

积累过剩常规弹药储存引起的问题政府专家组

Distr.: General
31 October 2019
Chinese
Original: English

第一届会议

2020 年 1 月 13 日至 17 日，纽约

临时议程* 项目 5

与积累过剩的常规弹药储存引起的问题
有关的事项，同时考虑到 2018 和 2019 年
举行的公开非正式协商中的交流情况

联合国主持下的常规弹药问题

秘书处的说明

一. 弹药安全和安保问题概述

1. 常规弹药构成的独特挑战与其爆炸性质和不稳定趋势有关。弹药的固有化学特性要求实行严格的储存程序防止爆炸，爆炸可能造成灾难性人道主义后果，包括死亡、伤害、流离失所和环境损害。弹药的爆炸性质也使这类物资对制造简易爆炸装置特别有吸引力。由于可能引发爆炸事件和流失到非法市场，许多国家已将处理常规弹药储存的安全和安保问题作为优先事项。
2. 尽管冲突和暴力的杀伤力与往往可通过非法手段获得弹药之间有着明确的联系，而且爆炸会造成广泛破坏，但自 1990 年代末首次将该问题与小武器问题一并提出以来，一直没有就该问题采取全面一致的全球行动。
3. 有效的弹药储存管理涉及的财务成本往往令人望而却步。在这方面，国际援助与合作已成为努力实现弹药安全稳妥管理工作的核心组成部分。在过去三十年中，越来越多的国家已在该领域提供财政支助和技术知识，弹药管理援助已成为许多捐助国的优先事项。联合国制定的被普遍接受的《国际弹药技术准则》为这些努力提供了支持。
4. 武器和弹药管理是一个新兴的工作领域，在各种论坛，包括在安全理事会的工作中，都有所涉及。越来越多的和平行动被授权支持国家当局对武器、弹药和

* GGE/PACAS/2020/1。



相关物资进行管理。¹ 为了满足对弹药管理技术支持日益增长的需求，2019 年设立了弹药管理咨询小组，作为根据《国际弹药技术准则》提供技术援助的常设协商机制。该小组是裁军事务厅和日内瓦国际人道主义排雷中心的共同举措，是秘书长裁军议程“裁军拯救生命”支柱的一部分。² 咨询小组提供长期技术支持，并通过开发全球活动平台，勘查各区域现有技术援助的情况。

5. 与储存管理相比，处理弹药的安全相关问题，如监测流失情况和追查弹药，更具挑战性。从政治和技术角度来看，追查弹药都仍然是一个敏感的议题，这在很大程度上是因为全球流通的弹药数量庞大。然而，鉴于对药品、食品和农产品等更替率高的物品进行追查的能力均已提高，弹药追查缺乏进展似乎在更大程度上是一个政治上的轻重缓急问题，而不是后勤上不能实现的问题(见 [S/2015/289](#)，第 11 段)。

6. 小武器和轻武器弹药标识已被证明在技术上可行且具有成本效益，一些国家在生产链中采用激光标识或传统头印标识就证明了这一点。在一些区域，特别是在拉丁美洲和加勒比地区，国家、次区域和区域一级探索弹药标识问题的兴趣日渐浓厚。目前，多米尼加共和国要求为民用市场和执法采购流程进口的所有弹药都要有标识，而智利和哥斯达黎加正在考虑类似的程序。巴西通过了立法，要求武装部队和安全部队的弹药筒必须标出批次和购买者信息。

7. 弹药标识带来了额外的挑战，因为独特标识通常与批次而不是单个弹药相关联。这就是为什么关于常规弹药的多边讨论主要侧重于该问题的安全方面，特别是储存管理做法和相关国际合作与援助的原因之一。尽管如此，各方对讨论流失、追查和特征分析问题明显感兴趣。

8. 大会专门讨论弹药问题的“积累过剩的常规弹药储存引起的问题”决议的框架体现了一种更侧重于安全考虑的倾向。过剩问题是一个基本在国家层面界定的概念，自 2004 年首次提出以来，就已经取得了共识。尽管该决议体现了一种着重于安全问题的方法，但重要的是，大会在该决议中建立了一个讨论所有类型常规弹药，包括大炮和迫击炮等大口径弹药的专门论坛。

9. 在安全理事会，关于武器的讨论传统上包括其相关弹药。秘书长提交安理会的五份报告([S/2008/258](#)、[S/2011/255](#)、[S/2013/503](#)、[S/2015/289](#) 和 [S/2017/1025](#))重点都是小武器这一专题议程项目，所有报告都采取综合办法处理小武器和轻武器及相关弹药问题。秘书长报告中涉及的问题包括追查冲突环境中发现的弹药和全球弹药贸易等。安全理事会关于小武器议题的两项专题决议(第 [2220\(2015\)](#) 和 [2117\(2013\)](#) 号决议)中都涉及到相关弹药问题。弹药常常被纳入武器禁运制度，并

¹ 见裁军事务厅，《备忘录：在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案》(纽约，2018 年)。安全理事会一贯将弹药问题与小武器问题联系在一起。将小武器及其相应弹药问题纳入主流已成为安理会的一种重要做法，很少区分非法小武器构成的挑战和非法弹药流动构成的挑战。秘书长向安理会提交的关于小武器和轻武器的最新报告([S/2017/1025](#))指出，武器和弹药大量流通，助长了违反国际人道主义法和人权法的行为。秘书长在同一份报告中，鼓励安理会继续以全面、综合的方式处理小武器及其弹药问题。

² 《确保我们共同的未来：裁军议程》(联合国出版物，出售品编号：E.18.IX.6)。

与具体国家和专题议程项目中出现的与武器有关的事项一并处理。近几十年来，安理会越来越多地处理武器和弹药管理问题。安理会议程上的许多项目，如在武装冲突中保护平民、武器禁运、安全部门改革以及解除武装、复员和重返社会，都包括这类规定。虽然过去大多数与武器和弹药有关的案文涉及小武器和轻武器，但越来越多的武器和弹药管理活动是在受到使用重型常规武器及其相关弹药影响的情况下开展的。因此，虽然大会传统上将关于小武器的讨论与关于弹药的讨论分开，但安理会没有采取同样的划分方法。

二. 与小武器问题的历史关系和关于弹药问题的早期讨论

10. 联合国对小武器问题和相关进程的审议发展情况对关于常规弹药的多边讨论产生了相当大的影响。专家们将小武器和轻武器问题及其弹药初步联系起来，为这两类军用物资之间合乎逻辑但又不宜建立的联系奠定了基础。将武器与其弹药联系起来具有清晰的逻辑性，但将小武器和轻武器与其弹药联系起来的政治后果阻碍了在多边一级更广泛地处理常规弹药问题的进展。因此，关于其他类别的常规弹药，特别是与常规武器登记册所涵盖的七大类常规武器有关的常规弹药的讨论一直很少。

11. 1990 年代后期，当国际社会开始将小武器和轻武器构成的挑战视为一个专门关切的问题时，这类武器及其弹药之间的关系成为更关注的焦点。大会关于小武器的决议也提到了相关弹药问题。第 50/70 B 号决议请秘书长在一个政府专家组的协助下编写一份关于小武器的报告。于是，小武器问题政府专家组 1997 年得出结论认为，弹药和爆炸物是冲突中使用的小武器和轻武器的一个组成部分，获得弹药是一个重要的独立因素，如果没有适当的弹药，武器可能变得毫无用处。因此，专家组确定，在受到小武器和轻武器影响的冲突中，弹药和爆炸物本身是一个引人关切的原因(A/52/298，第 29 和 30 段)。在提到非法转让问题时，也同样将小武器和轻武器及相关弹药联系在一起。在第 50/70 J 号决议中，大会请裁军审议委员会特别重视非法转让武器和弹药的不良后果。

12. 根据 1997 年政府专家组的建议，并根据大会第 52/38 J 号决议的要求，秘书长在专家组的协助下编写了一份关于弹药和爆炸物问题所有方面的全面研究报告，并在一份说明(A/54/155)中转递大会。该研究的重点仍然是小武器和轻武器弹药，而不是更广泛的常规弹药。专家组的结论是，如果不纳入控制弹药和爆炸物的措施，控制小武器和轻武器的措施就不完整。专家组还建议设立一个联合国弹药和爆炸物问题咨询小组，以促进联合国在这一领域各种活动的协调和开展。尽管大会未采纳这一具体建议，但该建议是 2011 年设立“加强保护”方案的前兆。

13. 1999 年关于弹药和爆炸物问题的专家组会议讨论了一系列实质性问题，例如制造、合法转让和非法贩运、立法管制措施、标识和减少储存。弹药和爆炸物问题专家组的报告内容全面，涉及弹药管理和控制的一系列问题。尤其引人关注的是，专家组就弹药和爆炸物控制措施提出了各种备选方案，包括储存和过剩、国家立法以及多边、区域和双边协定。关于多边备选方案，特别提到了《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》、常规武器登记册和《联合国

打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》的相关性。《枪支议定书》当时还只是一个草案，正在维也纳进行谈判。

14. 在专家级别开展了深入、全面的工作后，关于弹药问题的讨论主要在以下背景下进行：就《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》进行了谈判并最终在 2001 年通过了该行动纲领，随后在 2005 年通过了《使各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器国际文书》。在这两份文件中无法明确提及小武器弹药，但通过在《小武器行动纲领》的全称中提到小武器和轻武器非法贸易的各方面问题，找到了一种折衷办法。

15. 2018 年，在第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上，各国在大会成果文件中首次明确提到弹药问题。与协商一致通过成果文件的传统不同的是，最后文件草案中两处提及弹药问题的案文，包括一处实际提及大会专门讨论弹药问题的第 72/55 号决议的案文，需要进行表决。第二处案文反映了一些国家的观点，即《行动纲领》的规定适用于小武器和轻武器弹药，认为可交流在该领域其他相关文书框架内获得的信息和经验。³

16. 在 2004 年和 2005 年谈判《国际追查文书》时，考虑到了弹药问题的所有方面。专门指定了一个协调方(南非)牵头讨论，但由于意见分歧，未能在文书中列入弹药问题。最后，就拟订一份使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书进行谈判不限成员名额工作组决定，不在该文书的框架内审议小武器和轻武器弹药问题。不限成员名额工作组转而在其报告中呼吁全面处理小武器和轻武器弹药问题，将其作为在联合国框架内进行的另一个进程的组成部分(A/60/88 和 A/60/88/Corr.2)。大会通过 2005 年 12 月 8 日第 60/519 号决定，表决通过了《国际追查文书》。欧洲联盟对投票的解释性发言中，对没有列入关于弹药问题的执行条款表示遗憾。拉丁美洲和加勒比地区许多国家弃权的原因也是由于该文书未提及弹药问题，并且没有法律约束力。

三. 大会关于积累过剩的常规弹药储存引起的问题的行动

17. 2004 年，保加利亚、法国、德国和荷兰共同提出了一项决定，将题为“积累过剩的常规弹药储存引起的问题”的项目列入大会第六十届会议临时议程(2004 年 12 月 3 日第 59/515 号决定)。该决定以协商一致方式通过，为在大会主持下就常规弹药开展更全面和更具建设性的讨论铺平了道路。2005 年，法国在第一委员会讨论期间提出了一份题为“积累过剩的常规弹药储存引起的问题”的决议草案，草案后来作为第 60/74 号决议通过。提案国在第一委员会会议上介绍该决议时表示，希望该决议能够为过剩储存评估和国际援助提供一种务实和自愿的办法。其间还提到了遏制弹药非法贸易的长期目标。决议请秘书长就积累过剩的常规弹药储存造成的危险以及国家如何加强常规弹药管制的重要问题征求会员国的意见。秘书长在 2006 年(A/61/118 和 A/61/118/Add.1)和 2007 年(A/62/166 和

³ A/CONF.192/2018/RC/3，附件第一节第 16 段和附件第二节 A 部分第 18 段。

[A/62/166/Add.1](#))发布了两份载有会员国意见的报告。会员国在报告中考虑了过剩储存的各方面问题，注意到意外爆炸和流失到非法市场的双重危险。一些会员国强调，评估过剩储存仍然是国家的特权。

18. 就积累过剩的常规弹药储存引起的问题进一步通过了多项决议，起初是每年一份，后来是每两年一份。在汇集了会员国的意见([A/61/118](#)、[A/61/118/Add.1](#)和[A/62/166](#))之后，大会在第 [61/72](#) 号决议中请秘书长成立一个政府专家组，考虑采取进一步措施，在常规弹药过剩储存的问题上加强合作。大会第 [63/61](#) 号和第 [64/51](#) 号决议欢迎于 2008 年召集的第 [61/72](#) 号决议所设政府专家组的报告，“大力鼓励”各国采纳报告中的建议(见 [A/63/182](#))。专家组的核心理念之一是制定技术准则，大会第 [66/42](#) 号决议反映了该建议的执行情况，大会在决议中欢迎完成《国际弹药技术准则》。大会在 2017 年通过的关于这一专题的最新决议第 [72/55](#) 号决议中，请秘书长在 2020 年就积累过剩的常规弹药储存引起的问题召集一个政府专家组。决议指出了弹药管理与实现可持续发展目标的相关性，大会鼓励各国酌情制定有关安全妥善地管理常规弹药的自愿国家行动计划。

A. 大会第 [61/72](#) 号决议所设政府专家组

19. 2008 年成立了政府专家组，标志着自 1990 年代后期以小武器和轻武器为重点开展研究和编写报告以来，与弹药问题有关的最重大进展。第 [61/72](#) 号决议所设政府专家组由德国牵头，虽然专家组的任务仅限于过剩储存问题，但其得以更全面地处理弹药问题，并得出结论认为，积累过剩储存问题在很大程度上是储存管理不当的结果。因此，专家组在报告中建议，应在更广泛的“整个生命周期管理”框架内考虑积累过剩储存问题([A/63/182](#))。在这一前提下，专家组讨论了管理不善和弹药储存过多造成的安全挑战。报告还提到了对安保问题的一些考虑，包括安全状况差对实施武器禁运的影响。不过，专家组主要侧重于储存管理的安全方面。

20. 政府专家组全面概述了弹药管理的技术方面，为制定《国际弹药技术准则》奠定了基础。专家组列举了弹药的关键安全问题，包括与储存管理、提高认识、能力建设和国际援助有关的问题。专家组核准了“整个生命周期管理”办法，用以应对积累过剩的常规弹药储存所带来的挑战。专家组在建议中提议联合国制定弹药技术准则，并建立相应的知识管理平台，以支持各国安全妥善地管理储存。专家组还建议将安全妥善地管理常规弹药作为规划和实施维和行动的一部分。最近制定了适用于所有联合国特派团领导人、相关联合国人员以及部队和警察派遣国的武器和弹药管理政策，从而落实了这一建议。

B. 制定《国际弹药技术准则》及常规弹药储存的安全层面

21. 大会根据第 [61/72](#) 号决议所设政府专家组的建议，鼓励联合国制定《国际弹药技术准则》，《准则》于 2011 年完成。同时建立了相应的“加强保护”方案，作为《准则》的监管方案，支持联合国系统内的外联和能力建设活动。大会随后的决议以协商一致方式欢迎《准则》和“加强保护”方案。关于积累过剩的常规弹药储存引起的各项决议已成为“加强保护”方案活动以及传播和促进《准

则》的实际指导框架。各国越来越多地利用《准则》作为制定国家弹药管理标准的框架。由于《准则》技术性很强，因此几乎没有引起任何争议。《准则》体现了对弹药进行“整个生命周期管理”的一种渐进方法。专家们普遍同意，充分实施《准则》将解决与储存管理有关的大多数安全问题。

四. 在 2020 年召集政府专家组方面的进展

22. 与关于《小武器行动纲领》框架的艰难讨论形成对照的是，自 2008 年政府专家组召开会议并随后出版《国际弹药技术准则》以来，对常规弹药管理领域技术活动的支持有所增加。自 2004 年以来一直在大会决议框架内审议弹药的技术安全问题，但政策讨论总体上停滞不前，仅以《行动纲领》为论坛进行了与程序有关的有争议的、大多不具有建设性的交流。

A. 非正式协商进程

23. 随着大会第 72/55 号决议的通过，各国有了明确的工作基准：在 2020 年召集第二个政府专家组。各国已达成共识，在 2020 年召集政府专家组之前，提供一个非正式协商框架，从而提升弹药问题。协商活动展现了一种更广泛趋势，即在设立政府专家组的同时支持更加包容各方的机制。这种模式可提供一个开放的进程，与选择性的、更有限的政府专家组形式相互结合。⁴

24. 2018 年和 2019 年，在纽约举行了六次公开的非正式协商。德国作为第 72/55 号决议的主要提案国主持了这些协商，在协商期间，参与者力求确定有哪些与积累过剩的常规弹药储存有关的紧迫问题可以取得进展，并可作为召集政府专家组的基础。讨论的核心是小武器问题政府专家组的报告(见 A/52/298)和第 61/72 号决议所设政府专家组的报告(见 A/63/182)中纳入的广泛主题，包括弹药管理的技术方面、标准和准则；国际合作、援助和能力建设努力；储存安全和安保做法，包括评估过剩储存和防止流失。

B. 在 2020 年召集政府专家组之前需要考虑的实质性问题

25. 在 2018 年和 2019 年举行的非正式协商中进行了实质性讨论，讨论中出现了重要的实质性问题，这些问题可能构成可采取进一步行动的紧迫问题。解析大会第 72/55 号决议的实质性内容是一个重要起点。此外，小武器问题政府专家组在其报告(见 A/52/298)中讨论了这一领域的许多重要实质性问题，第 61/72 号决议所设政府专家组在其报告(A/63/182)中大量借鉴了前者报告中与安全有关的内容。与联合国主持下的弹药问题有关的文件和资源详细清单载于本报告附件。

26. 下表载有与大会第 72/55 号决议及第 A/63/182 和 A/54/155 号文件有关的实质性问题不完全清单。

⁴ 例如，大会关于从国际安全角度促进网络空间国家负责任行为的第 73/266 号决议请裁军事务厅与各地区组织合作，举行一系列协商，在政府专家组会议前就专家组任务所涉议题交换意见。

1. 制造： 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》部分涉及(仅小武器)
2. 合法转让： 《武器贸易条约》的某些条款涉及，不包括进口、过境或转运、中介和流失问题；涉及与《条约》范围内的武器有关的弹药(常规武器登记的七个类别及小武器和轻武器) • 《枪支议定书》部分涉及标识和追查问题(仅小武器)
3. 立法管制措施： 《枪支议定书》部分涉及(仅小武器) • 国家立法 • 双边和区域协定 • 多边安排
4. 储存管理和过剩储存评估： 《国际弹药技术准则》涉及
5. 非法贩运： 《枪支议定书》部分涉及(仅小武器) • 反恐怖主义 • 简易爆炸装置 • 流失，包括流失到冲突地区
6. 国际合作和援助： 大会第 72/55 号决议和“加强保护”方案部分涉及 • 提高认识和能力建设活动
7. 将性别平等观念纳入政策和实践的主流

附件

有关文件

秘书长的报告

- 小武器([S/2008/258](#)、[S/2011/255](#) 和 [S/2013/503](#))
- 小武器和轻武器([S/2015/289](#) 和 [S/2017/1025](#))
- 积累过剩的常规弹药储存引起的问题([A/61/118](#) 和 [A/61/118/Add.1](#) 以及 [A/62/166](#) 和 [A/62/166/Add.1](#))

安全理事会决议

- 第 [2117\(2013\)](#)号决议
- 第 [2220\(2015\)](#)号决议

大会决议和决定

- 小武器(第 [50/70 B](#) 和 [52/38 J](#) 号决议)
- 积累过剩的常规弹药储存引起的问题(第 [60/74](#)、[61/72](#)、[63/61](#)、[64/51](#)、[66/42](#)、[68/52](#)、[70/35](#) 和 [72/55](#) 号决议；2004 年 12 月 3 日第 [59/515](#) 号决定)

各专家组和工作组的报告

- 大会第 [61/72](#) 号决议所设考虑进一步采取措施在过剩的常规弹药储存问题上加强合作政府专家组的报告(见 [A/63/182](#))
- 就拟订一项使各国能够及时和可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书进行谈判的不限成员名额工作组的报告([A/60/88](#) 和 [A/60/88/Corr.2](#))
- 弹药和爆炸物问题专家组的报告(见 [A/54/155](#))
- 小武器问题政府专家组的报告(见 [A/52/298](#))

有关条约和文书

- 《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理或组装这类武器的零部件的公约》(《金沙萨公约》)
- 《武器贸易条约》
- 《西非国家经济共同体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》
- 《在大湖区和非洲之角防止、控制和减少小武器和轻武器的内罗毕议定书》

- 《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约战争遗留爆炸物议定书(第五号议定书)》
- 《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药及其他相关材料物资的议定书》
- 《从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》([A/CONF.192/15](#))
- 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》
- 《美洲国家禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》
- 《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》
- 常规武器登记册

其他资源

- 裁军事务厅，《备忘录：在安全理事会决定中反映武器和弹药管理问题的备选方案》
- 第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会的报告([A/CONF.192/2018/RC/3](#))
- 《与常规弹药管理有关的关键问题和进程：关于“与常规弹药管理有关的关键问题和进程”的第一次和第二次专题研讨会的报告》，联合国裁军研究所
- 《国际弹药技术准则》，第 2 版
- “加强保护” 方案