

积累过剩常规弹药储存 引起的问题政府专家组

Distr.: General
10 February 2020
Chinese
Original: English

第二期会议

2020 年 4 月 20 日至 24 日，日内瓦

议程项目 5

积累过剩的常规弹药储存引起的问题相关事项，
同时考虑到 2018 年和 2019 年举行的公开、
非正式协商中的交流情况

适用于常规弹药的现有框架

代表主席提交的文件

一. 引言

1. 本文件是应与会专家的要求，代表大会第 72/55 号决议所设积累过剩常规弹药储存引起的问题政府专家组主席编写的。本文件的目的是概述在国际、区域和次区域各级处理常规弹药管理的某些方面的现有框架。
2. 首先探讨现有国际框架的主要宗旨和运作条款，以期查明与弹药管理有关的差距，然后审查区域和次区域监管框架。本文件不应被视为一项详尽的评估，而应被视为对与弹药有关的框架的审查，而这些框架在其范围、成员和法律状况等方面与政府专家组的工作最相关。
3. 所进行的评估有助于找出与当前框架的属事范围、成员和地域覆盖面有关的差距。关于属事范围，现有法律框架不处理常规弹药的整个寿命周期。大多数现有框架仅涵盖与小武器和轻武器有关的弹药。就成员和地域覆盖面而言，没有得到普遍接受的关于这一事项的文书，这阻碍了国家、区域和国际各级落实工作的成效和一致性。最后，由于几个现有框架没有法律约束力，因此执行其条款可能会带来额外的挑战。这些状况突出表明了提供安全、有保障和有效的常规弹药监管方面普遍存在的差距。



4. 尽管普遍承认弹药是冲突和武装暴力的重要组成部分，但尚未采取全面的全球行动，将常规弹药作为一个单独的令人关切的问题来处理(见 GGE/PACAS/2020/2)。小武器、轻武器及其各自弹药之间的联系对制定监管弹药的框架产生了重大影响。部分由于紧密的主题融合，在监管其他类别的常规弹药、即与《常规武器登记册》涵盖的七大类常规武器有关的弹药方面，进展甚微。

5. 在就拟订一项使各国能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)中，工作组建议各国全面处理弹药问题，将其作为在联合国框架内进行的另一个进程的一部分。

6. 作为在大会第 72/55 号决议框架内举行的非正式协商的一部分，就现有框架下常规弹药的处理问题进行了实质性交流。¹ 大会在该决议中重申致力于全面处理过剩常规弹药储存问题，从而使专家组有机会思考是否有可能制定一项专门文书来全面处理弹药管理问题。

7. 虽然与弹药有关的规定在各种国际、区域和次区域框架中确实存在，但这些规定不仅在属事范围和地域覆盖面上，而且在成员方面都相当支离破碎和有限，从而导致所适用的框架相互间缺乏一致性和凝聚力。因此，常规弹药经常被贴上常规军备控制框架的“孤儿”的标签，因为没有具有政治或法律约束力的多边、全面的框架来处理与有效、安全和有保障地管理常规弹药有关的事项，其中包括供应链安保、储存管理、监测和诊断。

二. 现有国际框架概览

8. 本文件所概述的评估旨在展现多种多样处理常规弹药管理某些方面的多个框架(完整清单见附件)。

9. 关于适用范围，现有条款一般提及小武器和轻武器弹药，因此没有全面涵盖所有类型的常规弹药。此外，现有框架中弹药的定义各不相同，在纳入零部件方面更是如此。

10. 为了评估现有框架的覆盖面，有必要分析相关条款的属事范围、法律状况和地域重点。以下几节介绍对这些标准的审议情况，包括对相关具有法律约束力的国际文书和相关国际政治框架、制度和标准的评估。

A. 有法律约束力的文书

11. 国际一级有两项具有法律约束力的文书明确提到常规弹药：《武器贸易条约》和《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)。《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》(枪支议定书)仅仅制定了有关小武器弹药的条款。

¹ 联合国裁军研究所，《与常规弹药管理有关的关键问题和进程：第三次专题研讨会的报告》，2019 年。

12. 《武器贸易条约》的重点是监管常规武器的国际贸易。该条约没有在序言或原则中纳入弹药，也没有在确定其适用目的和范围的第 1 条或第 2 条中涉及弹药。然而，该条约确实监管与其第 2 条第(1)款规定的八类武器有关的弹药，因为条约中包含一项义务，即缔约国必须建立和维持国家管制制度，以便遵守第 6 条和第 7 条的规定，而这些规定构成了进行出口评估所依据的标准的基础。

13. 尽管关于总体执行的第 5 条提到了涉及弹药的第 3 条，但该《条约》规定的弹药的适用性通常可以被认为是局部的。常规弹药不在下列条款的涵盖范围内：关于进口的第 8 条；关于转口或者转船的第 9 条；关于中介活动的第 10 条；关于转移的第 11 条；关于记录保存的第 12 条；或者关于报告的第 13 条。根本没有提到第 11 条规定的弹药转移的问题尤其重要，因为将弹药转移给未经授权或意料之外的使用者是引起国际社会关切的一个主要问题。²

14. 除了弹药没有被列入该《条约》几个基本条款的问题之外，而且由于其侧重于国际转移，因此《条约》的规定并不涵盖弹药的整个寿命周期。³ 尽管如此，其关于适用于武器的转移、记录保存和报告的规定可以成为弹药管制领域进一步发展的有益参考。

15. 该《条约》第 16 条第(1)款提到储存管理是可能需要法律、体制、技术和财政援助的一个领域。由于国际合作和援助是弹药管理的重要内容，因此关于国际合作和援助的第 15 条和第 16 条可以作为进一步努力的指南，以加强有关常规弹药管理的那些领域。

16. 该条约目前有 105 个缔约国和 33 个签字国；因此，该条约不能被认为是一项具有普遍性的文书。⁴

17. 第五号议定书的目的是尽量减少战争遗留爆炸物在冲突后局势下的风险和影响。议定书中包括的所有一般性预防措施都是在《特定常规武器公约》第 1 条所界定的特定背景下制定的。⁵ 第五号议定书在爆炸物类别的定义中明确提到弹药，这一类别涉及含有爆炸物的常规弹药(第 2 条第(1)款)。不过，由于该议定书的属事适用范围是战争遗留爆炸物，因此议定书只提及符合战争遗留爆炸物标准的常规弹药，即那些被定义为未爆弹药的常规弹药(第 2 条第(2)款)或被定义为遗弃爆炸物的常规弹药(第 2 条第(3)款)，并且仅限于冲突后局势。该议定书还包括一个技术附件，其中载有与爆炸物有关的最佳做法和一般性预防措施，诸如制造、管理、培训、转让和未来的生产。

² 同上。

³ 有效的弹药储存管理需要一个整个寿命管理办法，从分类和核算，到实体安保、监督以及对弹药稳定性和可靠性的经常性评估。有关详细信息，见 www.un.org/disarmament/convarms/ammunition/iatg。

⁴ 来自《武器贸易条约》网站的信息，于 2020 年 2 月 3 日查阅。

⁵ 经过修正的《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》第 1 条，第 1-6 段，2001 年 12 月 21 日。

18. 第五号议定书名义上涵盖常规弹药，因为其中提到了爆炸物，但其适用范围是具体的。因此，它不涵盖冲突后环境之外常规弹药的供应链安保和整个寿命期间的管理。第五号议定书只有 96 个缔约国，因此也不是一项具有普遍性的文书。⁶

19. 《枪支议定书》监管枪支及相关弹药、零部件。虽然弹药在几乎所有条款中都一致得到了审议，但其适用范围仅限于枪支使用的弹药(第 3 条(c)款)。在监管供应链的关键部分方面，该议定书在第 5 条下还做出要求，即缔约方将非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药定为犯罪行为。

20. 为了防止和消除盗窃、丢失、转移、非法制造和贩运枪支弹药的问题，《枪支议定书》列入了关于下列方面的条款：扣押和处置(第 6 条)；授权转移的一般要求，包括通过中介活动(第 10 条和第 15 条)；在不同阶段采取的安保措施(第 11 条)；以及关于信息共享、国际合作和援助的重要规定(第 12-14 条)。然而，监管标识的第 8 条中根本没有提到弹药，削弱了第 7 条规定的关于弹药的记录保存的要求。

21. 《枪支议定书》已经得到 118 个国家批准，有 52 个国家已经签署但尚未批准。⁷

22. 总而言之，目前没有一项文书全面处理常规弹药管理的安全和安保问题，即与意外爆炸及转移给意料之外和未经授权的接收人有关的风险。也缺乏一项普遍适用的文书，因为现有框架中没有一个框架的成员有普遍性。

B. 没有法律约束力的框架、制度和标准

23. 在全球一级已经做出更多努力，以国际标准、实际措施和各种安排等形式处理常规弹药问题。本节将介绍《国际弹药技术准则》；《2030 年可持续发展议程》；题为“保护我们的共同未来：裁军议程”的秘书长裁军议程；以及《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》。

24. 对于将弹药纳入《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》和《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》的范围有不同的解释。然而，鉴于持续存在的意见分歧，对这两项文书将不会作为本次评估的一部分加以审议和分析。

25. 《国际弹药技术准则》是制定弹药储存管理国家标准的全球参考框架。⁸ 该《准则》的目的是最大限度地减少弹药储存地点发生计划外爆炸的风险，并防止转移。制定这些准则是第 61/72 号决议所设政府专家组报告(见 A/63/182)中的一项核心建议。与此同时还设立了“加强保护”方案，作为联合国专门处理常规弹

⁶ 来自《联合国条约集》网站的信息，于 2020 年 2 月 3 日查阅。

⁷ 同上。

⁸ 联合国“加强保护”方案，《国际弹药技术准则关键路径指南》(2019 年)，第 11 页。

药的知识管理平台，以发挥《准则》保管机构的作用，并支持外联和能力建设工作(GGE/PACAS/2020/2，第 21 段)。⁹

26. 随后的大会各项决议、最近一次是第 74/65 号决议，一贯鼓励采纳和实施该《技术准则》。各国还认识到，充分实施《准则》将解决与常规弹药有关的大多数安全关切。在这方面，《准则》可作为制定一套业务准则的参考框架，以解决与常规弹药管理相关的安保关切。大会认识到安全可靠的弹药管理对于实施《2030 年议程》的意义，在同一项决议中还鼓励各国将弹药管理作为其实现可持续发展目标相关具体目标的行动的一个内在组成部分。

27. 根据可持续发展目标 11 和 16，强有力的储存管理不仅对于遏制非法武器流动(具体目标 16.4)至关重要，而且还有助于防止计划外爆炸，从而使面临风险的国家能够更好地保护平民(具体目标 16.1)、加强城市安全(具体目标 11.7)，并创造有利于可持续发展的环境。这些目标还可以作为加强负责储存管理的国家机构并促进其成效、问责制和透明度的工具(具体目标 16.6 和 16.a)。¹⁰

28. 在《保护我们的共同未来》中，探讨了如何采取一系列行动，以支持在裁军和军备控制方面取得进展。¹¹ 在题为“裁军挽救生命”的一节中探讨了常规武器问题，而弹药则在行动 22 中予以具体探讨。在行动 22 下，联合国承诺加强支持国家和区域两级就过多并维护不善的储存采取行动。该行动的执行计划还包括承诺设立一个弹药管理咨询小组，作为根据《技术准则》向各国提供技术支持的一种手段。

29. 瓦森纳安排建立了多边出口管制制度，以提高常规武器及军民两用品和技术转让方面的透明度并加强相关责任。由于参加国的出口管制范围是根据该安排的《军民两用物品和技术清单及其弹药清单》确定的，因此该安排还可支持为非参加国制定国家管制清单。

三. 现有区域和次区域框架概览

30. 在适用范围中处理弹药的区域和次区域框架过多，其中绝大多数侧重于小武器和轻武器弹药。尽管如此，其中许多框架在推动国家一级关于常规弹药的规定方面发挥重要作用。¹²

31. 表 1 载有本报告评估的具有法律约束力的区域框架清单，其中纳入了关于弹药的规定。更多信息，包括关于批准状况的信息，载于附件。

⁹ 在这方面，“加强保护”方案由一个技术审评委员会和一个战略协调小组提供支持。

¹⁰ 日内瓦国际人道主义排雷中心，《实现安全、和平与可持续发展：弹药的安全保障管理的现状》(日内瓦，2018 年)，第 15 页。

¹¹ 《裁军议程》的执行情况网页上概述了这些行动，可查阅：www.un.org/disarmament/sg-agenda/en。

¹² 联合国裁军研究所，《关键问题和流程》

表 1
具有法律约束力的区域框架

框架	地域范围
《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》)	中部非洲国家经济共同体(中非经共体)和卢旺达
2008 年 12 月 8 日欧洲联盟理事会关于军用技术和设备出口管制共同规则的共同立场(2008/944/CFSP)	欧洲联盟
《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》	美洲国家组织
《西非经共体关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》	西非国家经济共同体(西非经共体)
《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》	大湖区和非洲之角
《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》	南部非洲发展共同体(南共体)

32. 表 2 载有为编写本文件也审查过的区域和次区域监管框架清单。更多信息，包括关于批准状况的信息，载于附件。

表 2
不具有法律约束力的区域和次区域框架

框架	地域范围
《2013 年加共体犯罪和安全战略：保障区域安全》	加勒比共同体(加共体)
《加共体关于小武器和轻武器的宣言》	加共体
《欧洲联盟打击小武器和轻武器及其弹药的非法积累和贩运战略》	欧洲联盟
《关于控制苏丹西部邻国小武器和轻武器的喀土穆宣言》	中非共和国、乍得、刚果民主共和国、利比亚、苏丹
《武器管制措施共同办法法律框架》(楠迪框架)	太平洋岛屿论坛
《欧安组织关于常规弹药储存的文件》	欧洲安全与合作组织(欧安组织)

33. 在上文表 1 和表 2 所列框架中,只有欧洲联盟理事会共同立场 2008/944/CFSP 和欧安组织关于常规弹药储存的文件涵盖了所有各类常规弹药。后者没有法律约束力。

34. 理事会共同立场根据《欧洲联盟共同军事清单》制定军事技术和装备出口管制规则,该清单将弹药列入其军事清单 3。¹³ 虽然《共同立场》的条款侧重于出口管制,但《共同立场》要求对不良条件下转移和再出口的风险进行逐案评估。对下列方面必须考虑进行这类风险评估:实物转移(包括特许生产);软件和技术无形转让;以及中介活动、转口和转船申请。

35. 《欧安组织关于常规弹药储存的文件》载有旨在改善储存管理的规定,特别是关于过剩评估和风险以及国际合作和援助的规定。¹⁴

36. 虽然其他现有区域和次区域框架没有涵盖所有常规弹药,但这些框架中载有相关规定,可作为国家一级常规弹药管理工作的有益参考。

37. 例如,《西非经共体公约》在第 18 条第(3)款下规定了弹药标识要求,明确规定最小的弹药包装应包括第 18 条第(2)款(a)项所述的小武器和轻武器经典标识所要求的信息。同样,《金沙萨公约》第 14 条第(9)款详细规定了弹药标识要求。此外,《美洲公约》第十三条第(3)款提到了弹药追查方面的合作。

38. 《金沙萨公约》第二章阐述了弹药转让要求和风险评估标准,其中载有授权向各国转让的标准和对非国家行为体的总体禁令。关于所需步骤的顺序,根据《美洲公约》第九条,弹药出口、进口和转口的相应许可证或授权必须在进行转让之前发放。《西非经共体公约》第二章监管小武器和轻武器的转让,但该章的任何相应条款都没有明确提到弹药。

39. 区域框架中关于实体安全和储存管理的规定往往是一般性的,缺乏详细要求。不过,可以着重指出一些具体的规定。《西非经共体公约》第 16 条规定了储存管理、储藏和安保的具体标准和程序。同样,《金沙萨公约》第 16 条也提到了储存管理、安保和储藏的必要措施和程序。《美洲公约》第八条还规定了为防止转移而对进出缔约国领土或通过缔约国领土转运的弹药采取的安保措施。

40. 关于建立信任和信息共享,《金沙萨公约》有相关规定,其中第 24 条规定了司法合作制度。《西非经共体公约》第 10 条要求建立次区域小武器和轻武器数据库和登记册,以此来增进信任。同样,《南共体枪支议定书》第 16 条解决透明度问题,要求建立国家数据库,以便能够交换有关枪支转让的信息。

41. 最后,区域和次区域两级在管制常规弹药的范围和运作规定方面显然存在重大差距。所分析的文书中有一半没有法律约束力。此外,各区域普遍实行不同的

¹³ 弹药和引信装置及其专门设计的部件。

¹⁴ 日内瓦国际人道主义排雷中心,《实现安全、和平与可持续发展》,第 17 页。

标准，这阻碍了整体实施，并限制了可能产生的协同作用。由于这些原因，现有区域和次区域框架的实施看起来支离破碎、不均衡，并具有挑战性。¹⁵

四. 结论

42. 由于在全球一级缺乏专门和全面的框架，因此难以动员政治行动来应对常规弹药构成的全部各种挑战。现有的法律框架处理具体的方面，但不全面处理常规弹药的整个寿命周期，其成员也不具有普遍性。此外，这些框架的实施情况仍然参差不齐。因此，实现安全、有保障和有效的常规弹药管理仍然是一项挑战。

43. 任何进一步的管制步骤，包括可能制定新的框架，都需要以全面和一致的方式进行，并处理与供应链安全和整个寿命期间的管理相关的问题。这些措施也应被理解为实现可持续的和平社会的更广泛努力的一部分。

44. 在 2020 年关于积累过剩的常规弹药储存引起的问题政府专家小组会议的框架内，有机会提高人们对与常规弹药管理相关的广泛问题和风险的认识。¹⁶ 加强关于常规弹药与可持续发展之间联系的所有证据，也可能有助于提高认识，促进多部门对话，并以可持续的方式优先开展全面的常规弹药管理工作。

¹⁵ 联合国裁军研究所，《关键问题和流程》。

¹⁶ 同上。

附件

框架清单*

1. 具有法律约束力的国际框架

框架	通过	生效	状况
《武器贸易条约》	2013 年	2014 年	105 个缔约国
《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)	2003 年	2006 年	96 个缔约国
《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》(枪支议定书)	2001 年	2005 年	118 个缔约国

2. 国际框架、标准和制度

框架	发布、通过或建立	范围或状况
《保护我们的共同未来：裁军议程》	2018 年	适用于整个联合国系统
《2030 年可持续发展议程》	2015 年	具有普遍性 ^a
《国际弹药技术准则》	2011 年 ^b	全球并自愿
关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排	1996 年	42 个成员国

^a 见大会第 70/1 号决议。

^b 第一版于 2011 年发布。

3. 有法律约束力的区域和次区域框架

框架	通过	生效	状况
《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》)	2010 年	2017 年	8 个缔约国
2008 年 12 月 8 日欧洲联盟理事会关于军用技术和设备出口管制共同规则的共同立场(2008/944/CFSP)	2008 年	2008 年	27 ^a 个缔约国
《西非国家经济共同体(西非经共体)关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》	2006 年	2009 年	15 个缔约国

* 根据所了解的官方信息，截至 2020 年 2 月的状况。

框架	通过	生效	状况
《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》	2004 年	2005 年	9 个缔约国
《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》(南共体枪支议定书)	2001 年	2004 年	11 个缔约国
《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》	1997 年	1998 年	31 个缔约国

^a 根据《欧洲联盟条约》第五编通过的法案。

4. 无法律约束力的区域和次区域框架

框架	通过	范围
《2013 年加勒比共同体(加共体)犯罪和安全战略：保障区域安全》	2013 年	15 个成员国
《关于控制苏丹西部邻国小武器和轻武器的喀土穆宣言》	2012 年	5 ^a 个成员国
《加共体关于小武器和轻武器的宣言》	2011 年	15 个成员国
《欧洲联盟打击小武器和轻武器及其弹药的非法积累和贩运战略》	2005 年	27 个成员国
欧洲安全与合作组织(欧安组织)关于常规弹药储存的文件	2003 年	57 个成员国
《武器管制措施共同办法法律框架》(楠迪框架)	2000 年	18 个成员国

^a 《宣言》所列国家。