



小武器和轻武器

秘书长的报告

摘要

安全理事会在第 2117(2013)号决议中请我继续每两年向理事会提交一份关于小武器和轻武器问题的报告，包括关于本决议的执行情况。

武器使其使用者有能力在境内外显示威力并行使要挟性控制。

同样是武器，不管由政府军还是为其他方面所掌握，却既可以用来协助维护秩序，又可以造成大规模的毁坏。

尤其是，武器的转移是世界许多地区的一个重大问题。它使反叛分子、团伙、犯罪组织、海盗、恐怖主义团伙和其他犯罪分子得以成倍地扩充其威力。

武器管理不善是一个极为令人关切的方面。许多国家确保武器安全贮存、操作、运送和处置缺乏完整的计划、一贯的重视和充分资源。

安理会议程中所有问题的一个重要的共同点是武器弹药的存在、拥有和使用都是任何危机形成过程中各种关系的重大决定因素。如果不统一一致地处理武器情况，那么战斗的恶化或再次复发就仍然是一个最大的风险。

本报告载有供安全理事会审议的[14 项]建议。



一. 引言

1. 安全理事会在第2117(2013)号决议中请我继续每两年向理事会提交一份关于小武器和轻武器问题的报告，包括关于本决议的执行情况。
2. 虽然本报告的重点是小武器和轻武器及其弹药，但重型武器越来越多地被转移和滥用这一情况不能忽视，这种情况最近从伊拉克和利比亚到阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰及也门都被注意到。
3. 武器是使战斗力倍增的手段。武器使其使用者有能力在国境内外显示威力并行使要挟性控制。安全理事会处理的每个危机或冲突都有自己的特点。安理会议程中所有议题的一个重要的共同点是武器弹药的存在、拥有和使用都是任何危机形成过程中各种关系的重大决定因素。如果不统一一致地处理武器情况，那么作战的加剧或再次复发就仍然是一个最大的风险。
4. 本报告第二节对武器和弹药问题作了总体勾画，不仅着重阐述冲突和冲突后局势，而且也讨论跨国有组织犯罪和恐怖主义，以及武装暴力。
5. 接着，第三节探讨应对滥用、转移和非法流通武器弹药风险的方法。本节首先着重讨论政府的责任：涉及武器的适当使用、安全储存，健全的法律，以及追查和销毁武器的适当程序。
6. 报告随后审视处理非法武器弹药的流通问题，方式包括武器禁运情况监测，维持和平工作，安全部门改革，解除武装、作战者复员和重返社会方案(复员方案)，以及加强法治。

二. 对小武器和轻武器问题的总体勾画

7. 各国都有自卫的固有权利，并可按照“联合国宪章”使用武力。除了为本国武装部队和安全部队提供武装之外，大多数国家并允许私营保安公司和公民按国家法律规定的条件拥有某些火器和武器并为合法目的使用火器。
8. 同样是武器，不论由政府军还是其他方面所掌握，却既可以用来帮助维护秩序，又可以造成大规模的毁坏。发生这种情况的起因包括政府部队开始不正当使用手中的武器，合法储存的武器被转向非法使用，或已存在的非法武器进入爆发危机的地区。
9. 尤其是，武器的转移是世界许多地区的一个重大问题。它使反叛分子、团伙、犯罪组织、海盗、恐怖主义团伙和其他犯罪分子得以成倍地扩充其威力。武器外流的原因可能是无适当管制的转让、未经批准的再转让、对武库的盗窃、对武装团体的馈送或对自然资源的易货交易。腐败往往是牵涉到武器转移的问题。

10. 武器管理不善是一个极为令人关切的方面。许多国家对于武器的安全贮存、操作、运送和处置缺乏完整的计划和一贯的重视。国家对武器的清查方式不力会导致过剩武器无法查明，从而常常使不必要的库存大量堆积。¹

11. 小武器通常有多年使用期，但其真正价值取决于弹药的不间断供应。时而提出的观点是，弹药贸易应排除在国际监管之外，因为弹药的生产 and 贸易数量大，政府很难做到追查弹药和适当管制其贸易所需的详尽的记录。然而，由于在其他领域，如药品和食品和农产品(这些是更替率更高的物品)，消费者追踪已有发展，所以将弹药问题纳入军备管制的问题似乎更加是一个政治上的主次轻重问题，而不是在技术或后勤上没有可能。令人欣慰的是，“武器贸易条约”除了武器及其零部件外也涵盖弹药问题。

12. 大量非法武器和弹药的流通恶化环境的安全、危害平民，且严重限制了援助行动。联合国和提供保护、人道主义援助和发展资源的其他组织每天都面对这一现实。

13. 由于武器和弹药能造成巨大祸害，决定出口这些物品的政府必须认识到其授权的每一转让所产生的深远国际责任。另一方面，进口或从本国的生产商采购武器弹药的国家政府必须保证这些武器仅用于本国公民的安全和安保，而且政府在所掌握的武器弹药的整个使用期内有能力对武器作出保证。

14. 武器和弹药是硬件：即原则上能对之采取可衡量的行动的实物商品。储存库实际上可以升级，剩余物件可以销毁，非法武器可以收集，序号可以记录和追查。不可否认，在许多情况下很难采取这些行动；但我要强调指出，由于武器管理的具体特点，此事应该受到一丝不苟的关注。

A. 冲突和冲突后局势

15. 在过去十年里，250 多个冲突对世界各地造成影响。小武器和轻武器及其弹药普遍存在是一个关键因素。² 每年，约 55 000 人直接因武装冲突而死去。³ 因冲突而流离失所的人数已达到第二次世界大战以来未有的地步：目前有 3 300 多万人因冲突和暴力而流离失所。⁴ 令人不寒而栗的是，在世界各地 23 个冲突局

¹ James Bevan. ed, *Conventional Ammunition in Surplus. A Reference Guide* (Geneva, Small Arms Survey and others, 2008).

² Stockholm International Peace Research Institute ,*SIPRI Yearbook 2014: Armaments, Disarmament and International Security*, 2014.

³ Secretariat of the Geneva Declaration on Armed Violence and Development ,*Global Burden of Violence 2011: Lethal Encounters*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

⁴ 可查看：http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7374

势中，儿童受到武装部队和武装团体的招募和利用，被杀害伤残，被迫流离失所并成为性暴力的受害者(见 A/68/878-S/2014/339)。

16. 小武器和轻武器及其弹药的普遍供应是冲突的关键促动因素。武器弹药可能出自不同的来源。由国外向冲突地区运送的小武器往往是小批发送，即跨越管制松懈的边界点点滴滴偷运的武器。这种小型贸易(例如外国恐怖主义战斗人员、海盗或武装团体的设备)所累积的动摇力是不可低估的。在国内，小武器和弹药常常通过分送、盗窃、贪污、偷盗和转售而进入非法流通管道。政府的武库仍然是重要来源。这些武器可构成武器的大量注入，产生广泛的区域影响，最近在伊拉克和利比亚发生的就是这一情况。在很大程度上，解决这一风险在于对剩余武器的管理。据权威性评估，国家武装部队武库的军事武器中约有 40% 可被视为多余的，因此是应该优先销毁的物品。⁵

17. 大多数当前的维持和平和建设和平行动都包含解除武装、复员和重返社会方案(复员方案)，方案涉及武器转让中由需求驱动的因素。这些方案要产生效力，就应该争取快速解散交战各方，使前战斗人员重返社会。然而，如果交战各方依然能很轻易地获得武器和弹药，这些目标就可能严重受挫。这些交战方知道自己有能力快速恢复其战斗部队的装备，可能出于某种动机而希望限制维持和平人员的流动，步步为营地违反停火或和平协议，或威胁退出这些协定，从而使有罪不罚现象根深蒂固，扩大冲突复发的风险，破坏国际社会对建设和平的投资。安全理事会认识到武器转让和复员方案之间的联系，因此，例如在解除对科特迪瓦的制裁问题上，就规定了必须在解除武装、复员和重返社会方面取得进展这一条件(见理事会第 2045(2012)号决议)。

18. 举行自由、包容和可信的选举是一项重要和费用高昂的建设和平的目标，往往需要大量国际援助。但在由于缺乏安全而无法安全进行选举普选的环境里，如果政党成员不能自由行动来支持参选的组织并开展宣传，选举人员受到武装集团的恫吓，选民因惧怕会遭遇枪口下的报复而不愿前往宣传会议或作出表态，那么这项目标就无法真正实现。在这种情况下，对建设和平进程的信赖会受到损害，因为选举日期被推迟，而武器和弹药随手可得又增加了发生新暴力或选举后暴力的风险。

平民保护

19. 对平民，包括联合国人道主义和人员及有关人员的武装攻击仍继续发生，往往伴随有罪不罚的现象。在阿拉伯叙利亚共和国，死伤者人数已达到数以几十万。在索马里，最近的联合国报告显示对平民的暴力又有增加。2014 年阿富

⁵ Small Arms Survey 2008: risk and resilience (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

汗共记录有 10 548 名平民因冲突造成伤亡，与 2013 年相比平民死亡人数增加了 25%。⁶

20. 世界各地普遍滥用武器的情况是驱动被迫流离失所的一个主要因素。在很容易取得武器的国家：中非共和国、利比亚和阿拉伯叙利亚共和国、马里，冲突动态已造成平民从其家园大规模流离失所，并使许多难民和境内流离失所者持续长期流亡，基本人权遭到侵犯。

21. 我尤其谴责博科圣地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国等团体在非洲和阿拉伯世界对平民持续的武装恐怖袭击。对儿童的绑架和利用，包括用儿童充当“自杀炸弹手”，严重侵犯了儿童的权利。我敦促采取多管齐下的方式，处理武器弹药的流通，解决正当的诉求、过去和当前侵犯人权的行为，及冲突的根源。

22. 重要的是，在冲突环境中对平民的袭击越来越多地采用火箭、迫击炮和重型武器进行，而妇女和儿童往往是这类袭击中人数超越他人的大批受害者(见 [A/HRC/28/54](#))。在阿富汗、伊拉克、以色列、尼日利亚、巴勒斯坦国和阿拉伯叙利亚共和国及其他地方，对学校、医院和其他居民的攻击越来越普遍，令人震惊。儿童还依然由于捡拾战争遗留爆炸物而特别容易遭受伤害(见 [A/68/878-S/2014/339](#))。

B. 跨国有组织犯罪

23. 安全理事会最近证实对于跨国有组织犯罪网络与恐怖主义团体之间日益密切的联系感到关注(见理事会第 2195(2014)号决议)。恐怖主义团体的确受益于跨国有组织犯罪活动，包括贩运武器、毒品和手工艺品，并受益于非法的自然资源贸易，为勒索和其他罪行实行的绑架，以此资助和支持其活动。

24. 在已经受武装冲突影响的地区，跨国有组织犯罪、恐怖主义和暴力极端主义之间的关联及两者的同时存在特别令人关切，因为这种结合可能进一步消极地影响到稳定、治理、社会和经济的发展，可加剧武装冲突和性暴力，并破坏任何预防和解决冲突的真诚努力。

外国恐怖主义战斗人员

25. 2014 年 9 月，安全理事会表示关注：外国恐怖主义战斗人员增加了冲突的严重程度、持续时间和顽固持续性。冲突可能严重威胁到作战者的原籍国、过境国和目的地国，以及邻近冲突的地区(见安理会第 2178(2014)号决议)。该决议指出，外国恐怖主义战斗人员的威胁可能影响所有区域和会员国、甚至是远离冲突的地区。外国战斗人员的涌入增加了武器弹药跨境的可能性，可能会助长冲突，并可能扩散该地区武装团体的技术专门技能。

⁶ 联合国阿富汗援助团(联阿援助团)，“阿富汗：2014 年关于武装冲突中保护平民的年度报告”(喀布尔，2015 年 2 月)。

简易爆炸装置和便携式防空系统

26. 恐怖分子和其他武装团体使用简易爆炸装置的情况在增加。2011 年至 2013 年，4 300 多起简易爆炸装置事件导致 66 个国家内估计 65 400 人的伤亡，其中大多数是平民。⁷ 在阿富汗，简易爆炸装置杀死人数现在是地雷致死人数的 10 倍。简易爆炸装置还继续在马里造成重大威胁。仅 2014 年 12 月至 2015 年 3 月，就有十起对联合国马里多层面综合稳定团发动此类袭击的记录，导致 28 人受伤、1 人死亡(见 S/2015/219)。零部件容易获得及组装所需技术要求低下对这些武器的扩散起到推波助澜的作用。虽然简易爆炸装置通常是用市场上可以获得而且比较廉价的成品来组装的，但其主要的炸药和助推器常常来自于常规弹药，例如炮弹和迫击炮弹。⁷ 因此加强对弹药的控制可减少简易爆炸装置引起的风险。

27. 简易爆炸装置的使用越来越先进。磁性简易爆炸装置的采用令人关注，这一情况在索马里以及伊拉克到阿富汗都有发现，还发现了含有难以探测的部件的简易爆炸装置。

28. 便携式防空系统在包括恐怖主义团体在内的武装团体中继续扩散对民用航空构成了进一步威胁。

C. 武装暴力

29. 冲突局势内外发生的武装暴力由于缺乏有效的政府机构往往导致使用武装暴力作为解决根深蒂固的个人和群体冤仇和冲突的手段。在这种情况下，法定的及和平的争端解决机制残缺不全、持枪对儿童实施暴力以及性暴力和基于性别的暴力可能很普遍，无法秉持法治。

30. 罪行和武装暴力推动了“非生产性”的开支，使公共资源由重大的服务和资本投资流失。研究表明，发展中国家可能会将其国民生产率的 10-15% 用于执法，相比之下，在较富裕的国家这一比率为 5%。⁸

31. 持续遭受武装冲突或暴力的国家也正是那些与实现千年发展目标相距最远的国家。武器、暴力、冲突和发展之间的复杂关系在世界各国持续推展，这一情况在最近提交给安全理事会的报告中已经说明，报告涉及阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方。

妇女和男子，男孩和女孩

32. 使用武器的原因和后果与性别有着高度的关联性。妇女历来被视为武装暴力的受害者，但她们作为武器使用者、战斗人员或军火贩运者所起的作用也正日益

⁷ Small Arms Survey research note “Countering Improvised Explosive Devices”, October 2014.

⁸ Reducing the Involvement of Youth in Armed Violence: Programme Note, Conflict and Fragility. 经合组织, 2011 年。

受到注意。即使这样，在受冲突影响的所有社会中，年轻男子仍是武装袭击最通常的肇事者，也最可能是直接的受害者。这一现象在青年人比例很高、青年失业率也很高的社会里特别令人关切。

33. 冲突和暴力环境中的性暴力继续令人震惊地经常伤害到妇女、男子和儿童，而且肇事者不受到追究。性暴力和基于性别罪行经常是武装人员从事的。军事或武装团体的活动增加可使袭击的风险增加(见 [S/2015/19](#))。通过基于性别的暴力(包括强奸)、家庭暴力和性剥削来伤害妇女儿童是武装暴力的一个重要、但很少记录的后果。在一些家庭，儿童或妇女必须照顾受害者或成为事实上的家庭户主，这些家庭感受的冲击最大。在妇女和儿童谋生机会有限的情况下，他们必须竭尽全力地供养家人，常常因贫穷程度加深而遭受困苦。尽管青少年和青年男子可能是最令人瞩目的直接受害者，但年幼男孩和女孩也同样遭受包括武装冲突在内的武装暴力的直接和间接伤害。

34. 在我关于与冲突有关的性暴力问题报告([S/2015/203](#))中，我提供了资料，指出了有可靠依据怀疑从事了强奸和其他形式性暴力、或对此负有责任的冲突各方，以及预防和应对侵犯行为的努力。对女孩的性暴力依然是一个显著的趋势，包括强奸、骚扰、性奴役和强迫婚姻。

35. 儿童作为直接受害者以及因与武装部队和武装团体的牵连而受到敌对行动的影响的人数高于平均的比例。在我 2013 年关于儿童与武装冲突问题的报告中，我着重说明了在安全理事会议程所列情势中对儿童犯下的严重侵犯行为([A/68/878-S/2014/3349](#))。

36. 联合国儿童保护行为体已关切地注意到，武装冲突的性质和在冲突中所采用的策略正对儿童造成史无前例的威胁。在非法武器弹药普遍存在的地区，儿童更容易面临损伤、死亡、流离失所、心理社会方面的困扰，以及被武装部队和武装团体的招募和利用。

建议 1

鉴于小武器和轻武器的滥用及非法流通所产生的广泛影响，建议理事会会在审议其议程的地域和问题项目时始终一致地处理武器的状况。

建议 2

小武器和轻武器的真正价值在于弹药的供应。制止非法使用小武器和轻武器的有效措施必须包括(甚至侧重于)防止弹药的提供。

建议 3

需要进行更多的研究，帮助决策者，以处理武装暴力的原因和后果。经常在冲突后时期取代政治暴力的刑事暴力往往很难通过解除武装、复员和重返社会方案以及小武器管制措施来处理。在这种环境下，对收缴武器和有关的活动还需要辅之以旨在预防和减少武装暴力的发展方案，配以加强保护平民的其他措施。

建议 4

必须认识到武装暴力和冲突具有牵涉到性别因素的性质，并必须以这种认识来指导政策和方案对策。如果武装暴力牵涉到性别的性质(包括常常造就这种性质的男性在社会中的角色，以及妇女和女孩在社会结构中的从属地位)得不到处理，那么武装暴力的一些关键起因及其对女童、男童、妇女和男子的各种影响就可能被忽略。妇女按照妇女、和平与安全议程充分和切实地参与决策、规划和执行制止小武器的滥用和非法转让仍然至关重要。

三. 应对滥用、转用和非法流通小武器和轻武器的风险

A. 国家安全部队掌握的小武器和轻武器

1. 《武器贸易条约》和关于管制小武器和轻武器的其他文书

37. 要保证武器仅用于合法目的，各国国家到社区的政府各层面就必须有效履行各自的义务，即，提供安保、制定条例、实施管制和监督。安全和有保障的环境只有在各机构运作健全的情况下才能实现，这样公民才会对社会结构有充分的信心。因此，如果武器和弹药流通管制不力，援助各机构的重要意义就极端重要。这种援助可侧重于立法、库存管理和武器标识、记录保存和追查，以及销毁过剩武器和培训适当使用武力。除区域安排外，若干全球协定与这些工作有直接的关联性。

38. 《武器贸易条约》于 2014 年 12 月 24 日生效，为包括小武器和轻武器在内的全球武器转让控制制度奠定了基础。《武器贸易条约》缔约国将在条约规定的转让前进行评估，并在对条约明文禁止的情况拒绝武器的转让。重要的是，《条约》缔约国有法律义务采取措施管制常规武器转口、转运和中介活动，并防止武器流失。

39. 条约关于援助的规定以及专门为缔约国建立一个信托基金的承诺可使各方期待加入《条约》能带来重大的合作机会，同时让任何国家都可做到对武器的适当管理。

40. 《武器贸易条约》是一项效力强大的条约，可发挥重大作用，遏制武器流入冲突地区，并支持安全理事会的武器禁运监测。《武器贸易条约》的效力取决于实施条约的全球呼吁和诚意程度。

41. 《武器贸易条约》是对其他全球法律文书的补充并立足于这些文书，其中包括《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》对《武器贸易条约》作了补充，特别是对标记、记录保存、进口、出口和过境管制作了规定，还将非法制造、贩运和篡改标识罪行定为刑事犯罪。

42. 根据《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》⁹及《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》(国际追查文书)(见大会第 60/519 号和 A/60/88 和 Corr.2 号决议，附件 2)得的进展特别显现在改进国家法律方面。还增加了销毁储存和武器标识举措，并且制定和实施了解除武装、复员和重返社会方案。但该文书中应在国家层面实施的许多要求仍未实现。2014 年，在这一进程下的最近一次会议上，各国商定进一步加强库存管理，并侧关注新技术对武器追查的影响。涵盖转让技术和设备的合作和援助仍然是议程上的优先事项。

43. 以协商一致方式通过的《执法人员使用武力和火器的基本原则》¹⁰ 对于合法使用武力和火器无法避免的情况提供了切实指导。应当指出，这一商定文件还规定，不得以国内政治不稳定等特殊情况用作来为偏离这些基本原则的理由。另外，该文件还责成政府对火器规定控制、储存和发放办法，包括规定程序，确保执法人员对发给的火器和弹药负责。该文件强调必须开展培训，内容包括替代使用武力和火器的其他方式，如和平解决冲突，理解人群行为以及劝说、谈判和调解办法。对于这些原则似乎还有可以进行大量进一步的培训。

44. 联合国制定的《国际小武器管制标准》对各国有效确定小武器和轻武器整个使用寿命周期提供了指南。旨在防止小武器和轻武器的非法贸易、扰乱武器库存和滥用的主要全球协定和国际法所设想的目标因《国际小武器管制标准》而付诸实践。¹¹

⁹ 《联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会的报告》，2001 年 7 月 9-20 日，纽约，(A/CONF.192/15)，第四章，第 24 段。

¹⁰ 见第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会哈瓦那，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日；报告由秘书处编写(联合国出版物，出售品编号 E.91.IV.2)，第一章，B 节。

¹¹ 见 www.smallarmsstandards.org/isacs/。

45. 同样，大会根据联合国加强安保方案的要求制定的《国际弹药技术准则》[见 A/RES/68/52 第 7 段]协助国家当局、产业和其他方面加强弹药储存的安全和安保，从而减少爆炸和转用的双重风险。¹²

2. 改善库存管理

46. 国家储存管理和管制已成为小武器方面的最大挑战之一(见 S/2008/258, S/2011/255 和 S/2013/503)。武库若得不到适当保管和管理就很容易流失。武器流失往往助长和支撑非国家武装行为者、恐怖组织和有组织犯罪网络的活动：流失是非法弹药和爆炸物的一个主要来源(见 A/63/182)。

47. 适当库存管理的一项中心内容是确定过剩情况：即无作战需求的武器和弹药。若查明无过剩情况，则整个国家武器库存仍会视作有军事业务价值。过剩武器和弹药虽然不付诸使用，但会因此继续占用仓库，构成严重的年同比风险。

48. 在许多发展中国家和刚刚脱离武装冲突的国家，储存管理不善被视作惯例而非例外。¹ 在这些情况下，应重点关注的不仅仅是过剩的库存，更有缺乏适当的政策这一潜在原因。各国政府仍不清楚本国武器过剩的情况，其库存仍会威胁到公共安全，并继续成为犯罪和武装暴力所用的非法武器的来源。

49. 不仅从安全和安保角度来看，而且若将销毁费用与安全长期储存和保养费用相比较，则销毁过剩的武器和弹药储存是最理想的解决办法。¹³

50. 联合国系统主要部分，包括秘书处裁军事务厅各和平与裁军区域中心、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国开发计划署(开发署)、联合国地雷行动处、联合国警察和其他机构都在促进保障储存安全，促进对受影响国家和部队派遣国的国家执法和安全部队开展有关培训。

51. 统一地实施强有力的《国际弹药技术准则》至关重要。同样，使用《国际小武器管制标准》也将改善艰难的小武器管制状况。这两套相互补充的模块化标准都是自愿的，它们提供了关于弹药管理和小武器管制的现有最佳指导。

52. 科特迪瓦和利比里亚可被视为成功实例。在科特迪瓦，开发署和联合国非洲和平与裁军区域中心制定了关于实体安保和库存管理的程序和培训工具。联合国地雷行动处还向科特迪瓦国家当局提供了一项关于武器和弹药管理的多年援助方案。

53. 在利比里亚，联合国非洲和平与裁军区域中心和联合国利比里亚特派团(联利特派团)最近提供了关于标识和登记小武器和轻武器的技术援助和培训。这些

¹² 见 www.un.org/disarmament/un-safeguard/。

¹³ Mandy Turner, 《裁军费用：小武器和轻武器销毁与储存成本效益分析》(日内瓦，联合国裁军研究所，2006 年)。

培训可协助利比里亚在 2016 年 6 月前担负起包括小武器在内的全部安全责任，并登记和跟踪其安全部队使用的武器(见安全理事会第 2190(2014)号决议)。

54. 根据联合国拟订的关于武器和弹药管理的标准和准则，将实体安保和库存管理方案纳入维持和平任务和行动构想的主流还有更多工作可做。安全理事会在起草或延长维和任务时必须仔细评估是否需要纳入相关条款，这极为重要。

3. 加强政府控制的其他措施

55. 国家执法官员追查小武器的最后合法持有者是防止武器流失的一项有效措施。为此目的，在生产和进口时对武器进行标示并确保维持适当记录就至关重要。此外也应对储存的武器进行标示。许多武器和弹药在生产时得到标示，一些武器在进口时加以标示，但需要进一步注意在标识、记录保存和追查小武器方面开展国际合作。

56. 相关领域还需要做更多工作，其中包括涵盖军火中介的适当的小武器管制立法、销毁武器和弹药和重返社会方案。

57. 联合国系统的许多伙伴正在尽义务协助各国政府执行这些任务，主要是视预算外供资情况提供协助。联合国各区域和平与裁军中心、开发署、儿童基金会(儿基会)、联合国地雷行动处、毒品和犯罪问题办公室、开发署、(联合国人类住区规划署)人居署和其他机构等一类实体在各自任务范围内开展了工作，支持制定国家小武器行动计划，提供标记制作设备并提供记录保存等方面的相关培训，编制关于小武器的标准作业程序指南，提供立法援助，制定收缴和销毁方案或制定重返社会方案。

4. 小武器和轻武器技术的可能应用

58. 各国政府以创新办法管制冲突地区的武器在技术上已经可行。这种技术已广泛用于包裹业或食品业等商业部门。可选方案包括无线电频率识别和指纹识别，运用这些技术可以在武器上标示个人身份并追踪武器，同时确保武器库的安保。

59. 小武器方面的新技术目前正依据《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》进行讨论。援助和可能的技术转让是这个议题的一个重要内容。我鼓励会员国、国际和区域组织、非政府组织和工业界代表开展进一步对话，讨论这些新技术可能在武器管理中的应用。

建议 5

《武器贸易条约》可以提供一个负责任的武器贸易的全球框架，该条约也可成为对武器转让的有力控制并防止武器流失方面能力建设的重要手段。我鼓励尚未加入武器贸易条约的会员国加入该条约。

建议 6

各国争取为其相关执法人员提供执法人员使用武力和火器的基本原则方面的培训。

建议 7

安全理事会应确保维和特派团和政治特派团得到一贯的授权，来协助所驻的东道国有效管理其武器和弹药储存。

根据科特迪瓦和利比里亚显示的良好做法，除了整修武器和弹药仓储设施和促进遵守现有标准外，这类任务还包括对国家安全部队提供训练，指导武器的处置、标识和记录以及大规模武器收缴和销毁方案。

会员国应考虑在这方面提供应有的技术和财务援助。

建议 8

安全理事会应逐案考虑新技术的切实用途，包括时间限制或地理限制装置、或生物鉴别或无线电频率辨识，以求改善武器库存管理，减少武器流失的情况。为武器装置此种设备的一个主要障碍是设备在商业上的用途有限。我鼓励会员国这样做，以支持有关这种技术的开发和利用的进一步举措。

B. 解决非法小武器和轻武器流通的问题

60. 非法流通的小武器和轻武器已经不再受到政府的直接监督；因此，需要不同的控制措施。

1. 武器禁运监测工作

61. 安理会制裁委员会和制裁专家小组的工作继续明确显示武器和弹药的贩运路线。安全理事会的武器禁运可以充当解决小武器和轻武器非法贸易和居间转卖、并解决小武器流通造成不稳定影响的强大工具。充分实施武器禁运包括严格控制国家边境，包括简易机场和海港，以及该国境内的检查。对武器禁运进行有效监测取决于不同行为体之间的积极信息交流，包括该国受禁运管制的国家机关，和其他国家的制裁监测机构、维和行动和国际及区域组织。

62. 缺乏足够的能力是许多国家在武器禁运的有效监测和执法方面的重大挑战。例如，关于索马里，我 2014 年 3 月的评估发现，该国政府能力有限，无法适当

响应涉及部分解除对该政府武器禁运方面的通知要求(见 S/2014/243)。联合国正努力帮助弥补这一通知方面的不足。在广义的法治和安全方案方面,开发署、联合国索马里援助团(联索援助团)和排雷行动处通过采用国际标准制订国家进口武器标记的标准、并通过提供有关武器和弹药的管理和培训方面的技术援助等方法,加强了当局的能力,使之得以管制在部分解除武器禁运规定下进口的武器并提出报告。

63. 还需要应对实施武器禁运的其他挑战。对于受到武器禁运的国家获得特许的情况,没有设立跟踪其采购活动的按部就班的程序。对于管理提交武器和相关物资方面的豁免程序,制裁委员会没有对政府为装备国家安全部队和推进安全部门改革目的所需的武器弹药量设定基准参考点。

64. 可以鼓励各国自愿向联合国常规武器登记册报告,以此清点武器储存,作为实现解除一项禁运的第一步。通过这一现有的透明工具,任何联合国会员国都可以提供有关武器的国家数据,包括国家所持武器总数。¹⁴ 如果安理会和有关制裁委员会按部分解除禁运和制裁制度(制定作出了豁免的设想)得到报告,则该国的购置需求及可以评估。

65. 武器禁运在范围和内容上各有很大差别。目前没有关于“武器和相关物资”的普遍适用的参考清单。一项武器禁运问题一般指导将能补充针对具体委员会的执行援助的通知,可以作为制裁委员会和处于供应和接收端的成员国有用的参考,改善其提高对武器禁运的技术层面的理解和执行。该指导还可以作为设定联合国各实体提供援助活动的参考。

建议 9

受武器禁运的国家应考虑向联合国常规武器登记册这一现有透明机制报告。确定国家武库数量的必要基准中的这一重要组成部分将能指导安理会审议解除武器禁运的可能性。联合国可以协助任何国家向登记册报告。

2. 联合国特派团在支持武器禁运监测方面的作用

66. 若干联合国外地特派团已获得监测制裁的授权,包括监测武器禁运方面的制裁。¹⁵ 至关重要的是,这些外地特派团部署在武器管理和武器跟踪方面训练有素的人员,包括警察。

¹⁴ 见 www.un-register.org/NationalHoldings/Index.aspx

¹⁵ 联合国利比亚特派团(联利特派团),联合国科特迪瓦行动(联科行动),非洲联盟/联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动),联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)以及联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。

67. 某些联合国特派团，如联合国科特迪瓦行动(联科行动)，已经建立专门的禁运监测单位。我还建议在联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)设立一个小武器禁运小组。¹⁶ 其他国家则作出了临时安排使外地特派团与专家小组合作，如通过特派团的特派团联合分析小组合作。

68. 我在前次报告中着重指出了联科行动综合禁运监察股(IEMU)的良好做法，该股是根据安理会第 2045(2012)号决议为监察禁运实施情况而设立的。它可以在科特迪瓦境内，在必要和适当的时候不作事先通知检查牵涉到所有与禁运的场址和设备。联科行动综合禁运监察股还协助科特迪瓦问题专家组(见 S/2014/266，第 28 段)。

69. 在一年的时间里，综合禁运监察股对科特迪瓦武装国家行为体的设施和场址进行了 600 多次检查。重要的是，监察股还拟定了武器和弹药的概况，这有助于查明可能违反禁运规定的行为。我高兴地看到中非共和国问题专家小组(见 S/2014/762)和刚果民主共和国专家小组(见 S/2015/19)正在使用编制弹药概况的类似做法。

70. 总体而言，有关制裁的内部审查得出的结论是，联科行动综合禁运监察股作为与东道国的专家技术对话者发挥了作用，审查并指出，该股与专家组保持了互惠的关系。对此，我请有关的外地特派团在经常的报告中酌情体现从他们的制裁监测工作中汲取的经验教训。

71. 使我高兴的是，联合国实体在报告期内进一步支持了对武器禁运义务的履行。2014 年，我的制裁问题评估团(其中一个是关于索马里部分解除武器禁运问题的评估团，另一个是关于终止对利比里亚制裁的评估团)协助确定了有关国家的需求，并帮助理解和实施各自的武器禁运规定，包括提高武器和弹药管理能力。特派团还加强了联合国系统内的协调，以支持这些国家的制裁实施工作。

72. 由于联合国内部专业知识和能力增加，就需要与利益相关者进行更多的协调。最近对联合国系统向安理会制裁所提供支持的内部审查还发现，联合国系统内在协助监测、培训和建设国家实施武器禁运能力的现有专业知识没有得到充分的利用。为此，我决定将 2014 年设立的联合国制裁问题机柜间工作组改为常设机构，协调支助。

73. 这对以上所述联合国审议是否部分解除禁运的情况特别重要，在得到解除禁运授权前有关国家必须根据安全理事会要求设置有关武器和弹药管理的初步措施。当多个国家显示在此阶段需要技术援助时，需要对所需要确切援助进行全面的评估。随后，需要编制相关的项目建议书，并且需要使用国际或区域协调机

¹⁶ 见 S/2014/142，第 78 段，我在该段中建议，“在拟设维持和平行动内设立一个小规模的禁运小组，由武器、自然资源和海关方面的专家组成，以支持专家组监测制裁制度，并向我的特别代表提供咨询意见”。

制将援助需求与可用资源进行匹配。我注意到，安理会第 2117(2013)号决议呼吁在国家、次区域、区域和国际层面加强协调，以解决武器贩运问题，但哪个利益攸方可以在该过程中的哪个阶段具有自主权往往不明确。

建议 10

在实施武器禁运地区促进维和特派团的部队组建中，部队和警察派遣国应考虑特别提供对武器和弹药识别、记录保存、跟踪和储存管理拥有专门知识的人员。

我还建议安全理事会授权有关的特派团组成部分与联合国国家工作队进行更密切的合作，以加强国家武器控制能力。

3. 对非法弹药动向的特别关注

74. 监测安全理事会武器禁运工作的专家小组表示，某些类型的武器在武装团体中的普及性是与弹药供应情况相呼应的(例如见 S/2010/91)。有趣的是，供应的模式可能影响冲突的发展，方式包括射击规定的变化和使现有武器不再有用。因此，把重点放在防止弹药的补给(尤其是在平民面临高风险的情况下)应该是受到高度重视。

75. 控制弹药供应对武装暴力的强度可能有直接影响。¹⁷ 在军需市场的弹药生产和供应链与民用的市场不同。与监测手枪弹药相比，对于通常用于武装冲突的军用弹药，更可能通过监测其流动情况查明其来源、贩运模式和外流环节。特别是，冲突背景中如果发现大量弹药，用排除程序就可能查出外流的源头。¹

76. 标有生产年份的弹药仍然是监测安全理事会武器禁运执行情况的一个关键要素。负责监测禁运的专家小组有赖于收缴的弹药，查明这些弹药是否在实施禁运之后被转往受禁运的行为体或目的地。

77. 如果会员国提供受其管辖的生产商对小武器和轻武器弹药所作的标记，并提供收缴的非法使用弹药的标记信息，那就有助于监测武器禁运的专家小组的工作。

78. 系统收集、充分记录和公布所收缴的非法小武器和轻武器弹药的标记信息将会极大提高武器和弹药贸易的透明度和问责制，并极大帮助限制非法贸易的范围。

79. 与武器相反，子弹盒含有易爆化学品。有效的弹药管理可包括确定弹药来源以及确保其安全的具体程序。苏丹问题专家小组对制造小武器弹药必须先质和组件作了初步分析。可以考虑采取这些以及类似的方法，更好确定弹药来源，以有效限制非法供应(见 S/2015/31)。

¹⁷ 小武器调查的弹药追查工具包：Protocols and Procedures for Recording Small-calibre Ammunition (日内瓦，2008年)。

建议 11

应针对最有可能接触到弹药的特派团工作人员，包括禁运监测小组成员、军事观察员、而最重要的是警务人员，开展有关正确记录所收缴弹药信息的短期培训。与武器标记的记录相同，所收集的信息可以随后提供给制裁专家小组。

建议 12

鉴于弹药的独特生产流程和贸易模式，会员国在联合国帮助下应进一步探索途径，杜绝非法弹药的流动，特别是在武器禁运的情况下的流动。

4. 加强有关武器贩运的业务信息交流

80. 安全理事会在有关小武器和轻武器的第一份决议中，呼吁各国加紧和加速交换武器贩运活动的信息，并加强国家、次区域、区域和国际一级的协调(见安理会第 2117(2013)号决议，第 9 段)。安理会关于恐怖主义行为对国际和平与安全所造成的威胁的决议中再次作出这一呼吁(见第 2170(2014)号决议，第 10 段)。

81. 这些呼吁与最近商定的有关小武器和轻武器的大会进程框架发展方向一致。在 2014 年 6 月举行的第五次各国审议《小武器和轻武器行动纲领》执行情况的双年度会议的商定成果文件和《国际追查文书》中，各国承诺“在国家、区域和国际各级加强信息交流，以及交流有关防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易并防止它们流向非法贸易、非法武装团体、恐怖主义分子和其他未经授权接受方的信息”(见 [A/CONF.192/BMS/2014/2](#)，附件第 27(a)段)。

82. 这些呼吁还与武器贸易条约相一致，后者鼓励缔约国相互分享有关解决常规武器被转用的有效措施的信息，包括从事武器外流的有组织团伙使用的国际贩卖路线、非法中介、非法供应源、藏匿方法、共同发送点或目的地等方面的资料(见第 11(5)条)。

83. 第七届联合国打击跨国有组织犯罪公约缔约方会议也作出了类似呼吁，该会议鼓励“缔约国在相关国家主管当局之间开展或加强协调，以期加强统计和数据收集、分析和分享与非法枪支贩运相关的信息的能力”。

84. 在国家和区域层面，已经与区域和警察组织一起开展了交换业务信息活动，包括通过开发署设立的东南欧武器专家网在东南欧进行信息交换。联合国实体和各国官员之间加强合作的其他例子包括利比亚移民和归化局[参看 [A/69/667](#)，第 33 段]的联合边境巡逻倡议，联合国警察部门参与了该倡议，在中非共和国和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)中设立的由联合国排雷行动

处共同主持的国家技术工作组。在所有关于小武器的业务信息交换方面，非法武器记录和追查管理系统(国际刑警组织)[参看 CTOC/COP/2014/5, 第 35 段]的武器数据库仍然是一个关键的工具。

建议 13

在分享业务信息以追查非法武器方面，会员国应继续加强相互之间的及与相关国际、区域和次区域组织的合作，并充分利用非法武器记录和追查管理系统的全球火器数据库(国际刑警组织)。

5. 解除武装、复员和重返社会(复员方案)、安全部门改革以及加强法治机构

85. 在冲突和冲突后环境里，非正规武装团体，包括民兵、犯罪网络、自卫团体、私人安保公司和其他非国家团体层出不穷。为应对这些可能的不安全来源，联合国维持和平和政治特派团的任务通常包括设置和实施复员方案和东道国安全部门改革方案。此项工作由于这些特派团中复员方案和安全部门改革能力日益增强、解除武装、复员和重返社会方案机构间工作组和机构间安全部门改革特别工作队开展的全系统努力而得到支持[参看 A/69/181, 第 74 段]。

86. 此外，联合国提供支持，加强各机构在这些领域的有效性和问责制，以维护法治，这项工作也常常得到警察、司法、惩教工作全球联合协调人的支持。

87. 但是，如果在努力解除武装团体和运动的同时，处于冲突后局势中的武装团体和平民仍然很容易接触到非法武器，那么重新陷入冲突的风险仍很高，并且建设持久和平的前景会变得暗淡。因此，重要的是传统武器控制措施与解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革工作相联系和结合起来，并以国家战略为指导。同样重要的是，通过加强安全机构并解决冲突的根本因由，提出改善社区一级安全的长远愿景，来补充阻断武器流通的短期措施。

88. 在这些进程中，儿童的权利必须得到保护，并且应考虑他们的特定要求。尤其要考虑那些被武装部队和团体招募的儿童。关于儿童与武装冲突问题的安全理事会决议往往随之提供足够资金，用于监测和执行结束和防止严重侵犯行为的授权行动计划。

89. 我欢迎最近联合国警察部分在打击非法武器和弹药方面发挥的作用得到认可。在 2014 年 11 月 20 日通过的第 2185(2014)号决议中，安理会重申，联合国维和行动和政治特派团，包括警察部门，在得到安理会授权的情况下可协助东道国政府进行能力建设，以解决小武器和轻武器的非法贩运问题。该种警察援助可针对收缴武器、解除武装、复员和重返社会方案等领域；实体安保和储存管理做法；记录保存和跟踪；国家出口和进口控制系统的发展；以及加强司法机构、治

安和其他执法能力(见安理会第 2185(2014)号决议)。可以进一步加强联合国警察部门，以承担这些任务。

90. 在社区一级提供安保服务是缓解武装暴力和犯罪方面的一个关键部分。应与其他特派团和警察、司法、惩戒、安全部门改革、性别平等和人权等联合国国家工作队组成部分统一规划这些工作。只有采用完整的方式，才能持续改善在社区一级提供安保服务的情况，从而改善社区安全状况。

建议 14

应根据对短期、中期和长期安全需求的综合分析设置特派团任务，特别是有关解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革的特派团任务。需要采取更为统一的方式，包括联合国有关机构在规划、任务和过渡阶段参与对这些领域的支助。在一切情况下，对授权活动均应提供经费。