

## 内容提要

执行联合国小武器和轻武器行动纲领：  
对 2003 年各国所提交报告的分析

Elli Kytömäki 和 Valerie Yankey-Wayne

联合国裁军研究所

瑞士日内瓦



## 鸣 谢

本报告是联合国开发计划署(开发署)、联合国裁军事务部(裁军事务部)和联合国裁军研究所(裁军研究所)与“小武器调查”项目合作开展的一项联合行动的成果,该行动是“提高就《联合国小武器行动纲领》提交报告的能力”项目的一部分。许多政府、组织和个人对这一努力作出了贡献,提供了资助、咨询和鼓励。

首先,我们要感谢挪威、瑞士和联合王国政府,它们提供的财政支助使这一项目得以开展。此外,我们还感谢为本研究报告的完成提供了道义上的支持和奉献了心血的所有人。

裁军研究所主任 Patricia Lewis 和副主任 Christophe Carle 的鼓励和指导对整个工作起了极为宝贵的作用。我们还要感谢裁军研究所的 Nicolas Gérard 和 Steve Tulliu 对这一工作的贡献,并感谢 Anita Blétry 对报告编制的贡献。Antonino Adamo 和 Anne Marrillet 为收集资料和核对事实提供了宝贵的协助, Kerry Maze 熟练地通读并编辑了草稿,对草稿作了很大改进。

我们极为感谢开发署的 Mikiko Sawanishi 和 Martin Nordsveen 在整个工作过程中提供的协助和有益评论。

我们还特别感谢“小武器调查”项目在分析国别报告和审查报告草案若干章节方面提供的技术援助。为此,我们尤其要感谢 Christina Wille、Peter Batchelor、Glenn McDonald、Aaron Karp 和 Anna Khakee。

我们十分感谢参加这项工作的每一个人。若有任何解释和事实方面的错误,责任完全在于我们。



## 内容提要

我强烈希望各国对这一分析的结果善加利用，更好地履行其在报告《行动纲领》执行情况方面所作的承诺，并采取具体步骤，加强国家、区域和全球努力，从各个方面控制小武器和轻武器的非法贸易。

2003年7月各国审议《行动纲领》  
执行情况的第一次两年期会议主席

日本常驻裁军谈判会议代表(2002-  
2004年)，大使

猪口邦子 博士

## 导 言

《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》(《行动纲领》)标志着打击小武器和轻武器非法贸易工作的一个分水岭。各国商定了一套范围广泛的共同承诺，启动了一个后续进程，鼓励所有国家交换有关进展的信息。

2003年，在联合国191个会员国中，有103个会员国通过裁军事务部向联合国秘书长提交了《行动纲领》执行情况的国别报告，并向第一次两年期会议作了介绍。报告在长度、详细程度和所涉专题方面差别很大。有少数国家仅提交了短信，其中重申它们支持《行动纲领》，而其他国家则谋求涉及《行动纲领》的几乎所有方面问题。从一些报告的格式来看，很显然，联合国开发计划署(开发署)、联合国裁军事务部(裁军事务部)和联合国裁军研究所(裁军研究所)与“小武器调查”项目合

作编制的旨在帮助提交报告的工具包以及美国的蓝图模型在指导各国编制国别报告方面十分有益。

本报告旨在补充开发署、裁军事务部和裁军研究所的一个更大的项目，其名称是“提高就《联合国小武器行动纲领》提交报告的能力”，该项目为报告《行动纲领》执行措施提供了指南和一个建议的样板。

本报告的目的是确定目前各国履行其对《行动纲领》所作承诺的水平，方法是审评正在开展的各项国家主动行动，并着重指出报告进程的长处和差距。国别报告所提供的信息有很大的差别，使人难以明确评估旨在执行《行动纲领》的各项国家政策。尽管如此，研究报告应当有助于查明需要加以改进的领域，也可以帮助认清各国开展能力建设和培训工作的方向，以消除小武器和轻武器的威胁。而且，本报告可以为各国和各国国际组织提供所需的必要信息，据以提供相应的援助。

## 国别报告所提供信息的概要

2003年提交国别报告的国家共有103个，其中大约有：

- 79%在一定程度上提到国家协调机构或国家联络点；
- 90%提到国家一级有关小武器控制的国家立法；
- 87%在一定程度上讨论了进口、出口和转让控制；
- 50%谈到现行经纪法或叙述了对非法经纪活动的处罚；
- 78%提到标记和追踪的某些方面问题；
- 75%谈到武器收缴和销毁问题；
- 71%提到储存管理和安全问题；
- 41%提到多余的武器问题，作为储存管理和安全之外的一个单独专题；

- 57%提到提高公众意识的努力;
- 35%直接或间接讨论了解除武装、复员和重新融入社会方案(复员方案),叙述了与此种方案相关的项目活动;
- 9%提到受武装冲突影响的儿童的特殊需求。

从上述情况看,很显然,出口、进口和转让控制及国家立法是最常提到的《行动纲领》专题。最少提到的是:解决受武装冲突影响的儿童的需求;解除武装、复员和重新融入社会努力;政府的多余储存;和经纪问题。应当指出,有些问题,如复原方案和解决受武装冲突影响的儿童的需求等,在制定国家执行方案方面对许多国家并不适用。

此外,仅仅提到一些专题并不一定意味着有效执行。但是,从报告中提到的问题大可以看出,哪些问题被认为最为相关,哪些问题最受重视,哪些问题被视为最成问题。一般而言,介绍国家实际取得的成绩远远多于论述所遇到的问题。

## 国家一级的执行情况

关于国家联络点和国家协调机构,有些国家,特别是撒哈拉以南的非洲国家,在很大程度上将各种职能归入一个机构。这样做,可以在打击小武器和轻武器的非法贸易和扩散方面更好地确保国家间和国家内的协调努力。提到最多的担负国家联络点和/或国家协调机构职能的政府部门是国家警察、外交部、国防部、内政部和公共安全部。

《行动纲领》中未载有任何具体承诺要实行或加强关于民间拥有小武器和轻武器问题的国家法规。然而,约有70个国家提供了有关小武器和轻武器的民间使用和贸易的信息。

尽管许多报告具体谈到有关小武器和轻武器出口/进口的国家立法和相关发照当局,但缺少有关出口和进口许可证以及最终用户和运输证明的详情。关于小武器和轻武器过境、转让和

再转让的国家措施几乎没有引起各国的注意。尽管许多国家提到标记、记录保存和追踪问题，但报告中提供的信息表明，在这方面缺乏有效的执行。一些国家尤其是发展中国家指出的共同问题是，存在地下工匠式的生产者，他们自行制造没有标记的武器。

自 2001 年以来，若干国家开展了武器收缴、销毁和复原方案，特别是在东欧和东南欧、太平洋、南美和撒哈拉以南非洲。另一方面，在国别报告中，各国极少具体提到解决受武装冲突影响的儿童的需求问题。仅有 5 个国家说明了由其供资的有关这一问题的项目，仅有另外 4 个国家认为它们受到这一问题的影响。

有些发达国家详细谈到有效和可靠的储存管理的条件，但其他各国尤其是受影响最严重的国家对这一问题谈得很模糊。一般而言，各国模棱两可地提到对政府多余储存加以管制的国家措施。

在 2003 年的国别报告中，许多国家指明需要财政和技术援助，特别是在制止非法军火生产、提高公众意识方案、执法机构能力建设及安全储存和销毁武器方面。

## 区域一级和全球一级的执行情况

人们日益认识到需要从区域和全球角度来打击小武器的非法贸易；此机制正在缓慢地出现。在所有各级，各国正在建立和加强与区域组织和国际组织以及民间社会的合作和伙伴关系。

尽管许多关于小武器和轻武器的区域协定或文书仅仅止于作出宣布而已，但大多数国家均表示它们愿意遵守此种文书的规定。在区域框架或双边协定的范围内，开展了所报告的有关跨界海关合作及执法、边境和海关控制机构信息分享网络方面的活动。



根据 2003 年国别报告中提供的信息，看来许多受到有关小武器和轻武器问题影响最严重的国家得到了国际非政府组织、联合国、金融机构和捐助国的财政支助和技术支持。关注和援助的特别重点是与下列四大问题相关的政策：(1) 武器收缴和复员方案，(2) 储存管理和安全，(3) 跨界海关合作及执法、边境和海关控制机构信息共享网络，和(4) 能力建设和研究。吸引援助额最少的领域为：立法、国家协调机构和透明度。

## 结 论

尽管有各种缺陷，但许多国家在《行动纲领》的执行上正在取得明显进展。特别是在下述方面出现了积极的事态发展：审查关于小武器和轻武器的法律和行政程序；武器收缴和销毁；及提高公众意识方案。在仅仅两年的时间里，在执行《行动纲领》上取得了相当的进展，这一事实可以激励其他各国加强其在这方面的努力并报告其有关活动。

因此，国别报告是促进有效执行《行动纲领》的一个关键手段。国别报告不仅可促进各国交流信息，公布其遵守义务的情况，而且还鼓励各国采取进一步的行动来消除小武器和相关问题带来的威胁。

## 建 议

### 关于一般报告程序的建议

- 鼓励所有各国提交年度国别报告并确保报告程序的一致性。

- 鼓励所有各国提高报告质量—例如通过详细叙述各国的具体问题、援助需求或具体能力以及关于在具体领域提供帮助的意愿。
- 鼓励所有各国在 2006 年审议大会之前在其国别报告中列入一个有关“如何开展下一步工作”的章节—有关各国对《行动纲领》有哪些期待和各国将来希望集中考虑什么等等。
- 各国应当考虑《行动纲领》报告与其他适当的区域报告机制(如《内罗毕宣言》)的统一问题。
- 如果上述报告的统一不可行,各国应当考虑附上在当年提交其他机构的报告中所报告的关于小武器主动行动和专题的其他信息。例如,欧洲安全与合作组织(欧安组织)一些成员国在其关于《行动纲领》的国别报告中附上了有关欧安组织框架内报告的关于储存管理和安全问题的信息。

## 关于各个专题的具体建议

### 关于国家联络点和国家协调机构的建议

- 尚未这样做的各国应当考虑向裁军事务部登记册提供其国家联络点的详情,而登记册可作为各国的一个参照点。
- 各国特别是发展中国家和受影响国家可以考虑在其国家预算中为国家协调机构的工作列出一个预算项目,因为这样做意味着政府决心实现其承诺,并体现出一种自主意识。

### 关于小武器和轻武器立法/行政程序的建议

- 尚未这样做的各国应当考虑向裁军事务部提交有关小武器和轻武器的所有国家立法的副本，以便在裁军事务部的网站上公布。
- 各国不妨考虑报告通常作为其国家小武器和轻武器控制方案固有部分的关于弹药和爆炸物的国家立法，这样做会十分有用。
- 各国还可以考虑提供关于其如何管制小武器和轻武器的过境、转让和再转让的明确信息，以避免有关武器被转到禁运地区及侵犯人权者和犯罪团伙手中。
- 鼓励各国报告在执行机构内部机构能力建设方面取得的进展。例如，各国可以报告其主管执法人员培训战略，使他们能够处理有关小武器和轻武器的非法使用和贸易的重大法律问题。此种战略可作为最佳做法的参考和/或供别的国家借鉴其经验教训。

### 关于出口、进口和转让的建议

- 鼓励所有各国报告实质性信息，其中可包括：
  - 军火出口所需的最终用户证明的类别；
  - 据以发放出口许可证的标准；
  - 有关国家是否正在生产和/或出口小武器的迹象；
  - 关于小武器和轻武器的一般出口-进口统计。
- 此种信息可作为最佳做法的参考和/或供别的国家借鉴其经验教训。
- 在各国已经在向另一论坛(如联合国商品贸易统计数据库)提供小武器和轻武器进口/出口信息的情况下，鼓励各国考虑使有关信息的若干方面与《行动纲领》执行情况国别报告统一起来。

### 关于标记、记录保存和追踪的建议

- 能够这样做的各国和国际组织应当考虑为数据收集和武器登记提供援助，因为许多国家认为这些领域是最需要能力建设的领域。

### 关于军火经纪活动的建议

- 在筹备 2006 年审议大会期间，为有关经纪规则制定共同标准十分有用，共同标准的制定可以通过分享从尽可能多的国家和地区收集的有关经纪规则的信息和经验来实现。
- 各国应当考虑报告通过修订其现行国家立法或行政措施而在规范经纪人方面取得的进展。例如，各国应当报告在界定合法和非法经纪活动、领事裁判权问题、相应处罚方面取得的进展以及在开展国际合作防止、打击和消除非法经纪小武器和轻武器方面取得的进展。

### 关于武器收缴问题的建议

- 不妨在关于武器收缴问题的报告中评估一下这些方案是否能充分照顾到社会、政治、经济和环境方面的考虑，因为这些考虑会促使人们希望获取或保留武器，甚至在冲突结束之后也这样做。

### 关于复原方案的建议

- 冲突结束之后，各国应当考虑更加清楚地说明所需的复原方案援助并尽可能确切地说明需求，以便使可能

的捐助者确切了解需要什么援助以及这些需求是否与其援助能力相符。

#### 关于解决受武装冲突影响的儿童的具体需求的建议

- 鼓励各国具体报告其如何解决受武装冲突影响的儿童的具体需求，特别是有关家庭团聚、儿童兵重新融入社会和适当康复的问题。

#### 关于储存管理和安全问题的建议

- 鼓励各国明确表示其在安全储存和销毁政府储存的和多余的武器方面需要何种(任何)支助。这样做将有助于捐助国和国际组织提供适当的援助。

#### 关于提高公众意识方案的建议

- 鼓励各国提供其开展向公众宣传枪支文化和滥用枪支的不利影响的有关教育、民事培训或提高公众意识方案的案例。各国还可以报告其如何处理各种影响到非法小武器和轻武器需求的社会-经济因素问题。此种信息可作为最佳做法的参考和/或供别的国家借鉴其经验教训。

#### 关于区域和全球主动行动的建议

- 各国应当考虑更多地提供其就小武器和相关问题(例如跨国有组织犯罪或恐怖主义)开展区域间和区域内合作的详情。它们应当列入任何有关具体好处，如：
  - 获得其他地区有关小武器和轻武器的专门知识；
  - 通过跨界合作更好地结成网络和交流信息；

- 动员资源;
- 更好地统一政策和方案。
- 各国应当考虑到在区域和次区域一级统一有关小武器和轻武器立法和政策方面的进展情况，以便减少在合法的小武器和轻武器跨界转让期间武器被转走的风险，并帮助防止、打击和消除非法贩运小武器和轻武器，从而使能够这样做的相关国际组织、专家、有关金融机构、捐助者、国际和区域组织能够促进和支持此种主动行动。
- 鼓励各国报告其在使小武器方案在诸如减贫、减少武装暴力、恐怖主义和跨国有组织犯罪等区域优先事项中成为主流方面取得的进展。此种信息可作为最佳做法的参考和/或供别的国家借鉴其经验教训。
- 各国可以考虑通过区域组织增加为议员、小武器问题国家联络点、执法者和公民社会提供能力建设和培训。
- 鼓励各国特别是受影响地区的各国考虑通过有关区域组织设立“小武器基金”，专门针对小武器方案，因为小武器方案获得资金的渠道有限。另一方面，能够这样做的相关金融机构、捐助者、国际组织和区域组织应当认真考虑促进和支持此种小武器基金，以帮助受影响社区和受影响地区。

-- -- -- -- --