



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
24 February 2023
Chinese
Original: English

枪支问题工作组

2023年5月3日和4日，维也纳

临时议程*项目3

《枪支议定书》第3条（术语的使用）和
第4条（适用范围）的实施情况

《枪支议定书》第3条（术语的使用）和第4条（适用范围）的实施情况

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 本背景文件由秘书处编写，以方便枪支问题工作组在其第十次会议上根据工作组第九次会议通过的多年期工作计划（CTOC/COP/WG.6/2022/4）进行讨论。本文件利用各种国家实例，讨论了《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》中关于术语的使用的第3条和关于适用范围的第4条的实施情况。本文还研究了这些条款的相关方面和关键概念。虽然本文件概述了这些条款背后的理由和国家实施工作的实例，但并没有规定新的规范和标准，也没有重新解释既定的定义。

2. 多年期工作计划考虑到在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书实施情况审议机制范围内的条款分类和相应的审议时限。审议进程的结论有望进一步为工作组会议的讨论提供信息。反过来，关于《枪支议定书》条款的范围和实施情况的讨论将支持和加深对所审议条款的共同理解。

二. 供讨论的问题

3. 各代表团在为工作组的审议做准备时，不妨考虑其国家对以下问题的答复：

* CTOC/COP/WG.6/2023/1。



术语的使用（《枪支议定书》第3条）

(a) 鉴于存在各种关于枪支的区域文书和国际文书，各国如何在执行这些文书，特别是在使用统一的术语和定义以及与受管制物品有关的管制清单方面创造更大的协同效应？

(b) 为防止将武器非法改装为枪支，缔约国如何针对可改装武器实施《议定书》中枪支的定义？《枪支议定书》中所载的枪支定义在多大程度上有助于打击这种犯罪？

(c) 各国采取了哪些监管办法，以防止使用诸如自动阻铁等配件将半自动枪支改装为自动枪支？《枪支议定书》所载非法制造的定义是否有助于解决这一问题？

(d) 缔约国如何加强了其对枪支及其零部件的定义，以防止和打击利用“购买、制造、射击”成套工具和半成品枪支零部件非法制造枪支？

(e) 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）制定自愿技术准则以及对术语和定义的标准化命名是否有助于各国有效实施《枪支议定书》并更好地遏制将武器改装为枪支以及利用半成品零部件非法制造枪支的问题？

适用范围（《枪支议定书》第4条）

(f) 缔约国是否适用《枪支议定书》规定的预防措施，特别是其关于标识和保存记录以及进口、出口和过境的规定，包括与国家间转让有关的规定？

三. 议题概述和相关专题

4. 《枪支议定书》关于术语的使用（第3条）和适用范围（第4条）的规定为缔约国实施《议定书》的努力奠定了基础。

5. 缔约国在将《枪支议定书》转化为国家法律时，在多大程度上采用了《枪支议定书》中确定的定义，这决定了预防和执法措施在多大程度上适用于用以制造和贩运非法枪支及其零部件和弹药的不同犯罪模式和技术。狭义的定义有可能造成立法空白和漏洞，而广义的定义则可能导致巨大的行政负担。在适用《议定书》的定义时，还必须考虑到技术的发展，这些发展可能需要有针对性的监管对策。

6. 同样，在确定与枪支有关的国家法律框架的适用范围时，《枪支议定书》缔约国可以决定在国家间转让方面它们希望在多大程度上适用《议定书》的执法和预防措施。

7. 本节概述了这些条款背后的理由以及各国如何实施这些条款的一些实例。尽管秘书处力求提供不同区域的例子，但这项工作受限于可供秘书处查阅的立法的范围。

A. 术语的使用（《枪支议定书》第 3 条）

8. 《枪支议定书》第 3 条界定了整个议定书所使用的关键概念，特别是属于其适用范围的条目，即枪支及其零部件和弹药。此外，该条还规定了非法制造和贩运的刑事犯罪定义以及追查的概念。

1. 对第 3 条所涵盖条目的定义采取的规管方法

9. 就国内法中是否应对《议定书》中使用的术语进行定义，没有强制性要求。但是，国家枪支立法中包含的关键概念的定义可以确保立法要求适用于《议定书》所涵盖的全部问题。¹事实上，绝大多数国家关于枪支的法律框架确实包括相关条目和行为的定义，尽管所定义术语的数量和详细程度有很大差异。一些法域倾向于在原本的法律中列入关于定义的一章，要么在文本的开头要么在结尾，还有些法域则利用附表或附件来提供定义。

2. 枪支：基于法证特征的技术定义

10. 根据《议定书》第 3 条(a)款，枪支被定义为“利用爆炸作用的任何发射、设计成可以发射或者稍经改装即可发射弹丸、弹头或抛射物的便携管状武器，但不包括古董枪支或其复制品”。本节探讨了与这一定义有关的一些关键要素和概念。

基于法证特征而非预期用途或法律制度的规管方法

11. 《议定书》中对枪支的定义是基于物理特征或法证特征，而不是基于特定枪支设计的预期用途。

12. 然而，不同国家使用与武器的预期用途有关的限定词，如“军事”或“体育或娱乐”，以便为不同类型的枪支或与其预期用途有关的法律制度（禁止、监管或允许）制定分等级的监管标准和门槛。例如，澳大利亚《国家枪支协议》，列出了希望获得、拥有或使用枪支的个人必须证明的 11 个真实理由和需求。这些人包括运动射击员、休闲射击者、主要生产者、安保雇员或收藏者。大韩民国也采用了类似的分类方法，个人需要证明他们拥有枪支的具体目的，不同的枪支属于不同的许可类别。²相比之下，欧洲联盟在欧洲议会和理事会关于控制获取和拥有武器的第 2021/555 号指令中，不要求证明拥有枪支的具体目的，但将枪支分为以下几类：A 类——违禁枪支；B 类——需要授权的枪支；以及 C 类——需要申报的枪支和武器。每一类都适用于不同的监管措施。欧盟成员国可以超出该指令的要求，对 B 类枪支适用额外的许可标准。

13. 如果各国对不同类别的枪支实行不同程度的管制，为了遵守《枪支议定书》，最低程度的管制必须符合《议定书》规定的关于国际转让、标识、保存记录和刑事犯罪等的最低标准。只要是这种情况，且这些类别仅为基本法证要

¹ 《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药示范法》（联合国出版物，2011 年），第 4 页。

² 大韩民国，《枪支、刀剑、爆炸物等安全管理法》。可查阅 https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=21783&type=part&key=9。

素的补充，它们则符合《议定书》中的枪支定义。相反，纯粹基于这些类别的国家定义一般不符合《议定书》的规定。³

14. 在《议定书》的谈判过程中，一些代表团提议将军用枪支排除在《议定书》的枪支定义之外。⁴这一提议最终未被采纳，因此，《议定书》的所有条款不加区别地适用于军用和民用枪支。

监管方式：违禁枪支和枪支监管

15. 《枪支议定书》没有对不同枪支确立不同的法律制度，也没有禁止或限制拥有某些类型的枪支。这种限制完全由缔约国自行酌定。在《议定书》的谈判过程中，大多数代表团表示，对枪支拥有的管制是国内法的问题，并反对列入非法拥有枪支这一罪行。⁵

16. 根据 GunPolicy.org 网站上公布和定期更新的信息，对各国枪支法律框架进行了比较，概述了在监管和禁止以下类别和类型枪支方面采取的不同监管方法：⁶

(a) **长枪**：12 个法域禁止平民拥有长枪，⁷194 个法域允许持枪者拥有长枪，42 个法域允许达到最低年龄的非禁忌者拥有长枪；⁸

(b) **手枪**：56 个法域禁止平民拥有手枪，114 个法域允许在有许可证或授权的情况下拥有手枪，41 个法域允许在无许可证的情况下拥有手枪；⁹

(c) **半自动步枪**：58 个法域禁止平民拥有半自动步枪，116 个法域允许在有许可证或授权的情况下拥有半自动步枪，9 个法域允许在无许可证的情况下拥有半自动步枪；¹⁰

(d) **全自动枪支**：145 个法域禁止平民拥有全自动枪支，43 个法域允许在有许可证或授权的情况下拥有全自动枪支，4 个法域允许在无许可证的情况下拥有全自动枪支。¹¹

“发射[……]弹丸、弹头或抛射物的便携管状武器”

17. 《议定书》中关于枪支的定义仅限于任何可发射弹丸、弹头或抛射物的便携式武器。因此，对枪支和比枪支大的武器系统进行了区分，后者被列入《使

³ 毒品和犯罪问题办公室，《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实施立法指南》（2005 年），第 36 段。

⁴ 《关于拟订联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的谈判——准备工作文件》，第四部分（联合国出版物，出售品编号：C.06.V.5），第 610 页。

⁵ 同上，第 635 页。

⁶ 对武器类别的分类根据 Jonathan Ferguson、Tony Salvo 和 Anthony G. Williams 著，《ARES 武器和弹药分类系统》，第 1.3 版，N.R. Jenzen-Jones 编辑（澳大利亚珀斯，军备研究服务，2022 年）。

⁷ 在本概述中，鉴于美利坚合众国各州的法律差异很大，且独立于美国现有的联邦枪支法律，因此“法域”一词也包括美国各州。

⁸ 可查阅 www.gunpolicy.org/firearms/compare/121/gun_owner_licensing/。

⁹ 可查阅 www.gunpolicy.org/firearms/compare/17/regulation_of_handguns/。

¹⁰ 可查阅 www.gunpolicy.org/firearms/compare/292/regulation_of_semiautomatic_assault_weapons/。

¹¹ 可查阅 www.gunpolicy.org/firearms/compare/204/regulation_of_automatic_assault_weapons/。

各国能够及时可靠地识别和追查非法小武器和轻武器的国际文书》第4段的“小武器和轻武器”定义中。

18. 虽然枪支的定义与小武器和轻武器的定义基本一致，但后者扩展到任何“发出或射出”弹丸、弹头或抛射物的武器。正如《国际追查文书》中对轻武器的定义所明确澄清的那样，该术语还包括榴弹发射器、轻型防空炮、轻型反坦克炮、无后坐力炮、轻型反坦克导弹和火箭系统发射器、轻型防空导弹系统发射器，以及口径在100毫米以下的迫击炮，这些都不属于枪支的定义范围。事实上，在《枪支议定书》的谈判过程中，一些代表团曾提议将此类武器纳入其中；但最终未将其纳入最后案文。¹²同样，《国际追查文书》中的“便携式”一词也与轻武器的定义相一致：“设计供二人或三人枪组使用的武器，但其中也有可以由一人携带和使用的”。相比之下，《枪支议定书》的解释性说明表明，“便携式”一词的用意是“将‘枪支’的定义限制在仅可由一人在无须机械或其他协助情况下搬动或携带的枪支”。¹³

19. 除《国际追查文书》外，其他区域文书和国际文书也使用“小武器和轻武器”一词。这些文书包括《武器贸易条约》、《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》、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》以及《关于大湖地区和非洲之角防止、管制和减少小武器和轻型武器的内罗毕议定书》。其他提及枪支的文书包括《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》和《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药和其他有关物资的议定书》。

20. 因此，术语的使用在国家一级是不一致的，并且取决于各国在实施适用的区域文书和国际文书时是否遵循枪支的定义及小武器和轻武器的定义。此外，一些国家将其关于枪支的国家法律框架扩展到其他类型的武器，如刀具¹⁴或胡椒喷雾剂。¹⁵

21. 小武器和轻武器的定义一般涵盖枪支；相反，轻武器不一定被视为枪支。如果各国希望开展国际合作，这一点就很重要，例如，如果一个国家正在调查一起跨境贩运轻武器的案件，但另一法域的贩运罪行仅限于贩运枪支。此外，《枪支议定书》第10条中与国际转让有关的要求以及标识和保存记录措施的适用性，取决于枪支定义及小武器和轻武器定义的确切措辞。在这种情况下，为了确保政策的一致性，各国不妨考虑扩大其实施立法的范围，以包括更大类型的军事武器或不属于枪支的武器，至少在刑事犯罪方面是如此，这在《枪支议定书》的谈判中得到了广泛的讨论。¹⁶

¹² 准备工作文件，第606页及其后各页。

¹³ [A/55/383/Add.3](#)，第3段。

¹⁴ 例如，见德国《武器法》（WaffG）。

¹⁵ 特立尼达和多巴哥，《枪支（修正）法》（2021年），《特立尼达和多巴哥公报》的法律补编A部分，第60卷，第109号（2021年7月）。

¹⁶ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》第417页和准备工作文件第606页及其后各页。

“利用爆炸作用”

22. 在《枪支议定书》的枪支定义中纳入“利用爆炸作用”这一短语，排除了使用另一种推进形式（如压缩气体）来推进抛射物的武器，特别是警报器、气手枪和声学膨胀手枪（关于此类武器的潜在可改装性，见下文）。该限定还将气枪排除在《枪支议定书》的适用范围之外。¹⁷

23. 气枪或软气枪是仿制的枪支，在许多国家被列为玩具或体育用品。它们使用压缩空气或气体或弹簧驱动作为推进剂发射小塑料弹丸，通常由脆弱的塑料材料制成，因此不适合改装成实弹射击枪支。虽然它们很少造成致命的伤害，但美利坚合众国疾病控制和预防中心的分析表明，从2001年到2014年，美国大约有25万起因气枪造成的非致命伤害。¹⁸在这种背景下，许多国家都有关于气枪的法律，根据气枪的速度、¹⁹枪口能量²⁰和内膛、²¹弹药的材料²²或所有或部分这些标准的组合，确立不同类别的气枪。²³如果超过了规定的阈值，气枪的获取就会受到限制，或者被视为枪支，从而导致各自法律框架中关于枪支的全部规定都适用于它们。相比之下，一些法域认为所有气枪都是枪支，²⁴而另一些国家根本不对气枪进行监管。²⁵

“设计成可以发射[……]的武器”

24. 在《枪支议定书》的谈判过程中，没有详细讨论“设计成可以发射”这一表述的使用问题。然而，其含义可以从整个枪支的定义中推导出来，该定义是基于对其运作机制的描述。虽然该定义的第一部分（“发射[……]弹丸、弹头或抛射物”）可以理解为指功能齐全的枪支，但纳入“设计成可以发射”这一表述后，该定义就扩展到了可能因技术缺陷或部件缺失等原因而暂时失灵的枪支。

25. 该表述的解释和实施在没有明确规定停用枪支的法域具有特别重要的意义。虽然停用的枪支不能再发射弹丸，但其最初的设计是能够发射。因此，当《议

¹⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第414页。

¹⁸ Timothy Guenther 等著，“气枪造成的致命心脏损伤：病例报告与文献回顾”，《国际外科病例报告杂志》，第70卷（2020年），第135页。

¹⁹ 基于速度立法的国家包括加拿大（加拿大《枪支法》（1995年））。可查阅 <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.6.pdf>。

²⁰ 基于枪口能量的立法包括以下实例：1999年5月21日的波兰《武器和弹药法》，及巴西，《压力武器立法》。可查阅 <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias/2-uncategorised/325-armas-de-pressao>。

²¹ 基于不同内膛的立法包括以下实例：南非警察署，“执行《火器管制法》，2000年（2000年第60号法）：了解气枪何时被视为枪支”。可查阅 www.airrifle.co.za/library/FCA_60_of_2000_Circular_regarding_the_understanding_when_an_airgun_is_considered_to_be_a_firearm.pdf；及捷克，关于枪支和弹药的第119号法案（2002年3月8日）。可查阅 www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-119。

²² 基于材料或弹药立法的国家包括大不列颠及北爱尔兰联合王国（内政部，“气枪所有者：新立法”，2004年1月31日。可查阅 www.gov.uk/government/publications/air-gun-owners-new-legislation）。

²³ 印度，《印度公报：特别篇》，第494号，第二部分，第3(i)节（2016年7月15日）。可查阅 [https://dpiit.gov.in/sites/default/files/Notification_ArmsRule_26May2017%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://dpiit.gov.in/sites/default/files/Notification_ArmsRule_26May2017%20(2)%20(1).pdf)。

²⁴ 澳大利亚澳大利亚政府理事会，“国家枪支协议”（2017年2月）。

²⁵ 智利农业部农牧局，可再生自然资源保护处，《野生动物立法》（2015年8月）。

定书》对枪支的定义被移植到国家法律中时，只要停用的性质不是永久性的和不可逆转的，并且只要停用的枪支没有被明确排除在国家枪支管制制度之外，就可以解释为包括停用的枪支。

26. 此外，该表述在生产未完全完成但制造时力图成为一种功能性枪支的物品的情况下也相关。这也适用于“80%完整的机匣”和“购买、制造、射击”套件，这些套件包含快速组装枪支所需的全部或几乎全部部件（见第三节(A)(3)“零部件”）。在这两种情况下，这些物品都被设计成在经过一些微小和简单的操作后就能发射弹丸。

“[……]稍经改装即可发射[……]的武器”

27. 毒品和犯罪问题办公室《2020 年全球枪支贩运研究》显示，平均而言，会员国在 2016 年和 2017 年报告缴获的枪支中，有 15%是在非出厂状态下缴获的，其中包括经过改装、改造、组装和重新启用的枪支，以及手工枪支。²⁶

28. 特别值得关注的是警报武器，其定义为“任何非设计用于发射固体抛射物的便携式装置”²⁷，且包括气动、声学膨胀和空射的武器。传统上，警报武器不被视为枪支，因为它们不用于发射实弹。在许多国家，它们可以在合法的市场上获得，而且管制机制很少或没有。然而，通过修改或改变此类武器的个别部件，最常见的是其枪管，它们可以变成能够发射实弹的枪支。这类改造往往可由粗通武器技术的人用基本工具完成。

29. 《枪支议定书》的规定不仅适用于完全可用的枪支，而且根据第 3(a)条，还适用于“利用爆炸作用的任何[……]稍经改装即可发射弹丸、弹头或抛射物的便携管状武器”。因此，缔约国必须将警报武器和气手枪等可随时改装的武器视为枪支，从而使它们与任何其他枪支一样，归属同一法律制度管辖。²⁸

30. 目前没有任何国际技术准则来确定一件武器何时可被视为“稍经改装即可”，或为实施《议定书》中技术性较强的条款提供其他指导。然而，一些法域已开始在其监管框架中引入技术规范，明确规定必须满足哪些标准才能将警报武器排除在国家枪支管制制度之外。

31. 2022 年，为了加强监管私人制造的枪支问题，美国烟酒枪炮及爆炸物管理局确立了“稍经……即可”一词的定义，其中包括八个标准，以确定武器是否“稍经改装即可”。这些标准是：(a)完成工艺所需的时间；(b)完成工艺的难度；(c)需要哪些知识和技能；(d)需要哪些工具；(e)是否需要额外的部件，以及获得这些部件的难易程度；(f)成本多少；(g)必须改变工艺主体才能完成的程度；以及(h)该工艺是否会损害或破坏工艺主体，或导致其发生故障。

32. 欧洲联盟是一个法域实例，该法域正在进行的重大立法努力已成功地减少了一些改装枪支的来源。²⁹2008 年，欧洲联盟将其对枪支的定义与《枪支议定书》

²⁶ 联合国出版物，2020 年。

²⁷ Nicolas Florquin 和 Benjamin King 著，《从合法到致命：欧洲的改装枪支》（日内瓦国际关系及发展高等学院，小武器调查，2018 年），第 19 页。

²⁸ 关于《枪支议定书》对可改装武器所构成的威胁的反应性的更多信息，见 [CTOC/COP/WG.6/2020/2](#)。

²⁹ Florquin 和 King 著，《从合法到致命》，第 9 页。

规定的定义相统一，并在定义之外进一步澄清，如果(a)一个物体具有枪支的外观；并且(b)由于其构造或制作材料，可以被改装成通过可燃发射药的作用发射弹丸、弹头或抛射物，则应认为该物体能够被改装成通过可燃发射药的作用来发射弹丸、弹头或抛射物。³⁰改装也是 2017 年欧洲联盟关于控制获取和拥有武器的第 91/477/EEC 号指令修正案的一个关键议题，该修正案承认声学武器和其他类型的空射武器被改装为真正枪支的风险很高，并强调了将这些武器纳入该指令适用范围的重要性。该指令要求成员国将可改装武器归类为枪支，并制定措施，防止此类装置被改装为枪支。³¹根据该指令新插入的第 10a 条第 3 款，欧盟于 2019 年 1 月通过了警报和信号武器的技术规范，旨在确保它们不能被改装。³²为了使这种装置不被视为枪支，逐渐累积加强的技术规格特别要求：

- (a) 装置不得通过使用普通工具进行修改；
- (b) 该装置的所有必要部件必须不能作为枪支的必要部件安装或使用；
- (c) 装置的管筒必须不能在不严重损坏或破坏装置的情况下被拆除或修改；
- (d) 枪管必须内置不可拆除的障碍物，使弹丸、弹头或抛射物无法通过枪管；
- (e) 所有此类障碍物必须是永久性的，并且在破坏装置的腔体或管筒的情况下无法被打掉。

33. 成员国还被要求确保在欧盟制造或进口到欧盟的警报和气体武器接受检查，以确定其是否符合技术规范。³³2022 年 10 月，欧盟委员会宣布收紧警报和信号武器的技术标准和进口规定。新规则旨在确保任何不符合标准的潜在可改装武器将始终按照海关命名法被归类为枪支。³⁴就欧盟而言，作为一个拥有内部单一市场的超国家联盟，需要特别注意各国海关主管部门在进口时对此类装置的分类做法的一致性。在这方面，拟议的法规修正案将要求成员国提供关于被归类为不可改装的警报和信号武器的半年期报告。在各国做法不一的情况下，委员会将制定一份不可改装警报和信号武器的清单。³⁵

34. 过去 15 年里，欧盟内关于可改装武器的法律框架的演变表明，尽管在武器改装方面有技术发展，《枪支议定书》中的枪支定义足够宽泛，仍然有效，但在国家一级《议定书》需要在技术上落实。不过，关于不可改装性标准的技术规格和准则以及国际商定和更新的不可改装的警报武器的命名，或许有助于各国防止可改装武器的扩散。

³⁰ 欧盟议会和理事会第 2008/51/EC 号指令第 1 条第 1 款(a)项，该指令修订了理事会关于控制获取和拥有武器的第 91/477/EEC 号指令（《欧盟官方公报》，L 179/5）。

³¹ 见欧盟议会和理事会第 2017/853 号指令，该指令修订了关于控制获取和拥有武器的理事会第 91/477/EEC 号指令，（《欧盟官方公报》，L 137/22）。

³² 委员会执行指令(EU) 2019/69，根据理事会关于控制获取和拥有武器的理事会第 91/477/EEC 号指令规定了警报和信号武器的技术规格（《欧盟官方公报》，L15/22），附件。

³³ 委员会执行指令 2019/69，第 2、3 和 5 段。

³⁴ 欧盟委员会，“枪支：更新的规则，以加强安全和促进合法贸易”，2022 年 10 月 27 日和欧洲联盟，COM(2022) 480 号文件终稿，回顾 19，第 8 条草案，第 1-2 段。

³⁵ 欧洲联盟，COM(2022) 480 号文件，第 8 条草案，第 3-4 段。

“[……]不包括古董枪支或其复制品”

35. 《议定书》中对枪支的定义明确地将古董枪支及其复制品排除在《议定书》的适用范围之外。根据第 3(a)条，古董枪支及其复制品的定义应符合国内法，但不应包括 1899 年之后制造的枪支。在 1899 年之前，枪支通常是枪口装填的单发武器，由于使用黑火药而不是现代无烟火药，因此子弹速度有限。相比之下，1899 年后开发的枪支通常被设计成使用金属弹壳，这使得重新装弹变得更加快速和容易。由于这些技术进步，国际条约和协议中通常使用 1899 年的一个临界日期来区分古董枪支和现代枪支。

36. 通过提及具体年数而不是时间上的某个日期来界定古董枪支的枪支立法不符合《议定书》规定的定义，因为临界日期会随着时间的推移而改变，最终会排除 1899 年以后制造的枪支。例如，如果一个国家将古董枪支定义为至少有 100 年历史的枪支，在通过《枪支议定书》时，现代触发式自动和半自动枪支不能算作古董，而 20 年后的今天，这些枪支实际上会被视为古董，因而排除在《议定书》的适用范围之外。

37. 一些法域还对收藏枪支采取了限制性较低的管制措施，这些措施根据历史价值、年龄、设计和其他特征等标准决定。在那些可能将 1899 年后制造的枪支视为收藏枪支的法域，《枪支议定书》的缔约国必须对它们至少适用《议定书》的最低监管标准。

3. 零部件

38. 根据《枪支议定书》第 3(b)条，零部件系指“专为枪支设计，而且对枪支操作必不可少的任何部分或更换部分，其中包括枪管、套筒座或机匣、套筒或转轮、枪机或枪闩”。这些物件被列入《议定书》，以确保不能通过简单地将枪支拆解为枪支组成部件来规避对跨境移动的枪支的要求。此外，消音器（“为枪支消音而设计或改装的机件”）也被纳入零部件的定义中，其依据是消音或静音枪支在成为枪支后可能对公共安全构成额外威胁。³⁶

“专为枪支设计[……]的部分”——不包括标准部件

39. 《议定书》中对零部件的定义排除了所有既不是专为枪支设计，又不是枪支操作必不可少的零部件。因此，例如，如果一个小零件，如弹簧或机器螺丝是用于枪支以外的装置的标准物件，就会被排除在外。³⁷

“对枪支操作必不可少的[……]部分”——不包括配件

40. 除了明确提到的消音器之外，其他配件也被排除在定义之外，因为没有这些配件也可以操作枪支。这一点与被称为“自动阻铁”或“自动开关”的转换装置特别相关，这些装置将半自动枪支转变为自动枪支，只需扣动一次扳机就

³⁶ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第 419 页。

³⁷ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第 420 页。

能打光整个弹夹。在《枪支议定书》的谈判过程中，零部件的定义最初包括提及“可附加在枪支上并增强其杀伤力的配件”；然而，该内容后来被删除。³⁸

41. 这种装置对公共安全的影响可以在美国观察到。自 1986 年以来，美国禁止进口或制造任何新的自动枪支，限制了合法可用的武器储备量，导致仍在流通的自动枪支价格高昂。然而，机枪射击事件激增了约 1400%，从 2019 年的约 400 起增至 2021 年的 5,600 起。在 2017 年和 2021 年之间，美国烟酒枪炮及爆炸物管理局查获的改装装置也飙升了同样的数量，从 2017 年的不到 100 次查获到 2021 年的 1,500 多次查获。³⁹

42. 虽然根据《议定书》的规定，自动阻铁不被视为零部件，但一些法域已作出立法或监管努力，将其纳入其枪支监管制度中。例如，1981 年，美国烟酒枪炮及爆炸物管理局裁定，自动阻铁将被视为机枪，导致这一改装装置本身受到与自动枪支相同的限制。⁴⁰给予自动枪支和改装装置同等的法律地位，也与制造和贩运犯罪有关，这也适用于未经授权制造或进口自动阻铁的行为。

专为枪支设计和对枪支操作必不可少的部分——半成品部件以及“购买、制造、射击”套件

43. 正如《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实施立法指南》中提到的，一些国家试图通过生产和销售包含可轻松组装成成品装置的部件的套件来规避枪支限制。在许多情况下，这些“购买、制造、射击”套件由在一些法域不受管制的半成品枪支部件组成。在《枪支议定书》的谈判过程中，没有讨论半成品部件的概念。

44. 在《枪支议定书》的背景下，半成品部件的分类方式与此类部件的跨境转让特别相关。如果它们被视为《议定书》第 3 条所定义的枪支或其零部件，其转让将根据《议定书》第 10 条获得许可证或执照。如果没有这种许可证，其转让将构成贩运罪。此外，如果此类部件被视为枪支，它们在制造和进口时必须按照《议定书》第 8 条的规定加以标识。

45. 在世界范围内，在将半成品部件纳入国家枪支管制制度方面，监管枪支零部件的各法域采用了不同的最低限制。欧盟和美国最近的监管进展表明，一些法域可能正在加强对枪支半成品部件的控制。

46. 在美国，曾有一段时期，枪支机匣不作为枪支或其零部件进行监管，除非它们超过 80% 的完整度。这促使了“80% 完整的机匣”的销售，包括作为“购买、制造、射击”套件的一部分的销售。个人可以不经背景调查即可购买的这些套件，在短短 30 分钟内就可以用容易获得的设备组装成一把可用的枪支。美国烟酒枪炮及爆炸物管理局最近的一份报告发现，从 2016 年到 2021 年，幽灵枪（通常由此类套件和半成品部件组装而成，没有序列号的私人制造的枪支）的回收增加了 1,000%。在此期间，共回收 45,000 支此类枪支；近 700 支与杀人或杀人

³⁸ 毒品和犯罪问题办公室，准备工作文件，第 605 页及其后各页。

³⁹ 这些数据源自于 <https://edition.cnn.com/2022/08/30/us/automatic-machine-gun-fire-invs/index.html>。

⁴⁰ 美国烟酒枪炮及爆炸物管理局，“美国烟酒枪炮及爆炸物管理局第 1981-04 号裁决”。可在 www.atf.gov/ 查阅。错误!超链接引用无效。

未遂案有关。⁴¹为了打击幽灵枪，美国司法部在 2022 年 4 月发布了一项最终规则，澄清“购买、制造、射击”套件被视为《枪支管制法》规定的枪支，因此，此类套件的商业制造商必须获得执照，并在套件的套筒座或机匣上注明序列号。

⁴²

47. 对《美国联邦法规汇编》中枪支的定义进行了修正，以包括设计通过爆炸作用发射弹丸的武器部件套件或可轻易经过完成、组装、修复或以其他方式改装以通过爆炸作用发射弹丸的武器部件套件。相应地，框架和机匣的定义也修正为包括部分完整的、拆卸的或无功能的框架或机匣，包括设计为套筒座或机匣功能的框架或机匣零件套件或可轻易经过完成、组装、修复或以其他方式改装为套筒座或机匣功能的框架或机匣零件套件。⁴³正如最终规则所澄清的那样，根据枪支和套筒座或机匣的新定义，零件套件也必须像其他枪支一样进行标识，并且必须保持记录。⁴⁴最后，如上所述，最终规则界定了“轻易”一词的含义。⁴⁵

48. 2022 年，在对执行《枪支议定书》第 10 条的条例的拟议更新中，欧盟委员会指出，使无标识的半成品枪支和部件得以进口的不明确规则是进口时的两个主要风险之一。委员会提议对半成品枪支部件实行更严格的规则，只允许有执照的经销商和经纪人进口此类部件，目的是减少未经标识或登记的自制枪支的威胁。⁴⁶该提案还包含与半成品枪支和部件有关的关键概念的定义。“‘半成品枪支’系指未准备好直接使用的枪支，具有成品枪支的大致形状或轮廓，除特殊情况外，只能用于制成为成品枪支”；“‘半成品必要部件’系指未准备好直接使用的必要部件，具有成品必要部件的大致形状或轮廓，除特殊情况外，只能用于制成为必要部件成品”。⁴⁷委员会还被要求列出半成品枪支和必要部件的技术特征。⁴⁸

4. 弹药

49. 《枪支议定书》将弹药定义为“枪支所用的整发子弹或其组成部分，包括弹壳、底火、发射药、弹头或枪支发射的抛射物，但这些组成部分本身须由各缔约国批准”。弹药通常由一个弹壳组成，其中插入了底火、发射药和抛射物。该定义的措辞认识到，如果不对弹药的基本组成部分进行某种程度的监管，就无法有效控制涉及弹药进口、出口或其他转让的交易，因为在某些情况下，这些组件很容易转移到目的地组装。同时，由于监管负担和其他与控制惰性部件及未经组装就不构成危险的部件有关的因素，导致大多数国家避免对所有部件

⁴¹ 美国烟酒枪炮及爆炸物管理局，“美国烟酒枪炮及爆炸物管理局发布国家枪支商业和贩运评估报告，提供了关于私人制造的枪支、进口、出口的统计数据”，2022 年 5 月 18 日。

⁴² 美国烟酒枪炮及爆炸物管理局，司法部，“‘套筒座或机匣’的定义和枪支的识别”，《联邦登记册》，第 87 卷，第 80 号（2022 年 4 月）。

⁴³ 同上，第 478.11 和 478.12 节。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 同上，第 478.11 节。

⁴⁶ 欧盟委员会，COM(2022)480 号文件终稿，叙文 20，第 9(3)条。

⁴⁷ 同上，第 2 条第 4-5 款。

⁴⁸ 同上，第 35 条第 1(b)款。

进行监管，许多国家仅对经组装的弹壳进行监管。《议定书》中的定义要求缔约国在对弹药部件进行许可时，对部件的管制要与对整发弹药的管制相同。⁴⁹

50. 如果《枪支议定书》缔约国结合《议定书》执行其他适用的区域文书或国际文书，它们可能必须将弹药的定义范围扩大到《议定书》所使用的定义范围之外，以涵盖其他武器系统，特别是轻武器中使用的弹药。虽然《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《国际追查文书》不包括关于小武器和轻武器弹药的规定，但《武器贸易条约》的范围却扩大到该条约所涵盖的常规武器（包括小武器和轻武器）所发射的弹药和军火。同样，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》适用于轻武器的射弹和导弹以及装有导弹或防空或反坦克单兵系统射弹的移动式集装箱。

51. 鉴于弹药专题在枪支工作组第九次会议上得到了广泛的讨论，⁵⁰因此，本背景文件将不再进一步阐述。

5. 其他定义：非法制造、贩运和追查

52. 《枪支议定书》第 3 条载有关于非法制造、贩运和追查的定义。《枪支议定书》是唯一包含非法制造和贩运罪行的具有法律约束力的全球文书。第 3 条中的定义概述了将其定为犯罪的国家条款中必须包括的强制性要件。这些要件包括未经许可的枪支制造和跨境转让，以及在枪支未按照《议定书》进行标识的情况下进行制造和跨境转让。

53. 由于这些定义与《议定书》第 5 条中的刑事犯罪和第 12 条第 4 款中的追查规定直接相关，枪支问题工作组将在今后专门讨论这些条款的会议上更详细地讨论这些定义。

B. 适用范围（《枪支议定书》第 4 条）

54. 第 4 条确定了《枪支议定书》的适用范围。第 1 款规定了《议定书》的全部适用范围，而第 2 款规定了与某些国家和国家安全相关的交易和转让有关的不适用情况。根据第 4 条，《议定书》适用于防止非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药，以及调查和起诉根据《议定书》第 5 条确定的具有跨国性质并涉及有组织犯罪集团的犯罪行为。如果适用《议定书》便会影响缔约国根据《联合国宪章》采取有利于国家安全的行动的权利，则《议定书》不适用于国家间交易或国家转让。

1. 全部适用范围（第 1 款）

55. 第 4 条第 1 款对《议定书》规定的罪行的预防与调查和起诉作了区分。

⁴⁹ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第 422 页。

⁵⁰ 见 [CTOC/COP/WG.6/2022/2](#) 和 [CTOC/COP/WG.6/2022/4](#)。

“预防非法制造和贩运枪支[……]”

56. 《议定书》认识到，为了防止非法制造和贩运，一国必须建立一个具有广泛适用性的枪支法律制度。为了查明非法交易，必须对所有交易进行审查，以确定哪些是合法的，哪些是不合法的。因此，“跨国性质”和“涉及有组织犯罪集团”这些限定词仅适用于对根据《议定书》第 5 条确定的犯罪的调查和起诉，而不限制《议定书》管制措施的适用。⁵¹

“侦查和起诉[……]带有跨国性质且涉及有组织犯罪集团的犯罪”

57. 关于对《议定书》所列罪行的侦查和起诉，第 4 条第 1 款规定，《议定书》仅适用于这些罪行具有跨国性质并涉及有组织犯罪集团的情况。然而，《公约》第 34 条第 2 款澄清说，这两个要素都不得作为犯罪的要素列入国内法。⁵²换言之，非法制造、贩运和篡改标识罪的实施并不要求涉及有组织犯罪集团或任何跨国因素。⁵³

58. 对各国枪支法律框架的分析证实，绝大多数将《议定书》所列罪行定为刑事犯罪的法域都不要涉及有组织犯罪集团或任何跨国因素（贩运罪除外，该罪具有跨国性质）。相反，有组织犯罪集团的参与通常被视为一种加重处罚的情节。⁵⁴

2. 为了国家安全目的所作的国家间交易和国家转让

59. 第 4 条第 2 款规定，如果适用《议定书》会损害缔约国根据《联合国宪章》为国家安全利益采取行动的权利，则《议定书》的适用范围不包括为国家安全目的所作的国家间交易和国家转让。

60. 在《议定书》的谈判过程中，曾就是否应将专门为装备缔约国本国军队或安全部队而制造的枪支排除在《议定书》的适用范围之外进行了长时间的讨论。⁵⁵最终，决定不将这类枪支排除在外，因为一些代表团担心，如果不要求对军用枪支进行标识和记录，那么在从军队或安全部队的库存中转移出去的情况下，这些枪支就无法追查。此外，这种排除法可能被解释为意味着在被转用的军用武器后来被贩运的情况下，贩运罪将不适用。大多数代表团认为，关于军用枪支的资料可与民用枪支的资料分开保存，只要符合《议定书》的所有基本记录要求即可。

⁵¹ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第 426 页。

⁵² [A/55/383/Add.1](#), 第 59 款。

⁵³ 毒品和犯罪问题办公室，《立法指南》，第 11 页和第 410 页及其后各页。

⁵⁴ 例如，见墨西哥《联邦火器和爆炸物法》第 83 条以及牙买加《枪支（禁止、限制和管理）法》（2022 年），第 99 条第 1(c) 款。

⁵⁵ 准备工作文件，第 628 页。

“本议定书不应适用于国家间交易[……]”

61. 在《议定书》的谈判过程中，普遍支持将国与国之间的交易排除在其适用范围之外，其理由是这种交易与军备控制的关系比与犯罪控制的关系更为密切。然而，一些代表团对“国家间交易”一词的确切含义表示关切。大多数代表团认为，这应排除从一国政府向另一国政府的转让，但不包括政府以商业身份拥有或经营的实体之间的转让，如国有武器制造商。⁵⁶因此，增加了一个解释性说明，澄清“国家间交易”指国家以主权身份进行的交易。⁵⁷

62. 然而，这种排除法导致了一个类似于在讨论专门为装备缔约国本国军队或安全部队而制造的枪支时发现的问题。如果一个缔约国从另一国进口枪支及其零部件和弹药以装备本国军队或安全部队，第 4 条第 2 款似乎表明《枪支议定书》不适用。这种解释造成的关切与对豁免仅为装备国内安全部队而制造的枪支所提出的关切相同，即这些枪支从一国转移到另一国后，如果从国家库存中转移出去，将无法追查。

63. 根据《打击有组织犯罪公约》第 34 条第 3 款，缔约国可自由采取比《公约》及其议定书所规定的措施更为严格或严厉的措施。因此，尽管《枪支议定书》缔约国没有义务这样做，但它们可以考虑对国家间的枪支和弹药转让适用《议定书》的预防措施，特别是其标识和记录要求，以确保其可完全追查。这在脆弱的安全环境中特别重要，因为在这些环境中，枪支被供应给国家安全部队，而国家安全部队不一定有足够的管理能力来适当管理枪支和弹药库存并防止转移。例如，2001 年至 2015 年期间，在美国的协调下，盟军向阿富汗和伊拉克的各种安全部队提供了至少 145 万件枪支，而这些供应的记录只有 48%。⁵⁸为了防止和监测转用事件，并允许冲突后的追回和回收活动，在国家间转让过程中，与最终的政府接受者密切协调，采取基本的问责措施可能是可取的。此类措施可包括通过自愿适用《枪支议定书》第 7 条和第 8 条规定的要求，对所转让的枪支和弹药进行适当的标识和维护相关记录。⁵⁹

“[……]有利于国家安全，本议定书不应适用于[……]国家转让”

64. 在《议定书》的谈判过程中，许多代表团对适用《议定书》便会影响缔约国采取有利于国家安全的行动的权利的情况下排除国家转让表示关切。大多数代表团同意，该排除条款旨在涵盖保护高级官员的军队或个人保护人员和保镖携带枪支跨境旅行的情况。⁶⁰

⁵⁶ 同上，第 627 页。

⁵⁷ [A/55/383/Add.3](#)，第 4 段。

⁵⁸ Nicolas Marsh 著，“防止转用：《武器贸易条约》缔约国面临的挑战”，《全球武器转让史研究所杂志》，第 8 期（2019 年），第 62 页；阿富汗重建特别监察长，“阿富汗国家安全部队：必须采取行动改善武器问责制”，SIGAR 14-84 审计报告（2014 年），第 4 页；美国国防部监察长，《向伊拉克安全部队提供的武器和弹药的责任评估》，报告编号 SPO-2008-001（2008 年 7 月），第 1 页和第 27 页及其后各页。

⁵⁹ Lauren Pinson 著，“解决非法武器、有组织犯罪和武装冲突之间的联系问题”（不详，联合国裁军研究所和毒品和犯罪问题办公室，2022 年），第 27 页。

⁶⁰ 准备工作文件，第 629 页。

65. 这种排除法反映在各种国家法律框架中。例如，在澳大利亚，某些外国政府可以进口军事物资，包括枪支及其零部件和弹药，而不需要进口许可证。⁶¹

66. 具体到武装冲突期间武装部队的活动，比利时在批准《枪支议定书》时提出了一项保留，指出此类活动受国际人道主义法管辖，而不是受《枪支议定书》管辖。

四. 结论

67. 枪支问题工作组不妨建议缔约国考虑采取以下行动，以加强《枪支议定书》第3和第4条的执行：

(a) 为了确保政策的连贯性，各国不妨考虑将其关于枪支的国家法律框架的范围，特别是关于标识、保存记录和国际转让以及刑事犯罪的规定，扩大到所有小武器和轻武器；

(b) 鉴于气动武器造成的非致命伤害的严重程度，各国不妨为这类武器制定技术规格，在此基础上将特别危险的气动武器纳入国家枪支法律框架；

(c) 各国不妨确保将能够将半自动枪支改装成全自动枪支的装置以及半成品枪支零部件纳入其枪支管制制度；

(d) 各国不妨考虑对制造和进口警报武器规定技术规格，以确保此类武器不会稍经改装即可成为枪支；

(e) 各国不妨加强与制造商、经销商、进口商和出口商的对话与合作，以预防通过改装警报或气动武器以及利用半成品枪支部件制造枪支的非法行为；

(f) 各国不妨请毒品和犯罪问题办公室根据与将武器改装为枪支以及利用半成品零部件非法制造枪支有关的技术发展，为全面执行《枪支议定书》制定自愿技术准则和标准化命名；

(g) 在国家间转让枪支和弹药时，缔约国不妨通过适用《枪支议定书》的标识和保存记录要求，自愿采取基本的问责措施，以预防和监测枪支转让事件，并允许在冲突后开展枪支追回和回收活动。

⁶¹ 澳大利亚，《1956年海关（禁止进口）条例》，第3A和4F(2)条。