



成果报告

防止武器和两用物项转移的国际行动：挑战与首要任务¹

伊丽莎白·柯卡姆² 2017 年 3 月

目录

一.	前言	2
二.	转移过程的复杂性以及助长武器和两用物项转移的因素	2
三.	预防和减少转移的国际标准	3
四.	通过转让管制体系评估和降低转移风险	5
五.	通过更好的最终用途或最终用户管制减少转移风险	7
六.	通过管理经纪商活动降低转移风险	9
七.	通过管理过境或转运活动降低转移风险	10
八.	追踪被转移的武器和两用物项	11
九.	降低再转让引起的转移风险	12
十.	加强管制与合作的关键问题和首要任务	13

¹ 本报告为更安全世界“加强技术和运作能力，实施执行两用物项和武器贸易管制”项目的成果报告。本项目活动由英国外交和联邦事务部赞助。更安去世界感谢所有参与本项目活动的单位和个人，尤其感谢本项目联合执行伙伴中国商务部国际贸易经济合作研究院对本项目设立的出口管制对话机制的一贯支持、以及对本报告的悉心指导。更安去世界同时感谢伦敦国王学院阿尔法研究项目(www.projectalpha.eu)主管伊恩·斯图尔特 (Ian Stewart) 为本报告的研究内容提供了宝贵支持。更多关于本项目的活动详情，参见《武器和两用物项转移风险管控国际研讨会报告》，2017 年 2 月，<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1105-developing-controls-on-international-transfers-of-arms-and-dual-use-goods>；以及《加强技术和运作能力，实施执行两用物品和武器贸易管制》，2016 年 4 月，<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1059-strengthening-technical-and-operational-capacity-to-implement-and-enforce-dual-use-and-arms-trade-controls>。

² 伊丽莎白·柯卡姆 (Elizabeth Kirkham) 是更安去世界的小型武器和转让控制顾问。她的研究领域包括国家、地区和国际武器转让管制政策和实践研究，以及全球和地区性打击轻小武器不当使用的努力。伊丽莎白为更安去世界发表了一系列文章，包括如何保障《武器贸易条约》的监管和验证，以及加强小型武器转让管制，防止小型武器转移的首要任务等课题。

一. 前言

非法转移（diversion）是武器和两用物项国际贸易监管工作中最大的挑战之一。常规武器从国家层面转移到未经授权的用户手中（如包括武装组织在内的非国家行为体）是地区冲突和不稳定的主要原因。杜绝此类武器被非法转移可能会大大降低当前许多冲突的规模和强度，从而减少危害，尤其是对平民的伤害。众所周知，两用物项被转移在很大程度上导致了不合法的、秘密的大规模杀伤性武器（weapons of mass destruction）的项目发展，也使那些受联合国安理会制裁的国家能够进行军事计划的发展。防止两用物项的转移将极大地限制此类项目规模，有助于缓解不稳定地区的紧张局势，并在这些地区的国家间建立信心。

和武器和两用技术转让（transfer）相关的管制则面临一系列挑战，这使得问题更加复杂。这个领域的管控范围和实际管制措施还不明确，主要是对于如何控制来自公开信息（包括基础理论研究或实证调查研究），也就是所谓的“基础科学研究”的技术转移还存在争论。此外，通过无形手段（如电子方式）进行的技术转移又给监管与执法带来了更大的挑战。对该领域的管控尤其需要科技界和产业界在接受政府当局督查的同时进行自我监管。因而，识别和防止无形技术的转移给目前防止武器和两用物项转移的努力增加了复杂性。本报告主要涉及与有形的军品和两用物项相关的转移预防措施。

随着所有类型武器的扩散，从小型和轻型武器（small arms and light weapons）到大规模杀伤性武器所带来的威胁与日俱增，而应对武器和两用物项转移问题的行动已经持续了二十多年。在此期间，包括联合国安全理事会制裁的实施报告在内的一系列联合国报告，引起了国际社会对武器和两用物项转移问题的关注，并突出了转移过程中经常涉及到的参与者和流程的复杂网络。

尽管此类问题已得到越来越多的关注，但在加强国际社会认识和理解那些武器和两用物项转移的动机和机制方面，仍有许多工作亟待开展。本文旨在讨论武器和两用物项转移的方式和目的，以期能够扩大和加深应对这一现象所需措施的了解。³ 本文首先探究了武器和两用物项转移的复杂性以及应对工作中所面临的挑战，之后对现有防止和减少武器和两用物项转移方面的国际协议进行了回顾。接着，本文仔细考察了武器和两用物项遭到转移可能采取的各种方式，并探讨了减少相关风险的措施。在文章的结尾，针对力求发挥作用进而影响武器和两用物项转让的那些国家，作者阐述了一些主要工作重点。本文仅在谈到发展国际准则防止未经授权的技术转让时涉及了技术转让的问题，但随后的讨论主要集中在与有形物项贸易有关的转移方面。

我们必须认识到，只有武器和两用物项贸易管制和实际操作中所涉及到的政府和非政府参与者秉诚行事，并妥善落实相关规定，本报告中概括的措施才能对防止武器和两用物项的转移做出有意义的贡献。

二. 转移过程的复杂性以及助长武器和两用物项转移的因素

由于涉及到常规武器和两用物项的所有权或持有问题，虽然目前对常规武器和两用物项的转移有一些一般性、同时也相对浅显的理解，但对于“转移”这一概念，目前还没有公认的统一定义。这一分歧在 2012 年和 2013 年的《武器贸易条约》⁴（Arms Trade Treaty）谈判中尤其明显，当时争论焦点谈判内容主要集中在转移的定义应该关注由已获授权的最终用户造成的行为，还是因该针对已获授权的最终用途进行定义，或是两者兼有。

I. 由已获授权的最终用户造成的转移

这种现象可以在很多不同的背景下以不同的方式出现。广义地说，转移有如下几种情况：

- 从国家储备/设施处发生的转移
 - 盗窃（通常为小规模）
 - 缴获（如在冲突期间或在战场上俘获国家军械）
 - 违反最终用途承诺的销售或再转让（由政府或政府官员操作）
- 国家武装力量/机构之间的转移（再分配）
- 私人储藏/来源处的转移
 - 盗窃
 - 未经授权的销售或再转移

³ 本文部分内容基于一篇深入讨论小型和轻型武器转移问题的报告。详见《防止小型和轻型武器转移：加强管控中的问题和任务》，欧文·格林（Owen Greene）和伊丽莎白·柯卡姆，更安全的世界/直面困难。

⁴ 《武器贸易条约》文本详见 <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/1.pdf>。《武器贸易条约》中文文本中使用“转移”一词对应“diversion”。

- 在转让（或过境（transit）运输）至已获授权接受方的过程中发生的转移。

然而，上述每种情况都涉及到许多因素和情形，这使得评估与恰当应对武器和两用物项的转移变得更为复杂。这些因素和情形包括但不限于：

- 转移可能发生的时限延长（即：武器/两用物项的转移可能发生在运输期间，或者一到达获授权的最终用户手中就立即被转移；也可能是在几个月或者甚至几年之后被转移）；
- 一系列包括政府和非政府行为体参与转移的可能性；
- 转移可能是一个国家、团体或个人蓄意预谋的行动，或是遗失、遭窃或疏忽所导致的结果；
- 供应国和接受国关于接受国是否有权将合法购买的武器或两用物项进行再转让或再分配有着不同观点；
- 武器和两用物项转让（出口、进口、过境、转运和经纪活动）中涉及到的所有国家都应当在防止和应对转移中扮演重要角色。

II. 由已获授权的最终用途转作其它用途

由已获授权的最终用途转作其它用途主要涉及国家权力机关的行为或管辖权，因此，这仍然是一个有争议的领域。出口国通常要求进口方主管部门签发一个最终用途或最终用户承诺书，其中可以包括进口方承诺不会将这些产品投入某些被禁止的用途，比如制造大规模杀伤性武器或违反国际法。一些国家接受这种对其进口武器和两用物项的限制；而另一些国家则不接受。这些国家认为，一旦他们以合法途径拥有了任何此类产品，他们就完全有权将其投入自认为适宜的用途上。在后一种情况下，出口国就需要在颁布许可证前详细彻底地进行风险评估，若出口国判断相关产品有被转移至未经授权用途的重大风险，那么出口国应拒绝向其出口武器和两用物项。

国际社会广泛认为武器和两用物项的转移是不可取的，因此各国通常愿意讨论解决这个问题的办法。然而，对于转移的概念还缺少一个公认的统一定义，这给该领域的国际联合行动造成了重大障碍。⁵此外，绝大多数关于转移的讨论发生在主要的防扩散技术管制机制⁶内，而这些机制并没有涵盖所有目前以及未来的军品和两用物项供应方。这表明许多可能有意参与防止和打击转运的国家并没有加入到相关的国际讨论中来。只有所有相关国家对问题的各个方面都达到信息共享，才有可能达成一致意见，从而为国际间预防防止和打击常规武器两用物项及技术的转移做出持续努力。

三. 预防和减少转移的国际标准⁷

I. 两用物项

在两用物项国际贸易中，由于大规模杀伤性武器扩散，尤其是核武器扩散引起了国际上越来越多的关注，各国随之推移采取了许多具体措施应对相关物项的转移。尽管如此，转移依然是几十年来的一个重要问题。

这一领域最重要的国际行动方无疑是“瓦森纳安排”。⁸该组织成立于 1996 年，旨在促进各国间常规军品和两用物项转让的透明度和责任，包括防止它们的转移等。为了切实实现“瓦森纳安排”的既定目标，该组织自成立以来通过了一系列非强制性的最佳实践指南。这些综合措施有助于预防和打击两用物项和技术的非法转移，其中包括以下内容：

2016 年有效执法的最佳实践⁹

该文件针对预防性执法措施、有效处罚、调查、国际合作和信息交流等问题，列出了包括与经纪、过境及转运活动相关防范措施在内的一系列出口管制执法的有效措施。预防性执法措施包括：

- 对拟出口交易方的威胁（风险）评估技术；
- 收货方，最终用途和最终用户证明文件；
- 有关许可物项的最终用途、不转让/再出口的保证；

⁵ 各界一直尝试给转移下定义，尤其是武器转移。其中一种定义为：“武器转移是指经相关国家授权并受该国法律控制的武器的持有或转让（包括相关零件、部件和弹药）被未经授权的最最终用户获得或接受的过程”。详见格林和柯卡姆，更安全世界，出处同上。

⁶ 目前主要的防扩散技术管制机制包括核供应国家集团（Nuclear Suppliers Group），澳大利亚集团（Australia Group，澳大利亚集团涵盖针对化学和生物物质的出口管制），导弹技术管制制度（Missile Technology Control Regime）以及瓦森纳安排（Wassenaar Arrangement，瓦森纳安排涵盖针对常规武器和相关两用物项和技术的出口管制。）

⁷ 本报告附件中罗列了其它与打击非法转移相关的工具和协议。

⁸ 详见 www.wassenaar.org/。

⁹ 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2016/07/Best_Practices_Effective_Enforcement.pdf。

- 装运货物和文件检查；
- 交付货物的记录或现场确认；
- 实行出口管制外联项目，鼓励产业界建立内部控制机制；
- 对违反转让管制行为实施处罚；
- 对执法部门进行培训并给予其充足资源。

另外，“瓦森纳安排”亦鼓励成员国在双边或多边出口管制机制下分享出口管制执法方面的信息。

2006 年实施无形技术转让管制的最佳实践¹⁰

该文件强调了针对常规武器和两用物项相关的技术转让进行管制的必要性。在承认无形技术转让（intangible technology transfers）“固有复杂性”的同时，成员国同意明确对无形技术转让的管制，并将其列入其国家法律和规章制度，阐明何为无形技术转让出口，以及何时算作无形技术转让出口。文件同时指出，此类管制不适用于公共领域或基础科研领域的信息。该指南进一步同意要通过一系列举措加强对产业界和学术界内的无形技术转让管控，包括进行有针对性的外联工作、鼓励采用内控机制并进行恰当的记录保存。该指南还强调了主管部门对有关实体进行定期合规性检查的必要性，同时对涉嫌实施未经授权的无形技术转让的实体进行监控和监测。该指南最后鼓励成员国针对企图获取受管制技术的可疑行为进行信息交流。

2007 年两用物项最终用途管制执行情况声明书¹¹

该声明认为，恰当的出口许可申请评估是降低转移风险的重要组成部分。因此，该声明是专门针对拟出口的情报风险管理和敏感性评估制定的。该声明附件把出口许可申请分为三个阶段：许可申请前、许可申请中和许可颁布后阶段，并列出了一系列“基本要素”和“附加要素”供主管部门和出口商参考并进行逐案运用。该文件还包括一系列措施，从出口许可证申请过程中对信息进行“真实性检查”，到货物抵达最终目的地后对其用途进行后续检查的装运后管控（post shipment controls）。

2015 年过境或转运（transshipment）最佳实践指南¹²

该指南专门解决两用物项和常规武器的转移问题。具体的规定明确了以下内容的必要性：

- 进行适当且有效的转让管制立法，可以对可疑的货物运送进行封锁、扣押和处置；
- 对武器和两用物项以及虽未列入清单、但对其最终用途存疑的货物进行转让管制或要求授权；
- 信息交换，尤其是出口国和进口国之间的信息交换；
- 以情报收集为主导手段，用以识别可能涉及转移的案例；
- 企业外联，特别是针对产业界、经纪商和货运代理商的外联；
- 对海关部门人员和执法人员培训，加强相关机构之间的合作；
- 采用包括货物检查在内的技术解决方案；
- 国家之间就相关政策和实践进行信息交流。

II. 常规武器

防止两用物项转移的国际努力主要是由具有高科技军事和工业制造基础的国家推动的，而在常规武器领域，类似行动则得到更为广泛的响应。

2005 年的《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》¹³（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）与解决轻小武器转移问题特别相关，并为追查非法轻小武器提供了一个重要的全球框架。其主要内容包括以下义务：

- 要求每件轻小武器应当在制造时进行唯一标记——规定标记的最基本内容、特点和位置。同时强烈建议在武器进口时也对其进行标记，因为这可以大大增加成功追踪的可能性和及时性。

¹⁰ 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/ITT_Best_Practices_for_public_statement_2006.pdf。

¹¹ 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/End-Use_Controls_for_Dual-Use_Items.pdf。

¹² 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/12/Best-Practice-Guidelines-for-Transit-and-Transshipment.pdf>。

¹³ 详见 http://www.poa-iss.org/InternationalTracing/ITI_English.pdf。

- 要求所有国家有义务为其领土内或其管辖下的所有标记过的轻小武器建立和保存准确且全面的记录。制造记录必须保存至少三十年；所有其他记录必须保存至少二十年；但各国应当“尽可能”承诺无限期保留这些记录。
- 要求如果一国已扣押或已发现非法轻小武器，对其所提出的任何合法的追踪请求，各国均应作出及时和可靠的响应。

2014 年 12 月开始生效的《武器贸易条约》（Arms Trade Treaty）¹⁴为打击常规武器转用（diversion）的全球行动提供了一个具有法律约束力的框架。就这一点而言，该条约无疑是迄今为止缔结的最重要的文书之一。《武器贸易条约》第 11 条对转用问题进行了全面探讨，在承认所有在武器转让链中的国家都有责任预防这种现象的同时，尤其强调了出口国预防和打击转用的关键作用。¹⁵第 11 条还要求出口国对转用的风险进行评估，并仔细考虑出口国和进口国可以共同采取的风险缓解措施。如果判断有转用的危险，虽然出口国没有明确义务拒绝出口，但第 11 条清楚规定必须通过任何必要手段防止转用。该条款中提到的预防措施包括“审查参与出口的各方，要求提供补充文件、证明、保证，不许可出口”。此外，第 11 条还号召缔约国采取适当措施对非法转移案件做出反应，同时提醒其他可能受到影响的缔约国。

除了力求防止两用物项和技术转移的协议之外（见上文），“瓦森纳安排”也发布了一系列与防止常规武器转移相关的建议。¹⁶这些包括：

- 2002 年《轻小武器出口最佳实践指南》¹⁷（2007 年修订）要求其成员国在考虑出口时将轻小武器被转移或再出口、尤其是最终落入恐怖分子之手的风险纳入考虑因素范围内。
- 2003 年《关于便携式防空导弹出口管制的关键要素》（2007 年修订）¹⁸强调了除再转让、丢失、遭窃和转移风险外，接受国内转移或不当使用的风险。
- 2003 年《关于武器经纪有效立法的关键要素》¹⁹（2016 年修订）也总结到成员国同意在其管辖范围内严格管控武器经纪商的活动。

2005 年，“瓦森纳安排”成员国商定了一份综合指示性的《通用最终用户保证》²⁰清单，列出了出口国最终用户认证的信息要求，其中包括：

- 要求最终用户承诺不转运或再出口相应货物；
- 禁止未经原始出口国批准而再出口货物的条款；
- 要求最终用户确保任何的再出口都将在其许可证颁发主管机构主持下完成；
- 要求最终用户承诺不会将货物转移或迁移到国内其他地点。

上文提到的协议、指南、条约和公约（另见本报告附件）清楚地阐明了各国对转移问题慎重的程度，这能为打击转移的国际行动奠定坚实的基础，实现这一点尤其需要注重三个方面。第一，那些参与任一或所有防范和打击非法转移国际行动的国家必须采取切实步骤，将所做国际承诺完全整合到其国内的武器转让系统中去。第二，他们必须在执行这些措施的过程中确保武器和两用物项不被转移到包括武装团体在内的非国家行为体手中，或是用于违反国际法的目的。第三，如上所述，针对发现与打击非法转移路径和方式的多边探讨应扩充到涵盖所有利益攸关国家，以便更广泛地推广国际上一些好的实践方法。

为促进上述目标的实现，本报告的以下各部分旨在强调武器和两用物项转移可能发生各种方式和背景，同时力求利用现有的最佳实践，设法防止和打击转移现象。

四. 通过转让管制体系评估和降低转移风险

任何一个进行有效管制和防止武器及两用物项转移的国家体系应当包括以下要素：

- 为管制两用物项和常规武器国际间转让提供法理依据的立法；

¹⁴ 详见《武器贸易条约》，出处同上。（《武器贸易条约》中文文本中使用“转移”一词对应“diversion”。）

¹⁵ 《武器贸易条约》第 11.2 条规定，“出口缔约国应力求防止常规武器的转让被转做他用……”，从而强调了出口国在整个转让链中的责任。

¹⁶ 详见 <http://www.wassenaar.org/public-documents/>。

¹⁷ 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/SALW_Guidelines.pdf。

¹⁸ 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/Elements-for-Export-Controls-of-Manpads.pdf>。

¹⁹ 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2016/12/Best-Practices-for-Effective-Legislation-on-Arms-Brokering-1.pdf>。

²⁰ 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/End-user_assurances_as_updated_at_the_December_2005_PLM.pdf，2014 年的《单装备出口的最终用户或最终用途的管制介绍》对该协议进行进一步解释和补充，详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/End-User-Use-Controls-Export-ML-Equipment.pdf>。

- 有能力的主管部门；
- 物项管制清单；
- 许可或授权系统；
- 用于评估拟转让风险的风险评估程序；
- 执法能力；
- 通过外联促进企业对其在转让管制体系下的义务和责任有全面认识。

中国在此方面的经验值得关注。根据中国现行法律法规，经营者必须在商务部进行注册登记，然后才能申请出口两用物项。提交注册登记申请时，经营者须提供以下材料：

- 中国政府颁发的营业执照；
- 经营者近三年未因非法经营活动而获刑事或行政处罚记录；
- 经营者了解需要出口许可的出口货物的性能、参数及主要功用；
- 经营者拥有出口管理和售后服务部门或机构。

在上述要求都满足的前提下，商务部将向符合条件的经营者授予登记证书。经营者在申请两用物项出口许可证时，必须出示登记证书。这一注册机制进行出口前审查，确保出口经营者明确其货物出口后的可能用途及其售后服务职责。此外，商务部还出版了一系列两用物项出口指南和手册，在支持两用物项出口政策交流的同时为出口商提供注册登记、出口许可、清关流程及其他相关信息。通过对出口商的监管和培训，中国得以预防和减少和两用物项转让相关的风险。

实际上，对武器和两用物项的转让进行管控、以及防止它们被非法转移的主要责任仍然在于政府，并主要集中在严格的转让许可或授权程序中。这就意味着，如果没有出口国主管政府的特别授权——如果可能也应包括进口国、过境国或作为经纪或运输代理所在地主管政府的特别授权，就不能合法地进行武器或两用物项的国际转让。对武器和两用物项的转移风险进行全面和适当的评估将是所有此类转让授权过程的核心。尽管转移链中的所有国家都有责任预防转移，但出口国的责任尤其重大。

在将武器和两用物项转让给熟悉的伙伴或信任的盟友时，如果他们具有严格的管制标准、良好合规记录并且使用现有的且监管严格的装运计划时，转移风险的评估通常都不会非常困难。然而并非所有的转让都是如此。如果将武器或两用物项转让给一个不熟悉的最终用户，其所在国的管制系统和官员可能较为陌生、或接受方为非国家主体、或涉及到多个经纪、运输或货运代理等，评估该类转让许可申请时要格外谨慎。如果进口国或过境国邻近冲突地区或处于管制可能比较薄弱的地区，处理相关的许可申请时也要特别小心。

评估武器和两用物项的出口申请时，有些拟议的转让内容在第一时间就能被排除在外。比如，申请中的目的地或最终用户由于国家外交政策而被排除、或因为不符合国家出口管制标准或相关的国际义务规定（如需要遵守联合国安理会武器禁运令）而被排除。此外，鼓励欲获得出口许可的公司在提交申请前仔细查阅可适用的相关限制条款，避免进行无效的申请也尤为重要。参与武器和两用物项转让的公司向政府通报任何可疑的活动也是十分重要，因为此类案例可以为防扩散工作提供有利情报。

除了这些一般性考虑因素之外，对拟出口的武器和两用物项的系统性风险评估还应包括以下内容。

检查伪造或虚假文件，包括进口证书、过境批准、或最终用户或最终用途文件。政府当局要保持警惕，以防提交的出口申请支持文件可能系伪造、通过腐败渠道得到批准或未按照适当程序授权。通常这可以在基本检查中通过现有信息数据库、互联网和电话查出。然而，除非许可证官员完全熟悉转让各方根据要求提供的文件、被批准的签署方和监管程序，否则直接确认可能很有必要。

评估许可申请中载明的最终用户和最终用途的合法性和诚信度。如果许可申请中载明的最终用户或最终用途不合法或不可信，那么存在转移的风险非常大。出口方政府和公司必须对特定警告标志或“危险信号”保持警惕，以便确定转移风险的严重程度。举例来说，申请将敏感的核两用物项出口到一个没有保障的核能项目的国家，或是一个有明显意图发展核武器的国家，这就是很明显的标志，警示这些物项有可能被内部非法转作它用。美国政府明确了一些这样的危险信号指标，其中包括：

- 客户或采购代理不愿意提供该货物最终用途的信息；
- 该产品的性能与买方业务范围不相符；
- 所订购的产品与其将被运往的国家的技术水平不相符；
- 客户愿意用现金购买一个非常昂贵的产品；
- 客户不熟悉产品的性能特点；
- 客户拒绝常规安装、培训或维护服务；

- 交货日期模糊，或者交货计划中的目的地非常偏僻；
- 产品的最终目的地为一家货运代理公司；
- 运输路线异常，不适合产品及目的地情况；
- 买方闪烁其词，特别是不清楚表明所购产品是国内使用、出口还是再出口。²¹

评估所有与拟转让活动有关的各方（出口商、经纪商、船运中介、运输代理和中间收货方）相关的转移风险。作为申请许可的程序之一，许可证颁发机关应该尽可能地要求提供与拟转让活动中所有已知各方相关的细节。如果提供的有效信息不充足，申请者应被给予一定的时间来准备所需细节。如果无法提供信息，则申请予以退回。提供与转让相关的、以及转让涉及方的完整信息可以帮助审查这些行为者，并可以对危险信号指标或者过去涉及参与非法转移活动的有关证据进行核查。值得考虑的风险并非只是这些涉及方可能蓄意造成转移，还需要考虑其它的情况，比如他们可能没有对转移风险引起足够的重视，或是可能没有将他们的怀疑报告给有关当局。逐案对相关各方进行风险评估可能会占用很多资源，不过建立相关数据库、或要求经纪商和船运中介进行注册，以及与伙伴政府间进行信息共享等措施能减少这类负担。

评估与拟定运输安排相关的转移风险。为了开展此类评估，许可证颁发机关必须首先要求申请人提供相关的信息。当有信息显示过境或转运过程中会途经多个国家，或者会涉及不同的公司，这通常就是很强的风险指数，特别是当物项会经过那些对所涉武器或两用物项有很高需求的临近地区时。

评估未经授权用户是否对拟转让的武器或两用物项有所需求。这种需求可能与犯罪活动、武装冲突、恐怖主义活动有关联，或者是被禁运或被限制的实体试图购买某些武器或两用物项。进行这种评估需要了解一系列可能的需求和风险，需要了解相关的当地和地区知识，而大多数许可证官员可能不具备这些知识。所有相关国家机构参与到拟武器转让的评估当中的这一实践得到了越来越多的共识，这有助于更广泛地了解特定转让案例的背景情况。

评估获得授权的最终用户将武器投入未经授权的最终用途的风险。这需要评估最终用户的意图和利益、经营背景以及他们是否有不当使用进口武器或两用物项的记录。逐案对这些风险进行评估可能需要详细的目的地知识，某些出口管制机构可能不具备这种能力。但建议至少将有关国家内部或地区形势的一般风险因素纳入风险评估中。

根据进口国国内管制能力对转移风险进行评估。如果目的地国家主管部门在其管辖范围内对其国内的武器和两用物项转让、及持有武器进行可靠而强有力的管制，那么在该国国内发生转移的风险就会减少。这为避免未经授权的再出口、以及避免国内库存的转移提供了保障。就这一点而言，对进口国国家管制的情况和可靠性进行评估是有益的。无论最终用户本身是否可信，在管制薄弱或面临冲突或不稳定局势风险的国家，转移的风险重大。

评估武器或两用物项的转让将增加最终用户将已持有物项转移、或不负责地出口的风险。经验表明，当额外进口了武器之后，那些根据要求转成过剩武器的原先持有武器，尤其是轻小武器，会更容易遭到转移。这是因为对过剩或价值较低的武器的库存管理和安全关注变小、投入资源较少。此外，最终用户可能愿意将这些过剩的武器销售给那些原始出口国不愿直接供应的接受者。在许可证申请审批阶段应该对这些可能的风险进行评估。如果武器转让导致武器过剩，应鼓励接受方对过剩武器进行销毁或以其他安全方法处理。

显然，每项武器和两用物项转让的许可申请都需要进行适当的风险评估，而且这种评估需要系统地针对上述每一类风险。对于敏感性较低的产品，可以考虑授予“通用”或“全球”许可证，但这两种许可证仅适用于向熟悉的、可靠的、合法的最终用户转让相应产品的情况。负责风险评估的国家官员需要明确而详细的指导方针，以确保囊括评估中需要考虑的因素、并指导如何收集和评估相关信息。如果拟转让对象为新的接受者，则可以通过出口国驻最终用户国家的大使馆来检查最终用户的诚信情况；如果出口国在最终用户所在的国家未设立大使馆，则可以通过国际合作核查最终用户。²²

进行此类评估不仅需要借助有关两用物项再转让的公开信息（通常这种公开信息很少），也还需要政府情报报告。这也要求各国在双边和多边扩散技术管制制度之下进行合作和信息共享，以此切断非法行为者的货源渠道。

五. 通过更好的最终用途或最终用户管制减少转移风险

在过去的二十年中，许多国家所依赖的最终用途认证规定已被证实存在缺陷和不足，许多文件对此都进行了充分的记载。尤其是之前广为流传的极简主义做法现已证明不足以为武器转让的最终用途提供可靠保障。最终用途证书可以被轻易地复制和伪造，加之一些不道德的政府行为者愿意提供虚假的最终用途证书，这些年来已经破坏了书面保证的公正性。

²¹ 详见美国商务部工业安全局《防止转运贸易造成非法转移的最佳行业实践》，https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/doc_view/625-best-practices。

²² 更多关于武器转让许可中的转移风险评估的信息，详见《关于制定军事技术和设备出口管制共同规范的欧盟理事会第 2008/944/CFSP 号共同立场用户指南》，2015 年 7 月 20 日，第 121-139 页，<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10858-2015-IN17/en/pdf>。

自 21 世纪初以来，国际上一直在努力提高与最终用途认证实践相关的总体标准。包括欧安组织和“瓦森纳安排”都将该类工作的重点置于明确最终用途或最终用户证明文件中所需提供的信息。因此，当前较好的实践方法主要集中于对以下信息的披露：

- 出口方的详细资料（公司名称、联系人、地址）；
- 收货方的详细资料（公司名称、联系人、地址）；
- 最终用户的详细资料（公司名称、联系人、地址）；
- 最终目的地国；
- 对拟出口货物的描述（类型、特征）；
- 出口货物的数量和（或）价值；
- 最终用户的签名、姓名及职位；
- 最终用户证书的日期；
- 最终用途条款——这些条款可能包括承诺该货物不会被投入载明用途之外的其它用途、或是与大规模杀伤性武器的开发、生产或使用相关的用途；
- 关于再出口的条款——这个条款可以禁止货物的再出口，或禁止在未获得出口当局书面同意的情况下进行货物的再出口；
- 关于货物最终用途的详细信息；
- 关于所有经纪商或中间商、以及已知运输代理的详细信息。

此外，“瓦森纳安排”还力求通过《关于军品清单装备出口的最终用户或最终用途的管制介绍》²³来解释一些与最终用途或最终用户认证过程和要求相关的热点问题，比如：

- 国家自主决定管制应该着重针对最终用户还是最终用途。但同时指出，一些国家在其最终用途控制中将两者作为同等重要的因素去对待，而另一些国家则更侧重于其中一方面。
- 对于武器转让而言，最终用户通常是国家政府、国家军事部队、国家安全部队或其他执法机构。但在某些情况下，某些零部件或子系统的最终用户可以是工业用户。但是诸如贸易实体或武器经纪商这样的行为体，则不能成为武器转让的合法最终用户。
- 当转让的一个零部件或子系统被整合纳入一个更大的系统时，一些出口国认可这种“整合”为最终用途，并将之后最终产品的继续出口问题留给接受国当局。而其它一些做法包括出口国和接受国商定最终产品的某些出口限制条例，比如列出可接受的出口目的地清单。
- 在承认最终用户或最终用途担保中存在伪造和欺诈行为的前提下，建议将反欺诈过程纳入国家最终用途认证程序中。反欺诈工作可能包括对转让活动中涉及的中间商和签署最终用途或最终用户承诺书的个人进行检查。此外，如果产品的最终接受者不是国家实体，则应对最终接受者进行检查，以核实它们确实在国家法律管辖下经营相关业务，并有权进口相关产品。

尽管要求进行一些最终用途的认证程序现已被各国接受，但出口国对最终用途或最终用户以及其他类似文件进行常规验证的程度还不太清楚。然而事实证明出口国政府仅通过最终用途或最终用户证明材料提供的信息进行判断是不足以预防军品和两用物项的非法转让的。

对最终用途证书的真实性进行定期检查的那些国家则各自采用不同的程序。例如，最严格的检查包括在接受国进行领事验证，以检查文件中的信息是否正确，以及相应文件是否经过专门授权官员进行签署。这可能需要出口国的大使馆工作人员联系接受国主管机构展开核查，以确定最终用户是一个信誉良好的实体，并且所涉转让活动的官方文件确实是由这些机构签发的。

除了使用和验证最终用途或最终用户证书外，一些国家还要求武器或两用物项转让的接受者提供一份交货核对证明，证实货物已到达其授权目的地和最终用户处。包括瑞士和美国在内的少数几个国家在这方面有着更严格的要求。他们保留进行后续检查的权利，以确认出口货物始终归授权的最终用户所有。

尽管人们越来越认识到对转让武器和两用物项的最终用途证明文件的真实性进行认证十分必要，但是一些实践做法仍然存在问题。据报道²⁴，自 2012 年以来，一些欧洲国家向中东地区国家出售了武器，据悉其中超过 10 亿欧元的武器由这些中东国家转让给了叙利亚交战方。²⁵ 其中的货物包括“数以千计的突击步枪（如 AK-

²³ 详见脚注 20。

²⁴ 《出口中东的武器：关于其合法性的质疑》，《巴尔干视界》，2016 年 7 月 27 日，<http://www.balkaninsight.com/en/article/arms-exports-to-middle-east-a-question-of-legality-07-26-2016>；《披露：价值十亿英镑的武器从欧洲流向中东》，《卫报》，2016 年 7 月 27 日，<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/27/weapons-flowing-eastern-europe-middle-east-revealed-arms-trade-syria>。

²⁵ 《卫报》，同上。

47)、迫击炮、火箭筒、反坦克武器和重型机枪。这些武器通过一条新的武器运输途径从巴尔干半岛地区被运往阿拉伯半岛和与叙利亚接壤的国家”。据报道，沙特阿拉伯国防部向一家塞尔维亚军火公司提供的最终用户证书显示其所涉转让规模包括数百架 T-55 型和 T-72 型坦克、数百万发弹药、导弹系统和火箭筒。上述货物包括来自前南斯拉夫国家、白俄罗斯、乌克兰和捷克共和国的武器和弹药，而目前这些物品大量集中于叙利亚。²⁶ 这个例子说明了一个事实：尽管最终用途或最终用户证明在武器转让许可审批过程中具有至关重要的作用，然而如果国家虽然意识到有转移风险却缺乏叫停相应转让活动的政治意愿，那么这类证明也就不能发挥实际作用。

六. 通过管理经纪商活动降低转移风险

经纪商是武器和两用物项贸易中的主要参与者，在促进合法和非法交易中都占有重要地位。他们开展业务的方式多样，包括代表接受方从供应商处采购武器或两用物项并安排运输，或购得货物后继续出售。经纪商通常不住在货物原产国、过境国和货物目的地国。因此，武器和两用物项的国际经纪活动难以跟踪、监测和管制。

松散的出口、进口和过境管制，对最终用途和再出口承诺的违反，腐败和执法不利等因素使得经纪商在武器和两用物项转移中有机可乘。然而经纪商持续参与非法贸易的主要原因在于很多国家对武器和两用物项的经纪活动始终不予管制或缺乏管制。这表明这些国家对该问题依然缺乏了解和解决方法。尤其是在那些并不在国际武器和两用物项贸易中占主导地位（通常作为出口国或进口国）的国家里，这种情况非常普遍。而两用物项贸易方面缺乏管制的情况尤为严重：有 40 多个国家采取了某些措施管制武器经纪活动，但是针对两用物项经纪活动的管制则相对缺少。

过去 20 年中，经纪商的肆无忌惮助长了非法和恣意的武器贸易，各界对这个问题的关注显著加强。包括联合国专家小组参与的大量调查，强调因经纪活动——比如未受管制的武器经纪活动，经纪商违反联合国武器禁运规定并且促成武器转让导致冲突增加和人权遭到严重侵犯等——产生的诸多问题。²⁷ 管制缺乏或管理不力的国家和地区经常有此类经纪商活跃其中，他们使用伪造的最终用户证书及其他文件进行交易活动。有一个案例牵涉一家位于塞尔维亚的军品经纪公司 Temex。该公司在 2002 年 6 月至 9 月间违反联合国武器禁运规定，六次向利比亚转运包括轻小武器在内的军品。当时的南斯拉夫当局基于一份来自尼日利亚的最终用途证书批准了这些运输，而尼日利亚当局表示对此最终用途证书并不知情。²⁸

经纪商参与敏感两用物项的转移及非法贩运也是政府当局面临的问题。例如，2003 年，居住在南非的以色列公民亚舍·卡尔尼（Asher Karni）利用总部设在美国的一家中间机构，从美国经南非和迪拜向巴基斯坦转移了二百个触发火花隙²⁹。美国中间商向制造商提供了伪造的最终用户信息（称拟购物项将用于南非的一家医院），并在未获取美国出口许可证的情况下进行了运输。2004 年初一次由该美国制造商参与的突击行动致使卡尔尼在美国被捕，随后对他进行了起诉和最终定罪。³⁰

经纪商往往通过海运、空运、铁路或公路运输货物，因此与运输或航运代理、承运机构、运输人员和乘务人员合作紧密。他们有时则利用一些不光彩的手段，如皮包公司和权宜船旗等方式掩盖其业务的真实来源和性质。如果经纪商参与了武器和两用物项的运输安排，那么他们就有可能在过境过程中抓住机会转移武器。在这方面，根据联合国安理会关于利比亚的第 1343（2001）号决议所设的联合国专家小组介绍了大量的技术手段，包括走私者使用虚假飞机登记号码和提交虚假飞行计划，用来掩饰其货物的最终目的地。³¹

想要防止经纪商参与武器和两用物项的转移，国家必须先将经纪活动管制纳入本国法律体系。相关立法必须精确定义受管制的活动及管制的范围，包括涵盖的物项与国家管制权的程度。法律至少必须覆盖协调、购买和贩卖的核心经纪活动；并且应该适用于该国家领土范围内从事两个其他国家之间受限物项转运的所有个人或公司。

大多数对武器经纪代理进行管制的国家都采用逐案签发许可系统，各中介机构在参与武器经纪活动前都需获得初步授权。在某些国家，例如南非，这些管制手段亦适用于两用物项的经纪活动。有一些国家，包括比利时、匈牙利、葡萄牙、南非和美国规定经纪商必须先在国家相关部门进行注册登记，然后才有资格申领单笔经

²⁶ 《卫报》，同上。

²⁷ 详见《联合国专家小组关于非法联合国针对争取安哥拉彻底独立全国联盟制裁的最终调查报告》，2000 年 3 月 10 日，<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sanc%20S2000%20203.pdf>；以及《联合国安理会第 1708（2006）号决议第 2 段所设科特迪瓦问题专家组报告》（S/2006/964）2006 年 12 月 12 日，<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Cote%20d'Ivoire%20S2006964.pdf>；更近期的关于非法武器经济活动中所涉方的复杂网络的全面分析请见《不受边境阻拦的经纪商：非法武器经纪商如何在太平洋之间利用国际武器管控体系的漏洞进行投机生意》，乐施会，2010 年 <https://www.oxfam.org/en/research/brokers-without-borders>。

²⁸ 详见《根据联合国安理会关于利比亚问题第 1343（2001）号所设的联合国专家小组报告》（UN Doc S/2002/1115），2002 年 10 月 25 日，第 64-74 段 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D5FA5B63184345C5C1256C7E00456BF3-unsclib-25oct.pdf>。

²⁹ 触发火花隙是非常敏感的两用物项，可以用作核武器触发器或单独各级导弹，但也可以用作医疗用途。

³⁰ 《亚舍·卡尔尼案例显示出出口管制的漏洞》，雅各布·布莱克福特（Jacob Blackford），科学与国际安全研究所，2008 年 9 月 8 日，<http://isis-online.org/isis-reports/detail/asher-karni-case-shows-weakness-in-nuclear-export-controls/13#note1>。

³¹ 关于贩运者通过空运进行非法武器运输所采用的详细手段列表，参见《根据联合国安理会关于利比亚问题第 1343（2001）号所设的联合国专家小组报告》，同上，第 62 段。

纪交易许可证。其他一些国家，如俄罗斯则采取不同的方法，除了指定国家机构可代表国家进行武器经纪活动以外，其他个人和机构均严禁从事相关活动。

一些国家也对武器和两用物项国际贸易中与经纪活动相关的环节（如交通、物流、货运代理、保险和金融服务等领域）进行管制。经纪商在从事协调、购买和贩卖的核心经纪活动的同时，也（能够）进行此类与经纪活动相关的活动。另外，一些专业人士和公司也可从事此类活动但不受到核心武器经纪活动的管制。因此，全面防止武器和两用物项转移也应考虑到上述行为体在武器和两用物项经纪活动中的作用。

最后，鉴于经纪商参与武器和两用物项非法转移的巨大潜力，政府许可证颁发机构应当对所有拟经纪交易活动可能产生的转移风险进行彻底评估。这其中包括确保武器和两用物项的经纪商与产品的拟出口商一样，都要受到相同的文件和信息要求的约束，并且应该对提交的资料、以及拟接受方和其他参与交易的行为体的诚信度进行核实。

七. 通过管理过境或转运活动降低转移风险³²

过境管制是转让管制过程中的一个薄弱环节，运输过境管制欠缺力度是导致武器和两用物项非法贸易的重要原因。武器和两用物项在过境运输途中很容易能从获得授权的最终用户处转移至未经授权或非法实体手中，而许多相关案件难以察觉和预防。

对大多数国家来说，过境管制，尤其是和常规武器的过境或转运相关的管制重点是防止在转运期间或在经过本国领土将货物转移或“泄漏”到另一个国家。在这方面，过境和转运管制可以防止武器进入非法市场并落入非法的最终用户手中。

而两用物项方面，受到重点关注的是武器和两用物项在空运或海运途中发生的转移，例如计划前往某个特定地点的飞机或海船最终抵达另一个地点。³³以联合国伊朗问题专家小组³⁴公布的发生在 2011 年的一个案件为例，在此案例中瑞典海关对一家名为 Petroinstrument HB 的公司名下的出口货物进行了检查，该公司归一名伊朗裔瑞典公民沙哈卜·格哈斯里（Shahab Ghasri）所有。运输货物中包含真空泵及防腐蚀阀门，尽管瑞典政府并未将此类货物列入出口管制清单，但它们可能会被用于铀浓缩活动，因此若要将这些货物出口至伊朗，则必须申请出口许可证。根据通关文件，该批货物将被航运至迪拜。然而在通关后，货物空运单中的目的地被出口商改为伊朗。2013 年，一家瑞典法庭宣判格哈斯里违反了针对伊朗的国际制裁而获罪。³⁵

导致过境期间发生转移的因素包括：合法的两用物项过境或转运交易量巨大，并且呈持续增长态势；潜在的武器扩散者对获取两用物项的兴趣日益浓厚；在大量合法交易中调查、搜寻或捕获可疑货运的难度；企业对管制执法持负面态度。³⁶全球供应链和国际供应路线日益复杂，进一步加剧了两用物项过境或转运监管所面临的挑战。³⁷

依据联合国安理会有关朝鲜问题第 1874 号决议所设的联合国专家小组在 2014 年的报告中列出一系列可用于掩盖非法货运过境的技术及方法，例如使用虚假货物清单和虚假路线计划。专家小组指出海运业的特征是造成问题复杂化的重要因素，船舶的所有权及运营手续较为复杂导致可疑运输商难以追踪。³⁸航空运输领域也存在类似问题。³⁹

因此，识别和打击过境期间发生转移是一项艰巨的任务，其中一种方式是在对经纪商和运输商实行管制（见上）的同时，对武器和两用物项的出口、过境和转运也采取并执行有效的管制措施。只有采取并执行这样的管制才能加大各国防止武器和两用物项转移的几率。过境和转运管制可使各国监督、核查、允许或拒绝放行或扣押途经其领土的货物。该类管制能够加强各国对途经危险地带的武器和两用物项的管制，以防武器在途经本国或本地区时发生转移，进而影响区域稳定。

³² 过境指货物在运输的过程中从一个国家出发途经第二个国家到达第三个国家；中间国不进行货物清关。转运指从一个国家出发将货物卸载在第二个国家（通常卸货于保税仓库或自由贸易区内），再抵达第三个目的国的过程；货物不进行清关。请参阅美国商务部产业安全局，同上。

³³ 一些轻小武器在运输中遭到转移的案例参见《2008 年小型武器调查：风险与适应》，第 120-122 页，http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2008/CH4%20Transfer%20diversion.pdfhttp://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2008/CH4%20Transfer%20diversion.pdf

³⁴ 参见《根据联合国安理会第 1929（2010）号决议所设的联合国专家小组报告》，（UN Doc S/2013/331），2013 年 6 月 5 日 http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_331.pdf

³⁵ 详见《瑞典公民因违法对伊朗的制裁而被判有罪》，《伊朗观察》，威斯康辛核武管制研究家项目（Wisconsin Project on Nuclear Arms Control），2013 年 8 月 8 日，<http://www.iranwatch.org/our-publications/international-enforcement-actions/swedish-man-found-guilty-violating-iran-sanctions>。

³⁶ 美国商务部，同上。

³⁷ 美国商务部，同上。

³⁸ 详见《根据联合国安理会第 1874 号(2009)决议所设的联合国专家小组报告》，UN Doc S/2014/147，2014 年 3 月 6 日，http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/147http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/147。

³⁹ 详见《根据联合国安理会关于利比亚第 1343 号(2001)决议所设的联合国专家小组报告》，同上，第 62 段。

就过境或转运许可制度而言，有若干种可行的选择。一种选择可以是要求所有途经本国管辖区的武器或受管制的两用物项在运输前获得许可证。另一种选择是针对某些特定武器或敏感两用物项的运输实行运输许可证制度。还有一种选择，政府可以针对某种运输方式的货运实行运输许可证制度，例如陆运、海运或航运。

实施监督并确保运输途中武器和敏感物项的安全对防止它们的非法转移以及进入途经国的非法市场有着重要意义。在陆路、铁路或是内河运输时，采取措施确保武器的实体安全尤为重要。当政府当局掌握相关证据表明货物会从原定的接受方处被转移，而该转移将对国家安全造成威胁；或是当政府当局判断货物将会被运往被禁止的或是非法的最终用户时（包括联合国和其他武器禁运实施对象），应确保他们拥有阻截托运货物的最大权力和能力。

无论采取哪种方式，有效的过境管制依赖于转让链中各国间的合作与信息分享。若过境国能提前收到出口国的提醒，告知已经授权的合法的货物运输，那么它们就能更好地识别存在转移风险的货物。这样的话，过境国能够更加针对那些未提前收到通知的货运进行审查，或是针对其它可疑货运进行审查。同样，各国也应该在发现某一过境货运存在转移风险时提醒他国：理想的情况是及时告知他国以便能够采取预防措施；但若情况不允许，也应在事后分享信息以促进交流经验教训。

八. 追踪被转移的武器和两用物项

由于国际上广泛关注所有类型的武器和两用物项的转移问题，那么梳理转移如何发生以及转移的目的便十分重要。准确的追查能够帮助以下方面：

- 识别和扰乱现有的武器和两用物项转移供应链；
- 识别和暴露转移发生的关键点；
- 针对疏忽、渎职或犯罪活动建立相关的问责制
- 起到震慑作用，防止国家有关部门做出不负责任的决策；
- 减少国家在转移过程中被错误地牵连或受到批评的风险。

对于那些致力于确保所有类型的武器和两用物项转让都符合规定的人们来说，追踪十分重要。然而，追踪两用物项的转移，由于难以确定工业产品在国外的正确用途而面临着很多特殊的挑战。关于 2002 年澳大利亚向伊朗出口的一台质谱仪的案例就说明了这一点。这台质谱仪名义上是用作医学和农业用途的。2003 年，国际原子能机构进行检查时发现，伊朗曾违反了核保障协议，进行铀浓缩试验。在对位于卡拉季伊朗农业和医药中心的两台未经申报的质谱仪进行检测后发现，它们曾于某时刻用作浓缩同位素实验。⁴⁰虽然国际原子能机构在国际保障制度下进行排查，而对一般政府来说，发现再出口、未经授权的再分配、或不当使用出口后的两用设备等情况都非常困难，超出了大多数政府的能力范围。美国政府采取现场工业设施检查的方式排查两用物项转移和不当使用案件，但没有几个国家有资源来进行这种性质的定期检查。

针对遭到转移的武器进行追踪也面临着挑战，其中与非法的国际轻小武器贸易相关的问题尤其尖锐。诚然，确保所有转让军火的可追溯性非常必要。然而由于轻小武器的大小和相对便携性和易操作性，即使是未受过专业训练和技术支持的个人或群体也可以轻松移动和使用它们，因此轻小武器比主要的常规武器系统更易被转作他用。此外，由于轻小武器的非法贸易是导致许多当前和近期的冲突持续发生的主要原因，国际上已经开始集中力量打击非法轻小武器贸易，其中包括提高对此类武器进行有效追踪的可能性，并且通过《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》（《国际追查文书》）确立一系列规范。⁴¹

追踪从获得授权的转让中、或从持有方处被转作它用的轻小武器以及他们的供应链这一能力，对于识别和消除转移发生的关键点，并且针对疏忽、渎职或犯罪活动建立相关的问责制至关重要。然而，对非法轻小型武器的追踪有时也因为标记不足、记录保留不当和缺少国际合作等原因不能及时展开。此外，非法转移案件曝光所需时间的长短也是一项重要因素。

追踪轻小武器主要发生在两种情况下。首先是刑事方面，武器被用于犯罪。在这种情况下，为了将涉案人员抓捕归案并防止他们参与更多犯罪活动，必须进行追踪。国际刑警组织的国际武器电子追踪系统，以及各国的国家系统可以用于这种类型的追踪。其次，追踪有助于识别出将轻小武器或弹药走私到冲突和动荡地区（包括联合国安理会的武器禁运规定所列地区），或提供给非政府武装组织的供应链和转移发生的关键点。鉴于第二种情况涉及的范围较大，并且所涉很多国家冲突不断，缺乏进行有效追踪的能力，国际上更着重追踪涉及国家冲突或地区冲突的大规模轻小武器非法交易。

尽管国际间在建立有关标记和追踪轻小武器的准则和规定方面已经取得重大进展，关于各国间联合追踪的性质、内容和结果的公开信息仍然十分有限。各国报告的绝大多数追踪案例都与刑事调查有关，而不涉及大规

⁴⁰ 《GBC 科学设备有限公司》，《伊朗观察》，威斯康辛核武管制研究项目，2011 年 4 月 29 日，<http://www.iranwatch.org/suppliers/gbc-scientific-equipment-pty-ltd>。

⁴¹ 详见《使各国能及时可靠地查明和追踪非法小武器和轻武器的国际文书》，同上。

模的武器转移到冲突地区。这意味着，尽管针对被转移到非政府武装组织或被禁运的实体武器的联合追踪日益增多，并且成功识别出一些转移发生的关键点，但是关于这方面的进展情况却公布甚少，以至于很难跟踪相关合作的进展情况。

为了实现《国际追查文书》的目标，各国都需要采取措施增进与实施《国际追查文书》相关的合作和信息交换。这应当包括双边合作，并酌情开展区域和国际层级合作，确保各国标识和追踪轻小武器的职责得以履行。此外，《国际追查文书》规定了各国就文书实施情况进行定期和系统的国家报告，其中包括对实际追踪的努力及成果进行信息公开。⁴²该文书还规定应向有困难实施《国际追查文书》的国家提供帮助。

九. 降低再转让引起的转移风险

获得授权的接受方将武器和两用物项进行再转让是导致这些货物非法交易的重要原因。在某些情况下，货物到付后不久就会发生未经授权的再转让。然而通常情况下，它会在原始接受方收到货物后的几年内发生。

对武器或两用物项进行再转让是否需要首先获取原始出口国的授权取决于和原始出口相关的最终用途协议条款及理解；也可能取决于原始接受方的性质（政府还是非政府）或所指物项的性质（武器、普通两用物项还是特别敏感的两用物项）。事实上，针对再转让的管制通常不很明确或备受争议，往往被视为“灰色”地带。然而在任何出口授权或最终用户承诺中都必须充分、明确地规定相关管制，使接受方（无论政府或是企业）充分意识到他们的职责。一份清晰详尽的禁止再转让声明（至少在没有原始出口国的事先授权下禁制再转让）能够起到震慑此类行为的作用，尤其当明确规定一旦违背再转让承诺，该最终用户今后将无法再次获得出口。

遗憾的是，即便出口方提出此类承诺要求，也从接受方处收到这类承诺，这仍无法充分阻止一些物项、尤其是高需求物项的再转让，特别是在被禁止的最终用户之间。根据联合国安理会第 1929 号决议（因为伊朗的核计划而施加进一步制裁）设立的联合国专家组在 2014 年 6 月的最终报告中⁴³指出了可能存在的问题。在向一些有产品被运往伊朗的产品制造商咨询后，专家组指出：

“在一个案例中，一家公司要求某些特定国家内的所有的产品接受方必须就每一次货运提交保证函。保证函禁止在没有获得公司事先同意的情况下进行产品的再购买、再转让或者再出口。然而，接受方以及它的转包商或是错误理解、或是没有遵守保证函。在第二个案例中，该公司与它的分销商就确保设备不被转让到伊朗签署了书面的协议。在这两个案例中，书面协议都没有起到效果，并且没能阻止物品被运往非计划中的接受方。”⁴⁴

鉴于上述经验，出口国政府应当考虑鼓励企业采取更积极的措施，比如美国高科技两用物项生产商万机仪器有限公司（MKS Instruments Inc.）所采取的措施那样。万机仪器发现尽管该公司尽可能地遵守美国出口管制规定，仍有产品被转移给未经授权的接受方的情况出现。因此，自 2012 年以来，该公司开始在公司内部实行“可控交付”计划，也称为“工厂直接出货计划（Direct Factory Shipment Program）”。该项计划禁止向中间商或承销商出口某些敏感性两用物项。此类物项只能直接运输至终端用户处或是相关完整系统的生产商处，以此降低未经授权的国内倒卖或再出口的风险。⁴⁵

就武器出口而言，主要常规武器系统的再转让较为少见，这是由多种原因促成的，其中一个原因是当事各方掩盖事实的难度较高。而轻小武器和弹药的再转让是非法交易的主要来源。一些多边协议均指出了这一事实，《联合国行动纲领》明确表示应对轻小武器再出口实行管制。⁴⁶然而大多数应对武器再出口的协议往往只具有政治约束力、或者本质上以自愿为原则。此外，目前明确的国际规范仅限于仔细考虑在相关最终用途或最终用户文件中加入一条禁止再出口的条款，并且在可能的情况下要求对方提供相关证据证明货物已经交付给指定最终用户。

然而，目前的最佳实践做法则采取了更为积极和预防性的方法，主要集中于两种截然不同的方式。尽管两种方式均未被广泛使用，但是却是极具潜力能够有效防止再转让和扩散的手段。德国政府采用了其中一种方式，针对政府考虑授权轻小武器出口的情况。这项名为“以新换旧”的原则要求销售合同中增加一条规定，要求拟接受方销毁即将被拟出口商品替代的旧有轻小武器。此外，在条件允许的情况下，轻小武器出口商应确保进口商承诺当不再需要这些最新进口的轻小武器时，必须对其进行销毁（而不是再出口）。该条款旨在确保从德国出口的轻小武器不会成为全球不受管制的轻小武器扩散的一部分。⁴⁷

⁴² 参阅《专家报告：标记和追踪——西莫内塔·格拉西（Simonetta Grassi），联合国毒品和犯罪问题办公室》，收录于区域武器标记和交易讨论会报告中，东南欧和东欧轻小武器管控交流中心，贝尔格莱德，2010 年 9 月 14 日-15 日，<http://www.seesac.org/res/files/publication/376.pdf>。

⁴³ 《根据联合国安理会第 1929 号(2010)决议所设的联合国专家组最终报告》，http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/394。

⁴⁴ 同上，第 87 段。

⁴⁵ 《超越管制要求：防止敏感真空测量设备的转移——“控制交付模型”》，伊恩·J·斯图尔特（Ian J. Stewart）和约翰·麦戈文（John McGovern），2013 年 9 月，科学与安全研究中心，伦敦大学国王学院，科学与安全研究中心不定期论文，2013 年 3 月，<http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/warstudies/research/groups/csss/pubs/beyondcompliance.pdf>。

⁴⁶ 《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》，第二部分，第 13 段。同上。

⁴⁷ 详见《2012 年德意志联邦共和国政府常规军用装备出口政策报告》，第 13 页，<http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/2012-military-equipment-export-report,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=en,rwb=true.pdf>。

第二种方式涉及对出口武器和两用物项的所属权和使用情况进行追踪检查。仅有包括美国和瑞士在内的极少数国家目前保留此类检查的权力。资源问题、政治敏感问题以及主权问题是主要的壁垒。然而，以下介绍的瑞士经验有效地证明了这些问题并非无法克服。

2003 年至 2004 年间出口至中东的瑞士手榴弹于 2012 年在叙利亚被发现，尽管相关最终用户证明中含有明确条款规定未获得瑞士事先批准不得进行交付产品的再转让。有鉴于此，2012 年 11 月，瑞士政府在其《战争物资条例》中新增一条规定，为开展瑞士出口武器装运后检查提供了法律依据。从此，除提交出口许可申请外，瑞士许可证颁发机关能依法要求工业方提供由国外最终用户签署的最终用户证书，其中包含一项条款允许瑞士政府对已交货用品进行运输后核查（post-shipment verification）。该条款内容如下：

“我们保证瑞士当局有权在任何时间要求核查任意所供应产品的最终用途情况和最终使用地点。”

如今，装运后核查条款几乎已成为每份涉及全套武器系统出口的最终用户证明的一部分。然而，主要防扩散技术管制机制的成员无须签署运输后核查条款。自 2012 年以来，瑞士在全球范围内进行了至少 10 次的运输后核查，并且收获了一些良好的实践经验。在意识到运输后核查可能对其他国家来说较为棘手后，瑞士政府采取了一系列措施向拟进口国阐释采用运输后核查的根本原因，最终获得了理解与合作。瑞士的经验表明运输后核查有助于建立互信和相互理解，使未来合作更加顺利。⁴⁸ 尽管成本的增加可能成为执行该项计划的障碍，但出口国政府可以在保留对所有案例实施跟踪检查的权力的同时，仍然仔细选择切实执行的案例，这样便能以相对经济的成本对未经授权的武器再出口进行威慑。

对于两用物项的出口，大多数情况下只有当接受方认为有必要接受出口国或在防扩散项目的框架内接受国际机构后续检查时，才能实现对物项最终用途的检查。如上所述，就两用物项的最终用途的追踪与检查而言，如果一个国家接受国际原子能机构保障监督其国内的核项目，那么它有可能接受针对核两用品的最终使用情况的核查。然而，如果没有相关的协议，此类为了确认两用物项的使用始终合法而进行的后续检查很有可能很难开展，尤其是针对那些在工业过程中已被消耗、或融入到其他物质中的产品，以及需要展开库存检查或残留物分析的情况。

十. 加强管制与合作的关键问题和首要任务

在武器和两用物项转让管制领域，物项转移的多重复杂性意味着防止和打击转移是一项极具挑战性的任务，必须有全面的、多层次的应对。综合来说，这种做法需要各国在三个关键领域采用最佳国际实践：首先，健全和实施本国与武器和两用物项转让管制相关的法律法规，行政程序和执法能力；第二，通过企业外联，确保企业充分意识到转移的风险以及如何应对；第三，通过加强信息交流、合作和各国互相协助，加大信息对流，鼓励及时有效地应对转移案件。

I. 全面的转让管制体系⁴⁹

i. 法律和监管框架

基于最佳实践建立起全面性的转让管制体系是有效打击转移武器和两用物项转移的关键。其核心是基于政府在战略物项贸易管辖权的一个法律、监管和行政管理框架。这一框架的关键要素包括：

- 确立国家转让管制的关键原则，包括防止转移的原则；
- 明确界定管制范围，包括受管制物项（通过制定管制清单）和受管制活动（见下文）；
- 逐案进行转让许可和授权；
- 在国际法框架内禁止、扣押和处置非法货运。

关于受到管制的活动，所有武器和两用物项的实际转让（出口、进口、过境、转运和经纪）均应事先获得许可或授权，如有可能也应推及与武器和两用物项有关的运输、货运货代和物流、保险和金融服务等。此外，应结合最佳实践，明确界定与武器和两用物项无形技术转让相关的管制。还应采用“全面控制条款”，即在知道拟转让物项将在禁运地区用于军事用途、或进行与大规模杀伤性武器有关的项目、或者知道物项将被用于违反国际法的情况下，禁止将不受清单管制的物项在未经许可或未获得授权的情况下进行转让。

行政规定应包括指定一个主管部门，建立一个国际合作的联络点，并设立政府机构间的协调机制。

⁴⁸ 以上信息由更安全世界在 2016 年 9 月间与瑞士国家经济事务秘书处联系时获取。

⁴⁹ 《实施〈武器贸易条约〉：一个有效的武器转让管制体系的基本要素》，《武器贸易条约》执行专家组第五次简报，更安全世界，2016 年 7 月 <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1081-implementing-the-att-essential-elements-of-an-effective-arms-transfer-control-system>。

ii. 转让许可和授权过程

a. 信息和文件要求

在谈到单项武器和两用物项转让时（即排除拥有特定条款和条件的通用或全球授权），转让许可和授权过程应当要求向许可证颁发机关提供一系列书面材料。这将为后续的风险评估和最终决定是否授权转让提供依据。此类文件要求应当包括：

- 提交转让（出口、进口、过境或转运、经纪）许可申请，其中包括所有已知的参与武器或两用物项转让的各方——包括出口方、进口方、收货方、中间商和最终用户信息，以及运输细节，如有可能也提供资金信息；
- 最终用途或最终用户证书（见下文）；
- （转让后）由进口国或主体提供进口证书或交付验证证书。

b. 最终用途或最终用户管制

转让前授权最终用途或最终用户管制的要求应当包括出口方提出的明确限制、以及进口方的明确承诺，例如：

- 由进口国或实体提供一份经由获得授权的个人签署的最终用途或最终用户证书（见下文）；
- 许可证或授权文件中包含再转让条款：在未获得原始出口国同意的情况下禁止将物项进行内部再转让或再分配、转运或再出口；
- 许可证或授权文件中列出清晰的处罚措施——比如违背最终用途保证将导致拒绝提供后续服务和零部件；
- 出口国保留进行后续检查的权力，以确保产品仍归获得授权的最终用户所有。

出口国还可以与进口国协商考虑减轻转移的措施，而这些措施应当是能够降低转移风险的现实措施。

最终用途或最终用户证书应是出口授权所需文件的核心部分，并应当包括以下信息：

- 出口方的详细信息（公司名称、联系人、地址）；
- 收货方的详细信息（公司名称、联系人、地址）；
- 最终用户的详细信息（公司名称、联系人、地址）；
- 最终目的地国；
- 对拟出口物项的描述（类型、特点）；
- 出口货物的数量以及价值；
- 最终用户授权代表的签名，姓名及职位；
- 最终用户证书的签署日期；
- 物项最终用途的详细信息；
- 最终用途或最终用户条款——例如承诺货物不会被用于载明用途之外的其它用途，不会被用于大规模杀伤性武器或被用于违反国际法，以及不会被获得授权的主体以外的他方使用；
- 再出口条款——例如承诺未获得原始出口国授权的情况下，不得进行货物的再出口；
- 任何涉及转让的经纪商、中间商、运输代理或其他已知各方的详细信息。

c. 风险评估

在授权转让之前，应当进行一次全面的风险评估，尤其需要考虑有关出口和经纪许可的申请。这类风险评估应考虑一系列因素——包括使用物项进行以下活动的风险：威胁国家、地区或国际安全；违反国际法；或与大规模杀伤性武器有关。评估还应考虑到转移的风险。此类评价过程应当首先审查所提供的信息——检查信息的质量和数量——并检查是否有伪造、假冒和不完整的文件。还应当核查文件上的签名是否出自正式授权的实体。

颁发许可证前或授权前采取措施防止转移时，应重点展开以情报为主导、基于具体标准的多层面风险评估，尤其应当考虑以下方面：

- 接受方作为武器和两用物项进口方的过往历史，包括是否参与过货物非法转移、未经授权进行货物再分配或不当使用产品；
- 进口方正当国防、国内安全以及商业利益，包括它是否是一个主权国家或非国家行为体；
- 进口方对货物有哪些合法要求；
- 接受方是否具备使用货物的技术能力；
- 接受方所在国的管制及安全程序；
- 进口国与处于紧张状态或冲突地区、或某一禁运对象之间的距离；
- 未经授权向被禁止的最终用户进行再出口或再转让的风险；
- 武器或两用物项的转让可能导致一个国家现有库存遭到不负责任地出口的风险。

就许可证颁发机关所掌握的信息而言，应对经纪商和运输中介、货运代理商以及其他中间商在内的所有已知方可能造成的转移风险进行评估，风险评估内容还应包含与货运运输路线相关的风险。

iii. 安全与执法措施

在一项转让获得许可证和获得授权之后，包括在过境阶段、以及将武器或两用物项交付给预期最终用户甚至可能在交付以后，都应采取一系列安全与执法措施以降低转移风险。这就需要对执法部门开展培训并提供充足的资源，其中包括：

- 根据国际标准，清晰地标记并记录生产和转让的武器和弹药；
- 根据国际协议报告武器转让情况；
- 确存储或运输中的货物安全；
- 在边境管制站点附近提供安全的中转货棚以便在货物报关和清关前存储货物；
- 货物检查等技术措施；
- 货物交付检查；
- 运输后控制（post-shipment controls），例如对货物所在地点及使用情况地进行实地后续检查；
- 展开国际执法合作追踪被转移的武器和两用物项。

II. 针对产业界、学术界以及货运代理人或运输商的外联

尽管政府承担武器和两用物项转让管制的最终责任，针对产业界及学术界开展外联活动至关重要，有助于确保武器和两用物项生产、交易、转让环节的参与者清楚地了解国家出口管制规定以及防止转移的必要性。应当要求所有相关方采纳内部合规项目，保存武器和两用物项国际转运相关的记录和证明材料，以便有关机关审查。

尤其在两用物项出口领域，所有管制物项拟接受方通常最先接触产业界人士，因此产业界人士提高警惕对早期识别潜在转移风险举足轻重。除了理解他们在转让许可系统内负有的责任外，同样应当鼓励生产商及学术或研究机构遵循有利于确认及应对潜在转移的最佳做法，如下所述：

- 确保熟悉相关武器和两用物项管制清单，熟悉将此类物项转让给不同类别的最终用户（如北约成员国、瓦森纳安排成员国和受到国际制裁的国家）时采取的管制措施；
- 确保熟悉关键转移指标和“危险信号指标”（诸如被美国商务部产业安全局进行标记的内容）；
- 避免使用有参与未经授权的转让活动的历史的中介机构和运输机构、或与其合作；
- 确保客户的真实性，确实对物项有合法需求；
- 避免向中介机构或收货商转让极其敏感物项，而应当直接运送给最终用户或系统制造商；
- 确保转让过程中所产生的所有相关文件，包括装箱单、航空运单、合同和其他商业文件都经过检查，排除可疑的活动。⁵⁰

此外，政府应当主动外联货运代理和其他运输代理商，确保他们了解国家武器和两用物项转让管制的性质和内容，确保他们熟悉上文提到的关键转让指标，也应鼓励该类代理机构将可能收集到的有关转移或扩散风险的相关信息和情报及时报告给政府部门。

⁵⁰ 更多信息参见美国商务部，同上。

III. 国际合作和信息共享

虽然欧盟国家、瓦森纳安排成员国和主要防扩散技术管制机制（核供应国集团、澳大利亚集团、导弹及其技术控制制度）内部之间可共享转移风险相关信息，但信息分享仅限于各成员国之间。有很多国家，包括非洲、亚洲和拉丁美洲国家，在很大程度上对转移风险的最新信息“被排除在圈外”。对转移风险缺乏广泛、详细和共同认知——不论是广义的还是具体的风险——是阻碍在该领域取得协调一致国际行动的关键障碍之一。

扩大前述防扩散控制机制的成员范围至关重要。除此之外，发展新的倡议和措施，防止和减少武器和两用物项的转移，以确保相关信息能够得到更大范围的分享都是值得考虑的举措。在基本层面上，出口国和进口国之间关于具体的转移风险进行双边讨论以及信息共享十分重要。在国际层面上，虽然讨论转移风险的全球机遇不多，但通过相关区域组织参与地区间的信息共享与合作是可行的。这可以涵盖：

- 明确防止转移的规范，确立良好实践指南；
- 支持国家完善国家法律、法规、程序和实践体系，尽可能履行防止转移的责任，并能合理应对此类事件；
- 加强双边、区域和国际合作，共享信息、资源和专业知识；
- 针对特定出口方、运输代理商和其他不遵守出口管制法的行为体、以及他们可能引发的转移风险进行相关信息分享；
- 建立和发展国际和区域机制，包括信息交流、提供咨询或建立包含非法采购活动信息的数据库，以识别、破坏和关闭转移发生的关键点；
- 针对涉嫌违反出口管制法律的行为开展执法部门间合作和双向法律援助
- 针对《使各国能够及时可靠地鉴别和追踪非法小型和轻型武器的国际手段》的实施情况，进一步加大合作，加强报告和执行透明度。

附件：与解决武器及两用物项转移问题相关的其他协定

I. 两用物项

成立于 1974 年的核供应国集团⁵¹ (Nuclear Suppliers Group) 的核心目标之一是防止以和平为目的的核转让被转移于未受保障的核活动。1992 年，核供应国集团制定了两用核设备转让的准则。该准则规定，在考虑到拟接受方的历史记录后认为存在不可接受的转移风险时，以及有理由相信存在被转移于核恐怖主义活动的风险时，核供应成员国不应授权转让两用核设备⁵²。

1994 年，欧洲共同体通过欧共体委员会第 3381/94 号规定，建立共同体两用物项出口管制制度。欧共体对消除两用物项转移风险的强烈需求促成了该规定的通过。⁵³ 继 1998 年《欧盟武器出口行为守则》通过之后（见下文），2000 年欧共体两用物项法规的实施条款修订要求成员国在授权转让两用物项前，应当考虑到预期的最终用途和转移风险以及欧盟行为守则。⁵⁴

2006 年，“瓦森纳安排”商定了《两用物项及技术基础清单及敏感清单物项许可实践指南》⁵⁵。该指南罗列出了一系列与基础清单和敏感清单两用物项的转让相关的规定，成员国可自行决定是否采用相应规定。这些规定允许对该类货物与技术使用全球许可⁵⁶或通用许可⁵⁷，前提是出口商需对每次交易信息进行详尽的记录。该指南还规定通用许可或全球许可不能用于被禁止的或军事目的的最终用途的转让。成员国可以撤销相关许可证。

II. 常规武器

i. 小型武器和轻型武器

鉴于过去二十年来人们越来越关注轻小武器的扩散和不当使用，加之一般认为这些武器特别容易被转作它用，因此大量相关的多边协定都集中于轻小武器上。

专门解决轻小武器管制问题的第一批国际协定——2001 年的《联合国打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》⁵⁸（《联合国枪支议定书》）以及 2001 年的《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》⁵⁹（《联合国行动纲领》）在有限的范围内提出了处理转移问题的方法。《联合国枪支议定书》提到了保障枪支实体安全措施的重要性，以及为了防止转移而采取有效转让和边境管制的必要性。另一方面，《联合国行动纲领》也呼吁各国对轻小武器的生产和转让进行管制，以防止非法贩运和转移，并敦促各国将转移的风险列入所有出口风险评估的考虑因素中。

在区域层面，1997 年的《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》⁶⁰（《美洲国家组织公约》）是第一个专门针对轻小武器管制问题的公约。鉴于《美洲国家组织公约》是《联合国枪支议定书》的依据，其中有关转移的规定也同样有限（见上文）。

2000 年，欧洲安全与合作组织（以下简称欧安组织）商定了一份《关于小型武器和轻型武器的文件》⁶¹，该文件是欧安组织国家在管制轻小武器非法贸易方面的做出的主要集体声明。欧安组织这份文件的目标包括打击轻小武器的非法贩运，阻止和减少轻小武器的储备造成不稳定因素。该文件

⁵¹ 详见 <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/>。

⁵² 《核供应国集团军民两用核设备、材料、软件和相关技术转移准则》，2013 年 6 月
http://www.nuclearsuppliersgroup.org/images/Files/Updated_control_lists/Prague_2013/NSG_Part_2_Rev_9_clean.pdf。

⁵³ 《欧洲共同体委员会第 3381/94 号规定序言》，1994 年 12 月 19 日，<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994R3381&from=EN>。

⁵⁴ 详见《欧洲共同体委员会第 428/2009 号规定》，2009 年 5 月 5 日，第 12.1 (d) 条。

⁵⁵ 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2016/01/09Best-Practice-Guidelines-for-the-Licensing-of-Items-on-the-Basic-List-and-Sensitive-List-of-Dual-Use-Goods-and-Technologies.pdf>。

⁵⁶ 全球许可的定义为“一家指定的公司可以将特定商品无限量转让给一组特定的国家，或者一个特定国家或一组特定国家内的特定最终用户”。详见《“瓦森纳安排”两用物项及技术基础清单及敏感清单物项许可实践指南》，同上。

⁵⁷ 通用许可可以为任何有资格的出口商使用，用以将“指定清单物项或商品、软件和技术无限量出口给一组指定的国家”。详见《“瓦森纳安排”两用物项及技术基础清单及敏感清单物项许可实践指南》，同上。

⁵⁸ 详见 https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/18-12_c_e.pdf。

⁵⁹ 详见 <http://www.poa-iss.org/Poa/poahtml.aspx>。

⁶⁰ 详见 <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html>。

⁶¹ 详见 <http://www.osce.org/fsc/20783?download=true>。

中还有具体的关于防止转移的规定。它特别要求其成员国在存在明确风险的情况下——比如拟被转让的武器将被“转移至某些领土存在归属分歧的地区”、或者在接受国内被再次出售（或转移）、又或者因与本文件目标相悖的目的被再次出口——避免轻小武器的转让。此外，该文件指出，向其领土进口或从其领土出口轻小武器时，成员国应确保“对此类转让保持充分的控制……以防止小型武器转作它用给载明的接受方以外的任何一方。”最后，文件还指出，“为了防止小型武器的非法转移，鼓励成员国制定适当的程序，使出口国能够确保安全地运送被转让的小型武器”，可以包括“在交付时对运送的小型武器进行实物检查”。2003 年，欧安组织出版了《小型武器和轻型武器最佳实践手册》⁶²（以下简称《手册》），这是一本关于轻小武器管制的资料汇编，其中涉及很多防止轻小武器转移方面的重要问题，尤其是：

- 对轻小武器制造实行国家管制；
- 轻小武器的标记、记录保存和可追溯性；
- 国家的库存管理和安全管理程序；
- 对经纪活动实行国家管制。
- 小型武器和轻型武器的出口管制

《手册》明确指出非常有必要从制造时开始跟踪轻小武器以便检测可能的转移发生关键点，并将其作为采取标识、记录保存、追踪等措施，以及参与相关领域的国际合作的主要依据。同时，避免被转让的轻小武器可能会被再次出口或转作它用至未经授权的用户手中或被用于未经授权的目的则是轻小武器出口管制最佳实践的核心原则。

在非洲，2000 年《关于小型武器和轻型武器的非法扩散、流通和贩运的非洲共同立场的巴马科宣言》⁶³全面概述了轻小武器非法交易的问题，并协调了非洲国家在 2001 年的《联合国行动纲领》磋商中的立场。虽然没有明确针对转移问题提出解决办法，但《巴马科宣言》强调了相关措施的重要性，即需要确保轻小型武器管制拥有充分的立法，并且执法机构具有足够的能力。

《巴马科宣言》发布后的十年中，西非、中非、东非和南部非洲达成了次区域协定。2006 年《西非国家经济共同体关于小型武器和轻型武器及其弹药和其他相关材料的公约》⁶⁴和 2010 年《关于小武器和轻武器和一切用于制造、维修或组装此类武器的零部件的金沙萨公约》⁶⁵都要求如果轻小武器（很）有可能在过境途中或被进口国转移、或是被再次出口，则该轻小武器的转让不应被授权（或者应被拒绝）。相比之下，2000 年《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》⁶⁶和 2000 年《关于防止、控制和减少大湖区和非洲之角的小武器和轻武器的内罗毕议定书》⁶⁷都没有具体处理转移问题，但是这两个议定书中列举了一系列措施，如果这些措施得到全面实施，将有助于减少转移的风险。相关的 2005 年《关于小武器和轻武器的内罗毕宣言和内罗毕议定书及其最佳做法》⁶⁸从轻小武器出口许可方面阐述了转移问题的解决方法，并建议在未经原始出口国批准的情况下，禁止轻小武器的（再）转让、转移和再出口。此外，2011 年《南部非洲发展共同体协调边境管理指南草案》⁶⁹建议，为了防止货物转移，应在边境管制站点附近设立过境棚，以便在报关和清关之前储存货物。

ii. 所有常规武器

具有法律约束力的 2008 年《欧盟武器出口共同立场》⁷⁰（1998 年《欧盟武器出口行为守则》⁷¹的替代协议）中也有关于防止出口武器被转移的专门而具体的规定。第七条标准要求成员国考虑到“（是否）存在军事技术或设备将在买方国家内被转移、或在不良条件下再出口的风险”，并在此过程中审查接受国的合法国防和国内安全利益、接受国使用有关产品的技术能力、接受国出口管制的有效性或其他方面的情况、再出口的风险、转移至恐怖分子手中的风险、逆向工程的风险或“非预期的技术转让”。

⁶² 详见 <http://www.osce.org/fsc/13616>。

⁶³ 详见 http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_smallarms_2000.pdf。

⁶⁴ 详见 <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/ECOWAS/ECOWAS%20Convention%202006.pdf>。

⁶⁵ 详见 <http://disarmament.un.org/treaties/t/kinshasa/text>。

⁶⁶ 详见 http://www.sadc.int/files/8613/5292/8361/Protocol_on_the_Control_of_Firearms_Ammunition2001.pdf。

⁶⁷ 详见 <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/RECSA/Nairobi%20Protocol.pdf>。

⁶⁸ 详见 <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/RECSA/Nairobi%20Best%20Practice%20Guidelines.pdf>。

⁶⁹ 详见 http://www.sadc.int/files/7613/7415/0086/SADC_Coordinated_Border_Management_Guidelines_-_Aug_2011.pdf。

⁷⁰ 详见 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:EN:PDF>。

⁷¹ 详见 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>。

2007 年，“瓦森纳安排”成员国商定了《防止通过航空运输轻小型武器转让造成不稳定因素的最佳实践》⁷²，列出了可用于解决这一问题的一些规定。其中包括在进行出口许可评估时，可以要求拟出口者提供一些额外的信息，比如航空承运者的身份、任何相关代理商的参与情况、该货物空中运输的计划路线以及之前类似的空运转让的记录。此外，还可以要求提供货物已在最终用户国家卸货的证明。成员国还被敦促交换有关不遵守相关要求的出口商、航空承运者和代理商的信息。作为对此文件和《进行有效武器经纪立法的要素》的补充，“瓦森纳安排”于 2011 年发布了《管制第三国之间常规武器运输的要素》⁷³。这项协议尤其鼓励成员国通过立法来防止其国民在第三国之间进行违反联合国安理会禁运或违反进出口国的武器转让管制立法的武器运输。同时，这项协议也提出了成员国用类似管制第三国武器经纪活动的方式对其国民所涉的武器运输进行管理。

2011 年，“瓦森纳安排”总结了《常规武器系统后续转让（再出口）管制最佳实践指南》。⁷⁴ 该指南旨在协调其成员国常规武器再出口的管制办法，并鼓励成员国在转让武器和武器生产设备时采用和实施最终用户保证的措施。最终用户保证可以采用政府间协定、最终用户承诺以及出口许可证的形式。此外，该指南中还鼓励成员国：

- 采用一条规定不允许在未经原始出口政府事先授权的情况下进行再出口的条款；
- 要求进口方承诺武器不得用于所载明的目的以外的任何其他用途；
- 采纳一条规定货物不会在接受国国内被转移到未经授权的最终用户手中的条款。

该指南中还列出了若干出口国在审查是否允许进口国对常规武器或生产设施进行再出口时可以考虑的因素。这些考虑因素包括对原始出口国国家安全问题的评估、对区域稳定的影响以及拟二次进口国的合法国防需求。《指南》指出，允许再出口的任何决定均应符合原始出口合同的条款，并应避免向未经授权的第三方转让相应货物。最后，《指南》建议对常规武器后续再出口活动中的经纪商的数量加以限制。

“加强技术和运作能力，实施执行两用品和武器贸易管制”项目

本项目由更安全世界和中国商务部国际贸易经济合作研究院于 2016 年共同执行，旨在探讨在研究中国和其他武器和两用品及相关技术主要生产国和出口国在促进和加强武器和两用品出口管制方面面临的机遇和挑战。

在该项目下，双方建立起一个非正式对话，邀请来自中国和其他武器和两用物项及技术领先制造国和出口国的专家，探索加强和互相促进两用物项出口管制的执行和实施。这个对话过程的引擎是一个技术专家工作组，该工作组包括 12 名成员，由来自中国、韩国、俄罗斯、英国和美国的政策专家、技术专家和从业者组成。

本项目活动由英国外交和联邦事务部赞助。

更安全世界 (Saferworld)

更安全世界是一家以防暴力冲突，构建安全生活为己任的独立国际组织。致力于与受冲突影响地区的人民合作，改善他们的安全状况，增强他们的安全感，并且开展广泛的研究和分析。通过获得的证据和知识，促使地区、国家和国际层面的相关决策与实践能够有助于构建持久的和平。秉承以人为本，相信每个人都能过上和平与充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

更安全世界是一个非盈利组织，项目遍及非洲、中东、亚洲和欧洲的近 20 个国家和地区。

更安全世界

地址：28 Charles Square, London N1 6HT, UK
注册慈善机构号码：1043843
担保有限公司号码：3015948
电话：+44 (0)20 7324 4646 | 传真：+44 (0)20 7324 4647
电子邮箱：general@saferworld.org.uk
网址：www.saferworld.org.uk

⁷² 详见 http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/Best_Practices_to_Prevent_Destabilising_Transfers_of.pdf。

⁷³ 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/4-Elements-for-Controlling-Transportation-of-Conventional-Arms.pdf>。

⁷⁴ 详见 <http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/3-Re-export.pdf>。