

ATT 通讯

2015 年 1 月 · 第 8 期

序言

2014 年 12 月 24 日,《武器贸易条约》开始生效,这使缔约国得以在常规武器管制领域将其透明度和责任感上升到前所未有的国际标准。

《武器贸易条约》被奉为国际法是减少非法武器贸易的重要基石,有助于减少动荡、腐败以及侵犯人权的行爲。有效地实施《武器贸易条约》能够限制武器流入恐怖分子、叛乱分子、其他非国家行为体以及不负责任的政府的手中,减少了他们利用这些武器来加剧武装冲突和/或施以暴行的危险,因而有助于保护平民。相应地,《武器贸易条约》承诺加强对武器终端用户身份的透明度管理,并确保各缔约国在未来进行武器转让决策时,将会评估这些武器是否有可能被用于种族屠杀、反人类罪、性别暴力或其他违背国际法的行爲。

《武器贸易条约》生效,符合条约第 22 条的规定:条约将在第 50 个国家批准之日起 90 天后生效。《武器贸易条约》于 2013 年 6 月 3 日起开放签署,随后,它跻身于最快获得通过的多边条约之列。截止生效之日,共有 130 个国家签署了该条约,61 个国家批准了该条约,其中包括全球武器出口十大国中的半数国家:英国、法国、德国、西班牙和意大利¹。在生效前夕,一些国家纷纷签署和批准条约。单单在 2014 年 12 月,就有七个国家(安道尔、喀麦隆、以色列、圣马力诺、圣多美和普林西比、新加坡、津巴布韦)签署了该条约,同时也有七个国家(列支敦士登、立陶宛、荷兰、波兰、塞尔维亚、南非、圣基茨和尼维斯)批准了该条约²。

¹ <http://www.amnesty.org/en/news/global-arms-trade-treaty-enters-force-2014-12-22>

²

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=en

对于已批准该条约的缔约国来说,如今工作的重心是如何成功地履行条约。首届缔约国大会的筹备活动正在展开,首届正式筹备会议拟定于 2015 年 2 月在特立尼达和多巴哥召开。这次会议可能会讨论《武器贸易条约》的议事规则、筹资机制和秘书处结构。早在此前,为举办《武器贸易条约》的首届缔约国大会,各方已分别于 9 月 8 日、9 日以及 11 月 27 日、28 日在墨西哥城和柏林召开了两次非正式磋商会议。这两次非正式磋商会议为首届正式筹备会议奠定了基础。

然而,一些国家虽然对《武器贸易条约》表示了兴趣,却拒绝在条约生效之前签署该条约。从 2014 年 12 月 24 日起,如果想要正式加入该条约,这些国家无法再享有先签署再批准的两步流程,而必须同时完成这两个步骤。中国就属于这样的国家之列。在本期的 ATT 通讯中,更安全世界小型武器与转让管制顾问伊丽莎白·可卡姆对中国不签署《武器贸易条约》的原因谈了自己的看法;通讯中的问答环节,编者则邀请了中方的专家对中国在《武器贸易条约》问题上的立场和做法进行阐述。更安全世界的军控专家也就中国专家的回答提出了观点。

中国未来参与《武器贸易条约》的前景

伊丽莎白·可卡姆

在《武器贸易条约》生效之前的 90 天里,许多政府与非政府专家都热切地关注中国是否会签署条约,成为条约的主要支持者与参与者。遗憾的是中国并没有签署该条约。然而,故事并没有结束——在接下来的几个月和几年中,中国仍然有机会参与这个重要的国际进程。

中国被普遍认为在《武器贸易条约》谈判中发挥了重要的建设性作用。中国在筹备阶段采取

谨慎的态度，在2012年7月的外交会议中积极参与讨论，并放弃了反对将轻小武器纳入条约范围的立场。在2013年3月的最后一次外交会议上，对于大会主席彼得·沃尔科特大使在会前提交的条约最终草案，中国并没有提出任何异议。这导致各方普遍认为，无论是原则还是实质内容，中国都已接受了《武器贸易条约》。

尽管中国确实有机会在条约生效前签署《武器贸易条约》，但中国并没有这样做。这种立场与中国在2013年4月2日决定不投票支持联合国大会（联大）通过《武器贸易条约》的做法是前后一致的。在联大投票通过《武器贸易条约》的时候，有人认为，中国之所以弃权，是因为中方反对采取多数票原则而非共识原则来通过国际条约。然而，有些先例表明，在特殊情况下，中国也会支持多数票原则。1996年9月10日《全面禁止核试验条约》在裁军谈判会议上未能获得全体通过，158个国家在联大关于通过该条约的决议中投了赞成票，这其中就有中国。

中国没有签署《武器贸易条约》可能有多种原因，我们很难知道这个决策背后确切的考量因素。原因应该很复杂，并且受到国内外各种因素的影响。中国在最近几年成为了武器出口大国。根据斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库的记录，2009至2013年期间，中国是全球第四大武器出口国，拥有6%的全球武器贸易份额。中国可能担心签署《武器贸易条约》会导致本国的武器出口政策受到额外的国际审查。这也许是中国没有签署条约的其中一个原因。

其次，虽然中国在发展和完善出口管制方面取得了显著的进步，但相对于《武器贸易条约》设定的标准而言，中国管制武器的标准和基础仍相对有限。中国政府评估拟出口武器的准则包括：是否履行了中国的国际义务，包括是否遵守了不扩散承诺；接收方是否属于联合国武器禁运地区或是否支持恐怖活动；接收方是否具备有效的出口管制体系。³相应地，并没有明确要求中国考虑武器转让对国际人权法和国际人道主义法的影响，或者武器转让是否会加剧有组织跨国犯罪、性别暴力或严重的暴力侵害妇女和儿童的行为。这些

人道主义原则在《武器贸易条约》中至关重要，中国可能对上列考量因素会如何对自身的转让产生影响存在顾虑，这可能也是导致中国决定不签署《武器贸易条约》的一个因素。

值得注意的是，任何条约的签署国都无需全面履行条约的款项。他们只需要避免那些可能破坏条约宗旨和目标的行为。这写入了《武器贸易条约》第1条中。条约第1条说明《武器贸易条约》的目的是制定用于监管常规武器国际贸易或改进对常规武器国际贸易监管的尽可能高的共同国际标准；防止和消除常规武器非法贸易并防止其转作他用；从而促进国际和区域的和平、安全与稳定；减少人类苦难；促进缔约国在常规武器国际贸易方面的透明和负责任的行动。因此，《武器贸易条约》的签署国只是做出支持《武器贸易条约》精神和宗旨的有效政治声明，而无需在法律上逐字逐句地落实条约款项。

最后，中国决定不签署《武器贸易条约》很可能也与其他大国不愿意支持条约有关。在联合国《武器贸易条约》谈判的整个过程中，俄罗斯的立场始终非常消极，各方从未期望俄罗斯会较早签署条约。印度对某些关键问题的考量，例如条约如何解决国防合作协议的问题，使其也不可能出现在“潜在签署国”的名单之中。与此同时，美国迅速签署《武器贸易条约》倒是促使了中国当局的思考，但这显然还不足以使中国忽略掉其他的顾虑。

中国没有签署《武器贸易条约》并不意味着它从此与该条约无缘。希望在未来的某个时候，中国能认识到自己应该成为《武器贸易条约》的缔约国。即使中国不会在短期内加入条约，中国未来仍应争取参与条约进程。如果缔约国决定非签署国无权出席缔约国大会，中国应该利用这个机会，以便更好地了解条约在实际中的应用，以及条约对国际和平与安全的积极影响。如果观察国应邀在缔约国大会上发表声明，中国也应该充分利用这个机会，与缔约国、签署国和其他观察国分享自己的看法。通过这种公开和坦诚的意见交流，各方有望消除对《武器贸易条约》的误解，从而为努力实现全球性的条约增加动力。

³ 更安全世界：“保持并扩大中国与‘瓦森纳安排’之间的对话”（2015年1月）。另请参阅：吴金淮，“军用产品：中国的出口管制制度与实践”（2014年6月10日在维也纳召开的“促进国际安全与稳定：加强中国与‘瓦森纳安排’之间的对话”研讨会上的发言）

问与答

中国武器专家阐述了他们对中国未来参与《武器贸易条约》的看法。⁴

专家简介

戴颖，清华大学博士。目前任职于德州大学奥斯丁分校。其研究兴趣涵盖了武器管制领域的广泛问题，尤其是常规武器管制。其工作旨在更好地了解常规武器管制的多国谈判过程，以及民间社团在现实谈判过程中所发挥的作用。

郭阳，国际公法博士。1998 至 2005 期间担任中国外交部条约法律司的法律干事。2005 年，他开始担任红十字国际委员会东亚地区代表处法律和政治顾问。

欧阳立平，国际关系学院的法学硕士。目前在中国现代国际关系研究院担任研究员。她主要研究国际武器管制、防扩散和国际安全问题。此外她还是研究生导师。

1. 更安全世界：武器贸易条约在 2014 年 12 月 24 日生效，但中国并非签署国。您觉得这会对中国未来参与《武器贸易条约》进程产生什么影响？

戴颖：中国的决策过程很复杂，确定最终决策可能需要很长时间。然而，尽管中国没有签署《武器贸易条约》，它仍然能够对条约发挥建设性作用。回顾武器管制的历史，我们会发现，尽管中国没有签署《禁雷公约》或《集束弹药公约》，但中国在禁止地雷和集束炸弹的国际进程中始终都非常合作。

郭阳：这个条约是否能成为促进国际合作的良好基础，很大程度上取决于一个国家的政治意愿和国内的武器贸易制度。我始终认为，签署或批准条约仅仅是第一步。要真正实施和履行条约，将条约条款本国化则是必不可少的。

欧阳立平：中国还没有成为《武器贸易条约》的正式成员，但中国始终积极地参与谈判过程，没有对条约提出任何实质性的反对意见。中国对主席案文没有异议，这表明中国是认可条约的原则和内容的。既然《武器贸易条约》的生效体现了大多数国家的意愿，我认为中国会密切关注《武器贸易条约》的发展动态，采取建设性的态度，与条约保持某种程度的合作与默契。

更安全世界：中国没有签署《武器贸易条约》令人遗憾。如果签署，中国将明确成为《武器贸易条约》的主要支持者，并确保参加缔约国大会。

总体而言，中国对《武器贸易条约》的态度始终非常谨慎，因此，如果《武器贸易条约》机构和制度准备到位并运作良好，这有望鼓励中国加入该条约，并充分推动条约的实施。与此同时，中国需要继续完善并更新武器转让管制体系，以便和《武器贸易条约》中的条款保持一致，这也符合中国的利益。

中国高度重视国际和地区层面的和平与稳定。在动荡地区工作的中国员工和经营活动越来越多地面临着直接的人身和商业风险。在这种环境中，获得武器非常容易，这增加了中方人员的危险。中国维和人员也越来越多地受到武装团体的伤害。因此，中国更有意加入有效的国际武器管制机制，防止武器落入未经授权以及不负责任的行为体手中。

2. 更安全世界：如何防止恐怖组织获得武器是中国等许多国家关注的主要问题。《武器贸易条约》（第 7.1.b.3 条和 7.3 条）谈到了这个问题。您认为履行《武器贸易条约》能够在多大程度上加强国际社会防范的能力，确保恐怖组织不会获得支持？

戴颖：履行《武器贸易条约》非常有助于国际社会完善法律和管理体系，促进反恐合作。然而，有些地方仍然有待完善。例如，《武器贸易条约》并未禁止将武器转让给非国家行为者。这可以说是潜在的不足之处，会妨碍《武器贸易条约》的反恐努力。然而，《武器贸易条约》让签署国有机会表达他们对于此类问题的顾虑。

郭阳：条约第 7 条要求出口国评价常规武器或物项（例如军火、弹药、零部件）被用来从事或支持恐怖活动的风险。这无疑会促进各国政府强化其反恐措施。然而，根据第 7 款第 3 段的规定，如果这些物品存在被用于恐怖活动“高于一切”的风险（*overriding risk*），缔约国才需不批准出口。而“高于一切”这个定义很模糊，同时门槛也很高，因此有待更深入的阐释。当然，各国的讨论无疑会对未来条约的执行以及其发展产生影响。

欧阳立平：中国始终在严格地控制国内枪支。中国没有枪支文化，个人持枪属于非法行为。然而，伴随着中国的改革开放，分裂主义、极端主义和恐怖主义等“三股势力”，以及有组织的跨境和跨国犯罪在国内日渐猖獗。中国也面临着恐怖分

⁴ 更安全世界邀请了三名中国专家阐释他们对中国未来参与《武器贸易条约》的看法。这些看法仅代表受访者本人，与其所属机构无关。回答的内容已经过编辑和整理。

子获取枪支，从事恐怖活动，危害中国的安全与稳定的威胁。武器管制需要国际合作，但也需要营造稳定和谐的地区与国际环境。在这一点上，中国坚决支持实施严格的武器管制，以及促进地区和平与稳定，这两者就如同硬币的正反两面。目前，叙利亚等许多动荡地区正在滋生新的恐怖组织。部分西方国家曾积极支持叙利亚叛乱分子，向他们提供武器和物质援助；他们不曾想到会有“伊斯兰国”这一世界敌人的出现。这个组织的武器从何而来是不言自明的。打击恐怖主义，促进世界和平与经济发展，并在枪支管制领域实现有效的国际合作是最终的出路。

更安全世界：《武器贸易条约》强化了预防恐怖活动的现有国际规范，并强调防止被转让武器用于这类活动是至关重要的。条约第 7 条谈到了恐怖主义、有组织犯罪、人权、人道主义法、性别暴力或严重的暴力侵害妇女和儿童的问题，常规武器、零部件与弹药都被纳入到该条款之中。虽然出口评估条款中的术语“高于一切”始终充满争议，但是应当注意的是，《武器贸易条约》应该成为“底线”而不是“上限”，因此，它允许并事实上鼓励各国确立更严格的标准。例如，各国可以权衡武器转让是否存在“重大”或“明显”的风险，会造成第 7 条所列出的消极后果。而且，随着时间的推移，我们期待缔约国能对如何理解“高于一切”这个词语达成更明确的共识。这也意味着，未来中国充分参与《武器贸易条约》进程，并参与条约内容的解读，是非常有价值的。国际合作确实是有效解决恐怖主义灾难的唯一出路。现在，《武器贸易条约》已成为国际法，所有缔约国在法律上有义务考虑武器出口被用于从事恐怖活动的风险。我们也希望其他尚未加入《武器贸易条约》的国家意识到自己必须采取负责任的行动。

3. 更安全世界：许多非洲国家都是《武器贸易条约》的长期支持者。多年以来，它们饱受常规武器非法贸易之苦。因此，它们意识到《武器贸易条约》有利于它们未来的安全与繁荣。中国承诺维护非洲和平与安全，您觉得中国对该条约的态度和做法会影响到国际社会在非洲问题上对于中国的看法吗？

戴颖：肯定会。改善非洲国家的人道主义现状是《武器贸易条约》的主要目标之一，中国完全支持这个目标。通过与《武器贸易条约》缔约国密

切合作，中国可以与国际社会共享信息，讨论分歧，以便更好地管制国际武器贸易，尤其是向非洲国家进行的非法转让。这有助于国际社会更好地了解中国的武器出口政策。

郭阳：是的。一个国家严肃对待非洲的武器扩散问题，不仅能为促进当地的和平与安全贡献力量，也能树立负责任的国际形象。

欧阳立平：在某种程度上来说，轻小武器的非法扩散与贩运确实妨碍了许多非洲国家的经济发展，但轻小武器扩散也是长期地区动荡的后果。因此，消除轻小武器的基本出路就是营造良好的地区安全环境。尽管中国没有加入《武器贸易条约》，但它始终都在致力于维护非洲的和平与安全，以后也还会继续这样做。

更安全世界：尽管中国没有签署《武器贸易条约》，我们仍然希望中国会建设性地参与这个条约。然而，《武器贸易条约》有个重要的前提条件，那就是：有效地监管即便是经过政府批准或“合法”的武器贸易。这对于维持国家和地区和平、安全、稳定与人权，是至关重要的。承诺支持非洲国家实现这些目标时，需要确保不向正在经历冲突或社会动荡的国家出口武器，或防止出口的武器被再度转让，从而避免加剧武器扩散，尤其是轻小武器扩散。

4. 更安全世界：许多国家的国防产业支持《武器贸易条约》，它们意识到，确保公平竞争并确立监管武器贸易的全球通用规范符合它们的利益。中国的国防产业怎么看待这个条约？

戴颖：中国的国防产业愿意建设性地参与讨论，并与《武器贸易条约》各参与方交流观点。例如，中国的国防产业非常关注《武器贸易条约》的实施要求和技术标准等具体内容，这些内容可能会影响到条约实施的可行性。

欧阳立平：中国是国际武器贸易市场上的后来者。先前的武器出口国已经主导了武器市场，中国只能在边远地区从事少量销售。当然，近年以来，中国的武器贸易迅速增长，但贸易的增额主要来自于巴基斯坦。《武器贸易条约》对于武器和各种中间机构的严格监管措施会在某种程度上影响到全球国防产业，中国的国防产业也可能会或多或少受到影响。然而，国防产业的利益必须让位于国家利益。国防产业必须遵守法律，只能从事合法的武器贸易，任何违法行为都会受到国家的处罚。就武器贸易公平竞争而言，我认为有些西方国家在从事贸易并进行

相关评估时，带有明显的政治和意识形态偏见，所谓的公平竞争只是相对的。在评估武器出口问题上仍然存在着双重标准。

更安全世界：尽管相对来说，中国目前尚未大规模参与到武器供应链的全球化进程之中，但随着时间的推移，这种局面可能会发生变化。也许未来中国的国防产业有意遵守其他国际武器商所遵守的转让规则，从而减少可能阻碍国防合作的潜在障碍，并因此促使中国充分参与正在不断完善的《武器贸易条约》体系。加入《武器贸易条约》也可能促使中国启动新的进程，最终导致中国与其他国防设备主要生产商之间的关系发生变化。

5. 更安全世界：在你看来，《武器贸易条约》还有哪些政治或技术问题是 中国关心的，但还没有经过充分探索和讨论的？

戴颖：就个人而言，我认为，如何有效地贯彻执行《武器贸易条约》是个主要问题。目前似乎还缺乏相应的细节。例如，迄今为止，各方还没有明确如何评估武器贸易的人道主义风险。

郭阳：我个人并不怀疑中国政府想要解决武器贸易问题的政治意愿。然而，就我所知，中国政府还没有深入地研究《武器贸易条约》与中国国内法律法规的兼容性。对这一领域的研究可以反映《武器贸易条约》已经被执行到了什么程度，以及此外还需要采取哪些措施来将其本国化。要想就是否加入《武器贸易条约》作出决定，这应该是个先决条件。接下来可能就是支持学者研究国内的武器贸易法律法规，并结合中国的环境，就该条约的执行措施提出建议。

欧阳立平：中国对《武器贸易条约》总体上是支持的。当然，中国有自己的顾虑。在是否允许将武器出售给非国家行为者的问题上，中国并没有纠缠，而是采取了顾全大局的态度。而且，中国对于任何双重标准都非常敏感并持反对态度。

更安全世界：关于如何评估人道主义风险，许多缔约国已经具备了大量经验。在缔约国大会进行信息交流时，希望各方广泛地分享这些经验。与此同时，虽然《武器贸易条约》将条约执行事宜的自主权留给了各缔约国，但许多缔约国在此方面都富有经验，也可与其他国家分享。

中国关注向非国家行为体出售武器的条款。比如：一些国家对台军售问题，以及威胁到国家和次区域安全与稳定的非政府武装组织活动的问题。由

于对非国家行为体的定义很难达成共识，条约没有具体涉及到非国家行为体的问题。即便如此，如果各国本着《武器贸易条约》的宗旨切实履行条约条款，这些行为体就很难得到武器。但是，不管中国有哪些顾虑——无论是想非国家行为体出售武器，还是条约的实施等等——如果中国作为缔约国充分参与条约的解读、执行和完善过程，而不是作为非缔约国置身事外，这将大大有利于中国解决这些问题。

关于 ATT 通讯

《ATT通讯》半年刊由更安全世界和同济大学政治与国际关系学院合作出版。本刊旨在研究常规武器所涉及的问题，观察并报道在联合国武器贸易条约进程下，国际社会为管制全球常规武器流通所做出的努力。《ATT通讯》是中国专家、学者和学生交流的平台。如果您有任何意见或建议，欢迎与我们联系。

本期《ATT通讯》中文版由聂传炎翻译。

关于更安全世界

更安全世界是一家以预防暴力冲突、构建安全生活为己任的独立国际组织。我们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。我们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。我们以人为本。我们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。

Saferworld – 28 Charles Square, London N1 6HT, UK
Registered Charity no 1043843
Company limited by guarantee no 3015948
Tel: +44 (0)20 7324 4646 | Fax: +44 (0)20 7324 4647
Email: general@saferworld.org.uk
Web: www.saferworld.org.uk