



ATT 通讯

中国

2013年12月 · 第5期

2012年7月的首次联合国武器贸易条约 (ATT) 外交会议未能就会议主席、阿根廷大使罗伯托·加西亚·莫里坦提交的条约文本草案达成共识。此后，联合国大会在当年12月通过的决议中同意在2013年3月18日至28日期间召开最后的外交会议 (第二次外交会议)。

2012年12月通过的决议确定，2012年7月26日的条约文本草案将成为第二次外交会议谈判的基础，届时也将采用同样的共识原则。但它也规定，如果这次会议未能提交武器贸易条约，该条约草案可以被送回联大，这意味着条约可以多数票原则获得通过。

通过武器贸易条约

今年三月，由于需要在短短的九天之内达成协议，各国在会议主席，澳大利亚大使彼得·伍尔科特的主持下迅速转入正题。全体会议以及只向政府代表团开放的非正式促进会议谈到了7月26日的文本草案提出的各种问题，以及后来由伍尔科特大使拟定的两份草案。然而，尽管各方进行了密集的谈判，伊朗、朝鲜和叙利亚却无视绝大多数国家的赞成立场，阻碍会议对条约终稿达成共识。

因此，按照联大的议事规则，一份建议通过ATT的决议提交给了联大。武器贸易条约以多数票获得通过，其中155票赞成，3票反对，22票弃权。

开启条约的签署和批准进程

2013年6月3日，联合国启动了签署条约的进程，67个国家签署了武器贸易条约。随后，在联大9月25日举行的一次正式签署仪式上，又有一批国家签署了条约，签署国的数目上升到了100多个。

10月11日，联合国第一委员会通过一项决议草案，支持武器贸易条约的实施。草案呼吁所有尚未通过该条约的国家签署和批准条约，并呼吁有能力的国家提供法律或立法支持、机构能力建设，以及技术、物资或



联合国大会对武器贸易条约投票当天。2013年4月 ©PARAMITA NATH/CONTROL ARMS

财政支持。12月5日，联大以152票赞成、0票反对、29票弃权的投票结果通过了这个决议。这意味着当时反对条约的国家这次都没有投反对票。

在撰写本文时，已经有9个国家 (冰岛、圭亚那、安提瓜和巴布达、尼日利亚、哥斯达黎加、墨西哥、特里尼达和多巴哥、格林纳达、马里) 批准了条约，115个国家签署了条约。在50个国家批准该条约的90天后，该条约将会成为国际法。

武器贸易条约的通过是个历史性的成就，通过加强对全球常规武器贸易的监管活动，它能为减少人类的苦难做出贡献。然而，条约的效力将首先取决于各国履行它的意愿和能力。

接下来的任务

武器贸易条约的通过是个历史性的成就，通过加强对全球常规武器贸易的监管活动，它能为减少人类的苦难做出贡献。然而，条约的效力将首先取决于各国履行它的意愿和能力。

事实上，尽管条约的文本为今后的工作开了个好头，但是它具有某些含糊之处，这是各国在实施条约的阶段应该努力消除的。显然，在生效以后，缔约国应该推动各方对武器贸易条约中的各项条款达成一致、进步的认识，并鼓励每个国家：

- 公开采取全面的国家管制制度，包括受管制物品的清单，并将条约的所有规定运用到所有常规武器、军火弹药、零部件和相关技术中去；
- 将该条约运用到各类国际常规武器转让中去，包括借贷、赠送和租赁；

continued

中国对武器贸易条约投弃权票：有理由感到乐观吗？

何韵

2013年4月2日，在外交会议无法达成共识之后，联合国大会以155票赞成、3票反对、22票弃权的投票结果通过了武器贸易条约。在22个投弃权票的国家之中就有中国。在解释中国为何会采取这种立场时，中国常驻联合国副代表王民先生说：“（中方）期待各方协商一致达成一个有效的条约，规范常规武器贸易，打击轻小武器非法贩运”，并说“中方可以支持[...]协商一致达成条约。”¹

出于两个原因，通过共识达成条约的原则极大地左右着中国的决策过程。首先，这会影响到该条约的有效实施。正如外交部发言人洪磊解释说，“回避协商一致可能导致有关立场分歧扩大，甚至形成对抗，也不利于条约的有效性和普遍性。”² 除中国之外，另两个主要的武器进口国和/或出口国——俄罗斯和印度——也投了弃权票。印度正在审视他们签署条约以后的潜在后果，而俄罗斯则很少显露出它会在短期内签署该条约的迹象。

第二个原因，以多数投票通过条约，使中国担忧多数票原则取代共识原则成为多边军控谈判中达成协议的新准则。尽管共识并不意味着所有成员国在通过某个条约时都必须投赞成票，但它意味着任何国家都不应该投反对票。³ 对中国来说，在存在反对票的情况下通过管控国际常规武器贸易的条约是不可取的。

对中国来说，在存在反对票的情况下通过管控国际常规武器贸易的条约是不可取的。

由于担心多数票原则正在淡化裁军谈判会议——共识在这种会议上是一必须的——的作用，这促使中国更加担忧多数票原则会成为国际军控谈判的准则。早在2008年之时，中国就表明对武器贸易条约也许会威胁到裁军谈判会议的权威和职能的忧虑，而只有后者才是唯一的制度化的多边军控谈判的平台。⁴

然而，历史上也有过一个这样的先例：联大在缺乏共识的情况下所通过的武器管控条约却获得了中国的支持。1996年，全面禁止核试验条约（CTBT）的谈判中，除印度以外的所有国家都赞成该条约，澳大利亚向联大提交文本草案并获得了绝对多数的赞成票。中国也投了该决议的赞成票。

此外，2012年的联大决议“呼吁联合国武器贸易条约最终会议主席向联大报告会议的结果”，这为会议主席将文本草案提交给联大铺平了道路。⁵ 人们在当时认为，这种做法再次采用了CTBT谈判中使用的策略。中国投票赞成该决议。

这表明，尽管缺乏共识的确是中国决定在联大会议中对武器贸易条约投弃权票的一个原因，但可能也有其他的因素。

尽管缺乏共识的确是中国决定在联大会议中对武器贸易条约投弃权票的一个原因，但可能也有其他的因素。

中国对武器贸易条约的态度尚不明朗。有人指出，中国似乎对武器贸易条约的内容很满意，因此有望在不远的将来签署该条约。这种说法基于如下事实，即：在最后的外交会议上，中国没有对条约的最终草案提出异议。然而，接受条约草案并不意味着中国已经消除了它对这个条约的所有顾虑。例如，中国媒体经常提到，该条约没有涉及武器转让给非国家行为体的问题，而这正是中国的主要顾虑之一。此外，有些人认为，中国并不急着加入武器贸易条约框架，因为中国已经具备了非常全面的国家武器出口管制体系。

有些人猜测，华盛顿签订武器贸易条约可能会迫使中国采取相应的行动。然而，这不太可能。虽然中国媒体始终关注着约翰·克里在9月25日签署武器贸易条约的举动，但媒体也很快指出，该条约不可能得到美国国会的批准，因此不会让美国的政策产生任何实质性的变化。⁶ 媒体还指出，美国签署该条约不会影响美国的海外军售。⁷

然而，未来也许仍然是光明的。今年五月在北京参加相关会议的部分中国军控专家

透露说，中国目前正在对条约的内容进行内部的跨部门分析，这可能会决定其未来的立场。有些人猜测，随着2013年11月三中全会做出的决定，中国的军售法规可能会进行改革，私人资本将会注入国家的军工产业。至于这是否会实现，我们只能拭目以待。但至少，正如吴海涛大使最近在第68届联大会议上所说，“（中国）愿就条约后续工作与各方保持沟通，共同致力于构建规范、合理的国际武器贸易秩序”。⁸

NOTES

- 1 《应该通过共识达成武器贸易条约》，新华网，2013-4-3，见http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-04/03/c_132281188.htm
- 2 外交部发言人洪磊2013年4月3日主持例行记者会时的发言，见www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t1028801.shtml
- 3 安东尼·奥斯特，《现代条约法与实践》，剑桥出版社，2007年，第86页
- 4 www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t521632.shtml
- 5 联大会议在2012年12月24日通过的决议内容可参阅：www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede012313ungares67_/sede012313ungares67_en.pdf
- 6 参阅评论文章《美国签署武器贸易条约：签了也白签？》，见：<http://news.sina.com.cn/w/2013-09-27/061028312678.shtml>
- 7 参阅中国新闻网2013年11月8日的在线文章《美国称加入武器贸易条约不会影响其海外军售》，见：www.chinanews.com/gj/2013/11-08/5477929.shtml
- 8 中国代表团团长吴海涛大使2013年10月8日在第68届联大一委一般性辩论中的发言，见：www.china-un.org/eng/hyyfy/t1086012.htm

实施武器贸易条约—— 一位中国学者的观点

欧阳立平教授

2013年4月，联合国大会通过了武器贸易条约。至今，已有115个国家签署了该条约，9个国家批准了该条约。它将在50个国家批准90天以后生效。武器贸易条约将规范常规武器国际贸易，涵盖《联合国常规武器登记册》中的七类武器以及轻小武器。

武器贸易条约的宗旨和目标受到了国际社会的广泛欢迎，但其通过过程并非一帆风顺，这表明了该条约的谈判过程困难重重。

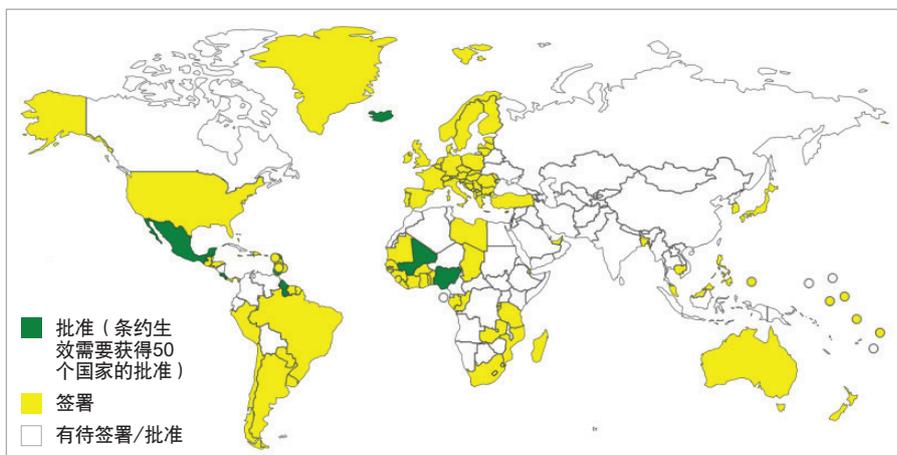
在将武器贸易条约纳入讨论范围之前，中国已经拥有强大的枪支管制措施。自1997年以来，中国已制定法规，打击国内外非法贩卖武器的活动。事实上，武器贸易条约的部分规定已在中国付诸实施。

当中国没有签署该条约时，一些国家感到惊讶和失望。然而，我们还是可以认为，中国对武器贸易条约的态度是积极的。从原则上讲，中国政府是支持这个条约的。然而，在签署和批准该条约之前，中国需要时间来研究、审议和消化。

出于几个原因，我们可以对中国签署和批准武器贸易条约保持乐观态度。首先，签署条约需要中国重新考虑其常规武器贸易规则、规章和惯例，这会产生相当的费用且非常耗时。即便如此，作为一个负责任的大国，中国仍然愿意花费时间和金钱，做出这些调整。

其次，中国在限制大规模杀伤性武器扩散方面能够满足国际规范，这种经验表明，中国政府也同样有能力限制常规武器的扩散。中国在打击大规模杀伤性武器扩散的过程中，展示出了其经验和能力。中国政府已经签署了许多防扩散条约，并建立了履行这些条约的内部机制。中国在许多领域的国家政策达到或超过了国际标准。比如，在核领域，中国制定的管制清单涵盖了“桑戈委员会”、“核供应国集团”控制清单中的所有物项和技术；在生化领域，中国管制清单的范围包括了禁止化学武器公约及“澳大利亚集团”清单管控的全部物项和技术。在导弹领域，中国管制清单的范围和有关参数与“导弹及其技术控制制度”技术附件的内容基本一致，中国的清单中还包含“导弹及其技术控制制度”附件中没有的内容。

其三，如前所述，一些武器贸易条约中



在发布本简报时各国对条约的批准和签署情况，图片来自armstreaty.org

的规定已在中国付诸实施。枪支走私和贩运活动在中国被视为是违法的。这些措施和法律在国内具备强大的支持。

武器贸易条约的条款涉及中国境内的许多政府部门、军事机构和中国企业。在中国，各方已经举办了许多相关的研讨会和会议，这表明了中国国内是重视该条约的。

鉴于上述情况，中国为何仍然对该条约怀持谨慎态度呢？首先，签署条约很容易，但要实施它则需要完成大量的系统工作，中国政府也许希望为此做好准备，等准备就绪后再签署条约。武器贸易条约的条款涉及中国境内的许多政府部门、军事机构和中国企业。在中国，各方已经举办了许多相关的研讨会和会议，这表明了中国国内是重视该条约的。

虽然在中国有许多声音赞成武器贸易条约，但也有反对的声音。这些表示异议的个人或机构通常并不反对该条约的精神和宗旨，而是担心或不了解条约的确切含义。例如，有些反对者不清楚武器贸易条约的具体内容，希望中国政府解释清楚，这到底是

个武器管控条约，还是个贸易条约，或两者兼而有之。也有人则要求政府更明确地指点他们，武器贸易条约对他们未来的活动有何影响，同时也有些人担心签订该条约以后产生的经济后果。与此同时，许多学者对条约中的定义、概念、范围和参数也存在异议。

在中国政府中，也有对签约之后的顾虑。政府需要教育和培训公职人员和公司，以便了解武器贸易条约的条款，并修改法律，制定和传播政策法规，以及协调跨部门之间的合作。

中国政府应该在许多领域向国际社会学习经验，学习那些在国际武器交易中拥有较大市场份额的政府的做法。例如：学习他们对常规武器贸易的先进管理措施，尤其是武器出口以后核实最终使用者与最终用途资格的监管措施。中国政府还应该努力在信息共享和联合风险评估方面与国际社会合作。

那么，中国接下来会怎么做呢？虽然政府尚未签署该条约，这并不意味着中国国内在这个问题上毫无作为。尽管中国国内在武器贸易条约相关问题上发言不多，但中国充分理解条约的重要性，许多人都认识到，随着条约可能在明年的某个时候生效，成为该条约的首批成员会给中国带来很多的权益。中国目前正在竭力为签署条约铺平道路。对于中国来说，签约意味着承诺。一旦中国做出承诺，它就必须确保自己为履行条约做好了充分准备。