



ATT 通讯

中国

2011年12月·第1期

在国际政策议事日程当中，尽管为阻止化学武器、生物武器及核武器的扩散与使用而做出的努力十分令人瞩目，但如今人们正越来越多地把注意力投向常规武器、小武器和轻武器方面，因为它们最有可能在发展中世界一些地区所发生的长期动荡及武装冲突中被使用。2006年12月，联合国大会投票通过了61/89号决议，决定启动为达成《武器贸易条约》（ATT）而做准备的一项联合国专家咨询进程，这一努力标志着国际社会对建立更负责任而有效的常规武器管理制度的必要性问题形成了普遍共识。此后，联合国大会在2008年12月和2009年12月的两次投票继续推动了这一发展势头，并力图找出各国对该条约应当采取何种方式的问题所存在的一致立场。

围绕这个条约而产生的各种虚幻想法及错误认识，大都是因为对达成一项《武器贸易条约》的目的、形式、实施办法及可能造成的影响等问题存在各种误解所导致的。¹《武器贸易条约》的总体目标，简单地说，就是要通过确保各国在授权进行涉及到其司法管辖地的常规武器转让之前顾虑其将付出的代价，来减少不负责任的武器转让行为。各国在这方面的顾虑将主要来自武器转让前的风险评估，以及对条约中所规定的在国家层次上由政府执行的相关管理标准的实施。不过，全球化和贸易自由化要求针对此问题的协议和行动必须是国际性及合作性的。因此，《武器贸易条约》进程的基本原则就是要为负责任的常规武器转让行为创设普遍的、具有法律约束力的标准。

就这项条约的形式和结构达成一致意见并非易事。为促成2012年7月召开事实上的《武器贸易条约》大会，多边预备委员会（PrepComs）的工作已经取得了相当可观的进展。然而，有关这项条约最终范围及实施强度的关键问题，而如何包括能充分体现国家根据国际法的责任的标准，至今仍然没有得到解决。值得一提的是，市民社会中的普通成员也要求该条约能够全面覆盖各种武器的类型和转让的类型，而且能够建立强有力的监督和实施机制。他们认为，一项软弱无力的条约只会令那些对国际武器转让进行最低限度控制的行为变得合法化，从而打击那些早



对《武器贸易条约》的命运具有最终发言权的是国家，而中国——作为联合国安理会常任理事国之一以及在国际武器转让方面扮演着举足轻重角色的国家——的声音将得到人们的细心倾听。

已取得的进展。由于在谈判刚启动时就强调需要达成一个强有力的条约，这就让一些非政府组织在提出问题及鼓励对话方面可以扮演某种先锋角色。本通讯中收录的戴颖博士（Dai Ying）教授的文章就对它们所扮演的那种角色进行了详细分析。

然而，对《武器贸易条约》的命运具有最终发言权的是国家，而中国——作为联合国安理会常任理事国之一以及在国际武器转让方面扮演着举足轻重角色的国家——的声音将得到人们的细心倾听。经历了最初的弃权态度之后，中国最近对《武器贸易条约》进程的支持态度得到了广泛的欢迎。²尽管如此，本通讯收录的迈克·刘（Michael Liu）先生

关于今年7月份中国参与多边预备委员会活动的概述文章却向人们显示，中国对《武器贸易条约》一方面表达了支持的态度，另一方面依然对它存在怀疑。随着2012年2月最后一次多边预备委员会召开在即，人们会密切关注中国在推动《武器贸易条约》进程方面将扮演怎样的角色；人们也热切期盼中国会表达其对该条约的进一步支持。

NOTES

- 1 See Chalmers M and Mariani B, *The United Nations Arms Trade Treaty Initiative*, Saferworld (August 2011), www.saferworld.org.uk/smartweb/resources/view-resource/609.
- 2 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 'Arms Trade Treaty Initiative', www.mfa.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/kjlc/cgjkwt/t410759.htm, accessed 4 November 2011.

非政府组织和《武器贸易条约》进程

戴颖博士 (DR DAI YING)



自从1997年“渥太华进程”和1999年“奥斯陆进程”分别导致签署了《禁止使用地雷国际公约》和《禁止使用集束弹药国际公约》以来，国际社会已经充分认识到非政府组织 (NGOs) 在多边军备控制领域所能扮演的重要角色。学术研究也显示，非国家行为体对于创设国际规范以及界定国家利益具有十分重要的作用。¹ 例如，在“渥太华进程”中，有几百个非政府组织参与的“国际禁止地雷运动”(ICBL) 通过说服许多国家的政策制定者接受禁止使用杀伤性地雷的新规范，从而有效地对国家利益进行重新界定，并改变了许多国家的安全政策内涵。²

在2009年年底，联合国通过决议，要求在2012年达成一项旨在管理全球武器贸易的《武器贸易条约》。《武器贸易条约》进程进入其正式磋商阶段之前，非政府组织和其他许多市民社会组织早已积极地活动，提出需要制定一项条约来管理武器贸易的主张，并力图在全球范围内达成一些原则共识，以便将这些原则共识反映到未来的条约文本中。

本文将考察的内容是，作为《武器贸易条约》磋商进程的一部分，为了促使国际社会制定管理武器贸易的国际规范，非政府组织在此过程中究竟扮演了怎样的角色。为了在2011年7月召开《武器贸易条约》大会，联合国为此专门成立了第三次多边预备委员会来做相关的磋商和准备工作。本文将通过分析非政府组织在第三次多边预备委员会中的活动，来揭示非政府组织在三个不同方面对各国政府的政策制定者所施加的影响。

1) 公开讲演。来自非政府组织的四个代表曾在2011年7月14日《武器贸易条约》多边预备委员会期间面对各国政府代表团公开发表他们对《武器贸易条约》的观点。这些公开讲演主要讨论了非政府组织和其他市民社会组织最为关心的一些问题。例如，来自军备控制联盟 (Control Arms Coalition) 的杰弗·阿伯拉姆森 (Jeff Abramson) 主张要对《武器贸易条约》中涉及到的“出口”和“转让”的内涵提供一个始终如一的定义。同时，他还要求就未来《武器贸易条约》的实施问题定期提出跟踪报告，并为此设立一个独立且拥有足够资源的机构来支持对这一计划的实施。

2) 非政府组织所开展的研究。例如，在第三次《武器贸易条约》多边预备委员会会议期间，作为非政府组织联盟从1996年起就极力推动制定一项《武器贸易条约》的主要成员，“更安全世界”组织 (Saferworld) 于2011年7月12日召开了一次主题为“一项有效的《武器贸易条约》应当确立的实施框架”的专家会议。这次会议展现了“更安全世界”组织从2010年11月和2011年5月之间召开的三次探讨《武器贸易条约》实施问题的国际研讨会的研究成果。值得注意的是，“更安全世界”组织所举办的一些会议还同澳大利亚和赞比亚的常驻联合国使团有一定联系。这就表明，非政府组织对《武器贸易条约》所起的作用已经得到国家政府的认可及支持。

3) 在官方正式谈判的休会期间，非政府组织同一些国家政府官员举行的双边会谈。这些会谈为各国代表就涉及到《武器贸易条约》的一些争议性问题——特别是反映了国家或地区层次的不同观点和利益的问题——进行更为公开的辩论提供了必要场所。通过这些活动，设在纽约的一些非政府组织为那些来自不同国家的政府谈判代表及政策制定者之间弥合歧见发挥了桥梁作用。

在多边预备委员会会议期间，非政府组织和其他市民社会组织的代表们经常同政府谈判代表之间组织一些双边会议讨论《武器贸易条约》问题。例如，非洲的市民社会组织代表就诸如是否需要将轻小武器纳入未来《武器贸易条约》管制范围的等“热点问题”同中国政府代表团交流看法。此外，非政府组织还同来自法国、德国、日本、巴基斯坦、英国和其他许多国家的官员举行了一系列正式或非正式的双边会谈。

4) 个人接触的面对面游说活动。这是非政府组织影响政府决策的一种典型方式。游说的目标包括外交官以及在决策过程中有利害关系的某些人。例如，在多边预备委员会会议期间，一些市民社会组织的代表在纽约为一些国家的政府官员提供相关的分析简报。他们还同那些在《武器贸易条约》谈判过程中正在发挥重要作用的一些军火工业的代表们展开会谈。

总结评论

概括而言，非政府组织一直在政府决策——包括将导致达成一项管理武器贸易的新的国际规范的决策——的过程中发挥着重要的影响。非政府组织在好几个关键领域能发挥有效影响：促进国家、地区及国际层次上的政策对话；开展相关问题的研究活动；游说各国政府以弥合不同国家间的意见分歧。在《武器贸易条约》进程中，非政府组织成功地获得了一些关键国家的决策者的支持，并在国内和国际政治议事日程中提升了人们对常规武器军备控制问题的关注程度。我相信，有了来自国内社会和国际社会两个层次的压力，更多的国家将支持《武器贸易条约》的谈判进程。

在《武器贸易条约》进程中，非政府组织成功地获得了一些关键国家的决策者的支持，并在国内和国际政治议事日程中提升了人们对常规武器军备控制问题的关注程度。

NOTES

- 1 Brinkert K, 'The Convention Banning Anti-Personnel Mines: Applying the Lesson of Ottawa's past in Order to Meet the Challenges of Ottawa's Future', *Third World Quarterly* (October 2003), vol 24 no 5, pp 781-793.
- 2 Price R, 'Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines', *International Organization* (Summer 1998), vol 52 no 3, pp 613-644.

关于中国参与《武器贸易条约》第三次多边预备委员会会议的评论

迈克·刘 (MICHAEL LIU)



2009年年底，联合国大会通过了64/48号决议，提出要在2012年的一次联合国会议上达成一项《武器贸易条约》的目标。在此决议中，各国还同意《武器贸易条约》应当是一项“具有法律约束力的工具”，也应当“在常规武器转让方面制定最高而最有可能得到普遍接受的国际标准”。在2012年之前，为期四周的多边预备委员会分别在2010年和2011年得以召开，并为制定《武器贸易条约》的联合国最后会议提供建议。2010年的多边预备委员会召开了两次，第一次是从2月28日至3月4日，第二次则是从7月12日至23日。在这两次会议中，各国纷纷就未来《武器贸易条约》的相关参数和范围问题表达了自己的立场。第三次多边预备委员会在2011年7月11日至15日召开，各国讨论的焦点转向条约实施问题以及未来《武器贸易条约》文本的最终条款问题。本文就中国参与第三次多边预备委员会的情况进行评论。

中国在联合国试图通过协商达成一项《武器贸易条约》的进程中表现出了更加积极地参与进来的态度。然而，中国仍然对《武器贸易条约》这项动议本身存在怀疑，对于《武器贸易条约》的宗旨也存在一些误解。

中国多边预备委员会中的发言

中国（通过其外交部军控与裁军司的康勇副司长）在多边预备委员会的第一天会期中进行了唯一的一次参与活动。以下五点是中国官方的发言内容：

- 《武器贸易条约》不能用于应对除了武器贸易之外的其他问题。
- 未来该条约的实施应当主要发生在国家层次上，因为它的实施将落在国家主权的管辖范围之内。
- 应该以《联合国常规武器登记册》中所列出的七大类常规武器作为该条约所界定的范围。
- 透明度的适用层次应当是政策层次，而且应当是自愿实行。
- 在实施未来的这项《武器贸易条约》时，发展中国家应当得到技术援助。

尽管在多边预备委员会全体会议中做了上述简单的参与，但中国因其对预备委员会采取的总体建设性态度而得到国际社会的称赞。然而，也有怀疑的观点认为，中国不是很关心这次预备委员会中所讨论的议题（即条约的实施和最终条款问题），因此，中国的外交策略是积累更多的谈判筹码，以便在中国持有十分保守立场的条约范围和参数等问题上获得更多的让步。

与中国官员的私下讨论

基于预备委员会会议上好几次跨部门的官员和非政府组织代表之间的交流和对话，笔者认为，对于中国的立场，我们还可以进一步地做如下推测。

- 在本次预备委员会会议散发的主席草案文件中，提到了有关受害者援助及拒绝给予告知的内容。看得出来，中国对这些内容是持赞成态度的。
- 关于《武器贸易条约》的概念问题，中国认为《武器贸易条约》只能用于解决非法武器转让的问题，而不能用于解决类似人权或可持续发展等其他问题。有人认为中国并不相信一项全面而强有力的《武器贸易条约》能够在2012年达成，主要原因看来是由于各国对《武器贸易条约》的定义还存在不少意见分歧。
- 中国认为武器转让只能限于主权国家（这可以延伸到国家所授权的代理人）之间进行，非国家行为体必须被排除在外。此外，中国觉得有些西方大国想利用《武器贸易条约》来限制其他国家自我防卫的权利。前一观点很好理解，它表明了中国力图阻止别国同台湾开展军火贸易的一贯立场。后一观点则更多地同中国人或中国官方的一个总体印象有关，即认为《武器贸易条约》可以作为一种针对别国（包括中国）的政治工具。





关于中国参与《武器贸易条约》第三次多边预备委员会会议的评论

- 中国反对将轻小武器纳入《武器贸易条约》的范围之内。有人认为这是因为中国国防工业担心将轻小武器纳入贸易限制将导致其蒙受经济损失。对潜在的经济损失的担心是一个方面；但更重要的担心是《武器贸易条约》会最终转变成为一种政治工具。
- 在该条约所覆盖的各类活动中，有关武器过境运输的规定是中国较难接受的。中国认为，对于弱小的过境国家而言，依据《武器贸易条约》进行过境管制将面临难以克服的重大负担。中国还反对将弹药包含在条约覆盖的管制范围内，因为中国认为目前的技术手段还无法对弹药的运输进行控制和追踪。
- 由于中国仅仅位列世界第七大武器出口国家（其武器出口远低于排名领先的几个国家），因此，中国认为倘若几个主要武器出口大国——如美国——不愿意参加该条约，那么未来的《武器贸易条约》从根本上来讲会是毫无意义的。有人担心，基于上述考虑，中国可能会转而寻求达成一项允许所有国家加入的十分松散的国际协议。
- 中国十分热衷于使用《联合国常规武器登记册》中所列的武器作为界定《武器贸易条约》适用范围（即条约应当管理的武器范围）的基础。

- 在中国看来，一项《武器贸易条约》应当努力帮助那些还没有建立足够的武器出口管制制度的国家（这类国家并不包括中国），因为该条约本身要求那些国家建立相应的武器出口管制制度。

总结评论

毫无疑问，中国在联合国试图通过协商达成一项《武器贸易条约》的进程中表现出了更加积极地参与进来的态度。然而，中国仍然对《武器贸易条约》这项动议本身存在怀疑，对于《武器贸易条约》的宗旨也存在一些误解。比如说，中国对于制定该条约的必要性以及如何在实践中实施该条约的问题还存在着疑问。一些中国人还持有根深蒂固的“阴谋论”观点，即认为《武器贸易条约》将被当作一种政治工具来用于对付西方不喜欢的一些国家。不过，看来中国也赞同一项《武器贸易条约》将更为有效地管理国际武器贸易。所有这些都表明，为了确保2012年《武器贸易条约》大会能顺利举行，有必要同中国政府官员以及同中国国防工业的代表增加对话。

看来中国也赞同一项《武器贸易条约》将更为有效地管理国际武器贸易。为了确保2012年《武器贸易条约》大会能顺利举行，有必要同中国政府官员以及同中国国防工业的代表增加对话。

关于《ATT 通讯》

‘更安全世界’和同济大学政治与国际关系学院一年两次合作出版的《ATT 通讯》，目的是理解而思考常规武器的问题，以及瞄准国际上防止武器扩散的多边合作项目，监测联合国武器贸易条约 (ATT) 进程。编辑特别邀请中国常规武器专家、学者、学生的建议及速评。如有兴趣请联系我们。



Saferworld
The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT
UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646
Fax: +44 (0)20 7324 4647
Email: general@saferworld.org.uk
Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843
A company limited by guarantee no. 3015948