

ATT 通讯

中国

2012年9月·第3期

我们与武器贸易条约仅一步之遥，
却擦肩而过。

7月在联合国举行的武器贸易条约（ATT）谈判标志着多国政府与公民社会——尤其是武器控制联盟（the Control Arms coalition）——多年努力的高峰。尽管最终大会未能达成条约，但此次谈判所取得的进展却超乎人们的预期，这使我们相信，一项合理并有效的条约将在明年年底之前出台。

马拉松式的战役

2003年，国际特赦组织（Amnesty International）、乐施会（Oxfam）、小型武器国际行动网络（the International Action Network on Small Arms）、更安全世界（Saferworld）以及其他一些组织在70个国家联合发起了“武器控制运动”，以推动各方支持签署ATT。三年后，“武器控制运动”将一份由全球百万张照片组成的请愿书递交给了联合国秘书长科菲·安南，正式提交起草ATT的决议。

2007年，100个国家向联合国秘书长递交了各自关于ATT的观点，其中大部分国家都支持签署该条约。次年，在联合国专家组对该条约进行了“可行性、范围及参数”研究后，成员国以压倒性比例投票赞成该条约进入下一阶段。

2009年，联合国以153票赞成，1票反对的投票比例正式开启谈判，并于2010年至2012年间召开了四次筹备委员会会议。最终谈判于2012年7月2日至27日在纽约举行。

谈判最终未能达成共识

为期一个月的谈判可以说是异常艰苦，与会代表经常连续工作18个小时，并在最后一周经历了如过山车般急上急下的状况。7月24日上午递交的草案几乎在所有环节都非常薄弱。两天后公布的新草案，尽管仍旧缺陷重重，却有了长足的进步。这也使得大家普遍认为基本不会有成员国将反对这份草案，而条约亦将在周五正式达成。



联合国武器贸易条约（ATT）大会主席罗伯特·加西亚·莫里坦先生（右二）在会议开幕式上讲话。2012年7月
© Eskinder Debebe/联合国图片

然而在最后一天，美国提出该草案中仍有许多环节需要仔细斟酌，因此无法同意条约立即通过。俄罗斯与朝鲜也随之提出了类似申明。

美国最后的逆转令人非常失望。为了获得美国的支持，草案已经在一些条款上精心修饰，并且刻意在一些细节上弱化其效力。很明显，在美国大选年，总统巴拉克·奥巴马是不会愿意用连任前景来冒险的，毕竟该条约很可能不会被其选民所支持。

失望但不气馁

虽然最后有一些国家站到了美国一边，但是许多观察者都认为，如果不是美国站出来反对的话，别的国家也不会提出反对。事实上，各成员国已经准备同意通过草案了。

美国的举动立刻引发了极大的愤怒，并激发了更大的决心。不到半小时，90个“失望但并不气馁”的成员国签署了一份声明，要求联合国尽快重启推动条约签署的流程。

只要我们能够保持这个势头，就有理由对最终签署一项有意义的条约持乐观态度。美国也将承受多方压力，迫使其履行大国的领导责任，以解决那些逍遥法外且不负责任的武器交易为重，而非仅仅关注其国内大选。

这一期ATT通讯的三篇文章反映了作者作为大会观察员参加联合国ATT谈判大会的个人感受与观点。第一篇文章中，夏立平教授将本次大会视为继续努力的新基石。他认为美国对于条约无法成功签署负有责任，并谈到了中国的积极角色与非政府机构的重要性。第二篇文章中，冷新宇教授指出了现实主义与自由价值间的冲突，并解释该种冲突导致了脆弱国家至今仍深陷于自身的安全问题而苦苦挣扎。最后一篇文章中，戴颖博士着重论述了谈判中关于弹药的争论。她相信将弹药归入条约中对建立一项有效的ATT是至关重要的。

请点击以下链接阅读条约草案的全文：
www.saferworld.org.uk/ATT-draft-text

联合国武器贸易条约会议：是失败，还是努力达成强有力的新基石？

夏立平

2012年7月27日，来自全球170多个国家的代表团在纽约联合国总部经过长达四周的谈判之后，终究未能达成武器贸易条约（ATT），以便管制交易额超过600亿美元的全球武器贸易。

我接受“更安全世界”组织的邀请，在联合国ATT会议中担任了一周的观察员。根据这段时间的亲身经历，我总结如下：

美国始终是一——并将继续是一——签订ATT的主要障碍之一。这主要归因于其国内的政治状况。在ATT谈判期间，美国不仅没有发挥世人所期待的领导角色，更是对谈判会议未能在7月27日达成决议负有责任：在谈判的最后一天，美国表示（俄罗斯随后也表示），他们没有足够的时间来澄清和解决他们对条约草案的争论点。这实际上是在阻止与会各国达成条约。美国是全球最大的武器交易商，其常规武器交易额超过全球总交易额的40%。尽管奥巴马总统上台以后，美国政策发生逆转，并在2009年决定支持ATT计划，但2012年正值大选，无论是共和党还是民主党，都完全无意触及枪支管制的话题。

盖洛普（Gallup）和其他民意调查机构的调查结果显示，在过去二十年里，美国人对强化国内枪支管制的支持度逐渐下跌。例如，盖洛普在1990年进行调查后发现，78%的美国人赞成更严格的枪支管制法，而19%的人赞成放松枪支管制或维持现状。到2011年，只有44%美国人赞成加强枪支管制，54%则赞成放松管制。即使在7月20日，在科罗拉多州的电影院发生大规模枪击惨案并导致12人死亡、58人受伤之后，总统奥巴马和共和党领导人罗姆尼在面对枪击案的直接后果时，都拒绝讨论强化枪支管制的问题。枪支管制倡导人士认为，科罗拉多州枪击案理当成为警钟，但许多美国人对枪支问题的看法，似乎并没有受到这种个别惨案的影响。2012年7月初，“全国步枪协会”（NRA）声称，如果ATT草案威胁到第二修正案的最高权力，它将竭力反对该条约到底。枪支拥有权利的支持者们则呼吁无数的枪支持有者联络参议员，反对签署这个条约。即便ATT不会冲击到美国国内的枪支所有权，很明显，美国之所以在最后时刻阻挠ATT通过，与美国的国内政治不无关系。

大多数联合国成员国都同意达成一个强有力的条约。继美国在7月27日的意外之举之后，在极短的时间内，90个其他会员国签署了共同声明，表示国际社会强烈支持主席的最终草案，并呼吁将这个进程继续推动下去，以此表明：他们坚定地支持签署强有力的ATT。

在ATT会议上，中国发挥了积极而尽职的作用。中国代表团积极参与谈判，在坚持本国原则的同时，出于对国家利益和人类共同利益的考虑，采取灵活而开明的方式，在某些议题上与其他大多数国家保持一致。中国支持将各种武器——包括小武器——纳入ATT之中，也无意阻止条约涉及国际人权法和国际人道法的话题。此外，中国和其他代表团一起，提出了一些建设性的意见。有些媒体指责说，正是中国（和美国及俄罗斯一起）阻止了最终协议的达成。这种言论应该予以纠正：中国并没有阻止草案通过。事实上，中国在谈判过程中发挥了积极作用，理应受到称赞。

非政府机构（NGO）成为了推动ATT的一股重要力量。七月份，更安全世界（Saferworld）、乐施会（Oxfam）和致力于管制武器交易的其他非政府机构的代表们在纽约表现得非常活跃。条约的拥护者们和专家们做了很多工作，为各国代表团就如何控制武器的流通提供了自己的见解。他们的热情和坚持不懈的努力，鼓舞了各国代表团的许多成员。

虽然很多人对ATT会议没有达成最终共识感到非常失望，甚至将其视为失败，我却宁愿将它视为继续努力的新基石。各国已拥有大量的共同立场，并就条约的轮廓和许多内容达成了一定程度的共识。在经过四周讨论达成的最终草案的基础上，各国会将该议案提交给联合国大会。国际社会应尽力争取，使联大在今年内就ATT进行多数决定原则的投票。



作者简介

夏立平，同济大学政治与国际关系学院院长、教授，上海国际战略问题研究会秘书长，华东师范大学历史学博士。研究方向：国际战略、美国国家安全战略、国际军备控制、亚太安全、中国对外战略等。



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

关于《ATT 通讯》

《ATT通讯》半年刊由“更安全世界”组织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》中文版由黄一婷、聂传炎翻译。

免责声明：《ATT通讯》中收录的文章仅代表作者个人观点，与更安全世界立场无关。

武器贸易条约谈判会议失败，国际社会该如何面对？

冷新宇

人道主义危机在世界范围内仍在持续。这背后最主要的原因之一在于没有一项国际性的法律制度来管制武器销售。随着全球经济的衰退，人们可能认为国际武器销售量也会随着2008年的金融危机而下降。然而事实却与这一设想完全相反，数据显示，武器贸易额——尤其是在那些传统的武器出口国与购买国之间——呈现了大幅度的增长。7月在联合国总部纽约召开的会议旨在就国际武器贸易条约（ATT）的出台取得共识。会议伊始之时，好莱坞电影《战争之王》中令人沮丧的画面可能反复出现在参加会议的各国外交家、联合国和非政府机构工作人员的脑海中。正如几年前这部电影所预见的，联合国安理会的常任理事国却是武器的几个最大出口国，这非常具有讽刺意义。

“我对本月底ATT谈判达成共识不抱乐观态度。”“但是我们需要一项具有法律约束力的ATT。”这是笔者在观察了谈判会议一个星期后准备离开纽约时与一位同事之间的对话。这一悲观看法不幸成为了现实。会议一开始，关于巴勒斯坦是否作为一个主权国家参加会议的问题便成为了第一个障碍，这也显示了即使要取得达成ATT所需的基本共识也很难。

尽管巴勒斯坦的与会资格只是一个单纯的流程问题，但是大会花了两天的时间和努力来解决这一问题。激烈的辩论由与会各国在第一轮一般性辩论中陈述各自政府立场展开。任何人只要亲临现场并聆听各个国家的不同立场，就会意识到要缓解这其中不计其数的矛盾会有多么的困难。

自由主义和现实主义

人们对于汉斯·摩根索与伍德罗·威尔逊这两者的不同观点总是争论不休。ATT大会或许不是最合适的，但却是展示现实主义与自由主义之间冲突的很形象的一个例子。比方说，弹药是否该由ATT来管制成为了大会的一个争议议题。然而正如一位非洲外交官所指出的，这个问题实在很荒谬。武器若没有弹药如何开火？他的提问简明扼要，却不无逻辑。

很明显，大国与小国之间的利益分化非常严重。自由主义总是非常有说服力，即使是像美国这样的大国也无法否认其背后的道德价值。然而，中国有句成语叫事与愿违。经过了几乎一个月的谈判，美国的一位代表在最后一天上午宣布美国无法接受目前的条约草案。华盛顿对这一立场的解释是最终的草案用词模糊并且无法保护主权国家对国内枪支管制的权利。华盛顿的无情说辞令会场中所有的外交官们意识到之前一个月的谈判只不过是一场游戏。美国的立场得到了俄罗斯响应，而这一响应也标志着本次谈判的彻底失败。尽管一些主要国家做出了最后的努力，却也无力逆转该条约的悲惨命运。对此，一位非政府机构的工作人员评论道，既然从一开始美国国务卿克林顿的团队就坚持此次的ATT必须基于全体一致同意的情况下才可以签署，那么华盛顿方在最后阶段用这一技术策略来作为最后的借口也就显得合情合理了。

我们仍然需要ATT

国际社会为促成一项具有法律约束力的、全球性的ATT所付出的努力付诸东流。这也留下一个简单却发人深思的问题：究竟是谁在破坏与摧毁国际和平与安全？人道主义危机在中东与非洲某些地区愈演愈烈，但是对武器买卖具有约束力的法规却迟迟未浮出水面。

评论家们或许会辩解道：《国际人道法》（IHL）——起源于150多年前亨利·杜南爵士用以缓解战争受害者的痛苦遭遇的个人努力——在今天仍被广泛应用于各类武器冲突中，无论是国际性还是非国际性的。法律学者们可能会进一步阐述这种观点，认为国际法发展至今，所有违反国际法核心条例的罪犯们都应该被起诉并被追究他们各自的罪责。1949年的《日内瓦公约》以及1979年的《附加议定书》提出了“或引渡或起诉”的义务，从而避免对战争罪犯们提供庇护。然而《国际人道法》只是一套针对违法滥用武器的法律制裁体系，只是一系列防止重大犯罪的法律规定。一个悬而未决的问题是，是谁提供给了那些罪犯们用以破坏基本法律的工具呢？毋庸置疑，是未被管制的武器贸易体系。



作者简介

冷新宇，中国政法大学法学院副教授，中国人民大学博士、法学硕士。研究方向：国际刑法、高政治风险和受冲突影响地区投资保护制度、国际人道法。

道德价值以及智慧力量

我们的世界在黑暗中摸索，寻求可行的解决方案。不过国际社会很高兴地看到中国在ATT上立场的改变。在次之前，一些非政府机构预测中国可能会在此次谈判大会上持保守态度。在2012年7月之前的筹备会议中，中国代表团认为人权问题以及人道主义问题常常被高度政治化，因此不应该列入条约的准则内。然而7月的谈判会议上，中国代表团并没有坚持将人权问题排除在条约的准则之外。尽管欧洲国家非常欢迎中国这一立场的改变，但欧盟并不会因此而解除对中国的武器禁运这一已经实行了二十多年却愈发无谓的政策。当然，我们可以看到积极的一面在于，中国不再像人们预计的那样只关注自己的商业利益，而开始寻求道义上的支持。这种软实力的竞争或许比国务卿克林顿的“智慧力量”政策更加实在。

尽管大国在制定新的国际法规则时总是更有发言权，并且更有能力抵制任何不利于他们的规则，但是国际法并不应该也不会因此而丧失其道德价值的本质。ATT大会的结束或许给美国的内政，特别是为即将到来的总统大选留有了余地。但是大量的批评言论证明了道德观的确会对国际政治产生压力。这背后的原因也非常简单：规则以及制定规则的过程是复杂的，但是这些规则都是基于任何一个国家都无法否认的基本常识与情理。美国、中国和俄罗斯有能力在今后的几十年中相互竞争。但这种竞争将不再是简单的权利分配问题。能够赢得更多道义支持的一方才会成为世界的领导者。

选择VS义务：武器贸易条约谈判中关于弹药问题的争论

戴颖



作者简介

戴颖，独立研究员，清华大学哲学博士，现于德克萨斯大学奥斯汀分校从事研究工作。研究方向：武器尤其是常规武器的管制问题。研究侧重于了解各国常规武器管制谈判方式及公民社会对现实世界谈判过程的影响。她目前致力于研究非政府机构，尤其是非洲非政府机构在达成武器贸易条约过程中所起的作用。

在筹备委员会（PrepCom）两年的充分准备以后，2012年7月，193个成员国再次在纽约会晤，召开武器贸易条约（ATT）外交会议。他们试图达成首个具有法律约束力、并为全体成员所认可的正式公文，以管制全球的武器贸易。不幸的是，在经过四个星期的紧张谈判之后，大会最终未能达成这个旨在为常规武器交易提供通用国际标准的历史性条约。在谈判最后那天，美国对最终草案表示反对，宣称需要更多时间来处理悬而未决的问题。这项声明在事实上终止了谈判。

许多悬而未决的问题，特别是关于条约在适用范围和标准上的分歧，导致条约未能通过。条约是否应该涵盖弹药是引起争议的主要原因之一，这个话题主导着外交会议的讨论，对美国来说也是个至关重要的问题。来自非洲、拉丁美洲、加勒比地区和其他一些饱受枪支暴力与军火泛滥之苦国家的代表团，大多都呼吁将弹药纳入条约之内。然而，其余代表团并没有高度重视这个问题，他们认为，控制弹药流通难度太大，成本太高。

为了综合各成员国的意见，平衡各方利益，在四个星期的谈判过程中，会议在这个热点问题上做出了妥协，并对条约文本做出了许多修改。因此，在外交会议期间拟定的如下四个重要文件中，弹药有时被纳入ATT的适用范围，有时又被排除在外。

1) 7月3日：主席提供的讨论文件。7月3日，主席提供了首份讨论文件，作为整个谈判的基础。该文件建议将弹药纳入条约的规定范围之内。美国对此做出了回应，重申其反对意见，指出这样“对实现该条约的目标帮助甚微或毫无帮助”。美国还认为，弹药是易消耗品且无法标记和追踪。菲律宾支持将弹药纳入条约；但表示，如果将其纳入条约的话，发展中国家必须在反馈报告和执行条约时获得帮助。越南则认为弹药复杂多样，难以界定，因此不应纳入其中。与此同时，尼日利亚则热心地主张将弹药纳入其中，他们质疑说：“离开了弹药，武器还算得上武器吗？”在对条约的实质性内容发表意见的各个成员国中，12个国家明确表示

应该将弹药纳入其中，1个国家认为需要展开进一步讨论，4个国家则表示反对。

2) 7月13日：条约适用范围条款的提议。到第二个星期为止，大会分为两个独立的委员会，分别进行谈判。7月13日，负责审查条约适用范围的2号主委会主席就该问题发布了拟定的条约文本。文本中没有使用“弹药”这个字眼，但将弹药归入到第i类“以上列举（指上文（a-h）中列举的各类武器）的各类军需品以及军用引爆装置”中。

许多国家要求用“弹药”来代替“军需品”这个字眼，或作为后者的补充。另一方面，加拿大、印度、古巴、中国、法国、菲律宾、印度尼西亚、日本和伊朗始终反对在第i类中添加补充措辞。美国坚持认为应删除“h）小型武器和轻型武器”之后的条目，并表示该立场已相当明确，今后不愿再次重申。

3) 7月24日：第二份条约草案。7月24日，主席拟定了新的草案。大多数国家，尤其是非洲国家，都对弹药没有被纳入条约之中表示担忧。科特迪瓦代表西非国家经济共同体（ECOWAS）表示，难以甚至是无法接受任何对弹药避而不谈的条约。相反，美国则表示，它仍然“认为军需品不属于条约的讨论范围”。澳大利亚表示，它希望看到弹药被纳入条约当中，但能“理解”弹药为什么未被纳入。中国则表示，各国在弹药问题上不可能达成共识，因此，我们现在“也可能会放弃努力”。

4) 7月26日：ATT最终草案。在闭幕前一天，ATT最终草案呈交大会。该草案对弹药的相关条款做出了重大修改，并将其挪到“第六条：出口”部分。部分国家（主要是欧洲国家）接受了这个折中方案，它意味着：虽然未被归入限定范围的章节，但弹药明确被纳入了条约。然而，以非洲国家为主的许多国家都希望将弹药明确写入“第二条：范围”。他们声称，如果条约第二条避而不谈弹药问题，他们的代表团将无权批准这样的条约。直到最后时刻，弹药问题工作小组仍在讨论这个颇具争议的问题。然而，各方最终没能达成共识。有些代表团仍然主张，解决争议的最好办法是在第六条中讨论

弹药问题，另外一些代表团对此只能勉强同意，而其余一些代表团则继续反对在条约中谈及任何弹药问题。

结论

关于是否应该将弹药纳入ATT的争论将会持续下去，它亦决定着条约的成败。因此，在未来的谈判中，需要更多的变通和努力。弹药必须成为ATT适用范围中必不可少的内容，正如西非国家经济共同体所指出的，将弹药问题排除在条约之外将会导致非洲大陆的和平与安全出现退步。尽管现实证明，要将弹药纳入ATT之内并非易事，但它却是一个能够有效促进人类安全的条约不可或缺的元素。