



**SAFERWORLD**  
PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

# 中国与 《武器贸易条约》

## 希望和挑战



2013年11月



# SCSR

Sussex Centre for Conflict and Security Research

更安全世界是一个独立的国际组织，致力于防止暴力冲突、构建更安全的生活。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。我们通过实例和经验，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。我们首要关注的是人——我们相信每个人都应该能过上和平与美满的生活，远离不安全和暴力冲突。

萨塞克斯冲突与安全研究中心成立于2011年，是萨赛克斯大学的一个跨学科研究中心，致力于冲突和安全问题的研究以及引导进行公众和政策辩论。中心的核心任务其一是开展并宣传关于冲突和安全的研究，这主要建立在萨赛克斯大学在冲突与安全以及其他全球问题上长期的声誉、丰富的理论知识和敢于挑战的态度；其二是促进与从事冲突和安全问题的政策制定者和实践者们的联系。中心的主任是让·萨尔比博士。

封面图片：联合国大会通过全球性的《武器贸易条约》。© UN PHOTO



#### UK OFFICE

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](mailto:general@saferworld.org.uk)  
Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)

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

ISBN 978-1-909390-17-1

---

# 中国与 《武器贸易条约》 希望和挑战

安娜·斯塔夫瑞安纳克斯博士 何韵

安娜·斯塔夫瑞安纳克斯博士 (Dr Anna Stavrianakis) 是萨赛克斯大学研究国际关系的高级讲师。她的主要研究领域包括国际武器贸易、军备控制、战争、军国主义和军事化。主要著作有：《瞄准武器贸易：非政府组织、国际民间团体和世界军事秩序》(*Taking Aim at the Arms Trade: NGOs, Global Civil Society and the World Military Order*) (2010年6月, Zed Books出版), 与让·萨尔比博士合著《军国主义与国际关系：政治经济、安全与理论》(*Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*) (2012年8月, Routledge出版)。她还在《冲突、安全与发展》(*Conflict Security and Development*)、《当代安全政策》(*Contemporary Security Policy*)、《国际关系与发展期刊》(*Journal of International Relations and Development*) 和《千年》(*Millennium*) 等杂志上发表了关于国际武器贸易和武器控制、非政府组织和国际民间团体的行动以及学术活动的文章。

何韵是马里兰大学国际安全研究中心富尔布莱特学者、英国剑桥大学访问学者，曾撰写了很多有关武器管制等安全问题的文章。目前正在清华大学攻读博士学位，并担任宗教和保护联盟中国项目的负责人。

本报告为更安全世界和萨赛克斯大学合作的一部分，旨在帮助武器转让管制领域的工作人员和学者互相交流。本文希望为政策话语提供独立的学术观点，促进国际交流和碰撞。本文是中英学者就《武器贸易条约》第二次开展联合研究的成果。第一次合作完成的报告《武器和保护的责任：西方国家和中国介入利比亚冲突》已由更安全世界于2013年11月出版。本文由安娜·斯塔夫瑞安纳克斯博士和何韵女士撰写。文中所述仅代表作者个人观点，与安全世界立场无关。

## 1

# 引言

2013年4月2日，联合国大会以155票赞成、3票反对的多数票通过《武器贸易条约》。条约旨在为监管武器转让制定尽可能高的国际标准，并阻止和消除非法的武器贸易和转让，从而贡献于国际和地区层面的和平与安全，减少人类苦难，推动缔约国之间的相互合作、提高透明度，促进缔约国采取负责的行动。一方面，条约立足于现行国际法规定的国家义务。条约明确禁止缔约国在下述三种情况下对武器转让进行授权，即：武器转让违反《联合国宪章》第七章规定的国家义务；违反相关国际文书规定的国际义务（尤其是涉及武器转让或非法贩运的义务）；武器将用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《日内瓦公约》、袭击平民或其他战争罪。另一方面，条约立足于国家层面既有的出口管制方面的良好做法。缔约国必须建立国家管制制度，以此评估武器转让将有助于和平与安全，还是会造成威胁与损害；评估武器使用是否违反国际人道主义法和国际人权法、是否有用于恐怖主义或跨国组织犯罪的风险。缔约国还必须评估武器被转作他用的风险，考虑武器用于基于性别的暴力行为的可能性。<sup>1</sup> 条约还适用于一系列军事装备，包括作战坦克、军舰、导弹、小武器和轻武器、弹药等。<sup>2</sup> 条约将在50个国家批准后生效。撰写本文时，已有118个国家签署了条约，31个国家批准了条约。

22个国家在2013年4月2日的投票中投了弃权票，中国就是其中之一。<sup>3</sup> 中国常驻联合国副代表王民解释了中国这一立场的原因：“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。”提及大会未能达成共识、而是以多数票通过条约，王民表示：“中方将支持协商一致达成的条约。”<sup>4</sup> 尽管中国最终未对条约投赞成票，但中国对条约及其中的具体条款所持立场在整个谈判期间发生了巨大转变。中国同意将轻小武器纳入条约适用范围；中国也对条约不禁止向非国家行为体转让武器表示了默许，尽管这一问题是中国的主要顾虑，也是其自身武器出口管制政策的一个主要原则。中国不再反对条约中有关人权法和国际人道主义法的标准。投票结束后，中国在声明中表示，投弃权票的主要原因在于各方未能达成共识。这表明中国担心的可能是投票程序而非条约本身。

本文分析了中国近年来对《武器贸易条约》所持立场的转变过程，讨论了可能影响中国未来对条约所持态度的程序、外交、制度和安全方面的因素，指出还需讨论的三个重要议题，即：将人权和人道主义法律条款纳入中国法律和实践的挑战；国际上对“非法”转让构成要素的争论；中国在武器贸易中的利益以及面临的压力。

<sup>1</sup> 由于谈判中政治因素的影响，条约文本对各项标准的措辞不一。对各项标准不同措辞的讨论参见：Glenn McDonald, 《〈武器贸易条约〉，值得吗？》，2013年4月17日，[www.eir.info/2013/04/17/worth-the-paper-the-arms-trade-treaty/](http://www.eir.info/2013/04/17/worth-the-paper-the-arms-trade-treaty/)；Kirk Jackson, 《武器贸易条约：一个历史性的败笔》，2013年4月29日，<http://ceasefiremagazine.co.uk/failure-arms-trade-treaty/>；世界妇女和平与自由联盟，《〈武器贸易条约〉中的人权》，2013年6月12日，[www.wilpfinternational.org/human-rights-in-the-arms-trade-treaty/](http://www.wilpfinternational.org/human-rights-in-the-arms-trade-treaty/)

<sup>2</sup> 见Brück, Tilman和Paul Holtom (2013), 《〈武器贸易条约〉止步不前吗？》，[www.sipri.org](http://www.sipri.org), 2013年3月13日，对条约适用范围局限性的讨论。

<sup>3</sup> 安哥拉代表团开始错按了“弃权”的按钮，后来改投赞成票。

<sup>4</sup> 《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](http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-04/03/c_132281188.htm)

## 2

# 《武器贸易条约》 谈判进程

## 条约进程初期 (2006年—2010年)

在谈判之初，中国政府对通过国际条约来规范武器贸易是否必要和适当深表怀疑。2006年决议草案要求联合国秘书长就条约<sup>5</sup>的可行性、适用范围和暂定参数征求成员国意见，中国政府持保留意见。对此，中方作出如下解释：

“合法的武器贸易涉及各国安全、国防需要及经济利益。如何开展此类贸易，应由武器出口国和进口国来决定。是否有必要制定规范武器贸易的共同准则或国际法律文书，是十分复杂而敏感的问题。”<sup>6</sup>

2006年晚些时候，153个国家对关于拟定条约的决议投了赞成票，但中国等国家仍持怀疑态度。中国和另外23个国家（包括武器出口大国俄罗斯及武器进口大国印度）弃权；美国则是唯一投反对票的国家。两年后，中国对联合国决议草案L.39（2008）《向〈武器贸易条约〉迈进：建立常规武器贸易的进出口和转让共同国际标准》再次投了弃权票，认为决议草案偏离了联合国专家组于2008年早些时候达成共识的报告。

同时，中国政府担心《武器贸易条约》协商进程会削弱裁军谈判会议（Conference on Disarmament）作为全球唯一多边武器管制谈判机构的权威和功能。<sup>7</sup>但是，自1996年以来，裁军谈判会议一直停滞不前，甚至不能就工作计划达成一致<sup>8</sup>，这表明目前的多边论坛运作效率不高。在整个谈判过程中，中国对此一直表示担心，最终这也成为中国在最后一次外交会议上投弃权票的原因之一。

能否达成共识也是影响其他国家决策的一个重要因素。这是早先美国对制定《武器贸易条约》持反对立场的一个重要原因。但是，自巴拉克·奥巴马（Barack Obama）当选美国总统后，美国对多边主义的态度更加积极，美国的立场开始转变。2009年，美国投票赞成联合国安理会第64/48号决议，并支持制定《武器贸易条约》。时任美国国务卿的希拉里·克林顿（Hilary Clinton）依然强调达成共识的重要性，但同时表示“只要大会按协商一致决策的规则运作”<sup>9</sup>，美国将支持《武器贸易条约》，以“促进整个国际社会达到美国和其他负责任的武器出口国已经具备的高标准，以确保合法的武器转让。”<sup>10</sup>

<sup>5</sup> 《向〈武器贸易条约〉迈进：建立常规武器贸易的进出口和转让共同国际标准》，联合国决议草案A/C.1/61/L.55（2006）。

<sup>6</sup> 中国代表团在61届联大一委关于“向《武器贸易条约》迈进”决议案(L.55)的投票后做解释性发言。见：[www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zjyh\\_611308/t309158.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zjyh_611308/t309158.shtml)

<sup>7</sup> 中国代表团在63届联大一委关于“向《武器贸易条约》迈进”决议案(L.55)的投票后做解释性发言。见：[www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t521632.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t521632.shtml)

<sup>8</sup> Paul Holtom 和 Mark Bromley, 《〈武器贸易条约〉后续行动：确保早日生效》，2013年6月，[www.armscontrol.org/act/2013\\_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty\\_Securing-Early-Entry-Into-Force](http://www.armscontrol.org/act/2013_06/Next-Steps-for-the-Arms-Trade-Treaty_Securing-Early-Entry-Into-Force)。

<sup>9</sup> 希拉里·罗德姆·克林顿，《美国支持〈武器贸易条约〉》，2009年10月14日，美国国务院新闻公报，[www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/10/130573.htm](http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/10/130573.htm)

<sup>10</sup> 同上

另外，中国还担忧“各国在许多重要的问题上依然存在分歧，如条约的宗旨和目标、适用范围、相关原则和要素”。<sup>11</sup> 中国政府并未对这些分歧作出详细说明，而是概括性地表达了自己的担忧。这表明总体而言，中国对条约的可行性和必要性均持怀疑态度。但是，随着越来越多的联合国成员国开始支持这一条约（尤其是非洲国家），中国的态度开始发生转变。中国开始更认真地对待谈判过程，并对拟议条约的宗旨、范围和相关原则提出具体意见。

## 条约筹备阶段 (2010年—2012年)

在2010年和2011年，中国认为缔结《武器贸易条约》应是一个循序渐进的过程。中国大使王群曾在第65届和66届联合国大会上陈述中国立场：“武器贸易条约的谈判应以公开、透明和协商一致的方式循序渐进地开展。”<sup>12</sup> 从2012年起，中国不再使用“循序渐进”这一说法，表明中国也认为谈判进程马上进入最后阶段，协议也许很快就要达成。

适用范围方面，中国最初反对将轻小武器和弹药纳入条约，但是这种立场也开始转变。2012年7月举行的外交会议着手起草条约文本的最终版本时，中国并未坚持其反对立场。在早先的政策声明中，中国明确表示《武器贸易条约》的适用范围应与联合国常规武器登记册的七大武器类型一致。之后声明悄然发生变化：“《武器贸易条约》的适用范围应合理界定，优先考虑纳入国际上有明确定义、各国普遍认可的有关常规武器类别。”<sup>13</sup> 中国立场的转变使条约最终可接受的适用范围有了更大的灵活性。

中国强调经济发展的观点也开始转变。2010年，中国大使强调，中国认为从长远来看，只有减少贫困和发展国家经济才能“从根本上铲除轻小武器非法转让的滋生土壤”——解决办法是经济发展，而不是规范武器贸易。<sup>14</sup> 但是随着越来越多的非洲国家开始支持《武器贸易条约》，中国转而关注最终条约的细节。在之后的声明中，中国悄然摒弃了经济发展的观点，将注意力完全集中在规范武器交易上。中国立场由最初的“中方认同国际社会应采取适当措施规范武器贸易行为，打击非法武器转让和贩运”<sup>15</sup> 转变为“中方赞成国际社会采取适当措施，规范国际武器贸易行为，打击非法武器转让和贩运”，<sup>16</sup> 继而又转变为“中方支持国际社会打击非法轻小武器贸易”。<sup>17</sup> 中国也更加重视《武器贸易条约》，认为“有必要制定《武器贸易条约》以规范国际武器贸易”。<sup>18</sup> 但是，在2012年7月举行的“最后一次”外交大会上，由于美国要求更多的时间来研究条约文本，俄罗斯和其他国家也作此要求，大会最终无果而终。正如一位西方外交官所说，美国打乱了条约的谈判进程，2012年美国大选前不会再有任何行动。<sup>19</sup>

## 最终投票 (2013年)

就在2012年7月外交大会结束后不久，90多个国家签署了一份联合声明，决心“早日达成《武器贸易条约》”。<sup>20</sup> 同年12月，联大各国（包括中国）通过一项决议，决定于2013年3月举行最后一次谈判会议。在会议最后一天，伊朗、叙利亚和朝鲜对条约文本表示反对，少数国家“表示不支持”条约通过，还有一些国家则对条约文本持“严重保留意见”。经过激烈的辩论，会议主席宣布“未能达成共识”，条约最终没有通过。<sup>21</sup> 条约主要支持者（此时已包括美国<sup>22</sup>）立刻决定将条约草案提交联合国大会表决。2013年4月2日，联合国大会以压倒性多数票通过了条约草案。

11 中国代表团在第64届联大一委关于常规武器问题的专题发言: [www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/kjfywj/t621648.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/kjfywj/t621648.shtml)

12 中国裁军大使王群在第66届联大一委一般性辩论中的发言”，2011年10月7日，  
[www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/jkxw/t865572.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/jkxw/t865572.htm)

13 中国代表团在联合国会议一般性辩论中关于《武器贸易条约》的发言，2012年7月9日

14 李保东大使在联合国安理会关于“非法武器销售和转让对非洲中部和平与安全的影响”的发言，2010年3月19日，  
[www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/zwbdt\\_611281/t674182.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/zwbdt_611281/t674182.shtml)

15 中国代表团团长王群大使在第65届联大一委一般性辩论中的发言，2010年10月7日，  
[www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/jkxw/t865572.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjjg/jks/jkxw/t865572.htm)

16 同上

17 中华人民共和国在第67届联合国大会的立场文件，2012年9月21日，  
[www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t970926.htm)

18 中国代表团在联合国会议一般性辩论中关于《武器贸易条约》的发言，2012年7月9日。

19 Farrah Zughni 和 Darryl G. Kimball (2012), 《通过<武器贸易条约>的努力受阻》，今日军控，2012年9月，  
[www.armscontrol.org/act/2012\\_09/Bid-to-Craft-Arms-Trade-Treaty-Stalls](http://www.armscontrol.org/act/2012_09/Bid-to-Craft-Arms-Trade-Treaty-Stalls)

20 各国就《武器贸易条约》外交会议的联合声明，2012年7月27日，见更安全世界《武器贸易条约》，  
[www.saferworld.org.uk/what/arms-trade-treaty-](http://www.saferworld.org.uk/what/arms-trade-treaty-)

21 Ray Acheson 和 Beatrice Fihn, 《各国未能达成共识》，武器贸易条约追踪：博客，2013年4月1日，  
<http://attmonitor.blogspot.co.uk/2013/04/the-failure-of-consensus.html#more>，2014年3月7日访问。

22 还包括阿根廷、澳大利亚、哥斯达黎加、芬兰、日本、肯尼亚、墨西哥、新西兰、尼日利亚、挪威和英国。

由于联大未能达成共识，包括中国在内的22个国家投了弃权票。对此，中国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”。<sup>23</sup> 由此可见，通过协商一致达成条约的原则极大地左右着中国的决策过程。原因在于，首先，这可能会影响到该条约的有效实施；其次，还可能导致多数票原则取代协商一致原则成为多边军控谈判中达成协议的新准则。这对中国而言并不是一个有利的选择。同时，中国还担心，多数票原则将会淡化裁军谈判会议的作用——而协商一致原则在这种会议上是必须的。

然而，历史上也有过这样的先例：联大在缺乏共识的情况下所通过的武器管制条约却获得了中国的支持。1996年，《全面禁止核试验条约》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。中国也对该决议投了赞成票。此外，2012年的一项联大决议“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到联大铺平了道路，对此中国也投了赞成票。<sup>24</sup> 当时这被认为是再次采用了《全面禁止核试验条约》谈判中使用的策略。这样看来，中国过去也曾积极参加缺乏共识的谈判过程。

<sup>23</sup> 外交部发言人洪磊例行新闻发布会，2013年4月3日，[fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t1028801.shtml](http://fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t1028801.shtml)，2014年3月6日访问。

<sup>24</sup> 联大会议在2012年12月24日通过的决议，参见：[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/234&Lang=en](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/234&Lang=en)  
[www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede012313ungares67\\_/sede012313ungares67\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede012313ungares67_/sede012313ungares67_en.pdf)



## 3

## 影响中国未来决策的因素

中国在联合国大会上投了弃权票，但未来中国是否会签署和批准《武器贸易条约》？影响因素有哪些？如上所述，各方未能达成共识是中国未投赞成票的原因。而现在条约极有可能生效，有三个因素会影响中国未来的决策。首先是外交方面的因素，即哪些国家签署或批准条约。过去，美国对武器管制条约的态度对中国影响巨大。尽管美国已签署《武器贸易条约》，但美国国会几乎没有可能在近期批准条约。2014年1月发布的美国总统指令中包含人权、国际人道主义法、地区稳定与和平解决争端、反恐和打击跨国组织犯罪等，这些都是《武器贸易条约》的关键内容，同时总统指令还关注了美国及其盟国的技术优势、安全伙伴关系的维护和加强、与盟国的协调合作以及加强产业基础等问题。美国政府宣称，其关于武器转让的决定将与自身的国际义务保持一致，包括遵守国际人道主义法。<sup>25</sup> 这样看来，美国法律即使不比《武器贸易条约》更为严格，至少也与其保持一致。尽管中国一直持怀疑态度，但还是密切关注美国对条约态度的转变。一些人猜测美国签署条约会给中国造成压力。其实这是不可能的：尽管中国媒体关注着美国国务卿约翰·克里（John Kerry）2013年9月25日签署条约的举动，但媒体也很快指出美国国会不会批准该条约，所以此举不会使美国政策发生实质性的改变。<sup>26</sup> 还有媒体在报道中指出，美国签署条约不会影响其海外军售。<sup>27</sup> 因此，虽然美国的政策会影响中国的决策，而且未来仍会是一个关键因素，但美国的单边主义倾向和武器转让问题上相异的政治判断，依然会使两国相互怀疑。

除外交方面外，中国自身的制度也有一定影响。具体而言，是指中国军队和国防部门内部及其与外交部之间的权力博弈。外交部似乎支持中国签署《武器贸易条约》，但中国人民解放军却仍然怀有疑虑，而军方又与具备常规武器出口经营资质的国有企业<sup>28</sup>关系密切。企业和军方能够从军售中获得经济利益，自然不太可能会支持任何国际限制性规定；但外交部一直致力于避免向冲突地区销售武器，以免受到国际方面的压力。外交部和国防部门各有侧重，有助于中国权衡武器销售获益及其影响。但是在这类问题上，最终的决策权往往掌握在国企和军方手中，外交部无法对此施加同样的影响。所以说，中国部门之间的博弈及对国家利益的不同定义，将影响中国是否签署《武器贸易条约》。

25 美国白宫，《总统政策指令——美国常规武器转让政策》，2014年1月14日，[www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/15/presidential-policy-directive-united-states-conventional-arms-transfer-p](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/15/presidential-policy-directive-united-states-conventional-arms-transfer-p)

26 《美国签署〈武器贸易条约〉：签了也白签？》，[news.sina.com.cn/w/2013-09-27/061028312678.shtml](http://news.sina.com.cn/w/2013-09-27/061028312678.shtml)

27 《美国称加入〈武器贸易条约〉不会影响其海外军售》，中国新闻网，2013年11月8日，[www.chinanews.com/gj/2013/11-08/5477929.shtml](http://www.chinanews.com/gj/2013/11-08/5477929.shtml)

28 目前共有11家这样的企业；其中4家企业能够出口轻小武器，另有2家能够出口便携式防空导弹：Bromley, Mark Mathieu Duchâtel 和 Paul Holtom (2013), 《中国小武器和轻武器出口》，斯德哥尔摩国际和平研究所政策论文38, 2013年10月。

2013年5月<sup>29</sup>、2014年2月<sup>30</sup>在北京参加相关会议的中国军控专家透露，中国正在外交部协调下对条约内容进行内部的跨部门分析，这可能会决定中国未来的立场。有人猜测，2013年11月三中全会做出决定后，中国可能会改革军售法规，私有资本将会注入国家的军工产业。这到底会不会实现，又有何重要影响，各方只能拭目以待。但至少，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。”<sup>31</sup>

影响中国是否加入《武器贸易条约》的第三个因素是，中国出于国内安全的考虑而加强枪支管制。中国对枪支的管制一直非常严格，而且对从国际黑市走私到国内的武器（部分武器原产于中国）保持警惕，特别是东北（经由朝鲜）、西南（“金三角”）和西北（经由中国新疆）地区的情况。新成立的国家安全委员会由国防、外交、公安、国家安全等部门的人员组成，将国内安全作为工作重点。<sup>32</sup> 因此，出于国内安全方面的考虑，中国可能会进一步加强武器贸易管制，尤其是与非尖端武器有关的贸易。

<sup>29</sup> “联合国《武器贸易条约》后续行动”研讨会，由中非欧常规武器管制专家工作组发起，中国军控与裁军协会主办，更安安全世界协办，北京，2013年5月16日。

<sup>30</sup> “《武器贸易条约》：推动条约生效实施”研讨会，中国军控与裁军协会和更安安全世界联合举办，北京，2014年2月27日。

<sup>31</sup> 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，[www.china-un.org/eng/hyfy/t1086012.htm](http://www.china-un.org/eng/hyfy/t1086012.htm)

<sup>32</sup> 《应对国内安全威胁将成国安委工作重点》，南华早报，2014年2月24日

## 4

## 国际争议问题

中国是否会签署和批准《武器贸易条约》目前尚不明朗。一方面，中国代表团并未在最后一次联合国外交会议上对文本草案的内容提出异议；另一方面，中国官员又提到了中国既有的国家出口管制制度，称其武器出口已受到严格管理，满足条约对缔约国的责任要求。国际武器市场的另外两个重要国家俄罗斯和印度也以同样理由作为未签署条约的原因。<sup>33</sup> 然而，《武器贸易条约》提出的是出口标准的“底线而非上限”<sup>34</sup>，所以这样的说法并不能成为这些国家不签署、批准条约的理由。现在至少还有三个问题存在争议，值得中国内部及国家之间能够对此进行讨论。问题包括：将人权、人道主义法纳入中国法律、法规和实践面临的挑战；构成“非法”转让的要素；中国在武器贸易中的利益及其面临的压力。

中国国家武器出口管制体系包括法律、法规<sup>35</sup>，其框架基础是1997年颁布、2002年修订的《中华人民共和国军品出口管理条例》。这表明，中国由依靠以行政手段为基础的行政法令管理，转向了以法律法规为基础的管理体系，这样的体系更透明，规定更详尽。《条例》制定了中国武器转让的三个指导原则，即：正当自卫；不损害和平、安全与稳定；不干涉他国内政。另外，还需考虑拟议出口是否会违反中国签署的国际公约或作出的承诺，受让方是否位于联合国安理会的武器禁运名单之中。目前中国仅有少数企业具有相关资质能够参与武器出口，而且出口许可需要多个部门的审批。出口合同获批后，还需提供最终用途证明，即受让方承诺在未经中方授权的情况下不向第三方转售武器。如果后期外交部通过情报获悉武器被再次转让，外交部将要求其驻该国大使馆人员核查武器的最终用途。但中国政策的观察员承认，这种做法确实代价高昂，且在外交上较为敏感。

然而，中国有一项政策则比欧盟成员国和美国更严格：中国禁止向非国家行为体转让武器。但是，《武器贸易条约》中有关人权法和国际人道主义法的规定对中国政府签署和批准条约提出了巨大挑战。中国并无相关法律政策要求评估武器出口是否符合人权方面的规定，<sup>36</sup>也未考虑战争罪、危害人类罪等。<sup>37</sup>因此，尽管中国武器转让受到管制，但还未完全满足《武器贸易条约》的规定，即合法的武器转让必须符合国际法中的人权法和人道主义法的规定。

这些要求对中国提出了挑战，下文将详细讨论。另外，这也对精于辞令又有管制体系的美国和欧洲国家提出了挑战。近期一些学术研究表明，西方国家的武器转让并未像人们所认为的那样做到了保护人权、民主，防止冲突发生。比如，1989至2006年期间，美国向侵犯人权、实行独裁或发生内战的国家转让的主要常规武器较中国转让的更多。<sup>38</sup>再比如，欧盟成员国在1990至2004年期间，人权、民主、预防冲突等方面的考

<sup>33</sup> 《俄罗斯：〈武器贸易条约〉要求过低，无需加入》，俄罗斯先驱报，2013年9月26日

<sup>34</sup> 谈判期间及谈判结束后，这个说法在国家和民间社会代表中流传广泛。

<sup>35</sup> 参见中国军控与裁军协会和更安全世界（2012），《中国和欧盟常规武器出口管制的演变》，[www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/687](http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/687)

<sup>36</sup> 国际特赦组织（2010），《惨痛的现实：不负责任的武器贸易对生命、权利和生计的影响》，第6页，[www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/005/2010](http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/005/2010)

<sup>37</sup> 更安全世界（2013），《武器和保护的责任：西方国家和中国介入利比亚冲突》（伦敦：更安全世界）

<sup>38</sup> De Soysa, Indra和 Paul Midford（2012），《龙争虎斗！中美向独裁和侵犯人权国家转让武器的实证分析》，国际研究季刊，56(4): 843-856

量在其大型常规武器转让中并不起决定作用，人均GDP和石油产量才是其中更重要的因素<sup>39</sup>。1998年通过的《欧盟关于武器出口的行为规范》作用不过是“欧盟成员国似乎不再向人权保护不力的国家转让武器作为奖励”。<sup>40</sup> 冷战后“标榜实现道德转变”的西方武器出口大国也未对武器出口实施有效管制；美国和西欧各国“在冷战后普遍没有对依然侵犯人权和实行独裁的国家实施出口管制”。<sup>41</sup>

尽管这些研究关注的是主要常规武器而非小武器，西方国家确实也有管制制度使其可以根据出口武器可能的最终用途而拒绝向某些最终使用者出口某一类武器（这对出让武器总值的影响可能很小，但会限制直接用于侵害人权的技术的供应），但现在还没有充分的证据使这些国家可以自信地宣称其武器出口整体上确实有助于保护人权。<sup>42</sup> 英国武器出口管制委员会（the UK Committees on Arms Export Control）在2012年对英国政府相关政策和做法的审查报告中写道：“政府反复使用‘人群控制商品’一词来指散弹猎枪、小武器、半自动手枪、突击步枪、狙击步枪、冲锋枪、弹药、装甲运兵车、装甲车等，但这个概念具有误导性”，“议会和公众”不能接受这种措辞，而且这对“阿拉伯之春”中手无寸铁的抗议者、示威者和活动人士“极不尊重”。<sup>43</sup> 另外，为应对“阿拉伯之春”，英国政府新引入的许可暂停机制“还不足以保证英国出口的武器不被用于内部武力镇压，因为在很多情况下，暂停机制生效之前，武器已经从英国出口。”<sup>44</sup> 所以现在还不清楚，英国的政策是否能保证充分尊重人权，甚至不能保证相关技术不被用于直接镇压民众、侵害人权。<sup>45</sup>

英国等欧盟成员国和美国对武器转让的管制最为严格，这些国家认为《武器贸易条约》不会对自身的政策、措施产生很大影响。恰如关于武器转让的决策总是取决于国家的政治观点，《武器贸易条约》的实施反映的也是国家的政治观点和执行情况。因此武器转让及其管制措施的决定因素，是各国对合法性和正确行为的解读和政治立场，以及国家内部不同部门的博弈和国家之间的关系。如果各国根据《武器贸易条约》对其他国家的观点提出质疑，从而更清楚国际社会可以接受什么、不能接受什么，那么条约就有可能在各国的立场之间起到调停作用。也就是说，条约有助于各国对具体案例展开辩论，讨论互为补充或相异观点<sup>46</sup>，更好地理解国家之间的异同点，从而使各国增加互信。

政府及非政府组织中《武器贸易条约》的很多支持者认为，满足人权法和人道主义法相关规定的武器转让才是合法的。在他们看来，只有国家对武器转让的管控符合国际法中关于人权和人道主义的规定，那么转让才达到了条约对合法性的要求。然而，并非所有人都赞同这一解读。一些国家认为，人权和人道主义是一个主观的标准，而且容易受到政治操控，因此条约不应该要求他们遵守这样的标准。<sup>47</sup> 有中国政府方面的人士称，对什么是应被保护的“合法”的武器转让，什么是应根除的“非法”的武器转让的理解也具有主观性，因此建立这方面的标准需要遵守平等、互利和相互尊重的原则，达成共识也就显得尤为重要。但条约的支持者认为，条约的基础就是“各国通过《联合国宪章》、国际人权公约和习惯法已经认可的普世人权标准”。<sup>48</sup> 很多发展中国家之所以反对该条约，一个主要原因是他们认为条约就是利用法律作为掩护而行政治决策之便。<sup>49</sup> 比如，印度、埃及和印度尼西亚就投了弃权票，伊朗、朝鲜和叙利亚则投了反对票。如此看来，要使更多国家接受将普世人权和人道主义标准应用于武器转让，还需要更多的外交工作。

在关于武器转让合法性的谈判中，争论的焦点在于能否向非国家行为体转让武器。各国对此政策不同，说明他们对“非法”转让的定义存在巨大差异。中国的政策

39 Erickson, Jennifer L. (2013), 《市场需求与国家力量: 人权和欧洲武器转让政策》, 欧洲国际关系期刊, 19(2): 209-234.

40 同上

41 Perkins, Richard 和 Eric Neumayer (2010), 《合乎道德的外交政策的伪善: 人权、民主和西方国家军售》, 地球论坛, 41: 247-256.

42 写作本文时, 上文提到的一些作者正在调查轻小武器转让的情况。

43 《武器出口审查报告(2012): 2010年<英国战略出口管制报告>、2010年7-12月和2011年1-9月季度信息、向中东和北非地区出口武器情况及其他军备控制政策》, HC 419-I, 2012年7月13日, 第6页。

44 同上, 第6页。

45 另见Isbister, Roy (2013), 《英国武器出口——“阿拉伯之春”的教训》, 赫芬顿邮报, 2013年7月30日, www.huffingtonpost.co.uk/roy-isbister/syria-rebels\_b\_3676816.html

46 这将在武器转让结束后展开的辩论, 《武器贸易条约》能够提高完成交付的武器转让的透明度, 而非拟议转让。

47 例如, 在2012年7月的外交会议上, 阿尔及利亚、孟加拉国、巴西、中国、古巴、朝鲜、埃及、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和委内瑞拉, 都对拟议条约中他们认为语言偏向政治化的部分提出了批评。

48 国际特赦组织, 我爱和平协会, 牛津饥荒救济委员会, 犁铧项目, 更安全世界和艾伯特史怀哲研究所(2009), 《<武器贸易条约>: 消除谎言与误解》, 2009年7月, controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/The-ATT-Countering-Myths-and-Misperceptions.pdf

49 Anna Stavrianakis (2013), 《革新人士、遗弃者和怀疑论者: <武器贸易条约>中的重要人物》, 国际关系电子杂志, www.e-ir.info/2013/05/29/progressives-pariahs-and-sceptics-whos-who-in-the-arms-trade-treaty/

是，只向主权国家出口武器装备，禁止向非国家行为体转让。在中国政府看来，向非国家行为体转让武器就是干涉他国内政，向政府转让则不然。从这个意义上说，中国政府不能接受人权“高于”主权，因为不同群体为了各自的利益可以对人权做出不同的解读——实际上，主权也是如此。但是，《武器贸易条约》中并没有关于禁止向非国家行为体转让武器的条款，这让印度、俄罗斯以及中国都非常失望。条约限制武器转让的依据是武器可能的最终用途，而非最终使用者的身份（是国家或是非国家行为体）。第6、7条关于禁止转让和风险评估内容的规定，都是基于现行国际法下的国家义务而制定的。所以，比如说，如果拟议武器转让具有可能被用以“犯下或协助犯下严重违反国际人道主义法行为”的“高于一切的风险”，那么无论进口方是国家还是非国家行为体，出口国都不得批准武器转让。通过这种方式，条约的现有条款可以规避把武器转让给非国家行为体带来的部分风险。如前所述，条约的条款是“底线而非上限”。因此，各国除建立管制制度来评估第6、7条列出的风险，还可以实施更严格的政策，禁止向非国家行为体转让武器。无论中国是否签署和批准条约，都可以保留禁止向非国家行为体转让武器的规定。《武器贸易条约》只是各方协商后达成的基线标准。

实施方面和政治上都存在问题。实施方面，即使中国只向国家转让武器，这些武器最终也可能流向非法市场或非国家行为体，甚至其最终用途会违反中国应承担的国际义务以及应遵守的国际人道主义法和国际人权法。比如，以苏丹为例，没有证据表明中国政府故意向民兵组织、武装平民或反叛团体等非国家行为体转让武器。但是达尔富尔地区受到政府支持的民兵组织确实使用了中国制造的武器和弹药，其中一些武器弹药还是在2004年达尔富尔被列入武器禁运名单后制造的。<sup>50</sup> 在苏丹地区散布武器的主要是苏丹武装力量。<sup>51</sup> 中国的管制制度要求买方提供最终用户证明，即企业必须提交证据，证明最终用户可靠，不会把武器转让给第三方。但“实际上，相关部门发现很难对出口武器的使用情况进行监督，因为国际局势不断变化，又受外交关系限制”，接收武器的“强硬的军人”也不愿意回答关于武器流向的问题。<sup>52</sup> 所以，有人质疑中国此前对向苏丹转让武器所做的风险评估。武器被再次转让的直接责任方是苏丹政府。但是，尽管《武器贸易条约》对转让的规定不如其他标准严格<sup>53</sup>，如果在条约生效的情况下，根据条约规定，中国作为出口国就有责任在下述情况下不进行武器转让，即批准武器转让时已获悉武器可能被用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪或其他战争罪，或者风险评估表明存在武器被用于犯下或协助犯下严重违反国际人道主义法或国际人权法的高于一切的风险。

实施方面，中国政府面临着阻止武器落入未经授权的最终使用者手中的挑战。此外，《武器贸易条约》谈判过程中，围绕能否向非国家行为体转让武器也存在政治争议。中国、俄罗斯等国希望将禁止向非国家行为体转让武器写入条约，但美国政府对此表示坚决反对。条约明确承认各国在武器贸易中的主权利力和国家利益，它关注的是非法和不受监管的贸易。但各国对“非法”贸易构成要素的解读不一。美国政府认为，从定义来看，向非国家行为体转让武器并不构成非法，因为贸易受到了监管，而且是外交政策的体现。在谈判过程中，美国始终坚持的一点是反对任何“过度地影响我们为维护国家安全和外交利益而转让武器的能力”的规定<sup>54</sup>，包括禁止向非国家行为体转让武器。但中国和俄罗斯在冷战后一贯强调国家主权的重要性，他们认为向非国家行为体转让武器本身就是非法的（这与中国20世纪60和70年代积极支持民族解放运动相矛盾），因此这种武器转让才是武器贸易中的重要问题。

中国未来武器转让和管制措施如何改进需要考虑很多问题。在武器转让政策方面，尽管国际社会多把注意力集中在中国对撒哈拉以南非洲国家的武器转让上，但中国最大的客户其实是巴基斯坦，非洲地区进口最多的国家则是埃及——部分原因在于美国对埃及的军事援助使埃及可以将更多的国防预算用于进口其他国家的武器。具体就撒哈拉以南非洲来说，中国政府必须权衡客户需求：一方面是向苏丹的持续武器供应，另一方面是其他非洲国家要求更加严厉的武器管制措施（如尼日利亚和马里，双

50 Lewis, Mike (2009), 《打法律的擦边球：苏丹签署〈全面和平协议〉后的武器流入问题》，德国汉堡商学院工作文件18, [www.smallarmssurvey.sudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP-18-Sudan-Post-CPA-Arms-Flows.pdf](http://www.smallarmssurvey.sudan.org/fileadmin/docs/working-papers/HSBA-WP-18-Sudan-Post-CPA-Arms-Flows.pdf); 国际特赦组织 (2012), 《苏丹：达尔富尔暴力尚未终结，武器持续流入侵犯人权》，（伦敦：国际特赦组织）

51 小武器调查 (2012), 《一如既往：苏丹2009-2012年武器流入情况》，苏丹问题简报20

52 中国军控与裁军协会和更安全世界, 《中国和欧盟常规武器出口管制的演变》，第21页

53 条约第11条规定，缔约国应力求通过国家管制制度中的风险评估来防止武器转作他用。缔约国还有义务考虑采取缓解和预防措施，如不批准出口，但对此未做强制性要求。这与第7条中关于其他标准的规定不同，即如果存在涉及本条第4款下后果的高于一切的风险，缔约国不得批准出口。

54 美国国务院 (2013), 《美国于2013年9月25日签署武器贸易条约》，[www.state.gov/t/isn/armstradetreaty/](http://www.state.gov/t/isn/armstradetreaty/)

方都签署和批准了条约)。历史上,中国一直向发展中国家和处于民族解放运动中的国家出口低价、实用的武器,而且不附加任何政治条件。但是,现在这一模式受到了两方面的压力,一是中国需要对非洲国家武器转让加强管制(因为中国制造的武器可能会对其海外工人造成伤害,另外非洲国家也有这样的要求),二是在军事现代化的进程中,中国希望从西方企业那里进口高科技产品。对中国来说,向非洲转让武器可能只是它成为一流的武器制造国和出口国的垫脚石。<sup>55</sup> 在军事现代化的进程中,中国一直努力通过市场开放和引入私有资本来提高军工产业的技术水平。树立负责任的出口国的形象,可能有助于增加中国获取西方技术的可能性,然而,只要美国和欧盟继续对中国实行武器禁运,这个问题就依然充满不确定性。中国可能会愿意加入《武器贸易条约》的一个原因,就在于希望提高其作为武器出口国的声誉,为获取军事技术、进入武器市场开启对话。

政治经济学和武器市场中的政治因素与人权和人道主义问题相碰撞,这可能会成为各国就批准、实施《武器贸易条约》协调立场的契机。在中国看来,其武器廉价、有效、易于操作,适合很多发展中国家的国防水平。中国自认为在发展中国家有很多朋友:中国值得信赖,尊重他国主权,不干涉内政,武器交易不附加重要条件——这是一个巨大的优势。一些发展中国家会对西方国家包括武器贸易在内的种种做法不满,这种对西方的敌对情绪会使它们与中国的关系更为密切。这是一些发展中国家在思索人权和人道主义问题时会考虑到的国际环境。

中国在《武器贸易条约》谈判中作出了一系列的让步,表明它愿意改变立场。中国仍然有很多顾虑,比如各方未能达成共识,但这并非针对条约内容,而是担心不能通过谈判实现多边主义。中国在条约内容上也做出了让步,比如同意将轻小武器纳入条约适用范围;但在另外一些问题上则坚持自己的意见,比如反对条约涉及军备赠与。军备赠与是中国政府非常关心的一个问题,对此中国“不惜与大多数国家对立,甚至在必要情况下阻碍共识的达成”。<sup>56</sup> 赠与“属于中国军方的职权范围”,这表示了对“外交部必须保证条约不涉及对这方面的内容”的坚持。赠与和捐助属于中国人民解放军管辖范围,不受国家武器出口相关法规的管制。<sup>57</sup> 赠与是军事援助的一种,也是中国与其他发展中国家双边援助关系的组成部分、保持友好团结的方式。因此军事援助完全不同于应受国际条约监管的贸易行为。中国严格区分商业转让性质的“贸易”和军事援助、双边关系范畴内的“转让”。从这个意义上来说,军方之间的转让是以政治关系为基础的,双方已就军备的使用达成一致。尽管在《武器贸易条约》谈判中明确提出这一问题的是中国,但另外一些武器出口国也赞同这一点。比如,英国也不要求军备赠与的受让方作出使用方面的承诺,因为“我们与接受赠与的国家有着良好关系,我们对它们的需要以及赠与军备的最终用途表示理解”。<sup>58</sup> 这样看来,各方关于最佳管制措施的讨论似乎有一定共识作为基础。

55 Pieter Wezeman, 见于Colum Lynch (2012), 《大量中国武器流入撒哈拉以南的非洲国家》, 华盛顿邮报, 2012年8月25日, [www.washingtonpost.com/world/national-security/chinas-arms-exports-flooding-sub-saharan-africa/2012/08/25/16267b68-e7f1-11e1-936a-b801f1abab19\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/chinas-arms-exports-flooding-sub-saharan-africa/2012/08/25/16267b68-e7f1-11e1-936a-b801f1abab19_story.html)

56 Bromley等, 《中国小武器和轻武器出口情况》

57 同上

58 商业、创新和技能、国防、外交和国际发展委员会(2012), 《武器出口审查报告(2012): 2010年<英国战略出口管制报告>、2010年7-12月和2011年1-9季度信息、向中东和北非地区出口武器情况及其他军备控制政策》, (伦敦: 文书局), 第284页。

# 5

## 结论

上述讨论说明了中国在武器贸易和武器贸易管控中的利益及其关心的种种问题。就此而论，中国可以做出不同的选择，这些决策将使中国在武器管制方面向不同方向发展，比如中国是否会签署和批准《武器贸易条约》。当然，这些选择最终还是国家层面的决策。不过，政府内部的意见也非完全一致，不同部门对哪种方案最符合国家利益存在争议：比如，外交部似乎就比军方更愿意签署和批准条约。另外，还要在国际环境下来理解这些选择。《武器贸易条约》的谈判过程突出反映了自由国家和非自由国家对“负责任”的武器转让的定义及相应措施的分歧。尽管技术和官僚主义的问题依然存在，但中国武器出口管制的发展绝不仅仅是个技术问题，而是关乎政治、政治经济和外交的问题，既牵涉到国家内部事务，也涉及到国家对外关系。要使《武器贸易条约》成为一个更严格、更实用的工具来加强武器转让管制，中国还要在政府内部以及多边、双边论坛做一步讨论和协商。