



UNIDIR



CONFLICT
ARMAMENT
RESEARCH

STIMSON



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

研究报告

机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用： 集思广益研讨会摘要

PAUL HOLTOM



关于研究

自2019年以来，联合国裁军研究所(裁研所)、冲突军备研究所和史汀生中心共同成立一个研究联合会(联合会)，旨在提高对《武器贸易条约》(ATT)的认识和相互理解，以支持其有效执行。2024年，联合会正在就机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用开展研究和促进对话活动，以支持罗马尼亚担任《武器贸易条约》第十届缔约国会议(CSP10)主席。

致谢

裁研所核心资助方提供的支持是其从事一切活动的基础。联合会感谢罗马尼亚在2024年所提供的资助。特别感谢出席2024年1月17日在罗马尼亚布加勒斯特举办的机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用集思广益研讨会的与会者们。研究合作伙伴还要感谢裁研究的 Mae Ballena, Theo Bajon, Matthew Currie, 感谢他们为组织研讨会提供支持。

封面照片来源：[武器管制运动 \(Control Arms\)](#) 提供的“2017年《武器贸易条约》缔约国会议报告和2018年缔约国会议展望”。

设计与排版: Trifecta内容工作室。

注

本出版物中使用的名称以及材料的编制方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位, 或对其边界或界线的划分表示任何意见。本出版物中表达的观点仅为作者本人意见。它们不一定反映联合国、裁研所、其工作人员或赞助方的观点或意见。

关于联合会合作伙伴

联合国裁军研究所 (UNIDIR)

联合国裁军研究所(裁研所)是联合国系统内由自愿捐款资助的自治机构。作为世界上为数不多的以裁军为重点的政策研究所之一,裁研所在裁军与安全方面产生知识并促进对话和行动。裁研所的总部设在日内瓦,协助国际社会发展实际和创新观点,来找到应对重大安全问题的解决方法。

冲突军备研究所 (Conflict Armament Research)

自2011年以来,冲突军备研究积极发展实地调查能力,以跟踪非洲、中东和亚洲的25多个受到冲突影响的国家的武器和军事援助供应网络。其调查小组与国防及安全机构一起在武装冲突活跃的一线开展工作。这些小组记录武器的使用地点,并通过供应链追查武器的来源。该小组调查各种冲突局势下的武器——无论是国家安全部队收缴的、敌对行动停止时上缴的、还是叛乱部队藏匿或持有的。冲突军备研究所的所有数据都保存在iTrace® 中,它是一个由欧盟和德国政府资助的项目,详细地向政策制定者提供了关于了解武器转让所需的精确、经过核实的信息,从而制定出有效、循证的武器管理和控制措施。

史汀生中心 (Stimson Center)

三十年来,史汀生中心一直是探讨全球紧迫问题的领导者。史汀生中心成立于冷战末期,它率先采取实际的新措施,在不确定的世界中实现稳定与安全。今天,当权力和技术的变化开启一个充满挑战的新时代时,史汀生中心正站在最前沿——通过应用研究与独立分析、深度参与,以及政策创新,以吸纳新的意见,提出创新的想法与分析,并制定促进国际安全、共同繁荣和正义的解决方案。史汀生中心的工作内容涉及跨方案研究领域:防扩散、技术与贸易、资源与气候、国际秩序与冲突、美国外交政策,以及亚洲。

关于作者



PAUL HOLTOM
裁研所常规武器和弹药方案负责人

Paul Holtom 对常规武器,包括小武器、轻武器及其弹药的非法贸易、转用和不受控制的扩散开展研究,并支持加强能力建设,解决此类问题。Paul撰写或与他人合作撰写了关于国际武器贸易和常规武器控制的各种出版物,他最近关注的话题是《武器贸易条约》、武器与弹药管理以及常规武器及其弹药的转用。他曾四次担任联合国常规武器登记册政府专家组顾问(2013年、2016年、2019年和2022年)。在加入裁研所之前,他曾担任“小武器调查”项目政策和能力支助股股长、考文垂大学和平与和解研究中心副主任以及斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让项目主任。Paul拥有伯明翰大学俄罗斯与东欧研究专业的博士和硕士学位。

关于研究小组

联合会的研究和活动由一个多学科研究小组负责,该小组由来自合作机构的专题专家组成。团队成员指导研究的概念和方法方向,撰写书面成果并进行同行评审,促进与政府和行业利益攸关方的磋商。



HARDY GIEZENDANNER
裁研所常规武器和弹药方案高级研究员

Hardy Giezendanner 专门从事有关防止武器和弹药转用、非法流动、联合国武器禁运、武器和弹药管理以及近期的反恐和预防冲突的研究。Hardy曾在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)武器禁运小组、联合国地雷行动处、裁研所、联刚稳定团、“日内瓦呼吁”、裁研所和瑞士联邦外交部工作。他拥有高级研究生学历;巴塞罗那国际研究所国际关系、和平与安全研究硕士学位;日内瓦大学国际关系学士学位。



ANNA EDNA ESI MENSAH
裁研所常规武器和弹药方案副研究员

Anna Mensah 重点关注武器和弹药管理(WAM)的区域和国家方法,以及规范武器转让和防止武器转用的工作流程。除了开展研究和支持上述工作流程有关活动的设计、协调和实施外,她还利用裁研所的研究工具,为常规武器控制及其能力建设方面的多边进程提供咨询和支持。加入裁研所之前,Mensah女士曾参与美国国务院的一个技术援助项目,重点是非洲刑事司法和法官官员提供能力建设和培训。Anna拥有加纳大学和斯特拉斯堡大学政治学和法语学士学位,以及日内瓦高等国际与发展研究院国际关系与政治学硕士学位。



THEÒ BAJON
裁研所常规武器和弹药方案副研究员

Theò Bajon 重点关注武器和弹药管理 (WAM) 的区域和国家方法, 以及与常规裁军进程有关的一般问题, 更具体地说是冲突和冲突后环境中的问题, 以及区域组织和次国家行为体在这些进程中的作用。他曾在联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心 (联合国利马区域中心) 和联合国开发计划署工作。他拥有里昂第三大学国际专业知识与风险硕士学位和阿维尼翁大学政治学与欧洲学士学位。



HIMAYU SHIOTANI
冲突军备研究所国际政策负责人

Himayu 专门从事常规武器方面的研究战略和政策咨询, 以促进对全球武器贸易监管、减少武装暴力、降低爆炸危险风险以及武器和弹药管理的了解。Himayu 曾任裁研所常规武器方案负责人。在裁研所工作之前, 他是加利福尼亚州蒙特雷詹姆斯马丁防扩散研究中心的助理研究员。他拥有米德尔伯里国际研究学院国际政策研究硕士学位, 并获得防扩散研究证书。



JONAH LEFF
冲突军备研究所运营总监

Jonah Leff 负责监督 25 多个受冲突影响国家的武器追查行动。他曾担任总部设在日内瓦的小武器问题调查苏丹和南苏丹人类安全基线评估项目协调员, 该项目是一个多年期项目, 旨在支持这些国家减少武装暴力和加强武器控制举措。2009 至 2011 年间, 他曾在安理会制裁委员会专家监督小组任职, 调查达尔富尔、厄立特里亚和索马里违反武器禁运的情况。加入联合国之前, 他曾于 2008 年在华盛顿特区的国防信息中心工作。Jonah 拥有加利福尼亚州米德尔伯里国际研究学院国际管理专业公共管理硕士学位, 并撰写了大量著作。



ROB HUNTER-PERKINS
冲突军备研究所研究负责人

2018 年 2 月加入冲突军备研究所之前, Rob Hunter-Perkins 曾在军备控制和人道主义裁军领域的多个非政府组织工作, 并于 2015 年至 2017 年期间担任《武器贸易条约》监测项目的高级研究员, 负责追查该条约的全球执行情况。他拥有约克大学战后恢复与发展部的硕士学位。



RACHEL STOHL
史汀生中心研究项目副总裁兼
常规防御项目主任

加入史汀生中心之前，Stohl于2009年至2011年担任英国皇家国际事务研究所，即查塔姆研究所副研究员。1998年至2009年，她在华盛顿特区国防信息中心担任高级分析师。Stohl担任多个国际组织的顾问，包括乐施会、化剑铸犁促进会、斯德哥尔摩国际和平研究所、小武器调查和世界宣明会。她曾在华盛顿特区的英美安全信息委员会担任斯科维尔研究员，并曾在位于纽约的联合国裁军事务中心和加利福尼亚州蒙特雷的军备控制、裁军和军转民项目工作。Rachel拥有蒙特雷国际研究学院国际政策研究硕士学位，以及威斯康星大学麦迪逊分校政治学与德语荣誉学士学位。Rachel曾于2010年至2013年担任联合国武器贸易条约进程顾问，并曾于2008年和2009年分别担任联合国武器贸易条约政府专家组和常规武器登记册顾问。她与别人合著了两本书：《国际武器贸易》（政体出版社，2009年）和《小武器贸易入门指南》（寰宇一家出版社，2009年）。



RYAN FLETCHER
史汀生中心常规防御项目助理研究员

加入史汀生中心之前，Fletcher是国际公法和政策小组的项目助理，向参与国际和平谈判、冲突后宪法起草以及记录违反国际人权法和国际人道法行为的律师提供支持。Fletcher拥有弗莱彻学院法律与外交硕士学位和乔治华盛顿大学政治学与哲学学士学位。



ELIAS YOUSIF
史汀生中心常规防御项目研究分析员

Elias Yousif的研究重点是全球武器贸易和军备控制、武力使用问题以及国际安全合作。加入史汀生中心之前，Elias曾任国际政策中心安全援助监测部副主任，负责分析美国武器转让和安全援助项目对国际安全、美国外交政策和全球人权的影响。Elias曾在黎巴嫩贝鲁特和华盛顿特区的危机行动组织工作，负责宣传和政策建议工作，以改善中东和北非一些冲突地区的平民保护状况。

缩略语

ATT	《武器贸易条约》
CSO	民间社会组织
CSP	(《武器贸易条约》) 缔约国会议
CSP10	(《武器贸易条约》) 第十届缔约国会议
IHL	国际人道法
IHRL	国际人权法
NGO	非政府组织
VTF	自愿信托基金
WGETI	有效执行条约工作组
WGTR	透明度和报告工作组
WGTU	条约普遍加入工作组
UN	联合国

目录

执行摘要

	9
1. 导言	10
<hr/>	
2. 背景	11
<hr/>	
3. 有效机构合作在执行《武器贸易条约》方面所面临的挑战	13
<hr/>	
4. 机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面的经验教训和主要原则	15
<hr/>	
5. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议工作组的筹备情况	17
<hr/>	
5.1 有效执行条约工作组	18
5.2 透明度和报告工作组	21
5.3 条约普遍加入工作组	22
<hr/>	
6. 《武器贸易条约》第十届 缔约国会议主席选定的主题 的优先事项	25
<hr/>	

执行摘要

2024年1月17日星期三，裁研所、史汀生中心、冲突军备研究所和罗马尼亚外交部组织了为期一天的“机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款中的作用”集思广益研讨会，以支持罗马尼亚担任《武器贸易条约》第十届缔约国会议（ATT CSP10）主席。本摘要报告介绍了研讨会的一些讨论要点和问题，以供《武器贸易条约》第十届缔约国会议期间的各分会进行审议。本文件预计将有助于第十届缔约国会议主席编写一份工作文件，其中载有采取具体行动支持有效执行和普遍加入《武器贸易条约》的建议。

本报告根据对各国分享的材料审议，就机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面的作用提供了一些背景资料。报告强调了建立和维持机构间合作所面临的一些共同挑战以及在支持有效执行条约方面的经验教训和关键原则。研讨会与会者分享了供有效执行条约工作组、透明度和报告工作组以及条约普遍加入工作组审议的具体建议，以及促成大家分享克服建立和维持机构间合作所面临的挑战的有效做法的提议。此外，研讨会与会者还就以下方面提出了建议：

- ▶ 分享具体实例介绍机构间合作在支持《武器贸易条约》执行方面的作用的演变；
- ▶ 利用区域会议和其他同行交流机会，让情况和传统相似的各国共担挑战和分享有效的系统性实际措施，以建立或加强机构间合作，支持《武器贸易条约》的执行，
- ▶ 在支持《武器贸易条约》执行的自愿指导中纳入有关机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面的作用的材料，并呼吁将该材料纳入第5条的现有指导和年度报告中，
- ▶ 制定一套用于建立或加强机构间合作的主要原则，
- ▶ 提供培训并鼓励各国申请自愿信托基金项目，建立和加强机构间合作，以有效执行《武器贸易条约》。



©2013, 联合国图片/Devra Berkowitz 提供。

1. 导言

《武器贸易条约》(ATT)没有明确提及机构间合作。然而,许多缔约国在各缔约国会议(CSP)期间的演讲和干预发言中,以及在关于条约执行情况的初次报告中都强调,机构间合作是有效执行条约的关键因素。因此,罗马尼亚选择了”机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用”作为其担任《武器贸易条约》第十届缔约国会议(ATT CSP10)主席期间的主题。对于《武器贸易条约》的普遍加入和执行,没有”放之四海而皆准的方法”,但通过主席选定的主题促成的交流,应能确定共同的主题和关键概念,以支持条约的有效执行,并在本轮《武器贸易条约》第十届缔约国会议各会议之后确立供审议的新问题。

2024年1月17日星期三,裁研所、史汀生中心和冲突军备研究所(共称为”联合会”)与罗马尼亚外交部组织了为期一天的”机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用”群策群力研讨会,以支持罗马尼亚担任《武器贸易条约》第十届缔约国大会(ATT CSP10)主席。¹ 集思广益研讨会汇集了各国、非政府组织和研究机构的代表,就机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面的作用所面临的挑战、有效做法和主要原则进行交流。会议根据查塔姆研究所规则(Chatham House Rule)举行。

研讨会与会者就机构间合作在执行《武器贸易条约》各个方面的作用分享了各自的经验与教训。讨论确定了《武器贸易条约》第十次缔约国会议会议周期内的优先议题,这些议题可产生具体建议和行动,以支持《武器贸易条约》的普遍加入和有效执行,包括加强国际武器贸易的报告和透明度。本总结报告重点介绍了研讨会期间与主席选定的主题相关的一些主要挑战和机遇。希望本报告能够为第十届缔约国会议的审议发挥影响,并激发《武器贸易条约》主要利益攸关方的创造性思维,以支持编写一份关于”机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用”的建设性和有影响力的主席专题文件。本报告第2部分介绍了关于

1 第十届缔约国会议(CSP10) 将于2024年8月19日至23日在日内瓦举行, <https://www.thearmstradetreaty.org/csp-10.html>

机构间合作在执行《武器贸易条约》中的作用的一些背景信息。第3部分概述了在《武器贸易条约》执行方面开展有效机构间合作的挑战和国家方法。第4部分总结了研讨会关于《武器贸易条约》有效执行方面的经验教训和关键原则的讨论。第5部分阐述了《武器贸易条约》工作组审议机构间合作的作用的方式。最后一部分提出了几项建议,供《武器贸易条约》第十届缔约国会议审议,以支持《武器贸易条约》条款的有效执行。

2. 背景

机构间合作可定义为两个或两个以上政府部委、机构或部门(以下简称政府实体)之间的任何联合活动,其”目的是产生比各组织单独行动时更多的公共价值”。² 这种合作的起点是不同政府实体内的关键人物自己认识到或在上级决策者的指示下认识到”他们有共同的关切和/或他们经常与同样的人一起工作”。³ 虽然机构间合作在解决复杂政策问题方面的好处已得到广泛认可,特别是在国家安全领域,但要实现这些好处还面临许多挑战。然而,如果有一个有效的机构间机制来促进政府实体之间的合作,无论是以法律规定的方式还是以非正式的方式,都有可能利用机构间合作所带来的好处来实现共同的目标。

《武器贸易条约》有效执行条约工作组(WGETI)的参与者分享了关于机构间合作的挑战和国家管制制度的有效做法的信息。分享的信息已用于编写支持条约执行的指导性文件。例如,《建立国家管制制度的自愿基本指南》强调,虽然第5条没有规定国家管制制度的所有潜在要素,但它强调了”机构间合作和信息共享的重要性,以便对常规武器的出口、进口、过境或转运或中介申请进行知情评估”。⁴ 支持执行第11条关于打击转用的各种文件也强调了利用机构间信息共享机制和对常规武器出口请求的部门间或机构间审查作为一致和客观风险评估的一部分的好处。⁵

关于履行第13条规定的报告义务,对缔约国保存记录做法的分析表明,“有必要开展部委间和/或机构间合作,从国家记录中收集所有相关数据,以编制关于授权或实际武器进出口的年度报告”。⁶ 2017年,在《武器

2 美国政府问责署(问责署),《政府绩效管理》:加强机构间协作和应对跨领域挑战的领先实践,GAO-23-105520,2023年5月,第3页,<https://www.gao.gov/assets/gao-23-105520.pdf>。报告指出,机构间活动被交替描述为合作、协作、协调、整合或联网,“这些术语没有公认的定义”。

3 Rob Canton,“机构间合作:它如何更好地促进守法?”,东京:2015年联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所(亚远防犯所)年度报告和资料丛书第99号,2016年9月,第80页,https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No99/No99_VE_Canton_2.pdf

4 《建立国家管制制度的自愿基本指南》,有效执行条约工作组发布,2019年7月26日,第11页,[https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP5_WGETI%20Voluntary%20Basic%20Guide%20\(Annex%20A%20to%20WGETI%20Report%20to%20CSP5\)\(updated%2009.09.2019\)\(Rev%20WA\)/ATT_CSP5_WGETI%20Voluntary%20Basic%20Guide%20\(Annex%20A%20to%20WGETI%20Report%20to%20CSP5\)\(updated%2009.09.2019\)\(Rev%20WA\).pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP5_WGETI%20Voluntary%20Basic%20Guide%20(Annex%20A%20to%20WGETI%20Report%20to%20CSP5)(updated%2009.09.2019)(Rev%20WA)/ATT_CSP5_WGETI%20Voluntary%20Basic%20Guide%20(Annex%20A%20to%20WGETI%20Report%20to%20CSP5)(updated%2009.09.2019)(Rev%20WA).pdf)。另见:《武器贸易条约第9条执行自愿指南》,《武器贸易条约》有效执行条约工作组发布,2023年7月21日,第9页,https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_WGETI_Voluntary%20Guide%20to%20Implementing%20Article%209%20of%20the%20ATT_EN/ATT_CSP9_WGETI_Voluntary%20Guide%20to%20Implementing%20Article%209%20of%20the%20ATT_EN.pdf

5 《防止和解决转用问题的可能措施》,《武器贸易条约》有效执行条约工作组发布,2018年7月20日,[https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP4-CSP9_WGETI_Possible%20Measures%20to%20Prevent%20and%20Address%20Diversion%20\(\(incl.%20Annex%20on%20PSC\)_EN/ATT_CSP4-CSaP9_WGETI_Possible%20Measures%20to%20Prevent%20and%20Address%20Diversion%20\(\(incl.%20Annex%20on%20PSC\)_EN.pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP4-CSP9_WGETI_Possible%20Measures%20to%20Prevent%20and%20Address%20Diversion%20((incl.%20Annex%20on%20PSC)_EN/ATT_CSP4-CSaP9_WGETI_Possible%20Measures%20to%20Prevent%20and%20Address%20Diversion%20((incl.%20Annex%20on%20PSC)_EN.pdf); 概述评估转用风险程序的要素的自愿性文件,有效执行条约工作组主席提交第七届缔约国会议(CSP7)的报告草案附件A(ATT/CSP7.WGETI/2021/CHAIR/675/Conf.Rep),经第七届缔约国会议批准为自愿性质的动态文件,由工作组定期审议和更新,<https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Article%2011%20-%20Elements%20of%20a%20process%20for%20assessing%20the%20risk%20of%20diversion/Article%2011%20-%20Elements%20of%20a%20process%20for%20assessing%20the%20risk%20of%20diversion.pdf>

6 《建立国家管制制度的自愿基本指南》,2019年,第16-17页。

贸易条约》第三界缔约国会议上,瑞典分发了一份工作文件,强调编制“国家程序文件”的好处,以支持参与报告进程的各政府实体之间的有效合作。⁷

机构间合作可在有效执行《武器贸易条约》第5至14条(以及关于建立和维持国家管制清单的第2、3和4条)方面发挥重要作用。然而,参与执行《武器贸易条约》各方面工作的政府实体不仅在各国内部有所不同,而且在各国内部也会因执行《武器贸易条约》各方面工作而有所不同。例如,对可公开获得的初步报告的审议表明,在批准(或拒绝)常规武器转让之前开展机构间合作的主要方法可归纳如下:

- ▶ 机构间临时磋商或协调,以影响许可证发放决定,调查非法转让等。
- ▶ 一个常设机构间委员会负责评估出口申请,根据该委员会的规定,在批准或拒绝出口申请之前,需要多个部委做出一致决定。
- ▶ 作为风险评估过程的一部分,要求专门的政府转让管控机关与其他政府部委、机构和部门进行磋商。
- ▶ 一个政府实体负责批准(或拒绝)《武器贸易条约》第2条第1款(a)-(g)项常规武器的转让,另一个政府实体负责小武器和轻武器的转让。这种方法需要两个牵头政府实体之间的合作。
- ▶ 一个政府实体负责出口,另一个负责进口,还有一个负责过境/转运。

此外,初步报告显示,一些缔约国采用了以下方法来确保执行《武器贸易条约》的国家立法得到遵守:

- ▶ 专门的政府转让管控机关向其他政府实体的政府官员提供培训,不仅支持其风险评估和决策过程,还支持其执法。
- ▶ 国家主管部门与大使馆协商,对作为出口(或转让)授权申请的一部分而提交的文件进行鉴定,并根据《武器贸易条约》第7条和第11条考虑降低风险的措施。

因此,机构间合作可在有效执行《武器贸易条约》方面发挥重要作用。与此同时,研讨会还传达了两个重要信息,即要开展有效的机构间合作并不简单:

- ▶ “没有放之四海而皆准的方法”;以及
- ▶ 《武器贸易条约》提供了一个未得到充分利用的用于分享国家方法和经验教训的平台,以克服开展有效机构间合作所面临的一些共同挑战。

7 关于采取国家层面措施促进遵守国际报告义务和承诺的工作文件,《武器贸易条约》透明度和报告工作组联席主席提交第三届缔约国会议(CSP3)的报告草案附件B(ATT/CSP3.WGTR/2017/CHAIR/159/Conf.Rep), [https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/WGTR%20-%20National%20level%20measures%20\(Annex%20B%20to%20WGTR%20Report%20to%20CSP3\)%20-%20EN/WGTR%20-%20National%20level%20measures%20\(Annex%20B%20to%20WGTR%20Report%20to%20CSP3\)%20-%20EN.pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/WGTR%20-%20National%20level%20measures%20(Annex%20B%20to%20WGTR%20Report%20to%20CSP3)%20-%20EN/WGTR%20-%20National%20level%20measures%20(Annex%20B%20to%20WGTR%20Report%20to%20CSP3)%20-%20EN.pdf)。另见:《<武器贸易条约>国家联络点指导文件》,出版时间未确定,第18页, https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_Guidance_Document_EN_for_web/ATT_Guidance_Document_EN_for_web.pdf



3. 有效机构合作在执行《武器贸易条约》方面所面临的挑战

在研讨会期间,与会者分享了机构间合作的一些好处、挑战和国家方法,以有效执行《武器贸易条约》。研讨会与会者强调,各国处于为执行条约而建立国家管制制度的早期,故请求《武器贸易条约》秘书处、其他缔约国和民间社会提供支持,以确定哪些政府实体应共同执行条约,以及如何确保最有效地开展合作和协调工作。各个实体在寻求“领导”执行《武器贸易条约》各项工作时,也可能存在竞争,在某些情况下,对《武器贸易条约》执行起至关重要的政府实体可能会阻碍批准或加入条约。因此,尽管机构间合作在解决复杂政策问题方面的好处已得到广泛认可,特别是在国家安全领域,但研讨会与会者详细阐述了机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面面临的一系列令人印象深刻的挑战,其中包括:

- ▶ **缺乏对《武器贸易条约》的认识或理解:**如果政府实体不知道《武器贸易条约》的义务或不了解该条约对其实体的影响,机构间合作就会受阻。
- ▶ **直面问题或分担责任:**各政府实体可能不愿意与其他实体分担监管某些武器转让活动的责任,特别是如果这些活动属于其职权范围。另一方面,如果某个既定问题领域特别敏感,一些政府实体可能不愿意承担责任。
- ▶ **所需合作类型的不确定性:**如果不清楚需要什么样的制度、谁应参与以及应如何运行该制度,政府实体可能难以开发或维持机构间合作制度。
- ▶ **倾向于从单一角度处理问题:**机构间合作可以解决的问题,有时会因局限性或观点不同而以更孤立的

方式处理。例如，“非法贩运”可能主要被视为执法或司法问题，而将其描述为“转用”案件也可能导致负责外交或国防事务的其他政府实体的参与。

- ▶ **在本政府实体之外缺乏认识或沟通：**各政府实体往往不了解彼此在武器转让管制方面的活动和责任。例如，在一些国家，有观点认为外交部或外事部门可能负责制定程序，但持有该观点的官员并不清楚海关和其他实体如何操作这些程序。同样，立法者可能负责制定国家武器转让管制立法，但他们可能不会进行必要的监督，以了解立法是否得到执行以及如何执行。
- ▶ **缺乏共同的技术知识：**机构间委员会成员可能缺乏必要的基本技术知识，无法理解参与武器转让过程的各政府实体的作用和责任。在有大型机构间委员会的情况下，这种情况尤其可能发生，因为这些委员会的成员可能来自不同的政府实体，而其责任程度也各不相同。
- ▶ **人员更替和政府更迭：**频繁的人员更替和政府更迭会导致专业知识、能力和政治意愿的变化，从而破坏机构间合作活动的可持续性。

几位与会者就本国参与机构间合作的方法发表了见解，解释说这种合作可以是临时性的，而在其他情况下则是通过机构间合作委员会或其他机制正式开展的。与会者指出，各国即使利用正式的机构间合作机制，仍然可以采取灵活的办法开展机构间合作，例如当需要专家提供专门知识时，会临时邀请专家参加机构间会议。

即使那些与会者所在的政府已建立了完善的机构间合作制度，他们也表示有效开展机构间合作仍面临挑战。例如，几位与会者介绍说，尽管一些参与国际武器转让的政府实体加入了完善的机构间合作机制，但这些实体对其他政府部门发生的情况了解有限。在另一个案例中，一位与会者指出，他们的机构间合作方法是在《武器贸易条约》之前制定的，因此需要在《武器贸易条约》生效后继续改进合作方法，使其与缔约国依照条约所承担的新义务相一致。此外，《武器贸易条约》提出的新要求可能需要一段时间才能被接受。许多缔约国的新义务尤为如此，如第7条第4款引入的关于预防和减少基于性别的暴力以及针对妇女和儿童的暴力风险的义务，或缔约国必须引入管制武器中介活动的义务。

庆幸的是，研讨会与会者分享了各国克服这些挑战的不同方法，包括

- ▶ 点对点信息共享与合作；
- ▶ 提高认识，确保官员掌握必要的技术知识；
- ▶ 讨论角色和责任，确保相互理解；
- ▶ 考虑何时需要合作，避免为开会而开会；
- ▶ 提供具体实例，说明其他国家是如何根据本国的愿望和需要建立或发展机构间合作的；
- ▶ 留出充足的讨论时间，并接受可能出现的挫折；
- ▶ 希望促进可持续的合作，而不仅仅是一次交流；
- ▶ 确保接受意见和共同承担责任（例如，通过书面编纂的文件）；以及
- ▶ 定期召开区域国家委员会会议，确定双边合作领域。

最后，与会者讨论了《武器贸易条约》在支持各国努力建立和加强机构间合作方式可能发挥的作用。与会者指出，加强《武器贸易条约》背景下包括培训在内的的机构间合作专题的外联和支持，以及通过区域会议进行非正式信息交流均可能会有帮助。



©2017, 联合国图片/Renata Ruiz 提供.

4. 机构间合作在有效执行《武器贸易条约》方面的经验教训和主要原则

2024年年底是《武器贸易条约》生效十周年。因此，《武器贸易条约》第十届缔约国会议是吸取条约执行经验教训的大好时机。研讨会与会者借此机会分享了在有效机构间合作方面的经验教训，并探讨确定了机构间合作在有效执行《反恐怖主义条约》方面的关键原则的可能性。根据各国和各区域的经验，与会者确定了促进和推动开展有效机构间合作在执行条约条款方面的五大经验教训：

首先，设定和确定机构间合作的目标。与会者认为，重要的是要明确政府实体“为什么”要合作来执行《武器贸易条约》，避免“为协调而协调”。一些与会者强调，《武器贸易条约》的目标及有效执行应是建立机构间合作机制的主要目标，而另一些与会者则指出，在某些情况下，机构间合作的目的可包括与执行其他国际和区域军备控制文书有关的因素。因此，与会者指出，各国分享信息，就如何建立或调整其机构间合作的做法和机制以支持执行《武器贸易条约》，是有好处的。

第二，确定哪些利益攸关方应参与机构间合作。在确定机构间合作目标的基础上，与会者指出，随后必须确定哪些政府实体应参与机构间合作（即“谁”）。关于这一点，与会者承认，机构间合作可能涉及不同级别的职权。一些与会者强调，在确定哪些政府实体应参与执行《武器贸易条约》的国家管制制度时，可将利益攸关方绘图作为良好做法的范例。

第三，确保明确和理解作用与责任。与会者强调，明确界定作用与责任至关重要，以确保有效利用机构间合作支持《武器贸易条约》的执行。他们指出，每个政府实体都应了解参与执行《武器贸易条约》的其他政府实体的作用、责任和职能。一些与会者指出，保持机构对作用和责任的认知已对一些国家构成特别严峻的挑

战,突出表现在因工作人员频繁更替所带来的负面影响。

第四,确定机构间合作的运作方式。许多与会者承认,他们利用多种机制开展机构间合作。值得注意的是,有效的机构间合作既需要正式程序(如国内法规规定的机构间合作),也需要非正式程序(如参与合作的政府实体之间的非正式信息共享和讨论)。关于正式程序,一些与会者指出,必须建立法律基础,以帮助召集和促进机构间合作。其他与会者强调,不同政府实体之间的非正式程序和个人联系有助于确保日常运作的效率。

第五,审议和调整机构间合作的办法。一些与会者指出,必须审议并酌情调整机构间合作机制和程序,以确保有效执行《武器贸易条约》。例如,一位与会者指出,切实审议各政府实体共享的信息是如何用于执行《武器贸易条约》是有好处的。几位与会者强调,审议活动有助于识别机构间合作的信息共享和决策过程中的薄弱环节和差距。

这些思考促使与会者确定了值得进一步阐述的若干关键原则、要素和方法,以促进有效利用机构间合作支持《武器贸易条约》的执行。它们包括:

- ▶ 采用正式和非正式方法、制度化和临时性安排开展机构间合作;
- ▶ 在确保明确机构间合作与协调在执行《武器贸易条约》方面的作用与责任时所汲取的经验教训;
- ▶ 现有机构间合作委员会、在批准和加入进程方面的委员会及框架,以及执行条约条款方面的作用;
- ▶ 促进思考以确保机构间合作的可持续性,特别是在人员频繁更替的情况下的可持续性;
- ▶ 着力在参与执行《武器贸易条约》的各政府实体之间建立信任和信心,以加强机构间合作;
- ▶ 支持审议机构间合作中的信息共享程序,以促进参与执行《武器贸易条约》的各政府实体之间能有效快速地共享信息;以及
- ▶ 考虑现有机构间合作机制在“紧急”和动态快速演变的情况下如何运作。



5. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议工作组的筹备情况

2017年举行的《武器贸易条约》第三届缔约国会议决定设立三个常设工作组：有效执行条约工作组 (WGETI)、透明度和报告工作组 (WGTR) 以及条约普遍加入工作组 (WGTU)。各缔约国在《武器贸易条约》第九届缔约国会议上通过了关于加强条约普遍加入工作组工作的提案，批准了透明度和报告工作组在第九届缔约国会议和第十届缔约国会议之间的任务，并通过了关于有效执行条约工作组配置，以及与条约执行的优先阶段/时期有关的讨论条约实际执行方式的新方法的提议草案。⁸由于《武器贸易条约》第十届缔约国会议代表了有效执行条约工作组和条约普遍加入工作组的更新时刻，以及《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席选定的主题本身的跨领域性质，研讨会为与会者提供了空间，就第十届缔约国会议期间各工作组在主席选定的主题“机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用”下要审议的问题非正式地交换意见和建议。

8 《武器贸易条约》第九届缔约国会议的最终报告，2023年8月25日，ATT/CSP9/2023/SEC/773/Conf.FinRep.Rev2，第6-9页，https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_ATTTS_Final%20Report_%20rev2_EN/ATT_CSP9_ATTTS_Final%20Report_%20rev2_EN.pdf

5.1 有效执行条约工作组

在《武器贸易条约》第十届缔约国会议期间，有效执行条约工作组 (WGETI) 将重点关注三个目标：

1. 敲定有效执行条约工作组子工作组关于第6和第7条款的现行工作计划；
2. 为重组后的有效执行条约工作组制定一项多重工作计划；以及
3. 在考虑到缔约国利益平衡的情况下，不按时间顺序，就条约实施执行的几个选定的一般阶段/时期开展实际讨论。⁹

关于有效执行条约工作组新方法的提议草案确定了条约实际执行的九个阶段/时期(见方框 1)。”机构间协调”在其中的两个阶段/时期——”建立和维护国家管制制度”和”执行安排”——中明确提及，而在许多其他阶段/时期——中也含蓄地提及。因此，研讨会与会者审议了主席选定的主题与这两个阶段/时期之间的联系，当然也讨论了其他阶段/时期。与会者一致认为，第十届缔约国会议主席国主题是全面审议条约的有用手段，承认了机构间合作具有跨领域性质，并使以前的会议主题得以持续发展。他们坚持认为，讨论应具有包容性，应吸纳各级政府实体的意见。

虽然机构间合作要求各级政府负起责任，并促成整个政府的反馈回路，以促进负责任的决策，但在确定和应用最佳做法方面，没有放之四海而皆准的方法。不过，各缔约国应该有可能就机构间合作的基本要素和原则达成共识。

与会者一致认为，关于机构间合作的任何指导意见都必须是自愿的和开放的，而不是规定好的或强制的。工作组指出，许多缔约国欢迎就这一问题提供自愿指导意见，但告诫不要制定过于抽象或理论性过强的自愿指导意见。相反，与会者建议利用案例研究，让寻求支持的缔约国参与如何建立机构间合作程序和机制，以有效执行条约。就如何编写此类指导而言，值得考虑将机构间合作原则和要素纳入《武器贸易条约》下的其他现有自愿指导和文件。

研讨会与会者还指出，必须确保关于机构间合作的讨论和指导应涵盖缔约国的出口和进口职能，从而确保对所有缔约国的相关性和适用性。事实上，专家组普遍认为，迄今为止，机构间合作的重点更多地放在支持出口管制程序上，而不是转让链的其他部分。也可通过审查进口、过境、转运和中介交易，在《武器贸易条约》第十届缔约国会议期间进行讨论来解决这一问题。

此外，还强调了支持有兴趣的缔约国为有效执行条约而建立或进一步发展机构间合作做法的几种方法，包括，除其他外：

- ▶ 《武器贸易条约》秘书处自愿信托基金 (VTF) ；
- ▶ 《武器贸易条约》秘书处需求与援助数据库；
- ▶ 区域机制，如西非国家经济共同体的豁免程序(《西非经共体公约》第4-6条)；以及
- ▶ 点对点交流。

9 “附件 D.提议草案:有效执行条约工作组配置与实质内容”，《武器贸易条约》有效执行条约工作组主席提交第九届缔约国会议的报告草案，2023年7月21日，ATT/CSP9.WGETI/2023/CHAIR/767/Conf. Rep, 第55页，https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_WGETI_Chair_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN/ATT_CSP9_WGETI_Chair_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN.pdf

最后,与会者一致认为,应就机构间合作这一主题向缔约国开展宣传,这对于争取广大国家的适当参与至关重要。为实现这一目标,主席国可邀请所有缔约国,特别是那些在发展和实施机构间合作以支持执行《武器贸易条约》方面面临挑战的缔约国,提供意见和经验。

方框 1: 条约执行的一般阶段/时期草案¹⁰

《武器贸易条约》国内化

- ▶ 执行角色
- ▶ 议会的作用
- ▶ 立法程序
- ▶ 国家磋商进程

建立和维护国家管制制度

- ▶ 基础设施
- ▶ 国家管制清单
- ▶ 主管部门
- ▶ 国家联络点
- ▶ 立法
- ▶ 机构间协调

对武器转让中的参与者的一般监管

- ▶ 登记措施
- ▶ 外联计划
- ▶ 内部合规计划
- ▶ 监管文件

武器转让的申请和授权

- ▶ 禁令
- ▶ 风险评估
- ▶ 减缓
- ▶ 决策
- ▶ 决策审议
- ▶ 文件核实
- ▶ 参与者的承诺与合作

10 “附件D。提议草案:有效执行条约工作组配置和实质内容”,第57页。

执法安排

- ▶ 法律框架
- ▶ 机构间协调
- ▶ 法律和行政程序

信息管理

- ▶ 记录管理
- ▶ 国家协调
- ▶ 诉讼管理

会计和报告

- ▶ 向《武器贸易条约》秘书处转交报告
- ▶ 向内阁提交的报告
- ▶ 向议会提交的报告
- ▶ 审计查询
- ▶ 公众请求信息

交付后措施

- ▶ 转让承诺
- ▶ 交货验证证书
- ▶ 装运后合作
- ▶ 核查
- ▶ 库存管理

5.2 透明度和报告工作组

透明度和报告工作组 (WGTR) 截至2024年8月的授权工作包括邀请“已履行报告义务的缔约国介绍其在编纂和提交报告方面的经验, 包括自愿信托基金 (或其他国际援助提供者) 资助的与提高报告能力有关的项目的受益国”。¹¹在第九届缔约国会议期间,《武器贸易条约》秘书处提到了关于国家层面促进履行国际报告义务和承诺的措施的工作文件, 以帮助缔约国在报告方面面临的挑战。¹²如上所述, 该文件强调应编写一份书面的国家程序文件, 为在根据《武器贸易条约》第13条编写年度报告方面开展有效的机构间合作提供支持。可促进履行《武器贸易条约》报告的机构间合作措施实例包括

- ▶ 明确报告的作用和责任, 包括确定负责报告的国家主管机构;
- ▶ 制定机构间交流和数据共享的具体模式, 包括机构间工作组;
- ▶ 制定并分发报告日程表, 以确保所有缔约国了解到期日期和时限;
- ▶ 维护整体数据管理系统, 使各政府实体的官员能够收集、存储和访问武器转让数据。

与会者指出, 机构间合作在《武器贸易条约》报告方面非常重要, 因为要完成《武器贸易条约》报告所需的信息往往是由多个政府实体 (有时也包括私人行为者) 收集和保留的, 彼此之间需要共享信息以促进《武器贸易条约》的报。

与会者讨论了各国在《武器贸易条约》报告方面开展机构间合作的方法。有与会者指出, 虽然一些国家已建立了促进报告信息交流的正式机制, 但非正式和临时性的信息交流也是将分享数据纳入《武器贸易条约》报告的重要手段, 而且效率更高。信息共享程序不必很复杂, 例如, 可以只是通过双边讨论来共享报告草案以供批准。与会者介绍了在报告方面促进机构间合作的其他措施, 包括明确制定报告日程表和书面程序, 并与所有相关方共享, 以及向机构间合作伙伴通知即将到来的报告截止日期, 包括非正式的内部截止日期。

该小组讨论了在报告方面开展机构间合作如何会遇到许多同样的挑战, 包括能力有限、缺乏政治意愿以及希望保密等, 这些挑战从更大范围内损害了《武器贸易条约》报告工作。会议期间, 有与会者建议, 可以通过让政府实体明确为何应关注报告工作并为其投入资源来克服其中的一些挑战。例如, 政府可以通过强调有关武器转让的报告如何在促进武器追查工作方面发挥重要作用, 来促使警方更多地接受报告。

会议还审议了如何利用《武器贸易条约》在报告方面支持机构间合作。有与会者建议, 应利用透明度和报告工作组、自愿信托基金和秘书处的区域倡导者倡议, 为缔约国在制定和加强有关《武器贸易条约》报告的机构间合作措施方面提供建议和协助。有与会者建议, 透明度和报告工作组应在其现有的《武器贸易条约》报告指导意见中纳入关于机构间合作在报告中的作用的指导意见。

11 《武器贸易条约》透明度和报告工作组提交第九届缔约国会议的报告草案, 2023年7月21日, ATT/CSP9.WGTR/2023/CHAIR/768/Conf.Rep, 第2页, https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_WGTR_Chair_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN/ATT_CSP9_WGTR_Chair_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN.pdf

12 《武器贸易条约》透明度和报告工作组提交第九届缔约国会议的报告草案, 第6页。

5.3 条约普遍加入工作组

第九届缔约国会议联合主席关于加强条约普遍加入工作组工作的提案包括一系列建议,为寻求成为缔约国的国家提供支持,重点是从中长期角度看待普遍加入条约,而中短期重点是支持签署国成为缔约国。联席主席指出,“最近的经验表明,各国通常需要较长的时间才能完成批准或同意加入条约所需的国家政治进程”,而且“没有两个国家在敲定成为缔约国的进程方面面临一样的挑战”。¹³ 尽管为支持敲定该进程而提供个别、有针对性的援助的呼声得到广泛欢迎,但《武器贸易条约》的初次报告以及自愿信托基金申请和成功的项目都强调建立一个机构间委员会(理事会或委员会)的重要性,从而为成为《武器贸易条约》缔约国的准备工作提供支持。因此,条约普遍加入工作组在第十届缔约国会议期间的会议可以为各缔约国提供一个机会,使其能够在条约执行的有效执行条约工作组清单所列的第一阶段/时期——《武器贸易条约》国内化——方面开展工作。

与会者提出了《武器贸易条约》界在普遍加入方面的一个关键问题:应优先努力实现条约的普遍加入(如增加成员),还是应加强现有缔约国对条约的切实执行?一些与会者认为,增加成员数目是有好处的,因为这将建立一个规范,并表明国际社会致力于实现条约的宗旨和目标。一些与会者则认为,如果缔约国不能切实执行条约,条约的意义或价值就会降低。一位与会者指出,《武器贸易条约》并非独一无二,在条约生效十年之际,普遍加入进程放缓的情况很常见。他们认为,这突出表明《武器贸易条约》第十届缔约国会议需要为条约生命的下一个十年的普遍加入提出“量身定制的解决方案”。

有必要认识到,各国关于加入条约的国家宪法或法律制度各有差异,而且各区域之间也存在差异。更一般地说,有与会者指出,可能有内部因素(如国家元首或议会选举、政治意愿等)和外部因素(包括国家间信任程度等)影响各国成为《武器贸易条约》缔约国的决定。此外,一位与会者指出,有“快速批准者和加入者”和“先期准备者”,前者一旦成为缔约国,随后的执行工作最初可能更具挑战性,而后者一旦成为缔约国,最初的执行工作可能相对容易一些。例如,对于英联邦国家来说,在成为《武器贸易条约》缔约国之前需要制定立法,因此在成为缔约国之前进行机构间协调和磋商至关重要。因此,尊重并考虑到这些国家和区域的差异和方法,对于参与普遍加入工作的行动者来说非常重要,这需要在批准或加入过程中认识和了解国家的法律制度和文​​化。

研讨会与会者普遍认为,如果导致批准或加入《武器贸易条约》的进程仅由一个政府实体推动,那么缔约国随后执行条约时通常会面临重大挑战。例如,在一个区域,外交部在批准、接受或核准或加入《武器贸易条约》的过程中发挥了关键作用。不过,一旦成为缔约国,国防部就会牵头执行条约。由于先前没有充分参与批准和加入的进程,国防部因不熟悉条约条款而拖延了条约的执行。这些例子表明,为什么各国在批准或加入《武器贸易条约》的过程中,必须考虑到机构间的合作与协调。

该小组提出的普遍加入面临的主要挑战之一是,在批准或加入《武器贸易条约》的过程中,一个国家的政府内部可能有一两个关键的政府实体阻止或阻碍其他政府实体推进成为《武器贸易条约》缔约国的努力。与会者分享了目前遇到此类挑战的几个国家的案例。有与会者指出,在拥有正式的机构间协调与合作机制的国家中,“阻止者”在妨碍批准或加入方面可以产生特别大的影响。专家组注意到在这种情况下外部参与所面临的一些挑战,指出“点名羞辱”阻止者并不是一种建设性的方法,而对强烈支持成为《武器贸易条约》缔

13 条约普遍加入工作组向第九届缔约国会议提交的“关于加强《武器贸易条约》条约普遍加入工作组工作的提议草案”附件A,《武器贸易条约》条约普遍加入工作组联合主席向第九届缔约国会议提交的报告草案,2023年7月21日, ATT/CSP9.WGTU/2023/CHAIR/769/Conf.Rep,第4页, https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP9_WGTU_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN/ATT_CSP9_WGTU_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP9_EN.pdf

约国的一个(或多个)政府实体的外部支持也可能对消除障碍产生负面影响。不过,研讨会与会者考虑了两种方法来帮助消除这种情况下的障碍:

- ▶ 与其直接加入《武器贸易条约》,不如让强烈支持成为《武器贸易条约》缔约国的政府实体利用其他机制,例如利用联合国人权理事会的普遍定期审议 (UPR),审议各国在联合国人权理事会通过的关于批准或加入《武器贸易条约》的普遍定期审议建议。
- ▶ 利用《武器贸易条约》自愿信托基金来资助提高认识活动,吸引那些阻碍批准或加入的政府实体参与进来。例如,该活动可以包括让邻国国防部的代表们来分享它们作为《武器贸易条约》缔约国的经验,以解决对成为《武器贸易条约》缔约国有利国家持怀疑态度的国防部的关切。关于利用《武器贸易条约》自愿信托基金促进普遍加入的问题,几位与会者呼吁每年应征集两次建议,而不仅仅是一次。

一些与会者指出,区域性办法对各国批准或加入条约以及增加《武器贸易条约》成员数量产生了积极影响。某一区域或次区域的国家往往有着相似的历史,面临着相似的挑战,而且在克服挑战的过程中也有着相似的经验。让缔约国、签署国和其他各方参与相关区域框架和进程,可以加强与《武器贸易条约》现有的、相辅相成的协同作用。此外,对转让行为进行监管的国家法律及监管框架所具有的相似性也会产生溢出效应,会对犹豫是否加入条约的国家产生积极影响。

与会者分享了良好、有效的计划或以项目为基础的实践的典型案例,包括:

- ▶ 点对点进程,交流经验和教训;
- ▶ 专题/部门方法(例如,重点关注转让管制制度、转用、非法贩运,或属于《武器贸易条约》和相关区域法律文书范围内的其他专题);
- ▶ 这些计划或项目的受益者的构成和类型(例如,仍然通过外交部邀请来自同一国家不同政府实体的参与者,以及《武器贸易条约》缔约国、签署国和非缔约国);以及
- ▶ 基于需求的方法,重点关注国家和/或区域自主权。

现有的国家层面的机构间协调与合作机制可以对批准或加入《武器贸易条约》的进程提供支持并发挥作用。与会者在研讨会上分享的各种案例包括:

- ▶ 为支持《联合国小武器行动纲领》和《国际追查文书》的执行而在国家层面建立国家小武器和轻武器协调中心和/或委员会;
- ▶ 为支持出口管制制度的执行而建立的国家机构间协调与合作机制(例如,在负责出口管制决策的理事会或委员会下运作);
- ▶ 一些国家还为执行联合国安理会第1540号决议建立了机构间协调或合作机制。

与会者指出,现有机构间协调与合作机制在批准或加入《武器贸易条约》方面的参与程度和作用在很大程度上取决于其任务范围、在国家体制结构中的地位,以及这种协调与合作机制是非正式的还是正式的。其中以西非区域为例,该区域的国家牵头部门和国家协调机制负责并分别执行《联合国小武器行动

纲领》/《国际追查文书》,他们还结合《西非经共体公约》也提供的框架以及其作为执行该区域军备管制文书的部分,以支持批准和加入《武器贸易条约》的工作。然而,虽然这些小武器和轻武器国家委员会现已扩大到将《武器贸易条约》(即国际转让)包括在内,但并非

所有委员会成员都需要参与到与转让有关的机构间合作与协调中。因此,现有的机构间协调与合作机制可用来支持批准或加入《武器贸易条约》的工作,但没有放之四海而皆准的方法。

在第五届缔约国会议期间,条约普遍加入工作组开发了普遍加入《武器贸易条约》工具包,即”旨在帮助那些希望促进普遍加入《武器贸易条约》的国家的一份动态文件”,还开发了欢迎包,即”旨在向新缔约国[.....]或有兴趣更多地了解《条约》的国家介绍[《武器贸易条约》]进程与义务的基本概况”,第五届缔约国会议通过了这两份文件。¹⁴ 鉴于机构间合作在批准和加入《武器贸易条约》进程中发挥的作用,以及自上一版“欢迎包”发布以来成员的增加,研讨会与会者讨论了第十届缔约国会议是否可以考虑更新这些自愿指导材料,或编写新的指导材料,以便为希望促进普遍加入《武器贸易条约》的各方(例如各国、《武器贸易条约》办公室负责人、非政府组织和有兴趣支持普遍加入工作的民间社会组织)提供指导。一位与会者指出,普遍加入《武器贸易条约》工具包和欢迎包是”在特定的时间、特定的背景下,为特定的目的和目标而开发的”。虽然与会者们没有就这一问题达成一致意见,但都认为即将举行的《武器贸易条约》第十届缔约国会议筹备会议为这方面的讨论提供了机会。

鉴此,并考虑到在未来几年普遍加入《武器贸易条约》的工作肯定不会变得容易,几位研讨会与会者提及一项建议(曾由条约普遍加入工作组联席主席在第九届缔约国会议上提出),即在第十届缔约国会议期间,让最近加入条约的缔约国代表分享他们在以下方面的经验:

- ▶ 机构间协调与合作的作用;
- ▶ 面临的不同类型的(法律、官僚、协调、其他)挑战,以及如何克服这些挑战;以及
- ▶ 从批准或加入进程中汲取经验教训,在某些情况下,这些进程耗时近十年。

14 见《武器贸易条约》工具和准则,条约普遍加入工作组联席主席向第五届缔约国会议提交的报告草案中所附的文件 (ATT/CSP5. WGTU/2019/CHAIR/532/Conf.Rep), <https://portal.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html>



6. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席选定的主题的优先事项

罗马尼亚担任《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席期间的优先主题——“机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款中的作用”——在条约生命的关键时刻，为讨论各种挑战并确定有效措施提供了机会，这些措施有助于在条约的有效执行和普遍加入方面取得进展。研讨会与会者提出了若干建议来分享克服在建立和保持机构间合作方面遇到的挑战的有效做法，这些建议包括：

- ▶ 采用正式和非正式方法、制度化和临时性安排开展机构间合作；
- ▶ 在确保明确机构间合作与协调在执行《武器贸易条约》方面的作用与责任时所汲取的经验教训；
- ▶ 现有机构间合作委员会、在批准和加入进程方面的委员会及框架，以及执行条约条款方面的作用；
- ▶ 如何确保机构间合作的可持续性，特别是在人员频繁更替或政府更迭的情况下；
- ▶ 如何在参与执行《武器贸易条约》的各政府实体之间建立信任和信心；
- ▶ 如何确保参与执行《武器贸易条约》的各政府实体之间切实有效地共享信息；以及
- ▶ 机构间合作机制如何在“紧急”和动态情况下发挥作用。

研讨会与会者强调了分享机构间合作在《武器贸易条约》执行方面的作用的演变的具体案例所带来的好处，这些案例可能与《武器贸易条约》自愿信托基金在支持各国努力建立或加强机构间合作以支持《武器贸易条约》执行方面的作用有关。一些与会者强调，可以利用区域会议和其他同行交流的机会，让情况和传统相似的国家共担挑战和分享有效的系统性实际措施，以建立或加强机构间合作，支持《武器贸易条约》的执行。

与会者一致认为，第十届缔约国会议上的交流以及过去十年所汲取的关于机构间合作在

有效执行《武器贸易条约》方面的作用的经验,应纳入支持《武器贸易条约》执行工作的自愿指导中,并呼吁将其纳入其第5条的现有指导中和年度报告中。与此同时,制定一套建立或加强机构间合作的主要原则也是有好处的。这些材料对培训和自愿信托基金项目特别有用,可支持各国在这一问题上寻求国际援助。



UNIDIR



STIMSON



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS



@unidir



/unidir



/un_disarmresearch



/unidirgeneva



/unidir

万国宫

瑞士日内瓦1211号d

© 裁研所, 2024年

WWW.UNIDIR.ORG