

## 《武器贸易条约》（ATT）缔约国第七次会议主席提交的工作文件草案

### 加大力度消除小武器和轻武器非法贸易 并确保有效管理库存

#### 绪言

2021 年 ATT 轮值主席的核心重点主题是加大力度消除小武器和轻武器（SALW）非法贸易并确保有效管理库存。塞拉利昂决定在其缔约国大会主席任期内重点关注这一主题，主要是因为其自身以及许多其他国家都一定程度上因国际武器贸易监管不力而经历了武装冲突、广泛暴力和其他内部动荡。自其内战于 21 世纪初结束以来，塞拉利昂为加强国内军备控制（包括库存安全和管理）而做出了巨大努力，并在国际和区域层级发起了类似的倡议和方案，希望以此巩固为执行 ATT 所作的努力。

该主题旨在让所有缔约国和其他利益攸关方参与进来，将 ATT 的实施工作与全球军备控制、不扩散和裁军框架牢固地联系起来。ATT 作为全球军备控制工具要想发挥作用，需要各国建立负责任和透明的军备出口控制系统，并且对武器进行安全可靠的核算、存储和处理，从而以持续、综合和协作的方式解决包括 SALW 在内的常规武器的非法贸易问题。ATT 工作组，尤其是有效执行条约工作组（WGETI）的工作分组，一直在解决并且将继续解决负责任和透明的武器出口管制问题。因此，CSP7 轮值主席建议加强缔约国之间的合作，以防止在交货后阶段（包括库存安全和管理）发生转用。

#### 通过 ATT 解决 SALW 非法贸易

如第 11 条、第 15 条和第 16 条所载，ATT 通过侧重于国际合作以及解决转用问题的措施，特别是库存安全和管理等机制来解决和帮助预防 SALW 的非法贸易。

ATT 在其原则、第 1 条和第 11 条中呼吁缔约国采取措施，解决转用问题，防止和消除常规武器的非法贸易。此外，在第 12 条中，鼓励缔约国为转让的常规武器保留记录，这是任何库存管理制度的关键组成部分。

第 16 条第 1 款（国际援助）规定缔约国可以提供和接受援助，以支持通过库存管理和其他交货后安全措施等限制 SALW 的非法贸易。第 15 条（国际合作）为缔约国提供了更大的合作空间，以“分享关于非法活动和行为体的信息，同时防止和消除...常规武器被转用。”

在这方面，ATT 为进出口国之间的合作与互助创造了空间，以打击整个武器转让生命周期内的转让风险。总体而言，ATT 的这些条款设想合作行动，即从出口风险评估开始（这是由 ATT 缔约国第四次会议轮值主席首先探讨的），延伸到交货后阶段的库存安全和管理。可以将这些行动设计为针对转让的援助计划或者更广泛的援助计划中的一部分，以打击 SALW 非法贸易。

在 ATT 流程中，在 CSP4 期间，WGETI 第 11 条工作分组讨论了库存安全及其与 ATT 的联系。因此，WGETI 的 CSP4 报告的附件 D“*防范和解决转用问题的可能措施*”<sup>1</sup>着重强调了应在转让前后

<sup>1</sup>参见 ATT 有效执行条约工作主席向 CSP4 提交的报告草案的附件 D 第 18-24 页，获取地址：[https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT\\_CSP4\\_WGETI\\_Draft\\_Report\\_EN1/ATT\\_CSP4\\_WGETI\\_Draft\\_Report\\_EN.pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP4_WGETI_Draft_Report_EN1/ATT_CSP4_WGETI_Draft_Report_EN.pdf)。

采取的与库存安全有关的若干措施，以及进口国可以在交货后阶段采取哪些措施来预防、检测和解决转用问题。

为了进一步集中精力开展这些工作，在 CSP7 周期开始时，ATT 利益攸关方在联合国大会的 2020 年 ATT 决议（随后于 2020 年 12 月 7 日通过）中首次纳入执行部分（OP9），其中明确指出“敦促缔约国和签署国防止和消除常规武器的非法贸易，包括《条约》第 6 条和第 7 条所规定的小武器和轻武器的非法贸易，并通过更有效地管理库存来防止常规武器被转用于未经授权的最最终用途。”<sup>2</sup> 在相关动态中，联合国大会也通过了标题为“小武器和轻武器非法贸易的各方面问题”第 A/RES/75/241 号决议。该决议“表示注意到秘书长的报告 — 其中概述了与国家、区域和国际各级小武器和轻武器转移有关的挑战，以及防止和打击小武器和轻武器转移和对未经授权的接受者非法国际转让方面的良好做法、经验教训和建议”。<sup>3</sup> 这两项联合国大会决议也补充了联合国安全理事会的两项决议 — 2013 年的第 S/RES/2117 号决议和 2015 年的第 S/RES/2220 号决议，其中提及并建议改进有效库存管理做法，包括通过适用自愿准则。

认识到武器转让的性别相关影响后，ATT 缔约国在 2019 年 CSP5 上通过了一系列建议，旨在确保条约义务的所有方面都考虑到性别问题，其中一些建议如果得到有效实施也会为 CSP7 的重点主题做出贡献<sup>4</sup>。CSP5 核可的若干性别平等和性别暴力建议与 CSP7 的重点主题直接相关。例如，第 22.b.i 段中的建议表达了如下愿望：“为以 ATT 为背景增进对武装暴力的性别相关影响的理解：

i. 鼓励所有工作组主席和协调人在其工作中考虑性别问题”。此外，第 22.c.ii 子段和第 22.c.iii 子段规定了：“就性别暴力（GBV）风险评估标准而言，有效执行条约工作组应结合其他相关因素考虑以下问题，以提高缔约国执行第 6 条和第 7 条的能力。

ii. 鼓励缔约国在第 7 条第 4 款的范围内提供有关“缓解措施”的本国做法方面的信息：这些措施是什么以及如何执行。

iii. 鼓励缔约国提供有关性别暴力风险评估的本国做法方面的信息，以便于缔约国之间相互学习。”

2013 年，即 ATT 获得通过的那一年，联合国人权理事会通过了第 24/35 号决议（题为“武器转让对人权的影响”），其中承认武器转让与性别之间的联系并对此深表关切，并震惊地注意到“这种武器转让可能对妇女和女孩享有人权产生严重的负面影响，武器的广泛供应会令她们受到不成比例的影响，从而可能增加性暴力和基于性别暴力的风险。在第 32/12 号决议中，理事会请联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）编写一份关于武器转让对享有人权影响的报告。<sup>5</sup> 在随后关于该主题的决议（2019 年 7 月 12 日通过的第 41/20 号决议）中，理事会确认了这种联系，并对此深表关切：缔约国和非缔约国的武器转用“可能严重损害个人的人权，特别是妇女、儿童、老年人、残疾人和其他弱势群体的人权”。该决议还请人权高专办编写一份报告，说明武器转用和不受管制或非法的武器转让或销售对妇女和女童人权的影响。<sup>6</sup> 人权高专办根据第 32/12 号决议（2016 年）和第 41/20 号决议（2019 年）<sup>7</sup> 编写的两份报告承认小

<sup>2</sup> 参见联合国大会第一委员会关于“武器贸易条约”的第 A/RES/75/64 号决议（2020 年 12 月 7 日）。获取地址：<https://undocs.org/en/A/RES/75/64>。

<sup>3</sup> 参见“全面彻底裁军：小武器和轻武器非法贸易的各方面问题”。（2020 年 10 月 13 日）A/RES/75/241。获取地址：<https://undocs.org/en/A/RES/75/241>。

<sup>4</sup> 参见 CSP5 最终报告 ATT/CSP5/2019/SEC/536/Conf.FinRep.Rev1（2019 年 8 月 30 日）。获取地址：[https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\)/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\).pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final)/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final).pdf)。

<sup>5</sup> 见人权理事会第 A/HRC/RES/32/12 号决议执行部分第 1 和第 4 段，获取地址：<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/39/PDF/G1615439.pdf?OpenElement>。

<sup>6</sup> 见人权理事会第 A/HRC/RES/41/20 号决议执行部分第 1 和第 5 段，获取地址：<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/221/99/PDF/G1922199.pdf?OpenElement>。

<sup>7</sup> 题为“武器转让对享有人权的影响”的报告（A/HRC/35/8（2017））于第 32/12（2016）号决议之后编写，而题为“武器转让对人权的影响”的报告（A/HRC/44/29（2020））于第 41/20（2019）号决议（2019）之后编写。

武器和轻武器在实施或助长侵犯人权行为，特别是基于性别的暴力方面会发挥的作用。<sup>8</sup>2020年报告还强调了“供应链”的五个主要阶段<sup>9</sup>，以及在此过程中可能会发生转用、侵犯人权行为和性别暴力行为。<sup>10</sup>该报告敦促各国“确保国家管制系统执行风险评估和其他措施，以防止和解决《武器贸易条约》缔约国提出的武器转用问题”，包括“通过实物检查核实接收方储存设施的适当性”。<sup>11</sup>

在《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的方案》（行动方案）第三次审查大会的背景下，各国强调了将性别平等观点纳入实际和技术性小武器管控活动主流<sup>12</sup>以及妇女的充分参与和代表的重要性。<sup>13</sup>

鉴于 CSP7 的重点主题可触及包括性别平等和转用在内的多个专题领域，其提供了一个契机，可以此为基础开展跨领域工作，以进一步解读 ATT 与国际和区域行动之间的关系，以防止 SALW 的非法贸易及其转用，包括通过库存管理。

### ATT 与全球军备控制、不扩散和裁军框架之间的协同效应

为了确保该条约在这方面的效力，ATT 中有关应对非法贩运和减轻转用风险的条款必须与其他相关国际和区域文书先后执行。得益于许多此类文书，在制定用于解决 SALW 非法贸易和加强库存安全的良好做法方面已经取得了重大进展，这可以为按照 ATT 防止转用提供指导和支持。例如：

- 行动方案第三次审查会议上讨论了执行《行动纲领》和《国际追查文书》所面临的主要挑战和机遇，以防止和打击 SALW 的转用和向未经授权的接收者的国际转让。<sup>14</sup>
- 非洲联盟的“平息枪炮声”倡议进入下一阶段、为同时执行《西非国家经济共同体公约》和 ATT 制定指导方针、修订《关于南部非洲发展共同体内管制火器、弹药及其他相关材料物资的议定书》、欧洲安全与合作组织（OSCE）持续审查对 SALW 和常规弹药库存最佳做法指南以及《美洲禁止非法制造和贩运火器、弹药、爆炸物及其他有关材料公约》（CIFTA），这些都为加强执行《条约》关于非法贩运和转用的规定提供了机会。
- 同样，《国际弹药和技术准则》（ITAG）和《模块化小武器控制实施纲要》（MOSAIC）中提供的规范和技术准则可为改进国家库存管理做法（包括与将性别平等观点纳入小武器管制的主流）提供实用指导。<sup>15</sup>

上述关于解决 SALW 非法贸易和库存管理方案的举措和程序都为 ATT 社区提供了有用的资源。制定这些举措并一以贯之，将有助于巩固国家和区域防止转用的努力。这也可能表明其他国际文书和协议下的空白，可以由 ATT 来更好地填补。这项工作还可以找出相关援助计划（特别是与库存管理有关的援助计划）之间的挑战和互补性，以通过 ATT 建立进一步的协同效应。采用

<sup>8</sup>人权高专办题为“武器转让对人权的影响”的报告 A/HRC/35/8 (2017)及 A/HRC/44/29 (2020)。

<sup>9</sup>分别是：(i) 制造阶段；(ii) 转让前（装载点）；(iii) 转让过程中（获准最终用户接收前的中转）；(iv) 交付后储存期间（实际看管和储存管理）；或者 (v) 在最终使用或处置期间。如需更多信息，参见联合国人权事务高级专员的报告以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告第 A/HRC/44/29 号，题为“联合国人权事务高级专员的报告”（2020 年 6 月 19 日）。获取地址：<https://undocs.org/en/A/HRC/44/29>。

<sup>10</sup>参见联合国人权事务高级专员的报告以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告第 A/HRC/44/29 号，题为“联合国人权事务高级专员的报告”（2020 年 6 月 19 日），第 3 页脚注 15。获取地址：<https://undocs.org/en/A/HRC/44/29>。

<sup>11</sup>同上。见第 11 页至第 15 页。

<sup>12</sup> 实际和技术性小武器控制活动包括库存管理和其他控制，以消除小武器和轻武器的非法贸易。

<sup>13</sup> 参见第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会报告 A/CONF.192/2018/RC/3（2018 年 7 月 6 日），获取地址：<https://undocs.org/A/CONF.192/2018/RC/3>。

<sup>14</sup>参见审查《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》所取得进展的第三次联合国会议的报告（2018 年 7 月 6 日）A/CONF.192/2018/RC/3 获取地址：[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.192/2018/RC/3&referer=/english/&Lang=E](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.192/2018/RC/3&referer=/english/&Lang=E)（2020 年 12 月 14 日）。

<sup>15</sup> 见 <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/07/MOSAIC-06.10-2017EV1.0.pdf>。

这种协调一致的方法，ATT 自愿信托基金和其他援助机制（第 16 条）将能够直接有效地解决打击 SALW 非法贸易行动中存在的不足和挑战。

正如 CSP4<sup>16</sup>最终报告所声明的那样，探索这些文书之间的联系，并将各国为执行这些文书而开展的工作联系起来，将大大有助于实现可持续发展目标，特别是关于“减少非法资金和武器流动”的具体目标 16.4。ATT 与可持续发展目标具体目标 16.a（通过开展国际合作等方式加强相关国家机制，在各层级提高各国尤其是发展中国家的能力建设，以预防暴力，打击恐怖主义和犯罪行为）以及具体目标 5.2（消除公共和私营部门针对妇女和女童一切形式的暴力行为）之间存在合力。同样，为消除小武器和轻武器非法贸易以及确保有效的库存管理所做的工作也有助于联合国秘书长的裁军议程，特别是行动 21（关于建立对武器冲突管理影响的理解）和行动 22（保护过多库存和维护不善库存）。<sup>17</sup>

### 通过加强安全库存管理来加大实施 ATT 的力度

库存管理是限制武器在交货后被转作他用的关键机制。管理不善、不可靠或不安全的库存可能容易被盗窃、抢劫、发生腐败和非法销售，从而加剧 SALW 的转用和非法贸易。因此，库存管理是一个广泛的主题，包括存储和仓库管理、存储中武器的物理安全、内部转移控制（包括在库房和仓库）、人员培训、文档编制以及记录保存。CSP7 的重点主题旨在鼓励缔约国在获得出口授权之前以及在交货后的安全可靠地存储期间考虑库存管理的所有方面。

在获得授权之前，ATT 为进出口国提供了合作的空间，以进行全面的风险评估，并在必要时制定联合缓解措施，以切实地减少任何已识别的转用风险（第 11 条第 2 款、第 11 条第 3 款）。例如，以 ATT 有效执行条约工作组主席提交给 CSP4 的报告草稿附件 D 中的指导为基础，此论文建议除了共享有关非法活动的信息（第 11 条第 5 款）外，为了进一步防止转用，进出口国还可以就存储设施（地点、条件、特定管理措施和安全性）达成特定条件和保证，标出物项或最终用户控制措施，然后再进行出口批准。缓解措施还可包括向进口国提供直接技术和财政援助，以及共同实施交货后合作计划，以改善国家库存的安全和管理。

为了减轻交货后的转用风险，各国可以商定如何解决物项进口之后直至拆除或销毁期间的地点或拥有/控制情况的变化。各国还可以共同努力寻找多边或双边援助的来源，以加强特别容易出现转用风险的进口国的行动。根据第 13 条第 2 款，还鼓励向其他国家报告经实践证明在解决常规武器转用方面行之有效的措施。在这种情况下，各国可以报告为防止转用而采取的加强物理安全和库存管理（PSSM）的措施。

虽然 SALW 比主要的常规武器更容易被转作他用或非法转售，但在许多已知的情况下，各国决定在未经出口国的事先批准的情况下重新分配主要武器系统或改变其用途。因此，重要的是要注意到，为 SALW 制定的许多良好做法和建议可能适用于 ATT 所涵盖的其他武器。

### CSP7 关于防止 SALW 非法贸易和库存管理的重点专题的成果

在 CSP7 审议了关于加强努力消除 SALW 非法贸易和改善库存管理的决定之后，轮值主席提出了一系列可能的领域供缔约国考虑，以就长期实施进行进一步的调查和交流。WGETI 第 11 条工作分组在其当前工作计划范围内，进一步分解这些领域以及可能的其他领域，并将它们纳入在未来的多年工作计划中。<sup>18</sup>

<sup>16</sup> 见 CSP4 最终报告。ATT/CSP4/2018/SEC/369/Conf.FinRep.Rev1。（2018 年 8 月 24 日）。获取地址：[https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP4%20Final%20Report-%20August%202018%20\(ATT\\_CSP4\\_2018\\_SEC\\_369\\_Conf.FinRep.Rev1\)/CSP4%20Final%20Report-%20August%202018%20\(ATT\\_CSP4\\_2018\\_SEC\\_369\\_Conf.FinRep.Rev1\).pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP4%20Final%20Report-%20August%202018%20(ATT_CSP4_2018_SEC_369_Conf.FinRep.Rev1)/CSP4%20Final%20Report-%20August%202018%20(ATT_CSP4_2018_SEC_369_Conf.FinRep.Rev1).pdf)。

<sup>17</sup> 见联合国秘书长的裁军议程实施行动计划（2021 年 5 月 11 日）获取地址：<https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/#actions>。

<sup>18</sup> 参见文章 [可能用于预防和解决转用问题的措施](#)，其中包含以下章节：“转让链第 4 阶段：交货后存储/国家库存”：有效执行条约工作组（WGETI）主席向第四次缔约国会议（CSP4）提交的报告草案（ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep）的附件 D。另

1. ATT 的利益攸关方应承诺规划和更好地利用根据有关国际和区域文书制定的现有指南和工具，防止 SALW 非法贸易并加强库存管理和安全，通过这种方式防止转用并加强实施 ATT。
2. WGETI 应从进出口商的角度正式讨论交货后合作经验，并应考虑制定关于合作与援助的准则，以确保持续遵守出口文件，包括授权的最终用途。
3. ATT 缔约国应酌情根据 ATT 初步报告模板的第 7 a) i) 节，通过更新其 ATT 初步报告、全体会议讨论或 ATT 秘书处网站的非公开区域来分享有关库存管理有效和创新计划的信息。
4. 鼓励缔约国在第 7 条第 4 款的范围（包括库存安全方面）内提供有关性别暴力“缓解措施”的本国做法方面的信息：这些措施是什么以及如何执行。<sup>19</sup>
5. 在 ATT 秘书处的支持下，WGETI 应考虑在 ATT 范围内外确定并汇编现有的相关双边和多边援助计划清单，以解决 SALW 非法贸易和库存管理。应向寻求此类援助的国家提供这份清单。

\*\*\*

---

请参见第 11 条工作分组的 [多年工作计划](#)，该工作组期望将交货后存储和库存管理这一主题作为未来多年工作计划的一部分予以讨论，用于解决转让链第 4 阶段：WGETI 第 11 条（转用）工作分组的多年工作计划修订版的附件 C。

<sup>19</sup> 根据在以往缔约国会议中提出的以工作为基础的概念，CSP5 上 ATT 缔约国通过了一系列专门针对性别平等和性别暴力的建议，其中建议 4 寻求将 CSP7 重点专题行动项目与 CSP5 期间开展的工作联系起来，当时（见 CSP5 最终报告第 5-6 页：[https://thearmstradetry.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\)/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\).pdf](https://thearmstradetry.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final)/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-%2030%20August%202019%20(final).pdf)）。