
《武器贸易条约》

第十届缔约国会议

2024年8月19日至23日，日内瓦

《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席提交的工作文件草案

机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用

I. 引言

1. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席国罗马尼亚提出的主题是“机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用”。这是《武器贸易条约》的一个跨领域主题，是《武器贸易条约》各方重新关注条约实际执行情况，以实现其目标和宗旨的重要信号。这个主题提供了机会，以讨论挑战并确定有助于在前几任主席关于打击武器转用主题方面取得进展的有效措施，探讨《武器贸易条约》在推动解决常规武器转让与基于性别的严重暴力行为和严重的暴力侵害妇女和儿童行为风险之间的联系方面的作用，信息共享、交付后合作以及行业的作用。

2. 鉴于国家管制制度的演变，这一主题对罗马尼亚来说尤其重要。在国家管制制度中，机构间合作在有效执行《武器贸易条约》以及确保负责任和透明的常规武器国际转让的能力方面发挥了重要作用。成功的国家机构间合作有助于条约条款的有效本土化和执行。因此，罗马尼亚担任《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席国，旨在为所有主要利益攸关方提供一个平台，就缔约国如何执行《武器贸易条约》的挑战、经验教训和有效做法交换信息，应能够确定共同的主题和关键概念，以支持有效执行条约，并确定《武器贸易条约》第十届缔约国会议周期之外的新问题供审议。

II. 机构间合作与《武器贸易条约》的有效执行

3. 机构间合作可以定义为两个或多个政府部委、机构或部门（以下简称“政府实体”）之间的任何联合活动，其“旨在产生比组织单独行动时更多的公共价值”。¹ 这种合作的起点是机构内的关键个体自身或在更高级别决策者的指导下认识到“他们有共同的关切和/或他们经常与同一个人合作”。² 无论是根据法律授权还是采用非正式的方法，只要建立起一套促进机

构之间的合作以克服这些挑战的有效机制，就有可能利用机构间合作的一些好处来有效地实现共同目标。

4. 尽管《武器贸易条约》案文没有明确提及机构间合作，但许多缔约国在缔约国会议期间的介绍和发言以及关于条约执行情况的初步报告中强调，其国家管制制度的一个关键要素包括机构间合作。有效执行条约工作组编写的文件提及机构间合作。

- 《建立国家管制制度的自愿基本指南》强调，《条约》第5条并未以“一体适用”的方式规定国家管制制度的所有潜在要素，而是指出，“机构间合作和信息共享，对常规武器的出口、进口、过境、转运或中介活动申请进行知情评估非常重要”，因此，机构间合作有助于有效实施《条约》第6条至第10条。³
- 支持执行关于打击武器转用的第11条的多份自愿指导文件强调了使用机构间信息共享机制以及对常规武器出口请求进行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。⁴
- 缔约国的记录保存做法表明，“有必要开展部门间和（或）机构间合作，从国家记录中收集所有相关数据，以编制关于批准或实际武器进出口的年度报告”。⁵瑞典在第三届缔约国会议上分发了一份工作文件，其中强调了编写一份“国家程序文件”对于支持参与报告过程的不同政府实体之间的有效合作的好处。⁶

5. 为有效执行《武器贸易条约》，机构间合作不能采取“一体适用”的方式，但多个缔约国关于《武器贸易条约》执行情况的公开初步报告和缔约国会议期间的介绍表明，缔约国利用机构间合作的情况如下：

- 发展国家管制制度，包括根据第5条建立或更新国家管制清单；
- 告知根据第6条至第11条批准或拒绝常规武器出口、进口、过境/转运或中介活动申请的决定；
- 根据第13条的规定，汇编和提交初步报告和年度报告；
- 确保遵守国家立法以执行条约规定，包括根据第14条对武器转用案件作出反应；和
- 为参与国家管制制度的人员提供外联和培训。

6. 以上是缔约国利用机构间合作有效执行条约规定的方式示意，而非详尽无遗的列举。各国还可能通过其他方式发现机构间合作对执行《武器贸易条约》的有益性和必要性。

7. 2024年1月17日，罗马尼亚外交部和《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席与联合国裁军研究所、史汀生中心和冲突武器研究所共同组织了一次研讨会，来自缔约国、研究人员和民间社会的26名代表参加了研讨会，以确定应共同努力执行条约的政府实体，以及确保最有效开展合作和协调工作的方式。⁷例如，在执行条约方面，处于建立国家管制制度早期阶段的国家，要求《武器贸易条约》秘书处、其他国家和民间社会提供支持，以确定哪些政府

实体应共同努力来执行条约，以及如何确保最有效地开展合作和协调工作。在寻求“牵头”《武器贸易条约》执行工作的不同实体之间也可能存在竞争，而且在某些情况下，对《武器贸易条约》执行工作至关重要的政府实体可能会阻碍条约的批准或加入。

8. 因此，尽管机构间合作对解决复杂政策问题的好处（特别是在国家安全领域）得到了广泛认可，但在有效实施《武器贸易条约》方面开展机构间合作仍面临挑战，包括：

- 参与《武器贸易条约》执行的各个政府实体的任务、责任和优先事项有所不同；
- 参与《武器贸易条约》执行的各个政府实体对彼此的任务、责任和优先事项的了解有限；
- 参与《武器贸易条约》执行的各个政府实体对《武器贸易条约》及其责任的认识和理解程度不同；
- 不同政府实体之间权力和影响力或“制定议程的能力”存在差异；
- 参与《武器贸易条约》执行的各个政府实体之间沟通渠道不畅或缺乏沟通渠道；
- 可能在《武器贸易条约》执行中发挥一定作用的各个政府实体之间的可用资源和能力存在差异；
- 参与机构间合作的官员级别不同（即一些实体可能指派高级工作人员，而另一些实体则指派初级代表）；
- 参与《条约》执行的机构间合作的人员频繁变动，导致缺乏机构记忆或《武器贸易条约》义务的优先次序；
- 参与《武器贸易条约》执行的机构间合作的实体的专业知识和资源存在竞争和孤立现象；
- 不同实体指派人员的专业背景和培训不同，一些实体缺乏基本技术知识；和
- 政府实体可能参与了不必要的《武器贸易条约》执行机构间协调与合作，而在其他情况下，相关政府实体却未能积极参与必要的机构间协调和合作。

9. 此外，即使在具有完善的机构间合作和协调机制的国家管制制度中，也可能需要时间才能纳入《武器贸易条约》引入的新要求。许多缔约国在面对新义务时尤其明显，例如第7条第(4)款所规定的关于防止和减轻基于性别的暴力和暴力侵害妇女和儿童行为的风险的相关义务，或者缔约国必须制定武器中介活动相关法规的义务。

III. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议期间所作的支持缔约国寻求加强机构间合作以有效执行《武器贸易条约》条款的提案

10. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席国罗马尼亚力求为所有有意向的《武器贸易条约》利益攸关方提供一个平台，支持各国克服这些挑战，并确定和分享系统和实际的措施，使机构间合作能够有效帮助执行《武器贸易条约》条款。在《武器贸易条约》第十届缔约国会议周期内，参加2024年2月举行的所有工作组会议的与会者获邀讨论机构间合作在执

行和普遍加入《武器贸易条约》方面的作用问题。⁸有效执行条约工作组各国执行做法交流工作分组提出了一系统具体问题，供关于“机构间合作”的小组会议上讨论。⁹

11. 在2024年2月的工作组会议上，各国的介绍和交流提到，虽然在机构间合作执行《武器贸易条约》条款方面“通适办法”，但所有《武器贸易条约》利益攸关方都可以受益于分享挑战、有效措施以及在建立和维持有效执行条约的机构间合作机制方面的经验教训。¹⁰与会者还鼓励各国就机构间合作在批准和加入《武器贸易条约》进程中的作用交流经验和教训。

12. 工作组会议强调，必须继续就国家管制制度的诸多方面进行机构间合作交流，以执行《武器贸易条约》的条文，并具体提到：出口风险评估（包括性别暴力和暴力侵害妇女和儿童行为）、转用风险评估和检测、国家转让管制法律法规的执行、记录保存、报告和反腐败做法。有效执行条约工作组各国条约执行做法交流工作分组的多年期工作计划草案明确列入了机构间合作事项，供即将举行的关于进口、中介、信息管理和执行安排的会议审议。¹¹关于机构间合作事项的若干问题已列入这些会议的指导性清单。透明度和报告工作组多年期工作计划草案还就交流各国在透明度方面的条约执行做法指出，其将探讨与切实履行《条约》第13(3)条规定的年度报告义务有关的“机构间合作安排”。¹²此外，普遍加入条约工作组有关《武器贸易条约》普遍加入工作的计划草案表明，该组将把机构间安排纳入批准、加入和国内化进程的实际工作。¹³

13. 继续就机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款方面的作用进行交流，有助于更新在《武器贸易条约》框架内编制的现有自愿指导文件，并为编制新的自愿指导材料提供依据。《武器贸易条约》自愿指导文件可用于各国能力建设和机构间合作培训。这些材料以及《武器贸易条约》利益攸关方分享和提供的其他信息也可用于助力由《武器贸易条约》自愿信托基金支助的能力建设项目，以建立或加强缔约国、签署国和其他国家加入进程中的机构间合作。在今后的《武器贸易条约》缔约国会议工作组会议期间，也可以在国家介绍和交流中分享《武器贸易条约》自愿指导文件的使用情况以及在实施《武器贸易条约》自愿信托基金项目过程中吸取的经验教训。

14. 因此，2024年2月的工作组会议强调，必须继续确保《武器贸易条约》缔约国会议周期用于交流有关难点、经验教训和有效措施的信息，以建立、维持和加强机构间合作机制和做法，从而有效执行《武器贸易条约》，并促进批准和加入进程。鉴于上述难点以及2024年2月工作组会议期间的介绍和交流，应鼓励《武器贸易条约》利益攸关方在未来的《武器贸易条约》缔约国会议周期中继续分享信息，并利用其他平台就《武器贸易条约》的实施和普遍加入问题进行交流：

- 机构间合作所采用的正式和非正式办法、制度化安排和特别安排；
- 在确保明确机构间合作和协调《武器贸易条约》执行的作用和责任方面所吸取的经验教训；

- 现有机构间合作促进会、委员会和框架在批准和加入进程以及执行《条约》规定方面的作用；
- 如何确保机构间合作的可持续性，特别是面对工作人员频繁更替或政府更迭的情况；
- 如何在参与《武器贸易条约》执行的不同政府实体之间建立信任和信心；
- 如何确保参与《武器贸易条约》执行的不同政府实体之间有效共享信息；和
- 如何在“紧急”和动态情况下发挥机构间合作机制的作用。

15. 鉴于“不存在一体适用的方法”，在此鼓励拥有完善国家管制制度的国家以及正在建立此类制度的国家都能分享关于建立和维持机构间合作安排以有效执行《武器贸易条约》条款的挑战和解决办法的信息。罗马尼亚籍主席强烈鼓励分享具体例子，说明机构间合作在《武器贸易条约》执行的经验方面如何演变。对于不经常参与条约第2、3和4条所涉物项的风险评估和决策程序，或规范其常规武器进口、过境/转运和中介活动程序的国家，在此鼓励其分享针对机构间合作的国家办法。在此还鼓励《武器贸易条约》利益攸关方在有关情况下，与议会/立法机构、工业和民间社会分享有关机构间合作和参与在《武器贸易条约》执行中的作用的信息。

IV. 可考虑作为第十届缔约国会议建议的因素

16. 在《武器贸易条约》第十届缔约国会议周期就机构间合作进行交流之后，《武器贸易条约》第十届缔约国会议主席国罗马尼亚提议将以下项目作为《武器贸易条约》第十届缔约国会议的推荐建议进行审议，以进一步加强《武器贸易条约》条款的有效执行。这些项目考虑到了有效执行条约工作组、透明度和报告工作组和普遍加入条约工作组多年期工作计划草案中的要素。

- a. 鼓励缔约国和其他有关各方在完全自愿的基础上，酌情交流关于机构间合作在有效执行《武器贸易条约》条款以及促进《武器贸易条约》批准和加入进程中的作用的经验、教训和有效做法。交流的信息还可包括执行相关军备控制文书的机构间合作经验、教训和做法。这些信息可通过各种方式共享，如初次报告和对初次报告的更新；在相关工作组会议、筹备委员会会议、会外活动或缔约国会议上的发言；《武器贸易条约》网站上的信息交流平台；以及关于《武器贸易条约》执行和普遍加入的区域会议和同行交流。
- b. 根据多年期工作计划，《武器贸易条约》工作组应酌情将机构间合作这一跨领域事项纳入工作组和工作分组会议的议程和指导性问题。鼓励所有工作组主席和工作分组协调人要求工作组会议的发言人和与会者继续分享其机构间合作的经验、教训和有效做法，以支持有效执行《武器贸易条约》条款以及促进《武器贸易条约》批准和加入进程。
- c. 鼓励缔约国和其他有关各方酌情为更新《武器贸易条约》框架内制定的现有自愿指导

做出贡献，尤其是关于可支持有效执行《武器贸易条约》条款的机构间合作机制和做法的指导。作为第一步，可将机构间合作的要素纳入以下自愿性指导文件的更新版本中：

- [《建立国家管制制度自愿基本指南》](#)。
 - [报告根据《武器贸易条约》获批准和实际进出口的常规武器](#)。
- d. 鼓励缔约国和其他有关各方编制一份自愿性文件，作为酌情定期审查和更新的活文件，概述各国在发展或加强机构间合作以有效执行《武器贸易条约》时应考虑的有用要素。
- e. 鼓励缔约国、签署国和正在加入《武器贸易条约》进程中的国家酌情利用《武器贸易条约》自愿信托基金，以支持各国建立或加强机构间合作机制和做法的努力，进而有效执行《武器贸易条约》。还鼓励就此目的利用《武器贸易条约》自愿信托基金的国家在相关工作组会议、筹备委员会会议、会外活动或缔约国会议期间分享其经验教训。
- f. 鼓励缔约国、《武器贸易条约》秘书处和其他有关各方制定和提供机构间合作培训，以支持有效执行《武器贸易条约》的条款。培训会承认没有任何“通适”办法，可以借鉴在《武器贸易条约》框架内制定的自愿指南，以及缔约国和其他有关各方分享的关于有效执行《武器贸易条约》和促进《武器贸易条约》批准和加入程序的经验、教训和有效做法。

尾注

- ¹ 美国政府问责局, 《政府绩效管理: 加强机构间合作和应对交叉挑战的领先实践》, GAO-23-105520, 2023年5月, 第3页, <https://www.gao.gov/assets/gao-23-105520.pdf>。报告指出, 机构间活动也可以称为合作、协作、协调、整合或联网, “这些术语尚无公认定义”。
- ² Rob Canton, “机构间合作: 如何最好地强化遵法守纪?”, 东京: 联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所2015年年度报告和资源材料系列第99号, 2016年9月, 第80页, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No99/No99_VE_Canton_2.pdf。
- ³ 《建立国家管制制度的自愿基本指南》, 《武器贸易条约》有效执行条约工作组发布, 2019年7月26日, 第11页。另见: 《执行武器贸易条约第9条自愿指南》, 《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。
- ⁴ 《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·包括引入和实施装运后控制的操作步骤, 2018年7月20日及2023年8月; 《概述转用风险评估程序要素的自愿文件》, 有效执行条约工作组主席向第七届缔约国会议提交的报告草案 (ATT/CSP7.WGETI/2021/CHAIR/675/Conf.Rep) 附件A, 已获第七届缔约国会议核可为自愿性质的活文件, 供工作组定期审查和更新。
- ⁵ 《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16-17页。
- ⁶ 《关于促进遵守国际报告义务和承诺的国家层面措施的工作文件》, 《武器贸易条约》透明度和报告工作组联合主席向第三届缔约国会议提交的报告草案 (ATT/CSP3.WGTR/2017/CHAIR/159/Conf.Rep) 附件B。另见: 《武器贸易条约国家联络点指导文件》, 未注明日期, 第18页。
- ⁷ Paul Holtom, 《机构间合作在有效执行武器贸易条约条款方面的作用: 集思广益讲习班总结》, 日内瓦: 联合国裁军研究所, 冲突军备研究, 史汀生中心, 罗马尼亚外交部, 2024年3月28日, <https://undir.org/publication/the-role-of-interagency-cooperation-in-the-effective-implementation-of-arms-trade-treaty-provisions-brainstorming-workshop-summary/>。
- ⁸ 有效执行条约工作组主席致函, 2024年1月22日, ATT/CSP10.WGETI/2024/CHAIR/775/LetterSubDocs, 第2页至第3页; 透明度和报告工作组·2024年2月23日会议的介绍性文件, 2024年1月22日, ATT/CSP10.WGTR/2024/CHAIR/779/IntroPaper, 第12页; 普遍加入条约工作组, 执行第九届缔约国会议与普遍加入条约工作组工作有关的决定的工作文件, 2024年1月22日, ATT/CSP10.WGTU/2024/CHAIR/777/DrWP, 第7页。
- ⁹ 有效执行条约工作组主席致函, 2024年1月22日, ATT/CSP10.WGETI/2024/CHAIR/775/LetterSubDocs, 第2页至第3页。
- ¹⁰ 《武器贸易条约》有效执行条约工作组, 主席提交第十届缔约国会议的报告, 4月16日, ATT/CSP10.WGETI/2024/CHAIR/783/Conf.Rep, 第22-25段; 透明度和报告工作组: 主席提交第十届缔约国会议的报告, 2024年4月16日, ATT/CS P10.WGTR/2024/CHAIR/784/Conf.Rep, 第5段。
- ¹¹ “附件B: 有效执行条约工作组各国条约执行做法交流工作分组多年期工作计划草案”, 《武器贸易条约》有效执行条约工作组, 主席向第十届缔约国会议提交的报告, 4月16日, ATT/CSP10.WGETI/2024/CHAIR/783/Conf.Rep。
- ¹² “附录A. 透明度和报告工作组交流各国在透明度方面的条约执行做法的工作计划”, 透明度和报告工作组: 主席提交第十届缔约国会议的报告, 2024年4月16日, ATT/CS P10.WGTR/2024/CHAIR/784/Conf.Rep, 第5段。

¹³ “附件B：普遍加入条约工作组关于国家批准/加入和国内化做法的结构化讨论。批准/加入和国内化的实际问题清单”，《武器贸易条约》普遍加入条约工作组联席主席提交给第十届缔约国会议的报告，2024年4月16日，ATT/CSP10.WGTU/2024/CHAIR/785/Conf.Rep