

《武器贸易条约》
第 9 条执行自愿指南¹

目录

背景.....	2
条约案文.....	3
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法.....	3
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”.....	4
管制武器过境和转运的措施.....	6
管制武器陆路过境和转运的措施.....	8
管制空运武器过境和转运的措施.....	9
管制海上武器过境和转运的措施.....	10
私营部门在武器过境和转运中的作用.....	11
第 9 条与其他条款之间的关系.....	12
第 9 条与第 6 条之间的关系.....	12
第 9 条与第 7 条第(6)款和第 11 条之间的关系.....	12
第 9 条与第 12 条第(2)款之间的关系.....	14
结语.....	14
附件 A. 引用的国际和区域文书和参考文件.....	15
关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法.....	15
短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”.....	15
管制武器陆路过境和转运的措施.....	15
管制空运武器过境和转运的措施.....	16
管制海上武器过境和转运的措施.....	17
附件 B. 条约的其他相关条款.....	18

¹ 有效执行条约工作组主席提交给第九届缔约国会议的报告草案 ([ATT/CSP9.WGETI/2023/CHAIR/767/Conf.Rep](https://www.un.org/armsregime/att/csp9/wgeti/2023/Chair/767/Conf.Rep))
附件 B，获缔约国在第九届缔约国会议上核可为自愿性活文件，并由该工作组酌情审查和更新。

背景

1. 在 ATT CSP5 上，缔约国会议核可了 ATT WGETI 主席的建议，即工作组应铭记主席向 CSP5 提交的报告附件 E 中拟审议的主题和要素清单草案，在 CSP6 闭会期间启动关于第 9 条（过境和转运）的工作，并为此制定中期工作计划。为此，第 9 条工作分组成立，并由南非的 Rob WENSLEY 先生担任协调人。继 2020 年 2 月 4 日工作分组第一次会议期间的讨论之后，缔约国于 2021 年 3 月通过沉默程序接受了工作分组的多年期工作计划，将其作为一份自愿的活文件。²

2. 工作分组在 CSP7 闭会期间开始了实质性工作，专门讨论多年期计划中的各个主题，重点是交流国家做法和探讨共同做法，以期可能编制国家做法和/或自愿指南简编。工作分组根据协调人编写的背景文件中提出的指导性问题和相关意见，组织了系统化的讨论，在讨论之前由一名或多名专家就当前主题发言。在 CSP8 闭会期间举行了工作分组会议之后，缔约国会议注意到 WGETI 主席在其提交 CSP8 的报告中得出的结论，即工作分组协调人将根据迄今为止在讨论中交换的意见，开始起草关于实施第 9 条的可能自愿指南要素草案。

3. 因此，协调人根据第 9 条工作分组多年期工作计划中的主题清单编制了以下要素草案。编制这些文件是为了反映和借鉴工作分组各次会议期间参与者的发言、每次会议开始时的背景文件和专家发言，以及专家和参与者关注的相关国际和区域文书和参考文件。

4. 在整个会议期间，各国、联合国机构、非政府组织和工业界进行了发言。

以下是各次会议开幕时的专家发言：

1. Paul HOLTOM 博士，小武器调查组织 - [第9条- 过境和转运条款在初步报告中的应用](#)
2. Diederik COPS 博士，佛兰芒和平研究所 - [七个欧洲国家对于军用物资的过境管制](#)
3. Anna PETRIG 教授，巴塞尔大学 - [《武器贸易条约》第9条- 海洋法视角](#)
4. Julia HÖRNIG 博士，鹿特丹伊拉斯谟大学 - [公路和航空武器运输和转运](#)
5. Julia HÖRNIG 博士，鹿特丹伊拉斯谟大学 - [海上武器运输和转运](#)
6. Richard Patterson 先生，枪支和弹药进出口圆桌会议 - [行业视角](#)

5. 在讨论和发言期间提到的国际和区域文书以及参考文件的非详尽概述载于[附件 A](#)（进一步增加小组讨论所参考的背景文件中列出的清单）。

6. 本自愿指南的总体目标是介绍缔约国如何实施《条约》第 9 条规定的义务以及其他条款，并对该条中的关键概念以及围绕这些概念的法律和政策讨论提供一些理解。自愿指南的目的不是规定、制定新的规范和标准或就第 9 条义务的单一解释达成一致，也不是重新解释已有的定义。在适用具有法律约束力的定义的情况下，应明确提及。

² 关于 WGETI 第 9 条（过境和转运）工作分组的多年期工作计划，请参阅：

[https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20\(19%20Feb%202021-cl\)/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20\(19%20Feb%202021-cl\).pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20(19%20Feb%202021-cl)/Annex%20B%20-%20Draft%20WGETI%20Multi-year%20Workplan%20for%20Article%209%20(19%20Feb%202021-cl).pdf)

³ 该发言者并未使用 PowerPoint 演示文稿或其他文档。

条约案文

7. 下文是第 9 条案文，以帮助读者/用户将关键概念置于条约语境中。其他相关条款的案文载于[附件 B](#)。

第 9 条- 过境或转运

每个缔约国应采取适当措施，在必要和可行的情况下根据相关国际法监管其管辖范围内的第 2 条第(1)款所述常规武器经过其领土的过境或转运。

关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法

8. 由于初步报告模板并未明确涉及过境和转运定义，关于过境和转运条款在初步报告中的应用的背景文件和专家发言并未涉及缔约国在这一主题上的做法。小武器调查组织的专家发言《*武器贸易条约：国家实施实用指南*》确实提到了的关于这一主题的章节。⁴该专家发言在这方面强调指出，各项条约中都极少定义过境和转运这两个术语，因为对其范围没有达成共识；发言提到了过境的简单含义，即“经过一个地方”，并提到了经修订的《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（又称经修订的《京都公约》）中关于转运的定义，暗指从进口运输工具向出口运输工具的转移。

9. 缔约国在其关于过境和转运的国家定义的发言中也反映了简单提及这一特点。所有发言的缔约国都有关于过境和转运的广泛定义，但没有提及这些定义涉及的具体海关程序。其共同点是简单提及**货物在（海关）领土内的流动，这些货物不是运往本土市场，而是运往（海关）以外的目的地**。这种广泛的定义使缔约国能够在其过境和转运法规的范围内捕捉到所有潜在的非法交易。

10. 这些发言进一步表明，各国并不将过境和转运视为不同类型的转让，而是**将转运视为过境的一个要素或子组成部分**：转运只是将货物从一种运输方式转移到另一种运输方式的过境。

11. 有些国家对有/无转运的过境活动适用相同的监管措施，而另一些国家则适用不同的措施。对于后一类国家来说，当他们考虑对不同的过境形式和情况适用哪种类型的监管措施时，转运是一个高度相关的因素。在关于监管措施的各次会议上，参与者对此进行了更广泛的讨论。

12. 作为说明，以下专题载有处理武器或相关货物转让的文书中关于过境和转运的定义示例。

专题. 关于战略性货物的文书中对过境和转运的定义

国际定义

[《化学武器公约》缔约国会议关于表 2 和表 3 化学品进出口数据申报准则的决定](#)

⁴ 本指南请参阅：<https://www.smallarmssurvey.org/resource/arms-trade-treaty-practical-guide-national-implementation>。

“过境作业”[...]指预定化学品在到达预定目的国的途中通过一国领土的物理移动。过境作业包括运输工具的改变，包括仅为此目的进行的临时储存。

[联合国模块化小武器控制实施简编\(MOSAIC\) 01.20: 术语、定义和缩略语](#)

过境：“由于另外两个国家之间的转让活动，货物在第三国领土上的移动，包括货物在过境国出入境点的转载（转载可理解为“将货物从一种运输工具转移到另一种运输工具”，包括“从一种运输方式转移到另一种运输方式（例如从船舶到卡车）以及在同一种运输方式的不同工具之间转移（例如从一艘船到另一艘船）”

转运：“将货物运输到出口国和进口国以外的中间地点，在此将货物装载到不同的运输工具上，并运输到其最终目的地（或其他转运点），而无需跨越转运国的领土（注：转运通常在港口指定海关区域内的运输枢纽进行，不受海关检查或关税的限制。）”

区域定义

[欧盟理事会《共同立场 2008/944/CFSP 用户指南》，定义了军事技术和设备出口管制的共同规则](#)

过境：货物（军事装备）仅通过成员国领土的运输

- “转运”：从进口运输工具卸载货物，然后（通常）重新装载到另一出口运输工具的实际操作

[2021年5月20日欧洲议会和理事会第\(EU\) 2021/821号条例建立了欧盟两用物品出口、中介活动、技术援助、过境和转让管制制度（重新制定）](#)

“过境”是指非欧盟两用物品的运输进入和通过欧盟关境，且其目的地在欧盟关境以外，这些物品：**(a)**根据《欧盟海关法典》第226条，属于外部过境程序，并且只是通过欧盟关境；**(b)**在自由区内转运或直接自由区再出口；**(c)**进行临时储存，并直接从临时储存设施再出口；或**(d)**在由船舶或飞机带入欧盟关税区后，将在不卸货的情况下由同一船舶或飞机将其运出欧盟关税区；

短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”

13. “在其管辖范围内”和“（根据相关国际法）经过其领土”以累积方式界定了第9条中的义务范围。缔约国需要监管“在其管辖范围内”且“经过其领土”的过境和转运。因此，《条约》并不要求缔约国监管其领土以外的过境和转运，即使涉及其管辖范围内的船舶。这并不影响其他国际义务的适用性（见第22段）。

14. 《条约》并未对一个国家的“领土”进行定义。在关于这一主题的发言中，专家解释说，根据一般国际法，包括《国际民用航空公约》（又称《芝加哥公约》）和《联合国海洋法公约》，国家领土包括其所有陆地领土、其内水（包括海港）、其领海以及这些陆地和海洋区域上方的空域（不包括所谓的专属经济区或公海）。这意味着第9条中的义务本质上涵盖了陆路、水路和空

运的过境和转运；《条约》本身并未对它们进行区分。根据其具体特点、国家考虑或国际义务，各国可选择区别对待它们（见第 27 段）。

15. 条约中也没有对管辖范围一词作出定义。根据一般国际法，国家管辖权涉及国家制定规则、强制执行这些规则和裁决与这些规则有关案件的权力。关于对通过国家领土的过境和转运进行监管，针对这一主题的专家发言明确指出，缔约国原则上拥有规定和强制执行监管措施的充分管辖权，但国际法也有某些限制。

16. 专家发言侧重介绍了水路过境，讨论了关于通过国家内水（包括港口）和领海过境的限制。

17. 关于内水和港口，几乎没有限制。主要的限制是，各国不能对主权豁免船舶强制执行其法规，主权豁免船舶是指军舰和仅用于政府非商业服务的船舶。此类船舶不得在船上进行搜查或检查。如果当前问题涉及船舶内部事务而不影响其国家利益，国家通常不会对其内水和港口的船舶行使管辖权。但是，相关国家可以主张，该违反《条约》行为并不构成“船舶内部事务”。最后，各国需要以非歧视的方式实施其措施。在这方面，对于主权豁免船舶之外的所有船舶，各国可以采取一系列措施，在其内水强制执行其过境和转运法规，例如，针对港口入境、拒绝登陆、货物转运或处理、拒绝使用其他港口服务、登船（机）、检查和拘留设定条件，直至其符合相关规定。

18. 关于通过领海的过境，适用所谓的“无害通过权”，这是《海洋法公约》第 17 条编纂的习惯国际法规则。无害通过权限制了各国对持续快速通过其领海的外国船舶执行其过境法规的权利或其使用的方法，但前提是如《海洋法公约》第 19 条所述，其属于“无害”通过，并“按照[《海洋法公约》]和其他国际法规则”进行。这一限制的范围并非毫无争议。专家发言提出，根据国际法，仅仅是携带武器的事实并不意味着不属于无害通过，但“符合[……]国际法”的含义并不明确，该规则的要求可以说为各国在制定关于领海过境的监管和执法措施时，在适用《武器贸易条约》和联合国安理会武器禁运方面纳入某些考虑因素留出了空间。作为最低要求，缔约国必须能够阻止违反《条约》第 6 条禁止规定的过境（包括通过领海），特别是如果违反联合国安理会武器禁运，或者如果缔约国了解到这些武器或物项将被用于灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪（见关于与第 6 条关系的第 49 段及其后内容）。⁵然而，在这样做的时候，考虑到无害通过的权利，缔约国应调整其控制措施，以避免对真正的无害通过造成不适当的干扰，例如，在合理怀疑非法转让的情况下，应侧重于临时控制和检查，而不是系统的许可义务。

19. 应当指出，这种无害通过权只适用于通过领海过境，而不适用于通过内水和港口过境。还应指出，类似的概念不适用于国家领空（见第 39 段）。

20. 应当铭记的是，“根据国际法”一词不仅指国际法对缔约国规定和/或强制执行过境和转运管制的权限的*限制*，而且也指其这样做的国际法义务，例如，如 ATT 缔约国同时也是《联合国枪支议定书》的缔约国，则将需要考虑到《枪支议定书》第 10 条和第 11 条中关于过境的义务。

⁵ 前面在第 8 段中提到的小武器调查组织的《武器贸易条约：国家实施实用指南》中也提到了这一主题。

21. 在关于这一主题的讨论中，发言的缔约国提到，它们的过境管制仅限于在其领土上过境。他们指出了过境管制的若干备选方案，例如一般海关管制、系统和临时检查以及允许检查或扣押货物的事先通知。

22. 关于船旗国的义务，专家发言强调，尽管《海洋法公约》第 94 条要求各国对其船舶行使管辖权，但这些船舶不被视为该国领土的一部分。这意味着《条约》第 9 条并未规定缔约国必须监管过境船舶，因为《条约》只要求缔约国监管“通过其领土”的过境或转运。这并不影响其他国际义务的适用性。但是，参与者在讨论中指出，如果 ATT 缔约国同时是《联合国枪支议定书》缔约国，则对其船舶在其领土以外非法转运枪支的案件确实负有某些义务。因为据了解，《枪支议定书》第 11 条中关于采取适当措施提高进口、出口和过境管制效力的义务还包括域外管辖权。

管制武器过境和转运的措施

23. 根据多年期工作计划，工作分组专门举行了单独的会议，讨论根据陆运、空运和海运运输方式监管武器过境和转运的措施。但是，缔约国在这些会议期间的发言表明，运输方式通常不是区分缔约国适用于武器过境和转运的管制措施类型的最终决定性因素。因此，本节首先讨论了管制武器过境和转运的措施（无论其运输方式如何），然后再讨论陆路、空运和海运的相关规范。

24. 缔约国在初步报告和随后的发言中对过境和转运规定的介绍表明，各国普遍认为，缔约国需要监管所有这些形式的过境，但在要求“必要和可行的情况下……适当措施”方面，《条约》允许缔约国根据国情灵活变通，只要它们遵守国际法以及《条约》其他条款，特别是第 6 条的限制和义务。由于第 6 条适用于第 2 条第(2)款所述的所有类型的转让（包括过境和转运），因此缔约国至少必须监管过境和转运，以履行第 6 条规定的义务。关于监管措施的会议期间并未充分探讨《条约》过境和转运义务的实质性范围这一主题，但它构成了关于第 9 条与其他条款之间关系的讨论的一部分（见第 49 段及其后文内容）。

25. 每次会议都系统讨论了关于实际措施和备选方案的以下方面：监管过境和转运的一般备选方案和共同做法；缔约国所采取的具体形式的监管措施；以及参与强制执行这些监管措施的政府部门和机构。缔约国在发言中还谈到了在过境和转运活动中负责遵守法规的不同当事方/实体。总体而言，各国可以参考关于初步报告中过境和转运条款的专家发言，其中附有核对清单，以及小武器调查组织《武器贸易条约：国家实施实用指南》中关于过境和转运部分的核对清单（见以下专题）。本节还提供了关于所有这些方面的广泛指导。

专题. 过境/转运管制的可能清单

- 过境和转运的定义
- 符合国际法规定的可行管制措施
- 受管制物项的规定范围
- 遵守法规的责任
- 批准过境或转运的评估标准
- 有效的行政规定
- 强有力的执法制度（即制裁、机构间合作、禁止和暂停运输的权力、培训和外联）

Paul HOLTOM 博士的专家发言，小武器调查组织：[第9条-初步报告中的过境和转运条款](#)（摘自小武器调查组织的[《武器贸易条约：国家实施实用指南》](#)，2016年）

26. 关于管制措施的问题，不同会议期间的发言表明，缔约国根据《条约》规定的灵活性，结合了一系列工具来监管过境和转运。最常用的工具是事先批准要求，有时采用不同程度控制的多种类型许可证的形式。事先批准要求通常与豁免审批、事先通知要求和/或特定情况下的临时控制相结合。一些缔约国将上述管制措施纳入其一般海关管制系统。一些缔约国还只允许专门登记的行为体开展过境和转运业务。

27. 缔约国根据若干因素区分其控制措施。其中一个因素涉及上面提到的国际法限制，这可能意味着系统的许可证要求是不可行的，诸如临时扣押和检查货物的权利等临时控制措施可能更适当。与此同时，国际法义务也可能发挥作用，例如上述《联合国枪支议定书》。缔约国还提到其他因素，例如转运的因素，缔约国可根据武器是从一种运输工具转运到另一种运输工具，还是在整个过境阶段留在船上，从而采取不同的措施。缔约国还表示，某些活动或目的不受过境和（或）转运义务的限制，例如狩猎、体育射击或移动（友军）武装部队或安保人员拥有的武器。弗拉芒和平研究所的专家发言还提到了军用物资的类型、受管制物资的目的地国或来源国，作为各国用来区分过境和转运管制的因素。各国大多对低风险转让使用此类豁免和简化程序，例如，基于相关国家之间的信任关系，该国通常认为在《条约》第6条、第9条和第11条要求方面不存在任何问题。

28. 为了在实践中适用这些措施，缔约国要求转让中的有关各方提供其控制下即将进行的过境和转运活动的信息。在会议期间，参与者提到了一系列广泛的信息，包括出口、进口和其他过境许可证（或替代品）的副本、装箱单、合同、发票、有关运输工具和所涉行为体的信息、相关运输文件和有关主管部门的联系方式。

29. 针对相关政府部门和机构这一主题，关于初步报告中过境和转运规定的专家发言表明，大多数缔约国都是多个部委和政府机构参与过境和转运的管理。发言明确提到：1)国防部、内政部和公共安全部（包括警察）；2)商业、经济、财政和贸易部（包括海关）；3)外交部；以及4)出口（转让）管制机构。缔约国在不同届会期间的发言也反映了这一点。海关主管部门往往处于过境和转运管制的最前沿，但通常通过机构间合作，涉及上述部分或全部主管部门。有时，不同的主管部门负责不同类型的过境（陆地、空中和海上）。

30. 机构间合作不仅涉及批准或拒绝交易的决策过程，还涉及监管措施的执行；包括监控交易，并在相关部门和机构之间交换相关信息。

31. 关于哪些当事方/实体（在法律上被指定为）负责遵守过境和转运法规的问题，发言的缔约国指出，过境和转运通常涉及范围广泛的当事方，这些当事方可能在/不在过境国成立。在这方面，缔约国往往不（仅仅）追究出口方遵守其过境和转运法规的责任，还追究承运人以及过境国本身所涉及的物流行为体的责任。有发言指出，这点与运输法不同。运输法是关于通过陆地、空运和海上运输和转运武器的专家发言的重点。如专家发言所述，在运输法方面，重点主要是卖方/托运人与承运人之间的关系，其中前者有义务向后者提供所有必要的信息、文件和许可证，而后者则负责注意货物，包括储存、堆装和装载货物（见第33和41段）。

32. 自由贸易/货物自由流动区的影响是多年期工作计划中提及的一个具体问题，但在关于监管措施的会议上并未广泛讨论这个主题。虽然关于陆地过境会议的背景文件提到了自由贸易区，因为缔约国在其初步报告中提到了没有管制或根据简化程序允许过境和/或转运的情况，但某个缔约国表示，常规武器是受限制的货物，不受自由贸易原则的约束，而是受具体规定的约束。⁶

缔约国发言和专家发言中引用的管制过境和转运的备选方案概述			
监管（控制）措施	区分不同控制措施的相关因素	相关政府部门和机构	责任方
事先批准（不同类型的许可证）	国际法的限制和义务	各部委，包括外交部、国防部、内政部和公共安全部（包括警察）	出口方
事先通知	转运要素	包括商业、经济、金融和贸易（包括海关）在内的各部委	承运人
临时控制	物项类型	包括外交部在内的各部委	物流行为体（如货运代理）
	目的国或来源国	出口（转让）管制机构	
	特定用途（例如狩猎或运动射击）		

管制武器陆路过境和转运的措施

33. 本次会议关于这一主题的背景文件列举了一些关于公路和铁路货物过境和运输的国际和区域文书的例子，其中大多数也在开场时的专家发言中提到。相关文书均载于附件 B。但这些文书都没有具体涉及过境和转运法规，也没有涉及常规武器。如专家发言所述，这些协定涉及运输法，针对的是运输合同当事人在文件、标签、包装、储存和运输过程中的注意义务等问题上的义务和权利。

34. 因此，这些文书对于实际执行 ATT 和监管常规武器的过境和转运（许可）的意义是有限的。此外，负责遵守武器转让法规的行为体类型可能与根据（私人）运输法负责的行为体不同或更为广泛。

⁶ 在此说明，《瓦森纳安排关于过境或转运的最佳做法指南》(<https://www.wassenaar.org/app/uploads/2019/consolidated/01Best-Practice-Guidelines-for-Transit-and-Trans-shipment.pdf>)中讨论了自由贸易区的问题。该指南规定，阻止、检查和扣押货物的权力，以及处置扣押货物的法律依据，应充分适用于在主权国家领土内的特殊海关区（如自由贸易区、外贸区和出口加工区）进行的活动。

35. 在这些文书规定中，与管制过境和转运可能相关的要素是关于在运输过程中必须随附货物文件的规定。在某些情况下，出于安全目的要求随附的货物详细说明可能是武器转让管制主管部门的信息来源，作为风险评估和进行特别检查的基础。在这方面，各国可以在负责实施 ATT 和过境管制的主管部门与参与相关道路安全程序的主管部门之间进行沟通与合作。在此背景下，关于这一主题的专家发言提到了与弹药运输有关的某些危险货物条例。虽然发言指出，《条约》第 3 条规定的弹药不直接列入第 9 条的物项范围，但缔约国仍应考虑到这一点，因为弹药属于第 6 条的范围，而第 6 条适用于包括过境和转运在内的所有类型的转让（见第 49 段及后文内容）。

36. 在专家发言之后，缔约国集中讨论了上述过境和转运一般措施。在国际和区域协定方面，参与者提到了西非经共体《关于小武器和轻武器、其弹药及其他相关材料的公约》，其中关于转让的定义涉及了过境和转运以及“运输”。《公约》规定了关于一般转让禁令和可能的豁免请求的制度，由西非经共体秘书处负责具体的处理。参与者还提到了《中部非洲管制小武器和轻武器及其弹药和可用于制造、修理或组装这类武器的零部件的公约》。该公约在关于转让的定义中也包括过境和“运输”，并要求对所有类型的转让进行审批。这两项公约都是缔约国在管制过境和转运时需要考虑的积极国际法义务的区域实例。在这个问题上，缔约国还提到了有关通过其领土过境货物的双边条约。

管制空运武器过境和转运的措施

37. 本次会议关于这一主题的背景文件列举了若干关于空运货物过境和运输的国际文书的例子，其中大多数也在专家发言中提到。

38. 两者的重点都是《芝加哥公约》，涉及其第 3 条和第 6 条以及附件 17 第 4 条第(6)款。《公约》的条款澄清了以下要素：1)此《公约》仅适用于民用航空器；2)国家飞机（如用于军事服务的飞机）只能在特别协定或其他批准的情况下飞越另一国领土或在其上降落；3)各国不得将民用航空用于任何不符合本《公约》目标的目的。附件中的条款涉及为确保安全的运输链而采取的措施。此外，会议还提到了《公约》附件 18，其中涉及危险货物的安全空运。

39. 这些条款并未专门涉及过境和转运条例以及常规武器。与上述管制陆地过境和运输的文书一样，它们对管制常规武器过境和转运（许可）的意义有限。但是，缔约国可以考虑将危险货物运输方面的信息共享要求作为相关条例范围内货物（即弹药）过境和转运的信息来源（见第 35 段）。此外，关于《条约》范围内的所有常规武器，缔约国还应注意《芝加哥公约》第 35 条，如下文专题所述。

专题. 在从事国际航行的飞机上携带的战争弹药或战争工具

《芝加哥公约》第 35a 条明确规定，“除非得到一国的许可，否则不得在一国领土内或上空使用从事国际航行的飞机运载战争弹药或战争工具”。这项规定意味着，在国际法中，航空过境不存在通过领海过境的“无害通过权”。

关于“战争弹药或战争工具”的范围，该条规定，“为本条的目的，每个国家应通过条例确定战争弹药或战争工具；为统一起见，适当考虑国际民用航空组织可能不时提出的建议”。

由于这一规定与常规武器过境管制直接相关，因此，缔约国可以预见其负责实施 ATT 的主管部门应与负责实施《芝加哥公约》的主管部门之间进行一定的协调。

40. 在专家发言之后，几个缔约国也进行了发言，但所有发言均未具体谈到上述文书或任何其他航空过境主题。

管制海上武器过境和转运的措施

41. 关于这一主题的专家发言涉及若干国际和区域海上运输文书，重点是私人运输法及其所谓的“海牙-维斯比规则”。⁷这些文书并未具体涉及过境和转运条例，也未涉及常规武器；它们主要规范卖方/托运人与承运人之间的运输关系（包括装卸）。在这种情况下，卖方/托运人有义务向后者提供所有必要的信息、文件和许可证。但是，在专家发言之后，各缔约国的发言表明，在缔约国的过境和转运条例中，其他行为体（包括承运人和某些物流行为体）也负有合规责任（见上文第 31 段和下文关于私营部门作用的章节）。

42. 关于相关行为体的主题，缔约国讨论中提出以下问题：尽管现已有关于海上运输条例船员培训的规则，但承运人的人员往往缺乏足够的培训，导致他们无法执行基本控制措施，妨碍了合规性。该会议关于私营部门作用的议题进一步讨论了这一问题。

43. 关于海运管制措施，有缔约国提到了《国际海运危险货物规则》和上述《联合国海洋法公约》等文书。在这方面，专家发言回到了过境限制和无害通过权的问题。专家发言强调了沿海国管制非无害通过的权利，以及阻止、检查和将船舶转离领海的权力，还表明联合国安理会的武器禁运必须优先于无害通过（参照《联合国宪章》第 103 条）。某发言的缔约国随后表示，并非所有过境作业都必须事先获得批准，但海关主管部门控制所有的流动并可以进行干预。与上述关于陆运和空运的危险货物条例类似，专家发言中提出的《国际海运危险货物规则》仅与弹药运输有关（见第 35 和 39 段）。

专题. 偏离原行程/计划外过境

专家发言还讨论了偏离原行程等特殊问题，即船舶因紧急情况或不可预见的情况（例如装载额外的货物）在途中改变其预定航线，并在一国领海（海洋和/或内水）进行计划外过境。有缔约国提出问题，即如果该船载有常规武器，并且以前没有获得该国的过境许可，这种通行是否被视为“转用”。

专家发言从运输法的角度，参照《海牙-维斯比规则》和《国际船舶和港口设施保安规则》讨论了这一主题。专家发言指出，在具体的运输法背景下，“合理偏离”不被视为违规行为，而且《国

⁷ 《海牙-维斯比规则》的基本文件涉及 1924 年 8 月 25 日《统一提单的若干法律规则的国际公约》，即《海牙规则》。1968 年 2 月 23 日的《维斯比议定书》对《统一提单的若干法律规则的国际公约》进行了修正。

际船舶和港口设施保安规则》在其功能要求中包括“防止向船舶或港口设施引入未经批准的武器、燃烧装置或爆炸物”。

在过境和转运条例方面，无论是否将这种偏离归类为“转用”，应当注意的是，缔约国不能区别对待作为其最初行程一部分按预定停靠的船舶和因不可预见的情况而改变其行程的船舶。如果船上载有武器，这些船舶需要以平等的方式遵守各国的过境和转运条例。根据第9条所规定的灵活性，这并不意味着在实践中，各国必须针对由未经计划的过境导致违反其过境条例的每个具体情况进行制裁，但该国至少需要采取监管措施，以确保遵守《条约》第6条和其他相关国际义务。

私营部门在武器过境和转运中的作用

44. 佛兰芒和平研究所参考其关于过境问题研究报告的一般性发言首次在工作分组中提到了私营部门的作用这一主题，指出参与过境和转运业务的各种行为体及其遵守过境条例的责任。在关于管制措施的不同届会上，几个缔约国随后提到了在过境和转运阶段除出口商和承运人之外的各行为体的责任。以下专题概述了相关行为体，它基于小武器调查组织《武器贸易条约：国家实施实用指南》中的一个类似专题，也是小武器调查组织在工作分组上就出口所作专家发言的背景（见第8段）。

专题. 参与过境和转运作业的行为体实例

承运人或运输服务提供商：为出口方运输货物的公司；在转运的情况下，可能会涉及两家或多家承运人，例如一家航运公司和一家航空公司。

报关行、海关代理人或清关代理人：代表出口方或进口方履行海关义务的公司。

货运代理：出口方与之签订合同，负责组织向进口方运送货物的公司。这项服务包括所有相关程序，在某些情况下甚至包括海关手续。一般来说，货运代理并不直接运送货物，而是与承运人签订合同。在转运的情况下，货运代理将负责进行转运操作。货运代理也可能让其他方参与这些过程。

运货代理人：与报关行和货运代理进行交易的承运人的代表。

45. 专家发言和缔约国发言中提出的一个共同挑战是，这些行为体有时对其过境和转运义务缺乏充分了解。对于物流行为体，也有参与者提出，他们有时并不了解可能指向可疑交易的指标。造成这种情况的因素是，参与转让的行为体之间普遍缺乏合规意识和合作，以及条例的复杂性和各国之间的分歧。在本次会议的行业发言中也重点提到了后者，该发言侧重于出口方的观点，并指出了对合法贸易的影响，因为一些承运人不愿接受常规武器作为货物。

46. 在这方面，专家和缔约国发言中的一项共同建议是，通过系统化的外联、监测和援助，在主管部门和这些不同行为体之间建立密切合作。此外，缔约国还可以与这些行为体的代表组织合作。另外，缔约国还需要促使参与武器转让的行为体相互分享必要的信息，以履行过境和转运义务。

47. 第 11 条工作分组中也提出了这方面的建议，其中审议了过境国和转运国在防止转用方面的作用（见专题）。

专题. 关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件提及对私营部门可能采取的措施：

“提高货运代理、航运代理、海关代理和承运人等的认识和尽职调查要求，以帮助他们成为防止或监测转用问题的合作伙伴：例如，对有意愿受理涉及武器运输过境业务的服务提供商提出事先审批要求。”

48. 开展这类提高认识的活动是国家主管部门的一项重要基本职能，在执法方面也经常被提及。这是因为有关行为体存在刑事和行政责任风险，开展外联工作旨在加强其合规性。与此同时，这些行为体还可以在执法主管部门的风险评估中发挥作用，例如通过有效的信息共享。

第 9 条与其他条款之间的关系

第 9 条与第 6 条之间的关系

49. 在关于监管措施的各次会议上，与会者已经部分探讨了第 9 条与第 6 条之间的关系。这反映在上文第 18 和 24 段中。后一段强调，第 6 条适用于第 2 条第(2)款所述的所有类型的转让（包括过境和转运），因此，缔约国必须至少对过境和转运进行监管，以履行其在第 6 条下的义务。第 18 段侧重于通过领海过境这一具体主题以及所谓无害通过权对国家干预权力的限制；它强调，缔约国至少需要能够阻止违反《条约》第 6 条禁令的过境，包括通过领海的过境，特别是如果其违反联合国安理会的武器禁运规定，或者如果国家知晓这些武器或物项将被用于实施灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪。⁸

50. 第 9 条和第 6 条之间的关系对于应受到必要管制的项目也很重要。虽然第 9 条仅提及第 2 条第(1)款所述常规武器，但第 6 条的禁令也适用于第 3 条（弹药）和第 4 条（零部件）所述物项。

51. 在关于第 9 条和第 6 条之间关系的专门讨论中，一些缔约国提到了其国家办法将第 6 条中的禁令适用于过境和转运的要素。他们表示，其管制制度可对所有流动进行系统或临时控制。参照第 6 条和第 7 条，缔约国可以对过境和转运适用与对出口适用完全相同的评估标准，但有一些例外。这些例外情况涉及没有转运的过境形式，例如飞越领空的过境。在这种情况下，管制将仅限于防止第 6 条所禁止的过境。在实践中，国家立法将把第 6 条中的禁止作为临时过境管制的（法律）基础。

第 9 条与第 7 条第(6)款和第 11 条之间的关系

⁸ 为了明确起见，关于这一主题，要素草案进一步规定，考虑到无害通过权，缔约国应调整其控制措施，以避免对真正无害通过的不当干扰，例如，在合理怀疑非法转让的情况下，重点放在特定控制和检查上，而不是系统的许可证义务。

52. 第 9 条与第 11 条以及第 7 条第(6)款中具体规定之间的关系已经在 CSP8 周期期间由第 11 条（转用）工作分组进行了探讨。在这方面，与会者可以参考这些讨论所依据的关于过境国和转运国在防止转用方面作用的背景文件。⁹

53. 关于第 11 条第(1)款规定的所有参与武器转让的缔约国采取措施防止转用的一般义务，背景文件所载的大部分挑战和措施涉及缔约国过境和转运条例的执行以及私人行为体的合规问题。这也是第 11 条工作分组讨论的重点。WGETI 主席向 CSP8 提交的报告概述了这些交流内容。

54. 关于《条约》第 7 条第(6)款和第 11 条第(3)款所述的信息交流，背景文件指出，过境国很难依靠出口国向其系统提供有关货物的数据，这是一项实际挑战。例如，在许可证阶段，相关方面可能无法确定运输工具和路线的信息（因为往往只有在获得出口许可证之后才落实运输问题），而且可能之后可能还会发生变化。

55. 关于第 11 条第(3)款规定的进口、过境、转运和出口缔约国有义务合作和交流信息，以缓解转用风险，除了建议出口国在出口前向过境或转运国提供文件之外，背景文件还提出了其他一些建议。具体如下：

- i. 出口国应向过境国和转运国提前告知合法且妥善批准的货物（提前通知），以便过境国更好地将精力和资源集中在未事先通知或可疑的货物上；¹⁰
- ii. 出口国在知晓与特定过境货物有关的转用风险时，应向过境国和转运国发出警报；
- iii. 参与移让的所有国家应根据本国法律，共享通过国家和区域网络和行动收集的情报信息；等

56. 由于过境管制涉及进出口国以外的行为体，各方之间的业务合作和信息交流至关重要。另一个考虑因素是第 9 条与第 11 条第(4)款和第(5)款之间的联系，它们分别鼓励缔约国分享有关非法活动的信息，并责成缔约国在有关违反武器转让相关条例的调查、起诉和司法程序中相互协助。如果一缔约国发现另一缔约国可能存在的非法活动或行为体，则应系统通知该缔约国，以便也能在该管辖区展开调查。在这方面，区域合作论坛也可以发挥促进作用。

⁹ 该文件作为 2022 年 2 月 15 日至 16 日 WGETI 会议的 WGETI 主席函件和工作分组文件附录 C 随附文件 2 (ATT/CSP8.WGETI/2022/Chair/713/M1.LetterSubDocs)。此文件在措施方面借鉴了前一份经 CSP4 接受、题为“防止和解决转用的可能措施”的文件，请在 ATT 网站的工具和指南版块查阅该文件。

¹⁰ 在这方面，例如，可以参考《联合国枪支议定书》第 10 条第(2)款(b)项。它规定，在为枪支及其零部件和弹药的运输签发出口许可证或批准之前，各缔约国应核实，在不影响有利于内陆国的双边或多边协定或安排的情况下，过境国至少已在运输前发出书面通知表示不反对过境。这自然只是《联合国枪支议定书》缔约国的义务，仅限于枪支及其零部件和弹药。

第 9 条与第 12 条第(2)款之间的关系

57. 第 12 条第(2)款鼓励缔约国保存经批准在其管辖范围内过境或转运的常规武器的记录。这可能包括建立和维护包括过境和转运在内的所有类型转让的登记册。

结语

58. 如第 6 段所述，本自愿指南的目的是介绍缔约国如何履行《条约》第 9 条规定的义务，并了解本条中的关键概念。其目的不是规定、制定新的规范和标准，或就第 9 条义务的单一解释达成协议，也不是重新解释既定的定义。

59. 尽管如此，与本指南相关的发言和交流清晰阐明了过境和转运管制的许多相关方面和相关的《条约》义务，以及它们在缔约国国家管制制度中的实际执行情况。因此，对于所有需要根据《条约》实行过境和转运管制或打算更新现有管制的国家，本指南可成为其有用的工具。

60. 本指南的实质性重点请见已被 CSP7 接受的第 9 条工作分组多年期工作计划。这并不意味着指南已涉及有关过境和转运控制的所有相关问题。正如整个指南所述，许多贯穿各领域的问题与过境和转运管制，特别是执法和国际合作高度相关。在这方面，缔约国每次在 ATT 框架内进一步探讨这些贯穿各领域的问题时，过境和转运仍应是本指南以外的重要关注焦点。为了使这些讨论在实践中发挥作用，缔约国还必须让相关的私营部门行为体（特别是第 44 段中确定的类型）以及处理类似或相关问题的国际组织或机构（如世界海关组织、国际刑警组织、联合国毒品和犯罪问题办公室，世界航运理事会和国际航空运输协会）参与其中。

附件 A. 引用的国际和区域文书和参考文件

关于“过境”和“转运”这两个术语的国家做法

1. [Paul Holtom博士在专家发言中引用的文书和文件，小武器调查组织 - 第9条 - 初步报告中的过境和转运规定](#)
 - ❖ 国际文书
 - [《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（“经修订的京都公约”；2008年）](#)
 - ❖ 最佳做法和参考文件
 - [小武器调查组织，《武器贸易条约：国家实施实用指南》（2015年）](#)
2. [弗兰芒和平研究所Diederik Cops博士在专家发言中引用的工具和文件 - 七个欧洲国家对于军用物资的过境管制](#)
 - ❖ 区域文书
 - [欧盟理事会2008年12月8日第2008/944/CFSP号共同立场，定义了军事技术和装备出口管制的共同规则](#)
 - [欧盟理事会共同立场2008/944/CFSP用户指南，定义了控制军事技术和设备出口的共同规则（2019年）](#)
 - ❖ 最佳做法和参考文件
 - [弗兰芒和平研究所，《雷达之下：军用物品的过境 - 从许可到控制》（2022年）](#)

短语“在其管辖范围内”和“根据相关国际法经过其领土”

1. [巴塞尔大学 Anna Petrig 教授在专家发言中引用的文书和文件 - 《武器贸易条约》第9条 - 海洋法视角](#)
 - ❖ 国际文书
 - [《联合国海洋法公约》（1982年）](#)

管制武器陆路过境和转运的措施

1. [管理过境和运输的国际和区域文书示例（ATT/CSP8.WGETI/2022/CHAIR/713/M1.LetterSubDocs 随附的关于管制陆上和空中武器过境和转运措施的背景文件附件 A）](#)
 - ❖ 与公路运输有关的国际文书
 - [国际公路货物运输合同公约（“CMR”；1956年）](#)

➤ [《国际公路货物运输合同公约》议定书（1978年）](#)

❖ 与公路运输有关的区域文书

- [西非经共同体成员国间公路运输管理公约（1982年）](#)
- [西非经共同体关于国家间公路货物过境公约（1982年）](#)
- [美洲国家组织关于通过《美洲街道和高速公路交通控制装置手册》的协定（1979年）](#)
- [美洲国际公路货物运输合同公约（1989年）](#)
- [欧洲国际公路运输危险货物协定（“ADR”；1957年）](#)
- [亚洲公路网政府间协定（2003年）](#)

❖ 与铁路运输有关的国际文书

- [促进铁路货物过境的国际公约（1952年）](#)
- [采用国际货协运单的铁路货物运送国际海关过境手续公约（2007年）](#)
- [联合国国际货物多式联运公约（1980年；未生效）](#)

❖ 与铁路运输相关的区域文书

- [阿拉伯马什雷克国际铁路协定（2003年）](#)

2. [鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的其他文书和文件 - 公路和航空运输武器和过境](#)

❖ 国际文书

- [《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的补充《联合国枪支议定书》（2001年）](#)

❖ 区域文书

- [2009年5月6日欧洲议会和理事会第2009/43/EC号欧盟指令简化了共同体内国防相关产品转让的条款和条件](#)
- [2012年3月14日欧洲议会和理事会第258/2012号欧盟条例](#)

❖ 最佳做法和参考文件

- [瓦森纳协议最佳做法文件纲要](#)

管制空运武器过境和转运的措施

1. [管理过境和运输的国际和区域文书示例（ATT/CSP8.WGETI/2022/CHAIR/713/M1.LetterSubDocs 随附的关于管制陆上和空中武器过境和转运措施的背景文件附件 A）](#)

❖ 与航空运输有关的国际文书

- [统一国际航空运输某些规则的公约（“华沙公约”；1929年）](#)
- [统一国际航空运输某些规则公约（“蒙特利尔公约”；1999年）](#)
- [国际民用航空公约（“芝加哥公约”；1944年）](#)

❖ 最佳做法和参考文件

-
- [瓦森纳安排防止小武器和轻武器通过航空运输造成不稳定转让的最佳做法（2007年）](#)
 - [瓦森纳安排控制第三国之间常规武器运输的要素（2011年）](#)

2. [鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的其他文书和文件 - 公路和航空运输武器和过境](#)

- ❖ 与航空运输有关的国际文书
 - [国际航空运输协会危险品条例（“IATA DGR”）](#)
- ❖ 与航空运输有关的区域文书
 - [欧盟委员会 2012 年 10 月 5 日第 965/2012 号法规，根据第 216/2008 号法规规定了与空中作业相关的技术要求和行政程序](#)

管制海上武器过境和转运的措施

1. [鹿特丹伊拉斯谟大学 Julia Hörnig 博士的专家发言中引用的文书和文件 - 海上武器运输和过境](#)

- ❖ 与海上运输有关的国际文书
 - “海牙-维斯比规则”
 - [统一提单的若干法律规则的国际公约（1924年）](#)
 - [修正统一提单的若干法律规则的国际公约的议定书（1968年）](#)
 - [联合国海上货物运输公约（1978年）](#)
 - [1974年国际海上人命安全公约（“SOLAS”1974）](#)
 - [国际扣船公约（1999年）](#)
 - [国际海运危险货物规则（“IMDG 规则”；2020年）](#)
- ❖ 与海上运输有关的区域文书
 - [欧盟海关代码（2013年）](#)

附件 B. 条约的其他相关条款

第 2 条 - 范围

1. 本条约应适用于以下类别的所有常规武器：(a) 作战坦克；(b) 装甲战斗车；(c) 大口径火炮系统；(d) 作战飞机；(e) 攻击直升机；(f) 军舰；(g) 导弹和导弹发射器；(h) 小武器和轻武器。
2. 就本条约而言，国际贸易活动包括出口、进口、过境、转运和中介活动，下称“转让”。
3. 本条约不应适用于某个缔约国或代表某个缔约国进行的供本国使用的常规武器国际移动，但条件是有关常规武器仍为该缔约国所有。

第 5 条第(3)款 - 实施的一般规定

3. 鼓励每个缔约国将本条约的规定适用于最大范围的常规武器。 [...]

第 6 条 - 禁止

4. 如果转让将违反依照《联合国宪章》第七章行事的联合国安全理事会所采取的措施、尤其是武器禁运措施规定的义务，则缔约国不得批准第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项的转让。
5. 如果转让将违反本条约缔约国根据其作为缔约国的国际文书应承担的相关国际义务，尤其是涉及常规武器转让或非法贩运的义务，则缔约国不得批准第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项的转让。
6. 如果缔约国在批准时了解到第 2 条第(1)款所述常规武器或第 3 条或第 4 条所述物项将用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《1949 年日内瓦四公约》的行为，实施针对受保护民用物品或平民的袭击或其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪，则缔约国不得批准武器或物项的转让。

第 7 条第(6)款 - 出口和出口评估

6. 每个出口的缔约国应根据请求，并按照本国的国家法律、惯例或做法，向进口的缔约国以及过境国或转运国提供相关出口许可的适当资料。

第 11 条第(1)款和第(3)款 - 转用

1. 每个参与转让第 2 条第(1)款所述常规武器的缔约国应采取措施，防止其转作他用。

-
3. 进口缔约国、过境国、转运国和出口缔约国应根据本国法律，在适当和可行的情况下开展合作并交换信息，以减轻第2条第(1)款所述常规武器的转让被转作他用的风险。

第12条第(2)款- 记录

2. 鼓励各缔约国保留其作为最终目的地国而转让到其境内、或获准在其管辖范围内的领土过境或转运的第2条第(1)款所述常规武器的记录。

第15条- 国际合作

1. 缔约国应在符合各自的安全利益和本国法律的情况下开展相互合作，以有效实施本条约。
2. 鼓励缔约国促进国际合作，包括根据各自的安全利益和本国法律，就在本条约的实施和适用方面共同关心的事项交流信息。
3. 鼓励缔约国就共同关心的问题协商和酌情分享信息，以支持本条约的实施。
4. 鼓励缔约国根据本国法律提供合作，以协助各国执行本条约的规定，包括分享有关非法活动和行为体的信息，同时防止和消除第2条第(1)款所述常规武器被转用。
5. 缔约国应在双方合意并符合其本国法律的前提下，在与违反根据本条约制定的国家措施有关的调查、起诉和审判程序中相互提供最大程度的协助。
