



2024年2月9日

发布：第十届缔约国会议主席

原文：英文

《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

引言

1. 《武器贸易条约》第十届缔约国会议罗马尼亚籍主席提出的主题是“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》的一个交叉主题，是《武器贸易条约》各方重新关注实际执行条约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ATT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ATT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ATT第十届缔约国会议主席，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ATT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ATT第十届缔约国会议周期之外的新问题供审议。

机构间合作与 ATT 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《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ATT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。

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ATT方面开展机构间合作仍面临挑战，包括：

- 参与《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《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《条约》执行的各个政府实体对《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《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《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ATT义务的优先次序；
- 参与《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《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ATT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。

探讨ATT第十届缔约国会议支持缔约国寻求加强机构间合作以有效执行ATT条款的机会

10. ATT第十届缔约国会议主席力求为所有有意向的ATT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ATT条款。鉴于机构间合作问题的交叉性质，预计在ATT第十届缔约国会议周期内举行的所有工作组会议上，与会者都可以分享关于机构间合作作用的信息。

11. 在ATT第十届缔约国会议周期内，有效执行条约工作组交流国家执行做法工作分组已经确定“机构间合作”为审议题，并提出了一系列问题，供工作分组与会者在2024年2月进行论述，⁷同时还将审议机构间合作在执行第7条方面的作用。

12. 透明度和报告问题工作组请“履行报告义务的缔约国，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者，介绍其编写和提交报告的经验”。⁸在第十届缔约国会议周期中，鼓励ATT利益攸关方分享机构间合作在遵守ATT报告义务方面的作用信息。⁹这可以包括关于促进遵守国际报告义务和承诺的国家层面措施工作文件是否有用的意见，以及已证明有效的机构间合作措施，在本工作文件或常规武器进出口报告的“问答式”自愿指导文件未反映的措施。¹⁰

13. 第九届缔约国会议普遍加入条约工作组联合主席指出，在最后确定成为缔约国的进程方面，“没有任何两个国家面临的是相同的挑战”，并呼吁提供有针对性的个性化援助，以支持相关国家最后确定批准或加入《条约》的进程。¹¹普遍加入条约工作组第十届缔约国会议工作文件要求与会者分享参与了批准或加入《条约》进程的政府部委、部门和（或）机构信息，以及与执行条约的筹备工作有关的机构间安排。¹²

14. 鉴于上述挑战，在此鼓励与会者分享以下信息：

- 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《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《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《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《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《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。在此还鼓励与会者在有关情况下，与议会/立法者、工业和民间社会分享有关机构间合作和参与在《条约》执行中的作用的信息。

16. 为了帮助收集对下一份主席工作文件草案的意见，包括编写供ATT第十届缔约国会议审议的建议，邀请ATT利益攸关方通过ATT第十届缔约国会议交流其国家经验和教训，并就以下问题向ATT秘书处提供书面意见：

1. 机构间合作是否在贵国批准或加入《条约》的过程中发挥作用？

2. 机构间合作在建立和/或维护国家的武器转让管制制度以及在贵国执行《条约》方面有何作用？
3. 机构间合作在贵国武器转让审批的国家决策过程中发挥了什么作用？
4. 在有效执行《条约》的过程中，贵国遇到了哪些与机构间合作有关的挑战？
5. 《条约》如何帮助克服机构间合作的挑战？
6. 根据您的经验，机构间合作对于有效执行《条约》的作用有哪些关键经验教训？
7. ATT缔约国会议周期可以采用哪些方法来分享机构间合作的挑战、经验教训和有效执行ATT的做法？
8. 在ATT缔约国会议周期之外，可以采取哪些方法来分享机构间合作的挑战、经验教训和有效执行ATT的做法（例如区域会议）？
9. ATT第十届缔约国会议是否应建议制定机构间合作在有效执行《条约》中作用的关键原则？
10. ATT第十届缔约国会议是否应该考虑更新现有的自愿指导文件，以包括关于机构间合作作用的额外指导，或者创建关于这一问题的新自愿指导文件？

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：如何更好地强化守法行为？”，东京：《联合国亚洲及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》，ATT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：

《执行武器贸易条约第9条自愿指南》，ATT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

⁴ 《防止和解决转用问题的可能措施》，ATT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-CSP9_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-CSP9_WGETI_Possible%20Measures%20to%20Prevent%20and%20Address%20Diversion%20((incl.%20Annex%20on%20PSC)_EN.pdf)；《概述转用风险评估程序要素的自愿文件》，第七届缔约国会议工作组主席向第七届缔约国会议提交的报告草案附件A (ATT/CSP7.WGETI/2021/CHAIR/675/Conf.Rep)，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，<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>

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，[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)

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》，ATT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》，未注明日期，第18页，https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_Guidance_Document_EN_for_web/ATT_Guidance_Document_EN_for_web.pdf

⁷ 有效执行条约工作组主席函件，2024年1月22日，ATT/CSP10.WGET/024/Chair/775/LetterSubDocs，第2-3页。

⁸ 《ATT透明度和报告工作组向第九届缔约国会议提交的报告草案》，2023年7月21日，ATT/CSP9.WTR/2023/CHAIR/768/Conf.Rep，第6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](#)

⁹ 透明度和报告工作组，《2024年2月23日、2024年1月22日会议介绍性文件》，ATT/CSP10.WGTR/024/CHAIR/779/IntroPaper，第12页。

¹⁰ 《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》；透明度和报告工作组，《根据武器贸易条约报告常规武器的批准或实际进出口：问答》，2022年7月22日，ATT/CSP8.WGTR/2022/CHAIR/734/Conf.Rep, [https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_WGTR_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP8_%20Annex%20C_EN%20\(website\)/ATT_WGTR_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP8_%20Annex%20C_EN%20\(website\).pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_WGTR_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP8_%20Annex%20C_EN%20(website)/ATT_WGTR_Co-Chairs_Draft%20Report%20to%20CSP8_%20Annex%20C_EN%20(website).pdf)

¹¹ “普遍加入条约工作组向第九届缔约国会议提交的关于加强普遍加入条约工作组工作的提案草案附件A”，《普遍加入条约工作组联合主席向第九届缔约国会议的报告草案》，2023年7月21日，ATT/CSP9.WTU/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

¹² 普遍加入条约工作组，《关于执行第九届缔约国会议关于普遍加入条约工作组工作决定的工作文件》，2024年1月22日，ATT/CSP10.WGTU/024/CHAIR/777/DrWP，第7页。
