

执行摘要 / 2020年11月

解决非洲武器和弹药的非 法贸易及转用问题： 中非合作的作用



执行摘要

本报告是欧盟根据理事会第CFSP2019/1298号决议资助的“中非欧就防止常规武器和弹药在非洲转用对话与合作”项目的首份出版物。本报告的形成背景是，尽管近年来在国家、地区和国际层面采取了多重举措，但武器和弹药在非洲境内的扩散和滥用仍然达到令人震惊的程度，助长了冲突、武装暴力和不稳定因素，严重危及平民。迫切需要采取切实举措，使中、非、欧参与武器和弹药管制和转让的官员共同探索新途径，更好地协调各方努力，以减少常规武器特别是轻小武器及弹药流入非洲并在当地扩散和滥用。

三年一度的中非合作论坛于2000年启动，开展了广泛的经济、政治、文化和安全领域合作。在过去20年中，中非合作论坛也不时关注轻小武器及弹药的扩散问题。在2000年举行的首届中非合作论坛部长级会议上，双方在最终宣言中承诺“加强合作，遏止轻小武器的非法扩散、流通和贩运”；这一点通过2003年、2006年和2012年论坛的新增承诺得以强化。最近，在中非合作论坛2018年北京部长级会议上，中国承诺支持“2020年消弭非洲枪声”倡议，并在2017年通过联合国和平与发展信托基金为该倡议提供了140万美元支持¹。

随着2021年中非合作论坛峰会的临近，中国日益关注恐怖主义、“暴力极端主义”和非洲地区冲突，这再次为中国在与非洲的合作中优先处理轻小武器问题提供了有力理由。因此，为展现轻小武器及弹药扩散和滥用对当地人民经济前景和生活的广泛影响，本报告具体探讨了非洲三个国家——布基纳法索、南苏丹和南非的不同情况。虽然轻小武器及弹药的扩散和滥用只是非洲国家面临的挑战之一，但它造成的不稳定和不安全不容忽视。根据联合国2030可持续发展目标²，解决这一问题也是释放经济潜力和为人民带来安全、发展和繁荣的关键。2021年中非合作论坛首脑会议将为中国和非洲伙伴巩固其共同承诺提供一个合适的机会，中非可以通过制定一项可持续行动方案，与现有国家、区域和整个非洲大陆各类倡议协同解决非洲轻小武器及弹药的扩散和滥用问题。

本报告的主要建议是：

1. 中非合作论坛应以受影响社区的需要和视角为基础，就防止轻小武器及弹药的非法贸易和转用问题制定一项全面、切实、可持续和透明的工作方案。

非洲轻小武器及弹药的挑战是多面和多样的，因此尽管应确定参与的总体目标和范围，但各国或本地应对措施的确切性质应取决于具体环境，应根据当地实际情况和法律框架制定方案。

2. 中国和联合国应该提供更多关于过去、现在和未来计划中的中非合作解决常规武器（特别是轻小武器）和弹药扩散问题举措的公开信息。

中国支持非盟“2020年消弭非洲枪声”这一雄心勃勃的倡议，并承诺提供140万以上美元的资金支持。尽管中国这一努力是值得称赞的，但该项资助的具体重点和预期结果尚未被广泛了解。中国和联合国提供更多有关信息，可以更好地让外界了解这些项目的影响，同时有助于提供契机以建立项目与其他国际及非洲区域组织援助行动间的协同作用。

3. 考虑到中国和非洲国家在有关国际文书下承担的义务，中非应探讨采取适当的方法来开展合作行动，解决武器和弹药的供需两端问题，特别是在滥用和暴力风险很高的地区。

作为联合国的主权成员国，中国和所有非洲国家都被鼓励落实寻求解决包括轻小武器在内的武器和弹药非法贸易和扩散问题的多项国际协定，包括：《联合国从各方面防止、打击和消除轻小武器非法贸易的行动纲领》、《识

别和追查非法轻小武器国际文书》和《枪支议定书》³。此外，中国和27个非洲国家还是《武器贸易条约》缔约国，有义务落实其中设置常规武器国际转让高标准的条约条款。《武器贸易条约》自愿信托基金还为非洲国家发展和加强武器转让管制制度提供支持手段，帮助防止非洲轻小武器及弹药的非法转让和转用。

4. 中国——以及其他主要出口国⁴——在帮助防止和减少武器和弹药从授权贸易转用到非法市场的风险方面可发挥重要作用。这可以通过若干方式实现，例如：

- 加强武器和弹药转让的透明度和问责制度。
- 确保出口前深入和全面的转用风险评估。
- 要求武器和弹药运输的准接受方逐案承诺不再出口或重新分配转让的武器。
- 实施装运后核查制度，以确保武器进口商遵守其最终用途承诺。

5. 非洲国家应采取措​​施，通过以下方式帮助减少非法贸易库存：

- 仔细管理国家库存。
- 制定和实施消除非法武器流通的方案和举措，并销毁过时和过剩的库存弹药。
- 改进本国武器和弹药转让的透明度和问责制，同时承诺不转用进口武器和弹药。
- 确保安全部队按照关于武力使用的国际规则 and 标准行事，并对越界行为负责，从而有助于减少获取轻小武器的动机及对这类武器的需求。

6. 上述国际协定（如《联合国轻小武器行动纲领》、《识别和追查非法轻小武器国际文书》和《武器贸易条约》等）突出了制定轻小武器及弹药务实管制联合方案的若干重要优先领域，包括：

- 制定和加强武器和弹药转让管控系统：包括国家立法、条例、程序、内部协调和培训。
- 武器和弹药转让风险评估：包括出口武器可能被用于违反国际法或转用至未经授权的接受者的风险。
- 最终用途认证：采用示范性最终用途认证，包括全面条款、“不得再出口条款”和真实性验证。
- 装运后核查：确保采取步骤以检查出口的武器和弹药是否留在其授权的最终用户手中，并用于授权用途。
- 武器和弹药的实物安全和库存管理：改善国有库存管理的基础设施、场所和培训，并确保负责轻小武器及弹药的人员的问责制。
- 轻小武器及弹药的标识和记录：通过提供适当技术、设备和培训来提升有关标识和记录程序的能力。
- 透明执行《识别和追查非法轻小武器国际文书》：包括对跟踪请求的及时、准确和全面的答复。
- 边境管控：通过支持发展边境基础设施和培训工作人员来提升能力。
- 武器和弹药的收集和销毁：支持赦免、回购倡议（如适用）和其他计划，以消除非法武器和弹药的流通，同时提供销毁非法轻小武器和弹药的基础设施。
- 提高公众意识：提高公众对轻小武器及弹药危险的认识。

结论

现在是在中非合作论坛表明政治意愿、再次聚焦轻小武器及弹药扩散问题的成熟时机。中非合作论坛具有独特的地位，可以在支持非洲国家应对这一问题的现有努力方面发挥重要作用。轻小武器和弹药非法扩散和滥用问题的复杂性和严重性，及其对人类安全的严重后果，都要求我们做出迅速、切实的反应。与此同时，显然不应把重点放在建立额外的政治进程和结构上。相反，中国和非洲国家应将努力聚焦在支持落实已签署的诸多常规武器管控协定。

中非合作论坛应结合武器供需两端视角，在现有协议和承诺基础上，结合具体实际情况，从而推动制定一套合作方案，对轻小武器及弹药在非洲扩散问题产生重大和持续的影响，进而推进整个非洲大陆的和平、安全与发展进程。目前由更安全世界组织、非洲安全研究与信息中心和中国军控与裁军协会联合实施的这一项目，重点是解决武器、弹药在非洲的转用和非法贸易问题，也为提高这一议程在国际上的份量、同时支持和推动进程实施提供了重要机会。

注释：

1. 联合国和平与发展信托基金，“秘书长的和平与安全子基金：2017年清单” (<https://www.un.org/en/unpdf/peace2017.shtml>)
2. 可持续发展目标 (SDG) 共有17个，其中包括：目标1：在世界各地消除一切形式的贫困；目标6：确保所有人享有水和环境卫生，实现水和环境卫生的可持续管理；目标8：促进持久、包容、可持续的经济增长，实现充分和生产性就业，确保人人有体面工作；目标16：促进和平与包容的社会以实现可持续发展，让所有人都能诉诸司法，并在各级建立有效、负责和包容的机构。另请参看：联合国经济和社会事务部，“可持续发展” (<https://sdgs.un.org/goals>)
3. 联合国毒品和犯罪问题办公室，联合国《打击跨国组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》 (www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html)
4. 根据斯德哥尔摩国际和平研究所的数据，“在2015-2019年，中国是第五大武器出口国，主要武器的接收方数量从2010-2014年期间的40个显著增加到2015-2019年的53个。”2015-2019年的五大武器出口国还包括美国、俄罗斯、法国和德国。参见：斯德哥尔摩国际和平研究所 (2020)。根据该研究所3月9日的报道，美国和法国主要武器出口大幅增加，沙特阿拉伯是最大的武器进口国 (<https://www.sipri.org/media/press-release/2020/usa-and-france-dramatically-increase-major-arms-exports-saudi-arabia-largest-arms-importer-says>)。

项目介绍

该项目旨在促进中非欧人员、组织与机构的三方对话与合作，解决武器的非法贸易和转用问题，特别是轻小武器和弹药在非洲受冲突影响地区的非法流通。

常规武器特别是轻小武器和弹药向非洲未经授权者的流通加剧了不安全和暴力，破坏了公共安全、社会经济发展和国家机构的有效运行，该项目提高了中非欧对上述影响的认识。本项目通过展示有效常规武器出口管制有助于削减武器和弹药被转用到非法市场的风险，促进形成与合法武器贸易相关的负责和问责机制。

本项目成立了中非欧非政府专家工作组，针对非洲常规武器及弹药非法贸易和转用问题，督促遵守现有承诺并在必要时建议制定新政策。同时加强欧盟和中国、非洲决策者间的合作和行动，以解决转用问题、减少与武器相关的暴力行为。工作组由九名专家组成，中国、非洲和欧盟各三名，专家来自智库、研究中心和学术机构等。

请访问官方项目网站：www.a-c-e-project.eu，了解有关工作组成员的更多信息，了解他们的最新工作。

本项目由欧盟支持开展。



欧盟根据其理事会2019年7月31日通过的第CFSP2019/1298号决议提供支持。

©更安全世界，2020年11月。版权所有。未经完全引用，不得以任何形式或通过任何电子、机械、影印、录制或其他方式将本出版物的任何部分复制，将其存储在检索系统中或进行传播。更安全世界组织欢迎并鼓励使用和传播本出版物中包含的材料。

封面照片来源：牧民在肯尼亚北部图尔卡纳 (Turkana) 郡纳库库拉斯 (Nakukulas) 附近的地区巡逻，该地区遭到邻近地区团体的频繁袭击。
© 斯文·托芬 (Sven Torfinn) / 更安全世界

更安全世界组织

更安全世界组织是一家独立的国际组织，致力于防范暴力冲突和构建更安全生活。更安全世界组织与遭受冲突和不安全影响的人们一道努力，开展广泛研究分析，通过循证方式改进地方、国家和国际政策和实践，以建立持久和平。更安全世界组织的首要关切是人，相信每个人都能过上和平和充实的生活，免受恐惧和不安的困扰。更安全世界组织是一个非营利组织，在非洲、亚洲和中东的12个国家和地区开展工作。

点击这里了解更多更安全世界组织的信息：

<https://www.saferworld.org.uk>

中国军控与裁军协会

中国军控与裁军协会于2001年成立，是非营利的非政府组织。协会组织和推动有关军控、裁军和防扩散领域的学术研究，开展国内外交流活动，促进国际裁军与军备控制，维护世界和平与安全。此外，中国军控与裁军协会在中国举办和赞助相关议题的研讨会和讲习班。中国军控与裁军协会是中欧非防止常规武器和弹药在非洲扩散项目的正式合作伙伴，将领导该项目在中国的实施，并参与项目在欧洲和非洲的实施。协会此前为实施2012-2014年中欧非常规武器管控对话与合作做出了贡献。

点击这里了解更多关于中国军控与裁军协会工作的信息：

<http://www.cacda.org.cn>

肯尼亚安全研究和信息中心

肯尼亚安全研究和信息中心是一个独立的非营利性智库，致力于提供有关肯尼亚、大湖区和非洲之角的安全动态的数据和信息。肯尼亚安全研究和信息中心以研究为基础，以影响和推动该地区安全领域积极变化为目标。肯尼亚安全研究和信息中心是中欧非防止常规武器和弹药在非洲扩散项目的正式合作伙伴，将领导该项目在非洲的实施。

点击这里了解更多关于肯尼亚安全研究和信息中心工作的信息：

<http://www.srickenya.org>

SAFERWORLD
PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

