

## 非洲和平与安全会议在京召开：打击非法小型武器和弹药

北京 · 2014 年 3 月 18 日

2014 年 3 月 18 日，60 多名来自中国和其他国家的官员与专家们齐聚北京，讨论如何协力打击东非地区非法贩运小型武器和弹药的行为。

共有 63 名与会者受邀参加了这次题为“支持非洲和平与安全：协力打击非法小型武器和弹药”的研讨会，包括国际军控高级官员和专家、中国官员、学者和智库、以及驻华外交官和驻华国际组织的代表们。

为期一天的研讨会由更安全世界（Saferworld）、中国军控与裁军协会和非洲和平论坛（Africa Peace Forum）共同举办。本次研讨会获得了非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组的支持和欧盟的赞助。这是系列政策研讨会中的第五次会议，前四次是在布鲁塞尔（比利时，2012 年 11 月和 2013 年 11 月）、北京（中国，2013 年 5 月）和内罗毕（肯尼亚，2013 年 7 月）轮流召开的。

坦桑尼亚内政部副部长佩雷拉·斯利马阁下（the Hon Pereira A. Silima）、大湖区及非洲之角与周边国家小武器区域中心（Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region the Horn of Africa and Bordering States）执行秘书德奥奈斯特·姆欣达亚卡先生（Theoneste Mutsindashyaka）、中国外交部军控司副处长计颖骏先生、中国军控与裁军协会副会长兼秘书长陈凯先生，以及非洲和平论坛执行理事奥奇恩格·阿达拉大使（Amb Ochieng Adala），做主旨发言。

### 小武器管控项目应注重效果

与会者指出，在非洲，轻小武器是真正的大规模杀伤性武器。轻小武器激发暴力行为，削弱传统的冲突化解手段，并导致社会动荡不安。轻小武器的扩散不仅影响到地区安全，也会严重破坏经济发展，摧毁社区，拖垮国家。轻小武器的使用加剧了社会的内部纷争，而非洲的大部分冲突都是由社会的内部纷争所引发。与此同时，东非地区众多的大规模冲突更是进一步激化了轻小武器在该地区的扩散。冲突不但削弱国家保护本国民众的能力；而且导致大量轻小武器从军火库流向普通民众和犯罪分子的手中，这又会激发和助长其他地区的冲突。而在冲突平复之后，由于对非法轻小武器缺乏系统的收缴和销毁行动，这些非法武器仍然滞留在民间，从而留下巨大的安全隐患。当冲突再度爆发时，民众就会迅速武装起来。

有鉴于此，该地区的国家已经在国家层面和地区层面采取了相应举措、并签订了相关文件。地区层面的协作措施对于打击非法轻小武器来说至关重要，因为一个国家内的冲突会影响到其他国家境内的武器动向。例如，利比亚的冲突就导致该国的武器扩散到邻近的国家和地区。而在实施各项举措的同时，这些国家都面临类似的挑战和难题。与会者尤其强调了以下难题：国家层面缺乏法律框架；政治意愿各不相同；成员国之间的法律规定存在差异；缺乏对轻小武器的监督、评估和报告；主要利益方之间缺乏合作和参与；对预防性措施不够重视。

综述之后，两位与会者分别分享了在肯尼亚和南苏丹的实例，用以说明更广泛的全球/区域/国家层面的政策和地方层面的措施落实之间的关联。发言者强调了民间社会在国家和社区层面上全面参与相关举措和行动的重要性——比如参与政策制订、举办研究和培训活动，并藉此阐明广泛的政策方针和地方层面的措施落实之间密不可分、且相得益彰。

与会者随后更深入地讨论以下论题：包括小武器区域中心在内的次区域组织如何激发成员国的政治意愿；如何协调成员国的行动；如何与其他地区的区域经济共同体（Regional Economic Communities）进行合作；如何将相关问题纳入中非合作论坛等现有的政策框架之中；如何采取措施来防止武器被再度非法转让。

### 国际社会愿意通力合作

与会者一致认为，东非地区非法小型武器和弹药的任何解决方案都需要采取综合治理的途径，并需要国际社会的合作。

与会者对联合国大会在 2013 年 4 月 2 日通过《武器贸易条约》（Arms Trade Treaty）表示欢迎。目前，许多国家已经正式签署和批准了这个条约<sup>1</sup>。业界普遍预计，该条约将于 2014 年底生效。这个条约极有可能帮助消除东非地区的非法小型武器和弹药。它对现有的区域性和国际间的小型武器协议（如《内罗毕议定书》（Nairobi Protocol）和联合国小型武器《行动纲领》（UN Small Arms Programme of Action））起到

<sup>1</sup> 2014 年 4 月 2 日，法国、德国、意大利、西班牙、英国和其他 13 个国家在纽约的联合国总部批准了《武器贸易条约》。这使得批准国的总数达到了 31 个，而签署国的总数目至今为 118 个。该条约将在第 50 个批准书交存保存人后的第 90 天生效。

了补充，如果所有这些条约在国家和区域层面上都能协调起来，《武器贸易条约》就能够产生协同效应。同时，《武器贸易条约》有利于加强对于轻小武器的管控，因为条约规定，缔约国有义务建立并支持管控体系，以管控常规武器（包括轻小武器和弹药）的国际流向。而最重要的是，《武器贸易条约》的整套客观标准基于国际法，为国际间的常规武器（包括轻小武器和弹药）转让制定了明确的国际标准。这样，实施《武器贸易条约》就有可能减少轻小武器和弹药在全球和地区之间的非法流通。因此，许多与会者都强调了尽可能多的国家签署、批准和执行该条约的必要性。

与会者也谈到了欧盟支持非洲和平与安全的政策和具体行动。在国际层面上，包括联合国《行动纲领》和《武器贸易条约》在内的联合国框架和国际条约是欧盟支持的核心目标。在政治领域以外，欧盟一直在提供大量资源，支持许多具体的举措和项目，也包括东非地区。举例来说，欧盟向小武器区域中心提供了资金赞助，希望以此（a）加强一些成员国的轻小武器管控制度框架；（b）建立伙伴关系并加强跨区域合作；（c）通过发放标识机器给武器打标等措施，支持轻小武器的有效管理。

在区域和次区域层面上，欧盟旨在通过各种项目加强轻小武器管控方面的合作与配合。这些措施包括：向联合国裁军事务厅（UN Office for Disarmament Affairs）在该地区的轻小武器项目提供资金赞助；支持该地区国家制定国家行动计划；强化相关区域和国家的能力建设和相关意识；鼓励区域执法机构之间加强配合与合作（比如各国警长之间的合作）；分发标识机器；组织专门的培训讲座。

第三个层面是支持与第三方的对话、并寻求在相关问题上的合作，比如支持非洲—中国—欧盟常规武器对话这个项目。

所有援助项目的主要经验表明，必须进行全面的有效的国家需求评估，并藉此确定恰当的优先次序。目前，欧盟正在支持名为“i-Trace”的追踪项目。这项新举措旨在协力构建一种简单易行的全球报告机制，用来监管非法轻小武器以及其他非法常规武器和弹药的流动。欧盟成员国也通过了一项雄心勃勃的计划，以便实施《武器贸易条约》。

对于欧盟在这个领域的政策和行动，许多与会者都给予了积极评价。

中方专家指出，中国和欧盟一样，也高度重视各方为解决非法轻小武器和弹药问题所做出的国际和双边努力。中国也认同，区域和次区域的协调合作是打击非法小型武器的关键。为此，中国向联合国、东盟、中非合作论坛和上海合作组织提供了资金和人员培训。与此同时，在双边层面上，中国向许多国家提供了治安人员和执法机构的能力建设培训，并提供了技术和资金支持，以帮助这些国家消除战争遗留的地雷或爆炸性武器所造成的各种人道主义问题。中国专家指出，中国在出口轻小武器时会继续保持其谨慎态度，并遵守三个基本原则：即加强武器接受国的自卫能力；不危害相关地区和整个世界的和平、安全与稳定；不干涉武器接受国的内政。与此同时，中国一直致力消除国内枪支的非法拥有。中国将继续支持以联合国为主要平台，消除由轻小武器和弹药的非法流通所造成的各种问题和威胁。中国将呼吁各方继续加强国际合作，并呼吁各国政府加强自身的能力建设。中国非常愿意

支持非洲的和平与安全建设，这被纳入到了中非合作论坛框架内的五个关键合作领域之中。中国会坚定地“继续支持非洲国家打击轻、小武器非法贸易和流通的努力。”<sup>2</sup>，并愿意通过中非合作论坛向非洲国家提供援助。当然，这个框架还有待于更深入的探索 and 更充分的利用。

## 支持非洲—中国—欧盟三方常规武器对话

2012年6月，更安全世界、中国军控与裁军协会以及非洲和平论坛共同启动了一项为期两年的项目，以支持非洲—中国—欧盟常规武器对话。根据欧盟理事会2012年2月的决议，这个项目由欧盟资助，旨在促进非洲、中国和欧盟之间的对话与合作，以消除常规武器的扩散。该项目重点关注打击非洲的非法轻小武器，同时支持联合国《武器贸易条约》进程。

在过去的18个月中，三方共同开展了许多活动，其中包括：成立了非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组；成立了常规武器管控的信息中心；举行了四次专家工作组会议和四次专题研讨会，重点讨论《武器贸易条约》和东非地区的轻小武器问题；专家工作组对南苏丹进行了一次考察访问；与主要对话者举行多次双边会议；专家工作组委托了一组技术专家对索马里的武器库存管理进行了一次全面评估。

这个项目加深了各方对相应问题及其本质的认识与了解，并为中国、欧盟、欧盟成员国和非洲国家就打击非洲，特别是东非地区的轻小武器非法流通进行对话提供了平台。三方的专家们都更加积极参与到该对话项目中；而对于《武器贸易条约》的讨论也让各方专家们更了解条约的最新进展、以及不同国家对条约的立场和计划。

这项三方对话有必要需要持续下去，在巩固现阶段进展的同时，取得更加实质的成果。三方专家工作组将继续作为对话的驱动力量，而更多的非洲、中国和欧洲的主要利益相关者将参与到这项对话中。三方专家工作组将继续帮助东非地区的国家明确自己的需求，从而具体而有效地向欧盟、欧盟成员国和中国等国际参与者提出援助请求。专家工作组也会帮助这些国家根据他们的需求寻找合适的外部援助，并将他们的要求与现有的政治框架衔接起来。与此同时，与会者强烈建议，专家工作小组今后应该更加重视联合研究和分析工作。

## 切实可行的合作建议

非洲国家、中国、欧盟成员国的官员和专家们在此次研讨会中开诚布公地交流了各自的经验和教训。与会者普遍认为，一系列的对话磋商会议和专家工作组所做的研究活动，为三方相互理解和善意合作打下了坚实的根基。与会者也一致认为，三方的共同努力对现有举措和项目有着积极的促进作用，因此是时候进行切实可行的合作了。在研讨会期间，与会者提出了许多具有建设性的建议，着重讨论了哪些措施可以治理东非地区累积过多的小型武器并防止它们肆意流通。建议的措施包括：通过自下而上的方法增强非洲

<sup>2</sup> 见《中非合作论坛第5届部长级会议-北京行动计划》第2.6.1条。全文可参阅：<http://www.focac.org/chn/lda/dwjbjzjh/hywj/t954617.htm>

国家的政治意愿；加强武器流动的监督和报告工作；授权联合国维和行部队消除所驻国的非法轻小武器；加强非洲预备队的能力建设。

与会者反复谈到了库存武器的管理，以及人员和机构的能力建设，并将它们作为技术援助的关键领域和未来三边合作的优先课题。专家工作组将根据南苏丹实地考察和索马里技术评估的结果，更深入地研究在这两个领域采取联合行动的可行性，并将在下次会议中总结出一系列的可行建议。下次会议将在五月初于内罗毕召开。

欲了解研讨会的更多信息，请联系更安全世界中国项目部主管贝尔纳多·马里亚尼先生（Bernardo Mariani）。联系邮箱：bmariani@saferworld.org.uk

## 与会者名单（主旨发言者以粗体标识）

**Amb (rtd) Adala, Ochieng**——非洲和平论坛执行理事，非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组成员

Altingit, Krop——肯尼亚大使馆一等秘书

Ayang, Paleki, 南苏丹女性赋权工作网络执行理事

Ayii, Jamal Fadlmulla——南苏丹大使馆参赞

**Amb Beijer, Paul**——瑞典首相府外交部军控与防扩散司大使

曹慧博士——中国社科院欧洲研究所助理研究员

陈凯——中国军控与裁军协会副会长兼秘书长

Brig Dindi, Kenneth——肯尼亚国防军准将

**Dong, James Koung Ninrew**——南苏丹小型武器行动网络主席

Dr Duchâtel, Mathieu——斯德哥尔摩国际和平研究所

Flens, William——美国大使馆政治处一等秘书

符晓博士——中国国际战略研究基金会副研究员

**郭晓兵博士**——中国现代国际关系研究院安全与军控研究所副所长

**Gworo, Ranga**——更安全世界南苏丹项目协调员

韩冰冰——中国国家国防科技工业局专家

侯红育——中国人民争取和平与裁军协会研究处主任，

胡豫闵——中国国际战略研究学会

Huang, Chin-Hao——南加州大学政治与国际关系学在读博士

Jok, Madut Jok——洛约拉马利蒙特大学历史系副教授

**Kirkham, Elizabeth**——更安全世界小型武器与转让管控顾问

Lejonberg, Angeliqa——瑞典大使馆武官助理

冷新宇教授——中国政法大学

李长和大使——中国军控与裁军协会高级顾问

李帅——中国北方工业公司营销管理部总经理助理

李维维——中国国际问题研究院欧洲研究中心副主任

李祖扬——中国国际战略研究学会研究员

刘孝明——中国军控与裁军协会

刘毅强——中国国际刑法青年学者同盟秘书长

**Mariani, Bernardo**——更安全世界中国项目部主管

Dr Moro, Leben Nelson——朱巴大学和平与发展研究中心副教授

牟长林——中国国际战略研究学会高级研究员

**Murphy, Paul**——更安全世界执行理事

**Mugasa, Esaka**——大湖区及非洲之角与周边国家小型武器区域中心政策联络员

**Mutsindashyaka, Theoneste**——大湖区及非洲之角与周边国家小型武器区域中心执行秘书

Mwansasu, George——坦桑尼亚内政部部长助理

**Nabudere, Richard**——常规武器管控顾问专家，非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组成员

**Ndung’U, James**, 更安全世界肯尼亚项目军控与治安项目主管

欧阳立平教授——中国现代国际关系研究院安全与战略研究所副所长，非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组成员

Pavageau, Myriam——法国大使馆一等秘书

**Pereira, Silima A.**——坦桑尼亚内政部副部长，大湖区及非洲之角与周边国家小型武器区域中心部长会议主席代表

Piątek, Mateusz——波兰大使馆政治处二等秘书

Ramasenya, N——南非大使馆政治处一等秘书

Rosin, Kate——更安全世界中国项目组项目协调员

**Ruddock, Ian**——武器、弹药与炸弹销毁专家，非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组顾问

Rwagasana, Emile——卢旺达大使馆一等秘书

Rwanyagatare, Virgile——卢旺达大使馆代理大使

Amb Shimbo, Abdulrahman——坦桑尼亚驻华大使

Steinecke, Tim——圣安德鲁大学国际关系学院在读博士

汤潇敏——更安全世界中国项目组项目官员

Tesfaye, Adam——埃塞俄比亚大使馆参赞

Van Droogenbroeck, Rik——比利时大使馆副馆长，公使衔参赞

**Vraïla, Marina**——欧洲驻华代表团政治处一等参赞

吴金淮——中国军控与裁军协会

夏立平教授——同济大学政治与国际关系学院院长

谢艳梅——国际危机组织中国分析专家

徐伟忠教授——中国现代国际关系研究院西亚非洲研究所副所长

翟德泉——非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组成员

张卉——更安全世界中国项目组项目官员

朱成虎少将，中国人民解放军国防大学战略教研部，  
非洲—中国—欧盟常规武器专家工作组成员

周航——斯德哥尔摩国际和平研究所研究员

## 关于更安全世界

更安全世界是一个独立的国际组织，致力于预防暴力冲突，构建更安全的生活。我们直接与受冲突影响的当地民众合作，改善他们的安全状况，增加他们的安全感。与此同时，我们进行广泛的研究与分析。我们通过这一例证和经验来改善当地、国家和国际政策与实践，以期构建持久的和平。我们首要关注的是人——我们相信每个人都应当能够过上和平、圆满的生活，远离不安全和暴力冲突。

作为一个非盈利组织，我们的合作项目遍及非洲、亚洲和欧洲近 20 个国家和地区。

**Saferworld** – 28 Charles Square, London N1 6HT, UK  
Registered Charity no 1043843  
Company limited by guarantee no 3015948  
Tel: +44 (0)20 7324 4646 | Fax: +44 (0)20 7324 4647  
Email: [general@saferworld.org.uk](mailto:general@saferworld.org.uk)  
Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)