

國際防範小型武器與輕兵器擴散之研究

蔡裕明^{*}

目次

壹、前言	一、2001年聯合國小型武器行動綱領
貳、小型武器與輕型武器擴散問題	二、區域措施
一、小型武器與輕型武器的界定	三、訂定嚴謹的邊界管制制度
二、小型武器擴散問題	四、聯合國常規武器登記冊
參、難以控制小型武器與輕型武器擴散源由	五、美國的措施
肆、國際社會的因應措施	伍、結語

摘要

冷戰的結束，代表東西方軍事對立的和緩，但同時更引發出新的威脅，小型武器或輕型武器的擴散正是這類新威脅之一。由於某些國家在冷戰後積極購置小型武器或輕型武器，使得國際社會仍未曾擺脫區域衝突或國家內部糾紛的陰影。小型武器或輕型武器擴散是指無這類武器的國家獲得製造這類武器，以直接轉移、合作生產或科技轉移、軍事交流及代訓的方式，從一個國家轉移到另外一個國家。而防止小型武器或輕型武器的擴散，是現今國際安全的首要目標。本文旨在探討小型武器或輕型武器的威脅，以及國際社會的防範方式。本文以為，防止小型武器的擴散不僅是國際社會的武器管控措施與武器禁運，更涵蓋區域衝突、安全、武裝暴力、組織犯罪、恐怖主義、人權與國家發展、健康等問題，更需要多管道、多面向、多行為者共同解決。

關鍵字：小型武器，輕型武器，擴散，聯合國

壹、前言

小型武器(small weapons)或輕型武器(light weapons)是當代世界的大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)。¹小型武器或輕型武器的擴散，是指無這類武器的國

^{*} 實踐大學(高雄校區)博雅學部助理教授。

¹ ANSA, Small Arms are Weapons of Mass Destruction, available at <<http://www.iansa.org/documents/action/toolkit/wmd.pdf>>.

家獲得這類武器本身以及彈藥，以直接轉移、合作生產或科技轉移、軍事交流及代訓的方式，從一個國家轉移到另外一個國家。在本文當中所謂小型武器或輕型武器的擴散，是指一個國家跟隨另外一個國家擁有這類武器與彈藥的進程(process)，²也是指這類武器與其製造技術散佈到無這類武器的國家、地區的武裝團體、叛亂團體或恐怖組織。³

從概念上而言，小型武器或輕型武器有兩種主要形式：一是垂直擴散(vertical proliferation)，也稱為縱向擴散，即擁有這類武器的國家在規模上的擴大、質量上的提高和品質上的增加，也就是在質與量方面的提升。一是水平擴散(horizontal proliferation)，也稱橫向擴散，是指無小型武器或輕型武器的國家透過自行研發、技術移轉或購買而擁有小型武器或輕型武器，即國際間日益增多擁有大規模毀滅性武器的國家。本文在使用小型武器或輕型武器擴散這概念時，一般都就小型武器或輕型武器的水平擴散而言。防止小型武器或輕型武器與彈藥的擴散，是現今國際安全的首要目標。本文旨在探討小型武器或輕型武器擴散的威脅問題，本文首先探討小型武器與輕型武器擴散問題，其次說明難以控制小型武器與輕型武器擴散源由，再者探究國際社會的因應措施，最後為結論。

貳、小型武器與輕型武器擴散問題

傳統所謂的非擴散(nonproliferation)或不擴散，是以建立各種國內規定、國際建制(international regime)或國際條約(treaty)，防止核子、化學和生物武器與技術的擴散，甚至最後希望全面禁絕這類武器，以保護人類未來的安全和生存環境。也就是用條約或建制來進行規範，輔以簽約國的權利與義務，來維護非擴散效果的持續。而近年來另外常被討論的反擴散(counter-proliferation)，是指使用從外交到嚇阻和軍事手段，對和擴散有關武器生產設備進行先發制人的攻擊，而且更強調採取激烈的預防性措施。⁴換言之，非擴散是對於武器擴散的事實與未來所做外交政策方面的努力，而反擴散則強調對擴散行為和結果的單邊軍事防禦和打擊。⁵非擴散或不擴散與反擴散之間最主要的差別在於軍事力量使用的有無。而這幾年國際社會除了關切核生化武器及其載具的擴散外，也相當關切小型武器與輕型武器與彈藥的擴散。

一、小型武器與輕型武器的界定

小型武器(small weapons)為相對於重炮、坦克、飛機等重型武器的界定。根據聯合國的暫時性定義，小型武器一般又具體分為小武器(small weapons)和輕武器(light weapons)。

² See Wolfram F. Hanrieder and Larry V. Buel, *Words and Arms: A Dictionary and Security and Defense Terms*(Boulder, Colorado: Westview, 1979), p. 87.

³ See Jay M. Shafritz, Todd J. A. Shafritz, and David B. Robertson, *The Facts on File Dictionary of Military Science*(New York: Oxford, 1989), p. 368.

⁴ 反擴散包含下列14種方式，外交、嚇阻、軍備管制、合作性與強制性裁軍、經濟和軍事援助、制裁和禁運(embargo)、情報、出口管制、安全保證、穩定性措施、改善反應能力、致命(lethal)和非致命(non-lethal)反措施、積極防禦與消極防禦，最後則是軍事行動。參見丁樹範，「反擴散、戰區飛彈防禦、與東亞安全」，論文發表於軍事事務革命(RMA)與國防研討會，由台灣綜合研究院戰略與國際研究所，1999年3月，頁1-6。

⁵ 張亞亮，「試論美國的反核武擴散戰略」，美國研究(北京)，1996年第4期(1996年12月)，頁76。

小武器是個人使用的手槍、步槍、衝鋒槍等；輕武器是數人一組使用的重型自動步槍、迫擊炮、手榴彈及發射架、輕便防空和反坦克炮、輕便導彈發射架等。世界上最知名的小型武器，是前蘇聯研製開發的AK-47自動步槍。它於1947年問世，可連續發射30發7.62毫米子彈。由於結構簡單、經久耐用、操作方便，它一直是世界上最暢銷的小型武器。小型武器尚有一項不成比例的影響，小型武器雖僅佔五分之一的全球軍火貿易，但是小型武器所直接或間接的殺害，遠超過任何傳統武器，從1989年1996年全世界的101起衝突當中，小型武器是最常用也是唯一的武器。

二、小型武器擴散問題

小型武器和輕型武器的擴散，在全世界範圍內加強武裝衝突的強度與時間，破壞可能達成的和平協議，也阻礙國家內部可能的和平建設。全世界許多國家或公司皆有生產小型武器或輕型武器，而且國際間許多區域衝突，這類武器常被當作「首選武器」，它們便宜、具有殺傷力、易於走私隱藏，而且操作簡便，連兒童經過簡單訓練就能操作此類武器，這類武器經由非法管道走私進入嚴重衝突的地區，換取鑽石、各類寶石或毒品，叛亂團體、組織犯罪者或恐怖份子多使用這類武器。小型武器與輕型武器會造成人類死亡、武器污染、助長區域衝突、阻礙或破壞外國投資機會、兒童兵以及難民潮的發生等問題。

戰爭死亡。大多數人死於戰爭，政變(d'état)或其他武裝的衝突形式。每一年因為小型武器而造成30萬人死亡，並且多為平民，另有約20萬人死於小型武器造成的暴力衝突。因此，小武器確實是大規模殺傷性武器。

和平時期的死亡。而在較為和平的國家，小型武器也會造成兇殺、自殺、或意外槍擊事件，例如在巴西、美國或南非，槍枝是造成青年男子死亡的首要原因。

武器污染(weapon contamination)問題。在戰爭過後遺留的爆炸物，例如，例如手榴彈、迫擊炮、集束彈藥、地雷、炸彈、甚至導彈等，會使得該地面臨新一波的風險，農田也可能遭受影響，並會對於當地居民的日常生活等經濟社會造成影響，也會波及兒童玩耍處。例如，在柬埔寨，未爆炸武器造成撿拾廢金屬維生的人死傷；在安哥拉，地雷阻礙難民返回家園；在巴爾幹半島，看上去酷似玩具的導火線和手榴彈，讓發現它們的兒童造成殘疾或死亡。在高棉衝突結束30年後，耕地的農民仍經常被埋於地下的集束彈藥炸死或受傷。⁶

助長區域衝突。但是，小型武器和輕型武器卻助長國家的內戰或國家之間的區域衝突，特別在非洲已造成數以百萬人的傷害。小型武器僅是更為龐大軍火貿易的一部份，相較於核生化武器，小型武器由於便宜、易於運輸和可以給缺乏訓練的叛軍士兵甚至兒童所使用。而且在部分地區，他們可以以便宜的價格購得，以換取一隻雞或幾磅的糧食。⁷目前小型武器擴散(proliferation)的特點，有幾個趨勢：第一、小型武器擴散極為嚴重，而小型武器又是暴力衝突的主要源由，已給全世界帶來嚴重傷害。根據聯合國在一份報告中

⁶ 國際紅十字會，「超越反地雷行動：國際紅十字與紅新月運動應對武器污染的方式」，available at <http://www.redcross.int/CH/mag/magazine2008_1/12-13.html>。

⁷ Global Policy Forum, "Small Arms and Light Weapons," available at <<http://globalpolicy.org/security-council/small-arms-and-light-weapons.html>>。

稱，現在全球共有5.5億件小型武器，平均12人就有一件，每年有約20萬人死於小型武器造成的暴力衝突。第二、小型武器擴散至「失敗國家」(failed states)或無政府狀態的地區，例如，在貝魯特比利時的自動手槍賣200美元，美制38左輪手槍賣500美元，俄制B-7火箭筒僅賣300美元不到。第三、部分國家無力管控小型武器或輕型武器的出口，或者國家的部分官員直接介入或參與小型武器或輕型武器的走私。而為了管控小型武器或輕型武器的擴散，聯合國於2010年1月召開《武器貿易條約》(Arms Trade Treaty)會議，計畫在2012年開會商討通過一部具有約束力的條約。

阻礙或破壞外國投資機會。武裝衝突會影響該地的經濟並且破壞已經甚為貧困的地區或國家，例如，美洲開發銀行(Inter-American Development Bank)估計，拉美國家的暴力衝突會影響該國國內生產總值(GDP)的15%。⁸

兒童可以輕易使用小型武器。小型武器與輕型武器易於藏匿與運送，並且不須要任何精密的訓練或作戰技巧，也易於維護，正因為如此，小武器已創造超過30萬兒童兵(child soldiers)，讓兒童也成為主要受害者。在非洲，小型武器已造成400多萬兒童被殺害，800萬受傷，15萬人無家可歸。

難民潮的發生。槍枝所造成的戰爭或衝突為強迫整個家庭或村莊遷徙的主要原因，目前世界各地約有3500萬難民和流離失所者，而「武裝衝突」是造成難民潮主要驅動力。另外，小型武器也助長各種侵犯人權行為，包括殺傷、強姦、以及其他形式的性暴力、酷刑以及武裝團體或叛軍部隊強以暴力脅迫方式強迫招募兒童。

除小型武器之外，彈藥的擴散也是問題癥結點。在衝突或國家內戰期間，彈藥需要源源不斷的進行補給。的確，在缺少彈藥的情況下，有可能暫時性防止武裝暴力行為。例如，2003年，賴比瑞亞反抗軍(Liberians United for Reconciliation and Democracy, LURD)在失去彈藥的補給下撤退，但是隨後又進行更大規模的戰鬥，1990年到1996年非洲馬利共和國北部叛亂，也是因為缺少彈藥使得叛軍必須管制開火時機。⁹一般而言，很難確認非洲國家製造小型武器的彈藥，但是可以確定的是，西班牙為漠南沙漠最大的彈藥供應商。根據聯合國商品貿易資料庫(United Nations Commodity Trade Statistics Database, UN Comtrade)的數據，98%非洲所使用的彈藥來自於非洲以外的國家，非洲僅有西非與東非少數國家或武裝團體製造彈藥。¹⁰

據統計，全球小型武器貿易的50%到60%為合法途徑出售，但是合法出口的武器卻經常流入非法市場。特別在非洲等地區，小型武器或輕型武器可以換取咖啡、茶葉、鑽石、黃金等自然資源、毒品、有毒廢料、瀕危物種、燃料等合法或非法的商品。有些交易活動甚至已經發展成由經紀人採用加密電子商務管道來進行，以利於躲避國際執法人員的追緝。另外，武器來源的全球性，以及經紀人、軍火商的跨國活動、國際限制小型武器的合作和協調不足引因素，也是小型武器氾濫成災的原因。

⁸ Integrated Regional Information Networks, "Small Arms: The Real Weapons of Mass Destruction," May 2006, available at < <http://globalpolicy.org/component/content/article/204/42564.html>>.

⁹ Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict (October 2007)p 21

¹⁰ IANSA, *Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict* (Oxfam, and Saferworld: October 2007), p. 22.

參、難以控制小型武器與輕型武器擴散源由

冷戰結束之後的小型武器與輕型武器擴散，與東歐國家或前蘇聯國家與其不受控制的軍事生產設施息息相關，從1990年代中期後，武器擴散問題則轉移至虛弱國家(weak states)或失敗國家(failed states)。¹¹此外，在部分失敗的國家，例如，阿爾巴尼亞或索馬利亞等地，由於缺少政府對於武器儲存控制能力，頻頻出現盜取武器或彈藥的情況，再透過各種管道跨越邊界運送到衝突區域，如西非地區、亞洲和拉丁美洲等地，¹²讓國際社會難以管控小型武器擴散。以下說明國際社會難以控制小型武器與輕型武器擴散的原因。

軍火貿易為全球貿易體系的一環。小型武器擴散最重要的原因在於其為全球貿易體系的一部份，主要的軍火商或軍火掮客可以從中獲取高額佣金，而且大多數的軍火商為國際政治上強大的國家，¹³美國和歐盟就壟斷佔全球75%軍火市場。聯合國安全理事會(Security Council)的五個常任理事國，同時也是全世界前五大小型武器的出口者，供應全世界88%的小型武器市場。此外，巴西、日本、加拿大等至少有98個國家或可以生產小武器和彈藥。¹⁴

小型武器的貿易採取各種形式。每年政府授權的貿易生產700萬到800萬的槍枝，但是，國家未能管控這些槍枝的貿易，部分的武器被賣到非法機構。多數出售的小型武器，未能確認這些武器最終的使用者，小型武器往往落入不負責任的手中甚至恐怖分子。¹⁵

彈藥的擴散。國際社會難以掌握全球彈藥擴散的狀況，這也是難以管控小型武器擴散的問題，全世界80%以上的彈藥貿易沒有可靠的出口數據，甚至被國家列為軍事機密。然而，彈藥(零組件或配件)為小型武器重要的部分，彈藥與小型武器相比較，在衝突的地區彈藥經常有補給問題。甚至有機構的研究指出，非國家武裝行為者、非法團體或恐怖組織手中的彈藥，多盜自國家安全部隊或購自國家合法武裝力量。¹⁶

彈藥儲存問題。無政府狀態或失敗國家彈藥儲存流失，已成為非法流通的小武器主要來源。在伊拉克這個最異常的案例中，數百萬件小武器和輕武器、彈藥和炸藥破壞伊國的社會經濟穩定。看管不嚴和管理不善的彈藥儲存會流入非法貿易。從國家儲存彈藥庫中流出的彈藥會設法流入內戰、叛亂、恐怖主義、犯罪和其他武裝暴力行為，從而助長國家和區域的不穩定，並威脅到各國安全。一般而言，在衝突結束的地區，首要工作應該是消除

¹¹ See Robert I. Rotberg, "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, Vol.81, Issue 4, (July/August 2002), pp. 127-140.

¹² See Jennifer M. Hazen, "Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta in Perspective", Occasional Paper No. 20, *Small Arms Survey*, Geneva, 2007.

¹³ See Paul Levine and Ron Smith, "The Arms Trade and Arms Control," *The Economic Journal*, Vol. 105, No. 429 (March 1995), pp. 471-484.

¹⁴ Integrated Regional Information Networks, "Small Arms: The Real Weapons of Mass Destruction," May 2006, available at < <http://globalpolicy.org/component/content/article/204/42564.html>>.

¹⁵ Integrated Regional Information Networks, "Small Arms: The Real Weapons of Mass Destruction," May 2006, available at < <http://globalpolicy.org/component/content/article/204/42564.html>>.

¹⁶ 聯合國，積累過剩的常規彈藥儲存引起的問題，A/63/18228，July 2008, available at < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/441/76/PDF/N0844176.pdf?OpenElement>>.

剩餘武器或彈藥，其次為建立保護儲存彈藥所需的物資與人力，但是在衝突結束後的地區，國家或政府難以維持足夠的物資與人力來保障這些儲存但要的場所。¹⁷

邊界漏洞。邊界漏洞已成為非法武器販運中日益擴大的一環，此將導致衝突延長、暴加劇力、危及國內安全、增加跨國組織性犯罪活動、腐敗蔓延、社會經濟發展遭到破壞以及使犯罪分子和武器販運者因鬆散的邊境管制而能輕易獲得軍事裝備。¹⁸

近幾年來，小型武器與輕兵器的擴散出現改變，多數小型武器經由非法方式出售，軍火捐客增加，並且在日益複雜的全球交易網絡當中，交易模式或問題日趨嚴重。聯合國也查出，這些經紀人或軍火捐客規避海關管制、偽造護照、假冒最終用戶證書、貨運單或航班等證件。例如，索馬利亞為最恐怖的個案，該國雖遭遇17年的武器禁運，但是目前在索國所能獲得的武器種類與數量已超越1990年代。

綜上所述，危機發生地區對小型武器和輕兵器的需求量很大、缺少適當的機構、國際上對小型武器和輕兵器非法貿易的具體動態瞭解不夠、受影響最為嚴重的國家缺乏國家能力、國際和國家各級收繳和銷毀小武器的能力。

肆、國際社會的因應措施

小型武器與輕型武器擴散的危害，也引起國際社會的高度重視。小型武器與輕型武器和核生化武器不同，目前尚沒有各國一致同意的國際準則或規範來約束小型武器和輕型武器問題。而除了小型武器本身外，小型武器所使用彈藥、零組件與配件的擴散，也是國際社會難以防堵的重要原因。根據《2010年小型武器調查報告》(Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns)指出，小型武器所使用的彈藥，約為43億美元，而且在2007年的研究指出，有26個國家有出口小型武器彈藥的紀錄，價值超過1,000萬美元。¹⁹

一、2001年聯合國小型武器行動綱領

從1995年以來，聯合國多次舉行活動，提高各國政府和民眾對於小型武器的嚴重危害性的認識。1999年，聯合國安理會就小型武器問題召開舉行部長級會議，前秘書長安南呼籲國際社會把控制小武器擴散作為21世紀預防衝突的重要措施。2001年聯合國會員國通過《從各個方面防止、打擊和消除小武器和輕武器非法貿易的行動綱領》(Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects; Programme of Action on Small Arms)。聯合國另設立許多專家小組，例如，追蹤小武器和輕武器政府專家組(Group of Governmental Experts on Tracing Small Arms and Light Weapons)與小武器問題政府專家組(Group of Governmental Experts on Small Arms) 和彈藥和炸藥問題專家組，研究小武器和輕武器的這種積存和轉讓的性質和成因。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 聯合國，各國審議從各方面防止、打擊和消除小武器和輕武器非法貿易的行動綱領執行情況的第四次雙年度會議，May 19, 2010, A/CONF.192/BMS/2010/WP.1。

¹⁹ 2007年時，主要出口國的所有小武器和輕武器(每年至少出口1億美元)，分別為美國、意大利、德國、巴西、奧地利、比利時、英國、中國、瑞士、加拿大、土耳其和俄羅斯。Small Arms Survey, Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns, available at

2002年聯合國秘書長再提出管控小型武器擴散的建議，包含：更加嚴格執行違反制裁的規定，包括違反武器禁運規定的武器販運行為；清查非法武器貿易與非法開採自然資源活動之間的關連性；以及呼籲各國刑警組織的武器和爆炸物追蹤系統提供技術和財政援助。²⁰2006年6月26日至7月7日在紐約舉行的聯合國審查從各個方面防止、打擊和消除小型武器和輕型武器非法貿易的行動綱領執行進度大會，安理會2007年6月底通過一份主席聲明，強調必須處理小武器問題，並要求秘書長自2008年開始每兩年向安理會提交一份報告。

二、區域措施

而在區域層面，國際社會對於管制小型武器與輕兵器的作法與措施，參見下表。

	作法或措施
非洲國家	非洲聯盟(African Union, AU)於1999年7月在阿爾及利亞舉行領袖會議，提出《巴馬科宣言》(Bamako Convention)，之後於2002年9月11日至14日在阿爾及利亞舉行的關於在非洲防止和打擊恐怖主義的非洲聯盟高級別和政府間會議通過《行動計畫》，呼籲採取協調一致的措施，加強邊界管制，打擊小武器和輕武器、彈藥和爆炸物的非法進口、出口和儲存，以期制止在非洲同恐怖主義網路接觸。 南部非洲發展共同體(SADC)於2001年簽署《槍支、彈藥和其他相關材料管制議定書》，其中提出SADC成員國間和同國際合作夥伴進行區域和國際合作的架構。
太平洋國家	太平洋島嶼論壇(Pacific Islands Forum)制定《武器控制示範法案》
東南亞國家	東南亞國家聯盟(東盟)在《東盟打擊跨國犯罪行動計畫》的範圍內處理了小武器和輕武器非法貿易的問題。打擊小武器的販運是《東盟行動計畫》工作方案的一個重要部分
南美洲國家	2002年12月，南錐體共同市場的成員國及聯繫國建立火器和彈藥問題工作組，它目前正專門從事資訊交流的協調統一工作，以便改善和促進追蹤活動，並負責將《美洲國家禁止非法製造和販運火器、彈藥、爆炸物及其他有關材料公約》中的司法機制引入各國的立法。
歐洲	北大西洋公約組織(北約)的歐洲-大西洋合作理事會(歐大合會)設立的小武器和輕武器臨時工作組為參加國之間進行對話和資訊交流

三、訂定嚴謹的邊界管制制度

失敗國家或區域衝突嚴重的地區，以及鬆散的邊界管制制度，也是小型武器擴散的原因。聯合國在《聯合國從各方面防止、打擊和消除小武器和輕武器非法貿易的行動綱領》第二節強調跨界海關合作的重要性，鼓勵必要時採取區域和次區域行動，以及《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於打擊非法製造和販運槍支及其零部件和彈藥的補充議定書》的第11條要求各締約國「提高進口、出口和過境管制的有效性，在適當情況下還包括提高邊

²⁰ 2002年9月20日聯合國秘書長

境管制以及警方和海關跨境合作等方面的有效性」等措施。²¹

四、聯合國常規武器登記冊

國際社會預防衝突和確保和平與穩定的核心內容，就是鼓勵所有國家以可預測而透明的方式行事。爲此目的，會員國可以利用的法律文書之一就是聯合國常規武器登記冊()。登記冊包括國家提供的關於國際武器轉讓的資料以及關於軍事財產、通過國家生產進行採購以及相關政策的資訊。其主要目的是爲區域和國際建立信任的措施提供依據；軍備透明有助於防止出現破壞穩定的武器囤積，並且可以成爲有效的預防性外交手段。登記冊制度自1991年設立以來，總計有172個國家參加，現今有許多國家願意參與這樣的制度。從2003開始，大會決定登記冊還對會員國開放，會員國可以報告其轉移小武器的情況。另外，自2003年以來，又增加單兵攜帶防空系統之登記。因此，登記冊成爲與安全理事會和大會管控的小武器和輕武器擴散的主要工具。²²

限制小型武器或輕型武器的出口或裁軍，將影響到民眾、國家與非國家行爲者。而成功的限制小型武器的出口則有助於減少暴力衝突並且促進區域穩定。嚴謹的出口管制措施爲嚇阻小型武器的非法貿易行爲，大多數傳統的武器出口國已參多邊出口控制制度和安排，此制度旨在管控軍事與敏感裝備的國際轉移，根據聯合國小型武器的行動計畫(United Nations Programme of Action on small arms)，各國都致力於建立有效的出口管理制度，並嚴格按照國家法規和程序評估申請出口許可證，並且符合相關國際法律。在某些嚴重區域衝突的地區，根本無法探究小型武器和彈藥的來源。武器出口商或走私集團可以輕易將AK-47等型號的步槍與彈藥運往全世界各地，甚至在部分的地區，小型武器的價格甚至低於一袋小麥，而且西方國就是這些小型武器或彈藥的生產地。聯合國前秘書長安南(Kofi. Anna)遂指出，小型武器就是如今的「大規模殺傷性武器」。爲了限制和阻止販賣武器，所有國家均有義務減少自己的武器庫存量和生產量。

五、美國的措施

²¹ 2000年11月歐洲安全與合作組織(歐安組織)通過關於小武器和輕武器爲一項具有政治約束力的協議，其中概述成員國同意採取的防止非法販運的各種步驟。該協議關於改進執法合作的第三(E)節在第4段中強調，「參加國同意在習慣外交程式或相關協定的基礎上相互合作，並與國際刑警組織等政府間組織合作，追查非法小武器」。另外，《1997年美洲國家禁止非法製造和販運火器、彈藥、爆炸物及其他相關材料公約》是一項對美洲國家組織成員具有法律約束力的文書。該公約第10條呼籲每個締約國採取「必要的措施，通過加強出口口岸的管制，偵查和防止火器、彈藥、爆炸物及其他相關材料在本締約國領土與其他締約國領土之間的非法販運」。2008年美洲國家組織通過《關於加強火器、彈藥、爆炸物及其他相關材料的出口口岸控制的擬議示範立法和評注》，尋求建立或維持一個有效的出口許可證或授權制度以及確保火器、彈藥、爆炸物及其他有關材料安全的措施，《2004年奈洛比防止、控制和削減大湖區和非洲之角小武器和輕武器議定書》，該議定書在第4條(運作能力)中強調，各締約國應加強員警、情報、海關和邊境管制官員在打擊小武器和輕武器非法流通和販運方面的次區域合作、建立和完善國家資料庫和通信系統以及獲取用於監測和控制小武器和輕武器跨界流動的裝備《南部非洲發展共同體(南共體)地區管制火器、彈藥和其他有關材料的議定書》。該議定書在第6條b款中規定，各締約國承諾增強員警、海關、邊防衛隊、軍隊、司法機關和其他相關機構的能力，各國審議從各方面防止、打擊和消除小武器和輕武器非法貿易的行動綱領執行情況的第四次雙年度會議。

²² See UNODA, "UN Register of Conventional Arms," available at < <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml>>.

美國國務院透過出口管制及邊境安全計畫(Export Control and Related Border Security, EXBS)協助許多國家建置其出口管制系統，EXBS計畫所提供的方案，不但符合UNSCR 1540決議之要求，也同時可以滿足PSI及其他反擴散協議之承諾；經由EXBS計畫，美國在過去幾年內已於世界各地41個國家投入2億5千萬美金的經費及人員訓練，並且將繼續對於EXBS的計畫。²³

此外，聯合國於2005年12月8日通過《使各國能夠及時和可靠地識別和追查非法小武器和輕武器的國際文書》，各國商定每2年向秘書長提交關於本國《國際追查文書》執行情況的報告，其中的情況說明國家追查非法小武器和輕武器的經驗、以及在國際合作和援助方面採取的措施。²⁴

伍、結語

防止小型武器的擴散不僅是國際社會的武器管控措施與武器禁運，更涵蓋區域衝突、安全、武裝暴力、組織犯罪、恐怖主義、人權與國家發展、健康等問題。從2006年到2009年末獲授權的小型武器與輕型武器彈藥的國際轉移估計為43億美元，其中小型武器的彈藥為18億美元，輕武器的彈藥為25億美元。²⁵根據2010年《小型武器調查報告》(Small Arms Survey)指出，2009年小型武器與輕型武器的全球貿易的數量持續上升，從2006年小型武器在全球貿易達到29億美元，從2000年來上升28%，美國則是主要的出口國。而在2001年到2006年之間，小型武器共約造成45萬人死亡，這類武器也助長許多區域衝突。²⁶而且，小型武器、酒精與麻醉藥品可能加劇暴力衝突的風險。部分國際公約與協定在處理暴力衝突有不同作用與影響，有一些著重於控制可以輕易獲取小型武器的現象，而另外一類則是強調反恐怖主義、控制麻醉品以及保護人權和弱勢族群。若干國際公約和協定在處理武裝暴力的不同層次，其中一些著重於管控可輕易獲取小武器和輕武器，另一些則強調反恐怖主義、控制麻醉品以及保護人權和弱勢族群。前者重要的文件包括作為《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》的補充的《打擊非法製造和販運槍支及其零部件和彈藥的議定書》、《從各個方面防止、打擊和消除小武器和輕武器非法貿易的行動綱領》，後者則包含世界衛生大會關於預防暴力的決議、《消除對婦女的暴力行為宣言》、三項《麻醉藥品公約》、各項世界反恐公約和議定書、《世界人權宣言》、《公民及政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》、以及關於婦女和兒童權利的國際公約、安全理事會關於婦女、和平與安全的第1325(2000)和第1820(2008)號決議等。²⁷

²³ 以上參見泰國「全球性轉運與執行及戰略性貿易管控綜效研討會」出國報告，available at < <http://cake.ey.gov.tw/public/Attachment/7103018144771.doc> >。

²⁴ 聯合國，各國報告《國際追查文書》執行情況的準則，

²⁵ Small Arms Survey 2010, p. 7.

²⁶ Global Policy Forum, “US Demand Fuels Spike in Small Arms,” available at < <http://globalpolicy.org/security-council/small-arms-and-light-weapons/general-analysis-on-small-arms-and-light-weapons/47932.html> >.

²⁷ 聯合國，千年首腦會議成果的後續行動通過減少和防止武裝暴力來促進發展秘書長的報告，A/64/228，2009年8月5日，available at < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/443/55/PDF/N0944355.pdf?OpenElement> >。

由此可見，防止小型武器的擴散是一項多面向的戰略。首先，解決供應與需求的問題。在供應方面，以非洲而言，有95%區域衝突當中所被使用的武器或彈藥來自於非洲國家之外，事實上，限制彈藥進入衝突的地區是一個常被忽視的戰略。因此，目前迫切需要解決的國際供應武器和彈藥，彈藥管制應比武器本身來得重要。在需求的部分，則需要減少區域的暴力衝突與提升國家的經濟與社會利益，減少叛亂團體或不法非政府組織活動的可能性。

其次，國際社會難以防止小型武器與彈藥非法貿易，部分的原因為缺乏足夠資訊以及政府出口管制的透明程度。再者，國家或地區的經濟發展，可以減少衝突發生的機會，也可能減少暴力團體購買小型武器之動機，並且可以要求各國加強情治單位與邊境管控機關的合作，以利打擊小武器和輕武器非法貿易以及相關跨境犯罪活動。