

專題分析

中國大陸對於輕小型武器擴散問題與管制政策 之研究

蔡裕明

實踐大學博雅學部助理教授

中央警察大學國境警察學系兼任助理教授

摘 要

當代許多衝突主要經由小型武器（small arms）與輕型兵器（light weapons）所進行。這類武器在國家內部衝突中廣泛使用，也為內戰、恐怖主義、組織犯罪（organized crime）或幫派行動的首選武器。聯合國大會於 2013 年 4 月 2 日通過具有約束力的《武器貿易條約》（Arms Trade Treaty）則為全球管控輕小型武器擴散的新進展。與此同時，中國大陸剛結束全國人民代表大會與政治協商會議，習近平與李克強剛主導中國大陸國家安全戰略之際，中國大陸卻對於該約投下棄權票，不同於希冀做為「最大的發展中國家」之大國責任態度。本文以為中國大陸已認識到輕小型武器的轉移將對和平、區域安全與治理造成破壞性影響，北京方面也參與多項國際防範輕小型武器相關建制，並建立國內武器出口的管理機制，但是漫長國界與國有企業卻成為武器走私管道或途徑。本文針對中國大陸防止輕小型武器擴散政策進行探究。然而中國大陸為國際間武器主要出口國之一，北京在國際間武器出口卻又會引發區域衝突或破壞當地安全穩定。並且中國大陸的陸地邊界漫長，緊鄰動盪的中亞與南亞地區，這些更顯示中國大陸的輕小型武器管制政策在區域安全之重要性。

關鍵字：輕小型武器、武器貿易條約、武器轉移、區域安全、邊界管制

The Study of PRC Policy and Regulation on SALWs

Yu-ming Tsai

Assistant Professor
Shih Chien University

Adjunct Associate Professor
Department of Border Police, Central Police University

Abstract

Small arms and light weapons (SALWs) are frequently used in many contemporary conflicts. SALWs are weapons of choice in internal conflicts, civil wars, terrorist attacks, organized crimes or gang activities. On April 2, 2013, the United Nations General Assembly adopted the legally binding Arms Trade Treaty, marking a new progress of the global control of SALWs proliferation. At the same time, mainland China has just had its National People's Congress and the Political Consultative Conference, and Xi Jin-ping and Li Ke-qiang have just led conferences on mainland China's national security strategy. However, mainland China abstained in the Arms Trade Treaty, which is contrary to what a responsible actor should do as the biggest developing country. This paper argues that mainland China has realized the destructive impact of the transfer of SALWs on regional peace, security, and governance. As a result, Beijing involves itself in a number of international regimes of preventing SALWs proliferation and has established its own mechanism to manage arms export. However, its long border line and state-owned enterprises have become a means for arms smuggling. This article explores mainland China's policy of preventing SALWs proliferation. Mainland China is one of the major arms exporters; however, its exports of arms may cause regional conflicts or undermine the security and stability of

importers. Moreover, mainland China is adjacent to the unstable Central and South Asia, which makes its SALWs control policy even more important to regional security.

Keywords: Small arms and light weapons, Arms Trade Treaty, arms transfers, regional security, border control

壹、前言

當代許多衝突主要經由小型武器（small arms）與輕型兵器（light weapons）所進行。¹這類武器在國家內部衝突中廣泛使用，也為內戰、恐怖主義、組織犯罪（organized crime）或幫派行動的首選武器。²儘管許多國家把擁有槍支視為合法權力，但是非法槍支之擴散（proliferation）或交易卻助長衝突、犯罪與暴力行為，全世界每天約有 1,000 人在槍支下喪命、受傷致殘、或因為武裝暴力被迫流離失所；聯合國和平信使道格拉斯（Michael Douglas）因而表示「武器流到哪裡，暴力就接踵而至」。

輕小型武器擴散問題不僅是軍備管制或裁軍問題，更涉及發展、人權與人類發展等議題。與此同時，這些武器的非法轉移，加劇衝突、引發難民潮、破壞國家法治、增生暴力文化，³除了危害和平，更阻礙社會與經濟發展。全球在過去 20 年間所發生的衝突，從非洲大湖區到巴爾幹半島，從中南美洲到中亞與南亞地區的衝突，各方交戰團體（或政府）以輕小型武器為作戰工具，造成戰爭延長、減少以談判方式獲致和平的機會，以及限制國際社會協調危機管理衝突之機會。

小型武器與輕型兵器在不同的文件或研究有著不同的界定。根據 2005 年 12 月 8 日由聯合國大會所採用的《使各國及時可靠地查明和追蹤非法小武器和輕武器的國際文書》（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）之界定，小型武器為基於個人使用為目的的武器，輕型兵器為設計給一組人所使用的武器。因此，小型武器包含：（1）左輪手槍和自動手槍；（2）步槍和卡賓槍；（3）衝鋒槍；（4）突擊步槍；（5）輕機槍等。輕型武器則包含：（1）重機槍；（2）手提下管和可架起的榴彈發射器；（3）移動式高射砲；（4）移動式反坦克砲或無後座力

¹ 兩者的英文簡寫為 SALW，除有特別指涉，本文之後將小型武器與輕型武器合稱為輕小型武器。

² 聯合國安全理事會，《小武器：秘書長的報告》，S/2008/258，April 17, 2008, <http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2008/258>。

³ 趙裴，〈輕小武器非法擴散及其管制機制—以西非地區為例〉，《國際觀察》，2011 年第 2 期，頁 58-64。

砲；(5) 移動式反坦克彈道飛彈和火箭系統發射器；(6) 移動式防空彈道飛彈系統發射器；(7) 口徑小於 100 公釐的迫擊砲等。彈藥或爆裂物在衝突當中也是輕小型武器的一部分，彈藥之獲得為重要因素，沒有適當彈藥，輕小型武器便無用處。彈藥的種類包含：(1) 小型武器子彈（發）與彈藥筒；(2) 輕武器砲彈和導彈；(3) 裝有單動式（single-action）防空和反坦克系統彈道飛彈或砲彈的機動容器；(4) 殺傷性和反坦克手榴彈；(5) 地雷；(6) 炸藥等。⁴

聯合國大會於 2013 年 4 月 2 日通過具有約束力的《武器貿易條約》（Arms Trade Treaty）則為全球管控輕小型武器擴散的新進展，該約為人類史上第一個具法定效力、管控武器交易的全球條約，避免種族屠殺與戰爭罪行等大規模人道災難。與此同時，中國大陸甫結束全國人民代表大會與政治協商會議，習近平與李克強剛主導中國大陸國家安全戰略之際，中國大陸卻對於該約投下棄權票，不同於希冀做為「最大的發展中國家」之大國責任態度。本文以為中國大陸已認識到輕小型武器的轉移將對和平、區域安全與治理造成破壞性影響，北京方面也參與多項國際防範輕小型武器相關建制，並建立國內武器出口管理機制，但是漫長國界與國有企業卻成為武器走私管道。本文針對中國大陸防止輕小型武器擴散政策進行探究。本文首先概述聯合國輕小型武器管制歷程與中國大陸之認知，再探討國際及地區聯合反擴散機制與中國大陸參與狀況，並且論述中國大陸對於輕小型武器進出口之國內機制與管控輕小型武器的問題與挑戰，最後為結論。

貳、聯合國輕小型武器管制歷程與中國大陸之認知

相較於黃金、盜版軟體或音樂、古物或毒品等物品，輕小型武器之國際轉移與貿易欠缺嚴格規範，而且輕小型武器的非法交易更易導致許多民眾死亡或致殘，成為區域動盪根源，影響國家治理或區域穩定。然而，並非所有武器轉移都欠缺嚴謹規範。從 1960 年代開始，國際社會在限制大規模毀滅性武器之擴散已有共識，建立起一系列國際協議或條

⁴ United Nations, *General and Complete Disarmament: Small Arms*, A/52/298, 27 August 1997, pp. 11-12.

約等不擴散機制，例如，核子武器不擴散條約（NPT）、桑格委員會（Zangger Committee）或核子供應集團（Nuclear Suppliers Group）等。⁵因此，輕小型武器與大規模毀滅性武器的管控機制相較，前者一直未有強制性的法律規範，致使大量輕小型武器流入動亂地區，成為恐怖份子或組織犯罪者之工具。

防止輕小型武器擴散更涵蓋國家治理、區域衝突與國際安全等問題。全球化與貿易自由化之驅動，促使管控輕小型武器之擴散更需要國際合作。首先，全球化因素讓武器從研發、設計、生產到銷售更為跨越國境，軍火工業也更加全球化。許多國家，包含中國大陸，對於防止輕小型武器擴散需要負擔更多責任。再者，全球化趨勢也意味著輕小型武器擴散影響區域安全與政經穩定，例如在索馬利亞（Somalia）外海的海盜，⁶中國大陸的漁船亦受到海盜武裝劫掠之影響。

一、《聯合國武器貿易條約》發展

2006 年 12 月，聯合國大會通過第 61/89 號決議，開始討論制訂《武器貿易條約》之內容。從 2010 年 7 月至 2012 年 2 月，《聯合國武器貿易條約》會議籌備委員會先後召開 4 次會議，討論議事規則等問題。⁷2006 年，由聯大通過的 61/89 號決議為國際政治具有重要正面發展的一步。該架構第一次建構意義重大的全球政治意圖，以因應國際武器貿易方管理不善之問題。這個架構也清楚說明《武器貿易條約》之制定將結合現有聯合國目標和準則。決議指出，武器控制、裁軍和不擴散是維護國際和平與安全的重要因素。決議同時指出，在有權出售、購買及擁有武器的同時，各國也有義務和責任遵守《聯合國憲章》和國際法，包括國際人權法、國際人道主義法及聯合國安理會授權下的武器禁運決議。

2012 年 7 月，聯合國召開《武器貿易條約》談判大會，但是美國、俄羅斯和中國大陸等國表示需要更多時間考慮條約最終草案，致使大會

⁵ Man-sung Yim, "Nuclear Nonproliferation and the Future Expansion of Nuclear Power," *Progress in Nuclear Energy*, Vol. 48, Issue 6, August 2006, pp. 504-524.

⁶ Anja Shortland and Marc Vothknecht, "Combating 'Maritime Terrorism' off the Coast of Somalia," *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Supplement 1 (December 2011), pp. S133-S151.

⁷ 草案在聯合國大會僅須獲得簡單多數即可通過。

未能取得成果。⁸2012 年底，聯大以多數通過於 2013 年 3 月重啓《武器貿易條約》草案磋商會議。2013 年 3 月 18 日至 28 日，在紐約聯合國總部舉行的最後一次談判會議上，由於北韓、伊朗和敘利亞三國反對，導致談判會議再次失敗。支持該條約的許多國家隨後決定將有關草案提交聯大重新審議和表決。2013 年 4 月 2 日，聯大以 154 票贊成；北韓、伊朗和敘利亞 3 票反對；以及中國大陸、俄羅斯、印度和埃及等 23 票棄權的結果下，表決通過《武器貿易條約》，並於 2013 年 6 月 3 日於聯合國總部聯合國大會簽署。⁹

全球性的《武器貿易條約》為 8 個類別的傳統武器之國際貿易制定共同國際標準，旨在防止武器被用來對付平民百姓，並防止武器流入恐怖組織或組織犯罪團體手中，並且禁止武器出口至可能被用來從事種族滅絕、違反人道主義或戰爭罪刑的國家。

二、中國大陸對於輕小型武器管制之參與進程

從 2000 年之後，中國大陸對《武器貿易條約》之立場從懷疑到逐漸參與，但最後卻投下棄權票。中國大陸逐漸參與國際社會之際，也面臨許多國際或跨國性問題，因而逐漸接受國際相關規範。在輕小型武器擴散問題上，中國大陸已認知到輕小型武器擴散之危害。2002 年 10 月，中國大陸常駐聯合國副代表張義山表示，「小型武器的過度積累和非法販運加劇有關國家和地區的戰亂，影響一些國家戰後重建的順利進行，助長恐怖主義和販毒等犯罪活動，並造成種種人道主義問題。為此，聯合國安理會應注意妥善解決小型武器問題」。¹⁰

1991 年聯合國創設《傳統武器登記規則》（UN Register of Conventional Arms），並於 1996 年開始實施《傳統武器轉移綱領》（Guidelines for International Arms Transfers）。登記規則制度建立後，中

⁸ Talha Khan Burki, "UN Debates Global Arms Trade Treaty," *The Lancet*, Vol. 380, Issue 9837 (July 2012), pp. 14-20.

⁹ 該約在獲得第 50 個締約國批准的 90 天後正式生效。

¹⁰ 中華人民共和國外交部，〈中國常駐聯合國副代表張義山大使在安理會小武器問題公開辯論中的發言〉，2004 年 1 月 19 日，available at <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t266028.shtml>。

中國大陸每年向登記制度提交 7 大類傳統武器進出口情況。¹¹2001 年，聯合國小型武器問題國際大會通過《行動綱領》，之後各國通過《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》（UN Convention against Transnational Organized Crime）所附《槍支議定書》（Firearms Protocol），中國大陸此時以為落實《行動綱領》等現有國際規範，並且加強各國相關能力建設、推動打擊輕小型武器非法貿易的多邊談判。¹²從 2005 年開始，中國大陸參與《聯合國武器貿易條約》問題政府專家組（UN Group of Governmental Experts, GGE）、開放式工作組（Open-ended Working Group, OEWG）、2011 年《武器貿易條約》大會籌委會會議（Preparatory Committee Conferences of the Arms Trade Treaty），以及 2012 年《武器貿易條約》外交大會的相關工作，¹³並參與 2012 年 3 月《聯合國武器貿易條約》最後大會，以及 2013 年聯合國大會就《武器貿易條約》之表決會議。

中國大陸曾對 2006 年的 61/89 號決議與 2013 年 4 月的《武器貿易條約》投下棄權票。中國大陸對於聯合國秘書長所提交的意見表示，北京仍會支持國際社會「採取必要措施來管理武器貿易，同武器的非法轉讓和走私行為作鬥爭」，並且也提及「濫用常規（傳統）武器，特別是輕小型武器，已經成為國際社會越來越關注的一個問題」，中國大陸以為武器貿易行為涉及國家安全、國防需求與各國經濟利益，因此需要考量武器進出口國家各自利益與立場。¹⁴在 2013 年，中國大陸對於《武器貿易條約》投下棄權票之後，中國大陸駐聯合國副代表王民表示，「中方不贊成在聯大強行達成事關國際安全及各國安全的多邊軍控條約，認

¹¹ 在登記冊制度建立後，中國大陸每年向登記制度提供 7 大類傳統武器的進、出口情況。中國大陸於 1996 年起因為美國出售武器給臺灣，認為違背聯合國大會有關決議的精神及登記冊的宗旨和原則，北京暫停參加登記。之後美國宣布停止出售武器給臺灣，北京才從 2007 年起，恢復向登記制度提供 7 大類傳統武器的進、出口情況。

¹² 中華人民共和國外交部，《打擊輕小武器非法貿易》，〈http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t321013.shtml〉。

¹³ 中華人民共和國外交部，《武器貿易條約倡議》，〈<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t410717.htm>〉。

¹⁴ “China Vows to Fight against Illicit Trade of Small Arms: Envoy,” *Xinhua*, August 29, 2012.

爲應堅持通過談判，以協商一致方式達成各方都能接受的條約」。¹⁵

中國大陸亦認爲《武器貿易條約》將削弱國家保護國家安全的能力。然而，《武器貿易條約》並非裁軍條約，其目標並非削弱國家合法持有自衛用途的武器，而是管控非法武器交易行爲。《聯合國憲章》第 51 條說明國家擁有自衛權，中國大陸武器出口原則也指出，武器出口的接受國必須有助於國家的正當防衛能力。然而，權力來自於責任。2005 年世界高峰會（World Summit）闡述《國家保護責任》（Responsibility to Protect, R2P）之原則，這些原則包含主權國家對於保護平民免於種族滅絕、戰爭、種族淨化（ethnic cleansing）及嚴重侵犯人權之責任，《國家保護責任》的內容也成爲《武器貿易條約》的基本目標，正如聯大於 2009 年的決議防止武器被用來犯下上述罪行，但中國大陸認爲《武器貿易條約》討論的人權問題過於主觀，因此不應連結人權問題，並且認爲該約限制不應涵蓋輕小型武器，也不應限制對於政府的武器出口。¹⁶

參、國際及地區聯合反擴散機制與中國大陸參與狀況

若從輕小型武器技術角度而言，科學家與工程師不斷努力設計單兵所使用更爲致命之武器。爲延長輕小型武器使用年限，科學家們不斷嘗試使用新材料，例如，5.56x45 公釐口徑的 M-16 突擊步槍於 1960 年代設計生產，當時使用美國的玩具製造商美泰公司（Mattel）所設計的塑膠槍托和護木，而非美國柯爾特製造公司（Colt's Manufacturing Company）之零件。如今，輕小型武器多使用複合材料或特殊橡膠，讓這些武器可以持續更長時間、承受惡劣氣候、減輕武器重量，並讓武器更易攜帶與使用。¹⁷若從輕小型武器管制觀點而言，武器擴散之確切數字並不重要；相對的，有各類被偷盜、即將被銷毀武器再被轉售的輕小型武器或傳統武器於全球擴散，甚至流入衝突地區。因此，武器的全球

¹⁵ 〈中國代表說應以協商一致方式達成《武器貿易條約》〉，《新華網》，2013 年 4 月 3 日。

¹⁶ “Arms Exporters Object to UN Treaty,” *The Financial Times*, July 1, 2012.

¹⁷ Virginia Hart Ezell, “Small Arms: Dominating Conflict in the Early Twenty-First Century,” *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IX, Issue 1 (Spring 2002), pp. 307-308.

擴散意味著有必要進行國際合作，制訂與實施負責任的政策，限制武器流入衝突地區。此讓國際社會多方思考如何解決衝突地區乃至於全世界所面臨的輕小型武器擴散問題，不外乎從以下方式或途徑解決問題：解決叛亂或衝突之根源、爭取非政府組織的支持、積極鼓勵聯合國會員參與相關防止輕小型武器擴散之協定，以防堵此類威脅、改善國家或區域治理能力及行政效率與執法能力。

一、國際與區域性防範輕小型武器擴散機制

繼管制大規模毀滅性武器擴散之後，國際社會於 1990 年代開始認為輕小型武器之擴散將危及國際社會穩定，咸認應該管制輕小型武器轉移至可能威脅區域和平或捲入衝突的地區。同時，小型武器與輕型武器擴散之危害，亦引起國際社會高度重視。在 1998 年聯合國裁軍會議(UN Conference on Disarmament)上，時任聯合國秘書長安南(Kofi Annan)表示，「在傳統武器方面，需要認識並採取措施減少成員國輕小型武器的轉移，現在是所有人共同認識此一問題並採取果斷行動之時刻。」¹⁸

為解決或控制區域與內戰衝突，前聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)曾於 1992 年提出《和平議程》(An Agenda for Peace)，希冀聯合國與安理會透過預防性外交(preventive diplomacy)、和平維持(peace-keeping)、和平建立(peace-making)與軍備管制等方式來預防、控制與解決衝突。往後 20 年間，國際社會陸續建立防止輕小型武器擴散相關機制。1998 年 4 月，聯合國有 46 個會員國簽署共同防止非法製造與販運輕小型武器。1999 年，聯合國安理會呼籲國際社會須在 21 世紀防止輕小型武器擴散，之後在 2000 年領袖高峰會上，各國領袖承諾採取協調一致行動，以消除非法軍火交易，之後才有《武器貿易條約》之規範研究與推動相關立法進程，並於 2013 通過《武器貿易條約》。

管理或防止輕小型武器之擴散問題約略有兩種方法。首先為涉及政策方針，主要在於建立防止與嚇阻武器供應之相關法律，換句話說，即從「供給」面處理武器流動問題。第二種方式側重輕小型武器擴散之成

¹⁸ Graciela Uribe de Lozano, "The United Nations and the Control of Light Weapons," in *Light Weapons and Civil Conflict: Controlling the Tools of Violence*, eds., Jeffrey Boutwell and Michael T. Klare (Oxford: Cumnor Hill, 1999), p. 162.

因，即從需求端管理武器擴散問題；然而，這兩種方式皆須強烈的政治意願，以及各國尊重相關反擴散機制。值得注意的是，八大工業國（G8）或聯合國安理會常任理事國，持續成為出售輕小型武器給破壞人權或嚴重衝突地區的國家。除中國大陸之外，全世界百大軍火公司其中的 85 個軍火公司總部設置於已開發國家。例如，加拿大的普惠公司（Pratt & Whitney Canada, PWC 或 P&WC）、德國的賓士公司（Mercedes-Benz）或英國軍火商 BAE Systems（BA-UK），以及中國大陸、埃及、印度與南非武器出口至印尼、蘇丹和烏干達等地，讓這些衝突地區的武器被濫用，例如，南非 OMC 陸地系統公司（Land Systems）為英國 BAE 的子公司所製造的裝甲車，曾出口至烏干達與印尼，並被用來侵犯人權。¹⁹表 1 為國際間現有輕小型武器制度與措施一覽表，包含國際與區域條約、協定、聲明、規範或決議。

表 1 國際間現有輕小型武器制度與措施

現有輕小型武器制度或措施	時間
傳統武器公約（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）	1981 年
傳統武器公約第一議定書（Protocol I）	1983 年
傳統武器公約第二議定書（Protocol II）	1983 年
傳統武器公約第二議定書（Protocol II）修正	1996 年
傳統武器公約第三議定書（Protocol III）	1983 年
傳統武器公約第四議定書（Protocol IV）	1996 年
傳統武器公約第五議定書（Protocol V）	2006 年
聯合國槍支議定書（UN Firearms Protocol）	2001
聯合國防止小型武器與輕型武器非法貿易行動計畫（UN Programme of Action on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons, PoA）	2001 年
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（International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons）	2005 年
禁止人員殺傷地雷條約（The Mine Ban Treaty）	1997 年

¹⁹ AI, IANSA and Oxfam International, *Arms without Borders: Why a Globalised Trade Needs Global Controls*, October 2006, pp.2-3, available at <<http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/Arms-Without-Borders-why-a-global-trade-needs-global-controls.pdf>>.

瓦聖納協定 (Wassenaar Arrangement)	1995
瓦聖納協定在輕小型武器的最佳執行準則 (Best Practice Guidelines on SALW)	2002 年 , 2007 年修正
瓦聖納協定在攜帶式防空系統的最佳執行準則 (Best Practice Guidelines on MANPADS)	2003 年 , 2007 年修正
美洲傳統武器取得透明化公約 (Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions)	1999 年 , 2002 年生效
美洲反武器非法製造與販運公約 (Inter-American Convention against Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms ,CIFTA)	1997 年 , 1998 年生效
美洲國家組織軍火槍械管理規範 (Organization of American States Model Regulations for the Control of Firearms)	1998 年
美洲國家組織軍火捐客管理規範 (Model Regulations for the Control of Brokers)	2003 年
歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) 關於小型武器的文件 (Document on Small Arms)	2000 年
歐洲安全暨合作組織關於傳統武器轉移原則 (Principles Governing Conventional Arms Transfers)	1993 年
耐迪架構 (Nadi Framework)	2000 年
奈洛比議定書 (Nairobi Protocol)	2004 年
奈洛比綱領 (Nairobi Guidelines)	2006 年
安地斯共同體從各方面預防、對抗與消除非法輕小型武器計畫 (Andean Plan to Prevent, Combat and Eradicate Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects)	2003
安提瓜宣言 (Antigua Declaration)	2000 年
巴馬科宣言 (Bamako Declaration)	2000 年
奈洛比宣言 (Nairobi Declaration)	2000 年

資料來源：Rachel Stohl and EJ Hogendoorn, *Stopping the Destructive Spread of Small Arms: How Small Arms and Light Weapons Proliferation Undermines Security and Development*, Center for American Progress, March 2010, 32.

聯合國安理會第 1373 號決議 (Resolution 1373) 亦為國際防止輕小型武器擴散之機制。該協議於 911 恐怖攻擊事件後由聯合國安理會所通過，強調各國必須防止輕小型武器流入恐怖主義組織與支援恐怖主義的國家，並要求所有國家監督第 1373 號決議的執行狀況，並提高各國打擊恐怖主義之力度。²⁰聯合國反恐委員會 (Counter-Terrorism Committee

²⁰ 1373 號決議提及所有國家應「不向參與恐怖主義行為的實體或個人主動或被動提

Executive Directorate) 表示，該協議適用於對於輕小型武器之管控。

二、中國大陸參與國際防範輕小型武器規範狀況

許多武器擴散的理論基於軍備競賽 (arms race) 與軍備管制 (arm control)。在冷戰時期，軍備競賽為國家關係學界主要研究主題，認為軍備競賽將導致國家或區域間衝突狀態。國際關係的現實主義者認為，軍備轉移或武器銷售將助長軍備競賽，造成或增加區域的不安全狀態，任何衝突極可能升高為戰爭，並且相關國家可能捲入此種衝突或戰爭。他們建議應該強化國際管制來減少武器擴散風險。學者哈克維 (Robert E. Harkavy) 則從國際體系的變化探究武器交易。他將國際體系分為三個階段，分別為：國際戰爭、冷戰與後冷戰時期，國際結構也出現兩極體系之間的意識形態衝突、聯盟關係、軍事技術改變的狀況，並從供應者的市場、供應者接受者關係模式、武器轉移模式、武器接受者的依賴程度進行分析，認為後冷戰時期全球軍事交易模式回到國際戰爭模式，特別形成去政治化 (depoliticization) 與去國家化 (denationalization) 的情況，並且軍事技術革命 (Military Technical Revolution) 在全球武器交易當中具有關鍵因素。²¹

從 1949 年迄今，中國大陸對於軍備管制政策從拒絕參與、到有條件的參與再到全面性參與歷程，突顯北京政府對於安全情勢調整、軍備管制政策之作用，以及對於輕小型武器危害的認知已有所變化。²² 在多項國際防範輕小型武器規範當中，中國大陸參與《傳統武器公約》(CCW)、《聯合國預防、反對及根除非法販賣輕小武器行動計畫》(PoA)，以及《聯合國傳統武器登記冊制度》，另亦簽署《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》所附的《關於打擊非法製造和販運槍支及其零部

供任何形式的支持，包括制止恐怖主義集團招募成員和消除向恐怖份子提供武器」，Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, < <http://www.poa-iss.org/SecC/ASAMEMBER/MemberOfCasa.aspx?MrI=19>>。

²¹ Robert E. Harkavy, "The Changing International System and the Arms Trade," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 535, No. 1 (September 1994), 11-28.

²² 鐘龍彪，〈中國國際軍備控制政策演變論析〉，《當代中國史研究》，2009 年第 5 期，頁 225-232。

件和彈藥的補充議定書》（簡稱為《槍支議定書》），並參與《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》。²³

2001年12月，中國大陸確認外交部軍控司為實踐《行動計畫》（PoA）的國家聯絡點。其工作內容包含協調相關部門制定打擊輕小型武器非法貿易的政策、推動簽署《槍支議定書》、推動研擬對於武器進行標誌與記錄保存制度、對於聯合國裁軍事務廳（UN Department for Disarmament Affairs, DDA）提交中國大陸輕小型武器管控相關法律和行政法規，例如：《中華人民共和國槍支管理辦法》、《中華人民共和國民兵武器裝備管理條例》、《中華人民共和國槍支管理法》和《中華人民共和國軍品出口管理條例》等。聯合國安理會於2001年9月29日通過1373號決議，中國大陸外交部隨即於9月30日發布〈外交部關於執行聯合國安理會第1373號決議的通知〉，要求相關部門根據該項決議履行相關規定。²⁴然而，儘管中國大陸已簽署或表達願遵守國際間輕小型武器轉移之規範，但是這些規範或條約拘束力薄弱，無力真正管控武器黑市或灰色市場，也不時傳出非法出口武器案例，例如，在辛巴威、達富爾、蘇丹政府軍或利比亞等地的民兵組織所擁有的輕小型武器，彈藥或槍械上標有中國大陸軍工公司使用的標識代碼。²⁵

肆、中國大陸對於輕小型武器進出口之國內機制

武器出口管制制度為防止輕小型武器非法擴散之重要政策之一。為防範輕小型武器擴散，除聯合國與區域層次制止輕小型武器擴散外，各個國家亦強化對於輕小型武器之管控機制，訂定有關輕小型武器在生產、擁有、使用、儲存與出售的國內立法與管理機制，希冀防止落入非法甚至恐怖組織當中，例如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

²³ 〈2010年中國的國防〉，《新華網》，2011年3月31日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2011-03/31/c_121252301_11.htm〉。

²⁴ 參見《中國政府網》，〈關於執行聯合國安理會第1373號決議的通知〉，外發（2001）18號，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61169.htm〉。

²⁵ 〈聯合國《武器貿易條約》的盲點，大陸國企售武助燃戰火〉，《陽光時務週刊》，2013年5月13日。

出口管制系統。

在中國大陸進行改革開放之前，採行計畫經濟並以行政手段管理武器進出口。隨著改革開放的實施與擴展，中國大陸的武器管理模式乃從行政管理轉向法制化管理，讓武器進出口政策連結相關國際規範。2005年在《中國的軍控、裁軍與防擴散努力》白皮書，以及2007年中國大陸對於聯合國所提交的檔當中，均說明北京對於軍品出口的三項原則：即有助於接受國的正當自衛能力；不損害有關地區和世界的和平、安全與穩定；不干涉接受國的內政，²⁶並且將是否有利於捍衛國家主權和安全、是否有利於維護全球戰略穩定，以及是否有利於增進各國的普遍安全和互信做為決策依據。

根據2013年瑞典智庫「斯德哥爾摩國際和平研究所」(SIPRI)之統計，中國大陸已成為全球第5大武器出口國。比較2003年到2007年與2008年至2012年這兩段時間，中國大陸武器出口總量增加162%，中國大陸同時也是世界第2大軍火進口國，在2008年至2012年期間，中國大陸武器進口數量占全球總數6%。

一、出口控制機制

限制小型武器或輕型武器的出口或裁軍，將影響到民眾、國家與非國家行為者。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為嚇阻小型武器的非法貿易行為，大多數傳統的武器出口國已參與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行動計畫(United Nations Programme of Action on Small Arms)，各國需要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。

在立法方面，中國大陸已訂定多項管控輕小型武器進出口相關規範，實施《槍支管理法》、《中華人民共和國軍品出口管理條例》、《軍品

²⁶ 聯合國大會第62屆會議，《全面徹底裁軍推動擬訂一項武器貿易條約：建立常規武器進出口和轉讓共同國際標準》，A/62/278，2007年8月，<<http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/A-62-278%20Part%201%20Ch.pdf>>。

出口管理清單》、《技術進出口管理條例》與《兩用物項和技術進出口授權管理辦法》等規範，並且採取包括出口許可證制度和最終用戶證明制度的多項與國際接軌的輕小武器出口控制措施。並且特定軍用品的出口僅能由政府所指定的少數公司專營，相關法規對於非法武器出口行為均另訂處罰措施。中國大陸多數傳統武器均由國有企業所生產，小型和輕型武器的主要製造商是中國北方工業集團公司和中國南方工業集團公司。這兩家公司生產所有類型的小型 and 輕型武器，包括突擊步槍、機關槍、榴彈發射器、迫擊砲及配套彈藥。而根據中國大陸法規之規定，武器、軍火和相關設備應僅由國有出口公司從中國出口，例如，北方工業公司就是中國北方工業集團公司、中國南方工業集團公司和保利科技有限公司的主要進出口商。²⁷並且中國大陸表示，僅與主權國家進行傳統武器貿易合作，要求武器接受國政府提供最終用戶與最終用途之證明，承諾未經過中國大陸同意不向其他廠商或國家轉移從中國大陸所進口的武器，並且中國大陸政府不向受聯合國安理會武器禁運制裁的國家或地區轉移武器，也不向非國家實體或個人提供武器。中國大陸的武器出口管制機制包含下述部分：²⁸

（一）出口經營登記制度：要求從事敏感物項和技術出口的經營者須經中央政府主管部門登記，未經登記，任何單位和個人不得從事相關出口活動。並就軍品出口，規定專營單位，任何其他實體和個人均不得從事這方面的貿易活動。

（二）授權管理制度：規定敏感物項和技術的出口須經中央政府相關的主管部門逐項審批，獲取出口許可證件後方可出口。出口經營者出口上述物項和技術時，應向海關出具出口許可證件，依照《中華人民共和國海關法》和有關管制條例及管制辦法的規定辦理海關手續，並接受

²⁷ 〈《聯合國武器貿易條約》的盲點，大陸國企售武助燃戰火〉，《陽光時務週刊》，2013年5月13日。

²⁸ 以下修改於〈中國的防擴散政策和措施〉，《新華網》，2003年12月3日，〈http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-12/03/content_1211988.htm〉，以及 China Arms Control and Disarmament Association (CACDA) and Saferworld, *The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls*, March 2012, 〈<http://www.saferworld.org.uk/downloads/Final%20Report%20CACDA-Saferworld%20-%20English.pdf>〉。

海關監管。

（三）最終用戶和最終用途證明：要求敏感物項和技術出口經營者，提供由進口敏感物項和技術的最終用戶出具的最終用戶和最終用途證明。最終用戶須在上述證明中申明進口物項或技術的最終用戶和最終用途，並明確保證，未經中國政府允許，不將中國提供的有關物項用於最終用途以外的其他目的，或向最終使用者以外的協力廠商轉讓。

（四）清單控制方法：編制相關敏感材料、設備和技術管制清單，並根據實際情況適時對清單進行調整。

（五）全面控制原則：對於出口經營者知道或應該知道存在擴散風險的出口項目，即使擬出口的物項或技術可能不屬管制清單範圍，也要求其申請出口許可證。出口審批部門在審查出口申請、決定是否發放出口許可證時，將全面評估有關出口的最終用途和最終用戶及大規模殺傷性武器擴散的風險。

（六）處罰措施：對未經許可擅自出口受控物項和技術，擅自超出許可範圍出口相關物項，偽造、變造或買賣有關出口許可證的出口經營者，依照《中華人民共和國刑法》關於走私罪、非法經營罪、洩露國家秘密罪或其他罪的規定，依法追究刑事責任。

（七）其他相關規範：中國大陸懲處違反武器出口管制法規的法律包含以下各項法規：《中華人民共和國刑法》、《中華人民共和國外貿法》、《中華人民共和國行政處罰法》、《中華人民共和國海關法》、《中華人民共和國刑法修訂》、《中華人民共和國技術進出口管理條例》、《中華人民共和國商品進出口管理條例》；懲處違反法規的措施包括行政和刑事處罰。行政處罰則包括警告、罰款、臨時停止和吊銷軍品出口許可證，刑事懲處則另根據刑法予以量刑。

二、國內控制機制

《中華人民共和國軍品出口管理條例》（以下簡稱《軍品出口管理條例》）於 1997 年頒布並於 2002 年重新修訂，2002 年 11 月頒布與條例配套的《軍品出口管理清單》，該份清單臚列管控的具體軍用品項目，

並且涵蓋軍品出口之定義、原則、行政管理與體系、出口與相關的法律責任。

在組織部分，中國大陸武器出口涉及多個政府門。包含國務院各部、局，如外交部、國防部、解放軍、經貿部門、銀行、海關、安全部門等，這些部門涉及到從武器的研發到生產、庫存、運輸、交易與商品進出口的審查。《軍品出口管理條例》第三條規定中國大陸的國務院與中央軍事委員會主管軍品出口項目，並對於軍品出口實施監督管理。中國大陸在審議和批准武器出口交易為建立在各部門間的協商與協調。包含外交部、總裝備部、國家國防工業科技局與海關總署。中國大陸外交部需要提供武器出口國當地的政治環境與安全狀況等情勢分析，並就這項出口是否符合中國大陸外交政策與國家利益。總裝備部和國家國防工業科技局則負責接受和評估武器出口許可證之申請，並且發放管制清單中武器裝備和產品的出口許可證，總裝備部並另審查與發放部隊現有裝備的出口許可證，國家國防工業科技局則批准或拒絕出口中國大國國防工業生產的產品。海關總署則依照《中華人民共和國海關法》之規定，負責監督和管制武器和技術之出口，還參與調查和處理非法出口案件。

在執行層面上，中國大陸政府以「出口許可制度」與「三報三批」的審批制度管理輕小型武器的進出口。²⁹出口許可制度包括：經營許可、經營範圍許可、專案許可和通關許可四大類。³⁰所謂「三報三批」，即首次向國外推銷武器裝備及相關技術之前，須辦理產品的審批手續，由國防科工局與國防部共同審批，重大項目須報國務院與中央軍委審批。³¹獲得出口項目批准後，軍火貿易公司可在國外推銷相關產品，待尋得買主後，須再向國防科工局提出項目出口申請。項目獲得批准後，軍火貿易

²⁹ 呂正韜，〈中國武器出口管制全球最嚴〉，《國際先驅導報》，2011年10月12日。

³⁰ 中國大陸目前有11家軍火貿易公司擁有出口武器的資格，分別是：「中國保利科技有限公司」、「中電科技國際貿易有限公司」、「中國北方工業公司」、「中國船舶工業貿易公司」、「中國京安進口公司」、「中國航空技術進出口總公司」、「中國精密機械進出口總公司」、「中國電子進出口總公司」、「中國新興進出口總公司」及於2010年的「中國航天長征國際貿易有限公司」。

³¹ 中央軍委另有相關條例指揮四總部。《中國人民解放軍軍事訓練條例》指揮總參謀部、《中國人民解放軍政治工作條例》指揮總政治部、《中國人民解放軍後勤裝備條例》指揮總後勤部、《中國人民解放軍裝備條例》指揮總裝備部。

公司才可以對外簽訂軍品出口合同，出口合同獲批准後方可生效。軍品報關出口前，軍貿公司憑出口合同批准文件向國防科工局申領軍品出口許可證作為通關憑證，海關憑許可證檢驗武器產品之出口。³²

三、小武器和輕武器的國內管制

中國大陸為全球槍支管理最為嚴格國家之一，嚴格管控一般民眾持有槍支。大陸於 1995 年頒布《中華人民共和國民兵武器裝備管理條例》，並於 1996 年頒布《中華人民共和國槍支管理法》，以法律方式全面禁止私人擁有步槍、手槍、甚至是訓練用槍。然而，有關於槍支之類犯罪案件卻有增加狀況，根據 2007 年由《小型武器調查》（Small Arms Survey）的資料，大陸民眾約擁有 4,000 萬把槍支，平均每 100 人擁有 4.9 把槍支。³³根據《中華人民共和國槍支管理法》第 3 條之規定，³⁴「國家嚴格管制槍支。禁止任何單位或者個人違反法律規定持有、製造（包括變造、裝配）、買賣、運輸、出租、出借槍支」，第 33 條也提及「嚴格管理槍支的入境與出境，任何單位或者個人未經許可，不得私自攜帶槍支入境、出境」。

在執法部分，中國大陸中央與地方政府從 2006 年開始實施整治非法槍支彈藥行動，並且實施全國性的槍支管理資訊系統，建立小型武器的出口記錄體系，記錄小型武器的出口資訊，並且強化槍支的標示系統，例如增加國別代碼，讓中國大陸所生產的武器易於識別與追蹤流向。³⁵在《刑法》等法律中，也明確非法製造、買賣、運輸、郵寄、儲存槍支、彈藥、爆炸物等均屬違法行為。³⁶

³² 席志剛，〈中國武器出口體系揭秘〉，《鳳凰週刊》，2010 年 12 月，〈<http://lkyyih.blog.163.com/blog/static/1361958432010418256453/>〉。

³³ 在全球 178 個國家當中，中國大陸民眾擁有槍支的排名為 102 位；Small Arms Survey 2007，〈<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-02-annexe-4-EN.pdf>〉。

³⁴ 參見《中華人民共和國槍支管理法》。

³⁵ 中華人民共和國外交部，〈中國政府執行聯合國小武器《行動綱領》的情況 and 國家聯絡點信息〉，〈<http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/PoANationalReports/2007@42@China-Ch.pdf>〉。

³⁶ 例如，中華人民共和國《刑法》第 112 條規定「非法製造、買賣、運輸槍支、彈藥的，或者盜竊、搶奪國家機關、軍警人員、民兵的槍支、彈藥的，處 7 年以下有期

四、邊界控制

一般而言，國境安全可以被界定為四個部分：機場、港口、官方派出官員的陸地上的關口，以及無人防守的陸地邊境或海岸線。上述的第四個地點主要被用於從事非法移民、走私、非法販運，或者恐怖分子也會善用無人所守護的關口。每一個地點基本上仍有許多易於通過的地方，因而必須保護各地區的入出境地點，以及非官方的進入點。從 911 恐怖攻擊之後，各國紛紛改善與強化國境安全控制措施。然而滿足國境安全代價相當高昂，以及牽涉到許多利害關係者（stakeholders），包含：盟國與貿易伙伴、私營部門、地方政府，以及相關的安全機構。

中國大陸與周邊國家的邊界達 22,000 公里，為全世界陸地邊界最長的國家，漫長邊界也成為走私武器的管道。1980 年代之前。由於越戰因素導致有許多非法槍支從廣西的「中」越邊境流入中國大陸，在中國大陸警方與越南聯合打擊槍支走私後，2005 年之後從中越邊境的槍支走私案逐漸減少，但是從緬甸入境的槍支卻逐漸增加。因此在法規層次上，中國大陸訂定《中華人民共和國槍支管理法》、《中華人民共和國出境入境邊防檢查條例》與《出入境人員攜帶槍支彈藥邊防檢查管理規定》作為管理邊防檢查依據。

伍、中國大陸管控輕小型武器問題與挑戰³⁷

儘管中國大陸多次宣示願意遵守國際社會有關防止輕小型武器擴散之責任與義務，但也不時傳出北京政府或國內非法組織涉嫌非法武器交易之訊息。2006 年國際特赦組織（Amnesty International）則抨擊中國大陸銷售武器予侵害人權國家。國際特赦組織指出，北京正成為全球銷售槍支、鎮暴裝備與傳統武器的出口大國之一，中國大陸所製之武器

徒刑；情節嚴重者，處 7 年以上有期徒刑或者無期徒刑」。刑法第 151 條修為「走私武器、彈藥、核材料或者偽造貨幣者，處 7 年以上有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；情節特別嚴重者，處無期徒刑或者死刑，並處沒收財產；情節較輕者，處 3 年以上 7 年以下有期徒刑，並處罰金」。

³⁷ 參見蔡裕明，〈輕型兵器與小型武器擴散〉，收錄於《跨國（境）組織犯罪理論與執法實踐之研究》，汪毓瑋編（臺北：元照出版社，2012 年），頁 351-402。

在蘇丹、尼泊爾、緬甸及南非等國，已經助長殘酷的衝突、犯罪暴力及其他嚴重侵犯人權行為。儘管中國大陸自 1990 年代起，已規範武器出口法令，其中要求買主國家購買武器須以「自衛」為原則，並不會威脅區域和平與安全，但是這些規定並不明確，且常被中國大陸的軍工企業集團所忽視。³⁸使得 2011 年「小型武器調查報告」(Small Arms Survey 2011) 才會指出，2008 年時中國為第二層武器出口國 (major second tier)，出口值為 3,700 萬美元。³⁹

而在國內的部分，大陸境內非法槍支問題已漸成為社會治安問題。從 1996 年至 2002 年上半年，中國大陸曾收繳各類非法槍支 380 多萬枝，其中軍用槍支 3 萬多枝、民用槍支 230 萬餘枝。⁴⁰2000 年 6 月至 2003 年 6 月，中國公安部在全國收繳各類非法槍支 165 萬餘隻，2006 年 6 月至 9 月，中國大陸公安部表示警方收繳非法彈藥和收繳 10 萬支槍，1,000 多噸炸藥和 380 萬枚雷管。2009 年 3 月至 8 月，公安部再收繳 5 萬多枝各類槍支，800 多噸炸藥和 370 多萬枚雷管，此可顯見中國非法彈藥和槍支市場十分猖獗。表 2 為 2006 年至 2010 年全國公安機關繳獲槍支統計狀況。

³⁸ 例如，2005 年 8 月出售 200 輛以上軍用卡車給蘇丹，交運武器給軍事統治下的緬甸，並出售步槍與手榴彈給尼泊爾。〈中共售武器予侵害人權國家〉，《大紀元》，2006 年 6 月 13 日，〈<http://www.epochtw.com/6/6/13/29958.htm>〉。

³⁹ The Graduate Institute, *Small Arms Survey 2011*, p. 11.

⁴⁰ 〈中國大陸非法槍支泛濫七年收繳三百八十萬枝〉，《大紀元》，2002 年 12 月 11 日。

表 2 2006 年至 2010 年全國公安機關繳獲槍支統計狀況

年份及專項 行動持續時 間		2006 年 (6/2-9/10)		2007 年 (4/1-9/30)		2008 年 (3/1-10/31)		2009 年 (3/20-10/30)		2010 年 (3/1-12/31)	
持續時間 (月)		3.3	月平 均收 繳量	6	月平 均收 繳量	8	月平 均收 繳量	7.3	月平 均收 繳量	9.5	月平 均收 繳量
繳獲槍 支(萬)	總 數	17.8	5.39	11.1	1.85	11	1.375	8.9346	1.224	5.5	
	軍 用	0.2041	0.0618	0.7863	0.7863	1.1	0.1375	0.6332	0.088	未 公 布	
	仿 真	63.8	19.33	43.8	43.8	256	32	32	4.386	未 公 布	
繳獲彈藥(萬 發)		474.9	143.91	未 公 布		820	102.5	490	67.123	439	46.21

資料來源：陳君武、鄭永紅與張紅梅，〈我國非法制販槍支犯罪的發展態勢及對策〉，
《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2011 年第 5 期，頁 30。

中國大陸槍支市場約略有五種需求人群，分別是：黑道、地下賭場的保鏢、西藏地區民眾、礦產老闆及販毒集團。⁴¹中國大陸民間槍支主要來自三個途徑，分別為：少數區域非法製造和賣買、偷盜和搶劫軍工廠或合法配槍部門，以及從中國大陸邊境非法走私或進口。並形成以下五項趨勢：第一，少數區域非法製造和賣買。中國大陸境內有部分地區進行非法製造、販賣槍支與彈藥，讓中國大陸的公安機關不得不每隔一段時間嚴打與收繳非法槍支與彈藥，非法槍支與彈藥也對於社會穩定造成衝擊；⁴²第二，不法分子偷竊或搶劫國家武器。中國大陸在 1996 年《槍支管理法》公布實施之前，中國大陸的黨政要員均能配槍，使得持槍人數過多讓槍支被盜或搶劫的機率大增，從 1996 年之後，中國大陸政府

⁴¹ 其中西藏地區民眾因有打獵習慣，擁有獵槍為傳統的一部分。〈揭秘內地黑槍制造買賣鏈條：五類人有槍支需求〉，《新京報》，2010 年 8 月 30 日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/12575624.html>>。

⁴² 中華人民共和國公安部，〈全國公安機關嚴厲打擊涉槍涉爆違法犯罪活動〉，<<http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1342/n803715/3392674.html>>。

限縮合法配槍人員，但是隨著員警或武警人數的增加，也讓部分民兵體制的部隊，槍支遺失或被盜的數量也增加，而且分布大陸各地的兵工廠也被發現與不法分子或走私集團掛勾；第三，中國邊境線從北韓到越南，有 22,000 多公里，是世界上陸地邊界線最長的國家，也是中國邊境管理的重大挑戰，非法集團易從邊境運送非法軍火出入，主要有從巴基斯坦、越南經海島偷運槍支入口、或從獨立國家國協或中亞地區輸入及從德國經過南方邊境城鎮黑河市非法偷運入口等；⁴³第四，中國大陸的非法槍支多集中於西部少數民族地區，形成三大黑槍基地：青海化隆、廣西合浦與貴州松桃及其周邊地區；第五，製槍技術人員的擴散。販運非法槍支的環節在於兩處，一為製槍，二為販運管道，而最為關鍵的是懂得製槍程序與技術標準人員的流動，並且製造非法槍支的技術水準也因為技術擴散而提升。⁴⁴

網際網路普遍化也是中國大陸境內地下非法槍支擴散的緣由。例如，有媒體報導，記者可以輕易從網路獲得眾多「銷售槍支」信息，並且經過詢問雙筒獵槍僅 3,800 多元人民幣，配 200 發子彈及附有槍油與槍套，甚至還可以現場驗槍。⁴⁵此外，中國大陸非法槍械也有跨境交易的市場，其中一個流向便是臺灣。1970 年代時，臺灣便有零星的黑槍輸入，1984 年發現集團性的「王水龍軍火走私集團」自菲律賓運來大批槍械。1988 年年底我國首次破獲中國大陸黑槍，主要是我國不法分子，從中國大陸兵工廠、共軍部隊及特殊管道而購得槍械。⁴⁶之後中國大陸黑槍成為強盜與黑道犯案用的槍械。

在國際戰略意義上，輕小型武器的擴散也成為中國大陸與印度爭執點之一。印度與中國大陸曾於 1962 年因為邊境領土主權問題進行短暫的戰爭，之後兩國又對於部分邊境領土主權歸屬問題時起糾紛，特別在於喀什米爾地區。作為亞洲兩個崛起大國，兩國競相爭奪對於區域的控

⁴³ 許源、喬淑欣與伍贛湘，〈世界武器貿易現狀及趨勢研究〉，《導彈與航天運載技術》，2011 年第 5 期，頁 32-37。

⁴⁴ 陳君武、鄭永紅與張紅梅，〈我國非法制販槍支犯罪的發展態勢及對策〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2011 年第 5 期，頁 31。

⁴⁵ 〈「地下兵工廠」猖獗，中國涉槍案倍升〉，《明報》A22 版，2010 年 6 月 13 日。

⁴⁶ 〈黃駿，魔高？道高？—國際犯罪挑戰臺灣〉，《遠見雜誌》，第 50 期，1990 年 8 月。

制權與經濟發展，印度關切長期以來中國大陸對於巴基斯坦的軍事與政治的支持，以及爭取印度近鄰國家的關係，如斯里蘭卡或孟加拉取得軍事基地。中國大陸則視印度為美國所建構圍堵（containment）戰略的一環，而且在尼泊爾的西藏難民及達賴喇嘛（Dalai Lama）於印度達蘭薩拉（Dharamsala）所建立的流亡政府，讓印「中」兩國關係更為複雜。

根據國際樂施會（Oxfam International）、國際特赦組織（AI）與國際小型武器網絡（International Network on Small Arms, IANSA）2006 年的聯合報告指出，印度輕小型武器多從巴基斯坦、尼泊爾、緬甸與中國大陸流入，輕小型武器又與組織暴力或恐怖行動息息相關。此種趨勢讓印度的北方與中部省份，包含比哈爾邦（Bihar）、恰蒂斯加爾邦（Chhattisgarh）、北方邦（Uttar Pradesh）、恰爾肯德邦（Madhya Pradesh）、奧里薩邦（Orissa）和中央邦（Madhya Pradesh）必須提高對於輕小型武器非法進口之關注。⁴⁷而且來自中國大陸的非法槍支由於易於使用與相對便宜，成為比哈爾邦、恰爾肯德邦、恰蒂斯加爾邦、奧里薩邦、馬哈拉施特拉邦（Maharashtra）、西孟加拉邦（West Bengal）、卡納塔克邦（Karnataka）和安得拉邦州（Andhra Pradesh）的主要問題，並讓印度每日平均有 12 人死於暴力衝突當中。⁴⁸印度與中國大陸希冀維持良好的互動關係避免兩國之間的任何糾紛，而印度內部的毛派問題卻讓中國大陸得以介入內部事務。印度指責中國大陸提供輕小型武器給於印度境內的叛亂分子。印度內政部長皮萊（GK Pillai）指責中國大陸為毛派分子最大的武器供應國，也是最大的走私者，⁴⁹也有些指責中國大陸協助印度毛派分子訓練游擊隊，並且協助尼泊爾毛派（Nepalese Maoists），但是中國大陸官方應不太可能協助南亞地區的毛派分子，但是輕小武器的確經由西藏的喜馬拉雅地區走私進入印度與尼泊爾境內，印度和尼泊爾游擊隊也可能越過邊境避難或尋求協助。⁵⁰於是有效

⁴⁷ “India Home to 40 Million Illegal Small-arms,” *Daily Times*, April 02, 2006, <http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2006\04\02\story_2-4-2006_pg7_11>.

⁴⁸ South Asia Intelligence Review Weekly Assessments & Briefings, <<http://www.satp.org/>>.

⁴⁹ Pankaj Mishra, “Games India Isn’t Ready to Play,” *New York Times*, 10/3/10, Week in Review, 9.

⁵⁰ Robert Weil, “Is the Torch Passing? the Maoist Revolution in India,” *Socialism and Democracy*, Vol. 25, No. 3(2011), pp. 1-81, 154-155, <<http://search.proquest.com>

的國界管制成為中國大陸下一階段改善出口控制的基礎，包含對於人員培訓、嚴格實施出口管制法規、企業教育及可靠的武器出口審查與批准流程並對於武器最終使用者的驗證制度，以及除武器本身之外，涵蓋對於彈藥之管理體系。

陸、結論

許多因素決定著戰爭的開始與終局。儘管立論紛歧，武器應為影響暴力衝突最主要因素，因此，武器擴散成為預防與解決衝突根源。20世紀的國際軍備管控多在非傳統武器項目，特別在於大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）。然而，冷戰結束迄今，國際間在殺傷人員地雷或集束炸彈的生產達成協議，並在2006年將《禁止或限制使用某些可被認為具有過分傷害力或濫殺濫傷作用的傳統武器公約》（Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects）內容，涵蓋戰爭當中所遺留爆炸物（Explosive Remnants of War），並且有越來越多的條約或協議，監測與規範傳統武器。1991年時聯合國設立傳統武器登記冊制度（UN Register of Conventional Arms），防止傳統武器之擴散或積累破壞區域穩定與安全，並且克制國家間武器轉移。⁵¹

儘管不能解決所有武器問題，2013年聯合國通過《武器管制條約》為管控輕小型武器擴散之開始。首先，是禁止武器出口至內戰或違反人權公約之國家，其次，對於輕小型武器的進出口進行公開監督。其中，最大的問題在於主要的武器出口國不贊成該約，而部分發展中國家擔憂武器來源受到管制，進而影響國家安全。美國國內也面臨軍火商及反槍支管制的遊說團體（例如美國步槍協會）的壓力反對武器貿易條約。事實上，禁止輕小型武器的出口在實務管制上有許多問題，就是在內戰當

/docview/916424126?accountid=13838>.

⁵¹ 成員國被要求每年報告主要武器進出口的狀況，包括坦克裝甲戰鬥車、大口徑火炮系統、作戰飛機、攻擊直升機、軍艦、彈道飛彈和發射器等，並且要求提供國家武器採購的相關資訊，以及有關輕小型武器的國際轉移。

中無兵工廠的一方才仰賴武器進口，擁有兵工廠的一方，特別是政府軍所受到的限制較少，在敘利亞的衝突當中反政府軍若擁有武器，也許較不會發生政府軍攻擊平民的案例，正因為武器供需有時也是控制戰爭進展重要手段。

從 1970 年代中國大陸開始採行開放政策以來，為其國際貿易努力建構一個可行的法律架構。2001 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後提供另外一個推動作用，讓中國大陸進一步調整外貿體制與國內相關出口規範，事實上，中國大陸正努力履行入世的承諾並強化在各地的貿易地位。出口管制政策也是國家保護經濟利益與國家安全的重要貿易措施，各國均會考慮自身的經濟與社會狀況，建立出口管制措施。⁵²中國大陸在國內嚴格槍支管制政策下，有關於槍支所延伸的暴力行為相對較少。然而中國大陸為國際間武器主要出口國之一，北京在國際間武器出口卻又會引發區域間之衝突或破壞當地安全穩定。另外，中國大陸的陸地邊界漫長，並緊鄰動盪的中亞與南亞地區，這些更突顯中國大陸的輕小型武器管制政策在區域安全的重要性。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁵² Yun Zhao and Yongmin Bian, “Export Control Regime for Space Items in China: Opportunities and Challenges in the New Era,” *Space Policy*, Volume 27, Issue 2 (May 2011), p. 107.