

---

# 国际特赦组织

---

## 淌血的分岔口： 我们为何需要全球武器贸易条约 摘要



国际特赦组织编号：ACT 30/015/2008

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM

*封面图片*: 2003年7月, 在伊拉克北部摩苏尔城, 一名美军正提起武器, 描向一名因没有按美军的意思停下来而刚被开枪击中的男子。在伊拉克前总统萨达姆的两名儿子被杀前的一天, 双方发生枪战, 自此之后, 美军一直处于高度戒备的状态。

© AP Photo/Wally Santana

## 目录

1. 前言.....	1
2. 不负责任的转让武器案例.....	2
2.1 哥伦比亚—供应小型武器助长重大人权侵犯行为.....	3
2.2 科特迪瓦—迟来的联合国武器禁运.....	5
2.3 危地马拉—暴力罪行剧增.....	6
2.4 几内亚—过度使用武器来对付示威者.....	8
2.5 伊拉克—小型武器持续流通，令屠杀和绝望加剧.....	9
2.6 缅甸—持续滥用武器转让，就是助长武器供应.....	12
2.7 索马里—武器不断流入使，人权状况更趋恶化.....	14
2.8 苏丹和乍得—武器流入令达尔库尔的武装攻击加剧.....	17
2.9 乌干达—比例不符的军力和滥用小型武器.....	22
3. 应用人权准则来决定武器转让.....	24
3.1 国家义务和国际人权法.....	24
3.2 国际人道法和国际刑事法的关连.....	25
3.3 应用国际人权法的基本概念.....	25
4. 总结及建议.....	27
有关武器贸易条约限制的建议.....	27
就《武器贸易条约》的范围的建议.....	28

### 感谢

国际特赦组织感谢 International Peace Information Service、Omega Research Foundation 及 TransArms Research Centre for the Logistics of Arms Transfers 就研究本报告的课题背景提供莫大的支持和帮助。国际特赦组织亦感谢 Sir Geoffrey Bindman 及 Clare da Silva 对本报告进行法律分析。国际特赦组织对报告最终稿的内容负责。



# 淌血的分岔口： 我们为何需要全球武器贸易条约

## 1. 前言

世界正处于一个重要的分岔口，各国政府必须决定如何约束愈趋全球化的传统武器贸易。若我们继续允许各国将军事安全设备及有关物品不负责任地向外转让，数百万计的人将因而丧失生命和生计，更多人的基本人权也会受到严重的侵犯。

2006年12月6日，绝大部份联合国成员国于联合国大会上投票，同意在具法律约束力及普遍性原则下，为《武器贸易条约（Arms Trade Treaty (ATT)）》的内容细节展开工作。联合国大会在153个成员国赞成和只有美国一票的反对下通过决议61/89，这是迈向更有效约束国际武器贸易的重要里程碑。可是，有些国家正尝试拖延和淡化该条约的范围和限制。

本摘要特此强调主报告中的要点。主报告叙述了不负责任及未经妥善规管的武器贸易状况，并通过几个解说性的案例说明此等贸易如何在世界各地造成了严重侵犯国际人权法和国际人道法的行为。报告尤其希望藉此说明，我们迫切需要全球性武器条约的原因，及《武器贸易条约》可如何拯救生命、维持人们生计、和加强对人权的尊重。

《武器贸易条约》应确认核心义务，明确地反映成员国现时应履行的国际法律义务：

- 防止国际和平安全受到威胁；
- 确保对国际人道法的尊重；及
- 齐心协力去尊重、保护及实现人权的责任

为此，主报告阐明成员国在使用传统武器时，必须遵守包括联合国宪章、国际人道法和国际人权法等订下的国际准则的理由。

联合国大会决议61/89要求联合国秘书长‘征询成员国对制订一个全面和具法律约束力文件的可行性、范围和起草限制的意见，以确立进出口和转让传统武

器的国际准则，并于联合国大会第 62 次会议上向大会提交报告。’这是为制定《武器贸易条约》的目标所踏出的第一步。在 2007 年期间，至少有 98 个成员国已向联合国秘书长提交意见，这反映各国逐渐形成共识，认同需要制订一条普世而公平客观的《武器贸易条约》。此外，他们认为条约应反映成员国现行的法律义务，及解决常规武器在全球市场和国际援助项目中的现实问题。

在 2008 年上半年举行的会议中，联合国《武器贸易条约》问题政府专家小组承认这些新出现的现实问题：“专家注意到全球化已改变了国际武器贸易的动向。他们发现通过合作、合资经营和发出许可证等形式来制造武器系统、设备和组件的情况不断增加，另外，大部份武器生产国除了在本土生产外，亦愈趋依赖外来资源来进行技术转移和升级。”

在已检阅的 92 份意见书中，有 72 份认为，评估一些有可能导致侵犯或违反人权法和人道法的行为的技术或武器转移，是极其重要的。2003 年 12 月，日内瓦公约全体共 194 个成员国保证，以尊重国际人道法为评估转让武器决定的基本条件，同时亦将之加诸本土法律或政策，以及成为区域性和全球性的武器转让标准。此外，有 118 个国家已明确地透过参与现行区域性和多边约束武器转让协议，当武器可能会被利用作侵犯人权或违反国际人道法的行为时，他们应拒绝转让常规武器和小型武器。

这些义务跟世界主要武器出口国最为相关（于主报告中的附件 2 内列举），但亦适用于涉及转让常规武器和相关用品的所有国家。

## 2. 不负责任的转让武器案例

在主报告中阐述的当代案例，说明在广泛的情况下，转让和使用不同类型的常规武器会严重侵犯人权，以及实行《武器贸易条约》对解决这些问题的必要性。这些个案广泛涵盖各个区域、武器供应者及不同制度下的境况。

## 2.1 哥伦比亚—供应小型武器助长重大人权侵犯行为

这个案解释，为什么武器转运是一个极为重要的问题。现时仍未有国际性法律文件制订相关条文，要求国家（例如哥伦比亚）和其武器供应者去评估转运常规武器予未经授权的使用者，以及一些涉及严重侵犯人权的特定国家部队或单位所引致的威胁。再者，现时亦未有全球性的法律文件，要求国家去确立共同标准和特别机制，去约束代理常规武器转让及与其紧密连系的活动（例如运输和财务）。

在哥伦比亚冲突中的各方参与者，包括游击队、准军事组织和保安部队，继续进行严重侵犯人权和违反国际人道法的罪行。至少有 1,400 名平民在 2007 年的冲突中被杀，数以十万计的人们因交战各方对峙而流离失所。

哥伦比亚革命军(FARC)及规模较小的国家解放军(ELN)的游击队组织屡次严重侵犯人权和违反国际人道法，其中包括挟持平民作人质并将之杀害。2006 年，游击队组织杀害了约 200 名平民；在 2007 年，遇害的平民人数已达 260 人。FARC 和 ELN 在阿劳卡省（Arauca Department）的冲突导致在过去几年间有数以百计的平民被杀害。这些组织利用杀伤人员地雷，造成严重伤亡，死伤者中更包括无辜的平民。

哥伦比亚的准军事组织在遣散的过程中存在着严重错误。过去几十年来，准军事组织一直得到经济和政治上的利益，更获到保安部队成员的支持。他们被遣散后，部份准军事组织仍然继续运作，有时甚至与保安部队势力相结合。虽然哥伦比亚政府保证已遣散了超过 31,000 名军人，但是准军事组织的成员仍继续在各地侵犯人权，范围更包括哥伦比亚军队得到外国军事援助的地方。2006 年，准军事组织成员杀害了约 240 名平民；在 2007 年，至少有 300 名平民遇害。他们多数独自行动或与保安部队共同进行暴行。一些准军事组织就像犯罪集团那样运作，不少冲突都是因帮派间互相斗争而起。有证据显示，准军事组织有时会与保安部队合作打击叛乱。部份哥伦比亚国会议员、政客和政府官员一直与准军事组织有连系。

有报告指出，保安部队成员在 2007 年间执行了至少 330 宗法外处决，较 2006 年的 220 宗为多。这些受害者大部份都是农民，但他们往往在没有任何独立调查的情况下，就被保安部队形容为”在战斗中被杀的游击队成员”。大部份法外处决的案件已被转介到军事司法体系，但 1997 年宪制法庭已裁定，牵连保安部队的人权案件应由普通司法体系审理。军事司法体系通常在没有进行任何认真调查和将行凶者绳之以法的情况下，就把案件结案，草草了事。

哥伦比亚拥有一个能自给自足的军备产业，它有能力每年生产 45,000 支以色列设计的新一代步枪、三千万发 5.56 公分口径的弹药、及 7,500 支左轮手枪。然而，哥伦比亚在一定程度上仍然依赖进口。海关数据显示，哥伦比亚进口了价值超过四千万美元并属于‘军事武器’类别的设备。它的主要供应者为：美国（26,436,462 美元）、南非（10,228,363 美元）、以色列（8,711,630 美元）和法国（2,323,161 美元）。哥伦比亚亦进口大量其它类型的‘左轮手枪和手枪’。

法国、南非和美国均有相关法律，要求评估武器转让如何影响接收国家的人权状况；而以色列最近刚修订了约束武器出口的法例。从哥伦比亚可持续地从这些国家获得小型武器一事来看，这些国家如何评估武器转让对人权侵犯所带来的威胁，是不清晰的。国际特赦组织已多次指出，美国国务院并未有按照美国国会订下的人权准则去查核，便对哥伦比亚提供军事援助。

违法供应的武器大都是通过邻近国家进入哥伦比亚，然后再送给准军事组织和游击队。联合国资料显示，大部份武器都是在中国、北韩、美国及拉丁美洲等地制造，或 / 及从这些国家运送出去。在 2005 年至 2006 年期间，从准军事组织和叛军充公的小型武器和轻型武器中，哥伦比亚当局发现大部份武器都是在巴西、保加利亚、德国、俄罗斯、美国和委内瑞拉等地制造。准军事组织和游击队一直尝试暗地里通过流动的国际武器代理商和贩卖网络直接采购武器，主报告中亦列举了一些例子。这些采购手段确为他们购买武器带来不少方便，概因直至今天，只有 40 个国家颁布了有关约束贩卖武器代理的法律，而当中有不少法规的效力却十分薄弱。



## 2.2 科特迪瓦—迟来的联合国武器禁运

这案例说明，国际社会一直只能以联合国禁运作为解决科特迪瓦问题的手段；相反，若《武器贸易条约》得以确立，并列明当武器可能会被用作侵犯人权或违反国际人道法的行为时，成员国不可转让常规武器和小型武器，联合国就不必采取禁运的措施。此外，正因缺乏一致而健全的法律去约束武器贸易的中介者（包括代理人或私人经销商等），使有关国家未能及早对武器转让和交易作出适当的评估，为科特迪瓦的人民招来了更大威胁。

2002 年 9 月，政变失败后，科特迪瓦实际上已一分为二，南部由政府管辖，北部则被武装叛军组织‘科特迪瓦爱国运动’控制，他们后来与另外两个武装叛军组织结盟，组成‘新军（New Forces）’。即使由法国军队和联合国维持和平部队等组成的国际部队很快便建立了一个缓冲区，分隔双方势力，但打斗仍然持续至 2003 年。2003 年 1 月至 2007 年 11 月期间，双方签订了一系列的停火协议才结束冲突。虽然双方承诺解除武装、遣散军队及整合部队，但局势仍然紧张。

武力冲突的各方都犯下了严重侵犯人权和违反国际人道法的暴行，包括任意拘禁、杀害和强暴妇女等。士兵施加于平民的性暴力行为属于战争罪行；若性暴力行为是广泛或有计划地进行，更可构成危害人类罪。战斗导致数以十万计的平民流离失所，甚至成为要逃难到邻近国家的难民。很多例子都说明，小型武器扩散是如何加剧严重侵犯人权和违反国际人道法的暴行发生。

其它人权侵权行为亦包括保安部队在 2004 年 4 月制止了一宗示威后，将数十名平民法外处决。在 2004 年 11 月 4 日至 6 日期间，科特迪瓦军队数度空袭布瓦凯（Bouaké）地区（属于新军的据点），造成不少平民和 9 名法国“独角兽”部队的法籍士兵死亡。法国部队以击毁科特迪瓦武装部队的飞机作报复。

2004 年 11 月 15 日，联合国终于对科特迪瓦实施武器禁运，除了联合国和平部队外，各国一律不可运送武器到科特迪瓦。然而，武器禁运令却来得太迟。冲突各方早于 2003 年 1 月至 9 月期间添置大量军备。由 2002 年至联合国宣布武器禁运令之前，几个东欧国家已向科特迪瓦政府供应大批托售的军备，当中包括来自白俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚和乌克兰等地的重型武器，及其它小型

武器和轻型武器。专责监察科特迪瓦武器禁运状况的联合国政府专家小组报告，在 2002 至 2004 年间，有 80 首装船运送小型武器和轻型武器到科特迪瓦。

国际特赦组织获得一份文件，当中提及一间以多哥为基地的公司 ‘Darkwood’ 向科特迪瓦政府提交一张建议武器采购单。从现有的资料显示，该公司于 2004 年，即实行武器禁运前，已将采购单中的部份军备发送往科特迪瓦。联合国官员表示，Darkwood 已与一些外国公民签下合约，由他们负责维修科特迪瓦军队的飞机。在多哥，联合国已对 Darkwood 进行非法武器的中介贸易和提供维修服务展开调查。

国际特赦组织取得的另一份文件，内容有关一间在荷属安的列斯群岛注册的公司（但该公司办理行政事务的地址则在比利时）向几内亚比绍国防部供应各种武器的协议，包括攻击型直升机、装甲机动车、火箭和枪械装备等。这项交易的中介人证实为一名与科特迪瓦总统有密切关系的科特迪瓦公民，他同时因欺诈和伪造罪行被法国当局通缉。该武器合约列明最后一期款项须于 2009 年 3 月 21 日前缴清。几内亚比绍有关官员已就此事展开调查。

### **2.3 危地马拉—暴力罪行剧增**

很多有力的证据都显示，危地马拉政府未能充份地约束平民拥有及使用武器，是造成该国极高谋杀率的原因之一。国家不采取行动，同时又未能调查罪行，又没有将凶徒绳之于法，这不禁令人关注政府和谋杀案的关连，亦突显政府未有采取 ‘适当努力’ 去保护公民的生命安全。

如同其它中美洲国家，危地马拉有极多涉及枪械的暴力罪行。危地马拉当局一直被批评未能约束不断上升的暴力罪行，以及维护公众安全不力，以致谋杀率持续上升。警方记录显示，2007 年共有 5,781 人被杀害，2006 年则有 5,885 人，2005 年有 5,338 人，而 2004 年有 4,346 人。由此估计，危地马拉平均每十万人就有 44 人被杀害。人权专员办公室的报告显示，在所有谋杀案中，80% 的男性和 69% 的女性是遭枪杀的。

可是，只有极少数的谋杀案得到实际判决。鉴于刑事调查和罪行起诉方面的素质仍未见显着进展，联合国关于法外处决、即审即决、或任意处决问题特别报告员在 2006 年的报告中，批评危地马拉政府助长谋杀免于刑罚的文化；报告也提到黑帮和刑事嫌疑犯的谋杀案件竟涉及警方和平民。危地马拉副总统表示，仅约百分之一的谋杀案件得以入罪。在 2007 年，警方资料显示至少有 590 名妇女被杀害，而不少妇女的尸体都有曾被性侵犯或遭受其它形式虐待的迹象。

在 1996 年，危地马拉游击队‘全国革命联盟’与政府终于签订和平协议，正式结束持续了 36 年的国家内战。在冲突中，有超过二十万人被杀，而当中大部份属玛雅族，另有百多万人被迫迁离家园。武装冲突使小型武器充斥着整个国家。据估计，危地马拉有 180 万支枪械武器，但 90% 的枪械并未注册，令当地充满着恐惧和犯罪的气氛。

但是，危地马拉只在 1997 年组织了一次收集武器工作，主要是配合联合国危地马拉观察团视察该国武装组织裁减军备的进展。武装组织共交出了约 1,500 件武器和 535,000 发小型弹药和手榴弹。自此之后，除了警方循例充公和毁灭小部份小型武器外，政府并未组织任何重要的裁减军备工作。据估计，现在约有 80 万至 150 万件非法武器在国内流通，它们大部份都是合法购入，然后再于黑市非法转售。

即使面对枪械罪行日益增多和小型武器在国内不断流通的问题，危地马拉政府继续漠视其责任，并进口大量小型武器和弹药，特别是手枪和左轮手枪。政府对进口武器的品种和数量缺乏透明度。海关资料显示，2004 年至 2006 年间，向危地马拉供应手枪和左轮手枪的五大国家分别是阿根廷、捷克、德国、韩国和斯洛伐克。每次托卖所订明的最终用家可能是一个注册的军火中介商（概因平民是容许携带武器）或军队，又或者是保安或警方。其它向危地马拉供应武器的国家包括以色列、意大利、墨西哥、斯洛伐克、土耳其和美国。危地马拉本土生产武器的数量很少，例如危地马拉军事工业 (*Industrias Militares de Guatemala*) 只替军队和警方生产 5.56 公分弹药。但是，有报导指出这些军备库存曾被盗窃。

若各国认同要作适当努力去保护人权不被侵害的原则，就必须在《武器贸易条约》中反映出来，并要求成员国若知道武器转让会导致此等暴行，就必须停止授权允许该国际武器转让。

## 2.4 几内亚—过度使用武器来对付示威者

这案例中，由于缺乏一份具法律约束力的文件去要求国家证明完全遵守国际人权法，装甲机动车、小型武器、弹药和催泪弹等武器因而可以源源不绝地输送到几内亚。几内亚当局亦未有及早关注保安部队在使用武器上的严重缺失，否则就可以避免 2007 年一连串悲剧事件的发生。

在差不多十年间，几内亚保安部队一直以过度暴力应对示威事件，包括以实弹向示威者开火，导致多人死亡。除此之外，他们一直压制反对和批评总统人士的言论自由和权利，并任意拘禁他们。这些情况在 1998 年 12 月总统选举、2000 年 6 月地方选举、2001 公民投票，以及 2004 年 2 月、2005 年 11 月、2006 年 6 月和 2007 年 1 至 2 月的示威事件中发生。

在 2007 年 1 月和 2 月，大规模的和平示威席卷几内亚全国，以首都柯那克里的情况最为激烈。1 月 10 日，工会在反对派的支持下发动罢工，抗议贪污、非法侵占公款、及总统‘干涉’司法事宜。在此期间，保安部队任意使用过度暴力对抗全国各地的罢工和示威，造成 130 人死亡，超过 1,500 人受伤。联合国准则要求所有执法官员在监督非法的和平集会时须避免使用武力，若要驱散发生暴力的集会，亦只能使用最少的武力。可是几内亚政府却漠视这个准则。

从国际特赦组织收集的数据显示，在 2007 年 1 月至 2 月，几内亚保安部队在柯那克里监督示威时，使用装甲机动车（包括从南非进口的装甲机动车款式）进行侵犯人权的行为。从 2007 年 1 月 20 日于柯那克里拍到的照片显示，保安部队在市内出动了‘树蛇’（Mamba）装甲机动车及其它机动车。另外，2007 年 1 月 22 日在柯那克里拍摄的片段显示，保安部队向和平示威群众开火，而部队所用的军备似乎就是照片上的树蛇装甲机动车及其它机动车。

2003 年 8 月，一间名为 Alvis OMC 的南非公司，得到一张价值数百万南非兰特的合约，向几内亚供应十架“树蛇 Mk3” 4x4 防地雷的机动车。这间公司原来是

英国 Alvis 的子公司，后来成为总部设于英国的英国航空航天系统公司的子公司。Alvis 表示，这些装甲机动车是用作强化几内亚的边境管制，该公司会提供一个为期三星期的本土训练课程。南非政府应在 2003 年便注意到，若允许这些机动车出口，几内亚保安部队极可能利用它们去进行侵犯人权的行为，因此这些军备对人们造成的严重威胁都是可预知的。虽然南非的国家出口武器法例要求政府要‘避免助长内部镇压行为’，和‘避免将传统武器转让予不断违反和压制人权的国家’；可是，这次武器转让仍然获得批准。

在 2007 年的骚乱中，保安部队继续采取其它严重侵犯人权的措施，包括任意拘禁几十人、抢掠、和性暴力，更向批评他们对和平示威者开枪的儿童开火。在 2007 年 1 月 22 日，坐在装甲车上的士兵在柯那克里巡逻，向当卡医院（Donka hospital）掷催泪弹，幸好催泪弹落在停尸间。2007 年 5 月，几内亚通过一个法案，成立‘国家独立调查委员会’，负责‘调查 2006 年 6 月和 2007 年 1 至 2 月的示威中发生的严重罪行和侵犯人权行为’。但是，在 2008 年 5 月，调查委员会主席指责政府未有给予充足的经费，使委员会不能运作。

纵使几内亚长期发生侵犯人权的情况，但法国仍是几内亚军备和致命武器的主要供应者之一，包括为该国在 2003-2006 年期间供应霰弹枪弹药，总值为 6,213,611 美元。葡萄牙在 2003 年、2004 年和 2006 年亦向几内亚售卖了总值 105,841 美元的弹药，而西班牙在 2003 年则卖出总值 105,841 美元弹药予几内亚。法国、葡萄牙和西班牙是《欧盟武器出口行为准则(1998)》的成员国之，准则要求若建议出口的武器可能被利用作内部镇压，成员国不可签发出口许可证。2005 年，塞内加尔输出了属于军火和弹药类别的设备，土耳其亦于 2004 年和 2005 年输出枪械。由于现时没有法规要求国家透露武器出口的数据，因此人们根本无法得知这些武器的最终用家是谁。

## **2.5 伊拉克—小型武器持续流通，令屠杀和绝望加剧**

在这个案中，由于缺乏有法律约束力的条约，要求国家在考虑转让常规武器时，必须采取一套可问责、有效和透明的保护措施，这鼓励很多国家在伊拉克大规模增备、不当管理和严重滥用武器。这些武器和弹药被转让到伊拉克后，很多时候都被误用或转售，进行严重违反国际人权和人道法的行为。

自 2003 年以来，伊拉克的小型武器垂手可得，当地也缺乏问责机制去管理武器和滥用武器的问题，造成武装组织的派系谋杀、伊拉克政府法外处决和虐待宗派成员、伊拉克军队在美国支持下任意拘禁数以千计嫌疑人。自美国及联军在 2003 年 3 月入侵并驻军伊拉克后，数以千计平民已遭杀害或变成终身残废，当中包括妇女和儿童；人道救援人员被绑架，一些原本生活融洽的社区亦变成了暴力冲突的战场。这些暴行已令 400 万伊拉克人流离失所，其中 200 万人已逃难到其它国家，余下的 200 万人则成为国内难民。

伊拉克当局未能将暴徒绳之于法，而美国联军亦未有就此向伊拉克方面提出强烈诉求。由美国领导的多国联军部队的士兵和私人军事保安公司的人员也做出侵犯人权和违反国际人道法的行为。虽然有部份士兵已被控告包括杀害、强奸或不人道对待平民等罪行，但是那些同样犯案的私人军事保安公司的人员，不但得到伊拉克法院授予豁免权，而美国法庭仍未就他们的案件开庭审讯。

在 2003 年美国入侵伊拉克前，估计约有 1500 万件小型武器和轻型武器在国内 2500 万人之间流通。联合国安全理事会所有常任理事国，以及保加利亚、白俄罗斯、波斯尼亚、乌克兰、塞尔维亚和叙利亚，都曾经向伊拉克政府提供武器或相关设备，这些军备更被用于进行严重侵犯人权的行为。在美军入侵前夕，伊拉克政府被指发放小型武器和轻型武器予伊拉克各派系的民众。2003 年 5 月，当盟军临时占领当局决定解散约 40 万名伊拉克士兵时，大部份士兵都带同武器回家或四处躲藏。在 2003 年至 2005 年期间，军事仓库和警局遭大事抢掠，以致很多小型武器落入犯罪集团和武装组织手中。更有报导指出，一些武装组织暗中从伊朗取得小型武器和弹药。

军队和警方人员相继逃走、官方对非常规民兵的支持、以及武装组织经常威胁作出攻击，都令问题变得更为复杂。在一个伊拉克政府批准的援助计划下，伊拉克保安部队接受 MNSTC-I 人员的训练，训练人员大部份为美军。可是，这些驻伊美军不但对国际人权法和人道法缺乏认识，有些士兵更一直侵犯人权而不受惩罚。

自 2003 年以来，美国国防部一直直接资助伊拉克从数个国家购买至少 80 万支俄式武器和 9 公分口径手枪（在主报告中详细陈述），至于北大西洋公约组织（简称北约）成员国赠送其它武器予伊拉克的实际数字却从未公布。此外，受美国经济援助的伊拉克新政府已计划向中国、叙利亚和美国采购至少 262,000 支小型武器。据国际特赦组织的综合估计，自 2003 年以来，伊拉克已达成了超过 100 万支武器转让的合约和订单，其中部份武器已送到或将被送往伊拉克。

当局表示购买武器是为了装备伊拉克的 531,000 名士兵、保安部队和警察，但实际上很多人员早已配备这些武器。

国际特赦组织和 TransArms 在 2006 年 5 月公布的报告中指出，伊拉克的军备大增，武器亦不断流入，但美国和联军承认仍有很多美国资助进口的武器下落不明。他们更承认，有部份军备库存已转移到个别人士、民兵和严重侵犯人权的武装组织手上，或被他们所掠夺。盟军临时占领当局、伊拉克国防部和保安官员必须对此负责，而英美联军以及负责组织运送和储存武器的承包商对此亦有莫大责任（见主报告中的详述）。

美国调查报告发现在问责程序上出现了严重缺失，包括人手不足、配送网络不完善、以及拙劣的存档技术和数据收集。伊拉克重建特别检察办公室在 2006 年 10 月公布的报告中透露，在与美国政府签订的合约中，美国向伊拉克保安部队供应的 37 万支步兵武器中，只有 2.7% 的武器有国防部库存记录编号的数据。

美国国防部检察长在 2008 年 5 月发表报告，指出国防部就伊拉克、阿富汗和埃及的军备和保安上所涉及的商业合约和杂项费用，共支付了数以十亿计美元，但却未能对这些费用提供充份解释。国际特赦组织和 TransArms 因而发现，在 2000 年至 2007 年期间，国防部就在美国联邦政府总务管理局的‘911’办公室内，向位于首都华盛顿附近的水晶市（Crystal City）的‘其它外国承包商’批出 14,000 张总值 117 亿美元的合约（包括武器和弹药）。这种隐匿的做法是要使过程不透明，以避免有效的民主监察机制。国际特赦组织的主报告中详细陈述了美国私人承包商向伊拉克不常规地供应武器的状况。

国际特赦组织至今已确认了 47 张美国国防部在 2003 年至 2007 年 7 月期间签订的转让武器和弹药到伊拉克的合约，当中涉及至少总值 2 亿 1 千 7 百万美元的 115 张发货订单。这些合约中包括国防部与主要承包商的交易（涉及其中的承包商和主要公司已在主报告中的表格 2 列明）。

输送武器和弹药给伊拉克保安部队的情况仍然持续。除了美国国防部资助供应武器外，伊拉克也从其它管道得到小型武器和相关军备，包括：

- 伊拉克政府近期向中国、叙利亚和美国直接购买大量武器。

- 一些北约成员国赠送价值 1 亿 1 千万欧元的军备给伊拉克。
- 2003 年至 2006 年间，超过 20 个国家向伊拉克出售总值 2 亿 2 千 6 百万美元及超过 9,000 公吨军事武器和弹药。
- 自 2003 年以来，从武装组织和个人没收回来的数千件武器经过翻新后，再辗转流入伊拉克军手中。美国官员表示：「有不少（AK-47 步枪）已超过 30 多年历史，但它们仍具相当的杀伤力。」

## 2.6 缅甸—持续滥用武器转让，就是助长武器供应

这个案显示，即使缅甸明目张胆地利用武器进行严重侵犯人权和违反人道法的行为，有小部份武器供应国家仍蔑视国际社会要求停止转让武器予缅甸的意见，使武器转让予缅甸的情况十分严重。在缺乏《武器贸易条约》的情况下，各国未能以国际法确立共同准则，停止对那些极有可能利用武器进行违反国际人权法和国际人道法的国家转让武器，使那些不服从的国家不需要在国际压力下遵守同样的要求。纵使他们未必会加入《武器贸易条约》，但条约内国家间的互惠性安排至少会对国际武器贸易造成一定程度的影响。

在 2007 年 9 月 25 日至 29 日期间，缅甸发生了自 1988 年以来最大型的全国性平民骚乱，缅甸保安部队攻击和平示威者，并突击查抄寺庙。示威初期主要是警方行动，但很快便由军方接手，军方以塑料子弹和实弹开火，又投掷催泪弹，更以塑料和木制小棒殴打和平示威者。在这次事件中，有数千人被捕、数百人受伤、至少 31 人被杀。但是，实际的死亡数字可能超过 100 人。

缅甸保安部队使用军车、木棒、催泪弹、塑料子弹、轻型致命武器、枪榴弹发射器、突击步枪、猎枪和小型武器等进行镇压。镇压后的十个月以来，缅甸保安部队不断逮捕示威者，以及那些被认为与示威者同谋的人，包括僧侣、记者、维权人士、和其它活动人士。在城市以外的地区（尤其是在民族地区），军方备有装甲人员运输车、坦克、直升机、及其它大型常规武器，缅甸军方已下令，若需要进一步镇压时，便会立即调动这些军备。

缅甸政府、缅甸军方、保安部队和警方共有约 40 万人，他们侵犯人权的纪录可说是恶名昭彰，联合国形容缅甸侵犯人权的情况是非常普遍和有计划地进行



的。这些侵犯行为包括法外处决、强迫失踪、虐待、强迫劳动和征召儿童入伍等。在克伦邦东部，军方在对抗克伦族的平民的持续军事行动中，缅甸武装部队 (*tatmadaw*) 用武器威吓、虐待和杀害平民，并摧毁他们的房屋和农作物；军方声称这是集体惩罚。在 2008 年 6 月，国际特赦组织形容在缅甸东部发生的严重侵犯人权行为是危害人类罪行。

自 1988 年以来，中国被指向缅甸军队供应军备，当中包括坦克、装甲人员运输车、军机、大炮（如榴弹炮，反坦克炮，高射炮，枪炮）、武器零部件及配件。一直以来，中国政府都没有向联合国申报转让武器的情况。有报导指出，缅甸政府在一宗十亿美元的军备交易中，从中国买到各种军备和在中国进行训练。自 1998 年以来，有报导指至少有 14 架由中国和巴基斯坦共同研发的 K-8 轻型攻击型军机被转移到缅甸。据说，首 7 架是由中国提供经费购买的。

一张拍下了缅甸军车的照片显示，军车后轮的档板上明显地展示了一间中国公司‘第一汽车集团’的标记，这架军车就在最近的镇压事件中被用来运载保安部队。自 2007 年 12 月 6 日以来，据说有 450 架第一汽车集团的军车抵达中缅边境的瑞丽市和景洪市。目击者向国际特赦组织表示，2007 年 9 月 27 日，在仰光的淡汶邦中学门前，这些军车驶向人群，杀害了至少 3 人。一间中国公司被指在 2005 年向缅甸政府售卖 400 架军车。在 1988 年至 1995 年期间，中国被指向缅甸保安部队提供约 1000 辆机动车。

2006 年，俄罗斯向缅甸出口 100 台大口径火炮系统。俄罗斯在 2001 年向缅甸出口四架战斗机，翌年再出口十架。2006 年 10 月，俄罗斯米格战机公司在缅甸开设代表处。

2006 年，塞尔维亚申报出口总值 8,377,800 美元的军备予缅甸的军方使用者，军备包括‘榴弹炮、内置服务装备和自行火炮等’。此外，塞尔维亚和黑山在 2004 年和 2005 年向缅甸出口总值分别为 1,260,000 美元和 5,672,349 美元的‘军事武器’；在 2004 年的出口贸易中包括 36 台大口径火炮系统。

在 2004 年 4 月，乌克兰国企公司 *UkrpetsExport* 宣布取得一份 10 年期合约，其中一个条件是要供应 1000 架在缅甸装配的装甲人员运输车。据说，这张合约价

值约 5 亿美元。2003 年，乌克兰向缅甸出口 10 架 BTR-3U 型装甲战车和 10 支 R-27 导弹。

2007 年 1 月，印度外长承诺会‘积极响应’缅甸任何有关军备的要求。2007 年 4 月，印度和缅甸据报进行联合军事行动，对抗在 1,643 公里长的印缅边境上流窜的叛乱组织。这次军事合作与印度政府同意向缅甸供应军事硬件设备有关。这些设备包括坦克、军用飞机、大炮、雷达、小型武器和先进轻型直升机等。2007 年，国际特赦组织、Safeworld，以及其它非政府组织详细地表达他们对缅甸极可能取得由印度制造的攻击型直升机的关注，概因这种直升机很大可能已配备了源自欧盟和美国的零件、技术和军需品。欧盟官员表示，他们已得到印度政府的保证，不会转让此等武器给缅甸。

1998 年，新加坡被指向缅甸提供一座专为制造突击步枪和弹药而建造的工厂。从一张在 2007 年 9 月镇压期间拍摄的照片中，国际特赦组织认出照片中出现的枪榴弹发射器在外型上与另一个由新加坡公司设计和生产的枪榴弹发射器完全相同。

就最近一次暴力镇压事件，国际特赦组织要求国际社会对缅甸实施全球强制性武器禁运。可是，中国和俄罗斯阻止安全理事会对缅甸采取武器禁运。欧盟和美国分别在 1988 年和 1993 年对缅甸实施武器禁运，现在两国只能要求本国及其盟友对缅甸实施或加强武器禁运和制裁措施。

## **2.7 索马里—武器不断流入使，人权状况更趋恶化**

这案例清晰地表述了一个事实，由于太多国家出口或转口武器，再加上这些国家根本未有相关法律约束武器转让，使国际社会无法在联合国武器禁运的框架下全面地解决武器不断流入索马里所带来的挑战。在缺乏一条大部份国家必须有效实施《武器转让条约》的情况下，武器贩卖者能轻而易举地利用本国法律法规和行政程序中的漏洞，不顾后果地贩卖武器。

自 1991 年推翻执政 21 年的西亚德·巴雷（Siad Barre）政权后，索马里便陷入宗派斗争、争夺稀有资源和犯罪活动等内部冲突，把国家弄得四分五裂，更造成大规模的严重人权侵犯和违反国际人道法行为。在 13 次和平谈判失败后，索

马里最终在 2004 年 10 月组成一个过渡性联邦政府。虽然过渡性联邦政府得到国际社会的支持，但却一直无法有效地建立管治地位。武装反对组织拒绝承认过渡性联邦政府，其中包括伊斯兰法院联盟（Islamic Courts Union）的残余势力和青年民兵（他们原是伊斯兰法院联盟的青年战士）内的不同派系。超过 60 万名来自摩加迪沙地区的索马里平民被迫成为国内难民；即使面对盗窃、强奸和射击等重重困难，在 2007 年间，估计仍有约 335,000 人逃离索马里。

至 2006 年，伊斯兰法院联盟从摩加迪沙及周边地方的伊斯兰法庭中冒起，后来改名为伊斯兰法院理事会。伊斯兰法院联盟与获得美国暗中支持的恢复和平及反恐怖主义联盟交战了几个月，最终占据了摩加迪沙。数以百计的平民在战斗中丧生。2006 年底，伊斯兰法院联盟开始进一步控制索马里南部和中部大部份地方，抗衡留守在拜多阿（Baido）的过渡性联邦政府及支持他们的埃塞俄比亚军和民兵组织。

阿拉伯联合酋长国曾多次试图作中间人促成过渡性联邦政府和伊斯兰法庭和解及分享权力，但最终也失败。2006 年 12 月，联合国安全理事会授权成立及调派非盟索马里特派团。乌干达和布隆迪派出军队参与，但是非盟索马里特派团并未得到授权去保护索马里的平民百姓。

伊斯兰法院联盟向拜多阿发动袭击，在过渡性联邦政府的要求下，埃塞俄比亚政府与过渡性联邦政府联手还击，以武力击退了伊斯兰法院联盟在索马里的势力。至 2006 年 12 月底，在一次由埃塞俄比亚领导的过渡性联邦政府军事进攻中，伊斯兰法院联盟终于被瓦解；有部份伊斯兰法院联盟领袖和军队退守在摩加迪沙南部，而其余的成员则回到城市。但是，索马里的人权状况一直恶化。

武器持续流入索马里。尤其在一些由军阀和贪官控制的地区和本地武器市场，千疮百孔的武器约束制度削弱了 1992 年联合国武器禁运的效力。直至十年后，即 2002 年，安全理事会才成立了一个 3 人专家小组对索马里违反武器禁运状况进行为期 6 个月的调查。在 2004 年 8 月至 2008 年 4 月间，这个小组以及后来组成的专家组和监察组共发表了 10 份报告，详述索马里违反禁运的状况，但安全理事会却未有尽力采取有效行动，阻止违反禁运的行为。

在 2006 年 11 月，监察组在报告中指出，埃塞俄比亚和厄立特里亚在武装索马里民兵组织中扮演着重要角色。厄立特里亚被指向伊斯兰法院联盟提供 2,000 名士兵和武器，其中包括轻便式地对空飞弹。报告亦指出，在 2006 年 7 月 26 日，一架伊留申-76 型运输机（简号 LFT 1221）运送武器给伊斯兰法院联盟。此后，伊斯兰法院联盟再得到 3 次武器发货，两次在 2006 年 7 月 28 日发送，另一次则在 2006 年 8 月 7 日发送。根据联合国监察组的报告，2006 年 8 月 7 日那次是由一间名为 Eriko Enterprises 的厄立特里亚公司用一架简号 LFT 3756 型运输机运送武器。国际民航组织航机简号 LFT 是属于一间名为航空空运（Aerolift）的南非航空公司，该公司在英属处女岛注册，在约翰内斯堡办公。该公司的常务董事向国际特赦组织的研究员表示，他是被厄立特里亚军方蒙骗，要求使用该公司的运输机，并至少 3 次秘密地从马萨瓦（Massawa）运送武器和弹药给伊斯兰法院联盟。

当埃塞俄比亚政府在索马里过渡性联邦政府的要求下派出 6,000 名士兵与他们联手驱逐伊斯兰法院联盟在索马里的势力时，埃塞俄比亚政府进口了大量军备。在美国的支持下，联合国于 2007 年 2 月 21 日通过 1744 决议，授予非盟索马里特派团武器禁运豁免权，而有助索马里发展保安机关所需的武器和技术援助一律亦免于禁运限制。

埃塞俄比亚早于 2005 年从朝鲜（价值 300 万美元）和捷克（价值 100 万美元）进口包括坦克及其它装甲机动车等大型武器。于 2006 年则从俄罗斯（价值 1,200 万美元）和中国（价值 300 万美元）进口。埃塞俄比亚亦曾于 2005 年和 2006 年分别向以色列（价值 120 万美元）和中国（价值 1,150 万美元）进口其它军事武器。此外，在 2005 至 2006 年期间，埃塞俄比亚主要从朝鲜、中国和俄罗斯取得各式各样的小型和轻型武器，以及零件。埃塞俄比亚政府承认，一艘从朝鲜出发的货运船在 2007 年 1 月 22 日抵达索马里，船上的货物都是机械设备的备用配件和用来制造小型武器和弹药的原料。

虽然得到国际支持，过渡性联邦政府面对伊斯兰法庭余党的公然对抗，以及未能在首都建立管制和保安力量，对平民造成很大的威胁。举例来说，在 2007 年 3 月底至 4 月初的 4 天战斗中，埃塞俄比亚方面使用坦克、武装直升机和大炮、火箭发射装置和机关枪与敌方开火，400 平民就在双方不加区别军民的任意攻击中丧生。2007 年初，美军和埃塞俄比亚的军机两次轰炸逃亡到索马里西南部

的伊斯兰法院联盟士兵，有指这些轰炸造成了 70 人死亡，死者全为平民。此外，叛乱组织被指在路边埋放炸弹和地雷，对付政府官员、士兵和埃塞俄比亚人。联合国监察组声称，埃塞俄比亚军方在战斗中（包括 2007 年 4 月在摩加迪沙的战斗中）使用了白磷炸弹。

2008 年 4 月，联合国监察组在报告中详述，自从 2007 年 10 月以来，武装反对组织如何在索马里建立据点，并利用这些地点接收船运武器。监察组认为，‘索马里冲突中，各方所取得的武器都是由前述的国家所造成的，包括厄立特里亚、也门和埃塞俄比亚。其所采用的路线十分神秘，多以大量的小船或从偏远的陆地边界将武器送到索马里。’ 邦特兰海岸的索马里兰和索马里中南部一直都被用来运送非法进口武器，当地的绑架情况亦日渐增多。

监察组指出，从非法跨境船运来的武器一般都是通过 7 个武器市场，再落入冲突各方。过渡性联邦政府成员从摩加迪沙武器市场购买武器。监察组是‘从主要政府保安官员、非盟索马里特派团中的埃塞俄比亚和乌干达官员取得有关武器贩卖的资料。’ 接受联合国监察员访问的武器贩卖者表示，这些武器是由军队库存或叛乱组织的战事中掠夺得来，而市场上最大的军火供应者正是埃塞俄比亚和过渡性联邦政府的指挥官。他们将一箱箱经正式清关并只能‘用于战事’上的武器倒卖。报告亦指出，索马里警方（当中很多来自前民兵组织）‘在违反武器禁运和未得到[联合国制裁]委员会授予豁免的情况下，向也门购入武器... 警方指军官更在摩加迪沙武器市场上买卖武器。’

## 2.8 苏丹和乍得—武器流入令达尔库尔的武装攻击加剧

这案例阐述，对于强迫性的联合国武器禁运，即如在达尔富尔冲突中向各方提出的武器禁运令，为何不应只依赖接受方政府所发出有关武器转让最终使用者的保证或证书，来证明其对武器禁运限制之遵守。国际社会必须勇敢面对一个事实，就是国家应以本国现行具一致性的法律法规，或特别为约束国际武器转让及相关设备和军事援助计划而订立的行政和法律执行权力，信守其对执行联合国武器禁运的承诺。很多时候，由于缺乏有效的《武器转让条约》，这些制度的效用都变得十分薄弱。

不区别军民和任意的直接攻击，以及持续严重侵犯人权的行为，是苏丹政府和准军事组织的暴行。2007年，达尔富尔有约 28 万人流离失所；至 2008 年初，被迫流徙的难民更高达 2,387,000 人。自冲突在 2003 年展开以来，估计死亡人数超过 20 万。

2006 年 5 月，各方签订了达尔富尔和平协议后，除了要求对声名狼藉的阿拉伯武装民兵组织（*Janjawid*）解除武装外，一些原属民兵组织的成员被编制到苏丹政府的人民保卫部队、边境情报部门、以及边防警队或巡逻警队，并给他们配备小型武器、制服和 4x4 机动车。同时，脱离了苏丹解放军和正义平等运动的派系部众不停分裂，以致在 2008 年初，他们已分裂成多个武装反对组织，以种族为轴心，进一步分化达尔富尔。

在 2008 年初，一连串包括以平民为目标的攻击，使达尔富尔一些地方的人权和人道情况变得更为恶劣。在 2008 年 1 月 7 日，苏丹武装部队攻击联合国和非盟混合部队的维和部队人员，他们当时正乘坐护送物资车辆，经过八天的路程才抵达人道状况惨不忍睹的现场。一个星期后，一架苏丹安托诺夫军事战机轰炸邻近杰奈纳（*El Geneina*）的两条村落。

在 2008 年 1 月底，乍得武装反对组织向乍得首都恩贾梅纳发动攻击，并在 2 月 2 日至 3 日短暂地取得城市部份地区的控制权。苏丹当局被指为乍得武装反对组织补给武器，使他们可以在 2008 年 3 月再次对驻扎在乍得和苏丹边境地区的乍得军队发动袭击。2008 年 2 月，苏丹武装部队和民兵组织向正义平等运动在达尔富尔的据点发动攻击，他们使用安托诺夫军事战机和武装直升机不区分军民地任意向民居空袭，然后再发动地面攻击，任意枪杀平民，以及对萨尔巴（*Sirba*）进行抢掠和强奸等暴行。这些恶行共造成了 115 人死亡，当中大部份都是以妇女和儿童为主的平民；另估计有 3 万人被迫流徙，12,000 人逃难到乍得东部。

在 2007 年 10 月，联合国专家组再发表了一份报告，详述苏丹政府更多违反武器禁运的行为，当中包括：

- 派出 3 架中国制造的‘番摊’战斗机到尼亚拉（*Nyala*），用作进行地面攻击的战斗机。

- 派出俄罗斯 Mi-24 “雌鹿” 攻击型直升机和一架 Mi-8 突击 / 军输直升机到达尔富尔。
- 出动两架白色安托诺夫 26 型号军事战机到达尔富尔进行轰炸和军事侦察，其中一架飞机的机翼上更印上‘联合国’标记，这些行为都明显地违返国际人道法。
- 在 2006 年 9 月和 2007 年 7 月期间，动用了 409 架军用和警方专用的载货机、以及六间航运公司（包括 Ababeel Aviation、AZZA Transport、Badr Airlines、Juba Air Cargo、Trans Attico 和阿拉伯航空）来往达尔富尔，运送军事物资。
- 在 2006 年 9 月和 2007 年 7 月期间，在达尔富尔发动了 66 次空袭，包括使用安托诺夫军事战机和 Mi-24 型号攻击型直升机进行空中轰炸，以及利用军机进行军事侦察。

联合国安全理事会于 2005 年 3 月 29 日禁止转让武器予达尔富尔冲突各方，并明确规定在未得到联合国制裁委员会的准许下，苏丹政府不可供应军事设备到达尔富尔。此外，联合国亦禁止攻击性军机进入达尔富尔地区。即使苏丹政府重复地违反这些规定，几个联合国安全理事会成员国，包括中国、俄罗斯、伊朗和埃及，仍然继续同意向苏丹供应武器。

对于这样的严重漏洞，联合国苏丹制裁委员会在 2006 年 12 月同意，‘禁运只容许成员国向达尔富尔地区以外的苏丹政府提供军事设备。’中国和俄罗斯政府表示他们已告诉苏丹政府不可违反禁运令，而他们所提供的武器不可用于达尔富尔地区，可是，苏丹政府仍公然表示会将军备送到他们喜欢的地方去。

在 2007 年 9 月，苏丹国防部长表示，苏丹的主要军备供货商有白俄罗斯、中国、朝鲜、印度尼西亚、伊朗、马来西亚和俄罗斯。他更透露，苏丹已与中国和俄罗斯签订合作协议，改革苏丹的空军，苏丹政府表示希望制造各式各样的军事设备。国际特赦组织的研究发现，在 2006 年，苏丹通过商业机构进口了总值约 1,720 万美元的军用和民用武器和弹药，这些商业机构大多是中国公司，但亦有部份是伊朗和埃及。然而，上述的总额并未计算国家间的军事武器转让，当中的交易亦以俄罗斯和中国占大多数。

来自中国的商业武器转让，占苏丹 2006 年所有商业武器和弹药进口的 67%。中国制的小型 and 轻型武器非常普及，随处可见苏丹士兵拿着这些武器，而 2007 年底至 2008 年期间在达尔富尔的苏丹武装部队民兵也是用这些武器。以达尔富尔为基地的乍得武装反对组织，也是在苏丹政府的支持下，一直使用中国制的小型 and 轻型武器。

2006 年，中国向苏丹供应 8 支 K-8 喷气式教练机和 K-8 飞行仿真器。教练机配备了大炮、火箭和炸弹用来进行地面攻击，而飞行仿真器则用来训练飞行员。苏丹亦从中国购入南昌 A5 “番摊”飞机。2007 年 1 月，这架飞机就在达尔富尔地区出现，并进行空袭和地面攻击。2008 年 2 月 19 日，两架“番摊”飞机对贝贝（Beybey）进行空袭，并向一个村落投下 3 枚大型炸弹，造成 8 名平民死亡，其中包括儿童，另有多人被炸伤。炮弹碎片散落在大片土地上。有人目击那两架“番摊”飞机飞往尼亚拉西面，飞返时却发现飞机上的炸弹都不见了。最近，中国的工程人员刚为“番摊”飞机维修。有人报称，苏丹的飞行人员在中国接受架驶“番摊”飞机的飞行训练。

2005 年 8 月，一间名为东风汽车进出口公司的中国公司向苏丹政府供应了 212 架军用卡车。苏丹政府在违反联合国武器禁运的情况下，将部份卡车用作调配给达尔富尔的军队和民兵，并协助在达尔富尔进行攻击，造成严重侵犯人权的暴行。例如，苏丹政府的军人使用东风的卡车和怀疑为中国制的高射炮在 2007 年 12 月 15 日攻击萨尔巴。有目击者目睹高射炮射向村落，一名妇女被活活烧死，另外两个伤者的容貌被严重损伤。

2005 年，俄罗斯向苏丹出售 12 架 Mi-24 型武装攻击直升机，并与苏丹达成协议，向苏丹供应至少 15 架 Mi-8 直升机，于在 2005 和 2006 年发货。这些直升机一直都被用作不加区别地向达尔富尔的平民开火，或对他们直接攻击。2004 年，俄罗斯向苏丹出口 12 架 MiG-29 型军事战机，同年，有人报称看见这些战机在达尔富尔飞行。根据可靠的飞行记录，其中一架苏丹安托诺夫军事战机是俄罗斯在 2006 年 9 月所供应的。苏丹政府被指于 2006 年 10 月要求俄罗斯提供一笔总值约 10 亿美元的贷款，用来购买新的战机和武装攻击直升机。2007 年，俄罗斯政府继续训练苏丹空军飞行员。



一张在 2007 年 3 月在尼亚拉拍下的照片上，有六架新型武装人员军用装甲车，外形跟早前怀疑源自俄罗斯但却由白俄罗斯供应的 4x4 BRDM-2 军用装甲车完全一样。2003 年，白俄罗斯发送了 39 架军用装甲车到苏丹，另外 21 架则在 2004 年发送。此外，俄罗斯和白俄罗斯在 2000 年、2004 年和 2005 年向苏丹供应了更大型的 BTR-80 和 BTR-70 型号武装人员军用装甲车。

苏丹武装反对组织在达尔富尔进行了极严重的人权侵犯人为，并继续从乍得取得小型武器、轻型武器和弹药来增补那些从苏丹武装部队和民兵抢来的武器。联合国专家小组在 2007 年 10 月的报告中记录了转让武器给在达尔富尔行动的武装反对组织的细节；在位于乍得东部和接壤达尔富尔边境的阿贝歇（Abeché），他们发现一架安托诺夫 12 型号货机正在卸载怀疑是军事物资的货物。该货机是以一个伪造的哈萨克斯坦登记号码（故此使用‘UN’的标记）飞行，而飞机所登记的公司名根本就不存在。

2008 年 1 月，得到乍得武装部队支持的正义平等运动，与以达尔富尔为据点并得到苏丹政府支持的乍得武装反对组织发生冲突，苏丹的消息宣称，乍得政府部队使用最少一架瑞士皮拉图斯轻型飞机、一架 Mi-17 型军用直升机和一架 Mi-24 型武装攻击直升机轰炸达尔库西部。联合国秘书长在 2008 年 12 月 14 日的报告中表示，在 2007 年 12 月，74 架运载乍得部队的卡车朝着苏丹推进，并与正义平等运动会合。

据称，苏丹政府部队从杰奈纳的武装组织中抢去以色列制的步兵武器，这些武器原来是以色列卖给乍得的。自 2007 年底在阿贝歇附近发生的武装冲突后，不难发现乍得军队都使用一架配备了重型机关枪和其它武器的以色列 RAM 2000 型号装甲机动车。这种机动车大约在 2004 年才开始在市场上出现。

2006 年 9 月，政治期刊 *La Lettre du Continent* 报导，乍得总统已跟一间南非公司签下合同，经比利时向乍得配送 82 架 AML-90 型号装甲机动车和弹药。法新社在 2007 年 12 月 6 日拍下一张相片，显示‘乍得士兵乘坐装甲机动车，从乍得东部与接壤边界的卡普卡（Kapka）山脉向战火连连的达尔富尔地区进发’。这些装甲机动车全是大羚羊（AML-90 型号）。

2006 年，塞尔维亚是乍得最大的子弹商务供货商，为乍得配送了 48,610 公斤的子弹，总值约 90 万美元。法国亦是乍得的商业供货商之一，负责提供子弹和枪炮等武器。

## 2.9 乌干达—比例不符的军力和滥用小型武器

这案例指出，肯尼亚和乌干达政府必须尽快加强措施，包括通过国际、地区和双边合作，全力执行《关于预防、控制和减少大湖区和非洲之角非法小武器和轻武器的内罗毕议定书（2004 年 4 月）》和《内罗毕议定书相关的最佳做法准则（2005 年 5 月）》。但是，《议定书》不但并未涵盖常规武器，例如案例中提及的武装直升机，它更是一个次区域性协议，《部长准则》中关于人权的规范准则并未有法律约束地位。因此，只有一条有效力的《武器转让条约》能解决上述问题。

在乌干达卡拉莫琼（Karamojong）的牧民和肯尼亚的图尔卡纳（Turkana）和普克特（Pokot）的牧民，一直就牲畜和放牧地方有低度的冲突，后来却逐步升级为暴力冲突；小型武器流入是造成暴力升级的原因之一。致命性的有组织牲口掠夺也变得越来越严重。2007 年 8 月，联合国人权事务高级专员形容该区是‘非法枪械扩散、偷窃牲口、抢掠、伏击及其它罪行经常发生，问题也更趋严重。’该区绝大部分牧民都拥有强大火力的武器，他们一直是乌干达和肯尼亚边界多次裁军行动失败的焦点。

小型武器落入乌干达、刚果、苏丹和索马里的冲突各方，反映非法武器在该地区广泛流通。乌干达政府于 2004 年展开了一个国家级行动，目的是要解决小型武器扩散，但军队却多次以过份武力执行裁军行动。对于这些批评，乌干达政府回应时则强调，当时是装武份子袭击平民和士兵，他们才作出反抗。

2006 年初，乌干达人民抵抗力量在卡拉莫琼的乌干达地区发动了新一轮裁军行动。据称，这些行动包括：绑架和羁押卡拉莫琼的士兵，威胁他们的亲友以武器来交换；以武力要平民交出缓存武器；以及空袭村落和用小型武器向村落开火。乌干达人民抵抗力量的行动除了令卡拉莫琼首当其冲外，肯尼亚的图尔卡纳牧民也是军方的另一目标。乌干达人民抵抗力量在裁军行动中，对平民造成

的严重侵犯人权行为已被详细记录下来。就违反人权行为的指控，政府提出四次调查。政府亦与社区成员和地方领袖合作解决裁军问题。

2006年10月29日，根据联合国人权事务高级专员办事处的调查，约有48名村民，当中包括妇女和儿童，以及不知其数的乌干达人民抵抗力量士兵被杀害。在2006年11月，高级专员办事处报告指出，在2006年10月29日至11月15日期间，乌干达人民抵抗力量在卡拉莫琼的哥提多（Kotido）的行为构成不区分军民和过度地使用武力。就最近一宗事件为例，乌干达人民抵抗力量被指在2007年7月的一次企图裁军行动中，对普克特牧民进行地面攻击。

2006年10月，正在卢旺达的罗提亚（Loteere）地区（肯尼亚的罗基利亚玛（Lokiriama）以西约40公里）放牧的肯尼亚牧民被乌干达人民抵抗力量的一架武装直升机袭击。当地居民表示，在25分钟的攻击中，约有500多人被杀，他们也失去了2,000头牲口。乌干达人民抵抗力量承认事件涉及他们的军机，但宣称他们的攻击是由于图尔卡纳士兵先向一架直升机开火。

一位当时身在现场的研究员拍下照片，证明部份军火是早前被图尔卡纳士兵在攻击后收集得来，然后再运返肯尼亚。这些武器包括俄制80公分S-8型火箭及1985年于俄罗斯新西伯利亚制造的23x115公分大炮弹药，全是与乌干达人民抵抗力量士兵驾驶的俄制Mi-24‘雌鹿’武装直升机配合使用的。另有3架Mi-24PN型号武装直升机，是由俄罗斯的罗斯托夫直升机联合公司（Rostvertol）于2004年向乌干达人民抵抗力量供应的，这些直升机都配备了固定炮架，非常适合夜间行动。

这个案可说明，有效力的《武器贸易条约》将有助防止小型武器流入该地区。

《条约》可以要求制定具体措施，使重型武器的供应（例如武装直升机）须取决于乌干达武装部队有否得到更有效的培训和是否尊重国际人权和人道法；同时，《条约》亦应制定具体措施，鼓励国际合作以达到这个目标。

### 3. 应用人权准则来决定武器转让

各国义务遵守在国际人权法和国际人道法中适用于常规武器和相关物品的规定。虽然很多国家都认同这些义务，但国家仍须对严格和一致地履行这些义务，才能避免出现如主报告中各个案例所陈述的破坏性情况。

#### 3.1 国家义务和国际人权法

《联合国宪章》第 1 条、第 55 条及其它条文规定，所有成员国有法律义务去鼓励和促进对人权及基本自由之普遍尊重与遵守。《宪章》要求成员国‘采取共同及个别行动’与联合国合作去促进人权。这些条文反映各国均有积极义务去合作，以保护及实现‘国家内外’的人权。

自联合国大会在六十年前通过《世界人权宣言》以来，已确立了国家需要为保护人权而履行的一连串义务。现时，已有超过一百条国际条约是关注人权保护。通过这些条约和几个其它文件，联合国全体共 192 个成员国承诺实现人权，并视之为遵守普通国际法的基本原则之一。这些条约所订的标准，为评估潜在的常规武器转让提供一个人权准则的基准。

国际人权并没有等级之分：使用常规武器会严重侵犯一系列人权标准，包括违反人们的公民、文化、政治和社会权利，还有关于妇女、儿童、少数民族和土著的权利。在这些人权中，很多已被确认有‘国际习惯法’的地位，因此，无论国家有否加入那些人权条约，依然受国际法的约束。

国家除了要履行其原有义务去实现和促进人权外，亦要为替其工作的代理人的行为负责（例如警察和士兵）。国家也有责任去保护人们不被个人行动者（包括公司）侵犯人权，不管那些个人行动者是否在国家的控制才做出那些行为。这些保护包括作出适当的努力，例如采取措施，防止个人行动者在其国土或所辖领土上损害任何人享有人权。

如果一个国家可预知武器有可能被利用进行严重违反国际人权和国际人道法的行为，而仍然转让武器或弹药，它显然未有遵守国际人权法（包括联合国宪章）中要求国家确保尊重人权的义务。这个原则在联合国国际法委员会《国家

对国际不法行为的责任条款》的第 16 条中已明确说明，联合国大会已于 2001 年 12 月 12 日通过该《责任条款》。

### **3.2 国际人道法和国际刑事法的关连**

根据国际人道法，在武装冲突中，各国都有明确的义务，包括‘尊重和保证尊重’国际人道法的规定。国际人道法的原意是要保护平民和那些没有参与战斗的人（例如伤者、患病者、和被俘虏的士兵），以及约束武装冲突行为。严重违反国际人道法的行为包括四条日内瓦公约和附加议定书 I 中所确认可应用于国际武装冲突的‘严重违反’行为。《国际刑事法庭罗马规约》中亦有适用于国际和非国际冲突中其它可引致个人刑事责任的严重侵犯国际人道法的行为，即战争罪行。

故此，当国家考虑授权准许转让常规武器时，他们必须同样考虑接受国尊重国际人道法的状况，若在红十字国际委员会确认下，认为武器极大可能会被用于进行严重违反国际人道法的行为时，该国不应批准转让武器。

国际人权法同样适用于武装冲突的情况中，不能被国际人道法所替代。国际法庭已确认，人权法（包括经济、社会和文化权利）同样适用于可应用国际人道法的情况中。

国家的武器转让决定与国际刑事法也有关连。所有国家有义务禁止向可能会协助或企图进行国际罪行的任何人或个体提供常规武器。若有人支持、教唆、或协助进行或企图进行国际罪行，当中包括为进行罪行提供方法或工具，《罗马规约》已确立个人对此等罪行应负的刑事责任。根据《罗马规约》，国际罪行包括危害人类罪、种族灭绝、及侵略罪等。

### **3.3 应用国际人权法的基本概念**

在‘以预防为依归’的框架下，国家应以履行国际人权义务为基础来作出批准武器转让的决定。若有可信的数据证明，要求取得武器的单位或组织极大可能会将武器用于进行严重违反人权或国际人道法的行为时，国家应以此推定必须

拒绝批准转让武器予该单位或组织，直至武器会造成严重人权侵犯的可能性明显减低。

这个方法有别于‘以惩罚性方法’约束武器，因这只会将决策过程变成一个只按过往人权记录为依归的制度，例如一些被视为有‘不良人权记录’的国家不可接收任何武器转让。惩罚性方法可能未有充分考虑到该国家有明确而合理的军事、保安、和政策需要，并在符合法治的国际准则下，使用这些武器去保护国民。这亦可能削弱为潜在的武器进口和出口国进行有建设性的对话的机会；相反，双方可能会因为有对话机会来讨论和实施预防或补救措施，以作为决定批准转让武器的先决条件。

在评估武器转让建议的过程中，应以客观和公平的方式应用人权准则。这应包括：

- 一视同仁地处理所有国家的武器转让和交易授权；
- 个别评估每个许可证申请；
- 从可信和可靠消息来源取得关于武器的类型或军事 / 保安物品、预期接受者、用途、路线和所有涉及此次转让的客观、可证实及详细的资料；
- 关于人权标准和侵犯的最新最可靠数据。

以下是主报告建议的一些额外措施：

(i) 就那些可能会因武器转让而受影响的权利，评估接受国对国际人权法的尊重情况；

(ii) 对建议转让的设备和相关物品的性质、订明的最终使用者、运送路线、及涉及是次转让的人物和转运的风险等进行一个更详尽的评估；*所有可能会被用于进行严重侵犯人权和国际人道法行为的设备和相关物品，批准其申请时必须通过这个评估。*

(iii) 至于转让会否对武器将会被用于或可能会被用于进行严重人权侵犯行为构成很大风险，应以一个综合的评估为基础去作出一个决策。

要决定人权侵犯是否严重，每个情况都需要以个别个案原则来作客观评估。关于人权侵犯和违反国际人权法的发生和性质，应以可信的证据作为参考，其中应包括以下方面：

**侵犯的规模和持续性：**行为是否涉及对某权利形成一种侵犯方式？这些侵犯是否持续或对很多人造成影响？普遍或有系统地计划的侵犯是最严重的侵犯行为之一。个别违反国际人权法的事件不一定预示接受国对遵守国际人权法的态度或其承诺履行的义务。当证据显示接受国并未作出适当的措施去停止人权侵犯和防止它们再次发生，转让会造成重大危险的可能性则越大。

**侵犯的特性和渗透性：**侵犯是否施加于一个重要的人权领域，例如公民、文化、经济、政治和社会权利？被侵犯权利的范围和基本性质可以决定侵犯的总体严重程度。

武器最终使用者对于坚持履行人权义务的现时和过往记录：

- 是否有重要的最新发展？
- 对于政府在人权方面的行为与转让武器的生命周期比较，有没有可识别的趋势（正面和负面）？
  - 是否有任何可预见的事件，让国家可合理地预期转让会制造机会，加剧人权侵犯或严重违反国际人道法行为，或使这些行为变得更为普遍？下决定前，应特别注视接收者的现行状况，以及现在的状况将如何影响未来的发展。

## 4. 总结及建议

现时的政治决心和联合国进程已为制订《武器贸易条约》缔造机会，故此，所有联合国成员国应把握这个机会，实在和迫切地解决日趋严重的武器贸易问题是极其重要的。各国应履行其义务，互相合作，按联合国大会的要求，为制订有效的国际《武器贸易条约》提出明确建议，《条约》的内容可以在一视同仁、透明和多边的准则下进行协商。这样，国际社会就可以在 2010 年前同意通过并受惠于这条具法律约束力和普遍性的《武器贸易条约》。

### 有关武器贸易条约限制的建议

1. 在《武器贸易条约》中加入‘人权的黄金定律’。各国应确立和赞成明确和客观的标准，以决定在哪些情况下国际武器或弹药转让会有极大可能用于协助进行严重违反国际人权法和国际人道法的行为 — 若在这些情况下，国家

不可允许继续进行被提议的武器转让，直至武器会造成严重人权侵犯的可能性明显减低；

2. 同意在《武器贸易条约》中加入条文，在冲突后的地方，若国家和非国家行为者侵犯人权的情况依然十分普遍，而保安部门改革仍在确立当中的情况下，各国要防止过度供应武器给这些地方；
3. 在《武器贸易条约》中，建立一个共同准则，若武器可能会被转运和被国家以外的组织进行抵触国际人权法和国际人道法的武装攻击，国家必须禁止转让武器；
4. 同意在《武器贸易条约》中有条文授予国家权力，使其可以有效和客观地对许可证申请作出评估，而用于评估的每个共同准则都要符合明确的国际标准。每件转让的武器，都有很长的生命周期和潜在的有害影响，这些条文亦应要求，国家对此必须进行一个全面评估，确保其达到每个共同准则的要求。用作评估的共同准则和国际标准应反映和符合现行的国际法和文件(包括有关人权的)；
5. 《武器贸易条约》要订明透明的机制，促使各国有义务去提交一份全面的年度公开报告，报告所提供的资料应涵盖从其管辖地转让出口的各种常规武器和军事援助等。提交定期报告亦有助国会定期和持续地监察国家的武器贸易状况。国际性的登记处应收集各国提交的年度报告，并用来出版一份综合的国际年度报告；
6. 同意《武器贸易条约》应制定一套充份而健全的遵守和查证制度，以便定期监察武器转让和许可证的情况，并与其它国家分享相关数据。数据分享应包括获批出和被拒绝的许可证申请，以及关于得到实际执行的武器转让情况的定期报告。这些机制要以刑事和行政制裁作为后盾，这有助对怀疑犯法行为进行周全的调查，并提供程序来确保国家遵守条约和对其提出指控；
7. 当被要求或在有需要时，提供国际合作和援助计划，以实际需要评估为基础，计划应描准于国家和公民社会的能力建设，协助他们成功地实施《武器贸易条约》。

### **就《武器贸易条约》的范围的建议**

8. 同意以最全面的常规武器和军事援助清单为基础，制订一张共同‘约束武器清单’，并在《武器贸易条约》中加入条文，要求所有成员国严格遵守清单



的规定。国家也可以先采用主要武器生产商所制订的共同清单来约束武器交易，例如曾为联合国制订一张全面的武器清单提供技术基础的《瓦森纳协定 (Wassenaar Arrangement)》中的军火清单，清单上提出的武器包括军事武器、组件和弹药、小武器和轻器、以及用于国内保安的武器等；

9. 所有有很大机会被用作军事用途，或在保安行动上可能会致命的物品都必须纳入《武器贸易条约》的武器管制清单中；
10. 要求国家要严格约束国际转让武器或其它军事武器和弹药等科技，并引入一个程序，在不需要修订《武器贸易条约》的情况下，可自行修订约束武器清单，以应付日新月异的科技发展；
11. 保证《武器贸易条约》中‘转让’的定义能切实地反映现代化国际武器贸易状况，使条约能对所有跨国的武器流通、拥有权转换和国家间的武器约束、及涉及此等情况的武器转让作出限制。此外，《条约》应尽量对‘转让’的形式予以广泛的定义，包括进口、出口、转口、暂时进口、转运、再转让、贷款、送赠、暂时进出口、服务和维修、及其它形式的物资货品、信贷或专门技能转让等；
12. 在《武器贸易条约》加入明确条文，严格约束透过代理人进行的武器交易，并按照联合国政府专家小组就防止违法代理小型和轻型武器所提交的报告，密切注视例如运输、物流、财务融资及技术服务等相关活动。

\*\*\*\*\*