

第二章摘要 航空运输管制

一实践、措施和挑战

近年来，交通运输代理商，尤其是民航领域的代理商在非法武器贸易中扮演的角色受到越来越多的关注。引起关注主要有两方面原因：一是尽管航空代理商只是武器贸易中的一个中间环节，但由于他们在规则制定方面享有一定自由，使得非法贩运者有空可钻；二是因为留有运输记录，比如货物清单和航班信息，导致在运输领域容易发现和阻止武器非法贩运。

在政治层面，正是基于上述原因，法国和比利时政府发出一项旨在促进国家对民营航空货运公司加强管理的倡议。该倡议引用“瓦森纳安排”和“欧洲安全与合作组织”有关规定，提出一整套管制指南，促进了欧盟国家采取更严格的管制措施，包括各国相关部门共享“黑名单”，列出曾经参与或涉嫌参与小武器非法运输的公司。

空运小武器至非法最终用户或目的地，往往违反民航规则。

本章主要分析现行运输系统，尤其是航空运输领域的法律法规和相关程序，并对现行管制措施进行评估，以促进有关小武器非法贩运管制的讨论。分析报告以 23 个主要小武器出口国为样本，涵盖武器出口立法、海关法和民航规章制度。



图片说明：泰国警察和士兵查扣一架装有武器的哈萨克斯坦货机。曼谷机场。2009 年 12 月。图片来自美联社。

调查显示，在武器空运管制领域有一系列重要的法律法规，对空运武器进行直接和间接管制。但阻止武器非法运输的执法面临挑战，国内相关部门缺乏协调。这意味着，关于某项武器转让的信息经常散落在各个部门，难以集中到一起。

其他的挑战还包括：各国民航管理部门执行能力、权力和效率存在巨大差异；规章制度不一致；不负责任的公司运输规章制度执行不严的国家采取不负责任的行为。

更根本的原因是，打击小武器非法贩运涉及众多部门，各个部门采用的标准不同，“安全风险”评估各异，阻碍了海关和民航部门有效落实相关管理规定。

本章还有如下主要结论：

- 阻碍具体倡议实施的仍存在争议，这些原因包括：贸易全球化、贸易活动参与者众多、武器出口相关服务外包至第三方使对航空运输机构加强管制变得不可行等。在这个问题上，法国和比利时的联合倡议标志着小武器非法贸易相关讨论进入转折点。
- 世界主要武器出口国采用许可证制度对武器运输实施直接管制，或通过要求进口商提交运输信息实施间接管理。
- 海关规章制度和程序可以全面追踪转让武器的运输情况。
- 民航规章制度不是专门用来防止武器贩运，但是许多条款可被用来实现这个目的，尤其是与飞机登记和安全、安保相关的措施。
- 成功阻止非法空运小武器需要海关、民航等众多部门的配合，仅仅凭政策制订部门的努力是不够的，还需要通过监管和执法来实现。

有关分析显示，可以在某些环节采取进一步措施。其中之一就是与包括企业界在内所有利益攸关者沟通，加强现有管控机制，以发现和阻止小武器非法运输。正如前文强调的，任何加强现有管制机制的措施都需要改善武器出口部门、海关及民航部门间的协调和信息沟通。同样地，也需要在政治层面采取措施，也就是说，政府部门必须将打击小武器非法运输作为优先工作事项。