



## 第六十二届会议

临时议程\* 项目 68(a)

促进和保护儿童权利：促进和保护儿童权利

## 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的报告

## 摘要

本报告分两部分。第一部分概述与儿童和武装冲突有关的重要主题，并强调了报告所述期间取得的重大进展。报告强调特别代表的实地访问作为其宣传战略重要组成部分的作用，并概述苏丹特派团、布隆迪特派团、刚果民主共和国特派团、中东特派团、斯里兰卡特派团和缅甸特派团的主要调查结果。报告还列举冲突各方在特别代表实地访问期间做出的承诺，强调必须及时、系统地采取后续行动，以确保其切实履行承诺。报告第一部分得出结论认为，各会员国应采取具体的、有针对性的措施，打击顽抗的违犯者，它们拒绝进行对话或此类对话未能切实保护儿童时尤其如此。

本报告第二部分介绍对格拉萨·马谢尔题为“武装冲突对儿童的影响”的研究报告（见 A/51/306 和 Add. 1）进行战略审查得出的结论，此一战略审查旨在纪念该开创性报告发表 10 周年。考虑到那份报告的涉猎范围，战略审查工作是同联合国儿童基金会共同开展的，并在儿童基金会那里设立了一个战略审查特别秘书处。a 战略审查报告是与一个机构间咨询小组合作编写，牵涉到一个多方利益有关者的进程，参与者包括联合国系统各伙伴、各会员国、非政府组织、其他民间社会代表和儿童本身。特别代表是代表共同召集单位和多方利益有关者伙伴提交本报告第二部分的。

\* A/62/150。

a 应当注意的是，还在编写一份关于战略审查进程各项结果的综合报告，将于 2008 年发表。



## 目录

	段次	页次
第一部分		
一. 导言 .....	1-2	3
二. 重要主题和关切问题 .....	3-11	3
三. 消除有罪不罚现象和提供保护方面的重大进展 .....	12-21	5
四. 把儿童与武装冲突的主题纳入联合国工作主流的进展 .....	22-24	6
五. 特别代表对局势令人关切地区进行的访问 .....	25-50	7
六. 结论建议 .....	51	13
第二部分		
一. 马谢尔研究报告与十年战略审查 .....	1-8	14
二. 武装冲突的特点改变以及对儿童造成的后果 .....	9-31	15
三. 政治参与和法律及规范框架 .....	32-53	19
四. 全系统进展情况 .....	54-79	22
五. 制定综合性应对措施 .....	80-101	27
六. 展望未来：一系列建议 .....	102-117	30

## 第一部分

### 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 51/77 号决议提交的，大会在该决议中设立了负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表职位，并要求每年提交一份报告说明受武装冲突影响儿童的现状。自那时起，大会已三次延长特别代表的任务期限，最近一次是第 60/231 号决议予以延长。本报告是向大会提交的有关儿童和武装冲突问题的第十次报告。

2. 本报告第一部分着重本报告所述期间与儿童和武装冲突问题有关的一些重要主题和重大发展。所强调的一些重大进展包括执行国际儿童保护标准，消除有罪不罚现象，以及在政治层面进行儿童保护对话取得的切实成果。第一部分概述将儿童和武装冲突问题纳入联合国工作，特别是和平与安全部门和联合国维持和平工作的主流方面取得的进展。此外，还着重特别代表的实地访问以及访问期间冲突各方做出的努力解决侵犯儿童权利问题的承诺。

### 二. 重要主题和关切问题

3. 特别代表办公室一直倡导消除有罪不罚现象，特别是针对以下六种侵犯武装冲突局势下儿童的罪行：杀害或残害儿童；招募和使用儿童兵；强奸及其他严重性暴行；拐骗儿童；袭击学校或医院；以及不准向儿童提供人道主义援助。解决这些侵犯行为是我的宣传工作和与冲突各方对话的一个特殊重点，也是我安排关切局势访问工作围绕的首要主题。

4. 不过，除这些严重的侵犯行为外，强调其他新出现的与儿童有关的关切主题也非常重要，对于这些主题，国际社会应着重集体宣传和方案干预措施。例如，我对境内流离失所者和难民所在营地的安全状况深感担忧。显然，这类地方已成为冲突各方的首选目标，也是招募儿童当兵的主要地区。营地内部和周围缺乏安全使儿童更易受到其他严重侵犯行为的伤害，如性暴力和拐骗。我亲眼目睹成千上万妇女和儿童——占达尔富尔、东乍得和刚果民主共和国等地营地居民的绝大多数——的凄惨情况和窘境。我们必须更系统地解决这类极端危难的情况。

5. 特别是在我进行实地访问期间，冲突局势中基于性和性别的暴力及女童的脆弱性是我宣传工作特别关注的问题和重点。尽管女童逐渐受到越来越多的关注，包括冲突后康复与重返社会方案方面，但是，儿童保护团体、学术界和其他利益攸关方必须努力深化关于女童问题的知识库，通报更有效的宣传工作和方案干预措施。

6. 此外，我们在处理跨界招募儿童及儿童重新卷入区域冲突等问题方面，仍然面临着重大挑战。有证据表明，大量儿童和青年正在被强迫参加武装团体并开始战士生涯，因为这样做使他们自己及其家人才可能在极度不稳定和不安全的环境中、或是在战争可能也代表了最可行生计机会的环境中，得到一定的保护。通常，在这种情况下，几乎没有什么别的谋生手段，常年冲突破坏或摧毁了社会经济基础时尤其如此。这些因素使得暴力和不稳定循环往复，延绵不断。就解决大量影响儿童的跨界问题而言，更好地用文件记载各类案件、联合国各类国家方案和维持和平行动开展跨界信息共享和协调活动以及区域组织实施相关倡议至关重要。

7. 我越来越担心各种“边界”局势，如海地的边界局势。在那里，武装暴力和冲突营造了一种氛围，犯罪团伙——大多都似与政党有着密切联系——正在残暴地侵犯儿童。在海地，特别是在首都太子港和其他城市如戈纳伊夫，此类武装团体控制着领土，它们正在系统地征召儿童当战士、间谍、线民及枪支和药物的携带者。此外，还存在其他一些严重侵犯儿童但并未受到处罚的行为，如杀害和伤害、强奸和性暴力以及拐骗和绑架。

8. 除冲突期间严重侵犯儿童的行为外，国际社会必须承认，若要使受武装冲突影响的儿童有效康复并重返社会，就必须提出多年期捐助承诺和战略，并强调对国家行为体的支持，以便它们承担起其在这方面的责任。

9. 此外，系统地把儿童的关切事项纳入建立和平进程和冲突后建设和平阶段也非常关键。除非把儿童的问题明确纳入这些重要阶段的讨论，否则，随着执行协议和分配资源以巩固和平，它们很可能被遗漏。特别就建立和平而言，冲突调解员和其他谈判各方可以随时获取关于重要儿童保护规定的信息以及他们从根本上努力适用这些规定至关重要。在内容较广泛的政治谈判计划中，儿童的关切事项往往会被视为次要优先事项。我们必须转变我们的冲突调解“文化”，以便将与儿童有关的问题视为更广泛政治对话的切入点而非障碍。我们在这方面的经验越来越多，这有利于更系统地分析经验教训和应用良好做法。

10. 安全部门改革是一个新出现的重要领域，会对儿童产生重大影响。冲突后局势面临着大量的安全挑战，包括军队和警察的改组或改革。

11. 我们还遇到了越来越多以与武装团体有关系为名非法拘留儿童的案例。为了让儿童获释，我们必须开展系统的宣传工作并采取干预措施，而且，在适当情况下，要制定短期或中期补救措施，以保护执法系统薄弱或不存在情况下的儿童。

### 三. 消除有罪不罚现象和提供保护方面的重大进展

#### 执行国际儿童保护标准

12. 正如我提交给大会的上一个报告(A/61/275和Corr.1)所指出的那样,就努力消除侵害儿童的罪行不受惩罚的现象而言,我们一直在确立一些重要先例,这一势头的稳定发展有利于执行国际儿童保护标准。

13. 最突出的发展成果包括:国际刑事法院确认了对托马斯·卢邦哥·迪亚罗——刚果民主共和国伊图里地区刚果爱国者联盟的创始人和领袖的指控,因为他招募和招收15岁以下儿童并使用儿童积极参与敌对行动。特别代表办公室准备提出法庭之友书状,以支持本案。此外,国际刑事法院还签发了对上帝抵抗军五名高级成员的逮捕状,其中包括领袖约瑟夫·科尼,他被控犯有33项战争罪和危害人类罪,包括强行招收和使用15岁以下儿童开展敌对行动。

14. 另一个法庭,塞拉利昂问题特别法庭已将武装部队革命委员会的亚历克斯·坦巴·布里马(Alex Tamba Brima)、布里马·巴齐·卡马拉(Brima Bazzy Kamara)和桑蒂吉埃·博博尔·卡努(Santigie Borbor Kanu)定罪并判刑,最近,又将民防部队民兵阿利厄·孔德瓦(Allieu Kondewa)定罪并判刑,他们的罪行除其他外,包括征募和使用儿童兵。该特别法庭现正在海牙审理控告利比里亚的查尔斯·甘凯·泰勒犯有11项战争罪和危害人类罪的案件,其中包括招募或招收儿童参加武装部队或武装团体,并使用他们积极参加敌对活动。这项针对前总统的行动传递了一个明确的讯息,即任何人犯下侵害儿童的罪行都难逃法律制裁。

#### 政治层面的儿童保护对话取得的切实成果

15. 上述执行国际规范的实例,以及各会员国特别是以安全理事会第1612(2005)号决议为背景率先开展的关于儿童和武装冲突问题的政治进程,为与冲突各方开展更有意义的保护对话开拓了空间,极大地增强了儿童保护工作宣传员的力量。就冲突各方的承诺而言,此类对话已开始取得一些实际成果。冲突各方的承诺正在逐步转化为对当地儿童的切实保护。

16. 例如,在科特迪瓦,由于2005年11月,新生力量武装部队与联合国商定了一份旨在断绝儿童与其作战部队的联系的行动计划,约有1200名儿童被释放并送至联合国儿童基金会(儿童基金会)及其儿童保护问题伙伴那里。这一初期对话的势头还带动科特迪瓦西部四个主要的亲政府民团于2006年9月做出了类似的行动计划承诺,现在,这方面工作取得的成果包括:核对了民团武装力量中的儿童,并开展了一个释放204名儿童的进程,其中有女童84名。

17. 我进行许多实地访问之后,冲突各方也做出了一些行动计划承诺。例如,2007年6月,苏丹解放运动/苏丹解放军(解运/解放军)——《达尔富尔和平协议》的签署方之一——与儿童基金会议定了核实和释放与其武装力量有关系的儿

童的模式以及不断进行核查以防止招募儿童。执行该计划的预期时限是三个月，希望这一初期突破能促使达尔富尔地区的其他冲突各方做出类似承诺。

18. 此外，正如我上一份报告所指出的那样，在我于 2006 年 6 月访问乌干达之后，乌干达政府承诺加强执行关于武装冲突中招募和使用儿童的现有法律和政策框架，并同意制定一份相关行动计划。

19. 在乍得，儿童基金会与乍得政府间的对话导致于 2007 年 4 月签署一项协定议定书，内容是保护武装冲突的儿童受害者，并使他们可持续地重新融入社会和家庭。根据该协定，乍得政府和儿童基金会承诺共同努力并同伙伴合作，确保保护与武装部队有关系的儿童，并为他们提供各种服务。

20. 在中非共和国，国家政府、反叛团伙民主力量联盟大会和儿童基金会于 2007 年 6 月签署了一份协议，规定释放约 400 名与武装团体有关系的儿童并使其重返社会。

21. 另外一项重大政治倡议是 58 个会员国，包括许多受冲突影响的国家，坚决承诺执行《巴黎承诺》和《关于与武装部队和武装团体有关系的儿童的原则和准则》，这两份文件为与武装团体有关系的儿童解除武装、复员和重返社会提供了准则。

#### 四. 把儿童与武装冲突的主题纳入联合国工作主流的进展

22. 在过去十年，把这一主题纳入主流方面取得了进展，其中最明显的是把保护儿童问题纳入联合国维持和平行动，以及在维持和平行动部、儿童基金会和其他从事保护儿童活动的行动者之间形成了相互补充的关系。随军的保护儿童专才，使维持和平行动领导能够进一步确保和平进程充分顾及儿童。还要求维持和平行动负责人确保与冲突各方进行更系统的对话，以解决严重侵犯儿童权利的问题。联合国维持和平行动在监测和报告侵权行为方面发挥重要作用，维持和平人员正在接受更为系统的有关保护儿童的培训。

23. 在促使维持和平行动着重儿童保护方面，最重要的是部署了儿童保护顾问。2007 年 5 月，维持和平行动部维持和平最佳做法科出版了一份期待已久的关于儿童保护问题经验研究报告，题目是“联合国维持和平行动儿童保护顾问发挥的影响”。该研究报告提出的主要经验教训如下：

(a) 维持和平行动部、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室和儿童基金会应共同审查和澄清儿童保护顾问的概念及其当前职权范围；

(b) 有必要在维持和平行动部总部设置专门人员，对在外地的儿童保护顾问提供指导，培训和日常业务支助；

(c) 有必要向儿童保护顾问了解最佳做法，将其纳入维持和平行动部制定的政策和指导准则，并与儿童基金会、特别代表办公室以及酌情与其他伙伴进行协商；

(d) 有必要审查儿童保护单位或儿童保护顾问在特派团结构中所处位置，并尽可能使之标准化；

(e) 维持和平行动部应与特别代表办公室和儿童基金会协商，审查儿童保护顾问的简历及遴选过程。

24. 作为对这项研究的切实后续行动，维持和平行动部正在总部一级征聘必要的儿童保护专才，以便与维持和平行动特派团的儿童保护顾问、儿童基金会和特别代表办公室等单位接口。

## 五. 特别代表对局势令人关切地区进行的访问

### 访问的内容和目标

25. 自 2006 年 2 月我担任了特别代表以来，我一直奔走于实地访问，并将此作为我的宣传战略的中心内容，以使高层注意受武装冲突影响儿童的困境和状况。

26. 必须强调，开展这类访问是为了支持当地业务伙伴开展的宣传和方案工作，提高全球对其工作的认识程度，协助进一步扩大儿童保护问题对话的空间，并酌情帮助业务伙伴打破政治僵局，进一步执行儿童保护议程。因此，我的所有访问都选择时机、有计划、有准备并进行过协调，与特派团负责人、国家工作队、业务伙伴、尤其是儿童基金会和其他有关国家工作队成员、维持和平行动部以及非政府组织等单位进行了密切磋商。必须强调，我的访问均获得邀请，在每个阶段都与有关国家政府本着国际合作的精神进行密切协商，并具有一项理解，即联合国的作用在于支持和补充会员国的牵头作用。

27. 也必须指出，我与所有各方、包括国家和非国家方面进行对话的明确目的是儿童保护问题，他们采取的行动对于儿童具有重大影响。不过，这种对话、尤其是与非国家行动者的对话，并不意味着在政治上给予承认，或使其具有合法性。

28. 2007 年，我访问了以下局势令人关切的地区：苏丹（2007 年 1 月），刚果民主共和国和布隆迪（2007 年 3 月），黎巴嫩、以色列和巴勒斯坦被占领土（2007 年 4 月）以及缅甸（2007 年 6 月）。我还聘请一名特别顾问在我的办公室协助下访问了斯里兰卡（2006 年 11 月）。这些访问的广泛目的是：

(a) 对儿童的状况进行第一手评估，加强全球范围保护儿童和为儿童采取方案措施的宣传工作；与儿童会面交谈，直接感受儿童们的体验和需要；

(b) 支持和便利联合国行动者与冲突各方对话，制定行动计划，以停止征募和使用儿童兵并释放所有与战斗部队有关系的儿童；倡导采取具体措施，并争取各方作出防止其他严重侵权行为的承诺；

(c) 酌情评估执行安全理事会关于儿童与武装冲突的第 1612(2005) 号决议的情况，包括执行有关六种严重侵犯儿童权益行为的监测和报告机制的情况；

(d) 与有关国家最高当局进行对话，以获得防止和处理侵权行为的具体承诺，确定并强调政府可能已采取的保护儿童具体措施；

(e) 就保护受武装冲突影响儿童的事项与非政府组织和地方民间社会团体进行接触，并更好地支持它们的工作

### 在访问中强调的重要专题

29. 尽管我在访问期间谈及广泛系列的问题和专题，但我着力关注的主要关切事项有 4 个：征募和使用儿童兵；对儿童的严重性暴力行为；人道主义人员的安全和准入；以及儿童的康复和重返社会问题。

30. 过去几年来，国际社会一直关注儿童兵遭受的祸患，我把这个问题列为优先事项，以确保现存的强大势头得到保持，并开始在执行国际标准终止这种做法方面产生更具体的效果。我还特别优先重视冲突中的女孩问题，因为她们的苦难、处境和体验往往是最为绝望的，与此同时，她们往往最边缘化，并由于受到虐待而遭受耻辱。针对人道主义人员的行动日益普遍，这是绝对不能令人接受的做法。冲突所有各方必须确保提供人道主义服务的人员不可侵犯，并确保人道主义工作人员能够接触到儿童。康复和重返社会问题对于确保暴力和冲突不至于周而复始频繁发生十分关键。一定要保证干预措施长期持续，支持国家当局的能力，并对此进行投资，使其承担这方面的牵头责任。

### 斯里兰卡

31. 2006 年 11 月，我任命前大使艾伦·洛克作为我的特别顾问访问了斯里兰卡，以确定当地局势并特别关注 2002 和 2003 年和平谈判之后，政府和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织（猛虎组织）之间议定的儿童和武装冲突问题行动计划。按照该计划，猛虎组织承诺同儿童基金会合作，终止招募儿童并促进释放其部队中未成年兵员。在政府的全面合作下，我的特别顾问进入了该国所有地区，并能广泛了解受冲突影响儿童，尤其是在北部和东部地区儿童的情况。访问的初步调查结果显示，猛虎组织没有遵守其承诺：继续招募未成年士兵，儿童基金会核实，尚有数百名儿童没有被释放。另据查明，从猛虎组织分裂出来的卡鲁纳派系在东部政府控制地区绑架儿童，同时，有可信的证据表明，斯里兰卡军队的一些成员可能助长了这种做法。

32. 在我的特别顾问访问了斯里兰卡之后，有关方面作出以下承诺：



(a) 猛虎组织保证，它将与儿童基金会合作，释放其部队中 17 岁以下的所有儿童，目标是在 2007 年年初完成这一进程（遗憾的是，猛虎组织并没有承诺全部释放 18 岁以下的儿童，这违反了适用的国内法和国际法）。它还承诺就招募事项更好地培训其军事指挥官，并对那些不遵守规则的人员进行惩戒；

(b) 卡鲁纳派系承诺公布禁止招募未成年士兵的政策声明，并释放其部队中的这类儿童。它还同意与儿童基金会合作，追查被绑架儿童的下落，释放那些其家庭已通知儿童基金会的被绑架儿童；

(c) 斯里兰卡政府承诺对斯里兰卡军方有人协助卡鲁纳派系绑架和征募儿童的指控，进行一次独立和可信的调查。

## 苏丹

33. 我在 2007 年 1 月访问苏丹期间，走访了南部的朱巴和达尔富尔，注意到冲突已影响到大多数人口。我的结论是，在那里普遍存在侵犯儿童权益者有罪不罚的文化。在达尔富尔，由于出现尖锐的安全真空，局势更形恶化，武装集团恐吓并残酷对待平民百姓以及人道主义工作者，而完全不受惩罚。在朱巴，核心问题已不再是持续招募儿童兵，而是难以让儿童重新融入社会，以及在关乎儿童福利最基本的基础设施方面存在挑战。

34. 我欢迎民族团结政府和南苏丹政府为保护儿童提出的各项倡议，包括改革重要国家立法的进程。我也注意到在处理性暴力和基于性别暴力方面取得了积极的进展，2006 年 4 月在喀土穆国家警察局中设立了一个专门处理有关儿童和妇女问题的单位，其人员正在约旦接受培训。然而，在讨论中我明确指出，在制止有罪不罚现象和保护妇女和儿童方面要做的事还很多。

35. 民族团结政府和南苏丹政府作出如下承诺：

(a) 允许儿童基金会和联合国苏丹特派团访问并审计苏丹武装部队、苏丹人民解放军以及盟军武装部队和武装集团兵营，允许联合国同适当的政府协调中心，例如全国儿童福利委员会一道，监督和核查遵守情况；

(b) 拨出足够资源让与武装部队有关系的儿童重新融入其社区；

(c) 通过并及时实施一项将征募儿童兵定为犯罪行为的国家立法；

(d) 与联合国共同成立一个专门处理对儿童性暴力和性虐待问题的工作队；

(e) 确保人道主义工作者的安全和安保，包括就最近发生的袭击联合国在尼亚拉工作人员的事件，以及持续发生持枪抢劫人道主义人员和其他针对人道主义人员的事件，采取后续行动。

36. 此外，《达尔富尔和平协议》的重要签字方和非签字方承诺与联合国充分合作，编制行动计划，查明并释放其部队中的儿童并建立监测与核查机制。

37. 2007年7月，安全理事会通过了关于在达尔富尔建立非洲联盟联合国混合维持和平行动特派团的第1769(2007)号决议。该决议在以下方面堪称典范，即要求在执行《达尔富尔和平协议》的过程中正视保护儿童问题，并要求继续监测和报告严重侵犯儿童的行为，以及与冲突各方进行保护儿童对话，以便制订行动计划。预计将部署26 000名维持和平人员，这反映出国际社会关注儿童和其他弱势群体得不到保护的问题。

### 布隆迪

38. 我在2007年3月访问布隆迪的主要目的是贯彻安全理事会儿童与武装冲突问题工作组关于该国儿童与武装冲突状况的建议。我对确保儿童受到更多保护方面的进展，以及为确保及时使与武装团体有关系的儿童重返社会所作的努力，感到很受鼓舞。但是，我仍然对全国解放阵线一直未能全面遵守其义务深为关切。

39. 当局作出了如下承诺：

(a) 恩库伦齐扎总统和高级部长们表示了政府继续努力解决巩固和平阶段儿童权利和保护问题的深刻决心；

(b) 他们认识到，与武装团体有关系的儿童，不论是拘押中的还是部队中的，均须予以遣散并重返社区；

(c) 他们表示，将不遗余力地继续打击对性暴力行为者、特别是针对未成年人的性暴力行为有罪不罚的现象；

(d) 关于拘押中的未成年人问题，当局承诺确保在短期内将拘押中的儿童与成人分开。

40. 自从我访问布隆迪之后，我还与建设和平委员会会晤，敦促其注意受武装冲突影响的儿童的需要，尤其是对重返社会长期战略的需要。

### 刚果民主共和国

41. 我在2007年3月访问了刚果民主共和国，会见了总理、高级部长以及东部各省的多位指挥官。我敦促当局及时采取果断措施，打击侵害儿童权利者，并要求逮捕曾被审判并判定招募儿童罪而目前逍遥法外的指挥官比尤尤。新当选的政府虽然作出了坚定的承诺，我仍然对儿童的状况、尤其是东部各省的状况深为关切。

42. 必须采取一切必要措施，将未经整编的武装团体及刚果武装部队中服役的儿童复员，这一点至关重要。遣散的儿童适当重返社会，对于避免重新招募及确保和平进程的稳定至关重要。需要长期发展战略，也需要拨付适当的资金来支持儿

童基金会和儿童保护合作伙伴的努力。我也对该国东部地区的性暴力程度以及任由此类犯罪肆虐的有罪不罚风气深为关切。我访问潘奇医院时，曾与很多遭到过轮奸和侮辱的女孩交谈，了解到联合国人口基金（人口基金）及其合作伙伴为解决这一可怕问题而作的努力。

43. 刚果当局作出了如下承诺：

(a) 与联合国协商，采取措施解决儿童招募和性暴力问题；

(b) 采取一切必要措施逮捕指挥官比尤尤；

(c) 采取有效措施打击武装团体的有罪不罚现象，例如劳伦特·恩孔达和解放卢旺达民主力量领导的团体；

(d) 与联合国协商，采取措施打击有罪不罚现象。

### 黎巴嫩

44. 中东的局势一直是儿童保护工作者所关注的问题，尤其是 2006 年黎巴嫩与以色列的战争结束之后。我在黎巴嫩会见了总理及其他高级政府官员。我还会见了很多儿童，特别是在南部，包括遭受重创的 Bint Jbeil 镇，以及南贝鲁特的沙蒂拉巴勒斯坦难民营。我对他们的复原力印象深刻，但隐藏的心理影响和长期后果不容低估。黎巴嫩儿童还直接受到周围暴力之害：他们在所有丧生的平民人数中占三分之一，在受伤的平民中占三分之一，在一百多万被迫逃离家园的人口则占一半。受害地区的四十所学校完全被摧毁，不安全局势致使辍学率急剧上升。此外，儿童尤其容易遭受以色列国防军在冲突最后三天投掷的数万未爆炸集束弹药的杀伤。关于黎巴嫩使用儿童兵的信息较少，尚无未成年人被征入常规武装部队的报告，只有关于真主党武装派系出现未成年人的传闻。但是，黎巴嫩青少年的悲惨处境、持续的政治暴力和危急的社会与经济状况均可能促使儿童介入武装冲突，这令人深为关注。

45. 在我与政府互动期间，当局表示愿意：

(a) 在国际社会的帮助下，优先保护儿童，为儿童提供充分的教育和心理-社会支持；

(b) 议会进程启动后即着手批准《儿童权利公约》相关任择议定书。真主党已承诺支持这一倡议。

### 以色列与巴勒斯坦被占领土

46. 在以色列和巴勒斯坦被占领土，我也将大部分时间用来和儿童交流。如同在黎巴嫩一样，我注意到孩子们顽皮而富有活力，但他们表现的恐惧、焦虑、愤怒、复仇和无望情绪使我感到不安。我会见了外交部长及其他以色列高级官员，我表

示，我理解他们的合理安全考虑，但我对建在西岸与以色列之间的分隔屏障表示强烈的保留意见，并指出它对儿童的健康、教育和行动自由权利的人道主义后果。我还要求发放欠付巴勒斯坦当局的海关和征税收入，用于健康和教育经费。我提出被拘押的巴勒斯坦儿童问题，并敦促对轻微罪行儿童采取不同处理态度。我注意到，被拘押的儿童约有 400 人，我与他们中的一些人谈话，显露出这些儿童因他们的经历变得充满仇恨，这种情况会滋生暴力的恶性循环。在会见巴勒斯坦官员时，我表示对使用儿童参与政治和武装暴力感到关注，并表明有必要与儿童基金会合作制定行动计划以防止使用儿童参与这类暴力。

47. 在我访问过程中，有关方面作出了如下承诺：

(a) 阿巴斯总统和阿布·阿米尔外长承诺在巴勒斯坦各团体中恢复不得使用儿童参与政治暴力的行为守则；

(b) 他们表示愿意与儿童基金会制定行动计划，防止使用儿童参与这类暴力；

(c) 巴勒斯坦当局和以色列政府都表示准备审查学校课程，防止煽动暴力和仇恨，并探讨恢复三方委员会的方式，从而确保该领域的合作，包括纳入和平教育。

## 缅甸

48. 我在 2007 年 6 月访问缅甸，目的是建立联合国驻缅甸儿童与武装冲突问题工作队，并与包括国家和平与发展委员会第一秘书登盛中将在内的高级官员、联合国国家工作队及儿童保护合作伙伴讨论严重侵害儿童权利行为的监督和报告模式。我得以与缅甸政府防止招募未及法定年龄儿童入伍委员会进行实质性会谈。我还得以会见了秘书长关于儿童与武装冲突问题报告中（A/61/529-S/2006/826 和 Corr. 1）列名的一个非国家行为体佤帮联合军。

49. 有关方面作出了如下承诺：

(a) 为了促进监督与报告模式的执行，当局指定社会福利、救济和安置部总干事担任有关执行安全理事会第 1612（2005）号决议事项的政府联络点；

(b) 佤邦代表表示，对佤邦联合军响应要求与儿童基金会商讨行动计划模式有信心，并欢迎进一步的发展援助，特别是在教育方面；

(c) 关于将参与冲突的其他非国家方纳入第 1612（2005）号决议相关进程的问题，与缅甸当局协议，将举行进一步讨论以最后确定有关安排，由国家工作队同克伦民族联盟和克伦尼族进步党商讨制定停止招募与使用儿童的行动计划。

### 实地访问的后续行动

50. 关键性的挑战在于确保及时贯彻所作的承诺，尤其是这些承诺的实际执行。这方面的主要责任在于联合国国家工作队，必要时还需要特别代表给予其它政治层面的支持。重要的是保持积极势头并议定明确的、规定时限的行动计划和处理违规问题的基准。监督和报告所需的额外资源以及重返社会的努力所需的必要方案回应，也不应低估。

## 六. 结论建议

51. 格拉萨·马谢尔关于武装冲突对儿童的影响的研究（A/51/306 和 Add. 1）出版，至今已有十多年，在特别代表办公室和儿童基金会共同主持的一项包括多个利益相关方的进程中，对这一开创性的研究进行了战略性审查，参与这一进程的包括联合国系统合作伙伴、各会员国、非政府组织及其他民间社会代表和儿童。我敦促各会员国对本报告第二部分中提出的建议给予应有的注意和考虑。

## 第二部分

### 一. 马谢尔研究报告与十年战略审查

“儿童既是为消除战争的最坏方面而斗争的理由，也是我们使之成功的最好机会。”

——格拉萨·马谢尔<sup>1</sup>

1. 联合国 1996 年具有里程碑意义的题为“武装冲突对儿童的影响”的报告中（A/51/306 和 Add.1）提议采取全面行动，加强保护和照顾受武装冲突影响的儿童。因为报告的作者是秘书长的专家格拉萨·马谢尔，故称为马谢尔研究报告，该报告迄今仍然被广泛用作方案和宣传工作的基础。大会在第 51/77 号决议中对这一报告表示一致欢迎，该决议还设立了负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表职位。

2. 本报告是与儿童基金会共同主持马谢尔研究报告十周年战略审查的结果。这是自 1996 年以来提交给大会的第一份审查报告；报告中述及受武装冲突影响的儿童的全面问题，这些问题超出了特别代表的具体职权范围。<sup>2</sup>

3. 战略审查的特点是协商过程包括会员国、联合国实体、<sup>3</sup> 民间社会组织、红十字国际委员会以及独立专家，并纳入各部门、主题机构和区域提交的意见或委托进行的研究，和组织一些专家会议。另一个特别协商过程包括 1 000 多名儿童和青少年，来自 18 个受战争影响国家的重点团体，以及一项在线调查，涉及来自另外 91 个国家的 300 多人。

4. 正如马谢尔研究报告所指出的，“战争侵犯了儿童的各项权利：生命的权利、同家庭和社区生活在一起的权利、健康的权利、发展个性的权利、获得营养和保护的权利”。<sup>4</sup> 虽然在过去十年里，主要关注的是武装部队和武装团体招募和使用儿童问题，但是必须重新审视武装冲突对儿童产生的所有影响。

5. 许多冲突的持续时间比儿童的整个童年期还要长。本报告的重点是儿童，但是偶尔也延伸至分析大会界定为青少年的那些年龄在 15 至 24 岁的人的情况。我们应认识到儿童和青少年的能力和作用，同时避免将儿童和青少年定义为脆弱群体或对安全构成威胁的犯罪少年。毕竟成年人应对冲突和暴力的环境负责。

<sup>1</sup> A/51/306，第 6 段。

<sup>2</sup> 加拿大委托为 2000 年在温尼伯举行的国际会议进行了一次五年审查（见 A/55/749）。

<sup>3</sup> 包括联合国各部、厅、机构、基金会和计划署。

<sup>4</sup> A/51/306，第 30 段。

6. 这一战略审查的结果和建议以纲要方式提出，纲要指出冲突影响儿童的各种途径。过去十年的经验表明，我们所采取的行动如过于狭窄地着重某一侵权行为或某一部门，是不会有效果的。本报告用贯穿各领域的方式处理问题：

- (a) 武装冲突的特点改变以及对儿童造成的后果；
- (b) 政治接触以及法律和规范框架；
- (c) 系统层面的发展，包括准则、监测、报告和供资；
- (d) 全面应对，包括基本服务、方案拟订问题和预防。

7. 马谢尔研究报告激发十年中为儿童采取重大行动并取得重大进展。《儿童权利公约》详细规定了儿童在任何时候享有的一切权利，过去十年取得的进展以此为基础，其重要者包括加强国际法律框架以及国际法庭首次起诉犯罪人员。

8. 需要做的事情还很多。在这一问题上所有会员国的作用和责任都必不可少。需要更强的意愿和承诺以在国家 and 实地层面加速问责制度和执行法律、政策和行动。

## 二. 武装冲突的特点改变以及对儿童造成的后果

“我们在家里工作感到恐惧；我们在家外工作也感到恐惧。我们永远不知道会发生什么。”

——一个尼泊尔儿童<sup>5</sup>

9. 马谢尔研究报告关切地指出，战争战术已经发生改变，使平民（包括儿童）越来越成为暴力和暴行的目标。在过去的十年里，对武装冲突性质的改变有了更多认识。越来越多的联合国报告和研究都表明，武装冲突特点的改变为儿童带来了各种新的威胁。

10. 正如秘书长所指出的“没有普遍适用的‘武装冲突’定义”。<sup>6</sup> 对监测战斗死亡的报告分析显示，2005年世界范围内的冲突数从17到56不等。<sup>7</sup> 较低的数字指造成1 000人以上战斗死亡的冲突，较高的数字指造成25人战斗死亡的冲突，包括死亡人数少以及冲突方不包括国家的冲突。秘书长2006年关于儿童与武装冲突的报告述及19个情况。<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 所有引述儿童的话摘自重点团体为本次审查进行的访问。

<sup>6</sup> A/59/695-S/2006/72，第7段。

<sup>7</sup> SIPRI 2007年鉴，牛津大学出版社，2007年7月；以及人类安全中心的2005年人类安全报告：21世纪的战争与和平，纽约，牛津大学出版社。

<sup>8</sup> A/61/529-S/2006/826 和 Corr. 1。

11. 单方面暴力已经成为今天许多武装冲突的一个特点，资源贫乏，武器装备差的武装团体往往攻击平民。然而马谢尔研究报告指出，每年除直接由于战斗死亡和受伤的几千名儿童外，还有更多儿童在冲突情况下死于营养不良和疾病。国际援救委员会在刚果民主共和国受冲突影响的几个省进行的三年死亡调查报告称，86%的死亡都是由战争的间接后果造成的，而儿童受到的影响超出比例。<sup>9</sup>

12. 另一个新兴观点是“资产战争”，即经济利益使冲突商业化、长期化。自然资源的滥用，例如钻石或资源短缺，例如水，都可以引发冲突。这些冲突往往变成自我延续持久，无法停止。秘书长已经指出“非法开采自然资源都使儿童在冲突、过渡和冲突后局势中更易受伤害。”<sup>10</sup>

13. 今天的许多冲突都涉及非国家行为体，改变了跨国有组织犯罪的情况。安全真空的特点是准军事部队越来越多，冲突私营化。随着武装冲突的传统定义淡化，武装暴力情况成为“灰色地带”。尽管在法律框架中有明确的区分，但是对于儿童而言，经历是一样的。海地的情况就清楚地说明了在一个受冲突影响的极端贫穷和腐败的国家，武装团体（许多都与政党有关联）如何可以很快转向有组织犯罪，包括贩毒和武器走私。随着政治现实不断变化，今天被一武装团体招募的一名儿童可能第二天就被列为团伙成员。

14. 近年来，恐怖主义已经成为安全事务的主要关切点。恐怖主义针对儿童的一个最著名例子就是 2004 年发生在北高加索的别斯兰学校人质事件。令人非常关切的是，在自杀袭击中使用儿童，以及这些袭击不成比例地针对平民这一事实；而且这些袭击经常发生在礼拜场所、市场以及其他公共场所。大会最近重申，“一切形式和表现的恐怖主义行为、方法和做法都是旨在损害人权的行径”。<sup>11</sup> 另一个令人非常关切的是，儿童遭遇法律灰色地带以及违反国际青少年司法标准的反恐措施等情况。

15. 虽然过去十年在杀伤地雷方面取得了重大进展，人员伤亡大幅减少，但是小武器和其他简易军火的扩散和轻易可得继续危害儿童。小武器和轻武器随处可得以及这些武器的滥用使暴力和“用枪杆子说话”的文化得以为继。在大约 85 个冲突和冲突后国家中，依然有很多儿童被各种爆炸装置杀死或致残。

16. 虽然冲突可能已经出现了新特点，但是冲突对儿童造成的影响却依然同样残酷。这次审查发现，企图将各种数字综合将无法准确反映造成的影响，因此转而叙述具体问题和情况，说明冲突对儿童产生的影响。

<sup>9</sup> 国际援救委员会：刚果民主共和国的死亡情况：国家调查结果，2002 年 9 月至 11 月进行的调查，2003 年 4 月报告。

<sup>10</sup> A/59/695-S/2005/72，第 148 段。

<sup>11</sup> 第 60/288 号决议，序言第 7 段。



17. 秘书长提出的在全球监督和报告系统中优先关注武装冲突中严重侵犯儿童行为的框架，为审查冲突对儿童产生的影响提供了一个出发点。<sup>12</sup>

18. 杀死儿童或使儿童致残的定义为，导致死亡或永久性的或致残性的伤害、伤疤、毁容或断肢的任何行为。如上所述，随着平民和战斗员之间的区别越来越模糊，儿童死亡人数增多。而且即使在敌对状态结束后威胁往往还继续存在；2006年留在黎巴嫩的几十万集束炸弹给学生带来特别的风险，严重污染学校操场和农田。在全球范围内，战争遗留爆炸物造成的伤亡中超过三分之一为儿童。

19. 虽然过去十年，在规范层面，在解决招募或使用儿童兵方面取得了重大进展，但是还是有很多男孩、女孩依然在当战士、厨师、行李搬运工以及信使，并被用于性目的。自2002年以来，秘书长已经列出了在18个国家的武装冲突情况中招募或使用儿童的各方名单。<sup>13</sup> 这一估计属于保守估计；2004年停止使用儿童兵联盟确定43个国家“表现出”有非法招募或使用儿童兵的情况。<sup>14</sup>

20. 攻击学校或医院，包括占据、炮轰或破坏设施以及伤害个人行为，这些攻击近年来急剧增加。此类攻击不仅直接伤害了所涉及的个人，而且严重限制了其他人获得基本服务。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）最近委托进行的一项研究，提供了有关攻击学校、教师和学生的真实统计数字。<sup>15</sup> 在阿富汗，2006年上半年超过100起轰炸、纵火以及导弹攻击都是针对教育设施，造成大约105 000名儿童由于安全问题无法上学。<sup>16</sup>

21. 强奸或其他严重性暴力事件，几乎在每一冲突情况中都依然普遍发生，其形式可以是性奴役、强迫卖淫、性器官切除或其他形式的暴行。在刚果民主共和国，有罪不罚的氛围导致性暴力泛滥，而令人震惊的是，33%的受害者是儿童。<sup>17</sup> 基于性别的暴力行为常常导致严重的长期健康问题，包括早孕、瘰管病、感染、艾滋病毒/艾滋病以及心理创伤。强奸受害者以及由于强奸而生下来的孩子往往被边缘化。例如，在卢旺达和刚果民主共和国，被强奸后生下来的孩子有时被称做“仇恨的孩子”，有时甚至被称做“敌人的孩子”。

22. 绑架儿童可能是出于政治动机，也可能是为了征募、性剥削或者强迫劳动的目的。在乌干达北部，自冲突以来，估计被绑架的人数为25 000人。<sup>18</sup> 秘书长

<sup>12</sup> A/59/695-S/2005/72，第68段。

<sup>13</sup> 提到国家只是表示犯规方进行有关违规行为所在地点或情况。

<sup>14</sup> 2004年儿童兵问题全球报告。

<sup>15</sup> ED/EFA/2007/ME/18。

<sup>16</sup> A/61/529-S/2006/826，第14段。

<sup>17</sup> S/2007/391，第40段。

<sup>18</sup> S/2007/260，第10段。

最近的报告指出，在布隆迪、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、索马里、斯里兰卡和苏丹都存在绑架儿童事件，而在尼泊尔，2002 至 2006 年期间大约有 22 000 名学生被毛派分子绑架。

23. 剥夺对儿童的人道主义援助。无论是故意的还是由于安全情况恶化造成的结果，这都剥夺了儿童获得援助的机会，侵犯了他们的基本权利，包括生命权。秘书长报告称，在乍得，2006 年，118 辆人道主义车辆被武装人员所偷，严重阻碍了人道主义工作。<sup>19</sup>

24. 还有一些未列入六大严重侵犯儿童行为的其他与冲突有关的问题，也对儿童的生活产生重大影响。非法拘留被突出，视为需要更多关注的一种违法行为。2007 年 4 月，特别代表对于 400 名巴勒斯坦儿童因一点小罪而被拘留在以色列监狱表示关切，这些儿童被剥夺家庭探视权和适当法律程序，有时候甚至违反青少年司法标准由军事法庭审判。

25. 强迫流离失所使得儿童和青少年在生活最需要稳定的时候被赶出了家园。背井离乡期间，儿童可能会与家人分离，使他们更容易遭到剥削和虐待。为这一次审查所做的分析表明，2006 年，大约 1 810 万儿童背井离乡；在这些儿童中，大约 580 万为难民儿童，880 万为国内流离失所儿童。<sup>20</sup>

26. 性剥削和性虐待的风险在冲突期间和冲突后急剧增加。在此方面最引人注意的可能是不断有人指控维和人员对未成年人的性剥削和性暴力行为。负责维持和平行动事务的副秘书长已经承认这一问题在某些地方存在及其剥削性，并指出一些指控涉及一些年仅 13 岁的女孩，她们为了获得食物而不惜提供性服务。

27. 由于冲突各方寻求新的收入来源以维持军事活动，使得儿童越来越被卷入危险性工作。在刚果民主共和国，联合国关于非法开采刚果民主共和国自然资源和其他形式财富问题专家小组认为该国的战争主要是为了获得和控制关键的自然资源贸易。<sup>21</sup> 普遍发现儿童在矿场工作或被用于走私或作为保安。

28. 无论是作为一个原因还是一个结果，冲突都严重阻碍了实现千年发展目标。

(a) 在五岁以下幼儿死亡率最高的 20 个国家中，15 个国家目前至少国家的一部分地区正在经历复杂的紧急情况；

<sup>19</sup> S/2007/400，第 47 段。

<sup>20</sup> 数字来源于难民署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、美国难民及移民委员会以及挪威难民委员会境内流离失所监测中心的数据综合分析。

<sup>21</sup> S/2003/1027。

(b) 至少 50% 的小学适龄辍学儿童正生活在受冲突影响的国家。<sup>22</sup>

29. 冲突导致基本社会服务瓦解，使各种应对机制更加薄弱。例如，在塞拉利昂，战争刚结束时，超过 60% 的农村卫生所无法正常运作。在苏丹南部，不充分关注青少年的营养状况甚至造成每天每万人中有 20 多人死亡的死亡率。<sup>23</sup> 就教育而言，在乌干达北部，200 个人或者甚至更多的人一间教室的情况很普遍；学生挤迫，课本极少，而老师也几乎没有接受过任何职业培训。在乍得、达尔富尔以及伊拉克，获得安全饮用水和卫生的途径减少，使得当地感染腹泻的人数增加，这影响了上学人数，尤其是女孩。

30. 社会保护系统工作过重，孤儿、残疾儿童或者在其他方面脆弱的儿童可能需要特别予以关注。儿童和青少年并不属于同一群体。年幼的儿童更容易受到明显的健康风险，少女容易成为性暴力的目标，而男孩可能成为被招募入伍的目标。冲突及其后果可能会影响青少年的整个童年期和青少年期，引起身体上、社会上、心理上和认知上的风险。

31. 在一个全球化的世界中，地方和区域的不稳定会带来全球影响。应对冲突不仅仅是道义上的义务；提供保护符合所有国家的直接安全利益。

### 三. 政治参与和法律及规范框架

“人们看到暴力，在暴力中长大，因而了解暴力。人们重复暴力……而且没有任何东西可以阻止暴力，因为暴力不受惩罚。”

——海地男童

32. 马谢尔研究报告促使全世界动员起来，在国际政治和法律领域取得了进展。但是，侵害儿童的行为非常广泛，每天都在发生，需要进一步采取协调行动和参与。大会具有独特地位，可以加深其参与，系统地处理一切侵害儿童的行为和儿童在冲突局势中面临的种种影响。

33. 重要的政府间行动包括千年发展目标，所有这些目标都对儿童具有影响，在 8 个目标中，6 个目标具体针对儿童。2002 年，大会在儿童问题特别会议上通过了题为“适合儿童生长的世界”的特别会议最后文件，<sup>24</sup> 其四个目标领域极大地增强了千年发展目标。受冲突影响国家往往在实现千年发展目标各项目标和指标

<sup>22</sup> Save the children, “last in line, last in school: how donors are failing children in conflict-affected fragile states”, 2007.

<sup>23</sup> Salama, P, Spiegel, P, Talley, L, and Waldman, R. 《lessons learned from complex emergencies over the past decade》, lancet 2004; 364: 1801-13.

<sup>24</sup> 第 S-27/2 号决议，附件。

以及“适合儿童生长的世界”承诺方面进展有限，有时甚至出现倒退。不能说这些目标太大，而应该加紧努力，以实现这些目标。

34. 安全理事会第 1261（1999）号决议确认，保护儿童是一个和平与安全事项，并发起了安理会逐步审议武装冲突中儿童问题的的工作。此后，秘书长向安理会提交的儿童与武装冲突问题报告为会员国和其他利益攸关方针对具体局势采取行动提供了重要基础。

35. 安全理事会第 1379（2001）号决议建议秘书长建立在武装冲突中招募和使用儿童的当事方清单，这是处理冲突当事方行为的创举。安理会在第 1460（2003）号决议中吁请各当事方拟定和执行停止一切侵害儿童行为的具体、有时限的行动计划。行动计划提供一种机制，促使各当事方采取实际步骤，履行对儿童的义务。虽然安理会表示打算对名单上的违规者采取针对性措施，但在这方面采取行动仍然是一项紧迫挑战。

36. 另一个里程碑是，安全理事会通过了第 1612（2005）号决议，安理会在该决议中决定建立一个监督和报告机制和设立儿童与武装冲突问题工作组。截至 2007 年 8 月，该工作组审议了 10 项国家报告，对其中每个国家提出了具体建议，采取了各种行动，例如，主席向各当事方发表公开声明。第 1612（2005）号决议正在促使已列入或未列入安理会议程的一些国家——包括缅甸、尼泊尔、斯里兰卡和乌干达——逐步采取行动，以建立各种机制。

37. 工作组是否能够持续取得成果将取决于其建议的效力。所有国家都应该确保及时针对工作组的建议和结论采取后续行动。而且，虽然关注的焦点是招募和使用儿童兵问题，但一切严重侵害儿童的行为都应受到同样的重视。

38. 马谢尔研究报告敦促各区域和次区域机构制定行动计划，以保护儿童。虽然取得了一些进展，但区域机构的参与仍然起伏不定。2002 年，西非国家经济共同体设立了儿童保护股，这是一项大有可为的举措，可惜该保护股于 2006 年 11 月撤销了。欧洲联盟关于儿童与武装冲突的准则和执行战略规定了促进安全理事会第 1612（2005）号决议所设机制的方式，是具有极大潜力的重要里程碑。区域机构应确定关于受武装冲突影响儿童的政策，通过同行审议机制等方式促进遵守国际标准。

39. 在过去十年里，越来越多的儿童被邀参与广泛的谈判、协定、维持和平和建设和平的行动。此外，儿童关注的问题也更加一贯地列入和平议程和条约。和平协定关于儿童的条款应该具体，其目标应该是可以实现的。

40. 在确保遵守协定方面仍然存在各种挑战。例如，苏丹《全面和平协定》规定了在签署协定后六个月内使所有儿童兵复员的具体基准，但是，虽然估计武装部

队和其他武装团体内儿童人数“相当大”，但一年后，估计仅有 1 000 名儿童复员。<sup>25</sup> 应建立强大的监督机制，与各当事方持续对话，以确保他们履行承诺。

### 法律和规范框架、文书和标准

41. 自马谢尔研究报告发表后，在建立国际法律和规范框架以及在制定国家一级文书方面都取得了重大进展。

42. 在招募和使用儿童问题上进展尤其重大。《日内瓦四公约附加议定书》禁止招募未满 15 岁儿童，禁止他们直接参与敌对行动，而 2000 年制定的《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》则详细规定了禁止在武装冲突中使用儿童的标准，并将最低参与年龄提高到 18 岁。其他进展的例子包括将儿童兵现象定为最恶劣童工形式的国际劳工组织《第 182 号公约》和《非洲儿童权利与福利宪章》。

43. 国际社会进行动员，处理杀伤人员地雷的威胁，取得了重大成果，制定了《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》。除 154 个批准国和 2 个签字国外，34 个非国家武装团体承诺促进公约目标。2006 年《残疾人权利公约》及其《任择议定书》就如何以最好方式协助地雷和战争遗留爆炸物受害人等向各国提供了指南。《奥斯陆宣言》开启了最迟于 2008 年底制订一项具有法律约束力的禁止集束弹药文书的进程，应该支持这个进程。

44. 起诉侵害儿童罪行的工作取得了重大进展。1998 年《国际刑事法院罗马规约》对严重侵害儿童行为作了界定，建立了处理有罪不罚现象的重要工具。国际刑事法院就乌干达和刚果一些指挥官招募和使用儿童参与敌对行动的行为提出了起诉。

45. 各特别法庭追究犯法者责任，创立了重要先例。塞拉里昂问题特别法庭裁定，根据习惯国际法，招募或使用未满 15 岁儿童参与敌对行动是一项战争罪行，该特别法庭最近确定，一些军事指挥官招募儿童的罪名成立，这些都是取得的显著成果。前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭将性暴力和强奸作为危害人类罪和种族灭绝行径起诉，建立了重要先例。

46. 一些国家的法律体系也采取步骤，追究犯法者责任。2007 年 3 月，刚果民主共和国一个地方法庭起诉并判处了一位军事指挥官招募和使用儿童的罪行。

47. 儿童参与司法进程的工作取得了重要进展。国际刑事法院决定不起诉儿童，并且就儿童作为证人参与司法进程问题采取了对儿童有利的程序和保护措施。此外，儿童正在各国过渡时期司法进程中发挥重要作用。塞拉利昂真相与和解委员会为确保儿童全程参与提供了一个模式，该委员会发表了儿童版最后报告。

<sup>25</sup> S/2006/662，第 50 段。

48. 现在，更多国家赞同处理儿童罪犯的国际少年司法标准。但是，在冲突局势中适用这些标准的情形有限，因此，往往造成长期和武断拘禁、非法逮捕和使用酷刑的情形。各国在任何时候都应坚持少年司法标准——获得法律协助、保护和与成年人隔离，拘禁应仅作为最后手段使用。

49. 虽然武装冲突中保护儿童国际法律标准迅速获得广泛接受，但这些标准与其执行行动之间存在重大差距。具体就《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》而言，各国制订立法的工作，行动缓慢。儿童权利委员会审查国家报告，确定国家一级的执行行动，其工作对于消除这个差距非常重要。虽然各国都有义务报告执行情况，但许多国家报告都逾期未交。各国应遵守向委员会提交报告的义务，确保及时和持续地在国家一级对委员会的建议采取后续行动。

50. 在有些国家，运作方面的各种挑战也可能影响执行行动。儿童受害人遇到各种司法障碍，例如，没有证人保护、协助和法律援助的措施。在批准各项国际文书的同时，还必须进行全面改革，包括修订有关国内法律、建立对儿童有利的程序和培训所有行为者。

51. 国内立法另一个关切的问题是，必须针对私营部门行为者制订劳工与披露规定，因为这些行为者在冲突局势中的活动可能涉及剥削儿童行为。

52. 安全理事会第 1460 (2003)、第 1539 (2004) 和第 1612 (2005) 号决议要求采取具体行动，控制小武器和轻武器的非法贸易，关于这个问题，签订建立进口、出口和转让常规武器共同国际标准的国际军火贸易条约可有助于减少小武器和轻武器的非法贸易，减少这种贸易对儿童的负面影响。

53. 在国际一级，制订准则的活动取得了进展，而另一方面，实地严重侵犯儿童权利的行为却司空见惯，这种两极化现象令人不安，这说明，我们必须不断努力，将政治参与和法律准则转变为造福于儿童的实际成果。

#### 四. 全系统进展情况

“我们没有前途。没有人给我们任何担保。决策机构不了解我们的困境。这间屋子是唯一在聆听我们声音的地方。”

——科索沃儿童

54. 在过去十年中，在受武装冲突影响的儿童问题上取得了一些重大的全系统进展。新的政府间和机构间政策、准则、主流化努力和协调努力已开始改善各国、联合国和其他行为体的应对。然而，特别是在监测、报告和能力建设问题上需要加大投资，加强协调，而且对儿童参与的支持也不够。

55. 过去十年中所通过的政策和指导方针是国际法律规范方面所取得的进展的一个重要补充。与受冲突影响的儿童有关的重要的政府间指南包括《关于境内流离失所问题的指导原则》(1998年)、《联合国儿童被害人和证人司法事务准则》(2005年)和《巴黎承诺》(2007年)。

56. 由于《马谢尔研究报告》在性剥削和性虐待方面发现一些令人不安的否认情形,秘书长的公告《关于防止性剥削和性虐待的特别措施》<sup>26</sup>为联合国维持和平人员和工作人员规定了统一的纪律措施,这也促使其他一些行为体制定自己的行为守则。

57. 《解除武装、复员和重返社会综合标准》(2006年)和《关于与武装部队或武装团伙有关系的儿童的巴黎原则和指导方针》(2007年)是主要的成就,现在需要予以有效执行。作为执行工作的一部分,儿童解除武装、复员和重返社会方案、权利培训和司法问题需要系统地纳入新的安全系统改革工作中。

58. 其他机构间标准和准则反映出对人道主义问责制越来越重视,并提供了提高应对质量和实效的框架:

(a) 《全球人道主义宪章和最低救灾标准》(2000年),并先后作了一些修订,包括儿童问题上的指标和指南(2004年);

(b) 《紧急状况下婴儿和幼儿喂养业务指南》(2001年);

(c) 《孤身儿童和失散儿童问题机构间指导原则》(2004年);

(d) 《紧急情况下、长期危机中和早期重建阶段的最低教育标准》(2004年);

(e) 《联合国关于地雷行动和有效协调的机构间政策》(2005年);

(f) 机构间常设委员会《紧急情况下艾滋病毒/艾滋病防治措施准则》(2004年)、《关于在紧急情况下对基于性别的暴力进行干预的准则》(2005年)和《关于在紧急情况下给予精神健康和心理支助的准则》(2007年)。

59. 还出现了一些规范公司实体的文书,包括《经济合作与发展组织原则》、《联合国企业人权规范》和诸如《全球契约》原则等一系列行业协会原则。通过积极参与,私营部门可以进一步推动这些举措,使儿童境遇得到真正的改变。

60. 正如国际法律框架取得进展所面临的问题是执行问题一样,这些政策和准则的实施也需要政治决心、更广泛的宣传、根据当地情况进行调整以及充足的资源。

<sup>26</sup> ST/SGB/2003/13。

### 联合国主流化和协调工作

61. 儿童基金会作为儿童问题的牵头机构的作用以及特别代表的作用对于联合国有关儿童与武装冲突问题的工作至关重要。特别代表办公室自其在《马谢尔研究报告》之后成立以来，在联合国系统内部发挥了关键性作用。该办公室从事高级别宣传（包括通过就特别关切局势派出外地特派团），向大会提出报告，编写秘书长提交给安全理事会的关于儿童与武装冲突问题的年度报告，并且该办公室与儿童基金会、联合国国家工作队一道，是根据安全理事会第 1612（2005）号决议成立的监测和报告机制的一个关键机构。

62. 由特别代表领导的儿童与武装冲突问题工作队将其他有关联合国实体召集在一起。该工作队传统上侧重于编写提交安全理事会的年度报告，因此需要更多开展具体报告工作和关于儿童和武装冲突问题的战略讨论。

63. 在将儿童问题纳入联合国决策工作的主流方面已经做了一些改进，这类问题现在由执行委员会定期审议，并且成为执行委员会讨论保护责任和法治问题时的一项重要议题。其他政府间和机构间论坛包括人权理事会、建设和平委员会、建设和平基金和联合国关于早期预警和预防问题的部门间框架工作队也应当将儿童问题纳入其议程。

64. 维持和平行动部、儿童基金会和特别代表自 1999 年以来一直互相配合，以确保维持和平行动考虑到儿童问题，并配置儿童保护顾问。这种做法扩大了收集关于侵犯儿童权益的信息能力，并且促使将儿童保护纳入维持和平人员的上岗培训。应当在维持和平行动部、儿童基金会、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）和总部和外地的其他有关行为体之间建立有效的伙伴关系，并且维持和平行动部需要在总部配备更多儿童保护专家。

65. 联合国难民事务高级专员办事处（难民署）在应对初期阶段部署了儿童问题专职工作人员，目前需要作为其年龄、性别和多样性主流化战略的一部分进行年度参与情况评估。联合国开发计划署对青年与冲突问题给予了新的重视，人口基金也在着重开展青年生殖健康和艾滋病毒防治方案拟订工作。这些工作应当继续进行，并予以加强。

66. 机构间常设委员会的人道主义改革工作旨在确保在对紧急状况的应对中加强协调、预报和问责制。为本战略审查而咨询的人道主义协调员提出，联合国外地领导层和人道主义行为体越来越多地“掌握”了儿童问题工作。紧急状况中的儿童问题也日益得到承认，成立了保护与健康问题专门工作组和一个教育组。

### 与民间社会行为体的合作

67. 非政府组织在为受武装冲突影响的儿童做宣传和提供支助方面可以发挥关键性作用。继《马谢尔研究报告》之后，1998 年成立了制止利用儿童兵联盟，该



联盟在推动通过《任择议定书》方面发挥了作用。2000年成立的机构间紧急教育网制定了一套最低教育标准，充实了《马谢尔研究报告》的建议。

68. 随着公司对社会责任的兴趣日益增加，私营部门的作用以不同方式体现出来。在联合国在塞拉利昂和刚果民主共和国开展的调查暴露出一些国际公司参与合谋之后，一些声誉良好的公司行为体开始规范贸易流动并支持人权标准。一个范例是塞拉利昂和平钻石联盟，这一联盟推动两个主要的钻石购买商与政府、非政府组织和捐助者合作，以管理生产，监测暴力活动，并禁止使用童工。扩大公私联盟有可能帮助解决战争对儿童的影响问题。

69. 虽然媒体有时候传播一些暴力形象或偏见，造成负面影响，但是媒体在发挥积极影响方面也有巨大的潜力，包括为儿童和青年提供表达他们自己意见和观点的机会方面。尽管索马里的一些地区局势不稳定，但是无线电广播的渗透仍然很广。事实上，本审查中一个重点小组的调查就是通过一个由青年人主持的广播节目进行的。

### 儿童和青年的参与

70. 《儿童权利公约》第十二条保障了儿童和青年的参与。虽然受冲突影响的儿童和青年参与各项活动的机会在不断增加，他们参与决策仍然十分有限。本次审查在北乌干达开展的工作中，难民妇女和儿童问题妇女委员会发现在参与问题上有不同的理解，大多数人道主义行为体突出强调戏剧或体育活动，而不是决策作用。

71. 一个普通的参与形式是成立有组织的俱乐部和团体。在北乌干达的古鲁地区，200多个注册青年团体正在向社区提供社会服务和支助，包括防治艾滋病/艾滋病宣传和创收活动，尽管他们所收到的资金支持并不持续。

72. 如果儿童可以获得信息，是有关组织的成员，并参与影响到他们的决策，他们就会更有能力保护自己，更有能力生存，更有能力发展。冲突局势和冲突后局势通常都会有紧张的政治化活动，应当加大工作力度，以了解青年人的动机，并加以回应，以促进非暴力方式的参与和变化。

### 监测、报告和分析

73. 如上所述，根据安全理事会第1612(2005)号决议设立的监测和报告机制是在满足安全理事会行动所需信息方面的一个里程碑。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表应当继续与儿童基金会合作，发挥应有的协调作用。不过，业务层面的能力仍然不足，需要为联合国各实体和其他关键行为体提供更多资金和人力资源。需要进一步向各维持和平特派团、人权高专办、难民署、儿童基金会和包括民间社会组织在内的其他一些机构的各类报告制度吸取经验。而且必须确保监测和报告机制在向方案反应通报情况方面更为有效。

74. 除第 1612 (2005) 号决议机制以外，还有必要在受冲突影响的国家加强各类监测和报告制度的儿童问题信息分析。数据收集工作往往较为薄弱，并且未能按照地域、年龄和性别进行充分细分。保健、教育和社会服务方面的国家调查系统是信息系统的主要组成部分，应当予以加强，以支持分析工作。儿童基金会每三年一次进行的多指标类集调查提供了关于儿童状况的丰富的统计数据，这类调查可以按受冲突影响国家的需要调整。

75. 需要一个共同的框架和包容性体系，以便除较为一般的个别事件记录以外，更好地从这些系统中获取量化数据。特别需要儿童基金会和人道主义事务协调厅发挥机构间领导作用，以掌握现有工作和系统情况，明确数据收集的目的，设计一个全球监测框架，将定义和指标标准化，并建立一个共同信息管理系统。

76. 还需要更系统地使研究工作与外地需求配合，并明确有价值的模式。尽管在一些问题上研究工作和学术界伙伴关系在不断增加，但是所取得的成果尚不够大，可比性不够，并且通常不能衡量长期影响。

### 能力和供资

77. 在过去十年中，加强对受武装冲突影响的儿童的照料和保护的能力建设项目有所改进。一个例子是保护儿童权利行动，这是一个全世界都在使用的机构间培训举措，该举措拥有一系列当地利益攸关方，包括警方和军方、政府官员和儿童。在各级别都存在一些差距，必须在全球和国家两级别进行更多系统性的努力，提高快速部署能力，改进差距分析，开发专业工具和培训课程。

78. 自《马谢尔研究报告》以来，已建立了新的筹资机制，包括良好的人道主义捐助举措、中央应急基金和共同人道主义基金。尽管有所改善，但是报告很少加以细分，造成难以辨明筹资模式在多大程度上契合儿童的需求。只靠短期救济，无法适当或有效地应对冲突；人道主义支助仍然在按照短至三至六个月的期间发放，应当更一贯地确保儿童所需的持续方案拟订。

79. 为本次审查而作的研究，研究了为 11 个受武装冲突影响国家所作的一系列联合呼吁 (2003-2006 年)。在大多数共同人道主义行动计划中，儿童都被列为“弱势群体”的一部分，使人们忽视了一些儿童问题特定优先事项。为具体儿童保护活动提供的资金平均占为这些呼吁所作保护捐款总额的 22%，从索马里的 4% 到利比里亚的 46%。国际拯救儿童联盟最近的分析表明，受冲突影响的脆弱国家尽管拥有全世界一半的失学儿童，但是自 2003 年至 2005 年，它们所收到的教育援助还不到教育援助总额的五分之一。受冲突影响的儿童的资源缺口如此之大，显然需要在供资方面有一个量的激增。

## 五. 制定综合性应对措施

“非政府组织和联合国一直在我们地区开展工作，支持我们。它们现在都要离开了，这将使一切变得更糟。”

——斯里兰卡儿童

80. 国家对尊重、保护和实现儿童权利负有主要责任。国家应该与联合国各机构、非政府组织和民间社会合作：

(a) 提供全方位的优质基本服务；

(b) 加强保护系统和支助；

(c) 解决社区一级重返社会、基于性别的暴力、过渡司法和建设和平等特殊问题。

81. 健康、营养、教育、水、卫生和住房都是每个儿童的日常需求之一。近几年来，在这些部门进行人道主义和发展原则的跨部门结合让人们见到了实效。基本服务干预需要现有政府或民间社会系统的支持与合作，在涉及到非国家提供者时也是如此。

82. 在冲突中，提供服务面临的一个共同挑战是，必需在广阔而又往往不安全的地域扩大提供。除了需要基础设施外，还需要支助经常性费用和培训教师、卫生工作者、营养学专家等人员。由于捐助者不大愿意在冲突仍继续的时候投入资金，所以在这些方面遇到的挑战更为严峻。为儿童提供基本服务不应该作为一项和平红利，儿童的身体和心理成长是无法推迟的。

83. 必要时，在不逃避履行国际人道主义法义务的情况下，应该鼓励冲突各方进行宣传 and 做出特殊安排，确保儿童获得各种服务。阿富汗、尼泊尔、苏丹和乌干达实行的“安宁日”和强迫停火期说明了与冲突各方谈判如何可以促进卫生运动。在尼泊尔，通过在全国范围内开展“儿童作为和平区”运动，在一些地方中断的教育工作已经顺利恢复起来。

84. 提供让包括最贫穷和最弱势群体在内的人们能够负担得起的基本服务，对于确保儿童享受这些服务极其重要。取消学费已使一些国家的入学率大大提高，包括冲突后国家；不过，贫困家庭仍然在课本和适当服装等费用方面需要支助。同样，如果保健费用成为儿童获得保健服务的障碍，则应该倡导取消它，而且还应该有明确的计划和监督来确保不能因弥补以前各项收费所产生的收入而向用户收取各种非正式费用。

85. 在应急措施中，“卫生和营养”是相辅相成的：没有相互支持，任何一项措施都无法有效降低发病率和死亡率。随着各种综合措施的不断推广，包括在开展

麻疹或脊灰免疫活动期间发放维生素 A 或驱虫药物等措施在内，一些经过检验证明的干预措施能够大幅度降低儿童死亡率。社区一级应对措施的重要性越来越强；例如，根据达尔富尔和乍得的经验，越来越多患有严重营养不良的儿童使用现成的疗效食品在家接受治疗，结果是康复率提高了，费用下降了。虽然生殖健康已被更多地并入人道主义应对措施，但青少年也应该更多地受到这方面的关注。

86. 马谢尔研究报告查明了受冲突影响国家在提供教育服务方面存在的主要差距，强调从幼儿教育到高等教育整个“教育阶梯”需要连接。这一点需要进一步强调，特别是对中学教育而言。在过去 10 年中，优先重视受冲突影响的儿童教育，得到了加强，特别是它作为一种保护机制的重要作用得到了进一步理解。但教育内容和差距仍然可以激起冲突；应该更加关注提高教育质量和公平性，促进社会和谐。与青年协商继续证明教育是他们最优先事项之一。

87. 水、个人卫生和环境卫生及住房每项都是重要的，其缺乏显然会对健康、营养和教育目标产生不良影响。近几年来，着重卫生教育一直是社区参与的切入点，包括儿童卫生教育在内。

#### **加强保护系统和支助**

88. 因为冲突使保护系统受到破坏，所以儿童需要支助来确保他们的权利受到保障。全国性的儿童保护系统和社区一级的网络，与监督和监测相结合，对了解儿童面临的风险及预防和应对侵犯儿童权利行为起到极其重要的作用。利比里亚等地方的儿童福利委员会就是很好的模式。

89. 马谢尔研究报告谈到的一个主要问题是孤身未成年人和失散儿童的“追查和团聚”问题。这一领域已经取得重大进展，包括不同行为者之间的大力协调，结果制定了关于这一问题的机构间指导原则。防止和应对儿童失散仍然是危机各阶段的优先活动。

90. 自从马谢尔研究报告发表以来，对儿童心理健康和社会心理健康的良好做法达成共识是一种进展。在此领域，机构间常设委员会指导原则指明了一种多部门适龄做法。加强社会支助系统、提供游乐和成长机会以及为特殊疾病提供临床服务都是该领域在制定方案时需要考虑的问题。事实表明，运动、音乐和戏剧活动在为儿童带来常规感和常态感方面起重要作用。

91. 在过去 10 年里出现的儿童“安全空间”（有时也被称为儿童友好空间或安全游乐区）为儿童提供了安全的游乐或学习场所。在阿富汗、乍得和利比里亚，流离失所人营地等安全空间开展的幼教活动，对幼儿及其照顾者带来了积极的成果。安全空间有各种各样的做法，需要有更明确的标准。

92. 艾滋病毒预防和护理（包括抗逆转录病毒治疗在内）已经开始更好地应对受冲突影响人口的需要。教育系统应该在提高对艾滋病毒/艾滋病的认识、预防和和

紧急情况下的护理，包括传授营养学、卫生和其他生存技能的扩大生活技能课程方面发挥核心作用。虽然提供的服务有限、治疗方案极其复杂和担心名声受到影响，但多部门应对措施还是显示了其应对冲突环境的能力。

### 解决特殊问题

93. 在为这次战略性审查进行筹备期间，一些贯穿各领域的问题被确定下来：社区一级重返社会和青年机会；基于性别的暴力和性剥削及性虐待；以及司法进程与调解。虽然在做法上正在出现共识，但执行工作滞后，资金不足，而且往往会因为一些社区习惯、传统和历史的惯性作用而面临各种挑战。

94. 重返社会普遍被认为是解除武装、复员和重返社会的最后一步，但实际上包含的内容更广泛，对儿童而言，它还需要在解除武装、复员和重返社会的各种正式进程之外制定方案。这一进程的目标极其广泛，视涉及的每一个男孩女孩而不同，包括培养感情上的信任以及与家庭和社区的和解、提供接受教育的机会和发展谋生手段。正如《巴黎原则》所述的那样，要想发挥作用并为了防止再次征募做出贡献，重返社会需要采取全面和长期方式。社区一级应对措施是把家庭和社区作为确定和提供支助的中心，这种做法成功机会最大。

95. 重返社会工作往往会不恰当地将过去曾被征募入伍的儿童特别指出，使他们永远背负污名。同样，为返回社区的儿童发放现金补贴可能会被视为是对他们参与暴力的奖励。重返社会工作应该尽可能惠及所有受到影响的儿童，而不是个别团体。刚果民主共和国和塞拉利昂采取了一种有效的办法，就是为接受复员儿童的学校提供各种材料，从而使所有学生都受益。

96. 女孩往往因为以前与武装部队或武装团体有联系或曾受性暴力而受到耻笑。应该采取应对措施防止她们进一步受到伤害，并且为她们提供秘密获得重返社会支助的机会。处理各种长期需要必然会涉及到包括生殖保健、瘰管病治疗和提供接触后预防在内的各种保健；法律支助；以及社会心理治疗。事实表明，安全地和秘密地为受害人及其家属提供全面保健、法律和社会心理支助和护理的各种中心是有效的举措。为少女提供可持续的谋生机会是一个优先事项，以减少她们遭受性剥削和暴力的风险。

97. 地方性的司法与调解措施在过渡性司法战略中正在越来越起作用，它利用传统准则加强对社区儿童的保护。在塞拉利昂为这次审查开展的研究中，地方行为者指出，最有效的调解方法是包括传统做法在内的方法。冲突期间曾被迫实施暴行的儿童报告说，他们是通过在传统和解机制基础上开展对话，得到其社区的接受的。让儿童参与传统司法举措和加强其在社区调解当中的作用的可行性需要进一步关注。

98. 虽然重返社会支助应该是一项多部门的工作，但需要特别强调适合年龄和个人需要的教育和谋生技能支助。虽然帮助儿童和未完成教育的青年的最有效方式

是使他们能够入学或重新入学，但也需要有替代办法。例如，在阿富汗、利比里亚、塞拉利昂和苏丹南部实施的初级教育速成课程可以起重要作用。少女母亲需要特别关注，要通过为她们的女儿提供日托等方式，让她们获得教育和谋生技能方面的支助。

99. 重返社会主题带来的问题是，要让年轻人回到哪儿去，回到的地方通常都是仅能糊口的贫困地区。大部分职业培训方案都是培养年轻理发师、裁缝或木工，超出市场的容纳能力，不过研究也发现，一个积极成果是，这些人得到了新的身份和自尊。虽然增加对儿童和青年谋生技能的支助极其重要，但广泛恢复经济，增加投资，使小企业能够存活下来也同样重要。制定重返社会方案的教育和谋生技能方面，也需要增加投资和确定有效的模式。

### 预防和建设和平

100. 保护儿童权利最有效的方式之一是预防冲突和促进和平与和解。应该做的工作包括将儿童问题纳入所有预防冲突和建设和平进程并使其成为主流。这需要儿童系统化的参与、优先考虑儿童的关切以及将儿童权利具体列入和平进程及协定。在印度尼西亚，马鲁古群岛儿童议会缩小了穆斯林与基督徒之间的分歧，成为成年人和平谈判者的一个模式。

101. 冲突预防工作应该关注儿童问题，应急计划和预警系统应该将儿童关切纳入其战略和指标。国际减少灾害战略开展的“减灾从学校开始”运动就是这样的一个例子。服务部门的应急准备是一项重要工作，这样，即便是一再受到冲击，它们还是可以继续满足儿童和青年人的需要的。

## 六. 展望未来：一系列建议

102. 保护儿童权利最有效的方式是预防冲突和促进和平。为此，这份审查报告提出一系列建议，并鼓励在五年内审查这些建议的执行情况。

### A. 实现普遍执行国际准则和终止有罪不罚现象

#### 建议 1

103. 实现普遍遵守国际标准和准则

(a) 会员国必须加速开展国家立法改革并系统地予以执行和监测，从而维护现有的国际标准并履行这些义务；

(b) 会员国和联合国系统应该经常审查制定法律文书和遵守机制的需要；

(c) 全体会员国和其他利益攸关方都应该认可加强对儿童保护的准则，并确保这些准则得到全面执行。

**建议 2**

## 104. 终止对侵犯儿童权利行为有罪不罚的现象

(a) 会员国必须确保及时、全面调查和起诉武装冲突情况中侵害儿童的罪行，并向受害者提供援助；

(b) 会员国应该有的放矢地采取措施，包括在其管辖范围内酌情制裁在武装冲突情况中长期犯下或参与犯下严重侵害儿童行为的个人和冲突当事方以及其他实体，包括私营部门；

(c) 为了保护儿童，联合国应酌情与冲突当事方、包括非国家行为体进行对话，并制定追究非国家行为体责任的制度。

**建议 3**

## 105. 将保障儿童安全作为优先事项

(a) 在所有与安全相关的事项中，冲突当事方应忆及儿童权利不容损毁，应确保儿童受到保护，使他们免于死亡、受伤、伤害，免遭任意逮捕拘留、酷刑以及其他残酷、非人道和有辱人格的待遇；

(b) 冲突各方必须与人道主义机构合作，确保人道主义援助物品能够安全、不受阻碍地送达所有儿童；

(c) 会员国应该兑现依照《小武器和轻武器非法贸易问题行动方案》在国家、区域和全球各级作出的承诺。它们应该执行处理地雷和战争遗留爆炸物的现行法律文书，并制定关于集束弹药的具有法律约束力的文书。

**建议 4**

## 106. 加强监测和报告

(a) 会员国、联合国实体和非政府组织必须建立一个由各方参加的制度和共同框架，其中包括商定的指标和传播数据的规定，以便及时收集、核实、分析和报告有关对儿童的所有影响和侵犯儿童权利的信息，并增加这方面的人力资源和财政资源；

(b) 关于安全理事会第 1612 (2005) 号决议，应该酌情加强负责执行这一机制的联合国外地和总部实体的能力。

**建议 5**

## 107. 增进对儿童的司法

(a) 会员国应该维护关于少年司法的国际标准、准则和指南，确保本国的法律和制度对待所有少年的方式都考虑到他们易受伤害，包括确保向他们提供法律

援助，注重康复、重返社会和转送，将拘留作为最后手段，并把少年和成年人隔开；

(b) 会员国应该促进法治，确保儿童获得诉诸司法的机会，确定并处理儿童在法律制度中遇到的障碍；

(c) 会员国应该建立爱幼机制，促进儿童参与所有司法系统、包括过渡司法程序，并在这些系统和程序中保护儿童。

## **B. 在武装冲突中关心和保护儿童**

### **建议 6**

#### 108. 确保提供基本服务

(a) 会员国必须确保持续不断地提供一整套基本服务，包括教育、保健、营养、水和卫生、艾滋病毒/艾滋病防治、生殖保健、社会心理支助和社会服务；应该确保提供这些服务，消除妨碍获得这些服务的所有障碍，包括费用；

(b) 联合国实体、非政府组织和捐赠者应该确保支助提供基本服务时必须和政府系统保持一致，由非国家机构提供时亦是如此，并在冲突的所有阶段均维持这种支助。

### **建议 7**

#### 109. 支助包容各方的重返社会战略

(a) 利益攸关方应该确保释放和重返社会战略及活动符合《巴黎承诺》、《巴黎原则》和《解除武装、复员和重返社会问题综合标准》；这些战略和活动应该包含受冲突影响的所有男女儿童；

(b) 这种战略应该确保长期可持续性和基于社区的做法，重点是教育和支助谋生手段，包括注重青年的就业战略和 market 分析；应该特别重视女孩，包括确保以保密方式提供重返社会支助，以减少名誉受损。

### **建议 8**

#### 110. 终止基于性别的暴力

(a) 会员国应该优先保护儿童免受基于性别的暴力，方法是颁布适当的国家立法，并确保依照幸存者的意愿，及时、系统地调查和起诉这些罪行；

(b) 所有利益攸关方都必须特别重视儿童幸存者的具体需要，他们的需要与妇女的需要不同，确保将足够的资源投用于针对男孩和男子的社会宣传运动和教育举措；



(c) 在预防性剥削和性虐待的战略中，除了针对行为人的行为之外，所有利益攸关方都应该优先采取以妇女和女孩为重点的支助谋生手段的措施；

(d) 会员国、尤其是部队派遣国以及联合国系统应该加强目前的努力，确保建立强有力的制度，以立即调查并处理虐待指控，包括系统地开展培训，建立专门的调查能力，加强对行为人的制裁，建立介绍保护儿童行为者的机制，制定和实施关于向受害者提供援助和支助的综合、爱幼政策。

## C. 加强能力、知识和伙伴关系

### 建议 9

111. 提高向儿童提供高质量照顾和保护的能力并增进这方面知识

为了解决专门技能和方案学习方面不足的现象，会员国和其他利益攸关方应该作出更多投资，在所有部门，在掌握知识和开展管理等领域，建立、加强和扩大国际和国家能力。研究工作应该与实地需要相挂钩，应该记录成文、进行分发并加以应用。

### 建议 10

112. 确保主要行动者的互补性并将儿童与武装冲突问题纳入主流

(a) 所有利益攸关方，包括联合国实体、捐赠方和非政府组织，都必须继续改进各个相互交叉的任务之间的互补性与合作。应该制订基准参数，更好地将儿童与武装冲突问题纳入联合国实体的政策、优先事项和方案以及各种体制进程主流；

(b) 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室的工作表明继续需要有一个高级别的特别代表为儿童与武装冲突问题开展倡导工作。这一作用应加强会员国本身的作用，并发挥与儿童基金会、各维和特派团和政治特派团、外地领导部门和保护儿童工作的其他行动者等联合国系统伙伴相辅相成的作用。

### 建议 11

113. 区域机构实际介入

(a) 各区域机构和政府间机构必须更加积极主动地处理儿童与武装冲突问题，包括设立一个高级别机制，以期开展倡导工作，制定行动计划实施各项宣言，并在各自秘书处内加强儿童权利方面的专门技能；

(b) 区域政府间机构应该确保将儿童与武装冲突问题纳入其建立和平、维持和平和建设和平的活动中，联合国应提供必要的支持。

**建议 12**

114. 确保供资与儿童的需要和优先事项保持一致

(a) 捐赠者应依照良好的人道主义捐助原则，分别并共同确保尽早以多年、灵活和按专题的方式提供资金。捐赠者应该将注重儿童的方案拟定工作作为优先事项，同时考虑到需要采取长期的做法；

(b) 联合国系统、各国政府和非政府组织为与冲突有关的紧急情况 and 冲突后重建提出呼吁时，应该明确说明以儿童为重点的目标和分别列述的需要。

**D. 预防冲突和建设和平****建议 13**

115. 加强联合国维持和平行动在保护儿童方面的作用

(a) 安全理事会应该继续将保护儿童的规定纳入维持和平行动的任务；

(b) 秘书长应该确保在编制维持和平任务时评估配备保护儿童事务顾问的需要及其作用，并确保与负有保护任务的其他重要行动者建立有效的伙伴关系。

**建议 14**

116. 增加儿童和青年的参与及加强对他们的支助

(a) 会员国应该作出更大承诺来处理妨碍青年人参与决策的障碍，积极推动他们参与国家和地方一级的施政、和平进程以及司法、真相调查及和解进程；

(b) 增加技术和财政投资时，还应该着重支助青年组织、中心和他们的活动、中学和大学教育、谋生安排和担任领导人的机会。

**建议 15**

117. 将儿童权利融入建立和平、建设和平及预防行动

(a) 所有建立和平及建设和平进程都应该关心儿童问题，包括采用下列方式：在和平协定中订立具体条款，儿童参与这些进程，确定资源的优先用途；

(b) 促请会员国、联合国实体和区域政府间机构拟定预防措施，包括建立预警系统，开展社区解决冲突与和解活动；

(c) 私营部门实体必须认识到自己的活动和投资对受冲突影响国家的儿童有何影响，并采取措施，包括管制贸易和加入公司责任倡议。