



## 秘书长关于缅甸儿童与武装冲突问题的报告

### 摘要

本报告是根据第 1612 (2005) 号决议的规定编写的。报告是依照该决议第 2、第 3 和第 10 段提交给安全理事会及其儿童与武装冲突问题工作组的第一次国家报告。报告所述期间为 2005 年 7 月至 2007 年 9 月，就缅甸联邦目前招募和使用儿童以及对受武装冲突影响的儿童犯下的其他严重的侵犯情况提供资料。虽然按照安理会第 1612 (2005) 号决议核准的机制设立了监测和报告机构，但仍缺乏一种有效机制的模式，包括安全保障、进入受影响地区以及监测人员在没有政府的陪同下自由行动。因此，本首次报告根据联合国监测和报告国家工作队目前掌握的资料提出有关局势的总范围。

虽然与缅甸政府和两个非国家行为体进行的对话取得了进展，但报告指出，国家和非国家行为体仍然牵涉到严重侵犯儿童权利的行为。缅甸政府最高领导层作出承诺，不再招募 18 岁以下的儿童。政府设立了高级别的防止军队招募未成年儿童委员会，并就同一问题设立了监测和报告工作组。还有政府的各项政策和指令，禁止招募未成年儿童。迄今，政府仍未加入《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2000 年)。两个非国家行为体(克伦民族联盟和克伦尼族进步党)已签署了承诺书，停止招募和使用儿童，宣布遵守《儿童权利公约任择议定书》，并承诺采取适当的后续行动。

政府承诺促使现有有关防止政府军招募儿童的行动计划符合国际的标准，并推动与瓦邦联合军和其他非国家行为体拟订行动计划。缅甸政府还承认有必要允许驻缅甸的联合国国家工作队促使克伦民族联盟和克伦尼族进步党参与制订行动计划，并监测其遵守安全理事会第 1612 (2005) 号决议的情况。无法进入一些令人关切的地点仍然是监测严重侵犯儿童权利行为的主要困难。政府严格限制进入受冲突影响的地区，这种情况严重影响监测工作，也严重影响对侵犯儿童权利情况可能作出的反应。



## 一. 引言

1. 本报告所述期间为 2005 年 7 月至 2007 年 9 月，是根据安全理事会第 1612 (2005) 号决议的规定编写的，阐述目前了解到的有关缅甸受武装冲突影响的儿童的情况。虽然在 2007 年 6 月设立了监测和报告国家工作队，但在缅甸的联合国机构和合作伙伴受到以下因素限制：(a) 无法全面进入受冲突影响地区，(b) 无法保证保护儿童权利和报告严重侵权行为的监测人员，以及 (c) 缺乏与缅甸政府就各方犯下的严重侵权行为进行接触的程序。因此，收集数据非常困难。本首次报告提供有关的背景和基线，作为今后取得的任何进展的衡量标准，并着重介绍儿童兵的招募和使用情况以及其他严重侵犯儿童权利的行为，尤其是不准儿童的人道主义援助进入的情况。报告阐述迄今与政府和非国家行为体进行对话所取得的进展，并确定有关建立一个全面运作的监测和报告机制的计划以及符合国际标准的行动计划。

## 二. 缅甸的政治、军事和社会发展动态

2. 缅甸在与其许多不同族裔群体进行互动时面临各种挑战，许多族裔群体拥有政治和武装组织，并要求自治。在 1948 年赢得独立之后，国家与这些群体就发生冲突，在该国的一些边界地区一直持续不断。缅甸目前由国家和平与发展委员会统治。尽管联合国大会多次敦促，但军政府从不承认 1990 年举行的选举。2007 年 9 月，缅甸联邦政府结束其为期 14 年的制宪国民大会，政治行为体与族裔群体的代表借此机会进行对话。但是，各族裔政党（其中多数与停火团体有关）的参与有限。国民大会是政府“实现民主七点路线图”的第一步，“路线图”的目的是促成举行立宪公民投票和大选。国民大会的结果仍不清楚。僧侣和群众最近在该国若干地点举行和平示威，导致保安部队采取残酷的镇压，包括任意殴打、杀戮和逮捕示威者。

3. 1990 年代，政府军与大多数族裔武装团体谈判停火协议。但是，据报个别武装团体仍然留在停火地区。目前，有 3 个主要的非国家团体，即克伦民族联盟（武装派系：克伦民族解放军）、克伦尼族进步党（武装派系：克伦尼族军）和掸邦南方军，仍然与政府部队冲突频繁。其他团体各自通过调解，与缅甸政府签署停火协议。其中许多团体仍持有武器，最有影响的是克钦独立组织（武装派系：克钦独立军）和佤帮联合党（武装派系：佤帮联合军）。

4. 缅甸的贫困化还在加速，提供社会服务的机构的能力有限，无法满足一般民众尤其是儿童的基本需要。开发署<sup>1</sup>最近与中央统计处合作进行了一项家庭

<sup>1</sup> 开发署/中央统计处综合家庭生活状况评估。

调查。调查表明，30%多的人生活在贫困线以下。最近食品价格上涨 15-20%，这对农村穷人造成严重的影响，因为他们在食品的支出占消费预算总额的 76%。<sup>1</sup> 5 岁以下儿童和婴儿的死亡率居高不下，分别为每 1 000 活产死亡 107 人和 76 人。<sup>2</sup> 孕产妇死亡率估计为每 100 000 活产死亡 316 人。入学率很高，但由于入学的费用问题、许多学校条件差、语言障碍以及缺乏合格的教师和学习资料，入学的儿童中，只有 43% 的人实际完成小学教育。最近几年，人们对儿童保护问题的认识提高了，尤其是对特别令人关切的领域的认识，其中包括拐卖儿童、对儿童进行商业性性剥削和少年司法以及招募未成年人问题(程度较低)。但是，有关目前的儿童保护情况的可靠数据仍然是以片段和传闻为主；需要对问题的范围作进一步的调查。虽然援助界扩大了覆盖地区，联合国各机构和若干国际非政府组织也派驻一些邦、省和镇区，以便能够为有需要的人提供一系列方案和服务，但受冲突影响地区的弱势人口（其中包括泰国边界沿线的克耶邦和克雅邦以及掸邦部分地区）仍然由于进入受到限制而无法获得援助。

### 三. 严重侵犯儿童权利的行为

5. 监测和报告国家工作队按安理会第 1612（2005）号决议的规定建立了监测和报告机制。由于这一机制处于初级阶段，第一次国家年度报告只提供一个粗略的概况。由于进入受冲突影响地区受限，严重侵犯儿童权利的监测人员和受害者的保护也没有保障，要就严重侵犯儿童权利的行为提供具有广度和深度的全面情况目前是做不到的。本报告是根据监测和报告国家工作队现在掌握的有限资料编写的，并根据经确认的资料的意见，叙述一些武装部队和团体的侵权情况。

#### 武装部队和团体招募和使用儿童

6. 监测和报告国家工作队收到了许多可靠的报告，涉及违反国际人道主义法、人权法和缅甸军队指令<sup>3</sup>的情况，导致一些政府军队和若干非国家行为体招募和使用儿童。虽然由于上述原因而无法找到经核实的具体案例，但有关儿童的报道很多，有人看到儿童身着军装，有时身配武装，坐在卡车中，行军和参加军训或阅兵，这证实了个别的报道，也指出了令人不安的趋势。这些报道牵涉到政府军和若干非国家武装团体。

<sup>2</sup> 儿童基金会执行局，《国家方案文件》，2005 年。

<sup>3</sup> 缅甸国防委员会第 13/73 号指令《招兵条例》（1974 年 4 月 8 日）规定，“兵役应征人员应符合以下条件：(b) 必须年满 18 岁，不超过 25 岁。”在国防委员会第 8/75 号指令《放宽武装部队服役年龄的限制》中（1975 年 9 月 25 日）：最大年龄增加至 35 岁，最低年龄则维持 18 岁。

## 缅甸政府军

7. 《缅甸国防委员会指令》明文禁止招募 18 岁以下儿童加入政府军。政府显然日益重视招募未成年士兵问题，并就此与联合国接触。例如，缅甸“打击人口贩运国家五年行动计划”（2007-2011）包括各种防止招募儿童兵的措施。政府制作了一幅载有最低征兵年龄说明的海报，其目的是提高对征兵标准的认识。

8. 政府负有执行政策和法律的责任，这些政策和法律包括《国防委员会指令》、《缅甸儿童法》以及缅甸作为缔约国的各项国际承诺，例如《儿童权利公约》和劳工组织第 29 号公约。尽管政府报告说招募未成年士兵的军官已受到惩戒，但并未对每个违法的军官或部队一律追究责任。除了根据劳工组织第 29 号公约补充协定规定的程序，国家工作队几乎无法核实政府关于招募未成年士兵者已被惩戒或起诉的说法。确实，有一起此类案件目前正在审查之中，尚待政府决定采取何种行动。

9. 尽管政府的政策禁止招募 18 岁以下儿童，仍然应该指出以下的一些事件和趋势。据报告，政府军受到加速征兵的巨大压力。征兵中心难以达到指标/员额要求。金钱和稻米等各种奖励被用来促使达到征兵指标。据说一名士兵如果想离开部队，他得招募多达四人来顶替。

招募未成年人加入政府军有几种常见方式。一种是从街头或塔寺<sup>4</sup>招募那些举目无亲、又经不住食物和住宿许诺的诱惑的贫穷儿童。据说这种情况主要发生在仰光和曼德勒，在农村地区也越来越多。其他儿童是被“经纪人”、也就是与地方军队指挥官和/或征兵军官有关系的自封代理人从街头招募的。经纪人每招到一个新兵即可从当地军队指挥官得到最高 40 000 缅甸元（相当于 30 美元）和一袋米。

有些因为没有国民身份证而被警察抓住的儿童<sup>5</sup>可以“选择”当兵或者坐牢。2005 年 10 月，一名 15 岁儿童因为没有身份证被伊洛瓦底省的缅甸警察抓住并被带到仰光的一个军事中心。经过军事训练之后，他被送到克伦邦前线。2006 年，他逃到边界地区的一个难民营。

据可信消息来源说，有一种将弱势家庭的儿童送往政府军基地的“预征”办法。这些儿童尚未正式入伍，不发给身份证号码，只作为非战斗人员使用。他们一旦达到成人年龄即成为士兵。

10. 与此相关的一个挑战是如何核实年龄。国家人口动态登记系统中的出生登记并不保证为偏远地区的弱势儿童提供出生证。证明征兵年龄的责任在于征募方，

<sup>4</sup> 在缅甸，塔寺是佛教膜拜之地。

<sup>5</sup> 根据《缅甸儿童法》，儿童是指“年龄未满 16 岁的人”。《儿童法》将年龄在 16 至 18 岁之间的人视为“青年”。本报告中的“儿童”泛指年龄在 18 岁以下的人。

而不在于被征的儿童或其家长或监护人。没有出生证或国民身份证的儿童被征的可能性更大，因为政府军征兵人极少进行年龄核实。

11. 关于被拘押儿童/未成年人的可靠报道说，这些儿童被判定犯有逃兵罪并判处最高达 5 年的徒刑，这同样令人严重关注。按照国际惯例和原则，武装部队非法招募或使用的儿童不应作为逃兵对待。既然儿童不能合法当兵，将他们视为逃兵也不合法。可是，逃离部队者被监禁的危险极大，因而，缅甸东部沿边界地区的难民营中曾经参加政府军的儿童据说因害怕以逃离部队的罪名被监禁而不敢返回缅甸。

12. 关于强迫劳动的《补充谅解书》于 2007 年 2 月开始生效之后，劳工组织接到了七起征募儿童兵案件。但这个数字不能反映该问题的程度。各种局限包括申诉权利意识的欠缺、申诉涉及的后勤困难以及虽有保护许诺但仍害怕报复的普遍心理。所有七名被征儿童都是 12 至 16 岁的男孩。<sup>6</sup> 有些是“自愿”参军，由家长请求部队将孩子释放。一名男孩在试图自愿参军未成之后使用了经纪人。其中几起案件所涉的儿童是由士兵或警察从街头招募的。有三个孩子已被交还给他们的父母/监护人。对其中四起案件，劳工组织仍在等待政府回应。对其中五起案件，劳工组织仍在等待军事调查的结果。所有案件都清楚表明，尽管《军队指令》规定了最低征兵年龄，但征兵过程缺乏监督。

13. 除了劳工组织记录的案件，还接到了以下经核实的关于政府部队中儿童兵的案件：2006 年晚些时候，一名政府军下士造访伊洛瓦底省的一个村庄。一名 13 岁男孩指引他走上大路。下士向男孩许诺给他找个好工作，并劝他离开村子。家人发现孩子失踪后，想方设法打听他的下落，终于在 Inn Daing 征兵中心找到了他。为了使孩子得到释放，家长写信给国防部长丹瑞和登盛将军，并附寄了一份该家庭的登记文件以及学校校长和本村负责人的信。2007 年 1 月，这个男孩由一名军士送回家中，这位军士还召集该村负责人，包括地方和平与发展理事会主席，向其说明这个孩子被释放的原因是国家政策禁止征募未成年士兵。他说，那名下士会受到惩戒。监测和报告国家工作队迄今未能核实此案的指控和结果。

14. 一名来自仰光贫民窟的 12 岁男孩在塔寺中遇到一个男子，此人向他提供午饭。虽然未经证实，但这个男孩可能受到了药物迷糊，因为他记忆中下一件事就是醒来发现自己在一辆正在过河的车上。后来他又醒来，这时已在一个部队基地。他逃到附近的一个村子，那里的人帮助他回到了仰光他母亲身边。

15. 一名 17 岁男孩自愿参军并接受了四个月的军训。他的任务是为部队提供辅助。2005 年 4 月，他逃到了边界地区的一个难民营。

<sup>6</sup> 数据反映 2007 年 2 月至 9 月期间登记的案件。此后劳工组织又登记了新的案件。

### 佤邦联合军

16. 我的儿童与武装冲突问题特别代表在 2007 年 6 月访问缅甸时会见了佤邦联合军负责人，对方断言，自从与缅甸政府签署停火协定以后，他们没有招募过儿童兵。然而，目击者报告说佤邦军训学校有最小仅九岁的儿童，与这种断言大相径庭。据报告，佤邦小学课程包括准军事训练。12 岁儿童即可服役于佤邦军队的非战斗岗位；15 岁儿童即可参军成为战斗员。

17. 佤邦特区在地理和社会经济上均与缅甸其他地区隔离。佤邦当局很少或毫不了解国际儿童权利标准。据说征兵是根据每户一个儿子的分配原则，但实际的征兵操作是秘密进行的。佤邦联合军估计有 3 万至 4 万兵力。佤邦联合军中儿童的实际人数尚不清楚，但可信的报告表明，佤邦联合军中显然可见身穿制服、配备武器的儿童。

### 克伦民族联盟/克伦民族解放军和克伦民族进步党/克伦尼军队

18. 联合国尚未在 2007 年收到克民盟/克伦民族解放军和克伦民族进步党/克伦尼军队招募和使用儿童的情况报告。缅甸政府不准进入这些武装团体的活动地区，严重阻碍收集和核查数据和报告。联合国在本报告所述期间（2005-2006 年）初期收到关于招募儿童的报告，其中有迹象表明一些儿童是从难民营内部招募。报告表明，克伦民族进步党/克伦尼军队招募儿童供未来使用，每当需要时，这些儿童便投入现役。

19. 以下经证实的案件能说明克民盟/克伦民族解放军招募的情况：2005 年，克民盟/克伦民族解放军的两名儿童与克民盟其他士兵访问了一个难民营。其中一名男孩当时才 15 岁，他于 2004 年 4 月才 14 岁时便加入了克伦民族解放军。据该男孩所述，他所在的团体有 30 到 40 人左右，其中 4 至 5 名据报不满 18 岁。他负责军官的家务。在前往边界地区的一个难民营途中，他遇到克伦民族解放军旅长，该旅长告诉他回到村庄去，因为他还没有到参军的年龄。

### 克钦独立组织/克钦独立军

20. 活跃在克钦邦的这个停火组织声称，它的政策禁止招募 18 岁以下儿童。然而，有报道表明，该组织有每家须招募一个孩子的配额制度，而不论孩子的年龄。在克钦独立组织所在的许多社区，一些家庭显然接受他们有义务“贡献”一名孩子给军队。如果有些家庭能够负担得起，则将它们的孩子送到学校，使它们不会被征兵。

21. 2007 年年初，一名 15 岁的女孩从学校返回在克钦邦密支那村时被征兵。这名女孩的家庭没有向克钦独立军“贡献”一名孩子。她的兄弟姐妹均不住在该村庄，因此，这名女孩被认为是该家庭唯一剩下的孩子。迄今为止，这名女孩仍然被克钦独立军“拘留”。

22. 自从与缅甸政府签署停火协议以来，克钦独立组织已建立本身在当地的政府机构，并正努力建立其工作人员队伍和社区，而且增强他们的能力。监测和报告国家工作队获悉，克钦独立组织/克钦独立军向其部队中儿童提供教育：女孩受训成为教师、护士、助产士或行政人员，男孩则受军事训练。男孩和女孩被征兵到克钦独立军，违背了适用的国家和国际法及准则。

### 克伦尼人民解放阵线

23. 该停火团体因为其部队中有许多儿童而出名。据报，儿童被用来搜索其他武装团体布下的地雷。联合国尚未能核查这些报告的任何细节。

### 民主克伦佛教军

24. 该军队是从克民盟/克伦民族解放军分离出来的一个派系，活跃在克伦邦。该军队仍然全副武装，而且据报，其部队中有许多儿童。联合国收到可靠的报告，表明在民主克伦佛教军营及附近地区有穿制服和佩戴武器的儿童，包括原先被克民盟征兵后释放的一些儿童。

### 掸邦南方军和缅甸国家民主联盟军

25. 有报告表明，经常看到在掸邦的武装团体强行带走并使用儿童。据报，在掸邦北部的缅甸国家民主联盟军（果敢）甚至允许年幼的儿童携带武器。也有报告说，掸邦南方军在 2007 年招募儿童，作为新的强制执行征兵政策组成部分。然而，由于监测人员无法进入掸邦受冲突影响地区，关于缅甸国家民主联盟军和掸邦南方军招募和使用儿童的全面资料仍然不完整，现在是扩大监测活动的一个优先领域。

### 克伦民族联盟/克伦民族解放军和平理事会

26. 克民盟/克伦民族解放军和平理事会是克民盟分离出去的派系，目前活跃于克伦邦。从几个来源获得的可靠报告表明，该派系在 2007 年年初（2 月至 3 月期间），从一个难民营以及边境地区各村庄招募儿童。各种来源表明，有九名男子因为听说要给他们钱和能够参加庆祝活动而被骗过境，但后来被胁迫参加武装团体，其中至少有五人是在 13 岁至 17 岁之间的儿童。尽管有几名儿童已经回家，据报有四名男孩仍然失踪，估计正在克民盟/克伦民族解放军和平理事会服役。

### 不准人道主义援助进入

27. 人道主义组织与所有行为体接触，以便立即提供救援，而不考虑政治因素。然而，目前向冲突影响地区脆弱人口（其中有许多儿童）提供的人道主义援助仍然非常有限，因为缅甸政府对接近停火和非停火武装团体均采取限制政策。该政府以安全为理由，不允许进入受冲突影响地区和“混合的行政地区”。<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 混合行政地区是指受到超过一个以上管理实体管辖的地点。

28. 在缅甸的联合国机构和其他人道主义组织一直寻求能够进入掸邦、克耶邦和克伦邦受冲突影响地区提供人道主义援助。事实上，联合国有一些机构早些时候曾经能够有限度地进入该国某些地区执行方案，但在 2007 年上半年，却遇到更加严格的限制。目前的状况常常是无法预测，或由地区指挥官决定，或视其他因素而定，如在旅行时一些不明的安全问题。直到最近，红十字国际委员会（红十字委员会）在冲突地区提供关键的保护和援助。在 2007 年上半年，红十字委员会关闭了五个外地办事处中的三个，不再在冲突地区开展活动。红十字委员会不再能够单独地进入监狱进行监测或保护，包括为儿童提供的监测或保护。到拘留设施的访问也在 2005 年年底停止。红十字委员会无法恢复这些访问。对于该组织未来的业务活动，仍然没有任何协议。

29. 在 2006 年年初，缅甸政府公布新的准则，<sup>8</sup> 规定一系列额外的授权、许可和注册的程序，其中规定由政府批准所有雇用的人员（本国人员和国际人员），这不仅不符合国际惯例，而且违背人道主义的独立原则。如果实施这些准则，将会进一步限制人道主义措施。人道主义组织已对人道主义活动空间缩小表示严重关切。一些组织试图在这些有限的方案或地域限制范围内完成任务规定，但诸如法国的无国界医生组织等机构已经完全离开缅甸。

30. 2006 年 7 月，难民署负责业务的助理高级专员会见了缅甸政府官员，并提出人道主义准入的问题。她提议对冲突地区人道主义需求开展机构间评估工作。当时，缅甸政府以安全为理由加以拒绝。尽管难民署随后又提出请求，但迄今没有收到任何答复。

31. 在 2006 年 8 月的访问期间，儿童基金会副执行主任强调需要获得人道主义准入。他希望第一秘书长登盛中将协助疫苗供应、冷链设备和工作人员的运送，确保在大规模麻疹免疫接种运动中缅甸各地所有儿童都能免疫。最后，政府免疫人员才获准进入在克钦邦、掸邦北部和克伦邦的停火和冲突地区。

32. 我的负责人道主义事务助理秘书长在 2007 年 4 月的访问期间，也提出准入问题。她在与政府官员的会见时，提出了与该国人道主义问题有关的准入问题，包括儿童死亡率和营养不良问题。在访问期间，助理秘书长提议，政府建立一个高级别委员会，在政策方面处理人道主义优先事项，并作为协调人，促进联合国参与扩大人道主义空间和进入脆弱地区，尤其是受冲突影响地区。我的主管政治事务副秘书长在他 2006 年 5 月和 10 月的访问期间，也提出人道主义准入的问题。

33. 在我的特别代表访问期间，国家规划和经济发展部部长吴梭达保证，政府将便利在这些受影响地区的人道主义准入和行动。然而，迄今为止，尚未有任何改变。

---

<sup>8</sup> 国家规划和经济发展部以及外交部带头制定政府准则。



### 屠杀和残害儿童

34. 一些地区的民众（包括儿童）继续遭受雷患的影响。缅甸没有加入《禁止地雷条约》。据联合国收到的资料，该国政府和一些非国家行为体制造并广泛使用地雷，特别是在与泰国、印度和孟加拉国接壤的地区。有报告称在克伦邦、克耶邦和掸邦，地雷的使用仍很广泛。没有排雷方案，对地雷受害者只是提供了有限的支助。由于村庄和农田内外布有地雷，数以千计的流离失所者逃离家园。

35. 红十字委员会执行一项支助医疗中心方案，在这些中心提供免费安装假肢治疗。2006年期间，红十字委员会为地雷受害者提供了1 741付假肢。

36. 联合国收到可靠报告称，2006-2007年期间，政府武装部队在克伦邦攻击村民及其家园、农场、难民居住区和食品店。据报，这些袭击造成一些儿童死亡或严重受伤。然而，由于无法进入受冲突影响地区，这些报告无法证实。

### 对学校 and 医院的攻击

37. 鉴于联合国进入受冲突影响地区的机会非常有限，在本报告所述期间，没有收到已获证实的攻击学校和医院的报告。

### 绑架儿童

38. 由于联合国进入受冲突影响地区的机会非常有限，在本报告所述期间，没有收到已获证实的绑架儿童的报告。

### 强奸或其他严重性暴力行为

39. 联合国收到了可靠、但未经核实的报告称，政府军和武装团伙有强奸行为，但由于监测和报告国家工作队进入受冲突影响地区的机会非常有限，因此无法加以核实。

## 四. 纠正侵犯儿童权力行为的对话和行动计划

### 在与缅甸政府进行对话和在行动计划方面取得的进展

40. 尽管缅甸尚未签署和批准《儿童权利公约关于儿童与武装冲突问题的任择议定书》，但缅甸国家法律和法令规定，18岁是政府武装部队征兵的最低年龄。2004年1月，政府同意与儿童基金会合作，采取措施防止招募未成年人入伍，并支持已查明并退伍的未成年人重返社会，包括改进出生登记和家庭登记制度，确保核实年龄并提高征兵者对18岁为征兵最低年龄的认识以及对其他保护儿童问题的认识。缅甸政府还同意儿童基金会为有关儿童采取教育、重返家庭和社区的干预措施。

41. 2004 年年初，缅甸政府成立了防止招募未成年儿童入伍高级别委员会，由登盛将军担任主席（时任国家和平与发展委员会第二秘书长）。委员会成员包括外交部长、社会福利和救济安置部长、劳工部长、军法检察长、副首席大法官、副检察长和国防部空军培训部副部长。委员会的目标是防止招募儿童，确保恪守各项保护儿童的法令。高级别委员会还设立了一个政府内部工作组，确保执行有关法律并防止招募未成年人入伍。该工作组拟定了执行委员会目标的行动计划，委员会于 2004 年 10 月核准了这项计划。行动计划涉及的主要领域包括：招募和释放儿童并使其重返社会；公众认识；与国际组织的合作。此外，行动计划授权“对违反征兵政策者采取有效行动”，尽管并未说明何为惩戒行动。政府向联合国提供了截至 2007 年 9 月被控招募儿童兵人员名单及其惩戒刑期，但国家工作队无法接触到所控罪犯或载有这些资料的文件。

42. 在过去四年内，就受武装冲突影响的儿童问题进行的沟通和对话日益频繁，其中包括：

- 2004 年 3 月和 8 月、2006 年 10 月和 2007 年 2 月，联合国驻地协调员和儿童基金会走访了仰光和曼德勒郊外的政府军征兵中心。2 月的访问提供了一份关于防止招募未成年儿童入伍委员会活动的最新情况报告。
- 2006 年 8 月，儿童基金会副执行主任会见了第一秘书长登盛中将，讨论了政府为防止招募儿童入伍以及使儿童重返社会采取的行动。
- 2006 年 10 月，联合国驻地协调员和儿童基金会代表受邀与外交部国际组织司副司长讨论秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告中关于缅甸的部分。
- 2007 年 4 月，儿童基金会受邀在为征兵军官进行培训期间开办一项培训课程，内容包括儿童权利、儿童保护以及有关受武装冲突影响儿童的国际人权和人道主义法标准。
- 2007 年 6 月，我的特别代表应政府邀请访问缅甸。她在访问期间会见了代理总理和国家和平与发展委员会第一秘书长。政府同意在安全理事会第 1612（2005）号决议框架内设立监测和报告机制。特别代表属下人员在联合国国家工作队成员陪同下会见了政府军提供的未成年退伍人员。
- 2007 年 9 月，社会福利司要求与联合国国家工作队讨论执行政府行动计划以及设立一个儿童重返社会小组委员会的问题，作为对受武装冲突影响的儿童问题秘书长特别代表 6 月份访问期间达成承诺的后续行动。2007 年 9 月 28 日，在内比都举行了一次会议，与会者包括我的特别代表办公室以及联合国国家工作队的代表，会议期间讨论了政府后续行动的事态发展。

- 同样是在 2007 年 9 月，社会福利司请求儿童基金会提供援助，以便对征兵军官进行有关国际人道主义法、儿童法、儿童权利和儿童保护问题的进一步培训。
- 关于强迫劳动，2007 年 2 月，经谈判终于商定投诉程序，作为劳工组织 2002 年《谅解备忘录》的补充谅解。这个程序可使强迫劳动的受害者、包括被强征入伍的儿童根据劳工组织第 29 号公约要求补偿。

43. 值得注意的是，2007 年 9 月下旬，政府成立了防止军队招募未成年儿童入伍问题监测和报告机制工作组。担任这一技术性工作组组长的是外交部国际组织和经济司司长，工作组除其他外，将特别与监测和报告国家工作队开展活动，就有法律和公约进行培训，向有关当局提交有关招募儿童问题的指控。

44. 尽管政府与联合国之间就招募儿童问题的互动仍在继续，有时政府也采取主动，但迄今为止，有关具体行动的合作仍非常有限。自 2005 年以来，联合国国家工作队定期收到缅甸政府关于防止招募未成年儿童入伍委员会活动的最新情况报告。在 2007 年上半年，缅甸政府提交了 4 份报告，说明该委员会在军人中开展提高认识和教育活动以解决招募儿童兵的问题。最近的报告还包括了退伍儿童的资料以及那些违反缅甸国防委员会指令和国家政策招募未成年儿童而被惩戒的军官的姓名。到目前为止，联合国尚无法证实是否开展了提高认识活动，是否采取了惩戒行动，或是否真的让儿童兵退伍。联合国国家工作队至今无法接触或援助任何缅甸政府声称已经正式脱离政府军的儿童。

45. 我的特别代表在访问期间敦促政府对涉嫌严重侵犯儿童权利的当事方和个人采取惩处行动。她得到政府的承诺，要提供一份附带说明的名单，载列被惩戒的军事人员以及退伍未成年人的姓名及其住址。尽管名单已经提供，但并不包括获释儿童的住址。在我的特别代表访问期间，曾敦促政府必须对那些严重侵犯儿童权利的当事方和个人采取惩戒行动。尽管应该称赞政府提供了一份有关惩戒行动的清单，以确保透明度和问责制，但仍有必要向联合国国家工作队提供更多的资料，以便加以核实。

46. 我的特别代表在访问期间提出有必要更新政府军行动计划，并使之符合国际标准。政府原则上表示同意，2007 年 9 月，我的特别代表办公室和联合国国家工作队的代表，在内比都会议上获悉，不久将使行动计划符合巴黎承诺的精神。

47. 订正行动计划的内容应该包括以下内容：

- 联合国国家工作队/国家工作队与防止军队招募未成年儿童入伍委员会将更经常地就委员会的工作进行互动。
- 与联合国国家工作队/国家工作队协商，确保行动计划符合国际惯例，并协助执行政策。

- 除了在社会福利部和外交部确定协调员外，还应确定一名军队协调员。
- 加强提高公众对政府征兵规则和条例的认识。
- 立即释放武装部队或团体正在使用的所有儿童。
- 与联合国国家工作队/国家工作队接触，依照缅甸政府和我的儿童与武装冲突问题特别代表的协议，解决从政府军以及其他武装团体释放的儿童重返社会的问题。
- 为受害者及其家庭建立透明的报告程序，保证不受打击报复。
- 对所有违反征兵规则和条例者，无论是军人还是平民，均采取透明和负责的惩戒程序。
- 与那些脱离武装部队和武装团体的儿童进行接触，以采取有效的、重返社会的后续行动。
- 监测和报告国家工作队进入所有据称招募儿童的地区，立即采取后续行动。

#### 在与非国家行为体的对话和在行动计划方面的进展

48. 一些非国家行为体仍在与政府军队发生冲突，与这些行为体进行对话的主要障碍是政府限制联合国接触这些武装团体。这一立场表现在 2006 年后期，缅甸联邦常驻联合国代表觉丁瑞先生给儿童基金会执行主任和开发计划署署长的一系列信函中，对联合国工作人员与克民盟和克伦尼解放军就让儿童脱离部队的行动计划举行会晤一事感到关切。联合国有关方面的答复强调说，这些会晤是联合国采取后续行动执行安全理事会第 1539 (2004) 和第 1612 (2006) 号决议而展开对话，以拟定制止冲突各方招募和使用儿童行为的行动计划。答复进一步强调说，这些互动符合安全理事会和大会关于儿童与武装冲突问题的各项决议。在我的特别代表在访问期间，与第一秘书长登盛中将达成一般协议，认为需要进一步讨论，以便最后确定联合国缅甸国家工作队与克民盟和克伦尼解放军就停止招募和使用儿童行动计划进行接触的安排。

49. 到目前为止，在缅甸的联合国机构和国际非政府组织一直未能与这些仍参与冲突的非国家行为体进行接触，尽管事实上这种接触并未给予这些武装团体合法性或合法地位。相反，与这些非国家行为体进行接触可使联合国各机构和儿童保护合作伙伴履行其有关制止武装团体招募和使用儿童的任务，并向弱势民众提供援助。

50. 尽管与克民盟和克伦尼解放军进行了十分有限的对话，但仍取得了一些进展。把克民盟和克伦尼解放军列入联合国秘书长 2005 年的报告 (S/2005/72)，以及他们与联合国的互动促成这两个团体于 2007 年 4 月 6 日和 4 月 13 日分别签署了制止和防止招募和使用儿童的《承诺书》。这些承诺书规定，各方允许对侵

权现象以及从部队中释放儿童进行独立监测，并由联合国机构和非政府组织对获释儿童提供适当的重返社会援助。

51. 根据这项承诺，缅甸监测和报告国家工作队将与克民盟和克伦尼解放军以及其他有关各方进行讨论，以便最后拟定停止在边境地区招募和使用儿童的行动计划。这项工作将得到边境地区适当合作伙伴的支持。

52. 我的特别代表在访问期间会见了佤邦联合军的一名代表，后者说，自从佤邦联合军与政府签署停火协定以来，没有再卷入战斗，也没有再招募儿童。特别代表向官员们解释说，为了使这一问题不再列入安全理事会儿童和武装冲突问题工作组的议程，他们必须制定和执行关于释放佤邦联合军中的儿童并使其重返社会的行动计划。佤邦联合军代表表示愿意就行动计划的方式问题与儿童基金会进行接触。接着，2007年7月，儿童基金会寻求外交部协助，以便安排与佤邦当局会晤。9月，监测和报告国家工作队与佤邦代表进行会晤，就监察和报告国家工作队尽早对北掸邦进行联合初步评估访问的方式作出安排。佤邦代表对此表示欢迎，在外交部的协助下，允诺于2007年10月15日发出正式邀请。然而，到现在邀请仍未发出。

## 五. 建立监测和报告机制

53. 过去4年，关于制止招募儿童兵的一般性对话有所增加，但关于设立正式监测和报告机制的对话，是在2007年6月我的特别代表访问缅甸时才启动的。应缅甸政府的邀请，特别代表的访问有两个目的：其一，成立监测和报告国家工作队；其二，同缅甸政府、联合国国家工作队和儿童保护合作伙伴讨论监测和报告方式。特别代表访问期间，向政府明确表示，报告工作将由联合国国家工作队承担，将把有关严重侵犯儿童权利的报告转交政府，还期待政府和其他有关方面在得知违反行为之后也采取行动。政府同意联合国在安全理事会第1612（2005）号决议框架内，建立监测和报告工作队及机制。

54. 特别代表通知政府，监测和报告工作将包括安全理事会第1612（2005）号决议内所有6种严重侵害儿童的行为。监测和报告机制需要同政府进行高级别互动，因此特别代表要求指派一名协调人，经常同联合国国家工作队以及监测和报告机制工作人员交流和接触。代总理兼第一秘书长登盛中将任命社会福利和救济安置部司长为执行安全理事会第1612（2005）号决议事项的政府协调人。8月，政府通知儿童基金会，任命外交部司长为这项工作的第二个协调人。此外，有必要设立军事协调人，同监测和报告国家工作队就防止政府军和其他有关武装团体招募儿童兵的技术事项进行接触。

55. 我的特别代表还通知政府，联合国工作队打算在驻地协调员办事处任命一名专职国际干事，协调监测和报告工作，同政府进行联络。特别代表向政府表示关

注，监测和报告机制在缅甸若要有效开展，就需要进入受冲突影响地区和可能实现停火的地区，包括佤邦特区。她表示，旅行需要批准以及政府派官员陪同联合国工作人员进行实地访问的政策，“不足以满足安全理事会监测报告工作所要求的独立监测和核查的需要。”

56. 关于建立监测和报告机制，在特别代表访问之后的初期阶段，作出了若干重要决定：

- 成立监测和报告国家工作队
- 确认了适当的成员组织
- 向政府介绍监测和报告工作队的成立情况和工作目的。

57. 根据安全理事会批准的监测和报告机制准则（见 S/2005/72），监测和报告国家工作队由联合国机构和儿童保护机构组成，是监测和报告机制的主要协调结构。监测和报告国家工作队由联合国驻地协调员办事处和儿童基金会共同担任主席。

58. 监测和报告机制若要充分运行，需要至少 5 名国际工作人员和 2 名国际口译员，还需要向这些工作人员发放入境签证，以及政府保证不打击报复严重侵犯儿童权利行为的证人和为监测和报告机制收集信息的人。监测和报告机制工作人员还必须能够自由、秘密地接触访问人员和地区，其中必须包括没有政府官员陪同及时旅行以核查信息。监测和报告机制工作人员还需要能够核查，没有对报告情况的人员采取报复行动，并需要查阅关于案件的任何现有资料。监测和报告机制工作人员还需要经常同非国家行为体进行接触，确保有责必究，这就要求缅甸政府允许接触这些行为体，尤其是受冲突影响地区。

## 六. 方案活动

59. 在本报告所述期间，联合国国家工作队与缅甸政府协调，就受影响儿童进行方案活动如下：

- 监测和报告国家工作队成员目前正在接受关于儿童权利、儿童保护、青少年司法、家庭追查和团聚、儿童参与、打击贩运和儿童保护及政府（包括警察、法官、管教人员、执法官员、社会福利工作人员和政府行政官员）、联合国和国际非政府组织紧急情况方面的培训。
- 监测和报告国家工作队成员同国内非政府组织和社区组织，以及社会福利司协作，为社区成员、儿童权利委员会成员和社区领导人开办儿童权利和儿童保护培训班。为培训讲习班编制了教材。

- 儿童基金会、“拯救儿童”和其他儿童保护合作伙伴都在提供支持，帮助建立社区组织的能力，预防和应对儿童保护问题和其他侵犯儿童权利的情况。
- 2007年4月，儿童基金会为征兵军官开办了儿童权利、儿童保护、有关儿童与武装冲突的人道主义法和国际义务方面的培训。
- 国际组织开展了雷险教育，但是因为无法进入有关地区，2006年只得停止。

## 七. 建议

60. 敦促缅甸政府尽早加入《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2000年)，并相应调整国家法律。

61. 敦促缅甸政府允许国际组织和人道主义组织能够进入该地区，提供人道主义服务，包括向所有受影响地区提供，并接受难民署主管行动的助理高级专员的提议，进行机构间人道主义需求评估。我的主管人道主义事务助理秘书长关于成立一个高级别委员会、在政策上处理人道主义优先事项的提议应该进一步推动，联合国随时愿意提供协助。进入弱势地区，尤其是受冲突影响地区。

62. 缅甸政府应该停止逮捕18岁以下的逃亡儿童，允许独立的国际组织监测这些情况，确保迅速释放儿童。

63. 缅甸政府应该制订排雷方案，在地雷为患的地区广泛进行雷险教育。为此，联合国国家工作队准备协助政府工作，拟定适当方案邀请有雷险教育专家的国际组织参加。

64. 建议缅甸政府在联合国国家工作队的协助下，立即对政府军、尤其是地区指挥官以及全国和地区的征兵军官开展全面教育和提高认识活动，教育军事人员拒绝招募儿童，指示他们对违反者采取调查、起诉和处分行动。

65. 鼓励缅甸政府在全国和地区各级设立儿童保护部门，进行培训，并授予这些部门权力和能力，在政府军中开展培训，检查遵守军事指令和国家法律的情况。

66. 联合国国家工作队和儿童保护合作伙伴必须扩大现有方案和能力，释放曾参加武装部队或武装团体的儿童，让他们重返社会。这些方案应包括对所有案件进行家庭追查、重返社会和有系统的后续行动。

### 监测和报告

67. 建议缅甸政府任命一名军事协调人，负责日常联系，执行同儿童基金会、联合国国家工作队和保护儿童机构商定的行动计划，立即释放曾在缅甸参加武装部队或武装团体的儿童，让他们重返社会。

68. 缅甸政府必须根据 2007 年 2 月的补充谅解继续同国际劳工组织合作。补充谅解中设立了一个机制，消除一切形式的强迫劳动，包括儿童士兵。

69. 敦促缅甸政府便利联合国努力并给予合作，协助发放签证和国内旅行核可，提供保密和安全，准许自由进出。应该制定规则，并由联合国国家工作队和缅甸政府联合签署，保障受害者、监测员以及报告案情和提供信息的人的安全。

70. 鼓励缅甸政府尊重联合国国家工作队，允许工作队立即接触克伦民族联盟和克伦尼族进步党，以便开展监测工作，核查指控情况，确保追究招募和使用儿童者的责任。

71. 敦促缅甸政府解除限制，让联合国接触所有非国家行为体和进入冲突地区，允许监测和报告机制工作人员定期进入征兵中心和军事基地，监测和核查是否有 18 岁以下的儿童。

### 行动计划

72. 缅甸政府应承担 responsibility，确保监测和报告机制工作人员能够接触与其达成停火协定的所有武装团体；如果发现其招募和使用儿童兵，则在防止军队招募未成年人儿童入伍问题委员会主持下，同监测和报告国家工作队拟定行动计划，并立即实施。

73. 缅甸政府应继续惩处协助和纵容招募儿童（包括“预先招募”和让儿童在军事基地工作）的个人或团体。敦促缅甸政府把惩处过程系统化，制度化。为此，惩处过程应公开透明，允许监测和报告机制进行独立核查。

74. 佞邦军队必须立即同监测和报告国家工作队和儿童保护合作伙伴开展对话，拟定停止招募儿童的行动计划，确保立即释放儿童，让其重返社会，由儿童基金会及其儿童保护合作伙伴进行跟踪核查，按照负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表 2007 年 6 月访问期间商定的结果，允许监测合作伙伴自由出入，进行核查。