



## 秘书长关于缅甸境内儿童与武装冲突的报告

### 摘要

本报告根据安全理事会第 1612 (2005) 号决议及以后多项决议提交, 述及 2009 年 4 月 1 日至 2013 年 1 月 31 日期间, 是向安全理事会及其儿童与武装冲突问题工作组提交的关于缅甸境内儿童与武装冲突的第三次报告。本报告载列了缅甸境内严重侵犯儿童权利的信息, 并查明了对这种侵犯行为负有责任的冲突方。

在本报告所述期间, 国家监测和报告任务组 C 监报任务组, 继续核实缅甸武装部队 (缅军) 和其他冲突方招募儿童和其他严重侵犯儿童权利的案件。2012 年 6 月, 根据安全理事会关于儿童与武装冲突问题的各项决议以及安全理事会儿童与武装冲突问题工作组的先前结论, 缅甸政府和监报任务组签署了《停止和防止招募儿童行动计划》。出现这一重大发展的原因是, 缅甸政府正在采取举措, 解决军队招募未成年人问题, 包括为军事人员举办培训提高对国际和国家人权的认识, 加强地方和国家两级的儿童保护体系, 巩固到 2015 年停止使用强迫劳动包括停止招募未成年人的承诺。

本报告指出, 监报任务组和合作伙伴因准入受限和安全因素, 而使缅甸境内列名当事方严重侵犯儿童权利案件的有效监测、核查和报告受到挑战。本报告载有为加强对缅甸境内受武装冲突影响儿童的保护行动而提出的一系列建议。



## 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1612 (2005)、1882 (2009)、1998 (2011) 和 2068 (2012) 号决议编写，述及 2009 年 4 月 1 日至 2013 年 1 月 31 日期间，详细载列了缅甸境内严重侵犯受武装冲突影响儿童权利的案件。本报告是我第二次报告 (S/2009/278) 的后续报告，介绍了 2009 年 10 月 28 日安全理事会儿童与武装冲突问题工作组根据我第二次报告 (S/AC. 51/2009/4) 发布的结论的最新执行情况。

## 二. 缅甸的政治、军事和社会动态

2. 2010 年至 2012 年，政府和南部掸邦军继续发生冲突。缅军和北部掸邦军之间的紧张关系逐步升级，2011 年 6 月开始爆发冲突，造成大批人员流离失所。同样在 2011 年 6 月，克钦邦独立军和缅军爆发战争，长达 17 年的停火协议被废弃。最近与克伦民主仁义军 (DKBA)<sup>1</sup> 第 5 旅结成同盟的克伦民族解放军与缅军和克伦民主仁义军边防卫队也继续在泰国缅甸边界发生冲突。

3. 在本报告所述期间，上届政府开始的与非国家武装团体的停火讨论取得进展。2009 年 4 月，政府指示与其签署停火协议的非国家行为体解散武装团体组建政党，或改编为由缅军指挥的武装边防卫队。在 2010 年选举之后，政府恢复了与各邦武装团体的外联，与 11 个武装团体中的 10 个达成了停火协议。我在第十一次年度报告 (S/2012/261) 附件中列出了七个缅甸当事方，截至本报告所述期间末已有六个与政府缔结了停火协议。克钦邦独立军是唯一未与政府缔结停火协议的当事方，但是独立军最近与政府的谈判产生了希望。

4. 登盛总统结合建设和平与民族和解进程，宣布成立有 52 个成员组成的联邦建立和平委员会和 11 个成员组成的联邦建立和平中央委员会，总统出任中央委员会主席。2012 年 11 月，在仰光成立的缅甸和平中心担任上述两个委员会的秘书处，并为所有参与和平进程的行为体提供共同平台。

5. 2010 年 11 月举行选举以及 2011 年 3 月任命由文职人士领导的行政当局，为加强政府与国际社会的合作提供了机会。但是，在本报告所述期间，联合国机构和其他国际人道主义和发展行为体在进入许多地区接触弱势群体、包括儿童方面仍然面临挑战，监报任务组及其伙伴监测和报告严重侵犯儿童权利的能力继续受到限制。

---

<sup>1</sup> 2011 年克伦民主佛教军更名为克伦民主仁义军，成为 Klohtotoobaw Karen 组织的武装部队。

### 三. 严重侵犯儿童权利

6. 由于无法或不能全面进入某些停火、非停火和受冲突影响地区，并由于无法保证安全，报告和记录列名缅甸当事方严重侵犯儿童权利的案件遭遇挑战。本报告仅仅显示侵犯儿童权利事件的严重程度和规模。

#### A. 武装部队和武装团体招募儿童

##### 缅甸陆军(缅军，包括边防卫队)

7. 虽然政府在按照机关法律停止武装部队招募儿童方面取得了进展，但是在本报告所述期间，缅军继续招募使用儿童。监报任务组记录了通过政府部门、行动计划进程和其他可靠来源报告的招募儿童事件和指称。国际劳工组织(劳工组织)强迫劳动投诉机制也协助报告了缅甸招募儿童案件。从记录的案件(包括缅军通知释放儿童的案件)来看，招募儿童事件主要发生在仰光、曼德勒、伊洛瓦底和勃固地区。

8. 2009年4月至2010年12月，监报任务组收到了448起缅军招募未成年人案件的通知。其中，2009年招募的有118起，2010年84起，2011年63起，2012年至少有18起。本报告期间之前的招募案件有67起。其余135起案件没有提供招募时间信息。还应指出，在2010年6月签署《行动计划》后，监报任务组至少收到了12起缅军招募未成年人案件的报告。

9. 在本报告所述期间，劳工组织强迫劳动投诉机制收到了802起缅军招募未成年人的投诉，770起案件已经核实。<sup>2</sup> 其中，2009年有172起，2010年134起，2011年123起，2010年32起。其余的核实案件发生在本报告所述期间之外。投诉案件从2009年的78起增加到了2012年的274起。

10. 上述数字显示，在本报告所述的整个期间缅军招募未成年人事件稳步减少，可能是因为防止军队招募未成年人委员会加强了对招募工作的筛查和记录。对招募未成年人案件的投诉同时出现增加，显示缅军和民众对招募未成年人问题和报案渠道的认识有所提高，报案渠道包括《行动计划》执行进程、劳工组织强迫劳动投诉机制、地方儿童保护团体、国家和国际保护行为体。

11. 招募继续针对在工作场所、街道、汽车站和火车站、轮渡码头、市场工作或无人陪伴的儿童，以及村庄和孤儿院中的孤儿或无工作的儿童。火车站招募的情况十分普遍，因为招募单位在铁路大站设有招募点。监报任务组指出，大部分被

<sup>2</sup> 劳工组织强迫劳动投诉机制释放的被招募未成年人包括被招募时不满18岁以及投诉和释放时年龄超过18岁两类，并认识到不能以大部分被招募未成年人其后年龄到了18岁为由为非法招募进行开脱。

招募男童的年龄为 14 至 17 岁，但在本报告所述期间至少有 60 起案件的儿童年龄为 11 至 13 岁。还有报告称，缅甸甚至招募过 10 岁的儿童。

12. 经过核实的招募案件包括“自愿”加入以及受到威胁或被骗加入缅甸的儿童。加入缅甸的原因有极端贫困、缺乏生计、希望与同龄人做伴和不愿上学、以及与家庭成员或亲戚发生矛盾。比如，2009 年 5 月一名 15 岁男童在与母亲争吵之后来到仰光的招募单位而被招募。父母与缅甸进行交涉，男童在几个月后被缅甸释放。被骗加入缅甸的儿童表示，他们受到缅甸士兵或平民经纪人提供工作和高薪的诱惑。在一些案件中，被招募的未成年人表示在拿到军服之后或是在去军训学校的路上才发现已被正式招募。还报告了两起缅甸士兵绑架案件。2012 年，监报任务组核对了步兵营士兵报告的两起缅甸招募儿童案件，涉及绑架两名男童（16 和 17 岁），士兵进行威胁强迫男童参军。两名男童设法逃出了招募前被临时关押的步兵营。

13. 监报任务组收到的信息显示，被招募的未成年人继续被派往前线参加战斗。2012 年 5 月，监报任务组收到的九起案件称，与缅甸有关联的被招募未成年人被派往克钦邦前线并被克钦邦独立军抓获关押。劳工组织为未成年被招募者的释放提供了协助，并正在与缅甸联系正式释回事宜。据报告，一名儿童在已在获释前逃跑，其余八人于 2013 年 1 月 14 日获释。联合国儿童基金会（儿基会）与社会福利事务部和地方伙伴合作为每个儿童提供了临时住处和重返社会支持。

14. 在本报告所述期间，监报任务组发现了“异地招募”趋势，即某一地区的步兵营士兵可能利用回乡假或在出差途中在另一地区进行招募。比如，2011 年 9 月伊洛瓦底省 Lapputa 镇一名 13 岁男童因受到一名乡邻和一名几百公里外禅邦 Kalaw 镇缅甸步兵营二等兵的胁迫而离开家乡。据报告，他们为招募儿童的缅甸士兵开出的条件有晋升、休假、永久遣散、缺勤免受处罚等。监报任务组继续关切地注意到，这种做法以及使用平民经纪人的做法加大了从弱势群体中招募儿童的风险。

#### **改编为边防部队的非国家武装团体**

15. 在本报告所述期间，已有两个非国家武装团体在缅甸主持下改编为边防部队，并不再脱离缅甸独立开展行动。

#### **克伦民族人民解放阵线**

16. 2009 年 11 月 8 日，克伦民族人民解放阵线被改编为缅甸边防部队。监报任务组没有任何信息显示，缅甸和人解阵线是否在讨论中谈到了儿童复原问题。人解阵线已从关于儿童与武装冲突问题年度报告的附件中除名，目前接受缅甸整编边防部队的指挥。

### 缅甸民族民主同盟军

17. 收到的可靠报告显示，在 2009 年缅甸民族民主同盟军与和缅甸冲突期间，在同盟军检查站发现了儿童。冲突造成数千名果敢人进入中国境内。监报任务组得到的信息显示，同盟军大部分剩余人员已于 2010 年改编为边防卫队(缅甸第 1005 营)。监报任务组没有任何信息显示，缅甸和同盟军是否在讨论中谈到了儿童复原问题。

### 缅甸的非国家武装团体

18. 在本报告所述的整个期间，监报任务组继续收到缅甸非国家武装团体招募使用儿童的报告。这些团体中的儿童仍然是令人关切的问题。在 2012 年签署的《行动计划》中，政府承诺采取一切可行措施，推动非国家武装团体停止招募儿童。监报任务组根据这项规定继续鼓励政府与非国家团体进行对话，防止招募儿童和其他严重侵犯儿童权利事件发生，并为监测提供更多的便利。

### 民主克伦仁义军

19. 2010 年 8 月，民主克伦仁义军改编成了边境卫队。但仁义军第 5 旅仍未列入边境卫队安排，并与克伦民族解放军组成了松散联盟。2011 年，收到的报告显示仁义军边防卫队逃兵部队加入了脱离原部队的仁义军第 5 旅。因此，难以肯定 2010 年 8 月以后收到的严重侵犯报告是否提到了仁义军边防卫队或仁义军第 5 旅。监报任务组 2009 年和 2010 年收到的报告显示，据称许多仁义军士兵，包括儿童通过各种方法被招募参军，包括抽签决定村庄、强迫招募和胁迫，为改编边防卫队加快进行准备。发现有武装儿童在仁义军管理的收费站等经营场所工作。在克伦邦的一个镇上，当地人估计至少有 20 名儿童为仁义军工作。2011 年，监报任务组继续收到报告，指仁义军边防卫队和仁义军第 5 旅不分年龄强行进行招募和胁迫，否则必须交款。2011 年 11 月，仁义军第 5 旅与政府签署了停火协议。

20. 在本报告所述期间，监报任务组核实了 6 个仁义军在克伦邦的招募案件，儿童年龄为 10 至 16 岁。在一起案件中，一名 10 岁女童招募后成为运送饭菜和炊具的搬运工。在另外三起案件中，儿童临时当上了搬运工。一起案件中的一名 11 岁男童在 2009 年 6 月被招募后当了 10 天的搬运工。

### 克钦邦独立组织/克钦邦独立军

21. 2011 年下半年至 2012 年上半年，监报任务组经常收到报告，指因克钦邦和北部禅邦局势紧张，克钦邦独立军扩大了招募工作。比如，监报任务组 2011 年 6 月收到的一份指控称，克钦邦独立军招募了四名女童进行军训。2011 年 8 月，监报任务组收到了一起案件，指克钦邦 Hpar Khant 的一名 15 岁男童为部队布设地雷造成公共财产受损。还有一些报告显示，克钦邦独立军在城市地区积极招募克钦族家庭成员，包括儿童。监报任务组还收到指控称，儿童参加克钦邦独立军以

避免被缅甸军招募去前线当搬运工。2012年，还有报告称克钦邦独立军中有儿童存在。2012年4月报告的一起案件显示，独立军在Wine Maw镇绑架了三名14岁左右的男童。2012年12月，收到了独立军在克钦邦强迫招募使用村民，包括儿童的报告，但因不能进入这些地区而无法核实。儿童保护伙伴的报告称，独立军要求每个家庭出一名男子参军，因此出现了招募儿童的情况。

#### **克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会**

22. 据报，克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会中有儿童存在。监报任务组代表(在上个报告期间)仅有一次机会与克民盟/克民解和平委员会进行会晤。2010年，克民盟/克民解和平委员会拒绝按照政府命令改编为边防卫队。2012年2月7日，克民盟/克民解和平委员会再次与政府签署了停火协议(上次是在2007年)。

#### **克伦民族联盟/克伦民族解放军**

23. 2009年4月25日，克伦民族联盟/克伦民族解放军发布新闻稿，强调它事实上已在数个场合邀请联合国监测其军事基地和行动区，并已提出允许公开和独立核查遵守情况。克伦民族联盟/克伦民族解放军还表示愿同联合国开展对话，以验证其履行不招募或使用儿童承诺的情况。克伦民族联盟/克伦民族解放军还承诺对收到的关于招募儿童的任何指控进行调查。

24. 在本报告所述期间，监报任务组对克伦民族联盟/克伦民族解放军招募儿童的六起案件进行了核查。在一起案件中，一名14岁男童从一个难民营被招募到了克伦民族联盟/克伦民族解放军中。

25. 2012年1月12日，克伦民族联盟/克伦民族解放军同缅甸政府签署一项停火协议；2012年3月和6月，武装冲突再次爆发，违反了协议规定。2012年9月，克伦民族联盟/克伦民族解放军与政府举行了和平谈判。应当指出，2007年，克伦民族联盟/克伦民族解放军曾寻求根据安全理事会第1612(2005)号决议同联合国缔结一项行动计划。随着安全局势的改善，监报任务组将优先与克伦民族联盟/克伦民族解放军接触，同时呼吁按照2012年政府签署的行动计划规定，为接触非国家武装团体以就结束和防止招募儿童开展对话提供便利。

#### **克伦民族进步党/克伦族军**

26. 2009年4月18日，克伦民族进步党执行委员会发布新闻稿，作为对我特别代表公报的补充，强调它事实上已在数个场合邀请联合国监测其军事基地和行动区，并已提出允许公开和独立核查遵守情况，还表示愿同联合国开展对话。它指出，克伦族军将不征募任何儿童，并呼吁将该团体从附件中删除。克伦民族进步党还承诺对收到的关于招募儿童的任何指控进行调查。2012年年中，克伦民族进步党同政府签署了一项停火协议，目前和谈还在继续进行。应当指出，2007年克

伦民族进步党/克伦族军曾寻求根据安全理事会第 1612(2005) 号决议同联合国缔结一项行动计划。随着安全局势的改善，监报任务组将在 2013 年优先与克伦民族进步党/克伦族军接触，同时呼吁按照 2012 年政府签署的行动计划规定，为接触非国家武装团体以就结束和防止招募儿童开展对话提供便利。

#### 南部掸邦军

27. 南部掸邦军中有儿童存在。随着掸邦紧张局势在 2011 年升高，监报任务组收到一些报告说，南部掸邦军在进一步招募儿童。2011 年 7 月收到一份报告，指南部掸邦军已招募 216 名男女“青年”对缅军作战。监报任务组还收到了关于南部掸邦军在南掸 Moe Ne 镇招募儿童的更多可靠信息，据说 2011 年 8 月该镇一些村庄共有 60 人被招募，其中两人为 13 岁。

#### 佤邦联合军

28. 监报任务组收到指控说，2009 年 8 月底在 Laukai 的武装冲突导致佤邦联合军部队对前沿地区分别进行了增援和部署，包括要求许多村庄的佤族前武装人员和青年处于作战待命状态。监报任务组接到一些报告说，从 2009 年 6 月开始，一些村庄地方当局进行了新的招募并持续开展村级民兵训练。据报在一些村庄，选定一些没有成年招募对象的家庭招募了儿童。2012 年的一些可信报告表明，佤邦联合军队伍中仍有儿童存在。监报任务组还收到信息显示，佤邦联合军把一些男童用于驻守检查站和守卫佤邦联合军的一些办事处。

29. 监报任务组还收到指控称，掸邦 Namkham 有一名平民经纪人把多达 17 名新兵贩运到了佤邦联合军。监报任务组核实了 2010 年 10 月的一起案件，其中两名儿童和三名 18 岁青年离开他们的村庄，表面上是作为农工到巴朗停火区去打工，但却被贩运至佤邦联合军，在那里不得不从事强迫劳动。

### B. 杀害和残害儿童

30. 在本报告所述期间，地雷、未爆弹药、简易爆炸装置、迫击炮和火箭榴弹攻击以及武装团体与缅军之间的交火造成了儿童伤亡。大部分报告的事件都发生在克钦邦和克伦邦。在本报告所述期间，监报任务组证实，冲突暴力导致至少 55 名儿童被杀害或残害，另外还收到一些关于 38 名儿童遭到杀害或残害的报告，这些报告未经查实。由于通道仍然严重受限，这些数字只是对冲突地区影响到儿童的事件的规模和严重程度的一种反映。

31. 2012 年 1 月在克伦邦，据报克伦民族联盟设置的一枚炸弹使四名儿童(10 岁及 12 岁的两名男童和 14 岁及 17 岁的两名女童)受伤和一名 12 岁女童丧生。在克钦，监报任务组于 2012 年 6 月接报并核实了一名 12 岁男童遭残害的事件。据报这起事件是缅军一发迫击炮弹在该男童屋前爆炸所致。缅军以及克伦民族联盟/克伦民族解放军、克伦民族进步党/克伦族军、克伦仁义军、佤邦联合军和克

钦邦独立军等非国家武装团体继续使用杀伤人员地雷限制人员行动、阻碍部队调动或标示行动区域。在 2009 年 9 月的一起案件中，一名 13 岁男童在克伦仁义军占领和巡逻的地区遭一枚地雷致残。2010 年 3 月 14 日，在另一起案件中，一名 14 岁男童和两名 16 岁女童因所乘公共汽车在前往孟邦 Shwe Kyin 镇时触雷而受重伤。2011 年 2 月 12 日，一名 7 岁女童在克伦邦 Kawkreik 镇因地雷爆炸造成腿部多处受伤。2012 年年中在克耶邦，一次地雷相关事件中有三名儿童丧生和一名受伤。2013 年 1 月 20 日在克钦邦，地雷爆炸导致两名男童(14 和 15 岁)丧生，一名男童受伤。

32. 在本报告所述期间冲突持续不断的克钦，监报任务组收到九份关于 2011 年下半年缅军与克钦邦独立军之间的战斗导致儿童被杀害和残害的报告，监报任务组查实了其中的四起事件。2011 年 6 月，Bamaw 镇一名 16 岁女童因陷入缅军与克钦邦独立军之间的交火而丧生。2011 年 8 月，一名 3 岁男童随祖母从 Bamaw 镇一个村庄逃离时在交火中丧生。同一个月，缅军向 Mansi 镇一所学校开火，导致该校五名儿童和一名教师重伤。在 2011 年 10 月，监报任务组确认，克钦邦独立军部队向 Muse 镇一个家庭开枪，其中两人受伤，包括该家庭 14 岁儿子在内的三人被杀害。同样在 10 月，缅军轻步兵营在 Mansi 镇攻击一个村庄时，一名幼童及其父母被杀害。报告中包括 2011 年 7 月的一起事件，Kamaing 镇一名 17 岁男童据报因不愿被征当挑夫，在试图逃跑时遭到枪击。由于 2012 年底和 2013 年初缅军与克钦邦独立军在克钦邦的冲突加剧，缅军对克钦邦独立军军事哨所进行空袭和炮击以及克钦邦独立军在公共场所使用简易爆炸装置，监报任务组收到一些报告说，在 2013 年 1 月的一个月里，至少有十名儿童受伤，六名儿童被杀害，其年龄在 2 岁至 17 岁之间。

### C. 对儿童的性暴力侵害

33. 在本报告所述整个期间，监报任务组从若干来源收到可靠信息表明，缅军和非国家武装团体都犯下了强奸和性暴力事件。缅甸《刑法典》禁止强奸和性暴力行为，平民犯下的案件通过警方和法院调查及起诉。但是，对缅军士兵强奸的起诉属于军事法院管辖范围，这些进程几乎不为人知。另一方面，对非国家武装团体性暴力行为进行调查和起诉的情况也同样鲜为人知。本报告所述期间前半期该国东南部的持续冲突，以及掸邦和克钦邦的冲突再起，使 2010 年和 2011 年性暴力行为报告增多。不过，联合国无法核实这些报告。

### D. 绑架儿童

34. 如上所述，在本报告所述期间，存在着关于为招募而绑架儿童的指控和核实案件，说明仍然存在着一种绑架模式，尤其是一些儿童在年幼时就被缅军部队使用和非正式留在军营而不把他们交给招募单位和训练学校。

35. 此外，监报任务组还收到一些关于为报复或因怀疑通敌而绑架儿童的报告，绑架者既有缅甸军，也有非国家武装团体。在 2011 年 2 月的一起案件中，克伦民族联盟/克伦民族解放军据报在克伦 Hpa'an 镇 Wut Gyi 村绑架了五名男童(10 至 13 岁)。缅甸军在克伦邦 Thandaunggyi 镇抓走了一些儿童，理由是怀疑他们私通非国家武装团体。此外，村民们报告说，一些年轻女童为获得某种形式有限的保护，不到 15 岁就嫁人，以免遭到缅甸军和克伦民族联盟/克伦民族解放军、克伦仁义军-边防卫队和克伦仁义军第 5 旅等武装团体的绑架。2012 年 5 月，监报任务组收到可靠报告说，50 名克钦邦独立军士兵进入克钦 Waing Maw 镇一个村庄并绑架了 17 名掸族少数民族村民，其中包括 13、14 和 15 岁的三名女童。这三名女童至今下落不明。

#### E. 对学校或医院的攻击

36. 在本报告所述期间，监报任务组记录到了克伦邦、克钦邦和掸邦(程度较轻)的学校和诊所因冲突而经常关闭的情况。此外，还有一些关于缅甸军和其他非国家武装团体攻击学校和医院的报告。在克伦邦，监报任务组核对了缅甸军轻步兵营在 Nyunglebin 县 Ler Doh 镇发起攻势后于 2010 年 2 月发生的一起事件。在进攻过程中，Kwee Lah 村 Thi Baw Tha 的一所高中和一个托儿所被摧毁。此外，向约 3 000 人提供服务的 Thi Baw Tha 诊所被烧毁。2011 年 5 月 11 日，监报任务组核实，克伦邦 Kawkareik 的一所公立医院因缅甸军与克伦仁义军/克伦民族解放军联盟部队之间的战斗而被部分摧毁。

37. 由于 2011 年和 2012 年克钦邦冲突重起，监报任务组收到了一些关于学校长期关闭以及炮击和迫击炮火损坏学校的报告。2011 年 7 月，监报任务组记录了一项报告，其中说 Mansi 镇 Mone Hkawng 村一所学校被缅甸军一次迫击炮攻击损坏。2011 年 8 月，监报任务组核实了一起案件，即 Mansi 镇 Kawng Lwin 村一所学校被炮火损坏。同一个月，监报任务组收到一些报告说，缅甸军在密支那镇某村一所学校附近埋设了地雷，以防克钦邦独立军把该校用作基地，而该村的农村卫生中心也被驻该村的缅甸军士兵摧毁和抢掠。同样在 2011 年 8 月，克钦 Ngan War 地区一所学校被一发迫击炮弹击中，五名儿童和一名教师遭受重伤。随着缅甸军与克钦邦独立军之间的冲突在 2012 年下半年升级，监报任务组接到一些报告说，在克钦受冲突影响的地区，例如 Hpakan、Laiza、Myitkina、Bhamo、Injanyang 和 Waingmaw，若干学校因担心学生安全以及炮击、空袭和迫击炮火造成的危险，到 2013 年 1 月都一直关闭。在一起经核实发生于 2012 年 9 月 13 日的事件中，缅甸军士兵据报在克钦 Sut Ngai Yang 村对平民开火，杀害了一名身穿校服的 14 岁女童。当时这名女童正与她的老师和一些朋友从 Hpakan 基本高中回家，结果背部中弹。据报当时缅甸军不准该名女童立即求医，直到事发三小时后才放行。就在同一天，Hpakan 军事基地的缅甸军士兵据报还向同一村庄发射了一系列迫击炮弹，有些炮弹就在 Sut Ngai Yang 小学附近爆炸。

## F. 拒绝人道主义援助进入

38. 最近的政治事态发展为加强政府与国际社会之间的协作提供了机会，包括就人道主义援助进入问题开展对话。例如，2011 年，克钦邦再次出现不安全状况后，联合国一些机构和若干非政府组织都得以在政府控制地区迅速作出评估并对所确定的需求作出反应。同样在 2011 年，有关方面同一些机构进行了接触，请这些机构在佤邦特区等地区恢复活动，而其中有些机构在 2009 年被有关方面以安全关切为由要求暂停业务。

39. 尽管在进入方面出现了进展，但在本报告所述的整个期间，政府继续对全国一些不同部分的进入加以限制，以安全关切为主要理由限制救济机构的国际以及本国人员的存在和旅行。在本报告所述期间，联合国继续向缅甸政府和非国家武装团体进行宣导，促其开放包括克钦邦在内的冲突地区所有境内流离失所者地点。虽然一般可向克钦邦由政府服务的地区提供援助，但自 2012 年 7 月中旬以来，有关方面就以安全关切为由不允许联合国援助通过车队运往偏远地区的大部分境内流离失所者地点。随着准入谈判的继续，联合国正在通过冲突区之内和周边的实地执行伙伴尽可能地提供援助。2013 年 3 月，政府和克钦邦独立组织关于克钦邦受影响地区得到人道主义援助的谈判取得了令人鼓舞的进展。

## 四. 旨在纠正侵犯和虐待儿童行为的对话和行动计划

### A. 在与缅甸政府进行对话和实施行动计划方面取得的进展

40. 2012 年 6 月 27 日，经过六年谈判，在秘书长的特别代表协助下，缅甸政府与监报任务组签署了一项《行动计划》，以停止和防止缅军(包括整编的边防部队)招募和使用儿童。该行动计划是在儿童与武装冲突问题特别代表参加见证的情况下签署的。

41. 行动计划载有政府和监报任务组在最初的 18 个月期间应履行的一整套承诺。这些承诺包括：对缅军招募和使用的所有 18 岁以下儿童进行系统的身份认定、登记和释放；让这些儿童重返社区；加强招募程序，确保防止缅军进一步招募儿童；提高公众对防止和释放的认识；为缅军开展国际人权、人道主义法和儿童保护方面的培训和能力建设；加强对招募者的惩戒行动。

42. 行动计划签署后，缅军任命了一名高级联络官负责监督行动计划的执行。此外，还成立了由监报任务组成员以及缅军和外交部、国防部及社会福利、救济和重新安置部官员组成的联合委员会。

43. 自 6 月以来，行动计划的执行工作已经取得进展。监报任务组和缅军制订了详细的业务程序，以便按照行动计划进行身份认定、核实和释放儿童。2012 年 8 月，缅军在监报任务组支持下，为军事协调人举办了行动计划和业务程序培训。

据缅甸军报告，在整个9月份，军事协调人在每个指挥区对各营副官举办了行动计划推广培训，因为营副官是各营内主管查明和登记疑为儿童士兵的负责人。此外，缅甸军还印发了行动计划执行指引并制作了行动计划宣传材料，以分发给各级军事人员。

44. 2012年9月，在行动计划框架下，共有42名儿童在仰光的遣散仪式上被缅甸军遣散。2012年10月，监报任务组向缅甸军高级联络官提交了通过劳工组织投诉机制收到的25件招募儿童新案件，以便在行动计划框架下进行进一步核查，本报告所述期结束时核查工作尚未完成。截至2012年12月，缅甸军认定了其他24名疑为未成年士兵，随后于2013年2月予以遣散。监报任务组突出强调的事实是，在执行行动计划的最初6个月中，查明和遣散未成年人的工作进展缓慢且人数偏低。预计查明和遣散人数将大幅增加，因为缅甸军将在各军事单位推行身份认定程序，监报任务组监测员能够进入各作战团，并且，作为2013年初即将启动的多媒体宣传活动组成部分，行动计划宣传材料将在缅甸军内部分发并对公众散发。2012年11月，开通了电话专线和专门的邮箱，来接受民众对招募儿童案件的举报。

45. 在不影响行动计划执行工作已经取得的进展情况下，监报任务组自2013年1月起着重强调以下四个有关行动计划实质执行的关切问题，应作为紧急事项加以处理：

(a) **查明和遣散儿童：**迄今为止，查明儿童的工作进展缓慢，在缅甸军高层范围之外，对行动计划的宣传十分有限。为了应对这一挑战，加紧了高级官员与监报任务组成员之间的对话。缅甸军告知监报任务组，在查明儿童身份和核实年龄方面面临一些挑战，特别是发现伪造证件和追查真实的年龄核查文件的过程，困难重重且耗费时日；缅甸军还指出，许多人没有出生证、家庭成员名单或离校证书等关键文件的原件，不利于迅速和适当核查。尽管存在这些挑战，缅甸军报告说，目前正在各区域指挥部的监管下进行身份查验。然而，在编写本报告时，监报任务组无法在营一级核实或支持身份查验进程的实施情况，使及时遵守行动计划的努力受到阻碍。

(b) **给予监报任务组无条件通行权，以便其在可能有儿童存在的所有军事设施监测行动计划的执行情况：**行动计划规定，监报任务组的监测队有权进入军事基地、监狱和其他可能有儿童存在的地方，以监测并核查行动计划项下承诺的落实情况。然而，2012年12月，缅甸军通知监报任务组，他们会在监报任务组完成对区域指挥部、招募和训练设施的监测之后，再考虑是否允许监报任务组进入作战团和作战营。截至2013年1月31日，监报任务组核查行动计划执行情况的监测活动仍然被缅甸军限制在区域指挥部、招募单位和培训学校范围内。

(c) **宣传范围扩大到高级官员之外：**在本报告所述期结束时，监报任务组注意到，对行动计划及其关键承诺的认识仅限于总部和区域两级的高级军事人员以及直接参与行动计划执行工作的协调人。仍需向缅军内部各级军事人员积极宣传行动计划，以确保各级官兵充分了解并执行在缅军中查明和遣散儿童的承诺。同时，监报任务组正在根据行动计划开展基于社区的监测活动，包括提高公众对行动计划的认识，支持进一步查明缅军中的儿童并加快遵守行动计划。

(d) **“放松年龄限制”的例外情况：**尽管缅军通过签署行动计划，明确承诺停止和防止招募 18 岁以下儿童，但监报任务组对缅军现有的一个例外表示关切。该例外允许招募年满 16 岁、已上完 10 年级且获得陆军部副官署特别许可的儿童，这违背了行动计划的宗旨。缅甸政府提供了 2012 年 1 月 31 日和 2009 年 3 月 6 日有关“放松武装部队服役年龄限制”的往来函件，其中提到阐述该例外的 1996 年 4 月 30 日第 1/131/Yay 1(a) 号函。政府告知监报任务组，2012 年按照这一例外共招募了 167 名新兵。监报任务组突出强调了这种例外与行动计划的核心目标——即查明并释放所有 18 岁以下儿童——存在矛盾。在编写本报告时，缅军与监报任务组仍在继续对话，以使依照行动计划解决这个关切问题。

46. 监报任务组正与缅军密切合作，共同探讨如何解决这些关切问题。应将大力切实执行行动计划列为下一个报告期的优先事项。最好的方法是：(一) 连续一贯地全面查明和登记儿童并及时遣散认定的儿童；(二) 积极宣传行动计划项下的关键承诺，确保所有军事人员了解这些承诺，鼓励他们支持有效查明并核实儿童；(三) 迅速为监报任务组进入作战团等军事设施提供便利，以便其核查行动计划取得的进展并支持在基层执行行动计划。

## B. 在与非国家行为体进行对话和实施行动计划方面取得的进展

47. 在本报告所述期间，监报任务组与非国家武装团体之间很少就严重侵害儿童行为进行直接对话，原因是缅甸政府对受冲突影响的停火区和非停火区限制通行。监报任务组继续倡议政府最高层为其接触非国家武装团体提供便利，目的是为停止和防止招募和使用儿童开展对话。在 2012 年 6 月签署的行动计划条款中，政府承诺采取一切可行措施，促进意在阻止非国家武装团体招募儿童的各种进程，并确保释放和遣散其主权领土内的儿童。政府对这些规定的遵守仍待检验，因为 2012 年下半年的工作重点是支持有效查明和遣散缅军中的儿童。然而，监报任务组继续倡议政府和非国家武装团体把保护受武装冲突影响的儿童作为停火谈判及和平会谈的一项重要内容。政府在 2012 年 6 月与劳工组织签署谅解备忘录后，加大了到 2015 年停止使用强迫劳动，包括未成年人的力度。

48. 监报任务组与秘书长特别代表一道，继续倡议将行动计划项下的承诺纳入缅甸政府与非国家武装团体(秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件所列)之间的所有和平对话。

## 五. 针对侵权行为的后续行动和方案对策

### 防止招募和处理招募者有罪不罚问题

49. 在本报告所述期间，监报任务组观察到作为防止招募未成年人工作的一部分，招募工作的证件处理和审查程序逐步加强。在签署行动计划之前，缅甸军报告说，出台的新防止措施包括：拍摄(仰光、曼德勒、瑞波和马圭)四大招募单位的主要招募工作；对所有准新兵进行指纹采集并存入军力总局的电子数据库；向总部和各招募单位散发被拒收的新兵姓名，以防止别处再次招募；设立由招募单位和培训学校军官组成的审查小组，以进行年龄和意愿检查。因此，2012年10月，缅甸军告知，由于新兵审查目前设在地区司令部一级，14个地区司令部各新设一个“审查委员会”(由四名成员组成，包括招募单位、培训学校、医务方面各一名军官以及地区军事协调人)，审查所有准新兵的年龄和意愿，并最终负责确保招募儿童的情况不会发生。

50. 为显示防止招募儿童程序得到加强，政府报告说，从2009年1月至2012年12月，政府共拒收1830名准新兵(2009年360人；2010年390人；2011年532人；2012年548人)。

51. 监报任务组还注意到报告所述期间颁发的一些新军事指令，其中规定停止招募未成年人新兵，包括按照《行动计划》和商定的操作程序就查明和释放未成年新兵发出指示。缅甸军告知，军力总局2012年10月颁发新的指令，要求所有新兵出示公民身份确认证，作为招募新兵的最基本条件。作为监报任务组监测活动一部分于2012年接受访谈的招募人员指严格的证件处理和年龄检查程序是每年招募人数减少的原因，有人还提到很难达到招募目标。招募单位和培训学校的军事人员还报告，由于加强审查做法和采取问责措施，儿童新兵人数减少，这反过来也促使逃兵/擅离职守的士兵人数减少。

52. 防止军队招募未达法定年龄儿童委员会将继续与联合国分享有关以下方面的报告：缅甸军释放儿童的人数(包括根据行动计划释放的儿童)、高级军官就防止招募未成年人开展的宣传活动以及对参与招募未成年人的采取纪律行动。上述措施以及防止军队招募未达法定年龄儿童委员会的不断努力表明缅甸军正采取行动来防止和阻止招募和使用儿童。然而，作为监报任务组根据行动计划进行监测的一部分，今后需审查这些加强措施和新指示的影响及其在所有招募的一致实施情况，包括边防军卫队的传播和实施。

53. 针对招募未成年人的情况，缅甸军加强了对参与招募工作人员实行问责措施。2012年4月20日，缅甸军总司令下达指令，除了根据(《戒严法》下的)《防务法》第65款采取例行行动之外，还将根据(民事管辖下的)缅甸《刑法典》第374款对招募18岁以下儿童者采取行动。政府分享的文件显示，从2009年到2012年，对参与武装部队招募和使用儿童的肇事者采取纪律行动越来越多(2009年40次；2010年51次；2011年55次；2012年73次)。这一系列纪律措施包括降级、扣薪水、关禁闭、记过、记大过、扣养恤金和开除。但大多数案件是记过和记大过。

54. 在本报告所述期间，监报任务组欣见出现积极发展，即政府接受以下原则：撤销未成年新兵因开小差而遭到的指控，并以非法招募为由将其从监狱中释放。但令人关切的是，被列为“擅离职守”或“逃兵”的未成年新兵继续遭到逮捕。一些“逃兵”受到长期监禁，而另一些人则隐姓埋名，因担心被捕和拘留而无法过正常的生活。从2009年到2012年，劳工组织共记录了172名擅离职守的未成年新兵。在这些个案中，2009年有16名“逃兵”，其中4人被捕，随后被释放；2010年有24名，其中17人被捕，13人随后被释放；2011年有57名，其中19人被捕，到本报告所述期间无人被释放——其中有一人死在狱中。2012年共有75名“逃兵”，其中有一人被捕。劳工组织还记录有27名未成年新兵因被指控开小差而关押，他们在2012年根据特赦令获得释放。

## 六. 建议

55. 我欢迎缅甸军与联合国签署行动计划，以停止和防止招募和使用儿童，并欣见我上次提交关于缅甸儿童与武装冲突问题报告以来所取得的进展。还必须保持这一势头，并毫不拖延地落实行动计划的各项规定。为此，我敦促政府确保立即采取以下行动：

(a) 与监报任务组进行协调，查明、登记和释放缅甸军队中所有儿童；

(b) 废止关于“放宽武装部队服役年龄限制”的军事指令，其中允许招募年满16岁并已通过十年级标准考试的儿童；

(c) 立即停止以开小差和(或)企图当逃兵为由逮捕、骚扰和监禁18岁以下儿童或被招募时是未成年人的18岁以上成年人，并确保其迅速和无条件地获得释放；

(d) 除允许进入地区司令部、招募单位和培训学校之外，协助监报任务组进入军事设施、作战营以及可能有儿童存在的其他地方，包括作战团和作战营；

(e) 追究招募和使用儿童者的责任，包括对所有事件进行系统调查，并起诉对此负有责任的军人和平民。为此，有关军事法庭和民事法庭还应允许监报任务组进行独立核实；

(f) 取消鼓励达到招募指标和配额的各种刺激措施和奖励，以减少招募儿童的风险；

(g) 协助监报任务组与缅甸其他列名当事方进行接触对话，以便制订行动计划，停止招募和使用儿童兵，并酌情处理其他严重侵权行为。

56. 我认识到可以单独直接向国防部提出有关招募未成年人的投诉，但我鼓励政府保留并加强劳工组织的强迫劳动投诉机制，因为机制涉及招募未成年人问题。

57. 我呼吁缅甸政府尽早签署和批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并使国家立法和实践与其保持一致。我并呼吁政府全面执行儿童权利委员会在 2012 年 2 月 3 日通过的结论意见中所载各项建议，特别是有关参与武装冲突或受武装冲突影响儿童的建议（见 CRC/C/MMR/CO/3-4）。

58. 在政府继续进行建设和平努力的框架内，我呼吁政府确保将包括脱离和重返社会在内的儿童保护规定纳入有关新的停火与和平协议的对话中。

59. 鉴于争议地区和停火区的安全局势，以及这些地区仍无法全面、不受阻碍地进入，针对儿童的必要人道主义援助工作不能顺利进行。在这方面，我呼吁缅甸政府确保联合国和其他人道主义组织能够全面、不受阻碍地向受影响的民众提供人道主义援助。

60. 缅甸的许多非国家当事方列入我的年度报告已有五年，因此已经成为惯犯，我敦促他们与监报任务组合作，立即停止和防止招募儿童，并释放其队伍中的所有儿童。我还请与缅甸政府进行和谈的各方就拟订和执行有关停止招募和使用儿童的行动计划与联合国进行对话。

61. 监报任务组应与政府合作，通过提高认识和与政府、非政府组织、联合国和社区组织合作伙伴间建立认识、能力和信心，加强针对缅甸所有严重侵犯儿童行为的监测、报告、防止和应对活动，将监测、防止和应对严重侵权行为纳入其儿童保护和部门方案之中。