



第五十八届会议

临时议程* 项目 115

促进和保护儿童权利

保护受武装冲突影响的儿童

秘书长的说明

秘书长谨根据大会 2002 年 12 月 18 日第 57/190 号决议第七节(d)段向大会转递秘书长儿童与武装冲突问题特别代表奥拉拉·奥图努编写的报告。

* A/58/150。



秘书长儿童与武装冲突问题特别代表的报告

摘要

本报告回顾到目前为止在秘书长儿童与武装冲突问题特别代表的任务方面所取得的进展并建议今后三年的行动方针。

取得的进展包括倡导和提高认识活动显著增加；如今已明确地将儿童问题列入国际和平与安全议程；加强了有关规范和准则；已将保护儿童问题纳入和平协定和维持和平行动；各区域组织已纳入有关议程；已采取步骤开展有系统的监测和汇报工作；冲突后方案更加注重儿童问题并日益给予优先考虑；非政府组织并开展了一项重大的保护儿童运动。

但是战区儿童的情况仍然极其严重和危险。本报告提出一项行动议程，其中说明在展开“落实的时代”运动方面所面临的各种相互关联的挑战，并说明如何确保迄今所采取的行动和取得的进展的加强和制度化。

一. 引言

1. 本报告是根据大会 1996 年 12 月 12 日第 51/77 号决议提出的，其中规定了秘书长儿童与武装冲突问题特别代表的任务，任务期限为三年。这项任务是在格拉萨·马谢尔关于武装冲突对儿童的影响的报告（A/51/306 和 Add. 1）提出后创设的。秘书长于 1997 年 10 月任命了特别代表。从那时以来大会已将其任务期限延长了两次。2003 年 10 月，二度延长的任务期限结束，第三个三年任务期限开始。因此目前正是评价所取得的进展和提议下一段期间的行动方针的适当时机。

2. 特别代表要赞扬各会员国和联合国的伙伴们，特别是联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）、维持和平行动部、人道主义事务协调厅以及各国际和地方非政府组织，对于该议程的发展和进展所作的重大贡献。特别代表尤其要感谢下列捐助者所提供的捐助：安道尔、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、德国、罗马教廷、爱尔兰、意大利、日本、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、挪威、圣马力诺、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、联合国基金会以及斯塔尔基金会和休利特基金会。

3. 特别代表各项任务活动全靠自愿捐助提供经费，因此经费来源不稳定的情况对于有关活动、工作人员能力、征聘和合同期限产生了不利的影响。

二. 迄今取得的进展

4. 过去五年，特别代表同各国政府、安全理事会、联合国各机构、各区域组织和非政府组织合作，根据其任务规定开展了各种活动。这些活动的重点是倡导和提高认识、加强规范、将儿童问题列入国际和平与安全议程、同各区域组织和非政府组织合作、以及采取主动行动将该议程纳入主流。共同合作的结果取得了具体进展，其中包括一些里程碑式的成就，即：

- 倡导和提高认识活动大量增加；
- 将儿童问题列入国际和平与安全议程；
- 加强了国际规范和准则；
- 采取了步骤，较有系统地监测和汇报违反规范和准则的情事；
- 交战方作出了尊重儿童权利的具体承诺；
- 将有关保护儿童的规定纳入维持和平任务、培训和报告；
- 确定为维持和平行动部署保护儿童顾问并确定其职责；
- 各区域组织将保护儿童问题纳入本身的议程；

- 将儿童问题纳入和平谈判和和平协定；
- 冲突后政策和方案注重儿童问题、给予高度优先考虑并为其分配资源；
- 就法庭和寻求真相的过程中的儿童保护和参与框架形成共识；
- 建立证书制度遏止冲突钻石交易,以期减轻这种交易对儿童的有害影响；
- 非政府组织展开了一项重大的倡导和方案活动方面的运动；
- 土著保护性文化规范的作用和重要性重新受到注意和重视；
- 儿童本身日益参与建设和平进程；
- 建立了一个儿童与武装冲突问题研究联合会；
- 展开了许多地方倡导和保护行动；
- 联合国内外的许多机构和机制已经普遍接受将该议程纳入主流的概念。

5. 格拉萨·马谢尔在审查她提出报告以来所取得的进展时指出：“在许多方面确实取得了重大的进展……由于任命奥拉拉·奥图努先生为联合国秘书长儿童与武装冲突问题特别代表而使最初报告中的一项关键性建议出乎意料之外地得到落实。他为受战争影响儿童大声疾呼的结果使这个问题受到重视，如今已使其明确地列入国际和平与安全议程。”¹

6. 2002年，特别代表由于他为执行任务而进行的工作而获得德国的非洲奖。德意志联邦共和国总统约翰内斯·劳先生在颁奖时说，“你作为儿童的代言人取得了很大的成就。你在将受战争影响儿童问题纳入联合国议程方面起了重要的作用。”

7. 尽管取得了上述进展，千百万儿童仍然是目前武装冲突的主要受害者，战区儿童的情况仍然严重而危险。这些儿童遭到形形色色的痛苦：他们遭到截肢、被杀害、沦为孤儿、遭到有系统的性暴力侵犯、离乡背井、无法受教育和享有保健服务和作为战斗人员受到剥削。上文所述进展必须在当地产生实际的影响。

三. 倡导活动和主动行动

A. 制定和加强规范和准则

8. 特别代表同各国政府、联合国的伙伴们和非政府组织合作，在有关运动中发挥了重大的倡导和推动作用，最终制定了新的文书和规范，特别是：

(a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。² 任择议定书把强制征募和参加敌对行动的最低年龄定为18岁，把志愿应征入伍的最低年龄定为16岁。该任择议定书禁止叛乱武装集团“在任何情况下”招募18岁以下

的人员或使其参与敌对行动。特别代表协同各国政府和非政府组织积极参加旷日持久的有关运动和讨论，最终就该任择议定书达成协商一致意见。制止利用儿童兵联盟发挥了关键作用，促使该项目获得成功；

(b) 《国际刑事法院罗马规约》。³ 特别代表提出了三项针对儿童的规定，规约中将这三项规定都定为战争罪，即征募不满 15 岁的儿童或利用他们参加敌对行动；故意攻击医院和学校；和严重的性暴力行为。此外，《国际刑事法院规约》规定，强迫转移蓄意要消灭的某一团体的儿童的行为构成灭绝种族罪；

(c) 《国际劳工组织第 182 号公约》。该公约规定儿童兵是最恶劣形式的童工，并禁止强迫或强制招募 18 岁以下的儿童参与武装冲突。特别代表同国际劳工组织（劳工组织）领导人员密切合作确保这项规定得到执行；

(d) 《非洲儿童权利与福利宪章》。该宪章是头一项将所有强制征募士兵参加敌对活动的最低年龄定为 18 岁的区域条约。特别报告员对非洲各国政府进行游说以促使该宪章获得批准。其后他还同监测机构主持人建立了支助和合作框架；

(e) [安全理事会各项决议](#)。到目前为止安全理事会有四项决议专门对保护受武装冲突影响的儿童和使其恢复正常生活的问题作出规定：

- 第 1261 (1999) 号决议申明受战争影响儿童的保护和福利是一个基本的和平与安全问题，理应列入安全理事会议程。决议里还阐明了保护受战争影响儿童的基本原则。
- 第 1314 (2000) 号决议规定了面向行动的具体措施。
- 第 1379 (2001) 号决议加强了第 1314 (2000) 号决议中所规定的措施并使这些措施的目标更为明确。此外，该决议要求提出残酷对待儿童的当事方的名单，从而确立了监测和汇报办法。
- 第 1460 (2003) 号决议扩大了监测和汇报的范围，规定所有具体国家报告都应包括有关儿童的内容，并核可有关“落实的时代”的呼吁。

9. 其他重要的发展包括 1999 年《关于地雷的渥太华公约》，布隆迪、利比里亚、北爱尔兰和塞拉利昂等国的和平协定，以及冲突当事各方向特别代表作出的各种具体承诺。

10. 除了上述正式国际准则以外，特别代表还极力倡导加强一向可在战时保护儿童的土著文化准则。他将这种准则称为补充和加强国际准则的“第二根支柱”。

11. 上述种种准则洋洋大观，但是必须将这些准则提出的保证落实为当地的保护制度。一纸空文并不能保护处于危难的儿童。将在下文第七节讨论这方面的建议。

B. 设法终止有罪不罚的现象

12. 特别代表设法将与儿童有关的关切事项纳入冲突后寻求真相和正义的机制，以终止对儿童犯下的战争罪不受惩罚的现象并将应对这种行为负责者绳之以法。在塞拉利昂，他同法律事务厅、儿童基金会、人权专员办事处、各非政府组织和联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）开展合作，从而拟订了塞拉利昂问题特别法庭和真相与和解委员会关于儿童的保护和参与的指导方针。在卢旺达，特别代表对于包括儿童在内的待审的被拘押者人数众多的情况感到关切，从而支持和鼓励恢复加卡卡方式，地方社区一种行之有效的传统审判方式，以加速司法进程。加卡卡裁决进程于 2002 年展开，其后特别代表办公室并予以审查。

13. 在国际刑事法庭的程序和证据规则的草拟方面，特别代表办公室召集了指导小组会议以提供投入，包括任命支助儿童的人员促进儿童的参与和保护。特别代表办公室参加了机构间常设委员会防止人道主义危机中的性剥削和性虐待工作队，该工作队建议将六项核心原则纳入人道主义行动行为守则。特别代表极力主张，根据和平协定所订的大赦规定和法规不应适用于任何对儿童犯下的严重罪行。

C. 将保护儿童问题纳入和平与安全议程

将儿童问题列入安全理事会议程

14. 从 1998 年 6 月专门讨论该问题的第一次公开辩论以来，安全理事会进一步的参与在儿童问题方面取得了重大的进展。从 1999 年以来专门就该问题通过了四项决议。从 1998 年开始，安全理事会每年都审查和辩论该问题。秘书长一直都向安理会提交特别代表办公室作为协调机构编写的年度报告。已将保护儿童问题纳入维持和平任务、培训和报告。儿童直接参加安理会的讨论。已将与儿童有关的关切事项纳入安理会实况调查团的简报。通过提出继续侵犯儿童权利的冲突当事方的名单对监测和汇报工作作出了重大的贡献。特别代表在促成上述发展的建议和倡导工作中发挥了关键作用。

将有关儿童的关切事项纳入维持和平行动

15. 1999 年，特别代表建议作为总体准则将保护儿童问题纳入维持和平特派团的任务、培训和报告。他还建议设置若干保护儿童顾问并予以部署。如今已纳入这些内容并予以落实。

保护儿童顾问：保护儿童顾问的设置和部署是一项重要的革新。顾问们的任务是要确保落实维持和平行动的保护儿童层面并就儿童问题向特派团团长提供咨询意见。特别代表办公室、维持和平行动部和儿童基金会共同合作，拟订了保护儿童顾问的职权范围和可担任顾问的合格人员名单。到目前为止已在驻安哥拉、科特迪瓦、刚果民主共和国和塞拉利昂和平特派团部署保护儿童顾问。

保护儿童问题工作组：特别代表办公室设置了两个保护儿童问题工作组，分别同维持和平行动部、儿童基金会和拯救儿童联合会和同维持和平行动部、政治事务部和儿童基金会召集会议。关于为维持和平人员提供保护儿童方面培训的第一工作组草拟了有关儿童权利和保护的一整套培训办法，以供联合国各维持和平行动的人员使用。关于将保护儿童问题纳入联合国建立和平、维持和平和建设和平进程的第二工作组在拟订工具和指导方针，以加强和平进程各阶段的保护儿童工作。如今该工作组已草拟了一套（三份）指导案文，目前正在最后确定这些案文。

将保护儿童问题纳入国家报告：安全理事会第 1460（2003）号决议规定将有关儿童问题的内容有系统地纳入具体国家报告。特别代表同维持和平行动部和政治事务部联名致函各和平特派团团长，要求执行这项规定。

D. 到现场执行任务：在当地推动保护和复健工作

目标和成果

16. 在正在发生冲突和冲突之后的情况下进行实地视察是倡导和采取行动保护儿童的非常有效办法。特别代表利用到现场执行任务就儿童的处境进行第一手的评估和报告，提高民众和官员对儿童的苦难的认识，获得冲突各方的承诺，推动和支持当地的行动和能力建设，并且将工作纳入联合国国家小组的议程中。

国家的选择

17. 特别代表参照若干因素，包括儿童处境的严重性，改善他们的处境的机会，如获得冲突各方的承诺，或者将儿童的问题纳入正在进行的和平进程中，以及必须提请国家和国际注意到被忽视的悲剧等因素，与联合国国家小组和国家当局协商，来确定要进行访问的国家，并且排定优先顺序。视察的初步建议经常来自联合国国家小组和非政府组织。视察的时间也常常取决于当地的政治和其他事态的发展。这种事态发展，如经常延迟已经规划好的在 2003 年视察缅甸和斯里兰卡的行动，视察被占领巴勒斯坦领土也仍然在考虑之中。

18. 特别代表在他任职期间，已经进行了 26 次外地视察。这些外地工作包括阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、厄立特里亚、危地马拉、几内亚、肯尼亚、科索沃、利比里亚、莫桑比克、北爱尔兰、前南斯拉夫的马其顿共和国、俄罗斯联邦，包括车臣、卢旺达、塞拉利昂、斯里兰卡以及苏丹。有些国家的访问超过一次，以便贯彻先前的外地工作的行动。工作人员也进行了相同数目的外地工作任务。在若干其他情况下，如缅甸、被占领巴勒斯坦领土、尼泊尔、恰帕斯（墨西哥）、伊拉克、亚齐（印度尼西亚）和乌干达北部，特别代表尚未访问这些地区，但是特别代表通过倡导、提出倡议和监测行动，仍然保持对这些地区的关注。

规划和方案

19. 特别代表设法征求国家当局、联合国合作伙伴以及非政府组织投入这方面的工作。在视察之前、视察期间以及视察之后，都与联合国国家小组进行协商，并且对所获得的成果进行审查以便确定后续行动。联合国国家小组是主要的合作伙伴以及针对个别国家的建议的执行者。在视察之后，特别代表为各国政府、联合国的合作伙伴、非政府组织以及新闻媒体进行情况汇报。

行动议程

20. 在每一次视察之后，特别代表都提出保护儿童和儿童复健的行动议程，其中载有关于国家当局、联合国的合作伙伴、非政府组织以及捐助界必须采取的行动的的建议。在冲突后情况，行动议程侧重在使儿童的问题成为复原和重建方案的核心组成部分，并且特别强调教育、基本保健、营养、儿童战斗员的复员以及女孩的特别需求等关键问题。

E. 获得冲突各方的承诺

21. 特别代表与冲突的各方，包括政府和叛乱团体进行对话，设法获得冲突各方的具体承诺，不要利用儿童来作为儿童兵，并且释放那些被征召或被劫持的儿童，为人道主义停火进行谈判，以便为儿童提供给养以及进行免疫接种，为人道主义救济取得进出的权利，以及确保流离失所者获得保护。在大多数情况下，这可能是冲突当事各方第一次答应遵守人道主义和人权标准。这种承诺的例子包括：

- 1998 年在斯里兰卡获得泰米尔伊拉姆猛虎解放组织承诺不利用 18 岁以下的儿童进行战斗，并且不征募 17 岁以下的儿童。这些承诺成为儿童基金会和非政府组织的权益团体的重要的基准。最近在泰国举行的和平会谈中，猛虎解放组织重申他们打算执行这些承诺；
- 1998 年和 1999 年苏丹政府承诺允许人道主义援助进入努巴山区，这项承诺于 1999 年 6 月获得落实；
- 1999 年 3 月特别代表在刚果民主共和国与刚果争取民主联盟谈判达成人道主义停火，为儿童基金会和世界卫生组织对儿童提供给养和免疫接种铺平了道路；
- 特别代表在 1999 年 6 月访问哥伦比亚期间，哥伦比亚总统宣布军队立即终止征募 18 岁以下的人，并且叫他们退伍；在该年年底，事实上所有的 18 岁以下的士兵都从军队退伍；
- 1999 年特别代表在塞拉利昂征得了革命联合阵线承诺，允许人道主义援助进出，并且释放被劫持的儿童和儿童兵，而民防部队则承诺不征募儿童兵，并且让儿童兵复员。这些承诺通过联塞特派团和儿童基金会的监测成功地获得遵守；

- 2001年6月,特别代表在刚果民主共和国获得所有的政治和军事领导人的承诺,执行五点行动计划,终止利用儿童兵作战。联合国组织刚果民主共和国特派团和儿童基金会密切注视这项承诺。

22. 特别代表总共从15个当事方获得了约60项承诺。虽然它们都已经成为重要的倡导基准,但是仍有一些承诺没有获得遵守。正如同其他标准一样,确保有系统地监测以及施加执行的压力仍然是一项挑战。

F. 将儿童问题纳入和平谈判和和平协议之中

23. 如果在建立和平的最初阶段,忽视了儿童问题,冲突后的复原和重建方案在儿童问题方面将很难提供适当的重视和充分的资源。特别代表积极努力将儿童问题纳入和平谈判之中,并且提出具体条款将儿童问题纳入和平协议之中。

24. 北爱尔兰耶稣受难节协定(1998年)是将儿童问题明白纳入条约之中的第一个和平协议。特别代表与当时担任布隆迪和平进程调解人姆瓦利姆·朱利叶斯·尼雷尔共同努力,提出了若干针对儿童的条款,将它们列入《阿鲁沙协定》之中。特别代表还促进布隆迪的妇女团体参与谈判。在塞拉利昂,特别代表关于儿童的提议列入了1999年《洛美和平协定》。最近,特别代表与西非问题秘书长特别代表、西非国家经济共同体(西非经共体)和儿童基金会共同努力,确保将保护儿童和儿童复原的问题纳入利比里亚和平协定之中(2003年8月)。同时,在诸如哥伦比亚、斯里兰卡和苏丹当前的冲突局势中,特别代表努力确保在正在进行的和平谈判议程中纳入儿童的问题。

G. 剥夺儿童与生俱来的权利

25. 在冲突地区,掠夺自然资源,特别是钻石、黄金、木材和钶钽铁矿石,用来资助使儿童残忍成性的战争机器。特别报告员努力提起这个问题的重要性,特别是在安哥拉、刚果民主共和国和塞拉利昂——并且提请注意到这些资源应该用于儿童复健、教育和医疗保健而不应该被掠夺。特别代表与非政府组织和青年团体共同携手发起了一项反对冲突钻石的交易。2002年11月,生产国、钻石采矿和钻石贸易公司之间商定的未加工钻石核证办法金伯利进程,是走向终止冲突钻石交易的一个重要步骤。

26. 特别代表呼吁对冲突各方和必须为这种掠夺负责的其他共犯,采取有针对性的措施。安全理事会已经对安哥拉、刚果民主共和国、利比里亚和塞拉利昂采取行动,显示它决心遏制在冲突地区非法开采自然资源。

H. 发展当地倡议和加强地方能力

27. 特别代表特别重视推动和支持地方发展和加强倡导、保护和复原的行动。这是建立地方力量和确保这个议程长期持续下去的最佳途径。1999年特别代表提出为受战争影响的儿童设立国家委员会的设想,特别是在冲突后情况,以期确保儿

童的问题充分纳入制订优先顺序、分配资源以及方案规划和决策的进程中。塞拉利昂现在已经建立了这样的一个委员会，北爱尔兰已经任命一名儿童问题专员来发挥同样的作用。特别代表发起的另一个倡议‘儿童之声’项目目前已经开始在塞拉利昂运行。在卢旺达，特别代表鼓励该国政府制订立法，允许女孩继承农场和其他家庭财产。这项法律在 2000 年生效，对 45 000 个儿童为户主的家庭，其中 90% 是女孩，在 1994 年种族灭绝战争之后的生存，至关重要。

28. 在特别代表访问各国期间，他都鼓吹和推动加强当地保护儿童的网络。在利比里亚已经组成由长老、教育家、商业人士、倡导者、宗教和民间社会领导人组成的知名人士团体，来保护儿童。特别代表推动和支持设立苏丹妇女争取和平组织，这是一个无党派基层和平倡议组织，特别倡导关注儿童问题。在斯里兰卡，特别代表在 1998 年访问该国时支持组成儿童和平区，并且开始运作，这是倡导和保护儿童利益的地方网络。

I. 向联合国机构提出报告

29. 特别代表已经就全世界受到武装冲突影响的儿童的境况进行监测，并且提出报告。他已经向大会和人权委员会提出年度报告，并且在他的实地视察之后编写和分发国家报告。特别代表是秘书长编写提交给安全理事会的年度报告的联络中心。在这方面，他的倡导导致第一个正式报告列举了侵犯儿童权利的当事各方。这对各国政府和叛乱团体同样发出了重要的信息，即国际社会将对它们的行动对儿童所造成的伤害追究责任。正如在下面第 7 节所讨论的，特别代表现在已经提出具体提议，确保更有系统地进行监测，并提出报告。

四. 媒体和提高公众认识

30. 特别代表进行了广泛的公众宣传和媒体外展活动。这就大大增进了公众和官员对受战争影响儿童困境的认识。

A. 媒体外展活动

31. 同媒体打交道一直是进行宣传和提高认识特别有效的工具。特别代表进行了广泛的媒体外展活动，其方法是通过无线电台、电视、印刷和在线媒体。他经常在每一次外派任务结束后向国际媒体提供简报。在这些访问期间，当地媒体也显著报道了他的活动。

印刷媒体

32. 关于特别代表工作的文章、意见和社论经常出现在具有影响力的报纸和杂志上，其中包括：《纽约时报》、《华盛顿邮报》（美国）；多伦多《环球邮报》（加拿大）；《世界报》、《新观察》（法国）；《人民》杂志；《读卖新闻》（日本）；《明镜》周刊（德国）；《新闻报》（奥国）；《经济学人》（联合王国）；《新闻周刊》；《西非》

杂志；《非洲秘闻》；《独立》周刊（联合王国）；《东非》；《非洲国际报道》杂志（法国）；《消息报》（俄罗斯联邦）；《贝林时报》（丹麦）；《晚报》（比利时）；《利雅得时报》（沙特阿拉伯）；《邮报》（南非）；《新闻报》（印度）。

电视

33. 在电视上，特别代表经常出现在下列频道：有线电视新闻网和英国广播公司世界新闻报道的下一类节目，诸如问答节目和今日世界；Jim Lehrer 新闻报道一小时（美国）、同 Tim Sebastian 率直对谈（英国广播公司世界电视节目）和晚间新闻（英国广播公司 2）、以及其他一些频道，例如哥伦比亚广播公司、加拿大广播公司（加拿大）、澳大利亚广播公司（澳大利亚）、全国广播公司、日本广播协会电视台（日本）、南非广播公司（南非）、迪拜电视台、Sky 新闻（联合王国）、C-span（美国）、联合国电视台和 ZDF 德国电视台。

广播电台

34. 在无线电广播中，特别代表经常是英国广播公司世界服务下列一类节目的访问对象：一小时新闻、访谈议题、今日世界，也是其他主要广播网的访问对象，其中包括：英国广播公司无线电台第 4 台、全国公共广播电台（美国）、日本广播协会无线电台（日本）、RFI、VOA、德意志广播电台、荷兰国际广播电台、非洲频道和非洲第一台。

通讯社和在线报道

35. 由新闻社和通过在线报道进行广泛的报道：AllAfrica.com、法新社；美联社；英国广播公司在线；路透社；德意志新闻社；国际新闻处、日本广播协会；新华社；IRIN；Lusa 新闻社（葡萄牙）；泛非新闻社；塔斯社；Interfax；安哥拉国家通讯社；救灾网站；世界报在线和 24 小时新闻（南非）。

特别制作和纪录片

36. 特别代表提供协助和合作，制作了几部特别专题影片和无线电节目。这些包括：冲突中的儿童和儿童世界（英国广播公司世界服务系列）；拿起武器的儿童（英国广播公司电台第 4 台，特别代表的工作简介，赢得了一项世界广播奖）；空想使儿童受苦（英国广播公司电台第 4 台简介节目）；战争中的儿童和儿童兵（HBO 纪录片）；武装和天真（特别代表办公室赞助的纪录片，特别由 Robert de Niro 报道，赢得奖项并在世界各地发行）；正在发生什么事（联合国工作台/Showtime 合作制作的关于儿童兵的纪录片，特别由 Michael Douglas 报道）。

B. 网站

特别代表办公室的网站（www.un.org/children/conflick）具有交互式的结构和方便用户的特点，内容包括地图、录像片断和视像报告。

C. 国际会议

37. 特别代表提供合作和参与主要的国际会议。这些会议的目的是提高认识和动员行动，会议包括：关于受武装冲突影响的儿童问题的伦敦专题讨论会（1998）；关于儿童与武装冲突问题的亚太区域专题讨论会，东京（1998）；德国儿童基金会《儿童权利公约》委员会（1999）；西班牙儿童基金会委员会关于“儿童兵：有罪不罚和犯罪的法律后果”的会议（1999）；关于受战争影响儿童问题的西非部长级会议，阿克拉（2000）；欧洲安全与合作组织（欧安组织）在华沙举行的人道问题讨论会；在温尼伯举行的关于受战争影响儿童的国际会议（2000）；欧洲联盟（欧盟）关于受武装冲突影响的儿童和流离失所问题的讨论会，斯德哥尔摩（2001）；在奥斯陆举行的 Redd Barna 专题讨论会（2001）；在科多巴举行的世界宗教与和平会议（2002）；在伦敦举行的英联邦会议（2002）；在华盛顿举行的处于交火中的儿童（2003年5月）；世界儿童之友协会在摩纳哥举行的会议（2003年4月）。制止利用儿童兵联盟举办了几次区域会议。

五. 构建同民间社会的合作：促使非政府组织、宗教界和年轻人参与工作

A. 同非政府组织合作

38. 特别代表把同非政府组织密切合作和促其参与工作列为优先事项。他们在议程的拟定和推进方面发挥了不可或缺的作用。迄今获得的进展在很大的程度上可归功于非政府组织的宣传和方案。特别代表支持国际禁止小武器行动网、禁止使用地雷国际运动和支持国际刑事法院联盟所领导的宣传运动。

39. 特别代表同许多国际非政府组织密切协作，支助其宣传和业务活动。这些组织包括：援外社国际协会、保护儿童基金、国际援救委员会、国际拯救儿童联盟、医师无国界协会、世界医师协会、挪威难民理事会、国际牛津救济会、贵格会联合国办事处、国际难民协会、援助难民妇女和儿童妇女委员会和世界展望国际组织。

40. 特别代表同主要的非政府网络建立了合作关系，例如：武装冲突中的儿童问题分组；儿童与武装冲突问题工作组；儿童权利信息网；非政府组织会议；国际行动；国际志愿机构理事会；武装冲突中的儿童问题领导委员会；人道主义回应指导委员会；最近设立的一个非政府网络（观察名单）把工作重点放在监测和汇报上；以及儿童基金会各国家委员会，特别是设在德国、日本和西班牙的委员会。

41. 特别是在执行外派任务期间，特别代表热烈支持地方非政府组织和其他民间社会群体，包括妇女和青年。这些群体都是经常在极其困难的处境下努力保护儿童的前卫。他们需要得到捐助界、联合国机构和国际非政府组织更多支助，以便建设和加强其本身的能力。

42. 2000年7月，特别代表建议采用“阿里亚方法”，即在安全理事会和非政府组织之间就儿童和武装冲突问题进行非正式情况介绍，并便利其执行。现在已持续使用此一方法。此外，特别代表有系统地争取非政府组织的投入，以便载入秘书长向安全理事会提出的年度报告。

B. 宗教界

43. 认识到它们作为道德权威来源所具的价值、拥有遍布全世界的人道主义机构网以及它们在社区内的存在，特别代表争取宗教组织的支持和参与。他构建了同世界基督教协进会合作的框架，后者决心把这项问题纳入，作为其《基督教克服暴力十年（2001-2010）》方案的重要部分。罗马教廷通过宣传、同特别代表合办公众倡议以及天主教会同受冲突影响的地方社区一起参与等方式支助这项任务。特别代表还同伊斯兰会议组织秘书长进行协商，并欢迎就此议程进行合作。

C. 促进年轻人参与和赋予权力

44. 特别代表在好几个层级鼓励青年人参与工作。这包括为他们提供平台，直接同拟订政策者和决策人员分享其经验和看法、促进帮助儿童和由儿童制作的无线电广播节目、加强青年同青年组成的网络。

儿童为他们自己发言

45. 2001年和2002年，有两次由来自受战争影响国家的儿童直接参与安全理事会的讨论。2002年11月，特别代表和一名来自受战争影响国家的儿童一起向欧洲议会讲话。特别代表办公室举办了几次公共论坛，由儿童担任专题讲员，包括在2002年举行的大会特别会议期间和2001年6月同罗马教廷驻联合国代表团共同举办论坛。

儿童之声项目

46. 儿童之声是特别代表发起的一项倡议，已在斯里兰卡试办，十分成功。这个项目利用无线电作为教育、提供信息、进行社会动员、对话和为处于冲突情况下的儿童提供娱乐的媒介。现已建议，为阿富汗、安哥拉、哥伦比亚和刚果民主共和国提供类似的服务。

全球和平学校

47. 为了致力通过利用课程增进学童对此一议程的认识，特别代表同穆罕默德·阿里中心合作，制定了全球和平学校倡议。课程计划是以 Jerry Piasecki 所著人道主义小说《玛丽：在狮子的阴影下》为原本。这本小说的内容源自蒙受战争之害儿童真正的经验。已在几个国家的中学内试办这个项目。目前正计划，通过主要的非政府组织和教学人员网络把这个项目向前推进。

六. 使儿童与武装冲突的议程主流化

48. 在联合国内部主流化工作的第一阶段，特别代表集中在和平与安全部门、人道主义和人权部门，以及一些特殊的协调机制。在外部，把优先事项放在涉及各区域组织、非政府组织界和新闻媒介的主流化工作。

A. 联合国

49. 在和平与安全部门，主流化工作的重点放在安全理事会、维持和平行动部和各种维持和平行动。这些活动的细节列于上面的第三节。

50. 已经作出了一些有系统的努力来将这个议程整合到选定的联合国协调机制内，具体是通过以下方面：高级管理组；和平与安全执行委员会；人道主义事务执行委员会和联合国发展小组；以及诸如关于安哥拉、阿富汗、哥伦比亚、防止性剥削、保护平民、和过渡性问题的工作队和工作组。

51. 联合国的各种人道主义机构，尤其是儿童基金会、难民专员办事处、人权专员办事处和人道主义事务协调厅，都已经采取了许多倡议来将这个问题整合到它们的政策和方案内。特别代表已经提出了一些具体的建议，并就关于使这个议程成为联合国人权制度的主流，特别是人权专员办事处、各特别报告员以及儿童权利委员会的工作而举行了磋商。人权委员会把对受武装冲突影响儿童的关切纳入了其关于针对具体国家情况的议事中、以及纳入了诸如艾滋病毒/艾滋病、被绑架儿童、以及内部流离失所的人等主题领域。特别报告员和专家们现在对这个问题专门给予了特别的注意。人权专员办事处是一个关键伙伴，它正在把这个问题整合到其工作中，所采取的办法包括同特别代表就诸如将这个问题纳入其实地工作手册和其实地工作人员的倡导工作等的若干倡议方面，进行协作。

52. 特别代表同儿童权利委员会紧密地一道工作，在审议若干国家的报告，包括哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、几内亚比绍和塞拉利昂的报告以前，提供背景简报，导致委员会作出了一些具体建议。该委员会尤其呼吁各国人权机构同特别代表进行合作。在以后三年内，上述的主流化工作将需加以巩固和深化，并将同样的努力延伸到其他选定领域。特别代表尤其将同以下机构协作：同世界银行和联合国开发计划署协作，使得关于冲突后复原工作的政策和方案的议程主流化；在和平谈判与和平特派团的范畴内同政治事务部协作；以及同劳工组织协作，重点放在打击招募儿童当兵方面，这是最恶劣的童工形式之一。此外，将优先重视把这个议程列入以下方面的主流：共同国家评估/联合国发展援助框架、联合呼吁进程和减贫战略文件。

B. 将保护受战争影响儿童的工作纳入各区域组织及国际组织的议程和方案内

53. 特别代表尤其优先重视鼓励各区域组织促进把保护儿童的工作列入其议程和方案内。已经制订了若干倡议。

非洲联盟

54. 非洲统一组织国家和政府首脑大会于 1999 年在早先各项倡议的基础上更进一步，通过了《阿尔及尔宣言》，其中重申决心打击所形式的剥削，并终止招募儿童当兵的情况。

欧洲联盟的机构

55. 特别代表从规定其任务的早期就一直将很大的注意力放在同欧洲联盟以及各机构建立有力的合作。特别代表同总部设在布鲁塞尔的关心儿童与武装冲突联盟非政府组织紧密协作，其目的是鼓励欧洲联盟把保护受武装冲突影响的儿童列为其自身议程的一个方面，并将这个问题列入其国际合作与援助政策内。

56. 各种工作集中在与以下四个主要机构协作制订各项倡议：部长委员会；欧洲委员会；欧洲议会；及非洲、加勒比和太平洋-欧洲联盟合作框架。

- **欧洲联盟和成员国**：2002 年 12 月，一般事务理事会批准了欧洲联盟理事会的人权问题工作组的提案，为欧洲联盟关于儿童与武装冲突的行动制订一项共同战略。这是一项重大的倡议，将为欧洲联盟的发展政策提供指导方针。2003 年 7 月，欧洲联盟理事会通过了关于欧洲联盟与联合国就危机管理进行合作的结论，其中呼吁将儿童权利和保护儿童列入欧洲联盟牵头的危机管理工作的主流中。
- **欧洲委员会**：特别代表定期与在布鲁塞尔的专员们进行协商，以及定期同关于对外关系、社会事务、发展、人道主义事务、人权和援助非成员国的管理工作的各组织的高级官员进行协商。欧洲联盟为一些造福受战争影响儿童的项目提供资金，而其人道主义援助办公室则向一个研究联合会提供了一笔赠款。
- **欧洲议会**：欧洲议会为受战争影响儿童发挥重要的倡导作用，尤其是积极从事关于该任择议定书的运动。特别代表向欧洲议会讲过话，并时常与其领导层进行磋商。
- **非洲、加勒比、太平洋-欧洲联盟的合作**：2002 年在科托努签署的《非洲、加勒比、太平洋-欧洲联盟伙伴协定》纳入了特别代表在 1999 年 3 月举行的议会联席大会上所提出的若干要点。这个协定是具体将儿童指定为受益者的第一个这种协定，内载关于保护儿童和冲突后复原重建的

各项条款。目前正在同特别代表协作，就一项今年稍后将在提交给议会联席会议的综合决议进行草拟工作。

西非国家经济共同体

57. 在特别代表提出了一项关于西非境内“睦邻倡议”的提案后，加拿大和加纳两国外交部长与特别代表和西非经共体的执行秘书一道，于 2000 年 4 月在阿克拉召开了一次西非经共同体外交部长和国防部长会议。会议通过了两项重要文件：《关于西非境内受战争影响儿童的阿克拉宣言》和《行动计划》。

58. 特别代表建议并协助了西非共同体秘书处设立一个保护儿童股；该股于 2002 年成立。在目前，特别代表和儿童基金会的区域办事处正在从事各种倡议来加强保护儿童股。在 2003 年 1 月于达卡举行的西非共同体首脑会议上，特别代表建议了一个为西非境内受战争影响儿童采取行动的议程。这项计划获得各国首脑的赞同，将成为定于 2003 年 9 月举行的专门讨论保护儿童问题的西非经共同体审查首脑会议的框架的一部分。

工业化国家八国集团

59. 在筹备 2000 年 1 月举行的工业化国家八集团首脑会议期间，特别代表作出了一项提案，并游说八国集团讨论受武装冲突影响儿童的问题。在题为：“宫崎防止冲突倡议”的部长声明中、⁴ 受战争影响儿童的苦难被认定是当代最令人忧心的人类安全问题之一。

人类安全网络

60. 在 2001 年于约旦举行的人类安全网络部长级会议上，特别代表建议特别重视儿童与武装冲突。在奥地利外交部长担任主席下，这项建议被作为优先问题获得通过，导致了若干具体的倡议，包括同特别代表协作编制和散发一份关于保护受武装冲突影响儿童的准则和标准简编。

阿拉伯国家联盟

61. 经过协商后，阿拉伯国家联盟秘书长和特别代表商定了一项关于就这个问题协作的议程和框架。

欧洲安全与合作组织

62. 在 1999 年 11 月于伊斯坦布尔举行的欧安组织审查会议上，特别代表在早先各非政府组织所作努力的基础上更进一步，建议了一项关于就受武装冲突影响儿童问题同欧安组织对话的 10 点议程。欧安组织成员国在伊斯坦布尔首脑会议上所通过的声明中以及在《欧洲安全宪章》中，承诺拟订和实施各项措施来促进儿童权利和利益，尤其是在冲突情况下对儿童的保护和康复。这导致了 2000 年 5 月在华沙举行一次欧安组织讨论会，专门讨论儿童与武装冲突。这些努力逐渐地

导致了一份关于促进和保护儿童、尤其是受武装冲突影响儿童的权利、利益和福利的文件草稿。尽管该文件获得广泛的支持，但还是无法为其获得通过取得必要的共识。特别代表继续推动将这项议程落实到欧安组织的实地活动内。

美洲国家组织

63. 在 2000 年 6 月，经过特别代表、美洲国家组织秘书长和加拿大外交部长的联合主张，终于使美洲国家组织大会通过了一项关于儿童与武装冲突的决议，其中呼吁武装冲突的所有各方尊重关于儿童的国际人道主义法律并支持复原改造方案。特别代表还同美洲间人权研究所一道工作，将这项议程并入其活动中。

英联邦

64. 经过特别代表的建议和游说，英联邦政府首脑于 1999 年 11 月发表了《德班公报》，其中强烈谴责在武装冲突中以儿童为目标以及虐待、招募和部署儿童的作法，并呼吁终止这些作法。

C. 非政府组织

65. 许多非政府组织为使这个议程主流化而走在工作的最前端。特别代表大力地鼓励和支助各项倡议来加强它们为受战争影响儿童所作的倡导和行动方案。此外，非政府组织的若干涉及到受战争影响儿童、地雷的使用、童兵、和小型武器问题的运动都特别有成效。同样地，诸如人权监察和国际大赦社等主要人权组织已经加强了它们的儿童权利方案。一个特别重大的事态发展是那些把工作重点集中在儿童的保护和倡导方面的地方性非政府组织及其他民间社会团体的成长。

D. 新闻媒介

66. 如上文第四节所详细说明的，向新闻媒介的广泛主动联系已经导致了对这个问题的更大、更广泛、更深度地报导和认识。

E. 填补认识上的空白：研究联合会

67. 从一开始，特别代表就认定了有必要就受战争影响儿童问题填补在现有知识方面的中心空白，并分享知识，这对加强政策制订和方案响应方面极关紧要。在 2000 年，特别代表建议了一项题为“武装冲突对儿童的影响：填补认识上的空白”的研究议程，重点放在填补以下关键领域的知识空白：关于儿童与武装冲突问题的可靠数据；影响儿童的战争的当前趋势；传统上战时保护儿童的那些土著价值体系的作用；对方案的效力的评估，包括“最好的作法”、“学到的教训”、以及各种指标。

68. 经过特别代表办事处的促成，包括广泛地磋商以及在意大利佛罗伦斯的一次重大会议，由在纽约的社会科学研究委员会协调，成立了儿童与武装冲突问题研究联合会。在联合会工作的第一阶段期间，工作集中于以下方面：清点现有的学

术工作以及发展各种关于制造数据的方法学工具；审查有组织的暴力对儿童的影响以及战争的趋势；文化和当地价值对保护和教育改造的作用。

七. 向前进：行动议程

69. 下面提议的行动议程涵盖两个相互关联的挑战。首先是要确保过去几年来开始巩固下来的那些倡议和收获得到进一步的推动、巩固和体制化。这是确保长期可持续性的唯一方式。其中一些具体措施摘要做成以下建议。

70. 第二个也是最紧急的挑战是必须开展“落实的时代”。下面讨论关于这方面的一些具体建议。

A. 建议：巩固取得的收获

71. 正如上文所审查的那样，在促进这个议程方面已经取得一些重大收获。然而，必须采取行动使这些收获向下植根深入，以确保长期可持续性和对实地的影响。其中一些必要的具体行动包括以下方面：

- 把对儿童的关切事项纳入和平协议和所有维持和平特派团的任务内，并在所有的和平行动中部署保护儿童顾问。
- 促请尚未这样做的成员国批准各有关文书，尤其是《国际刑事法院罗马规约》、《任择议定书》和《劳工组织第 182 号公约》。
- 在国际刑事法院成立后，现在应该采取具体步骤，以确保那些犯有侵犯儿童罪行的人将是法院起诉的第一批人。
- 应鼓励区域组织加强其关于受战争影响儿童的活动，尤其是倡导工作、“睦邻倡议”、以及监测和同行审查。
- 儿童成为被害者的情况常常又因为跨越边界的活动而加重，这些活动包括武器的流动、招募和绑架儿童、以及人口的流离失所；应该制订一些适当的“睦邻倡议”来打击这种现象。
- 应对那些犯有惊人的侵犯儿童罪行的人采取目标明确的措施；这些措施应该包括对领导人实施旅行限制并将其排除在任何政府机构和大赦条款之外，禁止出口或供应武器，以及限制财政资源流向有关当事方。
- 也应该对那些非法开采自然资源的人——以及其他共谋犯——采取目标明确的措施。
- 发展和加强当地以及分区域的民间社会网络来进行倡导、保护和监测工作；这是确保地方拥有权和可持续性的最好方式；这些努力值得并需要国际的加强支助。

- 极为必须恢复和加强那些传统上在战时保护儿童所用到的土著文化规范。
- 教育改造和培育儿童必须是所有冲突后方案的中央组成部分——对儿童和青年的投资是确保长期和平以及防止那些常会导致参与冲突的灌输激进思想的最好方式。

B. 进行“落实的时代”的运动

72. 呼吁展开“落实的时代”已经是特别代表从开始任务以来所进行的主旋律倡导工作的中心思想。他已经促请国际社会将其精力从详细拟订标准的规范任务转向确保实地执行的执法任务。这个想法已经获得高级管理组在 1999 年的赞同，导致一次联合国全系统的审查。秘书长在其 2002 年给安全理事会的年度报告中说，“在‘落实的时代’必须包括传播、宣传、监测和报告的主要组成部分。我的特别代表将特别注意这些问题”⁵ 安全理事会在其第 1460（2003）号决议中赞同了展开“实行的时代”的呼吁。

73. 特别代表现在提出题为“展开落实的时代：关于确保有系统地监测和汇报对受武装冲突影响儿童的保护工作的建议”。这些建议将充当所有利益攸关者之间进行广泛协商的催化基础。今天，展开一次促进“落实的时代”的有系统运动对那些希望确保受武装冲突影响的儿童获得保护、权利和福利的人是最重要和最迫切的事业。这个运动包含以下组成部分：倡导和宣传；监测和汇报；发展当地的倡导和保护工作的民间社会网络；使这个议程成为各关键机构的方案和机制的主流；

倡导和宣传

74. 对于这个问题已经建立了广泛基础的认识。然而，为了将目前的认识底子转化成关键数量的认知，所以现在必须推动一次重大的公共认识宣传，利用到最有效的那些现代通讯工具，从而导致断然地消除那些战争情况下对儿童犯下的恶行。

监测和汇报

75. 确保做好有系统地、综合地和协调一致地监测和汇报工作是进行“落实的时代”运动的核心。特别代表的这些建议力图针对解决在这方面所出现的一些关键问题。

- **哪些标准是监测的基础？** 上文第三节第 8-11 段提供了一个清单，而国际商定的那些标准内的规定现在构成了监测冲突各当事方有关保护受战争影响儿童的行为的基础：《任择议定书》；《国际刑事法院罗马规约》；《劳工组织第 182 号公约》；安全理事会的决议；各种和平协定；以及向特别代表具体作出的承诺。此外，各项日内瓦公约和《儿童权利公约》

内也有有关规定。这些规定都很具体。因为对监测和汇报武装冲突情况下侵犯儿童事件提供了明确的尺度。

- **哪类侵犯应该受到监测？** 一些特别严重的侵犯儿童案件应该受到优先重视。这些包括但不限于以下方面：招募和使用童兵；残伤和杀害儿童；使儿童遭受性暴力；非法开采自然资源；不给处于困境的儿童，尤其是流离失所人社区内儿童获得基本服务的机会；以及绑架儿童。
- **由谁来从事监测和汇报？** 特别代表的建议，主张通过一个积极行动的网络来发展协调一致的努力，网络中的每一方将从它们各自主管、职权和专业领域带来“增加值”。这些积极行动者包括：安全理事会；联合国和平行动；联合国的国家小组；联合国人权制度，尤其是人权事务高级专员办事处及其实地工作人员，特别报告员，以及儿童权利委员会；各区域组织；各国政府；国家和当地非政府组织；以及国际刑事法院。

发展和加强当地的民间社会网络

76. 在国家和分区域一级为倡导保护和监测工作，发展和加强民间社会网络的能力；这项努力是确保地方拥有权和可持续性的最好方式，所以需要国际伙伴增强支持和援助。

使议程主流化

77. 极为必须加强努力，以便使这个议程的保护和复员工作成为联合国内外各关键机构和机制的主流。上面第六节所述的努力以及第七节第 71 段所列出的措施需要加强和深化。

八. 结论

78. 为确保受武装冲突影响的儿童的保护、权利和福利进行斗争已经达到一个分水岭阶段。在规范一级，现在已经存在可观而全面的大量文书、规则和承诺。它们为倡导工作提供了有力的工具，以及为执法提供了明确界定的依据。

79. 在落实和执法一级，国际社会今天已从来没有过的拥有着各种手段和集体影响力，从而能够对冲突各方施加压力以确保在实地遵循这些标准。然而，今天实地的现实情况是，在全世界许许多多的冲突局势内，儿童继续在大规模地和令人吃惊地受到虐待和残暴伤害。因此国际社会面对的最急迫的挑战便是调动和团结这两个资产、各种规范性工具和集体影响力的力量——使其成为一个协调一致的凝聚项目——一个保护受战争影响儿童的有效制度。这是本报告所建议的行动议程的宗旨。

80. 在当今世界，冲突各方不能独立行事。要使他们的政治和军事项目有活力和成功，关键性地取决于将它们同外界联系在一起的那些合作与善意的网络——这

些外界包括近邻国家以及更广义的国际社会。在这方面，国际和国家的舆论力量、争取国家和国际一级的接纳和合法性、国际上的问责制（例如国际刑事法院和各种特设法庭所代表的问责制）、外界的提供武器和财政流入、非法的自然资源贸易、国际和国家民间社会的日益增长的力量和警惕、以及新闻媒界的报导——所有这些都代表着能够影响冲突各方行为的有力手段。

81. 核心的任务是要建立一个有系统和综合性的监测和汇报网络，对正在侵犯儿童的事件提供客观、经常以及准确的报告。这些报告应该转过来充当各种国际、区域和地方的机构、机制和行动者的采取“行动的触发器”，每一方都要尽量用上它们所能掌握的关于保护受战争影响儿童的手段和影响力量。

82. 本报告所讨论的那种演变和动态突出表现了一个分水岭的发展——那就是国际社会现在拥有着扭转对受战争影响儿童犯下恶行的趋势的手段。现在只是一个选择和意志的问题。实现这项目标将需要国际和当地的利益攸关者认真表达政治意志和发挥协调一致行动，在一个协作的框架内本着共同目的的精神，一道工作。本着这个前题，在今后三年内，特别代表将把其倡导和促进工作集中在一项“落实的时代”的运动和确保本报告所述的那些收获和倡议变为主流和长期可持续性。

注

¹ 《武装冲突对儿童的影响：关于在加强对于受战争影响儿童的保护方面所取得的进展和面临的障碍的评论性审查》的导言。

² 大会第 54/263 号决议，附件一。

³ 见《联合国设立国际刑事法院全权代表外交会议正式记录，1998 年 6 月 15 日至 7 月 17 日，罗马》，第一卷：《最后文件》（联合国出版物，出售品编号：E.02.I.5），A 节。

⁴ 见 A/55/161-S/2000/714，附件。

⁵ S/2002/1299，第 68 段。