



## 第六十届会议

临时议程\* 项目 69

## 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

本报告全面概述有关受战争影响的儿童的议程，突出强调所取得的进展，并查明“落实的时代”运动的主要内容，以便切实实施现有的儿童保护规范和标准。

过去几年来的协作努力使得受战争影响儿童议程出现若干进展。但是，虽然出现了明显的进展，但儿童在许多冲突局势中的境况仍然是严重和不可接受。这促使特别代表呼吁开展有力的运动，以确保执行保护受战争影响儿童的权利的国际规范和标准。“落实的时代”运动的主要内容包括对严重侵犯儿童权利的各方进行审查、点名和列名；启动与违约方进行对话促使拟定和执行制止严重侵犯行为的行动计划；落实对严重侵犯儿童权利的情况进行监测和报告的机制；以及通过主要的机关和实体如大会采取具体行动来确保问责制。

报告的结论指出，有关各方要作出更高级别的承诺并进行更有效地协作，以实现“落实的时代”。因此，特别代表将继续在国际社会倡导和宣传，以确保代表受武装冲突影响儿童采取协同的行动。

\* A/60/150。

\*\* 由于负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室人手严重不足并受到资源限制，本报告的提交有所拖延。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会 1996 年 12 月 12 日第 51/77 号决议提交的，该决议设立了负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表职位，并请该特别代表每年提交一份报告。大会从那时以来将特别代表的任务期限延长了两次，最近一次是通过 2002 年 12 月 18 日第 57/190 号决议予以延长。
2. 各会员国有基本义务执行国际人权标准，尤其是保护最弱势群体——受武装冲突影响的儿童。因此，特别代表吁请各会员国核准“落实的时代”运动，以便执行有关保护受战争影响的儿童的权利的各项国际规范和标准，并使之成为办公室的优先事项。这一呼吁在若干场合得到了秘书长、大会和安全理事会的认可。
3. 2005 年 2 月标志着“落实的时代”运动的转折点。当时，秘书长发表了一年一度的《儿童与武装冲突问题的报告》(A/59/695-S/2005/72)。他在报告中提出的正式、有结构和详细的遵守准则制度，以保护受战争影响的儿童。秘书长的一揽子计划包括建立严格机制，以监测和报告最严重的侵犯儿童权利的情况。作为回应，安全理事会在 2005 年 7 月 26 日通过的第 1612 (2005) 号决议中要求立即落实这一机制，并决定还要设立自身的儿童与武装冲突问题工作组，以审查这一机制的报告，并向安理会建议采取适当的行动。
4. “落实的时代”运动所开展的这些重大活动标志着特别代表办公室的宣传开始进入新的关键阶段，着手执行保护性文书和标准。因此，本报告全面概述受战争影响儿童的议程，突出强调已取得的进展，并确定“落实的时代”运动的主要内容，其中包括受战争影响的儿童的监测和遵守制度的各重要组成部分。

## 二. 受武装冲突影响的儿童的境况概况

5. 目前，儿童权利受到侵犯这样令人关切的情况有 30 多项。在过去十年中，在武装冲突局势中被杀害的儿童有 200 万人，600 万儿童则残疾终生或受伤。超过 25 万儿童继续充当童兵遭受剥削，数万名女童正遭受强奸和其他形式的性暴力。绑架变得更有系统和广泛。自 2003 年以来，超过 1 400 万儿童被迫在母国内外流离失所，每年有 8 000 到 10 000 名儿童由于地雷而丧生或残废。
6. 秘书长 2005 年关于儿童与武装冲突的年度报告记录了在 11 种令人关切的局势中儿童遭受严重侵犯的情况，即布隆迪、科特迪瓦、刚果民主共和国、索马里、苏丹、柬埔寨、缅甸、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡和乌干达。叛乱者和政府共有 54 个违约方，报告中有具体的点名和列出。报告侧重于在武装冲突局势中有系统地对儿童犯下的六个严重侵犯方面：屠杀或使儿童致残；招募或雇佣儿童兵；攻击学校或医院；强奸儿童和其他对儿童的严重性暴力；绑架儿童；剥夺对儿童的人道主义援助。

7. 秘书长还在其报告中指出，自 2004 年在若干地点进行审查以来，处于武装冲突局势中儿童的境况有了很大的改善，其中包括阿富汗、安哥拉、巴尔干、埃塞俄比亚、厄立特里亚、利比里亚、塞拉利昂和东帝汶。与秘书长 2004 年的报告（A/58/546-S/2003/1053 以及 Corr.1 和 2、附件一和二）的名单相比较，由于行为改变，有 6 方从名单中删除；2005 年增加 6 个违约方，主要是由于信息收集得到改善；以及由于缺乏可核查的信息而删除了 3 方。

8. 重要的是要重申秘书长的年度报告中的监测名单不是要把这些国家列为监测对象，而是确定对儿童权利犯有严重侵犯罪行的犯罪各方，不管是政府或叛乱者。只是在说明地点或犯罪方侵犯儿童所发生的情况时才提到国家的名字，提到或讨论任何个别国家或个别情况都不应被解释为法定结论，即在 1949 年 8 月 12 日的《日内瓦公约》及其《附加议定书》定义的范畴内存在“武装冲突”的局势。

### 三. 自任务开始以来所取得的进展

9. 过去 8 年特别代表办公室、儿童基金会和联合国其他主要的联合国实体以及联合国各会员国、各区域组织、非政府组织和其他民间团体所作出的协作努力促使出现重大进展，这为儿童与武装冲突议程带来强劲的势头。这些进展如下。

#### A. 制订和加强各准则和标准

10. 特别代表办公室与各会员国、联合国各伙伴和非政府组织密切合作，特别将宣传工作的重点放在制定、加强和推动保护儿童的各项准则和标准。过去几年制定和整合了大量的保护标准和文书。其中包括通过《儿童权利公约》有关参与武装冲突任择议定书（第 54/263 号决议、附件一），其中规定义务征兵和参与战争行为的年龄限制为 18 岁和国家方自愿应征入伍的最低年龄为 15 岁，非国家行为者的年龄限制为 18 岁。特别代表继续倡导各会员国批准《任择议定书》，以便为该文书赋予尽可能广泛的合法性和效力。

11. 根据《国际刑事法院罗马规约》，特别代表提出三个具体针对儿童的规定，将其列为战争罪，即：在战争中招募或使用 15 岁以下儿童；故意袭击医院和学校；以及严重的性暴力行为。此外，按照《国际刑事法院规约》强迫转移一组儿童作为有意毁灭的目标构成种族灭绝罪。

12. 按照《国际劳工组织第 182 号公约》，特别代表提出将招募童兵列为童工的最恶劣形式之一。《公约》还禁止对 18 岁以下儿童进行强迫或义务征兵以便在武装冲突中使用。

13. 特别代表鼓励非洲各国政府批准《非洲儿童权利与福利宪章》。《宪章》于 1999 年生效，作为首份区域条约，规定所有义务征兵和参战的最低年龄为 18 岁。自条约批准以来，特别代表办公室建立了支助并与监测宪章执行情况机构主席协作的框架。

14. 特别代表办公室还关注土著文化规范，这些规范传统上为战争时期的儿童提供保护。冲突期间正常结构崩溃，根深蒂固的传统规范常常成为保护儿童的重要阵线。这些作法的例子包括在莫桑比克和塞拉利昂举行传统的净化和和解的仪式，这使得许多与战斗部队有联系的儿童能够返回其社区。特别代表推动传统规范成为战时国际标准的重要的辅助手段。特别代表的倡议也确保对传统规范、价值和作法进行审查，成为各学术和研究机构组成的儿童与武装冲突研究联合会的研究议程的具体重点。

## **B. 儿童与武装冲突：国际和平与安全议程**

15. 安全理事会系统处理儿童与武装冲突的问题体现了特别代表办公室的倡导战略的主要内容。随着自 1999 年以来安全理事会通过了六项具体处理儿童与武装冲突问题的决议，这一问题现在牢牢地列入安理会的议程，并被认为是国际和平与安全的合法威胁。这些决议成为儿童规范保护基础设施中的重要支助。安全理事会一年一度专门讨论儿童与武装冲突的公开辩论表明安理会能定期有机会听取特别代表、儿童基金会执行主任及其他有关实体简要介绍受战争影响的儿童的境况，其中包括在若干场合由受战争影响的儿童本身作情况介绍。特别代表办公室还通过启动关于儿童与武装冲突的“阿里亚办法”，促进安全理事会与从事儿童保护领域工作的主要非政府组织之间进行直接对话，这也成为非政府组织一年一次有机会在公开辩论举行之前向安理会各成员正式地简要介绍情况。

## **C. 将儿童关切问题纳入和平谈判和协议中**

16. 特别代表办公室继续强调将儿童关切问题纳入整个缔造和平进程中的至关重要性，因为尽早将这些问题纳入其中将大大增加在冲突后的恢复和复兴方案中给予足够重视和资源的机会。因此，特别代表直接向联合国和其他斡旋和平各方以及冲突各方提出意见。这包括提交纳入和平协议中的具体条款。常常与儿童基金会、政治事务部、维持和平行动部、其他联合国伙伴及非政府组织磋商制定这种实质性的指导准则。

17. 特别代表的这一倡导促使第一次将儿童关切的问题明确纳入 1998 年的《北爱尔兰耶稣受难节协定》中。在塞拉利昂，特别代表有关儿童的各项提议被纳入 1999 年的《洛美和平协定》。2000 年，特别代表与布隆迪和平进程的促进者坦桑尼亚联合共和国的 Julius Nyerere 合作提出若干具体针对儿童的条款，被纳入随后达成的《阿鲁沙协议》。2003 年，特别代表与秘书长负责西非事务的特别代表、西非国家经济共同体（西非经共体）及儿童基金会努力确保儿童保护和恢复正常生活纳入利比里亚的和平协定中。2005 年，特别代表办公室与联合国驻苏丹特派团努力确保儿童关切的问题在正在进行的谈判中以及各项和平协定中得到充分反映。特别代表办公室还为政治事务部目前的倡议作出实质性的贡献，该倡议要建立一个综合的联合国缔造和平数据库。该数据库将就一系列关切的问题为联合国和平斡旋者提供指导，其中包括儿童保护以及将儿童的问题纳入和平进程和和平协定中。

#### **D. 向联合国维持和平行动部署儿童保护顾问**

18. 认识到联合国维持和平特派团在保护儿童方面所发挥的关键作用，安全理事会在第 1379(2002)、1460(2003)、1539(2004) 和 1612(2005) 号决议中核准特别代表提出的提议，即系统评估在筹备每个联合国维持和平特派团方面儿童保护顾问的需要、数量和职责以及在逐案的基础上将其部署到维持和平行动中，以确保儿童在维持和平和巩固和平的各不同阶段中在各项政策、活动和方案中得到特别优先考虑。其中包括向所有从事儿童权利和保护工作的特派团人员提供安全理事会明确要求的培训以及对所有提交给安理会的各份针对具体国家的报告中提到的儿童关键问题进行系统地汇报。儿童保护顾问还可以作为维持和平行动和联合国国家小组、从事儿童保护工作的非政府组织、国家政府和民间社会团体之间有关儿童问题的联络点和对话者，尤其是支助和辅助儿童基金会的工作落到实处。

19. 确立儿童保护顾问的职责促使特别代表办公室、维持和平行动部和儿童基金会之间进行密切协作，导致共同制定儿童保护顾问的一般性职权范围以及有关这些职位的候选人的审查和招聘，并建立供今后部署的合格人员名册。安全理事会要求对儿童保护顾问的举措进行审查，以便吸取教训，并建立最佳作法，审查定于 2006 年初完成。

20. 自 2001 年向塞拉利昂的维持和平特派团部署首位儿童保护顾问以来，儿童保护顾问已被纳入在刚果民主共和国、安哥拉、利比里亚、布隆迪、科特迪瓦、苏丹和海地的维持和平行动中。

#### **E. 全球对有关受武装冲突影响的儿童的问题的认识和宣传得到加强**

21. 与一般公众广泛接触以及通过媒体走出去的活动成为特别代表办公室宣传战略的重要方面。这些走出去的活动大大地扩大了总的范围，并使受战争影响的儿童的问题得到更加细致的处理，尤其是媒体方面。

22. 特别代表将电台、电视、印刷媒体及网上服务作为目标，侧重于各国际来源以及受冲突影响各国的地方媒体。特别代表办公室还协助和配合拍摄若干故事片和电台节目，如“战争中的儿童”和“童兵”家庭票房（HBO）频道系列记录片以及在世界范围发行的记录片“武装与无辜”。特别代表办公室还争取国际上受到公认的人物如 Pierce Brosnan、Robert de Niro 和 Michael Douglas 等的积极支持，并共同举办和参加许多国际会议，以提高人们的认识，并发动人们采取行动。

23. 特别代表办公室的网址（[www.un.org/children/conflict](http://www.un.org/children/conflict)）被认为是宣传和走出去运动的重要内容，目的是作为一般公众、实践者和儿童的网址资源。该网址以互动结构为特点，其中包括地图、录像、图片资料以及广泛的文件档案。

## F. 促使民间社会参与

24. 在推动受战争影响的儿童的议程时，特别代表办公室继续特别注重若干主要的民间社会赞助者，如非政府组织、宗教界、学术界、妇女团体、儿童和青年。

25. 非政府组织在制订和推动议程方面发挥关键的作用。其中包括侧重于监测和宣传的组织（如人权监察站和大赦国际）以及在当地还进行方案干预和提交的组织（国际援救委员会、世界展望和国际拯救儿童联盟）。特别代表办公室支持制止利用儿童兵联盟、国际禁止小武器行动网、国际禁止地雷运动和国际刑事法院联盟等非政府组织主导的各项运动。尤其是在德国、日本和西班牙，特别代表办公室还定期与儿童基金会的若干国家委员会密切联系，并将吹风、磋商和向非政府组织征求意见形成做法，以便编写秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告。

26. 由于其道德权威、人道主义机构世界范围的网络以及在冲突局势和社区中坚定存在，特别代表办公室将与信仰机构、团体和各界保持密切联系列为优先事项。在正式机构和结构遭到持久冲突的破坏、中断或毁坏的环境中，信仰机构、团体和各界常常是社会凝聚的关键力量。因此，宗教界在战争时期或冲突后恢复期间作为保护儿童的前线发挥关键的作用。宗教领导人和机构在促使冲突各方回到谈判桌上方面也发挥重要的作用。例如，特别代表吁请领导层并促使宗教领导人参与苏丹和平进程各个阶段。特别代表在所有外地出访期间都会见了宗教领导人和信仰团体，激励他们在和平进程和冲突后环境中提出儿童关切的问题。从国际上来说，已争取到世界基督教协进会、教廷和伊斯兰会议组织等各组织的支持，以推动受战争影响的儿童的保护议程。例如，特别代表的倡导促使梵蒂冈 2001 年颁布教皇禁令，禁止使用童兵。特别代表还参加了若干宗教间会议。

27. 2000 年，认识到有关受战争影响的儿童的问题存在认识的差距以及这些差距对于代表儿童采取有效的方案干预产生不利的影 响，特别代表提议设立学术机构联合会和智囊团，从事有关儿童与武装冲突问题的研究。因此，2002 年在设在纽约的社会学研究理事会的主持下设立了儿童与武装冲突问题研究联合会。研究联合会将 19 个学术和研究机构聚集起来，开展了若干具体的项目，如儿童与武装冲突的数据收集、研究对儿童产生不利影响的战争中出现的变化趋势以及在战争时期和冲突后恢复中保护儿童的传统规范、价值观念和做法。

28. 已作出重大努力，以鼓励儿童青年人并为其提供机会去为推动议程而作出贡献。其中包括在国际一级如安全理事会和欧洲议会为儿童提供平台，直接与决策者分享经验和观点，并更直接地参加和平谈判和冲突后重建的决策。特别代表还提议就儿童关切的问题由儿童为自己制作“儿童之声”电台节目，自 2002 年以来在联合国驻塞拉利昂特派团的主持下并在儿童基金会国家办事处的技术支持下在塞拉利昂试播成功。该项目现在正移交给地方的利益攸关者。特别代表办公室正倡导在海地、利比里亚、布隆迪、科特迪瓦和刚果民主共和国落实“儿童

之声”的举措。特别代表还在塞拉利昂儿童积极参与真相与和解委员会。特别代表还与穆罕默德·阿里中心协作制订了“全球和平学校”倡议，将主要是北美和墨西哥的中小学与冲突地区的学童联系起来。该倡议的中心内容是根据描述有关受战争影响的儿童的一系列广泛经历的人道主义系列小说（部分由特别代表办公室赞助）制订课程计划和课程。

## G. 外地出访

29. 外地出访武装冲突局势是特别代表开展宣传的基础，努力评估儿童的境况并作第一手的报告，提高公众和官方对儿童的境况的认识，获得冲突各方作出具体的承诺，推动地方的各项举措和能力建设，并支持联合国国家小组和非政府组织的工作落到实处。

30. 在外地和在总部联合国各实体和各非政府组织以及与各国政府进行密切协作仍然是特别代表所有出访活动的基础。这些磋商决定了每次出访的议程和方案，访问的目的是协助的外地从事儿童保护工作的各实体推动儿童议程落到实处。特别代表办公室拟定了外地出访手册。

31. 作为既定程序事项，外地出访先进行讨论并由联合国国家小组或维持和平特派团进行吹风，最后与联合国外地小组对访问及其成果进行全面审查。在访问结束后进行集体审查之后，联合国外地小组负责人有责任将开展具体后续活动的职责分配给联合国的某些机构。外地出访后要进行各种联络并开展各项活动以及由特别代表办公室的工作人员进行后续的出差。特别代表和加拿大外交部长在 1999 年联合访问塞拉利昂之后提出设立受战争影响的儿童国家委员会，作为塞拉利昂受战争影响的儿童行动议程的一部分。在随后的若干后续访问中，特别代表办公室与塞拉利昂政府、儿童基金会和各非政府组织一起努力制订委员会的职权范围。特别代表还与捐助者一起努力确保其承诺。该委员会于 2001 年正式成立，由世界银行重债穷国债务倡议和加拿大政府共同资助，为受战争影响的儿童开展宣传并建立各种方案。

32. 特别代表在外地出访时阐明的行动议程涉及在特定关切局势中至关重要的儿童保护问题，并成为特别代表办公室在访问之后开展持续和协同宣传的基础。这些议程载有向各国当局、联合国各实体、各非政府组织以及捐助者和外交界提出的针对具体国家的各项建议。例如，在特别代表 2002 年出访之后与儿童基金会国家办事处共同拟定的阿富汗儿童议程列出了优先行动和重点领域，如教育、境内流离失所人口的特别需要、女童、童兵的复员方案、地雷和未爆炸的爆炸物、儿童保护能力的提高、维持和平人员有关儿童权利的培训、地方儿童保护的价值观念、民间社会的能力建设、司法和行政的改革以及儿童参与寻找真相和正义的进程。

33. 获得承诺是国家出访的更广泛议程的一个组成部分。作为联合国驻地的负责人，秘书长的特别国家代表或常驻专员负责在国家一级有关承诺的后续活动以及

议程的其他方面。同时，必须强调，特别代表办公室既无能力、驻地人员也无资源去监测各种承诺和标准是否落到实处，而这种活动并不在特别代表的授权范围内。特别代表的附加值包括进行政治和人道主义外交，以突出强调各种规范，获得承诺，阐明行动议程，以及通过编写提交给大会、人权委员会和安全理事会的报告将信息传递给主管的“行动目的地”。

34. 迄今，特别代表应进行了 26 次外地出访：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、斯里兰卡和苏丹。若干局势的访问超过一次，以贯彻以前出访提出的举措。方案干事也进行的同等数量的外地出访。特别代表办公室仍然积极介入没有访问过的其他若干局势，其中包括缅甸、被占巴勒斯坦领土、尼泊尔、伊拉克、印度尼西亚（阿齐）和乌干达北部。

#### **H. 将保护受战争影响的儿童纳入区域和其他国际组织的议程和方案中**

35. 特别代表尤其注意向各会员国、各区域组织和集团进行倡导，鼓励它们将受武装冲突影响的儿童关切问题更系统地纳入各项议程、政策和方案中，其中包括在冲突后重建和恢复领域。若干政府间机构如非洲联盟、欧洲联盟各机关、西非经共体和人类安全网等迎接了这一挑战。

36. 与欧洲联盟进行接触集中讨论有关制订 10 项主要机关协作的举措：部长理事会、欧洲两会、欧洲议会以及非洲、加勒比及太平洋-欧洲联盟合作框架。这一接触产生了实际的成果，其中包括欧洲联盟一般事务理事会 2003 年 12 月通过“关于受武装冲突影响的儿童指导准则”。此外，欧洲委员会现在正为具体有益于受战争影响的儿童的项目供资，其人道主义援助办事处为儿童与武装冲突研究联合会提供了赠款。

37. 按照特别代表就西非有关儿童与武装冲突的“邻里倡议”的提议，加拿大和加纳外交部长与特别代表和西非经共体执行秘书一道于 2000 年 4 月在阿克拉召开了西非经共体外交和国防部长会议。通过了两份重要文件：《阿克拉宣言》和《西非受战争影响的儿童问题行动计划》，其中载有对儿童作出的坚定承诺。特别代表的努力也促成在西非经共体秘书处内设立儿童保护股，西非经共体各成员国建立了儿童与武装冲突同侪审查机制，以监测行动计划的执行进展情况。

38. 2001 年在约旦举行的人类安全网部长级会议上，特别代表提议该网要特别关注儿童与武装冲突问题。随后在奥地利的住持下，通过了将受战争影响的儿童问题列为优先事项，促成制订若干具体的举措，其中包括由奥地利外交部和特别代表办公室共同出版和分发有关保护受武装冲突影响的儿童的规范和标准简编。

#### 四. 将受武装冲突影响的儿童纳入联合国系统的主流\*

39. 将儿童关切问题纳入联合国系统各实体以及系统范围的各项活动中的主流是制订关于在冲突环境中保护儿童的各项国际规范和标准的“应用的时代”的主要内容。在过去几年中，联合国系统在将儿童与武装冲突的问题纳入主流方面取得了很大的进展。其中包括将儿童的各种问题纳入联合国系统的各有关主题活动中。在这方面，特别代表具体提出、建立和召集若干儿童与武装冲突问题特别工作组和工作小组。这些特别工作组和工作小组的举措反映了联合国各实体和各非政府组织之间的重要和广泛的协作，并突出强调特别代表的重要领导才能和召集作用。

40. 自 2001 年以来特别代表召集的儿童与武装冲突问题特别工作组将联合国各有关实体汇集一起，讨论有关受武装冲突影响的儿童的问题，这是加深和更根本地将受战争影响的儿童的关切问题纳入联合国系统的主流中的重要手段。儿童与武装冲突问题特别工作组的成员包括儿童基金会、维持和平行动部、政治事务部、法律事务厅、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、人道主义事务协调厅、联合国妇女发展基金、裁军事务部、非洲问题特别顾问办公室、负责性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国开发计划署（开发计划署）和国际劳工组织（劳工组织）。最初，特别工作组和包括各主要的儿童保护非政府组织。但是，2004 年开始，特别代表办公室分别与各非政府组织进行磋商并寻求意见，同时酌情召集特别工作组和各非政府组织进行共同协商。

41. 特别代表提出、建立和召集的其他特别工作组和工作小组包括：

- 国际刑事法院的儿童与司法指导委员会，其成立是为了游说国际刑事法院筹备委员会的与会者有关儿童的问题。由于采取这一举措，国际刑事法院的证据规则和程序包括若干旨在保护儿童的重要规定。
- 维和人员儿童保护培训工作组。该工作组（由秘书长特别代表办公室、儿童基金会、维持和平行动部和拯救儿童组成）于 2001 年设立，已完成了培训资料的初稿，现在正准备在系统内发行和散发。
- 儿童保护纳入联合国缔造和平、维持和平和建设和平进程中工作组。由秘书长特别代表办公室、维持和平行动部、儿童基金会和政治事务部作为核心的参与者，2001 年设立的该工作组草拟了三套指导资料，分别有关缔造和平、建设和平和维持和平。这些资料准备出版供各利益攸关者使用。

\* 又见秘书长儿童与武装冲突问题特别代表 2004 年的报告（A/59/426），专门涉及将受武装冲突影响的儿童纳入联合国系统内的主流的问题。

- 和平特派团的儿童保护顾问的甄选和部署工作组。秘书长特别代表办公室、维持和平行动部和儿童基金会共同持有儿童保护顾问可能候补人名册。秘书长特别代表办公室和儿童基金会为维持和平行动部提供有关即将部署在和平特派团中的经筛选的候补人的技术评价。
- 塞拉利昂过渡时期司法问题非正式工作组（由秘书长特别代表办公室、法律事务厅、儿童基金会、人权事务高级专员、非政府组织和联塞特派团组成）。该非正式工作组制订有关儿童保护和参加塞拉利昂特别法院以及真相与和解委员会的指导准则。
- 儿童与武装冲突问题非正式咨询小组（1998–2001）。该咨询小组努力协调儿童与武装冲突的一般性问题。在秘书长特别代表的提议下，该小组设立了下列若干特别工作组：冲突后的对策；邻里倡议；建设地方的宣传能力；制裁对儿童的影响；将各项标准纳入联合国的运作中；以及安全理事会各项决议的后续行动。

42. 特别代表还作为成员定期参与联合国各主要决策机关，如高级管理小组、和平与安全执行委员会以及人道主义事务执行委员会，直接向高级管理人员提出有关儿童与武装冲突的政策考虑。

43. 特别代表办公室还参加联合国系统内召集的各工作组和特别工作组，其中包括：人道执委会保护平民执行小组、联合国发展集团、人道执委会、过渡时期问题工作组、工作组/机构间常设委员会、保护儿童免受性剥削和虐待特别工作组、和平与安全执行委员会司法与法制工作组、政治事务部召集的预防冲突资源小组以及裁军事务部召集的小武器协调行动机制。

44. 特别代表办公室还定期参加由政治事务部和维持和平行动部召集的若干针对具体国家的特别工作组（阿富汗、科特迪瓦、利比里亚、苏丹、布隆迪和海地），以便规划和执行联合国的政治和维持和平任务。在这些论坛中，特别代表办公室倡议将儿童关切问题纳入缔造和平进程中、落实儿童的复员方案以及将保护儿童的专门知识纳入评估特派团中和将保护儿童顾问列入维持和平行动中。

45. 联合国各重要实体尤其是儿童基金会、难民专员办事处、人权高专办、人道主义协调厅和维持和平行动部采取了若干举措，以便将受武装冲突影响的儿童纳入其各项政策和方案中。这些举措也有了重大的收获，已经开始在这些机构内的政策和运作层次上确立起来。很明显，联合国各重要实体间有关儿童与武装冲突问题所作的努力仍然是不平坦的，有必要将受战争影响的儿童的关切问题更明确和系统地纳入其各自的领域内。

46. 联合国系统的反应也存在一些差距，这必须加以解决。其中包括有必要更系统地将受战争影响的儿童的关切问题纳入联合国主导的各主要的机构进程中，如联合呼吁进程、扶贫战略文件以及共同国家评估/联合国发展援助框架进程。

47. 正如秘书长在关于全面评估联合国系统对受武装冲突影响的儿童的对策的报告(A/59/331)中所建议的,联合国系统需要通过就受武装冲突影响的儿童的问题继续进行有力的宣传、建立有效和可信的有关侵犯儿童权利情况的监测和汇报系统(如安理会第1612(2005)号决议所通过的)、整个联合国系统内加强将有关儿童与武装冲突的问题纳入主流以及改善有关这一问题的协调工作,加强对策。

## 五. “应用时代”运动: 从承诺到行动落到实处

48. 秘书长在其最近于2005年2月提交的关于儿童与武装冲突的年度报告(A/59/695-S/2005/72)中提出建立遵守制度,以确保有关保护受战争影响的儿童的权利的各项国际规范和准则的“应用时代”得到落实。遵守制度有四个关键内容:

(a) 审查冲突各方的行为,产生对严重侵犯儿童权利的违约方进行点名和列成名单;

(b) 启动与冲突各方的对话,促成制订和执行各项行动计划,以制止严重侵犯儿童权利的情况;

(c) 建立监测和汇报机制,提供有关侵犯情况和遵守情况的系统和可靠的信息,作为行动的基础;

(d) 通过各主要的政策和决策机关采取行动确保问责制。

### A. 对违约方进行有系统的点名和列成名单以及遵守情况的审查

49. 2001年,安全理事会核准了有关监测在武装冲突局势中招募和使用儿童的冲突各方并将其列成名单的提议。自那时以来,秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告就包括了有关严重侵犯儿童权利的具体情况以及报告所附对违约方进行明确点名的监测名单。列成名单的做法是自2001年以来逐渐形成的,最终在秘书长今年的报告中形成全面的一揽子做法,其中列出联合国系统能够获得和核查有关招募或使用童兵以及列举名单所列各方犯有其他严重侵犯儿童权利的信息。

50. 将违约方列成名单的目的主要是确保落实各方的问责制。监测名单为国家和国际行为者对被点名的违约方采取行动提供合法基础。监测名单也是各方进行对话和制订行动计划以结束虐待情况的基础。监测名单与有能力和手段进行到底的实体采取可靠的行动威胁相结合,这可以成为对违约方的有力威慑。

### B. 对话和行动计划以结束严重侵犯儿童权利的情况

51. 关键是要与各方(不管是政府还是叛乱团体,其行动对儿童产生重大影响)进行保护对话,不涉及其政治或法律地位。因此,与叛乱团体进行对话并不对该团体授予合法性或具体的法律地位。这种对话的唯一宗旨是确保保护和接近弱勢儿童。这种对话应以完全透明的方式并在各国政府的认知和合作下进行。

52. 在过去几年，特别代表和儿童基金会建立了与违约方进行对话的系统做法。这种对话的目的时有促使各方作出坚定承诺，如不招募和使用童兵，释放被绑架的儿童，遵守人道主义的停火以便为供餐和免疫提供方便，并允许进入为流离失所者提供人道主义救济和保护。

53. 对话应促成冲突各方制订和执行具体和有时限的行动计划，停止虐待儿童。联合国外地小组对进行儿童保护对话负有主要的责任，迫使各方制订和执行行动计划，并且审查各方遵守的情况，并就此向秘书长汇报。

54. 实际上，由于若干原因，其中包括对对话和行动计划的具体要求认识不清、在国家一级没有可运作的监测和报告机制、安全问题、缺乏进入的机会以及各方的不合作，实现对话和制订行动计划已证明是有挑战性和不平坦的。预计执行秘书长明确指定的监测和报告机制将缓解这一进程。但是，这一机制并不一定会消除其中一些政治和安全的制约因素，这些因素要继续通过适当的政治步骤和渠道加以处理。

### **C. 建立监测和报告机制**

55. 安全理事会第 1612 (2005) 号决议要求立即与各国政府进行密切磋商，分阶段执行秘书长在《儿童与武装冲突》年度报告 (A/59/695-S/2005/72) 中详细说明的监测和报告机制。建立和执行这一机制的行动计划是自 2001 年以来在联合国系统内以及各国政府、非政府组织、区域组织和受冲突影响的国家的民间社会进行广泛磋商的成果。

56. 行动计划的目标是更有效地将现有的监测和汇报做法进行系统化和安排，若干年来这一做法已成为秘书长年度报告收集信息的基础。预计执行这一监测和汇报机制将缓解汇报的进程，并便于更系统地收集有关武装冲突局势中严重践踏儿童权利的情况的客观、具体、及时和可靠的信息。不会就监测和汇报设立新的实体，强调这一点非常重要，因为设计这一机制旨在国家和国际两级利用、协调现有的资源并将其合理化。

57. 该机制将在三个主要层次运作：在国家一级进行信息收集、协调、行动和编写报告；在总部一级对信息进行协调、甄别和综合，并编写报告；以及与采取具体行动以确保得到遵守，尤其是由组成“行动目的地”的各机关采取行动，如各国政府、各区域和国际组织、安全理事会、大会、人权委员会以及国际刑事法院等。

### **D. 各会员国和大会在确保落实“应用的时代”方面所起的作用**

58. 自通过《儿童权利公约》以来，大会在促成和推动保护受战争影响的儿童的权利议程方面发挥关键的作用。1993 年，按照儿童权利委员会的建议，大会通过了一项决议，建议秘书长任命一名独立专家，研究武装冲突对儿童产生的影响。

1996年，为回应Graca Machel关于武装冲突对儿童产生影响的报告，大会建议秘书长任命儿童与武装冲突问题特别代表，任期三年。此外，自1993年以来，大会将受战争影响的儿童的问题作为有关儿童权利的总括决议的一方面加以处理，除其他外，呼吁各会员国停止践踏武装冲突中儿童的权利，并批准有关儿童参与武装冲突的《儿童权利公约任择议定书》。大会还敦促各国采取特别措施，以保护有关女童的决议中提到的受战争影响的女童。

59. 各会员国和大会对于通过采取具体措施确保有关保护儿童权利的各国际文书和规范的“应用的时代”的落实仍然负有重要的责任。因此，大会一年一度的例会为这一机关审查监测和遵守情况报告提供重要的机会，应在其授权内采取适当的行动。在这方面，应注意秘书长同时提交给安全理事会和大会的有关儿童与武装冲突的年度报告。

60. 各会员国对于向其境内的儿童提供有效的保护和救济负有重要和直接的政治和法律责任。因此，各会员国构成行动第一目的地和反应的第一线，最终在确保落实有关保护其儿童的国际标准和规范的“应用的时代”方面发挥关键的作用。联合国各实体及其他国际伙伴在国家一级采取的任何行动永远都是旨在支助和辅助国家当局和行为者的保护和恢复工作的职责。在国家保护机构如儿童保护部或机构、司法机构和警察由于经历持久的武装冲突而受到削弱的情况下，国际伙伴应将支助重建地方机构以及保护和恢复正常生活的能力作为优先事项。

## 六. 特别代表办公室继续发挥宣传作用和各优先事项

61. 必须从宣传与业务行为者之间、特别代表办公室与儿童基金会之间以及特别代表办公室与联合国外地小组之间劳动分工的角度来看待和理解特别代表的工作。应强调特别代表并不在当地开展业务活动或进行方案制定，这由联合国各实体如儿童基金会、难民事务专员办事处和维和部以及与实际运作的非政府组织一起负责，其授权、外地驻留、经验和能力使他们能够履行这一职责。特别代表表达意见并提出各项举措，然后由主管业务行为者加以落实。特别代表成为这些业务行为者的资源。因此，特别代表的目的是在全球、区域和国家各级建立支助联盟，支持各伙伴机构在推动受战争影响的儿童的议程方面所开展的业务工作。为推动议程，很关键是要确保联合国各主要行为者、非政府组织和各国政府的职责有进行有效的分工和相互补充。

62. 协同、有针对性和持续地宣传有关保护受战争影响的儿童的权利的国际规范和标准的“应用的时代”，这仍然是特别代表办公室宣传议程中的重点。因此，特别代表将继续宣传有关受战争影响的儿童特别需要，应提出各种意见和办法，以加强儿童的保护和福利；作为召集者，将联合国内外的各主要行为者聚集起来，以便推动作出更协同和有效的反应；采取人道主义和外交举措，解除政治困境；并评估在加强保护受战争影响的儿童方面所取得的进展和遇到的困难。

63. 正如《全面评估联合国系统对受武装冲突影响的儿童的对策》(A/59/331)所建议的,特别代表作为直接向秘书长汇报的独立倡导者的作用仍然是必要的。特别代表将在考虑本报告的各项建议的同时将制订明确的职权范围。

## 七. 结论

64. 过去几年的协作努力促成目前保护受战争影响儿童出现强劲的势头。确保在武装冲突局势中落实有关保护儿童权利的国际标准和规范的“应用的时代”,这要求联合国和非联合国实体作出更高级别的承诺和努力。要将国际社会讨论各种规范的精力转为将这些规范落实到位就需要有这种承诺。

65. 要转移精力就需要代表受武装冲突影响的儿童进行持续和协同的倡导并施加压力。尤其是公众宣传和媒体推动的有效性将是关键的决定因素,这必须得力于联合国系统内以及各区域组织、各国政府、各国结合地方非政府组织以及受冲突影响的各国的民间社会之间作出强有力、有目标和有效的协作。

66. 最终,受武装冲突影响的儿童的问题要作为交叉性问题不断出现在各项政策和方案中就需要对有关实体和行为者不断作出承诺。将受战争影响的儿童的问题纳入主流将确保其关切的问题会自动得到处理并纳入各种关切局势中。将这些目标转化为现实和做法就需要各主要实体的领导人作出承诺,并作为优先事项筹措和分拨必要的财政和人力资源。

67. 在国际一级,大会、安全理事会、联合国人权制度、国际刑事法院、各区域组织和各国政府履行各自的职责、任务和管辖权,应采取具体的行动。正是这些主要的“行动目的地”作出的协同反应所产生的“临界质量”才能确保建立有效的遵守制度,使儿童的保障落实到位。我们从来都没有象今天这样拥有必要的规范、机构和手段实现受武装冲突影响的儿童的“应用的时代”。

## 八. 建议

68. 鉴于上述提供的情况,秘书长的特别代表建议如下:

(a) 大会应在促进和保护儿童的权利的议程项目下考虑提出关于儿童与武装冲突的单独决议,以确保持续关注这一问题;

(b) 各会员国应确保受武装冲突影响的儿童的权利、保护和福利被具体纳入更和平进程、和平协定和冲突后恢复与重建规划和方案中,儿童和武装冲突关切的问题对系统地纳入合同受到武装冲突严重影响的各种局势中所有维持和平行动的任务中;

(c) 主导主要机构进程的各会员国和联合国各实体尤其是联合呼吁程序、减贫战略文件、共同国家评估/联发援框架应确保合同和武装冲突关切的问题对系统和明确地纳入这些框架中;

(d) 联合国各实体、各会员国以及国际捐助者的其他成员应确保为建立和加强各国家和其机构以及地方民间社会网络的能力提供充分的支助，应确保有关受武装冲突影响的儿童的宣传、保护和恢复正常生活的各项地方倡议的可持续性；

(e) 通过各区域和分区域组织和安排以及相关国际金融机构，各会员国应确保受战争影响的儿童的关切问题在其宣传、政策和方案中得到优先考虑，尤其是在冲突后恢复和发展方面；

(f) 各会员国尤其是在考虑分区域和跨边界活动的同时，应建立各种机制和手段，以处理对儿童进行跨边界绑架和征兵的问题以及其他对儿童产生不利影响的跨边界活动，如自然资源、小武器和轻型武器的非法贸易；

(g) 联合国各有关实体应采取具体措施，确保将儿童与武装冲突问题系统地纳入其各自机构的主流中，也要对此种纳入主流的努力所取得的进展进行定期评估。