



第六十六届会议

临时议程* 项目 65(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

提交本报告的依据是大会第 51/77 号决议和其后关于儿童权利的决议，其中最近的是第 64/146 号决议。大会在第 64/146 号决议中，请负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表向大会提交报告，说明进行实地访问的情况，以及在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展和依然面临的挑战。

本报告所述期间为 2010 年 8 月至 2011 年 8 月，报告说明了在处理儿童与武装冲突问题上所取得的进展，以及出现的趋势和依然面临的挑战。第二节详细介绍了在过去一年中所取得的进展，包括在提高认识、建立伙伴关系、收集信息和从武装部队和武装团体释放儿童方面的进展。第三节着重介绍在冲突性质发生变化的背景下依然存在的挑战，并概述了其他新出现的关切问题。第四节介绍了在制止侵犯儿童行为方面前进的方向。第五节描述了在将儿童与武装冲突议程纳入联合国系统主流方面采取的行动。第六节提出了一套可操作的保护受冲突影响的儿童建议，供大会审议。

本报告的附件列出了一套建议采用的标准作业程序，其中概述了国家武装部队以及多国部队和维持和平部队为确保在军事行动中保护儿童而可实施的最低限度措施。

* A/66/150。



一. 引言

1. 提交本报告的依据是大会第 51/77 号决议和其后关于儿童权利的决议，其中最近的是第 64/146 号决议。本报告所述期间为 2010 年 8 月至 2011 年 8 月，报告着重介绍了在过去一年中取得的进展、目前的趋势和挑战、在制止在武装冲突中侵犯儿童的行为以及将儿童保护问题纳入联合国系统主流方面前进的方向。该报告最后就如何加强对受武装冲突影响的儿童的保护提出建议。

二. 儿童与武装冲突议程：进展综述

A. 提高全球意识

2. 在受武装冲突影响的儿童困境问题上提高认识和促进信息收集是大会交付负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的任务的一个核心方面。特别代表办公室在本报告所述期间已采用了一个多管齐下的提高认识办法。

3. 特别代表继续就儿童与武装冲突状况向大会和人权理事会提交报告。此外，特别代表办公室担任秘书处负责编写秘书长在儿童与武装冲突问题上向安理会提交的年度和具体国家报告的实体。在这一过程中，该办公室与联合国各伙伴和联合国各国家工作队密切协商。这些报告为提供了一个平台，可宣传在具体国家情况下保护儿童方面所取得的进展和所面临的挑战，并进行权威和经常的记录。

4. 特别代表办公室通过编写和分发有助于政策讨论的文献，支持制定有关政策。2010 年关于国内流离失所儿童的文件等关于儿童保护问题的关键工作文件通过总结学术和政策方面的经验和支持宣传活动，积累了关于这一主题“灰色地带”的知识和认识。此外，特别代表办公室与联合国儿童基金(儿基会)和其他主要的联合国伙伴一起，已制定了该领域广泛的准则，包括供外地联合国合作伙伴使用的准则和模板，以便它们制定制止对儿童的性暴力和杀害及残害的行动计划。

5. 特别代表作为受武装冲突影响的儿童全球代言人，继续为这类儿童发出独立的道义上的声音。通过实地考察、宣传和使用传统媒体和社会媒体，特别代表得以传达冲突地区儿童的关切，动员对受武装冲突影响的儿童的支持和保持关键决策者的紧迫感。此外，她的办公室在本报告所述期间共举办了 9 次活动，以提高有关儿童与武装冲突问题的意识和认识。

6. 特别代表强调外地特派团，这仍然是她宣传活动的核心。通过实地考察，可对儿童情况进行第一手评估，与各国政府接触以支持它们保护儿童的努力，得到冲突各方对儿童保护的具体承诺和对实施监测和报告活动的支持，并与有关方面进行对话。在本报告所述期间，应有关国家政府的邀请，特别代表对下列国家进行了实地考察：索马里(2010 年 11 月)、阿富汗(2011 年 1 月)、菲律宾(2011 年 4 月)和乍得(2011 年 6 月)。

B. 建立全球伙伴关系

7. 按照大会给予特别代表的任务，建立全球伙伴关系以及利益攸关方网络对加强保护是必不可少的。特别代表把在保护受武装冲突影响的儿童问题上的利益攸关方召集在一起，充当各方之间的桥梁。

8. 与大会成员保持密切接触，以便灌输意识，了解他们的优先事项，并加强保护受武装冲突影响的儿童的全球支持，这已成为特别代表的一个关键优先事项。由来自所有致力于保护儿童议程的区域集团的会员国组成的儿童与武装冲突问题之友小组对于这种参与至关重要。

9. 继续与会员国协商，尤其是在秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度和具体国家报告编制过程中，是必不可少的，有助于确保会员国的关切能够被纳入报告起草工作的考量之中。展望未来，特别代表的目标是继续与有关会员国进行极其重要的对话，以加强协作并确保对儿童保护的支持和承诺。

10. 民间社会组织对特别代表办公室的工作具有根本重要的意义。它们可向该办公室通报出现的问题，提出关于政策问题和挑战的创新建议，并在必要时提醒该办公室注意需要改进的领域。特别代表与在全球一级和国家一级行动的非政府组织密切合作，并与民间社会的代表举行定期会议，集思广益，讨论共同关心的领域，让它们了解日程的最新情况。在本报告所述期间就具体国家的情况，包括中非共和国受冲突影响的儿童的处境进行了协调一致的宣传，从而与各国当局建立了更密切的伙伴关系，增加了国际社会的关注和在实地的儿童保护合作伙伴的行动承诺。

C. 收集关于受武装冲突影响的儿童的信息

11. 随着关于儿童与武装冲突问题的监测和报告机制根据安理会第 1612(2005)号决议于 2005 年建立，以及此后在各国得到实施，收集关于严重侵犯儿童行为的及时和可靠信息的工作已见成效。通过在联合国在实地最高权威的领导下建立严重侵犯儿童行为监测和报告国家工作队，加强了联合国对六种严重侵犯行为的数据收集能力并完善了准确信息的收集和流通。这一全面的信息收集框架有助于更好地了解儿童与武装冲突问题，并有助于总部和在该实地的机构和方案采取更多的适当反应措施。到目前为止，监测和报告机制已成功在 15 个国家实施。

12. 因其代表秘书长进行的信息收集工作，并在与有关合作伙伴进行协商基础上，特别代表办公室在本报告所述期间得以编写六个具体国家，即阿富汗、乍得、中非共和国、伊拉克、苏丹和索马里的儿童与武装冲突问题报告。这些报告提高了儿童与武装冲突议程的地位，并通过其分发，为国家和国际的儿童保护伙伴和民间社会的应对举措提供了一个坚实的信息依据，同时也为学术界提供了数据。

D. 从武装部队和武装团体释放儿童

13. 1996 年格拉萨-马谢尔关于武装冲突对儿童的影响的研究(A/51/306 和 Add. 1)突出介绍了作为当代冲突一个令人震惊的特点并构成了严重侵犯的行为,即武装部队和武装团体招募和使用儿童的行为。从那时起,通过国家和国际儿童保护伙伴的宣传和有针对性的努力,许多儿童已脱离武装部队和团体。2010 年,11 393 名儿童(8 624 名男童和 2 769 名女童)受益于联合国各机构、基金和方案支助的重返社会援助(见 A/65/741, 第 16 段)。

14. 为了将宣传与实际的承诺结合起来而实施的制止在武装冲突中招募和使用儿童行为行动计划是应安理会第 1539(2004)号决议等文件要求进行的,同时也响应了大会第 64/146 号决议,在该决议中会员国呼吁冲突各方采取有时限的有效措施,制止一切侵犯和虐待儿童的行为。制止对儿童严重侵犯行为行动计划释放了一个信号,即武装冲突对儿童的影响不仅侵犯了人权和有害于发展,而且也威胁到联合国的和平与安全议程,这一点已经成为普遍共识。

15. 至目前为止,已与下列 8 个国家中的 15 个国家和非国家当事方签订了制止在武装冲突中招募和使用儿童行为行动计划:阿富汗、乍得、科特迪瓦、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、苏丹和乌干达。在本报告所述期间,阿富汗安全部队和乍得安全部队签署了释放其部队中的儿童行动计划,并制定了必要的法律保障措施,达成切实可行的协议,以防止招募和使用儿童兵。迄今,有六项行动计划已顺利完成实施。特别代表办公室同联合国主要伙伴,包括儿基会和国际劳工组织(劳工组织)一道,支持对签订行动计划一事的宣传,并制定实施提供技术支持和指导。

16. 使儿童从武装部队和武装团体持久脱离的工作是一个复杂的过程,需要适当的安全保障、儿童保护伙伴的支持、以及在经济以及社会上重新融入的机会。按照《关于与武装部队或武装团体有关系的儿童的巴黎原则和导则》,行动伙伴的经验表明,对儿童重返社会的援助必须针对他们的特定需要。换言之,年幼孩子的需要不同于工作年龄(15-17 岁,取决于国家立法)的需要。对年幼儿童重返社会的援助应强调学校教育以及在适当的情况下对其家庭的经济援助,而年龄较大的儿童则通常需要职业培训或学徒机会,以便向就业过渡。特别代表办公室将通过由维持和平行动部和联合国开发计划署(开发署)共同主持的解除武装、复员和重返社会问题机构间工作组,继续促进关于儿童解除武装、复员和重返社会政策和准则的制定,并对这种准则的实施和主流化进行宣传。

E. 加强儿童与武装冲突问题的法律和规范框架

17. 在报告所述期间,特别代表努力加强保护儿童的法律和规范框架,包括开展普遍批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书》运动。该运动的名称为“无未满 18 岁者”,运动是与暴力侵害儿童问题秘书长特别代表办公室、

儿基会、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作进行的。于 2000 年通过的这一《任择议定书》禁止武装部队和武装团体强迫招募未满 18 岁儿童直接参加敌对行动。

18. 特别代表已对 34 个非《任择议定书》缔约国的会员国进行了外展活动，并向一些区域组织，包括加勒比共同体(加共体)和伊斯兰合作组织介绍了情况。特别代表办公室在 2010 年 9 月大会千年发展目标高级别全体会议上组织了一次签署条约活动并在 2010 年 5 月在纽约举办该运动一周年论坛。在由联合国训练研究所主办的一次研讨会期间，该办公室向会员国提供了关于批准进程的技术咨询。

19. 自 2010 年 5 月发起该运动以来，已采取了 12 项条约行动：三个会员国已签署《任择议定书》(中非共和国、埃塞俄比亚和伊朗(伊斯兰共和国))、5 个已予以批准(塞浦路斯、吉布提、加蓬、马拉维和塞舌尔)和 5 个已加入(刚果、格鲁吉亚、圭亚那、圣文森特和格林纳丁斯和沙特阿拉伯)。迄今为止，共 142 个国家已批准《任择议定书》。

20. 特别代表将继续鼓励各会员国成为其他有关条约缔约方，其中包括国际劳工组织关于禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动的第 182(1999)号公约(其中将招募儿童定义为最恶劣童工的形式)，以及《非洲儿童权利与福利宪章》(1999 年)(其中禁止招募儿童并主张维护儿童根本权利)。

三. 儿童与武装冲突：趋势和挑战

A. 冲突性质的变化

1. 在冲突中将儿童用作暴力工具

21. 人们越来越关注的是利用儿童(有时瞒着他们)携带或穿戴炸药的做法。在本报告所述期间，被武装团体用于上述目的的女童和男童数量稳步增长。这些儿童有时仅有 8 岁，往往不知道他们在教唆下去作出的行为的具体行动或后果。这种行为往往会导致孩子自己的死亡和平民死亡，其中包括其他儿童遭杀害。

22. 武装行动者为找到进行这些暴力行为的儿童而采取的战略则鲜为人知。但是，有传闻证据表明，家庭往往被迫送出子女去参加这些行动，也有武装团体通过承诺给钱来诱使贫穷家庭让它们带走孩子的情况。而新出现的一个可怕趋势是使用非常年幼的儿童和/或残疾儿童来进行这种行为，这也是一个令人严重关切的现象。现迫切需要获悉未知情况，更好地了解如何防止这些行为。同时，有必要更好地解决对涉嫌与武装行为者合作的儿童的耻辱化和偏见，因为这进而会导致其他侵害儿童的行为，包括殴打、威胁儿童及其家人，这些行为无异于酷刑、任意逮捕和羁押。在这种情况下，必须特别注意对年幼儿童、女童和残疾儿童的保护。

2. 军事行动期间对儿童的保护

23. 在她的最后报告中，特别代表强调了儿童在军事行动中面临的风险，并强调需要有具体的政策和程序，包括战术指示和标准作业程序，以维护国际人道主义法和防止侵犯儿童的行为。新的战争手段，包括新技术的使用、没有明确的战场和可识别的对象等因素给军事行动中的儿童造成更大的风险。作为优先事项，所有武装行动者应对使用空中袭击，包括通过无人驾驶飞机袭击以及夜袭的情况进行审查，以尽量减少附带造成的平民生命损失、平民受伤和对民用物体的破坏。

24. 儿童的安全和安保是任何军事活动合法性和可信性至关重要的条件。在维持和平或稳定行动情况下，这一点更重要，因为在此类情况下对外国派军进入的同意是任务成功至关重要的条件。武装部队的接战规则必须规定，在军事行动中，包括在打击叛乱活动的区域内进行的军事行动中，对平民的保护均须作为首要考虑的因素。在今天的冲突环境中，所有武装行动者均必须恪守相称和区分的原则；只有通过尊重这些原则，才可避免儿童受害。

25. 特别代表重申她的一项呼吁，即制定有关指示和标准作业程序，以确保军事行动是在符合适用的国际人道主义法前提下进行的，并确保保护平民，包括儿童。在本报告所述期间，乌干达军队已在特别代表办公室支持下制定了有关标准作业程序，以确保保护其武装部队在对上帝抵抗军的行动期间抓获或看管的儿童。特别代表重申她的一项呼吁，即所有有关军事行动者，包括军队、多国部队和维持和平行动部队均实施本报告附件专门规定的最低限度措施，将之作为一个优先事项。

3. 对与武装团体有关系的儿童的羁押和起诉

26. 各国越来越多地逮捕和扣留涉嫌与武装团体有关系的儿童。被捕获并被羁押的儿童有时其关押条件不符合各项国际法律文书规定的最低标准。

27. 在某些情况下，国家行政拘留儿童，而不是指控他们犯有刑事罪行和将他们告上法庭。这些儿童往往被长期关押，而没有获得律师帮助，也没有得到其他法律保障。有许多证据表明，被剥夺自由时，儿童人权特别容易受到侵犯，包括遭受有辱人格和无人道的待遇和/或无异于酷刑的行为。

28. 在其他情况下，国家指控儿童因在他们与武装团体有关系期间涉嫌犯下根据国家或国际法律属犯罪的行为。这些儿童有时会长时间受到审前羁押的折磨，却无法获得法律援助。此外，国家法院或军事法庭的审判一般不适用少年司法标准和正当程序方面的保障措施。因此，儿童往往在没有法律代表或得到法律协助的情况下受审，没有他们的父母或法定监护人陪同，而且对他们受到的指控也没有一个清楚的认识。

29. 由于与武装团体之间的关系常常是被迫的，并考虑到他们的年龄尚幼，儿童应主要被视为受害者，而不是肇事者。重点应放在根据指挥责任的概念起诉有关

个人。各国还应该起诉成年的招募者和指挥官，不仅起诉其招募儿童的罪行，也要起诉他们为了迫使儿童就范而可能犯下的其他罪行。

30. 羁押和起诉因积极参与敌对行动而犯下罪行的儿童，应始终作为万不得已的措施。被控犯下此类犯罪的许多儿童本身可能是被强迫或引诱加入武装团体的。在他们与武装团体有关系期间，儿童往往遭到指挥官虐待、殴打、剥削和操纵，以迫使其犯下罪行，包括轻微的治安罪行和战争罪行。虽然公认对此需要某种形式的正式问责，但更宜将儿童从司法系统中移交出去处理。考虑儿童最佳利益并促进儿童重新融入其家庭和社区的替代办法包括非司法机制，如恢复性司法措施、说明真相，传统的治疗仪式以及重返社会方案。

31. 《儿童权利公约》要求各国在国家一级寻求对儿童的司法程序的替代办法，而且任何解决方案均需要考虑到让儿童“在社会中发挥积极作用”。儿童若了解和承认过去的不当行为，则对他们的心理发育和重返社会进程可起至关重要的作用。基于恢复性办法的问责有利于儿童的康复和与社区和解。

32. 特别代表办公室正在最后敲定一份工作文件，该文件将探讨在武装冲突期间犯有罪行的儿童的责任和问责问题，以及可用以协助儿童重新融入社会的替代办法。其目的是通过审视下列若干因素，以从概念上澄清这一问题：与羁押儿童有关的国际法律框架；被羁押的儿童的待遇和权利；和保护受起诉和审判的儿童。该文件还将讨论具备更多康复功能的其他非司法公正机制。

B. 儿童保护和安全部门改革

33. 近年来，在各国政府或安全理事会的要求下，联合国各机构在协助国家行为者努力建立基于不歧视和尊重人权和法治的可问责和有效安全机构方面发挥了越来越大的作用。这种支持具体包括促进作为各方之间更广泛谈判一部分的安全安排讨论、期望达成的和平协议、以及关于实施安全部门改革计划的技术咨询和/或支持。在这一问题上，儿童保护方面的考虑则是构建基于权利的可问责安全系统的核心。

34. 边缘化或被社会排斥的群体，特别是妇女和儿童的安全需求在制定安全部门改革计划时应予以考虑。安全机构应将儿童保护纳入自己的任务，作为优先领域；无论是在冲突还是在和平时，儿童受到的威胁往往被忽视，从而导致儿童受到严重侵犯。在苏丹和南苏丹等国家，通过在武装部队中建立专门的儿童保护单位已大大促进了确保及时应对侵犯儿童的案件，并有助于在广大安全部队中提高对儿童权利和福利的意识。这种积极的举措应在其他地方得到仿效。此外，为了防止动员儿童入伍，招募协议必须保证严格核实年龄：当民事登记记录不完整或不准确时，必须辅以其他程序，以确定年龄。

35. 在武装部队和团体按照和平协议合并或复员和重新融入社会时，作为任何安全部门改革进程的第一步，都必须确保让可能会与有关各方有关系的儿童脱离各

方。在此类情况下，初始阶段往往是战斗人员的登记。必须采取措施系统地进行年龄验证或在无法获得国家管理的可靠出生日期数据时，制定一个严格的年龄测定方法。然而，让儿童脱离武装部队和武装团体一事不应依赖于安全部门的改革计划。在武装冲突中招募和使用儿童是违反国际法的，从规范上而言，特别是在前面提到的行动计划的背景下，确定儿童并使之脱离是必须进行的。

36. 进行儿童保护方面的提高认识和培训活动，对在安保部队内加强问责和对人权的尊重至关重要。这种培训必须对安全部门的所有工作人员进行，并应包括国际和国家的规范框架及其应用，以及依法对冲突中的儿童予以关怀和对待。

37. 归根结蒂，确保安全机构奉行和实施对儿童的保护是一项长期的工作，需要国家行为者，即政府、立法机构、司法机构和民间社会进行专门和集中的努力。通过在国际社会的支持下建立国家行为者之间的伙伴关系，才能将儿童保护纳入安全部门的主流。

C. 保护武装冲突中的教育机构

38. 在她以前的报告中，特别代表一直关切地注意到对教育机构的袭击增加的趋势。这些行为包括对学校和其他教育设施的部分或全部破坏和对教育人员的威胁或实际袭击。对教育机构的袭击有损于为儿童创造一个保护环境的工作，也有损于他们拥有美好未来的机会。此外，对女童的暴力袭击和针对其教育机构的袭击也有损于她们在社会中的作用，妨碍她们行使自己的权利。

39. 在本报告所述期间，在采取保护教育机构和儿童受教育权措施方面有所进展。在国际社会更大的关注下，2010年创立了由联合国机构和非政府组织组成的保护教育设施不受袭击全球联盟。该联盟有助于以下几个方面的工作：防止对教育机构的袭击；制定有效的应对袭击的措施；提高知识、监测和报告工作水平；以及倡导国际规范和标准并加强问责。2011年3月，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)出版了一份创新报告，其中突出介绍了武装冲突对教育的影响。¹特别代表欢迎此类举措，并期待着与全球联盟、教科文组织和其他有关伙伴密切合作，以加强对教育机构的保护，使之免于袭击。

40. 大会通过其关于紧急情况中的受教育权利的开拓性决议，即第64/290号决议后，安理会也加强了在这一问题上的努力。2011年7月，安理会通过第1998(2011)号决议，扩大了秘书长关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件中的清单，使之包括对学校进行经常袭击和对这些设施相关受保护人员进行袭击或威胁的肇事者。特别代表赞扬大会和安理会将注意力集中于儿童受教育权利，并敦促各会员国与其他儿童保护伙伴执行上述两机构的决定。

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The Hidden Crisis: Armed Conflict and Education* (Paris, 2011)。

D. 为保护受武装冲突影响的儿童而采取的跨境举措

41. 因有平民和战斗人员跨越国界流动，冲突的区域特点造成了新的儿童安全、保障和保护挑战。“上帝抵抗军”等武装团体在非洲中部腹地广袤地带的跨越国界活动已证明难以跟踪，并因此难以遏制其构成的威胁。在从行动上应对跨境威胁所带来的挑战方面有两点值得注意。

42. 首先，有必要确保有协调良好的监测和报告机制，可用来将各国的信息汇集起来，以形成对武装团伙侵犯人权行为的趋势和规律的全面看法。这对确保采取适当的切实措施以保护受影响地区的平民至关重要。例如，在本报告所述期间，在特别代表办公室支持下，儿基会增强其能力，以促进儿童保护工作队之间就上帝抵抗军在中非共和国、刚果民主共和国、苏丹和乌干达的活动进行协调和信息共享。

43. 其次，以前与武装部队和武装团体有关系的儿童重返社会过程中往往需进行遣返，即遣返那些随着武装部队或团体来到外国领土作战的儿童，须使其返回原籍国，重归平民生活。在这种情况下，国家主管部门与儿童保护伙伴之间的密切关系和协调是必不可少的。

四. 消除在冲突中侵犯和虐待儿童的行为

A. 根源

44. 为制止在冲突中侵犯和虐待儿童行为而进行的努力必须基于对冲突的结构原因以及引起这些侵犯和虐待行为的情形的透彻了解。贫穷、歧视、环境退化、社会和经济边缘化和不平等因素为儿童被迫或自愿与武装部队或团体建立关系创造了条件。

45. 研究已显示出，在贫穷与暴力冲突之间，以及在暴力冲突与低人类发展指标水平之间有很强的相关性。千年发展目标指标显示，那些生活在极端贫穷中的人有三分之一、没有获得初级教育的儿童有一半以及五岁前死亡的儿童有一半属于处在武装冲突局势中的国家。虽然不是所有的贫穷儿童在冲突情况下都成为士兵，但是贫穷是儿童加入武装部队和武装团体的一个重要激励因素。在一些地区，贫穷意味着缺乏教育条件及其他基本社会服务而且就业及创收的机会极少。儿童往往在家长的鼓励和武装行为者煽动下成为战斗人员，以期得到很好的衣食、住房和保护。

46. 对歧视/社会不公正/政治排斥和经济差距的看法往往是儿童加入武装团体的激励因素。这些看法与集体认同，即与民族、地区或宗教方面因素交织在一起，成为动员社区，包括儿童入伍的有力工具。对某一集团的忠诚有时会成为武装团体讨价还价的工具，社区也往往被呼吁发挥其作用，将自己的儿童送去参加

斗争。儿童很容易接受这些要求，这不仅是出于一种社会压力或义务感，也是因个人遭受的不公正。当针对儿童的犯罪不受惩罚时，许多儿童就会在复仇欲望的驱动下参加武装团体。

47. 国家法律软弱无力，特别是在边缘地区，则是冲突的另一个因素，会使儿童暴露于暴力之下。凡国家提供安全保障、提供基本社会服务、裁定纠纷和促进经济活动的能力受到质疑，则当地社区会转向其他权威形式。传统的治理结构和/或司法机制，可能会接管虚弱的法定机构。然而，传统的治理结构往往不是基于国家推动的规范标准和保护机制。在冲突发生时，当地社区也往往组建自卫团，并经常在社会中登记幼童参战并保卫社区免受外来威胁。

48. 在某些社会，旷日持久的暴力冲突本身成为目的，其政治经济是受经济利益和政治妥协的逻辑驱动的。在这样的情况下，儿童经过社会灌输接受战争为常态，而不是例外，并寻求在其创建的结构中步步高升。军事指挥员成为儿童的榜样，军事风气成为日常生活的一部分。加入武装团体可能会提高一个人在社会上进取的机会以及对资源的获取机会，并能够在武装团体控制下的领土上呼风唤雨。在此类长期冲突情况下，儿童可能把加入武装团体看作自己在社会中飞黄腾达的合法途径，可借以为自己提供一些其他选择。

49. 以上是一些会为促使儿童卷入冲突创造环境的关键因素。若不能在战略层面上解决导致冲突的条件，儿童则将继续成为武装冲突的受害者。在这方面，由大会在其第 64/241 号决议中呼吁，各国必须“加强关于安全、发展、人权和人道主义问题的国家政策和战略之间的互补性和协调，从而有效、可持续和全面地处理武装冲突对儿童的短期、中期和长期影响”。联合国系统和整个国际社会必须支持各国政府努力建设在冲突期间具有弹性的社会，包括通过促进经济发展和公平，同时支持加强社会公正和问责的措施。

B. 防止侵害和虐待儿童的行为

50. 显然，在战略层面上，保护儿童免于战争祸害的最有效方法是减少武装冲突的爆发。防止冲突意味着要解决暴力的根源并促进可持续和公平的人类发展。如马谢尔研究报告和 2007 年该研究报告十年审查(见 A/62/228)指出，要实现可持续的防止冲突和建设和平，就需要以下若干条件：超越政治解决方案并加强和平的关键载体，包括善政；创造一个负责任的、合法的和以规则为基础的安全部门；一个独立和有效的司法系统；提供基本社会服务；和创造一个有利于就业和创造财富的经济环境。

51. 研究表明，在人口中青少年人数过多和内乱之间存在很强的相关性。虽然人口因素单独不会煽动冲突，系统地吸纳和专注于青少年，使之受益于发展方案，则可降低风险，尤其是在青年人较多的国家。必须在和平时期和在冲突后时期促进青年就业和培养其技能，这须成为重建和发展战略的重要组成部分。

52. 上述是受冲突影响各国须在国际社会持续支持下逐步解决的广泛和长期措施。国家行为者可在国际社会支持下采取一些更直接的保护措施。在冲突过程中，若建立儿童保护网络，则可有利于帮助社区更好地保护自己的儿童。这些网络会向社区发出威胁或侵犯行为警示，并可帮助建立以社区为基础的应对暴力后果的措施。他们还可以通过提高认识并建立与可提供保护的实体之间的关系，从而有助于防止虐待行为。能够依靠一个支持网络，这让儿童感到更安全，而且也可在其遭受侵犯或虐待时提供一个援助机制。

53. 在任何冲突开始时，应说服社区领袖作出特别的努力与各方谈判，以确保指定学校为“和平区”，规定不得将之作为军队或武装团体袭击或使用的目标。这样，儿童则可在不受虐待或暴力的情况下自由地求学。另一种方式是开展以社区为基础的保卫学校行动，以确保儿童安全。在一定程度上保持冲突中儿童生活的正常状态，即使其学校教育得以继续，这可维持其发展，同时也可保护他们不被武装分子招募入伍。

C. 在全球一级解决问责问题

54. 自 1996 年马谢尔研究报告以来，国际社会在加强保护武装冲突中的儿童的法律框架方面，以及在将肇事者绳之以法方面已取得重大进展。国际刑事法院、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和塞拉利昂特别法庭已审判过对儿童的侵权行为案。这些国际和混合法庭，以及在波斯尼亚和黑塞哥维那等处建立的混合分庭已在处理针对儿童的犯罪方面，对国家司法机制起到关键的补充作用。

55. 必须强调，在打击有罪不罚现象过程中，单靠国际努力不能达到持久的效果。要对犯下的罪行进行持续的问责，就只能通过有关国家的人民和司法系统按照国际标准自主这一过程。在刚刚摆脱冲突的社会中，国家机构和社会结构已经被战争削弱，国际社会则可发挥重要作用，支持国家努力更广泛地加强司法部门和法治。发展社会通过有效的司法系统处理侵权行为的能力，是确保可持续正义的必由之路。

56. 国际社会也应支持刚刚摆脱武装冲突的国家的赔偿机制。赔偿作为在冲突后社会中提供社会正义的一种方式，是一种有效的额外问责机制。这在以下情况下尤其如此：因司法系统薄弱或对司法机关缺乏信心而难以或无法通过法院诉诸法律和申诉；肇事者身份不明，或侵犯人权的肇事者出于政治原因而免于司法问责程序。

D. 进行保护对话的必要性

57. 在第 64/146 号决议中，大会呼吁各国和武装冲突其他各方，在冲突中发生了违反适用的国际法对儿童侵犯和虐待行为的情况下，应采取有时限的有效措施予以制止。国家若与联合国各实体、民间社会和区域组织一道，对武装冲突中受

侵犯和虐待的儿童提供保护和援助，就必须在所有有关伙伴之间进行对话，以确保协调一致并建立适当的反应机制。与各国政府伙伴关系是制止严重侵犯儿童行为工作的关键所在。在这方面，有关的政府实体组成的部际委员会可作为与联合国对应部门进行有效协调和对话的论坛。

58. 凡在适当和可能的情况下，则可在和平进程中与非国家行为者进行对话。但是，不论政治讨论如何，均应与有关政府密切合作，尝试进行对话，商讨制定保护受害儿童的有时限和有效措施——包括行动计划，以制止特定的侵犯行为。各个局势的情形不同，而且经验表明，若要将有效的保障措施落实到位，创新则是一个关键因素。在没有启动和平进程的情况下，各国政府作为保护儿童的首要责任承担者应与联合国合作，以确保各方将有时限和有效的措施，包括行动计划落实到位。

E. 有针对性和程度有别的措施

59. 加强安理会关于儿童与武装冲突的工作与其制裁制度之间的关系，这是一个工作正在进行的领域。对屡犯者采取有针对性和程度有别的制裁，这应作为最后的手段，即当其他所有手段都未能起到制止对儿童犯下的罪行有罪不罚现象时才采用。在其最近关于儿童与武装冲突的第 1998(2011)号决议中，安理会重申它在以往的决议和主席声明中表示的意愿，即要对严重侵犯儿童行为的屡犯者采取有针对性和程度有别的措施，并逐步把侵犯儿童行为纳入其制裁制度。

60. 因此，今年 5 月，特别代表向安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议委员会进行了通报，提出将严重侵犯儿童行为增加为确定制裁的标准。安全理事会第 2002(2011)号决议扩大了对索马里的制裁制度，将在武装冲突中严重侵犯儿童行为增加为确定制裁的标准。安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议委员会与安理会儿童与武装冲突问题工作组之间更紧密的合作将有助于提高安理会工作的连贯性并加强其打击有罪不罚现象的行动。展望未来，应将这种做法扩大到其他处理严重侵犯儿童行为屡犯者的制裁委员会，这具有极其重要的意义。

F. 政府在保护受武装冲突影响的儿童方面的作用

61. 政府承担着保护儿童和广大平民的首要责任。必须采取若干步骤，为儿童建立一个在冲突之前、之中和之后均予以保护的环境。最重要的是建立一个国家法律框架，其中要包含有关国际准则，以维护儿童权利并保护他们免受冲突后果的危害。在这方面，《儿童权利公约》的批准和随后的执行，特别是通过转化为国家立法来予以落实，并辅之以必要的行政、预算和社会政策调整，是在儿童保护方面一个关键的根本步骤。进一步的专门针对儿童的法律文书，如儿童保护法令或法案，包括少年司法和对侵犯儿童权利行为的惩罚性措施等一系列措施，则在受冲突影响的国家提供了一层额外的法律保护。

62. 在刚刚摆脱冲突的社会中，国家主管部门应建立过渡时期司法机制，以确保战时对儿童的犯罪受到惩处。基于司法程序的过渡时期司法机制可通过非司法问责机制得到补充。这些机制可含有查明真相和恢复性办法，可提供和解所需的净化效果并适合于儿童肇事者，因为作为儿童，对他们应免于起诉。例如，哥伦比亚最近通过的受害者法律是一个值得称赞的举措，其目的是确保在冲突中侵犯和虐待行为的儿童受害者从政府获得赔偿。

G. 宣传

63. 在保护受武装冲突影响的儿童方面仍存在重大挑战，因此，宣传具有至关重要的作用，可为最终制止在冲突中对儿童的严重侵犯而提高意识和激发行为转变。特别代表的宣传努力将继续突出重点关注的问题，为各国政府和受冲突影响的儿童保护工作行动伙伴动员更大的政治和捐助者支持。

64. 宣传工作将把重点放在一些关键的优先领域。这些领域包括：按照总结出的方案最佳实践，为儿童提供全面和长期的重返社会援助；国内流离失所的儿童权利，特别是受教育权和安全；与司法系统接触的儿童（无论是作为受害者和肇事者）权利；冲突与贫穷之间的关系，特别要结合千年发展目标指标；以及因冲突性质发生变化和儿童暴露于军事行动而造成的保护挑战。

65. 特别代表将继续与会员国、专家和学术界接触，以促进知识的积累、发展和完善，以便更好地了解在保护冲突中儿童方面新出现的挑战。

五. 儿童保护在联合国系统内的主流化

A. 联合国外地特派团的儿童保护工作

66. 特别代表的任务是帮助协调有关努力，促进关于受武装冲突影响的儿童困境的信息收集，因此，她的一个关键的优先事项是儿童保护在联合国系统内的主流化。在秘书处内，两个有外地存在的部门，即维持和平行动部和政治事务部已任命协调人，以确保将儿童保护问题纳入其部门的政策和业务活动，同时与特别代表办公室紧密合作。2011年，维持和平行动部的儿童保护协调人获得一个经常预算员额，从而可以向外地的儿童保护顾问提供专用的和持续的支持，并在总部实现儿童保护主流化。由于本报告中所述的在儿童保护方面日益增加的挑战，秘书处有关部门迫切需要一贯地注重对儿童的保护。特别代表鼓励秘书处的主要机构，包括政治事务部、人权高专办和建设和平支助办公室借鉴维持和平行动部的例子。

67. 维持和平行动部和外勤支助部关于儿童保护的指示制定于2009年，特别代表以前的报告(A/65/219)中曾加以概述，该指示为在维和行动中保护儿童的活动提供了指导，并有助于收集关于严重侵犯儿童行为的准确、客观、可靠和可

核查的信息。政策指示定义了维和行动中的儿童保护人员的角色和责任，并为维持和平行动与联合国机构、基金和方案之间的分工和互补性提供了一个明确的框架。据预期，政策指示将在今后的报告周期中得到审查和更新。这一审查有可能提供一个机会，可借以考虑由维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部联合出台一份适用于联合国所有外地特派团的儿童保护准则。在政治事务部管理的政治特派团以及各建设和平办事处实现儿童保护的主流化是至关重要的，因为这些特派团和办事处现在需要在冲突后的环境中和在复杂的从维持和平向建设和平过渡期间发挥更大的保护儿童作用。

68. 自儿童保护政策通过以来，维持和平行动部已经制定了一项政策实施计划，以促进在外地和总部儿童保护任务的持续和有系统实施。在计划中确定的关键优先事项包括加强维和人员的培训活动。在这方面，维和部与特别代表办公室、联合国儿童基金会和救助儿童会合作，以加强和完善部署前和任务中的培训方案和材料。

69. 大会通过关于儿童权利的第 62/141 号决议以及维持和平行动特别委员会，大力支持儿童保护顾问的部署及其作用的发挥。已经在 7 个外地特派团任命了儿童保护顾问。在这方面，值得注意的是，联合国维持和平特派团和政治特派团的大部分任务规定中现在包括儿童保护的内容。对儿童保护的承诺越来越多地体现在：通过第五委员会的工作，根据行政和预算问题咨询委员会的建议和在维持和平行动特别委员会支持下，大会为联合国外地行动批准的儿童保护员额及资源。特别代表赞赏大会为儿童保护在联合国活动中主流化提供的关键支持，并敦促一如既往地予以支持。

B. 联合国系统内的儿童保护伙伴关系

70. 作为总部的儿童与武装冲突问题工作队主席，特别代表召集 16 个部门、机构、基金和方案，以便就关切的儿童保护问题和秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告的编写进行磋商。这些磋商活动有助于确定在哪些领域需要进一步宣传，进行主流化和/或加强合作和协调。通过国家工作队，特别代表办公室继续支持外地的儿童保护努力，包括提供技术支持、以及培训、宣传和经费筹措。

71. 儿童基金会和特别代表办公室之间的密切合作伙伴关系在本报告所述期间继续维持。这种合作对全球一级和外地一级的儿童与武装冲突议程至关重要，双方的技术协调继续在下列方面产生效益：为外地提供指导、实施行动计划、以及加强外地保护儿童的能力。特别代表继续致力于向捐助国进行宣传，以确保这些行动计划和儿童基金会领导的重返社会方案在长期可持续资金来源方面得到必要的重视。

72. 也与秘书长负责暴力侵害儿童行为问题的特别代表就共同关心的问题经常的协调，包括联合开展普遍批准《儿童权利公约任择议定书》行动。

73. 特别代表办公室继续与负责武装冲突中性暴力问题的秘书长特别代表密切合作，以更好地防止对儿童的性暴力行为。在本报告所述期间，双方在技术层面上加强了合作，以确保两个办公室的活动相互补充。特别代表办公室的工作人员参加了维持和平行动部举办的一个关于该问题的讲习班，与冲突中的性暴力问题特别代表办公室、维持和平行动部和儿基会保持接触，参与制定给外地特派团和合作伙伴的性暴力问题指南。各部门商定，将由冲突中的性暴力问题特别代表在与性暴力有关的所有事项上，包括在酌情获得冲突各方的承诺方面牵头开展工作，并在涉及儿童的事项上与儿童与武装冲突问题特别代表办公室密切协商。若没有监测和报告框架以便性暴力冲突议程牵头，儿童与武装冲突问题特别代表将继续倡导实施对儿童的性暴力问题行动计划。

六. 关于前进道路的建议

74. 特别代表敦促会员国、联合国各机构、基金和方案以及非政府组织加倍努力，实施 1996 年马谢尔研究报告和 2007 年该研究报告十年审查的建议中提出的全套保护和方案措施。在这方面，可参考特别代表 2007 年报告(A/62/228)的第二部分，其中包括在十年审查的结论基础上提出的建议。

75. 特别代表认识到各国在儿童保护方面的首要责任，敦促会员国加强有关政策和做法，以确保防止侵犯和虐待行为，并随时准备推动成员国之间分享这方面的最佳做法。

76. 特别代表重申她呼吁各国在批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》后交存具有法律约束力的声明时，规定其允许自愿应征加入本国武装部队的最低年龄为 18 岁(根据第 3 条的规定)。

77. 特别代表呼吁各会员国制止有罪不罚现象并起诉和惩罚那些在武装冲突中犯有严重侵犯儿童行为的人。国际社会应酌情支持会员国发展其处理冲突局势中司法问题的能力。

78. 鉴于军事行动，特别是那些包含空中袭击(包括动用无人驾驶飞机和直升机的袭击)及夜袭对儿童造成的严重影响，特别代表欢迎多国部队努力采取和实施有关战术指示和标准作业程序，以尽量减少平民伤亡和对民用设施的破坏，并敦促所有多国部队和维持和平行动确保将适当的政策和程序落实到位，并对军事人员进行必要的培训。

79. 特别代表鼓励各会员国在对儿童进行审判时适用少年司法标准和正当程序保障措施，避免对儿童进行行政拘留或审前超期羁押。在可能的情况下，会员国应考虑免除 18 岁以下的儿童在与武装部队或武装团体有关系期间所犯罪行的刑事责任，因为他们的年龄尚幼、受人指挥而且是被强迫招募的。应引入非司法、恢复性的问责机制，以顾及儿童的最佳利益，并推动其重返社会。

80. 特别代表认识到，可持续长期的社会和经济融合是让儿童从武装冲突各方持久分离的基石，因此敦促捐助者按照《关于与武装部队或武装团体有关系的儿童的巴黎原则和导则》为重返社会提供持续和长期的支持，包括在教育、职业培训和创收活动领域酌情提供支持，并在财务方面支持行动计划的实施，以制止招募和使用、杀害、残害、暴力侵害和性暴力侵害儿童的行为，以及对学校和医院的袭击。

81. 特别代表鼓励会员国继续支持在联合国的活动中，包括在外地特派团和总部实现儿童保护主流化，并推动在维持和平和建设和平过程中酌情及时部署儿童保护顾问，并为此核准足够的资源。

82. 鼓励派遣军警人员的会员国将儿童保护模块纳入自己国家军队、警察和文职人员的部署前训练。

83. 特别代表鼓励所有有关的联合国机构和方案加强其保护儿童的能力，包括酌情在全球一级和外地一级动用的专用能力。

附件

建议在军事行动中采用的儿童保护标准作业程序

(a) 在任何军事行动之前，由军民联合进行人口，特别是儿童面临的安全风险评估；

(b) 应避免在人口稠密地区接战和/或使用重炮。在此情形中，将学校和医院作为“和平区”加以保护，是重中之重；

(c) 不得为可能将之变成军事目标的目的占用或使用学校和保健设施或其周边地带；

(d) 在行动后对包括儿童在内的平民所受影响进行系统评估；

(e) 为对据控在开展军事行动过程中军队人员对儿童犯下的罪行进行调查而实施一个立即反应的和透明的框架。关于调查进展和结果的报告应予以公布，并应酌情及时对肇事者采取惩戒措施；

(f) 应建立一个框架，以确保就在导致儿童遭杀害和/或残害或性暴力的军事行动中犯下的侵犯人权行为，对受害儿童及其家庭提供赔偿和/或补偿；

(g) 制定有关程序，以便接收、处理并向联合国儿童保护行动者迅速移交在军事行动中从武装团体分离出的儿童；

(h) 在武装部队内任命一名儿童与武装冲突问题协调人，以就上述所有步骤进行后续。