



安全理事会

Distr.: General
17 December 2020
Chinese
Original: English

缅甸境内儿童与武装冲突

秘书长的报告

摘要

本报告是根据安全理事会关于儿童与武装冲突问题的第 1612(2005)号决议及其后各项决议提交的，是秘书长提交的关于缅甸境内儿童与武装冲突问题的第六次报告。报告载有关于 2018 年 9 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日期间六类严重侵犯儿童行为的资料，并更广泛地介绍了受武装冲突影响的儿童的境况。

报告概述了缅甸境内严重侵犯儿童行为的趋势，并强调了通过缅甸武装部队(缅甸军)执行《联合行动计划》以及与冲突其他各方进行对话等方式，在终止和防止这些侵犯行为方面取得的进展。

报告还就如何加强保护缅甸境内受武装冲突影响的儿童的行动提出了一系列建议。



一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 [1612\(2005\)](#) 号决议及其后各项决议提交的，是关于缅甸境内儿童与武装冲突问题的第六次报告，所述期间为 2018 年 9 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日。报告介绍了自关于缅甸境内儿童与武装冲突问题的第五次报告 ([S/2018/956](#)) 以来严重侵犯儿童行为的趋势和模式，并概述了安全理事会儿童与武装冲突问题工作组 2019 年 8 月通过结论([S/AC.51/2019/2](#)) 以来的进展和挑战。其中所述的侵犯行为已由驻地协调员和联合国儿童基金会(儿基会)共同主持的联合国缅甸监测和报告国家任务组(国家任务组)核实。在可能的情况下，确定了应对严重侵犯行为负责的冲突方，包括秘书长关于儿童与武装冲突的报告([A/74/845-S/2020/525](#)) 附件中所列的 8 个当事方。

2. 本报告概述了政治和安全方面的动态，重点介绍了缅甸境内严重侵犯儿童行为的趋势，并着重介绍了自上次报告以来在终止和防止这些侵犯行为方面取得的进展。虽然在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，对这些侵犯行为的监测和报告仍在继续，但由于缺乏安全或受到准入限制，核实信息的能力往往受到阻碍。因此，本报告所载资料可能并不代表报告所述期间缅甸境内侵犯人权行为的整体规模。

二. 政治与安全局势概览

A. 政治动态概览

3. 政府、缅甸军和《全国停火协议》签字方通过和平谈判通过了推动和平进程的各项原则。¹ 然而，国家任务组不断报告在全国各地发生的各种模式的侵犯儿童行为和武装暴力行为，包括《协议》各方的侵犯行为。

4. 在缅甸定于 2020 年 11 月 8 日举行的大选之前，发生了几起选举暴力事件，原因是不同政党的支持者发生冲突，竞选材料遭到破坏。COVID-19 疫情影响了选举管理部门、观察员和媒体的工作，而政党和候选人不得不从线下选举宣传转向线上造势活动。

B. 安全动态概览

5. 缅甸军和武装团体之间的武装冲突继续加剧，在若开邦、钦邦和掸邦尤为如此。若开邦仍被排除在缅甸军于 2018 年 12 月宣布、后来延长的全国单方面停火之外。2020 年 3 月，政府将若开民族军定为恐怖组织，导致停火前景更加暗淡。2020 年 5 月 9 日，在秘书长呼吁实现全面停火之后，缅甸军宣布恢复停火，为期四个月，其中排除了被政府认定为恐怖团体的活动地区。2020 年 6 月 26 日，缅甸军在拉德堂镇发起了针对若开民族军的新行动，导致包括儿童在内的民众流离失所。

¹ 详情见关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况的报告([A/75/295](#))和关于缅甸的人权状况的报告([A/74/311](#))。

若开邦和钦邦

6. 在本报告所述期间，缅军和若开民族军在若开邦和钦邦南部的战斗加剧，自 2018 年第四季度战斗爆发以来情况一直如此。2020 年 3 月，双方对包括地处人口稠密地区在内的学校等平民目标发动的炮击和空袭增加。所有这些都导致本报告所述期间包括儿童在内的平民伤亡激增，而 2020 年春季这一数字曾略有下降。

7. 截至 2020 年 6 月底，仍有 77 253 名流离失所者滞留在若开邦和钦邦的 181 个收容点。² 另有 13 万人，其中绝大多数是无国籍罗兴亚人，54% 是儿童，³ 被关押在若开邦中部的流离失所收容点，原因是他们的行动受到广泛限制，这也影响到若开邦各地的非流离失所无国籍人。境内流离失所者和无国籍人的行动自由和获得医疗保健的机会有限，加剧了 COVID-19 大流行背景下的脆弱性。长期以来，人道主义准入一直是一大挑战，这场战斗造成的额外限制加剧了这一挑战。

克钦邦和掸邦

8. 2019 年，北方联盟的三个成员，即德昂民族解放军、缅甸民族民主联盟军和若开民族军，以三兄弟联盟的名义联合起来。北方联盟的第四个成员克钦邦独立军不是三兄弟联盟的成员。尽管缅军和三兄弟联盟都多次宣布并延长单方面停火，但他们之间的战斗仍在 2019 年加剧。据报道，缅军与塔昂民族解放军之间以及缅军与缅甸民族民主联盟军之间经常在掸邦北部发生冲突。在掸邦北部，缅军与掸邦重建委员会/南掸邦军、缅军与掸邦进步党/北掸邦军以及缅军与克钦邦独立军之间也发生了几次冲突。武装团体之间的战斗也很频繁。这种局势，再加上政府限制等因素，造成人道主义行动难以进入，同时导致掸邦数千名平民流离失所。自 2011 年以来，截至 2020 年 6 月底，掸邦北部有 9 743 名平民流离失所，其中包括儿童。

9. 除了几次小规模冲突外，克钦邦的局势仍然平静。没有新的流离失所报告，但自 2011 年以来，克钦邦境内仍有 95 499 名平民流离失所，在本报告所述期间，人道主义准入是一大挑战。

其他各邦

10. 据报道，缅军和克伦民族解放军在克伦邦发生了多次冲突。2019 年 2 月，缅军在实皆省对那加兰民族社会主义委员会发动了一次行动，占领了其基地，并逮捕了该团体的领导人。

C. 冲突各方的最新情况

11. 20 多个武装团体在缅甸活动，对政府和领土控制拥有不同程度的自治权。武装团体的结构很复杂，团体之间的联盟可能会迅速变化。其中 10 个是 2015 年《全国停火协议》的签署方，该协议减少了这些团体与缅军之间的冲突次数，并不是所有其他武装组织都在本报告所述期间积极参与战斗。

² 若开邦政府和在钦邦开展行动的人道主义组织提供的数字。

³ 全球营地协调和营地管理群组提供的数字。

1. 关于被列为严重侵权行为受害者的冲突各方的最新情况⁴

缅甸陆军和整编边防卫队

12. 缅甸武装部队由缅甸陆军(缅甸军)、缅甸海军和缅甸空军组成。缅甸军是最大军种。支持缅甸军的辅助部队包括边防卫队和人民民兵。边防卫队是政府于 2009 年将前武装团体编入了缅甸军后设立的。

13. 秘书长关于儿童与武装冲突的上一次报告(A/74/845-S/2020/525)附件列出了缅甸军的两种侵权行为：杀害和残害儿童以及强奸和其他形式的针对儿童的性暴力(自 2018 年以来)。在同一份报告中，缅甸军在招募和使用儿童方面被移出名单。在除名之前，为继续执行《缅甸和联合国联合行动计划》(2012 年签署)，成立了一个部际工作队以结束招募，批准了一部新的《儿童法》，将六种严重侵犯儿童行为定为刑事犯罪，招募案件继续大幅减少，缅甸陆军持续实施纪律措施，以及同意继续追踪和公开前几年查明的案件。

民主克伦仁慈军

14. 《全国停火协议》的签署方之一——民主克伦仁慈军继续在克伦邦活动。民主克伦仁慈军因招募和使用儿童被列入名单。民主克伦仁慈军的代表在 2019 年和 2020 年与国家任务组举行了几次会议，并在 2020 年 1 月与儿童与武装冲突问题特别代表举行了会议，表示有兴趣与联合国签订行动计划。由于 COVID-19 爆发，《联合行动计划》的签署被推迟。

克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会

15. 《全国停火协议》签署方克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会继续活跃在克伦邦。该团体因招募和使用儿童被列入名单。克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会在 2019 年和 2020 年与国家任务组举行了几次会议，并于 2020 年 1 月与特别代表举行了会晤，并宣布打算与联合国签署一项行动计划，以结束和防止招募和使用儿童。由于 COVID-19 疫情爆发，《联合行动计划》的签署被推迟。

克伦民族解放军

16. 克伦民族解放军是《全国停火协议》的签字方，活跃在克伦邦和孟邦，以及德林达依省和勃固省。该团体因招募和使用儿童被列入名单。它有一项政策，将 18 岁定为招募的最低年龄。克伦民族解放军于 2019 年和 2020 年与国家任务组举行了会议，并于 2020 年 1 月与特别代表举行了会议。

克钦邦独立组织/克钦邦独立军

17. 克钦邦独立组织/克钦邦独立军是缅甸最大的武装团体之一，不是《全国停火协议》的签字方，根据 1908 年《非法结社法》，政府认为它是一个非法实体。该团体因招募和使用儿童被列入名单。尽管自 2018 年底以来战斗明显减少，但克钦邦独立组织仍在克钦邦和掸邦继续与缅甸军作战。克钦邦独立组织/克钦邦独立军一直积极参与国家任务组的工作，并释放了随后被移交给儿童保护伙伴的儿童。

⁴ 关于冲突各方的更多信息，请参阅 S/2017/1099 和 S/2020/525。

克耶族军

18. 克耶族军活跃在克耶邦，不是《全国停火协议》的签字方。该团体因招募和使用儿童被列入名单。自 2016 年 2 月以来，由于政府不愿意国家任务组与任何非协议签署方签署《联合行动计划》，《联合行动计划》的签署陷入僵局。

南掸邦军

19. 《全国停火协议》的签字方之一南掸邦军在掸邦开展活动。在本报告所述期间，它与缅军发生了几次冲突。该团体因招募和使用儿童被列入名单。该团体自 2018 年 9 月以来一直与国家任务组接触。

佤邦联合军

20. 佤邦联合军(佤联军)没有签署《全国停火协议》，是佤邦联合党(佤联党)的武装部门。佤联党设在掸邦北部佤族特别区，根据 2008 年《宪法》规定管辖佤族自治区的 6 个镇。该军事部门是缅甸最大的武装组织，因招募和使用儿童被列入名单。它于 2011 年 9 月与政府签署了一项双边停火协议。没有与国家任务组进行对话。

2. 未列入实施严重侵犯儿童行为者名单的冲突方

边防警察

21. 边防警察是缅甸负责边境安全的警察部队的一部分，在若开邦北部活动，在孟加拉国-缅甸边境特别活跃。

若开民族军

22. 若开民族军成立于 2009 年，是若开邦联合联盟的武装部门，自 2018 年末以来一直在若开邦和钦邦与缅军发生大规模冲突。若开民族军是北方联盟的成员，与克钦邦独立军、缅甸民族民主联盟军和德昂民族解放军以及除克钦邦独立军之外的三个兄弟会是同一组织的成员。其他武装团体也认为若开民族军是全国停火协调小组的一部分，但政府不承认其成员资格，也不认为它是一个少数民族武装组织。2020 年 3 月 23 日，政府根据《反恐怖主义法》(2014 年)宣布若开民族军为恐怖组织，根据《非法结社法》(1908 年)宣布其为非法团体。自 2018 年以来，若开民族军部队呈指数级增长。尽管有些争议，但一些关于在其控制区严重侵犯人权的指控已经得到核实。

德昂民族解放军

23. 德昂民族解放军仍然活跃在掸邦北部，没有与政府签署任何停火协议。自 2019 年以来，它是北方联盟的成员，也是与若开民族军和缅甸民族民主联盟军共同组成的三兄弟联盟的成员，经常与缅军发生冲突。

缅甸民族民主联盟军

24. 缅甸民族民主联盟军是北方联盟的成员，也是三兄弟联盟的成员，在本报告所述期间经常与缅军作战。

三. 严重侵犯儿童行为

25. 针对 974 名儿童的约 994 起严重侵权行为已经核实, 其中一些儿童只有 6 个月大(845 名男孩, 123 名女孩, 6 名性别不详)。侵权行为发生在 2018 年最后一个季度(80 起)、2019 年最后一个季度(425 起)和 2020 年上半年(469 起), 责任方分别为政府军(681 起)、武装团体(67 起)和身份不明武装分子(246 起)。约 78% 的侵权行为发生在若开邦。招募和使用儿童, 包括增加使用儿童, 以及杀害和残害儿童是国家任务组核实的主要侵权行为, 自 2019 年底以来, 由于缅军与武装团体, 特别是若开民族军在若开邦武装冲突加剧, 导致侵权行为出现令人震惊的增加。尽管受到不安全或准入限制的阻碍, 但对侵权行为的监测和报告仍在继续。

A. 人员招募和使用

26. 国家任务组核对了被招募和使用的儿童 635 人(男 624 人, 女 11 人), 2018 年第四季度 64 人, 2019 年 238 人, 2020 年上半年 313 人。此外, 在本报告所述期间之前进行了 20 次招募; 其中 14 名儿童使用到 2019 年底, 6 名儿童使用到 2020 年上半年结束。经核实, 共有 587 名儿童被政府部队(缅军(583 人)和边防警察(4 人))招募(32 人)和使用(555 人), 48 名儿童被武装团体(克钦邦独立军(44 人)、佤联军(2 人)、掸邦进步党/北掸邦军(1 人)和克伦民族解放军(1 人))招募和使用。侵权行为主要影响到男孩, 主要发生在若开邦, 在那里儿童被用于临时非战斗用途, 时间从几个小时到两周不等, 这使他们处于危险之中。

缅军的人员招募和使用情况

27. 在招募方面, 国家任务组核实, 缅军招募了 12 名 15 至 17 岁的男孩, 期限从三天到一年多不等, 其中 2018 年最后一个季度招募 3 人, 2019 年 8 人, 2020 年上半年 1 人。在仰光(10 人)、掸邦(1 人)和伊洛瓦底省(1 人)招募了儿童。12 名儿童全部获释。其中三人在联合国招募和使用儿童《联合行动计划》框架外被缅军遣散, 这阻碍了国家任务组支持他们重返社会的能力。

28. 此外, 国家任务组核对了缅军在 2006 年至 2017 年期间招募的 20 名男孩, 这些男孩在 2019 年(14 人)和 2020 年上半年(6 人)被分离之前一直留在缅军队伍中。他们是在仰光、曼德勒省、伊洛瓦底省(各 4 人)、马圭省(2 人)、内比都联盟直辖区(2 人)、勃固省(2 人)、孟邦和掸邦(各 1 人)招募的。此外, 根据年龄证件, 国家任务组还核对了 6 名涉嫌在 2019 年被招募为未成年新兵的儿童。然而, 缅军对《联合行动计划》中所列儿童的年龄核实仍在进行中。因此, 在本报告撰写之时, 这些儿童还在缅军队伍中。

29. 招募方法包括向儿童提供虚假的文职工作, 他们实际上往往被带到缅军招募中心, 并在家人付钱后被释放。在一些事件中, 缅军伪造了年龄核实文件, 没收了儿童的有效身份证, 或者威胁家里人撤回释放孩子的要求。

30. 国家任务组核对了缅军(551 人)和边防警察(4 人)使用 555 名儿童(554 名男孩, 1 名女孩)的情况, 其中 2018 年最后一个季度使用了 57 名男孩, 2019 年 197 名儿童(包括 1 名女孩), 2020 年上半年 301 名男孩。除克钦邦和掸邦的两名男孩

(各 1 名)外,大多数经核实的使用事件发生在若开邦布帝洞镇。这些年龄在 12 岁到 17 岁之间的儿童与成年人一起被使用了长达两周的时间,从事为缅甸军维修军营、挖掘战壕、修建栅栏、搬运砖块和收割水稻等辅助活动。

31. 自 2019 年初以来核实的所有案例(494 人)都发生在若开邦北部的布帝洞镇。例如,2020 年 1 月 1 日,缅甸军使用了来自布帝洞镇一个村庄的 15 名 12 至 17 岁的男孩和 15 名成年人清理他们院子里的灌木。同一天,同一批村民不得不提供一根竹子,每根价值 2 美元以上,用于修建营区的围栏。人工和竹子都没有付钱。儿童在被使用期间和之后的保护问题令人严重关切,因为他们可能成为与冲突一方有关联的目标,即使在敌对行动之外也是如此。在被使用之后,孩子们可能会被认为与当事方有关联。

32. 据报,2019 年,缅甸军采取了 18 项纪律处分行动,2020 年没有采取任何纪律处分行动。一名儿童于 2020 年 7 月成功获释,缅甸军表示,经过国家任务组做工作,它承诺对施害者采取纪律处分行动。

33. 此外,国家任务组还收到指控,称缅甸军(730 人)和边防警察(15 人)在若开邦(744 人)和克钦邦(1)使用了 745 名儿童(742 名男孩,3 名女孩)。未经核实的事件主要涉及营区维修和清理工作,国家任务组正在进行核实。

武装团体招募和使用人员的情况

34. 国家任务组核对了克钦邦独立军(44 人)、佤邦联合军(2 人)、掸邦进步党/北掸邦军(1 人)和克伦民族解放军(1 人)在克钦邦(41 人)、掸邦(6 人)和孟邦(1 人)招募和使用 48 名儿童(38 名男孩,10 名女孩)的情况。2018 年最后一个季度招募和使用 4 名男孩,2019 年招募和使用 33 名儿童(25 名男孩,8 名女孩),2020 年上半年招募和使用 11 名儿童(9 名男孩,2 名女孩)。例如,2020 年 2 月 3 日,克钦邦独立军在克钦邦的 Waingmaw 镇招募了一名 17 岁的女孩。一名男子向她提供了一份工作,她予以接受,但女孩被误导了,被招募到克钦邦独立军的一个团。经过国家任务组做工作,她于 2020 年 3 月 12 日获释。在克钦邦独立军招募和使用的 44 名儿童中,经过国家任务组做工作,36 名儿童获释。

35. 此外,国家任务组记录了据称若开民族军(8 名)、钦族阵线/钦族军(5 名)、克钦邦独立军(4 名)和德昂民族解放军(1 名)招募和使用 18 名儿童的事件。核实工作受到了通行限制的阻碍。

36. 虽然经核实的武装团体招募和使用案件仍然很少,但很可能是因为国家任务组无法进入非政府控制区,社区对报告这些地区的案件存在安全顾虑,以及民众效忠于特定团体,导致案件报告严重不足。例如,尽管有几份未经核实的报告称其部队中存在儿童,并企图招募儿童,但若开民族军招募和使用儿童的情况无法核实。

因涉嫌与武装团体有关联或以国家安全为由被拘留案件

37. 国家任务组核对了被拘留的年龄在 15 至 17 岁之间的 20 名儿童(19 名男孩,1 名女孩),因为他们据称与若开邦的若开民族军(18 人)和掸邦的德昂民族解放军

(2 人)有关联。大多数人是在被移交给缅甸警方之前被缅甸军逮捕的。针对两名儿童的指控被撤销，其余儿童在等待审判期间获得保释。

38. 国家任务组就据称与塔昂民族解放军有关联的两名儿童被拘留一事向缅甸军做了工作。缅甸军表示，他们已被移交给警方拘留。这两名儿童被军事拘留了三个月，然后于 2020 年 2 月 11 日被移交给警方和民事法院，于 2020 年 5 月获得保释。

B. 杀害和残害行为

39. 国家任务组核对了 320 名儿童被杀(87 人)和致残(233 人)事件，其中一些儿童只有 6 个月大(211 名男孩，103 名女孩，6 名性别不详)。2018 年第四季度共发生 13 起儿童伤亡事件，2019 年发生 161 起，2020 年上半年发生 146 起。造成儿童伤亡的责任方分别是政府军(79 人)(缅甸军(78 人)和海军(1 人)，身份不明的武装分子(111 人)和德昂民族解放军(1 人)。此外，缅甸军和武装团体之间的战斗造成 129 名儿童伤亡，其中 105 人是由于缅甸军和若开民族军之间交火以及武装团体之间交火造成的。杀害和残害儿童的事件发生在若开邦(209 人)、掸邦(66 人)、钦邦(30 人)、克钦邦(8 人)、克伦邦(4 人)、克耶邦(1 人)以及曼德勒省和马圭省。在一起案件中，2019 年 12 月 6 日，一名 8 岁男孩在若开邦 Kyauktaw 镇的学校门前被身份不明的武装分子枪杀。这名身穿校服的儿童被几颗子弹击中，当场死亡。在另一起案件中，2019 年 12 月 10 日，一名 2 岁男孩在缅甸军与若开民族军在钦邦 Paletwa 镇交火过程中被打死，当时该儿童及其家人正在卡拉丹河上乘船旅行。当船到达码头时，一发炮弹掉落并爆炸，导致该男孩和六名成年人死亡。

40. 在 111 名身份不明的儿童伤亡中，107 人死于地雷和战争遗留爆炸物，占伤亡总数的 34%。其他原因包括交火(25%)、炮弹(19%)、空袭(13%)和枪击(9%)。值得注意的是，在本报告所述期间，冲突各方使用的战术及其对包括儿童在内的平民的相关影响发生了变化。受地雷和战争遗留爆炸物影响的儿童人数从 2018 年的 74%下降到 2020 年上半年的 27%，但炮击、交火和空袭增加。

41. 2019 年最后一个季度和 2020 年上半年，缅甸军与若开民族军在若开邦和南部钦邦南部的 Paletwa 镇的冲突出现了前所未有的升级，导致儿童伤亡人数与过去报告所述期间相比惊人地增加。2020 年第一季度，国家任务组证实，与 2019 年第四季度相比，死亡和致残的儿童人数增加了三倍。缅甸军在人口稠密地区发动的空袭殃及儿童，造成至少 24 名儿童死亡(8 人)和致残(16 人)。2020 年 3 月 15 日，对钦邦 Paletwa 镇两个村庄的一次空袭造成 8 名儿童死亡，12 名儿童受伤。在另一起案件中，2020 年 2 月，一发炮弹落在若开邦一所正在上课的学校，残害至少 17 名儿童。还收到了大量因地雷、战争遗留爆炸物和交火造成的未经核实的儿童伤亡报告，国家任务组正在进行核实。

C. 强奸和其他形式的性暴力行为

42. 国家任务组核对了强奸两名年龄分别为 14 岁和 10 岁的女孩的案件。这两起事件都发生在 2019 年，于 2020 年在克伦邦(1)和孟邦(1)被核实，并被归责于缅甸军(1)和克伦民族解放军(1)。2019 年 12 月，一名 10 岁的女孩被一名缅甸军中士强奸了三次，这名军士是女孩的邻居。此案已向警方报告，施害者被他所在的团从警

方拘留所带走，接受缅甸军内部纪律法庭的审判。国家任务组已向国防部主张适用适当的刑事司法程序。据报道，缅甸军正在进行调查，但国家任务组没有收到进一步的信息。此案也已向议会提出。社会福利部协调了对幸存者的支持。

43. 据信，这些数字偏低，未充分反映了强奸和其他形式的针对儿童的性暴力的规模，原因是国家任务组和幸存者的行动受到限制，与性暴力、有罪不罚和其他障碍有关的污名化增加了对事件进行报告的难度。

D. 对学校 and 医院的袭击

44. 国家任务组核实在若开邦(13 起)、掸邦(3 起)、钦邦(3 起)和克钦邦(1 起)发生的 20 起袭击学校(18 起)、医院(1 起)和相关被保护人(1 起)的事件，包括 2019 年发生的 12 起和 2020 年上半年发生的 8 起。这些袭击可归咎于缅甸军(12 起)、不明身份的武装分子(4 起)、若开民族军(2 起)以及缅甸军和若开民族军(2 起)间的战斗。

对学校 and 被保护人的袭击

45. 国家任务组核实在若开邦(12 起)、掸邦(3 起)、钦邦(3 起)和克钦邦(1 起)发生的 19 起袭击学校(18 起)和相关被保护人(1 起)的事件，这些袭击可归咎于缅甸军(11 起)、身份不明的武装分子(4 起)、若开民族军(2 起)以及缅甸军和若开民族军间的战斗(2 起)。袭击方式包括炮击(7 起)、交火(4 起)、抢掠(3 起)、空袭(2 起)、射击(2 起)和爆炸(1 起)。2019 年 11 月 13 日，在缅甸军和德昂民族解放军于掸邦贵概镇进行的战斗中，一名教师和一名校车司机因乘坐的校车被爆炸击中而受伤。

46. 2019 年初，随着缅甸军和若开民族军间冲突加剧，袭击学校事件显著增加。2019 年发生了 12 起，2020 年上半年发生了 7 起，包括两所学校在空袭中被损毁。在一起案件中，2020 年 2 月 13 日，在若开邦布帝洞镇，若开民族军和缅甸军交战期间，一枚炮弹击中了一所学校。约 21 名 5 至 10 岁学童(13 名男童，8 名女童)受伤，学校屋顶损毁。袭击学校影响儿童接受教育，令人严重关切。

47. 此外，根据国家任务组记录，2018 年克钦邦缅甸军据称袭击学校人员，以及 2020 年缅甸军与掸邦复兴委员会/南部掸邦军炮击交火时，据称袭击了掸邦一所学校，在编写本报告时，对此事件的核实工作仍在进行中。

将学校用于军事目的

48. 国家任务组核对了 71 起将学校用于军事目的的事件，所有事件均为政府部队所为：缅甸军(56 起)、边防警察(8 起)以及缅甸军和边防警察联合部队(7 起)。这些事件发生在若开邦(64 起)和掸邦(7 起)。2018 年最后一个季度核实 12 起将学校用于军事目的的事件，2019 年 51 起，2020 年上半年 8 起。在一起案件中，2018 年 11 月 2 日，缅甸军人员在若开邦北部孟都镇的一所学校住了四晚，于 11 月 6 日离开村庄。缅甸军占据了教室，出于安全考虑，师生们难以开展正常活动。

49. 此外，国家任务组记录了 2019 年在若开邦(8 起)和掸邦(2 起)发生的 10 起据称是缅甸军将学校用于军事目的的事件，在编写本报告时，对事件的核实工作仍在进行中。

50. 与前一年相比, 2019 年将学校用于军事目的的事件增加了一倍。绝大多数核实的事件发生在若开邦, 事件为缅甸军和(或)边防警察巡逻期间在学校住宿。据报告, 还发生了在学校拘留和审讯人员的事件。在军方使用学校事件中, 一半以上事件的时间为一夜, 而大约 10% 事件的时间超过一周。将学校用于军事目的, 引起了对儿童保护及被保护人保护问题的严重关切, 因为将学校用于军事目的有可能将学校变成军事目标。例如, 2020 年 5 月 2 日, 缅甸军的一个军事纵队在 Minbya 镇一个村庄的小学前架设武器, 并开始向附近的山脉方向射击。然后, 他们在学校里住了大约三个星期。

对医院和被保护人的袭击

51. 国家任务组核实了 2020 年上半年对若开邦一家医院的一次袭击, 该袭击是缅甸军所为。2020 年 3 月 13 日, 若开邦妙乌镇一个村庄的医院遭到枪击, 因为缅甸军在其车辆轧过村子附近的地雷后, 沿路胡乱开枪。医院内有一名成年患者受伤, 医疗物资受损。医院人员和病人被转移到妙乌镇的另一家医院。

E. 绑架

52. 经国家任务组核实, 17 名 4 至 17 岁儿童(10 名男童, 7 名女童)被绑架, 绑架者为武装团体(15 人)(德昂民族解放军(8 人)、缅甸民族民主同盟军(3 人)、克钦邦独立军(2 人)、掸邦复兴委员会/南部掸邦军(1 人)和若开民族军(1 人))和缅甸军(2 人)。经核实, 绑架发生在掸邦(13 人)、克钦邦(2 人)和若开邦(2 人)。2018 年最后一个季度有三名儿童被绑架, 2019 年有 12 名, 2020 年上半年有两名。2018 年 10 月 28 日, 两名 16 岁男童在掸邦北部贵概镇被德昂民族解放军绑架, 当时他们正坐在一辆摩托车上打电话。这两名男童被带到德昂民族解放军营地后, 遭到殴打并被关押了两天。在父母和村领导的要求下, 他们于 2018 年 10 月 30 日被释放。

53. 此外, 根据国家任务组记录, 据称有九名儿童在克钦邦、掸邦和若开邦被绑架, 目前正在对此进行核实。

54. 绑架的对象既有女童也有男童。被绑架人数仍然较少, 据信, 在武装团体控制的一些地区, 由于难以进入, 侵犯行为存在漏报。国家任务组无法确定大多数绑架背后的动机, 据说主要是为了招募儿童或收集情报。

F. 拒绝人道主义援助准入

55. 国家任务组没有核实拒绝向儿童提供人道主义援助的具体事件。然而, 由于武装对抗、不安全(包括地雷和战争遗留爆炸物造成的不安全)、政府的旅行许可发放不一致且严苛, 以及道路基础设施差, 人道主义准入继续急剧恶化, 特别是在若开邦、掸邦、克钦邦和钦邦南部地区。COVID-19 大流行造成的威胁, 包括在境内流离失所者营地和流离失所者营地以及其他受冲突影响或脆弱社区造成的威胁, 也是一项严峻挑战。人道主义机构报告说, 许多挑战, 包括与 COVID-19 大流行预防措施有关的挑战, 以及与受影响社区接触的限制, 扰乱和(或)延误了受冲突影响地区的人道主义行动。挑战包括当地市场关闭、商业供应链中断、移动互联网服务关闭(这阻碍了与社区的沟通)、集会以及向营地和流离失所者地点

的流动和访问受限。除人道主义救济和货运航班外，国际和国内航班暂停，使困境雪上加霜。由于临时不定期关闭与中国的边界，进入克钦武装团体控制区的通道进一步减少。

56. 在若开邦，自 2019 年 1 月以来，受冲突影响的七个镇仍限制人道主义和发展组织行动，2020 年 1 月，又有一个镇开始施加限制。以前在农村地区，数以千计的人直接或间接受益于人道主义和生计援助，现在他们得到的服务和支持非常有限。此外，政府于 2019 年 6 月 21 日关闭了多个镇的移动互联网数据服务，其中四个镇于 2019 年 9 月解除关闭，但又于 2020 年 2 月恢复关闭，孟都镇于 2020 年 5 月 2 日解除关闭，但若开邦其他七个镇和钦邦一个镇一直关闭到 2020 年 8 月 2 日。这些限制进一步限制了与受冲突影响人口沟通和向其提供援助的能力。

四. 终止和防止严重侵害儿童行为工作的进展情况与挑战

法律框架

57. 缅甸政府于 2019 年 7 月 24 日颁布了《儿童权利法》，将六种严重侵犯儿童的行为定为刑事犯罪，并载有关于儿童与武装冲突的专门章节。2020 年 2 月，在国际劳工组织的支持下，政府建立了国家投诉机制，以消除强迫劳动，禁止招募和使用儿童。政府又于 2020 年 6 月批准了《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)，这是劳工组织八项基本公约之一，⁵ 将于 2021 年 6 月 8 日生效。批准以上文书以及颁布《儿童权利法》，表明政府致力于使国家政策和监管框架与国际标准相一致，并为缅甸提供保护受武装冲突影响的儿童的法律框架。

58. 缅甸政府签署了《巴黎原则》，并于 2019 年 9 月批准了《关于与武装部队或武装团体有关儿童的原则和准则》，但有几项保留，特别是对加入军事院校和军事职业培训课程的最低年龄有所保留。由于这些保留，16 岁及以上儿童仍可加入军事院校和军事职业培训方案。虽然政府在批准《任择议定书》时发表的声明明确指出，加入军事院校和军事职业培训方案必须自愿，须得到父母的书面同意并提供有法律效力的年龄证明，但声明没有明确规定参加军事学习的儿童不能直接参加敌对行动。此外，一些军事院校和培训方案仍要求未满 18 岁的儿童承诺与军队建立长期义务联系(最长可达 15 年)。

关于招募和使用儿童的《联合行动计划》的最新执行情况

59. 在本报告所述期间，缅军招募的儿童人数仍然很低，这是因为在执行联合行动计划方面取得了进展。进展包括集中管理招募程序，并建立防止招募儿童的保障措施。这些阻止招募儿童的体制安排促成了这一下降趋势。在一些案件中，政府发挥其发现招募儿童的能力，如年龄核实程序，发现并释放了儿童。

60. 与招募的情况不同，在本报告所述期间，特别是截至 2019 年 10 月，缅军使用儿童案件大幅增加，几乎所有核实案件都发生在若开邦的布帝洞镇。2020 年

⁵ 1955 年，缅甸批准了《关于强迫劳动的第 29 号公约》，该公约也将违背儿童意愿招募和使用儿童的行为定为强迫劳动，特别是在法律不要求强制招募的国家。2013 年，缅甸也批准了《第 182 号公约》，该公约将在武装冲突中使用儿童定为最恶劣形式的童工劳动之一。

5 月，缅甸军承诺发布禁止使用儿童命令，并提醒缅甸军不得招募和使用儿童。之前禁止招募和使用儿童的军事命令于 2020 年 7 月和 8 月再次发布。

61. 截至 2020 年 6 月，仍在核实 145 名先前确认被缅甸军招募的疑似未成年人的年龄。一些人的案件待审时间长达五年，除 41 名疑似未成年人无故缺勤外，大多数人仍在军营中。特别代表和国家任务组提出了具体措施，以加快审查余留案件。这一进程仍在进行中，但由于缺少证明六名疑似未成年人年龄的文件，适用姑且相信原则，已将他们释放。必须将儿童的最大利益和姑且相信原则纳入缅甸军规章制度，以确保现有儿童身份识别、核实和释放制度的可持续性，特别是考虑到缅甸军内部年龄核实工作缓慢的进度。国家任务组继续与缅甸军就此进行合作。

62. 作为执行《联合行动计划》的一部分，国家任务组和防止招募未达法定年龄儿童入伍委员会举行了 5 次案件审查会议。此外，特别代表办公室、国家任务组和防止招募未达法定年龄儿童入伍委员会于 2019 年 8 月举行会议，以加快实施剩余活动，加速执行《联合行动计划》。国家任务组和该委员会于 8 月再次举行会议，会后确定了行动要点和优先活动，以弥补仍存在的差距。然而，与该委员会的合作和持续工作在 2019 年年底明显放缓，直到 2020 年 5 月才恢复。2020 年 5 月 29 日，在缅甸军少将领导下，与该委员会举行了一次虚拟会议，恢复合作，并确定了在关键余留问题上的前进方向。

63. 在特别代表和国家任务组持续倡导下，2020 年 1 月，国防部更新了对参与招募儿童兵的军事人员采取的纪律措施清单。缅甸军报告说，2019 年有 18 名军事人员受到纪律处分，使自 2012 年签署《联合行动计划》以来因未遵守招募程序而受到制裁的军事人员总数达到 466 人，其中包括 106 名军官和 360 名士官。然而，在缅甸军与国家任务组分享的信息中，具体案件与确切制裁间的联系尚不清楚，就这一问题的接触继续进行。

64. 2018 年 12 月初步培训了缅甸军人员和防止招募未达法定年龄儿童入伍委员会成员，作为此次培训的后续，特别代表办公室和国家任务组于 2019 年 5 月在内比都为缅甸军执行《联合行动计划》的协调人举办了一次关于六种严重侵犯行为的培训员培训。这次培训是一个重要里程碑，扩大了联合国与缅甸军的接触范围，不再限于关于招募和使用儿童的《联合行动计划》。这次培训纳入了防止招募和使用儿童等所有六种严重侵犯儿童行为的内容。2019 年 11 月培训的目标与 2018 年的培训目标相同，即让缅甸军在其修订的培训课程中纳入防止六种严重侵犯行为的内容。

65. 2019 年 1 月，根据总统令成立了防止在武装冲突中严重侵犯儿童部际委员会，并于 2019 年 1 月 21 日举行了第一次会议。该委员会单方面起草并核可了一项国家行动计划，以结束对儿童的杀害和致残以及强奸和其他形式的性暴力。新《儿童法》将六种严重侵犯行为定为刑事犯罪，该法于 2019 年 7 月生效后，与国家任务组分享了关于终止和防止杀害、致残以及性暴力的国家行动计划，并邀请国家任务组支持、促进实施。然而，行动计划的单边性质让人们质疑国家任务组在监测遵守情况和核实违规行为方面的作用。令人关切的是，行动计划没有提到对 2017 年侵犯行为的问责措施。联合国一直倡导签署一项联合行动计划，部际委员会和国家任务组就此举行了若干会议。

与武装团体的对话

66. 国家任务组与除佤邦联合军外的所有列名武装团体进行了接触。特别代表与国家任务组共同主席于 2020 年 1 月会见了克伦民族解放军、民主克伦仁慈军和克伦民族联盟/克伦民族解放军和平理事会的高级代表,以加快签署联合行动计划,终止并防止招募和使用儿童。此前,国家任务组已于 2019 年底与这些团体积极接触。在 2020 年 3 月与克伦民族联盟/克伦民族解放军和平理事会及民主克伦仁慈军领导层举行会议后,这两个团体都表示坚决承诺签署联合行动计划。然而,由于与 COVID-19 有关的限制,签署仪式推迟,预计将在稍后阶段举行。与民主克伦仁慈军的签字仪式于 2020 年 11 月 20 日举行,并由特别代表见证。此外,通过就释放儿童问题进行有效和持续的合作等方式,还就招募和使用儿童问题与克钦邦独立军进行了非正式沟通。

其他宣传工作

67. 特别代表于 2020 年 1 月访问缅甸,以重新推动执行与缅军关于招募和使用儿童的《联合行动计划》。她还敦促政府与国家任务组签署一项联合行动计划,以结束和防止针对儿童的杀害、致残和性暴力行为。她还呼吁与她会见的武装团体签署和执行关于招募和使用儿童的联合行动计划。

68. 如本报告前文所述,准入仍然是监测和报告严重侵犯儿童行为以及向儿童和其他有需要的人提供人道主义援助的关键制约因素。尽管在特别代表访问期间以及自访问以来,她多次发出呼吁,但仍未获准进入若开邦、掸邦、钦邦和克钦邦等受冲突影响的地区。

69. 向缅军释放的儿童和青年发放公民身份审查卡的工作并不系统,妨碍了他们迅速且成功地重返社会。特别代表和国家任务组呼吁像 2018 年之前那样,系统地发放公民身份审查卡,并就这一问题开展高级别部际合作。

70. 自 2020 年 3 月以来,特别令人关切的是,有越来越多儿童根据 2014 年《反恐怖主义法》被指控与若开民族军有关联,因而被逮捕和起诉,而若开民族军已被列入政府确定的恐怖主义实体名单。

71. 2020 年,国家任务组加强了面向教育部、国防部、社会福利和救济安置部的宣传,促进它们认可《安全学校宣言》。缅甸政府通报说,关于该问题的部际讨论正在进行中。

五. 儿童的释放和重返社会

72. 在本报告所述期间,缅军共释放了 59 名儿童和青年。⁶ 2019 年 3 月 31 日,缅军在正式释放仪式上释放了 7 名儿童和 25 名招募时不满 18 岁的青年。6 名青年年龄无法明确确定,缅军根据姑且相信原则释放了他们,这是史无前例的进展。另有 3 名 2019 年招募的儿童被单方面释放。不鼓励单方面释放儿童,因为这可

⁶ 在招募时不满 18 岁。

能不利于他们充分重返社会，例如在释放前无法准备民事文件和确保有民事文件。2020 年 1 月，另有 18 名儿童和青年在《联合行动计划》框架外获释，导致全面重返社会一揽子计划交付延迟。

73. 在本报告所述期间，克钦邦独立军释放了 25 名儿童(17 名男童，8 名女童)。该团体在与国家任务组合作释放与该团体有关联的儿童并使其重返社会方面一直非常积极主动。该团体还多次表示愿意签署联合行动计划，以终止和防止招募和使用儿童。工作队已与克钦独立军开始合作，确保克钦独立军控制区释放的儿童安全有效地重新融入社会经济生活。然而，仍无法进入克钦邦独立军控制区，而且根据《非法结社法》，克钦邦独立军是一个非法实体，这对以前与该团体有关联的儿童重返社会构成挑战。

74. 联合国及其合作伙伴继续通过重返社会部际工作组支持缅甸政府，确保所有获释儿童有机会重新融入社会经济生活。所有曾与缅军有关联并在《联合行动计划》框架内获释的儿童都得到了社会心理和医疗支助。此外，自 2012 年《联合行动计划》签署以来，至少有 738 名获释儿童和青年，包括在本报告所述期间获释的 59 名儿童和青年，参加了重新融入社会经济生活的活动，包括教育、职业培训和创收活动。此外，自 2018 年以来，社会福利和救济安置部为曾与缅军有关联儿童重返社会划拨了预算，该预算在 2020 年翻了一番。该部为儿童重返社会提供了支持，2018 年向 38 名儿童提供了 15 000 美元，截至 2020 年 6 月 31 日，向其他 26 名儿童提供了 10 000 美元。

75. 在联合国、非政府组织和其他伙伴的支持下，致残或性暴力受害者和幸存者已被转介至国家案件管理系统中适当的多部门综合服务机构。落实 2018 年 12 月政府和联合国签署的消除与冲突有关的性暴力的联合公报，可以大大加强终止和可持续防止侵犯行为的集体努力。

76. 地雷风险工作组在邦一级也派有代表，其成员包括缅军以及克伦民族解放军、克伦民族解放军、克伦民族联盟/克伦民族解放军和平理事会等武装团体及停火联合监督委员会的成员。该论坛为倡导并参与儿童保护与和平进程提供了机会。

六. 意见和建议

77. 我谴责严重侵犯儿童的行为，特别是在若开邦发生的此类行为。我促请缅甸冲突各方遵守国际法规定的义务，采取措施终止和防止侵犯儿童的行为。

78. 我促请冲突各方允许并便利人道主义援助畅通无阻地送达所有需要援助的平民，包括儿童。我还促请冲突各方协助联合国不受阻碍地进入受关注的地区，以便监测和报告严重侵犯儿童的行为，与相关各方一同终止和防止侵犯行为，并充分满足受冲突影响地区所有儿童的需要。

79. 我祝贺缅甸政府于 2019 年 7 月通过《儿童权利法》，2019 年 9 月批准《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，并批准《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)，并敦促执行《儿童权利法》，包括追究严重侵犯儿童行为人的责任。

80. 我对缅甸军在若开邦布帝洞镇使用儿童，包括为非战斗目的临时使用儿童感到关切。我谴责此种做法，但令我感到鼓舞的是，缅甸军承诺发布禁止在布帝洞镇使用儿童的军事命令。我促请缅甸军和政府采取一切可能的措施，确保迅速且全面地执行该命令，并在军事人员中宣传命令内容。

81. 我敦促缅甸军与国家任务组和特别代表合作，巩固终止招募和使用儿童机制的可持续性，系统地查明其队伍中的儿童，确保儿童迅速获释，与相关部委合作，确保儿童安全地重新融入社会经济生活，并追究责任人的责任。

82. 令我感到关切的是，交火、空袭和炮击以及地雷、战争遗留爆炸物和简易爆炸装置以及袭击学校造成的死亡和伤残人数增加。我敦促政府与联合国签署一项联合行动计划，以防止针对儿童的杀害、致残以及强奸和其他形式的性暴力。我还鼓励政府签署《安全学校宣言》和《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》。

83. 令我感到关切的是，越来越多儿童因涉嫌与若开民族军有关联而根据 2014 年《反恐怖主义法》被逮捕和起诉，因涉嫌与其他非国家行为体有关联而根据《非法结社法》被逮捕和起诉。与武装团体有关联的儿童应主要作为受害人对待，拘押仅作为最后手段，并应迅速转至重返社会方案。

84. 我敦促缅甸政府使联合国能够行使其任务规定，与所有被列名的各方签署和执行联合行动计划，无论其在和平进程中的地位如何。

85. 我对武装团体招募和使用儿童感到关切。不过，我欢迎民主克伦仁慈军以及克伦民族联盟/克伦民族解放军和平理事会承诺与联合国签署联合行动计划，以终止并防止招募和使用儿童。我欢迎克钦邦独立军释放 25 名儿童并参与解决这一问题。

86. 令我感到鼓舞的是，除佤邦联合军外，所有其他被列名的武装团体都与联合国进行了接触。

87. 我鼓励国际捐助界提供财政资源，支持联合国的监测和报告工作，与所有被列名的各方进行接触，以终止和防止严重侵犯儿童的行为，并确保脱离冲突各方的儿童得到适当的重返社会服务。