



# 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/WG.13/2  
10 December 1996

CHINESE

Original: ARABIC/ENGLISH  
FRENCH/RUSSIAN  
SPANISH

人权委员会

关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利  
公约》任择议定书草案闭会期间不  
限成员名额工作组

第三届会议

1997年1月20日至31日，日内瓦

## 对工作组报告的评论

### 秘书长的报告

#### 目 录

	<u>页 次</u>
导 言.....	3
一、各国政府提交的评论.....	4
奥地利.....	4
墨西哥.....	4
尼加拉瓜.....	7
巴拿马.....	8
瑞 典.....	10
阿拉伯叙利亚共和国.....	11

目 录(续)

	<u>页 次</u>
乌克兰.....	11
二、联合国各机关、专门机构以及政府间和其他组织提交的评论.....	12
欧洲理事会.....	12
非洲统一组织.....	13
联合国儿童基金会.....	14
联合国教育、科学及文化组织.....	15
联合国难民事务高级专员办事处.....	16
红十字国际委员会.....	18
三、非政府组织提交的评论.....	20
阿拉伯人权组织.....	20
教育国际会.....	20
公谊会世界协商委员会(贵格会).....	21
国际自由工会联合会.....	23

## 导 言

1. 人权委员会题为“儿童权利”的1996年4月24日第1996/85号决议第13段请秘书长将起草关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利公约》任择议定书草案工作组的报告(E/CN.4/1996/102号文件)送交各国政府、各有关专门机构、政府间组织和非政府组织、红十字国际委员会、以及经任命研究武装冲突对儿童影响的专家,请它们及时对报告提出评论,以供在工作组下届会议之前分发。

2. 根据上述决议,秘书长于1996年8月21日向各国政府、各有关专门机构、政府间组织和非政府组织、红十字国际委员会、以及经任命研究武装冲突对儿童影响的专家提出了要求,请它们对工作组第二届会议的报告发表评论。

3. 截至1996年12月2日,收到了下列国家的答复:奥地利、佛得角、古巴、墨西哥、尼加拉瓜、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰。

4. 还收到了下列组织的答复:提高妇女地位司、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处、联合国大学、联合国教育、科学及文化组织、欧洲理事会、经济合作与发展组织、非洲统一组织、红十字国际委员会和国际刑事警察组织。

5. 此外,阿拉伯人权组织、公谊会世界协商委员会和国际自由工会联合会也提交了评论。

6. 本报告概括了所收到的实质答复。它还载有E/CN.4/1996/WG.13/2和Add.1号文件编写之后所收到的巴拿马政府和教育国际会根据人权委员会第1995/79号决议提出的资料。

7. 以后再收到其他的答复将用本文件附件的形式复制。

## 一、各国政府提交的评论

### 奥地利

[原文：英文]

[1996年9月26日]

1. 奥地利赞赏这个任择议定书所设想的条例规定。但是，按照奥地利的一般做法，仍继续允许未满18岁的青年自愿入伍。1990年《奥地利兵役法》规定，自愿参军不需要得到拥有父母权力的人同意。但是，任择议定书却认为，只有得到父母或拥有父母权力的人同意才能应征入伍。这点在过去还没有增添有关条款之前就曾经造成过问题。我们认为，第2条第3款的下半段应予删除。也就是说，将第2条第3款改为：“缔约国应确保每一个在满18岁之前选择加入武装部队的人是依其本人意愿加入的”。

2. 此外，还应确保将来仍有可能招募未满18岁的士兵参加救灾行动。还应指出，如果联邦武装部队在从事救灾行动过程中需要进行军事行动的话，应有适当的组织措施保证，未满18岁的士兵可从联邦武装部队退出，或另外调到不从事这种军事行动的部队。

### 墨西哥

[原文：西班牙文]

[1996年11月13日]

1. 关于未成年人在武装冲突中的处境和参加武装部队的情况，就墨西哥的情况来说，大致上可以说，已经由人权委员会的工作组分析过的关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利公约》任择议定书草案并没有违反《国民兵役条例》的精神，因为《公约》和《议定书》都以明文规定考虑到未成年人可能在无需从事现役服务的情形下志愿入伍服役。

2. 就明文规定来说，应该指出，《墨西哥联邦宪法》第 5、31.一、34.四等规定在军中服公职是一种义务；墨西哥人有义务接受军事训练，使得他们能够行使公民的权利，熟练地使用武器、娴熟军事纪律；年满 18 岁的墨西哥男子应被视为共和国的公民，在武装部队中拿起武器保卫共和国和宪法是他们的特权。

3. 此外，《墨西哥陆军和空军组织法》第 5 条和第 149 条规定，根据《宪法》陆军和空军成员得从事志愿兵役或国民兵役，兵员的招聘采用征兵制或根据各自的招聘合同中所规定的条件从申请者中甄选的志愿入伍方式。

4. 而且，就有关普通管辖事项适用于联邦地区和就联邦管辖事项适用于全共和国的《民法》第 646 条规定成年年龄为 18 岁，《兵役法》第 5 条规定，“年满 18 岁的役男必须服陆军现役一年”。

5. 对上述宪法和法令条款的解释表明了墨西哥武装部队征召兵员的程序是采取“国民兵役”和“志愿兵役”的征募方式。

6. 国民兵役制起到为武装部队征募兵员的作用，是《墨西哥联邦宪法》第 5 条第四段中所载宪政宣言建立的，其中载明，根据有关法律的规定，唯一的义务性公职是兵役，它要求全国居民参与保卫祖国。在这一点上，应该指出，就人员配备来说，国民兵役和军队依循着同样的途径，号召达到法定年龄的所有壮健男子暂时形成国家军队的一部分。

7. 这种类型的兵役必须遵守《国民兵役法条例》，其中第 4 条和第 5 条规定，每一类军职兵员的征召必须在有关役男年满 18 岁那一年的下半年完成预备手续，以便从下一年的 1 月 1 日开始入伍，服兵役的义务于年满 45 岁那一年的 12 月 31 日结束。

8. 在这一点上，《国民兵役法》第 25 条规定，提前入伍的做法只适用于要在通常应该服兵役的时候出国因而申请提前入伍时已经年满 16 岁和为了求学而需要这样做的男子。《国民兵役法条例》第 40、44、45、46、47 和 48 条规定，年满 16 岁的墨西哥人如果要在他们应该服兵役的时候出国学习或旅行而要求提前入伍服役，必须向中央招兵局提出申请，填妥个人资料（名字和父亲和母亲的姓、出生日期和地点——无论是土生土长的或归化的墨西哥人、住所、学历、婚姻状况和职业）以及家长或监护人的同意。该《条例》容许国防部每年让尽量多的役男提前入

伍，下一梯次入伍役男以抽签方式决定，但必须身体健康合格；以学习为由申请提前入伍的役男也必须提交在学证明。

9. 在具体层面上，《共和国宪法》第 34 条和第 35 四条规定凡具有墨西哥国籍、年满 18 岁的男子和妇女皆为墨西哥公民，并且载明：根据法律规定的条件在武装部队中拿起武器保卫共和国及其体制是墨西哥公民的特权。

10. 上述情况显示：志愿兵役是以这项权利和所述资格为依据，只有墨西哥公民才能享有这项特权。

11. 在这一点上，《兵役法》第 24 条规定：可以在国防部每年规定的名额限度内许可志愿人员入营服役，但必须(一)提出申请；(二)具有墨西哥国籍、年龄在 18 岁以上 30 岁以下，对于具有专长的陆军人员，其年龄上限为 40 岁，年龄在 18 岁以下、16 岁以上的人员可以由转送单位培训为技术员，但必须签订为期不超过 5 年的合同；(三)必须是单身、丧偶或离了婚，没有小孩。

12. 此外，《兵役法条例》第 107 条规定：志愿入伍人员必须提出申请，未成年人必须出示父母或监护人的同意书，必须是年龄在 18 岁以上、30 岁以下土生土长或归化的墨西哥人，必须是单身、丧偶或离了婚，没有小孩。

13. 通过志愿兵役制招募的人员可能有两种：(a) 以上各段中解释过的签约加入陆军或海军的人员，招募合同为期三年，(b) 进入军事教育机构受训的学员，其役期必须由墨西哥陆军和空军或海军斟酌情况核定，这些人员构成培养军官和将领的武装部队长期专业核心，根据完全属于教育性质的或涉及未来军事教育的理由让有关人员提出申请，必须得到父母或法定监护人的同意，这并不意味着他们的受训是为了在日后介入战争或国际冲突。

## 尼加拉瓜

[原文： 西班牙文]

[1996年10月1日]

1. 议定书草案第1条中“人”这个字眼应该改为“儿童”。第1条不应载列“直接”一词。

### 缔约国的义务

2. 第2条不应载列“缔约国应确保”等词，而应载明“...应保证”未满18岁的儿童不属于其义务和/或志愿征兵的对象。议定书草案第2条第2款和第3款应予删除。

3. 我们赞成保留关于采取措施恢复武装冲突中受害儿童的身心健康及其正常社会生活的新条文。

4. 第4条。我们赞成“本议定书不许作出任何保留”的措词方式。

5. 新拟的第1条。我们大体上赞成规定的程序。

#### 6. 一般性意见

(一) 直接或间接参加冲突：不应使用参加冲突的限制语，而应该保证不参加任何种类的武装冲突。

(二) 儿童的定义：《儿童权利公约》第1条中所载儿童的定义应予保留。

(三) 征兵年龄：未满18岁的儿童不应成为武装部队志愿或义务征兵的对象。

(四) 志愿入伍：不应准许未满18岁的儿童志愿入伍。

(五) 武装团体的征兵：国家必须采取一切措施保证未满18岁的儿童在武装冲突中不成为正规军或非正规军的征兵对象，或既不是正规军也不是非正规军的征兵对象。

(六) 军事学校的招生：应设法保证在军校学习的年龄在15和18岁之间的儿童不介入武装冲突。

#### 7. 本议定书必须：

订立精确的规则，保护武装冲突中的儿童；

应对签字国和批准国具有严格的拘束力；

应根据本议定书修订目前违背本议定书精神的国内法。

## 巴拿马

[原文：西班牙文]

[1996年2月16日]

### 评 论

1. 《儿童权利公约》第1条中所使用的“儿童”一词相当于《巴拿马共和国家庭法》中所使用的“未成年人”一词，在概念上指18岁以下的人。

2. 就提交的这份文件而言，“青少年”一词指从发身期到18岁。

3. 巴拿马承认、尊重国际人道主义法，同各国一样，愿意建立旨在促进、加强儿童权利的机制，在这个情况下，侧重被卷入战争的儿童，他们成了明显的受害者或沉默地见证了对儿童物质环境、社会和家庭生活具有普遍影响的事件。

4. 在巴拿马，体现敌对行动或武装冲突中儿童权利的规范与对待国际人道主义法规范的态度相符，以法律术语拟定了在这个特定情况下适用于保护儿童和青少年人权的一系列义务。

5. 应该指出，诸如1989年侵略巴拿马的事件已显示这种侵略行为破坏了一国范围内的和平与和平共存，结果使得平民人口 - 尤其是儿童 - 中的无数人受害。

6. 诸如本议定书草案的机制必须成为在国际法中体现成立调查委员会之明显需要的工具，由这个委员会与各国政府一起负责编写决心说明真相和载列体现真相之统计数据的国家报告。偏颇的论点或隐藏资料不利于：侦查侵犯权利事件、测报随而引起的需要从而在法律、保健医疗和教育上采取适当对策。

7. 除了对精神和心理上的伤害乃至纯属物质的损害索求补偿以外，务必不要忽视了人道主义援助和使战争受害者完全复原并恢复其正常社会生活的需要。

8. 关于儿童卷入武装冲突的儿童权利公约议定书草案着重呈现了未成年人在违反其本意的情形下被卷入武装冲突这一无可辩驳的真相。他们可能主动或被动地参加，志愿或非志愿地受到国家或国家边区部队的征募。在发生这种情况的国家，现有的法律文书必须重新予以审议，以确定是否适当。在国内冲突的情况下，应该建立有效机制，借鉴着眼于施行国际人道主义法的《儿童权利公约》进行立法。其用意是确认需要对被卷入武装冲突或在武装冲突中受害的儿童提供特别保护。



9. 巴拿马军队受到禁制，因此，在实际上，并没有为了国防准备而征募兵员。但是，《巴拿马宪法》第 306 条规定，所有巴拿马人都有拿起武器保卫国家独立和领土完整的义务。

10. 巴拿马以 1990 年 11 月 6 日第 15 号法令批准了《儿童权利公约》。该《法令》第 38 条和第 39 条规定必须对武装冲突中的儿童给予特别待遇。该《法令》还重申了这样的原则：国家所做涉及儿童和青少年的任何决定必须着眼于实现未成年人的最佳利益，国家有义务采取适当措施，促使诸如在武装冲突中受害的所有儿童恢复身心健康，并恢复其正常社会生活。

11. 通过《宪法》条款，巴拿马明确遵守要求特别保护被卷入敌对行动或武装冲突之儿童的国际法规则。但是，巴拿马承认，在其实在法中可能存在着法律或程序上的缺失。巴拿马有过这类经验，但还没有制定具体的对待办法，因此，赞成制定适当机制，突显特别冲突局势之存在、载列可供每一国家纳入其国内法之规范。

12. 巴拿马对《关于儿童卷入武装冲突的儿童权利公约议定书草案》的建议和评论如下：

第一、巴拿马赞成这样的建议：根据未成年人概念和各国接受的年龄限制，继续对未成年人施行教育，以之作为让他们直接介入武装冲突、敌对行动或此类性质之其它行动的条件（草案第 1 条）。

第二、巴拿马赞成征兵年龄下限的定义，但认为应照顾未成年人或其监护人的愿望、考虑到儿童的最佳利益这一原则、国家有义务在其决策中予以制订（草案第 2 条）。

第三、应在国内一级上侧重由国家制订全面社会政策，以化解在侵略或其它类似行动等武装冲突中受害的儿童在身体和心理上所受到的影响，以期恢复其正常社会生活。

建议草案：缔约国应制订必要措施恢复儿童的身心健康和正常社会生活，并设法保障儿童的特殊人权，尤其是保健医疗和足够的营养。

第四、在《关于儿童卷入武装冲突的儿童权利公约任择议定书》的讨论、意见和评论范围内，应该呼吁在和平时期进行更加紧密的国际合作，交流信息和设法根据本文书保护一些特殊权利。此外，应该拟订程序格式，

并且予以采用，使儿童权利委员会能够协同政府机构采取行动，以保证各国遵守或要求遵守对未成年人的最低限度保障（草案第4条和第5条）。

第五、巴拿马建议载列极其特殊的立法条款，责成各国拟订社会政策，将较多的预算资源用于资助使在武装冲突中受害的儿童恢复身心健康的机构，赞成执行使政府的意志具体化的国家社会政策。

第六、巴拿马也建议设法修订国内立法，使其符合《儿童权利公约》和本《议定书草案》的人道主义和人权方针。此外，巴拿马敦促各国允许非政府组织参与编写可能发生的武装冲突或类似冲突的调查报告，以保证资料的客观程度，使各国儿童权利委员会在不妨碍主权的情形下发挥较大的作用。

第七、要求迅速承认在武装冲突中受害的儿童和青少年的特殊权利，他们需要比其他受害者优先得到特殊照顾。

第八、巴拿马注意到议定书草案没有提到遵守和有效实现由于在武装冲突中受害而具有难民身份（《公约》第22条）的儿童在保健医疗和教育等方面的权利，尤其是接受国和国际机构的责任。

## 瑞 典

[原文：英文]

[1996年10月30日]

1. 瑞典要强调，它极希望儿童能避免卷入武装冲突。因此，它高兴看到工作组作出了努力，将任择议定书及时完稿，供人权委员会第五十三届会议审议。正如 Graca Machel 在她的关于武装冲突对儿童的影响的研究报告所述，现代武装冲突有其特别格局，更有必要避免让儿童卷入武装冲突。

2. 因此，瑞典将赞成将参与敌对行动的年龄限制提高到18岁。武装部队的征募或参与武装冲突的非政府武装集团的征募也应适用同样的年龄限制。

3. 瑞典主张对议定书的参与不能有所保留。

4. 瑞典还主张列入一项条款，授权儿童权利委员会监督对任择议定书的遵从。

阿拉伯叙利亚共和国

[原文：阿拉伯文]

[1996年10月1日]

阿拉伯叙利亚共和国：

1. 同意：有关人权的保护和促进，预防措施比补救措施更为有效。因此，阿拉伯叙利亚共和国政府希望强调，任择议定书的案文应说明，任何军事侵入、外国占领、使用或威胁使用武力、否定发展权利、否定人民自决权利，都是国际和平和安全的障碍，因此也是充分享受人权的障碍。

2. 重申：服役年龄应大于18岁，但同意：军事学校和军事大学的训练年龄可低于18岁。叙利亚认为，服兵役意味着可能参加军事行动。军事学校和军事大学生，不管其年龄，都不需要参与军事行动。故此，应强调对两者的年龄限制有所区别。

3. 同意：在审议中的议定书应强调促进国际合作，支助联合国机关和专门机构拟定的方案，将这些方案付诸执行。特别是要保护儿童，使他们免受贫困、流浪、非法剥削之苦，借此确保儿童能享受其人权。

乌克兰

[原文：俄文]

[1996年10月24日]

1. 《关于儿童卷入武装冲突的儿童权利公约议定书》的拟订是一个及时的重要步骤。

2. 乌克兰同意儿童权利委员会的看法，认为未满18岁的人不得直接或间接介入敌对行动，即使出于志愿也不许成为武装部队的征兵对象。

3. 由于本议定书的主要目的是在最大限度上保护儿童，使其不致介入一切形式的武装冲突，对直接参与和间接参与不做任何区别有助于确保儿童得到较广泛的保护。应该也考虑到红十字会和红新月会第二十六届会议于1995年12月通过的决议，该决议建议冲突各方“避免招募未满18岁的儿童兵员，采取一切可行步骤确保

未满 18 岁的儿童不致介入任何敌对行动”，无论是直接或间接的参与。因此，我们认为应当在第 1 条中删除“直接”一词而保留“未满 18 岁”等字。

4. 我们认为，为了不致以志愿入伍条款作为允许未满 18 岁的人直接或间接参加敌对行动的依据，应将第 2 条第 2 款的案文拟订为：“缔约国应确保未满 18 岁的人不在志愿基础上被征募参加其武装部队”。因此，在第 2 条第 4 款（第一方案）中，应只保留[18]岁的年龄下限，“不得接受军事训练”等语应改为“不得承担参加敌对行动的任何义务”

5. 在新的 A 条中，我们认为[未成年人]一词和[作为武装冲突一方的]等语应予删除。

6. 我们认为，第 4 条的第一个方案最能够被接受。第 8 条第 1 款内第[十、二十五]份批准书或加入书中的[十]应予删除。

## 二、联合国各机关、专门机构以及政府间 组织和其他组织提交的评论

### 欧洲理事会

[原文：英文]

[1996 年 10 月 20 日]

1. 议定书草案涉及的情况是：儿童权利受到严重威胁，儿童的身心健全特别处于危险状态之下。

2. 欧洲理事会订有各种不同的人权标准，其中，《欧洲人权公约》第 3 条规定的禁止酷刑、禁止不人道或有辱人格的待遇可能同议定书的主题特别有关。这条不允许任何例外。根据《欧洲人权公约》第 15 条的规定，即使在战时或其他国家紧急情况下，对这条也不允许有任何减损。欧洲人权法庭也同意，对待一个人如果超过了第 3 条所定的限度的话，就是违反了该条的规定。所以，法庭认为，所谓国家责任的出发点是：国家“采取了行动，而行动的后果是：个人有受到被禁止的所谓不良待遇的危险”（见 1989 年 7 月 7 日关于 Soering 案的判决，A 辑 161 号第 91 段）。这种被禁止的不良待遇不但指身体受伤，也意味着导致精神痛苦、畏惧、烦恼、自

卑等，可能使受害者受到侮辱，降低他的人格，可能使他身心无法抗拒。要确定是否确实如此，法庭就要考虑到每一案例的各个方面。所以，有关个人的年龄被认为是很重要的因素之一(例如，见上述判决，第 100、108-109 和 111 等段)。

3. 从这角度来看，一个关于儿童被卷入武装冲突的议定书可能极有助于保护儿童的权利，减少他们受不良待遇的危险。

4. 此外，关于议定书草案第 1、2 和新的 A 条所载的年龄限制，我们也想提出具体的意见。《欧洲社会宪章》(1961 年 10 月 18 日，托里诺)已获得欧洲理事会 20 个成员国的批准。其中第 7 条保证儿童和少年有受保护的權利。第 7 条第 1 款将就业的最低年龄限为 15 岁。根据该条第 2 款，缔约国承诺：“针对被认为是危险或不健康的职业，最低就业年龄还应加以提高”。《欧洲社会宪章》第 25 条要求设立一个独立专家委员会。经订正的《欧洲社会宪章》于 1996 年 5 月 3 日开放签字。其中，第 7 条第 2 款已被独立专家委员会加以修改，现明确规定：缔约国承诺“针对被认为危险或不健康的职业，最低就业年龄定为 18 岁”。考虑到军事活动的具体性质，似乎不可能把服兵役的最低年龄定得比从事“危险或不健康”职业的年龄限制更低。因此，我们认为，从军的最低年龄限制应定为 18 岁。上述关于 Soering 案的判决、《欧洲社会宪章》、订正《欧洲社会宪章》、以及题为《儿童和少年在欧洲社会宪章下所受的保护》(《社会宪章》第 3 号专题论文)等刊物都有英、法文本，现附上欧洲理事会的评论，存入秘书处档案供参考。

### 非洲统一组织

[原文：英文]

[1996 年 10 月 16 日]

1. 非洲统一组织总秘书处赞赏联合国为编写这份重要文件、保护在困难情况下的儿童、特别是保护被卷入武装冲突的非洲儿童所作出的努力。

2. 非洲统一组织将仔细审议这份文件，然后会提出它的看法和评论。

## 联合国儿童基金会

[原文：英文]

[1996年11月12日]

1. 自从一开始，联合国儿童基金会就在注意任择议定书的起草过程，希望它在这重要领域能作出贡献，加强《儿童权利公约》。联合国儿童基金会完全同意儿童权利委员会的看法，认为：任择议定书应加强对儿童的保护、加强对儿童权利的尊敬，这看法是受到国际上广泛支持的。

2. 联合国儿童基金会针对任择议定书的立场基本上是以儿童最高利益的原则为根据，包括了下列四项主要建议：禁止儿童以任何形式参与武装冲突和敌对行动；禁止年龄未满18岁的儿童被征募(自愿或义务)从军；政府武装部队以及非政府武装部队都要受任择议定书的管制，并应遵从议定书所定的标准；应允许15岁至18岁的儿童自愿报名上军事学校(但联合国儿童基金会比较重视民间学校)，但必须规定，在军事学校上学的儿童不准直接或间接参与武装冲突。

3. Graca Machel 女士所编写关于武装冲突对儿童的影响的秘书长专家报告明确地说明了一些具体问题，在讨论征募、自愿从军、非直接参与等事项时应拿它来作为参考。关于征募，报告指出，许多国家对出生不一定登记。因此，不知道有多少孩子对自己的年龄完全不清楚。这是很普遍的问题。征兵的时候只能看孩子的发育来猜测他的年龄，因此很可能随便把年龄写为18岁，以便符合国家的法律。更令人震惊做法是，任意从学校或孤儿院抓些孩子去应征。

4. 儿童基金会要提请工作组注意：极有必要禁止儿童自愿从军。经验表明，自愿从军和强行征募之间的差别很含糊，即使被提到往往也不会有利于儿童。如果说儿童“自愿”从军，几乎毫不例外地已是到了情况极端混乱、人民水深火热的时候，也不过相信有一支枪在手会比较安全一点。这只不过是他们铤而走险，而不是什么自愿行动。正如专家报告指出，“年轻人在社会上彷徨的时候特别容易受到意识形态的引诱。”

5. 关于非直接参与，儿童基金会也同意儿童权利委员会的看法，认为很难分清什么是直接、什么是间接参与。专家报告也指出，虽然有些工作，象看哨或送

信，可能被认为属于非正式参与，“不象别的任务那样危险”，但仍不能使儿童逃避嫌疑。儿童基金会因此主张，任择议定书不应将两种形式的参与加以划分。

6. 1996年，儿童基金会编写了一份报告，题为《世界儿童的情况》，其主题之一就是武装冲突对儿童的影响。在这份报告中，儿童基金会建议拟订一项《10点反战议程》，借此呼吁采取全球行动，以保护儿童免受武装冲突之害。《儿童权利公约》是这个《议程》的指导力量，除其他外，要求防止武装冲突，禁止儿童从军，禁止地雷，谴责战争罪行，将儿童划为和平领域，评估制裁对儿童的影响，更努力地进行紧急救济，实现复原，灌输和平的意义。

联合国教育、科学及文化组织

[原文：法文]

[1996年10月8日]

1. 《儿童权利公约》任择议定书工作组的报告分析了武装冲突对儿童的影响，探讨了保护儿童、使其免受战争之害所涉的许多问题，特别是很难订立适用于所有情况的法律准则。即使所有国家都同意用新的文书来补充《儿童权利公约》，这种困难恐怕还是不可避免。

2. 对工作组的议定书草案我们有下列意见和建议：

- (a) 议定书是任择性的，所以，草案新第1条所定的适用条款和提倡的制裁办法就应更加严谨，有更大的制约性，以保证缔约国更加尊重议定书。
- (b) 议定书没有充分地考虑到有些国家会出现大规模的社区间冲突，象利比里亚或索马里那样，中央权力已不存在，中央机构完全失去效用。在这种大幅度冲突下各地陷于混乱情况，儿童首当其冲。议定书不能不正视在今天很现实的这种危险。在这种情况下应该怎么办？应该用什么样的程序去批准议定书？怎么样才能施行《公约》和议定书？尽管有这许多法律上的限制，议定书还应设想在这种情况下如何保护儿童，特别是设想是否可能施加国际压力，不准作战双方强迫儿童参与战争。

- (c) 议定书不够充分地注意教育和再教育。教育不但是实现和平、保护儿童的先决条件，也是避免战争的最好方法。儿童的心理复原、他们的重新进入社会生活，都非靠教育不可。如果能重提教育的重要性，特别是对武装冲突的儿童受害者进行紧急教育，帮助他们返回社会，在很大程度上能加强议定书序言部分的第 8 段。
- (d) 议定书允许不满 18 岁的人自愿参军，只要预先得到法律负责人的同意。我们建议还规定另一个条件，就是，要尊重儿童的教育权利。允许不满 18 岁儿童自愿参军的缔约国应作出承诺，确保这些儿童能得到最起码的教育。

联合国难民事务高级专员办事处

[原文：英文]

[1996 年 10 月 10 日]

1. 联合国难民署完全赞成为《儿童权利公约》起草一份关于儿童参与武装冲突的任择议定书。这同我们直接有关，因为难民署所管的儿童往往被征募入伍，在原籍国和避难国参与敌对行动。

2. 难民署的主要任务包括向难民提供国际保护，为他们的的问题寻求长久的解决办法。据估计，世界上 50% 的难民是儿童，其中许多来自武装冲突的地区。近年来，高级专员方案执行委员会和难民署都着手处理难民儿童在武装冲突情况下所遭遇的问题。难民署在管理难民儿童方面有很多经验，比较了解儿童参与武装冲突、受武装冲突危害的后果。所以，难民署对任择议定书的前几个草案都发表过评论，也愿意借此机会为目前这个案文作出它的贡献。

3. 值得注意的是，难民署以前评论过的四项问题领域在目前这个案文中仍旧是大家讨论的对象。针对这些领域，难民署要重申它的评论，并提出理由解释它的看法。

4. 关于参与敌对行动的人的年龄问题(第 1 条)，难民署仍然认为，最低年龄应定为 18 岁。这年龄限制符合《公约》的建议(除非成人年龄低于 18 岁)，也是大多数国家法律接受为成人的法律年龄。难民署认为，参与敌对行动会使人变得忍心、野



蛮，非成年人所不能承受。难民署认为，未满 18 岁的儿童还没有成熟，不能承受这种经验。

5. 关于直接或间接参与的问题(第 1 条)，难民署仍然认为，任何这种参与应排除 18 岁以下的人。根据难民署的经验，儿童参与非作战活动同儿童参与作战任务是一样的危险，有时甚而过之。这点，我们以前已屡次指出，在实践中“直接”参与和“间接”参与之间极难划清界限，很容易就混在一起。对许多儿童难民来说，一旦无家可归，没有父母或其他大人指导，就极容易在这方面受人的利用。

6. 关于征募入伍的年龄(第 2 条)，难民署遵循上述立场，绝对认为，不管是强迫征募或是自愿从军，最低年龄都应定为 18 岁。难民署不赞成允许儿童在得到父母的同意下提早入伍。遵照针对第 1 条所采取的立场，难民署认为，未满 18 岁的人不够成熟，不能充分了解自愿参军的意义和后果。而且，他们往往受外来因素的压力，例如需要保护，没有饭吃，不明不白地就会受人摆布。自然，难民儿童无家可归，感到极度地不安全，是最容易受打击的对象。

7. 关于不满 18 岁进军校的问题，难民署仍然认为，原则上平民教育是好过军事教育。但是，为了争取更多的国家支持议定书，难民署愿意接受现有第 2.4 条关于 18 岁能接受军训的规定。

8. 难民署极力赞成列入一项条款(新的 A 条)，禁止非政府武装集团征募儿童。如我们以前的评论指出，目前世界上大部分的童兵都属于非政府武装集团，如果没有这一条规定，任择议定书就没有多大威信了。难民署对征募儿童参与敌对行动的最低年龄提出了上述种种理由，所以主张，条款的措词要说明 18 岁的年龄限制，而不能只提到未成年人。难民署希望涉及面要尽量地广阔，所以赞成提到“参与”武装冲突的武装集团，而不要只提武装冲突的“各方”。

9. 最后，而且也是遵循我们以前的评论，如果对议定书允许作出保留的话，难民署认为也应设想一种程序允许某一缔约国取消它的保留。

## 红十字国际委员会

[原文：英文]

[1996年9月20日]

1. 许多受武装冲突冲击的国家都驻有红十字国际委员会的人员。红十字委员会看到越来越多的儿童参与敌对行动，被卷入战斗，感到极为心痛。儿童很容易受人摆布，在别人鼓励下作出一些其严重性非为自身所能理解的行为，经受到各种的痛苦和困难，而且还经常被逮捕、受伤害。武装冲突有一点可怕的事实是不可能过份强调的，就是，在许多情况下，还不到15岁的儿童就已参与敌对行动，完全违反了任何国际人道主义文书以及《儿童权利公约》所制定的现有国际标准。

2. 国际红十字和红新月运动已在处理儿童在武装冲突中所受的苦难。第二十六届红十字和红新月国际会议(1995年12月，日内瓦)通过了第2号决议，题为：“在武装冲突期间保护平民”，其中，C(d)至(f)段：

“(d) 建议冲突各方不要让未满18岁的儿童使用武器，采取一切可行的步骤确保未满18岁的儿童不参与敌对行动；

(e) 支持联合国人权委员会关于儿童卷入武装冲突所做的工作，以便通过一项1989年《儿童权利公约》的任择议定书，其目的是加强保护被卷入武装冲突的儿童；

(f) 注意到运动作出了努力，促进不征募、不让未满18岁的儿童参与武装冲突的原则，并支持其实际行动去保护和援助所有作为冲突受害者的儿童。”

3. 红十会极赞成通过一项《儿童权利公约》的任择议定书，禁止军队或武装集团征募未满18岁的儿童，禁止让未满18岁的儿童参与敌对行动。我们希望那些尚不十分愿意采取这步骤的国家重新审查它们的立场，考虑到儿童在武装冲突中特别受苦，以后一代人一辈子都要背上过去作为儿童战斗员的经验包袱，成为社会发展的绊脚石。

4. 1996年1月，红十字委员会积极参与了工作组的最后一届会议，对一系列的重要问题发表了意见，以求确保任择议定书的草案能够同国际人道主义法律的原则相

互协调。为此，红十字会劝各国代表团绝对不要减损现有的保护儿童的标准。任择议定书的用意是正好相反，要设法加强儿童权利所受的保护。

5. 红十字会特别认为任择议定书草案应禁止任何儿童直接或间接参与武装冲突。这种全面禁止已有适用于非国际性武装冲突的国际人道主义法律的规定，特别是 1949 年日内瓦四公约的附加第二议定书。所以，如果任择议定书草案只是禁止若干形式的参与的话，这就等于削弱了第二议定书较广泛的条款。不只这样，在战场上的经验表明，直接参与和间接参与几乎无法分辨。因此，红十字会认为，任择议定书草案应不加区分地全面禁止儿童以任何形式参与武装冲突。

6. 此外，红十字会认为任择议定书草案的条款有必要受到“冲突各方”的遵从。实际上，目前大部分的武装冲突并不是发生在国与国之间，而是发生在国家内部。正是在这种情况下儿童的处境最为危险。因此，绝有必要使参与内部冲突的敌对双方或武装集团遵从和受制于任择议定书草案的条款。要消灭童兵的灾难，国际人道主义法律的规定必须受到所有以任何形式参与武装冲突的群众的尊重。适用于非国际性武装冲突情况的国际人道主义法律对冲突各方都有其约束性，这样说并不是承认任何武装集团的法律地位。

7. 由于上述原因，为了使任择议定书同国际人道主义法律相协调，红十字会强烈地支持新条款 A 的第二选择(E/CN.4/1996/102,第 118 段)。这条款已经过一系列国家政府代表的修改(第 119 段)。因此，红十字会认为，这一条应这样写：

“武装冲突各方应遵从关于儿童卷入的本议定书与适用的国际人道主义法律相符合的第 1 条和第 2 条。前一条款的使用并不影响到冲突各方的法律地位。”

### 三、各非政府组织提交的评论

#### 阿拉伯人权组织

[原文：英文]

[1996年9月25日]

1. 阿拉伯人权组织完全支持这个任择议定书草案。阿拉伯人权组织要指出，许多儿童被人利用来威胁他们的家人，这是完全违反了儿童的权利。

2. 阿拉伯人权组织认为，人权委员会应该要审议这种严重违反儿童权利的事件，建议议定书草案应增添一项条款，要求各国政府和占领区当局在敌对行动时不要利用儿童去威胁他们的家人。

#### 教育国际会

[原文：英文]

[1995年12月5日]

1. 教育国际会赞成制定一项议定书专门针对儿童被卷入武装冲突的问题。我们认为，18岁是应征从军的最低年龄。

2. 儿童一旦被卷入武装冲突，国家就应提供必要的支助，让儿童能重新同教育制度和社会结合，因为这种转变经常是相当痛苦的。

公谊会世界协商委员会(贵格会)<sup>1</sup>

[原文：英文]

[1996年10月17日]

1. 许多非政府组织小组的成员都参与了关于武装冲突对儿童的影响的研究工作(即 Machel 研究报告),不少自己也作了研究。研究报告最主要的研究对象是童兵。这工作得到了小组的支持,研究结果成为下列刊物的内容发表: Rachel Brett、Margaret McCallin 和 Rhona O'Shea 著《儿童:无形的士兵》(贵格会联合国办事处,日内瓦,1996年4月),以后作为一本书于1996年由斯德哥尔摩的 Radda Barnen 出版。我们注意到研究报告建议:“各国应确保早日完成关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利公约》任择议定书的起草工作,将征兵和从军的最低年龄提高为18岁。”

2. 非政府组织参与的研究和实地方案是我们对任择议定书起草工作组报告的答复的基础。我们高兴看到任择议定书起草工作迄今所取得的进展,也高兴看到工作组一般采取了积极态度,去设法将征募入伍和参与敌对行动的最低年龄提高到18岁。我们还高兴看到自从上次工作组会议以来,某些国家政府采取了一些积极的步骤。我们希望工作组在下届开会时能完成任择议定书的起草工作。

3. 我们完全支持报告所阐述的儿童权利委员会的立场:“18岁以下的人不应直接或间接参加敌对行动,军队也不应征募他们,这一原则也适用于自动参军。关于政府以外武装集团的征兵或招募,对于18岁以下的儿童应当给予同样保护”(第47段)。

4. 对于工作组报告附件中所载的任择议定书草案案文我们要提出下列具体评论。

5. 我们欢迎任择议定书加了序言部分第6段,特别提到第二十六届红十字会和红新月会国际会议于1995年12月建议冲突各方应采取一切可行措施,确保未满18岁的儿童不参加武装冲突。

---

<sup>1</sup> 以难民儿童和武装冲突情况下的儿童问题非政府组织小组的名义提出(《儿童权利公约》非政府组织工作组下面的一个小组)。

6. 草案第 1 条：我们赞成草案第 1 条的第一个选择，删去方括号中的 “[17]” 和 “[直接]” 等字样，成为：“缔约国应采取一切可行措施确保未满 18 岁的人不参加敌对行动。” 保护儿童不卷入敌对行动是任择议定书的基本目标。因此，本条有必要写得很明确，措词强有力，与序言部分第 6 段所提的建议一致，特别是要写出具体年龄限制是 18 岁，而且对参与敌对行动的性质不应有所限制。

7. 草案第 2 条：我们高兴看到草案第 2.1 条全面禁止将未满 18 岁的人作为政府武装部队义务征兵的对象。但是，我们反对让未满 18 岁的人义务从军，即使是事先需要得到儿童和父母或法定监护人的完全知情同意。在许多情况下，所谓自愿的程度是很值得怀疑的，因为有各种压力可以导致年轻人参加武装部队，即使需要父母或其他人的同意也不够作为保证，而且可能没有多大意义。其次，将最低年龄提高到 18 岁的原因不仅是同征兵的方法有关，而且还涉及对年轻人身心和感情的影响、军事技术和军事精神的培训、剥夺了年轻人受教育、培养公民生活所实用的社会技能的机会等等。第三点，如果武装部队有太年轻的士兵，再说禁止未满 18 岁的人参与敌对行动就有点困难了。虽然有些国家政府即使目前接受青年从军，也有办法防止未满 18 岁的人参与敌对行动，但任何制度都不可能完全没有漏洞。只要武装部队有年轻士兵服役，就很难一定不派用他们，而且有时他们也会受到敌人的攻击。最后一点，如果国家政府有权征募未满 18 岁的人从军，那么实际上，禁止未满 18 岁的人参加非政府武装集团也就不大可能生效。

8. 我们不赞成办军校，因为我们相信平民学校比较符合儿童的利益。但是，既然任择议定书草案的主要目的是避免未满 18 岁的人被征募入武装部队，参与敌对行动，因此，只要案文的措词比较严谨，我们可以接受将军校排除在外。这是为了妥协，否则有些国家就不能或不愿意加入议定书。

9. 草案 A 条：我们欢迎这项新的草案条款，但希望删除 “[未成年人]” 等字样，换言之，要求完全禁止未满 18 岁的人被征入非政府武装集团。

10. 草案第 8 条：我们认为这个议定书没有理由比人权条约的其他任择议定书需要更多国家参加才能生效，也就是说，10 个国家加入就够了。

国际自由工会联合会

[原文：英文]

[1996年10月4日和9日]

1. 国际自由工会联合会《青年宪章》的订正本将于11月底提交国际自由工会联合会执行委员会的会议通过。《宪章》声称：

“(1) 未满18岁的年轻人或服兵役者不应参与武装冲突。参与这种冲突应出于自愿。

“(2) 在我们社会中军事工业很发达，无疑牺牲了儿童和年轻人的基本人权。各国政府应重新调整其优先次序，把社会福利的地位放在国防之上。所有直接目的旨在杀伤平民的武器，包括杀伤人身地雷和核武器，都应予禁止。”

2. 国际自由工会联合会要提请大家注意题为“童兵的苦难”一文，发表于国际自由工会联合会月刊《自由劳工世界》(1996年10月期，第3页)，已存入秘书处档案可供参考。

-- -- -- -- --