



秘书长关于缅甸境内儿童与武装冲突的报告

摘要

本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议和其后各项决议提交，所述期间为 2013 年 2 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，是将向安全理事会及其儿童与武装冲突问题工作组提交的第四次缅甸境内儿童与武装冲突问题的报告。报告提供资料说明了缅甸境内严重侵害儿童的行为，并确定了对这种为负责的冲突方。

在本报告所述期间，该国受冲突影响地区的武装冲突继续置儿童于危险之中，国家监测和报告任务组记录并核对了缅甸武装部队(缅军)及其他冲突方(包括秘书长关于儿童与武装冲突年度报告所列所有 7 个武装团体)的严重侵害儿童行为。由于该国若干地区特别是在掸邦、克钦邦和若开邦的军事行动及加剧的冲突，部分地区严重侵害儿童的行为有所增加。

继缅甸政府与联合国于 2012 年 6 月签署了《联合行动计划》以结束和防止缅甸招募和使用儿童之后，超过 849 名儿童获释而离开缅甸武装部队。实施《联合行动计划》的进展导致经核实的招募儿童案件数量每年减少。国家监测和报告任务组核实，2013 年招募了 153 名儿童，2014 年 47 名，2015 年 22 名，2016 年 3 名。虽然这表现出明显的下降趋势，但必须注意到，由于核实过程冗长，招募案件可能在数年后才体现出来。在本报告所述期间，缅甸政府逐步参与执行《联合行动计划》。特别是关于问责措施和核查案件的速度方面依然存在的差距，应在尽可能短的时间内解决。

在本报告所述期间，国家监测和报告任务组还与列入名单的所有武装团体进行接触，以制止和防止严重侵害儿童的行为。其中 5 个列入名单的团体表示有意就儿童保护问题与联合国接触。然而，旷日持久的冲突和最近发生的冲突，特别是在边境地区和非政府控制地区的这类冲突，是推进保护儿童方面的一个特殊挑战，而国家监测和报告任务组核对了频繁发生的招募和使用儿童、杀害和致残儿童或绑架儿童的事件。根据安全理事会第 1612(2005)号决议及其后各项决议，应在缅甸政府的支持下，最紧急地争取同参与政府主导的和平进程的各方进行更多



的接触。

本报告指出，国家监测和报告任务组及其伙伴因进出和安全方面的阻碍而仍然受到限制，这些阻碍对有效监测、核查和报告缅甸境内被列名各方严重侵害儿童行为构成挑战。报告载有向各方提出的一系列建议，以更好地保护缅甸境内受武装冲突影响的儿童。

一. 引言

1. 本报告所述期间为 2013 年 2 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日，是依照安全理事会第 1612(2005)号、1882(2009)号、1998(2011)号、2068(2012)号和 2225(2015)号决议提交的，具体说明了缅甸境内严重侵害受武装冲突影响的儿童的行为。这是继我第三次报告(S/2013/258)之后的后续报告，提供了说明根据我的第三次报告于 2013 年 8 月 16 日发布的安全理事会儿童与武装冲突问题工作组的结论落实情况(S/AC.51/2013/2)的最新资料。

2. 本报告概述了政治和安全方面的事态发展，审查了针对儿童的侵犯行为的趋势和模式，并强调了自我前次报告发布以来在结束和防止这些侵犯行为方面取得的进展。报告载有一系列建议，其目的是加强保护缅甸境内受武装冲突影响的儿童的行动。

二. 政治和安全方面事态发展概述

A. 政治事态发展

3. 继 2010 年 11 月选举和 2011 年 3 月任命联邦巩固与发展党领导的政府之后，昂山素季的全国民主联盟(民盟)在 2015 年 11 月的议会选举中赢得多数席位。随后的权力移交于 2016 年 3 月 31 日和平进行。在 22 个政府部委中，缅甸武装部队(缅甸军)总司令负责任命内政部、边境事务部和国防部部长。同一部宪法被用来颁布《国务资政法》，创建了一个新的国务资政部，和总统一样直接向议会负责。

4. 自选举以来，民盟主导的议会已通过促进和保护公民权利的立法，并修订和废除了允许以安全为由进行国家干预的法律。另一方面，政府越来越多地利用 1908 年《非法结社法》逮捕和拘留被认为参与未予明确界定的非法结社的人员，其中包括儿童。

5. 政府在 2015 年 11 月举行选举后而出现的变化，暂时影响到与儿童和武装冲突有关的活动，因为新政府于 2016 年 5 月恢复了防止招募未成年人入伍委员会，而在这之后恢复了活动。

B. 安全事态发展

6. 据估计，目前有 20 多个武装团体在缅甸活动，但由于这些团体之间经常发生分裂、合并和改变联盟，所以难以准确评估这一数字。在本报告所述期间，克钦邦、掸邦和若开邦是受政府武装部队与武装团体之间、有时是武装团体之间的冲突影响最严重的地区。

7. 2011 年至 2013 年，政府与武装团体签署了 13 项双边停火协议。2015 年 10 月 15 日，在前缅甸总统吴登盛和由总统办公室主任吴昂敏领导的四年的全国对话之后，缅甸政府和 8 个武装团体签署了《全国停火协议》。尽管《全国停火协议》没有得到所有在缅甸活动的武装团体的签署，但这项协议是和平进程中一项里程碑式的成就。

8. 2016年8月,新政府组织了首次21世纪彬龙会议以推进和平进程,缅甸几乎所有武装集团,包括那些没有签署《全国停火协议》的团体,都史无前例地参加。第二次21世纪彬龙会议于2017年5月举行。两次会议标志着政府宣布为当务之急的更广泛和平进程的开始。尽管取得了这些进展,但近几个月在该国一些地区(主要是缅甸北部和西部)发生了武装冲突。

克钦邦和掸邦的事态发展

9. 2011年6月,克钦邦独立军和缅军之间在克钦邦的战斗,打破了17年之久的停火协议。随后,掸邦北部也爆发了缅军和地方武装团体之间的战斗。在这一与克钦邦独立军的新冲突背景下,国家监测和报告任务组记录了2016年初“人民民兵”(比图锡)首次与缅军一同作战。2015年11月,德昂民族解放军与签署了全国停火协议的掸邦复兴委员会/南部掸邦军之间重启冲突。2016年11月,克钦邦独立军、缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军和若开民族军组建缅甸北方联盟,导致克钦邦和掸邦的武装冲突进一步加剧。2017年6月,据报在克钦邦塔奈乡发生军事行动,以及身份不明的行为人在平民区实施炮击。实际的战斗使得人道主义作业无法进入,使包括儿童在内的数千平民流离失所。在掸邦东部佤邦联合军(佤联军)和全国民主联盟军之间,以及在克伦邦的缅军(包括由民主克伦佛教军(克伦佛教军)前成员组成的边防卫队)同克伦佛教军分裂出来的一个小派别之间也发生零星冲突。

10. 由于克钦邦和掸邦发生战事,有119 000多人依靠人道主义援助生存,其中包括截至2017年6月仍被迫流离失所的98 000多人。近50%的流离失所者居住在政府控制以外的地区,那里的本国和国际组织的人道主义援助准入很有限或不存在。几千名流离失所者越过缅甸-中国边界。

若开邦的事态发展

11. 在若开邦,2013年、2014年、2016年以及在2017年爆发致命暴力事件。在本报告所述期间,最后一次暴力事件是在一个自称为若开罗兴亚救世军的武装团体于2016年10月9日对3个边防卫队哨所的攻击之后爆发的,引起政府安全部队的广泛军事扫荡行动。联合国估计,这一行动使大约90 000人或在境内的若开邦北部其他地方、或进入孟加拉国流离失所。2017年3月,联合国儿童基金会估计,逃到孟加拉国的74 000名罗兴亚平民中57%是儿童。尽管政府安全部队的军事扫荡行动于2017年2月正式结束,但政府安全部队的许多较小规模的本地化行动继续进行。此外,族裔间紧张关系和暴力继续影响到若开邦。

克伦邦的事态发展

12. 2016年8月和9月,在克伦邦发生了民主克伦佛教军分裂派与缅军和边防卫队之间的冲突,迫使数千村民逃离,据报有些人越境进入泰国。

C. 缅甸冲突各方

13. 在本报告所述期间,20多个武装团体在缅甸活动,拥有不同程度的自治、领土控制及与政府的不同关系。缅甸的武装团体结构复杂,各团体之间的联盟快速

改变，导致冲突当事方的情况不稳定。在本报告所述期间，并非所有武装团体都积极参与战事。

14. 除了缅甸陆军(包括整编边防卫队)之外，我的儿童与武装冲突问题年度报告附件中列名 7 个武装团体为招募和使用儿童行为方。

1. 被列为招募和使用儿童实施者的冲突方

缅甸陆军和整编边防卫队

15. 缅甸武装部队由缅甸陆军、缅甸海军和缅甸空军组成。缅甸陆军是最大军种。支持缅甸的辅助部队包括边防卫队和人民民兵。

16. 边防卫队是政府于 2009 年设立的，将前武装团体编入缅甸军。尽管 23 个武装团体接受改编为边防卫队，但要求它们放弃其大多数行动和指挥的自主权。前武装团体一旦改编为边防卫队，即被列为正规军队。但人民民兵与缅甸军保持不同的从属形式。虽然一些部队似乎由缅甸军指挥和监督，但其他部队似乎作为缅甸军支持的村民兵活动，没有正规军的结构。

17. 2012 年 6 月，缅甸政府与联合国签署了一项《联合行动计划》，以制止和防止缅甸招募和使用儿童。在此之前，缅甸国防委员会第 13/73 号指令(1974 年)规定，未来被招募的士兵应在 18 岁以上，但允许招募满 16 岁的受训人员的精英方案除外。2013 年 11 月，缅甸军发布第 3/1/131/Yay1(B)号指令，取消 18 岁以下者的任何招募，尽管指令的适用仍然是一个挑战。

民主克伦仁慈军

18. 民主克伦佛教军分裂派(后改名为民主克伦仁慈军)成立于 2010 年，当时民主克伦佛教军第 5 旅从该团体分裂出来，以避免编入缅甸军而成为边防卫队。2011 年 11 月，分裂派与政府签署了停火协议。该武装团体与克伦民族联盟(克民盟)/克伦民族解放军(克民解)保持着密切的作业联系。该团体在 2013 年首次作为长期招募和使用儿童方被列入我的年度报告的附件。2017 年 6 月，国家监测和报告任务组与该团体举办了一次讲习班，其间提出了禁止招募未成年人的问题。

克钦邦独立军/克钦邦独立组织

19. 克钦邦独立军是克钦邦独立组织的武装部门，成立于 1961 年，是缅甸第二大武装团体。克钦邦独立军目前正在克钦邦和掸邦参与同政府的实际战斗，自 2007 年以来作为长期招募和使用儿童方被列入名单。2016 年 11 月，克钦邦独立军宣布与其他三个武装团体(包括德昂民族解放军、缅甸民族民主同盟军和若开民族军)组建所谓的缅甸北方联盟。

克伦民族联盟/克伦民族解放军

20. 克伦民族解放军是克民盟的军事部门，驻扎在克伦邦和孟邦。2012 年 1 月，克民盟/克伦民族解放军与政府签署了一份双边停火协议，成为《全国停火协议》的签署方。该团体自 2003 年以来被列入招募和使用儿童名单。它有一项官方政策，规定最低招募年龄为 18 岁，但未得到一贯执行。克民盟/克伦民族解放军与

国家监测和报告任务组于 2016 年 9 月举办了一次关于禁止招募未成年人的讲习班。

克伦民族联盟/克伦民族解放军和平委员会

21. 克民盟/克伦民族解放军和平委员会成立于 2007 年 1 月，是从克民盟分裂出来的一个团体。该团体于同一年被列入招募和使用儿童的名单。2012 年 2 月，克族军和平理事会与政府重新签署了一项停火协议，是 2015 年《全国停火协议》的签署方。2017 年 6 月，国家监测和报告任务组与该团体举行了一次关于禁止招募未成年人的讲习班。

克耶族进步党/克耶族军

22. 克耶族进步党/克耶族军成立于 1957 年，在 2003 年被列入招募和使用儿童名单，于 2012 年与政府签署了停火协议，但没有签署《全国停火协议》。该团体的行动区在克耶邦。克耶族进步党/克耶族军于 2016 年 2 月与联合国确定了一项行动计划草案，在编写本报告时，由于政府的反对而仍未签署。

掸邦复兴委员会/南部掸邦军

23. 南掸邦军在掸邦活动，是掸邦复兴委员会的武装部门，由于蒙泰军内部分裂而形成。该团体于 2011 年 12 月与政府签署了一份双边停火协议，于 2015 年签署了《全国停火协议》。尽管成为协议签署方，但南掸邦军在签署后与缅军多次发生冲突。自 2007 年以来，该团体被列入招募和使用儿童名单。

佤邦联合军/佤邦联合党

24. 佤联军是佤邦联合党(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》规定管理着佤族自治区的 6 镇。该团体的军事部门是缅甸最大的武装集团。2011 年 9 月，它与政府签署了停火协议，但没有签署《全国停火协议》。佤联军自 2006 年以来被列入招募和使用儿童名单。2015 年 3 月和 6 月，该团体就儿童与武装冲突的相关问题与联合国接触。

2. 未列入实施严重侵害儿童行为者名单的冲突方

德昂民族解放军/彬龙邦解放阵线

25. 德昂民族解放军是彬龙邦解放阵线的武装部门，成立于 1992 年，在掸邦北部活动。2010 年，政府承认德昂控制的地区为一个行政区。德昂民族解放军迄今没有与政府签署停火协议，该团体自 2016 年 11 月以来为缅甸北方联盟的一部分，积极参与同缅军的作战。

缅甸民族民主同盟军

26. 1989 年至 2009 年，缅甸民族民主同盟军控制了掸邦北部果敢特别 1 区。2009 年与政府达成的停火破裂，当时缅甸民族民主同盟军拒绝编入边防卫队，导致该团体和政府武装部队之间的大规模冲突。在 2016 年 2 月政府与缅甸民族民主同盟军之间新的冲突后，该团体加入了缅甸北方联盟。

D. 严重侵犯儿童权利的行为

27. 尽管和平进程正在进行，武装冲突仍扩大至若开邦北部等新的地区，并在缅甸北部若干城镇加剧，继续置儿童于危险之中。在本报告所述期间，缅甸各地区武装冲突导致儿童受到严重侵害。

28. 由于安全方面存在制约，而且缅甸政府不允许前往若干地区，尤其是非政府控制区，记录和核实严重侵害儿童事件的工作继续面临巨大挑战。此外，联合国和国际儿童保护组织驻克钦邦、掸邦、若开邦北部和钦邦的人员有限，阻碍了与受严重侵害事件影响的社区进行接触。因此，本报告所载信息虽然说明了侵害儿童事件的性质，但并未充分说明这些事件的严重程度或规模。

29. 虽然本报告所述期间记录的事件涉及所有六种严重侵害儿童行为，但招募和使用儿童是迄今为止最常见的侵害行为，在所有已记录的侵害事件中占 83% 以上。第二常见的侵害行为是致死和致残(近 8%)，其次是绑架(4%)、袭击学校(3%)、性暴力(2%)和拒绝人道主义准入(1%)。虽然已记录的招募和使用案件占侵害事件总数的百分比在本报告所述期间逐渐降低，但致死和致残事件比例上升，在 2017 年上半年发生的所有严重侵害事件中占 25%。

1. 武装部队和团体招募和使用儿童

30. 虽然政府武装部队的招募和使用儿童的案件数量在本报告所述期间减少，但这种侵害仍是缅甸持续面临的挑战，已核实事件的施害者既有政府武装部队，又有武装团体。

缅甸军队的招募和使用情况

31. 尽管政府在停止及防范招募和使用儿童方面取得了进展，国家任务组在本报告所述期间仍继续录得并核实政府武装部队实施的此类事件。接收信息的主要渠道包括国家任务组运作的热线、社区监测以及国际劳工组织的强迫劳动投诉机制。2014 年设立国家任务组、移民和人口部以及国防部/缅甸军参与的三方案件审查机制有助于加快针对缅甸军队中儿童的核实进程。此外，还通过启动由政府牵头的全国运动，改善了信息收集流程。

32. 在本报告所述期间，国家任务组收到了 1 374 起关于缅甸军招募儿童的投诉，其中 856 起可以核实(2012 年 42 起、2013 年 135 起、2014 年 377 起、2015 年 152 起、2016 年 101 起、2017 年 1 月至 6 月 49 起)，部分案件发生于本报告所述期间之前。在编写本报告时，三方审查机制正在调查近 100 起关于仍部署在各营的潜在儿童兵的投诉。招募儿童人数最多的地区包括仰光、曼德勒、马圭、伊洛瓦底和勃固的城市地区。招募方式包括强迫和胁迫，并涉及民间和军方中间人。

33. 正式招募的儿童被部署在前线地区，但还承担警卫和信使等其他职能，并接受军事训练。自缅甸政府于 2012 年 6 月与联合国签署《联合行动计划》以来，至少有 274 名儿童被招募并具备获释资格(2012 年 49 人、2013 年 153 人、2014 年 47 人、2015 年 22 人、2016 年 3 人)。这些数字表明，自政府于 2012 年签署

《联合行动计划》以来，缅军招募的儿童人数稳步减少。更加统一地适用年龄评估准则可能有助于进一步减少招募的儿童人数。

34. 除正式招募案件外，国家任务组还记录了 32 起缅军将儿童用于军事目的的事件，共涉及 728 名儿童，其中 7 起事件得到核实，涉及 84 名儿童。虽然缅军于 2015 年 12 月向所有指挥区发布了指令(第 4/10/139/Yay(1)B 号)，禁止在军事活动中使用儿童，但使用事件仍继续发生。儿童主要用于担任向导或搬运工(31 人)、修筑栅栏和挖掘(30 人)、烹饪和汲水(10 人)、维护和打扫军营以及从事其他一般工作，包括搬运重物(8 人)以及为前线地区的士兵送水和食物(10 人)。

拘留逃离缅军的儿童

35. 国家任务组继续记录儿童被非法招募并随后离开缅军的案件，他们通常被定性为“擅离职守”。其中部分儿童后来被武装部队或警察逮捕，或是被送回各营，或是因被控逃逸而遭到拘留。国家任务组于 2014 年记录了 15 起擅离职守儿童被拘留的案件，2015 年 6 起，2016 年 7 起，2017 年前 6 个月 3 起。截至 2017 年 6 月 30 日，这些儿童全部获释。

36. 例如，2016 年 8 月，国家任务组通过其热线获悉，若开邦某营正在拘留一名擅离职守者，怀疑此人是未成年人。国家任务组发送通知函，要求立即停止拘留，将其释放。随后，缅军告知国家任务组，已将此人释放，并要求他在情况核实之前于该营内从事轻松的工作。

拘留据称与武装团体有关联的儿童

37. 国家任务组核实，根据 1908 年《非法关联法》第 17.1/2 条，13 名男童因据称与武装团体有关联而遭到指控和拘留。在 2017 年初记录的第一起案件中，缅甸警察部队逮捕并拘留了一名来自仰光的 13 岁男童，并开始调查其非法关联情况，据称他曾被克钦邦独立军招募并用作间谍。在 2016 年 10 月 9 日若开邦北部袭击事件后的另外两起事件中，国家任务组核实，边防警察在若开邦布迪当拘留了 10 名男童和 2 名青年男子。5 名儿童被控违反《非法关联法》、非法持有致命武器以及实施谋杀，4 名儿童正被拘留在狱中，等待审判前的最终年龄评估，1 名儿童据称因以往健康问题而在拘留期间死亡。

武装团体的招募和使用情况

38. 由于准入严重受限，国家任务组核实的武装团体招募和使用儿童案件数量有限。在本报告所述期间，记录了 41 起此类事件，其中 22 起得到核实，涉及 49 名男童和 10 名女童。在已核实事件中，18 起系克钦邦独立军所为，2 起系德昂民族解放军所为，2 起分别系全缅甸学生民主阵线和克延新地党所为。

39. 国家任务组对关于武装团体据称在受冲突影响地区开展所谓招募活动的报告尤为关切，据称这些地区有包括儿童在内的成批平民遭到绑架和强迫招募。这些报告表明，武装团体带着预先确定的人员名单前往各村，名单上的人员是他们计划绑架和强迫招募的对象。此类事件据称由克钦邦独立军、德昂民族解放军或克钦邦和掸邦北部的联合部队实施。例如，在 2015 年 11 月 26 日发生的一起已

核实事件中，克钦邦独立军在掸邦腊戍镇 Ei Naing 绑架了四名女童。这些女童随后被带到不同驻地，据报接受了军事训练。国家任务组确定了这四名女童中两人的位置，目前正在争取使她们获释。

40. 关于武装团体专门绑架境内流离失所者、包括从境内流离失所者营地绑架人员的报告也令人不安。例如，2014 年 9 月，国家任务组核实了一起据报由克钦邦独立军实施的事件，克钦邦某境内流离失所者营地的三名男性境内流离失所者遭到绑架，其中包括一名 17 岁男童。这名男童成功逃脱，不过克钦邦独立军在本报告所述期间还实施了其他招募事件。

2. 致死和致残儿童

41. 简易爆炸装置、地雷和战争遗留爆炸物以及不加区分的攻击，包括炮击以及各武装团体之间和武装团体与缅军之间的交火事件，继续使儿童沦为受害者。大多数案件发生在掸邦和克钦邦，2016 年后在若开邦亦有发生。国家任务组核实了 76 起致死和致残事件，其中 41 名儿童死亡，104 名儿童致残。另经核实，自 2015 年以来，由于克钦邦、掸邦和若开邦的战斗加剧，以及地雷和其他爆炸装置的威胁增加，致死和致残儿童人数增多。

42. 在所有已核实的致死和致残儿童事件中，39 起由地雷、简易爆炸装置和战争遗留爆炸物导致(18 名儿童死亡、63 名儿童受伤)，这些是儿童伤亡的首要原因。虽然这些事件多数发生在克钦邦、掸邦和克伦邦，但缅甸 14 个邦中有 9 个继续受到地雷和战争遗留爆炸物污染，这对儿童造成不利影响。缅军和武装团体之间的直接冲突以及地面交战也继续影响儿童，已有 27 起此类事件得到核实(19 名儿童死亡、34 名儿童致残)。

43. 在 2016 年最后一个季度期间，缅军士兵和边防卫队组成的联合安全部队在若开邦北部城镇开展军事排雷行动后，国家任务组收到关于 18 起不同事件的报告，其中 40 名儿童死亡，4 名儿童致残，但由于准入受限，无法核实这一信息。

44. 已核实的致死和致残事件系缅军(21 起事件)、克钦邦独立军/克钦邦独立组织(4 起事件)、德昂民族解放军(4 起事件)、缅甸民族民主同盟军(3 起事件)以及克钦邦独立军、德昂民族解放军和若开民族军(1 起联合事件)所为。确定致死和致残事件的责任方仍然具有挑战性，尤其是因为准入限制和交火事件。所有已核实的儿童伤亡中有 41% 无法确定是何人所为。

3. 强奸和其他形式的性暴力

45. 虽然对性暴力事件的报告仍然不够充分，但国家任务组在本报告所述期间核实了 9 起案件，记录了 21 起案件。所有已记录事件均由缅军实施，受害者均为女童。就缅军士兵的强奸和性暴力行为提出起诉的工作属于军事法院的管辖范围，但不清楚此类法院如何调查和起诉被控施害者。因此，国家任务组几乎没有关于缅军在此类事件后采取的具体问责措施的信息。

46. 2015 年 9 月，一名缅军士兵对一名 8 岁女童实施性虐待，该女童随后被送往实兑综合医院，情况危急，在转至仰光综合医院后于 10 月死亡。这名士兵被警

察逮捕，并被移交给军事当局。国家任务组致函国防部，呼吁开展调查并采取相应问责措施，但没有收到答复。在 2016 年 7 月的另一起事件中，曼德勒省一名执勤的缅军中士对一名 4 岁女童实施性虐待。警察逮捕了施害者，民事法院和军事法院都对这名中士提出指控。在编写本报告时，两个法院的诉讼程序都在进行当中。

47. 在 2016 年 10 月 9 日事件后于若开邦北部开展的军事排雷行动期间，国家任务组收到了关于孟都镇 15 起强奸女童案件的报告。这些案件包括通过轮奸等方式对女童实施性暴力。

4. 绑架儿童

48. 在本报告所述期间，绑架事件影响到 25 名男童和 15 名女童。数字明确显示，武装团体实施的绑架案件数量在 2015 年底和 2016 年增加，这可能与这一期间冲突加剧有关。

49. 所有已报告事件中有近一半系缅军所为(33 起，其中 8 起得到核实)，18 起事件(其中 14 起得到核实)系克钦邦独立军所为。不过，由于难以进入非政府控制区，对武装团体所涉案件的报告可能不够充分。在所有已报告的绑架儿童事件中，有 2/3 以上是在涉及成年人的更大规模绑架事件中发生。

50. 在 2017 年 2 月发生的一起已核实事件中，一名 12 岁女童因几个哥哥拒绝加入克钦邦独立军而被该团体绑架，扣为人质。她在关押期间接受军事训练。并在国家任务组作出呼吁后，获释重返村庄。

5. 袭击学校和医院

51. 关于对学校和教师的袭击，国家任务组核实了所有 25 起已报告事件中的 12 起。在这 12 起已核实事件中，4 起系缅军所为，1 起为缅军和潘西发展军的联合行动，5 起为涉及缅军和武装团体(德昂民族解放军(2 起)、克钦邦独立军(1 起)、若开罗兴亚救世军(前称坚定信仰运动, 1 起)、民主克伦佛教军(1 起))的交火事件，1 起事件系民主克伦佛教军分裂出的小派别所为，另有 1 起事件无法确定是何人所为。

52. 对学校的袭击包括对学校基础设施进行的针对性袭击、在学校附近发生并导致学校部分或全部毁坏的交火事件，以及致死(1 人)和致伤(1 人)学校教师。例如，2015 年初，克伦邦莱贝镇的一名宗教领袖施压，禁止其他宗教基金会在该地区开展工作，于是克伦佛教军分裂出的小派别某营烧毁了当地一所克伦人小学。2016 年 8 月，在克钦邦独立军与缅军战斗期间，一枚迫击炮弹落在克钦邦帕甘镇的一所学校，当时正值上学时间。一名 10 岁学生和一名教师被炸伤，随后入院治疗。2017 年 6 月初，缅军与德昂民族解放军在掸邦南坎镇进行了一小时的交火，其间缅军用当地一所中学作掩护。总共 105 名学生和 11 名教师在事件期间被困在建筑物中。虽然没有儿童伤亡，但学校遭到损坏，因此关闭了两天。对学校和教师的袭击以及不安全局势使得克伦邦、掸邦、克钦邦、钦邦和若开邦数以千计的儿童无法上学。

将学校和医院用于军事目的

53. 除袭击学校事件外，国家任务组还记录了 23 起将学校用于军事目的的事件，其中 11 起得到核实，10 起系缅军所为，1 起系克钦邦独立军所为。

54. 2014 年和 2015 年，约 40 至 50 名缅军人员多次占用克钦邦八莫镇的一所学校，用于分发每月口粮并组织各营交流，每次的占用时间平均为四至五天。在国家任务组致函表示关切后，缅军撤离该校。在 2015 年 3 月的另一起事件中，50 多名缅军士兵占用了位于八莫镇罗伯特境内流离失所者营地教堂大院内的一所学校两天，用作睡觉场所。当地领导人作出呼吁，重点指出缅军士兵的存在置该校和该营地人员于危险之中，才使缅军撤离。关于武装团体，国家任务组核实，2014 年暑假期间，克钦邦独立军将克钦邦一所学校临时用作军事训练设施。联合国和克钦邦独立组织代表进行讨论后，克钦邦独立军撤离该校宿舍，并禁止现役战斗人员在该校房地附近出现。

55. 除已核实事件外，缅军士兵和边防警察据报还曾于 2016 年底和 2017 年初在若开邦北部的军事排雷行动期间占用当地若干学校。报告称，这些学校主要用于召集和审问村民。

56. 国家任务组还核实，缅军士兵曾于 2013 年军事占领了掸邦古戴镇的一所医院。

6. 拒绝人道主义准入

57. 国家任务组核实了 9 起影响儿童的拒绝人道主义准入事件，其中 4 起系缅军所为，2 起系政府所为，3 起无法确定是何人所为。例如，2015 年 2 月，某身份不明的肇事者在掸邦北部袭击缅甸红十字会车队，导致一名缅甸红十字志愿人员死亡。该车队当时正在运送因果敢武装冲突而流离失所的平民，并遭到身份不明的袭击者多次袭击。在 2016 年 8 月底的另一起事件中，缅军拦截了正在向克钦邦东部境内流离失所者营地运送药品的当地某人道主义组织车辆，扣押了车中所有药品。虽然药品被退还该组织，但工作人员被迫返回克钦邦首府密支那。

58. 除具体事件外，广泛存在的准入限制在本报告所述期间一直是国家任务组以及国际和国家人道主义组织面临的挑战，在克钦邦、掸邦和若开邦尤其如此。

59. 例如，在若开邦北部，2016 年 10 月 9 日的袭击和随后的军事行动过后，由于政府限制通行，布迪当镇和孟都镇的所有人道主义活动几乎都不得不立即暂停。平民行动受限导致若开邦北部布迪当镇一名 2 岁病童于 2017 年 3 月死亡，因为这名儿童的父母无法及时获得将他转移至布迪当医院所需的出村证明。

60. 在克钦邦，尽管政府和克钦邦独立组织就运送人道主义援助的准入问题举行讨论，但在 2016 年 4 月后，政府仍不允许国际人道主义组织在非政府控制区提供救济品。而社区性组织则获准在这些地区提供有限的救济援助。此外，由于政府限制签发旅行核准书，国际人道主义工作人员受到限制，难以接触克钦邦和掸邦北部政府控制区内的境内流离失所者营地人员。一项令人不安的事态发展是，2016 年 7 月底，政府通过外交部告知国际社会，政府计划强制要求非政府控制区

内的境内流离失所者跨越冲突线，获取运送的食品，这使得包括儿童在内的寻求援助者面临危险。果敢自治区老街以北地区继续发生零星小规模冲突，所有人道主义工作人员进入这些地区仍然受限。

E. 在终止和防止缅甸境内各武装部队和团体严重侵害行为方面取得的进展

61. 一个令人鼓舞的情况是，武装部队在执行《联合行动计划》方面取得进展，特别是在查明和释放儿童兵方面。此外，几个被列名的武装团体表明它们愿意就有关儿童保护的问题与联合国接触。包括克耶族进步党/克耶族军、克民盟、克伦佛教军小派别和克钦邦独立军在内的四个武装团体表示愿意制定和执行行动计划，表明更加愿意结束招募儿童兵的做法²⁰。

武装部队(缅军)

62. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组继续就执行《联合行动计划》问题与政府定期开会和接触。2014年3月延长了与联合国的协定，2014年9月政府通过了一项加快执行《联合行动计划》的工作计划。

63. 2013年2月至2017年6月期间，缅军释放了880多名儿童和被招募时是儿童的青年，其中849人是经国家监测和报告任务组和政府查明和联合核实后被释放的。根据《联合行动计划》释放的儿童总数2012年42人，2013年134人，2014年377人，2015年146人，2016年101人，2017年1月至6月49人。

64. 联合国及其合作伙伴一直通过重返社会问题部际工作组与缅甸政府合作，确保所有被释放的儿童有机会重新融入社会经济生活。先前与武装部队有关的所有849名儿童获释时都接受了初步的心理辅导，并进行了体检。此外，647名获释儿童和青年(81%)参加了社会经济方面的重返社会活动，包括教育支助(63名)、职业培训(192名)和创收活动(364名)。在13起案件中，向重新融入社会的儿童群体提供了结构性支助，在15起案件中，医疗援助(包括长期援助)被认为是必要的。在82起案件中，青年被转到社会福利局，因为他们获释时已超过20岁。在30起案件中，没有提供任何援助，尤其是因为儿童移居国外而不需要重返社会的帮助、死亡或查找不到。

65. 教育部发布了一项全国范围的指示，要求公立学校无条件招收以前与缅军有关联的儿童。卫生部向公立医院发布了类似的指示，确保重返社会的儿童获得医疗保健。

66. 在本报告所述期间，缅军报告它们已对包括边防卫队在内的3770名军官进行了关于《联合行动计划》的培训。到2015年年底，有18699名军队成员接受了关于防止招募未成年人的培训，国家监测和报告任务组在监测任务期间观察到士兵们对这一问题的认识有所提高。在本报告所述期间，国家监测和报告任务组进行了33次监测考察，覆盖119个营、7个培训中心、5个征兵中心、4个流动招募点、3个军事拘留中心和11个边防卫队。

67. 通过 2015 年 3 月在联合国支助下对年龄评估方法进行审查和改进，在防止招募未成年人方面也取得了进展。制定了年龄评估程序，以帮助在招募过程中筛除儿童，在缅军内部筛选中查出儿童，防止未成年新兵被控逃逸而遭逮捕或拘留。

68. 根据安全理事会儿童与武装冲突问题工作组的结论(S/AC.51/2013/2)，2013 年 11 月政府废除了 1996 年第 1/130/Yay 1 (Ka)号军事指令“第十次标准例外”，该指令允许缅军招募通过第十次标准考试的儿童(通常年龄在 16 岁左右)。

69. 截至 2014 年 6 月，征兵改用更集中化的办法，通过一项指令禁止营一级的招募。这是加快《联合行动计划》进展的一个重要步骤。然而，国家监测和报告任务组在征兵集中化之后继续记录到偶尔出现的营一级招募情况。

70. 2013 年 11 月，政府、缅军以及国家监测和报告任务组共同发起一场终止和防止缅军招募和使用儿童的宣传运动，政府在全国发布广告牌、张贴物、海报和电视/电台/报纸广告。所有宣传材料上都载列国家监测和报告任务组用于报告招募儿童可疑情况的专用电话热线。在各城镇的广告牌仍保留着；但电视和广播广告在 2014 年 5 月停播。2016 年缅军重申其致力于重新发起这个全国运动，该运动于 2017 年第二季度重新启动。

71. 起诉招募儿童的平民和军人，对于确保缅军为防止今后招募和使用儿童而采取的措施的问责和可持续性至关重要。缅军已表示致力于按照本国法律的规定，起诉参与此类活动的军事人员，包括被认定伪造官方文件的人员。虽然政府分享了一份列有 2014 年 7 月至 2015 年 12 月期间因招募问题而受制裁的 421 名行为人的(86 名军官和 335 名其他士兵)的名单，但具体的案件与采取的确切制裁之间的联系仍不明确。在起诉平民中间人方面，即将通过的国家《儿童法》载有对平民中间人的具体规定和惩罚，这将是一个重要的步骤，以确保制定明确的立法框架，起诉设法招募儿童并将他们交给缅军的平民。但是，对招募或使用儿童的军事人员的问责机制是一个需要加强透明度和合作的领域。还需要通过一个追究平民责任的强有力的法律框架；《儿童法》草案中列有相关的一款，一旦该法获得议会通过就能解决这一需要。

72. 在本报告所述期间，缅甸政府采取了若干重要步骤，批准或签署关于儿童权利和儿童保护的承诺。2013 年 12 月，缅甸批准了《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)。国际劳工组织的这一文书呼吁禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括在武装冲突中使用儿童。2015 年 9 月，缅甸签署了《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。该议定书旨在加强保护儿童免遭武装部队招募，除其他规定外，确认武装部队强制招募的最低年龄为 18 岁。该国政府尚未批准这项文书。2017 年 2 月，缅甸政府签署了《关于与武装部队或武装团体有关联儿童的原则和准则》(巴黎原则)。

73. 2013 年 12 月，安全理事会儿童与武装冲突问题工作组应缅甸政府的邀请，对缅甸进行了为期四天的访问。这次访问的目的是审查执行《联合行动计划》的进展情况，评估在解决缅甸武装冲突中儿童境况方面仍然存在的挑战，并与有关政府部委和儿童保护合作伙伴进行互动。代表团注意到政府坚定致力于执行《联

合行动计划》，但也强调一些关键领域需要进一步取得进展以确保全面的遵守。工作组还重申它致力于支持政府解决严重侵害儿童行为问题以及停止招募和使用儿童。

74. 社会福利、救济和重新安置部继续发挥领导作用，出任国家地雷风险工作组共同主席，工作组由 10 个部委(包括国防部)以及 28 个国家和国际非政府组织及联合国机构组成，负责加强部委间和机构间在减轻地雷和战争遗留爆炸物造成的风险方面的协调。在克钦邦、克耶邦、克伦邦和掸邦设立了四个邦一级的地雷风险工作组。2016 年，缅军、克民盟、克伦民族解放军和平理事会和克伦佛教军小派别更多地参加地雷风险工作组的会议，并明确宣告致力于支持解决地雷/战争遗留爆炸物问题。此外，2015 年 3 月，克伦佛教军小派别、克民盟和克伦民族解放军和平理事会参与了雷险教育。2016 年，政府核准了雷险教育常用工具包，由教师、红十字会人员、政府其他部门、社区性组织、国家和国际非政府组织开始在受影响的各邦和地区推出。因此，在 2016 年，共有 47 478 名儿童(22 484 名男童和 24 994 名女童)接受了雷险教育。

武装团体

75. 我的儿童与武装冲突问题特别代表在 2015 年 7 月访问期间，参加与三个被列名武装团体的对话，以鼓励制订行动计划，解决招募和使用儿童问题以及其他严重侵害行为。联合国继续与这些团体开展进一步对话，除了与克伦佛教军小派别对话，还与克民盟/克伦民族解放军、克耶族进步党/克耶族军和克钦邦独立组织/克钦邦独立军对话。随后，一些武装团体采取了一系列具体措施，以防止和减轻严重侵害儿童行为的影响。2016 年 5 月，克民盟建立了国家监测和报告任务组与其总部之间正式的直接宣传渠道，从而使涉及克伦民族解放军的严重侵害儿童事件可以得到处理。2016 年 9 月，该团体与国家监测和报告任务组在克伦邦的渺瓦底镇举行了一次为期两天的讲习班，讨论如何终止和防止招募和使用儿童。在克伦民族解放军和平理事会和克伦佛教军小派别方面，国家监测和报告任务组 2017 年 7 月在两个不同场合与这两个团体进行会晤，并举办了一次关于终止招募和使用儿童的讲习班。

76. 一个被列名的当事方克耶族进步党/克耶族军愿意签署一项行动计划，同时正与克民盟/克伦民族解放军(2016 年)、克伦民族解放军和平理事会(2017 年)和克伦佛教军小派别(2017 年)一道拟订各行动计划草案。然而，缅甸政府在缅军从我的年度报告中除名之前，仍没有向国家监测和报告任务组表示同意与武装团体签署行动计划。与被列名的武装团体签署和执行行动计划，是政府根据《儿童权利公约》承担的义务以及签署《任择议定书》和 2007 年《巴黎原则》所作承诺进一步致力于在整个缅甸终止招募和使用儿童的关键部分。我真诚希望，政府将设法协助与任何愿意就武装团体释放儿童问题进行对话的武装团体进行接触。

77. 应克钦邦独立组织中央委员会的邀请，2016 年 3 月联合国协助在拉咱举办一次关于终止克钦邦独立军招募和使用儿童及绑架儿童的讲习班。讲习班强调了对克钦邦独立军士兵招募过程的监督和问责方面的挑战以及缺乏明确的防止招募儿童内部规程的问题。讲习班还使国家监测和报告任务组和克钦邦独立军总部之

间建立了直接的沟通渠道，以处理涉及克钦邦独立军施害者的严重侵害儿童的案件。经过这次活动，2016年5月一名17岁女童成为克钦邦独立军将正式释放的第一名儿童。这名女童之前被迫参加了一个为期10周的军事训练班。

三. 意见和建议

78. 我谴责严重侵害儿童的行为，尤其是在克钦邦、若开邦和掸邦的侵害儿童行为，包括对儿童的招募和使用、杀害和残害以及绑架。不准人道主义组织帮助包括儿童在内的平民，也对儿童造成了严重的负面影响。我促请缅甸冲突各方尊重国际法规定的义务，采取措施终止和防止进一步的侵害行为。

79. 鉴于所报告的关于若开邦北部最近危机中发生的严重侵害行为的趋势不在报告期之内，我建议我的特别代表在2018年8月前向安全理事会儿童与武装冲突问题工作组通报2017年7月至2018年6月期间关于缅甸局势的最新情况。

80. 尽管缅甸受冲突影响地区正在发生武装冲突，令我感到鼓舞的是，新政府与一些武装团体作出持续的和平进程努力，包括在2016年1月和8月及2017年5月举行的三轮和平会谈。我敦促各方在这些会谈的议程中列入儿童保护问题，特别是所有儿童立即脱离所有武装部队和武装团体问题。

81. 我促请所有冲突方停止对人道主义组织实施的限制，允许并协助向所有有需要的平民，特别是儿童，迅速和不受阻碍地提供人道主义援助。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害儿童的行为，与相关各方一同终止此类侵害行为，并防止其今后再次发生。

对于缅甸政府

82. 我感到鼓舞的是，在本报告所述期间政府在执行《联合行动计划》方面取得进展，包括将武装部队内部的招募活动集中进行、释放850多名儿童、为缅军释放的儿童提供重返社会服务以及就防止招募未成年人问题对18 000多名士兵和军官进行培训。但是，为了避免进一步拖延《行动计划》的全面执行并维持积极的势头，我敦促该国政府毫不拖延地采取以下步骤：

(a) 与国家监测和报告任务组协调，精简目前查明、登记和释放缅军队伍中所有儿童的环节，包括缩减往往过于冗长的释放前核查程序；

(b) 制定更好地保护儿童免受武装冲突影响的法律措施，包括在《儿童法》草案中明确规定将军队征兵人员和平民中间人的招募活动定为刑事罪，通过调查和起诉追究严重侵害行为者对其行动的责任，确保对受害儿童的保护；

(c) 立即停止对擅离职守和(或)试图离开军队的儿童或在未成年时被招募的成年人进行逮捕和监禁，并确保迅速和无条件地将其释放；

(d) 本着2012年《联合行动计划》以及有关的国家和国际法律文书的精神，审查和修改立法，不再规定对被指控与武装团体有非法关联的儿童进行拘留和(或)起诉；

(e) 协助国家监测和报告任务组继续及时、经常地进入军事设施、作战营和其他可能有儿童的地方，除允许进入军区司令部、招募单位和培训学校之外，还允许进入作战团和作战营；

(f) 按照《巴黎原则》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的精神，协助国家监测和报告任务组与缅甸其他被列名的当事方接触，以促成对话，以期制订行动计划，终止招募和使用儿童兵，并酌情处理其他严重侵害行为。

对于武装团体

83. 我敦促在我的年度报告附件中所列的所有武装团体立即停止和防止招募和使用儿童，并与国家监测和报告任务组合作，释放其队伍中的所有儿童。鼓励冲突各方与联合国开展对话，以编写和执行行动计划，终止招募和使用儿童兵。

对于国际社会

84. 我鼓励国际捐助界提供财政资源，以支持联合国的监测和报告工作，协助执行《联合行动计划》，以终止和防止缅军招募和使用儿童，与被列名的武装团体接触，以期终止和防止严重侵害儿童行为，并确保脱离冲突各方的儿童得到适当的重返社会服务。
