



秘书长关于菲律宾儿童与武装冲突问题的报告

摘要

本报告根据安全理事会第 1612 (2005) 号决议的规定编写，作为提交给安理会及其儿童与武装冲突问题工作组的第一份有关菲律宾儿童与武装冲突状况的国家报告。报告所述期间为 2005 年 7 月 1 日至 2007 年 11 月 31 日。报告的重点是菲律宾境内严重侵犯儿童的行为，包括征募和使用儿童、儿童被打死和致残、侵害儿童的性暴力行为、对学校 and 医院的袭击、阻止人道主义通行以及绑架儿童。

本报告确定了严重虐待儿童的冲突各方，既包括国家当事方，也包括非国家当事方，其中有政府安全部队、摩洛伊斯兰解放阵线、新人民军和阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团。

本报告承认，在解决菲律宾境内侵犯儿童权利问题方面面临各种重大挑战。在本报告也提出了若干建议，其中包括建议国家当事方和非国家当事方同联合国举行对话，拟定制止武装部队和团体征募和使用儿童以及其他严重侵犯儿童权利行为的行动计划。本报告还建议所有冲突各方应为进入他们的行动区域提供便利并确保进行监察和报告的工作人员的安全。最后，本报告敦促菲律宾政府采取一切必要措施，调查并惩处那些对菲律宾境内严重侵犯儿童行为负责的人。



一. 引言

1. 本报告所述期间为 2005 年 7 月 1 日至 2007 年 11 月 31 日，报告中叙述了在菲律宾武装冲突局势中六种严重侵犯儿童行为，重点是武装部队和武装团体征募和使用儿童、儿童被打死和致残、绑架、强奸和其他侵害儿童的性暴力行为、对学校 and 医院的袭击、阻碍儿童获得人道主义援助。
2. 2007 年 3 月成立了国家监察和报告任务组，由联合国驻地协调员、联合国儿童基金会（儿童基金会）联合主持，成员包括联合国国家工作队的成员、菲律宾人权委员会、当地和国际非政府组织以及民间社会的代表。菲律宾国家监察和报告任务组开展的第一个活动是正在对现有的监察系统进行的情况了解研究。
3. 虽然国家监察和报告任务组在这份有关菲律宾儿童和武装冲突状况的第一份报告方面力求详尽，但是由于文件方面的各种困难，缺乏准入途径以及各监察组织的重点不一，造成一些数据断缺。国家监察和报告任务组收到了政府人权委员会和社会福利与发展部为本报告提交的报告，但是却没有收到菲律宾武装部队的报告。一些非政府人权组织重点关注国家安全部队的违法行为，对非国家武装团体的犯罪行为则选择不予调查。此外，缺乏准入途径和缺乏对非国家武装团体的监察造成针对非国家武装团体的案件为数不多。

二. 菲律宾的政治、军事和社会发展动态

4. 近四十年来，菲律宾政府一直不得不解决断断续续的武装冲突问题，包括与摩洛和共产党叛乱的武装冲突。摩洛各团体寻求的是自治，而共产党据称寻求的是建立一个共产主义领导的社会。摩洛冲突主要集中在棉兰老，而共产党叛乱却遍布菲律宾各岛。

摩洛冲突

5. 摩洛冲突最初由摩洛民族解放阵线领导，现在由从摩洛民族解放阵线分离出来的伊斯兰派系，摩洛伊斯兰解放阵线领导。还有一个武装团体是阿布沙耶夫集团，是棉兰老的一个当地团体，这是一个采用恐怖主义战术实现其目标的极端伊斯兰团体。
6. 通过伊斯兰国家组织的调解，菲律宾政府和摩洛伊斯兰解放阵线于 1996 年 9 月签署了《最终和平协议》，其中规定将 7 250 名摩洛伊斯兰解放阵线成员复员，重新整编入政府的军事和警察部队，但是对摩洛伊斯兰解放阵线全面解除武装问题并未作出规定。《最终和平协议》没有对儿童问题作出具体规定，只是将教育体系交由商定的区域自治政府管理。

7. 摩洛伊斯兰解放阵线和菲律宾政府于 1997 年和 2003 年 7 月商定结束敌对状态。双方于 2001 年 6 月签署了《的黎波里和平协定》，确定了和平谈判的三个领域：祖传领地、安全、重建与发展。《的黎波里协定》在安全方面包括停止敌对状态，制定安全安排，但是未提及解除武装。2007 年 12 月，因摩洛伊斯兰解放阵线小组拒绝接受有关祖传领地的一份建议草案，致使与摩洛伊斯兰解放阵线的谈判陷入僵局。

8. 尽管达成了多个和平与停火协定，而且报告称，自 2003 年以来，与摩洛民族解放阵线和摩洛伊斯兰解放阵线的对抗减少，但是摩洛民族解放阵线和摩洛伊斯兰解放阵线偶尔还是会与政府部队发生武装冲突，冲突主要集中在棉兰老的几个省。2007 年 3 月，摩洛民族解放阵线的战士在其指挥官 Ustadz Habier Malik 的领导下与政府部队进行了枪战，造成人员死伤，导致在棉兰老西南的苏禄省 6 万多人流离失所。2006 年，摩洛伊斯兰解放阵线与政府的安全部队发生了两次冲突，导致棉兰老 72 000 人流离失所。2007 年 7 月，发生在棉兰老西部三宝颜半岛南端巴西兰省的武装冲突造成政府部队 14 名士兵死亡，摩洛伊斯兰解放阵线 6 名战士死亡。大约一半的流离失所者是儿童，流离失所造成他们无法上学，只能住在疏散中心，冲突给很多儿童造成了心灵创伤。停火监察机制包括成员来自马来西亚、文莱、日本、阿拉伯利比亚民众国和加拿大的国际监察小组、菲律宾政府-摩洛伊斯兰解放阵线停止敌对状态联合协调小组以及民间社会领导的“停火观察”，这些机构都一直努力遏制菲律宾政府和摩洛伊斯兰解放阵线间的这些冲突。

共产党的叛乱活动

9. 共产党叛乱活动由菲律宾共产党领导，其武装力量，新人民军和其秘密的部门团体，全国民主阵线据称都拥护毛主义意识形态。从菲律宾共产党-新人民军-全国民主阵线分离出去的其他小型马列主义团体包括菲律宾劳动革命党和棉兰老劳动革命党；这两个团体目前都与政府确定了停火安排。

10. 迄今为止，政府与菲律宾共产党/全国民主阵线进行的和平谈判时断时续。费德尔·拉莫斯总统执政期间恢复了和平谈判，谈判成果包括 1992 年的《海牙联合宣言》、为保护谈判人员不被逮捕的 1995 年《安全和豁免保证联合协定》和《尊重人权和国际人道主义法的全面协定》。虽然约瑟夫·埃斯特拉达总统于 1998 年 8 月 7 日签署了后一项协定，但是却未再取得进一步进展。

11. 虽然 2006 年与新人民军的武装冲突减少，但是同一年法外处决左派领导人的事件却激增，反映出武装部队调整了反叛乱战略。2002 年 8 月格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约总统发布的《九点准则》将菲律宾共产党-新人民军-全国民主阵线视为“恐怖主义”分子，而不是“叛乱”团体。2006 年 6 月，总统宣布向菲律宾共产党-新人民军-全国民主阵线发起“全面战争”，发誓在其 2010 年任期结束

时将他们全部消灭，并宣布 2006 年将再次培训和重新部署至少 3 000 名武装部队人员，其中包括至少 20 个公民地方武装部队连，发起针对共产党的进攻。

12. 据报，菲律宾武装部队官员认定各武装团体的兵力如下：摩洛民族解放阵线——700；摩洛伊斯兰解放阵线——11 700；阿布沙耶夫集团——383；新人民军——5 760；菲律宾劳动革命党和棉兰老劳动革命党——不详。

菲律宾安全部队

13. 菲律宾政府安全部队由菲律宾武装部队各单位、菲律宾国家警察、准军事公民武装部队住区单位和平民志愿人员组织组成。通过 1987 年 7 月 25 日发布的第 264 号行政令成立了准军事公民地方武装部队，由菲律宾武装部队领导，作为社区自卫单位。设计的准军事公民武装部队住区单位由经过培训的预备役军人组成，以避免发生任何侵犯行为，但是报告指出，这一政策并未得到严格执行。平民志愿人员组织由政府的反叛乱战略/情报网络的非武装部分组成，成立该组织的目的是为了预防反政府团体“入侵”他们的社区。

三. 严重侵害儿童行为

14. 国家监察和报告任务组正在根据安全理事会第 1612 (2005) 号决议的规定成立充分监察和报告机制。任务组还与监察侵犯儿童权利行为的其它政府和非政府实体进行协商。在本报告期间，国家监察和报告任务组收到经查实的 116 宗严重侵害儿童的案件报告。其中一半的案件涉及政府安全部队、30% 涉及新人民军、15% 涉及阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团，¹ 1% 涉及摩洛伊斯兰解放阵线，3% 未定。所报告的新人民军、摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团的案例较少，很可能是国家监察和报告任务组难以接触到这些团伙，也缺乏有关这些武装团伙迄今为止危害儿童情况的重点报告。儿童受害者人数中有一半来自棉兰老群岛，30% 来自吕宋岛。三分之一是女童。政府报告主要来自社会福利与发展部和菲律宾人权委员会，前者重点报告新人民军征募和使用儿童的情况，后者报告不同团体的各种侵害行为。国家监察和报告任务组还收到全国民主阵线和菲律宾政府监察《关于尊重人权和国际人道主义法的全面协定》委员会的报告。

A. 武装部队和团体征募和使用儿童

15. 征募和使用儿童是摩洛伊斯兰解放阵线和全国民主阵线一个有争议和敏感的问题，政府和平小组成员把它列入和平谈判议程的努力没有获得成功，因为有人认为这会造成各方之间的紧张关系。迄今为止在和平进程和谈判中都没有提到征募儿童问题。

¹ 伊斯兰祈祷团是与阿布沙耶夫集团和基地组织关系密切的另一个伊斯兰团伙。

16. 儿童基金会委托进行的关于摩洛伊斯兰解放阵线和新人民军驻区儿童和妇女情况的研究发现，儿童的确设法加入这些武装团体，原因是贫穷、得不到基本社会服务以及家庭、同伴和社区成员的影响。其他动因还包括对新人民军的政治承诺、摩洛伊斯兰解放阵线宗教意识或者阿布沙耶夫集团或公民地方武装部队的物质奖励或补偿的诱惑。

摩洛伊斯兰解放阵线

17. 虽然有人确认有儿童参与并在摩洛伊斯兰解放阵线营地和社区内多次看到儿童携带武器，但是没有任何实体积极监测摩洛伊斯兰解放阵线征募儿童的情况。2001年国际劳工组织（劳工组织）关于棉兰老中部和西部儿童兵的研究估计，在受叛乱影响地区有10%至30%的人口是直接参加武装冲突活动的儿童。根据劳工组织的研究，儿童最常见于进行巡逻、站岗放哨、准备食物和提供医务支助。摩洛伊斯兰解放阵线领导人根据青春期确定成年年龄，他们说这是根据伊斯兰教义提出的（男童13或14岁，女童11或12岁）。这个立场在他们关于儿童当兵问题的说明中得到了证实。

18. 1999年摩洛伊斯兰解放阵线中央委员会已故主席萨拉马特·哈希姆在其官方出版物“莫拉迪卡”中发表正式声明，宣布摩洛伊斯兰解放阵线的政策是不征募儿童入伍，但有一些重要的例外情况。摩洛伊斯兰解放阵线声称，它有权对父母在战争中死亡的孤儿发挥监管作用，并向这些孤儿提供“自愿”军事训练。摩洛伊斯兰解放阵线一名高级军官说，自愿参加训练的儿童并不参加战斗，他们“在战时承担送信或送饭等附属任务”。摩洛伊斯兰解放阵线认为，“在社区遭受攻击的例外情况下”，可以允许儿童保卫自己的社区，在儿童达到责任年龄（即达到13岁青春期年龄）时，“圣战”是应尽的义务。摩洛伊斯兰解放阵线征募儿童入伍的政策的确直接违反了菲律宾的国家立法、菲律宾签署的《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和国际人道主义法。

19. 由儿童基金会委托于2005年7月至2006年2月进行的研究证实了摩洛伊斯兰解放阵线的这项政策。目前和以前加入摩洛伊斯兰解放阵线的大多数儿童都在父母丧亡后或在本社区受到攻击时卷入了冲突。2005年下半年接受面谈的3名14岁、16岁和17岁儿童表示他们在2000年政府进攻期间失去父、母或双亲后（于9岁、11岁和12岁时）加入了摩洛伊斯兰解放阵线。这名16岁的儿童说，虽然他想在11岁他父亲在炮火轰炸中被炸死时加入摩洛伊斯兰解放阵线，但是只允许他在13岁时作为正规兵加入摩洛伊斯兰解放阵线。如果他没有分派到任务，他就帮助母亲在农场干活或捕鱼，他在二年级时退学，因而希望能继续学习。年轻的摩洛伊斯兰解放阵线新兵说，他们受到军事训练并且接受伊斯兰教育。他们认为居住在摩洛伊斯兰解放阵线营地的生活是“正常的”，不过，他们在2002年和2003年他们的村庄受到攻击时参加了战斗。

新人民军

20. 菲律宾共产党发出过若干关于禁止征募儿童入伍的政策指示，其中包括一份 1999 年 10 月的备忘录，其中宣布遵守国际人道主义法（特别是 1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第 77 条第 2 款）并承认《儿童权利公约》。尽管新人民军参军和参加敌对行动的正式最低年龄是 18 岁，但实际上据报 15 岁和 15 岁以上儿童作为受训者或见习生加入了新人民军并可能被派往自卫队、民兵和其它非战斗部队执行任务。这项政策允许在敌人侵略时动员 15 岁以上的人入伍，这明显违反菲律宾法律和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》的规定。

21. 菲律宾共产党甚至在菲律宾政府签署《儿童权利公约任择议定书》之前，就把 1999 年的备忘录解释为“宣布自动加入拟议的《儿童权利公约任择议定书》”。中央委员会在 2002 年下半年第十一届全体会议上重申了这些政策，发表一项决议并要求新人民军所有单位遵守。然而，新人民军在所属单位反复向儿童进行思想灌输的做法违反了它的声明，这需要更充分的详细审查。

22. 经儿童基金会委托于 2005 年 6 月至 2006 年 2 月进行了关于新人民军政策执行情况的研究。这项研究证实新人民军使用儿童从事非战斗性工作，这种令人不安的做法使这些儿童的生命处于危险之中。社区居民证实，儿童在非战斗性活动中充当杂务工、炊事员和通讯员支持新人民军。其它儿童参加新人民军的文化活动或者加入社区青年组织。

23. 在本报告期间，据称有 31 名参加新人民军的儿童在战斗行动中被菲律宾武装部队关押，其中大部分儿童在 15 岁至 18 岁之间，30% 是女童。大多数儿童在移交给社会福利与发展部之前都受到时间不等的军事关押，据报道至少有 10 人在关押期间受到殴打或其它体罚，有些儿童在媒体曝光并被称为“新人民军儿童战斗人员”，这违反了政府现有的程序。有一个案件涉及 3 名 15 岁至 17 岁的男童，他们 2006 年在米沙鄢群岛西内格罗斯省一次菲律宾武装部队与新人民军的武装遭遇战的现场附近，同另外两名青年一起被菲律宾武装部队士兵逮捕。这 5 个人在受战术审讯期间手脚被捆绑在一起，头上不时套上塑料袋，以强迫他们交待与新人民军的关系。这批未成年人后来在没有受到任何指控的情况下被转交给社会福利与发展部，而两名成年人被指控为非法拥有火器和炸药。

24. 至少有 9 名儿童在法庭审理中被指控为叛乱和非法拥有火器，有 14 名儿童已经与家人团聚，有 9 名儿童还留在社会福利和发展部，有两名儿童还在军事关押中，另有 6 名儿童的情况不明。其中有些案件已经受到当地人权团体的质疑。政府和平小组开展的一项案例研究指出，“……政府非常希望拯救童兵并且证实新人民军利用儿童的做法已导致许多军事部队把无辜儿童说成新人民军的士兵”。

阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团

25. 由于缺少联系途径和安全问题，关于阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团招募儿童入伍或该集团本身的资料很少。阿布沙耶夫集团在菲律宾南部的巴西兰省和苏禄省非常活跃，不过，当局指责他们犯下的恐怖行为发生在马尼拉和棉兰老各城市。政府安全部队认为，阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团一直煽动青年人加入其部队。新闻媒体播放的关于阿布沙耶夫集团成员参与绑架事件的录像显示了少年男子携带步枪的画面。联合国早些时候对以前参加阿布沙耶夫集团的一些儿童的案例研究表明，该集团采用物质奖励、金钱和武器的许诺引诱儿童加入他们的部队。

菲律宾武装部队

26. 国家法律规定军队和警察的征兵年龄为 18 岁，国家监察和报告任务组没有收到菲律宾武装部队征募儿童兵的任何报告。然而，有迹象表明在称之为公民地方武装部队的政府准武装部队征兵工作中，这些法律并没有得到尊重。国家监察和报告任务组收到一份报告，其中说奎松省一名 15 岁男童在父母不知情的情况下被军队关押并被训练为公民地方武装部队成员。经过男童父母、菲律宾人权委员会和当地人权组织的努力，追查至男童关押在黎刹省的一个军营中，然后，男童才得以与家人团聚。国家监察和报告任务组还收到关于利用儿童进行反暴动和宣传的报告。在菲律宾中部米沙鄢群岛保和省的一个案例中，一名军官利用涉嫌新人民军领导人的儿子引诱他从藏身地现身。在另一个案例中，2007 年 3 月在南阿古桑省 5 名男青年（包括 3 名儿童）在一场冲突后被逮捕，据说尽管缺少证据，但是还是被认定为新人民军战斗员。虽然并没有发现他们拥有枪支，但是让他们在军事行动中没收的枪支、弹药、炸药和颠覆活动材料面前照相，从而可能把他们置于危险之中。这批少年被带到马尼拉，其中两人在全国新闻媒体前被展示为新人民军儿童战斗员。后来对这 5 人没有提出任何指控，他们于 2007 年 4 月 2 日被释放，同父母团聚。

B. 杀戮和致残

27. 国家监察和报告任务组收集了 2005 年 7 月和 2007 年 11 月间在冲突中有 19 名儿童遇害和另 42 名儿童致残的报告。记录的 61 宗案子中，有 34 起（55%）实施者为政府安全部队，18 起（29%）是阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团，5 起（8%）是新人民军，1 起（1%）与摩洛伊斯兰解放阵线有关，3 起（4%）实施犯罪者身份不明。自 2004 年起，政府的军事侧重点从摩洛伊斯兰解放阵线转向新人民军，这是新人民军和有关部队所涉事件上升的主要原因。当前停火以及与摩洛伊斯兰解放阵线的和谈是涉及这一团体的报告事件有所下降的主要因素。与摩洛冲突有关的大多数事件与阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团有关，归咎于这一团体的爆炸是与之有关的伤亡事件比例较高的原因。

28. 令人关切的是有若干关于儿童的报告，他们被疑与反政府武装团体有关，在反叛乱行动期间受到了菲律宾武装部队成员的虐待。有一例子可说明这一趋势：2006年2月12日，13、14和15岁的三名男孩在棉兰老中部 Shariff Kabunsuan 省 Datu Odin Sinsuat 镇向海滨方向行走，这时，菲律宾军队第四侦察营 Tugis 特遣部队成员上前与其搭话。这些男孩被带到部队分遣队，遭到木棍的笞打。这些孩子被打得很惨，不得不住院。受害者向人权委员会驻哥打巴托市当地办公室做了书面陈述，但没有立案。另一案件涉及两名未成年人，一个是15岁女孩，另一个是16岁男孩，他们与另9名年轻人从碧瑶市搭车去菲律宾北部科迪勒拉区高山省萨加达镇。2006年2月14日，这些年轻人被菲律宾国家警察和菲律宾军队成员逮捕。他们被疑参与了在其逮捕前几天发生的新人民军袭击军营事件，尽管没有找到证据。这些年轻人被拘3天，受到了身心折磨和其它侮辱。16岁的男孩不断受到踢打，被埋到齐胸深处，再三遭到冷水浇淋，还有人把枪扣上扳机抵在其脖子处。15岁的女孩俯伏在地时遭到踩踏，腿上挨踢且有人把塑料袋蒙在她头上。2006年5月30日，这两名未成年人被保释。几个月后，其他人因宣告抢劫和杀人罪行不成立而获释。这一组人当庭反诉，向菲律宾武装部队士兵提出了行政指控。

29. 冲突中遇害的19名儿童中，共有14人被枪杀，3人在炸弹爆炸中丧身，2名被绑架后斩首。致残的42名儿童中，有19人是因枪击致残，23人是爆炸受害者。许多枪击事件涉及袭击房屋或行进车辆。大多数受害儿童与被疑支持反叛者的家庭成员在一起，或者是被控支持反叛者的组织成员。另有些儿童遇到了武装冲突期间的交火。

30. 受到杀戮或残害的一些受害儿童被政府安全部队指控为与反叛团体有关。一个有争议的案例涉及一名9岁女孩，她在政府军士兵与新人民军游击队在棉兰老东南部甘波斯泰拉谷省她家附近发生冲突时遇害，其尸体连同一支步枪被拍了照，军方把这张照片作为一名新人民军儿童兵的照片提供给媒体。军队后来收回了声明，承认这一女孩是非战斗员。人权委员会后来裁定，武装冲突使孩子的生命权被任意剥夺，其父母有权获得财政补偿。2007年2月19日，在棉兰老苏禄省，一名14岁男孩遇害，另一名身受重伤，当时，这两名男孩在回家的路上，而政府军士兵显然把他们误认为战斗人员将其枪杀。

31. 在本报告所述期间，国家监察和报告任务组记录了5起爆炸事件，有3名儿童遇害，23名儿童致残。其中有3枚炸弹安放在公共场所。阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团被认为要对两起事件负责，有一起事件归咎于摩洛伊斯兰解放阵线。2007年10月7日 Kidapawan 市的爆炸事件使两名女孩丧生，另有5名12-16岁的儿童受伤。2006年3月27日，在苏禄消费者合作便利店引爆的简易爆炸装置使7名儿童致残，其中一名只有6岁。菲律宾空军的两次空中轰炸使7名儿童受伤。2007年3月14日在北达沃 Talaingod 发生的一起事件中，有三名路玛德（棉

兰老土著) 儿童受伤, 当时, 在对共产党反叛分子的军事行动期间发射的空中炸弹落在他们的社区。2006 年 1 月 31 日在达沃市 Toril 发生的另一起事件中, 4 名儿童身受重伤, 当时, 当地公民地方武装部队一名成员扔了一颗手榴弹, 落在他们身边。

32. 2007 年 4 月 15 日, 一组 7 名建筑工人中的两名 17 岁男孩在苏禄省被阿布沙耶夫集团绑架, 随后被斩首。阿布沙耶夫集团索要 500 万菲律宾比索赎金被拒后杀害了这两名男孩。苏禄警察向阿布沙耶夫集团领导人 Albader Parad 提出了绑架和谋杀指控。

C. 绑架

33. 国家监察和报告任务组收到了两起绑架儿童的报告, 据称是菲律宾武装部队分子所为。2006 年 3 月 29 日在布拉干省、2007 年 1 月 1 日在莱特省发生了这些事件。在布拉干案中, 菲律宾军队第 56 步兵营成员袭击了 San Jose del Monte 镇的一名 15 岁男孩及其男性监护人的住宅后这两人失踪。目前, 这两人仍下落不明, 且尚未立案。

D. 强奸和其它形式的性暴力

34. 国家监察和报告任务组有报告说一名女孩被菲律宾武装部队成员强暴, 但任务组不清楚是否有起诉摩洛伊斯兰解放阵线、阿布沙耶夫集团/伊斯兰祈祷团或新人民军成员性暴力的报告。被强暴者是北哥打巴托马京达瑙省的一名 15 岁女孩, 2006 年 9 月 19 日受到一名士兵的性攻击。这一士兵所在部队商定庭外解决, 据报告支付了 120 000 菲律宾比索 (约 3 000 美元) 作为补偿金, 也称血金。

E. 袭击学校和医院

35. 国家监察和报告任务组收到了关于 9 起占领学校和 1 起占领保健中心的可信报告。据报, 这些案件中有 9 起是政府部队所为, 1 起是摩洛伊斯兰解放阵线所为; 有 9 起发生在 2007 年, 还有 1 起发生在 2006 年。这些案件中的大多数 (7 起) 发生在棉兰老, 有 3 起与摩洛冲突有关。大多数案件涉及占领学校, 学校往往被政府部队用作临时军营或指挥所。苏禄地方政府伙伴口头报告, 在军事行动期间, 士兵把大炮放在学校场地, 这违反了国际人道主义法和菲律宾国家法律。第 7610 号共和国法规定“……学校、医院和农村保健单位等公共基础设施不得用作指挥所、军营、分遣队和补给仓库等军事目的”。

36. 2006 年 2 月 16 日在布基农省, 一名教师被打死, 当时, 一个称作 Alamara 的民团向开展学校活动收割根茎作物的一组师生开枪射击。这名教师被指控为新人民军成员。2007 年 7 月 9 日至 12 日在奥罗拉省对新人民军的军事行动期间发生的另一事件中, 菲律宾武装部队士兵利用一所学校集结社区成员, 警告他们不要支持反叛分子。士兵把一名指称为新人民军士兵的尸体陈列在学校, 强迫居民

辨认尸体，这在社区引发了恐惧。因为师生拒绝再跨入学校，曾一度停课。2007年8月，在对阿布沙耶夫集团的军事行动期间，在苏禄省发生了菲律宾武装部队占领保健中心事件。军队在保健站建立了一个基地，造成破坏且停留了两天，在此期间，保健中心不能开展工作。在涉及摩洛伊斯兰解放阵线的第8个案件中，当地指挥官承认在哥打巴托省占领了一所学校吃饭，但几小时后离开了大楼。

F. 拒绝人道主义援助准入

37. 在本报告所述期间，尽管在军事行动期间人道主义援助中断了若干次，但迄今未记录有故意拒绝人道主义援助准入的倾向。

四. 旨在减少侵犯儿童权利行为的对话和行动计划

A. 儿童保护问题方面的总协调

38. 儿童福利委员会是负责制定政策以及协调和监测保护儿童活动的政府机构。该委员会在2000年设立了受武装冲突影响和流离失所儿童小组委员会，由20个政府机构和非政府组织组成。该小组委员会制订和建议有关政策和标准，并协调保护儿童的各种举措。小组委员会成员参与制定关于在灾难期间保护儿童和处理儿童问题的各项政策。他们还牵头修正现有的法律，以便更好地保护受武装冲突影响的儿童，加强在紧急情况下为保护儿童提供服务的机构的能力。小组委员会成员，特别是非政府组织，还在受冲突影响的社区参与为儿童组织和提供社区服务。

39. 在2000年发布第56号行政命令后，通过了关于在武装冲突中保护儿童的全面方案框架，并设立了保护卷入武装冲突的儿童机构间委员会，由总统和平进程顾问办公室领导。这个政府机构负责监测关于对卷入武装冲突的儿童展开预防、救助和重返社会工作的全面方案框架的执行情况，并领导开展关于卷入武装冲突的儿童问题的宣传和认识活动。机构间委员会的工作侧重于武装冲突中的儿童，而受武装冲突影响和流离失所儿童小组委员会的工作则涉及受自然灾害和人为灾难影响的所有儿童。机构间委员会完成了关于如何对待和处理卷入冲突的儿童的协定备忘录，供有关政府机构使用，以便警察和军队能更快地将这些儿童交给社会福利机构监护。虽然总统和平进程顾问办公室的任务是促使冲突各方防止侵犯儿童权利，但它还必须在和平协商过程中逐步推动对这些问题的解决。

B. 对话和行动计划方面的进展

40. 菲律宾已签署了所有主要的儿童保护文书，包括《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《劳工组织第182号公约》。

41. 国家法律中载有关于在武装冲突局势中以及在征兵方面保护儿童的明确规定。其中包括关于特别保护儿童免遭虐待、剥削和歧视的第7610号共和国法令，其中把儿童定为“和平区”，并规定“儿童不应成为袭击的目标，而应受到特别

尊重”，并规定“不应征募儿童为菲律宾武装部队或其文职单位或其他武装团体的成员，也不允许他们参加战斗、或将他们作为向导、通讯员或间谍”。

42. 同样，第 8371 号共和国法令，即“土著人民权利法”，禁止“在任何情况下征募土著文化社区或土著人民的儿童进入武装部队”，第 9208 号共和国法令，即“打击贩运人口法”，规定了对征募、运送或收养“儿童以使其在菲律宾或国外参与武装活动”的行为的惩罚措施。最后，关于废除童工的第 9231 号共和国法令禁止最恶劣形式的童工，包括“在武装冲突中征募儿童”。

43. 尽管制定了这些法律、政策和协调机制，迄今政府和非国家行为者之间还没有就释放与武装集团有关系的儿童、并使其重返社会的问题展开正式对话，也没有制订任何行动计划来制止武装团体征募或使用儿童。摩洛民族解放阵线和新人民军抵制在取得最终和平进程结果之前谈判儿童正式复员和防止征募儿童的问题。至今，政府没有作出关于在正在展开的和平进程内推动这个重要问题的决定。

C. 同冲突各方进行对话的机会

44. 虽然国家监察和报告任务组刚开始其工作，通过对保护卷入武装冲突的儿童机构间委员会和受武装冲突影响和流离失所儿童小组委员会的成员进行指导，传播了关于安全理事会第 1612 (2005) 号决议的信息。政府和平小组也通过政府和平进程顾问办公室，了解了第 1612 (2005) 号决议和其他相关的安全理事会决议。通过全国民主阵线监测委员会同该阵线沟通、以及通过班沙摩洛发展机构同摩洛伊斯兰解放阵线沟通，提供了进行有意义对话的机会，以期建立有关机制，在这两个组织内部防止、监察和处理严重侵犯儿童权利的行为。

45. 最近设立的国家监察和报告任务组目前正在制订一项工作计划，以便在机构间一级参与活动，与此同时儿童基金会和劳工组织展开了一些重要举措。2007 年初，儿童基金会和总统和平进程顾问办公室发动了“和平日”运动，支助在棉兰老建立和平氛围。在同摩洛伊斯兰解放阵线上层领导进行讨论后，儿童基金会与摩洛伊斯兰解放阵线签署了一项《联合公报》。这是摩洛伊斯兰解放阵线和一个联合国机构签订的第一项协定，其中界定了摩洛伊斯兰解放阵线、国家和地方机构、国际停火监测员和儿童基金会之间的合作，以执行一项方案，向棉兰老 10 个省内受冲突影响最严重的 645 个被称为“barangay”的村庄的儿童提供基本社会服务。

46. 2007 年 12 月发动了该运动的第二阶段，在通过开展根据穆斯林文化调整的幼儿保育和发展一揽子方案，以及通过培训工作人员，协助社区改进伊斯兰学龄前学校的学习环境。由于展开了这场运动，为冲突地区儿童提供基本服务的覆盖面大幅度增加，政府同摩洛伊斯兰解放阵线在儿童问题上的合作达到了更高程度。这种机制代表着在预防、监察和处理侵犯儿童权利方面的巨大潜力。

47. 儿童基金会还同全国民主阵线开通了一条通信线路，有助于该团体更多地了解儿童权利和保护问题，改进其政策和做法。2007年11月22日全国民主阵线监察委员会向政府监测委员会提议，儿童基金会、让红十字国际委员会（红十字委员会）和挪威政府的代表作为国际观察员参加对联合监察委员会在2006年提交的12个儿童死亡案件进行的调查。这些活动可能提供机会，使武装团体参与保护儿童权利的对话。将通过政府与非国家武装团体之间的和平进程所产生的有关机制，探讨安全理事会在其第1539（2004）号决议中所述的行动计划的制定。在就这些行动计划进行谈判时，国家任务组将要依靠总统和平进程顾问办公室、受武装冲突影响和流离失所儿童小组委员会和保护卷入武装冲突的儿童机构间委员会给予支助。

48. 目前不可能使阿布沙耶夫集团参加对话，因为所涉安全风险很大。该集团是持续军事行动的目标，它除了为赎金进行谈判外，从未参与过任何实质性政治对话。同时，正在与一个分离出来的共产党小派别展开的和平进程是把儿童保护问题放到谈判桌上的一个机会。

49. 秘书长的儿童与武装冲突问题特别代表若能进行一次访问，则可能通过与菲律宾政府进行高层协商，有机会使包括非国家行为者在内的所有冲突各方参与进来，推动把儿童问题纳入和平谈判；促进分配资源；以及进一步敦促政府给予支持。

五. 建立监察和报告机制

50. 2007年3月召集了国家监察和报告任务组，政府于2007年7月19日申明，它愿意对武装冲突局势中严重侵犯儿童权利的行为执行一种监察和报告机制。该任务组由联合国机构、菲律宾人权事务委员会和民间社会组织组成，向各种利益攸关方团体，包括保护卷入武装冲突的儿童机构间委员会和受武装冲突影响和流离失所儿童小组委员会的成员，宣传安全理事会第1612（2005）号决议及监察和报告机制。目前正在对现有的侵犯儿童权利监察系统进行认识状况研究，并将把研究结果提交给国家任务组供拟定2008年工作计划时参考。儿童基金会支持着重开展儿童工作的非政府组织、人权事务委员会和政府机构间委员会记录和报告武装冲突局势中侵犯儿童权利的情况，并为此建立一个数据库。

51. 国家任务组通过小组委员会和政府间机构委员会与政府有关机构和注重儿童问题的其他相关机构协作，并与它们交流信息。

52. 重要的是，还将努力制订行动计划，以便把报告和监察机制纳入和平进程建立的现有监察机制的任务范围，从而在摩洛伊斯兰解放阵线和菲律宾共产党地区建立报告和监察机制。

六. 方案反应

A. 一般性儿童保护措施

53. 共和国第 7610 号法律保护儿童不受虐待、剥削和歧视，其中规定成立一个由司法部主持的儿童保护特别委员会，并要求与社会福利和发展部协商制订一项综合儿童保护方案。该综合儿童保护方案于 2006 年更新，将受武装冲突和流离失所影响的儿童列为优先问题，并在儿童“保护性环境框架”的基础上提出了各种方案干预措施。

54. 尽管拥有一个强有力的法律框架和解决各种儿童保护问题（包括受武装冲突影响的儿童问题）的国家行动计划，对严重侵犯情况所作反应仍然薄弱和不足。社会福利和发展部为以前与武装团体有联系、已被逮捕并移交给它的儿童提供服务，但它的数据收集和反应系统只限于“征募和使用”这一种侵犯情况，没有解决其它侵权行为。非政府组织试图填补这一空白，但由于资源有限无法扩大其规模和活动。因此，急需一个能够运行、涉及所有与武装团体有联系的儿童并对所有六种严重侵权行为作出反应的国家性方案。

B. 有关受武装冲突影响儿童的具体措施

55. 政府于 2001 年 11 月推出了一项涉及武装冲突儿童的全面方案框架。该框架中包括宣传活动，由总统和平进程顾问办公室和新闻秘书办公室-菲律宾信息新闻局牵头，呼吁公众、媒体、政府和各武装团体合作，提高对受武装冲突影响的儿童问题的认识，包括通过举办培训和研讨会提高认识。该框架还呼吁社会福利和发展部、菲律宾武装部队、国防部、内政和地方政府部以及菲律宾国家警察共同努力，开展对受武装冲突影响的儿童的救助及其康复和重返社会工作。

56. 2000 年 3 月 21 日，总统和平进程顾问办公室启动并签署了一个有关处理和对待卷入武装冲突的儿童的跨机构协定备忘录。该备忘录由国防部，内政和地方政府部、卫生部、人权委员会以及菲律宾武装部队和菲律宾国家警察签署，要求警察和军事当局“保护儿童免遭进一步剥削或创伤，不得使用战术审讯或任何类似形式的调查，不得在军事行动中使用儿童”。它要求告知儿童其权利，满足其基本需要，保护其免受媒体曝光，并在“正常情况下”于 24 小时内，或在“情况不保证在指定期限内移交”时于 72 小时内将儿童转移到社会福利和发展部或地方当局。不过，社会福利和发展部只为移交给它的儿童（其中大部分儿童被军方逮捕）提供服务，不为出于自己的意志离开武装团伙的儿童提供支助。社会福利和发展部为报告期间转交给它的 24 名儿童提供了基本的必需品、教育援助、咨询、生计支助、娱乐服务、家庭追踪、重返社会支助以及必要时以家庭为基础的其它帮助。

57. 然而，关于处理卷入武装冲突的儿童的各项协定备忘录基本上被视而不见。向国家监察和报告任务组提交的报告证实有些儿童仍然被军方长时间羁押，并违反菲律宾法律被指控叛乱、非法藏有枪械及其它与安全有关的罪行。一些以前在菲律宾武装部队羁押的儿童已被武装部队披露给媒体。

58. 劳工组织通过其消除童工国际方案，发起了一项举措，防止征募儿童兵，并支助已成为武装团伙成员的儿童重返社会。该项目于 2003-2006 年期间在穆斯林棉兰老岛自治区与全国和当地政府部门合作展开。共 300 名儿童和青年得到了教育、培训和辅导支援服务。大多数受益儿童承认曾作为战斗员或信使实际参加了武装冲突。该项目开展的一项研究提供了儿童在该地区卷入武装冲突的概况。

59. 儿童基金会-菲律宾政府 2005-2009 年方案中包含了一个题为“维护受武装冲突影响儿童的权利和福祉”的项目，在全国 19 个省实施，旨在改善儿童在这些地区的情况并加强对可能的严重侵犯的预防。这个项目与国家机构、地方政府部门和非政府组织合作，通过能力建设和基于社区的方法为受武装冲突影响的儿童提供紧急和基本服务。该项目于 2005 年对受武装冲突影响的儿童和妇女的需求进行了一次评估。在 2005-2007 年期间，还为超过 3.3 万名流离失所或生活在受冲突影响社区的儿童提供了基本或紧急援助。

60. 联合国-菲律宾政府冲突转化实现和平行动方案旨在促进菲律宾南部的和平与发展，儿童和青年也从中受益。该行动由开发署管理，支助菲律宾政府-摩洛民族解放阵线和平协定，旨在通过与多方利益攸关者的合作加强建设和平的努力。该行动在全国 19 个省和 14 个城市展开，与本来包括在原和平与发展特区内的区域及卡拉加地区相对应。该方案注重棉兰老岛中部受到和易受冲突影响的社区，并特别关注妇女和儿童等弱势群体。它促进和平文化，旨在将冲突社区转变成和平与发展的社区。

61. 除了上述努力之外，菲律宾政府还采取措施，确保所有利益攸关者，特别是社会工作者、卫生官员和军事人员等地方服务提供者时刻认识到儿童在平时和在武装冲突的情况下绝对享有的普遍权利，以防止对儿童权利的侵犯，并对任何虐待儿童的行为予以记录并立即作出反应。

七. 建议

A. 针对菲律宾政府的建议

62. 敦促菲律宾政府同联合国国家工作队和其它相关行为者合作，审查在所有和平或停火谈判中确保包含保护儿童具体条款的必要性。

63. 还敦促政府协助联合国国家工作队与菲律宾共产党、摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫武装团体进行对话，以便编写和实施停止征募和使用儿童行动计划，并防止和应对其它侵犯儿童行为。

64. 政府应继续努力，以制止菲律宾武装部队、国家警察和准军事团体严重侵犯儿童行为，并确保立即停止非法拘禁、过度使用武力、杀戮和不分青红皂白地枪杀包括儿童在内的平民行为。在这方面，建议菲律宾政府考虑指定一个高级别安全部队联络人，定期与国家监察和报告任务组就有关受武装冲突影响的儿童事项开展工作。

65. 敦促政府作为一个优先事项调查和起诉严重侵犯儿童责任人，并确保执法和司法官员承诺为此种严重侵犯行为的证人和受害人提供保护。

66. 鼓励政府在联合国国家工作队的援助下加强其保护儿童的能力，强调对军队人员、警察和安全部队的训练，防止任何可能导致严重侵犯儿童权利的行为，并确保遵守国际和国家法律和协定，包括机构间关于对待和处理卷入武装冲突儿童的协定。

67. 鼓励菲律宾政府考虑修改第 7610 号共和国法令，排除对因武装冲突原因被捕的儿童的起诉，并应反映对待和处理卷入武装冲突的儿童协定备忘录中的条款，其中规定应使这些儿童复原并重返社会而非起诉他们。

B. 针对菲律宾共产党、摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫武装团体的建议

68. 强烈敦促所有各方遵守安全理事会有关儿童与武装冲突问题的各项决议，与联合国国家工作队就编写和实施有时限的行动计划开展对话，以确保立即分离以任何身份与这些武装团体有任何联系的儿童，并确保制定方案使这些儿童重返其家庭和社区。这些方案的制定应遵循关于与武装部队和武装团体有联系的儿童的巴黎原则。

69. 敦促菲律宾共产党、摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫武装团体确保没有儿童以任何形式与之相关，向各级官兵发出明确的军事命令，告知他们征募和使用儿童是被严格禁止的，并将对违背该命令的成员给予纪律处分。

70. 强烈敦促菲律宾共产党、摩洛伊斯兰解放阵线和阿布沙耶夫武装团体允许监察和报告机制人员安全和不受阻碍地进入其行动区域，以监测并核查对受武装冲突影响儿童的保护。

C. 针对国际社会的建议

71. 国际社会应支助国家监察和报告任务组的工作以增加监察和报告机制的能力，确保收集和沟通有关严重侵犯儿童行为的影响的充足资料，应特别注意有必

要使监察和报告机制覆盖所有领域，以确保从武装集团释放出的孩子们重新融入社会，并与菲律宾政府一道作出其它适当反应。

72. 国际捐助界应提供足够的资源来支助各种方案，旨在防止儿童加入武装团伙，对武装冲突中犯下的对儿童的侵犯作出反应，并确保他们重新融入家庭和社区。
