



秘书长关于菲律宾境内儿童与武装冲突的报告

摘要

本报告是按照安全理事会第 1612(2005)号决议和其后的有关决议的规定提交的，是秘书长关于菲律宾儿童与武装冲突问题的第四次报告。其中载列信息，叙述六类严重侵害儿童的行为，以及 2012 年 12 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日期间更广泛的受冲突影响儿童的状况。

报告强调冲突所有各方严重侵害儿童行为的趋势和模式，并说明特别是在原住民社区冲突继续对儿童造成的不利影响。报告还介绍了在保护受冲突影响儿童方面的进展情况，包括通过建立政府机制和与摩洛伊斯兰解放阵线一道执行《行动计划》。

最后，报告提出了一系列建议，以终止和防止菲律宾境内严重侵害儿童的行为，并改善对他们的保护。



一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议和之后关于儿童与武装冲突问题的各项决议编写的，是向儿童与武装冲突问题工作组提交的关于菲律宾的第四次报告。报告所述期间为 2012 年 12 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日，其中重点介绍了自从我的上次报告(S/2013/419)提交以来在菲律宾发生的严重侵害儿童行为的趋势和模式。凡有可能，报告都指明了严重侵害儿童行为的当事方，着重指出应进行宣传、采取对策的领域，以加强保护儿童工作。报告还介绍了终止和防止严重侵害儿童行为工作的进展情况。最后，报告提供了给所有有关各方和行为体的建议清单，以改进受冲突影响地区的保护儿童工作，终止并预防严重侵害行为。
2. 安全状况差，加之偏远地区出入受限，使得监测和报告活动复杂化，因此，报告细列的数字并不反映侵害儿童行为的全部。但现有数据表明，冲突继续对儿童造成不利影响，在原住民社区尤然。
3. 我最近一次发表关于儿童与武装冲突问题的年度报告(A/70/836-S/2016/360)是在 2016 年 4 月 20 日；阿布沙耶夫集团、邦萨摩洛伊斯兰自由战士、摩洛伊斯兰解放阵线和新人民军因招募和使用儿童而被列入该报告附件之中。

二. 政治和安全状况概览

A. 政治事态发展

4. 贝尼尼奥·阿基诺三世总统的行政当局继续与一些武装团体进行谈判，以努力解决棉兰老岛的长期冲突。2011 年，在僵持七年后，政府与菲律宾全国民主阵线恢复正式会谈；该阵线是一个由菲律宾共产党和新人民军等左倾团体组成的联盟。然而，并未达成正式的和平协定，直到 2016 年 5 月总统选举之前，讨论仍陷僵局。
5. 此前，2012 年 10 月，政府和摩洛伊斯兰解放阵线签署了《关于邦萨摩洛的框架协议》，最终于 2014 年 3 月签署了《关于邦萨摩洛的全面协议》，从而正式结束了 17 年的和谈。2014 年 9 月 10 日，阿基诺总统向国会提交《邦萨摩洛基本法》，拟设立邦萨摩洛自治区。然而，在所谓的马马萨帕诺事件(即 2015 年 1 月摩洛伊斯兰解放阵线、邦萨摩洛伊斯兰自由战士与政府军之间在马京达瑙省发生的冲突)之后，国会直到 2016 年 2 月休会也未能就通过该法律达成一致意见。尽管有此挫折，菲律宾政府和摩洛伊斯兰解放阵线宣布继续致力追求和平议程。
6. 2016 年 5 月，菲律宾举行了总统选举，罗德里戈·杜特尔特总统于 2016 年 6 月 30 日就职。此后，新政府制定了和平与发展框架，争取结束与共产主义叛乱分子和摩洛人分离主义团体之间的长期冲突。
7. 2016 年 6 月，杜特尔特总统会见了摩洛伊斯兰解放阵线和摩洛民族解放阵线代表，讨论和平进程中接下来的步骤。摩洛人的两个组织同意共同进行摩洛人内部对话，旨在以包容性方式解决邦萨摩洛问题。11 月 7 日，总统签署行政命令，

成立新的邦萨摩洛过渡委员会，负责起草《邦萨摩洛基本法》新版本。总统还在奥斯陆启动了与菲律宾全国民主阵线代表之间的探索性会谈，为计划的恢复和谈作准备。根据 7 月恢复正式和谈的协定，双方于 8 月和 10 月举行了两轮正式会谈，但在撰写本报之时，尚未达成永久停火。

B. 安全事态发展

8. 在本报告所述期间，大规模交火事件整体上减少。不过，零星的、不甚激烈的冲突和一些重大事件继续影响着整体安全局势。政府安全部队，包括武装部队(和菲律宾国家警察以及据称亲政府的武装团体，同若干武装团体(包括新人民军、摩洛伊斯兰解放阵线、摩洛民族解放阵线、邦萨摩洛伊斯兰自由战士和阿布沙耶夫集团)发生了冲突，大部分冲突都发生在棉兰老岛。

9. 主要的武装事件有：2013 年 9 月 9 日，在政府与摩洛伊斯兰解放阵线开始和谈之后，摩洛民族解放阵线的密苏阿里派袭击了三宝颜市。武装部队称，随后与政府安全部队间交火持续了 20 天，造成 7 名平民死亡，另有 48 人受伤，并迫使 118 000 多人流离失所。

10. 2014 年 1 月，政府安全部队启动了黑马行动，这是对邦萨摩洛伊斯兰自由战士展开的一次重大攻势，前后持续五天，导致该团体若干营地被毁。2015 年 1 月 25 日，国家警察的一支特别行动部队在马京达瑙省马马萨帕诺市开展执法行动，要逮捕两名一直受邦萨摩洛伊斯兰自由战士保护的知名好战分子。摩洛伊斯兰解放阵线不知道要开展此次行动，同特别行动部队交火，造成 6 名平民、44 名特别行动部队成员和 18 名摩洛伊斯兰解放阵线战斗人员死亡。

11. 在马马萨帕诺事件(该事件导致 2015 年 2 月发动大规模军事攻势)后，2015 年上半年，武装部队与邦萨摩洛伊斯兰自由战士之间的冲突大幅增加，其后，在 2016 年全年，武装部队都展开了军事行动。

12. 关于与新人民军的冲突，2015 年，棉兰老岛的安全局势明显恶化，据报道冲突加剧。由于武装部队、新人民军和亲政府武装团体卷入，安全局势错综复杂，原住民社区受到特别严重的影响。

C. 菲律宾境内的冲突各方

摩洛伊斯兰解放阵线

13. 2003 年，摩洛伊斯兰解放阵线首次因招募和使用儿童而被列入关于儿童与武装冲突问题的年度报告附件中。2009 年 8 月，该团体与联合国签署了终止和防止招募和使用儿童行为的行动计划，这就需要开展具体和有时限的活动，监测组要能够出入无阻，并防止招募及释放 18 岁以下儿童并使之重新融入社会，还要开展提高对儿童权利认识和儿童保护机制能力建设活动。该武装团体活跃在棉兰老岛的大片地区。在《关于邦萨摩洛的框架协议》签署后，摩洛伊斯兰解放阵线的军事部分(包括邦萨摩洛伊斯兰武装力量和邦萨摩洛伊斯兰妇女辅助旅)与武装部队之间的冲突基本停止。该武装团体通过停止敌对行动协调委员会与武装部队协调其部队移动和行动，这有助于缓解紧张态势。

莫罗民族解放阵线

14. 活动在棉兰老岛的莫罗民族解放阵线于 1996 年与政府签署和平协定；他们为争取邦萨摩洛独立，打了 20 多年仗。然而，2000 年初，该团体的一些成员开始认为和平协定的实施工作存在缺陷，与政府的关系因而又趋紧张。这导致该团体走向分化，并同政府发生零星冲突。2013 年，该团体的密苏阿里派在三宝颜市发动袭击，以表示他们反对摩洛伊斯兰解放阵线与政府之间的《关于邦萨摩洛的框架协议》。

邦萨摩洛伊斯兰自由战士

15. 在菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线开始和谈之后，2010 年，邦萨摩洛伊斯兰自由战士从摩洛伊斯兰解放阵线中分离出来，继续为完全独立于菲律宾而进行武装斗争。自 2014 年以来，该邦萨摩洛伊斯兰自由战士因招募和使用儿童而一直被列入清单。摩洛伊斯兰解放阵线和莫罗民族解放阵线越来越多地通过政治途径来推动其事业，因此，邦萨摩洛伊斯兰自由战士在菲律宾穆斯林武装分离主义运动中发挥更突出的作用。结果，主要活动在马京达瑙省的该团体与摩洛伊斯兰解放阵线和武装部队都发生了武装冲突。2015 年 4 月，邦萨摩洛伊斯兰自由战士的创始人兼领导人阿麦里勒·乌姆布拉·卡托死亡；2016 年，据未经证实的报道，该团体内部出现了分裂。

新人民军

16. 新人民军是菲律宾共产党的武装力量，也是菲律宾全国民主阵线联盟的一部分；自 2003 年以来，一直因招募和使用儿童而被列入清单。新人民军在菲律宾各地都有存在，但其行动主要集中在棉兰老岛。新人民军与政府之间的武装冲突至今已达四十余载；该团体声明，其目标是要建立具有社会主义目标的新民主政府。

阿布沙耶夫集团

17. 自 2003 年起，阿布沙耶夫集团因招募和使用儿童而被列入清单。该团体仍然活跃在巴西南省、苏鲁省和三宝颜半岛，继续从事爆炸、勒索、绑架人质索取赎金和暗杀。2014 年，阿布沙耶夫集团的领导人伊斯尼隆·托托尼·哈皮隆宣誓效忠伊拉克和黎凡特伊斯兰国，但这两个团体之间的关系至今不明。2016 年有未经核实消息称，阿布沙耶夫集团已与哈皮隆领导下的菲律宾其他三个武装团体合并。2016 年 4 月和 6 月，两名外国人质被斩首；此后，政府在苏鲁省和巴西南省部署了 10 个营的陆军和海军陆战队士兵，以打击阿布沙耶夫集团。

菲律宾武装部队和菲律宾国家警察

18. 菲律宾武装部队由菲律宾陆军、菲律宾海军(包括菲律宾海军陆战队)和菲律宾空军组成。虽然菲律宾国家警察属于文职人员，但第 546 号行政令规定，可以要求国家警察的特别行动队支持武装部队为平叛和消除国家安全所面临的其他严重威胁而采取的军事行动。同一政策授权地方首席行政长官指示社区警察配合、补充菲律宾国家警察的行动。在阿基诺政府领导下，武装部队和国家警察力求通过“社区团结”内部和平与安全计划，来维持和平、安全与秩序。该计划规定采

取全国性的办法，由政府、地方社区和非政府组织与武装部队和国家警察合作，以打击武装团体所构成的威胁。

19. 地区民兵队是归武装部队控制的、由军队后备役人员和平民组成的辅佐力量，以补充政府正规军的行动。此外，据称与武装部队有联系的多个武装团体也是卷入武装部队与新人民军冲突的其他行为体之一。政府否认与这些团体有任何关系。2015年9月，菲律宾人权委员会对使用此类辅佐力量表示关注，因为这类队伍正规训练不足，且在行使军事职能方面未得到充分指导。

三. 严重侵犯儿童行为

20. 菲律宾的武装冲突继续殃及儿童，棉兰老岛首当其冲。由于出入受到限制，安全方面存在制约，国家工作队要对偏远地区的侵权行为进行监测和核实，就面临挑战。因此，侵权行为可能报道不足，所提供的数字并不代表严重侵权行为的实际规模。

21. 在本报告所述期间，联合国共核对了129起严重侵权事件，涉及192名儿童。自2014年以来，每年核实的的事件数量一直保持稳定。2013年事件增多，主要原因是：在军事行动加剧的背景下，攻击学校和医院的行动致死致残的情形增多。

22. 冲突所有各方都实施了严重侵犯儿童权利行为。在本报告所述期间，经国家工作队核实的129起事件中，有29起系武装部队(包括地区民兵队)所为，10起系据称亲政府的武装团体(包括Magahat集团和Alamara集团)所为，2起系国家警察所为。另外两起属于武装部队和国家警察(1起)以及武装部队和Alamara集团(1起)采取的联合行动。另外，还有13起事件归因于阿布沙耶夫集团，11起系新人民军所为，9起是新人民军干的，7起系摩洛民族解放阵线所为。在129次经核实的侵权行为中，46起不能归咎于冲突任何一方；主要的是杀害和残害儿童行为，或在攻击学校和医院行动过程中发生，或在交火事件期间发生，或因接触未爆弹药所致。拒不给予人道主义准入是本报告所述期间唯一未报告的严重违规行为。

23. 经核实的侵害儿童行为多发生在棉兰老岛(93%)；该岛也是菲律宾受冲突影响最严重的地区；其他侵权行为发生在米沙鄢群岛和吕宋岛(分别为2%和5%)。在棉兰老岛，经核实的侵权行为多发生在棉兰老岛穆斯林自治区和南北哥苏库萨将大区(分别占46%和19%)。然而，自2015年以来，在棉兰老岛北部达沃地区和卡拉加地区，有越来越多的侵权行为得到核实，受害者主要是原住民儿童。这一增加与武装部队加大针对新人民军的平叛行动力度有关，据称亲政府的武装团体也参与了行动。

24. 在本报告所述的整个期间，除与冲突有关的侵犯儿童权利行为外，呈现出一个仍在持续的趋势，即：武装团体个别成员参与敌对部族间的武装冲突(也称为“打冤家”)。就摩洛伊斯兰解放阵线而言，2013年1月至2016年6月，联合国获悉发生了31起以上“打冤家”事件，涉及摩洛伊斯兰解放阵线/邦萨摩洛伊斯兰武装力量指挥官或成员，导致8名儿童死亡，另有13名儿童受伤，数量不明

的学校受到损坏。所涉个人虽与摩洛伊斯兰解放阵线有联系，但都是以个人身份行事的。

A. 招募和使用儿童

25. 在本报告所述期间，国家工作队核对了 17 起招募和使用儿童事件，有 71 名儿童受影响。与上一份国家报告所述期间(其时间跨度几乎相同)相比，经核实的案件总数增加了 20%。这些儿童中，大多数在两起不同事件中被用作人盾：在一起事件中，邦萨摩洛伊斯兰自由战士把 15 名儿童用作人盾，在另一起事件中，摩洛民族解放阵线把 32 名儿童用作人盾。

26. 除这两起事件外，在本报告所述期间，经核实的招募儿童事件大幅度减少。其主要原因在于：经核实的、归因于摩洛伊斯兰解放阵线和武装部队的事件减少。然而，国家工作队继续核实阿布沙耶夫集团、邦萨摩洛伊斯兰自由战士、摩洛民族解放阵线和新人民军招募儿童的事件。国家工作队还查实一起武装部队使用一名儿童的事件。

27. 在本报告所述期间，国家工作队查实新人民军招募和使用六名儿童(一名女孩和五名男孩)的情形，并收到另外未经证实的消息，称有招募和使用儿童、使之参与前线行动和辅助活动的现象。这些儿童年龄在 15 岁至 17 岁之间，称自己是自愿参加该武装团体的。其中两人参加了作战行动，其他人则担任辅助角色，并配备了武器。这六名儿童中，有两人逃离，一人获准离开，一人遇害，其余两人下落不明。另外，政府方面的消息称，武装部队好几次遇到据信与新人民军有联系的儿童并将其转交社会福利部门。新人民军继续申明不招募儿童直接参与敌对行动；该团体 2012 年关于促进儿童权利、保护和福利的宣言和行动纲领称：招募新兵的年龄下限为 18 岁。但令人担忧的是，该宣言称，儿童年届 15 岁，即可作为受训人员或学徒加入新人民军，并可分配到自卫等非作战性质的单位从事此种性质的任务。

28. 国家工作队核对了阿布沙耶夫集团招募和使用儿童的 3 起事件(影响到 5 名男孩)。在第一批事件中，他们使唤一名 9 岁的男孩跑腿以及运送武器，前后长达 18 个月左右。他后来终于逃离阿布沙耶夫集团营地，但 2014 年 3 月被该集团杀害，据称原因是向武装部队提供了情报。第二批事件涉及一名 14 岁男孩，他是 2013 年在一所学校内被招募的。第三批事件中，其他三名男孩(年龄 14 至 15 岁)是 2014 年从同一所学校招募的。该校校长在建议学生不加入阿布沙耶夫集团后，受到了后者的威胁。除经过核实的侵权行为外，国家工作队收到了一些未经证实的、关于阿布沙耶夫集团招募儿童(包括担任作战角色)的消息。据可靠的消息来源称，2015 年 4 月，阿布沙耶夫集团在巴西兰省招募了约 30 名儿童。这些孩子年龄为 15 至 17 岁，在加入该集团后，领饷并配发 M-16 型突击步枪。在阿布沙耶夫集团存在的地区，难以核实有关报道；因此，无法准确估计招募儿童兵的人数。

29. 联合国还查实了摩洛民族解放阵线招募和使用 10 名男孩的情形，其中 5 名男孩在 2013 年 9 月围困三宝颜期间担任辅助任务，2 名男孩死于此次任务。2016

年，国家工作队查实了招募和使用 5 名年龄介乎 13 至 17 岁之间的男孩的情况，有人见到他们在摩洛民族解放阵线军营内身穿军装、携带着武器。除这些案件外，联合国查实了一起使用 32 名儿童作为人盾的事件。

30. 2015 年 12 月，在北科塔巴托省，国家工作队核实了一起事件：邦萨摩洛伊斯兰自由战士在与武装部队作战时，实行战术撤退，其间使用了 15 名儿童作为人盾。除经过核实的事件外，有可信的消息显示，使用儿童执行辅助和作战任务的情形更为广泛。

31. 有一起武装部队使用儿童的事件得到核实，涉及东内格罗省军营内一名 13 岁的男孩。同我上份报告所述期间相比，事件数量大大减少；当时，有 21 起武装部队和地区民兵队使用儿童的情形。然而，国家工作队继续接到未经证实的消息，称武装部队使用儿童担任情报员或向导。

32. 令人鼓舞的是，在本报告所述期间，联合国未听闻摩洛伊斯兰解放阵线招募儿童的消息。该团体第 2 号通令(2006 年)和邦萨摩洛伊斯兰武装力量行为守则以及补充通令(2010 年)禁止邦萨摩洛伊斯兰武装力量招募儿童，并对违反者规定了处罚措施。该团体仍然主要是以社区为基础的组织，其成员与家人生活在一起，这就使得确定与该团体有联系的儿童身份的工作复杂化了。

剥夺据称与武装团体有联系的儿童的自由

33. 国家工作队记录到武装部队因 26 名儿童据称与武装团体有联系而加以拘留或剥夺其自由的事情。这些儿童被武装部队、国家警察逮捕，或在联合行动中被捕；并常被拘留以收集情报；偶尔还有人怀疑他们的父母或其他大人支持武装团体。其中 5 名儿童在被羁押期间受到虐待。

34. 2013 年 6 月，在马京达瑙省，3 名男孩(16 至 17 岁)被逮捕拘留，并被公开指控为“邦萨摩洛伊斯兰自由战士”的成员。在问话期间，他们被捆绑并受到肢体虐待，随后被控非法持有炸药，并被移交国家警察。在联合国伙伴的协助下，这 3 名儿童被转交市政社会福利局。2014 年，在马京达瑙省，武装部队一个检查站的士兵拦住一名 14 岁的男孩和他的父亲，要求他们进入军营，因为怀疑他们是“邦萨摩洛伊斯兰自由战士”的成员。此后，没有人见到过他们。向区域审判法院提交了请愿书，目前此案正在审理之中。2015 年 11 月，一名 14 岁男孩被逮捕拘留。据称，他被误认为自己已故的成年兄弟；后者被怀疑是阿布沙耶夫集团的成员。尽管这名男孩未成年人的身份得到确定，联合国方面也继续做工作，但他仍然被拘留，并被列为高风险的被拘留者。2016 年 4 月 12 日，在巴西兰省，一名 15 岁的男孩与两名成年人一起被武装部队士兵拘留，并因据称与阿布沙耶夫集团有联系而遭受酷刑。其中一名大人因伤致死。这名儿童被控非法拥有炸弹，受到严重伤害，目前仍然受心理创伤之苦。他于 4 月 20 日出院，暂时获释回家。他接受当地民间社会组织心理社会支持。棉兰老岛穆斯林自治区人权委员会正在调查此案。

B. 杀害和残害儿童

35. 在本报告所述期间，国家工作队查明了 74 起杀害和残害儿童事件，涉及 116 名儿童；其中 40 名儿童遇害(28 名男孩、11 名女孩、1 名性别不明)，76 名儿童受伤(40 名男孩、34 名女孩、2 名性别不明)。这些事件涉及瞄准射击、交火、空袭、炮击、不分青红皂白的攻击、即决处决、未爆炸弹药和(或)拘留期间虐待儿童。虽然所有武装团体和力量都参与了儿童致死致残事件，但儿童伤亡近一半系武装部队(30 名儿童伤亡)或阿布沙耶夫集团(24 名儿童伤亡)所为。在 35% 的事件(29 起，涉及 10 名儿童死亡、25 名儿童受伤)中，肇事者身份仍然不明。其中大多数事件属于武装部队与武装团体之间的交火。

36. 国家工作队查明了武装部队杀害 10 名儿童并打伤另外 20 名儿童的 20 起事件。其中大部分事件发生在对阿布沙耶夫集团实施的军事行动中，次之，发生在原住民社区对新人民军采取的行动中。这些事件涉及瞄准射击和不分青红皂白的攻击、交火和战争遗留爆炸物。2015 年 8 月 18 日，武装部队在布基农省以即决处决方式一户人家门口杀害了该家庭五名成员，包括 14 岁和 17 岁的两名男孩，称他们是新人民军成员。虽然武装部队向死者家属提供了经济补偿，并提供了葬礼开销，但在这起事件中，没有一人被判定有罪。在另一起事件中，2014 年 4 月，武装部队在巴西农省发动空袭，击中一所伊斯兰学校，打死一名 15 岁男孩并打伤三名 14 至 16 岁的男孩。

37. 有 7 起事件(造成 9 名儿童死亡，15 名儿童受伤)得到核实，认为系阿布沙耶夫集团所为。尽管大多数儿童是无特定目标的袭击和伏击的受害者，但有两名男孩是被蓄意杀害的。2015 年 5 月，在巴西农省发生了上述蓄意杀害事件中的一起。当时，阿布沙耶夫集团绑架了两名男孩，并将他们带到附近的阿布沙耶夫集团营地。一名男孩(13 岁)获释，另一名男孩(年龄不明)因被指向武装部队传递情报而遭斩首。2014 年 7 月，在苏禄省发生另一起事件，阿布沙耶夫集团伏击了一批车辆，乘客中有镇维和行动队的八名成员，还有一批前往庆祝开斋节的平民。在这次攻击中，有七名儿童遇难，六名儿童受伤。2015 年 7 月，还是在苏禄省，据称是阿布沙耶夫集团成员的一个人向军车队投掷一枚手榴弹，炸伤 14 名平民，包括站在路边的 5 名儿童。

38. 国家工作队查明了新人民军杀害四名儿童的三起事件。所有事件均是在武装部队与新人民军发生冲突的背景下发生的，是新人民军继续使用伏击战术的结果。例如，2013 年 1 月，在西内格罗省，新人民军设伏，导致一名 14 岁男孩和几位成年平民丧生。一些平民请求搭乘警察和镇维和行动队的车辆，孰料中叛军埋伏。新人民军声称对此次袭击负责，并就平民伤亡事件公开道歉。2016 年 3 月 31 日，在北科塔巴托省，据称与新人民军有联系的武装民兵“由米”的成员袭击了一支地区民兵队。在袭击之时，地区民兵队的家属正在探访。一名一岁的男孩和一名一岁的女孩遇害，地区民兵队一位成员和一名女子受伤。

39. 发生了三起致死致残事件，造成 2 名儿童死亡、7 名儿童受伤；人们认为系据称支持武装部队在原住民地区打击新人民军的武装团体所为。例如，2015 年 10 月，在布基农省，“德拉芒什”团体成员对来自涉嫌支持新人民军的社区的一

群原住民人开火。一位长者遇难，两名 10 岁和 11 岁的儿童受枪伤。该社区因据称支持新人民军而受到上述团体成员的长期骚扰。2016 年 1 月，北达沃省发生了另一起事件：一名 17 岁的男孩被 Alamara 集团的一名成员枪杀，据说是因为他和他的家人被认为支持新人民军。这名男孩曾在非政府组织开办的一所原住民学校学习，而该组织被指与新人民军有联系。

C. 强奸和其他形式的性暴力

40. 在本报告所述期间，国家工作队核实，三名武装部队士兵分别在 2015 年 5 月至 7 月的 3 起事件中强奸了土著社区一名 14 岁女孩。这些士兵被送上军事法庭，而对其上司的处理建议则是行政处罚。被指控的肇事者与受害人家人达成庭外和解。随后，在受害人母亲提交停止起诉保证书后，对强奸的平民刑事诉讼被驳回，受害人母亲在保证书中声称，新人民军成员逼迫她提出起诉。除了这起事件，国家工作队还收到一些关于与冲突有关但无法核实的强奸和性暴力行为的报告。

41. 现有资料表明，战斗人员没有系统化地使用强奸和其他形式的性暴力。然而，强奸和其他形式的性暴力侵犯儿童行为很少得到报告，因为受害人及其家人害怕在所在社区被污名化或遭到肇事者的报复。此外，强奸案件通常在正式司法制度外付钱和解，在土著社区尤其如此。因此，很可能少报了与冲突有关的强奸和其他形式性暴力案件的数量。涉嫌犯有这种暴力行为的人必须在民事法庭受审。如果其成员涉嫌这类案件，武装部队必须视情适用现有问责机制。

D. 袭击学校和医院

42. 在报告所述期间，国家工作队核对了 32 起袭击学校和医院及相关人员的事件。这些事件造成 24 所学校受损，12 名学校工作人员和 1 名医院工作人员遇袭（1 人被打死，1 人受伤，1 人被拘留，9 人被绑架），41 名教师受到人身暴力威胁。6 起事件是武装部队所为；5 起是 Magahat 团体所为；4 起是邦萨摩洛伊斯兰自由战士所为；Alamara 团体、新人民军和阿布沙耶夫集团各制造了 2 起事件。12 起事件无法确定具体肇事者。此外，国家工作队核查了 2016 年 5 月全国选举期间在马京达瑙省和南拉瑙省被用作投票站的 11 所学校遭到的袭击，但无法确定肇事者。

43. 联合国非常关切地注意到，自 2015 年以来，在武装部队对新人民军发起的反叛乱行动中，土著社区发生了大量学校和教师遇袭事件，据称的亲政府武装团体在其中的参与有增加。特别是，在土著社区由非政府组织管理的私立学校工作的许多教师和学生被公开指控为新人民军的支持者或成员，并因此受到骚扰、威胁、殴打或杀害。国家工作队核实，仅在 2015 年就有 1 名学校主任被杀害，1 名教师被残害，40 名教师遭到袭击威胁，1 所学校被焚烧。

44. 这 6 起事件是武装部队所为，其中包括袭击 4 所学校和 1 名教师，威胁 7 名教师。大多数威胁教师的事件同武装部队与新人民军的冲突有关，但武装部队还在阿布沙耶夫集团控制地区实施了一次空中打击，损坏了一所伊斯兰学校和一所小学的实体建筑结构。此外，Magahat 和 Alamara 团体一再在针对新人民军的反叛乱行动中把边远土著社区由非政府组织管理的学校及其教师作为袭击对象。在

本报告所述期间，Magahat 团体犯有 5 次侵犯行为，造成 1 名学校主任被杀害，1 名教师受伤，1 所学校被烧，28 名教师受到威胁。Alamara 团体犯有 3 次侵犯行为，涉及威胁 8 名教师。

45. 据报，在这些侵犯行为发生时，武装部队通常就驻扎在侵犯行为发生的地方，而且参与威胁被指与新人民军有关联的教职人员或暂时占领被指有这种关联的学校。例如，2015 年 9 月，在南苏里高省，一名学校主任被 Magahat 团体成员杀害。他被发现死在教室里，手脚被捆绑在一起，并被割喉。前一天，Magahat 团体成员威胁，如果该校的 25 名教师拒绝离开所在地区，就要杀死他们。在这起事件发生前两天，武装部队已经到访该村庄，而且在事件发生时武装部队正在附近扎营。虽然已发出对被指控肇事者的五份逮捕令，但截止本报告撰写之时，没有逮捕任何人。在 2015 年 2 月发生在北达沃省的另一起事件中，4 名教师在上班路上被 Alamara 团体成员拦截，后者威胁说，如果他们继续前往学校，就会被杀死。一个月之后，这些教师因被指控与新人民军有关联而受到审问，并受到 Alamara 团体和武装部队成员的威胁。事件发生后，其中的三名教师要求调往其他地区。

46. 在本报告所述期间，由于学校和相关人员遇袭以及将学校用于军事目的，超过 17 000 名儿童的受教育机会暂时或长时间受到影响。

47. 关于对医疗机构的袭击，国家工作队核对了阿布沙耶夫集团制造的一起事件。2013 年 5 月 18 日，该集团抢劫霍洛岛上一个省级医疗单位的医疗用品，绑架并后来杀害了一名女性医务工作者。

48. 除了袭击学校和医院，还将 31 所学校和 4 家医院用于军事目的。大多数事件(23 所学校和 4 家医院)是武装部队所为。武装部队与据称的亲政府武装团体共同使用其中的 3 所学校、与菲律宾国家警察局共同使用其中的 2 所学校。3 起将学校用于军事目的的事件是国家警察局所为。邦萨摩洛伊斯兰自由战士、摩洛哥伊斯兰解放阵线和 Maute 团体分别将 2 所学校用于军事目的。另有一起事件无法确定何人所为。

E. 绑架儿童

49. 国家工作队继续收到关于绑架儿童的零星报告，并核实了两起涉及三名儿童被绑架的事件。其中一起事件是阿布沙耶夫集团所为，另一起是邦萨摩洛伊斯兰自由战士所为。在巴西兰省，两名男孩被阿布沙耶夫集团绑架。其中一名男孩后来被释放，另一名男孩被指对该武装团体从事间谍活动并随后于 2015 年 5 月 1 日被斩首。在本报告所述期间，阿布沙耶夫集团继续从事绑架勒索赎金活动，但不清楚是否有儿童受到影响。

四. 安全理事会儿童与武装冲突问题工作组各项结论的后续行动

50. 为了落实关于菲律宾儿童与武装冲突问题的各项结论(S/AC.51/2014/1)，国家工作队改进其监测和核查活动的地理覆盖范围并提高人道主义组织和冲突各方对侵犯儿童行为的认识。马尼拉和棉兰老的国家工作队技术工作组继续加强伙伴关系并推动监测和报告机制深入到全国各地。

51. 工作队还根据各项结论，继续与摩洛伊斯兰解放阵线密切接触，以支持充分执行联合国-摩洛伊斯兰解放阵线行动计划，并启动与新人民军的技术层面讨论，讨论保护儿童问题。

五. 在终止和防止菲律宾境内各武装部队和团体严重侵犯行为方面取得的进展

52. 第 138 号行政命令(2013 年 8 月)设立菲律宾政府的武装冲突中儿童问题机构间委员会，由该委员会负责确保国际文书(包括联合国《儿童权利公约》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》)在所有政府活动中得到尊重。特别是，该委员会一直在监督为武装部队制定关于保护受武装冲突影响儿童的准则。为解决对武装冲突局势中儿童处境的具体关切，给予另外三家政府机构(包括劳动和就业部、菲律宾穆斯林国家委员会和国家土著人民委员会)机构间委员会席位。

53. 该行政命令还创建了一个关于受武装冲突影响儿童的监测、报告和应对系统，并拓展了针对武装冲突中儿童的综合方案框架，以期在儿童福利理事会的主持下确保有效监测案件，并及时提供多部门应对方案。政府机构在 2014 年 7 月 25 日签署执行了一份协议备忘录，备忘录进一步界定了每个机构在加强监测、报告和应对严重侵犯行为能力方面的作用和责任。

54. 根据秘书长给菲律宾政府提出的建议，即加强在受冲突影响地区保护儿童的能力(见 S/2010/36)，政府开展了一项全国性举措，培训地方政府单位的服务人员和非政府组织的一线工作人员，以监测、报告严重侵犯行为并促进对受害人的援助，以此作为监测、报告和应对系统的一项内容。2013 至 2015 年开展的指导活动有来自全国各地 33 个受冲突影响省份 117 个市镇的 579 名一线服务人员参加。此外，2016 年还举办了三次指导讲习班。

55. 内政和地方政府事务部认识到，地方政府支持监测、报告和应对系统非常重要，因此发布了第 2016-67 号备忘录通告，要求地方行政首长采纳监测、报告和应对系统规程并与机构间委员会分享有关严重侵犯行为的信息，以开展后续行动。

菲律宾武装部队

56. 武装部队开始通过其人权办公室，实施其在 2012 年制定的关于防止和应对在冲突中严重侵犯儿童行为的战略规划草案。2013 年 7 月，该办公室发布第 25 号信函指令，以解决联合国就关于在学校和医院开展活动准则提出的关切。该指令澄清了未成年人的定义；扩大了准则范畴，将监测、报告和应对系统规程纳入其中；并澄清了将离开武装部队或团体的儿童移交儿童保护行为体的相关流程。随后，教育部发布第 221 号备忘录，指导学校人员如何监管武装部队进入教育设施，目前该备忘录正在修订。该信函指令的通过标志着相关工作向前迈出了重要一步，但必须指出的是，学校继续被用于开展军-民活动，在偏远地区尤其如此。如果武装部队人员出现在学校，即使是提供服务或举办体育或文化活动，也会使儿童面临风险，并可能使儿童成为军事目标。

57. 为确保更广泛地防止严重侵犯儿童权利的行为，国防部就武装冲突局势中儿童保护问题发布了 2016 年 2 月 4 日 1 号通告。这项政策文件将军事巡逻/分遣队与学校/医院之间的最低安全距离从 50 米增加到 460 米，这也是武装部队标准发射长枪的有效射程。不过，该通告还载有其他一些相关内容，包括对学校的定义、关于为武装部队的儿童受害人直接提供社会福利服务的规定以及在学校开展军民活动的审批。

58. 2015 年 12 月，武装部队人权办公室与菲律宾人权委员会合作，审查更新了军事人员人权和国际人道主义法毕业课程，其中包括儿童保护方面的具体内容。

摩洛哥伊斯兰解放阵线

59. 2013 年 4 月 29 日，摩洛哥伊斯兰解放阵线领导同意无限期延长 2009 年联合国-摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划。虽然试图在延长期限之后重振与摩洛哥伊斯兰解放阵线的接触，但由于政治和安全局势不利，计划执行方面的进展有限。2014 年 3 月签署《关于邦萨摩洛哥的全面协议》，为接触摩洛哥伊斯兰解放阵线带来了新的机会，该阵线重申它致力于充分执行行动计划。2014 年 6 月，摩洛哥伊斯兰解放阵线重新设立了由中央委员会军事和文职人员组成、与联合国互动的五人小组，并在总参谋部办公室任命儿童与武装冲突问题协调人，以动员其基地指挥官。

60. 为了支持基地指挥官，摩洛哥伊斯兰解放阵线在邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量的所有 31 个基地指挥部和 7 个前线指挥部任命了协调人，以确保及时落实行动计划的各项活动。摩洛哥伊斯兰解放阵线也公开展示其关于不招募和使用未成年人的指令及其对不遵守行为的惩罚措施，以教育摩洛哥伊斯兰解放阵线的武装力量和平民，让他们了解该阵线的行为守则及其针对招募和使用儿童者的问责制框架。

61. 摩洛哥伊斯兰解放阵线继续保证它将协助不受阻碍地进入其控制下的领土，以开展与行动计划有关的活动，并保证其基地指挥官将出席这些活动。基地指挥部的进展报告按季度提交联合国和摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划小组，并作为监测遵守情况和评估执行进展的一项工具。

62. 为邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量和邦萨摩洛哥伊斯兰妇女辅助旅官兵(包括所有前线和基地指挥官)举办指导活动的工作已于 2015 年初完成。指导活动强调各方在执行行动计划方面的作用和责任，并为解决摩洛哥伊斯兰解放阵线对与儿童卷入战斗或发挥辅助作用有关的社会文化价值观及宗教原则(包括将儿童界定为 18 岁以下的人)的各项关切发挥了关键作用。共有 9 435 名邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量和邦萨摩洛哥伊斯兰妇女辅助旅成员获得这种指导。自那时以来，摩洛哥伊斯兰解放阵线一直在继续举办类似的活动(已举办超过 100 次活动，参与人数超过 9 600 人)，以便有系统地强化这些信息。此外，还面向父母和儿童举办了指导活动，截止 2016 年 11 月已有至少 4 600 人参加。

63. 2015 年 5 月 18 日，摩洛哥伊斯兰解放阵线在联合国和当地伙伴合作的支持下，推出了“儿童不是士兵”运动的当地版本。该运动的宗旨是为社区做法带来积极变化，以确保儿童不与摩洛哥伊斯兰解放阵线的武装力量(即邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量和邦萨摩洛哥伊斯兰妇女辅助旅)发生关联。该运动的第一阶段包括举办提高

社区认识活动、与儿童和青年建立讨论小组、推出电台节目和一名前儿童兵的宣讲活动，直接惠及 15 000 多人，其中包括棉兰老 8 个省 61 个市镇的 2 457 名儿童、3 201 名邦萨摩洛伊斯兰武装力量成员和 3 256 名邦萨摩洛伊斯兰妇女辅助旅成员。第二阶段于 2016 年 7 月启动，旨在面向父母、教师以及社区和宗教领袖，强化相关信息，即防止儿童与摩洛伊斯兰解放阵线和其他武装团体发生关联或重新发生关联。

64. 该运动的核心是摩洛伊斯兰解放阵线基地指挥官在各自的基地指挥部组织和领导的一系列公开活动。这是行动计划的一项重要组成部分，因为这么做使摩洛伊斯兰解放阵线的武装力量和社区都能直接听到基地指挥官关于儿童零牵涉或不让儿童卷入任何武装和辅助活动(包括打冤家)的承诺。在活动结束时，所有到场的基地指挥官签署了一项表明其承诺的公开声明。超过 10 000 万名生活在摩洛伊斯兰解放阵线各社区的民众出席了在各基地指挥部举行的这些活动。

65. 为了实现行动计划的最终基准指标，2015 年 12 月 12 日邦萨摩洛伊斯兰武装力量参谋长向所有前线和基地指挥部发布一项指挥令，命令各指挥官遵守关于查明与该武装团体有正式和非正式关联的儿童并让这些儿童脱离接触的相关准则。随后在所有基地指挥部任命了工作队，负责促进和支持身份查验和脱离接触进程，并成立负责查明与摩洛伊斯兰解放阵线-邦萨摩洛伊斯兰武装力量有关联的儿童并使其脱离接触的国家工作队工作组，以监测这一最终基准指标的实现情况。摩洛伊斯兰解放阵线总共确定 1 869 名儿童，其中大多数以辅助角色与该团体发生关联。自 2016 年 4 月以来，所有已查明的儿童均已走完正式脱离接触程序。摩洛伊斯兰解放阵线为这些儿童签发脱离接触证书，公开宣布他们脱离邦萨摩洛伊斯兰武装力量。最近一次脱离接触仪式在 2017 年 3 月 19 日举行。

66. 这些进展的取得是因为摩洛伊斯兰解放阵线最高层及前线和基地指挥官作出了承诺并采取了行动。面向邦萨摩洛伊斯兰武装力量和生活在摩洛伊斯兰解放阵线核心基地指挥部地区的社区开展系统化宣传、提高认识和组织培训，是在这些利益攸关方之间就招募和使用儿童问题达成一定程度的谅解和认可的必不可少的先决条件。邦萨摩洛伊斯兰妇女辅助旅是邦萨摩洛伊斯兰武装力量的一支补充部队，分布在所有基地指挥部，该辅助旅对执行行动计划具有战略意义，为计划执行做出了重要贡献。

67. 2015 年 11 月联合国儿童基金会与负责儿童和武装冲突问题秘书长特别代表办公室联合派出一个技术考察团，此外，联合国支持摩洛伊斯兰解放阵线行动计划小组制定与现有问责措施挂钩的保障措施，以防止在今后招募和牵涉未成年人。除了现有的行为守则，摩洛伊斯兰解放阵线还在 2017 年 3 月 25 日发布一项指令，要求定期监测筛查武装分子并制定年龄评估准则，以建立内部保障措施，防止儿童与武装团体发生关联或重新发生关联。

68. 此外，必须提供服务，包括发展生活技能和提供职业机会，才能最大程度地减少儿童与武装团体重新发生关联的风险。目前儿基会正在设计一个侧重于防止儿童与武装团体发生关联或重新发生关联的方案。菲律宾政府、摩洛伊斯兰解放阵线、联合国和国际社会协同努力是该方案取得成效的必要条件。

69. 2016年11月，我的儿童与武装冲突问题特别代表在日内瓦会见了摩洛哥伊斯兰解放阵线的代表，赞扬他们在执行行动计划方面做出的承诺和取得的进展。她指出，摩洛哥伊斯兰解放阵线的积极参与为该国和该地区的其他武装团体树立了重要的先例。

70. 关于其他儿童保护问题，涉及摩洛哥伊斯兰解放阵线分子的打冤家事件仍然是一个令人关切的问题，已向该阵线领导提出这一问题。对此，摩洛哥伊斯兰解放阵线于2015年3月成立一个工作队，负责监测、调查并建议采取适当措施，避免邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量成员之间发生打冤家事件。国家工作队还敦促摩洛哥伊斯兰解放阵线加紧努力，确保儿童不卷入这类事件或不受这类事件影响，并采取措​​施，惩罚那些对造成儿童死亡或严重受伤的事件负有责任的成员。与此同时，儿基会及其合作伙伴继续提高人们对打冤家对儿童影响的认识，把它作为当地“儿童不是士兵”运动的一部分；该运动侧重于一系列广泛的儿童保护问题。

新人民军

71. 2012年7月，菲律宾全国民主阵线正式制定其儿童权利、儿童保护和儿童福利宣言和行动纲领，以示其对捍卫菲律宾儿童权利的承诺。宣言规定18岁是新人民军招募战斗人员的最低年龄，但允许招募15岁及以上儿童开展自卫和非作战任务。

72. 2015年和2016年，儿基会和菲律宾全国民主阵线在该宣言框架内举办了多次技术会议。该阵线重申其愿意与儿基会合作，国家工作队对此表示欢迎。

六. 意见和建议

73. 我谴责在武装冲突中继续严重侵犯儿童的行为，包括招募和使用儿童及杀害和残害儿童，以及袭击学校和医院。我呼吁菲律宾冲突各方遵守其在国际法之下的义务，并采取措​​施终止和防止进一步的侵犯行为。

74. 我感到鼓舞的是，该国政府与共产党和摩洛团体恢复了和平谈判。我敦促各方与联合国磋商，将儿童保护问题列入各自和平谈判桌的议程。

75. 我呼吁菲律宾冲突各方尊重学校的民用性质，停止袭击教育设施、教育人员和学生；进一步敦促各方停止将学校用于军事目的，这么做会危及儿童及其受教育机会。

76. 我鼓励国际捐助界提供资金，支持联合国的监测和报告工作，以支持充分执行联合国-摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划，并就儿童与武装冲突问题与其他武装团体进行接触。国际资金支持对于确保脱离武装团体的儿童获得适当的社会经济服务，从而最大程度地减少重新牵涉儿童的风险也至关重要。

向菲律宾政府提出的建议

77. 我欢迎菲律宾政府支持执行联合国-摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划。我敦促该国政府继续支持和促进联合国与武装团体的对话，以终止和防止严重侵犯儿童的行为。

78. 我感到鼓舞的是，该国政府已采取措施更好地保护武装冲突中的儿童，包括设立武装冲突中的儿童问题机构间委员会和建立关于受武装冲突影响儿童的监测、报告和应对系统。我鼓励该国政府积极利用这些机制，为所有儿童受害人提供适当援助和服务，并确保对所指控的侵犯儿童行为进行独立、迅速和彻底的调查，以追究肇事者责任。

79. 我欢迎针对受武装冲突影响的儿童不断加强政策、指令和培训，并鼓励该国政府继续与联合国开展对话和合作，以进一步加强其武装部队在受冲突影响地区保护儿童和防止侵犯行为发生的能力。我回顾，该国政府有责任确保所有受其指挥的部队(包括军事、警察和辅助部队)遵守国际人道主义法和人权法的原则。

80. 我敦促该国政府继续按照国际标准加强国家法律框架，以保护受武装冲突影响的儿童，包括迅速通过关于武装冲突局势中儿童的法律，并确保该法不会规定单凭与武装团体有关联就可逮捕、拘留和/或起诉儿童。

81. 我敦促政府确保所有因与武装团体有关联而被拘留的儿童享有正当程序，并回顾，应首先将儿童作为受害人对待，而且剥夺儿童自由应作为最后手段使用，使用时间应尽可能缩短。

向摩洛哥伊斯兰解放阵线提出的建议

82. 我欢迎摩洛哥伊斯兰解放阵线继续参与终止和防止招募和使用儿童，并对该阵线领导和地区指挥官做出的坚定承诺感到非常欣慰，正是有了这些承诺，全面执行联合国-摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划才取得了重大进展。

83. 我敦促摩洛哥伊斯兰解放阵线继续查明与所有基地指挥部的邦萨摩洛哥伊斯兰武装力量有正式或非正式关联的儿童并帮助他们脱离接触，以完成联合国-摩洛哥伊斯兰解放阵线行动计划的最后基准指标。我呼吁武装团体建立与执行现有问责机制挂钩的必要保障措施，防止招募和牵涉儿童。

84. 我鼓励摩洛哥伊斯兰解放阵线争取联合国的支持，执行《关于邦萨摩洛哥的全面协议》中确定的优先事项，特别是旨在改善受冲突影响地区儿童的福利和权利的各项方案。

向其他武装团体提出的建议

85. 我欢迎联合国与菲律宾全国民主阵线进行初步接触，并为该阵线愿意就有关儿童保护问题进行合作感到鼓舞。我敦促菲律宾全国民主阵线和新人民军继续这种合作，并立即停止招募和使用儿童从事任何军事或辅助职能。

86. 我敦促其他尚未与联合国对话的被列名的武装团体与联合国开展对话，以制定和实施旨在终止招募和使用儿童的行动计划，其中应作出规定，让联合国进入以开展认识宣传和应对工作以及监测遵守情况。