



## 菲律宾境内儿童与武装冲突

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是秘书长提交的关于菲律宾境内儿童与武装冲突问题的第五次报告。报告载有关于 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期间六类严重侵害儿童行为的资料，并更广泛地介绍了受武装冲突影响的儿童的境况。

本报告重点介绍了冲突各方严重侵害儿童的趋势和模式，并表明冲突继续对儿童产生不利影响，特别是在棉兰老岛。报告还介绍了自上一次报告(S/2017/294)以来局势的变化，包括侵害行为的趋势和模式、在终止和防止侵害行为方面取得的进展以及儿童与武装冲突问题工作组通过的结论(S/AC.51/2017/4)的后续行动。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，并加强对儿童的保护。



## 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 1612(2005)号决议及其后关于儿童与武装冲突问题的各项决议编写，是秘书长向安全理事会提交的关于菲律宾境内受武装冲突影响的儿童状况的第五次报告。报告所述期间为 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日，介绍了自上一次报告(S/2017/294)以来严重侵害儿童的趋势和模式。在可能的情况下，报告确定了对严重侵害儿童行为负责的各方，并强调了为加强对儿童的保护而进行宣传和采取对策的领域。报告还介绍了在终止和防止严重侵害儿童行为方面取得的进展。最后，报告向有关各方和行为体提出了一系列建议，以改善对受冲突影响地区儿童的保护，从而终止和防止严重侵害行为。在秘书长关于儿童与武装冲突问题的最新报告(A/74/845-S/2020/525)中，阿布沙耶夫集团、邦萨摩洛伊斯兰自由战士(邦伊战士)和新人民军因招募和使用儿童而在附件二 A 节中列为在报告所述期间没有采取措施加强保护儿童的当事方。

2. 本报告提供的资料由国家监测和报告任务组收集和核实，该任务组由驻地协调员和联合国儿童基金会(儿基会)共同主持。任务组注意到影响总体安全局势的几起重大事件和零星的低强度冲突。由于安全局势动荡，加上棉兰老岛实行戒严，行动自由受到限制，对严重侵害行为的监测和核查继续面临困难。

## 二. 政治和安全动态概述

### A. 政治动态

3. 2017 年 1 月，菲律宾政府与菲律宾共产党-新人民军-菲律宾全国民主阵线(菲共-新人民军-全国民主阵线)举行了第三轮和平谈判。然而，双方部队在计划释放政治拘留犯问题上产生分歧后，于 2017 年 2 月结束单方面停火。总统罗德里戈·杜特尔特随后宣布终止和平谈判。2017 年 2 月 7 日，总统宣布向新人民军“全面开战”，并取消了 1995 年的《关于安全和豁免保障的联合协议》，下令逮捕全国民主阵线谈判小组的几名咨询顾问。新人民军宣布，它将对政府军“加强武装抵抗”。2017 年 4 月，政府和全国民主阵线小组试图恢复谈判，并设法达成关键协议，包括临时联合停火。尽管如此，2017 年 5 月，政府以新人民军加强武装袭击为由，取消了预定的第五轮和平谈判。2017 年 11 月 23 日，总统签署第 360 号公告，正式终止和平谈判。2017 年 12 月 5 日又发布公告，根据 2012 年《预防和制止资助恐怖主义法》(第 10168 号共和国法)，将菲共-新人民军指定为恐怖组织。

4. 2018 年 6 月，国防部长建议终止与新人民军-全国民主阵线的所有进一步谈判，理由是据称共产主义势力威胁要推翻总统。政府后来表示，将在详细说明地方政府单位准则和参数的行政命令指导下，与共产主义势力进行地方化和谈。2018 年 11 月 22 日，总统发布了第 32 号备忘录命令，加强了武装部队和国家警察在萨马尔省、东内格罗斯省和西内格罗斯省以及比科尔区镇压和预防暴力和恐怖活动的指导方针，这些地区已知有活跃的共产主义分子叛乱。政府通过这一命

令是为了防止这种暴力事件在国内其他地区蔓延和升级。国防部长还于 2018 年 12 月 5 日宣布，尽管叛乱分子提出节日停火，但政府不会暂停军事行动。

5. 2018 年 7 月 27 日政府颁布了《棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区组织法》(第 11054 号共和国法)，成立了棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区，取代了棉兰老穆斯林自治区。这是政府与摩洛伊斯兰解放阵线(摩伊解)和摩洛民族解放阵线(摩解)多数派之间和平进程的高潮。2019 年 1 月 21 日和 2 月 6 日举行了批准《组织法》的公投。邦萨摩洛自治区领土扩大，除原有的玛京达瑙、南拉瑙、巴西兰、苏禄、塔威塔威 5 个省(原属棉兰老穆斯林自治区)外，还将哥打巴托市(原属第十二区)和哥打巴托省的 63 个镇纳入其中。邦萨摩洛自治区于 2019 年 3 月 29 日成立，邦萨摩洛过渡署的首批部长宣誓就职，该署是临时地区政府，在三年过渡期内拥有行政和立法权，直到 2022 年第一届政府当选。地区临时议会一直在努力通过七项优先法律，这些法律将构成邦萨摩洛自治区的基本治理和政策框架。

6. 2019 年 1 月，政府颁布了《武装冲突局势中儿童特别保护法》(第 11188 号共和国法)，将安全理事会关于儿童与武装冲突的决议的规定纳入国家立法，并禁止一切严重侵害武装冲突局势中儿童的行为。联合国为制定和协商实施细则和条例提供了支持(见第 55 段)，并将继续提供技术援助，将其纳入棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区的《儿童法》。

## B. 安全动态

7. 在本报告所述期间，政府对受伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)煽动的地方武装团体采取了大规模的军事行动，特别是导致 2017 年对马拉维的围困和随后在棉兰老岛实施戒严。此外，伊黎伊斯兰国煽动的武装团体的武装活动不断升级以及新人民军和武装部队之间的战斗使儿童处于危险之中。此外，总统于 2016 年 6 月发起的“禁毒战争”所产生的政治气氛间接影响了对侵害儿童行为的监测。

8. 2017 年 5 月 23 日，马拉维市发生冲突，政府对包括毛特组织、阿布沙耶夫集团和邦伊战士在内的武装团体联盟采取了大规模军事行动。这三个团体都是被认定为同情伊黎伊斯兰国或受其煽动的地方武装团体。战斗持续了 5 个月，直到 2017 年 10 月 17 日，导致该地区大规模流离失所。对此，总统于 2017 年 5 月 23 日发布第 216 号公告，将棉兰老岛置于戒严状态。戒严期曾三次延长，一直持续到 2019 年 12 月 31 日。尽管有几份请愿书以宪法为由提出质疑，但最高法院还是维持了这些延期的合法性。2019 年 12 月 10 日，根据政府对菲律宾南部各团体力量减弱的评估，总统宣布不再寻求延期。

9. 为了监督马拉维市的恢复和重建工作，2018 年 2 月 5 日成立了一个专门的政府机构间机构，名为振兴马拉维任务组。截至 2019 年 12 月，许多境内流离失所者已返回居住地，而其他无法返回的人则搬迁到马拉维市内的过渡地点。在所谓的“受影响最严重的地区”，包括总共 96 个受影响的村镇中人口最密集的 24 个，已经开始清除战争遗留爆炸物和简易爆炸装置。已向议会提交了一项法律草案，对被毁或受损的房屋和财产进行赔偿，并在地方政府的领导下成立了一个委

员会，以解决可能影响持久解决的土地纠纷和重叠索赔。根据马拉维市 2018 年内流离失所者(97 126 人)的情况分析，儿童占境内流离失所人口的 34%。

10. 棉兰老岛的保护局势仍然脆弱，针对邦伊战士、阿布沙耶夫集团和其他伊黎伊斯兰国附属团体(或受伊黎伊斯兰国煽动的团体)成员的军事行动仍在继续。在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国附属团体的暴力活动一直在继续。武装部队和国家警察在一份联合声明中证实，2019 年 6 月 28 日，菲律宾公民在该国进行了首次自杀式袭击，两名自杀式炸弹袭击者袭击了苏禄省的一个军事哨所，造成至少 7 人死亡，10 人受伤。

11. 重新爆发和加剧的冲突导致长期的流离失所模式继续存在，主要影响到棉兰老岛东部和棉兰老岛中南部部分地区的偏远土著社区。2018 年 12 月 4 日，政府启动了“全国”办法，行政部门的所有部门都参与打击共产主义叛乱。虽然鼓励地方一级的和平谈判，并为前新人民军成员实施了住房、生计和财政援助方案，但政府这种由国家安全结构主导的做法仍然保持着强烈的国家安全和反恐重点。在这种情况下，联合国对当局越来越多地指控个人、团体和组织直接隶属于菲共或新人民军、因而被视为叛乱分子的做法表示关切。这种“贴上红色标签”的做法反过来又导致人们担心政府安全部队对各行为体进行人身安全干涉、逮捕、骚扰和恐吓。例如，土著人民地区的学校被关闭，因为政府指控这些学校被新人民军用来招募和灌输。

12. 民间社会组织、学校和大学在被政府指控与新人民军有联系并因此受到威胁后，继续进行抗议。政府虽然采取了强有力的军事应对措施，影响了本已脆弱的安全和人权状况，但表示愿意在 2019 年底与全国民主阵线重启和谈。2019 年 12 月 12 日，菲共创始人何塞·玛丽亚·西逊(Jose Maria Sison)同意政府和全国民主阵线谈判小组都可以开展工作。

### 三. 冲突各方的最新情况

#### 菲律宾武装部队和菲律宾国家警察

13. 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是一支文职部队，但根据 2006 年第 546 号行政命令，可要求其特别行动部队支持武装部队涉及镇压叛乱和其他严重威胁国家安全的作战行动。在现任行政当局下，武装部队的任务是打击恐怖主义和叛乱，因为行政当局宣布承诺提升其能力，并采取举措确保每个公民的安全。

14. 公民武装力量地域分队是武装部队控制下的一支辅助部队，由军队预备役人员和文职人员组成，其职能是增强政府正规部队的战斗力。

#### 新人民军

15. 新人民军成立于 1968 年，是菲共的武装力量，也是全国民主阵线联盟的一部分。自 2003 年以来，新人民军因招募和使用儿童而被列入秘书长关于儿童与武装冲突的报告附件。该组织遍布菲律宾各地，自 1971 年以来一直与政府发生

武装冲突。在本报告所述期间，在和平谈判时断时续取得进展和 2017 年 2 月终止停火的背景下，武装部队和新人民军之间与冲突有关的事件数量增加。2017 年 11 月和平谈判正式结束后，武装部队在有新人民军存在的地区部署了更多的营。

### 阿布沙耶夫集团

16. 阿布沙耶夫集团成立于 1991 年，自 2003 年起因招募和使用儿童被列入名单。2014 年，该集团当时的领导人伊斯尼隆·哈皮隆(Isnilon Hapilon)宣布效忠伊黎伊斯兰国，但两个组织之间的联系程度仍不清楚。该集团活跃在作为该集团行动基地的巴西兰省、苏禄省和三宝颜半岛。该集团经常从事爆炸、敲诈、绑架勒索和暗杀活动，继续对联合国的工作构成严重挑战。在本报告所述期间，政府继续在菲律宾南部开展针对该集团的军事行动。国防部于 2018 年 3 月 28 日证实，该集团领导人 Nhurhassan Jamiri 及其 13 名追随者已向巴西兰联合特遣部队投降，巴西兰联合特遣部队是一支在巴西兰岛打击政府指定的恐怖团体和相关运动的特种部队。国防部长表示，希望该投降将导致该集团在巴西兰省崩溃，使该省恢复和平与秩序。据武装部队称，截至 2019 年 12 月，这一事态发展使 2018 年以来阿布沙耶夫集团投降总人数达到 216 人，其中 100 人来自巴西兰省。

### 邦萨摩洛伊斯兰自由战士

17. 2010 年，邦伊战士从摩伊解中分裂出来，在政府与摩伊解进行和平谈判、为建立邦萨摩洛过渡署铺平道路后，继续为建立一个完全独立的邦萨摩洛伊斯兰国而进行武装斗争。自 2014 年以来，邦伊战士因招募和使用儿童而被列入名单。在本报告所述期间，邦伊战士与武装部队之间的冲突主要活跃在玛京达瑙省和哥打巴托北部一些地区，影响到儿童。2017 年 12 月，玛京达瑙省 Datu Unsay 市针对武装部队一支部队的袭击被归咎于邦伊战士。伊斯梅尔·阿布拉卡尔(Ismael Abubakar)，又名库曼德·邦戈斯(Kumander Bungos)，自创始人阿米尔·翁布拉·加藤(Ameril Umbra Kato)于 2015 年 4 月去世后，一直担任邦伊战士领导人。

### 摩洛伊斯兰解放阵线

18. 摩伊解起源于 1977 年，是摩洛民族解放阵线的一个小派别。2003 年，摩伊解因招募和使用儿童而被列入名单。在其 2009 年行动计划全面成功完成后，1 869 名儿童脱离其队伍，随后摩伊解于 2017 年被除名。2014 年 3 月签署《关于邦萨摩洛的全面协议》后，政府与摩伊解之间停止了敌对行动，正式结束了 17 年的和平谈判。该协议最终使得《邦萨摩洛基本组织法》于 2019 年 2 月获得批准，启动了邦萨摩洛政府及其过渡署，作为建立新的自治政府的基础，摩伊解是该政府的一部分。任务组未能核实任何归咎于摩伊解的严重侵害行为。

### 摩洛民族解放阵线

19. 摩解成立于 1972 年，在为争取邦萨摩洛独立进行了 20 多年的战斗后，于 1996 年与政府签署了和平协议。然而，2000 年初，由于摩解的一些成员开始认为和平协定的执行有缺陷，与政府的关系再度紧张。这导致摩解分裂成较小的派别，其中一些派别支持政府与摩伊解之间的谈判，其他派别则与政府发生零星冲

突。今天，关于摩解目前兵力的信息很少，也没有关于该团体发动重大袭击的报告。任务组未能核实任何归咎于摩解的严重侵害行为。

### 毛特组织

20. 毛特组织于 2016 年出现，是 2017 年宣誓效忠伊黎伊斯兰国的众多派别中的一支主导力量。该组织以其领导人奥马尔和阿卜杜拉·毛特(Omar 和 Abdullah Maute)兄弟的名字命名。除了几百人的核心成员外，该组织还得到了当地同情者和部族网络内支持者的支持。该组织和其他与伊黎伊斯兰国有关联的团体对马拉维市的围攻导致许多伤亡，数万居民流离失所，政府宣布戒严。2018 年 4 月，当局宣布围困行动的策划者之一、该组织领导人 Abu Dar 死亡。目前，该组织的残余人员仍在活动，其中一些人加入了本报告称为伊黎伊斯兰国煽动的团体的地方附属团体。

## 四. 严重侵害儿童行为

21. 武装冲突继续对儿童产生不利影响，主要是在棉兰老，中心是南拉瑙省。进出限制和安全方面的制约因素对核查偏远地区、特别是苏禄群岛的侵害行为构成了挑战。国家任务组的能力有限，也妨碍了其监测严重侵害行为的能力。因此，本报告没有涵盖菲律宾境内所有严重侵害儿童的行为。

22. 联合国核对了 331 起严重侵害行为，影响到 233 名儿童(121 名男童、96 名女童和 16 名性别不明的儿童)，与上一次报告(S/2017/294)相比有所增加。其中，41%(135 起)是在 2017 年发生的，主要发生在马拉维围困期间的南拉瑙省，这明显导致对学校 and 受保护人员的袭击、杀害和致残儿童以及招募和使用儿童的事件激增。围困后严重侵害行为有所减少，2018 年核对了 117 起侵害行为，涉及 92 名儿童(49 名男童和 43 名女童)，2019 年核对了 79 起侵害行为，涉及 67 名儿童(42 名男童和 25 名女童)。自 2018 年以来，侵害行为数量减少的原因可能是，由于 2018 年 7 月《邦萨摩洛基本组织法》获得批准，以及 2019 年 1 月棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区成立，一些当事方减少了敌对行动。

23. 一个令人关切的问题是，与上一次报告(S/2017/294)相比，在本报告所述期间，经核实，因被指控与武装团体有关联而被政府安全部队拘留的儿童人数有所增加，有 51 名儿童(23 名女童和 28 名男童)被拘留，2019 年人数激增。自 2019 年 1 月起第 11188 号共和国法规定的、为武装冲突局势中的儿童提供特别保护的关于因武装冲突原因被捕儿童的国家议定书和标准没有得到遵守。此外，联合国核对了 12 所学校和一所医院被用于军事目的。

24. 由于武装部队和新人民军之间的冲突，以及准军事团体的参与程度增加，严重侵害土著社区儿童的规模令人十分关切，特别是在北棉兰老岛和卡拉加。特别是，土著社区非政府组织开办的学校的教师和学生被“贴上红色标签”，成为所谓的新人民军支持者或成员或反对政府的人，随后据称受到政府安全部队的骚扰、威胁、攻击或杀害。

25. 在本报告所述期间核实的 331 起严重侵害事件中，42%是武装团体所为，即毛特组织(48 起)、邦伊战士(32 起)、新人民军(29 起)、阿布沙耶夫集团(16 起)和伊黎伊斯兰国煽动的团体(15 起)。在这些侵害事件中，16%是政府部队、主要是武装部队(44 起)所为。大量的侵害事件(138 起，占 42%)无法确定是何方所为，其中大部分是杀害和致残儿童事件。大多数是政府部队和武装团体之间的冲突或简易爆炸装置或战争遗留爆炸物造成的。

26. 棉兰老岛仍然是受影响最大的地区，占有已核实侵害行为的 90%。部分原因是武装团体继续集中在该地区，以及据报新人民军在棉兰老岛以外地区力量减弱。在棉兰老岛内，棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区和南哥苏库萨将区受影响最大，分别占已核实侵害事件总数的 70%和 14%。然而，自 2017 年以来，在达沃、北棉兰老和卡拉加区，在武装部队、准军事团体(包括公民武装力量地域分队)和新人民军之间的武装冲突中，越来越多的侵害事件被核实，主要影响到土著人民。除棉兰老岛外，在西维萨亚、甲拉巴松和比科尔区也核实的严重的侵害行为。

#### A. 招募和使用

27. 联合国核实的 67 名儿童(19 名女童、32 名男童和 16 名性别不明的儿童)的招募和使用情况，与上一次报告(S/2017/294)相比略有下降。十几岁的男童仍然是风险最大的群体。主要施害者是武装团体，即新人民军(23 名儿童)、毛特组织(21 名)、邦伊战士(17 名)和受伊黎伊斯兰国煽动的团体(5 名)。有一起案件是武装部队所为。

28. 虽然经核实，新人民军是主要的招募者，但它继续声称，根据其 2012 年关于儿童权利、保护和福利的宣言和行动纲领，它没有招募儿童直接参与敌对行动，该宣言和行动纲领规定该团体招募的最低年龄为 18 岁，但规定从 15 岁起，儿童可被接纳为受训者或学徒，并可被分配到自卫和其他非战斗单位和任务。全国民主阵线称，它承认《儿童权利公约》，但不承认菲律宾加入的《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。

29. 联合国核实的 23 名新人民军招募和使用 23 名儿童(7 名女童和 16 名男童)担任支助或战斗角色的情况。例如，2018 年 7 月 5 日，一名 17 岁男童在与两名成年人作战时被打死。所有这些都与新人民军有关联，当天在北哥打巴托省与武装部队作战。该男童于 2018 年 4 月在南达沃省加入新人民军。另一个例子是，2019 年 3 月，两姐弟，一名 15 岁的男童和一名 17 岁的女童，在奎松省被新人民军招募和使用。这名男童被带走，大约一个月后与家人团聚。他报告说，他被要求携带武器，而姐姐搬运袋子。在撰写本报告时，其姐姐仍然在新人民军中。另一名 17 岁的女童从 2016 年 11 月起被新人民军作为医疗队的一员使用了大约 4 个月，直到她在 2017 年 3 月逃脱并向政府军投降。据报道，她作为医疗助手参加了东达沃省的一次武装遭遇战。在另一起经核实的事件中，一名 15 岁的男童从 2018 年 9 月到 11 月在南阿古桑省被用作帮手，负责取水和做饭。他已与家人团聚。

30. 经核实，毛特组织在 2017 年至 2018 年招募和使用 21 名儿童(12 名女童和 9 名男童)，伊黎伊斯兰国煽动的团体在 2019 年招募和使用 5 名男童。例如，在马拉维围困期间，有 6 名儿童被用作人盾，另有 3 名儿童的任务是从鞭炮中提

取火药，1名儿童被迫洗劫房屋。在南拉瑙省，2017年6月至10月，两名女童被毛特组织绑架并用作帮手。其中一名女童在与该组织关联期间被强奸。2016年至2017年6月，毛特组织训练一名14岁的男童组装火器和参与战斗。被捕后，他与家人团聚，并接受了三个月的心理支持。联合国收到了更多关于毛特组织在马拉维围困期间大规模招募和使用儿童的指控，以及关于一些儿童在战斗中被杀的指控。这些指控表明，马拉维围困期间实际发生的侵害事件的数量可能高于已核实的数量。

31. 联合国核实，有17名儿童(1名男童和16名性别不明的儿童)被邦伊战士招募或使用，16名儿童在一所学校的事件中被用作人盾。该事件发生在2017年6月北哥打巴托省公民武装力量地域分队遭到袭击之后。2019年1月，一名与邦伊战士有关联的16岁男童自愿向政府军投降。

32. 联合国核实，2018年在北哥打巴托省，一名14岁男童被武装部队利用。他在2018年11月至2019年11月被用于在军营帮忙，以换取住宿和上学，他已与家人团聚。此外，令人关切的是，据报道，武装部队强迫一所土著人民学校的人数不详的学生参加反对其教师的集会，并指控他们有反政府情绪。

因据称与武装团体有关联而遭到拘留

33. 联合国核实政府当局拘留了51名儿童(23名女童和28名男童)，其中一些儿童年仅11岁，原因是据称与武装团体有关联，这比上一次报告中提到的数字(26名)增加了一倍。这一增长主要是由于2019年被拘留的儿童人数增加(35名)。儿童被武装部队、国家警察或在联合行动中逮捕，被拘留的时间从一天到20个月不等。至少有4名儿童在拘留期间遭到虐待。在编写本报告时，47名儿童已获释，6名儿童面临指控，4名儿童仍被拘留。

34. 2017年，联合国核实了12名儿童被拘留的情况。例如，2017年2月，两名被控与阿布沙耶夫集团有关联的16岁和17岁男童被武装部队关押在两个军营，其中另外两名16岁男童也因同样原因被拘留。这4名儿童被蒙上眼睛、戴上手铐并遭到殴打，随后被送往医院治疗。2017年6月，一名16岁男童与家人在一个疏散中心被捕，原因是据称他与一个受伊黎伊斯兰国煽动的团体有关联。在撰写本报告时，他仍被关押在大马尼拉市的一个军营，面临叛乱指控。2017年7月，6名16岁和17岁的男童在一个安全检查站与成年人一起被捕，原因是涉嫌与摩解有关联。这些男童被拘留了一个月，然后在没有指控的情况下获释。2017年9月，一名14岁的男童在苏禄省与成年人一起被武装部队逮捕。武装部队士兵给了他一枚手榴弹，并给他拿着手榴弹拍照。他被指控为阿布沙耶夫集团成员，被拘留了近3个月，直到2017年11月被省检察官以年龄和缺乏证据为由下令释放。

35. 2018年出现了下降趋势，经核实，有4名儿童因据称与武装团体有关联而被拘留。然而，2019年，35名儿童被武装部队(5名)、国家警察(2名)和联合行动期间(28名)逮捕，被拘留的时间从一天到10个月不等。2019年8月和9月被捕的两名15岁和16岁的男童分别在巴西兰省和北哥打巴托省被拘留至2019年12月。在所有35起案件中，2019年1月通过的第11188号共和国法要求执行的因



武装冲突而被捕的儿童待遇国家议定书和标准都未能得到遵守。例如，2019年2月18日，两名分别为11岁和17岁的女童因被指控与新人民军有关联而在布基农省被武装部队拘留，这违反了第11188号共和国法。她们被士兵审讯，并在军营过夜，然后才被释放与家人团聚。在巴西兰省，2019年8月2日，在国家警察和国家调查局进行的一次突袭中，一名16岁的男童因涉嫌与阿布沙耶夫集团和摩解有关联而被捕。这名男童被国家警察拘留到2019年12月。在另一起事件中，2019年10月31日，在西内格罗省军方和警方同时进行的突袭中，13名儿童被逮捕。他们在40小时后被释放，没有受到指控。政府安全部队称，这些儿童当时正在接受武装团体的训练和灌输。

## B. 杀害和致残行为

36. 杀害和致残儿童仍然是经核实的菲律宾境内最主要的严重侵害行为。联合国核对了139名儿童(57名女童和82名男童)被杀害(44名)和致残(95名)，其中四分之一是5岁以下的儿童。据观察，十几岁的男童更有可能被杀害，因为他们在前线扮演着与冲突各方有关联的人的角色，而所有年龄段的女童致残的人数更多。与上一次报告(116人)相比，儿童伤亡人数有所增加，原因是多年来战争遗留爆炸物和简易爆炸装置造成的伤亡逐渐增加(受影响的儿童从2017年的10名增加到2018年的17名和2019年的25名)。此外，据报道，在马拉维被围困期间，有更多的儿童遇害和受伤。经查明，杀害和致残儿童的主要行凶者是武装部队(24人)、邦伊战士(15人)、阿布沙耶夫集团(11人)、伊黎伊斯兰国煽动的团体(10人)、新人民军(4人)和毛特组织(1人)成员。74名儿童的伤亡无法确定是何方所为。

37. 大多数侵害行为是由战争遗留爆炸物或简易爆炸装置(64起)和交叉火力(10起)造成的。例如，2019年4月4日，在南拉瑙省，国家警察在摩伊解基地指挥营地开展行动时，一名13岁男童被一颗不明流弹打伤。2017年1月29日，在巴西兰省，3名儿童在玩手榴弹时被炸死，2名儿童被炸残。2018年9月2日，在苏丹库达拉特省伊苏兰发生的类似事件中，一个简易爆炸装置爆炸，炸死1名女童，炸残4名男童。

38. 下列武装团体造成了41名儿童伤亡，占有经核实的儿童伤亡人数的30%：邦伊战士(15)、阿布沙耶夫集团(11)、伊黎伊斯兰国煽动的团体(10)、新人民军(4)和毛特组织(1)。例如，2018年12月31日，在哥打巴托市一家商场发生的归咎于邦伊战士的炸弹爆炸中，15名2至16岁的儿童(8名女童和7名男童)致残，爆炸还造成两名成年人死亡。另一个例子是，2019年1月27日，两名阿布沙耶夫集团分子对苏禄省若洛市的一座大教堂发动自杀式袭击。共造成18人死亡，82人受伤，其中包括10名儿童。2018年7月，巴西兰省一辆客货车发生爆炸，一名7岁男童及其父母在爆炸中丧生，父亲是公民武装力量地域分队的成员，肇事者被认为是阿布沙耶夫集团。2017年11月在布基农省，联合国核实一名4个月大的女童在与亲属乘车时被新人民军的流弹打死。原因是其车前的警车遭到新人民军的伏击。

39. 联合国核对了武装部队造成的24名儿童伤亡，比上一次报告(30人)略有减少，主要由于武装部队对武装团体发动进攻，特别是在南拉瑙。在本报告所述期

间，武装部队造成的儿童死亡和致残人数从 2017 年的 12 人减少到 2018 年的 8 人和 2019 年的 4 人。2017 年 2 月，4 名 16 至 17 岁的男童在巴西南省被武装部队拘留期间遭到酷刑致残。2017 年 3 月 8 日，武装部队在巴西南省的一次行动中，一名 1 岁女童遇害，一名 13 岁男童致残。2017 年 7 月 12 日，据说与新人民军有关联的 2 名男童和 1 名女童在康波斯特拉谷省与武装部队的一次遭遇中被打死。2019 年 7 月，武装部队在北哥打巴托省和玛京达瑙省对邦伊战士进行空袭，导致一名 12 岁的男童及其父亲受伤，母亲身亡。

### C. 强奸和其他形式的性暴力

40. 在本报告所述期间，联合国核对了涉及 6 名 14 至 17 岁女童的强奸和其他形式的性暴力行为，所有这些都是毛特组织所为，发生在马拉维围困期间。4 名女童在被绑架后被强奸并被迫嫁给该组织成员。联合国还收到了关于围困期间性暴力的其他信息，但无法核实。2019 年，又收到了关于性暴力的指控，但无法核实。

41. 据信，强奸和其他形式的性暴力事件没有得到充分报告。虽然地方政府官员和联合国都知道有可信的案件，但受害者或其家人并不希望这些信息被报告。大多数幸存者面临社会和安全障碍，包括污名化。此外，尽管政府颁布了《第 11188 号共和国法》，但性暴力案件仍在正式司法系统之外通过支付金钱解决。

### D. 袭击学校和医院

42. 联合国核对了 98 起针对学校(62 起)、医院(36 起)和受保护人员的袭击事件，与上次报告相比有所增加。大多数事件(61 起)发生在 2017 年。这些事件包括对 12 名教育和保健人员的袭击和对 31 名教育人员的威胁。大多数袭击事件(64 起)肇事者不明，但有 28 起是政府安全部队所为，6 起是武装团体所为。

43. 肇事者不明的袭击大多发生在马拉维围困期间的武装对抗中，包括轰炸(57 起)。例如，2017 年 5 月 23 日，毛特组织与武装部队在马拉维市的冲突升级，导致 20 所学校和 30 家医院(包括社区卫生站)的基础设施遭到破坏。在围困期间的其他例子中，2017 年 5 月 29 日，南拉瑙省一所大学的 5 名教师被绑架，据称是受伊黎伊斯兰国煽动的团体所为。

44. 共有 28 起袭击事件是政府安全部队所为，即武装部队(19 起)、国家警察(3 起)和联合行动(6 起)。例如，在玛京达瑙省，2019 年 4 月第一周，武装部队对邦伊战士和其他武装团体的执法行动破坏了一所小学的 10 间教室，影响 151 名学生上学。2019 年 4 月 2 日在该省另一个地区开展的类似行动还破坏了一个新建的伊斯兰宗教学校。

45. 其余的袭击是由毛特组织(3 起)、邦伊战士、阿布沙耶夫集团团和新人民军(各 1 起)发动的。虽然大多数事件发生在马拉维围困期间的南拉瑙，但东内格罗斯、北哥打巴托、玛京达瑙、苏丹库达拉特、康波斯特拉谷、西内格罗斯、东米萨米斯、北阿古桑、北达沃和萨兰加尼也发生了袭击事件。

46. 联合国继续注意到政府安全部队和准军事团体对土著人民社区非政府组织开办的教师和学校的严重威胁。2019 年 7 月，棉兰老岛有 54 个土著社区学习中

心被暂停，因为教育部指控其与新人民军有联系。同样，2019年2月25日，北哥打巴托省一所学校外被张贴了几条横幅，指责该校与新人民军有联系，引起师生对遭到报复的恐惧，导致停课一周。在政府宣布新人民军为恐怖组织的环境中，被公开指控与新人民军有联系可能会带来生命危险。儿基会在2019年7月30日给教育部的信中表示关注并支持立即解决与威胁学习中心有关的问题。在2019年1月和3月发生的另外两起事件中，大马尼拉市“关爱教师联盟”的3名成员和东米萨米斯省一所高中的5名教师被政府安全部队指控与菲共有关联，受到威胁或骚扰。

47. 另外，联合国核实了12所学校和1所医院被用于军事目的，这些学校和医院是由武装部队(10所)、国家警察、邦伊战士和伊黎伊斯兰国煽动的团体(各1所)使用的。除了在武装冲突期间被用作基地外，学校还经常被武装部队用作军民行动的场所。在2019年3月16日的一次事件中，武装部队士兵在2017年以来一直是一所小学所在地的前市政厅设置了一个营地，并开展执法行动。他们占领该处所近一个月。联合国还核实，武装部队在2019年3月20日和21日的执法行动中将玛京达瑙省一所学校和社区卫生中心用于军事目的。在社区提出关切后，武装部队撤离了该房舍。

48. 袭击学校并将其用于军事目的的行为至少影响了20 000名儿童的教育，无论是暂时的还是长期的。这一数字很大，但在所有受冲突影响的儿童中，这只是一小部分。菲律宾人权委员会在2019年8月30日的一份声明中谈到，由于政治组织据称招募学生，大学和学校的军事和警察力量增加，人权委员会强调，必须依法维护校园内的安全政策，以保证最大限度地保护公民和政治自由。

## E. 绑架

49. 联合国核实了21名儿童(12名女童和9名男童)被绑架事件，这些事件大多发生在2018年(13)。施害者是毛特组织(17人)和阿布沙耶夫集团(4人)。在一些情况下，绑架行为还因其他侵害行为而变得更加复杂。例如，2017年6月4日，一名16岁女童被毛特组织绑架。她两次被强奸，并被要求从鞭炮中提取火药和照顾毛特组织成员的孩子。2017年10月16日，她与其他人质一起逃跑，在逃跑时被子弹打伤。在2017年的另一起事件中，一名7岁男童在苏禄省被阿布沙耶夫集团绑架了7个月。由于准入方面的困难和联合国的能力有限，2019年联合国没有核实任何绑架儿童的事件。

## F. 拒绝人道主义援助准入

50. 经核实，没有发生拒绝向儿童提供人道主义援助的事件。然而，有关各方对整个人道主义空间缩小、人道主义准入受到限制以及人道主义人员受到威胁和暴力表示关切。由于安全局势动荡和棉兰老岛戒严令限制行动自由(自2017年以来戒严令已延长三次)，联合国难以对侵害行为进行监测和核查。其他问题包括社区位置偏远，无法进入，以及陷入交火或害怕被绑架的风险。由于缺乏训练有素的能力，一些地区的核查工作受到限制。

## 五. 在终止和防止政府严重侵害行为方面取得进展

51. 为了正式传达上一份报告(S/2017/294)的调查结果和建议以及儿童与武装冲突问题工作组随后的结论(S/AC.51/2017/4), 国家任务组共同主席于 2017 年 10 月 2 日与国防部副部长进行了接触。这次会议促进了政府对《武装冲突局势中儿童特别保护法》的高级别支持, 并成为恢复接触和提出与马拉维围困有关的关切的切入点。

52. 经过联合国十年的宣传和提供技术援助, 《武装冲突局势中儿童特别保护法》于 2019 年 1 月颁布。这部新立法将安全理事会关于儿童与武装冲突的决议以及关于监测和报告机制的准则纳入国家法律。该法在安理会授权的监测和报告机制的启发下, 规定了一个国家监测、报告和应对系统。该法还旨在加强协调, 防止在武装冲突局势中严重侵害儿童的行为, 为地方和国家机构提供充足的人力和财政资源, 并追究施害者的责任。该法宣布儿童为“和平区”, 目的是保护儿童免受一切形式的虐待和暴力, 并起诉违法的个人或团体。杀害、致残、酷刑、强奸、绑架、招募加入政府武装部队和团体、封锁粮食、任意拘留和拒绝人道主义援助准入等行为都是该新法所禁止的。该法还因其对性别问题有敏感认识的规定而受到称赞, 其中包括保障女童接受教育, 包括在武装冲突局势中接受教育, 以及获得生殖健康服务。

53. 在联合国的技术支持下, 政府的武装冲突局势中儿童问题机构间委员会在规定的 90 天期限内完成了第 11188 号共和国法的实施细则和条例。在 2019 年 6 月 4 日的正式仪式上, 包括国防部、武装部队、人权委员会、教育部和全国儿童福利委员会在内的政府机构和部门签署了实施细则和条例。联合国一直支持在全国范围内宣传和执行该法, 包括向机构间委员会提供技术援助, 以制定工作计划和转介途径。一旦完成, 这些计划和途径将成为定于 2020 年底在全国范围内宣传该法及其实施细则和条例的基础。

54. 2017 年 11 月 21 日, 教育部发布了关于保护武装冲突中儿童的政策(2017 年第 57 号令)。通过这项政策, 除了重申儿童受教育的权利和教育部门在武装冲突局势中保护学生和学校人员的重要性外, 教育部还认识到在武装冲突期间继续提供教育和采取具体措施防止袭击学校和将学校用于军事目的的重要性。此外, 教育部还具体说明了它在监测严重侵害行为方面的作用, 并规定了报告这些行为的程序。2019 年 11 月发布的《关于学生和学校作为和平区的国家政策框架》加强了这一政策, 其中界定了第 11188 号共和国法中概述的内容和指导原则。政府通过第 57 号法令, 将冲突敏感性、建设和平的观点和社区参与纳入教育干预措施的做法制度化, 以预防、减轻、应对武装冲突并从武装冲突中恢复。

55. 社会福利和发展部率先更新了处理和对待卷入武装冲突的儿童的程序(2002 年第 84 号行政命令)。2017 年 12 月, 该部主持了一次初步协商, 其结果仍有待审查是否符合第 11188 号共和国法的规定。在编写本报告时, 讨论仍在进行。

56. 为应对马拉维危机, 社会福利和发展部向受围困影响的家庭和境内流离失所者提供了经济、粮食和生计援助, 以支持他们恢复和重建生计或经济活动。

57. 在联合国的支持下，国家警察通过其妇女和儿童保护中心，于 2019 年 10 月开始为警察制定一项儿童保护政策。该政策将包括防止侵犯和虐待儿童的战略。

## 六. 关于冲突其他当事方取得的进展的信息

58. 2009 年与联合国签署的终止和防止招募和使用儿童行动计划完成后，摩伊解于 2017 年从秘书长关于儿童与武装冲突的报告附件中除名。自那时以来，联合国记录了从执行行动计划和与摩伊解-邦萨摩洛伊斯兰武装力量有关的儿童脱离接触过程中获得的经验教训。儿基会、政府机构和民间社会联合实施了一个支持脱离接触的儿童及其家庭的方案。国家任务组还跟踪了在摩伊解除名前脱离摩伊解的 1 869 名儿童重返社会的情况，并确认在编写本报告时，这些儿童没有重新加入任何武装团体。重返社会方案与棉兰老穆斯林邦萨摩洛自治区合作，为 738 名儿童提供了生活技能、心理社会支持和转诊服务，并向 1 568 个家庭发放了一次性经济援助。

59. 武装部队的行动增加，政府继续逮捕菲共-全国民主阵线咨询顾问，这大大阻碍了联合国与全国民主阵线和新人民军的对话。联合国于 2018 年 6 月恢复了与全国民主阵线的对话。2018 年 7 月 16 日，联合国与全国民主阵线主要官员召开了一次技术会议，继续讨论保护受武装冲突影响儿童的联合举措。然而，2018 年 12 月第 70 号行政命令发布后冲突再起，影响了全国民主阵线继续这一接触的能力，因此没有再举行会议。

60. 阿布沙耶夫集团和邦伊战士被政府视为恐怖团体，迄今为止，主要由于出入和安全方面的限制，不可能参与处理儿童与武装冲突问题。

## 七. 意见和建议

61. 我欢迎邦萨摩洛过渡署于 2019 年 3 月成立，这标志着政府与摩伊解之间的和平进程达到高潮。我呼吁该署继续执行和平协定，并利用我的儿童与武装冲突问题特别代表和儿基会收集的经验教训和最佳做法，防止侵害儿童行为。

62. 我呼吁菲律宾冲突各方立即停止严重侵害儿童的行为，并采取预防措施。我还敦促各方遵守国际人道主义法和人权法规定的义务，特别是停止和防止杀害和致残儿童以及袭击学校和医院及其中受保护人员的行为。

63. 我赞扬政府于 2019 年 1 月颁布《武装冲突局势中儿童特别保护法》，于 2019 年 6 月签署实施细则和条例，并为更好地保护武装冲突中的儿童采取了相关政策和活动。我敦促政府迅速宣传和履行这些国家法律义务，加强对儿童权利的保护，包括采取一切必要措施，防止武装冲突中对儿童的性暴力、杀戮、酷刑和绑架，彻底调查侵害儿童的指控，并将犯罪人绳之以法。我还呼吁政府认可《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》）。

64. 我对儿童因被指称或实际与武装团体有关联而被拘留感到关切，并呼吁政府遵守《武装冲突局势中儿童特别保护法》，该法规定，应将儿童作为受害者对待，

在确定其待遇时必须将儿童的最佳利益作为首要考虑。我还呼吁政府执行禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的规定。

65. 我敦促政府尊重其关于因与武装冲突有关的原因而被捕的儿童的议定书和标准，确保侵害行为的受害者得到及时、有效和适当的服务，并有机会参加全面的重返社会方案。

66. 我敦促各武装团体，特别是新人民军，立即停止招募和使用儿童，并从队伍中释放相关儿童，使其重返社会。我还敦促全国民主阵线和新人民军遵守《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，承认《巴黎原则》，并停止在任何可能危及儿童的活动中使用儿童。我呼吁被列名的武装团体与联合国进行对话，以制定旨在终止招募和使用儿童的行动计划。

67. 我感到关切的是，简易爆炸装置和战争遗留爆炸物继续造成儿童死亡和致残。我呼吁政府充分执行《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》，并批准《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约战争遗留爆炸物议定书》(第五号议定书)。

68. 我还呼吁政府继续与国家任务组和联合国合作，以解决当前侵害儿童的问题，支持执行国家儿童保护程序和准则，并为儿童保护行为体进入受冲突影响地区提供便利。我还鼓励政府继续与国家任务组和联合国合作，加强其武装部队和安全部队及辅助部队保护儿童的能力。

69. 我欢迎棉兰老岛在近三年后解除戒严，我呼吁政府为人道主义行为体进入马拉维市受影响地区提供便利，以评估围困对平民、特别是儿童的影响。

70. 我仍然关切的是，对学校及其工作人员的持续攻击和威胁，特别是在土著社区。我敦促政府充分执行 2019 年 11 月《关于将学生和学校作为和平区的国家政策框架》，并倡导防止给学校、教师和儿童“贴上红色标签”。我再次呼吁政府核可《安全学校宣言》。

71. 我呼吁政府和其他各方将保护儿童作为一个核心问题纳入正在进行的和未来的和平谈判和协议中。

72. 我鼓励国际捐助界提供财政资源，协助国家任务组和联合国加强儿童与武装冲突问题监测和报告机制的能力，并应对和防止进一步侵害儿童的行为。