



第六十三届会议

议程项目 64(c)

促进和保护人权：人权状况及 特别报告员和代表的报告

缅甸境内的人权情况

秘书长的报告*

摘要

本报告是依照大会第 62/222 号决议第 6 段的要求提交的。2007 年 5 月 22 日，秘书长指定他的伊拉克国际契约及其他政治问题特别顾问、主管政治事务的前副秘书长易卜拉欣·甘巴里继续代表他进行斡旋。在本报告所述期间，从 2007 年 10 月 23 日至 2008 年 9 月 5 日，特别顾问应缅甸政府的邀请于 2007 年 11 月、2008 年 3 月和 2008 年 8 月三次赴缅甸。在每次访问的过程中，特别顾问都得以与缅甸政府和反对派双方的代表进行接触。

在每次访问缅甸及与政府、反对派和各利益攸关方的代表进行的所有讨论中，特别顾问始终代表秘书长推行反映联合国和国际社会各主要关切问题的 5 点议程，该议程是秘书长之友小组和安全理事会认可的，也符合大会各项有关决议的以下目标：(a) 释放所有政治犯，包括昂山素季；(b) 有必要进行一次包容各方的实质性和有时限的对话；(c) 需要进行各方参加的、可信的政治过渡进程，向文官民主政府过渡；(d) 改善社会-经济状况的途径；(e) 调整缅甸与联合国之间的斡旋进程的方法。

* 本报告于 2008 年 9 月 17 日提出，以尽可能列入最新资料。



在与会员国进行协商的过程中，秘书长和特别顾问还重申了执行秘书长斡旋任务的四条指导原则，即：(a) 斡旋不是一次性的，而是一个过程，需要经常访问以及与有关各方进行协商，从而不断保持接触；(b) 缅甸的局势复杂，需要就广泛的政治、人权、人道主义和社会经济问题进行全面接触；(c) 接触本身并不是目的，但是必须产生具体结果；(d) 国际社会需要共同做出建设性的努力，支持各项斡旋目标。

在 2007 年 10 月 8 日指定了负责与昂山素季进行联络的部长以后，双方在 2007 年 11 月至 2008 年 1 月进行了五次会晤。这是 2003 年以来缅甸政府与昂山素季首次尝试进行对话。此外，昂山素季在四年以来第一次获准与全国民主联盟(民盟)中央执行委员会进行了两次会晤。

2008 年 2 月 9 日，缅甸政府首次公布了时间表，说明了为建立一个文官民主政府而开展的政治“路线图”进程的未来步骤，宣布将于 2008 年 5 月就宪法草案举行全国公民投票，然后于 2010 年举行多党选举。

2008 年 5 月 2 日，“纳尔吉斯”气旋袭击了缅甸，造成约 14 万人丧生或失踪，约 240 万人严重受灾。气旋发生后，秘书长于 2008 年 5 月 22 日和 23 日访问了缅甸，这是 44 年来联合国秘书长第一次访问缅甸。秘书长与国家和平与发展委员会丹瑞大将进行会谈以后，国际救援人员通行更为便利，缅甸政府、联合国和东南亚国家联盟(东盟)设立了三方核心小组协调机制，为有效的大规模人道主义救灾活动提供便利。2008 年 5 月 25 日，秘书长返回缅甸，在仰光与缅甸政府和东盟共同主持了高级别联合认捐会议。

虽然秘书长呼吁缅甸政府动用所有可用的资源优先进行紧急人道主义救灾活动，但是缅甸政府仍于 2008 年 5 月 10 日如期举行了宪法公民投票。在受灾最严重的 47 个乡镇，投票推迟到了 2008 年 5 月 24 日。2008 年 5 月 29 日，缅甸政府宣布宪法草案正式通过，据报赞成率为 92.48%，投票率为 98.12%。

2008 年 5 月 27 日，缅甸政府延长了对昂山素季的软禁时间。同一天，秘书长发表声明，对缅甸政府的决定表示失望，并强调指出释放所有政治犯并允许他们参加政治进程仍然是秘书长斡旋工作中与缅甸政府进行商谈的头等大事。

2008 年 8 月 4 日至 7 日，新任人权问题特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳应缅甸政府邀请首次访问缅甸。在此之前，他的前任保罗·塞尔吉奥·皮涅罗应特别顾问的要求访问了缅甸，这是在中断四年以后特别报告员首次得以进入缅甸。在此之前，人权理事会于 2008 年 3 月 28 日和 6 月 18 日通过了两项决议(第 7/31 号和 8/14 号决议)，敦促缅甸与特别顾问进行合作。

缅甸政府正式宣布新宪法获得通过以后，表示决心在 2010 年前进行多党派选举，即七步路线图的第五步。同时，一些重要的利益攸关方，包括民盟，正式表示拒绝接受新宪法及其获得通过的过程。因此，虽然缅甸政府努力执行路线图

进程，但缅甸的政治局势愈发复杂艰难，令国际社会更为关注。秘书长及其特别顾问一直强调指出，只有在所有利益攸关方相互理解和妥协的基础上开展具有可信的、各方参加的政治进程才能有助于提升在缅甸实现持久和平、民族和解、民主和尊重人权的前景。

在这一方面，国际社会，包括该区域各国支持秘书长的斡旋和特别顾问的工作对于继续作出这些努力仍然至关重要。秘书长欢迎并鼓励缅甸各邻国和东盟成员国在支持秘书长斡旋和特别顾问工作方面所发挥的建设性作用。他还欢迎欧洲理事会 2008 年 4 月就缅甸问题作出的结论及东盟、八国集团、东亚峰会和东盟区域论坛于 2008 年 7 月发表的各项声明，这些声明都表示支持秘书长进行斡旋和特别顾问继续作出努力。

由于秘书长和特别顾问进行了访问等，最近几个月缅甸与联合国之间的合作精神有所提高，但仍然令人沮丧的是，缅甸当局尚未针对联合国和国际社会在斡旋工作方面的关切和期望采取具有实际效果的有益步骤。

缅甸的未来归根结底有赖于缅甸政府和人民。联合国的作用是充分尊重缅甸的主权且根据国际社会的期望确认各方的立场，推动各方努力通过对话共同实现互相可以接受的民族和解和民主化进程。民主过渡的政治挑战独立于任何正式进程之外，需要通过谈判找到政治解决办法。缅甸的政治发展现处于微妙关头，政府和反对派都应为了国家利益寻求谈判和开展合作，以推动作为长期稳定和发展必要基础的和平、繁荣和民主等共同目标。为确保所有利益攸关方都能为其国家的未来作出贡献，现在只有开展对话而别无它法。就此，恢复有所改善的、包容各方的有时限的实质性对话的关键是释放昂山素季和其他政治犯。

目录

	页次
一. 导言	5
二. 主要进展情况	5
三. 讨论内容和结果	8
四. 意见	14

一. 引言

1. 本报告根据大会第 62/222 号决议第 6 段提交，大会在该决议中请秘书长继续进行斡旋，并继续同缅甸政府和人民，包括缅甸民族和解进程所有相关各方，讨论人权状况和恢复民主问题，就此向缅甸政府提供技术援助，并向大会第六十三届会议以及人权理事会报告本决议执行进展情况。本报告关注的是自秘书长向大会提交前一份报告(A/62/498)以来，2007 年 10 月 23 日至 2008 年 9 月 5 日期间根据本决议开展的斡旋。特别报告员有关缅甸人权状况的一份单独报告已经于 2008 年 6 月 3 日在 A/HRC/8/12 文号下进行分发。

2. 自秘书长的上一次报告以来，已经进行了进一步努力，使缅甸当局及其他主要的利益攸关方都能参与到各方参加的进程中，通过大会授予秘书长的斡旋任务，实现民族和解，恢复民主及尊重人权。在本报告所述期间，特别顾问应缅甸政府的邀请，分别于 2007 年 11 月、2008 年 3 月及 2008 年 8 月三次访问缅甸。每次访问，特别顾问都能与缅甸政府和反对党的代表接触，并会见联合国国家工作队、红十字国际委员会以及外交使团。同时，特别顾问还寻求与主要的相关会员国进行广泛磋商，使国际社会更加广泛支持秘书长的斡旋及特别顾问的工作。

二. 主要进展情况

3. 在 2007 年 8、9 月之间发生和平示威，政府之后对示威进行镇压以及国际社会继续关注缅甸局势的情况下，继 2007 年 9 月 29 日至 10 月 2 日访问缅甸后，特别顾问于 2007 年 11 月 3 日至 8 日再次访问缅甸，会晤了总理登盛将军、国家和平与发展委员会第一秘书长丁昂敏乌中将、外交部长吴年温、信息部长觉山(Kyaw San)准将，以及文化部长钦昂敏少将。觉山(Kyaw San)准将和钦昂敏少将均为国家和平与发展委员会领导小组成员并以各自的现职成为新任命的宪法起草委员会成员。特别顾问还会晤了作为负责与昂山素季联络部长的劳工部长昂基少将以及规划部长吴梭达和宗教事务部长杜拉敏貌准将。特别顾问还再次单独会晤了全国民主联盟总书记昂山素季，并单独会见了全国民主联盟中央执行委员会成员，包括主席吴昂瑞、秘书吴伦以及司库吴纽韦(U Nyunt Wai)。2007 年 11 月 8 日，特别顾问在昂山素季的请求下并代表她发表了她自 2003 年最近一次被软禁以来的第一份公开声明。

4. 人权问题特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗先生应缅甸政府的邀请并作为对人权理事会在 S-5/1 号决议中指示他对包括政府镇压 2007 年 8、9 月间的示威在内的当前的人权状况进行评估的回应，于 2007 年 11 月 11 日至 15 日前往缅甸进行访问。这是不允许特别报告员访问该国四年后特别报告员首次访问缅甸。特别报告员访问后得出的初步结论是政府机构对示威人员过度使用了武力。他报告称，至少 653 人依然在押，74 人失踪，至少 31 人在示威期间被杀。缅甸政府在

2007 年 12 月 9 日的普通照会 (A/HRC/6/G/14) 中对调查结论予以否认, 声称政府“保持了最大克制”, 而且只有 10 人在这一事件中被杀。

5. 2007 年 12 月 4 日, 根据缅甸政府的请求, 联合国驻地协调员查尔斯·皮特里结束了在缅甸的任期。秘书长在之前的一份声明中对政府的这一决定表示“失望”但是重申他对“联合国国家工作队及其领导有十足的信心。”

6. 2008 年 2 月 9 日, 缅甸政府首次公开宣布在建立一个文官民主政府方面政治“路线图”进程各项步骤的时间安排, 宣布将于 2008 年 5 月就宪法草案举行全民公决, 之后于 2010 年举行多党选举。国民大会经过 14 年断断续续的会议于 2007 年 9 月完成工作。2008 年 2 月 19 日, 缅甸政府宣布根据国民大会通过的各项原则最终确定了宪法草案。2008 年 2 月 26 日, 政府成立了全民投票召集委员会, 负责组织并开展计划中的全民投票。

7. 特别顾问在 2008 年 3 月 6 日至 10 日访问缅甸期间, 特别会晤了外交部长、国家和平与发展委员会领导小组成员, 全民投票召集委员会和宪法起草委员会成员, 以及规划部长吴梭达和卫生部长吴觉敏。特别顾问还两次会见了昂山素季及全国民主联盟中央执行委员会以及其他政党和民间社会团体。

8. 2008 年 5 月 2 日和 3 日, 强气旋“纳尔吉斯”袭击缅甸, 造成大规模生命财产损失, 大约 140 000 人死亡或失踪。伊洛瓦底三角洲和仰光省遭到严重破坏, 大约 240 万人受到严重影响, 其中包括失去住所、生计以及缺水少粮。2008 年 5 月 9 日, 联合国启动紧急呼吁, 请求提供 2.01 亿美元, 资助大规模行动, 为那些受到气旋影响的人员提供援助。2008 年 5 月 19 日, 秘书长派遣主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员约翰·霍姆斯先生前往缅甸, 就确保人道主义援助进入途径和进行协调应对与缅甸政府进行磋商。2008 年 5 月 22 日至 23 日, 秘书长在国际社会越发关注气旋受害者的命运以及国际救济机构推迟进入受影响区域的情况下访问缅甸。秘书长与国家和平与发展委员会主席丹瑞大将及缅甸其他高级领导人会晤后达成协议, 缅甸允许国际援助人员自由进入。2008 年 5 月 25 日, 秘书长返回缅甸, 在仰光与缅甸政府及东南亚国家联盟(东盟)共同主持了一个联合高级别国际认捐会议, 为紧急救济需求筹集认捐款。2008 年 7 月 10 日, 联合国再次发出呼吁, 请求总计提供 4.818 亿美元, 支付气旋袭击后直至 2009 年 4 月的人道主义需要。所需资金截至 8 月 28 日, 再次呼吁的 41% 资金已经到位。2008 年 7 月 23 日至 25 日, 紧急救济协调员返回缅甸, 继 5 月份访问后又开展后续行动, 以便对气旋后的救济活动进行评估。此外, 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会执行秘书诺埃琳·海泽女士以及联合国各机构其他高级官员也前往缅甸对救济工作进行了评估。

9. 尽管秘书长呼吁缅甸政府将所有可用资源用于“纳尔吉斯”气旋造成破坏后的恢复工作, 但是 2008 年 5 月 10 日, 缅甸政府还是如期就宪法草案举行全民公

决。受气旋影响最严重的 47 个镇的投票工作推迟至 2008 年 5 月 24 日。2008 年 5 月 29 日，据报告，选民投票率为 98.12%，赞成率为 92.48%，政府宣布宪法草案已获得正式通过。

10. 2008 年 5 月 27 日，政府延长了昂山素季的软禁时间。秘书长在同一天发表的声明中对政府的决定表示失望并强调，在其斡旋工作中，释放所有政治犯，使他们有能力参与政治进程依然是其与缅甸政府讨论的最主要问题。

11. 2008 年 8 月 4 日至 7 日，新任人权问题特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳先生应缅甸政府邀请首次访问缅甸。这是继人权理事会分别于 2008 年 3 月 28 日和 6 月 18 日通过两份决议(7/31 和 8/14)，敦促缅甸与特别报告员及特别顾问合作后进行的访问。在访问期间，特别报告员私下会见了永盛监狱的 5 名主要政治犯。他特别会晤了外交部长、劳动与内政部长、缅甸警察部队长官以及国家人权机构代表。特别报告员私下会见了全国民主联盟中央执行委员会的 3 名成员。在特别报告员访问后，2008 年 8 月 8 日，昂山素季四年来首次被允许会见律师，之后又于 2008 年 8 月至 9 月数次会见律师。

12. 特别顾问原计划应政府的邀请于 2008 年 5 月底对缅甸进行回访，但由于“纳尔吉斯”气旋的影响推迟了回访。2008 年 8 月 18 日至 23 日，特别顾问再次访问缅甸，会晤了缅甸政府的高级别官员，其中包括总理、国家和平与发展委员会领导小组成员、负责与昂山素季联络部长、规划部长及卫生部长。此外，特别顾问还考察了受“纳尔吉斯”气旋影响最严重的地区之一，昆千贡(Kungyangon)并会见了三方核心小组。特别顾问还两次会晤了全国民主联盟中央执行委员会，以及其他政党和民间社会团体。尽管也安排了特别顾问会见昂山素季，但她并未出席会议。

13. 在与政府及缅甸其他相关方进行直接接触的同时，特别顾问继续与主要的有关会员国进行磋商，以便使国际社会广泛支持秘书长的斡旋工作。在本报告所述期间，在曼谷、北京、布鲁塞尔、河内、雅加达、新德里、金边、新加坡、东京、万象以及哥伦比亚特区华盛顿与各国政府对应方进行了磋商。按照惯例，特别顾问就每次访问缅甸成果向大会主席进行了情况通报。2007 年 12 月 18 日，应大会主席的邀请，特别顾问就斡旋问题向大会非正式全体会议进行了情况通报。

14. 2007 年 12 月 19 日，秘书长召集并主持了“缅甸问题秘书长之友小组”首次会议。代表主要的有关会员国的广泛意见，小组为交流意见，为支持秘书长的斡旋工作制定一个共同方法提供了一个非正式平台。秘书长之友小组又分别于 2008 年 2 月 13 日、3 月 18 日、7 月 23 日和 9 月 12 日举行了 4 次常驻代表级的会议。2008 年 9 月 27 日，秘书长召集并主持了秘书长之友小组第一次高级别会议，一些有关国家的部长以及东盟秘书长和欧洲联盟高级代表参加了会议。在高级别会

议结束的时候，秘书长首次发表了新闻谈话，概括介绍了秘书长之友小组成员的重点讨论内容。

15. 特别顾问根据安全理事会的请求分别于 2007 年 11 月 13 日、2008 年 3 月 18 日、7 月 24 日和 2008 年 9 月 11 日就其斡旋努力向安全理事会进行了情况通报。安全理事会除 2007 年 11 月 14 日(SC/9171)和 2008 年 1 月 17 日(SC/9228)发表两份新闻谈话后，于 2008 年 5 月 2 日又发表了一份主席声明(S/PRST/2008/13)，¹ 强调“缅甸政府需要创造条件，建立气氛，以利于开展各方参加的、可信的进程，其中包括所有政治行为体的全面参与以及对各项基本政治自由的尊重”，同时重申“坚定不移地”支持秘书长进行斡旋及秘书长特别顾问的努力。2008 年 5 月 2 日，缅甸常驻联合国代表向安理会主席提交了一封信(S/2008/289)，反对主席声明及安全理事会对这一事项的审议意见。

16. 在本报告所述期间，对秘书长的斡旋要求增多，所用资金的一部分是由预算外捐款解决的。秘书长愿借此机会感谢挪威、意大利和欧洲联盟委员会提供捐款，支持他的斡旋工作。为在 2009 年维持这一能力，本组织应确保特别顾问办公室获得足够的资源，以支持该办公室继续执行大会交给秘书长的斡旋任务。

三. 讨论内容和结果

17. 在每次访问缅甸及与政府、反对派和各利益攸关方的代表进行的所有讨论中，特别顾问始终代表秘书长推行反映联合国和国际社会各主要关切问题的 5 点议程，该议程是秘书长之友小组和安全理事会认可的，也符合大会各项有关决议的以下目标：(a) 释放所有政治犯，包括昂山素季；(b) 有必要进行一次各方参加的实质性和有时限的对话；(c) 需要进行各方参加的、可信的政治过渡进程，向文官民主政府过渡；(d) 改善社会-经济状况的途径；(e) 调整缅甸与联合国之间的斡旋进程的方法。特别顾问就所有这些领域提出具体的建议，供政府、反对派和其他利益攸关方考虑。

18. 在特别顾问于 2007 年 11 月访问缅甸的时候，政府已针对特别顾问在前一次访问期间提出的建议采取了若干步骤，以便放松在 2007 年 8 月至 9 月示威期间实施的安全措施：取消宵禁、从街道上大量撤走明显可见的军事人员以及政府称已释放示威期间拘留的约 2 700 人。在根据特别顾问的建议于 2007 年 10 月 8 日指定负责与昂山素季进行联络的部长之后，双方举行了 5 次会晤中的一次会晤，标志着自 2003 年以来政府与昂山素季之间第一次尝试进行对话。2007 年 10 月 18 日，政府设立了一个由 54 名成员组成的宪法起草委员会，而不是按照特别顾问在国民大会结束后提出的建议建立有广泛基础的宪法审查机制。

¹ 第一份主席声明是于 2007 年 10 月 11 日通过的 S/PRST/2007/37。

19. 在 2007 年 11 月 3 日至 7 日访问期间,特别顾问在与政府对话者进行讨论时,在承认上述步骤的同时,也强调,回到 9 月危机以前的状况对缅甸来说是无法维持的,对国际社会来说也是无法接受的。目前流传各种有关当局践踏人权以及继续逮捕和拘留表达政治信仰的人的报道,特别顾问就缅甸政府有义务确保其公民的基本权利和基本自由表达了联合国和国际社会的关切和期望。在这方面,特别顾问强调政府有必要采取进一步的措施,释放示威期间逮捕的政治犯和个人,并放松在危机期间实施的任何仍在执行的安全措施。

20. 特别顾问还欣见已指定由负责与昂山素季进行联络的部长,并欣见他们双方已开始举行会晤。他鼓励政府与昂山素季加强进行实质性和有时限的对话,并表示愿意为继续促进这种对话提供斡旋。特别顾问还对政府的政治路线图进程有必要确定时限以及提高透明度和包容该国所有政治利益攸关方再次表示国际的关切。特别顾问特别强调政府有必要处理包括民盟和少数民族在内所有国内选举人提出的合法关切问题和保留意见。在这方面,他建议扩大宪法起草委员会,以确保包括没有参加国民大会的人在内各政治派别所表达的意见能够得到最广泛的体现,并确保尽可能广泛地散发宪法草案的案文,以便有一个适当的知情和协商进程。此外,特别顾问鼓励政府考虑建立一个有广泛基础的全国性机制,以查明和处理 2007 年 8 月至 9 月示威活动赖以发生的社会-经济状况。

21. 政府在回应时强调了缅甸的政治和经济形势的独特性和复杂性以及政府为应对该国面临的挑战所作出的努力,包括通过其制订的七步骤政治路线图建立文官民主政府。政府着重指出,国民大会和宪法起草委员会确保路线图进程将具有广泛的代表性。联络部长和昂山素季分别向特别顾问表示他们的谅解,即尽管可能产生意见分歧,但他们之间开始进行的对话将继续定期举行。联络部长还表示,在克服这种对话中可能出现的任何障碍时,政府会向特别顾问求助。至于特别顾问有关建立处理社会-经济问题的机制的提议,政府并不反对考虑建立有广泛基础的“全国经济论坛”的主张,同时强调国际制裁是造成该国所有经济困难的主要原因。

22. 在 2007 年 11 月 8 日结束访问时,在政府事先的默许下,特别顾问应要求代表昂山素季发表一份声明。除其他外,昂山素季在声明中欢迎任命联络部长,并期待与其举行进一步的定期讨论,以便尽快与国家和平与发展委员会领导层开始举行有意义和有时限的对话;为了国家利益愿与政府进行合作,以便使这一对话进程取得成功;保证在对话中会顾及尽可能广泛的一系列政治组织和力量(尤其是少数民族)的利益和意见;并欢迎联合国发挥必要的斡旋作用,协助促进这方面的努力。这是自 2003 年昂山素季被软禁以来首次发表公开声明。之前政府于 2007 年 10 月 4 日发表公告(第 1/2007 号),称如果昂山素季宣布放弃“努力进行对抗、纯粹的破坏以及呼吁对缅甸实施各种制裁,包括经济制裁”,丹瑞大将将亲自会见她。2007 年 11 月 9 日,昂山素季 4 年来首次获准与其民盟党中央执行

委员会会晤，这是两次这种会晤的第一次。同一天，昂山素季还第二次会晤了联络部长，之后又在 2007 年 11 月和 2008 年 1 月期间又举行 3 次会晤。

23. 到了 2008 年 3 月特别顾问再次访问缅甸的时候，过去两次访问带来的潜在积极发展似乎减弱了，同时又继续传来有关逮捕和践踏人权的报道。特别是昂山素季与联络部长以及民盟中央执行委员会的会晤停止了。2008 年 2 月 9 日政府宣布其计划在 2008 年 5 月举行宪法全民投票，其后在 2010 年举行多党选举，这是重要的一步，表明在经过漫长的 14 年国民大会之后，政府首次提出其政治路线图进程的时限。但是，政府 2008 年 2 月 19 日宣布宪法起草委员会已敲定宪法草案，实际上关闭了其他利益攸关方提出意见的渠道。

24. 在特别顾问 2008 年 3 月 6 日至 10 日访问缅甸期间，他鼓励政府通过采取明显的步骤，进一步努力展示在特别顾问上一次访问期间讨论的领域取得有意义的进展。特别顾问尤其向政府转告昂山素季就需要进行这种对话表达的立场和期望，并敦促政府立即恢复与其进行商谈，并考虑提高其对话者的级别。特别顾问进一步鼓励政府和宪法起草委员会不要放弃机会，向包括民盟和其他没有参加国民大会及(或)对宪法起草过程表达严重保留意见的人在内的更多利益攸关方开放这一政治进程。无论如何，特别顾问建议在举行任何全民投票之前尽可能广泛和充分地散发任何宪法草案案文，以便所有利益攸关方有适当的时间进行思考和协商。

25. 在与政府和新设的全民投票召集委员会讨论时，特别顾问强调缅甸政府有责任创造条件，并建立一种有利于按照国际标准举行自由和公平的全民投票，包括所有政治行为体的全面参与并尊重基本的政治自由。按照大会的规定任务，特别顾问提出这样的方案，即应政府的请求，讨论是否由联合国提供任何技术援助以及独立观察这一进程的可能性。另外，特别顾问还再次向政府提出有必要建立一个有广泛基础的全国经济论坛，讨论社会-经济脆弱性问题。

26. 尽管政府在 11 月表示准备考虑特别顾问提出的建议，但却没有对特别顾问在 3 月提出的后续提议作出积极的反应。尤其是政府没有解释政府为什么停止与昂山素季的对话，也没有对她在 2007 年 11 月通过特别顾问发表的声明作出反应。有关路线图进程，政府重申其立场，即敲定宪法草案的进程具有广泛的参与性，并保证全民投票进程将是自由和公平的。政府没有着手处理特别顾问的建议，即讨论联合国为全民投票提供技术援助以及进行独立观察的可能性，政府强调自己在开展这些进程方面富有经验。政府也没有着手处理有关考虑建立一个有广泛基础的全国经济论坛的提议，并辩称，除非且只有解除对缅甸的经济制裁，否则，这种机制将毫无用处。更主要的是，政府对这样的事实表示不满，即特别顾问每次访问之后，安全理事会就会对缅甸采取行动，且继续对该国实施各项制裁。虽然政府表示准备继续与特别顾问合作，但这次访问并没有产生任何直接明显的结果。

27. 2008 年 5 月 10 日和 24 日的举行立宪公民投票，是自 1990 年选举以来缅甸公民首次进行某种形式的投票。但是，由于联合国或其他经认可的观察员缺席，无法对公民投票举行情况进行评估。据缅甸国家媒体报道，该国政府不遗余力地确保投票过程自由而公正，包括通过无记名投票、请驻仰光的外国使馆代表监督某些投票点的程序，及鼓励尽可能最高的投票率同时确保执行最高的安全措施。与此同时，独立报道质疑该过程的可信度，特别指出投票是在“纳尔吉斯”气旋引起的全国性灾难背景下举行的、公民教育和新闻活动不充足、缺乏自由公开的辩论以及投票人时常受到恐吓和骚扰。此外，国家法律框架将针对宪法草案、公民投票或路线图进程的任何批评或反对定为犯罪行为。

28. 2008 年 5 月 29 日缅甸政府宣布宪法草案以 92.48%赞成票获得正式通过，98.12%投票者参加投票，标志着长达 14 年之久的国民大会宪法起草历程达到顶峰。在新宪法生效之前，这还标志着自 1988 年以来宪法框架首次被正式宣布为政府政治路线图进程的一部分。与此同时，主要利益攸关方，特别包括民盟——一个在 1990 年选举中有 92 人当选为议员的团体——和各民族统一联盟以及其他相关团体，如“88 年代”学生团体、全缅甸僧侣联盟、缅甸全国学生会联合会以及在缅甸境内拥有支持者的流亡团体，正式宣布他们不承认新宪法以及通过宪法的进程，并且重申释放政治犯和举行各方参加的全国对话这些长期要求。其他各方，包括少数民族理事会和个别恢复了合法地位的民族武装团体表示对该宪法过程持保留意见。

29. 2008 年 5 月 2 日和 3 日，“纳尔吉斯”气旋袭击了缅甸，国际社会对由此造成的破坏所做的人道主义反应表明，国际社会愿意在缅甸需要援助的时候向其提供援助。在国际社会对缅甸最初不愿意让国际援助人员进入表示关切的时候，秘书长强调人道主义行动必须与政治因素划清界限，以便能够作为当务之急向需要援助的人提供援助。在秘书长于 5 月 22 和 23 日访问缅甸时，他同国家和平与发展委员会主席丹瑞大将达成协议，商定缅甸必须为大规模的国际援助行动提供便利。这是在 44 年里联合国秘书长首次访问缅甸。

30. 国际人道主义行动由三方核心小组协调，这是一个独特的机制，设立目的是，通过聚集缅甸政府、东盟和联合国的代表，整合国家、区域和国际资源和能力。针对捐助者的要求，缅甸政府为援助人员的通行提供便利，并同联合国和东盟合作，共同对气旋造成的破坏进行彻底评估。2008 年 7 月 21 日，三方核心小组发表了《纳尔吉斯灾后联合评估报告》，该报告对气旋造成的破坏进行了多部门综合评估，估算三年期的短期、中期和长期恢复需要 10 亿美元。2008 年 7 月 21 日，在新加坡举行的东盟部长级会议商定三方核心小组的任务期限延长到 2009 年，以便继续在恢复工作方面推进三方合作。

31. 2008 年 8 月 18 日至 23 日特别顾问访问缅甸，这是“纳尔吉斯”气旋和立宪公民投票之后特别顾问首次访问缅甸。与其上次访问形成对比的是，特别顾问与

有关当局在更健康的气氛中进行了讨论，这更加有力地表明政府方面愿意与斡旋特派团合作。有关释放政治犯问题，特别顾问强调，对于被拘留的病人和老人，应该基于人道主义理由予以优先考虑，对于为该政治进程做出过贡献的所有人，包括昂山素季、吴丁吴和少数民族政党领袖来说，也应该予以优先考虑。对此，缅甸政府回顾其过去的做法是酌情适用大赦程序，可以再次考虑适用该程序。特别顾问进一步强调，在政治进程关键时刻政府须重新加强与反对党进行有时限的实质性对话，认为这是解决悬而未决的政治问题，包括立宪公民投票和宪法本身引起的任何问题的唯一可行办法。政府首次明确承认联合国在促成这种对话中的潜在作用，要求特别顾问与昂山素季和民盟讨论“相同意见、不同意见以及共同点”。负责与昂山素季联系的部长也证实，2007年11月开始的对话没有结束，只是受到干扰，其部分原因是缅甸举行了公民投票和发生了“纳尔吉斯”气旋。

32. 有关该政治进程，特别顾问重申该进程必须尽可能成为一个可信的、各方参加的进程，所有政治力量自由地、不受限制地参与该进程，并且尊重基本人权，如言论和集会自由，以便让本国和国际社会都能接受。根据大会的授权，特别顾问应缅甸政府的要求提出了以下选择：讨论联合国提供技术援助的条件和要求以及独立观察任何选举过程。政府指出，新的选举委员会一旦成立，将有能力考虑这种选择，尽管还没有确定建立该委员会的时间表。政府还保证选举将是自由和公正的。政府还首次表示它愿意与联合国在斡旋中合作，以确定社会经济方面的合作领域，并同意为此目的提出建议。在此过程中，政府请特别顾问不久后重返缅甸，并同意让其工作人员申请签证，以便在特别顾问访问的间隔期内访问缅甸。

33. 昂山素季没有按照政府的安排在特别顾问访问期间与其会晤，这确实令人失望，因为这与特别顾问以前每次访问时他们都会会晤有所不同，也与她已声明的促进联合国斡旋作用的承诺不相吻合。特别顾问立即要求暂缓其访问计划，并且向政府提出一些具体建议来解决这种局面，包括听取民盟中央执行委员会的建议。在其要求下，特别顾问还与民盟中央执行委员会举行了第二次会议，在会上，中央执行委员会同意特别顾问提出的解决该局面的办法，赞同联合国的五点议程，但就政府的2010年选举计划进行讨论除外。在2008年8月18日给特别顾问的照会中，民盟中央执行委员会列出了以下实质性要求：“(一) 获得国家宪法(2008年)的审查权，该宪法是当局单方面起草的，是强行通过的，还没有生效；(二) 通过调解方式来解决国家目前面临的问题，如政治和宪法问题，而不涉及新的选举话题；(三) 力图在一个月内促成昂山素季与和发委进行有意义的对话；(四) 以某种方式使1990年选举结果得到承认；(五) 通知有关当局民盟愿意在谈判任何国家和解问题时不带前提条件。”

34. 昂山素季在特别顾问上次访问时没有与其会晤，政府在特别顾问访问期间未能解决这种局面，这阻碍了特别顾问澄清和报告其关于这些及其他事项的观点，因而无法为恢复对话找到共同接受的出发点。尽管特别顾问欢迎政府对她的

提出的问题给予了有利的考虑并且接受了她在这方面提出的某些具体意见，但特别顾问强调，缅甸应该毫不迟疑地通过有意义的有形成果证明它对秘书长斡旋已经做出的承诺，这既是国际社会的期望，也是缅甸政府的首要责任。特别顾问再次要求政府允许昂山素季定期看病，强调确保其健康不受损害是政府的责任。

35. 缅甸政府在 2008 年 9 月 2 日给特别顾问的信中报告，为了贯彻特别顾问的提议，9 月 1 日通过昂山素季的律师向其转告，政府拟于 9 月 2 日让关系部长与其会晤。政府表示，尽管昂山素季没有拒绝与关系部长会晤，但暂时不会见除她的律师之外的任何人。政府还告知特别顾问，政府提出安排其私人医生去探望，但昂山素季也拒绝在那一时间见私人医生。后来，缅甸政府通知特别顾问说，政府再次提议昂山素季与关系部长在 9 月 15 日会晤。政府表示，后来的报道也证实，昂山素季的答复是她希望与关系部长会晤，但不是在 9 月 15 日。缅甸政府在 2008 年 9 月 10 日和 23 日给特别顾问的信中说，政府进一步保证“缅甸政府奉行全国和解政策，愿意继续与昂山素季对话”。

36. 2008 年 9 月 23 日，缅甸政府宣布特赦一批在押犯，包括一些政治犯，最引人注目的是服刑时间最长的政治犯吴温丁及全国民主联盟的其他高级成员，这些人员的案件是特别顾问最近一次访问时与缅甸政府会谈的重点。秘书长在 9 月 24 日的声明中欢迎这一情况发展，同时重申所有政治犯都应得到释放，缅甸所有公民都应享受政治自由，以此作为全国和解和对话进程的必要步骤，期待着缅甸政府在这一方面采取进一步行动。但是，被释放的一名政治犯于 9 月 25 日再次被逮捕。

37. 秘书长和特别顾问在整个报告所述期间与主要有关会员国的协商中都重申了实施斡旋的以下主要指导原则：(a) 斡旋应视作进程，而非一次性活动；(b) 斡旋须带来切实结果；(c) 重要的是，国家和解进程各方都愿意参与实质性对话；(d) 需要为可信、透明和各方参加的政治进程创造各种条件；(e) 斡旋须采取针对各种政治、人权、人道主义和社会经济问题的综合办法；(f) 所有主要有关会员国须建设性地协作支助斡旋进程。

38. 尽管会员国对缅甸局势的评估持不同意见，但都再三表示广泛支持秘书长的斡旋和特别顾问所做努力。2008 年 7 月 9 日，八国集团发表了一份声明，对缅甸的政治局势表示关切，呼吁释放昂山素季，敦促缅甸配合斡旋，且表示八国集团准备积极应对政治进展情况。2008 年 7 月 20 日，东盟外交部长强调，秘书长的斡旋对促进缅甸取得进展有重要意义，且于 2008 年 7 月 21 日敦促缅甸为实现民主的和平过渡采取更大胆的步骤。2008 年 7 月 22 日，外交部长在东亚峰会上重申继续支持斡旋；东盟 2008 年 7 月 24 日区域论坛赞赏缅甸努力应对许多复杂的挑战，并敦促缅甸继续密切配合斡旋。

39. 2008 年 9 月 27 日，在缅甸问题秘书长之友小组高级别会议结束前，秘书长发表新闻谈话指出，小组成员一致表示继续大力支持秘书长的斡旋工作并支持由秘书长特别顾问具体进行斡旋；小组成员注意到缅甸政府最近采取的行动，同时进一步鼓励该政府更加积极、密切地配合秘书长的斡旋工作，以处理国际社会关切的重要问题，特别是释放政治犯，包括昂山素季，启动政府与反对派之间的包容性对话；小组成员鼓励缅甸各方抓住秘书长斡旋工作所创造的机会，同时强调缅甸政府有责任以进一步的切实成果展示其公示的合作承诺。

四. 意见

40. “纳尔吉斯”气旋造成的破坏规模同国际社会对缅甸人民和政府的空前关心相映衬，其促使缅甸和联合国开展了史无前例的合作，与东盟和其它伙伴一道制订协调的人道主义应对办法。对缅甸政府和国际社会而言，这一经验表明，为了满足缅甸人民的需要，有必要进行接触与合作，且接触与合作优于孤立和不合作。联合国在这一协作基础上继续努力与缅甸政府和人民合作，在互信互赖的基础上应对缅甸面临的各种挑战。

41. 特别顾问 2007 年 11 月访问缅甸时，政府才完成了实现民主七步路线图的第一步，即召开国民大会。特别顾问 2008 年 8 月回访缅甸时，政府正筹备路线图的第五步，即 2010 年的多党选举。与此同时，包括民盟在内的若干主要利益攸关方正式表示不接受《宪法》及其获得通过过程，且在当前情况下对参与任何选举都持保留意见。因此，尽管政府努力实施路线图进程且应对国家面临的挑战，但缅甸的政治局势却日益复杂、越来越具挑战性且可能更加分化，这引起了包括安全理事会在内的国际社会的更大关注。

42. 联合国仍对报告的少数民族地区、特别是克伦邦和克耶邦的武装冲突及相关侵犯人权情况和人道主义问题表示关切。须完成实质性会谈，以便政府和那些仍积极战斗的武装族裔群体本着和解互让的精神可持续地终止敌对行动。尽管政府与大多数武装族裔群体达成了停火协定，但要达到政治和社会经济方面的期望，还要敲定这些协定，包括敲定各方都接受的解除武装计划，使少数民族地区可获得国际人道主义救助，并确保少数民族代表充分参与全国政治进程。

43. 联合国根据世界各地的经验认识到，过渡情况下的立宪和选举进程或者会起分裂作用，或者会起团结作用，具体则取决于准备程度以及国内接受进程的程度。因此，秘书长及其特别顾问一致强调，只有在所有利益攸关方互谅互让基础上开展的各方参加的可信政治进程才会有助于推动缅甸实现持久和平、民族和解、民主和尊重人权的希望。不幸的是，在这方面，缅甸政府迄今尚未实施联合国关于提高政治进程可信性和参与性的具体建议。

44. 尽管最近几个月来由于秘书长及其特别顾问的访问等，缅甸和联合国之间的合作精神有明显好转，但仍令人失望的是，缅甸当局尚未采取有意义的步骤解决联合国和国际社会对斡旋进程的关切和期望。秘书长直接见证了缅甸面临的挑战的性质和复杂性，认识到联合国和国际社会须坚定不移地通过渐进但切实的进展帮助缅甸应对这些挑战。秘书长 2008 年 5 月 23 日与国家和平与发展委员会主席丹瑞大将和缅甸高级领导层其它人员在首都内比都举行会晤后，决心继续通过其特别顾问开展斡旋工作。还非常希望缅甸政府特别是在释放政治犯且与所有有关利益攸关方开展有意义的对话方面，就特别顾问所做提议采取实质性行动，实施大会有关决议。为今后的稳定和繁荣奠定基础也需要进一步改善缅甸人民的社会经济条件。尽管联合国借助各方的良好意愿、灵活性与协作有重要意义，但缅甸政府的首要责任仍是真诚地表明与联合国合作的承诺，开展建设性的工作，使斡旋进程带来切实成果。

45. 联合国的持续参与还需要团结的国际社会、特别是这一区域各国的持续积极支助。世界需要一个可促进区域发展且在国际社会中发挥恰当作用的和平、繁荣的缅甸。因此，秘书长对缅甸邻国和东盟成员为支助其斡旋及其特别顾问的工作发挥的建设性作用表示欢迎，并鼓励其加大努力。秘书长还鼓励所有主要有关会员国共同建设性地支助其斡旋及其特别顾问的工作。国际社会越团结，缅甸人民实现和平、民主和繁荣这些共同目标的前景就越光明。在此方面，缅甸问题秘书长之友提供了一个有益的信息场所，可借此交换意见，共商办法，支持秘书长的斡旋工作。继续执行大会交给秘书长的斡旋任务还需要本组织向特别顾问办公室提供必要的资源。

46. 缅甸的未来归根结底取决于缅甸政府和人民。联合国的作用是充分尊重缅甸主权且根据国际社会的期望确认各方立场并尽力使其立场保持一致，且促进其努力开展对话，实现彼此可接受的民族和解与民主化进程。民主过渡的政治挑战独立于任何正式进程之外，需要通过谈判找到政治解决办法。由于缅甸的政治发展现处于微妙关头，在这个时刻需要政府和反对派都应为了国家利益寻求谈判和开展合作，以推动作为长期稳定和发展必要基础的和平、繁荣和民主共同目标。为确保所有利益攸关方都能为其国家的未来作出贡献，现在只有开展对话而别无它法。就此，恢复有所改善的、各方参加的有时限的实质性对话的关键是释放昂山素季和其他政治犯。