



第七十届会议

临时议程* 项目 73(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

缅甸人权状况

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 69/248 号决议第 13 段提交，所述期间为 2014 年 8 月 7 日至 2015 年 8 月 6 日。报告审查了在缅甸不断民主化进程中该国的人权状况，强调了联合国在支持缅甸政府和人民进一步改革和发展所做的努力。

* A/70/150。

** 本报告迟交是为了反映当前实地情况的资料。



在本报告所述期间，登盛总统政府面对半个世纪军事统治后的众多过渡挑战，继续推进政治和经济改革。即使在该国努力摆脱最不发达国家地位期间，经济增长依然强劲，外国投资增加且制订了减贫政策。尽管面临新的难题和挑战，但该国的民主体制继续走向成熟。尽管议会在努力修订《2008年宪法》中一些不民主特征方面未能取得明显进展，但议会依然表现强劲。政府继续努力实现民族和解，积极寻求与16个少数民族武装团体进行和平谈判。经过这些努力，2015年3月底初步达成全国范围停火的案文草案。虽然迄今并非所有谈判伙伴方都已最后批准草案，但这是界定政府和前交战少数民族群体之间政治对话，以及原则上接受联邦治理制度的一个重要步骤。尽管政府公开承诺定于11月8日举行透明、包容、公平的选举，但各政党之间举行的两轮磋商以及该国最高领导人之间举行的六方会谈尚未为各方达成广泛政治理解，认为可以令人信服地过渡到文职宪法和民主未来铺平道路。联邦选举委员会宣布了组织和举行选举方面的重大改进，但一些严重挑战仍然存在。特别是佛教沙文主义和嚣张的反穆斯林情绪高涨，继续威胁着摇摇欲坠的部族稳定，特别是在若开邦，罗辛亚穆斯林和其他少数群体社区的临时身份证被吊销后，他们的公民权被剥夺，问题依然很严重。重新爆发部族暴力的可能性依然很大，在即将举行选举的背景下尤其如此。尽管缅甸总体上为言论自由、和平集会和结社开辟了空间，但严重侵犯媒体和民间社会活动家的事情仍不时地见于报端。若开邦的穆斯林聚集区继续遭受歧视，他们的人权仍被剥夺。安达曼海和孟加拉湾之间被困船只上的移民危机引起了国际社会的广泛关注，船只上的移民大部分是罗辛亚人，使人再次关注若开邦的人权状况，这给政府施加了新压力。对此，当局已同意在区域框架内审议该问题，并对被困船只开展“搜寻和救援措施”，为受害者提供临时庇护所，包括方便他们返乡以及改善这些国内流离失所者的境况。在罗辛亚人公民身份这一更广泛的问题上，政府尚未表现出解决该问题必需的政治意愿。

我亲自并通过我的特别顾问继续与缅甸政府和人民保持密切接触。在过去一年中，联合国系统还提供技术、财政和方案援助，帮助缅甸应对在实现政治、发展、人道主义和人权目标方面面临的重要挑战。在大选前的关键时期，联合国仍然致力于支持缅甸为其所有人民建立一个民主、和平、繁荣的国家所做的艰苦努力。

一. 引言

1. 大会第 69/248 号决议第 13 段呼吁秘书长继续开展斡旋，探讨缅甸境内的人权、民主及和解问题，并向大会第七十届会议和人权理事会报告本决议的执行进展。本报告就是据此提交。

2. 本报告所述期间为 2014 年 8 月 7 日至 2015 年 8 月 6 日，所依据的资料和评估主要来自我的缅甸问题特别顾问开展的考察、监测及其他活动和互动。报告还采纳了积极在缅甸开展活动的联合国各实体的数据和分析。缅甸人权状况特别报告员 2014 年 9 月(A/69/398)和 2015 年 3 月(A/HRC/28/72)印发的两份最新报告也审查了缅甸的人权状况。

3. 为提供联合国对缅甸政府的斡旋支持，我的特别顾问在本报告所述期间七次访问缅甸，与政府代表、民间社会和其他利益攸关方举行了会议。我还在 2014 年 11 月缅甸政府担任主席国在内比都举行东南亚国家联盟(东盟)第二十五届首脑会议期间访问了该国。作为活动的一部分，我与登盛总统共同主持了第六届东盟-联合国首脑会议。在缅甸期间，我还会晤了登盛总统、赛茂康副总统、下院议长杜拉瑞曼以及联邦议会法治和安宁委员会主席兼全国民主联盟主席昂山素季。

4. 在本报告所述期间，我的特别顾问继续与会员国保持密切接触，使国际社会进一步建设性参与解决缅甸面临的挑战。除在纽约和缅甸的双边和集体协商外，他还于 2015 年 3 月前往北京，与中国政府特使王英凡大使讨论缅甸政府与各少数民族武装团体正在进行的和平会谈。他还在于 7 月访问了布鲁塞尔，与欧洲联盟进行磋商。2015 年 4 月 2 日，他向安全理事会通报了缅甸局势。5 月 28 日，人权事务高级专员还在介绍安达曼海和孟加拉湾当前的移民危机时向安全理事会通报了缅甸局势。此外，我分别于 2014 年 9 月 26 日和 2015 年 4 月 24 日召开了缅甸问题伙伴关系小组第二次和第三次会议。缅甸联邦部长梭登率领的高级别代表团参加了这两次会议。缅甸派出了迄今最大、最高级别代表团参加 2015 年 4 月 24 日的会议。代表团成员包括移民和人口事务部部长、总检察长和若开邦首席部长。

二. 背景情况和事态发展

A. 政治改革和民主化

5. 缅甸现任改革派政府已执政四年半时间。自上台以来，政府就开始着手雄心勃勃的政治、经济改革，并表明其坚定地致力于在缅甸促进民主体制和价值观。因此，大规模、前所未有的政治、经济改革席卷全国。2012 年 1 月以来，1 000 多名政治犯获释，言论和集会自由的空间大幅扩大。过去几年里，报纸、杂志和

广播的数量增多，公开表达的意见和评论越来越开放，有时甚至很尖锐。该国继续向外来访客敞开大门，并一直积极参与区域和国际社会的活动。但随着大选临近，政治气氛紧张，政府因对抗议者、记者和媒体人采取惩罚性的高压行动，遭到了国内外的强烈攻击。2月份，学生抗议《国家教育法》引起当局和反对派政党的关注和关切。军事统治期间，此类抗议活动产生了重大影响。这些行动被视为是政府在改革问题上“开倒车”的证据。民间社会组织、活动分子和反对派强烈质疑政府做出的建设民主社会的承诺及尽早过渡到文官统治的打算。

6. 与此同时，今年年初，吞昂等一些知名政治犯获释，改革似乎继续走在积极的轨道上。尽管如此，但民间社会团体估计，截至5月底，仍有超过100名此类犯人被关押。在7月30日的总统大赦中，6966名被关押的囚犯获释，其中包括210名外国国民。虽然目前尚不清楚有多少人是政治犯，但宣传部的一项声明指出，实行大赦是“为了国家的稳定和持久和平、民族和解、是基于人道主义理由，并使他们能够参与政治进程”。议会本身仍然很活跃，举行了两届会议(2014年9月至11月和2015年1月至8月)，核准了56项法律，包括23项新法律，旨在重振经济，改革治理结构。其中包括一项和平集会修正法、国家教育法、关于残疾人权利和保护少数民族权利的新法律以及涉及金融部门改革的若干法律。议会成员继续监督和质疑行政部门，有时会拒绝或修订总统提出的立法建议，质疑部长的行政行为，审理公众提出的强占土地、腐败和其他问题的投诉。

7. 尽管如此，但并非议会作出的所有决定都具建设性，且受到一致好评。激进的保护种族和宗教佛教组织群众集会，抗议通过“不当影响和劝说”让人改信他教，并建议制订一项法律，要求任何人希望改变宗教信仰时需首先征得地方当局的许可，这项动议在议会和广大社区获得了相当多的支持。手拿130万人签名的请愿书，这个强有力的团体随后说服政府起草了四项法案草案，限制不同宗教通婚、限制某些族裔的出生率以及反对一夫多妻制。尽管措辞笼统，但这些法案被广泛视为是针对该国在宗教上属于少数群体，特别是220万穆斯林的。尽管在国际上受到普遍批评，但2014年11月，这四项“种族和宗教保护法”已提交议会。这些法案迅速通过立法程序，5月，总统签署了名为“人口控制保健”的第一项法案，使其成为了法律。虽然起草的该法列出的大多是自愿性措施，没有惩罚性措施，但很多人担心，该法可能会被用来限制妇女，特别是在宗教和族裔上属于少数民族妇女的生育权利。该法允许地方政府对他们认为人口增长过快区域实行生育间隔规定。7月7日，名为“佛教徒妇女的特殊婚姻法”的第二项法案获得议会通过并已提交给总统批准。该法案的对象是嫁给非佛教徒的佛教徒妇女，并将定义含糊的反对佛教行为作为离婚、剥夺监护权和婚后财产及潜在的刑事处罚的理由。其他两项法案旨在限制宗教皈依和禁止一夫多妻。除限制在宗教上属于少数群体的权利外，这些法案可能会使国内极端民族主义分子变得更加大胆。

8. 最近几个月以来，我不止一次对登盛总统讲，我对这些有争议的法案表示严重关切，并敦促缅甸政府重新考虑是否要通过这些法案。我还向今年4月出席伙伴关系小组会议的缅甸高级代表团和5月份访问纽约的议会下院议长杜拉瑞曼着重提出了我的关切。

9. 除这些令人震惊的立法提案外，现存的但已经过时的法律，如公务秘密法、非法结社法、电子交易法等继续被用作逮捕、指控和诋毁记者和政治活动分子的依据。和平集会修正法仍规定地方当局有定义宽泛的权力，可任意驳回公众抗议申请，并可逮捕和拘留参与和平抗议的人。根据该法，参加未经授权的和平抗议者会被刑事起诉，可被判处严刑。联合国对此以及其他法律向相关政府实体提出了全面的技术意见，并倡导这些法律应符合国际规范和标准。

10. 对政治制度改革至关重要是《2008年宪法》改革，宪法改革已引发相当激烈的公开辩论。尽管进行了这些辩论，但在选举前进行宪法改革的前景仍然暗淡。虽然总统和议会议长都公开支持进行宪法改革的必要性，但改革的具体时间表还未确定。议会议长委托一个委员会审查宪法，并在2014年11月最后一届会议上要求该委员会向整个联邦议会提交报告。议长还在该届会议上指示该委员会为2015年5月和6月的首届会议编写一份关于宪法修正案的法案，为宪法公投(如有必要的话)做准备。但最终于6月10日提交给议会的总括法案未满足全国民主联盟早前提出的要求，也并未就取消《宪法》第59(f)条配偶或子女为外国公民的个人无担任总统一职资格的规定提出任何建议。相反，该法案寻求取消第59(f)条因儿女有外国配偶便不具有总统候选人资格的规定。该法案建议将宪法修正案的多数要求从75%(根据《宪法》第436条的规定)改为70%，从而寻求取消军队对任何宪法改革的否决权。即使是那些微不足道的提案也未能集体获得通过，在议会中也遭到了军队代表的一揽子否决。最后，唯一通过的拟议修正案是《宪法》第59(d)条相对无关紧要的规定，即要求公职人员必须充分了解军事问题。在该条中，“国防”一词被替换为“军事”，并以88%的选票获得通过。

11. 考虑到可以预见，军事代表会不可避免地对《2008年宪法》的任何变动进行集团式阻挠投票，因此，高层人物必须继续坚持，国家的高层政治领袖必须对政治有先验了解，推动任何些许政治或宪法改革。在议会进行各项努力的同时，登盛总统还与军事领导人、议会两院议长和主要政党代表召开了高级别政治会议。其中一次此类会议是2014年10月31日在内比都举行的，昂山素季等出席了会议。总统在该次会议上敦促所有政治领导人继续加强向民主过渡，推动和平进程，成功举行选举。他强调，所有利益攸关方需避免采取对抗办法，争取通过现实的政治手段实现变革，创造一个更美好的未来。2015年4月，总统还在内比都与包括昂山素季、议会下院议长杜拉瑞曼、上院议长钦昂敏、国防部总司令敏昂莱以及少数族裔代表埃貌在内的该国主要政治领导人召开了六方会谈。虽然官方消息来源称这次会议很有用，但会议未就具体的政治或宪政改革达成一致意见，昂

山素季称整个会议未取得任何成果。虽然各方谈到了再举行会议审议具体问题，但会议迄今还未召开。

12. 尽管这些事态发展带来了不确定性，但定于 11 月 8 日举行的大选显然将是民主化进程中的一个重要里程碑。如果大选能够以可信、透明和包容的方式举行，那么将再次表明，政府致力于民主改革。总统和其他高级政治领导人都重申致力于举行自由、公正的选举，并呼吁选举气氛平和、平静。总统登盛在新年讲话中赞扬缅甸的“新政治文化”，重申他承诺，“2015 年选举将标志着我国独立以来的第一次选举，届时所有政治利益攸关方都可自由、公平地参选”。总统在 6 月 3 日的每月电台讲话中强调，政府将“全力配合联邦选举委员会和其他有关组织的工作”，敦促“所有政治力量和每一个公民都要确保大选前这一过渡时期的稳定”。3 月 27 日，国防部总司令敏昂莱承诺军方支持可信的民主选举，并警告称，军队不会容忍动荡或武装威胁参加投票；选举委员会主席丁埃也强调，该委员会承诺以透明、包容方式开展选举。反对派全国民主联盟最近结束了几个月的猜想和不确定，宣布打算参加选举。可以将此看作是反对派对进程可信期望值提高的一个迹象。包括 88 代领导人戈戈季在内的著名活动人士 7 月份宣布，他们将代表全国民主联盟参加竞选，使人们断了他们是否将组建自己政党的猜想。¹

13. 为提高选举过程的透明度和完整性，选举委员会已开始大选的筹备工作。采取的措施包括努力对选民名册进行数字化处理，并更新名册；与民间社会和国际选举支助组织就监管框架进行磋商；首次邀请国际和本国选举观察员；让媒体报道选举；修改 2010 年出现问题的选举规定，如提前投票以及降低候选资格代价。应委员会的要求，2015 年 6 月，政治事务部在缅甸开展了选举需求评估，并启动了一个规模不大的选举援助项目。欧洲联盟、日本、瑞士、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国也承诺向选举提供技术和其他援助。6 月 26 日，80 个目前已登记政党中的 67 个政党签署了新的 2015 年选举行为守则。联邦选举委员会、外交界人员及媒体见证了该签字仪式。此后，又有 12 个政党签署了新行为守则。该守则由各方本身起草，作为可以接受的共同参选声明。守则已得到委员会的核可。在该国筹备选举期间，普遍的政治气氛依然保持相对平静。言论和新闻更加自由，与先前相比，可以对各种问题进行更公开的辩论和报道，各政党的活动也一直相对自由。

14. 与此同时，能力制约可能会妨碍委员会的选举进程。大多数选民依然不太了解选举，还需进行广泛努力，加强基层对选举的了解。此外，一些少数民族地区的战斗导致无法进行投票，从而剥夺了一些少数民族裔的选举权。族裔紧张关系被选举前的政治议程所利用的风险越来越大。在若开邦和其他地方，数十万罗辛亚穆斯林的临时白卡被取消后，他们的选举权被剥夺。持白卡的印度裔和华裔少数

¹ 编写本报告时，包括戈戈季在内的若干 88 代成员被提名为全国民主联盟候选人的申请被该党中央委员会驳回。

族裔也受到了类似影响。在 2010 年选举期间，白卡持有者有权组建政党，参加政党活动和投票。2014 年的《政党登记法修正案》取消了白卡持有者有权组建政党或成为政党成员的权利。2 月份，尽管议会通过决定，给予白卡持有者参加全民投票的权利，但总统废除了白卡的有效性。这一决定被广泛视为是宪法法庭通过决定质疑议会行为和迫于该国佛教极端民族主义分子的压力做出的。若开邦的暂定选民名单中明显没有罗辛亚人的名字，该族裔的全部政治权利都被剥夺。据称，长期担任议员的罗辛亚族人貌瑞被选举委员会认为无资格竞选连任，这件事尤其令人震惊。

15. 最终，选举的公信力取决于选举结果是否为政治领导人和民众所广泛接受以及权力能否顺利移交。11 月份宣布选举结果和选举团选举总统之间的时间段很可能具有相当的不确定性。所有政治领导人必须以负责任和谨慎方式行事，把国家利益置于个人利益之上，并帮助维持气氛的平静、稳定。期望今后任何政府都将继续走改革之路，包括采取行动进行宪法改革，进一步实现民主化，使以前的少数民族武装团体和其他方面参与可信的政治对话。

B. 武装冲突和民族和解进程

16. 登盛总统政府的重中之重一直是找到政治解决办法，结束军队和各少数民族武装团体之间长达 60 多年的武装冲突。与大多数少数民族武装团体签署了双边停火协议后，政府 2011 年以来便走上了雄心勃勃达成全国停火协议的道路。与以前军事政府尝试达成停火协议不同的是，目前努力达成的全国范围停火将作为更广泛的民族和解的一部分，其中将包括拟定一个政治对话框架，与该国广泛的少数民族武装组织和其他政治力量接触。总统还承诺，通过该进程将建成一个真正的联邦治理体系，这是各族裔群体的一个主要要求和愿望。根据政府的和平路线图，两方面的各方将在停火协议签署 60 天内起草一份政治对话框架，而实际对话进程预计将在框架协议签署后 30 天内启动。

17. 在本报告所述期间，政府方面的联邦和平工作委员会和代表 16 个少数民族武装团体的全国停火协调小组之间的和平谈判取得的进展依然参差不齐。为一份停火措施案文草案就举行了三轮正式谈判和多次非正式谈判和技术谈判，这份案文草案中包括提及武装人员的行为守则、停火监测机制以及所谓的安全部门重新整合方式——后者所涉及内容非常笼统。与此同时，最初由挪威牵头，现在由瑞士领导，成员包括澳大利亚、日本、联合王国、美国、欧洲联盟、联合国和世界银行在内的和平捐助者支助小组一直在支持政府、各少数民族武装团体及与和平进程有关的技术机构。我的特别顾问作为观察员与中国列席了 2014 年 8 月至 2015 年 3 月的谈判过程，并亲眼目睹了谈判双方为在 60 多年冲突中在战场上丧失的相互信任和信赖基础上达成共同谅解和找到政治解决办法所表现出的决心和意志。各少数民族武装组织的利益和愿望不同，有时甚至大相径庭，但能够走

到一起组成一个名为全国停火协调小组的单一综合谈判小组，与联邦和平工作委员会委员建设性讨论一个共同文本，这本身就是一项重大成就。

18. 尽管取得了显著进展和初期的积极迹象，但在 2014 年 9 月末至 2015 年 3 月之间的 7 个月里，和平会谈严重受阻，原因是克钦邦独立军、德昂民族解放军、克钦邦和掸邦的阿拉干军队等武装团体发生严重冲突，后来缅甸民族民主同盟军也参与其中，严重削弱了双方之间亟需建立的信任。各方都指责对方出尔反尔及遭到强硬分子的抵抗。一些少数民族武装团体企图宣扬所谓“联盟军队”的行为，政府认为这是挑衅。与此同时，2014 年 11 月，军队对拉咱附近的克钦邦军事训练学校发动攻击，打死来自不同族裔武装团体的 23 名学员，使政府和各少数民族武装团体之间的紧张关系急剧增加。

19. 在与中国接壤的掸邦北部果敢自治区，2 月，军队和缅甸民族民主同盟军及其他团体爆发冲突，造成军队近几年来最大的人员伤亡。总统在 3 月 1 日的电台讲话中强调，他“不容忍任何国家或团体侵犯缅甸主权”。宣布该地区戒严并对报道此地冲突的媒体实施禁言令，部队使用重型火炮和空中力量打击对手。军队 3 月中旬发动的这些猛烈的报复性袭击蔓延到了中国边界，导致 5 名中国平民丧生，中国对此提出严正警告。但缅甸正式道歉后，双方迅速采取行动缓解了局势。

20. 与此同时，政府还与武装团体接触，为打破僵局做出了一些重要姿态。2 月 12 日，总统出席承诺书的签署，正式宣布政府打算在“民主、平等和自决的基础上开展政治对话，建立联邦政府”，重申致力于民族和解。但主要少数民族组织仍未出席该仪式。部分在于中国和其他国家的敦促下，拉扎率领的克钦独立组织代表团于 2015 年 3 月中旬首次访问了内比都。他们在首都受到登盛总统和国防部队总司令敏昂莱的热情接见，在随后 3 月 17 日开始举行的第七轮会谈上也受到热情接见，这一全国停火协议谈判长达 18 个月之久，协议草案最终于 3 月 31 日签署。在签署该协议草案时，登盛总统表示，政府准备着手兑现该草案中提出的主要承诺，其中最重要的承诺是保证政治谈判，致力于建立一个民主的联邦国家，这些是少数民族团体提出的两个长期的、关键的要求。一些重大争议点，包括联合监测、安全部门重新整合和行为守则的细节仍未解决，有待通过今后的政治对话解决。

21. 在接下来的几个月里，总统继续重申，政府准备早日签署停火协议。但在少数民族武装团体一边，全国停火协调小组提出，签署的草案须经各族裔武装组织领导人首脑会议批准，必须紧急召开各族裔武装组织领导人首脑会议。这一首脑会议于 6 月 2 日至 9 日在克伦邦洛基拉举行。我的特别顾问作为观察员与一个中国代表团出席了此次首脑会议。首脑会议并未批准全国停火协调小组商定的案文，而是对同一文本继续进行辩论和讨论，对已签署的全国停火协议草案又提出了 12 处修正。首脑会议还设立了一个新的高级代表团谈判小组，取代全国停火协调小组参与进一步谈判。提出的其他新问题包括请求让所有 16 个武装团体都签署停

火协议，试图推翻政府对当时拒绝将缅甸民族民主同盟军、德昂民族解放军、阿拉干军队作为协议签署方的保留意见。虽然某些方面认为洛基拉首脑会议上采取的立场属于谈判的倒退，但昂敏部长领导的政府和平谈判方 7 月初在泰国清迈决定与全国停火协调小组和高级代表团谈判小组重新接触。与此同时，表面上看来在中国的要求下，与军队发生冲突的缅甸民族民主同盟军 6 月初单方面宣布停火，但政府军拒绝认真对待这一举动。随着谈判双方不断接触，双方公开表示愿意推进已经讨论的案文。新一轮谈判于 7 月中旬在仰光举行，此次谈判缩小了差距，但关键问题仍悬而未决，其中包括在签署方问题上的分歧以及邀请哪些国际见证人。双方于 8 月 6 日和 7 日再次举行会谈，但未就让哪些少数民族武装团体作为签署方达成最后协议。尽管如此，但还在进行接触，做最后一搏。如果能在这一点上达成一致意见，各武装团体的高级领导人将受邀会晤总统和总司令，确认此事并签署全国停火协议。这将是本届政府的最后一次机会。

22. 我一再向双方强调，所有有关各方必须“大胆一试”，克服多年积累的猜疑和不信任，开启新的合作阶段。只有这样才能走上持久停火、进行有意义、建设性政治对话的道路。现在还不清楚各方能否在选举前在这些问题上取得切实进展。过去 18 个月表明，各方有能力和意愿找到摆脱冲突的办法。时而发生的僵局已经打破，双方依然坚持不懈地进行谈判，并建立了理解和领会另一方所面临制约的基础。与此同时，他们的技术队常常密切合作，澄清误解和错误观念。无论谈判成果如何，谈判经验对于今后都是极为有用的。还必须承认，登盛总统及其政府方面的谈判小组和代表少数民族武装团体的全国停火协调小组的主要成员在促进对话文化和耐心谈判，并在这一过程中注重男女平等的做法很值得称赞，这是缅甸之前政府未取得的一项重大成就。

C. 社会经济发展

23. 在本报告所述期间，缅甸的总体经济前景仍呈积极态势。根据国际货币基金组织初步结论，中期增长前景仍良好，但有迹象表明近期存在风险。该基金预计国内生产总值的实际增长率略有下降，从 2013-14 财政年度的 8.3% 降至 2014-15 财政年度的 7.8%。据缅甸投资公司，2014-2015 财政年度期间外国投资急剧增长至 80 亿美元，比前一年增加了 200% 以上。虽然能源部门获得的投资最多，占总额的 35%，但电信部门和制造部门也得到 25%。制造业、房地产、旅馆和旅游业获得的投资稳定，这已成为普遍趋势的一部分。银行部门发生了显著变化：2014 年 10 月，缅甸中央银行半个世纪来首次宣布 9 家外国银行获颁许可证，可在该国开展业务。在我于 2014 年 11 月访问内比都期间，与商界领袖的会晤令我感到鼓舞，他们是联合国全球契约集团在缅甸的成员，并致力于以满足在人权、劳工、环境和反腐败方面基本责任的方式开展业务。

24. 在外国投资增长的同时，政府也做出了一些有限的努力，以加强法律和监管环境，降低社会和环境风险。2014 年 11 月公布的 15 年能源发展计划，令人更加

关切萨尔温江大型水电项目和其他主要项目缺乏透明度及其对环境和社会产生的不利影响。政府已作出一些努力来解决这些问题。2014年10月，政府设立了国家土地资源管理中央委员会，以向公众开放国家土地使用政策制定进程，并延长了协商期。政府还与国际金融公司一道对水电部门进行了战略性环境评估。政府还为促进包容性和透明度做出了适度努力，邀请当地民间社会参加2015年2月举行的第三次缅甸发展合作论坛。在收入的透明度方面，缅甸正在编写其第一份采掘工业透明度倡议报告，内容涵盖报告石油、天然气和采矿部门的收入。虽然这些努力令人鼓舞，但应同时执行反腐败法、增加投资决策的透明度，并实行包容性经济发展政策和有效申诉机制。

25. 登盛总统继续努力减少贫穷，使缅甸脱离最不发达国家名单。2014年12月，政府和由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表带领的一个全联合国代表团举办了一次脱离最不发达国家名单问题讲习班，依据相关标准审查了缅甸现状。随后在1月，联合国加强其提供的技术支持，并敦促该国政府与民间社会和私营部门进行政策讨论，以确定实现实地具体进展所需要的有效战略和行动。

26. 2014年4月，在联合国人口基金和捐助方的支助下，政府开展了三十年来首次全国人口和住房普查。鉴于缅甸目前的政治和经济转型，开展此类普查是必要、及时和宝贵的。从2014年5月起，国际和国内冲突顾问访问该国各区域，与各族裔、宗教、政治、妇女和青年团体磋商，以帮助消除对这一进程的误解，提供参与普查和建立对普查信任的机会。可靠的人口和社会数据将为今后的决策和捐助方干预措施提供一个坚实的统计基础。人口普查的主要结果于2015年5月29日发布，其中包括每个省和邦、地区和城镇的下列详细数据：人口规模与增长、年龄和性别、婚姻状况、迁徙、出生和死亡、教育、就业、残疾和住房条件。关于职业、行业、族裔和宗教的补充数据定于2016年发布。统计了近98%的人口，由于政府和族裔领袖专门为此进行了谈判，一些从未在人口普查中统计过的偏远少数民族地区也被包括在内。然而，据估计克钦邦、若开邦和克伦邦有120万人没有充分统计在内，其中克钦邦和若开邦大多数是罗辛亚人，这反映出内部冲突和种族分歧继续构成挑战。政府不允许罗辛亚人在人口普查中自报身份，罗辛亚人因此不参与人口普查，导致若开邦的人口普查效力降低。这些地区的人口不得利用其他手段估计。

D. 人权状况

27. 尽管取得了许多积极的事态发展，但本报告所述期间还是发生了一些严重侵犯人权事件。活动分子、新闻记者和普通公民在行使和平集会和结社及表达自由权利时被任意逮捕和拘留。2015年3月10日，127名呼吁修订《国家教育法》的和平抗议者在礼勃坦被逮捕，并被指控发起暴动、造成一名公务员受伤、非法

集会和破坏国家稳定，这些指控可处最高 10 年徒刑。其中至少 54 人仍被审前羁押，许多人不得保释。

28. 政府于 2015 年 7 月签署了《经济、社会及文化权利国际公约》。在实地，关于掠夺土地的持续报告仍然令人关切。随着对土地权利和采掘资源的抗议愈演愈烈，参与抗议活动的农民和部族一级组织者面临当局的铁腕处置。2 月 18 日，仰光市郊 Michauṅkan 村要求归还其据称被前军政府没收土地的 14 名村民被逮捕并被判处 6 个月监禁。早些时候，2014 年 12 月，6 名活动人士和平抗议一名抗议者数周前在实皆省礼勃坦铜矿被枪杀，之后，这 6 名活动人士在仰光被任意逮捕。2015 年 5 月 15 日，他们被判处 4 年零 4 个月监禁。与此同时，警察和安全部队在驱散示威活动中过度使用武力的指控比比皆是。2014 年 12 月 22 日，多名村民、农民和僧侣在礼勃坦铜矿抗议所谓没收土地和破坏环境问题，据报警察对这些人开了火。一人被杀，其他人受伤。还有一个事例是 2015 年 3 月 10 日，警察被指控在驱散针对《国家教育法》的抗议活动时过度使用武力。

29. 虽然媒体继续在一个更自由的环境中运作，但在这一年里，几名地方记者被逮捕并被监禁，被控罪名为诽谤、骚扰、侵害或违反国家安全法。目前缅甸至少有 10 名记者因诽谤罪被监禁。自由职业记者 Aung Kyaw Naing(也称 Ko Par Gyi) 据称在 2014 年 10 月初在孟邦被军方关押期间遭到酷刑并被杀害，此事尤其令人不安，因为这是自 2007 年以来第一名记者因公务被杀。对该死亡事件的官方调查据报在 6 月结束，关于该案件没有明确的结论。同时，仍令人关切的是，对军方和非国家行为体涉嫌在受冲突影响地区和停火区既往和当前犯下的侵犯人权行为，没有追究责任，有罪不罚。对残酷强奸和杀害克钦邦女教师 Maran Lu Ra 和 Tangbau Hkawn Nan Tsin 的刑事调查缺乏可信性，罪犯仍然在逃。最近另一个令人不安的趋势是，据称军方威胁对申诉此类侵犯行为的平民提出刑事诉讼。

30. 制度化歧视穆斯林少数民族部族、特别是政府官方称为孟加拉人的罗辛亚人，继续成为国际社会关注的重点。在 2015 年 5 月和 6 月安达曼海和孟加拉湾非正常移徙危机的背景下，这一问题尤其引人注目。估计若开邦有 120 万罗辛亚人继续在行动、就业、教育和宗教自由方面受到各种限制。法律地位问题、包括大多数部族的公民身份问题仍未解决。2014 年下半年，政府在弥蓬镇发起了一个公民身份核查试点活动，为卡曼人² 和罗辛亚人境内流离失所者提供了获得公民身份的可能性。截至 2015 年中期，约 600 人尽管行动依然受到限制，但却获得了关于其公民身份的裁定。由于申请人抵制被认定为孟加拉人，这一进程仍然停滞不前。正如上文所强调的那样，2015 年 2 月，政府撤销了白卡，并指示所有白卡持有者——据报共有 76 万人——至迟于 5 月 31 日交出白卡。若开邦交出了 40 多万张白卡，其中多数来自罗辛亚人。交出白卡后，他们获得了用来换取新卡的收

² 卡曼人是一个穆斯林部族，被正式确认为 135 个民族之一，有权获得充分的公民身份。

据。根据移民与人口部，新证件是一个有效期为两年的身份证，不能作为国籍证据。新卡持有者将需要另外申请公民身份。据报各部族不愿意接受新卡，因为不清楚两年有效期满之后会发生什么情况。也不清楚未交出白卡的罗辛亚人是否可以申请公民身份，关于将罗辛亚人部族认定为孟加拉人的要求仍将保持多么严格。自 2015 年 6 月 1 日起，若开邦恢复核查公民身份进程，关于认定为孟加拉人的要求维持不变。迄今为止，在若开邦的三个乡镇，只有 800 个家庭提出申请。

31. 我的特别顾问和我继续敦促该国政府采取措施，终止对穆斯林部族的这种系统性歧视，减轻他们的苦难。人权理事会 2015 年 7 月 3 日第二十九届会议通过的第 29/21 号决议也呼吁缅甸政府采取必要措施，解决针对罗辛亚穆斯林和其他少数群体的歧视和其他侵犯人权行为，并给予他们充分的公民权。

32. 缅军(武装部队)和 7 个少数民族武装团体因征募和使用儿童在我的儿童与武装冲突问题报告附件中继续被列名。政府于 2012 年与联合国缔结联合行动计划，以制止和防止征募和使用儿童。在本报告所述期间，政府在执行该行动计划方面取得了进展。这包括：缅军释放前儿童兵、与联合国联合核查可疑的未成年人，以加快释放被征募的 18 岁以下的士兵、加强对军营、培训学校和征募中心包括边防卫队的监测、提高部队认识和培训工作。在本报告所述期间，联合国对 44 个军事单位进行了 10 次监测考察。4 月，联合国儿童基金会(儿基会)为军队和主要部委，包括国防部、内政部及移民与人口部，举办了一个为期两天的讲习班，通过讲习班制定了年龄核查标准作业程序。尽管 2014 年期间还报告发生了 39 宗新的征募儿童兵案件，但在本报告所述期间，至少 371 名前儿童兵从缅军中获释。在政府的合作下，联合国及其合作伙伴向被释放儿童提供了重返社会援助。联合国还继续与政府和其他冲突方接触，以监测并报告征募和使用儿童兵情况以及其他严重侵害儿童行为。我的儿童与武装冲突问题特别代表莱拉·策鲁圭于 2015 年 7 月 12 日至 17 日访问了缅甸，以评估冲突对儿童的影响并与政府进行对话，以便加强执行联合行动计划的努力。她还会见了一些被列名的少数民族武装团体，以讨论防止和制止征募和使用儿童。

33. 虽然我继续主张在缅甸设立一个具有充分授权的人权事务高级专员办事处，但只取得了有限的进展。此外，政府与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的合作减少，包括对高专办工作人员实行签证限制，这限制了他们向政府解决人权问题提供充分支持的能力。尽管如此，但人权高专办继续与政府在一些领域就政策对话、宣传、技术合作和能力建设进行接触。

E. 人道主义状况

34. 缅甸全国未解决的冲突或部族间暴力导致目前估计有 540 700 人需要人道主义援助。自 2011 年以来，克钦邦和掸邦北部的战斗导致近 10 万人流离失所。下列情况仍然特别令人关切：平民和战斗人员之间仍然未做区分、行动自由受限，妨碍平民及时得到安全、安保和物质援助、强迫征兵及骚扰和暴力侵害平民。报

告指出，冲突再起及由此造成的平民流离失所加剧了性暴力风险。也有报道称，出现了因贫穷和社会结构崩溃而愈演愈烈的为色情剥削为目的而进行的跨界贩运。2015年3月和4月，跨线援助团为克钦邦非政府地区超过12 000名境内流离失所者提供了援助。目前仍在等待授权启动下一批跨线车队。人道主义组织以更加可持续、更可预测、更灵活方式向克钦邦和掸邦北部所有受影响部族提供援助，这对于充分满足他们的需要必不可少。可以通过放松目前的旅行核准书制度、允许国际组织在政府控制以外的地区设立办事处和专职工作人员，实现所需人道主义援助准入。自2015年初以来，联合国已核实在克钦邦和掸邦北部，共有6名儿童因地雷和爆炸装置或在交火中被杀，13人受伤。

35. 果敢的战斗已导致估计6万至7万人流离失所，其中大多数流落中国、北掸邦和佤族自治区。缅甸红十字会曾进入果敢向受害者提供援助，但其两个车队于2015年2月17日和21日遭到袭击，造成一名志愿人员死亡，工作人员和平民受伤。

36. 在若开邦，40多万人仍然需要人道主义援助，其中包括因2012年部族间暴力事件而长期流离失所的约13万罗辛亚人。持续限制罗辛亚人包括境内流离失所者的行动自由，继续对他们获得保健、教育和生计产生不利影响。但出现了一些影响到少数境内流离失所者的急需的改进。2015年3月至6月，政府向1万人发放了约1 000美元现金赠款或同等价值的建筑材料，用于建造个人临时住房。经与联合国难民事务高级专员公署(难民署)和捐助方讨论并达成协议后，另有4 000个家庭收到了类似的援助。根据联合国的评估，迄今政府已咨询了搬迁中的家庭，这些人是自愿返回原来的土地。在中央政府发放更多资金和捐助方提供财政援助之后，计划进行更多的回返和迁移。这是一个结束境内流离失所的积极行动，符合人道主义机构一直以来的要求。联合国将继续倡导持续重视返回原籍地的做法。与此同时，政府说，房屋是“临时”的，任何“永久性”住房仍然取决于公民身份核查进程。尽管在生活在长房子中但从未离开原籍村庄的境内流离失所者回返方面取得了一些进展，但2012年被迫离开原籍村庄并一直生活在营地的大多数境内流离失所者回返情况并没有取得进展。

37. 影响到罗辛亚人的无国籍状态和制度性歧视这两个更广泛问题缺乏进展，使他们仍然易受伤害。致使这一问题更为复杂的是，若开邦缺乏全面发展，该邦仍是倒数第二贫穷的邦，这对佛教和穆斯林部族均造成不利影响。虽然该国经济年增长率约为8%，但若开邦的经济停滞不前。虽然近期发展援助应当扩大规模，但鉴于族裔间冲突加剧和许多若开邦佛教徒极其不信任和憎恨国际工作人员，发展的条件仍然十分困难。联合国正在同地方当局接触，以便逐步扩大发展援助，提高地方政府提供公平公共服务的能力，促进和平共处和社会凝聚力。

38. 若开邦的绝望境地迫使许多罗辛亚人继续铤而走险，利用偷运者取海路前往泰国、印度尼西亚和马来西亚，往往成为贩运网络的牺牲品。2015年第一季度，

据称来自孟加拉国和缅甸的 25 000 多人经非常规海路离境，比 2014 年同期多一倍以上。许多人仍然被困在海上，处境危急。依据难民署获得的幸存者的说法，在本报告所述期间，许多人可能由于饥饿、脱水或船员虐待而丧生海上。截至 2015 年 6 月，难民署和国际移民组织报告说，2 600 多名移徙者仍滞留在海上。据报告，其中一些渔船已漂流两个多月，船上的食物和水都有限。国际社会提出强烈抗议并呼吁受影响国家将救人列为优先事项，为此，几艘船得到解救。2015 年 5 月 22 日，缅甸海军在若开邦沿海营救了一艘载有 200 多人的船只。其中大多数受害者被当局认定为来自孟加拉国。一个联合国高级代表团访问了前两艘获救船只和移民。5 月 29 日，缅甸海军拦截了另一艘载有 700 多人的船只，该船在伊洛瓦底省沿海漂流。这艘船被拖到若开邦北部的孟都，6 月 3 日幸存者在那里下船。在获救者之中，有几名罗辛亚妇女和儿童已在恶劣条件下在船上长达三个月，并遭受了虐待。获救人员正在接受国家当局、联合国机构和国际非政府组织的援助。据报告，来自若开邦的约 195 名罗辛亚人已平静地返回自己的村庄，另有 187 名被核实为孟加拉国人的男子和男孩被遣返。其余人的核查进程和遣返或回返工作仍在继续。

39. 7 月底，飓风科曼和季风暴雨造成缅甸严重洪灾，在撰写本报告时，已导致至少 88 人死亡，超过 33 万人受到影响。联合国和人道主义伙伴加强了对国家救灾工作的支持，提供粮食援助、住所、水和卫生设施以及紧急医疗护理。作物和可耕地受损，有可能破坏播种季节，给长期粮食安全带来风险。联合国中央应急基金拨出约 900 万美元，以向若开邦、钦邦、实皆和马圭地区大约 16 万人提供生存援助。

F. 族裔局势

40. 若开邦和其他地方部族中的不信任气氛仍令人担忧。在若开邦，2012 年 5 月的族裔间暴力事件后，各部族隔离，或许避免了再爆发暴力事件，但也深化了已经存在的恐惧和仇恨。在该国的其他地方，969 运动和 MaBaTha 等极端主义团体宣扬反穆斯林情绪和对包括联合国在内的国际组织的敌意，这已成为这些团体的一个危险的凝聚点。与此同时，若开邦的族裔紧张关系也已被纳入更广泛的缅甸佛教地缘政治。社会媒体和民粹主义集会被用来散布歧视性和负面的定型观念，引起恐惧并煽动宗教和种族仇恨与暴力。5 月 27 日在仰光，数百名僧侣和抗议者谴责国际社会“恐吓”他们的国家接受漂流在海上的移民。这些团体也开始越来越多地对国家政策施加其影响力。4 月，激进的佛教徒迫使政府宣布将取消白卡。除了牵头起草针对宗教少数派的有争议的“种族和宗教保护法案”外，MaBaTha 组织还发起了一场公众示威，迫使议会通过法案。在一个名叫爱国佛教僧侣联盟的团体谴责作家兼全国民主联盟官员 Htin Lin Oo 在 2014 年 10 月的一次讲话中批评激进佛教徒之后，2015 年 6 月 2 日，法院判处他两年苦役监禁。7 月初，在

MaBaTha 领导的激进的“拯救瑞光”运动的压力下，政府不再支持在备受尊崇的瑞光大金塔附近新建一系列高层建筑的计划。这些计划原本已与开发商最后确定。

41. 尽管存在上述情况，但也有一些政府领导的以及基层和民间社会为促进社会凝聚力和部族间和谐所做的努力。其中包括：仰光青年的“自拍”运动，该运动鼓励在社交媒体上张贴来自不同宗教和族裔背景的朋友的照片，超越分歧、促进宽容，并强调缅甸社会多样性的力量；“多样性画像”系列视频，该系列视频拍摄来自不同宗教背景、不同职业的普通人在部族中接触彼此，帮助解决儿童保育、教育、社会服务等日常问题；Panzagar(花语)，该运动是部族一级的运动，旨在结束网上和网下的仇恨言论。在这方面，同样值得注意的是，最近设立的多样性和国家和谐中心所采取的举措，包括在若开邦等地举行的宗教间和族裔间对话。联合国通过我的特别顾问和建设和平基金支助该中心的工作。

三. 意见

42. 缅甸的改革进程已经走过了漫长的道路。席卷该国的变革是前所未有的，似乎从根本上撼动了社会。并非所有这些改革都被视为符合广大人民的期望和正当愿望。事实上，严重侵犯人权行为继续发生，特别是在若开邦和部族地区，人道主义状况和发展状况需要特别关注和支持。然而，政治改革正在逐步扎根，并从根本上改变该国。即将到来的选举将是这一进程中一个至关重要的时刻。如果以可信、透明和包容的方式进行，选举将有助于建立对改革进程的信任，并表明政府致力于民主。选举前后时期将是一个充满变革和不确定性的时期。我希望缅甸所有政治领导人搁置狭隘的议程、支持在该国巩固民主。缅军的行为对于该进程也将是至关重要的。我的特别顾问继续与缅军接触，并鼓励其就一系列问题发挥建设性作用，这些问题包括政治改革和民族和解的努力，以及缓和冲突地区的敌对行动。在这些关键时刻，联合国随时准备扩大其向缅甸提供的持续支持。

43. 随着该国加紧筹备选举，出现了令人深感不安的迹象，族裔和宗教差异加剧，极端民族主义和沙文主义情绪在该国逐渐升温，有些甚至针对联合国和国际社会。正如我先前曾说过的那样，该国政治领导人迫切需要针对煽动和仇恨言论发出一个统一的信息。从长期而言，还需要适当的法律框架和政策准则，同时开展必要的发展努力、教育和提高认识措施，以促进平等、不歧视和共处。此外，在若开邦，我呼吁当局采取果断和有针对性的行动来缓解针对罗辛亚人的歧视性做法，改善他们的人道主义状况，确保他们得到一点点尊严和基本人权。

44. 我赞赏地注意到在过去 18 个月中，政府与各少数民族武装团体在实现民族和解方面所取得的进展。尽管这一过程起起落落，但双方均承诺将进行对话视为重中之重，堪称典范。过去 18 个月的谈判表明，双方都愿意搁置不信任，通过谈判走出偶尔出现的僵局。我希望各方将继续在该进程取得的成就基础上，进一

步建立信任和信心。在缅甸实现可持续和平需要长期远见、耐心和毅力。联合国和我的特别顾问随时准备向所有有关各方提供适当支助。

45. 在这方面，我的特别顾问在努力接触缅甸所有利益攸关方方面获得了非常宝贵的支持。在重申联合国与缅甸之间必须通过一种连贯而协调的国家方案继续建设性地接触的同时，我要再次请会员国评估继续开展斡旋任务的可行性，包括在2016年底之前逐步缩小我的特别顾问的任务，并考虑采取其他方式定期与缅甸接触。如果以可信和透明的方式举行，2015年晚些时候的选举将标志着在向民主过渡中掀开了崭新的、决定性的一章。与此同时，联合国所有相关实体，包括各国家工作队、各基金和方案及秘书处，将继续支持该国的民主化努力和实现所有人的人权和惠及全民的发展。在这方面，我表示赞赏国家工作队在地协调员的领导下所表现出的努力、耐心和毅力。我还要赞扬缅甸问题特别报告员李亮喜做出的独立、坚定的努力，她对该国人权状况的警惕观察已协助并将继续协助政府履行其人权义务。最后，我向我的特别顾问南威哲表示感谢，他持续不懈地支持和平进程促进了保持和平势头。在就改革和民主化问题与当局接触时，他还不断提请当局注意需要采取实质性措施，解决和防止若开邦族群进一步两极分化，确保改善弱势群体经济和人道主义状况，并确保部族之间更加包容、和谐，加强信任。