



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2日

议程项目2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况

联合国人权事务高级专员的报告\*

内容提要

本报告系根据人权理事会第 42/3 号决议提交。该决议请联合国人权事务高级专员向理事会第四十五届会议提交一份报告，说明缅甸问题国际独立实况调查团建议的落实情况，包括有关追究责任的建议，以及缅甸人权状况的进展情况，包括罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权状况的进展情况。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



## 一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 42/3 号决议提交。该决议请联合国人权事务高级专员跟进缅甸政府落实国际独立实况调查团建议的情况，包括有关追责的建议在内，并继续跟踪缅甸在人权方面的进展情况，包括罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权在内。

2. 本报告系根据从多方收集的第一手和第二手信息编写，其中包括第一手证人证词、政府、联合国、民间社会组织、少数族裔和宗教社群代表、外交人员、媒体专业人员、学者及其他专家。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在无法入境该国的情况下，坚持采用一以贯之的系统方法，通过与 80 多位侵犯和践踏人权情事的受害人和证人进行远程访谈来收集信息。采用包括但不限于卫星图像以及政府报告和声明在内的各种独立信息源或其他信息源，对第一手信息进行了严格的核实和确证。在有合理理由认为发生了所述情事的情况下，对案件、事件和行为模式进行了事实认定。人权高专办就本报告当中提出的问题征求了缅甸政府的意见，并向缅甸政府提供了报告草案以供发表评论。尚未收到任何回复。

3. 实况调查团<sup>1</sup> 的任务授权于 2019 年 9 月到期。实况调查团发布了两份受命编写的报告<sup>2</sup> 和四份专题文件<sup>3</sup>。就本报告而言，人权高专办对实况调查团向缅甸政府和驻缅甸联合国机构提出的 109 项建议进行了分析。上述建议按专题分组，内容涉及：冲突与保护平民；追究责任；性暴力和性别暴力；基本自由；经济、社会及文化权利；体制改革和法律改革；联合国系统的行动。

## 二. 人权状况

### A. 冲突与保护平民

4. 缅甸继续见证着缅甸国防军与民族武装组织之间的武装冲突加剧，尤其是在若开邦、钦邦、掸邦、克钦邦和克伦邦。若开邦被排除在缅甸国防军于 2018 年 12 月单方面宣布并不断延期的停火决定之外，而该决定对缅甸其他各邦均适用。2020 年 3 月，缅甸政府将若开军认定为恐怖组织，从而降低了停火的可能性。缅甸国防军未听从联合国秘书长的全球停火呼吁，而是于 2020 年 6 月 26 日再次在拉代当镇发起了清洗行动，用暴力让数以千计的平民流离失所。

#### 若开邦和钦邦

5. 实况调查团在向人权理事会提交的报告当中，呼吁停止目前所有的不合法、不必要和不适度的安全行动。高级专员和缅甸人权状况特别报告员重申了上述呼吁。但是，自 2019 年以来，缅甸国防军和若开军之间在若开邦和钦邦的战斗在规模和激烈程度上均有所加剧，造成人员伤亡、平民财产及包括学校和礼拜场所在内的其他民用物体损毁，并迫使成千上万的人们陷入境内流离失所状态。

<sup>1</sup> 人权理事会第 34/22 号决议。

<sup>2</sup> A/HRC/39/64 和 A/HRC/42/50。

<sup>3</sup> A/HRC/39/CRP.2；以及 A/HRC/42/CRP.3、A/HRC/42/CRP.4 和 A/HRC/42/CRP.5，可在以下网址查阅：[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx)。

6. 缅甸国防军转变了战术，定期依靠空军打击若开军，但在某些情况下，似乎是以平民为直接打击目标。喷气式战斗机空袭以及直升机和重型火炮袭击事件大幅增多，在人口较稠密的平民区发生的地面战斗也大幅增多。但是，大多数情况下，若开军在发生上述袭击的地区似乎并不活跃或并不存在，且当时并没有关于正在发生武装冲突的报道。2020年4月7日，喷气式战斗机在钦邦实施了空袭，炸死7名平民，并炸伤6名妇女和1名儿童。八栋房屋和一座碾米厂被炸毁。村民被迫逃离。截至2020年7月，他们依然流离失所。

7. 暴力殃及若开邦和钦邦的所有社群，但在冲突当中，首当其冲的是若开族和罗兴亚族平民。据报道，2020年前五个月中，至少有137名平民被杀、386名平民受伤，其中包括妇女、儿童和老年人。上述数字当中包含死亡的25名和受伤的44名罗兴亚人。2020年第一季度的平民伤亡人数可能已经超过了2019年的平民伤亡总数。在2020年2月29日发动的一次袭击当中，缅甸国防军的一个护卫车队向谬杭镇的一个村庄开火，杀死了6名罗兴亚人，另有6名罗兴亚人受伤。据目击证人称，缅甸国防军在其护卫车队中的一辆车因地雷爆炸而损毁后，朝着该村庄无差别开火，长达一个多小时。

8. 学校、宗教场所和平民居所在袭击当中成为打击目标，遭到重型炮火摧毁，或是被缅甸国防军的巡逻队摧毁。<sup>4</sup> 2020年2月13日，一枚迫击炮弹击中了布帝洞镇坎威庄村的一所小学，造成至少17名年龄在5岁至12岁之间的学童受伤。当时有60多名学生在校。3月13日，三枚炮弹击中了皎道镇天马村的一座寺庙，造成建筑物严重损毁。3月29日，在敏比亚镇的法布楼村，士兵火烧了房屋和一所学校，并用火箭助推的榴弹摧毁了当地的寺庙。

9. 缅甸国防军部队针对平民广泛实施了任意逮捕和拘留。据称还针对被拘留人员实施了酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。在某些情况中，缅甸国防军将全村的男子聚拢到一起，且往往是蒙住其眼睛，然后将其运往不明地点。2020年4月19日在恰翠村，有39名男子被逮捕并遭受虐待。本报告完稿之际，有5人依然在押，被控犯有恐怖主义罪行。这5人的家人从网上流传的一个显示士兵在船上对其实施虐待的视频当中确认了其身份。在2020年2月26日发生的另一起事件中，缅甸国防军在皎道镇天马村附近逮捕的6名男子中，有2名在羁押期间遭受殴打、刀刺和滚水浇烫后死亡。其中1名男子被士兵用脚倒吊在树上遭受殴打。其尸体尚未归还家人。在军事检查站发生了几起逮捕和失踪事件。其中有几入随后被判犯有恐怖主义罪行而一直在押，而其他人则一直下落不明。在一些事件中，家人在被害人最初被逮捕数日后发现其尸体，尸体上有严重的伤痕。举例来说，2020年4月16日在皎道镇的一条河中发现了被关进一个军事检查站数日的3名男子的尸体，尸体上有枪伤和遭受严重虐待的痕迹。

10. 有证据表明，缅甸国防军部队在未发生武装冲突的情况下非法杀害平民。2020年4月22日，缅甸国防军士兵发射了一枚火箭助推榴弹，造成1名男子重伤，当时他正在敏比亚镇照看水牛。他在前往医院的路上死亡。2020年5月30日，1名73岁的妇女在帕拉瓦镇拾柴时遭缅甸国防军射杀。

<sup>4</sup> 2019年记录的12起袭击学校事件中，有8起系由缅甸国防军实施；见A/74/845-S/2020/525，第127段。

11. 在几起事件中，安全部队叫停正运送伤者前往医院的车辆，其中一些伤者在检查站等候时死亡。这其中包括，2020年4月13日，1名受伤的15岁少年在检查站被叫停后，在等候期间死亡。他是在恰翠村发生的一起炮击事件中受伤后上路寻求紧急就医的。他已有2个兄弟在该事件中丧生。5月11日，貌夺镇行政总署下令对运送伤者前往医院施加限制。该命令要求个人或组织在运送伤者就医前须获得一系列当地官员以及军方的批文。

12. 2020年3月19日至4月29日期间，在钦邦和若开邦发生了3起以人道主义行为体为目标的袭击事件。<sup>5</sup> 每一起事件当中，所涉车辆或船只均展示了官方徽标或旗帜。4月20日，世界卫生组织的一辆车在从若开邦到仰光运送COVID-19冠状病毒病样本途中，在敏比亚镇遭到袭击。司机和身为卫生和体育部官员的乘客均受了枪伤，司机随后因枪伤而死亡。4月29日，缅甸总统下令成立一个委员会负责调查此事。目前为止，该委员会尚未宣布其调查结果。

13. 自2020年初以来，缅甸国防军部队已违反区分原则，按照有据可查的军方毁坏平民财产战术，在战斗波及地区焚毁了若干村庄和民居。缅甸国防军士兵使用易燃液体和火把烧毁村庄和房屋。在几起事件中，士兵放火烧毁了在发生冲突或发射重型武器后被村民遗弃的村庄。在5月26日发生的一起事件当中，缅甸国防军在帕拉瓦镇弥莱瓦村村民已因冲突弃村而去后，放火焚烧了60多栋房屋。火烧村庄之际，该地区并未发生冲突。

14. 收到了有关若开军实施践踏人权情事的指称，其中包括在平民区埋设地雷、劫掠平民财产和牲畜，以及在拉代当镇的仙空台村拆毁了53栋罗兴亚人的房屋。在当地2名罗兴亚官员于2019年5月遭若开军绑架并据称被杀害后，数十名罗兴亚人逃离了村庄。逃离者依然在境内流离失所。

15. 根据官方统计数据<sup>6</sup>，截至2020年7月7日，已有81,637人因冲突流离失所，而当地人道主义行为体的这一数字却高达190,708人。境内流离失所者目前正在凑合的临时性流离失所者聚居点、学校、教堂和寺庙中栖身。大多数人无法获得适足的食物和清洁的水，面临着战争带来的安全威胁，包括地雷的威胁，且行动自由受限，也无法获得生计机会和基本服务。生活在不卫生且人满为患的营地当中，他们还面临着染病的风险，包括感染冠状病毒病COVID-19冠状病毒病的风险。

16. 人道主义援助惠及需要援助者尤其是境内流离失所者的机会已大大减少，从而加剧了这场人道主义危机。据估计，目前仅在若开邦就有750,000人需要人道主义援助。对于很多人来说，收入和食物来源的丧失已使人道主义支助成为其唯一的生存手段。自2019年底推出新的旅行和准入规定以来，人道主义组织被拒之于受影响地区之外。自2020年3月以来，由于若开邦和钦邦当局在镇一级施加的限制，进入农村地区的机会已大大减少。2020年6月，对从仰光到兑免运输援助物资额外增加了一级安检。即便在已从当局获得所有必要的许可证情况

<sup>5</sup> 2020年3月19日，国际救济组织的一艘船只在若开邦的陶坎地区遭到射击，造成船只受损。2020年4月29日，世界粮食计划署一个由五辆卡车组成的车队在向帕拉瓦运送粮食援助途中，在钦邦遭到袭击。一位短期合同工受伤。

<sup>6</sup> 见 <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-myanmar-armed-forces-arakan-army-conflict-generated-displacement-rakhine-and-0>。

下，人道主义物资也有可能军事检查站受阻，理由是怀疑援助有可能被转送给若开邦。几乎没有国际组织可以携带非食品援助进入主要城镇以外的地区。在若开邦和钦邦，有关授权的官僚程序已使人道主义活动复杂化，导致在提供关键服务方面出现中断和延误。准入限制还削弱了在受冲突影响地区提供的保护服务。

17. 持续的封锁和武装冲突加剧了若开邦和钦邦在获得食物方面面临的问题。当局设置路障从而有效地关闭了镇与镇之间的道路，还切断了传统的水路，导致供应链中断。封锁导致食品匮乏、食品存储设施掏空、当地市场没有库存、必需品价格飞涨，使居民的每日口粮日益减少。在帕拉瓦镇，缅甸国防军自 2020 年初以来封锁了陆路和水路运输路线，一袋劣质大米的价格已从 30,000 缅元(21 美元)涨到 120,000 缅元(84 美元)。一些居民被迫诉诸于极端措施，例如仅以水果果腹、以香蕉树的树干为食，或是食用动物饲料。若开邦安镇的居民也面临着食品短缺，因为运输和供应链已因缅甸国防军自 2020 年 1 月以来实施封锁而受到影响。

18. 尽管实况调查团、高级专员和特别报告员均提出了建议，但当局未能终止若开邦和钦邦的暴力和军事行动。村庄和民居被毁，使平民饱受其苦。对准平民和民用物体发动袭击构成违反国际人道法情事。此外，冲突各方必须遵守以下原则：区别平民和战斗人员，并区别民用物体和军事目标；不进行不加区别的袭击；袭击当中秉承适度原则；袭击当中要采取预防措施。上述调查结果证明须针对缅甸国防军在钦邦和若开邦实施的可能构成战争罪和危害人类罪的行为开展进一步调查。

### 克钦邦和掸邦

19. 据报告，克钦邦和掸邦也发生侵犯和践踏人权的行为模式。尽管冲突各方已宣布停火，但在整个报告所涉时期内，获悉并调查了缅甸国防军与民族武装组织之间发生的冲突，包括《全国停火协定》签署方之间的冲突。在所波及地区生活的平民成为安全部队和民族武装组织所实施的侵犯和践踏人权行为的受害者。这些事件凸显出上述地区因和平进程停滞不前而导致的安全局势脆弱不堪，并引起对该国北部和东北部战争状态加剧的关切。

20. 据报告，克钦邦和掸邦的平民伤亡系缅甸国防军针对包括村庄在内的平民聚居区发动袭击以及不加区别地使用重型火炮和小型火器的结果。还有报告称缅甸国防军实施了一系列其他侵权行为，包括：任意逮捕；隔离羁押；对平民实施酷刑和虐待；强征入伍和强迫劳动；将诸如学校等受保护物体用于军事目的。

21. 据报告，民族武装组织绑架、殴打并杀害平民，强征村民当向导和脚夫，要求在其控制地区生活者交税，并通过占领村庄或在附近扎营而使平民陷入危险。据报告由缅甸国防军和民族武装组织埋设的地雷以及未爆炸的炮弹是这些地区生活的平民所面临的一大威胁，尤其是农业工人以及其他因工作需要接触受地雷污染地区的人们。地雷和未爆炮弹已造成数百人伤亡。冲突不断造成流离失所。有 105,000 人自 2011 年开始流离失所以来，一直在遍及克钦邦和掸邦的 170 个暂居点处于境内流离失所状态。另有成千上万人因冲突而被迫逃离家园，但后来得以返回。据报告，缅甸国防军于 2020 年中摧毁了克钦独立组织和掸邦复兴委员会运营的 COVID-19 冠状病毒病筛查点。



## 克伦邦

22. 2020 年 1 月，一条连接勃固省皎基镇和克伦邦帕本镇的道路恢复修建，其结果是缅甸国防军在该地区兵力增加，从而导致与民族武装组织、《全国停火协议》签署方克伦民族联盟之间发生冲突。当地的组织坚称，缅甸国防军有计划、有步骤地向平民区发射炮弹，目的是迫使老百姓逃离。初步数字显示，有 2,000 多名平民逃进附近的一座森林，在那里面临着难以获得食物和服务的问题。据报告，缅甸国防军士兵 2020 年在道路施工周边地区杀害了 3 名平民，据称还焚烧了 1 名受害者的尸体。缅甸国防军宣布因 COVID-19 冠状病毒病危机而停火之后，导致流离失所的武装活动还在继续，据报告已有数百人逃离了自己的村庄。据报告，缅甸国防军于 5 月 6 日摧毁了克伦民族联盟运营的至少两处 COVID-19 冠状病毒病筛查点。

## B. 追究责任

23. 实况调查团建议缅甸在全国范围内开展立即、切实、彻底、独立且公正的调查，并就所犯罪行追究犯罪者的责任。在这方面，缅甸进展有限。2018 年 4 月，缅甸国防军宣布，4 名军官和 3 名士兵因参与在因丁村杀害 10 名罗兴亚男子而被一个军事法庭判处 10 年徒刑并服苦役。该军事法庭的整个诉讼程序依然保密。但是，2018 年 11 月，在上述人员服刑未满一年时，总司令赦免并释放了他们。程序和赦免均凸显出缅甸军事司法系统缺乏透明度和独立性，也凸显出总司令对案件的影响力。同样，2020 年 6 月 30 日，缅甸国防军宣布，2 名军官和 1 名士兵因 2017 年在布帝洞发生的古达巴因事件中“执行指令不力”而被一个军事法庭判定有罪。与此前的军事诉讼如出一辙的是，尽管缅甸国防军保证会透明，但犯罪者的身份和职级、因何罪行而被起诉、审判程序和证据以及各自刑期的相关信息依然未予披露。缅甸国防军进行的所有诉讼程序均以保密和缺乏独立性为特征，从而使军事法庭诉讼不足以就军事人员针对平民犯下的罪行伸张正义。就克钦邦和掸邦而言，未开展任何调查，也未进行任何起诉。就实况调查团在这些地区所记录的罪行而言，军队完全有罪不罚。

24. 与此前旨在营造一种问责假想的行动一致的是<sup>7</sup>，2020 年 1 月 2 日，由政府设立的独立调查委员会(以下称国家委员会)向总统提交了报告。除包含建议的 14 页执行摘要和一些附件外，该报告依然未予发布。根据所提供的信息，无法对结论和建议所依据的事实分析和法律分析进行全面评估，也无法对国家委员会的工作方法进行全面评估——包括信息源的类型和取舍、证人的接触和保护，尤其是未能对任何身在孟加拉国的罗兴亚受害人和证人进行访谈的问题。此前对该机制的架构、任务、设立时间、独立性和公正性的所有重大关切依然存在。鉴于国家委员会的任务授权仅集中在短短 12 天内在若开邦发生的特定事件上，未针对更广的侵权行为模式展开任何调查，也未针对在该国其他地区实施的罪行展开任何调查。缅甸当局仍拒绝承认在那些地区发生了罪行，也拒绝承认全国范围内针对少数民族周而复始的暴力侵害和持续不断的严重侵犯人权现象从根本上讲与歧视性政策和实践是有关联的。

<sup>7</sup> A/HRC/39/64，第 95 至第 99 段；A/HRC/39/CRP.2，第 1601 至第 1609 段；A/HRC/40/37，第 56 至第 59 段；CEDAW/C/MMR/CO/EP/1，第 9 段。

25. 国家委员会的建议未能虑及和充分触及国家司法制度的体制性缺陷。为了解决数十年来犯下的严重侵权行为，为了加强民主和法治，缅甸必须确保追究责任，包括通过实施过渡期正义举措来确保追究责任。上述过渡期正义举措应在完全遵照国际标准的情况下，通过公正、可信的机制实施。须进行广泛的宪法、法律、体制和行政改革进程。改革进程应让所有利益攸关方参与，并以终结有罪不罚现象和防止再次发生侵权情事为宗旨。

26. 2019年12月，缅甸因《防止及惩治灭绝种族罪公约》适用问题一案(冈比亚诉缅甸)在国际法院出庭。冈比亚为争取在该法院就案件作出最终裁定前保护缅甸的罗兴亚群体、其成员以及冈比亚人根据上述公约享有的权利，提交了指示采取临时措施申请。在就该申请举行的公开听证会上，缅甸代表表示不能排除发生了无视国际人道法情况，并重申缅甸有意愿起诉应对上述情况负责者。但迄今为止，缅甸通过国家委员会和军事司法程序采取的步骤似乎并不足够，复制了过去的拖延切实追责进程和维持有罪不罚现状的模式。在该法院举行的听证会上，缅甸代表未充分触及性暴力和性别暴力问题，尽管实况调查团得出的调查结论称“普遍存在着强奸、大规模轮奸和性暴力侵害罗兴亚妇女和女孩，有时是男子和男孩的情况”。<sup>8</sup> 现有的国家委员会调查结论或者予以否认，或者拒绝承担责任，令人质疑当局确保真正追责的意愿和国家委员会的独立性。

27. 2020年1月，国际法院指示采取临时措施，要求缅甸采取所能采取的一切措施，防止针对其境内的罗兴亚群体成员实施一切根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》构成灭绝种族罪的行为、保留与相关指称有关的证据，并定期报告遵照临时措施采取的措施。2020年5月22日，缅甸提交了第一份报告。迄今为止，该报告尚未公开。2020年4月8日，缅甸总统府发布了两项指令，一项命令国家官员包括军队在内不得实施《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二和第三条所列行为，另一项禁止毁灭国家委员会最终报告所提及事件的相关证据。没有任何关于当局采取了后续行动在各级官员和政府机构间传播上述指令内容和提高对上述指令内容的认识的相关信息。

28. 关于保留证据的总统指令发布于若开邦事件发生近三年之后。实况调查团得出结论认为，自2017年8月以来，缅甸通过“占用腾空的土地和清理地形”以及“抹去罗兴亚社群的一切痕迹”，<sup>9</sup> 积极努力防止罗兴亚人返回。此外，卫星图像清清楚楚地确认，自2017年10月以来为让罗兴亚人返回而修建的物理设施，包括堂比奥叶达拿接待中心(Taung Pyo Let Yar)、纳卡卡接待中心(Nga Khu Ya)和哈叩坎中转中心(Hla Poe Khaung)在内，系在罗兴亚村庄原址上修建，因而有可能毁灭了此前上述地点可能存在的任何证据。有证据表明，自2017年以来在貌夺镇的多个村庄以及拉代当镇的旁扎村也进行了类似的重建。

29. 2020年5月整月间，有报告称缅甸国防军火烧了布帝洞镇曾坐落有五到十几个罗兴亚村庄的大片地区。成千上万的罗兴亚人于2017年在所谓的“清洗行动”期间和之后逃离了上述地区，而将腾空后的建筑物摧毁的做法一直在进行。5月间，缅甸国防军回到该地区，焚毁了尹玛恭、东皮皮、欣格奈、搜堂和扣堂

<sup>8</sup> A/HRC/39/CRP.2, 第1276段。

<sup>9</sup> 同上, 第1182段。

等村庄的残存部分。据目击证人称，火烧上述地区与跟若开军之间的冲突无关，因为当时在该地区并未发生冲突。缅甸联邦共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表在 2020 年 7 月 17 日致高级专员的信函中称，据称于 2020 年 5 月在布帝洞镇发生的袭击“从未发生”。

### C. 性暴力和性别暴力

30. 性暴力和性别暴力有罪不罚现象仍在继续。针对这些罪行未建立安全、有效、易于利用和对性别问题有着敏感认识的举报机制，且缅甸政府继续断然否认在冲突和非冲突情境中发生了上述罪行。国家委员会也对实况调查团所记录的性暴力和性别暴力相关证据不予考虑。受害者及其家人在举报暴力和获得服务方面继续面临着重大障碍。为受害者代言人所报告的挑战包括：少数民族社群面临着语言障碍；污名；在案件涉及军方成员情况下，害怕受到刑事诽谤法制裁。这些缺陷使得难以对缅甸性暴力的程度进行评估。所举报的寥寥数案很可能只是缅甸全国发生的此类案件中的一小部分。上述挑战在农村和非政府控制区尤为严重。在那里，案件若能得到任何解决的话，也通常是通过由第三方中间人支付赔偿金来解决。

31. 自 2019 年 2 月以来，缅甸政府推出了“一站式危机中心”和“一站式妇女支助中心”，向幸存者提供健康服务、向母亲和儿童提供庇护所，并向性暴力受害者提供法律支助。这些是积极举措，但这些中心的数量不多，且最弱势群体利用这些中心的机会有限。在缅甸仍然没有不受限制地获得免费、保密、多部门性暴力和性别暴力应对服务的机会。社会福利和救济安置部以及卫生和体育部制定了推动以幸存者为中心采取应对措施的规程和指导原则，但必须大幅扩大服务规模，让难以触及地区的人们和受到冲突影响的人们能有机会获得服务。此外，必须赋予所有专门提供以幸存者为中心的应对措施的相关利益攸关方以人道主义准入。

32. 2018 年与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室签署联合公报后，缅甸政府于 2019 年 3 月设立了全国委员会，负责制定落实上述联合公报的行动计划。遗憾的是，与国际惯例相反，缅甸政府尚未承诺实施与联合国共同认可的行动计划，所给出的理由是在监测和准入方面存在关切问题。行动计划草案尚待批准，但其中缺乏对性暴力和性别暴力受害者和幸存者的基本保护。草案带来的其他尚未解决的关切包括：未包含须对相关法律进行的改革；缺乏包容性；未能提供一种以幸存者为基础的处理方法，包括可确保控告保密和保护控告人免遭报复的控告机制在内。

33. 2020 年 1 月，继始于 2013 年的冗长的起草过程后，终于向议会提交了防止暴力侵害妇女法律草案。正如消除对妇女歧视委员会所着重指出的那样，尽管民间社会和联合国就该草案的内容提出了关切，但该草案依然未能达到《消除对妇女一切形式歧视公约》所载的国际标准。<sup>10</sup> 因此，在该法律若原样获得通过是否能为妇女提供适当的法律保护问题上，依然存在着关切。

<sup>10</sup> CEDAW/C/MMR/CO/EP/1，第 17 至第 18 段。



## D. 基本权利与自由

34. 实况调查团、特别报告员和消除对妇女歧视委员会所提出的以及缅甸在普遍定期审议进程中所接受的有关保护和尊重缅甸所有人的基本权利和自由的建议，大部分未得到落实。人权维护者、记者以及表达异见的个人继续因行使自身权利而遭到骚扰和起诉，进一步侵蚀了可行使民主权利和自由的空间。活动人士继续因根据 2011 年《和平集会与和平游行法》举行和平抗议而遭监禁。2019 年 2 月，7 名学生因未能就一场要求加强校园安全的示威活动提前通知而在曼德勒入狱三个月。2020 年 2 月，5 名学生因抗议缅甸西部关停因特网而在仰光被判有罪。

35. 本报告所涉时期内，表达自由愈加受到限制。独立新闻和报道被刑罪化，尤其是有关缅甸国防军军事行动相关问题的独立新闻和报道。继若开军被宣布为恐怖组织而《缅甸之声》、《纳林加拉新闻》和《现代新闻》报道了与若开军一位发言人的访谈后，上述新闻机构的编辑于 2020 年初被控犯有恐怖主义罪行。《缅甸之声》的 Nay Lin 于 2020 年 3 月 30 日被逮捕并被拘留到 2020 年 4 月 10 日，而《纳林加拉新闻》和《现代新闻》的编辑则与一些同事一道一直在躲藏。缅甸国防军就媒体对若开邦冲突的报道提起了控告——包括 2019 年 5 月针对“发展媒体集团”的编辑 Aung Marm Oo，2019 年 4 月针对《伊洛瓦底报》和 2020 年 3 月针对路透社。尽管缅甸国防军撤销了其中一些控告，但当地记者将这些案件视为对其能否履行职责的威胁。

36. 缅甸国防军和政府官员不断提起诽谤案件。2018 年和 2019 年报告的案件多达 150 起。孔雀世代姐恰表演团的 7 名成员 2019 年 4 月在仰光省和伊洛瓦底省进行传统的讽刺表演后，在六家镇法院根据《刑法》第 505 条(a)款和《电信法》第 66 条(d)款被控诽谤军队。其中有 6 人被多家法院判定有罪，并获刑一至五年不等。伊洛瓦底省两家法院的指控仍待决。此案表明免遭双重审判保护遭到违反，正当程序和公正审判权方面存在着根本性的问题。

37. 4 月间，缅甸政府以“虚假新闻”为由，命令电信公司封堵 20 家少数民族媒体的网站。自 2019 年 6 月以来，在钦邦和若开邦的受冲突影响地区强制关停了移动因特网。援引了国家安全理由为上述禁令辩解，但一刀切的措施剥夺了在整个地区生活的人们了解救命信息的机会，包括在整个 COVID-19 冠状病毒病危机期间。2020 年 5 月，仅在貌夺恢复了移动因特网服务。

38. 实况调查团就仇恨言论问题向缅甸政府提出了详细的建议。2020 年 4 月 20 日，总统府向所有部委以及各邦和各省政府发布了一项指令，要求采取一切可行措施，谴责和防止一切形式的仇恨言论并鼓励参与和支持反仇恨言论活动。这是第一项积极举措，须继之以公正、非歧视、平等的实施工作，并出台一项全面的法律和政策框架，以解决出于包括族裔、宗教、性别和性取向在内的任何理由歧视的现象。人权高专办及联合国其他实体已主动提出帮助缅甸政府制定这样一项法律和政策框架，以取代有可能进一步限制自由表达空间的“反仇恨言论”法律草案。该法律草案中语焉不详的条款容易被滥用，若原样通过，可能会极大地侵犯表达自由权。

39. 网上张贴的大量内容包含贬损和冒犯少数群体的语言，且妖魔化了那些据称支持民族武装组织的人们。近来，参与网上“不要叫我卡拉”反歧视运动的活动人士因其倡导行为而面临威胁和骚扰。<sup>11</sup> 尽管脸书自 2018 年以来已采取步骤改进其在缅甸的运营，包括删除军官的个人账户和组织网页，但包含煽动仇恨的种族主义语言的军方宣传网页依然在线。

40. 与实况调查团关于协助境内流离失所者返回家园或原籍地的建议相反的是，成千上万的人们依然滞留在营地当中。2019 年 11 月，缅甸政府最终确定了关于安置境内流离失所者和关闭境内流离失所者营地的国家战略。该战略参照了主要的国际标准，有望促进为境内流离失所者提供持久的解决方案。但是，目前试图关闭若开邦乔坦塔营地(Kyauk Ta Lone)的努力已引起了严重关切。尚未与该营地的卡曼和罗兴亚居民进行切实的磋商，而他们希望的是返回原籍地。此外，目前正在修建的重新安置点就在现有营地附近，易发洪灾，且无法获得工作机会、医疗保健和教育机会。这项提议有可能造成相关流离失所者遭永久隔离，被圈入少数族裔聚居区。

## E. 经济权利和社会权利

41. 缅甸根据《经济社会文化权利国际公约》承担的义务包括有责任尊重、保护和落实享有食物、水、卫生设施、住房、健康、教育、工作、社会保障和参与文化生活的权利。与很多其他国家一样，在缅甸，对于很大一部分人口来说，土地权利和权属保障是获得食物、栖身之所、生计和发展机会的基础。此外，对于少数民族社群而言，与土地的关系还是精神关系、文化关系和社会关系。值得注意的是，鉴于缅甸国防军与民族武装组织之间频发武装冲突，土地问题常常带有政治色彩。

42. 实况调查团在其建议当中敦促加强对受冲突影响地区所有投资活动的尽职人权调查，尤其是克钦邦、若开邦和掸邦的投资活动。实况调查团还强调，开发项目应以公正、公平、非歧视、可持续和非政治化的方式进行。过去两年间发生的事件显示，情况并非如此。

43. 2018 年 9 月，2012 年《空置、休耕和未开垦土地管理法》修正案就获得根据法律被宣布为“空置”、“休耕”或“未开垦”的土地使用许可证推出了新的手续规定，从而促进了大规模农业、采矿和其他活动。上述土地大多位于缅甸的少数民族聚居邦。尽管上述修正案首次承认了习惯性的土地使用，但习惯性权属在法律上依然未予界定，在缅甸复杂的土地使用问题法律框架中得不到具体的保护。上述修正案的结果是，数百万小农的土地遭剥夺，他们对土地的继续使用成为刑事犯罪，除非他们在上述修正案生效六个月内申请并获得了新规定的许可证。

44. 2019 年 8 月，议会通过了《土地征用、重新安置和恢复生计法》。该法将取代 1894 年《土地征用法》。尽管新法含有积极的政策目标、明确的征用土地“公共目的”类别清单、关于开展调查以确定一些可能受影响人口的要求、关于开展环境和社会影响评估的要求以及关于实施重新安置和恢复生计计划的要求，但仍远未能履行缅甸根据《经济社会文化权利国际公约》所承担的义务。某些公

<sup>11</sup> 该运动的名字指的是针对缅甸穆斯林的一个贬损词汇。

共目的类别过于宽泛，有将商业利益置于个人权利和社会成本之上的风险。此外，与《经济社会文化权利国际公约》规定的歧视义务背道而驰的是，该法未提及将受其影响的诸多人口类别，例如因冲突而流离失所但享有土地归还权的人们，以及以集体共有方式使用土地的人们。

45. 2020年2月，议会通过了2012年《农田法》修正案。2012年《农田法》实质上已经通过借助土地使用证书和登记制度将农村土地权属正式化而建立了一个合法的土地市场。尽管修正案当中包含一些积极元素，但从整体上看，修正案似乎恶化了2012年法律的缺陷。尤其是，该法现在将不履行申请且获得土地使用证书的手续要求定为刑事犯罪。此外，原有的关于未使用的征用土地必须退还的规定现已删除，从而增加了土地遭过度占用的风险。修正案还扩展了“农田”概念，将更多习惯性的土地使用涵盖其中。此举的功效是将土地商品化为由国家所有的经济资源，而不是承认族裔社群对土地的文化理解。

46. 无独有偶，缅甸政府于2018年8月推出了《缅甸可持续发展计划》，于2019年初启动了缅甸项目银行。二者一道提供了政策框架和可公开访问的投资项目库。大约在同一时期，缅甸政府还承诺建设“中缅经济走廊”。“中缅经济走廊”是一个大规模基础设施、贸易和运输项目框架，属于中国“一带一路”倡议的组成部分。

47. 关于“中缅经济走廊”计划的详细信息依然很少，对有关透明度和利益攸关方磋商的承诺提出了质疑。缅甸若要履行《经济社会文化权利国际公约》规定的程序性义务，须向受影响者提供所有相关信息，以便在该公约所保护权利遭到任何干涉前可进行真正的磋商。根据公开报道，“经济走廊”下的主要项目包括：一条配以平行高速公路的高速铁路，始于中国云南省瑞丽，经过掸邦北部的木姐，终于若开邦皎漂，并在曼德勒向南分叉至仰光；位于“经济走廊”东端的三个新的经济合作区；第四个新的经济合作区，位于西部——皎漂经济特区，其中包含一个深海港。过去两年间，在“经济走廊”的两端，缅甸国防军与民族武装组织之间的武装冲突均急剧升级。在不与受影响社群进行妥善磋商，不保证上述社群成员的经济、社会及其他惠益，不对特定的文化、宗教及其他习俗予以特定保护的情况下，此类区域经济发展可能远远实现不了为建设和平作出实质性贡献的愿景。

48. 毫无疑问，缅甸若想继续让其人口摆脱贫困并确保《经济社会文化权利国际公约》所阐明的权利得到逐步、不断的落实，可持续发展至关重要。缅甸政府针对COVID-19冠状病毒病全球疫情造成的社会经济影响采取的应对措施，在一定程度上履行了其在该公约之下的义务。但是，上文所述法律给缅甸的农村土地造成了巨大的压力。上述法律共同作用，允许掠夺性地征用土地和其他自然资源，以个体农民和社群及其保有土地、生计和文化的权利为代价，支持实现与土地有关的大规模发展愿景。在没有强有力的公共保障措施(包括独立的司法系统、自由的媒体和综合的社会保障制度)情况下将土地市场合法化，有可能加剧冲突并引起新的纠纷。

## F. 体制改革和法律改革

49. 与实况调查团的建议背道而驰的是，尚未对限制行动自由、表达自由、结社自由和集会自由或是在适用和影响方面具有歧视性的法律、命令、政策及各级政府实践进行审查、修改或废止。四部种族和宗教保护法依然有效，继续对少数群体、妇女和儿童的权利造成严重威胁。议会继续通过在措辞或效果上具有歧视性的法律，其中包括经于 2018 年修订的、对少数族裔产生格外影响的《空置、休耕和未开垦土地管理法》。2019 年，缅甸颁布了一部新的《儿童权利法》。该法保护《儿童权利公约》所载的很多权利，并将武装冲突中针对儿童的六种严重侵权行为定为刑事犯罪。该法规定普及出生登记，但并不保障所有儿童均享有国籍权。

50. 缅甸政府继续根据 1982 年《公民身份法》进行公民身份核查流程，报告称 2019 年 9 月至 12 月间发放了 1,144 张“国家核查卡”。实况调查团关于终止上述流程并恢复罗兴亚人公民身份权的建议遭到忽视。人权高专办仍不断收到关于罗兴亚人被直接或间接强迫接受“国家核查卡”的报告，包括一些于 2020 年初被释放出狱者。约有 800 名在该国其他地区遭逮捕或监禁者于 2020 年 4 月获释并返回若开邦，在那里进行 COVID-19 冠状病毒病隔离，其中包括孤身未成年人，最小的只有 14 岁，已在狱中关押了两年。这群人中有人称，很多人被要求接受“国家核查卡”才能解除隔离。“国家核查卡”仍与承认公民身份权没有关联，未能使罗兴亚人的处境有所改善，包括在行动自由方面。没有迹象显示缅甸政府会修改其剥夺公民身份的政策，或是推翻其在 2015 年大选前作出的拒绝给予罗兴亚人投票权和竞选权的决定，令人对 2020 年大选能否公正产生怀疑。关于公民身份的愿景具有排他性和缅甸以“国族”概念立国，依然是上述及其他歧视性措施的基础。

51. 缅甸政府曾于 2019 年和 2020 年试图修宪。但是，鉴于议会当中的军方代表事实上拥有否决权，提案大多未能通过。所提议的修正案将有助于该民主化，包括通过削弱军方在政府当中的作用实现民主化。2019 年，总务局由文职政府接管。这是在修宪进程之外发生的一项积极的去军事化进展。

52. 缅甸的国内法依然不涵盖国际法下的罪行，在修订法律以赋予国内法院对国际罪行的管辖权方面也没有任何进展。检察官和法官依然缺乏独立性，公正审判权也常常遭到侵犯。联邦最高检察院发布的《公正审判指南》和最高法院颁布的《司法道德守则》要求在开展诉讼时坚守标准。这在现实当中影响甚微。

53. 继于 2020 年 1 月新任命了 11 位缅甸国家人权委员会委员以来，对于该委员会及其能否遵守关于促进和保护人权的国家机构地位的原则(《巴黎原则》)存在着关切。有 4 位委员是女性，但所有委员均曾是公务员，其中一些有军方背景，且所有委员均缺乏人权方面的经验。没有来自民间社会或少数群体的代表。在 COVID-19 冠状病毒病全球疫情期间，该委员会保持沉默。其仅有的公开声明是赞扬政府和缅甸国防军的行动，包括赞扬单方面宣布将若开邦排除在外的停火。这令人对该委员会的独立性及其能否采取行动促进和保护人权更为关切。

## G. 驻缅甸联合国机构的行动

54. 联合国国家工作队根据实况调查团的建议，在人权高专办的支持下，在其在缅甸开展的所有工作中，采取了大量举措落实“人权先行”行动计划以及联合国秘书长随后发出的采取行动保护人权号召<sup>12</sup>。几项进程已成功完成，但 COVID-19 冠状病毒病的爆发导致另一些进程出现延误。成立了一个工作组，由联合国国家工作队人权专题组的代表和人道主义国家工作队的代表组成，还包括非政府组织和捐助方的代表。该工作组负责评估实况调查团的建议与其在缅甸的人权工作和人道主义工作之间的相关性，并负责监测上述建议的落实情况。在秘书长委托之下编写的独立的《罗森塔尔报告》<sup>13</sup> 除其他外，还建议设立机制确保捐助方和非政府组织之间持续就人权问题开展对话，并借助诸如人道主义国家工作队的保护策略等现有机制，以便驻缅甸的联合国机构监测并报告缅甸政府落实实况调查团建议的情况。

55. 联合国国家工作队工作的一项核心内容是在驻地协调员办公室的支持下，制定一项共同的人权战略，以按照秘书长采取行动保护人权的号召和“人权先行”行动计划，提供一个量身定制的促进尊重人权的政策框架。在与联合国内外相关利益攸关方的广泛磋商下制定了该战略，其中还借鉴了《罗森塔尔报告》的调查结果。该战略涵盖四项主要目标：(a) 不让任何人掉队；(b) 保护和促进人权；(c) 联合国作为有信誉、有原则、有成效的行为体的地位；(d) 联合国内部的文化变革。

56. 2019 年，人权高专办牵头建立了一个预警报告系统。该系统一直在为联合国国家工作队提供每月情况更新，其中概述人权方面的发展动态、风险评估以及就可能提早采取的行动进行的考量。该系统依托联合国所有实体的贡献，作为努力落实“人权先行”行动计划和秘书长预防计划的组成工作，推出了以共识为基础的数据收集和分析流程。该系统在协调宣传工作以及发现现有项目之间在促进缅甸当局遵守人权标准方面的协同增效等领域，为联合国国家工作队的工作提供了支持。

57. 人权高专办正在为一项根据《人权尽职调查政策》对联合国与缅甸当局和私营部门的接触进行人权尽职调查分析的进程提供支持。为此，驻地协调员于 2019 年 8 月正式通知缅甸政府联合国义务开展上述进程。此外，联合国国家工作队对实况调查团关于缅甸军方经济利益的报告当中的所有调查结果和结论给予了应有的注意，<sup>14</sup> 并采取具体行动确保其项目和采购活动须经过彻底的尽职调查过程。联合国驻该国的其他机构、基金和计(规)划署开展了自己的尽职调查过程，对其计划和项目实施的诸多方面进行了审查。

<sup>12</sup> 见 [www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The\\_Highest\\_Aspiration\\_A\\_Call\\_To\\_Action\\_For\\_Human\\_Right\\_English.pdf](http://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf)。

<sup>13</sup> 见 [www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/Myanmar%20Report%20-%20May%202019.pdf](http://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/Myanmar%20Report%20-%20May%202019.pdf)。

<sup>14</sup> A/HRC/42/CRP.3，可在以下网址查阅：  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/ListReports.aspx)。



58. 2019 年 4 月，联合国就与冲突有关的性暴力的监测、分析和报告安排问题，建立了一个多方利益攸关方工作组。该工作组的目的是就与冲突有关的性暴力系统地收集数据以为趋势分析提供信息，并发现联合国参与促进缅甸遵守其国际义务的机会。正在通过与合作伙伴密切合作，努力在联合国无法进入的地区加强以幸存者为中心的应对服务。

### 三. 结论

59. 尽管取得了一些进展，其中包括最终确定了关闭流离失所者营地战略和颁布了《儿童权利法》，但缅甸的人权状况依然令人严重关切。在该国的不同地区，仍在继续不受惩罚地针对个体和人口当中的某些群体实施严重的侵犯和践踏人权行为。在对严重侵犯人权行为追究责任方面，未取得任何实际进展。为了确保在终止有罪不罚现象以及与之相关的周而复始的歧视、暴力和虐待方面取得进展，缅甸政府和缅甸国防军均必须超越军方领导层声称通过自己的指挥系统追究自己责任的封闭、神秘的进程。2019 年 12 月在国际法院所作的关于缅甸将通过其军事司法系统调查并起诉据称应为严重侵权情事负责者的陈述，即体现了这种处理方法。该方法所反映出的观点是，军方凌驾于法律之上，既包括国内法又包括国际法，除自己外无须对任何人负责。欲确保真正追究责任，须有能保证公正性进而建立起信誉和公众信任的独立、透明、由非军方运行的机制。此外，追究责任必须在过渡期正义进程的支持下进行，其中包括确保有权了解真相并获得赔偿和不再发生保障。而上述种种目前均缺失。

60. 同样，当局强调“法治”，但这必须超越为压迫性政策和依然根深蒂固的歧视性态度提供合理理由的“法律与秩序”处理方法，转而采用促进包容性、促进尊重权利和民主原则的处理方法。必须允许记者、活动人士和民间社会自由、不受阻碍地行动，允许他们表达自己的观点而无需害怕因行使此类权利遭到报复。一个建立在民主和法治基础上的繁荣昌盛的国家须有独立的声音和独立的机构，包括负有特定人权任务的独立机构，还须要充分尊重所有社群，不以任何理由歧视。在发生上述变化之前，缅甸不可能在实现和平、民主和可持续发展方面取得真正的进展。

### 四. 建议

61. 人权高专办重申高级专员和包括缅甸人权状况特别报告员和实况调查团在内的各项人权机制此前报告当中所载的建议。此外，人权高专办提出以下建议。

(a) 针对缅甸政府：

(一) 立即将停火范围扩及全国，并终止违反国际人道法和国际人权法情事，包括终止对人道主义准入的所有限制；

(二) 针对包括在若开邦和钦邦实施的可能构成战争罪和危害人类罪行在内的所有据称违反国际人道法行为和所有据称侵犯人权行为开展立即、独立、公正和彻底的调查，并确保通过透明、可信的程序将上述行为的实施者绳之以法；

- (三) 承认在若开邦和缅甸其他地区发生了性犯罪，采取具体措施查出犯罪人并追究其责任，并确保向幸存者提供医疗保健和社会心理服务；
- (四) 以鼓励参与和具有包容性的方法加强体制建设和结构改革，以维护法治、人权和民主原则，包括努力确保司法系统的独立性，以及改革安全领域以加强非军方控制；
- (五) 在人权高专办设立办事处之前，为其进入缅甸提供便利，并与人权高专办开展技术合作；
- (六) 修订 1982 年《公民身份法》，将族裔与公民身份脱钩，并恢复罗兴亚人的公民身份；
- (七) 按照国际标准确保为流离失所者提供可持续的解决方案，并实施关闭境内流离失所者营地的国家战略；
- (八) 确保缅甸国家人权委员会全面遵守《巴黎原则》，其委员系通过透明的程序任命，且委员会中有民间社会和少数民族群体的代表；
- (九) 就根据 2012 年《农田法》、2012 年《空置、休耕和未开垦土地管理法》以及 1894 年《土地征用法》/2019 年《土地征用、重新安置和恢复生计法》实施的征用土地行为发布暂停令，直至建立起符合 2016 年通过的《土地使用政策》的土地管理框架；
- (十) 为独立媒体和民间社会创造扶持性环境，包括公开承认其在民主社会中所具有的价值，并停止将其行使权利和自由刑罪化；
- (十一) 与新任命的缅甸人权状况特别报告员及相关国际司法和追责机制进行切实的合作和接触。
- (b) 针对缅甸各民族武装团体：
- 采取一切措施终止敌对行动以及违反国际人道法和践踏国际人权法的行为。
- (c) 针对驻缅甸联合国机构：
- (一) 以实现受害者的权利和防止重犯为核心，采用全面、多样的方式，继续努力落实实况调查团提出的建议，并继续倡导追究国际法下严重罪行实施者的责任；
- (二) 确保在缅甸境内实施的所有项目均采用人权为本方针并经过尽职调查过程。