



人权理事会

第五十二届会议

2023年2月27日至3月31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

缅甸自2022年2月1日以来的人权状况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第47/1号决议编写，查明了2022年2月1日至2023年1月31日期间缅甸境内发生的侵犯人权行为的趋势和模式。军方在发动政变两年后，通过持续使用暴力，包括杀戮、任意逮捕、酷刑、强迫失踪以及起诉和判处反对政变者，使该国陷入旷日持久的人权危机。迫切需要采取具体行动，以确保缅甸所有人民享有基本权利和自由。本报告载有向军事当局、民族团结政府和国际社会等所有各方提出的建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 引言和方法

1. 人权理事会在第 47/1 号决议中，请联合国人权事务高级专员监测和跟踪国际独立实况调查团所提建议、包括问责建议的执行情况，并在专门领域专家的支持下，继续跟踪缅甸人权进展状况，包括罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权进展状况，以充实缅甸问题独立调查机制的工作及缅甸人权状况特别报告员的报告，并向人权理事会第五十二届会议提交一份书面报告。
2. 本报告涵盖联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)记录的 2022 年 2 月 1 日至 2023 年 1 月 31 日期间的人权问题，分析了经核实的缅甸军方和其他团体侵犯人权和实施国际犯罪的模式，并着重指出侵犯国际人权和违反人道法和刑法方面的有关趋势和模式。
3. 人权高专办通过受害者、幸存者、证人和卫星图像等主要来源以及可核实的二手来源¹ 收集证词和信息，所有证词和信息均按照人权高专办的标准调查方法进行了可信度评估。由于无法进入缅甸，人权高专办不得不远程开展文档记录活动。尽管面临长期的局部互联网封闭等重大挑战，但仍成功与当地消息来源方进行了共计 96 次约谈。人权高专办组织了与民间社会和非政府组织、专题专家以及其他相关对话者的正式和非正式磋商。本报告还反映了联合国系统各实体之间的定期协作以及数据和信息交流。人权高专办向军事当局和民族团结政府提交了调查问卷，报告中明确提及对这些问卷的答复。
4. 鉴于缅甸人民每天面临持续的保护和人身安全风险，人权高专办将约谈对象的安全置于所有其他考虑因素之上。在有合理理由相信确实发生了所述事件的情况下，对事件和模式进行了事实认定。当地实际情况可能比伤亡数字显示的状况更为严重。

二. 背景

5. 在军事政变后的两年里，缅甸各地人民每天都面临人权遭受侵犯的情况。除了军方本身使用暴力之外，军方和民族武装组织之间原有的一些冲突再次爆发，暴力蔓延到全国各地，极大改变了缅甸的冲突格局，并加剧了保护平民问题。全球倡导和平与克制的呼声依然无人理睬，军方在完全有罪不罚的情况下变得胆大妄为，始终无视国际义务和原则。
6. 到 2021 年底和 2022 年全年，暴力活动有所升级，特别是在缅甸西北部和东南部地区，军方采取“四个切断”战略，² 包括实施无差别空袭和炮击、大规模焚烧村庄以驱赶平民人口以及拒绝人道主义援助进入。军方对其视为反对军方的个人和社区施加惩罚，还通过了旨在打击政变反对者以及严格限制曾为缅甸民主过渡做出重大贡献的公民空间的规则³。

¹ 包括来自政治犯援助协会的数据以及通过“武装冲突地点与事件数据库项目”提供的信息。

² 军方通过“四个切断”政策来切断非国家武装团体获得粮食、资金、情报和兵源的渠道，并采取焦土战术惩罚和杀害平民，包括烧毁整个村庄和驱逐当地社区。

³ 见 <https://bangkok.ohchr.org/ngo-law-myanmar/>。

7. 军方虽表示致力于通过 2023 年选举来恢复多党民主制度，却积极地公然将其反对者指认为恐怖主义分子，并在未经任何正当程序的情况下主要以叛国、煽动叛乱、鼓惑或其他罪行等含糊罪名实施任意拘留并在秘密法庭提起诉讼。这些行动是在杀戮和法外处决、实施死刑、强迫失踪、任意逮捕、酷刑、性暴力和剥夺公正审判权等侵犯人权行为的背景下发生的。据可靠消息来源称，自政变以来，军方及其附属机构造成的经核实的死亡人数为 2,940 人，被捕人数为 17,572 人。⁴

8. 联合国数据显示，自 2021 年 2 月以来，已有 100 多万人流离失所，现有 1,760 万人需要人道主义援助。⁵ 近一半人口，即 2,500 万人⁶ 目前生活贫困，据报，由于军方对进入受暴力和冲突影响地区实行进一步的实体和行政限制，农村人口面临饥荒危险。全国各地的主要补给线和水道遭到封锁，导致人道主义人员无法接触到需要援助者。⁷ 包括罗兴亚族群在内的少数族群在几十年里持续面临歧视。

9. 尽管军方始终无视国际义务和原则，但缅甸人民继续展现出反抗军方统治的决心。公务员拒绝在军方统治下工作，大批人员离职，导致军方控制的卫生和教育系统几近瘫痪。⁸ 同时，全国各地纷纷组织成立反军方武装团体⁹，这些团体使用的武器往往十分简陋，民族团结政府报告称，在其控制区建立了正常运作的机构。人权高专办还收到并调查了反军方团体对平民实施暴力行为的报告。虽然这些团体侵犯人权行为日益令人关切，但发生率和规模均低于军方。

10. 尽管已在国际一级采取重大行动来应对这一情况，但这些行动尚未充分转化为在实地的积极影响。11 月，东南亚国家联盟(东盟)成员国在年度峰会上确认了对 2021 年“五点共识”的承诺，而军方基本无视这些共识。12 月，安全理事会通过了第 2669 (2022)号决议，这是安理会关于缅甸的首个决议，其中呼吁立即停止该国各地一切形式的暴力。2022 年 7 月 22 日，国际法院的判决决定着审理冈比亚诉缅甸涉嫌违反《防止及惩治灭绝种族罪公约》一案的案件实质问题。法院在驳回缅甸提出的初步反对意见后，将 2023 年 4 月 24 日确定为向法院提交补充材料的时限。¹⁰

⁴ 见 <https://aappb.org/?p=24057>。

⁵ 见 https://reliefweb.int/attachments/d61c6ed6-7901-4dbb-bb1d-a06535bb1276/OCHA%20Myanmar%20-%20Humanitarian%20Update%20No.%2025_final.pdf。

⁶ 见 <https://www.undp.org/press-releases/myanmar-urban-poverty-rates-set-triple-new-united-nations-survey-finds>。

⁷ 见 <https://myanmar.un.org/en/216732-myanmar-humanitarian-response-plan-2023-january-2023>。

⁸ A/HRC/50/CRP.1。

⁹ 反军方武装团体是指对军事政变采取武装抵抗的人民国防军和其他地方团体。

¹⁰ 国际法院。冈比亚诉缅甸，2022 年 7 月 22 日的判决和 2022 年 7 月 22 日的法令(可查阅 www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20220722-JUD-01-00-EN.pdf 和 www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20220722-ORD-01-00-EN.pdf)。

三. 人权状况

A. 暴力、冲突和保护平民

11. 如前几次报告所述，悲惨的人权状况继续恶化。有合理理由认为，军方的行为构成侵犯人权和违反国际人道法，其中一些行为可能构成国际战争罪，包括对人口密集地区广泛发动无差别空袭和炮击、突袭和焚烧村庄、任意逮捕、使用酷刑、法外处决和性暴力。人权高专办记录了该国各地发生的侵犯人权行为的一贯手段和模式，证实军事当局作为一个紧密和协调的组织运行，意味着领导层知悉暴行实施情况和(或)至少未能可预见地防止这些暴行。

12. 其他主要事态发展包括：缅甸聚居的中部地区的暴力行为升级和加剧，马圭和实皆省成为对平民而言最危险的地区；2022年8月至11月26日期间，军方与若开民族军就新的非正式停火达成一致，但其后敌对行动重新爆发；克钦邦和掸邦之前就存在与支持反军方武装团体的少数民族武装组织之间的非国际性武装冲突，现在战火重燃；东南部的少数民族邦和一些省的不稳定和暴力状况加剧，包括在2021年之前一直保持相对平静的德林达依省。

13. 下文概述了本报告所述期间特别令人关切的手段和侵犯人权行为。

1. 军方使用空袭情况

14. 由于反军方武装团体的决心及其对军方地面行动构成的严重挑战，空中力量在压制对手的军事战略中发挥了关键作用。自2022年年中以来，军方越来越依赖空袭，空袭事件在全国范围均有发生。此外，据报缅甸军方至少三次进入邻国领空或向邻国境内开火。

15. 战斗机和直升机发动的袭击造成平民伤亡，并严重破坏了城镇和村庄的民用物体。在众多事件中的一起事件是，9月16日，在实皆省 Let Yet Kone 村，四架直升机向一所学校开火，造成至少6名儿童死亡，9人受伤。大约60名士兵从直升机上降落到地面，据报袭击了村庄，处决了一名学校技术员和五名村民，随后逮捕了受伤的儿童和教师。虽然军方向人权高专办报告说，发起这次行动的原因是“有多次报告称恐怖主义分子将武器和爆炸物偷运至上述村庄”，但目击者证实，该地并无反军方武装团体。

16. 在10月20日发生的另一起类似事件中，军方对实皆省 Man Yu Gyi 村一家新开张的医院发动空袭，造成一名妇女死亡，五人受伤。一名消息人士报告说，该医院于前一天落成，受害者均为志愿者。

17. 在本报告所述期间，克钦邦帕敢镇发生了两次大规模空袭。8月9日，军方轰炸并随后突袭了 Sezin 村，造成至少16名平民死亡。卫星图像证实，至少200所房屋被烧毁，但人权高专办收到的报告显示，另有数百所房屋被烧毁。10月23日，军方袭击了 A Nang Pa 的一个地区，克钦独立组织正在当地举行当地艺术家和其他平民参加的庆祝活动。袭击发生后，军方封锁了该地区，并在搜寻幸存者期间施加行动限制，阻挠受伤人员获得拯救生命的医疗援助。无法对伤亡数字进行独立核实。但当地消息来源一致报称有45至79人死亡，从现场照片中可清晰看到至少30具尸体。

18. 12月初, 军方自2021年2月以来首次发动多次空袭, 声称是为了打击掸邦北部南桑镇的德昂民族解放军和缅甸民族民主同盟军, 因为他们据称向反军方武装团体提供支持。这些袭击导致1,000多人流离失所, 并加剧了这些地区的不安全状况, 据报, 军方继续在当地开辟新的行动战线。

2. 军方使用火炮攻击情况

19. 在本报告所述期间, 人权高专办收到了关于军方对全国各地人口密集地区使用火炮的报告, 引起对袭击平民以及发动无差别攻击的严重关切。据可靠消息来源称, 至少有229人因炮击而丧生, 数万人被迫逃离家园。2022年, 该国东南部地区受到的影响尤为严重, 在克伦邦的Kawkareik、Kyainseikgi和Myawaddy镇以及克耶邦的Moe Bye、Loikaw和Demoso镇多次发生激烈战斗。但是, 军方强制封闭互联网, 阻挠对具体事件的独立核查。人权高专办在接触上消息来源后, 记录了10月25日在Loikaw镇Kone Thar村发生的一起事件。据应急响应人员称, 一枚炮弹击中收容流离失所者的一个农场, 当场炸死一名男子, 其妻身受重伤后死亡。

20. 在若开邦, 敌对行动重新爆发, 造成各个族群成员的重大伤亡。10月16日, 在停火前不久, 一名目击者报告说, 军方向Maungdaw镇Gyit Chaung村发射了三枚炮弹, 炮弹的发射地点很可能是在该村西面驻扎的第24轻步兵营的一个基地。一枚炮弹落在一所正为缪族社区一名儿童举行冠名仪式的房屋上。受害者的一名亲属报告说, 包括6名儿童在内的13人死亡, 包括12名儿童在内的21人受伤。在袭击发生时, 没有关于发生战斗的报告。一名证人指出, 第77轻步兵师在袭击发生前曾占据该村五天, 军方赴Gyit Chaung医院探望了伤员, 并向死者亲属提供了500,000缅元(约合240美元)的葬礼费用。

3. 军方焚烧村庄情况

21. 军方最惯用的一个手段是蓄意大规模烧毁村庄和住宅。联合国报告显示, 自2022年2月以来, 该国有近39,000所房屋在军事行动中被烧毁或摧毁, 比2021年增加了一千多倍, 这符合几十年来记录在案的军方惯用手法, 包括2011年在克钦邦和2017年在若开邦的行动手法。在这方面, 实皆省受影响最严重, 有25,500多所房屋受损。在5月1日实皆省Ah Shey See村发生的一起事件中, 据卫星图像显示, 几乎整个村庄被烧为灰烬, 621座建筑被毁。同样, 卫星图像和一名目击者报告显示, 9月16日至28日, 军方在对实皆省Taze镇8个村庄的一系列突袭和袭击中摧毁了458所房屋, 并损坏了另外319所房屋。

22. 虽然军方将责任归咎于反军方武装团体, 并报称, 2022年“恐怖主义分子烧毁了实皆省703所房屋、马圭省28所房屋、钦邦220所房屋、克钦邦30所房屋”, 但证词表明, 军方及其附属民兵组织应对其中大多数事件负责。多个消息来源证实, 士兵们从一个村庄窜到另一个村庄, 即使没有激烈的战斗, 也会抢劫财物, 偶尔留宿, 并在离开前烧毁房屋。据报, 在数起事件中, 军方在地面袭击之前先进行了炮击或空袭, 迫使村民扔下贵重物品逃离家园。一些村庄被多次烧毁, 钦邦的Thantlang村是最典型的例子。卫星图像显示, 自2021年11月以来, 该村至少被焚烧22次, 摧毁了原有2,628座建筑中的1,528座, 其中包括宗教场所。9月8日, 卫星图像显示Thantlang村有458处房屋被毁, 这似乎是该村遭遇的此类事件中规模最大的一次。

23. 人权高专办还记录了一些关于军方献祭活人、放火焚烧粮食储存设施和牲畜的案件举报。一些受访者报告说，在军事袭击后，村庄里发现被烧焦的尸体。一名目击者讲述了 11 月 18 日至 20 日期间袭击实皆省 Khin-U 镇各村的一系列事件。具体而言，军方在 Hle Kone 的 Puang 放火焚烧砖房，据报摧毁 136 所房屋，导致 600 多人流离失所，据一名目击者称，一名老年妇女的尸体在被焚烧的居所旁被烧焦。

4. 军方拘留和法外处决造成的死亡

24. 持续发现关于在官方拘留场所和非正式场所的军方拘留期间人员死亡的案件记录。据可靠消息来源称，自 2021 年 2 月以来，至少有 920 人、包括 52 名妇女、8 名女童和 44 名男童，在被军方拘留期间死亡——其中 554 人在本报告所述期间死亡。这一数字占经核实被军方杀害的总人数的 31% 以上。在 920 名死亡者中，包括 6 名妇女和 4 名儿童在内的 110 人死于审讯中心、监狱、警察局或其他正式拘留场所。大多数死亡事件似乎通常是在突袭村庄和城镇并实施逮捕之后发生的。对平民而言，实皆省仍是最危险的地区，自 2021 年 2 月以来，据报有 525 人在羁押期间死亡。

25. 许多受访者报告了类似事件，即军队及其附属团体进入该国各地的村庄并逮捕留守者。残疾人常因无法在军队到来前逃离而留在村里；其他人留下则是为了保护牲畜和财物。这些人一般遭到拘留和审问，通常被蒙上双眼，绑上双手，然后被枪杀——这是最普遍的处决方式。许多受访者讲述了返回村庄后发现尸体的毛骨悚然的情况，一些证人称军方实施性暴力行为。这些人如果未被处死，也会被带走，据说被用作人盾、搬运工或向导。他们的命运往往不为人知。在许多类似事件中，其中一起是一名来自帕莱镇某村的受访者报告说，7 月 11 日，军队进入该村，逮捕了四名村民。据受访者称，村民们后来发现一名男子、一名妇女和一名女童的尸体，头部前方均有枪伤。第四具尸体随后被发现，部分被掩埋，身上有遭到殴打的痕迹。

26. 同样，人权高专办记录了大肆实施法外处决的情况，特别是在地面行动期间。许多消息来源一致报告说，军方经常在看到或逮捕试图逃跑者之后将其杀害。实皆省 Budalin 镇的一名受访者报告说，5 月，在与反军方团体发生冲突后，军方向 9 名奔逃的村民的头部开枪，将其击毙，其中包括两名老人和一名妇女。在本报告所述期间，根据可靠消息来源的报告称，在 4 个州和省至少发生了 23 起事件，其中有 5 人或更多人员在类似情况下被杀害。

27. 人权高专办记录了一些例子，表明军方有针对性地杀害被认为与反对派有关联的个人，目的似乎是为了在民众中制造恐惧，停止对反军方团体的支持。例如，10 月，在马圭省的 Pauk 镇，军方将一名教师斩首并将其头颅挂在学校大门上。目击者认为，他被指控与民族团结政府有联系。

5. 军方制造的强迫失踪

28. 人权高专办继续收到关于强迫失踪案件的消息并记录在案，据报，军方及其附属民兵组织是主要施害者。虽然强迫失踪事件的性质导致难以核实全部情况，但收到的消息表明，反对军方的著名政治人物以及宗教和社区领袖是强迫失踪的目标。

29. 收到的可靠消息表明，在一些案件中，军事当局未能逮捕预定目标，如全国民主联盟成员、政治活动家、反军方武装团体成员或与非暴力反抗运动有关联的个人，就转而逮捕和拘留其家人，以迫使目标现身。4 月，军方盯上了仰光的一个被控支持反军方武装团体的家庭。便衣人员在逮捕一名三岁儿童的母亲后，将该儿童从幼儿园带走羁押。12 月 19 日，据报该母亲被判处 20 年监禁。此后再未收到关于其子的进一步信息。

30. 据报，在军事突袭村庄期间也发生了强迫失踪事件。军事部队蓄意逮捕并审讯留守村民，有时强迫其充当向导或人盾。虽然有些村民后被释放，但其他人的命运和下落仍然不明。根据可靠消息来源称，在 2022 年 2 月至 4 月在掸邦发生的一系列事件中，军方突袭了 Ywangan 和 Pindaya 镇的几个村庄，烧毁房屋并逮捕至少 130 名村民。虽然据报有 40 名村民获释，但未能获得关于其余 90 人的进一步消息。

6. 反军方武装团体的暴力行为

31. 人权高专办还收到报告称，反军方武装团体有针对性地杀害被视为告密者或亲军方民兵组织成员的人员，特别是在城市地区。虽然独立核查依然极为困难，但媒体报道显示，在过去一年里，全国至少有 127 名地方行政人员被杀害，其中 71 起事件发生在曼德勒和仰光。¹¹ 反军方武装团体声称对 38 起此类案件负责。由于上述杀戮事件发生之前收集的情报级别和类型仍然不明，有可能被害个人并不是最初目标。其中一位受害者的一名亲属在接受约谈时向人权高专办报告说，他的这名亲属在被诬告为民兵组织成员后遇害。此外，家人还受到威胁，被迫躲藏。

32. 在一起相关事件中，人权高专办关切地注意到，社交媒体上的一段视频似乎显示，6 月在实皆省 Tamu 镇，当地反军方武装人员殴打并杀害一名被蒙住眼睛的妇女。民族团结政府成员声称正对这一事件进行调查。据报，尽管存在平民伤亡的固有风险，但人口密集地区也发生了炸弹袭击事件。10 月 19 日，两枚包裹炸弹在仰光永盛监狱门口被引爆。狱警随后开枪。包括五名监狱访客和三名警卫在内的八人被杀，至少 18 人受伤。人权高专办无法独立核实肇事方。

B. 性暴力和性别暴力

33. 对军方在冲突和非冲突环境中继续使用性暴力和性别暴力以及对施暴者完全有罪不罚的严重关切仍未得到解决。此外，民间社会组织一直报告性别暴力案件不断增加，强调冠状病毒病(COVID-19)大流行和相关限制性措施造成的负面影响以及军事行动导致妇女、男子、男童和女童面临遭受虐待的风险。包括 LGBTQI+个人在内的面临歧视的少数群体和族群的已有脆弱性进一步加剧。受访者一致表示，唯一可用的补救途径是社区争端解决机制，但这种机制迄今已被证明不足以保护幸存者。

34. 人权高专办采访了一些幸存者，并根据可靠对话者提供的信息和数据来评估虐待情况。但是，由于大多数受害者处境艰难，对这些侵犯人权行为的调查十分

¹¹ 例如见 <https://www.mizzima.com/article/alleged-myanmar-military-council-informants-frequently-killed>。

有限。受害者的人身安全和保障面临风险，包括健康状况及可能遭受报复的风险，因此须在约谈前进行彻底的风险评估。文化中的污名化、缺乏支助服务和安全的通信及互联网服务以及无法进入拘留场所，导致几乎无法评估幸存者个人面临的风险。

35. 一手和二手消息来源证实，在审讯中心和其他正式拘留场所以及在突袭村庄期间，多次发生针对妇女、男子和性别认同为 LGBTIQ+ 的个人¹² 的包括强奸在内的性暴力和性别暴力。人权高专办收到的指控称，6 月和 9 月在实皆省的 Myaung 和 Kani 镇以及 9 月在马圭省的 Yesagyo 镇分别发生了三起事件，军方据报在突袭中拘留多名妇女，然后实施强奸。同时不断收到关于实皆省其他地区无法逃离村庄的妇女遭到强奸的指控。据报，Yinmabin、Tabayin 和 Kani 镇的村民发现了一些似乎被军方处决的妇女遗骸，尸体被发现时部分或全部裸露，或带有与性暴力行为相符的伤痕。LGBTIQ+ 受访者也报称在检查站被拦下后或在拘留中心因性取向而受到歧视和虐待。联合国和其他对话者一直表示，这些例子可能只占实际案件的一小部分，在军事行动区的个人面临严重的性暴力和性别暴力风险。军方证实，在本报告所述期间没有进行任何调查或起诉。人权高专办没有收到任何关于反军方武装团体实施性暴力的信息。

36. 从性别暴力的角度来看，军方夺取政权的后果大大加剧了现有风险因素，包括 COVID-19 的影响。地方组织报称，由于严峻的安全局势、缺乏有效的社区保护机制、流离失所、家人离散、基本物品和资源稀缺、商品价格上涨和社区服务中断，人口贩运、早婚和强迫婚姻、性骚扰和暴力、剥削和强迫卖淫等性别犯罪据报呈上升趋势。妇女、女童、残疾人和非二元性别身份者被认为最易遭受暴力。

37. 公共卫生部门中的许多卫生专业人员为抗议军方而离职，因而功能发挥受限，导致这种情况进一步加剧。此外，医疗服务不足和优先处理 COVID-19 病例对幸存者获得临床治疗产生了负面影响，其中包括意外怀孕和性传播疾病的临床治疗。即使在公立医院正常运转的地方，对军方的不信任也导致幸存者不敢寻求援助，资源不足的民间社会组织成为唯一可信任的医疗服务提供方。

C. 对罗兴亚人及其他族裔和宗教少数群体的系统性歧视

38. 2022 年，即 2012 年暴力事件发生 10 年后，以及造成数千人死亡、70 多万罗兴亚人流离失所的若开邦军事行动 5 年后，仍住在若开邦中部和北部的约 60 万族群成员依然面临重大风险和侵犯人权行为。条件仍然不利于安全返回，8 月至 11 月期间，军方和若开民族军之间重新爆发战斗，持续存在的安全问题进一步恶化。约谈证实，罗兴亚村庄内和周围发生了战斗，造成人员伤亡和流离失所。9 月 23 日，若开民族军占据布帝洞镇 Gu Dar Pyin 村周围的阵地，对抗持续了两周多。最终，2,000 名罗兴亚人被迫逃离，据报许多房屋被毁。人权高专办还收到关于双方对罗兴亚妇女和女童实施性暴力的报告。但是，由于 8 月中旬以来对八个镇的人道主义援助准入实行全面限制以及局部互联网封闭，仍然难以独立核查。值得注意的是，10 月 20 日，若开民族军发言人称，两名士兵因在布帝洞镇强奸一名罗兴亚妇女被判处 20 年监禁。

¹² 关于拘留期间性暴力和性别暴力的更多信息，见下文第 52 段。

39. 无论是敌对行动之前还是之后，罗兴亚族群的人权状况依然严峻。系统性歧视依然存在，在恢复公民权方面没有取得任何进展。罗兴亚新生儿通常无法登记，排斥现象持续恶化。历经 10 年，罗兴亚学生被允许重返实兑大学，但只能学习某些科目，且必须同意签署国民核查卡，这是一个被整个罗兴亚族群排斥的工具，因为它实际上迫使罗兴亚人在公民权和受教育权之间做出选择。

40. 罗兴亚受访者证实，他们获得服务和谋生机会的行动自由进一步受限。3 月，军方宣布对国内旅行强制适用公民身份审查卡，7 月，地方当局恢复“表格 4”，即针对无证件者的强制性临时旅行证件。因此，罗兴亚人被官员强迫支付高昂费用或提供其他形式的补偿，以获得通过检查站的旅行许可，申请国民核查卡的压力日益增大。但是，罗兴亚人也报称受到若开民族军的迫害，若开邦北部和中部村庄的消息来源称，他们必须支付保护费以免遭到报复。据报，若开民族军人员命令罗兴亚人监测和报告军方动向，导致其遭到报复。此外，罗兴亚人和其他少数群体一直声称，若开民族军管理的司法和行政系统对其持有严重偏见，特别是在涉及若开族的争端中。

41. 因此，许多罗兴亚人采取负债等有害的应对策略，这可能导致长期剥削和吸毒。此外，这还造成更多罗兴亚人试图通过海路逃离该国，以寻求更好的生活。12 月，几艘主要载有妇女和儿童的船只在海上被冲走，不得不实施营救。海上失踪船只总数以及成功逃离绝望境地的人数仍然不得而知。获救并被送回缅甸者将面临监禁。据可靠消息来源报，2022 年，因未经允许旅行而被捕的罗兴亚人数目翻了一番，达到 2,000 例左右。根据联合国的数据，在本报告所述期间，至少有 119 名罗兴亚人在试图冒险从海上逃跑时死亡或失踪——实际总人数可能要高得多。可靠的当地消息来源证实，罗兴亚人一旦被捕，将主要根据 1949 年《登记法》或 1947 年《移民法》定罪。在本报告所述期间，据报至少有 350 名罗兴亚人在不符合国际公正审判标准的不透明法律程序下被逼供定罪。消息来源证实，法庭上没有罗兴亚语的口译或笔译服务，起诉往往仓促进行，有时在一天内完成。法官和律师经常通过承诺缩短刑期(通常为两年)来误导被告认罪。

42. 虽然针对罗兴亚人的军事言论和行动仍然带有歧视性和非人性化，但民族团结政府已承诺根据其 2021 年关于若开邦罗兴亚人的政策立场，废除国家核查制度，并通过一项新的包容性的公民法。

D. 法治和公民空间

1. 法律框架的工具化以及司法的覆灭

43. 军事当局还单方面通过法律，强行修订现行规定，利用法律和制度打击反对派和压制异议，以此破坏该国的法律和制度系统。缅甸的司法部门和全国人权委员会实际已被纳入军方控制之下，丧失了任何独立性和可信度。

44. 2021 年，《反恐怖主义法》修正案¹³ 引入了更严厉的处罚以及容易被任意适用的模糊表述。在本报告所述期间，226 人被起诉，124 人被判决。¹⁴ 5 月 25

¹³ 见 <https://www.law-democracy.org/live/myanmar-note-on-the-2021-amendment-to-the-counter-terrorism-law/>。

¹⁴ 见 <https://airtable.com/shr9w3z7dyloqdUv4/tbl8hVtSci8VifbO9>。

日，军方发布了一项名为《缅甸警察法》的措施，将警察置于军方直接指挥之下。¹⁵ 这项措施的目的是授予缅甸军方总司令任命警察部队高级官员和决定其内部组织的无限权力。此外，它还允许在与国家安全和国防有关的军事行动中将军方警察作为辅助部队进行部署，并授权警察随时实施无证逮捕。

45. 案件往往由军方控制的法庭裁决，这些法庭不尊重基本的公正审判保障，对被拘留的总统温敏和国务委员昂山素季的诉讼就证明了这一点。¹⁶ 许多受访者报告说，审判通常在监狱内的特别法庭闭门进行，被告通常没有法律代理，上诉和其他申诉程序被视为走过场的形式。7月，缅甸在暂停执行死刑30年后恢复执行死刑，处决了4人。截至1月31日，已有143人被判处死刑，其中42人据报被缺席审判。¹⁷

46. 熟悉司法和监狱系统的律师、从业人员和其他对话者证实，军方控制的法院蓄意违反独立和公正的核心原则。一些人报称，法官要求其不得出席法庭听证会，因为判决只会确认指控。然而，律师们不顾严重的个人风险继续履行专业职责。自政变以来，估计有49名律师被捕，其中至少7人因虚假指控而被定罪。

47. 10月28日，军方单方面修订了2014年《社团登记法》，进一步限制民间社会的活动。¹⁸ 修正案引入强制性登记，并对不遵守者处以最高五年监禁的刑罚。费用支付、报告义务和地方当局强制性批准等其他要求似乎旨在扼杀民间社会。随后，10月29日，军方试图修订2014年《国家教育法》，将缅甸语作为唯一的教育语文，并废除允许在小学教育后继续教授少数民族语言的规定。这些修正案似乎意在实现军方的愿景，即建立一个由多数民族缅甸族界定的缅甸，而无视少数民族裔社区的权利。

2. 人身自由和安全权

48. 自2021年2月1日以来，军方以出于政治动机的理由逮捕17,572人，其中包括3,610名妇女和381名儿童。¹⁹ 自政变以来，军方曾在国家假日宣布大规模释放囚犯，据可靠消息来源证实，政治犯在获释者中只占很小一部分。据报，在几起案件中，获释的政治犯被立即重新逮捕。据可靠消息来源称，截至2023年1月31日，至少有13,763人仍被拘留。

49. 许多受访者表示，任何人在任何时候都可能被逮捕。他们指出，军方已逐步将被控与反军方团体有关联的个人及其家人作为打击目标。被通缉者的家人越来越多地面临任意逮捕和拘留，包括一再绑架和劫持儿童，甚至是年仅三岁的儿童，这在某些情况下构成强迫失踪。

50. 可靠的报告不断指出，军方继续对被拘留者采取相当于酷刑和虐待的手段，主要是在审讯中心。受访者描述了遭受毒打、模拟处决、被吊在天花板上水米未进、电刑、被迫裸体示众、性暴力，包括针对男子和LGBTIQ+个人的性暴力等

¹⁵ 见 <https://www.law-democracy.org/live/myanmar-note-on-police-force-law/>。

¹⁶ 人权高专办，“Myanmar: Bachelet deplores conviction and sentencing of Aung San Suu Kyi”，2021年12月6日。

¹⁷ 见 <https://aappb.org/?p=24057>。

¹⁸ 见 <https://bangkok.ohchr.org/ngo-law-myanmar/>，另见上文第47段。

¹⁹ 见 <https://airtable.com/shr9w3z7dyloqdUv4>。

情况。虽然以前审讯的目的是查明抗议活动的领导人，但现在越来越侧重于询问被拘留者与反军方团体的联系。人权高专办不断收到报告称拘留条件差，可能构成酷刑，包括过度拥挤；环境卫生和个人卫生条件不足；缺乏或被剥夺医疗服务、食物和水。据报，因酷刑、虐待或得不到充分医疗服务而在拘留期间死亡的人数仍然高得惊人。

51. 在押儿童问题仍令人严重关切，因为儿童继续被任意逮捕，并被关押在少年拘留中心、警察局、监狱和军事审讯中心，往往是代家人受拘，并在军方控制的法院接受诉讼，包括接受反恐指控。根据联合国的数据，2022年1月至12月，至少有129名儿童因涉嫌与武装和反军方团体有关联而被监禁，其中包括未达刑事责任年龄的儿童。据可靠消息来源报告，至少有104起已知的儿童遭受酷刑案件，大多数发生在审讯中心，酷刑手段不同，包括刺伤腹部、电击和拔指甲。

52. 妇女依然是受压迫的目标，往往面临极端的拘留条件，得不到充分保护。虽然仍然极难安全地接触受害者和幸存者，但从多个来源收到关于性暴力的报告，包括强奸和其他有辱人格的待遇，如剥夺或不提供足够的厕所设施和经期卫生用品、恐吓、威胁以及身体和语言虐待。同样，LGBTIQ+个人面临特定风险，据广泛报告，拘留期间发生了无数起强奸、酷刑、殴打、骚扰和其他形式的性虐待事件。据受访者称，对其施加的暴力似乎明确针对性取向或性别认同：男同性恋者报告曾遭受肛交强奸，而变性妇女报告称其乳房遭到嘲笑并遭受酷刑折磨。

3. 基本自由

53. 自2021年2月1日以来，军方采取了严格限制公民空间的措施，包括限制表达、结社、和平集会和行动自由权以及公众参与。反对军方者继续因在网上和线下和平行使权利而遭受骚扰、逮捕和起诉。9月20日，军方将被认定构成反对行为的社交媒体活动定罪，这些活动包括“点赞”军方认为支持反军方武装团体的帖子。此类行为可判处最高10年监禁。此外，军方吊销了至少13家独立新闻机构和8家出版社和印刷厂的执照。10月26日，The Irrawaddy 新闻网站被吊销执照，以报复其将某次枪击事件中平民伤亡的责任归咎于军方。²⁰ 据可靠消息来源报告，自2021年2月以来，178名记者被逮捕，其中27名为女记者；在这178人中，包括7名女记者在内的56人仍然在押，审讯期间普遍存在身心虐待的情况。令人关切的是，似乎有越来越多的媒体工作者在军事法庭上被控犯有恐怖主义罪，并被处以更严厉的刑罚。11月30日，一名自由撰稿记者因据称采访反军方部队成员而被以恐怖主义罪名判处15年监禁。这种程度的威胁和骚扰迫使许多媒体工作者转入地下或出国，限制了缅甸境内的独立报道和记录。

54. 互联网封闭继续妨碍在受暴力影响地区获得安全通信和救命信息。人权高专办证实，2021年受制裁的25个镇的互联网遭到持续封闭，另外一些地区的互联网由于武装冲突遭到局部中断。另一方面，军方指责反军方武装团体摧毁“1,284座电信塔”。受访者报告了人权方面的问题，包括缺乏隐私权及接收和传递信息的权利，以及在移动设备通信方面滥用个人信息的问题。电信公司的许可证取决于军方的批准，这极大增加了军方的影响力和不正当监视的风险。此

²⁰ 见 https://www.irrawaddy.com/news/burma/after-repeated-crackdowns-myanmar-junta-officially-bans-the-irrawaddy.html#google_vignette。

外，9月19日，军方宣布在2023年1月下旬之前，将根据大量经核实的个人资料，强制登记SIM卡。不遵守则可导致移动设备永久断线。

55. 限制公民空间对地方组织的运作产生了重大影响，这些组织冒着巨大的个人风险，在支持有限的情况下，在向有需要的人提供基本货物和服务方面发挥着关键作用。具体而言，对人道主义人员的严格限制以及安全环境的不断恶化限制了人道主义援助准入，导致无法提供保护和救命服务，包括食品、医疗用品、住所、安全饮用水和环境卫生设施。关于非政府组织强制性登记的新规定很可能会进一步威胁公民空间和人道主义人员的行动能力(见上文第48段)。

56. 军方一直难以阻止和平抵抗，表明暴力在维持控制方面的作用有限。城乡居民一直持续表达不同意见，包括广泛参与全国范围的静默罢工。组织者和抗议者经常因积极活动而受到威胁和逮捕。同样，工会会员、工人和劳工活动家也因抗议而受到惩罚和骚扰，促使国际劳工组织(劳工组织)理事会于2022年3月设立了一个关于侵犯结社自由权的调查委员会。在编写本报告时，劳工组织的委员会已经开始工作，预计将于2023年发布调查结果。

E. 经济及社会权利

57. 缅甸正处于经济危机加深和人道主义紧急情况恶化的困境。军方的经济管理不善使很大一部分民众不断增大的经济压力加剧，导致贫困率较2020年3月翻了一番，近一半人口生活在国家贫困线以下。²¹ 许多行业中的企业不断撤资和脱钩，以及对军方高级领导人和军方拥有的企业实施定向制裁，突出表明军方已将该国带入孤立境地。2022年10月，政府间金融行动特别工作组将缅甸列为存在洗钱风险的国家之一，要求加强对商业关系的尽职调查，令政变对经济的影响雪上加霜。²²

58. 除军事行动外，军事当局还强行驱逐居民，没收或损毁其财产。在仰光的Mingaladon镇，据报11月有50,000人被迫离开非正规住区。²³ 民间社会组织对掠夺土地和没收财产以迫害政治反对派及其家人的事件增加表示关切。

59. 此外，法治崩塌对环境保护领域产生了严重的不利影响，因为采矿和其他自然资源开采活动激增，却没有受到适当监管。自政变以来，破坏性用地的特许增加，因为军方现在拥有几乎充分和不受制约的权力，将农业企业和发展活动置于环境保护之上，造成了严重的破坏性后果。²⁴

²¹ 见 <https://www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-july-2022-reforms-reversed>。

²² 见 <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/Outcomes-fatf-plenary-october-2022.html>。

²³ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/myanmar-over-50000-exposed-forced-evictions-and-housing-destruction-say-un>。

²⁴ 见 <https://www.aljazeera.com/news/2022/12/14/afraid-of-the-gun-military-coup-fuels-myanmar-resource-grab>；<https://www.thethirdpole.net/en/climate/environment-ignored-as-myanmar-struggles-with-coup/>；<https://www.eastasiaforum.org/2023/02/13/myanmars-arrested-environmental-activism/>。另见 A/HRC/51/41，第54-61段。

60. 2022 年全年，军事行动期间针对医疗机构的袭击持续不断，特别是在缅甸西北部和东南部。受访者报告说，医疗工作者和运送医疗用品的人员遭到任意逮捕，医疗服务提供因设置路障而遭受阻碍、审批制度十分官僚且带有歧视性、医疗用品遭到没收和损毁。

61. 尽管供应链中断助长了 2021 年 2 月以来粮食和燃料价格上涨，但缅甸的粮食安全状况明显恶化。截至 9 月，估计有 1,520 万人面临重度粮食不安全。在受暴力和冲突影响的地区，消息来源强调，军方在供应路线上设置路障以破坏粮食供应，阻止粮食运输，同时抬高粮价。据报，士兵没收粮食供应，毁坏粮食储存并屠戮牲畜。这些针对平民赖以生存的物体的作战方法可能助长了饥荒。

62. 受教育机会仍难以获得。据估计，至少有 370 万儿童没有进入军方管理的教育系统，相当一部分教育工作者参加了非暴力反抗运动。截至 11 月，联合国数据显示，2022 年针对学校及其工作人员的袭击事件较上年增加一倍，至少发生 175 起事件，包括 8 月马圭省一名教师被斩首、9 月实皆州省一所学校遭到空袭，令人对学校被用于军事目的的事件增加倍感关切。军方及其附属民兵被认为对至少一半的袭击负有责任，军方使用学校设施则可能导致了这些地点成为反军方武装团体的攻击目标。

四. 问责

63. 问责方面的进展仍然主要取决于缅甸境外的司法举措。军方在全国范围内操纵司法程序并将其政治化，将常规法院系统纳入自身结构和规范框架，包括在一些镇实施戒严令、设立特设法庭和举行闭门审判。另外，民族团结政府设立了 24 个乡镇法院，每个法院由 3 至 5 名法官组成，截至 11 月已任命 112 名法官、24 名法律干事和 73 名惩戒部门工作人员。人权高专办未直接监测这些实体的诉讼程序。

64. 在国际一级，2022 年 7 月，国际法院作出判决，驳回在冈比亚对缅甸提起的诉讼中缅甸对法院管辖权和案件可受理性提出的初步反对意见。2021 年 7 月，民族团结政府发表声明，表示接受国际刑事法院对 2002 年 7 月 1 日以来该国发生的罪行的管辖权，国际刑事法院尚未对此作出公开回应。与此同时，在一个第三国的国家一级采取了措施。2022 年 3 月 29 日，根据普遍管辖权原则向土耳其刑事法院提交了一个案件。在提交本报告时，土耳其法院尚未宣布是否受理此案。同样，1 月 27 日，来自缅甸的 16 名申请人向德国总检察长提交了一份指控军方高级官员的文件。

65. 有罪不罚是该国目前危机的主要根源。在几十年里一再发生人权危机之后，军方一直避免采取任何措施，通过司法手段追究最严重侵犯人权和违反国际刑法行为的责任。问责既是阻止持续和正在发生的广泛侵犯人权行为的关键因素，也是防止此类犯罪再次发生的任何长期解决方案的关键。

66. 与以前的报告提及的一样，许多侵犯人权行为继续经常发生，涉及公民、政治、经济、社会和文化权利的所有领域。有合理的理由认为，军方犯下的一些侵犯人权行为可能构成危害人类罪，²⁵ 尤其是谋杀罪；违反国际法基本规则，强

²⁵ [A/HRC/49/72](#)。

行迁移、监禁或以其他方式严重剥夺人身自由；酷刑；强奸；以政治理由迫害可识别的群体或集体；强迫失踪；造成巨大痛苦和严重伤害的其他不人道行为。

67. 其中一些行为如果在武装冲突中实施，亦可构成战争罪。这些行为包括攻击平民和受保护物体；谋杀；肢解；酷刑；残忍待遇；凌辱个人尊严；劫持人质；未经正当程序实施处决；驱逐平民；饥饿惩罚；毁坏或扣押财产。²⁶

五. 结论和建议

68. 在军事政变后的第二年，缅甸的总体人权状况恶化，全国各地每天都发生多起严重侵犯人权事件。全国人民面临持续的侵犯人权行为和罪行，包括杀戮、强迫失踪、驱逐、酷刑、任意逮捕和性暴力。有合理的理由认为，军方及其附属民兵应对大多数此类侵犯人权行为负责，其中一些行为可能构成危害人类罪和战争罪。

69. 反军方部队也犯下侵犯人权行为，特别是打击非战斗官员及其家属以及他们认为以某种方式协助军方的其他人。针对平民的暴力行为违反基本人权原则，并违反适用的国际人道法。虽然关于反军方部队侵犯人权行为的报告有所增加，但这不能成为军方以“反恐怖主义”为名采取非法行动的理由，在规模和广度上也无法与军方的侵犯人权行为相提并论。

70. 特别令人关切的是，军事当局坚持以军事办法解决危机，拒绝为政治谈判留出空间，在全国各社区造成了分化反应。过去两年里的暴力给缅甸人民造成了巨大损失，导致公共机构瘫痪，经济空心化，近一半人口生活在贫困线以下。正如缅甸问题国际独立实况调查团的核心建议之一所述，缅甸的未来在很大程度上取决于追究军方的责任并将其置于有效的文职人员控制之下，与该建议相呼应的一点是，针对侵犯人权行为的公正和独立的司法程序显然对该国的未来至关重要。

71. 最后，军方表示打算在 2023 年组织选举，尽管全国各地存在极度不安全和两极分化的状况，同时表示将排斥反对党参加。鉴于目前的情况，试图在这种环境下举行选举可能会加深怨恨，加剧人民的安全风险。很难想象这样一个进程能够构成自由和公平的表达，恰当反映大众的民主意愿。

72. 鉴于上述调查结果，高级专员建议军事当局：

(a) 根据安全理事会第 2669 (2022) 号决议和东盟五点共识，立即停止针对缅甸全国人民的一切暴力和袭击；必须停止军事行动，以便为可能结束危机的对话提供空间；

(b) 立即释放所有被任意拘留、起诉和(或)判刑者，特别是仅因行使表达、结社及和平集会自由权而被任意拘留、起诉和(或)判刑者，并停止出于政治动机的起诉，包括停止起诉民选政府成员、政党成员、民间社会代表、人权维护者和所有其他表示反对军方掌权的人；

(c) 避免强制实施限制民间社会协助提供救命的人道主义援助和服务的能力的条例和程序；

²⁶ 关于在实皆省犯下的具体罪行，值得注意的是，在 1 月 6 日任命 Than Hteik 少将为西北司令部司令后，局势严重恶化。

(d) 立即停止针对罗兴亚族群成员的任何行动，包括杀戮、驱逐、逮捕和骚扰，并确保全面和持续遵守国际法院下令采取的临时措施。

73. 高级专员还建议缅甸各方：

(a) 充分遵守适用的国际人权法，遵守国际人道法，特别是保护平民的措施；

(b) 允许国际和国家组织充分、不受限制和可预测地向所有有需要的人提供人道主义援助，以便向民众提供拯救生命的援助；

(c) 考虑到今后的司法程序，与相关国际人权和问责机制合作，支持就缅甸境内针对平民犯下的罪行收集证据。

74. 高级专员建议安全理事会采取步骤，将缅甸当前局势的全部情况提交国际刑事法院，以补充国际刑事法院目前正在进行的有限的跨境调查，并建议安理会以及东盟和其他会员国，特别是对各方有影响力的会员国：

(a) 随着局势继续恶化，保持对当地事态发展的密切关注，并为缅甸境内外的记录和问责工作提供可持续的支持；

(b) 促进承认和尊重人民恢复民主未来的意愿的政治解决办法，建立遵守法治并能够维护缅甸全体人民人权的机构；

(c) 避免支持任何缺乏必要条件的选举进程，以确保自由和公正的结果，并确保所有各方和机制的政治支持，使所有缅甸人民能够在安全有保障的情况下有效参与选举；

(d) 采取行动，继续倡导罗兴亚族群的权利，特别是继续资助孟加拉国的人道主义努力，制定自愿到第三国重新安置的政策，营救踏上危险海上之旅的人员并给予庇护，并要求对过去和现在的严重侵犯人权行为追究责任；

(e) 确保在缅甸的任何活动，包括私营公司的活动，都履行强化的人权尽职调查程序，以防止直接或间接支持侵犯人权和违反国际法其他规定的军事行动或其他行动；

(f) 向当地人道主义组织提供灵活的直接资助，以支持其向有需要的民众提供救命的援助和服务的能力；

(g) 向人权高专办提供进入该国的有效途径，以方便其独立和公正地监测和报告人权状况，包括监测和报告保护平民、防止平民伤亡和拘留场所条件的情况。