



## 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4

需要理事会注意的人权状况

## 缅甸的人权状况

## 缅甸人权状况特别报告员托马斯·安德鲁斯的报告\*

## 概要

两年前缅甸军方发动了违宪政变，组建了国家管理委员会，至今该国状况仍在直线下滑。随着反对派团体的力量增强，国家管理委员会对缅甸领土和人民的控制力受到削弱，军方加倍使用残酷手段，在不断扩大的冲突地区播下暴力与混乱。近几个月来，军方加紧空袭行动，轰炸了村庄、学校、医疗设施、境内流离失所者营地。国家管理委员会的大规模纵火活动仍在继续，政变发生以来已有约58,000所住宅和民用建筑物被烧毁。在过去两年中，有130多万人流离失所，3,000多名平民被杀。

国家管理委员会继续镇压一切形式的异见，试图将由军方主导的未来强加给缅甸人民。目前有16,000多名政治犯被关押。国家管理委员会制定了严厉的《组织登记法》，试图使其破坏公民空间、控制地方组织和国际组织的行动合法化。军政府已将全国紧急状态延长至2023年7月，同时继续计划举行假选举，妄图谋求合法性，争取国际上的承认。

缅甸的人道主义及人权危机对该区域造成了不稳定影响。政变发生以来，已有数十万人逃往邻国寻求安全和机会。值得赞扬的是一些国家和社区收容了缅甸难民，予以收容和支持。许多缅甸人完全是被迫逃命的。然而总体而言，国际社会对逃离缅甸者的帮助是远远不够的。邻国境内的缅甸国民几乎得不到法律保护，且面临种种风险，包括遭到逮捕，被拘留，被递解出境，在陆地和海上被驱回，无法与联合国难民事务高级专员公署接触，难民地位无法确定，不能获得重新安置。高收入国家未能分担应对这场危机的责任，所提供的难民配额微不足道，对人道主义救济方案的捐款也不足。

特别报告员在本报告中呼吁会员国对缅甸人民履行义务，予以收容和支持，避免采取危及其人权的行动，并努力为缅甸境外的难民和其他缅甸国民找到持久的解决办法。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



## 目录

|                                       | 页次 |
|---------------------------------------|----|
| 一. 导言.....                            | 3  |
| 二. 不断升级的人权及人道主义危机.....                | 4  |
| A. 袭击平民.....                          | 4  |
| B. 流离失所和人道主义需求.....                   | 5  |
| C. 逮捕和拘留.....                         | 6  |
| D. 公民空间和基本自由.....                     | 7  |
| E. 国家管理委员会计划举行假选举.....                | 8  |
| 三. 国际上对为躲避缅甸境内暴力和侵犯人权行为而出逃者采取的措施..... | 8  |
| A. 出逃者在陆地边界被驱回.....                   | 9  |
| B. 遣返.....                            | 11 |
| C. 罗兴亚人继续通过陆路和海路出逃.....               | 12 |
| D. 难民得不到法律保护.....                     | 13 |
| E. 逮捕和拘留.....                         | 14 |
| F. 签证和重新安置.....                       | 15 |
| G. 受教育、得到生计、获得医疗等服务.....              | 16 |
| H. 人道主义援助.....                        | 17 |
| 四. 建议.....                            | 18 |

## 一. 导言

1. 缅甸在发生违宪政变两年后，正处于毁灭性的人权及人道主义危机之中。军方对平民实施有组织的攻击，导致暴力升级，席卷全国。军政府(所谓的国家管理委员会)使国家机构形同虚设，导致政府服务和法治陷于崩溃。缅甸的经济已经垮塌。
2. 2022年12月21日安理会通过第2669(2022)号决议，呼吁缅甸尊重人权，结束暴力，释放政治犯，维护“民主体制和进程”。虽然该决议明确谴责了国家管理委员会，并确认该国的局势严峻，但安全理事会未援引《联合国宪章》第七章赋予的权力实施全面武器禁运或经济制裁。安理会也未将缅甸局势提交国际刑事法院，同时未采取其他具体步骤促进缅甸的民主和人权。<sup>1</sup>
3. 与此同时，会员国还未能按照原则采取战略性行动孤立国家管理委员会并剥夺其权力。一些国家表示反对政变、支持缅甸人民，但未像对待俄罗斯联邦入侵乌克兰那样召集各国联手采取协调一致的行动。迄今为止采取的重要措施(例如实施制裁)大多相互脱节，执行度参差不齐，未达应有效果。
4. 世界各国领导人表示关切并不能减轻缅甸人民的痛苦。军方已加剧其恐怖行径和暴力活动，使用战斗机和直升机不分青红皂白地轰炸扫射村庄、境内流离失所者营地。平民继续遭受法外处决、酷刑、性暴力等侵犯人权行为，其中许多行为构成了危害人类罪和战争罪。儿童正在遭难。<sup>2</sup> 政变发生以来，已有130多万人流离失所。由于贫困，也因为国家管理委员会阻挠人道主义援助，许多家庭处于饥饿的边缘。
5. 毫不奇怪，成千上万的人决定到缅甸境外寻求自由、安全、机会。联合国的数据显示，政变发生以来已有约8万名缅甸难民逃往该地区其他国家。还有数十万人以正常和非正常途径离开该国。
6. 国际社会对缅甸危机未能采取应有的措施，包括会员国未能妥善对待逃离贫困、暴力、侵犯人权行为的人们。一些国家的政府违反国际法规定的的不推回原则，强行遣返难民和其他缅甸国民，而不顾他们可能被监禁、遭受酷刑、甚至被处决。该地区一些国家的政府对罗兴亚难民等乘船逃难的危险未能采取有效措施，导致数以百计的人死于海难。一些国家的政府采取了以下行动：限制联合国难民事务高级专员公署(难民署)接触最近抵达的难民；逮捕、拘留、勒索来自缅甸的难民和移民；阻碍他们移居第三国；阻碍跨境援助进入缅甸。
7. 由于第三国难民配额微不足道，且国际难民制度力不从心，迫使缅甸的邻国无限期收留难民人口。会员国为人道主义行动应对危机提供的资金不足，加剧了不稳定状况，导致流离失所、国际移民现象更加严重。世界粮食计划署(粮食署)3月将孟加拉国罗兴亚难民已经微薄的口粮削减了17%，理由是资金短缺1.25亿美元。粮食署警告说，如果不承付更多资金，最早在4月份就不得不再次削减口

<sup>1</sup> 见联合国，“缅甸：联合国专家在安理会决议通过后表示需要采取行动制止屠杀”，新闻稿，2022年12月22日。可查阅 <http://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/myanmar-action-needed-stop-carnage-says-un-expert-after-adoption-security>。

<sup>2</sup> 见 A/HRC/50/CRP.1。

粮。《2023 年缅甸人道主义应对计划》规定了应向该国重点提供的人道主义援助，然而截至 2 月底该计划所需资金到位率仅为 2%。

8. 本报告后半部分说明了国际社会未能妥善帮助为躲避缅甸境内暴力和侵犯人权行为而出逃者的情况。特别报告员呼吁缅甸的邻国对逃离缅甸者履行义务，确保其享有基本权利，不强行将其送回缅甸。特别报告员敦促会员国协同联合国各机构、人道主义组织、社区组织制定人道的、合法的、基于人权的办法，满足所有缅甸国民的需求。他还呼吁高收入国家采取更多行动，增加难民配额，开辟其他合法移民渠道，并大力资助人道主义行动。

9. 敏昂莱大将显然已表露出一意向，为应对民众对军人统治日益强烈的反抗，他打算变本加厉地滥施暴力、无情镇压。然而尽管军方采取残酷的手段，但越来越多的证据表明国家管理委员会对该国的控制力正在减弱。缅甸人民的英勇抵抗应得到会员国更有力的、更符合原则的支持。

10. 除非恢复民主制度，否则缅甸的危机将继续在该地区造成乱局。随着该国境内的暴力和贫困不断加深，离开缅甸的人数也将增加。特别报告员呼吁国际社会不是停留在口头谴责，而采取协调一致的综合战略孤立缅甸军方，使其丧失权力和能力。

11. 国际社会必须反思对缅甸危机应对不当的教训，并制定新的行动方针，不仅要帮助扭转缅甸可悲的恶化局势，还要支持缅甸境内外的数百万缅甸国民。

## 二. 不断升级的人权及人道主义危机

12. 政变至今已过去两年，国家管理委员会仍未改变以压迫和暴力为核心的策略。但该手段非但未压制住异议，反而助长了公众的反抗情绪，削弱了国家管理委员会对该国的控制。如特别报告员最近的文件所述，<sup>3</sup> 军方在与民防军和少数民族抵抗组织的战斗中节节败退，使人对国家管理委员会统治能否长久产生了疑问。缅甸公众为军方的失利欢呼，但军政府加倍施展残酷手段，在不断扩大的冲突区域制造暴力和混乱，使该国人民继续遭受痛苦。

### A. 袭击平民

13. 国家管理委员会政变发生以来一直采取无差别袭击、以平民为目标的策略。近几个月来对平民的袭击持续不断。根据政治犯援助协会的数据，自政变发生截至 2023 年 3 月 7 日已有 3,111 名平民遭军方杀害。<sup>4</sup> 几乎可以肯定的是此数字并不包括所有类别的平民伤亡，例如反对派部队或亲军政府民团所杀死的平民，也不包括所有因少数民族地区战斗而死亡的平民。

14. 2022 年下半年民防军实力增强，日益挑战军方对缅甸领土的控制，因此国家管理委员会对反对派团体和平民加大了空袭力度。据“武装冲突地点和事件数据项目”记录，2022 年下半年军方实施空袭 207 次(2022 年上半年为 105 次，

<sup>3</sup> A/HRC/52/CRP.2。

<sup>4</sup> 政治犯援助协会，《关于军事政变的每日简报》，2023 年 3 月 7 日。可查阅 <https://aappb.org/?p=24390>。

2021 年全年为 90 次)。最近一项调查发现 2022 年 7 月至 12 月发生了 135 起“空战事件”，其中大部或全部均为多批次空袭。<sup>5</sup> 在这些袭击中，平民住宅、学校、医疗设施、宗教建筑物遭到破坏。袭击目的似乎往往是为了报复民防军对军方采取的行动。民族团结政府报告说，政变发生以来已有 460 名平民在军方的空袭中丧生。<sup>6</sup>

15. 2022 年 10 月 23 日，军机扫射了在克钦邦帕敢镇举行的克钦独立组织成立周年庆祝音乐会。据报至少有 60 人被打死，其中包括克钦族的表演者和当地村民。据报军方阻止将受伤的音乐会观众送往附近医院。

16. 特别报告员 2022 年 2 月就一些联合国会员国向缅甸军方转让武器提交了一份会议室文件，<sup>7</sup> 说明了中国和俄罗斯联邦向国家管理委员会提供用于攻击平民的军用喷气式飞机和直升机的情况。有强有力的证据表明这些类型的喷气式飞机和直升机继续被用于袭击平民，包括袭击帕敢镇的音乐会。

17. 近几个月来，军方在全国扩大了大规模纵火行动。根据缅甸战略与政策研究所的数据，2022 年 11 月至 2023 年 1 月中旬国家管理委员会部队仅在实皆地区就摧毁了 16,000 多所住宅和民用建筑物。政变发生以来，已有近 58,000 座民用建筑物被摧毁。

18. 军方还继续在地面攻击全国各地的村庄，杀害平民。平民和被俘的反对派战士在被军政府部队关押期间被处决和折磨致死。2022 年 11 月，据报士兵在实皆省蒙育瓦镇对 18 人实施酷刑、处决、肢解，其中包括民防军战士和平民。据报，2023 年 2 月底和 3 月初一队士兵在实皆省南部处决了至少 17 人，其中包括民防军战士和平民，其中一些人是未成年人和妇女。据报士兵损毁肢解了许多尸体。

19. 反军政府部队也犯有法外处决和侵犯人权行为。2022 年 12 月，民族团结政府谴责民防军战士于 2022 年 6 月处决一名据称的国家管理委员会线人。此前网上曾疯传一段处决此人的视频。

## B. 流离失所和人道主义需求

20. 缅甸军方的空袭、地面攻击、纵火行动、猖獗的侵犯人权行为继续使缅甸境内的人口流离失所，还迫使人们逃往邻国。据难民署称，政变发生以来缅甸境内已有 130 多万人流离失所，使该国流离失所者总数超过 160 万人。根据独立人士对流离失所状况的估计(包括为流离失所者服务的当地组织的估计)，实际的总人数可能要高得多。联合国已警告说没有迹象表明流离失所状况正在减缓，2023 年流离失所者可能会增加 140 万人。

<sup>5</sup> 见 Myanmar Witness, “Eyes on the skies: the dangerous and sustained impact of airstrikes on daily life in Myanmar”, 31 January 2023。可查阅 <https://www.myanmarwitness.org/reports-videos/eyes-on-the-skies>。

<sup>6</sup> 民族团结政府，“关于维多利亚营地钦族阵线总部被炸事件的声明”，2023 年 1 月 12 日。可查阅 <https://www.facebook.com/mohrmyanmar/photos/pcb.501624225445347/501624152112021/>。

<sup>7</sup> A/HRC/49/CRP.1。



21. 流离失所和经济崩溃在该国造成了可怕的情况。目前共有 2,500 万人(即缅甸人口的近一半)生活在贫困之中, 有 1,760 万人需要人道主义援助。<sup>8</sup> 流离失所、雷患、行动限制、化肥等农业投入品价格飞涨等原因继续影响粮食生产。到 2023 年将有 1,520 万人面临粮食不安全状况。

22. 军方有组织地限制向流离失所者和反对派武装团体控制地区的民众提供人道主义援助。联合国报称在接触有需要的民众方面仍然受到严重的限制。2022 年有 15 名救援人员在缅甸遇害。<sup>9</sup> 从 2022 年 9 月开始, 军方封锁了若开邦的大片地区, 影响了食品、药品等物资的商贸活动, 也影响了向若开邦众多境内流离失所者提供人道主义援助。12 月的非正式停火使贸易和一些援助物资的运送得以恢复, 但人道准入仍然受限。

23. 2023 年初仍有 370 万少年儿童失学。<sup>10</sup> 缅甸的卫生系统业已崩溃, 因此许多人(包括儿童、母亲、孕妇)无法获得可靠的医疗服务。国家管理委员会非但不努力重建受损的机构, 反而仍在袭击医生、护士、医院、诊所。据《不安全状况报告》记录, 2022 年发生了 286 起针对卫生工作者和设施的袭击事件, 其中 192 起是军方所为。<sup>11</sup> 许多医生和护士(包括治疗反对派战士的医生和护士)遭到逮捕、定罪、判处长期监禁。

24. 来自缅甸的护士告诉特别报告员, 她们在为缅甸人民提供服务时面临着极大的危险。一名护士告诉特别报告员:

包括我在内的护士们一直生活在不断的恐惧中, 害怕被军政府逮捕、杀害或[被]折磨。数以百计的护士和医生不得不离开[我们的]家庭、家园、工作, 放弃我们生活中所拥有的一切。然而, 护士们一直在缺少医疗用品的情况下为民众提供服务(无论他们在哪里)。虽然我们在逃难, 不得不离开工作场所, 但仍致力于帮助有医疗需求的人们。

### C. 逮捕和拘留

25. 国家管理委员会镇压反军人统治运动的策略仍建立在实施大规模任意拘留的基础上。据政治犯援助协会称, 有 16,380 名政治犯被国家管理委员会拘留。<sup>12</sup> 军政府控制的法院继续对被拘留者判处死刑。目前有 103 名政治犯被关在死囚牢房, 有被处决的危险, 另有 41 人被缺席判处死刑。

26. 国家管理委员会 2022 年 11 月 17 日和 2023 年 1 月 4 日(分别是缅甸国庆日和独立日)大力宣传特赦了 12,000 多名囚犯, 但政治犯援助协会表示获释者中只有约 700 人是政治犯。

<sup>8</sup> 联合国人道主义事务协调厅,《2023 年缅甸人道主义需求概览》(2023 年 1 月), 第 4 页。可查阅 <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-humanitarian-needs-overview-2023-january-2023>。

<sup>9</sup> 援助人员安全数据库。可查阅 <https://aidworkersecurity.org/>。

<sup>10</sup> 联合国人道主义事务协调厅,《2023 年缅甸人道主义需求概览》, 第 78 页。

<sup>11</sup> 见 Insecurity Insight, Attacked and Threatened: Health Care at Risk database。可查阅 <https://map.insecurityinsight.org/health> (2023 年 3 月 6 日访问)。

<sup>12</sup> 见 Assistance Association for Political Prisoners, “Daily briefing in relation to the military coup”, 7 March 2023。可查阅 <https://aappb.org/?p=24390>。

27. 虚假审判仍在继续，许多政治犯因煽动、叛国、恐怖主义、与“非法”组织接触等罪名被判处长期监禁。针对国务资政昂山素季的刑事诉讼于 2022 年 12 月结束，以 5 项腐败指控对其定罪，累计刑期增至 33 年。

28. 2022 年 12 月 4 日，克钦浸信会前主席赫卡拉姆·萨姆森在曼德勒国际机场试图飞往泰国就医时被捕。他受到审讯，第二天被送上返回密支那的航班，抵达后再次被捕。赫卡拉姆·萨姆森参与提供人道主义援助，曾呼吁对军方的侵犯人权行为追责(包括在与美利坚合众国前总统唐纳德·特朗普会面时也发出过此呼吁)。他目前被关押在密支那监狱，被控犯有煽动、与非法组织联系、违反《反恐怖主义法》的罪行。据报他健康状况不佳，其家人对他得不到医疗服务表示关切。

#### D. 公民空间和基本自由

29. 2022 年 10 月 28 日国家管理委员会颁布了严厉的《组织登记法》。该法规定，所有非营利组织及协会(包括当地和国际的组织及协会)须进行登记，并须就其成员、活动、资金来源提交各种信息。登记委员会由军方控制的，拥有宽泛的酌处权，可根据定义模糊的标准拒绝登记申请。登记的组织承担各种报告责任。军政权官员拥有广泛的权力，可调查登记的团体，还可没收其财产。由于颁布了一长串定义模糊的禁令(包括各组织不得直接或间接损害国家主权、公共秩序、安全、民族团结)，使其行动进一步受到限制。如果建立未登记的组织或与之合作，或犯有其他违反该法的行为，将受到最高 5 年监禁的刑事处罚。

30. 许多当地活动家、援助工作者、人权维护者告诉特别报告员，按这个新法登记是不可能的，因为他们的申请被接受的可能性很小，甚至没有可能，且提出申请可能会使他们成为目标或被逮捕。该法的目标可能是为了分裂民间社会，在当地组织与国际资助者之间制造隔阂。如果是这样，那它已经产生了预期的效果。许多民间社会代表告诉特别报告员他们不信任已登记的国际团体，担心向已登记供资者提供的信息可能会传递给国家管理委员会官员。捐助者向有些组织施压，要求其登记，否则就不向其提供资金。参与提供人道主义援助的某民间社会组织的一名官员告诉特别报告员：

我们如果登记会有不利后果，但不登记就成了非法组织。我们[民间社会组织]是提供人道主义援助的……却可能被定为恐怖分子，哪怕我们是在帮助人民……现在军方颁布了这项法律，[资助]组织会要求我们提供很多东西，比如登记和银行账户信息。[可是如果我们]登记，就无法在基层提供有效的人道主义援助。[国际非政府组织]应考虑如何提供帮助，如何将财政援助送到基层。

31. 国际组织的官员表示关切的是，如果自己不登记或与未登记的团体合作，可能给其工作人员和基层伙伴造成严重后果，包括遭到逮捕和起诉。一名官员告诉特别报告员，国际非政府组织在与合作伙伴维持关系的同时，正在努力管控工作人员面临的风险，因为他们感到“四面楚歌”。

32. 国家管理委员会继续努力在缅甸建立数字独裁统治。<sup>13</sup> 军方对平民发动攻势时常常会断网。2022 年该国所有城镇都曾在某个时段受到影响，许多社区全年都无法联网。国家管理委员会已推行 SIM 卡和手机 IMEI 号码注册计划，将大大提高监控能力。亲军方人员用 Telegram 等工具对活动人士和人权维护者进行骚扰及人肉搜索，其中女性所受影响尤为严重。<sup>14</sup>

#### E. 国家管理委员会计划举行假选举

33. 国家管理委员会大肆压制公民空间、基本自由，突显其举行选举的计划是荒谬的。如特别报告员 2023 年 1 月的会议室文件所强调，只要反对派领导人还被监禁、还在躲藏、还在流亡、还遭杀害，只要新闻工作还被定为刑事犯罪，只要任何人都可能仅因表达政治观点而被逮捕，就不可能举行真正的选举。<sup>15</sup> 显而易见，国家管理委员会不具备宪法或民主程序赋予的合法性，因此没有资格领导选举进程，也没有实施选举所需的管理能力。

34. 政变发生两年后，军方控制的国防和安全委员会决定将全国紧急状态再延长 6 个月，并将数十个城镇置于戒严状态之下。国家管理委员会迄今尚未说明此延期行动对选举时间有何影响(此前其声称将于 2023 年 8 月举行选举)。尽管如此，军政府仍在为选举做准备。

35. 2023 年 1 月 26 日，国家管理委员会制定了《政党登记法》。该法似乎旨在铲除全国民主联盟，使少数民族政党陷入瘫痪，以确保军方提名的议员和军方支持的政党能共同组成下届政府。该法规定了繁琐的登记条例，包括要求参加全国选举的政党在登记后 90 天内拥有至少 10 万名成员，并在 180 天内于缅甸半数的城镇开设办事处。该法还禁止被判罪的个人、被认定为“非法”或“犯下恐怖行为”的组织的成员、与这些组织有联系或支持这些组织的个人参加选举。民族团结政府、民防军、民族团结协商委员会、许多族裔组织已被国家管理委员会宣布为非法组织，被称为恐怖分子。全国民主联盟和许多其他政党已宣布不会依法登记，也不会参加这些所谓的“选举”。

### 三. 国际上对为躲避缅甸境内暴力和侵犯人权行为而出逃者采取的措施

36. 缅甸经历了数十年的暴力行为、政治压迫、经济动荡、有组织的侵犯人权行为，致使大批国民逃往该区域其他国家。政变之前，有 110 多万缅甸难民居住在邻国，还有数百万人作为正常或非正常移民旅居国外。<sup>16</sup> 2021 年缅甸发生政变后危险丛生，状况日趋恶化，人们日益绝望，源源不断地跨境逃亡。许多人逃离

<sup>13</sup> 见 Access Now, “Weapons of control, shields of impunity: Internet shutdowns in 2022”, 28 February 2023. 可查阅 <https://www.accessnow.org/internet-shutdowns-2022/>。

<sup>14</sup> 见 Myanmar Witness, Sisters to Sisters and Centre for Information Resilience, “Digital battlegrounds: politically motivated abuse of Myanmar women online”, January 2023. 可查阅 [https://www.myanmarwitness.org/\\_files/ugd/e8f7c0\\_48cd6d5a341b490b843d05baf7f8d0a7.pdf](https://www.myanmarwitness.org/_files/ugd/e8f7c0_48cd6d5a341b490b843d05baf7f8d0a7.pdf)。

<sup>15</sup> 见 A/HRC/52/CRP.2。

<sup>16</sup> 难民署,《难民数据一览》。可查阅 <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=61Zeo8> (2023 年 3 月 6 日访问)。



是为了免遭国家管理委员会的压迫和暴行，要在国外寻求安全、收容、庇护。也有人是因为国家经济和社会崩溃而谋求在国内无法获得的就业或教育机会。

37. 2022 年后期，国际移民组织估计每月有 4 万人离开缅甸。<sup>17</sup> 自政变发生以来，已有数十万人离开该国。有些人徒步穿越陆地边界，有些人冒着生命危险乘海船出走。许多人利用走私和贩运网络。成千上万的人利用各种签证或人道主义渠道移居澳大利亚、北美、欧洲等地。

38. 根据联合国官方数据，政变发生以来已有 79,384 名缅甸难民逃往该地区其他国家。<sup>18</sup> 这些数字可能不包括未与难民署或地方当局联系的数千名难民和寻求庇护者。联合国的数据及民间社会组织的估计数字表明，政变发生以来已约有 50,000 名难民逃往印度东北部，少数人逃往新德里等地。有 20,000 多名逃避缅甸东部战斗的村民越境进入泰国，其中大多数人后来返回缅甸。泰国的当地组织估计，该国湄索等地可能还有多达 30,000 名缅甸难民和寻求庇护者。政变发生以来，有成千上万的难民抵达马来西亚和印度尼西亚。

39. 由于缅甸有如此大比例的人口面临暴力、压迫、侵犯人权行为，因此境外缅甸国民在人权和难民保护方面存在多种多样、十分复杂的问题。个人即使未被政府或难民署登记或承认为难民，仍可能是难民，仍有权得到难民法的保护。<sup>19</sup> 许多持有效签证旅行、登记为移民工人或以其他正常或非正常途径移民的缅甸国民仍可能是难民。所有在其他国家的缅甸国民无论是否可以申请难民地位，都有权得到国际人权法规定的保护。

40. 值得赞扬的是一些国家和社区接纳了缅甸难民，为其提供安全，予以收容。这些难民中有许多人完全是为了逃命才离开本国的。政变发生以来，各国政府采取了许多积极步骤，包括：延长签证、为重新安置开辟人道主义途径、使非正常移民合法化、采纳新的保护计划。然而，尽管这些举措很重要，但仅是零碎的措施，与危机的严重程度不相称。

41. 国际社会整体上未能对外逃的缅甸难民采取人道的应对措施，使许多难民和移民处于困境，无法返回家园，处于危险之中，无法获得基本权利与服务，也无法规划未来。缅甸的许多邻国所采取的行动(见本节详述)违反了不推回原则。这项国际法基本原则规定各国不得将任何人遣返到其可能面临迫害或其他严重侵犯人权行为的领土。

#### A. 出逃者在陆地边界被驱回

42. 2021 年 2 月政变发生后，缅甸邻国政府立即认识到政治迫害、暴力、侵犯人权行为可能导致新的难民和其他缅甸国民流入其领土。这些国家尽管已容纳了缅甸难民和移民，但仍迅速采取行动限制过境，有时将人们驱回到边境另一侧的冲

<sup>17</sup> 国际移民组织，“2023 年缅甸危机应对计划”。可查阅 [https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/pdf/2023\\_Myanmar\\_Crisis\\_Response\\_Plan\\_2023.pdf](https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/pdf/2023_Myanmar_Crisis_Response_Plan_2023.pdf)。

<sup>18</sup> 难民署，“缅甸局势”，业务数据门户网站。可查阅 <https://data.unhcr.org/en/situations/myanmar> (2023 年 3 月 6 日访问)。

<sup>19</sup> 见：《关于难民地位的公约》第 31 条第 1 款；难民署《难民署重新安置手册》(日内瓦，2011 年)规定的难民定义，第 81 页(可查阅 [www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf](http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf))。

突地区。鉴于该国边界漫长且漏洞百出，许多人继续越境，但使用了较危险的路线。

43. 据泰国政府称，已有 22,200 名逃避缅甸东部武装冲突和军方对平民袭击的村民在泰国寻求安全和收容。根据泰国政府通过的标准作业程序，泰国当局指示新抵达者前往泰国陆军控制的所谓“临时安全区”。临时安全区据报用改装的农业建筑物等不合标准建筑物暂时安置难民。其他抵达泰国的人得到当地社区的援助，被收容于教堂或其他社区建筑物中。

44. 泰国政府称所有越境进入泰国后返回缅甸的人都是自愿的。然而难民署和人道主义行为体被拒绝进入临时安全区，无法证实这些人返国是自愿的，也无法调查回返者是否面临危险性或需要保护。

45. 特别报告员听多方(包括难民自己)报称，泰国当局通知难民一旦听不到枪声或炮击声，就必须返回缅甸。此情况似乎反映了泰国政府实际上执行的边界政策。一名教师告诉特别报告员，他本人和近 100 名学生被迫返回缅甸，可是缅甸境内仍有炮击。他曾请求泰国当局考虑这些儿童的安全，但无济于事。特别报告员还与一名妇女进行了交谈。她在缅甸军队炮击她在缅甸所住的流离失所者营地后逃往泰国。她说：“我们刚到那里的时候，恳求他们不要把我们驱回去。缅甸境内仍有空袭。我们恳求他们允许我们多呆几天，但他们不允许。我们觉得他们不把我们当人看。他们强迫我们回去。”

46. 印度中央政府也设法阻止逃避暴力和侵犯人权行为的难民进入印度。2021 年 3 月，印度内政部长下令负责印度东北部安全的政府准军事部队阿萨姆邦步枪队以及那加兰、曼尼普尔、米佐拉姆、阿鲁纳恰尔等邦的政府“依法采取适当行动阻止缅甸人非法涌入印度”。<sup>20</sup> 5 个月后的 8 月份，印度国防部国务部长宣布已将 5,796 名“缅甸国民/难民驱回”。<sup>21</sup>

47. 2022 年 9 月，随着军方与若开邦若开民族军之间的战斗加剧，孟加拉国外交部长表示该国政府已封锁与缅甸的边界，还说“我们不会再接收罗兴亚人”。<sup>22</sup> 孟加拉国边防卫队的数据显示，2022 年孟加拉国将 537 人遣返回缅甸。<sup>23</sup>

48. 几十年来，成千上万的缅甸国民为逃避军事袭击和侵犯人权行为而逃到中国云南省。特别报告员未获悉政变发生以来有大批难民流入中国。近年来中国当局在数百公里的中缅边境沿线竖起了围栏，有的高达几米，顶部有铁丝网。附近社区的居民报称有扬声器广播警告不要靠近边界。中国对 COVID-19 的零容忍政策导致关闭了官方边境口岸，且大力限制人员非法跨境流动，可能影响了人道主义原因造成的人员流动。

<sup>20</sup> 见“Stop illegal influx from Myanmar, centre tells north-eastern States,” The Hindu, 12 March 2021。可查阅 <https://www.thehindu.com/news/national/stop-illegal-influx-from-myanmar-mha-tells-northeastern-states/article34054308.ece>。

<sup>21</sup> 见 <https://pqars.nic.in/annex/254/AU2268.pdf>。

<sup>22</sup> 见 Faisal Mahmud, “Tensions as Bangladesh accuses Myanmar of firing in its territory”, Aljazeera, 23 September 2022。可查阅 <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/23/tensions-as-bangladesh-accuses-myanmar-of-firing-in-its-territory>。

<sup>23</sup> 见 Border Guard Bangladesh (BGB), “Statistics on detention and repatriation of Myanmar nationals by the BGB (January to December 2022)”。可查阅 <http://www.bgb.gov.bd/site/page/14887513-883b-47d4-91e1-3ee1c7dc57ca/Human-Traffic> 查阅(2023 年 2 月 9 日访问)。

## B. 遣返

49. 政变发生以来，邻国已正式遣返了数万名缅甸国民，使其生命和安全受到威胁，违反了不推回原则。2022 年 10 月，针对越来越多的弱势群体被遣返回缅甸，联合国人权事务高级专员呼吁暂停强迫难民和移民返回缅甸。<sup>24</sup>

50. 据联合国称，政变发生以来一些国家的政府每月都将数千人遣返回缅甸。<sup>25</sup> 虽然其中许多人可能是没有证件或签证过期的移民，但缅甸严峻的社会经济条件以及国家管理委员会的暴力和压迫增加了所有非自愿回返者人权受到侵犯的风险。邻国大多未对被遣返者所面临的人权风险进行逐个的甄别，可能导致国际法规定应予保护的人被驱回。遣返使人权受到损害，包括侵犯经济权利、社会权利、家庭生活权。当局还遣返了明知其已在难民署登记的难民和其他极有可能遭国家管理委员会或军方任意逮捕、酷刑等侵犯人权行为的人。

51. 国家管理委员会主动要求该区域各国政府协助将活动分子、非暴力反抗运动参与者、逃兵、其他军政府反对者遣返回缅甸。据缅甸国家媒体报道，该国内政部副部长 2022 年 10 月要求国际刑警组织、印度尼西亚、马来西亚、泰国执法官员配合逮捕并遣返被通缉人员，包括“藏匿在外国的恐怖分子”。<sup>26</sup>

52. 据报道，政变发生以来马来西亚移民当局已遣返 3,000 多名缅甸国民。在政变发生几周后的 2021 年 2 月，马来西亚遣返了 1,086 名乘船抵达的缅甸国民，其中包括面临危险的妇女、无人陪伴的儿童等弱势人员，因而违反了停止遣返他们的法院命令。尽管难民署、联合国人权事务高级专员公署(人权高专办)等方呼吁停止强行遣返所有缅甸国民，且难民署为一些个人采取了具体干预措施，但马来西亚仍在继续实施遣返。在 2022 年 9、10 月的一系列遣返行动之前，缅甸大使馆官员曾与马来西亚移民部会面，要求加快遣返缅甸国民。其中一些被遣返者已在难民署登记，但尚未获得难民署的证件。2022 年 10 月的一批被遣返者包括 6 名逃兵。这些人可能面临死刑，在被移交给国家管理委员会后很可能遭受酷刑。2022 年 12 月，马来西亚一个法院撤销了一项将遣返 114 名缅甸国民的行动暂停了近两年的暂缓令。据报道，这群人(包括儿童和其他弱势者)于 2023 年 1 月被遣返回缅甸。许多被遣返的弱势者(包括 2022 年 10 月被遣返的逃兵)被迫返回缅甸后，跟踪遣返情况的联合国官员和记者未能就其下落或状况获得信息。

53. 2022 年 3 月 22 日，印度政府强行遣返了一名在查谟和克什米尔被当局拘留了一年多的罗兴亚妇女。<sup>27</sup> 这名妇女及其未被遣返的丈夫和三个孩子都在难民署登记为难民。为印度境内难民服务的律师已在几个司法管辖区提起诉讼，以防止进一步采取遣返行动。据报道，2022 年 11 月印度内政部长责成情报官员在各

<sup>24</sup> 见联合国人权事务高级专员公署(人权高专办)，“图尔克说必须立即停止强迫缅甸国民返回该国”，新闻稿，2022 年 10 月 26 日。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/forced-returns-myanmar-must-stop-immediately-says-turk>。

<sup>25</sup> 人道主义事务协调厅，《2023 年缅甸人道主义需求概览》，第 37 页。

<sup>26</sup> 见“*Myanmar delegation attends 90th INTERPOL General Assembly in India*”，Global New Light of Myanmar, 25 October 2022。可查阅 <https://www.gnlm.com.mm/myanmar-delegation-attends-90th-interpol-general-assembly-in-india/>。

<sup>27</sup> 见 Human Rights Watch, “*India: Rohingya deported to Myanmar face danger*”, 31 March 2022。可查阅 <https://www.hrw.org/news/2022/03/31/india-rohingya-deported-myanmar-face-danger>。

邦逮捕并遣返 100 名“非法移民”。<sup>28</sup> 人权维护者对数百名被拘留缅甸国民的命运仍感关切。

54. 泰国目前每周在各个边境口岸遣返数百名缅甸国民。仅 2022 年就有 3 万多人被从达府遣返回缅甸。目前泰国当局不对被遣返者进行人权风险筛查，也不评估他们的保护请求。难民署为一些有难民保护问题的人进行了干预，以防止其被遣返。然而，特别报告员收到的报告称一些与民主运动有关联的个人在可能有正当难民申请理由的情况下被遣返回缅甸。

### C. 罗兴亚人继续通过陆路和海路出逃

55. 多年来，罗兴亚人在绝望之下通过陆路和海路踏上危及生命的旅程，以逃避若开邦境内发生的迫害和种族灭绝袭击，或是为了摆脱孟加拉国难民营中日益困难的生存条件。若开邦的局势仍然严峻，因为罗兴亚人继续遭受系统性的歧视，极端贫困，行动受到严重限制，缺少获得生计、教育、医疗保健的机会。军事政变进一步削弱了罗兴亚人从孟加拉国安全、自愿、有尊严地返回缅甸的希望。与此同时，难民营中许多人的生存条件继续恶化，那里的口粮被削减，暴力升级，孟加拉国一些当局据报有虐待行为，政府限制行动自由，还限制获得教育和生计的机会。

56. 许多罗兴亚人为了寻求安全、自由、机会，选择冒着生命危险前往马来西亚或东南亚其他地方。他们极易遭受恶性走私、贩运人口、债役、强迫劳动等形式的剥削和虐待。女孩和年轻妇女特别容易被人以强迫婚姻为目的予以贩运。

57. 试图离开若开邦的罗兴亚人被国家管理委员会官员逮捕，被控以移民罪，判处 2 至 5 年监禁。2022 年 12 月在仰光发现 13 名罗兴亚男子和男孩的尸体，突显了此类逃亡旅程带来的风险。这些尸体被人遗弃在垃圾堆附近，身上有遭受创伤的痕迹。受害者大概是在被偷运者或贩运者关押期间死亡的。

58. 2022 年至少有 39 艘载有 3,500 多名罗兴亚人的船只从缅甸和孟加拉国出发。<sup>29</sup> 船上近一半的人是妇女和女孩。乘客在不适航的船只上面临过度拥挤的状况，严重缺乏食物和水。许多船只发生了机械故障，一些船只在海上漂流了数周。据信一艘载有 180 人的船在海上沉没，无人幸存。据信 2022 年后期共有 348 人死于海上旅程。

59. 特别报告员收到的可靠报告称海上驱回事件继续发生，但缺乏详细信息。2022 年 6 月，泰国海军确认其政策是不允许船只运载的罗兴亚人登岸，而是在提供食物、水、补给品后将船只引向马来西亚或印度尼西亚。<sup>30</sup> 据报泰国海军船只还曾接近受损船只，但未提供援助便离去。难民署、特别报告员等方曾多次请

<sup>28</sup> 见 Vijaita Singh, “Amit Shah directs officials to identify 100 ‘infiltrators’ in every state and deport them”, The Hindu, 13 November 2022。可查阅 <https://www.thehindu.com/news/national/amit-shah-directs-targeted-crackdown-against-infiltrators/article66132438.ece>。

<sup>29</sup> 见难民署，“东南亚海上保护情况——2022 年的回顾”，业务数据门户网站，2023 年 1 月 17 日。可查阅 <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98170>。

<sup>30</sup> 见 Human Rights Watch, “Thailand: allow newly arrived Rohingya access to asylum”, 7 June 2022。可查阅 <https://www.hrw.org/news/2022/06/07/thailand-allow-newly-arrived-rohingya-access-asylum>。



求对遇险船只进行搜索和救援，但基本上被忽视。<sup>31</sup> 至关重要的是，该区域没有积极主动或协调一致地确定和协助国际水域中的船只。

60. 印度尼西亚 2016 年颁布一项总统条例，授权当局营救从海上抵达的难民和移民并让其登岸。该条例被认为有助于营救载有罗兴亚难民的船只并让难民登岸。印尼的一些渔船也参与了救援行动。

61. 2022 年 12 月，斯里兰卡当地渔民发现一艘船在海上漂流，随后该国海军救出了船上的 105 名罗兴亚难民。此后他们被安置在移民拘留中心。斯里兰卡政府允许难民署和红十字国际委员会访问这些被拘留者，据了解他们最终将被释放到当地社区。

#### D. 难民得不到法律保护

62. 南亚和东南亚许多国家尚未批准《关于难民地位的公约》或其议定书，其中规定了政府在对待难民方面的义务。尚未签署该《公约》的国家包括孟加拉国、印度、印度尼西亚、马来西亚、泰国。由于如此多的相关国家未批准该《公约》，使国际社会失去了维护缅甸难民和寻求庇护者权利的共同基础，并让这些国家的政府有借口无视对难民的义务，即便其行动违反了其他条约承诺或国际人权标准。

63. 孟加拉国、印度、印度尼西亚、马来西亚、泰国都缺乏全面的国家难民法律，因此对难民和寻求庇护者的待遇只能按移民法来管理。这些法律过分依赖于将无正常身份者当作罪犯，判处监禁并递解出境，且在此过程中几乎不提供法律或程序上的保障。<sup>32</sup> 这增加了移民、难民、寻求庇护者遭受骚扰、勒索、逮捕、拘留、遣返、劳动剥削等虐待行为的风险。

64. 2019 年，泰国内阁批准建立国家筛查机制，以识别需要保护的个体。2022 年 10 月，内阁批准一项通告，其中规定了在该机制下识别受保护人员的标准和方法。该通告明确规定，现有难民营中的缅甸国民或登记为移民工人的缅甸国民不属于该机制的保护范围。申请人也可能因其“政治行为”或“国家安全”理由而被拒绝提供保护。令人关切的是，这将把大多数或所有缅甸国民排除在该机制的保护之外，而无视他们在缅甸面临何种风险，也无论他们如果被遣返出泰国将面临何种伤害。该机制尚未得到执行。2022 年 10 月，泰国还通过了期待已久的《防止和禁止酷刑和强迫失踪法》，其中有严格的不驱回规定。

65. 难民和寻求庇护者在一些国家没有正式法律地位，可通过向难民署登记而获得有限的保护。马来西亚当局在核实被拘留者持有难民署证件后通常会将其释放。在泰国，难民署经常为曾与其联系的难民和寻求庇护者进行干预，以防止他们被长期拘留和遣返回缅甸。

<sup>31</sup> 见人权高专办，《联合国专家敦促采取协调一致的区域行动，防止罗兴亚人在海上死亡》，新闻稿，2022 年 12 月 22 日。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/coordinated-regional-action-urged-stop-rohingya-deaths-sea-un-expert>。

<sup>32</sup> 见人权高专办，《移民保护的途径：亚洲和太平洋区域各国根据人权和人道主义理由接纳和收留移民的做法图谱》(2022 年)。可查阅 <https://bangkok.ohchr.org/wp-content/uploads/2022/05/Pathways-to-migrant-protection.pdf>。

66. 缅甸难民和寻求庇护者在该区域许多国家与难民署接触及确定难民地位方面有重大障碍。难民署在印度东北部没有办事处，因此进入曼尼普尔邦或米佐拉姆邦的缅甸国民如果想在难民署登记，就必须在没有证件的情况下跋涉 2,000 多公里前往德里，其间要冒被逮捕和拘留的危险。马来西亚一些社区领导人告诉特别报告员，许多难民等待难民署的证件已经数月或数年，也有难民的申请被拒绝，使其易受剥削、逮捕、拘留。泰国政府不允许难民署为缅甸国民进行登记或确定难民地位。

67. 一些国家的政府还限制难民署接触难民。在泰国，难民署一直无法接触缅甸政变发生以来流入的新难民。在马来西亚，联合国难民署 2019 年以来一直无法进入移民拘留中心，限制了对被拘留难民和寻求庇护者(包括在抵达马来西亚时被捕的人)进行筛查的能力。

68. 国家以下各级的政策和社区做法往往填补了国家和国际保护不足留下的空白。印度米佐拉姆邦政府单方面采取行动，向来自缅甸的难民和寻求庇护者发放身份证，使其免遭逮捕并能在邦内自由行动。马来西亚境内的一些缅甸国民告诉特别报告员，一些社区制作了自己的社区卡，为无法获得联合国证件的人提供了一定的保护，使其免受骚扰和拘留。

## E. 逮捕和拘留

69. 许多逃离缅甸的人由于缺乏正式的法律保护，而且往往无法进入难民地位确定程序，所以会被按移民法定为犯罪，不断面临被逮捕和拘留的威胁。由于他们处境不利，还容易遭到勒索和其他形式的骚扰。

70. 政变后抵达泰国的一些缅甸国民告诉特别报告员，他们连续几个月把自己关在公寓里，害怕与泰国警察接触，因为可能遭受骚扰、勒索、逮捕、拘留。一名因生命受到非常具体的威胁而逃往泰国的难民告诉特别报告员：“在[泰国]非法居留是非常危险的情况。即使在精神上，我也不觉得很安全。我不能到处走动，所以为了安全起见只能呆在一个地方。”

71. 泰国当局、社区领袖、无证缅甸国民三者之间存在复杂的非正式互动关系，产生了精心策划的收保护费现象，使在泰国避难的人以及帮助他们的网络不得不在金钱和其他方面付出代价。难民署工作人员有时设法为以前与难民署联系过的被拘留者进行干预，帮助他们从警察局拘留所或移民拘留中心获释。还有人向特别报告员报称泰国警察对与难民署联系寻求援助的人进行了报复。泰国必须以正式的法律保护取代非正式的保护计划，因为后者利用移民、难民、寻求庇护者的不利处境牟利。

72. 在泰国，罗兴亚人通常被视为安全威胁，可能被长期和无限期拘留。根据特别报告员收到的可靠报告，目前有 600 多名罗辛亚人(包括大约 200 名无人陪伴的未成年人)被关押在泰国移民拘留中心和庇护所。其中一些人自 2015 年以来就一直被拘留。据报告，拘留中心的工作人员都是男性，女性被拘留者仍面临性骚扰的风险。

73. 目前有数目不详的缅甸国民被关押在马来西亚的各移民拘留中心。该国内政部报称 2022 年 8 月约有 1,300 名缅甸国民被拘留。据报这些拘留中心的条件十分恶劣。根据内政部的数据，2022 年有 150 人在移民拘留中心死亡，其中有 7 名儿



童。2022 年 4 月，500 多名罗兴亚难民从马来西亚一个移民拘留中心大规模逃离，当时有 6 名罗兴亚人(包括 3 名儿童)死亡。马来西亚境内的罗兴亚人(包括儿童)可能被无限期拘留，因为无法将其送回缅甸。特别报告员收到的可靠信息表明，一些经难民署登记的难民或寻求庇护者被关押在拘留设施已达 6 年之久，且拘留是无限期的。

74. 马来西亚当局在核实了持有难民署证件人员的身份和证件后通常会将其释放。以前难民署能在移民拘留中心进行筛查，然后确保被确定为难民或寻求庇护者的个人获得释放。然而，2019 年以来难民署一直被拒绝进入移民拘留中心，也一直无法有序地确保被拘留的难民和寻求庇护者获释，其中包括 2022 年抵达马来西亚陆上或海上边境时被捕的 1,000 多名缅甸国民。特别报告员 2022 年 5 月访问马来西亚期间被拒绝访问移民拘留中心。

75. 印度也拘留了来自缅甸的难民和寻求庇护者。2022 年 11 月联合国难民署报告称有近 600 名罗兴亚难民在印度被拘留。<sup>33</sup> 其中许多人已被拘留两年或更长时间。据报道，曼尼普尔邦当局 1 月份逮捕了大约 81 名来自缅甸的人，并指控其非法入境。2 月，曼尼普尔邦一家法院裁定这些被拘留者是难民，不能将其驱逐出境。<sup>34</sup> 然而这群人仍被拘留，据报其中 1 名 32 岁的男子于 2 月在拘留中心死亡。

76. 印度尼西亚 2016 年总统条例和移民通告规定不得将难民关押在移民拘留中心，而应转移到政府和国际组织管理的难民庇护所。然而一些难民(特别是亚齐省内的罗兴亚人)的行动自由受到严重限制。

## F. 签证和重新安置

77. 2021 年政变发生后的几个月里，许多知名活动人士、民间社会领袖、政治人物、其他弱势人士离开缅甸前往北美、欧洲、澳大利亚等地，因为在这些地方既可躲避国家管理委员会的镇压，又可避免缅甸国民在邻国面临的风险。例如，澳大利亚在 2021 年 7 月至 2022 年 6 月 30 日期间离岸发放了 1,600 份人道主义签证。许多人之所以能前往外国，要归功于民间社会组织、国际非政府组织、各国政府之间的合作。这种合作拯救了一些人的生命，还有助于支持缅甸的民主运动。其受益者主要是先前与外国政府和国际组织有联系的人员。然而成千上万的和平抗议者、公民抗命运动参与者、军队叛逃者、民主运动支持者却无法使用这些通道，因而在缅甸境内或邻国仍面临威胁。

78. 一些国家政府还采取行动为政变发生时已在其境内的缅甸国民提供保护。大韩民国政府允许签证到期的缅甸国民申请新签证，让其有权在大韩民国居住和工作。日本允许已在日本的缅甸国民延长逗留期限。澳大利亚政府已将缅甸国民列

<sup>33</sup> 见联合国难民署，《印度概况介绍》，2022 年 11 月。可查阅 <https://reporting.unhcr.org/document/4211>。

<sup>34</sup> 见 Apoorva Mandhani and Karishma Hasnat, “‘No option to return’ – Manipur court says 71 Myanmar held are refugees, not illegal immigrants”, The Print, 18 February 2023。可查阅 <https://theprint.in/judiciary/no-option-to-return-manipur-court-says-71-myanmar-held-are-refugees-not-illegal-immigrants/1378277/>。

为其人道主义移民方案的优先审查对象，使目前居住在澳大利亚、抵达时持有效签证的人缩短了等待时间。

79. 重新安置是解决难民人道主义需求和保护需要的重要机制。然而重新安置的过程可能漫长而不透明，且重新安置的缅甸国民总数与需要保护的人数相比根本不够。根据联合国难民署的数据，2021 年有 994 名缅甸难民得到重新安置，2022 年有 3,158 人得到重新安置。<sup>35</sup> 尽管这些数字不包括上文所述的人道主义移民途径，但突出表明了国际社会对缅甸难民需求的回应力度不足。令人惊讶的是，虽然政变发生以来缅甸难民的重新安置需求大幅增加，但联合国难民署 2021、2022 年重新安置的总人数却远少于 2007 年至 2019 年的每年约 5,000 至 25,000 人。

80. 重新安置的总人数偏低反映了国际难民体系的低效，也反映了高收入国家未能分担解决全球难民危机的责任。根据联合国难民署的数据，全球有 2,600 多万难民，但 2022 年只有不到 6 万人得到重新安置。

81. 2022 年 12 月美国宣布将协同联合国难民署和孟加拉国政府为罗兴亚难民启动一项重新安置计划。<sup>36</sup> 两国政府愿意将重新安置作为持久解决罗兴亚难民问题的办法是一个非常积极的事态发展。然而如果美国不增加重新安置的人数，如果其他国家不作出类似的努力，则重新安置的人数很可能只会解决一小部分需求。

82. 一些收容国非但没有为重新安置和补充途径提供便利，反而阻碍难民和寻求庇护者前往他国。例如据报，一年多来印度一直拒绝向非正常入境的缅甸国民发放出境许可证，而这些人已获准前往第三国。

## G. 受教育、得到生计、获得医疗等服务

83. 由于法律保护不足，也由于难民署和人道主义机构的工作受到限制，严重阻碍了缅甸难民、寻求庇护者、移民获得生计和服务。他们没有正式的法律地位，所以各国政府和国际行为体无法确定缅甸国民的人数，更不用说评估他们对保护和人道主义援助的需求了。这一缺陷对弱势社区和有特殊需要人口(包括残疾人、妇女、儿童、老年人)有重大影响。如果没有需求的证据，则许多捐助机构不会为项目提供资金，而社区只能尽其所能提供援助。

84. 逃到国外寻求安全的缅甸国民所关切的一个主要问题是无法获得教育、生计、医疗服务。马来西亚境内的一名罗兴亚难民告诉特别报告员：“我来马来西亚是为了和平生活。来这里是为了寻找更好的未来，但来了之后[我意识到]我们没有未来。我们在这里长大的孩子无事可做：不能学习，没有工作……他们没有前途”。

85. 许多缅甸国民因没有合法身份或证件而无工作许可，因而其劳动可能被剥削。无证儿童往往无法进入公立学校。一些难民和移民群体为子女设立了课程，

<sup>35</sup> 见难民署，《重新安置数据一览》。可查阅 <https://rsq.unhcr.org/en/#c9Ll> (2023 年 2 月 14 日访问)。

<sup>36</sup> 见 United States Department of State, “Resettlement initiative for vulnerable Rohingya refugees in Bangladesh”, press release, 13 December 2022。可查阅 <https://www.state.gov/resettlement-initiative-for-vulnerable-rohingya-refugees-in-bangladesh/>。

但资金严重不足，往往不能满足群体的需要。许多儿童没有机会上学。难民和移民往往难以获得医疗服务，或者费用高得令人望而却步，因此在获得基本医疗服务(包括疫苗、老年人和残疾人服务)方面存在问题。

86. 这些困难给妇女和女孩造成了特殊的问题。由于缺乏收入机会和法律保护，她们特别容易遭受人口贩运和性剥削。难民妇女和女孩、移民妇女和女孩在遭受家庭虐待或暴力时，往往无法获得性健康和生殖保健服务以及产前和产后服务，还无法接受治疗或支助。

87. 一些国家的政府实施了一些方案，为来自缅甸的难民和寻求庇护者提供了获得服务的机会。在马来西亚，持有难民署证件的难民在政府医院有权享受比其他外国人低 50% 的收费标准。印度尼西亚允许难民儿童上公立学校，还协同人道主义机构提供低收费的医疗服务。印度米佐拉姆州政府允许难民儿童上公立学校，还发给难民身份证以便获得医疗服务和就业机会。2005 年，泰国向所有儿童开放教育系统，不论其公民身份或移民身份如何。成千上万的移民和难民儿童因这项政策而受益，但许多难民仍难以获得教育，原因包括歧视、繁文缛节、语言障碍，也包括无证身份造成的不稳定状态。

88. 孟加拉国难民营和巴桑查尔岛上的许多罗兴亚人被有组织地剥夺了获得教育、生计、医疗服务的机会，而且在生存和福祉方面存在无数其他挑战。特别报告员 2021 年 12 月访问孟加拉国调查结果(载于特别报告员提交人权理事会第四十九届会议的报告附件二)的摘要部分阐述了这些困难。<sup>37</sup>

## H. 人道主义援助

89. 如上所述，逃离缅甸境内暴力和侵犯人权行为的人(既包括邻国境内的难民、移民人口，也包括境内流离失所者)有着巨大的人道主义需求，且需求可能还会增大。国际社会应对这些需求的措施远远不够，给缅甸人民带来的后果是灾难性的。

90. 《2022 年缅甸人道主义应对计划》概述了联合国国家工作队及其合作伙伴的人道主义方案内容，提出需要 8.26 亿美元的资金来实施项目，服务对象达 620 万人。<sup>38</sup> 捐助者截至年底仅提供了所需资金的 41%。这是 2022 年全球各方案中供资缺额最大的之一。人道主义组织一再告诉特别报告员，由于资金需求得不到满足，未能按计划执行一些拯救生命的方案。在 2022 年预定援助的人群中，约有 200 万人未能得到帮助。目前正在为 2023 年申请资金 7.64 亿美元，用于资助拯救生命方案救助 450 万名重点对象(占有人道主义需求总人数的约四分之一)。<sup>39</sup> 虽然已经降低了预期收到的资助，但如果捐助方不大幅增加捐款，则《2023 年计划》的资金也将严重不足。截至 2023 年 2 月底，《2023 年计划》的资金到位率仅为 2%。

<sup>37</sup> A/HRC/49/76。

<sup>38</sup> 见人道主义事务协调厅，《缅甸人道主义应对计划》(2022 年 1 月)。可查阅 <https://data.unhcr.org/en/documents/details/90693>。

<sup>39</sup> 见人道主义事务协调厅，《缅甸人道主义应对计划》(2023 年 1 月)。可查阅 <https://myanmar.un.org/en/216732-myanmar-humanitarian-response-plan-2023-january-2023>。

91. 资助邻国应对难民群体人道主义需要的方案同样资金不足。《2022 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划》的援助对象是孟加拉国境内的罗兴亚难民群体和收容社区，所需资金为 8.81 亿美元，但捐助者的资金到位率仅为 63%。<sup>40</sup> 2023 年 3 月 1 日粮食署将提供给罗兴亚难民的口粮削减了 17%，理由是资金短缺 1.25 亿美元。<sup>41</sup> 粮食署表示，如果不承诺更多捐款，则最早在 4 月就必须采取更多轮的削减行动，可能使难民生存所依靠的口粮金减至每天 0.27 美元。孟加拉国境内的罗兴亚难民已普遍营养不良，40% 的罗兴亚儿童发育迟缓。2022 年难民署泰国方案的资金到位率仅为 54%。<sup>42</sup>

92. 由于存在安全问题，加上援助物资运送受阻，严重限制了国际社会在缅甸境内采取人道主义应对行动。在联合国机构和人道主义组织联合粮食安全队 2022 年援助的对象中，约有四分之三的人位于仰光省和若开邦。对国家管理委员会所控制地区以外的援助往往是通过现金转移提供的。如特别报告员 2022 年 10 月 3 日的报告所述，<sup>43</sup> 民间社会组织正在人道主义行为体无法到达的地区填补空白。以往侧重于记录人权状况和进行宣传的许多团体已将时间和资源转向提供人道主义援助。

93. 国际社会的人道主义援助似乎仍过多地借助于仰光运行的官方方案，而忽视了能将援助送达最弱势人群的社区网络和举措。跨国界人道主义援助已成为向流离失所者提供援助的必要方式，因为这些人往往在地处该国边缘的少数民族地区避难。邻国大多拒绝批准跨国界提供援助，还限制民间社会组织通过非官方渠道提供援助的活动。即便如此，在边境地区和反对派团体控制区工作的人道主义行为体告诉特别报告员，提供援助的能力要大得多，而资金不足是限制因素。

#### 四. 建议

94. 特别报告员呼吁军政府立即停止对平民的袭击和其他侵犯人权行为，停止使用杀伤人员地雷，释放所有政治犯，解散国家管理委员会，让位于反映人民意愿的合法政府，并与国际问责机制合作。

95. 特别报告员呼吁安全理事会通过一项决议，内容包括：(a) 对缅甸实施全面武器禁运，包括禁止向军方提供飞机燃料；(b) 对缅甸军方、其领导人及其收入来源实施定向经济制裁；(c) 将缅甸局势提交国际刑事法院审理。

96. 特别报告员呼吁所有会员国共同努力，通过以下方式对国家管理委员会持续施加强大压力：

(a) 协同行动以剥夺国家管理委员会的武器、资金、合法性，包括防止向缅甸军方转让或出售武器、军民两用技术、航空燃料；对向缅甸军方提供武器弹

<sup>40</sup> 见人道主义事务协调厅财务支出核实处，“2022 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划”。可查阅 <https://fts.unocha.org/appeals/1082/summary> (2023 年 2 月 16 日访问)。

<sup>41</sup> 见人权高专办，“缅甸：联合国专家称削减对孟加拉国境内罗兴亚人的粮食援助是‘可耻的、灾难性的’”，新闻稿，2023 年 3 月 2 日。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/myanmar-un-expert-decries-launch-shameful-catastrophic-cuts-food-aid>。

<sup>42</sup> 见联合国难民署，《泰国概况介绍》，2022 年 12 月 31 日。可查阅 <https://reliefweb.int/report/thailand/unhcr-thailand-fact-sheet-31-december-2022>。

<sup>43</sup> A/77/494。

药的个人和实体实施定向经济制裁；针对缅甸对外贸易银行、缅甸石油天然气企业、缅甸的其他主要收入来源实施制裁；

(b) 剥夺国家管理委员会的合法性，包括联合国和其他国际机构拒绝予以承认，还包括拒绝邀请或不邀请其官员参与国际论坛和活动；

(c) 支持在公正和独立的法院(包括国际刑事法院、国际法院、具有普遍管辖权法律的国家的国内法院)对犯有暴行罪者追责；

(d) 公开宣布国家管理委员会无权举行可信的选举，同时拒绝参与或以其他方式支持国家管理委员会举行选举。

97. 特别报告员呼吁所有会员国共同努力，采取以下方式保护为躲避缅甸境内暴力和侵犯人权行为而出逃者的权利：

(a) 批准和执行 1951 年《关于难民地位的公约》、其 1967 年《议定书》、各项国际人权条约；

(b) 扩大缅甸难民(包括罗兴亚难民)重新安置方案的规模，同时支持活动人士、记者、人权维护者离开缅甸，到第三国寻求庇护；

(c) 采纳、实施、强化公平、非歧视性的国家庇护政策，以保护难民和寻求庇护者的权利，包括尊重不推回原则，仅在万不得已时拘留外国国民。

98. 特别报告员建议孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、泰国、斯里兰卡采取以下措施：

(a) 不阻止逃避暴力的缅甸国民跨越陆地边界，避免将其集体遣返；如果其回返，则应确保回返方式是安全的、自愿的、有尊严的；

(b) 响应联合国人权事务高级专员的呼吁，停止所有遣返缅甸国民的行动；

(c) 为经孟加拉湾和安达曼海出逃的罗兴亚人和其他难民及移民协调并积极开展搜救工作；

(d) 允许难民署等人权和人道主义行为体进入缅甸出逃者所在的地区，包括边境地区，也包括经政府批准设立的营地、收容所、移民拘留中心；

(e) 确保按国际标准对移民拘留中心的所有个人进行筛查，释放需要国际保护的個人；

(f) 确保要前往难民署办事处的个人能安全通行；

(g) 为获准重新安置到第三国或前往第三国的缅甸国民及时离境提供便利；

(h) 改革移民法，规定以尊重权利的办法替代拘留，并确保儿童绝不会因本人或父母的移民身份而被拘留；

(i) 采取政策消除缅甸国民在获得生计、教育、保健等服务方面遇到的障碍。

99. 特别报告员建议印度允许难民署在其全国各地(包括米佐拉姆邦、曼尼普尔邦)不受限制地接触难民和寻求庇护者。

100. 特别报告员建议马来西亚向难民署和国内监督机构开放移民拘留中心。
101. 特别报告员建议泰国修订国家筛选机制所遵循的保护标准，取消所有妨碍缅甸国民根据该机制获得保护的排除性规定。
102. 特别报告员建议在收容缅甸难民和移民国家开展工作的联合国国家工作队拟定方案的全过程中优先考虑这些群体的需求。
103. 特别报告员建议联合国各机构、国际捐助者、国际人道主义组织采取以下行动：
- (a) 对缅甸人民增加人道主义援助，包括充分资助《缅甸人道主义应对计划》和《罗兴亚人道主义危机联合应对计划》的执行工作；
  - (b) 确保对缅甸境内的人道主义需求作出相称的反应，优先考虑向流离失所者和弱势群体提供援助，包括协同民族团结政府、少数民族抵抗组织、民间社会组织向驻仰光各机构无法进入的地区提供援助；
  - (c) 对缅甸民间社会组织加大支持力度；
  - (d) 对致力于保护第三国境内缅甸人权利的组织和机构加大支持力度，包括支持其查明弱势群体(包括妇女、儿童、老年人、残疾人)的需求；
  - (e) 优先根据缅甸当前局势审查各组织和机构的政策与程序，目标是促进以下行动：支持未登记的组织，提高报告规则的灵活度，在缅甸正规银行系统之外转移资金，跨国界向境内流离失所者提供援助。
-