



第七十六届会议

暂定项目表* 项目 75(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 [75/238](#) 号决议提交，所述期间为 2020 年 8 月 15 日至 2021 年 8 月 14 日。除罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况外，报告侧重于说明缅甸的民主过渡进程，以及继 2020 年 11 月 8 日举行的大选出现紧张局势后，该国武装部队(缅甸军)于 2021 年 2 月 1 日实施军方接管对民主过渡进程的破坏情况。报告重点对自那以来全国范围出现的暴力升级和严重侵犯人权行为，以及政治危机和政治暴力(主要体现为安全部队实施的残酷镇压)的更广泛影响、包括对该区域的影响提出了关切。当务之急是采取统一的国际和区域对策，帮助缅甸重新走上民主改革之路。在作出这种努力的同时，必须立即释放温敏总统、昂山素季国务资政以及其他政府官员，并立即提供人道主义准入和援助，特别是向罗兴亚穆斯林——他们中许多人流亡在孟加拉国和其他地方——等弱势社区提供人道主义准入和援助。本报告强调，防止军方巩固其统治的机会窗口可能正在收窄，并着重指出必须支持缅甸人民的民主愿望。最后，秘书长再次呼吁各方以国家民主改革的大局为重，开展有意义的对话，避免暴力，并充分尊重人权和基本自由。

* [A/76/50](#)。



一. 引言

1. 本报告依照大会第 75/238 号决议提交，大会在该决议中请秘书长继续开展斡旋，与所有相关利益攸关方讨论缅甸问题，向缅甸政府提供援助，并向大会第七十六届会议提交秘书长缅甸问题特使克里斯蒂娜·施拉纳·比尔格纳的报告，说明本决议所述全部相关问题。本报告所述期间为 2020 年 8 月 15 日至 2021 年 8 月 14 日。

2. 本报告所述期间的主要情况是 2021 年 2 月 1 日军方接管政权，此后该国武装部队(缅甸军)企图巩固权力，对该国的民主过渡造成了巨大破坏。秘书长在上一份报告中曾希望 2020 年 11 月 8 日的大选将进一步巩固近期的重要成果并发挥团结作用，上述事件与这一希望形成了鲜明反差。在投票开始之前，秘书长倡导举行和平、有序和可信的选举，他指出这是一个重要机会，有助于推动包容型的可持续发展、人道主义行动、人权和民主改革，包括推动实现由文官控制军队。他表示，希望选举还将有助于为安全、有尊严和可持续的难民回返铺平道路。

3. 选举赋予了执政党全国民主联盟(民盟)强有力的授权。由于军方对选举过程和结果提出异议，文职政府和缅甸军之间的紧张关系不断升级。2 月 1 日，在新当选的立法机构即将宣誓就职之际，缅甸军宣布进入紧急状态。这次军方接管政权意味着大会第 75/238 号决议所涉及的关键领域遭遇了重大挫折。

4. 在军方接管之前，秘书长于 1 月 28 日呼吁所有行为体停止任何形式的煽动或挑衅、展现领导力、遵守民主规范并尊重选举结果。他敦促通过既定的法律机制解决所有选举争端。缅甸军拘留了政治领导人和其他平民，包括民间社会领导人和记者。自 2 月 1 日以来，各方面的镇压行动接连发生、不断升级，导致数百名平民被杀，更多的人受伤，数千人在没有明显的正当程序情况下被捕，民众的基本权利受到严重限制。缅甸军的这些行动造成了全国范围的不稳定，影响重大，包括对该区域有重大影响。

5. 在整个报告所述期间，联合国坚持致力于向有需要的人提供人道主义援助，包括支持预防 2019 冠状病毒病(COVID-19)的传播。然而，联合国面临着越来越多的限制，导致拯救生命的援助难以到达脆弱社区，特别是受冲突影响地区的脆弱社区。自 2 月以来，本组织先前的多项努力严重受阻，这些努力包括推动以包容的方式应对 COVID-19 大流行，以及采取新的集体行动推动缅甸的和平与和解，从而扩大秘书长全球停火呼吁的影响力。

6. 秘书长多次呼吁军方尊重人民的意愿，避免暴力和镇压，并以和平与稳定的大局为重。安全理事会在 3 月 10 日的主席声明(声明谴责针对和平抗议者的暴力行为并呼吁释放所有被拘留者)和 2 月 4 日的新闻谈话中也强调了这一点。大会在 2021 年 6 月 18 日通过的第 75/287 号决议中呼吁缅甸武装部队尊重人民的意愿，立即释放温敏总统、昂山素季国务资政和所有被任意拘留的个人，并与东南亚国家联盟(东盟)进行接触，以实现所有利益攸关方之间的包容性和平对话。在该决议中，大会还呼吁所有会员国防止武器流入该国。

7. 安全部队对反对军方接管和反对自行宣布成立的国家管理委员会的民众，包括公民抗命运动的参与者，实施了广泛的暴行。发声反对军方和参加民主运动的民众以及他们的亲属和同伴遭到了任意杀害和拘留、失踪、夜间突袭、恐吓和酷刑。有不少报告称安全部队实施了性暴力和性别暴力。还有不少报告称发生了针对安全部队的暴力行为，如杀害涉嫌与军队合作的个人。秘书长呼吁各方保持最大限度的克制。
8. 自 2 月以来，包括 2015 年《全国停火协议》涵盖的地区和 2 月 1 日前相对和平的地区在内，全国各地的紧张局势加剧。缅军、族裔武装组织和新成立的民防部队之间爆发了武装冲突，主要发生在与泰国、中国和印度接壤的各邦和省，这引起了人们对此危机的区域影响和可能发生大规模武装冲突的担忧。
9. 在这个已经有大量境内流离失所人口的国家，暴力的蔓延加剧了流离失所问题。与此同时，2 月 1 日军方接管之后，该国的卫生基础设施在由于 COVID-19 大流行而已经难负重荷的情况下几乎陷入停滞。疫情和接管的双重冲击使经济陷入瘫痪，并导致数百万名儿童和青年失学。
10. 在当前危机中出现了几个主张恢复国家民主改革之路的行为体。2021 年 2 月 5 日，民盟和 2020 年 11 月当选的其他政党的代表组成了联邦议会代表委员会(联邦议会是该国两院制议会的名称)，负责处理议会事务，并宣布组建民族团结政府。民族团结政府特别申明，它将致力于寻求和协调人道主义援助，并代表缅甸人民与国际社会接触。它还承诺促进基本人权，包括加强罗兴亚人的融入，并于 6 月 3 日表示将废除 1982 年公民法，只要在缅甸出生或者是缅甸公民的子女即可获得公民身份。
11. 2 月 1 日，东盟鼓励根据缅甸人民的意愿和利益进行对话、谋求和解和恢复正常。4 月 24 日，在雅加达举行的东盟领导人会议通过了所谓的五点共识。与会者一致认为应立即停止暴力，所有各方应开始建设性对话，东盟主席特使应促进对话进程的调解，东盟应通过东盟灾害管理人道主义救援协调中心提供人道主义援助。
12. 安全理事会和大会成员强调支持东盟及其五点共识。安全理事会还强调，完全支持秘书长缅甸问题特使的工作，并鼓励她的工作对东盟的工作形成补充。秘书长多次敦促在区域努力的基础上形成有力的国际解决方案，并强调需要及时和全面地执行东盟五点共识。他还敦促释放所有被拘留者并充分尊重人权和基本自由。东盟和联合国之间继续保持高互补性，对帮助结束暴力至关重要。秘书长还敦促区域行为体利用其影响力，防止局势进一步恶化，并找到摆脱这场危机的和平途径。
13. 为支持这一目标，秘书长特使与国内和国际领导人，特别是区域内领导人进行了积极讨论，以帮助防止局势进一步恶化，并找到危机的政治解决办法。她在报告所述期间的早些时候与有关各方进行了接触，并于 4 月 9 日至 5 月 29 日访问了该区域，作为先前接触的后续行动。

14. 必需保护本已脆弱的社区，特别是罗兴亚人。至关重要的是，会员国应继续倡导人道主义准入，并为人道主义援助提供支持。

15. 为了实现民族和解和政治稳定，解决有罪不罚问题并确保对严重侵犯人权行为进行追责仍然至关重要。近期内的必要举措是为人道主义活动提供全面支持，例如为留下来的罗兴亚人社区提供基本服务。

16. 联合国国家工作队和人道主义伙伴必须能够安全无阻地为有需要的民众提供拯救生命的人道主义援助。此外，必须按照国际规范和惯例，以可持续的方式关闭流离失所者营地。本组织在缅甸的人道主义应急行动将一如既往地遵循国际公认的中立、公正、独立和人道原则。

二. 背景情况和政治动态

A. 政治局势

2020 年 11 月大选

17. 2020 年 11 月 8 日的大选是该国向民主过渡的一个重要时刻。71%的投票率反映出人民对民主的高度支持。

18. 执政的民盟赢得了议会上下两院约 80%的民选席位。根据由军方起草的 2008 年《宪法》的要求，军方支持的联邦巩固与发展党获得了不低于 25%的席位分配，因此仍掌握事实上的否决权。在这次选举中，妇女的参与度有所提高，女性候选人比例为 16%，高于 2015 年选举时的 13%。

19. 尽管采取了与 COVID-19 疫情相关的集会限制措施，但仍有报告称，敌对政党的支持者之间发生了选举暴力事件，导致多人死亡，竞选材料和财产遭到破坏。还有报告称，联邦选举委员会的工作人员受到了恐吓。尽管如此，亚洲自由选举网和人民可信选举联盟等国内和国际选举观察员报告说，总体而言，选举以和平有序的方式进行，反映了缅甸人民的明确意愿。

20. 这些观察员赞扬了选举管理部门、竞选人、观察员、媒体和选民为克服选举面临的疫情相关挑战所做的努力。

21. 对社交媒体的使用增加。社交媒体上出现了基于种族和宗教的分裂性语言，以及针对少数民族、特别是穆斯林的仇恨言论。这突出表明有必要加强改革，包括由该国同意在建设和平基金支持的打击仇恨言论倡议下解决这些问题，以及根据联合国消除仇恨言论战略和行动计划促进社会融合。

22. 在 2020 年 11 月 8 日的选举之后，秘书长向国务资政昂山素季表示祝贺，并指出，缅甸面临着一个切实的机会，有望成为一个包容、和谐并从其多样性中获得力量的民主国家。他强调，联合国可提供一系列比较性的专门知识，包括支持全面执行若开邦问题咨询委员会的建议，这对持久、包容的解决方案和所有社区的政治代表性至关重要。

23. 选举前夕，缅甸在政治事务和竞选活动中的强势作用加剧了业已存在的军民紧张关系。联邦巩固与发展党坚持认为，为了公共安全，在受冲突和疫情影响的地区应推迟或取消选举。民盟则反对任何推迟，称如果不按计划进行选举，可能会出现政治危机。联邦选举委员会最终拒绝了推迟选举的要求，指出推迟选举可能会使政治危机恶化。为减轻疫情加剧的风险拟订了一些措施，如增加投票站的数量，以避免过度拥挤。

24. 联合国方面，除了上文提到的由建设和平基金提供支持的项目外，联合国还通过特使和联合国国家工作队等渠道倡导具有包容性的选举。特使在与缅甸各政党的积极接触中促进妇女的政治参与和代表性。应联邦选举委员会的请求，联合国开发计划署(开发署)采购了不褪色墨水，供选举当日使用。

25. 在缅甸与族裔武装组织持续交战的背景下，联邦选举委员会决定，出于安全原因，在若开邦、掸邦、克钦邦、克伦邦、孟邦和钦邦的 56 个镇区以及勃固省全部或部分暂停投票，致使 100 多万名已登记选民的权利被剥夺。这些地方的选举取消对少数民族人口的影响尤为严重。

26. 在若开邦，由于对投票和参选所需的公民身份证件的解释越来越狭隘，罗兴亚人和其他“非国民种族”的权利继续遭到剥夺。至少有八名罗兴亚和穆斯林候选人被取消资格。公民和国际观察员指出了这些问题，但得出结论认为，用亚洲自由选举网的话说，选举的完整性没有受到影响。

27. 然而，缅甸和一些与军方有关的行为体声称存在广泛的选举舞弊情况，并以此为由于 2 月 1 日宣布进入紧急状态，强行解除了民盟领导的当选政府。这些指控的核心是，缅甸声称通过仔细检查选民名单发现了 1 040 万项所谓的选举舞弊记录。

28. 根据该国的选举法，任何选民或候选人都可以对选举结果提出申诉。此类申诉由选举法庭裁定，选举法庭根据联邦选举委员会的专属宪法授权运作，负责解决选举争端。选举法庭原定于 2 月 1 日开始工作。缅甸没有利用既定机制对选举结果提出异议。

破坏民主过渡

29. 基于对选举舞弊的指控，缅甸于 2 月 1 日在内比都软禁了温敏总统和昂山素季国务资政，同时被软禁的还有多名内阁成员、民盟知名领导人、联邦选举委员会领导、政府官员和民间社会活动家。新一届议会原定于当日召开首次会议。缅甸随后任命第一副总统敏瑞为代总统，敏瑞随即召开了国防与安全委员会会议，并宣布进入为期一年的紧急状态。据报告，所有立法、行政和司法权力都已移交给总司令。缅甸随后在国家管理委员会下设立了一系列行政架构。

30. 2 月 1 日接管之后，秘书长立即强烈谴责了军方的行动，并对将所有立法、行政和司法权力移交给缅甸表示严重关切。这是对该国民主改革的严重打击。

31. 总统和国务资政被指控犯有一系列罪行，其中最主要的是煽动叛乱和违反 COVID-19 疫情期间的限制规定，两人与律师的接触受到限制。对国务资政提出

了多项额外指控，如持有无牌照对讲机、违反《官方保密法》和腐败。这些事态发展与安全理事会和秘书长要求释放所有被拘留者的呼吁背道而驰。国家管理委员会还任命了一个新的宪法法庭，并设立了三个由军方领导的和平进程委员会。由国家管理委员会任命的选举委员会宣布 2020 年 11 月的选举无效。

32. 2 月 3 日，一群医疗专业人员呼吁公务员和其他关键部门的工作人员参加公民抗命运动，停止工作，反对缅甸的接管。2 月 5 日，289 名当选议员(其中大多数是民盟成员)组成了联邦议会代表委员会。2 月 6 日，和平抗议活动开始在全国展开。

33. 联邦议会代表委员会宣布 2008 年《宪法》无效，并于 3 月 31 日发布了联邦民主宪章，作为今后制定联邦宪法的基础。据报在此之前，该委员会与各类反对军方的行为体进行了协商，其中包括公民抗命运动领导人、反对军方接管的抗议者、总罢工委员会、族裔武装组织和族裔政党。4 月 16 日，委员会宣布成立民族团结政府，其中约 30% 的高级职位由妇女担任。在族裔代表性方面，民族团结政府的副总统和总理这两个重要职位由克钦族人和克伦族人担任，其他一些高级职位分配给了缅族、钦族、克钦族、克伦族、克耶族、克延族、Kayaw 族、孟族、Shanni 族和德昂族。在 100 多个族群中，掸族、若开族或罗兴亚族没有占据任何高级职位。

34. 6 月 3 日，民族团结政府承诺废除 1982 年公民法，为罗兴亚人获得公民身份铺平道路，并表示致力于让罗兴亚人安全、有尊严地自愿遣返。

35. 据报发生了广泛的暴力和严重侵犯人权行为。例如，2 月 1 日至 8 月 14 日期间，政治犯援助协会(缅甸)记录了超过 971 人被安全部队杀害，其中包括至少 53 名儿童。联合国记录了对抗议者过度使用武力的多起事件，包括使用军事武器、在城市地区部署士兵和狙击手以及法外处决，受害者中包括妇女和儿童。

36. 国家管理委员会不仅指认联邦议会代表委员会和民族团结政府为恐怖组织，而且还加大了拘留和逮捕的力度。据政治犯援助协会(缅甸)称，迄今已有超过 7 200 人被捕。被捕者包括政治领导人、公务员、艺术家、记者、学生、名人、社交媒体影响力人士和公民抗命运动示威者及其亲属。许多人的下落和现状不明，这可能意味着逮捕构成了强迫失踪。一些人在拘留期间死亡，身上有遭酷刑的痕迹。

37. 执行 2015 年《全国停火协议》方面的总体进展有限。2020 年 8 月 19 日至 21 日举行了第四届联邦和平大会。2020 年在恢复和平进程方面取得了一些进展，继而达成了一系列协议，目的是为 11 月选举后继续对话以推进和平进程指明道路，使未签署《全国停火协议》的行为体、即所谓的非签署方也参与进来。虽然妇女和青年在动员民主运动方面历来发挥着核心作用，但出席第四届联邦和平大会的女性代表比例仅为 17%。

武装冲突与民族和解

38. 非签署方若开民族军与缅甸军在若开邦的冲突持续升级，直至 2020 年 11 月 25 日双方谈判达成了休战协议。然而，随着战火在若开邦中部和北部蔓延，妇女和

青年伤亡人数增加。冲突带来的额外风险是与冲突有关的性暴力风险。2月1日军方接管之后，随着该国其他地区的流离失所现象激增，性暴力和性别暴力风险以及保护问题显著加剧。

39. 双方在日本支持下达成了休战协议，以便若开邦各选区在1月底前举行选举，选举委员会此前以安全为由取消了这些选区的选举活动。

40. 尽管在若开邦维持了事实上的休战，但全国各地自2月以来的不稳定局势使和平进程进一步陷入僵局。2月20日，和平进程指导小组(由已签署《全国停火协议》的各族裔武装组织组成的伞式组织)宣布中止与国家管理委员会的政治对话。它呼吁立即无条件释放被拘留者，并谴责暴力镇压和平抗议的行为。此后，和平进程指导小组宣布，其成员的共同目标是结束独裁统治并建立一个联邦联盟。

41. 一些族裔武装组织单方面谴责了军方的行动。《全国停火协议》签署方之一——克伦民族联盟的反对声尤其强烈，并为民主运动提供支持。这导致缅甸与克伦民族联盟之间的冲突加剧，双方之间从3月初开始爆发冲突，主要发生在克伦邦和勃固省。5月下旬以来，缅甸在克耶邦与克伦尼族民防军的冲突也有所加剧。缅甸实施了不分青红皂白的空袭，造成平民死伤、房屋被毁，至少两所学校被炸毁，民众生计被摧毁。据报告，自2月1日以来，仅缅甸东南部就共有约144 200人因暴力、武装冲突和不安全原因而流离失所。

42. 克钦邦的激烈战斗也在继续。克钦邦独立组织作为未签署《全国停火协议》的一个关键行为体，在3月8日安全部队暴力镇压克钦邦的抗议者之后做出了武力回应。自那以来发生了310多起冲突，影响到至少14个镇区，这与克钦邦自2018年以来的相对稳定局势形成了鲜明反差。联合国记录了可能构成不加区分的空袭事件和造成平民死伤的炮击事件。

43. 在掸邦北部，族裔内部的武装冲突以及族裔武装组织与缅甸之间的战斗使成千上万人流离失所，据报还发生了绑架、焚烧村庄和强迫招募的情况。

44. 自1月以来，由于缅甸与族裔武装组织之间或各族裔武装组织互相之间的冲突，整个掸邦有超过24 950人在境内流离失所。大多数人已经返回，但仍有5 000人流离失所。在克钦邦，3月中旬缅甸与克钦邦独立军之间重新爆发武装冲突，而在此之前，双方之间的敌对行动自2018年年中以来一直处于平息状态；武装冲突重新爆发导致约11 510人流离失所，其中7 800人目前仍然流离失所。除了新近流离失所的社区外，克钦邦和掸邦北部的营地中还有105 000名继续长期流离失所的境内流离失所者。此外，由于5月份缅甸与钦邦保卫军之间的冲突升级，钦邦和邻近地区有逾18 000人流离失所。

45. 武装战斗和动乱蔓延到2月1日之前基本未发生过冲突的地区，表明存在爆发大规模武装冲突的真实风险。5月5日，民族团结政府宣布建立一支人民防卫部队，这激发了表面上与支持民主运动有关的武装行动体的涌现。截至7月，全国各地出现了约109个地方民防组织，其中最值得注意的是，在过去没有武装抵抗先例的缅甸聚居区也出现了地方民防组织。

46. 当地组建的武装团体在该国一些地区对缅军发起攻击，造成军事人员伤亡。缅军以猛烈的武力回应了这些攻击，造成平民伤亡和大规模流离失所。

47. 2月1日之前，缅甸受冲突影响的各地区共有约336 000名境内流离失所者。自该日以来，由于冲突和暴力升级，又有逾220 000人成为了境内流离失所者。除此之外，估计有超过15 000人越过边境进入印度。另有7 000人越境进入泰国，所有这些人均已返回，但仍然在缅甸境内流离失所。

48. 面对不断升级的暴力以及对缅甸和该区域造成进一步影响的风险，特使自2月以来向安全理事会做了五次简报，她在简报中呼吁采取紧急、统一行动，防止进一步的流血事件，并推动通过谈判摆脱危机。自军方接管以来，她一直与所有利益攸关方保持密切联系，但尽管一再提出请求，她仍未获准与被拘留的领导人接触。

B. 人权问题

基本自由

49. 国家管理委员会修订了各项法律规定，有效限制了公民的基本权利和自由，违背了法治的基本原则。最值得注意的是，它在《刑法》和《刑事诉讼法》修正案中扩展了叛国罪和煽动罪的定义，增加了新的罪行，如扰乱军队、执法机构和政府雇员的工作，并扩展和增加了关于可能导致反国家动乱的言论和其他行动的新章节。其中一些罪行可判处死刑。

50. 从军方接管之日2月1日至7月下旬，据报至少发生了150起安全部队对手无寸铁的抗议者使用致命武力的事件，引起了人们对和平集会自由权和生命权受到侵犯的关切。安全部队主要发射实弹，并使用了自动火器和狙击步枪。据报还发生了安全部队多次使用迫击炮弹、火箭榴弹和破片杀伤榴弹的事件。安全部队经常对抗议者使用闪光弹、警棍、橡皮子弹和催泪瓦斯，造成多人受伤。

51. 被安全部队杀害的受害者似乎有一半以上是在各种情况下被实弹击中而死的。似乎对逃离抗议地点的人、路人或路过的人以及试图阻止警方突袭的邻里守望团体都使用实弹。据报也有在押人员死亡，原因要么是据称在审讯期间受到虐待，要么是受伤却没有得到适当的医疗服务。

52. 根据政治犯援助协会(缅甸)的数据，截至8月14日，仍有大约5 604人被拘留。到目前为止，其中只有255人因出于政治动机的指控而受审和被判刑。另有118人在缺席情况下被判刑。还有1 984人在逮捕令发出后躲藏起来。据称，有近1 200名妇女和80名儿童被安全部队任意拘留。

53. 在4月的大部分时间里，军事当局每天都会在国家电视台上宣布对一些个人的刑事指控，公布他们的姓名、家庭住址和脸书详细信息，引发了人们对这些人隐私权的担忧。

54. 2020年，民盟政府以发布假新闻为由进行审查，命令电信公司屏蔽少数民族媒体网站。此类行动预示着国家管理委员会在军事接管后将更频繁地使用这些措

施。自 2 月 1 日以来，至少有 8 家媒体被禁。截至 7 月下旬，已有 96 名记者被捕，其中 44 人仍被拘留，另有 33 名记者在被控犯有国家管理委员会提出的煽动和传播虚假新闻罪之后躲藏起来。

55. 自 2 月 1 日以来，国家管理委员会通过在全国范围内限制互联网接入，严格限制了人民的基本自由。3 月中旬，移动数据连接被切断，所有互联网接入都实行宵禁，直到 4 月下旬才恢复这项服务。4 月 2 日，全国范围内的无线宽带互联网接入都被关闭。5 月 5 日，国家管理委员会封禁了在此之前一直获准接收外国电视广播的卫星电视。到目前为止，脸书和推特等社交媒体网站仍被屏蔽。

56. 这些措施对居住在农村和偏远地区的人造成了尤其严重的影响，因为这些人通常缺乏用于光纤互联网连接的基础设施。更广泛而言，这些措施一直是获取信息，包括应对 COVID-19 大流行相关信息的主要障碍。

57. 在本报告所述期间，受教育权受到极大损害。2020 年下半年，作为 COVID-19 相关限制的一部分，教育机构仍然关闭。这使贫穷、偏远农村地区的学习者处于不利地位，因为他们几乎没有远程学习和私人辅导之类可供选择的教育渠道，因此，少数民族和农村社区成员受到的影响尤其严重。

58. 反对军方接管的人，包括学生和教育人员，一直是镇压的主要目标。缅甸教师联合会报称，至少有 70 名学生和 5 名教师被安全部队杀害，775 名学生和 76 名教师被拘留，超过 12.5 万名中小学教师和 1.3 万名高等教育机构工作人员被停职或解雇。

追责

59. 在本报告所述期间，在结束有罪不罚现象以及为严重国际犯罪和违反国际法行为(包括侵犯人权行为)的受害者寻求补救方面取得的进展仍然有限。与国际实体，特别是缅甸问题独立调查机制和缅甸人权状况特别报告员在这方面的合作微乎其微。这两位任务负责人都没有获准进入该国。

60. 民盟领导的政府表示致力于执行国际法院在“《防止及惩治灭绝种族罪公约》的适用(冈比亚诉缅甸)”一案中指出的临时措施。它还确认其独立调查委员会的建议，并承诺对 2017 年 8 月可能发生的战争罪展开刑事调查。然而，在本报告所述期间，它几乎没有采取具体行动以传播、扩大和执行根据国际法院临时措施发布的总统指令。政府没有公布独立调查委员会的完整报告，只提供了摘要和某些附件，也没有公开提供关于调查方法、调查结果标准或其他详细数据的具体资料。军事法庭举行了几次审判。

61. 缅军继续在若开邦采取军事行动，并未同时采取保护平民的措施。它继续以平民为目标，将他们用作人体盾牌，据报还焚烧村庄，要么作为惩罚，要么用以协助军方夺取土地和改变土地用途。

62. 自宣布进入紧急状态以来，正式的司法机制和机构已在很大程度上停止运作。政府更换了司法人员，以命令取代民主立法程序，在数个乡镇实施戒严，并对获得法律援助进行限制。

63. 截至 7 月下旬，缅甸问题独立调查机制收集和处理了 130 多万条信息进行分析，并优先收集涉及性暴力和性别暴力以及针对儿童的犯罪的证据。该机制正在密切监测军方夺取权力的情况。截至 6 月 15 日，该机制已收到 21 万多条关于指控存在最严重的国际犯罪和违反国际法行为的信息。

性暴力和性别暴力

64. 随着因大流行疫情而实行封锁和行动限制，据报性暴力和性别暴力事件的数量增多。同时，家庭对妇女和女童的要求也有增多，她们中的许多人还因服装和其他部门工作岗位流失而受到尤其严重的影响。此外，由于对国家机构特别是执法机构缺乏信任，许多幸存者可能没有报告遭受此类暴力的情况。联合国将通过对性暴力和性别暴力幸存者所获服务的提供情况进行快速影响评估，帮助确定当前的挑战。

65. 罗兴亚人和其他少数民族，特别是其中的妇女和女童，仍然面临极大的性暴力风险，特别是在缅军和若开民族军之间冲突旷日持久的背景下。对于生活在境内流离失所者营地和受冲突影响地区的妇女和女童而言，强迫婚姻和怀孕、性剥削、拘留和强迫劳动的风险十分常见。此类报告特别令人担忧，必须更方便查阅，以便联合国能够独立核实指控。

66. 严重贫困将许多妇女和女童推入消极、危险的境地，包括被贩运的境地。在一些情况下，被贩运的人最终进了监狱。在许多情况下，妇女得不到法律援助。

67. 联合国缅甸问题国际独立实况调查团记录了缅军对少数民族和宗教少数群体妇女以及基于性取向和性别认同对一些个人实施的性暴力行为。这些报告特别令人担忧，必须更方便查阅，以便联合国能够独立核实指控。

儿童与武装冲突

68. 从 2020 年 8 月至 2021 年 1 月底，联合国国家监测和报告任务组以及负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表加快了与民盟政府和缅军的接触，以杜绝在武装冲突局势中招募和使用儿童，包括临时使用儿童担任非战斗角色。此后缅军发布了四项禁止使用儿童的命令，并会同联合国就这一问题制定了路线图。然而，缅军招募和使用的儿童人数仍然高得令人震惊，6 月，缅军再次在秘书长关于儿童与武装冲突的年度报告附件中被列入名单。七个少数民族武装组织仍然因招募和使用儿童被列入名单。

69. 自 2 月以来，侵犯儿童行为的数量一直很多。杀害和致残儿童、袭击学校和医院及将其用于军事目的、拘留儿童的情况令人担忧。由于安全和出入方面的限制，联合国对严重侵犯行为的监测受到阻碍。国家监测和报告任务组一直与几个少数民族武装组织保持联系，这些组织重申了与联合国合作的承诺，但新行动计划的签署被推迟。3 月 31 日，军方宣布修订该国《儿童权利法》，其中包含关于武装冲突局势中儿童的一章。另外，事实上的社会福利救济和安置部表示，它打算限制拥有缅甸公民身份的个人收养非公民的可能性。

C. 脆弱社区以及政治危机对国家和区域的影响

人道主义援助准入

70. 2021 年初，缅甸约有 100 万人需要人道主义援助。自 2 月以来，冲突、军方接管造成的基本服务中断和粮食不安全加剧使更多社区陷入困境并产生人道主义需求，导致目前又有 200 万人成为人道主义援助和保护服务的对象。对进入若开邦和钦邦南部农村地区的限制基本上仍然存在，影响到对 10 万多人的援助和服务交付。在克钦邦和掸邦，由于进入非国家武装行为体控制地区受到限制，住在营地中的约 4 万名境内流离失所者仍然无法获得国际援助。目前由缅甸军控制的高度官僚化的旅行核准制度仍在实行。在东南部，包括与泰国接壤的地区，越来越多的行动限制继续阻碍人道主义伙伴提供援助的努力。

71. 6 月 3 日，红十字国际委员会主席访问缅甸，以表达该组织对人道主义局势的关切，并加强目前为确保开展中立和公正人道主义行动的空间而进行的努力。他强调必须恢复纯粹的人道主义访问和活动，并扩大在钦邦、克钦邦、克耶邦、克伦邦、掸邦和若开邦的人道主义准入。

72. 需求评估和监测主要因旅行核准程序而无法进行。此外，COVID-19 措施也导致联合国儿童与武装冲突问题国家工作队的监测和核查工作难以开展；尽管如此，该工作队在本报告所述期间核实了一些严重的侵犯儿童行为。

73. 自 2 月 1 日以来，冲突加剧了流离失所；越来越多的报告指出，人道主义伙伴正在成为安全部队攻击或威胁的目标，并受到官僚主义障碍的阻挠，这进一步阻碍了人道主义援助的交付。

难民自愿、安全、有尊严和可持续返回

74. 正如秘书长继续在公开场合强调的，当务之急仍然是创造有利于难民安全、自愿、有尊严和可持续返回的条件。孟加拉国继续在为临时避难设计的条件下慷慨收容着约 86 万名罗兴亚难民。至关重要的是应继续通过罗兴亚人道主义危机联合应对计划等途径提供国际支持，同时推动缅甸作出具体和可持续的改变，使难民能够安全和有尊严地自愿返回。国际社会需要做更多的工作支持孟加拉国，同时为难民返回缅甸创造条件。国家、地区和国际各级关于这一问题的讨论必须有罗兴亚人亲自参与。

75. 在若开邦，60 万无国籍罗兴亚人在很大程度上仍然被隔离，并在获得公民身份和享有其他基本权利方面受到歧视。12.6 万罗兴亚人仍然被封闭在营地中，没有行动自由，并在获得医疗保健和教育以及生计等基本服务方面受到严格限制。行动自由仍然极其有限。执行国家战略、支持根据国际规范和最佳做法关闭境内流离失所者营地方面进展甚微，也没有切实证据表明军方打算支持境内流离失所的罗兴亚人真正返回原籍地或自己选择的地方。

76. 除了境内流离失所的罗兴亚人之外，缅甸军与若开民族军之间的冲突继续导致若开邦和钦邦民众大量流离失所，直到 2020 年底。截至 8 月 14 日，来自不同社

区的 9 万多人仍然因此在若开邦和钦邦的 198 个地点和收容社区流离失所。在 2 月 1 日军方接管之前和之后，这些流离失所地点约有四分之一一直无法进入。

77. 缅军和若开民族军于 2020 年 11 月在若开邦停止敌对行动，在一揽子奖励方案宣布之后，这确实为少数境内流离失所者返回若开邦北部和中部，包括在 2 月事件之后返回提供了空间。然而，返回的总人数仍然很低，大多数最近在境内流离失所的人继续停留在流离失所地点。

78. 为推动流离失所者可持续地返回原籍地，联合国难民事务高级专员公署和开发署在若开邦孟都镇的 2 个村庄实施了两个试点项目，向返回原来住宅所在地和社区的境内流离失所罗兴亚人提供多部门援助。迫切需要扩大这些试点项目，以援助在若开邦北部艰难生活的境内流离失所罗兴亚人，但由于军方接管以及与之相关的暴力事件，这些项目暂被搁置。

区域影响

79. 罗兴亚人继续冒险穿越孟加拉湾和安达曼海。6 月，一艘载有数十名罗兴亚难民的船只抵达印度尼西亚亚齐；该船在离开孟加拉国或缅甸后发生引擎故障，在安达曼海漂流了几个月，导致一些难民死亡。2 月，印度海岸警卫队营救了另一艘船。

80. 缅甸仍然是世界上最大的冰毒生产国。2020 年，在缅甸缉获的毒品数量是 2019 年的两倍。制造非法药物所需的前体化学品继续被从邻国贩运到缅甸。

81. 罂粟种植仍然是该国经济不可或缺的一部分，主要是在掸邦和克钦邦。此外，在 2 月之后的背景下，非法集运木材的情况增多，继续对环境造成严重破坏。

82. 9 月，联合国毒品和犯罪问题办公室访问了泰国和缅甸交界地区，证实尽管存在 COVID-19 方面的限制，但与跨国犯罪活动有关的非法贩运正在增加。最近缉获的合成毒品和其他毒品量创下纪录，进一步证实来自缅甸的非法贩运有了增加，对东南亚和更广泛地区的其他国家产生了深远的影响。

与东南亚国家联盟和其他区域组织的接触

83. 东盟领导人于 4 月 24 日在雅加达举行会议，就缅甸问题达成五点共识。这次会议之后，东盟主席和秘书长于 6 月初访问缅甸，与武装部队总司令讨论了落实五点共识的问题。

84. 2021 年 8 月 4 日，东盟外长通过联合声明，确认任命文莱第二外长艾瑞万·尤索夫为东盟主席缅甸问题特使。秘书长对这一任命表示欢迎，认为这是朝着落实五点共识迈出的重要一步。根据安全理事会关于联合国-东盟互补的呼吁，联合国仍然准备支持东盟和东盟灾害管理人道主义救援协调中心在缅甸的努力，因为迫切需要采取协调一致的区域行动。东盟主席缅甸问题特使与东盟成员国、东盟秘书处和其他区域利益攸关方保持密切磋商。

85. 秘书长缅甸问题特使继续密切接触其他区域组织，包括欧洲联盟和伊斯兰合作组织，特别是伊斯兰合作组织罗兴亚穆斯林少数民族问题联络小组，以期补充联合国为应对罗兴亚危机以及更广泛的政治和人道主义事态发展所作的努力。

D. 2019 冠状病毒病大流行、公共卫生和社会经济发展

86. 2020 年 8 月中旬，COVID-19 开始在若开邦当地传播，随后所有邦和地区的病例都有了激增。截至 8 月 14 日，缅甸记录的病例超过 351 605 例，死亡人数超过 513 078 人。人们认为实际数字远高于官方数字，因为检测和病例管理能力仍然微不足道。

87. 缅甸的公共卫生体系早已捉襟见肘，自 2 月 1 日以来不得不对额外的压力和挑战。面对武装部队针对保健设施和人员的攻击和威胁，检测和治疗能力大幅减少。这影响了 COVID-19 应对努力，并导致该国的卫生和免疫规划几乎完全停顿。此外，COVID-19 疫苗的推出计划也停滞不前。7 月，SARS-CoV-2 病毒的德尔塔变异株在缅甸引发大规模疫情，该国在目前情况下无力作出应对。这不仅给缅甸、也给整个区域带来了严重的风险。

88. 任意大规模拘留抗议者、监狱拥挤不堪加之总体忽视囚犯健康也助推了 COVID-19 感染人数的增多。

89. COVID-19 和军方行动引发的不稳定逆转了近年来取得的许多社会经济成果。大流行疫情对最脆弱群体，特别是经济复原力有限、就业脆弱、流离失所和处于冲突地区的群体造成了尤其严重的影响，从而加剧了原已存在的边缘化、不平等和脆弱性，对妇女的影响尤其严重。40 多万移民工人返回家乡社区，导致其家人蒙受惨重的汇款损失。

90. 军方的行动削弱了经济，这主要是因为运输和物流部门等多个部门的工人举行大规模罢工，扰乱了进出口，影响了供应链，并推动了燃料和食品价格的上涨。这也造成了更广泛的影响，例如现金危机，因为账户持有人担心银行倒闭，一直在提取自己的储蓄。世界粮食计划署估计，缅甸各地有 340 万人面临粮食不安全的风险。关闭和限制互联网扼杀了新兴的数字经济，影响了手机货币、电子贸易和在线交货服务。世界银行估计，该国经济在 2021 年将萎缩 18%。

91. 军方接管导致数十万工人失业、收入减少，原因是工厂和商店关闭、数家国际公司撤出缅甸或停止从缅甸订购商品和服务。截至 7 月，至少有 64 615 名参加公民抗命运动罢工的公务员被解雇或停职，其中约有 4.8 万人为女性。他们失去了收入来源，在许多情况下被强行赶出了公屋单元。

92. 该国正规经济中就业机会日益稀缺，加之劳工移民因边境限制而中断，可能会推动越来越多的人从事非正规就业和非法活动。

93. 收入减少和商品价格上涨相互叠加，可能会导致贫困和粮食不安全大幅加剧。开发署估计，由于 COVID-19 大流行和缅甸军所致危机造成的综合影响，到 2022 年，贫困率可能会从 2017 年的 24.8% 翻一番，达到 48.2%。

三. 意见

94. 我一再呼吁军方尊重人民的意愿，不实行暴力和镇压，并在行事时以国家和平与稳定的更大利益为重。安全理事会对任意拘留政府成员，包括总统温敏、国务资政昂山素季和其他人员深表关切，并呼吁立即释放所有被任意拘留的人员，同时谴责正在发生的暴力。安全理事会还强调将继续支持缅甸的民主过渡，并着重指出需要维护民主机构和进程，不实行暴力，充分尊重人权和基本自由，维护法治。邻国可以利用各自对军方的影响力，呼吁军方尊重人民的意愿，在行事时以国家和区域和平与稳定的更大利益为重。缅甸的行动已造成数百名平民死亡、数千人被任意逮捕和其他侵犯人权的情况。迫切需要按照法治和既定的民主治理规范，恢复宪法秩序，维护 2020 年选举结果。

95. 为了使和平解决进程扎根，所有行为体都必须追求该国民主改革的更大利益，进行有意义的对话，立即禁戒暴力，并充分尊重人权和基本自由。少数群体、年轻人和妇女得到有效代表的包容性对话进程是摆脱当前政治危机的可行途径。缅甸正面临长期的不安全和不稳定，国家、区域和国际各级行为体必须作出协同努力，促成符合人民意愿的完全文官统治。

96. 面对大规模武装冲突的风险，必须采取集体办法，防止在东南亚中心地带和其他地区发生多层面的灾难。鉴于严重的人道主义影响，包括粮食安全形势迅速恶化、大规模流离失所加剧、公共卫生体系遭到削弱，加之新一波的 COVID-19 感染，必须采取协调一致的做法，与区域行为体互补。联合国将重点进一步加强全系统协调一致的办法，以提供人道主义和拯救生命的援助支持缅甸人民，并帮助防止出现进一步的区域影响。这将需要会员国的大力支持，特别是为 7 月 12 日发布的缅甸突发事件临时应急计划提供资金。

97. 我重申我自去年以来发出的呼吁，呼吁提供充分和畅通无阻的人道主义准入，以帮助有需要的人。必须解决在对妇女造成尤其严重影响的全球大流行疫情期间继续限制获得基本、重要服务包括卫生保健服务的问题。在 COVID-19 背景下，冲突各方应优先支持开展有效的检测、预防和治疗活动。

98. 根据国际人道法，缅甸和其他冲突方有义务保护平民，并便利人道主义救援迅速无阻地通行，以救助受困平民，特别是在粮食不安全日益严重的情况下。

99. 大多数脆弱社区包括罗兴亚人都需要保护，必须解决冲突的根源问题。必须按照若开邦问题咨询委员会的建议处理与公民身份、基本权利、法律面前人人平等和基本自由有关的结构性问题。对在缅甸犯下的严重罪行，包括针对罗兴亚人和其他少数群体的严重罪行进行追责仍然至关重要。缅甸问题独立调查机制等相关机制能够便利对过去的罪行进行追责和伸张正义，并有助于威慑进一步的暴行。我敦促与这些机制充分合作，包括允许它们进入缅甸。与作为难民主要收容国的孟加拉国团结一致地采取行动至关重要，同样重要的是本着切实承担责任的精神继续提供支持。任何遣返努力都必须确保得到所涉难民的知情同意和自愿合作，同时，应让罗兴亚人亲自参与国家、区域和国际各级关于这一问题的讨论。当前

的危机造成了广泛的区域影响，要求区域行为体特别是东盟大力参与，以支持达成和平解决方案。我相信会员国会支持联合国系统的这一努力。

100. 联合国随时准备为落实东盟五点共识，包括关于调解和人道主义援助的共识提供具有比较优势的专门知识。我再次呼吁及时全面落实五点共识，以推动为了缅甸人民的利益和生计而达成和平解决方案，并欢迎任命东盟主席特使，以促进各方之间的建设性对话。我还强烈鼓励我的特使努力使自己的工作与东盟的工作相辅相成。人道主义事务协调厅与东盟灾害管理人道主义救援协调中心加强合作，对于支持向最脆弱群体提供拯救生命的人道主义援助至关重要。

101. 在缅甸扎根的大规模非法经济可能会从当前的危机和相关的治理挑战中受益。反过来，非法活动也可能进一步助长当前的不稳定，不仅对该国社会经济发展、而且也对该国武装冲突格局产生深远的影响。随着大多数正规经济部门萎缩，密切监测和分析武装冲突、日益恶化的社会和政治局面、迅速发展的非法毒品市场和其他可能扩大的非法经济部门之间的联系比以往任何时候都更加重要。

102. 在军方接管之后，法律被作为工具，用以扼杀表达自由，限制独立媒体和社交媒体，并任意拘留至少 5 200 人。至关重要的是要支持新闻自由这一民主基石，给予公民社会空间，并让人们在这个因 COVID-19 而愈加艰难的时期相互帮助。

103. 鉴于妇女和年轻人在 2 月之前和之后首当其冲地受到冲突影响，这些群体在和平进程中代表性不足的问题令人关切。具体而言，在加入公民抗命运动的公务员和其他工人中，妇女所占比例最高，她们还大规模参加了包括国际妇女节抗议在内的多个大规模抗议活动。我赞扬妇女支持维护该国的民主规范，并呼吁进一步增强其权能，以帮助为缅甸的未来带来和平、可持续的解决方案。

104. 任何走出该国影响深远的危机的过渡进程都将为重塑一个没有族群分裂、不限制基本自由的社会提供机会。走向可持续和平的解决方案应反映人民的意愿。不同宗教、民族和社区背景的群体出于共同的民主愿望、基于共同的苦难日益团结，让我深受鼓舞。在饱受到族群紧张和暴力之苦的若开邦，若开族对罗兴亚人的同情心日益深厚。1 月 18 日，若开族社区发表了一份题为“多样化和团结的若开族社区宣言”的文件，其中提到“罗兴亚人”这个以前被摒弃的若开族词语，并敦促政府解决影响他们的根本问题。只有通过包容各方的民主机构，才能真正有希望消除暴力和歧视的根源。我曾希望在 2020 年 11 月选举后加强联合国与新政府在这方面的合作。11 月 26 日，昂山素季国务资政向我申明，她领导的政府随时愿意与联合国合作，以创建一个和平、繁荣和尊重人权的社會。