



大会

Distr.: General
19 October 2021
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 日

议程项目 4

需要理事会注意的人权状况

缅甸人权状况*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

人权理事会第 46/21 号决议请联合国人权事务高级专员就缅甸的总体人权状况提交报告，特别侧重于对 2021 年 2 月 1 日以来指称违反国际人权法和人道法行为追责的情况以及法治状况和安全部门改革。本报告即是根据该决议提交的。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言和方法

1. 人权理事会第 46/21 号决议中请联合国人权事务高级专员就缅甸的总体人权状况提交口头和书面报告，特别注重对 2021 年 2 月 1 日以来指称违反国际人权法和人道法行为追责的情况以及法治状况和安全部门改革。
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)记录的从 2021 年 2 月 1 日缅甸军方夺取政权至 2021 年 7 月中旬人权方面的关切事项。这一时期的事态发展按时间顺序列出，以说明侵犯人权行为的趋势和规律。详述报告各方面内容的补充材料可从会议室文件中查阅。调查结果将在提交人权理事会第四十九届会议的综合报告中进一步阐述，这也是理事会第 46/21 号决议的授权。
3. 尽管缅甸政府 2012 年承诺允许人权高专办开设国家办事处，而且人权理事会和大会也一再呼吁，但人权高专办目前在缅甸没有办事处，也无法进入缅甸。这种无法进入的情况阻碍了在该国境内对人权状况进行独立监测和报告。自军事政变以来，此项工作进一步受到限制，原因包括互联网方面的限制(见下文第四节)、对进入该国的限制、资源方面的限制、有人威胁要报复人权维护者。
4. 尽管存在这些挑战，但人权高专办一直就具体事件获取第一手信息，途径包括依靠远程监测和可信公开来源，在可能的情况下还辅之以对个人的访谈。虽然面临挑战和风险，但人权高专办仍对侵犯人权行为的受害者和证人进行了 70 多次约谈，并举行了数十次会议，从各类利益攸关方收集了信息。对信息和来源进行了可信度评估，尽一切努力证实或核实信息。

二. 背景

5. 几十年来，缅甸犯下了严重的侵犯人权罪而未受惩罚，包括犯下了人权理事会所记录的大量针对少数族裔的指称国际罪行。已就追责和安全部门改革提出了详细建议，但尚未得到落实。¹ 2 月份政变后，缅甸在全国范围内系统性地对缅甸人民实施了更严重的暴力和镇压。²
6. 2021 年 2 月 1 日，总司令敏昂莱以 2020 年 11 月选举舞弊情况为由罢免文职政府，拘留缅甸政治领导人，宣布进入紧急状态，宣布自己接掌所有立法、司法、行政权力。该国几乎所有人都反对政变，全国各地掀起了一场基础广泛、持续和平的公民抗命和抗议运动。之后几个月里，随着缅甸试图镇压反对派和巩固权力，针对平民的袭击事件逐步升级，导致了人权危机。军事当局滥用法律框架扼杀言论自由，任意剥夺自由，抛弃正当程序，剥夺公平审判权利，拘留了数千人，特别是活动家、记者、人权维护者。当全国性和平抗议开始时，军事当局

¹ 见 A/HRC/43/18；另见载有缅甸问题国际独立实况调查团详细调查结果的会议室文件(A/HRC/39/CRP.2)，可在调查团网页上查阅(www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx)。

² 另见 A/HRC/46/56。

最初以不必要和过分的方式使用低杀伤力武器并突击检查某些邻里，制造了恐怖气氛。这演变成了系统性的定向杀戮和大规模逮捕，更多人在拘留期间因遭受酷刑和虐待而死亡。逐渐发生了武装抵抗，人们成立自卫团体或开始组织起来袭击军队。与此同时，缅甸边境地区的武装冲突仍在继续并再次加剧。在这两种情况下，缅甸都针对平民实施了不分青红皂白的袭击。与此同时，经济急剧下滑，2019冠状病毒病大流行日益恶化，缅甸局势已成为一场人权灾难。³

三. 法治

7. 自 2 月 1 日以来，缅甸军一直试图建立由军方领导的所谓国家管理委员会，⁴ 并单方面修改现行法律，以便对该国不屈的人民实行军人统治，使其推翻政府的行为合法化。国家管理委员会于 2021 年 7 月下旬宣布 2020 年选举结果无效，⁵ 并于 8 月 1 日宣布转型为以总司令为总理的“临时政府”，⁶ 并将为期一年的初始紧急状态进一步延长至 2023 年 8 月。⁷

A. 法律的工具化

8. 在夺权后的两周内，国家管理委员会对《刑法》、《刑事诉讼法》、《街区和村区管理法》、《公民隐私和安全保护法》进行了修改，相当于将意图批评当局和实际批评当局定为刑事犯罪行为，并允许未经授权而实施搜查、扣押、逮捕、监视、截获通信。

9. 国家管理委员会 2 月 8 日和 9 日根据《刑事诉讼法》第 144 条在 129 个乡镇发布命令，⁸ 又于 2 月 13 日暂停了《公民隐私和安全保护法》⁹ 规定的保护措施，还修订了《街区和村区管理法》。¹⁰ 暂停执行的《公民隐私和安全保护法》规定包括对拘留超过 24 小时的禁止规定(第 7 条)，还包括对无证搜查、扣押、逮捕、监视、截获通信的禁止规定(第 8 条)。修改后的《街区和村区管理法》规定

³ 见会议室文件中的事件年表，其中就联合国人权事务高级专员关于缅甸自 2021 年 2 月 1 日以来人权状况的报告(A/HRC/48/CRP.2)提供了补充资料，可在人权理事会网页上查阅(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Pages/ListReports.aspx)。

⁴ 人权高专办缅甸小组，“危机中的缅甸：人权状况，2021 年 2 月”，2021 年 2 月 11 日，第 5 段。

⁵ 第 2/2021 号《联邦选举通告》。

⁶ 国家管理委员会第 152/2021 号令。

⁷ 这些行动导致 2020 年 11 月当选的联邦议会的成员组成了联邦议会代表委员会和民族团结政府，以反对军人统治(见下文第九节)。见 A/HRC/48/CRP.2。

⁸ 禁止“非法集会、谈话、以开车或步行方式实施游行、抗议、破坏、暴力行为”，规定公众集会人数不得达到 5 人，晚上 8 点至凌晨 4 点实行宵禁。见 *Global New Light of Myanmar*, “Section 144 of Criminal Procedure Code imposed in Naypyidaw territory and townships in states/regions”, 2021 年 2 月 10 日。

⁹ 国家管理委员会第 4/2021 号法。

¹⁰ 国家管理委员会第 3/2021 号法。

过夜客人必须向当局登记(第 13(g)条),从而使记者、活动家、抗议组织者等因害怕被捕而离开家园和惯常居住地的人在获得保护方面受到限制。

10. 2021 年 2 月 14 日对《刑法》¹¹ 和《刑事诉讼法》¹² 作出了补充修正,扩大了叛国罪和叛乱罪的定义(《刑法》第 121 和第 124A 条),新规定了一些不可保释的妨碍安全部队¹³ 和公务员罪(《刑法》第 124C 和第 124D 条),还新规定了一些对表达自由和集会产生不利影响的公众不良行为罪(《刑法》第 505(a)和 505A 条)。此后,根据扩大的叛国罪定义(包括准备以“违宪手段”改变缅甸),对联邦议会代表委员会主要成员和民族团结政府的部长们提出了指控(见下文第九节)。根据第 505A 条对至少 992 人提出指控。该条允许未经授权逮捕批评政变、支持联邦议会代表委员会和/或公民抗命运动的人员。由于相关规定的措辞过于宽泛,任何被认为与武装抵抗组织有关联的人都有可能按破坏或阻碍安全部队维护国家稳定的罪名而被追究责任(《刑法》第 124C 条)。根据第 124D 和第 505(a)条,任何鼓励政府雇员加入公民抗命运动的人都可能按妨碍官员履行职责罪而受到制裁。不论强加这些修正案是否合法,其措辞过于宽泛模糊就令人严重关切其是否符合国际人权法规定的罪刑法定原则。

B. 颠覆司法和正当程序

11. 截至 3 月中旬,国家管理委员会已在仰光地区的 6 个城镇宣布戒严。¹⁴ 5 月 13 日,戒严范围扩大到钦邦的一个城镇。¹⁵ 在这些地区设立了军事法庭,地区指挥官有权即决审判一系列刑事案件并对每项罪行判处最严厉的刑罚,包括死刑,而且没有上诉权。这种做法违反了国际公平审判标准。军事法庭在被告没有律师的情况下对平民案件进行了即决审判。截至 7 月 15 日,包括 2 名未成年人在内的 65 人被判处死刑。39 人缺席受审。

12. 在未实行戒严令的地区,司法诉讼在监狱内进行,表面上是为了处理与《刑法》第 505 条有关的案件。在所谓的监狱法院,大多数被拘留者无法获得律师服务,少数人有律师但在与律师商讨以及提供证据和证人方面遇到巨大挑战,令人严重关切正当程序和其他公平审判权利受到了侵犯。随着和平抗议规模缩小而涉及武装分子的事件增多,这些法院已开始审判与武装抵抗有关的其他多种罪行。

¹¹ 国家管理委员会第 5/2021 号法。

¹² 国家管理委员会第 6/2021 号法。

¹³ “安全部队”指军队和警察。

¹⁴ 第 3/2021 年号戒严令。

¹⁵ 第 5/2021 年号戒严令。

四. 表达自由

13. 缅甸在夺权过程中暂时关闭了全国范围的电信，包括固定电话线路、移动电话线路、互联网。自那以后，国家管理委员会定期关闭互联网，并实施了越来越严格的限制。这些措施旨在控制和不适当地限制表达自由权和其他人权。该委员会还限制传播有关安全部队违规行为的信息，给人道援助需求的评估和记录工作造成了困难。

A. 对网络的限制措施

14. 2月中旬至4月下旬，国家管理委员会出台法律规定，将网络活动定为刑事犯罪，并通过夜间关闭和逐步暂停各种形式的数据服务而大幅限制了互联网接入，从而扼杀了网民空间。

15. 一项拟议的网络安全法案受到广泛批评，随后被放弃。此后，军方当局于2月15日在未发公告也未进行商讨的情况下单方面修订了《2004年电子交易法》。所立条款措辞宽泛，新规定了几项罪行，包括将下列行为定为刑事犯罪：传播有关“社会惩罚”的信息(第38(b)条)；¹⁶ 发布被认为是批评军事当局(第38(c)条)；使用私人网络或加密服务(第38(d)条)；向国际社会传播信息(第38(e)条)。此外，修订案虽以保护个人数据为幌子(第10章)，但实际上赋予当局广泛的权力，允许其在无相应保障的情况下截获个人数据。这些修订过于宽泛，令人对其是否符合罪刑法定原则感到严重关切。此外，这些修订也没有满足关于必要性和相称性的要求。这些限制规定似乎不是为了追求人权法规定的合法目标，整体上影响了个人的意见自由权、表达自由权、隐私权。

16. 随着抗议活动的规模扩大而且军队的回应变得更加暴力，国家管理委员会开始关闭互联网，有些天从凌晨1点关闭到早晨6点，有些天关闭到早晨9点，此举一直持续到2021年4月下旬。

17. 军方当局在莱达雅镇和雪碧达镇实施暴力镇压并在仰光地区6个镇宣布戒严后，于3月15日在全国范围切断了移动互联网接入，3天后暂停了公共Wi-Fi服务。国家管理委员会还于4月2日下令关闭了固定无线互联网，只开放光纤互联网连接，而该网络仅覆盖不到0.2%的人口，主要是在大城市地区。

18. 4月下旬，国家管理委员会不再于夜间关闭互联网，而采取了不同的控制方法，即禁止移动和固定无线互联网用户接入除特定网站或应用程序以外的所有互联网网址。使用光纤连接者仍可访问除被列入黑名单的网站和应用程序外的其他网址。4月28日，恢复了银行和其他商业应用程序的移动互联网服务，8天后恢复了固定无线服务。即便是在目前接入能力受限的情况下，由于修订了《电子交易法》，也由于上述暂停执行《公民隐私和安全保护法》条款的行动，依然存在持续监视和截获电话通信及互联网通信的重大风险。

¹⁶ 包括开展“点名”运动，公开指认缅甸高级官员家人和亲属的身份。

B. 新闻媒体和记者

19. 在政变后的 7 周内，5 家独立的报纸出版物被关闭。¹⁷ 截至 5 月 5 日，国家管理委员会已吊销 8 家媒体的牌照。¹⁸ 此前该委员会警告媒体不要称其为“军政府”。¹⁹

20. 2021 年 2 月 1 日至 7 月 15 日，至少有 98 名记者在某个时间被捕，其中包括来自日本、波兰、美利坚合众国的记者，另对 33 人发出了逮捕令。46 名记者仍被拘留，其中 20 人受到刑事指控，大部分指控的依据是《刑法》第 505 条。已有 6 人被判有罪，刑期从 1 个月到 3 年不等。

五. 和平集会权

21. 政变发生后，缅甸人民表示了愤慨。广大民众行使表达自由权与和平集会权，在全国各地的城市开始举行示威，从 2021 年 2 月 2 日开始每晚都会进行敲打锅碗瓢盆的运动。和平表达不同政见的行动迅速演变为公民抗命运动，最初领头的是拒绝上班的医生和护士。公民抗命运动在工会和各界人士支持下愈演愈烈，2 月 21 日的全国总罢工使之达到最高潮。在内比都，众多公务员，特别是教师甚至政府工作人员，加入了运动的行列。政变后的第一个周末，发生了数十起有数十万人参与的和平示威。抗议者还开展了音乐等艺术活动，以和平方式表达异见。²⁰

22. 2 月的第二周和平人群的规模不断扩大，并蔓延到全国各地。警方最初靠橡皮子弹和高压水枪等低杀伤性武器来阻止和驱散和平人群。2021 年 2 月 9 日，警察在内比都用实弹驱散和平示威者，1 名年轻女性示威者中弹并最终死于头部的枪伤。

23. 与此同时，军方还严格限制网民空间，大大增加了抗议者集会的难度。示威是在网上组织的，示威领导者或参加者的移动电话随时可能被安全部队抽查，他们也随时面临被捕的风险。

24. 民众对缅军禁止集会的企图感到愤怒，加剧了大规模抗议活动。安全部队的暴力手段也有所升级，越来越靠致命武力驱散和平集会，甚至使用军事战术和战争级武器，包括半自动步枪、狙击手、实弹。3 月和 4 月初，用致命和非致命武器任意杀伤和平示威者的事件急剧增加，受害者包括许多儿童。特别严重的是发

¹⁷ 7Day News, The Voice, Eleven, The Myanmar Times and The Standard Time (San Taw Chain).

¹⁸ Democratic Voice of Burma, Khit Thit Media, Mizzima, Myanmar Now, 7Day News, 74 Media, Myitkyina Journal and Tachileik News Agency.

¹⁹ “已警告不得在新闻报道中使用发动政变的军政府这个称呼，如果继续在文章中使用该称呼则将采取行动吊销出版执照” (*Global New Light of Myanmar*, “Country needs to put energy into reviving country’s ailing economy: Senior General”, 2021 年 2 月 23 日)。

²⁰ 见 A/HRC/48/CRP.2。

生在勃固镇、莱达雅镇、北欧卡拉帕镇的 3 起事件，还有在武装部队日发生的 1 起事件。²¹

25. 2021 年 3 月 3 日，军事当局在仰光的北欧卡拉帕镇镇压抗议活动，对致命武力的使用明显升级。多名证人的证词一致表明军方蓄意针对和平示威者使用了武力。安全部队使用武力的受害者往往是头部和躯干受伤，表明军方要给他们造成最大程度的伤害。安全部队攻击了医疗设备和设施以及卫生工作者，包括协助抗议者的卫生工作者。2021 年 3 月 14 日，仰光的另一个小镇莱达雅爆发了大规模抗议活动。当天，几家与中国有关联的工厂也因纵火和破坏公物而遭受重大破坏。安全部队以致命武力回应了该情况。据报道他们用武器向住宅射击，似乎是乱射一气，并且突击检查并逮捕了被认为是反军方的人。该情况一直持续到夜间和接下来的几天。此后的一周里，超过 10 万名居民逃离了该地区。

26. 2021 年 3 月 27 日，国家管理委员会下属的《缅甸之光报》警告年轻人，他们从之前那些死者的惨状就应该知道自己有头部和背部中弹的危险。这与头天军方所属电视台发表的威胁性声明一字不差。²² 尽管如此，示威者仍在全国各地组织了更多公开抗议活动。此时，反对派活动人士已采取缓解策略以避免遭受安全部队的暴力，包括进行短促的“快闪”式抗议活动，还包括在安全部队可能休息时举行抗议。许多示威者没有防护措施，但一些人在抗议地点垒起沙袋或临时找到防护用具，以免被枪弹击中。少数示威者有简陋的武器，如弹弓、抛石器、鞭炮，偶尔还有燃烧瓶。

27. 2021 年 3 月 27 日(武装部队日)，该国 15 个邦、省、联邦区中有 12 个发生了针对抗议者的大范围袭击。在缅甸的不同地区，军方在没有警告不得和平示威的情况下使用了枪支。安全部队向逃跑者或帮助伤者的人开枪。多个可靠消息来源报告至少有 130 人死亡。这是最多的单日死亡人数。几乎所有死者显然都死于枪伤，许多人头部或躯干被击中，至少有 17 名儿童遇难。有人说自己的一位亲戚被安全部队杀害后在未得到家人同意的情况下被火化。还有人接到警方的电话和来访，说要寻找死者的遗体，有一次甚至威胁要挖出一个孩子的尸体。军方当局在武装部队日事件的前一天发出的警告、所使用的战术、高死亡人数、全国各地广泛协调的镇压行动，似乎表明其战略或有计划的行动是故意用致命武力来阻止进一步的示威活动并巩固其在全国范围内的控制。

28. 安全部队 4 月 9 日在勃固镇包围了示威者为保护自己而设置路障的街区。他们在实施无人机侦察之后发动进攻，用榴弹发射器和大炮摧毁了路障，显然没有考虑使用爆炸性武器在居民区内的影响，将抗议者和居民的生命置于危险境地。据报道，爆炸和弹片造成至少 82 人死亡。有人记录的一个情况是，士兵们向一名受伤后被送去接受治疗的抗议者开枪。据广泛报道，安全部队占领了一座宝塔并将该处用于停放死伤人员。一些僧侣和当地医务人员请求治疗伤者，但遭到拒绝。

²¹ 同上。

²² 缅甸广播电视台 2021 年 3 月 26 日播出的节目。

29. 和平抗议应得到尊重和保障。如需为合法的执法目的驱散此类集会，应尽一切合理努力让参与者自愿散去。只有在绝对必要时才应使用武力，并应限制在必要的最低程度。如果使用武力，则须遵守合法、必要、相称、预防性、不歧视的基本原则。执法人员绝不应在集会环境下使用枪支，除非因保护生命或防止迫在眉睫的严重伤害威胁而有绝对必要这样做，且在此类情况下仅可针对形成此类威胁的个人使用枪支。缅甸安全部队的行动明显违反了这些标准，因此构成对生命权及和平集会权的侵犯。许多据报发生的死亡如被发现是针对平民的广泛或有系统攻击的一部分，则可能进一步构成危害人类罪。

六. 禁止酷刑和虐待以及人身自由和安全权

30. 在 2021 年 2 月 1 日至 7 月 15 日期间，国家管理委员会至少拘留了 6,493 人：2 月至少拘留了 655 人；3 月 2,023 人；4 月 1,025 人；5 月 826 人；6 月 430 人；7 月 1 至 15 日 136 人。截至 7 月中旬，被捕的人中只有 2,924 人获释。²³

31. 国家管理委员会正在实施的逮捕和拘留有一个明显的模式。在政变的最初几个小时内，缅甸军拘留了国家的政治领导人和数百名为新议会开幕而聚集的议员。大约在同一时间，即将离任的国家和省级政府成员以及其他政界人士也都成为目标。鉴于总司令以据称的选举舞弊作为夺取政权的借口，数十名联邦选举委员会官员以及数十名民间社会活动人士也都被逮捕。

32. 随着青年人动员起来和平示威反对军人接管，在接下来的一个月里，大规模逮捕学生的事件激增。从 2021 年 4 月中到 5 月底，国家管理委员会根据《刑法》第 505A 条每天公布被通缉的个人名单。这些名单主要包括缅甸的名人、艺术家、医生、教育工作者、护士等，他们批评政变，表示支持联邦议会代表委员会或参与公民抗命运动，而且名单显然针对那些在号召抗议和罢工方面有影响力的人。记者一直是管理委员会针对的目标：在政变头 3 个月的每个月里，大约有 30 名媒体工作者要么被拘留，要么被列入军事当局通缉的人员名单。军事当局还拘留了至少 93 名家庭成员，而不是被通缉的个人，想必是为了迫使躲藏者自首。

A. 任意逮捕和拘留、酷刑以及在押期间死亡

33. 由此可见，一些个人因行使参与公共生活以及意见和表达自由的权利而被剥夺了自由。尽管缅甸军试图以新颁布的法律条款来掩盖大规模拘留的事实，但军事法庭和所谓的监狱法庭的诉讼程序都不符合正当程序或公平审判标准(见第三节 B)。自政变以来，绝大多数剥夺自由的行为都是在不尊重法治的情况下进行的，实施的程序不符合国际人权标准，因此构成任意和非法拘留。

34. 在某些情况下，被捕者首先是被送往警察局，然后再转到军事审讯中心和(或)监狱。在几起事件中收到了可靠的报告，指控安全部队在警察局拘留期间对男女

²³ 见 A/HRC/48/CRP.2。

被拘留者进行了性侵犯，其中包括一名来自女同性恋、男同性恋、双性恋或变性者群体的人。

35. 一些被拘留者在被移交监狱之前被带到军事审讯中心，时间长短不一。可信的报告表明，这些设施中的安全部队一直在使用可能相当于酷刑的审讯手段。关于被拘留者所受对待的描述一般涉及在审讯期间被蒙住眼睛、戴上手铐、殴打以及被剥夺水、食物和睡眠两到三天的时间。有一个人几乎全程被要求跪着，膝盖被香烟烫伤；另一个人被要求跪着，并被要求在枪或刀之间做出选择，然后在审讯过程中被枪或刀指向头部。军事当局还在军方控制的电视上播放了据称在拘留期间遭受明显伤害的在押人员的画面。

36. 被拘留者的亲属没有收到关于家人命运或下落的信息，特别是在政变的头几周。似乎在大多数情况下，国家管理委员会甚至没有正式承认这些拘留情况。这种拘留可能构成强迫失踪。

37. 据报，至少有 50 人死于拘留中。一些人在逮捕或突击检查中受伤，或在检查站受伤，此后据报他们无法获得治疗。多个省都发生了被拘留者在押期间死亡事件；据报，至少有 6 起此类事件发生在勃固省卑谬县，这是单个县最高数目。据报，在拘留期间死亡的人中有 4 人是全国民主联盟的成员。有几个家庭说，他们在亲属被捕后的第二天就接到警察的电话，指示他们去一家军队医院，在那里他们可以在火化前短暂地看到尸体。另一种情况是，据说当局在通知家属死亡之前已进行火化。在允许家属收尸或查看尸体的地方，许多尸体都有明显的受伤痕迹，包括瘀伤、鼻骨和肋骨骨折、头部受伤、缝合的切口和烧伤痕迹。家属没有收到关于拘留期间进行的任何体检或随后对死因进行的任何调查的资料。

38. 2021 年 2 月 1 日，军事当局开始逮捕和拘留民选官员、抗议者和记者，然后扩大其搜捕范围，将任何涉嫌反对国家管理委员会的人纳入其中。鉴于被拘留者似乎是参与合法行使其人权，因此逮捕和拘留在一定程度上是任意的，侵犯了人身自由和安全权。如果作为针对平民的广泛或有系统攻击的一部分，这些拘留可能进一步构成危害人类罪。此外，拘留期间的虐待给受害者造成身体痛苦或精神痛苦，在某些情况下导致拘留期间死亡，是侵犯生命权行为，而且违反禁止酷刑或其他残忍或不人道待遇的规定。在这方面，这些行为还可能构成国际犯罪。

B. 儿童

39. 儿童也受到任意拘留，并经由军事审讯中心处理。虽然有些儿童与其父母同时被拘留，但另一些儿童却没有。在后一种情况下，父母通常是在军事设施对孩子进行审讯之后才有警察联系他们出示证明孩子年龄的文件，才能发现孩子的下落。这种拘留通常持续数天，再加上隐瞒儿童的下落，这构成强迫失踪。据称，一些儿童在国家管理委员会羁押期间也受到酷刑和虐待。

40. 在仰光省，被控犯罪的儿童在少年法院受审，但那些来自实施戒严令的镇区的儿童除外，而在南奥加拉巴镇和丁眼遵镇，案件由乡镇法院审理，法官担任少年法院法官。据报，这些诉讼程序的重点是确保定罪，包括迫使儿童认罪。作为

6 月 30 日大规模释放囚犯的一部分，当局要求按《刑法》第 505 条受到指控的儿童在获释前签署个人承诺书，保证不再犯罪。一些儿童仍被关押在少年管教所。

41. 鉴于上述情况，此类案件中针对儿童的拘留和司法程序不符合国际人权法，包括缅甸加入的《儿童权利公约》。

七. 日益加剧的不安全状况和不断扩大的武装冲突

42. 缅甸几十年来面临多次武装冲突，政变后，全国各地的武装暴力事件呈指数级增加。政变前缅甸各邦和省存在的缅军与少数民族武装组织之间的武装冲突有些仍在继续，有些愈演愈烈，有些重新燃起。另外，还出现了武装抵抗现象，包括在城市地区，有许多新的武装分子参与其中。缅军对这些团体的反应导致以前没有发生过缅军与少数民族武装组织之间冲突的地区发生严重的暴力事件。从 4 月起，越来越多的杀戮和爆炸事件在该国不同地区造成不安全状况。在一些地区，少数民族武装组织和新的武装分子共同战斗。缅军继续通过其长期坚持的旨在限制敌人获得资金、食物、情报和新兵的“四光”战略将平民作为目标。²⁴ 缅甸在许多地区实施这种针对民众的政策，在某些情况下违反一系列人权法和国际人道法。

A. 新出现的武装抵抗和其他报复性行动

43. 对和平抗议者使用致命武力，加上安全部队夜间突击检查社区，促使一些政变反对者拿起武器。缅甸许多地区开始形成武装团体，其中一些是由社区邻里守望运动或要求释放被拘留者或试图保护示威者的地方组织发展而来。另一些人联合起来对安全部队发动袭击，以确保对本地区的控制。这些团体的一些成员和其他个人进行了各种形式的军事训练，在某些情况下由原有的武装团体提供训练。

44. 联邦议会代表委员会宣布对国家管理委员会的暴力行为作出任何反应都是正当自卫，之后民族团结政府于 2021 年 5 月初宣布成立人民防卫部队，作为“联邦民主武装部队”的前身。此后，缅甸各地一些新组建的武装团体公开与民族团结政府结盟。5 月 26 日，民族团结政府发布了人民防卫部队行为守则，其中包括主要国际规范的规定(见下文第九节)。但到目前为止，民族团结政府似乎无法控制众多团体，包括已宣布效忠和尚未宣布效忠的团体。这些新武装团体的规模、训练、装备、从属关系、组织层级(包括指挥结构)及发动攻击能力各不相同。从 2021 年 5 月中旬开始，名为骠索缇的亲军方武装团体也在全国各地形成，据说其中一些人是由缅军训练的。

45. 这些团体与安全部队在至少 12 个邦、省和联邦区²⁵ 发生武装冲突，其中在实皆省、钦邦和克耶邦的战斗尤为激烈。在一些情况下，缅军在与自卫团体发生

²⁴ 例如见 A/HRC/39/64。

²⁵ 相关地图见 A/HRC/48/CRP.2。

小规模冲突后，或在搜查过程中，对当地社区进行惩罚性报复，导致人员遭到杀戮或受伤以及被迫流离失所。

46. 在实皆省，自 2021 年 4 月初以来，武装团体在几个地方发动了袭击，促使局势持续恶化。7 月初，缅甸部队在 Kani 镇和 Depayin 镇部署了重型武器和火炮，杀害了数十人，其中一些人是在被捕后被杀害的，其中一些人据称是武装团体的成员。战斗导致 5,000 名平民流落到宗教场所或丛林地区及邻国印度。

47. 在钦邦，钦邦保卫军在几个乡镇袭击了缅甸军。在敏达镇于 2021 年 5 月 13 日宣布戒严后，缅甸部队使用大炮和 15 人作为人盾袭击了该镇，至少有 5 名平民死亡，50 多人受伤。此外，还有民用建筑受损，数以千计的居民流离失所。据报，安全部队切断了其他一些平民的水电，然后将他们困在镇上。6 月初，附近村庄的战斗迫使一些境内流离失所者二次流离失所。据报，缅甸军还向打着白旗的境内流离失所者营地开火，并限制人道主义援助进入。据报，另一些城镇的武装冲突已造成至少 7 名平民死亡。

48. 地方自卫团体和少数民族武装组织的成员组成了克伦尼民族自卫军。2021 年 5 月下旬，他们在克耶邦蒂莫索镇和磊固镇以及掸邦南部的贝贡镇夺取了几个警察局和缅甸基地的控制权。缅甸部队部署了重型武器，并对人口稠密地区进行了空袭，据报造成 55 名以上平民死亡。2021 年 6 月战斗平息后，在校园和其他地方发现尸体，其中 22 具尸体的双手被捆绑，表明他们是被即决处决的。缅甸部队占领、摧毁、焚烧和掠夺民用物体，包括学校和宗教建筑。其中一座建筑是老年人庇护所，据报造成 8 人死亡。超过 108,000 名平民逃往宗教场所和丛林，几乎无法获得食物、药品和住所。缅甸部队还限制人道主义援助进入，据称还焚烧了原本打算提供给境内流离失所者的大米。

49. 犯罪率上升、定点清除和不明身份行为者使用爆炸装置也加剧了不安全状况。自 2021 年 5 月以来，据称已有 130 多人死亡，另有其他人受伤，主要是枪击或刀刺造成的。据说大多数被袭击的目标都是现任或前任的街区和村区行政人员，或者疑似军方线人。到目前为止，反军方人员已公开声称大约十几起案件是其所为。在一些案件中，身份不明的肇事者(据说有些与骠索缇有关联)使用类似的方法杀害了全国民主联盟的成员和其他政治人物。

50. 自 2021 年 4 月以来，在国家管理委员会重新开放学校之前，发生在似乎与军方有关联的建筑(包括行政大楼、检查站和警察局以及教育设施)附近的爆炸事件增多。爆炸原因已被确定为复杂程度不一的简易爆炸装置和燃烧装置，有时造成人员伤亡。

51. 在任何相当于非国际性武装冲突的情况下，²⁶ 除国际人权法外，还适用国际人道法。具体而言，日内瓦四公约共同第 3 条和习惯国际人道法的适用规则适用

²⁶ 据红十字国际委员会说，非国际性武装冲突是在一国领土之上发生的政府武装部队与一个或多个武装团体之间或这些团体相互之间的长时间的武装对抗。这样的武装对抗必须达到最低限度的激烈程度，参与冲突的各方必须具备最低限度的组织性(红十字国际委员会，“2016 年评注——第 3 条：非国际性冲突”，第 423 段)。

于作为冲突当事方的军队和武装团体。上述事件涉及侵犯和践踏生命权、自由与安全权、免受任意逮捕和拘留的权利以及食物权、住房权、受教育权和健康权等。上文详述的一些事件可能违反适用于武装冲突的国际人道法，并可能构成战争罪。

B. 缅甸安全部队与少数民族武装组织之间的武装冲突

52. 自 2021 年 2 月 1 日以来，缅军与缅甸各不同邦和省的少数民族武装组织之间原已存在的武装冲突仍在继续或再次出现。虽然若开邦在 2020 年的大部分时间里发生了严重的暴力事件，但缅军与若开民族军之间始于 2020 年底的脆弱停火一直持续到现在。在近年来不那么动荡的其他地区，特别是克钦邦和克伦邦，敌对行动又重新出现。多次获得的可信报告表明，武装冲突的若干当事方没有按照国际人权法和国际人道法遵守其保护平民的义务。特别是缅军继续开展似乎直接针对平民和民用物体的攻击，或公然无视平民人口而不分青红皂白地发动攻击。²⁷ 地雷也继续造成平民伤亡，影响生计和人道主义援助的通行。

53. 如前所述，凡是存在非国际性武装冲突的地方，除国际人权法外，还适用国际人道法。因此，冲突各方必须时刻注意避开平民和民用物体，包括采取一切可行的预防措施，避免并无论如何要最大限度地减少造成平民死亡、破坏民用物体的情形。一些违反这些义务的行为，包括蓄意以平民为目标、使用人盾、强迫流离失所、攻击民用物体，可能构成战争罪，除非是出于相关平民的安全需要，或者是出于迫切的军事需要而有正当的理由。

1. 缅甸东南部

54. 经过几年的相对和平，在克伦民族联盟于 2012 年与缅军签署停火协议后，2020 年底在缅甸东南部爆发了小规模冲突。除了泰国-缅甸边境约 131,000 名长期流离失所者和近 97,000 名难民外，到 2021 年 1 月又有 4,000 人新近成为流离失所者。²⁸ 政变发生后，零星的武装冲突仍在继续。

55. 2021 年 3 月 27 日，克伦民族解放军占领了克伦邦帕本县的一个缅军基地，之后敌对行动显著升级。作为明显的报复，军方 20 多年来首次在克伦邦和勃固省进行空袭，造成平民伤亡，引发平民流离失所，并破坏或摧毁了学校、平民财产和生计。其中一些空袭是在没有明显军事目标的地区进行的。²⁹

56. 截至 5 月中旬，据报发生了数百起武装冲突，³⁰ 缅军使用大炮，据报造成平民受伤、财产被毁、一家卫生所遭到破坏、发生抢掠、平民流离失所。有可靠的报告称缅军执行了两次法外处决。6 月，隶属于国家管理委员会的媒体指控克伦

²⁷ 例如见 A/HRC/39/CRP.2 和 A/HRC/42/50。

²⁸ 人道主义事务协调厅，“缅甸最新人道主义情况第 3 期”，2021 年 1 月 27 日；“人道主义需求概览：缅甸”，2021 年 1 月，第 18 页。

²⁹ 见 A/HRC/48/CRP.2。

³⁰ 人道主义事务协调厅，“缅甸：人道主义简况”，2021 年 5 月 18 日。

民族联盟的克伦民族自卫组织绑架了 47 名平民，杀害了其中 25 人；其他人设法逃脱了。³¹ 据报，克伦民族自卫组织声称他们已释放了平民，剩下的 25 人是士兵，其中一些人已被枪杀。6 月 16 日，克伦民族联盟表示正在调查这一事件。

57. 截至 2021 年 7 月 12 日，克伦邦³² 约有 47,600 人新近流落到临时住所或山洞中。由于旅行限制、不安全、COVID-19 或缅甸阻碍人道主义运送，非境内流离失所者的生计也受到影响。

2. 缅甸北部

58. 虽然克钦邦自 2018 年以来一直相对和平，但仍有约 95,000 人长期流离失所。自从克钦邦独立军于 2021 年 3 月 11 日袭击缅甸帕敢镇基地以来，缅甸与克钦邦独立军在克钦邦、掸邦北部和实皆省北部多达 14 个乡镇发生了战斗。

59. 3 月下旬，克钦邦独立军夺回了莫茂镇附近的一个具有战略重要性的山顶基地，此后战斗愈演愈烈。缅甸经常从新城镇村和 Konlaw 村附近的基地发动空袭和炮击，主要是针对克钦邦独立军山区基地。在人口稠密地区也发生了不分青红皂白的袭击，造成平民伤亡、包括宗教场所在内的平民财产受损和人员流离失所。似乎没有提前发出袭击警告。在 2021 年 4 月 11 日发生的一起事件中，克钦邦独立军袭击了新城镇附近的军事基地，之后缅甸进行了空袭和不分青红皂白的炮击，造成 3 名平民死亡，据报许多民用物体遭到破坏。据报道，2021 年 5 月 3 日，缅甸与克钦邦独立军在 Konlaw 附近交火，炮弹击中了一座收容平民的寺庙。一名妇女、一名男子和一名僧侣遇害，四人重伤，其中包括一名儿童。据报，克钦邦也有缅甸使用人盾和强迫劳动的情况，也发生了克钦邦独立军强迫征兵的事件，包括招募儿童。截至 2021 年 7 月 12 日，克钦邦³³ 各地至少有 7,800 人流离失所，其中大多数人在寺庙和教堂避难。

60. 多年来，少数民族武装组织之间以及与缅甸之间在掸邦不同地区的武装冲突导致侵犯人权事件反复发生。在掸邦北部，自 2011 年以来，大约有 10,000 名境内流离失所者住在营地。在 2021 年流离失所的 17,700 人中，约有 3,350 人由于财产损失、不安全和地雷而无法返乡。³⁴ 侵犯和虐待行为包括：缅甸被指控使用人盾和强迫劳动；掸邦重建委员会、北掸邦军和德昂民族解放军实施绑架；后两个团体进行强迫征兵和强迫劳动。在一起事件中，掸邦重建委员会绑架了南渡镇 Mansa 村的德昂族男子并可能使其强迫失踪。在村民因掸邦重建委员会与德昂民族解放军之间的冲突而逃离后，掸邦重建委员会焚烧了用于储存食物和动物的房屋和建筑物。据报掸邦重建委员会已在该村驻军。

³¹ *Global New Light of Myanmar*, “KNDO abducts innocent 47 workers, brutally kills 25 persons”, 2021 年 6 月 14 日。

³² 联合国难民事务高级专员公署，“缅甸紧急情况概览图”，2021 年 7 月 12 日。

³³ 同上。

³⁴ 人道主义事务协调厅，“缅甸最新人道主义情况第 8 期”，2021 年 6 月 24 日。2021 年的数字包括掸邦南部的两个乡镇。

3. 缅甸西部

61. 尽管若开民族军与缅军自 2020 年底以来在若开邦和钦邦的武装冲突已告暂停，但截至 2021 年 6 月，地雷和其他爆炸装置已造成 12 名平民死亡，30 人受伤。³⁵ 此外，若开邦北部和中部仍有 80,000 多人流离失所。他们由于地雷、武装团体的持续存在以及对重新爆发冲突的恐惧而无法返回家园，因而更加担忧来年失去生计和食物来源。

62. 与此同时，若开邦约 600,000 名罗兴亚人仍处于可怕的环境中。此前报告的侵犯人权和虐待行为没有得到解决，而且似乎仍在继续，包括在若开民族军扩大行政存在的地区。人们所指控的行为包括非法杀人、任意逮捕和拘留以及据报的严重敲诈勒索。自 2021 年 2 月以来，国家管理委员会恢复了禁止无证件在缅甸境内旅行的政策，导致约 80 名罗兴亚人(其中大多数是儿童)被判处最长两年的监禁，目前有 60 多人正在接受审判。由于根深蒂固的系统性歧视，罗兴亚人在获得卫生保健服务方面受到的影响特别大，包括儿童因急性水腹泻而死亡，而这些死亡是可以预防的。自 2012 年以来，超过 130,000 人仍被拘留在若开邦中部的营地，其中大多数是罗兴亚人。正在根据国家战略努力关闭这些营地，从 Kyauk Ta Lone 营地开始，但行动并不符合国际标准和最佳做法，也没有进行有意义的协商或努力解决结构性问题。罗兴亚难民自愿、安全、有尊严、可持续地从孟加拉国返回的有利条件显然尚未到位。

八. 经济权利和社会权利

63. 政变后发生的事件对人民享有经济权利和社会权利产生了不可估量的影响。经济已陷入瘫痪，主要是因为包括银行、运输和物流等部门进行大规模罢工。银行业几乎处于停滞状态，使人们获取现金受到严重限制，并使企业无法支付或接受付款。银行系统的中断也减少了汇款流入，而汇款为数百万家庭提供了重要的收入来源。运输和物流工人的罢工还扰乱了必要的进出口，引发燃料和食品价格上涨，这对较贫困的家庭造成的打击尤其严重，加重了其脆弱性和粮食不安全状况。³⁶ 限制互联网扼杀了新兴的数字经济，包括手机货币、电子贸易和在线交货服务。此外，公民抗命运动的支持者以及随后的民族团结政府呼吁抵制与军方拥有的集团企业有关的商品和服务，据报这导致一些品牌的销售额骤降 80%至 90%。³⁷

64. 企业和投资者信心随着政变而崩溃，摧毁了许多人特别是境内移民工人的就业和生计。一些大型国际公司退出或暂停从缅甸采购，许多工厂关闭。到 2021 年 4 月，据报约有 200,000 名制衣工人(主要是女性)和 300,000 至 400,000 名建筑工人失业。农业生产者的生计也变得紧张，原因包括：由于运输和物流中断，收获

³⁵ 联合国儿童基金会，“地雷/战争遗留爆炸物事件信息(2021 年)”，情况介绍，2021 年 7 月。

³⁶ 世界粮食计划署，“缅甸：夺权后的经济后果和粮食不安全状况分析”，2021 年 4 月。

³⁷ 见 www.re-course.org/wp-content/uploads/2021/06/ALTSEAN-IFI-Watch-Recourse-Junta-Economy-0621.pdf (第 3 页)。

变得困难；受冲突影响地区的不安全加剧；化肥和杀虫剂等农业投入品价格上涨高达 52%。³⁸

65. COVID-19 导致的学校关闭本已严重削弱了受教育的机会，而政变后的事件更使近 1,200 万儿童和青少年无法接受教育。除了针对教师的大规模制裁和逮捕令外，教育设施也成为袭击的目标，包括纵火和简易爆炸装置爆炸，剥夺了儿童安全的学习环境。2021 年 2 月 1 日至 5 月 31 日期间，据报发生了 102 起不同行为者的暴力或阻挠教育事件，包括 15 起将教育设施用于军事目的的事件。³⁹ 虽然国家管理委员会强迫学校在 2021 年 6 月 1 日重新开放，但大多数学生拒绝上学，标志着教育系统实际上已经崩溃。

66. 同样，由于缺乏基础设施投资和劳动力不足，本已脆弱的医疗提供系统在政变后崩溃了。大多数公立医院关闭，因为卫生工作者罢工，随后又被逮捕。据报，许多人无法获得卫生保健，因为他们不敢去看病，或在军队医院被拒绝治疗，或无力支付私人治疗费用。此外，医疗设施、人员、运输和用品还受到安全部队的攻击，这严重侵犯了健康权。世界卫生组织记录了 2021 年 2 月 1 日至 6 月 30 日期间发生的 248 起袭击事件。⁴⁰ 多个消息来源将绝大多数事件归因于安全部队，包括针对卫生工作者和协助受伤抗议者的救护车的枪击事件。

67. 医疗提供系统的崩溃对缅甸的 COVID-19 应对措施产生了破坏性的后果，缅甸缺乏检测、监测、治疗和预防感染的能力，自 2021 年 5 月以来，新增病例的数量令人震惊。由于不允许许多病人在医院接受治疗，而且据说国家管理委员会限制向个人出售氧气，因此据报因缺乏医用氧气而死亡的人数越来越多。

68. 如上文已述，在缅甸北部、西部和东南部，缅甸军与少数民族武装组织之间的敌对行动不断升级，不安全因素不断增加，引发境内流离失所人数大幅增加。缺乏食物、卫生保健、住房、安全饮用水和环境卫生设施的受影响社区一直面临罹患疾病的风险，并迫切需要人道主义援助。尽管如此，由于军方对许多地区的行动和通行施加限制，以及银行部门服务和供应链中断，人道主义行为体在提供重要援助方面遇到相当大的障碍。由于流离失所，一些境内流离失所者无法种植农作物，从而给未来的粮食安全带来风险。

69. 缅甸的经济、教育、卫生和社会保障系统因政变而遭到破坏，面临越来越大的崩溃风险。预计 COVID-19 大流行和政变的双重冲击将使贫困率几乎翻倍，即从 2017 年的 24.8% 增至 2022 年初的 48.2%。⁴¹ 政变的影响估计将使另外 150 万至 340 万人面临粮食不安全的风险。⁴²

³⁸ International Food Policy Research Institute, “Monitoring the agri-food system in Myanmar”, 2021 年 7 月。

³⁹ Insecurity Insight, “Violence against or obstruction of education in Myanmar: February–May 2021”。

⁴⁰ 世界卫生组织，卫生保健部门受攻击情况监测系统。

⁴¹ 联合国开发计划署，“COVID-19、政变与贫困：加剧的负面冲击及其对缅甸人类发展的影响”，2021 年 4 月 30 日，第 14 页。

⁴² 世界粮食计划署，“缅甸：夺权后的经济后果和粮食不安全状况分析”。

九. 民族团结政府

70. 面对缅甸军的暴力，缅甸各族人民几乎普遍反对政变，要求尊重他们的权利并尊重 2020 年的选举结果。政变后，2020 年 11 月当选的全国民主联盟近 300 名议员成立了联邦议会代表委员会。该团体有意以国民议会的身份行事，并作为合法选举产生的缅甸人民代表发挥政治领导作用。虽然该委员会及其合法性获得很大的支持，但民间社会批评临时内阁的包容性不够。

71. 3 月 31 日，联邦议会代表委员会发表一份联邦民主宪章，阐述其目标和政治路线图，将民选议员、政党、公民抗命运动、总罢工委员会、妇女、青年、其他民间社会组织和少数民族武装组织列为宪章成员。2008 年《宪法》将权利与公民身份挂钩，而宪章与之大不相同，宣布居住在缅甸的每个人都有权享受基本人权，少数民族作为个人和族裔群体享有充分的权利。

72. 2021 年 4 月 16 日，联邦议会代表委员会宣布成立以温敏总统为首的民族团结政府，并保留昂山素季为国务资政，尽管两人仍被拘留。此后，民族团结政府设立了联邦联盟事务部、妇女、青年和儿童事务部以及人权部。

73. 5 月 26 日，民族团结政府发布其人民防卫部队行为守则，其中包括关于不歧视和保护平民的主要国际准则的规定，包括禁止攻击学校等民用基础设施，禁止对被拘留者实施酷刑，禁止劫持平民人质，禁止对妇女和儿童实施性虐待。然而，行为准则中没有涉及其他人权方面的问题，包括强迫征兵、招募儿童和使用地雷等长期存在的严重问题。

74. 民族团结政府于 6 月 3 日发布另一项值得注意的政策声明，载于其关于罗兴亚人的立场文件。该政策承认过去对罗兴亚人犯下的严重侵权行为，承诺为所犯的罪行伸张正义和追究责任，并承诺废除发放国民验证卡的程序，但它主要是一份解决若开邦局势的原则声明，而不是针对国家对罗兴亚人长期迫害的问题。

十. 结论和建议

75. 政变已演变成一场人权灾难，丝毫没有减弱的迹象。本报告概述了许多侵犯和践踏人权的行为以及违反国际人道法的行为，其中一些行为可能构成战争罪。如果发现某些侵权行为是作为针对平民的广泛和系统性攻击的一部分实施的，那么这些侵权行为也可能构成危害人类罪。没有迹象表明军事当局将考虑处理这些侵权行为或执行以往建议，以解决有罪不罚和安全部门改革问题。为此，人权理事会支持的国际问责努力必须继续下去并得到加强。

76. 会员国必须紧急行动起来，防止缅甸局势进一步蜕变成全国性武装冲突或国家崩溃。与此同时，国际社会还应支持和促进危机期间出现的、超越该国历史上因族裔和宗教差异而存在的分歧的包容性政治形态。

77. 人权事务高级专员建议：

(a) 该国军方应立即停止在全国各地针对缅甸民众的一切暴力和攻击，停止阻碍人道主义援助的活动，释放所有被拘留的政治犯，并尊重 2020 年选举结果；

(b) 该国军方、武装组织和团体应充分尊重人权并遵守适用的国际人道法；

(c) 民族团结政府应确保其行动、政策和方案建立在广泛、包容的协商基础上，充分尊重国际人权法，特别是国际人权法的追责、平等和不歧视原则；

(d) 国际社会应团结一致反对政变，以协调的方式防止向缅甸出售武器或提供军事援助，确保对所有国际罪行和侵犯人权行为追责，并与所有利益攸关方一起努力实现全国对话，尊重人权和国际人道法；

(e) 东南亚国家联盟成员应加快有效和有意义地执行所达成的五点共识，包括向缅甸部署一个观察员小组，还可能包括增强东南亚国家联盟政府间人权委员会的权力以及(或者)与联合国合作，包括与人权高专办合作。
