



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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*

概要

本报告根据人权理事会第 39/2 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十三届会议提交一份报告，说明缅甸罗兴亚穆斯林少数群体和其他少数群体所面临的侵犯和践踏人权行为的根本原因。报告查明了缅甸境内侵犯和践踏族裔和宗教少数群体人权的历史和现状背后的因素。报告最后就有待缅甸政府、国际社会和其他利益攸关方为改善这一状况而采取的措施提出了建议。

* 本报告在截止日期后提交，以反映最新信息。



一. 导言

1. 人权理事会在第 39/2 号决议中请联合国人权事务高级专员向理事会第四十三届会议提交一份报告，说明缅甸罗兴亚穆斯林少数群体和其他少数群体所面临的违反国际人权法和国际宣言(包括但不限于《德班宣言和行动纲领》)的侵犯和践踏人权行为(包括歧视、种族不容忍、仇外心理和仇视伊斯兰做法)的根本原因，并就有待缅甸政府和国际社会为应对当前局势而采取的具体措施提出建议。

2. 本报告根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)从各种来源收集到的第一手和第二手信息编写，这些来源包括联合国、民间社会组织、族裔和宗教少数群体代表、外交官、学者和其他专家。鉴于进入仰光以外地点、包括族裔和宗教少数群体主要居住区的机会有限，人权高专办寻求以其他核实手段来确定所收到的信息是否可靠，包括在缅甸以外国家约谈族裔和宗教少数群体代表。所有信息都要依据相关性、真实性和准确性进行严格的核实。针对人权高专办发出的问题单，缅甸政府在 2020 年 2 月 3 日的普通照会中提供了信息，并在 2020 年 2 月 24 日的普通照会中对报告草稿作了评论。本报告已经为酌情反映收到的信息作出努力。

3. 本报告应结合 2016 年高级专员提交人权理事会的关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权状况的报告(A/HRC/32/18)和 2019 年高级专员关于缅甸若开邦罗兴亚人人权状况的报告(A/HRC/40/37)进行阅读。考虑到这些报告以及历任缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题国际独立实况调查团的报告已载有关于缅甸人权状况的大量文件资料，本报告将避免重复以前的调查结果。

二. 侵犯和践踏缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权的根本原因

4. 对缅甸少数群体的侵犯和虐待影响到公民、文化、经济、政治和社会权利的所有方面，并根植于广大社会的历史和结构之中。除了若开邦罗兴亚人遭受制度化迫害之外，长期武装冲突继续导致其他邦少数群体的人权遭到严重侵犯和践踏，包括法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑、强迫劳动、性暴力和性别暴力以及大规模强迫流离失所。这一状况严重阻碍了少数群体享受行动自由、健康和教育等其他权利的能力，并对生计机会施加了重大限制，使得边缘化和贫困的循环周而复始。此外，未经真正协商和补偿而规划或实施的发展项目和基础设施项目剥夺了受影响社区的土地、资源和生计，并使得不平等加剧。缅甸问题国际独立实况调查团的结论是，记录到的严重侵权行为堪比战争罪和危害人类罪，而对于若开邦罗兴亚人遭受的迫害，有一个涉及灭绝种族的案件需要找到答案。

5. 缅甸罗兴亚人和其他少数群体的人权遭到侵犯的根本原因是复杂、多层面和长期存在的。因此，认清并解决这一多层面人权挑战需要更广泛的历史分析，包括在政治、法律、经济和社会层面进行分析，这是就可能的解决办法提出建议的

先决条件。在此过程中，本报告的依据是关于少数群体权利的国际规范框架，¹ 该框架的基础是《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(大会第 47/135 号决议)和其他相关国际人权法，包括《儿童权利公约》第 30 条，以及其他主要国际文书，如《德班宣言和行动纲领》和《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》。

6. 消除族裔和宗教少数群体遭受歧视和人权侵犯的根本原因并确保进行问责，是在平等和不歧视原则基础上实现缅甸和平、巩固民主过渡和重建社会的重要之举。正如《2030 年可持续发展议程》所反映的那样，这些原则也是可持续发展的必要基础，该议程以不让任何一个人掉队的原则为核心，包含了旨在促进和平和包容性社会，为所有人提供诉诸司法机会，并在各级建立有效、负责和包容性机构的可持续发展目标 16。

7. 缅甸政府在《2018-2030 年缅甸可持续发展计划》中反映了和平与发展之间的这种联系，确认“冲突产生并得以持续的驱动因素是群体之间不信任、缺少可表达和解决不满的透明和负责任的公共机构、人民被排除在决策进程之外并被边缘化，以及资源分配不公平带来了普遍不公正感”。² 对这些问题的确认，也是当前和平进程和憧憬在 21 世纪彬龙会议引领下建立一个民主联邦制联盟并期待取得切实进展的核心。

A. 历史遗留问题

8. 缅甸各族裔群体相互不信任和分裂的根源可以追溯到几个世纪以来各对立族裔王国之间的竞争和冲突，人口占多数的缅族人(巴马尔人)最终取得了优势，他们认为属于其他族裔社区的居民是臣民。出于殖民管理的目的，英国殖民统治加剧了这些族裔断层线，使以前更具流动性、关联性和环境依赖性的族裔特征变得牢不可破。³ 缅族主义在反对殖民统治的过程中逐步发展，但缅族主义也反对其他族裔群体，认为其他族裔群体通过与英国人交往，享有经济上的优势，并对缅族人及其生活方式构成威胁。⁴ 第二次世界大战制造了进一步的分裂，有些群体与英国人联手，有些则与日本人并肩作战。

9. 1947 年随着历史性《彬龙协议》的签署，通往独立的道路上出现了潜在的转折点，其目标是建立一个牢固立足于尊重少数群体权利和“内部行政完全自治”

¹ 使用关于少数群体权利的国际规范框架，并不排除缅甸一些少数群体也可能自我认定为土著的可能性。对于少数群体权利和土著权利，联合国都坚持自我认同原则，这意味着决定属于少数群体还是土著群体是一种个人选择，行使这种选择不应产生不利条件。一个国家是否存在少数群体，也是按客观和主观标准通过事实确定，而不仅仅是由国家的一个决定来确定。在确定哪些群体作为少数群体需要保护时，要考虑的因素是有没有机会获得权力(非主导位置)和是否易受排斥，但人数多少和人口统计也可能是考虑因素。本报告使用“少数群体”一词，而不是“少数民族”或“国民种族”等词，是为了确认少数群体的地位和国际法赋予的相关权利。

² 规划和财政部，《2018-2030 年缅甸可持续发展计划》，第 8 页。

³ Matthew J. Walton, “The ‘wages of Burman-ness’: ethnicity and Burman privilege in contemporary Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 43, No. 1 (2013).

⁴ 同上。

的联邦制联盟。历届政府未能实现这一愿景仍然是少数族裔不满的主要根源，也是当前和平进程的主要挑战。

B. 军事统治与“缅族化”

10. 1962 年军事政变后，族裔民族主义意识形态成为军事统治的主要支柱。虽然从未正式宣布过一项国家政策，但人们普遍认为这是国家和社会的“缅族化”过程，意味着清除一切形式的外国影响，通过推广缅族语言文化和佛教来催生全国统一，同时压制少数族裔特征和憧憬，包括对联邦制的憧憬，并将它们描绘成对国家稳定和统一的威胁。⁵

11. 在奈温将军的社会主义政策下采取了一些步骤来遏制外国对国民经济的影响，如 1963 年的《企业国有化法》，随着时间推移，大约有 50 万至 80 万华人和印度人出走。⁶ 教育系统和国家机构，包括国有媒体，被用来宣扬基于缅族文化和历史的单一民族特征，缅甸语是“统一”语言，⁷ 佛教是最主要宗教。这一趋势还表现为城市、街道、地理标志名称从土著语言改为缅甸语；⁸ 课程和教科书只通过缅族视角教授历史；⁹ 设博物馆将“缅甸民族文化”制度化；¹⁰ 在四年级以上教育中将许多少数族裔语言宣布为非法或终止其教学，使母语不是缅甸语的人处于教育劣势；¹¹ 以及将族裔少数群体排除在军队和政府高层之外。¹² 对非佛教宗教团体实行严厉限制，包括限制教育活动、聚会、进口和在当地出版《圣经》、《古兰经》及其他基督教和伊斯兰教经文。建造或翻修十字架和教堂的许可频繁被拒，冲突地区的十字架和教堂还经常成为军队的打击目标被摧毁。自 2011 年以来，一些针对非佛教徒宗教活动和出版物以及使用少数族裔语言的限制有所放宽，但不幸的是，这些政策的许多遗留问题仍然存在。

C. 武装冲突、流离失所和贫困

12. 虽然历届军政府压制和限制全国所有人民的民主权利和自由，但族裔和宗教少数群体首当其冲地遭受到一些最为恶劣的侵犯人权行为，特别是在“平叛”的背景之下，军方通过其“四断”战略将平民作为目标。¹³ 半个多世纪以来，与族

⁵ 同上。

⁶ Robert A. Holmes, “Burmese domestic policy: politics of Burmanization”, *Asian Survey*, vol. 7, No. 3 (March 1967).

⁷ Ashley South and Marie Lall, “Language, education and the peace process in Myanmar”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 38, No. 1 (April 2016).

⁸ Ashley South, “Karen nationalist communities: the ‘problem’ of diversity”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, No. 1 (April 2007).

⁹ South and Lall, “Language, education and the peace process”.

¹⁰ Mikael Gravers, ed., *Exploring Ethnic Diversity in Burma* (Copenhagen, NIAS Press, 2007).

¹¹ Walton, “The ‘wages of Burman-ness’”.

¹² Martin Smith, *Burma (Myanmar): The Time for Change* (London, Minority Rights Group, 2002).

¹³ “四断”平叛政策于 1960 年代推出，据报仍在实施，涉及杀害平民和摧毁整个村庄并因此导致大规模流离失所的“清洗行动” (A/HRC/39/64, 第 76 段)。

裔武装团体的长期冲突已使得军方在没有任何外部威胁的情况下，将自己在政治中的核心和巨大作用合法化。长期冲突也为军方、有时还为族裔武装团体严重侵犯族裔和宗教少数群体的人权提供了背景。此类侵权行为包括法外处决、任意逮捕和拘留、酷刑及强迫劳动。军方使用性暴力和性别暴力一直是这一平叛战略的组成部分，几十年来，妇女组织对此作了大量记录，最近缅甸问题国际独立实况调查团也记录到这种情况。

13. 缅甸境内的冲突也是由经济利益驱使，军方与一些族裔武装团体和民兵一直在争夺对土地和自然资源的控制。¹⁴ 这在伐木、宝石、矿产、野生动物贩运和毒品贩运领域创造了利润巨大的非法经济和商业特许权。大部分利润流向军事和政治精英的私人利益以及准军事团体和外国公司(A/HRC/40/68, 第 7 段)，进一步剥夺了少数族裔人口的经济机会，并削弱了社区内部的社会凝聚力。

14. 在贫困程度及获取经济机会和公共服务方面，少数族裔边境地区与主要为缅族人居住的中部地区存在几个严重的横向不平等。代表七个主要少数族裔地区的民族邦历来获得的教育预算拨款最少，这些地区的识字率都低于全国平均水平，最突出的掸邦只有 65%，而全国平均水平为 90%。¹⁵ 现任政府一直在逐步增加社会支出，例如在钦邦和若开邦等一些最贫困的少数族裔地区引入了现金转移支付计划，并优先考虑偏远农村地区的电气化和道路连通。目前正努力扩大若开邦的医疗保健覆盖范围，并通过流动小组等方式为出生登记提供便利。然而，延长 2015 年签署的《全国停火协议》时所期待的“和平红利”在许多地区并没有成为现实，人们被困在政府控制与族裔武装团体控制之间，《协议》中预见的所谓临时权力分享安排基本上仍未实现。

15. 几十年来，冲突还造成了少数族裔社区在缅甸境内和去往邻国的流离失所浪潮(往往不正规且易受伤害)，使得许多少数族裔地区陷入荒芜。普遍的土地掠夺、采掘业和基础设施项目的有害影响以及反复发生的自然灾害都加剧了这种情况。例如，根据 2012 年的《空置、休耕和未开垦土地管理法》，国家有权将标记为“空置、休耕和未开垦”但通常有农民积极耕种的土地重新分配给第三方。¹⁶ 该法律的通过在少数族裔地区的传统社区造成了普遍恐慌，他们担心会因此被篡夺习惯土地使用权和强迫驱逐。缅甸仍然有大约 24.1 万人在境内流离失所，¹⁷ 生活在克钦邦、掸邦、若开邦、钦邦和克伦邦的营地，获取服务的机会有限。由于当局施加限制，人道主义行为体一直难以接触到流离失所人口。除了截至 2019 年 11 月 30 日在孟加拉国的 914 998 名罗兴亚人之外，¹⁸ 在泰国还有 93 206 名来自缅

¹⁴ 见 A/HRC/42/CRP.3(可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx)。

¹⁵ 缅甸移民和人口部，《2014 年缅甸人口和住房普查：联邦报告——普查报告第 2 卷》(内比都，2015 年)。

¹⁶ Transnational Institute, “Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma”, May 2013, p. 3.

¹⁷ 见 www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar (2020 年 1 月 23 日访问)。

¹⁸ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“罗兴亚难民的回应：孟加拉国——行动看板：2019 年指标监测”，2019 年 11 月 30 日。

甸的难民，¹⁹ 在中国的人数不详。虽然缅甸和泰国政府一直在作出遣返努力，但在过去几年，援助泰国境内缅甸难民的跨境组织用于拯救生命和其他形式援助的资金大幅减少。据报道，在泰国的难民营中，抑郁症和自杀率有所上升，家庭暴力以及药物和酒精依赖也有所增加。²⁰

D. 对族裔和宗教少数群体的歧视制度化

16. 缅甸军政府建立了一个法律制度，将歧视少数群体制度化。在仍然生效的法律中，最显著的一项涉及公民身份(A/HRC/32/18 第 19 段和 A/HRC/40/37 第 21-28 段)。1982 年《民法》确立了分为三个公民等级的制度，给予那些属于“国民种族”的人正式公民身份，这是一个主要基于族裔的类别，并给予其他人较低级的“联系”和“归化”公民身份。²¹ “联系”和“归化”公民拥有的权利比“正式”公民少，他们的公民身份可以根据模糊和宽泛的理由被撤销，例如，如果发现他们表现出“对国家的不满或不忠诚”(第 35(d)和 58(d)节)。公民身份制度及其歧视性实施对罗兴亚人的有害影响已被广泛记录，但在过去的一代人中，其他穆斯林的公民权利也逐渐退降。这导致大量人口出走到该区域其他国家，由于缺少证件，加上地方当局和收留社区的歧视，他们一直处于极端脆弱的境地，被剥夺了就业、教育和保健机会，许多人因此一贫如洗。²²

17. 其他对族裔或宗教少数群体具有歧视性影响的法律包括限制宗教自由、特别是限制非佛教徒宗教自由的法律。《宪法》第 354 条规定了一些限制，可被用来为基于“公共秩序和道德”、“法律和秩序”以及“联邦安全”等理由任意限制宗教少数群体的宗教或信仰自由进行辩护。²³ 此外，1861 年的《刑法》(第 295、295A 和 298 节)包含几项殖民时代的反宗教罪(“褻渎法”)。2015 年通过的旨在“保护种族和宗教”的一揽子四项法律似乎是专门针对非佛教徒，特别是穆斯林，其中含有歧视妇女的内容(A/HRC/32/18, 第 20 段)。这些法律对婚姻、宗教皈依、婚外关系和人口控制措施施加了限制。虽然这些法律总体上没有施行，但也没有采取任何措施予以废除。

E. 独裁主义、有罪不罚和民主赤字

18. 持续侵犯少数群体权利的另一个根本原因是几十年独裁统治造成的结构性民主赤字以及法治和机构、包括司法机构的薄弱。

¹⁹ 人权高专办，“泰国内政部-人权高专办核查的难民人口”，2019 年 11 月 30 日。

²⁰ Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home: A Report on Protracted Displacement Due to Armed Conflict in Burma/Myanmar* (2019), p. 130.

²¹ International Commission of Jurists, “Challenges to freedom of religion or belief in Myanmar: a briefing paper”, September 2019; and A/HRC/40/68.

²² Burma Human Rights Network, “Existence denied”, 2018.

²³ Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis: how ethno-religious nationalism has led to religious intolerance, crimes against humanity and genocide”, May 2019, pp. 28-29.

19. 对军方根深蒂固的有罪不罚现象已有详细记录(A/69/398, 第 65 段), 而且《宪法》、²⁴ 《国防服务法》(1959 年)、《总统安全法》(2016 年)和《缅甸警察部队纪律维护法》(1995 年)都为此提供保障。对侵犯族裔少数群体的军事人员很少起诉, 犯罪人往往被减刑或免于服满刑期, 而受害者却得不到充分补救。针对侵犯人权指控接连设立的国家调查委员会在独立性和公正性方面存在严重缺陷。²⁵ 在国内一级缺乏有意义的问责前景的情况下, 国际一级在国际法院和国际刑事法院都加大了努力, 而且设立了缅甸问题独立调查机制。

20. 司法机构的薄弱和缺乏独立性也仍然不利于法治。少数群体和多数群体都因为军方公开介入民事庭审程序、普遍腐败、侵犯基本公平审判权以及检方不愿接受严重侵犯人权行为受害者提起刑事诉讼的请愿而受到影响。²⁶ 刑事和民事案件的法律代理和司法补救因为大多数受害者的经济困境而进一步受损。少数群体特别是妇女在司法系统中经常面临阻碍, 加上对国家的普遍不信任, 都意味着大多数人并不使用正式的司法机制。²⁷ 律师以及受害者及其家人经常受到恐吓、报复和纪律处分。²⁸ 对律师基于族裔和宗教的歧视是少数群体成员寻求正义的另一个障碍。²⁹

21. 有潜力促进和保护少数群体权利的机构仍然孱弱。2016 年在颁布《族裔权利保护法》后成立了专门的少数族裔事务部。根据政府提交的资料, 该部参与实施了一些旨在改善少数族裔状况的举措, 包括在语言、教育、文化和卫生领域, 目前正在起草缅甸少数族裔权利战略。³⁰ 该部的任务是“依法有效保护族裔群体的权利”,³¹ 而且法律提供一种机制, 通过这种机制可以向国家或地区少数族裔事务部门报告侵犯权利的行为, 但该部的能力似乎有限, 这种补救办法似乎鲜为人知, 也很少被使用。缅甸国家人权委员会缺少相对于行政部门的必要独立性, 也没有来自少数族裔社区的成员(A/71/361, 第 14 段)。³² 虽然行政总署已移交给文职部门, 但由军方任命和领导的边境事务部在少数族裔地区的行政管理中, 包括在安全和教育事项上发挥着关键作用。

²⁴ 根据《宪法》第 343(b)条, 三军统帅就军事司法事项作出的决定是“最终定论”, 无权上诉。

²⁵ International Commission of Jurists, “Achieving justice for gross human rights violations in Myanmar: baseline study”, January 2018.

²⁶ 同上。

²⁷ Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home*, p. 148.

²⁸ International Commission of Jurists, *Right to Counsel: The Independence of Lawyers in Myanmar* (Geneva, 2013).

²⁹ 同上。

³⁰ 2020 年 1 月 24 日缅甸常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团的普通照会。

³¹ 同上。

³² 另见 International Bar Association, *The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects* (London, 2012).

22. 当前和平进程的关键目标之一是实现更大程度的权力下放和联邦制。邦和省议会应为少数族裔提供更大的代表性，但与国会一样将 25% 的定额留给军事成员，而且普遍缺乏重要的权力。³³ 一些邦的首席部长由中央政府任命，而不是来自该邦获胜的少数族裔政党。2015 年，在独立后的所有选举中都有资格投票的罗兴亚人被剥夺了投票权。2015 年大选没有穆斯林候选人，现任政府也没有任命任何穆斯林人担任领导职务。³⁴ 联邦选举委员会还以不安全或受冲突影响为由，在透明度极低的情况下取消了一些地区的投票，从而剥夺了少数族裔选民的权利。³⁵

F. 性别不平等

23. 在传统文化和宗教习俗以及国内立法、政策和实践中，少数群体妇女和女童的状况进一步体现为根深蒂固的性别不平等和重男轻女态度(见 CEDAW/C/MMR/CO/4-5)。男尊女卑观念在社会上和许多少数族裔群体中深深扎根，男性被认为具有女性无法企及的先天素质(根据 hpon 权力概念)，使得家长制态度和歧视性的性别陈规定型观念长期存在，继续塑造出家庭关系、性别分工和妇女在政治决策中的代表性不足。这种情况造成了社会接受对妇女和女童实施性别暴力侵害的文化。³⁶ 此外，冲突的性别冲击对妇女和女童享有包括基本经济及社会权利在内的整个一系列人权产生了进一步的负面影响，冲突和开发导致的流离失所一直是贫困女性化以及少数族裔妇女迁徙和被贩运的一个重要原因。³⁷

24. 性暴力和性别暴力被用作族裔冲突的工具，主要是作为摧毁非缅族社区社会结构的手段。几十年来，妇女组织广泛记录到军方作为蓄意威胁、恐吓或惩罚平民的战略和战争策略的一部分，有系统地使用性暴力和性别暴力(包括轮奸、性奴役和性酷刑)而且不因此受到处罚的情况(A/HRC/39/64, 第 79 段)。记录在案的证词，包括最近由缅甸问题国际独立实况调查团记录到的证词，都突出显示针对妇女和女童以及针对男子、男童和变性人的野蛮性暴力是为了在身体上和精神上摧毁目标对象及其社区。许多年来，罗兴亚妇女被剥夺了生殖权利和性权利，被限制在严格的二胎政策上，而且受到《刑法》的处罚。³⁸

³³ 《宪法》第 161(d)条。

³⁴ Burma Human Rights Network, “Existence denied”, p. 17.

³⁵ International Crisis Group, “Peace and electoral democracy in Myanmar”, 6 August 2019, p. 12.

³⁶ 在 2014 年的一项研究中，缅甸一个由 100 多个民间社会组织组成的联盟“性别平等网络”发现，几乎一半接受调查的妇女都经历过非伴侣强奸、性侵犯或性骚扰。

³⁷ 见 Kachin Women’s Association Thailand, *Driven Away: Trafficking of Kachin Women on the China-Burma Border* (Chiang Mai, 2005).

³⁸ Human Rights Watch and Fortify Rights, “Submission to CEDAW regarding Myanmar’s exceptional report on the situation of women and girls from northern Rakhine State”, May 2018, p. 7.

G. 歧视的当代驱动因素

25. 前几节描述的因素可以被确定为缅甸少数族裔权利遭到广泛和严重侵犯的根本原因，但仅凭这些因素解释不了近期若开邦的暴力加剧以及对穆斯林特别是罗兴亚人的迫害。一些当代因素必须予以考虑。

26. 虽然过去曾发生过反穆斯林暴力事件，但缅甸当前仇视伊斯兰的浪潮是因为自 2012 年以来佛教极端民族主义的迅猛发展得到大多数人口的强力支持而愈演愈烈。969 运动和种族佛教保护联合会(亦称“马巴塔”)在助长反穆斯林偏见和谣言以及在佛教徒中制造恐惧和仇恨方面的作用尤为突出。

27. 这些运动由极端民族主义僧侣带头发起，他们传播对伊斯兰教和穆斯林的负面成见和偏见，称其对缅甸的缅族人和佛教构成生存威胁。他们利用全球“反恐战”的国际叙述和其他国家所谓的“伊斯兰化”例子来强化散布恐惧。罗兴亚人在种族主义方面被视为非法居住在缅甸的“孟加拉”移民，在仇视伊斯兰教方面被视为暴力伊斯兰极端主义的来源。虽然布道和小手册等传统媒体一直有影响力，但社交媒体在传播仇恨方面有着显著的倍增效应。

28. 此外，佛教极端民族主义者积极倡导从法律上限制宗教自由以捍卫佛教，他们对国家机构和广大社会施加影响的能力最终导致通过了四项“种族和宗教”法律。他们的反穆斯林运动直接引向暴民暴力、抵制和攻击穆斯林企业、阻碍穆斯林宗教活动、拆毁穆斯林学校和房屋、宣布穆斯林“禁行区”以及地方政府和司法系统的歧视。³⁹

29. 这些事态发展出现在公共空间突然扩大进而允许自由表达的背景之下。历史上独立媒体的缺失削弱了广大公众的媒体素养，包括批判性解读错误信息的能力。自 2014 年以来，随着移动电话的快速普及，数字连接开始进入千家万户。到 2018 年年中，据估计在缅甸 5 400 万人口⁴⁰ 中约有 2 000 万人使用脸书。⁴¹ 企业社会责任国际协会在缅甸对脸书进行了人权影响评估，发现在数字素养、隐私意识和批判性思维方面存在重大缺陷，很大一部分互联网用户对如何导航和判断在线内容，包括区分真实新闻和错误信息缺乏基本了解。评估还发现，农村地区居民、低收入人群和教育水平较低者更容易受到仇恨言论和错误信息的影响。⁴²

30. 经过数十年的军事统治，各种形式的异议和多元化遭到严重压制，对媒体、教育、民间社会和学术界的公共监督和限制影响深远，民主公共话语文化刚刚才开始扎根。公开辩论和集体行动现在已基本上成为可能；媒体渠道激增；议会会议对外广播。然而，公民空间仍然岌岌可危，因为军方和政府越来越不能容忍公

³⁹ 见 Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis”; Burma Human Rights Network, *Persecution of Muslims in Burma: BHRN Report* (London, 2017); 以及 Karen Human Rights Group 的报告(见 www.khrg.org/reports)。

⁴⁰ 根据劳工、移民和人口部人口司网站(www.dop.gov.mm/en)。

⁴¹ Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment: Facebook in Myanmar* (2018)。

⁴² Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment*。

众批评，并借助司法骚扰来遏制民间社会和新闻媒体的民主作用。军方或其支持者提出了 200 多起针对批评家的所谓“诽谤”案件，这些批评家包括记者和少数民族裔人权活动分子，他们试图提高对军方侵犯人权行为的认识。⁴³ 对和平集会的过度限制继续存在，使得公民空间进一步受限。

31. 政府正在起草关于仇恨言论的立法草案，宣传部举办了旨在预防仇恨言论的讲习班和提高认识方案。⁴⁴ 虽然政府采取了一些步骤，与国家支持的佛教僧伽理事会一起挑战佛教极端民族主义者，包括宣布“马巴塔”为非法组织并禁止极端民族主义僧侣乌维拉图布道一年，但却未能积极促进社会的多元化观点，以抵制针对穆斯林的偏见和误导性叙述并保护那些反对这一趋势的人。在这一背景下尤为明显的是，那些丑化包括罗兴亚人在内的穆斯林的人得到了很好的协调、保护和资源，而那些表达多元化愿景的人，包括一些致力于宗教和解的佛教僧侣和活动分子，却被边缘化并面临巨大风险。⁴⁵ 比较研究表明，威权主义下的灌输对后威权社会的政治文化产生了负面影响。几十年来对某些群体和社区的压迫和目的性污名化严重损害了社会结构，包括认同感、归属感和信任感。这种情况因为教育系统在军事统治下被系统地削弱而进一步加剧，人们已习惯于接受批判性思维有限的信息。这些因素导致大多数人口和其他少数民族裔对罗兴亚人的困境普遍脱节、冷漠和缺乏同情。

32. 重要的是要认识到，在表面之下，对该国自 2011 年以来经历的政治、经济和社会快速变化以及未来前景的不确定性和焦虑也在积累。经过半个世纪的军事统治，几乎在一夜之间发生的戏剧性变化破坏了社会的结构和规范，并引发了对失去群体特征的恐惧。在非常明显的的不平等以及普遍任人唯亲和腐败的背景下，大多数人也有社会和经济不满。2015 年的选举让人们形成了对生活出现巨变的期望，但对改革步伐缓慢和经济机遇的挫败感又为寻找替罪羊以及宗教极端主义和基于身份特征的极端主义提供了肥沃的土壤。

33. 人们普遍怀疑包括联合国和其他国家在内的缅甸外部行为体以及寻求发展项目和基础设施项目的投资者的作用。这一点在若开邦尤为明显，在那里，若开族人这一非缅甸人群体也遭到边缘化和剥夺。近年来，国际社会偏袒罗兴亚人而反对若开人的观点似乎加剧了反罗兴亚人的情绪。若开邦咨询委员会提出的建议为应对若开邦所有社区的安全、人道主义和发展需求提供了全面的路线图。⁴⁶

⁴³ San Yamin Aung, “Total number of defamation cases under Telecommunications Law hits 200”, Irrawaddy, 24 June 2019.

⁴⁴ 2020 年 1 月 24 日缅甸常驻代表团的普通照会。

⁴⁵ Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis”, p. 13.

⁴⁶ Advisory Commission on Rakhine State, *Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State* (August 2017).

三. 消除根本原因

34. 缅甸正处于民主过渡的关键时刻。2020年大选、续新的宪法改革倡议以及当前和平进程为消除侵犯少数群体人权的根本原因和塑造未来的共同愿景提供了重要机会。从根本上讲，这需要立即停止持续不断的侵权行为，结束系统性的有罪不罚，并在民主联邦制基础上进行全面的国家改革，以解除对军队的控制，确保军队对民选文职当局负责。这一转变还要求承认和处理几十年遗留下来的暴力、歧视和排斥问题，将其视为和平共处和实现《2030年议程》下关于建设一个不让任何人掉队的和平和包容社会的承诺的主要障碍。

35. 缅甸有一个历史机遇来发展强有力的少数群体权利和不歧视制度，承认、保护和实现所有人的权利。为所有人平等提供法律和体制保障将需要废除目前的歧视性法律、政策和做法，并采取积极措施有效促进和保护人人平等和少数群体权利。关键的国际标准，包括《德班宣言和行动纲领》和《拉巴特行动计划》中阐述的标准，为制定国家战略、政策、方案和法律框架以促进容忍，鼓励宗教间和社区间积极沟通，并帮助打击煽动暴力、敌意、不容忍和歧视的仇恨宣传提供了指导。

36. 实现宗教和族裔少数群体的平等和自决还需要缅甸实现和平进程所有各方承诺的联邦制和权力下放目标。鉴于缅甸的歧视和不平等根深蒂固，可能也有必要采取平权行动措施，以实现法律上和实践中的完全平等，特别是对最弱势和边缘化群体而言。这可以包括在公共部门、执法实体、教育和卫生机构的招聘方案中采取有针对性的平权行动，以反映缅甸人口的多样性。为了加强包容，可以在公共机构，包括国家行政部门、警察、教育和卫生设施内建立一个多语种社区联络官系统，以帮助克服语言障碍，在社区和国家机构之间架起一座桥梁。

37. 少数群体真正或感觉被排除在公平的资源共享之外已经引起不满。这一层面对和平进程至关重要，因为各族裔群体长期以来一直要求建立一个权力下放的治理体系，让各族裔社区对其土地和自然资源拥有更大的控制权。只有在环境、社会和人权保障得到尊重的情况下，在与受影响社区进行有效协商并得到其参与后，才应根据相关的国内和国际法律标准，核准包括自然资源开采特许权在内的发展项目。土地所有权和占有权的习惯权利也应得到承认。

38. 政府已开始对教育系统进行重要改革，这是保护少数群体的族裔、文化、语言和宗教特征的一个机会。在教育改革的背景下正在采取新的举措，以制定少数族裔语言课程，并在公立学校推广一些少数族裔语言的教学。除了主流课程之外，少数群体社区的儿童应该能够行使以母语学习的权利。这种政策选择应通过分散的参与式办法做出，儿童应有权选择教学语言，因为该国有许多少数族裔语言。此外，应鼓励政府与非国家教育行为体进行建设性接触，其中一些行为体在政府系统之外以少数民族语言提供广泛服务，特别是向受武装冲突影响地区的高度弱势和边缘化儿童提供服务。国家课程和教科书必须被视为克服陈规定型观念、偏见和不信任的工具，以便将差异作为国家结构的一部分予以接受和颂扬。政府报告称，已开始通过学校的公民教育来促进社会凝聚力，对此应给予鼓励。所有儿

童都应有机会了解所有社区的历史、文化、宗教、身份特征和贡献，以便促进对共同点和共同价值观的理解，为和平共处铺平道路。

39. 政治和宗教领袖在坚定、迅速地反对不容忍、歧视性陈规定型观念和仇恨言论方面的作用至关重要。⁴⁷ 《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》和相关承诺(A/HRC/40/58, 附件一和二)⁴⁸ 以及其他国家的积极例子,⁴⁹ 可以在这方面提供路线图。在制定消除仇恨信息影响的战略时, 应鼓励民间社会的倡议, 如“花言蜜语”运动。民族和解与和平中心也在学生和青年中开展促进和平和解决冲突的方案。

40. 提高多数派社区对多样性的认识和尊重, 对于在缅甸创造团结和平等的空间至关重要。为此需要各级领导清除几十年来有害的族裔民族主义的影响, 让缅甸人民有空间来铸造一种将人民团结在一起的国民身份。以个人和集体治愈创伤和建立信任为目标的由人民主导、国家自主、而且对环境敏感的全面措施, 将大大有助于这项工作。争取从战略上寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯的过渡期正义政策已帮助许多严重分裂的社会以受害者为中心推进建设和平与和解。在缅甸, 这一进程有助于实现打破暴力和系统侵犯人权循环所需的社会变革, 并为可持续和平与发展奠定基础。除了确保问责, 这一进程还应包括全国协商、创伤愈合、追忆、修订教育课程(包括历史教学)、寻求真相倡议、赔偿方案、社区和解倡议和机构改革。至关重要的是, 受害者、受影响社区和更广泛的民间社会要有机会在设计 and 实施该战略和进程中发挥积极作用。

41. 充分、有效和全面赔偿方案的重要性怎么强调都不为过, 这种方案是补救受害者所受伤害的实际手段, 也是对国家责任的一种承认和承诺积极变革的有力信息。结合各种福利的赔偿方案通常被认为更加有效, 包括各种形式的物质赔偿(如教育、保健和住房的补偿和提供)和象征性赔偿(如官方道歉、纪念举措和康复)。这种方案可包含惠及整个社区的个人和集体措施。在制定这样一个全面方案之前, 应考虑采取紧急救济措施, 满足受害者的迫切需求, 避免他们遭受进一步伤害。至关重要的是让受害者有效参与此类方案的设计和 implementation 并征求他们的意见, 同时考虑到需要采取跨部门办法来克服排斥。

42. 为充分实现对法治、人权和民主原则的尊重, 需要进行根本性的结构改革, 以确保不再发生系统侵犯人权的行为。如果导致系统侵犯人权的政治、经济和社会基本结构条件不发生变化, 发展和建设和平的努力就不会有效果。

⁴⁷ 《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录), 第 36 段。

⁴⁸ 《贝鲁特宣言》和 18 项承诺构成了与联合国、国际人权机制和信仰行为体合作制定的指导方针, 目的是增强后者的权能, 以优化其作为人权维护者的影响力, 并处理煽动仇恨的问题。#Faith4Rights 工具包将这一愿景转化为 18 个实用模块, 供信仰行为体、学术机构和培训专家进行同行间相互学习, 是一个有用的资源。

⁴⁹ 例如, 人权高专办反歧视数据库是一个可搜索的资源, 提供了在国际、区域和国家各级采取的打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的措施。少数群体问题特别报告员、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员的报告也是有用的资源。

43. 除了宪法改革之外，为发展壮大一个充满活力和自由的民间社会创造条件的安全部门和司法改革也势在必行。任何宪法改革、和平进程和民族和解的成功程度，将由所有利益攸关方特别是少数族裔社区赋予的信任度、自主权和合法性来衡量。因此，这些进程必须牢固立足于参与式办法，与尽可能广泛的行为体进行有意义、公开、透明和制度化的协商，以促进跨越族裔、宗教和性别等多重身份标志的社会凝聚力。⁵⁰ 超越传统族裔和宗教认同界限的民间社会组织联盟或网络(如妇女团体)的作用，对于抵制主流说法和建立社区之间的理解至关重要。

44. 国际社会的作用是协助和鼓励，提供必要资源，分享可能与缅甸情况相关的知识和经验，同时采取严格的原则立场，优先考虑基于人权、以受害者为中心、而且对冲突有敏感认识的办法。归根结底，改革必须由具备各种多样性的缅甸人民来指导，并归属于具备各种多样性的缅甸人民。

四. 结论和建议

45. 高级专员重申在高级专员和其他人权机制，包括缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题国际独立实况调查团的以往报告中载列的建议。高级专员尤其促请政府和族裔武装组织立即停止敌对行动和违反国际人道法和人权法的行为，并促请政府确保对所有侵犯人权的指控进行迅速、独立、公正和彻底的调查，与国际司法机制合作，确保肇事者受到惩罚。高级专员强调必须加快宪法改革，以期结束军人有罪不罚现象，加强文职人员对安全机构的监督，并在建立一个切实下放权力的联邦治理模式方面取得具体进展。

46. 以下建议明确涉及促进和保护缅甸罗兴亚人和其他少数群体的权利。人权高专办随时准备为执行这些建议提供所需的技术援助，包括为此在该国建立存在。

47. 高级专员建议缅甸当局：

(a) 批准所有尚未批准的国际人权条约，包括《公民及政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)；

(b) 审查和废除使得基于族裔、宗教、语言或文化特征的歧视长期存在的法律和政策，包括但不限于关于公民身份的法律、四项“种族和宗教”法律，以及使得对少数群体的经济排斥长期存在的法律，例如土地和自然资源方面的法律。“国民种族”的概念应予取消，以允许出于所有官方和法律目的进行基于种族、宗教和语言的自我认同；

(c) 颁布全面的反歧视法，并通过相关政策和方案；

⁵⁰ 在这方面，必须借鉴安全理事会关于妇女与和平安全的第1325(2000)号决议，以及消除对妇女歧视委员会关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用第30号一般性建议(2013年)。另一个有用的资源是 Women's League of Burma, "Analyzing the principles of gender equality: adopted by Union Peace Conference" (October 2018)。

(d) 确保对保护少数群体权利的机构关注和专门关注，包括为此通过一项国家行动计划，根据国际人权法和少数群体权利标准实施 2015 年《族裔权利保护法》；并确保少数族裔事务部拥有必要的授权和资源，以及一支包括少数群体代表特别是妇女代表在内的多样化工作队伍；

(e) 实行必要改革以保证缅甸国家人权委员会的独立性，而且完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》），包括在少数族裔地区设立资源充足的区域办事处，有专门能力处理性别平等问题；

(f) 采取政策和措施实现少数群体在政治领域和公共机构中，特别是在决策职位上的公平代表性；此类政策和措施可包括平权行动措施，特别关注那些面临多重和交叉形式歧视的人，如少数群体妇女，以及没有政治代表的群体，如罗兴亚人和其他穆斯林；

(g) 考虑与地方社区代表密切协商，引入包括妇女在内的多语种社区联络官试点系统，并提供必要的资源；

(h) 确保根据受影响社区自由、事先和知情同意的原则进行土地征用，并提供充分的赔偿；在国家法律体系内承认和保护共有或集体土地权制度以及习惯土地保有和财产权，特别关注妇女的权利；透明地调查土地纠纷和司法骚扰及其他骚扰报告，同时保护土地权利活动分子的安全；对于有争议的土地征用案件有透明和公正的司法程序，包括通过与民间社会充分协商颁布新的土地法；

(i) 确保投资和基础设施项目以透明和独立审查对环境、社会和人权保障的遵守情况为条件，同时确保当地居民切实和系统地参与和融入包括规划和执行在内的所有阶段的决策，以保证公平分享收入；

(j) 采取强化措施打击出于各种目的在国内和跨境贩运人口的行为，特别关注受害者的状况；确保为被贩运者的补救、康复和融入社会提供足够的资源；并采取步骤根据国际标准起诉应对贩运和其他侵犯人权行为负责的人；

(k) 制定一项国家政策，利用联邦政府的充足供资促进母语教育，赋予邦政府决策权，并允许少数族裔儿童选择语言；⁵¹

(l) 建立一个多族裔、多宗教的工作队，对官方课程和教科书进行审查，以确保其充分反映缅甸的族裔和宗教多样性，包括历史教学；⁵²

(m) 在教师培训以及警察和军事院校中，将人权教育包括少数群体权利和性别平等作为各级官方课程的一部分；

⁵¹ 在这方面一个有用的资源是少数群体问题特别报告员编写的“语言少数群体的语言权利：实用实施指南”（人权高专办，2017 年 3 月）。

⁵² 在这方面一个有用的资源是文化权利领域特别报告员向大会第六十八届会议提交的关于历史书写和教学问题的报告(A/68/296)。

(n) 在任何和平协议和相关法律中纳入具体条款，允许在学校、医院、政府机构和法院使用少数族裔语言；

(o) 确保充分保护所有少数群体的礼拜场所和遗产地点，包括确保其登记、翻新、重建或施工没有任何政策或法律障碍；根据国际人权标准，制定打击包括仇恨言论在内的宗教不容忍行为的明确政策框架，清晰概述政治、宗教和社区领袖、传统和在线媒体、妇女、青年和民间社会行为体的作用；

(p) 停止目前对合法及和平行使言论和意见自由的民间社会行为体的刑事定罪，并审查不恰当地限制民间社会组织和独立媒体自由运作的立法；制定一个多利益攸关方进程，包括司法和非司法措施，以确保对过去、现在和未来的侵犯和践踏人权行为进行问责并对受害者进行补救；与此同时启动一个参与式民族和解进程，以期形成一个实现包容和公正社会的共同愿景，在社区和个人之间建立积极关系，消除怀疑、恐惧和不信任态度，并在社会、经济和政治层面消除暴力的根源；在这方面，考虑建立一个代表缅甸不同社区和身份特征的多利益攸关方工作队，领导制定行动计划和更广泛的和解进程；

(q) 加强体制建设和结构改革，通过参与式和包容性办法维护法治、人权和民主原则，包括努力确保司法独立和改革安全部门以加强文职控制；

(r) 向少数群体问题特别报告员、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员以及寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员发出访问该国的邀请；并恢复与缅甸人权状况特别报告员的合作。

48. 高级专员建议宗教领袖和宗教社区：

(a) 系统、迅速和坚决地谴责任何煽动针对罗兴亚人、其他穆斯林和其他宗教少数群体的宗教仇恨事件，公开反对不容忍、歧视性成见和仇恨言论；并避免煽动暴力、敌意或歧视；

(b) 支持缅甸所有人在所有情况下的平等，并支持属于少数群体的人的权利，捍卫他们平等和有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利以及宗教或信仰自由的权利。⁵³

49. 高级专员建议活跃在缅甸的社交媒体平台：

(a) 加大力度监测和应对煽动暴力行为，特别是针对罗兴亚人和其他宗教少数群体的暴力行为，同时保护言论自由和获取信息的权利，包括大幅增加能够用缅甸语和其他少数族裔语言进行审查并接受人权培训的内容审查人员的数量；

(b) 支持在缅甸境内和其他地方讲缅甸语的人当中以数字方式传播联合国为打击煽动仇恨、宗教不容忍和歧视而开发的工具和指南。

⁵³ 《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》(A/HRC/40/58, 附件一), 第 17 段；以及第六项承诺(同上, 附件二)。

50. 高级专员建议国际社会：

(a) 继续支持在国际一级的问责努力，包括在国际刑事法院和通过缅甸独立调查机制的问责努力；

(b) 继续支持民间社会组织，特别是通过向参与国际问责工作并可能需要保护以及心理和法律援助的受害者和证人提供临时紧急救济；

(c) 就收留缅甸人的国家而言，确保这些人在不受歧视的基础上获得健康、教育和体面工作的权利；严格遵守不驱回的基本原则；并及时寻求为那些无法返回缅甸的人找到基于权利的持久解决办法，包括融入当地和第三国重新安置的选项；

(d) 向人道主义行为体，特别是在缅甸境内外流离失所社区提供关键救生和其他长期援助(包括心理社会护理)的民间社会和社区组织提供所需资源，使其继续开展业务，包括在孟加拉国和泰国；

(e) 确保缅甸的所有外国企业和投资业务完全透明，符合最高国际标准，包括《工商企业与人权指导原则》；

(f) 增加对旨在实现民族和解和社会融合的基层举措的支持，包括那些将社区和团体聚集在一起，为和平共处奠定基础的举措；捐助方应积极鼓励对环境有敏感认识、由当地拥有、由社区主导并代表不同观点和身份特征的举措。