



第六十一届会议

议程项目 67(c)

促进和保护人权：

人权状况及特别报告员和代表的报告

缅甸境内的人权情况

秘书长的说明 *

秘书长谨向大会成员转递缅甸境内的人权情况特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗提交的报告。

* 提交本报告的时间已过最后期限，原因是列入最新的情况、包括安全理事会内部的最新情况。



缅甸境内人权情况特别报告员的报告

摘要

人权委员会 1992/58 号决议规定了缅甸境内人权情况特别报告员的任务权限，最近，人权理事会在第 1/102 号决定中予以延长。在该决议中，理事会决定作为特例将委员会特别程序的任务和任务负责人的期限延长一年。

自 2003 年 11 月以来，特别报告员一直未获准前往缅甸进行真相调查。虽然在本报告所述期间他未能获准进入该国，但他继续尽自己所能，根据从各种独立可靠来源收集到的资料，执行其任务。

在过去两年内，“民族和解及民主过渡的七点路线图”中提出了改革进程，意图是最终对各有行动者持开放态度，但这一改革进程范围极其有限。因此，以狭隘的术语界定了政治空间。此外，过去几年的重重障碍阻碍了民主化改革必须具备的速度和包容性强的特点。这一事态发展对国民大会的工作产生了不利影响。

几十年来，建立文职和民主体制的空间受到严重限制。有罪不罚的现象层出不穷，妨碍了执法机构的能力以及司法部门的独立和公正。这种情况加剧了不平等，扩大了贫富差距。

2006 年 5 月 27 日，尽管国际社会、包括联合国秘书长不断发出呼吁，但是对昂山素季实施的软禁又延长了 12 个月。到 2006 年 8 月底，政治犯数目估计已达 1 185 人。从 2006 年 4 月到 7 月，据报道有 1 038 名全国民主联盟成员在受到恐吓和威胁后退出该组织。特别报告员多次指出，民族和解需要与各政党代表以及在各政党之间进行有意义的、包容性强的对话。他坚信，逮捕和拘留几个政党领导人，或者严格和持续限制基本自由不利于缅甸的民族和解与稳定。

对反对党成员以及人权捍卫者的迫害表明，现今要想实现真正的过渡，民主路线图还面临无数的障碍。过去，特别报告员曾认为路线图可在政治过渡进程中发挥积极作用。但令人悲哀的是，在他任期之初呈现的积极势头显然已停滞下来。

特别报告员仍感到特别关切的是，有罪不罚现象持续发生，而且是蓄意而为，缅甸政府必须立即处理这一现象。越来越明显的是，持续的有罪不罚现象并不仅仅是由于体制缺乏能力。有罪不罚的做法使那些对现行政策及做法提出质疑的人采取镇压手段者逍遥法外。一些应对严重侵犯人权行为负责的个人或团体，特别是军方成员，一直没有受到惩处。也没有迹象表明，有关当局调查了这些严重罪行。

国家和平与发展委员会现有体制对于严重侵犯人权事件不仅不闻不问，而且还通过法律授权加以纵容。在这方面，特别报告员还感到特别关切是，法律制度继续遭到滥用，导致无视法制，严重阻碍公民有效和切实享有基本自由。他认为特别值得严重关切的是，政治反对派、人权捍卫者和人权受到侵害者行使基本自由的做法被定为犯罪行为。

特别报告员非常关切正在缅甸东部少数民族地区开展的军事攻势，以及这种攻势对人权、特别是对攻击所针对的平民的人权造成的影响。应结合缅甸全国各地广泛没收土地的做法来看待上述局势，其目的似乎是实行军事控制，特别是对少数民族地区实行军事控制。这种做法已导致许多民众被逐出家园，流落他乡，并造成被迫迁徙和境内流离失所。鉴于当前军事攻势的规模，这种情势如不立即加以处理，将导致一场人道主义危机。

特别报告员注意到最近安全理事会于 2006 年 9 月 15 日进行表决，把缅甸问题纳入其议程。他认为，安理会即将对缅甸问题进行的辩论可以为加快民主过渡进程提供机会。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	5
二. 特别报告员的活动	6-12	5
三. 主要发展情况和备受关注的的人权问题	13-65	6
A. 政治发展情况	13-26	6
B. 有计划的侵犯人权和有罪不罚	27-33	8
C. 法治	34-39	10
D. 基本自由	40-43	11
E. 在少数民族地区的军事行动	44-49	11
F. 土地和自然资源管理	50-54	12
G. 人道主义情况	55-59	13
H. 国际人权和人道主义义务	60-65	14
四. 结论意见	66-71	15
五. 建议	72-73	16

一. 引言

1. 人权委员会在 1992 年 3 月 3 日第 1992/58 号决议中规定了缅甸境内人权情况特别报告员的任务，并在第 2005/10 号决议中将该任务期限予以延长。人权理事会在其第 1/102 号决定中，决定依照大会第 60/251 号决议，延长人权委员会移交的一切任务和机制。这一延长意味着特别报告员负有人权委员会年度决议中所载同样的报告义务，包括需向大会提出报告。
2. 特别报告员自 2000 年 12 月开始执行任务以来经缅甸政府批准已六度访问了该国。不过，自 2003 年 11 月以来，特别报告员一直未获准前往缅甸调查真相。虽然在本报告所述期间，他未能获准进入该国，但他继续尽自己所能，根据从各种独立可靠来源收集到的资料，执行其任务。
3. 特别报告员在执行任务的 6 年期间，不断收到有确凿证据的严重侵犯人权的报告。他向当局发出的大部分信函均无回复，因此特别报告员无法证明缅甸政府是否承诺对这些侵犯人权事件作出回应。
4. 然而，特别报告员注意到政府最近对人权问题特别程序作出的正式答复。他认为这一事态发展令人鼓舞，并敦促该国政府继续与特别报告员以及新成立的人权理事会的其他特别程序进行对话。
5. 本报告涵盖日期自 2006 年 2 月至 9 月，应与特别报告员最近于 2005 年 9 月向人权理事会第二届会议提交的报告（E/CN.4/2006/34）一并阅读。

二. 特别报告员的活动

6. 鉴于特别报告员一直未能获准前往缅甸，他访问了该地区其他邻国，得到联合国在所有这些国家工作队的支持。2006 年 2 月 11 日至 26 日，特别报告员访问了印度、马来西亚、印度尼西亚和泰国，他与这些国家外交部的代表、外交官、印度国会议员以及马来西亚、印度尼西亚和泰国等国东南亚国家联盟（东盟）议会核心小组成员及非政府组织行为者进行了协商。
7. 此外，特别报告员在雅加达与东盟秘书处、印度尼西亚前外交部长和学者进行了会晤。在吉隆坡，他会晤了秘书长缅甸问题前特使。在曼谷，他与联合国驻缅甸和泰国各机构的代表、外交使团成员以及在缅甸、泰国和泰缅边境开展活动的非政府组织代表进行了协商。
8. 2006 年 5 月，特别报告员在日内瓦会见了联合国难民事务高级专员及其办事处的有关工作人员。
9. 特别报告员于 2006 年 9 月向新成立的人权理事会提交了报告。他在日内瓦会见了缅甸外交使团的代表，并与联合国会员国代表、联合国各机构的官员、民间社会组织和学术界成员进行了磋商。

10. 应特别报告员的要求，协助其工作的联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）缅甸问题主管干事于 2006 年 8 月 22 日至 9 月 3 日走访了该区域，在人权高专办区域办事处、联合国各机构、民间社会组织和专家的协助下收集最新资料。

11. 2006 年 9 月，特别报告员在布鲁塞尔会晤了欧洲联盟（欧盟）东南亚股的官员。他还与欧盟理事会人权工作队队长进行了讨论并对欧盟亚洲—大洋洲工作队发表了讲话。

12. 在本报告所述期间，特别报告员继续与缅甸驻日内瓦代表团定期接触。他还继续与在日内瓦的人权事务高级专员、秘书长办公厅、政治事务部以及在纽约的秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问及其工作人员共享他的调查结果。

三. 主要发展情况和备受关注我的人权问题

A. 政治发展情况

13. 1993 年第一次召开的国民大会于 1996 年休会，直到 2004 年才重新召开，为期共 8 周（2004 年 5 月 17 日至 7 月 9 日）。国民大会上一届会议（2005 年 2 月 17 日至 3 月 31 日）之后，又休会 9 个月，到 2005 年 12 月 5 日复会。2006 年 1 月 31 日国民大会举行了为期将近两个月的会议，但未取得重大进展，后来再度休会。特别报告员在给人权委员会的报告（E/CN.4/2006/34）中详述了这个问题。人权理事会于 2006 年 9 月在日内瓦举行第二届会议时讨论了该报告。特别报告员深感不安地获悉，“自上届会议以来，在推行真正民主改革方面未取得进展。程序性条件和限制仍然存在，合法的政治代表未得到接纳，各族裔方面的关注问题显然未得到解决。据报道，政府不同意放弃既定的议程和原定的原则”（E/CN.4/2006/34, 第 23 段）。2005 年 9 日，政府宣布于 10 月 10 日恢复国民大会过程。

14. 特别报告员遗憾地注意到，大会和人权委员会曾多次主张国民大会应建立在稳固的民主基础之上，但缅甸政府对此置之不理。全国民主联盟和族裔方面未能积极有效地参加国民大会。宪法起草过程缺乏透明度。据报道，9 章的起草工作已完成，现只剩下 6 章。据报少数族裔群体提出的宪法提案已被驳回。

15. 全国民主联盟成员仍然遭受迫害和骚扰。2005 年 2 月，全国民主联盟表示，如果国家和平与发展委员会（和发会）同意 1990 年选出的议会召开会议，它将承认和发会为合法的过渡政府。和发会拒绝了全国民主联盟的该项建议，并变本加厉地骚扰全国民主联盟的成员。2006 年 8 月底，政治犯人数估计达到 1 185 人，其中尚未包括据称被拘禁在族裔地区和秘密监牢里的许多犯人，因为特别报告员无法证实这些指控。他将于 2007 年 6 月在其提交给人权理事会的下次报告中进一步阐述这个问题。

16. 尽管发出了各种呼吁，昂山素季被软禁的期限于 2006 年 5 月 27 日再延长 12 个月。U tin Oo、Than Nyein 和 May Win Myint 等全国民主联盟其他知名领导人被拘禁的期限也被延长。包括掸邦全国民主联盟主席在内的几个族裔政党领导人也被拘禁，并被处以特别严厉的徒刑，刑期为 100 年或更长。政治犯援助协会最近发表了题为“8 秒钟的沉默”的报告，其中载录了有关自 1988 年起有 127 名民主倡导者和人权捍卫者在拘禁期间或获释后不久相继死亡的指控。据报仅在过去一年，死亡人数增至 10 人。

17. 2006 年 5 月 25 日，特别报告员呼吁缅甸政府无条件释放昂山素季和所有政治犯。6 月 19 日，人权理事会举行开幕会议时，特别报告员和负责人权捍卫者状况的秘书长特别代表共同发表一份公开声明，呼吁联合国成员支持诺贝尔和平奖获得者。

18. 特别报告员对著名诗人兼编辑 U Win Tin 仍被拘禁深感遗憾。去年，U Win Tin 在仰光监狱渡过其 76 岁生日。他于 1989 年 7 月 4 日被监禁，目前是缅甸境内服刑时间最长的政治犯。他自 1989 年起被判刑 3 次，每次被判刑时都已身陷囚牢。现在他再被判刑 7 年，因为他曾写信给联合国描述政治犯被虐待的情况和监牢里的恶劣条件。人们对他将于去年获释抱着很大的期望，但现在他仍被监禁。2006 年 3 月 11 日，特别报告员呼吁政府无条件释放 U Win Tin 和所有政治犯。

19. 特别报告员对有关全国民主联盟成员遭受各种形式的恐吓和威胁后而被迫退出该联盟的指控也极感不安。据报，自 2006 年 4 月起，共有 1 038 名全国民主联盟成员被迫退出该组织。在缅甸全国民主联盟成员遭到极大骚扰的同时，和发会于 1993 年设立的联邦巩固与发展协会（巩协）最近宣布有意作为一个政党参加下次竞选。特别报告员认为这一现象极为令人关注。多年来，特别报告员收到有关巩协从事政治暴力和刑事暴力行为的各种指控。许多观察员认为，巩协正受人利用，这些人企图将军事政权过渡到非真正民选政府的做法予以合法化。这些指控还对和发会在缅甸推行合法民主化进程的政治意愿提出重大质疑。

20. 国际社会对政治进程的现况和人权状况作出强烈的反应。东盟对缅甸施加空前的压力，迫使它放弃于 2006 年第一次担任东盟主席的机会。东盟在其 2005 年 12 月的会议上实际放弃了不干预成员国事务的政策，呼吁缅甸进行民主改革，并坚持向它派遣一名特使。最后东盟特使获准于 2006 年 3 月访问该国，但因政府拒绝他与昂山素季会晤而宣告任务中断。事后东盟的几个成员发表公开声明严厉指责，着重指出它在民主和人权方面毫无进展。

21. 2006 年 5 月 18 日，美国国会参议院通过决议，主张通过一项对缅甸具法律约束力的非惩罚性决议，以迫使该国政府与联合国合力拟订一项民族和解计划。它还将对缅甸的单方面经济制裁再延长一年。

22. 5月18日至20日，负责政治事务的副秘书长易卜拉欣·甘巴里访问缅甸，与丹瑞大将和昂山素季会晤。民主化和人权是甘巴里任务范围的一部分。他还向秘书长和安全理事会介绍了该次访问的结果。该次访问被视为是恢复与缅甸对话的一个积极步骤。联合国应缅甸政府的要求考虑安排副秘书长进行第二次访问。特别报告员表示希望副秘书长最近的一次访问会产生一个势头，可以进一步鼓励政府与联合国机构和机制（如人权理事会及其特别程序）进行有效的接触。

23. 7月，来自新加坡、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、泰国和柬埔寨的东盟各国议员连同印度、大韩民国、澳大利亚和新西兰的议员及欧洲联盟议会聚集在马来西亚，举行有关缅甸问题的为期两天的会议。它们一致呼吁东盟各国政府暂时取消缅甸的成员资格，并要求安全理事会将缅甸问题列入其正式议程。当时担任东盟常设委员会主席的马来西亚外交部长赛义德·哈密德·阿尔巴在会议致词中确认，东盟各国政府很难忽视其民选立法者的看法。

24. 8月25日，柬埔寨议会成员在参加东盟各国议会联盟缅甸问题核心小组的会议时，召集了缅甸问题国家议会核心小组，以推动缅甸境内的民主化。这是继泰国、印度尼西亚、马来西亚、新加坡和菲律宾之后举行的第六次这样的东盟会议。

25. 9月初，美国正式要求联合国安全理事会将缅甸问题列入其议程，以便使该国侵犯人权及其他滥权行为受到国际谴责。9月，欧洲联盟现任轮值主席芬兰总理重申欧盟的呼吁，即无条件释放缅甸民主领袖昂山素季，并促请缅甸改善其人权和民主记录。

26. 9月15日，安全理事会以10票赞成，4票反对，1票弃权通过将缅甸列入其正式议程的决定。特别报告员认为该项决定是一项重要步骤，可让安全理事会成员能够个别或集体正式讨论缅甸问题，并要求联合国秘书处、包括人权高专办提交有关该国状况的定期报告。特别报告员认为安全理事会即将就缅甸问题举行的辩论会提供一个有利的机会，能加快迈向民主的过渡进程，并更好地协调安全理事会成员对该国采取的不同处理方式，以及加强与该区域各国建立的有效和真正的伙伴关系，在改善人道主义行动、包括人道主义援助准入时，设法处理保护问题，并且确保实现经济、社会和文化权利。

B. 有计划的侵犯人权和有罪不罚

27. 对于在缅甸开展保障和确保尊重人权并为此建立有利环境的工作而言，有罪不罚文化依然是一个主要障碍。特别报告员在任务规定期间收到了关于普遍和有计划的侵犯人权行为的报告，其中包括即时处决、酷刑、强迫劳动、性暴力以及招募儿童兵等行为。对这些侵犯人权的行为尚未进行调查，也没有对行为人提出起诉。受害者一直未能伸张权利，也没有得到公平、切实的补偿。

28. 1996年11月暴民对昂山素季的袭击以及2003年5月德巴因发生的残暴屠杀事件，都是有罪不罚文化在该国普遍存在的显著实例。尽管特别报告员等方面多次发出呼吁，缅甸政府没有对这些案件进行调查，也未将责任方绳之以法。

29. 根据国际法的规定，缅甸有义务彻底调查严重侵犯人权行为，对实施侵犯人权行为的责任方提出起诉，如罪名成立则予以惩处。这就是说，侵犯人权行为的责任方必须受到审判，受害人必须得到赔偿。

30. 对军方人员对妇女和女童实施性暴力提出大量的指控，是有罪不罚情况一贯持续存在的又一个显著实例。2002年，特别报告员收到了关于1996至2001年期间掸邦有625名妇女和女童遭到强奸的报告。在过去三年里，掸邦另有188起案件引起特别报告员的注意。2004年，特别报告员收到了关于克伦邦在一年半时间里发生125起强奸案的报告。2005年，特别报告员收到了关于1995至2004年期间孟邦地区发生37起对50名妇女和女童实施性暴力案件的报告。2006年，他收到了关于30起强奸Chin族妇女案件的资料。考虑到许多妇女由于受到创伤而没有举报性暴力事件，这里提供的数字可能远远低于实际情况，因此，这种性暴力趋势尤其令人震惊。不仅如此，关于这些地区发生的侵犯人权行为的资料主要是从抵达泰缅边境的难民那里收集的，因此有些报告也可能没有送到特别报告员手里。特别报告员不知道缅甸政府是否为调查这些严重侵犯人权行为，查明行为人的身份，并将其绳之以法采取了任何举措。由于没有对强奸和性暴力行为的责任方进行调查、起诉和惩处，因而导致在缅甸形成了一种纵容对妇女和女童实施暴力的环境。

31. 强迫劳动案件是有罪不罚文化的另一种表现。缅甸政府加入了关于禁止强迫劳动的国际劳工组织（劳工组织）1930年6月28日《第29号公约》，并在2000年发布了取缔这一做法的法令。然而，在实际执行方面存在着严重不足。此外，该国政府在2005年颁布一项政策，对政府认为就强迫劳动提出“不实申诉”的人进行起诉，从而造成了一种受害人而不是行为人受到惩处的局面。国家控制的媒体也发表攻击劳工组织的文章。其后果是，政府官员越发感到可以有罪不罚，因此继续实施强迫劳动。特别报告员坚持认为劳工组织必须在缅甸派驻人员，并赞扬劳工组织多年来开展的优质工作。

32. 上述严重侵犯人权行为在过去十年里普遍存在而且具有系统性，这表明这种行为并不是中低级军官个人行为不轨的孤立事例，而是维护一种个人和团体可以违反法律和侵犯人权而不会被追究责任的制度所造成的。

33. 特别报告员还认为，有罪不罚还是造成占缅甸人口大多数的农民处于有辱人格的经济和社会环境的主要根本原因之一。农村地区的军事化导致了村民贫困的恶性循环。由于政府没有能力向军方的活动提供任何形式的支助，军方只能依赖当地劳动力和其他资源（自力更生政策）。特别报告员收到村民的许多指控，表

示他们由于拒绝参加强迫劳动以及对其土地、牲畜、收获物和其他财产的非法定罪，受到严厉的法外惩处。尽管缅甸自 1988 年以来大幅增加了全国各地军队的人数，但是，地方军队在过去十年里执行自力更生政策，导致法治受到破坏，损害了当地社区的生计。

C. 法治

34. 严重侵犯人权的行为由和发会已设立的机构受理，这些行为不仅因有罪不罚而受到纵容，还得到法律的许可。在这方面，特别报告员感到严重关切的是，法律制度继续遭到滥用，不能实行法治，成为确保切实有效地行使基本自由的严重障碍。特别报告员遗憾地指出，缺乏司法独立为滥用权力、武断决策、以及为严重侵犯人权行为的责任方开脱提供了“合法”依据。特别报告员还就政治审判滥用适当程序以及拘留期间剥夺基本权利的现象多次向缅甸政府表示关切。在过去六年里，特别报告员收到了大量关于在没有逮捕令的情况下任意逮捕、单独监禁、在庭审前的拘押期间实施酷刑或虐待、羁押期间致死人命、以及拘留设施环境恶劣而且没有足够的食物和医疗的报告。他还收到了被告获得法律顾问的权利被剥夺的报告、以及经常秘密进行政治审判的报告。

35. 特别报告员尤其认为，把政敌、捍卫人权人士和侵犯人权行为的受害人行使基本自由定为刑事犯罪，是一个应给予严重关切的问题。

36. 如果政敌和捍卫人权人士的行为或观点被认为与政府对立，政府就会根据以“安全”立法为名颁布的法律任意予以逮捕和拘押。这种“安全”法律包括《紧急条款法》（1950 年）、《非法结社法》（1908 年）以及《印刷出版登记法》（1962 年）。

37. 特别报告员还关切地指出，有人曾因举报缅甸受《劳工组织第 29 号公约》约束却又实施强迫劳动案件而受到起诉。

38. 但必须承认，出现了一些积极的事态发展。2005 年 1 月，Su Su Nway 女士成功地控告村庄负责人实施强迫劳动。2005 年 10 月 16 日，她在受到不公平庭审后被判处 18 个月监禁。特别报告员对她在 2006 年 6 月 6 日获得无条件释放以及剩余刑期被撤消表示欢迎。2005 年 10 月 31 日，律师 U Aye Myint 先生因向政府递交被地方当局没收土地的农民提出的申诉而被判处 7 年监禁。特别报告员高兴地注意到，他于 2006 年 7 月 8 日获得释放，但对释放决定所附加的限制性条件提出质疑，因为 U Aye Myint 先生被迫在一份文件上签字，承认他今后若犯下任何罪行，将被迫服满剩余刑期。

39. 最近，第 5/96 号法律被用来逮捕和起诉 2005 年 2 月以叛国罪受到指控的掸族高级政治代表，这项法律规定，凡直接或间接唆使、抗议、宣传、发表言论或著文，破坏国家稳定和批评国民大会的，处最高 20 年监禁。此后，特别报告员

收到民众提出的其他指控，表示他们遭到威胁，如果他们批评国民大会，就会根据这项法律受到起诉。

D. 基本自由

40. 和发会一直严格限制行动自由、言论自由、结社自由和集会自由。特别报告员收到了一些报告，指控政府参与打击人民自发组织的非政治目的活动，如与艾滋病毒/艾滋病作斗争等。

41. 特别报告员非常关注报告期间收到的指控。2006年7月，据报告缅甸当局逼迫仰光大学的学生签署协议，宣布不参与政治或试图煽动政治动乱。8月7日，8888起义18周年前一天，据报告有13名学生因为在缅甸中南部的皇城第三国家中学前向那些在民主斗争中牺牲者献花圈并致敬而被逮捕。

42. 特别报告员还收到有关因为将属于公共领域的信息传递给国内外组织和个人而受到迫害的指控报告。

43. 特别报告员也十分关注在该国对行动自由的普遍的严格限制和针对特定群体，如穆斯林少数民族的限制。

E. 在少数民族地区的军事行动

44. 自1948年以来，在该国冲突地区已有数百万人流离失所，每年有数千人死亡，多数死于可以预防的疾病。情况已经到了十分危急的地步。军队自2005年以来攻击少数民族地区的农村，已造成大量人口被迫流离失所。在克伦邦和其它缅甸东部少数民族聚居的邦（孟、掸、克耶）都是这种情况。独立可靠的消息来源估计在1996年至2005年间共有2800多个克伦邦、孟邦、掸邦、克耶邦的村庄被焚烧和/或大批搬迁，或因军事行动被废弃。

45. 克伦邦的情况已被详细记录。估计缅甸东部大约有18000人流离失所，自2006年初以来由于在克伦邦的军事行动3000人已越境进入泰国。据报告在缅甸东部共有540000名境内流离失所者，其回归家园和重新安置的希望极小。政府不承认境内存在流离失所者并严格限制联合国机构和其它人道主义机构接触他们。

46. 在克伦邦的东吁、良礼菴、巴本地区 and 东皇城等军事管制之外的山区，不断升级的暴力在过去九个月中继续蔓延。许多独立、可靠的观察员认为这是1996-1997年的军事行动以来最为严重的人道主义局势。2006年5月16日，特别报告员和少数民族问题独立专家、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的问题特别报告员、适当住房问题特别报告员、食物权问题特别报告员和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员共同呼吁缅甸政府采取紧急措施，停止在克伦邦北部和东皇城地区针对平民的反叛乱军事行动。这些军事行动已经导致成千上万的少数民族村民被驱逐并流离失所。军人被指控过度使用武力和武器。据

报告房屋遭到拆除，居民即没有其它住处也得不到任何赔偿。其它报告似乎证实了有关非法杀害、酷刑、强奸和强迫劳动等其它严重指控。许多流离失所者被迫所处的赤贫生活状态令人触目惊心。这些困境主要与他们在获得粮食、教育、住房和医疗服务方面受到的阻挠有关。流离失所者的来源地和逃亡地的持续不安全情况也很值得关注。

47. 对平民的过度影响是在少数民族地区的军事行动最为可悲的特点之一。除了小武器、轻武器和杀伤人员地雷更加泛滥以外，平民被杀害、恐吓或流离失所往往是故意所为。特别报告员从可靠、独立的来源收到消息指控边界地区难民营的军事化也使平民的安全受到威胁。

48. 缅甸军方对手无寸铁的平民使用暴力是一个非常值得关切的严重问题。缅甸政府按照国际人道主义法应积极负起责任保护平民免遭武装冲突影响，因此必须采取适当措施在军事行动中不再针对平民。

49. 在缅甸西部的穆斯林少数民族一直遭到歧视，在 1982 年的《公民法》中被拒绝给予国籍。穆斯林少数民族寻求庇护者继续向孟加拉逃离。他们受到严重虐待，特别是强迫劳动（如烧砖，修建道路、桥梁、示范村、军事设施、维修营地、搬运）、任意征税以及米价暴涨。自 2006 年 1 月以来，政府强迫进行的麻风树种植农业又带来了更多困难，包括强迫劳动、勒索和征用土地。特别报告员对国际人道主义组织及其外籍雇员在北若开邦的存在表示赞扬，他们为从缅甸军队和边防安全部队手中保护穆斯林少数民族提供了极大帮助。

F. 土地和自然资源管理

50. 获得和控制土地资源一直以来都是缅甸政治经济的中心。在许多少数民族聚居地区几代人以来一直不断发生强迫流离失所的情况，间或有相对稳定的时期。全国约 75% 的人口从事农业（包括渔业、林业和畜牧业），占国内生产总值的 40%，因此土地和自然资源问题自然成为缅甸民生的中心所在。

51. 缅甸全国正在进行一项大规模任意没收土地的政策。没收这些土地似乎有几个目的：包括迁移认为同情反对派武装的平民、通过建设和加强新军营巩固在争议地区的军事存在、为基础设施发展项目铺平道路（如洛皮塔水坝、萨尔温江上三座提议中水坝、东吁地区的天蕙大坝）、促进自然资源开采（如若开邦邻近海气田）以及给各利益集团（包括军事和外国组织）提供商机（如经济优惠，包括伐木和采矿）。这一政策导致农村地区和城市的多起迫迁和搬迁，最引人注目的是将首都从仰光迁到彬马那的行动。

52. 根据 1953 年 10 月 26 日的《土地国有化法》，缅甸所有的土地都归国家所有。缅甸今天的合法做法已回复到上述法律，承认部分的土地私有，但限制土地出售或转让。但是，该法律规定国家可以没收荒废多时的土地。目前的法律对农民的

土地没有什么保护。此外，被没收土地的受害者因为害怕报复并清楚缺少司法独立而不敢进行投诉。

53. 特别报告员不知道宪法草案中是否有任何具体条款来确保公民的土地及住房权利、保护因合法或非法的土地和财产征收获得公平公正补偿的权利、或在土地和自然资源管理方面保证少数民族传统习俗，例如集体产权和原始文化。

54. 特别报告员认为当前进行的大规模没收土地问题是一项值得严重关切的事项，如不加以处理将继续对国家的政治和经济稳定产生极大影响。特别报告员指出人权、人道主义和发展团体进一步认识到有必要对与缅甸土地和自然资源管理有关的问题予以详细记录。在这方面，他对住房权利和迫迁中心于 2006 年 8 月在清迈组织的有关缅甸住房、土地和产权的讲习班表示欢迎。特别报告员将在 2007 年 6 月向人权委员会提交的下一份报告中进一步记录这个问题。

G. 人道主义情况

55. 据来自边境地区的许多一致报告，已有明显迹象表明社会经济部门在恶化，如果不紧急妥当处理缅甸东部的局势，就会引发人道主义危机。

56. 缅甸在 2005 年联合国开发计划署（开发署）人类发展指数中排为 159 个国家中的第 129 位。缅甸孕产妇死亡率在东南亚也属最高之列，而且只有 40% 的儿童完成 5 年初级教育（受冲突影响的边境地区则要低很多）。艾滋病毒/艾滋病和结核病感染率在亚洲仍属最高之列。疟疾是发病和死亡的主要原因，穷人和其他风险群体发病最为普遍。虽然缅甸没有人感染 H5N1 号禽流感的病例，但三四月份 H5N1 号禽流感爆发所造成的潜在蔓延威胁依然令人深为关切。

57. 2005 年以来，对人道主义领域的行为者施加了新的限制。在复杂的环境中和外部游说者的压力下，这些限制都被用作全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金撤出的借口，特别报告员和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员对此深感遗憾。红十字国际委员会（红十字委员会）在有效开展工作方面也受到了更多的限制。最近几个月，缅甸当局要求政府所办组织的代表在红十字委员会代表视察拘留场所时陪同和监视红十字委员会代表。结果，自 2005 年 12 月起，红十字委员会就暂时停止所有视察监狱的活动。对红十字委员会施加的限制令人遗憾，因为特别报告员不断接到指控审讯中心和监狱发生严重酷刑案件的举报以及拘留条件不断恶化的举报。2005 年底医师无国界协会（法国）因为出入受限制而撤出，因而人道主义情况变得更加复杂。

58. 政府于 2006 年 2 月宣布了对联合国机构和国际组织具有限制性的新准则，增加了人道主义工作者当前根据国际公认标准进入项目地区和独立开展业务的困难。特别报告员最近收到的材料表明有了一些进展迹象，但缅甸政府仍然必须立即表现出某种灵活性。在这方面，特别报告员鼓励政府根据联合国国家工作队 2006 年 3 月 7 日提供的指导原则，确保人道主义机构有彼此满意的工作环境。

59. 特别报告员欢迎开办三病基金。¹ 三病基金将提供大致相当于全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金所提供的资金，这种资金将很快流入执行机构。这表明，捐助者对缅甸的人道主义援助仍然有重要的承诺。特别报告员鼓励向缅甸提供人道主义援助。他还认为，监测人道主义援助提供情况必须透明，必须实行问责制，以确保援助不被用来谋取个人私利。此外，也必须为在缅甸境内开展工作的机构所雇用的缅甸国民提供保护，使他们不因为从事人道主义援助和发展方案工作而受到任何威胁和恐吓。

H. 国际人权和人道主义义务

60. 缅甸政府有义务根据《联合国宪章》的规定合作促进人权，因《宪章》规定“不分种族、性别、语言或宗教，增进对于所有人之人权及基本自由之普遍尊重。”

61. 缅甸是 1949 年日内瓦四公约、《防止及惩治灭绝种族罪公约》、《禁奴公约》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及《保护世界文化和自然遗产公约》的缔约国。它尚未签署《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书及《联合国反腐败公约》。

62. 日内瓦四公约共同的第 3 条规定“不实际参加战事之人员……在一切情况下应予以人道待遇”，不得有任何形式的歧视。特别报告员认为，冲突地区许多践踏人权行为都违犯了国际人道主义法。

63. 《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》规定了监测机构，称为条约机构。条约机构通过审议各国政府定期提交的报告，跟踪各国执行条约的情况。缅甸 1999 年向消除对妇女歧视委员会提交了初次报告，但自 2002 年 8 月以来它履行公约规定的报告义务却严重迟延，而且其第二次定期报告早已该交。特别报告员认为，鉴于缅甸侵害妇女和女孩的性暴力十分普遍，缅甸政府如与委员会进行对话，就会从中受益。《儿童权利公约》规定的初次和第二次定期报告已经提交。第三次和第四次定期报告应当在 2008 年 8 月提交。特别报告员认为，这为缅甸政府提供了一个机会，可以与民间社会、联合国系统及委员会合作讨论侵害女孩的性暴力问题和招募童兵问题，以便在最好条件下编写提交给委员会的报告。

64. 消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会已经审查了缅甸的报告，提出了结论性意见和建议，为缅甸政府如何履行其国际人权义务提供了指导。特别报告员

¹ 见“缅甸计划在全球基金赠款暂停之后开办防治结核病、疟疾和艾滋病毒/艾滋病的替代基金”，2006 年 6 月，网址是：<http://www.medicalnewstoday.com>。

要重申，条约机构所提出在缅甸保护和促进人权的建议是决策者和发展工作者的一个重要工具。因此，缅甸政府及其合作伙伴必须落实这些建议。它们将有助于衡量政治意愿、所遇障碍及所取得的进展，从而确定新趋势，补充政府保护和促进人权的工作。

65. 缅甸也加入了劳工组织的一些公约，如从人权角度来看特别重要的关于强迫劳动的第 29 号公约及关于结社自由和保护组织权利的第 87 号公约。2006 年 6 月，劳工组织公约和建议执行问题专家委员会指出，缅甸政府执行第 29 号公约的情况遭到了劳工组织各机构的强烈批评。批评的主要焦点与劳工组织理事会任命的 1997 年调查委员会的调查结果有关，因为调查委员会断定“公约在国内法和实践中遭到了普遍而系统的违反”。公约和建议执行问题专家委员会的报告，提到了声称是“来自该国几乎每个邦和省的关于数百起”强迫劳动（包括强迫做搬运工作、修理和维护军营及流离失所者村庄、耕种稻田及其他田地、修筑道路、清理丛林地区、“人工扫雷”、巡逻及站岗放哨）“案件”的材料。² 特别报告员认为，缅甸如执行委员会去年 6 月提出的重要结论，会有助于大幅度防止强迫劳动，因为这些结论已经确定了结束这些暴行必须采取的切实步骤。

四. 结论意见

66. 本报告所述的这些人权问题基本上与 1992 年以来各任特别报告员所侧重阐述的那些问题相同。尽管在特别报告员 6 年前上任时，政府早先曾表示愿意解决这些问题，但特别报告员感到遗憾的是，所有这些意愿已经不复存在。

67. 大会、前人权委员会、联合国秘书长及其前特使提出的建议以及特别报告员和有关人权条约机关主张的一些建议都未得到落实。

68. 如缅甸政府不再拖延，恢复与所有政治行动者，包括民盟和各少数民族代表对话，以完成宪法的起草工作，国际社会就较能够承认依据缅甸人民的愿望而建立起来的宪政框架具有民主合法性。特别报告员还相信，如果民主改革取得实质性进展，就会大大促进缅甸族裔冲突的解决及提高解决办法的持续性。

69. 特别报告员提醒缅甸政府和非国家武装集团有责任保护平民不受武装冲突的影响。

70. 特别报告员高度赞扬个人和团体，包括缅甸境内境外的民间社会组织作出不懈努力，记录缅甸侵犯人权的情况。他还要肯定国际组织，包括在极其困难的环境下继续在该国工作的联合国国家工作队和非政府组织的成员所作出极其重要的贡献。根据《联合国宪章》，联合国有责任独立于一国当时的政治情况，处理该国出现的人道主义问题。

² 公约和建议执行问题专家委员会的报告，2005 年（第 76 届会议），意见，第 6 段。

71. 特别报告员重申，缅甸人民的人道主义需要不应受到政治牵制。国际社会有责任在该国设法满足人道主义需要，所以决定都应当以儿童、妇女、残疾人、受疾病影响的人及少数群体的最佳利益为依归。

五. 建议

72. 鉴于缅甸目前的情况，特别报告员在本报告上文各章节及其以前的报告中所提出的建议仍然有效。特别报告员还要侧重指出下列具体建议。

73. 特别报告员要：

(a) 呼吁缅甸政府释放所有政治犯及停止骚扰和迫害民盟的成员和少数民族代表；

(b) 鼓励缅甸政府不再延迟地恢复与所有政治行动者、包括民盟和少数民族代表对话，以便完成宪法的起草工作；

(c) 建议：鉴于侵犯人权的情况严重，缅甸政府应当严加管制和惩罚所有犯下这些罪行的官员，并终止该国全国盛行的有罪不罚文化。为此，应当立即采取一些步骤，例如设立一个独立的全国委员会，调查 1996 年 11 月暴徒袭击昂山素季的事件和 2003 年 5 月发生的德巴因血腥屠杀事件，并调查妇女和女孩广泛受到性暴力侵害的事件，以改进有关情况，将应对这些罪行负责的人绳之以法；

(d) 呼吁缅甸政府停止将人权捍卫者、人权受侵害者及其代表和平行使基本自由的行为定为刑事犯罪；

(e) 鼓励缅甸政府争取国际技术援助，以便建立符合国际标准和原则的独立公正的司法制度；

(f) 促请缅甸政府采取步骤改善拘留条件；

(g) 鉴于缅甸东部地区发生武装冲突，平民正受到攻击，向平民提供的人道主义援助被蓄意阻挠，建议大会考虑要求安全理事会对该地区的冲突情况作出反应，并呼吁缅甸政府准许特别报告员、联合国人员和相关人员，以及人道主义组织人员进出受影响的地区，并保证他们的安全和行动自由；

(h) 鼓励缅甸政府依照联合国国家工作队 2006 年 3 月 7 日提供的指导原则，确保人道主义机构有一个相互满意的工作环境；

(i) 建议大会和其他有关的联合国机关考虑同缅甸政府协商，探讨如何部署一个由联合国有关机构的代表组成的实况调查团，以便调查克伦邦冲突对人道主义和人权造成的影响；

(j) 呼吁缅甸政府遵照国际人道主义法，履行其保护平民不受武装冲突侵害的义务；

(k) 鼓励缅甸政府采取步骤，完成至迟应于 2002 年 8 月 21 日向消除对妇女歧视委员会提交的第二次定期报告的定本，并与民间社会、联合国系统和儿童权利委员会协作，提交《儿童权利公约》规定的第三和第四次定期报告；

(1) 还鼓励缅甸政府对消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会通过的建
议采取后续行动。
