



人权理事会
第十六届会议
议程项目 4
需要理事会注意的人权状况

缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳
关于缅甸人权状况的进展情况报告*

内容提要

缅甸于 2010 年 11 月 7 日举行了 20 多年来的第一次全国选举。选举后过了一个星期，昂山苏姬软禁期结束并无条件获释。新议会于 2011 年 1 月 31 日开始举行会议。缅甸局势变幻多端，但民众显然怀有某种谨慎乐观的情绪，认为有可能发生积极的变化。在这些变化中，缅甸人民最希望的是他们的经济、社会和文化权利能得到落实。有鉴于此，特别报告员开始在本报告中阐述经济、社会和文化权利这一主题，首先阐述的是受教育的权利。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-9	3
二. 对 2010 年 11 月 7 日选举的分析.....	10-18	4
三. 选后局势.....	19-96	6
A. 政治犯.....	28-41	8
B. 少数族裔和边境局势.....	42-46	10
C. 经济、社会、文化权利.....	47-49	11
D. 注重受教育权.....	50-81	12
E. 国际合作.....	82-96	16
四. 结论.....	97-98	19
五. 建议.....	99-105	19

一. 引言

1. 缅甸人权状况特别报告员的任务是根据人权委员会第 1992/58 号决议确定的。人权理事会最近的第 13/25 号决议延长了这项任务的期限。现任缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳(阿根廷)的正式履职日期是 2008 年 5 月 1 日。
2. 本报告是根据人权理事会第 13/25 号决议提交的, 报告述及自缅甸人权特别报告员于 2010 年 3 月向人权理事会提交其第三次报告(A/HRC/13/48)以及于 2010 年 10 月向大会提交其报告(A/65/368)以来缅甸人权状况的发展动态。
3. 缅甸于 2010 年 11 月 7 日举行了 20 多年来的第一次全国选举。选举后过了一个星期, 昂山苏姬软禁期结束并无条件获释。新议会于 2011 年 1 月 31 日开始举行会议。缅甸局势变幻多端, 但民众显然怀有某种谨慎乐观的情绪, 认为有可能发生积极的变化。在这些变化中, 缅甸人民最希望的是他们的经济、社会和文化权利能得到落实。有鉴于此, 特别报告员开始在本报告中阐述经济、社会和文化权利这一主题, 首先阐述的是受教育的权利。
4. 2010 年 11 月 12 日, 特别报告员致函缅甸驻联合国日内瓦办事处大使, 请求于 2010 年 12 月出访缅甸。他于 12 月 1 日再次写信询问有关他请求的情况, 并主动表示可于 2011 年 1 月上旬出访该国。12 月 17 日, 缅甸联邦常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团答复指出: “缅甸联邦有关当局的通知[是], 鉴于其当务之急是准备开展选后转型进程, 缅甸有关当局目前无法答复金塔纳先生的请求”。
5. 特别报告员对 2010 年 2 月以来他一直未获得访问缅甸的邀请感到遗憾。他希望新政府将信守它与联合国包括与他的任务进行合作的承诺, 并希望尽早邀请他出访缅甸。特别报告员认为, 在缅甸新政府正在努力促进民族和解并建立行之有效的民主制度这一关键时刻, 尤为重要的是他能与政府当局及其他利益攸关方进行交往。
6. 2010 年 10 月 19 日, 特别报告员在纽约会见了缅甸分别驻联合国日内瓦办事处、纽约联合国总部和布鲁塞尔欧洲联盟总部的大使, 与他们就各种相关问题进行了富有成效的讨论。他继续通过函件和公开声明强调了一些具体问题, 这些声明包括特别报告员于 2010 年 11 月 12 日与任意拘留问题工作组主席兼报告员、增进和保护意见和言论自由权问题特别报告员以及人权维权人士状况特别报告员共同发表的要求在对昂山素季软禁结束后予以无条件释放的联合声明, 以及特别报告员 2010 年 12 月 13 日发表的敦促政府在释放昂山素季后满一个月时释放其余政治犯的声明。
7. 缅甸目前正处于变幻无常的历史时期, 这一期间众多的不确定因素可使民众产生希望和乐观情绪, 认为种种变革将切实改善缅甸人民的生活。在展望未来之际, 人们必须对正在发生的事件进行评估, 并处理将对人权状况继续产生影响的

查明真相、伸张正义和追究责任的问题。特别报告员打算本着大会和人权理事会要求的相互尊重和合作的精神继续与缅甸政府进行交往。特别报告员将继续处理查明真相、伸张正义和追究责任及政治犯等重要问题以及他提出的 4 个核心人权要素，同时审视落实经济、社会和文化权利的状况。

8. 由于特别报告员无法进行国家访问，他正计划在 2011 年 3 月向人权理事会介绍情况之前访问该区域，以求了解缅甸最新的人权状况。

9. 特别报告员感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、特别是设在总部、曼谷和纽约的办事处协助了他履行其任务。

二. 对 2010 年 11 月 7 日选举的分析

10. 2010 年 11 月 7 日举行了全国立法选举，这是 1990 年以来首次举行的全国性选举。官方的《缅甸新光报》于 11 月 17 日刊登了 24 页增刊，公布了每个议席的计票情况。在此之前，国营媒体已陆续公布选举结果。选举委员会报告说有些选区的投票率超过了 100%，并宣布两名亲政府的候选人在克钦邦已取消选举的几个选区中胜出。12 月 7 日，选举委员会宣布缅甸 2,900 万名合格选民的投票率为 77%。

11. 选举前，由执政的国家和平与发展委员会官员创建的群众组织联邦巩固与发展协会改组为以前总理登盛为首的联邦巩固和发展党。联邦巩固和发展党赢得了民选的 1,154 个议席中的 883 席。该党在民族院(上院)赢得 77%的民选议席(129 席)，并在人民院(下院)赢得 79%的民选议席(259 席)。由于有预留给军队的席位(两院各预留 25%的席位)，联邦巩固和发展党及军事集团将在立法机构占压倒性的多数。

12. 不过，14 个地区议会和邦议会的选举结果好坏参半。虽然联邦巩固和发展党在多数以缅甸人为主的各个中央地区几乎赢得了所有的议席，在少数族裔地区也赢得了相当多的席位，但只是在克耶邦成了多数党。在钦邦，联邦巩固和发展党赢得 29%的议席，钦进步党和钦民族党则各赢得 21%的席位。在若开邦，联邦巩固和发展党赢得 30%的议席，若开民族发展党则赢得 38%的席位。从理论上讲，这些其他的政党可以召开议会特别会议，这可能意味着它们将有能力影响这些立法机构而使之发挥积极作用。不过，地区议会的实际运作、包括它们可多久举行一次会议的问题，目前依然很不明确。

13. 据缅甸境内的观察家称，尽管有一些有关违规行为的报道，但选举日投票情况的本身总体而言是和平和有秩序的。选举期间出现了众多有关在全国各地恐吓记者以及没收和破坏其财产的报道。据称新闻检查和注册司还通知私营媒体只许传播联邦选举委员会发表的官方新闻。

14. 在计票过程中，预先投票的现象在许多情况下引起了扰乱。根据在投票站对计票的观察，11 月 7 日晚，反对党派候选人和一个缅甸地方组织报告说，他

们在争夺选票的选区中获得了有力的支持，预计可赢得 40%以上的国家一级民选议席。然而有些候选人报告说当时暂停了计票，后来又在无观察员在场的情况下恢复计票，结果是改变了计票结果，联邦巩固和发展党候选人突然胜出。有些报道指出，在眼看联邦巩固和发展党候选人就要败选时，在最后一刻送来了大量预先投下的选票，于是改变了局面。

15. 虽然选票的差幅相对甚微，但这些预先投下的选票估计占全国选票的 10%。2010 年 10 月 18 日，联邦选举委员会主席登梭在谈到预先投票时曾解释说：“这一类选民包括住院者、被拘留者、正在执勤和受训的军事人员以及身在国外的选民。这些选民的人数甚少”。几乎所有预先投下的选票似乎都投给了联邦巩固和发展党的候选人。这次选举进程从一开始就有着严重的缺陷，而采用预先投票的做法又进一步损害了它的可信度。各种选举法规限制了言论自由以及集会和结社自由。关键的利益攸关方被排除在这一进程之外，种种重大的障碍因素妨碍了候选人和政党参加公平的竞选。

16. 国际反应包括潘基文秘书长对此表示失望；由他的发言人发表的声明指出，这次投票“是在不具有充分包容性、参与性和透明的条件下进行的”。¹ 欧洲联盟和美利坚合众国指出这次选举不自由、不公正也不具有包容性，南非和菲律宾等国则强调了这项工作的不包容性质。担任东南亚国家联盟(东盟)2010 年轮值主席的越南欣见缅甸举行了大选，并鼓励缅甸进一步促进民族和解和民主化进程，促进实现国家稳定和发展的目标，同时希望缅甸与东盟及联合国在这一进程中密切合作。泰国赞扬这次大选，认为这是“在泰国政府长期支持的缅甸民主化进程和民族和解中的一个重要步骤”，同时敦促新政府“确保使包括反对派和少数族裔的所有利益攸关方都融入缅甸是社会生活，建设性地共同努力，争取该国实现长期民族和解、稳定、和平与繁荣”。²

17. 《选举舞弊行为投诉程序》所述对选举进程进行投诉的程序很成问题，其严重性实际上达到了前所未闻的程度。要正式提出投诉，必须缴纳 100 万缅元(约合 1,200 美元)不可退还的申请费。鉴于缅甸的平均年薪仅为 459 美元，这一费用贵得令人望而却步，因此显然是旨在制止投诉。相形之下，对违反选举规则的行为如“为阻止某人行使投票权和参选权而采用暴力、威胁、不当影响、欺骗、收贿或行贿等行为”所处的最高刑罚仅为 10 万缅元(合 120 美元)(以及或许外加判处一年监禁)。投诉申请费的金额与对违规行为的惩处程度极不相称，这种做法是与公平的选举进程不相容的。

18. 除了对投诉施加经济负担外，政府显然还不明言地对提出投诉要求伸张正义的人发出将予以罚款和监禁的威胁。《缅甸新光报》报道了联邦选举委员会发给各政党的一封信件，信中指出，有些政党通过外国电台和印刷媒体“以其候选

¹ 可见于 www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=4911。

² 可见于 http://thailand.prd.go.th/view_inside.php?id=5346。

人未在选举中当选为由”提出了指控，并指出此种指控违反了《选举法》第 64 条。³ 然而第 64 条并未提及在媒体进行一般性的批评，而是规定，任何人“如以不实和欺诈性方式对涉及与选举有关的违法行为的任何人提出任何刑事诉讼，一经定罪，即可判处 3 年以下监禁或课以 30 万缅元罚金或两者并罚”。政府显然意在通过此种通告恐吓候选人，制止他们提出投诉。

三. 选后局势

19. 令人遗憾的是，特别报告员注意到，这次选举不符合国际标准，这种情况对这一进程的合法性和结果产生的影响将对过渡造成进一步的挑战。然而，选举似乎也取得了一些重大的积极影响，包括在缅甸恢复了合法的政治活动和讨论。一些观察家认为，这次选举是一个更漫长过渡进程的开端，而定于 2015 年举行的下一次立法选举，将为落实各项人权提供更多的机会。

20. 2010 年 11 月 13 日，政府在昂山素季软禁期结束后将她释放。特别报告员赞赏地注意到，政府没有对她的自由施加任何限制。昂山素季已在获释后会见了一系列有关人士并与他们进行了交谈。她呼吁与缅甸军方领导人进行对话，并承诺将继续以尽可能建设性的方式争取实现民族和解。特别报告员于 2011 年 1 月 11 日与昂山素季通了电话。

21. 新政府目前正处于组建阶段。议会于 2011 年 1 月 31 日举行了首次会议。《2008 年宪法》在议会任期开始时生效。由于联邦巩固和发展党成了多数党，该党可提出 3 名总统候选人中的两人，军事集团则可提出第三人。2011 年 2 月 4 日，联邦巩固和发展党主席、前总理登盛当选为总统。同属于联邦巩固和发展党的丁昂敏乌和赛茂康当选为副总统。预计总统将很快任命内阁。

22. 特别报告员关注的是，议员的言论自由受到了限制。2010 年 11 月 26 日，丹瑞大将签署的法律规定允许议员享有言论自由，但如果他们的言论危及国家安全或国家统一或违反《宪法》条款时则例外。这些可用以限制讨论的类别都十分宽泛。这些法律还规定，在议会大院举行抗议或在议会所在地对立法人员进行人身攻击的人可被处以两年徒刑。

23. 表明缅甸境内继续限制言论自由权的另一些迹象包括新闻部新闻检查和注册司于 2010 年 11 月 21 日暂停发行 9 种私营杂志。因为官方规定，对昂山素季的报道仅限于发表一幅照片和一篇相关文章，而且不得在头版刊出，但这些杂志没有遵守这些官方准则。此外似乎还封锁了有关在选举后数日期间军方与渺瓦底的武装反叛团体之间发生战斗的消息。

³ “政党可按照规则和条例，就当选代表的问题向联邦选举委员会提出抗议”，2010 年 11 月 17 日，第 16 页。

24. 特别报告员关注的是有报道指出，缅甸最近宣布已将因特网服务升级，此举将使政府得以加强监控，从而压制该国的网络用户。2010年10月，政府宣布启用该国第一个全国门户网站，该网门将由国营的网络服务公司 Yatanarpon Teleport 经营，并使军方有权独家控制缅甸主要的因特网链路汉沙瓦底全国网关。据报道，该新系统可使政府得以获取数据包和用户保密信息。⁴

25. 特别报告员在他先前的两份报告(A/65/368 和 A/HRC/13/48)中强调亟需为缅甸制定具体的司法和问责措施。2010年9月2日，政府对特别报告员的2010年度报告(A/65/368)作出了回应(特别报告员已事先将该报告草稿告知缅甸政府)。政府指出它是在处理对涉及严重和蓄意侵犯人权行为的指控。例如它指出，由内政部长担任主席的缅甸人权机构设立了一个小组，负责在凡是有公民提出对侵犯人权行为的指控时对其进行调查，并对侵权者采取惩罚行动。但政府还报告说，该实体迄今尚未收到涉及危害人类罪或战争罪的任何投诉。

26. 特别报告员要求提供有关人权机构的进一步资料，即：哪项立法授权该机构发挥调查和惩罚职能；公民可采用何种程序提出投诉；如果公民针对那些可以对其进行报复的官员或其他担任要职者提出投诉，是否有保护这些公民的措施；人权机构的这项职能是否已经公布，如果已经公布，则是如何公布的；最后，人权机构是何时开始承担这项调查职能的(A/65/368, 第86段)。特别报告员感到遗憾的是，他没有收到对这些问题的任何答复，也没有被邀请去缅甸亲自与有关当局讨论这些重要事项。

27. 政府在9月2日的同一份书面答复中指出，它已在2000年通过报纸“向人民发出通知，说明公民就据称可能侵犯他们权利的不公正现象以及冤情向相关部委提出投诉的权利”。特别报告员还要求提供有关这一机制的进一步资料，包括任何现有的数据以及检察官或司法机构发挥的作用(同上，第88段)。他建议缅甸考虑与专门从事人权和司法领域工作的国际机构或非政府组织合作，促进发展这一机制(同上，第87段)。在根据普遍定期审议机制对缅甸进行审查期间，政府代表团指出，该国已于2006年在报纸上公布了上述通知，并举出了以下的数字：2010年1至8月，内政部收到了503份投诉书，并对199项投诉采取了行动，另有203项投诉尚在调查之中，并发现有101宗投诉不实。这些数字以及该机制本身提出了许多尚未得到答案的问题。虽然政府声称国际法规定独立的调查要求用尽当地补救办法，但特别报告员指出，即使是国内调查也必须做到独立、公正、可信和毫不延误。特别报告员再次要求提供资料，说明政府已作出哪些努力，来处理对缅甸人民已经产生并将继续产生影响的严重和普遍的侵犯人权行为。

⁴ 无国界记者组织，“国家网络门户：发展还是镇压？”，2010年11月，第2和第9页。可查阅 www.scribd.com/doc/47540016/National-Web-Portal-Development-or-Repression-Report。

A. 政治犯

28. 尽管有迹象表明，政府正在考虑在选举前释放囚犯，但并未采取此种行动。截至 2011 年 1 月初，被拘留的政治犯仍有 2,189 人。特别报告员重申他建议政府立即释放所有的政治犯。

29. 特别报告员感到遗憾的是在筹备选举期间政治犯的人数有所增加。选举前至少有 15 人因反对举行 2010 年选举而被捕，包括被拘留在永盛监狱审讯中心的 9 名学生，他们因在 2010 年 9 月在达贡大学校区散发传单被捕，并自那时以来未经审判一直关押在该审讯中心。

30. 2010 年 1 月，特警部队在孟邦丹彪扎亚镇逮捕了一名 28 岁的和尚 U Oakkantha，理由是他在毛淡棉叶镇至丹彪扎亚镇的公路沿线喷写“反对 2010 年选举”的标语。2010 年 9 月 27 日，根据《新闻法》、《电子法》和《刑法》第 505 条(b)款控告他犯有 3 项“扰乱公共安宁罪”，据此被判 15 年徒刑。

31. 特别报告员重申了他于 2008 年首次就他在先前提交大会的报告(A/63/341)中详述的 4 项核心人权要素所提的建议。特别报告员促请政府特别优先释放需要获得紧急医疗护理的囚犯，尤其是因为这涉及政府履行维护这些人的健康权利的义务。现有资料表明，至少有 142 名政治犯的健康状况十分危急，必须立即予以注意。

32. 2010 年 12 月 13 日，特别报告员向新闻界发表声明，呼吁政府释放剩余的政治犯，同时指出，由于拘留条件恶劣，他们之中有许多人出现了严重的健康问题。他指出，此种释放行动将发出表明缅甸新政府打算维护人权的有力信息，并将得到国内外人民的欢迎。2010 年 12 月 8 日，50 岁的 U Naymeinda(又名 Myo Min 或 Nay Win)在羁押期间死亡。特别报告员对此深表悲哀。政府于 2010 年 12 月 22 日作了书面回应。据政府称，U Naymeinda 在 2000 年 7 月转移到毛淡棉监狱时健康状况良好，但在 2010 年 10 月开始患大疱性脓疱病，因此对他进行了必要和适当的治疗。这种疾病在成人中非常罕见，但绝不会致命甚至也不会造成严重病伤，因为这是很容易治愈的疾病。因此特别报告员对这种疾病会迅速致使 U Naymeinda 丧生的现象感到震惊。

33. 特别报告员对之表示严重关切的其他政治犯包括 Kandarawaddy 新闻刊物编辑 Nyi Nyi Tun。他在第一次被捕一年后于 2010 年 10 月 13 日根据《非法结社法》、《移民紧急条例》和《无线电法》被判 13 年监禁。Nyi Nyi Tun 是特别报告员与酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员于 2010 年 8 月 18 日联合发表的紧急呼吁的对象，但对此未收到任何答复。据报道，在当局最初试图使他招出将他与一系列炸弹爆炸事件有关联的口供期间，据称包括警察中尉 Aung Soe Naing 的 16 名警务人员对 Nyi Nyi Tun 施行了为期 6 天的残暴的酷刑。据称他们一再用皮靴猛踢 Nyi Nyi Tu 的头部和面部，并用警棍插入他的肛门，致使他显然陷入偏瘫状况。

34. 另一名囚犯 Mya Than Htike 是于 2007 年被捕的全国青年促进民主联盟团体的成员，据称他的健康状况非常恶劣。他在被捕时受到枪伤，但没有立即予以必要的治疗。2010 年 11 月，他姐姐试图在 Taungoo 监狱探监时发现他昏迷不醒。

35. 特别报告员于 2010 年 12 月 21 日对新闻界发表声明，对永盛监狱第 4 区的囚犯营养不良和患结核病的报道表示关切。政府答复指出，所有 17 名囚犯的健康状况均属良好。特别报告员强烈建议缅甸恢复与红十字国际委员会合作，允许视察监狱，核实此类指控的事实。

36. 特别报告员愿提请政府注意《囚犯待遇最低限度标准规则》第 22 条第 2 款的规定：“需要专科治疗的患病囚犯，应当移往专门院所或平民医院。如监所有医院的设备，其设备、陈设、药品供应都应当符合患病囚犯的医药照顾和治疗的需要，并应当有曾受适当训练的工作人员。”此外，第 25 条第 1 款还规定：“医官应当负责照顾囚犯身体和精神的健康，应当每天诊看所有患病的囚犯、自称染病的囚犯和请他特别照顾的任何囚犯。”

37. 特别报告员促请政府停止实施据称始于 2008 年年底的将政治犯转移到偏远地区的做法，因为这显然是一种进一步的惩罚，使囚犯无法得到家人定期探访，也无法获得重要的补充食物和必需的药物。这种做法危及政治犯，因为这使他们额外遭受更严酷拘留条件之害，并对囚犯家属造成更多的困境。

38. 特别报告员愿特别提请注意缅甸著名人权活动人士、88 年代学生运动团体领导成员 Nilar Thein。她是缅甸境内因行使言论自由和集会自由的基本权利而依然在押的人数至少为 177 人的妇女之一。她已被捕和关押三次。Nilar Thein 最近一次被捕是在 2008 年 9 月 10 日，并在 2008 年 11 月 11 日同其他 13 名活动人士一起根据《非法结社法》和《电子交易法》被判处 65 年监禁。2007 年 8 月，88 年代学生运动团体曾会同其他活动人士在仰光各地举行和平抗议游行。Nilar Thein 和她的丈夫 Kyaw Min Yu 曾协助领导这些游行。2007 年 10 月，Nilar Thein 和另 3 名著名活动人士曾签署过一封信件，促请联合国帮助保护缅甸妇女免受侵犯人权行为之害，并确保缅甸政府履行国际法规定的义务。

39. 2008 年 11 月 20 日，Nilar Thein 被转移到离仰光 340 英里的马圭省塔耶监狱。她一直被隔离监禁。Kyaw Min Yu 也在 65 年服刑期间。2008 年 11 月 21 日，他被移送到掸邦东枝监狱。2008 年 12 月，Nilar Thein 向内比都当局发出请求书，要求前往同丈夫在同一监狱服刑，并与他们的幼女同住，同时请他们以怜悯为由考虑她的请求。该请求未被获准。2010 年 12 月 6 日，Nilar Thein 的嫂嫂跋涉 340 英里，将 Nilar Thein 三岁的女儿带到塔耶监狱探监。尽管她嫂嫂向当局提出请求，但当局不准家人与 Nilar Thein 见面，因为她当时正在绝食抗议，随后于 2010 年 12 月 10 日结束了绝食行动。她的家人认为，目前 Nilar Thein 患有眼病和妇科病，但她无法获得急需的治疗。

40. 2008 年 10 月 2 日，意见和言论自由权问题特别报告员、人权维权人士状况特别报告员、暴力侵害妇女行为问题特别报告员、以及任意拘留问题工作组主席

兼报告员发表了联合紧急呼吁，要求采取措施，保障不任意剥夺 Nilar Thein 的自由，保障她由独立、公正的法庭以公正的程序予以审理，保障她享有见解和言论自由以及和平集会的自由。政府对此未作出任何回应。

41. 狱中妇女的条件在许多情况下显然不符合国际标准，特别报告员对此尤为关注。2010 年 10 月 15 日，大会通过了《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施的规则》(《曼谷规则》)。按照这些规则，“在可能的情况下，女性囚犯应当尽量被分配至离她们的住家较近的监狱中”(规则 4)，并“应当通过一切合理的方式鼓励和便利女性囚犯与她们的家人接触，包括与她们的子女以及子女的监护人和法律代表接触”(规则 26)。规则 23 明文规定：“对女性囚犯实施的惩戒性制裁不应包括禁止联系家人，尤其是与子女的联系。”

B. 少数族裔和边境局势

42. 特别报告员极为关注边境地区的局势。民主克伦佛教军的一个派别占领了渺瓦底的一些重要军事阵地，迫使多达 2 万名的难民越过边境进入邻国泰国，其后在 2010 年 11 月 8 日爆发了战斗。在更南的 Payathonzu(“三塔关”)也发生了战斗，迫使更多的难民越过边境进入泰国。部分难民在军方收复这些阵地后返回了缅甸，另一些难民显然已经择地藏身，或因不安全条件多次往返跨越边境。不安全构成了人道主义紧急情况，使这些民众更易遭受侵犯人权的行为之害。

43. 2010 年 10 月 7 日，特别报告员会同移徙者人权问题特别报告员以及酷刑问题特别报告员向政府发出了联合指控信，指控在泰缅边境对被从泰国驱逐到缅甸的移民犯下的严重侵犯人权行为。这些据称的侵犯人权行为包括以释放他们为条件向移民工人勒索金钱，将女孩卖给妓院或中介经纪人，以及招募男孩入伍当兵。虽然肇事者显然是第三方，但政府仍有责任保护其领土上的个人免受侵犯人权行为之害。政府于 2010 年 11 月 8 日作出回应，指出缅甸已加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，并已于 2005 年颁布了《禁止人口贩运法》。政府答复说，它一直在为打击贩运人口行动采取一切必要措施，并对肇事者进行了系统的调查和起诉。2005 年以来已查明了 469 宗贩运人口案件，起诉了 1,690 名犯罪者，救出了 1,344 名受害者并向他们提供了援助。

44. 特别报告员赞扬政府打击贩运人口的总体努力。不过他希望提供更详尽的资料，说明对于在拉廊—卡特皇检查站以及迈索特附近的第 10 和第 16 号入口发生的侵犯人权行为的具体指控。特别报告员认为，促使各种非正常移民出离缅甸的推动因素是这一问题的根源，因此必须采取更全面的解决办法。虽然武装冲突依然是逃离缅甸的主要原因，但包括经济、社会和文化权利遭到剥夺等其他因素导致了民众、尤其是少数族裔成员流离失所。因此，改变目前的人权状况，对于解决这些问题极为重要。

45. 政府与其他少数族裔武装团体之间的紧张关系仍然十分严重。克钦族被排除在这一政治进程之外。佤族和孟腊族则拒绝参与这一进程。有报道指出，由于预料会再度发生武装冲突，一些业已停火的团体又在重新武装。特别报告员还收到一些报告，其中指出过去几个月期间在克钦邦和掸邦一直有零星的战斗。此种冲突再起的现象，将对这些地区的平民产生灾难性的影响。特别报告员促请政府采取适当措施避免武装冲突，并为实现民族和解采取必要的政治措施。

46. 最近有报道指出，为了逃避在缅甸遭受的恶劣条件，一些罗辛亚族人从海上抵达了泰国。特别报告员对此深表关注。他撰文说明了对若开邦北部穆斯林少数族裔进行具有地方特色歧视的特殊问题，并说明必须处理因此种歧视引起的无数侵犯人权的行为。特别报告员强调政府亟需认真开展实现民族和解的努力，应对依然在遭受一系列侵犯人权行为之害的少数族裔民众的特殊需求。

C. 经济、社会、文化权利

47. 向文官统治的过渡产生了使缅甸人民的未来变得更美好的可能性；要使这一可能性变为实现，新政府必须处理许多紧迫事项。尽管所有的人权都具有普遍意义、不可分割、相互依存并相互关联，但民众丧失经济、社会和文化权利的可能性在缅甸显得十分严重。经济、社会和文化权利是涉及工作场所、社会安全、家庭生活、参与文化生活和适当生活标准包括获得食物、水、住房、教育和保健服务机会的种种人权。不能处理在享受这些权利方面的系统性歧视和不公平现象，将有损于为缅甸人民创造更美好未来的努力。人们指出，过渡时期司法其实应该不仅包括应对冲突期间严重侵犯人权行为的措施，还应该包括应对首先引起或促成冲突的严重侵犯人权行为的措施。这些造成冲突的侵权行为有许多其实就是未能处理经济、社会和文化权利。

48. 联合国开发计划署《2010年人类发展报告》指出，就人类发展指数而言，缅甸在169国中排名第132位，它有关贫困、健康和教育的社会经济指标多数落后于所有的东盟邻国。缅甸政府必须作为最优先事项应对此种在经济、社会和文化权利方面的缺陷。国际社会应提供必要的财政和技术援助，但最重要的是国家必须负起责任，确保增进、保护和落实这些权利。

49. 并非所有这些权利都需要获得财政资源，但确实必须为它们采取行动。在许多情况下，它们要求重新安排优先次序并改变政策。消除基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾或其他状况的歧视是关键的出发点。无须国家提供开支的行动包括尊重组织和参加工会的权利、或制止为从事开采业和其他项目而强迫民众迁离家园的行为。

D. 注重受教育权

50. 经济、社会、文化委员会第 13 号一般性意见(1999 年)第 1 段指出：“受教育本身就是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段”。因此，特别报告员以受教育权为起点，对缅甸的经济、社会、文化权利的状况进行了评估。

51. 虽然缅甸尚未批准两项主要人权公约中的任何一项，但《世界人权宣言》第二十六条明示了受教育的权利，因为该条除其他外指出，“人人都有受教育的权利”。缅甸是其缔约国的《儿童权利公约》第 28 条也载明了这一权利。

52. 此外，缅甸也是《消除对妇女一切形式歧视公约》的缔约国，该《公约》进一步规定政府必须履行增进、保护和落实受教育权的义务。

53. 国家当局有责任落实人民受教育的权利。缅甸 2008 年《宪法》第 28 条载明国家应履行实行免费小学教育、提高教育质量和建设现代教育系统的职责。

54. 特别报告员承认缅甸已作出了落实受教育权的承诺。1990 年，该国通过了《世界全民教育宣言》。2000 年的《教育法》规定了实施义务教育，不过尚未得到有效执行。缅甸政府已制定一项 30 年教育发展计划，其中载有制定“将建成有能力应对知识时代挑战的学习型社会教育系统”的构想，还制定了一项更详尽的计划，即《全民教育：国家行动计划(2003-2015 年)》。然而，这两项计划中还没有一项已在发挥适当的规划框架作用，它们也都没有相应的预算。其实该国似乎没有总体的教育预算，其财政系统也是各自为政，分别由 13 个部委管理教育机构。

55. 儿童权利委员会建议政府应纠正的缺乏可靠的数据特别是按性别、年龄、城乡分列的数据的状况，以及难以获得公共支出相关数据的现象，都对应对缅甸的教育状况造成了挑战。缺乏数据的现象进一步降低了教育部履行其确保落实受教育权这一职责的能力。

56. 按照联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的规定，应采用两项主要指标来衡量政府对教育所作承诺的履行情况：教育开支占全国财富或人均国内生产总值的比例，以及专用于教育的预算占公共总预算的比例。此外还可以采用另一些指标，例如人权高专办与教科文组织协商编写的教育权说明性指标表。据估计，缅甸近几年的教育开支占国内生产总值的 1.3%，不过有一个国际消息来源认为 2010 年的这一比例为 0.9%。政府称，2002 年的初级教育开支占国内生产总值的 0.4%。以国际标准衡量，此种开支显然很低。北美和西欧国家政府的教育投入占该区域生产总值的 5.6%。东亚和太平洋区域的教育开支仅占国内生产总值的 2.8%，但该区域的平均比例仍高达缅甸的三倍。虽然政府声称教育是国家发展的高度优先事项，但拨给教育的资源远远不足，没有反映出这一优先地位。

57. 官方数字显示，初级教育入学率为 97%，并实现了两性均等。缅甸目前约有 4 万所学校，教师约有 15 万名，此外有 23 所师范学院和师资培训机构，每年约可培养 1 万名教师。不过，只有不足 60%的儿童完成了整个周期的初等教育。

一些国际知名人士指出，缅甸的初入学儿童有 45% 未能读完四年级，一年级结束时的辍学率为最高(19%)。

58. 目前没有中学入学率的相关数据，但估计非常之低，该国仅有 1,099 所中学。受教育的权利包括提供和利用中等教育，这应该是完成基础教育和巩固终身学习和发展的基础。中等教育应该为学生作好准备，以便有机会接受职业教育或高等教育。

59. 评价缅甸对教育所作承诺履行情况的一种有益框架，是考虑经济、社会、文化委员会第 13 一般性意见概述的可提供性、可获取性、可接受性和可调适性相互关联和重要的特性。为了衡量可提供性，人们可能会问：缅甸是否有数量足够、配备训练有素的教师和采用适当教材从而能提供优质初等教育的学校？是否有数量足够、配备适于两性使用的适当卫生设施的学校建筑物？可获取性依据的是不歧视原则，因此必须包括从身体和经济两方面而言的可获取性。可接受性是指对儿童在质量、文化和语言方面的适宜性。可调适性则要求教育具有灵活性，可适应不断变化的社会和社区的需求。

60. 例如在可提供性方面，官方数字显示，2008 年钦邦有 4,777 名教学人员和 109,334 名学生，平均每名教师教 22 名学生。但在钦邦占大部分的农村地区，一名教师要教 200 名学生，该地区每四、五个村庄只有一所学校。据报道，缅甸约有半数学校实行多年级制，教师必须同时为不止一个年级的学生上课，但多数教师并未受过此种教学所需特殊技能的培训。

61. 在其对缅甸第二次定期报告的结论性意见(CRC/C/15/Add.237)中，儿童权利委员会对下述情况深表关注：“留级率和辍学率都很高，这反映了教育质量低下，对女孩的影响比男孩严重”（第 62 段(a)项）。委员会还提到“由于校舍条件恶劣，教学/学习方法质量低下，合格的教师短缺，因此缺乏有利于儿童的学习环境”（第 62 段(e)项）。

62. 教育经费不足是涉及可提供性和可获取性的重大问题，这些问题包括教师薪金很低，以及虽有可享受“免费”的规定但仍有要求学生家长支付一些间接费用的制度。经费不足也对可接受性产生影响。小学生家长往往必须购置校服、课本、文具和其他用品。有数据显示，家长送子女到一般的政府小学上学的费用、包括一年一次的学费、校服和教材费可高达 6 万缅元(合 67 美元)。其他的“自愿”捐款可包括报名费、考试费以及为建造和维修学校而支付的现金或以提供实物替代劳动。据说教育费用是 5 至 10 岁的儿童不上学的重要原因。在 11 至 15 年龄组，补充物品的费用和工作要求是不上学的主要原因。

63. 这些间接费用反映了缅甸并未实现免费和义务初级教育。免费和义务初级教育是《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》规定的关于受教育权核心义务的组成部分。

64. 缅甸未提供足够教育经费的状况致使教育系统出现了腐败现象。学生家长往往被迫支付额外的费用，希望其子女能进声誉良好的学校的家长尤其如此。在

缅甸，教师因工资很低而会从事课外辅导工作，这往往对提高学生的成绩至关重要，但会使家庭支付额外的费用。以钦邦为例，中学教师的月薪为 59,000 至 64,000 缅元(合 66 至 71 美元)；小学教师的月薪为 47,000 至 53,000 缅元(合 52 至 59 美元)。但可供参考的是，在钦邦首府哈卡，一袋 50 公斤大米的价格按不同的质量为 28,000 至 35,000 缅元(合 31 至 39 美元)。

65. 不同的邦和省受教育的机会大相径庭。官方数字显示，克钦邦的小学净入学率为 94.8%，掸邦东部则为 61.2%。由于钦邦持续存在的粮食危机，该邦的小学入学率仅为 59%。儿童权利委员会对下述情况表示了关注：“城乡入学率差距显著，少数群体儿童的入学率特别低下”(CRC/C/15/Add.237, 第 62 段(b)项)。

66. 在许多农村地区、特别是受武装冲突影响的地区，政府开办的学校根本无法运作。交通和运输基础设施低劣的状况妨碍了缅甸农村的发展。这些地区教师的流失和流动率特别高。即使有些学校可以运作，许多家长特别是农村学生家长却付不起学费、校服和书籍费用。

67. 缅甸有着寺院办学的悠久传统，此种学校不收取类似的费用，而是由学校支付一些所需开支。自 2007 年 9 月以来，许多寺院学校显然因政府对僧侣施加压力而受到了不利影响。不过，它们突出表明了公立学校如何没有为这部分人口提供服务的事实。

68. 虽然缅甸正式承认使用近 100 种地方语言的 135 个少数民族裔的地位，但在学校以缅甸语之外的任何语言授课为不合法之举。禁止地方语言的做法有碍于落实教育方法的可接受性和可调适性。不歧视原则应确保少数群体享有平等接受教育的机会。由于许多学生的母语是少数民族裔语言，禁止双语教育的做法妨碍了早期学习，因为儿童在学习以新的语言进行读写之前，必须学习以母语读写。有些地方限制在学校使用其它语言，并禁止讲授其他语言，这妨碍了儿童学会以自己的语言进行读写，结果是使他们丧失了本族的一部分文化和传统。例如，1990 年以来，缅甸一直禁止将钦语教学作为小学的一门独立科目，而只准以缅甸语作为沟通媒介。但在 1988 年以前，缅甸曾准许将钦语作为正式课程的一个科目，直到四年级为止。由农村社区开办讲授钦语的非正规小学，也自 1998 年起遭到取缔。

69. 教育应尊重文化认同、语言和宗教。《儿童权利公约》规定，教育应培养“对儿童的父母、儿童自身的文化认同、语言和价值观、儿童所居住国家的民族价值观、其原籍国以及不同于其本国的文明的尊重”(第 29 条第 1 款(c)项)。儿童权利委员会在其结论性意见中建议，缅甸应“修订学校课程，使之适应当地社区的特殊性……，并利用当地教师帮助有语言困难的儿童”(CRC/C/15/Add.237, 第 63 段(f)款)。同时还必须找到有系统的办法，禁止反对以少数民族裔儿童的母语授课的做法。

70. 未满足少数民族裔需求的现象正在妨碍落实可调适性的原则，同时还有一种令人不安的迹象表明，政府正在利用国家资源，通过边境地区发展及民族和市政

事务部推广佛教。在钦邦 Kanpalet 镇有一所边境地区少数族裔青年发展培训学校，该校不隶属于正规公立学校系统，但提供免费校服和每月口粮。据称该校要求基督教学生皈依佛教。要求皈依的做法被视为在事实上灌输信仰的行为，这违反了《儿童权利公约》第 29 条所述的教育目标，也是侵犯宗教自由的行为。

71. 自缅甸独立以来，该国有很大部分地区一直在遭受武装冲突和内乱之害，一些少数族裔边境地区普遍出现境内流离失所现象，大量难民和移徙者涌入邻国。然而国家应履行对流离失所者的义务，包括使之享有受教育权的义务。就最基本方面而言，应该使学校免受袭击之害，也不应招聘儿童从事不宜由未成年人从事的服务工作 或强迫劳动。《国际刑事法院罗马规约》将蓄意袭击包括学校的民用物体的行为定为战争罪(第八条第 2 项(2))。有证据表明，在军方多年来实行“四光”政策蓄意摧毁一个又一个村庄的行动期间，一些学校遭到了袭击。袭击学校的行为将是查明真相、伸张正义和追究责任的另一项主题。这正是特别报告员在其先前的报告中建议的作为促进缅甸民族和解重要步骤的行动。

72. 在向流离失所者提供服务方面存在着特殊的挑战。儿童权利委员会曾建议缅甸“加大力度，向境内流离失所儿童提供充分的援助，包括使之获得食物、教育和卫生服务，并支助境内流离失所民众返回家园和重新融入其社区生活”(CRC/C/15/Add.237, 第 65 段(b)项)。旨在应对境内流离失所者需求的系统化措施，应该是民族和解努力的组成部分。

73. 可接受性还涉及教育内容。据报道，迄今尚未对缅甸现行课程的内容质量或性别陈规定型观念进行过任何评估。可接受性要求教育的形式和实质内容包括课程和教学方法都必须为学生和家长所接受，也就是说都应该具有相关的意义，在文化方面适宜，而且质量上乘。缅甸的教学方法历来是靠死记硬背，而不是更注重以儿童为中心。特别报告员指出，对现行课程和教学方法进行此种重要和急需的改善工作，将要求政府投入大量的经费。

74. 虽然享有受教育的权利以接受免费义务小学教育为开端，但这一权利也适用于大龄儿童和成人。不过，小学以上的教育机会显然严重短缺。例如，钦邦仅有 49 所中学，没有学院或大学等高等院校。中学毕业生必须到钦邦以外地区接受高等教育，这会对家长造成相当大的额外经济负担，从而增加了妨碍钦族学生接受教育的障碍因素。公平地增加中学的数量仍然是缅甸的一项重大政策问题。

75. 过去 20 年期间，缅甸的高等院校经常被迫关闭，这是出于当局对学生政治活动的关注，此外还对大学进行了结构调整，目的是防止学生组织以来。学生会遭到了取缔。特别报告员注意到，目前的许多政治犯就是以前的学生领袖。

76. 此外，该国的大学缺乏研究和实验室设施以及专门知识。据报道，缅甸有许多人认为，运作最好的高等院校是隶属于国防事务机构的学校，但这些学校的学额都保留给有意从军的人员。这就形成了一种两级制高等教育系统，而多数民众则无法进入其中接受优质培训。

77. 至于经济、社会和文化权利，国家的法律义务主要是遵守“逐步实现”的原则。缅甸必须采取适当措施，利用现有的资源最大限度地充分落实受教育的权利。评估这一原则遵守情况的依据是拥有多少现有资源，《儿童权利公约》第4条对此作了明文规定。与其他发展中国家相比，缅甸显然具有支付教育经费的能力。但政府通过开采自然资源而获得的大量资金看来并没有用于这一目的。

78. 据称，缅甸向泰国销售天然气所得的数十亿美元，并未用来改善该国的教育基础设施。据可靠消息来源称，这些收入似乎已存入境外银行账户，不属于国家预算。预计尚待通过丹瑞天然气管道向中国销售天然气的业务可获得巨额收入。开采天然资源产生的收入应该用于改善缅甸人民的社会经济状况。新政府必须安排经济、社会、文化权利的优先次序。今后必须彻底改变政府管理预算的方法。从销售天然气获得的资金估计占该国外汇总储备的70%，每年销售总额约为30亿美元。如果将这些资金纳入国家预算，它们将占总预算收入的57%。可是，它们实际上仅为总预算收入提供了不足1%的资金，因为据称这些资金有很大部分从未进入缅甸境内。⁵ 这些资金必须纳入政府预算，并予以透明地管理，同时加以适当地制衡。

79. 经济、社会、文化委员会第13号一般性意见指出，“教育是各国所能作的最佳投资”(第1段)。

80. 现在有着一些积极动态的实例，包括开办流动学校、超龄儿童小学特别班、儿童自愿夜校。另一种积极动态是民间社会团体和非政府组织在政府默许或明文许可下，在国家教育体系之外提供教育和培训。特别报告员指出，受教育的权利包括家长有权自由选择子女接受不同于公办学校的教育，也包括私人有权开办与公办学校不同的学校。不过，落实这一重要人权并为此调拨必要资源的首要责任应由政府承担。

81. 特别报告员要强调问责机制的问题。为了监测政府落实受教育权利的努力，缅甸人民应该有机会诉诸能提供补救办法的申诉机制，包括由独立的法院接受涉及受教育权的索赔要求。其他地方采用的最佳做法显示了家长和儿童参与学校管理和制定教育政策工作的重要性，从而凸显出基于人权的教育办法的价值。

E. 国际合作

82. 由于大量增加了对教育的投资，缅甸有可能实现与教育相关的千年发展目标。特别报告员鼓励缅甸政府继续与联合国儿童基金会(儿童基金会)以及日本国际协力事业团合作，应对各种挑战，确保落实受教育的权利，并考虑扩大参与这一极其重要发展领域的合作伙伴尤其是地方组织的范围。

⁵ 地球权力国际组织，“缅甸收入的透明度”。可查阅 www.earthrights.org/campaigns/revenue-transparency-burma-0。

83. 联合国秘书长特别顾问于 2010 年 11 月 27 日和 28 日出访了缅甸，这是秘书长 2009 年 7 月访问该国以来的第一次访问。通过这次访问，特别顾问得以继续进行斡旋对话。特别报告员希望，特别顾问重新开始与缅甸当局以及其他利益攸关方、包括昂山素季、参加选举的政党代表以及民间社会进行直接接触之举，将预示会出现一个与联合国加强合作的时代。

84. 据报道，政府与联合国及国际人道主义界开展了合作，确保向 2010 年 10 月殃及若开邦的吉里气旋的受害者提供的紧急救灾援助物质发挥有效和及时的作用。吉里气旋在缅甸至少殃及 20 万人，造成 45 人丧生，摧毁了 15,000 所住房，另外还损坏了 6 万所住房，致使 71,000 人无家可归。政府和缅甸红十字会曾采取了包括疏散人口的防范措施，并迅速地作出了反应，向受灾地区派驻了高级政府官员。

85. 但特别报告员仍然关注的是，充分的人道主义准入依然得不到保障，诸如及时向联合国工作人员和其他人道主义工作人员发放签证等各种实际问题依然在妨碍着开展救灾努力。

86. 联合国国家工作队(国家工作队)与缅甸政府正在就联合国 2012-2015 年期间的战略框架进行协商，此举已促成政府赞同国家工作队确定的四项战略优先事项，其中包括促进善政、加强民主和增进人权。

87. 特别报告员高兴地获悉，政府已与联合国难民事务高级专员办事处(难民署)签署了一项关于在缅甸东南部开展行动的为期两年的谅解备忘录，目的是援助遭受该地区长期冲突影响的社区。2010 年，政府同意准许两个新的国际人道主义伙伴在该地区与难民署共同开展工作。

88. 特别报告员赞赏地注意到，国际劳工组织(劳工组织)继续在处理消除缅甸境内强迫劳动现象的问题，并于 2010 年 2 月 26 日将《补充谅解书》的有效期限延长一年。劳工组织报告指出，2010 年期间收到了 327 起投诉，其中有 54 起是涉及指称的历来存在的强迫劳动的案件，201 起是涉及招募未成年人入伍的案件，但涉及的另一一些问题如没收土地、腐败和劳资纠纷等，则不属于劳工组织的任务范围。

89. 特别报告员对在处理招募未成年人入伍方面取得的长足进展表示称道。政府与劳工组织合作，在 2010 年遣返了 73 名未成年新兵，其中有 40 名是 2010 年收到的投诉所涉的人，33 名是 2009 年提出的投诉所涉的人。截至 2010 年 12 月底，劳工组织自 2007 年 2 月开始监测这一问题以来共收到了 331 起关于招募未成年人入伍问题的投诉，其中有 142 名未成年新兵已在退伍后回到家里，有 120 起案件所涉的人正处于遣散进程之中，另有 60 宗投诉或是正在予以评估，或是在提交供评估前还需要获得进一步的资料。

90. 投诉的数目稳步增加：2007 年为 13 起，2008 年为 31 起，2009 年为 86 起，2010 年为 201 起，其原因是缅甸居民对存在有关最低年龄规定的认识有所提高、对投诉的信心也有所增强，而不是实际的招聘率有所提高。劳工组织代表

家庭成员提出的投诉是由警方调查的。有报道指出，多数情况下，经查明的招募未成年人入伍行为的肇事军人由军方依据《军事条例》予以起诉。惩处的形式包括予以谴责，取消服役权利，课以罚金，并在三宗案件中判处了徒刑。迄今尚无有关对已经查明的平民中介人提出起诉的报道。

91. 劳工组织称，缅甸军队已就招聘未成年人入伍的相关法律问题对军事人员开展了广泛的培训活动，包括与儿童基金会和劳工组织合作开展的活动。该国目前继续在全国各地广泛分发一份手册，其中解释了涉及强迫劳动包括招聘未成年人入伍的法律以及有关在发生违法事件时将采用的程序。

92. 特别报告员欣见有关没有人对提出涉及儿童兵案件的投诉者进行骚扰的报道。相形之下，有 3 人因为与提出强迫劳动相关投诉有所关联而遭到监禁。劳工组织将此视为直接违反《补充谅解书》所载的不惩罚条款的行为，并继续呼吁立即将此 3 人予以释放。特别报告员支持这一呼吁。

93. 劳工组织称，政府似乎已通过广泛的宣传工作，减少了民政当局利用强迫劳动的行为。但军方利用强迫劳动的行为依然有增无减。虽然没有收到来自冲突地区的正式投诉，但有可靠的报道指出，军方仍在下述等活动中蓄意利用强迫劳动：从事搬运工作、执行哨兵或卫兵的任务、以及从事建造军营安全栅栏等工作。

94. 特别报告员关注的是，有报道指出了《土地法》在其结构和实施方面存在着重大问题，致使农民产生诸多抱怨，他们拒绝在其传统的家土地上从事强迫劳动，结果使自己的土地落到了军队或国防部所属公司的手中。

95. 政府已正式通知劳工组织，该国新议会打算制定 2008 年《宪法》条款所述的准许成立工会的法律。此种行动也符合政府以劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权公约》(第 87 号公约) 批准签署国的身份所承担的义务。特别报告员倍受鼓舞地获悉，应政府要求，劳工组织定于 2011 年 2 月下旬赴缅甸的高级别访问团将包括一名结社自由问题专家，因为政府将期待在立法草案定稿并提交议会之前就其草案内容征求该专家的咨询意见。目前尚有与劳工组织有联系的 9 名劳工活动人士仍被监禁在监狱之中。劳工组织指望缅甸将本着促进其落实结社自由原则的精神立即将这些人士释放。

96. 最后，特别报告员要提请注意艾滋病毒的流行问题：据估计，缅甸新感染艾滋病毒者的人数每年逾 1 万人，与艾滋病相关的羞辱和歧视行为依然存在。惩罚性的法律和习俗使毒品使用者、性工作者、男性同性性行为者以及变性人对艾滋病毒服务避之不及。这些法律和习俗、包括警察的非法活动(任意逮捕、骚扰和施加暴力)，是妨碍获得艾滋病毒预防教育、宣传资料、治疗和护理服务以及相关商品的障碍因素。此外还有未经采用适当程序和不符合循证治疗或护理最低标准而在非自愿中心羁押据称为毒品使用者的案例。虽然在过去 3 年期间民间社会在应对艾滋病毒活动中的参与度有所提高，但提供艾滋病毒相关服务的社区团体和地方非政府组织的登记工作依然存在着问题。特别报告员呼吁政府采取积极

措施解决这些问题，因为这些问题有碍于强劲有力地应对这一健康危机，而作出此种应对是政府确保落实健康权的义务之一。

四. 结论

97. 缅甸的人权状况依然很严重，但在缅甸这一历史性的时刻却有着种种积极的发展机遇，不过这要求控制决策的主管当局表现出政治意愿，也要求所有的利益攸关方积极参与。由于这次选举未保障一些社会重要部门、尤其是少数族裔和政治反对派参与其间，至关重要的是必须采取有效的补救措施，确保民众听到它们的心声。民族和解是艰难的进程，没有任何的捷径。如特别报告员先前所述，要取得进展就不仅必须制止侵犯人权行为，还必须确保追究对过去侵权行为的责任，包括查明真相。必须将人权置于新政府优先议程的核心地位。

98. 缅甸曾一度是东南亚的粮仓，也是邻国羡慕的对象。同样，缅甸的教育系统也被誉为属于该区域的最佳之列。但缅甸现在是该区域在社会和经济发展方面最落后的国家。目前亟需进行负责的经济投资，特别是在人力资源这一最宝贵的资源方面进行投资。其实，缅甸拥有可对这种状况产生直接影响所必需的财政资源。如果该国已经有了可为资助对经济和社会发展进行必要投资的手段，那么这只是一为缅甸人民的利益调集这些资源的问题。

五. 建议

99. 特别报告员重申他在先前的报告中所提的若干建议，因为这些建议今天仍然有效。

100. 特别报告员重申他在 2008 年提交大会的报告(A/63/341)中详述的四项核心人权要素的重要性。

101. 特别报告员敦促政府无条件和立即释放所有的政治犯。

102. 特别报告员建议政府认真对待关于开展更具包容性的政治进程的一系列广泛的呼吁。由于重要的利益攸关方同缅甸所有的公民一样，都享有言论自由、结社自由和参与政治的权利，特别报告员鼓励政府谋求各种手段，将所有各方都纳入民族和解及过渡进程之中。

103. 特别报告员已在先前的报告中强调缅甸亟需采取伸张正义、追究责任和了解真相的措施。他重申政府最重要的作用是采取这些必要的措施，同时还指出，如果政府无法采取此种行动，国际社会就应承担这一责任。在这方面，特别报告员建议设立一个调查委员会，作为可供选用的机制之一。虽然政府的回应是主管当局已对侵犯人权的指控进行了调查，但鉴于多年来缅甸境内侵犯人权行为的严重性和一贯性，特别报告员重申，至关重要的是必须以独立、公正和可信的方式，毫不延误地调查侵犯人权的行为。

104. 特别报告员希望，在根据普遍定期审议机制对缅甸进行了审议之后，新政府将接受建议，批准两项核心人权公约以及其他重要的人权条约。

105. 至于受教育的权利，特别报告员建议缅甸政府：

(a) 大幅增加教育经费，提高此种经费的效益和公平性，确保改善所有的儿童获得和利用学校提供的教育机会，并为所有的人提供真正的免费义务初等教育；

(b) 确保由所有的发展项目产生的收入都透明地纳入国家预算，使议会和民间社会得以有效地监测政府的开支状况，据此获得并利用所有的现有资源；

(c) 向教师支付合理的薪金，并向他们提供适当和充分的专业培训和职业发展机会，从而提高教师的教学能力和积极性；

(d) 认真开展有教育界专家参与的审查和改革课程和教学方法的工作，以此提供优质教学和学习材料；

(e) 修订语言教学政策，反映文化权利的相关国际标准；

(f) 在儿童保健和营养方面进行投资，因为这两个方面对儿童要求享有受教育权的能力有着直接的影响；

(g) 加强包括独立法院的负责监测和评价提供教育状况的机制。
