



第六十五届会议

临时议程* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

缅甸境内的人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 64/238 号决议提交，述期为 2009 年 8 月 26 日至 2010 年 8 月 25 日。2010 年 1 月 1 日改派易卜拉欣·甘巴里担任其他职务后，我已指派秘书长办公厅主任南威哲担任特别顾问，负责监督斡旋任务。

自我上次在 2009 年 7 月访问缅甸以来，有迹象显示缅甸当局对我的建议采取了灵活态度，例如，在 2009 年 9 月 17 日作为更广泛大赦的一部分释放了 130 余名政治犯。然而，关押政治犯和继续软禁昂山素季依然令人感到严重关切。令人遗憾的是，没有设法谋求更多的机会来推动主要利益关系方开展有意义的政治对话。

在本报告所述期间，为与缅甸当局和主要利益关系方进行接触作出了不断努力，以完成斡旋任务的目标。然而，自我上次访问以来，该国政府未向我的特别代表发出邀请，以便同当局及该国其他有关各方进一步接触。这种缺乏有意义接触的情况令人失望。缅甸也丧失了一次机会。会员国有意也有责任积极确保缅甸提供必要合作。

* A/65/150。



即将举行的选举是该国 20 年来举行的第一次选举，也是对该国和平、民主和繁荣前景的重大考验。缅甸高级领导人多次表示致力于举行自由公正的选举。政府颁布了选举法，任命了一个由 18 人组成的联邦选举委员会，并宣布 2010 年 11 月 7 日为选举日。截至 8 月 25 日，委员会在 47 个参加竞选政党中核准了 42 个政党的登记，其中包括在 1990 年参加竞选并再次登记的 10 个党派中的 5 个。这表明按照过去 20 年的标准可能已经出现政治空间，但当局更有必要确保以包容各方、可信、参与和透明的方式举行选举。为此，我再次呼吁释放包括昂山素季在内的所有政治犯，以此作为最清晰的信号展示此类承诺。

在本报告所述期间，特别顾问努力同部门间缅甸问题工作组等相关联合国机构进行高级别接触，确定了若干全系统优先事项。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）继续同该国政府进行广泛政策对话，以应对该国的发展优先事项和挑战。联合国国家工作队和该国政府就若开邦北部一个为期两年的联合人道主义倡议达成协议。该国政府、联合国和东南亚国家联盟（东盟）三方核心小组机制成立两年后，于 2010 年 7 月 31 日完成任务规定，并得到缅甸当局的承认和感谢。

缅甸必须在解决政治僵局和武装冲突双重遗留问题方面取得进展。尊重人权、民族和解和民主化的平行挑战是一个有待完成的重要目标。当务之急是在所有利益攸关方之间开展对话与合作，并扩大政治、社会和经济开放。

我决心继续与缅甸政府和人民合作，促使他们努力成功转型，成为一个具有公信力的文官民主政府。缅甸可以从联合国的广泛经验及其在提供人道主义和社会经济援助方面的努力中大大获益。我再次呼吁主要有关会员国、区域实体、多边发展行为体和国际金融机构同心协力，以鼓励所有国内利益攸关方推动为缅甸国家利益进行积极变革。

一. 引言

1. 本报告依照大会第 64/238 号决议第 30 段提交，大会该决议中请我除其他外继续进行斡旋，与缅甸政府和人民、包括同民主和人权组织以及相关各方讨论人权状况、民主过渡和民族和解进程；就此向政府提供技术支助；并向大会第六十五届会议和人权理事会报告执行该决议的执行进展。本报告着重阐述 2009 年 8 月 26 日至 2010 年 8 月 25 日期间的情况。2010 年 3 月 10 日，缅甸境内人权状况特别报告员另行印发了一份进展情况报告(A/HRC/13/48)。

二. 主要事态发展

2. 从 2010 年 1 月 1 日起，我的前任顾问易卜拉欣·甘巴里被任命为非洲联盟-联合国达尔富尔联合特别代表，此后，我已指派我的办公厅主任南威哲担任特别顾问，负责监督斡旋任务。

3. 我自提交上次报告以来，进一步努力与缅甸当局和主要利益攸关方进行接触，以完成斡旋任务的目标。讨论侧重于秘书长之友小组和安全理事会认可的以下五个主要方面：(a) 释放所有政治犯，包括昂山素季；(b) 需要进行包容各方、实质性和有时限的对话；(c) 需要为实现向文官民主政府的可信、政治过渡创造有利条件；(d) 设法改善社会经济状况；(e) 规范缅甸和联合国之间的斡旋进程。

4. 自我 2009 年 7 月 3 日和 4 日访问缅甸以来，该国政府未向我的特别代表发出邀请，以便同该国有关各方进一步接触。但在缅甸境外与该政府、民主和人权团体及其他行为体的磋商仍在继续进行。还同主要会员国进行了磋商，包括通过我的缅甸问题之友小组。与联合国国家工作队和整个联合国系统以及亚洲和太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和国际金融机构进行了定期讨论。

A. 释放政治犯与人权

5. 2009 年 9 月 17 日，缅甸政府在我上次访问该国之后作为更广泛大赦的一部分释放了 130 余名政治犯，这是我 2007 年恢复斡旋以来的第三次大赦。9 月 23 日，我在之友小组会议之后发表声明(见下文第三节)，对此表示欢迎，认为这是朝着正确方向迈出的一步，同时呼吁释放所有在押政治犯，取消对全国民主联盟(民盟)总书记昂山素季的一切限制。

6. 10 月 2 日，仰光地区法院驳回 2009 年 9 月 3 日昂山素季对受到长期软禁提出的上诉。同日，人权理事会一致通过第 12/20 号决议，其中除其他外呼吁缅甸政府释放昂山素季和所有政治犯。

7. 我在 2010 年 2 月 13 日发表声明，欢迎民盟副主席吴丁乌在 6 年软禁期限届满后于当日在仰光获释。我表示希望这一事态发展有助于推进民盟和缅甸政府之

间的实质性对话，以此作为朝着更加可信和包容各方的政治进程迈出的关键一步。为此，我再次呼吁缅甸政府尽速消除对昂山素季的限制，并释放所有其余政治犯。

8. 2月26日，最高法院驳回昂山素季在2009年10月16日提出的第二次上诉。我在同日发表声明，对这一决定表示失望，并再次呼吁释放昂山素季和所有政治犯，以此作为实现民族和解和民主过渡的关键步骤。

9. 5月10日，最高法院给予昂山素季“特别许可”，允许她向缅甸大法官提出特别上诉。5月12日，她向缅甸大法官提出第三次上诉。此后未公布对这一事项作出的任何裁定。

10. 1月18日，国际劳工组织(劳工组织)和该国政府商定将补充谅解书再延长一年，谅解书为处理有关该国劳工和招募未成年人的申诉提供了一个机制。4月30日，劳工组织和该国政府商定在缅甸全境共同散发关于强迫劳动的文字材料。他们还就协助拟订工会法问题进行了持续的讨论。

11. 2月15日至19日，缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳对缅甸进行了任职后的第三次访问。在访问期间，他同内政部长、外交部长、司法部长和警察署长进行了会晤。他还与民盟、国家团结党、族裔团体代表、昂山素季的律师以及主持昂山素季审判的法官进行了会晤。如同以往的访问一样，他视察了若干监狱，同一些政治犯私下见了面。他还前往若开邦北部地区。

12. 3月15日，人权理事会审议了特别报告员依照理事会第10/27号决议提交的缅甸境内人权状况进展报告(A/HRC/13/48)。该报告涵盖自特别报告员向理事会(A/HRC/10/19)和大会(A/64/318)提交第二次报告以来缅甸境内的人权事态发展。

13. 3月26日，人权理事会以协商一致方式通过第13/25号决议，其中除其他外呼吁缅甸政府尽速释放所有良心犯，并允许他们全面参与政治进程；敦促当局确保自由、透明、公正的选举进程，让所有选民、政治党派及其他相关利益攸关方都能参与其中；呼吁该国政府取消对集会、结社、行动和言论自由的限制。该决议将特别报告员的任务期限延长一年。

14. 5月5日，特别报告员在5月6日政党登记截止日期前发表声明，敦促该国政府为和平过渡和民族和解采取积极行动，以使缅甸人民享有更多人权。特别报告员提请关注即将举行选举的重要性，指出选举为改善该国人权状况提供机遇。特别报告员还呼吁释放包括昂山素季在内的所有良心犯，以便让他们参与选举。

15. 5月7日，联合国任意拘留问题工作组就昂山素季问题通过一项意见，并在5月16日予以公布。如同其以往的五项意见一样，工作组认为继续剥夺她的自由具有任意性，违反了《世界人权宣言》第9、10、19和20条。工作组要求缅甸

政府执行其以往的各项建议，纠正这一情况，遵守《宣言》。特别报告员同日发表声明，敦促立即释放昂山素季和所有良心犯。

16. 5月10日和11日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为编写2011年缅甸普遍定期审查报告在内比都举办了一期讲习班。讲习班包括该国政府和民间社会的参与者、联合国各机构代表以及来自印度尼西亚、老挝人民民主共和国、泰国和越南的专家。

17. 6月19日，我在昂山素季65岁生日之际表示继续深切关注她的软禁情况。我再次呼吁缅甸政府无条件、尽快释放包括昂山素季在内的所有政治犯，以便他们能够参加选举前的政治进程。

B. 民族对话与和解

18. 2009年9月25日，昂山素季写信给国家和平与发展委员会主席丹瑞大将，再次建议就取消对缅甸实施的制裁与委员会合作。她请求允许同美国临时代办、澳大利亚大使和代表欧洲联盟的大使会见，以询问所实施制裁的情况、制裁对缅甸的影响程度以及有关国家政府的立场。她还请求与民盟成员见面，以讨论他们的立场。10月9日，政府安排昂山素季同所她要求会见的外国外交官在仰光会见，澳大利亚大使、美国临时代办和联合王国大使(以欧洲联盟代表的身份)出席。

19. 11月11日，昂山素季第二次写信给丹瑞大将，感谢委员会安排上述会见，并使各政治组织能够在美国主管东亚和太平洋事务助理国务卿库特·坎贝尔11月3日和4日访问缅甸期间与其会晤。她请求与民盟中央执行委员会全体成员举行会议，以讨论该党的工作方案，并指出该委员会将就有利于国家的方案同国家和平与发展委员会合作。12月15日，她与该委员会3名高级成员见面：主席吴昂瑞、秘书吴伦和U Lun Tin。她还在美国主管东亚和太平洋事务助理国务卿库特·坎贝尔2009年11月4日和2010年5月10日访问缅甸期间与其会晤，并在2009年8月15日与美国参议员吉姆·韦伯会晤。

20. 在本报告所述期间，昂山素季和联络部部长吴昂季于2009年10月3日和7日、2009年12月8日、2010年1月15日举行了四次会议，联络部长的职位是该国政府应我的特别代表所请设立的，旨在促成政府和民盟领导层之间的对话。

21. 在2010年3月12日，该国政府允许重新开放民盟在全国各地的区域和地方办事处。在本报告所述期间，该党扩大了其中央执行委员会和中央委员会的成员，并能够举行全国大会会议。

22. 2009年4月，缅甸政府宣布族裔停火团体的武装分子应编入边防警卫部队，部分归属国家军队管理，此后，该国政府与族裔停火团体一直进行谈判。虽然有些团体已完成改编，但还有一些团体仍在与该国政府进行讨论，以达成令双方满意的协议。

C. 政治过渡

23. 在本报告所述期间，缅甸高级领导人多次表示承诺，将根据该国政府七步路线图在 2010 年举行“自由和公正的”选举。其中包括丹瑞大将在联邦日(2010 年 2 月 12 日)和武装部队日(2010 年 3 月 27 日)发表讲话，表示选举将是“自由和公正的”，而且正在开展筹备工作，以便在各个方面为温和转型作好准备，建立民主和面向市场的经济制度。

24. 3 月 8 日，政府宣布实施三立法机构代表选举法：国家两院制(联邦议会)，由下议院(人民议会)和上议院(国民议会)组成，以及 14 个地区/邦立法机构。这些法律包括：(a) 《下议院选举法》；(b) 《地区议会选举法》；(c) 《上议院选举法》；(d) 《党派登记法》；(e) 《联邦选举委员会设立法》，该委员会将负责举行选举。3 月 11 日，该国政府任命了 18 人选举委员会。

25. 3 月 10 日，我发表一项声明，注意到缅甸当局宣布新的选举法。我注意到当时有迹象显示这些法律可能没有完全达到国际社会的期望，并再次呼吁缅甸当局确保包容各方的政治进程带来公正、透明和可信的选举，以便所有缅甸公民可以自由参与。3 月 25 日，我在缅甸问题之友小组会议之后再次发出这一呼吁。

26. 3 月 18 日，选举委员会开放政党登记期，现有政党再次登记的截止日期为 5 月 6 日。4 月 7 日，选举委员会宣布成立邦、地区和县级分委员会。6 月 22 日，委员会就竞选前期间的选举做法发出指示，其中包括印刷材料、组织会议和发表演说规定。据报告，该委员会自设立以来还起草了合格选民名单；监督发放了选民身份证；划定了选区分界；指定了投票站地点并组织了地方选举能力培训。

27. 8 月 25 日，据称有 47 个政治实体向选举委员会正式提出登记申请，以参与国家和(或)地区选举；42 个政治实体获准参加竞选。

28. 截至 5 月 6 日，在 1990 年选举时参加竞选的 10 个政党中，已有 5 个政党在选举委员会重新登记，其中包括果敢民主团结党、拉祜族发展党、傈族(克密族)团结协会、民族团结党和联邦克伦族联盟。民盟在该党中央委员会 3 月 29 日的会议后宣布决定不重新登记，除该党外，其它没有重新登记的政党包括掸邦民主联合会、联邦勃欧族联合会、掸邦果敢民主党和佤族发展党。

29. 4 月 6 日，民盟中央执行委员会发表“告缅甸人民书”，解释做出 3 月 29 日的决定是因为国家和平与发展委员会颁布的选举法是不公平和不公正的。它还指出，民盟的领导人、成员以及议会当选成员曾无数次努力试图在缅甸建立民主制度并实现民族和解，这些努力都有详细记载。国家和平与发展委员会没有理会这些努力，因此没有取得成功。它进一步指出，“由于当局单方面的制止和消灭，这些努力一无所获”。中央执行委员会承诺，“继续在昂山素季引导下，通过有计划、和平与非暴力方式，实现民主的目标”。

30. 5月7日，一群民盟前高级领导人在 Than Nyein 领导下，宣布他们打算成立一个新政党“国家民主力量”参加竞选。5月25日，这些创始成员提交了政党登记申请，选举委员会7月9日核准了这项申请。

31. 4月26日，总理登盛和22名政府部长辞去军职，据说是为了成立联邦巩固与发展党和参加选举。4月29日，包括总理登盛、政府部长及联邦巩固与发展协会高级官员在内的27名申请者，向选举委员会申请登记新政党，选举委员会6月8日核准了这项申请。

32. 8月11日，选举委员会正式公布人民院330个指定选区和民族院12个指定选区的清单。

33. 8月13日，选举委员会宣布选举将于11月7日举行。它呼吁各政党在8月16日至30日提交候选人名单，强调9月3日是候选人退出的最后期限，指出9月6日至10日将处理候选人申请。也是在8月13日，我发表了一项声明，重申呼吁缅甸当局遵守公开做出的承诺，即举行包容各方、自由和公正的选举，以推动实现缅甸和平、民主与发展的前景。作为任何民族和解与民主过渡进程至关重要的步骤，我还大力敦促当局确保捍卫缅甸所有公民的基本自由，从速释放所有在押政治犯，使他们能够自由参与自己国家的政治生活。

D. 社会经济和发展接触

34. 本报告所述期间，亚太经社会与缅甸政府继续进行范围广泛的政策对话，旨在处理该国的社会经济与发展优先事项和挑战。2009年7月，亚太经社会和缅甸政府共同举办的发展伙伴圆桌会议和发展论坛开办了一系列讨论会，2009年12月15日，亚太经社会执行秘书诺埃琳·海泽到内比都参加了第二场讨论会。高级政府官员、决策人员以及国际和地方发展工作者及学者，包括诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨共同参加了这次活动，讨论综合经济政策框架，以此支持全面改善国家农村生计，并在较长时期内降低国家的总体贫穷水平。

35. 与此同时，我的特别顾问努力与联合国国家工作队和参与缅甸事务的相关联合国办事处、机构和方案保持高层接触。2010年3月17日，我的特别顾问召集并主持了2008年5月“纳尔吉斯”气旋后在内部成立的部门间缅甸问题工作组的高级别会议，联合国开发计划署、亚太经社会和国际金融机构参加了这次会议，目的是交流信息，改进全系统一致性和提高捐助水平，支持联合国在缅甸政治、人道主义和发展领域所做各项努力。如3月25日向秘书长之友小组提交的报告所述，讨论期间确定了人道主义和发展领域的五项全系统优先事项。其中包括需要加强社会服务结构的能力以满足基本需要；加强数据收集与分析能力以衡量社会支助进展情况；改善扶助弱势贫困地区的支助机会；协助政府履行作为东盟和国际社会成员的义务；以及调动更多的捐助方支助和资金，确保这些对任何民主转型都至关重要的因素不会变得软弱无力。

36. 在缅甸政府、联合国与东盟三方核心小组机制成立两周年后，东盟外交部长们在其 7 月 19 日和 20 日河内召开的第 43 届年会上，商定三方核心小组及东盟人道主义工作队的任务限于 7 月 31 日正式结束。他们肯定了缅甸政府和人民给予的援助与合作，对联合国、东盟对话伙伴、捐助机构和捐助国以及国际社会向东盟领导的“纳尔吉斯”灾后行动提供的捐助和充分支持表示最诚挚的赞赏和感谢。他们进一步指出，缅甸政府社会福利与救济安置部将接管责任，负责协调和利用国际社会在“纳尔吉斯”灾后恢复努力中提供的援助。

37. 几十年来，尤其在“纳尔吉斯”气旋发生后，联合国一直表示可以按照国际标准并使用透明、负责和合作的办法帮助缅甸人民，并改善他们的生计。我高兴地报告，目前已有 15 个联合国机构、50 个国际组织和类似数目的地方非政府组织在该国开展活动，它们不仅在伊洛瓦底江三角洲而且也在缅甸所有地区开展工作。展望未来，联合国和缅甸政府已商定就若开邦北部为期两年的联合人道主义倡议(2010-2011 年)进行合作，在这个边境地区，人民因社会经济和人道主义因素盘根错节，处境特别困难。我对这项倡议表示欢迎，因为它旨在提供统一对策，满足该地区各族人民的当前需要，同时着重实现各类长期发展目标。

E. 相互接触与合作

38. 本报告所述期间，继我上次访问该国后，我的特别顾问和我都尽力以最大的灵活性继续与缅甸当局和其他利益攸关方保持直接接触。然而，尽管该国政府为此一再表示愿意邀请我的特别顾问，但政府对我们努力加强迄今建立的相互接触与合作的各项工作反应冷漠。虽然这种状况阻碍了与缅甸政府和国内其他利益攸关方直接进行接触，但与当局和缅甸境外其他行为体的磋商仍在进行之中。

39. 2009 年 9 月 18 日，我在总部会晤了外交部长吴年温，邀请缅甸参加计划在大会第六十四届会议期间举行的缅甸问题秘书长之友小组高级别会议。我表示希望继我上次访问缅甸后，政府更愿意采取具体措施，使利益攸关方能够自由参加政治进程，以便政府的努力能够得到更广泛的承认并使选举具有公信力。我还鼓励政府尽一切努力，通过与有关各方进行对话，确保迄今与武装族裔群体取得的成果不会逆转。外交部长强调，缅甸政府努力尽可能对我的提议做出回应，作为其自由公正选举承诺的一部分。他进一步指出，虽然缅甸当前不可能接受我的邀请，但缅甸政府非常重视秘书长之友小组的讨论和成果。

40. 2009 年 9 月 28 日，我在总部接见了缅甸总理登盛以及科技部长吴当和外交部长吴年温。这是总理登盛首次访问联合国，也是自 1995 年以来缅甸参加大会的最高级别代表。会晤期间，我重申致力于在政治对话、选举、经济发展和促进实现千年发展目标等一系列广泛问题上帮助缅甸政府和人民，并继续动员国际支持，推动联合国和缅甸在这方面进行更多的相互接触与合作。我指出，虽然继我访问缅甸后，已有一些进展迹象，但进展仍不尽如人意。我欢迎 2009 年 9 月 17 日对一些政治犯实行大赦，大力鼓励政府释放包括昂山素季在内的所有在押政治

犯，以便他们能够自由参加政治进程。我强调，释放政治犯并及时宣布选举日期将传递出清晰的信号，表明缅甸致力于迎接新的开放时代，并愿意为可信的选举进程创造有利条件。

41. 总理强调，他参加大会反映出其政府重视与联合国的合作，将其作为缅甸外交政策的基石。他指出，最近的大赦是第二次大批赦免被拘留者，他强调在经历 50 年反叛活动后，缅甸人民希望建立稳定，弘扬法律与秩序，这是国家的主要优先事项。关于昂山素季，总理指出，丹瑞大将已决定把她的刑期减半，这具体地表明她有机会获释。他指出，如果昂山素季遵守对她的限制措施，就有可能考虑对她实行大赦。总理重申，政府承诺选举将是自由、公正和包容各方的，以便所有政党都能够参加，他还指出，选举日期将在普遍实现和平和建立秩序后适时宣布。他强调，如果包括昂山素季及民盟在内的所有政党参加选举，该国的政治僵局就可以得到解决。

42. 会见后，我发表了一项声明，再次表示期望缅甸政府及时答复我在上次访问该国期间留给高级领导人的提议，强调该国政府有责任为可信、包容各方的选举创造必要条件，包括释放所有政治犯以及与所有利益攸关方进行对话。我进一步重申致力于通过我与缅甸政府和人民进行的斡旋，克服该国的政治、人道主义和发展挑战，这项承诺得到了缅甸问题秘书长之友小组中各国部长们的认可。

43. 除上述外，我的特别顾问还在 2009 年 9 月 28 日与总理登盛及其代表团两次会晤，其中包括一次有美国参议员吉姆·韦布参加的工作午餐，9 月 18 日和 24 日又两次会晤外交部长吴年温。

44. 总理登盛 9 月 28 日在大会的讲话中，呼吁解除对缅甸的经济制裁，指出如果没有这样的制裁，缅甸将实现更大的社会经济发展。他还指出，缅甸政府、联合国和东盟为应对“纳尔吉斯”气旋而在三方核心小组机制内成功进行的合作，得到了国际社会应有的肯定，认为它是未来救灾和灾后重建努力的一个示范机制。他表示，缅甸政府和人民感谢个人、组织和整个国际社会在其需要时给予慷慨帮助和援助。

45. 总理进一步指出，缅甸的和平与稳定以及能否成功举行民主选举，对缅甸的民主化进程至关重要。按照 2008 年 5 月通过的新宪法，多党选举将于 2010 年举行，并将召开国民大会和组建政府。根据新宪法，该国将设一个两院立法机构，实行总统制，由总统选举团选举总统。国家将由 7 个邦、7 个区、5 个自治区和 1 个自治省组成。宪法还设立了 14 个邦和地区机构。总理指出，本着国家全体人民更广泛利益，目前正在向民主转型。他指出，该国政府已敦促所有公民“不论是否赞成我们”都积极参与这一进程。在这方面，他阐述了政府目前为举行自由、公正选举所采取的有计划步骤，包括颁布选举法和建立选举委员会，以便各政党能够成立并参加竞选。他还指出，按照法律，获释囚犯也能够参加大选。最后，

总理强调多党选举是缅甸迈向和平、现代和发达民主国家转型过程中的一个重大步骤，并指出国际社会可以在新宪法规定的公正、自由和平等原则基础上，通过展现理解充分帮助缅甸成为一个新国家。

46. 2010年2月8日，我致函丹瑞大将，重申联合国致力于支持广泛包容各方并为缅甸所有人接受的过渡进程。我欢迎缅甸公开承诺为繁荣未来奠定基础并为自由、公正的选举进程营造有利条件，并指出缅甸有机会利用国际社会在这方面提供的援助。为此，我再次强调必须释放所有政治犯，以便他们能够参加选举。我注意到昂山素季和联络部长之间的会晤，敦促丹瑞大将提高此类会谈的频率和级别。我还鼓励政府在与武装族裔群体的谈判中做出进一步努力，着眼于确保持久和平和推动民族和解。我提出，在计划于2010年举行的选举前，我将继续通过我的特别顾问进行斡旋，支持与各相关方保持接触，并推动在这些领域以及其他领域作出进一步努力。

47. 5月5日，我再次致函丹瑞大将，指出大家高度期待缅甸政府做出进一步具体努力，履行承诺并满足缅甸全体人民的正当期望。我指出颁布新选举法意义重大，同时强调国际社会对选举框架和政治环境的关切、期待和鼓励。缅甸仍未利用我的特别顾问的访问来着手处理这些及其他问题，对此我表示失望，但重申我仍然愿意以斡旋方式与所有各方合作，帮助提高政治和选举进程的公信力，我还重申我的特别顾问愿意在这方面提供帮助。

48. 5月9日，我收到外交部长吴年温5月7日的一封信，他在信中指出，缅甸政府认为一个包容各方的政治进程对成功完成大选至关重要，他还指出，选举委员会认为，迄今为止登记的政党和个人是缅甸不同阶层、族裔团体和地区的代表。他表示政府对民盟决定不参加选举感到遗憾。外交部长代表政府对国际社会提出向缅甸提供选举援助表示赞赏，但指出，应由选举委员会考虑是否需要援助和适时宣布选举日期。最后，他强调指出，缅甸政府正在筹备顺利转型，以建立民主和以市场为导向的经济体制。如果不能有计划、逐步地从一种体制过渡到另一种体制，国家和人民就会受到威胁。

三. 磋商

49. 我和我的特别顾问努力与缅甸政府和其他有关各方保持直接接触，同时继续与主要有关会员国进行磋商。2009年9月23日，作为大会的会边活动，我召开并主持了缅甸问题秘书长之友小组第二次外长会议。在会议筹备期间，我的特别顾问于2009年9月1日至8日在斯德哥尔摩和伦敦与欧洲联盟轮值主席和感兴趣的欧盟成员国的其他同行们，包括瑞典外交部长卡尔·比尔特、法国外交部长贝尔纳·库什内、大不列颠及北爱尔兰联合王国外交大臣戴维·米利班德和联合王国首相办公厅以及欧洲联盟特使皮耶罗·法西诺，进行了磋商。2009年9月14日和15日，我的特别顾问还在哥伦比亚特区华盛顿与美利坚合众国同行，包

括负责东亚和太平洋事务的助理国务卿库特·坎贝尔、参议员吉姆·韦布、国家安全委员会高级工作人员和国会高级工作人员，举行筹备磋商。

50. 虽然邀请缅甸参加秘书长之友小组部长级会议，但缅甸政府没有利用这次机会。在我们高级别讨论过程中，我欢迎一些会员国作出新的努力与缅甸进行直接接触，包括美国国务卿希拉里·克林顿在会上宣布的措施以及欧洲联盟成员国的行动。我在讨论总结发言中指出，出席本次会议的人数众多，表明所有秘书长之友都非常关心缅甸的前途，并对我的斡旋予以广泛支持。我注意到 2010 年对缅甸来说将是关键的一年，还表达了秘书长之友的一个共同观点，即缅甸 20 年来计划进行的第一次选举必须以包容性和可信性方式举行，以推动实现稳定、发展和国家发展的前景。我注意到一些政治犯获得大赦，同时强调必须释放所有政治犯。这次会议使秘书长之友有机会在三个重要方面进一步同心协力：(a) 敦促缅甸与联合国合作，根据缅甸问题秘书长之友小组核可的五点议程以及我上次访问期间留给缅甸领导人的各项提案，确保包容性对话进程并为举行可信的选举创造必要条件；(b) 维护联合国在处理缅甸当前和长期挑战方面的作用和经验，包括推动民族和解，促进对人权的尊重，支持可持续发展，协助民主转型；(c) 表明国际社会愿意帮助缅甸人民以并行和同等关注的方式处理其政治、人道主义和发展方面的挑战，特别是推动实现千年发展目标。

51. 2009 年 10 月 19 日和 20 日以及 11 月 29 日和 30 日，我的特别顾问在美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿库特·坎贝尔于 11 月 3 日访问缅甸前后，在哥伦比亚特区华盛顿与他进行了新的磋商。

52. 11 月 15 日，东盟成员国和美国的领导人在其第一次会议的联合声明中，重申继续支持我在缅甸民主化进程中的斡旋作用。他们强调实现民族和解的重要性，并着重指出，计划于 2010 年举行的大选必须以自由、公正、包容和透明的方式举行，以便取信于国际社会。他们呼吁缅甸政府帮助为举行可信的选举创造条件，包括与所有利益关系方展开对话，确保这一进程具有充分的包容性。

53. 自 2010 年 1 月以来，我的特别顾问还在总部举行了磋商，包括与欧洲联盟特使、泰国和日本两国外交部长、挪威国务秘书以及主要有关会员国包括邻国、区域内国家和捐助国的常驻代表进行磋商。

54. 3 月 24 日，缅甸政府颁布新选举法后，我的特别顾问应安全理事会的要求在非正式磋商中向安理会成员通报了情况。

55. 3 月 25 日，我召集并主持了缅甸问题秘书长之友小组会议，听取了特别顾问介绍情况并审查了事态发展。我在会后声明中总结了此次讨论发出的两个重要信息。第一，该小组强调选举必须具有包容性，参与性和透明度，以推动实现稳定、民主和发展等前景。我们鼓励各方本着国家利益共同努力，并呼吁政府创造条件，让所有利益关系方都有机会自由参与选举。我注意到，这包括释放所有

政治犯和尊重基本自由。我还注意到，政府和其他各方为达成民族和解继续进行接触，包括与种族停火团体不断进行谈判，以及与昂山素季举行了几次会晤，但对尽管作出这些努力却没有取得更大进展表示失望。第二，该小组强调，必须致力于提高缅甸人民的生活水平，重申应该以并行和同等关注的方式处理缅甸的政治、人道主义和发展挑战。

56. 4月9日，在河内举行的东南亚国家联盟第16届首脑会议通过主席声明，东盟领导人在该声明中强调，缅甸需要在民主化进程中与东盟和联合国合作。他们指出，登盛总理向他们通报了最近的政治事态发展和民主路线图的实施进展情况，特别是2010年大选的筹备情况。他们强调，民族和解和以自由、公正和包容方式举行大选，会大大推动缅甸的稳定和发展。

57. 4月26日，欧洲联盟理事会在其关于缅甸问题的结论中，对东盟主席4月9日的声明表示欢迎，重申欧洲联盟对我的斡旋任务的支持，并欢迎我继续亲自致力于推动政治进程；呼吁缅甸当局与联合国进行有意义的接触。理事会还表示，欧洲联盟将继续积极支持秘书长之友小组，并向各主要行为方提出该国局势及其对地区稳定可能产生的影响。

58. 6月8日至12日，我的特别顾问分别在新德里、新加坡和北京与三国政府的相应人员，即印度外交部长兼国家安全顾问、新加坡外交部长和中国外交部副部长和部长助理举行磋商。8月初，我的特别顾问和我也有机会就联合国目前在缅甸的工作与日本首相和外相进行讨论。

59. 7月22日，在河内举行的第43届东盟部长级会议和第17届东盟区域论坛通过主席声明，各国外交部长和区域论坛代表们在声明中强调，缅甸需要在其民族和解和经济社会发展进程中继续与东盟和联合国合作。他们注意到缅甸作出的关于最近该国政治事态情况的通报，包括民主路线图实施进展情况以及2010年大选的筹备情况。他们重申以自由、公正、包容方式举行大选的重要性，因为这样做将为长期稳定和繁荣奠定基础。部长们欢迎东盟愿意向缅甸提供支助，并再次承诺与该国保持建设性接触。

四. 意见

60. 缅甸即将举行的选举是该国20年来举行的第一次选举，也是独立后60多年来仅有的第3次多党选举。因此，这次选举是对该国和平、民主和繁荣前景的重大考验。一个具有包容性和可信性的选举过程可以使国家团结起来，实现本国人民对美好未来的期望。反之，如果未能抓住这个机会，该进程的可信性、推动民族和解的努力以及在政治、社会和经济领域进行必要改革的前景就会受到破坏。

61. 自从我2009年7月上次访问缅甸以来，有初期迹象显示缅甸当局对我的提议采取了灵活态度。其中包括释放了一些政治犯；昂山素季有可能与外部对话者

进行更多的接触；昂山素季与当局进行了几次讨论；政府和武装停火团体正在进行谈判。然而，当局履行承诺的速度十分缓慢，内容也不完整。关押政治犯和继续软禁昂山素季仍令人感到严重关切。令人遗憾的是，在政治进程需要得到有关各方最大支持和参与之时，没有设法谋求更多的机会来推动主要利益关系方开展有意义的政治对话。还令人感到关切的是，政府在成功转型需要最大信心和稳定之时没有与主要武装停火团体进行谈判。

62. 虽然有些主要利益关系方认定条件使他们无法参加选举，但一些党派决定参加全国和地方选举这个事实表明，按照过去二十年的标准，已经出现了一些政治空间。不过，对于政治进程的可信性及其对稳定与民主前景的影响仍存在意见分歧；这使缅甸当局更有必要确保以包容、可信、参与和透明方式举行选举。在这方面，我再次强烈敦促缅甸当局立即释放所有在押政治犯，包括昂山素季，使他们可以自由参加国内政治生活。这将是一个最清晰的信号，表明当局对可信的选举进程作出承诺。尊重所有公民的基本言论、和平集会和结社自由，包括参与政治辩论和使用媒体的自由，对于具有广泛代表性和可以接受的进程及其结果来说也至关重要。如果不履行这些责任，选举的可信性就会受到严重破坏。

63. 还应在克服缅甸政治僵局和武装冲突这两大痼疾方面取得进展。扭转两代人的不民主统治和社会经济停滞是缅甸面临的长期挑战。迎接民族和解、民主化和尊重人权的挑战仍是重要的责任。在这方面，当务之急是在所有利益关系方之间开展对话与合作，并扩大政治、社会和经济开放。为了满足人民的期望，有必要建立可靠的民政系统，采用更加多元和更加广泛的决策方法。缅甸需要对民政治理进行投资，推动行政能力建设，包括让民间社会和私营部门更充分地参与国家发展。

64. 如我在上次报告中所述，15年来，缅甸的整体冲突水平显著降低。需要进一步开放和扩大政治空间，确保这些成果不可逆转，并防止冲突可能死灰复燃。这需要各方在谈判中充分尊重国家统一和完整，展示最大的灵活性，同时也必须考虑到有关群体的关切。

65. 作为秘书长，我决心继续与缅甸政府和人民一道，促使他们努力成功转型，成为一个具有公信力的文官民主政府。缅甸可以从联合国的广泛经验，包括政治援助、建设和平、善政和可持续发展等领域的经验中大大获益。如果政府对国际社会的善意期望和建立接触的友好建议采取更具有建设性的态度，联合国各机构、基金和方案在人道主义和社会经济领域提供援助的工作就会更有成效。

66. 我愿再次吁请各主要有关会员国、区域实体、多边发展行为体和国际金融机构同心协力。这对鼓励所有国内利益关系方推动为缅甸国家利益进行积极变革至关重要。我欢迎主要有关会员国，特别在秘书长之友小组内，支持以并行和同等关注的方式处理缅甸在政治、人道主义和发展方面的挑战。现在也是一个关键时

刻，捐助方应寻求机会，帮助促进社会和平，推动缅甸有能力的民政部门的崛起，并为该国更广泛的变革铺平道路。缅甸邻国和东盟成员国特别愿意也有责任鼓励缅甸不要放弃这样的机会，推动在更广泛区域内的建立更大的相互联系。

67. 令人失望的是，尽管我们作出了最大努力，但在本报告所述期间，缅甸没有利用我的斡旋，也没有就共同关心和关切的问题进行有意义的接触。缅甸失去了一个谋求我们共同目标的机会，令人遗憾。缅甸的不接触做法令人深感沮丧，这样做不仅违背了该国与联合国合作的明定政策，而且也限制了我的能力，使我无法充分履行大会赋予我的任务。这样做也是对会员国支持斡旋任务的无视。因此，会员国愿意也有责任表示支持，积极帮助确保缅甸给予必要的合作。

68. 我要对甘巴里先生和南威哲先生大力深化和扩大我在国际社会尽可能最广泛的支持下与有关方面进行的斡旋表示感谢。我还要感谢瑞典和其他国家的政府在本报告所述期间供资支持我的斡旋工作。