



第六十六届会议

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

缅甸人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会决议第 65/241 号决议第 30 段提交的，涵盖 2010 年 8 月 26 日至 2011 年 8 月 4 日。在报告所述期间内，由国家和平与发展委员会领导推行的政治路线图余下步骤均已实施，即于 2010 年 11 月 7 日举行大选；2011 年 1 月召开新议会；2011 年 3 月 30 日由委员会将权力移交新政府。在权力移交过程中，和发会正式解散。大选后一个星期，被软禁 7 年的昂山素季于 2010 年 11 月 13 日获释。

* A/66/150。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 65/241 号决议第 30 段提出的，其中大会请秘书长继续进行斡旋，并继续与缅甸政府和人民讨论人权状况、民主过渡和民族和解进程，并为此向缅甸政府提供技术援助；向大会第六十六届会议以及人权理事会报告该决议的执行进展。本报告涵盖 2010 年 8 月 26 日至 2011 年 8 月 4 日。特别报告员另外还就缅甸人权状况发表单独报告：2010 年 9 月 (A/65/368) 和 2011 年 3 月 (A/HRC/16/59)。

2. 在报告所述期间内，由国家和平与发展委员会领导推行的政治路线图其余步骤业已实施，即于 2010 年 11 月 7 日举行大选；2011 年 1 月召开新议会；2011 年 3 月 30 日由和发会将权力移交由吴登盛总统为首的新政府。在权力移交过程中，和发会正式解散。和发会主席丹瑞大将和副主席貌埃副大将正式辞退。大选后一个星期，被软禁 7 年的昂山素季于 2010 年 11 月 13 日获释。

3. 在同一期间内，2010 年 10 月，我在河内参加第三次东盟——联合国首脑会议期间在会外会见了当时的总理吴登盛，并于 2010 年 9 月在纽约与前外交部长吴年温在大会第六十五届会议会外会晤。昂山素季获释后，我还立即直接与她交谈。我的特别顾问维贾伊·南比亚尔曾两次应邀访问了缅甸政府，第一次于 2010 年 11 月 27 日和 28 日，在选举结束和昂山素季获释后，第二次从 2011 年 5 月 11 日至 13 日，在新政府成立之后。

4. 在报告所述期间，我继续不断与有关会员国接触，在 2010 年 9 月和 12 月及 2011 年 6 月连续召开了三次缅甸问题秘书长之友小组会议。除了到各首都进行磋商外，我的特别顾问还向大会主席、秘书长之友小组和安理会简报他访问缅甸的情况。新政府成立后，我的斡旋工作继续进行，重新恢复了缅甸与主要国际利益攸关方之间的高级别双边接触。

二. 主要事态发展

选举

5. 截至 2010 年 9 月，有 42 个政党在联邦选举委员会注册，参加定于 2010 年 11 月 7 日举行的选举，其中包括 10 个曾于 1990 年参选的现有政党。2010 年 9 月 14 日，委员会按照选举法宣布 10 个政党“无效”，包括全国民主联盟和其他四个现有的政党，不让它们重新注册。委员会向其余 37 个政党发出拉票准则。

6. 除了两大政党(以总理吴登盛为首的联邦巩固与发展党、民族团结党)和两个主要反对党(全国民主力量、民主党)外，多数政党都有民族背景，代表着地方和全国广泛的选区。在规定的时限内，各政党的组织和财务机构汇报其拉票策略。在 3 300 名候选人当中，联邦巩固与发展党和民族团结党派出的参选人数最多(分

别为 1 100 人和 990 人，分布在所有选区)，而其他政党派出的人数少得多，而且只在若干选区竞选。

7. 11 月 7 日，3 个选举同时举行：联邦议会的人民院(下院)和民族院(上院)，以及 14 个邦和地区议会。与 1990 年一样，选举采取多数票当选办法。选举票数以 11 月 17 日正式公布。12 月 7 日，委员会宣布，缅甸有 2 900 万合格选民，投票率达 77%。

8. 联邦巩固与发展党得到总投票数的 58%，赢了所有议会总共 1 154 个民选议席的大约 77%(883 席)，包括民族院 77%(129 个座位)和人民院 79%(259 席)。连同每一个议会为军方(缅军)保留的 25%议席，联邦巩固与发展党与军事集团一起占了压倒性的多数。全国各议会余下的席位分给了 16 个政党和独立人士，包括民族团结党、全国民主力量党、掸族民主党、若开民族进步党、全孟邦地区民主党和钦族进步党。

9. 在 14 个邦和地区议会，民族政党比全国反对党的表现相对较好。虽然联邦巩固与发展党赢得了大多数中部地区几乎所有的民选议席，但在民族地区，该党赢得了相当大的一块，但比不上民族政党，仅在克耶邦赢得多数，民族政党在钦邦和若开邦赢得最多，占 30%的席位。

10. 根据独立报告，投票日总的来说是和平、有序的，尽管有违规事件发生。种种迹象表明，大多数选民都能够自由投票，投票站的点票工作大多数都在各党代表和市民大众面前进行。然而，也有报道指出，在整个过程中，侵害、恐吓和胁迫事件屡屡发生。此外，人们还关注到，限制性的选举框架有效地将关键利益攸关者排除于过程之外，基本的言论、集会和结社自由受到限制，还有利用国家资源的机会不平等，对媒体施加限制，缺乏选民教育，以及有各种重大制约因素让候选人和各政党无法公平竞选。

11. 最严重的关切是，提前投票过程被动了手脚，看来在点票时最后结果已从有利于反对党候选人的局面被扭转为联邦巩固与发展党胜出。提前投票票数估计占全国选票的 10%。虽然官方人士声称，受影响的只有 4 个席位，但据独立消息来源报道，提前投票可能改变了多达 64 个席位的结果。

12. 11 月 8 日，东盟主席发表声明，欢迎这次选举是执行缅甸民主路线图的重要一步，鼓励缅甸加快民族和解和民主化进程，并继续在这一进程中与东盟和联合国合作。

13. 同日，我发表声明指出，选举是在包容性不够、参与性不足、透明性有限的情况下进行的，并强调缅甸当局有责任将选举变成一个新的开始，推行可信的政治过渡，释放政治犯，解除对昂山素季的限制。我也敦促，成立新政府机构的过程要基础广泛，普惠包容，并呼吁所有利益攸关方在这方面彼此对话。我强调，国际社会希望得到更大的保证，确保正在进行的过程将是改变现状的真正开始。

14. 在 2011 年 6 月和 7 月，几个政党宣布打算派出候选人参加定于 2011 年 11 月举行的议会补选。民主党之友集团，包括全国民主力量党和掸族民主党宣布派候选人参加 40 个选区的选举，而联邦巩固与发展党则宣布将在所有 45 个选区参选。在同一时期，有新政党提交注册申请。7 月 20 日，选举委员会允许人民民主党注册，使正式注册的政党总数达到 38 个。

释放昂山素季

15. 2010 年 11 月 13 日，国家和平与发展委员会主席丹瑞大将发布行政命令，释放被软禁的昂山素季。我发表声明，对释放她表示欢迎，指出她面对不公正待遇时所表现的尊严与勇气是对世界各地许多人的一种鼓舞，同时对她被有效排除于选举之外，深表遗憾。我明确表示，不应对她施加任何进一步的限制，并再次敦促当局释放所有其余政治犯。

16. 11 月 22 日，内比都最高法院驳回了全国民主联盟对选举委员会解散该联盟的公布提出的上诉。

政府成立

17. 1 月 31 日，联邦议会召开第一届会议，2008 年宪法从此生效。原排名第三的国家和平与发展委员会委员瑞曼获选为人民院议长，前文化部长钦昂敏当选为民族院议长，并兼任联邦议会议长。所有议长和副议长职位均由联邦巩固与发展党获得。

18. 2 月 4 日，总统选举团(由联邦议会所有成员组成)选出前国家和平与发展委员会总理登盛为总统，前和发会第一秘书长丁昂敏乌为第一副总统，知名掸族人士赛茂康为第二副总统。所有三人都是联邦巩固与发展党的当选代表。我通过一份声明指出，召开议会和选举主席是缅甸摆脱现状的一个重要机遇。

19. 3 月 30 日，国家和平与发展委员会将权力移交新政府后正式解散。丹瑞大将和貌埃副大将正式辞退。我通过一份声明表示，注意到权力已移交给新政府，并强调指出，缅甸当局有机会和有义务向本国人民证明，这一改变将标志着摆脱长达 50 年军人直接统治的真正实质性开始。我还敦促当局进行基础广泛的包容性对话，为创建可靠和有效的政府制度进行必要的改革。

20. 虽然名义上是民职政府，但新政府主要是由最近退役的军官组成。在 30 名部长中，有 3 名现役军官被总司令任命担任公安职位；有 10 名部长和 5 名副部长来自前内阁；有 4 名最近退役的高级军官获任命到管技术的各部；新任命 8 名技术官员，其中 3 名有军事背景，但对其部长职位有丰富经验，如外交部长温纳貌伦。

21. 在 7 个地区和七个邦都创建了新的立法和行政结构。在有关各邦，为某些民族群体划出了 6 个自治区。所有当地的首席部长均由总统任命，都来自联邦巩固

与发展党，唯有克伦邦除外，该邦领导人为军方立法人员。在地方政府中，民族反对派政治人员被任命担任社会和其他职位。在 6 月和 7 月，地方政府改组，以重新调整中央和地方各级的部长职位。

22. 军事领导层的变化包括任命新的总司令敏昂莱上将。一些变化，如取消由军方控制的超部长级政策委员会，设置地方政府，反映了有可能按照《宪法》削减军队在执政方面的作用。军方在负责制订军事预算的财务委员会没有直接的代表，不过据报道，总司令控制着一个无需社会监督“特别基金”。

23. 在上下两院于 1 月 31 日至 3 月 30 日举行第一届会议期间，两院均审议关键行政和司法职位的提名，提出了实质性问题和建议。政府部长首次到议会回答问题。官方媒体报道了议会的辩论，包括之前没有公开讨论过的敏感话题，如土地保有权、检查制度、义务兵役制立法、录用少数民族担任公务员、少数民族语言教育、人口迁移、克伦邦的停火问题、掸族政治犯大赦问题、若开邦北部穆斯林居民身份证问题和私营部门垄断问题。

24. 按照《宪法》规定，议会成立各种委员会，如法案委员会、公共账户委员会，权利委员会和政府担保、保证和企业评审委员会。在所有委员会成员中，反对派占三分之一，包括担任一个委员会的主席，其余成员都来自联邦巩固与发展党，其中没有任何军方任命的人员。8 月 1 日，一份官方公布表示，议会第二届会议将于 2011 年 8 月 22 日召开。

改革议程

25. 登盛总统在 3 月 30 日向议会、3 月 31 日向政府成员、4 月 23 日向边境地区和民族进步中央委员会发表的就职讲话中，扼要介绍了在他的五年任期内新政府在关键优先领域的政策方向初步指标。在近代史上，政府首次制订了公共政策议程，并对许多国家面临的问题进行了评估。

26. 与以前的官方说法不同，总统明确承认，国内外有许多个人和非法组织不接受路线图和《宪法》。总统强调，没有民族团结，这个有 100 多个民族共同生活一起的国家无法享受和平与稳定，对于建设一个发达的国家，和平与稳定是至关重要的。他一方面警告不要在宪法框架外采取任何行动，另一方面又努力说服各民族团体相信政府的善意，并与“善良的政治力量”合作，争取和平、稳定和发展，包括继续打开“和平之门”，并欢迎持不同意见的人参选。

27. 总统承诺推行改革的其它关键政策主题和优先事项包括实行开放的市场经济，改善社会经济条件，缩减城乡差距；保护社会和经济权利；发展基础设施，提供基本服务，包括在民族地区；改善健康和标准；保护基本人权和自由；尊重法律和独立透明的司法；尊重媒体的作用；推行善政，对行政和立法机构进行社会监督；推动体制能力建设和人力资源开发；创建“干净”、负责、问责、包容的政府；和下放权力。

28. 具体来说，总统宣布 10 点立法改革议程，其目的是：确保现行法律符合《宪法》；保障基本权利；提高服役人员薪金和养老金；保障农民权利；创造就业机会，保障劳工权益；整顿公共医疗和社会保障制度；提高教育和保健标准；修改新闻法；促进保护环境；和加强自然灾害对策措施。

民族对话与和解

29. 昂山素季在 1 月 28 日向瑞士达沃斯世界经济论坛广播的一份声明中强调，必须实现民族和解、政治稳定和基于人力资源开发的经济增长，这是推行善政的基本要求。她呼吁在缅甸的投资要尊重法律，重视环境和社会因素、劳工权利和创造就业。她呼吁经济政策要与人类发展和能力建设挂钩；技术和基础设施的投资要创新和实行多样化；提供创业和小额信贷的机会，战胜贫困；实施保健预防措施；推动环境和社会负责任的发展；实行法律改革和法治。

30. 2 月 8 日，全国民主联盟发出了关于制裁缅甸的审查报告，认为经济状况没有明显受到制裁的影响；取消制裁的最佳途径是有效地取缔侵犯人权和缺乏民主的做法；并指出。在此期间，如果外国投资尊重保护环境、保护劳工权利和促进民间社会的指导方针，人民的经济困境将得到改善。该党还呼吁与有关会员国讨论，达成一个协议，商讨何时、如何以及在什么情况下可以改变制裁，并指出由受尊重的专业人士研究制裁的影响或许有用。

31. 3 月 11 日，由议会中十大民主政党和民族政党组成的民主党之友集团发表一封公开信，呼吁国际社会确认缅甸的政治发展，包括创建了新的政治空间，政权已过渡给新一代的领导人，进行了政党选举。该信指出，对缅甸的制裁，虽然不是造成贫困的首要原因，但也打击了劳动密集型产业，妨碍创造就业，让社会享受不到外国投资增加所带来的好处，该集团呼吁取消制裁，增加捐助者的资金与援助，通过在旅游、贸易和投资方面的咨询和合作，推动治理和社会经济改革。

32. 3 月 27 日，全国民主联盟发表声明，敦促当局释放所有政治犯，立即进行有意义的政治对话，消除民主力量和缅军之间的误解，从而创造公正的政治条件。

33. 4 月 25 日，全国民主联盟发表声明，欢迎总统承诺实行法治。谈到违反司法原则的个别情况，该声明呼吁颁布更多的指导方针，以建立法治，包括在司法中遵行适当程序和实行公平审判。

34. 5 月 16 日，有关当局宣布，基于人道理由和对家属的同情，登盛总统已批准特赦囚犯，将死刑降为无期徒刑，并将其他刑期减刑一年。结果，在被拘留的大约 2 000 名政治犯当中，有超过 100 名政治犯，包括全国民主联盟的 23 名成员，据报已经获释。

35. 组成民主党之友集团的 10 个政党在 5 月 20 日发表一封公开信，对大赦表示欢迎，认为是一种善意的姿态，但指出这还不够，因为它不适用于服长刑期的政

治犯，不足以对民族和解作出有意义的贡献。它指出，缅甸在民选政府下的过渡需要在各民主力量中间建立信任，这是推动民主变革的一个关键步骤。该集团呼吁释放政治犯，让流亡海外的持不同政见者的回国。

36. 6月28日，内政部警告昂山素季和全国民主联盟主席昂瑞，由于该组织已正式解散，其活动是非法的，应当停止，因为它们会损害和平、破坏稳定与法治，并会为民族和解创造更多的困难。内政部通报，要参与社会事务，就要提出申请，成立社会组织。国家媒体同样警告该党停止活动，以避免不必要的后果，并指出该组织的领导人有权成立一个政党，应设法以合法政党的地位参加选举。它还警告昂山素季在仰光以外的任何计划访问都会有安全方面的关切问题，但指出不会限制她旅行。

37. 6月29日，全国民主联盟公开答复说，它仍然是一个合法注册的政党，没有违反2008年《宪法》，因此，它既不能解散，也不能接受法院驳回它就此事提出的上诉。为了民族和解的共同利益，该党要求与内政部长会晤，讨论建立法治的问题。

38. 从7月4日至7日，昂山素季前往巴甘和周边地区，进行为期四天的私人旅行，平安无事。自2003年5月德巴因事件之后，这是她第一次在仰光以外旅行。

39. 有一个令人鼓舞的发展是，7月19日，昂山素季获政府邀请，出席了在仰光为“烈士节”举行的正式仪式，这是9年来的第一次。此外，她和全国民主联盟领导了2007年示威以来规模最大的公众游行。该党重申承诺通过政治手段解决政治问题，并呼吁当局通过有意义的对话，释放政治犯，创造公正的政治条件。

40. 7月25日，经政府邀请，社会福利部长昂基与昂山素季举行了一次会议，这是她获释后与政府之间的首次会谈。双方在联合声明中说，这次会议是积极的，对结果表示满意，并同意在适当的时候再次会晤。他们讨论了为人民利益进行合作的可能性，包括有关法治和消除误解的事项。我通过一份声明表示欢迎和鼓励通过真正对话建立相互谅解的努力。我再次重申吁请政府考虑及早采取行动，释放政治犯。

41. 在报告所述期间，与已停火和还未停火武装族裔群体的关系继续紧张，这包括克钦族、克伦族、掸族和佤族的部队。最严重的紧张局势涉及武装冲突，6月9日，缅军和克钦独立军在克钦邦和掸邦北部开始冲突，自1994年签署停火协议以来，首次出现大规模暴力升级，战火公然重开。据报冲突双方都有伤亡，都有侵犯人权的行为，造成平民流离失所，基础设施受到破坏。

42. 6月24日，人民院议长报告指出，缅军和克钦独立军之间的小规模冲突已经在当地和全国造成恐慌，不过，经过作出协调努力，局势已受到控制，因而该地区的和平与稳定已经几乎完全恢复。自战斗爆发以来，据报已举行几轮谈判，参加的有中央和地方当局，以及联邦巩固与发展党、克钦独立军和克钦独立组织的

代表。昂山素季在 7 月 28 日发表公开信，呼吁为了民族团结，凡涉及武装族裔群体的任何紧张局势，都应通过政治谈判解决，并表示她支持为此目的正在进行的努力。

43. 自 6 月 21 日以来，联合国驻地协调员办公室与社会福利与救济安置部代表会晤，对克钦邦的人道主义局势表示关切，特别关注平民的境况，要求得到和分享关于据报有发生群众流离失所及其他关切问题的信息，要求前往当地执行人道主义评估和提供援助，并讨论了人道主义走廊和安全通行选项措施。

人权机制

44. 2011 年 1 月 27 日，缅甸接受了人权委员会第一次普遍定期审查。在审查过程中提出的 180 项建议中，缅甸拒绝了 70 项，接受了 64 项，并同意进一步研究 46 项。

45. 3 月 7 日，特别报告员向人权委员会提交了他的第四次报告(A/HRC/16/59)。3 月 25 日，委员会通过了第 16/24 号决议，其中除其他外，对于自 2010 年 2 月以来，特别报告员一直未获准访问，委员会表示遗憾，同时把特别报告员的任期延长一年。委员会还表示大力支持斡旋特派团，并呼吁缅甸政府确保同我的特别顾问和特别报告员充分合作。7 月 22 日，特别报告员获邀在 8 月访问缅甸。

46. 7 月 1 日和 2 日，红十字国际委员会六年来首次获准恢复访问，以检查在三个不同地方的监狱条件。

社会经济发展

47. 6 月 27 日，政府和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在内比都联合举办第三次发展伙伴关系论坛。论坛由副总统赛茂康主持开幕，并由亚太经社会执行秘书和部长为国家计划与经济发展部长担任共同主席。这个基础广泛的会议有一个重点，就是提振缅甸大米经济政策，大米经济是为农业部门的最关键的部分，影响到人口的 70%。政府决策者与民间社会的代表、私营部门以及当地和国际专家对话。会议提出建议，供纳入政府行动计划。这个论坛是在 2009 年第二次发展伙伴关系论坛和 2010 年 5 月国家减缓贫穷和农村发展研讨会的基础上举行的。在论坛结束时，亚太经社会执行秘书会见了昂山素季。

三. 讨论内容和成果

48. 9 月 24 日在纽约举行的东盟外交部长会议上，我强调亟需进行自由、公正和包容性的选举，以推动缅甸的稳定和发展。我着重指出，不能满足这些期望就会破坏这一进程的公信力，而这一进程反映了东盟的集体价值观和原则。我呼吁东盟成员国鼓励缅甸更加紧密地配合我的斡旋。

49. 9月26日在纽约会见前外交部长吴年温时，我强调政府还来得及做出善意的姿态，以提高选举的公信力，包括让昂山素季有投票权，释放尽可能多的政治犯。部长提到，选举后的政治局势将完全改变。我强调，政府及其继任者需要继续积极配合我的斡旋和特别顾问的工作。

50. 在10月29日在河内举行的第三次东盟——联合国首脑会议，我向东盟国家领导人简报了我的斡旋任务，强调需要进行可信的民主过渡，需要达成民族和解，包括进行自由、公正和包容性的选举。在与登盛总理于10月30日举行双边会谈时，我指出联合国和国际社会对选举的安排感到不满，并重申在选举前释放政治拘留犯的呼吁，包括释放昂山素季。除了可信的投票外，我强调选举结果透明公开和通过包容性过程组建政府的重要性。总理证实，丹瑞大将和貌埃副大将不会挑战选举。他表示将继续给予大赦。他强调新政府将继续配合我的斡旋，呼吁国际社会更密切地参与缅甸在社会经济和政治领域的事务。

51. 11月18日，我打电话与昂山素季讨论，我们同意，需要优先做的事情是释放所有政治犯。我告诉昂山素季，她获释后的发言以及主张对话和妥协的呼吁都充满和解精神，我深受鼓舞，我会继续鼓励各方为了国家利益一起工作。昂山素季表示她对联合国在缅甸发挥的重要作用，对我为她不断作出的努力，表示赞赏。她表示支持我的特别顾问及早访问缅甸，同时她愿望密切参与。我重申我承诺继续维护缅甸人权、和平与民主事业。

52. 11月27日至28日，我的特别顾问应政府的邀请访问了缅甸。自我在2009年7月进行访问后，这是第一次到缅甸进行直接斡旋。在安排工作方案方面，联合国首次有更大的灵活性。我的特别顾问会见了前外交部部长吴年温、边境事务部高级官员、选举委员会、联邦巩固与发展党总书记吴泰乌。我的特别顾问在昂山素季的住所首次与她会面，并会见了全国民主联盟中央执行委员会的成员。他又在联合国房地会见了当选政党代表，也会见了民间社会的领导人。

53. 在回应经各政党和民间社会证实的有关选举的种种关注时，政府和选举委员会指出，没有接到正式提交的投诉，选举法规定了提出这类投诉的程序。他们强调，没有不让新政党注册的禁令。我的特别顾问强调，不管有没有正式投诉，未能快速和透明地处理选举方面的关注问题，无疑将损坏这一进程的公信力。他还强调，需要建立良好的选举实践，要从补选开始。

54. 关于更广大的政治进程，我的特别顾问强调，任何过渡，若要成功，即使是已决定不参加选举的政治力量，都不应排除于对话之外，并强调这些力量始终是政治格局中一个关键组成部分。选举结束后，他强调对话与和解比以前更加重要，当局应当能够更好地接触到他们的批评者。对话者都同意需要继续努力实现民族和解，但他们的期望和前进方向大不相同。

55. 政府对话者，以及联邦巩固与发展党和民族团结党，表示对继续实施路线图有信心，强调所有各方均有机会参与选举，民族和解应可在《宪法》确立的框架内继续开展。他们呼吁国际社会确认在这方面取得的进展，包括解除制裁。虽然当局仍然没有表态，但他们没有断然拒绝要求对话、通过包容性的进程组建政府、并释放政治犯呼吁。

56. 昂山素季表示，她决心继续努力，通过对话谋求民族和解，并指出，拙劣的假民主比彻头彻尾的独裁更糟糕。她表示希望听取多方面的意见，以便对选举后的局势有更全面的了解。她清楚表示，如果当局作出有意义的努力，请她和全国民主联盟参与，她愿意响应。她没有详细说明关于制裁的立场，只说了需要详细评估制裁的影响。她转达了她的期望，希望我通过斡旋和特别顾问，充分参与促进政治对话、人权和法治。她还表示同联合国开发计划署和其他伙伴密切合作的兴趣。

57. 尽管他们对选举失望和沮丧，各民主政党和民族政党的代表认为，它们在这个过程中有了立足点，是一个合法的平台，可以通过尽量扩大所谓的新宪法框架内的“新政治空间”，积累它们取得的成绩。虽然由于它们的代表性有限，它们意识到将会继续面临挑战，但他们寄望于彼此之间及与其他各方，包括与联邦巩固与发展党进行可能的合作与接触。

58. 所有对话者都强调需要设法解决国家的发展和人道主义需要，并强调他们期望联合国在这方面发挥更大的作用。根据当局和联邦巩固与发展党，缅甸需要发展经济，以确保稳定和民主的做法。前外交部长重申缅甸承诺在技术和政策层面与联合国合作，并呼吁提供更多捐助者的援助。他着重指出，由于开发计划署执行局施加的限制，缅甸是没有实施开发署正常国家方案的唯一国家，政府明确要求解除这种限制。它保证解决联合国各机构准入和及时发放签证的问题。

59. 昂山素季欢迎联合国驻地协调员与她保持联系和互动，并表示她承诺与联合国系统合作，包括商讨影响人道主义和发展活动的政策和业务制约。大多数政党按照它们的竞选纲领，确定了一些社会经济问题，作为它们的优先议程，以满足各选区的需求。民间社会的领导人强烈要求所有利益攸关方从政治对抗转向改善该国的政治经济。在他们看来，2008年气旋纳尔吉斯以来，民间社会的经验表明，通过在现有框架内进行建设性接触，往往会取得进展。他们强调，需要更加细致地了解现有的机遇，以解决国家的问题，作为更广泛的自由化议程的一部分。同样，独立专家看到了新的机遇，可解决任何民主过渡必须处理的经济管理问题，包括建立更加透明的立法和预算编制过程。

60. 返回缅甸之前，我的特别顾问 5 月 10 日在雅加达与印度尼西亚政府外交部长兼东盟主席马蒂·纳塔莱加瓦会晤，讨论 7 日和 8 日在那里举行的第 18 届东盟首脑会议的结果，其中审议了关于缅甸在 2014 年担任东盟主席的建议。我的

特别顾问获悉，对这项建议的正式决定已推迟到定于 2011 年 11 月 17 日和 18 日举行的第 19 次东盟首脑会议，待东盟主席访问缅甸后作出。

61. 我的特别顾问应新政府之邀，在 5 月 11 日至 13 日访问了缅甸，这是新政府成立后的第一次。外交部吴温纳貌伦在内比都接见了她，她又会见了内政部长、社会福利部长、国家计划与发展部长，以及商业部、卫生部和教育部的高级官员。她会见了新任命的总统政治顾问、法律顾问和经济顾问。她还得到人民院副议长以及联邦巩固与发展党总书记接见。在仰光，她再次会见了昂山素季和全国民主联盟中央执行委员会成员，以及议会和民间社会反对派及民族政党的代表。她还访问了勃固省，会见了首席部长、前外交部长吴年温。

62. 我的特别顾问在他的所有会晤中都强调新政府积极主动采取具体步骤落实登盛总统宣布的改革的重要性。他着重指出，要发挥领导力和政策的作用，争取国内和国际的信心，让它们深信缅甸正在发生变化，这与不辜负人民的期望是一样的。他告诫说，实施承诺的改革要快，时间拖得越长，挫折越大。

63. 我的特别顾问强调，释放政治犯仍是最重要的一步，可对政府的努力产生更大的信心，并指出这是进程内外所有民主和民族政治力量的主要要求。虽然当局继续否认政治犯的存在，我的特别顾问得知，总统正在考虑大赦问题，这是总统有权决定的。访问之后，5 月 16 日宣布大赦，证实了这一点。

64. 关于政治进程，我的特别顾问敦促政府尽可能广泛地联系所有利益攸关方，包括在议会没有代表的各方。他指出联合国在其他过渡局势的经验表明，任何改革的成功，在很大程度上取决于全社会的支持力度。他重申，“路线图”走完与，新政府应当能够直面它的批评者，包括通过一个专门体制，促进基础广泛的对话。对此，政府对话者承认需要与广大社会接触，表示开放接受不同的观点和想法。然而，他们的立场是，议会已提供了一个合法、公平的环境，民选代表之间可以进行透明的辩论和谈判。外交部长强调，对于所有希望通过选举参与政治进程的人，大门仍然是敞开的。当局也认识到需要与民族武装团体谈判达成和平解决方案。关于昂山素季，政府对话者指出，她的释放是无条件的，并提到他们正等着看她如何对总统的改革议程作出反应。

65. 关于选举过程，我的特别顾问敦促当局从 2010 年选举的缺点总结经验教训，以提高未来任何投票的公信力。他指出，补选提供了第一个机会，以确保选举过程更加包容，更鼓励参与，更加透明。当局指出，议会已任命了一个新的选举委员会。

66. 关于人权问题，我的特别顾问敦促政府积极与联合国人权机制合作，包括与特别报告员合作，以消除不断有报告提到发生侵犯人权行为的忧虑，同时加强执政能力，包括培训、机构改革和法治。外交部长和内政部长都指出，缅甸普遍定期审查所得国际反应令人鼓舞，并申明政府正在落实审查提出的建议。

67. 关于人道主义和发展援助，我的特别顾问强调缅甸需要回应捐助界主动作出的表姿，要在亚太经社会、开发计划署和其他合作伙伴所作努力的基础上再接再厉。当局同意与联合国系统更加紧密地合作，包括在卫生、教育和能力建设等领域密切合作。与此同时，他们强调需要解决“不公平待遇”方面三个具体关注问题：(a) 解除对缅甸的单方面制裁；(b) 增加发展援助；(c) 解除开发计划署国家方案的限制。

68. 我的特别顾问进一步指出，政府承诺改革是一个机会，可以加强缅甸和国际社会之间的相互了解，在缅甸提出于 2014 年担任东盟主席的背景下，这特别具有现实意义。他鼓励当局多与国际社会交往，更加公开和经常配合我的斡旋。为此，他代表我邀请外交部长到纽约会见秘书长之友小组，并再次提出在缅甸设置一个不显眼的政治存在，以支持我的斡旋任务。

69. 政府和联邦巩固与发展党的对话者强调，缅甸只是在政治过渡的开始，新的权力下放框架仍然正在组建过程中。虽然对各项建议不置可否，但他们强调政府决心加快转型过渡，实施改革。他们明确指出，缅甸有条不紊地走完路线图，希望得到更多的国际上的认可，他们强调时机已到，国际社会应重新考虑其做法，用更加建设性的方式对待缅甸。与此同时，他们认识到联合国和国际社会期望看到所有关键未决的关切问题都有进展。

70. 昂山素季指出，她和全国民主联盟不想采取消极的态度，但他们仍然非常谨慎，直到有证据证明已发生有意义的变化。根据她的评估，情况并没有发生深刻变化，因为政府只是象征式地而不是用行动去谋求合法性。她指出政府的所有三个部门都由同一政党控制，担心政府有可能排除异己，霸占政治空间。她着重指出，没有理由进一步拖延释放政治犯或实施早已逾期的改革。她说任何积极的事态发展都应对比未决的关切问题加以衡量，包括尚未邀请特别报告员回到缅甸来。她重申，如果政府作出真诚的努力，要与她和全国民主联盟交往，她愿意响应。

71. 昂山素季和全国民主联盟中央执行委员会的成员指出，对于正式解散他们的党，他们已用尽了法律上诉手段，但他们将寻求通过人权委员会维持它的存在。他们已表示赞同人权委员会关于缅甸的最新决议。他们表示，该党目前不准备派人在现有框架内参与选举。然而，他们对该党的社会网络和活动在扩大表示满意，并呼吁当局在这方面给予合作。昂山素季再次欢迎她能同联合国系统不断进行联系和互动，包括商讨影响到人道主义和发展活动的限制因素。她重申她对我的斡旋表示赞赏，并期望我的特别顾问将全力参与。

72. 大多数政党和民间社会组织对政府落实改革的能力持谨慎的“观望”态度，但对总统的议程表示欢迎，并告诫不应过早对新政府下判断。对他们来说，政府开放听取不同的意见，包括委任独立顾问听取意见，最有重大意义。他们一致认

为，以前的制度基本上只有一个权力中心，现在选举为各方面的行为人、政党、机构和议程开启了新的政治空间，可以影响执政过程。他们表示决心为改革作出贡献。

73. 虽然各政党对议会程序有各种不同的经验，他们表示有了增强参与政治活动权能的感觉。大多数要求大赦政治犯，有的还呼吁欢迎缅甸海外人士回国。有人建议政府举行“联邦大会”，作为一个基础广泛的平台，以解决国家的挑战。几个民族政党认为权力下放是结束武装冲突的关键，同时强调迫切需要解决边境地区仍然面临的挑战。大多数表示他们的立场，认为社会经济问题已成为选民的优先议程，同时呼应政府的要求，呼吁提供更多的发展援助，并取消制裁。

74. 民间社会领导人对所谓的“新治理结构”表示欢迎，当局为建国事业订立基准，“变革推动者”有一个框架和空间可以进行工作。他们注意到改革可以使更多利益攸关方参与和解，认为他们可以起促进族裔社区和政府之间的关系的的作用。他们指出，最近出现的积极变化，包括撤销某些地区的军事检查站；放宽对媒体的限制和审查；将发放进出口许可证权交给文职当局；颁发新的投资和环保法律；取缔贸易垄断；制订减贫战略；政府同商界和民间社会协商。

75. 6月27日至30日，作为我的特别顾问访问缅甸的后续行动，在召开第三次发展伙伴关系论坛之际，我的特别顾问办公室第一次有机会在内比都和仰光同国内各方面对话者，包括总统顾问和民间社会的代表，在工作层面进行接触。

76. 7月29日，我曾打电话与外交部长吴温纳貌伦通话。7月27日，我的特别顾问与昂山素季通了电话。打电话的目的是传达联合国的期望，希望在最近事态发展的基础上，按照改革议程的公布目标，加紧努力解决悬而未决的问题，其中包括释放政治犯，进行民族对话与和解。

四. 意见

77. 经过近50年的军人统治，最近的选举过了20年之后，由国家和平与发展委员带头倡导的路线图已经走完，现在呈现出新的机遇，可以推动更具包容性的国家对话和政治发展。和发会将权力移交给新政府，丹瑞大将辞职，昂山素季获释，缅甸出现了新的前景，可以走上进步的道路，并提高其在区域和全球的地位。缅甸经过长达数十年的冲突和政治僵局才有了这些发展，联合国认识到这些发展的意义。

78. 登盛总统宣布，缅甸现在要追赶不断变化的世界，没有时间可以浪费。缅甸继续面对着它已面临太久的同样挑战：缅甸的人权、政治、社会、经济和人道主义问题仍然是严重的、深层次的、长期存在的。因此，我欢迎登盛总统确认缅甸须进行广泛的政治和经济改革，欢迎他承诺以加强民族团结的方式进行改革。

79. 政府所公布的承诺看来比以往与缅甸人民的需要和希望有更紧密的共鸣，比以往更能紧密对应国际社会的关注和期望。我相信，这可以为进行更有效的合作，执行大会赋予我的任务目标提供基础。如果缅甸要改变它是一个危机不断的国家这种看法，如果缅甸要恢复其应有的地位，成为国际社会一个受尊重和负责任的成员，这就更为重要了。然而，真正的考验是政府及时履行承诺。联合国希望看到缅甸在这方面的努力取得成功。

80. 选举的确有缺陷，受控制，如果采纳联合国的建议，本可提高公信力，不过各政党和选民通过参与选举，表明他们愿意利用 20 年来政治空间打开的第一个窗口。尽管许多人对选举过程及其结果表示失望和沮丧，可是它使已被禁止或限制了将近五十年的合法政治活动得以恢复。在任何过渡局势中，恢复政治生活是谋求基础广泛的社会和解的先决条件。选举中出现了多种声音，多种行为，多种议程，在表示缅甸政治环境的复杂性。

81. 对于昂山素季的释放，人们期待已久，踊跃支持，说明她的吸引力持续不断，她所代表的理想仍然是政治现实。我感到鼓舞的是，她和她的追随者已获准从事公共活动，包括会见来访的外国代表团和到仰光以外地区旅行。我希望他们将能继续不受任何限制地行使这种自由。昂山素季作为缅甸国内外一位重要人物，她的幸福和安康是国际社会所关注的。如对她的行动施加任何限制，或对她的安全造成威胁，都会引起严重关切，发出错误的信号。

82. 联合国和国际社会仍然深切关注继续拘留政治犯的问题。这是与政府的承诺以及与谋求更开放和尊重基本自由和法治所作的初步努力不一致的。这种做法对于促进社会和平与对话也起了反作用。拘押所有余下的政治犯将继续使政府所作的努力蒙上阴影，削弱人们对它的信心。最终，这将是缅甸的损失，因为缅甸需要全体人民的才智去打造更美好的未来。

83. 与一些武装民族群体持续出现紧张局势和发生武装冲突，同样值得关注。多年来都在努力履行停火协议，登盛总统又承诺继续打开“和平之门”，既然如此，所有各方亟需努力避免紧张局势升级，并通过谈判为未决的政治和安全关切问题谋求持久解决办法。这是更广大的民族和解进程的一部分。如果不这样做，不仅会影响有关族裔社区，还会拖改革的后腿，包括破坏了在新的政治结构内合法解决民族愿望的机会。缅甸经不起妨碍和平与团结的折腾，缅甸要稳定与发展，就必须和平与团结。

84. 虽然现在评估缅甸政治变化的性质和程度还是为时尚早，不过各种变化是显而易见的。经过二十年封闭决策，这种转变能够而且应该启动一个更明智、更基础广泛、更透明和更能问责的进程，以指导任何治理改革和民主过渡。在这样的过程中，如要真正摆脱现状，军事和民事当局搞好关系最为重要。

85. 所有利益攸关方现在面对的问题是如何在当前的管治体制内利用各种机会推动民族和解。最近的事态发展能否带来更大的开放性和包容性，将取决于所有各方选择如何彼此合作。所有各方谋求和解，接受和解，符合国家利益。尽量利用可用的有限空间是至关重要的。归根到底，政府有责任接触所有政治力量，包括联系那些在议会中没有代表的政治力量，确保改革获得尽可能广泛的支持。鉴于当前的环境，我期待着加大力度，持续进行斡旋。

86. 新政府是否有能力，是否意愿，是否获得人民支持，以实现其改革议程，还有待观察。改革取得成功，对于国际社会，特别是对于区域各国和东盟国家，都有好处。促使当前的进程产生有助于国家稳定与发展的可信的过渡，是一项集体挑战。改革的承诺提供了一个让缅甸和国际社会更好地相互了解的机会。我随时准备与缅甸和感兴趣的利益攸关者，包括捐助者和发展伙伴，探讨国际社会和联合国系统如何能够为缅甸人民的利益，鼓励和支持有效的改革。