



第六十八届会议

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

本报告根据大会第 67/233 号决议第 21 段提交，所述期间为 2012 年 8 月 25 日至 2013 年 8 月 10 日。在本报告所述期间，缅甸发生了巨大变化，通过建立新机构以及国民议会和地区议会开会积极颁布新法律等继续实施 2011 年启动的改革措施；同时在民族和解方面取得稳步进展，并为此与前族裔武装团体进行谈判，鼓励流离失所者自愿回返和重新安置。政府开展了一系列旨在逐步实现市场经济的改革措施，向外国投资和贸易开放了新的行业，并采取措施确保提高透明度和打击腐败。随着缅甸与外界的交往广泛扩大，出现了新的挑战。全国族裔之间的紧张关系和暴力事件不断增加，人们对当前的改革是否会受到影响感到忧虑。联合国继续进行广泛参与，并向缅甸提供支持。

* A/68/150。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 67/233 号决议第 21 段提交，其中大会吁请秘书长继续开展斡旋并与缅甸政府和人民讨论人权状况、民主过渡及民族和解进程，向大会第六十八届会议和人权理事会报告本决议的执行进展。本报告所涉期间为 2012 年 8 月 25 日至 2013 年 8 月 10 日。缅甸人权状况特别报告员单独提交的报告分别于 2012 年 9 月(A/67/383)和 2013 年 4 月(A/HRC/22/58)印发。

2. 随着缅甸最近发生历史性变化，改革进程初期阶段出现了一些重大挑战。在这一微妙的过渡阶段，我和我的顾问努力与当局和其他相关利益攸关方接触，以便在以下各方面取得进展：继续推进民主改革；政府与参与民族和解进程的所有相关方，包括议会内外各方进行广泛对话；通过加强联合国与缅甸的伙伴关系改善社会经济状况；在斡旋进程中缅甸与联合国之间的互动接触更加积极主动并更具协作性。我们还争取在人权问题上继续取得进展。

3. 为实现上述目标并推动缅甸的改革进程，我的缅甸问题特别顾问应缅甸政府邀请五次访问该国。2012 年 9 月 29 日，缅甸总统吴登盛前来总部出席大会第六十七届会议开幕式，我有机会与其举行会晤。我还分别在昂山素季访问美利坚合众国和人民院(下议院)议长杜拉瑞曼率议会代表团访问纽约期间，分别于 2012 年 9 月 21 日和 2013 年 6 月 14 日与他们举行了会晤。我还会见了其他高级官员，包括 2012 年 9 月在纽约会见了总统府部长兼缅甸政府与族裔团体对话首席谈判代表昂敏。我的特别顾问分别于 2013 年 4 月 16 日和 2013 年 7 月 12 日向安全理事会和大会主席通报情况。我还与缅甸问题秘书长之友小组在纽约召开两次会议。第一次部长级会议于 2012 年 9 月 28 日举行，第二次常驻代表级会议于 2013 年 7 月 10 日举行。鉴于缅甸和其他合作伙伴之间的双边互动得到加强，我的特别顾问还继续定期与会员国进行协商。他促进了联合国系统内的讨论，以期加强和协调本组织在有关缅甸的各种问题上的接触。2012 年 11 月，他参加了在大不列颠及北爱尔兰联合王国举行的会议。2013 年 6 月，他出席了在挪威举办的论坛，论坛内容包括缅甸的持续和平进程。

4. 2013 年 4 月 8 日，联合国开发计划署(开发署)签署了一项 2013 至 2015 三年国家方案行动计划，继续推动本组织与缅甸的伙伴关系正常化。开发署执行局在 1 月作出决定后签署了这项行动计划，是 20 年来缅甸的首个正常国家方案，其重点是治理问题。开发署署长 6 月访问缅甸，共同主持世界经济论坛东亚会议。2013 年 3 月，开发署、联合国人口基金、联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和世界粮食计划署各执行局对缅甸进行了为期 10 天的联合实地访问，并在仰光和内比都会见了政府当局、议员和主要利益攸关方。他们还视察了缅甸中部、若开邦和南部掸邦的项目。早些时候，即 2012

年 12 月，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员访问缅甸，监测了向若开邦和其他营地的流离失所者提供人道主义援助的情况。

5. 缅甸总统请求联合国为 30 年来的首次人口普查提供援助，我指示联合国人口基金及秘书处经济和社会事务部提供技术支助，在 2014 年进行人口普查。成立了国际技术咨询委员会，负责提供专门知识和咨询意见，协助政府按照国际标准顺利开展普查工作。3 月和 4 月进行了普查试点，委员会分别于普查前后的 1 月和 7 月举行会议。6 月举办了全国讲习班，以评估试点工作并酌情进行调整。联合国系统所有相关机构将继续与国家当局接触，帮助确保为 2014 年顺利举行普查及时开展筹备工作。

6. 2013 年 2 月，缅甸人权状况特别报告员访问缅甸，并向人权理事会通报了情况。3 月 21 日，人权理事会第 22/14 号决议将特别报告员的任务期限再次延长一年。

二. 主要动态

A. 政治改革

7. 在本报告所述期间，政府在释放政治犯(又称“良心犯”)方面取得稳步进展。2012 年 9 月和 11 月以及 2013 年 4 月、5 月和 7 月，约有 230 名政治犯获释，政府并于 2 月 7 日宣布，成立由联邦部长吴梭登领导的政治犯核查委员会。委员会由政府部门、民间社会组织和主要政党代表组成，将力求确定“良心犯”的定义，为审查和释放其余政治犯提供协调一致的框架。虽然目前定义尚未出台，但是政府首次邀请政治犯援助协会这一囚犯权利和支助小组参与，协助委员会的工作。6 月 16 日，委员会向总统办公室提交了一份有 155 名政治犯的高定清单。这个数字比过去两年的政治犯人数大幅下降。我在会见缅甸领导人期间，继续敦促缅甸释放所有政治犯，以此作为民主化进程和进一步加强国际社会对改革方向信心的必要步骤。我强调指出，政治犯问题应在缅甸 2014 年担任东南亚国家联盟(东盟)轮值主席之前得到解决。7 月 23 日，我对又有 73 名政治犯获释以及总统公开承诺到 2013 年底释放所有政治犯表示欢迎。

8. 在议会内部设立机构审查 2008 年《宪法》是近期又一重要的事态发展。委员会将由目前在议会占有席位的 20 个政党的议员及军事代表 105 人组成。委员会将审议需要宪法审查的关键问题，以确保 2015 年的选举进程具有包容性。3 月，总统办公室还宣布将在获得议会批准后成立新的宪法法庭。此前，一个类似法庭的 9 名法官于 2012 年 9 月辞职，原因是在议会委员会是否应享有联邦级组织地位方面存在分歧。

9. 议会在加强善政的立法措施等方面继续取得重要进展。2012 年 4 月我在议会发表讲话，强调议会必须在推进缅甸民主过渡方面发挥核心作用，并呼吁不同政党、族裔、宗教和体制背景的代表齐心协力，共同拟订具有包容性和前瞻性的国

家变革议程。我高兴地报告，各方本着这一精神取得了进展。随着基本公民权利、民主和人权、族裔事务、内部和平恢复以及法治与稳定等主要小组委员会的建立，议会两院将极大地推动有关重要问题的全国辩论。值得注意的是，全国民主联盟领导人昂山素季于 2012 年 8 月被任命为新成立的法治与稳定委员会主席。

10. 在过去的 12 个月中，议会举行第四至第七届会议，通过了若干重要法律，以增进政治自由和促进经济增长。下文将重点介绍其中的一些法律。人民院第七届会议于 6 月 15 日举行，设立了一个负责审查《宪法》的议会联合委员会。7 月 31 日，按照两院议长轮流担任联邦议会议长任期各半的宪法规定，杜拉瑞曼出任议会议长。他在就职后呼吁公平管理和和平进程，呼吁公众在政治对话期间共同推进建立和平进程。他并呼吁全体公民增进和谐，尊重国家法律，避免最近的暴乱再次发生。

11. 改革启动以来，各方协调一致，努力扩大媒体自由的范围。1 月 25 日宣布解散新闻审查委员会，4 月向私营报社颁发近 50 年来首次允许出版日报的许可证，结束了国营报社的垄断。同时，人民院通过的印刷和出版业新法案遭到临时新闻委员会等地方媒体机构的严厉批评，这些机构对法案给予政府登记官员任意决策权深表遗憾。临时新闻委员会已决定将自身提出的修正案直接提交议会。总统公开强调，政府致力于全面恢复言论自由，但同时认为负责任的媒体十分重要；这样的媒体可以发挥积极作用，在目前微妙的政治环境中培育健康和开放的民主进程。

12. 与此同时，在继续消除军事政权遗留的备受争议的条例过程中，政府于 1 月取消了 1988 年开始执行的禁止五人以上公共集会的命令，从而结束了这一遭到强烈抨击的做法。

13. 在 2015 年选举之前，各政党利用缅甸的民主发展加紧开展组织活动。3 月 8 日至 10 日，全国民主联盟在仰光举行首届全国大会，来自 250 多个城镇的大约 900 名代表出席会议。许多族裔领导、其他政党成员、外国观察员和外交官也参加了大会。代表们选出了由 120 人组成的中央委员会，并由中央委员会选出新的中央执行委员会。中央执行委员会有 15 名成员，保留了 7 名前任委员，吸收了 4 名妇女代表，还增加了少数民族地区的代表。中央委员会一致选举昂山素季为党的领袖。执政的联邦巩固与发展党于 2012 年 10 月在内比都举行党代会，对高层领导进行改组，副主席从 1 人增加到 3 人。此外，成立了主席协商委员会，其级别与副主席相等；一个大约由 300 人组成的规模较大的小组改组为 44 人的中央执行委员。5 月，该党在一次青年会议上宣布领导层变动，由副主席兼人民院议长杜拉瑞曼接替总统担任主席职务。据报告，此项决定在 6 月 22 日至 24 日举行的党代会上正式通过。

B. 人权

14. 2012年11月18日,政府宣布将邀请联合国人权事务高级专员办事处启动关于在缅甸设立办事处的谈判。我认为这是一个积极步骤,并欢迎早日建立履行保护和促进任务的办事处,继续向前迈进。人权高专办还就技术合作与政府进行商谈。高专办积极参与起草有关全国人权机构的法律,鼓励各利益攸关方制订并通过确保全国人权机构独立性和有效性的立法,确保该机构遵守相关国际标准和《巴黎原则》。2012年7月,在联合国毒品和犯罪问题办公室的协作下,与有关部门对监狱法草案进行了审查,并提出了意见,以使草案符合国际标准。该草案有待获得政府批准。2012年12月,在仰光举办了1998年以来首次人权日庆祝活动,政府、议会、媒体和联合国高级代表参加了活动。

15. 缅甸境内的儿童兵问题取得了重大进展。2012年6月,联合国与政府签署关于释放与武装部队有关的儿童并使其重返社会以及防止其再次招募的行动计划;2012年9月有42名儿童获得释放。迄今为止获释儿童不断增加,其中2月释放了24名,7月42名,8月7日68名。我一直敦促包括武装族裔群体在内的所有各方终止招募儿童兵的做法,并呼吁政府根据承诺立即遣散未成年士兵。武装部队没有任何理由招募儿童。儿童不应承受被迫离开家人、朋友、学校和社区的痛苦。2006年以来,军队共遣散520多名儿童,必须保持这一进展。

16. 国际劳工组织(劳工组织)确认缅甸在消除强迫劳动方面取得进展,于2013年6月解除对该国的所有余留限制。这些限制措施最初于1999年和2000年启动,当时劳工组织发现了当局“普遍使用”强迫劳动的“大量证据”。2012年6月,出席国际劳工大会第101届会议的代表请劳工组织和政府履行承诺,继续在以下方面采取行动:劳工组织和政府于2007年签署的补充谅解书、2012年签署的谅解备忘录、以及到2015年消除一切形式强迫劳动的其他相关行动计划。

C. 发展合作和社会经济变革

17. 总统于2011年3月向议会发表就职演说,强调经济改革是政府的优先要务。政府为履行这一承诺采取了若干重要步骤,包括启动第二和第三批改革措施,目的是发展私营部门,改善公共服务,开展行政改革和打击腐败,以此突出加强善治的新重点。

18. 议会已开始对预算进行公开辩论。政府的预算分配有所变化,增加了对发展和社会部门的拨款。虽然当前国家预算中的国防拨款略有减少,但据称仍占预算总额的大约五分之一。但是,同期的卫生和教育拨款几乎增加了两倍,2010年这类拨款水平较低,预算占此不到3%。同时,五年来经济增长5%;国际货币基金组织的数据表明,2012/13财年的增幅将达到6.5%。

19. 近期还开展了一系列改革努力,以帮助推动该国走向市场经济。在金融和银行部门进行了极其必要的改革,设立了适当机构并进行了基础设施建设,还通过

了设立自主中央银行的法律。外国投资法的颁布可能吸引大量外国投资。政府决心在五年内实现国内生产总值翻番，同时在今后三年内将贫穷率从 26% 降至 16%。世界银行和亚洲开发银行确认缅甸政府采取了积极步骤，并在其结清欠款后分别同意提供 4.4 亿美元和 5.12 亿美元的初步贷款。根据其执行局于 2012 年 11 月核准的缅甸临时战略，世界银行正在协助政府改善经济治理，为增长和就业创造条件，并为此提供政策咨询和技术援助。2 月，政府和世界银行商定通过共同努力，满足缅甸迫切和日益增长的电力和能源需求，并改善电信和银行部门。世界银行还正在支持社区驱动的全国家开发项目，项目旨在增强农村社区的权能，以便对公路、桥梁、诊所和其他优先事项最需要的投资作出选择。该项目由一笔 8 000 万美元的赠款供资，政府出资 630 万美元。亚洲开发银行临时战略的目标是，发展全面的国家伙伴关系，支持可持续发展和创造就业。

20. 在 2013 年 1 月 19 日至 20 日举行的缅甸发展合作论坛上，国际发展伙伴强调支持缅甸的经济发展方案。论坛通过了《促进有效发展合作的内比都协定》，阐述了政府和捐助者在执行改革政策及援助项目方面的义务。6 月，在内比都举行的世界经济论坛东亚会议为缅甸强调民主改革承诺、展示在国际社会大背景下本国的经济前景提供了重要机会。论坛吸引了各国领导人以及全世界企业和私人投资者的广泛关注。

21. 缅甸在各方面都取得了重大进展，但仍然存在重大挑战。随着经济开放以及此后公共问题辩论的透明度增加，政府开始在前军政权启动的若干基础设施和自然资源开发项目上面临强大压力。当地民众和民间社会组织强烈质疑先前投资决定的正确性，有时强调项目对地方社区的社会和环境造成了不利影响。不少受影响社区指责当局任意分配土地，甚至允许“侵占土地”，为优先项目的执行开道。持续不断的公众抗议迫使政府中止了实皆省蒙育瓦市 Letpadaung 铜矿的开采，并成立了由昂山素季为主席的调查委员会，以评估项目是否应继续执行。委员会在报告建议中反对取消该项目，同时建议为民众怨愤提供补救。另外，议会农田调查委员会解决了民众就土地收购，特别是影响农村居民的土地收购提出的意见，并建议将未开发土地归还原主或国家。如果土地已经开发或已另作他用，受影响农民将获适当赔偿。这一问题特别重要，因为大多数民众以农业为生。为消除对未来项目，尤其是矿业项目的公众焦虑和国际关切，政府宣布缅甸将加入《采掘工业透明度倡议》，这项《倡议》为促进采掘工业的收入透明度和问责制制定了全球标准。2013 年 7 月下旬，议会批准了一项设立反腐委员会以根除腐败内容广泛的法案。

22. 国际社会加强与缅甸的接触，给缅甸带来了更大的财政支助，30 多个国家前来投资，总额达到了 420 亿美元。其中，2012/13 财年 9 个月的投资就达到了 7.94 亿美元。据报，当局正在筹备设立证券交易所。最近，在实施全国电信许可证颁发透明程序后，据报两名外国申请人被选中为国家电信系统进行升级。在石油和

天然气部门，2013年6月，缅甸在一轮许可证招标中提供了30个供勘探的区块，包括11个浅水区块和19个深水区块。与此同时，7月缅甸通往中国的793公里天然气管道进入测试阶段。能源仍是缅甸经济增长的核心部门，水电、采矿、石油和天然气占国家总投资的85%。政府认识到特别经济区的重要性，正在最后确定建立一些特别经济区的计划，预计2016年将完成第一阶段工作。

23. 随着当局制定相关政策、建立新机构以及开发新形势所需要的人力资源，如何吸引投资已经成为当局面临的一项重大挑战。尽管亟需满足人民的发展需求，但缅甸似乎认识到不能照搬某些邻国的经验，一味强调快速增长而忽视必要的社会政策和社会保护，无法保证公民具有应对经济和卫生危机或自然灾害的抵抗力。自缅甸启动改革以来，我一直强调国际社会有必要与政府密切合作，以加强缅甸在吸引外国投资；以透明、明智和协调一致的方式利用外资；加强自然资源收入管理的问责制；建立公众对治理的信任等方面的能力。联合国将继续在公共行政领域帮助缅甸，并为此为培训机构的能力建设及拟订公务员培训战略提供支持。

D. 国际接触

24. 缅甸的巨大变化引起了国际社会的广泛关注，世界各国纷纷与缅甸领导人进行接触。2012年11月，美国总统巴拉克·奥巴马首次以在职总统身份访问缅甸，把两国关系提升至新的高度。2013年5月，缅甸总统访问美国，实现了1966年以来缅甸领导人对美国的首次访问。美国向缅甸提供援助，其重点在于加强议会以及支持各政党民主参与改革进程。其他援助包括，在缅甸重新设立富布赖特奖学金计划，促成美国企业和两国高校建立大学和私营部门之间的伙伴关系以应对重大的发展需求，以及提供定向支持以促进采掘部门的透明度和善治。2013年7月美国宣布，对缅甸一名重要部长过去允许朝鲜民主主义人民共和国进行军事采购的做法实施制裁，同时强调缅甸政府正在继续为断绝与朝鲜的军事关系采取积极步骤。

25. 缅甸与欧洲国家的关系也取得了实质性进展。欧洲联盟委员会主席和欧洲议会代表团先后于2012年11月和2013年2月访问缅甸，强调支持缅甸为巩固民主、建立法治、确保尊重人权和实现民族和解作出的努力。2月至3月，缅甸总统访问奥地利、比利时和意大利，出席了欧洲联盟和缅甸危机应对合作协定的签字仪式。他在欧洲议会发表讲话，强调缅甸政府必须努力解决国内长期存在的民怨，建设包容性社会，包括在公民身份问题上。7月，缅甸总统访问法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国，以加强包括投资和教育在内各个领域的双边关系。

26. 欧洲联盟承认缅甸政治改革取得显著进展，2013年4月取消了对缅甸的最后一批贸易、经济和单项制裁，但继续维持武器禁运。7月19日，欧洲联盟正式恢复缅甸的贸易最惠国待遇。

27. 缅甸在扩大与美国和欧洲国家国际接触的同时，重申与中国的强大政治关系。2012年9月缅甸总统访华，强调与中国的传统友谊，并感谢在“最困难的时期”中国给予的支持和援助。4月，缅甸总统出席博鳌亚洲论坛，论坛的宗旨是促进区域经济一体化，帮助亚洲国家实现发展目标。其他高级别访问有2012年9月中国全国人大常委会委员长吴邦国对缅甸的访问。中国亚洲事务特使王英凡和国务委员杨洁篪先后分别于5月和6月访问缅甸，两国重申致力于建立全面战略合作伙伴关系。

28. 在缅甸总统2012年5月成功访问日本之后，2013年5月日本首相安倍晋三高调访问缅甸，以巩固两国日益紧密的经济关系。缅甸和澳大利亚也开展互访，最重要的是3月缅甸总统访问澳大利亚，以及外交部长和议会两院议长的访问。2010年12月，缅甸总统访问大韩民国，同月在新德里参加了为期两天的东盟和印度纪念峰会。

29. 东盟国家继续与缅甸进行高层接触。2010年12月，缅甸总统和泰国总理英拉·欣那瓦视察了土瓦经济特区，双方就加快项目进展以及电信、电力、环境保护和投资等其他领域的双边合作举行会谈。4月第二十二届东盟峰会在文莱达鲁萨兰国举行，两位领导人再次会晤。同月，印度尼西亚总统苏希洛·班邦·尤多约诺访问缅甸，与缅甸总统讨论了广泛的双边和区域问题。

30. 除缅甸总统出访之外，昂山素季等其他政治领袖也进行了重要访问。4月，昂山素季在27年后再次访问日本，与日本首相、外务大臣和旅日缅侨举行会晤。2012年11月，她出访印度，会晤了印度高级领导人，并在新德里获颁尼赫鲁国际理解奖。如上所述，6月缅甸人民院议长杜拉瑞曼率11名议员访问美国，我在总部接待了议长一行。另一个重要接触是，4月昂敏访问联合王国和美国。

31. 推进改革和扩大国际接触还有助于缅甸与邻国建立新的联系，促进区域一体化并加强贸易关系。在缅甸东部，泰国同意增设三个永久边防检查站。在西部，缅甸和印度正在开发一些项目，包括建造连接两国的公路和内河航道，以及连接印度、缅甸和泰国三国的高速公路的部分路段。

E. 民族和解

32. 2011年8月，总统发表讲话全面阐述了民族和解远景，即分三个阶段实现停火，进行政治对话，把前武装族裔团体逐步转变为国家政治团体或政党并参与定期举行的选举，以及代表选民参与国家立法和国家议会。

33. 在这一背景下，2012年4月克伦民族联盟和政府缔结了历史性的14点协议。此后，双方就各种问题展开了详细讨论，包括停火之后的行为守则，开放联络处，执行和平协定，就各自控制区内的排雷行动提供文件和举办提高认识培训。同时，克伦民族联盟作出正式承诺，遵守有关禁止性暴力和性别歧视及在武装冲突中保护儿童的国际文书。

34. 去年，人们寄予极大希望的建设和平及实现民族和解取得了稳步进展。2012年，政府成立了缅甸和平中心，以简化与族裔团体谈判以及处理重新安置和恢复等紧迫问题方面的工作。和平中心的宗旨包括，为国家建立和平进程提供技术援助，并作为政府和族裔群体非正式接触和讨论的平台。和平中心还成为了包括联合国在内的国际合作伙伴和多边机构提供人道主义援助的协调中心。在这方面，挪威牵头、澳大利亚、联合王国、欧洲联盟、联合国和世界银行参加的和平捐助者支助小组正在与和平中心合作开展工作。

35. 但是，许多族裔团体对民族和解前景看法与政府并不相同。部分团体和小团体采取了与政府大相径庭的做法，并针对即将举行的和平谈判拟定了共同立场。今后，族裔团体之间和政府内部尚需就广泛的政治对话框架进行更多的协商。政府谈判人员明确表示，愿意在承认族裔团体平等、自治和权利的基础上进行坦率、友好的谈判。他们并在原则上承认，需通过协商建立一个适当的权利和资源分享机制。

36. 与此同时，在 2011 年停火遭到破坏后，克钦邦的紧张局势继续存在。2010 年 12 月至 2013 年 1 月，暴力冲突不断升级，引起国内外各方的严重关切。政府部队动用空军和双方冲突加剧，造成大批当地居民流离失所。1 月 2 日，我呼吁当局避免采取可能危及当地平民生活或进一步加剧该区域冲突的行动。我并提请注意，国际援助应及时进入克钦邦，并向境内流离失所者和弱势群体提供援助物品。

37. 鉴于各方对事态发展不断表示关切，政府谈判人员和克钦独立组织代表于 2 月的第一个星期在中国瑞丽举行会晤。双方达成临时协定，避免进一步采取进攻行动，并在具体地区保留双方各自的存在。双方并就今后会议的旅行和后勤安排、被毁道路和基础设施的重建和恢复、以及向流离失所居民紧急提供食品和人道主义物品达成了一致。3 月，双方在瑞丽举行第二次会晤并继续进行讨论，就密支那至葡萄和密支那至八莫两条道路的清理和恢复正常交通达成了协议。

38. 从 2013 年 1 月初开始，我的特别顾问定期访问缅甸，并与政府高级官员和其他利益攸关方就令人担忧的局势进行商讨。2 月 4 日，即瑞丽首次会晤的第一天，政府邀请特别顾问访问密支那，评估已对当地境内流离失所者营地造成影响的严重人道主义局势。特别顾问陪同政府高级部长前往营地视察，并与民间社会举行公开会议。他继续呼吁让人道主义援助进入政府控制区和非政府控制区，满足当地居民的需求。

39. 第三轮和谈于 5 月 28 日至 30 日在密支那举行，双方最终确定了七点协定。协定规定，启动政治对话，缓和并停止敌对行动，进一步讨论部队的重新部署，成立联合监督委员会，继续开展流离失所居民的救助、恢复和安置工作。我的特别顾问以观察员身份与中国代表和族裔团体成员一起参加了谈判。在密支那期

间，他会晤了克钦邦的民间社会、社区、宗教领袖及其他人士，听取了他们的意见，并作出了联合国致力于推进和平进程的保证。我认为，联合国的存在有助于各方建立更好的信任和相互工作的平等关系。联合国将继续本着这种建设性精神开展工作。

40. 在克钦邦进行努力的同时，总统及其顾问继续与其他族裔团体进行接触，以继续推进真正的民族和解。2013年6月，政府和掸邦复兴委员会/掸邦军在内比都举行和谈。2012年12月，政府和钦族阵线在仰光缅甸和平中心举行第二轮中央级谈判并签署了多项协议。2013年7月12日，政府与最大武装团体之一的佤邦联合军签署了五点协议，同样强调政府和联合军必须在区域发展和禁毒方面进行合作。缅甸当局同时与其他族裔团体进行外联和接触，以进一步推动和平进程。

41. 6月28日昂敏通知议会，政府不久将提出一项与族裔团体开展国家政治对话的计划。同时，总统呼吁政府和所有武装族裔团体起草全国停火协定，以在60年之后实现全国停止枪战的目标。各界对总统的呼吁普遍表示支持，但部分武装团体的态度含糊不定。

F. 人道主义挑战

42. 在民族和解取得积极成果的同时，联合国人道主义机构及其合作伙伴却遭遇重大挑战。在克钦邦和掸邦，流离失所者人数已经接近10万。向弱势群体提供紧急生活用品和保护支持变得更加紧迫。2012年7月中旬以来，政府一直不批准（6月例外批准一次）联合国领导的援助车队进入非政府控制社区，严重阻碍联合国继续提供人道主义援助并对当地非政府组织的援助进行补充。1月7日，总统批准向有安全保障的地区运送援助物资，但联合国继续要求不受限制地进入所有社区。2012年7月以来，只有一个跨区援助团进入非政府控制区并向4800名境内流离失所者提供援助。因此，这些地区的许多需求仍未得到满足。

43. 虽然情况有所改善，但在全国许多地区人道主义援助的进入依然受到严重阻碍。6月12日，联合国的一个跨区援助团进入克钦邦迈加羊地区的非政府控制社区，成为2012年7月以来第一个进入非政府控制区的援助团。缅甸东南部的情况有所好转，更多的人道主义行为体进入了过去无法进入的地区。但是，官僚作风、安全局势不可预测以及地雷的存在，继续阻碍人道主义援助进入一些地区。

G. 族裔之间的紧张关系

44. 我在上次报告(A/67/333)中，提到了2012年6月若开邦北部令人震惊的族裔暴力事件。2012年10月类似事件再度发生，不仅使受影响的社区民众大规模流离失所，还造成了大量的人员伤亡和财产破坏。2012年6月至11月，佛教徒与穆斯林社区发生冲突，仅若开邦的流离失所者人数就超过110 000，其中大约36 400人在2012年10月21日几个乡镇再次大暴发的族裔暴力中受到影响，暴力事件造成80多人死亡，5 300多座房屋被毁。流离失所者集中居住在实兑、皎

道和孟都三镇，那里似乎出现了一种族裔隔离模式。据估计，目前若开邦的流离失所者人数可能达到了 140 000 人之多。为了制止暴力和解决对该地区严重局势的关切，总统于 2012 年 8 月任命了一个由 27 人组成的调查委员会，负责调查暴力的起因，就防止暴力重演提出短期和长期措施、维护法治，并促进族裔之间的和睦相处。委员会由来自各个阶层的政治、专业和民间社会人士和宗教团体代表组成。4 月 22 日，委员会在进行了 8 个月的调查之后向总统提交了报告，并向民众公布了报告。

45. 2012 年 12 月中旬，我的特别顾问应缅甸政府的邀请进行访问，并陪同人口和移民部长 Khin Yi 对若开邦进行了为期两天的考察。期间，他们与佛教徒和穆斯林社区领袖进行了讨论，以采取切实可行的具体办法解决两族紧张关系的一些根本核心问题。此前，总统于 11 月致函秘书长，表示正在审查这些问题，以期找到更加稳定和可持续的解决办法。当局经过讨论决定立即采取一些措施，包括审查涉及若开邦穆斯林社区居民的案件，以考虑放宽国民登记证发放条件，考虑允许国民登记证持有者在全国各地自由流动和向他们发放工作许可的可能性。这类文件也可以为他们申请国际旅行证件和护照并最终申请公民身份提供依据。虽然没有充分明确阐述这些提议的细节，但政府公开宣布决心执行一种循序渐进的框架，以解决这些与公民身份有关的问题。这一步骤应该得到鼓励。

46. 与此同时，族裔暴力的影响开始波及其他地区。3 月，密铁拉的穆斯林教徒和佛教徒因一场地方争端发生冲突。据报至少造成 40 人丧生，60 人受伤，2 245 座房屋被付之一炬。冲突并造成 12 000 多人流离失所，几个月内大约有 7 000 人在七个难民营寻求避难。对密铁拉四个镇实施的紧急状态到 7 月才宣布解除。5 月下旬，掸邦北部的 Lashio 又发生两起族裔暴力事件，造成两人死亡，房屋、车辆和市场受损严重。这一次，当局似乎迅速采取行动恢复秩序，据报到 7 月底，除了三个家庭之外，1 400 名流离失所者已基本返回家园。

47. 在密铁拉发生暴力期间，我的特别顾问同时与民间社会和社区领袖以及穆斯林和佛教高层领导进行接触，敦促其公开呼吁恢复平静和公共秩序，促进社区之间的和谐。3 月 24 日，他陪同昂敏及其他官员和宗教领袖前往密铁拉受影响地区，会见了在一个体育场、三所学校和一个修道院中避难的受害者。他还对密铁拉受影响地区进行了视察。在有政府领导人和佛教徒、穆斯林和基督教社区著名领袖参加的会议上，他呼吁政府积极恢复公共秩序，保护所有公民，维护法治，同时要求宗教领袖公开敦促信徒放弃暴力，缓解紧张局势，并促进社区之间的和谐。随后，他在内比都会晤了总统和其他政府官员，呼吁严厉惩治暴力袭击事件的肇事者。

48. 罗辛亚人的困境和缅甸不断恶化的族裔局势也影响到了印度尼西亚和马来西亚等邻国。2012 年 6 月至 2013 年 3 月，估计有 27 800 人乘船逃离缅甸和孟加拉国，到其他地方寻找安全与稳定。据报，其中除孟加拉人外，多数为罗辛亚人。

有报告称,许多妇女和儿童也不顾安危,搭乘拥挤的船只踏上了危险的旅程。2013年,难民船只抵达印度尼西亚、马来西亚、斯里兰卡和泰国,这些国家在不同程度上允许联合国难民事务高级专员公署与难民接触。6月马来西亚警察报告,四名缅甸人在吉隆坡遇害。在印度尼西亚,除了3月在棉兰发生罗辛亚难民袭击缅甸渔民事件外,据报5月还挫败了一个恐怖袭击缅甸使馆的阴谋。8月,雅加达的一个佛寺也遭到袭击。这些情况令人担忧,也严重影响到缅甸与东盟其他国家的关系,特别是这一区域居住着大量缅甸移徙工人。这些事件还给整个区域脆弱的社会结构带来了危险的影响。

49. 国际社会对局势深表关切,伊斯兰合作组织成员国等一些国家对这种蓄意针对穆斯林社区的袭击也作出了强烈反应。7月10日,我在纽约会见了由文莱达鲁萨兰国、吉布提、埃及、沙特阿拉伯和土耳其组成的伊斯兰合作组织罗辛亚族穆斯林问题联络小组的代表。会见中,代表们对缅甸发生的这种无法容忍和接受的暴力事件深表关切,强调国际社会应施加影响,制止暴力并解决根本的核心问题。我和我的特别顾问向缅甸当局反映了这些关切,并鼓励缅甸政府更加公开地与国际社会接触,尽早采取行动解决问题。

50. 7月10日,我致函缅甸总统、人民院议长和反对派领导人昂山素季,呼吁他们一致强烈要求人民立即放弃暴力,遵守法律,促进和平。我认为,这样团结一致的呼声可以为目前的动荡局势注入一剂愈合力量。所有领导人都作出了积极反应。总统强调,政府承诺采取坚决行动,依法严厉打击暴力事件的肇事者。7月26日政府发表措辞严厉的新闻谈话,认为佛教徒与穆斯林之间的信任与和谐对于人民之间的持久和平具有至关重要的意义,政府对此高度重视。政府呼吁全体民众抵制宗教极端主义的敌对行动,反对煽动宗教分歧和不稳定升级。国际社会必须与缅甸进行建设性的接触,支持缅甸政府尽快将这些承诺转化为具体行动。

H. 若开邦流离失所者的情况

51. 鉴于繁琐的官僚程序和若开邦不稳定的安全局势,为人道主义机构行动提供安全环境已经成为一项持续挑战,这种挑战又因若开邦地方社区认为国际机构在提供人道主义援助时特别偏袒某一族裔而进一步加剧。由于当地地形和水路的特殊性,后勤方面遇到困难,加之开展救济行动的行为体极少,使得向新近受到影响的群体提供援助的难度加大。政府一直在加紧努力,简化官僚程序,解决进出通道问题。2012年10月以来,人道主义伙伴得以更顺利进入受影响地区进行需求评估并提供援助,但获准前往局势最紧张地区仍远不可及。

52. 安全问题继续妨碍境内流离失所者和收容社区人员的行动自由,导致保健和教育服务以及谋生的机会受到限制。5月,为躲避热带风暴“马哈森”,大多数境内流离失所者暂时迁往别处,但在当月下旬返回了营地和收容社区。然而,这些营地内的族裔局势依然紧张。6月4日,据报在Mrauk-U镇,3名罗辛亚族妇女被要求从2012年原有住房被烧毁后就一直居住的房屋搬离,她们进行抗议并在

对抗中被安全官员开枪打死。当局对死亡是安全部队开枪所致的论断表示质疑。6月下旬，在 Pauktaw 镇一个临时收容大约 4 400 名罗辛亚人的境内流离失所者营地发生暴力事件，导致两名境内流离失所者死亡，六人受伤，包括两名未成年人。据信，流离失所者与村领导之间的争端是引发暴力的原因。

53. 如上文所述，一些地方团体指责联合国和非政府组织偏袒罗辛亚人，因此威胁人道主义工作人员，削弱了其在若开邦开展行动的能力。联合国及其人道主义伙伴继续致力于以不带任何宗教或种族偏见的方式开展人道主义行动，并始终遵循公正、中立和人道的原则向受影响的群体提供援助。我呼吁当局确保人道主义工作者的安全保障，并释放被关押的援助人员。

三. 意见

54. 2012年9月缅甸总统在大会发言，强调缅甸正在告别以行政、立法和司法权力高度集中为特点的独裁制度，并已建立民主政府和强大、充满活力的议会。议会七届会议都体现出政治辩论日益开放，来自各个政治派别的议员在问题的辩论中发挥的作用更加广泛，如促进经济发展、解决社会和环境问题、建立新的体制结构以加强治理、支持与前武装族裔团体共同开展和平努力、促进社会和谐与包容的更高利益。对于一个几十年来失去稳定和可持续民主体制的国家而言，稳定和充满活力的议会机构的演变不仅在灌输一种新的政治文化，同时也是一项重大成就的体现。虽然改革从根本上来讲是自上而下推行的，但由基层向上推进的民主化步伐正在不断加快。

55. 昂山素季对议会的效力表示认可，她认为议会的力量正在壮大。在当前任期的剩余时间里，对议会运作效力的评判很可能取决于以下两个方面：在多大程度上能够为下一次选举期间的包容性政治奠定基础；以及如何与行政部门合作，为处理国家的敏感问题和挑战拟订一个远景计划和一整套基于宪法的解决方案和务实政策。最重要的是宪法修改问题，它涵盖了进一步民主化和确保民族和解进程稳步进行的两大议题。同时还需要解决其他一些紧迫问题，特别是占缅甸选民大多数的农村人口最为关切的问题，首要的是土地购置、分配和使用问题，而这些问题今后只会变得更加复杂。虽然议会将继续成为缅甸变革的核心，毫无疑问行政部门也需要提供强有力的领导，而且必须建立起一个强大和独立的司法体系。联合国和整个国际社会必须在法治、选举援助、反腐败、警察改革和司法实践等关键领域提供更多的支持和援助。

56. 总统计划到 2015 年缅甸的国内生产总值实现翻番，并将贫穷线以下的人口从 26% 降至 16%。联合国在全国举办的一系列讲习班上强调，迫切需要加大在卫生、教育和人力资源开发方面的投入，以使民主过渡的益处能够在人们的日常生活中得到体现。在以可持续方式解决贫穷问题的各项行动中，都应把包容性的增长政策作为关键，并应强调建立充分的社会保护和支助结构。

57. 同样重要的是，政府应努力与迄今政策尚未覆盖的族裔群体接触，鼓励他们接受更加宏大的国家目标。正如3月昂敏在纽约的一次会议上指出，本届政府认识到，必须从一个全新和不同的角度审视少数民族区域自治的要求，并考虑分享权力和资源。对缅甸而言，这既是一个重要机会，也是一项挑战。在这一过程中，缅甸可望赢得国际社会、包括联合国的同情、支持和援助。国际社会可以帮助清除地雷；通过提供住房、粮食和就业机会协助开展救济和重建努力；在小型工业、农业和畜牧业等领域合作开展企业经营。应缅甸政府的请求，我宣布缅甸有资格获得建设和平基金的支持。这种支持旨在协助开展短期项目，包括有助于早日实现和平红利的项目。联合国将与政府、族裔领袖和当地社区密切合作，设计和开展各种活动，并优先考虑采取参与式和包容性的办法。我的特别顾问和联合国国家工作队随时准备提供进一步支助，以确保项目取得成功。

58. 和平进程正处在一个重大关头。在这一时刻，应着重支持迄今开展的重要基础工作，努力在全国实现稳定的停火，并迅速启动全面政治对话。对话进程要实现真正和可持续的和解，团结和政治领导至关重要。在几十年的冲突后，族裔武装团体以其勇气，签署了停火协定。所有政治和军事领导人都应公开认可并赞同他们的勇敢决定。在这方面，必须对双方谈判小组领导人的远见卓识和政治才能表示赞扬。随着这一进程向前推进以及各种集团和联盟的逐步形成，谈判进程必将日趋复杂。联合国希望已经出现并表示愿意与当局协作的代表性集团能与其支持者密切协商，并充分认识到民族团结与和解的宏伟目标，耐心和协调一致地处理这些问题。

59. 如果说有一个问题可能削弱当前缅甸具有历史意义的变革势头，那就是族裔局势恶化带来的危险。若开邦穆斯林社区困境的起因是公民身份问题，但由于族裔冲突的有害影响蔓延全国各地，关于针对罗辛亚人和广大穆斯林社区的侵犯人权行为的指控，以及佛教徒与穆斯林之间两极分化日趋严重的前景，他们的处境日益恶化。我收到来自世界各地政府领导人、民间社会组织、人权团体、政治领导人和个人的呼吁书、备忘录和意见书，他们极为关切罗辛亚人的艰难处境，并要求我进行积极干预。会员国在大会和人权理事会上都强烈呼吁结束暴力，紧急解决冲突的根源，包括对侵犯人权行为追究责任。

60. 缅甸政府必须解决实施国家公民法后产生的无国籍状态的根本原因。在2012年暴力事件发生后，调查委员会提交了一份报告。尽管报告持谨慎和平衡的态度，但却客观地反映了在多数和少数族裔都强烈感觉自己为受害群体的高涨情绪下，政府在处理罗辛亚族社区局势时面临着诸多限制。这种情况导致报告提出的各项切实可行的措施不能如期执行。即使是现行法律规定的解决罗辛亚族社区部分成员公民身份和生计问题的临时措施，迄今都无法得到处理和执行。政府必须认真采取紧急措施解决这些问题，否则就可能传递出这样一种信息，即政府缺乏意愿或没有做好面对公众压力的准备，这两者都不利于政府的整体形象。

61. 必须处理散布仇恨信息的问题，并追究杀害无辜民众者的责任。同样，必须开始讨论如何通过立法，在向罗辛亚族社区提供政治、社会和经济权利方面逐步取得进展。需要采取紧急措施，在社区之间和社区与政府之间建立信任和信心，以推动解决境内流离失所者问题，避免紧张局势升级。在制定对境内流离失所者及其社区的生活产生影响的决定时，必须与受影响群体进行和平对话和协商。7月12日，政府决定解散边境安全部队，将向该地区受影响社区发出一个积极信号，并受到国际社会的欢迎。如果能更多地采取此类具体和切实的步骤，缅甸因改革进程而在国际上赢得的善意就将得以维持，缅甸人民也将继续从中受益。

62. 在这一脆弱的过渡时期，国际社会必须继续向缅甸提供强有力的建设性支持。在这方面，我感谢国际社会成员对我的特别顾问努力与缅甸所有相关利益攸关方接触给予的理解支持。我注意到会员国表示支持我继续开展斡旋，同时认识到联合国可以为保持和加强改革进程的积极趋势提供许多建设性协助。因此，我敦促会员国积极考虑通过相关决定，以使我的特别顾问能够继续协助缅甸在政治和经济转型的道路上有效实现重要的里程碑目标，包括为2015年选举进行筹备。