



第六十九届会议

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

本报告是根据大会第 [68/242](#) 号决议第 16 段提交的，所述期间为 2013 年 8 月 11 日至 2014 年 8 月 6 日。在本报告所述期间，缅甸继续其改革议程，同时全国也在准备迎接 2015 年的选举。议会颁布了若干新的法律，反映民众需求，并确保接受民众问责。该国继续努力在全国范围内实现停火，并建立政治对话框架。若开邦的紧张局势并没有缓解，引起了国内和国际的广泛关注和震惊。缅甸 2014 年 1 月 1 日开始担任东南亚国家联盟主席。联合国继续与缅甸进行广泛的接触合作，并向其提供支持。

* [A/69/150](#)。

** 本报告提交推迟，原因是特别顾问于 2014 年 8 月 18 至 25 日访问该国，与高层接触，并依照大会的授权就若干有关问题进行了实地评估。



一. 引言

1. 本报告是根据大会第 68/242 号决议第 16 段提交的。在该段中，大会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，并向大会第六十九届会议和人权理事会报告决议的执行进展。本报告所述期间为 2013 年 8 月 11 日至 2014 年 8 月 6 日。缅甸人权状况特别报告员另于 2013 年 9 月(A/68/397)和 2014 年 4 月(A/HRC/25/64)分别印发了两份报告。

2. 在总统吴登盛的领导下，该国已经进行了三年的改革，在大会授权的核心问题上，即在民主化、民族和解和发展领域取得了进展。在本报告所述期间，在其他关键方面，包括在与国际社会关系正常化以及在积极参与区域组织方面，继续取得进展。自 2014 年 1 月 1 日起，缅甸担任东南亚国家联盟(东盟)主席，本届的主题是“共同向和平繁荣社会迈进”。2014 年 3 月 4 日，在向尼泊尔移交孟加拉湾多部门技术和经济合作倡议主席的职位之前，缅甸在内比都主办了该倡议的第三次高峰会议。该国与欧盟的合作也不断扩大，包括 2014 年 5 月 20 日举行的欧洲联盟与缅甸人权对话。另外，该国也继续参与联合国机构、基金和方案在实地执行各自任务的活动。

3. 然而，在这些积极事态发展的同时，该国各地根深蒂固的族裔间和宗教间紧张关系重新爆发，并引起了更多的暴力、生命损失、人口流离失所和财产破坏。特别是在若开邦，自 2012 年 6 月至 10 月的暴力事件后，政治鸿沟加深，佛教与穆斯林族裔间的裂痕进一步拉大，同时一些流离失所者营地的条件已恶化到无法容忍的程度。联合国和国际非政府组织受到了这些不断升级的仇恨的影响，2014 年 3 月 26 日和 27 日，其设在实兑的房舍遭到袭击，即反映了这一点。这些爆发不仅导致了全国各地的族裔间按沿宗教和族裔更加对立分化，不容忍和仇恨言论事件增加，也引起了国际社会的广泛反应。另外也让人担心，这有可能破坏改革进程。

4. 为帮助支持全面改革进程以及在各方面所作的全国努力，我的特别顾问在本报告所述期间七次访问缅甸。与此同时，联合国继续与会员国保持密切联系，以进一步帮助国际社会协调一致且建设性地参与解决人道主义、人权和发展问题，以及与族群和解方面的问题，并消除族裔间的鸿沟，特别是在若开邦。除在纽约和缅甸开展的双边协商外，我的特别顾问应安理会要求于 2014 年 4 月 19 日向其通报了缅甸的总体事态发展。继缅甸问题“秘书长之友小组”于 2013 年 9 月 26 日决定改组为缅甸伙伴关系小组后，我于 2014 年 4 月 25 日召集了该小组的第一次会议，缅甸也首次参加了小组的会议，其代表是移民和人口事务部长吴钦益。同时，缅甸武装部队(国防军)也与维持和平行动部初步接触，探讨了有关缅甸可能参与联合国维持和平的问题。维和部列出部队派遣国为履行联合国维和职责而必须达到的各项标准、门槛和规范。

5. 鉴于缅甸快速变化的现实情况和要求，联合国国家工作队正处于拟订转型战略的最后阶段，该战略旨在支持该国实现其各项目标，即以可持续、公平和包容的方式并以尊重促进其境内所有人民的权利且有利于人类安全的方式，推进民主治理、社会凝聚力和持久和平。该战略将要求所有机构明确重述并重申本组织的核心原则和价值观，承诺将之适用于国家工作队的所有活动，其中包括：(a) 促进和平、安全和人权；(b) 透明度；(c) 公正性和中立性；(d) 问责制；(e) 对冲突的敏感性；(f) 参与；及(g) 承诺确保所有人都可公平享有。过渡战略将建立在人道主义、发展、建设和平和人权问题及活动的相互联系之上。

6. 特别报告员 2014 年 2 月访问了该国并随后向人权理事会作了报告。2014 年 3 月 28 日，在第 25/26 号人权决议中，人权理事会将特别报告员的任期再延长了一年。在本报告所述期间，托马斯·奥赫亚·金塔纳先生作为特别报告员的 6 年任期于 2014 年 5 月底届满。大韩民国的李亮喜女士被任命为这一国家任务的新负责人。履新之后，她于 2014 年 7 月 17 日至 26 日对该国进行了首次正式访问。

二. 主要事态发展

A. 政治改革

7. 在本报告所述期间，按照总统吴登盛先前作出于 2013 年底前释放所有政治犯的承诺，政治犯的逐步释放工作在继续进行。2013 年 7 月共有 73 名，2013 年 11 月共有 69 名，2013 年 12 月另有 41 名政治犯获释。在此期间，特别报告员、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和一些民间社会组织继续呼吁释放所有剩余囚犯，同时也对不断发生的逮捕和出现的新政治犯案子表示关切。

8. 2014 年 1 月 2 日，总统吴登盛强调，修改宪法是“必要的，如此方可解决我们这个社会的族裔、经济和社会方面的需求。”2014 年 6 月 2 日他又予以重申，称“我们必须接受一项基本规则，即充满活力有生命的宪法总是在不断发展，必须在适当的条件下并在适当的时候，根据社会的政治、经济和社会需求而进行修改”。2008 年的宪法修正案仍是该国国内的内部政治辩论的重要内容。

9. 经过近 7 个月的协商和审议，议会成立了一个宪法审查联合委员会，其中包括 20 个政党的成员，另外还有军队的代表。委员会于 2014 年 1 月 31 日向议会提交了报告。为推进这一进程，正式成立了一个由 31 名成员组成、由联邦议会副议长 U Nanda Kyaw Saw 担任主席的宪法修正执行委员会。该委员会由 7 名非选举产生的军队代表、14 名执政党代表，2 名反对党、即全国民主联盟的代表和 8 名代表其他政党代表组成。7 月 24 日，该委员会提交了一份初步报告，在考虑到所有利益攸关方，包括公众、各组织、各政党和军队的建议基础上，共审查了 2008 年《宪法》若干部分的共 340 个条款。预计该委员会很快将向议会提交最后建议，供采取行动。

10. 议会举行了第八届、第九届和第十届会议，并通过了关键的法律，包括反洗钱法、反恐法、以及新的结社法。2013年8月12日，由昂山苏姬主持的法治、和平与稳定委员会向人民议会提交了其年度报告。该报告指出，缺乏独立的司法机构是法治的主要障碍。自2012年8月组建以来，该委员会已收到关于司法系统的11 259宗投诉，尚待处理。

11. 在引起了国内强烈反应并引起国际关注的拟议立法项目中，有一整套关于宗教皈依、不同信仰间婚姻、一夫多妻制和计划生育的法律。关于进行这些方面立法的请求是由保护种族、宗教和信仰组织中的一个僧侣联盟2013年7月提出的，而该组织则由政府任命的国家僧团大导师委员会领导。2014年3月，总统吴登盛呼吁设立一个委员会，负责审议这些建议，并向议会提出法律草案建议。据报道，拟议的这一系列立法中有一项关于宗教皈依规管机制的法律草案已公布，以征求公众意见。该拟议法律规定，任何人想要改变其信仰，都须向当地政府有关部门(包括宗教事务、移民、妇女事务、教育和行政等)登记，以获正式批准。据报，该法律草案禁止通过利诱、恐吓、不当影响或压力让人皈依，也禁止个人抱着侮辱、贬低或滥用任何宗教的意图而申请皈依。反对派领袖昂山苏姬就该法律草案在不同信仰间婚姻问题上的规定提出了批评，称之“倒行逆施”以及“不必要”，有损妇女权利，而妇女目前在法律上并不受此种限制。特别报告员和其他特别程序任务负责人也表示反对这项法律草案，并要求予以撤销。

12. 鉴于拟于2015年举行的大选筹备工作正在紧锣密鼓地进行，各政党和全国各地的族群正汇聚在有关机构和人士周围，以确定自己的站位，从而争取在若干宪法、政治、社会和发展问题上占据制高点。联邦选举委员会也规定了严格的规则，规范政党的竞选活动。虽然党际联盟和集团的建立活动尚处于起步阶段，但是在各种问题上的辩论已开始爆发，如宪法改革、军队的作用、权力和资源共享、以及宪法对政治人物个人争夺国家最高职位的限制规定等问题。在有关选举进程的宪法修正案问题上，昂山素季领导的全国民主联盟已举行了多次大规模集会，动员力量支持有利于她出任有关职务的宪法修正案。她的政党还就这一问题与其他政党进行了协商。

B. 人权

13. 在设立缅甸国家办事处问题上，人权高专办与该政府之间的谈判仍进展有限。设立这样一个办事处，并委以完全成熟的使命，将有助于缅甸和联合国合作在该国境内推进人权，因为在其他国家设立的此种办事处的经验已证明了这一点。尽管如此，人权高专办得以就政策对话、宣传、技术合作以及能力建设和在一系列发展、人道主义等问题上的培训，与政府进行建设性接触。例如，鉴于该国政府宣布打算批准《经济、社会及文化权利国际公约》、《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》及《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，人权高专办于2014年7月就条约的批准程序和缔约国的义务，为该国政府官员举办了一期培训讲习班。高专办还与国家警察部队进行了合

作，即通过在仰光、东枝和曼德勒开展试点培训方案，在人权方面提供技术和能力建设支持。此外，人权高专办就拟议的关于宗教皈依和不同信仰间婚姻法草案与该政府进行接触，着重强调缅甸的国际人权义务，包括其作为《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国的义务。同时，2014年3月28日，议会通过了一项法律，旨在按照《促进和保护人权国家机构地位原则》（《巴黎原则》）设立一个国家人权机构。确保委员的选拔和任用公开和透明，将是未来一大主要挑战。

14. 继我关于儿童与武装冲突问题的年度报告(S/2014/339)之后，联合国继续其反对缅甸政府军队及武装团体招募和使用儿童的努力。在我的报告附件中，仍有7个非国家武装团体在列。建设和平基金提供了最初资金，启动根据安全理事会第1612(2005)号决议拟订的行动计划实施。2013年12月上旬，安理会儿童与武装冲突问题工作组访问了缅甸，视察行动计划实施方面的第一手情况，并对取得的实质性进展表示欢迎，同时强调有关各方需要继续努力。我欢迎政府对行动计划框架再次做出承诺，该框架由我的儿童与武装冲突问题特别代表和根据安全理事会第1612(2005)号决议设立的国家工作队牵头，支持“儿童，不是士兵”全球运动争取在2016年前结束政府军招募和使用儿童的活动。联合国监测武装部队的条件有所改善，自2013年8月起对选定的部队单位进行了共15次监测访问，包括对三个边防营的访问，同时有四个营拒绝联合国进入访问。国家工作队和缅甸政府已同意在2014年9月审查该行动计划，以加快遵行的速度。

15. 同时，日益增多的对人权活动家、记者和普通公民的逮捕、起诉和判决也引起了关切。7月初，《团结》期刊的四名记者和编辑被依照1923年《国家保密法》判处10年苦役徒刑，另外，又根据《和平集会与和平游行法》第18条对该判决进行了一次无声抗议的50名记者提出了指控。据报，上述判决决定正在受到审查。虽然最近《和平集会与和平游行法》进行了修订，但仍不够，未能解决此前国际社会提出的关切，即该法律被用来限制和平集会和扼杀言论自由。此外，2014年8月，总统吴登盛会见了临时新闻委员会的代表，并试图消除记者的疑虑。我欢迎总统主动对外界做工作，解决新闻界日益加深的忧虑。确保尊重言论自由、和平集会和结社的基本自由，是民主和善治的基石。

16. 联合国将继续致力于促进该国在性别平等和妇女权利方面的努力。2013年10月，政府推出了国家提高妇女地位十年战略计划。联合国正在提供技术支持，以通过立法，防止暴力侵害妇女行为，并制定一项注重行动的国家提高妇女地位战略计划。其中包括支持制定关于妇女与和平与安全的国家行动计划。同时，不断有报告称发生了性暴力事件，尤其是涉及在若开邦发生的有针对性的暴力事件、在克钦和北部掸族各邦发生的非国家族裔武装冲突、以及境内流离失所者营地中面临贩运风险的受冲突影响的妇女和女童的性暴力事件(见S/2014/181)。

C. 民族和解

17. 政府与族裔武装团体之间的和平谈判继续进行，从而在通过谈判结束全国60年的武装冲突方面，增添了希望，加强了势头，可以说，现在的希望和势头超过以往任何时刻。总统吴登盛已阐述了他对民族和解进程的整体看法，包括全国范

围的停火、政治对话以及逐步将族裔武装组织改组称成合法的全国性政治团体。随着和平进程的势头不断发展，议会、政党和民间社会的参与将变得越来越重要。

18. 政府谈判代表与族裔武装团体愿意主动接触对方，而且他们都展现了相对的公开性和透明度，这一点令人印象深刻。在这方面，克伦民族联盟高层领导人与总统以及总司令定期会晤，也很重要。应克钦独立组织 2013 年 8 月在与联邦和平工作委员会在密支那和谈期间提出的要求，政府同意召集 17 个族裔武装组织在克钦独立组织设在来砸的总部举行会议，商定在全国停火协议及相关问题上的集体立场。随后，2013 年 11 月初在密支那的一次会议上，联邦和平工作委员会与参加了来砸谈判的族裔武装团体一起讨论了如何推进全国范围内的停火草案以及政治对话。

19. 在这些重要的谈判中，也产生了一个全国性的停火协调小组，即由大多数的族裔武装团体的代表组成的一个混合谈判小组。该小组的建立有助于族裔武装团体缩小在办法上的分歧，并制定出共同的和谈办法。在随后于 2014 年 4 月进行的联邦和平工作委员会与全国停火协调小组之间的谈判中，拟订出了全国范围内停火的单一草案。虽然最终协议尚未达成，但毕竟在该国的历史上首次就若干问题，如权力分享、资源共享和联邦制的想法进行了自由和公开的讨论。

20. 2014 年 7 月，全国停火协调小组与其他族裔武装团体的成员在来砸再次举行会谈，进一步巩固和有效地协调他们对未来和平谈判的立场。作为在多种且不同的群体基础上建立的一个谈判小组，会议强调小组对和平进程的郑重承诺、其一致的步调、共同的目的及在短短一年的时间内便积累起来前所未有的技术技能水平。我的特别顾问也出席了这次活动，代表我发言，强调在这一关键时刻，各方需要采取“坚决相信”的态度。

21. 虽然目前讨论处于初步阶段，还有更多的工作要做，以提振各方的互信，但这些发展是取得进步的喜人迹象。和平进程正处在一个关口，各方有一个独特的机会，来反映人民的真正愿望而不是任何狭隘的打算。武装部队在过去数月参与和平谈判，也有助于增加对这一进程的信心。对此，需要加以鼓励和维持。

22. 同时，由挪威牵头，成员包括澳大利亚、日本、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、欧盟、联合国和世界银行的和平捐助者支助小组在配合政府及族裔武装组织、以及与和平进程有关的技术机构。建设和平基金也在帮助支持这些实体及缅甸和平中心提高能力，使它们能够更好地成为政府和各族群举行非正式和持续接触的平台。

23. 遗憾的是，紧张局势仍在一些地区持续，尤其是在克钦邦，维持了 17 年之久的停火于 2011 年遭到破坏。这造成了困扰，不仅是因为克钦独立组织/克钦独立军是较强的族裔武装组织之一。虽然经过一系列的谈判，紧张局势有所缓和，但正式的停火尚未达成。在克钦邦边境地区紧张局势加剧的背景下，2013 年 10

月 8 至 10 日政府与克钦独立组织代表之间的谈判达成了一项关于成立联合监测委员会的协议。还举行会谈，讨论了关于下列问题的规定：缓和敌对行动、建立技术小组，以协调流离失所者回返和安置计划以及就密支那至八莫公路沿线四个村庄试点项目进行合作。然而，由于一些因素的影响，包括在当地一级的军队与克钦独立军之间持续猜疑和不信任，实施协议的努力已被新爆发的冲突以及政府军与克钦独立军之间加剧的紧张关系所破坏。2014 年 5 月 13 日，联邦和平工作委员会与克钦独立组织在密支那举行双边会谈，双方对缓解冲突作出承诺。双方还同意建立一个机制，以便更好地相互沟通，防止进一步的暴力冲突，直至成立联合监测委员会，并与媒体合作，发挥建设性作用，以帮助推动和平进程。虽然缓解敌对行动的努力面临挑战，但各方以和平大局为重而表现出的决心和灵活性，是难能可贵的。

24. 妇女在和平谈判中的实质性参与不足，仍是和平进程所有各方面面临的一大挑战。虽然有很多女性在技术层面做出了贡献，但在让妇女参加谈判小组方面进展不大。联合国已经向所有的利益攸关方提出了这一点。

25. 鉴于克钦邦和掸邦正在持续的小规模战斗，联合国继续表达对平民安全的关切，并呼吁各方保持克制。对受冲突影响的平民的人道主义援助准入问题也是一个优先事项，而且尽管呼吁各方保持克制，但经常发生的冲突继续影响到平民。据估计，由于 2011 年 6 月开始的战斗，克钦邦和掸邦现仍有 10 万人流离失所。其中许多境内流离失所者已流离失所近三年，而零星的战斗增加了新流离失所者或再次流离失所者的人数。

26. 10 万境内流离失所者中 50% 身处政府无法控制的地区。在那些地区，准入和后勤方面的挑战制约了为满足受影响者的需要而进行的努力。在此期间，国际人道主义组织加大了在克钦的存在，补充并加强了作为人道主义援助骨干的当地非政府组织所提供的援助。约 20 个国际人道主义组织正在克钦邦各地提供援助，虽然进入受影响地区仍须政府批准，但跨线援助已更加定期化，2013 年 8 月至 2014 年 6 月间，共派出了 28 个这样的援助团。这些援助团已前往若干有人数较多的国内流离失所者、紧急且长期需求人道主义救援的地区。缺乏足够和合适的土地用于为境内流离失所者提供住房并启动安置方案，这继续阻碍着人道主义和恢复工作，虽然政府最近帮助 113 户从密支那外的营地迁到一个新建的村庄。

27. 自 2013 年 5 月，在各方的请求下，我的特别顾问与中国特使王英凡先生一起，作为正式观察员参加了联邦和平工作委员会与全国停火协调小组之间的以及联邦和平工作委员会与克钦独立组织之间的和平谈判。我的特别顾问继续定期与政府高级官员、武装部队和其他参加正在进行的和平谈判的利益攸关方进行接触，包括讨论克钦邦和掸邦北部令人担忧的局势。2013 年 8 月、2014 年 4 月和 2014 年 7 月他先后前往克钦独立组织在来砸的总部，就和平进程与克钦独立组织的最高领导层以及全国停火协调小组进行对话。他还多次访问内比都，会见政府

和军队，并在密支那与克钦州政府举行会谈。此外，他还就促进人道主义机构无阻碍准入问题继续进行高级别对话。

28. 此外，我的特别顾问继续与所有利益攸关方，包括各族群的民间社会代表进行非正式协商，以帮助在各种各样的国家一级行为体之间建立信任与合作。我会继续通过我的斡旋为缅甸的和平进程提供协助，以帮助加强政府与族裔武装团体之间的合作。缅甸本国以和平进程为己任，以及各利益攸关方表现出的责任和承诺，清楚地表明了缅甸人民自身在长年内乱后实现和平与和解诉求的坚定决心。我想表明，我对这些努力，以及对参与和平进程的每个人表示深深的鼓励和尊重，并敦促他们为达成全国停火作出最后的关键妥协。这将使缅甸很快走上政治对话的进程，而通过这一对话，可以明确确定国家未来的轨迹。联合国将继续致力于整个和平进程，并为各利益攸关方所设想的政治对话作出贡献。

D. 社会经济发展

29. 2013年9月，总统吴登盛宣布，他的任期的下半期将专注于农村发展，以及通过提供饮用水、灌溉用水、用电、更好的通讯设施、就业机会以及更好的农业项目，来改善人民生计，满足人民基本需求。作出这一宣布，其背景是缅甸各项社会指标很低，《2014年人类发展报告》可证明这一点，在该报告中，缅甸在187个国家中排在第150名，另据报告，该国大多数人口的生活条件缺乏明显改善，贫富差距日益增大，也证明了这一点。

30. 在联合国人口基金(人口基金)和其他捐助者的支持下，缅甸政府2014年3月30日至4月10日进行了一次人口和住房普查。上一次人口普查的时间是1983年。还设立了一个全国咨询委员会，以便就普查的各个方面向政府提供咨询，委员会成员包括民间社会组织、族裔和宗教代表、政府部门和联合国机构。另设有一个国际技术顾问委员会，成员包括15名国际普查专家，负责向政府提供建议，以确保普查具有可信度并符合国际准则。应政府的邀请，由国际和国家普查专家组成的独立小组对全国范围的人口普查进行了观察。他们发现，总体而言，全国各地的人口普查是按照国际准则进行的，若开邦部分地区除外。在若开邦，尽管政府保证所有的受访者将能够自我认定族裔和宗教，但后来政府改变了这一立场，并最终决定不容许以穆斯林为主的族群自我认定为“罗辛亚人”。这最后时刻的变化被归因于安全问题，称是为了避免内乱和族裔间紧张关系。此外，在克钦邦和克伦邦(共有237普查查点区)，因冲突仍在继续，所以未能清点人数。移民和人口部目前正在进行数据处理和分析，预计将在2014年8月公布初步结果，随后预计在2015年5月或6月第二次公布数据，在2015年底前提供专题分析。

31. 在一个正在发生内部冲突且族裔间关系紧张、非常动荡的局势中进行普查，是存在争议的。虽然人口基金将继续向政府提供咨询和支持，以便更好地鼓励在普查工作的剩余阶段增加透明度和进一步建立信任，但是缅甸的国际伙伴必须继续清醒地认识到该国正在经历的各种不同且艰难的转型，而且在提出政策建议时

须继续持谨慎态度。在设法帮助该国进步的同时，我们需要警惕不要造成意想不到的伤害。我们首先需要认识到该国复杂的族裔和宗教结构及其历史。

32. 据报，缅甸经济在 2012-2013 年期间增长了 7.3%，预计 2014-2015 年期间将增长 8.5%。这一增长的支撑力很大程度上来自天然气产量的增加、建筑业、服务业和外国直接投资。对这一结果起着关键作用的是为建立宏观经济管理基础设施和能力以及现代化金融部门而进行的改革。前景是否看好将取决于能否在这些措施上取得进展，缅甸中央银行能否完成向自主机构的过渡，能否增强能力，以支持宏观经济稳定以及能否建立现代化的金融部门，后者将改善信贷的发放。

33. 在推行广泛经济改革的同时，当局在落实改革并吸收国际援助的能力方面负担过重。尽管《外国直接投资法》是 2012 年制定的，但其实施细则一直缺乏明确性，导致在投资保护方面的不确定性。外国投资的流动也因此比预期慢。在世界银行关于世界各地经商环境的排名中，缅甸在世行今年调查的 189 个国家中排第 182 位。2014 年《缅甸商业调查》强调，腐败、缺乏熟练劳动力和技术匮乏仍然是该国经济发展的主要障碍。

34. 外国直接投资累计金额的大部分投向石油、天然气和电力行业，其次是制造业、采矿业和旅游业。据联合国贸发会议的数字，外国直接投资流量从 2012 年的 22.43 亿增至 2013 年的 26.21 亿美元，外国公司赢得石油和天然气勘探招标，有两家外国电信公司获得全国范围电信业务的牌照。皎漂至昆明的天然气管道，又称为丹瑞天然气管道，已开始全面运作。政府还为若开邦经济特区项目制定了全面战略，启动了开发投标。土瓦特区和迪拉瓦特区也取得了类似的进展。

35. 在很多项目中，公众对强征土地、以及不利的环境影响进行了强烈抗议，并提出了予以适当补偿的要求。继早前在莱比塘铜矿发生抗议活动以及调查委员会公布有关报告后，又设立了一个委员会，负责落实其有关建议。该委员会建议采取有关措施，以确保国家和当地人口从项目中充分受益。委员会还将一些被征土地归还给农民，尽管在全国各地强征土地依然是一个问题。议会于 2012 年 7 月成立的农田调查委员会过去一年一直持续工作。2013 年 9 月，农田调查委员会将 745 宗涉嫌强征土地的案件转给土地利用管理委员会，而 2014 年 2 月，农田调查委员会将 2014 年 9 月确定为政府解决其余未办结的强征土地案的最后期限。另一个重要的发展是，缅甸请求成为采掘业透明度行动计划候选人的申请于 7 月 2 日获批准。该国为此承诺在石油、天然气和矿物的计量方面进行广泛披露并改进问责，并在 18 个月内发布其关于行动计划的第一次报告。

36. 2013 年的《促进有效发展合作的内比都协定》以及政府的经济和社会改革框架的实施继续保持快速推进。17 个由政府牵头的部门工作组现已开始运作，汇聚了政府、发展伙伴、国际非政府组织和民间社会的力量，以在部门一级促进发展合作。今年 1 月，缅甸举行了第二届发展合作论坛，主题是通过加强具有包容性

的协调来加快行动，取得进展。接着去年的势头，更多的会员国免除了缅甸的债务，并提供赠款和加大合作力度，支持该国改革。在为支持该国进行经济改革与民主过渡而设立的第一届欧盟——缅甸工作队期满后，缅甸成为欧盟在亚洲进行的发展合作的主要受益者之一。虽然仍须获得欧盟的最后批准，但双方的合作每年可带来 9 000 万美元，比目前的数额增加 20%。世界银行和亚洲开发银行宣布支持有关发展方案，旨在提高生活水平，减少农村贫困。

37. 一些会员国虽然肯定改革的总体进展，但在过去一年再度对缅甸进行制裁。欧盟将制裁再暂停一年，但可被用于内部镇压的武器装备禁运除外。在其他方面，《反腐败法》2013 年 7 月获得批准，而 2014 年 2 月，主席提议成立一个独立的委员会，由德高望重不直接隶属立法、行政和司法部门的政府工作人员组成，负责解决该国的腐败问题。

E. 若开邦

38. 若开邦的局势继续引起国内和国际的广泛关注和震惊。在本报告所述期间，全国各地零星的暴力事件不断，包括 2013 年 9 月 29 日山多威镇的暴力事件导致 7 人死亡，480 人流离失所，无数住房和店铺遭毁。2013 年 11 月 2 日，包多又发生暴力事件，4 人死亡，至少有 3 人重伤。2014 年 1 月初，据报，孟都镇杜其亚丹村发生暴力事件。有消息称，一名警察失踪，数名当地穆斯林涉被杀，引起了国际社会的关切。

39. 我的特别顾问 1 月份访问该国期间会见了政府领导人，包括兼任若开邦稳定与发展委员会主席的副总统赛茂康，并提请他们注意这些新事态。根据联合国的核心原则，即强调保护平民生命和保障基本人权的原則，我的特别顾问敦促当局采取坚定行动打击有针对性的袭击行动肇事者，并确保各族裔所有人的安全。关于若开邦孟都镇的事件，当地的联合国小组的初步调查报告强调，这一暴力极可能是针对该地区广大穆斯林居民的。在提请当局注意该报告时，当局予以拒绝，称该报告没有根据。同时，政府成立了四个相关的调查组，其中包括总统吴登盛设立的一个调查组，但均没有发现穆斯林族裔成员被大规模杀戮的证据。联合国重申，其报告是基于经过验证的方法以及可信证人所提供的事实。对事件不同版本的描述迄今仍无法统一。

40. 伊斯兰合作组织 2013 年 11 月派出了部长级代表团访问缅甸，这反映其对若开邦和该国其他地方局势的关切。在访问期间发表的联合公报述及影响若开邦人民的人道主义问题。今年 5 月，伊斯兰会议组织任命马来西亚前外交部长达图·斯里·赛义德·哈密德·阿尔巴作为其特使前往缅甸，探讨在若开邦问题上的进一步合作。缅甸已表示愿意与伊斯兰会议组织特使进行建设性的合作。

41. 3 月底，若干群有组织的若开邦人有针对性地选中、袭击和抢掠联合国和一些国际非政府组织在实兑的房舍和财产。这些行为导致了超过 100 万美元的财产

损失，大约 300 名救援人员临时安置，以及对受影响的当地居民的援助暂停达一个月。表面上引发这些袭击的原因是一个国际援助机构将抗议者们竖起的佛教旗帜摘下，而这些抗议者示威游行，是为了反对有关方面采取措施允许若开邦人口中的“罗辛亚人”在全国人口普查中“自我认定”族裔。在随后的骚乱中，安全部队试图平息骚乱的人群而开枪，结果导致一名 11 岁女孩死于枪弹伤。若干名联合国工作人员，包括国际和本国工作人员，不得不搬迁，并需要部署额外的警力对他们进行保护。

42. 3 月 30 日，在与总统吴登盛的一次电话交谈中，我提请注意缅甸政府有责任尊重联合国在该国的人员和房舍的不可侵犯性。我也强调联合国需要加强其未来在若开邦的存在，以满足重要的人道主义、人权和发展需要。在这一过程中，联合国将努力谨记安全因素，并特别注意确保我们的行事方法不会无意间加剧本已复杂多变的局势中的紧张关系。总统吴登盛保证将对肇事者采取坚决行动，启动了一系列措施，以恢复秩序并对联合国和国际非政府组织正在做的优先的人道主义工作进行紧急协调。地方当局继续与国家工作队和其他方面合作，以确保尽快恢复其正常运转，同时充分保护联合国机构和人道主义援助机构的所有成员。此外，联合国继续审视和调整其在若开邦的存在和方案，以加强其中立性和透明度，并能够帮助到那些最需要帮助的人。

43. 截至 4 月底，大部分国际人道主义组织已恢复活动。不过，无国界医生组织先于 2 月份暂停活动，“马耳他国际”3 月份遭袭击后也暂停活动，至今没有恢复。2014 年 7 月 23 日，政府宣布无国界医生组织和其他健康机构可能会在该邦恢复活动，但截至 8 月初，就采取何种模式重新启动无国界医生组织的方案仍在继续进行讨论。虽然在实兑的工作人员约 70% 得以恢复工作，但是缺乏足够的住房和办公用房以及当地居民的持续反对，使得其工作的全面恢复受到限制。

44. 由于 3 月份发生了袭击活动以及流动医疗队提供的人道主义保健能力减少，该邦的医疗健康局势更加岌岌可危。然而，随着在卫生部召集下组织的卫生队提供了新的能力，每月进行咨询的水平恢复到了袭击之前，但医疗的质量和急诊的处理仍是严重的关切。为难以到达的境内流离失所者营地和若开邦北部地区的弱势群体提供的服务仍不稳定，由于在当地缺乏医疗健康合作伙伴，所以很难监测死亡率和发病率情况，以清楚地反映需求和不足。

45. 2014 年 8 月 1 日，总统吴登盛呼吁若开邦民众与政府和救援组织合作，实施该计划，从而为该邦带来和平与发展。我的特别顾问在与不同的国家领导人，包括议长的会晤中一再强调，当局必须实施有力措施来防止和惩治仇恨言论和煽动族裔间暴力的行为。我的特别顾问还积极接触了缅甸民间社会团体，并鼓励它们采取各种措施来在基层与仇恨言论作斗争。2013 年 11 月 30 日至 12 月 1 日，他参加了一次在仰光举行的关于和平、族裔和睦、国家政权建设的民间社会论坛。该活动提供了一个机会，使总统和政府能够与民间社会组织就国家政权建设问题

进行广泛接触交流，使得族裔代表，包括宗教团体能够参与解决紧张关系。另外，在“危险语言项目”的主持下自 2014 年 6 月 17 日至 19 日在仰光举办的一次研讨会汇集了来自缅甸的各个地区，包括若开邦，以及来自波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、埃及、匈牙利、印度、印度尼西亚、肯尼亚和尼日利亚的人员参加。该研讨会讨论的问题是煽动性语言在冲突中的作用以及言论自由。

46. 虽然缅甸政府已多次强硬声明将对施暴者采取行动，但这些声明没有被足够坚决地传达到地方一级。我想再次要求该国最高领导人发出联名呼吁，即呼吁缅甸人民紧急公开放弃所有的暴力行为和仇恨言论，尊重法治，促进不同信仰间的和谐与理解。

47. 我欢迎最近关于在仰光设立多样性和族裔和谐中心的总统令。成立该中心的总体目标是弥合族裔间的鸿沟，促进和谐及和睦相处，建立早期预警系统并建设政府机构和民间社会能力，以监测族裔间潜在的紧张与摩擦因素。这一举措是建设和平基金在缅甸支持的若干项目之一，并已开始发挥作用，将该国各族裔领袖聚集在一起，以求恢复彼此之间的对话和讨论。对这一讨论至关重要，需要通过采取现实和实质性的方案处理现居住在内部流离失所者营地及其他地方的弱势群体的身份和国籍问题，从而解决族裔分化对立背后的深层问题。开启有效的核查和公民身份审批进程，将是实现这一目标的重要一步。

48. 在这一关键时刻，任命了若开邦新首席部长。首席部长貌貌翁 2014 年 6 月 26 日与该邦不同族裔会晤时，向该邦人民承诺将改善整体经济状况和当地居民的生活水平，并恢复该地区的稳定。他的任命恰逢政府宣布《若开行动计划》。若开邦调查委员会于 2013 年提出的建议以及《若开邦行动计划(2014-2017)》结合在一起，为不分种族、语言或宗教恢复若开邦基本人权奠定了坚实的基础。首席部长积极与联合国和国际非政府组织界合作，是一个值得欢迎的发展。与此同时，我希望中央和地方各级政府部门和机构能够平息国际社会对若开邦局势的担忧。这应包括推进“罗辛亚人”，包括流离失所者核查和公民身份审批进程，以及在符合国家法律及公认人道主义和人权原则的机制内解决对罗辛亚族裔长期歧视的问题。

49. 由来已久的罗辛亚人冒险向其他国家移徙的趋势仍在继续。自 2012 年 6 月，估计有 86 000 人通过不合规的船运离境。这包括 2012 年下半年的超过 16 000 人，2013 年的 55 000 人，以及 2014 年 1 至 4 月的近 15 000 人。虽然由于这些移徙行动是秘密进行的，因而很难收集到可靠信息，但据报，2013 年有 615 人死于途中(而 2012 年下半年的死亡人数是 730 人)，死亡人数下降归因于使用了更大更稳的货船。据报，与这些移徙行动相关联的走私网络发展迅猛。据幸存的人描述，他们在漫长危险的海上行程中经历了可怕的情况，包括据称有人被关押在泰国与马来西亚边境丛林和丘陵中的营地，并被索要赎金。

50. 东盟成员国继续将缅甸的族裔间暴力及其根源看作一个内部问题。然而，经常逃往相邻东盟国家的难民潮使这一立场复杂化，而当缅甸就任东盟主席时，则尤其如此。该地区大多数国家更希望通过协商和达成共识来解决问题，而不是采取国际广泛介入的做法。而一些会员国、人权和民间社会团体、以及在伊斯兰会议组织中普遍的关切，也进一步表明需要确定相关途径，以从根本上解决公民和无国籍问题，以及与罗辛亚人的困境相关的人道主义和人权问题。

51. 虽然在若开邦爆发并蔓延到该国其他地区的暴力事件已过去了两年多，但在解决最初导致紧张关系的根源问题方面以及在确保追究犯罪行为实施人的责任方面，一直没有什么进展。在大多数情况下，流离失所的族群没有能够返回家园。对肇事者的法律程序仍然受阻，受影响的人，特别是境内流离失所者营地中的穆斯林族裔(其基本权利受到严重限制)的苦难和申诉基本上仍未获得抚慰。

52. 2014年7月初在曼德勒爆发暴力事件，造成两人死亡，数十人受伤后，当地实施了宵禁。当局迅速做出了反应，不仅部署了安全部队，恢复法律和秩序，而且在不同族裔中动员公众支持，以防止局势升级。在曼德勒的暴力事件发生后，总统在公共讲话中强调，“因为我们的国家是多文化、多族裔和多宗教的，所以只有通过积极建立与彼此和谐相处的关系，才能树立民主的做法并实现发达和开放的社会”。

三. 意见

53. 总统吴登盛的政府目前处于其任期的第四年。缅甸有一个有力运作的议会，政党和民间社会组织可就全国关注的问题积极参与并进行公共辩论，而且媒体开放，且可相对不受约束地参与其中。在三年的时间跨度中举行的10届会议中，该国的议会或单独召开会议，或举行联合会议，共审议了100项法案，涵盖一系列全国性议题。议会行使其权力，反映民众的需要并确保问责制，令人印象深刻。不过，很显然，这一进程仍在发展之中，仍需要进行更多的制度改革。

54. 在全国范围内实现停火并建立政治对话框架的努力在继续进行，与此同时，我的特别顾问将致力于在关键问题上从联合国提供必要支持，但提供支持须不超过所有有关各方的舒适度，须应其要求并与其商定。尽管存在着巨大分歧，我深信各方有足够的善意和诚意使谈判取得丰硕成果。

55. 新制度的重大考验将是这些变化如何适应该国不同政治、族裔和宗教群体的政治利益和诉求，以及这些群体如何有效地建立新的国家机构并使之合法化。在这一背景下，一个重要的事件将是2015年的大选，这将是评估缅甸民主改革状况的要素之一。作为第一步，必须解决各政党关于选举委员会所规定的限制和附加条件的正当关切，这十分重要。从联合国向该国政府提供的选举技术支持，将

由选举需求评估团确定，而具体不久将通过政治事务部选举援助司应缅甸联邦选举委员会的请求而提供。

56. 重新审查 2008 年《宪法》将是政治议程上的一项重要议题。尽管目前对有关技术性规定存在争议(如第 59(f)条和第 436 条，其中规定了总统的任命准则，以及修改宪法的准则)，但是权力结构若要真正民主化，则必须在一个联邦制的施政体制中解决族裔间权力分享安排问题。另外，至关重要的一点是，必须找到一个稳定和分阶段的方式，来将目前处于军队控制下的各级政府置于文官机构的控制之下。显然，对宪法进行任何修改，都必须保障所有政府高级职位竞争者都享有不受歧视的同等机会。同样重要的是，必须确保民主文化的不断发展不会加重族裔或族群间的对抗，而应是开放和包容的。

57. 虽然政治改革的总体势头一直保持在积极的轨道上，并显示出了一些令人鼓舞的迹象，但反对派政党和领导人以及民间社会均抱怨缅甸的民主空间在收窄。虽然在国家推进改革的大背景下和在即将举行的选举相关的政治气候下，难免会出现这样的批评，但是按照国际标准进行持续的立法改革并改进一些主要机构的职能，如联邦选举委员会的职能，也是必要的。

58. 发展方面所取得的进展将对政治稳定产生直接影响，因为满足公众的期望是任何民主进程的核心内容。利用缅甸的发展议程来解决一些主要挑战，如消除贫穷、为年轻人带来就业机会以及推进施政体制现代化，同时建立一个与整个外部世界更广泛联系的开放市场经济，将是该国民民主化进程的重要支柱。

59. 虽然过去几年的人权问题和社区暴力有时掩盖了该国家所取得的进展，但总的来说，缅甸的政治过渡和政府对发展议程的强有力承诺得到了维持。政府由议会、国防军和反对党均承诺迈向民主的未来，即使对这一未来的描述存在细微差别。总统吴登盛正在过渡到他任期的最后一年，该国也正在准备 2015 年的选举，此时，我认为国际社会应继续支持缅甸在民主化、改革，尊重人权和经济稳定增长的道路迈进，走向更和谐更包容的社会。

60. 我的特别顾问在努力接触缅甸所有利益攸关方方面，获得了非常宝贵的理解和支持。我想重申需要通过一个完全成熟的国家方案来继续联合国与缅甸之间的建设性接触，并请各会员国评估我在未来一年中的继续斡旋，在这一年中，该国将迈向 2015 年选举的决定性阶段，履行其改革议程，并迈入全新的民族和解阶段。我注意到会员国对我的斡旋表示的支持，并认识到联合国在维护和加强改革进程的积极轨迹方面可提供很多建设性的协助，因此敦促国际社会积极考虑重新调整我的特别顾问的任务，使其专注于民主改革、和平进程支助以及加强族裔间的凝聚力。