



第五十六届会议

临时议程* 项目 131(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

缅甸境内的人权情况

秘书长的说明**

秘书长谨向大会成员递转人权委员会特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅罗根据人权委员会 2001/15 号决议和经济及社会理事会第 2001/251 号决定编写的关于缅甸境内人权情况的临时报告。

* A/56/150。

** 按照大会第 54/248 号决议 C 节第 1 段的规定，本报告于 2001 年 8 月 20 日提出，以便尽可能编入新资料。

人权委员会缅甸境内人权情况特别报告员的临时报告

摘要

本报告 2000 年 12 月 28 日被任命的现特别报告员的第一份报告。报告叙述了 2001 年 1 月 1 日至 8 月 14 日特别报告员的活动及与缅甸人权情况有关的事态发展。

鉴于特别报告员 4 月对缅甸的访问时间短暂并属考察性质，并且 2001 年 9 月底将派出正式实况调查团，所以本报告仅涉及有限领域的问题。

特别报告员在本报告中提出的评估是，缅甸的政治过渡正在进行之中，与许多国家的情况一样，此种过渡将是一种错综复杂的渐进过程。

在人权领域，在政府与反对派不断对话的背景下，有一些积极的迹象显示政府正在努力取得进展。这包括向公职人员宣传人权标准，政府的人权委员会所从事的工作，释放因政治原因而被拘留者，重新开放主要反对党全国民主联盟各分部，对监狱状况进行持续不断的国际监测，及除其他外，通过特别报告员和秘书长缅甸问题特使及国际劳工组织与人权委员会合作。

易受害群体，除其他外，包括儿童、妇女和少数民族、特别是他们当中在军事行动地区的国内流离失所者的状况是急需作出重大改进的领域之一。从总体看，缅甸的人道主义状况错综复杂，除非所有有关方面处理得当，否则可能会恶化。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	4
二. 特别报告员的活动	6-33	4
A. 职权范围	6-8	4
B. 初步活动	9-14	4
C. 缅甸考察团	15-29	5
D. 拟议的实况调查团	30-33	7
三. 政治过渡现况	34-39	7
四. 公民权利和政治权利	40-63	8
A. 一般意见	40-43	8
B. 政治犯	44-55	8
C. 政治自由	56-59	10
D. 监狱状况	60	11
E. 强迫劳动	63-63	11
五. 易受害群体	64-69	11
A. 少数民族	64-66	11
B. 儿童	67-69	12
六. 当前人道主义状况	70-74	12
七. 结论和建议	75-85	13

一. 导言

1. 本报告根据人权委员会 2001 年 4 月 18 日第 2001/15 号决议提交。人权委员会在该决议第 7(a) 段决定将特别报告员的任期延长一年，并请他除其他外，向大会第五十六届会议提交一份临时报告。

2. 拉杰苏默·拉拉赫法官去年 11 月辞职，随后现任特派员于 2000 年 12 月 28 日任职，这是他任职以来的第一份报告。特别报告员借此机会向他尽忠职守的著名前任横田洋三教授和拉杰苏默·拉拉赫法官所做的工作表示敬意，他希望能够仿效这些前任的榜样。

3. 由于若干原因，编写这些报告是一项相当艰巨的挑战。该国的政治和社会结构出现了一些引人注目的动态变化，其中一些变化影响到该国的人权情况。特别报告员 2001 年 4 月访问缅甸时在某种程度上观察到这一点。不过由于访问是考察性的，没有充分时间获取全面资料对该国总体人权情况作出充分分析。

4. 缅甸政府同意在 2001 年 9 月底接收一个实况调查团。在该调查团派出之前，特别报告员确定了他认为现在可以进行某种评估的领域。因此，不可避免地会有一些事项在本临时报告中未能涉及。总之，特别报告员力图展现他认为取得进展的领域和有待取得进展的领域。

5. 特别报告员为编写本报告利用了许多资料来源，包括缅甸联邦政府、其他国家政府、各联合国机构和其他国际政府间机构、个人、非政府组织和媒体。本报告以截至 2001 年 8 月 14 日特别报告员收到的资料为根据。

二. 特别报告员的活动

A. 职权范围

6. 人权委员会 1992 年 3 月 3 日第 1992/58 号决议¹ 确定了缅甸境内人权情况特别报告员的任务，其中规定特别报告员的职权范围如下：“同缅甸政府和人民、包括同被剥夺自由的政治领袖、其家属和律师建

立直接联系，以便审查缅甸的人权情况，注意在向民选政府移交权力、起草新宪法、取消对个人自由施加的限制和恢复缅甸人权等方面取得的任何进展”。

7. 特别报告员认为，虽然他的任务在政治过渡过程中的公民权利和政治权利方面显然是进行实况调查，但是其任务的基础是普遍人权规范，因此他的声明、倡议和活动的主要宗旨是谋求所有侵犯人权行为受害者的最大利益并保护他们，促进缅甸境内的人权。

8. 特别报告员在履行任务时努力不落俗套，力图行事透明。他向所会见的各方人士解释自己履行任务的方式，说明他不代表任何集团的利益并且只向人权委员会负责。

B. 初步活动

9. 特别报告员已决定在活动开始时对缅甸进行一次考察访问，与政府和主要反对党全国民主联盟建立直接联系。为此，特别报告员在 2001 年 1 月、2 月和 3 月三次前往日内瓦，与缅甸政府高级官员进行初步协商。特别报告员在日内瓦期间还会见了联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）及各联合国组织和非政府组织的代表、学者和外交使团，并听取了有关人员对缅甸境内侵犯人权事件的陈述。他还访问了纽约，与秘书长缅甸问题特使拉扎利·伊斯梅尔大使、其他联合国官员和外交使团协商。

10. 2001 年 2 月 5 日，特别代表给缅甸政府发函，请求允许在 3 月份最后一个星期访问该国，进行一次短暂的考察访问。为了建立联系并收集必要的资料，他请求觐见政府高级官员，并会见了解该国人权情况的一系列其他人员，包括政府设立的人权委员会。他解释说，他打算寻求与政府进行密切公开的合作，包括交换资料、直接联系和定期协商。

11. 作为访问缅甸的准备，特别报告员曾前往日本、马来西亚和泰国旅行。这些访问的目的是更好地了解这些国家对缅甸人权和人道主义状况的看法及其相应的国家政策。这一任务圆满完成，与这些国家的政府官员、民间社会和立法机构成员进行了非常富有成

果的讨论。特别报告员深信，缅甸的邻国和东南亚国家联盟(东盟)成员将并且已经在缅甸的政治过渡过程中发挥关键作用。

12. 特别报告员在访问东京期间(2001年3月25日和26日)会见了外务省多边合作部部长 Takasu 先生和亚洲和大洋洲事务局东南亚第一课课长 Taeko Takahashi 女士。特别报告员借此机会会见了他的前任、第一任缅甸境内人权情况特别报告员横田洋三教授。他们就 1992 年设立特别报告员以来其任务的历史发展、目前的人权状况及缅甸的对话和民族和解前景交换了意见。特别报告员还会见了法律界和日本民间社会成员，并会见了了解缅甸人权状况的一名参议员。

13. 特别报告员在访问吉隆坡期间(2001年3月27日和28日)会见了外交部负责多边政治事务的副部长 Jasmi M. Yusoff 大使和负责东南亚和南太平洋司的副部长 Taufik M. Noor 先生。特别报告员会见了秘书长缅甸问题特使拉扎利·伊斯梅尔大使，并与其商定协调今后的活动。特别报告员与联合国法官和律师独立性特别报告员帕拉姆·库马拉斯瓦米就与其任务有关的当前人权状况并就今后的前景交换了意见。他们还讨论了东盟人权机制工作组的工作及其与缅甸人权状况有关的活动。特别报告员还与马来西亚民间社会组织成员和熟悉缅甸人权问题和马来西亚缅甸裔难民和其他移徙者立场的一名议员联系。

14. 特别报告员在访问曼谷期间(2001年3月29日至4月2日)会见了外交部东亚事务司常务秘书 Nitya Pobulsonggram 先生和司长 Surapong Jayanama 先生。他还会见了了解缅甸人权状况的个人和设在泰国的国际民间社会组织和协会的代表。最后，特别报告员还借此机会会见了以下政府间组织的代表并与其交换了意见：联合国开发计划署(开发计划署)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际复兴开发银行(世界银行)、国际劳工组织(劳工组织)、国际电信联盟(电信联盟)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国难民

事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国驻地协调员办事处和机构间支助股。

C. 缅甸考察团

15. 2001年4月3日至5日，特别报告员访问缅甸。在访问期间，特别报告员的所有会见人员具体要求都得到满足，他在该国的行动均获得适当协助，并且迅速充分地获得所要求的文件和资料。因此特别报告员再次感谢缅甸政府提供合作，为他考察访问缅甸提供便利并回应他提出的关于在人权问题上提供合作的要求。

16. 特别报告员在仰光会见了以下政府代表：国家和平与发展理事会第一书记 Khin Nyunt 中将；外交部长 U Win Aung；内政部长兼人权委员会主席 Tin Hlaing 上校；劳工部长 Tin Ngwe；外交部国际组织和经济发展司司长 U Win Mra 大使；和战略研究厅国际事务处 Hla Min 中校。

17. 特别代表还访问并会见了全国民主联盟领导人昂山苏姬和全国民主联盟执行委员会成员 U Lwin、U Nyunt We、U That Tun、U Hla Pe、和 U Soe Myint。

18. 特别报告员会见了该国以下民间社会组织的代表：缅甸红十字会、缅甸妇女事务全国委员会、缅甸妇幼福利协会、基督教青年妇女协会、基督教男青年协会、缅甸教会理事会、和缅甸浸礼会。特别报告员还会见了在缅甸工作的国际民间社会组织的代表以及以下缅甸少数民族的领导和代表：Wa、Kachin、Karen、Pa O 和 Pa Laung，他们邀请特别报告员访问民族地区。

19. 最后，特别报告员还有机会会见仰光外交界和商界成员及以下联合国组织的代表：开发计划署、儿童基金会、粮农组织、卫生组织、难民专员办事处、联合国国际药物管制规划署(药物管制署)、联合国人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症联合方案(艾滋病方案)和粮食计划署。

20. 这次访问的目的是与缅甸政府和人民、包括缅甸政界和民间社会领导人建立直接联系，不过由于这是一次短暂的考察访问，考察范围不可避免受到限制。希望在今后的访问中有机会进一步发展建设性对话，以便切实促进和保护该国的人权。下面扼要总结访问期间的一些会晤情况。

会见第一书记

21. 2001 年 4 月 3 日上午，国家和平与发展理事会第一书记 Khin Nyunt 中将在国防部接见了特别报告员。特别报告员感谢第一书记邀请他访问缅甸，并相信这次邀请真正显示政府愿意与人权委员会合作。他扼要说明了自己的任务及履行此项任务时将采取的开放和透明方式。特别报告员还解释了他这次考察的目的，即打通联系渠道并与缅甸政府和其他有关人员建立对话，以便进一步促进和保护人权。

22. 第一书记回顾了人权委员会所确定的缅甸境内人权情况特别报告员任务的历史及缅甸政府与特别报告员数届前任的合作情况。他强调指出，必须尊重和理解缅甸政府为确保和平与稳定、平定叛乱、建立民主治国制度而承担的沉重责任。政府面临的挑战包括经济疲软不振、必须确保武装团体重归法统、和打击生产和贩运麻醉品。第一书记进一步强调指出，在缅甸必须在确保和平与文明以及分享权力这两者之间维持平衡。他承认在建国和建立缅甸民主制度过程中政治反对派的必要性和价值及潜在的建设性作用。

23. 特别报告员在答复时同意第一书记的看法，认为虽然民主模式可能会因某一国家的国情而变化，不过缅甸的主要目标必须是建立一个友善的民主政府。在这方面，他欢迎第一书记对政治反对派在缅甸社会发展过程中所起作用的评论。特别报告员承认经济和政治之间的相互联系，并提到普遍认可的一种理解，即所有权利—公民权利、政治权利、经济权利、社会和文化权利、和发展权利均不可分割并相互关联。在这方面，他向第一书记保证，他在提交人权委员会和大会、反映缅甸人权状况的报告中将考虑到这一点。

会见外交部长

24. 2001 年 4 月 3 日上午和 5 日下午，外交部长 U Win Aung 会见了特别报告员。在会见期间，讨论了与特别报告员的任务有关的各种问题。外交部长向特别报告员保证，缅甸政府乐意与特别报告员合作推动缅甸人民的利益。双方同意，必须建立信任、不断协商并致力于解决具体问题。外交部长进一步解释说，缅甸政府的目的是推行不对抗政策，逐步过渡到民主国家。

25. 特别报告员满意地注意到，缅甸政府已释放一些反对派成员，其中一些人是在他访问之前数天刚刚释放的。特别报告员认为，迫切需要释放老年人、精神不正常者和据说刑期已满者。他获得保证，即政府已注意到他的立场，政府将在个案基础上适当考虑他的立场。

会见内政部长兼人权委员会主席

26. 2001 年 4 月 3 日下午，特别报告员有机会会见内政部长兼人权委员会主席。该委员会是缅甸政府 2000 年 4 月设立的一个由 20 名成员组成的机构，得到国家和平与发展理事会第一书记的支持。该委员会包括八个工作组，处理的问题包括国际人道主义法、保健、教育和劳工。这次会晤提供了一次就以下问题交换意见的机会：缅甸人权状况；特别报告员的作用；在缅甸促进和保护人权的战略；一般而言国家人权机构在国际人权体制中的作用。特别报告员收到了关于该委员会迄今的活动和今后的计划的报告，他对此表示欢迎。

会见劳工部长

27. 2001 年 4 月 3 日下午，特别报告员会见了劳工部长。劳工部长解释了缅甸政府在强迫劳动问题上的立场和响应劳工组织技术合作团的建议而采取的措施。他强调，缅甸政府愿意合作铲除这种做法，并指出，在政府指示禁止这种做法的同时，已经制订了接受申诉的程序，迄今尚未接到这方面的申诉。

28. 特别报告员感谢部长的澄清，并对劳工组织与缅甸政府就强迫劳动问题恢复对话的消息感到鼓舞。特别报告员还希望当局能够设法确定客观公正评估形势的合作方式。

29. 2001 年 4 月 6 日返回日内瓦后，特别报告员在同一天前往人权委员会，扼要叙述了他进行的活动。

D. 拟议的实况调查团

30. 自 4 月份访问缅甸以来，特别报告员一直与缅甸政府高级官员保持定期联系，讨论特别报告员重返缅甸进行实况调查事宜。与此同时，特别报告员继续与联合国、政府间组织和非政府组织、学者和外交使团代表协商。特别报告员在访问伦敦（5 月 25 日和 26 日）和布鲁塞尔（6 月 21 日）及停留纽约（4 月 23 日至 25 日）和日内瓦（5 月 20 日至 6 月 1 日，6 月 17 日至 22 日）期间进行了这些活动。

31. 特别报告员在 2001 年 5 月 31 日给缅甸政府的信中，根据自己的任务正式要求向缅甸派遣实况调查团。他表示希望实况调查的时间长一些（10 天至 2 星期），从 2001 年 9 月最后一个星期开始。他请求安排他到首都以外其他一些地点访问，包括一个停火区、西部边界地区和中部地区。特别报告员表示有意访问大学、研究所、学校、医院、返回者社区、新生活村庄，以及拘留所和劳改营，在那里他可与被拘留者交谈。他还表示希望评估边界地区的形势发展和少数民族的生活。特别报告员还写道，他希望继续与政府代表保持对话，并与不同政党领袖和成员及族裔、宗教、妇女、学生和青年团体代表进行讨论。

32. 2001 年 6 月 27 日，特别报告员收到缅甸常驻联合国日内瓦办事处代表的一封信，该代表在信中转达，缅甸政府同意特别报告员在 2001 年 9 月最后一个星期进行所提议的访问。该信说，将作出安排让特别报告员会见“少数民族的有关人员和领袖”，计划还包括访问边界地区、大学、学校、研究中心和其他感兴趣的地方。信中提议在 2001 年 7 月特别报告员与缅甸常驻日内瓦代表下次会晤时商定该计划细节。

33. 2001 年 7 月 30 日至 8 月 18 日特别报告员在日内瓦出席促进和保护人权小组委员会届会。特别报告员借此机会与缅甸常驻代表进一步讨论了关于他对该国作实况调查访问的详细安排。

三. 政治过渡现况

34. 特别报告员认为该国即将进入一个新阶段，这一点国际社会必须承认并采取相应行动。根据特别报告员的观察，政治过渡对缅甸政府越来越紧迫，因为这是一种必要的体制安排，通过它切实并与其他政治力量、特别是全国民主联盟和族裔群体共同处理现有的严重问题——贫穷、营养不良、教育和保健体制落后、基础设施破败、毒品、人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）——以及令人不安的人权状况。

35. 这些问题构成艰巨的挑战，它们在缅甸比在许多其他国家更严重。领导人和各政党最重要的任务是创建民主权力结构并扩大民主权利的范围。² 考虑到目前的政治结构，政治改革的进行很可能有军方参与。³ 将继承自英国的选举制度改变为比例代表制可保证所有政治力量更好地参与。更有力地推动过渡进程的必要条件包括发展民间社会组织、支持宪政和法治的法律文化、能够根据专业规范运作的国家行政系统和体制良好的经济社会。

36. 政治过渡是非常复杂的过程，带有具体环境的特点。就缅甸而言，政治改革最可能的道路将是逐步改变，许多摆脱军政权的过程均有此特点。这种方式最终可能为未来的民主政体提供坚实的基础。

37. 铭记历史趋势，本报告中的评论涉及当代一个时期，除其他外，包括 1988 年事件、1990 年选举、尤其是最近政府与秘书长缅甸问题特使的交往和 2000 年 10 月开始与昂山苏姬会谈。两件大事，即 1990 年的选举和在少数民族地区的停火运动，促成了构成这一时期特点的重大变化，它们导致缅甸社会政治环境的重组。⁴ 当前形势发展的特点显然将深刻影响可供

采取的过渡道路和缅甸社会在政治过渡过程中将面临的任務。

38. 1990 年代以来，缅甸社会面临缓慢并经常是痛苦的过渡，骚动不断，政治形势紧张，公民权利和政治权利遭受侵犯，人道主义形势错综复杂，并面临经济危机。比任何其他过渡过程更明显的是，大家必须记住，尽管社会有时经历痛苦和挫折，民主力量和国际社会丧失耐心，但缅甸政体并非一成不变。在政治过渡过程中，每一行动者—军方、有组织的政党、族裔群体、民间社会、国际社会—在其共存的一个“场”中都会影响其他行动者。其含义是，政府和其他政治力量可能需要一些时间形成共同立场，绘制通往民主的蓝图；尽管步伐缓慢并经常遇到挫折和走回头路，但是缅甸在其所在区域和国际社会的孤立逐步降低这一情况可能已开始了一个不可逆转的过程。

39. 缅甸的过渡过程如同当代许多自由化过程一样，可能经历若干阶段：(a) 对话和建立信任，(b) 和解，(c) 合作并采取共同行动。根据特别报告员的观察，政治过渡的过程已经开始。在这些阶段中将确立公开选举和“赢者掌权”，此后将可能向民主社会过渡。

四. 公民权利和政治权利

A. 一般意见

40. 在现政权向民主过渡过程中，促进公民权利和政治权利面临艰巨挑战。总体而言，在公民权利和政治权利领域可察知一些积极动向，这种趋势可能继续下去。历史显示，当一个社会开始赏识民主、多元和透明社会的品质和力量时，积极的转变可能不可逆转。

41. 同时，特别报告员除其他外，通过各专题特别报告员—酷刑问题特别报告员、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、宗教和信仰自由问题特别报告员、促进和保护意见和表达自由权利特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和对妇女的暴力行为问题特别报告员—提交人权委员会第五十七届会议的报告了解到，问题依然存在。

42. 特别报告员自任职以来一直关注国际和区域非政府组织的报告，并有机会听取和阅读它们的口头和书面陈述。特别报告员希望在此转达它们对据称在缅甸发生的严重侵犯人权事件的关注。他希望缅甸政府今后也能从与许多这些民间社会组织的对话中得益。特别报告员认识到，他的任务要求寻求这些指控的真相并调查这些指控。同时他认为，他的工作不仅仅是重复这些组织所起的杰出作用。因此他希望进行自己的实况调查，在下次访问缅甸时与政府对话人员和其他政治行动者一起处理这些指控。

43. 特别报告员高兴地报告，自进行中的过渡开始以来，显然有一些重大迹象显示政府愿意就人权问题进行建设性对话。这些迹象包括采取了一些行动，即在澳大利亚政府支助下举办了一系列讲习班，向政府官员宣传人权标准，设立政府人权委员会，重新开放全国民主联盟支部，继续对监狱状况进行国际监测，除其他外通过该特别报告员与人权委员会对话，并与秘书长缅甸问题特使和劳工组织对话。

B. 政治犯

44. 自第一次与缅甸政府官员接触以来，政治犯问题一直列于特别报告员议程的首位。他在随后与政府对话者的所有会晤中、包括首次访问缅甸期间，均敦促释放政治犯。

45. 2001 年 7 月 2 日，特别报告员给缅甸政府去函，其中提到他先前有关该议题的讨论，重申他对该重要问题的承诺。特别报告员在欢迎若干反对派成员获释的同时，还提出他特别关注一些当选议员仍被继续关押和囚禁，尤其是政府在同昂山苏姬对话的时候。

46. 特别报告员在他的信函附件 1 中提出以下名单，包括未受指控或审判、仍被关押在政府“招待所”的 12 名议员：1. Saw Hlang Aka U Saw Hlaing, Indaw, Sagaing; 2. U Khin Maung Win, Okhtwin, Bago; 3. U Myo Win, Kawa, Bago; 4. U Tin Htut Oo, Laeway, Mandalay; 5. U Tin Shwe, Waw, Bago; 6. U Tun Kywe, Nyaunglebin, Bago; 7. U Aung Soe Myint, Taungngu,

Bago; 8. U Hla Thein, Tamwe, Yangon; 9. U Thein Myint, Tamwe, Yangon; 10. U Thein Nyunt, Thingangyun, Yangon; 11. U Win Myint, Danubyu, Ayeryarwaddy; 12. Dr. Aung Moe, Phwint Phyu, Magway.

47. 特别报告员在附件 2 中列出了另外 31 名议员的名单, 据称这些议员由于和平行使集会、结社和言论自由的权利而仍被关押: 1. Chit Htwe, 全国民主联盟 Myothit 2, Magway; 2. Do Htaung Aka U Do Thawng, 全国民主联盟 Kalay, Sagaing; 3. Dr. Aye Kyu, 全国民主联盟 Latputta 2, Ayeyarwady; 4. Dr Myint Naing Aka Than Chaung Aka Maung Than, 全国民主联盟 Kanbalu, Sagaing; 5. Dr Zaw Myint Maung, alias Dr Myint Aung, 全国民主联盟 Amarapura, Mandalay; 6. Dr Aung Khin Sint, 全国民主联盟 Mingala Thangnyunt, Yangon; 7. Dr Than Nyein Aka U Than Nyein, 全国民主联盟 Kyauktan 1, Yangon; 8. Dr. Min Soe Lin, Mon National Democratic Party (MNDP) Ye 1, Mon 邦; 9. Dr. Myo Nyunt, 全国民主联盟 Dedaye 1, Ayeyarwady; 10. Duwa Zaw Aung, 全国民主联盟 Waingmaw, Kachin 邦; 11. Khin Maung Swe Aka Ye Kyaw, 全国民主联盟 Sanchaung, Yangon; 12. Khun Myint Tun, 全国民主联盟 Thaton, Mon 邦; 13. Kyaw Khin, 全国民主联盟 Taunggyi, Shan 邦; 14. Kyi Myint, 全国民主联盟 Latha, Yangon; 15. Kyi Win, 全国民主联盟 Latputta, Ayeyarwady; 16. May Win Myint, 全国民主联盟 Mayangone, Yangon; 17. Min Kyi Win, MNDP Mudon, Mon 邦; 18. Nyunt Hlaing, 全国民主联盟 Myayde 1, Bago; 19. Ohn Kyaing Aka Aung Win, 全国民主联盟 Mandalay SE; 20. San San (F), 全国民主联盟 Seikkan, Yangon; 21. Saw Naing Naing, 全国民主联盟 Pazundaung, Yangon; 22. Sein Hla Oo, 全国民主联盟 Insein 2 Yagon; 23. Soe Myint, 全国民主联盟 Min Minby 1, Magway; 24. U Myint Naing, 全国民主联盟 Kantbalu 2, Sagaing; 25. U Saw Oo Reh, 全国民主联盟 Phruso, Kayah; 26. U Kyin Thein, 全国民主联盟 Kya In Sei

Kyi, Kayin; 27. U Kyaw San, 全国民主联盟 Taze 1, Sagaing; 28. U Ohn Maung, 全国民主联盟 Nyaunglebin 1, Bago; 29. U Aung Myint, 全国民主联盟 Latpadan 1, Bago; 30. U Nyunt Aye, 全国民主联盟 Latpadan 2, Bago; 31. U Kyi Lwin, 全国民主联盟 Ngaphae, Magway.

48. 特别报告员还根据他 4 月访问期间与政府达成的谅解, 请求考虑基于人道理由释放属于老人、病人和据称刑期已满的其他政治犯。特别报告员的信的附件 3 载有以下个案资料:

案件 1: U Win Tin, 记者, 全国民主联盟资深成员, 1989 年 7 月 4 日被捕, 现正在 Insein 监狱服 20 年徒刑, 刑满时将 78 岁。由于监狱条件恶劣, 他的健康一直不好。酷刑问题特别报告员 2000 年 10 月 5 日的信也提到他的案件。

49. 案件 2: Min Ko Naing, 学生积极分子, 缅甸全国学生会联合会创建人, 1989 年 3 月 24 日被捕, 被判刑 20 年 (后在大赦中被减为 10 年), 在监狱中他一直被隔离监禁, 身心健康糟糕。虽然他已于 1999 年 3 月刑满, 但据称仍被关押在 Rackhine 邦的 Sittway 监狱。1994 年 11 月, 缅甸境内人权情况特别报告员曾对他作短时间探视。

50. 案件 3: Zaw Min 博士, 41 岁, 医生兼作家, 1989 年 7 月 30 日因被控与缅甸共产党联系而被捕, 被判 20 年徒刑 (后减为 10 年), 在被关押期间的多数时间里一直被隔离监禁, 后来遭受重大心理伤害, 目前被关押在 Mandalay 监狱。他应于 1999 年刑满时获释。

51. 案件 4: Daw San San Nwe, 记者兼作家, 为六名子女的母亲, 50 多岁, 据称因涉嫌向外国记者传递消息而于 1994 年 8 月被捕, 被判处 10 年徒刑。据说她在 Insein 监狱健康欠佳, 身患高血压、心脏病、身体右侧瘫痪。酷刑问题特别报告员 2000 年 10 月 5 日的信也提到她的案件。

52. 案件 5: U Cho Aung Than, 54 岁, 昂山苏姬的助手 (也是堂弟), 1997 年 6 月 13 日因涉嫌参与反对

派活动与妹妹 Khin Ma Than 和妹夫 Shwe Myint Aung 一起被捕。他被关押在 Insein 监狱，据说身患高血压，健康不佳。

53. 2001 年 7 月 30 日，特别报告员收到缅甸常驻联合国日内瓦办事处代表的答复，内称特别报告员的信附件 1 中提到的所有“政治人物”已于 2001 年 7 月 3 日获释回家，但是 U Khin Maung Win 除外，他不属于被送往政府招待所接受询问的“政治人物”范畴。该答复称他因非法赌博和其他刑事罪而服刑。此外该信还通知说，U Aye Win（昂山苏姬的堂弟）已于 2001 年 7 月 2 日获释。关于特别报告员的信附件 2 中提到的政治人物，据说 Aye Kyu 博士、Aung Khin Sint 博士、U Kyi Win 和 U Nyunt Hlaing 已于 2001 年 7 月 18 日获释。在附件 3 的部分案件清单中，Daw San San Nwe（上文案件 4）已于 7 月 18 日获释，U Myint Swe 和 Daw Nge Ma Ma Than（昂山苏姬的近亲）（上文案件 5）也于 7 月 26 日获释。该信指出，这些政治人物在各自的刑期未满之前获释，附件 2 和附件 3 中提到的有些政治人物服刑不是由于政治原因，而是因为犯刑事罪。在这方面，该信提请特别报告员注意，当局认真考虑了他提出的请求，正在个案基础上审查上述案件。后来特别报告员获悉，2001 年 7 月 31 日，他的信附件 1 中提到的唯一尚未释放的人 U Khin Maung Win 与其他 3 位议员一起获释。

54. 特别报告员承认，年初以来从监狱和招待所中释放 160 多名囚犯是政治过渡过程中的一项重大步骤。其中包括 1 月份释放 84 人，3 月份至少释放 10 人，6 月份分 5 批（6 月 13 日、14 日、15 日、21 日和 28 日）释放 27 人，7 月份分 6 批（7 月 2 日、6 日、13 日、18 日、26 日和 31 日）又释放 40 人，8 月 13 日释放 2 人。获释者绝大多数或是全国民主联盟成员，包括所有未经起诉或审判的议员，他们中有些人从 1998 年 7 月以来一直被关押。例如，获释者中有 83 岁的 Saw Mra Aung 博士，他是 Arakan 民主联盟领导人代表人民议会的委员会主要成员；U Soe Thein，编辑兼议员；和以“小胡子兄弟”闻名的喜剧演员 U Pa Pa Lay 和 U Lu Zaw。

55. 特别报告员欢迎这些人获释，不过他指出，还有许多案件他希望政府在最近的将来审议。例如，这些案件中包括 71 岁的记者和全国民主联盟创始成员 U Win Tin，他是仍被关押的 18 名媒体专业人员之一。他从 1989 年以来一直并关押，因从事和平政治活动被判刑 20 年，身体极差。据报告，还有 28 名议员，多数为全国民主联盟成员，3 名全国民主联盟领袖——昂山苏姬、U Tin Oo 和 Aung Shwe——自 2000 年 9 月以来实际上一直被软禁。不过从政府来源获悉，昂山苏姬和她的同事可从事社会和宗教活动并正在从事这些活动。一些外国人可探视她。政府当局也指出，此项安排是根据目前进行的对话作出的。

C. 政治自由

56. 据报告，共有 24 名当选议员在流亡中开展活动。其中 13 人为全国民主联盟成员，其余为族裔政党，如 Chin 族全国民主联盟、Kaya 族全国团结民主组织、Shan 族争取民主联盟、Lahu 族全国发展党、Zomi 全国大会和国家民主党的成员。

57. 自从与昂山苏姬开始秘密谈判以来，该国的媒体“言论战争”已经停止，全国民主联盟和各反对党的活动越来越公开。2001 年 6 月，仰光区八个镇 40 个全国民主联盟办事处有 18 个获准重新开放，其中 9 个办事处可树立本党原来的标语牌。多年来，全国民主联盟各办事处首次开始与其全国领导机构建立定期联系。报告显示，U Lwin 和其他执行委员会成员定期出席仰光全国民主联盟总办事处会议。设在 Mandalay 区的另外一个重要的全国民主联盟办事处据称也开始运作。不过，目前尚不知道这些成员能否在各自的城镇自由行动。

58. 朝这个方面继续迈进将有助于实现民族和解与和平，改善该国的人权状况，途径尤其包括在法律和实践中充分尊重结社、参与和言论自由权利。民间社会组织、工会和媒体是促进人权和人类发展的决定性因素。在逐步向民主过渡的许多国家，民间社会组织可发挥推动人权的带头作用。一些亚洲国家曾取得类似成果。例如，印度尼西亚尽管遇到严重挫折并且政

治背景比较复杂，还有大韩民国，都变得更加开放，它们承认必须推动社会合作，推动人权事业。⁵ 缅甸政府在此关头可通过支持一种有助于各界基层民间社会组织的环境而获得巨大利益。缅甸有 2000 个此类组织，妇女发挥着领导作用，这是一项具有积极意义的事实，但是这些组织的重点局限于社会福利问题。

59. 标准实施问题委员会在国际劳工大会第八十九届会议（2001 年 6 月）期间指出，在缅甸国家法律和实践与劳工组织 1948 年《关于结社自由和保护组织权利的第 87 号公约》⁶（缅甸自 1955 年以来一直为缔约国）条款之间存在着严重的差距。该委员会提出此种情况作为继续不执行公约的例子，并再次强烈要求政府紧急采取必要措施和机制，保障所有工人和雇主在不经事先批准的情况下参加自己选择的组织的权利、和这些组织参加联合会和国际组织而不受公共当局干扰的权利。

D. 监狱状况

60. 一些报告声称缅甸监狱状况仍然普遍恶劣，因此特别报告员打算在 2001 年 9 月访问缅甸之后更广泛地报告该国监狱情况。同时他高兴地注意到，国际社会继续对监狱和拘留设施进行监督。自 1999 年 5 月开始此种监督以来，红十字国际委员会（红十字委员会）已获准探视监狱、称之为招待所的拘留地和劳改营。现在，红十字委员会已在若干情况下访问了该国各地 49 个地方。特别报告员借此机会向红十字委员会的严格保密规定表示敬意。

E. 强迫劳动

61. 在审查所述期间，劳工组织继续与缅甸政府就适用国际劳工大会第八十八届会议（2000 年 6 月）通过的决议进行协商。劳工组织理事会第二百八十届会议讨论了缅甸的情况（2001 年 3 月）。劳工组织派遣了一个特派团前往仰光（2001 年 5 月 17 日至 19 日），与缅甸政府谈判今年晚些时候访问该国的一个高级别劳工组织特派团的任务，以便客观评估政府所报告的立法、执法和行政措施框架的切实执行情况和实际

影响。标准实施问题委员会在国际劳工大会第八十九届会议期间的一次特别会议（2001 年 6 月 11 日）上审查了缅甸的情况。讨论重点是在何条件下可取消国际劳工大会 2000 年 6 月决议所要求采取的措施。

62. 经济及社会理事会 2001 年实质性会议也讨论了缅甸的强迫劳动问题。2001 年 7 月 25 日，经社理事会以协商一致方式通过了第 2001/20 号决议，其中注意到 2000 年国际劳工大会关于采取行动确保执行劳工组织为审查缅甸遵守《强迫劳动公约》所规定义务而设立的调查委员会的建议的决议，劳工大会的决议建议将该项目列入经社理事会议程，经社理事会在决议中还注意到国际劳工大会第八十九届会议（2001 年）通过的结论；注意到国际劳工局与缅甸当局达成的谅解，其内容为一个劳工组织高级别特派团将客观评估缅甸所报告的为在法律上和实践中彻底消除强迫劳动这一总目标而采取的立法、执法和行政框架的实际执行情况和实际影响；该评估团的成员将由劳工组织总干事确定，评估团的报告将由劳工组织理事会 2001 年 11 月会议审查；该决议请联合国秘书长随时向经社理事会通报这方面的进一步发展。

63. 特别报告员欢迎缅甸正式禁止强迫劳动的做法；不过他充分认识到该问题的严重程度。他打算在 2001 年 9 月访问缅甸之后对该问题作更详细的报告。

五. 易受害群体

A. 少数民族

64. 特别报告员收到了一些报告，叙述少数民族、特别是居住在戡乱行动区（多数在 Shan、Mon、Kayah 和 Kayin 邦）的少数民族令人不安的处境。据报告，在这些地方，武装冲突和侵犯人权—包括酷刑、任意处决、蓄意谋杀、滥用地雷、政府军和武装反对派的征兵压力—的直接和累积影响，以及贫穷、缺乏基本社会基础设施和地方当局的态度/做法的综合影响，使人民担忧自己的生命、家人及其前途。结果是，他们中的许多人在邻国寻求庇护或藏身森林中的“流放村”。因此，武装冲突引起的保护和援助问题应首先

包括联系易受害群体，如国内流离失所妇女和儿童。实际上，只有存在人道主义空间，即为人道主义目的停火或理想的全国性停火（这也将有利于民族和解进程），才能提供上述保护和援助。

65. 一些报告说，一些少数民族地区据称存在“出于种族/族裔动机”的歧视政策迹象。特别报告员希望在即将进行的访问期间能够核实这些报告。Arakan 邦穆斯林和印度教少数民族（人数约 100 万）的处境引起特别报告员的注意。据称，因为他们不是公民，他们必须遵守出镇必须获得批准的规定。据说此项规定的执行更加严格，尤其是在 2001 年 2 月据称该邦首府 Sittwe 的 Rakhine 佛教徒和穆斯林发生冲突之后。官方规定的申请费视旅行距离而定，从 25 元至 50 000 元（1000 美元）不等。据称，目前只有富人能够负担得起旅行申请。此外，据称离开 Sittwe 比较容易，但是返回 Sittwe 非常困难，尤其是从 Maungdaw、Buthidaung 和 Rathedaung 三镇返回，因为在这些镇穆斯林和印度教徒占绝大多数。这些限制影响普通穆斯林和印度教徒的生计，迫使他们最终离开该国。

66. 特别报告员希望回顾指出，依照国际人权法，只有在具有明确法律根据并符合必要性的检测和相称性的要求，才可限制行使行动自由权利。更重要的是，允许的限制应符合平等和不歧视的基本原则。⁷

B. 儿童

67. 在关于缅甸儿童权利的讨论所涉及的关注领域中，特别报告员尤其希望提到童兵问题。关于这个问题，他打算在 2001 年 9 月访问缅甸之后再详细报告。特别报告员认为，作为一种童工形式的该问题与贫穷密切相关。一方面家庭的生存需要儿童的收入，另一方面，当家庭不需要儿童的收入时，家庭负担不起上学的直接费用。

68. 官方的学龄儿童入学和在学数字显示，只有一半 5 至 15 岁的儿童上完小学。根据这些数字，估计 25 % 的儿童从未入学，在已经入学的儿童中，只有三分之一能够完成五年的小学教育。此外，大约四分之一 10 至 14 岁的儿童（约 125 万）从事付酬工作，城市地区的“街头儿童”人数不断增加。数以千计的妇女

和儿童成为国内流离失所者或邻国的非法移民，她们的困境使情况更加恶化。

69. 儿童健康、结核病和疟疾在该国仍是重大关切问题。几乎四分之一缅甸婴儿出生时体重不足，营养方面的影响是长期的。在儿童 5 岁时，三分之一的儿童患轻度营养不良。约 360 万儿童和 110 万孕妇居住在高风险或中等风险疟疾传染地区，加重了营养不良的情况。此外，估计该国结核病每年的新病例在 81 000 起以上。迄今只有少数病人获得适当治疗。

六. 当前人道主义状况

70. 特别报告员同意在缅甸的联合国机构（开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、人口基金、药物管制署、难民专员办事处、粮农组织、卫生组织和艾滋病方案）对缅甸人道主义状况的内部评估，并同意必须根据情况制订与各联合国机构的任务相关的协调方式。

71. 特别报告员同意这样的观点，即推迟提供援助将使代价大大增加，因为问题会加重（例如艾滋病毒/艾滋病），人力资本退化（例如文盲增加，完成小学教育的比率下降），自然资源减少，差别扩大（例如在各区域和少数民族之间）。推迟提供援助还可能扩大非法毒品业，对缅甸和该区域带来负面社会冲击，如非法移民和人口流离失所。目前提供给缅甸的外围和零星援助不足以扭转、甚至不足以减缓某些消极趋势。此种援助也不足以减少经济和社会差别，而此种差别对缅甸内部和区域的和平安全构成潜在威胁。

72. 缅甸获得发达国家和多边金融机构的官方发展援助的渠道非常有限，过去十年尤其如此。⁸ 目前提供给缅甸的官方发展援助总额大约为人均 1 美元，而提供给柬埔寨的官方发展援助为人均 35 美元，提供给老挝人民民主共和国的为 68 美元（1997 年数字）。结果是，在多数情况下由联合国系统和少数几个国际民间社会组织提供的有限的人道主义援助只能勉强满足缅甸民众的需要。

73. 在缅甸境内开展业务活动的联合国各组织（其中一些组织在可能的硬性规定限制范围内）作出了最大

努力，合作协调处理最关键的人道主义问题。特别报告员欢迎联合国国家小组根据对该国形势的评估，选择了艾滋病毒/艾滋病、非法药品和粮食安全作为协商和采取共同行动的三个优先领域。

74. 特别报告员深信，现在向缅甸提供人道主义援助是必要和适当的。不过政府应负责创造积极的环境，以便提供国际援助并将国际援助有效送达最易受伤害的群体、特别是国内流离失所妇女和儿童、感染艾滋病毒/艾滋病者和穷人手，尤其是送达各少数民族邦的这些人手中。如果在提供援助的同时认真进行监督，可缩小缅甸中部与各少数民族邦之间的鸿沟，并且从少数民族的观点看，这肯定将是非常有效的稳定和促进和解的手段。在此复杂的过渡阶段，这也将是对脆弱发展进程的重大支助，因为缅甸在四年中从低发展状况进入中等人类发展，在开发计划署162个国家人类发展指数中名列第118。⁹

七. 结论和建议

75. 世界上没有任何国家可以逃避国际人权监督。可在任何地方独立客观地审视当今世界的人权状况。联合国人权事务高级专员阿亚拉·拉索曾经说过，“就人权而言，所有国家均有不同程度的毛病”。随着人权标准的演变和普及，世界所有区域的所有国家，无论属于北方还是南方，发达国家还是不发达国家，都面临有待解决的人权问题。因此，本临时报告中提出的意见必须理解为对与缅甸政府进行的建设性人权对话的贡献。

76. 缅甸各方面面临的主要挑战是设法为全体人民恢复最佳的人的境况，途径是尊重人权、人的安全保障和人道主义原则。应避免两极化、党派偏见和将对手妖魔化，必须重视共同立场和互利对话，以促进真正的和解。政府、政党和少数群体可能不会在每件事上都看法一致，但是在一些重大领域也许能够（很可能正在）确定共同目标。在这方面，此时不妨回顾佛陀的教诲，Vivadam Khemato “所有争执和冲突都由开会和讨论来解决”。

77. 每一政府都必须对本国人民的苦难表示同情。佛陀在悟道之后立即在 Isipatana，即鹿苑指示他五个

弟子，敦促他们“云游四方，作为心怀慈悲的师傅，教化苦难深重的世界，促进众人的利益、福祉和幸福。”¹⁰ 一个慈悲的政府推行满足人民基本需要的的社会政策。缅甸政府比以往任何时候更必须采取比较“利民”的立场。特别报告员深信，要取得保障此种发展方向的突破行性进展，将同时要求缅甸军政府、西方民主国家和整个国际社会表现出新的灵活性。

78. 特别报告员深信，缅甸当前局势看来需要采取一项系统的政策，让该国内外的不同行动者能够合作或为同一目标共同努力。现在比任何时候都需要所有国家、尤其是因其过去所起的作用而负有责任的国家和该区域国家认真重视与缅甸政府进行持续对话和谈判。特别报告员还认为，国际社会最好暂时停止任何加剧经济制裁的做法，并应设法评价制裁对缅甸人民中最易受伤害群体的影响。

79. 特别报告员认为，在目前阶段，所有各方已经可以开始就非政治性/社会性问题进行合作，例如预防艾滋病毒/艾滋病问题。这很可能成为人道主义援助的一个协调中心，也可能发展成为一个讲习班，在地方一级建立协商进程，将政府、反对派、少数民族团体和当地社区召集在一起，创造互信气氛。

80. 特别报告员与联合国内以及学说界和国际社会的其他一些声音一起呼吁，缅甸存在尤其影响到普通人民的严重人道主义问题。在过渡时期结束之前暂缓提供人道主义援助会妨碍合作促进人类发展和与贫穷作斗争，这不符合人权和人道主义法原则。这也将是一个后果严重的错误，会削弱和妨碍以下进程：建设社会资本、发展领导能力、鼓励出现有助于奠定民主进程基础的更生气勃勃的民间社会。最后必须明确指出，作出协调努力以缓和人道主义局势并非要求或意味着放弃协助民主过渡的长期目标：在向民主宪政过渡的框架之外，缅甸人民的迫切需要没有长期的解决办法。

81. 现在对缅甸复杂紧迫的人道主义局势作彻底评估正当其时。特别报告员认为，在调整人道主义救济和

发展框架时必须考虑到学术界和观察员提出的各项提议。在这些提议中他着重提到一项提议：将有意转交捐助国政府提供的共同资助并致力于在缅甸执行一揽子基层倡议的国际非政府组织组成一个国际联合会或协商小组。如果有任何国际组织可发起这项进程，那么联合国系统可充当与缅甸政府联系的中间人。

82. 因为数量众多的政治犯仍关押在狱中，其中许多人刑期很长，特别报告员再次强调指出，只有全部释放所有政治犯才能奠定民族和解的道路，建立通往民主进程的法治。除非释放所有政治犯，否则过渡进程不可能取得实效。

83. 作为 2001 年 9 月举行的联合国儿童问题特别会议的国家筹备工作和后续行动的一部分，尤其是考虑到缅甸的现有问题，特别报告员呼吁政府优先批准《儿童权利公约》¹¹ 关于儿童卷入武装冲突问题任择议定书。¹² 即使缅甸已经有一项国家法律规定 18 岁为义务服役最低年龄，该任择议定书仍具有价值，因为它呼吁各国将在政府军义务服役的最低年龄从公约规定的 15 岁提高了。

84. 特别报告员欢迎缅甸政府与劳工组织在强迫劳动问题上的合作，赞扬劳工组织委员会继续保持对缅甸政府的承诺。他希望缅甸政府表达的善意将迅速导致缅甸更充分地遵守国际劳工/人权标准。

85. 此外还必须优先批准核心人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际盟约》¹³ 和《公民及政治权利国际盟约》¹⁴ 及这些公约的任择议定书、¹⁵ 《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》、¹⁶ 《消除一切形式种族歧视国际公约》¹⁷ 和《消除对妇女一切形式歧视公约》。¹⁸

注

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，1992 年，补编第 2 号》(E/1992/22)，第二章，A 节。

² Juan, Linz 和 Alfred, Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, (Baltimore 和 London, John Hopkins University Press, 1996 年)，第 67—68 页。

³ Robert, Taylor, “The Constitutional Future of Myanmar in Comparative Perspective”, in, ed *Burma: The Challenge of Change in a Divided Society*, Peter, Carey (London, McMillan Press, 1997 年)，第 65 页。

⁴ Smith, Martin, “Ethnic Conflict and the Challenge of Civil Society in Burma”, in *Strengthening Civil Society in Burma*, Burma Center Netherlands, Transnational Institute, ed (Chiang Mai, Thailand, Silk worm Books, 1999 年) 第 15—54 页。

⁵ 《2000 年开发计划署人类发展报告》，New York, Oxford University Press, 2000 年)，方框 3.7。

⁶ 见劳工组织，《国际劳工公约和建议，1919 至 1951 年》，第一卷 (Geneva, 国际劳工局，1996 年)，I 节，更正。

⁷ 见关于《公民及政治权利国际盟约》第十二条 (迁徙自由) 的一般性评论第 27 (67) 号，《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 40 号》(A/55/40)，第 11 至 18 段 (“限制”)。

⁸ 缅甸国情介绍，第三次联合国最不发达国家会议 (2001 年) (A/CONF.19/CP/3)，第 23 页。

⁹ 开发计划署，《2001 年人类发展报告》(New York, Oxford University Press, 2001 年)，人类发展指标，表 1，人类发展指数。

¹⁰ Gustaaf Houtman, *Mental Culture in Burmese Crisis Politics*, Monograph Series (Tokyo, Institute for the Study of Languages and Cultures of Asia and Africa, 1999 年)，第 220 页。

¹¹ 大会第 54/263 号决议，附件一。

¹² 大会第 44/25 号决议，附件。

¹³ 见大会第 2200 A (XXI) 号决议，附件。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上，和大会第 44/128 号决议 (旨在废除死刑的第二项任择议定书)。

¹⁶ 大会第 39/46 号决议，附件。

¹⁷ 见大会第 2106 A (XX) 号决议，附件。

¹⁸ 大会第 34/180 号决议，附件。