



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/36
2 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 9

在世界任何地区人权和基本
自由遭受侵犯的问题

缅甸境内人权状况

特别报告员：保罗·塞尔齐奥·皮涅罗提交的报告

内 容 摘 要

人权委员会缅甸境内人权状况特别报告员的任务授权是由委员会第 1992/58 号决议确立的，最近由 2004 年 4 月 21 日第 2004/61 号决议(由经济及社会理事会第 2004/266 号决定批准)予以延长。

委员会第 2004/61 号决议(第 6 段(a))请特别报告员向联大第五十九届会议和人权委员会第六十一届会议作出报告。特别报告员为此向联大提交了一份临时报告(A/59/311)。本报告也是依照上述请求提交的，它基于特别报告员截至 2004 年 11 月 29 日收到的资料，在阅读时也应参考以上临时报告。

在报告期内，特别报告员未能赴缅甸完成调查任务。鉴于缅甸政府最近的更迭，特别报告员希望新政府能给予合作。

特别报告员认为，现政府发表的声明和采取的行动似乎并未表明国民大会进程上，会有任何新的政策方向。他将继续密切追踪这一进程，并等待最终恢复联系，尔后对最近领导层的变化对路线图今后的影响作出评估。

国民大会可进一步推动政府在路线图中所设想的朝着民主化的政治转变。虽然特别报告员承认迄今为止做出的努力和取得的成就，但坚持认为，如要实现路线图的目标还必须提出额外的要求。在以前的报告中，特别报告员已经表明了他对重新召开的国民大会进程和所包括的成员及参加问题的关切，他认为，仍存在作出调整的余地，从而使下一届会议成为由所有合法团体关键代表参加的，实现民族和解和政治过渡的真正论坛。特别报告员认为，为了给该国的政治僵局找出一种持久性的解决办法，所有角色均应做出真诚的努力，以确保全国民主联盟和其他党派加入国民大会进程。他还认为，鉴于只有能够解决不同集团和团体关切的真正民主治理体制才能导致谅解、稳定和进步，缅甸目前正在进行的民主进程不应当受到拖延。

鉴于仍有大批政治犯受到监禁，其中许多人服长期徒刑，特别报告员虽然欢迎政府最近释放了部分政治犯，但仍然强调，只有全面和无条件释放所有政治犯才能够为全国和解和法治铺平道路。特别报告员在过去的报告中曾指出，不释放政治犯，停止关押只因讲真话而被监禁的人，或不提供法律援助或应有法律程序等起码条件而对他们作出不平的审判，要启动改革进程极端困难，甚至是不可能的。

特别报告员还愿重申，恢复政治党派和停火伙伴运作和开展和平政治活动的自由是一种可信赖的全国和解和政治过渡进程的又一先决条件。民主化不可能产生于一种单方面控制的限制性环境中。

如果政府真的愿意推动受武装冲突影响的少数民族地区的和平，正义事业，就必须认真调查针对生活在这一地区的平民的暴力行为的指控。特别报告员认为，最符合政府利益的行动是制定军人对侵犯人员指控承担责任的有效机制，以便确保保护平民人口。对指控必须调查，起诉和判决，而施暴者应当承担责任。因此，十分重要的是，联合国和国际社会应当持续不断地解决侵犯人权问题：对国家代表和对武装部队绝不能有不同的标准和要求。特别报告员在报告中一向主张，国家代表和军队应当负同样的责任。在这方面，关于 2003 年 5 月 30 日围绕狄巴荫事件不受惩罚问题也必须予以充分解决，并将肇事者绳之以法。

特别报告员相信，迫切需要为联合国和国际社会等各种角色和机构重新确定共同的重点，并对各种政治、人道主义和人权行动加以协调。比以往更为重要的是，所有国家，尤其是本地区内的国家，应当严肃对待与缅甸政府继续进行对话和谈判。尽管缅甸政府最近作出改变，但特别报告员认为，所有角色应当继续在非政治和社会问题上做出共同努力，例如由全球基金，包括防治艾滋病基金供资的援助项目。

缅甸迫切需要开辟一种就实质性政策问题作出条理性协商的进程。缅甸若能在国际社会和多边组织的协助下采取果敢步骤，就会加速政治生活的正常化。关于经济和社会权利，令人关切的领域可由政府、经济工作者、政治党派和其他角色在国际机构和周边国家的协助和咨询下加以解决，从而为缅甸融入国际金融和经济结构铺平道路。

特别报告员强调，在政治过渡期完成之后，国家机器及其代理人不会消失。正像 20 世纪中任何民主过渡的情形一样，即便是在军人直接统治之后，在治理国家方面有经验的许多国家公务员和行政官员，包括法官，公诉人和军官继续留任以保持稳定，在其他东南亚国家，过渡逐渐导致在参与式民主、选举、劳工标准和人权方面的改进。特别报告员认为，国际社会坐等缅甸政治过渡完成再就旨在改善弱势人口生活的行动开展合作，在该国完成民主化进程之前将人民作为人质的做法是荒唐的。

为了促进政治改革，可同时考虑许多相互强化的改革，包括公务员改革；国营企业的私有化和加强效率；反贪污行动；解决地下经济的问题；教育部门的改革；医疗保健的改善，包括获得医疗保健的问题；前战斗人员复员和重新融入社会发挥生产力作用；环境保护和为转向市场经济制过程中有可能被抛弃在后的人提供社会保障，其中包括穷人、妇女、年轻人、老年人、少数民族和残疾人。

还应当优先考虑批准核心人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及其各项议定书、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》以及《儿童权利公约》中关于儿童卷入武装冲突、贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情业等问题的任择议定书。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容摘要.....		2
导 言.....	1 - 2	6
一、特别报告员的活动.....	3 - 6	6
二、国民大会进程.....		7
A. 近期发展事态.....	7 - 13	7
B. 少数民族参加国民大会情况.....	14 - 18	8
C. 政治党派参加国民大会情况.....	19 - 21	9
三、近期人权状况.....		10
A. 行使基本权利和自由的情况.....	22 - 25	10
B. 政治犯.....	26 - 32	11
C. 司法.....	33 - 36	13
D. 少数民族地区的人权状况.....	37 - 42	13
E. 儿童兵.....	43 - 45	15
四、与联合国国别工作队和援助界其他成员之间的合 作.....	46 - 52	16
五、结论性意见与建议.....	53 - 58	17

导 言

1. 人权委员会缅甸境内人权状况特别报告员的任务授权是由委员会第 1992/58 号决议确立的，最近由 2004 年 4 月 21 日第 2004/61 号决议(由经济及社会理事会第 2004/266 号决定批准)予以延长。

2. 委员会第 2004/61 号决议请特别报告员向联大第五十九届会议和人权委员会第六十一届会议(第 6 段(a))作出报告。特别报告员为此向联大提交了一份临时报告(A/59/311)。本报告也是依照上述请求提交的，它基于特别报告员截至 2004 年 11 月 29 日收到的资料，在阅读时也应参考以上临时报告。

一、特别报告员的活动

3. 特别报告员 2004 年 10 月 28 日向联大三委介绍了临时报告。特别报告员在联合国总部期间与秘书处和缅甸政府的高级官员举行了会晤，讨论履行其任务授权有关的事宜。特别报告员同时还与大批会员国代表，公民社会团体和非政府组织举行了协商。他还向媒体作了简报。

4. 在报告期内，特别报告员未能赴缅甸执行事实调查任务。特别报告员 2004 年 3 月在人权委员会的发言中解释说，尽管自 2003 年 11 月以来，他未能访问该国，但当局已原则上准许他访问，他正在与当局研究找出一个对双方都便利的日期。虽然自那时以来，特别报告员数度请缅甸政府给予合作，但对方并未发出重访该国的邀请。鉴于缅甸政府最近的人事变动，特别报告员希望现政府除其他外，邀请他恢复对该国的访问而给予合作。

5. 特别报告员自 2000 年 12 月接受任务以来已 6 度访问缅甸并尽可能客观地报告调查结果。他承认有积极的进展，注意到正在做出的努力，并就别人关切的领域提出了建议。虽然去年无法赴该国，但特别报告员努力遵循他在联大和人权委员会的发言和报告中表明的同样工作方法。无论能否访问该国，特别报告员将本着同样的独立、不偏不倚和与缅甸人民休戚与共的精神履行他的任务授权。然而，无法访问该国妨碍了他的工作，并且对他执行任务产生了消极的影响。

6. 特别报告员在履行任务授权时，与联合国国别工作队、联合国其他实体，特别是秘书长关于缅甸问题的特别代表密切配合，与他们定期进行磋商。鉴于访问

该国的困难，2004年这类磋商更为频繁，这一难点也得到特别代表的认同，自2004年3月以来他也无法重返缅甸。

二、国民大会进程

A. 近期发展事态

7. 在中断了8年之后，2004年5月17日至7月19日共用8周重新召开了国民大会。特别报告员密切观察了国民大会之前的进展和会议进程，并在两份最近给人权委员会和联大的报告(E/CN.4/2004/33, 第27-36段和A/59/311, 第7-16段)中提出了部分看法。特别报告员根据他在撰写报告时所获得的情况，在以下各段中较详细地介绍了国民大会进程，其中包括国民大会的工作方法和组成。

8. 缅甸政府在2004年9月18日的来函中向秘书长保证，“将尽一切努力确保国民大会的成功，它将导致成功地起草并以公民投票方式通过一部民主宪法。缅甸人民将通过自由、公平的选举选出他们的领导人。”

9. 虽然2004年7月19日更换了总理，在新总理梭温将军领导下，政府已作出公开保证，将履行以往作出的各项承诺，尤其是将全面致力于成功落实关于全国和解和民主过渡的七步路线图，其中包括国民大会，而它是由前总理钦纽将军于2003年8月宣布的。针对该路线图重申，它是由国家和平与发展委员会制定的，而不是由那个人制定的，因此，国家和平与发展委员会将继续在政治议程中逐步执行这一路线图，而不会作出改变，“以期看到一个和平、发达和有秩序的民主国家的出现”。

10. 国家和平与发展委员会第一秘书兼国民大会召集委员会主席登盛少将，2004年10月22日在新闻发布会(2004年11月7日印发了一份小册子)上，详细介绍了当日由国民大会召集委员会、工作委员会和管理委员会举行的联席会议的情况。他进一步指出，在国民大会第一届会议上，有8个团体的代表就有关“确定立法机构”的章节提出了建议，而它是由详细制定基本原则的主席小组编写的。他补充说，在这方面按照召开国民大会的六个主要目标达成了协议。

11. 在同一次发布会上，登盛少将宣布了国民大会下一届会议的运作方式。他宣布，关于“确定立法机构”的汇编文件将获重读，并向代表们作出进一步解释，

以便征得他们的同意，随后提交国民大会召集委员会。一旦该机构批准了这份文件，即会制定出详细的基本原则。此外，对于国民大会工作委员会关于确定行政和司法权力的意见将向代表们作出解释；将举行小组讨论；小组主席将研究代表们提出的建议书；核可内容、提交的文件和建议将汇编在一起；反映代表们观点的文件将经过编辑提交工作委员会，该委员会将作出审议，然后在全会上作出介绍。所强调的是，下一次国民大会的议程将遵循这一具体方针。

12. 2004年10月29日，缅甸常驻联合国代表团作为提交联大第五十九届会议的一份文件，提交了一份关于缅甸的人权状况备忘录，其中提到，重新召开的第一届国民大会审议了中央政府与各邦和省之间的分权问题。文件表明，在“设想的新的结构”中，各邦和各省拥有本身的行政和立法机构。据说，正是该问题的复杂性和敏感性成为“讨论耗时和有时十分激烈”的原因。当局认为，第一届国民大会很成功，期间“各位代表确保路线图成功的共同愿望十分明显”，而且会议的结果也“证明将路线图评价为向民主顺利过渡的务实办法是有道理的”。

13. 2004年11月23日，国民大会召集委员会、召开国民大会工作委员会和召开国民大会管理委员会举行了另一次协调会议。登盛少将保证，政府致力于按照路线图逐步“实现一个和平、发达和秩序井然的民主国家”。他还说，国民大会将于2005年2月复会。

B. 少数民族参加国民大会情况

14. 特别报告员认为，国民大会是缅甸朝着民族和解和政治过渡迈出的重要一步，因为它保证大批少数民族的参与，其中包括由政府与武装反对派之间的停火协议创造的新的政治气氛下出现的各停火团体。根据政府2004年10月29日的备忘录，在重新召开的国民大会1,088名代表中633名代表来自各民族，另外约有100名代表来自被列入“特邀贵宾”类中的停火团体。

15. 根据上述备忘录，有34个停火团体出席了国民大会。他们包括17个主要停火团体，每个团体应邀派出5名代表。其他团体大部分属于过去10年来从较大的停火或非停火组织中分裂出来的较小派别。特别报告员不了解每一这类团体应邀派出了几名代表。

16. 据报道，各停火团体向国民大会提交了 11 份文件，但提交的两份主要文件一份是由 3 派提出，另一份是由一个更大的 13 个派别提出的，涉及各地区与中央政府分享权力的各种建议。特别报告员不了解这类建议在国民大会上讨论的结果，或据称已达成的协议范围。非官方来源消息表明，在国民大会举行期间，由少数民族停火团体提出的联邦制建议和由政府支持者提出的共和制建议发生分歧。同一消息来源还说，在 2004 年 7 月国民大会休会之前，国民大会中所有类别的团体的最后报告必须符合先前 1993—1996 年国民大会传承的“104 项详细基本原则”。因此有待观察的是，国民大会 2005 年复会时，如何根据缅甸全体人民的利益将各派别的利益揉合在一起。

17. 构成当前形势因素之一的另一个重要问题是，最近军政府最高层的更迭对各停火团体的影响。前总理参与了许多停火协议，这些协议允许少数民族派别保留武器，保持其地盘并从事经济活动，直至颁布新宪法为止。一个关键时刻就要到来。然而，所有迹象表明，停火安排在现政府执政下将会继续。新的领导层发出了明确的信息，重申尽管最近总理异人，但对“已经回到法律怀抱”的武装团体的政策不变。同时，敦促这类团体在法律框架内为国家发展，并加入政府实现向民主过渡的政治路线图的作出努力。

18. 应当指出，还有一些少数民族武装团体和各种力量的分支未同政府达成和平协议，并且置身于国民大会进程之外。这些团体大部分位于泰缅边界或孟印缅边界。它们大部分规模很小，但从历史角度和人数角度看十分重要，包括克伦民族联盟、克伦民族进步党和掸邦军队[南部]。需要同这些团体实现停火，以便使它们能够加入国民大会。然而，和平谈判的前景无法确定。据报道，最近恢复国家和平与发展委员会同克伦民族联盟原订于 2004 年 10 月 19 日会谈的尝试仅仅导致在仰光举行了若干非正式会谈，并且因总理异人而未产生结果。

C. 政治党派参加国民大会情况

19. 如同以前的国民大会(1993-1996 年)一样，政治党派代表构成重新召开的国民大会 8 类参加者之一。参加 1990 年大选和此后 1993-1996 年国民大会并在 2001 年仍然“合法登记”(E/CN.4/2002/45,第 25-26 段)的 10 个政治党派中，只有 7 个出席了最近的国民大会。其中包括 6 个少数民族政治党派：果敢民主和团结党、联邦

克伦族联盟、联邦勃欧族联合会、谬族(克密族)团体协会、拉祜族发展党和佤族发展党。在剩下的 2 个合法少数民族党派中，掸邦民主联合会获得邀请但并未出席，而掸邦果敢民主党也缺席。全国团结党是出席国民大会的唯一合法非少数民族党派，据报道，有 11 名是 1990 年选举产生的“独立”代表。

20. 赢得 1990 年大选多数席位的另一个合法非少数民族政党，全国民主联盟拒绝加入重新召开的国民大会，其原因在于和平与发展委员会不允许全国民主联盟重新办公或释放实际上的总书记昂山素季和副主席吴丁武。根据上述 2004 年 10 月 29 日的政府备忘录，“国民大会的信誉只遭到全国民主联盟及其附属党派掸邦全国民主联盟的质疑而从未遭到国内其他方面的质疑。这两个党派回绝了国民大会召集人亲自发出的参加这一重要进程的邀请函。但它们未能扭转公众舆论对国民大会的支持”。

21. 看来曾于 1990 年参加选举而被取消登记的政治党派中，包括赢得席位的党派在内，没有一个获邀参加国民大会。被称为各民族联盟的一个非正式伞形组织成员(E/CN.4/2003/41,第 14 段)支持全国民主联盟不参加国民大会的决定。

三、近期人权状况

A. 行使基本权利和自由的情况

22. 全世界任何一种政治过渡都是以取消对基本人权的限制为开端的，其中包括言论、结社和集会自由的权利。在报告期内，特别报告员获得的情况表明，在缅甸行使这类基本权利和自由的情况并未发生实质性改变。应当放松继续妨碍享有这类基本权利和自由的限制，这样才能营造一种有利于国民大会进程的扶持环境。

23. 特别报告员最近收到了一些关于有人因从事和平政治活动和行使基本公民和政治权利和自由而被逮捕、审判和判刑的申诉案。U Ohn Than, 58 岁，于 2004 年 9 月 21 日，因在联合国驻仰光办事处外举行抗议而被逮捕，他举着一幅标语，呼吁创建一个自由和公平的议会，由一个联合国委员会调查 2003 年 5 月 30 日的事件。Thet Wai(a) Pauk Sa，系全国民主联盟 Sanchaung 支部主席，2004 年 9 月 22 日，因帮助 U Ohn Than 而遭逮捕。这两个人被仰光东区高等法院判刑 2 年，根据

是刑法第 505 条(b)段：“意图引发或可能引发公众或某一部分公众的恐惧或惊慌，其中任何人可能受诱惑从事破坏国家或公共稳定的违法行为。”

24. 最近报道的另一起案件是，U Han Sein、U Win Maung and U Than Htut 三名在伊洛瓦底省 Danubyu 的全国民主联盟组织者于 2004 年 11 月 5 日被地方当局逮捕。如受到指控和判决，他们将会被判高达 7 年的徒刑。然而，缅甸最近领导层的更迭是否会导致对和平表达民主和人权见解并加以宣传的做法予以容忍仍需拭目以待。在这方面，上述新的案件将是一次重要的检验。

25. 虽然全国上下拥护民主的政治党派的办公地点被查封，但全国民主联盟仰光总部继续开展一些活动，2004 年 4 月允许该总部重新启用。据报道，在最近的一次行动中对全国民主联盟仰光省支部进行了改组，该党的其他区域分支可能酌情加以效法。全国民主联盟中央执行委员会委员和各省和各邦的区域领导人 2004 年 11 月 16 日在仰光会晤，针对国家和平与发展委员会内部最近的变动讨论他们的活动。据称这次会议得到昂山素季的同意。值得注意的是，一些迹象表明，由于最近军政府高层的变化，地方当局减少了对全国民主联盟地方成员的压力。

B. 政治犯

26. 特别报告员感到关切的是，在报告期内，因行使言论、见解、知情、宗教、结社和集会基本自由权而被关押的人数基本上保持不变，在撰写本报告时约有 1,300 名政治犯。据估计，其中约有 50 名妇女。而全国民主联盟总书记昂山素季的情况则更为严重，她事实上被软禁(自 2003 年 5 月 30 日被逮捕以来)，截至 2004 年 10 月 24 日，她的自由一直受到限制，时间长达 9 年，而在此之前，从 1989 年 7 月 20 日至 1995 年 7 月 10 日和 2000 年 9 月 25 日至 2002 年 5 月 6 日，她都受到软禁。

27. 特别报告员在 2004 年 11 月 19 日的新闻发布会上欢迎政府 2004 年 11 月 12 日宣布的终止 3,937 名囚犯的刑期，其中释放了约 30 名政治犯。据报道，采取这一行动是因为国家情报局特工可能犯有“违规行为”。

28. 在释放人员中，全国民主联盟当选议员 UKyaw San、U ohn Maung 和 U Toe Po，分别为 72 岁、77 岁和 65 岁。被释放的还有一些学生，包括 Mim Ko Naing(又称为 Paw U Tun)，他因 1988 年领导学生非暴力示威游行抗议军人统治并担任全缅甸学生联合会主席而遭逮捕。他受到长期单独监禁，并根据一项允许未经指控和审

判依行政令监禁的行政拘留法而被逾期关押。其他学生包括：Aung Myo Tint、Ko Chit Ko、Min Zaw Thein、Ko Moe Kyaw、Nyan Hla、Nyi Nyi Win 和 Sai Sithu。获释的还有其它各阶层的政治人物和拥护民主的积极分子，包括律师、僧侣、教师和医生，他们是：Ashin U Pinnya Zawta、U Aung Zin、Hkun Seing、U Htay Myint、Khin Maung Cho、Khun Sai、Myo Htun、Kyaw Win Swe、Moe Zaw Tun、Ko Mya Thaug、Myint Soe、U Myo Myint、Myo Shwe、Ma Ohn Mar、Dr. Soe Than Maung、Thet Naing、Ma Tin Mar Yi or Ni、Ko Yar Kyaw、Yin Min Oo 和 Zaw Xaw Lin。在知情的大多数案件中，这些人大部分由于已经至少服刑 6、7 年而符合保释资格。

29. 特别报告员还欢迎 2004 年 11 月 26 日释放的另外 10 名政治犯，他们属于当局曾经宣布的另行释放 5,311 名犯人中的一部分。释放他们的理由与前一批 3,937 名犯人的理由相同。2004 年 11 月 29 日，国家报刊《缅甸新光》报道说，共有 9,248 名犯人从全国各监狱中获释。在等待当局提供上述获释人员的详情之时，特别报告员希望上述大批释放人员中包含大量政治犯。特别报告员请政府提供一份所有获释囚犯的完整名单，并说明判刑和释放的具体理由。

30. 特别报告员对和尚和小和尚真正或被认为参与非暴力对军政府表达不满或反对而遭逮捕的报道表示关切。虽然很难证实缅甸监狱中和尚的具体人数，但人权团体作出的估计表明，到 2004 年初，缅甸监狱中仍有约 300 名和尚和小和尚，其中包括部分尼姑被关押，当中至少有 100 人是自 2003 年以来遭逮捕的。他们中的大部分人是根据《紧急治安法案》第 5(j)节受到指控的，也有的是根据《刑法》第 295 条(与宗教有关的犯罪)遭指控的。在最近的案件中，涉及 26 名和尚，其中 25 名为 18 到 19 岁的小和尚，他们是 2003 年 11 月从仰光的 Mahar Ghandaryone 寺庙中被带走的，他们因拒绝接受军政府提供的施舍物 2004 年 1 月被仰光 Insein 监狱审判庭判处 18 个月的监禁。

31. 特别报告员继续对超出刑期对政治犯加以行政拘留表示关切。有些犯人年迈、体衰、患有疾病，特别报告员持续收到关于对他们未予足够治疗的报道，有些情况下导致犯人死亡。最近的一起案子涉及 Zaw Myo Htet (a) Zaw Zaw，因指称他图谋暗杀政府领导人并煽动群众反对国家而于 2003 年 7 月被 Insein 监狱判处无期徒刑。2004 年 4 月 19 日，他死于阿米巴属肝炎，时年 28 岁。在监禁期间，他患有结核病和阿米巴属肝炎，并于 2004 年 9 月 28 日被送进监狱医院。尽管将他转入仰光

总医院治疗，但他的状况持续恶化。算上这个案例，全国监狱中政治犯的死亡人数已达到 93 人。

32. 特别报告员注意到，政府继续在被拘留人员，包括政治犯在内的待遇方面与国际红十字会密切合作。

C. 司法

33. 在报告期内，特别报告员以前报告中所描述的司法情况仍引人关切。但是，自最近领导人的更换以来，在这一领域中出现了某些新的进展。

34. 2004 年 10 月 22 日废除了 1983 年国家情报局法。采取这一行动的原因是当国家走上现代化、发达和有秩序的进程时，该项法律已不再符合人民的利益。因此，改组了国家情报局的结构，以前它包括特别调查局和处理政治、经济和刑事犯罪的特情处。一些观察员报道说，虽已撤消了国家情报局，但在内务部中仍设有特别调查局和特情处，而军事情报则属于国防部管辖范围，但其特权受到限制。

35. 特别报告员认为，最近因国家情报局特工所犯的“违规行动”而对大批囚犯的释放是朝着解决以往报告中所说的司法领域人权问题方向迈出的最初一步。释放人员中是否包括大批普通犯人并不重要：释放任何被不公正拘留或不合理判刑的人都是值得欢迎的。在长时间未释放大批囚犯之后，如果缅甸政府的这一行动中包括大批政治犯，将有利于政治过渡进程，并且肯定会有助于营造一种利于重新召开国民大会的气氛，并为司法改革开辟道路。

36. 纠正制度内的任何“违规行为”，如果这一进程透明和公正，而且没有任何人能够超越法律，都将会提高制度的信誉。在这方面，也应当充分解决 2003 年 5 月 30 日的狄巴荫事件，并将肇事者绳之以法。

D. 少数民族地区的人权状况

37. 特别报告员对于持续收到有关少数民族地区侵犯人权的指控深感不安，特别是受清剿行动影响的地区和无清剿行动的停火地区有大量军队驻扎的报道。据报道，这些地区的平民目睹了侵犯经济、社会和文化权利的行为，其中包括通过没收土地和农作物、捣毁房屋、苛捐杂税等剥夺生活手段的情况。关于使用地雷、强迫

劳动和性侵犯的接连不断的报道表明，在这些地区中基本人权受到威胁。最遗憾的是，在过去的 12 个月中，由于政府不批准，特别报告员无法对上述指控亲自作出评估，但他希望在获邀重访该国时能够对这些指控作出调查。

38. 特别报告员尤其对一个少数民族地区，即克钦邦东北部的状况感到关切。在报告期内，寺庙继续遭到拆毁，讲孟加拉语的穆斯林少数民族的行动自由受到极大的限制，该少数民族中绝大多数人处于事实上的无国籍状态。

39. 最近关于克钦邦情势的报告表明，自最近撤消了军事情报局之后，由军队、军事情报机关、警察、移民和海关部门组成的 MaSaKa 边防军大部分已被解散并由缅甸军队的其他单位所取代。据指称，这支军队是侵犯人权的主要肇事者，尤其是在税收、勒索和强迫劳动方面。一些报告表明，取缔这支部队和军事情报部门的最初结果是，捐税、婚姻登记费和旅行许可费以及勒索和贪污腐败现象减少了。特别报告员对这类进展表示谨慎欢迎，并将继续密切跟踪这一形势。

40. 冲突、侵犯人权和缺乏保护多年来造成大规模的国内流离失所和逃往邻国的现象。根据人权和援助团体 2004 年作出的实地调查，对缅甸东部边界地区，即德林达依省、孟邦、克钦邦和克耶邦、南部掸邦和东部勃固省的国内流离失所者的最新估计约为 526,000 人，据信其中大多数人居住在停火地区，而其余的人生活在由政府控制的重新安置点或藏身于非交火地区。据估计，女孩和妇女约占国内流离失所者总人口的一半以上。最新的数字比 2002 年的 633,000 人估计数有了大幅度下降，其中可能有许多因素构成，包括持续返回和重新安置、强制迁往城市或农村社区以及跨界迁徙。然而，尽管自 1990 年代中后期以来，受强制性重新安置影响的人口规模有明显减少，但自 2002 年底以来，流离失所者估计人数仍高达 157,000 人。

41. 如此之多的平民流离失所表明，上述地区，包括停火地区在内，尤其是重新安置点中的人口继续受到骚扰和虐待。国内流离失所者生活的每一个方面都面临威胁，尤其是医疗保健、教育、食物和饮水。国内流离失所者中的儿童死亡率和营养不良比例比国内基准比例高一倍。他们易受侵害，一方面与缺乏社会保护有关，另一方面与缺乏人道主义和人权保护有关，而后者是由冲突环境和具体的侵害方式造成的，其表现形式依次为：强迫劳动(57%)、滥收税式的勒索(52%)、旅行限制(23%)、毁坏粮食(17%)、任意逮捕(14%)和强迫迁离(12%)。

42. 特别报告员还收到关于尤其是在克伦地区对少数民族妇女的性暴力的报告。2004年10月，特别报告员收到消息说，缅甸政府准备向涉及的所有地区和地点派出调查小组，调查每一起指控的案件。鉴于上述指控的严重性，特别报告员在2004年10月28日的联大发言中表示，愿对该国有关地区的这类指控作出独立评估。缅甸政府在2004年10月29日的备忘录中指出，上述指控“载于耗资不菲的档案中，是由资金来源充实并与武装恐怖团体和外侨组织有着各种联系的非政府组织散发的”。政府还称，这些指控“是反政府计划的一部分，实际上是为了诬蔑和诋毁缅甸军队而发起的居心叵测的宣传战，以造成各民族之间的分裂和不信任”。在撰写本文时，特别报告员未收到对上述指控作出调查的信息。值得一提的是，特别报告员就军队侵害掸族妇女的性暴力的指控曾向缅甸当局提出过同样的建议，而缅甸当局未能接受其建议。但是，特别报告员指出，缅甸当局继续允许国际红十字会自由出入沿泰边界受国内武装冲突影响的少数民族地区。

E. 儿童兵

43. 尽管难以掌握缅甸使用儿童兵的程度，但继续收到关于缅甸军队和一系列非国家武装反叛团体招募和使用未成年人的信号。虽然大部分现有的资料具有传闻轶事的性质，但有些案件确有翔实的记录，是由家庭成员和友人向国际组织和外交使团提出的直接申诉和追踪调查以及媒体描绘的年龄不足士兵模样的报道。

44. 2004年，儿童基金会驻仰光代表应政府邀请参观了位于仰光和曼德勒的两个主要征兵中心，并听取了关于征兵程序的介绍。联合国驻地协调员与儿童基金会代表共同参观了曼德勒征兵中心，期间了解了与征兵有关的若干程序的情况。

45. 由国家和平与发展委员会主席2004年1月设立的杜绝招募儿童兵委员会(A/59/311,第34段)，于2004年10月通过了一项落实该委员会目标的行动计划。该行动计划并未说明准备采取的具体行动，但提到下列措施：加强对征兵程序的监督，以确保不招募18岁以下的人入伍；解除训练或服役中的未满18岁人的兵役并将他们交还给父母或监护人；对尤其是孤儿、弱势儿童和没有监护人的儿童提供职业培训或其他教育办法和生计支持；改善出生登记制度；向征兵中心和一般公众传达杜绝征招18岁以下的人的信息。自行动计划通过以来，不清楚一个包括外交部长、内务部长、劳工和社会福利部长、救灾和重新安置部长组成的负责落实行动计划的

突击队是否采取了步骤制订更详细的执行计划或跟踪现有计划的落实。然而，政府的一些新成员表明，政府将继续与儿童基金会合作，关心并致力于这个问题的解决。

四、与联合国国别工作队和 援助界其他成员之间的合作

46. 作为由联合国国别工作队绘制缅甸脆弱现象图表工作的一部分而开展的家庭贫困调查，其初步结果显示，人口的一半以上被迫采取应付困难的举措，从而使他们加速贫困化。认识到这一现实和开发计划署的方案只惠及人口的 3%，开发计划署计划将其行动由 24 个市镇扩大到 40 个，并在停火地区设点。特别报告员欢迎这一进展，并希望政府为这一行动提供合作。在援助尤其是前交战区内的弱势人口方面给予合作，符合国际社会和缅甸治安力量的利益。只有和平和最终的繁荣才能确保稳定的持久。他希望，政府对话者的变换和负责联合国行动的一批新的角色的出现，不会严重妨碍或迟延向迫切需要实施方案的地区提供方案。同样，他希望通过最近的变化，各种援助伙伴所面临的越来越多的困难能够尽快得到解决。

47. 特别报告员注意到，缅甸中小学已开办了人权课程(A/59/311,第 33 段)。他了解到，这些课程是根据一系列国际资料，包括儿童基金会的部分教材制定的。

48. 儿童基金会在缅甸继续参与有关保护儿童防止暴力、虐待和剥削的诸多领域(A/59/311,第 40 段)的工作。儿童基金会按照同政府的协议，尤其是在沿泰国边界的克钦邦、克耶邦和孟邦在基本医疗保健、基础教育、饮水和卫生等领域提供援助方案；在若干这些领域也增加了儿童保护活动。儿童基金会还对全国的 7 个邦、12 个区和 46 座市镇的政府儿童委员会委员和社区领袖共约 2,400 人开展了儿童权利和儿童保护方面的培训和提高认识，并对孤儿和感染或受艾滋病/艾滋病毒影响的弱势儿童的照料人员开展了心理/社会照料和支持方面的能力建设培训。然而，儿童基金会正在对一些少数民族地区的儿童状况作出研究，不久将会产生结果。

49. 将《儿童权利公约》周年定为保护儿童日是联合国机构、国际非政府组织和政府各部委为提高全国对儿童权利的认识而作出的共同努力的一部分。2004 年在《公约》15 周年之日——也是缅甸保护儿童纪念日；缅甸政府前所未有第一次与联合国和非政府组织一道纪念了这个日子。

50. 2004年6月，根据最高法院、社会福利部和儿童基金会的倡议，成立了一个机构间青少年司法工作组，它拥有广泛的代表性。该工作组的成员除其他外，包括最高法院、检察院、缅甸警察部队和监狱部门、社会福利部门和全国儿童权利委员会的工作人员；儿童基金会担任工作组的秘书。2004年7月在缅甸举行了一次重要的关于青少年司法的全国研讨会，它是由最高法院和儿童基金会与机构间工作组协同发起的，作为未来协调行动的基础，对缅甸的青少年司法系统和状况开展了研究。工作组定期召开会议，以便遵循关于加强缅甸青少年司法系统方面的具体建议。基于目前的工作结果，计划中涉及青少年司法开展工作的关键领域包括：加强青少年司法和儿童保护方面的政策和法律框架；改善监督和数据收集；投资能力建设，以便加强司法和执法人员在青少年司法和儿童权利领域中的工作；并采取具体措施为与法律相冲突的儿童提供保护。

51. 政府订有一项防止在缅甸拐卖人口的全国行动计划，它采取了一种打击这一现象的四头并进的做法，即预防、起诉、保护和遣返，送回和重新融入。政府还参加了湄公河流域打击人口走私的部长级协调一致行动，并在这方面通过了一项分区域行动计划。该计划概述了区域行动的下列领域：政策和协调；法律框架、执法和司法；保护、恢复和重新融入；预防措施；监督和评估；2004年4月29日，内政部长代表政府签署了“关于湄公河亚区域打击拐卖人口谅解备忘录”，为在该问题上与邻国密切合作提供了一个框架。联合国机构间防止拐卖人口计划、儿童基金会和联合国及非政府组织其他伙伴正在为缅甸政府落实和跟踪本国和分区域行动计划提供支持。

52. 特别报告员欢迎缅甸政府与联合国难民署继续开展合作，尤其是同意扩大对政府官员的人权法培训，并将警察和学术界包括进来(A/59/311,第38-39段)。

五、结论性意见和建议

53. 特别报告员认为，缅甸现领导层发表的声明和采取的行动似乎没有表明就国民大会进程而言会出现任何新的政策方向。他将继续密切跟踪这一进程，最终恢复联系，尔后对最近领导层的改变对于路线图今后的影响作出评估。国际社会也应当继续敦促缅甸采取积极步骤，在所有各党派的全面和切实参加下，实现全国和解和民主化。如若因为变化未能满足人们的最大预期而拒绝承认进展也有失公平。特

别报告员虽然注意到缅甸在朝着一个全面提供享受人权的民主国家方向演变过程中进展缓慢，但仍希望它以一种坚定和不可逆转的方式继续进行这种演变。

54. 国民大会可促进朝着政府制订的路线图所设想的民主化进一步政治过渡。虽然特别报告员对迄今为止所作的努力和取得的成就给予应有的肯定，但认为若要实现路线图的目标，还需满足更多的要求。

55. 特别报告员已经对重新召开的国民大会的程序、代表性和参加情况表明了他的关切(E/CN.4/2004/33,第 27 至 36 段和 A/59/311,第 7 至 16 段)，并认为，仍存在改进的余地，以便使下一届会议真正成为由所有代表参加的实现民族和解和政治过渡的论坛。特别报告员认为，为了对该国的政治进程找出一种更为持久的解决办法，所有角色均应作出可信的努力，确保全国民主联盟和其他党派参加国民大会进程。特别报告员还认为，鉴于只有一种能够解决不同群体关切的真正民主治理制度才能导致谅解、稳定和国家的进步，因此缅甸的民主化进程不应当进一步受到拖延。

56. 鉴于大批政治犯仍受到监禁，其中许多人长期服刑，特别报告员一方面欢迎缅甸政府最近对部分这类政治犯作出的释放，同时再次强调，只有全面和无条件释放全部政治犯，才能为民族和解和法制铺平道路。特别报告员在以前的报告中曾警告说，如不释放政治犯，并停止监禁讲真话的人，或在不提供法律援助或应有的最基本法律程序的情况下对他们作出任意审判，将很难，甚至无法启动一种变革进程。

57. 特别报告员还愿重申，恢复政治犯的自由和允许停火对象开展并从事和平政治活动，是实现一种可信的民族和解和政治过渡进程的又一先决条件。在一种单方面控制的环境下不可能出现民主化。

58. 关于针对受武装冲突影响的少数民族地区平民暴力行为的指控，如果政府真正想促进和平发展和正义事业，就必须严肃对待上述指控。特别报告员以为，针对犯有侵权行为的军队人员制定有效的问责机制，以便保护平民人口，符合政府的最大利益。对指控必须进行调查，侵权者必须承担责任，必须受到起诉和审判。因此，联合国和国际社会以一种一贯方式处理侵犯人权行为十分重要，对国家工作人员和对武装团体不能有不同的标准和要求。特别报告员在报告中一向要求无论是国家工作人员还是武装团体均应承担同样的责任。在这方面，与 2003 年 5 月 30 日在

狄芭因发生的事件有关的不受惩罚问题也应当得到充分的解决，并应将肇事者绳之以法。

59. 特别报告员相信，迫切需要为联合国和国际社会的各种机构和角色重新确定共同的着眼点。所有政治、人道主义和人权行动比以往任何时候都更需要协调。所有国家，尤其是同一地区的国家，应当认真对待继续同缅甸政府开展对话和谈判。特别报告员认为，所有参与者也应当不受最近缅甸政府变动的影响，继续一道解决非政治性社会问题，例如，全球基金、防治艾滋病/艾滋病毒基金(A/59/311,第37段)供资的所有援助方案领域。

60. 迫切需要就实质性政策问题启动一种开展有序协商的进程。如能采取果敢步骤，定会得到国际社会和多边组织的合作，并将有助于政治生活的正常化。考虑到经济和社会权利，当前令人关切的领域可在联合国、国际机构和邻国的帮助下和咨询下，由政府、经济学家、政治党派和其他角色共同加以解决，进而为缅甸融入国际金融和经济结构铺平道路。

61. 特别报告员再次提醒，现在应当摒弃不切实际的想法，即政治过渡之后，国家及其代理人将会奇迹般地消失。如同 20 世纪的任何民主过渡一样，即便是那些军人直接统治的国家也不例外，许多具有管理国家经验的国家代表和官僚阶层，例如法官、公诉人和军人将继续留任以保持稳定。在其他东南亚国家，过渡曾逐渐导致在参与式民主、选举、劳工标准和人权方面的改善。他认为，国际社会若坐等缅甸政治过渡的完成，再就旨在改善弱势人口生活的行动开展合作，这种在该国完成民主化进程之前将人民作为人质的做法是荒唐的。

62. 为了促进政治改革，可同时考虑具有相互强化效果的改革，包括公务员改革；国营企业的私有化和加强效率；反贪污行动；解决地下经济的问题；教育部门的改革；医疗保健的改善，包括获得医疗保健的问题；前战斗人员复员和重新融入社会发挥生产力作用；环境保护和为转向市场经济制过程中有可能被抛在后面的人，其中包括穷人、妇女、年青人、老年人、少数民族和残疾人提供社会保障。

63. 在这方面，还应当优先考虑批准核心人权文书，包括《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》及各项议定书、《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》、《消除一切形式种族歧视国际

公约》以及《儿童权利公约》中关于儿童卷入武装冲突、贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情业等问题的任择议定书。

64. 特别报告员渴望与缅甸开展合作并希望新政府能够对其恢复重访该国的愿望给予积极的考虑。

-- -- -- -- --