



大会

Distr.: General
20 October 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

第三委员会

议程项目 68(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

2014 年 10 月 15 日缅甸常驻联合国代表给秘书长的信

谨随信转递关于缅甸联邦共和国人权状况的备忘录(见附件)。

请将本函及其附件作为大会议程项目 68(c)下的文件分发为荷。

觉天(签名)

14-62996 (C) 231014 241014



请回收



2014 年 10 月 15 日缅甸常驻联合国代表给秘书长的信的附件

关于缅甸联邦共和国人权状况的备忘录

一. 导言

1. 自吴登盛总统 2011 年 3 月 30 日就职以来，缅甸政府开展了广泛的政治、经济和社会改革，以满足人民的两种基本需要，即：建立和平、稳定和法治以及社会经济发展。这已导致在促进民主价值观和人权以及民族和解与和平进程方面取得重大进展。现已建立包容各方的政治制度，以及一个经宪法选举产生的政府和一个充满活力的立法机构。缅甸在向和平民主过渡的道路上获得了巨大势头并向前迈进，尽管这条道路上充满复杂性和挑战。
2. 这些努力赢得了国际社会的广泛认可和支持，从而为加强本国与广大国际社会的关系和协作铺平了道路。2014 年，缅甸承担了东南亚国家联盟(东盟)主席的重要责任，因此进一步提高了其国际地位。
3. 缅甸原则上反对针对具体国家的任务规定。然而，它一直与联合国及其人权机制合作。目前，缅甸正在通过应对剩余挑战采取一个更具建设性的办法与国际社会协作。
4. 尽管缅甸在其民主化工作中取得了这些前所未有的进展，大会第六十九届会议仍将再次审议缅甸问题。缅甸仍然通过一项针对具体国家的决议接受审查，这是不公正的。越来越多的会员国一致认为，现在是时候终止考虑针对缅甸这个具体国家的一项决议的做法了。
5. 本备忘录旨在使会员国和国际社会更多地了解缅甸政府为促进和保护结社自由、言论自由、媒体自由等人权观念而采取的具体措施以及正在进行的民主改革。

二. 民主过渡进程

6. 通过启动一轮又一轮的政治和经济改革，缅甸政府在三年半以前刚刚开始的和乎民主过渡道路上迅速前进。
7. 在第一轮改革进程中，政府将旧有的集中制改为多党民主制。第一轮是从军政府和平转为多党民主制的一轮，在这种制度中，所有政治力量共同努力通过议会两院(人民院和民族院)的对话克服分歧。如今有 60 多个政党参与政治进程。已建立包容各方的政治制度，通过民族和解使所有利益攸关方参与这一进程。第一轮改革通过文化对话、民族和解、释放良心犯，扩大政治空间和加强媒体自由及和平集会和结社自由，几乎解决了国际社会关切的所有问题。由于在和平谈判方面取得了前所未有的进展，预计将在不久的将来达成全国停火协定。在当今动荡的世界，缅甸是少数几个以和平方式实现民主过渡的国家之一。

8. 第二轮改革包括一系列经济和社会改革，并促进良政和私营部门发展。国家全面发展方案包括四个五年计划，这些计划涵盖了 2011 年至 2031 年这二十年期间，该方案对加强经济发展和提高人民生活水平至关重要。通过改善体制基础结构和监管框架，以促进工商、贸易和投资，目前正在推动和加强私营部门发展。政府目前把重点放在减贫、农村发展以及创造就业机会上，从而使人民受益。经济改革措施以及外国直接投资增加导致出现了稳步增长的良好局面：2012-2013 年本国经济增长了 7.3%，预计 2014-2015 年将增长 8.7%。

9. 政府正在巩固其第三轮改革。这一轮的重点是为一个新的民主国家奠定坚实的基础，以及通过各级政府部门满足人民的社会经济发展需要，从而为人民谋福利。对缅甸来说，目前最重要的任务是通过确保和平、稳定与民族和解使改革步入正轨。

10. 尽管对缅甸改革进程的步伐和范围持有不同意见，缅甸仍决心推进改革。缅甸不能走回头路。由于缅甸的民主处于起步阶段，我国与其他处于过渡时期的国家一样正面临众多挑战。政府目前要做的事很多，但能力很弱。如果想看到缅甸仅在几年内就成为完美无缺的民主国家，这意味着对本国寄予的期望过高。在为经济发展和能力建设以及为民主社会奠定良好基础而做出的努力中，缅甸需要国际社会的理解和继续支持。

三. 宪法审查进程

11. 宪法审查是向更民主的国家过渡的一个关键步骤。缅甸充分认识到，必须根据有关规定逐步完善《宪法》。为此，2013 年 7 月联邦议会(由议会两院组成的实体)设立了一个宪法审查联合委员会，该委员会有 109 名成员，包括议会成员、军方和各政党代表以及其他个人。

12. 委员会请广泛的利益攸关方建议审查《国家宪法》的方法。该委员会审查了各社会部门提出的 323 000 多条建议，并于 2014 年 1 月 31 日向联邦议会提交了一份报告，其中对每一章都提出了建议。

13. 根据该报告，联邦议会于 2014 年 2 月 3 日设立了一个由 31 名成员组成的宪法修订工作执行委员会。自成立以来，该委员会已举行 39 次会议，并考虑公众、各政党和族群代表提出的意见。预计执行委员会将向本届联邦议会提交其调查结果。

14. 实际上，《宪法》改革属于议会的权限。政府已表示，它将协助公民及其代表努力修订《宪法》。修宪进程应考虑到在和平进程中达成的各项协定。宪法审查进程充满活力，这说明《宪法》有生命、会呼吸并始终演变。任何修改都必须适当条件下并在适当时候在符合社会的政治、经济和社会需要的情况下进行。

四. 民族和解

15. 缅甸政府正在建设一个和平、现代和发达的国家，并重视和平、稳定和法治。本国不同种族成员之间的民族团结与和谐对联邦的长治久安至关重要。总统在就职后不久伸出了橄榄枝，并请所有族裔武装团体参加和平会谈。由于政府在过去三年里本着真诚的善意做出了不懈的努力，在实现民族和解方面已取得实际进展。

16. 政府和各武装团体正在艰苦努力，并坚定承诺克服剩余分歧，以期尽快签署一份全国停火协定。联邦建立和平工作委员会目前正在与一个代表各族裔武装团体的小组(即全国停火协调小组)进行谈判。建立和平工作委员会、全国停火协调小组以及各政党代表在 2014 年已经举行了两次会议。这些会议的结果是拟定了一项统一的停火协定草案。一旦签署全国停火协定，各利益攸关方将举行会议，以讨论政治对话框架的起草问题。在联邦一级，这一进程将发挥作用，促进达成一项全面、持久的和平协定，从而为结束长达六十年的冲突铺平道路。政府认真致力于和平进程取得成功，并愿意讨论所有问题，但分离和那些可能破坏主权的问题除外。

五. 促进和保护人权

17. 作为其改革措施的一部分，缅甸已加紧努力，以促进和保护人权，包括为此实行立法改革、释放良心犯、取消对政治活动的限制、赋予更多言论和集会自由以及设立国家人权委员会。缅甸将发展权列为优先事项，并一直为实现国家的公平、均衡发展而努力。《国家宪法》第 347 条规定，联邦应保障公民在法律面前享有平等权利并一视同仁地提供法律保护。

A. 普遍定期审议进程

18. 人权理事会的普遍定期审议进程是处理人权问题的合法机制。它使国际社会能够客观、谨慎和协调一致地行事，缅甸为此在向普遍定期审议工作组提交其首次国家报告之后，于 2011 年 1 月参加了普遍定期审议进程。缅甸收到了 190 项建议，目前正在执行本国认为可接受的 78 项建议。缅甸已加入若干核心人权文书。缅甸于 2011 年 12 月 7 日加入《残疾人权利公约》，并于 2012 年 1 月 16 日加入《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。目前，缅甸正在认真考虑加入《经济、社会及文化权利国际公约》，并且正在准备于 2015 年向普遍定期审议工作组提交其第二次国家报告。

B. 国家人权委员会

19. 为了进一步促进和保障《宪法》规定的公民基本权利，2011 年通过总统令首次成立了缅甸国家人权委员会。该委员会由来自社会各部门的独立专家组成，其中包括受到其所在社区尊重的不同民族代表。该委员会的活动包括针对国内或国外的人员或组织提出的侵权投诉采取行动，并提高政府各部委和广大公众对人权的认识。2013 年委员会共收到 1 990 份投诉。除了开展外联活动，该委员会还开展实

地访问，并对侵权投诉和冲突地区的局势进行调查。该委员会偶尔发表新闻谈话，说明其调查结果和有关建议。该委员会还参与了东盟政府间人权委员会的活动。

20. 2014 年 9 月 24 日，对该委员会进行了重组，使其能够作为一个独立实体运作。2014 年 3 月颁布了一部法律，从而使该委员会符合《促进和保护人权国家机构地位原则》(《巴黎原则》)。缅甸是设有国家人权机构的少数东盟国家之一。

C. 立法改革

21. 作为缅甸为审查现行法律而开展的密集工作的一部分，议会颁布了新的法律，这大大促进了符合国家改革议程的法律框架。仅在三年中就修订和颁布了近 100 部法律。目前正在撤销、修订和替换的法律共有 136 部，以便使其符合《宪法》。在这一进程中，政府为起草法律中的某些项目寻求了外部技术援助。

D. 媒体自由

22. 为人民表达其观点和意见扩大空间一直是缅甸改革进程取得的一项最积极的进展。通过取消新闻审查制度，允许出版私营日报以及颁布符合国际规范和做法的新媒体法，在本国赋予了媒体更大的自由。在缅甸对因特网的使用没有限制。自 2012 年 8 月取消了新闻审查制度以来，涌现出大量周刊和私营日报。另外还颁布了新的印刷和出版法及媒体法，其中规定了记者的权利和责任。近期，有人指责媒体自由发生倒退。有人援引一些记者遭逮捕的事件，实际上，这些记者之所以被判刑，不是因为他们进行报道，而是因为他们犯下罪行，包括闯入禁区。另外还设立了一个新闻理事会，以便通过制衡制度确保自由和问责。

23. 为了通过有效的媒体援助为人民的利益服务，计划将国有媒体转变为公共服务媒体。为此，向议会提交了一部公共服务媒体法，以供其核准。通过这个过程，国家控制的媒体将很快转变为公共服务和商业形式的媒体。

E. 结社自由

24. 缅甸在扩展和平集会自由权和结社自由权方面取得了重大进展。按照《国际劳工组织(劳工组织)结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)的精神，2011 年 10 月 11 日颁布了一部劳工组织法；随后于 2012 年 2 月 29 日制订了与该法相关的细则。这部法律不仅保护工人的权利，而且也促进工人、雇主和政府之间的产业关系。

25. 劳工组织法的颁布导致类似于工会的社团数目快速增长。截至 2014 年 5 月，有 1 101 个基本劳工组织、32 个镇级劳工组织、2 个劳动联合会和 22 基本雇主组织已经注册并在全国各地运作。有 60 多个政党已经注册并积极参与政治进程。

F. 集会自由

26. 随着一部关于和平集会权利及和平游行权利的法律于 2012 年 7 月生效，缅甸还在五十年中首次赋予了人民更大的集会自由。自那时以来，人民已经能够依

法组织和平抗议活动并行使其和平集会自由权。2014 年 6 月 24 日还颁布了该法的修正案，从而赋予公众更多集会自由。在有些情况下逮捕一些个人的原因是，他们未经许可参与和平集会，或煽动攻击或违反法律。

G. 宗教自由

27. 缅甸是一个多族裔和多宗教的国家，拥有漫长的各族群和平共存以及宗教和谐与容忍的历史。这一点从缅甸各大城市可以看出，在这些城市里常见佛教寺庙、教堂和清真寺并肩树立在对方的阴影中。《国家宪法》第八章除其他外，充分保障公民的基本权利。《国家宪法》还保障宗教自由，并规定应保护所有主要宗教。最近出现族群紧张局势的主要原因不是宗教，而是深深地植根于移民因素造成的由来已久的不信任。在缅甸许多地区，不同信仰的人民过着和谐的生活。政府鼓励在全国各地开展宗教间对话，以促进不同族群之间的理解和信任。2013 年 10 月，五种信仰领袖的宗教间会议在仰光举行，宗教界领袖出席了这次会议。

H. 反腐败委员会

28. 缅甸加入了《联合国反腐败公约》，这是其促进良政工作的一部分。2013 年 8 月，依照《国家宪法》和该《公约》的规定颁布了一部反腐败法。2014 年 7 月 24 日还颁布了反腐败法修订法。该法旨在通过透明的政府消除受贿行为。此外，该法还旨在避免公众因腐败而遭受损失，并对腐败的公职人员采取有效行动，促进该国的经济发展，并吸引外国投资。

29. 为了贯彻反腐败法，2013 年 8 月成立了一个由 15 名成员组成的委员会，由一名副总统负责领导。该委员会的成员是由议会从总统提出的前高级公务员、律师、审计员、议员和高级军官名单中选出的。从总统提出的名单中选出了 5 名被任命者，另外 5 名是从议会上院议长提交的被提名人名单中选出的，还有 5 名是从议会下院议长提交的被提名人名单中选出的。

I. 消除强迫劳动

30. 通过 2007 年 2 月 26 日与劳工组织签署一项补充谅解，缅甸努力消除使用强迫劳动的做法，这是又一个成功故事。2012 年 2 月颁布的《区乡管理法》反映了《劳工组织强迫或强制劳动公约》(第 29 号公约)的精神，将使用强迫劳动的行为定为刑事罪。另外还设立了强迫劳动投诉机制，并且，缅甸一直在实施 2012 年 3 月 16 日与劳工组织签署的《消除强迫劳动联合战略》。在解决这一问题方面取得的进展促使劳工组织取消了对缅甸施加的所有剩余限制。

31. 《劳工组织关于禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号公约)是劳工组织的基本公约之一，批准该《公约》是缅甸政府为促进和保护儿童权利而采取的另一个重要步骤。此外，缅甸批准第 182 号公约表明政府承诺达到国际劳工标准并进一步促进和保护劳动权。

J. 释放良心犯

32. 释放良心犯显然说明在民族和解方面取得了进展。新政府自 2011 年成立以来，批准了一系列赦免，并释放了数千名囚犯，包括良心犯。总统已尽一切努力通过一个专门委员会的独立机制履行其做出的监狱中不留一个良心犯的承诺。2014 年 10 月 7 日，根据总统近期的赦免又释放了 3 073 名囚犯，其中包括 58 名外国人。

33. 许多前良心犯和劳工活跃分子现在自由参加议会、政党、民间社会组织和劳工组织。

K. 双边人权对话

34. 随着缅甸的开放，政府在应对其余人权问题方面采取了建设性的接触和对话办法。因此，与美利坚合众国、欧洲联盟和日本成功开展了双边人权对话。缅甸与美利坚合众国的首轮此类对话于 2012 年 11 月在内比都举行，第二轮暂定于 2015 年 1 月举行。与日本的首轮人权对话于 2013 年 2 月举行，第二轮于 2014 年 5 月举行。

35. 在今年 5 月举行的缅甸与欧洲联盟首轮人权对话期间，讨论了双方共同关心的问题，以加强合作，促进和保护人权，并促进交流批准国际公约和条约的最佳做法。对话涵盖广泛的问题，包括政治犯、言论自由、族群紧张关系、仇恨言论、经济、社会和文化权利、土地权、工商和人权、劳动权和不歧视。

L. 防止招募未达法定年龄儿童服兵役

36. 政府努力解决未成年士兵的问题，并通过执行 2012 年 6 月 27 日缅甸与联合国签订的《联合行动计划》取得了重大进展。政府军坚决承诺防止和制止招募和使用未达法定年龄儿童服兵役的做法。自启动该《行动计划》以来，由于在不同级别采用了系统检查的做法，同时为军队开展了提高认识运动和培训方案，因此没有涉及招募未成年人的新案件。政府官员与联合国国家监测和报告任务组定期开会，以便完成《联合行动计划》的长期执行工作。

37. 对收到的每份投诉进行核实，并让已确定的每一名在服役的未达法定年龄儿童复员和重新融入社区。自签署《联合行动计划》以来，迄今共有 472 名儿童和青年被军队清退。另外还对违反征兵规则和条例的武装部队成员采取了行动。政府军全面承诺在不久的将来使其从秘书长关于儿童与武装冲突问题的报告所载招募和使用儿童兵的当事方名单上除名。

M. 保护和促进妇女权利和安全

38. 在缅甸，妇女占人口的一半以上(本国有 5 141 万人口，其中妇女人口为 2 659 万)。《国家宪法》第 348 条规定，不得以种族、出身、宗教、官职和地位、文化、

性别或财富为由歧视缅甸任何公民。已制订法律、规章和安排，使妇女能够在最大程度上享有自己的权利和机会。

39. 根据《北京宣言》的规定，缅甸妇女事务全国委员会在妇女生活的全面发展以及执行《消除对妇女一切形式歧视公约》和《北京行动纲要》方面发挥着重要作用。

40. 缅甸于 2014 年 6 月在伦敦启动的全球首脑会议上签署了《终止武装冲突中性暴力的承诺宣言》(A/68/633，附件，附文)，这是近期在这方面取得的一项进展。

N. 开设联合国人权事务高级专员办事处驻缅甸办事处的問題

41. 2012 年 11 月，缅甸通过新闻委员会发表了一份新闻稿，其中指出，缅甸将继续就开设联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)驻缅甸办事处的事宜举行会谈，这是缅甸促进与联合国自愿合作的努力的一部分。

42. 因此，自那时以来缅甸一直参与同人权高专办的会谈。2012 年 11 月，人权高专办通过我国常驻日内瓦代表团向缅甸政府转递了一份《标准东道国协定》。缅甸打算在最初阶段把它与人权高专办的合作重点放在其迫切需要的技术援助上，以加强其促进和保护本国人权的工作。

43. 值此过渡时期，缅甸迫切需要人权高专办为加强全国人权委员会和议会的独立性和能力以及可能批准其余核心国际人权文书的进程提供技术援助。在落实普遍定期审议的建议和向民间社会开展宣传方面，以及在即将开展的普遍定期审议进程中，政府各职能部委也需要技术援助。

44. 因此，2013 年 9 月，缅甸向人权高专办发出了一份反建议，其中载有技术合作任务规定。该建议反映了各部委的意见和评论。然而，人权高专办坚持认为任务规定应当全面。

45. 缅甸尽管一贯反对针对具体国家的任务，但仍继续与缅甸人权状况特别报告员充分合作，并继续利用秘书长及其缅甸问题特别顾问的斡旋工作。由于特别报告员已获授权监测和报告缅甸的人权状况，缅甸认为人权高专办国家办事处不必执行额外任务。在同一任务规定下设置双重监测机制无论出于何种理由都不应当批准，尤其是对一个正在积极进行改革的国家来讲。

46. 联合国实体开设任何办事处都理所当然必须依据共同的目标，以及对双方都方便的条款和条件。缅甸是否能履行自愿承诺，在很大程度上取决于人权高专办是否对 2013 年 9 月提交的反建议做出建设性的答复。

47. 尽管对办事处的任务规定持有不同意见，但缅甸正在当地与人权高专办开展合作。例如，经缅甸政府批准，人权高专办曼谷办事处至少有三名官员目前正在缅甸，并且经常访问若开邦。

六. 若开邦的发展

48. 在通过自由化政策和自由社交媒体开放了社会的民主过渡之际，缅甸却不得不面对若开邦族群暴力带来的令人遗憾的挑战。这次暴力是一次敏感的残暴犯罪引发的，给两个有关族群带来了苦难，造成人员伤亡，并导致家园遭到破坏。两个族群间的暴力冲突植根于移民问题和资源竞争造成的由来已久的不信任。

49. 政府充分认识到，为了避免破坏正在进行的改革进程，必须解决这一问题。为此，2013 年 3 月 13 设立了若开邦实施和平与稳定和发展中央委员会，由一名副总统担任主席。这一高级别委员会正在监督为解决受影响社区的迫切需求而开展的努力。

50. 政府一直与国际人道主义界合作，向两个族群提供人道主义援助，没有歧视任何一方。中央和地方当局负责确保该邦的安全、法治、人道主义援助准入与和解。联合国各援助机构和国际援助团体恢复了它们在若开邦开展的发展、人道主义、保健和教育方案。2014 年 9 月 9 日，无国界医生组织与卫生部签署了一份新的谅解备忘录，以便重新参与若开邦的工作。还设立了一个包括地方当局、两个族群和援助机构代表在内的紧急情况协调中心机制，以促进协助和协调所有人道主义援助并促进此种援助的透明性。

51. 最重要的是确保两个族群均不受歧视地获得人道主义援助，以避免当地民众焦虑，并为援助机构的顺利运作铺平道路。提供发展援助和更好的基础设施不仅将为两个族群创造谋生机会，而且也会在当地赢得人心和民意，从而改变他们对援助机构的看法。通过提供发展援助、教育和保健服务等方式满足两个族群的需要，对于实现各地区的和平与稳定至关重要。为此，缅甸欢迎采取重点促进若开邦的发展、同时不偏不倚地提供人道主义援助的新办法。

52. 若开邦局势紧张的根源是缺乏发展。改善道路、桥梁、供水和供电、通信和运输等基础设施对该邦的发展必不可少。因此，政府正在与私营企业家共同投资于该地区的发展项目。Sittwe 及其周围的各种城市发展项目以及 Ponnagyun 镇和 Kyaukphyu 特别经济区的电力项目和工业区目前正在建设中。2014 年 12 月之前，若开邦各主要城市将全部通电。这些项目完成后将为每个在若开邦生活的人提供就业机会和更好的生计。

53. 政府在征求各族群、联合国机构以及包括国际非政府组织在内的非政府组织的意见之后，已经起草了若开邦行动计划。该行动计划涉及以下主要问题：安全、稳定和法治；恢复与重建；孟加拉人的公民身份问题；社会经济发展及和平共处。该行动计划旨在今后将若开邦重建成一个和谐、和平与繁荣的地方。

54. 在 Myay Pon 镇启动了公民身份核查试点项目，以对非法移民进行甄别。符合 1982 年《国籍法》规定的人将享有其应有的权利。数百人与家人一起获得了公民身份，并从试点项目中受益。国际社会应避免术语方面的敏感问题，并重点

关注如何促进为若开邦所有人实现和平、稳定、和谐与发展。国际合作伙伴能最好地帮助缅甸解决这个问题，不仅为两个族群提供人道主义援助，而且还提供亟需的发展援助。此类项目将扩展到若开邦其他地区。

七. 结论

55. 值此迅速的民主变革之际，缅甸在建立和平与稳定的同时努力进行包容性发展，以达到民众较高的期望，但当中面临着很多复杂和微妙的挑战。尽管缅甸能力有限，但这些挑战并非不可克服。缅甸不允许任何挑战破坏正在进行的改革进程。缅甸呼吁国际社会正确地了解该国所面临的复杂挑战，并继续支持缅甸努力克服这些挑战。

56. 缅甸已经发生变革，并继续沿着正确方向发生变革。在促进人权和民主化方面已取得前所未有的进展。尽管仍然存在挑战，但与人权有关的大部分主要关切问题都已在更大程度上得到处理。鉴于这些进展，大会不应继续将缅甸本国特有的问题查来查去，因为按道理大会应处理严重的人权关切问题。这将开创一个不良先例，即对一个已经开展重大积极变革的国家继续施加政治压力。现在不是联合国扩大对缅甸的监测范围的时候。相反，现在应从大会议程上删除这一问题，并终止已延续了 20 多年的关于缅甸的所有任务规定。缅甸已进入一个新时代，现在应本着不同的心态从新的角度看待这个国家。
