



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(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 66/230 号决议提交，所涉期为 2011 年 8 月至 2012 年 7 月。对于缅甸来说，这是作出承诺和进行变革的非凡的一年。由吴登盛总统领导的新的文职政府在 2011 年上半年所做初步工作的基础上，大刀阔斧地采取了巩固民主的重大改革措施，即建立新机构；在国民议会和区议会开会期间颁布新法律；与各族群接触，通过包容性协商、鼓励自愿回返和重新安置流离失所者，促进和平和民族和解；释放大批政治犯，包括一些最著名人士；采取措施进行经济改革，以期将一个基本上属于中央集权的经济变成一个对外资和贸易开放的更加面向市场的经济。2011 年 8 月吴登盛总统与昂山素季会见后，政治环境发生了变化，促使对选举法进行了修订，使全国民主联盟得以在 20 多年后重新参加竞选，并在 2012 年 4 月 1 日的补选中令人信服地在 45 个席位中赢得 43 席。过去一年，缅甸与国际社会的交往也发生重大变化。东南亚国家联盟(东盟)成员国同意由缅甸来主办 2014 年东盟首脑会议。同一期间，美利坚合众国、欧洲联盟和其他有关国家恢复与缅甸的高级双边接触，在政策上实现了重大转变，包括复查、暂停或解除对缅甸的制裁。与联合国的关系有了新的扩展，从而可以相互协商使受限制方案恢复正常和与联合国各机构加强合作以支持该国政治和社会经济全面发展和满足人道主义需求等问题。我于 2012 年 4 月 29 日至 5 月 1 日访问了缅甸，这是我以秘书长的身份进行的第三次访问。

* A/67/150。



一. 引言

1. 本报告根据大会第 66/230 号决议第 32 段提交，其中大会请秘书长继续进行斡旋，并继续与缅甸政府和人民讨论人权状况、民主改革、发展和民族和解进程；为此向缅甸政府提供技术协助；并向大会第六十七届会议以及人权理事会报告该决议的执行进展。本报告所涉期为 2011 年 8 月至 2012 年 7 月。联合国缅甸人权状况特别报告员单独提交的报告分别于 2011 年 9 月(A/66/365)和 2012 年 3 月(A/HRC/19/67)印发。

2. 鉴于缅甸局势的复杂性和多面性，我同往年一样，与我的顾问们一起力求始终与缅甸当局和其他相关利益攸关者保持互动，争取在以下各方面取得进展：(a) 释放政治犯；(b) 政府与参与民族和解进程的所有相关各方，包括在议会中有席位和没有席位的各方进行广泛对话；(c) 为确保建立包容各方和具有公信力的政治和选举进程创造有利条件；(d) 通过加强联合国与缅甸的伙伴关系，改善社会经济状况；(e) 缅甸和联合国之间在斡旋进程中的相互接触与合作形式正规化。据我评估，过去一年缅甸政府在每一个领域取得的进展和采取的步骤，消除了国内利益攸关方、联合国和国际社会的许多长期关切。

3. 在我们努力实现上述目标和帮助推动该国已经走上的改革之路的过程中，我的特别顾问应缅甸政府邀请，于 2011 年 10 月-11 月、2012 年 2 月、4 月-5 月和 6 月四次访问缅甸。我在 2012 年 4 月 29 日至 5 月 1 日访问缅甸之前，于 2011 年 11 月在印度尼西亚巴厘岛举行第四届东南亚国家联盟-联合国首脑会议期间与吴登盛总统进行了会晤。本报告所述期间，缅甸问题秘书长之友小组举行了两次会议。第一次是部长级会议，于 2011 年 9 月 27 日大会第六十六届会议期间举行。第二次会议是在我访问缅甸之前于 2012 年 4 月 23 日在纽约举行。我的特别顾问在 2011 年 11 月 14 日、2012 年 4 月 11 日和 6 月 20 日的三次非正式会议上向大会主席以及安全理事会汇报了情况。这些情况汇报是在 2010 年 11 月举行选举后以及 4 月 1 日补选中出现重大发展的背景下进行的。记得我还于 2012 年 5 月 9 日在大会向会员国通报了情况。我的特别顾问在 2012 年 6 月 11 日至 14 日访问缅甸后又做了一次情况汇报，他向会员国通报了若开邦的最新事态发展，以及建设和平议程，这正是他在我第三次访问该国后进行这次后续访问的基础。在一个局势多变的时期，为努力促进缅甸与国际社会之间更公开地交换意见和增加信任，2011 年 9 月 20 日，我的特别顾问协助亚洲协会主办了第一次非正式会议，出席会议的有外交部长吴温纳貌伦、吴登盛总统咨询委员会两名成员和有关会员国的官员。

二. 主要发展动态

A. 补选

4. 本报告所述期间，缅甸政府在吴登盛总统领导下，继续推动民主改革，采取措施建立和发展包容性政治机制。政府与昂山素季之间的对话加紧进行，包括2011年8月和2012年4月昂山素季与吴登盛总统举行了重要的建立信任会议。掸邦众民族民主党等少数民族党派继续就各自地区的发展工作定期与总统进行讨论。政府还宣布分批释放政治犯并进行了补选，全国民主联盟(民盟)参加了竞选。政府在全国范围与少数民族武装团体签订了10项停火协定。政府还落实了一系列改革措施(见下文第11至17段)，目的是促进政治自由和经济发展。

5. 选举法修订之后，2011年11月18日昂山素季领导的民盟决定作为一个政党重新登记，以便参加选举进程。应当回顾，民盟抵制2010年的投票，是造成那次选举的可信度和合法性受到损害的重大因素。昂山素季决定参加4月补选，是她在新制度下第一次竞选公职。在民盟作出决定之前，2011年11月4日通过了选举法的三项重要修正案，政府于2011年11月2日公开承认民盟在1990年选举中取得的胜利“有效”。三项修正案是：(a) 取消任何受过监禁的人不得参加政党的规定；(b) 将所有各方同意“维护”2008年宪法的规定改成“遵守”2008年宪法；(c) 删除关于一个政党为了维持登记，必须在大选中竞选三个席位的规定，容许一个政党通过在补选中参与三个选区的竞选进行登记。

6. 与2010年的选举相比，补选进程中的竞选活动竞争性更强、冲击力更大，民盟在20年里首次有机会通过在一个更加开放的政治环境中进行的竞选活动，激励和调动其基本骨干人员。昂山素季在中心地区仰光、内比都、缅泰边界最南端地区曼德勒和北部缅中边界的克钦邦和掸邦广泛开展竞选活动。尽管全国民主联盟对当局施加的限制有些抱怨，但是该政党在竞选中赢得了大规模的支持，这反映在昂山素季组织的各次集会都有大批群众参加，而且基本上未发生事故。

7. 在45个选区进行了补选。克钦邦三个选区的选举因安全原因而取消。进行补选的主要原因是现任者空出了席位，执政的联邦巩固与发展党所有当选成员都被派任部长和行政部门的其他职位，根据宪法规定，他们只有腾出议会席位才能任职。在10区或邦的所有45个选区中，37个选区是选举人民院(下议院)代表，6个选区是选举民族院(上议院)代表，2个是选举区议会代表。共有17个政党参加补选，作为正式竞选进程的一部分，在国家媒体上公布党纲。选举前的一切步骤均在国家媒体上公开打广告，2012年2月29日在各自选区张贴选民名单。

8. 应缅甸政府邀请，联合国从总部派出一个小组观察补选进程。东盟、美利坚合众国和欧洲联盟也受到同样的邀请。记录的选民投票率为68.19%。尽管有人投诉有违规行为，但是包括国家和地区各方在内的关键利益攸关方普遍接受投票结果，认为补选促进了正在进行的改革，是缅甸走向民主进程和实现政治稳定的重

大步骤，东盟、美国、欧洲联盟和其他国际监察员发表的讲话中也反映了这一点。我在选举后第二天发表的讲话中祝贺缅甸人民、缅甸政府和政党以和平和基本有序的方式进行议会空缺席位的竞选。我在一份声明中指出，补选具有公信力，遇到的问题不足以损害选举进程的有效性。我还特别认识到，正是吴登盛总统的勇气和远见，才有可能取得这些进展。

9. 联邦选举委员会宣布的官方结果证实，民盟在参选的 44 个席位中赢得了 43 个席位(包括昂山素季在仰光地区的席位)，并赢得了内比都的所有 4 个席位，占所有席位的 6.4%，从而成为议会中最大的反对党。民盟在人民院赢得 37 个席位，在民族院赢得 4 席，在两个区议会中赢得 2 席。上议院剩余 2 个席位中的 1 席被具有族裔背景的最大政党掸邦众民族民主党赢得，执政党联邦巩固与发展党赢得了另一个席位。

10. 尽管民盟和昂山素季最初对作为人民院新成员就职宣誓的誓词内容有保留，但是程序上的障碍被排除，他们最终于 2012 年 2 月 5 日作为成员宣誓就职。2012 年 7 月 9 日，昂山素季首次出席人民院第三届会议。

B. 缅甸的改革和开放

11. 本报告所述期间，政府采取的措施导致新闻和因特网审查制度大大放宽，包括可不受限制地进入国际网站和流放者网站，放松对结社自由和集会自由的限制，包括订立新立法，在满足某些条件的情况下保障享有罢工和公开抗议的权利。政府还推出以减贫为重点的社会部门改革，包括努力扩大小额金融，增加养恤金支付率和计划进行土地改革。

12. 吴登盛总统在 2012 年 3 月 1 日对议会的年度演讲中谈到，法治是“产生一个令人赞赏的民主社会的核心”，“对于我们的行政机制、工商业、社会福利、政治进程、国际关系和司法制度是不可或缺的”。他又说，“只要我们的社会信奉法治，人权、自由和民主自然能够盛行”。

13. 总统在演讲中还提到，拟议在下一个财政年度将卫生部门的支出增加四倍，教育部门的支出增加两倍。他宣布政府决心到 2015 年将缅甸的贫穷率从 26%降至 16%，还说他的政府打算与私人组织合作，采用全民医疗保险制度。总统强调需要扩大税收基础，采用富人比中产阶级和社会上较贫穷阶层承担更高比例税赋的累进税结构。

14. 总统将外国投资环境与促进国内民主挂钩，宣布国际社会对缅甸每提供一元的投资和援助就是为缅甸人民的民主繁荣和利益作出一元贡献。他说前一年提出一系列经济改革的用意是为了避免通胀危机和促进增长，为引入市场经济打下基础。他提到腐败是国家面临的一项挑战，要求采取惩罚和教育措施，改组各级地方的行政机制，调整“硬性规则”，去除“存在于各个时期的大患”。他提到即将实施的外国投资立法、汇率改革、为打破商业垄断作出的努力以及银行系统改革。

15. 与此同时，世界银行、国际货币基金组织(基金组织)和亚洲开发银行已开始重新与政府进行接触。基金组织在 2012 年 1 月完成对缅甸的年度访问后强调指出改进货币和财政管理及进行结构改革的重要性。除了 2012 年 4 月 1 日出台新的统一货币兑换制度外，政府允许其 19 家公共银行中的 11 家从事外汇交易，开设账户，此举对于增加外国直接投资是不可或缺的。目前只限于在公共银行实施这项措施，但是为了提高银行业务的灵活性及满足客户需求，有可能会扩大到其他银行。

16. 总统在 2012 年 6 月 19 日对全国的讲话中宣布进行第二轮改革，以促进联邦和人民的利益，同时保持在民族和解、和平与稳定、法治和公共安全领域已有的势头。总统说明第二轮改革是巩固前一年进行的政治改革和全国和解。为了到 2015 年将国民增长率翻三番，总统点明将开放通信、电力、能源、林业、教育、卫生和金融等关键领域进行公共撤资和私有化，以最大限度地提高效率。总统在讲话中着重提到需要特别关注的一些问题，为此应出台新立法，或为推动国家目标制定明确政策。上述问题包括制定确立最低工资的法律、土地使用政策、发展农工业的计划和设立国家能源管理委员会，根据国家能源政策，满足短期和长期能源需求，这对于增加就业机会至关重要。总统还宣布组成国家经济和社会咨询委员会，使各部门的专家和企业界人士可通过该委员会就经济、教育、保健和农业问题向总统提出建议。总统将地区发展作为已公布的经济政策的重要组成部分，表示他的原则是让每一个区和邦平等分摊预算和税收，根据地区贫穷指标提供援助，并打算奖励外国投资和地方投资。为了有效利用预算支助和外国援助，总统宣布设立各行政委员会，将任务布置到乡镇一级。

17. 同时，2012 年 5 月和 6 月，昂山素季在 24 年后首次主动决定到缅甸境外出访。她在访问泰国、瑞士、挪威、爱尔兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和法国期间发表的公开讲话中重申她对吴登盛总统的改革议程仍然充满信心，呼吁国际社会支持这一努力，同时对该进程的脆弱性持谨慎态度。2012 年 6 月 16 日她在奥斯陆接受诺贝尔和平奖发言时再次表示愿意与少数民族武装团体一起参与和平进程。她还说，“只有在军方、我国各少数民族、各个政党、媒体、民间社会组织、工商界，以及最重要的广大民众等所有内部力量之间进行明智的合作，”政府启动的改革措施才可持续。她在各次访问中强调的主题有民主友好型发展与增长、负责任的援助和投资、法治和消除腐败，将其视为改革的优先领域。她还呼吁“尽早释放仍在缅甸关押的所有良心犯”。她欢迎投资者来缅甸投资，但警告说，“如果没有足够廉洁和独立的法院来公正地管理投资法，”再好的法律也无用处。

C. 民族和解

18. 长期以来中央与边缘地区之间的关系一直是缅甸政治稳定的祸患。现在正在推动一个雄心勃勃的新进程，目的是消除缅甸政府与少数民族武装群体和社区之

间几十年的互不信任、对抗和冲突，进入一个建立信任和互谅互让的全新阶段。2011年8月政府建立了一个联邦和平委员会，与少数民族武装团体签订了10项停火协定。它们包括佤邦联合军、民族民主同盟军、南部掸邦军、钦族阵线、北部掸邦军、新孟邦党、克伦民族解放军和平理事会、克伦民族进步党和克罗杜包（或“金鼓”小组；前克伦民主佛教军第5旅）。除了停火协定外，取得的进一步进展是2012年4月初，克伦民族联盟与中央政府签署了14点协定。上述各项协定涉及到为普通民众提供保障、监督和平进程、为流离失所的少数民族提供公民身份、更加重视对发展和法治的关切。

19. 但是在克钦邦，政府军与克钦邦独立组织/克钦邦独立军之间的谈判和武装僵持状况仍未解决。本报告所述期间，政府军与克钦邦独立组织/克钦邦独立军之间持续存在的紧张关系导致至少6万人流离失所。由此产生的人道主义局势引起联合国各机构和地方团体的关切和关注，它们已迅速采取行动满足在食物和其它用品方面的紧急需求。但是在送达受冲突影响的许多流离失所者社区方面仍然面临挑战。2012年3月1日吴登盛总统在对议会的年度讲话中说，“各少数民族希望人人享有权利和平等，这也是政府的愿望。”¹ 在同一次讲话中，总统提到关于“国家和解进程”的“彬龙精神”。² 在提到试图与少数民族武装团体，特别是与克钦邦少数民族群体接触时，他重申2011年12月向国家武装部队（缅甸军）发出的停止在克钦邦地区展开攻势的呼吁。在当地，政府与克钦邦独立组织/克钦邦独立军在中缅边界云南省进行了几轮谈判，但没有取得突破，该地区的武装冲突仍在持续进行。与此同时，克钦邦独立组织在2012年1月发表的一份声明中说，战争的根源具有政治性，为了结束战争、实现和平，必须用政治手段解决这些问题。

20. 2012年5月，缅甸政府任命了一个由50名和平谈判者组成的新小组，在2015年选举前让所有少数民族群体都参与到政治进程中。根据新安排，由吴登盛总统主持联邦建立和平中央委员会、副总统领导联邦建立和平工作委员会。联邦建立和平中央委员会为联邦建立和平工作委员会的运作制定政策和实施监督。除了领导与各停火小组的实际谈判进程外，联邦建立和平工作委员会还将拟订程序，以便于与跨国集团进行外联和为必要时鼓励建立和平进程设立和调拨资金。联邦建立和平工作委员会将把采取的措施报告给联邦建立和平中央委员会。

21. 鉴于在完成停火协定后国家和解将面临挑战，政府采取主动行动，召集地方和国际行为体提供援助和最大限度地利用和平红利，同时促进同克钦邦各武装团体正在进行的谈判，进而为与其他团体的政治对话作出贡献。为此，在挪威政府

¹ “少数民族”是国家宪法所确认的。

² 在昂山召集的1947年彬龙会议上，很多少数民族群体同意组成“缅甸联邦”，以换取对内部行政充分自治和平等分享国家财富的承诺。

倡议下建立了和平捐助方支助小组，目前包括的捐助方有澳大利亚、联合王国、欧洲联盟和伙伴，包括联合国和世界银行。

D. 国际参与

22. 作为提升缅甸在区域的地位的一项措施，2011年11月17日东盟领导人同意让缅甸在2014年担任该组织的主席。

23. 我一再呼吁国际社会鼓励和支持缅甸政府正在推动的民主过渡和国家和解进程。在决定2014年让缅甸担任东盟主席的同时，国际社会也在抓紧与缅甸进行接触，本报告所述期间，来自该区域内外会员国中的大批领导人访问了缅甸，其中包括6位总理、2位总统和19位外交部长。除了参加缅甸政府的会见外，领导人还会见了昂山素季，并分享了在不同程度上对缅甸的发展和同该国的接触，包括经济方面的接触表示乐观的信息。不出所料，有些国家的领导人把继续实施改革议程，包括改善人权状况作为改善关系的条件。

24. 2012年1月，澳大利亚和挪威解除了针对缅甸前军事领导人的制裁。欧洲联盟和美国也解除了对缅甸政府文职人员的旅行禁令。外交部长吴温纳貌伦已在4月访问美国，卫生部长Pe Thet Khin在5月份进行了访问。2012年4月23日，欧洲理事会决定除了武器禁运将继续保留外，中断对缅甸政府采取的限制性措施，以欢迎和鼓励缅甸的改革进程。理事会还说，它将密切监督当地局势，不断审查其措施，积极响应目前的改革进展。美国还宣布了该国为解除制裁、容许美国在缅甸投资和出口金融服务而采取的步骤。

E. 人权

25. 自从在内比都成立新政府后，已获准分5批进行大赦，共释放了近690名政治犯。缅甸于2011年12月7日加入了《残疾人权利公约》，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》。因此，缅甸目前是包括《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》在内的三项核心国际人权条约的缔约国。国际劳工组织第101届会议的结论是，将对会议以往的措施进行审查，以确保缅甸遵守了国际劳工组织调查委员会1998年提出的建议。

26. 在报告所述期间，缅甸政府同意了缅甸人权状况特别报告员托马斯·奥赫亚·金塔纳对该国的三次访问。记得前一年还不容许金塔纳访问缅甸。2012年3月7日，特别报告员向人权理事会提交了关于缅甸人权状况的第五次报告(A/HRC/19/67)，并指出最近的改革浪潮对缅甸的人权状况产生了积极影响。但是他又说，在该国关键的历史时刻，必须令人满意地处理尚未解决的人权问题和挑战，采取适当的司法措施和问责措施。2012年3月23日，人权理事会通过了第19/21号决议，将特别报告员的任期延长一年。

27. 2012年6月27日，联合国和缅甸政府签署了防止招募和利用儿童兵的行动计划。该计划确定了时间表和可衡量的活动，以确保与武装冲突有关联的儿童得到释放和重返社会以及防止进一步招募。该计划还呼吁联合国和政府为受影响儿童制定更多方案。

三. 讨论内容和成果

28. 2011年8月19日，吴登盛总统与昂山素季举行了突破性的会晤，并于10月12日大赦200多名政治犯。在此背景下，我的特别顾问于2011年10月31日至11月4日访问缅甸。在访问过程中，他会晤了政府的高级官员、新成立的负责与少数民族武装团体谈判的联邦和平缔结小组、联邦选举委员会和新成立的全国人权委员会的成员、昂山素季以及其他政党和民间社会组织的代表。在内比都，他在缅甸第一次“绿色经济绿色成长”会议开幕式上作了主题演讲。

29. 在人道主义援助准入问题上，我的特别顾问和联合国其他成员(包括驻地和人道主义协调员)在与缅甸政府代表和其他各方会晤时一再强调，人道主义人员必须能够不受阻碍地进入各个地区，包括截至2012年7月已有逾65 000人流离失所的克钦邦。2011年12月，缅甸政府同意一支联合国工作队加入人道主义特派团奔赴克钦邦位于中缅边境的拉咱地区。2012年3月至6月期间，经联合国驻缅甸国家工作队申请，缅甸政府同意联合国和非政府组织的车队为克钦邦独立组织/克钦邦独立军控制的边境地区约1万名境内流离失所者提供了为期一个月的粮食援助、非食品类援助、净水药片、口服补液盐和药品。联合国各机构正在积极与政府和相关合作伙伴开展接触，以扩大在该地区的人道主义行动。

30. 关于人权问题，我和我的特别顾问在与缅甸政府会晤时强调，释放剩余的政治犯是消除国际社会疑虑的最便捷方式，并促请缅甸政府积极与包括特别报告员在内的联合国人权机制合作，加强治理能力建设，包括培训、机构改革和法治。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与缅甸政府启动了更广泛的对话，并于2012年6月进行了一次考察，探讨提供技术援助的可能范围和适当方式，以便在更加结构化和长期的合作基础上加强与缅甸的接触。7月份，人权高专办与联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)执行了一项特派任务，就监狱法草案向缅甸内政部监狱局提供咨询意见。这是在这方面产生的第一项具体成果。

31. 2011年11月19日，我在巴厘岛举行的联合国-东盟首脑会议期间与吴登盛总统会晤时重申，联合国鼓励缅甸民主过渡、实现民族边境地区的稳定和改善经济管理。我也重申了国际社会对于人权问题的关切。在这次会议上，我们还讨论了在不断变化的环境下推进联合国和缅甸之间关系的各种途径。总统告诉我：“改革之路是如此狭窄，没有走回头路的空间”。

32. 我对吴登盛总统表示欣赏，赞赏缅甸政府为促进民族和解、创造出有利于所有政治利益攸关方为实现民主化而努力的、政治气候所采取的步骤。我强调，缅甸2014年担任东盟主席，为总统营造出在政治上更加有利于实现民族和解的气氛提供了一个绝佳的机会。我强烈鼓励总统继续努力以渐进、系统和可持续的方式有力推动缅甸的改革进程，开展具有包容性和基础广泛的对话，以达成必要的政治共识。

33. 在我们的谈话过程中，总统向我表示，缅甸政府决心在2014年进行缅甸人口和家庭普查，这是1983年以来的第一次普查。他还表示，他希望普查工作获得联合国的支持与协助。在缅甸向联合国提出协助请求之后，我的特别顾问、联合国人口基金以及经济和社会事务部与国家有关主管部门进行协调，编制了一份项目文件和相关信函，承诺联合国将支持缅甸政府依照现有的国际标准推进人口和家庭普查进程。在我访缅期间，我们就此交换了文书。目前正在就此事项开展行动。

34. 2012年1月，缅甸释放了政治犯，并与少数民族武装团体开展了新一轮的停火协议谈判。2月，我的特别顾问在预定于2012年4月1日进行的补选之前访问缅甸。他在内比都会见了吴登盛总统、瑞曼议长、外交部部长和其他高级官员。在这次访问期间，他还与赛茂康副总统一道宣布由联合国和缅甸政府共同组织的、以“缅甸在卫生和教育领域的发展政策可选办法”为主题的会议开幕。在仰光，我的特别顾问会见了全国民主联盟领导人昂山素季，并分别与民间社会、少数民族和企业代表举行了会晤。在这次访问中，特别顾问还实地考察了边远地区孟邦和克伦邦，会见了各邦的首席部长、邦政府和立法机构的成员以及当地少数民族代表。访问是在缅甸政府与克伦民族联盟和新孟邦党达成停火协定后进行的，因而很有意义。

35. 应吴登盛总统2011年11月发出的邀请，我于2012年4月29日至5月1日第三次访问缅甸。4月30日，我在和吴登盛总统会晤时表示相信，有关各方有能力在业已取得的进展基础上继续前进，以国家统一和团结的精神解决摆在面前的挑战。那一天，我还荣幸地受邀成为第一位在缅甸议会发表演讲的境外领导人。我在强调“议会在缅甸迈向民主的过渡中居于核心位置”的同时，也表示希望各方做好准备，携手制订具有包容性和前瞻性的国家改革议程。

36. 为探索联合国帮助缅甸应对新挑战和抓住新机遇的机会，我的行程重点促成以下六个方面：(a) 联合国支持缅甸2014年人口普查；(b) 推出全球契约，预计将有助于发展一个帮助当地企业家参与与建立起对社会负责的经济互利关系的网络；(c) 实施扫除毒品的举措，例如我在掸邦的亚克-卡-查尔村考察的由毒品和犯罪问题办公室提供支助的实地项目；(d) 联合国系统扩大参与，特别是联合国开发计划署(开发署)的国家方案恢复正常；(e) 支持在双方已同意停火的领域努力建设和平；(f) 在人权领域提供联合国的专门知识和最佳做法，为2015年

大选的筹备工作提供选举援助。我邀请吴登盛总统出席 2012 年 9 月大会第六十七届会议的开幕式。

37. 我还拜访了昂山素季在仰光的住所。我赞扬她的领导能力及其对缅甸的民主进程和民族和解的贡献。昂山素季赞扬总统致力于改革，但对于过渡的前景仍然持有怀疑态度，因为她对于现政府某些成员是否致力于改革仍然抱有深切的疑虑。我表示，虽然我清楚发生在缅甸的所有变化和转型，但我也同样了解她所表达的疑虑。我表达了我的信念，并承诺将按照大会的授权发挥联合国的斡旋作用。我强调，我的特别顾问可以在帮助缅甸开展政治改革和社会经济发展方面发挥促进作用。我向她发出邀请，希望她下次访问纽约时造访联合国总部。

38. 2012 年 6 月 11 日至 14 日，我的特别顾问再次出访缅甸，与吴登盛总统一道于 6 月 12 日参加缅甸和平捐助方支助小组会议，并在内比都和仰光会见了对应官员和相关对话者。在和平捐助方支助小组会议上，总统正式认可该小组，并同意建立一个由铁路运输部长牵头的和平中心。我的特别顾问重申支持总统的改革与和解进程，并确认在实现停火后，联合国将致力于支持缅甸的建设和平战略。

39. 与总统的会晤为所有捐助国承诺为和平进程提供财政支持提供了一个平台。这包括联合国对 2012 年 5 月 15 日收到的缅甸政府的请求作出了回应，通过联合国建设和平基金初步认捐 500 万美元。这些资金将用于支持由联合国各基金和方案在驻地协调员总体协调下与国家当局和当地社区协商共同提交的项目建议书。和平中心将充当在停火后局势中开展建设和平活动的信息交流中心。和平中心的运作战略和方式仍在商讨中。我的特别顾问确认联合国将致力于支持该中心。

若开邦的局势

40. 2012 年 5 月 28 日，一名信仰佛教的 27 岁若开邦妇女在荡果镇被奸杀，三名穆斯林男子因涉嫌此案被捕，揭开了若开邦暴力事件的序幕。随后，2012 年 6 月 3 日，一伙暴徒在一辆开往仰光的巴士上杀害了 10 名穆斯林朝圣者，由此导致若开邦各地爆发了佛教徒和穆斯林/洛兴雅人社区之间的宗派仇恨。暴力事件吞噬了许多城镇，特别是孟都、布迪当、实兑、太安得维、皎漂和燕白等地，造成 77 人死亡，数以千计的穆斯林和佛教徒流离失所，大量财物遭毁坏。6 月 10 日，吴登盛总统宣布若开邦进入紧急状态。2012 年 8 月 22 日，伤亡人数上升至 88 人。总统在向全国发表演讲时警告：如果暴力行为继续下去，缅甸的稳定、和平、民主和发展可能会受到严重影响，“损失惨重”。他指出，虽然当地的法制和秩序已经基本处于缅甸政府的控制之下，但他对于寻求联合国的人道主义援助持开放态度，政府在必要时还会寻求国际非政府组织的帮助，以获取更多的救济和恢复援助。截至 6 月 12 日，在为联合国工作的 192 人中，已有 39 人偕家眷暂时从若开邦迁往仰光。仍然部署在该地区的工作人员对于自身的安全、行动自由以及在持续不断的暴力冲突和紧张状态下执行公务的能力仍感担忧。最近有报导

说，缅甸与孟加拉国之间的边界仍然关闭，导致流离失所的暴力行为受害者被挡了回来，无法在孟加拉国避难，这更加剧了人们对人道主义状况的关切。

41. 今年 6 月我的特别顾问访问缅甸期间，若开邦发生的暴力行为证明有必要强调联合国的主张，即必须恢复和保持冷静、和平与和谐，以推进民族和解进程。我的特别顾问向总统转达了我对若开邦的局势发展表示关注的讯息。在会见缅甸边境事务部长登泰少将时，我的特别顾问强调，政府必须以透明、尊重人权和法治的方式作出回应，遏止诉诸暴力的恶性循环。

42. 次日，边境事务部部长邀请我的特别顾问和驻地协调员陪同他一起到受影响的区域考察。因此，我的特别顾问率领联合国工作队，与联合国驻地和人道主义协调员以及人道主义事务协调厅和难民事务高级专员办事处的代表一道，于 2012 年 6 月 13 日和 14 日到若开邦进行了考察。在孟都，他会见了边境安全部队的官员，并访问了孟都及其附近的四个境内流离失所者营地，以及受到 2012 年 6 月 8 日的暴力行为影响的两个邻近村庄（一个是穆斯林村庄，另一个是若开族村庄）。在会见中，他们强调联合国将秉承同情和公正的原则，坚定致力于根据陷入困境的受影响民众当前的需求继续提供帮助，无论他们信仰何种宗教或属于哪个种族。

43. 结束对若开邦的考察后，我的特别顾问回到仰光，向外交界举行了简报会，发布了简短的新闻稿。他注意到，总统的声明呼吁各方保持宽容，并承诺将实行法治。他还注意到缅甸政府作出了迅速和坚定的回应，并称赞边境事务部长的访问是推动和平与和谐的有益步骤。他认为需要作出进一步努力，让缅甸各族人民能够像传统上那样在和平中生活。特别顾问呼吁立即对骚乱进行一次公正和可信的调查，确保以透明的方式厉行法治。他重申 2012 年 7 月 26 日的声明中的呼吁。联合国注意到流离失所者紧迫的人道主义需求，并为满足这些需求作出了努力。在随后的几天和几周中，联合国工作队再次回到该地区，加速向受影响的困难居民分发食品和非食品援助。

44. 在若开邦 6 月份发生的危机期间，联合国和国际非政府组织约有 15 名当地工作人员据称因参与有关的暴力事件，被当局逮捕和拘留。2012 年 8 月 1 日，联合国缅甸人权状况特别报告员在永盛监狱和布迪当监狱会见了 6 名被拘留的联合国工作人员和他们的律师。截至本报告撰稿时为止，联合国和国际非政府组织的大多数工作人员已被释放。联合国将继续敦促当局立即解决这一问题，并根据所有适用的公约和豁免权对待被拘留的工作人员。

四. 意见

45. 在过去的一年中，随着缅甸政府走上民主改革和民族和解之路，缅甸发生了史无前例的变化。过去一年间缅甸发生的变化，比前任政府在过去 20 多年中采取的政策举措累加起来促成的变化还要多、影响还要深远、且更具包容性。我本

人一直认为，由总统领导的改革进程需要包括本地区会员国和所有主要利益攸关方在内的国际社会大力支持。我还鼓励缅甸政府继续以包容性的方式进行改革，让缅甸境内广泛的利益攸关方建立起信心，无论在议会之内还是议会之外。虽然需要做的工作还有很多，但在政治机构的职能民主化、人权范围逐步扩大和在全国建立法治等诸多领域，已有明显的进步。尽管这一议程目前仍在执行中，并需要朝着反映人民意愿的方向进一步发展，但缅甸政府迄今采取的举措需要得到更广泛的国际社会认可。

46. 吴登盛总统和缅甸政府所采取的步骤和行动，展现出为缅甸的民主化奠定基础的强烈愿望和承诺。就目前而言，此类改革的方向和内涵并没有遭到缅甸任何明显的挑战或干预。我在与各利益攸关方会晤时反复强调，必须在缅甸国内各个利益攸关方之间培养相互信任、相互包容的政治文化，并主张缅甸领导人在制定影响到群众的政策和决策时必须重视主流的反馈意见。在这方面，我要特别指出的是，吴登盛总统与昂山素季之间的对话极为重要。我希望在未来的几个月中，议会和其他部门在处理重要的政治、宪政与和解问题时，将进一步巩固和扩大这种关系所产生的信任和互信的精神。

47. 全国民主联盟(特别是昂山素季)参与4月1日的补选和缅甸政府决定邀请国际观察员观察选举的决定，构成了重要的里程碑，不仅能够确保更广泛的参与和政治进程的透明度，而且还能提高选举的公信力(尽管选举确有一些不足之处)。联合国期待着在这一进程的基础上继续前进，并与有关当局及其他有关各方分享选举做法方面的经验教训，帮助缅甸筹备2015年的大选。

48. 政府在努力开展立法改革的过程中表现出极大的远见，议会在瑞曼议长和钦孟敏议长的有力领导下也证实了其在这一过程中的核心作用。现在，所有的政党都有责任接受议会进程作为开展民主实践的重要引擎。这就要求各党派超越零和竞争，参与辩论、对话、互有得失和妥协的过程。今年2月，人民院议长瑞曼告诉立法人员，必须倾听各级人民的声音才能实现改革。评判所有政党(包括反对党)的最终标准，是它们为国家议程所面临的各种挑战提出政策解决方案和向人民交付成果的能力。我鼓励缅甸政府充分利用联合国和其他国际机构的专业知识，让缅甸的法律与国际规范接轨。

49. 在与包括总统在内的缅甸政府官员会晤时，我反复强调，缅甸必须释放所有剩余的政治犯，才能获得国际社会的充分信任。我认可缅甸在这方面采取的重要步骤。取消那些已获释的政治犯仍然面临的附加条件，也与总统持久推动民族和解努力和厉行法治的有力承诺相一致。在这方面，释放所有剩余的政治犯将是一个重要的步骤。

50. 2011年，总统决定成立全国人权委员会，将缅甸对人权的尊重制度化，我对此表示欢迎。该委员会的成立，可能成为一个保护人权的重要的新工具，但是，

必须尽快完成其授权立法，而且其实际的独立性和有效性仍有待检验。在这方面，我希望议会尽快通过授权法案，以保证该委员会的资金来源。缅甸政府与人高专办和其他相关机构的持续合作，将有助于为其提供更高的效能、技术合理性和自主权。我欣见缅甸批准《残疾人权利公约》和《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》，并鼓励缅甸采取措施批准其他核心国际人权条约。

51. 我赞赏地注意到缅甸政府在过去几个月中在和平进程和民族和解方面所取得的进展。在缅甸发生广泛变革的背景下，目前正在发挥作用的一系列因素为缅甸的大多数利益攸关方提供了一个新的机遇，得以从武装对抗的逻辑转变为建设和平与发展领域的共同利害关系。从根本上说，缅甸政府和各群体之间以及各个选区之间必须建立更大的信任，以维持停火协议，促成实现持久和平的谈判。

52. 联合国通过认捐 500 万美元参与和平捐助方支助小组，并愿意为拟议由政府主导的和平中心提供资源，是联合国为保障和平与民族和解进程做出贡献的途径之一。在这方面，从总统及其政府成员邀请联合国发挥更积极的作用和积极参加和平谈判会议可以看出，内比都对于联合国作用的想法出现了转变，联合国在发挥作用时必须更加重视当前背景下的过渡性支持，而不是在以往政治体制下优先列出的义务。

53. 最近在若开邦发生的社区暴力行为，让国际社会再次关注洛兴雅人所面临的困境。我赞赏地注意到，吴登盛总统在 2012 年 6 月 10 日骚乱发生时发表的公开声明中呼吁宽宏大量，并承诺公正司法和厉行法治。6 月份，当紧张局势达到高峰时，我的特别顾问获准访问若开邦，这可以被视为政府的回应具有开放性和透明度。正如吴登盛总统在与我的特别顾问讨论时所指出的那样，族群间的问题并不是新问题，而是植根于缅甸复杂的民族和宗教结构的现实之中。克服几十年来民族间的互不信任和歧视，仍然是当今缅甸在国家建设过程中面临的最紧迫挑战之一。

54. 若开邦的危机显然也为中央和地方当局在总统声明的基础上加强建立信任和对话的倡议提供了一个机会。特别是，缅甸政府不仅应解决人权问题，还应解决在民主过渡进程中的政治诉求问题。应当根据吴登盛总统 6 月 10 日的声明继续透明地处理这一状况，并充分尊重所有人的人权和法治。我欣见成立一个由 27 个成员构成的委员会，该委员会由缅甸各界具有代表性的重要人物构成，能够为恢复国家的和平与和谐作出重要的贡献，为采取更具包容性和前瞻性的步骤消除暴力行为的根本原因(包括生活在若开邦的穆斯林社区的状况)创造一个有利的环境。该委员会是任何和解进程不可或缺的一个组成部分。

55. 与此同时，确保打破暴力的恶性循环，并确保缅甸更广泛的改革进程和经济前景不会受到不利影响，这一点尤为重要。缅甸境内的洛兴雅人的状况，以及洛

兴雅人分布在东盟邻国和其他国家的事实，也要求该地区作为一个整体加强跨境合作，缓解该民族所面临的困境。鉴于洛兴雅人的命运可能在全球范围内激起的反响，充分尊重洛兴雅人的权利和需求，将是一项重要的任务。

56. 关于缅甸面临的发展挑战这一更大的问题，有理由期望越来越多的国际接触将为缅甸带来更多的投资，这将有助于为该国庞大的失业人口创造更多就业机会。2012年4月29日至5月1日，在我访问缅甸期间，我参加了在仰光推出全球契约的活动。随着缅甸建立起一个由负责任的企业集团和企业家组成的国家和区域网络，缅甸有望通过接触与外部世界建立起对社会负责的互利型经济关系。虽然这是一个需要进行立法改革的领域，但缅甸政府宣布延迟实施外国投资法和经济特区法这两部有助于鼓励新一波外国直接投资的法案，可以归结为对建立一个更公平的竞争环境心存疑虑。尽管总统已宣布这些措施，但人们仍对如何确保充分保护弱势群体表示忧虑，尤其是在自然资源、土地分配、土地使用、保护农民和农产品加工业等方面。与此同时，新的投资应优先考虑通过为员工提供必要的技术和管理技能，提高该国人力资源的质量，使其能够有效地参与现代化的全球经济。

57. 在将高度集权的经济转变为以市场为导向的分权体制的尝试中，在确保全国都能分享和均衡分配经济增长成果的努力中，缅甸政府承担着重大的责任。联合国国家工作队与捐助国和发展伙伴密切协商，将竭尽全力向缅甸政府和其他利益攸关方伸出援手。开发署执行局在2012年6月的年度会议上通过了一项决定，要求在2012年9月提交一份国家方案草案供审议。本组织在努力提供所需的咨询意见和技术专长、确保协调一致推动和支持改革的同时，亦将在实现提高缅甸人民生活和社会经济水平这一目标的过程中充分尊重国家自主权的原则。

58. 从现在直到缅甸2014年担任东盟主席和2015年下届大选这段时期，政府的各方面能力可能会经受考验。缅甸领导层和政府必须负责任地满足各方的期望，但同时也将需要国际社会的鼓励和支持。2012年初，我为我的第二个任期制定了行动议程，其中确定了五个代际机会和当务之急。我是从这个角度看待联合国与缅甸的持续接触的。鉴于该国正在向民主过渡演变，并正在作出努力实现基础广泛的全国和解、加强人权框架，大会将择机评估最近的事态发展，并决定如何才能以最佳的方式鼓励进展。在向我的特别顾问南威哲表示感谢的同时，我想强调我本人强烈的个人信念：即直接和建设性的交往是缅甸所有有关各方与国际社会加强互信和理解的最佳方式。无论在过去还是在未来，联合国都将继续朝着这个方向努力。