



大会

Distr.: General  
5 August 2016  
Chinese  
Original: English

## 第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权问题，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 70/233 号决议第 20 段提交的，所涉时期为 2015 年 8 月 8 日至 2016 年 8 月 1 日。报告审查了缅甸民主化进程背景下的人权状况，着重阐述了联合国为支持缅甸政府和人民走上改革、政治包容和发展道路所做的努力。2015 年 11 月 8 日进行的全国选举以及和平、有尊严和热情的人民参加选举，是缅甸历史上的一个重要转折点。老牌反对党全国民主联盟取得压倒性胜利并上台执政，实现了主要由军人组成的政府的更替，表明改革进程朝着正确的方向发展。2016 年 3 月 15 日，新议会选举登盛为总统，成为该国 50 多年来第一个无军事背景的国家元首。执政党领导人昂山素季出任国务资政兼外交部长。选举进程整体可信，但是国内和国际各方普遍对若开邦 100 多万穆斯林民众及其他少数族裔群体被剥夺选举权利表示关注。

2015 年 10 月 15 日，八个少数族裔的武装团体签署全国停火协定，推进民族和解进程，为结束成为该国独立以来历史性标志的族裔冲突铺平了道路。但是，有十几个团体不愿签署停火协定，希望在和平进程中寻求更大的包容性。政府加强了与这些未签署协定团体的接触。联合国则按照大会规定的任务，继续与政府、

\* A/71/150。

\*\* 本报告迟交，原因是需要就报告所涉问题进行广泛协商。



军方、少数族裔武装团体、宗教领袖、民间社会以及其他国家和国际利益攸关方保持密切接触。

尽管在其他领域出现了积极的事态发展，但在改善若开邦穆斯林居民，包括认同自己为罗兴亚人的群体的绝望处境方面进展甚微。他们中间的很多人在境内流离失所者营地受尽苦难，他们和营地外民众在遭受多数人社区的制度化歧视方面首当其冲。少数族裔关系紧张和仇恨的事件时有发生，仍然是联合国和国际社会关注的问题。政府十分希望采取大胆步骤，为包括若开邦穆斯林居民在内的所有社区创造更好的条件，但尚未取得具体成果。联合国基金、方案和专门机构继续提供技术、财政和方案援助，帮助缅甸应对政治、发展、人道主义和人权方面的重大挑战。鉴于几年来民主化取得的总体进展以及政治和体制方面的重大改革，我的评估意见是，缅甸已经实现历届大会决议所提出的大多数基准，但一些重大挑战仍然存在。因此，会员国不妨审查是否继续开展斡旋和执行特别顾问任务的问题。

## 一. 导言

1. 本报告是根据大会第 70/233 号决议第 20 段的规定提交的，大会在该段中请秘书长继续开展斡旋并探讨缅甸的人权、民主及和解问题，并向大会第七十一届会议报告本决议的执行进展情况。
2. 本报告所述期间为 2015 年 8 月 8 日至 2016 年 8 月 1 日。为向缅甸政府提供联合国斡旋支持，我的特别顾问七次访问缅甸，并对中国和泰国等该区域其他国家进行了访问。本报告所载信息通过与缅甸境内广泛的国家和国际利益攸关方的接触收集，另外也由联合国国家工作队进行收集。另外，缅甸人权状况特别报告员分别于 2015 年 10 月(A/70/412) 和 2016 年 3 月 (A/HRC/31/71)印发了两份报告。
3. 我的特别顾问与会员国和区域组织保持联系，推动国际社会的建设性接触，应对缅甸面临的各种挑战。特别顾问不仅在纽约和缅甸与会员国进行双边和小组磋商，还与和平进程的另一位观察员中国政府特使孙国祥保持密切的定期联系。我的特别顾问分别于 2015 年 11 月和 2016 年 2 月向安全理事会通报了缅甸局势。我分别于 2015 年 9 月 29 日和 2016 年 7 月 1 日召开了缅甸问题伙伴关系小组会议。

## 二. 背景情况和事态发展

### A. 政治改革和民主化

4. 2015 年 11 月，联邦议会以及 14 个区域和邦议会大选在全国大约 40 000 个投票站成功进行，这是缅甸改革以来民主化进程最近实现的一个重要里程碑。选举由联邦选举委员会规划和管理，观察员认为这次选举的透明度和公开性比过去大大提高。超过 12 000 名国家和国际观察员现场观察了选举的各个阶段。选举基本没有违规行为，但对选举的包容性表达了关切。以少数族裔群体和社区为主的部分民众，包括罗辛亚人，他们在过去的选举中参加投票甚至登记竞选，但这次却被剥夺了选举权，令人严重关切。2015 年的选举条件比以往更为苛刻，公民标准的解释更加严格，要求候选人证明在缅甸连续居住超过 10 年以及父母双方均为缅甸公民。这种严格的解释和法律适用使 75 名候选人(包括 32 名穆斯林候选人)无法参加竞选。在决定候选人能否参加竞选方面，各个邦和区域选举委员会出现了不一致的做法，导致穆斯林候选人无一进入议会。此外，竞选期间讨论的一个主要问题涉及《宪法》第 59(f)条，该条规定缅甸公民如其配偶或子女效忠外国便没有资格担任总统和副总统。
5. 投票在缅甸大多数地区，包括洪灾地区进行。一些人士认为，以安全为由决定取消克钦、克伦、孟邦、掸邦和勃固省 5 镇和 590 个乡村的投票，是一种不透明的做法。鉴于选举日临近而掸邦战斗加剧，更多地区的投票被取消。7 个镇、7

个选区和 334 个村庄以各种理由取消了投票。未报告发生重大事件。民众强烈的变革愿望似乎化为了人数众多的选民——3 000 万合格选民中大约有 70% 参加了投票。联合国没有对 2015 年选举进行观察，而这一次选举援助司在选举当天派团进行现场观察。观察团成员目睹了选民充满热情耐心排队等候投票的动人场景。

6. 全国民主联盟获得压倒性胜利，赢得议会下院 78.95% 的席位和上院 80.36% 的席位从而稳占议会多数，但按照《宪法》规定为军队保留了 25% 的席位。前执政党联邦巩固与发展党获得的席位略超 8%。民盟的压倒性胜利使昂山素季的亲信廷决当选总统，并组成了具有政治和少数族裔包容性的内阁，参加内阁的还有联邦巩固与发展党的技术官僚以及一名孟民族党党员。民盟赢得了七个区议会所有当选议席中的四分之三，并在七个邦议会的四个稳获多数。在若开邦和掸邦，少数族裔区域政党得到部分选民的支持，但都没有能够在其余三个邦议会中获得多数。地方政党仅在孟邦议会赢得 3 席，钦邦两席，卡因邦一席，在克耶邦没有赢得席位。

7. 选举之后随即开展了繁忙的政治活动，2015 年 12 月 2 日昂山素季与前总统登盛、国防军总司令敏昂兰举行了会晤。2016 年 1 月 25 日和 2 月 17 日，国务资政昂山素季与总司令再次会晤。这些会议没有透露多少细节，但据认为这些活动有助于在这些对话者之间建立友好精神和建设性合作。

8. 议会于 2016 年 2 月 1 日举行会议，当月选举产生了议长和副议长。为确保立法机构的稳定性和持久性，军方保留了大多数具有丰富立法经验和高级军衔的军事任命代表。一些代表，特别是少校衔代表，早在 2011 年 1 月就已获得任命。这与仅有 12% 的换届议员连任形成鲜明对照。3 月，议会两院选举廷觉为总统。廷决就职标志着 50 多年来缅甸第一个没有军事背景的文职官员当选总统。孟邦的前军官敏瑞、钦邦基督教徒民盟的亨利班提育当选第二副总统。2 月，议会以压倒多数批准了 36 个部委减至 21 个的提案，这是民盟选举纲领中的一项重要内容。根据《宪法》，军方继续担任内政部、国防部和边界事务部部长。总统为 14 个区域和邦提名了首席部长，并任命国务资政昂山素季兼任新的外交部长，使她有权与政府部委、部门、组织、协会和个人进行磋商，同时使她对议会负责。在没有对《宪法》进行修订使她成为国家元首的情况下，这一职务有效地赋予她在政府中的独特地位，迄今为止这一地位没有受到挑战。

9. 总统在议会发表就职演说时承诺，政府将把民盟宣言中提出的民族和解、国内和平、追求修改宪法逐步实现联邦制、改善人民生活水平作为优先工作。2016 年 3 月 26 日，国务资政与新内阁举行会议，呼吁部长为国家利益勤奋、诚实、尽职地工作，摒弃奢侈的生活方式，提高透明度，加强民众问责。她呼吁部长为各自的部门制订百日计划。

10. 政府的第一个行动是释放政治犯。2016 年 4 月 8 日 113 名良心犯获释，4 月 17 日总统又赦免了 83 名囚犯。法律事务和专案评估委员会的成立标志着政府启动法律改革的决心，委员会随即建议审查或废除大约 142 部现行法律。上院法案委员会审查并核可了 2014 年修订的《2011 年和平抗议和集会法》，以放宽和减少对需事先申请的抗议和游行的处罚和限制。这种示威活动现在只需事先提出通知。另外，还要求同样对《1950 年紧急规定法》、《电子交易法》和《非法结社法》进行审查。2016 年 5 月，议会经过辩论正式废除了《1975 年国家保护法》。

11. 缅甸于 2015 年 11 月完成第二次普遍定期审议。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)克服人手不足和签证限制带来的困难(缅甸要求三名工作人员每三个月办理一次签证延期)，继续向缅甸政府和国家机构以及国家人权委员会提供重要的技术合作和能力建设支助。我将在第三节中谈及缅甸面临的一些人权挑战。

12. 新政府就职以来，外国领导人陆续前来访问。2016 年 6 月 7 日至 9 日，新加坡总理李显龙成为访问内比都的第一个外国元首。加拿大、中国、法国、印度、意大利、日本、泰国、土耳其和美利坚合众国外长也先后访问了内比都。总统和国务资政对东南亚国家联盟(东盟)现任主席——老挝人民民主共和国进行了首次国事访问。国务资政还访问了泰国。这些访问标志着政府确认把发展与地区邻国的关系作为优先工作。

13. 在缅甸继续与国际社会实现关系正常化的同时，各国也在考虑缩小对缅制裁的规模。美国解除了对银行、木材、采矿业中 10 家国有公司的禁令，但继续限制与缅甸军方的交易。4 月，欧洲联盟理事会把对缅军售禁令延长了一年。

## B. 武装冲突和民族和解进程

14. 关键利益攸关方公开作出有力承诺，继续就全国停火协定进行谈判，并开始进行政治对话，在团结、民主、联邦制缅甸的框架内解决权力和资源分享问题。2015 年 10 月，经过长达 17 个月的持续努力，终于就停火协定草案达成临时协议，此举具有重大意义，因为少数族裔武装团体虽然有着单独甚至是不同的利益和愿望，却能携手参加全国停火协调小组这一联合谈判团队，与政府进行建设性合作。三年多来，联合国和中国在少数族裔武装团体的重要谈判和峰会期间担任第三方观察员，观察民族和解取得的进展。联合国始终采取低姿态观察、低限度干预、道义上鼓励和审慎斡旋的做法。

15. 虽然各方在和谈中作出了承诺，但在做法和优先程度上存在重大分歧，使全面停火协定继续受阻。2015 年 2 月与中国毗连的果敢自治区爆发敌对行动，持续的紧张局势对谈判产生了影响，几个主要的少数族裔武装团体以缺乏包容性为由退出最后商定文本，拒绝签署停火协定。他们呼吁政府邀请全国停火协调小组中所有少数族裔武装团体签署协定，政府认为这一条件难以满足，特别是考虑到果

敢武装团体及其同盟。在这种情况下，政府于 2015 年 10 月 15 日正式签署协定，同时提出未做好签署准备的可在以后再签。8 个少数族裔武装团体积极回应并出席签字仪式，而克钦邦独立组织、新孟邦党和克伦民族进步党等一些有影响力的团体没有签署协定。我的特别顾问出席了在内比都举行的仪式，并与中国、印度、日本和泰国以及欧洲联盟代表一道作为证人在协定上签字。各方普遍对协定的签署表示欢迎，认为这是缅甸和平进程中的里程碑。议会于 2015 年 12 月 8 日批准了协定，目前双方正在继续推进协定的执行，包括成立联合监测委员会和初步建立政治对话框架。联邦和平对话联合委员会于 2016 年 1 月成立，联邦和平会议第一届会议 2016 年 1 月 12 日在内比都正式举行，标志着 70 年来政府与少数族裔武装团体第一次进行对话。

16. 我仍然强调，停火协定的签署方和未签署方应保持建设性和向前看的精神。政府为未签署团体加入和平进程敞开了大门，并为启动政治对话确定了明确的方式，包括就民主联邦结构进行谈判。为此，必须减少边界地区，特别是克钦邦和掸邦北部等地的紧张局势，并不惜代价避免新的武装对抗。总体而言，军方和签署方在停火方面没有出现重大倒退，但是未签署团体之间的紧张冲突并没有减缓迹象，在涉及克钦邦独立军、掸邦进步党、德昂民族解放军和若开邦若开军的一些地区，冲突反而进一步加剧。如果不能控制当地局势，有可能进一步扩大差距，加剧内部分歧，阻碍和平进程，并造成新的人道主义问题。

17. 令人鼓舞的是，国务资政一再强调民族和解是政府的主要优先工作。她推动和平进程向前发展，亲自担任政府和平谈判机构民族和解与和平中心(前缅甸和平中心)的主席，并用行政、立法和军事代表对中心进行重组。她任命受其信任的助理、私人医生丁妙温担任和平谈判政府首席代表。她表示新政府将在前政府成就的基础上继续前进，而不是鼓励开辟新的或平行轨道，并与停火协定签署团体和军方等利益攸关方进行了会晤。民盟也联系其他团体，包括有影响力的少数族裔武装团体佤邦联合军。1947 年 2 月国务资政的父亲曾提议在彬龙召开会议，与掸邦、钦邦和克钦邦领导人讨论国家未来的政治安排，她从中得到启发，于 2016 年 4 月 27 日宣布计划邀请少数族裔团体，召开“二十一世纪彬龙会议”。会议将于 8 月底举行，以期启动团结、向前看和包容性的政治对话进程，满足包括协定未签署方在内的所有团体的关切。签署方和未签署方中的少数族裔武装团体 7 月 26 日至 30 日在克钦邦迈扎央举行会议，以在彬龙会议前加强共同谈判立场。少数族裔政党、民间社会和妇女团体也参加了讨论。国务资政和国防军总司令与佤邦联合军和缅甸民族民主同盟军进行了单独会谈，两个少数族裔团体在会谈中同意参加彬龙会议。各方展现的开放性和灵活性令人鼓舞，包括国务资政及其谈判团队在推进包容性和平进程中所开展的外联努力。

18. 根据停火协定成立联合监测委员会取得稳步进展。委员会于 2015 年 11 月 18 日成立，成员包括双方提名的 8 个少数族裔武装团体代表和 6 个文职人员代表。

在近期内，向委员会提供支助至关重要，这将有利于为执行协定建立势头和信任。在调整联合国对和平进程的继续支持中，我认识到外部合作伙伴应充分适应所涉及的民族和地缘政治敏感性。应联合监测委员会的要求，联合国正在建立供资机制，调动包括中国和其他捐助者在内的国际支助，支持这一重大倡议。国务资政 5 月 25 日在内比都会见我的特别顾问时表示，新政府有意让联合国继续为此进行斡旋。联合国将在所有伙伴同意的情况下，继续提供这种支助，以便使缅甸在可持续和平的道路上继续前进。

19. 儿童兵问题取得进展，缅甸于 2015 年 9 月 28 日在纽约签署了关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利公约任择议定书》。我敦促缅甸政府不加拖延地批准《议定书》。我的儿童与武装冲突问题特别代表与克伦民族进步党、克伦民族联盟和克钦邦独立军等进行接触，鼓励他们制订行动计划，解决招募和使用儿童问题及其他严重侵权行为。联合国与这些团体进行了进一步对话，被列名团体克伦民族进步党及其武装力量克伦族军准备签署行动计划。我鼓励政府支持缔结和执行行动计划，以加强对全缅甸儿童的保护。政府继续采取积极步骤，推动执行《联合行动计划》，结束并防止缅军招募和使用儿童，包括在招募中组织年龄评估培训，扩大监测团进入营级和其他军事单位的范围，并每月与联合国举行案件审查会，对涉嫌招募的儿童进行核查。2015 年 1 月至 2016 年 5 月，有 192 名前儿童兵，包括 37 名未成年人获得释放并返回家庭和社区。我赞同特别报告员提出的建议，即政府应加强年龄核查与监测及招募监督机制，并确保将所有对招募和使用儿童的负责者，包括民间经纪人绳之以法。

### C. 若开邦和族群局势

20. 我谨强调，与上述事态发展体现的乐观形成鲜明对比的是针对穆斯林少数民族、尤其是自称为罗辛亚族群的制度性歧视做法，这仍然是国际社会持有负面看法并表示关切的主题。2012 年若开邦暴力事件已经过去 4 年多了，但该邦估计有 120 万穆斯林人在行动、就业、教育和宗教自由方面继续面临各种形式的限制，许多人在安置境内流离失所者的营地中苦不堪言，对未来几乎看不到希望。穆斯林人的法律地位问题，包括其中绝大多数获得公民身份的问题仍未解决，过上有尊严且安全的生活仍然前景黯淡。7 月 21 日公布的宗教团体最新人口普查数据显示，和 1983 年相比，基督教(4.9%增至 6.2%)和穆斯林(3.9%增至 4.3%)人口仅有小幅增加。

21. 激进的宗教团体，包括缅甸种族佛教联合会的一些成员，继续利用反穆斯林言论煽动宗教仇恨，引发新的紧张局势。一些团体和个人恶毒利用社交媒体挑起暴力，煽动对其他宗教群体的仇恨，这样的做法仍然没有受到多少公开限制或鄙视。2016 年 4 月 28 日，一些激进团体在美国驻仰光大使馆外示威，谴责“罗辛亚人”一词的使用。大使馆曾在一项声明中使用了这一词语，该项声明对若开邦发生的种种事件表示关切，包括几天前在邦首府实兑发生船只倾覆，据报造成 21

名穆斯林境内流离失所者死亡。在缅甸其他地方，2016 年第一季度仰光瑞光大金塔周围的穆斯林小贩遭到驱逐；6 月 23 日，暴徒袭击了勃固省 Thu Ye Thu Mein 村的一个穆斯林家庭、一家商店、一所清真寺和一所教会学校；7 月 2 日，克钦邦 Hpakant 村一所清真寺被纵火焚烧。上述报告都引起了缅甸国内和国际社会的极大焦虑和关切。

22. 政府感到需要采取有效行动，避免继续发生此类引发族群间紧张关系的事件和暴力行为，因此在 2016 年 7 月初对缅甸种族佛教联合会采取了适度的行动，根据《宪法》第 364 条“禁止滥用宗教以达成政治目的”的规定，对其法律地位和合法性，尤其是各种活动的合法性提出质疑。而缅甸佛教最高领导机构国家僧团大导师委员会坚决反对种族佛教联合会宣称自己为符合僧伽手册和组织章程的合法僧侣组织。大导师委员会与种族佛教联合会的意识形态和活动明确划清界限，以及政府最近采取的行动，给促进和平与族群和谐的努力带来了良好前景。7 月 15 日，政府宣布成立高级别应急管理中央委员会，由第二副总统担任主席，成员包括国防部部长和其他联邦部长、联邦检察长、邦和省级部长以及警察局长。中央委员会还将与民间社会合作制定地方社区族群暴力预防战略，提高认识并打击媒体煽动仇恨和暴力的行为。

23. 在若开邦及其他地方没有收到爆发严重族群暴力事件的报告。2015 年，若开邦政府回返和重新安置了约 25 000 名境内流离失所者。还推动了由政府主导、基层和民间社会开展的旨在促进社会融合和族群间和睦工作，取得了成就。在这方面，特别令人瞩目的是，在建设和平基金的支助下成立了多样性与民族和谐中心。

24. 该区域各国努力打击走私网络和贩运分子，导致乘船离开若开邦和孟加拉国的非正常移徙人数显著下降，2015 年下半年，若开邦和孟加拉国的离境人数比 2014 年同期下降 96%。与这一积极的事态发展相对比，2015 年中期非正常移徙危机达到顶峰，国际社会对报告的死亡人数发出了强烈抗议。缅甸已经签署《关于打击偷渡、贩运人口及相关跨国犯罪问题的 2016 巴厘宣言》，宣言的目的是从边境管制和执法角度解决非正常移徙问题。稳定若开邦的局势，需要采取一种更深入且多管齐下的办法，从根源上解决非正常移徙问题。

25. 缅甸政府在各种国际论坛上表示，正在尽最大努力寻找解决若开邦问题的具体办法，同时将考虑到各方民众的关切。政府强调，若开邦局势是复杂的，但致力于采取迅速而坚决的行动，包括提供正常的教育和医疗服务，改善境内流离失所者营地的条件。政府呼吁国际社会给予缅甸更多的时间来制定全面而持久的办法，解决各种根本问题。在这方面，缅甸政府于 2016 年 5 月 30 日宣布在若开邦成立落实和平、稳定和发展中央委员会，由国务资政担任主席。中央委员会的成员包括所有主要的政府部长、联邦检察长、总统府办公室议会秘书和若开邦首席部长，任务是为若开邦全体民众实现和平、稳定和发展。中央委员会下设 4 个工作委员会，确保顺利实现各项目标，即安全、和平与稳定以及法治；移民和公民

身份审查；安置与社会经济发展；与联合国机构和国际组织合作。6月2日，中央委员会副主席、边境事务部部长耶昂在其他几位部长、若开邦首席部长和其他官员的陪同下，首次视察了若开邦的 Kyaukpyu 镇和 Thandwe 镇。

26. 据报告，2016年6月16日政府发出信函，呼吁缅甸官员在提及若开邦穆斯林少数群体时不再使用“罗辛亚人”或“孟加拉人”等词语。此举改变了前政府的官方立场。在该信发布之前，5月国务资政在内比都与美国国务卿约翰·克里举行的联合记者招待会上，呼吁国际社会理解，当务之急是大幅度缓和若开邦局势，而不是纠缠词语问题。她强调，“我们绝不是要以任何方式破坏人们希望拥有自己身份的愿望，”但同时指出，使用“容易引起情绪激动”和可能带有“煽动性质”的词语，可能会加剧族群间的紧张局势并扩大裂痕，可能会损害政府寻找“解决我们问题的和平而明智的办法”的种种努力。在随后与我的特别顾问的会晤中，国务资政呼吁更好地了解所涉及的各种敏感问题。联合国强调，民盟早在反对党时便已强烈反对歧视性的宗教和医疗卫生议案，并大力支持在执行法治的基础上采取坚决行动。在这样的背景下，国际社会理所当然地希望政府在继续解决若开邦短期、中期和长期问题的同时能够采取原则立场。国务资政对此作出了积极回应，但表示这个问题可能产生跨界影响，并强调需要与邻国密切磋商与合作，才能找到范围更广的办法解决根源问题。在这方面，她还提到了采取的行动：2015年缅甸海军在安达曼海上拦截了一些船只，缅甸政府为滞留的“船民”提供临时庇护，多人被遣返回孟加拉国。她强调，更重要的问题是邦内所有族群的发展以及消除极端贫困、解决谋生手段不足以及缺乏基本基础设施的问题，因此她呼吁国际社会了解局势的微妙性，并给她的政府以更大的空间，在合理的时间框架内切实解决问题。

27. 到2015年8月，驻地协调员/人道主义协调员在实兑设立了区域办事处，以通过协调增强人道主义和发展伙伴之间的协调一致性，支持若开邦全体民众的人道主义、发展、人权和社会融合需求。担任办事处主任的是一名高级顾问，也是联合国在邦政府的主要协调人。2016年3月和5月，协调员与外交使团团长出任大使小组共同主席，以协调国际援助，应对若开邦面临的人道主义、发展和人权需求与挑战。缅甸外交部与边境事务部也参加了大使小组。

#### D. 人道主义问题

28. 在缅甸，估计大约有100万人需要人道主义援助，包括超过22万境内流离失所者、46万洪涝灾民和其他受到武装冲突或族群间紧张关系影响的民众。自从2011年6月战事再次爆发以来，克钦邦和掸邦仍有近10万人流离失所。在过去一年，政府发出了多项重大和平倡议，但因局势持续紧张，军队与一些没有签署停火协定的族裔武装团体发生武装冲突，族裔群体之间也爆发了冲突。冲突继续影响克钦邦和掸邦的平民，导致2015年末和2016年上半年出现新的流离失所人潮。2015年10月，掸邦南部的战斗导致6000人流离失所，而2016年前6个月，

族裔武装团体之间以及与军队的冲突造成大约 12 000 人流离失所。2016 年 4 月，缅甸和若开民族军在若开邦交战，致使 Buthidaung、Kyauktaw 和 Rathedaung 将近 1 900 人流离失所。鉴于目前的安全形势，这些人中的大多数仍然流离失所。

29. 为受到这些冲突影响的平民提供定期、可预测和持续的人道主义援助十分关键。政府在 2016 年 5 月土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会上的发言承认了这一点。缅甸在发言中再次承诺批准人道主义援助进入政府控制以外的地区，为弱势平民提供救生支助。虽然有这样的表态，但在克钦邦非政府控制区实际人道主义援助准入却一直在减少。自 5 月以来，国际人道主义工作人员基本无法进入这些地区。这种日益恶化的局势对基本的人道主义原则构成挑战，使这些地区多达 5 万境内流离失所者的脆弱性增加，得到的保护减少。联合国一直主张恢复人道主义援助准入，使其工作人员能够监测需求，并协助向政府本身不能覆盖的群体提供援助。

30. 2012 年爆发族群间暴力事件后，估计在若开邦的境内流离失所者仍有 12 万，住在 39 个营地或与营地类似的环境中。本来这些营地的建筑寿命可以长达 3 年，但连续的雨季、洪水和 2015 年的“科曼”飓风使营地受到严重损坏。目前已开始对一些建筑进行修复，但需求仍然很大。2015 年，超过 2 万名境内流离失所者从营地返回或重新安置，但余下的 12 万人仍然没有长久的解决办法。此外，若开邦超过 33 万名其他脆弱的群体仍然需要人道主义援助。然而，在解决若开邦穆斯林获得行动自由或基本服务的根本障碍方面，特别是在医疗和教育领域，取得的进展微乎其微。

31. 显然，要全面解决若开邦的各种问题，关键在于缅甸和孟加拉国就根本问题进行有意义的接触。与安达曼海上移徙有关的一些更为重大的问题，也将需要持续的区域参与。在缅甸和孟加拉国两国，显然绝大多数无国籍的罗辛亚人继续成为民众中被人唾弃、无法享受正当权利、长期贫困和政治处于边缘地位的一部分。

32. 缅甸被认为是东南亚自然灾害风险最高的国家之一。2015 年 8 月初，季风带来的豪雨和“科曼”飓风导致全国水灾，使 13 个邦省受灾，其中钦邦、若开邦、马圭省和石皆省灾情最为严重。水灾造成 170 万人暂时流离失所。在若开邦，观察到大量重度急性营养不良的新增个案，Buthidaung 和 Maungdaw 两地增速最高，每月至少出现 200 例。2016 年 4 月、6 月和 7 月，缅甸再次遭受突发豪雨、强风和冰雹的袭击，全国各地城镇均受影响。

## E. 社会经济发展

33. 五年多来，缅甸当局采取重大步骤，实现经济自由化并精简经济结构。去年，缅甸中央银行在银行服务方面获得更大的自主权，并方便公众获取银行服务，尤其是移动银行服务呈现指数式增长。2015 年 9 月，中央银行发布了金融机构关于洗钱与资助恐怖主义行为风险管理公共准则。准则符合巴塞尔银行监督委员会有

效银行监督核心原则以及反洗钱金融行动任务组的建议。2016 年 1 月，议会批准了经修订的银行法，规定了更为严格的已交资本和准备金要求，使银行系统与国际准则进一步对接。缅甸履行了对《采掘业透明度倡议》作出的承诺，并于 2016 年 1 月公布了首份报告，即 2013/14 财政年度采掘业报告。2014 年 5 月，政府向《倡议》提交了候选国申请。这将要求政府在 2017 年 1 月前满足所有其他报告和合规要求。

34. 预计在 2015/16 财政年度，经济增长率将达到 7%，比过去两年约低 1.5%，原因是 2015 年水灾造成的影响、选举前的不确定性、外需总体疲软以及出口产品价格低迷。然而，国际货币基金组织预测，由于水灾造成的影响逐渐消退，政治平稳过渡后投资增加，2016/17 财政年度的实际国内生产总值增长将回升至约 8%。联合国开发计划署发表的《2015 年人类发展报告：致力于人类发展》显示，缅甸的人类发展指数为 0.536，在 188 个国家中排名第 148，比去年得分 0.524、排名第 150 稍有进步。缅甸仍然是排名最低的东盟国家。

35. 为反映业已取得的发展进步，缅甸请联合国就其成为从最不发达国家地位毕业的候选国进行审查。发展政策委员会注意到这项请求，并在其 2015 年 3 月的报告中指出，缅甸的人力资产指数已超出毕业阈值，但国民总收入和经济脆弱性指数仍低于阈值。尽管缅甸尚未全面达到毕业标准，但如果目前的发展轨迹能保持至 2018 年底，预计就能全面达标。

36. 总统在就职讲话中表示，提高大部分民众的生活质量是本届政府的优先事项之一。政府表示，将致力于落实《2030 年可持续发展议程》。政府还与联合国国家工作队合作，提高政府官员和机构对可持续发展目标的认识，并结合 17 个可持续发展目标、相关具体目标和指标设立可持续发展目标基准进行评估。

37. 根据缅甸国家方案和东南亚区域方案，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)继续同政府密切合作，加强跨界合作能力，打击非法贩运毒品，并审查与毒品有关的立法框架和政策。毒品和犯罪问题办公室还继续支助一项重大举措，即为掸邦种植鸦片的农民提供替代收入手段。

38. 特别报告员最近于 2016 年 6 月再次访问缅甸，会见了一些从事并胜任人权和冲突领域工作的妇女，她相信这将为和平进程带来裨益。前政府已承诺，确保妇女在该进程中各级别的任职比例不低于 30%。确保提高妇女任职比例的承诺，则需要各个领域的国家优先事项中得到更加广泛的执行。缅甸是世界上没有制定国家青年政策的 31 个国家之一。缅甸青年目前处在经济繁荣的当口，有可能受益于巨大的人口红利。为确保这一红利不成为负担，缅甸迫切需要制定和阐明人力资源动员计划，为青年提供更好的培训和生产性工作的机会。

39. 基础设施升级是任何这种努力的关键。缅甸目前只有 33% 的家庭有电力供应，而孟加拉国是 60%，越南是 99%。2014 年物流绩效指数评估的 160 个国家中，

缅甸排名第 137，是东盟国家中最低的。世界银行最近一项研究指出，与缅甸接壤的国家占全球国内生产总值的 16%，占世界人口的 40%。这为缅甸加强与近邻的联系和连通性提供了独一无二的机遇。

### 三. 意见

40. 五年来，缅甸经历了重大转变，在政治和经济机构改革以及对外开放中取得了重大进展。许多政治犯获得释放，出现了相对活跃和自由的媒体，有了更多的结社和政治表达自由，尽管还有一些限制，但有 91 个政党参加竞选进行角逐。无论在国内还是国际社会上，民间社会行为体的数量和能力大幅增长和提高。这一期间，政府逐步取消了对商业、贸易和私营企业长期以来各种阻碍经济发展的限制，实施了重大经济改革，包括统一汇率、取消进出口限制、增加包括年度预算在内的治理透明度。前政府采取了一些重大减贫措施来加强总体的宏观经济业绩指标，减少通货膨胀和外债，并重建财政、通信和有形基础设施。尽管在开放经济的广泛领域方面取得了进展，但基础设施的差距、土地收购和侵占(尤其在农村地区)带来的压力、猖獗的腐败现象和影响该国承受天灾人祸冲击的其他种种脆弱之处，持续引起人们的严重关切。还出现了影响维护社会结构的若干重大挑战，尤其是族裔和宗教少数群体的情况，部分族裔忍受了长达数十年的歧视，其他族裔则一直与政府和军队的进行暴力抗争。

41. 在这一背景下，联合国也许是时候通过大会第三委员会的年度审议，回顾四分之一世纪以来国际社会在促进民主、政治变革和改革的各项努力。1991 年在大会关于缅甸的第一项决议中，大会对其严重的人权状况表示关切，并强调必须及早改善这种状况(见第 46/132 号决议)。1992 年，大会敦促缅甸政府允许所有公民自由参加政治进程，并深为关注缅甸难民滞留邻近各国、包括在孟加拉国的罗辛亚难民所继续引发的问题(见第 47/144 号决议)。随后的各项决议对政府未能采取一切必要措施建立民主表示关切，并呼吁停止剥夺人民的基本权利、释放包括昂山素季在内的政治犯以及进行有公信力的选举。

42. 这些决议的许多关键要求看来已经得到满足。然而，改革进程仍在继续，还有许多工作有待完成。进一步巩固民主需要依靠新的政治领导班子与军方保持稳定关系与合作。可以预料，只要各族裔各自为政的危险仍然“明显存在”，军方将把这种危险作为充分的理由，继续维持对国防部、内政部和边境事务部等政府关键部门的控制如。军方也不大可能让出议会中控制的四分之一席位。军方高级领导人一直明确表示，除非军队认为民族和解会谈确已取得明显进展，认为对国家和区域稳定的“非常规威胁”、包括在若开邦的此种威胁确已明显减少，否则军方将不同意任何大幅削弱其在国家治理中扮演的角色的措施。要军方淡出对各邦结构的决定性政治控制，关键在于政治对话的启动能否使族裔武装团体一举停止与军方的对抗。军方同样认为，各武装团体在解除武装、复原和重返社会或某

种形式的受监测武器上缴方面取得进展，是所有各方就新的联邦框架下重组国家军队结构进行谈判的必要前提。然而，鉴于目前缺乏信任，这一目标似乎不大可能在对话进程的早期实现。

43. 民盟领导人还确定了一项基本的政府优先事项，即与各族裔武装团体通过政治对话进程实现民族和解。他们认为，政府、军队和不同群体之间基础广泛的权力分享协定是建立包容各方的政治和宪法新结构的关键，这一结构需要满足在一个联邦架构内不同族裔群体的愿望。虽然民盟希望军队逐步放弃对国家政治的影响，民盟仍对军队一直承诺的保护国家完整、维护民族团结和永远捍卫国家主权三大原则保持敏感。而族裔武装团体一方面赞成民盟关于削弱军方政治影响的愿望，另一方面却希望根据各自武装团体的愿望，削弱军队的军事影响力。但是在这一问题上，他们不大可能获得民盟的同意或支持。正是考虑到这些复杂的因素以及区域内的地缘政治利益，我们需要评估政府和军方在和平进程中维护国家所有权的决心，以及他们对联合国等机构可能发挥的任何影响或作用所做的审慎调整。

44. 促进涵盖缅甸政治、经济和社会生活方方面面尊重人权的文化将是巩固民主的关键。在这方面，历届大会决议始终强调，应尽早设立一个有充分任务授权的人权高专办事处。我知道，许多会员国在双边接触中向缅甸政府强调了这一建议。我认为，设立这样一个办事处，将使联合国能够在人权领域就政策对话、宣传、技术合作和能力建设加强与缅甸政府的接触。我希望，在新的政治环境中，政府目前有可能严肃地回应这一要求。联合国将继续支持缅甸加强国家人权机制和机构，如缅甸全国人权委员会。这些工作不仅能够在落实联合国人权机制建议方面发挥重要作用，还有助于将信息纳入国家发展规划进程，保护委员会的独立性，加强政府内部问责，并有助于处理更广泛的人权挑战与问题，包括预防和打击歧视、煽动仇恨或族群间暴力及促进人民之间的和谐。

45. 国际社会期待新政府作为当务之急处理的一大挑战，就是改善若开邦最脆弱群体的处境，尤其是 2012 年以来一直生活在若开邦境内流离失所者营地里的民众。我相信，民盟领导人将在前些年展现的勇气与坚韧的指引下采取具体步骤，给若开邦穆斯林族群成千上万民众的生活带来些许稳定与尊严。这一族群声称世代在该区域生活，但是却没有法律地位和文件，身处不确定性的边缘，继续遭受歧视和人权受到侵犯，被公开嘲笑，惶惶不安，困顿匮乏。他们当中的许多人在医疗、教育和生计方面继续受到种种限制。政府应采取步骤，废除所有歧视性法律，包括限制其行动自由和婚姻与家庭生活权利的法律。联合国正在与缅甸政府合作制订各种方案，应对这些紧迫的人权问题，并改善若开邦所有族群的总体社会经济状况。在更广泛的层面上，应在缅甸与孟加拉国合作的基础上审查新的想法和新的机制。这些想法和机制必须包括解决边界两侧罗辛亚人的公民身份问题。

46. 今年是我担任联合国秘书长的最后一年。在我十年任期内，联合国及其兢兢业业的工作人员以及我们在世界各地的伙伴做出了最大努力，但是我们在工作上还是遭遇了很多失望与挫折。然而，缅甸为其国民生活的许多领域带来了持续和明显的进步。在过去五年里，政治自由的空间大幅增加。为了和平，往日的敌手在谈判桌上握手言和，推动和解进程，缩小政治分歧。巨大的挑战和关切仍然存在，包括那些折磨着若开邦整个穆斯林群体的问题，需要满怀同情、谨慎处理。联合国将继续大力倡导结束他们面临的歧视，充分实现其人权，使他们不论族裔与宗教差异都过上有尊严的生活，享有与同胞平等的地位。总体而言，且根据大会 20 多年以来缅甸问题一系列决议列出的许多基准，缅甸今天的纪录是值得肯定的。因此，我请大会审议继续开展斡旋，包括继续执行特别顾问的任务，并考虑其他办法继续进行参与，支持和鼓励在克服余下的挑战方面取得具体而有意义的进展。由此，我们将反映缅甸人民和政治领导人取得的显著进步，承认缅甸与联合国伙伴关系的力量与作用，鼓励缅甸怀着勇气和决心，并以得到广大国际社会支持和鼓励的信念，应对余下的挑战和困难。

---