



第七十八届会议

临时议程* 项目 73(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 [77/227](#) 号决议提交,所述期间为 2022 年 8 月 15 日至 2023 年 8 月 14 日。除了罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况外,本报告还重点述及 2021 年 2 月军事接管后缅甸政治、人道主义和安全局势的持续恶化,包括人权的进一步受限和社会经济状况的恶化。现在迫切需要按照国际原则,向脆弱社群提供安全、充分和无阻碍的人道援助。2023 年 5 月摩卡气旋造成的破坏加剧了这种紧迫性。本报告着重述及军方的持续残酷镇压。自 2021 年 2 月以来,已有数千人被杀,其中包括儿童,据报军方实施的性暴力和性别暴力有所增多,而公民空间继续缩小。缅甸的多方面危机继续产生严重的区域影响,包括流离失所和非法活动扩散。自 2021 年 2 月以来,已有超过 64 000 人逃离并滞留于缅甸境外。160 多万人在境内流离失所。罗兴亚人仍然在国内和境外流离失所,其中包括孟加拉国境内的近 100 万罗兴亚人。虽然反对军方的和平活动一直在持续,但武装抵抗有所扩大,使本已岌岌可危的局势雪上加霜。军方没有采取任何有意义的行动来解决导致罗兴亚人被迫流离失所的根本原因。联合国将继续与缅甸人民站在一起,支持他们建立包容、和平和公正社会的民主愿望,支持他们保护包括罗兴亚人在内的所有社群。作为这一努力的一部分,本组织将寻求进一步加强与东南亚国家联盟的合作,根据大会有关决议和安全理事会第 [2669\(2022\)](#) 号决议,降低暴力并达成可持续的政治解决方案。

* [A/78/150](#)。

一. 导言

1. 本报告依照大会第 [77/227](#) 号决议提交，大会在该决议中请秘书长继续开展斡旋，与所有相关利益攸关方讨论缅甸问题，并向缅甸提供援助，此外就该决议所述全部相关问题向大会第七十八届会议提交一份报告。本报告所述期间为 2022 年 8 月 15 日至 2023 年 8 月 14 日。
2. 在本报告所述期间，缅甸的政治、安全、人道主义和人权局势进一步恶化，社会经济状况变坏，影响到区域稳定，特别是非法活动出现增多。武装冲突和暴力继续加剧，使缅甸各地出现社群流离失所现象，许多人跨境寻求庇护。2023 年 5 月摩卡气旋造成的破坏以及进出方面的限制加剧了受冲突影响地区的多重脆弱性。
3. 缅甸仍然极易受到自然灾害的影响，包括气旋、洪水、极端气温和干旱，对最弱势群体的影响尤为严重。自军事接管以来，许多法治和监管保障不复存在，这也导致自然资源遭到非法开采。
4. 秘书长及其特使继续谴责一切形式的暴力，并再次呼吁军方尊重人民的意愿，不要实行镇压，并以缅甸和该区域和平与稳定的大局为重。在 2023 年 2 月 1 日军事接管满两年之前的一份声明中，秘书长表示他将继续声援缅甸人民，支持他们寻求建立包容、和平和公正社会的民主愿望，支持保护包括罗兴亚人在内的所有社群。他呼吁释放所有被任意拘留的人，包括温敏总统和昂山素季国务资政。
5. 秘书长呼吁邻国和其他会员国运用其对军事领导人的影响力。秘书长提请全球关注缅甸，因为这场多方面的危机仍在继续，除其他外他强烈谴责军方实施大规模空袭，并且对目前正在进行的政治压迫表示深为关切。
6. 2022 年 12 月 21 日，安全理事会通过第 [2669\(2022\)](#) 号决议，其中要求全国各地立即停止一切形式的暴力，敦促力行克制和缓和紧张局势，同时确认东南亚国家联盟(东盟)的核心作用，包括其关于缅甸的五点共识。安理会还敦促军方立即释放所有被任意拘留的囚犯，包括温敏总统和昂山素季国务资政，并再次呼吁本着缅甸人民的意愿和利益维护民主体制和进程，谋求建设性对话与和解。安理会还请秘书长与东盟特使协调，至迟于 2023 年 3 月 15 日向安理会口头报告情况。安理会于 2023 年 3 月 13 日举行非公开会议，听取印度尼西亚外交部长以东盟主席国代表身份以及秘书长特使所作的情况通报。在本报告所述期间，安理会还举行了两次闭门磋商，审议缅甸局势。
7. 国际法院继续审理冈比亚 2019 年对缅甸提起的《防止及惩治灭绝种族罪公约》适用案。
8. 2022 年 12 月 15 日，联合国大会年度会议以协商一致方式通过了关于缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数族群人权状况的第 [77/227](#) 号决议。
9. 特使于 2022 年 10 月 25 日和 2023 年 3 月 16 日向大会通报了情况，并呼吁区域团结和国际协调一致，支持由缅甸主导的结束暴力和重返民主道路的进程。特使还强调，必须通过一切可用渠道提供人道援助，并且保护平民。

10. 特使于 2022 年 8 月 16 日至 18 日访问了缅甸，并会晤了缅甸武装部队总司令敏昂莱大将，力求推动全面、无障碍的人道主义准入，并强调，是否能取得进展取决于暴力的终结以及缅甸人民生活的明显、重大改善。2022 年 7 月下旬，民主活动人士遭处决，秘书长对此予以强烈谴责，其后特使敦促大将暂停处决。她还重申秘书长关于释放所有政治犯的呼吁。特使还强调，缅甸有责任创造有利于难民自愿、安全、有尊严和可持续回返的条件。她在访问之前与包括民族团结政府和主要族裔武装组织在内的一系列利益攸关方进行了协商。

11. 特使于 2022 年 8 月 22 日至 26 日访问了孟加拉国，与科克斯巴扎尔的难民进行接触，并强调需要更广泛的责任分担，同时肯定该国的持续慷慨帮助。2023 年 2 月 21 日和 22 日，特使访问沙特阿拉伯，以讨论就罗兴亚难民教育机会与伊斯兰合作组织开展合作的可能性。特使还于 4 月 4 日至 6 日访问了印度尼西亚，以加强与东盟主席及东盟缅甸问题特使的合作。她分别于 5 月 1 日至 3 日及 5 月 9 日和 10 日访问了中国和印度，呼吁加强区域团结，以应对缅甸危机。

12. 秘书长及其特使一再告诫，如果选举进程缺乏真正、包容性的政治对话，缺乏允许公民在不感到恐惧或不受恐吓情况下自由行使政治权利的条件，就不要举行，因为这有可能进一步加剧暴力和不稳定。

13. 2022 年 11 月 11 日，出席东盟第四十届和第四十一届峰会的东盟领导人重申有必要“整体”落实五点共识，并要求东盟外长制定“一项实施计划，列出具体的、实际和可衡量的指标，并设定具体时间轴”。在向东盟领导人发表讲话时，秘书长重申支持东盟发挥重要作用，促进以多边解决办法应对缅甸的政治、安全、人权和人道主义局势。

14. 东盟领导人于 2023 年 5 月 9 日至 11 日再次举行会议，并在主席声明中重申了他们的“统一立场”，即东盟五点共识仍然是他们应对缅甸事态发展的“主要参考”，表示支持主席继续与缅甸所有利益攸关方接触，以找到和平而持久的解决方案。东盟外长在 2023 年 7 月 11 日和 12 日会议之后发表声明，“敦促有关各方采取具体行动，立即停止无差别暴力，谴责任何升级做法，并为提供人道主义援助和包容性全国对话创造有利环境”。

15. 联合国致力于留在缅甸，并解决 2021 年 2 月以来军方行动所产生的多重脆弱性。在本报告所述期间，人道主义和社群复原力需求大幅增加，而联合国和其他业务伙伴在提供援助方面则面临更大的限制和风险。尽管存在这些因素，联合国仍继续向缅甸人民提供支持，并加大了应对力度，2022 年帮助了 440 万人，2023 年头六个月又帮助了 180 万人。国家管理委员会继续限制接触该国许多地区受影响民众，包括在摩卡气旋在缅甸许多地区造成重大破坏之后。5 月，身份不明的攻击者袭击了由军方护送的东盟灾害管理人道主义援助协调中心车队，这突出表明在复杂安全环境中提供援助很困难。自 2021 年 2 月以来，军方采取了多项措施，包括延长紧急状态，截至 2023 年 2 月底在 47 个乡镇实施戒严令，同时在 20 多个乡镇关闭互联网，导致侵蚀公民空间并限制行使人权，例如意见和表达自由权以及和平集会和结社自由权。在本报告所述期间出台了组织登记法，对

民间社会组织和国际非政府组织的登记和重新登记规定了新的繁琐行政步骤，并且对没有遵守规定者规定了严厉的刑事处罚，包括监禁。

16. 由国家管理委员会启动的选举看来不太可能在今年举行。军方曾保证将选举作为其五点路线图的一部分，但国家管理委员会为巩固控制所作的努力包括修订选举法，导致解散一些最受民众支持的政党，包括被赶下台的全国民主联盟。紧急状态的延长以及对抵抗力量的持续进攻，包括对平民居住区的持续空中轰炸，继续在全国各地引发冲突和暴力。

17. 国家管理委员会继续与选定的签署《全国停火协议》的少数民族武装组织接触，邀请其领导人在内比都参加它所称的和平谈判。主要的少数民族武装组织，特别是参与激烈冲突的组织，包括《协议》的若干签署方，拒绝参加。国家管理委员会排除了主要的抵抗力量，包括民族团结政府以及民族团结协商委员会和联邦议会代表委员会，从而排除了进行真正和包容各方的对话的机会。国家管理委员会继续将民族团结政府、联邦议会代表委员会和民防军指定为“恐怖组织”。

18. 边境地区少数民族邦以及缅甸中部省份，包括实皆省和马圭省，仍然属于受武装冲突影响最严重的地区，这反映了对缅甸军队的持续反对。抵抗力量，包括这些地区自行宣布成立的民防军，加强了与老牌少数民族武装组织的协作，其中一些部队已变得日益老练，能利用新技术并进入区域武器市场。一些抵抗团体还对他们认为亲军方的目标发动袭击，国家管理委员会则继续支持并据报日益依赖与安全部队合作的民兵。这些团体包括骠索缇民兵，其中包括在实皆省和马圭省活动的退伍军人和支持者，以及据称对该国其他地方定点清除行动，特别是对平民的定点清除负有责任的其他几个民兵团体。

19. 尽管缅甸武装部队努力控制局面，但民众对抵抗运动的支持依然持续，这也影响到包括边防卫队在内的关键盟友。6月，克耶邦与军方结盟的边防卫队所属武装人员脱离队伍，与抵抗力量一起打击军方目标。一些人认为，这次叛逃是军方接管以来第一次有大批人员从边防卫队叛逃，反映了缅甸武装部队一些盟友面临的相互竞争压力。

20. 在本报告所述整个期间，继续有可信报告称，缅甸武装部队进行了空中轰炸、大规模焚烧村庄、杀害平民，并实施了性暴力和性别暴力。也有报告说，抵抗团体实施暴力以及侵犯人权。秘书长呼吁所有各方力行最大限度的克制，不要实施任何形式的暴力，集中精力减轻人民的痛苦，以此作为实现可持续和平的先决条件。

21. 几个主要少数民族武装组织、民族团结政府和民间社会组织提出了几项建议，旨在增进国内政治融合，应对最脆弱社群日益增多的人道主义和保护需求，包括为此与联合国、东盟和邻国合作，这反映跨族裔和跨政党的社会凝聚力不断增强。

22. 例如，民族团结政府和民族团结协商委员会成员，包括妇女团体、劳工团体和少数民族武装组织的代表，组成了一个人道主义援助联合协调委员会，以协调有关向受人为和自然灾害影响社群提供援助的政策。民族团结政府和钦族阵线、克伦民族联盟和克耶民族进步党等几个主要少数民族武装组织对缅甸最脆弱地区进行了联合人道评估，并与国际行为体分享了评估结果。该小组与人道主义民

间社会组织一道，继续推动一个由缅甸主导的包容性人道主义论坛，目的是借助所有渠道，包括可信的、由地方领导的组织，解决脆弱性问题。

23. 在若开邦，由于某些地区族群间关系有所改善，罗兴亚人的行动自由有了一些逐步改善。然而，军方没有做出任何明显的努力来解决阻碍若开邦和平与繁荣并对罗兴亚社群造成不成比例影响的结构性问题。

24. 由于手续复杂冗长，费用高昂，绝大多数罗兴亚人仍然无法获得民事证件和公民身份证件。公民身份申请仍然取决于是否拥有国民验证卡或国民验证身份证，这些证件继续将罗兴亚人称为“孟加拉人”。罗兴亚社区在登记子女出生和更新家庭名单方面继续面临诸多挑战，这影响到他们的行动自由、获得服务、入学以及民事证件和其他关键证件的机会，包括获得住房、土地和财产的机会。

25. 摩卡气旋在若开邦造成重大破坏，境内流离失所者营地中的罗兴亚人受影响最严重。人道主义事务协调厅估计，若开邦和缅甸西北部有近 540 万人处于气旋路径上。作为回应，人道主义合作伙伴发出了救援受影响地区 160 万人的紧急呼吁，其中包括 2023 年缅甸人道主义应急计划中已涵盖的 110 万人。联合人道主义应急计划和 2023 年紧急呼吁的救援对象有 500 万人，需要资金 8.87 亿美元。截至 2023 年 8 月 14 日，合并应急计划仅获得 25% 的资金。

26. 国家管理委员会撤消了对联合国的气旋相关物资分发和运输计划的初步批准，并暂时中止了对若开邦人道主义组织的旅行许可，这阻碍了人道主义应急行动，使受气旋影响人口本已恶劣的生活条件更加恶化。尽管受到限制，人道主义工作者在若开邦向近 60.7 万人提供了粮食援助，向超过 27.4 万人提供了住房支持，同时也在其他方面提供了支持，包括医疗保健、营养、短期和长期恢复以及社群复原力扶持。缅甸临时驻地协调员和人道主义协调员促请国家管理委员会紧急重新考虑其拒绝准入的决定。

27. 秘书长缅甸问题特使诺埃琳·海泽于 2023 年 6 月 12 日结束了她的任务。秘书长感谢海泽女士为缅甸和平和缅甸人民所作的不懈努力。

二. 背景情况和政治动态

A. 当地局势

28. 在军事接管被推翻的缅甸民选文职政府两年多后，国家管理委员会仍然勉强在全国冲突局势恶化的情况下维持控制。2 月 1 日，国防与安全委员会以特殊情况为由，将紧急状态延长至 2023 年 7 月 31 日，超过了 2008 年《宪法》规定的两年期限。8 月 1 日，紧急状态再次延长 6 个月。

29. 在本报告所述期间，国家管理委员会还宣布将戒严区扩大到 15 个邦和省中的另外 8 个，这些邦和省的逮捕、巡逻、军事调动和检查明显增多，行动限制增加，战火全面加剧。

30. 与此同时，温敏总统和昂山素季国务资政仍然被任意拘留、定罪并被判处长期监禁(分别为 12 年和 33 年)，其所受各种指控被广泛认为是出于政治动机。緬

甸许多人在这位被拘押的国务资政 78 岁生日之际表示继续支持她。大会和安全理事会均敦促军政府立即释放所有被任意拘留的囚犯，包括温敏总统和昂山素季国务资政。7 月 24 日，据报国务资政被从监狱转到内比都的一座政府大楼。8 月 1 日，总统和国务资政被减刑(分别减刑 2 年和 6 年)。

31. 民族团结政府代总统在新年致辞中表示，2023 年是与军方斗争的重要一年，他敦促民族武装组织、“革命力量”和人民继续“革命”。民族团结协商委员会由一系列反对派团体的代表组成，是缅甸最具包容性的机构之一，该委员会强调必须击败军方，建立联邦民主联盟，从而保障少数民族的权利以及国家各邦的平等和自决。联邦议会代表委员会包括 2020 年 11 月当选的来自不同政党的 20 名议员，旨在履行被解散的缅甸议会的职责。

32. 全国所有邦和省继续受到涉及缅甸武装部队、少数民族武装组织和抵抗力量(包括民防军)的武装冲突的影响。

33. 冲突行为体，特别是缅甸武装部队，继续采用各种战术，企图不仅在敌方战斗人员中，而且在受冲突影响地区及其周围的平民中制造恐惧。据报告称，缅甸武装部队实施斩首和肢解做法，主要发生在实皆省，这反映了上述趋势。根据战略与政策研究所(缅甸)的数据，有 10 人或以上被杀的大规模杀戮数目也大幅增多。2021 年 2 月 1 日至 2023 年 6 月底期间报告发生了至少 19 起此类事件，本报告所述期间至少发生了 13 起此类事件。据政治犯援助协会称，有 3 927 人被军方及其附属民兵杀害，24 257 人被捕，148 人被不尊重公平审判权的法院判处死刑。

34. 在本报告所述期间，国家管理委员会赦免了数千名囚犯，其中包括 5 月 3 日宣布释放 2 153 名根据《刑法》第 505(a)款服刑的被拘留者，该款把反对军方定为刑事罪，释放这些人是为了庆祝佛教节日。释放囚犯在重大节日很常见，但这是在国家管理委员会继续拘押政治领导人和其他平民并限制接触被拘留者，包括限制囚犯亲属和律师接触的情况下释放囚犯的。有可靠的报告称，被拘留者还遭到殴打、被迫从事苦役，并受到其他惩罚，包括遭受性暴力和性别暴力。在访问内比都期间，特使进一步强调了秘书长关于释放所有政治犯，特别是释放儿童的呼吁。

35. 缅甸武装部队的持续空袭和轰炸造成许多平民伤亡。联合国人权事务高级专员评估说，“总体而言，在军事接管的第二年，军方对平民地点的空袭增加了 141%。军方对社区，包括医院、学校和礼拜场所的炮击增加了 100%以上”。¹ 据报，2023 年 4 月 11 日，实皆省甘勃卢镇 Pazigy 村的空袭造成许多人死亡(大部分为平民，包括数十名儿童)，这是自 2021 年 2 月 1 日以来单次事件造成的最高死亡人数。军事接管已造成 160 多万人境内流离失所，使缅甸境内流离失所者总数超过 190 万。

¹ 2023 年 3 月 6 日联合国人权事务高级专员福尔克尔·蒂尔克在人权理事会第五十二届会议上就缅甸人权状况所作的口头最新情况通报。

36. 除空袭外，纵火袭击事件也持续增多。据联合国人权事务中心估计，过去两年中，近 82 000 个民用建筑，包括房屋、诊所、学校和礼拜场所被烧毁，其中大部分在实皆省，与前 12 个月相比，2022 年年中至 2023 年年中这段期间急剧增多。
37. 2022 年下半年，缅甸武装部队与若开民族军在若开邦再度爆发激烈冲突，而且在孟加拉国发生了跨境迫击炮射击和侵犯领空事件。2022 年 11 月，双方达成非正式协议，允许向受影响民众提供人道主义援助后，战火停止。自那以后，双方继续对领土实行行政控制，各社群接受平行管理制度。
38. 紧急状态延长后，国家管理委员会保持了对该国至少部分地区以及对联邦一级大部分公共行政的控制，而少数民族武装组织、民族团结政府、联邦议会代表委员会和民族团结协商委员会则竞相主张享有权力和拥有公共行政服务。
39. 国家管理委员会已表示将按照 2008 年宪法组织选举，缅甸武装部队总司令于 2023 年 2 月重申，“自由公正的多党民主选举”仍然是军方五点路线图的关键所在，即使延长紧急状态实际推迟了投票。
40. 虽然选举进程的日期尚未宣布，但一项新的政党条例(所谓的《政党登记法》)导致军方任命的联邦选举委员会在 3 月底解散了 40 个政党。值得注意的是，这些政党在 2020 年大选中赢得了联邦议会的 421 个席位(占两院制总席位的 88.45%)。受影响最大的政党是掸邦民主联合会和全国民主联盟，在 2020 年的选举中，这两个政党在联邦和邦/省一级赢得了近 900 个席位，约占民选职位的 80%。
41. 军事当局颁布的其他法规同样继续剥夺大部分人口的公民权，进一步限制公民空间，包括通过增加对社交媒体的限制和对使用虚拟专用网络行为追究刑事责任来限制网络空间。
42. 缅甸的安全和保障以及社会经济和人道主义局势出现恶化，对妇女和女童造成了特别严重的影响。缺乏就业机会和不安全状况继续威胁着受冲突影响地区的人们，使妇女和女童面临人口贩运以及任意逮捕和拘留的危险，加剧了她们人身安全所遭受的威胁。自冠状病毒病(COVID-19)大流行开始以来，针对妇女的暴力行为增加了七倍。² 拘留妇女人权维护者、拘留期间实施虐待以及社会性别暴力增多，包括网上空间性别暴力，是妇女安全所面临的进一步威胁。
43. 境内流离失所者营地和受冲突影响地区的妇女和女童尤其容易遭受强迫婚姻、强迫怀孕、性剥削、拘留和强迫劳动之害。据信，在本报告所述期间，针对女童和男童的性暴力事件有所增多。然而，由于担心军事接管后遭到报复，加上担心在社区内遭到污名化和羞辱，以及社会服务、法治机制和受害者支助结构有限，对案件的核实和对实地趋势的有效评估受到了阻碍。
44. 罗兴亚妇女的状况基本上没有改变。性暴力继续被用作镇压和控制的工具，妇女和女童无法得到有效的保护和援助。过去 12 个月来，性暴力事件仍有报道，

² 见 <https://myanmar.actionaid.org/publications/2020/reporting-myanmars-covid-19-first-wave-and-its-impact-civic-and-political-space>。

最引人注目的案件涉及若开邦实兑镇境内流离失所者营地管理团队的一名男性主管，他被控在 2012 年至 2022 年的 10 年间涉嫌强奸和性骚扰 40 多名罗兴亚妇女和女童。实施行动限制、系统性歧视和勒索做法继续阻碍行动自由和妇女与女童获得服务，特别是保健服务，这对性暴力受害者和需要紧急生殖保健的人来说尤其令人关切。

45. 随着该国人道主义局势不断恶化，妇女权利组织和妇女领导的组织协助在其社区提供人道主义援助。这些地方组织拥有独特的渠道和知识，能够提供人道主义援助，包括在最难到达的地区，以及通过跨界援助方式。

46. 2022 年，严重侵犯儿童行为增加了 147%，联合国核对了 1 226 起严重侵犯 939 名儿童的行为(601 名男童、225 名女童和 113 名性别不明儿童)，除往年发生并于 2022 年核实的针对 39 名儿童的侵害行为外，教育和保健机会也因学校和保健设施遭到袭击而受到限制。摩卡气旋过后，若开邦无人陪伴儿童数目不断增加，这是一个令人关切的重大问题。虽然绑架儿童事件急剧增多，但经核实的招募和使用儿童事件——往往少报——减少了 4%。这些事件有 72%是安全部队所为。

47. 由于政治原因、缺乏证件和非正常移徙，以及为了向家庭成员施压，儿童面临任意逮捕和拘留。监测和报告国别任务组和负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室与包括缅甸武装部队在内的冲突各方进行了接触，以处理 6 类严重侵害儿童行为。

48. 暴力和流离失所中断了儿童的安全学习机会，特别是在实皆省。截至 2022 年 10 月，超过 370 万儿童的学习机会受到限制或无法获得。

49. 自军事接管以来，青年人已成为抵抗运动的主要领导。这也意味着，由青年人领导或有青年人参与的组织结构或集会成为国家管理委员会调查的目标，而且也成为逮捕和攻击的目标。青年人，包括多元性别和少数民族青年，被迫转入地下活动，从而限制了他们获得资金和建立伙伴协作的机会。此外，经济崩溃、不信任公共教育系统以及缺乏获得技能发展机会，对青年获取机会、保持心理健康和保障其社会心理福祉产生了直接的负面影响。

50. 青年人越来越容易遭受剥削，包括被强迫应征入伍或加入武装团体。例如，联合国人口基金及其合作伙伴已经注意到，在获得优质教育和学习机会方面困难加大，而且缅甸大多数青年人担心自己的谋生能力，这导致年轻人越来越有兴趣到另一个国家寻找工作。安全问题也是青年人关切的一个重大方面，他们在家里、在学校或在工作场所以及在所在社区感到不安全。

B. 人权

基本自由和镇压民主运动

51. 罗兴亚人社群成员面临的状况仍然严峻，因为他们在生活的各个方面继续面临广泛而系统的歧视。在若开邦，虽然局势仍然不稳，但有一些报告表明，族群间关系以及罗兴亚人的经济和社会融合逐步好转，例如他们能够前往一些城镇而不受恐吓和骚扰，各种社会和宗教活动中加强了族群间互动，以及社交媒体上发

表的与罗兴亚人相关问题言论更有节制。2022年9月，罗兴亚学生10年来首次被允许返回实兑大学，但只能学习某些科目。然而，学生们必须承诺接受公民身份验证卡，这是一种被广大社区拒绝的工具，实际上迫使他们在受教育权和公民权之间作选择。

52. 独立和警觉的媒体在缅甸早期民主过渡中发挥了关键作用，帮助向公众舆论提供信息，并追究领导人的责任。军方吊销了至少14家独立新闻机构和9家出版和印刷厂的许可证，进一步限制公民空间以及意见和表达自由。有可靠消息称，自2021年2月以来，已有194名记者被捕，其中包括29名女性；其中56人，包括6名妇女，仍被拘留，有报告称在审讯期间受到身心虐待。许多媒体工作者转入地下或出国，对缅甸境内的独立报道产生了不利影响。

53. 城市和乡村的人们继续表达他们的异议，包括通过全国范围的无声罢工，这表明暴力作为维持控制的手段是有限度的。组织者和抗议者经常因为他们从事的活动而受到威胁和逮捕。同样，工会会员、工人和劳工活动人士因抗议活动而受到惩罚和骚扰，促使国际劳工局理事会于2022年3月设立了一个侵犯结社自由权利问题调查委员会。该委员会的报告预计将于2023年底发布。

54. 村民和小农，包括妇女和流离失所者，特别是在少数民族地区，继续由于住房、土地和财产权利遭到严重侵犯而承受后果。在军事接管之前，住房、土地和保护财产权方面的挑战就一直存在，而新的威胁则使局势大为恶化，导致土地保有者的保障普遍降低。

55. 在少数民族居住的州，对住房、土地和财产权的其他威胁包括强迫流离失所、掠夺土地现象增多、针对政治反对派实施惩罚性财产没收或破坏、故意破坏住宅以及针对向流离失所者和其他弱势群体提供法律援助的民间社会组织实行更多限制。

追责

56. 在本报告所述期间，秘书长强调应追究缅甸境内所有国际罪行的实施者的责任，为受害者伸张正义将有助于该国及其人民实现可持续和包容性的政治未来。

57. 有罪不罚现象在缅甸继续有增无减。军方继续对司法程序维持有效控制，规避法律程序，保护其士兵免于犯罪行为法律后果。有报告称，民防军一些成员侵害人权，不遵守民族团结政府的行为守则，肇事者迄未被绳之以法。民族团结政府在其控制区设立了乡镇法院，但没有具体证据表明武装团体成员所犯罪行被追究责任。联合国的报告表明，所有各方都参与实施性暴力，包括与军方有关联的骠索缇民兵和少数民族武装组织。

58. 根据普遍管辖原则，2022年3月29日，“缅甸追责项目”向土耳其法院提交了一份涉及军方在接管后所犯罪行的诉状。截至本报告所述期间结束时，土耳其法院尚未宣布是否受理该诉状。同样，2023年1月20日，由非政府组织“强化权利”支持的16名来自缅甸的申请人向德国联邦总检察长提出了针对高级军事官员和其他人的刑事诉讼。目前尚未就是否受理诉状和行使管辖权作出决定。

59. 缅甸问题独立调查机制继续收集和分析证据，并准备案件档案，便于在国家法院和国际法院及法庭进行司法诉讼。迄今为止，该机制已与 700 多个合作伙伴和消息来源接触，收集和整理了数百万份资料，包括 200 多份证人证词和筛查说明。关于对罗辛亚人犯下的罪行，该机制已编制了 100 多份证据包和分析文件，可供分享，包括供国际刑事法院、国际法院和阿根廷联邦检察官办公室根据普遍管辖权进行目前涉及缅甸境内对罗辛亚人所犯罪行的调查或诉讼时使用。

C. 脆弱社区以及政治危机对国家和区域的影响

境内流离失所者

60. 截至 2023 年 8 月 14 日，仍有超过 190 万人在境内流离失所并受到冲突影响，自军事接管以来有超过 160 万人逃离家园，逾 328 000 人继续因 2021 年之前的其他冲突而长期流离失所。其中 100 多万人在缅甸西北部(实皆省和马圭省以及钦邦)流离失所。北部(克钦邦和掸邦)和东南部(克伦邦、克耶邦和孟邦以及勃固省和德林达依省)也有大量人员流离失所。

61. 此外，军事行动的扩大和安全部队的日益残暴，引发了二次流离失所，缅甸大部分地区没有可预见的可持续回返前景。国家管理委员会还发布指示，在不支持提供服务和生计以及确保基本权利不受侵犯的情况下，要求提前关闭克钦邦、掸邦和若开邦 2021 年之前即存在的境内流离失所者营地和地点。关闭这些地点的指示执行不规范，流离失所社群则缺乏持久的解决办法，这有可能加剧境内流离失所者的脆弱性，因为他们没有可去的回返地或重新安置地。对全国各地的境内流离失所者而言，保护方面的风险依然严重，未爆弹药造成的伤害事件不断增多；经常有关于任意逮捕和拘留的报告；强制招募、强迫劳动和使用人盾的事件时有发生；在无法治状态日益严重以及诉诸正式司法系统的渠道有限的背景下，纵火现象普遍存在，而且家庭暴力、性别暴力、贩运、剥削和虐待的风险加大。

62. 由于持续不断的暴力以及军方和其他冲突方实施的限制，在接触流离失所人口和进入受冲突影响地区方面继续面临严重挑战。由于基本物品和服务短缺、路障、行动限制和宵禁以及互联网和电信关闭，境内流离失所者社群日益隔绝。

63. 与此同时，若开邦各地有 63 万罗兴亚人(包括自 2012 年以来流离失所的 15.6 万人)继续遭受结构性歧视、边缘化、勒索和人权侵犯。摩卡气旋在沿海的罗兴亚境内流离失所者营地造成风暴潮，加剧了他们的悲惨处境。虽然飓风影响了所有社群，但初步报告显示，由于结构性歧视、地理边缘化、不信任、缺乏交通、飓风避难所不足以及风险不明确，最靠近水线的罗兴亚人受影响尤为严重。

难民自愿、安全、有尊严和可持续回返

64. 100 多万罗兴亚难民仍滞留在孟加拉国和该区域，其中大多数人希望能在其安全、自愿、可持续和有尊严回返的条件具备后返回缅甸。

65. 在国际支持不断减少的背景下，科克斯巴扎尔的局势对难民、孟加拉国政府和收容社区来说都是不可持续的。联合国高级官员一再试图让国际社会关注罗辛亚人的困境，其中包括联合国人权事务高级专员、特使、移民人权特别报告员和

极端贫困与人权问题特别报告员进行实地访问和持续宣传。尽管如此，2022 年孟加拉国联合应急计划的供资率为 63.4% (低于前一年的 72%)，2023 年联合应急计划的供资率仅为 30%。资金不足迫使世界粮食计划署今年两次减少口粮，从每人每月 12 美元减至 8 美元。

66. 在这种困难情况下，孟加拉国政府和国家管理委员会在中国政府协助下，为执行难民回返试点项目而作的准备一直在取得进展。除了几次关于回返问题的双边和三边讨论外，国家管理委员会还为考克斯巴扎尔的试点项目进行了难民核查，组织了一小批罗兴亚难民“去看看”若开邦北部，并为国家管理委员会官员进行了一次“前来介绍”访问，向难民通报回返进程的情况。

67. 尽管作出了这些努力，但难民仍表示认为，使他们能够安全而有尊严地返回的关键要素没有得到解决。其中包括公民权、返回原籍地权利以及返回后安全保护保障。联合国任务负责人还对当前条件不利于罗兴亚难民安全、有尊严和可持续遣返表示关切。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)进一步强调，每个难民都有权在充分知情和自愿决定的基础上返回其祖国，但不应强迫任何难民这样做。

68. 为了创造有利于罗兴亚难民有尊严和可持续回返的条件，必须按照大会第 77/227 号决议第 14 段重申的若开邦咨询委员会的建议，³ 解决与公民身份以及基本权利与自由有关的结构性问题，包括法律面前人人平等。

69. 为了努力为境内流离失所者和难民的可持续回返创造有利条件，包括促进社会融合，联合国开发计划署(开发署)和难民署继续在若开邦北部实施速效项目。迄今为止，难民署和开发署已在若开邦中部实施了 81 个速效项目，难民署还在若开邦中部实施了另外 22 个社区项目，重点是建设和恢复社区基础设施、供水、创造收入、和平共处、扶持有特殊需要的人以及保护环境。

区域影响

70. 秘书长敦促该区域各国保持边界开放并向缅甸难民提供保护和援助。任何难民都不应被迫返回危险地区。

71. 联合国难民署估计，2022 年有 3 545 名罗兴亚人(其中约 20%是儿童)从孟加拉国和缅甸乘船或试图乘船离开，是 2021 年试图乘船离境总数的三倍多。2022 年，至少有 348 人在海上死亡或失踪。在 2023 年，有 1 665 人踏上了海上旅程，其中 79 人据报死亡或失踪。难民署继续与“关于偷运人口、贩运人口和相关跨国犯罪的巴厘进程”等区域平台合作，强调为海上遇险难民的登岸建立可预测、公平机制的重要性。难民署还倡导为经海路抵达的弱势人员建立保护性入境机制的重要性，因为其中许多人是被偷运或被贩运的受害者。为配合努力强化协调和区域应对海上流动问题，巴厘进程第二次协商机制于 2023 年 4 月 17 日和 18 日启动。

³ 见 www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf。

72. 自 2021 年 2 月 1 日以来，整个区域估计有 108 000 名难民流动，截至 7 月 31 日，其中 55 297 人滞留印度，9 983 人滞留泰国。此外，泰国数十年来一直在其与缅甸接壤的边境地区收容着超过 9 万名难民。难民署还报告说，泰缅边境沿线有数万人流离失所，人道主义行为体在那里的通行准入或应对能力有限。马来西亚政府在 2022 年和 2023 年初强行遣返了数百名缅甸国民，包括寻求国际保护的人，尽管他们返回后会立即面临被迫害的威胁。难民署继续主张，所有国家应确保逃离缅甸的缅甸国民能够入境和获得庇护，并停止无限期拘留来自缅甸的寻求庇护者和难民的做法。

73. 截至 2023 年 8 月，国际移民组织估计每月约有 4 万名缅甸国民因经济、冲突和其他原因经正规和非正规途径离开该国。

74. 自军事接管以来，面临贩运风险的人数出现增多。生计中断、经济和安全条件恶化以及流动增多也加剧了保护方面的关切，因为人们采取不安全、高风险的移民策略，从而增加了遭遇贩运、剥削或虐待性招募做法的风险。

75. 缅甸边境地区的赌场日益成为区域网上赌博和诈骗行业的中心，涉及越来越多来自该区域内外国人的，其中许多人被贩运入园或被阻止离开。那些园区也继续在洗钱中起重要作用，包括使用加密货币。所涉企业与该区域有着种种联系，这表明，该区域其他地区的打击行动将导致其进一步集中于缅甸边境地区。

76. 在社会经济混乱和法治衰落的情况下，其他非法活动蓬勃发展并大幅扩张，日益助长缅甸境内的冲突经济。2022 年，东亚和东南亚缉获的合成毒品(主要源自掸邦)达到约 151 吨，但分析表明，海上贩运的日益使用导致大量毒品从海路通过而没有被发现。批发价格和街头价格的下降表明，非法药物的供应量增加，包括在缅甸本国境内，这导致所报告的该国吸毒成瘾人数增加。

77. 联合国毒品和犯罪问题办公室《2022 年缅甸鸦片调查》显示，种植面积增加了 33%，反转了 2014 年以来的下降趋势。再加上热点地区更加复杂和集中，潜在的鸦片产量比前一年增加了 88%。

D. 社会经济状况

78. 缅甸的经济仍然存在重大波动和不确定性。冲突、停电、贸易和外汇方面限制、一些关键投入短缺以及规则和条例频繁变化，都导致业务运作受到干扰。尽管一些工商企业显示出复苏的迹象，但国内需求仍然疲软。缅元贬值，加上全球价格上涨和持续性物流制约，助长了通胀，2022 年底通胀率达到近 20%。这加剧了家庭预算拮据，影响了经济活动。

79. 开发署估计，由于大流行病和军事接管，生活贫困的人数增加了一倍，达到 5 500 万总人口的将近一半，若开邦高达 78%。在全国各地日益贫穷的情况下，联合国若干实体越来越注重通过支持可持续生计和改善提供基本服务，建设弱勢社群的复原力。

80. 世界银行警告说，缅甸经济面临永久性受损，在 2021 年深度萎缩后复苏乏力且不均衡，而且自军事接管以来政策扭曲加剧。它预测，在截至 2023 年 9 月

的一年中，国内生产总值(GDP)将增长 3%。这意味着年度 GDP 将比 2019 年疫情前低 10%左右。6 月，缅甸最大的小额信贷机构(占小额信贷市场的 45%，有 110 万农村客户(其中 99%是妇女))宣布关闭，这反映了军事接管以来农村生计所面临的挑战。

81. 这种社会经济压力反映在缅甸的公共卫生状况中。农村缺乏初级保健，获得二级保健的费用高昂，而且妨碍在地区首府获得三级保健的行动限制继续存在。这些限制增加了人们面临的精神和心理负担，并导致出现本可预防的医疗紧急情况下的死亡。少数民族和其他弱势族裔人口继续面临严重的限制和一个支离破碎的保健系统。尽管缅甸最致命的一波 COVID-19 疫情发生在 2021 年 6 月至 9 月，但 2022 年的第三波及第四波疫情继续令卫生系统饱受压力。基本药物严重短缺、供应链持续中断、海关限制和通货膨胀都限制了获得保健的机会，特别是在受冲突影响的地区。税收的持续枯竭导致卫生部门预算削减。

三. 意见

82. 我欢迎东盟通过五点共识采取的原则性做法，并敦促所有国家本着缅甸人民的需求和愿望，寻求缅甸问题统一战略。东盟的作用比以往任何时候都更加重要，我仍然致力于开展密切协作。联合国随时准备为落实东盟五点共识，包括关于调解和人道主义援助的共识，提供具有比较优势的专门知识。

83. 包括罗兴亚人在内的缅甸人民正经历着日益严重的脆弱性，而摩卡气旋造成的破坏进一步加剧了这种脆弱性，迫切需要人道主义支持和基于社区的复原力支持。2023 年人道主义应急计划资金仍然严重不足。我敦促会员国帮助化解政治危机，同时应对紧迫的人道主义需求。

84. 必须支持当地人道主义行为体，协调一致地努力使暴力降级，防止冲击平民，并确保通过所有可用渠道，包括通过当地行政结构和网络，安全、充分和无阻碍地提供人道主义援助。国际社会必须与缅甸各利益攸关方合作，包括以创新方式与有可信度且受信任的地方组织合作，扶持所有需要帮助的人。我们还必须支持妇女权利组织和妇女领导的组织发挥关键作用，在缅甸提供人道主义援助。展望未来，增加妇女团体提供社会服务的切入点和渠道至关重要。

85. 根据若开邦问题咨询委员会的建议和安全理事会第 2669(2022)号决议所载的建议，联合国还将支持努力创造有利于若开邦罗兴亚难民安全、有尊严和可持续回返的条件。为此，至关重要的是，难民署及其合作伙伴必须能够不受阻碍、有意义和可预测地进入若开邦，以支持这些努力，并确保罗兴亚难民能够在充分知情和自愿的基础上，在他们选择返回时，行使其返回权。在孟加拉国，联合国将与包括政府在内的伙伴合作，继续支持难民接受教育、掌握可转让技能、获得谋生机会和培养能力，这也将有助于他们最终返回缅甸并可持续地重返社会。我敦促会员国继续支持 2023 年孟加拉国罗兴亚人道主义危机联合应对计划，该计划资金仍然严重不足。

86. 随着缅甸危机的继续，我们决不能忽视社会心理支持的必要性。持续的冲突和暴力造成了创伤，进而带来不满和伤害，可能使暴力长期反复和循环。建设和平与社会心理支持密切相关，必须将其视为我们在实地开展的集体人道主义、和平与发展工作的跨领域组成部分。

87. 缅甸和冲突各方必须遵守国际人道法规定的保护平民义务。关于对妇女、女童和男童实施性暴力事件以及严重侵害儿童行为出现增多的报告尤其令人震惊。对在缅甸犯下的严重罪行，包括针对罗兴亚人和其他少数群体的严重罪行进行追责仍然至关重要。我敦促与缅甸问题独立调查机制等相关机制进行充分合作，包括允许进入缅甸，接触证人和受害者以及视察犯罪现场。我还敦促会员国，特别是大多数证据和证人所在的该区域会员国，与该机制充分合作，并确保作出必要安排，使该机制能够在其境内开展工作。

88. 至关重要的是，国际社会必须展示更强大的团结，声援包括罗兴亚人在内的缅甸人民。联合国致力于在缅甸继续开展工作和提供援助。这需要与所有利益攸关方合作，确保通过所有可用渠道向缅甸人民提供紧急救生人道主义援助和高优先公共卫生和发展援助，并确保他们的人权得到尊重。

89. 我的立场是明确的，我已采取原则立场，表明支持缅甸人民的民主愿望，而军方则正在试图推翻这种愿望。国际社会的集体支持必须首先是在直接听取受冲突影响地区人民，包括妇女和青年的意见的基础上，建立对当地现实的理解。

90. 我鼓励会员国创造更多机会，以便倾听最弱势群体的心声。大会和安全理事会仍然是支持缅甸人民的重要平台，这对于补充东盟为帮助解决缅甸危机所作的努力至关重要。联合国将根据全系统支持缅甸人民的协调战略，优先强化互动接触。