



人权理事会
第三十九届会议
2018年9月10日至28日
议程项目4
需要理事会注意的人权状况

缅甸问题国际独立实况调查团报告*

内容提要

人权理事会第 34/22 号决议设立了缅甸问题国际独立实况调查团。调查团根据其任务，重点调查了克钦邦、若开邦和掸邦 2011 年以来的状况。调查团还审查了侵犯包括表达自由权、结社自由权和和平集会自由权在内的基本自由的情况以及仇恨言论问题。

调查团查明，在克钦邦、若开邦和掸邦，除严重的违反国际人道法情事外，还存在着一贯的严重侵犯和践踏人权的行为模式。上述行为主要系由缅甸安全部队(尤其是军队)实施。其行动系以一贯不遵守国际法的政策、策略和行为为基础，其中包括有意以平民为打击目标。很多侵权行为构成国际法下最严重的罪行。鉴于缅甸国内普遍存在着有罪不罚的文化，调查团认为必须要由国际社会来推动追责。为此，调查团提出了具体建议，其中包括调查并在一个国际刑事法庭起诉已列出姓名的缅甸军方高级将领犯有灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 任务和系统方法.....	3
A. 任务	3
B. 系统方法.....	3
C. 法律框架.....	4
三. 背景.....	4
四. 具有代表性的情况.....	5
A. 若开邦	5
B. 克钦邦和掸邦.....	12
C. 基本自由.....	14
五. 缅甸国防军行动的标志性特点.....	15
A. 以平民为打击目标.....	16
B. 性暴力	16
C. 排斥性言论.....	16
D. 有罪不罚.....	17
六. 国际法下的罪行.....	17
A. 灭绝种族罪.....	17
B. 危害人类罪.....	18
C. 战争罪	18
七. 责任.....	18
八. 追究责任.....	19
九. 结论和建议.....	20

一. 引言

1. 人权理事会第 34/22 号决议设立了缅甸问题国际独立实况调查团。理事会主席任命马祖基·达鲁斯曼(印度尼西亚)担任调查团主席,拉迪卡·库马拉斯瓦米(斯里兰卡)和克里斯托弗·西多蒂(澳大利亚)担任调查团成员。由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)招聘人员组成了一个秘书处。
2. 调查团向人权理事会第三十六届会议口头汇报了最新情况,向理事会第三十七届会议作了中期口头汇报,还向 2017 年 12 月 5 日举行的理事会第二十七届特别会议作了视频陈述。调查团依照理事会第 36/115 号决定向理事会提交本报告。¹
3. 调查团感到遗憾的是,尽管人权理事会和调查团多次呼吁,但缅甸政府依然不予合作。调查团曾于 2017 年 9 月 4 日、11 月 17 日和 2018 年 1 月 29 日致函缅甸政府,要求入境访问,并曾于 2018 年 3 月 27 日递交了一份详细的问题清单。调查团与缅甸政府代表有着有限的非正式联系,但其信函未收到任何官方答复。调查团在公布本报告前曾将其提供给缅甸政府。未收到任何答复。

二. 任务和系统方法

A. 任务

4. 人权理事会第 34/22 号决议授命调查团查证军队和安全部队近期在缅甸特别是若开邦据称实施的侵犯人权行径及其他践踏人权行径的事实和情节,以确保充分追究实施者的责任并为受害者伸张正义。
5. 调查团重点关注的是克钦邦、若开邦和掸邦自 2011 年以来的情况,即自 2011 年克钦邦的敌对行动重新开始、掸邦的敌对行动升级和 2012 年若开邦爆发重大暴力事件以来的情况。上述事件是转折点,导致再度出现有关人权遭到严重侵犯和践踏的指称。调查团选了几个重大事件,深入调查其实情,从而得以查明具体的人权遭侵犯和践踏指称的详情,与此同时揭示出更广泛的行为模式。其他情境中也出现了严重的指称,有必要展开进一步调查。

B. 系统方法

6. 实况调查结论系基于“合理依据”这一证明标准。当存在一系列充足且可靠的一手资料,与其他资料相符,可使正常谨慎的人能合理地得出某个事件或某种行为模式确已发生的结论时,该标准既已满足。
7. 调查团搜集了大量一手资料。调查团对受害人和目击证人进行了 875 次深度访谈,既包括定向挑选也包括随机挑选的受害人和目击证人。调查团获取了卫星图像,并核实了一系列文件、照片和录像。调查团对照已评估为可信、可靠的二手资料,其中包括各组织的原始数据或说明、专家访谈、所提交的材料以及公开

¹ 调查团的调查结论和建议详见第 A/HRC/39/CRP.2 号文件。

来源的材料，对上述资料进行了核实。就性暴力和性别暴力、儿童心理、军事事务以及法医事宜等问题，寻求了专业的建议。调查团仅依赖已经核实和证实的资料。

8. 为了收集资料，调查团成员亲赴孟加拉、印度尼西亚、马来西亚、泰国和大不列颠及北爱尔兰联合王国。2017年9月至2018年7月间，秘书处又额外开展了大量实地调查活动。调查团还以面谈或远程的方式，与包括政府间组织和非政府组织、研究人员以及外交人员在内的其他利益攸关方进行了250多次咨询活动。调查团收到了书面提交的材料，其中包括一些应公开呼吁而提交的材料。

9. 调查团严格奉行独立、公正和客观的原则。调查团在恰当地确保机密性的情况下，就使用资料征得了资料提供人的同意。考虑到受害人和证人有充分理由害怕遭到报复，调查团特别注意保护受害人和证人。调查团对与负责审查缅甸局势的人权理事会机制合作者面临恐吓和威胁表示严重关切。调查团敦促缅甸保护人权维护者。

C. 法律框架

10. 调查团根据适用于缅甸的国际人权法、国际人道法和国际刑事法，对事实进行了评估。除了克钦邦和掸邦的非国际性武装冲突外，调查团认为发生在若开邦的“若开罗兴亚救世军”(“罗兴亚救世军”)与缅甸安全部队之间的暴力事件也构成非国际性武装冲突，至少自2017年8月25日以来是如此。²

三. 背景

11. 自1962年以来，一系列军政权统治着缅甸。2008年，通过了一部由军方制定的旨在保持其在政治和统治中的主导地位的新宪法。该宪法建立了一套拥有军事和非军事成分政府体系的。缅甸国防军(武装部队)在议会两院均任命了25%的席位，并为三个关键的部级职位(国防部、边境事务部和内政部)以及两个副总统职位中的至少一个选定了候选人。这足以控制国防与安全委员会和整个安全机器，并阻止修宪。缅甸国防军有权在不受非军事部门监督的情况下，独立地管理和裁决自身事务。现任或前任军官占据着政府所有部门、公务员队伍和司法系统以及很多国有企业的权力岗位。2010年，登盛领导的政府在未经修宪的情况下，以政治自由化和经济自由化为目标，着手进行广泛的改革。全国民主联盟赢得了2015年11月举行的选举，由该党领导的政府于2016年3月31日就职。制裁被解除，外国投资也受到了欢迎。

12. 除缅族外，缅甸还有其他族群，占所估计的人口数量的32%。³自独立以来，缅甸国防军一直在利用大量基于族裔的武装冲突为自己的权力提供合理理由，以国家统一的保障者自居。几个群体深怀不满，努力争取更大的自治权，争

² 上述评估与红十字国际委员会(红十字会)的评估相符。举例而言，见红十字会“若开邦：返乡必须是安全的、有尊严的和自愿的”——红十字会主席2018年6月2日在在于新加坡举行的香格里拉对话上的发言。

³ 见《2014年缅甸人口和住房普查报告》(可在以下网址查阅：<http://myanmar.unfpa.org/en/publications/2014-population-and-housing-census-myanmar-data-sheet>)。

取公平地分享自然资源。多国政府曾提议谈判达成和平协定，但敌对行动仍在继续。这些冲突表明，军方的国家建设努力已经失败——并不存在具有凝聚力的“缅甸”国家身份，对缅族—佛教徒占主导地位的不满反而在加剧。值得注意的是，在军政权的统治下，“国族”这一概念已渐渐成为晋身该国政治界的关键标准，并创生出共同的“他族”。军政权确立了八个主要族群，进一步细分为 135 个“国族”。该清单界定谁“属于”缅甸，而其他所有族裔，无论已在缅甸生活了多少代，均被视为外人或移民。这其中包括罗兴亚人。⁴ 据缅甸国防军称，“乌鸦尽管生活在孔雀当中，但成不了孔雀。”⁵

13. 根据 2014 年人口普查，缅甸人口当中有 87.9% 是佛教徒，6.2% 是基督教徒，4.3% 是穆斯林。缅族主要是佛教徒，但很多其他族群有着数量众多的非佛教徒。二十世纪六十年代将佛教指定为国教的努力制造了分裂。2008 年通过的宪法承认佛教的“特殊地位”，同时也承认了其他宗教。自 2011 年开始改革以来，缅甸的佛教民族主义、恶毒的反穆斯林言论以及佛教徒和穆斯林之间的暴力事件一直在增多。最大的佛教民族主义组织之一是“种族和宗教保护协会”（又称为“马巴塔”）。该协会自诩为佛教的守护者。“马巴塔”名义上已被解散，但其后继者仍获得了广泛的支持。

14. 如今，缅甸国防军在身为缅族—佛教徒的多数人口中愈加受欢迎。暴力事件，尤其是“罗兴亚危机”，被军方利用来确认自己是国家危难中的保护者并进一步巩固自己的政治角色。考虑到缅甸军方骇人听闻的人权记录，考虑到反对军方统治的民主运动长期进行的斗争，这一点值得注意。三十年来，缅甸一直是联合国关切的一个国家，自 1991 年以来即有决议谴责其人权状况。三十年来，一任又一任缅甸人权状况特别报告员得出结论认为，侵犯人权的模式既普遍又系统，与国家和军方的政策有关。自 2011 年以来，有关人权遭到严重侵犯的指称在继续，是调查任务的重点。

四. 具有代表性的情况

15. 调查团重点调查了三个具有代表性的情况：若开邦的危机；克钦邦和掸邦的敌对行动；对行使基本自由的侵犯和仇恨言论问题。

A. 若开邦

16. 若开邦的贫困率几乎是全国平均值的两倍。若开邦的所有社群均饱受社会服务不足、生计机会匮乏之苦。该邦最大的两个群体是若开族佛教徒和罗兴亚族穆斯林，前者占人口多数，而后者在北部占人口多数。还有其他几个少数族裔，其中包括卡曼族穆斯林。若开邦的问题常常会被归结为罗兴亚人和若开人之间的不良关系，而这种不良关系反映出的是根深蒂固的不满和偏见。尽管如此，调查

⁴ 调查团意识到“罗兴亚人”一词在缅甸所具有的敏感性——在缅甸，该群体一般被称为“孟加拉人”。本报告采用“罗兴亚人”一词，系以自我认同权为依据。

⁵ 《缅甸政治与缅甸国防军》，缅甸国防军公共关系与心理战总局，2018 年，第 115 页。

团访谈的多数罗兴亚人和若开人均表示与对方社群之间的关系自 2012 年以来一直还不错，并举出了商业交易和发展友谊的例证。

1. 若开族遭到暴力侵害

我想把自己的故事讲给全世界，因为世界不知道我们那里正发生着什么。⁶

17. 调查团成员与很多若开族人进行了谈话，后者着重谈到缅甸安全部队对其实施的严重的侵犯人权行径。这些侵权行径与缅甸其他族群的经历相似。

18. 缅甸国防军利用若开族的男人、妇女和儿童进行强迫性或称强制性劳动，多数情况下是“当脚夫”。其他侵权行径包括通过没收土地来强迫迁离、任意逮捕和拘留，以及侵犯生命权、身心完整权和财产权。缅甸国防军士兵还使若开族妇女遭受性暴力，而这往往与强迫劳动联系在一起。举例来说，一位受害人讲述了她在 2017 年是如何被一个缅甸国防军上尉带到一个军事基地并遭到其殴打和强奸的。

19. 调查团还接到举报称，针对若开族维护自己民族认同的活动采取了镇压行动。举例来说，2018 年 1 月，若开族因一项年度活动遭取消而在谬杭(Mrauk-U)举行了示威活动，警方在驱散示威群众时过度使用武力，杀死了七名示威者。

2. 罗兴亚人遭到系统的压迫和迫害

在若开邦，穆斯林就像身在牢笼。他们不能到外面去。若开邦的穆斯林没有人权可言。我不知道上帝为何让我们降生在那里。

20. 对罗兴亚人的“排挤”和实施的歧视性待遇，其所开始的时间远远早于 2012 年。罗兴亚人的极端弱势境地是数十年间所推行的国家政策和实践造成的，一步一步使其边缘化。其结果是，罗兴亚人从出生到死亡，一直连续地遭受严重的系统化、制度化的压迫。

21. 上述压迫的基础是法律地位的缺失。一项又一项规范公民身份和政治权利的法律和政策在表述上越来越具有排斥性，在适用上则越来越具有任意性和歧视性。多数罗兴亚人被任意剥夺了国籍，事实上已成为无国籍人。这一问题无法通过按照政府的提议借助一项公民身份核实流程来适用的 1982 年《公民身份法》得到解决。核心问题在于，二十世纪六十年代奈温独裁统治下产生的“国族”概念以及随之而来的排斥性言论甚嚣尘上。“国族”与公民身份之间的联系已给罗兴亚人造成了毁灭性的后果。

22. 二十世纪七十和九十年代，罗兴亚人在军政权落实上述排斥性愿景的背景下游离失所，这是较早期的标志性事件。包括联合国人权机制和民间社会在内的各观察方就灾难即将来临警告缅甸当局和国际社会已达数十年之久。

23. 早就以一项歧视性的旅行授权制度为依据，对罗兴亚人在村镇之间和若开邦之外流动施加了限制。这已对经济、社会及文化权利造成了严重的后果，其中包括食物权、健康权和受教育权。若开邦北部出现的营养不良程度令人震惊。其

⁶ 除非另有说明，引语系摘自受害人的访谈。

他的歧视性限制包括结婚的批准程序、对子女数量和生育间隔的限制，以及拒绝允许罗兴亚儿童平等地进行出生登记。数十年来，安全部队使罗兴亚人遭受着广泛的盗窃和敲诈勒索。任意逮捕、强迫劳动、虐待和性暴力一直广泛存在。

3. 2012 年暴力事件

离开时我们哭了。二十五年的辛苦劳作化为乌有。我的时日差不多到头了，但我的孩子和我孩子的孩子会有什么样的下场？

24. 在上述背景下，两波暴力浪潮于 2012 年 6 月和 10 月席卷了若开邦，殃及了 12 个镇。一位若开族妇女被谋杀且据称被强奸，10 名穆斯林朝圣者被杀，这两个事件通常被视为关键性的导火索。据政府调查委员会称，暴力事件导致 192 人丧生、265 人受伤和 8,614 座房屋被毁。实际数字很可能远高于此。2013 年在山多威又爆发了暴力事件。

25. 尽管缅甸政府关于暴力事件是罗兴亚人和若开人的“族群间”事件的描述占了主流，但此说并不准确。罗兴亚人和若开人两个群体之间确实发生了暴力，导致人员被害、财产被毁，但这些袭击事件并不是敌意的自然爆发，而是一项旨在煽动暴力、加剧紧张局势的计划导致的结果。一场由若开民族发展党、多个若开族组织、激进的佛教僧侣组织以及几位官员和要人领导的仇恨和不把罗兴亚人当人看的运动此前已持续了数月，在 2012 年 6 月 8 日后进一步升级。该运动通过反罗兴亚人或反穆斯林的出版物、公共发言和集会以及针对穆斯林店铺的抵制行动蔓延开来。罗兴亚人被冠以“非法移民”和“恐怖分子”标签，并因其“失控的生育率”而被描述成可能“吞并其他种族”的生存威胁。2012 年 11 月，若开民族发展党在一份官方出版物《*Toe Thet Yay*》中援引了希特勒的话，主张为了“保住种族”，有时有必要采取“不人道行动”。

26. 缅甸安全部队往往未能干预以阻止暴力，至少算同谋，甚或是积极参与其中。他们将罗兴亚人致伤，致死，或对他们施以酷刑，并损毁后者的财产。来自实兑和皎漂的证人讲述了安全部队阻止罗兴亚人或卡曼人为被若开人点燃的房屋灭火的情况，包括用炮火来阻止。来自孟都的证人讲述了安全部队不加区别地扫射罗兴亚人并大规模任意抓人的情况，包括任意抓捕非政府组织的罗兴亚族员工。大批的人被押到布帝洞监狱，在那里面临不人道的条件并遭受酷刑。狱囚遭到狱警和同为在押人员的若开族人的殴打，有时是致命的殴打。

27. 2012 年的暴力事件是若开邦的一个转折点：若开族和罗兴亚族关系恶化，恐惧和不信任加剧。尽管卡曼人是一个获得了承认的族群，但他们作为穆斯林，与罗兴亚人一起成为打击目标，自那时起越来越受歧视，越来越被边缘化。

28. 缅甸政府对暴力事件的应对举措是增派安全部队并强行隔离各族群。于 2012 年 6 月 10 日宣布进入的紧急状态直到 2016 年 3 月才解除。若开邦的乡镇当局实行了宵禁，并禁止五人以上的公共集会。时至今日，上述限制措施在孟都和布帝洞依然在实施，且一直在歧视性地针对罗兴亚人适用。这些措施影响了宗教自由，因为人们被禁止在清真寺集体祈祷。

29. 暴力事件使 140,000 多人流离失所，其中多数是罗兴亚人。少数几千名流离失所的若开族人得以返回家园，或是由政府进行重新安置。暴力事件发生六年后，依然有 128,000 名罗兴亚人和卡曼人被隔离，禁锢在隔离营和收容点，没有行动自由，没有充足的食物，没有适当的医疗保健，没有受教育机会，也没有谋

生之计。流离失所者不得返回故园。此类禁锢超出了任何合理的安全措施范畴，构成任意剥夺自由。若开邦中部的其他罗兴亚人，包括那些已重新安置的罗兴亚人在内，也面临着严重的限制，包括对行动自由的限制，给其日常生活造成了影响。

30. 暴力事件使罗兴亚人遭受的压迫雪上加霜。搬离若开邦变得愈加困难。自 2012 年以来，罗兴亚族学生一直无法入读实兑大学。他们获得高等教育的机会实际上已被剥夺。这是对受教育权的侵犯，也是一个确保跨代进行边缘化的有力工具。尽管罗兴亚人曾于 2010 年获准投票，但该项权利在 2015 年选举前被撤销了。压抑的气氛导致其后几年间有更多的罗兴亚人乘船离开若开邦。

4. 2017 年 8 月 25 日和“清洗行动”

那一天感觉就像世界末日，好像整个世界都在崩塌。我以为末日来临了。

31. 2017 年 8 月 25 日以及其后数日和数周内发生的一切，是长期酝酿的一场灾难变成了现实。这场灾难是罗兴亚人遭受系统的压迫、2012 年的暴力事件以及缅甸政府此后的所作所为和无所作为导致的结果。这场灾难造成了一个社会的解体。

32. 8 月 25 日凌晨，罗兴亚救世军针对一个军事基地和分布遍及若开邦北部的多达 30 个安全部队哨所发起了统一袭击。此举显然是对罗兴亚社群日益受到的压迫作出的反应，且意在引起全球的关注。少数经过最基本训练的领头者持有一些火器，大量未经训练的村民则挥舞着棍棒和刀。一些人土法制作了爆炸性装置。十二名安保人员被杀。

33. 安保部队在几小时内作出了反应——迅速、残酷、极其不适度的反应。表面上看是为了消除罗兴亚救世军造成的“恐怖主义威胁”，但在随后的数日和数周内，安保部队包围了遍及孟都、布帝洞和拉代当的数百个村庄。安保部队的行动系以全体罗兴亚人为打击目标，也使全体罗兴亚人陷入了恐惧。当局称之为“清洗行动”。其结果是，截至 2018 年 8 月中旬，将近 725,000 名罗兴亚人逃至孟加拉国。

34. 这些清洗行动是在广阔的地理区域内进行的，但尽管如此，行动本身却惊人地相似。缅甸国防军士兵会在凌晨袭击某个村庄，其他安全部队常常会加入，若开族男子往往也会加入，有时还有其他少数民族的男子。清洗行动的目的便是即刻激起恐惧——人们被猛烈密集的枪炮声、爆炸声或是村民的叫喊声和尖叫声吵醒。建筑物火光冲天，而缅甸国防军士兵则不加区别地向房舍和田地扫射，也向村民开枪射击。

35. 这些行动的性质、规模和组织情况表明，缅甸国防军领导层事先在一定程度上进行了与缅甸国防军总司令敏昂莱大将的愿景相一致的策划和设计。清洗行动正值高潮之际，敏昂莱曾于 2018 年 9 月 2 日在脸书上称，“孟加拉人问题是一个历时已久的问题。尽管前几任政府曾努力予以解决，但该问题迟迟未得到解决。现任政府正在尽力解决这一问题。”

(a) 人权灾难

人人都只顾着逃命，我甚至没能抱着孩子。

36. “清洗行动”构成一场人权灾难。成千上万的罗兴亚人或死或伤。调查团所收集的资料表明，死亡人数多达 10,000 的估计⁷ 是一个保守的估计。在敏盖伊村(即土拉托里村)、貌努村、恰宾村和古达宾村以及桂丹告乡各村进行了大规模屠杀。在一些情况中，数以百计的人丧生。在敏盖伊村和貌努村，都是先将村民召集到一起，然后让男人和男孩出列，将其杀掉。在敏盖伊村，妇女和女孩被带到附近的房子里，遭轮奸后被杀或重伤。房屋被上锁后点燃。幸存者寥寥无几。在很多其他村庄，伤亡人数也明显很高。尸体用军车运输，焚烧后扔进万人坑。

37. 人们在或瞄准或扫射的枪击下丧生或受伤，且往往是在逃命途中。村民被士兵杀害，有时被若开族男子用带有大刀片的武器杀害。另有人在火攻中被害，在自家房屋中被烧死，尤其是无法逃离的老年人、残疾人和幼童。在某些情况中，人们被迫进入燃烧着的房屋，或是被锁进点燃的建筑物内。

38. 大规模实施了强奸及其他形式的性暴力。缅甸国防军的士兵在若开邦北部至少 10 个乡内实施了大规模轮奸。有时多达 40 名妇女和女孩一起被强奸或轮奸。一位幸存者讲述称，“我是幸运的，只被三个男人强奸了。”强奸往往是在公共场合，当着家人和众人的面实施，使屈辱和创痛达至最大程度。母亲在年幼的子女面前被轮奸，而这些子女身受重伤，有时被打死。妇女以及 13 至 25 岁的女孩成为目标，包括孕妇在内。强奸伴随着贬损性言语和死亡威胁，例如“我们要以强奸这种方式杀了你”。妇女和女孩被系统地绑架，在军队和警察大院内遭拘禁和强奸，往往达到性奴役的地步。受害人在遭强奸之前和期间受重伤，身上往往留下深深的咬伤。她们的生殖器官遭到严重伤害，包括因用刀、棍强奸而产生的伤害。很多受害人被杀，或是因伤而死。幸存者表现出深受创伤的迹象，在其社群内还要背负巨大的耻辱。有可信报告称，男人和男孩也遭到强奸、切割生殖器和性酷刑。

39. 儿童遭受和目睹严重的侵犯人权行径，包括杀戮、残害和性暴力。儿童在父母面前被杀害，年轻的女孩成为性暴力的目标。孟加拉境内大约 500,000 名罗兴亚儿童中，很多是在父母被害后或与家人离散后孤身逃亡的。调查团会见了很多明显带伤的儿童，其伤势与其讲述的自己被枪击、刀扎或火烧的情况相符。

40. 人数众多的男人和男孩被安全部队聚拢在一起，或是赶进林子，或是用军车带走。一些家庭希望自家的父亲和兄弟是被关起来了，但还有一些家庭则怀疑他们已被杀害。

41. 成千上万的罗兴亚人逃亡，没有栖息之所，也没有食物和水。他们步行数日甚或数周，穿过森林，越过高山。有人在途中丧生，一些是因在袭击中受的伤而殒命。妇女分娩，一些婴幼儿丧生。有人在船翻后或是过河时淹死，人数不详。在逃亡途中和过境点，也有罗兴亚人被缅甸国防军杀害。缅甸国防军 2017 年 9 月初在边境地区埋下的地雷显然是为了防止或阻挡罗兴亚人返回，也导致更多人员丧生或身受重伤。

⁷ 无国界医生，“无人幸存：缅甸若开邦的罗兴亚人丧生和遭受暴力侵害”，2018 年 3 月。

42. 卫星图像和第一手讲述证实，三镇辖区内的罗兴亚人聚居区遭到广泛、系统、蓄意的定向破坏，破坏的主要方式是火烧。至少有 392 个村庄(占若开邦北部所有定居点的 40%)遭到部分或彻底损毁，其中至少包括 37,700 幢独立的建筑物。约有 80%的建筑物在“清洗行动”的头三周内被烧毁，还有很大一部分建筑物是在政府的“清洗行动”正式结束之日后被烧毁的。被毁的村庄 70%以上位于孟都，而那里是多数罗兴亚人生活的地方。被毁的建筑物大多是住宅。学校、市场和清真寺也被烧毁。专门针对的是罗兴亚人聚居区，相邻或附近的若开族定居点毫发无损。

(b) 一场可以预见、经过策划的灾难

我的若开族邻居警告我说，“你不能留在这儿。本族人干坏事，我们控制不了。政府正在计划把你们族的人撵走。”

43. 罗兴亚救世军 2017 年发动的袭击以及随后的“清洗行动”不是发生在真空当中，而是可以预见、经过策划的。

44. 罗兴亚救世军是作为一个罗兴亚人抵抗组织，应 2012 年暴力事件和国家对生活方方面面日益加剧的压迫而出现的。2016 年 10 月 9 日，该团体⁸ 针对若开邦北部的三个边境警察哨所首次发动了小规模进攻。9 名警察被杀，且罗兴亚救世军缴获了一些军火。缅甸国防军带领下的安全部队以“清洗行动”作出了回应。约有 87,000 名罗兴亚人逃往孟加拉。2017 年早些时候的此类行动中又出现了同样的手段和侵权情况，尽管规模要小一些。副总统率领的政府调查委员会以及安全部队自己开展的调查均得出结论称安全部队没有不法行为，从而认可了上述应对之举具有合法性和适当性。

45. 和 2012 年一样，2016 年的暴力事件导致针对罗兴亚人的压迫措施进一步加强。增派了安全部队，增设了营地和检查站。罗兴亚人的行动自由遭到极大限制，日常生活变得不堪忍受。罗兴亚人房舍周围的防护围栏被拆除，刀以及其他尖利的工具被没收。安全巡逻、搜查房屋以及殴打、偷窃和敲诈勒索情况增多了。很多男人和男孩被逮捕，受教育程度最高和影响力最大者频频成为打击目标。很多人在拘押期间遭受虐待或酷刑。一些人后来经行贿而获释，其他人则自此再也没有出现过。妇女和女孩遭受性暴力，包括轮奸在内。

46. 与此同时，当局重新着手强迫罗兴亚人接受“国家核查卡”。罗兴亚人将“国家核查卡”视为会牢牢确立其“孟加拉移民”身份的歧视性制度的象征，曾予以拒绝。该卡日益成为通过检查站、进入农田和捕鱼的一项必备条件。采用了恐吓和强迫的做法，包括在有警察和军队在场的社区会议上，用枪口指着进行威胁。在这些会议上，让村民“要么拿着核查卡，要么离开这个国家”。另有一些村民，例如恰宾村的村民，被士兵告知要么接受核查卡，要么被杀。多数罗兴亚人依然拒绝接受。

⁸ 当时称作“坚定信仰运动”。

47. 2017年5月和7月，极端民族主义者、僧人威拉杜到访若开邦北部，在那里向群众进行了公开布道。整个8月间，载迪宾村(拉代当镇)被若开族村民和安全部队封锁。2017年8月25日之前紧张局势加剧时，缅甸媒体越来越多地以煽动性的方式报道罗兴亚救世军据称开展的活动。国家支持下的针对罗兴亚人的仇恨言论也在继续。

48. 继若开族政治人物与缅甸国防军总司令会晤后，兵力及其他军事资产于2017年8月初开始在若开邦北部大量集结。第33和第99轻步兵师的士兵被空运到若开邦，并另行运送了军事装备。兵力增加显而易见。士兵接手了边防警察哨所。若开族男子被征召加入安全部队，包括经“快速通道”招募入警。其他本地的若开族男子也被动员和武装起来。这样的集结是大动作，需要在后勤方面进行规划，也需要时间来落实。这些因素显示，随后的行动是事先预见、经过策划的。

(c) 一场持久的灾难

我不会回去，直到他们承认我们和缅甸的其他人一样享有权利为止。
不承认的话，我宁愿死在这里。

49. 缅甸政府称“清洗行动”已于9月5日结束⁹，但军方的参与一直持续到10月。行动自由进一步遭到约束，剩下的罗兴亚人被限制在自己家中，前往市场和谋求生计的机会有限，营养不良状况也在恶化。人道主义接触遭到严重限制或封堵。与之相反的是，未向罗兴亚人提供任何免遭其他族群成员私刑袭击和盗窃财产、牲畜及其他所有物的保护。零星袭击事件，包括性暴力在内，还在继续。上述因素迫使更多罗兴亚人逃往孟加拉国，自2018年初以来，平均逃亡率为每月1,733人。

50. 继罗兴亚人大规模流离失所、罗兴亚村庄被焚毁之后，腾空的土地被有计划、有步骤地侵占。推土机夷平了被焚烧、被损毁甚至是幸存下来的建筑物和植被，抹除了罗兴亚社群的每一丝痕迹，与此同时也销毁了犯罪证据。数十个罗兴亚村庄消失无踪。新建的建筑物包括安全部队哨所和其他族群的住宅。缅甸政府的“重新安置”计划显示，几乎所有拟为流离失所社群建造的住房均是专为非罗兴亚人建造的。占用罗兴亚人土地的其他基础设施项目，包括新的道路和矿井在内，正在建设当中。

51. 缅甸政府已原则上承诺让罗兴亚人归国，但迄今为止没有任何迹象显示罗兴亚人归国会以确保尊重人权的方式进行，而确保尊重人权对于流离失所者安全、有尊严、可持续地归国必不可少。按照归国程序，须接受“国家核查卡”，还须在带有铁丝网的接待中心受理。流亡的根源，包括国家支持下的压迫以及排斥性的、制造分裂的言论在内，没有得到承认，但却依然继续存在，没有消减。将由实施了严重侵犯人权行径但却有罪不受处罚的安全部队负责确保归国者的安全。

⁹ 见 www.facebook.com/state.counsellor/posts/speech-delivered-by-her-excellency-daw-aung-san-su-kyi-state-counsellor-of-the-1121130291354519/(于2018年9月10日访问该页面)。

(d) 侵权行径实施者

52. “清洗行动”系由缅甸国防军领导，由其他安全部队(主要是缅甸警察部队和边防警察)参与的。西部军区的部队积极参与，还有直接听令于副总司令梭温将军的第 33 和第 99 轻步兵师。两个轻步兵师应为一些最严重的侵权行径负责。几乎所有的性暴力事件均可归咎于缅甸国防军。

53. 在一些村庄，若开族男子参与了行动，大多是掳掠和放火，但也有杀害和伤害罗兴亚人的情况。在一些地方，其他少数民族群的平民也参与其中。平民群体屡屡有组织地参与行动，且三镇当中平民群体配备的装备、承担的任务和发挥的作用是一致的，证明了缅甸国防军的精心策划。

54. 罗兴亚救世军也实施了严重的践踏人权行径，包括杀害了数十名涉嫌告密者，并于 2017 年 8 月 25 日焚烧了若开族村庄阿泰骠马村。尽管缅甸政府声称罗兴亚救世军焚烧了罗兴亚村庄，但调查团没有发现任何此类迹象。其他据称由罗兴亚救世军实施的践踏人权行径，包括几起若开族人以及谬族等其他族群成员遭杀戮事件在内，有待进一步调查。卡孟锡克村多达 100 名印度教男女遭杀戮事件也有待进一步调查。调查团有关后一起事件的第一手来源信息证实杀戮确有发生，但却无法就实施者是谁得出最终结论。其他的激进或犯罪团伙在该地区也很活跃，有可能对上述践踏人权行径负有责任。

B. 克钦邦和掸邦

缅甸国防军士兵不拿我们当人，拿我们当动物对待。他们看我们的样子就好像我们根本不应该存在一样。

55. 其他地方也见证了安全部队尤其是缅甸国防军类似的行为模式。调查团重点关注了缅甸北部(克钦邦和掸邦)的情况。那里的参与对话者认为他们的困境被忽视了。

56. 一任又一任政府签署了双边停火协议，并与各类“族裔武装组织”签署了全国停火协议。与此同时，自 2011 年以来，缅甸北部见证了缅甸国防军与武装团体(尤其是被排除在停火协议之外或不是停火协议签署方的武装团体)之间的战斗急剧增多。这其中包括克钦独立军(继 17 年的停火协议于 2011 年破裂之后)、北掸邦军、缅甸民族民主同盟军以及德昂民族解放军。德昂民族解放军和北掸邦军之间也爆发了冲突。

57. 上述每一起冲突都有着复杂的历史，都是在各种怨愤驱动之下发生的，包括与土地使用、开发项目、自然资源开采以及非法毒品贸易有关的怨愤。不过，深层的原因是要求享有更大的自治权、要求民族自决、要求消除族裔或宗教歧视，以及对缅甸国防军打击平民和侵犯人权策略的不满。

58. 调查团核实了上述武装冲突背景下发生的若干事件，进而确认存在着一贯的违反国际法行为模式。在敌对情绪还在继续和不安全局势普遍存在的情况下，上述违反国际法行径一直在持续。

1. 缅甸国防军的侵权行径

我们村没有反叛分子，但军队就来袭击了。

59. 缅甸国防军在缅甸北部的行动，其特点是直接针对平民和民用目标进行系统的袭击，且是不加区别地袭击。袭击通常是在平民聚居区进行，没有任何明显的军事目标，且公然无视平民的生命、财产和福祉。缅甸国防军的士兵曾直接射杀或炮轰正在逃命或寻求庇护之所的平民。袭击常常导致平民死亡或受伤。普遍存在的掳掠以及损毁和焚烧住宅现象司空见惯。缅甸北部多数受冲突影响地区均发现了这种行为，尤其是在族裔武装组织控制下的领土及其周边。

60. 这种行为模式催生了其他侵权行径。平民因属于同一族群或因被视为处于“作战年龄”而成为打击目标，打击的目的似乎是要阻止他们加入族裔武装组织。调查团证实存在着一种侵犯生命权的模式，非法杀戮情况为数众多，大多是在军事行动情境下实施的，是不加区别地袭击、以平民为打击目标袭击或是谋杀或法外处决缅甸国防军监禁之下人员导致的结果。其他情境下也实施了非法杀戮，与敌对行动没有任何直接或明显的联系，例如在强迫劳动情境下。

61. 出现了类似的施加酷刑及其他形式虐待的模式，针对的往往是男人、妇女和儿童，目的是获得有关族裔武装组织活动的情报或供述，或是用来惩罚被视为同情缅甸国防军反对派者。采用酷刑和虐待进行威逼，强迫人们劳动；拘留条件往往构成虐待；在冲突地区巡逻时平民被迫走在军事小分队前面，有时要穿着缅甸国防军制服，从而使其面临袭击和伤亡。

62. 妇女遭受强奸及其他形式的性暴力。一些妇女被士兵绑架后遭强奸甚至轮奸，然后被杀害。妇女和女孩被挑选出来强行婚配。妇女和女孩在自己家中成为性暴力的目标。在很多情况中，性暴力伴有有辱人格的举动，包括辱骂和啐唾沫。在妇女成功逃脱的情况下，缅甸国防军士兵常常会搜捕她们，威胁并对其家人进行人身摧残，还会毁坏或盗窃其财产。作为一种酷刑手段，包括为了获得情报或供述，针对男子施加了性暴力。

63. 缅甸国防军实施了任意逮捕和剥夺自由，在很多情况下构成强迫失踪。男人和妇女，在某些情况下还有儿童，被从自己的村子带走，关押起来强迫其劳动，或是因涉嫌与族裔武装组织有联系而被带走关押。受害人被隔离关押在非正规拘留场所，为期从一天到两年不等。多数受害人未被告知遭逮捕的原因，也未被带去面见法官。在掸邦勐古镇发生的一起事件中，有 100 多人于 2016 年 11 月遭到逮捕和拘押。

64. 和缅甸其他地区一样，被强迫劳动一直是缅甸北部很多人生活的共同特征。调查团核实，存在着缅甸国防军系统地采用强迫劳动做法的行为模式，包括强迫人们当搬运工或挖沟渠，或是当向导或厨子。士兵常常突然袭击，跑到村子里把人带走强迫劳动，一次长达几周。一些被抓去的人被要求为缅甸国防军作战。缅甸国防军在整个审查所涉期内均征募儿童入伍，尽管它已作出一些努力来解决这一问题。

65. 缅甸北部的暴力侵害少数族裔和宗教少数群体行径，往往是以迫害为目的实施的，其背景是基于族裔或宗教原因的严重歧视。其结果，举例来说，是教堂和宗教物品在军事行动期间遭到破坏或洗劫(有时随后建起了佛塔)，还有在实施上述行径过程中使用侮辱性语言。

2. “族裔武装组织”实施的暴力侵害和践踏人权行径

自从我的儿子 2016 年被强征入伍以来，我再也没有听到过他的消息。我总是会去查看脸书，想看看会不会在某个帖子中认出他来，不管是死是活。

66. 族裔武装组织实施了违反国际人道法和践踏人权的行径，其中有很多是在德昂民族解放军和南掸邦军之间的敌对行动背景下实施的，包括绑架和拘押、虐待以及破坏或侵占平民的土地和财产。出现了上述团体以及克钦独立军和缅甸民族民主同盟军在袭击当中未能采取防范措施保护平民，以及强征成人和儿童入伍的情况。一些组织通过任意“征税”，给平民施加了巨大的经济压力。实施强奸、酷刑和杀戮的程度有待进一步调查。

67. 调查团有关族裔武装组织实施的暴力侵害和践踏人权行径的信息可能不具代表性，但相关讲述显示，上述行径频频发生，但一般来说并不是有计划、有步骤地实施的。这一点须要进一步调查。

3. 毁灭性的人道主义影响

68. 克钦邦和掸邦的贫困程度很高。缅甸北部的敌对行动已使人道主义局势变得更加复杂。被困在受冲突影响地区的人们被剥夺了安全离开的通道。其他人则无法返乡，因为他们的家园已因持续不断的战争或地雷的存在而遭劫掠和/或破坏，或是因为他们的土地已在他们逃离后被侵占，包括被缅甸国防军和一些公司侵占。这导致国内流离失所局面旷日持久。

69. 据估计，自 2011 年以来，克钦邦和掸邦有 100,000 人一直生活在流离失所者营地或是像营地一样的环境中。他们居住在过度拥挤的条件下，没有适足的住处。获得食物和医疗保健的机会有限，而慢性营养不良的发生率远高于全国平均水平。据报道，爆发了可预防疾病。各级的受教育机会均不足。此外，周而复始的暂时流离失所现象仍在继续。在未流离失所的人口当中，受教育和获得医疗保健的机会往往因为战争而中断。

70. 人道主义援助屡屡遭到任意拒绝。尽管明明需要人道主义援助，但救援人员的行动却长期受到限制。自 2016 年 6 月以来，援助通道显著恶化，到了国际人道主义行为体无法对需求进行评估，也无法向大多数流离失所者提供援助的地步，使已经严峻的情况进一步恶化。当地的组织也日益受到限制。

C. 基本自由

孟加拉人人口爆炸，外国人试图夺取本地族裔的土地。[……]种族不可能被大地吞没，只可能被另一个种族吞没。所有人在履行自己职责时都必须忠于国家，以使此类情况永不再发生。¹⁰

¹⁰ 敏昂莱大将，“保卫总部免遭恐怖分子袭击的英勇努力和重建地区和平与安全的卓越努力是光荣的”，脸书帖，2017 年 9 月 21 日。

71. 调查团审查了民主空间问题以及享有表达自由权、结社自由权和和平集会自由权的情况。缅甸在这方面取得了重大进展，尤其是在 2011 年到 2015 年间，但尽管如此，还是出现了令人不安的趋势。缅甸当局对批评声音的压制，助长了暴力侵害和侵犯人权行径，包括在克钦邦、若开邦和掸邦。与此同时，缅甸当局大肆鼓吹仇恨言论，为侵权者壮了胆。

72. 缅甸当局，特别是缅甸国防军，不容忍审查或批评。他们利用各种法律逮捕、拘押或是骚扰表达批评意见的民间社会行为体、记者、律师和人权维护者。近期的实例有，两名路透社记者因针对印丁村大屠杀开展的调查工作而惹案上身，还有和平抗议缅甸北部(包括仰光在内)的冲突事件者遭到起诉。调查团核实，存在因与联合国接触而遭报复的情况，也存在处理示威活动时过度使用武力的情况。

73. 缅甸政府一直对仇恨言论应对不足。线上线下盛传仇恨言论，其中往往包含鼓吹民族、种族或是宗教仇恨的内容，构成煽动歧视、敌意或暴力，使调查团深感不安。这种仇恨言论伴随着暴力事件的爆发，尤其是在若开邦。针对罗兴亚人以及针对一般穆斯林的非人化和侮辱性语言，多年以来一直是诸如“马巴塔”(见上文第 13 段)这种极端佛教团体领导的“保护种族和宗教”运动的一个重要组成部分。仇恨言辞司空见惯。缅甸当局对上述动态姑息纵容。一般来说，缅甸当局采用的语言煽动性没那么强，但尽管如此，当局的言论反映并助长了其所支持的言论。这其中包括：坚称缅甸并不存在“罗兴亚人”或是“罗兴亚人”不属于缅甸，甚至拒绝使用这一词汇；否认罗兴亚人遭受的苦难；将罗兴亚人的身份与恐怖主义联系在一起；反复提及非法移民问题和失控的生育率。这种言论造成的影响因不实或片面的信息流和采取爱国行动的明确要求(举例来说，一个脸书帖子中称，“每一位公民均负有保护种族、宗教、文化认同和国家利益的责任。”)而变得更加复杂。缅甸当局，包括缅甸政府和缅甸国防军在内，助长了这样一种氛围：仇恨言论甚嚣尘上，侵犯人权行径合法化，煽动歧视和暴力的做法得到助长。

74. 社交媒体作用重大。在一个对于多数用户来说脸书即等于因特网的情境当中，脸书一直是追求传播仇恨者的一个有用工具。尽管最近几个月有所改善，但脸书的回应一直是迟缓而无效的。对于脸书的帖子和讯息在现实世界中导致歧视和暴力的程度，必须进行独立的、彻底的审查。调查团感到遗憾的是，脸书无法提供在其平台上传播仇恨言论的相关国别数据，而国别数据对于评估其应对是否妥善必不可少。

五. 缅甸国防军行动的标志性特点

75. 调查团着重介绍缅甸国防军在克钦邦、若开邦和掸邦所实施行动的四个主要的共同特点。

A. 以平民为打击目标

76. 军方一贯未能遵守国际人权法和国际人道法的区分、适度和预防原则。故意以平民为打击目标，几十年来一直是缅甸国防军政策、策略和行为的组成部分。二十世纪六十年代推出、当前依然在推行的“四断”平叛政策旨在切断非国家武装团体获得食物、资金、情报以及从当地平民人口中征兵的渠道。该政策一直是通过“清洗行动”，尤其是焦土运动来实施。在焦土运动中，平民被杀，整个村庄被毁，导致大规模的流离失所现象。

77. 此类政策和做法违反了国家根据国际法负有的义务，且构成犯罪行为。此类政策和做法也没有正当理由——军事上的必要性永远无法为不加区别地杀戮、轮奸妇女、袭击儿童和火烧整个村庄提供合理理由。缅甸国防军所采用的策略一贯公然与实际的安全威胁不相称，尤其是在若开邦，但也包括在缅甸北部。

78. 本报告当中，调查团概括介绍了克钦邦、若开邦和掸邦的很多族群暴力侵害平民的行径，但缅甸国防军对于人命、道义和自由以及总体而言对于国际法表现出的蔑视，应引起全体人民的关切。来自上述三邦之外的其他地区的难民人数证明，该国其他地区存在着类似的人权关切。

B. 性暴力

79. 强奸和性暴力一直是 2011 年以来在若开邦、克钦邦和掸邦以平民为打击目标行径的一个尤为骇人听闻且反复出现的特征。类似的强奸和性暴力模式见诸报道至少已有三十年。强奸、轮奸、性奴役、强裸、性羞辱、生殖器残割和性侵犯之后，常常是受害人遭到杀害。这些侵权行径的规模、残暴程度和系统性质表明，强奸和性暴力是蓄意威胁、恐吓或惩罚平民人口战略的部分内容，且是被当作战争策略来采用的。此种常态化程度只有在长期的有罪不罚氛围中才有可能发生。

C. 排斥性言论

80. 缅甸国防军在历史上一直扮演国家保护者的角色，“在族裔多样性的情况下维护国家团结”，与此同时优先照顾缅族佛教徒的身份和利益。数十年来，针对少数族裔和宗教少数群体的歧视一直有详实的记录可考。军事行动往往伴随着与族裔和宗教有关的极具侮辱性的诋毁和公然的威胁。

81. 自二十世纪六十年代以来，在国家支持的历时数十年的污蔑当中，罗兴亚人日渐被排除在缅甸国家之外，导致他们实际上陷入无国籍状态，并遭到缅甸大部分人口的唾骂，从而使其处境持续恶化。在缅甸国防军的积极助长下，极具排斥性和非人化的言论在缅甸社会中成了常态，使调查团成员感到震惊。其他少数族裔和宗教少数群体至少在理论上获得了承认，在其“国族”身份下被视为缅甸一员，但罗兴亚人没有身份，极大地加剧了其脆弱性，对其所遭受暴力侵害的极端广度和强度起了推波助澜的作用。

D. 有罪不罚

82. 缅甸国防军的所作所为完全不受惩罚，从未被追究责任。其标准化的反应是否认、驳回和阻挠。缅甸国防军公开赞扬部队的纪律性及其所开展的“完全符合法律的”行动，并提拔侵权行径的实施者。只有在无可否认的证据公开曝光的情况下，缅甸国防军才会偶尔流于表面地作调查。缅甸国防军始终未能将责任归属到个人，从而强化了其向部队发出的关于他们不会面临任何后果的讯息。这一行为模式是缅甸的政治和法律架构导致的结果。按照上述架构，缅甸国防军不受一切非军事监督，并被赋予了裁定其自身事务的宪法权利。总司令在军事司法事宜中作“最终的结论性”决定。有记录可考的缅甸国防军罪行史显示，没有负责任的指挥人员，也未采取防范或阻止犯罪的措施。

六. 国际法下的罪行

83. 根据所收集的信息，调查团有合理依据得出结论认为，实施了国际法下的严重罪行，必须进行刑事调查和起诉。

A. 灭绝种族罪

84. 灭绝种族罪系指行为人实施所禁止之行为，意图全部或部分消灭某个民族、族裔、种族或宗教群体本身。根据上述定义，罗兴亚人是一个受保护的群体。缅甸安全部队与某些平民协力给予罗兴亚人的待遇，其中包括了五种已界定的禁止行为中的四种：(a) 杀害；(b) 致使身体上或精神上遭受严重伤害；(c) 故意强加某种生活条件，以全部或部分毁灭目标群体的生命；以及(d) 强行采取意在阻止生育的措施。

85. 该罪行的关键要素是“灭绝种族意图”。调查团根据各国际法庭有关合理推断此种意图的判例评估了所掌握的信息。若开邦所发生的罪行及其实施方式在性质、严重程度和范围上，与其他情境中已使灭绝种族意图得以被证实的罪行相似。指向此种意图的因素包括：广泛的压迫背景和仇恨言论；指挥官和直接实施者的具体言论；排斥性政策，包括旨在改变若开邦人口结构的排斥性政策；其组织水平显示存在着消灭计划；所实施暴力的极端规模和残暴程度。

86. 调查团谨慎考虑了就意图可能推出的其他结论，认为上述结论不具合理性，可以排除。在这个问题上，调查团回顾缅甸国防军总司令的如下声明：“清洗行动”不是针对来自罗兴亚救世军的某个具体威胁作出的反应，而是应解决“长期存在的”“孟加拉人问题”这一“未完成工作”而实施的(见上文第 35 段)。

87. 根据上述有关推定灭绝种族意图的考量，调查团得出结论认为，有充足的资料证明应调查并起诉缅甸国防军指挥链中的高级官员，以便某个具备权限的法庭可以根据若开邦的情况，确定他们是否应承担灭绝种族责任。

B. 危害人类罪

88. 根据所收集的信息，调查团认定在克钦邦、若开邦和掸邦实施了危害人类罪，实施者主要是缅甸国防军。就克钦邦和掸邦的情况而言，罪行包括谋杀、监禁、强迫失踪、酷刑、强奸、性奴役及其他形式的性暴力、迫害和奴役。在若开邦，实施了上述以及其他危害人类罪行。还存在着灭绝和驱逐的内容，而系统性的压迫和歧视不仅支持存在迫害的结论，而且可能构成种族隔离罪。在缅甸北部和若开邦，相关行径均是作为对平民人口的广泛、系统袭击的部分内容实施的。

C. 战争罪

89. 调查团认为，克钦邦和掸邦一直在发生非国际性武装冲突(整个审查所涉时期都在发生)，若开邦至少自 2017 年 8 月以来一直在发生非国际性武装冲突，有鉴于此，很多构成危害人类罪的行径也满足以下战争罪要素：谋杀、酷刑、残忍待遇、对个人尊严的侮辱、袭击平民、使平民流离失所、掳掠、袭击受保护目标、劫持人质、未经正当程序判刑或处决，以及强奸、性奴役和性暴力。各族裔武装组织和罗兴亚救世军实施的某些行径可能也构成战争罪。

七. 责任

90. 非国家武装团体针对平民犯下了罪行，应就此追究其责任。在审查所涉时期内，缅甸国防军是克钦邦、若开邦和掸邦发生的严重侵犯人权行径和国际法下罪行的主要实施者。此外，在若开邦，缅甸警察部队“纳萨卡”¹¹和边防警察也实施了犯罪。地方当局、民兵、激进的“平民”团体、政治人物和僧侣在不同程度上参与或协助了侵权行径。

91. 缅甸国防军司令部对自己的士兵以及军事行动中部署的其他武装行为体进行有效的控制。缅甸国防军采取的战术方案连贯一致，其所表现出的协调程度只有在所有部队均处于一个统一的司令部有效控制下行动时才可能出现。这种有效控制，再加上对下属所犯罪行的知情、未能采取必要和合理措施防止和惩处罪行，以及未能采取必要和合理措施防止和惩处罪行与所实施暴行之间的因果关系，表明个人刑事责任不仅限于实施者个人，而是应延及其上级各级指挥官。

92. 调查团列出了一份据称实施了国际法下罪行者的不完全清单，其中显示了调查和起诉的重点对象。清单包括据称直接实施罪行者的名字，但重点关注的是对其行使有效控制者。就若开邦近期发生的事件而言，这其中包括缅甸国防军总司令、大将敏昂莱以及：

- 副总司令、副大将梭温；
- 第三特种作战局指挥官、中将昂觉佐；
- 西部地区军事司令部指挥官、少将蒙穆梭；
- 第 33 轻步兵师指挥官、准将昂昂；
- 第 99 轻步兵师指挥官、准将丹武。

¹¹ “边境地区移民管控总部”，于 2013 年解散。

完整的名单将由调查团存档，交由高专办保管，有可能与根据公认的国际规范和标准追究责任的任何具备权限的可靠机构分享。

93. 民政当局的宪法权限几乎无法为控制缅甸国防军的行为提供任何空间，也没有任何迹象表明民政当局直接参与策划或实施了安全行动或是身为指挥架构的一部分。但尽管如此，也没有任何迹象显示民政当局曾利用其有限的权限来影响正在发生犯罪的若开邦的局势。国务资政昂山素季没有利用她实际上身为政府首脑的地位，也没有利用她的道德权威来阻止或防止正在发生的事件，也未曾另辟蹊径来履行保护平民人口的责任。相反，民政当局传播虚假言论，否认缅甸国防军的不法行为，阻止独立调查(包括实况调查团的调查)，并督促销毁证据。通过自己的所作所为和无所作为，民政当局为残暴罪行的实施推波助澜。

94. 系统的歧视和国际法下的罪行是在国际社会与缅甸进行相当多接触的时期内，在联合国本应落实其“人权先行”行动计划的时候实施的。缅甸曾一再被认定为危机局势，需要“整个联合国”在人权驱动下作出反应，但尽管如此，却很少如此处理(如果曾如此处理的话)。相反，很多联合国机构继续把重点放在发展目标、人道主义准入和安静外交上。这样的处理方法显然已告失败，整个联合国未能妥善解决缅甸的人权关切问题。即便是时至今日，所采取的处理方法仍几乎没有显示出任何已吸取教训的迹象。在近期与缅甸政府签署的协议当中，人权依然缺失。调查团感谢为其提供宝贵协助和信息的联合国实体，但感到遗憾的是，另有联合国实体不予合作。

八. 追究责任

我受教育程度不是很高，但我希望联合国有能力确保就缅甸政府针对我们的所作所为向其问责，从而为我们伸张正义。

95. 对于缅甸的受害者来说，正义难伸张已有数十年之久。当局系统地未能谴责、调查和起诉侵权行径的实施者。严重侵犯人权行径有罪不罚的现象，对于极具压迫性和歧视性的行为获得认可发挥了重大、显著的推波助澜作用，使侵犯人权行径和残暴罪行得以再次发生，使侵权行径的实施者更加胆大妄为，也使受害者三缄其口。除非有罪不罚问题得到解决，除非安全部队内的各级官员因其过去、现在和将来的所作所为被追究责任，否则可以预计，类似的暴力事件及相关的残暴罪行还会继续，在国内和区域上造成进一步的毁灭性影响。

96. 面对若开邦的危机，缅甸当局设立了特设调查委员会和理事会。调查团对2012年以来开展的八次此类工作进行了审查。没有一次满足公正、独立、有效、彻底的人权调查的相关标准。据调查团所知，没有一次调查导致就严重侵犯人权行径提起任何诉讼并为受害者提供补救。原因很简单：在缅甸，那是不可能的。

97. 有罪不罚在缅甸的政治和法律制度中根深蒂固，实际上让缅甸国防军凌驾于法律之上。《宪法》及其他法律规定了豁免权，将缅甸国防军置于非军方监督之外。缅甸国防军可独立地裁决其自身事务，总司令拥有最终决定权。立案的情况很罕见，且大多是在不透明的情况下提交军事法庭的，完全不足以与有罪不罚的整体趋势抗衡。此外，在审理由军方实施的大规模侵犯人权行径方面，军事法庭并不能胜任。非军事法庭也不是解决办法。国内的司法系统并不独立，缺乏尊

重公正审判标准的能力，也处理不了高级官员实施的侵权行径(尤其是国际法下罪行)所具有的广泛程度和严重程度。提起控告者往往面临着恐吓和报复。简而言之，在国内层面追究责任目前无法实现。

98. 调查和起诉国际法下罪行的首要责任在于缅甸政府，但尽管如此，缅甸政府的表现证明它既不能也不愿意。若要追究责任，须彻底改革该国的整个司法和安全部门。调查团基于合理依据得出结论认为，缅甸政府近期设立的调查委员会不会也不能提供切实的追责渠道，即便是国际上进行一定参与也不行。追究责任的动力必须来自国际社会。

99. 调查团提出了一个以受害者为中心的变革性、综合性和包容性追责进程。¹² 该进程旨在促成三个根本性的变化：打破有罪不罚的氛围；确保包括安全部队在内的所有国家机构均要向人民负责；推广一个以平等和尊重所有人人权为基础的具有包容性的缅甸国家和民族概念。上述考量应贯穿于真相、正义、赔偿和保证不再发生领域采取的所有措施当中。

九. 结论和建议

100. 在克钦邦、若开邦和掸邦实施的严重侵犯和践踏人权行径因其骇人听闻的性质和无处不在的普遍程度而令人震惊。其中很多侵权行径无疑已构成国际法下最严重的罪行。上述行径之所以令人震惊，还因为它们源自几十年来一直显而易见却未得到解决的深深的社会裂痕和各种结构性问题。上述行径因与之相关的否认程度、常态化程度和有罪不罚程度而令人震惊。调查团得出结论认为，这些践踏人权的行径模式反映了缅甸的整体状况。

101. 缅甸肩负着作为最紧迫事宜纠正上述形势的重大责任，否则的话，将面临其民主改革进程付诸东流的风险。国际社会也负有责任，必须采取团结一致立场，既要谴责侵犯人权行径，又要协助缅甸解决该国反复出现之问题的根源所在。这首先要确保追究罪行实施者的责任，并为受害者带来希望，未来不必再经受迄今为止他们一直所经受的恐惧和不安全感。

102. 解决缅甸人权危机所需要采取的步骤是众所周知的。近三十年来，连续五任缅甸人权状况特别报告员向大会和人权理事会提交了年度报告，其中载有针对所有利益攸关方的详细建议。同样，联合国人权事务高级专员提出了具体的建议，很多国际和国内的民间社会组织也提出了建议。若开邦问题咨询委员会也提交了一份详细的报告。上述建议应立即予以落实。

103. 除所提出的全面的建议¹³外，调查团特别提请注意国际社会应采取行动的以下重点领域。

104. 国际社会应通过联合国，采取一切外交、人道主义以及其他和平手段协助缅甸履行本国责任，保护人民免遭灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪戕害。在必要情况下，国际社会应依照《联合国宪章》采取集体行动。

¹² 见 A/HRC/39/CRP.2。

¹³ 同上。

105. 安全理事会应确保针对在缅甸实施的国际法下罪行追究责任，最好是将问题移交国际刑事法院处理，或是创建一个特设的国际刑事法庭。此外，安全理事会应针对似应为国际法下严重罪行承担最大责任者定向采取个人制裁措施，包括旅行禁令和冻结资产在内。安全理事会还应对缅甸实行武器禁运。

106. 在安全理事会采取行动以前，大会或人权理事会应创设一项独立、公正的机制，负责收集、汇总、保存和分析违反国际人道法以及侵犯和践踏人权的证据，并准备好案卷，以协助并加快国内、区域或国际上的法院或法庭公正、独立地进行刑事诉讼。

107. 人权理事会应继续支持缅甸人权状况特别报告员、联合国人权事务高级专员以及高级专员办事处的任务，并确保他们拥有充足的资源，可对缅甸的人权危机保持密切的关注。

108. 人权理事会应特别要求人权高专办通过下述各种方式，重点确保对缅甸发生的侵犯和践踏人权行径追究责任：加强对缅甸人权状况的监测、记录、分析和公开报道；提高民间社会以及参与记录侵犯人权行径的其他行为体对相关国际标准的认识；与受害社群合作，提高人们对在伸张正义方面有哪些选择的认识；支持根据国际人权规范和标准，在缅甸推行全面的法治和安全部门改革。为此应划拨适当的资源。

109. 人权理事会应再设立一个任期有限的实况调查团，负责在本调查团所开展工作的基础上进一步开展工作，直至上文第 103 和第 104 段所概述的两项机制中的任何一项已投入运行，或是第 107 段所列人权高专办的工作已加强到位。

110. 联合国应紧急采取一项共同战略，确保与缅甸进行的所有接触均能按照“人权先行”行动计划，虑及并触及人权关切问题。这一点应成为联合国在缅甸的所有工作的指导原则，尤其是与若开邦有关的工作，也包括成为各项政策以及公共宣传立场的指导原则。应从人权角度对联合国向缅甸当局提供的所有支助进行全面的尽责分析。

111. 应作为紧急事宜，对联合国自 2011 年以来在缅甸的介入进行全面、独立的调查，以查明是否采取了一切有望防止或缓解正在发展之危机的措施，确定汲取了哪些教训和出现了哪些良好做法，酌情提出建议，包括就追究责任问题提出建议，并为今后更有效地开展工作创造条件。

112. 联合国和国际社会必须确保只有在安全、自愿和有尊严的情况下，在包括公民身份在内的明确的人权保护措施到位的情况下，才能让难民归国，让国内流离失所者返乡。在目前的情况下，归国和返乡是不可行的。

113. 所有会员国均应确保与缅甸的接触以及为援助、发展和改革项目提供的支持虑及并触及人权关切问题，且明确遵守不歧视和平等原则。所有会员国均应确保就缅甸局势开展工作的人道主义组织获得适当的资金。各国应停止向缅甸国防军及其他安全部队提供作业支持，直至：(a) 明显致力于进行真正的改革；(b) 在实施改革方面有了国际援助；(c) 接受并与国际机制合作，追究应为国际法下罪行承担责任者的责任。

114. 鉴于最大的风险是武器会被用来破坏和平与安全，用来实施国际法下的严重罪行，无论安全理事会是否对缅甸实行武器禁运，各国均不应授权向缅甸运送武器。

115. 包括欧洲联盟和东南亚国家联盟(东盟)在内的相关区域组织应制定战略,通过不断与缅甸接触和为相关国际司法机制提供支持等手段,确保对缅甸发生的国际法下罪行的实施者追究责任。

116. 各会员国应行使司法管辖权,对据称实施了在缅甸发生的国际法下严重罪行者进行调查和起诉。

117. 联合国应设立一个受害者支助信托基金。通过该信托基金,受害者可以获得社会心理支持、法律援助和生计支助,还可获得其他形式的帮助。信托基金所有项目的设计均应与受害者磋商。
