



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 日

议程项目 2 和 4

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

需要理事会注意的人权状况

2021 年 2 月 1 日以来缅甸的人权状况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 [49/23](#) 号决议编写，旨在确定 2021 年 2 月 1 日至 2023 年 4 月 30 日期间缅甸境内侵犯人权行为的趋势和模式，重点关注拒绝人道准入对人权的影响。报告分析了所有义务承担人采取的行动，认定缅甸军方对享有人权和开展人道主义行动所受到的不利影响负有最大的责任。报告记录了军方在将缅甸的法律和行政领域工具化基础上建立的全方位控制系统。为了确保满足所有民众的基本需求，包括粮食和卫生保健，并尊重、保护和实现民众的基本权利，需要紧急采取具体步骤。报告最后向包括军事当局、民族团结政府和国际社会在内的所有各方提出了建议。

* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



一. 导言和方法

1. 人权理事会在第 49/23 号决议中，请联合国人权事务高级专员监测和评估缅甸的总体人权状况，特别关注对据称违反国际人权法和国际人道法的行为追究责任的问题，就解决当前危机所需的其他步骤提出建议，并向理事会第五十三届会议书面汇报最新情况。
2. 本报告载有联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2021 年 2 月 1 日至 2023 年 4 月 30 日期间远程监测和记录活动的结果，旨在审查违反国际人权法以及适用的国际人道法和刑法的趋势和模式。这些侵权行为中最严重的是缅甸军方以平民为目标，包括限制受暴力和武装冲突影响的社区获得人道主义援助，并系统性地歧视罗兴亚人、其他少数群体和其视为反对现政权的人。
3. 鉴于拒绝人道准入导致平民在暴力和冲突中丧生，并对人权造成长期后果，诸如粮食不安全和医疗援助缺乏，本报告以整体方式检视因暴力和冲突而遭受当即和直接伤害的平民的保护问题，并旨在论述对民众行使基本权利的能力造成的中长期负面影响。
4. 安全理事会在 2022 年 12 月 21 日关于缅甸局势的第 2669(2022)号决议中，进一步申明加强平民保护和切实保障人道主义准入至关重要，重申“必须给予充分、安全和畅通无阻的人道主义援助准入”，同时强调“需要加大对缅甸境内所有需要援助者的人道主义援助力度，并确保人道主义人员和医务人员得到充分保护和安全保障”。此外，针对人道主义局势不断恶化而且因人道准入日益困难和人道主义工作人员遭到袭击而更是雪上加霜的关切问题，人权理事会在其第 52/31 号决议中呼吁军方最大限度地保持克制，确保充分保护缅甸境内所有人的权利。同样，东南亚国家联盟(东盟)一再呼吁缅甸当局落实五点共识，停止暴力，确保人道主义援助能安全、及时地提供。¹ 然而，根据以往报告的调查结果，² 军方完全无视为解决 2021 年 2 月政变以及随后暴力镇压反对声音所造成的人权、人道主义和政治危机而作出的尝试。
5. 此外，联合国的一些重要政策文件也强调保护人权的中心地位，将其作为人道主义行动的一个关键优先事项。³ 这些文件包括秘书长人权行动呼吁⁴ 及其题为“我们的共同议程”的报告，⁵ 其中秘书长重申，要实现正义、和平、预防、平等和不让任何一个人掉队的目标，就必须建立一个以保护和促进人权为核心的制度为这些目标奠定基础。
6. 为了确保广泛收集数据和经核实的信息，支持不同行为体的参与和代表权，人权高专办努力争取尽可能多的对话者参与。人权高专办从原始来源(包括受害

¹ 见 https://asean.org/wp-content/uploads/2022/02/Consolidated_Draft_Chairmans_Statement_on_the_Situation_in_Myanmar-4.pdf。

² 见 A/HRC/52/21。

³ 见 <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Policy%20on%20Protection%20in%20Humanitarian%20Action%2C%202016.pdf>。

⁴ 见 www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml。

⁵ A/75/982。

者和证人)和可以核实的二手来源收集证词和信息。所有证词和信息均按照人权高专办的标准方法进行了可信度评估。人权高专办共与原始来源进行了 53 次访谈,并通过安全的通信平台与合作伙伴和组织进行了 43 次正式协商。此外,人权高专办法通过联合国系统及其现有机制收集信息和数据,并还向缅甸军方、民族团结政府、⁶ 少数民族武装组织和有关私营公司发出调查问卷。

7. 在记录过程中,对话者一再提出保护方面的关切问题,证实人们对因为和平行使基本权利而遭到军方报复的恐惧感已渗透缅甸境内外生活的方方面面。军方广泛而有系统的侵权行为已制造出一种环境,令缅甸人民和国际组织的代表无不认为他们有可能因为表达反对军方统治的意见、分享信息、援助有需要的民众以及在没有军方发放准许证的情况下开展活动而成为攻击目标。出于这些原因,并为了充分尊重“不伤害”原则,本报告不提供可能导致识别对话者身份的细节,除非得到明确授权。同样,只要有必要,地理位置仅限于提及缅甸的邦和省,因为指明哪个镇可能导致对有关个人的报复行为。

8. 尽管如此,国家和国际对话者还是提供了大量所知情况和信息,不过他们多次告诫人权高专办不要公开加以使用,以免遭到军方进一步报复。同样,这种恐惧感也已蔓延到其他义务承担人控制的地区,因此从他们那里只收集到传闻轶事,意味着这类信息不符合核实和列入报告所必须达到的标准。因此,有必要就军方控制以外地区拒绝人道准入的情况开展更多的记录工作。

9. 缅甸的人道主义环境复杂,其特点是各邦和各省的不同社区有多种需求,而且境内外存在多种类型的行为体。每一种情况和每一个行为体都有不同程度的准入、挑战和关切。与其着重当地的具体情况,本报告旨在分析义务承担人的作为和不作为对需要生存援助和基本服务的人的权利造成影响的更广泛模式,以支持问责工作。

二. 法律框架

10. 随着缅甸各地大规模侵犯人权行为的人道主义后果加剧,本报告旨在根据国际人权法和国际人道法促进追究责任,并促进义务承担人充分保护平民。为此,本报告将人道主义救济视为完全旨在通过救济物资、设备和人员确保直接受到暴力和冲突影响的人得以生存的行动。为本报告的目的,主动协助提供货物和服务的行为体被视为援助提供者,因为其主要职能是减轻平民的痛苦和确保平民的生存。因此,拒绝人道主义援助是指义务承担人无论是在立法和行政上还是在军事行动中采取的所有防止和阻碍接触需要援助的人和不让他们获得援助的行动和措施。拒绝还包括义务承担人采取直接导致充分、安全、畅通无阻和可预测的准入受到限制的任何行动,不论其意图为何。

11. 根据人权条约法和习惯法,无论在和平时期还是冲突时期,都必须为实现《世界人权宣言》所载的基本权利包括生命权、安全权、食物权、住房权、健康权、行动权和知情权创造条件和提供保护。⁷ 经济、社会及文化权利委员会在关

⁶ 民族团结政府由温敏总统领导,国务资政是昂山素季。见 A/HRC/48/67, 第 70-72 段。

⁷ 例如见 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf。缅甸是《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》的缔约国。

于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)和关于享有能达到的最高标准健康的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)中承认, 由此产生的核心义务包括有义务确保不歧视地提供卫生保健设施、服务和必需药品; 提供充足食物, 以保证免于饥饿和营养不良; 提供基本住所、住房和卫生条件; 以及充分供应安全的饮用水等。拒绝人道主义援助可能构成违反尊重和保护人权包括经济、社会及文化权利的义务。作为这些义务的必然结果, 义务承担人必须避免攻击人道主义工作人员、设施、设备和运输工具, 或对医务和人道主义工作人员、民间社会、非政府组织、记者和媒体工作者施加不当限制。这是为了确保以公正、畅通无阻和可预测的方式向有需要的民众提供人道主义援助, 作为努力满足民众保护需求的关键组成部分。

12. 在国际人道法框架内, 平民和丧失战斗能力的人员有权得到 1949 年 8 月 12 日《关于保护战争受害者的日内瓦四公约》共同第三条和相关习惯法规定的保护; 有需要的平民有权得到公正的人道主义援助。⁸ 根据国际人道法, 冲突各方必须在其控制权范围内允许和便利公正的人道救援畅通无阻。⁹ 在武装冲突背景下, 故意阻挠或拒绝人道主义援助可构成战争罪, 如故意杀害、酷刑和其他有辱人格的待遇、饥饿和集体惩罚。这种蓄意拒绝如果是在广泛或有系统地攻击平民的情况下实施, 还可能构成危害人类罪, 如谋杀、灭绝、酷刑和其他不人道行为或迫害。

三. 人权状况和保护平民

13. 如以往报告所述, 自 2021 年 2 月以来针对平民的军事行动, 包括所谓的“四个切断”战略,¹⁰ 继续使缅甸人民遭受普遍侵犯人权的行为, 所造成的人道主义影响触目惊心。

14. 据可靠消息来源称, 2021 年 2 月至 2023 年 4 月, 至少有 3,452 人死于军方及其有关人员之手, 21,807 人被捕, 5,839 人在根本不尊重司法保障的情况下被定罪。此外, 还有 154 人被判处死刑, 已知其中 4 人被处决。¹¹ 估计有 150 万人在境内流离失所, 仅中部省份就有近 100 万人, 据报约有 60,000 座民用建筑被烧毁或摧毁。¹² 据报道, 75,000 多人逃往邻国。¹³ 已有 100 多万罗兴亚人在孟加拉国难民营骇人听闻的条件下生活。最近因为可用的人道主义资金有限, 减少了口粮, 预计将造成毁灭性后果。¹⁴ 若开邦剩下 60 万罗兴亚人, 其中近 15 万人生

⁸ 红十字国际委员会, 《对 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约的 1977 年 6 月 8 日附加议定书的评论》(日内瓦, 马蒂斯·尼约夫出版社, 1987 年)。

⁹ 同上, “与第 55 条规则有关的做法: 向有需要的平民提供人道主义救济”, 国际人道法数据库。可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v2/rule55>。

¹⁰ A/HRC/52/21.

¹¹ 见 <https://aappb.org/?p=24864>。

¹² 见 <https://reliefweb.int/attachments/ef5a4668-4964-4da9-83e1-472fc4ec544e/OCHA%20Myanmar%20-%20Humanitarian%20Update%20No.%2029.pdf>。

¹³ 见 <https://reporting.unhcr.org/document/4475>。

¹⁴ 见 <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133597>。

活在地。他们在那里被剥夺基本权利，包括迁徙自由。在当前条件下，仍然不可能安全、有尊严和可持续回返。

15. 军事政变加上冠状病毒病(COVID-19)大流行的持续影响，使近十年取得的进展荡然无存。贫困水平自 2020 年 3 月以来翻了一番。¹⁵ 据估计，1,760 万人，即总人口的三分之一，需要某种形式的人道主义援助，与政变前的 100 万人相比，数量急剧增加。¹⁶ 数十年来，各届政府一直限制人道准入，主要是限制向少数群体提供援助。自政变以来，所有社区的人道主义需求急剧增加，但限制却有增无减。

16. 缅甸的粮食不安全状况正在加剧，有 1,520 万人需要粮食和营养支助。粮食价格大幅上涨，2021 年和 2022 年分别上涨 63% 和 177%。由于持续的暴力和不安全、旅行限制导致的土地使用减少、流离失所、土地被没收、地雷和未爆弹药污染、农业劳动力不足和运输费用高昂，粮食产量减少。许多对话者强调，大量民众面临饥饿风险。

17. 军方除了直接袭击医护人员和基础设施并任意严格限制获得粮食援助外，还继续利用政府的法律和行政框架来控制 and 限制人道主义救生援助或救济。2023 年 2 月，全国实施戒严令的镇又增加了 40 个，¹⁷ 进一步减少了有需要民众获得援助的机会。

A. 接触有需要民众

18. 人道准入在以往几届政府执政期间就已经面临重大障碍。有关方面对于在克钦邦和若开邦开展行动包括为罗兴亚人等开展行动一直提出严重关切。为了试图进行控制，军方对民间社会和人道主义活动施加一系列法律、财政和官僚要求，严重压缩了公民空间，减少了生存援助的提供。这些限制导致援助无法送达受冲突影响地区的民众，特别是在军方最积极试图镇压和粉碎抵抗其统治的地区。由于军事行动，该国大部分地区的人道主义援助只能通过规避军方规则的方式提供，使个人面临被捕、虐待甚至死亡的极大风险。在军方控制区，军方通过各种限制性措施，利用法律和行政系统控制援助，限制向有需要民众提供援助。

1. 登记制度

19. 2022 年 10 月，¹⁸ 军方单方面对 2014 年《组织登记法》进行修正，正式对民间社会和人道主义行动进行进一步限制。这些修正案构成一个环环相扣的系统的核心。该系统将登记与人道主义行动的若干关键方面相挂钩，包括银行业务、援助物品的进口和采购以及援助人员和物品的流动。这些修正案，连同针对暴力

¹⁵ 见 www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-july-2022-reforms-reversed。

¹⁶ 见 https://myanmar.un.org/sites/default/files/2023-01/mmr_humanitarian_response_plan_2023%20final.pdf。

¹⁷ 见 www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/GNLM2023-02-03-red.pdf；并见 www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/GNLM2023-02-23-red.pdf。2021 年，军方在仰光和钦邦的 7 个镇实施戒严法。

¹⁸ 见 <https://bangkok.ohchr.org/ngo-law-myanmar/>。

和冲突影响地区的限制，具有控制和限制对有需要民众提供所需的人道主义援助的作用。

20. 这些修正案要求所有非营利组织都必须登记，并对违规行为规定了冗长而繁琐的行政程序和刑事处罚，包括处以最高五年的监禁。各组织在申请时必须披露工作人员的个人资料、资金来源、拟议项目详情和行动地点。有些条款措辞含糊，例如禁止与宽泛界定的团体包括被视为非法组织或反军方组织进行任何接触，有可能导致任意适用。因此，这一制度可便利军方对非营利组织及其活动进行广泛监督。

21. 自通过以来，《组织登记法》在民间社会中已造成寒蝉效应，迫使许多组织纠结于遵守该法是否会被视为使军方合法化的问题。与未登记或未正式登记的组织接触，对人道主义行动构成重大风险和障碍。这些风险包括在没有法律保护的情况下开展行动，无法获得资金和操作银行账户。个别工作人员还不断面临遭到骚扰、逮捕和起诉的风险。

22. 登记不可避免地将人道主义行为体置于军方的持续审查之下，并使人道主义援助的提供政治化。一位对话者强调了军方管理的部委如何坚持在登记或续期过程中获取方案供资、预算和支出信息。其他对话者指出，军方要求从登记流程所需的谅解备忘录草案中删除一些地理区域和活动。这种做法具有使人道主义援助政治化的严重风险，并具有将援助从最需要的人转向服从军方统治的人的严重风险。一名受访者强调了人道主义行为体面临的困境，表示“如果你登记，你就无法开展工作，因为你不能做军方不允许的任何事情”。

2. 银行业务、金融、进口和采购

23. 自政变以来，也就是在对《组织登记法》进行修正之前，军方通过缅甸中央银行¹⁹ 指示各银行加强对客户的审查。在对客户尽职调查的幌子下，银行越来越多地要求提供文件，特别是有效的登记文件。然而，许多组织的登记状态现已过期，以前的登记审批制度已暂停，导致银行业务面临挑战，包括转账遭拖延和拒绝。缅甸中央银行随后对 10,000 美元以上的交易实行单独的审批程序，没有任何具体时限。这对人道主义行动和方案造成了相当大的影响。

24. 除了对正规银行部门的限制外，缅甸中央银行在 2022 年 8 月 15 日的函件中指示移动金融服务提供商遵守对客户尽职调查的规定，要求客户提供持有公民身份审查卡的证明。鉴于拒绝给予公民身份和缺乏民事证件对少数群体特别是罗兴亚人的影响尤为严重，这些措施必然会对这些族群产生影响，也会影响对分享个人身份信息以获得资金的风险感到不安的其他人。关于现金方案，鉴于对数据保护和安全的重大关切，军方对移动金融服务提供商进行监督是一种限制准入的形式，会影响有需要民众。

25. 随着各组织的登记状态和(或)进口许可证逐渐在政变后到期，人道主义行为体在向该国进口药品和粮食等必需品方面的困难越来越大。目前，根据新制度进行登记是获得进口许可证的先决条件。对话者解释说，如《组织登记法》所述，获得进口许可证需要有效登记，而有效登记又取决于军方批准的谅解备忘录。由

¹⁹ 2022 年 6 月，6 名现役中校据报被任命为缅甸中央银行的主任和副主任。2022 年 9 月，扎敏奈少将据报从国防部账户司退休，并被任命为缅甸中央银行三位副行长之一。

于登记制度的执行情况不明确，而缺乏条例或程序又加剧了这种不明确性，因此尚不清楚是否有任何组织成功获得新的进口许可证。偶尔有几次物品仍能进口到该国，但一些对话者说这些物品在港口和海关当局长时间滞留，长达数月，有时导致易腐物品变质。

26. 由于通过国际采购订单进口货物遇到这些障碍，一些组织不得不依赖国内供应。受访者描述了当地采购面临的种种挑战。其中一人说，购买食品和住所物品需要军方许可。另一些人由于供应商囤积和(或)可购买的数量有限制，无法购买所需数量的药品和其他商品。另一位对话者描述了一种准许证制度，其中要求粮食供应商向军方报告买卖交易的细节。人权高专办还收到信息，称某个组织因其行动所在地区而未获准购买药品。

3. 行动自由：旅行核准书和检查站

27. 限制行动自由是缅甸由来已久的紧迫而且持续存在的人权关切问题，包括在前准文官政府治下。政变后，由于军方越来越多地试图控制各种流动，局势严重恶化。拖延和拒发签证已成为军方决定入境者时间、地点和职能的一种手段。国际工作人员进入该国后，必须获得旅行核准书才能行动和分发人道主义援助。签证和旅行核准书都需要有效的组织登记。这尤其影响不在军方控制范围内的地区，因为军方严格管控这些地区的出入。对话者报告说，准许证制度广泛侵犯基本权利。

28. 政变前的旅行准许证制度一般不适用于国家组织和工作人员，但根据新制度，打算在军方划定的旅行限制区开展活动的国家组织和国际组织必须与有关行政和军事机构合作。2023年3月17日，民族团结政府还要求所有地方和国际组织在途径其控制区或在其控制区内旅行之前事先获得准许。²⁰ 基层和社区组织也报告说，在进入反军方武装团体控制的领土时，必须与这些团体协调。

29. 对话者证实，检查站是人员和货物自由流动的主要障碍，也是各种团体对平民宣示领土控制权的一种手段。对话者指出，军方检查站是其控制下的邦或省首府出入口的一概设置。这些首府通常也是该地区的主要商业中心。军营和基地附近以及通往反军方武装团体控制地区的道路沿线也设立军方检查站。有时，还会在发生安全事件后设立临时检查站。通过检查站通常需要向安全部队出示文件，如旅行核准书、推荐信和身份证。常有关于筛查和没收手机的报告。

30. 检查站也是贿赂、没收货物和(或)逮捕发生的地点。联合国实体似乎通常受到的影响较小，但其他提供人道主义援助或运输货物的组织却面临骚扰、恐吓和勒索。即使有必要的文件，安全官员也有系统地索取非正式付款。数额通常根据寻求通行者的身份、值班官员的级别和所运输货物的类型等因素当场确定。对援助提供者而言，这种非正式付款要么完全由本国工作人员个人承担，要么在利用第三方供应商或运输服务提供商时嵌入供应链。这种付款由于合规问题而无法正式报账。

31. 对话者还报告说，有物资援助在通过检查站时被挪用，有时被作为非正式税收。这种情况不仅发生在军方设施，而且也发生在反军方武装团体的其他设施。

²⁰ 见 www.burmalibrary.org/sites/burmalibrary.org/files/obl/2023-03-17-NUG-MOHAI_Statementt-8-pio-en.pdf。

由于任何运输路线上都有许多检查站，这种征税，无论是现金还是实物，都不可避免地抬高了商品价格，导致物价飞涨，甚至导致农村地区必需品短缺。

32. 军方检查站还对某些货物的运输实行数量限制和事实上的禁止，导致货物被没收。受访者报告说，车辆只允许运送 2 袋或 5 袋大米(视地点而定)，摩托车最多只能运送半袋大米。许多对话者指出，医疗产品和用品被视为特别敏感的物品，会在检查站系统性没收。运输这些货物的人往往遭到安全部队的逮捕和盘问。在一个案例中，一个人在运输药品时被军方检查站拦下，受到长时间讯问，目的是查明受益人。在向军方支付了一笔具体款额后，安全官员释放了此人，但没收了药品。

4. 人道主义行为体的安全和保障

33. 政变的一个关键后果是，人道主义工作者的安全状况急剧恶化，援助提供者不断面临逮捕、骚扰或其他虐待甚至死亡的风险。虽然没有全面系统地收集政变以来人道主义行为体遭受袭击的数据，但来自可靠来源的数字显示，有 13 至 40 人丧生，17 至 28 人受伤。²¹ 此外，有 43 至 212 人被捕。这些数字可能只代表当地实际情况的一小部分。尽管存在分析上的局限性，但很明显，国家行为体面临的这些风险最大，因为所有伤亡均来自国家行为体。这突显出他们在缓解受害者困境时持续面临的个人风险。如一位受访者所述：“我和其他人试图把老年人带到修道院，途中遭到炮击。当你去帮助别人的时候，你必须看天空，看地面。很困难”。

34. 2021 年 2 月以来记录在案的事件一再表明，军方将援助提供者视为反对其统治的民众的一部分，而不是应得到特别保护的行为体。一名受访者强调：“完全无视所有人道主义原则。人道主义工作者得不到任何法律保护”。在政变初期，军方将医务人员作为逮捕目标，并多次在抗议活动中向救护车开火。一名受访者报告说，仅仅拥有一张列有医务职责的身份证就会使人在通过军方检查站时面临被捕的风险。在军方使用武力后的几个月里，袭击救护车的事件继续发生，逮捕和拘留卫生工作者以及袭击医疗设施和其他受保护物体的事件也继续发生。

35. 受访者报告说，2021 年 11 月，军方突袭克耶邦一家经营了 20 多年的诊所，逮捕了 4 名医生、13 名护士和 1 名志愿人员，同时还没收了医疗用品和口粮。2023 年 4 月 11 日，在实皆省的 Pa Zi Gyi 村，一架军用战斗机轰炸了参加社区建筑物落成典礼的人，其中包括妇女和儿童。几分钟后，一架直升机抵达，向伤者和营救人员开火。当天晚些时候，另一架军用飞机向收尸和收遗骸的人开枪。据报告，这次袭击造成多达 168 人死亡，其中包括至少 45 名妇女和 38 名儿童。

36. 如上文指出的，援助提供者在提供援助和通过检查站时还面临骚扰、恐吓、逮捕和拘留的重大风险。在若开邦和钦邦南部部分地区，几名援助提供者和医务人员因运送包括药品在内的必需品而被捕。当时军方全面限制了人道准入。据报实施戒严令的地区经常下达宵禁或限制同一车辆一次可乘坐人数的命令。这些命令使人道主义援助的运输变得更加危险。一名受访者说，“主要的总体风险是，当你提供援助时，你会被视为与非法团体有关联，并因此被捕”。

²¹ 见 <https://data.humdata.org/dataset/myanmar-attacks-on-aid-operations-education-health-and-protection>；并见 <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?detail=1&country=MM&sort=desc&order=Year>。

37. 反军方武装分子也被认定为暴力侵害人道主义行为体包括杀害、拘留和骚扰的责任人。在 2022 年 6 月的一个典型案例中，孟邦的一个团体声称对杀害世界卫生组织的一名工作人员负责。²²

5. 电信

38. 2021 年 2 月 1 日以来，军方限制了移动数据和通话服务。这显然是为了控制民众，其中绝大多数人使用移动电话上网。²³

39. 到 2021 年年中，军方对电信服务的封锁集中在受冲突和暴力影响最严重的地区。有报告显示，反军方武装分子和其他人袭击了电信塔，但电力短缺也造成一些地区的服务中断。然而，在大多数情况下，军方系统下令在其开展行动的地区限制电信服务，尤其是在钦邦、克钦邦、克耶邦、马圭省、曼德勒省和实皆省的镇。在这些地区，军方长时间阻止移动互联网接入。经常有报告称，在军事行动开始前，移动电话服务就被切断。服务限制令缺乏透明度而且不为人知，电信部门中与军方有关的所有权不断增加，以及据称为加强遵守军方规则而对服务提供商实施恐吓的行为，都给充分记录命令和限制对移动通信的影响带来重大挑战。

40. 这些限制影响到有需要民众寻求援助的能力和援助提供者与这些民众接触的能力。对话者报告说，互联网服务中断已造成危及生命的后果。不能上网限制了社区及时接收袭击信息和警报的能力，从而减少了寻求安全的时间。此外，切断移动电话和数据服务严重削弱了人们分享关于人道主义需求的重要信息的能力。受服务关停影响地区的居民不得不长途跋涉，冒着危险前往有服务的地区。当关停只影响移动数据服务时，平民表示担心未加密的通信会使他们受到军方的广泛监视。

41. 与此同时，通信限制在几方面阻碍了援助提供者的工作。医务人员报告说，他们援助农村民众方面的工作受到严重限制，包括限制了他们获取信息和提供远程医疗咨询的能力。各组织报告说，互联网关闭使他们无法通过在线培训分享救生信息，也无法使用移动银行应用程序，因而进一步限制了在本已高度受限的银行业务环境中获得资金的机会。网络关闭还在后勤方面对人道主义行动造成许多障碍，妨碍全面收集数据、评估需求、利益攸关方彼此协调、获得核准(包括捐助方的核准)以及有效提供援助。尽管面临巨大挑战，一些组织仍在继续提供生存援助，但由于无法及时收集有关目标地区安全局势的信息和评估负面风险，援助提供者往往不得不避开这些地区。

B. 接触需要援助的民众

1. 军方“四个切断”战略

42. 军方的“四个切断”战略传统上旨在切断少数民族武装组织获得粮食、资金、情报和新兵的渠道，但现在却被重新部署，针对更为广泛的反军方武装团体和被视为支持这些团体的平民，造成破坏性影响。系统实施该战略所依赖的手段

²² 见 <https://crisis24.garda.com/alerts/2022/06/myanmar-anti-military-group-shoots-who-staff-worker-in-mawlamyine-june-8>。

²³ [A/HRC/48/67](#)。

包括烧毁整个村庄、进行空袭和炮击以及任意逮捕、强迫失踪、酷刑和虐待等，导致 100 多万人大规模流离失所。

43. 通过实施该战略、限制行动、拒绝人道主义援助和使用焦土战术，军方意在切断基层对反军方团体的支持。继 2022 年底与若开民族军恢复敌对行动后，军方在空袭和炮击中全面禁止了若开邦和钦邦南部八个镇的各种流动和人道主义行动。军方在主要道路、水路、桥梁和其他供应路线上设置检查站，实施相关限制措施，从而实际阻止食品、药品、卫生保健和其他必需品的获取。这对包括罗兴亚人在内的所有社区都产生了巨大影响。尽管 2022 年 11 月实现了停火，但许多限制仍然存在，人道准入仍然不足。

44. 该国各地大量纵火事件的记录突出表明，该手段的使用广泛而且系统，似乎既是为了集体惩罚被视为反军方的当地全体平民，也是为了实现剥夺其住所、食物、水、生计和生存援助的战略目标。多名对话者强调，在烧毁村庄的同时，军方还将牲畜、粮食储存设施和其他基本农用物资作为目标。在有医疗保健设施的地方，这些设施也成为袭击目标。

45. 残疾人、老年人或在军队抵达时无法逃离的人等特定弱势群体面临被杀害、包括被活活烧死的严重风险。2023 年 3 月，一名受访者报告说，大约 80 名士兵进入实皆省的一个村庄，放火烧毁了估计 175 所房屋。7 名老年人被烧死，包括 2 名残疾人。

46. 系统地执行“四个切断”战略除了造成伤亡之外，还导致大规模流离失所，保护和人道主义需求不断增加。反复的空袭和炮击使平民面临再次流离失所的风险，而且军方对正式的流离失所地点或临时收容所也不放过。对话者报告说，自 2023 年初以来，针对流离失所者收容所和寺院的袭击有所增加，僧侣因提供援助而被杀害和逮捕。对话者补充说，寺院因此不愿为逃离暴力的民众提供庇护。

47. 由于无处可去，数十万人(主要集中在该国的西北部，中部和东南部地区)逃离了家园。许多人躲进丛林，住在防水油布和简易帐篷里，生活条件极其艰苦。受访者解释说，在丛林中，生活的任何方面都可能危及生命，在因军事行动持续和反复交战而导致流离失所时间延长的情况下尤其如此。人权高专办收到报告，称儿童被蛇咬伤后得不到药物而死亡，突显长期被迫流离失所和获得人道主义援助的机会受到限制所带来的风险。据可靠消息来源称，还有许多流离失所的新生儿和老年人因受伤、慢性病、传染病和生活条件不良而死亡。所有这些都是军方拒绝人道准入造成的。

2. 地雷和未爆弹药

48. 对话者一致认为，杀伤人员地雷、战争遗留爆炸物，包括迫击炮、火炮、空投武器和其他未爆弹药在该国各地广泛存在，对获得人道主义援助的流离失所者和任何返回原籍地的人构成重大风险。在有待独立核查之前，可靠的消息来源认为，使用地雷的责任主要在于军方。不过，据报反军方武装团体也制造地雷和简易爆炸装置，或在夺取军事目标后使用从中缴获的地雷和简易爆炸装置。据报反军方武装分子以军方车队为目标，包括在人口居住区使用简易爆炸装置。此外还收到关于违反国际人道法袭击公共汽车的报告。

49. 对话者报告说，埋设地雷既是保卫基地和前哨的军事战术，也是为了阻止回返和使用设施。袭击后在诊所、保健设施、宗教建筑物、住宅和村庄附近或之中

埋设地雷，并在通常用于提供援助和获得保健和生计机会的供应路线沿线埋设地雷，违反国际准则。令人严重关切的是，不仅根本没有人道主义排雷活动，而且不系统记录和标记埋设的地雷，使平民面临重大风险，并在今后很长一段时间内继续面临保护问题。

50. 随着暴力活动持续升级，对话者估计，在 14 个邦和省中，有 12 个受到地雷污染。尽管事件数量可能被低估，但与政变前的 69 名平民死亡和 185 人受伤的数字相比，²⁴ 2021 年增加了 11%，有 88 名平民死亡，196 人受伤，²⁵ 2022 年增加了 53%，有 102 名平民死亡，288 人受伤。²⁶ 这些数字引发对保护平民的严重关切，而军方越来越依赖空袭又加剧了这种关切，因为这将不可避免地导致地面上有更多的未爆弹药。幸存者往往处境危急，无法获得适当的医疗保健服务。

3. 健康权

51. 军方的行动对缅甸的卫生系统和个体的健康权产生了深刻的负面影响。

52. 在系统一级，公共卫生系统的几乎所有方面——治理和领导、资金、医务人员、医疗产品和技术、卫生监测和信息以及服务提供——都受到军方政策的负面影响。在两起引人注目的事件中，领导该国 COVID-19 疫苗接种计划的公共卫生司司长塔塔林博士和公共卫生司总干事梭乌博士因虚假的腐败指控而被捕，分别被判处三年和两年监禁。²⁷ 2021 年以来，卫生部门的公共支出下降，可能是由于医疗产品和建造保健设施方面的支出减少。²⁸ 卫生保健专业人员因领导和参与公民抗命运动而成为任意逮捕和拘留的目标，并受到吊销执照的威胁。²⁹ 在缅甸，卫生保健在很大程度上依赖助产士和其他社区卫生工作者在基层开展工作，涉及健康教育、疾病监测、提供服务和转诊服务，以确保初级卫生保健。因此，军方实施的系统性暴力和侵权行为对保健服务的提供以及上游的卫生监测和公共卫生政策信息系统都造成了深远影响。

²⁴ 见 <https://www.unicef.org/myanmar/media/6306/file/Myanmar%20Landmine-ERW%20Incidents%20Information.pdf>。

²⁵ 见 https://www.unicef.org/myanmar/media/7431/file/Myanmar_Landmine_ERW_Incidents_Information.pdf。

²⁶ 见 https://www.unicef.org/myanmar/media/8456/file/Myanmar%20Landmine_ERW%20Incidents%20Information.pdf。

²⁷ 见 <https://www.gnlm.com.mm/mohss-director-of-public-health-department-dr-htar-htar-lin-director-general-dr-soe-oo-retired-sentenced-to-prison-under-anti-corruption-law/>；并见 <https://myanmar-now.org/en/news/health-official-who-kept-covid-19-vaccine-funds-from-junta-hit-with-corruption-charge/>。

²⁸ 见 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/099134001292342538/pdf/P1791060704c4d0720a7ac0c3c23f1b5b90.pdf>；并见 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/099335012232233060/pdf/P17910601de02e0880b23b076d6f795c50d.pdf>。

²⁹ A/HRC/48/67.

53. 政变以来的一个突出特点是袭击医疗机构，包括将此作为限制人道主义援助的一部分，目的是摧毁反军方的反对派。2021 年 2 月以来，这类袭击分三个阶段进行：

(a) 在政变后头几个月，卫生工作者因参与公民抗命运动和大规模抗议活动而成为袭击目标。人权高专办收到可信证词，表明安全部队袭击救护车，殴打卫生工作者，突袭和占领保健设施，搜寻受伤的抗议者，向卫生工作者施压，不为抗议者提供救治；

(b) 2021 年年中左右，在缅甸爆发第三波 COVID-19 疫情时，军方垄断医疗用品，特别是氧气罐，以供军事设施使用，使 COVID-19 的治疗工作受到阻碍。对敢于批评卫生政策和在军事设施之外提供护理的卫生专业人员，军方对他们的逮捕有增无减；

(c) 2021 年年底以来，对保健设施的袭击与该国各地不断升级的暴力事件紧密相联。一些对话者报告说，卫生工作者和运送医疗用品的个人被逮捕。一人报告说，士兵在他的车里发现了医疗用品，指控他与反军方武装分子有联系，将他打伤，使他不得不住院治疗 10 天。另一些人述说了获得卫生保健方面的障碍，包括设置有形路障和强加准许证制度，使人无法及时获得治疗。在一个案例中，一名在空袭中受伤的人花了 6 个小时才通过 3 个检查站到达医院，但医院直到第二天才提供治疗，导致该人不得被截去一条腿。患者随后因失血过多而死亡。人权高专办收到内容一致的报告，称医疗用品遭到没收和毁坏，以及蓄意摧毁医院、诊所和救护车。一些受访者表示，虽然有可能携带少量扑热息痛通过军事检查站，但其他物品，包括急救和创伤治疗包、抗生素、抗疟疾药物、驱虫蚊帐和蛇咬伤抗蛇毒血清等被视为对改善生活条件至关重要的物品均被没收。其他人报告说，军方烧毁救护车、一家诊所、价值 3,000 万缅元的药品和一家医院，包括手术室和产房，并轰炸一家门诊设施。

54. 人权高专办还记录了军方人员阻止获得急诊服务的惯常行为，有时还试图逮捕在钦钦邦、克钦、克耶邦、克伦邦、若开邦、实皆省和德林达依省空袭中和因炮击受伤的人。

55. 对话者普遍表示，即使军方不实际拒绝人们去医院，人们在因这种暴力伤害而求医时也担心被捕。在一起案件中，一位正在放羊的村民遭军方射击，之后在诊所接受治疗后被捕。在其他报告的案件中，一人在接种 COVID-19 疫苗时被捕；另一人在医院接受治疗后因被怀疑是反军方武装团体成员而被捕。因此，人们避免求医。一些对话者报告说，由于获得卫生保健的机会受限，许多人死亡。少数群体，特别是罗兴亚族群，更是这种情况的受害者。

56. 持续的不安全严重影响获得初级卫生保健和其他卫生保健的机会，造成本可预防的死亡。一些对话者着重指出，孕妇无法得到适当的产前护理，流离失所的孕妇面临怀孕和分娩并发症的更高风险。在一个案例中，宵禁使一位分娩妇女无法前往医院，导致她和她的孩子死亡。在另一起案件中，一位需要就医的孕妇被拒绝旅行，导致她未出生的孩子死亡。其他受访者述说了父母无法为子女获得基本免疫接种的情况；患糖尿病和高血压的人无法获得治病所需的药物；艾滋病毒和结核病患者在前往市区医院时担心被捕。

57. 因此，在缅甸，健康权中相互关联的基本要素，即卫生保健服务、物品和设施的可得性、可及性、可接受性和质量，受到严重损害。³⁰ 此外，由于被迫流离失所的人数不断增加，儿童免疫接种率大幅下降，疟疾病例上升，爆发疫苗可预防疾病和抗药性疟疾的风险严重。这些疾病将有可能传播到缅甸境外。

4. 适足食物权

58. 虽然政变后的头几个月供应链中断导致粮食和燃料价格上涨，³¹ 但军方自那时起一直公然违反其人权义务，大力侵犯适足食物权。

59. 与侵犯卫生保健权的情况类似，侵犯食物权也与武装暴力紧密相联。该国经历最极端暴力的地区遭受的食物限制也最严重。在军方采用系统和大规模烧毁村庄这种战术的地区，³² 人权高专办收到许多报告，称军方及其有关人员在地面行动中抢掠和摧毁现有粮食库存。证词表明，士兵和与军方结盟的武装分子成员掠夺粮食和贵重物品，杀害牲畜，烧毁收成、粮食供应和储存设施。一名受访者报告说，士兵“破坏水井，使人们无法饮用”。

60. 来自这些地区的许多对话者强调指出，军方通过烧毁私营部门的粮食加工和储存设施、迫使商人只把粮食卖给军方从而买光当地全部的大米库存、并禁止从其他地区购买粮食的方式，故意减少获得粮食的途径和扭曲相关市场。另一些对话者报告说，军方没收和毁坏农用物资以阻止耕种，包括没收设备、肥料和种子，并用地雷污染农业用地。一名受访者说：“军方正在村里焚烧房屋，破坏稻田和粮仓，以惩罚这些地区的人民，因为军方认为这些人是人民防卫军的支持者”。在一起事件中，三名流离失所者在试图回村种庄稼时被打死。一名对话者声称：“军方不允许我们民众自己种粮食[……]，因此将他们杀害。他们买不到食物。因此，获得食物的机会被完全剥夺。”

61. 在受暴力影响的整个地区，军方及其有关人员阻碍粮食运输，从而侵害适足食物权。人权高专办收到的报告，称军方封锁食物，或要求有准许证才允许提供粮食援助，而这些援助通常意在为受冲突影响或流离失所的社区提供。在运输路线沿线，军方及其有关人员还设立检查站，在那里没收了大量粮食援助，造成自行分配粮食运输的实际结果。有一次，军方有关人员将运输的 15 袋米没收了 10 袋，导致之后只运了 5 袋米。对话者还证实，在检查站，贿赂和逮捕运送食物的人的现象很普遍。

62. 人权高专办还收到可信报告，称反军方武装团体实施行动限制，影响了获得食物的机会；在检查站收贿，并拘留其认为向军方提供食物的人。虽然反军方武装分子侵犯和虐待的行为似乎比军方限制获得食物的全面方式在规模上小得多，但显然严重损害了获得适足食物权的核心内容。³³ 一名受访者评论说：“该国境内任何形式的粮食都被视为支持某些行为体的工具或武器。粮食受到特别监视”。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见(2000 年)。

³¹ 见 <https://www.wfp.org/news/rising-food-and-fuel-prices-looming-threat-poorest-and-most-vulnerable-myanmar-warns-wfp>。

³² A/HRC/52/21.

³³ 经济、社会及文化权利委员会，第 12 号一般性意见(1999 年)。

四. 结论和建议

63. 随着政变后的人权危机继续恶化，总体人道主义局势也恶化到令人震惊的程度。军方通过实施旨在切断对反军方团体支持的“四个切断”战略，打死打伤数千名平民，同时摧毁了粮食、住所和医疗中心等生存所需物资和基础设施。军方违反国际义务，通过全方位的军事措施系统以及法律和行政领域的工具化，将人道主义行动和行为体作为目标，迫使援助提供者要么放弃对急需生存援助的民众的支持，要么冒着巨大的个人风险提供支持。

64. 与此同时，义务承担人未能履行其保护平民的义务。由于军方不断通过空袭和夷平居民区来攻击平民，该国各地的安全局势不断恶化。多个行为体广泛使用地雷也加剧了不安全状况。因此，许多组织放弃或大幅调整了在受影响地区的行动。这对保护受暴力影响者的各种人权产生了负面影响。绝大多数开展行动的地方行为体不断面临死亡、逮捕、酷刑和骚扰的风险。本报告所记录的侵犯和限制行为，若作为广泛或有系统攻击平民的一部分而实施，而且导致人们因被认定属于反对军方统治的团体而被严重剥夺基本权利，则可能构成危害人类罪中的迫害罪。

65. 在军方为控制或拒绝人道主义援助而采取的众多相互关联的措施中，军方检查站是主要障碍之一。据一致报告，在检查站，不明确规则被任意执行。这让任何不得不通过检查站的人都感到恐惧。寻求援助者和寻求提供援助者都尽可能避开检查站。然而，鉴于该国各地暴力事件和地雷污染情况增加，避开检查站的难度越来越大，对向有需要民众提供援助的数量、质量和及时性都造成明显的负面影响。

66. 虽然军方通过若干措施限制人员流动，但其利用原有的任意性和歧视性旅行核准制度也在这方面发挥了关键作用。军方在其所有控制区都从战略角度决定受益群体、援助种类以及援助时间。这违反人道、中立、公正和独立的原则。同样，军方通过系统性限制措施阻止货物和人道主义物品的流动，并阻止个人转移和安全获取资金的能力。

67. 这些普遍存在而且相互关联的限制体现在最近实施的组织强制登记制度中。通过单方面将法律制度工具化，并将不遵守规定或与未登记组织接触的行为定为刑事犯罪，军方将获得资金、货物、准许证、签证和人道主义行动的诸多其他重要方面与登记密切挂钩。登记依赖于冗长繁琐的行政程序，其规则仍不明确，并由军方自行决定。对申请者提出严苛的文件要求并进行严格检查，表明有意将提供人道主义援助政治化。

68. 鉴于上述调查结果，联合国人权事务高级专员建议军方当局：

(a) 根据安全理事会第 2669(2022)号决议，立即停止所有针对缅甸人民和该国各地民用基础设施的暴力和袭击；

(b) 确保充分遵守国际人权法和国际人道法，特别是不埋设杀伤人员地雷。这种地雷本质上是滥杀滥伤武器，极大地加剧平民的痛苦。要准确记录和标记地雷，并尽可能开展人道主义排雷活动；

(c) 立即释放所有被任意拘留、起诉和(或)判刑的人，特别是因开展人道主义行动而被剥夺自由的人，以及行使表达、结社与和平集会自由权利的人。停止出于政治动机对所有表示反对军方掌权的人进行起诉；

(d) 立即停止执行《组织登记法》单方面修正案和所有其他旨在限制人道主义和公民空间的行动，确保人道主义组织能够畅通无阻和可预测地接触该国各地全部有需要民众，而不必担心因行使权利而遭到报复；

(e) 迅速采取一切必要行动，包括在银行和金融部门采取行动，不加任何歧视地保障对满足缅甸全体人民迫切需求必不可少的粮食和卫生保健产品及服务的可得性、可及性、可接受性和质量。

69. 联合国人权事务高级专员还建议民族团结政府和其他义务承担人：

(a) 采取一切步骤保护平民，包括停止使用本质上滥杀滥伤的爆炸装置，调查关于侵犯人权行为的报告，并采取一切适当措施确保其控制下的反军方武装团体成员充分遵守国际法；

(b) 不对向其控制区内有需要民众提供人道主义援助施加实际或行政限制；

(c) 允许人道主义组织畅通无阻地进入，以便根据准确、循证数据评估需求并制定对策。

70. 联合国人权事务高级专员建议安全理事会，鉴于军方有据可查地无视安全理事会第 2669(2022)号决议，采取步骤将缅甸当前情势的全部情况提交国际刑事法院。

71. 联合国人权事务高级专员建议安全理事会、东南亚国家联盟和其他会员国：

(a) 继续关注当地局势，并采取必要步骤促进通过政治解决结束危机，并鉴于局势的严重性，保证在尽可能短的时间内向所有需要生存援助的人提供援助；

(b) 采取紧急行动，确保人道主义应对计划获得充足资金，为人道主义组织提供满足缅甸人民迫切需求所必要的资源；

(c) 确保为 2023 年罗兴亚人道主义危机联合应对计划提供充足资金，以确保孟加拉国罗兴亚族群成员获得人道主义生存援助；

(d) 向当地人道主义组织提供灵活的直接资助，以支持其向有需要民众提供生存援助和服务；

(e) 倡导人权高专办在该国获得切实准入，以促进独立、公正地监测和报告人权状况，包括平民保护和人道主义行动方面的监测和报告。