



大会

Distr.: General
21 May 2026
Chinese
Original: English

人权理事会

第六十二届会议

2026 年 6 月 15 日至 7 月 10 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

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 58/20 号决议提交，理事会在该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，并就此向理事会提交一份综合报告，审查包括支持民主的行为体和民间社会在内的各方为在地方和国家两级建立人权保护、包容性治理和过渡期正义方面的体制和制定相关政策而作出的努力，并概述国际社会能够采取何种行动支持这些努力。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 人权理事会在第 58/20 号决议中请联合国人权事务高级专员继续监测和评估缅甸的总体人权状况，在这一过程中继续重点关注对据称违反国际人权法和国际人道法行为的追责以及法治问题，监测该决议和以往同一标题的各项决议的执行情况，就解决当前危机所需的其他步骤提出建议，并就此向理事会第六十二届会议提交一份综合报告，审查包括支持民主的行为体和民间社会在内的各方为在地方和国家两级建立人权保护、包容性治理和过渡期正义方面的体制和制定相关政策而作出的努力，并概述国际社会能够采取何种行动支持这些努力。
2. 本报告记录了冲突各方在 2025 年 8 月 1 日至 2026 年 1 月 31 日期间实施的侵犯和践踏人权行为，涵盖从军方宣布举行选举到投票期结束这段时期。报告在 2021 年政变以来历次报告的调查结果和建议基础上，详细阐述了因冲突相关暴力、缺乏对法治的尊重、拒绝人道主义援助以及军方控制下的选举所产生的影响，在保护平民人权方面出现的新关切。
3. 在此背景下，报告分析了当地社区和治理结构如何应对军方造成的人权危机所带来的多层面挑战、如何解决保护问题以及如何持续提供基本服务的。
4. 本报告载有向缅甸军方、民族团结政府、反军方武装团体、地方治理结构和各国，包括东南亚国家联盟(东盟)成员国提出的有针对性的建议，以支持缅甸人民的民主愿望及其在保护和正义方面的人权诉求。

二. 方法

5. 本报告的调查结果基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)开展的远程监测和核查活动。在本报告所述期间，财政资源日益紧张，影响了人权高专办按照其适用的证据标准收集和核实信息的能力，这意味着本报告中能够反映的、符合该证据标准的事件数量和侵权模式较为有限。
6. 由于人权高专办继续将充分遵守“不造成伤害”原则置于其他考虑之上，因此，为确保保护并防止报复风险，报告中未包含地理位置信息，也未指明具体行为者的身份，特别是在乡镇一级。对事件和模式的事实认定是在有合理理由相信相关事件确实发生的情况下进行的。由于军方实施的互联网封锁和其他限制妨碍了对侵权行为的全面记录，因此报告中的死亡人数低于当地实际情况。
7. 2025 年 8 月至 2026 年 1 月期间，人权高专办对受害者、证人、其他主要信息提供者、律师、专题专家、媒体专业人士和民间社会代表进行了 80 次访谈。为了以当地行为者的数据和建议为调查结果提供依据，人权高专办与来自缅甸几乎所有邦和省的民间社会和非政府组织，包括妇女组织举行了 24 次磋商和信息收集会议。少数族裔社区和群体的代表参加了这些讨论。
8. 人权高专办向相关责任承担者，包括军方和民族团结政府发放了调查问卷，并请地方治理结构、反军方武装团体和一些民族武装组织代表提供材料。人权高专办还咨询了联合国实体和专题专家，并审查了相关法律、政策和报告。

三. 缅甸的人权状况

A. 与冲突有关的事态发展

9. 在普遍的不安全和不稳定局势下，严重侵犯和践踏人权行为成为军方控制的选举前夕的特点。人权高专办核实的事件表明，侵犯和践踏行为呈现出一定趋势和模式，严重损害了举行可信选举所需的基本权利和自由。据可靠消息来源称，在本报告所述期间，全国至少有 702 名平民死亡。¹ 其中包括 224 名妇女和 153 名儿童，两者合计占平民死亡总数的 53% 以上。空袭仍然是造成破坏和苦难的最大原因。在喷气式战斗机、无人机、动力伞和旋翼机发动的袭击中，至少有 505 名平民丧生，其中包括 175 名妇女和 112 名儿童，占总数的 57%。相比之下，对同时期公开来源的分析表明，在 1,400 多次空袭中，至少有 1,015 名平民丧生。罗兴亚男子、妇女、男童和女童也仍然面临被若开军强行招募以及遭受杀戮、任意逮捕和性暴力的风险。

10. 2025 年 10 月 6 日晚 8 时许，实皆省羌乌镇邦托村的一所学校遭动力伞先后投下的两枚大口径炸弹袭击，造成 23 名平民死亡，其中包括两名妇女和四名儿童，另有 60 多人受伤，这充分说明了平民面临的危及生命的风险及其保护需求。袭击发生时，他们正在举行烛光集会，以庆祝佛教守夏节结束，同时呼吁释放政治犯、反对征兵和拒绝承认军方选举。救援人员到达后，又有一枚炸弹落下，虽未造成人员伤亡，但加剧了恐慌。对附近一家诊所的炮击进一步阻碍了伤员的转运。军方媒体发表公开声明称，此次袭击是“反恐行动”的一部分，并指称武装团体利用平民作为人盾，但未提供佐证信息。²

11. 数据分析证实，平民死亡人数在两个时期出现激增：2025 年 8 月和 9 月，以及 2025 年 12 月和 2026 年 1 月。据可靠消息来源称，2025 年 8 月和 9 月，经其核实至少有 265 名平民死亡，其中 161 人死于空袭。据称，2025 年 12 月和 2026 年 1 月，经核实有 228 名平民死亡，其中 183 人死于空袭。这两个时期恰逢选举公告发布以及军方为巩固其领土控制范围而在战场上进一步推进。

12. 进一步说明这种情况的是，2025 年 12 月 10 日人权日当晚 9 时左右，军方摧毁了若开邦妙乌镇一家拥有 300 张床位的医院，造成 33 名平民死亡，其中包括 17 名妇女和一名三个月大的婴儿，另有数十名平民受伤。受访者称，飞机投下了两枚炸弹，其中一枚击中了病房，另一枚落在医院保安亭旁，造成四名志愿者死亡，设施被摧毁。遇难者大多是病人和前来探望的家属，包括一名孕妇、数名若开族平民，以及一名穆斯林男子和一名穆斯林儿童。这是自政变以来针对医疗设施的最致命事件，截至 2026 年 1 月 31 日，共报告了 1,873 起此类事件。³ 军方声称有四个武装组织将该医院用作基地，但对这一说法无法进行独立核实。⁴

¹ 见 <https://aappb.org/>。

² 见 Thet Htwe Naing – Freelance Journalist, “Military commission alleges that PDF uses public as human shield regarding the common village process”, 9 October 2025, 可查阅 <https://www.facebook.com/photo/?fbid=1155880723309035&set=pcb.1155880963309011>。

³ 见 <https://reliefweb.int/report/myanmar/attacks-health-care-myanmar-18-february-03-march-2026>。

⁴ 见 <https://www.moi.gov.mm/moi:eng/news/19750>。

13. 中部各省⁵ 和若开邦的平民受军事暴力的影响最大。据可靠消息来源核实，本报告所述期间死亡的 702 名平民中，有 573 人是在这些地区遇难。其中，476 人死于空袭，而在 2025 年 12 月投票前夕，就有 111 人死于空袭，包括 43 名妇女和 10 名儿童。随着军方不断推进，实皆省仍是平民面临最大危险的地区，共有 191 人死亡，其中包括 60 名妇女和 30 名儿童，空袭造成的死亡人数占 70% 以上。在正值选举期间的 2025 年 12 月 5 日晚，一架军用飞机轰炸了迪贝因镇的一家茶馆，当时人们正聚集在那里观看足球比赛。据可靠消息来源称，已核实至少有 19 名平民死亡，其中包括 4 名妇女和 1 名儿童，另有 20 人受伤。

14. 军方部署了动力伞和旋翼机等低成本的轻型飞行器，扩大了针对平民和重要基础设施的空袭范围。对公开信息的分析显示，在本报告所述期间，军方使用动力伞(209 次)和旋翼机(102 次)进行了 300 多次空袭，共造成 134 名平民死亡，其中包括 22 名妇女和 13 名儿童。据称，许多空袭损坏或摧毁了学校⁶、医疗设施⁷、市场、修道院和流离失所者营地，增加了保护风险，并加剧了平民的不安全感。

15. 反军方武装团体也开展了反对军方控制的选举的行动。据军方称，这些团体通过散布虚假宣传、恐吓和威胁选民、政党官员和选举工作人员、袭击投票站和安保人员以及使用爆炸物和枪支等手段扰乱选举进程，共实施了 54 起破坏活动。⁸

16. 可靠的公开信息来源显示，反军方武装团体发动了影响平民的袭击，包括至少 95 起与选举相关的事件，其中勃固和仰光分别发生了 39 起和 18 起袭击。据称，超过 80% 的暴力事件发生在 2025 年 11 月至 2026 年 1 月的选举关键期，平均每月 26 起。反军方武装团体声称对使用迫击炮和火箭推进武器、无人机投掷爆炸物和简易爆炸装置、轰炸和枪击投票站、杀害、逮捕和绑架选举工作人员以及伏击运送投票箱的车队等行为负责。其中一起事件是，据称 2026 年 1 月 11 日投票期间，勃固县坦德宾镇总务局遭到无人机袭击，造成一名公职人员死亡，另一名公职人员受伤，并导致该投票站关闭。另一起事件发生在 2026 年 1 月 25 日第三轮投票日，当天，在曼德勒省东沙镇，反军方武装团体在投票站开放前后使用重型武器开火。据报没有平民伤亡。

17. 各方暴力行为造成的普遍不安全局势进一步影响了选举环境，并使总体人道主义和保护需求继续增加。⁹ 暴力事件不断迫使平民逃离家园，在缅甸境内外寻求安全，从而加深了这场军方制造的危机对该地区的影响。联合国报告称，自政变以来约有 370 万人流离失所，¹⁰ 但据信实际数字远高于此，因为许多人并未通过正式机制寻求援助。此外，2025 年 3 月的地震和季节性洪水加剧了本已严峻的

⁵ 勃固、马圭、曼德勒和实皆省。

⁶ 自政变以来，据报发生了约 1,328 起针对教育设施的袭击事件，其中 199 起发生在本报告所述期间(见 <https://data.humdata.org/dataset/63605720-f0da-454d-89a6-552f1acc3a53/resource/fc54f0ab-cde5-4ccc-8285-a407c830a847/download/2017-2026-mm-education-in-danger-incident-data.xlsx>)。

⁷ 自政变以来，据报发生了约 1,873 起针对医疗设施的袭击事件，其中 117 起发生在本报告所述期间(见同上)。

⁸ 见 <https://www.moi.gov.mm/news/79489>。

⁹ 见 <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no51-9-march-2026>。

¹⁰ 见 <https://data.unhcr.org/en/country/mmr>。

局势，导致一百多万人无家可归，或无法获得基本服务。¹¹ 与冲突模式相一致，所有流离失所者中有 35% 来自实皆省，如果加上若开邦的流离失所者，则这一比例接近 50%。¹² 收到了关于 300 多起纵火事件的报告，据称系军方所为，但无法进行独立核实。如先前的报告所述，¹³ 纵火袭击导致人道主义需求增加，并加剧了对平民的担忧——这些平民被剥夺了食物、住所、个人及财产证件，甚至是赖以工作和养家糊口的专业工具。约有 920 万人面临严重的粮食不安全，超过三分之一的人口需要人道主义援助。¹⁴ 若开邦北部的粮食不安全问题尤其严重，预计到 2026 年 5 月，孟都的粮食不安全状况将恶化到第四阶段，布迪当则将恶化到第五阶段。¹⁵ 罗兴亚人的处境仍然令人深感关切，因为军方对运往若开邦的物资实行封锁，严重加剧了他们的困境。

18. 危机造成的经济影响持续恶化，2025 年地震造成的约 110 亿美元经济损失更使情况雪上加霜。¹⁶ 由此导致的经济活动下降和生计丧失对享有经济和社会权利，包括工作权、住房权、受教育权和健康权产生了深远的影响。虽然 2025 年主食价格波动减弱和有针对性的救济措施有助于降低粮食成本，但压力仍然很大。¹⁷ 另外，尽管 2025 年通胀放缓，但非食品类商品的通胀率从 2024 年的 25.6% 升至 26.3%。¹⁸ 流离失所导致住房需求增加，而频繁的停电使能源成本居高不下，将住房和能源通胀推高至 30% 左右。¹⁹ 勃固省、克钦邦、马圭省、掸邦和实皆省等受影响冲突地区的通胀率最高，介于 18% 至 26% 之间，同时还受到准入限制、商品流通受阻、检查站延误和资金短缺的影响。²⁰

B. 与选举相关的侵犯和践踏人权行为

1. 军方控制的选举

19. 2025 年 12 月 28 日至 2026 年 1 月 25 日期间，军方在选举过程中举行了三轮投票，但参与受到限制和压制。在许多地区，平民被迫参与选举，如果他们不参与或公开反对选举，就会受到威胁。尽管如此，受访者仍不断重申其对文官政府、正义和法治的诉求，²¹ 并拒绝承认军方控制的选举的合法性。在非军方控制的地区，此类呼声尤为强烈。

¹¹ 见 <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-earthquake-situation-update-edition-1>。

¹² 见 <https://data.unhcr.org/en/country/mmr>。

¹³ 见 A/HRC/54/59。

¹⁴ 见 <https://fsccluster.org/myanmar>。

¹⁵ 见 <https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity>。

¹⁶ World Bank, *Myanmar Economic Monitor: Surviving, Not Thriving* (2025), p. 8.

¹⁷ 同上，p. 22。

¹⁸ 同上，p. 22。

¹⁹ 同上，p. 23。

²⁰ 同上，p. 25。

²¹ 见 A/HRC/59/57。

20. 此外，军方还单方面修改适用法律，以解散反对派政党(包括全国民主联盟)并将其定罪，且继续对昂山素季等政治领导人进行隔离羁押。他们还逮捕并起诉在线上线下表达异议的人士，并因一些参与选举的候选人在政治集会上使用“革命”等词语而将其定罪。循证分析表明，在缺乏有效的法律保护和独立的司法机制的情况下，军方控制的选举可能会巩固威权统治，而非促进向文官治理的过渡。²² 一些国家派遣了观察团对军方控制的选举进程进行监测，尽管监测活动似乎主要发生在仰光和内比都的部分地区。²³ 一些国际媒体在选举期间获准进入缅甸。

21. 在该国许多地区，包括受冲突影响地区和混合控制区，很大一部分人口被排除在投票之外，流离失所者和少数族裔社区受到的影响尤为严重。罗兴亚人仍然被剥夺了公民身份和投票权。尽管军方宣布在 263 个乡镇组织选举，但实际投票仅在参与选举的乡镇中三分之二的选区和村庄进行。数据显示，在 13,554 个已安排投票的选区和村庄中，有 3,895 个(即近三分之一)被排除在外，从而限制了民众的参与。根据军方任命的选举委员会的数据，投票率为 54%，据称在 2,400 多万合格选民中，只有 1,300 万人投了票。²⁴ 这些数字引发了人们对许多选民被剥夺选举权的担忧，特别是与之前的选举相比。2020 年，合格选民为 3,700 万人，投票率为 70%；²⁵ 而 2015 年，合格选民为 3,400 万人，投票率也为 70%。²⁶ 据称，选民名册主要依据军方 2024 年进行的人口普查编制，该普查仅在 330 个乡镇中的 145 个实现了全面覆盖，覆盖人口为 5,100 万人中的约 1,900 万人。²⁷

22. 与军方有关联的联邦巩固与发展党作为唯一具有全国影响力的政治实体，赢得了压倒性多数，获得下议院 263 个席位中的 232 个和上议院 157 个席位中的 109 个，²⁸ 与 2020 年赢得的 71 个席位相比大幅增加。²⁹ 加上 2008 年《宪法》为军方保留的 166 个席位，两者共拥有议会 586 个席位中的 507 个。

2. 法治、基本自由和对选民的胁迫

23. 军方继续任意行使权力，并暂停基本人权保障，特别是在选举期间。据可靠消息来源证实，自政变以来，已有 30,508 人因政治原因被捕，其中包括 6,177 名妇女和 633 名儿童，另有 22,799 人仍被拘留，其中包括 4,261 名妇女和 250 名儿童。在选举方面，收到的信息表明，一些监狱中的政治犯被迫在选举中投票。根据军方数字，至少有 324 名男性和 80 名女性在选举前遭到起诉，其中包括因轻

²² 见 <https://bangkok.ohchr.org/sites/default/files/documents/2025-12/OHCHRMyanmar-Background-paper-on-military-elections-Nov25.pdf>。

²³ 参加国包括白俄罗斯、柬埔寨、中国、印度、哈萨克斯坦、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、泰国和越南。

²⁴ 见 <https://www.gnlm.com.mm/civil-servants-urged-to-foster-love-for-nation/>。

²⁵ 见 <https://www.electionguide.org/elections/id/3319/>。

²⁶ 见 <https://cartercentee50c07c05.blob.core.windows.net/blobcartercentee50c07c05/wp-content/uploads/2025/09/myanmar-2015-final.pdf>。

²⁷ 见 https://anfrel.org/wp-content/uploads/2025/09/ANFREL_2025-Myanmar-Report_final_29-Sept-2025.pdf。

²⁸ 见 <https://www.moi.gov.mm/moi%3Aeng/news/20208>。

²⁹ 见 https://networkmyanmar.org/ESW/Files/ANFREL_Democracy-Under-Attack-F.pdf。

微的网络批评而受到的起诉，并被判处过重的刑罚，例如，有人因传播反选举材料而被判处 49 年监禁。³⁰

24. 军方对异议的不容忍在拘留人民先锋党主席一事上体现得尤为明显。该主席被指控未经授权与外国外交官接触，此前她曾公开对选举进程的管理表示批评。该主席随后获释，但据称被置于类似软禁的限制之下。此案及其他案件表明缺乏表达任何形式异议的空间，这进一步限制了公民空间和基本自由，并限制了媒体的工作。³¹ 信息的获取仍不稳定，大范围的互联网关闭和网络连接受限阻碍了公众获取独立信息，导致很多人意识不到迫在眉睫的安全风险。专家监测人员报告称，克钦邦、马圭省、若开邦、实皆省、掸邦和德林达伊省等地普遍存在通讯中断。³²

25. 全国发生了 250 多起和平抗议活动，其中约 100 起发生在投票之前。大多数示威活动是在军方控制以外的地区举行的，其中实皆省因马宾镇数量最多，共记录了 132 起。据报告，仰光和曼德勒等城市地区很少有抗议活动，尤其是在投票日前后。

26. 据受访者描述，由于道路和桥梁上设有大量检查站，行动受到严重限制，平民在这些检查站遭到骚扰和勒索。一名受访者称，他要到达投票站，必须在 75 米内通过四个检查站，并且在每个检查站都被勒索贿赂。民间社会组织就军方加强监控，包括使用“人员审查和监控系统”发出警告。³³

27. 人权高专办进行的访谈和磋商表明，选举是在一种普遍的恐惧和胁迫气氛中进行的，同时人们对选择和变革前景普遍漠不关心。一些受访者表示，他们决定投票，是担心若不服从可能会遭到报复。还有一些人表示，他们是出于绝望才投票的，希望危机能够结束。据称，包括教师在内的公务员被要求登记投票，有时行政人员还会挨家挨户敦促民众参与。一些受访者认为，他们必须投票才能保住生意，或者担心若无投票证明将无法获得护照或其他证件。还有人报告称采取了强迫参与投票的胁迫手段，包括敲诈勒索、贿赂和威胁伤害被拘留亲属等。据报告，除了针对流离失所者的措施，包括剥夺获得食物的机会和没收财产外，还有强制征兵威胁。据称采取了行政措施，包括拒绝发放边境通行证、更新护照以及签发驾驶执照和大学注册卡。受访者还提到为换取选票而采取的激励措施，例如支付电费、在政治集会上分发食物和发放现金等。囚犯在 2025 年 10 月下旬被要求提前投票，据称他们被以面临额外刑事指控相威胁，或被承诺在未来予以赦免。

28. 据描述，投票日当天，投票站的气氛高度军事化。受访者称，投票站内及周围都有武装人员，对进入这些地区的管控非常严格。武装士兵的在场以及必须向地方当局出示标记过的选民名单的要求，引起了对投票保密性的关切。关于不安全感局势加剧和投票平民遭到袭击的担忧并未成真，投票日期间，至少在投票地区，敌对行动，特别是军事空袭有所减少。

³⁰ 见 <https://cjplatform.com/over-400-charged-under-election-law-as-myanmar-junta-pushes-third-phase-of-sham-polls/>。

³¹ 见 <https://www.icnl.org/our-work/myanmar?ki-cf-botcl=1>。

³² 见 <https://www.myanmarinternet.info/internet-shutdown>。

³³ 见 https://bangkok.ohchr.org/sites/default/files/documents/2026-02/ohchr_myanmar_annual_update_2025.pdf。

四. 实地保护对策

A. 平民保护举措

29. 自政变以来，人权高专办记录了影响缅甸各地平民的暴力趋势和模式。军方的空中和地面行动、数字监控以及其他侵犯基本权利和自由的行为加剧了保护风险，而对食品、燃料和医疗用品的限制则加剧了人道主义危机。军方部门未采取任何措施，或未采取充分措施来保护平民，包括在地面行动、炮击、空袭和其他袭击之前向当地社区发出警告，这进一步加剧了暴力的影响。其他武装行为体也未投入足够资源履行保护平民的义务，导致了严重的保护危机，使平民容易遭受袭击。

30. 在国家未采取应对措施且军方不断袭击平民的情况下，平民、民间社会组织 and 地方治理结构被迫承担起拯救生命、保护平民以及确保基本服务最低限度可及性和可得性的责任。这些利益攸关方以妇女组织为首，拯救了无数平民的生命，展现出韧性、适应力、机智、创造力以及对正义、权利和民主的坚定承诺，尽管与当地局势的严重性相比，国际社会提供的政治和资金支持微乎其微。在 2025 年 3 月地震发生后，尽管军方继续轰炸受灾的平民区并拒绝提供人道主义援助，但地方性应对措施在拯救数千人的生命方面发挥了至关重要的作用。

31. 保护机制、战略和举措因地域、距离国际边境的远近(这关系到物资和材料的获取)、措施实施主体、当地治理体系类型和外部支持水平而异。对人权高专办的访谈和所收到材料的分析表明，致力于保护平民的地方行为体之间存在一些共同点。尽管受访者担心描述现有保护措施会遭到军方打击，但他们仍然概述了为满足平民保护需求而制定的 10 大类措施。

1. 预警系统

32. 预警已成为全国平民的一个关键生存机制。这些警报基于数十年的冲突经验，并最大限度地利用现有设备和新技术，提前通知空袭、部队推进以及即将发生的暴力事件的风险，使许多平民得以撤离并寻求安全。在一些地区，社区建立了 24 小时监测中心，以识别飞机起飞、部队调动和其他风险因素，并在条件允许的情况下，通过对讲机、卫星电话和在线消息平台向平民发布信息。在大多数地区，扬声器系统、短波收音机、钟声或枪声被用于传达警报。据称还有通过小册子、横幅和其他形式传播安全信息和指示的情况。一些地方治理结构承担了保护平民的责任，并将预警机制制度化，纳入乡镇一级治理结构和安全委员会，包括制定关于应急响应、公共集会以及夜间照明和用电的政策和法规。

33. 尽管社区想出了各种巧妙的办法来克服军方对互联网和通信的限制，但空袭和突袭对平民的影响仍然是灾难性的，许多人——包括老年人、病人、残疾人和行动不便者——由于预警时间不足而丧生。军方越来越多地使用高空无人机和夜间打击，也限制了这些社区预警系统的整体有效性，导致死亡人数增多，破坏程度增强。此外，受访者将保护情况的恶化归因于国际资金支持的撤出，因为许多保护机制不得不依赖志愿劳动，并以最少的资源来提供安全保障。

2. 保护性基础设施

34. 喷气式飞机、直升机、无人机、动力伞和旋翼机实施的空袭迫使全国各地的社区建造防护设施，包括家庭掩体和临时避难所。地方组织和治理结构在提高认识以及支持社区建造家庭掩体和制定紧急疏散程序方面发挥了关键作用，为拯救无数生命做出了贡献。然而，掩体的建造通常需要自筹资金，并且仅限于当地可获得的材料，这意味着许多掩体结构脆弱，无法承受重型武器的攻击。军方对包括建筑材料在内的物资实施封锁，直接削弱了社区更好地保护平民的能力。受访者表示关切的是，在物资供应相对较好的混合控制区，军方会将配备掩体的社区作为打击目标，将此类防护措施视为反军方势力存在的证据。

35. 军事袭击破坏或摧毁了宗教建筑、医院、学校和流离失所者营地等民用物体，使平民进一步失去可供选择的避险场所，并实际上消除了这些场所保护平民的功能。当地社区将加强学校和医疗设施列为优先事项，以提高其保护能力，但资金限制阻碍了许多必要的结构改进。同样，由于缺乏资源或其他选择，经济能力有限的家庭仍然容易遭受暴力。受访者一再强调，需要提供更多救生支持，以避免让平民依靠家庭层面的保护措施来保障自身生存。

3. 撤离和躲避

36. 撤离和躲避——包括从公共场所和家庭住所撤离或离开该国——仍然是应对军事暴力造成的保护风险的主要平民保护策略。因此，自 2021 年以来，已有数百万人流离失所，³⁴ 而且其类型和持续时间差异很大。在流离失所被认为是暂时的情况下，平民会试图躲在附近地区照料年迈的亲戚、牲畜或田地；但当流离失所长期化时，他们便面临广泛的危及生命的保护问题。空袭发生后，许多平民出于恐惧而避免到军方控制的地区就医，造成了大量本可避免的死亡。在一些地区，武装行为体、地方治理结构和民间社会协调行动，以确定平民可以逃往的安全区域，但平民仍主要负责自身的撤离。据报告，在丛林或其他流离失所环境中，采取了一些帮助家庭，特别是失散儿童团聚的举措。在城镇和村庄，包括学校和医院在内的公共服务经常被转移到不起眼的建筑物或地下，以免遭到袭击。为逃避征兵和强行招募，青年人也系统地采取躲避和撤离策略。

4. 紧急医疗保健服务

37. 在军方控制范围之外或由长期存在的民族武装组织控制的地区，社区和治理结构投入了资源，并作出了努力，确保新控制区内的平民能够获得医疗服务，包括以创伤为重点的心理健康服务。在“公民抗命运动”医务人员的重要贡献下，一些地方行政机构得以有条不紊地提供基本服务。所报告的例子包括为受伤平民提供的志愿救护车服务，以及前往难以到达的村庄提供紧急救援的流动诊所和医疗队。尽管常常面临巨大的个人风险，但青年和妇女网络以及宗教和社区组织仍然处于医疗服务的最前线，为提供救生医疗服务做出了贡献。

38. 随着需求的增长，服务范围和能力方面的局限性也在扩大。暴力导致伤残人数大幅增加，无法为其提供充足的医疗或康复服务。专家分析表明，自政变以来，数十年中取得的卫生成果付诸东流，农村和流离失所社区受到的影响最大。³⁵

³⁴ 见 <https://data.unhcr.org/en/country/mmr>。

³⁵ 见 <https://hiswg.org/wp-content/uploads/2025/08/Ethnic-Demographic-Health-Survey.pdf>。

军方对人道准入的限制造成了包括疫苗在内的医疗用品严重短缺，并加剧了人们对营养不良、皮肤病、霍乱、疟疾和肺炎等问题的担忧。各社区持续反映亟需社会心理支持。此外，还有可靠报告称，军方在其控制地区对社区卫生组织的运作和职能实施限制，从而引发了对孕产妇和儿童健康及生存方案的深切关切。

5. 紧急人道主义援助

39. 社区组织通过提供现金、住所、食物、水、药品、卫生用品、健康咨询和信息以及其他支持来帮助最弱势群体，在维持平民的韧性和保护方面发挥了关键作用。³⁶ 凭借其享有的信任以及对相关行为体和当地动态的了解，救援人员在过去五年的冲突中建立了有效的系统和程序来协助其社区。

40. 当地的食物生产和分发努力常常因军事空袭和纵火袭击，或因地雷和高昂的运输成本而受阻。这不可避免地增加了对捐助资金的依赖。一些地方行政机构为人道主义行为体提供协调和后勤支持，在关键地点设立稻米银行，以援助新的流离失所者，并推行大米共享做法来满足最低需求。食品配送通常通过地方运输委员会进行协调，以加强安全，并灵活安排援助物资领取点，以避免检查站和空袭。当卡车受阻时，救援人员也用手搬运麻袋。一些受访者解释说，如果所需物品可以在当地购买，则现金援助往往更受欢迎，以降低安全和运输风险，包括在主要由军方运营的检查站被没收的风险。

6. 促进性别平等的保护机制

41. 受访者强调，建立促进性别平等的保护机制为妇女儿童提供了至关重要的保障，特别是在流离失所地区，过度拥挤和基础设施不足增加了他们遭受暴力的风险。妇女和青年组织参与了一些地方机制的制定，增强了它们以促进性别平等的方式提供服务的能力。地方行政机构和社区向流离失所家庭提供援助，并为儿童接受教育提供便利。妇女组织通过制定基于社区的准入战略，由女性社区领导人谈判准入问题，展现了维持保护举措和人道准入的成熟而灵活的方法。妇女组织还识别了针对性别的威胁，并将信息输入预警系统，以实现有效应对。为防止和解决性别暴力，妇女团体建立了安全空间，并采取了“在场保护”策略，将妇女志愿者安排在公共场所、分发点和庇护所工作，以减少暴力和剥削风险。在军方控制之外的许多地区，地方行政机构和地方组织在负责就平民保护和人道主义援助进行协调和决策的委员会中为妇女设定了配额或优先职位，并确保妇女在流离失所者营地领导层中的代表性。

7. 教育和提高认识方案

42. 民间社会组织带头努力，通过关于平民保护、缓解措施和应对措施的提高认识方案，确保人们获得教育和救生信息。在学校和社区会议上，对儿童和成人开展了提高对空袭和地雷认识的培训，并通过广播、社交媒体和印刷材料传播相关信息。包括杀伤人员地雷在内的爆炸物污染是一个重大问题，因为系统性测绘工作仍然有限，而且未开展任何清除工作。持续的暴力和领土控制权的转移加剧了杀伤人员地雷的污染，据报一些行为体继续使用杀伤人员地雷，而用于调查和清

³⁶ 见 https://wp.progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2025/09/Edited_Our-Shared-Responsibility_report_Final-1.pdf。

除的资源却日益减少。如果不进行风险教育和爆炸物清除，对平民的影响只会扩大。

8. 监测、记录和报告

43. 社区记录一直是预警、保护和风险分析以及倡导工作的核心支柱。在民间社会和人权高专办技术援助的支持下，数据收集和核实工作扩展到全国各地，青年网络发挥了主导作用。这有助于确定反复出现的保护问题，预测空袭或突袭，并提醒人道主义行为体注意即将发生的风险。一些责任承担者努力使记录和报告正式化。其中一些责任承担者在该国多个地区建立并部署了数据收集小组，以评估趋势、风险和缓解措施，另一些则成立了专门委员会，与包括妇女和青年网络在内的村级网络进行联络。循证记录有助于反驳旨在维持权力的军方叙事，并让国际社会了解人权危机趋势的变化。然而，资金削减严重影响了记录侵权行为的地方组织的运作能力，从而限制了这一基本作用的发挥。

9. 司法和问责机制

44. 在军方控制以外的地区，非国家司法和问责机制与平民主导的保护措施一同出现，而且也借鉴了先前报告中强调的克伦尼族和钦族的经验。³⁷ 在某些情况下，此类机制有助于实现其活动地区的稳定，提供某种法治感，并减轻局部冲突或争端的一些影响。在实皆省、马圭省和德林达伊省，民族团结政府建立了“三帕”结构，³⁸ 以确保当地的安全、治安、协调和争端解决。在克钦邦和掸邦的部分地区，武装团体设立的村级习惯法法院和行政机构不得不处理与土地、家庭暴力和严重犯罪有关的纠纷。然而，这些机构缺乏在充分保障正当程序和公正审判的情况下审判严重犯罪的能力。据报告，在克伦民族联盟治下的克伦邦，当地司法机构在运作良好的司法机制中安排了妇女担任高级司法职务。塔昂政府正在努力建立法学院并加强法律教育。据称，在其他由新成立的地方行政机构管理的地区，司法程序往往依赖于社区调解和各乡镇行政机构的决定。

45. 尽管存在权力重叠、机构能力有限、腐败现象以及这些情况下持续存在的冲突相关制约因素，但受访者报告称，小规模民法纠纷的处理结果令人满意。他们对调查进展缓慢、严重刑事案件透明度有限、滥用权力以及投诉人面临报复风险表示关切。在司法系统失灵的情况下，地方机制仍然是提供有助于社会凝聚力的实际司法措施的唯一行为体，在危机结束和恢复合法的国家司法机构之前，应为其提供适当的政治和资金支持。

46. 国际层面上，在问责制方面取得了进展。2026年1月，国际法院就冈比亚诉缅甸涉嫌违反《防止及惩治灭绝种族罪公约》的国家间案件举行并完成了关于实质问题的口头听证，目前法院正在就其判决进行评议。³⁹

³⁷ 例如，见 A/HRC/59/57。

³⁸ “三帕”结构由以下三个部分组成：Pa Ka Pha，即人民保卫队，负责地方保卫；Pa Ah Pha，即人民管理机构，负责地方行政管理；以及 Pa La Pha，即人民安全队，负责地方安全。

³⁹ 见 <https://www.icj-cij.org/case/178>。

47. 在国际刑事法院，公开记录继续显示，检察官就敏昂莱大将 2017 年对罗兴亚人犯下的危害人类罪所提出的逮捕令申请目前仍处于待决状态。⁴⁰ 需要进一步采取有力措施，追究其他行为人的责任，并打破持续存在的有罪不罚现象。

10. 协作努力

48. 民间社会组织、地方治理结构、社区领导人和反军方武装团体之间的合作对于在冲突地区实行平民保护措施和地方治理变得至关重要。民间社会和社区组织主要开展基础工作，地方治理结构则在后勤、协调和安保方面做出了贡献，这些是平民保护和袭击后的第一响应所不可或缺的。

49. 为使流程系统化，克伦尼邦协商委员会于 2025 年 5 月通过了一项人道主义政策，设想建立一个基于权利、前瞻性的人道主义系统。该政策要求向弱势群体提供有针对性的援助，实行社区主导的规划，采取性别平等和包容性方法，并促进治理结构与民间社会、族裔服务提供者和国际组织的合作。⁴¹ 该政策支持社区参与各级治理结构的预警工作，以建立一个既方便使用、又能支持有效早期响应的系统。它要求在 48 小时内启动应急响应，并依托各级行政部门预先组建的应急响应委员会。虽然进行适当的定性评估仍然具有挑战性，但这种基于权利的保护政策体现了良好实践，可供其他治理主体在制定类似方法时加以借鉴。

50. 受访者报告了反军方武装团体、地方治理结构、民间社会和社区领导人在提出和解决保护问题，包括与武装分子践踏人权有关的问题方面进行合作的例子。在克钦邦，民间社会组织通过地方治理机制，就保护优先事项和特定社区的关切提供技术咨询。然而，长期以来关于在治理结构中提高多样性以及增加族裔和性别代表性的呼吁仍未得到回应。在克伦邦，所收到的报告称，民间社会就具体保护问题，例如影响社区的敲诈勒索和非正式税收与武装行为体进行了直接接触。通过对话和培训，民间社会提高了武装行为体对国际人道法和平民保护标准的认识，为防止践踏人权行为做出了积极贡献。据报告，在掸邦，在妇女事务部门内设立了专门负责促进社区参与和处理申诉的小组，与村民进行合作。在钦邦，受访者描述了旨在促进平民保护的务实协调机制，包括一个便利医疗紧急情况下跨区域流动的系统，以便将受伤平民转送到安全诊所。

B. 挑战与前进道路

51. 这些保护机制和举措，以及不同行为体的包容性和结构性参与，表明一些武装行为体在认真对待其国际义务，并协力加强对平民的保护。然而，在全国范围内，由于高度受限的运作环境和有限的资源，这些机制仍然参差不齐，并且较为脆弱。对监视、行动限制和报复风险的担忧阻碍了协调和快速反应，而信息流的中断又进一步削弱了预警能力。这导致采取了短期缓解策略，而不是全面的保护措施。

52. 军方被认为是导致保护问题加剧以及限制保护和人道主义应对措施的主要行为体，军方长期干扰互联网和电话接入，严重削弱了保护监测和预警系统。平民

⁴⁰ 见 <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-application-arrest-warrant-situation-bangladesh>。

⁴¹ 见 <https://ieckarenni.org/karenni-state-interim-humanitarian-policy/>。

不得不长途跋涉数小时才能上网，而在检查站接受手机检查往往会导致逮捕、敲诈勒索和被征兵。再加上无人机、动力伞和旋翼机的使用日益增多，以及缺乏清晰可辨的声音预警，这些因素降低了社区警报机制的有效性，最终导致平民死亡人数增加。

53. 调查发现，在民族武装组织或反军方团体控制的地区，权力分散和治理缺口影响了社区的保护成果。其中包括非军方治理结构提出的行政要求不断增加，以及在某些情况下要求共享财务信息或项目预算。在一些地区，社区反映服务的提供有限，对行政结构的信任度下降，而司法机制则被认为不一致，削弱了受害者和幸存者诉诸司法的机会。各地区关于税收做法的报告不尽相同，常被指出缺乏透明度，并缺乏有效的监测机制，申诉机会有限。为了加强对平民的保护，确保信息渠道的安全，并确保治理结构和问责机制的公平性，需要在知识、技术咨询和资源方面提供持续的支持。

54. 可预测的资金对于加强平民保护举措至关重要。国际援助的减少和暂停威胁到地方主导的保护机制的可持续性，妇女领导的组织受到的影响尤为严重。这导致少数族裔媒体和妇女组织关闭办公室、裁减人员和削减项目。人道主义和社区方案，包括对流离失所者的援助、教育举措和社会心理支助被削减或停止，从而增加了社区的脆弱性。由于资金削减迫使监测中心关闭，并限制了先进设备的获取，此前监测军用飞机动向并发出警报的预警网络能力减弱。尽管自筹资金的措施仍在实施，但覆盖面的缩小增加了平民遭受伤害的风险。紧急医疗保健服务恶化，各组织报告难以维持药品供应链和卫生设施。为性暴力和性别暴力幸存者提供的庇护所关闭或运作能力下降，寄宿设施、教育和以妇女为重点的方案规模缩小，或只能通过重新分配有限的应急资源来维持。针对流离失所儿童的教育方案和社会心理支助举措也被削减。

55. 此外，基于项目的短期和小规模供资模式有时会削弱平民主导的保护机制，影响了对平民依赖的信息共享和协调应对的信任。地震发生后，资金优先用于短期人道主义援助，影响了对公民参与和民主治理的支持，进一步限制了民间社会行为体有效开展平民保护工作的可能性。

五. 结论和建议

56. 在经过五年多广泛而系统的军方侵权行为之后，缅甸的人权危机继续给平民造成死亡、破坏、痛苦、恐惧和绝望。军方尤其通过空中力量将袭击进一步升级，造成平民伤亡和民用物体的大规模破坏。反军方武装团体也继续发动袭击，包括使用迫击炮、无人机和简易爆炸装置，并在选举期间袭击选举工作人员，但其规模和强度仍无法与军方暴力相比。

57. 立即停止敌对行动，并向所有需要食物、清洁水、药品和服务的平民提供人道主义援助，仍然是紧急事项。国际社会应停止并防止向缅甸转让武器及其零部件、弹药以及喷气燃料和两用物品，因为它们有可能助长违反国际人权法以及违反和践踏国际人道法的风险。

58. 继续支持缅甸人民对建立民主文官政府和一个基于正义、尊重人权和法治的国家的诉求，也同样重要。任何试图通过缺乏基本可信度的选举进程来获得政治合法性的做法都不应得到认可。军方控制的选举未能尊重该国公民的基本人权，

并加剧了暴力和社会两极分化。⁴² 选举非但没有实现包容性的文官治理或更安全的环境，反而加剧了保护危机，平民仍然面临伤害，无法获得必要的保护机制和基本的人道主义援助。

59. 为了帮助和支持平民，社区团体、民间社会组织和地方治理系统承担了在缅甸各地创建和管理保护机制的责任。传统的国家职能，例如预警、紧急医疗保健和人道主义援助协调等，目前通常由地方主导的系统提供，这些系统充分利用其本地知识、适应能力和创造力，克服了自身面临的严重限制。这些机制虽然脆弱并受到制约，但它们表明，只要建立在合法、信任和集体组织的基础之上，即使在极端条件下，也能够提供不同程度的保护。政治和资金支持仍然是保障其发展、有效运作和可持续性的关键因素，同时以社区层面正在形成的民主基础为依托。

60. 鉴于上述调查结果，高级专员呼吁缅甸军方：

(a) 按照安全理事会第 2669(2022)号决议，立即停止一切违反国际人道法以及一切违反和践踏国际人权法的行为，包括针对平民和学校、医院、宗教场所和流离失所者营地等民用物体的袭击；

(b) 允许并便利人道主义救济物资迅速、不受阻碍地送到有需要的平民手中，这种救援应秉持公正，不作任何不利区分；并取消对运送粮食、药品、和必需品以及电信的限制；

(c) 停止一切不符合国际人权法的任意征兵做法，包括征召儿童和罗兴亚人的做法，并立即释放受影响人员；

(d) 立即释放所有被任意拘留的囚犯，并确保对所有剥夺自由案件，包括据称以逃避或拒绝征兵为由剥夺自由的案件提供有效补救。

61. 高级专员建议民族团结政府、民族武装组织和反军方武装团体：

(a) 立即停止一切违反国际人道法以及一切违反和践踏国际人权法的行为；

(b) 采取具体措施尊重和确保对平民的保护，包括努力确保追究侵犯和践踏行为实施者的责任，并与受影响社区协商，以符合国际人道法和国际人权标准的方式，采取对性别和年龄敏感的措施；

(c) 停止一切强行招募，特别是招募儿童和罗兴亚人的做法，并立即释放受影响人员。

62. 高级专员建议各国，包括东盟成员国：

(a) 通过安全理事会将缅甸人权状况提交国际刑事法院；

(b) 停止并防止向缅甸转让武器及其零部件、弹药以及喷气燃料和两用物品，因为它们有可能助长违反国际人道法以及违反和践踏国际人权法的行为；

⁴² 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/01/myanmar-turk-says-military-controlled-ballot-exacerbates-violence-and-social>。

(c) 在政治和资金方面支持缅甸人民对民主、正义以及尊重人权和法治的诉求，包括与民族团结政府和其他相关民主行为体，包括地方治理结构的代表进行系统性接触；

(d) 避免赋予军方所谓行使文职权力的做法以合法性，特别是不要恢复与军方控制下的机构之间的项目交付或技术合作活动；

(e) 以在遵守国际法方面取得经核实和有意义的进展为基础，推动建立信任措施和政治对话，包括在缓和暴力、保护平民、人道准入和释放政治犯方面；

(f) 支持东盟为停止敌对行动、确保人道准入不受阻碍和释放所有政治犯所作的区域性努力；

(g) 鉴于对为逃离暴力而前往国外的平民一旦被遣返可能遭受强行招募和冲突相关暴力的关切日益加深，确保为这些平民(包括罗兴亚人)提供保护，包括根据国际法给予国际保护，为其提供长期合法身份解决方案，并提供获得基本服务的机会，包括教育、卫生和就业机会；

(h) 就平民人口在技术、资金、人道主义和保护方面的需求与民间社会组织协商，确保向民间社会提供可预测、直接和及时的资金，以实施有效的拯救生命方案。
