

# 概要

“我想找到丈夫的尸体，[但]到处都是政府军。我们不能回家。我活着，但我没有自由。”

一名 40 岁的妇女说。她自 2016 年 11 月起，就被迫离开在掸邦北部村庄的家园，她的丈夫在 2016 年 12 月遭到强迫失踪。<sup>1</sup>

缅甸政府军和该国最大的民族武装团体之一的克钦独立组织/军（Kachin Independence Organization/Army）曾停火长达 17 年，在停火破裂 6 年后，战火继续在缅甸北部各地肆虐。<sup>2</sup> 在与中国接壤的克钦邦（Kachin）和掸邦（Shan）北部地区，新一轮激增的战斗往往伴随违反国际法的罪行和其他严重侵犯人权行为，特别是针对少数民族平民的侵害行为。超过 9 万 8 千名平民流离失所，而由于缅甸政府限制人道救援进入一些特定地区，尤其是民族武装团体控制的地区，使危机更为恶化。

本报告审视了自 2016 年中以来，在克钦邦和掸邦北部持续进行的国内武装冲突中，各方犯下的违反国际人权法和国际人道法罪行。2016 年 8 月，缅甸政府军对克钦独立军的一连串山头哨所发动进攻，引发克钦邦多年来一些最为激烈的战斗，再次导致平民流离失所。几个月后，4 个民族武装团体组成的北方联盟袭击了掸邦北部的政府军和警察哨所，引发政府军的强硬反应。随着战斗在 2017 年 5 月末的和谈前夕升级，平民受到的伤害往往最大。

2017 年 3 月至 5 月期间，国际特赦组织在克钦邦和掸邦北部进行了 3 次调查活动，探访了散布在政府和非政府控制地区的城镇和 10 所收容国内流离失所者的营地。国际特赦组织总共采访了超过 140 人，包括违反战争法罪行的受害者和直接证人；当地和国际人道工作人员；人权捍卫者，以及社区领袖。调查结果还基于与侵犯人权行为有关的照片和录像；官方文件，如缅甸政府军签发的命令和身份证；以及对有关军方空袭或发射迫击炮弹事件的全球定位系统坐标和卫星图像的查证。

克钦邦和掸邦北部的冲突有很多共同之处，包括涉及冲突的一些民族武装团体；近期升级的战斗；少数民族权利这一根本问题；以及自然资源控制和土地使用权方面的争夺。但两者也存在

<sup>1</sup> 国际特赦组织对麦加杨（Mai Ja Yang）的采访，2017 年 3 月 12 日。

<sup>2</sup> 缅甸各地反叛力量的政治和武装派别被官方称为民族武装组织（Ethnic Armed Organizations），包括在《全国停火协议》这样的文件中。由于本报告的重点是克钦和掸邦北部持续进行的国内武装冲突期间犯下的侵害行为，国际特赦组织一般用“民族武装团体”来特指民族武装组织的军事派别。

明显差异，克钦邦的冲突主要是由缅甸政府军和克钦独立军之间进行交战，至于掸邦北部的冲突则涉及大量民族武装团体，他们的利益有时一致，有时互相对立；而缅甸政府军方面则有一群附属民兵组织，冲突双方的团体还参与鸦片和甲基苯丙胺（冰毒）的贸易，获取暴利。

国际特赦组织的调查发现，2016 年底以来，缅甸政府军最严重的侵权行为绝大多数发生在掸邦北部，那里的军人对少数民族平民实施任意拘捕和酷刑及其他虐待，尤其是在与民族武装团体冲突过后。2016 年 11 月末在勐古镇（Monekoe）<sup>3</sup> 的激烈交战期间，政府军任意拘押了数十名少数民族平民，并在那里的山头据点内部周边地段将他们作为人质；数人因受枪击和手榴弹袭击而死亡，另一些人则受重伤。

国际特赦组织还记录了 4 起法外处决事件，涉及 25 名受害者，以及两起强迫失踪事件。缅甸民族民主同盟军（Myanmar National Democratic Alliance Army）和缅甸政府军在 2016 年 11 月末交战后，两名证人看到政府军士兵将棒赛（Pang Hseng）和勐古之间南开胡村（Nam Hkye Ho）的 18 名平民男子押出村外。他们听到枪响，随后被迫逃离而在中国待了数周，回来后却发现两个大坑，里面有烧焦的残骸和财物，亲属指认这都属于那些男子。

缅甸政府军士兵经常强迫平民充当搬运工或向导，这一做法已延续数十年，除了涉及强迫劳动和酷刑外，更让平民有可能在交火中被击中。2016 年 11 月，当 4 名克钦族男子被迫为政府军带路时，德昂民族解放军（Ta'ang National Liberation Army）袭击了该部队。政府军指责这 4 名男子用信号暴露他们的位置，狠狠地殴打他们，并用剃须刀划伤他们的面部。

缅甸政府军在和民族武装团体交战时，经常发射迫击炮弹和大炮炮弹。这些炮弹往往落在平民区，造成平民死伤，损毁平民房屋，并引发大规模流离失所。2017 年 5 月 2 日，在掸邦北部南坎镇（Namhkan）的一条村庄，一名 81 岁的妇女因一枚迫击炮弹在她的房屋附近爆炸而身亡；2017 年 1 月 12 日，几枚炮弹落在掸邦北部贺昌村（Hol Chaung）周围，造成另外两名平民丧生，其中包括一名 8 或 9 岁的男童，另外至少还有 8 人受伤。2016 年 12 月，迫击炮弹或大炮炮弹如雨点般落在两个位于克钦邦的国内流离失所者营地附近，迫使数千名平民再度离开。56 岁的达西高努（Dashi Hkawn Nu）带着 4 个孩子，她回忆说：“整个地方在晃动，响声像是打雷一样。”

由于此类事件经常伤害平民并损毁平民建筑，令人们担忧缅甸政府军没有区分平民和军事目标，也没有采取足够措施来尽量减低对平民造成的伤害。另一方面，民族武装团体有时会在战斗中经过平民地区，或将据点设在平民区附近，引来迫击炮火危及平民安全。

国际特赦组织记录到的多种侵害行为皆是缅甸政府军第 33 和第 99 轻步兵师的所为；由于他们军服上有独特标记，而且经常长期驻扎在某些地区，因此受害者可辨认出这些部队。长期以来，缅甸军人的行为几乎完全不受追究，当局很少进行可信的调查，也几乎不存在起诉，致使受害者及其家人几乎不考虑向当局申诉，而且他们有理由担心会遭到报复。几名专家称，驻扎在克钦邦和掸邦北部等交战地区的部队和指挥官经常得到晋升，哪怕有多项可信的指控显示他们实施侵害行为。

在克钦邦，缅甸政府军和政府限制人道救援进出，特别是在非政府控制地区，此举令数万名流离失所者的困境更为恶化。当地人道组织不遗余力地尽量减少造成的影响，包括通过从中国运来商品，但人道工作人员说他们被削弱能力，难以快速反应来监督平民保护问题，也影响到处

<sup>3</sup> 勐古（Monekoe，也被称为 Mong Ko、Mung Gu 和 Man Kan）与克钦邦和掸邦北部的许多村镇一样，经常因不同的民族和语言而有不同的拼法。在本报告中，国际特赦组织一般使用缅甸信息管理部（Myanmar Information Management Unit）所采取的拼法，该机构由联合国驻地和人道主义事务协调员管理。参阅缅甸信息管理部，关于缅甸信息管理部（About the MIMU），<http://themimu.info/about-us>，但缅甸信息管理部的地图经常不包括本报告所提到的许多细小村庄，故而这些名字的拼写由受采访者和译者提供。

理避难所、用水途径、卫生等主要问题。政府军的阻挠有时特别残忍无情，例如在 2017 年 2 月，他们阻止人道救援运送一批尊严用品（卫生巾、肥皂、内衣和牙刷）给流离失所的妇女。

不少平民皆认为民族武装团体保护他们免遭缅甸政府军侵害，但这些团体本身也违反国际人道法。武装团体强征平民男女和儿童，并向已因冲突影响而生计艰难的村民索取大米或钱。掸邦北部各地村庄的平民讲述了当出现征兵传言时人们如何逃离。这些问题似乎在 2017 年开始恶化，这可能是源于政府军的攻势和该国和平进程的黯淡前景，使许多武装团体感受到压力。

德昂民族解放军和另一武装团体掸邦重建委员会（Restoration Council of Shan State）自 2015 年 11 月起在掸邦北部交战，并绑架被认为支持对方的平民。数月后，几十名被绑架者的亲属告诉国际特赦组织，他们仍不知道自己的亲人是生是死。

在克钦邦和掸邦北部各地，缅甸政府军和多个民族武装团体不断埋设杀伤人员地雷或类似地雷的武器，例如简易爆炸装置，由于这些武器本质上都不区分目标，故而严重影响到平民的安全。2017 年 1 月，一名 41 岁的男子在掸邦北部南散镇（Namhsan）的茶场工作后，走回到一条土路时踩到地雷，一条腿被炸掉；他是国际特赦组织所采访的几名伤情相同的地雷受害者之一。儿童在农场帮忙，或将未爆炸弹药误认为可玩耍物品时经常受伤。不少流离失所者因为地雷的关系而害怕回家或去他们的农场。

虽然缅甸政府尚未批准大多数国际人权法和国际人道法条约，但大多数国际特赦组织记录到的侵害行为都违反了国际习惯法的规范，不少更构成战争罪。缅甸当局必须确保涉及侵害的军人，以及任何下令实施侵害或没有采取行动预防、制止或处罚此类侵害行为的指挥官，都受到追究。他们还应立即在全国各地停止限制人道救援进出，包括在非政府控制地区。而且，他们应确保联合国人权理事会设立的独立国际调查团能不受限制地到访有关地区，以进行其调查该国各地发生之侵犯人权行为的任务。

缅甸民族武装冲突已持续数十年，偶尔出现停火，而昂山素季政府则以结束该冲突为己任。但在克钦邦和掸邦北部的持续冲突期间，缅甸政府军对待少数民族平民的方式损害了此类工作的努力，触发人们对政府及其军队的怨恨。在缅甸北部，许多平民以及观察局势多年的专家都担心冲突在加剧，而且违反人权和人道法的问题可能恶化。要避免这样的局势出现，缅甸政府需要将问责和尊重人权置于其议程的中心。

# 结论和建议

克钦邦和掸邦北部的平民受到各方的威胁。缅甸政府军在打击民族武装团体的行动中，经常严重侵害少数民族平民。茶农碰巧在错误时间处身政府军检查站，可能发现自己遭受任意拘捕、酷刑、法外处决和强迫失踪。男女和儿童在附近发生战斗后走出藏身之地时，可能由于迫击炮弹和大炮炮弹在他们的家附近爆炸，而被金属碎片击中，这种种都因为政府军没有区分平民和军事目标，也未采取足够预防措施来尽量减低对平民造成的伤害。然而，使局势加剧恶化的是，缅甸政府军和政府限制人道救援进出，致使数万名处于弱势的平民仅因逃避冲突到非政府控制的地区就遭惩罚。

虽然许多少数民族平民将民族武装团体视为保护者，但他们同样受到这些团体的威胁。男女和儿童面临强征的危险；那些苦无生计而生活贫困的社区被要求交出大米或钱，以支援一个又一个经过他们村庄的团体。此外，平民有时更陷入不同武装团体的内斗中，有被绑架的危险；数月或数年后，家人仍痛苦无助，不知道丈夫或儿子是生是死。

流离失所的平民一再表示，他们只想回到村庄，这样他们可以恢复耕作和孩子的教育。但即使在战斗结束长时间后，由于克钦邦和掸邦北部冲突各方广泛埋设地雷和简易爆炸装置，导致平民回乡之路更艰难。

数十年来，缅甸政府军的行为几乎不受追究。缅甸名义上过渡到文职政府，加上昂山素季升任国务资政，为人们带来希望，祈求该国可以抛弃这一积习。但在少数民族和宗教少数派遭加强打击的大背景下，缅甸北部的冲突持续，这显示该国的状况仍需有进一步的改善。全国和平进程要取得成功，就必须植根于问责和尊重所有平民的权利，当中包括少数民族的。

## 建议

### 致缅甸政府

- 公开承认和谴责缅甸北部发生的违反国际人权法和国际人道法行为。使用一切司法、政治和外交手段，确保军方终止这些侵害；
- 让联合国人权理事会设立的国际独立调查团完全不受阻碍地到访相关地区，并和调查团充分合作；
- 确保就所有可信的、关于战争罪和其他违反国际人道法行为的指称展开调查，包括法外处决、强迫失踪、酷刑和其他虐待、强迫劳动，以及针对平民的无差别或故意袭击。确保在不诉诸死刑的情况下，在独立的平民法院以公正的程序起诉那些负责者，包括下令或没有防止或应对其指挥的军人犯下严重罪行的指挥官；

- 对于举报国家和非国家行为体侵犯人权行为的受害者和证人，采取一切必要措施来确保他们的身份保密和安全，包括保护他们的家人免遭报复。此外，确保受害者及其家人有途径就承受的伤害得到充分和有效补偿，包括让他们获得赔偿、恢复正常生活和保证事件不再重演；
- 批准主要的国际人权法和国际人道法条约，包括《禁止地雷条约》、《特定常规武器公约》及其所有议定书、《禁止酷刑公约》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和国际劳工组织的《废止强迫劳动公约》（第 105 号公约）；
- 立即允许人道救援不受限制地进入克钦邦和掸邦北部所有地区，包括勐古附近地区和不受政府控制的地区，允许联合国和国际及国家人道组织评估和监测流离失所平民的需要，并向他们提供援助；
- 简化和规范人道和发展工作人员获得授权前往受冲突影响或受限制地区的程序。尤其，确保在合理期限内系统地提供答复，尤其在考虑到许多团体正在应对紧急局势的情况下；
- 确保任何国内流离失所者都可以在安全、知情和自愿的情况下返乡。增加提供地雷风险教育的资金和计划，并划定布雷区；
- 尽早为联合国人权高级专员办事处的设立提供协助，让办事处受到全面保护和全面获授权促进人权。

#### 致缅甸政府军

- 立即终止和遏制违反国际法的罪行和其他违反人权法和人道法的行为，包括与冲突和停火地区军方行动有关的。严格遵守关于国内武装冲突的习惯国际人道法规定；
- 确保军人在发射迫击炮和大炮时区分平民和军事目标，并采取足够预防措施来减少为平民带来伤害的危险，如利用侦察者来确保炮弹只落在预定和合法的军事目标上；
- 任何涉嫌对违反国际法的罪行和其他严重违反国际人权法律行为负责的人，应立即被暂停前线职责；
- 撤消任何要求向试图逃离缅甸政府军的人枪击的命令。调查任何下达此类命令的军官，并在有足够证据显示罪责的情况下，通过公正审判来追究其责任；
- 立即就失踪者的命运和下落，包括本报告提到名字的人，向其家人和其他相关方面提供信息，并提供关于拘捕理由的详情；
- 停止使用杀伤人员地雷和简易爆炸装置。支持扩大扫雷计划，同时采取一切必要措施，警告平民关于埋设有地雷和类似地雷装置地区的危险，例如用缅甸语和当地少数民族语言制作的标识和公告；
- 终止强迫搬运和带路等强迫平民劳动的做法。追究任何强征平民的军人和部队的责任，即使是强征属于短期性质；
- 立即允许人道救援不受限制地进入克钦邦和掸邦北部所有地区，包括勐古附近地区和不受政府控制的地区，允许联合国和国际及国家人道组织，评估和监测流离失所平民的需要并向他们提供援助；

- 与联合国人权理事会授权的国际独立调查团充分合作，包括允许他们不受限制地进入全国各地，令他们可以调查冲突各方的侵犯人权行为。

#### 致克钦邦和掸邦北部的民族武装团体

- 终止强征和征募儿童的做法，包括将平民短期用作搬运工、司机和向导的做法。而且终止强迫征税；
- 采取一切可行措施，避免在平民区设据点，或让部队经过平民区；
- 终止使用杀伤人员地雷和简易爆炸装置。支持扩大扫雷计划，同时采取一切必要措施，警告平民关于埋设有地雷和类似地雷装置地区的危险；
- 立即释放所有被拘押的平民，包括那些被强征而且正在参与敌对行动的人。公布任何一直被武装团体拘押的人的名字，不论他们是平民还是战斗人员；
- 与联合国人权理事会授权的国际独立调查团充分合作，允许他们进入非政府控制的地区，让他们可以调查冲突各方的侵犯人权行为。

#### 致联合国人权理事会

- 确保国际独立调查团根据其授权，在该国各地调查侵犯人权行为，包括与克钦邦和掸邦北部的持续冲突有关的，并确保调查团有足够的资源来进行调查。

#### 致联合国国家工作组和联合国驻缅甸的机构

- 加大对缅甸政府的压力，包括通过公开和私下的呼吁，要求当局停止限制人道救援进出，包括在非政府控制的地区。

#### 致捐助国政府和东盟成员国等国际合作方

- 公开呼吁缅甸政府和军方立即终止一切对人道救援的限制，包括在非政府控制的地区；
- 公开呼吁缅甸政府军终止一切违反国际人权法和国际人道法的行为，并确保追究过去和仍在发生的侵害行为；
- 对于任何军方接触，确保就任何过去涉及侵犯人权行为的情况来审查被接触的部队和指挥官。优先就国际人道法规范进行培训，包括识别目标和适度性的方面；
- 考虑加大支持在克钦邦和掸邦北部工作的人道组织，包括在政府和非政府控制地区处理紧急需求；并扩大地雷安全教育和计划。

