

君子协定

缅甸和平谈判与政治转型中的女性参与



“理论上、我们做得到[在和平谈判中提高女性参与]。
但实际上很困难。所以、我们做成“君子协定”以待将来。”

— 民族武装组织代表、密支那、2016年5月



遭缅甸军攻击的掸邦贵概市诺纳村居民在村口留影。
© 2016 Fiona MacGregor/缅甸时报

女性占缅甸全国人口略过半数、但在为结束该国武装冲突而进行将近四年的和平谈判过程中、女性显然几乎是缺席的。除了极少数握有政党高级职位的女性曾参与谈判外、众多女性团体表示、她们不是被视若无睹、就是为了争取女权而被当做“搅局者”。

缅甸自1948年独立以来、经历了多次长期的内部武装冲突、在国内七个少数民族邦之中、三个邦仍持续面临战火或紧张情势。近年来、该国有几个地区的战事更趋激烈、克钦邦和掸邦的暴力不断升高、导致无数平民伤亡、逾20万人被迫迁徙。

这些年中间、政府和各民族武装团体之间经由谈判产生了数项停火协议。2015年10月、政府与八个非国家武装团体达成局部性的全国停火、许多其他团体则仍维持双边停火、有些已持续超过20年。¹但这些协议迄今并未终结暴力、也没能创造出让移民人员和难民得以返乡的必要条件。

2015年11月、全国民主联盟(National League for Democracy、全民盟)在反对派领袖昂山素季领导下赢

得全国大选的压倒性胜利。2016年4月、昂山素季宣布启动新形式和平谈判、称为“21世纪彬龙会议”(Panglong 21st Century)。该名称源自1947年缅甸数个民族团体与昂山素季之父、缅甸独立运动领袖昂山将军签定的“彬龙协议”。²新的谈判预定于8月展开。

依据国际人权法和联合国安理会1325号决议及其后关于女性、和平与安全的决议所包含的原则、各国政府有义务采取措施消除女性在公共生活中所受的歧视、并确保她们的参与公共事务行为的权利。³缅甸女性在预防和解决冲突中的基本角色、包括在和平谈判、和平建构、和平维持、人道主义应对和冲突后和解进程中、均应符合前述各项标准。

缅甸女性必须在和平进程中扮演更重要角色、不仅是因为她们承受了许多冲突后果、而且也因为她们的参与才最能确保任何和平协议能顾及全方位的人权问题。解决经常做为冲突核心的人权议题、特别是其中带有族群成分者、对于建立长期持久的和平至关重要。

1 〈全国停火协议节略〉、缅甸时报、2015年10月15日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/17022-extracts-from-the-nationwide-ceasefire-agreement.html> (2016年8月5日浏览)。

2 南伦宁温(Nan Lwin Hnin Pwint)、〈‘21世纪彬龙会议’定7月下旬召开〉、伊洛瓦底、2016年5月20日、<http://www.irrawaddy.com/burma/21st-century-panglong-conference-set-late-july.html> (2016年8月5日浏览)；马修·沃尔顿(Matthew Walton)、〈缅甸的族群、冲突和历史：彬龙神话〉、亚洲调查(Asia Survey)、48卷6期(2008)、页889-910。

3 《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)、1979年12月18日通过、联大决议34/180、联大正式纪录：第34届补编第46号、页193、联大文件编号A/34/46、1981年9月3日生效、第4、7、8条。缅甸于1997年批准CEDAW。CEDAW一般性意见第30号、关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用、消除对妇女歧视委员会、CEDAW/C/GC/30(2013)、<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GComments/CEDAW.C.CG.30.pdf> (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议1325(2000)、S/RES/1325(2000)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议1820(2008)、S/RES/1820(2008)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820\(2008\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820(2008)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议1888(2009)、S/RES/1888(2009)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888(2009)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议1889(2009)、S/RES/1889(2009)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889(2009)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议1960(2010)、S/RES/1960(2010)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960(2010)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议2106(2013)、S/RES/2106(2013)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106(2013)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议2122(2013)、S/RES/2122(2013)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2122\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2122(2013)) (2016年8月5日浏览)；联合国安全理事会、决议2242(2015)、S/RES/2242(2015)、[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242(2015)) (2016年8月5日浏览)。

历史脉络

缅甸现代史、不分全国或地方、很大部分以武装冲突为特征。从1948年脱离英国独立开始、缅甸一直为建立尊重基本人权的政府而奋斗。在中央政府与各地民族武装团体之间历时数十年的武装冲突中、发生无数违反战争法和侵犯人权的罪行、对无数被边缘化的人民造成不利的影响。不当统治的遗害包括根本上不健全的2008年宪法、其目的是对文人改革设限、保障塔玛都（Tatmadaw、即缅甸国防军）残留的宪法权力。

独立后、缅甸经历了复杂不成熟的民主规则、政治不稳定和族群武装冲突的后殖民政治改革。1962年军方政变使改革夭折、带来延续逾60年的军事统治。由军事统治时期直到今天——军方至今仍主宰国会——缅甸军方在处置反抗军政府的人民起义时、以及在少数民族地区、犯下许多违反国际人权法和人道主义法的罪行、包括杀人、强暴、酷刑、任意逮捕拘押、强迫劳动、强征土地、征用童兵及其他侵权行为。各民族武装团体也在较低程度上涉及人权侵害、包括征用童兵、强迫劳动和酷刑虐待。

经过逾50年的军事高压统治、2011年3月上台的政府采取了改善人权的重要措施：释放数以百计维权人士、学生、僧侣和其他政治犯；放宽媒体管制；立法保障集会和组织工会的自由。然而、据人权观察记录、在克钦邦、掸邦、若开邦以及其他地区、始于2011年的政治转型并未结束当地的严重人权侵犯。⁴

2015年11月大选导致政治权力进一步由军方转移到文人政府、不过军方仍在政治和经济领域维持相当影响力。军政府起草的宪法授权军方任命国防部长和边境事务部长、以及掌握警察指挥权的内政部长。司法系统未经改革、依旧贪腐、无能且听命于军方。因此、军方仍然不受文人节制、并且对过往和进行中的犯罪完全免责。新起的战事已导致成千上万平民流离失所、其间政府军和各民族武装团体皆被指控严重违犯战争法、包括强迫劳动、酷刑虐待和对女性的性暴力。⁵



最佳：克钦邦桑冈（Sang Gang）境内流徙者营区。
© 2011 人权观察

剩下：2015年11月8日缅甸大选，为了防止重复投票、首次采用在选民手指涂上不褪墨水的方法。摄于孟邦毛淡棉（Moulmein, Mon State）。
© 2015 Shayna Bauchner/人权观察

⁴ 莎拉·马贡（Sarah Margon）（人权观察）、〈昂山素季必须集中心力结束缅甸内战〉、评论、外交政策杂志、2016年7月11日、<http://foreignpolicy.com/2016/07/11/aung-san-suu-kyi-must-focus-on-ending-burmas-civil-war/>（2016年8月5日浏览）。亦参见：人权观察、〈缅甸：关于国际调查委员会、问题与解答〉、2011年3月24日、<https://www.hrw.org/news/2011/03/24/burma-q-international-commission-inquiry>；人权观察、〈他们又来摧毁我们村子：克钦邦境内流徙者的苦难〉、2005年6月、<https://www.hrw.org/report/2005/06/09/they-came-and-destroyed-our-village-again/plight-internally-displaced-persons>。

⁵ 人权观察致廷觉（U Htin Kyaw）总统函、〈新政府的人权优先事项〉、2016年5月4日、<https://www.hrw.org/news/2016/05/04/hrw-letter-president-u-htin-kyaw>。

缅甸冲突中的女性及其权利

冲突对女性的影响

缅甸女性向来在国内轮番武装冲突中沦为虐待对象。塔玛都和部分民族武装团体经常实施性暴力。⁶平民持续遭受的虐待、包括性暴力、因为缺乏问责而更加层出不穷。据国内外人权组织报导、许多性暴力案件经举报后、军方却拒绝认真调查。⁷国防部向联合国缅甸人权特别报告员表示、军政府已起诉涉嫌在2011—2015年触犯强暴罪的61名军方人员——但对其定罪判刑的情况却极少说明。⁸即使真的调查起诉、这类案件大多由军事法庭审理、无法独立于指挥系统、而且几乎从不开放公众旁听。⁹

例如、2015年1月、两名克钦族教师、20岁的马兰露拉 (Maran Lu Ra) 和21岁的唐宝环连钦 (Tangbau Hkawn Nan Tsin)、被发现陈尸在掸邦、村民和维权人士认为她们遭到缅甸国军士兵强暴并残杀。¹⁰当地维权人士、国际非政府组织和美国政府均呼吁缅甸彻查该案。2016年5月、塔玛都发布声明表示已展开调查、但此后未再说明是否起诉嫌犯或开庭审理、遑论定罪。¹¹

除了遭遇性暴力和其他虐待、妇女和女童也常在其他方面、以不合比例的程度承受武装冲突的影响。正如联合国秘书长潘基文于2016年所说：

性暴力因为冲突和流离失所而变本加厉、尤其是在克钦邦和掸邦北部、原因包括社会保护机制崩溃、武装人员频繁出没、以及军事营区逼近平民聚居区。...以性剥削和强迫婚姻为目的的人口贩运显著增加、2015年初有45起纪录在案。无国籍和失去身分证件的女性处境最危险、特别是在旅途中搭乘拥挤船只和藏身走私营地的时候。¹²

女性在冲突地区遭绑架和强迫失踪的问题也持续存在、例如克钦族女性桑芦瑞嘉 (Sumlut Roi Ja)、据信于2011年10月被缅甸军队绑架、至今下落不明。¹³



克钦邦密支那的难民营、海报上的照片属于两名遇害克钦族女教师、20岁的马兰露拉和21岁的唐宝环连钦。
© 2016 Dave Mathieson / 人权观察

6 南丁兑 (Nan Tin Htwe)、《塔玛都承认强暴但否认其为‘体制化’行为》、缅甸时报、2014年3月3日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/9742-tatmadaw-admits-rapes-but-denies-they-are-institutionalised.html> (2016年8月5日浏览)。
7 例参见：缅甸妇女联盟、《她们若有指望、她们会说出来》—国家支持的性暴力持续发生在缅甸民族社区》、2014年11月、<http://womenofburma.org/if-they-had-hope-they-would-speak/> (2016年8月5日浏览)。
8 “国防部告知特别报告员、已有61名军方人员因2011至2015年基于性和性别的暴力被起诉；其中、31人交由军事法庭审判。根据来自政府信息、家属有时可受邀旁听军事法庭开庭；然而、诉讼程序仍旧不透明、被害人通常不知道加害者是否受到处分。”缅甸人权情势特别报告员的报告、A/HRC/31/71、第40段、2016年3月18日、<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx> (2016年8月5日浏览)。
9 人权观察致廷总统函、《新政府的人权优先事项》、2016年5月4日、<https://www.hrw.org/news/2016/05/04/hrw-letter-president-u-htin-kyaw>。
10 《美国促缅甸调查两名女教师命案》、美联社、2015年1月22日、<https://www.theguardian.com/world/2015/jan/22/us-burma-investigate-deaths-teachers> (2016年8月5日浏览)。据报该案逮捕一嫌、但迄未公布有关任何审判结果的信息。《数千集会追思被害教师》、缅甸时报、2015年1月23日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/12879-thousands-gather-to-farewell-slain-teachers.html> (2016年8月5日浏览)；《缅甸克钦族冲突中的性暴力免责问题》、人权观察新闻评论、2016年1月21日、<https://www.hrw.org/news/2016/01/21/dispatches-impunity-sexual-violence-burmas-kachin-conflict>。
11 《地方军事指挥官为克钦教师命案被传讯》、米兹玛 (Mizzima)、2016年5月21日、<http://mizzima.com/news-domestic/local-army-commander-be-questioned-over-kachin-teachers%E2%80%99-murder> (2016年8月5日浏览)。亦参见：《人权委员会促对调查克钦教师命案采取行动》、缅甸时报、2016年7月27日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/21585-human-rights-commission-urges-action-in-investigation-of-kachin-teachers-murder.html> (2016年8月5日浏览)。
12 秘书长关于冲突中性暴力问题的报告、联合国文件 S/2016/361、2016年4月20日、http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/361 (2016年8月5日浏览)。
13 人权观察致廷总统函、《新政府的人权优先事项》、2016年5月4日、<https://www.hrw.org/news/2016/05/04/hrw-letter-president-u-htin-kyaw>。



少数民族家庭逃难来到克钦邦羯央 (Je Yang) 营地。
© 2015 Hkun Li/Sakse Collective

因战事导致的大量平民流离失所、对缅甸妇女和女童造成多方面的重大影响。尽管仅靠稀少数据、联合国人口基金发现流离失所：

已导致受影响人口缺乏生计来源、许多男性不得不离家到外地求职。他们长期离家对妇女和女童的安全与保障造成深远影响。...近期报告指出、GBV[基于性别的暴力]、包括性暴力、成为无所不在的恐惧与威胁。¹⁴

妇女和女童还要面对因家人受武装冲突影响而恶化的安全风险。当男性志愿入伍、或被征召、或被强迫上战场搬运军需、家中妇女和孩童就必须自力谋生。报告指出、女性因此更容易遭受军方或武装团体的虐待。2016年在掸邦、由于塔玛都抓捕年轻男子、许多村民——包括还未被抓的男性——逃离家园、只留下12名妇女、负责守护住房、财产和粮食。一名妇女说、“丈夫不在、我住在家里很害怕、但我必须守住这个家。我不知道万一塔玛都又回来、我们该如何自卫。”¹⁵

¹⁴ 联合国人口基金 (UNFPA)、《‘妇女和女童优先’：捐助机构联合组团访问掸邦北部》、2016年5月27日、<http://myanmar.unfpa.org/news/%E2%80%9Cwomen-and-girls-first%E2%80%9D-donors-visit-northern-shan-joint-mission> (2016年8月5日浏览)。
¹⁵ 费欧娜·麦克葛瑞格 (Fiona MacGregor)、杜杜昂 (Thu Thu Aung)、《女性卫士保护掸邦北部废弃村庄》、缅甸时报、2016年4月6日、<http://www.mmtimes.com/index.php/in-depth/19852-women-guardians-protect-deserted-villages-in-northern-shan-state.html> (2016年8月5日浏览)。



克钦独立军和受训民兵身著伪装、手持木枪、在克钦邦克独军控制领土的拉咱 (Laiza) 附近接受三个月新兵训练、2012年1月。
© 2012 Adam Dean/Panos Pictures

女性与武装冲突

“比方说谈判时、女人负责做饭、接待。女人为贵宾带位、送往迎来。女人的角色是纾缓紧张。女人的角色不在于开会、而在会议之外。各方武装力量全都极力捍卫己方立场、女人可以让大家放松。女人不会谈判、也不会搞外交。”

— 民族武装组织代表、谈论女性参与和谈问题、密支那、2016年5月

除开昂山素季、女性在缅甸政治上的狭窄空间及其遭贬抑的地位、或缅甸女权人士所称的“茶歇时间倡导” (tea break advocacy)、无法反映她们做为武装团体成员参战或努力推动和平的贡献。¹⁶

女性有一种特殊的负担：军事领袖只重视[军中]现役人士。...女人要结婚、要生孩子。她们要负责持家、所以不可能持续服役。男人则可以站上前线。¹⁷

关于女性战士的数据不易收集、但历年确有许多女性加入民族武装团体。在克钦邦、“妇女担任士兵、或做为经过军事训练的文职人员、加入克钦独立组织 (Kachin Independence Organization, KIO)、即公认代表克钦族的政治实体。KIO

的军事侧翼、克钦独立军 (Kachin Independence Army, KIA)、是缅甸目前唯一征召女兵的非国家武装团体。”¹⁸ 如同一名研究员最近指出、“所有受访女性均同意、妇女应当有权志愿上前线作战、其中数名年轻[女性]新兵表示、她们希望参与实战。有些女兵主动向长官请求派任野战职务。”¹⁹

塔玛都也积极征召女兵。2013年、国防部刊登广告征求缅甸女性从军、强调“报名获选者将可免于前线服役、授与少尉军阶。”²⁰ 塔玛都在国会总共拥有166个 (或25%) 保障席位——为了推动政治转型的一项争议性安排——但在2014年1月、军方仅指派两名低阶女性军官出任国会议员。²¹

16 “茶歇时间倡导”是缅甸维权人士与人权观察会谈时使用的词汇、意指女性议题遭到贬抑、只能利用休息喝茶时间进行而无法进入主要谈判会场。关于女性战斗人员、见米歇尔·巴萨 (Michelle Barsa)、奥莉维亚·荷特-艾佛利 (Olivia Holt-Ivry) 与艾莉森·穆伦贝克 (Allison Muehlenbeck)、包容性安全 (Inclusive Security)、《包容性停火：妇女、性别与持久终结暴力》、日期不详、<https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/03/Inclusive-Ceasefires-ISA-paper-Final-3.10.2016.pdf> (2016年8月5日浏览)。

17 人权观察访谈国会议员贾森冈 (Ja Seng Hkawn) 女士、密支那、克钦邦、2016年5月16日。

18 参见：珍妮·海斯卓姆 (Jenny Hedström)、《缅甸》章节、《冲突与和平中的女性》、国际民主与选举支援中心 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)、2015年、<http://www.idea.int/publications/women-in-conflict-and-peace/upload/Women-in-Conflict-and-Peace-myanmar.pdf> (2016年8月5日浏览)。海斯卓姆并写道、“女性的经验和知识在公共议程中遭到抹消、导致克钦妇女失去定义并解决本身利益与需求的机会。如迪柯斯塔 (D' Costa) 所主张 (2006: 131)、这种情况似乎不是因疏忽造成、而是居宰制地位的各个团体刻意企图操纵议程、限制民族与宗教少数社区女性的能动性与发展。”同前引。

19 珍妮·海斯卓姆、“缅甸”章节、《冲突与和平中的女性》、国际民主与选举支援中心、2015年、<http://www.idea.int/publications/women-in-conflict-and-peace/upload/Women-in-Conflict-and-Peace-myanmar.pdf> (2016年8月5日浏览)。

20 凯特·霍铎 (Kate Hodal)、《缅甸征召女兵加入与叛乱团体苦战》、卫报 (The Guardian)、2013年10月16日、<https://www.theguardian.com/world/2013/oct/16/burmese-army-recruits-female-soldiers-rebels> (2016年8月5日浏览)。

21 觉杜 (Kyaw Thu)、苗丹金 (Myo Thant Khine)、《缅甸军方首位女性代表进入国会》、自由亚洲电台、2014年1月14日、<http://www.rfa.org/english/news/myanmar/women-01142014143827.html> (2016年8月5日浏览)。

女性在解决缅甸冲突中的角色

早在缅甸迎来政治变革之前，女性一直站在要求民主转型的第一线、包括争取女权。她们也动员起来争取参与和平进程。然而，女性并未因此在持续的和平谈判中获得有意义的代表席位，也无法使女权纳入谈判议题。相反地，女权议题经常遭到漠视。²² 一名女权代表告诉人权观察，女性有能力做出贡献，但总是遭到排斥。²³ 一名女性政治代表告诉人权观察，“决策者全是男人，他们开会只邀请其他男人。想改变几十年来的陋习，实在不容易。”²⁴

缅甸和平进程非常复杂，而且就像多数冲突解决工作、谈判的同时情势仍不断变化。许多冲突及其和平进程与各邦族群团体或民族武装组织有关，政府和这些组织缔结（并破坏）各种双边停战协议。现有多项双边停战协议均受到当地社区停火监督机制的监督。²⁵

自2013年起，当时总统登盛领导的政府同意为全国停火协议展开谈判。在谈判期间，政府再次发起大规模军事行动、

攻击最大民族武装团体之一的军事侧翼、即克钦独立军。²⁶ 经过几年断断续续的谈判，2015年10月，16个政府承认的民族武装团体中，有8个在全国停火协议上签字。跨出这一步以后，更广泛的和平进程预定至少要延续整个2016年。

女性极少或根本没有参与这些谈判。在政府和民族武装团体双方的大多数和平进程委员会和机构之中，女性遭到彻底排除。女性参与近乎重要的例子只有一个：在走向全国停火协议的一系列复杂谈判中，有两名女性加入14人高级代表团，即各民族武装团体的谈判团队。她们是获选为首席谈判代表的兹颇拉盛女士 (Naw Zipporah Sein) 和苏木拉·拉扎林 (Saw Mra Raza Lin)。²⁷ 新获任命监督和平进程的秘书处，由争议性的缅甸和平中心 (Myanmar Peace Center) 改组而成的民族和解与和平中心 (National Reconciliation and Peace Center)、十一名成员中有两名女性：全民盟领袖昂山素季和克伦族国会上议院议员席拉南当 (Shila Nan Taung)。²⁸

一名女性政治人物告诉人权观察，民族武装团体的男性领导人被要求加强谈判代表团的包容性时，总是说“我们会考虑、我们会注意”。²⁹ 如同一名女权人士告诉人权观察、

她所谓的“茶歇时间倡导”往往是女性在谈判进行中发挥影响力的唯一空间、这表示女性无法参与正式的决策讨论，而是被迫降格在会议休息时间——即喝茶时间——游说代表团成员。³⁰

排除女性参与的情况、在有关下列议题的会议特别显著：安全部门改革、武装团体的复员与解除武装、以及停火和监督停火。有关这些“硬性安全”事务的男性谈判者，无一例外忽视女权和女性参与谈判的重要性。民族武装团体的代表告诉人权观察：

女人的角色是纾缓紧张。各方武装力量全都极力捍卫己方立场，女人可以让大家放松。女人不会谈判，也不会搞外交。现在是军人对军人的谈判。若涉及到政府时，女性就会参加进来。³¹

侵犯人权一向是发动冲突的核心，包括虐待女性。停火条款也会对受害社区产生重大影响，包括生计、教育、住房和医疗照护——都是女性最关心的事务。停火协议若不能以尊重人权的、非歧视的方式处理这些议题，可能造成深远影响，包括能否确保协议下的和平稳定持续。



昂山素季在政府、军方与各民族武装团体代表的停火谈判中候发表演说，奈比多，2016年1月12日。

© 2016 路透社

22 雪莉·泰恩 (Cherry Thein)、《妇女不满在和谈中被‘关进厨房’》、缅甸时报、2015年9月23日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16630-anger-as-women-kept-in-the-kitchen-during-peace-process.html> (2016年8月5日浏览)。
23 人权观察访谈妇女倡导和平网络 (Women's Initiatives Network for Peace: WIN-Peace)、仰光、2016年5月18日。
24 人权观察访谈女性国会议员贾森冈女士、密支那、克钦邦、2016年5月16日。
25 美慈组织 (Mercy Corps)、《建构强健的缅甸民间停火监督机制：挑战、成就与教训》、工作文件、2016年5月、http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Working_Paper_Building_a_Robust_Civilian_Ceasefire_Monitoring_Mercy_Corps_May2016.pdf (2016年8月5日浏览)。
26 国际危机组织 (International Crisis Group)、《缅甸和平进程：全国停火仍难落实》、危机组织亚洲简报第146号、仰光/布鲁塞尔、2015年9月16日、<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/b146-myanmar-s-peace-process-a-nationwide-ceasefire-remains-elusive.pdf> (2016年8月5日浏览)。叶蒙 (Ye Mon)、《克钦独立组织指控塔玛都企图强迫停火》、缅甸时报、2015年10月2日、<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16791-kio-accuses-tatmadaw-of-trying-to-force-a-ceasefire.html> (2016年8月5日浏览)。
27 促进和平进程性别包容联盟 (Alliance for Gender Inclusion in the Peace Process, AGIPP)、《缅甸妇女、和平与安全决策》、2015年12月、http://agipp.org/sites/agipp.org/files/agipp_policy_brief_1_eng.pdf (2016年8月5日浏览)。
28 《民族和解与和平中心成立》、缅甸联邦共和国、总统府、第50/2016号令、2016年7月11日、下文简称“总统府第50/2016号令”、<http://www.moi.gov.mm/moi:eng/?q=announcement/12/07/2016/id-7666> (2016年8月5日浏览)。
29 人权观察访谈女性国会议员贾森冈女士、密支那、克钦邦、2016年5月16日。
30 人权观察访谈索努 (Soe Soe New)、缅甸妇女联盟 (Women's League of Burma)、仰光、2016年5月18日。
31 人权观察访谈克钦独立组织技术援助组 (Technical Assistance Team)、密支那、克钦邦、2016年5月16日。

和平进程现有女男人数——2011—2016³²

实体	年度	参与者总人数	女性参与者人数	男性参与者人数
联邦和平缔造中央委员会 (UPCC)	2012	11	0	11
联邦和平缔造工作委员会 (UPWC)	2012	52	2	50
全国停火协调小组 (NCCT)	2013	16	1	15
联合执行协调会议	2015	16	0	16
联邦和平对话联合委员会 (UPDJC)	2015	48	3	45
联合停火监督委员会 (JCMC—联邦级)	2015	26	0	26
高级代表团 (SD)	2015	15	2	13
民族和解与和平中心 (NRPC)	2016	11	2	9



克钦族儿童在简陋的学校中跟随教育志愿者学习传统舞蹈，摄于克钦邦拉咱 (Laiza) 市郊的难民营。2011年的战事打破了15年停火，流离失所的儿童大多无法继续上学。
© 2011 人权观察

靠著其他国家和国际非政府组织的支持、女性谈判者、政治人物和维权人士正在倡导女性有意义参与进行中谈判的重要性。³³ 例如，有个捐助国政府基金、和平支持基金 (Peace Support Fund)、支持“在缅甸和平进程中提升互信、信心、交流和参与、并能降低社群间紧张对立的倡议”、并将“女性的需要和利益”列为其支持项目的必要条件。³⁴ 如同一名克钦族女性组织代表告诉人权观察，“我们希望出席决策会议、包括停火谈判——每一个阶段都要。”³⁵

某些女性谈判参与者呼吁、所有谈判都应保障百分之30的女性参与名额。此一名额引发大量讨论和歧见、包括在各民族武装团体为准备全国停火协议而进行的预备磋商中。讨论过程中、有些武装团体的男性成员希望将百分之30

定为上限——即女性参与的最高水平、而非下限或最低水平。如一名民族武装团体代表告诉人权观察、建议百分之30名额的停火协议文字、最终遭到武装反对团体与政府谈判者双方共同忽视。“理论上、我们做得到、” 这名代表说。“但实际上有困难。所以我们做成‘君子协定’、等到以后再保障妇女参与。”³⁶ 一名女权人士则认为、各政党并未认真看待女性参与：“他们不说‘缅甸妇女联盟 (Women’s League of Burma) 来了’、而是说‘啊、百分之30来了。’”³⁷

女性在缅甸新政府的角色略见提升、或许有助她们推开在和平谈判中扮演更重要角色的大门。女性在历史上一向被排除参与长期为军方禁闭的缅甸政府。现在情况稍有进步、在2015年11月选出的国会中、女性国会议员的席次超

过缅甸历史上任何时期、即便人数仍然不多。联邦国会共有66名女性议员 (百分之10)、各邦和各省议会据报导有百分之13席位由女性取得。各省议会选出的二十九名民族事务部长有五名是女性、丹那沙林省 (Tenasserim Region) 和克伦邦 (Karen State) 的首席部长均由女性当选。不过、中央政府的18名内阁成员只有唯一女性、即昂山素季本人。

全民盟新政府迄今并未在提名女性候选人方面起到领导作用。假使他们维持2012年45席补选时提名女性候选人的比例、据某评论估计、女性国会议员的总人数可望达到121名左右。全民盟发言人温廷 (Win Htein) 向《缅甸时报》 (The Myanmar Times) 表示“本党没有推出更多女性候选人的原因是、许多女性还太‘稚嫩’且‘没有经验’。”他说、由于缅甸的文化和宗教传统、“女性面对政治情势缺乏自信。”³⁸

³² 性别平等网络 (Gender Equality Network)、全球正义中心 (Global Justice Center)、《关于缅甸向消除对妇女歧视委员会第64届会议提交的影子报告》、2016年7月、<http://globaljusticecenter.net/documents/CEDAWFactSheetJuly2016.pdf> (2016年8月5日浏览)。亦参见：促进和平进程性别包容联盟、《缅甸妇女、和平与安全决策》与总统府第50/2016号令。

³³ 念念 (Nyein Nyein)、《欧洲学习途中呼吁和平进程增加女性参与》、伊洛瓦底、2016年5月2日、<http://www.irrawaddy.com/burma/calls-for-more-women-in-peace-process-on-european-study-tour.html> (2016年8月5日浏览)。

³⁴ 参见英国国际发展基金、<https://www.gov.uk/international-development-funding/myanmar-peace-support-fund> (2016年8月5日浏览)。和平建构支援基金的经费补助必要标准之一是：“标准5：包容女性利益、项目必须解决女性的需求与利益、例如加强女性参与和平进程、或倡导消除社群间暴力、或增进冲突中受害妇女和女童 (尤其是IDP [境内流徙人员]、难民和停火区居民) 的主客观安全。”参见：“和平支援基金补助标准” (Peace Support Fund Criteria)、www.peacesupportfund.org (2016年7月26日浏览)。

³⁵ 人权观察拜会克钦族妇女协会泰国分会 (KWAT)、密支那、克钦邦、2016年5月16日。

³⁶ 人权观察团体访谈克钦独立组织技术援助组、密支那、克钦邦、2016年5月16日。

³⁷ 人权观察访谈索努、缅甸妇女联盟、仰光、2016年5月18日。

³⁸ 费欧娜·麦克葛瑞格、《女性国会议员增加、下院议员仍九成男性》、缅甸时报、2015年12月1日、<http://www.mmtime.com/index.php/national-news/17910-woman-mps-up-but-hluttaw-still-90-male.html> (2016年8月5日浏览)。

缅甸女权现况

如CEDAW委员会所说、以及缅甸各女权团体一再强调的、缅甸妇女和女童的正义仍如空中楼阁、特别是在与武装冲突有关的暴力方面。³⁹ 塔玛都性暴力受害者没有制度化的举报机制、不符合缅甸已于2014年签署的联合国《承诺结束冲突中性暴力宣言》。⁴⁰ 若有塔玛都士兵涉嫌侵犯平民、受害者及其家属只能仰赖塔玛都主动追诉自己的士兵。尽管过去4年缅甸军方被指控性暴力的个案超过70件、但公开报导的起诉件数极少；2014年据报仅有两名士兵以强暴定罪。⁴¹ 潘基文秘书长在其与冲突相关性暴力问题的2015年度报告中指出、“必须一致并有系统地提供法律手段”、缅甸特别报告员也呼吁修改宪法、使安全部队接受文官监督。⁴²

总的来说、缅甸刑法没有为女性提供适足保障。没有明确条文对家庭性暴力或职场性骚扰课以刑责、现行法也不允许女性向国家寻求保护、包括对施暴男性发出禁制令。⁴³ 秘书长在与冲突相关性暴力问题的2016年度报告中、呼吁缅甸政府“制定完整法律解决暴力对待女性问题、并贯彻执行《国防服务法（1959）》、使起诉军中加害人透明化。”⁴⁴

《保护和预防暴力对待妇女法》（PVAW法）草案、是密集咨询缅甸妇女团体和联合国的成果、但在新国会最近的协商中遭到大幅削弱。有些修正案可能导致该法达不到缅甸已认诺的国际人权标准、包括必须纳入较广泛的强暴定义、以及明文处罚家庭暴力和婚内强暴。⁴⁵ 若能在暴力对待女性的问题上、通过一部有力且全面涵盖的法律、相较于于

先前该领域碎步前进的立法改革将是一大进步、更将刺激改革其他歧视女性的法律。

《妇女进步国家战略计划、2013–2022》（NSPAW）是一个有益的发展、但它的实施遭到新政府延搁。该计划经过与公民社会长达三年的谘商、部分目的是应对2008年气旋纳尔吉斯造成的社会灾害。⁴⁶

由于前政府与塔玛都在当前冲突中的政治敏感性、某些因冲突导致的妇女和女童安全与保障议题在NSPAW当中缺席了。缅甸女权团体持续要求政府、应制定一套关于性别与冲突问题的国家战略以解决问题、不管是透过修改NSPAW或另行研拟新计划。

各种改革的尝试正推动著蹒跚的进步。但新政府还必须处理前任登盛（Thein Sein）政府所制定的一些限制女权的法律。以《一夫一妻法》（Monogamy Law）为例、其中包含对成年人之间基于合意的性关系、不分婚姻状态、加以刑事处罚的条文、违反《世界人权宣言》第12条所保障的隐私权。处罚合意性关系的刑事法律不成比例地影响女性——例如、强暴被害人可能不敢提出刑事举报、因为她若无法胜诉、可能反成通奸罪被告。联合国法律和实践中的歧视妇女问题工作组负有表扬消除歧视女性法律楷模的职责、该工作组曾在2012年表示通奸不应定为刑事犯罪、并指出其对女性造成不合比例的影响。⁴⁷



克钦邦一名流离失所妇女表示、她带著三个孙子女逃难途中、多次遭缅甸军士兵开枪射击。她说：“我们躲避士兵开枪时、心里好害怕。我们只能跑去躲起来。蚊子很多、我们又都被雨淋湿、每个人都不停地哭。”
© 2011 人权观察

39 消除对妇女歧视委员会、2008年10月20日至11月7日第42届会议、消除对妇女歧视委员会结论性意见、CEDAW/C/MMR/CO/3、2008年11月7日、<http://www.burmalibrary.org/docs5/CEDAW-C-MMR-CO-3.pdf>（2016年8月5日浏览）；缅甸妇女联盟、〈关于缅甸向消除对妇女歧视委员会第64届会议提交的影子报告〉、2016年7月、http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MMR/INT_CEDAW_NGO_MMR_24233_E.pdf（2016年8月5日浏览）。

40 该宣言2014年在伦敦峰会通过。签署该宣言的各国政府承诺：“加大力度提高对这些犯罪的意识、质疑既存的有罪免责问题、追究加害者责任、为被害人提供更好的支援、支持国内和国际通过能力建设防范和应对冲突中的性暴力问题。”《承诺终结冲突中性暴力宣言》、日期不详、https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/274724/A_DECLARATION_OF_COMMITMENT_TO_END_SEXUAL_VIOLENCE_IN_CONFLICT.pdf（2016年8月5日浏览）。

41 缅甸人权情势特别报告员的报告、A/HRC/31/71、第40段、2016年3月18日、<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx>（2016年8月5日浏览）。亦参见：缅甸妇女联盟、〈‘她们若有指望、她们会说出来’—国家支持的性暴力持续发生在缅甸民族社区〉。

42 秘书长关于冲突相关性暴力的报告、S/2016/361、2016年4月20日、http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/361（2016年8月5日浏览）。

43 《刑法》第376条规定强暴罪及其最低、最高刑度、但维权人士指出、强暴罪的最高刑度几乎总是被减轻。进一步分析参见：〈缅甸强暴被害人正义难伸〉、今日缅甸（Myanmar Now）、2016年2月2日、<http://www.myanmar-now.org/news/i?id=aa0320cc-cb14-4750-ad79-25d085739969>（2016年8月5日浏览）。

44 秘书长关于冲突相关性暴力的报告、S/2016/361、2016年4月20日、http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/361（2016年8月5日浏览）。

45 缅甸现行对强暴的定义仅限于少数个案、而且对插入的定义不明确。如性别平等网络（Gender Equality Network）所主张、“为使《刑法》对强暴的定义更为周延、应纳入各种非合意性暴力行为、而非仅限于传统定义的性交。”参见：性别平等网络、〈缅甸法律与CEDAW：应制定暴力对待妇女防治法〉、简报文件、2013年1月、[http://www.genmyanmar.org/publications/Myanmar%20Law%20and%20CEDAW%20Book%20\(English%20\).pdf](http://www.genmyanmar.org/publications/Myanmar%20Law%20and%20CEDAW%20Book%20(English%20).pdf)（2016年8月5日浏览）。

46 〈缅甸启动赋权妇女国家计划〉、伊洛瓦底、2013年10月7日、<http://www.irrawaddy.com/burma/burma-launches-national-plan-empower-women.html>（2016年8月5日）。

47 这一时期制定的多项法律均因歧视穆斯林和女性而遭联合国特别程序、欧盟与美国强烈抨击。《缅甸：歧视性法律恐加深社群紧张》、人权观察新闻稿、2015年8月23日、<https://www.hrw.org/news/2015/08/23/burma-discriminatory-laws-could-stoke-communal-tensions>。亦参见：《缅甸：驳回歧视性婚姻法案：危害婚姻自由、助长反穆斯林团体》、人权观察新闻稿、2015年7月9日、<https://www.hrw.org/news/2015/07/09/burma-reject-discriminatory-marriage-bill>。

建议

对缅甸全国及双边谈判各参与方：

- 确保女性充分、实质参与所有未来和平谈判、以符合政府和各民族武装团体在《全国停火协议》中的承诺。
- 确保女权团体在和平进程的规划与执行方面皆有重要角色、并能为促进缅甸和平与安全的政策和规划提供实质贡献。
- 确保女权被反映在缅甸当前政治转型的所有政治过程中。女性应被纳入担任技术顾问、公民社会倡导者、调解员的性别顾问、并应在谈判代表团中获得相当席位。

对缅甸政府：

- 确保缅甸充分遵守其基于《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW) 所负的义务。前任政府制定的《妇女进步国家战略计划2013—2022》应予修正、以符合CEDAW及其他国际人权公约、并应纳入不安全及冲突情况下的女性权利问题。
- 尽速制定《保护和预防暴力对待妇女法》、排除不符合国际人权标准的修正案。该法通过时、应以广义定义强暴。
- 批准、实施和遵守《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。
- 重组缅甸国家人权委员会、使之符合关于国家人权机构的巴黎原则、包括确保成员多元性、一般性地纳入公民社会和女性代表。该委员会的活动应具有性别敏感度、并能充分回应女权议题。
- 采取一切必要措施、确保充分遵守战争法和国际人权标准、包括基于性别的犯罪。追究塔玛都成员严重违反战争法的法律责任、不论其军阶高低。确保受害平民和非政府组织享有安全且有效管道向政府举报犯罪。
- 定期举办缅甸冲突所有各方侵权问题的国会听证、出版听证报告、并协助女权团体及其他公民社会组织出席听证会。
- 确保任何遣返境内流徙者和难民的措施、充分符合国际标准、包括联合国关于境内流徙问题的指导原则和难民国际准则。凡遣返境内流徙者和难民、一律须基于本人自愿、维护其安全、尊严、在联合国难民事务高级专员 (UNHCR) 及其他机构充分监督下、并应充分谘询难民权利专家和社区领袖、包括妇女和女童的代表、与他们共同规划。

对各民族武装团体：

- 支持女性充分参与所有关于政治转型的决策、关于民族武装团体政策平台的决策、以及女性参与所有谈判代表团、包括停火谈判和停火监督团。
- 与女权团体合作、为她们各自的谈判平台制定一套女权原则与标准。包括在停火、政权分享、解除武装与复员和资源分配方面、纳入明确的女权立场。
- 采取所有必要措施、确保充分遵守战争法和国际人权标准、包括基于性别的犯罪、以及适当地追究严重侵权加害者的责任。

对国际捐助者、各国政府和联合国：

- 公开及私下向谈判所有各方提倡女性充分、实质参与所有和平谈判及缅甸政治转型所有面向的必要。
- 持续且有效支持女权团体和其他支持女性参与和平进程及政治转型的独立行动者。



全国停火协议在仰光举行签署仪式、2015年3月31日。
© 2015 盖帝图片

HUMAN
RIGHTS
WATCH



HRW.org

缅甸国会议员到下议院出席会议、
奈比多、2016年3月。
© 2016 路透社