



理 事 会

第 353 届会议，2025 年 3 月 10-20 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 3 月 17 日

原文：英文

第十二项议程

根据《国际劳工组织章程》第 26 条就缅甸未遵守 第 87 号和第 29 号公约问题而设立的调查委员会报告 及国际劳工大会第 102 届会议(2013 年)和第 109 届 会议(2021 年)通过的缅甸问题决议的后续措施

► 目 录

	页 次
一. 导 言.....	3
二. 劳工大会第 102 届会议(2013 年)和第 109 届会议(2021 年)通过的缅甸问题 决议的后续措施	4
A. 总体发展态势.....	4
B. 联合国和国际社会的回应	6
C. 劳工组织社会伙伴的处境	6
D. 劳工组织在缅甸的行动.....	8
三. 调查委员会建议的后续措施	9

A. 委员会的建议.....	9
B. 军事当局的信函	10
C. 评估在遵守委员会建议方面取得的进展	12
四. 理事会为确保履约而可建议采取的行动，包括在《国际劳工组织章程》 第 33 条框架内的行动.....	14
决定草案.....	15

附 录

一. 缅甸在调查委员会报告后取得的进展(2025 年 1 月 15 日).....	19
二. 缅甸军事当局的信函(2025 年 3 月 12 日).....	29

► 一. 导 言

1. 理事会在其第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)上,忆及劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《关于缅甸恢复民主和尊重基本权利的决议》,并极为关切地注意到,缅甸在落实调查委员会 2023 年报告中所提建议方面未采取任何具体行动。该报告强调了缅甸国家局势的紧迫性。理事会:¹

(a) 在 2021 年决议方面:

- (i) 再次痛惜在尊重人民意愿、民主制度和进程方面持续缺乏进展,而且军事政变三年多以来,民选政府仍未恢复;
- (ii) 再次呼吁军事当局立即停止一切暴力行为,停止对工会工作者、劳工活动人士和包括罗兴亚人在内的其他人士在行使人权时实施的任意逮捕、拘留和酷刑,并确保立即释放被拘留者;

(b) 在调查委员会的建议方面:

- (i) 再次呼吁缅甸确保雇主组织和工人组织能够在自由和安全的环境中行使权利,免受暴力、任意逮捕和拘留,为此应充分落实调查委员会的建议,包括撤销自 2021 年 2 月以来颁布的、被认定为限制结社自由和工会工作者基本公民自由的任何军事命令、立法或其他措施;
- (ii) 再次表示深切关切调查委员会报告中关于军事当局强迫劳动的结论,并要求立即采取行动,从法律上和在实践中终止任何违反《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的强迫征募入伍的行为,包括强迫征募儿童;
- (iii) 要求总干事:
 - 继续密切监测缅甸在行使结社自由和禁止强迫劳动或强制劳动方面的情况;
 - 继续确保不向缅甸提供任何技术合作或援助,除非是为了立即落实调查委员会的建议而提供的直接援助;
 - 继续向理事会通报劳工组织在联合国系统框架内的参与情况,以确保调查委员会的建议在各机构各自的权责范围内得到落实;
 - 向理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)提交一份文件,介绍缅甸在遵守调查委员会建议方面的最新进展情况;
- (iv) 决定将关于根据《国际劳工组织章程》第 33 条采取措施以确保缅甸遵守调查委员会建议的议题,列入劳工大会第 113 届会议(2025 年)议程;

¹ 理事会文件 GB.352/INS/11(Rev.1), 第 63 段。

- (v) 要求总干事根据理事会讨论情况向其第 353 届会议(2025 年 3 月)提交一份关于根据《国际劳工组织章程》第 33 条采取措施的决议草案；
 - (vi) 提请缅甸军事当局在 2025 年 1 月 15 日之前向总干事提交任何相关材料，以便转交理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)；
 - (c) 再次呼吁缅甸军事当局根据 1947 年 11 月 21 日《专门机构特权和豁免公约》的规定，继续确保不对劳工组织银行账户的运作施加任何限制，批准所有国际职员签证延期请求，并为劳工组织继续开展业务提供便利，以造福缅甸人民，尽管《体面劳动国别计划谅解备忘录》已于 2022 年 9 月到期。
2. 本文件即根据该决定编写。本文件审查了劳工大会第 102 届会议(2013 年)和第 109 届会议(2021 年)通过的缅甸问题决议的持续后续措施，²以及调查委员会报告的后续措施。³ 本文件概述了该国的发展态势，包括从工会和其他相关行为主体收到的信息，以及军事当局于 2025 年 1 月(附录一)和 3 月(附录二)发来的信函。根据理事会第 351 届(2024 年 6 月)和第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)作出的决定，经理事会负责人审议后，本文件还包含一项关于《国际劳工组织章程》第 33 条所规定的措施的决议草案，以确保调查委员会的建议得到遵守，同时包含一项决定草案，其中包括将决议草案转交国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)。

► 二. 劳工大会第 102 届会议(2013 年)和第 109 届会议(2021 年)通过的缅甸问题决议的后续措施

A. 总体发展态势

3. 本节介绍缅甸局势的最新情况，包括截至 2025 年 1 月的发展态势。
4. 尽管理事会和劳工大会多次发出呼吁，但缅甸在恢复民主秩序和文官统治或尊重人民意愿方面未取得任何进展。民选政府尚未恢复。2025 年 1 月 31 日，军事当局将国家紧急状态再延长 6 个月，直至 2025 年 7 月底。
5. 人道主义危机持续加深，其特点是冲突有增无减、季风洪灾频发、流离失所人数创历史新高，需求因此不断上升，而应对资源不足。⁴ 缅甸武装部队与各民族和抵抗团体之间的冲突在若开邦以及东北部、西北部和东南部地区持续不断。因此，截至 2024 年底，境内流离失所者总人数已升至 350 万以上。⁵ 平民面临着极端的保护风险、严重的粮食不安全、关键公共服务濒临崩溃以及经济冲击，这些因素推高了通货膨胀并导致生计丧失。人们的人道主义需求正增加到前所未

² 劳工组织，《根据<国际劳工组织章程>第 33 条通过的关于缅甸问题的其余措施决议》，劳工大会第 102 届会议，2013 年；和劳工组织，《关于缅甸恢复民主和尊重基本权利的决议》，劳工大会第 109 届会议，2021 年。

³ 劳工组织，《缅甸迈向自由和尊严：调查委员会报告》，2023 年。

⁴ 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)，《缅甸人道主义最新动态第 43 期》，2025 年 1 月 3 日。

⁵ 人道协调厅，《缅甸人道主义最新动态第 43 期》。

有的水平，预计 2025 年将有 1,990 万人需要援助。⁶ 工人在支付住宿费、交通费、服装和日常必需品等基本生活费用方面面临巨大挑战。

6. 民族团结政府(NUG)致函劳工局表示，其已收集到大量关于公民自由和劳工权利广泛遭受侵犯的信息。这些侵权行径共同表明，政变及军政府实施的压制性政策已造成严重且大范围的经济困境，包括民众生计丧失、企业大倒闭以及农业生产活动中断。由此导致许多人面临失业或不充分就业的困境，迫于生计压力不得不在泰国边境城市从事非正规工作。他们因缺乏合法身份，长期生活在不安与恐惧之中。收集到的大部分信息来自年轻人，包括学生、劳工和专业人士。民族团结政府进一步报告称，军方恢复了征兵法，使许多人成为征召目标，其中通过非正规征召手段对青年男女进行征募，例如夜间突袭、公开绑架(包括从寺院绑架)或胁迫。除面临被强迫招募的即时风险外，他们还面临敲诈勒索，家人被迫行贿以避免征兵。抵制强制征兵或参与反政变运动的人士将面临严重后果，由于担心遭绑架、暴力行为乃至前线阵亡，他们往往被迫逃离该国或隐匿行踪。据报告的部分事件进一步凸显了国家管理委员会统治下的种族和宗教歧视现象，包括公民自由的丧失、针对性压迫、任意逮捕、破坏生计，以及少数群体成员面临日益加剧的强制征兵威胁，致使大量人员被迫逃离该国。民族团结政府强调，需要采取紧急国际干预措施，以应对系统性的人权侵犯行径，并制止强制征兵、非正规招募行为和对工人的剥削。
7. 劳工局还收到民族团结政府三方代表团的两封来函，其中谴责在计划中的虚假大选之前加紧对工会工作者和人权捍卫者的军事镇压。信函中，他们还称，缅甸成立了一个军方支持的工会联合会，其缅甸语名称与缅甸工会总联合会(CTUM，缅甸总工会)相同，并谴责该会试图用亲军方人士取代合法工会领导人、曲解劳工局理事会正在进行的程序、军事胁迫缅甸总工会成员参加假冒的会议和大会等行径。信函中，他们还进一步表示，根据戒严法，军方可以不受限制地进入工业区，以镇压任何形式的劳工抗议或反对声音，而雇主和工人都处于持续监视和威胁之下，使得任何公平商业行为或独立劳工行动几乎不可能实现。根据来函，目前的征兵法和计划导致了强迫征兵，包括征募儿童和老年人，同时雇主被迫向被征募的工人支付工资，导致企业无法维持运营。此外，强迫征募年轻人已造成严重的劳动力短缺，迫使雇主关闭企业，加之非法征税和基本服务的缺乏，多个行业濒临崩溃。并在所有就业行业增加使用童工来替代逃离该国的工人。数千名工人还遭受人口贩运和强迫劳动，包括被迫从事非法线上赌场和参与金融诈骗计划。鉴于人道主义局势不断恶化，以及缅甸劳动力及其商业界遭受的系统性打击，三方信函中，他们表示支持援引《国际劳工组织章程》第 33 条规定的措施，并重申致力于与劳工组织合作，落实调查委员会的建议，恢复缅甸的民主和劳工权利。
8. 海外伊洛瓦底协会(OIA，这是一个人权组织，视缅甸总工会为其成员之一)告知劳工局它也收集了资料，这些资料共同描绘了缅甸军事政变引发的广泛危机。缅甸经济急剧恶化，面临崩溃，食品价格上涨，就业机会稀缺，燃料和原材料等基本资源匮乏，使得生存变得困难。那些逃往邻国的人描述称，由于缺乏合法身份，他们面临失业、不充分就业和生活条件恶劣的困境。收集到的证词提及国家管理委员会侵犯公民自由、强迫征兵和系统性侵犯人权的实例，包括当局为压制异见而使用的监禁威胁、突袭、任意逮捕、敲诈勒索、人身攻击、失踪和酷刑。另据报道，缅甸手工业与服务业工会联合会(MICS-TUsF)总书记德宁昂(Thet Hnin Aung)仍被监禁，尽

⁶ 人道协调厅，《缅甸人道主义最新动态第 43 期》。

管劳工局一再要求将其释放。关于征兵，海外伊洛瓦底协会称，许多经常参与公民抗命运动或反政变抗议活动的青年男子，被通过任意名单、敲诈勒索和胁迫成为服兵役的对象。证词还描述了征兵对受影响家庭的毁灭性影响，这是因为征收豁免费和强行招募那些无力支付费用的人，以及为避免征兵而逃离的人失去生计、教育和家庭联系。海外伊洛瓦底协会坚称，收到的证词清楚地表明了经济不稳定以及侵犯人权和劳工权利的严峻形势，这导致了广泛的痛苦、流离失所和机会丧失。根据海外伊洛瓦底协会的说法，国际社会的介入对于结束暴力和镇压的循环、恢复缅甸人民的自由与尊严仍然至关重要。

9. 2025 年 1 月 27 日，国家管理委员会宣传部发布了一项关于通过《征兵条例》的通知，其中将服兵役范围扩大至公务员和必须通过户籍名单登记的居住在国外的公民；被选中征召入伍者不得出国；并规定将兵役教育纳入国家学校课程。

B. 联合国和国际社会的回应

10. 在 2024 年 10 月至 11 月举行的联合国大会第 79 届会议期间，联合国秘书长缅甸问题特使、联合国缅甸人权状况特别报告员和缅甸问题独立调查机制负责人向大会第三委员会简要介绍了缅甸当前危机情况。特使全面概述了她为解决这一危机所做的努力，包括她与军事当局、民族团结政府、民地武装组织、民间社会和罗兴亚团体的广泛接触，强调了危机的复杂性和包容性对话的必要性。特别报告员向大会简要介绍了该国的严峻形势，强调已有 5,800 多名平民被杀害，21,000 多名政治犯仍被关押。特别报告员还谴责即将举行的 2025 年大选为舞弊选举。国际独立调查机制负责人报告称，战争罪和危害人类罪的频率和残忍程度出现了令人震惊的增长，国际独立调查机制已收集到主要由缅甸军方实施的空袭、逮捕被视为反对者的人士、非法拘留、性暴力、酷刑和其他虐待行为的证据，同时该机制也在调查有关其他武装团体实施暴行的令人不安的报告。
11. 2025 年 1 月 18 日至 19 日，东南亚国家联盟(东盟)外长非正式会议在马来西亚兰卡威举行。会议对缅甸不断升级的冲突表示深切关注，并重申对东盟领导人“五点共识”的支持。
12. 国际法院继续审理关于《防止及惩治灭绝种族罪公约》适用问题的案件，该案由冈比亚于 2019 年对缅甸提起。国际法院在其最新公报中宣布，根据《国际法院规约》第 63 条，另有四个国家——斯洛文尼亚、刚果民主共和国、比利时和爱尔兰——已于 2024 年 11 月和 12 月提交了介入该案的声明。⁷

C. 劳工组织社会伙伴的处境

13. 缅甸的工人和工会工作者继续面临严重的压迫和剥削，局势不断恶化，表现为公民自由严重受到限制，劳工权利普遍受到侵犯，工会持续受到镇压。被拘留的劳工活动人士和工会工作者与许多其他政治犯一样，遭受了酷刑和性暴力。国际机构的访问虽然对于透明度和监督至关重要，但往往引发对被拘留者的直接报复。许多工厂缺乏工会，这是因为军事政变后工会工作者遭到

⁷ 国际法院，新闻稿(2024 年第 85 期)，2024 年 12 月 24 日。

军方镇压，无人敢领导工人。工会报告了军政府的虐待和骚扰案件，包括工资剥削、强迫加班而不给予适当补偿以及士兵的直接恐吓。

14. 缅甸总工会报告称，缅甸劳工联盟(缅甸总工会是该联盟成员之一)收集了 101 起有关劳动剥削和虐待的控诉。这些证词表明，广大民众的社会经济困难普遍加深，通货膨胀、食品短缺和重要产业的崩溃使家庭陷入挣扎求生的境地。这些证词展现了军事政变后的局势，其特点是强烈的恐惧、镇压、压制公民自由、绑架、任意逮捕、暴力殴打和广泛侵犯人权，尤其是针对那些参加公民抗命运动、反对现政权或抵制征兵的人。提交的证词进一步描述了通过掠夺性的夜间突袭和公开绑架手段强迫征兵的实例，这些行动针对青年男女，包括年仅 13 岁的儿童，他们被用来补充军事力量，并充当军事行动的搬运工。根据缅甸总工会的说法，这种胁迫性的招募助长了暴力，其目的并非加强国防，而是通过国家批准的压迫行为，使公民相互对立。有几份证词还描述了一些人为了逃避国家管理委员会残酷的征兵法和暴力报复而逃往邻国泰国，他们作为无证移民面临巨大挑战的情况。最后，证词还详细描述了暴力和流离失所造成的情感创伤，许多人表达了对失去亲人、社区被毁以及由于持续的暴力和军方监视而无法返回家园的悲痛。缅甸总工会坚称，这些证词凸显了国家管理委员会为控制人口而采取的严酷手段，赫然昭示缅甸正在发生的人道主义危机、侵犯人权和劳工权利的行径，以及那些抵制该政权压迫措施的人所面临的严重后果。因此，缅甸总工会要求采取紧急和果断的行动，包括援引《国际劳工组织章程》第 33 条规定的措施，追究国家管理委员会的责任并确保缅甸最弱势人口得到保护。
15. 缅甸总工会还向劳工局提供了一份详细清单，列出了 360 多起工厂层面的事件，指控剥夺公民自由、劳动剥削、强迫劳动和童工劳动。收集到的数据表明，存在工人在解雇或其他处罚威胁下被迫达到无法实现的生产目标、工人在未经同意或未获得适足补偿的情况下被迫加班以及危险条件下的童工劳动情况。这些情况因诸如没收工人身份证件等做法而进一步恶化，导致工人无法离职。收集的数据还指向劳动剥削现象，包括不合理的工作条件、克扣工资、拒绝给予休息日、工作场所安全不达标、主管的身体和言语虐待，这些现象对边缘化群体，特别是妇女和移民工人的影响尤为严重。报告进一步突出了与上述用工行为相关的多起剥夺公民自由的案例，工人因提出申诉或试图集体组织起来而面临威胁和报复，组建工会努力遭到强力压制，因参与工会活动而遭到监视、骚扰和解雇，再加上工人由于受到恐吓或法律障碍而无法寻求补救。
16. 2025 年 1 月，劳工局还收到了缅甸总工会和缅甸产业工人联合会(IWFM)的多份信函，内容涉及国家管理委员会劳工部于 1 月早些时候在莱达雅(Hlaing Thar Yar)镇区和瑞丹伦(Shwe Than Lwin)工业区组织的会议。报告称，这些会议以关于劳动法和成立劳动组织的提高认识讲习班为借口，但实际被用作胁迫工人反对缅甸总工会和缅甸产业工人联合会的平台，谎称这些组织为“非真正的、外国背景的组织”，并散布关于援引《国际劳工组织章程》第 33 条措施的影响的误导性信息。缅甸总工会还报告称，国家管理委员会促进建立了一个平行的劳工总联合会，在缅文中其名称与缅甸总工会相同(英文名称为缅甸劳工总联合会(MLC))，并认为这种重合是一种蓄意操纵工会代表权，瓦解并取代独立工会，特别是缅甸总工会及其附属联合会的策略。缅甸总工会已获得的证据表明，缅甸劳工总联合会在 2025 年整个 1 月的多次会议上与国家管理委员会劳工部直接合作，并存在其向工人、雇主和国际利益攸关方谎称自己是缅甸总工会的情况。在缅甸劳工总联合会组织的一次劳工讲习班期间，会议打出横幅，谎称活动为缅甸产业工人联合会大会，目的是选举新的缅甸产业工人联合会领导层。据缅甸总工会和缅甸产业工人联合会

称，这些行动旨在剥夺工会及其当选领导层的合法性，表明军事当局继续无视调查委员会的建议，侵犯包括结社自由权在内的工人的基本权利。

17. 国际产业工会联合会(IndustriALL)在 2025 年 2 月致劳工局的信函中也指出，在军事当局推动下，成立了一个平行的工会总联合会——缅甸劳工总联合会。国际产业工会联合会认为，这是国家管理委员会为瓦解合法工会并安插一个由军政权控制的实体而做出的积极努力。它还谴责国家管理委员会印制缅甸总工会和其他独立工会的旗帜，并谴责黄色工会滥用这些旗帜来攻击反对军事当局的工会。据国际产业工会联合会称，国家管理委员会加大了对独立工会的打击力度，这些行动是其系统性战略的直接延续，旨在削弱缅甸的独立工会主义并瓦解其基础。
18. 缅甸手工业与服务业工会联合会继续开展工作，为缅甸境内外的工人提供支持，尽管其行动低调。
19. 缅甸联邦工商会联合会(UMFCCI)报告称，其继续为会员提供支持、培训和宣传服务，包括促进基本劳工权利的活动，如结社自由和消除强迫劳动和童工劳动。在这些活动中，缅甸联邦工商会联合会强调劳动组织和结社自由是良好劳资关系的核心支柱，雇主需要维护工人的权利。此类活动的一个例子是 2025 年 1 月 6 日举办的《预防和解决私营部门中的强迫劳动问题：缅甸雇主指南》英文版出版物的试发行，多名缅甸联邦工商会联合会的成员出席了活动。缅甸联邦工商会联合会还报告称，雇主和雇主代表被告知过度加班的风险，并被要求确保加班需获得工人的同意，且在劳动相关问题上不得存在威胁或以处罚相恫吓的行为。

D. 劳工组织在缅甸的行动

20. 自军方接管政权以来，劳工组织在缅甸的行动重点是消除强迫劳动和童工劳动，以及支持安全的劳务移民。这些活动已与联合国国家工作队方案参与准则保持一致，并已全面停止支持军事当局的一切工作。
21. 缅甸的两个童工劳动项目继续提高社会伙伴和民间社会的认识，并增强其能力，以预防和解决选定社区中的童工劳动问题，尤其是最恶劣形式的童工劳动。2021 至 2024 年间，估计有 27,029 名受益者(16,022 名女性和 11,007 名男性)从这些童工劳动项目提供的各种干预措施中受益。以孟邦、克伦邦、克耶邦和掸邦为重点开展的“2021-2024 年缅甸童工劳动趋势”研究结果反映出，儿童越来越容易遭受更具剥削性和危险形式的劳动。尽管农业仍然是童工劳动的主要行业，但儿童被胁迫参与赌博和诈骗等非法活动的风险也在不断增加。他们还面临根据《人民兵役法》被强征入伍的情况，征募过程经常涉及绑架、抢夺和胁迫等暴行。接近或达到征兵年龄的儿童生活在恐惧之中，不仅害怕被迫服兵役，还害怕被用来对反对军方的人采取暴力行动，而这些人中许多是缅甸民主运动的一部分。
22. 自 2021 年以来，劳工组织的三个区域劳务移民项目为数万名缅甸移民工人提供了重要支持，特别是通过支持运营移民工人中心(MCs)的民间社会和工人组织。2024 年最后一个季度，缅甸七个省邦(掸邦、克伦邦、曼德勒省、仰光省、伊洛瓦底省、勃固省和德林达依省)的七个移民工人中心和五个相关服务提供方提供了信息和支持服务。在许多当地社区，移民工人中心填补了一项重要服务空白，帮助移民应对缅甸和目的地国之间日益不确定的移民路径。此外，在线和面对面的信息宣传活动，也为数百万移民提供了准确、最新的安全移民信息。

23. 劳工组织联络官一直在与国家管理委员会劳工部沟通，敦促其落实调查委员会的建议和理事会的决定。联络官还于 2024 年 12 月出席了与国家管理委员会劳工部最高官员的一次特别会议，敦促释放 MICS-TUsF 总书记，并允许其家人和联络官探视。2025 年 2 月底，联络官得以对 MICS-TUsF 总书记进行了一次监狱探视，对方对劳工组织持续跟进调查委员会建议的落实情况表示感谢。
24. 关于银行转账问题，劳工组织联络处于 2024 年 12 月收到最新银行转账通知，涉及计划项目活动补充资金转入劳工组织在当地银行账户。关于签证延期问题，虽然劳工组织联络官和缅甸消除童工劳动计划(My-PEC)项目经理收到了签证，但劳工局于 2024 年 10 月被告知，副联络官的签证申请已被拒绝，要求劳工局提名另一位合适的副联络官。

► 三. 调查委员会建议的后续措施

A. 委员会的建议

25. 应当忆及，调查委员会已向理事会第 349 届会议(2023 年 10 至 11 月)提交了报告。报告指出，尽管联合国大会和劳工大会尚未承认缅甸军事当局代表缅甸政府，但报告得出结论认为，军方仍需对其行为负责。委员会提出了 11 项明确建议，涉及军事当局在国家恢复通过民主制度和进程进行治理的局面之前应紧急采取的行动。这些建议概述如下。
26. 关于《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，委员会敦促军事当局立即且不得迟于 2023 年 10 月 1 日采取以下行动：
- (a) 立即停止一切形式的暴力行为，包括针对工会领导人和会员以及开展合法工人活动或雇主活动的其他人(包括族裔、宗教少数群体和其他少数群体)有关的基于性别的暴力、酷刑和其他不人道待遇；这尤其包括在镇压和平的公众抗议和示威期间、逮捕时、拘留期间实施的暴力行为，以及对民用基础设施的军事攻击。所有这些行为共同制造了暴力和恐怖气氛，破坏了结社自由的有效行使；
 - (b) 立即无条件释放所有因行使公民自由权利和开展合法工会活动而被逮捕、判刑和拘留的工会会员，包括那些因在政变后表达对军事当局的批评意见，或因参与或组织和平抗议或以其他方式和平表达对军事当局的反对而被逮捕、判刑和拘留的人员；
 - (c) 撤销对工会工作者和其他和平行使与合法工会活动有关的公民自由的人的所有未决刑事指控；立即停止对工会工作者及其家人的一切形式的恐吓、威胁、污名化、骚扰和监视，以及对工会场所和财产的袭击和破坏；
 - (d) 撤销自 2021 年 2 月以来颁布并被认定为限制结社自由和工会工作者基本公民自由的任何军事命令或其他措施，包括立法性质的措施；全面恢复对行使结社自由所必需的、已被暂停或限制的基本公民自由的保护，包括免遭任意逮捕和拘留的自由、由独立和公正的法庭进行公平审判的权利，集会自由、意见和表达自由以及对私有财产的保护；

- (e) 停止对那些和平行使公民自由、要求恢复民主统治以便充分行使结社自由权利的人采取一切不成比例或任意的惩罚措施；
- (f) 立即撤销对有关工会领导人和会员取消公民身份的决定，并归还其旅行证件；
- (g) 停止对各级工会的建立、管理和运作进行任何形式的干涉，包括干涉工会领导层的选举、劳动争议解决、集体行动开展以及工会的行政解散或中止；
- (h) 不采取任何纵容、便利或鼓励私营和公共雇主破坏工会、干涉工会事务和其他侵犯工会权利的行动和措施或发表声明。

27. 在第 29 号公约方面，调查委员会敦促军事当局立即且不晚于 2023 年 10 月 1 日采取以下行动：

- (a) 采取行动终止军队及其相关附属武装力量和武装团体对《公约》所界定的一切形式的强迫劳动或强制劳动，包括对族裔、宗教少数群体或其他少数群体的任何强迫劳动；并终止任何强迫征募入伍的行为，包括强迫征募儿童；
- (b) 停止任何违反《公约》规定、干涉企业自由开设和关闭其机构的行为；
- (c) 立即停止对因自 2021 年 2 月 1 日起通过明显缺乏独立性、公正性和正当程序保障的诉讼程序作出的刑事定罪而强制实施监狱劳动的行为。

B. 军事当局的信函

28. 2025 年 1 月 15 日，军事当局提交了一份关于在调查委员会报告之后缅甸所取得进展的报告(见附录)。

29. 军事当局提及为使国家重回民主化轨道而通过的包含 12 项目标的 5 点路线图，详细阐述了为筹备 2025 年大选所采取的措施，包括实施全面人口普查、开发电子投票机以及修订和修正相关选举法律法规。还提供了有关总体发展情况的信息，包括向工人提供法定福利(医疗保健服务、社会福利、生育津贴、现金福利)、为改善劳务移民安全和消除童工劳动而采取的措施，以及通过技能评估和认证体系促进熟练劳动力发展的信息。军事当局表示，截至 2024 年 12 月，政府各部门为 2021 年离职的 2,800 名公务员提出的复职请求提供了便利，另有 900 多人的类似请求正在审议中，当局还解除了对 1,800 人的限制。他们表示，还邀请了联络官参加对工厂和车间的考察，以观察缅甸工人的工作条件。

30. 关于第 87 号公约，军事当局指出，2024 年 9 月至 2025 年 1 月期间成立了 29 个新的劳动组织，并表示正在就工人组织成立期间工人文件被销毁的指控展开调查(该组织的登记工作正在进行中)。他们进一步表示，2024 年 12 月的三方对话论坛讨论了工人和雇主面临的困难和挑战，并提供了有关结社自由和 2011 年《劳动组织法》宣传活动的信息，包括分发宣传册和小册子。

31. 军事当局进一步坚称，虽然少数人因其非法活动而面临指控，但并非因其工会工作者身份，数百万工人正在行使其合法权利。关于 MICS-TUsF 总书记的情况，他于 2023 年 11 月因招募人员加入恐怖组织被定罪，并被判处七年监禁。当局表示，他一直在单人牢房服刑，自入狱以来已接受 11 次家人探视，并于 2024 年 10 月接受了缅甸国家人权委员会(MNHRC)的探视，享有医

疗服务，健康状况良好，未遭受酷刑，这与国际工会联合会于 2024 年 11 月提交给劳工组织的指控相反。

32. 关于立法事项，军事当局声称，管理劳动事务的法律或法规无任何变化，所做的任何修正都仅是为了维护国家的和平与稳定。
33. 军事当局进一步重申了此前提供的关于通过工作场所协调委员会、镇区调解机构、仲裁机构以及三方仲裁理事会解决劳动争议的信息，并提供了相关统计数据。他们还提及工厂和一般劳动法监察司的作用以及通过集体谈判解决集体劳动争议的实例。最后，军事当局重申先前提出的请求，要求劳工组织协助实施若干项目，并恢复第 87 号公约首席技术顾问的职位。
34. 关于第 29 号公约，军事当局表示，国家控诉机制(NCM)继续与相关部委协调，并审查向其提交的强迫劳动案件。他们表示：(i) 在 2020 年 10 月劳工组织联络处转交给国家控诉机制的 387 起案件中，2 起已结案，其他案件在 2024 年 7 月收到联络处的补充信息后正在核实；(ii) 在劳工组织联络处 2019 年转交的 276 起案件中，271 起已得到解决，1 起案件的当事人擅离职守，4 起案件因联络处未按要求提供有关所涉军事部门和地区的进一步信息而于 2024 年 11 月暂时结案；(iii) 2024 年 10 月收到 1 起控诉，目前正在核实中。自 2024 年 8 月以来，广播电台一直在播放关于强迫劳动的提高认识节目和关于国家申诉机制的说明会。
35. 关于招募未成年人问题，军事当局重申，自 2012 年以来，已有 475 名军事人员被绳之以法，2024 年未发生缅甸国防军招募未成年人的案件，因此未采取任何行动。2021 年 1 月至 2024 年 11 月期间，因未成年或未经同意，共有 158 人送回至其监护人，7 人被免除军事训练。同期，联合国国家监测和报告任务组(UNCTFMR)向缅甸通报了 33 起疑似未成年人案件；2024 年报告的案件正在核实中，由于存在出入，已要求联合国国家监测和报告任务组提供进一步信息。正在采取额外措施防止招募未成年人，包括通过骨骼检查确定个人年龄、核实民事文件，以及在《打击人口贩运第四个国家五年行动计划(2022-2026 年)2025 年工作计划》的框架内开展活动。
36. 关于 2024 年 2 月生效的《人民兵役法》，军事当局表示，缅甸充分注意到其根据第 29 号公约承担的义务，任何了解强迫征募情况的人均可通过热线向中央人民兵役征召机构提出控诉。
37. 军事当局进一步透露，根据《反人口贩运法》，2024 年对 18 名罪犯采取了法律行动，2025 年 1 月对 2 名罪犯采取了法律行动，同时解救了 16 名人口贩运受害者，并使他们与家人团聚。军事当局进一步重申，会对工人超时工作支付加班工资，并正在采取预防措施以监测工作场所的强迫劳动，包括由工厂和一般劳动法监察司进行定期监察。监狱劳动也受到缅甸国家人权委员会和红十字国际委员会的监测。缅甸国家人权委员会在 2024 年进行了 21 次探访并发布了 139 项建议，红十字国际委员会也恢复了监狱探访。被判处苦役的囚犯每天的劳动时间不超过 8 小时。军事当局进一步阐述了 2024 年 11 月针对学校和各部委更广泛人群开展的各种提高认识活动，包括教育会议、课程、传单、小册子和广播节目。
38. 军事当局最后表示，他们继续与劳工组织合作，并为劳工组织联络官和其他三名国际职员提供便利、发放或延长了签证。他们认为，没有理由断言缅甸未遵守第 87 号和第 29 号公约的规定。他们强调，此前根据《国际劳工组织章程》第 33 条采取的措施对数百万工人的生活造成了严重影响，同时认为理事会一些成员影响缅甸国内事务的做法已危及缅甸工人的生命。

39. 在 2025 年 1 月 20 日致劳工组织总干事的信函中，军事当局正式邀请劳工组织高级别代表团访问缅甸，最好是在理事会第 353 届会议(2025 年 3 月)或劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)之前，以观察和评估该国当前的工作条件。据军事当局称，这将为理事会和劳工组织相关委员会以及国际工人组织和雇主组织的代表提供机会，对缅甸遵守第 87 号和第 29 号公约的情况进行实地评估。目前，劳工局和理事会负责人正在对这一邀请进行评估。

C. 评估在遵守委员会建议方面取得的进展

40. 与此前军事当局的信函一样，可以看出，所提供的资料并未表明针对调查委员会的建议采取了具体行动，而仅是提供了关于劳动关系、争议解决、培训、提高认识和监察活动的一般性信息。而这些领域并非军事当局的职权范围，尤其是考虑到调查委员会关于军事当局严重侵犯结社自由、使用强迫劳动和实施恐吓行为的调查结果。军事当局还提及一些总体进展，例如举行大选的雄心，但同时完全否认了调查委员会报告中所述的该国在结社自由和强迫劳动方面的严峻形势。值得注意的是，尽管军事当局要求对多项建议进行澄清，并且劳工局已就此提供了指导，但尚未提交有关这些建议实施情况的进一步具体信息。此外，来自工会、人权组织和联合国的报告表明，缅甸的工人和工会工作者继续面临严重的压迫和剥削，局势不断恶化，其特点是经济困难、普遍侵犯劳工权利、持续镇压工会、强烈的恐惧感以及军政府的骚扰和恐吓，尤其是涉及那些反对军政府或抵制征兵的人。

《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)

41. 军事当局继续坚称，缅甸工人可以自由行使其合法权利，仅有少数人因其非法活动而非其工会工作者身份被起诉。他们仅提供了关于 MICS-TUsF 总书记被拘留的具体信息。该总书记于 2023 年 11 月被判处 7 年监禁，目前仍被关押在永盛监狱。特别是，当局坚称，自其入狱以来，他接受了 11 次家人探视，享有医疗服务，健康状况良好，且未遭受酷刑，这与国际工会联合会在 2024 年 11 月致劳工局的信函中所指控的情况不符。然而，劳工局收集的第一手信息表明，MICS-TUsF 总书记的健康状况不佳，可能在拘留期间遭受了虐待。在采取具体措施确保撤销对因行使公民自由权和从事合法工会活动而被逮捕和拘留的所有工会工作者(包括 MICS-TUsF 总书记)的刑事指控并予以无条件释放方面，目前尚未报告任何进一步进展。尽管劳工局此前曾忆及，部分相关人员的名单已列入调查委员会的建议和结社自由委员会的报告，而对于其他人，由于安全风险，其详细信息将保密，直至劳工局获得最高级别的充分保证和承诺，确保不会因他们与劳工局联系以确认其享有充分的结社自由和公民自由的权利而对任何人或其家人和组织进行任何形式的报复、制裁或损害。然而，目前尚未收到此类保证。
42. 调查委员会敦促军事当局停止针对从事合法工人活动或雇主活动的人员的一切形式的暴力，无论是在抗议期间、逮捕时还是拘留期间，以及对民用基础设施的军事袭击。所有这些行为均损害了结社自由的有效行使。但军事当局并未落实调查委员会的上述建议。
43. 尽管军事当局指出了据称正在运作的争议解决机制，以及他们开展的各类提高认识活动，声称旨在提高对《劳动组织法》的认识，但他们未报告为落实调查委员会的建议所采取的措施，即立即停止对工会工作者及其家人一切形式的恐吓、威胁、污名化、骚扰和监视，以及对工会场所和财产的袭击和破坏。军方仅提供了一个实例，说明军方对工人组织成立期间涉嫌销毁工人

文件的行为进行了调查，结果发现这些指控毫无根据。同样，对于调查委员会建议军方当局立即恢复工会领导人及相关会员的公民身份并归还旅行证件，也未提及任何落实措施。

44. 关于停止对和平行使公民自由、要求恢复民主统治以充分行使结社自由权的人采取一切不成比例或任意的惩罚措施的建议，军事当局表示，政府各部门为 2021 年离岗的 2,800 名公务员重返工作岗位提供了便利，目前正在审议 900 多人的类似请求，当局还解除了对 1,800 人的限制。
45. 正如其此前报告所述，军方当局坚称，在管理劳动事务的法律法规方面没有任何变化，所做的任何修正都仅是为了维护国家的和平与稳定。据此，他们未就撤销 2021 年 2 月以来颁布的军事命令及其他措施提供任何资料——这些命令和措施被调查委员会认定为限制了结社自由和工会工作者的基本公民权利，尽管劳工局先前已指明可通过劳工组织各类资料来源获取不符合《公约》的相关法律、命令或措施的完整细节。
46. 除了提及 2024 年 9 月至 2025 年 1 月间成立的 29 个新的劳动组织，并指出 2024 年 12 月的三方对话论坛(该国最具代表性的工会组织未参与)讨论了工人和雇主面临的困难与挑战之外，军事当局未落实调查委员会关于停止对各级工会的建立、管理和运作进行任何形式的干涉的建议。同样，他们也未回应缅甸总工会报告的关于独立工会的工会事务持续受到严重干涉的指控。军事当局重申了先前提出的请求，即请劳工组织协助实施若干项目，并恢复第 87 号公约首席技术顾问的职位。
47. 军事当局坚称在该国可自由行使结社自由。与军事当局提供的信息相反，工会和人权组织的报告指出，侵犯基本公民自由和人权的行为日益恶化，包括任意逮捕、绑架、人身攻击、酷刑、突袭、敲诈勒索和当局为控制民众和镇压异见而采取的其他严厉措施。他们还强调，许多工厂缺乏工会组织，这是因为军事政变后工会工作者受到军方压迫，无人敢领导工人。他们还报告了军政府的虐待和骚扰事件，以及工厂层面剥夺公民自由的大量案件。这些情况涉及工人因提出申诉或试图集体组织起来而面临威胁和报复，对成立工会的行为实施强力打压，对参与工会活动的人士进行监视、骚扰和解雇。同时，由于恐吓或法律障碍，工人无法寻求救济。他们还向劳工局提供了具体资料，说明国家管理委员会劳工部在开展提高认识讲习班过程中，据指称采取行动贬损缅甸总工会和缅甸产业工人联合会的合法性，并散布关于根据《国际劳工组织章程》第 33 条可能采取措施的效力的误导性信息。此外，还提供了关于国家管理委员会劳工部据指称严重干涉工会事务的更多细节，特别是通过采取措施推动成立一个与缅甸总工会缅甸名称相同的平行的劳工总联合会。该总联合会随后向工人、雇主和国际利益攸关方谎称自己是缅甸总工会，并从事操纵和瓦解独立工会及其会员资格的活动。根据民族团结政府三方的来函，雇主和工人都处于持续监视和威胁之下，使得任何公平商业行为或独立劳工行动几乎不可能实现。
48. 上述对日益恶化的劳工、人权和人道主义局势的关切，得到了联合国和缅甸问题独立调查机制的进一步证实。他们报告称，缅甸境内战争罪和危害人类罪的频率和残忍程度令人震惊地上升。他们还收集了关于武装部队和民地武装团体实施空袭、逮捕反对者和实施酷刑的证据。联合国缅甸人权状况特别报告员报告称，目前有 21,000 多名政治犯被关押。

《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)

49. 关于调查委员会建议军方停止一切形式的强制劳动或强迫劳动，以及强迫招募行为，军事当局坚称，根据《人民兵役法》进行的军事征募并不违反《公约》，有强迫招募投诉机制，而且 2024 年未发生任何招募未成年人加入缅甸国防军的情况。与此同时，他们重申，2021 年至 2024 年间，军中有 160 多人因未成年或未经同意而被送回至其监护人，并补充称，有 33 起涉及未成年人的疑似案件正在核实中。他们进一步报告了采取的各种预防措施和开展的提高认识活动。除了这些一般性断言和统计信息外，军事当局尚未对调查委员会关于军方强迫劳动以及强迫征募入伍问题的具体结论和建议作出回应。2025 年 1 月，国家管理委员会宣传部发布关于实施《征兵条例》的通知，其中特别规定将服兵役义务扩大至公务员和旅居海外的公民，他们必须通过户籍名册进行登记；禁止被征兵人员离境；将兵役教育纳入国家学校课程体系。
50. 军事当局进一步声称，监狱劳动受到缅甸国家人权委员会和红十字国际委员会的监督，但对于委员会关于停止因 2021 年 2 月 1 日以来通过明显缺乏独立性、公正性和正当程序保障的诉讼程序所作出的刑事定罪而强制实施监狱劳动的建议，除一般性地表示被判处苦役的囚犯每日工作时间不超过 8 小时之外，未提供任何具体信息。在这方面还应指出的是，国家人权机构全球联盟决定撤销由军政府控制的缅甸国家人权委员会的成员资格并取消其认可地位，因为该委员会未能证明其符合《巴黎原则》的最低要求。
51. 关于停止干涉企业开办和停业自由的建议，军事当局未提供任何具体信息。
52. 与军事当局的上述申明相反，缅甸总工会、民族团结政府以及人权组织报告称，他们收集的证词表明，存在通过非正规招募做法强迫征召入伍的情况，例如使用随意编制的名单、夜间突袭、公开绑架(包括从寺院绑架)、胁迫，以及索贿以逃避征兵。据报告称，这些策略主要针对年轻男女，但也包括年仅 13 岁的儿童，其中许多人曾参加过公民抗命运动或属于种族或宗教少数群体。那些被征募的人被用来补充军力，并常被迫充当军事行动的搬运工。报告还称，雇主被迫向被征募的工人支付工资，导致企业无法维持运营。此外，强迫征募年轻人已造成严重的劳动力短缺，迫使雇主关闭企业，多个行业濒临崩溃。进一步的报告指出，工厂层面发生了多起工人在未同意或无补偿的情况下被迫加班的事件、童工劳动以及多起工厂剥削工人的案件，还有没收身份证件和缺乏补救渠道的情况。

► 四. 理事会为确保履约而可建议采取的行动，包括在《国际劳工组织章程》第 33 条框架内的行动

53. 应当忆及的是，尽管军事当局未明确表示拒绝接受委员会的建议，但亦未向劳工局具体通报他们接受这些建议，而是仅提及落实“委员会的建设性建议”以及缅甸遵守已批准公约规定的义务。此外，没有任何具体迹象表明为落实众多建议所采取的具体行动，也没有任何具体迹象表明军事当局对局势的严重性以及采取具体和紧急行动的必要性有任何切实的认识。鉴于此种情况，并根据理事会第 351 届和 352 届会议的要求，本节重述在《国际劳工组织章程》第 33 条决议框架内可采取的措施。

54. 应当重述的是，根据《章程》第 33 条，理事会讨论的目的是向劳工大会提出行动建议，以促使军事当局遵守调查委员会的建议。理事会未被提请就相关行动作出决定，而是制定建议措施，使劳工大会能够在 2025 年 6 月举行的会议上做出适当决定。建议措辞之拟定应旨在给予劳工大会充分的自由度，既可保留所提议措施中的一项、多项乃至全部内容，同时也使劳工大会能够根据此间可能出现的任何事态发展增加进一步的措施。
55. 关于拟议措施的范围，劳工局忆及，《章程》第 33 条提及为落实调查委员会建议而采取的“明智”和“适宜”的措施。第 33 条背后的逻辑是赋予理事会充分的自由裁量权，使其能够根据具体案件的情况调整行动。具体而言，第 33 条下的措施：(i) 可以是经济性质或其他性质的措施；(ii) 必须在大会的职权范围内；以及(iii) 必须符合相称性和必要性原则，即这些措施不应超出确保有效和及时遵守调查委员会建议的实际需要。
56. 借鉴理事会在以往案例(包括 2000 年 3 月的缅甸案例)中向劳工大会建议采取行动的经验，可以考虑以下三大类措施：(i) 涉及劳工组织各机构的措施；(ii) 涉及三方成员的措施；以及(iii) 涉及其他国际组织在其职权范围内采取行动的措施。所有这些措施均已在 2024 年 6 月的理事会文件中作了概述。⁸
57. 在这方面需要忆及的是，劳工局已在执行理事会先前决定的一些措施，特别是停止向缅甸提供技术合作或技术援助，除非是为了直接协助立即落实调查委员会的建议，以及在联合国系统框架内进行沟通和接触以确保调查委员会的建议在每个机构各自的权责范围内得到落实。在这方面还应当忆及的是，加强与其他国际和区域组织的接触和合作，对于协助落实调查委员会的建议以及劳工大会根据第 33 条可能通过的任何措施，以及确保在缅甸充分实现结社自由和免于强迫劳动的自由至关重要。
58. 根据理事会在往届会议(关于缅甸问题的第 277 届会议(2000 年 3 月)和关于白俄罗斯问题的第 347 届会议(2023 年 3 月))中遵循的行动方针，将按照理事会第 351 届(2024 年 6 月)和第 352 届会议(2024 年 10 至 11 月)的要求，下述决定草案中包含一份供转交劳工大会的决议草案。决议草案中列出了在缅甸恢复民主制度和进程之前，可有效促使该国遵守调查委员会建议的措施。

► 决定草案

59. 理事会忆及国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《关于缅甸恢复民主和尊重基本权利的决议》，并极为关切地注意到，缅甸仍未采取任何具体行动落实调查委员会 2023 年报告中所提建议，而该报告强调了缅甸国家局势的紧迫性。理事会：
- (a) 关于 2021 年通过的决议：
- (i) 再次痛惜缅甸在尊重人民意愿、民主制度和民主进程方面持续缺乏进展，而且军事政变四年多以来，民选政府仍未得到恢复；

⁸ 理事会文件 GB.351/INS/9(Rev.1)，第 22-28 段。

- (ii) 再次呼吁军事当局立即停止一切暴力行为，立即停止对工会工作者、劳工活动人士和包括罗兴亚人在内的其他人士在行使人权时实施的任意逮捕、拘留和酷刑，并确保立即释放那些被拘留人员；
- (b) 关于调查委员会的建议：
- (i) 呼吁缅甸立即停止调查委员会认定的所有侵权行为，确保雇主组织和工人组织能够在自由和安全的环境中行使权利，免受暴力、任意逮捕和拘留，并立即撤销 2021 年 2 月以来颁布的、被认定为限制结社自由和工会工作者基本公民自由的任何军事命令、立法措施或其他措施；
- (ii) 再次表示深切关切调查委员会报告中关于军事当局强征强迫劳动的结论，并要求立即采取行动，从法律上和在实践中终止任何违反《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的强征入伍的行为，包括强征儿童入伍；
- (iii) 要求总干事：
- 继续确保不向缅甸提供任何技术合作或技术援助，除非是为了立即落实调查委员会的建议或为了与联合国国家工作队方案参与准则保持一致而提供的直接援助；
 - 在联合国系统框架内加强劳工组织的参与，确保调查委员会的建议在各机构各自的权责范围内得到落实，并继续向理事会通报相关进展情况；
 - 继续密切监测缅甸在行使结社自由和禁止强迫劳动或强制劳动方面的情况，并向理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)提交一份文件，介绍缅甸相关事态发展的最新情况及其在遵守调查委员会建议方面取得的进展情况；
 - 考虑派遣一个劳工局特派团，审查军事当局为落实调查委员会 11 项建议所采取的措施，探讨其与劳工组织合作的意愿，以确保这些建议得到进一步落实，并就此向劳工大会提交报告，供其审议；
- (iv) 依据其将此事项列入国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)议程的决定，建议劳工大会在考虑可能的特派团考察结果的同时，审议根据《国际劳工组织章程》第 33 条规定所采取的的措施，以确保缅甸遵守以下决议草案所列的调查委员会建议；
- (v) 提请缅甸军事当局在 2025 年 9 月 26 日之前向总干事提交任何相关材料，以便转交理事会；
- (c) 再次呼吁缅甸军事当局根据 1947 年 11 月 21 日《专门机构特权和豁免公约》的规定，继续确保不得对劳工组织银行账户资金往来施加任何限制，批准所有国际职员的签证延期请求，并为劳工组织继续开展业务提供便利，以造福缅甸人民，尽管《体面劳动国别计划谅解备忘录》已于 2022 年 9 月到期。

决议草案

国际劳工组织大会于 2025 年在日内瓦召开第 113 届会议，

审议了国际劳工局理事会在第十二项议程下提出的建议，以期根据《国际劳工组织章程》第 33 条采取行动，确保遵守根据《国际劳工组织章程》第 26 条就缅甸未遵守《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)问题而设立的调查委员会的建议，

注意到缅甸军事当局提供的补充材料，其中没有任何迹象表明军事当局在实际意义上承认调查委员会在 2023 年报告《在缅甸实现自由和尊严》中提出的建议，或展示其为落实建议而采取的任何行动，

对军事统治下紧急状态一再延长，导致国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)通过的《关于缅甸恢复民主和尊重基本权利的决议》呼吁的民选政府仍未能得到恢复表示关切，¹

忆及在缅甸开展合作的总体业务框架载于联合国国家工作队方案参与准则及其聚焦于提供有原则、基于权利和需求的人道主义援助和活动，使人民或当地社区直接受益，

深为关切地注意到缅甸人民的结社自由和免于强迫劳动的基本权利以及基本公民自由继续遭到严重践踏，并注意到该国全面取代自由和独立工会运动的各种企图昭然若揭，

1. 决定，只要缅甸这个成员国仍未被证实已履行其义务，将在今后每届劳工大会上召开一场标准实施委员会特别会议，讨论其实施第 87 号和第 29 号公约以及落实调查委员会建议的情况。
2. 提请劳工组织三方成员--政府、雇主和工人：
 - (a) 在国家、区域和国际层面进行合作，以期协调全面战略行动，助力落实调查委员会的建议，包括采取一切步骤，支持在该国营造一个促进结社自由和消除一切形式强迫劳动的环境；
 - (b) 促成继续支持直接惠及缅甸人民及其社区的活动，特别是通过独立和保密的监测和报告系统，为迅速和有效地处理侵权申诉提供渠道，确保在发生结社自由和强迫劳动方面的侵权行为时追究责任；
 - (c) 根据调查委员会的结论，审查此类侵权行为与缅甸军事当局可能存在的关系，并采取适当措施，确保这种关系绝不允许、助长或延长在结社自由和强迫劳动方面对工人权利侵犯的行径。特别是，应当全面审查可能通过支援或提供军事装备或手段，包括航空燃料，或自由流向军事当局的资金，助长或促成持续伤害或暴力行径或镇压和恐吓和平行使其基本权利的工人和雇主的行径的任何关系，以消除教唆或助长上述恶劣侵权行为长期存在的一切手段；

¹ 劳工大会文件 ILC.109/决议 II。

- (d) 鉴于逃离缅甸的工会权利维护者和人权维护者面临遭受不可挽回伤害的严重风险，包括遭受迫害、虐待和其他严重侵犯人权行径，确保根据国际法尊重不驱回原则；
 - (e) 向总干事报告所采取的任何举措或步骤或其他相关发展情况，以便转交理事会。
3. 提请总干事：
- (a) 与所有相关行为者一道，加速和加强对缅甸工会和工人以及雇主的一切必要支持，使他们能够充分行使调查委员会报告中所述的基本权利；
 - (b) 建立相关和适当的监测机制，以保密和可信的方式记录该国正在发生的侵犯基本权利的行径，以便提交透明的报告，确保问责，并向受害者提供迅速有效的补救；
 - (c) 吁请《国际劳工组织章程》第 12(1)条所述国际组织的有关机构在其职权范围内并参照调查委员会的结论，继续审查与缅甸军事当局的任何合作，并报告其工作过程中可能发现的直接或间接促成或教唆该国境内强迫劳动或强制劳动或侵犯结社自由的任何活动；
 - (d) 加强与联合国的接触和合作，包括与联合国秘书长缅甸问题特使、缅甸人权状况特别报告员以及意见和表达自由权特别报告员与和平集会自由权和结社自由权特别报告员等与调查委员会建议有关的其他专题特别报告员的接触和合作，以确保就调查委员会的建议和本决议的落实采取协调一致的行动；
 - (e) 在联合国系统内进一步探讨可以向流离失所或逃离该国的缅甸工会活动人士及其家属提供的支持和援助；
 - (f) 探讨劳工组织和联合国人权理事会设立的缅甸问题独立调查机制在各自职责范围内开展合作的其他途径；
 - (g) 与其他相关区域机构，特别是东南亚国家联盟、各位特使和其他机构合作，以探讨协调行动的可能框架，在缅甸全面落实调查委员会的建议；
 - (h) 向理事会提交一份关于上文(a)至(g)分段所述措施成果的定期报告。
4. 敦促缅甸军事当局即刻诚心诚意执行调查委员会的建议和劳工组织监督机构随后提出的建议，以确保营造一个促进结社自由和消除一切形式强迫劳动的环境。

► 附录一

缅甸在调查委员会报告后取得的进展(2025 年 1 月 15 日)

缅甸联邦共和国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团

瑞士日内瓦勃朗大街 47 号, 1202

电话: (+41-22)906-9870, 906-9871/传真: (+41-22)732-8919

电子邮件: mission@myanmargeneva.org

No. 14/31/01 – 23/39

缅甸联邦共和国常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织代表团向国际劳工局致意, 并谨提及国际劳工局 2024 年 11 月 18 日的照会, 其中要求提供有关为落实调查委员会建议所采取措施(如有)的最新信息。

为此, 缅甸联邦共和国常驻团谨随函附上题为“缅甸在调查委员会报告后取得的进展”的文件, 供贵局参考和采取必要行动。

缅甸联邦共和国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团借此机会再次向日内瓦国际劳工局致以最崇高的敬意。

2025 年 1 月 15 日, 日内瓦

国际劳工局

日内瓦

缅甸在调查委员会报告后取得的进展

2025 年 1 月 15 日

导 言

1. 针对缅甸的调查委员会根据劳工局理事会第 344 届会议的决定而成立，是在未收到劳工组织三方成员任何控诉的情况下基于其自身动机成立的。此外，根据《国际劳工组织章程》第 26 条，有关政府有权派一名代表参加理事会有关不遵守公约的控诉的程序。然而，自 2021 年 6 月举行的劳工大会第 109 届会议以来，缅甸一直被拒绝参加劳工组织的会议。理事会在审议对缅甸的不遵守指控时，却无视其自身不遵守《国际劳工组织章程》的行为，开创了影响理事会诚信的有害先例。
2. 尽管劳工组织理事会某些成员对缅甸采取了高度政治化的态度，但自缅甸自愿批准《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《强迫劳动公约》(第 29 号)以来，积极考虑调查委员会旨在维护缅甸工人利益的建设性建议。因此，缅甸在调查委员会报告后一直在向理事会提供最新进展信息。

第 29 号公约

立法措施

3. 缅甸根据第 12 号公约于 2012 年 2 月颁布了《区或村组管理法》，其第 27 条(a)款惩处并禁止使用强迫劳动。强迫劳动的定义直接源自第 29 号公约。该法规定的处罚与《刑法典》第 374 条规定的惩罚相同，符合公约第 25 条的规定。《区或村组管理法》第 27 条(a)款规定，任何个人未经他人自愿同意，以损害其利益或以惩罚相威胁，非法获取他人的劳动或服务，应被处以不超过一年的监禁、不超过 10 万缅元的罚款，或两者并罚。此外，还可依据《反人口贩运法》对强迫劳动案件提起指控，该法规定的处罚更为严厉。缅甸于 2022 年颁布了《预防和打击贩运人口法》。该法规定，无论是否征得他人同意，或在未支付体面工资的情况下，通过没收护照、旅行证件或本法规定的其他重要文件，对他人实施人身控制或造成伤害、威胁或强迫劳动或服务的行为，均应被判处至少 5 年监禁直至死刑。

与劳工组织联络处合作实施第 29 号公约

4. 自 2002 年起，缅甸与劳工组织签署了多项协议，以实施第 29 号公约。此类协议的详细信息，请参见政府向理事会第 352 届会议提供的文件，该文件已作为理事会文件 GB.352/INS/11(Rev.1)的附件。自那时起，联络官的存在为相关工作提供了便利。
5. 缅甸与劳工组织最新签署的协议为《体面劳动国别计划(2018-2022 年)谅解备忘录》。缅甸持续致力于预防强迫劳动。为此，于 2019 年设立了国家控诉机制，并通过该机制解决有关强迫劳动的控诉。在劳工组织联络处于 2020 年 10 月 28 日转交给劳工部的 387 起案件中，根据劳工组织 2022 年 1 月 13 日的信函，其中 2 起(案件号 3714 和 5067)已结案。国家控诉机制于 2024 年 7 月 1 日要求劳工组织联络处提供与其余 385 起案件相关的补充信息，于 2024 年 7 月 23 日收到了劳工组织联络处的反馈，并于 2024 年 8 月 6 日与相关部委共享了劳工组织联络处收到的数据。目前，国家控诉机制一直在协调和核实这些案件。

6. 在《补充谅解》到期时，劳工组织联络处于 2019 年向劳工部移交了 276 起未决案件。在劳工组织联络处移交的 276 起未决案件中，271 起已得到解决。在其余 5 起案件中，发现 1 人于 2014 年 9 月 18 日擅离职守，第 2188 号、第 2250 号、第 3709 号和第 4672 号案件未提供准确信息（例如军事部门和省的名称）。劳工部与劳工组织联络处进行了沟通，要求其提供其余案件所需的信息。然而，国家协调机制未收到劳工组织联络处提供的补充信息。因此，国家协调机制通知劳工组织联络处，其余案件已于 2024 年 11 月 5 日暂时结案。
7. 国家控诉机制于 2024 年 10 月收到 1 起控诉，并将相关信息分享给了相关部委进行核实。为了让公众了解国家控诉机制，已于 2019 年和 2020 年通过媒体和日报以缅文和英文发布了通知。此外，自 2024 年 8 月 22 日起，该节目再次每天连续播出。2024 年 9 月，媒体上播出了与强迫劳动相关的提高认识节目。此外，从 2024 年 8 月 22 日起，该节目再次每天连续播出。劳工部目前正在计划向公众分发与强迫劳动相关的提高认识小册子。

防止招募未成年人

8. 缅甸联邦共和国与联合国国家监测和报告任务组于 2012 年 6 月 27 日签署了《防止招募未成年人的行动计划》。尽管最初的 18 个月期限已过，但缅甸继续与联合国国家监察和报告任务组合作。
9. 缅甸扩大并保持与联合国国家监测和报告任务组的合作，该任务组共向缅甸通报了 33 起疑似未成年人案件，其中包括 2021 年 6 人、2022 年 8 人、2023 年 11 人，2024 年 8 人。2024 年 9 月的小型案件审查会议讨论了其余案件，其中部分案件是 2015 年立案的。2024 年报告的案件目前正在核实中，由于存在一些出入，已要求联合国国家监测和报告任务组提供进一步信息。
10. 2012 年至今，共有 475 名军事人员因在招募过程中未遵守相关法律法规而被绳之以法，其中包括 109 名军官和 366 名其他军衔人员。从 2024 年至今，缅甸国防军未发生招募未成年人入伍的情况，因此也未采取任何行动。
11. 在预防和保护未成年人免遭招募方面，以下活动已被纳入《缅甸打击人口贩运第四个五年国家行动计划(2022-2026 年)2025 年工作计划》：
 - (a) 与联合国国家监测和报告任务组合作。
 - (b) 开展安全移民认识提升活动，并鼓励青年参与。
 - (c) 保护儿童免遭人口贩运和未成年人招募的危害。
 - (d) 征询儿童的意见，以提高对贩运儿童、招募未成年人以及与儿童保护有关的其他问题的认识。
 - (e) 开展教育座谈会，传播关于杜绝招募未成年人加入已签署《全国停火协议》的武装团体的信息。
 - (f) 开展家长教育，以保护儿童和防止人口贩运。
12. 缅甸之所以出现招募未成年人问题，是因为缺乏足够的民事文件来核实参军者的年龄。为防止未成年人被招募入伍，国防部已在对入伍的新兵执行相关程序。这些程序包括：检查个人文件和资料；分析和检查 18 岁以下人士的骨龄 X 光片；并收集法定年龄(18 岁)的自我声明。自 2021 年 1 月 1 日至 2024 年 11 月 24 日，通过年龄评估发现有 158 名新兵未达到法定年龄，已系统

性地将其送回至各自的监护人。在军事训练过程中，训练部门对新兵进行严密监控，以确保他们年满 18 岁且自愿参军。如果出现任何问题，将收集指挥官的意见和新兵的证词。如果这些调查结果表明新兵未成年或未自愿同意，他们将被送回至各自的父母或监护人。从 2021 年 1 月至 2024 年 11 月 24 日，共有 7 名被军队开除的新兵根据《缅甸国防军条例》第 13 条第 3 款被移交至各自的父母或监护人。

《反人口贩运法》规定的惩罚措施

13. 2024 年 1 月至 12 月期间，共发生 53 起人口贩运案件，包括 7 起强迫劳动案件。其中 6 起为国内案件，1 起与外国有关。已对 18 人(7 名男性和 11 名女性)采取行动。14 名人口贩运受害者(11 名男性、2 名女性和 1 名女孩)获救并与家人团聚。2025 年 1 月 1 日至 12 日期间，国内渔业部门发生了 4 起人口贩运案件和 2 起强迫劳动案件。根据《预防和打击人口贩运法》，已对 2 名男性肇事者采取行动，并解救了 2 名男性受害者，使其与家人团聚。
14. 在 2024 年发生的 7 起人口贩运案件中，5 起被起诉，1 起被定罪。作为惩罚，2 名女性肇事者被判处 10 年监禁。
15. 2024 年，共调查了 7 起强迫劳动案件，截至 2024 年 11 月 26 日，根据《反人口贩运法》，对 18 名罪犯(7 名男性和 11 名女性)采取了法律行动。14 名强迫劳动受害者(11 名男性和 3 名女性)获救，2 名女性罪犯被判处 10 年监禁。

《人民兵役法》

16. 根据国家管理委员会第 27/2024 号令，由国家和平与发展委员会第 27/2010 号令颁布的《人民兵役法》于 2024 年 2 月 10 日生效。征召兵役人员、免服兵役、公民军人的特权、军事动员均按照《人民兵役法》处理。缅甸并非唯一实施《人民兵役法》的国家，其他一些国家也颁布了类似法律。缅甸充分注意到其根据相关国际法(包括第 29 号公约)所承担的义务。政府于 2024 年 2 月宣布，任何了解强迫招募情况的人均可向中央兵役征召机构提出控诉，并为此设立了热线电话。

防止工作场所强迫劳动

17. 在消除和防止强迫劳动方面，工厂和一般劳动法监察司(FGLLID)一直在根据法律和规则，在工厂提交申请并附带包括工人同意加班在内的具体要求时，审查工人每天或每周工作时间超过规定工作时间的加班费。该司的监察员根据监察结果或控诉，一旦发现未遵守法律、规则、命令和指示规定的情况，就会采取必要措施，包括依法起诉。2024 年 1 月至 12 月，来自(31,066 家)工厂、商店和企业的(17,925,690 名)雇员，因加班 937,857,816.870 小时而获得(13489.53118)亿缅甸元的报酬。

提高认识

18. 由于存在与人口贩运有关的强迫劳动案件，因此已采取强有力的提高认识措施。2024 年 11 月 1 日至 25 日开展了以下活动：
 - (a) 共举办了 34 场教育活动，共有 8,072 名基础教育学校、大学和学位学院的师生参加。

- (b) 在公务员学院和其他相关部委组织的培训课程中举办了一次讲座，共有 30 人参加。
 - (c) 在各省和邦共举办 3 次讲座，共有 282 人参加，散发传单 167 次，共计 14,795 份。
19. 此外，缅甸广播电视台已播放 7 次时长 3 分钟的人口贩运宣传节目，即“谎言背后的生活”。通过电话运营商每月至少向公众发送一次教育短信，介绍人口贩运的风险，以及有人面临被贩运风险时可拨打的控诉热线号码。

监狱劳动

20. 被判处苦役的囚犯每天工作时间不得超过 8 小时。监狱司一直为缅甸国家人权委员会的监狱探访提供便利，并遵循委员会提出的建议。2021 年，该委员会进行监狱探访 20 次，提出 183 项建议；2022 年，探访 39 次，提出 309 项建议；2023 年，探访 14 次，提出 124 项建议；2024 年，探访 21 次，提出 139 项建议。此外，红十字国际委员会已恢复监狱探访，并分别于 2024 年 5 月、6 月、7 月和 11 月探访了实兑、密支那、斋马拉(Kyaikmaraw)和曼德勒的监狱。

第 87 号公约

成立新的劳动组织

21. 缅甸于 2011 年颁布了《劳动组织法》，当时根据《第 87 号公约》适当采纳了社会伙伴和国际劳工组织的意见和建议。执行该法的相关机制一直在运作，从立法角度来看，没有理由认为缅甸不遵守该公约。劳工部根据《劳动组织法》(2011 年)协助劳动组织自由成立。从 2024 年 9 月至 2025 年 1 月 11 日，新成立了 25 个基层劳动组织和 4 个镇区劳动组织。截至 2025 年 1 月 11 日，共有 3071 个劳动组织根据《劳动组织法》(2011 年)被认可和认证为劳动组织，其中包括 2,848 个基层工人组织、160 个镇区工人组织、25 个省/邦工人组织、9 个工人联合会、1 个工人总联合会、26 个基层雇主团体、1 个镇区雇主组织和 1 个雇主联合会。政府一直在为劳动组织的成立和合法工会活动提供便利。
22. 针对有关劳工部的一名参谋于 2024 年 10 月在仰光省永盛镇区的金色时装缅甸有限公司涉嫌销毁成立基层服装工人组织的工人建议文件的控诉，已展开调查。作为调查的一部分，已对涉事工厂进行了实地考察。调查发现该指控不属实。劳工部目前正在审查上述成立新的基层工人组织的申请，并正在办理颁发认可证书的手续。

国家三方机制

23. 2021 年、2022 年及 2024 年，由劳工部长主持的国家三方对话论坛(雇员、雇主和政府代表)分别以线上形式各召开两次。2024 年 12 月 11 日，由劳工部部长主持的国家三方对话论坛共有 150 名三方成员参加，包括来自工业区的工人代表以及仲裁机构和仲裁理事会的代表。论坛期间讨论了雇主和工人面临的困难和挑战。
24. 2024-2025 财政年度，全国三方社会保障委员会会议召开了两次，旨在制定和实施社会保障计划下参保工人的社会保障业务政策。

在政府干预下解决劳资争议

25. 工人可根据《劳动争议解决法》(2012 年)逐步向工作场所协调委员会、调解机构、仲裁机构和仲裁理事会提交劳动控诉。根据《劳动争议解决法》，工人可灵活地通过任何适当机制提出劳动控诉，因为该法律并未对控诉方式施加限制，无论控诉事项涉及刑事还是民事案件。工作场所协调委员会有权根据《劳动争议解决法》(2012 年)公平、迅速地解决劳动控诉，因为这些委员会由各个劳动组织的代表和工人自己直接选出的代表组成，以便工人能够享有其合法权利。
26. 如果工人坚称工作场所协调委员会尚未成立或主要是根据雇主的喜好成立的，劳动关系司将确保对工作场所协调委员会的成立进行监督，并确保其依法成立。在工作场所发生的劳动争议由工人和雇主在工作场所协调委员会协商解决。与利益相关的劳动争议，如果在劳资协商委员会层面无法解决，则提交由政府、雇主和工人代表组成的镇区调解机构、仲裁机构和仲裁理事会解决。有关争议解决的详细信息，可在劳工部网站查阅。
27. 根据《劳动争议解决法》第 3 节规定，工人人数在 30 人或 30 人以上的行业均可成立工作场所协调委员会。这使得雇主和工人能够进行集体谈判，并独立协商解决劳动争议。截至 2024 年 10 月，已成立 2,988 个工作场所协调委员会，允许它们通过由工人和雇主组成的两方体系独立处理和解决控诉。2021 年至 2024 年 11 月，工作场所协调委员会共受理 882 起劳动争议，并解决了 756 起争议(占 86%)。
28. 2021 年至 2024 年 11 月，镇区调解机构共受理 1,168 起案件，结案 954 起。省或邦仲裁机构受理案件 263 件，作出裁决 260 件。仲裁理事会受理案件 141 件，作出裁决 140 件。
29. 由劳工部下属四个司组成的劳工协调小组，已解决 2021 年至 2024 年 11 月期间在工厂和车间发生的(27 起)集体谈判案件。
30. 2021 年至 2024 年 10 月，工厂和一般劳动法监察司共受理 723 起控诉，其中 710 起已得到解决。其余 13 起作为每月评估过程的一部分，目前正在接受中央一级的监督和监测。
31. 针对工人的抗议，位于仰光省坦达宾镇的美乐制衣厂的工人集体提出了一份 10 点诉求清单，要求从 2024 年 12 月 13 日至 17 日停工。由镇区劳工部门和其他相关部门的官员组成的联合协调小组对这些问题进行了处理。经过广泛协商，双方达成了一致意见，问题得到了有效解决。经双方协商一致，该厂工人已和平复工。
32. 劳动关系司每年举办两次争议解决研讨会，一次在上缅甸，一次在下缅甸，旨在分享和交流作为争议解决机构成员的三方机制代表所面临的经验和挑战。

与现行劳动法相关的提高认识活动

33. 就《劳动组织法》(2011 年)和细则广泛开展了提高认识活动和讲座，以确保工人和雇主了解他们可以根据该法自由成立劳动组织，并确保已获得证书的组织遵守法律，以保护工人的权益。2023 年 12 月到 2024 年 12 月，在 1,008 个工作场所和工厂为 60,739 名工人举办了提高认识讨论会。工厂和一般劳动法监察司一直在为工人和雇主提供与现行劳动法相关的提高认识培训。2024 年 1 月至 10 月，为 5,493 个工作场所和工厂的 83,166 名工人举办了提高认识培训。此外，

自 2024 年 5 月起，劳工部还向各省、邦和联邦区的工人和雇主分发了有关《劳动组织法》的 3,000 份宣传册和 3,000 份小册子，以便工人更好地了解法律规定并成立工人组织。

总体发展情况

向工人提供法定福利的情况

34. 工厂和一般劳动法监察司一直依法开展监察工作，以确保工厂、商店和工作场所工人的健康和安​​全，并享有其合法权利。2024 年 1 月至 10 月，来自 11,349 家工厂、商店和工作场所的 3,455,972 名工人能够领取 2403.65775 亿缅元(MMK)，来自 222 家工厂和车间的 3,726 名工人能够领取其有权获得的 1,452,869 美元。
35. 截至 2024 年 10 月，《社会保障计划》覆盖了 34,848 个注册工作场所和 1,283,233 名工人。在《社会保障计划》覆盖的工作场所，参保工人可享受医疗和现金福利。2024 年 1 月至 10 月，共批准了 310,159 例与健康和社会照护福利及工伤福利相关的现金福利发放，总额达 160.71506 亿缅元。
36. 此外，2024 年 1 月到 10 月，针对社会保险计划覆盖的女性参保人员的生育权益问题，为 8,250 名参保工人提供了生育服务，并支付了财政补助 15,051 亿缅元。

当地就业状况

37. 根据劳动力交流办公室(LEOs)的名单，从 2021 年 2 月至 2024 年 11 月，劳动司为 3,267,324 名注册工人(1,050,511 名男性和 2,216,813 名女性)中的 681,081 名工人(170,935 名男性和 510,146 名女性)提供了就业机会。

发展熟练劳动力

38. 自 2014 年至 2024 年 11 月，国家技能标准局(NSSA)一直在开展技能评估和认证体系工作，在 53 个职业的 30,285 名申请人中，共有 27,851 名技术工人获得了国家技能标准局的承认和认证。此外，还有 881 名评估员、102 名监察员和 283 个评估中心获得了国家技能标准局的认可。

与移民工人有关的事项

39. 根据《海外就业法》(1999 年)，工人通过持牌机构被派往国外。为确保缅甸移民工人安全迁移并为其提供社会保护，缅甸分别与泰国、日本、韩国、中国和老挝签署了双边合作谅解备忘录。在泰国、韩国、马来西亚和日本任命了劳工专员，以提供劳工事务方面的服务。此外，还在全国各地设立了 19 个移民资源中心。关于就业服务的信息，可以在劳工部网站(www.mol.gov.mm)和脸书“安全移民”页面上查阅。
40. 为确保移民安全无虞并解决在当地和国外工作的缅甸工人面临的困难，已在内比都和仰光开设“控诉机制中心”。控诉中心每天 24 小时受理和解决劳工问题。此外，还通过相关国家的大使馆、机构、移民工人资源中心、媒体、社会组织、非政府组织和国际非政府组织受理和解决控诉。

打击童工劳动的措施

41. 缅甸于 2013 年 12 月批准了《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号),并于 2020 年 6 月批准了《最低年龄公约》(第 138 号)。根据劳工组织公约的规定,对《工厂法》(1951 年)中规定的最低年龄进行了修订。缅甸通过了《消除童工劳动国家行动计划(2019-2033 年)》,持续推进落实消除童工劳动工作,并成立了国家消除童工劳动委员会和 8 个由相关部委副部长领导的工作委员会。首个消除童工五年行动计划已与相关部委合作实施,目前第二阶段童工劳动项目(2024-2028 年)正在由相关部委实施。
42. 此外,这些工作委员会还在中小学、大专院校、职业技术培训课程、宣传访谈节目中开展协调会议、提高认识活动和讲座。2023 年,仰光地区开展了 5 次关于消除童工劳动的提高认识活动和讲座,共有 991 名学生参加了这些活动。从 2024 年 1 月到 11 月,工厂和一般劳动法监察司举办了 35 场访谈节目,每月提高认识活动的开展情况可在网站上查阅。从 2023 年 1 月至 2024 年 11 月,为创造就业机会,共举办了 5,469 期职业技能培训课程,培训就业人员 365,109 名。

公务员复职

43. 《劳动组织法》规定,如果罢工涉及基本服务,且造成的服务中断可能危及人民的生命、健康和安​​全,则罢工为非法行为。国际上普遍认为,罢工权并非绝对权利,在基本服务领域可能受制于某些法律条件或限制。2021 年,一些公务员在不负责任的政客煽动下擅离职守,而另有一些公务员因生命受到威胁而被迫离开工作岗位。截至 2024 年 12 月,已有 23 个政府机构为 2,800 多名希望继续服务的公务员的请求提供了便利,并解除了对 1,800 多人的限制措施,另有 900 多人的请求正在审议中。

与劳工组织的合作

44. 尽管《体面劳动国别计划(2018-2022 年)谅解备忘录》已到期,但缅甸一直在为劳工组织联络处的驻留提供便利。作为程序性事项,劳工组织联络官刘宇彤(Yutong Liu)先生的签证已获准延长一年。此外,童工劳动项目经理 Jodelen Mitra 女士也获得了入境签证。据悉,Jodelen Mitra 女士目前正在菲律宾远程办公,尚未决定入境缅甸的日期。
45. 此外,还为 David Clarkson 先生(区域行政服务主管)和 Garret Rynhart 先生(雇主活动高级专家)提供了入境签证便利。
46. 缅甸劳工部收到了国际劳工局 2024 年 12 月 2 日的信函,事关国际工会联合会(ITUC)就德宁昂遭受酷刑的指控向劳工组织总干事提出的请求。缅甸已于 2025 年 1 月 13 日向劳工局提供了以下信息:
 - 德宁昂因资助民族团结政府这一恐怖组织以及为人民防卫军(PDF)恐怖组织成员提供武器和制服,于 2022 年 12 月 5 日被孟邦榜(Paung)镇区法院根据《非法结社法》第 17(1)条判处 2 年监禁并处罚款 2 万缅元。根据减刑制度,他在服刑期满后于 2023 年 6 月 26 日从 Thaton 监狱获释。
 - 经进一步调查发现,德宁昂在克伦民族联盟(KNU)活跃的 War Mee Khoe 村附近地区,为人民防卫军恐怖分子训练营招募了 15 名年轻人。他被控违反了《反恐法》第 52(a)条。此外,他

于 2021 年 4 月中旬在曼德勒 30 街附近领导了“Mya Taung 示威纵队”，后来引发了骚乱。他还被控触犯《刑法》第 505-A 条。根据《反恐法》和《刑法》，他于 2023 年 11 月 15 日被判处总共 7 年监禁。

- 德宁昂目前正在永盛监狱服刑。2023 年 11 月至 2024 年 11 月期间，他共接受了 11 次家人探视，探视者包括其母亲、姐姐和哥哥。
- 根据他的请求，德宁昂被允许居住在一个条件良好的单人牢房里。
- 与其他囚犯一样，德宁昂可以享受监狱医院的服务，确保在必要时获得持续的治疗和照护。根据他的请求，他于 2024 年 10 月 13 日接受了胸部 X 光、腹部 X 光和心电图检查。未发现异常，德宁昂健康状况良好。
- 由缅甸国家人权委员会主席率领的小组于 2024 年 10 月 7 日至 9 日访问了永盛中央监狱。访问期间，他们应德宁昂的请求，单独会见了包括他在内的 96 名囚犯。
- 自 2023 年 11 月 15 日德宁昂开始根据现行法律服刑至今，他未受到任何人，包括监狱官员或其他囚犯的欺凌或酷刑。德宁昂可以通过指定的宿舍长报告其住宿、饮食、健康和其他事项。此外，他清楚地知道，他可以在监狱长和副监狱长每周的监狱检查期间向他们报告情况。在监狱官员昼夜监视下，没有任何囚犯遭受欺凌和酷刑。

47. 由于缅甸政府为了缅甸工人的利益一直与劳工组织保持接触，劳工部联邦部长于 2024 年 12 月 18 日会见了劳工组织联络官刘宇彤(Yutong Liu)先生。劳工部常秘也于 2024 年 12 月 12 日会见了。在常秘和劳工组织联络官的多次会见中，常秘邀请劳工组织联络官参加联邦部长、副部长、常秘和各司长对工厂和车间的访问，以实地考察工作条件。
48. 缅甸请求劳工组织在结社自由、童工劳动、职业安全与卫生以及《体面劳动国别计划》所涵盖的领域提供技术援助。缅甸着力加强劳动组织的组建、开展提高认识活动、加强三方协商，同时进一步请求劳工组织恢复与在缅甸实施第 87 号公约有关的首席技术顾问职位。

其他进展

即将举行的大选筹备工作

49. 根据国家管理委员会的五点路线图中的第五点，联邦选举委员会(UEC)正在优先为即将举行的选举做好必要的筹备工作。联邦选举委员会致力于确保选举的公平性和系统性，让所有有资格的选民都能行使其投票权。为建立准确、全面的选民名单基础，国家管理委员会成立了由联邦移民和人口部长担任主席的中央实地人口普查监督委员会。在此基础上，还成立了省/邦、县、镇区实地普查监督委员会，以确保人口名单的准确性。与此同时，还进行了一次全面的人口和家庭普查，作为选民名单的基线值。
50. 根据从中央实地人口普查监督委员会收到的原始人口数据(18 岁以上的个人)，联邦选举委员会正在使用 Admin 和 DEO 软件以及中央选民名单管理系统(CVLMS)，系统地录入各镇区每个投票站的数据。数据验证工作正在与相关部委合作进行。

51. 为在即将举行的选举中使用电子投票机，目前正在采取必要措施，并计划在一些选区进行试点部署。根据对其他国家使用电子投票机的研究，联邦选举委员会的技术专家和当地电子技术人员共同设计和开发了缅甸电子投票机，并考虑到选民的识字率。
52. 缅甸电子投票机有望提高选民的投票清晰度和便利性，同时实现更快、更准确的计票。其主要优势包括消除无效票、降低长期选举成本以及提高透明度。此外，电子投票机将有助于快速公布选举结果。为了提高公众认识，联邦选举委员会开展了电子投票机使用演示、模拟投票活动和培训师培训课程，并促进了该机器的大规模生产。
53. 为促进缅甸建立强有力的政治格局，国家管理委员会于 2023 年 1 月 26 日颁布了《政党注册法》(第 15/2023 号法律)。随后，联邦选举委员会于 2023 年 1 月 31 日发布了《政党条例》(第 10/2023 号通知)。政党的成立、注册、撤销和退出均按《政党注册法》的规定办理。
54. 基于以往选举的经验教训，联邦选举委员会正在修订和修正有关选举法律、法规。即将举行的选举所采用的选举制度将根据这些修订后的法律确定。此外，联邦选举委员会还为公民和选民教育进行了必要的准备，并为各分选举委员会采购和分发了投票材料。
55. 此外，联邦选举委员会一直在进行选举前的准备工作，包括在选举委员会总部和分部招聘新工作人员，提供能力建设培训，以及重组各级分选举委员会。综上所述，在紧急状态规定实施完毕后，联邦选举委员会正依照 2008 年《缅甸宪法》开展必要筹备工作，以便在 2025 年成功举行自由公正的多党民主大选。

结 论

56. 在劳工组织的历史上，缅甸是唯一一个两次成立调查委员会的国家(第一次在 1996 年，第二次在 2022 年)，也是第一个在 2000 年劳工大会第 88 届会议上适用第 33 条决议的国家。自 2002 年以来，缅甸与劳工组织达成了多项协议，并通过完善的机制履行了第 29 号公约所载的义务。在第 87 号公约(结社自由)方面，自 2011 年根据该公约颁布《劳动组织法》以来，工人组织和雇主组织与日俱增。截至今日，共有 3,071 个劳动组织。
57. 自 2020 年大选出现选举违规行为以来，缅甸宣布进入紧急状态，并实施了一些立法修正案，以维护国家的和平与稳定。尽管如此，劳动相关事务的法律法规并未发生任何变化。一些反对团体声称，由于公民自由受限，工会活动无法自由开展。事实上，一些工会是自愿退出国家三方机制的，且政府并未禁止任何和平活动。劳工组织自 2021 年起单方面暂停与缅甸的合作，也属于此类情况。
58. 尽管少数人因其非法活动而非工会会员身份面临指控，但数百万缅甸工人一直在行使他们的合法权利，上述事态发展情况清楚地证明了这一事实。缅甸已根据第 29 号和第 87 号公约颁布了必要的法律、规则和条例，并在工作场所有效实施。在这些工作场所，缅甸工人和雇主一直致力于建立健康的劳资关系。此外，缅甸除请求在结社自由等领域提供技术援助外，还邀请劳工组织联络官随时访问任何工厂或工作场所，只需提前一天通知以便安排后勤事宜。
59. 因此，断言缅甸未遵守这两项公约的规定既不合理，也不客观。某些国家利用 2000 年针对缅甸的第 33 条决议对缅甸实施经济制裁，给缅甸数百万人的生活，尤其是基层工人的生活造成了严重影响。劳工组织理事会某些成员为影响缅甸国内事务而采取的做法，已危及数百万缅甸工人的生命。

► 附录二

缅甸军事当局的信函(2025 年 3 月 12 日)



Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to the
United Nations Office and other International Organizations

47 avenue Blanc, 1202 Geneva, Switzerland

Tel. (+41-22)906-9870, 906-9871/ Fax. (+41-22)732-8919

E-mail : mission@myanmargeneva.org

Note No. 136 /31/03-23/39

The Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva presents its compliments to the Office of the Director-General of the International Labour Organization in Geneva and has the honour to enclose herewith the letter signed by His Excellency Mr. Win Shein, Deputy Minister for Labour of the Republic of the Union of Myanmar addressed to His Excellency Mr. Gilbert F. Houngbo, Director-General of the International Labour Organization, for onward transmission to its high destination.

The Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva avails itself of this opportunity to renew to the Office of the Director-General of the International Labour Organization in Geneva the assurances of its highest consideration.

Geneva, 12 March 2025

**Office of the Director-General of the
International Labour Organization
GENEVA.**





The Government of the Republic of the Union of Myanmar
Ministry of Labour
Nay Pyi Taw



Ref :116 / Ala/Div (5)2025(3474)

Date : 5 March 2025

To,

Mr. Gilbert F.Houngbo
ILO Director General
International labour Organization

Your Excellency,

I would like to extend my warm greeting to you and colleagues at the ILO office in Geneva. I deeply value the enduring amity and collaborative spirit between ILO and Myanmar.

Myanmar was not unwilling to collaborate on the recommendations of the Report of the Commission of Inquiry (CoI) . In fact, prior to ILO Governing Body, Myanmar had already sent the progress of the implementation of CoI Recommendations to ILO Head Office and collaborated together with the ILO. Currently, due to the period of political transition in Myanmar and preparations which are underway to hold multi-party democratic general election, I have already sent an initial letter of requesting the designation of an appropriate period of time for Myanmar, in order to fully implement the COI Recommendations, with a right view and understanding of various situation Myanmar is facing, and compassionate consideration for development of workers' and employers' socio-economic lives.

I have already observed your report prepared for submission to the 353rd ILO Governing Body which will be held on March 10 to March 20, 2025.

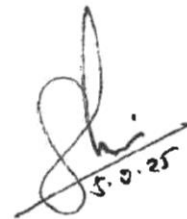
2

I have noted that matters related to Myanmar will be discussed on March 19, 2025, and I kindly request that you distribute the attached document on “Progress made by Myanmar following the report of the Commission of Inquiry (Col)” to Members of the ILO Governing Body attending 353rd ILO Governing Body so they can be informed.

I hope that you will assist in ensuring that ILO Governing Body Members are informed about the actual situations of Myanmar.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Yours Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Win Shein', with the date '15.3.25' written below it.

For Union Minister
(Win Shein, Deputy Minister)

Copy to

Office Copy

Progress Made by Myanmar following the report of the Commission of Inquiry (CoI)

Myanmar provides the following combined information from different government agencies in connection with the report of the Commission of Inquiry (CoI) established against Myanmar.

I. Information related to Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention

(a) The law regarding the registration of associations

1. Section 354, Subsection (c) of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar (2008) states that every citizen shall be at the liberty in the exercise of the right to form associations and organizations, if not contrary to the laws, enacted for Union Security, prevalence of law and order, community peace and tranquillity or public order and morality. The Organization Registration Law was enacted to strengthen and support associations that benefit the state and its citizens.

2. According to Section 8 of the Organization Registration Law, the relevant registration committee shall issue a provisional registration certificate within 21 days from the date of application, excluding government holidays, for anyone who applies for association registration within the country. After verifying the requirements, if there are no issues that would undermine the stability of the state's sovereignty, rule of law, security, or ethnic harmony, a decision will be made to grant the association registration. Following this decision, the registration certificate will be issued within 30 days from the date of the decision. These procedures are supervised and implemented by the Ministry of Home Affairs. Registered organizations are required to comply with the responsibilities outlined in Section 28 of the Organization Registration Law. Until 28 February, 2025, under the Organization Registration Law, the following organizations have been registered and permitted to operate 3,935 NGOs with valid registration, 408 NGOs with

temporary registration certificates, 49 INGOs with valid registration, and 18 INGOs with temporary registration certificates.

(b) The law regarding the right to peaceful assembly and procession

3. Article 354, Subsection (b) of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar states that every citizen has the right to peacefully assemble and conduct peaceful processions without arms, provided that it does not contravene laws enacted in the interest of national security, law and order, public peace and tranquillity, or public morality. In accordance with this, the Union Parliament enacted the Peaceful Assembly and Peaceful Procession Law in 2011 to regulate the exercise of these rights within the framework of the law.

4. According to Section 4 of the Law on the Right to Peacefully Assemble and the Right to Organize and Procession Peacefully, citizens or organizations wishing to exercise their right to peacefully assemble or organize must submit the following details to the relevant township police officer at least five days in advance of the intended date: the purpose, location, date, time, topics to be discussed, and any sounds to be broadcasted during the peaceful assembly or organization; the route, date, time, and any sounds to be broadcasted for peaceful organizing; personal details of the applicants, the leader, and the speaker; the planned schedule and estimated number of participants for the peaceful assembly or organization; and, if the event is being organized by an organization, the decision record or evidence from the organization. Upon receiving permission, the event must comply with the regulations stipulated in the law and the terms of the permit.

5. After submitting the application for permission, according to Section 5 of the law, the relevant township police officer, with the confirmation of the township general administrative officer, has the authority to issue a permit or refuse to grant the permit. Additionally, under Section 18 of the law, anyone who organizes or participates in a peaceful assembly or peaceful procession without obtaining the necessary permit will be subject to prosecution. If it was found guilty, the individual

may face a prison sentence of no more than one year, a fine not exceeding thirty thousand kyats, or both penalties.

6. Township General Administration Department officers, as Township Administrators, are responsible for maintaining peace and stability within their jurisdiction. In situations where public unrest, threats to safety, or severe outbreaks of COVID-19 occurs, they are required to implement preventive, restrictive, and control measures in accordance with the directives of the relevant State or Regional Government. Under these circumstances, they may issue a curfew order in accordance with Section 144 of the Code of Criminal Procedure.

7. Furthermore, if any illegal acts that endanger the lives and homes of public are discovered or known, they will be reported without any concealment and openly announced through official media. No country or law permits such acts against innocent civilians, and in Myanmar, those who carry out violent acts that harm the lives and homes of innocent civilians will be dealt with according to the law.

(c) The Anti-Terrorism Law

8. To protect the lives and property of citizens, essential infrastructure, and the nation's governance, economy, and social sectors from acts of terrorism, Myanmar enacted the Anti-Terrorism Law in 2014. This law aims to identify and prevent terrorist acts, terrorist organizations, terrorists, their activities, propaganda, causes of terrorism, and financial support for terrorism. Additionally, it facilitates cooperation with United Nations member states, international organizations, and regional entities to uphold global and regional peace. Under Section 6(e) of the Anti-Terrorism Law, with approval from the Union Government or based on a declaration by the United Nations Security Council, any organization, association, or group may be designated as a terrorist organization, and any individual may be designated as a terrorist. Furthermore, under Section 6(1) of the law, the Central Committee for Counter-Terrorism has the authority to issue orders to control the assets and funds belonging to such designated terrorist groups or individuals. It is important to clarify that only the assets of individuals directly involved in terrorist

activities were seized under Section 6 of the Anti-Terrorism Law, and there have been no instances of asset confiscation in violation of the law.

(d) Confederation of Trade Unions Myanmar (CTUM)

9. The Confederation of Trade Unions Myanmar (CTUM) incited the so-called Civil Disobedience Movement (CDM) and issued various statements and announcements demanding civil servants to leave their workplaces without authorization. On 15 February, 2021, CTUM called upon all workers across Myanmar and the general public to join the CDM. On 4 March, 2021, CTUM submitted a report to the public and the Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw (CRPH). On 7 March, 2021, certain labour organizations in Myanmar declared a nationwide general strike. On 11 March, 2021, CTUM issued a statement glorifying workers who participated in the CDM. On 2 April, 2021, CTUM declared support for the CRPH. On 9 April, 2021, CTUM declared support for the National Unity Government (NUG). On 29 April, 2021, CTUM called on international labour unions and workers to take action against the government. Due to these activities, the chairman of CTUM, Pyi Thit Nyunt Wai (aka) Maung Maung was charged under Section 505 (a) of the Penal Code at Yankin Township Police Station on 22 April, 2021. Additionally, on 14 May, 2021, at Dagon Myothit (East) Township Police Station, Maung Maung and 29 others were charged under Section 124(a) of the Penal Code.

10. They have also refused to participate in the tripartite mechanism involving the government, employers, and workers. Instead, they have incited workers to join the CDM (Civil Disobedience Movement), support NUG and CRPH, which have been designated as terrorist organizations, and undermine the reputation of the State Administration Council (SAC). It was also found that the group continues to operate under the Labour Alliance, which was established by NUG and CRPH.

(e) Facts related to Thet Hnin Aung

11. Thet Hnin Aung, the former Secretary General of Myanmar Industry, Crafts and Services Trade Union Federation (MICS-TUsF) was not subjected to take actions for undertaking labour affairs, but rather for his involvement with armed groups and unlawful associations and organizing and sending youths to Khin Kyaw (UNRA) to attend PDF trainings. Therefore, he was arrested at the checkpoint at Paung Township, Mon State on 6 June 2021 and filed under the section 17(1) of the Unlawful Associations Act. He was sentenced to 2 years imprisonment and fined 20,000 kyats on 5 December 2022. He was released on 26 June 2023 under a reduced sentence regulation.

12. It was revealed that he recruited and sent 4 youths and 11 teenagers to War Mee Khae Village where KNU is active to attend the PDF terrorist training. Therefore, he was charged under Section 52(a) of the Anti- Terrorism Law. He also led and participated in riots “Mya Taung Column” in the 30th street, Mandalay in mid- April 2021. Therefore, he was charged under Section 505-A of the Penal Code. He violated the Anti-Terrorism Law and Criminal law, so legal action was taken against him on 15 November 2023.

13. The Chairman of the Myanmar National Human Rights Commission (MNHRC) visited the Insein Central Prison in Yangon Region and made inquiry whether the prisoners get their minimum rights of the prisoners in accordance with the Commission Law from 7 to 9 October 2024. The Commission met with 96 prisoners who had separately requested to meet independently including Thet Hnin Aung. Regarding Thet Hnin Aung, the prison ensures he has access to adequate medical care if and when necessary. He received (11) family visits of his mother, sister and brother from November 2023 to November 2024. As per his request, Thet Hnin Aung is allowed to live well in a single cell.

14. Every citizen must adhere to the existing national laws, and they have the right to sue and be sued in accordance with the law. In Myanmar, to date, no union member has been subjected to legal actions for their peaceful trade union activities.

Legal actions have only been taken by the relevant authorities against those who have violated existing laws that threaten national security. According to prison procedures, only family members who are listed in the household registry are allowed to visit prisoners serving their sentences. However, the Ambassador of the European Union to Myanmar and the ILO Liaison Officer were allowed to meet Thet Hnin Aung on 30 January 2025 and on 25 February 2025 respectively upon their request.

(f) Union Judiciary Law

15. As Section 443 of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Union Judiciary Law was enacted in 2010 in order to enact the relevant laws to enable performance of the legislative, administrative and judicial functions of the Union smoothly, to enable performance of works that are to be carried out when the various Hluttaws come into existence , to enable performance of the preparatory works in accord with law, to administer justice independently according to law, to dispense justice in open Court unless otherwise prohibited by law, to obtain the right of defence and the right of appeal in cases according to law, to support in building of rule of law and regional peace and tranquillity by protecting and safeguarding the interests of the people, to educate the people to understand and abide by the law and nurture the habit of abiding by the law by the people, to cause to compound and complete the cases within the framework of law for the settlement of cases among the public and to aim at reforming moral character in meting out punishment to offender.

16. Without affecting the jurisdiction of the Courts-Martial and the Constitutional Tribunal of the Union, the Supreme Court of the Union is the highest Court of the Union. In accordance with the Constitution, Court of the Self-Administered Division in the Region or State, Court of Self-Administered Zones, District Courts, Township Courts, Other courts established by law were established. In accordance with the provisions of the law, the Supreme Court of the Union, High courts of the Region or State and other courts have the authority to adjudicate original civil cases,

appeals, revisions and general applications, and are responsible for hearing, examining, and ruling on them.

(g) Freedom of peaceful assembly

17. Additionally, every citizen has the right to peacefully assemble and peacefully march if such actions do not cause disturbance, danger or harm, or obstruction to the public, and are in accordance with the law. These rights can be exercised without undermining national security, and the rule of law, community peace and tranquillity, and public morality.

18. According to section 38 of Labour Organization Law (2011) which is drafted with Government, employers and workers, the labour organization desirous to go on strike shall inform the relevant employer and the relevant conciliation body in accord with the directive of the relevant labour federation by mentioning the date, place, number of participants, manner and the time of strike at least 14 days in advance. In section 39 of the Law, the labour organization desirous to go on strike which is not included in the public utility service shall receive the permission of the relevant labour federation.

(h) Activities of Labour Organizations in accordance with the Labour Organization Law, 2011

19. The Labour Organization was enacted in 2011, and during its drafting, it was developed through tripartite consultations involving employers, employees, and the government, with input and recommendations from the International Labour Organization (ILO). It was subsequently discussed and approved in the Pyidaungsuu Hluttaw. The provision of the ILO Labour Organization Law (2011) was drafted in line with Convention 87. According to the provisions under Chapter (5) of the law, the rights have been granted to labour organizations. These rights include the ability to negotiate and resolve issues in accordance with the Law. Labour Organizations are granted the rights to establish labour organizations, enrol members, maintain their own funds, draft their own regulations, freely elect

executive members and handle matters such as removal and resignation of members in line with the law. The law also stipulates that the structure and bylaws of such organizations must be established in accordance with the law. Furthermore, any disputes arising between members of labour organizations can be resolved in accordance with the law.

(i) Formation of the Confederation of Trade Unions Myanmar (CTUM) and its activities

20. The Ministry of Labour issued a certificate of recognition as a labour organization to the Confederation of Trade Unions Myanmar (CTUM) on 23 July 2015 in accordance with the Labour Organization Law (2011) and executive committee of CTUM was formed with Pyi Thit Nyunt Wai (aka) Maung Maung, as a Chairman and 29 members on 4 February 2020. CTUM was originally established with three labour federations, namely the Agriculture and Farmers Federation of Myanmar (AFFM), the Industrial Workers Federation of Myanmar (IWFM) and the Myanmar Maritime Trade Unions Federation (MMTUF) and the Myanmar Seafarers Federation (MSF) also joined CTUM as a member, but MSF submitted a notice of withdrawal from CTUM membership on 30 November 2021. In addition, CTUM issued a statement of suspension from the tripartite mechanism itself on 3 February 2021, and they have not communicated with the Ministry of labour since then. CTUM also issued statements supporting CRPH and NUG. Some executive members of CTUM, including Chairman, went abroad and carried out activities against the Government.

21. From 2012 to February 2025, certificates were issued to a total of 3,110 labour organizations including 1 Myanmar Labour Confederation, 9 labour federations, 26 Region/State labour organizations, 160 township labour organizations, 2,886 basic labour organizations, 26 basic employer organizations, 1 township employer organization and 1 employer federation in accordance with the Labour Organization Law (2011). There are no restrictions on the formation of labour organization at confederation level and such organizations can be formed if it

is recommended by not less than 20 percent of all Myanmar Labour Federations. There is only one labour organization at confederation level, namely Confederation of Trade Unions Confederation (CTUM) until now. Since Township Registrars have been supervising formation of labour organization in accordance with the Labour Organization Law (2011), there have been no cases of banning or hindering the activities of labour organizations. Certificates of recognition as labour organization have been issued by the Chief Registrar under the Labour Organization Law (2011).

(j) Formation of Labour Organizations

22. From 2012 to February 2025, a total of 3,110 labour organizations including 1 Myanmar Labour Confederation, 9 labour federations, 26 Region/State labour organizations, 160 township labour organizations, 2,886 basic labour organizations, 26 basic employer organizations, 1 township employer organization and 1 employer federation have been recognized as labour organizations and issued certificate for them in accordance with the Labour Organization Law (2011).

(k) Status of the Settlement of Labour Disputes by the tripartite representatives

23. Similarly, the Settlement of Labour Dispute Law (2012) was also drafted by the tripartite representatives of the government, workers' and employers' organization after receiving the recommendations from the ILO and enforced by the Pyidaungsu Hluttaw. This law was enacted to resolve labour disputes through the tripartite mechanism, which is the fundamental principle of the ILO. The tripartite dispute settlement mechanism has been operating. According to this law, labour disputes that occur in the workplace are resolved through negotiations between the employers and workers at the Workplace Coordinating Committee (WCC). Among the disputes which cannot be resolved at the WCC level, the labour disputes related to legal rights are resolved in accordance with the existing labour laws and labour disputes that related to the interests are brought to and settled by the Township Conciliation Bodies, Arbitration Bodies and Arbitration Council formed by the

representatives of the government, the employers and workers. In addition, no party shall be barred to proceed with the right to institute criminal or civil proceeding in respect of such dispute during tripartite mechanism. Workers have the right to file through any mechanism regarding their grievances.

24. From 2021 to January 2025, the Workplace Coordinating Committees (WCC) received (923) cases and resolved (794) cases through a bipartite (employers and workers). From 2021 to January 2025, Township Conciliation Bodies that include tripartite representatives received (1,188) cases and settled (956) cases. Division or State Arbitration Bodies received (264) cases and decided all of them. The Arbitration Council received (142) cases and decided all of them respectively. The status of resolution processes by the tripartite bodies can be accessed monthly on the website: www.mol.gov.mm.

(I) Joint resolution by the Labour coordination teams

25. Labour coordination teams comprised of four departments under the Ministry of Labour have resolved (35) of collective bargaining cases which occurred at the factories and workshops from January 2021 to January 2025. In addition, the difficulties, demands and labour disputes faced by the workers from factories, which are being broadcast and highlighted on social media platforms are being promptly investigated, addressed and resolved on the ground by the Labour coordination teams. In resolving these labour issues, they have been conducting field inspections of workers in the workplace, discussing with labour organizations' leaders and members of the WCC, and conducting field inspections of the workplaces where labour disputes occurs.

26. The Factories and General Labour Laws Inspection Department (FGLLID) has been scrutinizing to ensure that factories and workshops comply with the law and supervising to be able to earn the overtime charges of the workers for working more hours than the specified working hours per day or per week in accordance with the Laws and Rules. When the factories, shops and establishments submitted for permission to work overtime, FGLLID verified their requests whether they

included the specified requirements including agreement of workers to work overtime or not and permitted them to work overtime in accordance with the law. The inspectors from this department has been taking necessary measures including prosecution in accordance with the Laws whenever it is found that there is no compliance with the provisions of the Laws, Rules, Orders and Instructions by conducting the inspection or receiving the complaints.

II. Information related to Forced Labour Convention

(a) Enactment of the Law to Eliminate Forced Labour

27. The Section 359 of the Constitution of Myanmar enacts that the Union prohibits forced labour except hard labour as a punishment for crime duly convicted and duties assigned by the Union in accord with the law in the interest of the public.

28. The order that prohibits forced labour was issued according to the Order No. 1/99 of the Ministry of Home Affairs dated 14 May 1997. Then, an additional order that supplements the Order No. 1/99 was also issued on 27 October 2000, in order to adapt to the changing circumstances.

29. According to these orders, anyone who violates any form of forced labor practices against existing domestic laws will be taken legal action under the criminal law or other existing laws. Local authorities, military personnel, police personnel and other civil service personnel shall not be compelled to perform any voluntary work or service. Any person, including local authorities, military personnel, police personnel and other civil service personnel, who fails to comply with these orders, shall be taken legal action under the Section 374 of the Penal Code.

30. The State Peace and Development Council also issued an order prohibiting forced labour on 1 November 2000. Compelling to perform labour against Section 374 of the Penal code is considered to commit a crime and whoever unlawfully compels any person to labour against the will of that person, shall be punished with imprisonment for a term of not exceeding one year, a fine or both. In addition,

Section 27 (a) of the Ward or Village Tract Administration Law stipulates that any individual who unlawfully obtains labour or services from another person through threats of harm to their interests or punishment without the voluntary consent of that person, shall be punished with imprisonment for a term not exceeding one year, a fine not exceeding 100,000 kyats, or both.

(b) Actions taken by the Anti-Trafficking in Persons Law

31. The Chapter (8) of the Constitution Section 359, Fundamental Rights and Duties of the Citizens describes that the Union prohibits forced labour. The cases of forced labour currently happening in Myanmar were taken actions in accordance with the Anti-Trafficking in Persons Law which was amended in 2022. Additionally, 3-minutes human trafficking awareness program namely, “Lives Behind the Lies” has been broadcasted for seven times on Myanmar Radio and Television every Saturday. Educational short messages to the public through telephone operators have been sending at least once per month about the risk of trafficking in persons and hot line phone numbers to file complaint if someone is at the risk of being trafficked.

(c) Actions in relation to allegations of underage recruitment

32. The Plan of Action on the Prevention of Recruitment of Children from Military Service was signed on 27-6-2012 between the Government of the Republic of the Union of Myanmar and the United Nations Country Task Force for Monitoring and Reporting (UNCTFMR), and despite the expiration of it, Myanmar continues its cooperation with the UNCTFMR.

33. The Myanmar Tatmadaw, taking into account the Interests of Children, comply with its obligations under the ILO Convention 29. If there are offences found to have been committed by a member of the Tatmadaw in relation to acts of forced labour, including the recruitment and use of children as recruits, and in the case of offences complained, actions are taken with the provisions of the Military and Civil Judicial Procedures.

34. For the purpose of making the public aware of the prevention of recruitment of children from military service, Information and Public Relations Department has been providing knowledge by erecting billboards in front of public libraries in various townships and in crowded areas. On 5 January 2004, the Committee for the Prevention and Protection of Recruitment of Children from Military Service was established, to protect underage recruitment and discourages the acceptance of suspicious youths who enlisted for military service, and referred soldiers who were found to be underage to their parents/guardians.

35. The issue of underage recruitment in Myanmar was due to insufficient civil documentation to verify the age of persons who joined the military. To prevent underage recruitment into military, the Ministry of Defense has been carrying out relevant procedures for new recruits who joined the military. These procedures include: checking individual documents and profiles; analyzing and examining bone age X-Ray of those who appear under the age of 18; and collecting the self-declaration of legal age (18-year-old). From 1 January 2021 to 31 January 2025, 166 among the new recruits were found to be under the legal age through age assessments and were systematically returned to their respective guardians. During the military training course, the training division closely monitors new recruits to ensure they are not under the age of 18 and have freely consented to join the military. If any concerns arise, opinions from the commander's and testimonies from recruits are collected. If these findings indicate that a recruit is underage or is not freely consenting, they are returned to their respective parents or guardians. In this connection, from January 2021 to 31 January 2025, a total of seven newly recruited persons were discharged from the military and handed over to their respective parents/ guardians in accord with the Tatmadaw Regulations 13(3).

(d) National Complaints Mechanism (NCM) against forced labour

36. The National Complaints Mechanism (NCM) has been established since 2019 to deal with complaints of forced labour. Myanmar received and dealt with 1,144 cases submitted by the ILO, resulting in 1,070 cases closed by the ILO and 74 cases

to be closed by the ILO. Regarding 387 Pending Cases, the procedures such as obtaining birth certificates (original, recommendation) from parents, obtaining school recommendations regarding age verification from the schools concerned, and obtaining recommendations from the Township Immigration Office are being carried out.

37. Among (387) cases, (2) have been closed by ILO and (385) remains, and the ILO is requested to provide the correct supporting documents for (233) cases as there are differences in verifiable evidence for the age test, personal identity number, rank, name, and name of the military department. The remaining 152 cases which have the complete data are being carried out to be closed.

38. Further, in order to educate the public that they can complaint to the NCM in case of forced labour, a bilingual press notice was published in the national media in 2019 and 2020 and the notice was re-published from 22-8-2024 and awareness raising pamphlets (3000) was distributed from September 2024 to employers and workers in the State Region/ Union Territory. State and Region general administrative departments also disseminate awareness raising pamphlets on forced labour in ethnic languages and distribute to communities and villages, and explain about the definition, and cases of forced labour at the staff meetings and administrative education training centres to prevent forced labour.

(e) Prison Labour

39. Under Section 53 of the Penal Code, offenders may be sentenced to imprisonment with hard labour or imprisonment without work, and the Prison Department shall not force to work to a prisoner sentenced to unemployed imprisonment by the respective courts concerned, and prisoners sentenced to hard labour and imprisonment shall be examined by a medical officer and assigned the types of occupations to be performed according to their physical fitness. Prisoners are required to work in accordance with prison laws and procedures, not to be forced to work for more than 8 hours per day, and to be given a balanced manner among inmates. There are directions issued for the prison staff to provide full rest to

prisoners during recess periods, to rest on Sundays and government holidays, to provide libraries for reading educational literature during leisure time, to provide television and video for recreation, to give facilities for physical exercise, to provide suitable and prescribed meals.

(f) Action taken on Forced Labour

40. The Director-General of the General Administration Department is a member of the National Committee for the Implementation of Complaint Mechanism (NCM) for forced labour, and if any complaints come to the (NCM), complaints related to the General Administration Department are dealing which and settled by township administration officer coordination with ward/Village administration staff. In 2024, 53 cases of human trafficking were opened, including 7 cases of forced labour. Out of these 7 cases, 6 were domestic cases and the remaining 1 was transnational. A total of 18 people were arrested and prosecuted under the Anti-Trafficking in Persons Law, and 14 victims of human trafficking were rescued and returned to their families. In January, 2025, a total of 13 individuals were arrested and punished under the Anti-Trafficking in Persons Law. In January, 2025, 11 cases of forced marriage and 4 cases of forced labour, totalling 15 cases of human trafficking, were identified and 14 individuals were prosecuted, and a total of 20 people were rescued including 2 children. Out of these 15 human trafficking cases, 14 are still under investigation by the police and the remaining 1 is still under investigation by the court.

(g) Awareness raisings on forced labour

41. In January 2025, the Myanmar Police Force, the Anti-Trafficking in Persons Police Force, relevant departments and civil society jointly conducted 74 educational seminars, attended a total of 13,213 people, and distributed 26,097 pamphlets in 310 times.

42. In January 2025, a 3-minutes human trafficking awareness programme "Lives Behind Lies" has been broadcasted on Myanmar radio and Television every

Saturday to provide more knowledge on the prevention of human trafficking, and educational SMS and hotline numbers are being sent through telephone operators at least once per month.

III. Other information

(a) Implementation measures regarding the elimination of child labour

43. In addition, Myanmar has ratified and implemented ILO Convention 182 regarding the worst form of child labour on December 18, 2013, and came into force on December 18, 2014. The Ministry of Labour has acted as the Focal Ministry in relation to the protection of working children who are working in various industries in Myanmar cooperating with the employers' and workers' organizations, ILO and UNICEF. **(Photos are attached.)**

44. The National Committee for the Implementation of the National Action Plan on the Elimination of Child Labour (2019-2033), led by Minister of the Ministry of Home Affairs, and (8) Working committees led by the Deputy Ministers for concerned ministries have been established for the elimination of child labour. The second (5) years plan (2024-2028) is being implemented and a national action plan for the elimination of child labour is planned to implement in the short term for 5 years and the long-term for 15 years. Aiming to implement six objectives such as to collect specific data; to raise awareness and capacity; to create access to educational and vocational opportunities; to strengthen legal amendment and implementation; to eliminate and remedy of the worst form of child labour; to provide better livelihood and employment opportunities for families, respective working committees (Statistics Working Committee, Awareness and Capacity Building Working Committee, Working Committee on Technical, Vocational and Educational Training, Working Committee for Legal Affairs, Elimination of Child Labour Working Committee, Working Committee for Creating Employment Opportunities, Monitoring and Evaluation Working Committee, Working Committtee on Finance and Collecting the Fund) have been formed and their concerned functions have been being implemented.

45. In the implementation of Myanmar's national action plan in the first (5) year, the industrial manufacturing sector and the business and commercial sectors were selected as the two priority sectors and the elimination of child labour had been implemented in five pilot regions/ states such as Karen State, Mon State, Bago Region, Yangon Region and Irrawaddy Region among the 15 regions and states.

46. In preventing from being trafficked and illegal migrating, in January, 2025, a total of 132 people (64 males and 68 females) were prevented from being trafficked to work abroad illegally and sent them back to their homes, after giving awareness on negative effects that will be occur by illegal migration such as not being able to enjoy labour rights fully; Lack of employment opportunities.

(b) Enjoying benefits in accordance with labour laws

47. In January 2025, under the Oversea Employment Law, there were 9 cases and 18 individuals were taken action against the law. Factories and General Labour Laws Inspection Department (FGLLID) enforces factories and workplaces to work according to working hour per day and par week prescribed and allowed by the law, to pay overtime wage and not to force the workers to work overtime without their consent. FGLLID is taking action if it is found that working overtime is not in accordance with the law. From 2024 to January 2025, 308,649.890 million kyats was granted to 4,619,045 workers from 15,367 factories and establishments, and US\$ 1,589,656 to 4,450 workers from 264 workshops as legal benefits for workers. In providing overtime wages, from 2024 to January 2025, 651,210.179 million kyats was paid to 7,176,949 workers from (13,684) factories and establishments for 385,408,319.790 hours of overtime work.

48. Regarding the elimination and the prevention of forced labour, the Department (FGLLID) has been scrutinizing overtime charges of the workers for working more hours than the specified working hours per day or per week in accordance with the Laws and Rules when the factories submit applications together with specified requirements including agreement of workers to work overtime. The inspectors from the department have been taking necessary measures

including prosecution in accordance with the Laws whenever it finds non-compliance with the provisions of the Laws, Rules, Orders and Instructions upon the findings of inspections or complaints.

(c) Training in accordance with labour laws

49. FGLLID provided the awareness raising trainings related to the labour laws for (104,232) workers in (7128) factories, shops and establishments from January 2024 to January 2025. At the National Occupational Safety and Health Center (NOSHC), Factories and General Labour Laws Inspection Department (FGLLID) provided (4) trainings for (120) OSH committee members from Yangon during the period from December 2024 to February 2025.

50. Regarding to the occupational safety and health, FGLLID carried out capacity building training for labour inspectors, awareness raising on occupational safety and health for employer and workers, preparing national profile on occupational safety and health, giving advices for occupational safety and health Law and Rules in cooperation with ILO funded by ILO-Korea Project, Safe and Healthy Youth Project and Vision Zero Fund Project during the period of 2015 to 2021.

(d) Settlement of complaints by the Social Security Board

51. Social Security Board handles inquiries and complaints related to its operations, benefit claims, disbursements, and other social security processes through SSB Myanmar Facebook and ssb.gov.mm website, ensuring timely resolution.

(e) Establishment of factories, businesses and shops

52. According to Section 8 of the Factories Act, 1951, a business owner who wants to start working as a factory in any premise must submit prior notice at least fifteen days to the Inspector General together with the necessary documents and information. According to Section 20 of the Shops and Establishments Law, 2016,

when an employer starts opening any shop or establishments, relocating it, changing type of business, expanding business, changing of business owners, closing business, appointing and changing staff, they have to submit notice within 10 days to the inspector of the relevant department, with the prescribed format, along with a copy of the license issued by the various committees.

53. Regarding newly opened factories, from January 2024 to January 2025, (170) new factories opened, 25 reopened, and a total of 24,253 workers obtained new employment opportunities.

(f) Conducting the tripartite dialogue

54. The tripartite dialogue, which involved the government, employers, and workers, was led by the Union Minister for the interests of the employers and workers. In 2021, the dialogue was held virtually twice during the outbreak of the COVID-19 pandemic. It was held twice in 2022 and twice in 2024 in August and December. Furthermore, an in-person meeting was conducted in February 14, 2025. During these tripartite dialogues, the challenges faced in the workplace were openly addressed, and realistic solutions were implemented. **(Photos documents are attached.)**

55. As the meeting was conducted in person, the tripartite representatives were able to engage in a friendly and open face-to-face discussion. During these discussions, various programs were addressed, including those aimed at producing skilled trainees, providing wages through the banking system, and raising awareness of pertinent issues. Additionally, the conditions of district and township level departments were reviewed in relation to the elimination of child labor with an emphasis on cooperation in this area. The discussion also covered the strict enforcement of overtime regulations by relevant departments and the necessity for employers to accept the formation of labour organizations. Furthermore, the supervision departments to know whether there might be violations on labour rights or not, plans for the modification and issuance of social security insurance verification cards, transitioning them into Smart Cards, regional education through

the Mobile Training Bus, monthly work environment measurements (WEM), and immediate actions regarding sick leave and hospital leave conditions and the condition of collaboration with UMFCCI to provide training to employers were discussed and coordinated as well.

56. The National Level Social Security Board Meeting was held twice during 2024-2025, bringing together representatives from the government, employers, and workers to formulate policies for the social security activities of workers covered by social security.

57. Labour matters are addressed through a tripartite mechanism. Representatives from the tripartite dialogue regularly conduct discussions twice a year typically in Upper Myanmar in November and in Lower Myanmar in February. These discussions focus on labour dispute resolution, aiming to discuss and exchange challenges.

(g) Implementation of the outcome of the tripartite dialogue

58. According to the results of these discussions, a total of 1,766 capacity-building trainings were held for 7,904 Working Coordination Committee Members established in 1,805 factories and workshops, from January 2024 to January 2025.

59. Responsible personnel from the Social Security Headquarters, under the Social Security Board, along with regional and state officials, township in-charge personnel, and deputy supervisors visited factories, workshops, and establishments registered with the Social Security Board. During these visits, they conducted awareness sessions on the Social Security Law. In January 2025, a total of 3,895 workers across 152 establishments received pamphlets published by the Social Security Board, in addition to participating in the awareness-raising activities.

(h) Action on Labour News on Social Media

60. In addition, regarding labour news posted on social media, the Department has established a "Labour News Monitoring Team." The "Field Inspection Team,"

consisting of responsible officers on the ground, jointly inspects and examines the news gathered by the team. They engage in discussions with employers, workers, and government representatives at the workplace. Actions are taken against employers or workers who fail to comply with the law.

61. The labour news on social media is continuously monitored from February 2022 to December 2024. A total of 465 reported cases were reviewed, of which 338 were found to be incorrect, while 127 were valid. Among the 127 valid cases, 16 involved signed confessions. Actions were taken in 18 cases related to financial benefits, and 83 cases were resolved by the Division/Township Coordinating Teams. Additionally, 10 cases were prosecuted. Of these 10 cases, 3 involved the owner and manager of Sinorproud Garment Factory in Yangon Region, the owner and manager of W & F Group Co., Ltd. Garment Factory, and the owner and manager of Kfine International Garment Factory in Bago Region. These cases were filed under Section 85 of the Shops and Establishments Act (1951), and the court imposed fines of 2,000,000 Kyats on each of the six defendants, totalling 12,000,000 Kyats. These cases were successfully concluded. The remaining one case involves the owner of Like View Tex Garment Factory, who is being prosecuted in the Hlaing Thayar (West) Township Court under the Section 24 of the Payment of Wages Law (2016), and the court is currently investigating the matter.

(i) Application of the People's Military Service Law

62. Section 385 of the Constitution, "Every citizen has the duty to safeguard independence, sovereignty, and territorial integrity of the Republic of the Union of Myanmar" is stipulated in the Constitution (2008). The People's Military Service Law was enacted in November 2010 under Law No. 27/2010, and the Reserve Forces Law was enacted in accordance with Law No. 28/2010. Approximately, 18 countries have compulsory military service in the world, in some regions, is enacted to as National Service. Although the law mandates military service in some countries, there are also countries where military service is not required, as well as countries where compulsory military service is enforced. Military service is a

responsibility shared by all citizens for the defence and security of the nation, and as such, it is governed by a range of provisions and laws that are actively enforced and implemented.
