



理事会

第 355 届会议，2025 年 11 月 17 日至 27 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2025 年 11 月 21 日

原文：英文

第十一项议程

国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)通过的《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题所建议采取措施的决议》的后续措施

► 目录

	页次
一、导言	3
二、落实国际劳工大会第 102 届(2013 年)和第 109 届(2021 年)会议通过的缅甸问题决议的最新进展	3
A. 总体发展态势	3
B. 联合国和国际社会的回应	5
C. 劳工组织社会伙伴的处境	5
D. 劳工组织在缅甸的行动	8
三、第 33 条决议的后续行动	9
A. 劳工组织三方成员报告的措施	9



B. 国际机构报告的措施 11

C. 劳工局采取的措施 13

四、调查委员会建议的后续措施 13

 A. 军事当局的信函..... 13

 B. 评估在落实委员会建议方面取得的进展 16

五、后续步骤..... 18

决定草案..... 18

附 录

一、《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题
 所建议采取措施的决议》(2025 年 6 月 5 日)..... 20

二、总干事就大会决议后续行动发出的信函 22

三、缅甸军事当局的信函 30



► 一、导 言

1. 国际劳工组织大会在第 113 届会议(2025 年 6 月)上,注意到缅甸军事当局提供的补充信息既未显示其实质性认可调查委员会 2023 年报告《在缅甸实现自由和尊严》所提建议,也未表明其为落实这些建议而采取任何行动,遂通过一项《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题所建议采取措施的决议》(见附录一)。
2. 根据该决议,总干事于 2025 年 7 月 18 日发出通函,提请全体成员国注意决议第 2 段第 a 至 e 分段的内容,并请各国最迟于 2025 年 10 月 1 日前提供已采取或拟采取的任何举措或步骤的相关信息。总干事进一步要求,应当提请各国雇主组织和工人组织注意决议所载建议,以便采取相应措施并据此向其通报。
3. 总干事同时致函联合国及其相关特别程序机制、东南亚国家联盟(东盟)和缅甸问题独立调查机制(独立调查机制),提请其注意决议第 3 段中适用的第 c 至 g 分段内容。¹总干事请上述实体在 2025 年 10 月 1 日前提交任何相关信息,包括国际、区域及国家机构就该决议提及事项采取的任何措施或举措。
4. 总干事的上述信函详见附录二。截至 2025 年 10 月 10 日,劳工局已收到 12 份针对上述信函的回复。
5. 本文件报告了为响应该决议所采取的后续行动,对调查委员会 2023 年报告的持续跟进情况,以及国际劳工大会分别第 102 届(2013 年)和第 109 届(2021 年)会议上通过的两项关于缅甸的决议的后续行动。²本文件概述了该国的最新发展态势,包括从社会伙伴及其他相关方收到的信息,总结了劳工组织三方成员和国际实体为落实 2025 年决议提交的材料,并审查了缅甸军事当局就调查委员会建议提交的信函。

► 二、落实国际劳工大会第 102 届(2013 年)和第 109 届(2021 年)会议通过的缅甸问题决议的最新进展

A. 总体发展态势

6. 本节提供了缅甸局势的最新动态,涵盖截至 2025 年 10 月 31 日的进展情况。

¹ 信函已发送至以下机构:联合国、秘书长缅甸问题特使、联合国难民事务高级专员、联合国人权事务高级专员办事处、联合国缅甸人权状况特别报告员、联合国促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员、联合国和平集会和结社自由权问题特别报告员、东南亚国家联盟以及缅甸问题独立调查机制。

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》,国际劳工大会第 102 届会议,2013 年;劳工组织,《关于缅甸恢复民主和尊重基本权利的决议》,劳工大会文件 ILC.109/决议 II,2021 年。



7. 尽管理事会和国际劳工大会已发出多次呼吁，但缅甸在恢复民主秩序和文官统治、尊重人民意愿方面仍无显著进展。军事当局在 2021 年政变后宣布的紧急状态历经七次延期，最终于 2025 年 7 月 31 日正式结束。同日，军事当局发布命令撤销此前授予国家管理委员会的权力，并通过国防与安全委员会(国安会)宣布成立由总司令敏昂莱担任主席的看守政府——国家安全与和平委员会。原缅甸经济公司董事长纽佐被任命为总理。前国防部常务秘书昂觉浩被任命为劳工部长，原劳工部长则转任商务部长。国家管理委员会同时宣布重启大选计划，通过新法案³对任何干预选举行为实施严惩，并在 63 个乡镇实施戒严。国家安全与和平委员会将负责监督大选筹备工作及国防安全事务。
8. 联邦选举委员会宣布，大选将分阶段举行，首轮投票定于 2025 年 12 月 28 日启动，覆盖军方控制的 102 个镇区。包括联合国秘书长和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在内的多个行为方，对军方在持续冲突、人权遭侵犯且未满足安全保障等必要条件的情况下强行举行大选的计划表示关切。这些条件本应确保缅甸人民能够自由和平地行使政治权利。据悉，东盟将落实《东盟五点共识》和缅甸的和平承诺作为大选的先决条件。
9. 事实上，缅甸仍深陷日益恶化的人道主义危机：冲突持续不断，自然灾害频发(包括反复出现的季风、洪水和山体滑坡)，流离失所人数创历史新高，导致许多民众失去住所、生计和安全感。此前报道的暴力事件始终未曾平息，即便在 2025 年 3 月 28 日该国遭遇两次强烈地震后依旧如此——地震造成至少 3800 人死亡，加剧了缅甸中部地区的经济困境、粮食不安全状况和公共卫生危机。尽管部分冲突方在灾后宣布停火，但停火协议基本未获遵守；这场危机并未推动和平进程。武装部队加强了安全行动，增加了空袭次数，严重影响到平民，而武装抵抗依然强烈，少数民族武装组织和其他冲突方继续争夺领土，特别是在边境地区。据报道，平民死亡人数不断上升，性暴力和性别暴力的指控也有增无减。⁴
10. 在此背景下，民众的人道主义需求正升至前所未有的高度。平民面临极端保护风险、粮食严重不安全、关键公共服务濒临崩溃，经济遭受冲击，这些因素推高了通胀并导致生计丧失。劳动者在支付基本生活支出方面遇到巨大挑战，包括住宿费、交通费、衣物和日用品开支。由于政府军与多个非国家武装团体持续交战，许多民众被迫逃离家园，面临严重伤害和保护风险。政府军与非国家武装团体实施的非法征兵行为进一步加剧了这种状况。征兵行动造成严重后果，年轻人深受其害，而 2020 年当选的政治领导人仍被拘押。截至撰稿时，缅甸境内近 2200 万人亟需人道主义援助，约 360 万人被迫流离失所。尽管需求持续攀升，缅甸仍是全球人道主义行动资金缺口最大的地区之一——《2025 年人道主义需求与应对计划》迄今仅获得 12% 的资金拨付。⁵

³ 《军事秘密保护法》(国管会第 44/2025 号法律)和《多党民主大选保护法》(国管会第 48/2025 号法律)。

⁴ 联合国人道主义事务协调厅(人道事务协调厅)，《缅甸人道主义最新动态第 43 期：回顾 2024 年并筹备 2025 年》，2025 年 1 月 3 日；人道事务协调厅，《缅甸人道主义最新动态第 48 期》，2025 年 8 月 14 日；联合国大会，《缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体的人权状况》，秘书长报告，A/80/307，2025 年 8 月。

⁵ 联合国，《缅甸罗兴亚穆斯林和其他少数群体人权状况》；人道事务协调厅，《缅甸人道主义最新动态第 43 期》；人道事务协调厅，《缅甸人道主义最新动态第 48 期》。



11. 民族团结政府向劳工局致函表示，其已从工会、工人以及二手来源收集了有关军方当局持续对平民施暴、不断侵犯劳工权利以及实施强制征兵的情况，这表明当局无视调查委员会的建议和第 33 条决议。来函指出，公民自由和劳工权利遭到广泛侵犯，包括限制言论自由，特别是任何针对有关拟议选举的批评，并逮捕发声者；采取非常规征兵手段，包括逮捕此前已外逃而被遣返或返回人员，以及绑架游客和村民；强征 13 至 16 岁儿童及老年人；将平民用作“人盾”；对政治犯施以殴打、酷刑和强迫劳动；在未征得工人同意且未给予充分补偿的情况下安排加班，尤以制衣业为甚；以解雇和逮捕相威胁打压要求尊重劳工权利的劳工领袖，以及工人在上下班途中面临被征兵的风险。鉴于上述情势，民族团结政府强调有必要由劳工组织及其三方成员对军方当局采取有效行动，并建立机制监测正在发生的人权和劳工权利侵犯行径。

B. 联合国和国际社会的回应

12. 2025 年 6 月 10 日，秘书长缅甸问题特使朱莉·毕晓普在第 79 届联大非正式会议上进行了通报。她对缅甸境内冲突升级、人道主义危机加剧表示关切，指出自 2021 年 2 月军方夺权以来，暴力活动持续蔓延且不断恶化。她指出，包括妇女儿童在内的平民在学校、医院和宗教场所遭到袭击，基础设施遭受轰炸，导致在卫生系统和经济崩溃的背景下，超过 2000 万人面临人道主义需求。2025 年 3 月的地震进一步重创了缅甸部分地区及邻国，使危机雪上加霜。
13. 独立调查机制在 2025 年 7 月提交人权理事会第七份年度报告中指出，持续发现证据表明，缅甸境内多方实施的战争罪和危害人类罪数量呈上升趋势，包括造成平民死亡的空袭、杀害平民和被拘留的战斗人员，以及对被拘留者实施酷刑(包括性暴力)。独立调查机制收集了拘留设施犯罪实施者身份的证据，以及安全部队、附属民兵组织和反对派武装团体实施即决处决的个人证据。独立调查机制向国际法院、国际刑事法院和阿根廷第九联邦检察院提交了 37 份以上关于罗兴亚人遭受犯罪行为的证据和分析报告，并着手向大不列颠及北爱尔兰联合王国司法机构提交证据。⁶
14. 国际刑事法院检察官向法院提交了对缅甸军队总司令敏昂莱的逮捕令申请，阿根廷联邦刑事法院已下令签发逮捕令，传唤敏昂莱及其他 24 人出庭受审。

C. 劳工组织社会伙伴的处境

15. 缅甸劳工与人权状况持续恶化，其特征在于军事当局统治下对工人和工会工作者的持续严酷镇压、任意逮捕拘留、羁押期间虐待、工作场所压制以及对基本公民自由的严重限制。收到的多份报告对被拘留者的安全和健康表示关切，同时也担忧那些成为军方不断升级打压行动目标的劳工活动家和人权捍卫者——军方正竭力压制呼吁恢复民主的独立声音。在缺乏安全保障结社自由和工会代表权的环境下，工人仍无法在不受报复的情况下表达诉求。
16. 国际工会联合会(国际工联)对该国持续存在压制、恐惧和暴力氛围深表关切，对军事统治下公民自由和工会权利遭到严重侵犯以及缺乏保护的状况表示忧虑，这种状况在第 33 条决议通过后依然存在。国际工联报告称人权和劳工权利状况持续恶化，并指出在冲突地区，工会工作者和人

⁶ 联合国大会，《缅甸问题独立调查机制报告》，A/HRC/60/18，2025 年 7 月。



权捍卫者常被污蔑为恐怖主义支持者、人民防卫军成员或外国代理人，因而遭受滥杀滥伤、暴力侵害、酷刑、强制征召及强迫军事劳动等惩罚。2025 年 4 月，军方空袭险些击中缅甸工会总联合会(CTUM，缅甸总工会)领导人，该组织在 2025 年 9 月新一轮空袭中更失去了临时办公场所。自军事政变以来，两名教师工会会员遭到处决，另有两人被军事法庭判处终身监禁。目前，来自缅甸总工会和缅甸工业手工业与服务业工会联合会(MICS-TUsF，手工服务业工联)的 69 名工会工作者仍遭拘押，在拘留期间他们与其他政治犯一同遭受虐待，包括殴打、辱骂和酷刑。特别令人担忧的是：手工服务业工联总书记德宁昂(Thet Hnin Aung)至今仍遭单独监禁；青年活动家南林昂(Naing Lin Aung)因呼吁采纳第 33 条决议于 2025 年 3 月被捕，此后一直被隔离羁押。2025 年 7 月，缅甸团结工会(团结工会)主席妙妙艾(Myō Myō Aye)在军方突袭其住所时被捕，随后其女儿及另外八名工会官员亦遭逮捕。他们被隔离羁押，无法获得法律援助，后以“未经注册成立非法工会”等罪名被起诉且拒绝保释。其手机、电脑及工会文件遭到没收，工会办公室被查封，引发该工会会员及活动人士的广泛恐慌。劳工局收到的补充信息表明，缅甸当局正蓄意瓦解团结工会的基层工会组织，担心这些组织可能为正在审理的该工会被捕工会领袖及会员案件提供证据。此外，缅甸总工会及其下属组织持续遭受干预和抹黑运动。据报道，在军方支持下成立的冒牌平行工会于 2025 年 8 月开设办事处，其名称和标识与缅甸总工会完全相同。当地劳动部门官员胁迫并恐吓原总工会会员参加新设办事处开幕典礼，迫使他们组建基层工会加入军方支持的平行总联合会。

17. 国际工联还对通过新法律表示关切，这些法律设立了新的罪名，以极其严厉的监禁刑期和强制性监狱劳动来阻止平民行使公民自由：(i) 《2025 年公民个人隐私与人身安全保护法修正案》(国安会法第 1/2025 号)赋予国安会延长暂停人权保障措施的权力，包括任意搜查住宅、截取通讯设备、任意搜查、拘留及没收财产；(ii) 《军事机密保护法》(国管会第 44/2025 号法律)将披露和分享当局广义定义的“军事机密”定为犯罪，处以终身监禁或死刑等严厉刑罚；此类行为包括向他人或外国政府透露征兵、训练和军事行动等信息，对揭露强迫劳动、无差别空袭以及针对平民的军事暴行等独立报道造成寒蝉效应和障碍；(iii) 《多党民主大选保护法》(国管会第 48/2025 号法律)将广泛行为定为犯罪，包括阻碍和破坏选举进程，甚至涵盖表达选举相关异议和抗议活动，旨在压制缅甸工会、民间社会组织及人权捍卫者对军方操控选举的反对声音。国际工联还指出，军事当局未采取任何措施落实调查委员会的建议，且毫无意愿恢复缅甸民主治理——这正是社会对话、尊重公民自由和行使结社自由的核心所在。
18. 缅甸总工会报告称，自通过第 33 条决议以来，当局加剧了对民众的镇压，包括暂停一切防止任意逮捕、拘押和监控的保障，对军方主导的拟议选举的批评被定为犯罪，并把泄露军事机密纳入死刑范围。主张落实第 33 条决议的人权与劳工维权人士遭到逮捕、强迫失踪，并在缺乏正当法律程序的情况下受审。团结工会主席于 2025 年 7 月被捕，后在签署良好行为保证书并提供两名担保人后获临时释放，但针对她的另一宗案件仍在侦办中，另有 9 名团结工会会员仍被羁押，并在军方控制的法庭受审。此外，军事当局仍系统性干预独立工会的工会活动。此前报告的军方支持的多家平行工会现已开设办事处，并在使用缅甸总工会和缅甸产业工人联合会(IWFM，缅甸产联)的名称和标识。缅甸劳工部及地方当局强迫工人和雇主承认这些与军方结盟的组织，而独立工会则遭到监控、威胁并被施压解散。缅甸总工会指出，这表明军方当局正有意以国家



主导的代理组织取代独立工运。缅甸总工会并称，军队正在全国范围内进行大规模征兵，已核实至少 1,800 起涉及年仅 12 岁儿童的个案，其中许多人被充当搬运工、向导并被送往前线。

19. 劳工局亦收到缅甸总工会与缅甸产联在 2025 年 6 月至 10 月间收集的关于 175 起工厂层面劳工权利侵害事件的详细汇总。相关数据表明存在以下情形：未经同意的加班、擅自扣减工资、工资支付不规范、违反劳动合同，以及以胁迫、威胁和辱骂手段压制工人发声、性骚扰，和因组织或加入工会而对工人进行报复；上述情形多见于制衣业。所收集信息表明，制衣业劳工权利侵害普遍且持续，而执法不力、工会保护缺失及外资工厂的剥削性管理做法进一步恶化了这一局面。
20. 缅甸农业和粮农联合会-相关食品工人协会(粮农联合会-食品工协)揭露了军事当局批准成立劳工组织程序中的违规行为，例如其建立和登记工人联合会的操作。该组织进一步指出普遍存在强制征兵现象，以及为避免征兵而勒索钱财的行为，同时存在绑架个人、索要赎金、恐吓威胁、剥削弱势群体以及实施政治胁迫等恶行。2025 年 8 月 1 日，军事当局发布命令解散了此前为履行国际义务而设立的多个委员会，包括与联合国和国际组织协同工作委员会、为回应国际劳工组织缅甸问题调查委员会而设立的指导委员会、工作委员会及工作组。
21. 手工服务业工联报告称，其总书记仍被单独监禁在因塞监狱，其家属和法律团队成员仍被拒绝探视。该组织同时指出，军事当局直接或通过关联组织在工厂及其他工作场所屡屡侵犯劳工权利，包括强迫服装厂工人加班、拖欠工资、削减薪酬、拒绝批准休假，以及对投诉或试图参与集体谈判的工人实施恐吓、威胁逮捕和强制征兵。在回家路上、上班途中、居民区以及村庄发生大量工人遭绑架征召的事件——当地居民被告知征召是根据抽签决定的。尽管面临这些挑战，手工服务业工联仍成功解决了 75% 的工作场所相关案件，并争取到五名被非法逮捕的工人获释，同时向国际品牌商宣传消除强迫劳动、制定新的最低工资标准以及实现真正的结社自由。
22. 缅甸联邦工商联合会(工商联合会)报告了为促进缅甸雇主遵守国际劳工标准(尤其是国际劳工组织第 29 号和第 87 号公约)而开展的若干活动。具体举措包括：为制衣业及七个工业区的 800 余名雇主举办了宣导活动；发布题为《预防和解决私营部门中的强迫劳动问题：缅甸雇主指南》的指导手册；正在编制《缅甸雇主负责任经营指南》，计划于 2025 年底正式发布。缅甸工商联合会继续积极调解劳工抗议活动，同时支持工厂设立工作场所协调委员会，并向 2025 年 3 月地震受灾者提供了人道主义援助。
23. 工商联合会指出，包括社交媒体在内的虚假信息持续危害平民和企业安全，并强调指控其协助军方征召劳工或监视工人的行为实属恐吓手段，已使其员工面临风险。该组织进一步指出，包括若开军、克钦独立军和德昂民族解放军在内的反政府武装团体，日益被指控实施强制征兵和强迫劳动，联合国人权高专办也记录了相关案例。该组织还称，未收到任何关于安全部队绑架返家工人的信息，也未收到工厂或雇主对此类事件的投诉。经与相关部委商谈，为回应国际劳工组织调查委员会而设立的指导委员会、工作委员会及工作组已于 2025 年 8 月 29 日前重新组建。



D. 劳工组织在缅甸的行动

24. 自军事当局掌权以来，劳工组织在缅甸的行动重点在于消除强迫劳动和童工劳动现象，并支持安全的劳务移民。这些活动均遵循联合国国家工作队(国家工作队)的项目参与准则，所有支持军事当局的工作已全面停止。尽管如此，劳工组织联络官仍持续与相关当局保持接触，倡导落实调查委员会建议及 2025 年 6 月劳工大会决议。
25. 在 2025 年 3 月毁灭性地震发生后，劳工组织驻缅甸联络处向缅甸总工会、手工服务业工联、粮农联合会-食品工协、工商联合会以及若干社区组织提供了急需的援助，以便直接惠及缅甸人民和社区。该联络处还通过就业密集型方法，在缅甸地震灾区启动了“加强生计恢复和社区复原力项目”，该项目由劳工局内部资源和劳工组织/日本社会安全网计划共同资助。这项由劳工组织主导的震后响应计划于 2025 年 8 月 19 日在掸邦茵莱湖启动，旨在通过包容性、地方主导的方式解决紧急恢复需求，重建基本社区基础设施，创造即时的体面就业机会，并增强复原力。该项目还侧重于跨行业职业培训和在职学习以提升就业能力，同时通过乡村发展委员会等社区机构增强复原力，实现长期可持续发展。所有活动均遵循联合国国家工作队项目参与准则实施，并建立在健全的风险管理框架基础上。该计划还落实了 2025 年 6 月劳工大会决议的精神，通过独立工会、雇主组织和社区组织向缅甸民众提供援助。在此过程中，该项目推进了体面劳动核心原则，包括职业安全卫生、性别平等、社会包容和公平招聘。
26. 关于童工劳动问题，在国际劳工组织/日本联合计划下实施的“减少童工劳动支持教育项目”第二阶段于 2025 年 8 月启动，将持续至 2026 年 9 月。该项目将继续提高社会伙伴和民间社会组织的意识，并增强其能力，以便在选定社区防范和解决童工劳动问题，特别是最恶劣形式的童工劳动问题。
27. 在劳务移民领域，劳工组织持续与缅甸及邻国的民间社会组织和工会合作，推进移民保护工作。东盟三角项目及“船靠岸权利”东南亚项目为缅甸冲突影响区及高迁移风险地区(包括克伦邦、掸邦、勃固省、丹老省、曼德勒省及仰光省)的移民工人资源中心和社区支持服务系统提供支持。该项目惠及数千名移民及返乡者，重点关注妇女、残障人士及面临强征兵役和非法移民风险的青年等弱势群体。2025 年，国际劳工组织支持的移民工人资源中心及合作伙伴机构提供涵盖包容性与性别平等的多元服务，惠及逾 7.2 万人。这些努力重点支持妇女、青年、残疾人、返乡者及受冲突影响人群等弱势群体。主要活动包括法律援助、行前指导、重返社会支持、职业与领导力培训、残疾包容计划，以及针对家政工人和妇女生计的专项援助。劳务移民项目和举措促进了缅甸与邻国民间社会组织间的跨境网络建设，以加强协调，为移民提供安全返乡和重返社会支持。
28. 关于银行转账事宜，2025 年劳工组织联络处收到的一笔项目活动及运营资金补充款项已汇入劳工组织当地银行账户。关于签证延期问题，劳工组织联络官获得有效期至 2025 年 12 月的签证，但劳工局获悉，一名拟任就业密集型投资项目经理申请人的签证未获批准。



► 三、第 33 条决议的后续行动

29. 2025 年 6 月通过的第 33 条决议提请国际劳工组织三方成员——政府、雇主和工人——采取多项措施，协助缅甸落实调查委员会的建议，防止进一步侵犯结社自由和违反禁止强迫劳动的规定，同时继续支持直接惠及缅甸人民及其社区的活动。该决议提请劳工组织三方成员及相关国际实体向总干事报告所采取的任何举措或步骤及其他相关进展，以便转呈理事会。本节概述了劳工局收到的报告。

A. 劳工组织三方成员报告的措施

成员国报告的措施

30. 阿尔巴尼亚政府在 2025 年 10 月 2 日的来函中表示原则上同意该决议及所建议的措施。
31. 澳大利亚政府在 2025 年 9 月 30 日的来函中重申强烈谴责缅甸军政权的行为，包括持续袭击平民以及不断侵犯人权和违反劳动法。它对该军政权持续未能解决调查委员会和国际劳工组织监督机构提出的严重问题深表关切，并表示继续支持第 33 条决议所设想的措施，包括建立一个监测机制，以确保缅甸落实调查委员会的建议。它表示全力支持国际社会追究责任的努力，包括独立调查机制的重要工作，并表明主张在人权理事会关于缅甸的决议中援引调查委员会的建议。澳政府进一步表示，已对缅甸军事当局成员及与其直接关联的商业实体施加了定向制裁，并继续呼吁对缅甸实行全球武器禁运。它强调将履行国际难民法规定的义务，不会将个人遣返回可能面临遭到迫害、酷刑和其他严重侵犯人权行为境况之地。它同时声明，寻求澳大利亚庇护的缅甸工会工作者及人权捍卫者若符合相关要求，可获得永久庇护。
32. 奥地利政府在 2025 年 9 月 26 日的信函中表示赞同欧盟提交的材料，并强调该国与缅甸不存在任何军事政治关系。奥政府声明已向相关部委及主要工人组织和雇主组织通报了 2025 年 6 月大会决议。
33. 在 2025 年 9 月 25 日的一份通报中，欧盟及其成员国(奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典)对缅甸持续严重侵犯基本劳工权利的行为深表遗憾，并认为军方行动引发危机的严重性和普遍性令人震惊。欧盟谴责缅甸军方对本国人民实施不分青红皂白的暴力镇压，此举公然践踏正义与人道原则。欧盟继续以最强烈的措辞谴责调查委员会记录到的针对工会领袖及会员的严重暴力事件，以及持续普遍存在的侵犯劳工权利和压制工会的行为。欧盟及其成员国认为军方未能真正认识到局势的严重性，也未展现出按照调查委员会的建议采取具体紧急行动的必要性。欧盟及其成员国承诺将与劳工组织及其三方成员共同努力，确保缅甸落实这些建议，并表示将继续倡导和实施针对侵权肇事者的有效措施，同时致力于在体面劳动条件下保障可持续生计。
34. 2021 年军事政变后，欧盟立即暂停了对缅甸当局的直接援助，转而通过定向限制性措施向军事当局施压，同时维持“除武器外一切产品”贸易优惠政策及对有困难群体的部分发展援助。欧



盟已对 106 名个人和 22 个实体实施了定向制裁，包括多名军方要员。制裁措施包括：旅行禁令、资产冻结、禁止提供资金或经济资源、武器禁运、禁止出口可能用于国内镇压的设备、禁止出口两用物品、禁止提供技术援助或资助军事活动、禁止军事训练和与武装部队合作、禁止监控或拦截互联网和电话通信的设备、技术和软件。

35. 缅甸政变后，欧盟及其成员国通过国际伙伴和当地民间社会组织向缅甸平民提供了关键支持，确保最脆弱群体获得直接援助和基本服务。同时通过项目满足缅甸民间社会和劳动者的迫切需求，为长期复原力奠定了基础——包括与负责任品牌商建立联盟推动私营部门的发展，在危机中捍卫更高劳动权利和环境标准。“缅甸体面就业多利益相关方联盟”（“缅甸制造”）项目（2022-2026 年）旨在加强纺织、服装和鞋类行业的负责任商业行为，通过培训和申诉机制促进遵守国际劳工标准，包括结社自由。缅甸欧洲商会亦为在该国经营的欧洲企业提供支持，使其能在高风险市场中持续运营，并通过与工会对话交流如何保障工人权利，包括避免强迫劳动和支持结社自由。欧盟及其成员国重申，欧洲共同庇护体系完全符合《1951 年关于难民地位的公约》，其核心保障在于确保任何个人不会被遣返回可能遭受迫害的地区。
36. 毛里求斯政府在 2025 年 9 月 30 日的来函中说明，持有有效护照且满足移民要求的缅甸公民可获发旅游或商务签证。
37. 荷兰王国政府在 2025 年 10 月 1 日与最具代表性的工人和雇主组织协商后提交的信函中表示，赞同欧盟的立场，并补充称，不承认缅甸政权是缅甸人民的合法代表。因此，荷兰与缅甸当局保持最低限度的关系，将互动限制在技术接触层面，同时继续支持缅甸人民对和平民主未来的呼吁。自缅甸军事政变以来，荷兰政府已停止所有涉及缅甸当局的项目，并持续关注侵犯人权问题，包括调查委员会报告中揭露的严重侵犯结社自由权和强迫劳动现象。荷兰政府通过官方渠道向荷兰企业通报调查委员会的建议，并期望所有开展国际业务的企业落实《经合组织跨国企业负责任商业行为准则》和《联合国工商企业与人权指导原则》。
38. 挪威政府在 2025 年 10 月 1 日的来函中表示，军事政变后，挪威政府已暂停对缅甸的所有政府间援助，并将所有援助渠道改由民间社会和联合国各项基金和方案提供，重点支持生计、基本服务（卫生和教育）以及旨在增强地方组织和行为主体韧性与运作能力的各项活动中。在第 33 条决议通过后，挪威政府重新审查了与缅甸当局的所有关系，落实了与欧盟一致的限制性措施和联合国制裁行动，并继续遵守不驱回原则。挪威政府表示支持劳工组织为落实调查委员会建议开展的工作，并指出已根据挪威关于负责任商业行为的政策采取措施，就挪威企业在缅甸的运营及业务活动提供建议。挪威政府进一步指出，挪威总工会已加入谴责缅甸计划举行大选的国际联合呼吁，并公开表明其立场，即在当前形势下挪威企业无法开展真正意义上的尽职调查。
39. 大不列颠及北爱尔兰联合王国政府在 2025 年 10 月 1 日的信函中，重申支持依据第 33 条采取的措施，并表示始终呼吁缅甸军事当局尊重缅甸人民（包括工人）的个人权利。自 2021 年以来，该国已实施了 19 轮制裁，针对 25 名个人和 39 个实体，其中包括镇压平民的个人和实体。驻仰光大使馆持续监测该国人权和劳工权利状况，并向英国商会提供简报，包括关于第 33 条措施实施情况的通报。英国政府持续建议企业加强尽职调查，确保其活动不助长违反结社自由和强迫劳动公约的行为。英国已更新《缅甸海外商业风险指南》，纳入第 33 条决议的内容，并为英国企业提供额外建议，确保其供应链和商业行为不会助长缅甸侵犯劳工权利的行为。在国际层面，



英国政府持续聚焦缅甸问题，2024 年召集了六次安理会会议，并共同发起人权理事会关于缅甸的决议。此外，英国政府为独立调查机制的文件工作提供了资金支持，使其能够调查缅甸境内最严重的国际罪行，并将相关证据分享给国际劳工组织。

工人组织和雇主组织报告的措施

- 40. 在 2025 年 9 月 19 日的来函中，由工人代表和雇主代表组成的比利时全国劳工理事会指出，援引第 33 条表明了局势的极其严重性，并向国际社会传递了一个明确信号，即缅甸持续不遵守国际劳工标准。该理事会进一步表示，它认同国际劳工组织三方成员对该国当局严重且屡次违反规定行为所表达的关切，并表示全力支持劳工组织三方成员采取其认为必要的国内和国际措施和行动，以确保该决议得到落实，从而促使当局在劳工权利领域履行其国际承诺。该理事会表示支持采取有效且有针对性的措施追究侵权责任方，并支持落实欧盟在 2025 年 6 月国际劳工大会上提出的旨在迅速恢复全面尊重劳工权利的条款。该理事会强调，此类措施必须有助于在体面劳动条件下保障可持续生计，同时必须持续支持民间社会，避免采取可能对民众产生负面影响的措施。
- 41. 在英国政府转达的一份通报中，英国职工大会（职工大会）表示正协助缅甸总工会提高对其斗争的认识，并支持其要求英国企业撤出缅甸的呼吁。多家品牌已撤离该国，职工大会敦促道德贸易倡议组织成员企业全面审视其在缅甸的业务布局，强调满足该倡议成员要求的道德承诺及该组织“基础准则”所奠定的工作中基本原则和权利极为困难。因此，从缅甸采购的企业要么退出该国，要么证明已成功保障供应商工人的权益——职工大会对此种可行性表示怀疑。虽然总体上它支持英国政府的声明，但反对鼓励企业维持业务的表态，因为当前环境下，遵守负责责任的商业行为和人权原则已基本不可能。
- 42. 缅甸总工会于 2025 年 10 月 27 日致函表示，支持全面落实该项决议及调查委员会的各项建议。除就缅甸工人处境作出最新通报(见第 18 段)外，总工会亦告知已成立一个由主要全国性工会及政治、民间机构组成的全国性特设工作组，以落实该决议。该工作组负责开展有关监督、报告与递交申诉的培训；记录强迫劳动与结社自由遭受侵犯的情况；促进与区域利益攸关方的联络；并记录劳工组织三方成员落实该项决议的情况。同时，总工会提供了一份行动清单，认为据此可在执行该决议时确保一致性与影响力，并为落实决议的战略行动就金融服务、能源及航空煤油供应链等领域提出行业优先事项，以限制支撑军事行动的资源。总工会强调，劳工组织三方成员应切实履行该项决议，并确保其政策符合国际劳工标准。

B. 国际机构报告的措施

- 43. 在 2025 年 10 月 15 日的通报中，缅甸问题独立调查机制（独立调查机制）指出，其收集的信息和证据支持调查委员会关于缅甸违反了第 87 号和第 29 号公约的结论。该机制报告称，2025 年军事当局在若开邦加强了针对平民的空袭行动，造成大量人员伤亡和民用基础设施的毁坏。该机制还报告称，自军事政变以来，人权捍卫者、工会工作者和劳工活动人士遭到军方的逮捕和拘留，且经常被剥夺获得法律援助的机会。收集的信息表明，军方管理的拘留中心缺乏基本的医疗、清洁卫生条件，被拘留者遭受虐待并经常遭受体罚和性虐待。部分信息表明，在逮捕过程中存在以性暴力相威胁或实施性暴力胁迫配合调查的情况。更多证据显示，被拘留平民被迫从



事强迫劳动，休息时间极少，且无法完成分配任务者遭受竹棍殴打——任务包括打扫卫生、修整庭院、焚烧树枝树叶、清扫道路、搬砖担水、喂养牲口、搬运家具以及为特殊活动和仪式搭建场地等。

44. 继军方于 2024 年 2 月宣布执行征兵法后，独立调查机制收集到罗兴亚男子被强征入伍的信息，相关迹象表明此举可能构成强迫劳动。调查还发现存在强行招募平民进行训练的情况，以及在训练设施周边布设地雷以防止人员逃离的行为。证据还表明，军方将平民用作人盾，且军方与武装团体均存在征召儿童兵的行为，其中包括未满 15 岁的未成年人。关于罗兴亚人的处境，独立调查机制收集到的信息显示，若开邦北部冲突各方(包括缅甸军方和若开军)存在滥杀平民、大规模屠杀和绑架、焚烧民宅和强迫劳动等行径。
45. 独立调查机制还收集到信息，表明缅甸军方持续依赖国内外行为主体构成的广泛多元供应链维持其空中作战行动。特别值得注意的是，调查记录显示，军方使用了大量外国供应的飞机，这些飞机的持续运行依赖于零部件、维护、修理、大修、弹药及必需消耗品的持续进口。军方部署的弹药既有外国来源(火箭弹和航空炮弹)，也有国内制造(无制导航空炸弹和集束弹药)。维持空中作战的关键环节是航空燃油的稳定供应，其来源要么通过复杂的中介网络和国际供应链进口，要么通过国内生产实现——将原油提炼成喷气燃料直接供军方使用。国际供应商受到制裁加剧了军方依赖国内炼油企业和私营公司网络提供技术服务、备件和后勤支持。
46. 在 2025 年 9 月的一份通报中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)指出，缅甸人权状况急剧恶化，其特征是普遍系统性的军事暴力行为，包括空袭和炮击、强迫失踪、流离失所、任意逮捕和起诉，以及持续侵犯包括集会和结社权在内的所有权利和自由。尤其令人关切的是，军方征兵完全不受任何监督和制约，可能导致数千起强迫征兵、强迫劳动和强制劳动案件。人权高专办收到报告称，军方进入村庄，围捕男子并任意逮捕，释放超过征兵年龄者，但拘留其余人员，将其带往军事基地或强迫从事搬运等劳役，并通过军事威胁和勒索手段迫使民众服兵役或为被捕亲属争取释放。军方为镇压任何异议而加强数字监控的做法同样令人担忧，这使军方能够进一步限制行动和通信，识别和追踪被认为值得关注的人，包括工人和工会工作者，2025 年 7 月团结工会主席的情况就是如此。
47. 人权高专办报告称，自军方宣布计划于 2025 年 12 月举行政治选举以来，该国局势进一步恶化，言论、集会和结社自由受到更多限制。新通过的《多党民主大选保护法》(国管会第 48/2025 号法律)引入了允许军方依据模糊宽泛的条款实施逮捕和搜查的规定，使军方得以采取任意和歧视性行动，且无需承担责任或保障受害者权利。联邦选举委员会与所有原文职机构一同被纳入军事体系，丧失了任何独立性。几乎所有反对政变的政党均遭清洗或宣布为非法组织。选民登记与政党注册程序完全不符合独立性、公平性、代议制民主及合法性标准。因此，当前根本不具备举行自由、公正、可信选举的基本条件。在军事当局独裁统治、国内武装冲突持续、政治阶层人士半数遭到任意拘押、且缺乏实质性对话或和解努力的情况下举行选举，只会加剧而非化解缅甸危机。军方组织的选举实为谋求政治合法性的手段，尤其意在获取国际认可。
48. 人权高专办进一步指出，它继续与联合国国家工作队、秘书长缅甸问题特使、缅甸人权状况特别报告员、独立调查机制及其他相关授权机构密切合作，履行监测和报告缅甸人权状况发展的职责，确保各项行动和信息传递在遵循人权原则方面保持一致性。人权高专办持续提高对新出



现的人权关切的认识，确保联合国方案制订适应当地民众的具体需求，并在多个联合国国家工作队机制中发挥关键作用，推动基于权利的计划和宣传工作。鉴于缅甸军方屡次表现出对落实任何建议缺乏兴趣和意愿，人权高专办坚持缅甸问题特别报告员不与军方接触的立场。基于所记录的活动，人权高专办持续呼吁立即释放包括工会工作者和工人在内的政治犯，并专门就政治犯问题、拘留条件和法治缺失问题提交报告。2025 年 7 月，任意拘留问题工作组在正式意见中确认，政治犯的逮捕与拘留状况构成任意拘留。最后，人权高专办向成员国，特别是邻国和区域国家提出多项建议，要求签发文件，给予流离失所者长期合法居留权和获得服务的机会，包括就业和受教育机会；并呼吁捐助方向民间社会组织提供直接灵活的资金，确保应对措施和援助符合当地平民的需求。

C. 劳工局采取的措施

49. 根据第 33 条决议的授权，劳工局采取了一系列步骤和举措，以支持落实调查委员会各项建议，并促进营造一个能够充分行使基本公民自由和结社自由的环境。
50. 继总干事致函劳工组织所有三方成员方及相关区域和国际组织(见上文第 2 和第 3 段)之后，劳工局加强了与独立调查机制的合作与交流，并与人权高专办就如何在各自职权范围内加强共同关心的问题的协调进行了讨论。2025 年 10 月，劳工组织总干事会见了现任东盟轮值主席、马来西亚总理安瓦尔·易卜拉欣，并向他提及了第 33 号决议的相关内容。劳工局曾两次与东盟秘书处就第 33 号决议进行了讨论，并参加了 2025 年 10 月在柬埔寨举行的东盟劳工高级官员会议，分享了劳工组织对新兴优先事项和合作领域的看法，介绍了第 33 条决议的主要内容。
51. 劳工局还致力于建立监测机制，以保密且可信的方式记录缅甸持续发生的侵犯基本权利行为，特别关注提交关于违反结社自由和强迫劳动的投诉。劳工局目前正在审查建立此类监测机制所需的技术、实际和安全要求，将在审查完成后立即向理事会提交完整提案，包括建立该机制可能涉及的任何财务影响。如上所述，劳工组织联络处已采用劳动密集型方法，在缅甸地震灾区启动“加强生计恢复与社区复原力项目”，以通过独立工会、雇主组织和社区组织向缅甸人民提供支持，切实落实 2025 年 6 月决议。联络处为支持当地民众实施的进一步措施和项目详见上文第 24-28 段。

► 四、调查委员会建议的后续措施

A. 军事当局的信函

52. 2025 年 9 月 25 日，军事当局就缅甸在调查委员会报告(见附录三)发布后取得的进展提交了报告。军事当局概述了该国当前的政治局势，指出民族团结政府、人民防卫军及其他被其视为恐怖组织的团体正积极参与破坏和平与稳定，导致平民伤亡、公共建筑及其他民用基础设施遭到毁坏。军方通报称，2025 年 7 月 31 日紧急状态已被解除，国管会已被解散，国家事务已被移交国安会负责，该委员会将依据《宪法》规定在六个月内举行大选。军事当局详细说明了选举计划，指出选举将分阶段举行，第一阶段定于 2025 年 12 月 28 日在 102 个乡镇进行，目前已有



61 个政党完成登记。选举委员会已批准启动竞选活动，本次选举将采用混合选举制度，以确保各族裔和各界广泛参与。选举委员会还实施了专项措施(包括专用设备和宣传活动)，确保包括视障人士和残障人士在内的全体公民享有包容性选举权。此外，为保障全体公民自由安全行使投票权，已正式颁布《防止阻碍、扰乱和破坏多党民主大选法》(国管会第 48/2025 号法律)。军事当局同时强调，将继续与国际劳工组织合作，并协调协助该组织工作人员办理签证和居留许可事宜。

53. 关于落实调查委员会建议的情况，军事当局声明，缅甸始终依据现行法律、法规、政策和程序，持续执行第 87 号和第 29 号公约条款以及调查委员会的相关建议。在第 33 条决议通过后，缅甸通过日报发布立场，重申愿与包括劳工组织在内的国际社会开展合作，在不损害国家主权和独立的前提下，致力于改善劳工权益、促进社会经济发展并增加就业机会。据报道，缅甸将秉持这一立场继续与劳工组织和其他国际组织开展协作。军事当局特别指出，劳工部将每月与劳工组织联络处举行磋商，讨论并协调缅甸根据第 33 条决议需采取的必要行动。
54. 关于第 87 号公约，军事当局报告称，劳工部正积极推动依据《劳工组织法》组建工会组织：截至 2025 年 8 月，已有 3,125 个工人组织和雇主组织获得认证。此外，7,904 名曾在“公民抗命运动”期间擅离职守的工人已恢复原职。
55. 关于手工服务业工联总书记的情况，该人士因招募恐怖组织成员于 2023 年 11 月被判处七年监禁，当局重申其单独监禁服刑期间身体状况良好，2025 年 3 月至 8 月期间共获家属探视 5 次，并于 2024 年 10 月接受缅甸国家人权委员会的探视，2025 年 1 月接受欧盟驻缅甸大使探视，2025 年 2 月接受劳工组织联络官探视。关于团结工会主席一案，军事当局声称：投诉系由受害方提出，而非劳工部所为，且劳工部不干预劳工组织的合法行动。军方当局于 2025 年 10 月 23 日来函(见附录三)通报最新情况称，基于人道与仁慈考量，手工服务业工联总书记与工会工作者德达瑞获予有条件宽赦——若再犯，将继续执行原判刑罚。另据通报，针对团结工会主席的未决司法程序已予撤回。
56. 军事当局进一步通报了面向雇主和工人开展的关于组建和运营劳工组织权利的宣传活动中，重申了此前提提供的通过工作场所协调委员会、三方乡镇调解机构、仲裁机构及仲裁委员会解决劳动争议的信息，并提供了相关统计数据。当局还提及乡镇、省和邦一级劳工协调组的作用，这些协调组可对工厂和工作场所进行现场检查，及时调解或解决问题，并列举了这些实体解决工人集体诉求的实例。最后，军事当局重申了先前提出的请求，希望国际劳工组织协助延长《体面劳动国别计划》，并恢复一名技术官员职位以支持第 87 号公约的实施。
57. 关于第 29 号公约，军事当局重申了禁止强迫劳动的适用法律框架，并强调正在执行法律以监督和确保不存在强迫劳动。当局表示军队一直遵守第 29 号公约规定的义务，若军事人员犯下强迫劳动罪行(包括招募和使用未成年儿童当兵)，将依据军事和民事司法程序采取法律行动。军事当局指出，国防部、内政部和劳工部一直在合作预防强迫劳动，公民可以自由安全地向国家投诉机制报告任何强迫劳动事件，该机制一直在处理此类投诉。当局指出：(i) 2020 年 10 月由国际劳工组织联络处移交国家投诉机制的 387 起案件中，2 起已结案，152 起包含完整可核查信息，其余 233 起因信息不足，2025 年 3 月要求联络处补充材料；(ii) 在 152 起信息完整的案件中，



32 起已于 2025 年得到解决并结案，120 起尚待处理。截至 2025 年 7 月，共有 383 名军事人员因涉及国际劳工组织报告的案件而面临军法纪律处分。

58. 关于 2024 年 2 月生效的《人民兵役法》，军方表示征兵程序已在报纸和社交媒体平台上正式公开发布，公众可就征兵事宜咨询或投诉。关于服兵役的免除、延期和减免，官方公告均通过媒体明示公布，相关申请均严格依法审核批准。
59. 关于未成年人征召问题，军方表示，持续与联合国监测和报告国家任务组合作，防止未成年人被征召入伍和儿童被征用。为防止征召未成年人，正在采取额外措施，包括征召前系统核查、核验公民证件和通过骨龄检测确定年龄。2022 年至 2025 年 6 月期间，共有 444 名疑似未满 18 岁者在国际组织代表的见证下被送回监护人处。自 2012 年以来，已有 475 名军人因误招募儿童被依军法给予纪律处分。
60. 军事当局进一步强调，为防止强迫劳动，工厂和作坊加班必须获得工人同意，且工人需获得加班津贴。2024 年有 8 家工厂和工作场所、2025 年有 7 家工厂和工作场所因非法加班而被起诉。军事当局同时表明，工厂的开办与关闭均依法办理，不受任何当局干预。
61. 监狱劳役遵循监狱法和程序实施，红十字国际委员会(国际红十字会)与缅甸国家人权委员会均对监狱和拘留中心进行了实地视察。只有被判处严刑监禁的囚犯在体检合格后方可从事劳役，且劳役分配公平合理，严格保障休息时间、周日和公共假日放假。
62. 军事当局进一步说明，正在采取积极措施打击人口贩运，包括在 2025 年 1 月至 7 月期间拦截了 507 名试图非法赴境外打工人员，并依据《打击人口贩运法》起诉判处了 96 人。
63. 军方还详细说明了针对军事人员及更广泛人群开展的各类提高认识活动和军事培训，内容涉及强迫劳动相关事项，培训对象包括学校和部委人员、雇主和工人，形式涵盖教育讲座、授课、宣传册、传单和广播节目。
64. 在 2025 年 6 月 12 日致劳工组织总干事的信函中，军事当局重申邀请劳工组织代表团访问缅甸。随后在 2025 年 9 月 2 日的信函中，当局提议将可能的国别访问时间订于 2026 年第一季度，称届时政治局势将会更稳定，可使访问团更专注于劳工事务并提升工作成效。劳工局在回复中认为，推迟国别访问安排将大大延误军事当局展示落实调查委员会 11 项建议进展的机会，并重申此前向军事当局通报的访问条件：劳工局必须获得最高层无保留的充分保证，确保任何个人、家庭和组织不会因接触劳工组织(包括可能的国别访问时)遭受报复，且代表团能够不受阻碍地接触所有利益攸关方。迄今尚未收到此类保证。另需指出，军事当局曾要求劳工组织联络处定期举行会议，以听取关于落实调查委员会建议的看法、就第 33 条决议相关措施征求建议，并讨论可能的国别访问事宜。2025 年 10 月，联络处与军事当局会晤时强调，必须迅速、切实地落实调查委员会和劳工组织监督机构的建议，并呼吁释放被拘留的工会工作者，包括手工服务业工联总书记、因推动《劳工组织章程》第 33 条规定的措施而被捕的青年活动家以及团结工会主席和会员。
65. 2025 年 11 月 18 日，劳工局收到缅甸军事当局的补充来函(见附录三)，该函重复了先前提供的信息，并表示当局在先前来函中所表达的立场毫无变化。



B. 评估在落实委员会建议方面取得的进展

66. 可以注意到，与军事当局以往的来函相类似，尽管军事当局认为它已落实调查委员会的“相关”建议，但所提供的信息并未证明就军事当局提出的 11 项建议采取了具体行动(除近期有条件释放了三名工会工作者外)，而是提供了关于劳动关系、争议解决、培训、提高认识和检查活动等军事当局无权管辖领域的一般性信息，特别是考虑到调查委员会关于军事当局严重侵犯结社自由、使用强迫劳动和恐吓行为的调查结果。还应进一步指出，调查委员会向军方提出的 11 项建议本身不言自明。尽管劳工局多次要求就某些建议(如被拘留的工会工作者、应撤销的法令)作出澄清，但军事当局未就为切实落实这些建议在基层采取的具体行动提供进一步信息。相反，军事当局只强调为 2025 年 12 月举行大选所采取的步骤，却无视当地局势的严重性——包括广泛报道的暴力事件、对基本公民自由的日益压制、普遍存在的侵犯劳工权利、持续打压工会、民众遭受严重恐吓和骚扰以及军队使用强迫劳动等问题，这些情况实际上阻碍了举行自由、安全的选举。

《1948 年结社自由及保护组织权利公约》(第 87 号)

67. 军事当局继续声称缅甸一直在执行第 87 号公约的规定，并称适用的立法确保了根据《公约》自由行使组织权。然而军事当局再一次未回应调查委员会的建议——该建议敦促其停止针对开展合法工人或雇主活动者的一切暴力行为(无论发生于抗议期间、逮捕时或羁押中)，并停止对民用基础设施进行军事袭击，上述行为均严重损害结社自由的有效行使。
68. 关于被拘留的工会工作者，军事当局表示：基于人道与仁慈考量，2023 年 11 月被判处七年监禁的手工服务业工联总书记以及工会工作者德达瑞获予有条件宽赦并已获释，但若再犯，将继续执行原判刑罚。当局还称，团结工会主席因第三方(而非劳工部)投诉遭逮捕，且未决司法程序已予撤回。军事当局未就拘留期间遭受虐待的报告作出说明，亦未提及另外八名团结工会会员被拘留的情况。鉴于劳工局在获悉事件后立即对工会工作者持续遭受迫害表示关切，并呼吁立即释放团结工会其他会员，上述情况尤为令人担忧。除上述三名工会工作者的有条件释放外，关于落实调查委员会建议的具体措施尚无进一步进展通报——该建议要求撤销刑事指控，并无条件释放所有因行使公民自由权及开展合法工会活动而遭逮捕拘留的所有工会工作者。尽管劳工局此前已指出，部分相关人员名单载于调查委员会的建议、结社自由委员会的报告和理事会文件中，而其他人的详细信息因存在安全风险而予以保密，直到劳工局收到缅甸最高层的充分保证和担保，确保任何人、其家属和组织不会因与国际劳工组织接触以确认其享有充分结社自由和公民自由权而遭受任何形式的报复、制裁或损害。目前尚未收到此类保证。
69. 尽管军事当局声称，已向劳资双方开展了大量关于组建和运营劳工组织权利方面的宣传活动，并宣称争议解决机制正在运作，但并未报告为落实委员会建议而采取的措施——即立即停止对工会工作者及其家属的一切恐吓、威胁、诋毁、骚扰和监视行为，以及停止对工会场所和财产的袭击和破坏。此外，报告未提及采取任何措施落实委员会的建议，即军事当局应撤销取缔相关工会领导人和会员公民身份的决定，并立即归还他们的旅行证件。
70. 除了指出截至 2025 年 8 月有 3,125 个工人组织和雇主组织获得认证外，军事当局并未回应调查委员会关于停止以任何形式干涉各级工会的建立、管理和运作的建议，只是笼统地表示劳工部不干涉劳工组织的合法行动。同样，当局未回应有关持续严重干预缅甸总工会及其他独立工会



事务的指控。相反，劳工局收到平行工会总联合会的来函，提出论据为召开一次缅甸总工会代表大会选举新领导班子辩护，并宣称新执行委员会和中央委员会具有合法性，正在开展维护工人利益的活动。军事当局重申先前提出的请求，希望国际劳工组织协助延长《体面劳动国别计划》，并恢复一名技术官员的职位，以支持第 87 号公约的实施。

71. 关于停止对和平行使公民自由、呼吁恢复民主治理以充分行使结社自由权利的人采取一切不相称或任意惩罚措施的建议，军事当局表示，在“公民抗命运动”期间教育部门 7,904 名曾擅离职守的员工已恢复原职。
72. 与上次报告相同，尽管劳工局此前已指出多份劳工组织文件详细记载了违反本公约的法律、命令及其他措施，且近期就此提供了进一步明确指导，但报告仍未说明采取何种措施撤销自 2021 年 2 月以来颁布的军事命令和其他措施——这些措施已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自由。
73. 与军事当局宣称缅甸遵守了第 87 号公约要求的说法相反，劳工局收到的报告显示，针对平民和基础设施的冲突与暴力不断升级，直接危及工会工作者的生命财产安全，导致人权和劳工权利状况持续恶化。多方提交的信息表明，2025 年 7 月颁布的新法令进一步限制了本已有限的公民自由，以压制民间社会和工会组织的异议声音。加之军方加强监控，使当局得以进一步限制人员行动和通讯自由，并追踪包括工会工作者在内的特定目标。在工会普遍遭受压制的氛围中，尤其令人担忧的是近期相关报告，包括数名工会领袖和会员遭到任意逮捕、滥用反恐立法来针对工会工作者、大批工会工作者和劳工权利活动人士持续被拘留，以及在拘留期间遭受虐待。另有报告表明，政府持续干预并抹黑缅总工会、缅产联、团结工会和其他独立工会，包括允许平行工会使用缅总工会和缅产联的标识，恐吓工会会员，突袭并关闭工会办事处，没收工会文件以及解散基层工会。这种情况证明，调查委员会的建议尚未得到落实，结社自由的行使仍然受到严重限制。

《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)

74. 针对调查委员会关于终止军队实施一切形式强迫劳动或强制劳动和强制征兵的建议，军事当局声称，军队始终遵守第 29 号公约规定的义务，征兵程序已正式公开发布，任何人均可就征兵问题提出申诉，若军人实施强迫劳动罪行，将依据军事和民事程序依法处理。关于招募未成年人问题，军方声称，已采取措施防止招募儿童，包括入伍前系统核查、核验公民证件和通过骨龄鉴定确认年龄，并提供被遣返交监护人的未成年新兵人数以及因误招儿童受纪律处分的军人数量的统计数据。除了这类一般性声明和提高认识活动方面的信息和统计数据外，军事当局尚未就调查委员会关于军队强迫劳动(包括对少数民族、宗教团体和其他少数群体强迫劳动)以及强迫征兵的具体结论和建议作出回应。
75. 尽管军事当局进一步声称监狱劳役是依据监狱法律和程序实施的，分配公平，每日不超过 8 小时且遵守休息时间，并受到国际红十字会和国家人权委员会的监督，但针对委员会关于停止强制服刑人员劳动的建议——该做法源于 2021 年 2 月 1 日后通过明显缺乏独立性、公正性和正当程序保障的司法程序作出的刑事判决——当局未提供任何具体信息。在此还需重申，国家人权机



构全球联盟已决定撤销由军事当局控制的缅甸国家人权委员会的成员资格和认证地位，因其未能证明符合《巴黎原则》的最低要求。

76. 关于停止干预企业自由开设和关闭经营场所的建议，军事当局仅表示工厂的开设与关闭均依法办理，不受当局干预。
77. 尽管军方上述声明否认存在强迫劳动行为，并声称个别案例均按法律程序处理，但人权高专办从工会、国际组织和其他机构获得的信息表明，普遍存在强征兵役、强迫搬运货物和其他军事任务、强征儿童、强制耕作、军事威胁和勒索钱财以逃避兵役或换取释放等现象，同时伴随直接绑架、恐吓和胁迫等行为。还有报道称，军队和相关团体通过威胁逮捕和征兵来恐吓工厂工人，如果工人提出投诉或试图进行集体谈判，就会遭到威胁。此外，工人在回家和上班途中或居住区内还发生了许多被绑架征兵的事件。另据报告显示，存在未经同意和未获补偿加班的现象。上述情况表明，军事当局尚未落实调查委员会关于第 29 号公约的具体建议。

► 五、后续步骤

78. 理事会不妨继续了解军事当局为落实调查委员会 11 项建议所采取的任何措施，以及劳工组织三方成员和其他相关行为方为推动全面落实委员会建议所采取的措施和举措的最新进展。
79. 劳工局将继续收集三方成员和利益相关方提供的关于执行第 33 条所采取措施的信息，并将根据大会决议授权，推进建立监测机制的工作，以保密且可信的方式记录该国持续发生的侵犯基本权利的行为。总干事将继续与联合国系统内各组织保持沟通，确保根据大会决议要求，就调查委员会的建议采取协调行动。将收集相关信息并提交理事会，以供未来讨论时参考。只要缅甸未履行其义务，大会标准实施委员会即会就该成员国的问题举行特别会议。

► 决定草案

80. 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》，以及劳工大会第 113 届会议(2025 年)通过的《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题所建议采取措施的决议》，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 年决议：

- (i) 再次痛惜缅甸，自军事政变四年多以来，在尊重人民意愿、恢复民主制度和民主进程方面持续缺乏进展，并深为关切地注意到军方宣布将组织全国大选；
- (ii) 呼吁缅甸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、无条件释放被拘留者，且不得援引《刑事诉讼法》第 401 条；



(b) 关于调查委员会建议和 2025 年决议：

(i) 呼吁缅甸军事当局：

- 立即停止调查委员会认定的所有侵权行径，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；
- 立即采取行动，在法律和实践层面终止任何违反《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；
- 提供最高级别的必要保证和承诺，允许劳工组织特派团访问缅甸，并在充分独立和安全的条件下履行其职责使命，且不得对与特派团接触的任何人员进行报复、制裁或歧视；
- 在 2026 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 356 届会议(2026 年 3 月)；

(ii) 谨请劳工组织三方成员继续采取措施，确保 2025 年决议得以有效落实，包括审查其与缅甸军事当局的关系以保证这类关系不致允许、助长或延长对工人在结社自由和强迫劳动方面的侵权行径，同时确保遵守不驱回原则，并就所采取的任何措施及其他进展向总干事提供信息；

(iii) 呼吁总干事：

- 继续采取措施落实 2025 年决议，包括按照联合国国家工作队方案参与准则，向缅甸工人、雇主及其组织提供直接支持，并通过加强联合国系统内部协作，确保就落实调查委员会建议采取协调一致的行动；
- 继续密切监测缅甸在行使结社自由以及禁止强迫劳动或强制劳动方面的情况，包括通过建立一套监测机制，以保密且可信的方式记录持续发生的侵权行径，以及一项落实 2025 年决议的行动方案；
- 向理事会第 356 届会议(2026 年 3 月)提交一份文件，通报缅甸相关事态发展以及其在落实调查委员会建议方面取得的进展，包括对记录持续侵权行径监测机制的更新情况，以及落实 2025 年决议的行动方案；并

(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的运作施加任何限制，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。



► 附录一

《关于理事会根据<国际劳工组织章程>第 33 条就缅甸问题 所建议采取措施的决议》 (2025 年 6 月 5 日)

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，确保落实根据《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) 1 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，

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径时追究责任；
 - (c) 根据调查委员会的结论，审查此类侵权行径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

¹ 大会文件 ILC.109/决议 II。



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；

- (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第 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。



► 附录二

总干事就大会决议后续行动发出的信函

1. 致国际劳工组织全体成员国的信函



国际
劳工
组织



致国际劳工组织全体成员国

TUR 1-167

2025 年 7 月 18 日

尊敬的部长阁下：

我谨知会阁下，依照《国际劳工组织章程》第 33 条，国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)，根据其议程上特别列入的一项议题，通过了一项决议，预设将采取措施确保缅甸落实[调查委员会的建议](#)(2023 年)。设立该委员会系为调查缅甸违反《1948 年结社自由及保护组织权利公约》(第 87 号)和《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的情况。

我谨特别提请阁下注意该决议第 2 执行段第 a 至 e 分段，其中吁请本组织三方成员——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径时追究责任；
- (c) 根据调查委员会的结论，审查此类侵权行径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；



(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。

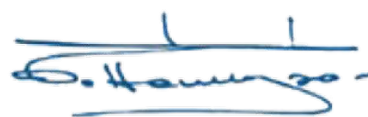
为使本人能够准备一份报告供理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议，谨请阁下最迟于 2025 年 10 月 1 日就贵国政府已采取或拟采取的有关举措或步骤提供相关信息。

并请阁下将上述事项提请贵国的雇主组织与工人组织注意，以便其采取相关措施，并直接或通过贵国政府向本人提供信息。

此外，尽管该决议第 3 段之第 c 与 g 分段涉及国际组织及其他相关区域机构，因贵国可能在相关机构中派驻代表，亦请阁下予以关注。请酌情将有关本决议的信息转达贵国派驻上述机构的代表。

谨此预谢阁下对本函内容的关注。

此致敬礼，



国际劳工组织总干事

吉尔伯特·F·洪博

► 国际劳工组织
总干事办公室
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

► 电话：0041227996017
邮箱：cabinet@ilo.org
ilo.org



2. 致联合国秘书长及联合国相关特别程序的信函



► 总干事

2025 年 8 月 25 日

尊敬的[姓名]:

我谨知会阁下，依照《国际劳工组织章程》第 33 条，国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月)，根据其议程上特别列入的一项议题，通过了一项决议，预设将采取措施确保缅甸落实调查委员会的建议(2023 年)。设立该委员会系为调查缅甸违反《1948 年结社自由及保护组织权利公约》(第 87 号)和《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的情况。

以上决议吁请国际劳工组织三方成员——政府、雇主和工人——采取若干措施，以协助确保缅甸落实调查委员会 2023 年的建议。决议还阐述了联合国以及其他国际和区域组织在推动落实这些建议方面可发挥的作用。

我谨特别提请阁下注意该决议第 3 段第 c 至 e 分段，其中请劳工组织总干事：

- (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。

为使本人能够根据决议第 3 段第 h 分段的要求准备一份报告，供理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议，并确保理事会掌握所有相关信息——包括国际、区域或国家机构可能涉及这些事项的任何举措或行动——谨请阁下不迟于 2025 年 10 月 1 日提交您认为与此相关的任何信息。

谨此预谢阁下对本函内容的关注。本人期待彼此能就这一重要议题展开积极互动、通力协作并采取协调行动。



此致敬礼，



国际劳工组织总干事

吉尔伯特·F·洪博

► 国际劳工组织
总干事办公室
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

► 电话：0041227996017
邮箱：cabinet@ilo.org
ilo.org



3. 致东南亚国家联盟(东盟)的信函



► 总干事

2025年8月25日

尊敬的[姓名]:

我谨知会阁下, 依照《国际劳工组织章程》第 33 条, 国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月), 根据其议程上特别列入的一项议题, 通过了一项决议, 预设将采取措施确保缅甸落实调查委员会的建议(2023 年)。设立该委员会系为调查缅甸违反《1948 年结社自由及保护组织权利公约》(第 87 号)和《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的情况。

该决议吁请国际劳工组织三方成员——政府、雇主和工人——采取若干措施, 以协助确保缅甸落实 2023 年调查委员会的建议。决议还阐述了联合国以及其他国际和区域组织在推动落实这些建议方面可发挥的作用。

我谨特别提请阁下注意该决议第 3 段第 g 分段, 其中请劳工组织总干事:

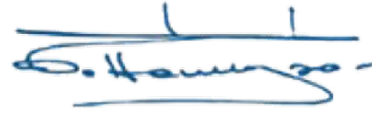
(g) 与其他相关区域机构, 特别是东南亚国家联盟、各位特使和其他机构合作, 以探讨协调行动的可能框架, 在缅甸全面落实调查委员会的建议。

为使本人能够根据该决议第 3 段第 h 分段的要求准备一份报告, 供为理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议, 并确保理事会掌握所有相关信息——包括可能涉及这些问题的国际、区域或国家机构采取的任何步骤或举措——谨邀阁下代表贵组织, 于 2025 年 10 月 1 日前提提交您认为与此相关的任何信息。

谨此预谢阁下对本函内容的关注。本人期待彼此能就这一重要议题展开积极互动、通力协作并采取协调行动。



此致敬礼，



国际劳工组织总干事

吉尔伯特·F·洪博

► 国际劳工组织
总干事办公室
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

► 电话：0041227996017
邮箱：cabinet@ilo.org
ilo.org



4. 致缅甸问题独立调查机制(独立调查机制)的信函



国际
劳工
组织

► 总干事

2025年8月25日

尊敬的[姓名]:

我谨知会阁下, 依照《国际劳工组织章程》第 33 条, 国际劳工大会第 113 届会议(2025 年 6 月), 根据其议程上特别列入的一项议题, 通过了一项决议, 预设将采取措施确保缅甸落实调查委员会的建议(2023 年)。设立该委员会系为调查缅甸违反《1948 年结社自由及保护组织权利公约》(第 87 号)和《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)的情况。

该决议吁请国际劳工组织三方成员——政府、雇主和工人——采取若干措施, 以协助确保缅甸落实 2023 年调查委员会的建议。决议还阐述了联合国以及其他国际和区域组织在推动落实这些建议方面可发挥的作用。

我谨特别提请阁下注意该决议第 3 段第 f 分段, 其中请劳工组织总干事:

- (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。

为使本人能够根据该决议第 3 段第 h 分段的要求准备一份报告, 供为理事会第 355 届会议(2025 年 11 月)审议, 并确保理事会掌握所有相关信息——包括可能涉及这些问题的国际、区域或国家机构采取的任何步骤或举措——谨邀阁下代表贵组织, 于 2025 年 10 月 1 日前提交您认为与此相关的任何信息。

谨此预谢阁下对本函内容的关注。本人期待彼此能就这一重要议题展开积极互动、通力协作并采取协调行动。



此致敬礼，



国际劳工组织总干事

吉尔伯特·F·洪博

► 国际劳工组织
总干事办公室
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22

► 电话：0041227996017
邮箱：cabinet@ilo.org
ilo.org



► 附录三

缅甸军事当局信函

1. 缅甸在调查委员会报告后取得的进展(2025 年 9 月 25 日)(英文)



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. 457 /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 International Labour Office (ILO) and has the honour to refer to the latter's Note dated 20 March 2025, regarding the decision taken by the 353rd Governing Body in March 2025 with regard to the follow-up to the report of the Commission of Inquiry established against Myanmar of Conventions Nos 87 and 29, and to the resolutions concerning Myanmar which adopted by the International Labour Conference at its 102nd (2013) and 109th (2021) Sessions.

In this connection, the Permanent Mission of Myanmar has the honour to enclose herewith the document on progress made by Myanmar following the report of the Commission of Inquiry (COI) prepared by the Ministry of Labour.

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 International Labour Office the assurances of its highest consideration.

Geneva, 25 September 2025

International Labour Office,
GENEVA.

Copy to: cabinet@ilo.org



缅甸在调查委员会报告后取得的进展

1. 缅甸作为国际劳工组织成员国，高度重视调查委员会关于劳工事务的建议，并持续推进建议的落实工作。缅甸始终依据现行法律、规章、政策及程序，贯彻执行第 29 号和第 87 号公约规定及调查委员会相关建议，并为了与国际标准保持一致而将对必要措施进行审查，以此持续推进其落实工作。

第 29 号公约的落实情况

2. 第 29 号公约相关建议的落实情况如下：

(a) 制定法律

- (1) 缅甸自 1955 年起即批准了国际劳工组织《强迫劳动公约》(第 29 号)。为履行该公约规定的责任，缅甸在《缅甸联邦共和国宪法》(2008 年)第 359 条中纳入了禁止强迫劳动行为的规定。国防部、内政部和劳工部一直合作开展预防强迫劳动工作。
- (2) 若军事人员犯有强迫劳动罪行，包括招募未成年儿童，将依据《刑法典》第 374 条或《军事服务法》第 65 条对其采取法律行动。
- (3) 内政部于 1999 年 5 月 14 日颁布第 1/99 号命令，禁止强迫劳动行为。此外，《区或村组管理法》第 27 条第 a 款规定：“任何人未经他人自愿同意，通过威胁损害其利益或者施加惩罚等手段非法获取他人劳动力或者服务者，应当由相关法院判处不超过一年监禁或者不超过十万缅元的罚款，或者两者并处。”该法律正在落地实施，以监督和确保不存在强迫劳动。
- (4) 此外，为防止人口贩运，已颁布并实施了《打击贩运人口法》。
- (5) 2019 年《儿童权利法》第十七章(儿童与武装冲突)包含防止和防范儿童在武装冲突中被利用或招募的条款，确保杜绝强迫劳动现象。

(b) 与国际劳工组织合作

- (1) 为消除强迫劳动，劳工部与国际劳工组织于 2002 年 3 月 19 日签署了有关旨在协助缅甸政府实施消除强迫劳动工作的谅解备忘录，并着手接收国际劳工组织驻缅甸联络官。
- (2) 于 2007 年 2 月 26 日，双方还签署了《补充谅解备忘录》，该备忘录逐年延期至 2018 年。于 2018 年 9 月 21 日，双方签署了涵盖各个行业的谅解备忘录，包括消除强迫劳动内容，即《体面劳动国别计划(2018-2021)谅解备忘录》，该备忘录已延长一年至 2022 年 9 月 20 日。
- (3) 鉴于消除强迫劳动措施已纳入《体面劳动国别计划》，相关谅解备忘录不再续签。但 2020 年设立的国家申诉机制持续处理强迫劳动投诉。此外，国际劳工组织联络官办公室仍在缅甸开展工作。



- (4) 缅甸已请求国际劳工组织为《体面劳动国别计划》的延期提供技术援助，并派遣技术官员协助实施第 87 号公约。

(c) 防止招募未成年人

- (1) 缅甸联邦共和国政府与联合国监测和报告国家任务组于 2012 年 6 月 27 日签署了《防止招募未成年人行动计划》。尽管最初 18 个月的期限已满，缅甸政府仍继续与联合国监测和报告国家任务组合作，防止招募和使用未成年人。
- (2) 缅甸国防军(国防部)始终履行《强迫劳动公约》(第 29 号)规定的义务。若军人被发现犯有或者被指控犯有强迫劳动相关罪行，包括招募和使用未成年儿童充当士兵，将依据军事和民事司法程序予以处置。
- (3) 为防止招募未满 18 周岁的儿童入伍，在入伍前对潜在新兵进行系统性审查。国防部根据总司令部指示，通过指挥官领导的委员会对军事征兵单位的新兵进行系统性筛查；通过(一级)指挥官领导的委员会对地区军事总部的新兵进行筛查；通过不低于上校军衔的军官主持的委员会对抵达军事训练学校的新兵进行筛查。此外，疑似未满 18 周岁的应征者必须在军医院接受骨龄 X 光检查，未满 18 周岁的新兵将被遣返交由父母或监护人。
- (4) 年龄核查分多阶段进行：13 项目测试检查，以及 5 类文件审核，其中包括国民登记证、学校毕业证原件、相关行政部门推荐信、城镇/派出所开具的品行证明、户籍登记册。这些审查流程由军队设立各类核实验收小组执行。对于疑似未满 18 周岁的个体，需在军医院进行 X 光检查以确认年龄。
- (5) 2022 年至 2025 年 6 月期间，在对自愿加入营连的新兵进行系统筛查时，共有 444 名疑似未满 18 周岁的应征者未被军队接收，他们被遣返至原籍地。年龄核查流程包括在征兵单位、训练学校及军医院进行骨龄 X 光检查。
- (6) 未成年儿童依据军事程序正式解除兵役，交还其父母或监护人。移交过程均在联合国驻地协调员办公室、联合国儿童基金会、联合国难民署、国际劳工组织的代表以及被解除兵役的儿童士兵父母或监护人见证下进行。
- (7) 2012 年至 2025 年间，共有 1,150 名人员依据军事程序完成遣散，并在联合国监测和报告国家任务组代表出席的仪式上正式移交给父母或监护人。
- (8) 缅甸国防军对任何违规行为实行零容忍政策，包括遵守军事与民事法律、发布具体命令，并确保各级军官执行命令。违法者依法受到惩处。2012 年至今，共有 475 名军职人员(含 109 名军官及 366 名士兵)因错误招募未满 18 周岁个体，依据军事法受到纪律处分。



(d) 工厂及工作场所防止强迫劳动的执法措施

- (1) 为防止强迫劳动，工厂及作坊若需安排工人加班，必须事先征得其同意。加班必须经工人同意方可批准，并接受监督以确保符合法律、规章、命令及指令要求。此外，工人有权获得加班费。
- (2) 若发现工厂或工作场所存在非法加班行为，将依法采取法律行动。2024 年，共有 8 家工厂和工作场所被起诉，2025 年(截至 6 月)则有 7 家工厂和工作场所被起诉。

(e) 使用监狱劳工

- (1) 《刑法》第 53 条规定对罪犯实施两种监禁：严厉监禁与简单监禁。不安排简单监禁犯劳动。严厉监禁犯经医务官体检，并根据身体状况予以分配劳动。其劳动可依据监狱规定获得标准减刑与特殊减刑。
- (2) 监狱劳工的使用遵循监狱法律与程序。每日工作时长不超过八小时，并享有充分休息时间。工作分配公平合理，囚犯可在周日及公共假日休息。监狱设有图书馆供其阅读学习，并安排电视及录像娱乐活动。同时保障体育锻炼权利，确保全额发放伙食配给。监狱官员均已接到指令，必须遵守这些规定。

(f) 人民兵役

- (1) 实施《人民兵役法》并非缅甸独有，这是全球许多国家确立的法律惯例。
- (2) 《人民兵役法》的起草与颁布均遵循国际标准，确保全过程透明公开。征兵程序通过报纸及社交媒体平台正式公示，政府同时公布指定机构联系方式，供公众咨询或投诉征兵事宜，保障公民自由安全地反映问题。
- (3) 关于服兵役的免除、延期及减免的官方公告均通过媒体明确发布。相关申请及证明材料的审核批准均严格遵循法律规定。
- (4) 此外，应征入伍者享有军队规定的同等福利待遇，包括薪资、津贴、军用装备、口粮及休假。根据服役表现，他们还可能获得晋升及荣誉勋章。

(g) 强迫劳动投诉处理情况

- (1) 劳工部一直积极处理强迫劳动投诉，包括国际劳工组织仰光办事处移交的投诉。2020 年 10 月 28 日，国际劳工组织向该部移交 387 起待处理投诉案件。其中两起案件(编号 3714 和 5067)已于 2022 年 1 月 13 日经国际劳工组织确认正式结案。经审查剩余的 385 起案件，该部发现 152 起案件具备完整可核查信息，包括准确的个人身份证号、军衔、姓名及所属单位。其余 233 起案件信息不全，故该部于 2025 年 3 月 18 日向国际劳工组织仰光办事处要求补充材料。
- (2) 在 152 起案件中，劳工部已向国际劳工组织仰光办事处通报：其中 24 起案件于 2025 年 3 月 18 日得以解决并结案，另有 8 起案件于 2025 年 8 月 15 日得以解决并结案。因此尚有 120 起案件需由劳工部协同其他相关部门继续处理。



- (3) 在相关行动中，已对涉未成年人招募及强迫劳动案件的军人给予了纪律处分。截至 2025 年 7 月，共有 383 名军人(含 64 名军官及 319 名士兵)因涉国际劳工组织报告的此类案件，依据军事法受到纪律处分。

(h) 红十字国际委员会对监狱和营地的实地访问

- (1) 自 2024 年起，红十字国际委员会持续对缅甸境内监狱及拘留中心开展了实地探访。红十字国际委员会共走访了 14 所监狱及拘留中心评估环境。具体包括：实兑监狱(2024 年 5 月 28-29 日及 2025 年 5 月 6-8 日)、密支那监狱(2024 年 6 月 11-12 日及 2025 年 7 月 22-24 日)、凯克迈奥中央监狱(2024 年 7 月 30-31 日)、曼德勒中央监狱(2024 年 11 月 19-21 日)、纽昂瑞监狱(2024 年 12 月 3-5 日)及因塞因中央监狱(2024 年 12 月 17-19 日)。此外，还对以下监狱进行了视察：勃生监狱(2025 年 1 月 21-23 日)、大城中央监狱(2025 年 2 月 18-20 日)、景栋监狱(2025 年 3 月 18-20 日)、东枝拘留中心(2025 年 4 月 23-25 日)、雅缅甸监狱(2025 年 6 月 3-5 日)以及帕安监狱(2025 年 6 月 24-26 日)。
- (2) 2021 年至 2024 年间，缅甸国家人权委员会对监狱和拘留营开展了一系列视察并提出了建议。2021 年，该委员会视察了 20 处监狱和拘留营(含 10 所监狱、1 处拘留中心及 9 处拘留营)，提出了 183 项建议。2022 年视察了 39 处(含 18 所监狱、4 处拘留中心及 17 处拘留营)，共提交了 309 项建议。2023 年，委员会视察了 14 处监狱和拘留营(11 所监狱、3 处拘留营)，提出了 124 项建议。2024 年，委员会视察了 21 处监狱和拘留营(7 所监狱、2 处拘留中心、12 处拘留营)，提出了 139 项建议。所有建议均已得到及时落实。

(i) 对人口贩运者采取的法律行动

- (1) 2025 年 1 月至 7 月期间，当局采取了积极措施打击人口贩运，成功拦截了 507 名试图非法赴境外务工的人员(含 242 名男性、265 名女性)。这些人员接受了关键风险警示教育，内容涵盖人口贩运风险、基本劳动权利被剥夺及就业机会受限等严重后果。随后，他们被安全送返家园，有效避免了沦为这一危险犯罪的受害者。
- (2) 2025 年 1 月 1 日至 7 月 31 日期间，依据《打击人口贩运法》，当局共起诉并判处了 96 名涉案人员刑罚。判决结果各异，其中 14 名被告被判处无期徒刑。其余 82 名被告被判不同刑期：27 人被判最高 20 年监禁；6 人，最高 15 年监禁；2 人，最高 13 年监禁；3 人，最高 12 年监禁；6 人，最高 11 年监禁；29 人，最高 10 年监禁；1 人，最高 8 年监禁；2 人，最高 7 年监禁；6 人，最高 5 年监禁。
- (3) 2025 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间，当局依据《海外就业法》立案 46 起。基于这些起诉共对 86 名涉案人员(31 名男性、55 名女性)采取了法律行动。

(j) 宣传活动

- (1) 2025 年 1 月 1 日至 7 月 31 日期间，打击人口贩运警察部队联合缅甸警察部队及政府和社会其他组织，开展了大规模打击人口贩运宣传活动。共举办了 341 场宣传活动，



覆盖 59,756 人(其中男性 23,663 人, 女性 36,093 人)。此外, 在 1,801 场独立活动中向公众分发了 156,705 份宣传小册子。

- (2) 国防部积极开展军事人员法律及强迫劳动相关教育, 确保部队依法行事。具体措施包括每月定期举办讲座, 并将法律教育纳入训练课程及军校教学大纲。2025 年 1 月 1 日至 7 月 10 日期间, 该部在 414 个军事单位(含军事训练学校)共开展 233 场法律宣讲会, 向 12,244 名官兵传授基础法律知识, 推动全军部门依法行事。
- (3) 内政部通过其综合事务管理局一直积极开展消除强迫劳动的宣传工作。该局向城镇村庄分发了少数民族语言版本的教育手册, 并每月召开会议向官员讲解强迫劳动的定义、阐明其影响, 以防止此类事件发生。综合事务管理局开展的培训课程中也纳入了消除强迫劳动的相关内容。
- (4) 为防止招募未成年儿童参军, 全国已启动了提高公众意识宣传活动。在各城镇公共图书馆门前及人流密集区均设置了宣传告示牌, 确保信息广泛覆盖。
- (5) 劳工部已建立了一项明确的强迫劳动处理制度。通过媒体和报纸发布缅甸语和英语公告, 告知公民可安全自由地向国家投诉机制举报任何强迫劳动事件。
- (6) 劳工部一直积极推进消除强迫劳动工作。自 2024 年 9 月起, 该部向各邦、省以及联邦直辖区的雇主和工人分发了 3,000 份宣传小册子。自 2025 年 3 月起, 每月举办宣传教育活动, 截至 2025 年 8 月 31 日, 已覆盖 780 家工作场所及工厂的 20,241 名工人。

第 87 号公约的实施情况

3. 下文阐述第 87 号公约的实施状况。

(a) 制定法律

- (1) 缅甸于 1955 年批准了国际劳工组织《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)。该承诺已纳入国家法律体系, 尤其体现在 2008 年《缅甸联邦共和国宪法》中。第 354 条第 c 款规定: “在不违反为保障联邦安全、维护法律秩序、社区和平与安宁或公共道德而颁布的法律的前提下, 公民均享有结社和组织团体的自由。” 同样, 第 354 条第 b 款确保 “凡在不违反为保障联邦安全、维护法律秩序、社区和平与安宁或公共道德而制定的法律的前提下, 公民均享有和平集会(不携带武器)及和平游行的自由”。这些宪法规定为结社权、组织权及参与集体谈判权提供了法律保障。
- (2) 缅甸于 2011 年颁布了《劳工组织法》, 允许独立组建工人(工会)组织。该法确保这些组织能够依据国际劳工组织第 87 号公约规定自由行使权利并履行责任。

(b) 和平抗议权

- (1) 所有公民均有权依法和平集会和游行, 但必须维护国家安全、法治以及和平与稳定。



- (2) 任何个人或组织均可依法进行和平集会和游行，但其行为不得扰乱、危及、损害或妨碍公众。
- (3) 此外，根据 2011 年《劳工组织法》第 38 条规定，公共事业部门的工人组织如欲举行罢工，必须经多数成员工人同意，并依照所属劳工联合会的指示，至少提前 14 日向相关雇主及调解机构提交书面通知，载明罢工日期、地点、参加人数、方式及持续时间。该法第 39 条规定，任何工人组织如欲在公共事业以外的服务领域发动罢工，必须经相关劳工联合会批准。

(c) 组织设立

- (1) 劳工部依据 2011 年《劳工组织法》积极推动工人组织的组建工作。截至 2025 年 8 月 15 日，该部已批准并向 3,125 个工人组织和雇主组织颁发证书。其中包括 2,900 个基层工人组织、161 个乡城镇工人组织、26 个省/邦级工人组织、9 个劳工联合会、1 个劳工总联合会，以及 26 个基层雇主组织、1 个城镇雇主组织及 1 个雇主联合会。

(d) 工人集体谈判权

- (1) 工作场所内产生的集体谈判问题，首先由雇主方和工人方在工作场所协调委员会中进行讨论和协商。
- (2) 若争议无法通过工作场所协调委员会解决，则由政府、雇主和工人代表组成的三方代表机构处理。这些机构包括城镇调解机构、仲裁机构和仲裁委员会。
- (3) 工人有权依据《劳动争议解决法》要求上述三方机构处理其申诉。
- (4) 调解机构、仲裁机构及仲裁委员会均由三方代表组成，其中包含工会组织提名的代表。此架构确保工人权利获得公平、准确且高效的保障。
- (5) 2021 年至 2025 年 7 月 28 日期间，城镇调解机构受理案件 1,274 件，其中 1,059 件已解决。仲裁机构受理 274 件案件并作出 273 项裁决。仲裁委员会受理了 146 件案件并全数作出裁决。三方机制处理案件的进展情况每月在劳工部官网 www.mol.gov.mm 上更新，供公众查阅。
- (6) 除三方机制外，相关城镇、省和州一级劳动协调小组亦发挥关键作用。当工人提出申诉或发生纠纷时，这些机构会前往工厂或工作场所进行现场视察，及时进行调解并解决问题。2021 年 2 月 1 日至 2025 年 7 月 28 日，这些协调机构共成功解决了 69 起集体工人诉求案件。

(e) 工厂和工作场所的运营

- (1) 根据 1951 年《工厂法》，企业主必须在新设工厂或工作场所开设前至少提前 15 天并在其关闭前至少提前 1 个月，向首席督察(工厂与一般劳动法监察局局长)提交通知。
- (2) 工厂和工作场所的开设与关闭均依法办理，政府不干预此类商业运营。



(f) 个人相关信息

- (1) 2023 年 11 月 15 日，依据《反恐法》第 52(A)条特欣昂(Thet Hnin Aung)被判处七年监禁，罪名是参与恐怖活动。调查发现，2021 年 4 月至 5 月期间，他在克伦民族联盟第五旅辖区内与恐怖分子钦觉(Khin Kyaw)有联系，并协助运输青年参加人民国防军训练。
- (2) 尽管特欣昂因违反现行法律被定罪，但根据其个人要求，获准在单人牢房内正常生活。其当前健康状况良好。2024 年 10 月 7 日至 9 日，缅甸国家人权委员会主席吴保伦盛率团视察因赛因中央监狱期间曾与其会面。
- (3) 欧盟驻缅甸大使拉涅里·萨巴图奇阁下于 2025 年 1 月 30 日获准会见特欣昂，国际劳工组织联络官刘宇彤先生于 2025 年 2 月 25 日会见了特欣昂。2025 年 3 月至 8 月期间，他共接受了 5 次家属探视，且家属探视不受任何限制。
- (4) 经查，针对缅甸团结工会(STUM)的妙妙艾(Myo Myo Aye)的投诉系由相关权益受损方提交，而非劳工部所为。劳工部特此澄清：该部不干预工人组织依法维护工人权利的行动，并强调将保障工人权利得到充分行使。

(g) 加强劳动法宣传

- (1) 劳工部正致力于确保雇主和工人充分了解 2011 年《劳工组织法》赋予的权利。自 2023 年 12 月起，该部每月举办《劳工组织法》及其配套法规的宣传活动，旨在帮助雇主和工人理解组建及运营独立工人组织的权利。截至 2025 年 8 月 31 日，此项工作已覆盖 2,301 家工厂和工作场所的 113,675 名工人。
- (2) 为进一步支持相关举措，该部于 2024 年 5 月开始分发 3,000 份组织成立手册及 3,000 张宣传海报。这些材料旨在简化法律条款，鼓励各邦、省及联邦直辖区广泛组建工人组织。

总体进展

恐怖组织破坏国家稳定的行径

- 4. 民族团结政府/人民防卫军及其他恐怖组织持续破坏国家的和平稳定。他们利用公共建筑及学校实施爆炸、纵火、地雷袭击及无人机攻击等暴行，造成平民伤亡，并摧毁公共建筑、居民区、道路桥梁、通信塔、铁路和变电站等设施。
- 5. 2021 年 2 月 1 日至 2025 年 7 月 31 日期间，共有 9,193 名无辜平民(含 357 名儿童)因恐怖组织杀戮而丧生。遇难者中还包括 1,253 名行政人员、119 名教师及 24 名医护人员。这些人员因坚持履行职责、拒绝参与所谓“公民抗命运动”而遭到恐怖组织的蓄意杀害。此外，截至 2025 年 7 月，恐怖组织已造成公共基础设施大规模破坏，摧毁道路桥梁 1,306 处、医院诊所 78 所、学校及教育建筑 837 栋。



大选筹备工作

- 6. 2025 年 7 月 31 日，缅甸根据 2008 年《宪法》第 417 条和第 418 条宣布解除紧急状态。随着国家管理委员会制定的路线图和目标达成，该委员会正式解散。国家事务移交至国防和安全委员会管理。根据《宪法》第 429 条规定，国防和安全委员会现需在六个月内举行大选。该委员会正积极筹备确保多党民主大选顺利举行。
- 7. 鉴于国家安全形势，即将举行的全国大选将分阶段进行，首阶段定于 2025 年 12 月 28 日在 102 个城镇区举行。截至 2025 年 8 月 20 日，共有 61 个政党完成了登记。联邦选举委员会于 2025 年 8 月 15 日宣布正式批准启动竞选活动。为确保各族裔及各界广泛参与，选举将采用多种选举制度：简单多数制、比例代表制和混合成员比例代表制。此外，为保障全体公民自由安全行使投票权，已正式颁布《防止阻碍、扰乱和破坏多党民主大选法》。
- 8. 联邦选举委员会已采取多项措施确保即将举行的全国大选对所有公民具有包容性。该委员会为有视力障碍的选民研发了缅甸电子投票机，并为残障人士举办投票意识宣导活动及操作演示。同时，联邦选举委员会正通过多轮会议和讨论积极与各政党沟通，以促进选举进程顺利推进。

其他劳工相关进展

保障工人法定权益

- 9. 根据 2012 年《社会保障法》，工作场所注册不存在种族或宗教歧视。社会保障委员会确保所有参保工人无论性别均享有平等的社会保障待遇。截至 2025 年 6 月，已为 35,532 个工作场所的 1,342,671 名参保工人提供社会保护，其中男性 481,385 人，女性 861,286 人。此外，由政府、雇主及工人代表组成的三方机构已成立国家社会保障委员会和执行委员会，制定优先保障参保工人权益的政策。这些机构每年都召开会议制定政策。2024 年和 2025 年，国家社会保障委员会均成功召开两次会议。
- 10. 2021 年 2 月 1 日至 2025 年 7 月 28 日期间，劳工部及相关机构共受理劳动争议 107 起。通过调解申诉方与被告方，主管人员成功解决了这些争议案件，为 426 名工人争取到 533,070,234 缅甸元的福利待遇。

移民工人信息

- 11. 劳工部依据 1999 年《海外就业法》，致力于保障缅甸劳工获得优质海外就业机会。该部旨在维护劳工权益，防止福利损失。通过持牌海外就业机构派遣劳工，旨在帮助他们积累经验、知识和技能，以便日后有效应用于缅甸本土。
- 12. 为协助海外缅甸劳工并保障其合法权益，劳工部已在缅甸外派劳工聚集国家设立了劳工专员。首批专员于 2011 年被派驻韩国和泰国，于 2013 年被增派至马来西亚。目前劳工专员总数已增至 10 名，另配 1 名翻译。具体分布为：泰国 6 名专员及 1 名翻译，韩国 1 名专员，马来西亚 2 名专员，日本 1 名专员。对于未派驻专员的国家，该部则协同驻外使馆处理劳工事务。



13. 自 2017 年 1 月 9 日起，仰光和曼德勒技能培训中心为潜在移民工人开设行前培训课程，确保安全外劳。所有人员必须在出国前免费参加该课程。自 2023 年 8 月 3 日起，仰光技能培训中心持续向劳工提供目的地国需求信息、重要事项、行为规范及家庭汇款等相关资讯。
14. 为保障安全移民，劳工部与国际移民组织合作，通过遍布各邦和省的 19 个移民资源中心提供多元服务。这些中心为潜在移民、务工人员及其家庭提供移民资讯、就业机会及其他劳务支持，确保其获得安全移民所需的知识与援助。
15. 当收到境外劳工问题投诉时，将进行彻底调查并予以解决。若案件涉及缅甸公民，将组建由邦和省就业与劳工交流办公室及缅甸海外就业机构联合会成员组成的检查小组进行审查。随后依据 1999 年《海外就业法》采取法律行动。若案件涉及人口贩运，将移交打击人口贩运警察部队处理，劳工部与该部队保持着密切合作。

国内就业创造

16. 为促进就业安置与职场和谐，劳工部已在 15 个省和邦以及联邦直辖区设立了 90 个就业与劳工交流办公室。依据 1959 年《就业限制法》，这些机构根据求职者的资质、技能和能力进行岗位匹配。该举措具有包容性，服务于城乡人口，确保男女平等就业机会，并兼顾身体健全者与残障人士的需求。
17. 为促进求职者与雇主对接，劳工部正积极在各省和各邦举办招聘会。这些活动汇聚求职者、雇主、国内外就业机构、企业及行业协会，通过一站式服务使雇主能直接面试筛选合适人选，从而简化招聘流程并提升就业机会。
18. 根据就业与劳工交流办公室的记录，2021 年 2 月至 2025 年 6 月期间，共有 3,789,966 名新求职者(男性 1,232,124 人，女性 2,557,842 人)登记求职。其中成功为 767,003 名求职者(195,863 名男性及 571,140 名女性)创造了就业机会。

与国际劳工组织的合作

19. 缅甸于 1948 年加入了国际劳工组织，并持续缴纳年度会费。尽管在汇款过程中遭遇重大操作障碍且被剥夺参加国际劳工大会的权利，缅甸仍作为负责任的成员国，始终如期足额缴纳年度会费。
20. 截至 2025 年 9 月，国际劳工组织仰光办事处共有 18 名工作人员，包括 2 名国际职员和 16 名本国干事及当地雇员。2025 年 3 月发生强震后，劳工部通过劳工组织仰光办事处协助协调并提交了劳工组织亚太区域局工作人员的签证和居留证申请。相关人员包括：高级顾问奥克塔维安托·阿基尔沙·帕萨里布先生、外勤安保官阿卜杜勒·阿里·雷扎伊先生、劳工组织日内瓦办事处就业密集型投资计划技术官员玛莎·米尔德里德·埃斯帕诺女士、劳工组织新德里办事处的高级专家托马斯·特沙莱·斯滕斯特伦姆先生、EIIP 专家渡边智树先生，以及就业密集型投资计划专家玛丽·特塞拉·肯特女士。劳工部与相关机构协调，促成并确保其签证及居留许可获批。
21. 为有效落实调查委员会报告中关于劳工群体发展与福利的劳工相关建议，劳工部持续与国际劳工组织联络官保持沟通。2025 年 6 月 5 日，根据《国际劳工组织章程》第 33 条通过了一项关



于缅甸义务的决议。随后于 2025 年 7 月 15 日，劳工部常务秘书与国际劳工组织联络官举行了会议，就缅甸应采取的必要行动进行磋商协调。此外，劳工部负责官员将继续与驻仰光的国际劳工组织联络官每月举行磋商协调会议。

22. 此外，劳工部希望继续与国际劳工组织合作实施《体面劳动国别计划》。但由于谅解备忘录已到期，劳工部努力与驻仰光的国际劳工组织联络官商讨延期事宜。尽管做出了这些努力，但国际劳工组织仍未作出回应，导致因缺乏延期协议而暂停了《体面劳动国别计划》相关活动。劳工部需强调，在推进《体面劳动国别计划》过程中，本部开展了跨领域全面合作，不仅限于强迫劳动相关议题。劳工部始终秉持开放态度，愿延长该计划实施期限，并继续与国际劳工组织紧密协作，共同推进《体面劳动国别计划》的落实工作。

曼德勒地震伤亡事件

23. 2025 年 3 月 28 日，曼德勒省发生了强烈地震，曼德勒奥博监狱内 4 名囚犯及 2 名拘留人员受伤，已被转送曼德勒综合医院救治。不幸的是，囚犯马内内钦不幸身亡。其余受伤拘留人员已康复，目前仍在曼德勒中央监狱服刑。所谓奥博监狱 8 名囚犯因地震死亡的说法不实。

公务员复职事宜

24. 自 2021 年 2 月以来，部分公务员擅离职守参与所谓“公民抗命运动”，另有部分人员因遭受威胁及网络欺凌而缺勤。政府机构已邀请擅离职守的公务员返回工作岗位。例如教育部已安排 7,904 名员工重返原所属学校任职。

缅甸对国际劳工组织决议的立场

25. 2025 年 6 月举行的第 113 届国际劳工大会期间，大会于 2025 年 6 月 5 日依据《国际劳工组织章程》第 33 条通过了一项涉及缅甸的决议。对此，缅甸于 2025 年 6 月 7 日在日报上正式发表立场声明，重申愿与包括国际劳工组织在内的国际社会开展合作，其前提是不损害国家主权和独立，目的在于提升缅甸劳动者的权益保障、促进社会经济发展并创造更多就业机会。缅甸将秉持这一立场，继续与国际劳工组织及其他国际组织开展协作。



2. 2025 年 10 月 23 日信函(英文)



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. 493 /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 Director General Office of the International Labour Office (ILO) in Geneva.

The Permanent Mission of Myanmar has the honour to inform the Office that Thet Hnin Aung and Thet Htar Swe, who were serving their sentences at the Insein Prison, have been granted pardons on humanitarian and benevolent considerations as per Section 401(1) of the Code of Criminal Procedure on the condition that if they commit another offence, in addition to it, they will continue to serve the remaining sentences. Additionally, legal proceedings against Myo Myo Aye, aka Myo Aye, have been withdrawn under Section 494 of the Code of Criminal Procedure.

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 Director General Office of the International Labour Office (ILO) in Geneva the assurances of its highest consideration.

Geneva, 23 October 2025

Director General Office of the International Labour Office (ILO)
GENEVA.
Email: cabinet@ilo.org



3. 2025 年 11 月 18 日信函(英文)



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. 521 /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 (ILO) and has the honour to refer to the discussion on Myanmar under Agenda Item 11 of the Institutional Section (INS 11) of the 355th session of the Governing Body of the International Labour Organization which will be held on 25 November 2025.

In this regard, the Permanent Mission of Myanmar has further the honour to attach herewith Myanmar's observation on the report of the Director-General on the subject of Myanmar contained in the document no. GB.355/INS/11.

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 the assurances of its highest consideration.

Geneva, 18 November 2025

Office of the Director-General of
the International Labour Organization (ILO),
GENEVA.



Myanmar's Observation on the report of the ILO Director-General contained in
document no. GB.355/INS/11

17 November 2025

1. It is observed that the highly politicized report interferes in the internal affairs of Myanmar, including its elections, and does not include verifiable information to substantiate the allegations contained therein. Myanmar does not respond to matters that are not related to labour affairs.
2. The report includes allegations from the unwarranted mechanisms developed by the Human Rights Council without the consent of Myanmar, and such duplication and multiplication of work should be avoided, particularly in the time of the liquidity crisis faced by a wide range of UN agencies, including the ILO.
3. Paragraphs under the subtitle "Situation of the ILO social partners" incorporate the allegations from certain organizations, and paragraph 19 mentions that the Office received the summary of 175 factory-level incidents from two organizations. ILO has a field presence in Myanmar, and it can simply reach the Ministry of Labour, which maintains regular exchange with the ILO Liaison Office in Yangon to verify the reported incidents. Additionally, the Liaison Office can also verify with either the respective factories or the workers on the ground. Myanmar, therefore, requests clarification from the Office on its objective of incorporating these allegations without any efforts to verify them.
4. The Ministry of Labour's Inspectors are actively carrying out inspections and enforcement measures across factories, workshops, shops, and workplaces. The purpose of these efforts is to ensure both Occupational Safety and Health (OSH) and the enjoyment of rights for all workers. Crucially, these inspections also aim



2

at preventing forced labour and ensuring that no worker is compelled to work without their consent.

5. When operational necessity requires factories or workshops to exceed the working hours, management must first obtain the consent of their workers and then submit a formal request for overtime approval to the Factories and General Labour Laws Inspection Department (FGLLID) in line with established procedures. The FGLLID scrutinizes and grants permission in accordance with the law, and subsequently enforces compliance to ensure work is performed strictly within authorized overtime limits and that workers receive their overtime pay. Inspectors actively monitor compliance, initiating legal action in accordance with governing laws if they discover, through their own checks, formal complaints, or social media reports, that employers are illegally demanding unauthorized overtime, withholding wages, reducing wages, or denying public holidays.
6. Rather than providing only generalized accusations concerning the 175 factory-level incidents of labour rights violations allegedly collected by CTUM and IWFM, we request the office to provide verifiable information. When disputes occur on the ground, workers are permitted to make a complaint through the Workplace Coordinating Committee (WCC). If these complaints cannot be resolved through negotiations between the employer and the workers, the matter is then handled by the tripartite dispute resolution mechanism, which includes the government, employers, and workers. It is observed that the majority of allegations contained within the ILO Director-General's report primarily involve organizational disputes between labour organizations themselves or between employers and workers, as well as issues related to individuals arrested for violations of domestic law. The fact that clear avenues are provided for workers to lodge complaints regarding forced labour in the workplace through the National Complaint Mechanism (NCM),



3

demonstrates that the Government is not imposing any restrictions on the exercise of labour rights.

7. Reference is made to paragraphs alleging detention of trade unionists under the subtitle “Situation of the ILO social partners” and paragraph 66. The three individuals, namely Thet Hnin Aung, Thet Htar Swe, and Myo Myo Aye, were granted pardon on humanitarian and benevolent consideration, and their cases were included in several ILO communications. Since there are unsubstantiated allegations of detention of trade unionists, Myanmar has requested that the ILO provide the list of such individuals. However, Myanmar does not receive it. As per the procedure of the Ministry of Labour, it only maintains the lists of executive members of respective workers’ organizations. The Ministry neither collects the lists of members of workers’ organizations nor recognizes them as trade unionists since it is not necessary by the Law governing Labour Organizations. Therefore, the Ministry of Labour is not in a position to verify with the Ministry of Home Affairs regarding the allegations of so-called detained trade unionists. Accordingly, the allegations accusing Myanmar of detaining so-called members of trade unions for exercising their legitimate rights are baseless, and those facing legal measures are for violating domestic laws.
8. Reference is made to paragraphs 16, 68, and 71. CTUM and IWFM are labour organizations established under the Labour Organization Law of 2011. The CTUM received its Certificate of Recognition on July 23, 2015. It announced its withdrawal from all National-Level Tripartite Mechanisms starting from February 3, 2021. Furthermore, CTUM collaborated with the NUG and CRPH, which were declared as terrorist organizations by the State. It clearly engaged in incitement to destabilize the country and provoke unlawful protests, actions which are visibly evident through their social media pages.



4

9. The former leadership of CTUM, Chairman Pyi Thit Nyunt Wai @ Maung Maung, Finance Secretary Khing Zar Aung, and Secretary Phyo Sandar Soe are currently residing in foreign countries. Furthermore, Pyi Thit Nyunt Wai has failed to provide an account statement for the organization's assets, accumulated funds, and donations received from international organizations, a matter about which local CTUM member workers wish to be informed. The CTUM became dysfunctional and incapable of performing its duties on the ground due to the lack of leadership. Consequently, at the request of the remaining labour organizations within the country, the former Vice-Chairman of the CTUM Executive Committee led the formation of a new structure. It was informed that the 3rd CTUM Congress was held on February 6, 2025, where the Central Committee and a new Executive Committee were elected by voting. The new CTUM Executive Committee is now undertaking the organization's responsibilities.
10. Rule 6(e) of the Labour Organization Rules of 2011 explicitly stipulates that the election of executive committees of labour organizations must be carried out in accordance with the relevant organization's constitution and bylaws. As the Ministry is responsible for enforcing and implementing the law, the submission regarding the new Executive Committee's assumption of duties was reviewed. It was verified that this action represents the interests of all member workers, and was carried out in accordance with the relevant labour organization's constitution and bylaws. Consequently, the Ministry allowed the new CTUM committees to proceed in line with the law.
11. The current CTUM Chairman, U Thaung Nyunt, served as a CTUM Executive Committee Member from 2015 to 2019, and he is currently serving as the Chairman of the Township Labour Organization in the Mining sector.



5

12. Similarly, it is learned that the former Executive Committee Members of the Industrial Workers' Federation of Myanmar (IWFM) failed to report their activities to the organization, particularly IWFM's funds. It is further reported that, based on the collective requests of several member workers, some remaining leaders within the country convened an Emergency Congress and re-elected 15 Executive Committee Members by voting.
13. Whenever a trade union member exercises labour rights in accordance with the law, the country's legal framework firmly protects and supports them. In accordance with the 2011 Labour Organization Law, every worker has the right to freely form and join labor organizations for their own interests. Furthermore, a union member is permitted to act freely, as a legitimate representation granted by law, when performing actions such as representing a legally registered organization to meet and discuss with the employer, conducting collective bargaining, negotiating and settling workers' grievances in accordance with the Settlement of Labour Dispute Law, and negotiating with the employer on behalf of workers regarding disputes that occur within the workplace. The Labour Organization Law protects workers so that no worker can be punished or discriminated against for such legitimate activities carried out in accordance with the law.
14. It is further observed that the ILO is working to establish a monitoring mechanism against Myanmar, like other bodies of the United Nations, such as the General Assembly and the Human Rights Council. Myanmar does not recognize or cooperate with the so-called human rights mechanisms against Myanmar, and it does not accept the visits of such mechanisms. Such country-specific human rights mechanisms have been questioned for their lack of effectiveness in improving human rights on the ground. On the contrary, the ILO has its Liaison Office in



6

Myanmar, which allows its operation in the country with over twenty staff in addition to over a dozen international staff who visited the country in 2025 alone. Therefore, the Office can cooperate with the Ministry as well as with lawfully established workers' and employers' organizations on the ground and address concerns the Office may have regarding improving labour conditions practically. Without effectively using its country presence, establishing a monitoring mechanism to collect unfounded allegations from different groups in exile clearly shows that the interests of Myanmar's workers are not at the core of its consideration.

