



global witness
全球见证

枪支、亲信与庄稼：

缅甸军政商界亲信合谋抢夺土地

2015 年 3 月

内容摘要

《枪支、亲信与庄稼》是全球见证组织针对缅甸土地问题发布的首份报告。报告基于长达 18 个月的调查，详细记述了缅甸军方、商界和政界亲信如何合谋征收少数民族村民的土地，建立商业化的橡胶种植园。该报告同时揭露了上述土地征收行为对当地民众的伤害；自缅甸大受赞誉的民主转型以来，这些民众的境遇并无明显改观。目前，缅甸政府正制定其第一版总体性《国家土地政策》，对于缅甸人民来说，这是前所未有的难得机遇，以保卫自己的土地权利，并确保一个较为公平和可持续的未来。

自从 2011 年缅甸进行民主改革以来，缅政府反复宣称自己在缓解贫困和改善民主权利等方面取得了显著成效，然而，大面积土地征收的报道却不断涌现。截至 2013 年，共有 530 万英亩土地被租给投资者用于商业化农业种植，面积相当于 35 个仰光市，并且绝大多数情况下都未经土地所有人同意。上述土地中，橡胶种植园面积占比超过四分之一。对于七成人口依赖农田和森林为生的缅甸人民来说，这种疯狂征收土地的行为严重损害了他们的生计。

随着长达五十年的军事统治结束，缅甸回归民治社会，该国的政治系统和经济本应逐渐脱离缅甸国防军的控制。但实际上，获得土地的绝大多数是与原军政府有关联的亲信，而且土地交易仍然在暗箱里进行，极易滋生腐败。

《枪支、亲信与庄稼》以缅甸东北部掸邦为研究对象，详细讲述了缅甸国防军 (Tatmadaw) 东北区司令部如何与地区政府和私营企业联手，强征大片土地。大部分土地征用行为发生在 2006 年。据称，当时在全国“私有化计划”的掩护之下，将军们为了保证自己及其亲信在转型之后仍能保有对国有资产和自然资源的控制权而忙得不可开交。目前看来，土地一经征用，军方当即就会将其转手给私营企业和政治亲信。如今，农民的土地都成了商业化的橡胶种植园，无路谋生的农民在贫困中越陷越深。

全球见证获取的证据表明，土地强征行为是由地方军队在东北区司令部的直接命令下完成的。缅甸现任农业与水利部长吴敏莱 (U Myint Hlaing) 当时就在军中担任要职，并且被指曾访问过一些强征土地现场。他是缅甸现政府中权力最大、争议最多的部长之一，缅甸媒体报道称其对待少数民族团体冷酷

无情。自从就任农业部长之后，吴敏莱一直因不顾缅甸小农户利益强推农业产业化而备受批评。

地方政府为虎作伥，在土地征收行为中充当了军队的同谋。腊戍土地统计局的官员陪同军人一起到现场执行土地征收任务。全球见证获得的一份政府文件列出了 2010 年到 2011 年期间分配给各方人士的“空置和休耕地”。但是，实地调查和卫星图像显示，这份文件中涉及的土地实际上在三四年前就已经被强征，并改成橡胶园。因此，位于腊戍的农业与水利部登记的这份官方文件应该是事后为强征土地“洗白”的掩护。

上述强征土地的主要受益者是缅甸国内的私营企业 Sein Wut Hmon 公司。除了接管东北区司令部征收的土地之外，该公司在 2008 年到 2011 年之间还直接强征了三个村镇的部分土地。如今，该公司掌控的土地面积在掸邦的橡胶企业中位列第一，种植园总面积达到 4608 英亩（1865 公顷）。该公司的橡胶园全部建在腊戍地区政府管辖的十一个村庄以及佤邦自治区内。

证据表明，Sein Wut Hmon 公司所拥有的土地中绝大多数都是通过与东北区司令部和腊戍土地统计局合谋获得的。该公司一位管理人员陪同军方一起完成了对多个村镇的土地征用，而在其他土地强征行动中，主管军官多次声称自己是 Sein Wut Hmon 公司的代表。主管土地征用行动的军官谬亦（Myo Yee）目前在 Sein Wut Hmon 公司任职。

被征用的土地主要位于村民们用来轮番垦殖（taungya）的山坡地带。轮番垦殖在缅甸北部少数民族人口中十分常见，因此掸族、布朗族、克钦族等少数民族群落都受到 Sein Wut Hmon 公司橡胶园经营活动的影响。官方认为轮番垦殖的农田产量差，因此将其归为“空地”，即可以随意征收的土地。在缅甸少数民族几十年来备受歧视的背景下，这一举动可以被视为试图破坏少数民族的生活及生计的做法。

强征土地之前及过程中，军队和 Sein Wut Hmon 公司完全没有征求土地所有人的意见。当地村民由于没有证明其土地所有权的文件，而仅依赖税收据作为其所有权证据。军方和 Sein Wut Hmon 公司则无论涉事村民是否可出示纳税证明，不分青红皂白地无偿征用其土地，导致一些村民基本生计遇到困难，或者不得不将孩子送到泰国去寻找工作。Sein Wut Hmon 公司根本没有在当地修建任何基础设施，接受全球见证访问的当地村民也均未获得在种植园工作的机会。被强征土地上的祖坟和神龛如今也仍被埋在橡胶园地下。

在土地被强征之时，这些边远地区的村民由于过于恐惧而不敢反抗甚至不敢为自己的损失提出抱怨，他们害怕受到缅甸国防军的报复——，该军队诞生于长达六十年的持续冲突中。2012 年以来，三个村庄的居民向官方写信，要求返还他们的土地。但一直没有回音。

缅甸东北部掸邦还有很多其他政商亲信卷入强征土地发展橡胶园的事件中。除了 Sein Wut Hmon 这样的私营企业之外，涉事的还包括满庞人民军（Manpang People's Militia Force）和现任缅甸议员吴邵常（U Shauk Chang）和吴金翁（U Kyin Wong）。

执政党联邦巩固与发展党（USDP）也从中受益。政府文件表明，该党在 2010 年 7 月非法获取国有土地 1300 英亩，而当时该党正式注册登记仅七周，本不应拥有任何国有资产。

这种勾结以及随之发生的对土地所有权和人权的侵犯，应该引起潜在投资者和缅甸橡胶购买者的高度关注。该国生产的橡胶至少有七成用于出口；东北部的掸邦由于邻近中国，出口在橡胶总产量中所占的比例还可能更高——中国是缅甸最大的进口商，也是 Sein Wut Hmon 公司橡胶的唯一目的地。然而，全球橡胶行业才刚刚开始考虑其供应链的社会和环境影响。随着缅甸橡胶的质量和产量不断提高，轮胎生产企业和其他天然橡胶的主要消费者必须进行严格的检查，确保他们的供应链中不存在腐败问题，也不会对社会和环境造成破坏。

2012 年，缅甸政府开始制定新的全国土地政策和《土地法》。这是结束强征土地行为，推进改革进程，为缅甸人民争取公平公正未来的良机。在外国投资者已准备好涌入这片被称为“终极亚洲前沿市场”的国家之际，采取正确的做法显得尤为重要。不过，真正的改革不应仅仅面向未来，也必须解决过去的问题。缅甸政府必须为旧时代的恶行负责，确保受害民众得到赔偿。若非如此，军政府的不良遗产将继续阻碍该国消除贫困的努力，并带来诸如腐败、侵犯人权、土地强征等一系列问题，并最终让外国投资者望而却步。

2015 年 2 月，全球见证组织致信 Sein Wut Hmon 公司的所有人兼经理吴茂敏（U Maung Myint），请他对此发表评论。他在回复中称全球见证获得的信息均为谣言，否认公司依靠军队的力量获得土地，坚称公司征得了当地居民的同意并为他们提供了就业机会。全球见证也尝试联系农业和水利部长吴敏莱以及《枪支、亲信与庄稼》报告中提到的相关人员，均未得到任何回复。

建议

Sein Wut Hmon 公司必须立即采取以下措施：

1. 对该公司所持有的全部橡胶园进行独立、有广泛参与的环境与社会影响评估，并特别关注橡胶园生产运营对当地居民生计的影响。公开发布评估结果，保证受影响的村民可获得相关评估报告。并通过评估结果告知受橡胶园经营负面影响的村民，公司将采取什么样的补救措施。
2. 建立透明和有效的地方争议解决机制。该机制应能使用地方族群语言，保证受其橡胶园经营影响的村民可以通过该机制解决问题。确保该机制的独立性及广泛参与性，使受影响村民和公民社会团体能参与其中。
3. 将强行征用的土地退还给村民。另外，对村民的粮食和生计损失给予市场价格水平的补偿。
4. 停止勾结缅甸国防军等方面的腐败行为，而且未来不再通过类似手段获得土地。
5. 保证未来该公司的投资和经营行为不侵犯土地所有权和人权。这包括执行“自愿并事前知情同意”（Free, Prior Informed Consent）的国际标准。

缅甸联邦共和国政府应该：

针对 Sein Wut Hmon 公司：

6. 确保对本报告中提出的证据进行调查，使受影响村民得到赔偿，强征土地的肇事者承担相应责任，并在适当情况下起诉他们。
7. 完全支持并公开赞同 Sein Wut Hmon 公司进行独立和广泛参与的环境与社会影响评估。
8. 对 Sein Wut Hmon 公司建立透明有效的地方争议解决机制的工作予以全面、公开的支持。该机制应该是独立而广泛参与的，企业和地方政府机构都应加入，并应在工作开展的各阶段接受公民社会的监督。这个过程必须圆满完成，并有能力满足当地村民关于退还土地和/或以市场价格水平补偿有关土地、粮食和生计损失的要求。

针对大规模土地许可和土地改革政策：

以下建议适用于《国家土地政策》（撰文时该政策处于定稿阶段）以及《土地法》，二者都须满足以下要求：

9. 在所有有关法律中承认并保护合法的集体和传统土地所有权和使用权，包括轮番垦殖的土地。加入合理的保护条款，确保未来不会因土地所有权而发生冲突。
10. 根据国家土地政策进行广泛参与的土地使用规划，建立规范的流程以指导现有和未来土地划拨、使用、管理和保护的决策。这应包括承认集体和传统土地所有权和使用权，并从农学和经济学的角度确定哪些地区最适宜发展橡胶和其他大宗商品生产。土地使用规划的初稿应交由小农户、公民社会、政府代表和私营部门审议并征求意见。保证公众和政府部门可以无偿获取最终定稿的土地使用规划，该规划应包括相关语言版本。
11. 确保在合同确定之前对所有土地投资进行环境与社会影响评估，以避免毁林或其他环境影响以及强制拆迁行为。确保此类评估执行严格的标准，如负面影响过大则应终止项目。将此类评估与现有环境法律法规相协调，并确保公开发布评估结果。
12. 加强土地收购调查委员会的能力和决策权。建立法律和司法追索权，保证土地所有权和使用权，保证受影响的社群可以对有关土地使用的不公正裁决提出质疑。
13. 停止一切不依据国际标准对受影响社群进行补偿的土地收购行为。
14. 结束缅甸国防军在土地划拨和征用过程中的正式和非正式参与。将军方已征用但尚未投入使用的土地返还原所有人。对于已投入使用的土地，军方应按照市场价格水平对土地、收成和生计的损失予以补偿。
15. 采用并执行联合国《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，并赋予相关标准以法律约束力。

16. 采用联合国《原住民族权利宣言》中定义的“自愿并事前知情同意”标准——缅甸是《原住民族权利宣言》的缔约方——并保证潜在可能受到橡胶和其他大宗商品生产影响的一切社群的合法权利。
17. 在采取上述行动之前，暂停核发大面积土地经营许可。

缅甸发展合作伙伴：

直接协助缅甸政府制定“国家土地政策”的合作伙伴；

18. 支持达到上述标准（建议 9 到建议 17）要求的《国家土地政策》。如果最终的政策未能满足上述标准，请公开撤回支持。

向缅甸农业与水利部提供发展援助的合作伙伴；

19. 确保资金用于加强小农户土地所有权安全并且不侵害土地所有权和人权的项目。在未来的支付中提出相应条件——奥正达到此效果。

对于所有合作伙伴和国际金融机构；

20. 向缅甸政府施加压力，要求其对本报告中所提出的证据进行调查，使受影响的村民得到补偿，征收土地的肇事者承担相应责任，并在必要时候起诉他们。
21. 在设计缅甸土地或者农业发展项目之前，对土地治理问题进行全面分析。这些分析尤应做到：
 - 建立在该国土地部门的基本事实证据之上，以追踪真实的进展情况。
 - 建立在政府与包括公民社会在内的更广泛利益相关方之间的对话之上。
 - 以国际标准中的指标为指南，特别要与联合国《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》一致。
22. 确保对缅甸土地和农业部门提供的所有发展支持都起到加强小农户土地所有权安全的效果，并且不会导致人权受到侵犯或者环境受到破坏。

正在考虑投资缅甸橡胶行业或者从缅甸进口橡胶及其制品的橡胶行业利益相关方：

23. 进行严格的尽职调查，保证供应链和投资链不涉及侵害土地所有权、人性和环境或者腐败等不良行为。保证尽职调查过程独立，并包括缅甸有关公民社会团体的参与。对于已发现潜在侵害行为的，立即停止投资或采购行为。
24. 在可能的情况下，轮胎生产企业和其他天然橡胶的主要消费者应该从缅甸小农户手中购买橡胶。

报告全文详见：www.globalwitness.org/gunschroniescrops