

Myanmar Centre for
Responsible Business

缅甸私人安保公司

基线研究
人权风险评估和建议



致谢

该评估由缅甸责任商业中心(MCRB)编制。该中心由人权与商业研究所和丹麦人权研究所于2013年设立，由几个捐助国政府资助。该组织总部位于仰光，旨在提供一个可信和公正的平台，以创造知识、建立能力、在企业、民间社会、政府、专家和其他利益攸关方之间进行倡导和促进的对话，以鼓励缅甸各地负责任的商业行为。

MCRB接受了来自英国、丹麦、挪威、瑞士、荷兰和爱尔兰政府的资助。MCRB的核心捐助者支持资助了MCRB工作人员在这一评估方面的工作。

该报告是由缅甸RVN的NielsHuby的专家咨询服务机构编写的。RVN缅甸公司是一家咨询和研究公司，在东南亚提供利益相关者参与和政治和风险评估服务。RVN的服务是由自愿原则协会资助的，该协会承担了与该项目相关的其他费用。我们感谢缅甸境内安全与人权自愿原则指导委员会(VPSHR)的监督，以及与我们分享他们的商业、国际组织和民间社会的所有代表和经验。

封面照片：新华社/Alamy图片；缅甸仰光一家购物中心前值班。

第3页：LaurenNewman/阿拉米股票照片；蒲甘，缅甸。

第9页：卡罗琳詹金斯/阿拉米股票照片；缅甸仰光三角塔的保安。中心负责业务

©缅甸负责任商业中心(MCRB)，2022年2月。

由MCRB出版。保留所有权利。MCRB允许免费复制本出版物的摘录，前提是给予适当的确认，并将携带该摘录的出版物的副本发送给MCRB：

缅甸的负责的业务中心
新锯浦路No. 6 (A)
缅甸仰光阿龙镇卡庆陈区

info@myanmar-responsiblebusiness.org
www.myanmar-responsiblebusiness.org and www.mcrb.org.mm

免责声明

在本文件中被引用的个人所表达的任何意见都仅属于他们自己，并不一定反映作者、VPA或MCRB的捐赠者的意见。本评估中提供的信息不构成，也不打算构成法律建议；相反，所有信息、内容和材料仅用于一般信息之用。本评估中的信息可能不构成最新的法律或其他信息。

该评估包含了到其他第三方网站的链接。这些链接只是为了方便读者、用户或浏览器；MCRB不推荐或认可第三方网站的内容。

本评估的使用者应联系其律师，就任何法律事项征求意见。本评估中使用的例子代表了选定的合作伙伴和受访者的做法，以及国际资料来源。这些例子并不一定代表缅甸公司或政府机构的所有良好做法。



缩写

ACC	反腐败委员会
BGF	边防部队
CBM	缅甸中央银行
CCTV	闭路电视
CSO	民间社会组织
DCAF	日内瓦武装部队民主控制中心（现更名为日内瓦安全部门治理中心）
DICA	民族武装组织投资和企业管理理事会
EAO	民族武装组织
ECC	环境合规证书
ECD	环境保护部门
EIA	环境影响评价
GBV	性别暴力
GISF	全球跨部门安全论坛
HIV	人免疫缺陷病毒
HRRA	人权风险评估
HRIA	人权影响评估
ICoCA	国际行为准则协会
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
INGO	国际非政府组织
ISO	国际标准化组织
LGBT+	国际标准化组织女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者缅甸负责的商业中心
MCRB	缅甸负责任商业中心
MEC	缅甸经济公司
MIFER	投资和对外经济关系部
MNHRC	缅甸国家人权委员会
MoHA	内政部
MOLIP	劳动、移民和人口部的国会议员
MP	议会成员
MyCo	缅甸在线公司

缩写

—

NRC	全国登记卡
NRGI	自然资源治理研究所
NSC	国家安全委员会
O&G	石油和天然气
OHS	职业健康与安全
PMSC	私人军事和保安公司
PSC	私人安全公司
PSEA	防止性剥削和性虐待
PSSA	私人保安服务协会
SAC	国务院
ISDG	可持续发展目标
SMP	安全管理计划
SEE	国有经济企业
SLDL	解决劳动纠纷法
SOP	标准操作程序
SWIA	全部门影响评估
UN	联合国
UNGPs	联合国商业和人权指导原则
VPI	自愿原则倡议
VPSHR	关于安全和人权的自愿原则
WCC	工作场所协调委员会

内容

-

执行摘要	8
I 简介	10
适用范围、定义和使用方法学	12
II 总结性调查结果和建议	15
缺乏政策和监管	16
现行法律缺乏执行，特别是劳动法	17
安全保障提供的标准较低	17
缺乏对私人安全部门的了解	18
建议	18
发送给有安全要求的客户组织	18
私人安保公司	20
致私人安保服务协会	20
未来监管的选择	21
使现有的法规更加有效	22
III. 对缅甸私营安全部门的监管	24
公司法	24
对私人证券公司所有权的限制	25
对私营企业缺乏针对特定部门的监管规定的后果	
保护措施	27
先前关于监管私营安全部门的建议	28
来自私营部门的建议	28
政府监督	28
IV. 缅甸的私人安全生态系统	32
私人安全公司	32
外资和PSCs	32
缅甸私人保安公司	33
内部安全	34
银行	35
服装厂和其他制造商	37
大型矿山	37

国有经济企业	37
客户	38
风险评估与管理	38
投标和合同管理	40
其他安全行动者	40
海上安全	41
民间社会组织	42
V. 该部门的人权风险评估	44
1. 与内部控制和政策有关的实质性问题	45
使用武力	45
拘留	47
逮捕人	48
识别和注册	50
武器	51
人员适宜性	52
申诉机制	54
2. 与禁止有关的实质性问题	57
酷刑或其他残忍、非人道或有辱人格的待遇或 处罚	57
性剥削和基于性别暴力	58
贩运	59
禁止奴隶制和强迫劳动	60
童工	61
歧视	62
3. 与缅甸有关的其他人权风险	65
争议地区投资项目的军事化	65
私人保安公司代表	66
劳动权利	68
与工人、当地社区、民间社会的关系 组织和记者	73
数据保护和隐私	76

执行摘要

这是缅甸首次对私人安全公司(PSCs)进行基线研究。这是应安全和人权自愿原则 (VPSHR) 国内工作组的要求进行的。它提供了私人安全价值链和生态系统的总结，包括公民社会利益相关者所扮演的角色(第四部分)

该评估主要是基于在2020年下半年进行的访谈。由于新冠肺炎大流行，无法进行实地访问。该报告已得到更新，以反映自2021年2月1日军方在缅甸掌权以来，公司的安全和人权运行环境的变化。然而，情况每天都在发生变化，因此需要进行持续的风险评估。

在军事接管之前，该部门对人权的不利影响主要与工人的工作条件有关。然而，自2月1日以来，风险有所增加，主要原因是由于公司和公共安全部队之间互动的可能性增加，以及工人、客户和社区的安全风险增加。

观察到的风险和影响的根本原因包括缺乏对PSCs的政策和法规，缺乏现有法律，特别是劳动法的执行，价格驱动市场的安全规定标准低，以及对该部门普遍缺乏了解。第三部分分析了现有的监管制度和引入具体监管制度和监督的早期举措。

该评估的第五部分是人权风险评估(HRRA)。这是为了协助PSCs(和客户)进行自己的HRRA，并根据当地相关冲突分析的情况进行调整。分析了三组人权风险。这些都是“与内部控制和政策有关的实质性问题”。以及“《国际行为准则》(ICoC)中有关禁令的实质性问题”。钙钛矿太阳能电池预计将完成对这两组风险的评估，作为其会员资格和ICoC协会认证申请的一部分，如果他们将根据ISO18788寻求认证。通过检查法律和规范框架、反映利益相关者访谈的结果和确定建议来涵盖每个风险。

HRRA中的第三组风险涵盖了在缅甸方面很重要，但不包括在ICoC中的其他风险。这些措施包括在有争议的地区将投资项目军事化；PSCs代表的风险；劳工权利；以及与社区的关系。数据保护和隐私风险也得到了解决，评估包含了对缅甸公司使用闭路电视(CCTV)的监管和负责任的商业实践的首次分析，自2021年2月1日以来已变得更加相关。

这些调查结果和建议将成为与缅甸公司、私营安全服务协会和缅甸其他机构正在进行对话的基础。

该评估最初打算包括向政府提出的建议会将利用PSC治理的国际框架，对该部门引入具体监管。然而，由于没有负责任的文职政府或选举产生的议会来寻求监管，建议现在只关注公司、PSCs的客户、钙钛矿太阳能电池本身或具有重要内部安全保障的公司。尽管如此，该评估确定了如果缅甸恢复民主选举



的民官 统治，可以借鉴的有关框架。

1

介绍

这是首次从人权的角度发表对缅甸私营安全部门的评估。它分析了私人安全环境，及其对工人、当地社区和其他利益攸关方权利的影响。私人安全部门不仅包括专业的私人安全公司(钙钛矿太阳能电池)，还包括拥有重要内部安全部门的公司，如银行和其他有现金和有价值资产的场所。

私营安全部门在支持公共安全当局和保护人权方面可发挥重要作用。这些权利包括“生命权、自由权和人身安全权”。《世界人权宣言》(UDHR)和“任何人不得被任意剥夺其财产”。^{17udhr}。但它也可能有助于限制在下文的人权风险评估(HRRA)中所概述的其他人权的享受。公司还必须保护在该行业工作的工作人员的人权，特别是他们享有“公正和有利的工作条件”的权利。

这项研究始于2020年，最初旨在作为一种通用的人权风险评估(HRRA)，让私营安全公司了解缅甸不同情况下的人权风险。虽然主要针对专业的PSCs，但所确定的人权风险也与在内部管理其安全或与PSCs签订合同的公司相关。这项研究最初的目标是：

- 告知国内和国际PSCs以及客户公司缅甸私营安全部门的人权风险，以支持公司开发和实施健全的人权风险评估(HRRA)流程。
- 向当时的政府提供分析和有针对性的建议，以为保护人权的部门的法律和政策框架
- 告知和建立民间社会、工会、国家人权委员会和媒体的能力，以参与与私营安全行业的影响相关的法律和政策发展；与法律和政策制定者、PSCs和其他机构接触，以确定、理解和处理该部门对人权的影响；并在其干预中利用国际标准和方法。
- 建立缅甸研究人员的能力，以便更好地理解目前在私营安全行业实施的做法，以及与该部门相关的国际标准，并使他们能够进行人权风险评估(HRRA)和影响评估(HRIA)(见方框1)。

BOX 1: 风险评估、影响评估和加强尽职调查

人权风险评估(HRRA)和人权影响评估(HRIA)是不同的，但却是相关的。企业的人权风险是指其经营可能导致一种或多种不利人权影响的任何风险。

HRRA专注于预测未来会对人们产生的负面影响，并绘制出对业务的相关影响。HRIA的不同之处在于，它关注对权利持有人的实际和潜在影响，以及避免、减轻或补救它们的行动。这应该涉及到与权利持有人和利益相关者的接触。

HRRA可能是通HRIA的垫脚石。例如，一家私人安全公司可能会围绕其在缅甸的业务进行一般HRRA，但可以在特定地点识别并参与客户和相关利益相关者。

联合国商业和人权指导原则指的是“人权尽职调查”。这是一个确定、预防、减轻和解释企业所涉及的不利人权影响的过程。一个独立的HRIA可能是这个正在进行的尽职调查中的一步。

在缅甸等受影响的冲突地区和高风险地区，需要加强人权尽职调查。这涉及到对HRIA应用冲突分析和对冲突敏感的方法(有时被称为冲突和人权影响评估(CHRIA))。

[更多细节请参见人权影响评估指南和工具箱，丹麦人权研究所\(DIHR\), 2020年，和《尊重人权的企业责任：解释性指南》](#)

自2021年2月1日以来，不断恶化的安全局势导致许多公司审查和加强了安全安排。因此，该报告更有意义。

MCRB希望这一评估将为缅甸私人安全公司(PSC)部门及其当前的监管方式提供一个基线。它的目的是帮助建立公众的共同理解，如何塑造和监管部门以保护人权，支持负责任的投资和缅甸的可持续发展计划。通过这一目标，它旨在为缅甸提供可持续发展目标16(和平、正义和强大的机构)和可持续发展目标17(伙伴关系)作出贡献。

这一评估并没有涉及公共安全和公司之间的关系，

除了它与PSCs相关的地方。自2月1日以来，与私人 and 公共安全有关的其他风险也 包括在 MCRB即将出版的加强人权尽职调查指南中。

适用范围、定义和使用方法学

目前，缅甸没有关于私营保安部门的立法或法律文本对“私营保安公司”或“保安”提供全面的定义。此外，缅甸的“安全”和“私人安全”（“巧即”）是相同的，可以有多种解释。

(လှ ဝ ဝ ချဉ် ခ် ခရေးစး lone- chone-yay) are the same, and open to multiple interpretations.

为了明确界定本次评估的范围，它使用了《私人安全服务提供者国际行为准则》（ICoC）中的定义。这将“安全服务”定义为“保护和保护个人和物体，如车队、设施、指定地点、财产或其他地方（无论武装或武装）”。它还借鉴了新加坡立法中的定义¹以及根据国际行为准则来定义“保安公司”、“保安官”和“保镖”（见方框2）。



A security guard guarding a food and drink storage enclosure under a bridge in Yangon
©arvidnorberg/123RF.COM

这项研究是在2020年2月1日2021年2月军事政变之前进行的（见框3方法）。2021年1月，利益相关者审查了一份草案，随后根据现状审查了报告中的调查结果和建议。

1 [Private Security Industry Act](#) (CHAPTER 250A), Singapore Statutes Online, 2008

BOX 2: 定义

安全公司

私人保安公司（PSC）是指除政府机构、部门或组织以外，从事培训私人保安或为任何个人或企业提供私人保安、保镖或保镖的人员。

此外，对缅甸更重要的是，ICoC强调，“任何业务活动包括代表自己或代表他人提供安全服务的公司，无论该公司如何描述自己”都是安全公司。因此，这一定义将包括那些具有重要内部安全保障的人，如银行和购物中心。

保安和保安

保安人员，或保安人员，是受雇看守和保护人员和物品的个人，如车队、设施、指定地点、财产或其他地点（无论是武装的或手无寸铁的），他在履行职责时可能需要使用武力和逮捕个人。新加坡私人安全产业法案将安全官员定义为能够执行以下任务的人员：

- 以实物手段巡逻或看守他人财产（包括运输中的现金）
- 监视他人的财产（包括运输中的现金），包括防止盗窃；
- 充当保镖或“保镖”（有时被称为门主管）；
- 就任何公共场所或其他处所，并作为其日常职责的一部分，履行筛选寻求进入该公共场所的个人的任何职能

ICoC还强调，安全人员是“为PSC工作的人员，无论公司本身使用的具体名称如何”

保镖或贴身保护人员

保镖，或密切保护人员，是指从事为个人或一群个人提供人身安全业务的人。

BOX 3: 方法

该评估采用了 MCRB 的全部门影响评估 (SWIAs) 中开发的方法，特别是针对石油和天然气、采矿 部门以及世界各地的新兴做法。然而，与这些相比，本研究的实地研究受到 covid-19 和资源的 限制。

该评估人员无法在可能被认为风险较高的偏远地区进行实地调查。在没有进行实地访问的情况 下，该小组于 2020 年 9 月和 10 月对劳工组织和民间社会组织进行了电话采访。这些选择是基 于 MCRB 的网络，包括了解曼德勒和实皆地区石灰岩、铜和金矿开采的团体和个人，以及来自九州（若开邦）、拉西奥（掸邦北部）、金牛座和平朗格（掸邦南部）、卡亚和卡因邦的联系。为了解决服装行业对安全的影响，我们对活跃在赫林城府（仰光）的工会进行了采访。

与 MCRB 的其他 SWIAs 一样，来自该领域研究的数据是匿名的，因为评估的目的是确定该行业的 趋势，而不是特定的公司实践。匿名性也是为了确保这些受访者的安全和安全。

除了 10 当地非政府组织，2020 年的研究团队采访了 7 客户 PSCs，7 国际钙钛矿太 阳能 电池，7 国家 PSCs 6 非政府组织，1 大使馆，1 咨询公司，2 协会与私人安全（国际和当 地），1 国际机构，1 国际联邦警察，6 公司内部安全，1 和平与冲突分析师和 1 亲 政府 机构和 1 联合国组织。该研究团队总共采访了 81 名参与者（16 名女性，65 名男性）。 那 些同意为调查而接受采访的公司很可能代表了那些对负责任的安全做法最感兴趣的 公司，不应 被视为整个行业的代表性样本。这些研究结果不应适用于所有接受采 访的情况、组织或公司。然而，MCRB 认为，这些采访，结合包括媒体报道在内的桌 面研究，已经确定了主要的人权问题。

除了进行面对面和在线访谈外，该小组还咨询了国际非政府组织和民间社会组织发 表的报告以 及新闻档案。他们进行了广泛的桌面研究，以开发在该国运行的 PSCs 的 工作清单。这个列表是通过分析社交媒体帖子、商业广告和在线公司注册的 MyCo 而 开发的。

3 See [Sector Wide Impact Assessments](#), Myanmar Centre for Responsible Business (MCRB)

4 For reasons explained below, the Directorate for Investment and Companies Administration (DICA) is unable to provide a list of active registered PSCs

2

总结性调查结果和建议

这项评估的研究主要是在2020年进行的，在2021年2月1日军方接管之前。当时的总体调查结果表明，该部门的人权风险主要与劳动做法有关。在2020年进行的研究中，没有发现钙钛矿太阳能电池有系统和严重的侵犯人权行为。

这可能是由于缺乏进入高风险地区的机会。虽然该团队与一些矿区的民间社会联系人进行了交谈，并借鉴了MCRB之前的SWIA研究和媒体报道，但评估并没有涵盖高风险地区，如宝石和玉矿。

严重侵犯人权的发现很少的根本原因可能是：

- 由于已知的风险，对缅甸高风险地区的正式投资仍然有限。只有少数PSCs在受冲突影响的地区签订了合同，这些地区发生侵犯人权的可能性更高；
- PSCs没有获得携带枪支的许可证，因此限制了使用武力；
- 许多国际客户公司都有全职的经理来监督PSCs，并确保良好的实践得到实施；
- 缅甸公共安全部队，而不是PSCs，通常干预控制人群和其他高风险情况，大多数与安全有关的人权侵犯行为——与商业有关或其他有关——是由于公共安全参与；
- 缅甸的犯罪率并不是特别高。

在2020年进行的评估中，最常见的发现是普遍缺乏遵守适用的缅甸劳动法，而对钙钛矿太阳能电池缺乏部门监督则加剧了这一情况。只有少数客户（主要是国际客户）要求或核实其完全符合缅甸法律，更不用说相关的国际标准（见方框4）。因此，本地和国外的私人安全公司被发现主要竞争的是价格，而不是质量。这对工作人员的工作条件、他们所接受的培训和提供有效服务的能力都有影响。

5 See Part V (1) Weapons for further detail on firearms licencing which is restricted to a few individuals.

自从军事接管以来，整个国家，包括城市地区，都应该被视为一个受冲突影响和高风险地区（CAHRA）。因此，所有公司的运营环境都是高风险的，如果在2021年重复评估，与私人安全部门相关的风险将会增加，主要是因为私人安全和公共安全之间的互动潜力更大。

这是一个令人关切的问题，因为接受的采访，特别是对缅甸的PSCs和客户的采访表明，他们对人权问题、国际规范和相关法律的认识较低。许多PSCs缺乏适当的培训和程序，包括在人权方面的培训。在高风险的环境中，如果不适当地评估和减轻安全风险，这可能导致严重的侵犯人权和安全事件。因此，公司（包括客户和PSCs）需要根据联合国商业和人权指导原则（见方框1）进行“加强人权尽职调查”。

BOX 4: 与私人保安公司有关的国际标准

安全与人权自愿原则（VPSHR）是2000年发起的一项多利益相关者倡议，重点是开采行业

- 2010年《私人安全服务提供者国际行为准则》（ICoC）为复杂操作环境下的私人安全部门制定了标准。这建立在2008年的“蒙特勒文件”上，该文件涉及国家在武装冲突期间私人军事和安全公司运作的相关国际法律义务和良好做法。
- 2012年国际金融公司（IFC）的绩效标准，包括绩效标准4及其指导说明4，它为客户公司提供了评估和管理风险的最佳实践指南。
- [2017年联合国安全管理系统关于PSCs使用指南](#)
- [《2017年国际金融公司（IFC）对安全部队的使用：评估和管理风险和影响指南》，为客户公司提供了如何管理安全风险和PSCs的指导。](#)

[2020年联合国OHCHR关于在执法中减少致命武器的指南](#)

-
- ISO18788是私人安全操作管理系统的标准，ISO28007是私人海上安全公司（PMSC）提供私人合同武装安全人员（PCASP）。
- 评估确定了造成私营安全部门人权风险的四个基本主题，应通过加强人权尽职调查来考虑到这些主题。

6 United States national standard [ANSI-ASIS PSC-1](#) functioned as a predecessor for ISO 18788

缺乏政策和监管

目前，缅甸还没有针对私营安全部门的主要法律或法规。这意味着：

- 任何公司均可无许可证或规定提供保安服务，甚至不将其与公司注册处确定为“主要活动”；
- 政府对该部门没有积极的监督：2018年成立的一个部级内部监督委员会似乎不活跃，部门利益相关者几乎没有意识到这一点；
- 由于缺乏立法，PSCs及其工作人员可能因提供基本安全服务而面临诉讼
- 期望PSCs按照一定标准运营的客户和投资者，必须通过自己的尽职调查，强制实施并执行这一合同，而不是能够依赖国内监管框架。

现行法律缺乏执行，特别是劳动法

应规范该部门的其他法律，特别是劳工法，没有有系统地执行。不遵守劳动法是很常见的，特别是在最低工资和加班等领域。这并不是PSC部门所独有的，但可能比其他对轮班模式要求较低的蓝领工作更为普遍。

当保安人员本身的人权不受到其雇主的尊重时，这就降低了他们尊重他人人权的可能性。媒体报道了私人保安偶尔违反其他相关法律，如《刑法和武器法》。在采访中，该小组还听取了与为投资提供安全保障有关的非法拘留和恐吓案件，其中包括活动人士、记者和工会成员。

安全保障提供的标准较低

- 客户认为，缅甸的私人保安公司的表现要低于该地区的同行。缅甸目前是PSCs的一个小且无利可图的市场。这意味着在设备、培训和管理方面的投资不足，以及工作时间过长。这导致警卫无法履行其在区域市场上的预期标准的职责。

7 See for example [In the Shadow of Letpadaung: Stories from Myanmar's Largest Copper Mine](#), Natural Resources Governance Institute (NRGI) 6 October 2015, and, [Myanmar Police Arrest 10 Villagers After Clash Over Chinese Cement Plant](#), Radio Free Asia, 25 March 2020

由于缺乏申诉机制和缺乏问责制由公司、PSCs和客户共同提供。此外，大多数PSCs利用警察或退伍军人，他们以前的公共安全灌输可能使他们将社区和工人视为潜在的威胁。这可能会增加滥用武力、非法拘留和其他侵犯人权行为的风险。这些风险自2021年2月1日起进一步加剧。

缺乏对私人安全部门的了解

由于缺乏针对私人证券公司的监管，包括缺乏注册要求，再加上PSCs数量的迅速增加，导致缅甸出现了不受监管和不透明的私人证券市场。这是第一次定义、绘制和评估PSC部门的评估。

政府和客户都没有一个清晰的理解行业，其实践或其对经济价值和工作提供的数量，或“情境”犯罪预防即减少犯罪造成的危害通过改变直接或情境因素在犯罪经常发生的环境。相关的政府部门，如内政部(MoHA)和投资理事会和公司管理局(DICA)——缺乏可靠的信息，如提供安全服务的DICA注册公司的数量。许多公司一直不愿参与或分享信息。这个贸易机构，私人安全服务协会(PSSA)，是相对较新的。其会员人数不到四分之一。

该行业的不透明度使客户公司选择和管理PSCs的能力复杂化。这也使民间社会、工会和记者难以监督和参与该部门的工作。并非所有的客户公司都有经验丰富的安全管理人员，包括在银行业等敏感部门。大多数利益相关者对PSCs可以提供的服务的了解有限(例如，静态人员看守、巡逻、运输中的现金、保镖、密切保护)。

建议

- ✓ 该研究向私人安全公司、以及招聘PSCs或管理自己的内部安全的公司提出了建议。这些内容包括如何避免和减少私营安全行业的不利影响，以及如何使积极影响最大化。它还指明了对该部门的有效监管，但建议只有由未来民选产生的文职政府和议会才能采取这一做法。
- ✓ 发送给有安全要求的客户组织

进行定期和持续进行的人权风险评估(HRRA),特别是对高风险活动，如过境现金，或在受暴力冲突影响的地区开展的经营活动

- ✓ 建立安全管理计划，如国际金融公司使用手册中所述安全部队

采取有关性别平等、使用武力、拘留和尊重人权（包括隐私权/数据保护权）的政策，并确保钙钛矿太阳能电池了解并适用这些政策。

- ✓ 定期组织招标过程。用英语和缅甸语做广告。确保投标是透明的，并对技术方面、质量和价格进行优先考虑或给予同等的重视。¹特别是，确保投标书：
- ✓ 明确要求人员在最低工资、工作时间、加班、社会保障和税收等问题上至少遵守缅甸法律，而定价必须明确反映这一点
- ✓ 准确描述PSCs期望提供的培训，特别是关于使用武力、性别平等和人权以及报告程序的培训
- ✓ 要求PSCs有处理内部和外部投诉的机制，以及工作场所协调委员会
- ✓ 要求PSCs确定其受益所有者和任何公共安全方面的背景
- ✓ 要求PSCs确定任何潜在的分包商
- ✓ 要求劳动力的多样性，特别是招聘妇女
- ✓ 优先考虑PSCs，它将招募当地社区的成员
- ✓ 优先考虑经认证或符合包括ICoC在内的国际标准的PSCs。检查对齐的声明是否可以在实践中进行演示。
- ✓ 对潜在的PSCs和分包商进行尽职调查，包括可能参与严重侵犯人权的行为。

8 [Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts](#), IFC, February 2017. Annex A provides a Template Invitation to Bid and Request for Proposals for Security Risk Assessment and Security Management Plan, Annex B provides Guidance for Drafting a Security Management Plan. The Global Inter-Agency Security Forum (GISF) provides resources to NGOs needing to use PSCs including [Contracting Private Security Providers](#) Sept 2020

9 Annex C of [Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts](#), IFC, February 2017 provides templates for Tenders and Contract with a Private Security Provider. The [Sarajevo Client Guidelines](#) (2006) outline a three stage voluntary

1 Annex C of [Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts](#), IFC, February 2017 provides templates for Tenders and Contract with a Private Security Provider. The [Sarajevo Client Guidelines](#) (2006) outline a three stage voluntary procurement procedure that client organisations are advised to follow when contracting private security providers, and advise that clients should not employ security contractors on cost alone, but should also consider other factors when making procurement decisions, such as standards of internal governance, quality of service, levels of training and adherence to national legislation and a voluntary code of conduct. As of late 2021, ICoCA was developing a procurement guide for Private Security Services.

procurement procedure that client organisations are advised to follow when contracting private security providers, and advise that clients should not employ security contractors on cost alone, but should also consider other factors when making procurement decisions, such as standards of internal governance, quality of service, levels of training and adherence to national legislation and a voluntary code of conduct. As of late 2021, ICoCA was developing a procurement guide for Private Security Services.

- ✓ 确保与PSCs签订的合同包括关于尊重人权的明确要求,包括成立工会和集体谈判的权利。包括关键绩效指标(kpi)以及不尊重的处罚。这应该包括不尊重人事福利。
- ✓ 监督绩效, 以确保PSCs在整个合同生命周期内尊重其在标准、劳动福利和培训方面的承诺。
- ✓ 指定一名“安全合同经理”来管理合同; 确保实现kpi; 审核PSC并直接与保安交谈, 以确保规定的工资、奖金和其他条款得到适当执行。

致私人安保公司

PSCs, 包括在内部管理其安全的公司, 应该:

- ✓
- ✓ 尊重人权, 并按照联合国商业和人权指导原则进行运作
- ✓ 根据本报告第五部分中提供的标题进行人权风险评估(HRRA)
- ✓ 预防和减轻潜在的不利人权影响(关于尊重第五部分向PSCs提出的关于具体人权的详细建议)。
- ✓ 遵守所有缅甸法律, 特别是劳动法和数据保护法。
- ✓ 符合针对私人安全服务提供商的国际行为准则, 并考虑作为附属机构或会员加入国际行为准则协会(ICoCA)。
- ✓ /参加私人安全服务协会(PSSA), 作为与其他缅甸和国际利益相关者一起代表该行业的最佳机构。

致私人安全服务协会

- ✓ 促进符合国际标准的良好做法, 如国际行为准则(ICoC)(见方框3)
- ✓ 与ICoCA进行正式合作, 以加强对如何确保公司遵守和整合准则中所包含的国际公认原则的能力和理
- ✓ 为会员制定PSSA行为准则, 如由缅甸服装制造商协会和缅甸海外职业介绍所制定的行为准则

10 TOTAL's internal 'VPSHR Rule' (introduced May 2019) includes a requirement for contracts with PSCs to have a standard VPSHR clause requiring the PSC to comply with VPSHR commitments and Group requirements.

在客户承诺良好实践的信号。

- ✓ 制定共同的培训方案/课程。
- ✓ 接受任何在DICA注册的PSC作为会员，无论他们被确认为外国或缅甸公司。
- ✓ 考虑使用重要内部安全的公司的准会员。
- ✓ 当客户公司似乎要求提供不符合劳动法的价格或安排，或要求提供不适当的服务时，应采取集体行动。
- ✓ 合作建立和维护因严重不当行为被解雇的人员数据库，使成员在招聘人员前检查员工历史。然而，为了避免这样的数据库被雇主滥用如黑名单警卫提出不满的工作条件，或参与劳工组织，这个数据库应该基于明确识别的标准即严重不当行为，和操作透明，前员工能够访问信息，并有一个上诉机制。根据缅甸法律和隐私原则，确保这些数据受到保护，并且访问权限仅限于高级管理人员。

未来监管的选择

具体部门的立法及其有效实施将在缅甸实施需要时间，不应在没有民主选举和负责任的立法机构的情况下进行尝试。然而，本节确定了一些在未来可能有用的关于PSC法规的良好实践的来源。

日内瓦武装部队民主控制中心(DCAF)(现更名为日内瓦安全部门治理中心)在其“为各国监管私人军事和安全公司的立法指导工具”中声明：

- 11 [Code of conduct for members of Myanmar Garment Manufacturers Association](#) and [Code of conduct for members of the Myanmar Overseas Employment Association](#), August 2016. Examples of Codes in other countries for the PSC sector can be found in pp41-42 of [State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety](#), UNODC 2014
- 12 Examples of topics for curricula can be found in Box 20 of the [UNODC e-book](#) (ibid)
- 13 [Myanmar Electronic Transactions Law \(ETL\), amended 2021](#), and the [OECD Privacy Framework](#), 2013
- 14 Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2016

2 TOTAL’s internal ‘VPSHR Rule’ (introduced May 2019) includes a requirement for contracts with PSCs to have a standard VPSHR clause requiring the PSC to comply with VPSHR commitments and Group requirements.

很难提供一个“最佳实践”解决方案,因为最合适的定义将高度依赖于每个州的需求、需求和钙钛矿太阳能电池的操作环境。为了确定PSCs的允许和禁止的活动,各国应努力对该行业进行全面的概述和了解,并考虑到目前和可能由私人安全承包商提供的服务。在决定哪些活动可以和不能外包之前,各国还应考虑在哪些情况下将提供这些服务。

除了保护人员和物体外,这还可能包括诸如风险管理、安全部队培训和安全风险咨询职能等服务。各国应在议会和国家政策一级进行讨论,以明确确定应允许PSCs提供的服务。各国还应参加在国际一级关于这个专题的讨论。此外,在确定PSCs的允许和禁止的活动时,各国应注意尽量减少安理会人员在武装冲突的情况下直接参与敌对行动的可能性。”

DCAF(现在的GCSSG)还发布了一套关于私人安全提供者使用武力的国家监管框架的基本原则和要求,以及一份关于性别和私人安全监管的政策简报。1516DCAF和丹麦人权研究所发表了一个主题补充私人安全陪DIHR的工具包国家行动计划(NAP)商业和人权,指出,鉴于人权影响的风险升高相关私人安全,国家应该特别考虑这个部门框架内的午睡商业和人权”。“该补充部分的第3.2部分列出了在对NAP进行基线评估时需要考虑的问题清单,包括围绕现有监管框架的问题。缅甸尚未建立N行动P。

2014年,联合国毒品和犯罪办公室(UNODC)出版了一本关于PSCs的电子书,重点关注在国内运营的PSCs,以及它们在预防犯罪和社区安全方面的作用,并提供了许多与缅甸相关的良好实践例子。它涵盖了监管和许可、执行、检查和投诉、培训、透明度以及钙钛矿太阳能电池与公共当局,特别是警察之间的关系等问题。

使现有的法规更加有效

在通过有关私营安全部门的具体立法之前,现有的监管机构一包括中央银行一可以通过以下方式改善该部门的治理:

- 15 [Regulating the Use of Force by Private Security Providers: A Guidance Tool for States](#), DCAF, 2020
- 16 [Gender and Private Security Regulation](#), Policy Brief, DCAF, February 2020
- 17 [Private Security Governance and National Action Plans \(NAPs\) on Business and Human Rights](#), DCAF & DIHR 2019
- 18 State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety, UNODC 2014

- ✓ 确保所有私人安全提供商在DICA注册，并将主要活动登记为“80-安全和调查活动”或“8010：私人安全活动”
- ✓ 检查PSCs，以检查他们是否符合现行法律，特别是劳动法
- ✓ 审查适用于PSCs的劳动法和其他法规，并与该行业进行讨论，以确保它们满足该部门的需要，例如关于工作时间，以满足轮班制度的需要
- ✓ 允许银行将包括现金在内的安全服务外包给合格的PSCs。
- ✓ 将私人安全确定为一项“基本服务”（例如在宵禁和应对大流行期间）。



3

对缅甸私营安全部门的监管

缅甸没有对私人安全服务的部门监管，在其他法律中也很少特别提及。然而，它受到适用于商业的法律的规定，如劳动法、公司法和电子交易法。其他法律与特定部门的活动和风险有关，如《刑法和武器法》。本规定在HRRRA部分中已有描述。本节涉及适用于有关所有权和登记的部门的条例。它还总结了最近尚未确定的关于引入特定部门监管的建议。

公司法

2011年后，随着缅甸经济的开放，缅甸拥有的PSCs数量有所增加。外国拥有的钙钛矿太阳能电池也进入了缅甸。根据1914年的公司法，在投资和公司管理局(DICA)注册公司的复杂过程要求公司指定他们是从事“制造”还是“服务”。外国公司还被要求向政府申请“贸易许可证”，如果他们确定其具体活动，则提交给相关的直线部门。对“安全”相关活动的严格军事控制意味着，只有与内政部(MoHA)有个人联系的个人才被允许——尽管没有正式程序——公开经营缅甸的一家私人安全公司，并在公司名称中使用“安全”一词。为了避免被推荐给MoHA，一些公司通常会注册提供服务，但也会避免提及“安全”。

随着2017年《公司法》的通过，“交易许可”的要求消失了，因此需要将安全服务提供商推荐给MOHA。2017年缅甸公司法，2018年规则和相关程序，可通过在线MyCo公司注册访问，鼓励，但不要求，公司从包括“80-安全和调查活动”的清单中确定其主要活动。我们对当前钙钛矿太阳能电池的桌面调查显示，一些安全公司选择了“80”，一些公司没有选择任何活动，而一些不知道从事安全工作的公司勾选了所有的主要活动框。

在2020年底，DICA对这个列表进行了改进，包括了三个类别：

- -8010：私人安全活动
- -8020：安全系统服务活动和
- • 8030：调查活动

本报告的范围为第8010类。

对私人证券公司所有权的限制

根据《缅甸公司法》，非缅甸公民持有35%以上股权的公司被视为“外国”公司。这些公司面临着对某些行业和投资类型的限制，如玉石/宝石。111213

2. 这似乎对外国拥有私人证券公司没有任何限制。1989年的《国有经济企业法》是限制私营部门100%——缅甸或外国——参与某些部门的基础，其中一些部门是对外国公司或整个私营部门的限制。1989年的法律还规定，某些部门只由私营部门以与政府成立的合资企业（JV）的形式经营。

在1989年的法律中，不允许私营部门参与“制造政府不时通过通知规定的与安全和防御有关的产品”。然而，这显然与提供安全服务无关，而是与武器和弹药的制造有关。此外，私人保安服务不被列为“由政府单独经营的经济企业”或与政府合资的合资企业（如采矿）。该评估没有确定1989年有关私营安全部门的任何后续修正案。因此，缅甸和外国拥有的私营公司似乎都被允许提供安全服务。

2016年缅甸投资法也没有提到私营安全部门，尽管第22章（安全豁免）第90条规定：

- a) 本法不得解释为禁止政府采取或强制执行必要的措施，以保护其基本的安全利益。
- b) 本法项下的规定不得阻止政府为保护基本安全利益所必须采取的下列任何行动，包括但不限于：
 - i. 与贩运武器、弹药以及为向军事或其他安全部队提供物资而直接或间接进行的其他货物和材料有关的行动；

在战争时期或国际关系中出现其他紧急情况时，根据需要采取的行动。

虽然没有提及私营保安部门，但s.90b) (ii) 可以证明当局在紧急情况下代表PSCs（外国和地方）的理由（关于代理风险的更多详情见第五部分）。在2020年的采访中，在若开邦等受冲突影响地区活动的客户提出了这个问题，他们担心在紧急情况下，私人警卫可能被置于公共安全部队的授权之下，或被要求参与对示威活动的镇压。自2月1日以来，全国的这种风险有所了解。

11 [《缅甸公司法》，2017年12月](#)

12 [《国有经济企业公司法》，1989年3月](#)

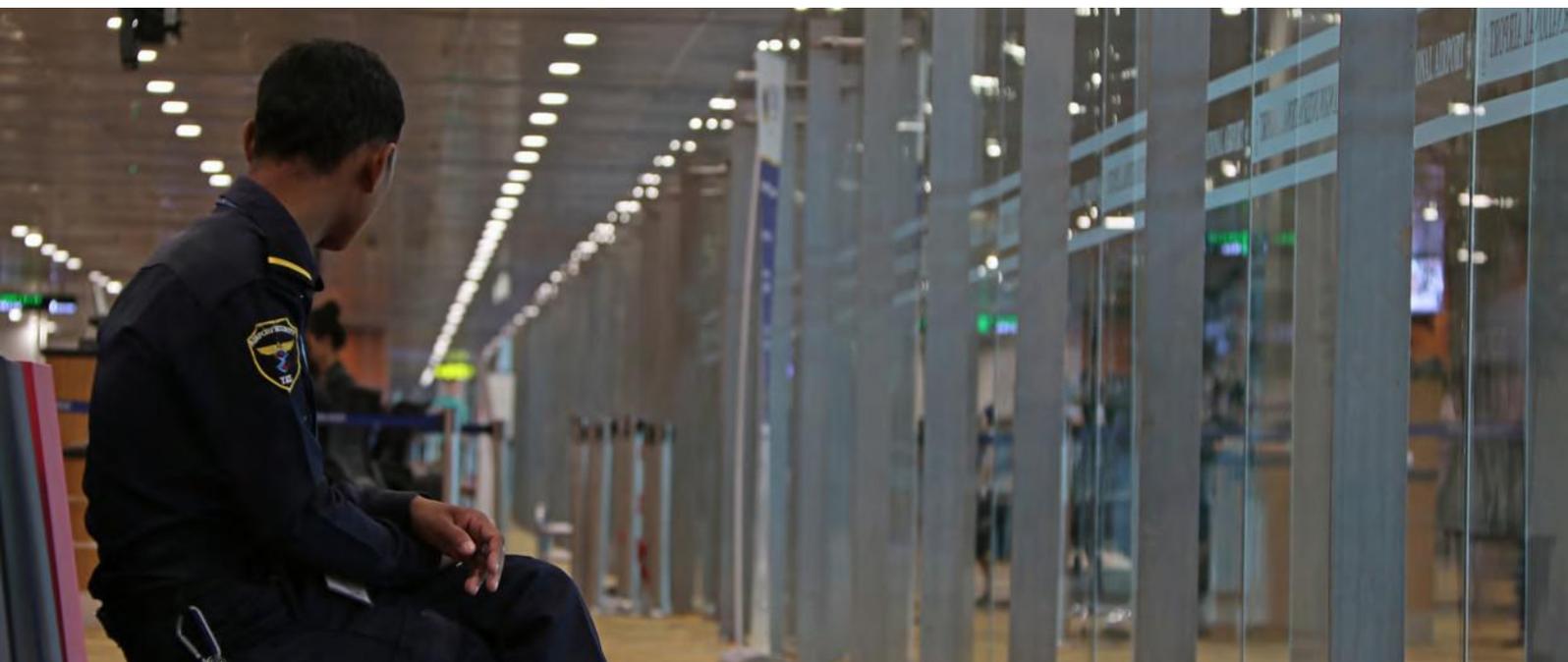
13 [《缅甸投资法》，2016年10月](#)

- 19 [Myanmar Companies Law](#), December 2017
- 20 [State Owned Economic Enterprises Law](#), March 1989
- 21 [Myanmar Investment Law](#), October 2016

我们在缅甸立法文本中发现的唯一提到私人证券公司的是《缅甸投资法》第42和100（b）通过的“限制投资活动清单”的DICA通知15/201722。“机场保安服务”列于第（D）节“经相关部门批

(D) 准的投资活动”，作为一项需要运输和交通部批准的活动”。受限制投资活动清单附件A对机场 保安服务的全面定义为：

- a) 机场门禁服务
- b) 机场服务的陆侧、空侧保安及巡逻
- c) 机场安检检查点服务
- d) 飞机安全搜索和检查服务
- e) 航空货物和邮件安全接入点服务
- f) 机场停车场控制服务
- g) 民航保安设备维修服务
- h) 民航保安培训服务
- i) 民航安全质量控制服务



Airport Security, Yangon International Airport. Photo: auuhoo/123rf.com

22 [List of restricted investments](#), Directorate for Investments and Companies Administration, April 2017

从理论上讲，如果一个部门被确定为PSCs的授权机构，他们可能会寻求限制对缅甸公司的许可。然而，这将与《缅甸投资法》对缅甸和外国投资者的平等待遇相矛盾；第15/2017号通知B节（外国投资者不得开展的投资活动）中未提及安全服务。⁶

截至2020年11月，MCRB已经确定了16家已经或已经在DICA注册的外国私人安全公司；其中11家已宣布80项安全和调查活动为主要活动。

对私人安全缺乏特定部门监管的后果

PSCs在国际机场安全等关键领域开展业务的存在，凸显了对该部门加强监督和监管的必要性。对这一评估的访谈表明，对私营安全部门缺乏正式认可、明确定义和监管对缅甸的钙钛矿太阳能电池有业务影响，这是他们关注的一个来源，特别是在高风险地区运作的地方。

在采访中提出的缺乏法律承认的后果的两个例子是：

- 缅甸因新冠肺炎19导致的封锁实施了宵禁，实际上关闭了除食品店、银行和保健/药店等被视为“基本服务”的部门外的所有经济活动。然而，与泰国、新加坡或日本等该地区的大多数国家不同，私人安全服务并不被认为是“必要的”。提供巡逻或快速反应服务的钙钛矿太阳能电池在宵禁期间无法提供服务 and 应对紧急情况。静态警卫构成了这个行业的大部分成员，他们必须调整轮班，以便他们能够在宵禁时间之外往返于部署地点，如果他们真的能离开这个城镇的话。这导致了更长时间的轮班，有时不符合劳动法。一些PSC经理能够收到来自客户或客户监管部门的信件，允许他们自由运作，但他们是例外，而不是规则。
- 一名PSC经理分享了一个部署在私人财产上的保安试图抓住非法侵入者的例子。在与警卫搏斗后，非法侵入者被逮捕并移交给警察。这名非法侵入者后来对保安和保安公司提出暴力和非法拘留

23 Despite the absence of a published legal basis, some stakeholders met by the assessment team appeared to believe that foreign companies could not operate in Myanmar's private security sector.

6 尽管没有公布的法律依据，但评估小组会见的一些利益攸关方似乎认为，外国公司不能在缅甸的私营安全部门运营。

这些例子表明，需要一个明确定义的法律框架，使私人证券公司在合法履行其职责时得到法律承认和保护。

这项评估还确定了普遍违反劳动法和警卫工作条件的情况（见本评估的人权风险评估部分）。如果存在注册和规范PSCs的制度,这可能包括对公司和/或其所有者因严重或持续违反劳动法而失去PSC许可证的规定。

先前关于监管私营安全部门的建议

来自私营部门的建议

2016年，私人安全服务协会（PSSA）成立，并在DICA进行了注册。2019年，根据新的缅甸公司法重新注册为担保有限公司（协会），主要活动为94-会员组织的活动。⁷⁸该协会有大约30家成员公司，它们来自于较大的本地拥有的PSCs。

除其他外，该协会正在寻求提高PSCs的标准和改善监管。2017年，它会见了国会议员和“法律事务和特殊情况评估委员会”议会由前议长和前总参谋长军队退休将军舒曼讨论可能引入监管PSCs（委员会于2019年2月解散）。然而，议会并没有采取进一步的行动。

虽然PSSA提出的想法监管并不是在公共领域，他们被认为是受PSC监管在印度、日本和新加坡（新加坡私人安全产业法案也是本研究的参考点，尽管这项法律并没有完全整合人权保障）。

据了解，PSSA在其提案中包括了关于PSCs认证、政府对该行业的监督和对警卫的培训的内容。目前尚不清楚它们是否包括限制外国PSCs的建议，尽管这种限制将不符合缅甸现有的法律框架，以及关于平等对待投资的国际义务（见上文）。

政府监督

2018年1月23日，根据总统通知13/2018,成立了“安全监督委员会”，监督“在规划和财政部注册并提供安全的公司”。该委员会后来改组了

24 [PSSA Facebook page](#)

25 [Private Security Services Association, MyCo, DICA](#)

26 DICA and the Companies Registry have since been transferred to a new Ministry of

7 [PSSA脸书主页](#)

8 [私人安全服务协会, MyCo,](#)

截至2019年4月23日第58/2019号通知。27自2021年2月1日以来，它似乎并没有被恢复或重组。

该监督委员会的成立似乎是由于2017年10月在内比都机场逮捕了一名前部长兼将军的儿子 Phyo Ko Ko Tint San，他携带枪支、子弹和毒品。在他的财产中查获了更多枪支、“国家安全委员会”徽章、对讲机和带有类似于总统保镖佩戴的特警徽章的迷彩夹克。他声称收集武器和徽章的目的是为了创办一家私人保安公司。Phyo Ko Ko Tint San 被控非法持有枪支和毒品、进出口法、电信法以及未经授权使用 NSC 标志的国家机密法。2020年3月28日被判入狱30年

截至2019年，重组后的监督委员会包括来自各部委的16名代表。它由内政部副部长主持。其PSC监督职责是：

- a. 为公司员工提供安全服务的资格
- b. 确保保安人员参加必要的安全培训
- c. 与相关部门/部委协调和审查安全公司使用的必要安全设备
- d. 仔细检查和允许员工的组织和力量
- e. 与安全当局进行协调，以确保制服、徽章和名称与安全当局不同
- f. 监督安全公司的运作，以确保它们是系统的和符合规则的
- g. 调查私人保安公司违反委员会规定的行为
- h. 检查私人保安服务是否以在政府机构注册的名称进行广告和运作，或使用其他名称或模仿
- i. 政府组织
- j. 检查私人安全公司是否在模仿政府组织，或者押注其他人也会这样做
- k. 不遵守指定活动并根据现行法律对其采取行动的警告组织。

Investment and Foreign Economic Relations (MIFER)

27 [Myanmar law information system \(MLIS\)](#)

28 [The Curious Case of Phyo Ko Ko Tint San](#), 20 Frontier Myanmar, October 2017; [Ex-Myanmar Minister's Son Jailed for 30 Years After Drugs and Guns Bust](#), Irrawaddy, 30 March 2020.

如果组织按照 [2014] 《协会注册法》进行注册，委员会将仔细审查：

- a. 它们是否按照注册时所提到的目标运作
- b. 他们是否在注册时指定的区域内经营
- c. 他们的徽章和制服是否符合现行法律

通知声明 (d)，“对于没有注册的组织，如果他们的活动、服装和制服不符合现行法律，他们将被要求发出警告，如果他们不遵守，将对他们采取法律行动。”

通知的内容依据现有法律。例如，适用于公司的第 (h) 和 (i) 点似乎是指2016年《刑法》案的第171条9规定，“不属于某一类别的公务员，穿任何服装或携带任何标记类似任何服装或标记使用的公务员，目的可能相信，或知识可能相信，他属于该类或公务员，应当处罚监禁或描述期限可能延长到三个月，或罚款可能延长到二万元，或两者”。

它也可参考《缅甸官方秘密法》第6 (1) (a) 条条10指任何“使用或穿，没有合法授权，任何海军、军事、空军、警察或其他官方制服，或任何制服如此接近相同的计算欺骗，或错误地表示自己是一个或已经有权使用或穿任何此类制服的人”。

这个监督委员会的成立是迈向对提供私人安全服务的公司和其他组织进行监管，以及加强政府，监督委员会的存在及其授权也鲜为人知，而且似乎没有任何延伸来执行其既定的目标，或起草详细的规则。最多，一些PSC的经理报告说，警察联系了他们，以确保他们的警卫制服与国家安全部队不同。

甚至确定现有PSCs的情况似乎对卫生部和委员会来说也是一个挑战。2019年11月，内政副部长告诉VPSHR国家工作组，缅甸大约有四家私人保安公司。

29 [Penal Code, 1861](#)

30 [Official Secrets Act, 1989](#)

31 [Members of the Myanmar VPSHR Steering Committee meet the Deputy Home Minister, Myanmar Centre for Responsible Business, 26 November 2019](#)

29 [刑事的代码, 1861](#)

30 [官方秘密1989年法案](#)

然而，这项评估已经确定了近150家缅甸和外国公司提供了据信的安全服务，而这份基于桌面研究的清单可能还不完整。在没有要求注册为PSCPSC法律，或所有公司打算提供安全识别80-安全和调查活动或其子类别之一MyCo主要活动，尚不清楚监督委员会如何识别和监督DICA-cragen公司打算提供安全服务。虽然PSSA是监督委员会的重要利益

与一些委员会不同的是，安全监督委员会自2021年2月1日以来似乎没有得到更新。目前还不相关者，并提供了约30家缅甸人拥有的PSCs，但其成员资格并不包括所有提供安全服务的缅甸公司。它还没有向外资公司开放其会员资格。

与一些委员会不同的是，安全监督委员会自2021年2月1日以来似乎没有得到更新。目前还不清楚它是否仍然存在。目前也不知道军方国家行政委员会内政是否有计划监管PSCs



4

缅甸的私人安全生态系统

私人安全生态系统包括外国和缅甸拥有的 PSC、客户公司和内部安全及其员工。本章将检查这些组件。它还考虑了国家安全、民族武装组织和民间社会在更广泛的私人安全生态系统中发挥的作用。

本章研究了这些组件。它还考虑了国家安全、少数民族武装组织和公民社会在更广泛的私人安全生态系统中所扮演的角色。

主要在石油和天然气领域的外国投资者有时会招募当地的安保人员，但有内部团队为警卫提供广泛的培训。他们——以及其他公司——现在在缅甸和外国 PSC 中有更多选择，他们可以通过合同提供外包服务。

但是，与其他一些国家不同，公共安全/警察职能（例如运送囚犯）没有外包给私营安保公司。也没有估计该行业对缅甸的价值或就业人数³²

私人安保公司

缅甸的 PSC 提供范围广泛且不受监管的服务，例如静态人员守卫、巡逻、活动安保、运输现金和贴身保护。一些（但不是全部）活跃的 PSC 已在投资和公司管理局 (DICA) 注册了一项主要活动，即“80 项安全和调查活动”（有关已确定的所有 PSC 的工作清单，请参见附件 A）。该团队还认为，数量不详的公司在没有适当公司注册的情况下提供私人保安服务。

外国和缅甸 PSC 倾向于在自己的市场内运营，每个都针对特定的客户群。例如，日本公司主要针对在缅甸投资的全球日本客户。但是，应该记住，“外国 PSC”一词掩盖了这样一个事实，即缅甸公民占外国公司劳动力的 98-99%，包括担任高级管理职务，并且通常享有至少符合缅甸劳动法的工资和福利。

外资私营安保公司

该研究在缅甸确定了约16家部分或全部外资拥有的PSCs

32 By comparison, [Singapore estimates the private security sector](#) employs 47,000 security officers and comprises 240 security agencies.

西方和亚洲。这些 PSC 提供私人安保服务，例如静态人员守卫、巡逻和活动安保。在某些情况下，他们还提供在途现金和贴身保护（保镖）。接受本次评估采访的大多数外国 PSC 都招募和运营自己的劳动力。一些人力管理分包给缅甸拥有的 PSC。

缅甸大约一半的外国 PSC 是国际 PSC 集团的当地分支机构。其他是仅在缅甸成立的公司，拥有外国所有权和管理权。在分支机构 PSC 中，经理通常是来自同一家公司的外籍人士，他们寻求复制公司的运营程序。除了外籍管理人员外，一些外国公司还从外国武装部队或警察招募退伍军人来管理其运营部门、管理特定合同或担任贴身保护人员。

外国私营安保公司提供的培训似乎符合国际标准，涵盖武力使用和基本人权。隶属于大型国际集团的 PSC 已将其内部培训材料翻译到缅甸，并采用与全球相同的流程。然而，一些客户注意到，在总部向警卫提供的初步培训和良好的质量流程与实地提供的安全服务有所不同。这种差异在仰光以外直接管理有限的地区更为突出。

一些外国 PSC 已投入时间和资源来获得国际认证，例如 ISO 9001、ISO 18788（私营安全行业公司认证）和 ICoCA 会员资格，包括国际行为准则认证。³³ 他们将这些流程整合到日常运营中。然而，正如一位客户的安全经理所评论的那样，反映了许多受访客户公司的观点，“这些认证只有在交付之日才能发挥作用”。

客户认为外国 PSC 提供的服务质量在报告和遵守国际标准方面优于缅甸 PSC。然而，一些客户公司的合同经理评论说，一些在缅甸运营的国际 PSC 提供的标准低于邻近市场的同行。

接受采访的石油和天然气公司希望看到目前在缅甸的 PSC 提供符合国际趋势的创新服务，并希望看到更多的公司——包括外国公司和缅甸公司——参与他们的招标过程。

缅甸私人保安公司

评估确定了 128 家在该国运营的缅甸私营保安公司，其中 113 家已在 DICA 注册。我们确定了 15 家显然提供未注册的安全服务的公司，但未注册的安全提供商的实际数量可能要高得多。

33 EXERA has ISO 18788 certification. IDG is an ICoCA member. Atalian Myanmar's [2021 Communication on Progress to the UN Global Compact](#) covers its human rights management systems and their alignment to international standards.

大多数缅甸 PSC（与世界其他地方一样）由缅甸公共安全部队的退伍军人拥有或管理，无论是陆军（Tatmadaw）还是警察。在许多情况下，这些业主从军队/警察那里招募了前下属作为经理，从而有效地复制了他们以前单位的结构和管理“风格”，尤其是公共安全部队。即使是“平民”拥有的 PSC 也雇用退伍军人担任管理职务，从而可能复制公共部队的操作程序和标准。

这种军事影响延伸到一些 PSC 培训材料。评估发现，几个 PSC 的训练风格以缅军为基础，灌输大量内容，很少关注交战规则、使用武力等。其他训练材料的例子似乎更“面向平民”，因此更符合符合客户需求和国际标准。

低薪意味着大多数警卫来自较低的社会经济背景并且受教育程度有限。许多人是退伍军人，希望增加养老金。缅甸 PSC 的工作条件（见报告的 HRRA 部分）差别很大。一些缅甸 PSC 要求员工 24 小时轮班，并让他们为自己的制服付费。其他缅甸 PSC 提供与外资 PSC 类似的工作条件。

内部安全

拥有内部安全保障的公司大致可分为三类：

1. 为大公司的内部安全，特别是在银行业
2. 独立项目（工厂、矿山）的安全部队
3. 由个人和小企业雇用的看门人或看守人。

执行内部保安职责的总人数可能超过该国专业 PSC 雇用的保安总人数。这使得内部安保成为私营安保部门的重要组成部分，符合 ICoC 对安保公司的定义。³⁴ 拥有重要内部安保的公司及其警卫是制定立法和相关方面的重要利益相关者。这项立法应适用于内部安保，至少适用于上述第 1 类和第 2 类。

在公司运营内部保安人员的情况下，这会使他们的员工面临与 PSC 员工相同的安全风险。对于银行（见下文）和其他处理大量现金的场所（如货币兑换商、超市和珠宝店）的内部保安来说，风险可能更大。

34 “Any company whose business activities include the provision of security services either on its own behalf or on behalf of another, irrespective of how such a company describes itself” as defined by the [International Code of Conduct for Private Security Services Providers](#)

Some, but not all, ban 内部安保人员的行为可能会侵犯人权，就像 PSC 人员的情况一样，特别是如果安保人员没有接受足够的培训以应对侵入者和盗窃等情况。其他潜在的人权风险包括保安人员骚扰员工，以及对示威和罢工的安全反应，这也可能导致公安机关介入³⁵（详见第五部分 HRRRA）。

一般来说，受雇于大公司的内部保安人员似乎享有与其他雇员相同的工作条件，例如奖金和保险。因此，对缅甸劳动法和工作条件的遵守似乎比许多独立的 PSC 更好。

一些接受采访的缅甸大公司认识到，他们的内部安全需要专业管理，并制定了适当的流程，包括风险管理（见下文）。但其他大公司甚至不将他们的员工识别为保安，并将他们称为“设施管理员”、“守望者”或“迎宾员”。有些人将管理他们的安全部队交给人力资源部门。

一些接受采访的公司公开承认，保安管理不是他们的专长，尤其是在培训方面。他们表示有兴趣将其分包给专业的 PSC，尽管银行提请注意 CBM 限制他们这样做的自由。

评估发现，内部安全在银行、购物中心、服装和采矿等某些行业非常重要。

银行

在 2020 年接受此次评估采访的人似乎拥有一支专业的安全团队，并且与最好的 PSC 具有相同的标准，具有明确的招聘流程、广泛的培训以及明确的角色和职责。然而，其他人认识到他们需要做更多事情或引进专家。

自 2021 年 2 月 1 日以来的情况显著增加了银行的安全风险，原因是现金供应中断和排队事件引起了公安部门的注意。³⁶ 银行也成为简易爆炸装置 (IED) 的目标，在一些导致保安人员或路人死亡和受伤的案件。³⁷

35 [Shoppers boycott Myanmar Plaza after attack on anti-regime protest](#), Irrawaddy, 26 November 2021

36 See for example [Yangon Bank Customers Detained by Myanmar's Military Regime](#), 17 March 2021, Irrawaddy, [Customers queuing at bank in Mawlamyaing fired on](#) (in Burmese), Myanmar Now, 29 April 2021

37 [Security guard is wounded in bomb blast outside military-owned bank in Myanmar as civilian death toll from junta's brutal crackdown on protesters tops 700](#), Daily Mail, 11 April 2021 and [Bomb blast outside military owned Innwa bank in Taunggyi](#), Democratic



2021年4月，仰光排队取款机。照片：Maung Sun

抢劫银行分行的情况一直在增加³⁸ 并且在途现金也成为攻击目标。³⁹ 缅甸中央银行是唯一为其行业发布安全指南的行业监管机构。2015年3月9日的14/2015号指令向银行提供有关闭路电视、警报系统和在途现金的指令。关于在途现金，陈述说：

2 (b): 现金在途安全： 银行在运输现金时，包括总行与中央银行之间、总行与银行分行（地区分行、银行分行）之间、银行分行之间，必须注意以下几点：

Voice of Burma, 30 May 2021 (in Burmese), [Bomb blast at Myitkyina KBZ branch](#), 14 May 2021, and [Paletwa bomb blast injures civilian](#), Radio Free Asia, 28 May 2021

38 [Third bank robbed in Myanmar's largest city in three months](#), 22 October 2021 Associated Press

39 [Myanmar Military Regime Accuses Resistance Fighters of Bago Bank Heist](#), 15 September 2021, Irrawaddy

- (1) 现金必须在白天按照通常的财务程序进行运输。此外，为了保护现金，必须通知负责该区域安全的有关当局。必须特别注意确保不与任何未经授权的人共享运输路线、交货时间和现金金额等信息。
- (2) 运输中的现金只能在银行拥有的安全和坚固的车辆中进行。请勿使用外部车辆收取/交付现金。根据运输距离和现金数量，应安排额外的安全随行车辆。
- (3) 应使用带双钥匙锁系统的安全牢固的保险箱来运输现金。
- (4) 运输中的现金必须投保。
- (5) 负责运送现金任务的人员必须至少为副经理级别。非银行雇员不得上车。被分配执行任务的人员禁止吸毒和酗酒。

银行告诉评估小组，他们将此指令解释为要求使用内部安全人员进行现金运输操作。

大多数受访银行的经理都理解 CBM 指令意味着 PSC 人员可以执行其他安全职责，例如监控闭路电视、警报系统管理和提供静态安全。所有接受采访的银行都部署了自己的警卫队来执行静态人员守卫、巡逻和运输现金等职责，但有些银行使用 PSC 进行静态安全和警报监控服务，以补充内部安全。

服装厂和其他生产厂家

工会报告说，工厂通常会招募自己的警卫，尽管评估还采访了为服装厂提供安保的外国 PSC。

大型矿山

直接雇用社区成员担任安保人员为矿业公司提供了促进当地就业的机会。这加强了矿山的社区经营许可，并可以降低安全风险。评估听说，一个计划将安全外包给 PSC 的矿山在当地社区的反对下放弃了这一计划。相反，他们邀请 PSC 为当地员工提供培训。

国有经济企业

尽管他们没有接受研究采访，但包括军方拥有的企业缅甸经济公司 (MEC) 在内的国有经济企业 (SEE) 通常会招募自己的警卫队，通常由退伍军人组成。警卫队人员可能来自该国其他地区。这意味着该公司错过了为当地人口创造就业机会的重要安全优势。SEE 也可能依赖于公共安全部队，包括专业警察部队，例如油田警察。40 MEC 或缅甸经济控股上市公司（其股份由现任和前任军人以及一些单位拥有）都没有 PSC 子公司。

客户

那些选择将其安全外包而不是保留在内部的人被视为 PSC 的客户。少数受访的客户公司（主要是石油和天然气、采矿和电信行业）拥有专门招聘的专门安全经理，以持续评估风险、管理签约的 PSC 并确保实现《公约》规定的关键绩效指标 (KPI) 合同得到尊重。这符合国际金融公司关于“使用安全部队：评估和管理风险和影响”的良好实践手册的建议以及 GISF 对人道主义机构的指导。 41

对于大多数其他公司，例如银行、超市和酒店，评估发现安全通常是设施经理、运营经理或人力资源经理的责任。团队采访的一些人似乎在安全方面的资格或经验有限，并且对实际的安全挑战和安全行业缺乏了解。自政变以来，这些曝光率较高的公司中的一些提高了他们对安全的重视程度，在某些情况下聘请了专家或 PSC 并增加了保安人员的部署。

风险评估与管理

国际金融公司 (IFC) 绩效标准 (PS) 4：社区健康、安全和安保承认客户公司（如拥有内部安保的公司）在评估与其项目相关的风险和管理私营安保公司方面负有重要责任：“客户公司可以外包其安全，但不能外包其责任”。42 IFC PS4 要求公司：

- 评估其运营可能为社区带来或可能造成的安全风险；
- 制定管理和减轻这些风险的方法；
- 负责任地管理私人保安。

风险评估也反映在《安全与人权自愿原则》中

40 [Sector Wide Impact Assessment on Oil and Gas Part 4.7 Security](#), MCRB, September 2014

41 [Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts](#), International Finance Corporation (IFC), 2017 and [Security to go: a risk management toolkit for humanitarian aid agencies](#), Global Interagency Security Forum (GISF), 2020, and in particular module 14

42 [Use of Security Forces: Assessing and Managing Risks and Impacts](#), International Finance Corporation (2017) p45

(VPSHR) 声明“准确评估公司运营环境中存在的风险的能力对于人员、当地社区和资产的安全至关重要；公司短期和长期经营的成功；以及促进和保护人权。

风险评估通常由公司安全经理进行。理想情况下，它涉及与当地社区和政府的协商。评估和评估潜在风险和安全威胁是确定安全风险级别和类型以及制定安全管理计划 (SMP) 的第一步。这应该是一个持续的过程，随着项目/业务的生命周期不断发展。

在 2021 年 2 月 1 日之前，与受冲突影响的民族边境地区相比，仰光、曼德勒和工业区等地的风险评估相对简单。然而，现在整个缅甸都应该被视为受冲突影响。与公共安全存在和暴力增加相关的风险增加需要加强人权尽职调查，即使在城市和工业区也是如此。43

在缅甸的外国组织中，INGO/联合国机构、采矿、石油和天然气以及电信公司的风险敞口更为复杂。他们被观察到更主动地更新他们的风险评估。就受访的采掘公司而言，他们的做法与 VPSHR 一致。

客户公司的安全经理在 2020 年的采访中分享的主要风险和担忧是：

- 缺乏监管，PSC 和保安人员的角色和责任不明确，特别是在使用武力、逮捕和拘留的权利方面。
- 缺乏有关人权、武力统治和性别平等的适当培训。
- 难以对 PSC 和个人警卫进行背景调查，包括犯罪记录和过去可能的侵犯人权行为。
- 不遵守劳动法和体面的员工薪酬方案。
- 与当局在紧急情况下可能派驻警卫有关的风险。
- 需要管理警卫以与附近社区建立良好关系，并让 PSC 与当地社区合作设计和实施现场安全措施。

43 DCAF and the ICRC have published a toolkit on [Addressing Security And Human Rights Challenges In Complex Environments](#), 3rd Edition (2019) and accompanying Knowledge Hub www.securityhumanrightshub.org. See also Guide to Heightened Human Rights Due Diligence in Myanmar, Myanmar Centre for Responsible Business, forthcoming.

招标和合同管理

许多安保合同，即使是大合同，似乎都是由当地 PSC 通过业主的个人网络获得的，没有经过招标程序。在有投标的地方，价格通常是唯一的标准。一些外国 PSC 进入缅甸市场是为了陪伴他们在其他司法管辖区支持的特定客户，这些合同也没有招标。

大多数国际客户（采掘公司、INGO、电信或大使馆）每两到三年进行一次严格的招标程序。要获得资格，PSC 应证明他们遵守缅甸的税收和劳动法以及有关使用武力和人权的基本国际安全标准。客户公司的一些安全经理——主要是 VPI 成员公司或联合国机构和大使馆——通过审查 SOP 来测试这一点，特别是针对现场外骚乱等紧急情况，并询问 PSC 经理和警卫他们在特定情况下会做什么和测试他们对性骚扰或使用武力的理解。

观察到 2020 年的招标越来越受价格驱动。在过去四年中，大型国际客户的证券合同价值有所下降。国际 PSC 之间存在着激烈的竞争，其中许多由似乎愿意以成本价签订合同的大公司提供资金支持。看来他们在缅甸开展业务是为了获得战略立足点，而不是立即获利。

该团队还观察到越来越多的趋势，即外国客户选择安全提供商（通常是当地的 PSC）的价格使得 PSC 即使在收支平衡时也无法遵守最低工资和劳动法。一些 PSC 所有者或经理描述了希望将警卫人数限制在有效保护站点所需的最低限度（或更少）的客户，然后推动每个警卫的最便宜价格。这种逐底竞争迫使当地 PCS 进一步降低其警卫的工资并增加轮班时间，这通常违反了缅甸的劳动法。

一些更活跃的客户对警卫进行抽查。有些甚至组织了涉及保安人员、客户公司的其他部门，甚至是消防队等外部机构的全面演习。然而，评估小组获悉，一些客户公司缺乏适当的合同管理，甚至是工资和条件，造成了一个真空，使得一些 PSC 通过减少警卫福利、削减警卫工资或取消奖金来打破 KPI。

其他安保参与者

虽然 Tatmadaw（军队）、边防部队和民族武装组织 (EAO) 不是安全服务的“私人”提供者，但它们在各种情况下以不同程度的形式为在全国运营的私营企业提供保护，特别是在资源丰富和受冲突影响的边境地区。

区分实际提供的物理安全服务和合法的安全服务是很重要的企业（在本评估中涵盖），

以及多个武装行为者在暴力威胁下为“保护”而征收“税款”的有据可查且经常被承认的勒索做法，这种情况可能会随着各地暴力行为的增加而增加 缅甸。⁴⁴ 本评估并未涉及这一问题，也未涉及武装团体为走私、麻醉品制造或手工和小规模采矿等非法活动提供实物保护的问题。

正如公共部队被部署到国有企业和军方拥有的企业（见上文）一样，民族武装组织 (EAO) 和边防部队 (BGF) 将其部队部署到在其控制区域内运作的企业中。为本次评估进行的采访表明，这些企业，无论是直接由 EAO/BGF 领导者还是其他商人拥有，都很少或根本没有与当地民众接触。持续存在 EAO 部队骚扰或恐吓表达对这些项目的担忧的公民社会或社区的风险。⁴⁵

此外，在内比都控制之外的地区的项目可能有非法的安全安排。除了由 Saw Chit Thu 指挥下的 BGF 部队守卫外，包括泰国边境妙瓦底周边赌场在内的中国投资也受到在缅甸土地上活动的中国武装警卫的保护，“他们携带大威力步枪，穿着黑色制服，上面装饰着与BGF制服不同的汉字，互相说中文”。⁴⁶

海事安全

油气公司提出了海上安全问题，以及海上袭击是否会对其业务构成可信威胁。国际海事局⁴⁷ 未报告 2020 年孟加拉湾发生任何海盗袭击事件，但孟加拉国海岸附近的两艘船除外。其他犯罪网络在缅甸海岸线上活动，例如若开邦海岸附近的人口和武器走私者，以及达威和丹老附近的非法捕鱼。2019 年，缅甸政府宣布将成立海岸警卫队来解决其中一些问题，并于 2021 年 10 月启动。⁴⁸ 缅甸政府最近购买了第一艘潜艇。⁴⁹

44 See [Business Integrity Handbook](#), pp30-31, MCRB July 2020

45 [An army, a mountain and the Asian Development Bank](#), Frontier Myanmar, 2 January 2018

46 [How the Kayin BGF's business interests put Myanmar at risk of COVID-19](#), Frontier Myanmar, 10 April 2020 and [With conflict escalating, Karen BGF gets back to business](#), Frontier, 13 May 2021

47 [International Chamber of Commerce- Commercial Crime Services](#), IMB Piracy & Armed Robbery Map 2020

48 [What's the Deal with Myanmar's New Coast Guard?](#) The Diplomat, 21 October 2021

49 [Has Myanmar's Submarine Purchase from India Hit a Nerve in Beijing?](#) Irrawaddy, 28 October 2020

在若开邦，若开军在河流上对政府军进行了一些行动（在渡轮上俘虏警察，对海军舰艇进行炮击），据报道，他们正在流域和海岸附近使用小船调动部队并发动攻击。但是，目前没有任何 EAO 显示出攻击海上油气业务的能力或意图。

民间社会组织

该评估旨在帮助公民社会组织和人权捍卫者更好地了解私营安全部门及其风险，以及国际标准和做法，以便他们能够在当前困难的情况下尽可能利用这些，以及国际标劳工权利、性别平等、残疾权利、土著人民权利、土地、移民权利、数字权利和其他领域的公民社会组织相关，包括采掘业和水电等行业。

缅甸缺乏专注于私人（或公共）安全治理的专业公民社会组织，例如在非洲发现的公民社会组织⁵⁰。在 2021 年 2 月 1 日之前，接受评估的公民社会组织参与的团队似乎对私营保安公司在保护企业和项目方面的作用或私营公司的人权和安全影响的兴趣有限。他们更关注不利的人权影响以及来自公司在土地和污染等问题上的活动。⁵¹然而，民间社会行为者和议员本质上都对该部门持怀疑态度，他们将其与军队联系。甚至在政变之前，他们就对公共和私人安全部队之间的密切联系表示担忧，他们认为这些部队在某些情况下合作恐吓当地社区。

民间社会组织 (CSO) 是私营安全生态系统的重要组成部分。⁵² 公司应征求他们的意见并与他们合作，以了解社区关注的问题。这应该包括正式的公众参与过程，例如环境影响评估 (EIA) 和环境管理计划 (EMP)，应解决安全和人权影响，以及持续的利益相关者参与。让 CSO 参与安全和风险评估将加强项目和当地社区的安全，公民社会组织可以促进运营申诉机制和提供受害者支持。

50 The [Private Security Governance Observatory](#) supported by DCAF brings together African CSOs working on private security. A Kenyan member, the Usalama Reforms Forum was supported in 2019 to undertake a [Baseline Study on the Private Security Industry](#) which analysed the impact of the 2016 [Kenya Private Security Regulation Act](#). Similar studies have been undertaken in [Nigeria \(by the African Law Foundation\)](#) and other African countries.

51 [VPSHR Workshop Hears from Civil Society About Mining Grievances That Can Provoke Company-Community Conflict](#), MCRB 6 February 2019

52 The role of civil society organizations in promoting good governance of the private security sector, DCAF, 2018

它们可以监测私人安全的表现情况，并确保产生不利影响，如滥用或不必要地使用武力、拘留、逮捕、⁵³ 通过他们的参与，可以实现对 PSC 的更有效监督。但是，在部署之前，PSC 没有咨询过接受此评估采访的公民社会组织。他们也没有参与缓解与当地社区的潜在紧张关系。

鉴于自 2021 年 2 月 1 日以来安全局势不断恶化，私人安保给社区带来的风险可能会增加。此外，包括工会在内的公民社会组织和劳工团体也面临着多重挑战。他们在进行宣传时面临重大困难，无论是作为团体还是个人，有些已被宣布为非法。⁵⁴ 许多人面临资金困难，包括由于中央银行对现金提取的限制以及对交易和外国资金的严格审查，或开立银行账户的困难。因此，公民社会组织难以支付员工工资和继续其活动。⁵⁵

媒体自由也受到严重限制。军事政变后的 2021 年 2 月至 2021 年 9 月，有 9 家媒体移出该国，另有 9 家媒体移至民族武装控制区。八家媒体机构被吊销执照，一百多名记者被拘留。因此，媒体、公民社会组织和个人人权维护者在追究私营安保责任方面发挥作用将更具挑战性。

为了进一步将缅甸与私人安全 and 人权方面的国际专业知识联系起来，MCRB 已作为公民社会加入国际行为准则协会 (ICoCA)，并鼓励对安全和人权感兴趣的缅甸公民社会组织这样做。⁵⁶

53 For ICoCA Affiliate or Member companies, ICoCA also accepts complaints concerning alleged ICoC violations.

54 [CSOs after the coup: Operations squeezed, funding crunched](#), Frontier Magazine, 28 September 2021

55 [Myanmar Central Bank Limits ATM Transactions, Account Withdrawals](#), 1 March 2021, Irrawaddy

56 icoca.ch/civil-society-organisations/

5

部门的人权风险评估

本章旨在帮助 PSC（和客户）进行人权风险评估 (HRRA) 并使其适应他们的情况，并根据相关的冲突分析，根据他们的情况进行调整。它使用了PSCs作为国际行为准则（ICoC）协会的会员资格和认证申请的一部分，如果他们根据ISO18788申请认证。

分析了三组人权风险，前两组来自ICoC模板，

4. 与内部控制和政策有关的实质性问题
5. 与《国际贸易公约》所载的禁令有关的实质性问题
6. 缅甸的其他重要风险

每个风险的分析依据包括：

法律和标准框架，借鉴了国际标准，如国际金融公司的绩效标准（特别是PS1和PS4），⁵⁷《针对私人安全提供者的国际行为准则》（ICoC）⁵⁸以及缅甸的法律，包括《刑法》。⁵⁹

通过对缅甸各地的PSC管理人员和人员、客户公司、民间社会组织、国际非政府组织和工会的面对面和在线访谈，以及对报告和新闻档案公等开资源的咨询，产生的调查结果。

然后根据 ICoC、联合国人权组织“执法中的非致命性武器指南”⁶⁰ 和私营安保部门行业的国际最佳实践，向私营安保公司提出降低风险的建议。

调查结果和建议已部分更新，以反映自2021年2月1日以来的发展情况。然而，情况每天都在发生变化，因此需要持续进行风险评估。

57 [IFC Performance Standard 4](#), 1 January 2012

58 International Code of Conduct for Private Security Services Providers

59 [Myanmar Penal Code](#)

60 [Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement](#), United Nations Human Rights, 2020

1. 与内部控制和政策有关的实质性问题

使用武力

法律和规范性框架

使用武力 《联合国人权高专办关于非致命性武器的指导意见》将武力的使用定义为“使用物理手段胁迫或影响行为或损害财产。这种手段可以是动力、化学、电气或以其他方式。使用武力可能造成伤害，甚至在一定距离内造成死亡”。国际最佳做法强调需要避免和规范使用武力。

ICoC声明，PSC“将要求其人员采取一切合理措施避免使用武力”，公司需要采用武力使用规则（第29段）。

IFC绩效标准4规定，“保安人员应清楚如何应对并适当使用现有工具来应对该威胁”。

有关 PSC 要求的更多详细信息“如果允许安保人员使用武力，则必须明确说明何时以及如何使用武力，明确规定安保人员仅在万不得已的情况下才允许使用武力，并且仅用于预防 和防御目的与威胁的性质和程度相称，并以尊重人权的方式进行。应指示安保人员保持克制和谨慎，明确优先考虑防止伤亡和和平解决争端”。⁶¹

ICoC和PS4也强调了使用武力的重要性，以符合适用的法律。在没有关于私人安全的专门法律的情况下，这是《缅甸刑法》，在“一般豁免、自卫权”一章下的第96至106条。第97条明确规定：“每个人都有权进行辩护-

第一他自己的身体及任何他人的身体,反对任何影响人体的罪行;

第二他本人或任何其他人的财产,无论是可移动的或不可移动的,反对任何属于盗窃、抢劫、破坏或犯罪侵入定义的行为,或企图盗窃、抢劫、破坏或刑事侵入的行为”。

重要的是，《刑法典》也明确强调了相称性的重要性。第 99 条关于“可以行使权利的范围”规定，“自卫权在任何情况下均不得延伸至造成超过为自卫目的而必须造成的伤害。”

调查结果

许多接受采访的私营安保公司没有为其员工提供关于正确使用武力的充分培训，并且在紧急情况下没有标准操作程序 (SOP)。缅甸私营保安公司使用武力部分受到禁止，携带枪支适用于所有平民，但警卫可能携带警棍。

61 [Guidance Note on IFC Performance Standard 4](#)

这一点，以及整个缅甸的低犯罪环境，而不是私营安保公司制定的适当培训和实施程序，可能是私营安保公司滥用武力案件报告数量少的原因。

私人保安人员偶尔会卷入与土地所有权有关的冲突中，警卫强行抓住村民，将他们从有争议的土地上带走。⁶²私人保安也参与镇压在仰光以西 Hlaingthaya 工业区的一些服装厂示威要求提高工资的抗议者，最近对仰光购物中心的快闪反应不佳。⁶³

对PSCs的建议

- ✓ 制定符合国际标准的武力使用标准操作程序(SOPs),并要求“工作人员采取一切合理步骤，避免使用武力”。
- ✓ 确保SOPs包括明确的指导方针：
 - 如何避免身体冲突，
 - 如何缓和紧张局势和
 - 在最后的手段中，允许警卫使用可接受的、适当的和非致命的手段。
- ✓ 为私人保安人员提供以下培训：
 - 确保警卫了解有关使用武力的现行政策，
 - 强调要使用降级的场景和排练的非致命的战术。
- ✓ 排练程序，即私人保安人员在紧急情况下只对现场进行封锁，而不参与公安部门对外部情况的的排练程序⁶⁵

62 [In the shadow of Letpadaung; Stories from Myanmar’s Largest Copper Mine](#) Natural Resources Governance Institute blog and photo-essay, 6 October 2015

63 [Shoppers boycott Myanmar Plaza after attack on anti-regime protest](#), Irrawaddy, 26 November 2021

64 [Myanmar Police Arrest 10 Villagers After Clash Over Chinese Cement Plant](#), Radio Free Asia, 25 March 2020

65 Public security forces in Myanmar are associated with significant human rights violations, particularly since 1 February. This represents a dilemma for companies since international good practice envisages some form of engagement with public

✓根据ICoC第63段（框注3），为涉及武力升级的事件建立事件报告系统。

BOX 5: 事件报告

[签署人] 公司将准备一份事件报告，记录涉及其人员使用任何武器的任何事件，包括在任何情况下发射武器（授权培训除外）、武力升级、设备损坏或人员受伤、攻击、犯罪行为、交通、涉及其他安全部队的事件，或客户另行要求的事故报告，并将进行内部调查，以确定以下事项：

- a、事件发生的时间和地点；
- b、任何相关人员的身份和国籍，包括其地址和其他联系方式；
- c、遭受的伤害/损害；
- d、导致事件发生的情况；
- e、[签署人] 公司对此所采取的任何措施。

调查完成后，[签署人] 公司将以书面形式提交包括上述信息的事件报告，其副本将提供给客户，并在法律要求的范围内提供给主管当局。

（摘自《国际行为准则》（ICoC）第63段

拘留

法律和规范性框架

在本评估中，我们使用ICoC对拘留的定义，即当安全人员“看守、运送或询问被拘留者”时。在联合国人权事务高级专员关于非致命性武器的指导意见中，这也被称为“拘禁环境”。

防止虐待的安全措施，包括培训。《安全与人权自愿原则》（VPSHR）提供了政府安全部队和公司之间协议的示范条款。国际金融公司《安全部队使用良好实践手册：评估和管理风险和影响》（基于国际金融公司绩效标准4）的附录E包含一份模板谅解备忘录（MoU），供寻求与政府和/或公安部队签订MoU的公司使用。然而，开始谈判一项协议的声誉风险，以及获得一项保护人权的协议的可能性很低，因此在目前的情况下，这些方法在缅甸是不可取的。

调查发现

这项评估没有确定与拘留有关的影响（根据国际法委员会的定义），因为在缅甸，只有公共安全部队负责看守、运输和审讯被拘留者

建议PSCs

在有一个明确界定规则、角色和责任的法律框架之前，不要对被拘留者进行看守、运输和审讯

逮捕人

法律和规范性框架

这项评估使用了联合国指南中关于逮捕人员的定义，该指南涵盖了“公共部队或私人警卫违背个人意愿拘留个人的情况，包括在逮捕期间或之后。”

ICoC在第34段中提供了一个关于逮捕人员的明确框架：

“在移交被拘留人员之前，PSC应指示其人员，不得带走或带走任何人员，除非该人员在面临迫在眉睫的暴力威胁时为自己或他人辩护，或在该人员对公司人员或其保护下的客户或财产实施攻击或犯罪后尽早向主管当局提交。任何此类逮捕必须符合适用的国内法或国际法，并立即向客户报告。PSC将并要求其人员人道地对待所有被捕人员，并符合适用的人权法或国际人道主义法对他们的地位和保护，特别是禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”。

文章339-348的缅甸刑法涵盖“错误约束和错误监禁”的定义为“谁自愿阻碍任何人，以阻止那个人前往有权前往的任何方向，错误地约束那个人”。

然而，这个刑法定义发生在绑架的背景下。它不适合私人保安行业的目的，并可能导致调查结果中讨论的多种相互矛盾的解释。

《刑法典》中唯一可以解释为允许PSC人员逮捕个人的条款（这仅在保护财产和非法侵入的情况下）是“一般豁免，自卫权”第105条。该条规定：“当人们开始合理地担心财产受到威胁时，财产的私人辩护权就开始了。私自保护财产免遭盗窃的权利一直持续到犯罪人带着财产撤退，或获得公共当局的协助，或财产已被追回为止。”

调查结果

这一评估确定了被私人保安虐待逮捕的一个例子，即两名缅甸记者在给边境城镇米亚瓦迪的一家赌场拍照后被警卫拘留。66购物中心快闪族案的保安也试图拘留抗议者，这显然违反了公司的政策。67

即使拘留涉及保护私人财产，由于缅甸缺乏明确的法律框架，逮捕PSC也有问题。混淆的一个因素是，客户，而不是PSC，拥有的财产，只有客户可以为侵权而起诉，而他们可能不会这样做。另一方面，PSC可以被非法侵入者起诉。一名PSC经理分享了一个部署在私人财产上的保安试图抓住非法侵入者的例子。在与警卫搏斗后，非法侵入者被逮捕并移交给警察。这名非法侵入者后来对保安和保安公司提出暴力和非法拘留。这个案子似乎仍在法庭上审理中。私人有法律授权侵入逮捕人时：可能会因警察的缺乏或反应迟缓而变得更糟，这可能导致一旦个人被警察逮捕，就有被虐待的风险。客户公司应跟踪任何个人被警方拘留的案件记录下逮捕时间及其具体情况。与客户安全经理讨论是否允许非法侵入者发出警告；或记录被捕者的拘留情况，直到有关人员到达现场。在没有法律授权的情况下逮捕人的问题可能会因为警察在被叫到现场后缺乏反应或反应迟缓而变

得更糟，这可能导致私人保安将闯入者拘留数小时。

此外，一旦个人被警方逮捕，就有被虐待的风险。客户公司应追踪任何个人被警方拘留的案件，并在必要时寻求干预以确保遵守正当程序。

推荐PSCS

✓ 在没有逮捕人员的法律框架的情况下，遵循 ICoC 并针对这些情况制定明确的 SOP。逮捕侵入者后，PSC 人员应立即：

- 登录逮捕及其情况，
- 与客户安全经理讨论）是否让侵入者离开并发出警告； 要么
- 记录逮捕被捕者的情况，直到有关当局到达现场。

✓ 确保PSC人员人道地对待被逮捕的人。他们不应实施任何形式的暴力，无论在什么情况下导致逮捕该人。

66 [How the Kayin BGF's business interests put Myanmar at risk of COVID-19](#), Frontier Myanmar, 10 April 2020.

67 [Shoppers boycott Myanmar Plaza after attack on anti-regime protest](#), Irrawaddy, 26 November 2021

✓ 确保PSC的工作人员不会因ICoC以外的原因逮捕任何个人。

识别和注册

法律和规范性框架

在缅甸没有要求注册为PSC或保安(见上述法规部分)。

ICoC要求所有PSC人员在进行履行其合同责任的活动时，都要被单独识别。

虽然缅甸没有关于识别私人保安人员的规定，但冒充公安机关的行为在 2016 年刑法修正案第 171 条中有所规定。68 该条规定：“任何不属于某类公务员的人，穿着任何服装或携带与该级别公务员使用的任何服装或令牌相似的任何象征物，目的是让人相信或知道很可能相信他属于该阶级或公务员，将被处以监禁或最长三个月的监禁，或最高两万缅元的罚款，或两者兼施。”

此外，缅甸官方机密法第 6(1)(a) 条 69 提到任何人“未经合法授权使用或穿着任何海军、军队、空军、警察或其他官方制服，或任何近似相同的制服，以致被故意欺骗，或虚假地声称自己是有权使用或穿着任何此类制服的人”。

调查结果

缅甸没有注册 PSC 的系统。因此，私营安保公司在没有私人安保行业特定许可的情况下运营。

也没有义务通知公司注册处 (DICA) 该公司作为 PSC 运营。

大多数在缅甸经营的私营安保公司为他们的警卫提供印有公司名称和身份证的制服。

一家公司指出，他们正在更换警卫的灰色制服，这可能与警察制服相混淆。这也可能是出于保护 PSC 人员免受因错误身份而受到攻击的愿望。

68 [Penal Code](#), May 1861

69 [Official Secrets Act](#), June 1989

对PSCs的建议

- ✓ 在没有 PSC 注册的法律框架的情况下，将其在 DICA 的 MyCo 上的主要活动注册为“80 – 安全和调查活动”或“8010：私人安全活动”，以便向潜在客户、民间社会明确定义其业务活动和行政部门。
- ✓ 确保制服与缅甸公安部队所穿的制服不同，并明确标明该公司的名称。
- ✓ 确保每个警卫都有一张唯一可见的身份证，显示他们的姓名、图片和公司识别号码。

武器

法律和规范性框架

缅甸，携带枪支的许可仍然受到 1878 年《武器法》⁷⁰ 和其他有待修订的零散殖民时代法律的正式监管。⁷¹ 存在不透明的许可证制度，据报道，许可证仅授予前高级官员或有政治关系的商人。⁷² 因此，私人保安人员或公司目前无法在没有此类执照的情况下携带枪支。《武器法》没有提及非缅甸公民是否可以获得武器许可证，尽管作为殖民时代的法律，据推测这是在通过时打算这样做的。

目前，缅甸还没有明确授权的“非致命武器”及其使用清单，无论是公共安全还是私人安全。此外，目前还没有关于用于运输过程中的现金的装甲车的定义或分类。

UNHR 关于不致命武器的指导意见的第 5 部分列出了违反国际人权法的非详尽的武器清单，这些武器不应用于执法（因此，PSCs 不使用）。这些包括带尖刺的警棍；旨在造成永久性失明的激光器；以及容易造成严重伤害的定向能量武器。被定义为内在退化或不必要的疼痛，不应用于执法的设备，包括金属链（脚镣）、腿或腕铁、拇指螺丝钉或带电的约束工具、确定了特定的风险和潜在的非法使用。这些物质包括警棍，手持的化学刺激物。和那些在远处发射的胡椒喷雾，电动武器（例如动能冲击射弹。橡皮子弹，令人眼花缭乱的冲击武器（例如。激光），高压水枪，和声学武器和设备。

⁷⁰ [Arms Act, 1878](#)

⁷¹ [Ministry to replace colonial era arms laws](#), Myanmar Times, 6 February 2020

⁷² [Firearms and the law in Myanmar](#), Frontier Myanmar, 2 August 2018

调查结果

该评估没有确定除迈亚瓦迪赌场保安人员以外的PSCs，或任何获准携带枪支的PSCs，或任何使用枪支的PSCs案件，以及PhyoKoKoTintSan拥有的枪支，他声称将启动PSC（上面都提到过）。一些商人可能在他们的私人住宅里设有武装的私人警卫。73自2021年年中以来，武器在社区中广泛流通，被各种政治团体使用。

公共安全部队，BGF和EAOs,在为私人项目提供安全保障时经常携带武器，在一个案例中，部署在凯恩州的BGF部队向试图检查BGF守卫的采石行动的平民开枪。74这项评估还审查了武装公安部队人员使用武器恐吓抗议社区的多个实例。

大多数PSC人员只携带橡胶警棍。一名PSC告诉团队，他们在执行密切保护（保镖）任务时使用胡椒喷雾。另一名PSC向女性员工发放胡椒喷雾。一名PSC经理表示希望获得高风险或近距离保护任务的武器许可证。

对PSCs的建议

- ✓ 确保人员经过适当培训使用非致命武器，并有适当的使用武力政策和标准操作程序。
- ✓ 建立了一个涉及使用武器的事件报告系统，符合ICoC第63段（见方框2）。

人员适宜性

法律和规范性框架

国际金融公司的绩效标准4指出，“谁提供安全与如何提供安全一样重要”。PS4希望客户公司“进行合理的调查,以确保提供安全的公司不涉及武器的滥用,公司不应在知情的情况下雇佣或使用任何过去滥用或侵犯人权的个人或公司。”

PS4还提到有必要确定过去可能的犯罪记录和侵犯人权行为（无论它们是在何种情况下发生的）。它适用于PSCs和保安人员的管理。

ICoC 提供了更多详细信息，并希望 PSC 检查其人员是否至少拥有：

73 [A Lexus, \\$3,600 cognac, and ex-military men shining shoes, arrested party leader's lavish lifestyle on hold](#), Myanmar Now, 2 October 2020

74 [An army, a mountain and the Asian Development Bank](#), Frontier Myanmar, 2 January 2018

- 被判犯有表明个人缺乏根据 ICoC 原则执行安全服务的品格和资格的罪行，
- 被不光彩解雇，
- 其他雇佣或聘用合同是否因记录在案的违反 ICoC 中包含的一项或多项原则而终止，
- 根据客观合理标准，有其他行为的历史，使他们怀疑他们是否适合携带武器。

取消资格的犯罪包括殴打、谋杀、纵火、欺诈、强奸、性虐待、有组织犯罪、贿赂、腐败、伪证、酷刑、绑架、贩毒或贩卖。

调查结果

许多接受本次评估采访的外国和当地PSCs要求所有新成员提供一份警察记录的副本，以检查潜在的犯罪背景。一家大银行的安全服务经理还说，他要求所有退伍军人获得一份光荣退伍证书。

然而，缺乏集中的犯罪记录对PSCs来说是一个挑战，因为这使他们无法对潜在员工进行彻底的背景调查。在缅甸，每个地方行政办公室都保存着居住在这个城镇的公民的当地犯罪记录，但没有个人的完整背景记录。这使得有犯罪背景的个人可以搬到一个新的城镇，并向地方当局登记，为他们的工作申请获得一个“干净”的警察记录。

此外，由于缺乏全行业的私人保安人员数据库，以及PSCs之间的协调很少，使得那些因犯罪而被解雇的人很容易在其他PSCs找到工作。

一家大型运营天然气公司的一名安全经理指出，他的公司只通过从当地社区招募保安来减轻这些风险，因为当地社区很容易对潜在的员工进行背景调查和当地调查。几位PSCs表示，他们更喜欢招募那些是现有人员的朋友或家人的保安，因为这样更容易检查背景。

一些利益相关者，包括客户公司和国际非政府组织，对如何确定退伍军人是否在军队或警察工作期间参与了侵犯人权的行为表示担忧。接受采访的PSC经理对这个问题几乎没有什么了解或关心。大多数人甚至没有将其视为一种风险，也无法提供一个可行的缓解战略

对PSCs的建议

✓ 对其潜在员工进行彻底的背景调查，以及对过去滥用职权、不当使用武力或其他犯罪活动和不当行为的任何指控进行彻底的背景调查。目前，在建立中央犯罪记录数据库和/或保安登记系统之前，这包括从乡镇警察局⁷⁵获得一封信，并与以前的雇主进行参考检查，包括要求退伍军人获得光荣退伍证书。。

✓ 记录这些检查并将其保存在员工的人事档案中。

申诉机制

法律和规范性框架

申诉机制在IFC的性能标准中被广泛讨论，PS1和PS4相互交叉引用。PS4强调了客户公司的角色，即“考虑并在适当的情况下，调查所有关于安全人员的非法或滥用行为的指控，并采取行动防止再次发生。客户公司还应向包括保安人员在内的员工强调，不能容忍对这些住宿投诉的恐吓或报复。”

ICoC详细描述了PSCs需要什么：

a)为其人员和第三方向指定人员报告不当和/或非法行为指控的程序，包括违反本准则原则的作为或不作为。程序必须公平、可获得，并提供有效的补救措施，包括预防复发的建议。它们

还应促使有理由相信已发生不当或非法行为或违反本准则的人向公司内指定个人报告，并在适当时向主管当局报告；

b)在公开网站上公布其申诉机制的细节；

c)迅速、公正、适当考虑保密，调查指控；

d)记录任何此类指控、发现或纪律措施。除适用法律禁止或保护的情况外，该等记录应根据要求向主管当局提供；

e)配合官方调查，不参与或容忍其工作人员妨碍证人、证词；

f) 确保其诚实报告不当行为的人员得到保护，不受此类报告的报复，如保护他们免受无正当或其他不适当的纪律措施，并对提出的事项进行及时审查和行动。

75 This may be challenging in the current circumstances but should still be attempted.

a) 确保善意举报不当行为的员工得到保护，免受因举报不当行为而遭受的任何报复，例如保护他们免受无理或其他不适当的纪律措施，并确保对提出的问题进行审查和采取行动，不得无故拖延。

绩效标准和ICoC都强调了建立两种申诉机制的重要性：

一个内部申诉机制，允许PSC人员报告公司内部任何骚扰或不当行为；

以及应建立的外部申诉机制，允许第三方报告任何问题。

ICoCA指出，“申诉机制与检举程序之间的关系往往会导致混乱。”因此，需要注意的是，这两种程序在流程和公司的义务方面都有所不同。吹口哨程序为人员和第三方提供了一种途径，以分享对在内部或外部影响他人的不当或非法行为的担忧。这些问题可以通知公司或由公司承包的外部组织。相比之下，申诉机制提供了有效的补救措施，并涉及与申诉人进行直接对话”⁷⁶

申诉机制应与联合国商业和人权指导原则(UNGPs)的原则29-31相一致，包括其8项有效性标准。⁷⁷这些文件指出，业务一级的申诉机制应是合法、可获得、可预测、公平、透明、与权利相容、基于对话和学习的来源。

如果缅甸的投资项目需要获得环境保护部(ECD)的环境合规证书(ECC)，例如批准环境影响评估原则上，缅甸国家人权委员会是一种有限的以国家为基础的非司法申诉机制。侵犯人权的受害者可以向具有调查权力的委员会发言。2014年12月，在莱帕东铜矿的一次示威活动中被枪杀。⁷⁸MNHRC因其处理案件而受到民间社会的批评。自2021年2月1日以来，它几乎一直处于休眠状态

76 Interpretative Guidance: Developing and operating fair and accessible company grievance mechanisms that offer effective remedies, ICoCA July 2020

77 [UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#), June 2011

78 [Activity 3/2016 \(Protection\) Daw Khin Win](#) Myanmar National Human Rights Commission

调查结果

所有外国和一些本地的 PSC 都建立了某种形式的临时申诉机制，允许人员报告管理链上的滥用行为。在某些情况下，这使得女性员工可以向她们的管理链报告同事或客户的性骚扰，而她们可以采取补救行动。这些申诉机制大多是为内部投诉设计的，任何第三方的手段有限。

许多PSCs的申诉机制似乎是无效的，因为它们要求员工向上报告管理链。这有效地防止了低级别员工报告直接上级的虐待行为没有诸如电话号码之类的替代方法可以让员工直接向人力资源或高层管理人员报告申诉。

一些客户公司，特别是外国公司，有自己的内部/外部申诉机制，允许员工或第三方报告与合同规定的PSC或其人员相关的问题。工作场所协调委员会（见下文劳工权利）也是一种内部申诉机制。

工作场所协调委员会（见下文劳工权利）也是一种内部申诉机制。

对PSCs的建议

✓ 建立正式申诉机制：

- 内部利益相关者：员工，包括临时工和合同工，报告、管理和解决申诉，例如与歧视和骚扰有关；
- 外部利益相关者，如社区成员

ICoCA提供指导。79

- ✓ 确保所有申诉程序的设计和操作都符合联合国商业和人权指导原则的原则29-31中的标准。
- ✓ 确保所有员工都了解内部/外部的申诉机制。确保所有的安全人员都接受了培训，告知利益相关者他们如何投诉。
- ✓ 确保申诉机制能够提供处理保密和匿名投诉的服务，并涉及有资格适当处理有关歧视的敏感题的人员。80

79 [Manual: Developing and operating fair and accessible company grievance mechanisms that offer effective remedies](#), and [Interpretative Guidance](#), ICoCA July 2020

80 See MCRB's [Combatting Discrimination by Business and in the Workplace in Myanmar](#) for a comprehensive set of recommendations to companies, including for each group at risk of discrimination, September 2017

- ✓ 提供具体的保证，并采取措施，确保每个人都能保密地提出投诉，而不必担心相互指责或报复
- ✓ 立即或在合理的时间内不公正地调查、记录和处理投诉。
- ✓ 确保投诉可以通过或与代表或同伴一起提交，特别是由弱势群体提出的索赔。
- ✓ 确保经理了解客户对社区、客户等方面的外部投诉/申诉机制。将PSC的外部投诉程序与客户的投诉方法保持一致。同意客户将如何处理来自PSC员工的投诉。
- ✓ 对于客户没有投诉程序的情况，鼓励他们建立一个。同时，根据上述ICoC第（a）点，建立默认的PSC外部申诉机制，处理任何与安全人员有关的投诉。

2. 与该公约中所包含的禁止有关的实质性问题

酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚

法律和规范性框架

国际法禁止无论情况如何酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚⁸¹。《缅甸刑法》根据“伤害”一节（第319-337条）描述并涵盖了国际法委员会所谓的酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的行为。

调查结果

该评估未发现私营保安提供者实施的酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的案件。这可能部分是因为私人保安人员不执行人群控制和囚犯管理等高风险行动，并且很少逮捕个人，而不是反映充分的培训和程序。

对PSCs的建议

- ✓ 确保培训材料涉及到人权问题。它应强调，无论情况如何，酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚都是不可接受的做法，并说明一些例子。
- ✓ 确保工作人员能够安全、保密地报告任何涉嫌酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的案件。
- ✓ 建立符合酷刑委员会第63段的事件报告系统的规定（专栏2）。

⁸¹ UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1987

性剥削和基于性别暴力

法律和规范性框架

ICoC（第38段）要求PSCs不受益,也不允许他们的人员从事或受益,性剥削（包括为这些目的卖淫）和虐待或基于性别的暴力或犯罪,在公司或外部,包括强奸。1987年联合国禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约, 1987年性骚扰,或任何其他形式的性虐待或暴力, 签署公司将要求其人员对所有性暴力或性别暴力事件保持警惕,并在发现时向主管当局报告有关事件的

缅甸刑法有几个部分有关强奸(第375条和第376条)和“绑架、诱拐、奴役和强迫劳动”(第366条: 代理未成年女孩, 第366b条: 进口的女孩从外国, 第372条: 出售未成年人卖淫和第373条购买未成年人卖淫)。

调查结果

很少有PSC接受过关于性别权利和防止性剥削和基于性别的暴力方面的全面培训。

此外, 大多PSC的申诉机制(见上文)不足以适当地保护性暴力的受害者。

2019年, 媒体报道了仰光总医院的一名PSC警卫试图性侵一名7岁的少年, 他因此被判两年徒刑。⁸²

对PSCs的建议

- ✓ 与员工协商, 制定内部政策和程序, 以防止性剥削和虐待(PSEA), 并传播这些政策, 以确保更好的认识和理解。
- ✓ 采用PSEA的实施计划。⁸³
- ✓ 在公司的行为准则中明确禁止性剥削和虐待(SEA), 并规定员工对此的责任。

⁸² A young girl was allegedly sexually abused by a security guard inside a Rangoon hospital compound, Myanmar Now, 13 February 2019

⁸³ [Guidelines for Private Security Providers on Preventing and Addressing Sexual Exploitation and Abuse](#), ICoCA, July 2020

- ✓ 在公司的行为准则中明确禁止性剥削和虐待(SEA)，并规定员工对此的责任。
- ✓ 将PSEA纳入招聘和绩效评估流程，并建立纪律程序以应对违规行为。
- ✓ 提供关于PSEA的初始和定期培训。让员工了解相关的行为标准、公司的承诺，以及解决滥用行为的机制。
- ✓ 在每次操作前识别和处理SEA风险，并评估合作伙伴和分包商遵守PSEA行为标准的能力。要求合作伙伴和分包商明确承诺这些标准，并监督其遵守性。
- ✓ 确保工作人员或第三方能够安全和秘密地向最高管理人员报告任何性剥削和基于性别的暴力案件。
- ✓ 采取以幸存者为中心的海上投诉方式。⁸⁴建立明确的程序，以保密的方式调查任何关于性剥削和基于性别的暴力的指控。考虑向海上幸存者提供足够的援助，以减轻其有害影响。
- ✓ 与打击基于性别的暴力（GBV）的组织合作，参与运动和提高员工认识，以减少工作场所外的国内GBV。⁸⁵

贩运

法律和规范性框架

ICoC（第 39 段）期望所有 PSC 将“不会，也将要求其人员不得从事人口贩运活动。私营安保公司将要求其人员对所有人口贩运事件保持警惕，并在发现时报告此类事件给主管当局。就本守则而言，人口贩运是指招募、窝藏、运输、提供或获取某人以进行 (1) 由武力、欺诈或胁迫诱导的商业性行为，或诱使该人进行此类一项行为未满 18 岁； (2) 通过使用武力、欺诈或胁迫来进行非自愿奴役、债役或奴役的劳务或服务。”

贩卖人口关于卖淫问题广泛覆盖的刑法部分“绑架、绑架、奴役和强迫劳动”（第366条：代理未成年女孩，第366条b：从外国进口的女孩，第372条：出售未成年人卖淫和第373条购买未成年人卖淫）。

《刑法》还区分了两种绑架行为：“未经此人同意,将任何人超越缅甸联邦的范围1（第三百六十条）和“引诱十四岁以下的男性未成年人、十六岁以下的女性或精神不健全的未成年人脱离合法监护人”（第三百六十一条）。

《缅甸刑法典》第 374 条也涵盖强迫劳动或奴役，规定“任何人非法强迫任何人违背其意愿进行劳动，应处以可延长至一年的监禁或罚款，或两者兼而有之。”

84 [How to research Sexual Exploitation, Abuse and Harassment \(SEAH\) safely](#), Practical Guidance note by Global Interagency Security Forum (GISF), September 2021

85 www.facebook.com/thinbarlutemalae/

调查结果

这项评估没有确定ICoC所定义的私人安全行业中的任何贩运案件。

对PSCs的建议

- ✓ 确保征聘程序防止任何形式的贩运
- ✓ 确保人员培训包括什么是贩运以及如何预防
- ✓ 发展有效的申诉机制，使工作人员或第三方能够报告人口贩运案件。11

禁止奴隶制和强迫劳动

法律和规范性框架

ICoC（第40段）指出，签署公司不会使用奴隶制，强迫或强制劳动，或参与任何其他实体使用这样的劳动的强迫劳动是任何工作，一个人需要违背他们的意愿，在任何形式的惩罚的威胁下，如果他们不遵守或合作。强迫劳动还包括强迫招募/或招募未成年人加入武装部队。缅甸法律禁止使用强迫劳动，并禁止招募任何18岁以下的儿童加入军队。

《缅甸刑法》以第3条规定了强迫劳动。374.非法强迫任何人随意劳动的,可判处可延长一年的监禁或罚款,或两者兼处。

缅甸几十年来一个主要问题是，尽管劳工组织禁止强迫劳动No. 29号公约，但1955年政府广泛和有系统地使用平民强迫劳动。缅甸和劳工组织之间消除强迫劳动（包括未成年征聘）的合作进程取得了进展。2019年，国际劳工组织收到了108起强迫劳动投诉，其中48起被评估为属于强迫劳动的定义，而没有收到与非自愿使用平民有关的强迫劳动投诉

作为来自冲突地区的向导和搬运工。自2019年3月以来，几乎没有收到关于私营部门强迫劳动的报告。87然而，LIFT在大流行期间进行的一项2020年研究发现，强迫劳动的总体流行率为16%，即在接受采访的2,410名低技能工人中，有386人（包括建筑业）、渔业、农业、制造业和采矿业。88自2021年2月1日起，现行解决强迫劳动的投诉机制在国际劳工组织主导的机制于2018年到期后，经济疲软。如果在国家立法或集体协议允许的范围内，强制加班不属于强迫劳动。在缅甸，法律允许的加班时间是每周12小时，因此，超过这些限制的强迫加班可能会违反对强迫劳动的保护。89

86 In 2021, Verité developed [a suite of tools](#) that provides guidance and assistance on combating human trafficking in supply chains to actors in the private security sector, particularly private security companies.

调查结果

这项评估没有确定国际法委员会所定义的奴隶制或强迫劳动的案件。然而，这项评估确定了PSCs在解雇威胁下强迫其人员24小时轮班工作的情况。一些PSC的经理扣留了身份证明文件，以防止工作人员离开公司。这些做法可以构成强迫劳动或“现代形式的奴隶制”（见下文的劳工权利）。

对PSCs的建议

- ✓ 遵守缅甸劳动法，包括工作时间和加班时间。
- ✓ 审查工作做法，以防止任何形式的强迫劳动或公司内部或现代奴隶制。
- ✓ 确保工作人员能够安全地报告任何可疑的奴隶制或强迫劳动案件。

童工

法律和规范性框架

该委员会对童工问题采取了广泛的办法：

- a) 一切形式的奴隶制或类似于奴隶制的做法，如买卖和贩卖儿童、债务奴役和农奴制以及强迫或强制劳动，包括强迫或强制招募儿童用于提供武装服务；

-
- 87 ILO, [Application of International Labour Standards 2020, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations](#), International Labour Conference 109th Session, Feb 2020
- 88 [FROM THE RICE PADDY TO THE INDUSTRIAL PARK](#): Working conditions and forced labour in Myanmar’s rapidly shifting labour market, Livelihoods and Food Security Fund (LIFT), July 2021
- 89 International Labour Organization, [Guide to Myanmar Labour Law](#), 2017 and 2022 update (forthcoming)

- b) 使用、收买、提供儿童卖淫、制作色情作品、进行色情表演的；
- c) 使用、采购或提供儿童用于非法活动，特别是生产和贩运毒品；
- d) 因其性质或实施的环境而有可能损害儿童的健康、安全或道德的工作。

它还PSCs及其人员报告上述活动的任何实例。

缅甸2019年的《儿童法》规定⁹⁰，如果符合国际标准，18岁或以上的儿童应被视为成年人。重要的是要区分定义儿童（18岁以下儿童）允许的工作领域的“童工”一词和根据国际法有具体含义的“童工”一词。“童工”是指在被禁止的条件下工作的儿童。这些禁令的目的是保护他们免受经济剥削和从事任何可能有害或干扰儿童教育或对儿童健康或身体、精神、精神、道德或社会发展有害的工作。如虽然缅甸已批准了劳工组织关于最恶劣童工形式的第182（1999）号公约，但它尚未按照《公约》的要求确定一份危险工作清单。这可能包括保安人员。

调查结果

该评估未发现任何18岁以下儿童在私营保安行业工作的案例或ICoC定义的童工案例。缅甸的大多数PSC在招聘期间检查潜在新兵的国民登记卡(NRC)卡并确保他们年满18岁。

然而，PSCs中，不充分的“公开”（检举）机制可能意味着工作人员无法报告童工的实例。

对PSCs的建议

- ✓ 确保招聘程序包括检查任何潜在新兵的年龄。
- ✓ 发展有效的申诉机制，使工作人员或第三方能够报告童工案件。

歧视

法律和规范性框架

ICoC预计PSCs“不会,也将要求他们的人员不歧视在雇用人员时,基于种族、肤色、性别、宗教、社会出身、社会地位、土著地位、残疾或性取向,并将根据合同的固有要求选择人员”。

90 [The Child Rights Law](#) 22/2019, 23 July 2019

91 For further information see [Children’s Rights and Business in Myanmar](#), p18, MCRB, April 2017.

在缅甸，在招聘实践和工作场所尤其容易受到歧视的群体包括残疾人、妇女、少数民族和宗教少数民族、艾滋病毒感染者、女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者(LGBT+)。此外，一些人面临多种歧视，例如少数民族妇女或残疾妇女。⁹²

在缅甸，2008年的宪法没有包括对实质性平等的有效宪法保障，还包括关于妇女的歧视性规定。《宪法》第350条保证，妇女在“类似工作”方面享有与男子“相同的权利和工资”的可强制执行的权利。使用“类似的工作”将不会达到与“同工同酬”原则相同的平等结果。2015年颁布的《保护残疾人权利的法律》规定了残疾人不受歧视的权利。⁹³

调查结果

缅甸社会对妇女、少数民族和宗教少数民族、艾滋病毒携带者、女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人(LGBT+)的歧视在私人安全行业中仍然存在，而且经常被放大。PSC的所有者和管理者经常表现出在公共安全部队中存在的沙文主义。

许多PSCs要求潜在的新兵在申请表中陈述他们的种族和宗教信仰。这可能会导致歧视，并减少招募少数民族人口的机会。

这项评估表明，私营安全部门的劳动力中只有大约3%-5%是女性。大多数PSCs只根据客户的要求部署女性人员。这些要求通常是在工厂里的警卫被要求对女性员工进行身体搜查时提出的。女警卫的工资和福利似乎与男警卫相同，但被提升到经理级别的女警卫似乎更少。

许多PSC经理指出，很难吸引妇女担任保安。然而，社会保障组织和工会表示，他们希望看到更多的女性被PSCs招募，因为他们相信这将有助于缓和与工人和社区的关系。

在私营安全部门招聘妇女有多重好处⁹⁴。

92 [Combatting Discrimination by Business and in the Workplace in Myanmar](#) (2017) and [LGBT+ Equality in the Workplace: A bilingual resource for employers](#) (2020), Myanmar Centre for Responsible Business.

93 For further information see '[Handbook for Employers on Employing Persons with Disabilities in Myanmar](#)', MCRB, 3 December 2018

在警卫部队中，女性的比例较高：

- 改善与当地社区或工人的关系
- 成为有关安全和社会状况的宝贵资料的来源，
- 缓和紧张局势，防止暴力事件的爆发，
- 减少纪律事件的风险，特别是与毒品和酒精有关，以及警卫的性骚扰。

尽管残疾在退伍军人中并不少见，但该评估并未确定为 PSC 工作的残疾人。未来有关该行业的任何立法以及任何要求对雇用残疾人实行强制配额的立法都需要解决私营安保行业雇用残疾人的问题。

对PSCs的建议

- ✓ 采取并执行不歧视、机会平等和禁止骚扰所有人的政策，这些政策可纳入公司的行为准则，包括参考该政策所基于的缅甸法律框架（如2008年缅甸宪法和相关劳工和其他法律），以便所有工人都明白不歧视是缅甸法律的一项要求。该政策应得到高级管理层的支持和签署。
- ✓ 仅根据其技能和合同适用性招聘人员。不要求申请人在申请表格上提供其种族、宗教或婚姻状况的详情。
- ✓ 通过人力资源管理系统实施以下政策：
 - 向所有管理者、员工和业务关系明确传达有关歧视和机会平等的政策。
 - 提高认识，培训人力资源工作人员，以识别和解决工作场所的歧视问题。
 - 审查和分析各级员工的招聘做法、安置、培训和晋升决定，以确保所有申请人都得到平等的考虑，并发现可能存在的歧视。
 - 积极鼓励所有合格的申请者，包括妇女、少数民族和宗教少数民族、残疾人、艾滋病毒感染者和LGBT+人申请就业。在招聘广告中明确提及这一点。
 - 在适当情况下，向传统上受歧视群体的工人和经理提供额外的支持和指导。

- ✓ 警惕同事或主管对工人可能进行的恐吓、骚扰和欺凌。为任何歧视性言语或行为的受害者提供支持，并对实施虐待的负责人采取有效的纪律行动。
- ✓ 建立正式的申诉，以报告、管理和解决有关歧视的申诉，包括在工作场所。考虑任命一名员工监察员，他扮演中立的角色，并在保密的基础上向员工提供服务。
- ✓ 制定有关招募和留住女警卫的具体程序，其中包括：

-将女警卫部署到她们有附加价值的地方

-对所有员工进行性别敏感性培训

-制定和实施严格的政策，防止性骚扰和基于性别暴力

-确保有一个有效的申诉机制来处理这些问题。

-为妇女提供专门的自卫和沟通培训

-提拔合适的女警卫担任管理角色。

3. 与缅甸有关的其他人权风险

ICoC第2段指出，“签署公司将遵守并要求其人员遵守适用法律，可能包括国际人道主义法，适用的国家法律强加给他们的人权法，以及所有其他适用的国际和国家法。”签署公司将行使尽职调查，以确保遵守法律和本法中包含的原则，将尊重人的人权接触，包括言论自由的权利，协会，和平集会和反对任意或非法干涉隐私或剥夺财产的。其中许多人权与缅甸高度相关，特别是自2021年2月1日以来。

有争议地区投资项目的军事化

法律和规范性框架

VPSHR指出，尽管政府在维护法律和秩序、安全和尊重人权方面发挥着主要作用，公司有兴趣确保政府采取的行动，特别是公共安全提供者的行动，与保护和促进人权相一致。如果需要补充东道国政府提供的安全保障，公司可能会被要求或期望出资或以其他方式偿还由公安部门承担的保护公司设施和人员的费用。虽然预计公共安全将以符合地方、国家法律以及人权标准和国际人道主义法的方式采取行动，但在这种情况下仍可能发生滥用行为。

95 For a detailed action plan see [Guide on Prevention of Sexual Harassment in the Workplace](#), ILO & Women Watch China, December 2010

为了减少这类滥用的风险，并促进对人权的尊重，VPSHR旨在指导公司与公共安全之间关于向公司提供安全的关系。⁹⁶

调查结果

经验表明，缅甸当局可能会部署公共力量，无论是警察还是军队，以“保护”外国管理的基础设施或开发项目，即使在没有要求的情况下也是如此。增加军事存在可能会增加对项目的安全威胁，包括 PSC 人员，如果它鼓励 EAOs 或其他反对势力以政府存在为目标。自 2021 年 2 月 1 日以来，这种风险有所增加。。

例子包括 Letpadaung 铜矿、从 Kyaukphyu 到中国的东南亚天然气管道⁹⁷和 Tanintharyi 的 UNOCAL 管道。其中最后一个导致了一个重大的国际法庭案件，涉及与管道有关的军方滥用职权。⁹⁸

根据《安全与人权自愿原则》和《国际金融公司手册》H 节“管理与公共安全的关系”中的建议，公共安全的参与主要是项目/客户需要管理的风险。客户应确保 PSC 分包商了解客户政策，并将这些政策纳入合同。接受采访的客户公司表示，他们试图阻止部署公共安全来保护他们的业务，特别是在他们认为威胁较低的情况下。然而，他们意识到他们可能无法阻止它。

对PSCs的建议

- ✓ 与社区就公共安全部队的影响进行对话，并将其纳入风险评估。
- ✓ 确保报告涉及其他安全部队的所有事件，包括公共安全（见方框 2）

96 See Model Clauses for Agreements between Government Security Forces and Companies with Respect to Security and Human Rights, Voluntary Principles on Security and Human Rights, 2014

97 [Supply and Command](#), Shwe Gas movement, July 2006

98 [UNOCAL Lawsuit \(re Myanmar\)](#) Business and Human Rights Resource Centre

私人保安公司的代表

法律和规范性框架

代理/代理是美国常见的做法，是政府授权公民，例如私人保安担任执法人员。缅甸没有明确的法律规范私营保安公司的代表。公司的保安人员可能会受到委派的风险，无论是正式的——尽管这在实践中没有被观察到——或者更可能是通过公共安全人员和私人安全人员之间的个人网络非正式地观察到这一点。

有几项法律可能与代表有关。《刑事诉讼法》第九章第 127/128 节赋予警察驱散“非法集会或可能导致扰乱公共安宁的五人或五人以上的任何集会”的权力，并在必要时使用“民事武力”要做到这一点，需要任何男性的协助，而不是缅甸陆军、海军或空军的军官、士兵、水手或飞行员，也不是缅甸任何一方的成员。由《缅甸领土部队法》或《缅甸辅助部队法》组成的部队。2016 年缅甸投资法 S.90 第 22 章（安全豁免）规定：

- a) 本法不得解释为禁止政府采取或强制执行必要的措施,以保护其基本的安全利益。
- b) 本法的规定不得阻止政府为保护基本安全利益所必须采取的下列任何行动,包括但不限于:
 - I.与贩运武器、弹药以及为向军事或其他安全部队提供物资而直接或间接进行的其他货物和材料运输有关的行动;
 - II.在战争时期或国际关系中出现其他紧急情况时,根据需要采取的行动。

虽然没有提到私营保安部门，但S.90(b) (ii)可以作为当局在紧急情况下包括在冲突影响地区的PSCs(外国和当地)代表团及其警卫的理由。

虽然不是针对私营部门,但1959年《国防服务法》第340条也指出,“经国防和安全委员会批准,国防服务有权管理全体人民参与工会的安全和防御。”人民民兵的战略应在国防部门的领导下执行。尚未观察到这已被用于相关私营公司。

调查结果

本地PSCs的所有者通常有国家安全的背景。一些人似乎认为私人安全部门是国家安全的延续，虽然他们负责保护私人资产，但一些人认为，他们应该在特定情况下协助安全部队。例如，一位当地的PSC经理评论说，

他们愿意为2020年的大选提供安全保障。据NRGI报道，2012年11月，私人保安与警方一起参与镇压莱巴东铜矿的抗议者。⁹⁹

这种非官方和事实上的代表过程是由保安之间的私人关系支撑的，主要是退伍军人，他们接受相同的训练，在许多情况下一起服役。一些民间社会对话者对这种观察到的亲密关系发表了负面评论，自2月1日以来是如此。

客户对代表团在政治敏感和冲突地区的潜力表示担忧。他们担心，在紧急情况下，分包给他们的私人警卫将被置于公安部队的权力之下，并可能参与侵犯人权的行为。

对PSCs的建议

- ✓ 在缺乏法律框架的情况下，严格限制活动以保护客户公司的人员和资产。
- ✓ 向工作人员提供有关其角色和职责（按国际标准定义）、适当使用武力和人权的培训。
- ✓ 根据客户对风险和可行性/可取性的看法，与客户公司合作，按照VPSHR指导与相关公共当局进行接触，以确保公安部门充分了解PSC的作用和职责，并且他们了解PSC人员将仅执行保护客户资产和员工的任务。
- ✓ 如果发生针对客户现场的公众骚乱或示威，将PSC工作人员的角色限制为锁定现场并试图缓和紧张局势，同时让客户和当局负责调解和人群控制。

劳动权利

法律和规范性框架

缅甸是劳工组织八项基本公约中的3项缔约国：《强迫劳动公约》（C.29号，1955年3月批准）；结社自由和保护组织公约的权利（C.87,1955年3月批准）；以及《最恶劣形式的童工劳动公约》（C.182, 2013年12月批准）。¹⁰⁰

结社自由、集体谈判权、争议解决权

2008年的宪法确认了每个公民都有权成立和参与协会和组织，以及2011年的劳工组织法（目前正在修订中）的许可行使结社自由。2012年的《劳动争议解决法》规定了解决争议的机构和机制。自2011年以来，已有数百家企业级工会成立并注册；然而，工会中工人的比例仍然很低。

99 [In the shadow of Letpadaung; Stories from Myanmar's Largest Copper Mine](#), Natural Resources Governance Institute (NRGI) blog and photo-essay, 6 October 2015

100 [Ratifications for Myanmar](#), ILO

虽然缅甸自1955年以来一直是国际劳工组织C. 87号关于结社自由和保护组织权利的缔约国，但宪法和劳动法在保护结社自由方面仍然存在差距。现行法律为在公司层面成立工会设定了一个相对较高的门槛，这使得工会很难在这个层面之外建立自己的地位。此外，在工会活动中，工会成员和领导人缺乏保护，面临被解雇的风险，自2021年2月1日以来，由于对参与抗议活动的工会成员的镇压，这更令人担忧。101

2018年，国际劳工组织标准实施委员会对期待已久的法律框架缺乏进展表示遗憾，在该框架内工人和雇主可以自由行使公约规定的权利，并呼吁政府“通过在立法改革过程中利用国际劳工组织的技术援助，确保《劳工组织法》和《劳动争议解决法》完全符合C.87；确保工人能够开展工会活动，而不会受到警察或私人保安的暴力威胁或其他侵犯其公民自由的行为”。最后，委员会敦促缅甸政府接受直接接触代表团，并报告就其建议所取得的进展。102

《解决劳动争议法》(SLDL)旨在“通过雇主与工人之间良好关系,维护工人的权利,并通过公正地解决雇主与工人之间的纠纷,使工作场所和平”。(本法律不包括军队和警察人员)。103

劳资纠纷应首先由公司的工作场所协调委员会(WCC)解决，SLDL要求所有拥有30名以上员工的公司建立“促进雇主与工人或劳工组织之间良好关系、谈判和协调的条件，就业、条款和条件以及职业安全、健康、福利和生产力的”。这必须包括工人和雇主的代表。该委员会的目的是通过就业、职业健康和安全(OHS)、福利和生产力的条款和条件进行谈判和协调，促进雇主与工人和/或其劳工组织之间良好关系。未由WCC解决的争端可以提交乡镇一级调解机构，然后提交州/地区争端解决仲裁机构，最终提交法院。

101 [Foreign direct investment in Myanmar: What impact on human rights?](#), ITUC, 05 November 2015

102 [Individual Case \(CAS\) – Discussion: Publication 107th ILC Session](#), International Labour Organization, 2018

103 [The Settlement of Labour Dispute Law](#), 28 March 2012

雇佣合同和培训

根据《就业技能发展法》（2013年），雇佣关系受合同约束；雇主和工人应在雇主雇佣工人从事任何工作后30天内签署雇佣合同。雇佣合同不能提供低于法律规定的最低条款的条件（例如，《休假和假期法》、《工资支付法》、《最低工资法》，见下文）¹⁰⁴在合同范本中。¹⁰⁵

缅甸没有对工人培训的强制性要求¹⁰⁶，根据2013年就业技能发展法（ESDL）设想的技能发展基金和对雇主的相关征税尚未实施。¹⁰⁷

最低工资

缅甸于2013年颁布了《最低工资法》，并于2016年颁布了《工资支付法》。最低工资标准于2015年9月生效，覆盖了拥有15名或以上雇员的雇主。除了全职工人外，该法律还包括兼职和小时工。每日费率基于每天八小时。雇主可以通过雇佣合同和集体协议，制定比最低工资更高的补偿率。2018年5月14日，最低工资标准为4800缅币/日生效，逾期将再次修订。¹⁰⁸ 2013年的《最低工资法》规定，男女双方都应不受歧视地获得最低工资。这是第一次有劳动法禁止性别歧视。¹¹⁰

加班

加班时间如果在国家立法或集体协议允许的范围内，强制加班就不是强制劳动。在缅甸，法律允许在商店和场所每周加班12小时。

104 [Guide to Myanmar Labour Law](#), International Labour Organization, 2017 and 2022 update (forthcoming)

105 Model contract, informal translation Lincoln Legal Services, 2015

106 By comparison, Singapore includes the private security into its '[Progressive Wage Model](#)' and lays down indicative wages and a Skills Framework for Security as part of its 2018 [Security Industry Transformation Map](#)

107 The [Levy System of Establishing Skills Development Fund](#), Global New Light of Myanmar, 9 August 2020.

108 See Footnote 104

109 Consult Myanmar, [New Minimum Wage comes into effect in Myanmar from today](#), 29 May 2018

110 See Footnote 104

因强迫加班的工作可能会超过限制，违反了对被强迫劳动的保护措施。111

此外，国际劳工组织公约和实施专家委员会在谈到加班时说：“虽然理论上工人可以拒绝在正常工作时间以外工作，但他们的脆弱性意味着在工作中他们可能别无选择，并且不得不这样做，以赚取最低工资或保住工作，或两者兼而有之。如果利用工人的脆弱性强加工作或服务，以惩罚、解雇或支付低于最低水平的工资为威胁，这种剥削不再仅仅是就业条件恶劣的问题，它成为一种以惩罚为威胁的强加工作，要求保护工人。112

休假和假期

2014年7月修订的《休假和假期法案》适用于工厂、铁路、港口、油田、矿山、商店、机构以及政府控制的工厂的任何临时或永久雇员。所有工人在连续工作12个月后，每年可获得10天的带薪休假。政府每年宣布公共假日，一般每年宣布15天左右。孕妇享有6周的产前假和产后8周的产后假。父亲可以享有15天的陪产假。1132018年休假和假期规则规定，“保安人员和指定班次的员工有权与雇主约定隔一天休假”。114

社会保障

2012年的《社会保障法》规定：115

- 一个健康和社会保健保险体系；
- 建立家庭援助保险制度；
- 伤残福利、退休金福利和遗属福利保险制度；
- 社会保障基金的失业保险制度，雇主和工人支付给(Art2(c)和(e))。

临时工人不受社会保障计划的保护。

根据2012年的社会保障法，工作场所事故的受害者有权获得12个月的工资，占他们过去4个月平均工资的70%(S. 55和56(a)和(c))。在永久性残疾的情况下，雇员有权根据受伤的严重程度获得5年、7年或9年相同的现金福利(S.58)。如果有一名工人死亡，

111 *Ibid.*

112 *Ibid.*

113 *Ibid.*

114 [Leave and Holiday Rules](#), Smart Myanmar, 26 April 2018

115 [Social Security Law](#), 15/2012, 31 August 2012

受抚养人有权领取她/他的残疾或养老基金福利 36 个月。然而，社会保障计划覆盖不到 5% 的人口。¹¹⁶

职业健康与安全(OHS)

2019年3月，议会通过了一项职业健康与安全法(OHS)，该法第4条涵盖广泛部门，包括《工厂法》和《商店和机构法》以前涵盖的所有部门。虽然安全没有作为一个单独的部门被提到，但承包商和分包商也包括在这个范围内。该法律要求公司(S.12b)在工作场所建立职业健康安全委员会，以防止与工作有关的事件发生(尚未设定公司的门槛规模)。它在第26条中规定雇主有义务进行风险评估，确保工作场所安全，并向雇员免费提供个人防护设备。¹¹⁷职业健康和健康安全法尚未生效，等待总统的通知，并制定详细的跨部门和部门法规。

调查结果

不遵守规定的劳动条件在私营安全部门很常见，并对雇员的生计权和公正和有利的工作条件产生影响。这一评估已经确定，一些PSCs支付的警卫工资低于法定最低工资。即使PSCs为全职工作支付最低月工资，有些人也要求警卫加班，但没有劳动法规定的适当补偿。

一名PSC评论说，为了削减成本或满足客户的财务要求，其他一些PSCs迫使他们的警卫在同一岗位上进行12小时甚至24小时，没有适当休息的轮班。然而，一些警卫更喜欢12小时的轮班，以减少夜间的通勤，特别是如果公司不提供回家的交通工具。新冠肺炎期间的限制使得管理轮班变得更加困难，因此增加了轮班时间，特别是在保安没有被视为基本服务的情况下。

其他发现还包括PSC，强迫警卫自己支付制服或从月薪中扣除费用。为了防止人员的高流动率，一些PSCs实施了培训债券，有效地迫使警卫在公司内不考虑工作条件而停留一段时间。一些PSCs甚至没收了警卫的身份证，强迫他们留在公司，这是一种强迫劳动。

这项评估还确定了PSC管理部门在未经协商的情况下单方面削减工资或削减年度奖金的若干案例。新冠肺炎大流行以及随后的经济和社会危机加剧了这些趋势，管理人员威胁要解雇任何抱怨这些成本削减措施的员工。

116 Social Security Board Reforms Enhance and Extend Health Protection in Myanmar, ILO, 13 February 2020

117 [Occupational Safety and Health Law](#), March 2019

一些接受采访的公司已经注册了员工社会保障，这是一项法律要求（一些人评论说，他们的警卫也不想扣除2%的员工）。一般来说，他们不为员工提供额外的保险，除非客户要求这样做。

防止受感染患者进入公共场所的措施已将私人保安人员置于暴露位置。安保人员的任务是在没有经过充分培训或没有风险意识的情况下在客户现场入口处进行体温检查，在某些情况下，没有适当的防护设备。

MOLIP 下的劳工检查工作场所。然而，检查人员的数量对缅甸的劳动力来说还不够。该评估没有找到监察局检查PSCs劳动条件的任何实例。118

由于该行业的性质，PSCs分散在整个客户网站上，经常无法相互沟通，以形成工会或与管理层进行集体谈判。没有发现PSC有协调委员会，大多数人也没有听说过这一法律要求（缅甸雇主对这项法律的认识普遍较低）。一些PSCs错误地认为这与他们无关，因为尽管他们有30多名员工，但他们被分散在许多网站上。

对PSCs的建议

- ✓ 遵守所有适用的劳动法
- ✓ 如果公司有30多名员工（无论他们是否在现场），与SLDL建立一个工作场所协调委员会，以促进管理人员之间的对话。
- ✓ 确保员工的工作场所安全，并与客户的安全经理密切合作。反过来，客户应该确保他们根据新的职业健康和社会安全法履行其分包PSCs的安全责任。

与工人、当地社区、民间社会组织和记者的关系

法律和规范性框架

国际金融公司的绩效标准和VPSHR明确规定,客户公司有责任保护其资产和人员以及当地社区免受伤害。PS4指出,“客户公司应进行合理的询问,以确保那些提供安全保障的公司.....对工人和受影响的社区有适当的行为。nICoC第64段要求PSCs“评估公司和/或人员的活动对当地居民造成的伤害风险。

118 [Child labor and forced labor reports, Burma](#), US Department of Labor, 2017

当保安人员参与恐吓工人、当地居民或其他人员时,这就破坏了他们获得言论和结社自由的权利。指导说明4(GN4)指出,“与工人互动的安全人员不应骚扰或恐吓行使其权利的工人”。如果社区成员决定联合、召集和发表反对意见,客户和任何与他们互动的安全人员应尊重当地社区这样做的权利。对保安人员的指示还应明确指出,禁止任意或滥用武力。 119

《缅甸刑法典》第 22 章 (“刑事恐吓、侮辱和骚扰”)明确界定了刑事恐吓行为“任何人威胁他人对其人身、名誉或财产,或任何人的 人身或名誉 与该人有利益关系的人,意图引起该人的警觉,或促使该人作出他在法律上没有义务作出的任何作为,或不作出该人在法律上有权作出的任何作为,如 避免执行这种威胁的手段,构成刑事恐吓。”

PS1和PS4都强调了社区参与作为有效安全的关键要素的重要性。客户公司应该领导与当地社区的接触,但应该将他们的安全提供商整合到其中。GN4指出,“社区参与是适当的安全战略的一个重要方面,因为与工人和社区的良好关系是最重要的安全保证。”。客户应尽可能地向工人和社区传达他们的安全安排,以满足首要的安全和安全需求。国际金融公司的“使用安全部队:评估和管理风险和影响”指出,PSCs和客户公司的合作可能会帮助创造或确定与社区成员交谈的机会,并让他们参与有关可能影响他们的安全安排的讨论。

此外,如果缅甸法律要求进行环境影响评估(EIA)/初始环境检查(IEE),缅甸的环境IA程序要求客户(项目支持者)识别和管理对社区健康和安全的不良影响,并应对应急响应。环评程序要求项目支持者确保评估是基于不同阶段的公众参与。此外,如上所述,在环评过程结束时发布的ECC要求项目建立与环保署一致的运作申诉机制,以接收和解决社区投诉。

调查结果

保安人员缺乏明确的角色和职责,招聘标准低以及客户公司和一些私营安保公司都认为有罪不罚,导致了以下情况的发生,恐吓工人、记者、民间社会组织(CSO)和社区的私人保安人员。除了媒体报道的试图在购物中心拘留抗议者和迈亚瓦迪赌场警卫恐吓记者外(见上文),一家CSO声称一家公司在其内部招募了告密者社区举报对公司的不满和恐吓村民。

在许多情况下，私人保安的主要任务是提供门禁控制，防止工人的盗窃，并在发生示威时确保工厂周边的安全。然而，在仰光西部工业区林城运作的工会和民间社会组织声称，招募了一些保安来驱散抗议活动并恐吓工人的领导人。

在2020年接受采访的工会表示，警卫还通过限制工人的厕所、休息时间来骚扰他们，以加快生产线的速度。工会还抱怨一些工厂的女警卫不足，导致男警卫对女员工进行身体搜查，并检查女员工的厕所。

这种不适当的行为表明，需要明确定义保安人员的角色和职责，以及关于使用武力和逮捕的标准操作程序和培训。

当地社区希望客户公司和PSCs招募当地人，并指出，在招募退伍军人的情况中没有发生这种情况。一些客户，主要是承诺加入VPSHR的国际能源和矿业公司，已经要求他们的PSCs从当地社区招募一支警卫部队。在本评估所审查的每一个案例中，招募当地社区成员都产生了积极的影响，包括：

- a) 改善客户与PSC和社区之间的关系；
- b) 更好地交换信息，以评估安全和社会环境，
- c) 在潜在的不满情绪升级为紧张局势之前，可以对其采取行动的可能性，
- d) 防止招募有犯罪背景或侵犯人权行为的人员。

然而，在2020年接受采访的PSC经理，无论是本地的还是国际的，都很少有人认识到在安全问题上与社区合作的重要性。鉴于自2021年2月1日以来的高风险，更重要的是，在未来的安全管理中优先考虑社区关系。

对PSCs的建议

- ✓ 拒绝要求执行国际商定的保安人员角色之外的任务的任务
- ✓ 训练警卫随时对社区表现出尊重，包括在下班时。
- ✓ 从附近的社区招募警卫部队。这种招聘应该是敏感的，并意识到任何公共内部的问题
- ✓ 为警卫提供沟通和降级培训，以防止与工人和社区发生不必要的争论。
- ✓ 确保工作人员在任何情况下都不得骚扰或恐吓工人、社区成员、民间社会团体或媒体。这应该在培训中得到体现。
- ✓ 建立有效的申诉机制，让人员或当地权利持有人和利益相关者报告担忧或潜在的滥用行为。

- ✓鼓励客户在包括安全在内的社区关系中应用国际最佳做法，如国际金融公司的绩效标准和安全与人权自愿原则）。这包括建立处理示威活动和抗议活动的标准操作程序，包括何时让警察参与进来。
- ✓一般来说，特别是在客户有大量女工的情况下，与客户讨论是否增加女保安的数量。

数据保护和隐私

法律和规范性框架

隐私权或私人生活权载于《世界人权宣言》（第 12 条）。限制隐私权的活动（例如监视）只有在法律规定、为实现合法目标所必需且与所追求的目标相称的情况下才能被证明是正当的。仅记录完成任务所需的内容，并仅在必要的时间内保护和保留它。《缅甸宪法》第 357 条规定，“联邦应根据本宪法的规定，根据法律保护公民的家庭、财产、通信和其他通信的隐私和安全。”

2017 年，全国民主联盟政府通过了《保护公民隐私和安全法》¹²⁰，其中包括第 8 条中的条款，这些条款可能被认为与 PSC 的工作相关，尽管这些条款针对的是被定义为“相关政府部门”的“责任当局”、政府组织或政府官员”：

8. 如果没有根据现行法律发出的命令、许可或逮捕令，或没有得到工会主席或工会内阁的许可，则主管当局：

- 不得以搜查、扣押、逮捕为目的，进入公民的私人住宅或用作住宅的房间、建筑物、大院或院落内的建筑物。
 - 不得以可能扰乱任何公民的方式监视、监视或调查任何公民隐私和安全，或影响他们的尊严

120 [Law Protecting the Privacy and Security of Citizens, 5/2017 of 8 March 2017](#) as amended by Law 16/2020 of 28 August 2020.

不得以任何方式拦截、干扰任何公民与他人的通讯或通讯设备

不得向电信运营商索取或获取个人电话和电子通信数据。

不得打开、搜查、扣押、销毁他人的私人信件、信封、包裹、包裹。

不得非法干涉公民的个人或家庭事务,或以任何方式诽谤或损害公民的名誉。

不得非法侵占公民合法所有的动产或者移动的财产,或者直接或者间接故意破坏。

然而, SAC2021年2月13日第4/2021号法律暂停了本法第5、7和8条。¹²¹在缅甸,并没有独立的数据保护法。然而,在2021年2月15日,国家行政委员会(SAC)通过了一项对电子交易法(ETL)的修正案,在现有法律中增加了“保护个人数据”的目标¹²²。第10章包括网络安全法草案中的个人数据条款(第27条),截至2022年,本法如果获得通过,很可能会重新吸收这些数据保护条款,并撤销ETLo123第2(1)条将个人资料定义为“识别或能够识别个人的信息”。第2(m)条将个人数据管理人员定义为“经政府部门或组织授权,负责根据法律或任何现有法律收集、保留和使用个人数据的个人及其工作人员”。

ETL修正案还增加了对未能保护个人数据、传播虚假信息 and 实施网络攻击的处罚。但是,它不明确应如何处理收集的数据,例如关于保留期限、要储存的信息的分类和储存地点的规定。

敏感个人资料的隐私和保护与PSC工作的若干要素有关。这可能包括员工信息,如人事档案和纪律记录,以及来自安全系统(警报、进入系统、GPS跟踪器)的元数据。它还可以包括在客户端上的数据。

121 [Amendment of the Law protecting Privacy and Security of Citizens, State Administration Council Law 4/2021](#)

122 [See MCRB's consolidated version of the 2004 Electronic Transactions Law](#), as amended in 2014 and 2021, and unofficial translation

123 Free Expression Myanmar's analysis of 18 February '[Myanmar's new Electronic Transactions Law Amendment](#)', highlights the relationship to the draft Cybersecurity law which had received widespread criticism, including from business associations.

公共当局可能会要PSCs在必要时向他们提供数据，以防止对公共安全的真正危险或抑制潜在的刑事犯罪。然而，这方面的法律框架需要明确，并必须附有保障和监督，以防止滥用124。修订后的ETL第10章规定：

27-bis. (b)调查小组,或被授权或指示代表他们行事的人,根据现行法律接收包括个人数据的信息,应对该信息保密,但向法律允许的人披露信息除外。

27-bis. (c)有关个人资料管理的规定不适用于下列情形:

- 由中央委员会、调查小组或法治小组授权的政府部门就网络安全、网络攻击、网络恐怖主义、网络滥用、网络事故或网络犯罪进行预防、搜查、调查、调查或提供证据;
- 由中央委员会、调查组或者法治小组授权处理刑事案件的政府部门向法院进行搜查、查询、调查、收集信息、起诉或者提供证据的;
- 如果网络安全和网络犯罪问题涉及国家主权、和平与稳定或国家安全,则会进行查询、调查、收集信息或协调信息;
- 在执行第(三)项规定的活动时,由中央委员会、有关部门或者中央委员会指定的独立机构,按照这些标准进行工作。

调查结果

虽然隐私权在ICoC第21段中简要提到了，但在ICoCAHRRRA中没有提及，因此不在最初关注物理保护的研究范围内。在采访中，提供远程安全服务的公司并没有提出这个问题。该研究早于《电子交易法》(ETL)的修订，因此在缅甸法律中没有任何有意义的数据保护条款。缅甸的法律框架不足，对数据保护和隐私的意识普遍较低。PSCs和他们的客户需要将其纳入他们的风险评估、标准操作程序、合同和培训中。PSC部门的隐私问题特别与使用记录设备有关，这些记录设备可以捕获个人的个人数据，例如

124 See for example the Spanish approach to data sharing, in State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety, Box 2 p17, UNODC, 2014

闭路电视摄像机(CCTV),它没有具体的法律框架或许可要求, 尽管ETL可以被考虑适用。目前也不清楚这是否适用于只拍摄国内私人财产的闭路电视摄像机。125

自2021年2月1日以来, 人们对与闭路电视有关的人权问题的认识有所提高。公共安全部队要求公司使用闭路电视摄像头, 以识别可能的抗议者。126有关公安人员虐待行为的闭路电视摄像头录像已经在社交媒体上传播。127摄像机已被公安和反对势力摧毁, 安装闭路电视的公司人员, 显然是代表曼德勒市政府, 甚至遭到枪击。128为了降低这些风险, 客户/PSCs似乎正在减少在公共区域使用闭路电视。

对PSCs的建议

- ✓ 将隐私、数据保护和数字安全风险纳入风险评估。考虑到人民委员会持有的个人资料可能被用来滥用人权, 特别是公共安全的情况。
- ✓ 建立符合ISO27001标准的信息安全管理系统, 包括信息和通信技术和数据清单, 以及信息和通信技术资产的转移和维护流程, 以减少数据泄露的风险。
- ✓ 明确PSC和客户之间明确个人数据(包括中央电视台收集的数据)的所有权和责任, 并控制对其的访问。
- ✓ 根据经修订的电子交易法(ETL), 为公司任命一名个人数据管理人员。
- ✓ 为不同类别的个人数据设置数据保留时间限制, 之后它将被删除。数据不应保留超过达到最初获得的目的所需的时间。
- ✓ 确保监控设备, 如闭路电视、麦克风、入口卡、数据存储、数据中心、云、笔记本电脑、手机, 均从致力于隐私原则的国际知名供应商处购买。
- ✓ 包括客户和员工合同中的隐私和保密条款, 以及行为准则。
- ✓ 培训所有员工的隐私、数字安全和安全, 以及这些在实践中意味着什么。

125 See [Domestic CCTV systems - guidance for people using CCTV](#), UK Information Commissioner's Office.

126 [Customers withdrawing cash from KBZ Bank arrested](#), Myanmar Now, 16 March 2021

127 [After soldiers murdered him in cold blood on CCTV, military claims teenager died falling from motorbike](#), Myanmar Now, 30 March 2021

128 [Two shot while installing CCTV in Mandalay](#), Voice of Myanmar (in Burmese) 2 December 2021

闭路电视(CCTV)

- ✓考虑部署闭路电视或其他录音设备是否解决了无法通过其他方式解决的合法迫切需求。129
- ✓确保闭路电视只用于指定的目的和合法的目的，如预防犯罪，而不是，例如，用于监视雇员、客户或邻居。
- ✓确保闭路电视的部署符合需要。禁用音频录制。考虑一个实时提要是否足够，而不是记录。
- ✓在部署监控摄像头、摄像头位置改变或使用自动面部识别等新技术能力时，进行数据保护影响评估。130
- ✓在使用闭路电视的地方，用英语和缅甸放置清晰的标志，告知公众可能被记录。
- ✓控制对录音的访问权限。建立标准操作程序，包括升级到高级管理人员，以应对公共当局对数据的任何要求。寻求以书面形式输入对数据的请求。不得让公共当局不受限制地进入闭路电视监测点。
- ✓应其要求，提供查阅已被录音的个人的录音。
- ✓保留闭路电视录像的时间尽可能短，不超过30天，除非它被用作刑事证据，或显示侵犯人权的证据，并可能对寻求赔偿的人有用。
- ✓对于涉及和平抗议的情况，考虑采用停止录制并立即删除闭路电视数据，否则当局可能使用这些数据来逮捕那些行使言论自由权利的人。

129 For further guidance see the 12 Guiding Principles of the [Amended Surveillance Camera Code of Practice](#), UK Government, December 2021

130 A [template for an data protection impact assessment](#) for surveillance cameras has been developed by the UK Information Commissioner Office and the Surveillance Camera Commissioner.



Myanmar Centre for
Responsible Business

ADDRESS:

6(a) Shin Saw Pu Road
Kayin Chan Ward, Ahlone Township, Yangon
Myanmar

P. +95 1 512613

E. info@myanmar-responsiblebusiness.org

www.mcrb.org.mm

www.myanmar-responsiblebusiness.org