



经济及社会理事

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/79/Add.1  
25 January 1999  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第五十五届会议  
临时议程项目 14(c)

特定群体和个人：  
大规模流亡和流离失所者

秘书长代表 Francis M. Deng 先生  
根据人权委员会第 1998/50 号决议  
提交的报告

增 编

流离失所问题概述：阿塞拜疆

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 13	3
一、流离失所危机.....	14 - 39	6
A. 国家概况.....	14 - 19	6
B. 冲突是造成流离失所的原因 .....	20 - 28	8
C. 流离失所的形态.....	29 - 39	10

目 录 (续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、责任与采取对策的法律和体制框架.....	40 - 57	13
A. 政府.....	40 - 51	13
B. 国际社会.....	52 - 57	16
三、流离失所者的目前情况.....	58 - -97	18
四、争取持久解决问题.....	98 - 113	29
A. 支持目前可能的返回.....	100 - 108	30
B. 促进为返回或重新定居和重新融合作好准备.....	109 - 113	33
五、结论和建议.....	114 - 120	34
附件：阿塞拜疆地图.....		41

## 导 言

1. 阿塞拜疆是世界上流离失所人口最多的国家之一：该国每八个人就有一个人是国内流离失所者或难民。造成流离失所的主要原因是关于 Nagorno-Karabakh 领土的冲突。到 1994 年 5 月缔结停火协议时，冲突已迫使约 650,000 阿塞拜疆人离开家园，加入已有流离失所人口的行列。在此之前，已有 1988 年至 1990 年来自亚美尼亚的 185,000 阿塞拜疆难民和 1989 年并非因为冲突而离开乌兹别克斯坦的 40,000 多 Meskhetian 土耳其人。这场冲突还在亚美尼亚造成了大量的流离失所人口，有来自阿塞拜疆的难民愈 300,000 人，大多数是亚美尼亚人，还有从边境地区迁移过来的约 70,000 人。虽然停火已持续了四年以上，但一劳永逸地解决冲突及其带来的流离失所问题还非近在咫尺，阿塞拜疆仍有 600,000 多人飘泊在国内其他地方。

2. 阿塞拜疆的国内流离失所情况与秘书长代表所调查的许多其他地区的情况一样，也是冲突导致大量人口逃亡到本民族的聚集地区。由于不得不放弃家园、财产和生活资料，他们突然发现自己成为社会中最贫穷、最脆弱的人。这些国内流离失所者，特别是为数众多的妇女和儿童被安置在帐篷和公共建筑中，往往生活匮乏，主要依赖外援来满足基本需求。

3. 在这种悲惨的境况下，如果说还存在什么积极的方面，那就是阿塞拜疆的国内流离失所者有一个与众不同的特点：政府与流离失所者之间有着很强的团结意识。这源于造成流离失所的冲突的性质（冲突有着外部因素），也因为国家当局与绝大多数流离失所人口有着民族亲和关系。所以，与许多其他国家不同，政府不视国内流离失所者为“敌人”，将他们当作虐待和攻击的目标。

4. 政府与国内流离失所之间的团结意识也表现在寻求持久解决办法上。秘书长代表在访问过程中发现，返回家园是当局和流离失所者共同追求的最大目标。对大多数流离失所者而言，返回家园确实是最好的出路。然而，何时能够实现和平，为大规模的返回创造条件，仍很难预料。在这种情况下，矛盾加剧，一方面希望和平地解决冲突和返回家园，另一方面需要满足流离失所者过像样和体面的生活的迫切要求。政府和国际社会面临的挑战是协调这两个目标。为此，秘书长代表赴阿塞拜疆访问，以评价挑战的性质，探讨主要为了流离失所者的利益而解决这些问题的方法。

5. 应阿塞拜疆政府的邀请，秘书长代表于 1998 年 5 月 21 日至 6 月 1 日访问了阿塞拜疆。访问的目的是了解该国国内长期存在的流离失所情况及造成具体问题，通过与政府、国际机构和非政府组织代表对话商讨解决办法，为有效地解决这些问题做出建设性贡献。由于 1998 年春和平进程势头的明显放慢，国内流离失所情况有可能持续一定时间，所以秘书长代表的访问对强调协同努力应付这些挑战非常及时。访问的另一目的是提醒人们注意流离失所问题。该问题久拖不决，又几年没有发生实战，所以渐被国际社会忽视，也越来越引起捐助国的厌烦。此外，阿塞拜疆国内流离失所情况的具体特点，也使人们更清楚地了解世界各地国内流离失所现象的各种侧面。

6. 在履行使命和完成各方面任务的过程中，秘书长代表坚持的方针是承认国内流离失所问题主要属于有关国家国家主权的管辖范围，而国家主权也产生某些责任：确保其管辖之下的所有人口具有安全和福利，最好是保证最高水准的人的尊严，至少也应保证基本人权，如人身安全和获得食品、饮用水、住处、衣服、基本保健和卫生设施。主权和责任相联系，为要求各国政府在无力充分履行提供保护和援助义务时请求或至少接受国际支持奠定了一个合作框架。在尊重主权和履行依主权所负责任的双重前提下，秘书长代表与各国政府和其他当局进行了诚恳和建设性的对话，共同寻找结束国内流离失所者悲惨境况的持久解决办法。也是出于这一目的，秘书长代表建议国家当局和国际社会采取各种措施，以更有效地解决这一问题。

7. 《处理国内流离失所问题指导原则》（指导原则）是由秘书长代表拟订并提交人权委员会第五十四届会议（E/CN.4/1998/53/Add.2）的，这套原则体现了既坚持主权又履行所负责任的方针。《指导原则》明确承认，国家当局负有主要义务和责任保护、援助、遣返或安置其管辖下的国内流离失所者，并协助他们与社会重新融合；还阐述了这些原则的具体性质。同时，《指导原则》还打算向以下团体和个人提供实际指导：所有涉及流离失所者工作的人；履行其职责的秘书长代表；存在国内流离失所现象的国家；与国内流离失所者打交道的所有其他机构、团体和个人；关心流离失所问题的政府间组织和非政府组织。

8. 这次访问阿塞拜疆是秘书长代表拟订《指导原则》之后的首次出访。在访问的整个过程中，秘书长代表将《指导原则》当作与政府官员、国际组织和国内及国际非政府组织代表、捐助国和外交界代表进行对话的基础。《指导原则》受到各方

面的好评，联合国人权事务高级专员办事处已安排以罗马文字和俄文文字将其译成阿塞拜疆语，以便利于广泛传播，秘书长代表对此十分感谢。秘书长代表收到的反馈表明，将《指导原则》翻译成当地语言，是使人们加深了解关于满足国内流离失所者需要的规范，并指导政府官员、其他机构、团体和个人以及国内非政府组织尽力满足这些需求的重要手段。司法部长说，保护国内流离失所者，需要把他们的权利写进法律，他对《指导原则》表示欢迎，认为是国家立法工作可以借鉴的宝贵资料。卫生部副部长特别欢迎《指导原则》对经济和社会权利给予的注意。这两位官员和一些其他官员都指出，他们将进一步学习《指导原则》，如有任何其他意见将告知秘书长代表。

9. 秘书长代表希望感谢阿塞拜疆政府邀请他访问该国及政府官员坦率和合作的态度。他特别感谢共和国国际人道主义援助委员会和国家难民及流离失所者事务委员会主席和成员以及部长内阁工作人员的合作和协助。

10. 秘书长会见了盖达尔·阿利耶夫总统、阿尔图尔·拉西扎德总理和 Izzet Rustamov 和 Abid Sharifov 两位副总理、外交部长、司法部长和社会保障部长、卫生部副部长、总统办公厅人道主义事务局局长、国家难民和流离失所者事务委员会主席、共和国国际人道主义委员会及其工作组代表、重建委员会代表、阿塞拜疆重建和恢复署署长、涉及国内流离失所问题的部长内阁工作人员。他还单独会见了联合国机构、国际人道主义组织、国内和国际非政府组织、国际捐助机构和有关国家外交使团（法国、俄罗斯联邦和美国，担任欧洲安全与合作组织解决冲突行动的莫斯科集团的共同主席）的代表。他还单独会见了一些机构、非政府组织和捐助国政府的代表。

11. 秘书长代表在全国不同地区和地点访问了国内流离失所者和难民。具体而言，他探望了首都巴库 Xatai 和 Binagady 区公共建筑物内 Bilasuvar、Barda 和 Agjabedi 地区营地和定居点内安置的国内流离失所者。在 Agjabedi 地区、他会见了 Kelbajar Winterland 和 Lachin Winterland 定居点的库尔德流离失所者。他还访问了 Fizuli 地区 Horadiz 和 Yukhari Kurdmahmudlu 村重建和改造工地的返回者。在巴库和所访问的地区，秘书长代表会见了当地执行委员会主席。在位于 Agjabedi 地区的 Lachin Winterland 营地，他还会见了流亡在外的 Lachin 执行委员会主席。在所有这些访问中，秘书长代表都与流离失所者和返回者直接交谈，并几次注意在代表

团妇女成员的陪同下，会见流离失所和返回家园的妇女，以便坦率地讨论她们关心的问题。秘书长代表没有得到政府允许访问国内流离失所者的原籍地 Nagorno-Karabakh 和其他被占领土。

12. 本报告主要是根据访问过程中收集的材料编写的，但也参考了次要来源的材料，包括政府间组织和非政府组织人权和流离失所问题报告和新闻报道。

13. 本报告分为五部分。第一部分是流离失所危机概况，阐述发生国的概况、其原因和主要特点。第二部分提出政府和国际社会满足流离失所者需要的责任和对策框架。第三部分评估访问期间所看到流离失所者的条件，指出有待满足的需要。第四部分探讨持久地解决流离失所者困境的各种可能和先决条件。第五部分是一系列建议。在报告自始至终，如有必要，总要提及《指导原则》的有关规定，作为秘书长代表监测和评定国内流离失所者处境的标准。最后，需要指出的是，地名的并拼写参照秘书长代表手头主要参考材料中的用法，绝不是对有关地区的政治地位表明任何具体立场。

## 一、流离失所危机

### A. 国家概况

14. 阿塞拜疆位于高加索地区，南部与伊朗相邻，西部与亚美尼亚和格鲁吉亚接壤，北靠高加索山脉和俄罗斯联邦，东濒里海（见所附地图）。该地区位于欧洲、前苏联、中东和亚洲的交叉路口，是基督教和伊斯兰教的汇合点，兼受波斯、俄罗斯和奥斯曼帝国的历史影响。1997年人口为7,566,000。就民族构成而言，阿塞拜疆人（突厥语族）占大多数。在 Nagorno-Karabakh 领土之争前，少数民族不到20%，俄罗斯人和亚美尼亚人是最大的少数民族，其他是 Lezghins 人、Avars 人、Talyshes 人、库尔德人、格鲁吉亚人和其他一些民族。官方语言是阿塞拜疆语，大多数人口信奉伊斯兰教。<sup>1</sup> 请注意在本报告中，英文词语“Azeri”指阿塞拜疆民族，“Azerbaijani”指该国公民或机构。

15. 阿塞拜疆的地理复杂又独特，在大约 86,600 平方公里的土地上，有世界上 11 个气候区域。该国自然资源丰富，特别有着大量的石油、天然气和金属矿藏。农业土地肥沃，主要种植棉花、烟草、葡萄，有些地区也养蚕。在苏联时期，特别

是后期，阿塞拜疆保持了相当高的经济增长速度。但是，它无法自给自足，消费品和农产品不能满足国内需求。自阿塞拜疆 1991 年宣布独立后，其经济仍然严重依赖其他前苏联共和国获得原料和商品市场。

16. 阿塞拜疆与其他苏联国家一样，目前处于从中央计划经济向市场经济过渡阶段。在艰难的结构改革的同时，又发生了 Nagorno-Karabakh 领土之争，使过渡进程更加复杂，政府愈加无力满足人民的社会经济需求。根据世界银行的估计，68% 的家庭被列为“贫穷”，24% 为“赤贫”。在国内流离失所人口中贫困人口所占比例最高，为 79%，被认为“赤贫”的人口占 41%。<sup>2</sup> 苏联时期广泛实行的社会保障制度不复存在，令穷人的境况更加悲惨。一方面是高贫困率，另一方面是分配制度中的不平等不断增加。随着石油财富的流入，这种差距预期将更形扩大。

17. 阿塞拜疆是世界上最古老的产油国之一，有着巨大的储藏用于未来发展。自该国独立以来，外国投资在石油领域发展方面发挥了日益重要的作用。政府与几个国际石油集团缔结了石油勘探和开发合同。尽管石油生产本身不会产生大量就业，但在整个经济中的“乘数效应”将带来众多工作机会。能源部门的发展在 2005 年以前预期不会大幅度增加国家财富的数量，因为头几年的收益将用于偿还投资费用。<sup>3</sup> 虽然能源部门的发展使人们对阿塞拜疆的经济潜力具有很大的信心，但严酷的现实——高失业率，普遍贫困，收入分配的差距，经济单一，在经济转型时期缺乏支持必要社会服务的足够资源——令乐观的前景有些暗淡。石油财富的大量涌入，除非管理得当，否则将加剧目前的收入不平等。而且，如果不调整方向将国内投资引入其他部门，极有可能增加经济对自然资源出口的依赖，最终在世界石油和天然气价格波动时不知所措。结果，将对该国和该地区的政治稳定造成影响。

18. 阿塞拜疆正经历的过渡阶段也波及到政治制度。目前，国家正在采取措施，实现良好管理，如举行选举和对新的宪法进行公决，为民主社会奠定一个基础。但是，还需要采取进一步措施，特别是加强立法和司法机构的独立性，下放权力，给地区和地方机构更大的自主权。政治改革的一个重要方面和表现是发展公民社会。自独立以来，已建立了 1,000 多个涉及各种问题的非政府组织，包括流离失所和人权问题的非政府组织。不过，它们开展活动的环境受到众多制约，阻碍了民间团体的发展和活动。

19. 正值一个新独立国家经历着重大经济和政治调整的时候，爆发了这场冲突和流离失所危机，使已经很困难的社会经济形势和苏联后过渡期更加步履维艰。这些情况必然削弱政府满足国内流离失所者需求和充分履行对全体阿塞拜疆人民所负责任的能力。因此，看待流离失所问题以及决定采取对策时，必须考虑到全体人民所处的这种社会经济困境。

#### B. 冲突是造成流离失所的原因

20. 阿塞拜疆的国内流离失所问题是 Nagorno-Karabakh 领土之争的直接结果。这片肥沃的山区（直译为“黑色的山区公园”）地处阿塞拜疆西部，面积约 1,700 平方英里。有几处距亚美尼亚仅几公里，但与其不连接。战前，亚美尼亚人占 180,000 人口的大多数，阿塞拜疆人也有 40,000 之多。

21. 阿塞拜疆和亚美尼亚都称 Nagorno-Karabakh 是一个与它们有着几个世纪历史联系的地区。不过，目前的冲突可以追溯到二十世纪初。俄国革命后，阿塞拜疆和亚美尼亚这两个新独立的国家为 Nagorno-Karabakh 领土诉之武力。1919 年的巴黎和会承认阿塞拜疆对这片领土的所有权。当阿塞拜疆和亚美尼亚归入苏联的版图后，关于 Nagorno-Karabakh 领土的这次安排也被保留下来，但把位于阿塞拜疆与其最西部的领土 Nakhichevan 地区之间的 Zangezur 地区划给亚美尼亚。于是，在该地区地图上，Nagorno-Karabakh 和 Nakhichevan 成为两块飞地，它们的居民分别与亚美尼亚和阿塞拜疆共和国的民族同胞相分离。从划定边界看出的苏联处理民族问题的方式是更大的战略部署的一部分，目的是维护莫斯科的中央集权，对边远省份的少数民族分而治之，让它们相互依赖，以防止从联盟中分裂出去。<sup>4</sup> 然而，这种战略不但没有解决民族问题，反而起到了加剧民族争端的相反效果，使生活在共和国之外的少数民族对所受的待遇感到不平。

22. 在苏联时代行将结束的时候，Nagorno-Nakhichevan 的民族主义热潮再度兴起，并展示了新的力量。1988 年初，民族关系趋于紧张，开始采取暴力的形式，在 Nagorno-Nakhichevan 和亚美尼亚攻击以阿塞拜疆人为目标，但在阿塞拜疆则以亚美尼亚人为目标。1988 年 2 月在 Sumgait 城和 1990 年在首都巴库都出现了暴力袭击亚美尼亚人的暴力事件。1991 年秋季苏联崩溃后，亚美尼亚和阿塞拜疆成为独立国家。1992 年 1 月 6 日，Nagorno-Karabakh 的亚美尼亚领导人宣布成立

“Nagorno-Karabakh 共和国”。虽然阿塞拜疆和国际社会都没有承认这一宣布，但这一宣布使争端进入了一个新内战时期。

23. 虽然冲突涉及或者说焦点集中于属于国际公认的阿塞拜疆边界之内的领土，但无可置疑存在着想“使冲突国际化”的外来因素。众所周知，Karabakh 的亚美尼亚事业得到了亚美尼亚和散居各地的亚美尼亚人的巨大经济和军事支持。<sup>5</sup> 为此，对这场冲突进行分析时，往往称其为阿塞拜疆政府与“亚美尼亚力量”之间的冲突。亚美尼亚力量一词蓄意有些模糊，是指 Karabakh 的亚美尼亚力量及其广义的成员，可能包括亚美尼亚公民、雇佣军和亚美尼亚武装部队成员。<sup>6</sup> 联合国大会关于该冲突的决议反映了国际社会的看法，明确地提到亚美尼亚和阿塞拜疆之间关系的恶化和两国随之出现的紧张局势，促请亚美尼亚政府“继续对 Nagorno-Karabakh 的亚美尼亚人施加其影响”，并要求“各国不要供应任何武器和弹药，以导致冲突的加剧和占领的延续”。<sup>7</sup> 冲突国际化的另一表现是阿塞拜疆对亚美尼亚实施经济封锁。为此，安全理事会在一份主席声明中表示，“深为关注对亚美尼亚和阿塞拜疆 Nakhichevan 地区商品和物资特别是能源供应的中断所产生的灾难性影响”，呼吁该地区的各国政府“允许人道主义援助物资特别是燃料自由地流入。”<sup>8</sup> 持续实施封锁表明，虽然停火结束了实际战斗，但双方关系仍然极度紧张。

24. 在俄罗斯联邦斡旋下达成的停火于 1994 年 5 月 12 日生效时，“亚美尼亚力量”控制了除 Nagorno-Karabakh 最东北部以外的所有领土、该地区西面和南面的所有外围地区，以及东面的 Fuzuli、Terter 和 Agdam 的部分地区，集中在一起约相当于 17% 至 20% 的阿塞拜疆领土。所以说，这场战争影响到的地区和人口远远超过具有争议的 Nagorno-Karabakh 领土，使约 100 万人从阿塞拜疆和亚美尼亚向外和在其国内颠沛流离，约 20,000-25,000 人丧失生命，无数人受伤，更有数量不明但不会很少的人失踪或被扣为人质。<sup>9</sup> 因为敌对行动中往往对被占领地区进行抢劫和蓄意纵火，所以战争还造成了严重的物质损害。<sup>10</sup>

25. 自 1992 年夏季，欧安合组织在 11 国明斯克集团(目前由法国、俄罗斯联邦和美国担任主席)的主持下，参与和平解决冲突的努力。<sup>11</sup> 缔结和平协议后，欧安合组织于 1994 年 12 月举行布达佩斯首脑会议，商定最终建立维持和平部队的可能性——这对该组织是首次。不过，这项建议还有待于实施。与此同时，解决冲突的努力仍在继续。

26. 1997年9月欧安合组织向各当事方提出建议,在国际社会中产生了颇为乐观想法,认为到年底冲突可望得到解决。阿塞拜疆接受了这项建议,亚美尼亚在Levon Ter-Petrossian总统的领导下也有保留地接受了这项建议,认为可以作为未来谈判的基础。然而,1998年春亚美尼亚的政治发展,即Ter-Petrossian总统辞职和举行以政府和平谈判方针为主旨的总统选举,使Robert Kocharian当选为总统。当时很有必要澄清各当事方的立场。抱着这一目标,明斯科集团各主席于5月中旬也就是秘书长代表抵达前几天访问了该地区,了解到当事方对如何解决冲突存在着相当大的分歧。在积极方面,各当事方重申它们遵守停火协议,并承诺在明斯科集团的范围内继续进行解决冲突的谈判。但是,与1997年底认为和平进程已取得很大进展的乐观态度形成鲜明对比,秘书长代表访问时的流行看法是冲突何时和如何解决很难确切预料。虽然双方公开提出以军事行动解决冲突的仅占少数,但大都表示对重新诉诸武装冲突的威胁不容忽视。应该指出,阿塞拜疆和亚美尼亚总统都宣布致力于以和平方式解决冲突,但在解决冲突的条件上存在着巨大的差异。

27. 最初议定的为期三个月的停火现在已持续四年有余,这的确是一个了不起的成就。不过,离永久解决冲突及其所带来的流离失所危机还相隔甚远。换言之,这场冲突处于一种不战不和阶段。因此,人们认为停火能否持久将取决于它能否成功:敌对行动的停止似乎使人们忘却了实现和平的紧迫。停火虽然结束了大规模的战斗,但沿着边境发生的零散交火从未间断过。

28. 由于没有持久解决冲突的办法,也由于边境地区的安全事件时而发生,大规模遣返流离失所人口的计划无法实施。在曾被占领但现在已获解放的某些阿塞拜疆地区(所谓的“从战争中解放的地区”),有些人已经返回,还有更多的人陆续返回。但是,对于从仍被占领的大部分领土流亡在外的人们,解决冲突是他们返回的先决条件。

### C. 流离失所的形态

29. 由于阿塞拜疆的国内流离失所问题是冲突直接造成的,所以流离失所的形态与敌对行动的发展密不可分,流离失所与冲突一样也是按民族界线发生的。在1988年至1991年初发生的流离失所的第一阶段主要是跨境流动,当时民族关系的紧张导致阿塞拜疆与亚美尼亚之间主要按民族归属整体地交换人口,有300,000多

亚美尼亚人从阿塞拜疆逃到亚美尼亚，约有 185,000 阿塞拜疆人从亚美尼亚逃到阿塞拜疆。1991 年春，在苏联军队的帮助下，当时的阿塞拜疆苏维埃共和国政府采取了一次称之为“环形战役”的行动，表面上是内部检查护照，实际上是将 Nagorno-Karabakh 周围几个村庄的亚美尼亚人强迫驱逐到这块飞地或亚美尼亚。<sup>12</sup> 后一类流离失所人口中有些人于 1991 年底和 1992 年返回了他们的家园。

30. 自 1991 年秋季开始，随着民族暴力和关系紧张爆发为 Karabakh 亚美尼亚力量与阿塞拜疆政府力量之间的武装冲突，流离失所危机改变了特点，变成了主要是国内性的背井离乡。Karabakh 力量发起一系列暴力攻击，1992 年春夺取了 Nagorno-Karabakh 的 Khojaly 和 Shusha 市，1992 年 6 月占领了 Lachin 周围地区位于 Nagorno-Karabakh 与亚美尼亚之间的陆地走廊，使这些地区的阿塞拜疆和库尔德人口以及 Meskhetian 土耳其难民整体迁移。1992 年 6 月底阿塞拜疆部队发起反攻，使约 40,000 亚美尼亚人离开家园。1993 年发生了最大的移民潮，当时 Karabakh 的亚美尼亚力量不仅夺回了以前的失地，而且还占领了 Nagorno-Karabakh 以外的大量土地，包括连接该领土与亚美尼亚之间的整个 Lachin 地区和 Nagorno-Karabakh 周围主要是阿塞拜疆人居住全部或大部分省份，致使约 450,000 至 500,000 人流落他乡。1994 年 4 月的进攻又在 Nagorno-Karabakh 北部和以东地区夺得更多的土地，又造成 50,000 人流落他乡。

31. 国内流离失所人口的绝大多数人即 99% 以上是阿塞拜疆人，其次有约 4,000 来自 Lachin 和 Kelbajar 地区的库尔德人和几百名其他民族人口——主要是俄罗斯人。政府最新统计表明，国内流离失所者有 47.4% 是男性，52.6% 为女性。17 岁以下的儿童占 32%，领取养老金者约占 19%。<sup>13</sup> 就职业背景而言，40% 务农，6.1% 从事教育，5.4% 从事保健，4.8% 从事建筑，11.4% 从事各种其他职业，约有一分之一的人没有任何正式职业。<sup>14</sup> 国内流离失所者的教育水平相对较高：71% 完成了部分甚至全部中等教育；10% 完成了高等教育；10% 完成了技术教育或不完全的高等教育。<sup>15</sup>

32. 国内流离失所者散落于全国各地。在国内流离的最初阶段，他们自己寻找住处，多半在城市的亲戚家寄宿或在学校、宿舍、技术院校和招待所等公共场所栖身。1993 年夏，随着在该国南部和中部即南部的 Imishli、Sabirabad 和 Bilasuvar 市和中部的 Agjabedit 和 Barda 市附近设立帐篷营地，定居形式发生了很大变化。营地

人口高峰时达到 100,000 人，现在约有 74,000 人。到 1993 年底，特别是 1994 年和 1995 年，在国际机构的协助下建设了预制房屋定居点。被遗弃的火车车厢也成为了临时的寄居地，仍有约 4,300 名国内流离失所者居住在这些地方。<sup>16</sup>

33. 目前，约有一半以上的国内流离失所者居住在城市，特别是首都巴库、附近的东海岸城市 Sumgait 以及 Nagorno-Karabakh 北面的 Ganja 和 Mingchevir 市。流离失所者流向城市，特别是首都及其郊区的趋势，表明这一比例可能还会增长。在 Imishli 和 Beylagan 等城市，据估计国内流离失所者占人口的 50% 之多。<sup>17</sup>

34. 流离失所者的定居模式往往与其以前的生活和地理环境截然不同。例如，流离失所者中的农民大多居住在城市，<sup>18</sup> 而来自山区的流离失所者多数没有在气候条件与其以前环境十分相近的该国北部和东南部定居。国内流离失所者涌入这一地区为当地人口带来的经济机会不多，并有可能使生活在那里的许多少数民族之间发生冲突，据报，这种担心是在流离失所者在这些地区定居人数不多的原因。<sup>19</sup>

35. 尽管流离失所打乱了原有的生活节奏，但集体联系纽带并没有断裂。在几所公共建筑、营地或其他定居点，同一民族或同一地区的众多国内流离失所者居住在一起。在有些地方，由于这种聚集，便成立了娱乐性质的社区机构。例如，在 Barda 镇附近的一个营地，定居者超过 6,000 人，按原籍地自己组织起来。这种趋势表现之一是办教育，在各营地四个主要由本乡人组成的集体中都为学生和教师办起了并行的学校。

36. 这种维持原有社区结构的现象在国内流离失所的库尔德人中间最为明显。位于 Barda 以南 Auberon 地区的 Kelbajar Winterland 营地和位于 Agjabedi 地区的 Lachin Winterland 营地，秘书长代表分别访问了来自 Kelbajar 和 Lachin 的库尔德国内流离失所者，他们历来在一定季节迁移到这些地区。这些库尔德人是半游牧民族，春天和夏天在 Kelbajar 和 Lachin (均位于被占领土上 Nagorno-Karabakh 与亚美尼亚之间的地区)附近的山区放牧，冬季随牲畜一起到阿塞拜疆中部较平坦地区。人和牲畜的蔽身地(对 Lachin 而言，往往是沙土平原中的地窖子)，以及其他结构和墓地多年来一直留在那里。该民族这种历史迁移形式已获广泛承认，并体现在向地区当局分配土地的制度中。例如，Kelbajar 库尔德人定居的 Auberon 地区便于 1972 年分配给 Kelbajar 执行委员会，尽管在地理上这片土地不在该行政区域管辖之内。由于冲

突的爆发和这些群体的继而迁移，库尔德民族在阿塞拜疆中部的季节迁移便成了长期居住。

37. 一旦有可能，一家人仍然在一起，或分离后再团聚。然而，经济境况令他们不得不分开，工作年龄的男子要离开家庭到城市或远在俄罗斯的田野里寻找生计，因为那里有季节工机会。

38. 在家庭内部，流离失所也影响到男女的分工。按照阿塞拜疆的传统家庭结构，男人负责提供收入，妇女除了可能从事的经济活动外，充当家庭主妇，承担所有家务、做饭和照顾小孩。由于丈夫死亡、残废或失业，在颠沛流离的日子里，许多国内流离失所妇女不得不承担新的至少是更多的资助家庭生活的责任。

39. 然而，性别分工的变化并没有完全反映在国内流离失所群体的社会结构中。在城市和农村看到的流离失所群体之间可以看到明显差别。在城市，男人和妇女都代表国内流离失所群体前来与秘书长代表会面，而且在谈及群体的问题时妇女往往更直率、更主动。相反，在农村的一些营地，主要是男人有时只是男人聚集在公共场所与秘书长代表会面，而妇女则留在家中，代表团中的女成员想办法与她们单个会谈。即使全营地人口的集会男女都参加，但往往分开就坐。在访问的所有地区，秘书长代表与代表团中的女成员一起与妇女直接有时是单独地会面，以便听取她们的具体意见，为她们畅所欲言创造条件。

## 二、责任与采取对策的法律和体制框架

### A. 政 府

40. 满足国内流离失所者需求的主要义务和责任由国家当局承担。《指导原则》第3条重申了这项义务和责任。

41. 阿塞拜疆政府在国家立法中明确承认对国内流离失所者负有责任。在这方面，值得注意的是阿塞拜疆是前苏联共和国第一个通过了关于国内流离失所者法律的国家。虽然1992年9月29日通过的《难民和流离失所者地位法》没有明确提及“国内流离失所者”，但是“流离失所者”一词可以适用于这些人。其中第1条所下的定义是，“必须离开自己的惯常居住地，到阿塞拜疆领土上另一地方的人。”

42. 该法律涵盖的人有权享有各种保障：在分配的临时居住地免费居住；免费乘车和免费将家庭物品运送到临时居住地；老年人、儿童、穷人和没有收入的家庭在临时居住地免费就诊；儿童和青少年接受教育；在人口聚集地按与常住居民同等的条件购买食品和工业品；领取特别赠款和补贴(未注明)；发放养恤金和津贴；免缴公寓房租和其他公用事业费用(但用于工业和经济活动的除外)；课税优惠；对迁离造成的物质和其他损害予以赔偿；在有关当局考虑到工作地点后提出的地址中选择常住地；分配土地；按当局的建议选择工作地点。此外，法律还申明，法律所适用的个人与阿塞拜疆的所有公民拥有同样的权利、自由和义务，可以向有关政府机构和司法机构提出申诉，以维护自己的权利。《指导原则》第 1 条申明，国内流离失所者应与本国其他人一样完全平等地享受国际法和国内法规定的同等权利，不得因他们是国内流离失所者而在这些权利和自由的享受上有任何歧视。

43. 1992 年通过的法律规定，凡国内流离失所返回其惯常住所，在同一地区免费得到另一住处，或依法给予的流离失所地位已满五年，则停止实施该法律。鉴于许多国内流离失所者已流亡在外超过五年，目前仍然无法返回原籍地，所以 1998 年 4 月对该法律加以修订，允许流离失所者地位在五年期限以外逐年延长。<sup>20</sup> 可以返回的人继续受流离失所者法律保护一年。

44. 另一项有关立法是 1998 年 2 月为纪念《世界人权宣言》五十周年颁布的关于人权的总统令，其中的一些条款涉及流离失所者。<sup>21</sup> 这项命令要求部长内阁提出建议，更有效地保护某些特殊群体包括难民和流离失所者的经济和社会权利。外交部负责保证有关国际组织实施这些条款，以便纠正因冲突而对难民和被迫迁离者权利的侵犯和对遭受的损害给予赔偿。在这方面，该项法律还规定，政府在各国际论坛上的代表加强努力，恢复因冲突而流浪在外的人的权利。

45. 特别需要对立法进行改革的一个领域是 **Propiska**，即居住许可，这项曾在苏联全境内实行的制度至今余迹犹存。居住许可是加盖图章的国内户口，将人限制在合法的居住地，并借以管理日常生活的各个方面，如工作、上学、结婚和参加重要公民活动。虽然阿塞拜疆宪法正式废除了户口制度，但许多法律还提到它，在某些方面户口仍然存在。随之出现的对行动自由的限制使流离失所者承受更多困苦，他们无法在最初分配给他们的地方以外居住，也无法按着自己的意愿到其他地方寻找更好的经济机会。户口制度的遗迹在阿塞拜疆和独立国家共同体的一些国家仍然

可见，与《公民权利和政治权利国际盟约》第 12 条和《指导原则》第 14 条关于迁徙自由和选择住所自由的权利不相符合。政府已根据《独联体被迫迁移问题行动计划》，并与难民署、欧安合组织和国际移民组织合作，着手改革关于 Propiska 的立法，但需要加快这一进程，以确保对迁徙自由和选择住所自由的充分尊重。

46. 就所涉机构而言，许多政府机构参与改善国内流离失所者境况的工作。卫生部、教育部、劳动和社会事务部，以及社会政策和人权问题的议会委员会都在各自活动领域尽力满足国内流离失所的各方面需求。国家难民和国内流离失所者事务委员会侧重关心国内流离失所者问题，对这些人口负有主要责任。它在各个受影响地区设立了办事处，与各地执行委员会或地区政府密切配合，向流离失所者提供直接援助。在每一个执行委员会中，都设有难民和国内流离失所问题工作组并在每个国内流离失所者营地或其他大型定居点派驻一名代表。

47. 在国家一级，部长内阁中设立了难民和被迫迁移者事务局。在该局及其专家组中有负责流离失所者事务的各国家机构，如国家难民和国内流离失所者事务委员会以及国内流离失所者原籍地区的“执行权力机构”即地区政府的代表参加。它的任务是监督被迫流离者立法的实施，派工作人员实地访问，并向流离失所人口居住的帐篷营地和住所派驻代表。

48. 另一重要的国家机构是共和国国际人道主义援助委员会，负责协调国际人道主义援助物资的接受和分配。委员会主席为副总理 Izzet Rustamov，委员由有关政府机构的 16 位代表(包括总统办公厅、一些部委、海关委员会和国家难民及国内流离失所者事务委员会)组成，每月举行一次会议。其工作组负责执行委员会的决定，管理日常国际人道主义援助问题。工作组每名成员负责与具体的国际组织和非政府组织联络，协调阿塞拜疆具体地区的计划。工作组成员还访问这些地区，监督援助物资的分发和委员会决定在地方的实施。

49. 还有 1996 年夏季建立的国家重建和恢复委员会，由副总理 Abid Sharifov 担任主席。在委员会管辖范围内有阿塞拜疆重建和恢复署，任务是协调所有与重建有关的所有外部和内部投入。第四节将详细叙述重点负责重建和恢复工作的政府机构的活动。

50. 如以上概括所述，负责国内流离失所问题的政府机构林林种种。正因为有许多这类机构，才似乎需要一个总体协调机制，确保在做出集体反应时保持统一和

全面。政府和国际机构的代表都说，1995年设立共和国国际人道主义援助委员会对于政府内部、中央政府与地方政府之间特别是政府与人道主义援助组织和捐助国之间改进合作很有帮助。尽管如此，政府官员自己首先承认政府内部以及国家和地方当局之间需要加强协调。政府在国际移民组织制订的框架内设立了国家制订移民综合管理计划委员会，是朝这一方向迈出的另一重要步骤。委员会负责五个单独但相互联系的计划领域：难民和国内流离失所者；劳工移民；政策和管理；边境管理；移民信息系统。秘书长代表获悉，还提出了新的改进协调和协调各有关机构活动的建议。他鼓励政府认真考虑这些建议以及其他类似建议。

51. 除协调问题以外，由于国内流离失所者的规模和流亡在外持续的时间，产生大量的物资需要，政府缺少足够的资源，难以全面、有效地做出反应，以改善国内流离失所者境况。例如，政府每月对国内流离失所者家庭的补贴只有 7,000 马纳特(约相当于 2 美元)；这被称为“面包钱”，用于满足少量的基本需求。

## B. 国际社会

52. 由于阿塞拜疆政府承认对它对国内流离失所者负有责任，但又无力满足他们的需求，所以赢得了国际社会的同情。为此，按《指导原则》第 25 条的规定，国际人道主义组织和其他机构要求提供服务支持国际流离失所者的愿望被认为是真诚的。

53. 从这项原则推论，所有有关国家当局应允许和方便人道主义援助物资的自由通过，让参与提供援助的人迅速、不受阻碍地进入国内流离失所居住地区。在这方面，应指出，政府当局不允许联合国和其他国际人道主义组织进入 Nagorno-Karabakh 和自 1992 年以来被占领的周边领土。秘书长代表向政府代表提出了这一问题，得到的回答是，允许国际组织进入这些地区，尽管只是为了评估流离失所者的需求，但有可能导致国际社会承认被占领土的合法性，所以违反安全理事会关于确认阿塞拜疆领土完整的各项决议。这种不允许人道主义援助物资进入政府控制以外领土的态度，与秘书长代表访问斯里兰卡时看到的该国政府的做法截然不同(见 E/CN.4/1999/44/Add.1)。应回顾，在被占领土内的国内流离失所者大多数是来自阿塞拜疆其他地方的亚美尼亚人，也有战争初期离家出走后又返回的亚美尼亚居民。虽然联合国系统以外的一些国际组织设法绕过政府的决定，从亚美尼亚一侧进

入被占领土，但由于没有国际社会的全面介入，所以对那里的人道主义和重建需求没有一个清楚的估计。外交部长承认有必要对被占领土流离失所者的需求进行评估，但表示只能在实现和平以后进行。即便如此，他认为达到所提到的进行需求评估任务的其他前提，如部署欧安合组织授权的维持和平部队和和平协议的执行取得明显进展，也需要 8 至 12 个月。被占领土的需求评估问题仍然是解决阿塞拜疆国内流离失所问题的核心。

54. 在阿塞拜疆的其他地区，国际组织似乎可以按《指导原则》第 26 条的要求，在得到尊重和保护的环境下开展活动，没有受到攻击和其他暴力活动的骚扰。

55. 然而，试图满足国内流离失所者需求的国际人道主义组织还面临其他业务困难。非政府组织开展活动所需要的法律和行政环境阻碍它们有效地运行和发挥充分的潜力。非政府组织需要经过一个繁琐且缺乏透明的强制性注册过程，还要缴纳高额税款。创造一个更有利于非政府组织在阿塞拜疆开展工作的业务环境，不仅对非政府组织本身的工作而且对依赖非政府组织将其当作执行伙伴的国际机构均十分重要。为了落实独联体移民会议的精神，难民署(与“开放社会协会”和设在华盛顿的“非赢利国际法律中心”合作)，协助政府起草一项关于非政府组织活动的法律，以遵守世界其他地区实行的公认的原则和做法。预期这项法律将提出可列为慈善性的协会和基金会的种类，制订注册程序和慈善活动条例，明确政府对非政府组织的责任。它十分鼓励政府确保这些立法的迅速颁布和有效实施。这样做不仅可大大便利和促进非政府组织的活动，还可协助政府满足流离失所者的需要。

56. 直到最近，捐助国政策，特别是美国的政策一直不利于国家和国际社会满足国内流离失所者人道主义需求的努力。具体而言，1992 年《维护自由法》第 907 条禁止所有政府对政府的援助，包括人道主义援助。这项禁令对国家管理的保健事业产生了很有害的效果，当然限制也使其他活动领域遇到各种问题。<sup>22</sup> 除了限制美国资助的国际非政府组织的活动范围外，第 907 条还阻止加强阿塞拜疆政府的能力以使其在满足人道主义需求中发挥更大作用的努力，是造成目前问题的一个因素。<sup>23</sup> 必须指出，最近对第 907 条加以修正，取消了对向政府提供人道主义援助的限制，规定了民主建设和经济改革领域的计划。秘书长代表获悉，由于这些值得欢迎的变动，美国现在已成为最大的人道主义物资捐助国，并逐步增加这一领域的贡献。鉴

于其他捐助国趋向于减少对重新安置和发展项目的基本人道主义援助资金，这一事态发展就更加引人注目。

57. 在流离失所危机最初“紧急”阶段过后的几年，捐助国以及国际机构和非政府组织的援助重点从基本人道主义救济明显地转向发展、重建和再安置项目。这一趋势的一个明显迹象是一些国际机构和非政府组织因资金短缺撤消或缩减紧急救济类的援助和活动。但是，从以下各章可以看出，地面上的情况表明这样的完全转变为时过早。

### 三、流离失所者的目前情况

58. 国内流离失所者需要，而且有权得到保护和援助。和在许多其他情况下不同的是，当局和国内流离失所者都有相互团结的意识，这就是说，当局不把流离失所者看作“敌人”，当作攻击目标。按原则 10 至 13 的规定需要保护的流离失所者的生命和人身安全受到威胁的现象不明显。

59. 但是，要保护的不只是人身安全，还包括国际人道主义法律所规定的内容广泛的经济、社会、文化、公民和政治权利。例如，得到食物、住所、保健、教育和就业的权利也在保护范围之内。秘书长代表所会见的阿塞拜疆国家和地方政府官员也都同意这一观点，承认在这些领域仍然有很多需要。

60. 关于享有适当生活水平的权利的原则 18 规定：不论在何种情况下，有关当局都起码应当保证国内流离失所者无一例外的均能获得：基本食物和食用水；起码的栖身之地和住房；适当的衣着；基本医疗服务和卫生设施。代表在访问期间清楚地看到，在这些领域以及教育和创收方面各种需要仍然很突出，下面是有关的主要调查结果。

#### 基本食物和食用水

61. 1996 年的两次调查发现，食物援助是多数国内流离失所者的最大需要。<sup>24</sup> 在由于创收机会有限而依赖性较大的农村地区，情况尤其如此。世界粮食计划署(粮食计划署)给“食物有保障的”家庭下的定义是“在任何时候都能通过家庭生产或购买力有保障的获得全家健康生活所必要的充足数量和适当质量的食物”。<sup>25</sup> 许多流离失所家庭在背井离乡几年之后仍然没有食物保障。世界显圣国际社 1998

年春季进行的一次调查表明，在 Barda、Oguz 和 Ujar 区问题十分严重。<sup>26</sup> 在边远地区，经济机会有限是严重缺少食物保障的部分原因。总的来说，在农村地区，内部流离失所者能够利用的土地土质都非常贫瘠，不可能使他们实现自给自足，尽管一些园艺活动机构提供了援助。例如，据一个定居点的国内流离失所者说，他们只能种植洋葱。国际机构提供的食物援助旨在解决 50%的营养需要，提供面粉、油类和豆类(可食用种子，如豌豆类、菜豆类、扁豆类等)等物品，加上受援者自己提供的蔬菜和肉类以及政府提供的面包补助。但是，所发现的特别是在儿童和老年人中营养不良的高发生率表明，还没有充分满足国内流离失所者的食物援助需要。<sup>27</sup>

62. 粮食计划署是主要食物援助提供者，目前向 20 万人提供援助，占接受食物援助的国内流离失所者总人数的 68%。这些数字是最近显著增加以后的数字，这是因为在 1997 年底援外社食物分配方案结束之后，粮食计划署接管了对受此影响的 90,000 国内流离失所者的援助。由于红十字会与红新月会国际联合会等其他机构的食物援助方案预计将逐渐结束，对南部收容营的国内流离失所者的食物援助定于 1998 年底停止，现在还不清楚将由谁承担对这部分人的援助。迄今，政府一直在争取粮食计划署增加援助，但粮食计划署本身也面临着资金困难，这使它连预定的 1999 年援助人数的需要都难以满足，就更不用说增加援助人数。

63. 国内流离失所者需要不断援助以满足其基本食物需要。必须强调指出的是，这种援助不一定只是直接救济，还可以采取“以工作换食物”的方式，至少对有能力并非常愿意工作的大多数流离失所者来说这种方式是可行的。以工作换食物方案不仅可以满足国内流离失所者对食物援助的需要，而且，如下面所重点说明，可以解决他们对住房、卫生和教育的需要，同时还可以提供技能培训和从事有意义活动的机会。

64. 在制订食物援助方案时，曾努力争取受益者参加。粮食计划署提供了这方面的实例，例如，受益者的投入改变了食物援助方案内容的组成，按照受益者的意愿，绿菜豆改成了白菜豆。原则 18 要求要特别努力确保妇女充分参与包括食物在内的基本物资的规划和分配。作为北京世界妇女会议后续行动的一部分，粮食计划署制定了一些目标，其中包括吸收更多妇女参与决策，制定更多考虑到性别的方案。在后一方面，值得注意的是粮食计划署将食物直接分配给妇女的政策及其执行伙伴世界显圣国际社确保在食物分配工作人员中有妇女的作法。各国际机构和国内流离

失所妇女对代表提问的回答表明，在阿塞拜疆似乎没有在分配救济物资过程中时常发生的性暴力或性利用问题。

65. 关于国内流离失所者得到食用水的问题，必须指出，广大居民的水供应是有限的，而且往往没有保障。城市中的水供应一般较好，尽管在许多流离失所者居住的城区破旧公共建筑中水的质量很差。修缮这些建筑的项目包括更换水管，在这些项目所不涉及的建筑中仍然有严重的水的质量问题。同样，在农村地区，人道主义组织和政府也在努力争取提供食用水，包括在收容营和定居点挖掘水井和提供水罐。但是，由于需求很大，很多流离失所者的需要仍然不得满足。缺少饮用和用于其他目的的清洁水是代表所访问的一些收容营和定居点流离失所者的共同问题。由于一系列原因，现有水井往往不够使用。在代表访问的一个收容营中，水井据说只有 2 米深。在 Lachin 冬地收容营，只有一些自流井，为使流离失所者能利用这些水井，必须铺设输水管道。鉴于这些情况，政府和国际机构须联合确定需要改善食用水供应的优先地区。

### 基本栖身之所和住房

66. 难民和流离失所者部工作人员指出，住房是一种基本需要，在这方面，难民和流离失所者的情况有很大不同。几乎所有来自亚美尼亚的难民都找到了长久住房，而多数流离失所者在离开家乡 5 年多之后仍然住在最简陋的临时住所中，包括帐篷、火车厢和公共建筑。

67. 情况更坏的看来是那些仍然住在往往是破旧的帐篷中的流离失所者。在寒冷的冬季，这种住所不足以御寒，<sup>28</sup> 而且，正如代表在 5 月底访问时所发现的那样，在温度较高的月份中又十分闷热。由于地下水位高，代表所访问的一些家庭的帐篷和其他临时住所内的地面渗水问题很明显。

68. 估计有 50% 的流离失所者住在公共建筑中，这种建筑可说是一种较长久的结构，但这种住所并非没有严重缺陷。代表所参观的据说是典型公共建筑中的住所，居住空间狭窄，一个大家庭只能住在为在高等院校或技术学校学习的学生设计的一个单人房间中。在巴库郊外 Xatai 区参观的公共建筑中，平均 7 至 8 人住在一间 9 至 12 平方米的房间内；在 Binagady 区参观的建筑中，每个房间平均 5 至 6 人。房间都没有门，因此，没有私人生活和安全可言。在公共厨房中，平均 20 个家庭共同

使用一个煤气炉，据报告，存在着煤气中毒和其他安全问题。在所有建筑中，电线都是裸露和破旧的，不少接线处看来都是临时凑合上的。门厅和楼梯井都很黑暗，即使在代表白天参观时也是如此。而且，虽然代表是在夏初访问的，但仍可看出这种建筑不适于冬天居住，不足以抵御巴库及其周围地区冬季所特有的猛烈寒风，因为很多窗户没有玻璃，墙壁和房顶也到处是漏洞。供水管道问题和水害是明显的，卫生设施也很差，造成了有利于疾病滋生的条件。

69. 为解决这些问题，目前正在作出重大努力以改善流离失所者的居住条件。难民署和一些国际非政府组织联合执行的公共建筑修缮项目主要有四个重点：保温防寒，修理有漏洞的屋顶和墙壁，窗户安装玻璃和密封；用电安全，换装新电线、断路开关、增加足够的电线和照明，宣传安全用电知识；改善供水和卫生系统；建造单独的居住空间，安装隔板、门和锁。代表有机会参观了作为公共建筑修缮项目一部分由国际慈善团修缮的一些建筑，在生活条件的改善方面，对照是鲜明的。也很明显的是，流离失所者对居住在经整修的建筑中感到自豪，制订了轮流值班表以确保日常维护。另外，项目的一个积极副产品是产生了一个内部流离失所者承包队伍，他们承接了大量修缮工作，因此，不仅获得收入，而且锻炼了技能，只要修缮和重建活动必须进行，就需要这些技能。

70. 难民署主办的灰石住房项目产生了同样的积极副产品，为流离失所者提供了就业和发展技能的机会，项目鼓励承包商雇用流离失所者。这个项目以及美国援外署主办的泥砖住房建设项目为住在农村的流离失所者提供了简易而较牢固的单个家庭临时住所。国际救济组织进行的需要调查有助于确保居住条件最差的优先得到照顾。代表有机会参观了一些灰石和泥砖住房。在有些地方，这类住房集中在一起形成小住区，居住在其中的往往是大家庭，这种住区还有利用难民署援助的种子和工具开设的茂盛小花园。

71. 通过公共建筑修缮项目以及灰石和泥砖住房项目，流离失所者的居住条件有了非常需要的显著改善。以高效益办法显著改善流离失所者的临时生活条件不但是可能的，而且往往会带来一些积极的副产品，如使流离失所者获得收入、发展技能和改善精神状态，代表亲眼看到这一点之后，就更加感到不能继续眼看着很多尚未受益于这些方案的流离失所者仍然生活在悲惨的居住条件下。鉴于很多流离失所

者不可能在近期内返回原地，其临时居住条件必须改善，至少要达到起码的象样水平。为此，需要国际捐助者提供更多的资金支援，政府也应尽力而为。

72. 和解决所有其他需要一样，在解决居住条件问题方面，需要和目标受益者进行讨论。代表在访问过程中遇到的两个有关住房的事例说明了这样做的重要性。第一具事例涉及 Lachin 冬地收容营，如上面所提到，来自 Lachin 地区的半游牧库尔德流离失所者住在其传统冬季居住区所特有的地下窑洞中。在流离失所迫使这些库尔德人终年住在这种窑洞中时，一个国际项目为他们建造了很多预制房屋。但是，现在这些房屋大部分没人居住，这是因为目标受益者不想离开其传统窑洞，这又特别是因为这些窑洞是有意建在靠近牧场的地方。虽然窑洞并不是长久住所，而且需要进行一些修理工作，但居住者倾向于留在这种靠近牧场的传统住所中说明需要谨慎，不能以为更复杂的住房，更不用说费用更高的住房一定适合目标受益者的需要和意愿。

73. 第二个事例涉及在废弃的火车车厢中凑合安家的数以千计的流离失所者的情况。这种地方远不适于居住，因为它们和帐篷一样，冬季不能抵御风寒，夏季闷热难熬。尽管如此，代表在 Barda 区访问的一个车厢住区的居民仍然表示，即使有另外的选择，他们也不愿意离开这个地方。在这种情况下，重要的不是所提供另外住所的种类，而是其地点，在距离这个车厢住区几公里的地方有一个多数居民借以谋生的市场。考虑到这些流离失所者宁愿留在车厢中而不愿意搬迁到远离经济活动中心的地方，最好是尽可能努力改善流离失所者目前所在地方的居住条件。

74. 一些政府官员和一些国际非政府组织(值得注意的是，代表所会见的流离失所者没有人提出建议)提出的一项改善居住条件的建议是，在多数流离失所者家庭居住的单间房屋中建立或提供隔离墙。这一措施被认为对遵循文化传统很重要，根据这种传统，少年女子和未婚妇女不能和男性亲属睡在一个房间。政府官员指出，根据文化传统，即便是最贫穷的家庭也要有一个两室住宅。代表访问的一个家庭的车厢住房由牛津救灾组织提供了一块隔板。代表向其提出这一要求的其他机构答复说，他们没有满足这一要求是因为资源有限。难民署给了一个相当合理的答复：如果当局认为有更多流离失所者是所谓“长期逗留者”，在预期的返回之前需要不同于纯属临时性住房的住所，它将愿意考虑这一要求和有关改善居住条件的其他建议，并在住房方面投入更多资金。

## 适当衣着

75. 关于衣着需要，必须说明的一点是，访问是在较温暖的月份进行的，因此难以确定冬季的服装需要。然而，帐篷、其他临时结构和尚未修缮的公共建筑中缺少适当供暖，由此可知，对冬季保暖服装的需要将相当大。据报告，在夏季以外的季节农村住区的泥泞状况是常见的，因此需要适当鞋袜。一位人道主义工作者说，在冬季特有的泥泞道路上，经常看到儿童光脚或只穿袜子行走。

## 基本医疗服务和卫生

76. 阿塞拜疆的国内流离失所者在离开故乡以后健康状况普遍恶化。通过 1996 年进行的全国健康和营养状况调查发现，儿童和老年人慢性营养不良发生率上升，贫血和缺碘情况严重。<sup>29</sup> 疥疮，特别是在儿童中，以及其他皮肤病，呼吸系统疾病、疟疾、腹泻和维生素 A 缺乏症是普遍的健康问题，特别是在收容营中。

77. 流离失所在精神健康方面也造成问题。流离失所者的精神紧张不仅和战争有关，而且和很多人的拥挤而恶劣的居住条件以及孤立和前途不定的感觉有关。在后一方面，迅速返回的希望一次又一次破灭给流离失所者造成的精神压力不可低估：的确，一些国际人道主义工作者注意到，自 1998 年初和平进程陷入停顿以来，流离失所者的精神健康明显恶化。当地非政府组织也说，目前的国际人道主义援助是否会继续下去这种疑问增加了流离失所者的精神压力。原则 19 规定，必要时，国内流离失所者应获得心理和社会服务。

78. 应当按照原则 4 的规定，为解决流离失所儿童的精神和其他需要作出特别努力。一些国际机构和当地非政府组织为解决阿塞拜疆国内流离失所者的精神和社会需要作出了重大努力。一个突出的例子是儿童基金会的方案，按照这一方案，对约三百名流离失所者进行了社会工作培训，这是为了向约四千名流离失所儿童提供幼年教育以及精神和社会康复活动。粮食计划署的参与使参加这一方案的社会工作者不仅获得培训和有意义的就业，而且得到食物援助，作为方案的一部分，还向儿童提供饼干。

79. 指导原则还要求对妇女的保健需要给予特别注意，包括生殖保健以及预防传染性和感染性疾病，如艾滋病。在阿塞拜疆，流离失所的男人和妇女要求提供避

孕药物，这特别是为了计划生育。<sup>30</sup> 同时，还针对妇女在妇科保健、母亲安全和哺乳方面的特殊需要制定了方案以提供保健教育和服务。

80. 对国内流离失所者的保健需要作出的国际反应还包括加强国家和地方的有关能力。在解决基本救济需要方面的国际参与逐步停止的趋势加快的情况下，这项工作就变得更加重要。吸收包括本身就是流离失所前经过专业培训的医生或其他保健人员的大量流离失所者参加是一种高效益的办法，这种办法还有重要的额外好处，可有助于流离失所的医生和其他保健人员跟上保健实践的发展，保持和发展技能，获得现金收入，或作为“以工作换食物”方案的一部分，获得食物收入。在由红十字会和红新月会联合会管理的南部收容营中，雇用流离失所的医生和护士为收容营居民提供基本医疗服务。在这方面还值得一提的是由国际救援委员会主办的卫生教育培训人员培训方案，通过这一方案在四十多个流离失所者居住区举办的每期一周的培训课程向分组学习的妇女教授了生殖保健和一般保健知识。<sup>31</sup> 难民署，作为其生殖保健和计划生育方案的一部分，采取了执行伙伴和当地非政府组织结对的办法，目的是帮助加强后者的业务能力。

81. 加强当地保健能力除需要培训和专门知识以外，可能还需要帮助加强当地基础结构和提供物资。在 Agjabedi 区 Lachin 冬地收容营，地方当局为满足该住区几千名流离失所者的需要建设的医疗所还没有完成，代表没有看见有关建筑，据说只有一个基本框架和一个房顶，没有墙壁。代表想起国际求援委员会的公共建筑修缮方案，向陪同他访问收容营的该委员会代表提出这一问题，他高兴地得知完成医疗所建筑的工作很可能会列入方案范围。这一信息已转达给地方当局，当局对此表示欢迎，希望这次谈话现在已变成具体结果。在返回行动已开始的 Fizuli 区 Horadiz 镇，代表访问了经过重建和修善的地区医院；据院长说，医院没有足够的医疗设备、病床和其他用品。开发计划署告诉他早些时候曾列了一个所需设备清单给资助者，但资助者只提供了一些基本药品，因此，该医院仍然需要基本设备。

82. 很明显，仍然需要国际社会从保健专门知识、基础结构和物资等方面帮助加强国家和地方能力，同时，国家和地方当局也有责任确保原则上免费提供的国家医疗服务能切实兑现。一些流离失所者报告说曾遇到不付钱就不能得到医疗服务的问题。虽然这种做法不是官方决定的，而且实际上国家法律禁止这样做(见上面第二节)，但国家和地方当局完全可以进一步努力制止这种做法。原则 19 规定，所有受

伤和有病的以及残疾流离失所者均应尽可能及时和充分得到他们所需要的医疗服务和照料，不得以医学以外的任何理由给予区别对待。

83. 还可能因为居住地点产生难以获得医疗服务的问题，特别是在远离城市中心的地区。为向流离失所者提供服务组织了巡回医疗队，但是，如卫生部副部长所指出，他们不可能到达所有需要的地方。得到服务的次数各有不同，发现有些社区从未得到服务。<sup>32</sup> 即便在城市地区，路途也会使获得医疗服务很困难。代表在巴库郊区的 Xatai 区访问的一个公共建筑中的流离失所妇女指出，需要建立一个常设医务所以满足公共建筑中居民对最基本医疗服务的需要。至少，她们需要架设一条公共电话线以备必要时联系急诊使用。实行后一项建议看来用不了多少费用，但却可发挥重要作用，满足流离失所者的紧急保健需要。代表所联系的政府官员对这一要求作出了积极反应，同意采取适当行动。在全国，均应每月派巡回医疗队到所有流离失所者社区提供服务。

84. 卫生服务差是造成流离失所者健康问题的主要因素之一。一方面，全国很多地方卫生基础结构薄弱，另一方面，由于过分拥挤以及所想象的他们的“临时”性质，流离失所者住所和住区的这种基础结构更是很不完善或不能很好维持。很多流离失所者在离开故乡以后几年仍然没有适当的洗澡设施。在 Barda 地区由土耳其红新月会建立、后由地方当局接管的一个收容营，按照预定的时间表，6,000 多个居民每个人可每周在公共澡堂洗 15 分钟的淋浴。但是，收容营居民告诉代表，在指定的时间往往没有水。在有足够的水供应的时候，排水又成了问题，代表在访问时发现公共澡堂的男浴室情况就是如此。另外，在同一收容营，水井只有 2 米深，据报告，疥疮和腹泻是常见病。

85. 在 Agjabedi 区由政府管理的另一个收容营，也提到同样的供水问题。另外，可明显看出垃圾的收集也是一个问题：在几座住房中间的一块空地上散布着很多垃圾。这种情况除了使收容营居民生活条件不卫生以外，还造成其它问题。一位妇女说，由于分配给她的地皮在受影响地区，她的家庭至今没有住所。一些流离失所者报告说，虽然管理机关作了经常收集垃圾的安排，但实际上经常没有人收集，无人想办法解决临时垃圾堆的具体问题。

86. 的确，在其它地方，为解决卫生问题明显作出了努力。改善供水和卫生系统是难民署公共建筑修缮方案的一个重要组成部分。在 Barda 火车厢居住区，为流

离失所者提供了厕所。在国际红十字会和红新月会联合会兼管的南部收容营，供水和卫生方案每天为居民提供约 20 公升食用水、每周热水淋浴用水、20 个居民一个厕所，每天清洗，每月清除一次粪便。为建立当地能力，方案打算调动居民和地方当局作好准备，以便自己管理供水和卫生服务。然而，代表所访问政府管理的收容营的问题表明，当局可能还未具备足够能力，可能也不具备在这些地区履行其责任的意愿。

## 教 育

87. 原则 23 重申每个人均有受教育的权利，呼吁有关当局确保向国内流离失所者提供免费和义务初级教育。第二节提到，有关国内流离失所者的国家法律规定没有任何区别地向国内流离失所的儿童和少年提供教育。

88. 从代表所访问的流离失所者的态度可以看出，阿塞拜疆社会对教育非常重视。在 Barda 区的一个收容营，代表与其较深入讨论教育问题的教师自豪地说，在收容营中建立的教育系统的教学保持了高标准。为说明这一点，他们提到一种情况：从难民营学校毕业上大学的学生都发现自己基础较好。收容营学校在 Barda 区最近举行的一次音乐竞赛中获了奖，这是该收容营全体居民都感到自豪的一种嘉奖，他们中很多人来自以其音乐和艺术而闻名的 Agdam 区。在巴库郊外的 Binagady 区，小学生以一场合唱热烈欢迎代表，在 Agjabedi 区政府管理的收容营，青年人为庆祝国庆节举行了一次感人的诗朗诵会。

89. 考虑到流离失所者学校常见的困难教学条件，就使人感到教育方面的这些成就特别突出。Barda 区交谈的教师表示急需补充学校用品，包括课桌、椅子、黑板和笔记本。他们说，各收容营这方面的情况有很大差别，例如，在邻近的两个收容营，国际伊斯兰救济组织向那里的学校提供了课本、制服和医疗服务。关于校舍，据报告，校舍非常拥挤，冬季缺乏供暖，而地方当局则没有资源解决这些问题。在一个石油和能源这样丰富的国家，学校缺乏取暖用燃料甚至更令人难以置信。在另外一些地方，甚至没有适当的校舍，例如在 Lachin 冬地收容营，没有完整的学校建筑。当局和流离失所者都说，和收容营未完成的医疗所一样，要完成学校建筑，需要大量援助。

90. 流离失所对教育的影响已超出流离失所者的范围，而扩大到其他人口。在大学和技术学校学生宿舍以及校舍中收容流离失所者造成非流离失所者教育的中断和困难，已引起当地居民的不满。<sup>33</sup> 这种干扰在短期内固然还可以容忍，但时间已过去 5 年多，不论是为流离失所者能正常生活，还是为了整个教育系统，都需要作出另外的居住安排。

91. 在流离失所者的教育方面，也产生了与当地居民融合的问题。例如，在 Xatai 区，地方当局说，流离失所儿童在和当地居民隔离的学校中上学。据说，这样做是为了让流离失所儿童和其他处于类似情况的儿童一起学习，有助于他们适应情况。但是，在流离失所长达数年的情况下，这也使他们脱离当地居民，因此，妨碍融合，而在越来越需要返回以外的解决办法的情况下，融合是特别重要的。

92. 根据一项值得注意、以整体办法对待流离失所者和当地居民需要的教育项目，挪威难民理事会正在制定一项全国人权教育方案，将按照这一方案向所有学校提供关于人权标准的培训和教材。建议将“指导原则”纳入这项方案，以作为一种手段教育流离失所儿童：人权标准与其特殊需要有何关系，同时让当地居民了解流离失所者的特殊需要也是大家的共同权利。

### 就业和创收

93. 原则 22 规定，国内流离失所者，不论是否住在收容营，均应享有各种权利，特别是自由寻求就业机会和参加经济活动的权利。根据政府的最近统计数字，在有能力工作的 300,000 多流离失所者中有三分之二没有工作。<sup>34</sup> 有工作者的多数受雇于公共部门，主要是老师和保健专业人员，约三分之一受雇于私人部门。<sup>35</sup> 除经常性就业以外，公共部门的季节性农业工作、偶然的建筑工作或临时性服务工作是另外一些人的收入来源。但是，工资，特别是国营农场或较大的私营种植园的农业工作的工资，据一些流离失所者说，发放不定时，经常拖欠。而且，农业工作机会往往是有限的：在 Barda 区，全区 80,000 名流离失所者中只有 5,000 人有工作。地方当局解释说，虽然许多流离失所者有农业劳动背景，但他们缺乏作为该地区主要农业活动的棉花和蚕桑种植所需要的技能。对居住在 Barda 镇火车厢住区的流离失所者来说，在市场上每月平均 60,000 马拉特(约 17 美元)的收入足已使他们不接受其他地方的更好住所。另外，如前面所提到，人数不详的流离失所男子临时移居到

首都或到更远的俄罗斯以赚钱养家，多数是在非正式贸易活动中寻找工作机会，这类工作收入各不相同。收容营中的一位妇女讲述了她年青的儿子在巴库的经历：自1996年以来，他一直在市场上从事贸易工作，但由于腐败问题一直未能给家里寄一分钱，除个人基本生活费用以外，赚取的任何收入都必须交给官员以便能继续工作。

94. 流离失所者可选择的有限就业机会和其他创收手段与他们渴望工作的意愿形成鲜明对比。在巴库和其他地区，流离失所者，不论是男人还是妇女，都表示出强烈的工作愿望。例如，代表在巴库郊外 Xatai 区会见的一些妇女表示，除返回原籍这一最终目标以外，她们关心的主要问题是有机会工作。她们强调说，她们愿意做任何事情，包括用双手劳动或从事服务性工作，尽管其中一些妇女说她们有文凭，受过大学教育。她们对接受新技能培训也表示了强烈兴趣。原则 23 规定，只要条件允许，应向国内流离失所者，特别是少年和妇女提供教育和培训设施，不管是否住在收容营。

95. 近几年来出现了一种值得欢迎的趋势，据国际机构和非政府组织报告，政府变得更愿意接受为流离失所者创收的项目，而以前则因为担心会干扰让流离失所者返回的首要目标而很不愿意允许进行这种项目。目前由国际机构和非政府组织执行的方案以一系列方式支持微型企业的发展：职业和事业培训；向个人提供小型事业赠款以购买所需要的设备和材料，如缝纫机、布料、手工针织材料和棉纱、针织机、修鞋材料、修车工具、理发工具，以及木工、泥瓦工、焊接工和管工工具；向组织小型合作企业的流离失所者团体提供贷款，如鞣皮、汽车修理、金属制品厂和木工厂、面包房和面粉厂；建立和支持妇女合作组织。政府本身也主办一些自己的创收活动：例如，妇女缝纫项目，政府购买其产品以分配给在冲突中失去一个家庭成员、因而接受特殊援助的“烈士家属”（其中一些是流离失所者）。当地非政府组织，其对应的国际组织指出，也可以在主办微型信贷方案方面发挥重要作用，但受到国家法律的限制，其中要求，从事借贷活动的机构必须至少有相当于 500 万美元的资金。为增加流离失所者利用信贷的机会，鼓励政府创造一种更有利于非政府组织主办微型信贷方案的环境。

96. 更难以克服的是结构性困难，这不仅限制了流离失所者，而且也限制了一般居民的就业和创收机会。由于国家仍处在从中央计划经济向市场经济过渡的转型时期，失业和低生产率问题仍然很严重，仍在进行生产的工厂开工率只占其生产能

力的很小一部分。在农村地区，经济活动的机会也很有限。例如，国际红十字会和红新月会联合会指出，到 1998 年冬季，它将不再有任何可能为它所支援的南部收容营的流离失所者提供创收机会。这里和其他地方的许多收容营都远离城市，因而很难有创收机会。

97. 另一个严重的结构性问题是在土地改革方面。目前正在进行的土地私有化工作只是使许多定居在农村地区的流离失所者的情况恶化。虽然全国各地土地私有化进行速度不同，但各地方当局有一个共同忧虑的问题，即：流离失所人口的存在严重影响了这一工作，因为他们都住在要私有化的土地上。平均来说，根据私有化方案，每人要分得一公顷土地。但是，由于设想他们在返回原籍之后将在本地区获得土地，多数流离失所者被排除在这一进程之外。在一个地区，地方当局明确表示，他们不愿意分给流离失所者可耕地，因为担心由于他们对作为一种生计的土地的传统依附关系，他们会永远定居在那里。然而，如代表所指出，正是因为这些流离失所者对土地的依附关系，向他们提供有实际意义的种田机会十分重要。暂时分配给流离失所者的土地一般都是质量最差的土地，因而限制了他们实现自给自足和通过农业劳动获得收入的能力。十分重要的是，土地私有化工作要考虑到流离失所者的短期和长期需要，既不能将他们排除在外，也不能以任何其他方式对他们施加不利影响。农业机械和肥料援助也可有助于提高农业产量，从而增加流离失所者获得收入的机会，同时也有助于全国农业的发展，目前，农业和工业一样，未能充分发挥其潜力。

#### 四、争取持久解决问题

98. 无可否认，返回是多数流离失所者及其政府都愿意接受的解决办法。住在城市和农村地区的流离失所者纷纷告诉代表，他们首先是希望返回家园。同时，表示这种愿望的人都承认，返回的一个先决条件是持久和平。因此，可能不足为怪的是，流离失所者密切注视着和平进程，可以证明这一点的是：他们能具体地引述欧洲安全与合作组织提出的解决冲突的倡议，他们也知道联合国安全理事会的有关决议。在这方面，在访问过程中，政府官员和流离失所者都多次提到，安全理事会近些年来很少注意该国的冲突，对此，他们解释为联合国不再关心其境遇的信号。虽然联合国长期以来一直支持由欧洲安全与合作组织明斯克小组牵头进行冲突谈判，

但目前的僵局表明需要联合国在和平进程中发挥更直接的作用。事实上，一段时间以来，联合国一直在提倡将人道主义问题列入和平进程。由于大规模流离失所是冲突的这样一种限定因素，如果要实现持久和平，就必须公平解决亚美尼亚和阿塞拜疆的大量难民和流离失所者问题。

99. 目前还很难预料什么时候会实现和平，使得有可能大规模返回。的确，甚至在实现和平的时候，有些人已在返回政府恢复控制的 Fizuli、Terter 和 Agdam 地区曾被占领的地方或被战争破坏的地方。因此，现在，按照是否可以把返回作为一种解决办法，可将内部流离失所者分为两类：来自以前被占领或被战争破坏的地区、现在有可能返回的人；占流离失所者多数、来自仍然处在政府控制之外地区返回希望不那么确定的人。对这两类流离失所者，如原则 28 所规定，有关当局的首要义务和责任都是创造条件，使他们能自愿、安全和体面的返回家园或习惯居住地，或自愿在本国其他地方重新定居，并促进两类人与当地社会的融合。

#### A. 支持目前可能的返回

100. 来自目前在政府控制之下地区的流离失所者已开始返回，但由于冲突造成的破坏和安全问题速度很慢。阿塞拜疆恢复和重建机构 1997 年对所谓“战争解放的”和“战争破坏的”地区的破坏情况进行的评估表明一系列部门受到广泛破坏：住所和个人财产；教育、公共卫生、社会和文化结构、电力、天然气和水的供应、浇灌系统、运输和通信等领域的基础结构；工业；农业和农产品工业；另外，地下还有大量地雷。37% 以上的住房、25% 的农田以及 8-10% 的教育、农产品工业和能源基础结构需要重建或修缮。在 Gazakh、Agdam 和 Fizuli 三个地区，破坏超过 50%。<sup>36</sup>

101. 鉴于破坏的规模之大，创造有利于返回的条件是一项艰巨任务，即便是在这些有限的地区也是如此，超过了政府的能力。作为在战争蹂躏地区解决冲突后重建和重新定居问题的一个典范，国际人道主义和发展机构相互之间并和阿塞拜疆政府建立了伙伴关系以共同协助阿塞拜疆政府为作为持久解决办法的返回创造条件。1998 年 4 月，这种伙伴关系进一步正式化，成立了一个国际咨询小组以协助政府执行一项耗资 1.23 亿美元、分多年执行的“解放区重建和重新定居方案”。方案的目的是通过一些为正在返回者和几千名已经返回者以及留在冲突所破坏地区的约

250,000 人进行的实际和社会基础结构项目以及创收方案促进约 36,000 人永久性返回家园。

102. 重建或修缮住所是返回的一个先决条件，因此，是方案的重要组成部分。难民署应政府请求正在这一地区发挥主导作用，1998 年春季开始执行一项 1,200 万美元的两年期“为流离失所人口返回被战争破坏地区修缮住房方案”。方案第一阶段计划向 Terter、Fizuli 和 Agdam 区的约 200 个家庭提供当地可接受最低标准住房。与阿塞拜疆恢复和重建机构合作，对受益者的援助水平将取决于他们的家被破坏的程度：(一) 家被完全破坏的人将得到新标准住房；(二) 家受到严重破坏的人将得到建筑材料、技术咨询和指导，但鼓励他们自己动手修理，同时组成以社区为基础的工程队以协助力量最薄弱的家庭建造住房；(三) 对房屋受到轻微破坏的人将提供必要的建筑材料以进行修缮。在后一种情况下，值得一提的是，方案尽可能就地取材，但出于环境考虑避免使用的石棉除外。

103. 在 Fizuli 区 Yukhuri Kurdmahmudlu 村，代表访问了一个受益于这一方案的返回者住区，新建的住房取代了他们完全被破坏的老房。虽然这里的石灰石住房和该国其他地方的房屋看起来相象，但这些房屋的设计是永久性的，因此质量较高，例如，墙壁和地板较厚。除建筑本身之外，这个小住区还表现出其他长久迹象，这里有茂盛的玫瑰园和果园。代表所会见的居民看来都很高兴，为他们的新家感到自豪；他们说，他们很高兴能返回家园。

104. 但是，返回要能持久，就不仅需要恢复流离失所者的住房，而且需要恢复返回地区的物质基础结构和经济活动机会。重建和恢复方案将这两个目标结合起来进行工作，吸引流离失所者参加重建和恢复活动并创造使他们能长期自力更生的机会。作为方案在 Fuzuli 区 Horadiz 镇的一个试验项目，代表访问了由阿塞拜疆恢复和重建机构在开发署支援下重建的医院、学校和火车站。社区澡堂和邮局也得到恢复，目前正在执行重建社区中心、图书馆、药店、城区道路和街道照明的计划。同时，欧洲联盟的独联体技援方案集中进行大型基础结构项目，包括铁路、电力和水供应以及浇灌系统。独联体技援方案还协助恢复农业部门和农产企业，通过分发谷物、化肥和机械使总共雇用 2,000 人的 100 个农场恢复生产。计划扩大的项目预期最终将向约 10,000 人提供就业。

105. 与方案的住房部分一样，受益者的参与是返回地区物质基础结构重建工作的一个主要特点。6,000 多人，其中多数是 Fizuli 区的居民，参加了 Horadiz 和该地区其他村庄的重建工作，<sup>37</sup> 从而给返回者提供了赚取收入和发展技能的机会。方案中强调受益者的参与和原则 28 是完全一致的，其中要求作出特别努力确保国内流离失所者充分参与计划和管理他们的返回或重新定居和重新融合。

106. 从 1996 年 7 月到 1998 年 6 月，Horadiz 的人口增加了一倍，达到 2,857 人，而且，在继续稳定增加，平均每周有 6-7 个家庭向当局表示他们愿意返回。<sup>38</sup> 有些家庭在自己的家重建之前就返回了该地区。例如，代表访问的一位妇女就是和家人一起从一个帐篷收容营中搬到 Horadiz 的一个火车厢中，以便距离家园更近一步。

107. 很多流离失所者看来都渴望返回，但要保证安全返回，必须满足一个重要的先决条件，即排除返回地区的地雷。在这方面，国际红十字会进行的地雷知识宣传活动具有重大意义。不了解地雷的实际分布范围，因为没有详细的雷区记录。为开始解决这一问题，开发署 1998 年委托在 Fizuli 区进行了一次地雷调查，鉴于在那里正在进行的重建方案，该地区被选定为优先调查地区。为把调查扩大到流离失所者目前正在返回或预计将来返回的其他地区，还需要更多资金。还有必要建立一个国家机构以管理扫雷行动。为实现这一目的，政府已开始采取重要步骤，制订了关于建立阿塞拜疆国家扫雷机构的法令草案，阿塞拜疆恢复和重建机构购买了一些基本扫雷设备。但是，仍然存在着缺乏国家能力和需要对当地人员进行人道主义扫雷培训的问题，在大规模返回的情况下，将非常需要这种技能。

108. 最后，除协助目前能返回的流离失所者以外，目前正在进行的返回方案也打算随时促进临时计划的大规模返回。方案的这个方面在 1997 年秋季起了重大作用，当时的和平和大规模返回的前景看来都特别好。然而，由于 1998 年初和平进程放慢，在短时间内不再可能有大规模返回，因此，需要有一种替代办法或至少是临时解决办法。

#### B. 促进为返回或重新定居和重新融合作好准备

109. 必须为来自仍在占领之下的阿塞拜疆 20% 领土的大量流离失所者找到替代办法，因为目前他们不可能返回。但是，政府一直不愿意让他们重新融合，因为担心这会妨碍实现返回的目标，甚至返回所依赖的政治解决的前景。在这方面，集

中住在收容营、住区和公共建筑中的流离失所者似乎被当作冲突谈判的一个筹码，因为这是战争对阿塞拜疆造成影响的明显证据，证明迫切需要恢复失去的领土。政府似乎认为，流离失所者的重新定居和重新融合将代表在政治谈判中的一个重大让步，因为它将取消为允许返回而恢复对被占领土的控制这一人道主义任务。

110. 根据原则 28，当局应当促进返回或重新定居的流离失所者重新融合。虽然由于首要目标是返回，这样做似乎是当局所讨厌的，但最近在寻求替代办法方面还是取得了一些进展。特别明显的是，政府勉强承认了“长期逗留者”的概念，这就是说，在流离失所者中有些人即使在实现和平的情况下也不可能返回，因此应当得到比纯粹临时住所更多的援助。一些机构也报告说，政府不愿意允许或提倡创收活动的态度有所改变。

111. 然而，政府和流离失所者自己的首要目标仍然是让多数流离失所者返回。虽然看来返回确实是多数流离失所者愿意选择的解决办法，但现在仍然难以预测和平和何时到来，使大规模返回成为可能。因此，似乎出现了一个难题，一方面，希望和平解决冲突，使流离失所者能够返回，另一方面，则要以不影响这些目标的方式解决流离失所者的目前需要问题，使他们能象样和体面的生活。

112. 在整个访问过程中，代表逐渐有了一种想法，即：可能最有效解决这一难题的办法是，继续努力争取和平和采取返回的解决办法，同时努力加强流离失所者自立更生的能力，以使他们为可能的返回做好准备。按照这种想法，向流离失所者提供技能培训和创收机会可以说是对实现最终返回目标的贡献，而不是一种退让。另外，不论是在农业部门还是工业部门，还是创业方面，流离失所者都是一支未充分利用的熟练和受过教育的重要劳动力队伍，如果引导到适当活动领域，他们可以为整个国家的经济增长作出贡献。在一次与代表的富有成果和诚恳的交谈中，按照这一思想，社会保险部部长谈到流离失所者的很大智慧潜力以及目前在该国的大量外国投资，认为通过技能培训和在最新技术领域创造就业机会可充分利用这两个因素。

113. 这样做看来与捐助界的想法非常吻合，在和代表的一次会谈中，他们表示非常愿意支持建立国家能力和促进流离失所者自力更生的项目，但同时也对缺乏政府对这些目标的支持表示遗憾。代表在先后与社会保险部长、总理和总统的会谈中都讨论了同样的问题，这些会谈都明显表明意见接近一致。因此，看来现在应当

召开一次政府官员和国际社会代表会议以制订共同战略，这项战略不仅要解决目前流离失所者对继续提供人道主义援助的紧迫需要，而且要满足他们自己表示的希望，通过利用更多的就业机会和其他创收手段实现更大程度的自力更生。在从阿塞拜疆返回之后，代表和秘书长、紧急救济协调员和一些国际机构负责人讨论了这一建议以争取他们的支持。他想通过本报告让国际捐助界广泛了解这项建议，同时提醒阿塞拜疆政府不要忘记关于这一问题的积极对话，以使建议举行的会议确实举行。代表本人时刻准备以任何可能的方式协助举行会议。

## 五、结论和建议

114. 阿塞拜疆的国内流离失所情况和代表亲自研究的其他情况都出自一个共同原因，即武装冲突。然而，引起阿塞拜疆冲突的外部原因造成了一系列独特情况，对这些情况，当局和流离失所者的看法是一致的；政府承认有责任解决流离失所者的境遇问题，因此，不把他们看作“敌人”，或因此威胁他们的人身安全。但是，这种情况也表明，保护流离失所者不仅是保证他们的人身安全，而且也包括让他们享有各种经济和社会权利，这至少要求向他们提供食物和水、住所、衣服、医疗服务和卫生以及教育以及经济活动机会等方面的基本援助。正是在这些方面，阿塞拜疆很多流离失所者的需要尚未得到满足，这也同样需要国际社会给予注意。

115. 捐助者、国际机构和非政府组织都认为，在解决内部流离失所者人口的需要方面，政府必须承担更大责任。然而，大家也都承认需要加强政府的能力，以便按照其能力逐步增加其责任。

116. 与捐助者、国际机构和非政府组织一样，流离失所者自己对他们和政府对国际援助不断增加的依赖感觉感到不满意，他们表示了自己的愿望，强烈希望能通过劳动养活自己。值得注意的是，流离失所者，由于其人数之多，在阿塞拜疆代表了一支潜在的重要政治力量。如果内部流离失所人口在法律保护、基本人道主义援助和重新融合方面的需要继续得不到适当满足，他们就有可能采取激烈手段，绝不能低估这种危险。

117. 由于目前的经济状况，流离失所者自力更生的实现还需要一些时间，因此，在未来一段时间仍然需要人道主义援助以满足基本需要。然而，这两种情况并非毫无关系，因此，需要结合起来看待。为消除慢性依赖的危险，在向流离失所者

提供有意义的活动和技能发展机会的同时，可以扩大“以工作换食物”的方案范围(上面已经提供了一个保健方面的例子)，使其包括其他领域的活动，为从依赖到发展的过渡创造条件。

118. 简而言之，阿塞拜疆国内流离失所情况的现状不能再继续下去。在流离失所和依靠紧急救济至少 5 年之后，流离失所者应该得到、而且越来越多地要求更持久地解决其境遇问题。虽然现在其中一些人已经有可能返回，但大多数仍然处在一种不定的经济、法律和社会地位中，一方面，他们的最终目标是返回，另一方面，在返回之前他们需要象样和体面的生活。很多流离失所者被迫继续生活在缺衣少食的条件下，捐助者和流离失所者对由继续实行紧急式援助造成的依赖感觉日益不满，这种情况要求政府采取紧急措施解决目前的问题，特别是流离失所者在食物、住所、保健和获得收入方面的需要。同时，由于还有大批流离失所者处于恶劣的生活条件下，政府和国际社会对目前正在进行的来自政府恢复控制地区的流离失所者的返回和重建项目所表现的热情必须降温。因此，必须探索作为一种替代办法的重新定居的可能性。当局对为持久解决问题创造条件的责任不只是在流离失所者的返回方面，而且还应当包括探索在该国其他地方自愿重新定居的可能性。

119. 为解决两种人的需要，提出下述建议：

- (a) 需要找到一个和平和持久解决冲突的办法。虽然到现在已保持停火几年这一成果具有重要意义，但只有通过永久性解决冲突才能为在阿塞拜疆和亚美尼亚因冲突而流离失所的千千万万的人找到持久解决办法。是否能和平解决冲突和持久解决流离失所问题不仅取决于阿塞拜疆政府和 Nagorno-Karabakh 当局，也取决于亚美尼亚和该区域其他政权所采取立场。紧迫需要加紧努力解决冲突。
- (b) 就目前来说，必须全面和有效地改善流离失所者的悲惨境遇，特别要注意确保他们在食物、住所、衣服和医疗服务等方面的最基本需要。如许多居住在陈旧帐篷、火车车厢和过分拥挤的公共建筑中流离失所者低于标准的生活条件所表明，在这些方面仍然存在着严重差距。另外，还存在着严重的营养不良、其他保健问题和卫生问题。
- (c) 国际捐助界使援助方法从救济式援助向发展援助全面转移还为时过早。不错，应当坚持针对长期发展需要的项目，但同时也应当继续向

有需要的人提供基本人道主义救济，特别是那些最脆弱的群体，如老年人、残疾人和女家长，不管发展速度有多快，这些人仍然会需要人道主义援助。为给从依靠向自力更生过渡创造条件，政府应当支持以工作换食物的方案，扩大这种方案的范围将是有益的。

- (d) 流离失所者的教育设施，特别是经济活动机会需要改善。流离失所者社区的技能培训方案、有意义的创收活动和微型信贷服务应当发展，并且要有妇女的充分参加。
- (e) 虽然目前的资源困难可能限制政府满足流离失所者物质需要的能力，但是，政府要改进这方面的工作还可以作一些不需要很多或完全不需要资金的事情。这些事情包括：改善负责解决流离失所者需要问题的国家和地方当局内部和相互之间的协调；修改有关非政府组织活动的法律，特别是与征税及其信贷活动有关的法律以创造更有利于非政府组织工作的环境；确保取消 *propiska* 制度的残余，保障自由迁徙和选择居住地点的权利；确保在目前进行的土地私有化过程中流离失所者不被歧视，或受到不利影响。
- (f) 鉴于目前和平谈判陷入停滞，因而迅速返回的前景暗淡，需要对成千上万的目前不能返回的流离失所者的需要重新进行一次评估。如上面所多次指出，代表发现，食物和食用水、住房以及医疗和卫生设施等方面的基本需要没有得到适当满足。必须通过政府和国际社会的共同努力迅速解决这些基本需要问题。
- (g) 为切实执行所有上述建议，需要召开一次有政府、国际机构、非政府组织和捐助界代表参加的会议，以共同制订一项战略，制订具体方案，并作出明确分工以有效解决流离失所者的短期、中期和长期需要问题。根据在访问过程中各方面对这些建议所表示的支持以及流离失所者的迫切需要，这个会议的召开不应再拖延。
- (h) 作为可能最终返回的临时规划，也要对被占领地区的需要进行评估。所报告的这些地区的破坏规模表明，一旦返回，将需要大量重建援助，在可能的情况下，这种援助应当是有助于持久解决问题的援助。大力鼓励政府给予合作，允许国际机构进入这些地区。

- (i) 对那些现在有可能返回的地区，有必要进行全面的地雷评估调查，然后制订扫雷方案。不应允许也不能鼓励流离失所者返回未清除地雷的地区。需要为建立国家扫雷能力加强援助。同时，红十字会应当继续进行地雷知识宣传运动。
- (j) 为了能安全和可持久地返回，还应当加紧努力解决冲突和实现和解。这些地区的非政府组织，特别是妇女组织正在进行一些重要活动，这些都需要加强支持。如果最终实现大规模返回，这种工作对促进和平和重建社区是十分必要的。
- (k) 必须保证返回是自愿的。虽然流离失所者和政府都很明显是愿意返回的，但当局追求这一目标的固执程度使人们感到有必要确保流离失所者真正自愿返回。需要由难民署协助注意返回的自愿性。在这方面，应当向流离失所者提供关于返回地区情况的准确资料。
- (l) 在继续支持返回这一理想办法的同时，也需要更多注意和支持其他持久解决办法，即重新定居和重新融合。政府最近开始接受“长期逗留者”的概念，因而采取了一些重要步骤，允许为流离失所者提供更长久的住所，愿意支持技能培训和创收项目。在这些措施的基础上，还需要政府更多支持促进流离失所者自力更生和返回以外的其他持久解决办法，返回对许多人来说仍然是一个渺茫的目标。
- (m) 在促进流离失所者更大程度自力更生的同时，政府必须承担更大责任解决他们的境遇问题。的确，流离失所人口数量之大和当前困难的经济状况限制了政府单独充分解决流离失所者需要的能力，因此，仍然需要国际援助。除直接援助有需要的流离失所者以外，还应当加强对政府的国际援助以提高其对流离失所者履行责任的能力，这一点应当得到政府的充分支持。

120. 最后，应当提醒注意的是，人权委员会曾请代表所访问国家的政府对其建议给予应有的考虑，并提供关于按照这些建议所采取措施的情况。代表再次感谢阿塞拜疆政府邀请他进行访问以亲自研究该国的严重流离失所情况，并期望得到政府的进一步合作以解决国内流离失所者的境遇问题。

注

- <sup>1</sup> 开发计划署,《1997年阿塞拜疆人的发展报告》,第53-55页。
- <sup>2</sup> 出处同上,第94页。
- <sup>3</sup> 开发计划署,《联合国驻地协调员1997年阿塞拜疆年度报告》(1998年2月13日,巴库),第4页。
- <sup>4</sup> 见 Bill Frelick, Faultlines of Nationality Conflict: Refugees and Displaced Persons from Armenia and Azerbaijan, Washington, U.S. Committee for Refugees, March 1994, pp.7-9。
- <sup>5</sup> Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh (New York, 1994), pp. 67-73; S. Neil MacFarlane and Larry Minear, The Politics of Humanitarian Action: The Case of Nagorno-Karabakh, Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1997, pp. 28-30 and 41。
- <sup>6</sup> 特别是参见 Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, pp.29-30 and 90-104。
- <sup>7</sup> 安全理事会1993年4月30日第822(1993)号、1993年7月29日第853(1993)号、1993年10月14日第874(1993)号和1993年11月12日第884(1993)号决议。
- <sup>8</sup> 安全理事会主席1993年1月29日声明(S/25199)(涉及中断对亚美尼亚和阿塞拜疆 Nakhichevan 地区商品和物资特别是能源的供应)。
- <sup>9</sup> 关于大规模的劫持人质情况,见 Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh, pp. 18-25。
- <sup>10</sup> 见 Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict。
- <sup>11</sup> 明斯科集团(以拟议举行和平会议所在的城市命名),包括亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、捷克共和国、法国、德国、意大利、俄罗斯联邦、瑞典、土耳其、美国和“Nagorno-Karabakh 问题的有关当事方”。
- <sup>12</sup> 见 Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, pp.4 and 59。
- <sup>13</sup> “阿塞拜疆共和国难民和国内流离失所者的资料”,附于阿塞拜疆常驻联合国日内瓦办事处代表1998年8月3日致小组委员会的信之后(E/CN.4/Sub.2/1998/35)。
- <sup>14</sup> 开发计划署,《1997年阿塞拜疆人的发展报告》,第93页。
- <sup>15</sup> 出处同上,第93页。
- <sup>16</sup> 见注13。
- <sup>17</sup> William Hayden, “Country profile; Azerbaijan Global IDP Survey (London: Earthscan, 1998), p. 167。
- <sup>18</sup> 国家难民和国内流离失所者事务委员会,引自《国际移民组织1996年独联体移民报告》(1997年),第28页。

<sup>19</sup> 开发计划署，《人的发展报告》，第 93 页。

<sup>20</sup> 对阿塞拜疆共和国总统签署的《阿塞拜疆共和国难民和国内流离失所者地位法》的修正和增补，1998 年 4 月 17 日，巴库。

<sup>21</sup> 阿塞拜疆共和国总统关于确保公民和人的权利及自由的措施的法令，1998 年 2 月 22 日签署。

<sup>22</sup> 见 S. Neil MacFarlane and Larry Minear, *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh*, providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1997, pp. 52-53.

<sup>23</sup> McFarlane and Minear, *Humanitarian Action and Politics*, p.53.

<sup>24</sup> 阿塞拜疆，战略和国际研究中心，《关于国内流离失所人口的社会研究：人道主义援助，需要和生存战略》(巴库：难民署，1996 年 3 月)；世界卫生组织疾病控制和预防中心、儿童基金会与救援国际和荷兰无边界医生合作，“关于阿塞拜疆国内流离失所者和居民的健康和营养状况调查”(1996 年 4 月，巴库)；在下述两篇文章中都引用了上述文献：Thomas Greene：“北高加索、阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚的国内流离失所情况”；Roberta Cohen 和 Francis M. Deng(编辑)：Forsaken 人：国内流离失所案例研究；华盛顿，D.C.，Brookings 研究所，1998 年，第 263 页，注 67。

<sup>25</sup> 粮食计划署 1998 年 5 月为代表的访问编写的情况简介。

<sup>26</sup> 见联合国人道主义事务协调处：阿塞拜疆 1998 年 8 月人道主义情况，第 4 页。

<sup>27</sup> Thomas Greene：“北高加索、阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚的国内流离失所情况”，见 Cohen 和 Deng：《Forsaken 人》，第 264 页。

<sup>28</sup> 例如，1997 年冬季，气温骤然下降到摄氏零下 50 度，此为 25 年中所记录的阿塞拜疆最低温度。“阿塞拜疆创纪录的低气温”，RFE/RL 新闻，第一卷，第 182 号，第二部分(1997 年 12 月 18 日)。

<sup>29</sup> Thomas Greene 在题为“北高加索、阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚的国内流离失所情况”的文章，Cohen 和 Deng 在题为《Forsaken 人》一书第 264 页，注 69 中引用的卫生组织疾病控制和预防中心和儿童基金会编写的“卫生和营养状况调查”。

<sup>30</sup> 难民妇女和儿童问题妇女委员会：《南高加索的流离失所妇女：关于阿塞拜疆、亚美尼亚、Nagorno-Karabakh 和格鲁吉亚人道主义援助需要的审查》，1998 年，纽约，第 8 页。

<sup>31</sup> 难民署公报“流离失所者和难民生育卫生和妇幼安全方案”，1997 年 9 月 26 日，巴库。

<sup>32</sup> 难民妇女和儿童问题妇女委员会，《南高加索的流离失所妇女》，第 8 页。

<sup>33</sup> Frelick：《国籍冲突的误区》，第 27-28 页。

<sup>34</sup> 具体而言，政府的统计数字表明，在有能力工作的 301,359 个流离失所者中，196,380 人没有工作。见第 3 页，注 13。

<sup>35</sup> 开发署：《阿塞拜疆：人力开发报告》，第 95 页。

<sup>36</sup> 阿塞拜疆共和国解放区恢复和重建机构：《解放区恢复和重建方案可行性研究：概要》。

<sup>37</sup> 开发署：《战争破坏地区重建和恢复机构》，第 8 页。

<sup>38</sup> 前引书，第 9 页。



附件. 阿塞拜疆地图

注：本图所示边界不表示联合国正式认可或承认的边界。图中的地名拼写可能和报告案文中所示不一致。

图例

首都和难民署办事处  
有关城镇  
流离失所者集中地点  
国界  
争议边界  
Nagorno-Karabakh 以  
外受冲突影响地区