



大 会

Distr.
GENERAL

A/51/483/Add.1
24 October 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议

议程项目11(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

国内流离失所者

秘书长的说明

增编

秘书长谨按照人权委员会1995年3月3日第1995/57号决议以及经济及社会理事会1995年7月25日第1995/273号决定，向大会成员转递国内流离失所者问题秘书长代表弗朗西斯·登格先生(苏丹)编写的报告。

附 件

秘书长代表弗朗西斯·登格先生按照人权委员会
1995年3月3日第1995/57号决议和经济及社会
理事会1995年7月25日第1995/273号决定提出
的国内流离失所者问题报告

流离失所者情况简介：塔吉克斯坦

	页 次	段 次
一、导言	1 - 8	2
二、引起流离失所的原因：冲突的背景	9 - 28	5
A. 社会和经济特征	9 - 14	5
B. 独立和内战	15 - 28	7
三、流离失所的方式和反应	29 - 59	10
A. 流离失所的方式	29	10
B. 流离失所时所提供的援助	30 - 31	11
C. 流离失所者回归	32 - 34	12
D. 为促进重新安置采取的措施	35 - 59	12
四、重新结合——从救济到发展	60 - 96	20
A. 实现自力更生	62 - 73	21
B. 促进和保护人权	74 - 96	24
五、追求和平	97 - 112	31
A. 政治谈判和维持和平	97 - 107	31
B. 区域一级冲突的结构	108 - 110	33
C. 基层一级促成和解的活动	111 - 112	35
六、结论	113 - 125	35

一、导言

1. 造成塔吉克斯坦人口流离失所的主要原因是1992年下半年发生的内战。在五百五十万左右的人口当中,有20 000人以上¹ 被杀害。² 战斗导致大约100 000人逃亡到邻国³ 和内部大约有600 000人流离失所。⁴ 国内流离失所人口主要是来自该国西南部在城市或祖先的家园寻求安全庇护的平民。

2. 虽然塔吉克斯坦人口的流离失所情况与其他冲突情况有类似的特点,它也显示了独有的特点。随着苏联瓦解造成权力真空以后,潜在的冲突在各国人为疆界内不同种族团体之间爆发了开来。在塔吉克斯坦,相互的对抗很快就在想要保存现有制度和权利结构的人与提倡改革向政权挑战的人之间形成。区域的差异加上种族和政治的联系加剧了这场冲突。它逐渐变质成为双方的倡导者挑起的到处蔓延的暴乱,并升级成为内战。此外,尖锐的武装冲突导致了大规模的动乱和人口的离散。但是,武装冲突为时不长,该国政府将平民的立即返回作为高度优先事项处理。它也愿意早日接受国际援助。因此,国际社会得以全面有效地帮助流离失所者返回。大部分平民得以在流离失所后的几个月内回到家园。到1993年3月已有70%的内部流离失所者返回他们的村庄。⁵

3. 虽然内战造成的内部流离失所者大部分都已返回,⁶ 但是他们能否成功融入和仍在流离失所者能否回返将取决于塔吉克斯坦在多大程度上克服内战破坏后的经济和社会重建挑战,并逐渐使该国适应于新的政治和经济环境。但是,在处理造成冲突的根本原因并通过和平方式加以解决之前,重建和发展是无法充分进行的。在这方面,值得注意的是目前恶化中的安全局势和最近塔吉克斯坦某些地区出现的敌对状况正造成新的流离失所局面。⁷

4. 流离失所者问题秘书长代表最初在1994年2月要求访问塔吉克斯坦。1995年6月和1996年2月他重申了他的要求,因此该国政府向他发出了访问该国的邀请。访问最后在1996年6月1日至12日进行。访问的目的除了集中注意仍处于在国内流离

失所状态和在内战之后返回的那些人的现状外,还研究如何返回和如何防止进一步流离失所的问题。

5. 秘书长代表对塔吉克斯坦政府邀请他访问该国和对他的受访者坦率而公开的态度表示感谢。

6. 秘书长代表在访问期间会见了总理、外交和内政两部部长、司法和劳工两部高级官员以及总检察长。他也会见了秘书长塔吉克斯坦问题特别代表、欧洲安全和合作组织(欧安组织)的代表们、联合国各机构和计划署--包括联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国开发计划署(开发计划署)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)--及联合国塔吉克斯坦观察团(联塔观察团)和其他国际组织的代表们与当地外交使团的成员、秘书长代表在位于戈尔诺-巴达赫尚自治州的霍罗格和鲁善访问了国内流离失所者。⁸ 他也访问了首都杜尚别和位于卡特朗自治州库尔干-秋别区域的布克塔、沙尔图兹和卡博殿的回返者现址。在他访问各州期间,他受到了当地政府官员的接见。秘书长代表也会见了反对派的成员。

7. 秘书长代表履行其任务的一般政策是基于国内流离失所问题主要属于有关国家主权范围的基本认识。在此同时,人们确认随着主权而来的是国家有责任保护和协助其本国国民。这种主权和责任的结合提供了一个合作构架,在这个构架内,各国政府本身提供保护和协助的能力如有局限,人们预期它们将邀请或至少接受国际的支援。本着这种精神,秘书长代表试图了解所访问国家的内部流离失所问题,并建议解决的方法。如他从前向人权委员会和大会的报告中所说的,国内流离失所问题往往反映了影响到社会更大范围的更深层危机。因此,虽然处理国内流离失所者面临的问题是很重要的,但秘书长代表认为其职能是更大的任务的一部分,这个任务是与当局对话探讨造成冲突的根源,并寻求持久解决方法。此外,他认为重要的是要探讨方法使国际社会能够最好地协助政府履行其对国内流离失所者的责任。

8. 由于目前在塔吉克斯坦的主动行动所强调的是使流离失所者重新结合,任

务的参数范围要比与正在发生的冲突情况有关的任务通常所涉及的更为广泛。因此,本报告分为五个主要部分。第二节载有对造成塔吉克斯坦国内流离失所问题的危机的概览。第三节讨论了流离失所的形态、返回问题和国际社会的反应。第四节讨论了使返回的国内流离失所者重新结合的问题,并集中讨论了国际社会根据现行需要采取的促进人权的可持续发展和保护的步骤。第五节叙述了国际社会为促进和平进程而通过维持和平、政治谈判和其他和解活动采取的主动行动。最后,报告总结了一些意见和建议。

二、引起流离失所的原因:冲突的背景

A. 社会和经济特征

9. 塔吉克斯坦位于中亚,南界阿富汗,东邻中国,北连吉尔吉斯,西通乌兹别克斯坦。塔吉克斯坦领土面积143 100平方公里,大部分为高山复盖,往往造成了该国不同地方之间的行动困难。低地和谷地是耕地,战前有48%的人口在农业部门工作。其余的工作人口有23%在服务业部门工作,16%在建筑业,13%在工业。⁹ 从苏联时期以来,塔吉克斯坦一直出口棉花和铝,进口的则是食品。虽然也种有一些水果和饲养一些牛羊,因农业缺少多样化,造成该国经济的脆弱。甚至在内战之前塔吉克斯坦即已是独立国家联合体国家中的最穷国家和最不发达国家,而随着苏维埃社会主义共和国联盟的解体和内战的发生,塔吉克斯坦愈来愈难以养活其本身的人口。

10. 塔吉克斯坦分成四个主要行政区:列宁纳巴德自治州在北方;卡特朗自治州最近才从两个自治州合并成一个自治州,包含东南西南方的库尔干--秋别地区和东南方的库利亚布地区;以及该国东方的戈尔诺--巴达赫尚自治州。此外,该国中部的拉永附属共和国包含了吉萨尔和加尔姆区两个自治州。据前苏维埃社会主义共和国联盟1989年进行的人口普查,当时的总数为510万人,包括三个主要种族:¹⁰ 塔吉克61%、乌兹别克23.5%和俄罗斯7.6%。¹¹ “塔吉克”一词传统上是指说波斯话的人,

有别于其他中亚民族说突厥话的人口。塔吉克语与在阿富汗使用的法尔西语和达里语极为相近。大部分塔吉克人都是逊尼派穆斯林,他们在七世纪阿拉伯人入侵中亚后转化为伊斯兰。但是,塔吉克人源于戈尔诺--巴达赫尚,该地区居民因山名而被称为帕米尔人,他们是伊兹梅尔穆斯林。帕米尔人认为他们与其他塔吉克人不同,说的是不同的语言。

11. 塔吉克人在萨满尼德王朝(第十世纪公元903至993年)时期形成了独特的民族团体,这个王朝从今天乌兹别克斯坦的布哈拉统治了今天塔吉克斯坦的一部分。在十三世纪蒙古入侵以后,这个区域被帖木尔征服,随后突厥汗统治了塔吉克人。在其后,塔吉克人被布哈拉埃米尔王国统治;今天塔吉克斯坦的中部和南部即为埃米尔王国的东部。随着俄罗斯经济扩张和征服中亚后,俄罗斯人开始在弗尔加纳山谷区域定居下来,这个区域今天构成塔吉克斯坦的北部。¹²

12. 1924年苏维埃政府在乌兹别克斯坦苏维埃社会主义共和国内设立了塔吉克斯坦作为一个自治共和国。次年,阿富汗与中国交界的帕米尔山区域被移交给塔吉克斯坦,取名戈尔诺--巴达赫尚。虽然戈尔诺--巴达赫尚占有该国现有领土的45%左右,它的居民只占有总人口的6%。1929年,塔吉克斯坦脱离乌兹别克斯坦,成为完全的加盟共和国,弗尔加纳山谷区域的一部分被移作塔吉克斯坦的领土。这一部分领土的移交也增加了该国的俄罗斯和乌兹别克少数民族人数。划分新的疆界后,过去是塔吉克文化的重要中心的布哈拉和撒马尔罕两市被划到塔吉克领土之外,从而削弱了民族的凝聚力和建立共同属性的前景。

13. 塔吉克斯坦西南方的人口组成在随后几年因苏联发展该共和国生产棉花能力的战略而有了改变。为实现这点,有必要加强灌溉和增加劳动力。在斯大林之下,加尔姆和戈尔诺--巴达赫尚区域山地地区的许多人被强制转移到该国的这个地区,因此只在有限的程度内与当地人口结合。虽然加尔姆人和帕米尔人在某种程度上与当地人口结合,并有某些通婚,特别是在城市地区,但是他们通常是住在单独的村庄,许多人仍保留他们的种族分离感。

14. 因此可以说作为一个民族实体,塔吉克斯坦在一种意义上是人为创造出来的,因为是外来的强权统一了只有有限的共同属性的各个区域。不同种族团体的共存,也因为创造了只是共存而非结合在一起的不同人口区,而变得更为复杂。不过,苏联也遗留下来了一个使人们团结在一起的集体属性意识,这个意识虽然还未完全发展,但在某种意义上帮助推动了塔吉克斯坦属性,同时尽管有内战,今天并无公开要从该国脱离的运动存在。

B. 独立和内战

15. 随着苏联存在的最后几年期间经济的下降,从前分配给塔吉克斯坦的大量津贴急剧减少。同时,随着米哈伊尔·戈尔巴乔夫的开放政策,苏联的情况容许各共和国有更多的自治。像其他地方一样,塔吉克斯坦的权力真空导致争夺影响力和财富的塔吉克各区域团体之间处于酝酿冲突状态。由于塔吉克当局既未发展出该国的独立经济,也未提供给国家一个安全的经济基础,未能足够快速地适应于新的发展,由此所产生的财政危机加剧了不安全和不满足感。在政治上更自由和经济上更不景气的大环境下,塔吉克斯坦境内各种运动开始追溯过去在不同程度上受到压制的传统价值。

16. 对属性的寻求导致了要求增加民族自治的主张,这种主张在某种程度上是由政府倡导的,¹³ 但特别是由新涌现的政党所倡导。结合日益恶化的经济,加上有愈来愈多的声音要求自治,因此开启了俄罗斯籍和欧洲籍少数民族外移的趋势,他们日益感受到处于弱势,也看到了在塔吉克斯坦之外前途会更为美好。由于这些团体构成了该国熟练技术工人和行政人员的大部分,他们的离开进一步促成了经济的全面衰退。

17. 但是,该国不仅有民族独立的愿望,也希望实现区域自治和恢复宗教。这些愿望开启了社会的紧张气氛,因为它们反映了各个区域之间对取得日益缺乏的资源的竞争和倡导伊斯兰社会的人与倡导现世主义国家制度的人之间的竞争。

18. 随着这些团体和其他团体开始主张改变社会,政治集体开始成形。一方面各种各样的反对党派要求进行政治和经济改革,要求多元主义和民主、¹⁴ 更多的区域自治¹⁵ 或成立伊斯兰国。¹⁶ 另一方面,有些团体试图保留它们在苏维埃政权下获得的主控政治权力。在很大程度上,政治的愿望与所属区域是相一致的。争夺政治建制的那些团体主要得到加尔姆山谷和帕米尔山地这两个东部区域以及原籍这些区域现居于西南方库尔干--秋别地区和首都的那些人的支持。政府方面的支持者多数来自北方一直拥有该国政治权力的列宁纳巴德区域和东南方作为其传统伙伴的库利亚布地区。

19. 1990年2月,杜尚别的大规模示威造成了21人死亡。¹⁷ 政府利用这些事件作为借口禁止反对派候选人参加塔吉克最高苏维埃(或议会)的选举。1991年8月,塔吉克斯坦总统卡哈尔·马赫曼罗夫公开表示支持反对戈尔巴乔夫的政变企图。政变失败后出现了示威,要求他辞职。下一个个月塔吉克斯坦宣布其独立,¹⁸ 以共产党为基础的政府被迫辞职。卡德雷丁·阿斯洛诺夫被任命为代总统后,¹⁹ 暂停共产党活动。但是,议会仍然掌控在反对改革的前共产党员手中。他们宣布进入紧急状态,²⁰ 以阻止支持阿斯洛诺夫的示威,并迫使他辞职。前第一书记拉赫曼·内比耶夫被选为新总统,他很快就取消了禁止共产党的禁令。

20. 这挑起了一个星期以上的大规模示威,内比耶夫必须在1991年10月辞职。但是,他在下一个月的总统选举之后重新任职,他在这次选举中击败了前改革派的代表。²¹ 尽管反对派抗议,占有该国人口60%的库利亚布和霍德简特联盟很容易就让一名霍德简特的共产党人掌权。²² 内比耶夫与议会联手,现在恢复了审查制度和修订了直接针对任何政府反对派的刑法。但是,赞成保留现制度或改革现制度的人之间的紧张关系继续存在,表现在持续的示威上。1992年3月,示威发生,要求最高苏维埃发言人辞职。²³ 这次示威很快有其他反对党派加入,²⁴ 它们很快扩大了要求,主张宪政公民投票、议会选举和内比耶夫总统最后辞职及建立联合政府。

21. 但是,议会拒绝对反对派作出任何让步,在1992年春天赞成和反对政府的示

威继续发生,并增加了强度。4月26日举行了反对政府的大规模示威,支持政府和内比耶夫总统的群众示威也组织了起来,在后一示威中许多示威者被从库利亚布载运到杜尚别。两场大的示威相距不到一英里,首都瘫痪了;支持每一方的两个准军事团体之间发生了暴力事件,包括劫持人质、殴打和杀害等。

22. 1992年5月1日,总统发布了一项法令核准分发1 800枝自动武器给他的支持者以设立一个“国民卫队”特别营后,暴乱开始升级。其后几天,武装冲突在首都发生,以取得对主要政府大楼的控制权。²⁶ 5月7日,面对这些严重的骚乱,总统签署了一项法令设立联合政府,将八个部长职位分配给反对派,包括内政部长、安全部长和国防部长等。他也大大减少了自己的权力,并下令解散“国民卫队”。²⁶

23. 联合政府设立后结束了首都两个并行的示威。但是,列宁纳巴德和库利亚布两个区拒绝承认新政府,因此暴乱继续发生,从首都蔓延到乡下。5月10日,安全部队向示威者开枪,有14人被杀和数十人受伤。示威者是前往聆听总统演讲,并开始攻击他们认为总统会前去的大楼前设置的路障。政权的支持者反而成为反对团体的暴乱牺牲者。在有个小事件中,一队开往杜尚别将支持政府的人运回库利亚布的大客车被迫停了下来。这队车辆的警卫被杀死,司机被劫持作为人质,在受到殴打后释放。此外,据报在杜尚别库利亚布人受到抢劫。同样,在1992年2月初,住在库利亚布被击败的反对派支持者被迫逃到了杜尚别,其余的人继续受到攻击。局势进一步两极化后,第一波国内流离失所者开始出现。

24. 在夏天期间,随着武装对抗者获得更多的物质支持后,战斗升级成为内战,在该国南部尤其激烈。据称政府部队得到了俄罗斯联邦和乌兹别克斯坦的支持,而反对派则得到了阿富汗的支持。²⁷ 反对派进行战争初期的主动行动。库利亚布城显然受到了反对派部队的封锁,导致出现饥荒。²⁸ 亲政府部队,包括前国民卫队的成员(已改名为国民/人民阵线)其后展开了反攻。最严重的战斗在库尔干--秋别地区发生,据报出现冲突双方犯下一些暴行,包括即时处决、酷刑和屠杀平民。

25. 亲政府部队开始得势后主要的特点是属于流亡平民的房子(有时是整个村

庄)被有系统地²⁹劫掠,屋顶材料和门窗被移走,或单纯付之一炬。秘书长代表访问的地区中,村庄或街坊依其居民的原属种族有着明显的对比,不是被完全摧毁就是全然无恙。破坏的形态反映出种族属性重要的程度,因为只有属于被击败的加尔姆和帕米尔社区的房子被摧毁。虽然这种大规模毁坏的目的可能是防止流离失所者返回,但造成劫掠的因素也可能是邻近社区有机会取得得不到保护的物品。

26. 联合政府渐渐证明无法统治。1992年9月7日,反对派强迫选举产生的总统内比耶夫签署了辞职书,最高苏维埃主席同时也是反对派的一名成员阿克巴尔沙·伊斯坎达罗夫成为代总统。内比耶夫总统的辞职不被议会接受,它在1992年11月16日于霍德简特³⁰举行了特别会议,废除了总统建制,并选出伊莫马利·拉赫莫诺夫为新的最高苏维埃主席。

27. 反对派对此的反应是拒绝让新政府回到杜尚别。这导致首都一个星期的激烈战斗,在新的政府得以在12月中进入首都之前,亲政府部队得到了来自首都西边吉萨尔区乌兹别克准军事部队的援助。由于反对派现在已在西南部的库尔干--秋别地区和在杜尚别被击败,1993年1月至3月期间的攻击转到了反对派的有力据点即首都东边向加尔姆山谷发展。

28. 除了内战期间双方严重违反了人道主义法之外,冲突之后还有严重侵犯人权和践踏人权的情况发生。在首都,武装党徒杀害想象中的敌对者。据报在1992年大客车被经常搜查,身份证表明是帕米尔或加尔姆籍的人士被赶出车外,不是被当场杀死就是被带走,然後被发现已经死亡或是再也听不到他们的消息。³¹

三、流离失所的方式和反应

A. 流离失所的方式

29. 流离失所的方式同冲突的性质和发展密不可分。在这方面,“区域主义”³²一词和相关的“两个家园”的概念是理解冲突发展的方式以及逃难平民决定采取的

路线的关键。随着社会逐渐两极化,族裔问题遂成为中心问题,凡是在居住的地区发现仍已处于少数族裔地位的人就寻求在原籍的区域避难。由于冲突升级为内战,这种方式也愈趋明显,只有当武装部队留驻阻止这种移动时这种方式才受影响。因此,亲政府的部队突然在西南方挺进。现使该区域陷于分裂,目标平民或被迫向南逃往阿富汗,或向北逃往首都和该国的东部地区。因此,背井离乡和成为国内流离失所的原因相同。就物质支助和安全的需求而言,这两群人在回归时也都面临同样的问题。

B. 流离失所时所提供的援助

30. 许多国内流离失所者他们返回家园之前都没有收到国际援助。不过,就大部分国内流离失所者而言,逃亡的后果因大家庭关系而减轻。由于五十年前的历次人口转移以及其后的经济移徙,许多流离失所者同他们祖居地有历史联系。由于战争不是在整个国家同时进行的,以及由于在1992-1993年冲突期间战争实际上从未在北部和东部地区进行,所以国内流离失所者往往有可能从家人获得住所、食物和物质安全。因此,国内流离失所者可以说有两个家园:一个是他们通过祖籍建立联系但赖以维持下去的可能性有限的地区,即戈尔诺-巴达赫尚或加尔姆区域,另一个是他们有自己的住房和土地,但仅有限度地加入其社会的区域,即库尔干--秋贝区域。相反地,凡是逃往阿富汗区边境者大部分均没有获得这种家庭支助,因此亟需外部援助。1992年,他们主要得到红十字国际委员会的援助。

31. 戈尔诺-巴达赫尚自治州的居民不到200 000人,但欲至少涌进了100 000名国内流离失所者。由于自然环境是山区,气候严酷,土壤贫瘠,所以当地居民本来已经难民维生,特别是在苏维埃社会主义联盟瓦解以及因内战失掉政府补助之后更是如此。因此,人数很大的国内流离失所者对当地人口来说是很大的额外负担。所以红十字国际委员会同阿加汗基金会合作,决定向全体居民提供援助,不论是国内流离失所者或当地居民,主要向他们提供食物和送药。政府还在力所能及的范围内在公

共建筑物内提供住所。

C. 流离失所者回归

32. 大部分流离失所者在冲突停止后的头几个月主动回归,没有获得任何援助。红十字国际委员会负责在国内流离失所者逃到的地区提供援助,而难民专员办事处则在主要的回归地区提供援助。

33. 1993年3月,政府决定强迫将大约500名国内流离失所者从杜尚别返回库尔干--秋贝区域。但在运送时回归者既未获得食物,也未获得食水,而且在接待时也没有在目的地作好准备。当地社区对回归者怀有敌意,在他们抵达前不久拦住铁路,拒绝让乘客下火车。后来他们被安置在一座过境营地,据其中一人同代表谈到他的经验时说,他们在那里得到有毒的水。在他们受权回到家园16天之后,在警察保护下,他们发现他们的村庄同时被抢掠一空。其间十六人死亡,在新闻界引起国际注意。当局在此事件后同意,回归者的运送工具必须妥善准备,并同意让国际机构参与执行。

34. 虽然大部分的国内流离失所者自动回归,但是国际移民组织、红十字国际委员会和难民专员办事处则以若干回归车队提供协助。政府还在能力范围内为国内流离失所者提供公共运输。1994年,由于战争沿着唯一的一条内陆回归路线一带加剧,原定从戈尔诺--巴达赫尚公路组织运输的计划只好撤消。1995年,有关各方曾经就安全通过达成协议,允许1 700名国内流离失所者回归,但是新的不安全情况、恶劣的气候和公路条件加在一起使计划中的车队无法实现。由于山间通道在冬天被封,以及安全情况不良妨碍道路安全运输,目前有计划用飞机将选择回归者运出该区域。

D. 为促进重新安置采取的措施

35. 以往往往在最受冲突影响和大部分人从此逃走的库尔干-秋贝区域的流离失

所者在回归时面临多重障碍。成千上万的家庭在冲突时或之后被毁,或被邻近社区抢掠。此外,房屋和土地被占,占据的人往往是站在胜利一方战斗的人,以及认为他们新的战利品是他们胜利酬报的人。用于种植的种子被用掉了,所以几乎不可能种植粮食。保健系统因保健中心被毁和合格工作人员的人数不足,而陷于瓦解状态,许多合格工作人员,同全国其他熟练工人一样,在内战之前和期间已经移居国外。医疗药品和设备也很缺乏。此外,由于水泵往往被毁或被盗,亟需修理或更换以免引起污染和流行病。

36. 关于安问题,如上所述,随着冲突扩大,流离失所者被当成敌人,被认为对引发内战负责。因此,当地居民对流离失所者回归颇怀敌意。不安全的问题在战后初期特别严重,因为缺乏法治致使武装帮派失去控制,手握生杀大权。这段期间的特点是很多回归者失踪,被害、被打,以及遭受其他形式的骚扰,特别是在首都和库尔干-秋贝区域尤为严重。这种不安全的局势势将进一步恶化,从而不仅有碍流离失所者回归,而且迫使他们逃亡,甚至有可能使整个区域陷于动荡不安。

37. 在这种背景下,只有一种全面性的办法才能使局势稳定下来,使流离失所者具有必要的信心,鼓励他们回归,并防止新的难民外流。由于遭受到大规模破坏,人道主义援助必须集中于满足粮食、住所和保健的基本需要。改进安全,恢复流离失所人口的信心,也同样重要。因此,鼓励回归的联合国领导机构,即难民专员办事处就设计和执行一种回归和重新加入社会的方案,将援助同保护联系在一起。虽然回归的难民和国内流离失所者特别易于受到上述问题打击,但其中有些问题也影响到一般社会。因此,有人认为不仅需要对回归难民和国内流离失所者提供同等援助,而且也要满足整个人口面临的一些需要,以免引起妒忌和憎恨,并化解当地社区之间的族裔紧张状态。

1. 物质安全和法律保护

38. 在内战期间,新政府部队一种“消洗”反对派的冲突地区及其看到的支持

者或可能的支持者即加尔米和帕米里人口的冲突地区的战略。结果,万千上万聚集在阿富汗边界一带的国内流离失所者被迫在1992年12月和1993年1月期间从库尔干--秋贝逃到阿富汗境内。不过,政府不久即理解到有需要放弃这项政策,并宣称流离失所者回归为国家优先事项。

39. 有好几个因素促成这种改变。除了政府关切流离失所的平民之外,还需要国际上的合法性。为此将需要显示出一种对整个人口的责任感。俄罗斯联邦、乌兹别克斯坦和联合国均曾施加影响力和压力。其他的原因是需要断绝可能的兵源,以稳定该国的局势和削弱反对派的力量。另一个原因是经济危机和政府需要工人返回棉花农场。由于最近苏联瓦解以及因内战而使政府的能力下降,需要相称的国际援助以实现回归的目标。因此,新政策导致政府和国际社会的密切合作,从而有可能得到有效的国际反应。

40. 总统和内政部长的公开讲话³⁴鼓励了流离失所者返回他们家园。此外,当地官员获悉回归和重新加入社会为国家优先事项。这些讲话是重要的,因为有助于恢复公众信心,而且在同地方当局讨论时可以拿来提醒他们有对回归者给予保护的责任。

41. 政府提供安全的能力起初是有限的。政府取得权力并不意味着就是一个统一的联盟。它是被非正规部队推上权力宝座的,而非正规部队在某种程度上是在其控制范围之外活动。尽管政府承诺促进流离失所者回归,但是他们难以重新加入社会,因为“胜利者”对回归者心怀愤恨。为了加强法治,政府试图逐步加强其对这些准军事团体的指挥能力。朝此方向迈出的第一步是使准军事团体的前成员加入正规保安部队和民政机关。虽然这有助于改善局势,但事实证明不够,因为以前的战士有时在战争中失掉了亲人,所以对回归者没有多少同情心,他们可能滥用权力,不理申诉案件或违反其他的人权。因此,采取第二种措施以确保在有关公职中占有职位的人具有必要的资格。这些初步的步骤非常有助于改善安全情况,此后最严重的滥用权力现象显著减少。

42. 政府还通过一项关于“强迫移民”的法律,这项法律是于1994年中制订的,管制登记程序并规定向国际流离失所者提供援助和保护。在流离失所期间,该法律赋予流离失所者免费住宿和获得援助的权利,或实行变通办法提供失业补助,以及在他们临时住所获得免费食物援助。该法律还规定退还他们的财产或对他们强迫回归提供赔偿和保护。当重新安置国内流离失所者时,他们有权获得免费运输,有权享用他们的财产,有权领取一次总付的补贴,有权获得免费的临时住所,免费餐和免费食品、免费医疗服务,以及相当于他们以前的经验或所需训练课程的工作。他们还有权获得援助,把他们子女送进学校,以及有权按照他们离开的时间获得一定的养恤金或一定限度的薪金。

43. 按照该法律,给予三年期间的“强迫移民”地位。不过,此后一项总统命令取消了这个时限。虽然该法律在公共建筑物中为大家庭成员无法给予帮助的人提供住所起了重要作用,但由于缺乏必要的资金,实际上实行其中大部分规定的的能力受到了严重的限制。一项总统命令还使政府可以为愿意重建家园的回归者提供宽厚条件的贷款。³⁶不过,以前的流离失所者向代表解释说,实际上难以获得信贷,而且数额非常有限。

44. 关于保护回归者的法律权利,难民专员办事处的基本前提是国家应当承担它对所有国民的责任。由于当地社区间族裔的敌对情绪,案件必须尽快解决,以免引起族裔紧张从而危及和解,威胁回归行动或导致更多的流离失所者。因此,所推行的战略主要是确保有关当局以一种一贯的、非歧视性的方式执行法律,这样他们就不会被看成带有族裔偏见。难民专员办事处解决问题的办法是将外勤人员布置于回归地区,积极监测人权情况,登记回归者向有关政府当局提出的申诉,并追踪案件以便确保采取适当行动。就涉嫌罪行而言,这意味着进行调查,并且必要时将随后提出诉讼和进行审判。同样地,就涉嫌非法占用住房而言,外勤人员将以信函把资料转交当地检察官,信内提及政府对回归者所作的回归和重新加入社会的承诺,并要求进行调查,随后如果发现理由成立则予以驱逐。这种函件的副本还寄至中内当局。

45. 虽然难民专员办事处积极参与追踪提请其注意的个别案件,但它对个别案件的得失不采取立场。它向地方当局求情是根据尊重他们按照塔吉克法律的职权提出的,这些法律包括刑法、民法和刑事诉讼法以及更具体的立法如关于“强迫移民”法和房屋占用法等。案件往往是以一种非正式的方式在房屋占用者、所称受害人、外勤人员和当地官员之间解决的。只把当地官员最重要的不遵守法律的案件向中央政府当局提出。

46. 难民专员办事处作为一个主要的国际组织,受到必要的尊重,可以在保护方面起重要的作用,追踪提请它注意的案件。对执法官员而言,难民专员办事处的要求,如果碰到涉嫌的犯罪者可以构成威胁或他是这名官员的亲戚,则可用作采取行动的方便“借口”。使受害人同当局接触,以便对申诉采取行动,有助于减轻对当局缺乏依赖感。外勤人员调解敌对社区间的矛盾,也非常有助于恢复信心。

47. 随着难民专员办事处逐步减少活动,它已经将其保护活动移交给欧安组织。由于这个组织较难民专员办事处具有更广泛的任务,其目的同时在回归地区以及其他地区,加强对人口中的其他社群和回归者提供法律保护。欧安组织接管了三个难民专员办事处的外地办事处,并计划将其外地活动扩大至塔吉克其他地区,以及在更广泛的范围内从事能力建设活动。同难民专员办事处一样,欧安组织看到保护同重新加入社会具有直接的联系,也看到促使地方当局公正地调查回归者的申诉同避免爆发族裔敌对行动之间具有直接联系。因此,欧安组织外勤人员审议非法占用住房的个别案件,并且往往为法院案件发布声明;将在狱中的虐待案件和警察的骚扰提请地方和国家当局注意;并利用无线电和信函为在阿富汗境内的塔吉克难民同他们在塔吉克斯坦境内的家人提供电信联系。虽然国内流离失所者和难民回归者是欧安组织努力的主要对象,但它也处理一般人民包括族裔乌兹别克人和俄国人的人权问题。欧安组织作为包括塔吉克斯坦在内而且在参加人道主义工作之前同政府建立关系的一个区域政治组织,不仅可以监测人权,还可以支持整个民主进程的发展,把积极从事外地活动同运用政治影响力结合起来。

2. 救济援助

住房

48. 在紧急情况的最初阶段,难民专员办事处分发了临时住房材料、衣服和粮食。但是,难民专员办事处援助的主要部分是进行170个村庄中的18 500间房屋的重建,大部分是在库尔干-丘比地区。返回者获得提供材料箱,箱内有屋顶建材、铁钉和石棉板。为公平起见,材料箱是标准化的,以避免对于个人需要的评价问题以及可能出现的妒忌情况。难民专员办事处首先检查了地方当局制作的清单,确保领取人确实是打算获益者,也就是说房屋的居住者是合法所有人,³⁶并且负责编制清单的官员并没有将家庭、友谊联系或者恐惧列入考虑。难民专员办事处然后要求受惠者在材料提供之前把房屋的墙壁树立起来。为了帮助由于丈夫被杀或者由于不能获得社区帮助而无法重建自己房屋的家庭,难民专员办事处也展开了一个“工作换取粮食”方案,靠此方案,建筑工人队将重建那些房屋。

49. 屋顶建材必须进口,并且由于运输³⁷或筹资方面的拖延,住房方案的执行要比最初的预期缓慢。运到的建材能够在1994年9月之前重建 7 000间房屋,在1995年4月之前再重建 7 000间房屋,1995年6月至1996年4月之间再重建4 800间房屋。³⁸此外,政府同意在难民专员办事处提供经费的情况下,提供1 000间房屋的建材。延迟的一个正面的负作用是能够有额外的时间来改善项目的规划和执行。继续进行的援助提供也给当局制造了良好意愿,那是安排为返回的内部流民进行保护活动的重要资产。

50. 非政府组织也协助重建。拯救儿童联合会(美利坚合众国)同难民专员办事处和世界粮食规划署(粮食规划署)合作,执行以工作换取粮食项目,同时国际立即解决住房协会和国际慈善社分别在加尔姆和库尔干-丘比地区展开地方瓷砖的生产。⁴⁰

由于在塔维尔达拉地区的反抗军和政府军之间又再出现敌对行动,难民专员办事处决定不要为那里的重建行动提供援助,因为这可能吸引流民返回一个它认为重建安置太过危险的地区。

51. 除了非法占据房屋的问题之外,一个相关的问题是如何解决流民在离开之前被迫出售他们的房屋而新的所有人往往后来又作了投资的案件中的财产偿还问题。与许多其他的内部流离失所情况不同,有些人打算在逃亡之前出售他们的财产,在完成出售时所处的情况--匆忙、恐惧财产的毁坏以及不存有什么返回希望--往往导致非常低的售价。在流民返回之后,由于以前的所有人重新购买他的房屋的可能性,以及他必须支付的价格,引起了冲突利益。总检查官在他同代表举行的会议中,提出了他在解决这些问题上所面临的两难。一方面,他认为这类争端应该按照法律来处理,根据法律,这些契约是有效的,如果买方并没有施加压力,也就没有偿还问题。别一方面,他承认达成妥协极为重要。他认为,由于内战所造成的特殊情况,可能要颁布一个新的法律来解决问题。关于财产的评估,卡特龙的一位法官建议,让从前的所有人购回他的房屋,并且把原先的价钱同一种稳定的外币挂钩,把等值的货币转换成当前的塔吉克卢布,以便弥补当地货币的任何贬值以及在过渡期间所作的投资。

粮食

52. 塔吉克斯坦的粮食生产只占不到内部需要的三分之一,⁴¹由于全国收入的下降,人民已变成重大依赖国际社会的粮食援助。有必要继续在乡村和城市提供粮食,因为战争发生以来,许多人都无法赚取足够的收入。代表指出,在他访问杜尚别郊外的两个返回者社区期间,许多住家都在他们的厨房庭院中耕种蔬菜。但是,这些小块土地大部分都不足以满足家庭的营养需要。

53. 粮食援助最初是由难民专员办事处代表粮食规划署分发。难民专员办事处也对最近的返回者作一次性的分发,并且支助拯救儿童基金,在不同的种族团体中分

发一些种子。粮食规划署和其他的执行伙伴也非常强调照顾到脆弱群体。非政府组织,例如援外社国际协会、德国农业行动组织、红十字委员会、拯救儿童联合会(联合王国)因此并不把返回的内部流民和难民归为一类,而是把他们归入他们属于其他标准内的受惠者之中,例如老年穷人、寡妇、病人和残障人、有五个以上子女的家庭、妇女为户长的家庭、年轻母亲、孕妇和女童。

54. 当代表访问了库尔干-丘比地区时,他会见了一些两个月前返回家园之后就住在一间清真寺内的人。返回者抱怨粮食不足,虽然粮食理事会早先已经在那里分发了配给品。当代表知道他们从返回之后尚未开始耕种土地时,他询问他们期望继续靠面粉分发来过活多久。返回者以及后来地方政府代表在答复同一个问题时,都回答说,“你们(国际社会)愿意喂养我们多久,就多久”。当粮食规划署工作人员几天之后进行新的发放时,他注意到粮食发放也吸引了来自周围地区的其他人到清真寺。清真寺有两间大房,给150个人用来居住。这种过份拥挤的情况造成散布疾病的严重危险。

55. 有些因素可以解释这种显然的被动态度和依赖国际社会的危险。有些受惠人可能较长时期接受粮食援助,可能已经减少了生产他们自己粮食的诱因。苏联的传统可能也是个促成的因素,因为苏联时期的福利国家会供给每个人的需要而不必有任何特别的主动性。由于受惠人以及地方政府代表的期待,这个角色现在已经部分由国际社会来扮演。

保健

56. 保健系统在过去有良好的发展。医疗照顾是免费的,大部分的村庄都有保健单位,都市和农村地区都有医院。由于系统是基于治疗性而非预防性的保健,它需要相当大的人力和财务资源。内战之后,资金并不足以维持医疗设备和支付药品以及医疗人员的薪酬。国际社会目前提供药品给保健单位,并且在某些地区鼓励合格人员不要离开他们的职位,为工作提供粮食,作为薪酬的替代。此外,目前正作出努

力强调预防疾病和使保健系统更加有效以及适应当前的经济现实。

57. 为了预防或控制由水引起的疾病,难民专员办事处供资在供水和卫生部门下设立一个重建方案,利用医师无国界协会(比利时)和国际援救委员会作为执行伙伴。⁴²该方案的目的是要制造、装设和修理抽水机、可在水下使用的以及其他的供水系统,并且为地方官员提供一些技术训练。这些项目后来交给这个部门的带头机构,儿童基金会。

58. 为确保未来能够获得安全饮水,有必要补充供水系统的初步重建,训练和支付技术人员并且确保零件的供应。为此目的,有人建议供水应该开始征收适当的费用。已经报告库尔干-丘比地区的居民比较愿意使用开放的运河水,井水主要是在冬季使用,那时运河中的水源不足。适当使用饮水将大为减少由水带来的疾病。重要的是,在此问题上要提高认识。

3. 地方人民采取的步骤

59. 由于对流民的最初排斥,地方社区并不协助他们返回。但是,在条件改善以及协调过程有所进展之后,这个情况也逐渐改变。在代表所访问的一个村庄中,邻近的社区已经逐渐归还用来耕种的机器,虽然以往的流民声称他们过去所耕种的土地只有一半获得归还,他们通常都能够在邻居的房屋中找到他们的家庭资产。但是,社区目前已经恢复了在节庆期间彼此造访的传统。代表获知,邻居们对于战争期间所发生的情况以及社区之间未能建立较强的联系,例如通过彼此通婚,都一致表示遗憾。

四、重新结合--从救济到发展

60. 一般来说,对于应该向流民,视其流离失所的阶段,而提供何种援助,是能够作出区别的。在流离失所期间,以及在返回的初期,需要救济援助。但是,一旦完成返回,紧急回应就不再有理由存在。然后就到了要集中在发展援助以便帮助国家及

其居民实现可自我持续的发展的时候。这个各种援助形式以及发展活动的类型和质量的重点转移的时机,是决定返回的人民能够多快重新结合的重要因素。延迟和不适当的活动使得自力更生的费用更高,而且更难实现,并冒着使得受惠人产生被动的危险。

61. 就如必须以全面的方式来解决塔吉克斯坦的紧急需要,发展援助也必须是多部门的,其中也要解决粮食、保健和安全的需要。通过提供技术、财务和物质援助来达到这些领域内的改善,能够促进融合以及加强法治,因此也应该视为防止危机再升级的预防性活动。

A. 实现自力更生

62. 人民的一般生活条件对于是否容易实现重新结合是有影响的。在这方面,必须提到塔吉克斯坦的经济已经大为削弱。缺少外币⁴³破坏了国家进口所需物品的能力。由于技术工人的流失以及缺乏能力和生产订单,许多工厂都停顿。农业也受到严重的影响。结果造成非常高的失业率。⁴⁴在就业的人当中,许多只领取不固定的工资,有时候是以实物支付以代工资,对那些领取工资的人,他们薪酬的价值⁴⁵也不足以支付他们家庭的粮食费用。由于经济的损耗,福利援助和养恤金也大为削减。

63. 由于经济危机,许多塔吉克斯坦人都被迫通过其他途径去赚取生活费。⁴⁶那些能够这样做的人,出售家中资产或者进口物品、小麦、水果、蔬菜或者家畜,以供他们自己消费或交易,或者依赖各种亲属。有些人道主义援助据说也从受益人团体转卖到市场上。⁴⁷建立小企业很困难,部分是由于缺乏贷款机会,原料和其他投入产品,包括电力昂贵或者不能固定获得,以及社会的购买力很小。此外,法律制度也未能足够考虑到需要一个稳定可靠的框架作为长期投资的基础。契约法没有足够的发展,法庭制度也缺乏效用。

64. 返回的内部流民面临着其他的问题。尽管政府作出承诺和立法来确保返回

者重新得到他们以往的职业,来自加米或帕米里的人往往失掉职位给冲突中得胜一方的人。那些由于丈夫被杀而往往必须负起维持家计的妇女,加入了武装的反对阵营,处于流亡之中,或者躲藏起来,以避免征召,她们觉得更加难以寻找或保持就业。一个影响是,儿童必须为家庭收入作出贡献,因此他们只好减少上学。由于不稳定的安全情况,已经设立了许多路障,并且由于内部流民属于同敌人认同的少数民族,他们在这些检查点上更会受到骚扰和查扣。因此,对他们来说,贸易特别困难。

65. 虽然提供的粮食数量庞大,更大的挑战是促进粮食安全,因为国际努力只能补充国家的生产。为增加私人生产所采取的步骤由于私有化的不足和没有足够的公地分配来耕种小麦而受到影响。在农村地区种子分配已经增加粮食生产到某个程度,但是,缺乏足够的土地、肥料、机械和品质优良的种子⁴⁸,限制了潜力。有些分析人员在他们同代表的讨论中主张,塔吉克斯坦或许可以选择发展它能够更加有比较优势的其他部门,而以赚取的收入来进口粮食。为了增加人民获得粮食的可能,国际组织已经采取步骤,加强地方生产,支持设立小型烘房和磨坊。也有人建议制定一项政策,通过农民的自愿结合以及训练贸易人员,来发展一个分配系统,以便促进必要投入物资的购买和农产品的销售。

66. 1994年秋天,难民专员办事处在库尔干-丘比地区同两个非政府组织,国际救济会和国际援救委员会合作,尤其担任执行伙伴,开展一项制造收入活动的方案。这些所谓速效项目的目的是要提供给返回者生计来源,提供社区必要的商品,加强经济,并且通过创造种种家庭物品的小型生产来促进结合。在国际救济会的援助下,大约1 185名⁴⁹直接参与者,几乎完全是不同种族背景的妇女,生产了外衣、袜子、衬衫和鞋子、床垫和地毯,或者从事榨油和养兔事业。

67. 项目的名称显示,重点是要达成迅速效果,它们是在短期基础上进行。在目的是要提供收入和商品的范围内,设定的目标已圆满达成,因为产品是由家庭所支付和分发或消费。但是,据估计⁵⁰,加强经济的目标只是部分实现。因为管理人员采购了投入物资并将产品定价和销售,项目并没有提供给妇女新的技术技能和如何管理

企业的知识。依靠让各种种族团体从项目中得到益处而促进了结合,但是也很有可能通过供应商和顾客之间的增加互动来加强,如果这些活动是由参与者本身来进行。国际援救委员会设立了肥皂生产地点、鞋类制造设施并且重新开办已经停止生产的家禽农场。由于时间很短并且需要较高水平的技术技能,发现以往的经验是有必要的,一共雇用了不同种族背景的62名男子。关于由妇女参与的项目,发现委员会的速效项目只能维持到国际组织能够支持它们那么长久。

68. 为了解决最初项目所面临的长期经济和技术问题,制造收入的活动重新针对小企业发展项目,以便使它们能够自我持续。在较长的时间范围内,就有可能比较广泛地训练、咨询和支持参与者,以便他们能够管理活动,就象私人企业那样⁵¹。国际援救委员会在已经设立的生产地点提供训练,国际救济会则提供为期五天的关于如何为以往曾经参与速效项目方案的妇女开办企业的训练方案。这些由参与者确定的项目,一旦获得批准,也提供给妇女高达200美元的开办资金,是以羊毛、小麦、怀孕的山羊或绵羊的方式提供。但是,由于要训练的人数很多,这些活动一旦建立之后,这个组织就没有能力为活动提供管理训练、实际咨询和其他方式的支助。

69. 从速效项目过渡到小企业发展,证明实际上是困难的。由于设立最初项目的迫切性,在开办之前,并没有充分考虑到它们可否生存的一些重要问题。这个弱点在过渡期间,当项目的管理在1995年年底之前从难民专员办事处转移到开发计划署时,就显示出来。开发计划署终止了一些活动,判断它们不能够在经济上生存。一项关于小企业发展项目的评估⁵²指出,如果项目从一开始就构想为长期的发展方案,则转移到开发计划署就会比较容易,因为这将让开发计划署能够提供补充支助。但是,在塔吉克斯坦的情况下,这也被认为有困难,因为开发计划署在该国很迟才开展建立业务能力。

70. 除了制造收入活动之外,也进行了一些经济调查。⁵³进行这些评估是为了促进未来项目的规划,在当前的情况下确认一些障碍和优势。就能力建设而言,拯救儿童联合会(美国)和其对口的合作伙伴正在训练国民,以便一旦国际组织离开之后,

他们能够承担目前的训练和咨询任务。非政府组织也在规划建立一个能力建设资源中心。

71. 建立私人企业的一个严重障碍是缺乏贷款机会,这尤其影响到妇女。改善获得贷款的机会将使得塔吉克人本身能够比较容易地确定他们的企业最有可能成功的领域,考虑到他们自己对于市场机会和他们自己技能的看法。速效项目和小企业发展项目的性质是由难民专员办事处及其咨询伙伴所设计和指导的,并没有同参与者本身广泛协商。拯救儿童联合会(美国)已经在团体的贷款责任基础上向少数的妇女团体提供贷款。这个项目很成功,几乎所有的贷款协定迄今都获得遵守。

72. 代表获知,不稳定的提供投入产品构成另一个重大限制。解决这个问题的一个途径是把小企业发展项目的生产地点设在一起,以便一个活动的产品能够供给其他活动。这是一个很好的战略,但是在无法获得投入产品的情况下,这也增加了全部活动的脆弱性。例如,有人认为从棉籽榨油能够提供肥皂生产地点必要的投入物资。可是当政府决定不再批准出售棉籽时,这两种活动就受到威胁。

73. 必须建立一个私人企业能够生存的环境。这包含明确的立法作为长期投资的一个稳定框架,以及一个有效率的法律和行政制度来裁决相互冲突的权利要求,执行决定,以及登记所有权和交易。作为由参与者接受企业的一个准备,难民专员办事处和开发计划署同意建立一个企业保护机制,防止新的所有人受到例如没收和过度征税的虐待。政府已经采取一些步骤来支助私人企业的发展,并且正规划将大部分较小的国营企业私有化。代表同世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)的代表会面,他们提供了有关政府如何成功地控制了恶性通货膨胀的资料,恶性通货膨胀使人难以规划和作出长期的投资。他们报告,政府和国际金融机构的合作非常密切。

B. 促进和保护人权

74. 真正稳定的社会是以公平而不是以压迫性制度为基础。在这方面,实现全

国人民的所有人权是防止冲突的一种最佳办法。一国的人权记录是全面评价社会稳定的重要工具。国际合法性在很大程度上取决于在人道主义和人权方面所取得的成就,并往往影响到捐助群体是否愿意支持国家当局的问题。本节旨在简介目前的人权状况和提出一些建议。

75. 塔吉克斯坦已经批准了《消除种族歧视公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》、《儿童权利公约》、1951年《关于难民地位的公约》及其1967年议定书,以及若干关于强迫劳动、结社自由、组织权、就业政策和同工同酬的劳工组织公约。⁶⁴ 该国也加入了四项《日内瓦公约》及其两项附加议定书。

1. 生命和个人安全

76. 如上文所指出,政府在内战结束后采取了几个步骤管制准军事团体,并成功地大幅度减少平民被杀害和骚扰的数目。但出于种族动机的谋杀,包括库利亚比裔人在内,仍然时有发生。这些情况是否反映国内其它地区正规武装部队之间的武装冲突的情况尚无法确定。

77. 特派团在当地的时候,返回者和国际组织均向代表表示,他们对囚犯的治疗,特别是对威胁到囚犯生命的监狱条件感到非常关注。据报,因轻罪而被判处徒刑的年轻人经常因缺乏食物和药品而死于狱中被送回家。生命权利,免于酷刑、不人道和有辱人格待遇的权利是不可减损的国际法规定,国家有义务以一切可用手段,包括通过国际合作,确保不发生违反上述权利的行为。红十字国际委员会长期无法进入拘留中心,因此无法协助囚犯。部分由于国际的压力,这种情况最近有所改变,红十字国际委员会现在已获准访问几个拘留中心。必须采取进一步步骤以改善监狱情况,包括国际监督所有拘留中心,并确保家属知道被拘留者的下落。

78. 在特派团在该国期间和其后,随着Tavildara地区冲突的加剧,有2万多人在国内流离失所。1996年8月,代表和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员

Bacre Waly Ndiaye先生获悉,300多名国内流离失所者据说已经自愿地由政府送回该地区,而且政府计划继续进行这种遣返工作。鉴于敌对行动并未停止,反对派部队和政府部队双方都埋下大量地雷,而且国际组织不得进入有关地区,使他们无法评价国内流离失所者的安全和提供基本需要的粮食和医疗协助,有关的国内流离失所者的生命和个人安全都令人感到非常关注。因此,代表和特别报告员共同向该国政府发出紧急呼吁,请它注意国际法有关规定并请它提出资料说明为防止今后发生类似事件采取了哪些步骤。同样地,虽然国际组织协助该国政府设立三个国内流离失所者的收容中心,提供宿舍和粮食,但他们认为目前还缺乏可以返回的安全条件。

79. 在代表访问的两个返回地区,安全问题似乎是主要的问题。在首都的一个帕米尔人社区,人们表示最严重的问题是生怕被征召入伍。在敌对行动恢复和加剧以后,据说政府部队在晚间突击招募新的战斗人员,搜查公交车和住房并随街逮捕年轻人。据说他们被逮到警察局,违抗命令的被殴打,⁵⁵然后在毫无正规训练的情况下被送到战区。这种做法迫使许多年轻人长期躲在屋内,或者逃离该区,留下妇女们面对养家的重担。据说在过去两年帕米尔和加尔米族的男人是拉夫入伍的对象,但现在兵源短缺,有些地区似乎已经是随便征召。但是,据报道,在Leninabad州招募的人员在送往战区前都获得适当的训练。

80. 征兵是所有国家的主权权利,而且一般没有规定有关个人必须是自愿的。但是,招募手段必须符合法律规则,包括不歧视和法律面前人人平等的基本原则。因此,如果从北部征召的人员获得充分的训练,则从其它地方招募的兵员一般也应该获得同样的待遇。此外,程序上也不应该有任意性质,特别指定某一种人为征召对象,招募工作必须按照国内法进行。代表获悉的做法不符合这些规定。

81. 在一个返回者的村落,帕米里居民似乎没有多大信心,相信地方当局可以帮助他们解决安全问题。明显的是,站出来讲话的人反而害怕会有麻烦。几个人说,他们相信他们事后会因为把问题告诉代表而受到惩罚。代表获悉,一名库利亚比族的地方官员对代表与他们会面作出了威胁,叫他们不要有任何投诉,否则会被逮捕。对

于返回者感到恐惧的问题,劳工部难民司的一名官员说,这种恐惧是流离失所者返回后缺乏心理治疗的结果,而且这导致返回者目前对当局感到疏远的问题。缺乏心理治疗可能是部分原因,但在战乱中有同样经历的其它社区并没有向代表提出同样的投诉,从而反映地方当局提供的保护因地而异,相差很远。

82. 在Gorno-Badakhshan自治州,主要的安全问题据说是俄罗斯边防部队所造成的暴力事件。报告的几起严重事故包括开枪射击平民和平民目标。这使部队的存在提供了国家安全,但上面的事故改变了当地人的看法。从以前的中立态度,他们越来越认为俄罗斯边防部队的存在无异是实行占领。当地人认为他们没有任何渠道可以向政府或者国际社会报告这些事件。代表问一个流离失所的妇女她希望传递什么信息给首都的领导人,她回答说,“我们没有任何领导人在那里”,清楚反映了目前那种疏离感。

2. 行动自由

83. 塔吉克斯坦立法规定行动自由。但目前的不安全状况导致公路上检查站林立,派驻这些路障的保安部队据说收入有限,所以常有没收平民携带的货物以及骚扰他们的报道。这些做法不利地影响到和解与贸易的发展,因此必须采取防范措施。采取的措施可以包括向公众宣传,说明政府致力于解决这个问题,并向保安部队发出指示,说明决不姑息纵容骚扰平民和没收平民货物的行径。

3. 教育

84. 教育制度的现况反映了社会面对的更为广泛的问题。国际社会作出了一些努力修建被破坏的校舍,在冬天提供暖气,以粮食作为工资鼓励教师们不要离开岗位,并向儿童分发食物鼓励他们上学。由于人口增加,最有资格的老师又都迁移外地,以致出现大量空缺,学生每天要分成两班或三班上课。儿童必须工作赚钱,而且在Kurgan-Tyube地区老师和儿童在棉花收成季节被强迫在田里工作,这都影响到上课情况。教材的缺乏也影响到教育的质量。

4. 言论自由

85. 虽然宪法保障言论自由,但政府严厉限制公开批评的可能性。几名记者在过去几年被来历不明的集团谋杀,他们一般都没有受到指控。⁵⁶现存的几份报纸因为受到骚扰和开除的威胁而导致高度的自我审查。

86. 言论自由是民主的一块基石,缺乏正常运作的大众媒体是塔吉克斯坦社会正常化的一个根本问题。由于缺乏作出批评的可能性,公众获得可靠资料的渠道也受到限制,因此,一名高级官员说,多数离开的人都不相信在塔吉克斯坦发生的变化,因为他们获得的资料都不正确。因此,打算从Gorno-Badakhshan返回的国内流离失所者听到都是谣言和来自首都的亲戚的消息。

87. 几十年来,塔吉克斯坦社会的矛盾在苏联政权统治下没有暴露出来。这种没有和平途径作出批评的情况导致塔吉克斯坦社会的两极分化。国家控制媒体也导致篡改选举结果的可能性,为防止实现一个真正的多党政体而施加的限制使这个问题更为严重。为了加强民间社会和促进新闻的和平发表,必须向媒体提供财政和技术资助。

5. 无差别待遇和法律之前人人平等

88. 塔吉克斯坦宪法禁止歧视,并明文规定男女权利平等。此外,政府当局一再声明他们致力于平等和无差别待遇的做法,而且从代表与中央和地方一级的政府官员的讨论看来,他们确在努力确保法律平等地适用于所有族裔群体。

89. 但是代表注意到政府官员的描述同许多以前的流离失所者所指出的问题相差很远。譬如,在工作和住房方面,“关于强迫移徙者”的法律规定,流离失所者有权获得发还其财产和重新获得相当于以前从事的工作。此外还制订了刑法就这方面的违法行为作出了规定。虽然政府当局作出努力以确保解决非法霸占住房的案例,

而且许多案例已经得到公平合理的处理,但目前还有不少未能解决的个案,地方当局由于种种原因而无法防止事实上的族裔歧视,这包括恐吓、司法当局能力有限、法官受到压力,有的是因为地方警察不执行驱逐收回的决定。因此前流离失所者往往不愿意向当局提出歧视的申诉。

90. 代表在访问在首都和在Kurgan-Tyube地区的加尔米和帕米里社区的时候一再收到投诉,指称有些人的工作被其他族裔的人夺取。国内流离失所者和少数民族在塔吉克斯坦事实上往往是重叠的类别,他们面对的问题分别不大。因此,改善对少数民族的保护也会加强对以前的和现在的国内流离失所者的保护。

91. 大量失业当然是造成其中一些问题的原因,但在如此困难的情况下,更重要的是确保没有差别待遇,并明确表示司法公平对待所有人。前流离失所者往往特别易受打击,因为他们的适应能力已没有那么强。失去工作的可能性和后果对妇女和以妇女为首的家庭更为严重。她们既是少数民族又是妇女,所以受到双重歧视。由于没有获得信贷的机会,她们在另谋生计方面也面对较多的问题。因此,迫切需要作出更多的努力以确保法律的充分执行,使法律可以公平保护所有人的权利。

6. 法治问题

92. 目前的经济危机给塔吉克斯坦当局在全国境内传播立法和法令造成严重的问题。在代表访问Gorno-Badakhshan的时候,地方政府官员错误地通知代表,说居住在其区域内的国内流离失所者不再享有“关于强迫移徙者”的法律所给予他们的权利;这项法律有一项规定,强迫移徙者的地位以三年为限。事实上,约一年前的一项总统命令已经废除了这一时限,⁵⁷但地方官员对此毫不知情。地方当局致力于协助流离失所者,给他们分田分地使他们可以建造房子或者从事耕作。但余下的一些国内流离失所者告诉代表说,地方官员每天都来找他们,声称他们没有权利住在公共房屋并扬言要把他们迁出。

93. 这个例子说明了当前的问题所造成的严重后果:除非公务员、司法当局和

人民可以知道法律,否则国家的有效治理和法律面前人人平等都是无法确保的。中央政府官员向代表表示严重关切,并要求国际社会帮助解决问题。由于财政拮据,他们无法印发有关案文,纸张和影印机的缺乏使他们向地方散发起码的几份印本都有困难。报刊用处也不大,因为尚存的几份报纸的销售量非常有限,甚至首都的需求都没法满足。

94. 向代表提出的另一个问题的是司法独立的问题。宪法规定法官独立行事并禁止对其活动进行干扰,但欧安组织对宪法草案提出的主要批评是司法方面缺乏独立地位。欧安组织认为1996年3月就司法制度通过的进一步立法是加强司法部门独立性的第一步,但这个问题还需要密切留意。目前主要的问题是法官任期没有保障,其微不足道的薪金容易导致贪污,而且他们很容易受到准军事集团的影响。

95. 因此,尽管塔吉克斯坦国内立法的质量在过去几年有若干重要的改进,塔吉克斯坦在符合国际法治标准的要求方面还面对重重困难。主要的问题在于执行,包括广为宣传的立法和可以在合理时间内审结案件的独立法庭。由于这种情况,许多人还不愿使用司法系统,但在和平解决冲突的办法还没找到之前,加强法治对个人安全感至为重要。难民高级专员办事处和欧安组织已经提供了一些协助,但目前还迫切需要通过财政资助,建立能力,训练法院人员和执法人员来加强司法部门。

96. 政府最近设立了一个全国申诉调查员,为促进和保护人权采取了一个重要的步骤。欧安组织为支持这项措施发挥了关键作用,并同意向调查员办公室提供财政支助。国内监察是重要的事,但代表促请该国政府批准《经济、社会、文化权利国际盟约》和《公民权利和政治权利国际盟约》及其附加议定书。塔吉克斯坦的形象将因对人权采取积极的态度而大为提高,两项条约则提供一个稳妥的框架,由法律专家与政府当局对话,定期全面审查一系列人权问题。是加强塔吉克斯坦社会和促进其人民幸福所必不可少的。

五、追求和平

A. 政治谈判和维持和平

97. 自塔吉克斯坦因内战造成人民流离失所以来,寻求和平成为关键因素。国际社会认识到人道主义危机的规模及其对区域稳定的可能影响,不久便作出努力稳定该国局势,并协助解决冲突。1992年11月,联合国派遣一个斡旋特派团前往俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦。这些国家的当局同意必须进行建立和平和维持和平的活动,以便加强各项人道主义倡议,因为唯有全面的方针才可以实现所定的目标。

98. 在独立国家联合体框架内,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的政府于1993年8月决定在塔吉克斯坦境内设立联合防卫部队。它们还宣布政治解决办法仍然是主要优先事项,并请国际社会在这方面给予支持。独联体集体维持和平部队的兵力逐步增加到25 000人。此外,战争期间已在保护关键设施免遭破坏的俄罗斯军队⁵⁹部署其第201师守卫同阿富汗接壤的边界。⁶⁰这些部队限制了反对派部队在塔吉克领土内进行大规模军事行动的能力,从而在该国提供了某种程度的稳定。不过,反对派成功地从阿富汗越过边界进行多次进攻,据报现在已经控制了塔吉克斯坦的一部分领土。

99. 在政治方面,秘书长的塔吉克斯坦问题特使进行了调解,逐步促使政府和统一反对派之间举行高层谈判。在联合国主持下并在作为观察员参加的其他有关政府的协助下举行的这些塔吉克人会谈最后导致了停火协定,交换俘虏和其他建立信任措施,包括设立一个联合委员会来监测当事各方遵守协定的情况。⁶¹为了支持这个进程,部署了联合国塔吉克斯坦观察团,该观察团评估地面的军事和安全局势,监测当事各方遵守协定的情况,并促进沟通。

100. 尽管有外国的军事存在和经过多年的谈判,和平仍然很不稳固。停火协定经常遭到违反,双方相互指责对方恢复敌对行动,毫无意愿要执行塔吉克人会谈达成

的协议。因此,调解进程的影响很难评价。秘书长在1996年6月提交安全理事会的关于塔吉克斯坦局势的报告中对局势严重恶化表示关切,认为“是1992年内战结束以来最坏的和最具爆炸性的”。⁶²

101. 由于失败一方仍然被排除在权力和财富之外,因此冲突似乎尚未解决。战争以后,以前的两个州库尔干-丘比(Kurgan-Tyube)和库利亚布(Kulyab)合并为一,成为卡特隆州(Khatlon Oblast),以便获胜一方加强对其他地区的控制。四个主要反对党于1993年6月24日被最高法院取缔,理由是他们违反了自己的章程,进行非法活动。⁶³他们在流亡期间联合成为塔吉克统一反对派。

102. 敌对各方彼此对他方的看法似乎变得更严厉,从而丧失了达成妥协的机会。政府认为反对派由伊斯兰原教旨主义者控制,而反对派则认为政府基础狭小,没有真诚的意愿要分享权力。这种情况促使反对派作出反应,有目标地进行基于族裔的杀戮和谋杀。同代表会晤的一些人说,由于冲突持续不断,温和党派靠边站,取而代之的是强硬派,因此先前的看法变为事实。由于任何一方都无法建立统一的指挥,致使协议的执行也变得更为复杂;⁶⁴随着敌对行动的升级,战场指挥官的政治影响力也日益强大,使谈判人员达成妥协的余地越来越少。因此,和平谈判的进展一直很缓慢。

103. 从一开始,民族对抗似乎是零和,即当事各方似乎不愿按相互能接受的条件进行谈判;它们也不愿妥协。所有的努力都围绕着分享权力这个问题,而进行中的斗争又使得各方极少机会去讨论或充分地考虑国家的政策方向。具有讽刺意味的是,政府和反对派都声明它们主张以政治方法解决冲突,建立一个以法治为基础的民主多元社会。但是,当事各方似乎相互对他方的真正动机感到恐惧,猜疑对方声明的目标并非本意。

104. 政府虽在宪法中列入宗教自由,但害怕看到目前的国家制度被伊斯兰原教旨主义者推翻。政府受苏联数十年统治的影响,想要保持为一个世俗国家,妇女可自由参与公众生活。在这方面,一名观察员告诉代表说,最近在加尔姆(Garm)地区,有

三个少女因剪短发和当众跳舞而被杀害。一名承认自己信奉伊斯兰教的高级政治官员告诉代表说,他反对原教旨主义者的观点,认为是一种狂热表现,并辩称,反对派承诺建立一个世俗的国家只是出于战术考虑。因此,政府将其对反对派的威胁的恐惧同伊斯兰原教旨主义联系起来,坚持必须尊重政府的选举法、《宪法》和议会选举。

105. 反对派一方则认为,政府害怕宗教夺权是毫无根据的,并辩称,政府的这种说法是掩盖其不愿分享权力的用心。此外,除一个反对党中的一派接受在现有政治制度框架内运作外,其余反对派都拒绝接受政府和议会的合法性,也不接受《宪法》的有效性。

106. 1994年11月对《宪法》进行了全民投票,并举行了总统选举,1995年2月举行了议会选举。同代表谈过话的若干观察员认为,全民投票和议会选举进行的方式使政府失去了与群众建立联系以谋求全国和解的机会。鉴于这些活动非常重要,大家认为关键的是全体人民都能参与这个进程,而且反对派能对《宪法》的文本施加影响,并在平等条件下参与选举。为此目的,各政府间组织和其他国家均请政府推迟选举,以便有时间进行充分筹备。

107. 虽然政府同意有限度地推迟选举,但是所允许的时间并不足以让反对派有效参与。此外,据报道,议会选举既不自由,也不公平,不符合欧安组织的标准。反对派候选人仍被控犯罪,而且主要反对党仍被取缔。这样,反对派就无法提名候选人和按公平条件参与,因此抵制这些选举。⁶⁵ 这些选举非但不能确认国家当局统治的权利,而且导致社会进一步分裂。

B. 区域一级冲突的结构

108. 获胜的联盟内部也出现不和。战争导致东南部库利亚布区的政治影响力大增,牺牲了以北部为基地的前精英的利益。目前一般人认为政府由库利亚布人控制,库利亚布人还试图在其他地区巩固他们的势力,以原籍库利亚布区的人取代地方官

员。这种情况导致1996年5月列宁纳巴德州(Leninabad Oblast)当地人提出严重抗议和发生骚乱,使库利亚布民政人员和执法官员不得不紧急撤离该区。由于该区比该国其他地区受内战的影响小很多,而且工业化程度较高和接近外国市场,因此该区比其他地区以更加积极的方式寻求经济和民主发展。

109. 乌兹别克族预期他们会由于参与冲突而得到承认和回报,提议设立一个单独的州,以便增加他们的影响力和成立自治政府。这些提议没有被接纳,而且由于卡特隆州的设立,使得乌兹别克人觉得他们甚至受库利亚布人更大的控制。政治影响有限成为沮丧不满的根源,导致1996年1月发生的两起严重事件。强有力的乌兹别克族军阀宣示了他们的力量,有一次在图鲁宗扎得(Turzunzade)域劫持了塔吉克边防部队的成员,又有一次占领了库尔干-丘比城,然后向杜尚别进发,要求改变政府的组成和减少贪污腐败。政府接受了一些要求后,才找到了和平解决这次造反的办法。

110. 格罗诺-巴达赫尚(Gorno-Badakhshan)自治州的情况则与国家一级似乎是零和的游戏完全不同。1993年6月,地方当局通知政府说,它们不再追求独立目标。它们还答应政府不允许在该州进行游击活动,而政府则相应地答应不让它们的部队进入该区。这些承诺只是有限度地执行。地方当局无法防止反对派进入该州,而政府的对策是在该区部署一些部队。不过,虽然武装斗争在该国其他地方加剧,但是格罗诺-巴达赫尚当事各方之间没有出现公开的敌对行动,按国际观察员的说法,局势如“假战争”,主要通过舆论来进行。此外,在格罗诺-巴达赫尚,地方政府和反对派之间的态度比在国家一级较为和好;在他们同代表进行讨论时,双方都说“我们是一个民族”。促成停战的一个因素是帕米尔高原文化和宗教的同一性。阿加汗基金向全体人民提供了巨大援助,不论其属于哪一个政治和宗教团体,加强了人民之间的认同感和团结。伊斯兰伊斯玛仪派的伊玛目阿加汗莫下发挥的作用对这个地区的相对和平与稳定作出了重要的贡献。

C. 基层一级促成和解的活动

111. 政府在国际组织的合作下采取了若干步骤,促进建立和平与和解。难民专员办事处主动进行了一个艺术和文化方案,以期将不同族裔背景的人团结在塔吉克共同传统的周围。为此,于1995年12月在首都和库尔干-丘比举行了为期10天的庆祝活动,有各种艺术表演,包括音乐、舞蹈、诗歌、戏剧和电影。1995年底,和平与和解方案交由开发计划署进行,今年在首都举行赛跑。正如庆祝活动一样,数千人参加了这项比赛。代表在库尔干-丘比访地区问了开发计划署同地方当局一起设立的九个青年俱乐部之一。该青年俱乐部有超过85名儿童,他们除学习各种技艺例如耕种和摄影外,还协助那些需要帮助的战争退伍军人和家属建造房子,分配他们自种的麦子和玉米。建立和平项目的一个组成部分是参与的儿童和受益人属于不同的族裔。

112. 儿童基金会主动同教育部合作进行一个方案来处理儿童因战争引起的精神紧张问题。该方案全部由教育部执行,对象是全国的所有小学,涉及500 000多个儿童。已为教师编制了一本小册子和举办了讨论会,使他们能够在课程中融入与和平、容忍多样化和解决冲突的办法以及《儿童权利公约》有关的信息和活动。

六、结论

113. 塔吉克斯坦境内的流离失所问题是由于对该国前途意见分歧的各个集团之间的权利斗争所造成的。在塔吉克斯坦独立前后几个月期间进行合作和对话以寻求共同立场的努力很快就沦为冲突,后来冲突加剧并恶化成内战。尽管就军事而言,这场战争的最终结果看来十分明确,但冲突的根源仍然尚待解决。一项重要的积极因素是:所有当事各方现在对塔吉克斯坦应成为统一国家的概念都没有争议。在国家范围内,戈尔诺-巴达赫尚区域尚有半自治的余地,这是《宪法》所规定的地位。然而,持续不断的社会紧张局势、受到严重损害的经济和某些地区持续不断的军事冲突使人担心,危机延续不停可能会摧毁国家的基础。

114. 内战结束后,数十万国内流离失所者在动荡不安的环境下返回家园。为了

促进重返社会,国际社会着手进行建立和维持和平活动,同时提供人道主义援助和致力于保护工作。作为塔吉克斯坦境内的领导机构,难民专员办事处从事范围比通常更为广泛的各種活动以便响应返回家园的国内流离失所者的需要和促进社会稳定。返回家园和重返社会方案的工作包括调解、人权监测和向难民及国内流离失所者提供保护和援助。中央政府和地方当局的合作有助于促进信任和重建社会稳定,这些都是完成任务最重要的因素。

115. 随着情势的改善,难民专员办事处逐步减少它在该国的驻留。进行中的人权监测和重建活动的职责现在主要落在其他机构,特别是欧安组织和开发计划署的肩上。然而,提供救灾援助引起的依赖性还没有由行之有效的发展项目有效地接续。这些项目可以使返回家园持续下去。

体制结构

116. 尽管联合国的援助最初是以机构间办法作为基础,由难民专员办事处领导的发展工作对该国境内的活动发挥了带头作用,直到开发计划署接手担任驻地协调员。塔吉克斯坦的经验强烈显示,领导机构模式在复杂的紧急情况下十分有效。这种模式被认为是援助和保护国内流离失所者最适当的体制结构。应当详细研究这种模式,以便在其他适当情况下照着办。

117. 然而,领导机构的存在不应当阻挠其他机构在尽可能早的阶段参与工作以支助领导机构。在此情况下,难民专员办事处发动的着重发展的项目就可以更早借重开发计划署的专门知识。把有助益的参与纳入速效项目和小企业发展的规划是发展的重要方面,开发计划署早日参与可以促进工作。这种活动是否需要开发计划署在该国境内驻留或是在构想阶段提供咨询,这个问题应当详加审查。

政府和国际社会之间的合作

118. 国际援助,不论是以人道主义或发展为目标,如果没有国家政府的支助就无法顺利进行。如果塔吉克斯坦政府认为,流离失所者返回家园是国家的优先事项,它

就通过能力可及的若干方式促进这项任务,而这种承诺使得难民专员办事处在执行其保护职能时方便得多。同样的,据报同布雷顿森林机构合作无间也反映政府对改善经济情势给予高度优先的地位。这种情况导致实质的成果,例如制订了压制通货膨胀的战略。

119. 截然相反的是,随着在塔吉克斯坦境内作业的人道主义组织数目日增,人道主义社会和政府之间的协调与合作日趋微弱,从而导致双方的误解、猜疑和疏远,对正在进行的活动造成了不利的影响。尽管在直接同人道主义社会协力合作的组织内工作的公务员熟悉各组织各自发挥的作用,政府高级官员告诉代表说,除了少数重要机构外,这些公务员对其他组织及其活动一无所知。相对的是,联合国各机构和国际非政府组织的代表抱怨说,没有机会同政府的对应方洽商。不进行洽商,就很难确定政府是否支持,或至少同意正在进行的项目。

120. 举一个很可以说明情况的例子。人道主义和发展组织根据棉籽是当地现成可用的投入这个假定,制订了一项赚取收入活动。尽管它们已作出努力,通知当局这个项目,但沟通不良,最后这个项目不得不停止执行,因为政府决定把棉籽充供其他用途,如果政府和有关国际机构在发动某一个项目的时候和在该项目的各个不同阶段能够进行有效协商,这种结果就可以避免。如果没有有效的协商,时间和资源都会被浪费而且活动不得不取消。

121. 同样的,有些国际政府组织不了解为什么开始实施对非政府组织征税的新税务制度,它们同代表会面并争论说,不应当对根据发展援助进行的活动课税。任何国家显然都需要健全的经济基础来筹供活动经费,如果企业进行经济活动,它们就应当在平等的基础上向政府的税基缴税。然而,对非政府组织课税引起的争议反映政府和人道主义社会之间严重缺乏沟通。

122. 为了使国际援助发挥成效,政府同人道主义社会之间的协调就需要大幅改善。切需建立有效的机制,使国际行动者和当局能够经常讨论共同关切的问题、共同利用有关现行活动的资料 and 共同作出决定,特别是对怎样才能最有效地满足易受

害群体的需要。特别是对政府的计划和优先事项以及国际人道主义和发展组织正在推行的战略,加强合作和资料交流将会惠益若干部门。这种机制应当包括各国际机构的代表、非政府组织和来自例如司法部、内政部、卫生部、劳工和外交部等重要部门的政府高级官员。它应当评估各不同部门的情况、监测各项决定实施的进展和致力进一步修订其战略。

未来前景

123. 塔吉克斯坦政府在国际社会的鼓励下已开始着手进行内战后重建的艰巨任务。为了建立自力更生的稳定社会,该国今后需要得到支助。据报,塔吉克斯坦拥有丰富的未开采自然资源并且承继了苏维埃年代累积的一些资产,包括道路和铁路、灌溉渠道网和高度发达的电化。然而,迫切需要维修,以免这些系统瓦解。由于塔吉克斯坦传统上重视教育和识字,它也有开发其人力资本的潜力。

124. 为了达成稳定,也需要培养实施善政的能力。这就需要在国家的立法和政府部门建立更广泛和更具代表性的政治基础,和进一步改善该国的人权状况。冲突的政治解决必然包含扩大政权基础。尽管这是谈判圆满成功的自然结果,政府还可以通过自行采取措施,在政治和基层各级促进建立信任。

125. 同时,冲突仍然未获解决。1996年夏季,冲突突然严重加剧。如果不能获得政治解决,塔吉克斯坦局势仍将动荡不安,国际社会必须竭尽力量促进该地区的和平。持续不断的冲突使得政府难以作出长期规划,并且阻碍了外国投资,因为当前的经济危机加重了政治和经济动荡。加强塔吉克斯坦经济仍然应当是高度优先事项。加强法治和促进及保护人权也将是促进该国稳定的关键。政府经常宣称,它决心建立有效的司法结构和加强遵守国际人权标准。国际社会应当促使它实现这些公开宣称的目标。政府同救灾专员办事处,以及后来同欧安组织建立了合作关系,这是令人鼓舞的。政府也从同其他组织合作得到了好处。在这些合作当中,联合国人权事务高级专员和人权中心可以对人权监测提供援助,并且通过其技术援助和咨询服务方

案,可以对体制建设提供援助。需要扩大进行监测以便处理沿阿富汗边界一带发生的凌辱事件,也需要在重新爆发战事地区扩大监测,到目前为止国际机构不大容易进入这些地区。政府同国际社会在所有这些领域内进行合作将证明它继续作出真正的承诺,这些承诺又将提高可能捐助者支助政府长期努力的兴趣。

注

¹ “难民专员办事处关于塔吉克斯坦的报告,1993年1月至1996年3月”,难民专员办事处,1996年5月,第4页(以下简称难民专员办事处的报告)。

² 根据苏维埃社会主义共和国联盟1989年进行的人口普查,总人口估计为510万人;国际货币基金组织1992年5月和1993年11月的估计指出,人口分别为560和570万人。

³ “返回塔吉克斯坦,区域和种族紧张局势仍在继续”,人权监测/赫尔辛基(HRW/H),1995年5月,第7卷,第9号,第4和7页(以下简称HRW/H报告,第7卷第9号)。

⁴ 难民专员办事处的报告,第15页。由于当时局势动荡和行政能力不足,难以提供可靠的数据。

⁵ “独联体关于难民和移徙问题的会议”,欧洲丛书,难民专员办事处,欧洲区域局,1996年1月,第2卷,第1号,第18页;“难民专员办事处关于国内流离失所者的业务经验”,1994年9月,难民专员办事处,第54页(以下简称难民专员办事处的业务经验”)

⁶ 政府的估计指出:“在697 000名国内流离失所者当中,逾67900人已返回家园”(塔吉克斯坦共和国副总理K. ZGyasoz先生1996年5月30和31日在日内瓦举行的独联体会议上的发言)。据难民专员办事处的估计,到1995年年底已有98%的国内流离失所者已返回家园(难民专员办事处的报告,第25页)。

⁷ 最近在塔维尔达拉爆发的敌对冲突导致大约16500名内部流离失所者逃难(S/1996/754,1996年9月13日,第8页)。

⁸ Oblast是行政区,相当于省,又进一步划分为区(rayons),集体农庄、村庄(kishlas)和街道。

⁹ 联合国开发计划署(开发计划署)塔吉克斯坦共和国政府方案”,方案文件TAJ/95/002,1996年3月,第6页(以下简称为UNDP-TAJ/95/002)。

¹⁰ 少数民族包括乌克兰人、德国人和人数较少的犹太人、韩国人、鞑靼人、格鲁吉亚人、亚美尼亚人、Bachkirs人和其他人(S/26311,1993年8月16日,第2页)。

¹¹ 由于过去几年经济和政治局势恶化,这一个群组有数量可观的人离开该国。在估计45万名居民当中,据报现在只有8万至9万人仍留在塔吉克斯坦。这些人经常缺乏移民国外的资源、得不到家庭成员支助并且生活在都市地区,因此不可能建立联系。

¹² 列宁纳巴德区域。弗加纳河谷也延伸到乌兹别克和吉尔吉斯领土。

¹³ 例如指定塔吉克语而非俄语为官方语文。

¹⁴ 例如塔吉克斯坦Rastokez(复兴)和民主党。

¹⁵ 例如Lali Badakhshan(Badakhshan的红宝石)。

¹⁶ 例如伊斯兰复兴党。

¹⁷ “塔吉克斯坦后苏维埃时代的政治情况”,警报系列,移民局资源资料中心,美国司法部,AL/TJK/93.001,1993年9月第6页(又提到欧洲安全与合作委员会,“塔吉克斯坦”,赫尔辛基协定的实施:前苏维埃联盟新独立国家的人权和民主,华盛顿特区:美国政府出版处,1993年1月,第22页)。

¹⁸ 然而,塔吉克斯坦未能在苏维埃联盟1991年12月底正式解散之前获得独立。

¹⁹ 1991年9月21日。

²⁰ 于1991年10月1日撤消。

²¹ Davlat Kudonazroz,他是得到反对派支持的一名Pamri。

²² Julien Thoni引述Aziz Niyai“塔吉克冲突:内部分崩离析和外部脆弱性之间

的辩证关系,1991至1994年”(日内瓦:战略和国际安全研究方案,1994年),第22页。

²³ Safarali Kenjaev。

²⁴ 包括塔吉克斯坦民主党、伊斯兰复兴党、Rastokhez和Lali Badakhshan。

²⁵ 5月5日,一次严重事件也在首都以南的一座村庄发生。当时居民拒绝让亲政府的示威者在从库利亚布往杜尚别的途中通过该村。后来两处示威的武装团伙抵达现场,造成17人被杀的惨剧。

²⁶ “内战后塔吉克斯坦的人权情况”HRW/H,1993年12月,第十六页(HRW/H报告)。

²⁷ 同上,第二十至二十三页;“塔吉克斯坦”被遗忘的内战”,国际少数人权利团体,1995年1月,第16和17页;和Olivier Roy,“复杂环境下的演变”,前苏联:分离状态第174页(以下简称Olivier Roy,“演变”),说,面对反对派表现的民族主义,共产党看来是促进稳定和保护俄罗斯人和其他少数族裔的最佳保证。

²⁸ HRW/H报告,第55页。

²⁹ 难民专员办事处的报告,第15页。

³⁰ 列宁纳巴德行政区的首府。

³¹ “塔吉克斯坦,看不到的恐怖:1992年12月以来的政治残杀、‘失踪’和酷刑”,大赦国际,AI指数:EUR60/04/93,1993年5月,第3页。

³² Oliveier Roy,“演变”,第141页。

³³ 难民专员办事处的报告,第3和4页。

³⁴ 由总统和内政部长分别在1992年12月和1993年3月作出。

³⁵ 偿还期20年,不收利息。

³⁶ 难民专员办事处的报告,第21页。

³⁷ 在初期阶段,木质组成部分由西伯利亚进口,导致交货期长达一年。后来改从欧洲进口,交运期减为四个月(难民专员办事处的报告,第29页)。

³⁸ 在第三阶段利用拯救儿童基金会作为执行伙伴。

³⁹ 据报,到目前为止已经运交了共6 700座房屋用的材料(HRW/H报告,第7卷,第9号,第20页;难民专员办事处的报告,第29页)。

⁴⁰ 第一阶段共1000座房屋。

⁴¹ “独立国家联合体:向流离失所者、其他战争难民和容易受害的群组提供援助;和区域后勤活动”,粮食计划署,情况报告第6号,1996年5月,第58页(粮食计划署的报告)。

⁴² MSF(比利时)从1993年春季开始成立起一直在执行这项方案,国际红十字从1994年7月起执行这项方案。

⁴³ 两项主要的出口产品,铝和棉花减产一半以上(UNDP-TAJ/95/002,第5页)。

⁴⁴ 估计数从25至50%不等(粮食计划署的报告,第56和57页;UNDP-TAJ/95/002,第5页)。

⁴⁵ 相当于平均工资每月3美元。

⁴⁶ 难民专员办事处的报告,第52和53页,又提到Iobert Brikenes著“塔吉克斯坦:户口调查和集市经济”,1996年1月,拯救儿童(美国)和难民专员办事处。

⁴⁷ 在特派团访问期间,有几个人抱怨说,原来是给他们的粮食或药品最后流入不同族裔的聚居区或流入市场。

⁴⁸ 然而,难民专员办事处注意到,各机构的工作集中针对粮食分发而不是重振或恢复农业,以及捐助者和其他联合国机构通过机构间会议已经注意到这项需要(难民专员办事处的报告,第30页)。

⁴⁹ 难民专员办事处的报告,第44页。

⁵⁰ 同上,第43至45页。

⁵¹ 在加尔姆区域,SNI也在制造屋瓦的场所提供关于私营企业管理的训练。

⁵² 难民专员办事处的报告,第47页;Carolyn Peduzzi,“对难民专员办事处在塔

吉克斯坦的小型企业发展项目的独立评估”，1995年12月14日，第5和6页。

⁵³ “Ellen Pruyne著“关于塔吉克斯坦共和国境内企业发展的可行性研究”，小企业顾问，难民专员办事处和拯救儿童(美国)，1995年8月18日；Rodert Brikgnes著“塔吉克斯坦：户口调查和集市经济”，1996年1月拯救儿童(美国)和难民专员办事处；和Shahreanou Tadjbakhs博士著“塔吉克斯坦的妇女经济调查”，1995年12月，难民专员办事处和国际救灾社(难民专员办事处的报告，第49至56页)。

⁵⁴ 劳工组织关于强迫劳动的第29号公约、劳工组织关于结社自由和保护组织权利的第87号公约、劳工组织关于适用组织和集体谈判原则的第98号公约、劳工组织关于就业政策的第122号公约和劳工组织关于男女工人同工同酬的第100号公约。

⁵⁵ 据在杜尚别面谈的几个人指控说，有一名原籍不在库利亚比的29岁青年因为拒绝在塔维尔达拉参加战斗，在扣押期间遭到痛殴死亡。其他可信的消息来源也提出类似的指控。关于扣押期间遭到殴打和酷刑的说明也载在美国国务院编写的“1995年塔吉克斯坦的人权作法”，1996年3月，第1(c)节“酷刑和其他残忍、不人道、或有辱人格的待遇或处罚”(以下简称美国国务院人权报告)。

⁵⁶ 中亚和外高加索通讯、欧安组织民主机构和人权办事处，第1卷，第2号，第6页；美国国务院人权报告，第2节。

⁵⁷ 第542号法令于1995年8月22日通过。

⁵⁸ 难民专员办事处的业务经验，第54页。

⁵⁹ 例如一间化学厂和一座水坝遭到破坏可能会导致同时影响到邻邦的灾难。

⁶⁰ 虽然独立国家联合体维持和平部队最初包括塔吉克斯坦士兵，他们已不再成为这些部队的组成分子。相反的，俄罗斯边防部队约80%的士兵是塔吉克斯坦人。

⁶¹ 尽管1994年4月和6月头两回合参与各方的级别较低，1994年9月12至17日在伊朗伊斯兰共和国德黑兰举行的高级别协商期间就停火和交换俘虏达成了协议。在会议的第一回合设立了“关于塔吉克斯坦难民和流离失所者问题的联合委员会”，但因为反对派成员拒绝到塔吉克斯坦来，这个委员会从来没有发挥重大作用。1996年2

月,“关于实施在塔吉克斯坦-阿富汗边界和塔吉克国内暂时停火和停止其他敌对行动协定联合委员会”的工作由于委员会的一名成员被劫持和政府拒绝保证反对派参与者的安全而中断。在政府作出这种保证后,该委员会最近已恢复工作。

⁶² S/1996/412, 第28段。

⁶³ Barnett Rubin, “塔吉克斯坦:从苏维埃共和国沦为俄罗斯-乌兹别克被保护国”, 中亚和世界, 第215页。

⁶⁴ 在政府一方,武装部队归内政、安全和国防部管辖,而反对派的野战指挥官看来有相当大的自主权。

⁶⁵ 尽管在总统选举和公民投票期间进行了热烈的竞选活动,而且参与率很高,但对议会选举的兴趣较低。

- - - - -