



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/15/Add.1

27 January 1999

CHINESE

Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会

第五十五届会议

临时议程项目 6

种族主义、种族歧视、仇外心理和所有形式的歧视

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍问题

特别报告员格莱莱·阿汉汉佐先生根据人权委员会

第 1998/26 号决议提交的报告

增 编

对南非的访问(1998 年 2 月 24 日至 3 月 5 日)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
一、南非的社会、经济和政治情况.....	3 - 15	3
A. 历史回顾.....	3 - 6	3
B. 社会经济情况评述.....	7 - 10	4
C. 人权情况评述.....	11 - 15	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、推行种族隔离制度时代后改革.....	16 - 46	6
A. 改革.....	17 - 39	6
B. 对改革的抵制.....	40 - 46	12
三、仇外言行的兴起.....	47 - 77	14
A. 南非面临的人口流动压力与难民的涌入.....	47 - 53	14
B. 移民控制：是完全决裂，还是一切照旧？.....	54 - 66	15
C. 仇视黑人.....	67 - 77	18
四、政府采取的措施.....	78 - 80	22
五、公民社会的行动.....	81 - 85	23
六、结论和建议.....	86 - 90	24
A. 结论.....	86 - 89	24
B. 建议.....	90	25

附 件

访问的日程安排.....	27
--------------	----

导 言

1. 特别报告员根据人权委员会第 1993/20 和 1996/21 号决议所授予的任务于 1998 年 2 月 24 日至 3 月 5 日对南非进行了访问,以对该国仇外心理日益高涨以及虐待移民事件日增的指控进行调查。¹ 他还利用访问该国期间,研究了种族隔离制度结束后所进行的改革的进展,以及南非社会迅速转变为无种族歧视的民主社会所遭遇到的障碍。

2. 特别报告员访问了比勒托利亚、开普敦、约翰内斯堡和德班,会见了政府、宪法法院、人权委员会、市议会、学术机构和若干非政府组织的代表。他会晤过的人士包括:司法部长 Dullah Omar 先生、司法部副部长 Manto Tshabalala-Msimang 女士、安全部长 F. S. Mufamadi 先生、外交部多边事务司副司长 Abdul S. Minty 先生、宪法法院院长 A. Chaskalson 先生。特别报告员还与联合国驻比勒托利亚的一些联合国组织(难民署、开发计划署、移徙组织、新闻中心)的代表举行过一次工作会议。特别报告员会晤过的全部人员名单载于附于本报告的详细的访问日程中。

一、南非的社会、经济和政治情况

A. 历史回顾

3. 南非经历了四十五年以上的种族隔离之后,被压迫的南非人民于 1994 年取得了本国主权。为了协助更加了解南非政府改革的规模及所遭遇到的问题,下文扼要介绍种族主义和种族隔离歧视政权的本质及其对南非社会的影响。

4. 国民党于 1948 年开始执行种族隔离政策,作为一种种族分离制度,以在南非白人与其他族裔和种族群体之间维持一种不公平的情况,不论是在经济、社会、

¹ A/51/301, para. 36; Hennie Kotze and Lloyd Hill, "Emergent Migration Policy in a Democratic South Africa", International Migration, Quarterly Review, Vol. 35, No 1, 1997, pp 5-36; Human Rights Watch/Africa, "The Human Rights of Undocumented Migrants, Asylum Seekers and Refugees in South Africa", submission to the Green Paper Task Group, 11 April 1997 (www.polity.org.za:80/govdocs); Steven Friedman, "Migration Policy, Human Rights and the Constitution", Centre for Policy Studies (www.polity.org.za:80/govdocs).

政治或文化领域均如此。政府通过了一系列法律，以将这些群体隔开，并建立一种结构，以使经济和人力资源的开发，均为白人的利益服务：

- (a) 1950 年人口登记法：人一出生即将其分成四种正式种族群体(白人、有色人、印度人、非洲人)；
- (b) 1950 年的群体居住区法规定各个种族群体的居住区。此外，根据黑人(城市地区)并居法，禁止黑人在某段时间之后停留在白人居住区，黑人并且必须随身携带注明其居所和工作地点的证件(通行证)。从 1913 年起黑人即根据 1913 年土著居地法被限制在 7.3% 的南非领土内；
- (c) 1949 年禁止混合婚姻法和 1950 年的不道德行为修正案禁止异族通婚以及不同种族的人发生性关系。

5. 这种制度是通过黑人进行压迫和不断使用暴力来维持的，黑人在人口中虽是最大的群体(占 70% 以上)，但所受的歧视最大。黑人被驱入城市外围、黑人住区和班图社区² 住在临时凑合的建筑内，无水无电，亦无基本卫生设备。他们沦为廉价劳工，充当佣人，在采矿和农业部门工作。他们仅受过起码的质差的教育。1987 年发表的一份研究报告估计，为每个黑人儿童编列的政府开支还不到为白种人儿童编列的开支的六分之一。³

6. 南非新政府所继承的国家的特征是：经济、社会、政治和文化不平衡以及由于其过去情况而不断发生暴力行为。领土的分隔，人际关系的隔阂使得全国思想观念闭塞，政府目前正在设法改变这种情况。

B. 社会经济情况评述

7. 新南非是在被压迫人民经过长期的斗争后建立起来的，斗争从 1912 年非洲人国民会议建立起，直至 1993 年开始在联合国和非统组织的积极协助下与白人政府

² 理应是自治区，但事实上是从 1951 年起，十多个非洲种族群体被放逐的保留地，以阻止他们进入白种人居住的城市中心。

³ South African Institute of Race Relations, Social and Economic Update, 8 November 1987.

在民主南非会议的范围进行了谈判后才结束。1994年,通过了临时宪法,规定建立一个无种族歧视的民主南非,并举行了多政党参加的选举。

8. 非洲人国民大会在选举之后执了政(在400席议会席位中占252席),其政纲加强正进行的变革。在九个省份中,七个由国民大会执政(东开普省、自由州省、豪登省、马普马兰加省、西北省、北开普省、北方省)。制订和执行种族隔离政策的国民党在西开普省选举中获胜,因卡塔自由党则在夸祖卢/纳塔尔省获胜。

9. 曼德拉总统1996年签署的永久宪法建立了一个分成九省的统一国家(东开普省、自由州省、豪登省、夸祖卢/纳塔尔省、马普马兰加省、北开普省、北方省和西开普省),省设省议会及一个由省长领导的省行政委员会。共和国总统为国家最高首长由议会选举。

10. 人口目前分为黑人和白人;这是为政治目的区分的而不是种族上的区分,“黑人”一词指包括原先被征服压迫的人口,即非洲人(占1997年人口普查估计约4,000万人中的70%)、印度人和有色人,但并不是所有的后两个群体的成员均接受这种分类法。

C. 人权情况评述

11. 宪法第2章载有一项权利法案,保证所有人均可享有普遍公认的基本权利和自由,包括:平等权、生命权、宗教自由权、信仰和表达意见权、言论自由和结社自由权。宪法还保障大多数的经济、社会和文化权利,包括财产权、住房权、卫生和教育权、使用自由选择的语言和参加自由选择的文化生活权。宪法设立了一个人权委员会,以期促进人权和监督法案的执行(1994年第54号人权委员会法案)。

12. 另设立了三个机构,以在实地保护人权:公设保护人、促进和保护文化、宗教和语言社区的权利委员会、男女平等委员会。后一委员会在解决家庭暴力行为方面发挥了积极作用。

13. 公设保护人相当于一种调解人,他于1995年取代了监察专员。他在九个省均派驻代表。他在公务员权利遭受侵犯或公家机关发生贪污的情况下进行干预。他有27名工作人员,办事处设在比勒托利亚,但在实地由警方协助进行调查。他向政府有关部门提出建议,建议一般被接受。人人均将案件提交公设保护人审理,公

设保护人如认为指控合理，他将进行调查。公设保护人还与独立控诉署密切合作，该委员会将收到的对警方的指控转交给公设保护人。

14. 特别报告员与争取同性恋者平等全国联盟主席举行了工作会议，该联盟主席将其成员所遇到的问题和性歧视(在学校、工作场所、拒绝给予医疗等)通知了特别报告员，受害人不但包括南非人，还包括纳米比亚、津巴布韦、博茨瓦纳、扎伊尔的移民。特别报告员会晤的人士通知特别报告员说，他们正与议会和政府进行谈判，以期废除种族隔离时代已存在的反同性恋法律；他们欢迎有关支持男女平等的法律判决，以及基督教会所表示的同情声音。他们对黑人在联盟中所受到的歧视表示遗憾，并指出他们决心努力在联盟中争取黑人和白人平等。

15. 南非重返国际社会以来，即开始批准关于保护人权的国际和区域文书。南非政府将各项国际人权公约提交议会批准；目前正起草执行这些公约的议案。还与教育部合作，作出安排，以将人权方案纳入学校和大学的课程中。

二、推行种族隔离制度时代后改革

16. 自 1994 年选举以来，南非发生了翻天覆地的政治变化。但诸如经济、教育和社会事务等其他部门却并非如此。根据司法部长，大选仅是一个起点。南非社会仍充满了种族界线。有些人仍受到排斥，这就是为什么需要实行有效的经济、社会和文化变革的原因。政治机构、军队、警察和司法部门正在进行彻底的改革。

A. 改 革

1. 促进团结与和解

17. 民主选出的政府的首要任务是促进各阶层的南非人的团结与和解。为此成立了真相与和解委员会：它没有法律职能，但其主要目的是揭露在种族隔离制度下所犯侵犯人权行为的根源、性质和程度。查明侵犯人权行为受害者和幸存者的命运、使他们获得平反或恢复他们的尊严，并对他们进行赔偿也是委员会的任务。最后，委员会对同意在委员会作证的侵犯人权行为肇事者给予大赦。

18. 委员会为 1960 年至 1994 年间犯下的普遍侵犯人权行为受害者和幸存者制订了一项在平反和赔偿方案。该计划由五部分组成，已提交政府和议会审议论和批准⁴：

- (a) 个人赔款，它将是个人资金赔款计划的一部分；
- (b) 象征性赔偿，它将帮助各社区共同纪念“过去的痛苦和胜利”；
- (c) 社区复原方案；
- (d) 体制改革，旨在防止再次发生侵犯人权行为；和
- (e) 紧急临时赔偿。

19. 真相与和解提案是围绕若干原则拟订的，即赔偿应以发展为主旨，要简单和有效，在文化上要适当，以社区为基础并必须促进愈合与和解以及社区的能力建设。

20. 个人赔偿将按计划提供，根据该计划严重侵犯人权行为的每一受害者每年将领取一笔个人资金赔款，为期六年。赔款的主要价值是承认受害者经历的严重侵犯人权行为造成的痛苦。

21. 象征性赔偿采用形象纪念形式，但也可以采取各种其他措施的形式。它可包括在国家和地方一级建立纪念馆和纪念碑以及指定“纪念日”。在较为个人一级，象征性赔偿也可包含帮助个人获得死亡证书和最后确定悬而未决法律事项或取消他们的刑事记录。受害者亲属也许有权掘出或埋葬受害者尸体或在有些情况亲属有权为受害者竖立墓碑或墓石。

22. 委员会还建议重订街道名和社区设施名称，以纪念和尊重各社区的个人或事件。委员会查明有必要举行在文化上适宜的仪式。社区复原方案应围绕主要的政策原则，即赔偿应以发展为核心，赋予个人和社区掌握自己命运的能力。因此，这意味着应通过参与过程向受害者提供有关现有资源的充分知识和信息。推荐的社区复原方案包括保健、心理保健、教育和住房。情绪保健方案包括让青年人非军事化，因为这些青年人已经接受暴力为解决冲突的一种方式，情绪保健方案还包括一个多

⁴ 见 Truth Talk, The Official Newsletter of the Truth and Reconciliation Commission, Vol. 3, No. 1, November 1997.

学科方案，其中涉及到让各部和部门重新安置成千上万的因政治冲突而被赶出家园的“国内”难民。

23. 体制改革与委员会的广泛目标部分相一致，包括要在一系列部门如司法部门、媒介、治安部队和工商界执行的旨在防止再发生侵犯人权行为的措施；这一改革应促进南非人权文化的发展。委员会赔偿和复原方案的紧急临时赔偿内容旨在向迫切需要的人提供有限资金，让他们能享受到适当的服务和设施。

24. 委员会收到由侵犯人权行为受害者或其父母提出的约 15,000 份声明和要求得到赦免的 7,000 份申请。委员会听取了 1,000 多名参与大规模侵犯人权者的证词，从虐待到谋杀和包括酷刑和绑架。尽管有些人倾向于贬低该委员会并将其描绘为“马戏团”⁵，这一特设机构仍发挥了关键的和解作用，消除了怨恨，并与过去彻底决裂，以便能在南非社会不同种族之间建立友爱关系。

25. 团结与和解政策的另一方面是委托媒介负责传播团结与和解信息的任务。为此，南非广播公司制作了一条标语，同时也是一个主题：“Simunye - 我们是一家人”。现在生活在南非的所有种族均出现在电视荧光屏上，以体现大主教德斯蒙德·图图创立的“彩虹国家”的概念。

26. 团结与和解政策对南非社会的影响有好有坏。委员会没有得到因卡塔自由党的合作，该党指控委员会对其一些党员中进行“迫害”。尽管该党参与了政治暴力和谋杀反种族隔离积极分子的活动，但该党的领导人中没有任何人要求对其行动赦免。同样，国民党在共和国前总统德·克勒克因拒不承认其政党对种族隔离时代发生的侵犯人权行为负有责任而遭到严厉批评后中止与委员会的合作。该党拒绝对种族隔离制度早期阶段为摧毁非国大和种族隔离反对派而秘密建立的镇压制度(全国保安管理制度)提供证据。此外，种族隔离制度赖以持续生存的白人司法人员和工商界人士也拒绝与真相与和解委员会合作。

27. 尽管如此，委员会于 1998 年 10 月 29 日完成工作并提出了报告，部分满足了南非人获得真相的愿望和从内部了解种族隔离制度的决心，同样它还满足了希望了解反种族隔离势力发起的攻击的性质和它们犯下的错误的愿望。在委员会举行的

⁵ 共和国前总统，彼得·博塔在当被邀请到委员会作证时，把委员会当作“马戏团”并拒绝出庭。随后委员会指控博塔先生藐视法庭。

会议期间，侵犯人权行为受害者与肇事者之间的针锋相对尽管痛苦，但通过一种宣泄过程有助于让大家冷静下来，并消除肇事者不受惩罚的印象。这种交换虽不是为其行为找借口，但对一些犯下侵犯人权行为者具有感化作用，让他们有机会作为他们无法控制的制度的人质的面貌出现，并获得幸存者、受害者和受害者父母的直接宽恕。为此，南非人民从达恩·戈森博士口中获悉，前政府曾发起一个科学研究方案，目的是培育一种仅杀死黑人或使他们失去生育能力的细菌，戈森是该项目的领导人。此外，受害者的尊严得到恢复，他们得到赔偿尽管不能弥补亲人的失踪和虐待造成的后果，但可以缓解对肇事者实行大赦造成的失望感。

28. 委员会试图明确表示，促进团结与和解是一项集体使命，必须由全体南非人毫无差别地来完成，从而使南非能够逐步实现摆脱历史恶魔的共同目标。

2. 重建和发展方案

29. 重建和发展方案是改革南非社会的工具。这是一项由非国大及其伙伴制订的一个政府方案，目标是改善种族隔离制度造成的大多数穷困南非人的经济和社会条件。它将试图从经济和社会各个部门(就业、工业、农业、文化、保健、保障)消除种族隔离制度遗留下的鸿沟和悬殊。

30. 该方案分五个主要次级方案：满足基本需要；人力资源开发；经济建设；国家和社会民主化和执行实际重建方案。

31. 该方案值得本研究报告注意的是，它以落实经济、社会和文化权利以及公民权利和政治权利为重点。在这方面，政府认为第一优先工作是“着手解决人民的基本需要，即向他们提供就业、土地、住房、饮水、电、电讯、交通、干净和健康的环境、营养、保健和社会福利。这包括下列各种方案：将大量土地重新分配给无土地者、盖建 100 万住房、向所有人提供干净饮水和卫生设施、为 250 万新家庭供电，让所有人享受能支付得起的保健和电讯。”

32. 人力资源开发“涉及到从初级教育到三级教育，从照看儿童到先进的科技培训。它着重青年儿童、学生和成年人。它也涉及到正式机构和工作场所的培训。”

33. 关于公民权利和政治权利，政府认为该方案的落实必须让南非社会的所有阶层参与。改革的这一方面关系到“根据宪法和权利法案确定全国、省和地方政府、

司法部门、公共部门、半国营部门、警察和治安部队、民间运动和非政府组织”的新作用。它将建立旨在促进社会经济发展的民主信息制度。下文将讨论民间组织在南非建立民主过程中发挥的积极作用。

34. 特别报告员亲自目睹了该方案是如何在教育、在市政一级、在军队、在警察和在法律制度中执行的：

教 育

35. 不久将提出一项称为 2000 年课程的学校方案，以便从教材中消除种族隔离称颂的谎言。将通过 11 种官方民族语言(南非荷兰语、英语、伊西恩德贝勒语、塞佩迪语、西斯瓦蒂语、塞索托语、塞茨瓦纳语、齐文达语、克西聪加语、伊西科萨语和伊西祖鲁语)来鼓励多种语言，在教授方面它们将平等。

市政委员会

36. 这些机构越来越体现国家的种族和族裔构成。若干市政委员会，开普敦除外，由黑人多数控制，他们与来自以白人为主的政党如国民党的市政议员协作。在比勒陀利亚市政委员会，非国大的黑人和白人通过他们将各社区统一到一起的努力来表现他们克服种族障碍的愿望。以城镇为中心的发展方案已经制定。比勒陀利亚正通过白人和黑人之间已经建立起来的合作试图成为新南非的榜样。

军 队

37. 南非防御部队重新改名为南非国防部队。过去军队倾力破坏南非邻国的稳定和对非国大、泛非大会和其他党派自由战士发动攻击，现在正试图将同种族隔离进行战斗的各武装集团融合为单一的超越种族的整体。政府的目标是消除军队为种族隔离制度主要支柱的这样一种象征形象并将其变成民族团结和遵守法律的民主体制的大融炉。一份题为“民主中的国防：关于南非共和国国防的白皮书”规定了军队的新作用。它将在士兵中实行政府机会平等和积极行动的政策，该政策呼吁禁止出于种族出生、性别或宗教信仰或其他理由的歧视。题为“南非国防部队公民教育准则的手册”发表了一项主要围绕民主的关键方面、南非宪法、人权宪章、国际

人道主义法、文化多样性和军事道德的公民培训方案，并正在执行之中。该方案得到一项军事培训方案的补充，后者的目的是除了其他外让自由运动的功劳最大的士兵有机会晋升。下表列出了目前构成南非军队 80.5% 的 105,040 名士兵的分布情况，它是由南非军事当局提供给特别报告员的。

按种族/性别的分布情况

(1998 年 2 月 15 日)

	男	%	女	%	总 计
白人	27,989	21.45%	13,884	10.64%	32.09%
印度人/亚裔人	3,563	2.73%	869	0.67%	3.40%
有色人	8,383	6.42%	1,955	1.50%	7.92%
非洲人/黑人	65,105	49.89%	8,741	6.70%	56.59%
总 计	105,040	80.50%	25,449	19.50%	100.00%

整个南非职业军人中的现役军官的种族/性别分布情况

(1998 年 2 月 15 日)

	男	%	女	%	总 计
白人	6,880	5.27%	1,538	1.18%	6.45%
印度人/亚裔人	742	0.57%	127	0.10%	0.67%
有色人	463	0.35%	63	0.05%	0.40%
非洲人/黑人	2,486	1.91%	265	0.20%	2.11%
总 计	10,571	8.10%	1,993	1.53%	9.63%

改善部队军官中文化和种族平衡的努力由 Sedibe 少将负责，她是非国大的一名黑人妇女。最近，一名黑人被任命为陆军参谋长。

警 察

38. 特别报告员采访的人承认警察有时诉诸暴力和暴行，特别是对黑人。为了制止这种行为，成立了一种警察政策社团，一种让社区发挥支持作用的警察部门。还成立了一个人们可以对警察行为提出控诉的独立控诉署。南非与比利时合作制定并执行了一项警察改革方案。与陆军一样，警察部门正在执行一个以机会平等和积极行动为基础的计划，以便到 2000 年实现南非人口分级代表结构，妇女和残疾人分别占 40%和 10%。第一批步骤之一是结束黑人和白人警察卫生间分开的制度。还禁止使用诸如“Kaffir”等种族主义字眼。目前正努力提高黑人警察对其权利的认识，以使他们的一举一动不要象受害者那样，而是学会如何对顽固的种族歧视形式作出反应。他们还接受培训，旨在保证他们不会仅在低级单位结束生涯，而他们的白人同事却能在特殊单位(科学部门、精锐单位... ..)和总部的职位上任职。

司 法

39. 为了保护司法独立和公众利用司法制度，成立了一个司法委员会，它将试图在司法官之间现实种族平衡。比勒陀利亚司法学院制定了一个教育方案，以改变司法人员的态度和思维。

B. 对改革的抵制

40. 抵制采用隐含和顽固的阴谋形式：白人少数试图把持住经济权力和特权、破坏政府在行政制度内采取的主动行动、某些媒介对政府的活动进行消极宣传和试图将机会平等和积极行动政策描绘为种族主义和反向种族歧视。

41. 1997 年 12 月 16 日在 Mafikeng(豪登省)举行的非洲人国民大会第五十届全国大会上，曼德拉总统强烈谴责旨在破坏南非刚建立的民主稳定的有计划叛乱行为。他说，“前统治集团的各种分子正努力建立一种网络，发起或加强破坏稳定的运动，他们的一些特点做法是：削弱非国大及其联盟；利用犯罪行为使农村无法管理；破坏经济；和削弱我们的人民和世界人民对我们统治和实现重建和发展目标能力的信心。”

42. 据说，有计划叛乱的发起者已经在政府和南非社会的其他部门积极行动。他们煽动人们犯罪并试图通过盗窃设备武器和弹药来削弱国家机器并使之瘫痪；根据曼德拉总统，他们隐藏国家重要文件并正在建立平行结构，包括间谍系统和武装力量。该运动中最积极的分子据说属于具有国际联系的新法西斯集团。反对采取措施纠正过去不公正现象的前政权支持者认为这种措施构成了反向种族歧视，与宪法背道而驰；他们提出抗议，认为正在发生人才外流，如果机会平等和积极行动方案付诸实施将发生经济灾难。

43. 由于缺少称职的官员，政府面临的主要困境之一是为了推行改革方案，它必须依靠产生于种族隔离制度的一套行政管理机构，而该机构并不支持改革方案。特别报告员会晤过的一些人谈到仍支持种族隔离信仰和通过拖延战术阻碍改革的执行的行政机构的部分人的顽固立场。

44. 报纸基本上仍掌握在前政权支持者的手中，但《The Sowetan》和《Cape August》除外，它们是由黑人和有色人种供资办的。因此，报纸倾向于批评政府的行动而不是采取客观立场。媒介经常指控政府成员和非国大省级代表不称职、任人唯亲和腐败。

45. 一些过去由白人垄断的学校拒绝接受黑人。事例之一是距比勒陀利亚约200公里的 Vryburg 学校。当黑人儿童的父母想让他们入该学校时，他们遭到拒绝，“因为他们拉低了水平”。多数家长协会和教师是由白人组成的警察负责人也是白人，他对实施这方面的法律几乎不作任何努力。

46. 在仅用南非荷兰语教学的学校，由于黑人拒绝学南非荷兰语，因此法律强行规定英语和非洲语言为教学语言。然而，布尔人不愿讲英语或非洲语言，结果同一学校里可能存在两种类型的教育，一种由布尔人遵循，另一种由黑人和其他种族群体遵循。布尔人私立学校为排斥黑人使用的一种策略是大幅度提高学费。就近入学也被当作一种论点，声称仅居住在距学校一定距离内的人才可以入学。由于种族隔离时代推行居住区分开的政策，黑人仍居住在地处白人郊区最好学校很远的地方。黑人居民对这一情况表示极大的愤慨，政府正试图找到解决办法。为了真正信守1994年更换政权期间普遍存在的妥协精神，政府拒绝使用武力，较倾向于试图与产生问题的社区进行对话。

三、仇外言行的兴起

A. 南非面临的人口流动压力与难民的涌入

47. 自 1994 年选举之后，对移民问题的处理达到令人震惊的地步。政府为了缓解人们日益严重的仇外言行，采用了严厉惩罚的政策，有计划地将“非法”移民或无身份证的人驱逐出境。许多尼日利亚人被控卷入贩毒、有组织犯罪和拉皮条等，因此，“讲法语的”尼日利亚非法移民成了最大的打击对象。

48. 关于流入南非的非法移民数目，各有各的说法。温和人士说有 50 万非法外国人，而态度最激烈的人则称有 200 万、甚至 1,100 万非法移民。有些人在南非做生意，但并不想常住，把这些人也列入统计数字，也许会高估非法移民数目。一些政客在竞选中捏造统计数字以利用人们恐惧心理的趋势可能是高估数目的另一原因。

49. 多数人是出于经济原因到南非谋生的，其中大多数非法流动人口来自南部非洲发展共同体的 14 个成员国⁶。造成这一状况可能有以下几个因素：南非早在十九世纪就从莱索托、莫桑比克、斯威士兰和博茨瓦纳招人在煤矿和农村、尤其是 Moulalange 和北部省的农场中打临时工，这一做法在种族隔离期间得到了进一步加强。许多人在雇主默许下非法留在该国，或在临时工作证到期后逾期不归。另一个因素是，上述国家为南非的邻国离南非很近。最后，一些邻国(尤其是莫桑比克)经济状况十分艰难，这也许才是决定性因素。

50. 南非人口占南部非洲发展共同体成员国总人口的三分之一，国内总产值是所有其他成员国国民生产总值总和的三倍。例如，南非的人均收入与莫桑比克的人均收入为 1:40。另一个因素是，在 1994 年选举后建立的民主制加深了潜在移民心中对新南非是人间乐土的形象。

51. 除了该地区之外，最近还有中非和西非人(尼日利亚人和刚果民主共和国人)、东欧人(保加利亚人、波兰人、南斯拉夫人)和亚洲人(华人、印度人、马来人)

⁶ 安哥拉、博茨瓦纳、刚果(民主共和国)、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、塞舌尔、南非、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦。

流入南非。另外，南非是安哥拉、大湖区、刚果民主共和国、索马里和尼日利亚难民的首选地之一。

52. 无论是一般人，还是行政机构，都未能区别对待流动人口、难民、寻求庇护者和学生。虽然南非已批准了《联合国关于难民地位的公约》和《非洲统一组织难民公约》，但该国并无关于庇护权方面的任何具体法律。人们常把他们与“经济难民”以及流动人口相提并论，因此，难民得不到足够的保护，象无证移民一样遭到公众的敌视，并受到伤害，有些人还遇袭和被害。

53. 在最近难民涌入之前，南非政府曾于 1993 年与联合国难民事务高级专员签署了一项协议，给予以前被视为非法移动人口的 12 万莫桑比克人难民地位。但在难民署遣返方案下只能遣返 3 万莫桑比克人，其他人则宁愿留在南非，也不愿回国面对艰难的经济和社会状况。

B. 移民控制：是完全决裂，还是一切照旧？

1. 南非的移民政策

54. 南非的移民政策重在控制和驱逐，而不是在考虑到其合作伙伴和南部非洲发展共同体伙伴的社会、经济利益以及融入世界经济所涉的地域政治和经济现实的情况下，管制人口流动的。现将其政策简述如下：根据《宪法》，南非人有权自食其力，并有权获得保健、教育、住房等；滞留在南非境内无合法身份的外国人损害(或限制)了这些权利。通过禁止外国人与南非人争夺工作和社会服务来实行移民控制，保护了南非人的宪法权利。

55. 目前的移民政策基于以下两项法律：

- (a) 1995 年《南非公民法》确定了获得南非公民权的三类情况(出生、血缘和归化)；
- (b) 1991 年《外籍人控制法》：1986 年之前，在种族隔离制度下，给予南非公民权或永久居民地位要看种族出身。获得永久居留权或公民权的人必须是“容易与白人居民同化的人”。立法机构于 1986 年撤消了这一种族主义条款。《外籍人控制法》将外国人分为三类：有合法入境证件的人、没有证件的人或非法入境者、难民。

1991 年法律扩大了行政机构管制外国人出入境的权力，但并未提供足够的法律保障，所以，该国于 1995 年修订了这项法律。令人有点遗憾的是，政府未能在更考虑到引致人口流动的地区经济、社会条件的情况下全面修订移民法。

56. 此外，修订后的法律仍维持将非法移民视为罪犯并予以严惩的规定。1995 年《外籍人控制修订法》规定应采取总体措施，加强司法系统以及内政部处理非法移民问题的能力，其中第 32 节(e)段还授权内政部采取措施，确保优先照顾本地劳工，然后向外国人签发工作证。该款明确表明，政府坚持自给自足的立场，优先照顾本国公民。所采访的一些人称，这一态度有违南非促进本地区南部非洲发展共同体成员国的发展这一宏愿。

57. 但也必须承认的是，南非政府后来采取了两项积极措施：第一项措施是，曼德拉总统于 1995 年赦免了高度依赖南非的莱索托和莫桑比克这两个国家的 50,000 名非法矿工。第二项措施是，于 1996 年赦免了来自南部非洲发展共同体成员国和安哥拉的非法移民；1991 年 7 月 1 日之前进入南非、没有犯罪记录、有份工作(包括个体经营)和与南非公民结婚者将获得居留证。由于所涉的地理区域有限，条件很多，而且难以证明自己已符合各项条件，所以真正享受到优惠的人很少，迄今为止赦免措施的效果很有限⁷。

2. 移民控制

58. 虽然难以计算，但估计非法的人在南非境内的移民中占多数。这些人倍遭歧视，被《外籍人控制法》称为“遭禁止的人”，被依法定为罪犯，且被社会视为不受欢迎的人，可予以拘留和遣返。有些人经常谴责逮捕、拘留和驱逐程序，认为这容易导致南非当局一再滥用程序。

59. 在实行更严格的移民法之后，当局加强了警察控制，从 1994 年到 1995 年，专门搜查非法居留者的警察部门从 3 个增加到 14 个。在怀疑藏有非法外国人的城区，突击搜查比以前要频繁得多。据一些报道称，警察在逮捕涉嫌非法的外国人时

⁷ 迄今为止只有 11,000 人申请，考虑到该国境内非法居留者的数目，这一数目实在是微不足道。引自 H. Kotze 和 L. Hill, “Emergent migration policy in a democratic South Africa”, in *International Migration*, Vol. 35, No 1, 1997.

并未遵循有关程序。有些人说，在搜查非法移民过程中，一些警察沿用种族隔离时期盛行的做法，借机肆意歧视，行为十分粗蛮。在警察往往使用暴力手段胡乱搜查和逮捕人时，其暴力行为更是显而易见。警察往往以“非我族类”⁸为由胡乱抓人。被抓后，被告必须设法证明自己的合法身份，结果由于有时可能难以辨明身份，许多外国人，其中还有些南非人，会被关押好几个月。

3. 拘 留

60. 根据《外籍人控制法》，移民官可下令将涉嫌非法居留者连续拘留 48 小时，以便确定其身份。过了 48 小时后，必须向被拘留者书面通知继续关押的原因。但事实上，人们往往被拘留很长时间，而并未得到任何书面解释。法律并未规定在确定移民身份的前后、尤其在等待遣返期间的最长拘留期限。虽然根据法律规定，移民可在被遣返之前上诉(即有机会向主管当局陈述情况)，但这项权利显然从未得到尊重。

61. 此外，拘押条件往往很糟糕，警察局拘留室尤其不适合用作长期拘留。据有关报道，那里的伙食很差，移民与罪犯被关在一起，且遭受警察的虐待，非法移民因身份的关系难以通过正式的法律渠道进行申诉，所以更容易遭到警察虐待。由于上述种种条件，显然有许多移民在拘留时死亡。

62. Dyambu 青年中心 Lindela 试验中转站最近为改善拘留条件作出了努力。特别报告员访问了座落在约翰内斯堡约 100 公里处的这所中转站。私营的 Dyambu 信托公司负责中转站的管理工作，它把以前南非黑人矿工住过的小屋改建成了专用于关押无证移民的拘留所。这家公司照料被拘留者，为其提供食宿。内政部的 18 名官员在中转站进行监督，负责办理有关的收容、释放和遣返手续。被拘留者可以接待来客，可以打电话，而且还可以在四面用高墙围住、墙外由警犬看守的一个很大的庭院中活动。

63. 中转站关押了上千人，24 人挤住一个房间。共有 48 个男厕所，20 名妇女合用 3 个女厕所。特别报告员 1998 年 3 月 3 日访问时，中转站刚收容了 48 名非法移民(一

⁸ 因“典型的”或辨认得出的衣着和语言,某些移民或公民(莫桑比克人、津巴布韦人、尼日利亚人等)被搜查的次数显然比别人要多。任何不讲祖鲁语或接种疫苗后留下的疤痕位于手臂的上方(南非通常在手臂的下方接种疫苗)的任何人均被视为外国人。

名埃及人、一名印度人和 46 名莫桑比克人)。当时,中转站中约有 20 名妇女。中转站里的非法移民来自南非各地,平均呆 5 天,因为一般需要 5 天时间安排遣返事宜。邻国的人用火车遣返,如果来自更远的国家,则用飞机遣返。如果无身份证的移民拒不说出国籍或其原籍国,且原籍国当局又不协助遣返,拘留期可能会超过一个星期。特别报告员注意到,中转站当时关的都是来自黑非洲的人,主要是莫桑比克人和津巴布韦人,并未看到任何埃及人、印度人或欧洲人,这与他事先听到的情况不一样。

64. 在 Venda 语中, Lindela 中转站管理公司的名称“Dyambu”指初升的太阳,象征着对美好未来不切实际的憧憬,但不管怎么说,中转站确实为在这里中转的人提供了适当的设施,关在这里的人似乎待遇也还可以。这家管理公司的合同于 1998 年 4 月到期,现正在续约。从公司还正计划设立可收容约 1,000 人的第二处中转站来看,南非的移民政策越来越严厉。

65. 除了有时在逮捕和拘留非法移民时使用暴力之外,看来警察并不总愿协助保护移民免遭一些南非人的袭击。由于非法移民难以通过法律渠道提出申诉,警察很容易蒙混过关。一些人作证说,警察和负责移民控制的官员很腐败,例如出售身份证和盗窃遣返的非法移民的财物等。

66. 另外,在虐待移民的气氛中,南非国防军也参与遏制非法移民。它不断呼吁采取更严厉的措施,主张通过加强边境巡逻,尤其是通过沿着北部边界重新接通或延伸致人死命的 33000 伏高压铁丝网,减少非法移民的人境人数。

C. 仇视黑人

67. 研究表明,自 1994 年选举之后,在南非人口中,不论在黑人中,还是在白人,仇视移民(尤其是非洲移民)的现象越来越严重。⁹ 从人们平常的讲话和新闻

⁹ 见 Human Rights Watch, “Prohibited persons”. Abuse of undocumented migrants, asylum seekers and refugees in South Africa, New York, London, March 1998, 236 p. 据人文科学研究理事会社会、政治分析中心 1995 年 10 月的一项调查结果,68% 的南非人赞成采用更严厉的政策对付非法移民,这表明自 1994 年选举之后,各语群对非法移民的敌视情绪与日俱增。另外,在赞成对非法移民采取更严厉政策的人中,55% 的人称采取这一立场的原因是,非法移民与他们抢饭碗,而且南非越来越高的犯罪率也与非法移民有关。

报道中就可以看出这一点。人们平常用 “amakwerewere”、“amagrigamba” 和 “amagongogo” (意指寄生虫)等贬义词称呼外国人,¹⁰ 而报刊则称非法移民为南非社会带来了犯罪、吸毒等种种问题。南非也存在欧美常见的所谓“移民入侵”问题。有些人添油加醋,对移民心怀恐惧,对非洲人历来怀有成见的某些报刊甚至将其称之为 “Swat gevert” (在南非荷兰语中指黑祸)。此外,南非警察也推波助澜,助长了责难和歧视的气氛。在 Gauteng(尤其是在约翰内斯堡市,该市 Hill Brow 区几乎所有居民都是来自世界各地的外国人)、Mpumalanga 和 Cape 省,仇外现象尤为普遍。

68. 1994 年 12 月和 1995 年 1 月,在约翰内斯堡市附近的 Alexandra 镇,人们大肆袭击看起来象是非法移民的外国人。一连数周,一伙又一伙的南非人大打出手,驱赶被控作奸犯科、失业以及在社会上从事各种不轨行为的“非法者”。据说,南非非洲人国民大会、南非共产党、南非全国公民组织、Alexandra 忧愁居民小组和 Alexandra 财产所有人协会的成员带头参加了这项所谓“把外国人赶回家”的运动¹¹。运动的主要打击对象是莫桑比克人、马拉维人和津巴布韦人,有些人还是南非的长期居民。

69. 外籍街头商贩(华人、印度人、莫桑比克人、尼日利亚人、塞内加尔人、索马里人、津巴布韦人)也成了民众仇外心理的发泄对象。小企业打击犯罪协会、打击非法外国人行动小组、非洲商贩和独立企业商会以及大约翰内斯堡商贩协会等商团或协会也发出威胁,怂恿人们抵制和袭击外籍商贩。这些组织的一些成员还采取了行动,例如,1997 年 8 月,在约翰内斯堡,南非街头商贩袭击并殴打外籍商贩(其中有几名塞内加尔商贩),砸碎了他们的摊点和货物,一旁的围观者高喊 “Phansi makwerewere” (“打倒外国人”)。

70. 这一仇外浪潮的一个根源是,在种族隔离制度下,南非与非洲大陆割裂开来,自认为是欧洲及其文化的外围阵地,而非洲人被视为野蛮人和对种族隔离制度实行经济制裁的联合国的帮凶。在种族隔离政权的掩盖下,多数南非人并不了解非洲人对受压迫的南非人民的声援。只有曾流放在外的南非难民对从前收容他们并支持其反抗种族隔离斗争的其他非洲国家的国民持容忍和开放的态度。纳尔逊·曼德

¹⁰ 在南非市区面积最大的 Gauteng 省(约翰内斯堡市即位于该省)中,人们特别爱用这些称呼。“amagongogo” 尤指西非人。

¹¹ Human Rights Watch, *Prohibited Persons*, op., p. 135.

拉总统掌权后，在 1996 年非洲国家足球杯赛上，南非人才通过电视屏幕了解了非洲大陆的其他国家和人民。在特别报告员实地调查期间，南非正举办 1998 年非洲国家杯，通过这一比赛，南非人进一步了解了其他非洲人民。

71. 民众敌视态度的另一原因是，他们不想让外国人从政府执行的经济资源再分配的庞大方案中得到好处。事实上，民众已不能再说政府不代表自己的利益了，所以就将社会上的所有问题转嫁到外国人身上，说他们造成了失业和犯罪率增加等等。人们指责移民从南非人手中“抢走了”工作，降低了工会所订的标准，接受过低的工资和很糟糕的劳动条件，不作任何贡献就享受到社会服务，因此破坏了政府的重建和发展方案。

72. 但正如关于非法移民的统计数字不可靠一样，估计南非非法移民造成的代价也不可靠¹²。要想评估非法移民对该国经济的影响，就必须考虑到下述因素：

- (a) 多数人自谋生路，做点手工艺品或做小买卖，而且主要集中在非正规的经济部门，因此并没有夺走失业的南非人(约占职业人口的 33%)手中的饭碗。相反，他们有时还协助创造了工作机会并传授了专业技能；
- (b) 另外，他们也活跃在农业和建筑业等正规部门并接受低工资。要是说他们的错，还不如说是他们雇主的错。雇主将非法移民视为容易剥削的对象¹³。令人不可思议的是，雇主正是利用非法移民的身份绕过劳工法的；
- (c) 因害怕暴露身份后被遣返，他们很少享受卫生和教育等社会服务。

73. 人们普遍认为，非法移民不劳而获，白占了南非的社会、经济资源。这一说法并不总能成立，例如，这些人消费了商品，也就是说他们付了增值税。他们是因为非法身份才无法通过缴纳收入税来充分支持公共服务设施的。

¹² 内政部长 Buthelezi 先生称，“非法的外国人 1995 年花了政府 2.21 亿兰特，6 年后，可能会高达 10 亿兰特……这类数额对重建和发展方案造成了十分可怕的影响。”这一说法仍有待证实。

¹³ 据披露，一些毫无道德的雇主采用了一些可耻的办法，如雇用非法外国人一段时间后向警察告密，这样就不用付这些人的工资了，然后再雇另一批刚到不久的非法外国人。

74. 非法移民的所谓高犯罪率也是不可靠的，因为一些非法外国人因犯罪而被捕并不意味着所有的非法移民都是罪犯。因此，必须谨慎对待这一问题。警察经常所说的所谓对付犯罪措施应包括“打击”非法外国人的论调是行不通的，即使这一论调符合民意也不行。

75. 在报告完稿时，特别报告员得知，1998年9月3日，一群失业的南非人指责两名塞内加尔人和一名莫桑比克人“从南非人手中抢走了工作”，扬言要杀掉他们，这3个人逃跑未遂，被这群人杀害。这一事件发生在比勒陀利亚至约翰内斯堡的火车上。其中两人想从火车顶上跳下逃走，不慎触电而死，另一人迭落到铁轨上。特别报告员向南非政府通知了这一事件，并要求政府就此发表意见。

76. 南非政治领导人的仇外心理也越来越严重，¹⁴ 造成这一状况可能有两个因素：

- (a) 这些领导人照搬选民的說法，借机拿非法外国人作为替罪羊，明明是自己难以马上解决国家、社会、经济问题，却要让外国人承担责任；
- (b) 这也是与民主过渡过程中的谈判分不开的。主要由两个部负责移民事务，一是 Inkhata 自由党手下的内政部，一是非洲人国民大会掌管的外交部。在执政前，非洲人国民大会的许多重要领导人为了避免坐牢，只有逃到国外。因此，该党的一些领导人现在对非法移民采取较宽松的政策，并明确表明反对象现在这样对待外国人。但由于在宪法谈判中双方对许多国家大事进行了激烈的辩论，例如，双方在地方主义问题上就曾有激烈交锋，为避免进一步冲突，根据双方的“妥协”协议，暂时将移民以及其他被视为不是那么紧急和重要的问题搁置一下。正是基于这一原因，面对内政部长 Mangosuthu Buthelezi 先生严厉掌控下的 Inkhata 自由党的许多政策，非洲人国民大会未持激烈反对的态度。

¹⁴ Stellenbosch 大学国际政治和比较政治研究中心的一项研究(Kotze, H., “ Illegal aliens-south Africa first ” say decision makers)表明,在南非社会的许多行业中,多数精英赞成对非法移民采取更严厉的措施。除了非洲人国民大会之外,其他各政党的多数精英认为,“我们没有责任接受非洲的难民。”另外,包括非洲人国民大会在内的各政党都主张,“南非不应放宽关于对付南部非洲移民问题的法律。”

77. 总之，看来公众舆论和某些政客认为，由于南非资源有限，且急需解决多年白人压迫造成的紧急的社会问题，因此，目前无暇顾及移民的权利。

四、政府采取的措施

78. 政府设立了国际移民工作组，以探讨并寻求解决南非的移民问题。1997年5月13日，工作组向内政部提交了一份报告(国际移民绿皮书草案)，其中特别指出，“在涉及和执行移民政策时必须(... ..)遵循新《宪法》和《权利宪章》，另外还必须符合我们在维护南非政府影响所及的所有人的普遍人权、行政公正和某些基本权利方面的承诺”。

79. 工作组指出，“南非面临的挑战是，根据国家的客观需要，废除带有种族色彩的移民、移徙制度，转而实行无种族色彩的合理政策”。工作组正确指出，除了象投票权那样的政治权利或营业、就业或从事某项专业的权利那样的某些经济权利之外，《南非宪法》和《权利宪章》所规定的所有其他权利也同样适用于在南非居住的任何人，并不局限于南非公民。因此，必须尊重无身份证的移民的基本权利。

80. 1997年6月13日至15日，在Western Cape大学和联合国难民署的合作下，司法部举办了仇外问题国际会议，重点讨论了南非社会在对待外国人时遇到的问题。司法部长在会上提出了一系列建议，例如研究仇外现象的根源，制订法律，开展教育和宣传活动等，以更好地对付种族主义和仇外现象：

- (a) 关于禁止歧视的法律，司法部长指出，“关键是必须在国内法中就难民问题作出具体规定，而不是将难民视为普通外国人”，并称在集中注意解决一般歧视问题时，还应将某些歧视形式定为非法，如种族主义和仇外行为以及在就业与货物和服务的供应方面的歧视行为等；
- (b) 关于教育、宣传问题，司法部长强调指出，可以通过宣传教育来加强对付种族主义和仇外现象。“应在学校的历史课中讲授这方面的内容，另外，还应在地方、国家和区域各级促进研究种族主义和仇外现象的性质、根源和表现形式。为了增强文化敏感度、对偏见的认识和对歧视所涉的法律问题的了解，应培训负责招聘和晋升程序的人，并培训直接与公众接触者或负责确保本单位人员遵循不歧视和机会均等的标

准和政策的人。最后，应设立用于独立调查有关事件和争端的机制和办法。”

这些建议肯定有助于在南非建立新的人权文化并促进改善外国人的待遇。

五、公民社会的行动

81. 公民社会正在开始经历一种新的转变过程，正在从与种族隔离制度作斗争并迎接民主的到来的战略转向肩负起监督政府并为南非社会促进人权的成长而采取行动的重要职责。尽管如此，公民社会各个组织对外国人的人权依然注意不够。特别报告员所会晤的教会代表也承认，需要向其他非洲国家的国民表示欢迎。但由于缺乏资金，教会无力发起反对排外主义的宣传运动。自种族隔离制度结束以来，外部资金援助已经枯竭。而且，他们也认为，更紧迫的需要是改变南非人的生存状况。

82. 像南非民主研究所这样的组织为各种思想提供了连续不断的论坛，从这个论坛产生了一些目的是提高南非人民民主意识的计划。南非民主研究所还对政府的行政活动保持着批评的眼光，并及时提出改善政府的经济和社会政策的建议。

83. 在开普敦大学，一个政府间组织正在从事一项关于多种语文的工作：“多语种教育研究项目”。这一计划所关注的是以南非各种民族语文进行教育的问题。该计划围绕十一种正式语文(见第 35 段)展开，其中包括英语和南非荷兰语。据与特别报告员交谈的代表讲，该计划之所以能够产生，是由于人们认识到，国家的各个机关不习惯使用多种语文；白人占多数的机构不讲或者不使用非洲语言；英语、南非荷兰语以及科萨语占据主要地位；新闻媒介不使用非洲语文，但以科萨语和祖鲁语广播的电视和广播节目除外。这是一个依然处在试验阶段的项目，其目标是促进教育并为尽可能多的人摘掉文盲的帽子。

84. 一些非政府组织正在努力加强社会的调动力量影响政府政策或区域政策的能力。例如省议会计划，这是南非民主研究所、多党制民主研究所、黑人萨什和律师维护人权组织在夸祖鲁纳塔尔省开展的联合计划。其目标是先在省议会里实行，使议会里的工作更为透明、有效，更为反映人民的利益。该计划也推动省议会建立起负责保护人权的机构。为其他非政府组织和基层社区组织的成员提供政治和法律培训，通过各种出版物传播信息，这是本组织行动计划的基本内容。

85. 最后，其他一些非政府组织，例如解决社区争端信托组织正在进行解决社区之间、社区内个人之间、以及政治组织之间争端的工作，办法是开展对话、调停以及和解。不应忘记，在夸祖鲁纳塔尔省，在向民主过渡时期，非洲人国民大会与因卡塔两个组织的成员之间发生了激烈的冲突。解决社区争端信托组织力图将两方的人士召集到会议桌旁，帮助他们以非暴力的手段解决争端。

六、结论和建议

A. 结 论

86. 南非社会正在发生迅速的变化。南非复杂的社会经济形势的特点是，一方面掌握了经济实力的白人少数中许多人反对变革，另一方面排外主义的浪潮日益高涨，特别是针对来自非洲大陆其他地区的黑人。

87. 从改革的角度看，南非是一幅通过立法方式充分实现社会民主化的巨大蓝图。受多党自由民主制和联合国所宣布和推动的人权原则的启发而建立的许多机构，显示了南非领导人的政治意图。但是，沉重的社会政治负担，难以迅速改掉的顽固的种族隔离文化，有限的财政资源以及仍然贫乏的人力资源，构成了巨大的障碍，更不要说必须考虑到时间因素了。南非静悄悄的革命刚刚在 1994 年发生，但南非人已经迫不及待地要品尝自由的硕果。

88. 为了保证人权得到尊重，为了使反对种族主义、种族歧视和排外主义的斗争取得成功，必须保持长期的政治决心，开展长期的政治教育。南非人民通过铲除种族隔离制度，已经证明他们可以成功；我们现在必须相信他们，帮助他们对付种族主义、种族歧视和排外主义以各种微妙的形式不断造成的危险。

89. 移民不论其在所在国的地位如何(合法或者不是合法)，但由于也属于人，因而拥有国际人权宪章(《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际盟约》)以及“非居住国国民的人的人权宣言”所规定的某些权利。因此，一个人虽然以非法方式进入了一国境内，但这不影响他依据那些国际文书所应享有的权利(南非已签署了那些文书，但尚未批准)：生命权、安全权、福利权、在法律面前平等权、以及所受的拘留不得违反国际标准和国内标准所规定的规则的权利。

B. 建 议

90. 特别报告员因此提出下列建议:

1. 继续鼓励处在边缘地位并拒绝参加的人参加进来, 从而维持和解进程;
2. 在所有学校并通过大众媒介宣传并教授宪法和一切人权; 同时鉴于针对来自非洲其他地位的黑人排外主义日益增加、日益频繁的现象, 在人民中间开展公民教育运动, 以反对排外主义并鼓励更大的容忍。尤其是负责移民事务的官员(警察、公务员等)应接受人权方面的教育。
3. 通过新的移民法, 与种族隔离时期的遗产决裂。除了应基本上遵守法律所规定的条例外, 移民手续应该改进, 特别是遣返之前拘留期限的问题(这种拘留应规定期限, 而目前不是如此)。被拘留者应有权上诉、有权获得法律协助(律师), 有权在正式开庭审讯期间获得国家提供的口译协助; 最后, 在等候遣返而被拘留的人应该被关在专门的拘留中心, 而不是为罪犯所设的拘留中心, 现在有些情况不是这样(特别是有些人长期被关在警察的拘留所中)。
4. 鉴于边界的防守上有很多漏洞, 将非法移民遣返回国来处理非法移民问题, 显然是没有效果做法(1994 年, 在据称生活在南非境内的 200 万非法移民中, 只遣返了 9 万非法移民)。而且这种做法完全是短期的做法, 没有考虑到该地区的经济动荡, 而经济因素是导致移民流向南非的主要因素。冷战冲突在南非地区已经解决, 从而难民人数大幅度下降, 这更突出了经济移民的形势¹⁵。南非应该扩大难民的定义范围, 将南部非洲发展共同体各国逃离本国经济不稳定形势的移民也包括在内, 这些国家经济的不稳定部分是由于南非政府在 1970 和 1980 年代在该地区实行的破坏稳定的政策所引起的(津巴布韦、莫桑比克、安哥拉)。更宽泛地说, 必须推动人们的如下认识: 就长远来讲, 包括了人员自由流动的区域一体化以及南部非洲发展共同体各成员国社会

¹⁵ 第 53 段叙述了未能成功地遣返 12 万莫桑比克难民的问题。

经济政策的协调化是解决移民问题的唯一可行的战略，而目前的思维等于是说，邻国必须设法在自己本国境内发展，并制止向南非的移民，这样的思维是行不通的。

5. 将制定协调一致的移民政策的任务交给一个专门部门来完成，这个部门将负责与公民地位、移民归化以及移民事务本身有关的一切事务，以避免内务部就移民事务所施加的强硬的影响；
6. 批准《消除一切形式种族歧视国际公约》并按照“供各国政府制定反对种族歧视的进一步立法的国家立法范本”（联合国出版物，编号HR/PUB/96/2）小册子所提供的模式，制定反对种族主义和种族歧视的法律，这个小册子已经提供给南非政府。
7. 在军队中更多地注意不同族裔和种族群体的官兵人数的平衡，从而追求军队的一体化，并在军队中加强公民教育。
8. 将公民教育推广到学校、大学以及专业培训的各个阶段。
9. 便利并鼓励公民社会重新发挥作用，公民社会在反对种族隔离制的斗争中发挥了积极的决定性的作用，但现在已经受到漠视和遗弃；
10. 通过电视节目、研究以及出版物等手段更广泛地宣传非洲、非洲各国、各文明以及各文化，以便使非洲人能够更好地了解他们的家园在非洲大陆的地位。

附 件

访问的日程安排(1998年2月25日-3月4日)

在访问南非期间，特别报告员会晤了下列人士：

开 普 敦

(1998年2月25-27日)

司法部长 Dullah Omar 先生，司法部副部长 Manto Tshabala-Msimang 博士

安全部长 F.S. Mufamadi 先生

争取男女同性恋者平等权利全国同盟主席 Zackie Achmat 先生

多语种教育研究项目副主任 Peter Pluddemann 先生和研究干事 Xola Mati 先生

开普敦大学法律、种族和性别研究系主任 Christina Muray 女士和教授 Francois Botha 先生

南非民主研究所“南部非洲移民项目”经理 Vincent Willam 先生和“改革与公平项目”经理 Gitanjali Manager 女士

南非民主研究所执行主任 Wilmot James 先生

约翰内斯堡和比勒陀利亚

(1998年3月2日-4日)

联合国南非工作队成员： Scolastica Kimairo 女士(儿童基金会)、 Yobert Shamapande 博士(联合国新闻中心)、 Dan Temu 先生(开发计划署)、 Enderson 女士(联合国艾滋病方案)

国际移民组织驻南非办事处主任 Joseah D.N. Ogina 先生，难民署区域副主任 Mendesha kebede 先生和区域对外关系高级干事 Yusuf Hassan 先生

南非国防军平等机会局局长 Jackie Sedibe 少将(女士); 人事发展局局长 Martin Rutsch 准将; 研究与培训局局长 John Lizamore 准将

人权事务委员会 Venitia Govender 女士和 Makubetse Sekhonyne 先生

公共检察官 Adu Selby Baqwa 先生

南非警察总署人员平等处 Zelda Holtzman 女士; 高级总监 Vanessa Gounden 女士; 人权教育负责官员 Peter Cronje 先生; 安全部秘书处主任 Amichand Soman 先生

外交部多边事务副总干事 Abdul S. Minty 先生, 社会事务局局长 Sharpe 博士

南非人权委员会委员 Faith Pansy Tlakula 女士、 Jerry Nkeli 先生、 Mogan Moodliar 先生、 Lindelwa Ntutela 先生、 Tseliso Thipungane 先生、 Jody Kollapen 女士

宪法法院成员 A. Chaskalson 法官(院长), Pius Langa 法官

比勒陀利亚市政委员会: 市长 Myriam Doods 女士; 管理局局长 Philip du Plooy 先生; 执行委员会委员 Reeves M. Mabitsi 先生; 执行委员会委员 Pasty Maiefo 先生

南非教会事务委员会秘书长 Charity Majiza 女士; 副秘书长 Abraham Aja 牧士; 能力建设负责人 Gary Thompson 先生; 人权方案负责人 Esther Matame 女士; 信仰和传教负责人 Lehlohonolo Bookholane 先生

大约翰内斯堡市长 Isaac Mogase 先生

德 班

(3 月 4 日)

维护人权律师协调员 Bess Pillerne 女士; 解决社区争端信托组织社区争端区域组织人 Lunga Khumalo 女士; 社会法律研究中心 Mawethu Mosery 先生; 省议会方案管理人 Belinda Darlerbe 女士和宣传支助协调员 Penny Dlamini 女士

德班市市长 Obed Mlaba 先生

-- -- -- -- --