



聯合國

聯合國南非聯邦
種族情勢問題委員會
報告書

大會

第八屆會：正式紀錄
補編第十六號(A/2505 & A/2505/Add.1)

紐約

聯 合 國

聯 合 國 南 非 聯 邦
種 族 情 勢 問 題 委 員 會
報 告 書



大 會

第 八 屆 會：正 式 紀 錄
補 編 第 十 六 號 (A/2505 & 2505/Add.1)

紐 約

註

聯合國文件均以英文字母及數字編號。凡提及此種編號，即指聯合國之某種文件而言。

目次

| | 段次 | 頁次 |
|---------------|----|----|
| 附送報告書之函件..... | | ix |
| 委員會委員名單..... | | x |
| 序言..... | — | 1 |

第一編

第一章. 委員會成立經過及其工作程序

節次

壹. 委員會成立的經過

| | | |
|---------------------------|----|---|
| (a) 委員會的成立與組織..... | 一四 | 3 |
| (b) 委員會的由來..... | 一八 | 3 |
| (i) 十三國請求將此項問題列入大會議程..... | 一八 | 3 |
| (ii) 南非聯邦政府在討論期間的態度..... | 二〇 | 4 |
| (iii) 專設政治委員會內的討論..... | 二四 | 5 |

| | | |
|-------------------------------|----|---|
| 貳. 委員會的工作程序..... | | 6 |
| (i) 委員會集會情形..... | 三一 | 6 |
| (ii) 委員會職權範圍是否包括西南非洲領土問題..... | 三七 | 6 |
| (iii) 與南非聯邦政府的合作..... | 三八 | 6 |
| (iv) 委員會的工作方法..... | 四六 | 7 |
| (v) 與各會員國公文往來及書面與口頭陳述..... | 五〇 | 7 |

| | | |
|------------------|----|---|
| 參. 委員會工作的結束..... | 六六 | 9 |
|------------------|----|---|

第二章. 本委員會依據憲章規定及聯合國各機關以前之決議案所有的 任務規定

| | | |
|----------------------------|-----|----|
| 壹. 前言..... | 六八 | 9 |
| 貳. 憲章與人權..... | 七八 | 10 |
| (i) 憲章全文與種族歧視及基本人權的關係..... | 七八 | 10 |
| (ii) 憲章的精神..... | 八〇 | 10 |
| (iii) 憲章弁言..... | 八四 | 11 |
| (iv) 憲章的宗旨與原則..... | 八六 | 11 |
| (v) 尊重人權乃和平的主要條件..... | 九〇 | 12 |
| (vi) 憲章第五十六條裏的保證..... | 九四 | 12 |
| 參. 人權與基本自由的定義..... | | 13 |
| (i) 人權宣言..... | 一〇一 | 13 |
| (ii) 防止歧視..... | 一〇五 | 14 |
| 肆. 人權原則的實施..... | 一〇八 | 14 |
| 伍. 憲章第二條第七項..... | 一一七 | 15 |

| 節次 | 段次 | 頁次 |
|--|-----|----|
| 陸。聯合國的權限 | 一二四 | 16 |
| (a) 關於聯合國權限的第一種理論 | 一二六 | 17 |
| (i) “本憲章不得認爲”字樣 | 一三二 | 17 |
| (ii) “干涉”一詞 | 一三三 | 17 |
| (iii) “在本質上屬於任何國家國內管轄”一語 | 一四二 | 18 |
| (iv) 憲章第二條第七項擬訂經過 | 一六三 | 21 |
| (v) 憲章第五十五條(子)與(丑) | 一六四 | 22 |
| (vi) 人權的定義 | 一六八 | 22 |
| (b) 關於聯合國權限的第二和第三種理論 | 一七二 | 22 |
| (c) 關於聯合國權限的第四種理論 | 一七四 | 23 |
| 柒。關於聯合國權限問題的先例 | 一七五 | 23 |
| (a) 大會 | | 24 |
| (i) 南非聯邦印裔人民待遇問題 | 一八一 | 24 |
| (ii) 蘇維埃社會主義共和國聯盟侵害基本人權違反外交傳統慣例及憲章其他原則問題 | 二〇二 | 27 |
| (iii) 保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞對人權及基本自由之尊重問題 | 二一四 | 29 |
| (b) 經濟暨社會理事會 | | 31 |
| (iv) 強迫勞工之調查 | 二三三 | 31 |
| (v) 侵害工會權利問題 | 二四三 | 33 |
| 捌。依照憲章規定及大會決議案對本委員會任務規定問題所得結論 | 二五四 | 34 |

第二編

A. 南非聯邦概況

第三章。地理概況和歷史簡述

| | | |
|-----------------------|-----|----|
| 壹。地理概況 | | 35 |
| (i) 總說 | 二五五 | 35 |
| (ii) 雨量 | 二五八 | 35 |
| (iii) 生存問題 | 二六一 | 36 |
| 貳。歷史簡述 | | 36 |
| (i) 荷蘭時期(一六五二年至一七九五年) | 二六四 | 36 |
| (ii) 與英國人初度接觸 | 二七〇 | 37 |
| (iii) 拓荒者 | 二七四 | 38 |
| (iv) 大遷徙的後果 | 二七九 | 38 |
| (v) 班圖黑人 | 二八一 | 39 |
| (vi) 印度人 | 二八五 | 39 |
| 參。議會及行政制度 | | 40 |
| (i) 一九〇九年，南非法 | 二九〇 | 40 |
| (ii) 中央政府 | 二九一 | 40 |
| (iii) 省政府 | 二九九 | 41 |
| (iv) 地方當局 | 三〇〇 | 41 |
| (v) 土人保留地 | 三〇四 | 41 |
| (vi) 脫蘭斯開 (Transkei) | 三〇八 | 42 |

| 節次 | 段次 | 頁次 |
|----------------------------|-----|----|
| 第四章. 各種族人口情況 | | |
| 壹. 引言..... | 三一二 | 42 |
| 貳. 各種族的特徵及其組成..... | 三一四 | 43 |
| (i) 土人(即班圖黑人(Bantus))..... | 三一七 | 43 |
| (ii) 歐洲人..... | 三二五 | 44 |
| (iii) 混血種人(Coloured)..... | 三三四 | 46 |
| (iv) 亞洲人..... | 三三八 | 46 |
| 參. 人口結構..... | 三四五 | 47 |
| (i) 分類標準..... | 三四六 | 47 |
| (ii) 各種族人口之增長..... | 三四七 | 47 |
| (iii) 地域分佈..... | 三五— | 48 |
| (iv) 密度..... | 三五四 | 49 |
| (v) 年齡分組..... | 三五六 | 49 |
| (vi) 都市及鄉村人口..... | 三五八 | 49 |
| (vii) 性別分組..... | 三六三 | 50 |
| (viii) 勞動力之組成..... | 三六七 | 51 |
| (ix) 班圖人之住處分佈..... | 三七二 | 52 |
| 肆. 人口動態..... | 三七五 | 52 |
| (i) 繁殖率..... | 三七六 | 52 |
| (ii) 死亡率..... | 三八一 | 53 |
| (iii) 移民..... | 三八八 | 54 |
| 伍. 下一代情形之預測..... | | 55 |
| (i) 推測根據..... | 三九一 | 55 |
| (ii) 總結果..... | 三九二 | 55 |
| (iii) 各種族人口增加率之不等..... | 三九三 | 55 |
| (iv) 對於預測之批評..... | 三九五 | 55 |
| (v) 都市及鄉村人口..... | 三九六 | 55 |
| (vi) 年齡分組..... | 三九七 | 56 |
| (vii) 學齡人口..... | 三九八 | 56 |

B. 南非聯邦之種族情勢

第五章. 種族隔離(Apartheid)

| | | |
|----------------------|-----|----|
| 壹. “種族隔離”之定義..... | 三九九 | 57 |
| 貳. “種族隔離”之理論及計劃..... | 四〇一 | 57 |
| 參. “種族隔離”所生之反響..... | 四二四 | 60 |

第六章. 規定各種族差別待遇之主要法令

| | | |
|------------------------------------|-----|----|
| (i) 總說..... | 四三九 | 62 |
| (ii) 對於各種族之定義及劃定個人所屬種族問題之初步說明..... | 四四五 | 63 |
| 壹. 關於國籍之權利..... | 四六三 | 65 |
| 貳. 參政權(選舉權、被選舉權及其他參預政治之權利)..... | 四六六 | 66 |
| 參. 遷徙與居住..... | 四八四 | 69 |
| (i) 在國境以內之遷徙..... | 四八七 | 70 |
| (ii) 定居及居住..... | 五一九 | 74 |
| (iii) 進入國境..... | 五三三 | 76 |

| 節次 | 段次 | 頁次 |
|-----------------|-----|----|
| 肆. 財產權 | 五四三 | 78 |
| 伍. 工作與就業 | 五九一 | 83 |
| 陸. 公共設備之使用 | 六一四 | 87 |
| 柒. 社會權利方面之立法 | 六二六 | 89 |
| 捌. 社會保險 | 六三八 | 91 |
| 玖. 教育及公共衛生 | 六五〇 | 92 |
| 拾. 刑法 | 六五一 | 92 |
| 拾壹. 納稅 | 六六二 | 93 |
| 拾貳. 其他規定差別待遇之法律 | 六六五 | 94 |

第七章. 非歐洲人的生活狀況

| | | |
|--|-----|-----|
| 初步說明 | 六六八 | 94 |
| 壹. 教育機會 | 六九三 | 98 |
| (i) 初等教育 | 六九六 | 99 |
| (ii) 中等教育 | 七〇一 | 100 |
| (iii) 大學 | 七〇五 | 100 |
| (iv) 就業問題 | 七〇七 | 100 |
| (v) 報紙 | 七〇八 | 100 |
| 貳. 政治方面情形 | 七一三 | 101 |
| (i) 最近通過的三項法律 | 七一四 | 101 |
| 一九五〇年取締共產主義法(一九五〇年第四十四號法律)(經一九五一年第五十號法律修正) | | |
| 一九五三年公共安全法(一九五三年第三號法律) | | |
| 一九五三年刑法修正法(一九五三年第八號法律) | | |
| (ii) 選民分別代表法 | 七二二 | 102 |
| (iii) 班圖族當局法 | 七二九 | 103 |
| 參. 財產及居住權; 房屋; 酒類; 與警察的關係 | 七三四 | 104 |
| (i) 財產及居住權 | 七三五 | 104 |
| (ii) 房屋 | 七三九 | 105 |
| (iii) 酒類 | 七四一 | 105 |
| (iv) 與警察的關係 | 七五六 | 108 |
| 肆. 勞工; 工資; 糧食; 交通 | | 109 |
| (i) 通行證制度 | 七六〇 | 109 |
| (ii) 非歐洲種工人 | 七七〇 | 110 |
| (iii) 工資 | 七七一 | 110 |
| (iv) 家庭分離 | 七七三 | 110 |
| (v) 非歐洲人的職業階層 | 七七五 | 111 |
| (vi) 糧食 | 七七七 | 111 |
| (vii) 交通 | 七七九 | 111 |
| (viii) 服裝 | 七八二 | 112 |
| (ix) 娛樂 | 七八三 | 112 |

| 節次 | 段次 | 頁次 |
|---|-----|-----|
| 伍. 社會服務；種族間合作的殘跡..... | | 113 |
| (a) 社會服務..... | | 113 |
| (i) 社會福利..... | 七八七 | 113 |
| (ii) 一九四三年情形..... | 七八九 | 113 |
| (iii) 老年養卹金..... | 七九三 | 113 |
| (iv) 退伍軍人養卹金..... | 七九四 | 113 |
| (v) 盲人及目力受損者的社會福利..... | 七九六 | 114 |
| (vi) 懷孕女工..... | 七九九 | 114 |
| (vii) 意外及傷殘保險..... | 八〇〇 | 114 |
| (viii) 其他社會福利機關..... | 八〇四 | 114 |
| (ix) 志願團體..... | 八〇五 | 114 |
| (b) 種族間合作的殘跡..... | | 115 |
| (i) 聯合會議..... | 八一〇 | 115 |
| (ii) 種族關係協進社..... | 八一— | 115 |
| (iii) 教育界的合作..... | 八一二 | 115 |
| (iv) 其他方面的合作..... | 八一五 | 116 |
| 陸. 各非歐洲種族間的關係..... | | 116 |
| (i) 混血種人和土人間的關係..... | 八一七 | 116 |
| (ii) 混血種人和印度人間的關係..... | 八一八 | 116 |
| (iii) 土人與印度人間的關係..... | 八一九 | 116 |
| (a) 一九四九年一月十三及十四兩日暴動事件發生以前所知悉的各項事實..... | 八二〇 | 116 |
| (b) 暴動事件中的發現..... | 八二二 | 117 |
| (c) 一九四九年暴動事件發生以後土人與印度人關係的顯著發展..... | 八二五 | 117 |
| 柒. “反抗不公平法律”運動(一九五二年)..... | 八三一 | 118 |
| (i) 該項運動的起源..... | 八三二 | 118 |
| (ii) 來往函件..... | 八三五 | 118 |
| (iii) 該項運動的發展..... | 八三九 | 119 |
| (iv) 政府的對付辦法..... | 八四六 | 120 |
| (v) “轉螺絲釘”..... | 八四八 | 120 |
| (vi) 四項重要事實..... | 八五〇 | 121 |

第三編

第八章. 參照憲章人權規定及世界人權宣言檢討南非聯邦的差別待遇措施

| | | |
|---|-----|-----|
| 壹. 憲章簽訂後南非聯邦所實施的若干法律及政令與根據憲章人權規定南非聯邦所承擔義務之比較研究..... | 八六九 | 123 |
| 貳. 憲章簽訂後南非聯邦所實施的若干法律及政令與世界人權宣言規定之比較研究..... | 八七〇 | 123 |

| 節次 | 段次 | 頁次 |
|---|-----|-----|
| (a) 委員會酌擇若干法律與人權宣言中有關特定權利的規定作比較的研究 | 八七一 | 123 |
| 政治權利 | 八七一 | 123 |
| 遷徙及居住 | 八七二 | 123 |
| 財產權 | 八七七 | 124 |
| 工作及從事職業 | 八八〇 | 124 |
| 家庭權利 | 八八三 | 124 |
| 社會保險 | 八八五 | 124 |
| 刑法 | 八八八 | 125 |
| (b) 關於聯合國憲章簽訂後南非聯邦所制訂各項法律的一般精神與人權宣言中載列一般原則各條是否相符的結論 | 八九〇 | 125 |
| 第九章. 委員會結論述要 | 八九二 | 126 |

附 件

| | |
|--|-----|
| 壹. 一九五二年十二月五日大會第四〇一次全體會議通過之決議案六一六 A(七)及六一六 B(七) | 131 |
| 貳. 一九五二年九月十二日阿富汗、緬甸、埃及、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律賓、蘇地亞拉伯、敘利亞及葉門等十三國常任代表致秘書長函 | 132 |
| 參. 各國政府致委員會函件 | 133 |
| (i) 敘利亞政府來文 | 133 |
| (ii) 印度政府來文 | 134 |
| (iii) 巴基斯坦政府來文 | 145 |
| 肆. 一九三六年及一九四六年各區域土人人口之性別分佈情形 | 151 |
| 伍. 第五章——“種族隔離”——所列舉之各項陳述錄要： | |
| (i) 國民黨於一九四八年三月二十九日發表之小冊：“國民黨對有色人種之政策”錄要 | 152 |
| (ii) 一九五〇年四月十二日總理馬蘭博士在國會發表的演詞錄要 | 152 |
| (iii) 一九五二年十二月三十一日總理馬蘭博士向全國人民廣播演詞錄要 | 153 |
| (iv) 一九五三年三月五日總理馬蘭博士在 Stellenbosch 所發表的演詞錄要 | 153 |
| (v) 一九五三年四月十五日國會選舉前夕總理馬蘭博士所發表之演詞錄要 | 154 |
| (vi) 一九四九年一月三十一日 Mr. Strydom 向國會發表之演詞錄要 | 154 |
| (vii) 一九五〇年一月十八日土人事務部長 Dr. E. G. Jansen 對(開普敦)種族關係協進社年會發表之演詞錄要 | 155 |
| (viii) 一九五〇年四月二十日土人事務部長 Dr. E. G. Jansen 向國會發表之演詞錄要 | 155 |
| (ix) 土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 在土人代表會議第十一屆會開會時發表之演詞(比勒託利亞, 一九五〇年十二月五日)錄要 | 162 |
| (x) 一九五一年五月一日土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 向參議院發表之演詞錄要 | 164 |
| 陸. 一九五二年一月二十一日至二月二十日期間非洲人全民公會(African National Congress)及南非印度人公會(South African Indian Congress)與南非聯邦總理來往函件 | 167 |
| 柒. 委員會所審議的南非聯邦法律一覽表 | 172 |
| 捌. 地圖 | 179 |

附送報告書之函件

紐約
聯合國
大會主席

Mrs. Vijaya Lakshmi Pandit 閣下：

敬啓者：茲奉上聯合國南非聯邦種族情勢問題委員會依照大會爲設置該委員會而通過的決議案六一六 A(七)之規定所擬具之報告書，敬請鑒察。

(簽名)H. SANTA CRUZ
Dantès BELLEGARDE
Henri LAUGIER

一九五三年十月三日於日內瓦

委員會委員名單

主席兼報告員

Mr. Hernán Santa Cruz

曾任智利駐聯合國常任代表；
聯合國經濟暨社會理事會主席(一九五〇年及一九五一年)；
人權委員會委員(自一九四七年至一九五三年)；
現任防止歧視暨保護少數民族分設委員會委員。

委員

Mr. Dantès Bellegarde

曾任海地教育部長；
海地駐國際聯合會代表；
海地駐法公使；
海地駐美大使；
海地駐聯合國常任代表；

Mr. Henri Laugier

曾任聯合國主管社會事務部助理秘書長(自一九四六年至一九五一年)；
現任巴黎大學文理學院教授；
國際人權同盟(紐約)名譽主席；
聯合國教育科學文化組織執行委員會委員。

序 言

一。本報告書是本委員會遵照其所奉大會訓令擬撰，其目的是在研究南非聯邦的種族情勢。本報告書所討論的是一個最重要的政治和人類的問題，因為這個問題籠罩着這個年青有為，而又是聯合國創始會員國之一的國家的全部政治、經濟和社會生活，並且也是該國衆多人民所嚴重關切的問題。這個問題的反響已經遍及南非聯邦疆界以外的遼遠地帶，甚至超越了整個非洲大陸。因此之故，擁有人口數萬萬之衆，佔據着地面廣大領土的十三個會員國特促請大會設法解決這個問題。

二。本委員會委員三人係由大會依據他們個人的資格指派。大會所以指派這些不受本國政府政治立場束縛的人士擔任委員，其目的無疑是要保證委員會能一本客觀公正的精神進行工作，並保證委員會各委員不致遭受他們本國政府政治利益或各該國政府以前對於這個問題所採取的立場的影響。

本委員會各委員從未忘卻大會這些考慮。他們也從未忘卻這個世界最高政治權力機關遴選他們去協助履行其主要任務之一，這是賜予他們以無上的光榮，同時也使他們擔負了一種重大的責任。

三。他們要聲明，在他們完成任務時所憑藉的精神方面的啓示，不外乎他們的任務規定，聯合國憲章的文字與精神，以及他們衷心擁護的憲章的宗旨與原則。他們認爲惟有尊重這些原則，纔是各國和平友好關係、人類社會的福祉與進步以及人類人格和諧發展的最堅強的保證。

四。但是本委員會各委員認爲這本報告書的內容並未能如各委員先前所希冀以及大會應當可以期望的那麼詳盡完美。他們祇有五個月的時間去完成他們的工作；事實上要徹底研究這樣複雜問題的各方面，五個月的時間確是太短了。但本委員會認爲依照大會的請求將報告書與結論提交大會第八屆會是它的職責所在。大會可以斟酌情形決定去彌補其中的缺陷，並覓取更爲充分的文件資料。

五。如果本報告書內容有欠完備，其理由之一便是南非聯邦政府不與本委員會合作。大會與本委員會曾先後分別函請南非聯邦政府惠予合作，但聯邦政府都不接受，這是委員會深感遺憾的事。委員會尤感遺憾的是它不能親往南非聯邦就地研究該處

的特殊情況。假定本委員會能親往南非聯邦作實地的研究，那末本委員會所表的意見比較單憑研究文件、書籍、見證人陳述等當更加具有權威——儘管這些文件、書籍以及見證人的陳述與事實完全相符。此事尤貴乎南非聯邦政府能同意陳述它的意見，特別是能說明其政策所根據的特殊情況。委員會爲期保持客觀態度起見，祇能參照南非聯邦政府與反對黨兩方面人員的聲明與重要演講詞，對南非聯邦種族隔離政策所根據的理論試行重加釐定。

六。是以本報告書以南非聯邦現行立法與行政規定的分析、書籍、文件、見證人陳述的研究，以及某些會員國所供給的資料爲其主要根據。現行立法與慣例的分析，以及此等文件與聯合國憲章規定和人權宣言的比較研究構成了本報告書的骨幹；但本委員會認爲本報告書對於南非聯邦的歷史、地理及人口情況，亦有扼要敘明的必要。

七。依照任務規定本委員會應當“參照憲章之宗旨與原則，酌量憲章第二條第七項、第一條第二與第三項、第十三條第一項(丑)、第五十五條(寅)及第五十六條，與夫聯合國關於種族迫害與歧視之決議案”去進行的研究。委員會對於這一部份任務規定的解釋是：大會要委員會審議上開各條在何種限度內可能決定、範圍或限制聯合國權限。委員會曾極度審慎研究這個問題。它對於這個問題的結論是十分確定的。

八。本委員會奉命研究“南非聯邦種族問題的情勢”。照委員會的見解，這一用語包括適用於南非聯邦各種族人民並對他們實施差別待遇的一切法律、條例、習慣與辦法在內。第二，這一用語並包括各該種族人民彼此間及其對於政府當局的態度與行爲。最後，它亦包括政府當局對於各該種族人民的態度與行爲。委員會進行研究時，當然也沒有忘卻十三個會員國向大會第七屆會提出這個問題的由來。

九。本委員會在本報告書中用“種族”二字，其所以用此兩字者，一則因爲這是大會在載有委員會任務規定的決議案內所用的名詞；再則因爲這個名詞的用法已爲習慣所確定，雖然如聯合國文教組織出版物“種族的觀念”(The Race Concept)所說明，科

學上的評論對種族觀念的本身表示嚴重的懷疑，而委員會大體上也同意這種科學上的意見。

一〇．大會決議案要求本委員會報告它所得的結論。委員會認為它對於此項要求可以自由作廣義的解釋。因此它決定除了它認為由研究而得的關於事實方面的結論外，並就將來可能採取的行動，提出若干項建議。

一一．本委員會對於供給資料的各會員國政府，以及親臨委員會會議作證或提出書面陳述的非政府組織代表與私人，統此誌謝。

一二．本委員會對於秘書長遵照大會的請求供應便利並協助工作，同此申謝。委員會對於主任秘書 Mr. Jean A. Romanos、委員會秘書、委員會所調用的他處職員、以及協助委員會技術工作的聯合國各部門人員，尤為感激。委員會並向諮詢人員道謝。總之，委員會各委員對所有上述人員俱深銘感。

一三．本委員會所提出的結論與建議以及本報告書全文都反映委員會各委員全體一致的意見，並無任何委員提出任何保留。

第一編

第一章

委員會成立經過及其工作程序

壹. 委員會的成立的經過

(a) 委員會的成立與組織

一四. 聯合國南非聯邦種族情勢問題委員會是根據大會一九五二年十二月五日所通過的決議案六一六A(七)的規定設置的¹。

一五. 該決議案規定設立一個委員會，置委員三人去研究南非聯邦種族問題的情勢。它並且規定委員會進行研究此項問題時，應以聯合國憲章的宗旨與原則為依據，並對該決議案所特別指明的憲章中若干條的規定以及聯合國關於種族迫害與歧視的各項決議案妥為顧及。該決議案復規定委員會應將其所得結論報告大會第八屆會。

一六. 但大會並未立即着手任命本委員會的三名委員。直到一九五三年三月三十日，大會始根據大會主席的提議，任命 Mr. Dantès Bellegarde, Mr. Henri Laugier 和 Mr. Hernán Santa Cruz 為本委員會委員²。

一七. 聯合國秘書長經指派 Mr. Jean A. Romanos 擔任委員會主任秘書。

(b) 委員會的由來

(i) 十三國請求將此項問題列入大會議程

一八. 本委員會奉命研究的問題是十三國在一九五二年九月向大會所提出。但在大會往次屆會審議南非聯邦境內印裔人民的待遇問題時，即已有人提及南非聯邦政府政策所引起的困難。大會早在一九五〇年十二月二日決議案三九五(五)以及一九五二年一月十二日決議案五一一(六)所宣示的許多

事項中宣稱“種族隔離”(Apartheid) 政策必然以種族歧視的理論為根據³。

一九. 本委員會的任務規定係導源於一九五二年九月十二日阿富汗、緬甸、埃及、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律賓、蘇地亞拉伯、敘利亞和葉門十三國常任代表致秘書長的函件⁴。在該函中，十三國代表請求在大會臨時議程內列入“南非聯邦政府之‘種族隔離’政策所造成之南非種族衝突問題”一項目。

該函並附有說明原委的備忘錄一件，據稱南非政府“種族隔離”政策所引起的南非聯邦境內的種族衝突正在日益造成一種危險的情勢，這種情勢不但

³ 大會在一九五〇年十二月二日所通過的決議案三九五(五)中，曾提及其一九四六年十一月十九日關於反對種族歧視與迫害之決議案一〇三(一)及一九四八年十二月十日關於世界人權宣言之決議案二一七(三)。大會認為“種族隔離”之政策必然以種族歧視之理論為根據”。該決議案並促請關係各國政府“避免採取妨礙商談成功之任何步驟，在完成此項商談工作前，尤應避免實施或執行‘種族分區法’之規定”。

大會在一九五二年一月十二日所通過關於南非聯邦印裔人民待遇問題的決議案五一一(六)，除追述以前所通過關於此項問題的各項決議案外，並作下列規定：

“察悉南非聯邦根據種族分區法於一九五一年三月三十日公佈五項實施該法之命令，致直接違反決議案三九五(五)第三段之規定，

“念及其一九四六年十一月十九日關於反對種族歧視與迫害之決議案一〇三(一)及一九四八年十二月十日關於世界人權宣言之決議案二七一(三)，

“認為‘種族隔離’之政策必然以種族歧視之理論為根據，

“……

“四. 請南非聯邦政府在談判完成前暫緩實施或施行種族分區法之規定”。

⁴ 經轉載於附件二。

¹ 參閱附件一。

² 大會曾於一九五二年十二月二十一日會議任命 Mr. Ralph Bunche, Mr. Jaime Torres Bodet 以及 Mr. Hernán Santa Cruz 為本委員會委員，但前二人未能接受任命。

威脅國際和平，而且公然違反聯合國憲章所奉為神聖的人權與基本自由的原則。

(ii) 南非聯邦政府在討論期間的態度

二〇。在大會剛纔開始討論此項問題時，南非聯邦代表即以南非政府的名義提出抗議，斷言大會並無處理此項問題的權限；以後每逢大會討論此項問題，他都堅持此種立場。下一章將詳細論列這一點⁵。在這裏祇須指出當此項問題列入大會議程時，南非聯邦代表便立即在總務委員會會議席上與全體會議席上一併提出抗議。他提出一個動議，即鑒於憲章第二條第七項的規定，大會應自行宣告無權審議此項問題。但大會卻以四十一票對十票，棄權者八，決定在此項問題尚未列入大會議程以前不能接受南非聯邦的動議⁶，並以四十五票對六票，棄權者八，決定將此項問題列入大會議程⁷，接着並將其發交專設政治委員會審議。

⁵ 參閱第二章第一二七段。

⁶ 表決結果如下：

贊成者：南非聯邦、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、美利堅合眾國、澳大利亞、比利時、加拿大、法蘭西、盧森堡、荷蘭、紐西蘭。

反對者：蘇維埃社會主義共和國聯盟、烏拉圭、葉門、南斯拉夫、阿富汗、阿根廷、玻利維亞、緬甸、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、智利、中國、哥倫比亞、哥斯大黎加、捷克斯洛伐克、丹麥、厄瓜多、埃及、薩爾瓦多、阿比西尼亞、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、利比里亞、墨西哥、那威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、波蘭、蘇地亞拉伯、瑞典、敘利亞、泰國、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國。

棄權者：巴西、古巴、多明尼加共和國、希臘、冰島、以色列、尼加拉瓜、土耳其。

⁷ 此次表決結果如下：

贊成者：伊拉克、以色列、黎巴嫩、利比里亞、墨西哥、那威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、波蘭、蘇地亞拉伯、瑞典、敘利亞、泰國、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、蘇維埃社會主義共和國聯盟、美利堅合眾國、烏拉圭、葉門、南斯拉夫、阿富汗、玻利維亞、巴西、緬甸、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、智利、中國、哥斯大黎加、古巴、捷克斯洛伐克、丹麥、厄瓜多、埃及、薩爾瓦多、阿比西尼亞、希臘、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗。

反對者：紐西蘭、南非聯邦、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、澳大利亞、哥倫比亞、法蘭西。

棄權者：盧森堡、荷蘭、尼加拉瓜、土耳其、阿根廷、比利時、加拿大、多明尼加共和國。

二一。在專設政治委員會中，南非聯邦代表再度提出大會無權審議這個項目的動議。此項動議曾經該委員會以四十五票對六票否決，棄權者八⁸；委員會於討論此項問題後接着便進行表決所提出的決議草案及其修正案。

二二。當專設政治委員會報告書提交大會的時候，南非聯邦政府代表提出一項動議，即鑒於憲章第二條第七項的規定，大會應判明不能採用該報告書內所載列的提議。此項動議經委員會以四十三票對六票否決，棄權者九⁹。

二三。最後，在全體會議辯論結束並通過決議案後，南非聯邦代表提出下列聲明：

“余奉命聲明：本國政府將繼續要求憲章第二條第七項所明白規定的保護，本國政府因此必須認為因討論或審議本議程項目而產生的任何決議案係屬逾越權限，因而並無任何效力。”

⁸ 此次表決結果如下：

贊成者：南非聯邦、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、澳大利亞、比利時、法蘭西、盧森堡。

反對者：尼加拉瓜、那威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、菲律賓、波蘭、蘇地亞拉伯、瑞典、敘利亞、泰國、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、蘇維埃社會主義共和國聯盟、美利堅合眾國、烏拉圭、南斯拉夫、阿富汗、玻利維亞、巴西、緬甸、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、加拿大、智利、中國、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、捷克斯洛伐克、丹麥、厄瓜多、埃及、薩爾瓦多、阿比西尼亞、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、以色列、黎巴嫩、利比里亞、墨西哥。

棄權者：荷蘭、紐西蘭、秘魯、土耳其、委內瑞拉、阿根廷、多明尼加共和國、希臘。

⁹ 此次表決結果如下：

贊成者：法蘭西、盧森堡、南非聯邦、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、澳大利亞、比利時。

反對者：中國、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、捷克斯洛伐克、丹麥、厄瓜多、埃及、薩爾瓦多、阿比西尼亞、海地、洪都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、以色列、黎巴嫩、利比里亞、墨西哥、尼加拉瓜、那威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、菲律賓、波蘭、蘇地亞拉伯、瑞典、敘利亞、泰國、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、蘇維埃社會主義共和國聯盟、美利堅合眾國、烏拉圭、南斯拉夫、阿富汗、玻利維亞、巴西、緬甸、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、智利。

棄權者：多明尼加共和國、希臘、荷蘭、紐西蘭、秘魯、土耳其、委內瑞拉、阿根廷、加拿大。

(iii) 專設政治委員會內的討論

二四。在這裏允宜將專設政治委員會在通過其提交大會的決議草案前的討論經過扼要加以追述。但該委員會討論的主要特點便是審議大會是否有權處理此項事件¹⁰。

二五。印度代表 Mrs. Pandit 對此項事件的本質作一主要說明，她提及代表約六萬萬人民的十三個國家會同要求將這一項目列入大會議程。她認為南非政府是有計劃地企圖以種族隔離政策去建立種族歧視制度，其意義是要使白種居民較之佔全部人口百分之八十的非白種人永久處於優越地位，此種政策已在南非造成一種危險的緊張情勢，對於國際睦誼與世界和平都發生了嚴重的後果。Mrs. Pandit 以及會同簽署九月十三日函件的各國代表都認為南非政策的目的是要利用種族歧視與隔離的政策強迫非歐洲居民在經濟及社會方面永陷於奴役的境地，而對各國連南非聯邦在內都會誓志遵守的基本人權與基本自由以及憲章的原則都置之不顧。隨後她檢討南非政府為實施種族隔離政策而通過的各項主要法律，並提及非白種居民所發動的全國消極抵抗運動。

二六。十一月十三日提出這個問題的十三國代表會同玻利維亞、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、利比里亞的代表向專設政治委員會提出一項決議草案，此即大會最後所通過的決議案案文的基礎。

二七。此項草案在它的前文中提及聯合國的宗旨與大會決議案一〇三(一)、三九五(五)、五一(六)¹¹，並決定設置一個委員會去研究並探討南非聯邦種族問題情勢的國際意義與國際關係；同時並促請南非聯邦政府與委員會充分合作。

二八。在專設政治委員會討論期間各代表曾對此項草案提出各種修正案。

其中之一係丹麥、冰島、那威、瑞典四國代表所提出，其處理此項問題的方法較十八國決議草案為籠統。該草案於提及提出此項問題的十三國代表的原有要求後，建議大會應宣告，凡多數種族雜居之社會，其立法與慣例如趨向於確保法律之「人人平等，則種族關係之和諧與人權自由之尊重最有保證；並應申言：凡會員國政府之政策不以此為鵠的而意

圖永久維持或增益歧視者，均與會員國在憲章第五十六條內所作之保證抵觸。

此項修正案後經原提案人撤回，改作獨立決議草案提出。此項草案當經大會在文字上略加修正後於一九五二年十二月五日會議中通過，並編列為決議案六一六 B(七)¹²。

二九。在專設政治委員會內所提出的其他最重要修正案中，下列四項應予注意：

(a) 巴西代表所提修正案：他認為應當明白指出，委員會在研究南非聯邦種族問題情勢時應對憲章第二條第七項的規定妥為顧及。

(b) 厄瓜多代表所提修正案：他提議決議草案正文應刪去“並探討南非聯邦種族問題情勢的國際意義與國際關係”字樣。

(c) 墨西哥代表所提修正案：他認為決議草案不但應當提及憲章第二條第七項¹³，而且應當提及憲章第一條第三項、第十三條第一項(丑)款、第五十五條(寅)款以及第五十六條。

(d) 最後是蘇維埃社會主義共和國聯盟代表所提修正案：他提議委員會進行研究時所應計及的憲章各條中應一併包括第一條第二項在內。

這些修正案均經通過，並列入專設政治委員會向大會建議的決議草案案文內。

三〇。大會旋於一九五二年十二月五日以三十五票對一票，棄權者二十三，通過該決議草案，並設置南非聯邦種族情勢問題委員會¹⁴。

¹² 參閱附件一。

¹³ 參閱上文(a)。

¹⁴ 此次對該決議案全部舉行表決結果如下：

贊成者：薩爾瓦多、阿比西尼亞、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、以色列、黎巴嫩、利比里亞、墨西哥、巴基斯坦、巴拿馬、菲律賓、波蘭、蘇地亞拉伯、敘利亞、泰國、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、蘇維埃社會主義共和國聯盟、烏拉圭、南斯拉夫、阿富汗、玻利維亞、巴西、緬甸、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、智利、哥斯大黎加、古巴、捷克斯洛伐克、厄瓜多、埃及。

反對者：南非聯邦。

棄權者：法蘭西、希臘、冰島、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、那威、巴拉圭、祕魯、瑞典、土耳其、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、美利堅合眾國、委內瑞拉、阿根廷、澳大利亞、比利時、加拿大、中國、哥倫比亞、丹麥、多明尼加共和國。

¹⁰ 關於這個問題的表決結果已詳附註 6、7、8。

¹¹ 參閱上列附註 3。

貳. 委員會的工作程序

(i) 委員會集會情形

三一. 本委員會委員三人係於一九五三年三月三十日派定, 但因其中一部份委員於奉大會委派後, 不克早日應命赴職, 委員會延至五月十三日始舉行其第一次會議。各委員係遵照大會遴選委員時的指示在日內瓦萬國宮集會。

三二. 在第一次會議中, 他們選出 Mr. Hernán Santa Cruz 為委員會主席兼報告員。

委員會係於一九五三年十月三日在日內瓦舉行末次會議。

三三. 在近五個月的工作期間, 委員會共舉行正式會議四十三次。

三四. 委員會各委員嘗不斷念及聯合國各機關所適用的一般原則, 即所有會議應盡量公開舉行。但委員會鑒於本會的工作性質, 認為若干次會議以秘密舉行為得策。委員會曾舉行多次公開會議, 聽取請求向委員會供給資料的見證人的陳述。但一部分見證人則係在秘密會議中傳訊。

三五. 除了這些口頭陳述外, 委員會還收到許多會員國政府的來函, 以及請求對委員會所研究的問題供給資料的非政府組織代表與私人的書面陳述。

三六. 委員會並悉菲律賓政府派該國駐經濟暨社會理事會代表 Mr. José Inglés 為駐本委員會觀察員。

(ii) 委員會職權範圍是否包括西南非洲領土問題

三七. 本委員會研究大會決議案六一六A(七)正文第一段所規定的本會職權範圍, 開始進行工作時¹⁵, 曾一併審議委員會是否有權將西南非洲領土的種族問題列入其研究範圍一點。

當經委員會判定本會無權研究西南非洲的種族問題, 此項決定所根據的理由如下: 第一點, 大會業經於決議案四四九A(五)中接受國際法院關於西南非洲問題的諮詢意見, 該項意見表明根據南非聯邦在一九二〇年十二月十七日所承擔的國際委任統治責任, 西南非洲領土具有特殊的性質。第二點, 決議案五七〇(六)業已授權西南非洲問題專設委員會盡量依照已往委任統治制度的程序去審查管理西南非洲領土的報告書及請願書, 以及可能向秘書長提

¹⁵ 參閱第二章。

出的關於該領土的任何其他問題。而且, 大會決議案六一六(七)已請西南非洲問題專設委員會繼續工作, 並向大會第八屆會提具報告。

(iii) 與南非聯邦政府的合作

三八. 大會決議案六一六A(七)第二項曾“促請南非聯邦政府與該委員會充分合作”。因此, 委員會的第一件事便是覓取南非政府的合作, 這不但是為了遵循大會的指示, 而且是因為委員會認為此項合作是為求履行其任務更臻妥善完滿所必要。

三九. 委員會力圖以種種方法獲致此項合作。第一, 在與南非聯邦政府正式接洽以前, 委員會首先試行非正式詢問南非駐聯合國常任代表, 它是否可能取得南非政府的合作。委員會將關於合作方式的建議送達南非代表時, 曾告以委員會決本絕對公正與客觀的態度從事它的工作, 委員會的首要考慮是在覓取各種可以令人接受的適當方案, 使聯合國可能協助一個會員國解決它所面臨的一個嚴重問題。同時委員會極其小心謹慎, 務使大會求取南非聯邦政府合作的願望不致成為泡影。在此期間, 委員會全未採取任何步驟向任何一國政府或非政府組織或私人索取任何資料或陳述, 亦未採取任何足以減少合作可能的行動。但此等措施並未產生任何效果。委員會經由它所借重的非正式途徑所獲得的答覆, 與南非政府在大會討論期間的態度並無二致, 即南非政府根本不承認委員會的存在, 理由是委員會的設置是違反憲章的。

四〇. 在此等措施宣告失敗後, 委員會乃決定與南非聯邦政府作初次正式接洽, 但未提及將來可能前往該國訪問的問題。

四一. 委員會主席於五月二十八日致函南非聯邦外交部長, 其文如下:

“敬啟者:

“聯合國南非聯邦種族情勢問題委員會業已於一九五三年五月十三日起在日內瓦萬國宮舉行會議。

“委員會備悉大會決議案六一六A(七)所付託本會之任務。委員會自覺責任甚重, 職責所在, 當一本絕對公正之精神執行其任務。

“委員會尤悉大會曾請南非聯邦政府與委員會充分合作。關於此種合作應採取何種方式問題, 委員會自當適時與南非聯邦政府磋商。”

四二. 六月十九日主席復以委員會名義致電南非聯邦政府, 內稱:

“聯合國南非聯邦種族情勢問題委員會現正在日內瓦集會，本人茲奉委員會之命將下列各點奉告貴國政府：

“(一)本人已在一九五三年五月二十八日函¹⁶中說明，委員會衷誠希望委員會於執行工作時，能如大會決議案六一六 A(七)所懇切要求，取得南非聯邦政府之充分合作。茲將該函原文一併抄奉。

“(二)委員會認爲此項合作可以出諸種種方式。委員會極盼能親往南非聯邦一行；此或爲對貴國人種問題獲致客觀了解之最有效方法，如貴國政府或擬提出書面意見以及冗長之備忘錄，並向委員會遞送各種文件，貴國政府或有意委派代表一人來會陳述意見。

“(三)凡此種種合作方式皆爲委員會所接受及歡迎。委員會準備贊同貴國政府所擬建議之任何其他方法，並認爲一切方法可以同時並進。委員會要求將貴國政府在此方面之意見見告，並準備考慮貴國政府所擬提出之任何提議及意見。

“(四)委員會深切認識其責任所在，亟願一本知識上的忠誠與絕對大公無私之精神以肩荷此項責任，是以堅決籲請貴國政府惠予合作。委員會確信貴國政府定必願予合作，俾業已激動世界輿論之種種問題克依照聯合國之原則迎刃而解。”

四三．委員會旋於六月二十六日，亦即在不多幾天以後接獲南非政府覆電如下：

“貴會六月十九日致外交部長電敬悉，查南非聯邦政府對於依照大會決議案六一六(七)所設委員會之態度，業經南非駐聯合國常任代表通知聯合國祕書長。南非政府曾於其致祕書長函中指出南非聯邦政府始終認爲南非種族政策問題爲內政事項；故認爲決議案六一六(七)係屬違反憲章，因此亦不能承認根據該決議案而設置之委員會。祕書長度必將南非常任代表致彼函件抄送貴會。

南非聯邦政府外交部長”

四四．祕書長旋於七月九日將其所接南非聯邦政府駐聯合國代理代表節略一件遞送委員會，其措辭與致委員會的電文極相類似。

四五．委員會爲覓取南非聯邦政府的合作再度作了一次嘗試。本會主席在第一屆會結束後曾乘前

¹⁶ 參閱前一段。

往桑提亞哥之便親赴南非聯邦駐智利公使館以私人資格請求給予簽證。他說明他想前往南非聯邦進行實地考察，但他並無傳人訊問或舉行正式或公開調查的意向。一九五三年七月十日南非駐桑提亞哥代辦致函本會主席稱：南非政府拒絕給予所請求的簽證。爲辯明此次拒絕係具有正當理由起見，來函指出南非聯邦政府認爲，依事理而論，“他的簽證申請當然不能與他所擔任的委員會委員職務分離，而該委員會的任務規定，則明明設有調查專屬南非聯邦內政事項的規定”。來函又稱：南非聯邦政府認爲如果准如所請，將不啻是無形中廢止憲章第二條第七項的規定。

(iv) 委員會的工作方法

四六．委員會既然不能獲得南非聯邦政府的合作，便不得不釐訂其他工作方法，俾能研究大會所交付的問題。

四七．委員會決定它既然不得不在此種環境之下工作，勢惟有檢討南非政治領袖的宣示¹⁷，徹底研究南非方面有關個人與團體的生活的主要立法案文¹⁸，最後並研究它所接獲的任何備忘錄，或聽取能夠對委員會所研究的問題供給資料的證人陳述意見¹⁹，藉以設法彌補不能就地直接調查南非現實情況的缺陷。

四八．委員會因此決定聽取非政府組織代表與私人的陳述並審查他們可能提出的書面意見。委員會在處理此等證人所供給的資料時，充分感到它有保持嚴肅的科學批評精神的必要，因爲此等證人可能爲情緒所激動而致所陳述的事實帶有他們所力圖提出的個別見解的色彩。

四九．委員會並認爲聽取會員國政府代表的陳述，並接受各該國政府所或願提送的備忘錄對其工作係屬有利，因此決定照辦。

(v) 與各會員國公文往來及書面與口頭陳述

五〇．七月三日代理主席致函²⁰各會員國外交部長徵詢各該國政府願否提出口頭或書面資料。

五一．並無任何政府派遣代表向委員會陳述意見。

¹⁷ 參閱第五章。

¹⁸ 參閱第六章。

¹⁹ 參閱第七章。

²⁰ A/AC.70/R.5。

五二。南非聯邦政府覆文 (A/AC.70/R.16) 稱，它的立場依然如六月二十六日致委員會主席電²¹ 中所述，並無變更。

五三。其他各國政府也同樣表示它們無意以書面向委員會提送資料或派遣代表來會陳述意見。作此種表示之政府有荷蘭 (A/AC.70/R.8)、洪都拉斯 (A/AC.70/R.11)、盧森堡 (A/AC.70/R.21) 海地、(A/AC.70/R.22)、紐西蘭 (A/AC.70/R.23)、尼加拉瓜 (A/AC.70/R.29)、伊拉克 (A/AC.70/R.31)、多明尼加共和國 (A/AC.70/R.32)、加拿大 (A/AC.70/R.33) 及埃及 (A/AC.70/R.34)。

五四。若干國政府除覆函表示願向委員會陳述意見外，並說明其理由。

五五。美國政府在它的覆文 (A/AC.70/R.13) 中稱：南非種族情勢的真相以及南非聯邦的有關立法早已為世人所共知。

五六。比利時與澳大利兩國政府的覆文 (A/AC.70/R.14 與 A/AC.70/R.19) 提請委員會注意兩國代表在大會第七屆會討論此項問題期間所採取的原則上的立場，當時他們曾援引憲章第二條第七項的規定。

五七。英聯王國政府覆文 (A/AC.70/R.15) 提及英聯王國代表在說明英聯王國對決議案六一六 A (七) 的投票理由時，業已表明該決議案第一段“顯屬干涉一個會員國的內政事項；亦即彰明違反了憲章第二條第七項的規定”，所以英聯王國非投票反對不可。英聯王國政府覆文續稱英聯王國政府必須預先聲明，它不承認委員會所採取的任何行動以及委員會中所進行的任何事項的法律效力。它了解委員會預定將接納非政府組織代表與私人的陳述，聲明委員會自認為有權就屬於一個會員國內政事項的問題，接受各方人士的陳述，此種行動與憲章第二條第七項的規定相牴觸。英聯王國政府認為此種程序係屬非法並與聯合國會員國在草擬第二條第七項並將它訂入憲章時的普遍了解相衝突。實際上除託管領土居民外，憲章或由憲章所產生的任何公約或議事規則絕未畀予任何私人以來聯合國陳訴的權利。英聯王國政府擬請將下列保留正式載入紀錄²²，即如在

將來任何時期有人援引委員會的行動作為某種國際法原則存在的佐證，而據以堅持要求，認為聯合國有權干涉個別會員國對內政策所引起的任何事項時，英聯王國政府概行保留其立場。

五八。捷克斯洛伐克政府覆文 (A/AC.70/R.24) 稱捷克政府擬在大會第八屆會詳細說明它已在第七屆會表示過的態度，因為此項問題即將引入大會第八屆會議程。

五九。智利政府在它的覆文 (A/AC.70/R.25) 中重申它將繼續尊重人權的崇高原則，並表示希望凡因任何理由以致種族或宗教迫害依然根深蒂固的國家，能竭其力之所及，運用各種方法去廢止此種惡習，俾克實現人類間的相互了解與世界和平。

六〇。海地政府在第二次來函 (A/AC.70/R.28) 中指出，它對於南非的現行種族情勢向即飭由派駐聯合國的代表提出抗議。它希望委員會能斷然確認，凡因任何國家內部發生違反個人的基本權利情事而致和平與正義遭受威脅時，不分種族、膚色或宗教，聯合國有出而干涉的權利。

六一。此外並有若干國政府向委員會提送備忘錄，說明各該國對於南非種族情勢的意見，厚意可感。這便是指敘利亞 (A/AC.70/R.18)、印度 (A/AC.70/R.20) 以及巴基斯坦 (A/C.70/R.30) 三國政府。

這些國家所提的備忘錄均經載列附件²³。

六二。又非政府組織及私人或有能對委員會所須研究的南非種族情勢供給資料者，委員會為通告週知起見，經於六月二十九日發表一新聞稿，宣佈它決定收受書面陳述，截至八月一日為止²⁴，並宣佈自八月一日起至八月十五日止聽取口頭陳述。

六三。委員會曾聽取六名證人的陳述，其中三人係代表非政府組織，其餘三人則係以私人資格出席陳述。

前三人係 Mr. H. S. L. Polak, 代表倫敦神智學會 (Theosophical Society of London); Reverend Michael Scott, 代表紐約國際人權同盟 (International League for the Rights of Man, of New York); 以及 Mrs. M. Crosfield, 代表倫敦基督教行動會 (Christian Action of London)。

三位以私人資格陳述意見的證人便是 Mr. E. S. Sachs, Mr. J. Hatch 以及 Mr. T. Wardle。

²¹ 參閱第四十三段。

²² 委員會認為聽取此種陳述為履行大會所指定的任務所必不可少，解釋上自亦屬於該項任務規定的範圍，經已在第七十六段內說明委員會何以不能贊同英聯王國政府對於此項問題的意見。

²³ 參閱附件三。

²⁴ 收受書面陳述的截止期後來延長到八月十五日。

委員會經於八月三日至八日舉行公開會議，聽取證人的陳述。委員會並經決定將這些陳述作成簡要紀錄以單行文件發表²⁵。

六四. 除聽取口頭陳述外，委員會並收到下列各團體與私人的書面陳述：

橘河自由省(Orange Free State)河邊農場(Riverside Farm)Patrick Duncan;

紐約非洲問題研究會(Council on African Affairs);

德班非洲人福音堂(African Gospel Church)堂長;

H. S. Coaker, Talloires, Hte. Savoie;

倫敦反帝人民協會(Congress of Peoples Against Imperialism);

倫敦廢止奴制協會(Anti-Slavery Society);

德班南非印度人組織(South African Indian Organization);

喀喇蚩巴基斯坦回教徒國際問題委員會(Pakistan Islamic Council for International Affairs);

約翰尼斯堡非洲人全民公會及南非印度人公會;

約翰尼斯堡民主人士協會及南非男女退伍軍人會;

W. v. d. Vaart, Pietersburg;

國際婦女和平自由聯盟(Women's International League for Peace and Freedom)。

六五. 在距大會第八屆會開會前不久的九月十四日，委員會主席致電²⁶大會主席，說明因時間短促以不能在屆會開會前提具報告為憾。主席並稱委員會希望報告書不久可以完成屆時當儘速提交不誤。

叁. 委員會工作的結束

六六. 委員會旋於一九五三年十月三日結束工作。委員會在最後一次會議中一致通過本報告書全文，並依照設置委員會的決議案六一六 A(七)的規定將它提交大會第八屆會。

六七. 在通過本報告書時，Mr. Dantès Bellegarde 一方面着重指出他無條件地支持報告書，但同時宣讀一項聲明，委員會經決定將他的聲明全文載入結束會議的紀錄²⁷。

第二章

本委員會依據憲章規定及聯合國各機關以前之決議案所有的任務規定

壹. 前言

六八. 本委員會係依據大會決議案六一六 A(七)而設立，負責“參照憲章之宗旨與原則，酌量憲章第二條第七項、第一條第二與第三項、第十三條第一項、第五十五條(寅)及第五十六條，與夫聯合國關於種族迫害與歧視之決議案，研究南非聯邦種族問題之情勢”。

本委員會為確定任務規定的範圍與意義起見，認為應該首先確定大會決議案的範圍與本意，該決議案曾經引證憲章的若干條款和聯合國的決議。本章的目的就是據此而解釋任務規定。

六九. 本委員會認為首先應該回顧交付它研究的問題是在那種情況之下提出來的，又曾經引起過

那些辯論，因為非研究這些來龍去脈無法對委員會任務規定的本意與範圍作適當評價。

七〇. 聯合國十三個會員國要求把“南非聯邦政府之‘種族隔離’政策在南非所造成之種族衝突問題”這一項目列入大會議程，並請大會“對此問題迅加審議，以防止一種已屬危險之情勢更趨惡化，而使問題能依據聯合國憲章之宗旨與原則獲致解決”這十三國為了支持這個要求，進而指出南非聯邦政府的這種政策旨在“確立並且永遠維持各種方式的種族歧視……‘種族隔離’……具有白種人永居非白人之上的含意”。“這種政策是向聯合國所主張”，諸如憲章第一條第三項、第五十五條(寅)和第五十六條所載的“一切原則挑戰”。提出這一要求的各代表團並指稱這種措施與大會決議案一〇三(一)、二一七(三)、三九五(五)和五一(六)也都牴觸。

²⁶ A/AC.70/R.35。

²⁷ A/AC.70/SR.43。

²⁵ A/AC.70/1。

七一。本報告書上文已經講過²⁸，南非聯邦政府方面卻否認大會無權處理此事，而且引據憲章第二條第七項，認為此事在本質上屬於該國國內管轄範圍。

七二。大會的這一決議案自然地提到了一方面為向大會提出這一問題的十三個會員國所引證，而另一方面又為南非聯邦政府所引證以支持其所謂大會無權處理此事之說²⁹的憲章諸條款和以前的若干決議案。由此可見，大會的本意是說本委員會的研究與結論應該把這些憲章條款和大會在以前決議案裏所支持的意見作為圭臬。

七三。該決議案所舉的憲章條款就是具體規定而且訂明聯合國與聯合國各機關對這類問題所具有權限的條款。聯合國是否有權審議研究有關一般基本人權的問題，特別是種族歧視問題，以及是否有權對這些問題提出建議，就看對這些條款的內容與範圍如何解釋。其中若干條款是聯合國採取行動的法律根據，而其他條款卻在限制這種行動。

七四。大會要本委員會注意憲章裏規定其本身對人權問題所具有權限的條款一舉很難解釋為在本委員會履行大會所指定的職務時竟還要考慮到自身的權限問題。無論如何，憲章第二十二條曾授權大會設立其認為為行使職務所必要的輔助機關。況且在本委員會未成立前任務規定尚未起草之時，南非聯邦即曾動議大會應自行宣佈無權通過主張設置本委員會的提案，經過辯論許久之後，這一動議終被大會以四十五票對六票否決，棄權者八。

七五。大會雖已確認它自身有權設立本委員會，授以研究南非聯邦種族問題情勢的任務，可是某些國家，尤其是該關係國與英聯王國竟然以公函通知本委員會說它們不承認本委員會的權限而且指為與憲章不合。英聯王國政府以憲章第二條第七項的規定為立論的根據，甚至不承認本委員會有聽取非政府組織和私人陳述的權力。正如上文已經講過，雖然有人反對，本委員會仍然聽取了認為為它正當執行職務所必要的陳述。本委員會認為絕不應懷疑自身的權限，因為它的權限已經大會本身明白確認³⁰。

²⁸ 參閱第二〇段以下諸段。

²⁹ 第一條第二項不在此例。所以引及這一條款，是因為蘇聯提出一個修正案經由該決議草案提案國接受的結果(參閱第二十九段)。

³⁰ 參閱第五十七段。

七六。英聯王國政府反對本委員會聽取各方陳述的理由如下：

“事實上除託管領土以外，無論憲章，或任何公約或依據憲章而訂的議事規則都沒有給與私人以申訴的權利。”

關於這一點本委員會要指出絕對沒有受理私人請願的意思，更談不上聽取私人的控訴，不過傳訊證人以便取得有關南非聯邦情勢的報道罷了。況且聯合國機關傳訊證人一舉早有先例，並無新奇之處。本委員會要特別指出依據經濟暨社會理事會決議案三五〇(七)所設強迫勞工問題專設委員會所創立的先例。

七七。這一點，似乎無須再加申論。照本章所擬定的大綱來研究確定聯合國和聯合國機關處理侵害基本人權事件，尤其是種族歧視事件之權的大會決議案的一切條款必然直接間接談到聯合國所可能採取的行動的先後階段，從初步審議起直到最後提出一般性或比較具體的建議為止，其間並須經過研究與調查事實的階段。

貳. 憲章與人權

(i) 憲章全文與種族歧視及基本人權的關係

七八。憲章的許多條款不能孤立起來斷章取義。憲章是建築在和平安全及實現和平與安全的主要條件不可分割一原則」的國際約章。其宗旨不在規定所抱目標在性質與精神上各不相同的若干機關的成立與活動，而完全是在追求一個最高目標，就是世界所有人民的和平、安全與協調。

七九。可見無論在事實上或邏輯上我們都不能認為憲章裏的許多條款各有其絕對價值可以離開整個文件而對它們作斷章取義的解釋。解釋憲章必須顧到全文和整個文件的精神。解釋時非找出各部份的連帶關係，並使彼此協調不可。即如第十三條第一項、第五十五條和第五十六條的規定，儘管定得如何清楚，要不與其他條款，尤其是憲章弁言，第一章第一條(其中訂明聯合國的宗旨)以及規定聯合國行動所受主要限制的第二條第七項一起閱讀的話，其全部價值就無從衡量。末一條款如果脫離其上文規定的文字與精神而來加以解釋，也恰恰是同樣不合理的。

(ii) 憲章的精神

八〇。本委員會對於憲章全文和其中某幾項條款的分析，如果不參照金山會議憲章制訂人的本意，

制定憲章當時的氣氛和啓示憲章起草的那些歷史事實，那就不切實際。

八一。憲章中堅決強調基本人權和本組織所負保障這些權利的任務，其餘祇有在講到面臨侵略而採取集體行動時可以比擬，此點既非偶然，也不僅是抱有信念與決心的某些代表團的努力所使然。在弁言裏，在列舉宗旨的第一章第一條裏以及第十三、第五十五、第六十二、第六十八、第七十六各條都曾提到這些權利。自從第二次大戰爆發直到憲章在金山公佈；每當緊要關頭所發表的宣言，次次都說必須以集體措施來確保對於人類尊嚴與基本自由的尊重，這當然也不是一件偶然的事情。此項聲明，一見之於一九四一年八月十四日的大西洋憲章，次見之於一九四三年十二月一日的德黑蘭宣言，其中美國、英聯王國和蘇維埃社會主義共和國聯盟宣佈它們將力求各國人民通力合作來“剷除暴政、奴役、壓迫和互相排擠”，再見之於作為金山會議討論根據的鄧巴頓橡園方案。這實在是因為天下人民都抱着一種深切的信念，認為無論設計什麼機構來保證集體安全或國際合作，它如果真要維持和平，有效執行職務和實現人類的願望，就必須以維護人類的尊嚴為其終極基本目標。提倡和創立聯合國的偉大的政治家就是這一信念的忠實信徒。

八二。在金山會時議自由人民方纔經歷一場慘劇，在這場慘劇中，人類尊嚴與自由備受一時之成功史無前例的強大侵略力量的危害，為制定“根本大計”，訂明人民對和平的願望而齊集一堂的各國政府，深受到許多非政府組織的豪俠的理想主義者的壓力；它們也像其人民一樣，痛定思痛，依然記得納粹主義初期的種種徵象，記得侵害最基本最神聖的人權，如結社與言論自由，並記得開戰時虐斃集中營囚徒先聲的種族迫害運動。所以它們此次受託為世界人民制訂憲章，制訂這個籌劃新世界組織的文獻，就把保證切實尊重全體人類的尊嚴，不分男女、種族、膚色、宗教思想或信仰一點定為中心目的。它們所謂要以國際集體行動來履行一種經常職務——就是在世界各國提倡鼓勵真正尊重人權，無論其為附屬國、獨立國、自治或非自治、自由或受委任統治——者意即在此。它們深信故意地、有系統地、繼續不斷地侵害人權不僅違反正義、威脅一國國內和平，而且遲早定會危及國際和平。所以他們宣稱尊重人權乃和平締造更好世界的基石，而且把努力確保尊重這些權利一事定為攸關國際的優先事項。

八三。草擬憲章所經過的冗長準備工作，自從最初立意時起至制訂完成的歷史，證明出席金山會

議的各國人民與政府的本意是這一新組織不僅應該宣佈人權而且應該確保人權受到尊重與保障人人都能遵行不懈。

無論厥後世界政治思想如何發展，各會員國的利害關係怎樣演變，那些日子距今畢竟還不很久，本委員會認為憲章所載依然是世界人民的明白而熱烈的願望。本委員會不願也不能將憲章起草人的這番本意置之度外，相反的，本委員會認為這就是它的任務規定的根據。

(iii) 憲章弁言

八四。聯合國對人權應負責任這一原則在憲章弁言的最初幾段裏講得非常有力，在報明發言之主體乃“我聯合國人民”之後，第二段就說：“同茲決心……重申基本人權、人格尊嚴與價值、男女平等權利……”

八五。這一重要條款的起草經過告訴我們，其所以訂入憲章大部份應該歸功於當時南非政府的首領史末資元帥。金山會議舉行辯論時，他說“本人建議憲章應該開宗明義在其弁言裏宣佈人權和共同信念，我聯合國人民在保衛這些權利與信念的長期艱苦的鬭爭之中全靠這一信念。此次戰爭……是一種思想戰爭，是互相抵觸的人生哲學與互相抵觸的觀念的戰爭……。我們是為正義、理性、基本自由及人權而戰，這些都是全人類之進化、進步與和平的基礎”。

這些意見當經金山會議一致贊助。其結果就成為「文所摘錄的弁言裏的一段。第一委員會報告員³¹且指出，“與其他法律文書一樣憲章的規定是不能分割的，所以各項條款同樣有效，同一作準……。我們絕無理由假定弁言在法律上的效力低於其後各章”。

(iv) 憲章的宗旨與原則

八六。載有稱為“宗旨與原則”的第一章第一條也與弁言一樣着重訂明聯合國除維持和平與安全，作為協調各國行動之中心外，其另一主要宗旨就是“促成國際合作……且不分種族、性別、語言或宗教增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重”。應條所載宗旨之中，還有“發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係”，並採取“其他適當辦法，以增強普遍和平”一項。

³¹ 參閱聯合國國際組織會議英文本第六卷第三八八頁及第一卷第四二五頁。

八七. 第五十五條訂明本組織對於“國際經濟及社會合作”所抱的宗旨，“國際經濟及社會合作”就是第九章的標題，該條也載有同樣原則，其文如下：“聯合國應促進全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教”。

八八. 最後，第七十六條宣示託管制度的主要宗旨，規定“按據本憲章第一條所載聯合國之宗旨”，該制度之“基本目的應為……(寅)不分種族、性別、語言或宗教，提倡全體人類之人權及基本自由之尊重”。

八九. 於此可見憲章一再宣佈聯合國的主要宗旨之一是確保人權與基本自由之普遍尊重，不分種族、性別、語言或宗教，其態度之堅決，此外惟有在確認它對於維持國際和平與安全之職責時可相比擬。憲章並授予聯合國以增進與激勵全世界對人權之尊重的任務，連同託管領土在內。

(v) 尊重人權乃和平的主要條件

九〇. 憲章所以強調此點並非僅僅從人道着想。正如上文所說憲章的起草人深信尊重基本人權並使全世界一致遵行基本人權是和平的一個必要條件，甚至是一個不可或缺的條件。這一信心正式表現於憲章第五十五條。照該條規定，本組織所以要履行促進較高之生活程度，全民就業，全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言、或宗教等職責，乃“為造成國際間和平友好關係所必要之安定及福利條件”。

九一. René Brunet 教授在其所著聯合國憲章所規定之人權之國際保障(“*La garantie internationale des droits de l'homme, d'après la Charte de San-Francisco*”)一書裏證實了這種解釋，他說“金山會議於一九四五年六月二十六日所制定的聯合國憲章，含有一個中心思想，就是世界上如果有壓迫、不公平與經濟苦難廣泛蔓延，和平就無從鞏固建立……所有壁壘無論如何森嚴，都必須剷除……如果人民缺乏購買力……如果各國政府對其管轄以內的人類可以隨便施以暴政、暴力或迫害”³²。憲章簽字國有鑒於此，所以是後通過的案文，把“國際和平及安全與經濟社會福利狀況及人類自由互相依維的原則”列入國際法。

九二. 和平與尊重基本人權兩者互相維繫之說曾經大會數度確認。這裏要提出其中兩次來特別加以論列，因為這兩次的確認是發生在本組織生命史

上非常重要的關頭就是：世界人權宣言的公佈和題為“聯合一致共策和平”的大會決議案三七七(五)之通過。世界人權宣言的弁言是一致通過的，其中說：

“茲鑒於人類一家，對於人人固有尊嚴及其平等不移權利之承認確係世界自由正義與和平之基礎。”

“聯合一致共策和平”這個決議案規定另設機構，俾遇有威脅和平或侵略情事發生而安全理事會“未能履行其維持國際和平與安全之主要責任”時，大會可以及時迅速採取行動。該決議案^E曾經一致通過，其中說：

“大會

“通過上述提案之時，深知持久和平不能僅憑採取集體安全辦法以對付國際和平之破壞及侵略行為而即告實現，真正永久之和平尚有賴於遵守聯合國憲章所定之一切宗旨及原則，實行安全理事會、大會及聯合國其他主要機關所為旨在維持國際和平與安全之各決議案，尤有賴於尊重並遵守全體人類之人權及基本自由，確立並維持舉世各國之經濟社會福利狀況；

“特籲請會員國悉力崇尚並加強聯合行動，協同聯合國推廣並促進人權及基本自由之普遍尊重與遵守，同時加強個別及集體之努力，以達成經濟安定社會進步之狀況，尤當着重各發展落後國家及地區之發展。”

九三. 從上列各點可以作一結論，就是憲章本身第五十五條的明文規定和這一整個文書的含義以及聯合國大會都曾承認尊重人格和尊重人的權利與基本自由為各民族相互間和平友好的一個主要條件這個結論便是研究本委員會任務規定的一個根本前提。

正如起草規定宗旨與原則諸條的委員會的報告書所說保衛人權與自由是本組織之所以存在的原因之一。

(vi) 憲章第五十六條裏的保證

九四. 憲章是一個多邊條約，是各國政府自由同意的公約。憲章第二條承認“各國主權平等原則”，第一百零八條規定憲章今後所有修正案要

“由聯合國會員國之三分二，包括安全理事會全體常任理事國，各依其憲法程序批准後”方纔發生效力，足見其具有契約性質。

九五. 金山憲章起草之歷史可以證實此項意見之不誤，第四委員會第二小組委員會報告員的報告

³² 參閱 Brunet 教授原著第三節。

書³³講到討論憲章的解釋問題時說該委員會(除其他事項外)曾作下列結論:

“如果兩個會員國對於憲章的確切解釋意見不一時,他們當然可以像其他任何條約一樣,把此項爭端自由提交國際法院。”

該報告書在講到“與憲章牴觸的義務”那一段裏,載有下列意見:

“本委員會深知就國際法而論,通常不能在任何公約裏訂定拘束第三者的原則。”³⁴

九六. 憲章既是一個契約,會員國自須實行其中規定,以憲章的宗旨及原則為其行動的軌範。憲章弁言載明簽字國的共同意志,接着就聲明“用是發憤立志,務當同心協力,以竟厥功”這就是一個正式承諾。

九七. 其次訂明本組織在經濟與社會方面的宗旨的憲章第五十五條並用絕對的語氣規定:“聯合國應促進……”。

九八. 同時關於這些宗旨——就是全體人類人權與基本自由之尊重及遵守,不分種族、性別、語言或宗教——,憲章在第五十六條裏作有嚴正的保證,此項保證使會員國擔負了一種特定義務即:“各會員國擔允採取共同及個別行動與本組織合作,以達成第五十五條所載之宗旨”。

九九. 有人說這一條款並不構成一種明白的承諾。H. Kelsen 教授認為這是一種行為的守則,一種共同的目標,在法律上“沒有意義而且是多此一舉”³⁵。可是其他法學家和飽學的著述家卻所見相反。H. Lauterpacht 教授身任聯合國國際法委員會委員,他認為“第五十六條所表示的承諾含有明顯的法定義務的成份”³⁶。Mr. Oscar Schachter 曾經在一篇文章裏詳細討論這一問題³⁷也表示同樣的意見。他明白駁覆 Kelsen 說第五十六條所載承諾之拘束力第一可由其所用字眼的本身推定,“擔允”的意思就是一種

承諾,也是一種義務;在法律文件中是表示具有拘束力的諾言; Mr. Schachter 還引證起草憲章的經過來證實這一看法,因為會議紀錄反映出起草委員會重視此一保證的拘束力。會議中雖然有若干代表團堅持認為此項規定並非授權聯合國去干涉各國的內政³⁸但是(Mr. Schachter 說)其中並不含有此項保證並無法律效力的意思。國家所承擔的義務國際團體無從執行到底是常有之事,憲章本身就有許多條款規定了此類義務,例如第二、第二十四、第二十五、第四十三、第四十八、第四十九、第七十三、第八十四、第八十八、第九十四及第一百條。Mr. Schachter 還說第五十五條(寅)及第五十六條的草案是澳大利亞代表團向金山會議所提出,該代表團提議把促進“普遍尊重及遵守人權”的任務交給聯合國。(法文 effectif 一詞表達第五十五條(寅)英文原草案中“遵守”一詞所含之意義)在討論澳大利亞的草案時,代表們一致同意“遵守”含有推行這些權利的意思。例如南斯拉夫代表說“尊重人權”是訂下一個原則,而“遵守”一詞就構成實行這些權利的一種保證。捷克代表認為此詞將使簽字國負有於必要時修訂其國內法以履行其對第五十五條規定權利所作保證的職責。中國代表團對於此詞的解釋也是如此³⁹。

一〇〇. 委員會贊同關於憲章在第五十六條內所作承諾的拘束力的上述意見,依據所舉理由,它認為第五十六條是對憲章簽字國具有拘束力的一種諾約,明白規定它們必須採取共同及個別行動與聯合國合作以達成若干宗旨,包括“普遍尊重及遵守人權與基本自由,不分種族、性別、語言或宗教”在內。此項特定的保證不過對憲章弁言和第一章關於宗旨與原則的聲明中所作的一般承諾加以證實和闡明罷了。

叁. 人權與基本自由的定義

(i) 人權宣言

一〇一. 聯合國各機關開始就各按其本身的範圍着手確切訂定憲章中有關人權與基本自由的原則。

³³ 聯合國國際組織會議,英文本,第十三卷第七〇九頁。

³⁴ 同上,第四委員會第七〇八頁。

³⁵ 參閱聯合國法(*The Law of the United Nations*)原本第五章第一百頁。

³⁶ 參閱國際法與人權(*International Law and Human Rights*)英文本第九章,第一四八頁。

³⁷ 參閱一九五一年四月 Vanderbilt 大學法學評論(*Vanderbilt Law Review*)第四卷第三號“憲章與憲法:美國法律對於人權的規定”一文。

³⁸ 第二委員會第三小組委員會報告書載有下列一節:第二委員會第三小組委員會各委員一致認為第九章之規定不能作為授權聯合國干涉會員國內政的解釋”(UNCIO,第十卷第二七一至二七二頁)。

³⁹ 參閱聯合國國際組織會議第三卷第五四六頁以後諸頁。

(ii) 防止歧視

一〇二. 經濟暨社會理事會依據憲章第六十八條所載任務規定，在一九四六年一月舉行第一屆會時便成立一個“人權委員會”責成其向理事會提出有關“國際人權宣言”的提案。幾個月後，大會毫無保留地核准了理事會的措施，並且表示希望能在下一屆會討論國際人權宣言草案。

一〇三. 經過了兩年多的準備工作，大會於一九四八年十二月十日無異議通過了“世界人權宣言”的全文。照其弁言中稱大會頒佈這一宣言作為“所有人民所有國家共同努力之標的”因為除其他理由以外，“各會員國業經誓願與聯合國同心協力，促進人權及基本自由之普遍尊重與遵行”，而且“此種權利自由之共同認識對於是項誓願之徹底實現至關重大”。

一〇四. 在起草這個宣言的冗長籌商階段中曾舉行過熱烈而又莊重嚴肅的討論，這一宣言之通過確是一件很鄭重的事，除道義價值以外，毫無疑義有其法律意義。在通過以前的最後一次討論中，法蘭西代表 René Cassin 教授曾說，這一宣言具有法律意義，因為它將“列入具有建議權的大會的決議案之內，憲章已把人權列入實在國際法，我們這一宣言祇是憲章條款的進一步發展而已”⁴⁰。這個宣言為憲章所稱基本人權訂下了一個確切的定義。大會第三委員會舉行辯論時，Cassin 教授說這一宣言並注定了要作為各國政府決定其政策及國內立法時的指針，雖然沒有什麼法律的強制力量，可是的確具有實際價值，因為可以視為聯合國憲章的權威解釋，聯合國會員國立法所應遵循的共同軌範⁴¹。

宣言裏依據憲章特定條款所制定的最重要原則之一就是人類一律平等，而禁止歧視正所以強調這一點。宣言第一條說：“人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等”，其第二條重伸並補充這一原則說：

“人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身分。”

第七條說：

“人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護。人人有權享受平等保護，以防止違反本宣言之任何歧視及煽動此種歧視之任何行為。”

⁴⁰ 參閱大會第三屆會第一期會議全體會議正式紀錄第一八〇次會議。

⁴¹ 同上，第三委員會第九十二次會議。

一〇五. 大會從第一屆會起早就對一般的歧視問題，特別對種族歧視問題加以注意，一九四六年十一月十九日通過決議案一〇三(一)，文曰：

“大會茲特宣言。為發揚人道起見，應立即終止宗教上及所謂種族上之迫害與歧視，並促請各國政府及負責當局恪遵聯合國憲章之文字與精神，且應採取最迅捷有力之步驟，以求該目的之實現。”

大會以後許多決議案都曾提及這個決議案，計有一九五〇年十二月二日決議案三九五(五)、一九五二年一月十二日決議案五一(六)和一九五二年十二月五日決議案六一六(A)、六一六(B)(七)。

一〇六. 經濟暨社會理事會亦復在成立之初便秉承憲章的精神授權人權委員會設立防止歧視小組委員會。該委員會於是在其第一屆會就成立了防止暨保護少數民族分設委員會，其主要職務就是“研究……在防止基於種族、性別、語言、或宗教的歧視方面……究應採取何種規定……並就此方面的迫切問題向委員會提出建議”。

一〇七. 委員會所以要引證大會、經濟暨社會理事會及聯合國其他機關先後通過的這些決議案，是因為它們都忠實遵循通過憲章中有關基本人權和不得歧視的條款時所開始採取的思想路線。由這些決議案可知這一思想路線常常促使制為一種確切的原則——人權之定義——而且啓導本組織的政策。它們也證明了通過這些決議案大會和經濟暨社會理事會的大多數會員國所代表的世界大多數人民的信念絕不動搖，而且自從金山會議以來並未削弱。

肆. 人權原則的實施

一〇八. 就聯合國主要機關實行憲章中有關人權與不得歧視之宗旨與原則而論，憲章裏一共有五個條款：第十條、第十三條、第一項(丑)、第十四條、第六十條及第六十二條。首先三條講大會的職權。第六十條講大會及經濟暨社會理事會的職權，第六十二條講經濟暨社會理事會的職權。

一〇九. 憲章第十條列舉大會所得討論的問題：

“第十條，大會得討論本憲章範圍內之任何問題或事項或關於本憲章所規定任何機關之職權；並除第十二條所規定外，得向聯合國會員國或安全理事會或兼向兩者提出對各該問題或事項之建議。”

一一〇。仔細研究金山會議的紀錄就會明白會議對於這一條款非常重視。會議把它列於大會所有職掌的開頭，視之為聯合國所負任務的出發點 Goodrich 和 Hambro 在他們所著“聯合國憲章釋義附載有關文件”(Charter of the United Nations—Commentary and Documents) 一書裏稱大會為表白“世界人心的場所”這是很切當的說法。澳大利亞代表團團長 Dr. Evatt 在會議中表示第十條的條文明確立了“大會討論憲章範圍內任何問題或事項的權利”。他並進而申述“這個範圍將包括憲章的各方面，憲章所載的或憲章所包括一切事物。其中包括憲章的弁言，弁言裏所說的偉大的宗旨與原則，各機關所有一切工作，而且這種討論權是自由的，不受什麼拘束，討論時將遍及這個極廣大的範圍”⁴²。

一一一。美國現任國務卿 Mr. John Foster Dulles 在其所著“戰爭與和平”(War or Peace)⁴³ 一書裏，特別促請大家注意金山會議討論時所了解的第十條的意義。他說“我們看到在世界演進的現階段中，我們所能信賴的唯一力量就是道德的力量和世界輿論的力量。所以我們極度重視保證大會與安全理事會討論自由的規定。我們要聯合國成為參議員 Vandenberg 所講的‘世界市民會議’。我們知道祇有這樣它纔能發揮維持和平的力量。這是我們在金山會議中首先尋求實現的一種希望，而且我們確是在不斷實現這種希望”。

一一二。在訂明本委員會任務規定的決議案明白提及第十三條第一項(丑)其中規定：

“大會應發動研究並作成建議……(丑)以促進經濟、社會、文化、教育及衛生各部門之國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教，助成全體人類之人權及基本自由之實現。”

一一三。憲章第十四條進一步把大會的權限擴展，規定它得向本組織會員國及其他主要機關提出建議。

“第十四條。大會對於其所認為足以妨害國際間公共福利或友好關係之任何情勢，不論其起源如何，包括由違反本憲章所載聯合國之宗旨及原則而起之情勢，得建議和平調查辦法，但以不違背第十二條之規定為限。”

⁴² 參閱聯合國國際組織會議第二委員會，第四次會議。

⁴³ 參閱 John Foster Dulles 所著“戰爭與和平”一書第三十八頁。

一一四。參照規定大會有權討論“有關維持國際和平與安全之任何問題”並且提出建議的第十一條和第十二條來研究這一條文的範圍是深堪玩味的。有些事項(不論其起源如何)雖然不直接威脅和平與安全，而足以引起彼此之利害衝突，妨害國際友好關係和“公共福利”，憲章訂列第十四條的意思，顯然是要對這些事項同樣有所規定，其目標便是要大會對於這種情勢有權討論，並且提出建議。憲章在這一條裏特別講到所謂情勢包括“由違反本憲章所載聯合國之宗旨與原則而起之情勢”。

第十四條最後部份明白承認，凡違反憲章之宗旨及原則，即違反本組織所以成立的原因之情勢，都有損“公共福利”並足以妨害“國際友好關係”。

一一五。憲章第六十條規定“履行本章所載本組織職務之責任屬於大會及大會權力下之經濟暨社會理事會……”。這一條文載在以“國際經濟及社會合作”為標題的第九章，其意思就是說，大會及該理事會有實行第五十五條所載關於人權與基本自由的特定宗旨與原則，並且代表本組織參加各國在第五十六條內所鄭重擔允給予的“合作”的職責，換句話說，它們就是與擔允採取“共同及個別行動”以達成第五十五條所載之宗旨”的憲章簽字國合作的機關。

一一六。最後，經濟暨社會理事會依據第六十二條得：

“作成或發動關於國際經濟社會、文化、教育、衛生及其他有關事項之研究及報告”，並得“為增進全體人權及基本自由之尊重及維護起見，作成建議案。”

伍。憲章第二條第七項

一一七。本委員會不想在報告書的這一階段分析憲章第二條第七項這一限制條款對大會及經濟暨社會理事會實施憲章宗旨與原則所具職權的限制力量，這種總的分析將在以後再做。目前委員會祇想略論第二條第七項來完成決議案六一六(七)所稱憲章各條款的分析研究，以便利本章下一節的總的研究。

那一項的規定原文如次：

“七。本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決；但此項原則不妨礙第七章內執行辦法之適行。”

一一八。鄧巴頓橡園方案裏有一個條款與金山會議所通過的案文頗有出入。該方案第八章 A 節第七段所載明前六段關於和平解決爭端的規定“不應適用於在國際法上全屬關係國國內管轄之事項所造成之情勢或爭端”。

一一九。國際聯合會盟約設有同樣的條款，原文如次：

“爭端當事國之一造自行聲明並經行政院查明其爭端出於在國際法上全屬該國國內管轄之事項者，行政院應即據情報告而不必提出解決該爭端之建議。”

一二〇。金山會議起草第二條第七項的歷史證明最後所通過的案文，除掉因為澳大利亞的修正案在最後部份略有變動外，全是起草鄧巴頓橡園方案的國家，就是中國、蘇聯、英聯王國和美國的共同產物。美國代表曾經循關係委員會之請說明所提修正案的範圍⁴⁴。據簡要報告書所載 Mr. Dulles 除其他各節外曾經說：

“……本組織的職權範圍現在已經擴大，新增加的職權將使本組織不僅能夠處理引起戰爭的危機，而且能夠剷除戰爭的基本原因。本組織將透過經濟暨社會理事會以處理經濟及社會問題。本組織此次範圍之擴大確是一大進步，但同時也產生了一些特殊問題。

“例如，有人提出本組織與會員國的基本關係將如何這一問題：本組織究竟是以會員國之政府為交涉對手呢？還是去直接過問會員國的內部生活和社會經濟？Mr. Dulles 提出依照提案國在修正案中所訂定的原則是要本組織以各國政府為交涉對手。本組織負有透過經濟暨社會理事會以提高生活程度，促進就業等等使命，但理事會十個理事國中的任何一國都不能自行向各國政府發號施令。”⁴⁵

一二一。在討論這一條文時，有人提出一個修正案⁴⁶，主張關於某種情勢或爭端是否出於在國際法上屬於關係國國內管轄的事項一問題，應留待國際法院於經一造當事國請求時加以制定，這一點也值得注意。Mr. Dulles 反對這個修正案，他指出。

“……國際法經常在變更，所以不能有什麼定義。某一情勢是否屬於一國國內管轄無論如何是很難下定義的。在現時代中一國國內的

整個生活都受國外情況的影響。他認為規定由國際法院來確定國內管轄的界限或者請它發表諮詢意見是不切實際的，因為有些國家恐怕不會接受強制管轄條款。

“……況且，這一原則是不斷演進的。美國處理一個類似的問題具有悠久的經驗，那就是四十八州與聯邦政府的關係問題。今天美國聯邦政府所行使的權力是制訂憲法時所夢想不到的，美國人民都感荷着憲法所具有的觀念幸而很簡單。所以 Mr. Dulles 同樣預料到憲章所載原則如果簡單而廣泛，那麼後世子孫也會感謝在金山會議中起草憲章的人們的。”

一二二。於此可見，憲章起草人明白表示了他們的意思是聯合國各機關應自行就每一個別案件解釋這一條文的範圍與確定某一情勢是否在一國國內管轄範圍之內。下文就要說明，大會每遇有對其在該條規定下的權限有所疑問之時便行使這項權力。此外，大會並將主張徵求國際法院對於這種權限問題意見的提案一概予以否決。

一二三。至於在解釋該條用語如“在本質上”和“干涉”等字眼時所發生的其他爭點，當於本章第六節總的研究時再加以檢討⁴⁷。

陸。聯合國的權限

一二四。此刻應當把憲章裏的若干條款合併研究，藉以判定聯合國對於因為種族歧視而侵害基本人權的一個具體案件具有何種權限。

一二五。關於聯合國各機關（大會與經濟暨社會理事會）審查控訴任何國家不尊重人權或侵害人權，並進而向該國提出建議的權限，各方提出了四種主要理論。

這些理論可以概括說明如次：

(a) 第一種理論最為狹義，認為聯合國各機關在這一方面根本沒有什麼權限，所以大會不能處理這種控訴，它無權加以審議，更談不上提出建議；

(b) 第二種理論雖然大體與第一種相同，但是承認關於違反不得歧視這一原則的控訴，尤其是基於種族原因的歧視的控訴是一個例外；它遇有這種情事，大會便充分有權處理；

(c) 第三種理論想把審查控訴與提出建議加以分別，允許審查而不准建議。對於這種問題，可以在審查之後用向全體會員國提出建議的方式對原則作一般性的陳述；

⁴⁴ 聯合國國際組織會議文件第六卷第五〇七頁。

⁴⁵ 同上文件第六卷第五〇七至第五〇八頁。

⁴⁶ 同上文件第六卷第五〇九頁。

⁴⁷ 參閱第一二六段以下各段。

(d) 第四種理論對於這一問題採取最廣義的觀點，它承認在原則上聯合國各機關有權處理對於一國所提出的控訴，並向其直接提出建議。這一主張的發展也分成幾種，詳見下文。

(a) 關於聯合國權限的第一種理論

一二六。本委員會認為如欲詳細研討這些理論中的第一種，就是絕對無權說，勢必同時涉及第二及第三兩種理論。在進行此項研討工作時，本委員擬把南非代表 Mr. Jooste 在大會第八屆會討論將提交本委員會的問題列入議程時所發表的演說作為根據⁴⁸。本委員會認為南非代表所陳述的意見是完全而合理的。

一二七。南非的意見認為根據許多理由大會無權處理該國種族情勢問題，其中一部份是根據憲章第二條第七項和金山會議的有關準備工作，其餘是根據第五十五條及第五十六條。

一二八。南非代表根據憲章第二條第七項的措詞，提出三點：

(i) “第二條第七項開首處的‘本憲章不得認為’字樣具有壓倒一切的效力，它禁止採取干涉任何國家內政的任何行動，而不問憲章其他任何條款如何規定，祇有執行辦法是例外，而大會對於執行辦法卻根本無權過問。

(ii) “我們所研討的這一段裏‘干涉’二字具有字典上的尋常意義，其中包括干預在內。決不能如有人一再所指稱，作命令式干預解釋，因為祇有安全理事會發生憲章第七章所規定的執行辦法問題時纔能實行命令式干預。大會在這方面既然無權過問，禁止干預任何國家之內政便等於禁止大會去做它本來就不能做的事情，就是禁止其實行命令式干預。

(iii) “‘在本質上屬於任何國家國內管轄’一詞裏的‘在本質上’四字是用以擴大國內管轄的範圍而不是把它縮小。這一點可從金山會議紀錄看得十分清楚，上一屆會中我曾徵引該項紀錄以支持我的論據。”

一二九。(vi) 南非代表其次講到第二條第七項的歷史，他針對遇有所謂人權問題，此段不能適用之說，提出下列意見：

“我祇須指出金山會議曾對基本人權問題與第二條第七項的關係加以很詳盡的討論。其討論的結果是先後由第二委員會及全體會議通過了下面的聲明：

⁴⁸ 參閱大會第八屆會正式紀錄，全體會議第四三五次議。

“第二委員會第三分組委員會的委員們一致同意第九章不得解釋為授權本組織去干涉會員國的內政。”

一三〇。Mr. Jooste 於是講到第五十五條及第五十六條的措詞，並且對這一問題提出下列兩點意見：

(v) “第五十五條(寅)附帶講到促進人權，如果以為其中所載事項不在第二條第七項所載不准干涉的禁令範圍以內，而允許聯合國去干預的話，那麼大會也就同樣可以干涉第五十五條(子)及(丑)所載事項，即經濟及社會問題、提高生活程度、全民就業、衛生立法等等。我敢說世界上沒有一國家容忍此事。

(vi) “總之，關於這一點，我要請各位注意，無論憲章或具有拘束力的任何其他國際文書，都沒有基本人權的定義。如果已有定義的話，就無須設立委員會來擬訂所提議的人權盟約了。”

一三一。委員會首先要研究根據第二條第七項之措詞和金山會議的有關準備工作所提出的論點。

(i) “本憲章不得認為”字樣

一三二。據南非代表稱，第二條第七項開頭就用“本憲章不得認為”字樣，其結論顯然是這一條款的效力貫徹到憲章裏其他一切條款。但是本委員會認為其中所定禁例的範圍必須參照後面其他兩詞即“干涉”與“在本質上”的正當解釋纔能加以估計。所以此說本身並非絕對正確，除非參照其他兩詞的解釋來解釋。

(ii) “干涉”一詞

一三三。“干涉”一詞的解釋當然是解釋第二條第七項這一規定的範圍的關鍵之一。照南非聯邦的意思，此詞在這裏具有其在字典上的尋常意義其中包括干預在內。其意思無非就是“過問”。贊成聯合國無權過問之說的其他國家也都主張同樣的解釋。

一三四。大多數會員國的觀點卻剛剛相反，他們認為“干涉”一詞的意思就是“命令式干預”。大會討論一事並擬定建議並沒有到達“命令式干預”的程度所以也不能構成金山會議原意所指的“干預”。

一三五。這裏必須指出後項解釋為兩位知名法學家所贊同，即聯合國國際法委員會委員 H. Lauterpacht 和人權委員會委員 René Cassin 教授，他們

兩位不僅是人權問題的專家而且是解釋憲章的專家。

一三六。Lauterpacht 教授在其所著“國際法與人權”(International Law and Human Rights)一書裏面表示“干涉完全是一個專門名詞，有明確的含義，是指命令式干預而言，是等於否認一國獨立的一種行動，它含有斷然要求積極行為或不行為的意思——如果不接受就要採取強迫手段或受到強迫手段的威脅的一種要求，雖然未必出諸實力強迫的方式”。“要正當使用干涉這一名詞必須是一個或幾個國家用‘命令方式’叫另國接受其意見”。這一解釋對聯合國在人權方面採取行動的權限問題提供了一個答案。大會或其他任何主管機關都有權討論人權問題，向關係國直接提出具體的建議，並且着手或發動這一問題的研究。不過關係國在法律上並無接受這種建議的義務。所以第二條第七項所禁止的祇是對關係國國內經濟社會機構或文化設施的直接干涉，它絕未禁止提出建議以至在該國國境以外進行調查。

基於這些理由 Lauterpacht 教授，斷定第二條第七項絕沒有禁止研究提交聯合國的某一問題，提具有關報告和作成建議，因為按照嚴格法律上的解釋，這些行為中的任何一種都不能構成干涉。任何解釋如果以第二條第七項為理由而將人權問題除出聯合國的行動範圍，那麼憲章裏關於人權與基本自由的一切有關條款就將成為毫無意義。

一三七。Cassin 教授認為在人權方面，第二條第七項僅禁止“干涉”，就是指法律上所講干涉而言，這種行為具有命令性質其形式必須以禁令或命令出之⁴⁹。

一三八。Norman Bentwich 和 Andrew Martin 兩教授在他們所著“聯合國憲章釋義”(Commentary of the Charter of the United Nations)一書裏面對於“干涉”一詞也作同樣的解釋。他們認為這一名詞必須照其嚴格法律上的意義來解釋，就是“一個國家命令式干預別國的事情”，所以對某一問題加以研究或調查，甚至提出正式建議都不能算是“干涉”。

一三九。我們已經看到南非的辯詞全靠一種理由，就是大會對於任何事件既然無權採取執行行動，

第二條第七項裏“干涉”兩字如果作為“命令式的干預”解釋，那麼其中所定禁例就大會而論便毫無意義。

一四〇。關於這一點，本委員會要指出大會並非不能從事“命令式的干預”，因為大會對於本質上不屬於任何國家國內管轄的事項是可以向會員國提出建議的方式來採取強制或執行辦法的，例如大會所通過關於聯合國會員國與西班牙之關係問題的決議案三十九(一)就是例證。無論如何，大會通過“聯合一致共策和平”的決議案三七七(五)上列理論就已鞏固確立了。

一四一。所以第二條第七項的效力就在於禁止聯合國“命令式地干預”本質上屬於任何國家國內管轄的事項。

(iii) “在本質上屬於任何國家國內管轄”一語

一四二。解釋“在本質上屬於任何國家國內管轄”一語與解釋“干涉”一詞至少同樣重要。這是大會討論時爭執最激烈的一點，因為大多數會員國所表示的意見又復與南非聯邦相反。

若干法學家和專家的意見也許值得一述。

一四三。Cassin 教授在其所著上述一書裏說，“在本質上”一詞不能作為“主要的或者甚至絕大部份”解釋。照他所說，憲章應解釋為已把一切人權與基本自由列入國際範圍之內，祇有聯合國並不要求各會員國依照憲章第五十五條及第五十六條與其合作的部份纔能列為例外而加以保留⁵⁰。該著者說此種解釋有金山會議的紀錄可以證實。他認為聯合國所以否決主張授權國際法院裁決某項情勢或爭端是否由於全屬國內管轄之事項而起的修正案，就是因為聯合國認為爭端之主題在本質上是否屬於一國國內管轄，應該讓聯合國主管機關——適當時並由國際法院——酌量各爭訟案件的實際情形，來作決定⁵¹。

一四四。Cassin 教授早先任法國出席聯合國大會代表時，也曾支持同樣的理論。當大會第三委員會(第三屆會第一期會議)討論世界人權宣言草案時，他曾表示經簡要紀錄載述如下的一段意見⁵²。

“他本國認為，聯合國對於人權問題的權限是確定無疑的，該宣言通過之後，人權問題

⁴⁹ 參閱氏在國際法學院所講“世界人權宣言與人權之實施”(La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme)，摘自一九五一年講演集(Recueil des cours 1951)，第一及第二頁。

⁵⁰ 同上，第十八頁。

⁵¹ 同上，第十八及第十九頁。

⁵² 參閱大會正式紀錄，第三屆會第一期會議，第三委員會第九十二次會議。

就不再是國內事項而是國際事項了，任何國家不能再援引憲章第二條第七項關於會員國內管轄的規定來對抗這種權限。”

一四五。Lauterpacht 教授在上述一書⁵³討論“在本質上屬於任何國家國內管轄之事項”一語的意義時說這一點是一個事實問題。每個具體問題發生時，必須參照整個憲章的“宗旨與原則”來加以研究。無論如何這種研究決不能使各國在這一文件下所擔負的任何法定義務趨於消滅。

一四六。Lauterpacht 教授說“在本質上”一詞並無法定的或一成不變的意義。國聯盟約的類似條款係用“專門”兩字(原文“exclusively”)，憲章用字雖有不同，但是他認為其中對於聯合國權限所定的限制並不比盟約第十五條第八項加於國際的限制更加厲害。相反的，鑒於憲章對於這些權利的重視，他認為聯合國討論通常屬於國內管轄的事項，尤其是與人權有關的事項，反比國聯享有更大的自由。反過來說，若謂“在本質上”四字之意義是說任何事項，祇須在性質上主要是國內事項便屬於國家國內管轄即使是國際條約所規定的事項亦在所不問的話，那就很難令人信服。他認為我們也可以同樣有理由說，祇有未經國際法規定或不能由國際法加以規定的事項纔是本質上屬於國家國內管轄的事項。

根據 Lauterpacht 教授所說，決定每一案件是否適用第二條第七項之權力，原則上屬於實施憲章有關各章的主管機關。

一四七。Lauterpacht 教授根據上述研究得到下面的結論：

(a) “在本質上屬於國家國內管轄之事項”不包括按照習慣或條約可能成為國際義務的對象的問題或者因為構成國際和平與安全的實際或潛在威脅而已成為國際攸關事項的問題。

(b) 人權已不再是國家所保留的問題。

一四八。R. Brunet 教授所著“金山憲章所規定之人權的國際保障”一書對這一點也有詳盡的研究。他的意見與上述各節相同。所以他在有一段中表示憲章第六十二條第二項既然授權經濟暨社會理事會作成建議案以“增進全人類之人權及基本自由之尊重及維護”，除非此項規定毫無意義，否則便必然是暗指“人權及基本自由之尊重及維護乃是一種國際問題，而不再是國內管轄之事項”。根據 Brunet 教授所說，第六十二條第二項證實了“凡與保障人權

⁵³ “國際法與人權”。

有關之事項，憲章已經把它們從國家所保留問題的範圍中提出來置於聯合國直接保證之下”。

一四九。這種解釋怎麼能與第二條第七項的規定相調和呢？Brunet 教授認為制訂聯合國憲章的國家在其為保障國家保留事項而築成的堡壘中，存心“開一個缺口”，就是尊重人權一項。它們祇有同意保障人權並且因此而放棄一部份主權，或者不把這一原則訂入憲章。它們選擇了第一條路，因為當時輿論的壓力壓倒了它們的抵制之心。

一五〇。Georges Scelle 教授在其所著“國際公法”⁵⁴一書裏曾經約略檢討第二條第七項所引起的問題。他認為憲章裏把國聯盟約第十五條第八項所用“專門”二字改為“在本質上”字樣是倒退一步，更嚴重的是“專屬管轄的概念現在已由一種單純的爭訟程序上的異議進而成為國際法上的一個基本原則了”。

一五一。但“在本質上屬於國內管轄”一項理由祇能向處理案件的機關提出，該機關有決定此項異議是否確有根據之全權，這一點可以彌補上述的缺陷。所以“在本質上屬於任何國家國內管轄之事項”一語的意義將逐漸由聯合國主管機關討論所確立的法理來決定。

一五二。密歇根大學政治學教授 Mr. Lawrence Preuss 在一九四九年所發表的一篇文章裏研究第二條第七項所引起的問題⁵⁵。他根據金山會議的準備工作斷定出席會議的各國政府確想儘量限制本組織干涉各國內政的權力。可是雖有這種從嚴限制的趨向，本組織依然賦有酌量每一案件確定第二條第七項是否適用之權。他認為聯合國解釋這一條款時抱着下面的見解，就是“干涉”一詞是指含有不承認一國獨立而是以使用強制力相威脅之意的一種行為而言。所以第二條第七項無論如何決不禁止“討論、研究、調查與建議”。

一五三。最後他說事實證明第二條第七項的規定對於聯合國向來認為神聖不可侵犯的許多方面之擴展活動並未發生多大阻力。他接着說：“制訂憲章的人們對國內管轄條款作別開生面的規定其原意無疑是想對聯合國的權力嚴加限制，但因其所用字句很有伸縮性，使聯合國得對內政事項行使一種為依據國聯盟約第十五條第八項的規定所無法行使的干

⁵⁴ 參閱第三節“專屬管轄之原理”。

⁵⁵ 參閱國際法學院講演集一九四九年第一冊密歇根大學政治學教授 Lawrence Preuss 所著“憲章第二條第七項與國內管轄事項”一文。

預。聯合國政治機關應用‘事關國際’的理論簡直可以無限制行使裁量權此種理論已把形成和平的潛在威脅，或者甚至形成國際友好諒解之威脅的任何情勢剔出國內管轄的範圍”。

一五四。H. Kelsen 教授⁵⁶與 Preuss 教授的意見幾乎完全一致。他也認為金山會議中立法者的本意一般說來是想限制本組織的行動，第二條第七項則適用於第九章及第十章所規定之事項，這一點祇須研究金山會議的準備工作就可以明瞭。但是他進而主張，各國並非因而就不能把別國認為屬於其國內管轄的事項提交聯合國的主管機關。關於這一點，Kelsen 教授感覺到將原先盟約第十五條第八項所用“專門”一詞改為“在本質上”字樣並不是一種進步。他認為沒有什麼事情在本質上屬於國內管轄。凡未經國際習慣或條約明白規定的事項就“全然”屬於國內管轄，但是決不是“在本質上”屬於國內管轄；而且某種事項是否在國家保留之列這一問題，祇有依據國際法纔能答覆。所以這一條款所用的新字句並不比過去更進步。第一，我們可以推想為關係國主權所認為主要的事項就會被認為“在本質上”屬於國內管轄的事項。因此這種國家如果認為把這種性質的任何事項提請國際解決與其國家主權不合，就會拒絕提出。會員國依據憲章並無必須把屬於國內管轄的事項提請國際解決的義務，它們依據第三十七條所負的義務甚或應該用和平方法解決爭端的義務也都同樣可以解除，因為按照第二條第三項，會員國祇須尋求和平方法以解決“國際爭端”，此一名詞似係指具有國際性質之事項而起的爭端亦即由於國內管轄事項而起之爭端除外。無論如何，第二條第七項之重要性大部份要看“究竟誰有權力來斷定某種事項是否在本質上屬於國內管轄這一問題的答案如何”。就第二條第七項的措詞而論，也許可以辯稱關係國可以自由表示此項權力，但是不服該事項係屬於被控國家國內管轄範圍之說者祇有將此項爭端提交聯合國主管機關。所以某種事項是否屬於國家保留的範圍，最後要由該機關逐案決定。Kelsen 教授在結語中認為第二條第七項的措詞似乎已經超過制訂憲章者的本意。關於會員國對其認為由於在本質上屬於該國國內管轄之事項而起的爭端所負不以武力相威脅或使用武力求其解決的義務，深信憲章起草人並不想以第二條第七項來把它解除。

一五五。哥本哈根大學教授 Ross⁵⁷認為原則上，一個問題如果按其性質（在本質上）屬於一國國

內管轄，這一規定便可以適用，但是這一條文對於這種情勢究竟在什麼時候以及在什麼情形之下纔會發生全未明確規定，也就是對這個問題根本沒有答覆。

無論如何，提交聯合國的任何問題是否在其權限範圍以內必須由主管機關本身來作最後決定。Ross 教授認為這樣將日益趨向於限制保留問題的範圍而鼓勵聯合國日益去對通常屬於國內管轄的事項作更明顯的干預。

從經濟與社會的觀點看來，第二條第七項照字面解釋起來似乎會使本組織癱瘓，但是這決不會是制訂這一條文的人們的本意。所以 Ross 教授認為在這兩方面，這一條祇是指對某一國家提出建議而言，至於一般性的建議則並不禁止。

一五六。他在結語中強調着第二條第七項之不夠明確。他不能同意若干事項在本質上屬於國內管轄。這一規定的現行措詞障礙一切進步，徒然使國際法永久陷於混亂狀態罷了。以本質作為限制而不規定以國際法作為判斷之根據易趨向於把政治性的判斷來替代法律的判斷。不過因為聯合國本身有權決定根據國內管轄提出的抗辯是否有理，這項規定的實際應用範圍卻大受限制。

一五七。N. Bentwich 和 A. Martin 兩位教授在他們所著關於聯合國憲章的一本書裏⁵⁸，在列舉傳統上屬於國內管轄的事項，有如國籍、關稅、移民法等等之後，表示即使這些事項，也會在某種情形之下，帶上國際性。一國少數民族所受待遇對於別國可能發生重大影響；一國之移民法對於因本國資源缺乏而不得不鼓勵其過剩人口向國外移殖的國家可能造成困難問題；輸入國的海關與稅率政策對於具有大量輸出品外銷的國家關係至大。結果，國內管轄與國際管理的界限就游移不定。憲章第二條第七項雖然承認其間確有界限但是並未設法而且也無法劃定這兩個部門的範圍。著者認為第二條第七項的現有措辭已使聯合國是否應該干涉某一問題一點成為一種事實問題而不是法律問題，因為它既全未講到國際法，就失去了唯一可靠的學理上的標準。但就法律觀點而論，如果聯合國斷定某個問題外表看來雖屬內政事項而需要採取國際行動的時候，那就決不能讓這一條文去禁止它採取行動。

⁵⁶ “聯合國法”。

⁵⁷ 參閱“聯合國憲章”。

⁵⁸ Norman Bentwich 與 Andrea Martin 合著“聯合國憲章釋義”。

一五八。大家在上文中可以看到法學家對於“在本質上屬於一國國內管轄之事項”一詞的解釋並不完全一致。對於聯合國具有卓絕研究與經驗的權威學者有如 Cassin 和 Lauterpacht 教授斷然主張由於憲章的簽訂，基本人權已經成為國際法的一部份而不再是本質上屬於國內管轄之事項。其餘如 Kelsen 教授卻認為憲章的規定不足以衡定究竟什麼事項屬於國內管轄，什麼事項不在國內管轄之內，因為憲章並未明白規定到底應該適用什麼確切的標準。不過要緊而值得注意的一點是贊成後一說的人們卻同時贊同另一派的下列意見，即認為憲章在文字或精神上都會授權聯合國的主要機關在其管轄範圍之內，就其受理的每一案件來決定其是否屬於國內管轄。所以權威學者對於這一點的意見並無出入，簡而言之，所有法學家都一致同意就憲章第二條第七項而言，此種機關是決定其本身權限的唯一裁判人。

一五九。如果以為有關機關可以採用一些武斷的標準來濫用這種裁量權，那就顯然是錯誤了。它們對於每一案件都要權衡問題所具有的國際關係是否充份存在，十足重要必須加以審議。大會和經濟暨社會理事會自然會明白體察憲章所授予的責任，小心行動。所以舉例來說，假如一個國家偶爾發生一項侵害基本人權事件，而其人民享有循司法途徑以尋求並獲致救助的便利時決無理由使其成為國際問題。如果聯合國機關去干預某種國內情勢雖然與憲章的原則不合，而是由於若干明確的歷史原因或環境所造成非一朝一夕所能改變，但關係國確在努力逐漸消除，那麼它們就是沒有本謹慎負責的態度履行其憲章下的責任。反之就另一極端情形而論，如果一個國家有系統地違反憲章中有關人權的原則，特別是不得歧視一原則舉其尤要者則此類行動影響數百萬人之鉅，引起國際嚴重焦慮，而且關係國顯然還在想變本加厲，那麼聯合國定此種事件在本質上不屬於其國內管轄就無疑是天公地道的了。

一六〇。若干國家它們所謂顯然妨害它們的主權而過份擔憂，本委員會認為這是沒有理由的，因為大家都承認大會對於某一國家有關人權的任何事項是否有權專以討論調查並酌量情形向關係國提出建議為目的而加以處理，大會有權自行決定。大家要注意一點，遇有有關人權的爭議問題，向來都由出席及參加表決的大多數代表採用三分之二多數表決的規則。凡深怕其認為屬於國內管轄之事項受人過份干預的國家，有這一規則就足以保障。大家記得大會第一屆會討論“南非聯邦印裔人民所受待遇”

問題時⁵⁹，曾經決定大會是否有權處理一問題應以三分之二大多數票決定之。若說會員國之三分二都不能適度表現其責任感，或者舉止輕率，或者全憑其對另一會員國之偏見行事，這簡直是不可能想像的。

憲章的規定和大會自身所通過的決議案，都得很體地要該機關在決定有關會員國的問題時特別慎重將事我們祇須記牢這一點就可以了。

一六一。譬如，憲章第十一條第二項授權大會：

“討論聯合國任何會員國或安全理事會或非聯合國會員國依第三十五條第二項之規定向大會所提關於維持國際和平及安全之任何問題，除第十二條所規定外，並得向會員國或安全理事會或兼向兩者提出對於該項問題之建議。”

一九五〇年大會根據這一條文通過了決議案三七七(五)“聯合一致共策和平”，規定大會於

“安全理事會遇似有威脅和平、破壞和平或侵略行為，如因常任理事國未能一致同意而不能行使其維持國際和平及安全之主要責任時”，

得向會員國建議採取整套集體辦法。

照該決議案的規定，這些集體辦法得包括：

“倘係破壞和平或侵略行為……，必要時使用武力，以維持或恢復國際和平與安全。”

一六二。不過憲章並未訂定“威脅和平”、“破壞和平”或“侵略行為”的解釋。這種情勢究竟有否發生要由大會去判定。大會有一個和平觀察委員會負責協助辦理此事。但是大會縱然未據該委員會提供意見，也可宣佈“威脅和平”、“破壞和平”或“侵略行為”已經存在，因而向會員國建議採取憲章所規定及決議案三七七(五)詳加釐訂的任何集體辦法，包括經濟制裁及使用武力在內。所以我們可以憑論理來推定某國侵害基本人權事之是否在本質上屬於該國國內管轄，得由大會同樣以三分之二的大多數來加以判斷，是更不待言的了，因為這裏問題的焦點祇在給大會以機會去討論、調查、提出報告並在必要時向會員國提出建議請它們消除這種情勢而已。

(iv) 憲章第二條第七項擬訂經過

一六三。南非聯邦，並曾援引根據第二條第七項起草經過的一項理由，特別是上文所摘錄的金山

⁵⁹ 參閱大會正式紀錄，第一屆會第二期會議，第五十二次全體會議。

會議第二委員會第三分組委員會報告員報告書的那一段⁶⁰，來支持它的論據。本委員會認為那一層理由對於根據該項中有“干涉”一詞而提出的理由並無增益，因為該報告書也反覆述及同一名詞，所以一切都看對此名詞作何解釋。本委員會在本文件前面已說明過它本身對於這一點的意見⁶¹。

(v) 憲章第五十五條(子)與(丑)⁶²

一六四。至於該聯邦就本組織“干涉”第五十五條(子)與(丑)⁶²所舉問題的權力所提出的論點；本委員會參照其對“干涉”⁶³一詞的解釋，並根據早先所講的種種理由，認為聯合國行使這些條款中所規定的權限決不能構成“干涉”。

一六五。況且第五十五條(丑)規定本組織應促進“國際間經濟、社會、衛生及有關問題之解決，國際間文化及教育合作”。可見從該聯邦的辯詞所達成的結論，與其所想證明之點恰正相反，因為憲章本身承認若干經濟及社會問題具有國際性，應當用“國際合作”的方式來解決。

一六六。有人以為聯合國依據第五十五條(子)既然負有促進“較高之生活程度、全民就業及經濟與社會進展”之責任，其主要主管機關就有權討論各會員國或非會員國的現有情勢，並向這些國家集體或分別提出建議。

一六七。事實上大會和經濟暨社會理事會自從創立以來就經常照此辦理。本組織一直就不斷地在研究各會員國的經濟情勢、糧食情況、就業、社會及衛生狀況等等。本組織對於這許多情況都曾加以冗長縝密的討論，並且作成建議，這些建議也許不是專門送給某個國家而是送交本組織比較少數的一羣會員國，可是就本文所作研究而論，卻是事同一律。

(vi) 人權的定義

一六八。因為無論憲章或其他任何具有拘束力的國家文書都沒有訂定“基本人權”一詞的定義，所以南非聯邦就力稱第五十六條並未使各國擔負一種法律上的義務。本委員會第一要指出憲章也並沒有為使會員國方面當然擔負法律義務的其他許多詞語下定義，例如上文所講“國際和平與安全”“和平之威脅”“和平之破壞”和“侵略行為”等詞語就是如此。

一六九。第二，“人權與基本自由”之概念並非肇端於憲章，它至少要追溯到一七八九年的公民人權宣言和美國的獨立宣言。從此以後差不多兩百年來，此種概念已經成為歐美及其他各地文明國家公法的構成部分。證明憲章制訂人確是指這久已奉為神聖之概念而言的莫過於憲章弁言中的這一段：“我聯合國人民同茲決心……重伸基本人權”。

所以一九四五年時大家已經充分熟識這個概念，可以將其定為一種明確法律義務的標的。訂入憲章的結果是在國際關係上採用了國內法的原則。這一原則後來復經大會於一九四八年十二月十日所通過的世界人權宣言重予確認，詳加釐訂。

關於這一點，特別是關於以世界人權宣言作為解釋憲章所載人權之文書的價值一點，本委員會請參閱本章第二及第三兩節所列的意見，特別是其中所引證的權威意見⁶⁴。

一七〇。本委員會還要引證該宣言起草人之一並且兼任對這個宣言草案作最後討論的大會第三委員會主席 Mr. Malik(黎巴嫩)的言論⁶⁵。

“最後 Mr. Malik 覺得世界人權宣言在本質上與大會所通過的其他任何決議案都不相同。其他決議案祇在形式觀點上與憲章一貫，而人權宣言的實體卻經載諸憲章，受有具體規定的拘束。這個宣言是憲章的延續，也是一種補充，所以不能僅作決議案看待。”

一七一。況且就種族歧視問題而論，我們無須從憲章以外的文書裏面去尋求定義或法律條款就可以證明一種具有拘束力的誓約的存在。

我們前面已經講過，不得歧視這個原則是憲章本身所制定，憲章在其弁言、宗旨與原則、第十三條及第五十五條裏面，無論在明文或含義之中，都對“區分種族、性別、語言或宗教加以譴責”。不得歧視是憲章的一個基本原則，這一原則是為反對本報告書其他部分所指出的那些荒謬的種族理論而提出的⁶⁶。

(b) 關於聯合國權限的第二和第三種理論

一七二。第二種理論與第一種理論相彷彿，但承認大會無權說在所控事項涉及憲章第一條第二項

⁶⁰ 參閱第一二九段。

⁶¹ 參閱第一四一段。

⁶² 參閱第一三〇段。

⁶³ 參閱第一四一段。

⁶⁴ 參閱第一〇一段至第一〇四段及第一四四段。

⁶⁵ 參閱大會正式紀錄，第三屆會第二期會議，總務委員會第五十九次會議。

⁶⁶ 參閱第八十一及第八十二段。

及第三項所定宗旨，尤其在涉及不得歧視這一原則時則為例外，本委員會認為大會付託它研究的情勢恰正涉及這一原則，所以即使依照贊成這種理論的人們，聯合國仍有權過問此事。

一七三．第三種理論承認大會有權討論有關某一國家侵害人權的案件，但是不承認大會有權向這個國家提出什麼建議。

實際上爲了證明大會有權處理而引證的憲章條文(第十條及第十三條)是同時講到有權討論(發動研究)及提出建議的。祇提起兩者之一的唯一條文(第十四條)沒有講到討論之權而卻講到建議之權。所以上列一說究竟有何根據很難明白，除非是依據由第二條第七項而得的推論，但這一點卻是本委員會所已經加以推翻的。

(c) 關於聯合國權限的第四種理論

一七四．這三種理論既經一一推翻，所得結論當然是以第四種理論⁶⁷爲正確。可是這絕非否定早先所作的論斷，即聯合國各機關對於所受理的問題就政治觀點而論是否屬於國內管轄，其嚴重程度是否引起國際關注而應加以討論、調查以至由有關機關提出建議，它們自身有權作最後決定。

南非聯邦的種族情勢顯然是大會所要討論的問題。上文已經講過，大會曾以大多數將先後提交專設政治委員會及大會全體會議的一個主張無權處理的動議否決。而且大會在成立了本委員會時，並曾同時通過決議案六一六 B(七)，其中聲明：

“凡多數種族雜居之社會其立法與慣例，如趨向於不分種族、信仰或膚色確保法律之上人人平等，且各種族均以平等地位參與經濟、社會、文化及政治方面之活動，則種族關係之和諧、人權自由之尊重與團結一致之社會之和平發展最有保證。”

而且認定：

“會員國政府之政策若不以此爲目的而欲永遠保持或增加歧視者，均與會員國依據憲章第五十六條所作之保證相抵觸。”

毫無疑義，大會在這個決議案裏再度確認了它的權限。

本報告書下一節專講聯合國因審議與本委員會所研究的問題相類似的問題制立的成案法以證明這是聯合國的一貫慣例。

⁶⁷ 參閱第一二五段(d)。

染。關於聯合國權限問題的先例

一七五．本章前面有一節⁶⁸講到金山會議對於依據第二條第七項有權判定應具有或不具何種情形方可准許或不准聯合國機關討論某項問題一事的機關所採取的觀點。其中曾說，金山會議已在否決主張此事應由國際法院裁定的希臘修正案以後認定各主要機關絕對有權自行決定此事。金山會議此項決定正與解釋憲章全部條文所遵循的原則相符合。

一七六．還有，聯合國各機關對於它們是否有權處理經關係國以第二條第七項爲藉口，指稱聯合國無權過問的若干侵害人權的案件一事也不願請求國際法院行使任意管轄，而且拒絕徵詢國際法院的諮詢意見，這是深堪玩味的。遇有此種情形，大會每次都將主張向國際法院徵詢意見的提案否決，而認定它有決定權限問題的最高權力。它這種舉動有時用討論問題之實體或提出建議的暗示方式出之，有時則用否決無權管轄之說的明示方式出之。

一七七．大會每次都斷然聲明它有權處理各該問題這一點的確值得令人注意。經濟暨社會理事會所採取的方針。也恰正一樣。此種作風之一貫與夫態度之堅決果斷。給予吾人以最深刻的印象，因爲所討論的各項問題牽涉到在地理上與政治上大不相同的國家。這一點是頂頂重要的。當金山會議討論第二條第七項時，有人說這一條款應該具有充分彈性俾其解釋可以隨着人類思想和國家主權說之演進而演進。吾人因此而得到一種必然的結論，即由於這種演進的結果，從前所認爲全屬內政的問題現在卻要當做國際問題了。

一七八．關於聯合國機關有權討論各國侵害基本人權案件並且提出建議的論據還有一件事實是值得注意的。即除南非聯邦一國之外，此項論據至少曾一度經聯合國所有會員國接受。當然有些國家曾對其中若干案件採取反對態度；但於此亦可見各方對於權限問題所採取的理論立場往往是由各個案件的政治環境來決定的。

一七九．本委員會覺得應該對聯合國關於權限問題所有的先例作一檢討。它對於各個案件將從權限問題的觀點來討論所通過的決議案；指出討論的要點，並從速記錄或簡要紀錄中引證代表們所陳特別值得注意的意見，或者取其對於他們的理論有獨到的見解或者取其能反映某一國家對本委員會所研究的問題的態度。

⁶⁸ 參閱第一一七段及以下各段。

一八〇。茲將擬加論列的問題開列於下：

- (a) 大會⁶⁹：
- (i) 南非聯邦印裔人民待遇問題；
 - (ii) 蘇維埃社會主義共和國聯盟侵害基本人權違反外交傳統慣例及憲章其他原則問題；
 - (iii) 保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞對人權及基本自由之遵守問題。
- (b) 經濟暨社會理事會：
- (iv) 強迫勞工之調查；
 - (v) 侵害工會權利問題。

(a) 大會

(i) 南非聯邦印裔人民待遇問題

一八一。這一問題在大會第一屆會第二期會議、第二屆會、第三屆會第二期會議、第五屆會、第六屆會及第七屆會都曾加以審議。在這幾屆屆會之中，每次都討論到大會處理這一問題的權限問題。

一八二。印度代表團在大會第一屆會第二期會議中，提議把“印度人在南非聯邦所受待遇”這個項目列入大會臨時議事日程。大會無權討論這一項目之說曾在全體會議中經過辯論。若干代表團提議這一案件是否屬於南非聯邦國內管轄應請國際法院判斷。但他們的提案並未獲得通過，而且雖然有人提出好幾個動議主張權限問題應由大會投票解決，大會對於那些提議並未採取行動。大會在那一屆會通過了決議案四四(一)，其中祇說因為這種“待遇”，“該兩會員國間之友好關係受有損害，而且今後勢將益趨惡化……”，所以請兩國政府將其為處理這種情勢所採取的辦法向大會第二屆會提出報告。

一八三。大會第二屆會中曾再度討論這一問題，但因第一委員會所通過的有關決議草案 (A/PV. 120) 沒有得到必要的三分之二多數的同意，大會遂未能有所決定。

一八四。在第三屆會第二期會議中，南非聯邦代表向第一委員會提出一個決議草案，主張大會應決議這一問題在本質上屬於該聯邦國內管轄而不在

⁶⁹ “聯合國會員國與西班牙之關係”問題沒有列入問題一覽以內，因為贊成一九四六年十二月十二日決議案三九(一)者所提供的證據雖然明白指出了侵略基本人權的顯著事實但這一問題卻並非作為涉及這種權利的問題提出。當時也沒有引證憲章裏有關人權的條文，因為這一項目完全是作為政治問題提出的。

大會職權範圍以內⁷⁰。該決議草案當遭第一委員會否決。大會在那屆會中通過了決議案二六五(三)。

該決議案“請印度、巴基斯坦、南非聯邦三國政府舉行圓桌會議，參酌聯合國憲章之宗旨及原則與人權宣言下進行討論”。

一八五。大會在第五屆會中繼續審查這一問題，其權限問題又引起了爭執。在專設政治委員會辯論時，其爭點是在於該委員會是否有討論這一問題的一般權限，以及它是否有權通過其當前的具體提案。該委員會決議有權審議並且表決所提提案⁷¹。該委員會建議由大會採取其提案，這些提案就成為大會決議案三九五(五)的內容。

一八六。在第六屆會中，大會就同一問題通過了決議案五一(六)。

一八七。大會在第七屆會同樣通過了決議案六一五(七)。

一八八。決議案三九五(五)先徵引反對種族迫害與歧視的決議案一〇三(一)，並述及世界人權宣言，然後進而指出“種族隔離政策勢必以種族歧視之理論為根據”；該決議案再度建議照決議案二六五(三)所規定之方式舉行圓桌會議，並規定倘使關係國政府不能在相當期間內舉行圓桌會議則應設立一個三人委員會予當事各方以協助。最後該決議案促請關係各國政府避免採取妨礙商談成功之任何步驟，在完成此項商談工作前尤應避免實施或執行“種族分區法”之規定。

上述決議案經以四十七票對一票通過，棄權者十。

一八九。大家應該注意“印裔人民所受待遇”問題不僅涉及侵害人權問題，而且事關違反印度與南非聯邦兩國之間的條約。例如在舉行討論時法國代表團說因為印度南非聯邦所簽訂的條約是國際性的條約，南非聯邦負有條約義務，所以該代表團承認聯合國有權處理。總之，大多數代表團都同意根據大會所有討論有關人權事項及提出建議之權的廣義解釋，大會有權處理。

一九〇。決議案五一(六)所載建議與決議案三九五(五)的建議相同，其前文除其他各節外會說：

⁷⁰ 參閱大會正式紀錄，第三屆會第二期會議，第一委員會第二六八次會議。

⁷¹ 同上，第五屆會，專設政治委員會第四十五次會議。

“察悉一九五一年三月三十日公佈五項實施種族分區法之命令，致直接違反決議案三五(五)第三段之規定；

“念及其一九四六年十一月十九日關於反對種族迫害與歧視之決議案一〇三(一)及一九四八年十二月十日關於世界人權宣言之決議案二一七(三)。”

最後，大會在該決議案正文第四段裏再度請南非聯邦政府暫緩實施種族分區法。

一九一. 一九五二年決議案六一五(七)強調同樣的考慮與建議，並且設立了一個斡旋委員會藉以便利關係國政府之談判。

討論時各國所發表的意見

一九二. 澳大利亞：澳大利亞不同意大會有權處理此案，它辯稱第二條第七項之規定以及金山會議的起草經過已把這一點闡明得十分清楚，審議的問題縱使有關國際卻是內政事項，引證若干憲章條文不足以證明其審議此項問題係屬有理。澳大利亞代表團認為第二條七項因為其在憲章裏所處的地位就能管到憲章其他一切條文之適用⁷²。

一九三. 法蘭西：“從法律觀點而論，如果嚴格遵守憲章第二條，就很難為干涉作辯護。國家的主權乃憲章的基本規定。一九二七年的開普敦協定含有依照協定方式而處理問題的保證，所以是一種國際法律行為。依據憲章，印度有理由提出這一問題⁷³。

“……

(Mr. Garreau) “……講起當印度這項控訴在一九四六年初次向大會提出的時候，他的代表團對於大會處置此案的權限問題深感疑慮。不過因為這一問題具有兩方面的關係，所以疑慮也就冰釋了。一方面是南非不同種族間的關係問題，它顯然屬於該聯邦國內管轄的範圍；但在另一方面還有一個南非依據其與印度之間的現行協定所應負的義務問題，這卻具有國際性質。

“基於這許多理由，所以法國和墨西哥代表團在一九四六年聯合提出了一個以促進爭議當事國以

⁷² 同上，第四二次會議，第三十七至第五十二段 (Mr. Moodie 的發言)，和同上，第七屆會，專設政治委員會第十次會議，第十五段至第二十段 (Mr. Casey 的發言)。

⁷³ 同上，第一屆會第二期會議，第一及第六委員會聯合委員會第六次會議，第十六頁 (M. Dejean 的發言)。

互相協議方式求其解決為目的的決議草案，該草案旋經大會通過。此案復經一九四七年第二常會提出討論，但因大會未能得到必要的多數以採取進一步的行動，一九四六年的決議案遂仍繼續有效。法國代表團現在的立場是大會如果要對這一案件採取任何進一步的行動，就必然違反憲章第二條第七項。“干涉”兩字的意義實在就是‘處理’的意思。”⁷⁴

一九四. 英聯王國：英聯王國代表團把第二條第七項簡直就作為聯合國不得干預純屬內政性質的事項解釋。該代表團辯稱主要的法律問題就是一個國家究竟應該賦予其人民那些權利，這種問題無疑全屬關係國國內管轄的範圍⁷⁵。

一九五. 南非聯邦：這裏無須把南非聯邦所陳述的立場列入，總之，該聯邦代表團看來，基於上文第一二六段及以下諸段所詳論的理由，大會無論如何無此權限。

一九六. 比利時：比利時代表團認為國家以權利賦予國民，在本質上是國內管轄以內的問題，大會向某一國家提出建議就構成第二條第七項所說的干涉。該代表團說它這種解釋與大多數憲章制訂人的本意相符，不過它承認大會有權討論此案，因為依照議事規則第一百十條，權限問題應該在實體問題表決之先付表決⁷⁶。

一九七. 美利堅合眾國：(Mr. Austin) ……宣稱提交大會的問題是否屬於國家國內管轄，大會是決定這一問題的唯一主管機關。

⁷⁴ 同上，第三屆會第二期會議，第一委員會第二六六次會議，第二九〇頁至第二九一頁 (Mr. Garreau 的發言)。

⁷⁵ 同上，第一屆會第二期會議，第一及第六委員會聯合委員會第六次會議，第十四頁至第十五頁 (Sir Hartley Shawcross 的發言)；同上，第二屆會，第一委員會第一一〇次會議，第四五四頁 (Mr. McNeil 的發言)；和同上，第七屆會，專設政治委員會第十一次會議，第十九至第二十一頁 (Lord Llewellyn 的發言)。

⁷⁶ 同上，第三屆會第二期會議，第一委員會第二六六次會議，第二八七至第二八九頁 (Mr. Ryckmans 的發言)，和同上，第七屆會，專設政治委員會第十一次會議，第五段至第七段及第九段 (Count d'Aspremont Lynden 的發言)；並參閱同上，第三屆會第二期會議，第一委員會第二六八次會議，第三二〇頁 (Mr. Ryckmans 的發言)，和同上，第五屆會，專設政治委員會第四十三次會議，第五段 (Mr. Nisot 的發言)。

“所以美利堅合衆國代表團主張項目三十一應當留在議事日程上面，其理由有二：第一是鑒於各國對於少數民族問題之關注；第二是鑒於南非聯邦代表團所提出的法律問題的重要。”⁷⁷

“……

“主要問題是大會的權限問題。憲章裏面好多次講到遵守人權與基本自由，似乎已把這一問題完全列在大會權限之內。第二條第七項固然規定聯合國不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事項，但是該項的本意是否在於禁止大會審議這些事項，並以建議方式表示意見藉以幫助當事國獲致解決，不無疑問。事實上該項規定之法律解釋至今尚未確定。究竟那種人權方能成爲國際問題，殊難斷言。要在那些有關國際的問題和那些“在本質上屬於國內管轄”的問題之間劃一條明確的界線是極度困難的。”⁷⁸

一九八。巴拿馬：“聯合國憲章有七處承認並宣佈人權，規定聯合國各機關要促進對於人權與自由之尊重與遵守，而且迭次有人引證論述。

“按照這些規定，大會顯然賦有權限去提出建議，要求對於若干基本人權，例如平等權，即不因性別、種族、語言或宗教而受歧視之權妥爲尊重，並予保障。”⁷⁹

“我敢說金山憲章已把人權從國內管轄的範圍之中劃出來列入國際法的領域以內了。我敢說聯合國已經集體承諾宣佈，促進並保障人權，國際社會的會員國已因在歷史上最偉大的公約金山憲章內作此種承諾而產生了一種新的國際法原則，這個原則就是個人與國家同樣都受國際法的支配。

“這一原則已經不再是法學家、作家或學院研究機關裏純粹理論家單純的懸想。這個原則現在已經是憲法、條約法、實在法、成文法、人類的最高無上的法律。人權與自由當然必須保障，而侵害人權與自由的行爲則祇能發生在本國國境以內。如果一個國家越出國境而到別國境內去侵害人權，那就是戰

爭行爲，就是侵略，而成爲憲章其他條款範圍以內的事項了。

“所以我們切不可把國內行爲與國內管轄混爲一談，而且我們必須作這樣一個結論，就是雖然人權必須在一國國境以內行使，而且侵害人權行爲祇能發生在本國國境以內，但是人權與自由之促進與保障卻是本質上屬於國際法管轄的事項，是本質上是在聯合國行動範圍以內的事項。”⁸⁰

一九九。菲律賓：菲律賓在討論此案的各階段中，向來斬釘截鐵地主張大會有權管轄。特別是在決議案三九九(五)的起草階段中菲律賓代表團會徹底研究權限問題的各方面，詳細分析憲章第二條第七項的涵義。該代表團的辯辭，本文並未轉錄，因爲所佔篇幅頗多，而且與本章所載本委員會自身的論旨完全相同。

二〇〇。蘇維埃社會主義共和國聯盟：蘇聯代表團持論不承認聯合國有過問某些國家侵害人權問題的權限已非一次。不過該代表團對於南非聯邦印裔人民所受待遇一案卻堅決主張聯合國有權過問。該代表團曾經發表過此種態度所根據的見解。在大會第三屆會第二期會議第一委員會討論決議案三九五(五)時，蘇聯代表所提出的陳述頗爲中肯（錄自簡要紀錄原文）：

“在聽了南非聯邦代表所作認爲此事不在大會權限以內的冗長陳述之後，很多代表團連蘇聯代表團在內依然認爲委員會當前這個問題已成爲國際問題。根據大會在兩次屆會中審議這一問題而現在又在加以審議的事實就顯然可以看出這一點。況且南非聯邦已因簽字於憲章而承擔了遵照憲章第五十五條尊重並且遵守人權與基本自由的義務。最後，南非聯邦政府在其與印度政府所簽訂的開普敦協定之中亦曾擔允不再實施這種歧視。”⁸¹

二〇一。從上列對於有關南非聯邦印裔人民所受待遇問題的一連串決議案以及有關討論的分析所得結論，可以綜述如次：

(甲)大會無權處理之說業經大會一貫駁斥；

(乙)大多數會員國繼續認爲凡涉及違反憲章之宗旨及原則的案件，祇要未經第二條第七項規定除外，大會都有權處理；

(丙)大會主張絕對有權裁定其本身的權限；

⁷⁷ 同上，第一屆會第二期會議，總務委員會，第十九次會議，第七十一頁及第七十二頁 (Mr. Austin 的發言)。

⁷⁸ 同上，第三屆會第二期會議，第一委員會第二六六次會議，第二九四至第二九五頁 (Mr. Cohen 的發言)。

⁷⁹ 同上，第一屆會第二期會議，第五十一次全體會議，第一〇二六至第一〇二七頁 (Mr. Alfaro 的發言)。

⁸⁰ 同上，第五屆會專設政治委員會第四十三次會議。

⁸¹ 同上，第三屆會，第二期會議，第一委員會第二六五次會議 (Mr. Panyushkin 的發言)。

(丁)大會非特提出一般性的建議，而且先後三次認為有權向南非聯邦政府提出特別建議，請其中止一項國內法(即種族分區法)的施行。

(戊)所有決議案都曾引證世界人權宣言，這就是承認該宣言為解釋憲章所稱基本人權的文書。

(ii) 蘇維埃社會主義共和國聯盟侵害基本人權違反外交傳統慣例及憲章其他原則問題

二〇二. 這個項目是依據智利政府的提議而列入大會第三屆會的臨時議程的。智利訴稱蘇聯政府曾經阻止許多與外僑結婚的蘇聯婦女隨其丈夫出國；前智利駐莫斯科大使的媳婦就是其中之一。智利訴稱這些行為構成侵害基本人權而且違反憲章原則及外交傳統慣例。

二〇三. 蘇聯代表團開頭就根據憲章第二條第七項辯稱大會無權過問。它說這一問題在本質上屬於蘇聯國內管轄，這一世界組織討論這種問題便是嚴重違反了憲章。大會總務委員會不願這些異議，以八票對二票，棄權者四，建議將這一項目列入議程這一建議當經由大會以三十票對七票通過，棄權者十七。

二〇四. 在第六委員會裏辯論許久之後，大會通過了決議案二八五(三)。茲將該決議案中與大會權限問題有關諸段摘錄如次：

“〔大會〕

“……

“鑒於在聯合國憲章弁言中所有簽字國會決心‘重伸基本人權、人格尊嚴與價值、以及男女平等權利之信念……’，

“鑒於憲章第一條(三)責成各會員國‘不分種族、性別、語言或宗教增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重’且各會員國在憲章第五十五條(寅)款中，擔允促進‘全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教’，

“最後又鑒於經濟暨社會理事會曾遵照憲章第六十二條(二)所授權限，一九四八年八月二十三日通過決議案一五四(七)D，對於‘一切拒絕婦女有離開其本國隨夫在任何其他國家居住之權之法律或行政規定’，表示遺憾，且聯合國大會所作世界人權宣言第十三條及第十六條又規定：人人有權離去任何國家連其本國在內，同時成年男女不受種族國籍或宗教之任何限制有權婚嫁，

“茲特聲明：凡阻止或強使他國國民之婦隨夫離去本國或赴國外從夫之舉措，均與憲章不合，此項措施如關於他國外交使團人員之婦或各該人員家屬或隨員之婦時，則更與禮貌、外交慣例及互惠原則相違背，足以危及各國間之友好關係；

“爰建議蘇維埃社會主義共和國聯盟政府撤銷其所採取此種性質之措施。”

這一決議案係經三十九票對六票通過，棄權者十一⁸²。

二〇五. 討論時，澳大利亞代表團提出了一個提案，主張請國際法院對大會處理此案的權限問題發表諮詢意見⁸³。該提案經第六委員會以十三票對九票否決，棄權者十二。此項表決是在主要決議案通過以後舉行的。

討論時所發表的若干意見

二〇六. 波蘭：“波蘭代表講到這一問題的法律方面，他說侵犯權利先須有權利存在。可是智利代表團卻沒有證明與外國人結婚的蘇聯婦女具有隨其丈夫離開蘇聯或出國從夫的權利。

“國籍之決定一問題已被公認為全屬各國國內管轄的範圍；這一點並曾獲得常設國際法院的確認。況且國際法規定一國公民離棄本國向外移殖的權利給與不給全在各該國家。移民出境問題祇有在例外情形下纔可由國際協定加以規定，如國與國之間約定集體遷移人口，便是一例。這些原則既然無可置辯，蘇聯對其國民所採取的措施自然專屬該國國內

⁸² 表決結果如次：

贊成者：瑞典、泰國、英聯王國、美利堅合衆國、烏拉圭、委內瑞拉、阿根廷、澳大利亞、比利時、玻利維亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多、埃及、薩爾瓦多、法蘭西、希臘、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、冰島、黎巴嫩、利比里亞、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、那威、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓。

反對者：烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、蘇維埃社會主義共和國聯盟、南斯拉夫、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、捷克斯洛伐克、波蘭。

棄權者：蘇地亞拉伯、敘利亞、南非聯邦、葉門、阿富汗、緬甸、中國、印度、伊朗、伊拉克、巴基斯坦。

⁸³ A/C.6/SR.316。

管轄，既不適用國際法之規定，也非聯合國這種組織所能加以管制。”⁸⁴

二〇七。捷克斯洛伐克：(Mr. Augenthaler)“……覺得智利的決議草案與憲章第二條第七項背謬，因為依照該項規定，聯合國不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事項。

“在起草憲章的時候，大家一致決定了在第一章內增訂國內管轄這一例外。該章載列本組織所必須遵守的原則，確立了聯合國行動範圍的界限。

“聯合國不得干涉各國內政這一規定的意思，就是說聯合國在這一方面不得有所決議或提出任何建議，也就是說不得對現在第六委員會審議中的這種問題提議什麼解決辦法。

“智利決議草案講到憲章第五十五條和第六十二條。關於這一點捷克代表請大家注意一九四六年至一九四七年的聯合國年鑑第二十八頁的一段，其中載有一項解釋，即第五十五條不得認為授權聯合國干涉會員國的內政。”⁸⁵

二〇八。蘇維埃社會主義共和國聯盟：“……蘇聯曾經通過法律禁止公民與外人結婚以免蘇聯婦女隨其外籍丈夫到外國後不幸受人敵視。蘇聯的國內法與聯合國無關。智利提案顯然違反憲章第二條第七項”⁸⁶。

二〇九。智利：“正如憲章第一條所載，聯合國的宗旨的一部分是在促成國際合作，以解決國際問題，增進並鼓勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重。聯合國會員國在第五十五條（寅）款裏擔允促進‘全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守’。所以凡與人權有關的任何事情在法律上都不能視為全屬憲章簽字國國內管轄的事項。憲章並訂明可以就這些事項提出建議，可見是可以加以審議和討論的。

“第六十二條說經濟暨社會理事會為增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護起見得作成建議案。假使認為有關這些權利與自由的事項在本質上屬於各國國內管轄，該條就不會特設此項規定……。”

⁸⁴ 參閱大會正式紀錄，第三屆會第二期會議，第六委員會第一三七次會議，第七五四頁至第七五五頁(Mr. Katz-Suchy 的發言)。

⁸⁵ 同上，第六委員會第一三七次會議，第七四八頁(Mr. Augenthaler 的發言)。

⁸⁶ 同上，總務委員會第四十三次會議，第十一頁(Mr. Vyshinsky 的發言)。

Mr. Cruz Ocampo 並且總括起來說：

“第一，智利因為蘇聯政府阻止與外國人結婚的蘇聯婦女出國與夫同居屢次侵害基本人權與自由而提出的控訴確屬人權範圍以內的問題；

“第二，人權問題並非完全保留在國內管轄以內的事項。據他所引證的憲章條款，照憲章的原則在這種情況之下的實際適用情形而論，可見它顯然屬於國際管轄；

“第三，由於訂立國際公約協定的結果，各國對於人權問題已無絕對管轄之權。所以智利提案之通過絕不像蘇聯代表團所說違反憲章第二條第七項；

“研究憲章裏關於大會職權的條款就足以證實智利代表的結論。”⁸⁷

二一〇。英聯王國：英聯王國代表在全體會議發言贊助後來所通過的決議案⁸⁸。

在第六（法律）委員會裏這一問題曾經詳細討論，英聯王國代表說，“他不想論列蘇聯政府所採措施在法律上的是非曲直。蘇聯政府一定會援引憲章第二條第七項而說這種措施全屬國內管轄。英聯王國代表目前祇想指出這些措施與承認人類離開其本國以及與外國人結婚之自由的人權宣言不相符合。蘇聯代表團既曾在第三委員會投票贊成這兩種自由，蘇聯政府以後就很難主張這些問題純粹是內政問題而別國無權過問。蘇聯政府當然有權證明它在法律上沒有准許其國民出國之義務，而且可以制定法律來加以阻止。但重要的一點卻是在確定此項權利的限度和此項權利應依何種方式行使。”⁸⁹

二一一。英聯王國代表此項意見特別值得注意，因為他毫不模稜地說這些受人反對的措施與世界人權宣言所載權利背道而馳，就不僅與採取此種措施的國家有關。其中還有一句深堪玩味的話，就是“重要的一點卻是在確定此項權利之限度和此項權利應依何種方式行使”。

二一二。美利堅合衆國：“美國代表團也覺得憲章第二條第七項的規定不足以阻止本委員會審議禁

⁸⁷ 同上，第六委員會第一三四次會議，第七二三頁至第七二五頁(Mr. Cruz Ocampo 的發言)。

⁸⁸ 同上，第三屆會第二期會議，全體會議第一九三次會議(Mr. McNeil 的發言)。

⁸⁹ 同上，第三屆會第一期會議，第六委員會第一三五次會議(Mr. Fitzmaurice 的發言)。

止蘇聯籍妻子出國一案。此案事關侵害人權，依據憲章第十條的規定，大會有權討論。⁹⁰

二一三。研究這一問題之後可知：

(甲)大會再度否決了請國際法院就大會處理此案的權限問題發表意見的主張；

(乙)大會駁斥了認為這一問題在本質上屬於國家主權範圍的異議，而對這問題加以討論，宣告一個會員國所採若干國內措施與憲章不合，並且建議該國將其所採措施具報；

(丙)澳大利亞、比利時、法蘭西和英聯王國等國雖然在南非聯邦種族情勢一案中對大會的權限問題有所異議，但是對於顯然含有承認大會有權審議事關侵害人權的某一案件並向某一國家提出確切建議之意的一個決議案卻加以贊助；

(丁)該決議案引證世界人權宣言第十三條及第十六條，也就是規定認為被侵犯的兩種權利的兩條，該決議案這樣就是再度確認這一宣言的法律力量。

(iii) 保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞對人權及基本自由之遵守問題

二一四。在大會第三屆會第二期會議中，玻利維亞與澳大利亞曾分別提議把下列項目列入議事日程：

“依據憲章第一條第三項及第五十五條(寅)研究對匈牙利紅衣主教 Mindszenty 的控訴案。”

“就最近教會領袖受審案觀察保加利亞及匈牙利對於基本自由與人權之尊重與宗教及政治自由問題。”

二一五。這些代表團聲稱他們認為大會應該過問匈牙利紅衣主教 Monsignor Mindszenty 在侵害基本人權的情況下受審一案。

二一六。美國代表團要求擴充這一議程項目的範圍，使其一併包括違反與保匈兩國所簽訂的和約問題，因為各該國沒有遵行其中規定尊重人權的條款。

二一七。蘇聯代表團在波蘭代表團的贊助下，竭力反對把這一項目列入議程，其理由是這一問題屬於各國國內管轄，大會討論此案就是違反憲章第二條第七項的規定。

二一八。大會根據總務委員會的建議把這兩個問題併為一個項目，文曰：

“參照憲章及和平條約之規定，特別參照最近教會領袖之受審案觀察保加利亞及匈牙利國內遵守

人權及基本自由問題，包括宗教及政治自由問題在內。”

二一九。在政治委員會裏經過許久辯論，其間又討論到了權限問題，大會依據該委員會的建議通過了決議案二七二(三)標題是“保加利亞及匈牙利國內遵守人權及基本自由問題”。該決議案“對此項關於保加利亞及匈牙利兩國政府抑制人權及基本自由之嚴重控訴深感關切；促請保加利亞及匈牙利兩國政府注意其依照和平條約所負之義務，包括合作解決所有各該項問題之義務在內”。該決議案還根據下列理由：

“鑒於聯合國宗旨之一為促成國際合作，不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重，

“復鑒於在本大會中，保加利亞及匈牙利兩國政府被人控訴違反聯合國宗旨，且違反該兩國政府依和平條約所負確保其各該管轄領土內所有人民享受人權及基本自由之義務。”

二二〇。澳大利亞代表團在大會第四屆會提議在議程上再增加一個項目，標題是“羅馬尼亞國內遵守基本自由及人權問題，包括宗教及政治自由問題在內”。這一項目經在“保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞國內對人權及基本自由之遵守問題 (A/BUR.65 及 A/PV.224)一標題下列入議程；大會對這一問題通過了決議案二九四(四)。

二二一。該決議案在前文裏促請注意依據憲章第五十五條所負促進基本人權的義務。不過其中正文對本文所作分析無關重要，因為它是要求國際法院就和平條約裏若干條款的範圍發表諮詢意見。

二二二。這個項目列入了大會第五屆會的議事日程。大會通過了決議案三八五(五)，其正文專講違反和約問題，其前文第一段則再度申述“聯合國宗旨之一為不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重以促成國際合作”。

討論時所提出的各種意見

二二三。雖然剛纔已經說明，這一問題的最後決議案僅僅講到和平條約而不是以違反憲章所定義務為根據(關係各國並非聯合國會員國)，可是討論時所發表的意見卻與本委員會現在所分析的問題有關。在下列所錄意見之中，本委員會要特別促請大家注意大會主席 Mr. Evatt 的意見。他覺得義不容辭，要在討論憲章第二條第七項的釋義時插言。大

⁹⁰ 同上，第七三八頁(Mr. Gross 的發言)。

會當猶憶及他曾參加金山會議關於這一條款的討論⁹¹。

二二四. 阿根廷: (Mr. Muñoz) “強調對於大會權限問題的一種看法。他認為這是一個錯綜複雜的問題, 不應該受政治因素的影響。聯合國憲章第二條第六、七兩項是其主要條款之一。第七項是一種鄭重的保證。而且這是各國參加這個構成聯合國憲章的多邊條約所非有不可的條件。大家當然可以希望國家管轄的範圍逐漸減小, 但是這種希望決不能影響各國憲法傳統所支持的像第二條第七項這種法律條款的解釋。況且如果要廢除主權就必須同時訂立整批的國際協定, 而這種協定卻至今還沒有訂立。至於非會員國, 則從憲章第二條第六項裏可知“除在維持國際和平及安全之必要範圍”內之外, 憲章不能拘束第三者, 這無異是確立了一種正當防衛的權利。阿根廷代表團在此番討論過程中始終不改變它對於這一問題的立場。”⁹²

二二五. 法蘭西: “……任何地方發生違反這種重大原則的情事, 大會都有權表示關心。Mr. Ordonneau 不想再討論憲章第五十五條或弁言的原文, 它認為它們至少授權大會表示關注。

“講到這一問題的法律方面, Mr. Ordonneau 指出問題是在聯合國能否再進一步。如果專以憲章的條文為根據, 這種可能性起碼可以說是問題的。各國的國內管轄都應予以尊重, 這一原則適用於聯合國會員國, 而對於非會員國則甚或尤為適用。聯合國的權限受到憲章的限制固然令人遺憾, 但是如果導引本組織逾越憲章規定而授以本來非它所有的權利, 那就令人遺憾更深了。我們不能用武斷的行動來對付違反正義的事情。Mr. Ordonneau 對聯合國的組織法中漏列這一點表示遺憾。人權應由國際來加以保證, 世界人權宣言應由國際公約來竟其全功, 並應另設管轄機關以監督此項公約的實施。法蘭西代表團希望此事實現, 而且願意竭力促成。關於這一點 Mr. Ordonneau 提起歐洲會議最近在 Strasbourg 為原則上成立一個西歐人權法院而採取的步驟。”⁹³

⁹¹ 參閱第一二〇段及第二七七段。

⁹² 參閱大會正式紀錄, 第三屆會第二期會議, 專設政治委員會第四十一次會議 (Mr. Muñoz 的發言); 並參閱同上, 第四屆會, 專設政治委員會第十四次會議, 第二十一段。

⁹³ 同上, 第十二段至第十四段及第十六段 (Mr. Ordonneau 的發言); 並參閱第五屆會, 專設政治委員會第六次會議, 第十三段。

二二六. 蘇聯: “憲章第二條第七項明確規定聯合國無權干涉各國內政, 它與第五十五條並無不符之處。相反的, 這兩條條文完全是相輔而行的。關於第五十五條, Mr. Vyshinsky 引證金山會議第二委員會第三分組委員會的紀錄, 內稱該分組委員會議定憲章第九章所有規定不得解釋為授權本組織干涉會員國內政。該分組委員會據澳大利亞代表團的提議, 一致決議把美國所擬並經澳大利亞、法國及英聯王國贊助的原案文列入報告書內。從第二委員會第三分組委員會的紀錄並可知委員會全體曾關斥若干委員以為第五十五條的規定可以解釋為授權干涉各國內政之說的謬誤。

“這些誠然是聯合國早年所獲得的結論。也許有人會說現在的情形已經大不相同了。的確情形已經變更, 現在所追求的目的果已與本組織成立之初所追求的目的不同。但是事實終歸是事實, 這一問題的法律性質並未改變。美國、澳大利亞、英聯王國及其他代表團提議干涉保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞三國的內政就是違反了憲章。蘇聯代表團決不能接受這種情勢, 因為違反憲章中關於不得干涉任何國家內政之規定的情事條款顯已發生。”⁹⁴

二二七. 澳大利亞: 大會主席 Mr. Evatt 說⁹⁵:

“如果聯合國的職責是如第五十五條所規定, 那末大會就完全有權依據第十條審議在某項案件中某一會員國或非會員國是否尊重或遵守人權, 因為第十條的範圍在本質上是具有世界性的。

“……憲章第十條所規定的討論權是憲章最重要條款之一。凡在憲章範圍以內, 且與憲章宗旨、原則或其任何條款有關的問題, 大會沒有不能加以討論的。凡憲章條文所能管得到的任何問題, 就不能再認為是本質上屬於一國國內管轄的事項。發生侵害人權事件的國家是否是聯合國會員國是完全不相干的。”

主席還補充說: “如果聯合國的管轄已經確立, 各國相互間條約的規定並不能對它有何影響。引證條約固然重要, 但是國家決不能以彼此所訂的協定來排斥聯合國的管轄。這就是憲章中最重要的一百零三條的意義所在。例如, 如果十個國家在一個條約裏宣告聯合國對於該條約所載有關人權的

⁹⁴ 同上第四屆會專設政治委員會第十二次會議, 第十九至第二十段 (Mr. Vyshinsky 的發言)。

⁹⁵ 同上, 第三屆會第二期會議, 總務委員會第五十八次會議。

條款無權管轄，這些條款就與憲章牴觸，應以憲章為準。所以澳大利亞與玻利維亞之沒有正式要求適用對匈和約所規定的程序與聯合國是否有權管轄的法律問題是不相關的。”

二二八。當專設政治委員會舉行辯論時，澳大利亞代表指出“憲章第五十五條的規定並非專對聯合國會員國而言，所以決不能說因為保加利亞、匈牙利和羅馬尼亞不是會員國，大會就無權過問此案。所謂所提出的問題因在本質上屬於關係國國內管轄，所以不在大會權限以內之說，也已在第三屆會裏同樣被人駁倒。況且保加利亞、匈牙利和羅馬尼亞三國所顯已發生的侵害人權事件之在憲章第五十五條的範圍之內是無可諱言的。因此澳大利亞代表團認為大會既然遇到了一件顯著的侵害人權案件便須由其自身的機關去進行調查以確定案情。”⁹⁶

二二九。比利時：“事實是憲章第二條第七項定下了一個原則，除第七章所規定的強制辦法外，憲章其他條款一律受其拘束，所以有關人權的條款也在其內。這一項絕對禁止聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事項，無論其為聯合國會員國與否。所以此項禁例也適用於大會，大會的權限決不能大過聯合國本身。

“……

“事情在本質上屬於國家國內管轄，其意義並不是說大會就一定無權過問，不過其所採措施切不可達到干涉的程度，這是憲章所禁止的。”⁹⁷

二三〇。美國：“憲章第五十五條及第五十六條已經把人權事項明白劃入憲章範圍之內，大會根據第十條及第十四條可以在這一方面行使職權。憲章第二條第七項關於不干涉國內管轄事項的規定，並無阻止大會在適當情形下討論促進人權及基本自由之意，也不禁止大會遇有某一國家一味抹煞人權時在適當情形之下表示意見或者對其提出建議。況且在確定第二條第七項之能否適用時，必須考慮到一個重要事實，就是就現在所討論的這一案件而論，保加利亞與匈牙利兩國已經在和約裏面擔當了依據國際法保障其管轄以內一切人等的人權與基本自由的特殊義務。

“不過就一般而論，如果這種事件沒有破壞和平或威脅國際和平，如果條約裏並無規定，那麼聯合國任何機關就不能強行採取糾正措施。”⁹⁸

二三一。祕魯：“金山會議企圖把國內管轄的地位提高至全然禁止大會或整個聯合國組織處理人權問題的程度之說是不確實的。當然這是不可能的。

“第一，國內管轄問題主要發生在爭端之和平解決一場。把這一條款訂在第二條裏，這就是說訂在憲章開頭最基本的部份，是表示對它特別重視。不過國內管轄這一原則之訂在前面並未變更其基本性質……國內管轄乃國際法賦予各國的管轄。所以大多數代表團的觀念……是特別要使這種向來深受尊重並與國家主權密切關聯的國內管轄原則，同須與在國際生活中發揮效用的另一原則就是保障人權原則互相調和。

“正如許多代表團已經在這裏講過，人權之保護與保障不特見於憲章的條文之中，而且見於憲章的弁言，它已成為代表我們的國際組織之基本特質之一。所以我們指斥所謂開始就會企圖在國際管轄與國內管轄加以劃分之說。我對於國內管轄權利的尊重決不後人。但我認為國內管轄到底必須受保障人權的限制，因為否則……憲章何以要先後八次講到人權，那簡直是不可想像的事。況且各國還曾在巴黎通過有關人權的宣言。”⁹⁹

二三二。我們在研究各國對於“保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞三國對於人權與基本自由之遵守問題”這一項目的法律見解後，可以說，大會大多數代表已經再度證實了他們對於憲章第二條第七項規定是從廣義解釋。雖然大會並沒有在促請尊重與同盟各國所訂和約的決議案中明白訂定這種解釋，但是在大多數代表的發言之中卻顯然有此含意。他們決定從侵害人權這個角度來討論這一問題，也就有這種含意。徵諸大會第三屆會第二期會議為這一議程項目所定的標題以及選擇這一標題時所舉行的討論，可以了然無疑。

(b) 經濟暨社會理事會

(iv) 強迫勞工之調查

二三三。經濟暨社會理事會曾經依據美國勞工聯合會一九四七年十一月二十四日公函的要求，把

⁹⁶ 同上，第四屆會，專設政治委員會第七次會議 (Mr. Makin 的發言)。

⁹⁷ 同上，第三屆會第二期會議，專設政治委員會第三十五次會議，第九十六頁及第九十七頁 (Mr. Nisot 的發言)。

⁹⁸ 同上，第三十五次會議 (Mr. Cohen 的發言)。

⁹⁹ 同上，全體會議第一九四次會議 (Mr. Belaúnde 的發言)。

強迫勞工之調查及其取締辦法列入第六屆會的議程。美國勞工聯合會提議該理事會應請國際勞工組織對聯合國各會員國實施強迫勞役的程度詳加調查，並擬具積極辦法，以期達到廢除強迫勞役的目標。

二三四。雖然這一項目的提出並沒有特別指明什麼國家，但是在理事會第八屆會討論這一項目時上述非政府組織的代表和英美兩國的代表都主張各方所稱蘇聯捷克及其他東歐國家所發生的情形對強迫勞工加以調查。這兩國代表團對於它們所稱這些國家所發生的事態曾經提出冗長詳細的陳述。但蘇聯與波蘭代表團的答辯卻否認其事，並且反而指控美國及其他西方國家繼續採用種種等於強迫勞役的辦法¹⁰⁰。

二三五。這一題題復經理事會第九及第十兩屆會加以討論¹⁰¹。這兩屆會議再度對若干國家的勞工狀況詳加研究。英聯王國代表團特別向理事會提出了一個很詳細的蘇聯勞工情況的分析，其中並對蘇聯勞工立法作詳細的檢討¹⁰²。

二三六。經濟暨社會理事會在第十二屆會中收到了祕書長關於各國政府對於協助舉行公平調查問題——這是依據理事會的建議而發出的問題——和各該國強迫勞役之有無及其範圍問題所得復文的報告書¹⁰³。理事會在一九五一年三月十九日通過了決議案三五〇(十二)，該決議案說，理事會，

“鑒於國際勞工公約第二十九號¹⁰⁴所定規則及原則，

“憶及憲章關於尊重人權基本自由之原則及世界人權宣言之原則，

¹⁰⁰ 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第八屆會，第二三六次、第二三七次、第二三八次、第二四三次、第二五四次、第二六二次及第二六三次會議 (Mrs. Sender, Mr. Thorp, Mr. Mayhew, Mr. Tsarapkin 及 Mr. Katz 的發言)。

¹⁰¹ 同上，第九屆會第三一九次、第三二〇次、第三二一次，第三二二次及第三二四次會議；同上，第十屆會第三六五次及第三六六次會議；及同上第十一屆會第四一三次及第四一六次會議。

¹⁰² 同上，第九屆會，第三一九會議 (Mr. Corley Smith 的發言。其中說“辯論的目的在於探明所謂蘇聯現有強迫勞役的控訴，其真實程度究竟如何”)。

¹⁰³ 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第八屆會，決議案一九五(八)。

¹⁰⁴ 這裏應該指出蘇聯及東歐各國除保加利亞一國外，都沒有參加這一公約。

“自其所接獲之文件與證據中得悉在事實上及法律上，全世界確有強迫勞工制度存在若干國家之一大部份人民必須服強迫勞役以贖前愆，理事會深為震驚，”

與國際勞工組織合作，設置了一個強迫勞工問題專設委員會，“參照上述原則審查各國法規及其適用情形，如委員會認為適宜時，並參酌其他證據，研究全世界因有強迫或‘教化’勞役制度存在而引起之問題之性質與範圍，蓋此項制度業已用為脅迫或懲罰持有或發表政治意見者之一種政治辦法，其規模之大，且已成為特定國家經濟制度中之重要因素”。

該決議案係以十五票對三票通過。

討論中所發表的若干意見

二三七。理事會的權限問題僅於討論中偶然談及而並未正式提出，也沒有作何決議。可是關於這一問題確曾發表若干意見，在此加以覆述不為無益：

二三八。比利時：“……如果提議設置的委員會無權舉行實地調查，那末最好不必設置。……他深信這種調查迎合多數進步人士的思想，其迎合勞動階級的思想更無疑義。在過去三十年中，一切進步都是在含有毒素的國家主權說之下完成的。現在又有人想利用國家主權作為隔離國際組織與會員國的壁壘。贊同實地調查將是對於進步人士的一種鼓勵……。”¹⁰⁵

二三九。英聯王國：“英聯王國政府認為廢止強迫勞工問題完全在聯合國的職權範圍之內……英聯王國代表覺得自由世界對於這種日益滋長的罪惡決不能再袖手旁觀。共產黨強迫勞動營，共產黨的規矩，共產黨所定的工資率威脅着非共產世界中工人的權利和生活程度。英聯王國代表團認為這一問題值得充分注意。”¹⁰⁶

調查強迫勞工報告書

二四〇。依據經濟暨社會理事會決議案三五〇(十二)所設立的委員會經過兩年的工作，在一九五三年六月提出了該委員會的報告書，其中說明該委員會相繼研究了所提出的控訴和所送到的有關各國文件，研究了有關各國的法規與慣例，向有關各國分送問題單，徵求並且收到非政府組織和私人所提

¹⁰⁵ 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第九屆會，第三二一次會議 (Mr. Dehousse 的發言)。

¹⁰⁶ 同上，第八屆會，第二三八次會議 (Mr. Mayhew 的發言)。

供的證據，最後分別就各關係國強迫勞工之有無作成肯定或否定的結論，並且擬定若干意見，認為這種慣例確與憲章的原則及規定及世界人權宣言俱不相符。

二四一。經濟暨社會理事會第十六屆會對該報告書未加討論，但這一項目經荷美國要求列入了大會第八屆會的議程¹⁰⁷。

二四二。從上文對於這一問題的分析，我們可以推論出下列幾點：

(甲)經濟暨社會理事會已經同意審議美國勞工聯合會關於調查全世界強迫勞工的要求，對若干國家足以認為是侵害基本人權的法律和事實所提控訴加以討論，無論這些國家是否是聯合國會員國，並包括並未參加國際勞工公約第二十九號的若干國家在內；

(乙)理事會曾經下令調查強迫勞工實際情形，這種調查雖然具有普遍性，卻規定須對被控各國分別詳加調查；

(丙)理事會所交下的任務規定，包括參照憲章中關於人權及基本自由之原則和世界人權宣言的原則，研究法規及其適用情形；該項任務規定並且授權該委員會參酌研究其他證據；

(丁)該委員會遵照理事會的指示按照國別完成了這件調查，並且對各個國家都分別作有結論；

(戊)大會覺得該委員會所作調查具有充分價值，應由大會加以審議。

(v) 侵害工會權利問題

二四三。經濟暨社會理事會在第八屆會審議其議事日程題曰“侵害工會權利問題”的一個項目，這是依據具有甲種諮商地位的非政府組織世界工會聯合會的要求而列入議程的，該聯合會訴稱在若干國家裏面工會權利遭受侵害，提議理事會應作成建議，促請各國政府對於工會權利的公認原則，作有效的保證。

二四四。該理事會曾經聽取對於這些國家所提出的詳細控訴。在討論時，這些國家之中有好幾國根據憲章第二條第八項對理事會的權限提出抗辯。但是蘇聯代表團卻提出一個決議草案¹⁰⁸請理事會宣佈被控各國所採立法及行政措施“違反聯合國憲章”

¹⁰⁷ 參閱大會正式紀錄，第八屆會，總務委員會第八十七次會議。

¹⁰⁸ E/478。

並且建議“那些國家儘速採取有效辦法實施……聯合國所宣佈的關於工會權利的原則”。

二四五。理事會以十三票對三票棄權者二否決這一決議草案，而通過了決議案一九四(八)，其中促請全體會員國注意在各該國領土內保證充分行使工會權利的重要。

二四六。理事會曾在以後數屆屆會尤其是第十二屆會討論繼續提出的控訴。理事會非特詳細討論了其中若干控訴，而且在決議案二七七(十)中訂定了一種審議侵害工會權利的控訴的特別制度，就是凡涉及國際勞工組織的會員國時，概請國際勞工組織“代表聯合國”處理，若被控訴國家不是國際勞工組織會員國，則此項控訴仍由理事會審議。

各國政府在討論中對於權限問題所採取的立場

二四七。阿根廷：阿根廷代表“提醒理事會說依據憲章第二條第七項，聯合國無權干涉在本質上屬於任何國家國內管轄的事項。聯合國都沒有這種權利，非政府組織無論其在與經濟暨社會理事會的關係上所處地位如何，自更無享有這種權利的理由。況且在經濟和社會方面，憲章不過授權關係機關即大會與經濟暨社會理事會建議會員國採取若干措施。這種建議並非命令性質而該理事會也不應超越其指定的任務。

”他雖然認為世界工聯會所陳事實不在聯合國管轄範圍之內，但是他承認對會員國立法所作抽象的批評有時應當由理事會或大會提出建議。遇到這種情形，關係國政府對於以改善各該國國內立法為目的的任何建議顯然會給予極慎重的考慮。所以阿根廷代表團看到這個問題列入理事會議程感到欣慰。”¹⁰⁹

二四八。埃及：埃及“不同意任何組織有權干涉其內政。憲章第二條第七項明白規定聯合國無權作此種干涉；況且授權經濟暨社會理事會‘作成或發動研究……’的第六十二條，並沒有把舉行調查之權交給這一機關。”¹¹⁰

二四九。美利堅合眾國：“如果經濟暨社會理事會決定受理必然是專對某些國家而提出的聲訴，並加以審判的話，它將創下一種危險的先例。”¹¹¹

¹⁰⁹ 參閱經濟暨社會理事會正式紀錄，第八屆會，第二六四次會議，第四七一及第四七二頁 (Mr. Arce 的發言)。

¹¹⁰ 同上，第二五六次會議，第三七五頁 (Mahmoud Fawzi Bey 的發言)。

¹¹¹ 同上，第七屆會，第一七七次會議，第二五頁 (Mr. Thorp 的發言)。

二五〇。印度：“世界工聯會所提出的所謂決議草案請理事會判定‘若干國家的現行立法、行政及其他措施違反聯合國憲章’。理事會並不是法庭，它不能作此判定。

“理事會不是審訊控訴和宣示判決的法庭。理事會對於這種問題的職責是遵照憲章的要求，使政策與行動彼此協調。今後如果發生侵害任何公約所保證的權利的任何問題，其主管機關將是現在討論中的特種國際機構。這一機構自然要受一個最高原則的拘束，就是理事會或聯合國任何機關不得調查或質詢會員國為維持其境內之法律與秩序所採取的措施。”¹¹²

二五一。英聯王國：“……理事會無權裁判向它所提出的此項控訴。”¹¹³

二五二。波蘭：“Mr. Katz-Suchy 向那些聲稱理事會因無執行其決議的權力，所以關於這一項目的一切討論全無用處的代表們指出，使大家注意違反這些決議的情事也極有價值，此舉至少足以表明理事會對於侵害工會權利一事並未忽視，儘管理事會祇有建議之權而無實行制裁之權。

“侵害工會權利問題已經數度列入經濟暨社會理事會的議程。理事會及聯合國大會都數度確認勞工自由結社的權利。保證行使組織工會這一不可剝奪的權利的辦法已經在推動。

“比利時代表說理事會無權處理此案。他等了這麼久之後方纔提出這一點 Mr. Katz-Suchy 深為驚異。在討論強迫勞工問題時，他並未提出無權處理的辯辭，而選擇其認為最合式的時機方纔提出。理事會處理有關某些國家的特殊案件，例如多瑙河的交通問題、南斯拉夫的黃金問題和建議男女同工同酬問題。”¹¹⁴

¹¹² 同上，第八屆會第二五六次會議，第三六四頁（劉先生的發言）及同上，第二五六次會議，第三六五頁。

¹¹³ 同上，第二六六次會議，第四九九頁（Mr. Mayhew 的發言）。

¹¹⁴ 同上，第七屆會，第一一七次會議，第二四頁（Mr. Katz-Suchy 的發言）；同上，第八屆會，第二六五次會議第四八六頁，第四六六次會議，第五〇一頁。

二五三。本委員會覺得經濟暨社會理事會在這一案件中再度認定——至少在字裏行間——有權審議侵害基本人權的具體案件。討論控訴和調查所控事項是否成立無非是根據憲章第一條、第十三條、第五十五條、第五十六條及第六十二條所規定的權力。

捌。依據憲章規定及大會決議案對本委員會任務規定問題所得結論

二五四。本委員會對於大會所交付的任務規定獲得下列結論。

（一）大會成立本委員會並規定其任務便是對其本身審議“南非政府之種族隔離政策在南非所造成之種族衝突問題”之權的原則和本委員會“研究南非聯邦種族情勢”並向大會“陳報其結論”的權限作了肯定決定。

（二）對有關憲章宗旨與原則的條款和聯合國主要機關實行這些宗旨與原則的權力與限制作全面研究之後，使吾人在依據憲章，大會有權就憲章宗旨與原則之適用與實施舉行調查，並向會員國提出其認為適宜之建議，而尊重人權及基本自由則尤為憲章之宗旨與原則中之彰明較著者。大會行使其對於這些問題所具有的職權決不構成憲章第二條第七項所稱之干涉。本委員會既然是大會之輔助機關，可見其承大會之囑付進行研究，並把所得結論陳報大會等活動也不受那些條款的限制。

（三）在大會及其委員會的工作係關涉違反憲章裏數處明文規定的不得歧視原則時，尤其在這種歧視是有系統實施而且是以種族不平等的理論為根據時，這一結論尤為重要。憲章制訂人所以把不得實施種族歧視一原則列入憲章，以表白人類最深切的企望，正就是為了要取締這種情勢。

（四）聯合國主要機關在有關侵害人權及基本自由的案件中所確定的法理可以充分證明上述結論之不誤。

第二編

A. 南非聯邦概況

第三章

地理概況和歷史簡述

壹. 地理概況

(i) 總說

二五五. 南非聯邦的面積計爲一, 二二二, 二一五平方公里, 兩倍於法國, 三倍於加利福尼亞州, 五倍於大不列顛及北愛爾蘭聯合王國。但是, 此一較小的面積似乎予人以錯誤的印象, 因爲毗鄰的四個領土, 即西南非(八三五, 〇〇〇平方公里)及培楚阿那蘭(Bechnaland 七〇〇, 〇〇〇平方公里), 巴蘇托蘭(Basutoland, 三〇, 〇〇〇平方公里)和斯瓦西蘭(Swaziland, 一七, 〇〇〇平方公里)等三個英國保護地在經濟和其他方面與南非聯邦有特別密切的關係。因此, 必然受到聯邦本土種族問題影響的各地面積合計約達二, 八〇〇, 〇〇〇平方公里, 顯較聯邦面積要大兩倍以上。

二五六. 聯邦最北部, 即北脫蘭斯瓦爾(Northern Transvaal)伸達南回歸線, 而其南部海岸與赤道相距之遠, 則相當於非洲北端的丹吉爾(Tangier), 因此充分具有地中海氣候的特徵。

該國以平均海拔之高爲其主要特徵。此一特徵有調節氣候之功效, 即對於鄰近熱帶的地區亦然, 因此使該國特別適宜於歐洲移民。聯邦地勢大部在海拔一千公尺以上。僅地圖通常着以綠色的濱海地帶和林坡坡河流域(Limpopo Valley)海拔少於五百公尺, 該河中游構成聯邦和南羅諦西亞(Southern Rhodesia)的疆界。

二五七. 聯邦大部份土地, 即好望角省整個中部和北部, 橘河自由省以及脫蘭斯瓦爾的大部份構成一大高原(the high veldt—*hoogveld*), 該高原在藍特金山區(the Rand)海拔一千八百公尺以上, 迤北則是叢林地帶(bush veldt—*bosveld*)。西南部地勢漸低, 轉成多石的High Karroo或Upper Karroo, 其平均高度爲一千三百公尺。自該區到海洋地勢下降爲大小不等的三大層, 由高而低, 可分爲下列三區:

Great Karroo或Central Karroo(*Groot Karoo*)長約四百公里, 寬約一百二十公里, 平均高度爲七百五十公尺, 是出產螺角羊(Merino sheep)的主要區域, 其商業中心是格拉夫賴納特(Graaf Reinet);

Little Karroo或South Karroo亦適宜於畜養螺角羊; 以及

濱海地區, 其寬度自五公里至五十公里不等。

此等土地大抵屬於極古的地質系統, 含有不良的石灰質, 因此沃土極少。但是, 礦物資源(金、鈾、鑽石、煤、鐵、銅、石棉等)卻甚豐富。

全部台地區域的邊緣, 有二千公里隔不等之距離, 與印度洋相接, 爲峻峭之山壁或摺疊之山系, 其主要山脈龍山山脈(Drakensberg Reeks)的高峯都超過三千公尺, 其中若干(Cathkin Peak)幾達四千公尺。這個山系有一部份與被包圍在南非領土內的巴蘇托蘭相合爲一, 爲好望角省北部, 整個橘河自由省以及脫蘭斯瓦爾若干地區水的供應來源, 因爲橘河和瓦爾河(the Vaal)各支流都發源於那個區域, 而藍特金山區工業和經濟之所以異常發達者, 便是得力於橘河和瓦爾河各支流的水利。

(ii) 雨量

二五八. 上述山系擋住從印度洋吹來的雨雲。因此, 就大體而論, 納塔爾(Natal)沿海地區雨量充足, 好望角省東南部沿海一帶雨量亦足, 但雨期比較不定, 開普敦週圍各地雨量豐富, 離該城約六十公里的Paarl區, 雨量最豐, 年達四公尺, 就聯邦而言, 這是極大的數量。

好望角省一小部份地區雖然終年有少量之雨降落, 但是聯邦其他部份則全靠雨季。藍特金山區在夏季有狂風暴雨, 但是the Boland或好望角省西部則在冬季下雨。在大體上, 自東岸至內陸以至大西洋海岸的乾燥沙漠地帶, 雨量漸漸減少。

二五九. 南非的一個特徵是使土地夷爲磚石灰沙的旱荒可在數小時甚或數分鐘內變爲水災, 有時在一小時內降雨達十公分, 致使災區百物蕩然, 破壞無遺。雨期和雨量的不定, 尤其是該地的特徵。此種情況對農業和飼養牲畜所發生的影響, 不難想見。正當整批牛羊因主人無法獲得必要的水和飼料或將其遷至災情較不嚴重的區域而死於饑渴的時候, 往往暴雨驟至, 將遍地的牛羊屍體沖走淹沒。每逢凶年, 因饑渴而死或被屠宰的牛羊, 輒達數十萬頭。自本世紀初葉以來, 都市人口所以如彼激增者, 並

非純粹由於城鎮的吸引力，而實因家產蕩然的莊主和他們所僱用的工人迫於生計，不得不離鄉背井，前往慶伯利 (Kimberley) 或約翰尼斯堡 (Johannesburg)、依利薩伯港 (Port Elizabeth) 或開普敦等地謀生所致。

二六〇。南非聯邦的一大工作是在雨季儘量蓄水，以便在無雨季節供灌溉和人畜消費之用。另一重要工作是利用現代保持土壤的方法來減少頻仍相間的水災和旱荒所造成的損害。這種損害可分為下述各種：造成極深的水成谷 (dongas)，大片土地的侵蝕，以及人工湖或蓄水池的迅速淤塞。人工湖或蓄水池為數仍少，而且因蒸發率高失去大量存水。

(iii) 生存問題

二六一。研究南非日後經濟發展條件的專家們認為¹¹⁵ 幾乎在整個脫蘭斯瓦爾和橘河自由省，包括因一九四六年發現含金量很高的金礦及其副產品鉍而使工業大臻繁榮的自由省西部在內，水的供應來源不久即將達到極限。

二六二。根據這些專家的意見，聯邦工業今後的發展將在脫蘭斯瓦爾的東南方，即納塔爾，和好望角省東部沿海區域；大體上也就是將近三百萬班圖黑人 (Bantus) 聚居的區域。他們所以聚居在該區域便是因為那裏擁有唯一有希望的巨大水源，而此項水源則正是工業和農業所大量需要。該區雖無重要河流，但如查閱放大的地圖，則可見無數溪流自四週的高山淙淙下流。這些河流最初取 Palmiet, Sundays, Great Fish 等歐洲名字，其後在班圖黑人甚為稠密之區易名為 Umzimvubu, Umzimkulu, Tugela, Umgolosi 等。築堤和建造蓄水池的希望並不很大，因為山峽陡峻，河峽極多，不易找到適於建築人工湖池的盆地¹¹⁶。但是，現政府希望能以現代的技術去克服這種障礙。讀下文可知該政府長期計劃的要點是在土著保留地或其邊境創設消費品工業，其目的在儘量使最大數量的土著人民定居在保留地（該地農業生產在現時以及將來恐將始終不足）內。

二六三。展望前途，障礙重重。建立工廠和為班圖黑人在城市中建築住所的經費，尚須籌措。但是，設計者認為別無他途可循，因如上文所述，南

¹¹⁵ 特別注意南非天然資源委員會的報告書。

¹¹⁶ 見一九四九年在開普敦出版的土人事務委員會報告書（一九四六年四月一日至一九四九年十二月三十一日）第十五至第十六頁：(Transkei 在灌溉及工業上之前途。)

非聯邦的土地大抵貧瘠，使被侵蝕土地復原的工作方纔開始，而且聯邦必須仰賴它的礦藏和加工與製造工業來獲得必要的資財，以便向外國購買不可或缺的穀類及其他糧食，以補不足。

貳. 歷史簡述

(i) 荷蘭時期（一六五二年至一七九五年）

二六四。南非聯邦的發祥地是臺山灣和臺山間的一狹條土地，亦即 *Kaapstad* 或開普敦的所在地。一六五二年四月六日，荷蘭東印度公司職員 Jan van Riebeeck 在該地登陸，奉命開設一供應站，以便該公司船隻能獲得鮮菓、菜蔬與肉類，以充船員受壞血病的毒害。

Van Riebeeck 及其屬員不久便與以游牧為生的非常原始的小部落 Bushmen 和飼養牲畜的 Hottentots 發生接觸。雙方對牧地和牲畜失竊問題隨即發生爭執，以致使用武力，甚至引起兩次小規模的戰爭。戰爭結束，Hottentots 承認荷蘭在事實上佔領該地。嗣後，該公司職工紛紛離職，在城郊從事耕種，van Riebeeck 又呼籲荷蘭新教徒多多移入新地，因此白人人口漸見增加，荷蘭人遂有向內地擴展的趨勢。

二六五。同時，Hottentots 為荷蘭殖民地者耕田打雜，漸成習慣，但因人口頗少，未能使殖民地者大感滿意。東印度公司遂設法自非洲東岸 (Mozambique, Zanzibar 等地) 及 Madagascar 運入奴隸。因為荷蘭婦女為數極少，所以這三種種族份子（即白人、Hottentots 和非洲奴隸或以前的奴隸）雜居相處，更見自由。結果便造成了被稱為“開普敦混血種” (Cape Coloureds) 的人口，現在這種人口已逾百萬。

在荷蘭拓殖南非的初期，曾發生兩件大事。

二六六。第一，在一六八五年南特勅令 (Edict of Nantes) 撤消後的數年內，原先逃往荷蘭而經荷蘭政府許其前往南非避難，並授以土地的法國新教徒約二百人，大部份在被稱為 Fransch Hoek (法國區) 的肥沃地區安頓下來，該區至今尚有一個法國新教徒村。這批法國新教徒是目前在南非隨處可遇到的無數姓 Malherbes, de Villiers, Jouberts, Leroux 者的祖先，他們大都受過教育，因此從頭就有強大的勢力，以致荷蘭當局頗感不安，而有須採行有力的同化辦法。一七〇九年，荷蘭當局甚至規定一切公文不得使用法文。在以後二三代中，這些法國新教徒以及若干德國新教徒小團體與荷蘭居民完全同化，

但是他們使原已虔誠的荷蘭新教徒對於聖經，最急進的喀爾文教以及一種簡化的天命論，信仰益堅。

二六七。另一件大事是十七世紀末，若干馬來亞回教徒自爪哇到達好望角 (the Cape)。其中若干是因爲反抗荷蘭當局而被放逐至南非的馬來亞酋長。現在好望角的馬來亞社區約有六萬餘人，就是上述那批馬來亞回教徒的後裔。他們至今還戴土耳其帽，而且有其獨特的生活方式，雖然在統計上他們通常都被列爲“Coloureds”(混血人)。

二六八。十八世紀是南非居民爲取牧地而向開普敦西北、北部，尤其東部拓殖的時代。帶着牲畜越過 Hottentots-Holland 山區的牧農日多一日。這些牲畜簡直可說是在從未使用過的原始牧地上生長繁殖。荷蘭東印度公司並不將其所有的土地出售，而僅將它們出租；在一片牧地的牧草被牲畜食盡時，這些被稱爲“trekboer”(移徙或拓荒難民)的農民便帶着牲畜繼續前進。

這些拓荒農民最初祇遇到少數非常原始的 Bushmen。他們雖然深畏 Bushmen 的毒箭，但相當迅速地就將這些原始部落消滅了。未被消滅者向西北逃至喀拉哈利沙漠 (Kalahari Desert)，在該沙漠地區，現在仍可發現 Bushmen 的後裔。

二六九。十八世紀中葉甫過，沿着海岸而東進展最遠即到達大魚河 (Grootvis River) 的殖民者與強盛進取而人數衆多的非洲 Ngunis 部落發生接觸。這個部落在政治和社會方面都異常團結一致。他們從極北部南下，不知不覺已與白人正面相逢。該部落大部份是 Xhosas 人，但是波爾人 (Boers) 不加區別，借用亞拉伯人用以侮蔑 Xhosas 人的名字，統稱他們爲 Kaffirs (Kaffers) 人，因爲亞拉伯字 Kafir 的意思是惡棍和不信宗教者。這些部落也以畜牧爲生。此後，白人與黑人之間所發生的盜竊牲畜、衝突和報復性的事件，不可勝數。當 Xhosas 大規模進攻白人時，此種衝突稱爲 Kaffir 戰爭。在一七七九年至一八七七年之間，這種戰爭共有九次。即使交戰雙方能多少達成協議，劃定某項疆界，這種疆界也不久即被破壞。總之，波爾人必須永遠戒備。他們必須完全依靠自己，因爲好望角當局鞭長莫及，無能爲力。在他們的心目之中，黑人就是敵人。這種情形對於這批有須不斷警戒的粗魯農民以後的行爲態度，當然發生影響。

(ii) 與英國人初度接觸

二七〇。同時，這個荷蘭社區受到另一種威脅。這些荷蘭人雖然自願散居各地，但是深知必要時團

結一致之利，因此表演出一種非常堅強的民族力量，復因一切端賴自助，所以依戀傳統之心，至爲強烈。

一七九五年，法國革命軍佔領荷蘭。英國政府深恐法國艦隊佔領好望角的荷蘭殖民地 (該地是英印航線上的要地)，與逃亡英國的 Prince of Orange 獲得協議後，決定先發制人，佔領好望角。但至英法簽訂一八〇二年的亞眠條約 (Treaty of Amiens) 停止敵對行爲後，英軍便撤離該地，結束此第一次佔領。但不久以後，英法之間戰爭又起。荷蘭既爲法國屬國，英國政府謀深慮遠，決定再度佔領這個英印航線上的重要停泊地。第二次佔領 (一八〇六年) 直至一八一五年方告結束。但是英國已認清這個殖民地的重要地位，所以在滑鐵盧 (Waterloo) 大戰告捷後，即根據維也納條約 (Treaty of Vienna)，輕易取得那個殖民地。當然此舉事先並未徵詢好望角或 Stellenbosch 的“市民”(burghers) 或草原的“移徙農民”(當時有二萬六千人) 的意見。這是他們所永遠引爲不滿的第一件事情。

二七一。當初荷蘭當局格於情勢，統治該地，並不遇事苛求，執法如山。在鄉區 (Platteland) 或草原，中央當局的唯一代表是地方長官 (Landrost)，他的住所 (drosty) 和衙門往往合而爲一，是一架牛車，一個蓬帳，或一間茅舍。他既是行政長官，又是法官，來自倫敦的英國當局並未改變這種辦法，而且這個辦法的要點留傳迄今。可是，英國當局在實施其認爲必須實施的措施時，從頭就表現出比較苛刻嚴厲、甚至專橫的態度。若干措施，尤其影響到歐洲人與其土著鄰居或僕人之關係的措施，深爲人所不滿。

二七二。此外，英國當局處理這些行政工作的精神也完全不同。他們本着與那些農民的拓荒精神 (trekkees) 恰正相反的精神來處理其所承擔的艱巨工作，原來後者須日常應付現實生活上的困難，時時與野蠻部落鬭爭，英國當局則習於伏案工作，相信被殖民者視爲離奇的自由及人道主義，甚且對慈悲爲懷、主張一舉普遍廢止奴隸制度的運動，表示同情，復受來自倫敦的大批傳教士的影響。此輩傳教士極願自行負起決定南非土人政策的責任。

二七三。不僅如此，自一八二〇年以來，英國殖民者藉政府的幫助，開始抵達開普敦，其前往殖民地的東部者爲數更多。他們當然被視爲侵入者。波爾人深愛他們的土語“taal”(一種受環境影響而漸漸改變的荷蘭語)，當英國當局在一八二八年宣佈以英

文為該殖民地的正式語文時，波爾人的心情，可以想見。

總之，外國行政長官與其臣民立即發生衝突。雙方在性情上顯然不能相容（使雙方不能互相了解的語言上的障礙，姑置勿論），因此反感日深；波爾人對倫敦及自該地越海而來的各種新思想，懷疑日深，因為這種思想與他們的思想 and 利益完全相反。這種懷疑迄今還未消滅。

(iii) 拓荒者

二七四。不列顛人和波爾人第一次試圖共處，便不佳妙，二十年後，荷裔鄉民中最勇敢頑固和最好冒險的份子決心集團徙往北部蠻荒之區，以期免受英國當局的控制以及 Groot Vis 和 Kei 河彼岸好戰的 Xhosa 部落的重大壓迫。因此，一八三六年，在 A. W. J. Pretorius 和 A. H. Potgieter 等百折不撓之士的領導下，象徵着自由獨立精神的數千牛車 (ossewaens) 開始遠征。

二七五。這裏無暇敘述這些拓荒者的英勇事蹟，但這種事蹟即至今日猶使南非荷蘭種人 (Afrikaners, 波爾人後裔今稱)，不分老幼，為之感動不已。有應在此說明者，即這些拓荒者從事拓荒的偉業，遭遇無常，因此不得不借重經驗以解決問題，積久遂形成一種民族特性，今日國民黨的政策實應從這種民族特性和經驗主義中去尋其根源。波爾人既須逃避英國當局的控制，又須努力逃避黑人部落更番的劫奪和襲擊，他的唯一憑藉祇是他的鎗和信仰而已。他帶着巨冊荷蘭聖經，以便從中尋覓上帝意志的跡象，這是他唯一的書籍，也是他與西歐文化的唯一聯繫。

二七六。雖然在今日，南非聯邦的負責領袖或荷蘭維新教會 (Dutch Reformed Church) 的領袖並不嚴格解釋聖經的教條¹¹⁷，據以決定他們對種族問題的態度，但是大家似乎都同意在上一個世紀，波爾人的思想都是以這些狹義的教條為根據的。

二七七。在他們反覆誦讀和時加推敲的各段中，我們首先應當提到創世紀第九章，其中載有諾亞 (Noah) 對迦南 (Canaan) 及相信為其後裔的所有非洲黑種人所作的咒詛，迦南是閃 (Shem) 的兒子，而閃是諾亞三子之一，而且對於諾亞很不尊敬。該章第二十五至第二十七句如下：“就說迦南當受咒詛，必

給他弟兄作奴僕的奴僕。又說耶和華閃的神是應當稱頌的，願迦南作閃的奴僕，願神使雅弗擴張，使他住在閃的帳棚裏，又願迦南做他的奴僕”。

在此有須指出者，即當時荷蘭聖經把英文本中的 “servant of servants” (奴僕的奴僕)，法文本中的 “dernier des esclaves” (最下級的奴僕) 字樣譯為 “knecht der knechten”，意為最卑賤的農場或家庭奴僕。這個異點，頗關重要，因為在一八三四年英國當局正式廢除南非境內的奴隸制度以後，英國傳教士在指控波爾人實行奴隸制度時曾提到荷蘭聖經中上述詞句。

我們也應當提到創世紀第十章，其中列舉諾亞三個兒子的宗族後總結說：

“這些人的後裔將各國的地土、海島，分開居住，各隨各的方言宗族立國。”

要了解南非聯邦今日所信奉的理論以及民族企望，必須知道上述各段經文，因為這種理論和民族企望都是純粹的波爾傳統的產物。從這種傳統中孕育出下面各種思想：上帝注定世界各種族絕不平等；上天注定黑種人應受白種人的支配；民族各不相同，應自求發揚光大；酷愛民族獨立，民族語言及文化以及使一民族與眾不同的一切文物。

二七八。可是有一點宜加補充，波爾人忠於聖經的族長傳統，對於糾正諾亞所作咒詛中野蠻殘酷的部份一事極為珍視。他們是主人 (baas)，黑人是他們的奴僕，這是不容置辯的當然之事；可是他們具有極強的正義感，因此認為既然享有主人的特權，就同時有以正義待其奴僕的義務。從父道政治的觀念到託管觀念，尤其是本着“基督精神”的託管觀念，祇是一步之隔¹¹⁸。從下文中可知這種觀念對南非聯邦的政治至今猶有非常重要的影響。

(vi) 大遷徙的後果

二七九。大遷徙是對英國政府的一個反抗，大家都知道此事在歷史上的後果，因此我們祇須將其犖犖大端重新提出。約在十九世紀中葉，波爾人憑其堅忍不拔的決心，遠能克服一切障礙，建立起兩個獨立共和國，並各設有國民議會 (Volksraad)。其

¹¹⁷ 見 Dr. W. A. Visser 所著 “南非教會訪問錄” (Visit to the South African Churches), T. Hooft, 一九二二年。

¹¹⁸ 此項關於南非聯邦土人政策部分由來的略述是以若干史料為根據，其中有 J. A. I. Agar-Hamilton (比勒託利亞脫蘭斯瓦爾學院高級講師) 所著拓荒者的土人政策 (The Native Policy of the Voortrekkers) 開普敦，一九二八年。

一爲脫蘭斯瓦爾共和國或南非共和國（一八五二年成立），另一爲橘河自由邦（一八五四年成立）。但是，大不列顛的膨脹力和該國所代表的資本主義制度不久就追隨而至，將前屬該國的頑固臣民包圍起來。早在一八四三年，納塔爾（Natal）已是英國的殖民地。波爾人隨地都面臨以前的敵人。巴蘇托蘭（Basutoland）、培楚阿那蘭（Bechuanaland）和斯瓦西蘭（Swaziland）所以繼續成爲被圍在南非領土內的土地，而且至今仍爲英國的保護地者，其故在此。

二八〇．一八七〇年慶伯利（Kimberley）發現鑽石，一八八六年藍特金山區發現金礦，因此英方建設鐵路，開發南非，此事使波爾人益覺受到包圍。繼一八八〇至一八八一年的第一次波爾戰爭以後，一八九九至一九〇二年間又發生第二次波爾戰爭。第二次戰爭歷時更久，戰況更烈，結果使兩共和國慘失獨立地位，而過去的仇恨，亦因此更形深刻。此次戰爭所造成的其他不幸後果之一，是使白人，不論其爲荷爾人或英人的後裔與班圖黑人的關係問題——一個非常重要的問題——擱置多年，不克解決。

(v) 班圖黑人

二八一．上文所述在十八世紀末與波爾人發生衝突的 Ngunis 人是一大羣非洲土人部落之一，各部落土人身體上的特徵大不相同，漸漸統稱爲班圖黑人。

這個名詞的原意與語言學的關係較與人種學的關係爲大。“*Ba-ntu*”（*Mu-ntu* 一字的多數）一字是中非及南非語文中指“人”或“人民”的最普通的古字。

這許多部落不但在語言上有關，而且在地理上亦復淵源相同。他們的一切神話傳統無不提到北方的“發祥地”以及當初他們佔據着後日成爲他們所有的土地而仍有作客他鄉之感的時期，這些部落至今還有這種回憶。

二八二．人種誌學者已斷定在過去若干世紀內，班圖黑人曾四度自北部向南移民，最後一次的移民是組魯人（Zulus）。在十八世紀及十九世紀初，組魯人曾前進到東南非亞熱帶森林的邊緣，即納塔爾境內後日被稱爲 Zululand 的地方。

二八三．不論這些混亂而死傷奇重的戰爭的歷史含有多少教訓——在大遷徙前夕，這些戰爭有時甚至成爲征服與被征服部落的殲滅戰爭——此地無暇加以敘述。但是，在另一戰線發生的劇戰，即拓荒者與組魯人的戰爭中，至少有一件事必須加以追述，

因爲此事在大家的記憶之中，至今猶然歷歷在目，栩栩如生。一八三八年六月六日，波爾領袖 Pieter Retief 及同伴六十餘人中伏就擒，被戮於 Zulu 酋長 Dingaan 所居的村落中。但是荷蘭拓荒者立即復仇，於同年年底以前（一八三八年十二月十六日）在領袖 Andries Pretorius 指揮下，在 Umslatos 河附近與 Zulu *impis*（兵團）作戰，殺 Zulu 戰士三千人，並且粉碎 Dingaan 的權力，自此以後 Umslatos 河就被稱爲血河（Blood River）。兩年後，Dingaan 被逐出納塔爾，並爲敵對部落所殺。

自此兩波爾共和國，以及以後的南非聯邦便定該日爲休假日，實行大赦，以資慶祝，稱爲 Dingaan 日。直至最近，爲免滋生不難意會的誤解起見，政府決定保留這個休假日而將其易名爲較少刺激性的誓約日（Day of the Covenant），南非荷蘭語中稱之爲 *Gelofedag*。

二八四．自英軍在一八七九年一戰摧毀組魯王 Cetewayo 的反抗力量以後，除一八八八及一九〇六年兩次小叛亂以外，白人與班圖黑人之間不復有敵對行爲。來福鎗終於制勝了弓箭和長矛。經一百餘年的流血鬪爭以後，來自南部海洋的歐洲征服者已經克服自北部南下的其他黑色征服者。自此以後，白人遂不斷作較有系統的努力，與殘剩土地內仍受部落酋長管轄的班圖牧人和農民達成一種永久性的相處辦法，而同時他們在耕植、採礦、工廠及城市家庭方面所需要的非人的努力，則仍可照常利用。

(vi) 印度人

二八五．自一八六〇年以來，一個外來的人種使南非的種族情勢，更形複雜。一八六〇年十一月十六日，納塔爾英國種植甘蔗者所僱第一批印度契約工人抵達納塔爾港（Port Natal）。因爲組魯男子以作戰爲主要任務，輕視耕植，一向將農務委交婦女，所以僱用組魯勞工，不甚適宜。

甘蔗園主費數年之力，始勸動納塔爾政府相信允宜在亞洲徵募勞工，而且此事納塔爾政府必須獲得倫敦政府和印度英國管理當局的同意。

在印度賤民中找尋志願勞工，並不困難。這些人簽約工作若干年，期滿可要求續約，或在南非自由居留，或免費遣送回籍。絕大多數印度勞工在契約滿期後寧願留在南非，其中有很多人在其所能租得或購置的小塊土地上從事園藝，以供市場之需。

二八六．同時，少數較有資本和教育程度較高的印度回教徒開始在南非經營商業，而且不久就頗爲發達，一八六九年，納塔爾總計有印度人五千人。

二八七. 直至一九一一年，南非政府始因印度政府之請，禁止印度契約工人自由入境。兩年後，即一九一三年，所有印度移民入境均在禁止之列，因為在是年所施行的移民管理法授權禁止所有被視為不良份子的人移入國境。

二八八. 但是，印度人的生殖率極高，因此雖然死亡率不低，人口仍不斷增加，現在已達三十六萬五千人。納塔爾方面印度人之多適與白種人相等（兩種族人口各逾二十五萬人），在脫蘭斯瓦爾和好望角省方面，印度人亦逾六萬之數。

二八九. 同時，歐洲人因競爭日烈，惴惴不安，因此對脫蘭斯瓦爾及納塔爾政府大施壓力，該兩政府在此種壓力之下，遂對印度人在行使政治權利，或購置財產，甚或在自一省移往他省方面課以種種限制。因此，印度人乃從事消極抵抗，於一九〇六年發動第一次有組織的反抗運動。主持這一運動者即是甘地(Mahatma Gandhi)他當時正住在南非。他便是這樣以其獨特的人格，樹立了一個反抗任何歧視政策的印度人傳統¹¹⁹。他並有功於加強南非境內印度同胞的社會意識和為其本種族効力的精神。

叁. 議會及行政制度

(i) 一九〇九年，南非法

二九〇. 一九一〇年五月三十一日，由前橘河和脫蘭斯瓦爾兩共和國及前好望角和納塔爾兩英屬殖民地合併而成的南非聯邦宣告成立。但是，南非聯邦的成立祇是隱匿而並未解決雙方對立和仇視的情形。雙方的傳統和傾向顯然很不相同，尤其是在目前好望角殖民地與以前兩個獨立共和國之間。

在好望角，當局至少在理論上內心不願承認膚色和種族可以決定任何公民有無資格行使政治權利。凡具備若干條件的男子都享有選舉權，而且在理論上任何選民都能擔任公職。但在脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦則法律明定非歐洲人不得享有選舉權，或擔任公職。納塔爾在法律規定與政治措施及趨勢方面有倣倣上述兩共和國的傾向，但同時熱誠擁戴英皇。

¹¹⁹ 見南非印度人公會主席一九五二年二月二十日致南非聯邦總理函，內稱：“南非印度人在精神上能堅信甘地的箴言，並且以甘地為楷式，引以自豪，甘地的箴言為致力於正義與真理，並以大無畏的精神與堅忍不拔的決心為反抗有違正義的舉動和壓迫和平奮鬥。”見附件陸。

雖然這些差別以及其他許多不同之點使統一大業既難且慢，但是一個全然可以生存的新國家終於出現了，不過在這個國家中，佔人口多數的荷蘭種人民對社會及其他問題的態度漸佔優勢也是自然的趨勢。

(ii) 中央政府

二九一. 南非聯邦與大不列顛國協中加拿大及澳大利亞諸國不同，是一個中央集權的國家，其所轄四省的省會議(Council)，——與議會制度下的議會不同——並不享有主權。總督代表英皇，是聯邦與不列顛國協間的主要聯系，原為英國高級官員，但今後則將由聲望卓著的南非公民充任。南非聯邦的真正主權由議會行使，議會由眾議院及參議院組成，眾議院一百五十九人，參議院四十八人，均必須為歐洲人。雖然非歐洲人佔全部人口四分之三以上，但是荷蘭及英國殖民者的後裔協議不予非歐洲人(南非荷蘭語稱非歐洲人為 *Nie Blankes* 即“非白人”之意，更見確當。)以選舉其本種族人為其代表的權利。

二九二. 眾議院議員一百五十九名中，一百五十名由四省選民選舉之(自一九三〇年起“歐洲種”婦女亦享有選舉權);六名自一九四九年起由西南非領土的“歐洲”選民選舉之;其餘三名由好望角省“非洲”選民選舉之。

二九三. 選民資格，各省略異：(1) 在所有四省，凡“歐洲”公民，年在二十一歲以上者，均享有選舉權；(2) 在好望角省及納塔爾，凡識字的混血種男子，每年收入在五十非鎊以上或有價值在七十五非鎊以上之財產者，亦有選舉權；(3) 在好望角省，凡能讀能寫的“非洲”男子，每年收入在五十非鎊以上或有價值在七十五非鎊以上之財產者，亦有選舉權。但是他們的姓名係載列另一選舉人名冊。

二九四. 參議員四十八人中，三十二名(每省八名)由議會議員及省參議會議員會同選舉之；二名由議會議員及西南非立法大會代表會同選舉之；十名由政府推舉；其餘四名則由聯邦境內“非洲人”依相當繁複的間接投票制選舉之，任期五年。

二九五. 另有一點應予注意，即根據南非法的規定，由政府推舉的四個參議員的委派，必須以其是否由於從政或其他經驗而深切了解南非有色種族的請求與合理願望為根據。

二九六. 參議院議員任期十年，但眾議院議員則五年選舉一次。

二九七. 南非聯邦的正式語文原為荷蘭文及英文兩種(一九〇九年南非法第一百三十七節規定)。但是, 南非政府不久發現純粹的荷蘭語與南非人實際上所說的荷蘭話, 差別已顯得太大。事實上, 南非荷蘭語文(Afrikaans) 必須視為另一種語文, 因此一九二五年所頒第八號法律規定一九〇九年南非法第一百三十七節內“荷蘭文”一詞, 不論其在該法全文中何處出現, 應一律視為包括南非所通用的荷蘭語文在內。事實上, 與其說是“包括”, 毋寧說是替代, 因為南非所用的荷蘭語文是那樣獨立而有力, 它已取純粹荷蘭語文的地位而代之。

二九八. 南非議會的工作情形使人聯想到英國的議會。在行政方面, 南非與英國亦復相似, 其唯一例外自然是: 在南非, 土人事務部若非最重要的一部, 亦為最重要諸部之一。大家務必記住南非聯邦與一個殖民國家, 極相類似, 但其殖民地——稱保護地或者更好——散佈於母國本身的領土內。這種幾乎是分解不清的錯綜關係造成了一種獨一無二的情勢。

(iii) 省政府

二九九. 南非聯邦四省, 各置省長一人以治理之, 並佐以行政委員會及省議會, 行政委員會設委員四人, 向以省長為主席。省長由南非政府委派之。因為一切權力都集中在比勒記利亞(Pretoria) (在國會開會期間則集中於開普敦, 因依法律規定國會必須在開普敦舉行屆會), 所以各省議會所頒法令僅僅限於初等及中等教育(事實上這是他們的主要任務)、醫院、省築公路等事項。省議會徵稅派捐的權利受中央政府的嚴格限制, 中央政府頗趨向於嚴密控制省財政, 確立了依其自身對各省需要的判斷將國會所通過經費的一部份分配各省的慣例。

(iv) 地方當局

三〇〇. 地方政府的組織, 富於柔性, 各省不同, 甚至在各省之內, 各地亦復相異。因此, 在好望角省, 若干地方行政機關可同時構成一個較高級的立法機關, 稱為區議會(Divisional Council), 這個立法機關甚至有課徵小稅的權利。但是, 在省級以下, 最重要的行政單位則為縣或審判區(magisterial district), 這是在縣長或判事(magistrate)管轄下的一個區域。在大城市中, 市議會掌理一般行政事務, 判事的職務限於司法。但是, 縣長通常所履行的則是很多種行政方面的職務。在鄉區, 縣長雖是一個法官, 但更是一個行政官。這種一人兼理行政與司法

的辦法, 顯然是過時的舊制, 但是頗為經濟, 而且在實際上似乎成效良佳。

三〇一. 所有城市, 不論大小都有一個民選的市議會。在橘河自由省及脫蘭斯瓦爾, “非歐洲人”不得參加選舉; 在納塔爾, 除歐洲人外, 僅混血種人有選舉權; 在好望角省, 理論上所有市民, 不分種族, 均得參加市議會議員的競選。所以, 在開普敦及伊利莎白港, 若干混血種人曾當選為市議會議員。例如, 現時開普敦市議會議員 Mrs. Z. Gool 即為一混血種女子, 自一九四九年以還, 她並擔任市議會公共衛生及居住問題委員會的主席。

三〇二. 在聯邦任何城市、鄉村或農莊, 都可發現大批班圖黑人、印度人或混血種人。在農莊, 非洲人或混血種人都在離開主人住宅頗遠的園地內居住。在城市中, 除住在主人所備下房中的傭僕外, “非洲人”通常都被迫住在“居留區”“locations”(lokasie)內, 受另一管理機關的管治。

三〇三. 這個複雜的制度有悠久的傳統為其根據, 我們在此無法詳加論述。但是我們至少必須提及下列各點。凡屬非洲人“居留區”均由各市土人事務委員會管理。這個委員會執行職務時輒徵詢土人諮詢會的意見, 土人諮詢會通常由六個“非洲人”組成之, 其中三人由“居留區”內非洲居民選出, 其他三人則由該諮詢會議長歐督管理員委派。諮詢會的意見或被接受, 或被忽視, 但是市議會所提涉及“居留區”的任何提案必須經省長或土人事務部長核准, 方能成為市頒法令。

(v) 土人保留地

三〇四. 南非班圖黑人約有三分之一, 計三百萬人, 集居於保留地中。很多保留地是小塊被包圍地, 但其他保留地, 尤其在好望角省東部 River Kei 彼岸領土即 Transkei 及 Zululand(納塔爾), 脫蘭斯瓦爾北部的保留地, 則範圍頗大。但是, 目前土人保留地的面積僅佔聯邦領土百分之九點七。如政府繼續購置土地, 使保留地面積達到法律所規定的五萬八千平方哩, 則其比例將佔總面積百分之十三。

三〇五. 管理機關根據各保留地的大小範圍, 各部落制度的力量, 以及在某種程度內根據各省的傳統, 以不同方法從事管理。但是, 所有保留地都直接受土人事務部的管轄。該部有將一切事項集中處理的趨勢, 最近所通過旨在達成統一管理的法律(一九五一年班圖族當局法)即係該部一手促成。

職務日增的土人事務部負有維持土人領土內治安與司法的責任。此外，該部的另一重要職務是購買並開發屬於南非土人信託基金會 (South African Native Trust) 的土地。該基金會是根據一九三六年土人信託基金及土地法 (Native Trust and Land Act, 1936) 而設立的。

三〇六. 爲便於管理土人起見，全國經劃分爲六區，各設土人事務首席專員一人以管理之。土人事務部長旁受土人事務委員會的協助與諮詢，該委員會置委員三人至五人，任期五年，由政府指派之。

三〇七. 土人事務部長以具有總督簽署的“公告”宣佈他的決定。換言之，該部長誠然受國會的指示和監督，但是卻可說兼負立法和行政雙重責任。土人事務部長 M. J. Jansen 在就任總督新職前曾於一九五〇年四月二十日在衆議院中正確地說：土人事務部在事實上就是一個政府，下設各處，分別處理土人事務的某一方面。

(vi) 脫蘭斯開 (TRANSKEI)

三〇八. 好望角省東部的脫蘭斯開是全由班圖黑人居住的最大的一片土地，我們很可以該地爲例，說明管理的方法。

那片領土受分負聯邦全境責任的六個土人事務總專員之一的直接管轄。自一八九四年以來，脫蘭斯開就創立了一種土人代表制度。該地設有許多地方及縣議會，後者共有二十六個，各由代表六人組成，其中四人由土人選舉，其餘二人則由“歐洲”當局指派。縣議會由“縣長”主持之，縣長爲歐洲人。各縣議會派非洲代表三人 (其中一人由縣議會指派，其餘二人由土人選舉) 出席在 Umtata 開會的脫蘭斯開領土總議會 (土名 Bunga)，該領土總議會由脫蘭斯開行政長官擔任主席，二十六縣縣長爲當然代表。

三〇九. 又根據一條出人意料之外的規定，Western Pondoland, Eastern Pondoland 以及 Tembuland 的土人酋長也都是當然代表。這種反常的規定表示過去中央政府對於兩種可行而相反的政策之游移不定：那便是摧毀部落酋長的專制權力，而建立以“民主”選舉爲基礎的地方政府，抑或在各酋長願欣然接受土人事務部長指示的諒解下，保持甚至加強各酋長的權力。

第一種政策是與好望角省的民主傳統相吻合的。第二種政策與民族主義的概念比較接近，一九五一年的班圖族當局法便是這種政策的表現。

第四章

各種族人口情况¹²⁰

三一〇. 南非聯邦因人種問題複雜，統計材料不全，而且絕少有人對該問題作週密的研究，所以檢討南非聯邦的人口情形，頗感棘手，因此之故，本章僅對南非聯邦四大種族中各種族的人口情况和趨勢作一簡略敘述¹²¹。

三一—。爲便於敘述起見，本章分爲五節：

壹. 引言

貳. 各種族的特徵及其組成

¹²⁰ 本委員會於擬具本章時曾參酌巴黎全國人口研究院院長 Mr. Alfred Sauvy 及 Mr. Frédéric Tabah 應本委員會之請所提出的報告書。

¹²¹ 本章所載資料係根據南非聯邦政府官方文件 (人口統計及報告等) 以及其他統計材料。本委員會並曾參閱下列各書：

(1) Lord Hailey 所著“非洲通覽：非洲薩哈拉以南所發生問題之研究”(An African Survey. A Study of Problems arising in Africa South of the Sahara), 非洲調查研究委員會 (Committee of the African Research Survey) 在英國國際問題皇家研究院 (Royal Institute of International Affairs) 贊助下所刊行，一九四五年牛津大學出版社出版。

叁. 人口的結構

肆. 人口動態

伍. 下一代情形之預測

壹. 引言

三一—。吾人對現有資料稍加瀏覽，可知南非聯邦境內現有人口一二，六四六，〇〇〇人，並悉自一九〇四年以來其人口增加情形如下：

(2) C. W. de Kiewiet 所著“南非社會經濟史”(A History of South Africa, Social and Economic), 一九四六年牛津大學出版社出版。

(3) L. T. Badenhorst 所著“南非人口日後的增加及其可能的年齡分佈”(The Future Growth of the Population of South Africa and its Probable Age Distribution), “人口問題研究”(Population Studies) 第四卷第一號，第三至四十六頁，一九五〇年六月劍橋大學出版社出版，及“一九一一年至一九三六年南非聯邦各地生殖率之差別”(Territorial Differentials in Fertility in the Union of South Africa, 1911-1936), “人口問題研究”第六卷第二號，第一三五至一六二頁，一九五二年十一月劍橋大學出版社出版。

| 日期 | 人口 |
|------------|------------|
| 一九〇四年..... | 5,175,000 |
| 一九一一年..... | 5,973,000 |
| 一九二一年..... | 6,929,000 |
| 一九三六年..... | 9,589,000 |
| 一九四六年..... | 11,418,000 |
| 一九五一年..... | 12,646,000 |

三一三. 但是, 如想說明這些數字的意義, 並且確定何種情況影響人口的增加, 便會遇到一種重大困難: 人口中僅一小部份有可靠統計資料可資依據。關於其餘人口的資料往往殘缺不全而又不可靠, 以致連若干種族人口動態的方面都始終無法確定。

貳. 各種族的特徵及其組成

三一四. 南非聯邦的人口經聯邦當局正式劃分為四個種族:

- (1) 歐洲人 (Europeans)
- (2) 土人 (Natives)
- (3) 亞洲人 (Asiatics)
- (4) 混血種人 (Coloured)

這些名詞的定義如下:

(1) “歐洲人”一詞係指“純粹歐洲人的後裔”。

(2) “土人”一詞指“血統上純粹屬於班圖種族的人”。此種人有時被稱為“非洲人”(Africans)或“班圖黑人”(Bantus), 此二名詞意義相同。

(3) “亞洲人”一詞係指“土生亞洲人及其後裔, 主要部份為印度人”。

(4) 混血種人及其他有色人主體包括開普混血種人, 但也包括開普馬來人, Bushmen, Hottentots 及所有混血種人”。

後面三個種族的人有時統稱“非歐洲人”(Non-Europeans)¹²²。

三一五. 本委員會雖充分了解這種分類的缺點及其引起的種種困難, 但不得不加以採用。凡是“白人”(Whites), 不論來自何洲, 都被視為“歐洲人”, 這是任何人都能注意到的事。關於此點, 南非荷蘭語中所用 *Blankes* (白人) 及 *Nie-Blankes* (非白人) 二詞是很有意義的。在南非聯邦“混血種人”(Coloureds) 一詞的意義遠較此詞在盎格魯薩克遜國家中所含的意義為狹仄, 而且在實際上通常是指混血種人,

¹²² 南非聯邦官方年鑑, 一九四九年版, 第一〇九五頁。

而並不包括黑人及亞洲人在內。本委員會在本報告書內, 尤其在第六章(該章分析南非對各種族實施差別待遇的法律)所述初步意見中曾屢次舉例說明因定義有欠精確所引起的種種困難¹²³。

三一六. 本節業已對各種族略加說明, 下文將依各種族人數的多寡——而不依上述官方所定次序——對各該種族加以檢討。容後當再提出更詳盡的資料。

(i) 土人(即班圖黑人(Bantus))

三一七. 班圖黑人是南非最重要的種族。根據一九四六年的人口調查, 班圖黑人估計共有七, 八三一, 〇〇〇人, 但是他們並不是一個統一的種族。

三一八. 就語言而論, 班圖黑人百分之三十說 Xhosa 語, 百分之二十六說 Zulu 語, 百分之十一點一說 South-Sotho 語, 百分之九點八說 Sepedi 語, 百分之七點四說 Sechuana 語, 百分之四點七說 Shangaan 語。

各族在地域上的分佈情形如下:

好望角省: 百分之八十五的班圖黑人為 Xhosas;

納塔爾: 百分之九十三的班圖黑人為 Zulus。

橘河自由省: 百分之六十四的班圖黑人為 South-Sothos。

根據一九四六年的人口調查, 脫蘭斯瓦爾省計有班圖黑人三, 一二二, 〇〇〇人, 其中各族幾乎應有盡有。但是下列各族則大部份集居在脫蘭斯瓦爾省, 其人口比例如下:

| 族名 | 百分比 |
|----------------|-------------------|
| Sepedi | 99 |
| Venda | 99 |
| Ndebele | 98 |
| Shangaan | 97 |
| Swazi | 95 |
| Sechuana | 63 ¹²⁴ |

三一九. 了解英語及南非荷蘭語這兩種正式語文者, 男子似較女子為多。在這全部班圖黑人中, 百分之七說英語, 百分之十三說南非荷蘭語, 百分之六兼操上述兩種語言, 百分之七十四既不說英語, 亦不操南非荷蘭語。

¹²³ 見第四四五段以下各段。

¹²⁴ 南非聯邦一九四六年人口調查。特別報告書第一八九號。“土人之正式及家庭語言與識字能力”(Official and Home Languages and Literacy of Natives) 第 xiii 頁, 一九五一年七月出版。

三二〇。就宗教而言，根據一九三六年的人口調查，班圖黑人所信奉的各種宗教如下：

| | 百分比 |
|---|------|
| 異教..... | 50.4 |
| 土人獨立教會 (Native Separatist ¹²⁵)..... | 16.5 |
| 美以美教派 (Methodist)..... | 12.1 |
| 英國國教 (Anglican)..... | 6.2 |
| 信義會派 (Lutheran)..... | 4.7 |
| 羅馬公教 (Roman Catholic)..... | 3.5 |
| 荷蘭維新教會 (Dutch Reformed)..... | 2.3 |
| 其他教派..... | 4.3 |

好望角、納塔爾和脫蘭斯瓦爾三省的班圖黑人，有一半以上列為異教徒，但是在橘河自由省，則其被列為異教徒者祇有四分之一。在各基督教會中，土人獨立教會在好望角省以外各省中，信徒最衆。在好望角省則以美以美會派教友最多。信奉回教的土人僅一千四百四十人。

三二一。就識字能力來說，十歲以上的班圖黑人能寫讀其自身語文者的百分比如下：能寫能讀者佔百分之二十七；能讀不能寫者佔百分之一點九，文盲佔百分之六十九，未報有無寫讀能力者佔百分之二點一。

男子具有寫讀能力者的百分比（百分之二十七點八）較女子（百分之二十六點一）略高。城市中能寫能讀者的百分比（百分之四十三點八）較鄉村中的百分比（百分之二十一點四）高出兩倍以上。雖然在鄉間，能寫能讀的男子（佔百分之二十一點六）較女子（佔百分之二十一點一）略多，但是在城市中能寫能讀的女子（百分之五十點九）則遠較男子（百分之四十點五）為多。此乃因蘭特金山區的男子，尤其土人礦工，沒有寫讀能力者比例甚高所致。

三二二。在十歲以上的班圖黑人之中，百分之十點五能寫讀英文，百分之四點六能寫讀南非荷蘭文。在城區，能寫讀英文及南非荷蘭文者較鄉區為多；又同在城區中，具有此種能力的女子較男子多約兩倍¹²⁶。

三二三。根據一九四六年的統計，班圖黑人中百分之九十三點二生於南非聯邦，百分之六點五生於聯邦以外各地，百分之零點三的出生地不明。非在聯邦出生的班圖黑人之中，一九九，三二七人生

於巴蘇托蘭 (Basutoland)；一四一，四一七人生於葡屬東非 (Portuguese East Africa)；六一，〇〇〇人生於 Nyasaland；四五，五四九人生於 Southern Rhodesia 及 Northern Rhodesia；三八，五五九人生於培楚阿那蘭 (Bechuanaland)；三三，七三八人生於斯威士蘭 (Swaziland)；六，七一六人生於 Angola；四，九九〇人生於西南非；二，九三七人生於坦干伊喀 (Tanganyika)。根據一九三六年所有較詳資料，可知在非在聯邦出生的班圖黑人之中，成年男子為數最衆，不過在橘河自由省內，則可發現很多生於巴蘇托蘭的女子，非在聯邦出生的班圖黑人大都在脫蘭斯瓦爾省，其中大部份受僱為礦工。

三二四。根據班圖黑人男女的數目（脫蘭斯瓦爾省所吸收的移徙勞工為數最多），可以部份窺見由於上述情形而造成的男女人口比率不平均的現象。男子對女子每一百人所佔比例如下：

一九三六年各省土人(班圖黑人)男女分配表

| 省名 | 男子 人數 | 女子 人數 | 女子每一百 人之相對 男子人數 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| 好望角 (脫蘭斯開領土除外)..... | 429,447 | 462,148 | 93 |
| (脫蘭斯開領土)..... | 488,898 | 665,077 | 74 |
| 納塔爾 (組魯蘭除外)... | 584,473 | 616,719 | 95 |
| (組魯蘭)..... | 158,127 | 194,310 | 81 |
| 脫蘭斯瓦爾... | 1,381,014 | 1,063,366 | 130 |
| 橘河自由省... | 270,692 | 282,418 | 96 |
| 總計 | 3,312,651 | 3,284,038 | 101 |

脫蘭斯開領土和組魯蘭兩地男子的比例較低，而脫蘭斯瓦爾省男子比率頗高，由此可見成年男女因勞工移徙而分開的程度。根據好望角和納塔爾兩省其他部份以及橘河自由省的男女比率，大家無法知道各該省內各特定區域間在男女比率上的差異情形。大家並應記得男女人數包括相當數目的兒童在內，因此成年男女分配不均的情形，更見顯著。其他詳情當在本章第三節中加以敘述。

(ii) 歐洲人

三二五。南非的歐洲人口有兩個不同的來源：

¹²⁵ 由班圖黑人基督教徒所建立不受歐洲人影響或控制的約八百個教堂組織而成。

¹²⁶ 見特別報告書第一八九號，第 xiii 至第 xiv 頁。

(a) 操南非荷蘭語者是早期荷蘭殖民者的後裔，荷蘭殖民者在南非聯邦已有三百餘年的歷史。雖然到達南非的荷蘭殖民者人數素非龐大，但是他們因為生殖率高，所以人口激增，以致不得不逐漸擴充其所佔領的區域。荷裔南非人大部份為鄉村和農業人口，但是，近幾年來，由於工業昌盛，這種情形已發生變化。

(b) 操英語者抵達南非較晚。甚多說英語的移民直至上一世紀纔開始來到南非，當時英國已經高度都市化，因此這一部份人口的文化背景與上述人口不同。在上一世紀內，操英語的居民大都集中在好望角和納塔爾省的城市中。最近，因為礦業和工業發展的結果，操英語者大批移入脫蘭斯瓦爾的城市區域。在本世紀內，進入南非聯邦的移民大都為操英語者，但是荷蘭南非人的生殖率卻遠較前者為高¹²⁷。

三二六。一九二五年至一九三九年間，移入民僅較移出民多四萬四千人。一九四〇年以後，移出民反較移入民為多。在一九四七年至一九四九年這三年內，移入民又較移出民多五萬五千人。在一九五〇年及一九五一年內，移出民人數較移入民人數為多。移入民大都來自英聯王國，移出民則大部份移往 Southern Rhodesia。一九四七年至一九四九年期內的移民情形可說是相當例外，在最近的將來，大批歐洲人移入或移出南非聯邦的事情也許不會發生。

三二七。因為移入民日見減少，所以今日南非的“歐洲”居民乃是一種“歐裔”人民。

在一九四六年，南非歐洲人中有百分之八十九點四係南非聯邦出生，百分之五點六係英聯王國及愛爾蘭出生，其餘則係其他國家出生。

三二八。語言是區別這兩種人民的主要標準。

試仍以一九四六年的人口調查為根據，歐裔人民可依其所用語言分列如下：

| 家庭語言 | 全人口 | 城區 | 鄉區 |
|----------------|-------|-------|-------|
| 操南非荷蘭語者..... | 57.3 | 47.8 | 82.4 |
| 操英語者..... | 39.4 | 48.5 | 15.3 |
| 並操上述兩種語言者..... | 1.3 | 3.7 | 2.3 |
| 不能說上述兩種語言者 | 2.0 | | |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

¹²⁷ 如欲了解歐洲移入民的全部情形，應該記得若干法國 Huguenot 及德國 Hanoverian 移民業已與荷蘭南非人合成一體。二十世紀初，若干猶太人自中歐及東歐移入南非一事，亦應加以注意。

三二九。在下列三省中，大多數歐洲人操南非荷蘭語：即在橘河自由區百分之八十六點七；在好望角省佔百分之五十八點七；在脫蘭斯瓦爾省佔百分之五十八點四。在納塔爾省英語為主要語言，操英語的歐洲人佔百分之七十四點一。

三三〇。城市人口中操英語者與操南非荷蘭語者人數大致相等，這是最近的現象。近在一九三六年，城區歐洲人口中操英語者猶佔百分之五十二點六而操南非荷蘭語者則僅有百分之四十一。反之，同年鄉區人口中操南非荷蘭語者則達百分之八十四，自後此項百分比業已降低。城區荷蘭南非人的增加和鄉區荷裔南非人的相對減少，實因荷蘭南非人由鄉區移入城區的速率遠較操英語者為高所致。鑒於都市的繼續發展，荷蘭南非人很可能在城市人口中漸佔優勢。但就大都市言，則英語顯然仍是主要語言。是以一九四六年時歐洲人中操英語者與操南非荷蘭語者的比例，在開普敦為一百比四十；在德班為一百比十六。但是，在比勒託利亞（南非聯邦首都）及花泉城（Bloemfontein，橘河自由省省會）則操南非荷蘭語的歐洲人遠較操英語者為多。

三三一。能兼操英語及南非荷蘭語的人，日見增多。一九四六年，全部歐裔人中，百分之六十九能說上述兩種語言，另有百分之十七祇能說英語，百分之十三點八僅能說南非荷蘭語。比較年青的居民幾乎全都兼通這兩種語文。

三三二。語言以次，宗教是區別這兩種歐裔人民的重要特徵。根據一九三六年的人口調查，歐裔人民中一半以上信奉荷蘭維新教會。歐裔人民可依其所屬教會分列如下：

| | 百分比 |
|--------------------------------------|------|
| 荷蘭維新教會 (Dutch Reformed Church) | 54.3 |
| 英國國教 (Anglican Church) | 17.2 |
| 美以美教派 (Methodists) | 7.1 |
| 羅馬公教 (Roman Catholic Church) | 4.6 |
| 猶太教 (Hebrews) | 4.5 |

其餘歐裔人民大部份分屬基督新教其他各宗派。

三三三。從這兩大支歐裔人民的職業分配中可看到他們文化背景的不同之處。這種差別可能隨城市中操南非荷蘭語者百分比的增加而漸漸減少。根據一九三六年的人口調查，當時從事農林業及漁業的歐裔人民中，操英語者僅佔百分之十一點三，操南非荷蘭語者則佔百分之八十六點四。在公共行政及

運輸業務方面，荷裔南非人亦略佔優勢。但是在所有其他經濟部門，則說英語的歐洲人較操南非荷蘭語者為衆多。

操英語者在各職業團體中所佔比例如下：

| | 百分比 |
|-------------|------|
| 採礦業..... | 59.5 |
| 工程及冶金業..... | 65.9 |
| 商業及金融業..... | 69.1 |
| 各種專業..... | 69.2 |
| 運動及娛樂業..... | 80.4 |

(iii) 混血種人 (Coloured)

三三四. 這一部份人民絕大多數是在好望角省。我們必須把他們與“土人”即班圖黑人和亞洲人區別清楚，主要原因是他們的發展過程不同，所享有的法律和社會地位也不同。

“這羣人民是好望角殖民地初期的混血奴隸的後裔與 Hottentot 人的遺民，並加入若干歐洲人與 Bushman 的血液而成。……一九三六年時，被稱為“開普混血種人”(Cape Coloured) 的這羣人民佔全部混血種人四分之三，此外，祇有三個其他種族各佔百分之一以上，即 Hottentot (百分之十一點二五)，開普馬來人 (Cape Malay) (百分之四點四三)，以及 Griqua (百分之四點一一)。但是，這必須視為非常概略的分類，因為混血種人的血統是非常混雜的，舉例來說，在 Hottentots, Bushmen, 和 Griquas 中，便絕少血統純粹的份子。人數最衆的“開普混血種人”雖然大部份是屬於馬來人和 Hottentot 人血統而雜有歐洲人的血液，但是晚近他們又已攙入了班圖黑人和其他種族的血液。”¹²⁸

三三五. 根據下列數字，可見混血種人已大部份受歐洲文化的同化。一九四六年，混血種人有百分之八十九點一以南非荷蘭語作為他們的家庭語言，其餘則大多數操英語。在城區的混血種人中，英語略佔優勢，但是鄉區的混血種人則大多數操南非荷蘭語。混血種人操 Hottentot 或 Bushman 語者僅佔百分之零點五。

三三六. 同樣的，混血種人往往信奉一種歐洲的宗教。根據一九三六年的人口調查，混血種人百

¹²⁸ 見前引 L. T. Badenhorst 所著“南非人口日後的增加及其可能的年齡分佈”第七至第八頁。

分之九十二點一都是基督教徒，百分之四點六為回教徒¹²⁹，百分之二點三為異教徒。但是，混血種人加入各基督教會的百分比與歐洲人不同，有下列數字可資說明：

| | 百分比 |
|--------------|------|
| 荷蘭維新教會..... | 29.2 |
| 英國國教..... | 21.2 |
| 公理會派..... | 11.3 |
| 美以美派..... | 10.6 |
| 信義會派..... | 7.7 |
| 羅馬公教..... | 4.7 |
| 基督教其他宗派..... | 7.4 |

三三七. 混血種人的男女比率，在鄉區及城區中均穩定不變，與班圖黑人大相逕庭，與亞洲人亦略呈對照，與歐洲人則頗相類似，即使在祇有少數混血種人的納塔爾及橋河自由省等地區，男女的比率亦去“正常”的比率甚微。

(iv) 亞洲人

三三八. 亞洲人由來較晚，他們均輸入南非作為勞工。亞洲人中計有印度人三十六萬五千人，中國人四千人。

三三九. 十九世紀末葉，南非輸入大批印度人為契約勞工¹³⁰。他們因有建立文化獨立而具有高度組織的穩定社會的能力，所以與土人不同，因為後者的部落社會制度已與歐洲的貨幣經濟發生接觸而受到“侵蝕”。“英國和荷蘭殖民者在不得不面對困難的土人問題之餘，認為印度移民使問題更為複雜。印度人有其獨特而富有活動的文化，象徵着亞洲人有源源流入的危險。”……“除契約勞工移入外，當時還有許多印度人不斷自動移入南非。”¹³¹一九一一年，印度契約勞工停止移入南非。一九一三年移民法禁止大批印度人進入南非。

三四〇. 一九〇四至一九〇六年間，脫蘭斯瓦爾各礦工奇缺，因此並有運入中國勞工之舉。一九〇七年時，中國勞工數達五萬四千人¹³²。當時南

¹²⁹ 回教徒中最重要的一羣是開普馬來人 (Cape Malays)。

¹³⁰ 見第三章第二八五段以下各段。

¹³¹ 前引 Lord Hailey 所著非洲通覽第三一九至三二〇頁。

¹³² 前引 C. W. de Kiewiet 所著“南非社會經濟史”第一六五頁。

非深恐因又一種族的出現而引起嚴重問題，至一九一〇年即將大多數中國人遣送回籍。據一九四六年調查操華語者僅有三千九百八十六人，大多數在脫蘭斯瓦爾。

就目前的情勢而言，亞洲人移入南非在實際上已不可能。

三四一。南非聯邦境內的亞洲人民雖在比例上人數不多，但是增加極速。他們在文化上有相當的抗拒力量，而同時又具有非常強大的適應能力。換言之，他們的“定居”雖屬成功，但卻不見其與另一羣人民“同化”。這種勞工移入已漸漸成爲人口的移殖。在原先的移民之中，年青的成年男子佔大多數。但是，因爲繁殖的結果，這羣亞洲人的組成情形已發生劇變。男子對女子每一百人比率的變動如下：一九〇四年爲二〇七人；一九三六年爲一一九人；一九四六年爲一〇九人。

三四二。一九三六年時，猶可發現四十五歲以上的亞洲人男女比率失常的現象，這些人是早期移民的殘存者。目前，這些人至少已有六十歲；反之，在六十歲以下的亞洲人則幾乎全是在聯邦境內出生。根據一九四六年的人口調查，全部亞洲人中僅百分之十一點三非在聯邦境內出生，其中有百分之九點七係生於印度。這部份在外國出生的亞洲居民正日見減少。

一九四六年所統計的亞洲人，大多數均在納塔爾省內，該地亞洲人的男女比率爲一〇六點四比一〇〇（城區中的比率爲一〇七點六比一〇〇；鄉區中的比率爲一〇四點三比一〇〇），男女的比率幾已臻於“正常”的程度。但是，有些亞洲人社區直到最近纔達到這種程度，甚或迄今尙未達到這種程度。一九四六年，脫蘭斯瓦爾省男女的比率是一二一點七比一〇〇，好望角省爲一二九點三比一〇〇。在橘河自由省，亞洲人共計有十一名。在一九三六年的人口調查中，脫蘭斯瓦爾及好望角兩省亞洲人中男子的比率更要高出很多；在脫蘭斯瓦爾爲一五二比一〇〇；在好望角爲一七四比一〇〇。

三四三。根據一九四六年的人口調查，亞洲人家庭語言的百分比如下：

| | 百分比 |
|---------------|------|
| Tamil..... | 33.3 |
| Hindi..... | 23.9 |
| Gujarati..... | 10.3 |
| Telegu | 8.5 |

| | 百分比 |
|------------|------|
| Urdu..... | 5.5 |
| 其他印度語..... | 9.5 |
| 總計 | 91.0 |
| 中國語..... | 1.4 |
| 英語..... | 4.0 |
| 其他語言..... | 4.6 |

雖然自一九一三年以後，移民入境業經禁止，但是印度語言繼續通行，此事證明亞洲人羣在文化上的抗拒力量。同時這羣人民對正式語文普遍了解（百分之四十一通曉英語，百分之九點八通曉英語及南非荷蘭語），可見他們頗有適應環境的能力。在脫蘭斯瓦爾的亞洲人通用 Gujarati 語，但好望角省的亞洲人則大多以英語或南非荷蘭語爲家庭語言。

三四四。由一九三六年的人口調查可知這羣亞洲人在宗教上百分之七十二點七信奉印度教，百分之十九點四爲回教徒，百分之四點九爲基督教徒。

叁. 人口結構

三四五。最近一次人口調查係在一九五一年，唯目前僅一九三六年及一九四六年兩次調查有詳細結果可資引用。一九〇四、一九一一及一九二一各年亦均曾舉辦過人口調查。此外並曾在一九一八、一九二六、一九三一及一九四一各年單獨舉行歐籍居民人口調查。

(i) 分類標準

三四六。一九五一年人口調查關於居民種族分類的準則，係將看「去顯爲白種人或大家都認爲是白種人者爲白種人。確定一人種族分類之最大考慮，是他的面貌和交往的人而不是他的世系，這是與過去不同之點¹³³。土人、亞洲人以至開普馬來人（一九五一年人口調查曾予分列）之決定，亦適用同一準則。凡不屬於上述各類者，均列爲“有色人”。

(ii) 各種族人口之增長

三四七。各種種族人口數目俱增加甚速，唯其在總數中所佔比例，在最近半世紀中，似無若何顯著之變化。此點可由下表見之：

¹³³ 南非聯邦人口調查，一九五一年（初步報告），第 xix 頁。

| 年份 | 人口數 (單位千) | 百分比 | | | | 總計 |
|-----------|--------------|------|------|-----|-----|-----|
| | | 班圖人 | 歐洲人 | 有色人 | 亞洲人 | |
| 1904..... | 5,176 | 67.4 | 21.6 | 8.6 | 2.4 | 100 |
| 1911..... | 5,973 | 67.3 | 21.4 | 8.8 | 2.5 | 100 |
| 1921..... | 6,929 | 68.0 | 21.9 | 7.9 | 2.2 | 100 |
| 1936..... | 9,590 | 68.8 | 20.9 | 8.0 | 2.3 | 100 |
| 1946..... | 11,418 | 68.6 | 20.8 | 8.1 | 2.5 | 100 |
| 1951a ... | 12,648 | 67.5 | 20.9 | 8.7 | 2.9 | 100 |

a 初查結果

三四八. 在對此項數字有所評論以前, 必須請大家注意於接受此項數字時應該十分謹慎。其中僅最近者較可徵信。一九四六年及一九五一年兩次調查之絕對數字(單位千)如下:

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 有色人 | 亞洲人 | 總計 |
|-----------|-------|-------|-------|-----|--------|
| 1946..... | 7,831 | 2,373 | 929 | 285 | 11,418 |
| 1951..... | 8,535 | 2,643 | 1,102 | 365 | 12,646 |

其所以應該謹慎之主要理由約有下列各端: 紀錄之是否精確隨種族而異。歐洲種族之紀錄堪稱精確; 其他種族則均有缺陷。在不久以前, 各省所用之登記辦法亦都不同。最近幾年之人口調查工作則頗多改進。故欲以一九四六年及一九五一年之人口調查結果, 與前此各年之調查結果互作比較, 不無困難。

三四九. 在此將近五十年間人口之急劇增加, 幾乎全由於自然增殖。本世紀來歐洲人移入者較少。亞洲人之移入事實上已於一九一三年起停頓, 厥後且略有移出者。所有混血種人口, 都係南非土生。毗鄰地帶班圖族人之移居南非者尙可辨別, 但亦不多。

三五〇. 由上表中可以看出, 亞洲人之人口增加最為迅速。歐洲人之增加大致較其餘各種人口來得遲緩, 唯一九二一年以前之一時期則為例外, 此一時期由於一九一八年流行性感冒之蔓延, 亞洲人及混血種人人口之增殖大為阻滯, 而歐洲人所受之影響則較微。又由於人口調查技術大有進步, 可知土人人口之增加或不無估計過高之處。

(iii) 地域分佈

三五—. 茲以千為單位將各省人口之種族組成列表於後(一九四六年):

| 省份 | 班圖人 | 歐洲人 | 有色人 | 亞洲人 | 總計 |
|---------------------|------------------|-------------|-------------|------------|------------------|
| 好望角省... (特蘭斯開地區) | 2,338 (1,251) | 871 (17) | 830 (12) | 15 (0) | 4,054 (1,280) |
| 納塔爾省... (組魯蘭) | 1,708 (387) | 237 (7) | 25 (1) | 232 (3) | 2,202 (398) |
| 脫蘭斯瓦爾省..... | 3,122 | 1,603 | 60 | 38 | 4,283 |
| 橘河自由省 | 663 | 202 | 14 | 0 | 879 |
| 總計 | 7,832 | 2,373 | 928 | 285 | 11,418 |

歐洲人在各省總人口中所佔之比例大致相同(約在百分之二十二至百分之二十五之間), 唯納塔爾省則為例外, 因該省乃大多數亞洲人集中之地(佔全部亞洲人百分之八十一)。然亞洲人亦僅佔該省人口之百分之一〇點五, 亦即較歐洲人略少(百分之一〇點七)。混血種人大部份均集中於好望角省西南部。納塔耳省以外之亞洲人及好望角省以外之混血種人均為最近移居之結果。好望角省之特蘭斯開地區及納塔耳省之組魯蘭之居民, 絕大多數為班圖族, 惟除此以外, 南非聯邦中班圖族之不與其他種, 尤其是歐洲人毗鄰相處之地區絕少。

三五二. 如依各縣¹³⁴歐洲人所佔百分比而作一統計, 最能說明此種歐洲人與土人毗鄰相處之幾為南非全境之普遍現象。觀乎各縣平均人口較少(一九四六年約為四五, 〇〇〇人)及歐洲人約佔南非全部人口五分之一兩點, 一九四六年之調查, 竟發現歐洲人佔多數之縣份絕無僅有, 而同時歐洲人少至不及總人口百分之十之縣份亦寥寥無幾, 且大都限於特殊地區, 頗足令人詫異。

| 省份 | 一九四六年各縣歐洲人所佔百分比 | | | 總計 |
|-------------------|-----------------|--------|-------|------|
| | 50% 以上 | 10-50% | 1% 以下 | |
| 好望角省..... | 3 | 97 | 32 | 132 |
| (特蘭斯開地區)..... | (0) | (1) | (26) | (27) |
| 納塔耳..... | 0 | 8 | 37 | 45 |
| (組魯蘭)..... | (0) | (0) | (11) | (11) |
| 脫蘭斯瓦爾..... | 0 | 37 | 8 | 45 |
| 橘河自由省..... | 0 | 34 | 1 | 35 |
| 總計 | 3 | 176 | 78 | 257 |
| 除去納塔耳與特蘭斯開地區總計... | 3 | 176 | 15 | 185 |

¹³⁴ 縣(magisterial district) 為省以下之行政單位。參閱第三章第三〇〇段。

三五三。此四省中，種族分佈之情形隨時代而略有變遷。脫蘭斯瓦爾之人口增加最為迅速，計一九〇四年為一百三十萬人，至一九五一年則已增至四百八十萬人，唯歐洲人與非洲人之比率則幾屬固定不變（一九〇四年與一九五一年均約為三個多非歐洲人對一個歐洲人）。一九〇四年至一九五一年間其他各省人口亦都增加一倍以上。好望角省非歐洲人與歐洲人之比率漸見增高，一九〇四年略多於三，一九五一年已近於四。納塔耳之此種比率則在不斷減少中；一九〇四年為一〇.五，一九五一年則已降至八以下，此點大約以班圖族人死亡率特高為其主要原因¹³⁵。橘河自由省比率之改變最為顯著，一九〇四年為每一.七個非歐洲人對一個歐洲人，至一九五一年則激增至三.五人，此乃因歐洲人增加甚緩，而班圖人增加甚速，鄰近之巴蘇托蘭且有大批移入者之故。

(iv) 密度

三五四。一九四六年調查數字中所列全境平均密度為每方公里九.四人，但此一點並無任何意義。第一，南非聯邦因氣候狀況關係有廣大地區不適於人口之密集居住，而若干雨量較足之區域卻能容納遠較現時人口密度為大之人口。此又於一九三六年調查中所列南非各主要氣候區域人口分佈情形見之。西南及東南沿海地區雨量較足，全國即有百分之三十一之人口居住於此僅佔百分之十之土地之上。High Veld, Cape Thornveld, 及 Transvaal Bushveld 地帶雨量中庸，則有百分之六十三之人口居於百分之四十九之土地之上；卡魯與好望角省中部及西北部氣候乾燥，則百分之四十一之土地之上，僅居住全國人口百分之六。

三五五。此外尚有其他原因不能以人口密度來充分測量土地資源負擔人口之能力。由於土地分配之畸形現象，即若干土地為土人保留區，而若干土地則為歐洲人所有，致使氣候相同之區域人口密度甚為懸殊。

最後，因農業技術之高下（此點容後再論）所生之影響亦堪注意。

(v) 年齡分組

三五六。茲將一九三六年調查中年齡分組情形略示於後：

| 年齡分組 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| 十五歲以下……… | 40.5 | 31.2 | 42.2 | 45.4 |
| 十五歲至六十四歲… | 56.0 | 63.8 | 54.1 | 52.5 |
| 六十五歲以上……… | 3.5 | 5.0 | 3.7 | 2.1 |
| 總計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

童齡人口之比例以在亞洲人中為最大，混血種人次之，班圖人再次之。歐洲人中童齡人口所佔比例遠較其他各種族為小（雖已遠較其他多數國家歐洲人中童齡人口比例為大）。工作年齡人口（十五歲至六十四歲）之比例則在歐洲人中較在其他各種族人中為高。

此項觀察並不足以估計真正從事工作之人口，因歐洲人開始參加經濟活動之年齡（即離校年齡）較高。

三五七。歐洲人之平均年齡似較其他各國歐洲人之平均年齡為少壯，唯最近亦有老邁之跡象。事實上—一九二一年及一九四六年歐洲種人之年齡可粗略分組如下：

| | 百分比 | |
|-------------|------|------|
| | 一九二一 | 一九四六 |
| 十五歲以下……… | 37 | 30.5 |
| 十五歲至六十四歲……… | 59.8 | 63.3 |
| 六十五歲以上……… | 3.2 | 6.2 |

其老年人所佔比例約與歐洲南部各國不相上下。

此種年齡組成情形頗佳，因總人口中大部份係在十五歲至六十四歲之間，亦即一般認為生產力最大之年齡。六十五歲以上者之百分比雖已在增高之中，但此種人口趨於老邁之情形尚未充分發展。按六十五歲以上之人所佔百分比一九五一年在英吉利及威爾斯為一〇.八。一九五〇年在法國為一一.六，在美國為八.二，在荷蘭為七.八，由此可得一比較概念。

(vi) 都市及鄉村人口

三五八。人口向都市集中在南非尚屬一種晚近的現象，惟近年來則進展甚速。在慶伯利鑽礦（一八七〇年代）及藍特金礦（一八八〇年代）興起以前，南非內地幾無一大小像樣之城市。一八六五年，一千人以上之城鎮尚不及二十個。降至上世紀末葉，礦業發展，城鎮亦隨之勃興。最近三十年來，都市人口增加極為迅速¹³⁶。

¹³⁵ 參閱前引 L. T. Badenhorst “南非聯邦各地生殖率之差別”，第一五一頁。

¹³⁶ 關於防止土人集中都市區域之措施，可參閱第六章第三節第四八四等段。

三五九。一般情形：一九四六年人口分佈情形大致如下(單位千)：

| 人口 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|------|-------|-------|------|-----|--------|
| 都市…… | 1,685 | 1,730 | 535 | 200 | 4,150 |
| 鄉村…… | 6,145 | 645 | 395 | 85 | 7,270 |
| 總計 | 7,830 | 2,375 | 930 | 285 | 11,420 |

由此可見居住鄉村之班圖人佔人口之大部份(六,一四五,〇〇〇人)。其次,則爲人數較第一種相差甚遠而彼此大致相等之兩種人口,即居住都市之班圖人與居住都市之歐洲人。

三六〇。一九〇四年以後人口增加之情形如下：

| 年份 | 人口(包括各種族在內) (單位千) | | | 都市人口在總人口中所佔之百分比 |
|--------|----------------------|-------|--------|-----------------|
| | 都市 | 鄉村 | 總數 | |
| 1904…… | 1,200 | 3,976 | 5,176 | 23.4 |
| 1911…… | 1,478 | 4,496 | 5,973 | 24.8 |
| 1921…… | 1,736 | 5,193 | 6,929 | 25.0 |
| 1936…… | 3,010 | 6,580 | 9,590 | 31.5 |
| 1946…… | 4,149 | 7,270 | 11,418 | 36.4 |
| 1951…… | 5,360 | 7,287 | 12,646 | 42.4 |

至於各種族人口集中都市之程度,亦即各種族每一百人中居住都市者之人數,則如下表：

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 |
|--------|-----|-----|------|-----|
| 1921…… | 12 | 56 | 46 | 31 |
| 1936…… | 17 | 65 | 54 | 66 |
| 1946…… | 22 | 73 | 58 | 70 |
| 1951…… | | 78 | | |

其中仍以歐洲人集中都市之程度爲最高,但亞洲人亦幾與之相埒,其次混血種人亦有漸趨接近之勢。

由於上述各種趨勢,故都市人口之人種組成亦發生變動,此可於下表見之：

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|--------|-----|-----|------|-----|-----|
| 1921…… | 36 | 49 | 12 | 3 | 100 |
| 1936…… | 38 | 43 | 14 | 5 | 100 |
| 1946…… | 41 | 41 | 13 | 5 | 100 |

因此歐洲人向都市集中之程度雖甚高,但已因其他各種族同時集中都市而被壓倒。本世紀初,歐洲人本佔都市人口之半,至一九五一年則已降至僅及百分之三十九矣。

前文業已述及,向來居住於鄉村之荷種南非人近年來發生高速度向都市集中之現象。居住鄉村之

歐洲人既在衰減之中(一九三一年爲七〇八,〇〇〇人,一九五一年減至五七一,〇〇〇人),將來都市歐洲人口之增加,亦必因幾須完全依賴其本身之自然增殖而轉趨遲緩。

三六一。鄉村人口種族組成之變遷甚至尤爲顯著。

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|--------|-----|-----|------|-----|-----|
| 1921…… | 80 | 13 | 5 | 2 | 100 |
| 1936…… | 83 | 11 | 5 | 1 | 100 |
| 1946…… | 85 | 9 | 5 | 1 | 100 |

一九五一年及一九二一年以前,俱無詳細之種族分組可資查考。就現有之數字而論則可知鄉村人口之比例在一九一一年本爲每一個歐洲人對六,三個非歐洲人;至一九五一年則已增至每一個歐洲人對一一,八個非歐洲人之多,後者大部份爲班圖族人。這種鄉村中歐洲人逐漸消失之現象,勢必還要繼續下去。

三六二。總括言之,自本世紀初以來南非人口大量向都市集中之現象,已使各種族無不受其影響,惟有程度之分而已。

特別堪資注意者即都市區域種族組成變遷之結果,已使班圖人與歐洲人之人數趨於相等。另一方面則因人民向城市移居而轉使班圖人在鄉間形成極大多數,相當於全部鄉村人口之百分之八十五。

(vii) 性別分組

三六三。由兩性之比例上看,可知並非所有的都市人口都是同樣的穩定。

就班圖人與亞洲人而論,每一百名女子對男子人數比例如下：

| | 班圖人 | 亞洲人 |
|--------|-----|-----|
| 一九二一…… | 299 | 181 |
| 一九三六…… | 220 | 121 |
| 一九四六…… | 186 | 111 |

三六四。二者男女比例懸殊之性質各異,在亞洲人方面爲暫時性之現象,且因出生與死亡率之自然更迭,現已漸趨和緩。班圖人方面之不穩定情形則是一種長期現象,此乃因一種永久性的勞工移動所造成,此點容當於以後論列勞工問題時再行討論。

三六五。都市歐洲人口在上世紀末始有急劇之增加。一九〇四年時男女之比例尙爲每一百名女子

對一百四十四名男子。但不久即告穩定：至一九一八年都市女性即已較男性略多，此種情況至今未變。

三六六。居住都市之混血種人早在一九二一年即已女性較男性為多——事實上可能很久即已如此。惟其居住鄉村者則男性向較女性為多，與班圖人之情形，恰巧相反。

(viii) 勞動力之組成

三六七。據一九四六年人口調查之初步資料¹³⁷，勞動力之組成大致為：

| | |
|------|-----------|
| 班圖人 | 3,844,000 |
| 歐洲人 | 888,000 |
| 混血種人 | 349,000 |
| 亞洲人 | 79,000 |
| 總計 | 5,160,000 |

唯其中關於班圖人之數字，不能與其他各種族之數字比較，因班圖人的一組係包括所有十歲以上參加經濟活動的人數在內，其他各種族則係專按十五歲以上者計算。

三六八。更有意味者為各種族勞動力在各業之分佈情形，以及各業工人中之種族分佈情形。

各種族勞動力在各業所佔之百分比¹³⁸

| | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 |
|---------|-------|-------|-------|-------|
| 農林漁業 | 58.0 | 19.8 | 32.0 | 20.4 |
| 礦業及採石業 | 12.0 | 6.3 | 0.9 | 0.9 |
| 製造業 | 4.4 | 15.5 | 16.0 | 24.7 |
| 營造業 | 2.1 | 5.9 | 8.1 | 2.5 |
| 電、水及煤氣業 | 0.2 | 0.6 | 0.3 | 0.1 |
| 商業 | 1.9 | 16.5 | 6.1 | 28.5 |
| 運輸及交通業 | 1.9 | 14.5 | 4.5 | 3.2 |
| 傭工 | 16.5 | 3.4 | 25.3 | 12.4 |
| 其他服務 | 3.0 | 17.5 | 6.8 | 7.3 |
| 總計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

由上表中可以看出下列各項主要事實：

約有百分之六十之班圖人從事農業，此外則有大部份從事於私人服務（百分之十六.五）及礦業

¹³⁷ 南非聯邦參加經濟活動人口之職業分類（一九四六年人口調查之初步摘要）。

¹³⁸ 關於禁止土人從事若干種行業及職業之措施及習例，參閱第六章第五節第五一九以下各段，及第七章第四節第七七五及第七七六段。

（百分之十二）。此等職業在社會意義上都屬“初級”職業。大部份班圖人都還不曾真正的構成經濟生活的一部，他們始終還比較接近自然而遠離人類。

反之，歐洲人則有四分之三從事於第二級或第三級工作，明白言之，亦即是從事於農礦業以外的工作。同時也不可忘卻他們在職業中所佔的地位（如事業領袖，及行政人員等）。

混血種人口則有四分之一從事私人服務，三分之一從事農業。

亞洲人以商業為主要活動範圍，其次為製造業、傭工及農業。

三六九。下表說明一九四六年各業勞動力之種族組成情形：（橫讀）

| | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|---------|------|------|------|------|-------|
| 農林漁業 | 87.6 | 7.8 | 4.0 | 0.6 | 100.0 |
| 礦業及採石業 | 88.7 | 10.7 | 0.5 | 0.1 | 100.0 |
| 製造業 | 45.4 | 36.5 | 13.5 | 4.6 | 100.0 |
| 營造業 | 50.0 | 32.8 | 16.1 | 1.1 | 100.0 |
| 電、水及煤氣業 | 51.3 | 42.2 | 6.1 | 0.4 | 100.0 |
| 商業 | 28.8 | 56.1 | 7.4 | 7.7 | 100.0 |
| 運輸及交通業 | 24.6 | 67.6 | 6.7 | 1.1 | 100.0 |
| 服務 | 59.7 | 17.6 | 9.7 | 13.0 | 100.0 |
| 總計 | 74.5 | 17.2 | 6.8 | 1.5 | 100.0 |

上述數字雖屬簡略而富有啓迪作用，足以進一步證明班圖勞工之重要，蓋班圖勞工佔南非全部勞動力之四分之三也。

即在製造業、營造業及都市供應事務等方面，其勞動力亦有一半取給於班圖人。

歐洲人之活動獨在運輸及商業方面佔優勢，其從事公用事業、製造及營造業者亦復不少。

混血種人在營造、製造及傭工方面貢獻頗多。

亞洲人因為數較少，故僅對商業及傭工方面的勞動力有較大之貢獻，又其在製造業方面之貢獻亦尚有可觀。

三七〇。我們可注意到一九三六年至一九四六年間歐洲、亞洲和混血種勞工棄農就工者頗多。此種轉變以亞洲人為最顯著，有色人最為輕微。至於班圖人則目前尚無資料可資比較，唯都市班圖人之增加即足以表明在工業，尤其是礦業方面班圖勞工之增加。

三七一。最後尚應注意從聯邦外招募班圖勞工一事。一九三六年土人礦工中包括¹³⁹：在聯邦出生者一八三，八五一人，來自巴蘇托蘭者四九，五八二人，來自培楚阿那蘭者七，五二一人，來自斯威西蘭者七，三一六人，來自葡屬領土者八九，一〇四人，來自其他各地者三，八三三人。

此輩非在聯邦出生之勞工大部份都為成年男子。

(ix) 班圖人之住處分佈

三七二。一九三六年人口調報結果曾發表班圖人年齡及出生地點之統計。此項統計雖已略嫌陳舊，但因其可以表示勞工遷徙對於兩性比例穩定程度之影響，故仍具有重大之意義。茲將成年班圖人(二十歲以上者)之省際分佈情形列表於下(單位千)：

| 省份 | 出生人數 | | 現有人數 | | 增減人數 | |
|--------|------|-----|------|-----|------|-----|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 好望角省…… | 566 | 598 | 377 | 568 | -189 | -30 |
| 納塔爾省…… | 357 | 412 | 333 | 400 | -24 | -12 |
| 脫蘭斯瓦爾省 | 369 | 435 | 803 | 521 | +434 | +86 |
| 橘河自由省… | 109 | 120 | 120 | 135 | +11 | +15 |
| 聯邦外…… | 233 | 59 | - | - | - | - |

總計 1,634 1,624 1,633 1,624 +232 +59

其中以好望角省減少最多，脫蘭斯瓦爾省增加最多。女子之遷徙者遠不及男子為多。橘河自由省居有若干巴蘇托蘭之永久移民，情形較為特殊。

納塔爾省之班圖人雖有遷徙，而大都限於省內，故在上表中影響不顯。

三七三。關於成年班圖男子(二十一歲以上)居住城市及鄉村之人數則有較為正確之材料，茲為列表於後：(單位千)：

| 省份 | 居住城區之 成年人數量 | | 居住鄉區之 成年人數量 | |
|----------|----------------|-----|----------------|-------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 好望角省…… | 60 | 59 | 298 | 463 |
| 納塔爾省…… | 61 | 20 | 254 | 356 |
| 脫蘭斯瓦爾省…… | 422 | 83 | 439 | 405 |
| 橘河自由省…… | 23 | 29 | 92 | 98 |
| 總計 | 566 | 191 | 984 | 1,333 |

¹³⁹ Lord Hailey, 同書, 第七〇〇頁。目前此項人口可能已經大為增加, 因一九四六年非土生土人即較一九三六年增加一倍。

三七四。就整個聯邦言, 居住市區之成年男子較居住市區之成年女子多出三倍; 反之在鄉區則每一百名女子中所有男子尚不及七十五人。由於並非所有的勞工移動均是自鄉至城, 班圖人之在鄉間獲得工作者亦正大有人在, 上列數字猶不足以充分表示成年男子因勞工移動而與成年女子分離之程度。且此項數字尚係根據一九三六年之調查, 厥後市區班圖人口約已增加一倍。

此種男女方面之部份分離常常即為夫婦間之暫時分離。故在一九三六年聯邦各都市已婚的班圖男子為三五二, 〇〇〇人, 但已婚的班圖女子則僅一二五, 〇〇〇人。即以藍特金礦區一地而言, 已婚男子為二三六, 〇〇〇人, 而已婚女子僅四六, 〇〇〇人, 尚不及前者五分之一。

一九三六年及一九四六年兩次人口調查, 均曾按居住地類別作有詳細的統計, 但對於此類人口之年齡及是否結婚等項, 則未加說明。

班圖人在一九三六年及一九四六年按性別、居住區域類別的分佈情形, 載列附錄¹⁴⁰。

肆. 人口動態

三七五。在討論此問題之前, 所應聲明者即居住市區各種族之出生及死亡登記係在一九二三年後始行強迫推行, 至鄉區之非歐洲人則至今仍聽自便。唯即就城市而言, 非歐洲人之衛生統計因臨時居民比例之高及某一部份人口中男子大佔優勢之故, 亦仍不可靠, 且亦頗難加以解釋。故都市中之出生人數對整個人口之關係甚小, 其嬰兒死亡率及一般死亡率亦同受影響¹⁴¹。

(i) 繁殖率

三七六。班圖人。因無可靠之生命統計, 故此處祇能用 Badenhorst 氏之估計為其唯一根據。

一九三六年之“有效繁殖率”(即五歲以下之幼童數對每一千名十四歲至四十四歲之女子之比率)為鄉區六九七人, 城區四〇四人。(一九一一年則各為六八八八及四五五人)。

此種減退與世界其他各地調查所得情形之結果大致相符。但仍有須作更澈底之研究。

¹⁴⁰ 參閱附件肆。

¹⁴¹ 南非官方年鑑, 一九三四年——一九三五年, 第九五七頁。

Badenhorst 氏估計班圖人之出生率約在千分之三八至四二之間。此項數字顯然甚高，且高於甚多其他地方之黑人。但此項數字可能應予扣減，一則由於都市環境之影響不可忽視，二則由於男子勞工之移動（造成結婚率之降低，又因夫婦分居，出生率亦復降低）。因此吾人極難預測班圖人將來之繁殖率。此點要須視班圖人口穩定及其適應都市生活之程度而定。

三七七。歐洲人。南非歐洲人之出生率向較世界其他各地之歐洲人為高，至今未變。一九一〇年南非歐洲人之出生率尚為千分之三二。五。一九三四年陡減至二三。三。至一九四七年增為二七。七，但至一九五二年又減至二五。九。

南非出生率之減低亦與其他各國一樣係與各種進化現象相關聯，其最重要者厥為人口之向都市集中、就學及嬰兒死亡率之減低等等。

南非之出生率自一九三四年恢復以來，雖經一九四七年之減低，仍高出其戰前之水準。此種現象在合於馬爾薩斯理論之其他歐洲人口中亦有之。但南非與不列顛國協其他份子及美國一樣並未與歐洲人口走同一途徑，此種分離傾向一部份可由地理關係來說明。

歐洲國家近年來出生率之高如南非歐洲人者僅有希臘（一九四九年為二六。一）、冰島國（一九五一年為二七。五）、荷蘭（一九五一年為二二。三）、波蘭（一九五〇年為三〇。五）、葡萄牙（一九五一年為二四。二）及南斯拉夫（一九五〇年為二七。〇）。南非之出生率與一九五一年加拿大（二七。二）、美國（二四。五）、澳大利亞（二二。九）及紐西蘭（二四。四）之出生率亦屬相近。唯預料將來所有各該國家之出生率顯將減低。

在歐洲人中間，我們看到了荷種人與英種人之出生率亦頗懸殊¹⁴²，雖然無法作精確之估計。荷種人出生率所以較大之原因一部份可歸之於歐洲方面與此相當之兩種人口（英國及荷蘭）之反映，另一部份可歸之於荷種人之比較多屬鄉村與農業人口。

尚有一點應加注意者，即結婚率從一九四六年之一一。九降為一九五一年之一〇。二；但此種現象不應解釋為表示一種趨勢。

三七八。混血種人。混血種人口直至近年始有正確之生命統計。一九三五年至一九五〇年間之出生率常徘徊於千分之四十二至四十七之間。一九五

〇年之出生率為四六。九。Badenhorst 氏之研究證明混血種人之繁殖率在鄉間雖與亞洲人等高，但其受都市環境之影響則較亞洲人為大。

一九三六年時混血種人之有效繁殖率在鄉區為九二五，在市區為六二三。觀於此一種族日益向都市集中之情形，可見不久將來，其出生率將有下降之趨勢。

三七九。亞洲人。亞洲人之出生率至最近始有正確之紀錄。其繁殖率甚高。一九三七年以來，出生率迄在千分之四十左右；一九五〇年之出生率為三八。一。其在鄉村與都市之間似鮮區別。據 Badenhorst 氏研究，亞洲人之有效繁殖率（即五歲以下之幼童數對每一千名十五歲至四十四歲女子之比率）在一九三六年為鄉村九三二，都市八四二（一九二一年則各為九〇七及八二六）¹⁴³。反觀一九三六年歐洲人之有效出生率則為鄉村六一二，都市三七〇（一九一一年時各為七八七及五四四，以後下降至此）¹⁴⁴。都市環境顯然並未影響亞洲人甚高之繁殖率，故亞洲人雖高度向都市集中，預料在長時期內仍將繼續保持其高度之出生率。

三八〇。故就整個而言，歐洲人與其他各種族間顯然有相當強烈之分別——觀於其他各國之現象，此種分別亦殊正常。吾人不能遽憑此項重大距離以估計各種人口之生存力，因尚有死亡率之影響一點有待研究也。

(ii) 死亡率

三八一。班圖人。目前尚無表明班圖人死亡率之紀錄¹⁴⁵。Badenhorst 氏曾作過若干推算，斷定班圖人之死亡率及壽命大致上必與有色人極相類似¹⁴⁶，後者另詳下文。班圖人似未受一九一八年盛行之流行性感冒極重大之打擊。因班圖人大都居於鄉間，環境較合衛生，故能避免若干傳染病之影響。但另一方面若干保留區域之人口麇集現象及若干工作區域不安定情形則又為促成高度死亡率之因素。此種情形在若干方面，尤其在礦場方面，已有進步，則係受各種防險及保健措施之賜。

¹⁴³ 同上，第一五七頁。

¹⁴⁴ 同上，第一四一頁。

¹⁴⁵ 據南非全國經濟委員會一九三二年報告書估計，土人之嬰兒死亡率自千分之二三七至千分之五〇〇不等。

¹⁴⁶ 見前引 Badenhorst 著“南非人口之未來發展及其可能年齡分佈”第十三頁及第十六頁。

¹⁴² 前引 L. T. Badenhorst 同書，第一三九頁。

三八二。礦工在受僱前均須經過體格檢查，俾確保嚴格之體格標準。此後每六個月檢查一次，如發現有病（如患砂石末沉積症者）即不准其再下地工作。非洲工人在僱傭契約期滿時亦須受此種檢查。此種工作相當重大，例如在一九三四年至一九三五年間共僱用非洲工人二五五，八一六名，其中有一九八，一九三名下地工作，每年並約須更換百分之九十。同期南非土著勞工中患單純砂石末沉積症者佔千分之一，二二；患肺結核連帶砂石末沉積症者佔千分之〇，七五，單純之肺結核病者佔千分之二，四八。此項數字較諸一九二五年至一九二六年間之各為一，一三，二，四五及三，一六者已大為改善。又因此種非洲礦工中有很多均來自他處，一俟僱傭契約期滿即行遣返原籍，故亦極有將結核病傳播其本鄉之危險¹⁴⁷。

三八三。歐洲人。歐洲人之死亡率在本世紀中一向很低。一九二〇年代常在千分之十左右。一九四七年及一九五二年降至千分之八，六之最小數目。由於歐洲人口之日就老邁，粗略之死亡率並不足以充分表示一般死亡趨勢。一般死亡率雖或尚有繼續改善之可能，但亦不見得再能降低，事實上，將來更多人步入遐齡，此項數字甚至還會增加。測算歐洲人死亡率之更好指標為其壽命。根據現有之生命表，在一九二〇年至一九二二年間男子壽命為五十六歲，女子壽命為五十九歲，至一九四五年至一九四七年間則提高男子六十四歲，女子六十八歲。此與歐洲死亡率較低之國家，如斯干的那維亞半島各國、荷蘭、澳大利亞、紐西蘭等國人口之壽命大致相當而略過之。嬰兒死亡率亦低，一九五一年一千名出生嬰兒中在出生後一年中死亡者為三三，五。此種死亡率可能繼續減少，但在目前醫學發展程度之下，不可能再呈急降之勢，因其現在已為死亡率最低各國中之一國。

三八四。混血種人。混血種人之死亡率一九三五年至一九三九年為二三，四。一九四〇年至一九四四年為二三，九。一九四五年至一九四九年為二一，三。一九五〇年為二〇，三。

三八五。嬰兒死亡率之降低頗為顯著，計一九三五年為千分之一七八，八，一九五〇年則降至一三四，三。一九四五年至一九四七年混血種人生命表所示之壽命為男子四十二歲女子四十四歲（較一九三五年至一九三七年之男女各為四十歲及四十一歲者略見增高）。混血種人之死亡率似乎是在降低，

¹⁴⁷ 前引 Lord Hailey 所著非洲通覽，第一一四九至第一一五〇頁；又同書第六七二至第六七四頁。

雖其進度不甚迅速。混血種人死於一九一八年流行性感冒者定必甚衆，但此後即未再有此類病災，一部份或係因對混血種人保健工作改進之故。

三八六。但無論如何，每千人二十左右之死亡率並不算過高，而且尚可能相當迅速的減低。第一次世界大戰以前，歐洲國家死亡率超過千分之二十者仍甚普通；像匈牙利、義大利、葡萄牙、西班牙等便是如此。近年來此種程度的死亡率，在世界各地都已大減。下列各國死亡率下降之迅速，尤為顯著。（括弧中為一九四〇年及一九五〇年死亡率之比較）：毛里西亞（二四——十四）；哥斯大黎加（十八——十二）；墨西哥（二三——十六）；拍托里科（十八——一〇）；智利（二二——十六）；英屬圭亞那（十九——十五）；臺灣（二十一——十二）；馬來亞（二〇——十六）；新加坡（二一——十二）；錫蘭（二一——十三）。觀於近代人類對於公共衛生問題所取的態度，預料不久將來，南非混血種人的死亡率亦將大為降低。

三八七。亞洲人。根據生命統計，亞洲人死亡率在過去十五年中顯趨降落：其一九三五年至一九三九年的平均數為十四，八；一九四〇年至一九四四年的平均數為十五，五；一九四五年至一九四九年的平均數為一二，九；一九五〇年的平均數為一一，五。

根據一九四五年至一九四七年之亞洲人生命表，男子壽命為五十一歲，女子的壽命為五十歲，此與許多歐洲國家及四十年前之美國都不相上下。不過此項數字似嫌過於樂觀，且顯然未將全部嬰兒死亡率計算在內。據估計，一九五〇年之嬰兒死亡率為千分之六八，五，似亦較實際情形為低。

(iii) 移民

三八八。前文已經指出，國際移民對此四種種族之人口變動，影響甚微。

三八九。南非聯邦有若干班圖人從境外移入，唯大部份都係契約勞工，一俟工作契約期滿即回原地。

此外則似有相當數目之班圖人——男的女的都有一——自人口過多之巴蘇托蘭遷往橘河自由省，唯以全部班圖人人口數字之龐大，相形之下永久性移民所生之影響殊為微小。

三九〇。本世紀中歐洲人移入南非者無足重視，雖在一九四七年至一九四九年頃，移入人數較衆，但在最近將來似不致起何重大作用。亞洲人之移入，在一九一三年即告停頓。一九二七年至一九三五年間，曾有一萬五千名印度人被遣回國，自此

以後即無重大移動。至於混血種人則全無移民之言，因所有混血種人幾乎全是聯邦土生。

伍. 下一代情形之預測

(i) 推測根據

三九一. 如無重大移民出入，各種族人口將來之情形，主要須推測其未來出生及死亡的人數。Badenhorst 氏對於今後出生及死亡率之變動作有似屬可靠之假定，並據此假定對各種族至一九八〇年為止之人口狀況，按年齡、性別，作有推算¹⁴⁸。渠作此項工作係在一九五一年人口調查之前。至調查結果公佈之後，其所作結論亦僅須有細微之改動，故我們可以認為 Badenhorst 氏之推算已是最正確之推算。

(ii) 總結果

三九二. 下表為 Badenhorst 氏對於一九五〇年及一九八〇年時各種族人口數目之推測（單位千）。

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|-----------|--------|-------|-------|-----|--------|
| 1950..... | 8,304 | 2,546 | 1,014 | 320 | 12,184 |
| 1980..... | 14,552 | 3,777 | 2,006 | 820 | 21,155 |

故在三十年或一代多以後，人口總數約將增加百分之七十五。

(iii) 各種族人口增加率之不等

三九三. 我們可以看出，各種族人口增加的百分比各不相等。班圖人為七十五；歐洲人為五〇；混血種人為一〇〇；亞洲人為一五〇。

三九四. 結果，人口的種族組成亦將因之而大有變動，各人種所佔百分比如下：

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|-----------|------|------|------|-----|-------|
| 1950..... | 68.2 | 20.9 | 8.3 | 2.6 | 100.0 |
| 1980..... | 68.8 | 17.9 | 9.5 | 3.9 | 100.0 |

歐洲人口雖有相當迅速之增加，其所佔比例則將大為減低，而他方面因其他兩較小種族，即混血種人及亞洲人增加更為迅速，將取其所減少之百分比而代之。是以一九五〇年為三. 四非歐洲人對一

¹⁴⁸ 見前引 L. T. Badenhorst: “南非人口之未來發展及其可能年齡分佈”。

個歐洲人，至一九八〇年將增至四. 六個非歐洲人對一個歐洲人。

同樣，一九五〇年為每八. 〇個歐洲人對每一個亞洲人，一九八〇年將減為每四. 六個歐洲人對一個亞洲人。

(vi) 對於預測之批評

三九五. 整個而論，此種增加似屬可能；如遇情形良好，且可超出此數。

唯歐洲人人口之增加率尚可能因為一般壽命之顯趨延長（死亡率減低而非出生率增加）及發展情形之不同，而有減低之可能。

歐洲人之出生率因受發展情形及向都市集中之影響，可能還要減低；其他較為落後之種族則大致將保持不變。在另一方面，歐洲人之死亡率似乎不致有所變動；其他種族之死亡率則因其中頗多係社會原因所造成，尚可能大大減低。

故此項推測之一般方向可謂明確，唯其所舉實際數字則不無令人發生疑義之處。

(v) 都市及鄉村人口

三九六. 人口增加，除各種族間有所不同外，尚有地區上之不同。

如歐洲人向都市集中之趨勢繼續不已，則其在鄉村中所佔少數地位勢將更趨惡化；且即其在都市中之人口比例亦未必即因此而能維持。

今後人口集中都市之趨勢究將如何，似難預測¹⁴⁹。唯吾人至少可設法對將來都市及鄉村人口種族組成的可能狀況獲致一大略概念。茲假定一九八〇年時各種族都市人口之百分比均將較一九三六年至一九四六年間之增加率增加一倍則其所得結果如下：

各種族每一百名男子中居住都市人數

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 |
|-----------|-----|-----|------|-----|
| 1936..... | 17 | 65 | 54 | 66 |
| 1946..... | 22 | 73 | 58 | 70 |
| 1980..... | 32 | 89 | 66 | 78 |

¹⁴⁹ 上文（第三四五段）說過，本章中所用統計數字，均採自一九三六年及一九四六年之人口調查。故各該預測並未計及一九五〇年之種族分區法（參閱第五五五段）。

據上項顯屬武斷之假定，一九八〇年之人口分佈情形將如下表：

| | 都市 | | 鄉村 | |
|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 一九四六 | 一九八〇 | 一九四六 | 一九八〇 |
| 班圖人…… | 41.0 | 48.0 | 85.0 | 87.7 |
| 歐洲人…… | 41.0 | 33.0 | 9.0 | 4.6 |
| 混血種人…… | 13.0 | 13.0 | 5.0 | 6.1 |
| 亞洲人…… | 5.0 | 6.0 | 1.0 | 1.6 |
| 總計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 百萬數 | 4.1 | 9.9 | 7.3 | 11.3 |

故即使在都市，歐洲人所佔之百分比亦可能還要降低，而班圖人則續增不已，除非採用強有力的措施制止他們移居城市。

(vi) 年齡分組

三九七。除歐洲人外，將來人口在年齡結構上之變動，不如其將來在人數上變動之重要。Badenhorst 氏之推算在此方面頗有若干甚有意味之數字：

由上述假定而生之變動如下：

| | 班圖人 | | 歐洲人 | | 混血種人 | | 亞洲人 | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1950 | 1980 | 1950 | 1980 | 1950 | 1980 | 1150 | 1980 |
| 十五歲以下 | 38.1 | 36.4 | 31.5 | 27.4 | 42.1 | 37.9 | 45.3 | 43.0 |
| 十五歲至六十五歲…… | 58.5 | 59.0 | 62.1 | 64.0 | 54.3 | 58.4 | 52.2 | 54.0 |
| 六十五歲以上…… | 3.4 | 4.6 | 6.4 | 8.6 | 3.6 | 3.7 | 2.5 | 3.0 |
| | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

其中以歐洲人之變動為最大，其平均年齡在趨老邁之中。唯從工作年齡人口之略有增加一點上可以再度看出其平均年齡呈動盪不定之勢。

但自二十歲至三十九歲之人（工作年齡人口之年齡較輕者）由七七二，〇〇〇人增為一，〇七六，〇〇〇人，計增加百分之三十九，而自四十歲至六十四歲者則由五八九，〇〇〇人增至九二一，〇〇〇人，計增加百分之五十四，可見其工作年齡人口之平均年齡亦有增高之趨勢。

其他各種族人口之年齡亦有同樣趨勢，但不如上述之顯著。惟因繁殖率與死亡率並不可靠，故對於此種百分比不能過於重視。

(vii) 學齡人口

三九八。然 Badenhorst 氏¹⁵⁰ 估計中所述關於因學齡人口（五歲至十五歲）增加而生之影響，則殊堪重視。

據其推測，情形如下（單位千）：

| 年份 | 班圖人 | 歐洲人 | 混血種人 | 亞洲人 | 總計 |
|--------|-------|-----|------|-----|-------|
| 1950…… | 1,960 | 495 | 260 | 91 | 2,806 |
| 1980…… | 3,332 | 670 | 485 | 217 | 4,704 |

由此可見，混血種人雖是絕對少數，但其學齡兒童之增加，則較歐洲人迅速多多。亞洲人為數雖甚少，但其此方面之情形則亦與混血種人甚相彷彿。

故為確使各種族均得享受教育上之平等起見，預計學校數量必須大為增加¹⁵¹。

班圖兒童並不受強迫教育，但在過去五十年中入學人數增加亦殊迅速。一九〇五年班圖兒童之入學人數為七三，八一五人，至一九三九年已增至四五三，六四八人，亦即在一世代中，增加達六倍以上之多。在一九〇五年至一九三九年間，用於班圖人教育之經費總數計已增加十八倍，一九三九年以後仍在迅速增加中。

根據吾人對班圖人所假定之繁殖及死亡率，可推算得學齡兒童（五歲至十四歲）人數如下：一九五〇年為一，九五九，五〇〇人；一九六五年為二，五六七人，一〇〇人；一九八〇年為三，三三二，四〇〇人。

¹⁵⁰ 見前引 Badenhorst 所著“南非人口之未來發展及其可能年齡分佈”。

¹⁵¹ 關於此點，請參閱本報告第七章第六九三段等。

B. 南非聯邦之種族情勢

第五章

“種族隔離”(APARTHEID)

壹. “種族隔離”之定義

三九九. “種族隔離”係南非荷蘭語中最近創造的一個名詞，其意義是“(種族)隔離，分別發展”。此一名詞即在應用頗廣的 *Boesman* 與 *v.d. Merwe* 兩人合編的南非荷蘭文英文辭典¹⁵²一九四六年版本內亦未發現。

自從史末資元帥在一九四四年初一篇有名的演辭中指出隔離政策完全失敗後，國民黨故意創造這個名詞來代替前時通用的“Segregation”(Segregasie)。此舉目的是在避免誤解，並利用新名詞，向曾經政敵指為陳腐的老觀念灌輸新生命¹⁵³。

這個新名詞流行迅速，竟已成為一種標記、一種理論，以至全盤計劃。而且此種理論與實施計劃彼此密切連結，不易分開論列。

四〇〇. 先從“種族隔離”之定義說起；根據若干著名語言學家在官方主持下編訂的南非荷蘭語大辭典第一冊¹⁵⁴，這名詞的意義如下。

“種族隔離”：

一. 分離或隔離的狀態：例如，兩座房屋彼此隔離。

二. 與眾不同的情形：例如，巴蘇托蘭的手工作品在美術展覽會中很引人注意，因其與眾不同。

三. 自成一個單位的事物：例如，歷史家認為國家是各自分開的個體。

四. 南非的一種政治趨勢，係以下列一般原則為根據：(a) 隨種族、膚色及文化水準之不同而為“區別”；與“同化”相反；(b) 永久保持組成全部人口之各膚色集團之特性(本性)，並使各該集團按照其天性、傳統與能力，分別發展；與“併合”相反。在實際執行此種政策時，必須訂定種種辦法並作種種努力，其中包括推行某種純粹是地區或場所隔離之措施，例

如，關於住宅區域、公用事業、交通與娛樂場所等之隔離；政治權利方面之措施，例如，選舉人名單分開，各自選舉國會與省議會議員；以及土地方面之隔離措施，例如專為某種族人口劃定相當廣大之土地，所謂土人區域即是一例。局部“種族隔離”：即限於某方面之“種族隔離”例如：政治、社會及宗教方面之隔離；全部“種族隔離”：例如班圖各族黑人在各方面全然單獨發展。政府現對白種人、開普混血種人、亞洲人及土人俱在採行“種族隔離”政策。白種人絕大多數願意“種族隔離”(Eiselen)。“種族隔離”的意思無非是各人應各得其所而已(H. F. Verwoerd)。

貳. “種族隔離”之理論及計劃

四〇一. 委員會將在以下數頁中，專就選定足以代表國民黨政府觀念與計劃之官方陳述，按照合理次序，儘量忠實摘錄其要點。茲將引用之陳述開列如下：

(i) 國民黨¹⁵⁵於一九四八年三月二十九日——即在五月二十六日國會選舉前二月——刊行之小冊，題名：“國民黨對有色人種之政策”。

(ii) 一九五〇年四月十二日總理馬蘭博士在國會衆議院發表之演辭。

(iii) 一九五二年十二月三十一日總理馬蘭博士向全國人民廣播演辭。

(iv) 一九五三年三月五日總理馬蘭博士在 Stellenbosch 發表之演辭。

(v) 一九五三年四月十五日國會選舉前夕總理馬蘭博士發表之演辭。

(vi) 一九四九年一月三十一日土地暨灌溉事務部長 Mr. Strydom 向國會衆議院發表之演辭。

(vii) 一九五〇年一月十八日土人事務部長 Dr. E. G. Jensen 在(開普敦)南非種族關係協進社(South African Institute of Race Relations)年會發表之演辭。

¹⁵⁵ 國民黨(National Party)有時亦稱“Nationalist Party”。

¹⁵² *Tweetalige Woordeboek, Afrikaans-Engels, derde, verbeterde Uitgawe*, 開普敦, 一九四六年出版。

¹⁵³ 關於此點, 參閱馬蘭博士於一九五三年三月五日在 Stellenbosch 發表的演說; 附件伍(四)。

¹⁵⁴ *Woordeboek van die Afrikaans Taal, Redaksie Pieter Cornelis Schoonees (e.a.)* 比勒託利亞, 一九五〇年出版。

(viii) 一九五〇年四月二十日土人事務部長 Dr. E. G. Jensen 向國會衆議院發表之演辭。

(ix) 土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 在土人代表會 (Native Representative Council) 第二屆會議開幕時發表之演辭(比勒託利亞, 一九五〇年十二月五日)。

(x) 一九五一年五月一日土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 向國會參議院發表之演辭¹⁵⁶。

四〇二. 除開宗教上之根據¹⁵⁷ 外, “種族隔離”之理論與計劃可按上述各項聲明歸納如下:

我們生存的世界中有一極顯著的現象, 即人種的龐雜不一。各種族生來就是彼此分開的。即使基於經濟理由或其他原因, 不同種族會發生某種混合情形, 彼此仍須保持這種分離狀態。爲了達到此項目的, 應培養並發展白人的膚色觀念, 以保持血統之純正。

四〇三. 南非的白種人係西方基督教文化的繼承人, 負有下面兩種使命: 一是對於同屬西方基督教文化的國際社會的其他國家所負之使命, 一是對於因偶然機會而接觸到文化程度異常落後的有色人種所負的使命。

對於前者, 南非的白種人必須充分並永久保持其“西方基督教文化集團一員的特性”。生存南非的白種人負有保護此種文化, 防止“外來攻擊與內部破壞”的使命。換言之, 白種人儘管在數量上不如人, 必須不惜任何代價, 保持其統治有色人種之地位。因此自然就漠視任何公民平等的理論。其不准土人、開普混血種人或印度人享有與白種人同等政治權利的理由即在於此。倘如好望角省情形, 准許他們享有選舉權, 則選舉人名單必須分開, 而代表他們的國會議員或省議會議員也必須繼續由歐洲人充任。

白種人既居於此種統治地位, 對於非白種人就必須切實負起主持公道與基督教的“監護”責任。此種監護關係必須繼續下去, 直至非白種人到達成熟與能負責任的階段, 有理由准其最後解放時爲止。

四〇四. 由於文化水準之不同, 白種人與非白種人間有一道既深且闊的鴻溝, 在此鴻溝之兩岸, 每一種族各有其永久的與遺傳的特性, 區別顯然。一個種族唯有對其內在的法律始終信守不渝, 而後方能“自我發展”。以言班圖黑人, 尤爲確當, 他們自有

¹⁵⁶ 以上各項演辭見附件伍。

¹⁵⁷ 此點已在敘述歷史概要的第三章第二七六段以下諸段約略論及。

其種種語文, 不同習俗、禮式以及制度。強使他們與歐洲人的後裔混合一起, 結果徒然是非驢非馬, 一無是處。他們喪失了本種族固有的氣質, 而同時對優秀種族的長處則並不能學到。

是以, 白種人向非白種人效勞的最好辦法是使他們與白種人分開, 將他們當作不同的社會與經濟集團並儘量使他們住在指定的地方、區域或“居留地段”內。這就可使他們在其本社區內享有一切公民權利, 因爲公民權利中最主要者便是使社區內每一個人都有充分發展其才能的機會。

四〇五. “種族隔離”的主要目的雖是保障白種人的血統純正與監護非白種人的使命, 但決非白種人壓迫或剝削非白種人的消極政策。相反的, “種族隔離”是一種建設性的政策, 一種仁愛、保護與合作的政策。事實上, 依照此種政策, “歐洲人在其本身範圍內居至高無上的地位 (*baaskap*)”, 班圖黑人、開普混血種人或印度人在其所屬範圍內也同樣高於一切。

四〇六. 實施“種族隔離”政策的理想環境顯然應該是“歷史的過程不同於今日”即“在南非同時建立一個專爲班圖黑人生存工作之所的國家, 和一個專爲歐洲人生存工作之所的國家。但今日的環境並非如此”。前政府出於疏忽或是故意採取放任政策, 竟然容許全國發生種族混雜情形, 各種族錯綜交接的方面與範圍較前大增。此種接觸的方面愈多, 範圍愈廣, 則發生事故、衝突與暴動的機會亦愈多。倘不採取有力的與一致的步驟, 改變現有各大城鎮種族混合發展的趨勢, 則我們可以預料各種族人民間將發生可怖的利益衝突, 遭受重大的苦難甚至釀成流血的慘劇。

爲避免此種禍患起見, 必須參酌目前的實際情況與應變之需以及日後相當可能發生的情形, 採取下列措施:

在土人保留地方面

四〇七. “班圖黑人居住或仍與土人保留地 (*reserves*) 保持關係者佔總數三分之一有奇”。現時此種區域無力供應居民生存與發展之需, 更不消說供應他們的後裔。由於採用原始的耕種方法, 不諳歐洲人的作物輪種法, 又不懂開墾與土壤保存, 加上人口過多, 放牧無度, 許多土人被逼至他處謀生, 在歐洲人經營的工廠或礦山工作, 受歐洲人的保護。

四〇八. 此種區域如欲達到某種繁榮程度, 使班圖農民、農業指導人員、學校教員、牧師、工匠、一

切受僱人員、小本商人以及公務員等有正常前途，則必須採取三種行動。

四〇九。第一，趕快採取步驟，恢復土地生產力、大量增加農作物的產量；簡言之，“有計劃地建立起班圖農業的健全經濟基礎”。

四一〇。第二，一九三六年開始實施的由南非土人信託基金會(South African Native Trust)出面購地的計劃必須在可能範圍內儘量繼續進行。

四一一。最後，以上兩個辦法即使全部實行，“仍無法保證土人保留地全部班圖黑人均能獲得充分糧食”。除發展農業外，並須創辦若干種特定工業，促成某種程度的都市化。關於此點，歐洲人必須儘量貢獻其技術經驗並給予經濟協助。此事有須白種人作重大犧牲，但他們必須準備作此種犧牲。

四一二。不過，“由於歐洲人遲至今日纔着手應付未來危險，此種促使土人保留地工業化的合理計劃恐還不能使得目前急欲謀生的人都能就業”。是以政府尚須鼓勵歐籍實業家在歐洲人區域內添設工廠，惟地點應接近班圖黑人聚居之處。這樣，土著工人可於早晨乘公共車輛到廠作工，傍晚原車回家，此種情形正如成千比利時工人住在比國境內而每天過境至鄰近法國紡織廠工作一樣。此種班圖工人“可住原來區域內，兒女可在本地學校讀書並自行處理其事務”。

四一三。土人保留地中雨量充足，可能成爲肥沃田地的地區，如能實行上述辦法，則享有滿意的生活情況的人數定較現時爲多。

在鄉村區域方面

四一四。“班圖黑人居住歐洲人鄉村區域或爲歐洲人耕種田地的佔總數三分一有奇。在鄉村區域內白人與班圖黑人間的關係問題不像城鎮區域那樣嚴重。事實上，農場內不發生平等問題。傳統的主僕關係至今仍然保持，至少在最近將來尚不必擔心此種生活狀況會引起現時城鎮中那種種族平等的危險”。歐洲人必須僱用的土人將繼續攜眷住在農場近處的土人村落(*kraals*)或圍地內。遇到例如收穫或摘菓的季節需要增添工人時，有土人保留地可以供應必要的額外工人。現時辦法是等到僱用合約滿期，此種工人回至原來的部落。

在城鎮方面

四一五。在城鎮中，種族混雜問題比較嚴重得多。班圖黑人幾乎有三分之一因受工業¹⁵⁸較高工資

¹⁵⁸ 此一名詞係別於農礦業而言。工業僱用的五十萬非歐洲人所獲工資幾與一百五十萬礦工與農工所得的相等。

的吸引，都集居城鎮，因此，城鎮中各種族人數方面之不平衡情形愈見顯著，而危險性也就愈大。由於土人無限制地紛紛遷居城鎮，房屋供不應求，雖經竭力設法，貧民窟與破陋房舍(*pondokkies*)仍是增加不已，結果肺癆猖獗，嬰孩死亡率高漲，而傷風敗俗之事與各種犯罪行爲也就隨之而來。

四一六。爲防止現有危險情勢愈趨惡劣起見，“種族隔離”政策計劃採取下列四種措施：

四一七。(i)對於“可能徒然成爲社會寄生蟲的新來土人”必須嚴格管制，限定其移居城鎮的人數至最低限度。約翰尼斯堡現有相當歐化的班圖少年(*tsotsis*)約二萬人他們沒有正當方法維持生活，可稱社會上的害蟲，對於這種人尤有緊急處置的必要。處置辦法就是特別制定法律，准許他們到土人保留地的鄉村學校中補受教育。

四一八。(ii)近年來在城鎮近郊任意開辦工業的情形必須制止。對於此種工業特別可以課稅辦法來實行制止，祇有確是組織妥善，經濟上能生存並經證明確能參加國際競爭而毫無遜色的工業方准在稅率上受到保護。這就可以減少增添新工人的需要，而且工廠廠主將來在法律上負有分擔工人宿舍大部分經費的責任，因此益發不能多添新工人¹⁵⁹。

四一九。(iii)城鎮近郊的工業區，以至若干城鎮中心地帶之雖以歐洲人住宅區爲主體而雜有若干“黑色斑點”者，應作更合理之劃分。反之，在班圖黑人區內的許多“白色斑點”，亦必須加以剷除Trans-kei的Umtata一地，便是最顯著的例子。

此種劃界與遷移計劃恐須實施多年方能完成，南非現時在土人保留地以外的土人總數幾有六百萬，而歐洲人僅有二百六十萬，實施此項計劃後即可逐漸糾正這種數目懸殊令人不安的事態。

四二〇。(iv)“種族隔離”政策必須在社會、經濟及工業關係上嚴格實施，舉凡普通學校、大學、鐵路、公園、工廠、娛樂場所及運動會等均爲實施此種政策之對象，以免各種族間發生直接衝突，造成緊張局面以及各種族血統混淆的危險。

四二一。對於定居南非的其他非歐洲種族，包括混血種人(一百萬)及印度人(三十萬以上)在內，必須考慮規定大致相同的暫行辦法；印度人與混血種人的優秀份子應儘可能各爲本族服務，不必勉強併合爲一個混雜的社會。

四二二。但就印度人而論，立法機關必須認清他們都是比較晚近入境的移民或爲移民的後裔，保

¹⁵⁹ 此點曾經現任經濟事務部長 Mr. Eric Louw 一再發表聲明，特別指明。

有許多移民特性，因與出生地國——印度或巴基斯坦——保持聯繫，特別難於同化；但是，他們在經濟合一方面卻比較其他非白種人為進步。換言之，以前給予獎金鼓勵其自動“遣返”出生地國的办法或須繼續實施。

四二三。此項計劃規定嚴格，富有條理，而在理論上也始終貫徹，這是顯而易見的。惟在實施時卻不妨伸縮餘地，逐步推行。解釋“種族隔離”政策或在國會內為此種政策辯護的部長們幾乎異口同聲，一致強調現有實際情況必須顧及，政策必求切實可行，並須逐步審慎推進，目前決不應妄想達到地域上完全隔離的目標，或是要求白種人或非白種人俱無法辦到的事情。

叁。“種族隔離”所生之反響

四二四。最近舉行聯邦第十一屆國會選舉（一九五三年四月十五日）的結果，國民黨繼續執政，而其在衆議院所佔的多數黨席次比較上屆選舉時（一九四八年五月二十六日）更多¹⁶⁰。

四二五。但是，由於各選舉區組成情形不同——人數較少的鄉村選出的議員在比例上反較人數遠較衆多的城鎮選舉人所選出的為多——國民黨僅以三〇，〇〇〇票（約佔選民總數百分之四十五）便輕取上述的多數議席，反之，反對黨方面所得票數卻在七六〇，〇〇〇票左右，幾達選民總數百分之五十五。

四二六。關於此事，必須首先說明一點。南非選民中雖有過半數居於反對者地位，但是他們所反對者似乎大多是實施“種族隔離”政策的手段而並非此種政策的原則。這從國會在開普敦討論的情形與聯合黨最有力黨員的演辭中可以明白看出，他們通過的或是暗中擁護的原則祇是在程度上與上述國民黨政策略有不同，甚至可說是僅在實施方法上微有出入而已。聯合黨多數黨員都是政客，他們對有色人種的傳統態度似與會中國國民黨籍議員的態度並無二致。最近由於歐洲人日益憂慮即在城鎮中亦可能為非白種人淘汰，此種傳統態度愈臻強固。是故，聯合黨領袖 Mr. J. G. N. Strauss 在最近競選時暗示同意例如種族分區法及禁止雜婚法等最新立法所根

據的觀念。他僅表示，聯合黨如獲勝利，將修正此等法律中某某數處規定¹⁶¹。

四二七。國民黨與聯合黨態度的主要區別也許是在聯合黨黨員認定南非由於近年來班圖黑人的遷徙而造成的關於人口分佈的既成事實是不能改變也是無法避免的。換言之，他們認為已經遷入城鎮的班圖黑人應是永久性的居民，必須許其攜眷在城鎮中經常居住，而不使成為徒與其在原屬部落土人村莊中的家屬保持某種虛偽聯繫的臨時工人。

四二八。聯合黨黨員中有一部分是實業家，相當有勢力，他們深感雷厲實施“種族隔離”政策後，國家經濟前途殊有危險，實施此種政策的主要影響是減低一千萬男女的購買力量與消費程度；如果工廠要備有兩種等級的飲食部、診療所及衛生設備等，如果最合格的工人因格於膚色限制而無法擔任最適當的工作，又或此種非白種工人因無加薪希望而對工作減少興趣，敷衍了事，則工廠的效率顯然也大受影響，甚至它能否繼續獲利亦成問題。

四二九。工黨反對工廠內實施“膚色限制”也是以頗相類似的經濟理由為根據，這一點值得令人注意。工黨認為此種膚色限制根本上祇是一種“工資限制”，目的在使近視的歐籍廠主得以剝削工資低廉的工人¹⁶²，而結果則貽害到整個國家的前途。

四三〇。至欲適當綜述各業工會對“種族隔離”政策所採取的態度，那就比綜述工黨的態度要困難得多，雖然並非絕不可能。

四三一。第一，各業工會各自為政，迄未結成一個組織嚴密並有其獨立政策的全國總工會。中央機構南非職工會（South African Trades and Labour Council）大致和歐洲大陸式的“勞工總同盟”相仿；職

¹⁶¹ 一九五二年九月九日 Mr. Strauss 在 Queens-town 發表演說，就聯合黨對非白種人所採之政策，說明下列四項基本要點：

（一）社會方面之隔離，各種族所用種種設備完全分開。

（二）各種族血統不得混淆。

（三）住宅區域分開。

（四）利用非歐洲人的勞力，“在我們的農場、廚房、工廠及礦場內工作”，使整個南非社會共受其益。

由此可見，這項計劃與國民黨的政策實相差有限。

¹⁶² 這是一九四六年十一月南非工黨所發表的對非歐籍勞工的政策聲明中的第三點。

¹⁶⁰ 國民黨在衆議院所佔席次上的多數已自十三席增至三十席。衆議院各黨席次分配如下：國民黨九十四席；聯合黨五十七席；勞工黨五席；土人代表三席。

工會及其所屬多數工會均不參加南非工黨，它至今仍祇是一個協調各業工會的團體。至多祇能說職工會組織法並無膚色限制的規定，凡是按照公認原則組織的工會俱可加入該職工會而已。

四三二。各工會對“種族隔離”所採取的態度（各工會的見解參差極甚），主要視其來歷及某一工業內，甚至該工業少數工廠內多數白種人工會會員之種族情感而定。

假使工會會員多數是鄉村出身，最近纔移居城市的荷蘭南非人——脫蘭斯瓦爾許多工業的工會就屬於這一類——他們大概是贊成在工業與社會方面嚴格實行“種族隔離”的。極有勢力的南非火車司機及生火工人聯合會（South African Engine-Drivers' and Firemen's Association）便是一個例子。可是亦有顯著的例外，例如脫蘭斯瓦爾成衣業工會（Transvaal Garment Workers' Union）就在種族關聯上採取很容忍的態度，雖然該工會多數會員是操南非荷蘭語的婦女。

如果工會多數會員是英裔南非人，或是受到英國職工聯合主義影響的南非人——好望角省就很多此種情形——則其態度與工黨的理論較為接近，反對“種族隔離”的情緒有時頗為強烈。紡織工業與化學工業中就有少數工會採取此種態度，好望角罐頭食品工人工會的態度亦然相同，任何種族的工人都可加入這些工會¹⁶³。

四三三。工會份子的態度極是複雜，常不一致，決定此種態度的或尚有另一極重要的因素，這便是保護本地工會的利益。遇到歐籍工人與同業非歐籍工人之間發生競爭危險時，就有實施或加強實施膚色限制的趨勢。

總之，職業工會反對“種族隔離”的程度很是有限。即使確實反對“種族隔離”的工會領袖看到工會中大多數會員抱有根深蒂固的種族成見，爲了免得失掉他們的擁戴起見，也不得不有所顧慮。因此，反對“種族隔離”的程度也就益發不足道了。

四三四。在一九五三年四月十五日舉行大選後，立即另外產生了兩個反對黨。

一個是與納塔爾省有密切關係的南非聯邦黨（Union Federal Party），該黨成立之初曾發表政策聲明，其要點與波爾人的傳統土人政策，判然不同，就

¹⁶³ 此等工業與成衣業工業一樣，僱用許多女工。土人女工與土人男工不同，她們加入工會的權利未遭剝奪。參閱本報告書第六章，第六〇一段。

中載明下列一點：“在南非出生之非歐洲人應按其文化程度，准予享有在政府機關中發言之權”。該黨在召開全國代表大會以前先由四省分別舉行各省代表大會，第一次——納塔爾全省代表大會——已於一九五三年八月二十二日在德班舉行當時曾明白申言以促成授予具有適當資格之非歐洲人以充分選舉權爲其最後目標¹⁶⁴。

另一個是在同時組織的自由黨（Liberal Party），係由若干知識界中人組成，包括 Mrs. Margaret Balingier 及 Mr. Alan Paton 等人在內。這一批人完全擺脫一切種族成見，明白贊同最近國際間對於種族關係問題的趨勢所根據的理想，這點可自該黨政策聲明中第四點看出：“任何人不得徒因種族、膚色或信仰關係而不許參加該國政府與其他民主程序；凡是有適當資格的人均應編列普通選舉人名冊，一體享有參政權”。

此兩政黨對政治問題的影響至今仍很有限。南非聯邦黨現有參議員兩名，自由黨則有退出聯合黨的衆議員及參議員各一人爲其代表。

四三五。“種族隔離”除了在政治方面遭受抨擊外，並受多數基督教會的反對，其中以英國國教與羅馬天主教會反對最烈，僅荷蘭維新教會的三個宗派爲例外。

四三六。此外，南非共產黨¹⁶⁵雖經於實施取締共產主義法以前解散，但先前黨員中至今不忘共產信念的恐爲數甚多，而且年輕人中不乏同抱此種信念者。信念之一就是瘋狂地反對一切種族歧視。

四三七。最後，上文對國會內外各團體在政治上或理論上反對加強實施“種族隔離”所作簡單敘述，尚須補充下列一點，方無遺漏，即幾乎所有受過教育的北歐洲人，不論是個人或是他們組成的團體，都對任何方式的種族歧視一律強烈反對，初非“種族隔離”政策一端而已，至於此種歧視方式係導源於國民黨、聯合黨、白人工會、荷蘭種或英國種的白人，則在所不問。非歐洲人最近積極發動一種“抵抗不公平法律”¹⁶⁶運動，以示反對，這種運動便是在慶祝 Jan van Riebeeck 臺山灣（Table Bay）登陸三

¹⁶⁴ 倫敦泰晤士報，一九五三年八月二十四日。

¹⁶⁵ 南非共產黨曾以英文 Xhosa, Zulu, Tswana 及 Sotho 等語文發行“自由報”（Inkululeko）雙月刊一種。

¹⁶⁶ 參閱本報告書第七章，第八三一段以下若干段。

百週年紀念日(一九五二年四月六日)正式發起。事實上此種要求權利完全平等的願望早在國民黨當政以前即已存在。舉例言之，一九四七年非洲人全民公會總主席 (President General of African National Congress) Dr. Xuma 向當日總理史末資元帥提出的各項要求¹⁶⁷中即包括這種願望。

四三八. 上面會稱“所有受過教育的歐洲人”幾乎全部反對“種族隔離”。但有一點尚未說明而必須補充加以說明，即他們此種反對情緒甚是強烈。他們曾於一九五二年發起“抵抗不公平法律”運動，本

¹⁶⁷ 參閱南非種族關係手冊第五一六頁：

(i) 取消南非政治上的膚色限制，非洲人直接選舉代表參加一切立法機構——國會、省議會及市議會；

(ii) 廢除各種通行證法；

(iii) 取消關於非洲人在城鎮及鄉村區域取得、保有及佔用土地之限制；

(iv) 承認按照勞資協調法 (Industrial Conciliation Act) 所組織之非洲人工會，所有非洲工人包括礦工在內應一律享有適當工資；

(v) 非洲人應有適當住屋及大批訓練造屋與其他技藝之充分設備，俾學成後可受僱為技工；

(vi) 擴大免費強迫教育制度，使合於學齡之非洲兒童皆可入學；

(vii) 重行確立非洲酋長參預非洲國事之地位。

委員會以後將對這事另加論列。確定輿情向背原非易事，惟下面少數幾種受過教育的非歐洲人接受或多少公開贊同現有的“種族隔離”政策，可算例外情形：

首先是受到國民黨政府最近措施好處至今尚居絕少數的份子，這類措施例如在居民全部是非歐洲人的地區逐漸增派非歐洲人為郵政局長，及若干公務機關增僱混血種人等等。

此外，尚有許多所謂“分離派”教堂（即牧師與聽眾都是班圖黑人，且係行政獨立的基督教堂）也贊成“種族隔離”。例如十一所土人教堂於一九五一年八月在東倫敦舉行的會議，便全力擁護政府在種族分區法內明白規定的政策。

最後還有許多土人酋長與其左右策士 (*Indunas*) 似亦贊成“種族隔離”。南非國民黨政府自成立以來即在有計劃地努力恢復土人酋長的權力，因此，他們這種態度究竟受到政府多少影響甚難斷言。納塔爾省 Umkomaas 地方組魯 (Zulu) 族 Vumandabas 部落酋長 Charles Hlengwa 就是此種土人酋長之一，這位酋長曾於一九五二年七月在土人區域社會經濟發展委員會內發表意見說，他預料到日後可能在政府政策範疇內成立一個組魯國，包括 Xhosa、Pondos 及 Swazi 各部落在內，並稱：“我們願意保持種族的純正，因為我們之為組魯人是上帝所造成。河流的自然流向是無法改變的”。

第六章

規定各種族差別待遇之主要法令

(i) 總說

四三九. 本章擬對南非聯邦的若干法律及命令作一分析。

四四〇. 委員會深知要窺探南非聯邦種族情勢的全豹，勢須檢討所有聯邦、省¹⁶⁸或地方各階層所適用數量較上述者龐大得多的法律和命令。誠如上文所說，“種族隔離”政策是一種很悠長的情勢的新

近發展。委員會草擬本報告書時，曾經研討很多的法律及命令，其名稱載列在本報告書的附件¹⁶⁹。

四四一. 但委員會所注意的是限於最重要的法律。本章所分析的並且限於明白述及南非聯邦人民中由於他們的種族或膚色而受到差別待遇者的法律，或者是在法律本文中述及，或者是在依照該項法律所頒佈的條例中述及，或者出諸轉述載有此類規定的其他法律的方式。至屬於一般性質而在適用上特別、有時並純係、影響一部或全部非歐洲人的法律的分析，請見本報告書中論列非歐洲人生活情況的下一章。

¹⁶⁸ 大家應當注意，在一九〇九年聯邦憲法公佈以前，好望角及納塔爾兩殖民地、南非共和國（脫蘭斯瓦爾）及橘河自由邦已經制定了很多法律，規定依照一九〇九年南非法專屬聯邦管轄的事項，這些法律現在仍然有效，其中若干經聯邦立法機關予以修正。

¹⁶⁹ 見附件柒。

四四二。就本章所分析的若干特別重要的最新法律而論，編者並曾提及各該法律制定以前的準備工作 (*travaux préparatoires*) 及其他原委和南非法院解釋各該項法律的判決。此類法律對於它所適用的個人和團體的實際影響經扼要載列於下一章。

四四三。本章首先對構成南非聯邦人口之各種族的定義以及決定個人係屬於某種族的方法之雙重問題，作若干初步說明。列入此項說明的理由有三：第一，上述雙重問題事實上對於所有規定差別待遇的法律的執行至關緊要；第二，此項說明足以表示規定差別待遇的法律對於個人的生活和行政方面所引起的實際困難，至於各該項辦法的本身且勿置論；第三，對整個問題一次討論完畢之後，等到分析每一法律時便無須回頭來對它再加論列；如果不然，則本章勢必過分多載雖屬重要但和各該項法律的實體規定相比較則僅具有次要關係的事項。

四四四。本章接着便分為若干節，各該節在若干場合並分為若干分節。委員會深知它所採取的分類方法僅具有相對價值，因為同一個法律可能會講到一種以上的事項。但它認為此種分類可以對一種極度複雜的情勢加以相當的闡明。為了便利本報告書最後兩章所作的比較和結論起見，委員會並在可能範圍內力圖依照世界人權宣言中所列舉之各項權利劃分事項的類別，並在每節或每段中表明何種法令係在聯合國憲章簽訂以前即已存在，何種法令係在憲章簽訂以後制定。

(ii) 對於各種族之定義及劃定個人所屬種族問題之初步說明

四四五。南非聯邦之人口在習慣上分為四部分：即土人、歐洲人、混血種人及亞洲人。這些名詞解釋上的困難已在第四章中詳加敘述。

四四六。我們如果研究“種族”和“膚色”的法律上的定義，則可見其情形甚至更為複雜。在這方面，亦復保持着四種基本的類別：即土人、歐洲人、混血種人（或通常所謂有色人）及亞洲人。但有一點必須指出，即“有色人”一名詞有時適用於混血種人及亞洲人，有時則用以稱呼所有非歐洲人。

四四七。這種稱呼各種族所用名詞有欠準確的情事在兩個波爾共和國——南非共和國（脫蘭斯瓦爾）及橘河自由邦——的立法中尤為層見不鮮，在好望角及納塔爾兩英屬殖民地的立法中也不乏其例，雖然為數較少。此項說明並非僅祇具有歷史和回憶的價值，因為很多在一九〇九年南非聯邦憲法公佈以前的時期內所制訂的法律至今仍屬有效。

四四八。聯邦成立初期所制訂的法律，其所用名詞也往往有欠準確。還有，由法律授權負責制訂條例的當局在條例中列入各種族的定義，或者將該項法律中所已有的很籠統的定義重行詳確訂定，也是常有的事。

種族分區法（一九五〇年第四十一號法律）便是採用後一種方法的一個好例子。該法訂下了三個種族的定義：即白人、土人及混血種人。但總督有權以公告規定“任何人種、語言、文化或其他集團”為屬於後述兩種族中之任何一種並“宣佈經如此規定之集團為本法所稱之種族”（第二節）。下文所研討的人口登記法（一九五〇年第三十號法令）也曾採用同樣的方法¹⁷⁰。

四四九。事實上這種適用名詞有欠準確的情事又在確立各種族定義一題之上造成了第二個問題，那便是個人應劃入何一種族的問題。發生這個問題的主要是“界限不明者”，那便是說，那些特徵不夠明顯，以致難於把他們劃入某類的人，然而“界限不明者”的數目卻可能很大。所以對於各該個人和當局，有時並對可能和那些地位可疑的人發生關係的其他個人，都發生了一個很實際的問題，值得我們加以研究。

四五〇。南非政府直至最近的人口登記法，即一九五〇年第三十號法律，方纔力圖解決各種族的定義以及個人應如何劃入各該種族的雙重問題，該項法律的內容將在本說明的末尾加以分析。但該項法律尚須相當時間方能見諸實施。而且因為人口登記法的規定並不能通盤適用於其他法律，所以問題並沒有全部解決。

四五一。為解決個人應劃入何一種族的實際問題而採用的制度，按照法律中對於各種族定義的規定，似可分為四種：

(a) 法律可以根據世系、聲名及交遊各項因素的總體，訂定一個很詳細的定義¹⁷¹。

(b) 法律可以指明以“世系”為主要標準，遇有此種情形，外貌及生活習慣等因素僅用來作為世系的證明¹⁷²。

¹⁷⁰ 見第四五六段以下若干段。

¹⁷¹ 例如土人代表法（一九三六年第十二號法律）第一節，及土人信託基金會及土地法（一九三六年第十八號法律）第四十九節。

¹⁷² 上訴庭法官 Schreiner 對 *Rex v. Radebe* 一案之判決，一九四五年最高法院上訴庭判決書彙報第五九〇頁起，見第六〇九頁；又上訴庭法官 Centlivres 對 *Rex v. Abel* 一案之判決，一九四八年，南非法院判決書彙報第一卷第六五四頁——世系之證明。

(c) 法律可規定此類事件完全聽任法院去決定。遇有此種情形，“應……適用通常之標準，即關係人之形貌、出身、生活方式及交遊，而以外貌為主要因素¹⁷³。

(d) 將第三種方法加以改進，即聽任法院去決定，但同時輔以法律方面的推定。例如禁止異族通婚法（一九四九年第五十五號法律）便規定：“除經提出反證外，任何人之外貌一望而知為歐洲人或非歐洲人者，就本法律之適用言，應視為歐洲人或非歐洲人”。

經一九五〇年第二十一號法律修正的妨害風化治罪法（一九二七年第五號法律）也設有類似的定義¹⁷⁴。

四五二。實施禁止異族通婚法及修正妨害風化治罪法的結果已經產生了很多判決。法院認定一個人可以以其明顯的外貌或普遍的承認及聲名為標準，而將其列入歐洲或非歐洲種族。刑事法院對於上述兩項法律中的定義通常均作有利於被告的解釋，認定證明被告為歐洲人或非歐洲人之責，全在君主¹⁷⁵。他方面有須適用禁止異族通婚法的民事法

¹⁷³法官 van den Heever 對 *ex parte X* 一案之判決，一九四〇年，最高法院橘河自由省分院判決書彙報第一五六頁起，見第一五九頁。

¹⁷⁴第七節：“本法中

“(i)稱‘歐洲人’者，謂其外貌一望而知為歐洲人，或根據普遍承認及聲名為歐洲人之人；

……

“(iii)稱‘非歐洲人’者，謂其外貌一望而知為非歐洲人，或根據普遍承認及聲名為非歐洲人之人”。

第七節附款規定：“除經提出反證外，任何人之外貌似一望而知為歐洲人或非歐洲人者，就本法律之適用言，應視為歐洲人或非歐洲人”。

¹⁷⁵參閱例如 *Rex v. Ormonde*，一九五二年，南非法院判決書彙報，第二七二頁（上訴庭），見第二七七頁。又參閱 *Rex v. G.*，一九四九年，南非法院判決書彙報，第四卷，第四三七頁（最高法院角省分院）；及 *Rex v. F.*，一九五一年，南非法院判決書彙報，第二卷第一頁（最高法院脫蘭斯瓦爾省分院）；另請參閱 *Rex v. B.*，一九五一年，南非法院判決書彙報，第二卷，第一二四頁（最高法院納塔爾省分院），以資比較。此四項判決均涉及妨害風化治罪法。角省分院判決與該法所規定之三種假定符合時，任何反證——就本案言為出生證——概所勿許。參閱 *Rex v. B. and M.*，一九五三年，南非法院判決書彙報第二卷，第二四四頁（最高法院角省分院）。

院則似認定關係當事人可以任意根據他所選擇的標準，證明其屬於甲種族或乙種族¹⁷⁶。

四五三。上文已經說過，人口登記法（一九五〇年第三十號法律）曾企圖為確立各種族定義及個人應列入何一種族的雙重問題尋求一普遍解決辦法。內政部長（Mr. F. E. Dönges）向國會提出後來成為人口登記法的法案時所作的陳述，可以扼要說明如下：決定個人所屬種族一問題，從各種觀點來說都有必要。當一個人承受土地的移轉時，必須判定他確非屬於某一種族。關於在若干區域內取得土地，也發生同樣的問題。這方面所遭遇的困難對有關選舉及婚姻法的事件構成了一個最嚴重的問題，等到妨害風化治罪法修正案通過後，亦將發生同樣的情勢。又關係人種族的判定對於實施任何現行或將來有關居住分區的法律也具有絕大關係¹⁷⁷。

四五四。在南非聯邦國會辯論本法案期間，反對黨領袖史末資元帥曾說本法案顯然是以實施“種族隔離”政策、厲行種族登記，準備剔除選舉人名冊中之混血種人為目標。其第五條規定如下：

“調查局長應將每一列名於人口登記簿之人分別編列為白人、混血種人或土人，調查局長並應將列名於人口登記簿之一混血種人及每一土人依照其所屬人種或其他集團加以分類。”¹⁷⁸

四五五。鑒於人口登記法至關緊要，茲特別參酌與研討中問題的關係將其最重要規定析述如下。

四五六。本法規定調查局長應根據依照一九一〇年調查法¹⁷⁹調查所得結果，於可能範圍內儘速編具南非聯邦人口登記簿。人口登記簿應分為三部分，分別登錄南非公民、准予永久居留之外國人及准予臨時居留之外國人¹⁸⁰。

第五節載列關於個人分類的規定，其文如下：

“一。調查局長應將每一列名於人口登記簿之人分別編列為白人、混血種人或土人，調查局長並應將列名於人口登記簿之每一混血種人及每一土人依照其所屬人種或其他集團加以分類。

¹⁷⁶*Pedro v. Tansley, N. O.* 第一五一頁，南非法院判決書彙報，第四卷，第一八二頁（最高法院角省分院）及同期彙報中法官 de Villiers 之判決書，第一八七頁。

¹⁷⁷不列顛國協國會公報，第三三九頁，一九五〇年。

¹⁷⁸同上，第三三九頁。

¹⁷⁹第二及第三兩節。

¹⁸⁰第四節。

“二．總督得於政府公報中發表公告，規定及訂明依照第一分節之規定混血種人及土人應列入何一人種或其他集團，並得以同樣方式修正或撤回此項公告。

“三．如調查局長認為依照第一分節之規定對某人所為之分類有錯誤時，以不違反第十一節第七分節之規定為限，得於通知其本人，如其本人為未成人時並通知其監護人，詳確說明在何一方面分類具有錯誤，並予其本人及監護人(如有監護人時)以陳述意見之機會後，隨時更改登記簿中該個人之類屬。”

四五七．依照第一節所載列的定義：

“(iii)稱‘混血種人’者，謂既非白人亦非土人之人；

.....

“(x)稱‘土人’者，謂事實上為或公認為屬於非洲任何土著種族或部落之人；

.....

“(xv)稱‘白人’者，謂其外貌一望而知為或通常認為白人之人，但外貌雖一望而知為白人而通常則公認為混血種人之人，不在其列。”

第十九節第一分節設有推定辦法如下：

“就本法之適用言，外貌一望而知為白人之人在未經提出反證以前應視為白人。”

四五八．任何人不服調查局長對其所為之分類時，得就其被列入某類一事隨時向該局長以書面提出異議，該法中訂有上訴程序，此種事件最後可上訴至南非最高法院¹⁸¹。

四五九．每人均有一編定之登記字號¹⁸²。人口登記簿中所載列的事項對土人及其他種族之人稍有不同。有一點應加注意，即土人僅須記載其居住區域，其他種人則必須記載其通常住所。此外土人方面並須登記其所屬人種或其他集團及部落¹⁸³。各縣縣長或審判區判事公署亦應分別保存人口登記簿印本各一份，各該官署並應另行編製一項名冊，以備任人查閱，該項名冊應包括下列各事項，但不得列入任何其他事項：

(a) 姓名、性別及通常住所，如係土人，則其慣常居住之區域；

¹⁸¹第十一節。

¹⁸²第六節。

¹⁸³關於“有色人”應否登記“其所屬人種或其他集團”一點，請將本法第五節第一分節與第七節第一分節所詳確規定之關於所有“土人”以外之人所應列入之事項但不得列入任何其他事項)加以比較。

(b) 依照第五節之規定所應列入之人種類別；

(c) 是否公民或國民；

(d) 如係登記選舉人，其依照一九四六年統一選舉法(一九四六年第四十六號法律)登記為選舉人之選舉區及投票區；

(e) 登記字號¹⁸⁴。

四六〇．第十節規定關係人住址變更時，必須通知調查局長。查非土人的通知期限為十四日，但對於土人則第十節第二分節設有如下的規定：

“土人因自一區域遷至另一區域而對其通常住所發生永久性之變更時，應由其本人按照規定方式通知調查局長。”

四六一．他方面第十四節關於經當局要求時應繳驗身份證的規定，則不分持有人所屬種族類別，一體適用。

同樣，第十八節所規定對於違反該法第十節及第十四節規定的罰則也對所有各種人一體適用。

四六二．關於所有及持有不動產的若干最新法律(特別是種族分區法(一九五〇年第四十一號法律))引起了一個特殊問題¹⁸⁵，那便是如何將法人和自然人同樣地列入法律所訂明的各種族問題。依照一九五〇年第四十一號法律第一節(viii)的規定，法人以其組成份子之過半數所屬之種族視為其所屬之種族，就好望角省之市政府言，則以市議會過半數議員所屬之種族視為其所屬之種族；公司以具有或間接具有支配利益之人所屬之種族，視為其所屬之種族。

壹．關於國籍之權利

四六三．從個人享有或行使若干權利的觀點來說，個人的國民地位具有重大的關係，委員會有鑒於此，特對南非聯邦關於國籍的立法加以研究。

聯合國憲章簽訂以前之情勢

四六四．在一九二六年南非聯邦人民之英國國籍及外國人之地位法制定以前，南非聯邦並未自行訂定關於此項問題的法律，一切完全適用英國法律。次年有一九二七年南非聯邦國籍及國旗法之制定，畀予出生於南非聯邦境外而出生時其父為南非聯邦國民的若干人以一種新的身分，即南非聯邦國民的身分。這兩項法律未設有基於種族或膚色的區別。

¹⁸⁴第八節第二分節。

¹⁸⁵亞洲人土地權及印度人代表法(一九四六年第二十八號法律)也引起了類似的問題。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

南非公民法(一九四九年第四十四號法律)

四六五。自從聯合國憲章施行後，南非政府制定了一項新法律，稱為南非公民法(一九四九年第四十四號法律)，其中載有取得及喪失南非國籍的原則。自研討南非種族問題之情勢的觀點言，新法律中有兩項規定堪資注意。第一，第三節規定該法施行後出生於南非聯邦之人，如其父係在禁止移入者(見下文第三節第五三六段)之列者，不畀予南非國籍。第二，依照一九二七年法律之規定，不列顛國協臣民在南非聯邦居住滿二年者，當然成為南非公民，但依照一九四九年法律之規定，則主管部長對於是否准其成為南非公民有絕對之裁量權。且申請人必須符合較先前法律所規定者為嚴格之居住條件。

貳. 參政權¹⁸⁶(選舉權、被選舉權及其他參預政治之權利)

聯合國憲章簽訂以前之情勢

四六六。在南非聯邦成立以前，聯合構成聯邦之四領土單位各自有其選舉制度。在脫蘭斯瓦爾方面，法律中明文規定非白人不得享有選舉權¹⁸⁷，享有選舉權者限於白人¹⁸⁸。同樣在橘河自由邦方面，也僅市民得享有選舉權，而得為市民者則限於白人¹⁸⁹。在納塔爾方面，非白人具備必要資格者得列入選舉人名單。但一八八三年的法律規定，屬於經特種立法規定受特種法院管轄，或應受特種法律及法庭管轄的種族類別之人——即未經豁免適用關於土人之法律的土人——不得列入選舉人名單。同樣地，一八九六年的修正選舉權法在事實上剝奪了亞洲人的選舉權，雖然該法中並未具評提及亞洲人。僅好望角殖民地方面所訂定的選舉人資格不分人種一

¹⁸⁶ 本節專論有關選舉權、被選舉及其他參預政治之權。關於公共自由、如言論及發表自由與集會及結社之權利，曾公佈了許多法規和命令，特別是在最近幾年來。雖然從種族問題之情勢的觀點來說此類法律亦屬重要，本章中卻並未加以分析，因為它們本身並未基於種族或膚色而對人口中各種族規定差別待遇，但可在第七章中見到就若干此類法律所作的分析。

¹⁸⁷ 脫蘭斯瓦爾憲法(一八九六年第二號法律)及一八七六年第一號法律，同第三十五節。

¹⁸⁸ 同憲法第四十三節。

¹⁸⁹ 經轉載於橘河自由邦一八九二年法典的橘河自由邦一八五四年憲法修正文。

體適用，但其所定財產條件尤其是教育條件之高，使非歐洲人絕難登記為選舉人¹⁹⁰。

四六七。英聯王國國會在通過一九〇九年南非法的辯論中討論最久的問題之一便是畀予非歐洲人以選舉權一問題。脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦代表堅決反對這一點，而主張將這兩前共和國的現行制度推廣至聯邦全境。他方面好望角代表則力主將該殖民地較為開明的制度普遍推行於全國。最後所採取的解決辦法是一個折衷辦法，英聯王國國會中對它表示異議的不乏其人¹⁹¹。根據此項辦法，南非聯邦國會獲得了以法律規定衆議院議員選舉人所必須具備的資格的權利，但附有下列但書：¹⁹²

“……好望角省之任何人經依照聯邦成立時好望角殖民地之現行法律登記為選舉人或將來有資格登記為選舉人者，此種法律非經國會兩院聯席會議通過，並經兩院議員總數三分之二以上三讀通過，不得僅因其種族或膚色而剝奪其在好望角省登記為選舉人之資格。經此種聯席會議通過之法案視為國會兩院正式通過。”

第三十五節的此項但書通常稱為“保障條款”。此外為補充該條款之不足，並在第一百五十二節中增列另一“保障條款”：該條款規定第三十五節及第一百五十二節本身非經依照各該節所規定關於通過純因種族或膚色而減損經依照好望角法律登記為選舉人者之權利的立法之特種國會程序，不得取消或變更。所以這一點具有雙重甚或三重保障。我們以後將看到等到南非國會通過選舉人分別代表法(一九五一年第四十六號法律)時，便發生了這兩項規定的解釋和涵義問題¹⁹³。

四六八。一九二〇年後，歐洲人間顯然發生了一種將角省土人除出普通選舉人名冊以外的運動，並且似曾有人向南非國會下院提出許多此類法案。但一九三〇年授予歐洲種婦女以選舉權的結果，合格選舉人的人數實際增加了一倍，因而顯然減少了土人選票的相對勢力；這一九三一年無條件授予所有歐洲種男女以選舉權後，土人選票的相對勢力便

¹⁹⁰ 馬蘭先生曾說一八九二年的選舉法(一八九二年第九號法律)將財產條件自二十五鎊提高至七十五鎊，便是為了該項目的(對衆議院演講詞，邦協國會公報，第三十卷，第一四七至第一四八頁，一九四九年)。

¹⁹¹ 一九〇九年的南非法當然是英聯王國國會所通過的一項法律。

¹⁹² 一九〇九年南非法第三十五節。

¹⁹³ 見下文第四七九及第四八〇段。

更形減少。此項歐洲人對於歐洲人選票的改變引起了角省混血種人的若干焦慮，但當時的總理赫棗格將軍顯然向他們提出了將他們和土人判然予以劃分的保證。一九二六年時，赫棗格將軍甚至更進一步提出了一個界于角省以外各省的混血種人以選舉權的法案¹⁹⁴。不幸該法案似乎並未能獲得任何進展。

土人代表法(一九三六年第十二號法律)

四六九。一九三六年時，赫棗格史末資聯合政府通過了土人代表法(一九三六年第十二號法律)。該法一般性規定中之一項，便是將角省全部土人除出普通選舉人名冊(即截至一九三六年為止統一登記歐洲人、混血種人及土人，不加區別的一般選舉人名冊)之外，而另立一單獨的角省土人選舉人名冊。

四七〇。該法界于南非全部土人以選舉代表土人的參議員四人的權利，其中一人代表 Transkeian 領土，一人代表角省其餘地區，一人代表納塔爾省，一人兼代表脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦兩地。代表 Transkei 領土的參議員由 Transkei 領土聯合總議會的土人議員所組成的選舉區選舉之，其他三個代表土人的參議員亦由分別設立之選舉區選出，各該選舉區由族長、頭目、地方議會、土人保留地管理委員會、土人諮詢委員會及為代表未經任何方面代表的土人而專設之選舉人委員會聯合組成之。每一選舉區內的投票單位應代表居住各該區域內的土人納稅人，每一投票單位所投之票數應與其納稅人之數目成比例。該法並規定滿七年後，如總督確信土人已進展至有理由增加其出席參議院代表席次之階段時，他可以公告將選舉區數目增至六個，每選舉區有權各自選舉參議員一人。依照該法所選出之參議員以及衆議院議員(見下文)之任期為五年，不因參衆兩院之解散而受任何影響。參衆兩院此種議員之選舉均係間接性質，依照一九〇九年南非法的規定，當選此種參議員者必須為“歐裔”國民，並具備一般參議員所須具備之條件。

四七一。此外，角省土人並有權選舉代表三人出席聯邦國會下院(衆議院)，各該代表亦均必須為歐洲種人¹⁹⁵。

¹⁹⁴ 見 Hatch “南非之難局”(一九五二年)，第七十一頁。

¹⁹⁵ 一九三五年時，有土人一〇，六二八人列名於角省普通選舉人名冊。自土人移出普通選舉人名冊，改行列入特設之角省土人選舉人名冊後，其人數於一九四五年時已增至二四，〇八四人。參閱南非種族關係手冊(一九四九年出版)Brookes所著“政府與行政”篇，第二十九頁。

四七二。在納塔爾省方面，土人在理論上可取得直接投票權並列入普通選舉人名冊，但自僅存之土人選舉人於一九四六年八月亡故後，已不再有任何非洲人列名於普通選舉人名冊¹⁹⁶。

四七三。一九三六年的土人代表法除為上述之變更外，同時並規定設置一土人代表會議¹⁹⁷。該會議以選任之土人代表為其組成份子的過半數，行使純屬諮詢性質之職權¹⁹⁸。

四七四。一九三六年的土人代表法，特別是其中關於將角省土人除出普通選舉人名冊之外的規定，曾經引起冗長的辯論。一方面有人把它稱為非洲撒哈拉以南地區歷來為准許任何非洲土人在其所屬國政治機構中佔一席位而作的最有思慮的嘗試。大家必須把它看做是解決非洲民主政治問題的開始，而不是終局¹⁹⁹。他方面則有人說“該法所規定的(土人)社區選舉原則是實施隔離政策，鞏固白人統治的又一步驟，因此不免令人對它發生極重大的異議。它是表示非洲土人的代表無庸再同時代表歐洲人和非洲土人，因而有須考慮同一選舉區內種種不同而且往往衝突的利益。他們從此可以專門代表某一類人的利益。但同時也就指出了白人所選出的

¹⁹⁶ 參閱同書第二十九頁。脫蘭斯瓦爾或橘河自由省選舉人名冊中向不列入土人。

¹⁹⁷ 土人代表會議由參加代表二十二人組成之：即土人事務部長一人，開會時擔任主席，土人事務總專員五人為當然代表，另由總督指派土人代表四人，其餘十二人(必須為土人)則由土人較選舉區選出之。該會具有協商及諮詢性質之職權：即審議擬議中有關土人之立法，並提具報告；對土人事務部長交議事項及所有特別有關土人利益之事項提出意見；並建議國會或省議會制訂該會所認為為土人之利益所必要之任何立法。任何提出於國會之法案或提出於省議會之條例草案經土人事務部長證明載有特別有關土人利益之條款時，必須交由土人代表會議審議，並提具報告。該會議報告應送交國會兩院參考。

¹⁹⁸ 一九四六年八月，土人代表會議因土人代表對其缺乏實權顯然感到不滿而無期延期，以示對該會議所謂政府未能顧及土人的迫切需要一事提出抗議。該會議認為當時的總理史末資將軍所提關於改革的初步提議無法接受，以後便未再集會。(參閱南非種族關係手冊，de Villiers 所著“政治”篇，第五一三至第五一六頁)。土人代表會議經班圖族當局法(一九五一年第六十八號法律)予以裁撤，該法規定另設一管理土人事務的總機構(參閱一九五一年南非法律年鑑，第十六至第十九頁及下文第四八三段)。

¹⁹⁹ Lewin 著“聯邦內非洲人之參政權問題”，南非種族關係協進社出版(一九四二年)，第十四頁。

一百五十位代表顯有專門注意促進歐洲人的利益而忽視非洲人的需要和利益的趨勢”²⁰⁰。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施²⁰¹

統一選舉法(一九四六年第四十六號法律)

四七五. 本法僅是將原先施行中的法律加以編纂，並無任何特殊意義。

亞洲人土地權及印度人代表法(一九四六年第二十八號法律)

四七六. 亞洲人土地權及印度人代表法(一九四六年第二十八號法律)所規定事項中的一項，便是印度人可按社區選舉制選舉代表出席聯邦國會。從此納塔爾和脫蘭斯瓦爾兩省的印度人得選舉參議員兩人(歐洲種人)代表其出席參議院，衆議員三人(歐洲種人)代表其出席衆議院，並得選舉省議員兩人(印度人)代表其出席納塔爾省議會。每一為南非國民之印裔男子年在二十歲以上符合若干輕微之財產條件者，俱有權列入特設之印裔選舉人名冊。印裔參議員之一由總督指派，“以其因從政經驗或其他關係徹底熟悉納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省印裔人之合理需要及願望為主要考慮”，另一人則由印裔選舉人選出。印裔婦女則與男子不同，不得為選舉人，因為一九三〇年的婦女選舉權法僅適用於歐洲種人。

四七七. 上述一九四六年法律中關於印度人代表部分的規定因遭印度人社區的抵制，從來未付諸

²⁰⁰南非種族關係手冊，一九四九年出版，de Villiers 所著“政治”篇，第五一一頁。

南非聯邦國會之通過一九三六年土人代表法，是顯然認為它是南非法第三十五節所訂明的那種性質的法律，因為當時的政府赫爾格史末資聯合內閣會遵照南非法第三十五節的字面規定，促使聯邦國會兩院(參議院及衆議院)舉行聯席會議通過該項法律。有人首在南非最高法院中提起訴訟不承認該法的效力，其理由為該法雖經依照南非法第三十五節的規定，由聯邦國會兩院聯席會議通過，卻並非第三十五節所預期的法律。南非最高法院上訴庭受理該案時，認為這純粹是請法院證明該法是否是國會所通過的“法律”問題，判定法院應以正式紀錄為準，而不能從正式紀錄以外去追究它的原委，即該法確是國會所通過——這便是適用所謂“法案以紀錄為憑原則”。所以結果是法院駁回了關於該法是否違憲的控訴(*Ndlwanda v. Hofmeyr, N. O.*)一九三七年，上訴庭判決書彙報第二二九頁。

²⁰¹西南非洲事項修正法(一九四九年第二十三號法律)亦不妨一為提及。該法雖然並不影響南非聯邦本境的投票權，卻改變了國會兩院的組成，因為它在衆議院中增加了衆議員六人，在參議院中增加了參議員四人，他們都是白種人，由西南非洲的白種選舉人選出。

實施；印度人社區對於僅予一種基於社區選舉制的代表權一事表示強烈反對，反之，他們堅決要求列入普通選舉人名冊²⁰²。因此南非國會便在亞洲人法律修正法(一九四八年第四十七號法律)中規定取消一九四六年法律中關於印度人代表權部分的規定²⁰³。

選舉人分別代表法(一九五一年第四十六號法律)

四七八. 一九五一年時，馬蘭政府促使南非國會通過一選舉人分別代表法，據該法弁言宣示，該法的宗旨是在“規定好望角省歐洲種人與非歐洲種人分別選舉代表出席國會及該省省議會辦法，並為此目的而修正有關歐洲種人及非歐洲種人登記為選舉人以選舉國會及該省省議會議員之法律”²⁰⁴。但內政部長提出該法案的實際打算則在將混血種選舉人除出角省正常選舉人名冊以外，而改行列入單獨的名冊，並准其選出特種代表四人²⁰⁵。

²⁰²⁻²⁰³ 參閱南非種族關係協進社第十七期年報(一九四五年至一九四六年)；南非種族關係手冊，Brookes 所著“政府與行政”篇，第三十頁；南非法律年鑑，一九四八年，第八頁。

²⁰⁴誠如內政部長 Dr. the Hon. T. E. Dönges 在向國會提出該法案時所承認，該法案為政府整個“種族隔離”政策的一部分。南非共有土人九百萬；混血種人一百萬人；印度人三十萬人；白人約二,七五〇,〇〇〇人。該部長續稱，南非自從採行代議政治以來，政治上受非歐洲種人統治的恐怖像烏雲般籠罩着全國。在橘河自由省和脫蘭斯瓦爾方面，負責人士曾力圖以直接方法減低該項危機。該部長認為角省混血種人的選票向來是一種偽裝和詐欺。在選舉時期，候選人用不正當的方式營求他們的選票，並對他們作種種的諾言，但等到選舉以後，卻把諾言忘卻淨盡。(不列顛國協國會公報，第三十二卷，第六〇一頁(一九五一年))。

²⁰⁵衆議院中歐洲種人與混血種人代表的比率至此乃成為一五〇人比四人。雖然誠如反對黨衆議員 Mr. Davis 在衆議院所指出，南非一,〇三〇,〇〇〇混血種人中，祇有五萬人有投票權，然而因為他們集中在角省的關係，混血種選舉人可以參加衆議院議員約五十五人的選舉，事實上在二十五個選舉區中，他們所投的票足使他們對於最後的結果舉足重輕。不列顛國協國會公報，第三十二卷第六〇七頁(一九五一年)。在一個兩黨對立而雙方實力相差無多的衆議院中，各選舉區僅憑微弱的多數即可選出衆議員，大勢所趨，角省的混血種選舉人確能在國民黨政府和反對(聯合)黨之間擔負起公斷人的任務，這一點是內政部長 Dönges 在衆議院的辯論中所明白承認(見同書第六〇二頁)。事實上如果能將混血種選舉人除出正常選舉人名冊之外，國民黨政府確有理由期望鞏固其在衆議院中的微弱多數，因為大家似乎都承認，混血種人所投的票，絕大多數是擁護反對(聯合)黨的。

四七九。一九五一年的選舉人分別代表法仿照一九三六年土人代表法的前例，規定設置一混血種人事務委員會，以混血種人事務局局長為主席。該委員會由指派分別代表納塔爾省、橘河自由省及脫蘭斯瓦爾省之混血種委員三人及選任之混血種委員八人——即由依照選舉人分別代表法為選舉角省出席衆議院之混血種議員而劃定之角省四選舉區各自選出二人——組成之。混血種人事務委員會的職權是徇政府的請求，就有關全境混血種人的事項向其提出意見，就有關混血種人的利益提出建議，並作為政府與混血種人間的承轉機關。

四八〇。因為一九五一年選舉人分別代表法係南非國會兩院分別以過半數票通過，隨後便有人在南非最高法院上訴庭提起不承認該法效力的訴訟，其理由為該法雖是屬於南非法第三十五節規定範圍的法律，其通過卻並沒有遵照南非法第三十五節所規定的特種程序，那便是說在南非國會兩院的聯席會議中獲得三分之二多數的同意。

在“Harris 對內政部長”²⁰⁶一案中，最高法院上訴庭判定一九五一年選舉人分別代表法無效。

四八一。馬蘭政府設置一有權推翻上訴庭判決以期規避 Harris 案的判決的企圖，也遭遇到了選舉人分別代表法的同樣的命運，上訴庭一致判定國會高等法院法無效²⁰⁷。

四八二。是以南非政府至今尚未能將一九五一年選舉人分別代表法付諸實施，在一九五三年的大選中，角省方面仍係照先前的選舉人條例²⁰⁸辦理。

班圖族當局法(一九五一年第六十八號法律)

四八三。該法對土人事務的管理，尤其是一九三六年土人代表法所設置的特種代表制度，引入了

²⁰⁶ 南非法院判決書彙報(上訴庭)第二卷，第四二八頁(一九五二年)。

²⁰⁷ 內政部長對 Harris 案，南非法院判決書彙報(上訴庭)第四卷，第七六九頁(一九五二年)。

²⁰⁸ 總理(馬蘭先生)已於一九五三年大選所產生的新國會提出了一項新法案，旨在修正一九〇九年的南非法，實施一九五一年的選舉人分別代表法，並明白規定法院宣告國會所通過法律是否有效一事的權限問題。我們可以看到該項新法案(南非法修正案)是依照南非法第三十五及第一百五十二兩節的“保障條款”所規定的特種程序向國會兩院聯席會議提出的。該法業於一九五三年七月十五日舉行二讀，至三讀則尚未舉行。

許多重大的改變²⁰⁹。它裁撤了一九三六年法律所設置的土人代表會議，授權總督召集土人酋長會議，以便查明南非土著人民的意向。該法將土人區域的地方當局加以改組，新設下列各機構：(i) 部落議會(由部落酋長及其顧問人員組成)——掌理一般性的地方事務；(ii) 區域議會(由酋長及其顧問人員所選出之代表組成)——具有諮詢職權，並有權就一般性問題向部長提出意見，並行使若干行政權力；(iii) 領土議會(其議員就每一領土中各區域議會之代表中選任之)——其權力與區域議會相類似，但範圍較為廣大。該法規定部長之代表得與諮詢資格列席各區域及各領土議會。

叁. 遷徙與居住

四八四。兩波爾共和國(脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦)及兩英屬殖民地(好望角及納塔爾)都訂有很多法律，限制若干人民在該領土內的遷徙自由、管制、甚至禁止他們在若干地點定居或居住，或對他們進入其領土施以管制。

四八五。這些法律中有些是以一般非白種人為對象²¹⁰，也有些則專適用於土人²¹¹或亞洲人²¹²。有時法律並不說明它是適用於某一種族之人，而事實上卻是適用²¹³。

²⁰⁹ 參閱第四七三段及上列附註一九八。

²¹⁰ 參閱橘河自由邦法典第一百三十三章關於禁止非法居住之有色人盜竊牲畜、遊蕩及龐集之法律及該邦一八九三年第八號法律，一八九九年第八號法律；南非共和國(脫蘭斯瓦爾)一八九六年八月二十六日國會決議案。

²¹¹ 參閱好望角殖民地一八六七年第二十二號法律及一八九五年第三十號法律；納塔爾一八五五年第二號條例；南非共和國(脫蘭斯瓦爾)一八八〇年第六號法律，一八九一年六月十日及一八九三年九月六日國會決議案及一八九五年第二十四號法律，一八九八年第十五號法律，一八九九年第二十三號法律等。

²¹² 見好望角殖民地一九〇四年第三十七號法律(中國人排斥法)；橘河自由邦法典(一八九二年)第二十三章(關於防止亞洲人湧入之法律)；脫蘭斯瓦爾國會於一八八八年五月九日所通過之決議案。

²¹³ 特別是若干法律訂有移入民的教育條件。參閱好望角殖民地一九〇二年第四十七號法律；納塔爾一八九七年第一號法律(移民限制法)及納塔爾一九〇三年第三十號法律。又參閱脫蘭斯瓦爾一八九六年第二十五號法律，該項法律似係適用於在脫蘭斯瓦爾各礦中工作之歐洲移入民，而並不適用於非歐洲人。

四八六。為敘述便利起見，本節依照第四八四段中所提及的三點分為三分節：

- (i) 在國境以內之遷徙；
- (ii) 定居及居住；
- (iii) 進入國境。

(i) 在國境以內之遷徙

聯合國憲章簽訂以前之情勢

四八七。限制土人在國境內遷徙的法律以及若干管制其進入國境的法律通常都用“通行證法”這一頗為含糊的名稱來稱呼²¹⁴。關於亞洲人特別是印度人進入聯邦或各省的限制，則以移民法及其施行條例為根據(見本節第(iii)分節)。

四八八。自一九〇二年波爾戰爭終止至一九〇九年南非聯邦正式成立的過渡期間，曾有好多次調查委員會調查通行證法的實施情形²¹⁵。

聯邦成立後亦曾設置調查委員會調查此項問題²¹⁶。

四八九。政府曾對調查委員會所提的若干建議加以考慮，並實施局部的改革。但大體說來，直至通過一九五二年土人(取消通行證及統一證明文件)法為止，該項制度始終在實施中。事實上即在通過該項法律以後，情形也並未立即大為改觀，因為它所訂定的制度必須經過一相當冗長的時期，纔能逐漸確立。

四九〇。土人法律調查研究委員會(一九四六至一九四八年)在其報告書中稱，對於所謂“通行證”很難找出一個圓滿的甚或一致的定義：“我們從所詢問的歐洲種人或土人都得不到一個圓滿的定

²¹⁴關於全盤問題，參閱南非種族關係協進社第四期年報，一九三三年。又關於 Kahn 所著通行證法及經濟暨社會理事會第十六屆會正式紀錄，補編第十三號：強迫勞役問題專設委員會報告書，文件 E/2431，第六〇〇至第六〇一及第六〇四至第六一三頁。

²¹⁵如南非土人事務委員會(一九〇三年)、納塔爾土人事務委員會(一九〇六至一九〇七年)及脫蘭斯瓦爾礦業委員會(一九〇七至一九〇八年)所舉行的調查。

²¹⁶如一九一八年礦業工人罷工後為調查土人礦工之訴苦而指派之專員、一九二〇年為調查土人反對實施通行證法之消極抵抗運動所設各部聯合調查委員會、土人經濟情況調查研究委員會(一九三二年)及土人法律調查研究委員會(Fagan Commission)(一九四六至一九四八年)所舉行之調查。

義，但我們相信下面的說法是不錯的：在土人的心目中，任何證明文件都是一種通行證，他們的反對通行證就是指下列的證明文件而言：(a) 該項證明文件非所謂各種族人民均須攜帶，僅某一種族人民始須攜帶者；(b) 該項證明文件係限制關係人行動自由或(c) 關係人必須時時隨身攜帶者，因為法律規定經警察及若干其他官員要求時，他便有提出該項證明文件的義務，單是不能提出證明文件一舉的本身便構成了應受懲罰的犯罪行為²¹⁷。

四九一。依照上述三項標準，下列各項法律所規定(或保持)之各種證明文件均可視為通行證：

(a) 土著勞工管理法
(一九一一年第十五號法律)

四九二。該法透過許多種條例而適用於若干經宣佈之勞工區域²¹⁸。該法所涉及者僅為應募待僱、受僱或工作於任何礦場或工廠之土人，後者係指使用機械之場所²¹⁹，該法大致規定土人應持有僱傭契約一式兩份，該項契約在其僱傭之農場或城市區域即作為通行證。土人如欲前往此種區域以外之地點，必須先行獲得經其僱主簽字之許可證。一九四五年之土人(城市區域)法律統一法(一九四五年第二十五號法律)所賦予城市當局制訂管理土著勞工條例的權力，較一九一一年土著勞工管理法所規定者為廣大，因此依照一九四五年法律所制訂的各種登記條例便逐漸替代了宣佈城市區域內為實施一九一一年法律而制訂的同類條例。是以至一九四七年、一九四八年左右，一九一一年的土著勞工管理法的主要適用範圍，已僅限於金礦業方面²²⁰。

四九三。一九一一年土著勞工管理法經土人法律修正法(一九四九年第五十六號法律)加以修正。自此法律本身直接規定主管當局有要求每一訂有服務契約的土人出具證明文件的權力²²¹，而不復如先前那樣僅在依據法律所制訂的施行條例中加以規定。

(b) 土人納稅及發展法
(一九二五年第四十一號法律)

四九四。依照該法第七節(一)的規定，任何征收吏、任何經征收吏書面授權之人，任何歐籍警務

²¹⁷土人法律調查委員會報告書(一九四六至一九四八年)，第三十九段。

²¹⁸同上，第六十九段。

²¹⁹一九一一年土著勞工管理法第二節。

²²⁰南非種族關係手冊(一九四九)，Kahn 所著“通行證法”篇，第二八八頁。

²²¹見增訂第二十三節(一) d 附款。

人員、任何經政府委派或承認之土人酋長或頭目，如認為任何土人依據該法應繳納某項賦稅時，得要求其繳驗納稅收據、免稅證、或延期納稅證。

四九五。如並無適當理由而拒不繳驗此種收據或憑證者構成應受懲罰的犯罪行為，處五鎊以下之罰金，其無力完納者，易科一月以下之拘役（第十節）；此罪與欠繳賦稅罪分開計算²²²。

(c) 土人管理法

(一九二七年第三十八號法律)

四九六。依照該法第二十八節第一項之規定，總督得於政府公報中公告，

(a) 設置並劃定土人有須攜帶通行證之通行證區域；

(b) 制定管制及禁止土人出入此種區域或在此種區域內部行動之條例；

(c) 全部或局部廢止有關土人攜帶通行證之法律。

四九七。一九三四年時，總督依照本節之規定發表公告(一九三〇年第一五〇號公告)，宣佈廢止脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦原有之旅行通行證法，而創立一種兩省通行的制度，但各該省內經劃定的土人區域則不在此限。該項公告規定，除經劃定之土人區域外，任何土人非持有主管官員所發給之通行證，不得進入或離去該兩省，或在該兩省內旅行。

土人經警察及至主管官員要求時，必須繳驗總督依照一九二七年土人管理法第二十八節的規定於一九三四年所發表第一五〇號公告修正文所稱在脫蘭斯瓦爾及橘河自由省旅行所應攜帶的通行證²²³。依照一九五二年土人(廢止通行證及統一證明文件)法的規定，自該法規定之日起，土人之此類通行證應即廢止，而改發一種查考證書。

四九八。第一五〇號公告規定若干類土人免于攜帶通行證，但彼等必須攜帶豁免證件。對於個人，亦得按照同樣條件分別給予豁免。

此外，依照該法第二十八節的規定，總督得給予任何土人以豁免書，說明除若干特定之法律外，持證人免于適用此類特別有關土人之法律。又依照本節所制訂之條例²²⁴規定土人得免于適用該法中若干項有關通行證之規定。

²²²依照土人納稅修正法(一九三九第二十五號法律)之規定，關於延不付稅及拒不繳驗憑證兩罪之訴究與懲罰不得連續執行。

²²³土人法律調查研究委員會報告書，一九四六至一九四八年，第六十七頁。

²²⁴政府通告，一九三六年第一二三三號。

(d) 土人服務契約法 (一九三二年第二十四號法律)

四九九。該法的目的是在防止僱用不持有若干種身份證明文件的土人。此類文件的性質經該法第二節第一、三兩項中加以訂明²²⁵，其格式亦經另行制訂條例加以規定。經要求時土人必須繳驗此種文件。如土人繳納稅項時，其納稅憑證即作為身份證明文件。

五〇〇。該法中關於身份證明文件部分僅適用於脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省²²⁶。

五〇一。依照一九五二年土人(廢止通行證及統一證明文件)法的規定，自“規定之日”起，該法所規定的證書將替代上述一九三二年法律中所規定的身份證明文件。

(e) (城市區域)土人法律統一法 (一九四五年第二十五號法律)

五〇二。該法一如其名稱所示，係在統一關於管理土人在城市區域或其鄰近居住與此種區域內的土人事務行政、若干區域內土人服務契約的登記及其管制方法的改進與土人進入此種區域及在此種區域內居住的管理以及其他若干有關土人事項的法律。

五〇三。本節第(ii)分節²²⁷將對若干規定作較詳細的分析。由該分節的敘述可知在宣佈區域內土

²²⁵該法第二節第一項規定如下：“在南非有住所之土著男子，非經繳驗依照條例規定為此種土人所應持有之身份證明文件，任何人不得僱用之，任何政府官員亦不得發給此種土人以任何通行證或其他類似文件，使此種土人得以前往家鄉以外之任何地點；年齡未超過或似未超過十八歲之土人，如係男子，並非經繳驗此種土人之監護住所所在地地主(或其代理人)及此種監護人簽字之證明書(此項證明書可載列或背書於上述身份證明文件)，如係女子，並非經繳驗經其監護人簽字之證明書，二者俱須證明此種土人業經其許可得在此項證書所規定之期間訂立傭傭契約，否則任何人不得僱用之”。

第二節第三項稱：“如由土人依照第一項所繳驗之此種身份證明文件發現該土人之住所係在脫蘭斯瓦爾省或納塔爾省土人居留區以外之土地時，此種土人非先繳驗其與該項土地地主所訂僱工契約或經此種地主或其代理人簽字之聲明書(此項聲明書得載列或背書於上述身份證明文件)，聲明此種土人在某某期間並無對其服勞務之義務，任何人不得於該項期間僱用之”。

²²⁶第十三節。

²²⁷見第五二四段及以下各段。

著男子經要求時，必須繳驗其服務契約曾經登記有案的證據。他並且必須攜帶一證明文件，證明他曾經申請許可其進入宣佈區域，並有否獲准。

五〇四。(城市區域)土人法律統一法的特點之一便是規定土著女子亦必須攜帶若干證明文件，依照前面所研討的各項法律，則通行證制度大體上僅適用於土著男子。

五〇五. 若干類土人豁免適用關於通行證的規定。

五〇六. 第三十一節“宵禁”亦屬重要。依照這一節的規定，總督得徇任何城市地方當局或主管部長之請，宣佈長期宵禁，即規定土人不論男女，除持有經其僱主或經其僱主授權發給此種土人此項許可證之人、或經城市地方當局或部長授權發給此項許可證之人或警察官員簽字之許可證者外，不得於晚間在該項公告所規定的鐘點出現於該當局控制區域內的任何公共場所。每一許可證應載明發給日期及其適用之日期及鐘點。此項規定不適用於土人區域村莊，亦不適用於若干類土人²²⁸。

一九四七年時，聯邦城市區域有二百八十五處施行宵禁條例。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

土人(廢止通行證及統一證明文件)法(一九五二年第六十七號法律)

五〇七. 土人事務部長參議員 Dr. Hon. H. F. Verwoerd 於一九五二年五月向聯邦國會提出此項法案時稱：所謂通行證制度對於土人本身及歐洲種人俱感不便，此項法案的目的便是在簡化和改良該項制度。它提議用一種身份證書來替代土人所必須攜帶的多種通行證及其他證明文件，該項身份證書既便攜帶，又易了解，而同時主管當局也可以儘量用溫和的方式來行使管制。此項法案如獲通過，則法典中所規定的全部舊式通行證——在不同情況下約須二十七、八種證明文件——概可取消。一般土人每年須領通行證達六種之多——通常為納稅憑證、旅行通行證、移民許可證、尋找工作許可證，及上述證明文件之一的副本。改發之查考證書將提及有須土人舉證的每一事項。此項法案必須與新近通過的一九五〇年人口登記法會同審議，依照後項法律的規定，所有各種族人民年在十六歲以上者必須持有附具照片的身份證²²⁹。內政部現正依照該法的規定

²²⁸ 此類規定之若干方面業經一九五二年土人(廢止通行證及統一證明文件)法加以修正。

²²⁹ 見上文第四五九段。

進行歐洲種人的登記，他擬同樣進行土人登記事宜。此項法案將使土著男子的地位發生十分重大的改變，因為自從一八五七年以來，這是第一次不僅在事實上，而且在精神上承認了土人的行動自由。行動自由的唯一限制便是那些要尋找工作的人必須領取一許可證²³⁰。

五〇八. 討論時，參議員 W. G. Ballinger (土人代表)說，標題中的“廢止”字樣應予刪去，改為“土人(通行證及統一證明文件)法案”，該法案如此稱呼方為正確。大家如果一想南非每年每十人中必有一人入獄若干時期——大多數是違反通行證法事件——便可知該項法案的重要性。該法案規定所有土人都必須蓋指印和掌印，他們將認為這是一種侮辱。這一點用來說明現時在豁免之列的土人——牧師、教員等等——尤為適當，他們對於被貶而降至一般土人的水準，一定會特別感到憤慨²³¹。

五〇九. 此項法案經於二讀復發交審查委員會審議具報。審查委員會提出了若干項修正案，其中有一項規定凡先前(即根據原有法律)獲准豁免攜帶通行證的土人，概發給與尋常身份證書顏色不同之身份證書，以示其先前享受豁免待遇²³²。

關於將此項法案適用於土著婦女問題，審查委員會宣稱土著婦女履行就業登記、進入城市或實施宵禁條例時既須繳驗證明文件，則彼等當以攜帶身份證書較為便利。

五一〇. 在國會特設審查委員會聽取各方對於此項法案的意見時，種族關係研究會角省西區委員會曾有意見提出，堪資注意。該研究會在其向委員會陳述的意見中宣示它贊成廢止若干關於旅行通行證的法律，並且指出非洲土人攜帶一種查考證書當較攜帶多種單獨證明文件為便利。但它指出因為廢除若干旅行通行證而獲得的若干表面的行動自由將僅適用於為期不超過四日的鄉區或城區旅行。關於前往限制區域內就業的管制措施(例如購買火車票許可證、為期超過三日的入境許可證、僱傭契約及宵禁通行證)將依舊存在。

此外，種族關係協進社並認為此項法律將使土人受到若干新的限制。南非人民認為任何經要求時必須繳驗的證明文件，特別是與行動有關的證明文件，都是一種“通行證”。該法規定查考證書一經要

²³⁰ 不列顛國協國會公報，第三十三卷，第五四五頁至第五四六頁(一九五二年)。

²³¹ 同上，第五四六頁至第五四七頁。

²³² 同上，土人事務部長 Mr. Verwoerd 演詞，第七六〇頁。

求便須繳驗，事實上便是施行一種新的通行證，該項通行證適用於土著婦女和成千成萬的非洲人，特別是角省方面的非洲人他們向來無須攜帶必須隨時隨地繳驗的證明文件，而那種新通行證卻對他們一體適用。對婦女實施即時逮捕程序足以滋生重大流弊，必遭非洲人堅決反對²³³。

五一一。一九五二年第六十七號法律的主要規定為其第二節第一項，該項規定措詞如下：

“(一)主管部長得於政府公報中登載通告，規定年滿十六歲居住於通告所規定之區域並屬於通告所指類別之每一土人，必須於某一時期內在規定之時間及地點往見官員，俾便將依照部長決定之格式所制定之查考證書發給此種土人。”

五一二。依照此項法律的規定，應成立一土人事務中央資料局，以便彙集查考證書中所記載的一切事項²³⁴。土人依照第二節第一項所稱通告之規定往見之官員應取具土人指印，而發給以查考證書²³⁵。關於會長或頭目、教員、牧師、辯護士及若干其他經列舉之土人，持有依照一九三四年第一五〇號公告所發給之豁免證者，無須蓋具指印，但如該土人能簽字時，應即備就簽字式樣，其查考證書封面之顏色應與發給尋常土人者不同²³⁶。依照一九五〇年人口登記法發給土人之身份證，應黏附於查考證書²³⁷。

五一三。在部長所規定的日期以後的任何時間，如果發現依法必須領具查考證書的任何土人未持有此項證書時，得將其帶往土人事務專員處，該專員得將其拘禁於收容所、拘留所、警察局拘留室或監獄中，其期限不得超過七日，但得延長之，該專員應在此期間舉行查詢並辦妥查考證書發給此種土人²³⁸。

五一四。獲准豁免適用任何法律之規定或適用土人法律及習慣之任何土人得請求將此項豁免的全部詳情記錄在查考證書中²³⁹。

²³³種族關係研究，一九五一至一九五二年，第三十頁。

²³⁴第十一節。

²³⁵第三節。

²³⁶第三節(五)。

²³⁷第四節。

²³⁸第五節。

²³⁹第七節。

五一五。第八節規定如下：

“(一)自規定之日起，任何人：

“(a)與年滿十六歲而屬於依照第二節第一項所發通告所規定類別之土人訂立僱傭契約(須非依照一九一一年土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)第二十三節所制條例應予登記之契約)依照此種契約，此項土人應受僱於依照城市區域法第二十三節所宣佈之區域以外之區者；或

“(b)與已達上述年齡，屬於上述規定類別而依照城市區域法第二十三節第二項之規定獲准豁免適用該節第一項規定之土人訂立僱傭契約者，應於訂立此項契約後十四日內，將此項契約所規定之事項報告此種土人受僱縣區之土人事務專員，並記入發給此種土人之查考證書。

“(二)如此種土人擅離服務場所或此種契約滿期時，上述之人應於擅離情事發生或契約滿期後十四日內將此項滿期或擅離情事通知上述土人事務專員，如係契約滿期時，並應將滿期日期記入此項土人之查考證書。

“……

“(四)每一合於法定意義之地主(須符一九三六年土人信託基金及土地法(一九三六年第十三號法律)第四十九節之規定應於規定日期後一個月內將在該項日期居住於該項土地之每一合於法定意義之佃工或非法居住者之規定事項陳報該項土地所在縣區之土人事務專員，以後並應隨時將成爲或不復爲該項土地之佃工或非法居住者之每一土人之規定事項陳報該土人事務專員。

“……

“(六)年滿十六歲而屬於依照第二節第一項所發通告所規定類別之每一土人，並無須依照第一、第二、或第四項之規定將其有關事項陳報土人事務專員者，應每三月將有關其本人之規定事項陳報其當時居所所在縣區之土人事務專員，土人事務專員應按規定方式將各該事項記入此種土人之查考證書。”

但如與土人所訂立之任何僱傭契約爲期不滿一個月，或訂約之土人係計日勞工(*toge*)或零工或係擔任獨立包工時，則無須爲訂立或終止僱傭契約之通知²⁴⁰。

²⁴⁰第八節(三)。

五一六. 關於經要求時應即繳驗查考證書一節，第十三節規定如下：

“一三. 任何主管官員得隨時要求年滿十六歲而屬於依照第二節第一項規定所發通告所規定類別之任何土人繳驗依照本法發給此種土人之查考證書。”

五一七. 任何土人經主管官員之要求不能或拒不繳驗查考證書者為犯罪，經判定後處十鎊以下之罰金或一月以下之拘役²⁴¹。土人如全然缺乏查考證書時，處五十鎊以下之罰金或六月以下之拘役。

五一八. 原先法律中關於經要求時應繳驗旅行證及證明文件的規定，在本法所稱“規定日期”將有多少被廢止或修正，在上文論列這方面早年立法的各段中業經予以說明。

(ii) 定居及居住

聯合國憲章簽訂以前之情勢

五一九. 上面一分節所述各項法律，大多數是以防止土人離開其定居或居住地點，或管制並限制其在某地區或區域定居為主要目的。亞洲人的定居及居住也受到移民法律的管制，該項法律將於本節第(iii)分節中加以研討。

土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)

五二〇. 上文已經說過²⁴²，本法係限制受僱於本法所適用區域之土人，非持有經其僱主簽字之許可證不得離開鄉村或城市區域。

土人僱傭契約法(一九三二年第二十四號法律)

五二一. 本法規定適用本法之土人非持有若干種身份證明文件不得受人僱用或自由遷徙。適用本法之土人如係居住於脫蘭斯瓦爾或納塔爾省者，必須繳驗其本人與地主間所訂立之佃工契約，或經此種地主簽字之聲明書，聲明此種土人在該項期間並無為彼服務之義務²⁴³。

土人管理法(一九二七年第三十八號法律)

五二二. 本法係使土人留於土人保留地政策的一部分。本法中關於通行證部分的規定業經上文加以分析²⁴⁴。

²⁴¹ 第十五節。

²⁴² 見第四九二段。

²⁴³ 關於第二節第三項全文，見附註 225。

²⁴⁴ 見第四九六段。

五二三. 依照一九二七年土人管理法第五節的規定，總督有權於其認為公共利益所必要時，隨時命令土人或土人部落自任何地點遷移至任何其他地點。

(城市區域)土人法律統一法(一九四五年第二十五號法律)

五二四. 本法一如其標題所示，是將許多先前的法律加以統一，其主要動機係在防止土人大量移殖於城市區域或城市區域之鄰近地帶。大體說來，一九四五年法律更加强了先前立法中所訂下的各項規定。

五二五. 本法中最重要的規定載列於第二十三節第一項。這一節規定土著男子所訂立的每一服務契約均須登記，並規定行政當局對於它所認為非根據誠信相孚原則之契約，有拒絕登記之權。

其次，任何土人欲進入宣佈區域者必須獲得准其留在宣佈區域的許可，行政當局遇有下列情事得拒絕給予此種許可：

(i) 由根據第二十六節或第二十七節所製統計報告可知宣佈區域內可資僱用之土著勞工有過剩時；

(ii) 如土人不能證明曾遵照有關土人攜帶通行證之法律，如係在脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省者又並無一九三二年土人僱傭契約法(一九三二年第二十四號法律)施行條例所規定之身份證明文件，或雖持有此種身份證明文件，而據該項文件所載，此種土人係居住於該項法律所訂明之土人居留區以外之土地居住，並未經解除對其居住地為該法所訂明之地主服務之義務時²⁴⁵。

五二六. 第二十三節第一項 *d* 款載有有關土著女子居住的類似原則。

五二七. 第二十三節第一項 *h* 款尤其有重大意義，該款准許行政當局：

²⁴⁵ 自一九五二年土人(廢止通行證及統一證明文件)法所規定之“規定日期”起，第二十三節第一分節 *c* 項(ii)措詞經改定如下：

“如土人未持有依照一九五二年土人(廢止通行證及統一證明文件)法所發查考證書，或其在脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省者，雖持有此種證書，而據該項證明書所載，此種土人係居住於一九三二年土人僱傭契約法所訂之居留區以外之土地居住，並未經解除對其居住地為該項法律所訂明之地主服務之義務時”。

“對於任何未訂立僱傭契約之士著男子，除經主管官員發給登記證，准其登記證中所載明之期間留在城市區域者外，禁止其逾越規定期間而仍停留於該區域，此項逾越期間無論如何不得超過十四日，……並規定未訂有僱傭契約而依法登記之士人必須攜帶規定之證明文件，並於主管官員要求時繳驗此項證明文件：但出生並永久居住於此種區域之士人應免除此類義務。”

五二八。本法第二十九節准許行政當局無須拘票在任何城市區域或任何宣佈區域逮捕有“游惰、放蕩或行爲不軌”嫌疑之士人。這一節的規定經一九五二年土人法律修正法大爲擴充與加強²⁴⁶。

五二九。此外，本法並限土人在城市區域定居及居住的權利；總督得以公告禁止任何土人在城市區域內專爲土人而設立之居留區、土人村莊、或土人寄宿舍以外之地點居住(第九節)²⁴⁷。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施
種族分區法(一九五〇年第四十一號)

五三〇。種族分區法(一九五〇年第四十一號法律)無疑是依照現政府“種族隔離”政策制定的最重要法律，是以本委員會曾加以縝密的研究。本法以及作爲其補充的種族分區法修正法(一九五二年第六十五號法律)不僅對定居及居住自由施以重大限制，而且對財產所有權中的不動產所有權施以重大限制。本章第四節對本法所作分析便是以此種觀點爲基礎²⁴⁸。

土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)

五三一。本法所規定的事項中，有一項是對一九四五年(城市區域)土人法律統一法第十節加以修正。修正第十節案文規定，土人不得在城市區域或宣佈區域停留七十二小時以上，除非

“(a)該土人係出生及永久居住於此種區域者；

“(b)該土人在此種區域爲同一僱主工作已滿十年或合法居留於此種區域已滿十五年，並在各該期間未經確定有罪，判處拘役七日以上不得易科罪金，或判處拘役一月以上而得易科罪金者；

²⁴⁶見下文第五三二段。

²⁴⁷關於一九四五年(城市區域)土人法律統一法對土人在城市區域取得不動產所施限制，見下文第四節第五五〇段。

²⁴⁸見第五五五段以下若干段。

“(c)該土人係本分節(a)或(b)兩項所稱任何土人之妻或係該土人之未婚子女尚未至依照一九二五年土人納稅及發展法(一九二五年第四十一號)之規定應繳納統稅之年齡，通常並係與此種土人同住者；

“(d)該土人業經該城市地方當局指定之人給予許可准其繼續居留者。”

五三二。本法並對(城市區域)土人法律統一法(一九四五年第二十五號法律)第二十九節修改關於有“游惰、放蕩或行爲不軌”嫌疑之士人的規定加以修正。修正案文對行政當局之處理此種土人給予很大的權力，其措詞如下：

“(一)如任何主管官員有理由相信某城市區域或依照第二十三節所宣佈之某區域內之任何土人：

“(a)係一游惰之人，即

“(i)該土人係經常失業，並無正當而充分之謀生方法時；

“(ii)該土人因其自身行爲失檢或過失(解釋上包括以賭馬、賭博或其他方法浪費資財在內)致不能維持其自身生計或依法應予扶養之受扶養人之生計時；

“(iii)該土人有酗酒或服用麻醉品之癮癖，致不能維持其自身生計或不能或怠於維持依法應由其扶養之受扶養人之生計時；

“(iv)該土人經常乞人施捨金錢或什物或引誘他人爲其乞人施捨金錢或什物時；

“(b)係一不良份子，即

“(i)該土人經判定犯有一九一七年刑事訴訟及證據法(一九一七年第三十一號法律)第三表所列舉之罪，即犯有違反禁止以致醉酒類供應土人或混血種人之法律之罪時；

“(ii)該土人銷售或供應土人啤酒(kaffir beer)以外之致醉酒類，或非法據有此種酒類，經判定有罪，或於三年期間銷售或供應土人啤酒或非法據有土人啤酒，經判定有罪而不止一次時；

“(iii)該土人依照第二十三節第一分節(c)項規定必須離開宣佈區域，而並未離開，或依照該分節(e)項規定必須離開該區域而並未於該分節所規定之期間離開該區域，或於該項規定期間尚未屆滿時又回返至該區域時；

“(iv)爲依照第二十三節第一分節(d)項規定非有該項所規定之證明書不得爲該項所列舉之任何目的進入某區域之女子，未具備上述證明書而爲此種目的進入該區域，或進入該區域後，經主管官員要求而不能繳驗上述證明書時，

“第一分節所稱之官員得無須拘票逮捕該土人或設法將該土人逮捕，此時歐籍警察官員或依照第二十二節第一分節所指定之官員得即刻將此種土人帶往土人事務專員或縣長（審判官）處，後者有權要求此種土人對其本人提出翔實而足以令人滿意之答辯。

“(二) 經要求對其本人提出翔實而足以令人滿意之答辯之任何土人如不能照辦時，土人事務專員或查究此種事件之縣長（審判官）應斟酌情形宣告該土人為游惰之人或不良份子。

“(三) 土人事務專員或縣長（審判官）宣告任何土人為游惰之人或不良份子時，應

“(a) 向警察官員發出押解書，命令將此種土人解離城市或宣佈區域，而將其遣返原籍或該土人事務專員或縣長（審判官）所指明之地點，並命令在解送以前繼續予以看管；

“(b) 除為第一分節(b)項(iv)款所指之婦女外，或命令將此種土人解送依照一九四九年勞役工場法所設立或視為係依照該法所設立之勞役工場管束；

“(c) 如此種土人經宣告為游惰之人時，或命令將其解送依照一九一一年監獄及感化院法（一九一一年第十三號法律）所設立或核准之勞役農場、勞役工場、難民收容所、救濟或類似場所管束，並服該法施行細則為其拘留人犯所規定之勞役，其期間不得超過兩年；

“(d) 如此種土人同意遵照該土人事務專員或縣長（審判官）所核定之期間，與經各該專員縣長（審判官）核定之僱主訂立或已訂立受僱契約時，或命令此種土人依照該契約之規定從事工作，如該專員或縣長（審判官）認為適當時，並命令在將此種土人解往彼將依照該契約規定從事工作之地點以前，繼續予以看管。

“.....

“(五) 土人事務專員或縣長（審判官）除依照第三分節之規定頒發各項命令外，並得命令關係土人以後無論何時或於命令所規定之期間，非經土人事務部長書面許可，不得進入任何城市或命令中所指明之宣佈區域，但該項區域須非其出生或於頒發命令之日永久居住之區域。

“.....

“(八) 經命令回返原籍或遣送至任何地點之土人之受扶養人，經城市地方當局或此種土人受扶養人之請求，土人事務專員或縣長（審判官）得以公款

將該受扶養人連同其隨身物件送往上述土人之原籍或經命令遣往之地點。

“.....

“(九) 土人事務專員或縣長（審判官）查詢本節所規定之任何事項時：

“(a) 得飭令取具依照本節規定應對其本人提出翔實而足以令人滿意之答辯之土人之指印；

“(b) 得隨時暫停查詢，暫停查詢時，並得命令將關係土人拘留於監獄、警察局拘留室、拘留所或該土人事務專員或縣長（審判官）認為適當之其他地點，或準用初級法院延期審訊刑事犯辦法，交保釋放；

“(c) 應將查詢情形作成紀錄，並得任意召喚土人兩名出任襄審員之職，以諮詢資格予以協助。”

(iii) 進入國境²⁴⁹

聯合國憲章簽訂以前之情勢

五三三. 前南非共和國(脫蘭斯瓦爾)及橘河自由邦兩共和國及前好望角及納塔爾兩英屬殖民地之法規彙編中所載關於非歐洲人尤其是亞洲人移民入境之法律，為數極鉅。

脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦一九〇九年以前所行的規定，尤為重要，因為由下文可知，當南非聯邦制訂移民管理法（一九一三年第二十二號法律）時，曾明白規定各該項規定繼續有效，因而不僅成為限制向聯邦全境移民的根據，而且成為限制亞洲人，特別是印度人在聯邦各省間移徙的根據。

五三四. 一八九二年橘河自由邦法規彙編中有一章名曰關於防阻亞洲人大量湧入之法律，其中有一項規定亞拉伯人、中國人、苦力或其他亞洲有色人非經該邦總統之許可不得定居於橘河自由邦或在該邦滯留兩月以上²⁵⁰；其次並規定亞洲有色人非經宣誓不在橘河自由邦經營商業或農業不能獲得在該邦定居之許可²⁵¹。

五三五. 在脫蘭斯瓦爾方面，國會曾考慮修正脫蘭斯瓦爾與大不列顛間所簽訂的公約，藉以禁止

²⁴⁹ 基於正文中所詮釋的理由，“國境”兩字不僅是指整個南非聯邦，而且用以分指聯邦的各省。所以本節不僅論列依義的移民，而且兼論非歐洲人尤其是亞洲人的省際移徙，特別是以定居為目的。

²⁵⁰ 第一節。

²⁵¹ 第八節。

“苦力、中國人及其他亞洲人大量湧入”²⁵²。但直至波爾戰爭以後，脫蘭斯瓦爾的一九〇八年第三十六號法律纔規定一八九九年時已在脫蘭斯瓦爾居住滿三年，或依照波爾戰爭終了時之和平條例經正式核准進入及居住於脫蘭斯瓦爾的成年亞洲人有權領取登記證（第三及第四節）。該法施行後任何成年亞洲人經要求時不能繳驗登記證者得無須拘票逕予逮捕，並得於經縣長（判事）問話後逐出脫蘭斯瓦爾境（第七節）。依照第十四節規定，亞洲人非先出示其登記證不得領取營業執照。該法規定出生於該殖民地之未成年人應於年滿十六歲時舉行登記（第五節）。該法第十六節核准發給亞洲人進入脫蘭斯瓦爾及在該地居住的許可證，但都附有一定的期限。

修正移民管理法（一九一三年第二十二號法律）

五三六。本法是管制外國人進入南非聯邦國境最重要的法律，雖然並非唯一的法律。按照立法者的原意，本法應構成一部完備的移民法典。它代替了構成南非聯邦的四省向所施行的很多種法律，但並沒有代替其全部。本法的主要規定載列於第四節（該節後經一九二七年第三十七號法律及一九三一年第十五號法律加以修正），該節訂有就本法之適用言應認為係禁止移入者之人的定義。

第四節最重要部分規定：

“本分節任何一項所列舉之任何人進入或業已進入聯邦，或雖係合法居留於一省而進入或業已進入此人並無合法居留權之另一省者，就聯邦或該另一省言（視各別情形而定），此人為一禁止移入者，此即謂：

“(a) 任何人或任何類別之人基於經濟理由或因生活程度或習慣為部長認為不合聯邦或聯邦某省之要求者；

“(b) 任何人因缺乏教育不能閱讀或書寫任何歐洲語文為移民官所認為合格，或於上訴時為移民揀選委員會所認為合格者；又就本項之適用言，猶太文視為歐洲語文；”²⁵³

第五節規定：

“下列之人或屬於下列類列之人就本法之適用言不作為禁止移入者看待，即：

“……”

²⁵²一八八八年五月九日決議案。

²⁵³該節案文其餘部份列舉其他禁止移入之人：即可能成為公共負擔之人，認為屬於不良居民之人，娼妓、經在非聯或國外判定有罪之人，患若干種疾病之人或殘廢之人，經非聯驅逐出境之人等等。

“(e) 本法施行前出生於併入聯邦之南非任何地區之人，其父母為當地合法居民，而其居留並未經當時法律課以時間或條件之限制，及本法施行後出生於任何地點之人出生時其父母係居住於併入聯邦之南非任何地區者，但如此種人係出生於聯邦境外時，則須於其出生後三年內進入或攜入非聯；

“(f) 居住於某一省之任何人而並非第四節第一分節(e)、(f)或(i)各項所稱之人者；

“(g) 任何人經證明為本節(f)項所豁免之任何人之妻或十六歲以下之子女，經移民官認為滿意或於上訴時經移民揀選委員會認為滿意者，但此項妻或子女（視各別情形而定）須非上一節第一分節(d)、(e)、(f)、(g)或(h)各項所稱之人；又子女除其母原已在聯邦居住或已亡故，或經部長特准其入境者外，非經其母隨伴不得入境；

“……”

“但本節之規定不得解釋為畀予適用上一節第一分節(a)項規定之人以進入及居住於彼於一九一三年八月一日以前並無合法居留權之某省之權利。”

五三七。依照第二十五節第一項之規定，部長對於任何人之進入或居住於非聯或其某省，得豁免其適用第四節第一分節(a)、(b)、(c)、(d)各項之規定，又於不違反第七節規定之範圍內，並得於法律所許可之範圍內，附以條例所規定之條件，核准發給禁止移入者以臨時許可證，准其進入及居住於非聯或其某省或某省之某地區。

五三八。上文已經說過，脫蘭斯瓦爾及橘河自由邦原先施行的法律曾經明文規定繼續有效。我們可以看到，這些法律是特別以亞洲人為對象。一九一三年法律中有關兩節的規定如下：

“第七節。橘河自由邦法規彙編第三十三章所稱之任何人，縱令彼係合法居住於某省或曾經許可進入聯邦，亦仍在各方面繼續適用上述第三十三章第七及第八兩節之規定，如彼違反各該項規定時，得依照本法之規定認為其人就橘河自由邦論為禁止移入者。”

“第二十八節。除脫蘭斯瓦爾一九〇八年第三十六號法律中有相反之規定外，經豁免適用本法第四節第一分節(a)、(b)、(c)、(d)各項規定之人，或經依照本法第二十五節第一分節所發臨時許可證許可進入或居住於聯邦任何地區之人，認為無須辦理上述脫蘭瓦爾法律所規定之登記。”

五三九。一九一三年八月一日，即一九一三年移民管理法施行之日，內政部長史末資將軍發表了下列一項通告：

“本人茲依據一九一三年移民管理法（一九一三年第二十二號法律）第四節第一分節（a）項所授予之權力。宣告基於經濟理由關係，每一亞洲人均不適於：

“（一）非聯之需要；

“（二）（a）非此種人住所所在之省或（b）依照各該省任何法律之規定爲此種人所無權居留之省之需要。”

在下級法院作了許多互相牴觸的判決後，南非聯邦最高法院在一九二三年判定部長的聲明，並未逾越權力範圍²⁵⁴。自從此項判決以後，一九一三年移民管理法第四節第一分節已成爲防止亞洲人進入非聯及阻止其自一省移徙至另一省定居的主要立法措施。

五四〇。最近法院不能不裁決另一問題，即依照一九一三年法律第五節第一分節（g）項的規定准許亞洲人之妻及子女進入非聯的問題，特別是由於第二分節對“子女”及“妻”所下的定義²⁵⁵一點。

²⁵⁴*Rex v. Padsha* 南非法院判決書彙報（上訴庭）第二八一頁（一九二三年）。

²⁵⁵第一分節（g）項中：

“（a）稱“子女”者，謂豁免人與其下列所稱之妻或與已亡故之女子如屬生存可認爲係其妻（如下列定義所稱）或其與豁免人之結合依照一九一四年印度人救濟法第二節之規定得以婚姻關係登記者所生之後裔；

“（b）稱“妻”者，謂與該豁免人具有印度宗教教義承認爲婚姻關係之結合之任何女子，縱令該豁免人在同一時期與另一女子之結合亦爲該宗教教義所承認之婚姻關係，亦所不問，但有下列情形之一者，上述女子不能認爲爲該豁免人之妻：

“（一）該豁免人已與現仍生存，且係居住或有權居住於某一省或經移民官承認爲上述（g）項所稱之妻之其他女子結婚或具有上述之結合關係者，

“（二）該豁免人有與現仍生存之女子所生之後裔居住或有權居住於某一省者。”

參閱內政部長對 *Ebrahim* 案（一九五〇年）南非法院判決書彙報第一卷第五十四頁（最高法院脫蘭斯瓦爾省分院）。主任移民官對 *Bry*（一九五〇年），南非法院判決書彙報，第一卷，第二〇七頁（最高法院角省分院）。*Latiefa* 對主任移民官案（一九五一年），南非法院判決書彙報，第二卷，第五八九頁（最高法院角省分院）。

外國人法（一九三七年第一號法律）

五四一。依照本法第四節的規定，非根據移民揀選委員會的建議不得發給在聯邦永久居留的許可證；該節並特別規定，如申請人“於進入聯邦後相當時期內不可能與歐洲種居民完全同化者”，該委員會即不得作成此種建議。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

五四二。委員獲悉時間許可時，內政部長 Dr. M. F. Verwoerd 擬於本屆國會中提出一防止南非印度人攜接其妻及子女前往非聯的法案²⁵⁶。

肆．財產權

五四三。關於不動產所有權及就不動產設定其他權利（如租賃）之歧視待遇，與若干有關定居及居住的權利具有密切關係。這兩方面立法的目標在本質上是相同的：那便是使各種族彼此隔離。一九五〇年的種族分區法，殆爲實施“種族隔離”政策的最重要的法律，它不僅同時關涉到定居及居住和不動產所有權，而且在某種限度內往往在同一規定中對這兩方面相提並論（*pari passu*）。因此吾人認爲允宜在本節結尾處對本法作綜合研究。

聯合國憲簽訂以前之情勢

五四四。遠在南非聯邦成立以前，便有很多的律對非白人所有不動產的權利施以種種的限制，特別是在橘河自由邦和南非共和國（脫蘭斯瓦爾）方面。

五四五。在橘河自由邦方面，有色人無權以其自身的名義爲不動產之登記，有色人也不准經商或務農²⁵⁷。以後的一八九四年第十六號法律准許在橘河自由邦居住滿五年，從事任何職業而並不臣屬於任何會長之有色人²⁵⁸ 將其在城市中所有之土地（*erven*）及房屋作爲其本身之財產登記，但彼等必須繳驗品行善良證明書。另一項法律，即一八九三年第八號法律則對地方市政當局之處理城市及鄉村有

²⁵⁶一九五三年六月十三日好望角衛報（*The Cape Argus*）。

²⁵⁷橘河自由邦法規彙編第二十三章。同書第三十四章對此等規定之適用範圍略加變通，即各該規定對於父爲白人母爲有色人或父爲有色人母爲白人之合法婚姻關係中所生之人不適用之，但以其父母在橘河自由邦居住者爲限。

²⁵⁸此處所用此項名詞係指所有非白人而言。

色人，授以甚為廣泛的權力，其中之一便是他們有權劃定一個或數個居留區，規定有色人必須在該項居留區內居住，並制定關於此種人在該項居留區內住宿或居住所應遵守之條件的條例。

五四六．南非共和國(脫蘭斯瓦爾)對亞洲人也採取了類似的措施。這些措施包括禁止亞洲人為不動產所有人，當局有權指定若干街道、區坊及地區專供亞洲人居住，並禁止其在特定居留區以外之營業地點居住在內²⁵⁹。間或有規避這些規定的情事發生，特別是用假借白人名義之一法，因而又通過了種種以防止他們採行這類辦法²⁶⁰。

五四七．自一九〇九年起至一九五〇年通過種族分區法為止，南非聯邦所採取的有關財產權的措施有些是以土人為對象，有些是以亞洲人為對象。

(a) 有關土人之措施

土人土地法(一九一三年第二十七號法律)

五四八．本法禁止土人購買、租賃或取得任何位於稱為“規定土人區域”之若干區域以外之土地。任何人企圖規避本法中若干項規定者構成刑事罪。

土人信託基金會及土地法(一九三六年第十八號法律)

五四九．本法規定成立一個稱為南非土人信託基金會的機構，其任務之一，為負責管理規定土人區域及開放區域內的土地。該基金會經授權購買新土地七,二五〇,〇〇〇 morgen 以供安置土人之用。購買此項土地所需經費由聯邦政府於分五年撥劃之基金內開支之，此舉應作為歐洲種人與土人間土地分配問題之最後解決。

至此角省土人向所享有在規定土人區域外購買土地的權利乃被剝奪。

(城市區域)土人法律統一法(一九四五年第二十五號法律)²⁶¹

五五〇．本法第六節禁止土人未經總督於徵詢關係地方當局意見後核准，而訂立自土人以外之任何人取得城市區域內之任何土地或對於此種土地之任何權利之契約或進行此類交易。本法對土人所有

²⁵⁹ 一八八五年第三號法律。

²⁶⁰ 一八八八年七月五日、一八九二年八月五日及一八九三年九月八日國會決議案。

²⁶¹ 正文中所述及的規定經一九五〇年種族分區法明白規定繼續有效(參閱下列附註二七二)。

權利不超過百分之二十之保險公司、建築貸款會社等等設有若干除外規定。此項禁令適用於未經總督明白保留為土人村莊的所有土地²⁶²。

(b) 有關亞洲人之措施

納塔爾省及德班自治市所制定之法律

五五一．有關印度人的最早的法律是納塔爾所制訂。聯邦政府一九二〇年所成立的藍基委員會(The Lange Commission)所建議的事項中，有一項規定印度人所有農地的權利，應以納塔爾沿海二十哩至三十哩寬之地帶為限，並應實行一種自動隔離的制度，依照該項制度，各市政府應劃定專供印度人居住的區域。政府對於藍基委員會的建議，並未採取任何行動。以後德班自治市呈奉省方制定一九二二年第十四號法令，授予該市於出售及出租土地時列入種族限制條款的權力。自此各市政府授予歐洲種人的地產的所有權狀中便載有排斥亞洲人的條款。歐洲種人也顯然自動採取了這種辦法，因為他們不願他們的房地產將來轉為印度人所有或佔用。但政府在聯邦國會中所提出的兩個規定依照脫蘭斯瓦爾所行辦法對納塔爾印度人實施強制隔離的法案則迄未制訂為法律²⁶³。

營業及佔用土地(脫蘭斯瓦爾及納塔爾)限制法(一九四三年第三十五號法律)

五五二．直至一九四三年時，政府始獲致聯邦國會通過此項法律，該法規定歐洲種人與印度人彼此間非經特別許可不得取得及佔用德班任何土地。該法以三年為期，係屬臨時性質²⁶⁴。

聯合國憲章簽訂後所採取之措施

亞洲人土地權享有印度人代表法(一九四六年第二十八號法律)

五五三．本法係在訂明及確定以後印度人得所有或佔用土地及其他不動產的條件。其中若干項規

²⁶² 關於一九四五年(城市區域)土人法律統一法中有關土人在城市區域定居及居住權利的規定，見上文第五二五段。

²⁶³ 即一九二四年的族類分區法案及一九二五年的區域保留、移民及登記法案。後項法案經非聯政府與印度政府於一九二六年至一九二七年間舉行會議後撤回。

²⁶⁴ 南非種族關係手冊(一九四九年)，Webb 所編“印度人土地法律”篇，第二〇六頁、第二〇七頁及第二一〇頁。

定業經酌量採入一九五〇年種族分區法的遠較詳明而具有普遍性的規定中。

五五四。依照一九四六年第二十八號法律的規定，納塔爾應分爲“豁免”及“非豁免”兩種區域。在豁免區域內，購置及佔用土地及其他不動產概所不禁，印度人可自由購買、佔用此種地產或就此種地產設定抵押權，不問出賣、出租人或抵押權人係屬於何種種族或膚色。在非豁免區域內，亞洲人非經內政部長許可不得購買或佔用不動產。每一許可證申請書必須經土地權諮詢委員會審查，該委員會由五人組成，其中二人得爲印度人。內政部長得拒絕給予許可證。禁止佔用的規定對印度人專爲合法營業目的非爲居住而佔用房屋的情形，設有例外，但遇有此種情形，彼等非經內政部長特別許可，不得在該項房屋內居住或臥宿。本法對印度人的既得權加以保護，印度人得將其在非豁免區域內所有的地產售予或租予其他印度人，但非經獲得內政部長許可，不得售予或租予非亞洲人。就脫蘭斯瓦爾而言，本法對所有土地一層並無重大改變，但對佔用土地辦法則頗有變更。本法若干規定意在彌補脫蘭斯瓦爾法律中的若干缺陷，因爲政府認爲這些缺陷有使亞洲人在某種情勢下非法佔用土地的可能²⁶⁵。

種族分區法(一九五〇年第四十一號法律)

五五五。在制訂種族分區法的初期，政府要員曾把它稱爲他們的“種族隔離”(apartheid)政策的基石。

五五六。內政部長 Mr. T. E. Dönges 在向衆議院說明本法案一般原則後，進而詳細陳述政府迭次所成立的委員會就種族混雜的危險性所搜集的證據及爲各種族劃定各別區域的必要。他說自從一九〇九年南非聯邦成立以來，有人一直希望這個問題可以用自動隔離的方法來解決，但由於實行此項方法的一再失敗，使政府斷定了它必須尋求一個新的解決辦法。該部長並進而補充了下面的一番話：

“和本種族人民聚居一處的願望並非南非白人獨有的願望。這是社會其他部分、其他種族的人的共同願望。同種族的所有份子有一種徐徐聚居在一起的自然吸力。南非人民大家都有這種體驗。自然的同胞情誼和種族意識會使同一種族的份子希望居住在同一區域。”²⁶⁶

²⁶⁵ 南非種族關係手冊(一九四九年)，Webb 所編“印度土地法律”篇，第二一〇至第二一一頁。

²⁶⁶ 不列顛國協國會公報，第三十一卷，第五八六頁，一九五〇年。

五五七。在內政部長致辭後所舉行的辯論中，反對黨領袖 Hon. Mr. J. G. N. Strauss 承認反對黨對社會及居住隔離原則的本身絕無反對之處。關於此項問題的國會兩院聯合報告書曾着重指出這是南非在這方面的傳統政策，其第三二七段曾明白指出“兩部分白人對於亞洲人問題意見的一致和彼此了解的深切，在南非歷史上很難找出任何其他重大問題，可以和它比擬”。但此番內政部長卻向他們提出了一項編訂拙劣並有爭論餘地笨重繁複的立法，其中包括三十八種繁複的條款。在故赫棗格將軍政府的時代，對亞洲人和土人問題所採取的方法是與此大不相同的。承一九〇三年起便進行的調查之後而在一九二七年正式提出的被稱爲“土人法案”的一連串法案曾經聯合審查委員會研究九年之久，他們在此期間耐心進行諮商，力圖達成一種能爲雙方所同意的處置。用漸進方法劃定各別種族區域後，便可以促使一種最足使南非房地產市場陷於脫節的不確定狀態趨於確定；但本法案卻採取了彰明侵犯既得權而不給補償的原則。還有一點是他們的土地登記制度也被該法案削弱和破壞了²⁶⁷。

五五八。Mr. L. Lovell 代表工黨宣稱衆議院各黨對於社會及居住隔離或分離原則並無意見不一致之處，但它們對如何實施該項政策一問題意見卻大不相同。所有先前的法律都保持若干項原則，它們企圖限制現狀的發展，對城市區域的土人僅施以輕微的強制力量，責成當局籌措經費，解決那些奉命遷入土人村莊的非歐洲人的住房問題，課以爲被迫遷出的任何人尋覓其他住處的法律責任，並給予他們某種補償。反之，此項法案，則對於這些重大保障，全付闕如。在南非向以城市方面爲最難實施隔離。在歐洲人和非歐洲人密集在一起的這些區域內，發生了最尖銳的彼此如何和睦相處的問題；由於聯邦成立以前各地政府制頒種族隔離法律的結果，城市區域的土人被攔入僅佔該項區域百分之二的土地內。在鄉村方面，土人人數約多於歐洲種人四、五倍，但分配給他們的土地則僅佔全部土地的百分之十三。城市區域的土人，往往隨着城市的發展而被逐出，所以輕易便說某種族侵佔不免有失公道。侵佔者不限於非歐洲人；歐洲人與非歐洲人雙方都發了侵佔情事²⁶⁸。

²⁶⁷ 不列顛國協國會公報，第三十一卷，第五八七至第五八八頁，一九五〇年。

²⁶⁸ 不列顛國協國會公報，第三十一卷，第五九一頁，一九五〇年。

五五九。茲將經制定為法律後之種族分區法的主要規定²⁶⁹扼要分析如下。

五六〇。一九五〇年第四十一號法律的目的是在將各種族隔離在專為各該種族劃定的區域，所以它是以“種族”及“區域”兩大基本概念為其根據。

五六一。關於各種族定義及劃分個人或社區所屬種族的方法，可參閱本章開首處（見第四四八及第四六二段）的初步說明。

五六二。就區域而論，有應首先注意者，即本法的實體規定必須經總督公佈後始能在各省實施；就好望角、納塔爾及脫蘭斯瓦爾各省而言，這些規定可以在各該省不同部份分期付諸實施。

五六三。本法規定設置若干種區域，在各該種區域內採用不同的制度。

五六四。一、管制區域。經公佈後，有關區域便立即成為“管制區域”²⁷⁰。以後除與該區域內不動產所有人同一種族之人外，任何人非經部長特別許可不得取得此種不動產。

五六五。在管制區域內，佔用不動產也受着嚴格的限制。

五六六。在研討此類限制的性質和範圍以前，吾人應注意本法所稱“不動產”，係包括任何不動產物權、經登記後即成為此種物權之任何權利及關於不動產之租賃或轉租在內，但在“特定區域”內之租賃或轉租，不在此限²⁷¹。不動產不包括任何鑛業、任何鑛業權之租賃或轉租或抵押債權（第一節(xi)）。

五六七。關於取得，第八十一節規定任何人非經依照第十四節中之有關規定發給許可證，不得訂立使任何不合格之人或公司（即不屬於讓與人所屬種族之人或公司）在管制區域內取得任何不動產之契約。

²⁶⁹ 關於全盤問題，參閱一九五〇年南非法學年鑑，第二十四至第二十五頁及第一〇二至第一〇九頁；又參閱 Johnson 所著實施種族分區法之第一期（一九五一年），南非法學雜誌第六十八期，第二八六頁；Hatch 所著“南非之難局”（一九五二年），第五十七頁以下；Sachs 所著“南非之選擇”（一九五二年），第六十七頁；又參閱 Hiemstra 所著“種族分區法”（一九五三年）全書。

²⁷⁰ 該法實施後，“管制區域”一名詞依第一節(iv)之規定適用於不屬於某種族區域或規定區域、居留區、土人村莊、有色人居留地、教會或第三節(三)(c)所稱自治區保留地以外之任何區域。

²⁷¹ 參閱下文第五七一段以下各段。

五六八。就公司而論，本法甚至規定強制出售不動產辦法。本法施行之日某種族之公司在管制區域內持有不動產，而以後成為另一種族之公司者，該公司非經許可不得繼續持有該項不動產。本法施行之日以後某種族之公司在管制區域內取得不動產，而以後成為另一種族之公司者，亦適用同樣規定（第九節）²⁷²。

五六九。在管制區域內佔用土地或房屋亦在限制之列。第十一條(一)規定不合格之人非經許可不得佔用管制區域內之任何土地或房屋，任何人亦不得允許不合格之人佔用此種土地或房屋。第十節(二)設有若干例外，即如依照法定權利或依照一九五〇年四月二十四日以前所依法訂立之契約或所為遺囑處分或土地房屋合法佔用之僕役、受僱人或賓客之佔用，不在限制之列。第十節(四)係關於不合格之人可根據遺囑處分而取得佔用任何土地或房屋之權利之規定。

五七〇。總督得以公告宣佈在公告所規定之期限內，管制區域之某部份不適用限制佔用之規定。但此項公告不得解除對於在管制區域內取得及持有不動產之限制。是以在經公告豁免之區域內佔用雖屬自由，但不屬於所有人同種族之人如欲租賃或轉租土地或房屋，則非先經特許不可（第十節(三)）。

五七一。二、特別區域。“特別區域”為管制區域中經總督以公告宣佈為此種區域之部份（第十一節）²⁷³。

五七二。成立特別區域一舉並不影響關於在此種區域內取得及佔有不動產之規定，但就特別區域言，“不動產”一詞並不包括租賃或轉租在內（第一節(xi)）。

五七三。他方面關於佔用之情形，則在“特別區域”與“管制區域”甚為相似。自公告所規定之日起，凡於該項日期不屬於佔用人同種族之人概不得佔用該項不動產。依照第十節(二)(e)(f)(g)(h)及(i)享受豁免之人，對於此點亦同受豁免。

五七四。三、各別種族區域。該法之終極目的係在宣佈本法所規定之每一種族之“種族區域”。種

²⁷² 此等規定對於法律所訂明之土人在土人信託基金會及土地法（一九三六年第十八號法律）所訂明之開放區域內取得不動產，或取得適用該法或（城市區域）土人法律統一法（一九四五年第二十五號法律）之任何不動產不適用之。關於此兩項法律，見上文第五四九及第五五〇段。

²⁷³ 第十一節(三)對德班市設有特別規定。

族區域計分三種。總督於認為適當時得以公告宣佈某區域為(a)供佔用之種族區域，(b)供所有之種族區域或(c)供佔用及所有之種族區域(第三節(一)及(二))。通常須經國會同意，但設有多項例外(第三節(三)(a))。第三節(三)(c)所列舉之區域不得列入任一種族區域²⁷⁴。

五七五。(a) 供某種族佔用之區域。就本法中有關佔用土地及房屋之規定言，供佔用之每一種族區域構成管制區域之一部份(第一節(v))。

不屬於經劃定為某種族區域之種族之人，非經許可不得在“供該種族佔用之區域”內佔用不動產。第四節(二)列有若干種受豁免之人，其中包括在該種族區域合法佔用土地或房屋之人之夫、妻、未成年子女、受僱人及賓客。所有權狀中禁止或限制屬於經劃定為某種族區域之種族之人佔有或使用供該種族佔用區域內不動產之規定自此失效，以後所有權狀中不得再行列入此種規定(第四節(三))。

五七六。(b) 供某種族所有之區域。該法第五節設有限制在“供某種族所有之區域”內取得及持有不動產之規定。

自某區域成為某種族區域之日起，不屬於經劃定為該種族區域之種族之人或此種不合格之人具有支配利益之公司，非經許可不得在該區域內取得任何不動產，縱令為執行該項日期以前所訂立之契約或所為遺囑處分亦所不問。此項規定對以公益為目的之社團法人之取得不動產不適用之。

五七七。於上述日期在該種族區域內持有不動產之不合格公司，於十年屆滿後非經許可不准持有該項不動產(第五節(一)(b))²⁷⁵。

某種族區域劃定之日以後成為或回復為不合格公司之公司非經許可不得持有於該項日期以後未經許可而在該種族區域內取得之不動產(第五節(一)(c))。

五七八。所有權狀中禁止或限制屬於經劃定為某種族區域之種族之人取得不動產之規定自此失

效，以後該種族區域之不動產所有權狀中不得再行列入此種規定(第五節(一)(d))。

五七九。第五節(一)項規定之適用，不因法律中任何關於取得或所有不動產之規定而受任何限制。任何人因遺囑處分或未立遺囑之繼承違反第五節(一)項之規定取得或持有任何不動產者，除受益人經正式許可取得或持有此種不動產者外，應認為關於此種財產賣得價金淨額之遺囑處分或繼承。

五八〇。(c) 供某種族佔用及所有之區域。某區域經公告宣佈為供某種族佔用及所有之區域時，應同時適用有關供某種族佔用之區域及供種族所有之區域之規定(第三節(二))。

五八一。若干規定共通適用於所有區域。本法中若干項規定適用於依照本法得予指定之所有區域。

五八二。防止規避本法之規定。第十八節宣佈任何文書中授權不合格之人對移轉不動產行使壓力之任何條件或規定概屬無效。但如訂立此種條件或規定時，關係人或關係公司對該項不動產並非不合格之人或不合格之公司者，如該人或公司對該項不動產不復為不合格之人或不合格之公司時，該項條件或規定即恢復其效力。

五八三。第十九節規定任何人所依法不能取得或持有之任何不動產，他人不得代其或為其利益而取得或持有。

五八四。總督得制定條例，規定為確保遵照本法之規定(第三十六節(一)(d))於登記不動產時所應遵照之條件，主管土地所有權狀登記之官員對於管制區域或種族區域內不動產移轉之不遵照各該條件者，不得為此種登記(第二十二節(一))。以依法不能取得或持有不動產之人之名義所為之不動產之登記，並不即作為無效。(第二十二節(二))。受讓人似即成為此種不動產之所有人，但第二十節設有此種非法取得或持有之不動產應予出賣之規定(第二十二節(二))。部長得命令將違反該法任何規定而取得或持有或作違反許可證中所規定之任何條件之處分或使用之任何不動產出售(第二十節(一)(a))。

五八五。發給准予豁免適用本法若干項規定之許可證之方式及條件。第十四節規定部長發給准許(i)在某種族區域或管制區域取得或持有不動產；或(ii)在某種族區域、管制區域或特定區域佔用土地或房屋之許可證之方式及條件。部長得依照其自身決定之條件任意發給許可證。部長除認為如拒絕發給許可證將使關係人蒙受重大損害或如發給許可證將

²⁷⁴ 此等區域大部份為業已依照先前法律為土人或混血種人保留之區域或其他領土單位。

²⁷⁵ 但從事經營鑛業或於工廠、機械及建築工程法(一九四一年第二十二號法律)所規定之工廠內經營工業，其所置機械設備之價值在非幣五千鎊以上者，其為經營此種業務而持有之不動產，不因此項規定而為非法(第五節(二))。關於判定公司所屬種族的方法，見第四六二段。

對於劃定為某種族區域之種族有利外，不得發給在某種族區域內取得或持有不動產或佔用土地或房屋之許可證(第十四節(二)(a))。部長之任意權並受有另一種限制，即彼不得違反所有權狀中關於屬於某種族或類別之人取得、持有或佔用土地或房屋之限制條款而准許任何人取得、持有或佔用土地或房屋(第十四節(二)(b))。

五八六. 准許持有不動產或佔用土地或房屋之許可證之發給得不規定期限或規定期限，或規定在未經部長任意撤回以前，繼續有效(第十四節(四))。如土地或房屋之佔有或使用違反佔用土地或房屋許可證中所規定之任何條件時，得給予該項許可證持有人一個月以上之通知，撤銷該項許可證(第十四節(一一))²⁷⁶。

種族分區法修正法(一九五二年第六十五號法律)

五八七. 一九五〇年種族分區法適用後，發現本法的規定不無被規避的可能，內政部長(Mr. T. E. Dönges)復在一九五二年提出了一個旨在填補這些漏洞的法案。此項法案通過後便成為種族分區法修正法(一九五二年第六十五號法律)，它應與一九五〇年法律會同閱讀與解釋。其主要規定如下：

五八八. 公告種族區域之準備步驟。一九五二年修正法第四節為種族分區法增訂了一個第三節附節。自此總督得以公告規定彼擬宣佈某區域為供該公告所規定之某種族之人佔用之區域(第三節附節(一))。這樣便是在公告一種族區域以前先須經過一新階段。經公告規定某區域為擬議供某種族佔用之區域後，第三節附節(三)的規定便適用於位於該區域內的任何土地。在正式宣佈此種土地所在之區域為供某種族佔用之區域以前之過渡時期，此種土地之所有人除以公益為目的之社團法人外，不得分割其土地或使用其土地之地面或訂立契約，意圖授予任何人以對該土地作公告日期所充用途以外用途之權利(第三節附節三(a))。有應指出者，即此處所稱“土地”兩字並不包括房屋或土地上之其他建築物在內(第三節附節(三)(b))。又上述關於使用土地及授權他人使用土地不適用之。

五八九. 部長得為與土地所有權狀中所載條件相反之措施。修正法並對種族分區法第十三節(五)

²⁷⁶ 該法第十三節(五)項的規定業經種族分區法修正法(一九五二年第六十五號法律)予以修正，該項規定將於分析後項法律時再加檢討，(參閱下文第五八九段)。

加以重大修改。依照本法舊有案文，部長不得根據第十三節(三)之規定，作任何違反建築物、土地或房屋所有權狀中禁止或限制一種族或數種族之人佔用之任何條件之決定。一九五二年法律第十一節經另訂一分節以替代一九五〇年法律中第十三節(五)，該分節規定特定區域內建築物、土地或房屋所有權狀中禁止其為一種族或數種族之人佔用之任何條款與部長根據第十三節(三)所為決定之措辭牴觸時應即停止適用。

五九〇. 禁止成為另一種族分子之人保持不動產。一九五二年修正法第七節規定於一九五〇年種族分區法中增訂一第九節附節，該附節規定在管制區域持有不動產之人成為為其劃定該區域之種族以外之另一種族之分子時，非經許可不得持有該項不動產。

伍. 工作與就業

五九一. 南非聯邦內之工作與就業問題與本章第三及第五兩節所研討的兩個問題密切關連。

第三節中已經說過，“通行證法”係包括土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)及土人僱傭契約法(一九三二年第二十四號法律)在內，各該法律的名稱足以表示其主要目的所在。經一九五二年第五十四號法律修正的(城市區域)土人法律修正法(一九四五年第二十五號法律)也屬於這一類。此類法律中每一種都設有很多管制土人工作條件的規定：即僱傭、僱傭契約格式、官廳對於契約之登記、官廳發給之工作許可證等等。我們可以更概括地說關於管理移徙及居住的法律必然限制適用各該項法律的人的就業機會²⁷⁷。

五九二. 有關不動產的法律(該項法律除所有權外，並適用於對於不動產所具有的一切利益，以及種種不同方式的佔用權)對於適用該項法律者從事手藝或專門職業或經營商業的條件，具有決定性的影響。許多這類法律，其中包括種族分區法(一九五〇年第四十一號法律)及種族分區法修正法(一九五二年第六十五號法律)在內，都對此等事項設有明文規定。(參閱上文第四節。)

²⁷⁷ 除此諸法律外，並須另加土人信託基金會及土地法(一九三六年第十八號法律)(見第五四九段所述)，及兩次防止非法居住法(一九五一年第五十八號法律及一九五二年第二十四號法律)，各該項法律間接影響就業機會。

五九三。本節將專事研討第五二四及第五二五兩段所述立法中那些尙未經本報告書在任何處加以論列的規定。本節所研討者，將以旨在阻止人民中若干種族分子從事若干手藝或專門職業，或對給予各種族分子之報酬與其他工作情況造成顯著差別的若干其他法令的規定爲其主要對象。

五九四。在這裏我們必須指出，研討明文關涉各種族或膚色集團的法律和條例僅能對南非聯邦各部分人民在工作及就業方面的差別待遇作一種很不完全的寫照。此外並須計及若干項一般性法律如工資法(一九三七年第四十四號法律，經於一九四二年修正)。工會的措施，特別是在實施“膚色限制”方面，以及所謂“文明勞工政策”的影響。此類問題將於第七章中另加檢討。

聯合國憲章簽訂以前之情勢

土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)

五九五。本法業經在上文述及²⁷⁸，它是在確認先前僱用勞工的制度。

第十四節規定土人違反其僱傭契約之任何條款者，處十鎊以下之罰金或兩個月以下之拘役。

鑛場及工廠法(一九一一年第十二號法律)

五九六。本法係與上述法律同一時期制訂，後經於一九二六年修正²⁷⁹，它禁止僱用土人爲鑛場技術工人，開始在鑛業中實施法律上的膚色禁例²⁸⁰。一九一一年鑛場及工廠法係規定鑛場、工廠及其他使用機械場所的工作情況及安全事宜。本法第四節授權總督制訂關於核發鑛業及工程業技術工人執業證書等事項的條例。依照各該項條例的規定，在脫蘭斯瓦爾或橘河自由邦方面不得以此類證書發給有色人，好望角及納塔爾方面發給有色人之此類證書在北部兩省無效。一九二三年時，法院宣告此類規定係屬“逾越權力”(ultra vires)。

一九一一年鑛場及工廠法修正法(一九二六年第二十六號法律)

五九七。由於此項判決的結果，政府乃於一九二六年制定本法修正法，規定關於駕駛引擎、炸鑛、

²⁷⁸ 參閱第四九二及第五二〇段。

²⁷⁹ 參閱下一段。

²⁸⁰ 關於全盤問題，參閱 Saches 所著“南非之選擇”(一九五二年)，第一六四至第一六五頁。又參閱南非種族關係手冊(一九四九年)，第一〇九頁，van der Horst 所著勞工篇，第一四六至第一四九頁；及工業立法調查委員會報告書，一九五一年。

測量及其他技術職業執業證書之發給，應以“歐洲人、開普混血種人及毛里西亞土人或聖赫連那人”爲限。

勞資協調法(一九三七年第三十六號法律)

五九八。本法最初之案文制訂於一九二四年。一九三七年法律係在規定“工會與僱主組織之登記與管理、僱主與僱工間爭議之防止與解決、以協約及公斷方法規定僱用條件、管制民營就業登記機關及其他有關事項”。本法得適用於任何企業、工業、行業或職業，但農業、家庭僱工、在聯邦政府及省機關任職以及在若干教育及慈善機關任職者不在此限。本法規定設置勞資評議會及調解委員會。並規定遴派調解專員及公斷員，以協助解決勞資爭議。勞資評議會爲由僱主及登記工會代表組成之常設機關，具有訂立關於工資、工作時間及工作情況之協約的廣大權力。依照該法規定，勞資評議會不得因僱工之種族關係而在其工資、工作情況或任何其他方面有所歧視。

五九九。但依照本法規定，任何人之僱傭契約係適用土著勞工管理法或若干其他有關土人的立法者，概不包括在“僱工”的定義內。

六〇〇。勞資協約除經部長特別宣告推廣適用於土人者外，對於土人概不適用。本法未規定不包括在“僱工”定義內之非洲人所組成之工會之登記事宜。同時有人認爲經登記之工會僅得准許本法所稱之“僱工”加入爲會員²⁸¹。

是以依照一九三七年勞資協調法的規定，“僱工”的定義並不包括必須攜帶通行證的土人在內(因爲土人並非該項定義所指的“僱工”)；即不承認土人具有登記加入工會的資格。

同樣依據定義，工會之有非洲人爲其會員者即不能認爲係本法所稱“僱工”之工會，因此也就不得登記爲工會。

六〇一。勞資協調法所產生的許多畸形現象之一便是因爲土著婦女通常並不攜帶“通行證”，本法的除外規定對她們不能適用，所以准許她們加入的工會仍得依照本法繼續登記爲工會。成衣工人工會係以歐洲種婦女爲其主要組成分子，但今日則並有

²⁸¹ 南非種族關係手冊，van der Horst 所著勞工篇第一四七至第一四八頁。

相當人數的土人及混血種婦女為其會員，其所以仍准登記為工會者，理由顯然在此²⁸²。

六〇二．土著男子既因被除出一九三七年勞資協議的適用範圍而不可享受本法所賜予的利益，他們除訴諸罷工外全無利用防止及解決勞資爭議機構的機會。然而依照迭次頒佈分別適用於聯邦各省的包羅甚廣的主僕法或依照一九一一年土著勞工管理法的規定，一羣土著勞工的有組織的罷工，是可能構成刑事罪的²⁸³。

(城市區域)土人法律統一法(一九四五年第二十五號法律)

六〇三．本法的規定，特別是其中的第二十三節第一項對於土人前往城市區域工作具有絕大影響，上文中業經對此類規定加以研討²⁸⁴。

六〇四．又第二十三節第一項 g 款規定總督得規定或訓令城市地方當局規定土著男子非經法定官員發給具有一定期限之許可證，不得在宣佈區域內擔任計日勞工(*logt*)或零工或從事獨立承攬人之工作。

²⁸² 前引 Rheinallt Jones 所著同書第四十七頁。一九五一年工業立法調查研究委員會報告書(第二八一段)指出，由於所訂“僱工”一詞的定義，本法的適用範圍排除了絕大多數的土著勞工。該報告書(第一〇七一段)承認依照本法規定，“土人不得成為登記工會的會員”；該報告書在第一一五段中斷定，因為“土人的工會組織非所承認，因此土人不能參加團體協約，而屬於其他種族的勞工則無論陳述他們的意見或是貫徹他們的要求，都具有適當的方法，所以就其對僱主的關係言，土著勞工係處於不利地位。又參閱該報告書第一四四八至第一四五七頁。

又有足資注意者，即一九四七年史末資政府所發表的(土人)勞資協調法案雖明白承認所有土人工會及土人概不適用一九三七年勞資協調法所設勞資協調機構的規定和利益，但同時卻計劃為非洲土人單獨設立一種調解機構，是以一方面在工業立法中明白採用種族分離原則，而事實上則給予土人以多少較為平等的便利。但時值一九四八年史末資政府競選失敗，該法案並未獲得國會通過，繼承史末資將軍的新總理馬蘭博士宣佈他無意繼續進行此項承認土人工會的法案，但擬另籌其他辦法(van der Horst 同書第一四八至第一四九頁)。關於一九五三年土人勞工(解決爭議)法案，參閱附註二八三。

²⁸³ 關於全盤問題，參閱南非種族關係手冊，van der Horst 所著勞工篇第一四八頁；一九五一年工業立法調查研究委員會報告書，第一四三八至第一四四七頁。一九五三年時，勞工部長在眾議院提出了一個有關勞資協調而專適用於土著勞工的特別法案(土著勞工(解決爭議)法案)。此項法案經於一九五三年七月九日舉行二讀。

²⁸⁴ 參閱第五二五段。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

登記就業法(一九四五年第三十四號法律)；土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)；依照土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)第十三節(o)所制訂之條例。

六〇五．登記就業法(一九四五年第三十四號法律)是一種授與權力的法律，旨在核准關於非洲土人及其他非歐洲人以及歐洲人的公立勞工介紹所的設置。本法的規定並非必然適用於非洲土人，祇有經勞工部長與土人事務部長協商後纔能對他們適用。截至一九四七年十一月為止，本法顯然尚未適用於非洲土人²⁸⁵。

六〇六．土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)再度許可為非洲土人設置此種勞工介紹局²⁸⁶。至此關於設置及管制土著勞工介紹局的條例也顯已依照土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)第二十三節(o)的規定頒佈施行。每一土人事務專員辦公署各設區介紹局一所，但在若干規定區域的地方勞工介紹局則受地方當局的管制。依照條例規定，該局的宗旨係在“安置尋覓工作”之(土)人，並調節勞工之供應，使其與需要配合²⁸⁷。

土著建築工人法(一九五一年第二十七號法律)²⁸⁸

六〇七．本法為確立法律上的“膚色限制”的最重要立法措施。是以本法係與鑛場及工廠法(一九一一年第十二號法律)密切相關²⁸⁹。

²⁸⁵ 一九四九年南非種族問題手冊，van der Horst 所著勞工篇，第一五五至第一五六頁。

²⁸⁶ “種族關係研究”一九五一年至一九五二年，第二十九頁、第三十頁及第六十一頁。

²⁸⁷ 南非法學年鑑，一九五二年，第二八八頁。

²⁸⁸ 土著建築工人法案係於一九四九年十月初次以草案形式發表：一九五〇年二月提出於眾議院。但因忙於議訂其他立法，一九五〇年國會屆會並未能對此項法案進行辯論。就其初次提出的案文言，它顯然是意圖調和歐洲種建築工人的利益與恐懼和非洲土人的需要與企望(“種族關係研究”，一九四九至一九五〇年，第五十三至第五十五頁)。

迨此項法案再度提出於聯邦國會一九五〇年屆會時，其內容業經多所修改，其中最堪注意之點如下：(一)就本法之適用言，此後土人區域包括部長認為其佔用人以土人為主體的任何區域；(二)土人在其自身區域以外不得擔任之技術之工作一覽中將葺屋一項除外；(三)原有城市區域建築工程絕對禁止僱用土人之規定改為僅適用於城市區域之一部分，俾土人得於其自身區域外從事關於其所佔用之建築物之工作。但歐洲人不得與土著建築工人訂立契約(“南非種族關係研究”，一九五〇年至一九五一年，第十二頁)。

²⁸⁹ 參閱上文第五九六段。

六〇八。勞工部長 Hon. B. J. Schoeman 在一九五一年二月七日向衆議院提出此項法案時宣稱：本法案係對白種及混血種勞工提供一種保護，防止其工資水準爲低廉土人勞工所破壞。在實施勞資協約之若干區域內，建築業之僱主得任意僱用歐洲人、土人、混血種人或亞洲人擔任某種特定工作，但必須付給此種工人以協約所規定之工資。不過此種協約不適用於一般戶主或建築物、公寓、商舖或工廠之所有人，亦不適用於市政府，他們可以僱用任何人擔任建築方面的工作，付給他們願意付給和工人願意接受的任何工資；市政府並豁免適用關於勞資協約的規定。因此建築業僱工惟有在實施此種協約的區域受經登記之僱主僱用之時纔能受到保護；據有人調查，私營工廠所有人利用低廉土著勞工擔任修繕、維持甚至建築工程的情形，相當普遍。白種工匠的工資水準遂因此而遭破壞。

爲了應付嚴重的房荒，應該准許土人建築他們自身的房屋，因爲利用白種勞工建築房屋不合經濟原則²⁹⁰。土人首應獲得充分良好的訓練；但受過此種訓練的土人自然並不能獲得白種技術工人現時所獲得的工資。他們的工作大部是屬於半技術性質。土人得在技藝訓練機關接受訓練，以後則受僱於核定的僱主。因爲這些工人所得工資低廉，與其所達到的技術水準不成比例，尤其因爲土人生活水準關係，所以他們建築房屋的費用，要比此刻技術工人所建築者低廉得多。這樣可使土人儘量獲得各種部門的工作的訓練，使他們可以在他們自身的區域內建築他們自身的房屋。但他方面則因爲本法案的規定，建築業的僱主無法在城市區域內僱用土人擔任真正的技術工作。這一點雖僅影響到建築業的僱主，但也可以影響全國所有城市區域。部長並有權將本法案的規定推廣適用於半城市區域。部長如宣佈將本法適用於任何城市或半城市區域，那便是說任何人——私人、市政府、工廠廠主等等——都不得僱用土人擔任建築方面的技術工作。但若干類的人或某區域的若干部分可以豁免適用此類禁令²⁹¹。

六〇九。本法案經於一九五一年十月一日施行²⁹²。

²⁹⁰ 關於此項問題，參閱第七章，第七四〇段。

²⁹¹ 不列顛國協國會公報，第三十二期，第三四八至三五〇頁，一九五一年。

²⁹² “南非種族關係研究”，一九五〇年至一九五一年，第十二頁。

六一〇。本法中關於限制建築業僱用土人擔任技術工作的主要規定係載列於第十四及第十五兩節。

六一一。建築業僱用工人之管制：

“第十四節(一) 本法施行後，建築業僱主非經部長書面認可：

“(a) 不得僱用土人擔任土人區域以外之城市區域內建築業方面之技術工作；

“(b) 不得在僱用土人擔任建築業技術工作之任何土人區域僱用歐洲人擔任建築工程方面之監工或教練以外之工作；

“(二) 任何僱主違反第一分節之規定者以犯罪論。”

六一二。若干區域內僱用勞工之限制。

“第十五節(一) 總督根據部長於徵詢諮詢委員會意見後提出之意見，得於政府公報發表公告，規定：

“(a) 禁止任何人(除建築業之僱主外)、或屬於某特定類別之任何人、或屬於某特定類別之人以外之任何人僱用任何土人擔任有關特定城市區域內或此種區域某部分內房屋之建築、完成、翻新、修繕、維持或改建之任何特定類別之技術工作，但其在土人區域內者不在此限；

“(b) 禁止任何土人擔任有關此種房屋之此類工作之僱工或任何其他工人，此種房屋須非爲此種土人所有，並非爲其本人及其家屬佔用或意圖供其本人及其家屬佔用者，總督並得以同樣方式修正或廢止此項公告。

“.....”

“(三) 任何人違反依照第一分節所發表公告之任何規定者即爲犯罪。”

六一三。一九五一年土著建築工人法顯然對建築業方面的土著勞工建立了一道重大的膚色壁壘²⁹³，自此適用本法之房屋的建築和維持，不得再

²⁹³ “本法案之目的係在訓練土著工匠在其本種族區域爲其本種族人民建築房屋，而同時對歐洲人區域之歐洲種工匠予以保障，使其根基不致爲新興之土著勞工隊所摧毀。本法案意圖制止南非所通行的一種慣例，這種慣例便是歐洲種房主利用土人的閒暇時間僱用他們擔任有關房屋的零星建築工作。此後需要任何技術的工作都必須由歐洲種或混血種工人擔任，他們的工價都比較土人爲高。政府所擬給予新興土著工匠的訓練將不如給予歐洲種學徒者那樣徹底；此種訓練單求能使土著工匠建築土人自用的相當簡易的住房足矣。”(“南非”，第三一八九期，一九五三年三月四日，第一七二頁)。

僱用非洲土人，因而剝奪了很多非洲土人“作散工”的機會²⁰⁴。

陸．公共設備之使用

聯合國憲章簽訂以前之情勢

六一四．在一九〇九年南非聯邦成立以前，似僅脫蘭斯瓦爾頗有關於限制搭乘公共交通工具之重要立法。在國會通過一八九七年十月十四日決議案後，脫蘭斯瓦爾政府開始採取措施將火車頭等車廂的有色種旅客與歐洲種旅客隔開。

六一五．雖然一般說來，聯邦方面對於使用公共設備和出入公共場所並未制頒任何綜合性的立法，其待遇確是隨種族及膚色的不同而有差別。

六一六．就鐵道及海港管理管制及經營法（一九一六年第二十二號法律）所制章程為其根據，該法第四節規定：

“管理局經總督之核准，得於不違反本法規定之範圍內，制訂關於下列任何事項之章程，即關於：

“

“(六) 保留車站房屋(包括廁所)、火車或其任何部份，供男子或女子、特定種族之人、不同等級之人或土人專用，並規定此種人對於此種房屋、火車或任何部份之使用，應以專為彼等保留者為限。”²⁰⁵

六一七．其他方面之差別待遇大都係由下級立法機關所頒行之章程而起，或即由於單純之行政慣例而起，並無法規為其根據。

六一八．觀察現行歧視方式最便利之方法當為檢討南非最高法院若干年來所判決之案件。

六一九．在一九一六年之 *George* 對比勒託利亞市政府之訴訟案中²⁰⁶，最高法院脫蘭斯瓦爾分院曾

²⁰⁴ Rheinallt Jones, “南非之勞資關係”, “國際問題”, 第二十九期, 一九五三年, 第四十三頁; 又參閱“種族關係研究”, 一九四九年至一九五〇年, 第五十三至第五十五頁; “種族關係研究”, 一九五〇年至一九五一年, 第十二至第十三頁及第三十三至第三十四頁。

²⁰⁵ 依照本法第三十六節規定, 任何人故意進入管理局保留供特定種族專用之車廂、車房或其他處所, 或任何人於進入此種保留之車廂、車房或其他處所後經鐵路職工促其退出而滯留不去者, 皆為犯罪。

²⁰⁶ 一九一六年, 南非法院判決書彙報, 第五〇一頁(最高法院脫蘭斯瓦爾省分院)。

維持下級法院所為認定有色人搭乘比勒託利亞留供白人專用之電車, 拒絕離去一舉——當時並未另備供土人、亞洲人或其他有色人使用之電車——為有罪之判決。脫蘭斯瓦爾省分院拒絕接受市議會制定章程劃分供白人及非白人使用之電車, 並規定各該人等祇能使用供其本種族人專用之電車一舉為逾越權利之論據; 法院對於在分用之電車尚未置備以前應予白人與有色人以平等待遇之理論亦一併加以駁斥。

六二〇．在一九三四年郵電部長對 *Rasool* 之訴訟案中²⁰⁷, 最高法院上訴庭判決某種章程並不單因其在施行上區分為白人及有色人兩種社區一事, 即成為專斷無理而逾越權力範圍。本案所爭執之問題起於將郵局劃分為歐洲人及非歐洲人部分。但因郵局中非歐洲人部分與歐洲人部分服務之本質相等為各方所公認, 故惟一爭執之點為將歐洲人與非歐洲人加以區別是否有理一點²⁰⁸。

事實上上訴庭多數法官同意代理庭長 Stratford 所為之判決, 即認為出諸種族分離方式之種族歧視係屬正當, 祇須供給各種族之便利係屬相等。但同意法官 Beyers 之同意所根據之理由則頗為廣泛, 事實上, 他根本否認另一法官 Gardiner 在其對同案所提出的措辭甚為堅強的異見書中所稱法律之前人人平等的原則。Beyers 指出他認為分離政策已深入非聯整個社會生活, 舉凡在醫院、墳場、公共浴室及廁所、運動場、電車及甚多其他方面, 莫不同然。南非最高法院上訴庭在以後的 *Rasool's* 一案中, 殆已採用美國憲法中“分離而平等”的一項原則²⁰⁹, 雖然並未徵引或提及任何美國案件。

²⁰⁷ 一九三四年, 南非法院判決書彙報, 第一六七頁(上訴庭)。

²⁰⁸ 法院在本案中採用 Lord Russell 在著名之英國訴訟案 *Kruse* 對 *Johnson* (一八九八年, 英國皇家高等法院分院判決書彙報第二卷第九十一頁) 中所用之方法, 訂定法院得依據下列標準, 宣告某項章程因專斷無理而為無效, 即該項章程之實施對於各階級之人之適用是否褻袒而有欠平等; 是否顯失公道; 是否表現惡意; 是否使適用該項章程之人之權利遭受壓制或無理妨害, 為有理智之人所認為無可辯護者。

²⁰⁹ 君主對 *Corelse* 一案(一九四三年, 南非法院判決書彙報, 第二四二頁(最高法院角省分院))曾引用同一原則, 最高法院角省分院之 Davis 法官對於海濱浴場之使用直接適用 *Rasool's* 一案之判例。渠宣稱: 在南非聯邦內法院如欲以武斷無理為理由對涉及歧視白人與有色人之章程出而干涉, 必須證明該項歧視並附有不平等待遇, 該項不平等待遇係在所有情形下均屬顯然有失公道或具有壓制性質。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

鐵道及海港管理管制及經營(修正)法(一九四九年第四十九號法律)

六二一。在一九五〇年的君主對 *Abdurahman* 的訴訟案中³⁰⁰，南非最高法院上訴庭有須裁判依照一九一六年鐵道及海港管理、管制及經營法(參閱上文六一六段)第四節所頒之條例，是否越權，該項條例係規定保留若干車廂專供歐洲人使用，但並未規定此種人限用此種車廂。反之非歐洲人使用專為歐洲人保留之車廂者則應受懲罰。最高法院上訴庭法官全體一致判定因該項章程之實施，致造成歐洲人與非歐洲人間之重大不公道與不平等之待遇，該項章程係根據上述法律制訂，但依照該項章程而採取之行動則並非該項法律所許可。代表法院宣判之法官 Centlivres 直接援用 Lord Russell 在 *Kruse* 對 *Johnson* 一案(第一四九頁)中所採用之標準：“許可歧視為一事，但許可歧視而同時輔以不公道及不平等待遇，則全然為另一事”。渠認為不能假定立法機關於制頒一九一六年法律，授予鐵道管理局以制訂章程的概括權力時，會有使社會一部分人民受較另一部分人民為不公平之待遇之意。渠又稱：“國家給予其所有公民以鐵道交通之便利，原屬不分種族界限，若謂立法機關有意使使用鐵道者依其種族而受不公道或不平等之待遇，殊不可能。本人所得之結論為就本案情形而論，管理局施行該項章程之方式有欠適當。因本人認為該項章程原可對各種族之人以公道及平等之方式施行，故不能謂該項條例本身係屬逾越準據法所授予權力之範圍。”

六二二。由於 *Abdurahman* 案件對鐵道交通方面之隔離原則提出異議，馬蘭政府業已於該案待決期間採取步驟制訂一九四九年第四十九號法律以修正一九一六年鐵道法，即於該法中增列一第七節附節(一)，其文如下：

“第七節附節(一)：管理局得於其認為必要時，依其認為最適當之方式或方法，將此種保留之事實通知任何有關之人(此處係照譯原條文)

“(a)保留任何車站房屋(包括廁所)或其他任何部分，火車或火車之任何部分，供男子或

女子，某特定種族之人，或不同等級之人或土人專用；

“(b)保留行駛某特定路線之火車之全部或一部，供某特定種族之人，或不同種類之人或土人專用。”

該項法律經此項修正後，管理局一併將鐵道通用章程加以修正，即增列第二十條(a)如下：

“管理局依照該法第七節附節規定保留任何車站房屋(包括廁所)或其任何部分，供男子或女子，或屬於某特定種族或等級之人專用時，不屬於為其利益而為此種保留之人，不得使用經如此保留之房屋或任何部分。”

六二三。一九五三年上訴庭在君主對 *Lusu* 一案件中³⁰¹，曾對修正後之上述法律及章程提出異議。

上訴庭庭長 Centlivres 經以 Greenberg、Schreiner 及 Hoexter 三法官之同意，宣稱鐵路管理局於保留鐵路房屋或其任何部分為供男子或女子或特定種族或不同等級之人專用之候車室時³⁰²，如其自由裁量權之行使，足以對此種人、種族或階級造成重大之不公道及不平等待遇者，此種自由裁量權之行使，不得漫無限制。

上訴庭在君主對 *Abdurahman* 一案件中曾判定一九一六年法律(指未經修正者言)並不准許對各種族之人施以不公道及不平等待遇，上訴庭庭長 Centlivres 援用該項判例稱一九四九年修正法所增訂之第七節附節一(a)不可能授權管理局根據不公道及不平原則而對各種族及各階級以歧視待遇³⁰³。如其不然，則依照一九四九年修正法所增訂之附節，管理局勢將可以：

“保留車站房屋中之廁所專供某特定種族之人之用，而不為任何其他種族之人置備廁所。本人認為此決非國會之本意所在，因誠如 *Abdurahman* 一案第一四九頁所稱：‘國家之興辦鐵道交通，原係不分種族，供應其所有公民之需要，若謂立法機關有意使使用鐵道者因其種族而受不公道或不平之等待遇，殊不可能(第四八一頁)’。”

³⁰⁰ 一九五〇年，南非法院判決書彙報第三卷第一三六頁(上訴庭)。

³⁰¹ 一九五三年南非法院判決書彙報第二卷第四八四頁(上訴庭)。

³⁰² 依照修正一九一六年法律第七節附節一(a)規定。

³⁰³ 一九〇三年南非法院判決書彙報，第二卷第四八四頁(上訴庭)，第四八九頁。

反之，法官 van der Heever 則提出甚為堅強之異見書，力稱一九四九年修正法業已於一九一六年法律中增訂一項新規定，授權管理局保留鐵道房屋（包括廁所）供不同族類之人專用，此點即含有差別待遇之意³⁰⁴ ……………。

六二四．是以就各種族及膚色集團之人搭乘公共交通工具及出入公共場所而論，現時情形似為管理局實施名符其實的隔離政策，但在實施隔離時必須供給各種族以確屬平等之設備。至於不問在隔離情形下給予各種族之實際待遇如何隔離政策本身是否無效一問題，則法院從未予以裁定。雖然，就某一案件而論，所供給之設備是否確屬平等乃係一事實問題，法官對於此項問題自大有行使精密考查之餘地³⁰⁵。

六二五．他方面法院對於隔離措施所引起之訴訟，亦有堅持要求君主嚴格履行其舉證責任之傾向³⁰⁶。

柒．社會權利方面之立法

聯合國憲章簽訂以前之情勢

六二六．在南非聯邦成立以前法律上禁止白人與有色人雜婚者，似限於南非共和國（脫蘭斯瓦爾）一處³⁰⁷。

³⁰⁴ 同上，第四九八頁。

³⁰⁵ 參閱如君主對 *Lepile* 之訴訟案（一九五三年），南非法院判決書彙報第一卷第二二五頁（最高法院脫蘭斯瓦爾省分院）。脫蘭斯瓦爾省分院在此方面嚴格以事實為判斷的標準，對於根據鐵路局供應非歐洲人之餐室或茶點室設備次於供應歐洲人者，即為重大之不公及不平等待遇一項理由，而對鐵路章程之實施所施攻擊，加以駁斥。關於此點，該法院認為若干程度之不平係屬無可避免，本案情形僅係一時之不便，不能構成重大之不平等待遇。

³⁰⁶ 參閱如君主對 *Sita* 之訴訟案，南非法院判決書彙報第三卷第四六〇頁（最高法院脫蘭斯瓦爾省分院）。本委員會得悉交通部長 Mr. P. O. Sauer 最近曾承允向國會提出一項法案，使鐵路方面不顧最高法院最近之判決，供給各種族以單獨而並非大致相等之設備（角省衛報，一九五三年六月十三日）。

³⁰⁷ 一八九七年第三號法律第十七條。本法所稱“有色人”者，謂屬於南非任何土著種族或其祖先為土著之人，或屬於亞洲任何土著種族之人，包括苦力、亞拉伯人、馬來人或土耳其帝國之回教臣民在內。

法律對於白種婦女與有色種男子³⁰⁸ 及有色種男子與白種婦女——縱係後者所同意³⁰⁹ ——所發生之“妨害風化行為”亦予懲罰。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

禁止異族通婚法（一九四九年第五十五號法律）

六二七．內政部長 Hon. T. E. Dönges 在提出本法案時說明本法案的目的是在禁止歐洲人與非歐洲人通婚，並儘量防止血統混淆而促進種族之純潔。本法案自然僅是第一步，以後尚須繼以禁止婚姻關係以外的血統混淆。關於這一點，司法部長業經宣佈渠將提出一項法案，俾便對一九二七年妨害風化治罪法加以修正³¹⁰。內政部長曾提及異族通婚問題委員會的建議，該委員會於一九三九年提出報告書時着重指出非聯反對雜婚的情緒甚為堅強。而除開保持種族純潔的願望外，一般認為應努力消除由於血統混淆而引起的社會問題。反對異族通婚者不限於歐洲人，該委員會報告書提及土人對於此種通婚也堅決反對。混血種人也反對此種通婚，雖然他們並不贊成制定法律。即便是印度人也表示對混合通婚，但他們亦復不贊成實施法律制裁。若干反對制定立法的理由竟是那些深覺混合通婚為罪惡的人所提出。其反對理由之一便是如果制定立法，勢必使個人自由受到限制。該委員會則指出“每一種法律都牽涉到削減個人自由，結婚這一類行為對社會具有廣泛的影響，不得視為純粹私人 and 個人性質的行為”。第二種反對理由是說每年所發生的混合通婚事件，為數甚少。但總數確是在不斷增加。問題是一百年以後的情形將如何？第三種理由是如果不能混合通婚，它將是取消一種可說是補償侵害權利行為的唯一方法。然此種事件原屬寥寥無幾，擬議中的立法如獲通過，它們更將成為絕無僅有。部長接着講到確立歐洲人及非歐洲人定義的困難。本法案的用意不在提供法律上的定義，而在作為主持婚禮官員的實際準則³¹¹。

六二八．在非聯衆議院以後所舉行的辯論中，反對黨領袖史末資元帥說，整個南非人民的態度，和他們的眼光及傳統無疑都反對種族混雜，但根本問

³⁰⁸ 一八八九年第十一號法律第六節。

³⁰⁹ 同法第七節。

³¹⁰ 參閱下文第六三五段。

³¹¹ 不列顛國協國會公報，第三十期，第四六七至第四六九頁，一九四九年。

題是此種禍患能否用立法措施和禁令來救治，而且在本法中確立定義也很困難³¹²。

六二九．聯合黨(反對黨)議員 Dr. A. H. Jonker 稱，混合通婚事件除在一九四〇年至一九四五年間隨歐洲人及土人人口增加而有所增加外，其比例已逐漸減少。白人人口至今依然存續無恙及血統混淆之百分比甚小一事，為白人及土人在此方面具有一種堅強意志之最明顯的證據。因為具有堅強意志，故能於三世紀來限制此種禍患的蔓延。解決問題之道是在成立一種各別的住宅區域，並提高混血種人的經濟水準，使他們尤其是混血種婦女不再切望滲入白人社區，以提高其社會地位³¹³。

六三〇．聯合黨(反對黨)議員 Mr. A. Davis 着重指出移民入境以保持白人種族純潔之重要。至就本法中關於確立定義的一節及以外貌為標準而論，則在脫蘭斯瓦爾方面有很多人面貌頗為黝黑，而其世裔、教育及出身卻俱為歐洲人者³¹⁴。

六三一．工黨議員 Mr. T. W. B. Osborn 說在好望角殖民地初期曾發生混合通婚情事：一八〇〇年時，據估計混合通婚數字佔全部婚姻之百分之五，亦有人估計為多達百分之十者。當時所造成之混雜血統至今依然存在，此種血統永遠無法剷除。歐洲種人口——特別是移殖歷史較久的望族——中含有一小部分混血種人的血統，假定混合通婚的原有數字是百分之五，那就可知所有移殖歷史較久的家族平均都雜有百分之五的混血種人的血統。此刻白人社區中混血種人比例增加的最大因素，可能就是在事實上為混血種人而表面上(即外貌方面)為白人或近似白人的人紛紛滲入了白人社區。在南非生而為白人是合算的。白人可以受到較好的教育，可以自由進城，在交通工具上愛坐甚麼地方便坐在甚麼地方，可以獲得較好的工作，適當的教養子女成人，享有投票權和決定他自身的命運。這種情形存在一天，混血種人便一天會滲入白人社區，不管是通過甚麼法律³¹⁵。

六三二．禁止異族通婚法(一九四九年第五十五號法律)第一節(一)規定自本法施行之日起，歐洲人與非歐洲人間不得舉行結婚儀式，違反本節之規定而舉行之結婚儀式無效。但本法之實施設有下列一項重要例外：即此種結婚(i)如係主持婚禮官員

³¹² 同上，第四六九至第四七〇頁。

³¹³ 同上，第四七〇頁。

³¹⁴ 同上，第四七一頁。

³¹⁵ 同上。

本誠信原則證婚，關係當事人任何一方未嘗作關於此項結婚之虛偽陳述，任何他人亦未嘗串同其中之一方作關於此項結婚之虛偽陳述者；(ii)如此項結婚之任何一方自稱為歐洲人或非歐洲人時，其外貌顯然與其所自稱者相同，或於自稱為非歐洲人之一方之場合，足以證明彼係慣常以非歐洲人之身份與非歐洲人交往者，視為有效(第一節，一(a))。

六三三．關於各種族之定義及劃定個人所屬種族之方法，參閱上文第四五一段(d)。

六三四．關於本法之懲罰規定，參閱下文第 X 節第六六〇段。

妨害風化治罪(修正)法(一九五〇年第二十一號法律)

六三五．本法³¹⁶為一九四九年禁止異族通婚法的邏輯結論，事實上亦即辯論禁止異族通婚期間馬蘭政府發言人所提及的另一立法措施。經一九五〇年法律修正的一九二七年妨害風化治罪法禁止歐洲人與土人間發生非法性關係。本報告書本節中所述及本法係因本法不僅適用於屬於歐洲種與非歐洲種之人間偶然發生之關係，而且適用於二者長期同居之情形，甚至適用於經依照一九四九年關於禁止異族通婚之法律撤銷婚姻關係之情形³¹⁷。

六三六．本法修正案設有下列禁止規定：

“第一節：任何歐洲種男子與非歐洲種女子發生非法性關係，及任何非歐洲種男子與歐洲種女子發生非法性關係，其情節不構成強姦、意圖強姦或猥褻行為者……皆為犯罪，經裁判確定者，處五年以下有期徒刑。

“第二節：任何非歐洲種女子允許任何歐洲種男子與其發生非法性關係，及任何歐洲種女子允許任何非歐洲種男子與其發生非法性關係者，皆為犯罪，經裁判確定者，處四年以下有期徒刑。

³¹⁶ 在辯論一九五〇年妨害風化治罪法修正法期間，反對黨議員辯稱雜交非立法措施所能制止，惟有藉助道德、社會及宗教方面之制裁始能予以制止；彼等並辯稱一九二七年法律已引起大量之索詐事件，此項修正法可能將引起更多之索詐事件。(“種族關係研究”，一九四九年至一九五〇年，第二十五至第二十六頁；“南非”，第三一九〇號，一九五〇年三月十一日，第一九三頁)。

³¹⁷ 英王對 Ormond 之訴訟案(一九五二年)，南非法院判決書彙報，第一卷，第二七二頁(上訴庭)。

“第二節附節：第一節或第二節所稱被告如爲歐洲種人時，於其實施犯罪時有適當理由相信共同實施犯罪人係同屬歐洲種人，被告如爲非歐洲種人時，於其實施犯罪時有適當理由相信共同實施犯罪人係同屬非歐洲種人……經向法院或陪審官提供足以令人滿意之證據者，卽爲對於被控犯各該節所稱之罪之充分辯護。”

六三七．一九五〇年修正法並將一九二七年法律中關於定義的一節加以改訂³¹⁸。

捌．社會保險

聯合國憲章簽訂以前之情勢

工人賠償法(一九四一年第三十號法律)，經一九四五年第二十七號法律及一九四九年第三十六號法律修正。

六三八．南非聯邦自一九一四年起便有關於工人賠償的規定，現行法律則爲一九四一年第三十號法律，該法後經一九四五年第二十七號法律及一九四九年第三十六號法律修正。修正工人賠償法是一部規定對於工人執行職務期間因受傷或患職業疾病而致殘廢，或因此種傷病而致死亡者給予賠償的總法典。但依照本法所得福利金之多寡隨種族而有所不同，對於同一殘廢之所給付之金額，土人往往低於歐洲人甚多。此次修正法律最遭各方批評之一點爲對於全部永久殘廢所給賠償之規定：對歐洲人給予年卹金，對土人則僅給予一次卹金。

六三九．一九四一年之原本法律不適用於家庭僕役，除工作上必須使用以機械力量推動之輪車或機械或使用炸藥者外，亦不適用於農業或鑛業。因爲此類工人大部爲土人，所以很多非洲土人無權享受本法所規定的福利金。一九四五年的修正法業經將此種畸形現象加以糾正，依照該法規定，向不適用該法的家庭或其他工人得經其僱主之同意而享受保險待遇³¹⁹。

關於養卹金之各項立法

六四〇．依據各項法律所應給付之養卹金，隨各人所屬種族或膚色之不同而異其金額或實物給付。

³¹⁸ 參閱第四五一段(d)及上列附註一七四。

³¹⁹ 關於全盤問題，參閱南非種族手冊，van der Horst 所著勞工篇，第一五三至第一五四頁；“種族關係研究”，一九四四年至一九四九年。

老年養卹金法(一九二八年第二十二號法律)，一九四四年修正。

六四一．按照原有規定，僅歐洲人及混血種人得領取老年養卹金，自一九四四年起本法一併適用於土人及印度人，惟給付此二類受益人之金額較低。

退伍軍人養卹金法(一九四一年第四十五號法律及一九四二年第四十四號法律)

六四二．此兩項法律係以此類似原則爲根據，惟明白規定土人不得享受該項利益。但土人退伍軍人得自土人事務部所決定之金額，領取補助金；一九四六年時領取此項福利金之土人約爲三千人，該年撥充此項用途之經費爲三萬五千(非)鎊³²⁰。

盲人法(一九三六年第十一號法律)，經一九四四年第四十八號法律及一九四六年第二十四號法律修正。

六四三．本法對於歐洲人、混血種人、印度人及非洲人養卹金之發給設有歧視待遇³²¹。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

六四四．一九四九年第三十六號法律對於一九四一年工人賠償法所爲修正，業經在上文中敘明。

失業保險法，一九四六年第五十三號法律，經一九四九年第四十一號法律修正。

六四五．本法經一九四九年法律³²²加以修正，其中亦復設有關於在給付賠償金及其他福利金方面隨種族而異其待遇的規定。

³²⁰ 關於全盤問題，參閱南非種族關係手冊，一九四九年；Rheinallt Jones 所著社會福利篇，第四二四頁。

³²¹ 見前引 Rheinallt Jones 所著社會福利篇，第四二五頁；“種族關係”(一九四五年至一九四六年)。又參閱經於一九四六年修正之一九三六年殘廢補助金法中對於年在十六歲以上因精神或生理方面陷於永久殘廢狀態致不能維持自身生計之人給予養卹金之規定。(見前引 Rheinallt Jones 所著同篇第四十六頁；“種族關係研究”，一九四五年至一九四六年)。

請與兒童救濟法(一九三七年第三十一號法律，經一九四四年第二十五號法律修正)所規定關於爲瞻養孤兒、須撫育幼年兒童之寡婦、被遺棄兒童及家長不能營生之家庭所給予之補助金比較。(Rheinallt Jones 所著同篇第四二八頁)。

³²² 參閱第六三八段。

拾，刑法

聯合憲章簽訂以前之情勢

對於違反差別待遇法律中若干規定之懲罰

六五一，委員會於研討規定對各種族人民實施差別待遇之法規及條例時，備悉違反此等立法中之若干規定者，構成刑事罪，須受罰金或徒刑之懲處。大抵惟有屬於某一種族之人始可能犯此等罪，此點自然造成刑法適用上之差異。

六五二，本章第叁節(i)分節所述甚多關於旅行通行證的法律在此等立法中另成一類。在多數情形下，土人不僅缺少法律所規定的證明文件或經要求時拒不繳驗該項文件為犯罪，即僅未隨身攜帶該項證明文件亦然。土人事務部長 Colonel Reitz 於一九四二年三月間宣佈，在一九三九、一九四〇、一九四一三年間，因違反通行證而被逮捕之土人，僅脫蘭斯瓦爾一省即達二九七，〇〇〇人，其中後經判定有罪者二七三，〇〇〇人。該部長宣稱：“任何人決不能謂此種違反法律案件為犯罪；違反通行證法案件百分九十純粹出於無知。”³²⁵

六五三，土著勞工管理法（一九一一年第十五號法律）可以列入同一類。本法第十四節規定非洲土人違反工作契約者構成刑事罪，應處十（非）鎊之罰金或兩個月之拘役³²⁶。

土人管理法（一九二七年第二十八號法律）經一九二九年第九號法律修正

六五四，本法係將總督先前對於納塔爾省土人所具有的全部權力擴充至脫蘭斯瓦爾及橘河自由省的土人。

第九節規定總督得發表公告，授予土人事務專員以刑事管轄權，土人事務專員將因而同時行使刑事管轄權及初級法院之權力。

³²⁵ Kahn 所著“通行證法”，第二八五頁；關於一般方面，參閱南非種族關係協進社，第十五次常年報告書，一九四三至一九四四年，第五頁；又參閱參議員 W. G. Ballinger 在辯論關於廢止土人通行證及統一證明文件法案時所為陳述（參閱上文第五〇八段）。

³²⁶ 關於一般方面，參閱 Sachs 所著“南非之選擇”（一九五二年），第三十九頁。

六四六，這方面先前的立法（一九三七年失業福利金法，經於一九四二年修正）曾規定若干特定工業須設置失業福利基金。失業工人須其所屬工業設有福利基金者始得領取法律所規定的福利金。但受益人並不包括勞工——即每年所得不足七十八（非）鎊及從事若干類工作之人，或僱傭契約適用土著勞工管理法之人——在內。

六四七，一九四六年法律將失業保險推廣適用於每年所得不足七十八（非）鎊及先前除外之人。但本法不適用於任何種族之人之受僱於家庭、農業、公務機關、或省政府、或永久受僱於鐵路管理局者；此外，本法亦不適用於受僱於供給食宿之金礦或煤礦之土人，以及受僱於鄉村區域而非在工廠或工業機關作工之土人。

六四八，現已施行之修正法（一九四九年第四十一號法律）又回復至一九四六年法律制訂以前之情勢，因該法現已不復適用於每年收入在一百八十二（非）鎊以下之土人。且具有特定意義之“季節工人”至此亦被除外；部長並得宣佈受僱於特種業務之人或屬於特定類別之人不屬於本法適用之範圍³²³。

養卹金法律修正法（一九五一年第四十七號法律）

六四九，本法經將上述養卹金立法中的若干規定加以修正，但對於各種族或膚色集團之差別待遇則仍維持不替。

玖，教育及公共衛生

六五〇，依照一九五〇年南非法之規定，教育及公共衛生為省轄事項，與聯邦政府無關；是以此二類事件並無聯邦立法。至此二方面由於省法令及行政或其他慣例所造成之現有情勢如何，本報告書將於第七章中另加研討³²⁴。

³²³ 南非種族關係手冊，van der Horst 所著之部，第一五四至第一五五頁；“種族關係研究”，一九四六年至一九四七年，第十五頁；南非法學年鑑，一九四九年，第二八五頁。

³²⁴ 但有須指出者，即政府不久將向聯邦國會提出一項法案，實施土人教育委員會多數委員之建議，將土人教育事項自教育部移歸土人事務部管轄。此舉將造成土人教育與任何其他種教育全然分離之現象；其結果將使教育與土人生活打成一片，着重教育之技術方面而不着重其學理方面（好望角衛報，一九五三年六月十三日）。

(城市區域)土人法律修正法(一九四五年第二十五號法律)

六五五. 本法中關於工作許可證、工作契約、土人旅行通行證等多項規定³²⁷ 附有罰金或徒刑各項懲罰。依照先前的立法,此類措施原已在實施之中,一九四五年法律僅將各該項立法加以編纂而已。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)

六五六. 本法有須特別提出者,即其經一九五二年第五十四號法律修正的第二十九節的規定,畀予行政官員及縣長(判事)以甚為廣大的權力,以處置被稱為“游惰”或“不良”的土人³²⁸。

土人(廢止通行證及統一證明文件)法(一九五二年第六十七號法律)

六五七. 誠如上文所述(參閱第五一一一段),本法為土人制定一種查考證書,意在用一種文件來替代過去他們所必須攜帶的各種通行證。必須攜帶查考證書的土人經主管官員之要求不能或拒不繳驗查考證書者,構成違法行為,經判定有罪者處十(非)鎊以下之罰金或一個月以下之拘役³²⁹。其不具備查考證書者,處五十(非)鎊以下之罰金或六個月以下之徒刑。本法一併適用於依照先前關於土人通行證之法律享受豁免之若干類之人。

六五八. 若干最新法律設有對南非聯邦各種族人民實施差別待遇之規定,但其所定懲罰則不分犯法者所屬種族,一體適用。下列各項法律即顯然屬於此一類:

禁止異族通婚法(一九四九年第五十五號法律)

六五九. 一九四九年第五十五號法律第二及第四兩節對於違反本法之若干行為定有懲罰。

第二節規定任何主持婚禮官員明知結婚當事人一方為歐洲人他方為非歐洲人而為其主持結婚儀式者,處五十五(非)鎊以下之罰金。第四節規定任何人為誘致主持婚禮官員主持結婚儀式,而對其所屬種族向該官員為虛偽之陳述者,按偽證罪處罰。

³²⁷ 參閱第五〇二段以下及第五二四段以下諸段。

³²⁸ 參閱第五三二段。

³²⁹ 第十五節。

妨害風化治罪法修正法(一九五〇年第二十一號法律)

六六〇. 本法第一及第二兩節所規定之懲罰,業經在上文中加以研討³³⁰。

人口登記法(一九五一年第三十號法律)

六六一. 關於本法第十八條的規定,參閱上文第四六一一段。

拾壹. 納稅

聯合國憲章簽訂以前之情勢

六六二. 在南非聯邦未成立前,構成聯邦各領土內的土人,原已必須繳納若干種特別稅。

依照南非(脫蘭斯瓦爾)共和國第二十二號法律的規定,土人越過國界者,須繳納通過稅一先令。

同時期另一法律即一八九五年第二十四號法律規定每一成年土著男子每年須繳納人頭稅兩(非)鎊,土人所住之茅舍或房屋,每年須納稅十先令。一八九六年八月二十六日國會決議案規定,所有在宣佈金鑛區域非以受僱於白人之僕役身份作工之有色種教士,必須向土人事務監督繳費五先令,領取有效期一年之臂章及身份牌各一個,及有效期一年之通行證一張。第一屆國會一八九三年九月八日決議案規定所有中國人必須攜帶貼有印花稅二十五(非)鎊,有效期僅一年之特別通行證。

橘河自由邦法典第七十章規定有色人受僱於開放各鑛(鑛坑)者,須繳納若干種稅項。任何有色人在開放之鑽石鑛中作工者,每月必須繳納登記費一先令。同法典第七十一章規定任何有色人年在十六歲以上七十歲以下受僱於開放之鑽石鑛者,每年須繳納人頭稅十先令。一八九六年通過修正案後,此項規定已不如前此之苛酷。

土人納稅及發展法(一九二五年第四十一號法律)及土人納稅(修正)法(一九三九年第二十五號法律)

六六三. 依照本法規定,除經豁免者外,所有在非聯有住所或在納稅日期屆至以前,曾在非聯連續住滿十二個月之成年土著男子,必須繳納統稅一(非)鎊³³¹。此外,非聯每一土人居留區內土人所占有之每一茅舍或房舍,並須繳納地方稅十先令³³²。

³³⁰ 參閱第六三六段。

³³¹ 第二條(一)。

³³² 第二條(二)。

聯合國憲章簽訂以後所採取之措施

六六四. 在聯合國憲章簽訂以後，這方面並未採取過任何重大措施。

拾貳. 其他規定差別待遇之法律

六六五. 本委員會並注意到下列兩項立法措施也設有對南非聯邦各種族人民實施差別待遇的規定。

武器及軍火法(一九三七年第二十八號法律)

六六六. 在一九〇九年聯邦成立以前，脫蘭斯瓦爾及納塔爾俱有限制非歐洲人持有武器的立法。聯邦成立以後，經將各省的法律修正編訂為一種法律，這便是一九三七年武器及軍火法。依照本法規定，任

何人非有執照不得持有武器，非歐洲人非經司法部長特許不得發給持有武器之執照。

酒類法(一九二八年第三十號法律)，經一九五一年第十四號法律修正。

六六七. 關於酒類飲料之一九二八年法律大體上禁止以任何酒類飲料供給土人，依照第二十九節規定，土人亦無權取得或持有酒類飲料。脫蘭斯瓦爾和橘河自由邦的亞洲人和混血種人也受到同樣限制。納塔爾省准許出售酒類給亞洲人，但以若干特別指定的地點為限，並限於就地飲用³³³。

³³³ 此類禁止與限制不適用於稱為“土人啤酒”(Kaffir beer)的飲料。又依照第九十節(二)的規定，好望角省農民得以若干分量之醇釀酒免費供給在其農場上作工之任何土著或混血種計日勞工。此種制度稱為“小飲制度”(Tot system)。

第七章

非歐洲人的生活狀況

初步說明

六六八. 委員會在上一章內業經對南非聯邦規定或默許有立法權的少數歐洲人對其他種族人民施以歧視待遇之立法的內容，加以分析。

現在委員會要扼要敘述這個特殊的政治社會中各種族人民的生活狀況，在這個政治社會中，從前的殖民者與土著人民比鄰而居，白人和非白人間有悠久的傳統和多少是根據經驗所創立並加強的嚴格分界線，而且政府處心積慮訂定的比從前更有系統的種族隔離或“各種族分別發展”計劃恰正進入實施的階段。

六六九. 委員會所擔任的任務是非常艱鉅的。引據文件方面便發生了嚴重的困難，這一點委員會已在本報告書序言中特別提及³³⁴。委員會因為無法親往南非調查事實真相，故不得不採取間接辦法：它祇能聽取證人的陳述並審慎察閱報紙的記載；它不得不依靠南非著作家的出版物和外國人關於南非聯邦的研究。但是，為儘量減少錯誤起見，它必須首先對這些出版物及研究作一番批評，以確定其價值及客觀性。它曾特別利用南非聯邦官方年鑑前面所載參考書目錄中所列的書籍及文件。

³³⁴ 參閱序言，第五、六兩段。

南非聯邦所特有的複雜情形

六七〇. 委員會所遭遇到的其他困難是由於蒙受歧視的約一千萬人口組成分子的龐雜而起。這一千萬居民中包括(a)佔絕大多數的班圖族人，他們在該聯邦四省內構成龐大的人口集團；(b)大部份集中於好望角省西部的混血種人；(c)印度人，其中百分之十係年事稍長的移民，百分之九十係移民的後裔，他們大部份集中在納塔爾省。

六七一. 隔離政策的性質及嚴格程度隨各省在根據一九〇九年南非法而成立聯邦以前所有的傳統而大異，這種傳統在目前尚未消失。因此，在好望角省，至少在目前，混血種人擁有選舉權，而那些在脫蘭斯瓦爾的混血種人就沒有這種選舉權，又一個非白種人可以和一個歐洲人同樣在開普敦植物園的長凳上安坐，不受干涉，但他在其他省份其他城市的公園內便祇能坐在明白標明供他使用的長凳上。目前印度人在納塔爾仍保留所有財產之權，雖然該項權利有撤銷的可能，但他們在橘河自由省卻連居留權都沒有。班圖人在日常生活的各方面所享受的待遇，每一個省都不相同。

六七二. 自從一九一〇年以來，南非立法有漸見統一的趨勢。雖然，該項目標距實現尚遠。例如，脫蘭斯瓦爾的法律禁止混血種人購買酒類，但是在好望角省則不然。新聞記者關於一九四九年一月十

三、十四兩日印度人與班圖人在德班發生流血衝突的報告曾列舉下列各端為“附帶原因”³³⁵：

購買酒類

“土人指稱他們之愛好‘王后淚’（指歐洲人飲用之酒類）正不亞於印度種人。在不久前，印度人可以自由在零售酒店內購到酒類，並且至今仍可在酒排間內買酒，但是當土人藏有酒類時，卻就是犯法。”

通行證法

“這裏所得到的印象是在德班和它的週圍地帶通行證法常被破壞，而絕少遵守。但是土人憤恨該項法律，因為至少在理論上他們沒有行動的自由，而印度人則可在該省境內自由行動。”

六七三。這裏所徵引的這些具體事件祇是任舉數例而已，它們顯然證明了要確切敘述三個主要種族的生活狀況是何等繁重的工作。除各種族間有差別外，各省間亦有差別，甚至於同一種族間亦有差別。我們無法單獨敘述好望角省班圖人的生活而對他們在（a）保留地，（b）鄉村區域及（c）城市區域的生活方式、性格和所受待遇大相懸殊的情形置之不顧。

六七四。因此，委員會將集中力量研究非歐洲人文化、政治、經濟及社會生活的若干特定方面。它在可能範圍內將設法在同一標題下敘述三個主要種族的狀況，但這並不是到處都能實行的。

下文行將敘述的各方面的選擇，是根據它們對於整個社會和諧發展的重要性，以及它們在提高南非非民衆物質及知識水準的任何努力中所必然會佔據的地位。

過去與現在

六七五。委員會在致力作下面的簡要敘述時，念及大會決議案曾訓令委員會研究整個南非聯邦的種族情勢。該項情勢大部份是過去所遺留下來。當荷蘭種人（當時稱為波爾人）佔領南非，強迫班圖人撤退到大體都是他們倚為“堡壘”的山嶽區域時，黑人與白人間就建立了一道天然的“種族隔離”界線，就是這些堡壘的界限，最初這些界線頗不確定，後來就固定起來了，黑人在這後日的“保留地”中仍繼續過着他們的部落生活。這種辦法先後經習慣和

³³⁵ 聯邦公報，第三十六至第四十九期，第十八頁，十一 a 及十一 b。

立法不斷加以保持和擴充，因為事實上白人農場所附設的圍地、礦場附近的寄宿舍以及城市外圍的“居留區”，均係傳統式“保留地”中之較小型而酌加改變以適應近代經濟生活中新的情況者。南非總理曾經好多次說過，南非政府最近的“種族隔離”政策乃是一項“傳統的”政策。它的目的是在把歷史所累積下來的種族間的態度和行之已久的辦法，加以纂輯和整理以加強其力量，使其成爲一種主義和一種目標，並將其推廣適用於班圖族以外的其他種族以及新的部門，例如工業部門。

因此，這一章將同時敘述採取最近立法措施以前的種族情勢和由於這番強烈立法措施所產生的心理影響和開始實施開普敦議會所通過的法律而造成新的情勢。

六七六。過去的立法與最近通過的立法間的主要差別就是前者係零星的和根據經驗的。但是，即使就這一點來說亦不完全正確，因為早在一九三六年至一九三七年間，在總理赫棗格將軍（Gen. Hertzog）的領導下，國會曾作過一番處心積慮的重大努力試圖實施隔離辦法以期一舉永遠“解決”土著居民問題。該項努力不久就證明了既不適當，亦無實效。目前的政府又回復到該項工作，但是在這一次，它一方面加強種族隔離的辦法，一方面復斷然聲明這些辦法將不但嘉惠於整個南非居民，並且對於班圖族和擬予推廣實施的其他兩個種族即混血種人及印度人尤爲有利，他們指稱班圖族最理想的將來並不在乎能膚淺的同化於白種人的文化或虛偽的適應白種人的文化，而是在保持班圖族人重視榮譽、服從酋長和維持家長尊嚴等良好傳統，以及發展該種族的天然才智。他們並且力稱這種發展的第一個先決條件就是“機智地和忍耐地”實行隔離辦法，並儘量使其能獲各方自由接受。

最近政府確曾加緊進行勸導工作；例如總理曾在一九五三年八月十四日及十五兩日接見混血種人代表團四起，向他們解釋倘若他們樂願接受政府擬議中的辦法時所可望獲得的利益³³⁶。

六七七。南非政府在三個非白人種族的面前示以在遙遠的將來充滿着美麗的希望——這個將來將完全以使關係各種族永遠分立爲基礎——它顯然不

³³⁶ 他特別指出一九五一年選民分別代表法，這項法律已在第六章，第四七八段以下諸段中加以分析。關於這一點，請參閱一九五三年八月十九日倫敦泰晤士報所載一九五三年八月十七日理事會主席所作陳述的撮要。

會充分顧到目前進行中並預料在今後若干年內可能繼續不已的經濟演變。

六七八。有一點是大家都同意的：不管方纔開始生效的那些最新立法如何規定目前非白種人的生活水準非常低落，他們的經濟發展、社會進步及獲得性質較異和收入較豐的工作的機會甚少，雖然到目前為止，他們的機會尚顯較毗鄰的班圖領土為多，以致這些領土內的非洲人不斷而且往往私向南非移民，以爭取高於各該領土很多的工資。但是南非政府一方面給保留地鄉村及城市方面的班圖人以那些遙遠良好的希望——這些人顯然覺得那些希望有些是幻想——他方面卻在剝奪他們在想像中的隔離界線，另一方面——就是白人的區域內——的發展機會，這種機會也許有限，但卻是立刻可以獲得的。若單憑班圖報紙，例如約翰尼斯堡“班圖世界”所設“讀者欄”的言論而加以判斷，則可知許多班圖人深感他們今日在這個“白人與非白人”混合的制度中，至少還確實保有一個低微的地位，儘管有種種限制，他們仍享受很多利益，他們全然不想回到部落的生活。

無論如何，即使有許多班圖族人不能瞭解開普敦“大 pitso”³³⁷（國會）所通過辦法的意義及範圍，他們卻無疑有一種含混的感覺：某種情事正在發生，他們的權益又將被剝奪去一些。這種個別及集體的不安感覺很是顯著，並且很可能會隨“種族隔離”政策的發展而迅速增加。

歧視措施的間接影響

六七九。委員會注意到可能會發生另外一種危機：現政府在一九四八年開始加緊推進的“種族隔離”政策既已使許多印度人甚至那些沒有教育的班圖人發生恐慌，它也就可能使非白種人對於種族歧視毫無關係的辦法都發生疑慮，而相信這些辦法乃是旨在損害他們，而不相信這些辦法實在是為他們的利益而設。祇要舉一個例子，即保留地內牲畜的淘汰和限制問題，便可證明這一點。

牲畜及放牧過度問題

六八〇。放牧過度是保留地內的最嚴重問題之一³³⁸。唯一的補救辦法就是淘汰牲畜，去其莠劣，俾

使牧羣減至合理數量。但是，要這樣做就會引起很大的反抗。在習慣上，班圖族人重視牲畜的社會和象徵方面的價值，而不重視其經濟和金錢方面的價值。換一句話說，土人不注重牲畜的市場價格而祇注重它們的數量，即使瘦得祇有皮骨亦在所不計。一個要想結婚的青年能否覺得一個合意的妻子和她的社會地位的高下，須視其所能交出牲畜數量的多寡而定。新郎或其父交付新娘之父的這項聘金在 Xhosa 語稱為 *lobolo*，在 Sesuto 語稱為 *bohali*。

土人事務長為推行“種族隔離”政策，必須加強取締放牧過度運動，以發展土人保留地，而使它們能供應更多的班圖族人；這就必須限制牲畜數量，並勸導土人接受重量與質量勝於數量的觀念。

該部官員正在耐心地進行該項工作。但是，雖然有許多班圖族部落人民似乎已經瞭解，他們中有許多人卻相信——或受人勸說而深信——白種人要他們陷於貧窮的境界。最近在 Witziesshoek 保留地（橘河自由省）便發生過這種情形。那裏所發生的一連串具有代表性的暴動事件曾載入一詳細報告書中³³⁹，委員會覺得應根據這項報告書所載，提出下列事實一述：

六八一。Witziesshoek 保留地居有兩個巴蘇託部落——即 Bathlokoa 及 Bakoena。該保留地面積約佔五〇,〇〇〇摩根 (*morgens*)³⁴⁰，其中祇有六,〇〇〇至七,〇〇〇摩根是可以種植的。Witziesshoek 保留地經依照一九三九年“改良區域”公告³⁴¹的規定，於一九三九年十月十三日宣佈為改良區域。土人所須遵守的指示經向他們解釋明白，他們並在同年所舉行的一次會議中，通過一決議案，對該項公告予以接受，至少土人事務部官員相信他們曾有這種舉動。

第二步是估計 Witziesshoek 牧地的負荷能力。他們注意到必須去掉近一千頭的過剩牲畜。但兩次淘汰牲畜數量的企圖（一九四二年及一九四六年）均遭遇到強烈的反對和仇視，特別是第二次。土人所持理由如下：“他們原先告訴我們祇去掉劣等的牲畜。現在淘汰牲畜卻是為了減少其數量。這是部族方面受了他們的欺騙。它並沒有接受任何關於牲畜數量的限制”。

³³⁷ 此係 Sesuto 字指“酋長會議”而言，因此他們稱南非國會為“大 pitso”。

³³⁸ 係指牧場飼養牲畜過多而產生的情形。這不但使牲畜營養不足，並使草不復生，地面裸露，以致土質因遭受侵蝕而惡化。

³³⁹ 聯邦公報第二十六期，一九五一年。

³⁴⁰ 南非摩根等於二又九分之一英畝。

³⁴¹ 係指土壤遭受嚴重侵蝕的區域，該區域內農民承諾遵照若干旨在防止土壤侵蝕及改進該區域畜牧及農業資源的指示行事。

從這個時候起，反抗的力量逐漸增加。土人一再指出他們會同意“改良品種”，但是並未提及“限制牲畜”，這是他們決不會投票贊成的。代表團一批批的派出，請願書一封封的遞送，囂張的會議開了一次又一次。不久以後便發生了第一批破壞事件。但是，一直等到一九四五年下半年，這種事件纔變為真正嚴重起來。三處“種植場”³⁴²遭人部份焚燬，兩英里多長的鐵絲網被人拉了下來。一九五〇年七月及八月間，情形更趨惡化；又有若干鐵絲網被毀，若干“種植場”被焚，更有人在草原上大規模放火，一所剪毛房被毀壞，諸如此類事件不勝枚舉。

六八二。總督所指派的調查委員會毫無疑慮地證明了這些地方上的反抗暴行一部份是由於在約翰尼斯堡附近工作的 Witzieshoek 部族人民所施外來壓力所促成，這些人民顯為國民黨政府所通過的第一批種族隔離法律在所有城市區域引起的反感所激動。

六八三。在這樣的一種政治氛圍中，愚昧的羣衆可能會反對非但對他們絕不歧視，而且是旨在改善他們未來命運的辦法——說這些辦法絕不歧視是因為它們所根據的原則為白種人所接受。

對於這事的解釋很簡單，卻也很不幸。實行用淘汰辦法限制牲畜數量的當局係白種人，這項法律的適用對象乃係土人，事先且確曾徵詢他們的意見。這個區別就含有促成嚴重及持久的種族間緊張局勢的一切要素，可能使保留地內班圖族人的未來糧食問題無法解決。

六八四。此外，個人間與社會各階層間貧富的不均也在種族歧視的背景下產生了一種憤激情緒，雖然自古以來世界各國已多少心甘情願地接受了這種事實。他們認為這種情形全然有失公平，已至不能忍受，並造成極嚴重的緊張局勢的地步。在下列研究中可以找到好些關於這現象的事例。

各方對於歧視措施反應的不同

六八五。各個人與團體對於歧視措施的反應因它們的發展與文化水準的不同而有重大的差別。在某人認為是痛澈心坎的事也許在另一個人看來簡直是漠不相關。例如，在經商方面有悠久傳統的印度種人對於適用於商業方面的歧視措施便較班圖族人要敏感得多，班圖族人的生活觀點仍舊是以生存經濟為基礎，儘管今天他們已與貨幣經濟發生了關係。

³⁴² 在南非天然的森林與例如森林部所設立的松樹及有加利樹種植場，是向來有分別的。

一個發展過程未達邏輯階段的原始的組魯人和一位在 Fort Hare 土人大學擔任教授者對於歧視待遇的反應是大不相同。

六八六。從這個觀點來講，三個非白人種族的社會組織也許可以比作三個高度相同而基礎面積不等的金字塔。

與高度相較基礎最大的金字塔顯然是代表“非洲人”社會。其次則為代表印度人及混血種人社會者。組成所有三個金字塔基層的分子都是一種原始人民，他們或者在保留地內過着部落生活，或者是白種農民所僱用的農工，或者集體住在城市的寄宿舍或居留區內，在這些地方祇耽擱一個短促期間，作一些暫時性的工作（例如在礦場中）。這些人大部份都不能讀寫，或者已把他們在初級小學所得的一些知識忘光。

六八七。在較高而去金字塔的頂點仍有相當距離的地方，有一個中間階級，這個階級包括那些可以權宜地稱為稍受教育的人。這些人通常都上過幾年學校，並曾與白種人發生過密切關係，也許是在工廠裏面，也許是曾做過僕役³⁴³；他們已經領悟生活享受程度高下的差別，學會了一些英語及南非荷蘭語（倘若他們不像多數混血種人一樣自小就說南非荷蘭語的話），讀到或聽到過報紙上所載的新聞，具有求進步的願望，並且已經知道了他們的權利是受了剝奪。

六八八。在金字塔的頂點是少數受過教育的人，他們的文化程度、生活方式、知識及其他方面的需要和願望使他們與白種人的水準甚為接近。我們也許可以說他們的生活方式或者是他們本身所切盼實現而南非的種族情勢使他們無法實現的生活方式幾乎已經和西方文明同化。

混血種人及印度人中受教育者的比例顯然比班圖族人為高，但是所有這些受教育的人都可以說是已經達到了近代文化的較高水準。他們都住在城市，這並不奇怪，因為印度人及混血種人中受教育者比例所以較高，就是因為他們大部份是久居城市的緣故。

六八九。這些受教育的人幾乎都主張合併與同化辦法（就是正好與種族隔離相反的辦法）他們可按性格分為兩類，第一類包括那些急不能耐、好勇

³⁴³ 班圖男女充當僕役者約有三五〇，〇〇〇人。歐洲種人家庭所僱用的僕役及旅館職工並有許多印度人及混血種人。

鬪狠和剛愎自用的人，他們準備竭盡一切努力與鬪爭以求立刻達到平等的境地，第二種人是溫和主義者，他們的目標與計劃與前者相同，但是他們相信為他們的同胞計，最好是避免使用顛覆政府手段及暴力行爲。

六九〇．這兩類受教育的人除行動方式有所不同外，他們對於影響他們、他們種族全體或整個非歐洲種人的歧視措施都發生同樣的反應。他們瞭解各該種族中堅的知識份子所應有的責任，他們因某種措施而感受的痛苦——好像是代人受過的一般——遠甚於他們未受教育或稍受教育的同胞們，因為後者對於這種措施漠不關心，但他們則把它看做是一種“貶抑”或“恥辱”。事實上非洲人全民公會及南非印度人大會領袖確常用這些字眼。倘若一個沒有受教育的土人走進一間歐洲人所開的雜貨舖，有人招呼他道：“喂，勤姆，你要些什麼？”他對於這種“隨意起名”的情事也許不一定會發生反感，因為這是主人對僕人的一種親密的稱呼。但是倘若他是和一位受教育的非白人在一起，那末後者必對這種稱呼表示不滿，認為是一種侮辱而痛恨在心雖然這種稱呼並非對他而發。

身受歧視的受教育者因發覺他的未受教育的同胞對於他所受到的痛苦並無同感而擔憂：他認為這種麻木不仁的態度是一種無知的表示；他要設法加以糾正。他常被稱為“煽動者”，而在事實上他不過是一個“先知先覺者”而已。

六九一．在以後的幾年內，特別是在種族隔離政策日益加強的壓力下，無疑地，那些“先知先覺”者的人數將愈變愈多，他們催促那些在半睡眠狀態下的人覺醒的困難將逐漸減少。因為大家對於改善生活，享受近代文明——雖然這些也許是不自然的——以及獲致“膚色界限”那一面所有機會的願望，受了新聞流播所產生的幾乎無法抗拒的影響一定是繼長增高，這種新聞流播的影響已由現代技術帶給一切人類，就是住在 Drakensberg 山中草屋內的土人亦非例外。

一九五一年九月兩個應邀參加道德重整會常年大會的組魯人在 Caux(瑞士)唱組魯讚美歌，Lusaka(北羅蒂西亞)的“非洲之鷹”報便把該項消息傳遍了南非，因為約翰尼斯堡，甚至遠如南端的開普敦的許多非洲人是都閱讀該報的。

一九五三年六月八日美國最高法院判定華盛頓餐館應對黑人和白人一體招待的消息，六月十三日的“班圖世界”立刻就加以登載，使許多非洲人喜歡不盡。

不久以前(一九五三年八月)，聯邦報紙北羅蒂西亞的郵政局正在改行新辦法，規定將來白人與土人均使用同一進出口及櫃檯，而不再劃分界限。南非任何受教育和不受教育的非歐洲人都會受該項消息的感動，而覺得北羅蒂西亞種族政策的趨勢非南非現行政策所能比擬³⁴⁴。

六九二．以上是委員會在研究南非種族情勢時所注意到的幾點。茲將該項情勢敘述於下。

壹．教育機會

六九三．在文盲尚多的社區，如本報告書內所研究的三個種族的情形，教育問題對於所有各階層的人民都是極重要的問題，雖然其程度各有不同。那些能在很困難的環境下吸收歐洲文化基本要素的人幾乎全都不但致力於實踐他們所獲得的知識，並且致力於扶助他們比較落後的同胞，使其能達到他們自身的水準。事實是這些至今人數尚少的知識份子認為他們倘若不獲大量能瞭解他們和閱讀他們所寫文章的同胞的支持，就孤立而無能為力。其次，那些少有知識的人，受了競爭心的驅策，並因他們對於歐洲社會的觀察使他們確信不受教育無法獲得待遇較高的職業或使其生活有進步，都設法在改進並增加他們的教育。最後則在金字塔最低一層的人，亦一步一步的覺得有受教育的需要³⁴⁵。

因為所有印度人，所有混血種人以及所有班圖族人都多少具有這種願望，或者必然在不久的將來具有這種願望，所以最好是首先研究南非種族情勢的這一方面。

六九四．南非歐洲人的教育，在過去幾乎完全操在傳教士的手中，他們帶來了西方文明的精神與智力方面的工具，目前則正迅速地脫離這個歷史的階段。負責所有初等及中等教育的各省當局逐漸進而津貼這些學校，有時甚至設置“官立”學校來補其不足。

六九五．大家應當注意的主要事實是目前非白種人的初等及中等教育係在完全與歐洲兒童隔離的學校中進行。“目前”這個字必須加重指出，因為遲至一八六〇年或差不多那個時候，好望角省的歐洲

³⁴⁴ 自從一九四九年開始，南非聯邦所有郵局均經規定應有兩個櫃檯，一個供歐洲種人使用，一個供非歐洲種人使用。

³⁴⁵ 參閱 Mrs. M. Crosfield 向委員會所作陳述(第十九次會議，一九五三年八月五日——文件 A/AC.70/1)。

種及“混血種”兒童尙常時進同一學校，並合班授課。但不久以後，好望角省及納塔爾有將歐洲種及“混血種”兒童隔離的趨勢。至脫蘭斯瓦爾及橘河自由省則自始便對白人與非白人嚴予劃分。可見北方兩共和國的種族態度終於蔓延到了整個的聯邦。大家很容易瞭解混血種人中比較前進的人——這種人爲數甚多——對於這一點是懷恨甚深的。

(i) 初等教育

六九六。初等教育在白種人方面是強迫的。在非白種人方面則並不強迫推行³⁴⁶但是自從二十世紀初葉以來，發展亦殊迅速³⁴⁷。根據南非主管當局所供的最新統計³⁴⁸，一九五三年脫蘭斯瓦爾省的班圖人教育，計有教員六，〇〇〇人，學校一，四四二所（一九五四年時爲一，〇一五所），及學生二七五，〇〇〇人（一九四六年時爲二〇二，〇〇〇人）。

六九七。中央政府撥發四省——教育行政事宜由各省負責——的班圖族教育經費總額逐年迅速增加。在過去七年內，每年較前一年經費增加的比率爲百分之十，目前南非聯邦所列土人教育常年預算已超過八，〇〇〇，〇〇〇鎊。一九四六至一九四七年度中，脫蘭斯瓦爾預算中規定充土人教育的費用爲七三六，〇四一鎊。一九五〇至一九五一年度，該項數額已增至一，五九七，七三五鎊。自從國民黨執政以來，教育方面的進步未見鬆弛。即使第五章所敘述的“種族隔離”方案逐步付諸實施，班圖人的初等教育設備在今後若干年內將仍遠低於現政府認爲使班圖人在社會中擔負極低微的任務所必需的教育水準。

六九八。在這方面有一點值得注意就是每一個種族中入小學兒童人數與人口總額的比率，混血種人幾與歐洲種人等高（約一比五），印度種人的比率則較低（約一比六），而最低者則爲班圖族人（約一

比十一）。在推敲這些數字的時候³⁴⁹。大家復記住，在歐種人中兒童所佔人口比例遠較在非歐洲人中爲小，而非歐洲兒童的平均在學年限，亦遠較歐洲種兒童爲短。這便等於說在所舉的三個種族內至少有兩個事實上要比表面上所看到的更壞得多。

統計人員——他們所根據的材料可能是不正確的，因爲當局在保留地內尙未能強迫施行關於生命統計的登記——估計班圖族入學兒童約在九〇〇，〇〇〇人左右，此數尙不及學齡兒童人數的一半。

六九九。儘管各省當局鼓勵建築非歐洲兒童學校所需房舍，這種房舍仍感普遍缺乏，各省當局的政策是對所有自行籌集初步經費，明白表示建校希望的社區，一律給予補助³⁵⁰。多數的學校房屋是因陋就簡的。有許多學校祇有一個教室，並祇有一個男教員或女教員，因此不同年齡及教育程度不等的兒童都必須合班授課，五十個學生一班的情形數見不鮮。教科書不敷應用，而所有的教科書也時常已經過時或品質不佳。這種障礙重重、因陋就簡的教育所產生的結果，復因有入學“特權”兒童實際上學時間的短促而更令人失望：他們往往祇上學兩三年，而不照理論上所規定上學八年。

七〇〇。考試證明了土人學校的兒童在他們所得到的知識和智力發展方面較同等年齡的歐洲兒童至少差兩年。大家如記住歐洲兒童不但讀書的環境要好得多，而且也沒有班圖族兒童所必須克服的語文困難，這就沒有什麼詫異了。

大家必須記住當班圖族兒童開始進小學時，他們祇會說他們的土語，可能是 Xulu、Xhosa、Sesuto 或某種其他語言。根據目前世界各國所通行的方法與習慣，南非學校中教授這些兒童時所用的語文是他們的土語。但是，不久以後，他們就必須學習南非荷蘭語或英語，或者兩種語文都粗淺地學一點。即使這些兒童有學語文的天才——這種天才是常有的——他們記憶和瞭解這些語文也需費很大的力量，這是致令他們較白種學生遜色及落後的一個重大因素。

這種語文方面的困難對於印度兒童亦是一項很大的障礙，他們在入學的時候分別講許多不同的語言³⁵¹。但是，“混血種”學生則沒有這種困難，因爲他們的種族並沒有自己的語文，通常都講南非荷蘭語。

³⁴⁶ 混血種人的教育是最接近當局所認爲可以實施強迫制的階段的。一九四五年時，好望角省議會曾公布一項條例，允許具有必要設備的教育局對“混血種”兒童推行強迫制的初等教育。該省業已有下列六個城市作此重要決定，規定此後這個種族的兒童必須進初等學校求學：Simons-town, King William's Town, Keiskammahock, Kimberley, Cradock 和 Alice。

³⁴⁷ 參閱第四章，第三九八段。

³⁴⁸ 在這方面委員會係引述脫蘭斯瓦爾省長在一九五三年八月十七日提出省預算時所作陳述。該項陳述的概要載於一九五三年八月十八日倫敦泰晤士報。

³⁴⁹ 據南非聯邦全國教育及社會問題研究所的計算。

³⁵⁰ 但是，大家必須記住非歐洲人社區十分窮困的情形。

³⁵¹ 參閱第四章，第三四三段。

(ii) 中等教育

七〇一。非白種人在初等教育方面既顯較歐洲種人處於不利的地位，他們在中等教育方面所處的地位則更為惡劣。此中理由不難瞭解。那些在小學讀完以後有志繼續求學的兒童，他們的家庭普通都非常窮困，即使他們是住在城市內，父母均有工作，而且無須繳納學費，他們亦無力擔負兒童進中學的車費——這種學校常常離他們的家庭甚遠——無力供給兒童住校及購置教科書等所需費用。所以中等學校非歐洲種學生人數之少，乃是由於貧窮，而並非由於他們缺乏求學的慾望。一九四六年時，聯邦全境中等學校各年級班圖學生僅有二二，〇一五人。自後這個數字似已增高很多，但是它對人口總數的比例還是很低。

七〇二。非洲兒童小學的課程在理論和習慣上都與歐洲兒童學校的課程頗不相同，但中等學校內的課程與考試則對各種族學生一視同仁³⁵²。無疑地，非白種人兒童的家長和非白種人兒童本身均希望獲得為歐洲種人所設計的教育，並願意接受與歐洲種人同樣的考試。

七〇三。在普通的情形下，持有中學畢業證書的青年應當可以比那些限於祇能從事某種工作的未受教育的羣衆獲得報酬較高的職業。但是，膚色的界限就在這一點上顯示出來了。在許多職業方面，受過教育的學生的賺錢機會並不見較未受教育的班圖族人為佳，這兩類人甚至可能在一起擔任清掃街道、船舶卸貨、家庭傭役或旅館侍應等工作。這種情形造成了失望，並使人產生一種所找到的工作不能盡用其才的感覺——簡言之，就是起一種苦惱的遭挫敗的感覺，這種感覺可以迅速而容易地發生一種錯綜心理，最初是懷恨，以後是公然尋釁，最後是起而反叛。

七〇四。南非沒有訓練未來師資的專設教育機關。初等學校教師的培植主要便是靠中等學校；以致受中等教育的非歐洲種學生中最佳者甚至大多數發覺教育界乃係他們知識方面的主要以至幾乎是唯一的出路。

(iii) 大學

七〇五。南非並沒有一所大學³⁵³在其校章內訂入法律上的“膚色界限”，對具有適當資格有志並有

³⁵² 以後可以看到這種情形已經受到威脅（參閱第七一〇段）。

³⁵³ 大學與初等及中等學校不同，係受中央政府的控制，中央政府直接負責籌措大學經費之責。

錢深造的非歐洲種青年拒不收納。但是，在事實上則祇有兩所為歐洲人開設的大學收納非歐洲人並准其與歐洲人選讀同樣的課程及在同一教室聽講，那便是開普敦大學及金山大學。納塔爾大學亦收納非歐洲種學生，但是他們的課程雖然是與其歐洲種同學所有者完全相同，上課的地點或時間卻不相同。每年入金山大學的非白種人學生約一百至二百人，入開普敦大學的人數亦差不多。有些人研究醫學——但是他們遭遇到的困難不勝枚舉，主要的是由於種族歧視，這種情形就是在解剖室中亦是非常盛行的³⁵⁴——有些人研究法律，但是大多數研究科學、文學、行政或教育。

七〇六。在好望角省的南部設有稱為 Fort Hare 的土人大學一所，係一九一六年所創辦。該大學在考試方面係與 Rhodes 大學（為歐洲種學生所設）聯合舉辦，它在很少量經費許可的範圍內給予約三百名學生良好的教育。雖然學生中極大多數係土人，但是亦有少數混血種青年及印度種青年。所授科目甚少；試驗室不是沒有便是因陋就簡，而教授的待遇亦甚低。因此，儘管教職員德高望重，學問淵博，儘管學生的求知慾甚高，這個大學呈現着一種停滯狀態³⁵⁵。

(iv) 就業問題

七〇七。在委員會所研究的種族情勢的教育方面，這也許是最可悲的一點。除教育界及宗教界以外，完成學業的土著知識青年幾乎對所有的職業都不能問津³⁵⁶。土人不像印度種人，他們尚無經營商業的能力，因為他們在最近以前的部族生活和幾世紀來對於生存經濟的習慣使他們至今尚不克在貨幣經濟的制度下經營商業，結果他們幾乎全都仍舊是向白種人、印度人及混血種人購買消費用品的顧客。

(v) 報紙

七〇八。不過，受教育的班圖人對於一個部門不無發展的希望，那就是新聞事業。班圖人、印度人以及混血種人的報紙當然還是很簡單。這些完全是週刊，新聞報道很不完全。可是這些報紙卻有一

³⁵⁴ 參閱 Mrs. M. Crosfield 向委員會所作陳述（一九五三年八月五日，第十九次會議——文件 A/AC.70/1）。又聯邦政府每年在金山大學為住在聯邦內的土著青年設有醫學獎學金五名。

³⁵⁵ 參閱 John Hatch, “南非的難局”，一九五二年，第一八五頁。

³⁵⁶ 例如，牙醫業便祇有歐洲青年人可以執業。

項重要的任務要履行——它們並已開始履行該項任務——那便是作為一種以簡單的方式來傳播經濟、商業、藝術及歷史知識的媒介，這種知識對於那些稍受教育能夠閱讀的人是可以很有用處的。關於這一點，沒有再比瀏覽這一類的各種報紙更令人感悟的事，這類報紙在若干方面與三十年前美國黑人為供應其同種人之需要而刊行的週刊如芝加哥保衛者 (*The Chicago Defender*) 等頗相類似。

七〇九。這些報紙原來是由歐洲人集合歐洲人的資本創辦的。例如最早的土人報紙之一便是一批茶葉商人所刊行，他們暗中含有一項動機，即欲以直接或間接方法使土人愛好飲茶。同樣地，鑛業公會對於一部份用英文一部份用 Sesuto、Zulu、Xhosa 和 Chwana 文刊行的一系報紙亦至今仍擁有若干股權。看到非歐洲種人所寫的許多文章中的獨立和批評精神，是殊覺令人欣慰。

七一〇。像最近德班的一家重要非歐洲種人報紙 *Ilanga lase Natal*³⁵⁷ 所登載論到政府土人教育調查委員會重要報告書³⁵⁸ 的那一類文章，似乎並未受任何檢查。該報告書的編撰人建議土人教育應由土人事務部主管。到目前為止，土人教育是由比勒託利亞的教育、藝術及科學部（這是兼管聯邦所有各種族的這類事宜的）以及各省共同負責的。

上述委員會的各位委員希望將土人教育與歐洲種人教育明白分開，並使它少重“學理”而多重實際。各土著教員聯合會竭力反對那些建議。*Ilanga lase Natal* 所登載的那篇文章的作者亦反對那些建議，因為他怕土人事務部將根據它的理想來“統制”土人教育，而使土人教育的宗旨變為更偏狹和更“現實”，致使下一代人民受到更嚴厲的限制，祇能擔任歐洲種人所認為太重、太苦或太失體面而待遇菲薄的職業。該作者建議比這個行政方面的改革更為切要的問題是在對那些從來沒有進過教室的數目龐大得驚人的土著兒童至少施予一些初步的教育。他接着提到政府每年用於教育每一個歐洲種兒童的費用為五十鎊，亞洲及混血種兒童為十六鎊，土著兒童為七鎊。

七一一。這些報紙的編輯人員與讀者對於教育問題興趣甚濃，幾乎每一期都多少提到教育事項；它們有時邀請讀者前往 Sophiatown 某某會堂聽某某音樂會，為某一新設美以美會非洲人學校籌款，有時告訴讀者關於脫蘭斯瓦爾非洲教員聯合會舉行年會等情事。

³⁵⁷ 一九五三年六月。

³⁵⁸ 參閱 U.G. NO. 53/1951。

七一二。簡言之，這些報紙已經顯出其教育方面的價值，而且這種價值顯然是在繼續增長。它們是在迅速地發展；廣告的數量日增，甚至歐洲種人商店所登的廣告亦在增加，它們認清了城市內班圖族人的購買力是如何在增高。對於歐洲種人的不滿坦白加以表示，有時甚至以諷刺的口吻出之。班圖族人所辦的報紙，印度種人所辦的報紙，與歐洲種人所辦的報紙判然分開，因此情殊惡劣，這也許是文化方面“種族隔離”政策的實施被認為是一種自然的現象，至少沒有人表示反對的一個主要部門。

貳. 政治方面情形

七一三。“種族隔離”政策中有關政治及國會的部份是少數班圖族人、印度人和混血種人所最深切關注的，這些人所獲得的歐洲文化是他們在一個較高的水準上和那個文化所發生的密切和不斷的接觸使他們在政治方面有一種覺悟。他們看到歐洲人所組織的兩大政黨——國民黨和聯合黨——在國會裏面的鬭爭，他們不但從報紙上注意這些鬭爭，瞭解這些鬭爭，他們並且認清自身便是白種人立法的對象，他們原已不大良好的情況是可能變為每下愈況的。他們深切知道在衆議院內所進行和討論的策略的重要性，倘若他們看到那些新的立法將直接威脅他們的主要資產——他們爭取其他非洲領土所業已獲得的基本權利的潛在力量，就是對於那些至今尚無發言能力但為數甚多的羣衆的領導權——的話，他們就會特別感到關注和驚惶。

(i) 最近通過的三項法律

七一四。非白種人知識份子這種特別敏感的態度，無疑便是他們——在聯合黨一部份人的支持下一一竭力反對最近所通過的下列三項法律的理由：(一)取締共產主義法(一九五〇年第四十四號，經一九五一年第五十號法律修正)(二)公共安全法(一九五三年第三號法律)(三)刑法修正法(一九五三年第八號法律)。

七一五。第一項法律一部份是由於發現共產黨的各種活動而促成³⁵⁹，根據司法部長 C. R. Swart 的說明³⁶⁰，該項法律旨在“宣佈南非共產黨為一個不合

³⁵⁹ 參閱，例如 Krugersdorp, Newlands, Randfontein 及 Newclare 騷動事件 (U. G. No 47/1950) 及 Witzieshoek (U. G. No 26/1951) 騷動事件調查委員會的報告書。

³⁶⁰ 參閱邦協國會公報，一九五〇年，第五九六頁。

法的組織；規定宣佈促進共產活動的其他組織為不合法及取締若干定期刊物及其他出版物的辦法；並禁止若干共產活動”。

七一六。該項法律有一個顯著的特徵，就是它給共產主義下了一個很廣泛的定義。第一節規定共產主義為列寧和托洛斯基所闡揚的馬克斯社會主義的主張，第三國際及共產黨情報局的主張或其他有關理論，並特別適用於旨在促成下列情勢的任何主張或計劃：

- (一) 根據無產階級專政的理論建立專制政府，在這個政府下祇承認一種政治組織；
- (二) 以激起騷動或混亂、從事不法行為或不行為，或以該項不法行為或不行為為威脅等方法，或以包括激起騷動或混亂或從事該項不法行為或不行為或威脅的方法，來促成聯邦內的任何政治、工業、社會或經濟改革；
- (三) 在任何外國政府或機關的指導或合作下促成聯邦內的任何政治、工業、社會或經濟改革，這種政府或機關的目標之一係在促使聯邦內實行一種與一個以無產階級專政為基礎的專制政府統治下的國家所實行者類似的制度；
- (四) 鼓勵歐洲種人與非歐洲種人間的仇視態度，其結果可能促成以無產階級專政為基礎的專制政府的設立或聯邦內實現上列第(二)項內所舉各種改革。

七一七。這項法律並沒有歧視的規定。它適用於白種人，亦適用於非白種人，並且在事實上已對兩種人都援用過，特別是為了對付領導工會運動的若干白種人。但是，它隱藏着的最銳利的鋒刃卻似乎是針對着下面兩種人：(a) 國會內擔任土人代表和他們十分強有力的法定保衛者的歐洲種議員³⁶¹ (b) 非歐洲種人的領導者，他們根據第(二)項的規定實已不能對任何政府措施公開表示反對或設法勸誘其聽眾贊助他們的主張，因為任何懂得如何左右羣眾而有說服力量的演講人均可認為是煽動者而被“稱為”共產黨，因而被判處十年以下之有期徒刑。

七一八。一九五一年修正法的目的是在堵塞原先法律中所有的漏洞。

七一九。關於上述其他兩法律，第一個是旨在“規定在緊急情況下保障公安及維持公共秩序的辦

³⁶¹ 例如，一位前眾議院議員 Sam Kahn，業已因這項法律而被剝奪議席。

法”，第二個是旨在對“某種情況下所犯罪行”加重刑法所規定的刑罰。後項法律設有兩項新規定值得一提，就是它所規定的體刑得適用於婦女，和處這種刑罰的罪行大多是政治罪。

七二〇。大家若對於這些法律作一研究就能獲得一個結論，就是說它們的目標之一似乎是——並且它們的效果一定是——使組織非白種人以發動集體反抗法律運動者的工作遠比以前困難，甚至使非歐洲人的領袖無法對政府所提的法案表示他們的反對意見或予以批評。

七二一。這些領袖中的活動份子，就是那些覺得必須喚醒羣眾(非白種人)，使其瞭解他們與享有特權的少數人(白種人)相較係處於劣等地位的人，在這種限制下非常憤慨，並懷疑他們是否將被逼而出諸秘密行動之一策，這是很可了解的事。

(ii) 選民分別代表法

七二二。另有一項法律(事實上業經最高法院的上訴法庭判決為違憲)，三年以來已成為政治討論的中心。這一項法律在各方面影響甚至激動了一切比較先知先覺的非歐洲人，因為它的目標是在——並且它的效果將為——貶低自從一八五三年以來向在好望角省享有重要選舉權利的一個種族，即混血種人的地位，使其與一九三六年法律³⁶²下的土人相類似。這一項法律(一九五一年第四十六號法律)已在下一章³⁶³內加以論列，此處對它的經過情形不擬贅述³⁶⁴。雖然，這一項法律有它的象徵價值，它的威脅助成了目前遲疑和緊張氣氛的持續不散。

七二三。當然，這項法律刺激了混血種人政治覺悟份子的情感。他們自從一八五三年以來向與白種人一起參加選舉，他們覺得這方面能與歐洲種人——他們本身含有一部份歐種人的血統——處於同等地位是值得誇耀的事，雖然他們的選舉權並不“普及”，祇有四〇,〇〇〇人獲得選舉權。他們不如非歐洲人那樣急進，由於雙重世系的關係，他們常時困惑不知所措；他們有時予人以政治路線搖擺不定的印象，他們的意見確不一致的，其中若干比較溫和的人幾乎是採取一種漠不關心的態度。

七二四。但是自從一九五三年八月十四日及十五日混血種人的四個代表團會見總理馬蘭博士——當時會有其內閣中其他兩位閣員在座——以後，有

³⁶² 參閱第六章，第四六九段及以後各段。

³⁶³ 參閱第六章，第四七八段及以後各段。

³⁶⁴ 參閱第六章，第二〇八段。

一樁事似已確實無疑：那些顯然接受總理的論點³⁶⁵和勸導的三個代表團乃是代表擁有特別利益的少數人民的。

在另一方面，Mr. George Golding 所領導繼續在斷然擯斥“分別代表辦法”的混血種人全國聯合會，纔是一個包羅所有重要混血種城市居民的真正代表組織³⁶⁶。

七二五. 非洲人對於該項法律亦復表示關注，因為他們在這個法律中看到了政府所日益加強推行的施政方針的又一指示：就是不斷削減非歐洲人種的自由、權利及進展機會。不但如此，有許多混血種人居住在為土人保留的區域內，與土人日常生活，並因他們較為機敏，有時且成為土人公認的領袖。

七二六. 印度種人似乎更為關注，因為在等待着混血種人的命運也正是他們可能已經遭遇到的命運，要是亞洲人土地權及印度種人代表法即一九四六年第二十八號法律（他們譏稱該項法律為“猶太人集居”法）曾適用於他們的話。不過，該項法律卻因各方強烈反對及抵制，而並未付諸實施。

七二七. 但所有這些法律均有一項雷同的規定——有須附帶一提者，即一九〇九年的南非法亦有該項規定——引起了先知先覺份子的普遍不滿和譏評。那就是非歐洲種族在國會中應由歐洲種人來代表，以及自一九〇九年聯邦法通過後，規定受總督指派為參議員者所需具備資格時所慣常用的措辭即：“……主要應根據其因職務經驗或其他關係對南非混血種人的合理需要及願望有深切的瞭解”。

例如，一九四六年第二十八號法律即印度人代表法便套用同樣的措詞，唯一的差別祇是將“納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省印度人”字樣替代“南非有色人種”字樣而已。

七二八. 不幸的是四十年前關係人民對這種由歐洲種人代表有色人種利益的辦法尚認為可以接受，並在事實上予以接受，在今日則情形已不復完全相同。那種受監護的未成年人的心情已經為一種急求解放的成年人的心情所替代，他已不願再被當作

一種不負責任的人看待了。那三個非白色人種中的“明達”份子所要提出的問題是：他們認為我們的“願望”是“合理”或“不合理”的標準是什麼？例如工廠內的一個混血種助理工頭在做一個能力不如他但依照規定必須僱用的白人工頭的工作而希望獲得同樣的工資，這是否合理呢？

Fort Hare 大學一位土著教授 Mr. Z. K. Mathews 對於他認為這種堅持由白種人代表非白種人的陳舊的父道政治曾以下列措辭予以譴責：“非洲人不願意由歐洲種人來代表他們。人類歷史還沒有產生出一種批人，能夠那樣公平理解別人的利益而致可以不必實行自治。非洲人將繼續相信他們與本國的白種人相週旋，也就是與能發生錯誤的人類相週旋……”³⁶⁷。

(iii) 班圖族當局法

七二九. 政治方面還有一項法律引起了班圖族知識份子及在城市內的優秀份子的嚴重不滿和反對。我們是指班圖族當局法即一九五一年第六十八號法律，該項法律業經在前面加以分析³⁶⁸。

該項法律的主要目標乃在擴大利用先前規定土人保留區內行政的制度下所利用的部族酋長及其佐治機關部族會議的權力；這個觀念是本世紀初 Lord Lugard 和英國主管殖民機關所遺留下來，表面看來似頗公正：就是我們的制度必須建築在現有的基礎上，而且原始社會中所行的部族會議制度實含有現代民主社會的萌芽。委員會所知道的土著社區最現代化憲法之一，即聯合國為厄立特利亞所制訂的憲法，一部份便是根據這項觀念³⁶⁹。但是厄立特利亞不是一塊被包圍的土地，更不是深嵌在一個資本主義經濟高度發展的國家內的很多塊被包圍土地。在同一國家內將“班圖族當局”和一種歐洲政府制度並列是否可行，這尚須在日後纔能證明。

七三〇. 無論如何，國民黨政府業已堅決採取這個途徑。開普敦的一家日報市民報 (*Die Burger*) 曾於一九五三年六月十八日登載從比勒託利亞發出一項通訊，報告在一個土人的保留地，就是在本報告書前面業已提到過的 Witzieshoek 保留地，開始設置班圖族當局的情形。

³⁶⁵ 就是說分別代表辦法並沒有削減權利的意思，而是指混血種“選民”將以另一種方式更有效地行使他們的權利。參閱一九五三年八月十七、十九及二十日泰晤士報(倫敦)。

³⁶⁶ 開普敦的二〇〇，〇〇〇混血種(開普敦的混血種人與歐洲人人數大體相等)很自然地構成了他們同胞的先鋒。

³⁶⁷ Z. K. Mathews, 非洲人對於種族法律的反響, 外交雜誌 (*Foreign Affairs*), 一九五一年十月, 第九十七頁。

³⁶⁸ 參閱第六章, 第四八三段及以下各段。

³⁶⁹ 參閱聯合國駐厄立特利亞專員最後報告書, 紐約, 一九五二年(特別是第六七〇段)。

政府公報³⁷⁰曾在先一個月登載“班圖部族當局一般條例”，這項條例似乎值得我們仔細研究。委員會擬專將這次研究中所發現的兩項事實提出一述：

(一)南非政府所承認的酋長可以認為是任命並受報酬的官員。因此，在列為公報附錄的常年預算書格式內，“支出概算”——標題下的第一項便是：“行政：酋長：薪俸及津貼”。

在這個新的制度下，任何酋長均可被廢棄，像 Grandville Mission 保留地的前組魯酋長 Albert James Luthuli 便是一個例子，他是最近因為參加被認為與他的職務抵觸的活動而被廢棄的。

(二)倘若我們審閱該項條例中關於酋長指派部族諮議的部分，我們就會在其中特別注意到下列兩項規定³⁷¹：

“土人事務專員有權……否決被指派為諮議之任何人，而……此人即不得任諮議之職”——“土人事務專員對於被否決任諮議職者之任何替代人員之指派仍有權否決之。”

七三一。在閱讀這些顯示“班圖族當局”的性質的條例以後，我們就覺得 Professor Mathews 對於設置班圖族當局法律的下列意見不足為怪了：

“據稱這個制度乃是賜給非洲人的大憲章，但是在非洲人看起來，它卻是倒退了一大步。班圖族當局的真正效果將是擴大和加強歐洲種人的權力。班圖族將被分裂為無數的小單位，每一個單位將祇有權力的幻影而沒有權力的實質。它的目的是在使非洲人無期延緩他們民族團結精神的發展。政府並未徵詢過非洲人對於這項法律的意見；倘若徵詢過的話，他們的領袖一定會加以反對，因為非洲人所有負責領袖的努力都是以促使各個部族融為一體為歸趨的。”

七三二。我們站在公正的立場必須指出該法的規定頗能加強各酋長的財政權，並促使一個非洲人社區漸進而獲悉如何執行它的預算方為得策。這種見習制度無疑地是很有用處的。

七三三。但是委員會懷疑這個制度是否能被接受。在城市內的新式土人領袖均一致反對該項制度，並且他們似乎不難把他們的勁敵保留地內的舊式酋長描寫成控制一切的少數民族即歐洲種人的僕役和委派人員，使這些酋長的聲譽墮落。

叁. 財產及居住權；房屋；酒類； 與警察的關係

七三四。初看起來，將非歐洲種人日常生活中的這些不同事項歸納在同一標題之下是武斷而不合邏輯的。但是在南非的情形則不然，以後我們就可以看到。這些事項構成一類問題，不能分開，而必須合併論列，因為此外似乎沒有別類問題——就是在以後將討論到的工作、工資、糧食及交通等一類的問題亦包括在內——是促成目前這種危險的種族間緊張局勢的直接原因。

(i) 財產及居住權

七三五。我們在上一章中³⁷²業已看到自從一九三六年以來，南非聯邦全境的土人便隸屬於一種很嚴格的制度下，不准在保留地以外購置財產，但是印度人則至一九四六年為止，尚能有效抵制白種人屢次以立法方法來限制他們購置財產權的企圖，這種權利是早年納塔爾承認印度移民在其勞工契約期滿以後可以享有的。

七三六。角省的混血種人所享有的購置財產權和歐洲人完全相同。所以在討論這方面立法上的歧視的一章內並沒有提到他們。但是，因為開普敦城日益擴展，歐洲種人逐漸移向城郊居住，那些先已住在城郊並擁有財產的混血種人遂陷入難局，甚至逐漸地被趕走³⁷³。歐洲種人購置他們所需要的地產，他們所付的代價在出賣人看來似屬上乘，但在實際上則遠比實在的價值為低。同時有人組織地產聯營公司以極少的代價購進了城郊區在雨季一部份遭水淹的大片土地，這片土地通稱為開普低地。他們將這些地產以分期收款方法轉售給混血種人，獲利甚豐。有許多混血種人的家庭就這樣逐漸被迫而居住在南非聯邦最劣等的房屋內。

七三七。我們已經看到根據種族分區法即一九五〇年第四十號法律的規定³⁷⁴，嗣後這三個非白人種族須受同樣條件的限制，有關的人們很多都憂慮這些條件甚至將較過去更為苛刻。但是，這些條件必須等到我們已知道的一個很複雜的程序完成了以後纔能實現。立法者必須設法整飭全國種族間的混雜情況，尤須清理新興大城市如約翰尼斯堡和德班等處各個種族的綜錯關係，並斷然鏟除歐洲種人為

³⁷⁰ 一九五三年五月八日，第三十三至第五十八頁。

³⁷¹ 政府公報，一九五三年五月八日，第三十四頁。

³⁷² 參閱第六章，第五四八段及以下各段。

³⁷³ 參閱 John Hatch，“南非的難局”，第二一一頁。

³⁷⁴ 參閱第六章，第五五五段及以下各段。

居民主體的區域內一切“黑色斑點”或其他份子和班圖人、印度人或混血種人爲居民主體的區域內的“白色斑點”。該項法律的實施當然是一項遲緩和困難的工作。目前到達的一個階段是周密“管制”一切房地產交易(包括租賃在內)，以期制止不向該項法律所規定的目標前進的任何行動。

七三八. 委員會將專就開普敦一地最近發生的幾百項事件中引述兩件，使大家對這種管制的困難情形得一概念：

一. “土地權諮詢局的角省委員會今日開始在開普敦就依照種族分區法所提出的三十餘起申請聽取當事人陳述意見。有一印度人 H. M. Peywalker 請求允准其佔用其本人所有在鹽河區教皇街住宅內房間及灶間各一。據稱 Mr. Peywalker 及其家屬住在該宅內，惟曾將房間及灶間各一租給混血種人居住。他此刻需要那些房間，但是因爲那些房間已經租給另外一個種族的人，所以要收回必須先得該局的許可。”

二. “一位馬來人 Mohamed Alie 請求該局准其佔用 Paarl, Lady Grey Street 的房屋一所，該屋從前爲一歐洲種人所有。據稱該屋係在一工廠的後面。附近一所洗衣房的非歐洲種工人出入必經該處。沒有一個歐洲種人會考慮住在那裏。這個區域是一個混合的區域，同時住有歐洲種人、印度種人、馬來人及混血種人。

“該局對這兩個案件均暫予保留未作決定。”³⁷⁵

我們可以想像根據該法規定有須釐訂或劃分各個種族專屬區域的市政當局茫然不知所措的情形。這個問題在約翰尼斯堡尤難解決，因爲在那裏整條街的居民必須予以遷移。這種被迫遷移的憂慮——每一個人不論其現在的住所如何的簡陋，都怕因更動而遭受損失——造成了一種不安的狀態，這種狀態有使種族間恆久的緊張局勢益發嚴重的趨勢。

(ii) 房屋

七三九. 委員會刻有關於南非非歐洲種人房屋問題的許多文件、照會及影片。熟悉約翰尼斯堡情形的 Michael Scott 牧師和熟悉德班情形的 Mr. Tom Wardle 因職務關係得知這些城市的貧苦社會的狀況，他們向委員會提出的情報，證明了委員會原已

³⁷⁵ Cape Argus, 一九五三年六月十二日(由法文重譯)。

獲得的資料確實無誤。因此，下列各項事實是不容爭辯的：成千累萬的非歐洲種人是在露營而不是在居住，他們處於男女混雜、污穢和貧困的最惡劣的環境下，受着各種罪惡和各種疾病的威脅。

七四〇. 委員會致力於分析該項情形，特別是在約翰尼斯堡附近的情形，並將該項情形與許多國家城市附近的貧民窟相比較，它注意到房屋建造事業所以顯然普遍不振的原因之一，是由於新建房屋攤還本息之費用高昂，與工人、勞工或小職員扣除生活費用外所能合理擔負的房租不能相稱。

但是該項差額在南非聯邦比在多數國家尤爲顯著。在最近以前，城市內供班圖人居住的房屋完全是白種人熟練工人所建築，他們所得的工資要比住那些房屋而有妻室子女的人高出三倍。因此，市政當局若欲爲其權利短少的人民解決居住問題，他們就不得不擔負那些必須建造的“不合經濟原則”的房屋的大部份費用。該項負擔對於那些不願作此負擔的白種納稅人威脅太大，因此他們認爲必須不惜任何代價以求打開是項僵局。一九五一年第二十七號法律便是由此而起，它的目的乃在使班圖人自行建造他們的自用房屋。該項法律亦復具有若干歧視特徵，上一章中已予敘述⁷³。

(iii) 酒類

七四一. 這個問題在身為回教徒的馬來人或信奉回教的印度人方面是不發生的，他們既不飲甜酒也不飲燒酒。但是在混血種人方面，這是一個急迫的問題，因爲他們嗜酒成癖，而釀成了整個種族道德敗壞的危機³⁷⁷。

七四二. 至就班圖族人而言，則我們在後面可以看到這個問題對其住在城市內者關係殊爲重要。

七四三. 雖然遠在一九〇九年南非法頒佈以前南非即禁止售酒與土人，但是該項禁令對於一種稱爲土人啤酒(Kaffir beer)的特別飲料是不發生影響的，這種啤酒是一種稍經發酵的飲料，其所含酒精的份量不超出百分之二，係用搗碎的玉蜀黍製成。當局所以必須對該項飲料慎重將事，除其無害健康一點外，確另有重大的理由，原來過去在土人心目中，這種啤酒是具有——即在目前亦仍相當具有——類似聖禮供品的價值的。由下列的敘述即可知其原因：

³⁷⁶ 參閱第六章，第六〇八段。

³⁷⁷ 參閱混血種人事務專員報告書，一九五一年四月一日起至一九五二年三月三十一日止(U. G. NO. 45/1952)，第十八及第十九頁。

在崇拜偶像的班圖人的宗教傳統中，倘若活着的人對於已故的祖先靈魂不盡厥職時，那末這些靈魂就可能使住在茅屋內的人發生疾病，牲畜死亡，禾苗枯萎。司祭祀的家長必須向那些靈魂作懇求，爲了該項目的，他並須以肉類及啤酒供奉他們。這些供奉品必須放在 *emsamu*，換一句話說就是必須放在草房中面對大門的牆腳下。這是一個神聖的處所。雖然這種禮式今日已不復普遍遵守，但是它至少給了南非的班圖人一種愛好啤酒的心理（與他們的愛好牲畜的心理相類似），這種心理使他們在集團飲啤酒時產生一種特別嚴肅的氣氛。

最近發表的一項很奇異的文件證實了上述一節確是一種傳統的制度。這便是一位生長在 Wietzi-shoek 的 Basutoland 會長 A. S. Mopeli-Paulus 個人經驗的集合，而經一位英國作家 Peter Lanham 以小說體裁描寫的稱爲“裹氈少年的月亮”(Blanket Boy's Moon)³⁷⁸ 的一本書。凡熟稔班圖族人思想及生活方式的南非人似乎都一致承認該書——以小說的情節及對白的方式——載有一位班圖人以班圖人的觀點所作的真切的社會觀察，並承認它所劃出的土人今日的生活已因處於其祖先所設想的世界與白人所創造的世界中間而告解體的陰影，與實際情況正相符合。這本書內幾乎每一章都提到類似聖禮的儀式，在這種儀式內土人啤酒佔據着主要的地位。

七四四．自從班圖人進入城市，帶來了他們在特定的場合集團飲啤酒的習慣以後，政府便施行了大批法律，以管制聯邦全境各城市區域土人啤酒的製造、發售及消費，嗣後並經迭次修正³⁷⁹。

七四五．目前情形可綜述如下：

土人啤酒的發售，共有三種制度：

- (a) 由家庭方面依照規定的條件大量釀製；
- (b) 由領有執照的土人銷售；
- (c) 市政府專賣。

七四六．在地方當局不自行擔任發售土人啤酒或不規定發照銷售辦法的地區，家庭釀製是合法的。有時亦准許家庭釀製與市政府發售及發照銷售同時並行。部長若認爲當地情形因土人人口流動不定，或因有人濫用，貽害土人，而不應准許家庭釀製時，他有權禁止家庭釀製。

七四七．大城市如約翰尼斯堡及比勒託利亞係採取市政府專賣制度，市公營飲酒店內出售土人啤

酒。但是，在這三種制度中，市政府專賣是消費者所引爲最不满意的。他們極端贊成家庭釀製制度，並堅決主張他們應有釀製權利。他們的主張是根據下列各項理由：他們認爲土人啤酒是他們的民族飲料；它有營養上的價值（業已由醫學家證明屬實）；該項飲料對於他們的社會及宗教生活關係重要；他們在市政府設立的啤酒店內必須付過高的價格；和市政府從這種高價中賺取“不當的”利潤等等³⁸⁰。

七四八．凡明悉或曾研究過美國於一九二〇年至一九三二年間於向全體居民推行的禁酒運動所產生的種種後果及事實真相的人，就能瞭解祇適用於居民一部份的禁令或歧視規定可以何等刺激受害者甚至使他們忿怒。委員會將專從新近頒佈的規定中隨意撮錄兩段，以資說明。

七四九．橘河自由省隨着一九四六年的發現而開了若干新金礦；其中有一個是在 Odendaalsrus 區域的 Allanridge 地方名曰“路蘭金礦有限公司”(Lorraine Gold Mines, Limited) 一九五三年五月一日政府公報所載的政府通告中，有下列的一段：

“本南非聯邦司法部長 Charles Robberts Swart 茲根據一九二八年第三十號法律酒類法第一二七節（一）之規定，特准在橘河自由省、Odendaalsrus 區域、Arranridge 地方之路蘭金礦有限公司礦場內釀製合理數量之土人啤酒，由該公司免費供給其土著及混血種工人飲用，以每人每星期不超出七派因脫爲度，此項啤酒之釀製與消費，必須於一負責男性歐洲種人之監督下行之。”

但是，在土人看起來，這個辦法當然因爲兩項原因而成爲無濟於事：第一，有許多人均認爲每日派因脫的最高量是不夠的；事實是在酷熱的鑛道內工作，汗流如注，呼吸塵土之餘，鑛工們確不願受每日一派因脫的限制。第二，那位“負責男性”必須是歐洲種人，因此，又復顯出了統治者和被統治者兩類人中間的膚色界限。

七五〇．另外一項具有同樣代表性的規定載於修正一九五四年（城市區域）土人法律統一法第三十四段，該項規定適用於 Estcourt 城市區域內釀製、出售或供給土人啤酒場所的管理與監督事宜。

該節所規定的事項中，包括下列各項：

“……

“二．（一）依照第三項之規定，土人啤酒之出售與供應以下列時間爲限：（a）週日午前

³⁷⁸ 倫敦 Collins 圖書公司，一九五三年。

³⁷⁹ 參閱一九二三年（城市區域）土人法，一九二八年酒類法，一九三七年（城市區域）土人修正法及一九四五年（城市區域）土人法律統一法。

³⁸⁰ 但是這種利潤是必須交存土人收入帳目項下的。

八時起至午後六時三十分止，“誓約日”除外；
(b) 星期日與“誓約日”午後二時起至午後六時止；

“……

“(二)城市地方當局得依照一九四五年(城市區域)土人法律統一法第三十四節第三分節的規定授權指定官員就核准之案件發給許可證准許出售或供給份量不超過四加侖之土人啤酒之攜往第一條C項所指之場所以外飲食。

“……

“六. 年齡顯係在十八歲以下之男性土人及不論任何年齡之女性土人均不得進入或出現於出售土人啤酒與男性土人之任何房間內，但第八條規則所規定之情形不在此限。

“七. 不論任何年齡之男性土人及年齡顯係在二十一歲以下之女性土人均不得進入或出現於出售土人啤酒與女性土人之任何房間內，但第八條規則所規定之情形不在此限”(一九五三年五月一日政府公報)。

祇要我們以土人的需要和願望——不論其合理與否——為背景而對這些極詳細的規定稍加瀏覽，就可以看到許多可能引起不滿及爭執的事項，例如規定啤酒店在午後六時關閉及決定青年人年齡“顯係”若干歲等等。

七五一. 除這些苛細之至的歧視規定以外，尚有有關土人居住及私生活方面的問題，情形比它更要壞得多多。

在大城市如約翰尼斯堡禁止家庭釀製土人啤酒的結果，似乎反而刺激非法釀製更強烈和更有害的飲料，如“skokiaan”和“barberton”等，這些飲料發酵速度較迅速，因此不難祕密釀製。

這種情形引起了一種非法交易，這種交易時常與娼妓問題有關。這種交易主要的是由班圖族婦女進行的，這種婦女在南非全境被稱為“賣私酒的王后”(shebeen queens)。

七五二. 土人認為最具刺激性的因素是歐籍警察頻頻不分晝夜無照進入土人居留區房屋搜查匿藏的非法釀製的酒類。其結果當然就發生了無數次的入室捕人和各種各類的事件。這些居民，特別是這些營業地點的女主人時常怒不可遏，以致輕易便釀成了嚴重的暴動事件。委員會將在許多事件中，特別提出一九四九年十一月十一日在約翰尼斯堡近郊的 Randfontein 區和一九五〇年一月二十九日在同

城近郊的 Newclare 區所發生的這一類典型事件一述³⁸¹。

七五三. 一九四九年十一月十一日午後六時四十五分，有三位偵探人員進入 Randfontein 土人居留區到他們所懷疑的一所住宅內去搜查是否有燒酒。他們除在地板上發現一小桶“barberton”以外，並沒有找到燒酒。他們繼續進行搜查。此時即有大批顯係採取敵對態度的青年及婦女聚集在被搜查的住宅前後門。這些人以石塊向該住宅投擲。三位偵探人員在走出該宅的時候祇見大批石塊飛來，以致上汽車都有困難。嗣後即有警察增援部隊到達。此時土人已增至數百名。情勢漸趨緊張。投擊石塊之舉愈益兇厲，婦女並在後從瀝男人肇事，此時男人已有五百至七百人。該報告書在第一一五段(第七頁)內輕描淡寫地說：“當時有立刻被包圍的危險，故不得不使用武器”。

結果土著男人死亡者三名，受傷者三名，警察受傷者二十四名。

次日，警察巡邏該居留區逮捕土人計一一〇人。在暴動中被殺害的土人三名於十一月十五日埋葬於 Randfontein 土人墳場。有許多土人發表演說，警察未加干涉。最主要的一位演說者是 Dr. A. B. Xuma，他在演說時聲淚俱下，情感衝動。調查委員會報告書曾撮要載列他的演說辭，作為附件。其中有一警句說“上帝創造我們不是專給他人踐踏的”。

七五四. 在二個半月以後，即一九五〇年一月二十九日，約翰尼斯堡 Newclare 區復發生類似的暴動事件，其起因由於警察企圖逮捕一個公然在街道上攜帶一四加侖桶的“barberton”的土人。這次暴動比較不如 Randfontein 所發生者那樣嚴重，這也許是因為警察曾及時使用催淚彈之故。調查委員會的結論，曾分別舉出下列各點：

- (a) 促成暴動的近因；
- (b) “煽動工作”，其主要因素為“共產黨活動”及“土著婦女參加的影響”；
- (c) 在背後各項遠因。

七五五. 聯合國委員會不擬在這裏提出任何意見，但在觀察了在城市內土人的集體態度以後，它不得不判定警察到住家搜查酒類的不斷威脅和這些搜查的本身對於土人感情的傷害似乎較近年來所通過的實施種族隔離的“不公平法律”尤甚，因為這些法律中的大多數實非土人所能瞭解。

³⁸¹ 參閱政府報告書 U. G. No. 47/1950.

(iv) 與警察的關係

七五六。南非人時常提到有關酒類及通行證的法律和條例雖可以悅耳的動機來作為辯護，如意在保護土人免受啤酒的禍害以及避免土人大量擁入城市，致使市政當局無法確保他們獲得適當的住宅，有時甚至無法確保他們獲得工作等等，但這些法律卻造成了土人因違反輕微的規則——他們並不覺得犯了什麼罪行或違犯了道德律——而遭大規模逮捕的惡果。在其他的國家內，警察押解犯人入獄對於旁觀者會引起一種該犯必曾違犯道德律的觀念。但是在南非，則一個土人的鋤鐮入獄徒然激怒他的非歐洲種的弟兄們一種無享受罰的觀念而已。因此，大家對法律的信念全失。本應為法律的維護者的警察，在非歐洲種人的眼光中轉成了白人的“不公平”法律的化身。

七五七。警察是最被人憎恨的，因為白種督察員及巡警大多數是荷蘭族人，這種人的種族成見是最為深固，他們是屬於白種人中文化水準最低的一個階級，也就是屬於經濟地位與非歐洲種工人最接近的一個階級。

這方面的情形因參加搜查土人居留區甚或執行搜查工作的低級警察人員很多便是土人一點而更形複雜。不用說這些人所處的地位是無可豔羨的，因為倘若他們對於他們的有色同胞太表示同情的話，他們就一定被撤職，因而失去他們的生活的憑藉。

七五八。委員會認為上述 Mr. J. de V. Louw 所主持的三人調查委員會的報告書對於現時警察與城市區域土人居留區居民間的關係的敘述與分析頗為客觀³⁸²。因此，委員會認為要說明此種關係，再好莫過於從中引述下面的兩段：

“一、根據土著證人的意見，促成暴動（在 Krugersdorp 地方）的一項因素是南非警察在晚間與清晨搜查酒類、通行證及許可證的頻繁。一個個的證人指出這種事件對於住家普遍發生種種不便；作工的人不能安睡，家庭生活遭受擾亂……。Krugersdorp 的土人無疑已對警察的搜查產生一種深刻的反感。由於據稱這種搜查事件不斷發生的結果，當地人民的反感已愈積愈深³⁸³。

“二、許多土人對於南非警察和市府警察均普遍表示憎恨；他們所提出的理由是警察無理進入及搜查他們的住宅，致使他們的私生活受到侵擾。

“他們對於清晨舉行的酒類及通行證搜查特別憎惡，因為警察人員時常把全家的人喚醒，並據稱警察在搜查匿藏的酒類時常從床上將毛氈拉去。

“此外，據稱當逮捕人犯的時候，青年警察慣常毆打犯人，並且總是無理地虐待犯人。

“他們對於南非警察中的若干青年份子所指控的各點似乎不無理由。這些青年警察人員似乎非常虐待土人，而且這種情形已變成了經好些證人證實的一種疾苦。

“幼童們看到他們的父母被拘捕，這就引起了他們的憤懣，這種憤懣是以促使他們惱恨的人為對象，其結果是他們也憎恨警察。

“這些青年人因為對警察懷恨在心而力圖復仇，結果他們一有機會就來阻止警察行使其職務；他們就變成干犯法律的人；凡曾犯法而能逃避警察掌握的乃是英雄本色。照他們看來，以石塊投擊警察是很正當的事——為滿足他們復仇願望起見，簡直不論做什麼事都可以……

“此外，這種憤懣的情緒因有人藏在幕後煽動而益見激昂。

“刺激若干土人的另一事件是適用於他們的細則及條例的繁多。他們的理論是白種人通過這些法律如通行證法等乃是要壓制土著人民，限制他們的自由，而警察們則照法律的字面執行，不免過於認真。

“促成普遍反對警察態度的主要因素是他們執行土人所認為具有壓迫性的法律，而某些警察人員的虐待土人則為其輔助因素。反對警察的態度並非根據種族觀念，因為警察部隊中的非歐洲份子亦是同樣地被憎惡的。委員會在檢討土人關於這方面的意見時，它記得在所訪問的區域內曾有大量不法份子表示出對於任何政府當局概不尊重的態度。”³⁸⁴

七五九。委員會覺得它對於上述意見祇須補充一點，該項意見顯係根據其所詳悉的城市土人居留區情形而提出。上面曾提到³⁸⁵：“反對警察的態度並非根據種族觀念，因為警察部隊中的非歐洲份子亦同樣受人憎惡”，此語也許有欠考慮。我們不妨問他們，土著警察所以與歐籍警察同遭仇視，豈不是因為前者徒係後者的工具而被視為是出賣他們團體的人，並因此而同蒙污名嗎？

³⁸² 參閱 U. G. No. 47/1950。

³⁸³ 參閱同上，第八十五段。

³⁸⁴ 參閱同上，第二〇九段至第二一八段。

³⁸⁵ 參閱同上，第二一八段。

肆. 勞工;工資;糧食;交通

(i) 通行證制度

七六〇. 委員會在上一章中曾努力考查和分析關於管理班圖族人移動的各種通行證的很複雜的法律及命令的目的³⁸⁶。我們在下文可以看到，其中若干最重要者係與就業問題有關。

七六一. 但是，我們若從另外一個觀點來看，則所有這一類的通行證亦復屬於上節所論的居住及房屋問題的範圍。這些立法者的目標之一是在管制及限制或停止聯邦內外的土人大量移入大城市中業已人口過剩的土人居留區，在過去是如此，在目前尤其是如此。土人不論是在何處——在道路上，在火車站內，在電車站內——警察均可令其提出他有權在該地點出現的證件。可見這一類的檢查乃係抽查性質，它祇能促成無關緊要的個人事件。

七六二. 不過，真能產生有效結果的檢查——在土人居留區內的大規模檢查——乃是另外一回事。當然這些區域窩藏着許多不正當的人、逃避法律的人和被緝拿的人，這些人的同種弟兄由於團結心的啓發，給他們一種不可靠的庇護。在這一類的檢查工作中，警察所用方法完全與他們在禁止酒類飲料工作中所用的方法相同，並且遭遇到同樣的仇視態度：若干隊警察在他們認為適當的時間——天亮以前——搜查土人居留區，進入住宅，因此而擾亂家庭生活，並時常拘捕人犯。

七六三. 在由於這些搜查行為甚或單純由於必須攜帶通行證的義務所引起的憎恨中，婦女們似乎日漸佔據着重要的地位，其重要的程度至少是在隨着她們住在城市內人數增加的比例而增高³⁸⁷。

七六四. 凡遇牽涉到或相信會牽涉到班圖族婦女的場合中，男人們便會產生一種極強烈的反響。關於這一點，一九四九年十一月一、二兩日 Krugersdorp (約翰尼斯堡附近)所發生的騷動便是一個很好的教訓，在此次騷動中有土人二名被殺，並有許多土人和警察受傷。造成該項騷動的直接原因是土人事務部將服務合同的管理交由地方當局負責，這原是(城市區域)土人法律統一法即一九四五年第二十五號法律下的一種正常發展³⁸⁸。但 Krugersdorp 土人諮詢委員會於接獲依照規定提交給它的移交提案後

卻以“此後勢必致土著婦女亦須攜帶通行證”為理由而予以拒絕。該項謠言頓時傳遍了整個居留區，影響所及，至一九四九年十一月一日晨，遂有許多聲勢洶洶手持木棍的土人集結成羣。他們先向警察投擲少數石塊，旋縱火焚燒啤酒廳——此類情事在這種場合中是時常發生的——警察們注意到土人正三面向其包圍，似乎即將進行襲擊。接着調查委員會報告書便輕描淡寫地說：“警察人員決定接挑受戰，射擊約五十發，襲擊者於是撤退”³⁸⁹。

七六五. 一九五三年九月十四日在約翰尼斯堡附近的 Klerksdorp 所發生的騷動的主要原因，甚或唯一原因，也是起於土人對於檢查通行證的憤懣³⁹⁰。市政府官員二人及市警察部隊土著人員六人於進入居留區後即遭土人毆擊，他們進入居留區是要拘捕有非法出現該居留區嫌疑的非洲人約四十名，換一句話說，這些人是沒有那種規定的證件的。

七六六. 所有這些事實明白證明了這種通行證對於居在城市內的班圖族人的生活具有重要關係，並因而使他們對於白種人發生憎恨——在這個場合中是負責執行規則的警察，他們顯然覺得這些規定是一種深深地傷害他們的鎖枷。當他們以為婦女亦必須遵守那種可憎的必須攜帶通行證的義務時，Klerksdorp 地方的事件就爆發了。

七六七. 大家從前一章中應已看到³⁹¹一九五一年時曾通過一項法律，規定取消過去土人所必須攜帶的許多種通行證及其他證件，而改發一種單純的查考證，這種查考證便於攜帶，並使當局可以用最溫和的方法來實行管制。這樣可以使土著男人較過去能有較大的行動自由，但是，在另一方面則管制亦將更為有效。

該項法律似乎不容易付諸實施——這不是一樁奇怪的事。它牽涉到在任何社會環境中都會是複雜的工作，而在南非的情形尤為顯著；例如它規定凡向來必須攜帶通行證的土人均須加蓋指模。

七六八. 倘若我們要判斷土人對於這項初步措施以及未來的措施將發生什麼反響，此時尚未免失之過早。但是縱然假定大多數土著男子的情況可以有所改進，兩種心理方面的困難卻已可預見——事實上並已為政府所預見：

(一) 凡必須提出以證明持照人有權出現於街道或土人居留區的任何文件就是一種通行證；

³⁸⁶ 參閱第六章，第四八四段及以下若干段。

³⁸⁷ 參閱第四章，第五五〇段。

³⁸⁸ 委員會注意到該項事實表示土人有時至少對土人事務部尚較有信心。

³⁸⁹ 參閱 U. G. No. 47/1950，第七十六段。

³⁹⁰ 參閱倫敦泰晤士報，一九五三年九月十五日。

³⁹¹ 參閱第六章，第五〇七段及以下各段。

(二)所提議的標準化及簡單化辦法事實上就是創辦一種新的通行證，此後一併適用於婦女和先前享受豁免待遇的幾千非洲人，這無疑是它的一大缺陷。

七六九。前面已經看到最重要的一種通行證是一種證書，證明被警察詢問的土人具有一正式受雇合同或一允准其在一指定區域內謀求工作的許可證。該項措施的目標之一是在防止除為純正移徙工人——換句話說，暫時離開土人保留地為歐洲種人做工的人——的大批班圖族人外，再增加任何認為多餘和不良的份子。

(ii) 非歐洲種工人

七七〇。非歐洲種工人的生活狀況，在班圖族人、印度種人和混血種人間有極大的差別。印度人與混血種人在體質方面較不適宜於粗重的勞動工作，這種工作在世界每一個國家內都是待遇最差的。

因此，三個非白種人種族因所擔任工作種類的不同而形成一種階級狀態。

(iii) 工資

七七一。最辛苦和待遇最低的工作似乎是由鑛業公司向聯邦內外徵募的土人來擔任的。

我們不容易將土人的平均工資與最不幸的印度種工人或混血種工人的平均工資作何正確的比較，因為後者普通都是自理膳宿，而班圖族人則是由他們的雇主供給膳宿的。鑛業公司供給“居住”在有三四十張鋪位的寄宿舍內的班圖人的住宿和每日免費供給每一鑛工的口糧（內容調和，營養充足）的價值，不容易以先令和辨士來精確計算，但是根據專家的估計，似乎大約等於每天三先令。現金工資最低額亦相同，就是每班三先令，這樣就等於每班六先令。

但是，在關係人員過於簡單的估計中，這種實物津貼是當然不計在內的；他們所想到的主要是甚或完全是其所得工資中的現金部份；倘若他們撙節使用，這些現金工資可以夠他們在回到保留地去的時候購買一兩頭牲畜，或替他們的妻子購買一些顏色鮮麗的毛毯及其他飾物或小裝飾品等。

七七二。但是，大家應當注意到一九五三年年初為止，最低基本工資祇有二先令八辨士。在一九三九年至一九四五年戰爭期間以及此後數年內，儘管生活費用激增，現金工資卻幾乎是一直停留在最

低的水準上。這便是一九四六年藍特區各金礦發生罷工企圖及嚴重擾亂的原因之一。但是自從一九四九年九月金鎊貶值之後，各鑛業公司已有若干改進。最近在一九五三年年初，他們激於下列兩種理由而提高了最低的工資水準：第一，由於蓬勃的“從屬”工業給予班圖族人較高的工資，並全發現金，徵僱鑛工轉見困難；第二，這些金礦已次第同時變成了鈾礦，利潤的增高可期。

每天增加四便士之數總計每月不過十先令，但是有幾類半技術工人則獲得較高的工資³⁹²。不但如此，各金礦公司所積極推進的機械化辦法³⁹³大概會產生一種和他處相同的影響：在礦場及工廠法即一九一一年第十二號法律所引入的膚色界限所允許的範圍內，班圖族人將有獲得並非純屬勞力性質及待遇較高的各類工作的機會，雖然進度太緩，非他們所能滿意。

(iv) 家庭分離

七七三。不過，這些公司由於環境的要求而實施的主要改進當然是將通常的合同自二七〇班減至一八〇班的決定，這種改進是遲至最近纔實施的。在藍特金礦區內的整個勞工組織是以家庭分離的原則與辦法為基礎：男人到“金城”內去尋找工作，而女人及兒童則留在保留地內看顧田地及牲畜。

這個制度的弊害已有人充分提出，其中有一部份便是促成了保留地內可耕地的半荒蕪狀態，並造成了約翰尼斯堡近郊寄宿舍內同性愛及其邪僻行為熾盛的情形。結婚夫婦的分離對於班圖族人不喜歡做鑛工一事究竟有多大關係，我們尚不克確切予以說明；但它大概是所有土著工人都願意參加“從屬”工業的一項重要因素，這種工業對他們大有好處，因為它不但不使家庭分離，並且為非洲婦女提供了許多工作機會，這些婦女在紡織廠、罐頭工廠工作者現正日見增加。

七七四。這種對於班圖族人的家庭的歧視似乎是在所有的辦法中最不良的，他們受着一種家庭分離制度的支配，而這種制度卻不影響歐洲種人、印度種人和混血種人。橘河自由州新開鑛金礦的僱主們為他們的一部份鑛工安排家庭住宅的努力將引起

³⁹² 關於工資問題，參閱“新政治家及國家”（*The New Statesman and Nation*），一九五三年八月二十九日，第二二八頁。

³⁹³ 一九四一年時，挖掘每一千噸礦沙需要鑛工一，〇六四名，今日僅需要八九五名。

大家的注意。現政府表示反對這種發展³⁹⁴，但是到目前為止似乎還沒有採取任何行動來予以制止。

(v) 非歐洲人的職業階層

七七五。職業階層中所有礦工以上的各種職業則依照環境隨意交給非白種人種族中的任何一種人擔任：家庭傭役、旅館工作(包括廚役在內)、掃除街道、商業場所及辦公室的清除工作、築路、銷售報紙、送貨、農業工作、商業性果園內採摘水果、卡車及船隻運貨物的裝卸、不需要特別學習或僅需要短期訓練的工廠工作等。

七七六。在最高的階層上——這是最高點，因有傳統及立法方面的膚色界限，這個最高點是絕少會超過的——是待遇較高的半技術性的工作，由於機器逐漸侵入新的部份，應用漸廣，並可說是“消除了工作的類別”，這種工作每年都在增加。是以，當開始有汽車及以後的若干時期，南非所有的汽車司機都是白種人，但在目前則大多數的卡車司機，甚至許多出租汽車司機以及私人雇用的司機已非復由白種人擔任。在鄉村區域，我們目前可以看到有混血種人正駕駛重車引機，或班圖族人在水泥或炸藥廠內使用相當複雜的機器。技術性的工作逐漸變成了半技術性的工作。他們所能獲得的工作的“頂點”漸在提高，並且是相當迅速地在提高，縱然關係人民還嫌它提高得太慢；因為雖然膚色界限消除了一些，它根本上仍舊是在那裏，種族歧視的情緒屹然未改——假如有所不同的話，祇是較前更為顯著而已。

(vi) 糧食

七七七。就糧食來說，目前在南非和在許多其他的國家內一樣，麵包的價格乃係最重要的一個因素。班圖族人慣常的糧食，就是他們雙手從自己的田地裏收穫的玉蜀黍和蘆粟，已經迅速地為長方形的兩磅裝白麵包所替代了。在城市內，這幾乎是最貧困階級的唯一糧食。當財政部長 Mr. Havenga 於一九五三年五月向衆議院提出一預算草案，規定每一塊白麵包加價兩辨士的時候，所有非歐洲種人均同聲抗議。但是歐洲種工人階級亦同樣激烈反對。

財政部長頗為感動，即同意將新擬增加的數額減去一半。因此政府將不分種族，繼續間接津貼所有麵包的消費者達幾百萬鎊之鉅。就是在此次漲價

以後，南非麵包價仍較世界價格低廉甚多，而其差別則由政府以稅款彌補。因為在稅款中由一千萬非歐洲種人所付者與歐洲種人所付者相較為數甚微，所以該項補助金的主要受惠人是非歐洲種人。

七七八。在這裏應當再提到政府對於麩皮麵包或營養麵包的消費者給予特別津貼。這兩種麵包的營養價值，特別是後者的營養價值，遠較白麵包為高，而其價格則反低百分之二十五。我們可以在各處——甚至在郵戳上——找到用兩種正式語文書寫的請吃營養麵包(Eat verrykte brood; Eat enriched bread)的警句，但到目前為止還沒有發生多大的影響，雖然有許多非歐洲種人顯係營養的不足。

(vii) 交通

七七九。因為城市內的土人居留區通常與土人的工作地點相去甚遠，交通費用是他們預算中的一個很重要的項目。當局最近(一九五三年七月)宣佈火車票加價平均幾及百分之十四一事，引起了歐洲種工人階級的劇烈反對。因此，該項增加對於非歐洲種工人的影響一定更大。

七八〇。但是，大家的不滿情緒通常卻是由電車、公共汽車和無軌電車而起，這純粹是因為這些交通工具票價的提高對於貧苦階級——並因此也就特別是對非歐洲種人——的影響更為嚴重的緣故。委員會曾特別研究一九四九年十一月一日約翰尼斯堡 Newlands 區所發生的暴動事件，並認為它足以代表一般。下面便是關於該項事件發生經過的敘述³⁹⁵：

自從一九三〇年以來，從一稱為西區土人鎮的土人保留區至約翰尼斯堡市中心約五英里的距離間有電車通行。其票價為成年人二辨士，兒童一辨士；這個票價甚廉，以致入不敷出。該項虧損係由約翰尼斯堡市議會負擔，也就是由該市納稅人擔負；此數逐年增加，至一九四八年時已達每年五二，〇〇〇鎊。

早在一九四六年時，當局即曾企圖增加票價，但因該居留區內居民竭力反對該項提案，結果並未採取任何行動。最後，財務方面的考慮勝過了一切，他們決定將票價增至成人三辨士，兒童兩辨士。

該報告書稱³⁹⁶：“為爭取土人的合作起見，曾與西區土人鎮諮詢委員會舉行一次會議，向該委員會委員解釋所擬增加票價的全盤關係。

³⁹⁴ 參閱“南非”(South Africa)，一九五二年六月二十八日，第五〇六頁。

³⁹⁵ 參閱調查委員會報告書，U. G. No. 47/1950。

³⁹⁶ 同上，第十三段。

該委員會委員堅決反對任何票價的增加，力稱土人的經濟地位使他們無法贊同任何票價的增加。他們也稱倘若電車公司車務人員能僱用非歐洲人的話，那就可以節省很多錢……。”³⁹⁷

“西區土人鎮居民在一九四九年八月間曾舉行了一次全體大會，在這次大會中他們對於增加電車票價案表示堅決反對……。

“〔他們〕決定除非市議會取消增加電車票價的決定，他們就從一九四九年九月一日起抵制電車。”

但是，市議會堅持立場，增加票價，卒於一九四九年九月一日早晨開始實施。那個九月的第一天結果變成了一個極緊張的日子。在那一天曾發生了下列各項事件：土人對於不管抵制決定而乘坐電車的少數份子作厭惡聲並以暴力相加；向電車和向那些企圖保護少數乘客的警察投擲石塊及玻璃瓶；警察以警棍毆擊土人；警察與暴動者互相開槍射擊數次。

七八一。此次暴動死傷人數如下：警察六名被石塊擊中受傷；警官一名被玻璃瓶擊中頭部受重傷；土人一名死亡；警車一輛被毀；電車三輛損壞；電車公司職員多人受傷。

(viii) 服裝

七八二。服裝對於住在城市內的非歐洲種人很重要，甚至對於那些住在鄉下的人也日益顯出其重要性³⁹⁸。當然在週日，男人均着百補的工作服裝，或着（特別是班圖族人）襤褸不堪的衣服，看來有如破布。但是他們在星期日及例假日所着的服裝——熨得貼板的袴子、兩種顏色的鞋子、花色鮮豔的領帶、呢帽等——其資料之優美，甚至風度之高雅，頗足令人驚異。

在約翰尼斯堡及開普敦的小型現成衣服店的店東均稱價格昂貴的袴子的顧客都是班圖族人，普通歐洲種人均喜歡購置價格較廉的物件。因為班圖族

³⁹⁷ 土人所要求的是他們能獲得電車車掌的職務，這個職務（或管理員）乃係不開放給他們的各種職務之一。這是他們所不滿的歧視措施的一種。但是倘若他們獲得勝利的話，另外一種歧視仍不免繼續存在：根據傳統的法律，一位土著電車車掌所得工資將遠較歐洲種電車車掌為低。所以在這裏提到可以“節省很多錢”一語。

³⁹⁸ 在保留地內，主要的服飾是毛毯。

人都住在房價極廉的或不花錢的住宅，他們顯然能夠將他們所得的收入——雖然為數無多——的大部份用在服裝上面。

在城市內的婦女們——僕役或工廠工人——的情形亦復如此，她們即使是在週日亦喜歡穿高跟鞋，即使是在較熱的天氣亦喜歡穿精美的長襪。

(ix) 娛樂

七八三。非歐洲種人一旦將他們所有的錢均耗費在生活必需品上面以後，他們似乎已沒有什麼餘款可供娛樂之用。不過事實上他們所能看到的電影絕少，而他們所能看到的戲劇表演尤屬絕無僅有。

七八四。三個非歐洲種族中的知識份子因不克參加白種人的文化生活而覺得非常痛苦。凡遇國外戲班來非表演時，某些歐洲種人設法為非歐洲種人保留至少一次表演的努力時常一無成就。關於這一點，好望角省的情形似乎不如脫蘭斯瓦爾那樣惡劣。例如，在開普敦的公共圖書館內並無種族的分界。同樣的，通常混血種人也可以進入市音樂廳。

七八五。多數非歐洲種人均熱烈愛好歐洲種人所玩的各種運動，從橄欖球，圓足球到籃球，及拳擊都在其內。他們組織了無數的俱樂部。凡遇有可能的機會，他們就舉行友誼賽和錦標賽。但是在白種人和非白種人之間在運動方面是沒有接觸的。

當然每一個種族有他們自己所喜悅的運動。有許多人始終愛好他們固有的遊戲；例如，比勒託利亞的班圖族人熱烈愛好 *Amalaita* 式角，這種遊戲可以使他們能在閒空的下午消磨多餘的精力。但是，最能引起他們的興趣的也許是拳擊。很自然地他們對於北半球黑人在拳擊比賽中獲得勝利的事是非常有興趣的。

有的時候一個南非土人也會在這種比賽中獲得最高榮譽，最近便發生 Jaka Tuli 在不列顛邦協最輕量級拳擊比賽中奪得錦標的事件。

七八六。但是這種勝利也時常因蒙受膚色界限的陰影而大煞風景。奪得錦標者的親友本擬於一九五三年七月底在約翰尼斯堡市政廳舉行慶祝會；但是後來籌備人因為警察說也許不容易維持秩序，遂不得不放棄假座市政廳的原來計劃³⁹⁹。

³⁹⁹ 參閱倫敦泰晤士報，一九五三年七月三十一日。

伍. 社會服務；種族間合作的殘跡

(a) 社會服務

(i) 社會福利⁴⁰⁰

七八七. 南非聯邦於一九三七年設置社會福利部。好像在所有的國家內一樣，該部與公共衛生部及勞工部密切合作。它的主要的任務是推行社會福利措施，對管理社會福利及重建機構的志願組織及機關予以經濟協助及指導以及管制房租。

七八八. 因為居民中最貧乏的階層是非歐洲種人，故社會福利部必須特別注意他們的情況。但是該部覺得欲使他們大量均霑現有社會福利設施下的利益和促使通過較有利於他們的立法是非常困難的。它在開始工作的時候就遭遇到一種非常混亂的情況，即某些歐洲種人雖然並不如非歐洲種人那樣窮困，卻是享受着特別的利益。

(ii) 一九四三年情形

七八九. 總理於一九四三年一月所指派的調查現有社會服務工作及社會安全辦法並提具建議的社會安全委員會曾指出下列事實：

“……在聯邦中，國營及志願辦理的社會協助及社會保險在目前每年要耗費九，七五〇〇〇〇鎊。這個數額包括貧苦人的救濟金；但是不包括資助金和戰爭卹金。在這個每年總額中，歐洲種人得八，三〇〇，〇〇〇鎊；混血種人及亞洲種人得八〇〇，〇〇〇鎊。土人得六〇〇，〇〇〇鎊。中央政府擔負該項費用的半數，僱主擔負三分之一，受僱者八分之一。佈施的金錢價值比較很小。”⁴⁰¹

七九〇. 該委員會又發現歐洲種人、混血種人和亞洲種人及土人所得福利金的比額各不相同。因此，付給盲人的每年卹金如下：歐洲種人，三十六鎊；混血種人，二十四鎊；亞洲人，十五鎊；土人，十二鎊。

七九一. 雖然聯合國委員會未能獲得恰正可資比較的數字，藉以估計從那個時候起各個種族間社會福利經費的分配有了多少進步，但是它所獲得的

⁴⁰⁰ 像前幾章內許多處一樣，委員會在這裏所徵引的主要數字是取自最新出版的南非聯邦官方年鑑。

⁴⁰¹ 社會安全委員會報告書，U. G. No. 14/1944，第十五段。

近年來的數字使它可以斷定為歐洲種人所化費的數額和為混血種人、亞洲種人及土人所化費的數額間的差別已經縮小了不少。不過，在很多的情形中，各項規則似仍保持歐洲種人得三成，混血種人兩成，土人得一成的比例（這並非即對非歐洲種人最為不利）。

七九二. 委員會對於南非聯邦目前為慣受差別待遇制度的三個非歐洲種族的福利而推行的社會福利辦法，不能一一詳細研究，可是，它選擇了下面的幾項，認為它們足以代表一般。

(iii) 老年養卹金

七九三. 根據經一九三一年及一九三七年修正的老年養卹金法（一九二八年第二十二號法律）的規定，得受領老年養卹金者以歐洲種人和混血種人為限。但至一九四四年時，則土人及印度種人亦為列於老年養卹金計劃之內。男人必須在六十五歲以上，女人必須在六十歲以上，纔有資格領受養卹金。老年養卹金的最高額如下：歐洲種人：每年六十鎊、五十四鎊、四十八鎊；混血種人及印度種人：三十六鎊、二十七鎊、十八鎊；土人：十二鎊、九鎊、六鎊，依照受領人住在大城市、小市鎮或鄉下的情形而定。一九四六年時，受領老年養卹金的人數為：歐洲種人：六四，二七九人；混血種人及印度種人：三四，八三〇人；土人：一一四，〇〇〇人⁴⁰²。

(iv) 退伍軍人養卹金

七九四. 根據退伍軍人養卹金法（一九四一年第四十五號法律）及退伍軍人養卹金法修正法（一九四二年第四十四號法律）的規定，凡曾任波爾戰爭或第一次或第二次世界大戰中服役，雖非殘廢，但係貧苦且不克從其他永久性社會福利事業方面獲得任何資助者，得受領養卹金。養卹金申請人必須年滿六十歲，但是該項年齡限制可以減低，倘若申請人是完全不適於任何工作的話，因為作戰歸來的軍人往往就有這種情形。

七九五. 大家可以注意到這些養卹金法中沒有提到過土人。按兩次世界大戰中的土著退伍軍人得經土人事務部的推薦而獲得經濟協助。在一九四六年八月三十一日，受領這種養卹金的土人計有三，〇〇〇人。

⁴⁰² 這些數字是取自社會福利部一九四五年（U. G. No. 22/1946）及一九四六年（U. G. No. 42/1947）報告書。

(v) 盲人及目力受損者的社會福利

七九六。南非聯邦盲目者的人數甚多，其比例自歐洲種人的千分之零點九起至土人的千分之二點七不等。

七九七。根據經一九四四年第四十八號法律修正的盲人法(一九三六年第十一號法律)規定，各個種族的盲人得依照老年養卹金的同一比例受領養卹金管理專員所管理的養卹金。一九四六年時，共有歐洲種人二，三七六名，亞洲種人一六〇名，混血種人二，二〇七名及土人二八，三〇〇名被列為受領養卹金的盲人。

七九八。盲目兒童依靠志願機關來教育他們，盲人的職業訓練及嗣後有組織的就業也是一樣，但是他們可以從政府方面獲得資助金。南非設有兩所盲目兒童的住讀學校：一所專收歐洲種兒童，另外一所專收非歐洲種兒童。

(vi) 懷妊女工

七九九。根據商店及辦公處法(一九三九年第四十一號法律)及工廠、機器及建築工人法(一九四一年第二十二號法律)的規定，懷妊女工於分娩前四星期及分娩後八星期內不得在工廠或商店內工作。在工廠內的女工，第一個期間可以增加到八個星期。勞工部每星期給予這些婦女以和她們的工資等值的津貼。這些法律的一切規定均適用於所有的種族。在一九四六年三月三十一日為止的一個年度內，政府曾發放孕婦津貼如下：歐洲婦女四八三名，共得七，二八七鎊五先令三辨士；混血種婦女一，七二六名共得二六，〇三七鎊三先令六辨士；亞洲婦女一〇五名共得一，五八三鎊十五先令；及土著婦女一九二名共得二，九八六鎊十六先令。

因為自後各工廠所僱用的土著婦女已有大量增加，最近的統計也許會顯示上列關於土著婦女的數字已有大量的增加。

(vii) 意外及傷殘保險

八〇〇。根據工人賠償法(一九四一年第三十號法律)(經於一九五四年及一九四九年修正)的規定，工人在受僱期內因遭受意外或得職業病而致傷殘者得受領償金；若該工人因該項意外或疾病而致死亡者，該項償金得付給其受惠人。意外償金係從僱主所必須捐助設立之一筆意外基金中支付，其數額按年決定之。

八〇一。當初家庭僕役和從事農場及礦業工作之人原不包括在“工人”一名詞的狹仄定義內，除非他們所做的工作必須使用車輛或動力機械或使用爆炸藥品。因此，許多土人不能獲得該項法律所規定的利益。但是，一九四五年時，國會通過了修正案，規定凡僱用前此不適用該項法律之工人的僱主可以自動捐助設立該基金。有極多的僱主依照該項規定辦理，因而使整批的非歐洲種工人均能享受該項利益。

八〇二。可見南非聯邦目前的一般趨勢是權益被剝奪的非歐洲種人受到政府經濟協助者的人數迅速增加。

八〇三。雖然如此，在這裏還有許多社會和種族方面的不公平現象，為在人種方面比較純一的國家的國民所不易瞭解。委員會除這番研究中所業已引述的各項不公平事實以外，僅擬再舉一項事實：一個因遭受意外而致完全殘廢的人通常是依照他的工資來計算他的養卹金的，但是一個土人卻不照這個辦法計算；他祇能領得一筆總金額。一個完全殘廢的土人所領養卹金不得超過八〇〇鎊。

(viii) 其他社會福利機關

八〇四。除政府外，各地方當局亦推進社會服務工作，其範圍有逐漸擴充的趨勢。這種協助主要的有施藥所、兒童診療所等。有許多市鎮僱用歐洲種及非歐洲種合格護士，並且有許多市鎮僱用在特種學校中受過訓練的女性社會工作人員。例如在約翰尼斯堡每年便有許多土著女童從 Jan H. Hofmeyr 社會福利工作訓練學校中畢業。

(ix) 志願團體

八〇五。但是，我們必須特別提到私人設立的社會福利組織的數目和活動。它們的數目則在一千個以上。其中若干在過去雖然沒有全然將非歐洲種人排除在它們的工作對象以外，亦僅對他們偶予顧及；它們在目前則已經有系統地注意到這些人民的福利了。因為這些組織必須依靠大眾的捐款，所以在聯邦所有各城市中每一個星期(特別是在星期六早晨)都在舉行各種慈善事業的街頭募捐。他們利用各種慶典、戲劇表演、義賣及沿門募捐來使人——大多數係歐種人——捐款藉以創辦一個聾啞學校或施食所。

大眾向例都寬宏大量，不過它總還是不夠，可是這些私人的組織的努力卻另有它的重要性，即不論募得捐款多少，政府時常比照此數而擔任對等的金額。

(b) 種族間合作的殘跡

八〇六。在前數章內我們曾不斷提到隔離、歧視、支配及被支配種族、歐洲種立法者和征服者和非歐洲種被征服者等等，以致可以得到一項抽象的結論，就是統治者和被統治者間所有唯一的關係是主人與僕役、僱主與受僱人或壓迫者與被壓迫者間的關係。

但是，事實上的情形並非如此。

八〇七。在這裏不但那些以人與人，歐洲種人與非歐洲種人平等的觀念為基礎的各種傳統與態度的殘跡仍然繼續存在，特別是在好望角省方面；而且家庭與經濟方面的日常生活需要——且祇舉這兩項——咄咄逼人，有賴全社會同心協力去解決。因此，儘管有各項立法，南非目前尚有廣大的領域不適用“種族隔離”辦法，並且就是提倡南非國家主義的知識份子和理論家也顯然無意將該項辦法實施至那個領域。

一個班圖族人與一個歐洲種人一樣，可以在雜貨舖內購買一塊麵包，雖然在這裏我們不得不再度指出他們之間的差別待遇。主要的是在大城市中的那些出售廉價物品的大眾化商店，如“O. K. Bazaars”連環商場，歐洲種人、土人和印度種人頗有摩肩擦踵的機會。但當兩個或三個顧客在櫃檯上等待招呼時，幾乎總是白種人顧客首先得到招呼，即使他到得最晚也無關係。

八〇八。童年時代也許是促進廢除種族界限的最有力的因素，它能使成年人聯想起 Basuto 人的一句成語：“血液祇有一個顏色，而靈魂是沒有顏色的”。在南非幾乎沒有一對年輕歐洲夫婦不將他們的孩子交給土著或混血種保姆的。不但這種保姆是最富有母性的僕役，並且歐洲種兒童本人時常堅持要與保姆的兒童一同玩耍，這種情形在鄉間尤甚。

八〇九。在成人的生活中，各個種族的人與人間亦有可以稱為“正常”的接觸。

無論在那一方面，總有許多開明的歐洲種人覺悟到在採取直接影響非歐洲種人的行動時，他們應當知道這些人的意見，並且必須與這些人舉行磋商方能一秉至公。這些歐洲種人對於阻撓各種族人民間自由討論它們間共同有關問題，並使歐洲種人與非歐洲種人——儘管有密切關係——不容易和睦相處的各種障礙與成見，表示惋惜。委員會茲擬將有關這類種族間合作的若干情事說明於後。

(i) 聯合會議

八一〇。三十年來，許多南非城市中均有私人組織的聯合會議，企圖改進種族間的關係。它們在本質上是屬於地方性的；它們的組織視當地居民的成份而定，有些包括歐洲種及土著會員，或歐洲種及印度種會員，或歐洲種及混血種會員，或所有這些種族的會員。它們的活動的繁雜情形，正好與種族關係本身問題的繁雜情形相似。它們曾設法向市政當局交涉，以期能對它們所獲悉的案件作公平的解決，例如執行行政辦法過於拘泥或過於嚴格，非歐洲種人與警察或市府官員發生糾葛，住在離工作地點很遠的非歐洲種人的交通工具不足，缺乏衛生設備，某一居留區缺乏良好水源，學校建築的敗壞等等事件。某一聯合會議可能擔任創辦一所小學，另一聯合會議可能設立免費初等夜校班，俾使不識字的人有機會來學習讀寫技能。當然，各個聯合會議所獲得的結果須視各該會議領導人物的活動力與性格是否堅強而定。其中有幾個，例如花泉城(Bloemfontein)聯合會議所做的工作，似乎是成績極佳。

(ii) 種族關係協進社

八一—。對於改進種族關係的工作中最為活躍的中央組織似乎是南非種族關係協進社，該社於一九二九年成立，其宗旨為“為促進國內各種族間的和平、友好與切實合作而努力。它並沒有預先規定的“解決辦法”，亦不闡揚任何武斷的主張。它是建立在各種族人民可以在效忠同一國家的前提下和睦相處，協同工作的信心上面的”。⁴⁰³

該社的會員為數甚衆，知識水準亦高：因此該社所發行的出版物及定期刊物是希望獲得公正參證文件的南非人所急求參考的客觀資料的源泉。該社的理事會由不同種族份子混合組成；它定期舉行會議，有時是由其副主席之一，D. D. T. Jabavu 教授主席主持，他便是來自一個著名的土著家庭⁴⁰⁴。

(iii) 教育界的合作

八一—。種族間合作最悠久和最堅決的方式之一是歐洲種與非歐洲種教員促進非歐洲種青年教育

⁴⁰³ 南非種族關係研究，一九五〇年至一九五一年，第一頁。

⁴⁰⁴ 在這裏應當同時提到旨趣類似的其他各種組織，如全國婦女會、刑罰改革同盟及南非種族問題研究所(SABRA)，後者係該社的競爭組織，數年以來與該社平行工作，但該研究所係贊同國民黨的觀點。

的同心協力。在教育方面，政府有取代教會的趨勢，同時歐洲種教員亦已逐漸為品質日高的非歐洲種教員所替代。幾乎所有的小學均已全由非歐洲種教員主持，但中等學校及職業學校則尚未達到此種地步，而 Fort Hare 大學則更不必談，在這些學校中，非歐洲種教員與其歐洲種同事是並肩工作的。

八一三。在不久以前，好望角省的若干中等學校中尚有歐洲種教員在混血種校長主持下工作的情形；也許目前還有這種情形存在。但是，就整個國家來講，則相反的情形，就是若干非歐洲種教員在一個歐洲種校長主持的中等學校中工作的情形，遠較普遍。鑒於現政府所採取的政策，以後大概不再會有歐洲種教員在非歐洲人手下擔任教職。

八一四。在中等教育方面，歐洲種與非歐洲種同事間似乎頗有一種互相友愛與休戚相共的精神。但是，就是在這裏，若干事項亦復蒙上了慣見的陰影：在四省中最開明的好望角省，非歐洲種男女教員所得薪水，較其具有同等學歷及年資的白種同事要低五分之一。

(iv) 其他方面的合作

八一五。各種族間現有合作的其他主要方面，——由於目前的立法以及最近的趨勢，這幾方面的合作似乎不免注定了衰退或縮減的命運——有第五章所提到的少數由各種族份子混合組成的工會⁴⁰⁵，若干社會及文化活動和諸多教堂的活動等。

陸. 各非歐洲種族間的關係

八一六。雖然南非的種族情勢大體上是以支配種族歐洲種人和三個非歐洲種族間的關係為轉移，但是委員會倘若不顧到這三個非歐洲種族彼此間的關係，那末它所企圖描摹的該項情勢的真相勢將有欠完備，甚或失之偏袒。

(i) 混血種人和土人間的關係

八一七。委員會深知好望角省的混血種工人對於土人有些仇恨心理。這是因為在若干職業方面那些願意接受較低工資的土人逐漸在取混血種人之地位而代之，原來這些職業在土人“滲入”以前差不多是混血種人所獨佔的⁴⁰⁶。不但如此，好望角省的若干工廠主人有時即使出同樣的工資，也寧願以新到的土著工人來替代他們的“混血種”工人，這些土著工人也許在學習時較為遲緩，但是他們比較可靠，並且不大酗酒。

⁴⁰⁶ 參閱第五章，第四三二段。

不過，這些少數的不滿和刺激性的事件似乎並沒有嚴重到真正引起公憤的程度。

(ii) 混血種人和印度人間的關係

八一八。一般說來，這兩個種族間的關係似乎是正常及和平的。何況這兩個種族的主要中心（開普敦和德班）相距遠在六百英里以上。

開普馬來人和印度種人中屬於他們同一宗教的回教徒間的關係似乎甚至於相當親切。

(iii) 土人與印度人間的關係

八一九。土人與印度人間的關係與上述各項大不相同，它確是成了一個問題。

大家都知道非洲東海岸各領土都發生了這個問題，因為所有這些領土在過去一百年內均曾容納大量印度移民，這些移民顯然不受土人環境的同化。但是這個問題在納塔爾省，特別是在德班，更為嚴重——有該城在一九四九年一月十三日及十四日兩日所發生的暴動為證。促成這一次暴動的積怨甚至於相互仇恨之深可以用人命及財產的損害來說明：死亡者一四二名（包括土人八十七名及印度種人五十三名）；受傷者一，八〇七名（包括土人五四一名及印度種人五〇三名）；被毀房屋三〇六所（包括工廠一所，商店五十八所及住宅二四七所）；受損房屋一，九三九所（包括工廠兩所，商店六五二所及住宅一，二八五所）⁴⁰⁷。

(a) 一九四九年一月十三及十四兩日暴動事件發生以前所知悉的各項事實

八二〇。第二次世界大戰甫告結束，德班市當局及納塔爾省當局便深悉雜居於德班市近郊的簡陋房屋及茅舍的班圖族人（主要的是組魯人）及印度人之間不無仇視情緒。該市急遽工業化的結果使空前之多的土著工人擁擠而至。自一九三〇年至一九四六年間，土人增加了四〇,〇〇〇名；這事在雙方心理方面產生了一矛盾的現象：卜居該處兩代以上

⁴⁰⁶ 除其他參考資料外，可參閱 Miss Sheila Patterson 的一本引證豐富的著作“膚色與文化，關於南非聯邦社會結構內開普混血種人地位的研究”，第五章“經濟生活”。倫敦 Routledge and Kegan Paul, 一九五三年。

⁴⁰⁷ 這些數字和下文所舉的數字均係取自德班暴動事件發生後總督所派調查委員會的報告書 (U. G. No. 36/1949)。

的印度種人，其中有許多並已擁有產業，覺得他們頗能“安居樂業”，儘管他們控訴歐洲人迫害他們，而對於這些前來與他們在某種職業方面競爭的“侵入者”不免有點嫉妬。在另一方面，幾百年來在附近過着部落生活的組魯人認為他們較印度人更有權利住在該處，在他們的眼光中看來，印度人纔是其真正的“侵入者”。

八二一。不但如此，不久這兩個種族便在經濟方面形成了兩個高低不等的階層。體力較強而殆又不適於都市生活的非洲人很自然地被貶擔任待遇菲薄的勞動工作，而印度人則在職業的階級中佔據較高一層。善於經營的印度人因賣給非洲人以他們所需要的糧食及其他商品而獲利。簡言之，他們一體在歐洲種人與班圖族人之間暗自形成了一個為該國向來所沒有的社會經濟階層。班圖族人不免因此懷恨，他們的推理大致如下：

“當初印度人到這個國家來是來做工的。現在我們卻須侍候兩個主人。我們的祖先與歐洲人作戰而不幸失敗。我們接受歐洲人為我們的主人——我們不能容忍另外再來一個黑人的主人。”⁴⁰⁸

(b) 暴動事件中的發現

八二二。暴動事件發生後總督所指派的調查委員會的報告書的編製人隨即指出這次暴動事件完全是出於歐洲人當局意料之外：“一九四九年一月十三日午後五時左右該項暴動事件頓然爆發，有如晴天霹靂……觸發該項悲慘事件的導火線幾乎是細微得滑稽可笑”。⁴⁰⁹

八二三。他們所獲得的第一項主要結論是：“大體說來，土人是侵略者，他們的襲擊越來越發猛烈。他們進而標明一項確定的目的；就是要斷然將印度種人驅逐出境。當警察驅散土人隊伍的時候，他們大聲叫喊道：‘我們鬭爭的對象並不是你們而是印度種人；你們準備船隻，我們將負責使他們上船——兩天以內，包可使全國印度種人絕跡！’”⁴¹⁰

八二四。調查委員會默認歐洲人當局，包括警察在內，似未能對促成種族間仇恨心理的主要因素作適當的估計，但是此次暴動的激烈情形卻明白顯示出這些因素是什麼。該報告書編製人說明這些因素如下：

⁴⁰⁸ 同上，第十三頁。

⁴⁰⁹ 同上，第四頁及第五頁。

⁴¹⁰ 同上，第四頁。

組魯人的種族自尊心及好戰天性的永存難改，他們在襲擊印度種人所設商店時用他們傳統的軍隊陣形(“impis”)狂作他們昔日交戰時的吶喊。

印度及巴基斯坦的政治解放對於南非印度人的態度所發生的影響，他們對於土人漸趨“傲慢”。

印度種人的蕃殖率遠較土人為高，在他們強大蕃殖力量的威脅下，土人對於自身的前途內心多少感到恐懼。

印度人誘姦組魯婦女的事件顯然層見不鮮，他們比一般班圖男子為富裕⁴¹¹。

土人亦誠確信——但顯然超過了事實——公共汽車公司的印籍老板是在剝削他們。

土人確信他們是受着許多印度商人的剝削，這一點也許比較有根據⁴¹²。

(c) 一九四九年暴動事件發生以後土人與印度人關係的顯著發展

八二五。自一九四九年暴動事件發生後，四年以來並無任何重要的新因素出現，使調查委員會所敘述的土人與印度種人間經濟與心理關係的真實狀況多所改變。

八二六。可是，若干舊因素卻有了一些新發展。關於為各個不同種族分別劃定區域的一九五〇年第四十一號法律，即種族分區法所產生的後果之一是在主有不動產方面對印度人與班圖族人施以同樣的限制。以前土人對於印度人可以在德班市許多區域內購置土地及房屋而他們則完全不能在城區內購置不動產一事心懷不平。目前則在歐洲種人所建立對於所有非歐洲種人均屬不利的全盤歧視制度下，各非歐洲種族彼此間在這方面已不再有任何軒輊。這一點也許減輕了土人與印度人間的緊張局勢。

⁴¹¹ “我們覺得是項控訴係促成反印情緒的最主要動機之一。倘若能將妨礙風化治罪法的各項規定推廣適用於土人與印度種人發生非法性關係的情事，當可對此種惡行有所制止。”(同上，第十四頁)。

⁴¹² 該報告書的編製人提到(第十六頁)從一九四六年一月一日起至一九四八年十二月三十一日止兩年內因違反物價管制條例而受罰的人數如下：

高價售貨者：歐洲種人六十四名、印度種人一六二名、土人二十一名、中國人三名；

售貨不標價者：歐洲種人十名、印度種人九十五名、土人六名、中國人一名。

八二七。此外，土人在經商方面亦不無進展。他們中間有若干已逐漸變成了商人，開始對廣大班圖市場的供應與印度人發生重大的競爭。歐洲人當局是在扶助他們這樣做去。例如，在土人的公共交通方面，他們對凡證明能確保乘客安全，經他們認為滿意的土人，竭力多發行車執照。目前已有若干顯然頗為成功的班圖族公共汽車公司老板。

八二八。因此，班圖族人對於印度人所有的嫉忌和仇恨心理也許在近年來已略見減少。印度人對於土人也許不如以前那樣懷持“輕視與侮慢”的態度⁴¹³。兩個種族間的進步份子無疑會利用他們所有的力量來緩和緊張局勢並結成“聯合陣線”，鑒於“種族隔離”政策的加緊實施，對於兩個種族所產生的共同威脅，他們覺得有結成這種陣線的必要。

八二九。但是最近發生的一樁事件證明了自一九四九年以來土著羣衆的心理並無改變。

一九五三年九月二十日，一個南非土人顯係由於他本人的錯誤跌倒在一個印度人所有並駕駛的公共汽車的輪下，致死於非命，此事在德班市引起了一連串的騷動，為一九四九年以來所發生的最嚴重的事件。土人在德班附近的一個土人區域 Cato Manor 放火焚燬印度商店八所，另遭損毀及搶劫者至少六所。警察向羣衆發槍射擊，土人一人死亡，並有多人因搶劫、暴動及竊盜而被捕⁴¹⁴。

這事足使許多祖魯人所懷抱的歐洲種人與印度人“兩個主人”聯合一致來壓制他們的幼稚信心，更為堅定。

八三〇。概括地說來，土人對於印度人仍頗心懷不平，南非種族情勢的真像因受到此種影響而更為複雜。

柒。“反抗不公平法律”運動(一九五二年)

八三一。我們在本報告書前面已經看到⁴¹⁵，一九四八年五月國民黨政府執政以後所通過的一批一貫而繁多的新的“種族隔離”法律產生了強烈的反響，至少是就有關三種族中比較前進和明白表示意見的部份而言，倘若不是非歐洲種人民的普遍現象的話。這種憤怒和抗拒的反響在一九五二年所發動的所謂“反抗不公平法律”運動中表現得最為明顯和

⁴¹³ 參閱 U. G. No. 36/1949，第十三頁及以下各頁。

⁴¹⁴ 巴黎 *Le Figaro*，一九五三年九月二十二日。

⁴¹⁵ 其中包括論列政治方面情形的一節，第七一三段及以下各段。

直接。因為該項運動的本身有持久的心理效果，所以它對於南非聯邦今日可以看到的整個種族情勢仍繼續發生影響。因此，委員會義應對該項運動特加注意。

(i) 該項運動的起源

八三二。他們選擇一九五二年來發動這個在本質上屬於一種政治宣傳性質的運動是有特別意義的，因為它的發起人有意要把該項運動來對抗同年南非白種人（特別是其中屬於荷蘭種或法國新教徒後裔的部份）奉政府明令舉行歐洲人移殖好望角三百週年紀念。這個三百週年紀念中的主要節目是在開普敦舉辦了一個以“我們建立了一個國家”為主題的盛大的大衆化展覽會。該展覽會追念標榜並誇耀歐洲人佔領南非的事實，但是幾乎所有的歐洲種人都多少對它暗中加以抵制⁴¹⁶。

八三三。一九五一年年底時，班圖族及印度種人的兩個主要組織，非洲人全民公會及南非印度人公會，因國會新通過一批法律而情緒大為激動，設置了一個聯合設計委員會以求協調各非歐洲種人組織獲致廢除它們所認為具有歧視性質的立法的各項努力。

八三四。該委員會的提案經向非洲人全民公會於一九五一年十二月十五日至十七日在花泉城舉行的會議中提出，嗣後不久並向南非印度人公會於一九五二年一月二十五日至二十七日在約翰尼斯堡舉行的會議中提出。

(ii) 來往函件

八三五。非洲人全民公會會議在通過採取聯合委員會提案的決議以後，即於一九五二年一月二十一日向總理致送一函，該函由該土人組織總主席 Dr. J. S. Moroka 及秘書長 W. M. Sisulu 簽署。

簽署人首稱該組織自一九一二年成立以來即從事以各種合於憲法的方法來使政府注意非洲人的合法要求，並一再特別加重指出“他們有派代表出席國會、省市議會及國家一切參議機關的天賦權利”。⁴¹⁷

⁴¹⁶ 該展覽會的入場券收費甚廉，俾使最貧窮之人亦得參觀。關於混血種人抵制該展覽會的事實，參閱混血種人事務專員一九五一年四月一日起至一九五二年三月三十一日止年度的報告書 (U. G. No. 45/1952，第二十頁，“Van Riebeeck Festival”)。

⁴¹⁷ 關於這個問題參閱附件六。

他們又說“這種情形因近年來頒佈通行證法、牲畜限制法及一九五〇年種族分區法、一九五一年班圖族當局法及一九五一年選民法而益見嚴重”，這些立法的總作用是要“壓制”他們，“該會議在慎重及縝密考慮了該項事件以後，一致決議請政府在一九五二年二月二十九日以前廢止上述各項法律，若不予照辦，則非洲人全民公會將於一九五二年四月六日⁴¹⁸舉行抗議大會及示威運動，以為實施反抗不公平法律計劃的先聲”。

八三六。稍後南非印度人公會亦採取平行行動，於一九五二年一月二十五日至二十七日在約翰尼斯堡舉行會議，接着便在一九五二年二月二十日向總理致送一類似而更為詳盡的公函，該函由主席 Y. M. Dadoo 及秘書 D. U. Misty 及 Y. A. Cachalia 簽署。

這封信的主要各段如下：

“是項行動計劃〔旨在謀求上述六項法律或措施的廢除〕業經獲得南非印度人公會會議之贊同……本人等茲遵照該項決定向閣下聲明南非印度人公會完全支持非洲人全民公會向政府所提廢止上述各項法律的要求，若不予照辦，南非印度人公會將於一九五二年四月六日與非洲人全民公會聯合舉行抗議大會及示威運動，以為實施反抗不公平法律計劃的先聲……”

“我們毫不猶豫地加強指出我們的鬭爭並非以任何種族為對象，我們對於任何人都不能存懷恨或惡意，我們所反對者祇是不公平的法律而已。”

八三七。總理私人秘書 Mr. M. Aucamp 於一九五二年一月二十九日答覆非洲人全民公會來函。他認為非洲人全民公會發言人所提出的各項理由不能成立，該發言人曾稱這些有關法律“係一種侮慢及恥辱”，他並在該函結束時說：

“本人在此刻必須提到你們的最後通牒。儘管你們曾說明你們的大會在決定向政府提出最後通牒時完全瞭解該項行動所勢必產生的後果，總理仍希望促請你們注意，若採取你們所指明的步驟，必將產生極嚴重的結果。為顧全班圖族人的利益計，他請你們重新考慮你們所作的決定。倘若你們堅持你們所表示的原意，從事反抗及不服從政府的運動，倘若你們在實施該項運動時激動班圖族人違反法律及秩序，則

政府將運用一切可能方法來壓平任何暴動，並於事後嚴懲任何唆使從事傾覆政府行動的負責人。

“總理叮囑本人促請你們不要執迷不悟，並請你們以有用的精力來協同推行為班圖族人所訂的建設性發展計劃。倘能利用政府所提供的機會建立班圖族地方政府及行政機構，並使其權力伸展到班圖族人生活的各方面，則此項目標便可實現。”

八三八。非洲人全民公會全國執行委員會於二月十一日答覆總理的來函，就中說明那些稱為“旨在保護非洲人民利益的”各項法律事實上乃在促進歐洲種人利益。該復函在結語中說：

“關於非洲人全民公會準備發動的集體運動，我們要指出我們處於毫無自衛能力及無選舉權的人民的地位，我們已經探討了其他的途徑，毫無成效。非洲人民除發動上述的運動外，別無其他途徑可循。我們願意加強指出，即我們準備以和平方式來發動該項運動，倘若發生任何騷動的話，它決非由我們所促成，恕不負責。”⁴¹⁹

(iii) 該項運動的發展

八三九。經如此宣告的運動不久果即展開。他們設置了一個基金作經濟上的準備。一九五二年四月六日即 Jan van Riebeeck 登陸紀念日，聯邦的許多城市均舉行反對不公平法律的抗議大會及祈禱“自由”的宗教儀式；但是他們完全遵守法律和秩序。有許多人自動參加該項運動，他們依照該項運動的規定，實施“技術性”的犯法行為，例如違犯通行證法、違犯關於使用火車站座位及待車室及佔用火車、公共汽車、電車座位及郵政櫃檯的種族隔離規定⁴²⁰以及違犯宵禁規定等。

八四〇。該項運動的本身於一九五二年六月二十六日開始。在此後三個月中約有犯法者五，〇〇〇人被捕，多數係班圖族人，其中約有一半係在依利莎伯港 (Port Elizabeth) 和東倫敦 (East London) 被捕，就是說在好望角省東部班圖人最密集的地方。

八四一。在最初處罰較輕，視犯法情節的輕重而有所不同，但平均為罰款兩鎊或拘禁三十天。但

⁴¹⁸ 這是 Jan van Riebeeck 於一六五二年登陸的紀念日。

⁴¹⁹ 這四封公函載於附件七中。

⁴²⁰ 專為歐洲種人保留的座位、進出口及櫃檯懸有兩種文字的告白：Slegs vir Blankes; Europeans only (歐洲人專用)。

以後則判刑逐漸加重，有許多青年人被罰鞭撻四下。在若干城市內，監獄有人滿之患，因為幾乎所有被捕的犯法者在罰款或拘禁兩刑中均選擇拘禁。

八四二。有兩樁事件我們必須特別提到。第一樁事是一九五二年八月初在反抗運動的範圍內發生的：這便是二十位非歐洲種領袖或煽動份子被捕，其中包括非洲人全民公會主席 Dr. J. S. Moroka 和南非印度人公會主席 Dr. Y. M. Dadoo。

他們係被控違犯取締共產主義法第十一條 (b) 的規定，就是“意圖以引起騷動及不安方法促成聯邦內政治、工業、社會及經濟方面的改變”。

八四三。嗣後，有七位歐洲種人亦參加該項反抗運動中的急進派，其中有兩位是知名的人物：即前聯邦總督之子 Mr. Patrick Duncan 和著名工會運動領袖 Miss Bettie du Toit。他們都是因為未獲許可擅入約翰尼斯堡附近 Germiston 的土人居留區並在該處開會而被捕。警察曾同時逮捕土人十四名及印度種人十八名，其中包括甘地次子 Manilal Gandhi 在內。

八四四。一九五二年聖誕節前不久，反抗不公平法律運動暫告停頓。從一九五二年六月二十六日起至年底止被拘禁者共計達八千零六十五人⁴²¹。一九五三年一月初，南非印度人公會及非洲人全民公會聯合行動委員會秘書 Mr. Yusuf Cachalia 宣稱土人事務部長及司法部長所聯合公佈的關於煽動土人破壞法律的新條例將對該項運動不無影響，但該項運動仍將不顧該項條例繼續進行。

八四五。大家必須注意到有許多非歐洲人組織並沒有參加該項反抗運動；事實上自始即未參加發起該項運動的混血種人完全採取超然的態度，混血種人全國聯合會的一個代表團於一九五三年八月十四日向總理所遞備忘錄的起草人甚至毅然促請總理注意“在最近發生的種族騷動中混血種人的模範行動”⁴²²。在納塔爾、Ladysmith 地方新成立的一個組織，班圖族全國大會及納塔爾印度人組織亦同樣全未予參加；組魯人最高酋長亦復明白表示反對。尚有兩百多其他組魯酋長亦表示反對該項消極抵制運動，他們根據的理由是印度種人“以班圖人為政治賭本”⁴²³。

⁴²¹ 倘若能夠知道在這個總數中印度種人及土人各佔若干，倒是很有用處的，但是委員會竟無法獲得該項數字。

⁴²² 參閱一九五三年八月十七日倫敦泰晤士報所載該備忘錄概要。

⁴²³ “非洲世界”，一九五三年二月。

(iv) 政府的對付辦法

八四六。政府隨即在立法方面採取對付非武力反抗運動的辦法。我們前面業已看到(第七一九段)，嗣後不久國會即通過一項極嚴厲的公共安全法及刑法修正法，規定加重刑罰。至此，該項運動的發起人乃研究因這些法律而造成的新形勢，俾便準是而改訂其行動計劃。

八四七。因此，目前是處於一種期待或懸而未決的狀態，但也是處於一種緊張的狀態。無疑地我們不久就可以看到在政府的加強壓制下，有組織的抵抗是否尚能再度進行，又能進行到何種程度。

(v) “轉螺絲釘”

八四八。總之，上面簡略敘述的程序，即俗稱“不斷轉螺絲釘”的辦法，由來已久。任何歷史學者似乎均不否認自從南非聯邦於一九〇九年成立以來，國會即在不斷增加對於非歐洲種人的限制，這些限制又轉使政府當局增加了執行和管制的責任。這些新的限制所旨在對付的人不是設法利用立法者的疏忽所造成的漏洞或矛盾以規避那些限制，便是甘冒違反那些限制而必然發生的危險。

此後的階段就是政府一再制定修正法來彌補法律上的漏洞。這些修正法時常與過去關於同一問題的法律會同實施或合而為一。儘管在理論上是簡單化了，但事實上警察在執行法律方面的責任卻反見增加。

八四九。這兩種互為因果的趨勢——即一方面政府的管制愈來愈嚴格、苛細和使人惱怒，他方面則關係人民不管該項事實或者正因為該項事實而趨向於設計規避或公然違反這種管制——至少可以說是一種不健全的現象。

每次種族騷動事件發生以後政府所指派的調查委員會的委員們均曾促請注意這種趨勢的內在危機。這些報告書中以“背後的導因”及類似為標題的各章中均時常斷定某項條例的執行人愈來愈感到惱怒一事促成了“易於爆炸”或“易於燃燒”的氣氛⁴²⁴。

⁴²⁴ 參閱例如奉派調查 Krugersdorp, Newlands, Randfontein 及各地土人所犯暴動行為的委員會的報告書，第一五六段及第一六〇段，比勒託利亞政府印刷所 U. G. No. 47/1950。

(vi) 四項重要事實

八五〇。其次，委員會相信在最近發動的反抗不公平法律運動中，有四項事實對於南非種族情勢的最近發展有特別的重要性。

八五一。(a) 大家首先應當注意兩個發動組織所特別提出認為“足以使非洲人民的情形益趨惡化”的法律及條例經在一九五二年一月二十一日致總理函中逐一加以列舉，其次序如下：

- 一. 通行證法；
- 二. 關於限制牲畜的規定；
- 三. 一九五〇年取締共產主義法；
- 四. 一九五〇年種族分區法；
- 五. 一九五一年班圖族當局法；
- 六. 一九五一年選民分別代表法。

委員會覺得該項運動的發起人可說是優先列入舊通行證法及一九三九年牲畜揀選條例的原因，乃是要使該項運動能夠獲得最大多數多少是不識字的土著及印度種羣的支持。這些羣衆雖無疑對於上述一九五〇年及一九五一年的四項法律的內容不甚明瞭，卻沒有一個移動勞工或居留地居民可以不必向警察繳驗通行證或豁免證明函件（或不曾爲了這些證件而與警察發生糾紛），但是歐洲種人則絕對沒有這種義務。

八五二。再有上面已經說過⁴²⁵，在種族區域內的土著羣衆雖經土人事務部長耐心解釋，似乎還沒有完全瞭解以選擇的方法來限制牲畜數量乃係補救放牧過度的弊害的唯一方法。許多猜疑的土人相信在這一方面歐洲種人的真正目標乃是要他們貧窮或剝削他們。該項運動的發起人似乎就是憑藉了指定區域內這種態度的堅持不改而設法在那些部落中爭取支持者。

八五三。(b) 總理向來曾表示不願意接見這兩個(土人及印度種人)組織的代表團——這兩個組織自認爲是“各該種族人民的最重要、設立最久和最

⁴²⁵ 參閱第六八一段。

負責的組織”⁴²⁶，它們這次直接向總理提出它們的抗議書或要求，顯然還是創舉。這些函件雖措辭溫文爾雅，但是內容卻頗激烈，或者竟然可以說是有威脅的意味。

八五四。(c) 印度種人與班圖族人間的協力行動似乎比以前幾次組織較爲完善，雖然被捕及被拘禁的急進份子大多數都是班圖族人。

八五五。(d) 據委員會查悉，這是班圖族人第一次採取印度人所慣用的“消極抵抗”或“非武力抵抗”策略。

八五六。在結束這項關於“反抗不公平法律”運動的扼要敘述以前，似宜註明委員會曾設法研究這次運動與一九五二年十月十九日在依利莎伯港，十一月三日在約翰尼斯堡，十一月八日在 Kimberley 及十一月九日在東倫敦所發生的嚴重種族衝突事件是否有任何關係。但卒因沒有獲得有關情報而不克對這個問題加以研討⁴²⁷。

關於這一點，委員會覺得它可以就長時期來說，就是除一九四九年一月十三及十四兩日印度種人與非洲人(歐洲種人不會牽涉在內)第一次在德班發生激烈流血衝突以外，在一九四八至一九五三年九月三十日間所發生的種族衝突，似乎並不比南非不幸歷史中任何其他五年期間——包括一九一八至一九二三年戰後最不安的時期在內——所發生的衝突更爲嚴重。

八五七。雖然目前的政府爲保護白種人的(a)種族完整及(b)控制地位而對於人民中三個非白色種族在立法方面施行更大及更有系統的壓力，已使人民中三個非歐洲種族中至少有兩個種族——班圖族人及印度種人——中很多人發生強烈的反響，這確是事實。

很不幸的，這種事實似乎可能必須認爲是種族間將發生新的緊張局勢的一個預兆。

⁴² 非洲人全民公會及南非印度人公會向聯合國大會第七屆會所提聯合備忘錄導言中語。

⁴²⁷ 南非政府不曾循例指派一調查委員會對這些衝突的起因調查具報。

第三編

第八章

參照憲章人權規定及世界人權宣言 檢討南非聯邦的差別待遇措施

八五八。根據本報告書前列兩章對有關法律所作的分析和對若干通行辦法所作的研究，可知南非聯邦種族問題情勢的顯著特色便是該地各種人羣因種族或膚色之差異在種族方面都受到差別的待遇。在第二章討論委員會的任務規定時委員會曾說明聯合國各會員國有遵守憲章中有關人權與基本自由的規定的義務。本章係由委員會選出若干法令參照這些義務加以比較研究。

八五九。委員會在本報告書另章⁴²⁸曾指出世界人權宣言與憲章中有關人權的規定，尤其是第五十六條的規定密切關聯，因此認為並宜將所選出的法令案文與世界人權宣言的規定作比較研究。委員會此舉係以其任務規定為指針，因為依照任務規定，委員會應當參照“聯合國關於種族迫害與歧視之各項決議案”進行它的研究，而大會通過世界人權宣言的決議案二一七(三)便是其中之一。但委員會認為專以南非聯邦在聯合國憲章簽訂後所實施的各項設定差別待遇的辦法作為比較研究的範圍也就足夠了。

八六〇。就一方面來說，南非聯邦事實上確曾參加擬訂並通過聯合國憲章的金山市會議。它於一九四五年十一月七日交存憲章批准書，因此成為聯合國創始會員國之一。

八六一。但就另一方面來說，則南非聯邦各種族人民的待遇向有差別，地位向不平等，其由來遠在通過聯合國憲章或一九〇九年成立聯邦以前。雖然今日構成聯邦四省的各個地域內，差別待遇尤其是地位上的不平等或許有程度之分，但此種差別待遇與不平等原則的本身似乎向為大多數歐裔人民所接受，而從過去到現在在南非擁有政治力量者唯歐裔人民而已。

八六二。聯合國其他會員國家在接受南非聯邦為創始會員國之時，充分明白該國內部的一般情況。

⁴²⁸ 參照第二章第一〇一段以下各段，及第一六九段以下各段。

它們便不能期望南非聯邦於朝夕之間徹底廢止由於法令規定或行政及民間慣例所造成的一切歧視措施一舉而使該國情況全然改觀。

八六三。但是聯合國其他會員國家以及聯合國本身確有權期望南非聯邦如憲章第二條第二項所稱，一秉至誠履行其依照憲章所承擔的各項義務，即逐步廢止人權與基本自由方面一切基於種族或膚色等因素的歧視措施的義務；與本組織合作以促成對於全體人類之人權及自由之普遍尊重與遵守的義務；尤其是不採取任何足以加強或增益歧視的行動的義務。委員會須提及大會決議案六一六 B(七)的規定，在此決議案中，大會除宣告“凡多數種族雜居之社會，其立法與慣例如趨向於不分種族、信仰或膚色確保法律之上人人平等，且各種族均以平等地位參與經濟、社會、文化及政治方面之活動，則種族關係之和諧，人權自由之尊重，與團結一致之社會之和平發展最有保證”外，並申言“會員國政府之政策若不以此為目的而欲永久維持或增加歧視者，均與會員國依據憲章第五十六條所作之保證相抵觸”。

八六四。委員會在第七章中說過，委員會未始不體念到若干規定差別待遇的法律事實上可能是保護土人或其他有關種族人民的利益。委員會也注意到此類法律中有些設有在特殊情形之下准許例外或某幾種人得予豁免的規定。

八六五。委員會因不能親往考察當地的情況，所以不盡能斷定某幾種歧視措施是否足以保護受到此等措施的人。

南非聯邦政府如能對此點惠予合作，那就特別可貴了。

八六六。委員會確信在聯合國憲章開始施行的時候，南非聯邦所通行的整個制度，不論是關於選舉權與被選舉權、行動與居住權、財產權、工作與執行專門職業、乘用公共交通工具、社會保險、教育與公共衛生、刑法等各方面都普遍對人民中間的非歐裔種族歧視甚烈。自憲章施行以來，南非聯邦雖根

據它所承擔的義務，必須採取各項步驟去廢止此種歧視，它卻並未照辦。

八六七。更有甚者，自開始推行種族隔離政策以來，其結果益發增加了許多種歧視措施，並且使歧視程度更見劇烈。

八六八。委員會在本章中想專就憲章簽訂後南非聯邦所採取的措施着眼，以評判聯邦的種族問題情勢；委員會擬一方面將此等措施與憲章中人權規定作比較研究，他方面再將它與世界人權宣言中的規定作比較研究。

壹。憲章簽訂後南非聯邦所實施的若干法律及政令與根據憲章人權規定南非聯邦所承擔義務之比較研究

八六九。委員會將本報告書第六章中所分析的憲章簽訂後南非聯邦所實施的法律及政令與南非聯邦在憲章人權規定下所應有的義務加以比較研究後，得到下列兩個結論：

(i) 自聯合國憲章簽訂以來，南非聯邦政府所制訂的法令，使該國的種族歧視種類增多，程度加劇，足證該國政府並未履行其在憲章第五十六條之下所承擔之義務，即“採取共同及個別行動與本組織合作”以達成第五十六條(寅)所載之宗旨：“全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教”。

(ii) 所有這些法令，尤其是為推進“種族隔離”政策所制訂的法令都違反憲章第一條第三項所宣告的宗旨，即：“促成國際合作……且不分種族、性別、語言或宗教，激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重”。其因此而造成的情勢便是憲章第十四條所指“由違反本憲章所載聯合國之宗旨及原則而起之情勢”的一種⁴²⁰。

貳。憲章簽訂後南非聯邦所實施的若干法律及政令與世界人權宣言規定之比較研究

八七〇。委員會將本報告書第六章所分析的憲章簽訂以來南非聯邦所實施的法律及政令與世界人權宣言的規定比較研究的時候，是首先設法斷定每一法令與世界人權宣言中有關特定權利的規定相符合的程度，然後再綜合估量各該項法令與人權宣言中載列一般原則的規定相符合的程度。

⁴²⁰ 憲章第十四條規定：“大會對於其所認為足以妨害國際間公共福利或友好關係之任何情勢，不論其起原如何，包括由違反本憲章所載聯合國之宗旨及原則而起之情勢，得建議和平調整辦法，但以不違背第十二條之規定為限”。

(a) 委員會酌擇若干法律與人權宣言中有關特定權利的規定作比較的研究⁴³⁰

政治權利(投票權、被選舉權及其他代表權)

八七一。關於南非聯邦現行的投票權與被選舉權制度，第三章中已作有概括的敘述⁴³¹；在此項制度之下，一切非歐裔人民都受歧視。自聯合國憲章施行以來此項制度並未有何重大的改變⁴³²。但在班圖族當局法(一九五一年第六十八號法律)⁴³³實施後，土人代表法(一九三六年第十二號法律)⁴³⁴所推行的特種土人代表制度業已有所變更：即將根據一九三六年第十二號法律由土人以選舉方式產生的諮詢機關撤銷，而由法定委員或由當局指派的委員所組成的機關取而代之。

遷徙及居住

(a) 土人國內遷徙(廢止通行證並統一證明文件)法(一九五二年第六十七號法律)

八七二。一九五二年第六十七號法律⁴³⁵推行一種身份證書，一切土人都必須隨身攜帶，並隨時交出檢查，即根據先前的法律無須攜帶通行證或獲准豁免者亦無例外。

八七三。委員會認為一九五二年第六十七號法律的規定與人權宣言第十三條第一項的規定不符，該項原文如下：

“(一)人人在一國境內有自由遷徙及擇居之權。”

(b) 居住

種族分區法(一九五〇年第四十一號法律)

土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)

八七四。一九五〇年第四十一號法律⁴³⁶為各種族人民劃定分別的區域。本法並對各種族人民在本法所劃定的區域內購置不動產與佔用土地房屋施以管制。因此，本法的效果是限制了定居的自由。

八七五。一九五二年第五十四號法律更加強了土人在城市或宣告區域內定居權利的限制。

⁴³⁰ 此處所討論的各個項目悉依第六章中的次序。

⁴³¹ 參閱第二九一段。

⁴³² 選民分別代表法(一九五一年第四十六號法律)並未付諸實施(參閱第四八二段)。

⁴³³ 參閱第四八三段。

⁴³⁴ 參閱第四七三段。

⁴³⁵ 參閱第五〇七以下各段。

⁴³⁶ 參閱第五三〇段與第五五五及以下各段。

根據經一九五二年第五十四號法律⁴³⁷修正的一九四五年第二十五號法律第十節的規定，凡不屬於本法所規定類別的土人不得在此等區域內逗留七十二小時以上。

根據經一九五二年第五十四號法律⁴³⁸修正的一九四五年第二十五號法律第二十九節的規定，凡“經判定不務正業或行爲不軌的土人”，得自城市或宣告區域提解出境，並將其送往勞役工場或其他類似機關管束；此外並得規定此種土人非俟其獲得特別許可，永遠或在特定期間內不准其進入任何城市或宣告區域。

八七六。委員會認爲一九五〇年第四十一號法律與一九五二年第五十四號法律上述各項規定均與人權宣言第十三條第一項規定不相符合；該項原文如下：

“人人在一國境內有自由遷徙及擇居之權。”

財產權

亞洲人土地權及印度人代表法（一九四六年第二十八號法律）

種族分區法（一九五〇年第四十一號法律）及種族分區修正法（一九五二年第六十五號法律）

八七七。一九四六年第二十八號法律⁴³⁹對亞洲人在納塔爾省購置及佔用不動產的權利施以限制並且將亞洲人在脫蘭斯瓦爾省持有或佔用不動產的法律加以修改。

八七八。經一九五二年第六十五號法律⁴⁴⁰修正的一九五〇年第四十一號法律爲各種族人羣劃定各別區域，並對在本法劃定區域內購置不動產及佔用土地或房屋實施一種根據種族隔離原則的管制辦法。

八七九。委員會認爲上述法律的規定係以某種人民的所屬種族，作爲其享有財產權的條件，這是侵犯了他們的財產權，與人權宣言第十七條的規定不相符合，該條原文如下：

“一。人人有權單獨主有或與他人合有財產。

“二。任何人之財產不容無理剝奪。”

工作及執行專門職業

土人建築工人法（一九五一年第二十七號法律）

土人法律修正法（一九五二年第五十四號法律）

⁴³⁷ 參閱第五三一段。

⁴³⁸ 參閱第五三二段。

⁴³⁹ 參閱第五五三以下各段。

⁴⁴⁰ 參閱第五五五以下各段及第五八七以下各段。

八八〇。一九五一年第二十七號法律⁴⁴¹規定土人建築工人的僱用與工作條件，並規定土人建築工人不得從事於土人區域以外任何城市區域內之建築工程。

八八一。一九五二年第五十四號法律將一九四五年第二十五號法律第二十九節⁴⁴²加以修正。根據本節修正文的規定，凡經宣告爲不務正業或行爲不良之土人，得送往勞役工場或勞役農場或其他類似機關管束並服本法或根據本法而訂立之其他條例所規定之勞役。

八八二。委員會認爲上流一九五一年第二十七號及一九五二年第五十四號兩項法律的規定均與人權宣言第二十三條第一第二兩項不相符合，茲將各該項原文引述於下：

“一。人人有權工作，自由選擇職業，享受公平優裕之工作條件及失業之保障。

“二。人人不容任何區別，有同工同酬之權利。”

家庭權利

禁止異族通婚法（一九四九年第五十五號法律）

八八三。一九四九年第五十五號法律⁴⁴³的目的是在禁止歐洲人與非歐洲人通婚。

八八四。委員會認爲一九四九年第五十五號法律的規定與人權宣言第十六條尤其是該條第一項的規定不相符合，人權宣言第十六條原文如下：

“一。成年男女，不受種族、國籍或宗教之任何限制，有權婚嫁及成立家庭。男女在婚姻方面，在結合期間及在解除婚姻關係時，俱有平等權利。

“二。婚姻之締訂僅能以男女雙方之自由完全承諾爲之。

“三。家庭爲社會之當然基本團體單位，並應受社會及國家之保護。”

社會保險

經一九四九年第四十一號法律修正的失業保險法（一九四六年第五十三號法律）

工人賠償法修正法（一九四九年第三十六號法律）

八八五。經一九四九年第四十一號法律⁴⁴⁴修正的一九四六年第五十三號法律規定對某種失業人

⁴⁴¹ 參閱第六〇七以下各段。

⁴⁴² 參閱第五三二段。

⁴⁴³ 參閱第六二七及以下各段。

⁴⁴⁴ 參閱第六四五以下各段。

民發給津貼。但不同種族之失業人民所得津貼並不相同。

八八六。一九四九年第三十六號法律將工人賠償法（一九四一年第三十號法律）⁴⁴⁵加以修正。根據本法所得領取的津貼的多寡隨受益人的種族異。依照本法修正法的規定，凡終身全部殘廢的土人得領取一次津貼，但歐洲人如遇同樣情形則可經常領取殘廢養卹金。

八八七。上述法律所規定的各項權利並非在世界各國均能享有，因為要推行此等權利先須完成某種經濟條件。但是委員會認為一國既已宣告此種權利的存在，便應當遵照憲章與人權宣言⁴⁴⁶所載的不得歧視原則一體推行。一九四六年第五十三號法律及一九四九年第三十六號法律與此項原則不相符合，因此委員會認為該兩項法律是抵觸了人權宣言第二十五條第一項的規定，該項原文如下：

“一。人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內；且於失業、患病、殘廢、寡居、衰老或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。”

刑法

土人法律修正法（一九五二年第五十四號法律）

八八八。一九五二年第五十四號法律係將（區域）土人法律統一法（一九四五年第二十五號法律）⁴⁴⁷第二十九節加以修正。根據該節修正文的規定，凡經宣告為不務正業或行為不良的土人，無須拘票即可加以逮捕，並將其解送土人事務專員或判事。

土人事務專員或判事，得令土人就其身世提出詳盡圓滿之自白。如該土人不能提出此種自白，土人事務專員或判事得斟酌情形宣告該土人為不務正業或品行不良之人。

凡經宣告為不務正業或品行不良之土人得自其所在區域提解出境；且可將其送往勞役工場、勞役農場或類似機關服本法或根據本法而訂立的條例所規定的勞役。

八八九。委員會認為經一九五二年第五十四號法律修正的一九四五年第二十五號法律第二十九節的規定，與人權宣言第三、第九兩條以及第十一條第一項諸規定不符。各該條原文如下：

⁴⁴⁵ 參閱第六三八段及第六四四段。

⁴⁴⁶ 參閱下文第八九〇段所轉載之人權宣言第一、第二、第七各條。

⁴⁴⁷ 參閱第五三二段及第六五六段。

第三條

“人人有權享有生命、自由與人身安全。”

第九條

“任何人不能加以無理逮捕、拘禁或放逐。”

第十一條

“一。凡受刑事控告者，在未經依法公開審判證實有罪前，應視為無罪，審判時並須予以答辯上所需之一切保障。”

(b) 關於聯合國憲章簽訂後南非聯邦所制訂各項法律的一般精神與人權宣言中載列一般原則各條是否相符的結論

八九〇。委員會認為“種族隔離”政策係以種族下平等的概念為基礎，所以自聯合國憲章簽訂以來南非聯邦為推進此種政策所制訂的一切法令與世界人權宣言第一、第二、第七各條規定相抵觸。各該條原文如下：

第一條

“人皆生而自由，在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。”

第二條

“人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張，國籍或門第、財產、出生或他種身份。”

“且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受其他主權上之限制。”

第七條

“人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護。人人有權享受平等保護，以防止違反本宣言之任何歧視及煽動此種歧視之任何行為。”

八九一。委員會復認為由於訂立此類法令所造成的情勢，人權宣言第二十九條第二項所宣示的原則便不能充分實施。該項原文如下：

“二。人人於行使其權利及自由時僅應受法律所定之限制，且此種限制之唯一目的應在確認及尊重他人之權利與自由並謀符合民主社會中道德、公共秩序及一般福利所需之公允條件。”

委員會結論述要

八九二. 委員會在本報告書的本文中載有就它所研究的問題的各方面所作成的許多局部的結論。在關於聯合國對違反人權與基本自由事項的權限問題，南非聯邦立法對各部份人民所產生的影響，以及此等立法與聯合國憲章及世界人權宣言的各項規定是否符合的各節中，均載有此類結論。

委員會為扼要說明委員會對於整個問題的見解，並便利大會審閱本報告書起見，特將散見本報告書本文各處的結論作成本提要。

為使陳述此種結論時內容簡明起見，祇得將報告書本文中所作的一部分解釋刪去。所以如果要充分明瞭委員會見解的實質及細節，必須時時參閱本報告書全文。

委員會的結論可以簡述如下：

(a) 委員會任務規定中有關若干憲章條款及大會決議案的部分⁴⁴⁸

八九三. (i) 當大會設置委員會並且訂定它的任務規定時，大會已在原則上確定它本身有研究種族歧視問題並對此項問題採取行動的權限。但大會既促請委員會於執行任務規定時須注意憲章中有關各條，包括第二條第七項在內，它自然是要委員會研究在何種限度內這些條款可能確定範圍或限制大會的權限。

委員會因此認定大會已在委員會任務規定中明確訓令它去研究這個問題。委員會在報告書第二章中曾極度審慎地研究這個問題，並且得到一個正式的結論。憲章許可大會在它所設置和授權的許多委員會的協助之下，就各會員國家因簽署憲章而贊同的許多原則的實施與履行問題進行任何研究，並向各會員國家提出它所認為必要的任何建議。就一般人權問題，尤其是就其中關於防止基於種族、性別、語言或宗教的歧視問題而言，大會的具有普遍研究與建議的權力是絕對無可置疑的。

行使憲章所賦予大會及其輔助機關的職權並不構成憲章第二條第七項所禁止的干涉行為。

八九四. (ii) 委員會認為上項解釋切合理，復有大會的一貫慣例足證其確實無誤，它深信此種解釋並足以促進世界和平和實現人類的合理要求。它所進行的研究使它深知像這樣一種問題，不但嚴重危害有關國家的社會安定而且嚴重危害國際友誼與

和平。委員會因此認為大會在此種情形下執行它的職權時，它不但是在行使一種權利，而且實際上是在履行一種職責。

(b) 問題的本質

八九五. (iii) 委員會注意到南非聯邦內因種族隔離政策而造成的種族問題在該國歷史上並不是一件新的事情，它並不是從國民黨孕育以至開始實施所謂“種族隔離”政策之日方纔起始。自從十七世紀中葉歐洲人向南非殖民以來，歐洲人與非白種人民之間幾乎自始便在現屬南非聯邦的領土內實施種族隔離制度。此種隔離制度或為這兩種完全不同的人羣彼此接觸時的歷史環境所自然造成，再因那個時代所持有的宗教與種族偏見而益形強固，或為導源於南非聯邦歷史上殖民與半殖民時期所產生的政治與社會概念的遺跡，而復本諸經驗零星制定的法律所造成。

八九六. (iv) 一九四八年大選後執政的國民黨，首先創立並闡揚它自稱為“種族隔離”的理論，這個經該國政府宣佈擬予徹底實施的理論，本報告書第五章業已根據該國最有權威人士的正式陳述加以闡明。

這種理論產生了一個原則，即完全的絕對的種族隔離制度足以促進各種族人民的平行發展，是一個值得追求的目標，它也是使此等種族日後獲致平等機會甚至可能實現平等生活水準的最好方法，此等參差不齊的狀態雖為提倡這個理論的人所認為適當，但與人道思想卻根本不能相容。這個理論的論據是：白種人為西方基督教文化的繼承人，他們有永久維持他們在西方基督教文化中的地位，並使其不受侵犯的職責，白種人雖然在人數上居於少數，卻必須不惜任何代價以維持其對於有色人種的主宰地位。這個理論否認一切公民平等的定律，因此便不能准許土人或班圖黑人，或其他非白色人種如有色人及印度人等獲得白種人所享有並授權其管理公眾事務的政治權利。這個理論並且鼓勵各種族人民去維持並發展一種“膚色感”以保障其種族本質的純潔。

八九七. (v) 自國民黨執政以來，它已有計劃地將它的“種族隔離”理論付諸實施。為達到此項目的起見，它制訂了一連串的法律條例與行政措施，以後並擬繼續照此辦理。本報告書第六章已對此種立法的最重要方面作一研討；第七章是意圖說明此種立法對於各種族人民的影響，第八章是意圖將此種

⁴⁴⁸ 參閱第二章。

立法的規定與聯合國憲章及世界人權宣言的規定作比較的研究。

這些立法與行政的措施既在人種之間或特定區域之間實施差別待遇，使幾乎對佔全國人口百分之七十九的非白種人民的家庭、社會、政治、經濟生活的每一方面都多少發生了影響。這些措施妨害這部份人民的最基本的權利與自由，即：政治權利、遷徙與居住的自由、財產權、工作與執行專門職業的自由、婚姻自由與其他家庭權利。如與佔人口百分之二十的“白種人”或“歐洲人”或被認為是這種人者所享受的權利、自由與機會兩相比較，便可見這些措施顯然是建立了一種法律上的不平等。

舉例言之，約有三百萬班圖黑人生活在土人“保留地”中，而該項保留地卻祇佔南非聯邦全國面積之百分之九。七；非歐洲人不得與白種人通婚；納塔爾的印度人非先獲得書面許可不得越過該省邊境進入另一省份。班圖黑人不得購買一瓶酒；除劃定供非歐洲人專用的少數餐館旅舍外，非歐洲人不得在其他餐館進餐或在其他旅舍度夜；班圖黑人在施行宵禁的城區不得在夜間自由行動；居住在保留地的班圖黑人非先獲得書面許可不得離開該地前往城市尋覓工作；非歐洲人不得入比勒託利亞大學或 Potchefstroom 大學肄業；非歐洲人不得參加歐洲人所組織的橄欖球隊；非歐洲人不得在藍特區金鑛內操縱起重機，亦不得駕駛機車；非歐洲人不得被選為國會議員，他的投票權也受限制，他行使投票權的條件與白種人不同。因為受到種種限制，在城區工作的班圖黑人不得不居住在男子人數幾乎倍於女子人數的社區內；在金鑛區域男女人數的比例更屬懸殊。

八九八。(vi) 這些事實與情況顯然構成了種族歧視。五分之四的人民因而被貶抑到屈辱的劣等地位，使他們的人格尊嚴受到損害而他們的優性也很難甚或不可能獲得充分發展。據稱此項政策的目的是要將白種人民所享受的同等的機會最後擴充到現在受到嚴峻的歧視，生活程度極低，發展機會又極少的人民方面去。但事實上目前此種政策卻使此等人民不能享受“膚色界限”另一邊的人民所享受的廣大發展機會。

八九九。(vii) “種族隔離”政策業已引起本報告書第七章中所敘述的嚴重的內部衝突，並在該國造成了一種潛在的不斷增劇的緊張狀態。根據第四章中所提及的研究，非白種人增加的速率超過所謂歐洲人——其增加之速，估計在一代以後即一九八〇年時歐洲人將祇佔全部人口百分之一七。九。根據上述研究並可知南非聯邦既然在迅速工業化中，為

經濟要求所迫，將不得不違反“種族隔離”政策的宗旨，在工業上逐漸增加使用非歐洲人的人力。這樣便自然發展非歐洲工人的知識與文化，並且使他們逐漸歸併在本委員會所稱為“先進”的人羣之中。這就是領導和支持反對歧視措施與慣例的抵抗運動的一羣。委員會並注意到“落後”的人羣對於歧視措施顯已表示接受。接受或顯然漠不關心的態度大抵由於愚昧無知之故。因為現代技術文明逾越一切疆界，並逾越最堅強的歧視壁壘，相當有力、迅速而不可避免地一切向人民散播進取的知識，又因為歧視者與遭受歧視的人力間的接觸不斷增多，復因為歧視者對於被歧視者的需要日漸增加，所以被歧視者對於改進生活並享受不受歧視者所自由享受的一切機會的企望自然繼長增高。

九〇〇。(viii) 在南非聯邦遭受歧視的人民中有印裔人民三六五，〇〇〇人，他們或者是根據當時管理印度的當局與現屬南非聯邦領土的統治者所簽訂的條約訂立契約移居南非，或者是這些移民的後裔。這幾十萬人屬於最“先進”的人羣，仍與現在構成印度與巴基斯坦的原籍國家的國民保持聯繫。這些國家正注視南非聯邦對這部分人民歧視政策的發展而日益擔憂；它們堅持籲請聯合國大會處理這個問題，並請它幫助覓取一個解決辦法，可見它們憂慮的深切。

委員會並且注意到非洲、中東以及所有有色人種具有團結精神而不甘忍受外來凌辱的地區都普遍對此事深感驚惶。各方面的出版物、聲明與決議案都可以證明此種惶恐心理的存在。委員會確信此種政策的執行必然立即嚴重加強非洲各地民族主義運動所喚起的反對白種人的情緒，我們對此種力量決不可加以蔑視。世界上一部分人類相信世界上一切民族具有共同的命運，認為必須維持和平，並且企望經由各國通力合作的和平途徑，利用此種信心去實現聯合國憲章所載的宗旨，包括“民族自決權”一項宗旨在內，但南非聯邦所實施的“種族隔離”政策卻與這部份人類的努力背道而馳。

所以毫無疑義，南非聯邦內部的情勢最低限度可說是憲章第十四條所指的“足以妨害國際間公共福利或友好關係”的情勢。

九〇一。(ix) 委員會認為“種族隔離”政策所根據的種族差別與種族優越理論是不合科學的，而且世界過去二十年來的慘痛經驗證明了此種理論對於一國國內和平與國際關係都極端危險，並且與“人格尊嚴與價值”相違反。

一羣國籍混合的人類學家與遺傳學家曾在聯合國文教組織的主持之下於一九五〇年七月十八日發

表一項關於種族與種族差別本質的聲明。委員會同意他們所獲得的結論。該項聲明指出了種族優越與純粹種族之存在的概念是完全錯誤的。委員會完全贊同下面所撮錄的聲明中的一番話：

“凡屬正常的人都能夠學習如何共同生活，都明白彼此互助互惠的性質，並尊重社會義務與契約。不同人種分子間所具有的生物學上的差別與人類的社會或政治組織、道德生活，以及社交諸問題並無聯繫。

“生物學上的研究使四海之內皆是兄弟的倫理學說益為有力；因為人生來便有合作的要求；倘若此種要求不能得到滿足，人與民族便都會發生病態。人生來便是社會的動物，他祇有與同伴彼此交互影響，始能獲得充分的發展。在任何方面，人如果缺乏這個人與人之間的社會聯繫，他便無法享有完整的生活。可見“人人都是他的弟兄的管家”。因為每一個人都是大地的一部份，都是主體的一部分；每一個人都與全人類有連帶關係。”

九〇二。(x) 所有上文所敘述的各種立法上和行政上的歧視，尤其是為推行“種族隔離”政策所訂立的措施，都與聯合國憲章弁言中的神聖宣言相抵觸，因為各簽署國家曾在此項弁言中聲明它們決心“重伸基本人權、人格尊嚴與價值以及男女與大小各國平等權利之信念”。這些措施與憲章“促成國際合作……且不分種族、性別、語言、或宗教……激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重”的宗旨亦不相符。

九〇三。(xi) 這些措施而且也違反憲章第五十五條所規定的國際經濟與社會合作的宗旨，即聯合國“為造成國際間……和平友好關係所必要之安定及福利條件起見”，應促進“全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教”。因此，南非聯邦政府為實施“種族隔離”政策而採取的措施乃表示它沒有履行它在憲章第五十六條下所承擔的義務，即“採取共同或個別行動與本組織合作以達成第五十五條所載之宗旨”。委員會明白看出該國政府未曾履行它的義務，因為它自簽署憲章後不但沒有推行一種將違反憲章的歧視措施逐步廢止的政策，並且反而採取了這種足以加劇種族歧視情勢的新的措施。

九〇四。(xii) 委員會研究大會先前關於種族迫害與歧視的各項決議案後，並悉南非聯邦政府所執行的種族政策也違反聯合國屢次堅決支持的全盤原則，尤其違反下列各項：

(a) 世界人權宣言，特別是其中第一、第二、第七各條。茲引述各該條原文如下：

第一條

“人皆生而自由；在尊嚴及權利上均各平等。人各賦有理性良知，誠應和睦相處，情同手足。

第二條

“人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張，國籍或門第、財產、出生或他種身分。且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受其他主權上之限制。”

……

第七條

“人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護。人人有權享受平等保護，以防止違反本宣言之任何歧視及煽動此種歧視之任何行為。”

(b) 一九五〇年十一月三日大會決議案三七七

(五)“聯合一致共策和平”之E部分：

“大會……

“……於通過上述提議之時，深知持久和平，不能僅憑採取集體安全辦法以對付國際和平之破壞及侵略行為而即告實現，真正永久之和平尚有賴於遵守聯合國憲章所定之一切宗旨及原則，實行安全理事會、大會及聯合國其他主要機關所為旨在維持國際和平與安全之各決議案，尤有賴於尊重並遵守全體人類之人權及基本自由，確立並維持舉世各國之經濟及社會福利狀況；

“特籲請會員國悉力崇尚並加強聯合行動，協同聯合國推廣並促進人權及基本自由之普遍尊重與遵守，同時加強個別及集體之努力，以達成經濟安定社會進步之狀況，尤其着重各發展落後國家及地區之發展。”

(c) 大會迭次重述的一九四六年十一月十九日大會決議案一〇三(一)，原文如下：

“大會茲特宣言：為發揚人道起見，應立即終止宗教上及所謂種族上之迫害與歧視，並促請各國政府及負責當局恪遵聯合國憲章之文字與精神，且應採取最迅速有力之步驟，以求該目的之實現。”

(d) 一九五二年十二月五日大會決議案六一六 B(七)，茲引述其中一部分如下：

“……凡多數種族雜居之社會其立法與慣例如趨向於不分種族、信仰、或膚色確保法律之上人人平等，且各種族均以平等地位參與經濟、社會、文化及政治方面之活動，則種族關係之和諧，人權自由之尊重與團結一致之社會和平發展最有保證；

“……會員國政府之政策若不以此為目的而欲實行或增加歧視者，均與會員國依據憲章第五十六條所作之保證相抵觸。”

九〇五。委員會各委員知悉他們的任務規定並未要求他們作任何預測，同時他們也沒有預測的能力。但是他們相信他們如果是自由和富於責任感的人便應當將他們在長期工作期間時時切記而且逐日增強的信念轉告大會。他們希望大會能了解他們的憂慮。他們所得到的結論如下：

(a) 遭受歧視的大眾十九不會甚至不可能甘願接受“種族隔離”政策；

(b) 不論南非聯邦政府與歐裔人民在現時或將來可能有多大的勸導力量，他們決不能使非歐裔人民確信“種族隔離”政策是根據公理和促進非歐裔人民物質與精神利益的願望，而並非根據種族自大感與支配慾；

(c) 隨着“種族隔離”政策的發展，它所造成的情勢正日益嚴重，以和解、勸導、啓發或教育的方法去解決的可能日少，而爆發的危險和對於南非聯邦的國內和平與對外關係的威脅卻愈來愈大。不久恐任何辦法都不能解決此種情勢，唯一解決辦法祇有憑藉暴力，屆時隨同暴力而來的危險將不可避免，且亦無法估計。而且，在這樣日益緊張的氣氛中，現政府想以強硬立法措施防範的煽動與叛亂的力量，恐將獲得更易滋長蔓延的沃土；現在嚴重的危機是煽動與叛亂的方法恐將為非歐裔人民所利用，馴致被認為是他們求解放的有希望的方法。

九〇六。委員會各委員面臨這樣嚴重而且在他們看來充滿了重大而迫切的威脅的情勢，認為在職責上應當就聚集在聯合國的各國人民代表對於一個國運艱危的會員國——南非聯邦——如何去解決那些問題一事所能夠因此也就應當提供的協助，將其所想到的某些建議，提請大會審議。委員會各委員深知設置委員會的目的是為了查詢，而非為了斡旋；但委員會仍然願意提出下列各項建議，縱使有人責備委員會認為它將它的任務規定作過份寬泛的解釋，亦在所不顧。

九〇七。(i) 聯合國各主管機關，尤其是大會，都是聯合國憲章原則的監護者，在任何必要的時候，它們有明白堅定確認這些原則的職責。世界上各地人民，尤其是蒙受迫害，蒙受不平待遇，財產被剝奪和不得享受自由與人格尊嚴的幸福的人們都有權希望金山市所創立揭櫫對於“基本人權之信念”的本組織首先給與他們道義上的支持。雖然許多人並不贊同，但堅定地不斷地宣揚國內和國際方面人類社會和睦相處所根據的原則確有其價值。不論生活在有形的或無形的城堡——隨着人類的進步與文明，這些城堡已日近幻滅之境——掩護之下的人們認為聯合國是甚麼，這個包括六十個國家超過十萬萬人民的有組織的國際社會的道義力量是非常巨大的。這個道義力量業已發生實際影響，此種影響並將不斷地增加。

九〇八。(ii) 但是國際合作還有另外一種職責，縱使不比上述職責更為重要，至少也是一樣重要：這就是要面對現實，並用盡一切和平手段，決不遺漏任何一種，去覓取協助解決問題的方法。每一個國運艱危情況嚴重的會員國有獲得援助與協助的權利。這種援助必須包括這四海一家的聯合國可以本手足之情對任何一個會員國提出的一切友誼上的勸告在內。以南非聯邦而言便有大好機會由聯合國給予道義上與物質上的援助及協助，從而以事實證明國際間的團結與合作。

聯合國既然對於南非聯邦種族方面的緊張情勢的發展，以及此種緊張情勢在其他國家及其民族所激起的情緒深感焦慮，或許可以對南非聯邦政府表示，希望它能夠重行審議它對各種族人民政策的構成因素。聯合國或許可以建議議訂新政策的方法：舉例言之，可以召集聯邦內各種族代表圍桌會議，此項會議應努力從事和解，並就如何促進南非聯邦種族情勢和平發展一事向政府提出建議。聯合國也許可以派遣若干代表去協助這個會議的進行，務使當事各方都以聯合國憲章的原則作為辯論的最高準繩。

九〇九。(iii) 但是南非聯邦種族問題也並非單憑政府決意改變政策便可解決。在檢討的過程中，委員會曾特別提出造成這個問題並經種族隔離政策加以組織調整的因素至多且繁。這些歷史的、宗教的、社會的、經濟的因素業已對南非人民的生活發生重大的影響，今後並將繼續發生重大的影響，它們的影響即使在最有利的環境之下也祇能夠逐漸使其消滅。經濟與社會的因素顯然是尤為重要。

非歐裔人羣，尤其是土人，佔南非聯邦無產階級的主體，他們不但受到歧視措施的痛苦，而且也受

到任何經濟發展落後國家不利於無產階級的各種狀況的痛苦。祇有同時實現下列各點始能使此種情勢有相當的改進：即一面促進全國經濟發展，切實減少目前社會不平等的廣大距離，打開個人與集體進展的確實機會與門路，同時政府與歐裔人民並須用誠意去逐漸消滅歧視。

委員會因此認為聯合國促進國際合作最妥善的辦法便是在適當時機向南非聯邦政府表示願意將一個國際組織對於它的一個在困難中的會員國所應當也能夠給予的一切物質上與知識上的協助給予它。此種協助如經彼方提出請求並予接受，便可以採取許多方式去進行：例如進行研究工作，設置和解機構，或由本組織對南非聯邦首在促進該邦各種族、教育、保健、居住、農業、工業與公共工程各方面和平關係之維持並逐漸促成各種族參加社會生活的政策與

計劃，提供技術、金融、經濟以及社會各方面的協助予以切實的支持。

九一〇．委員會認為在報告書之末尾，應一提及曾向委員會陳述意見的某君所講的話；在敘述何謂“種族歧視”政策，並加以斥責後他指出南非方面的抵抗運動是針對不公平待遇而發，但尚未發展到人與人之間互相仇恨的地步。委員會對於他的陳述深表慶幸，認為他帶來了一線的希望，希望將來的事實足以證實此種樂觀的態度確是持之有故。總之，委員會確信祇要南非聯邦政府表示願意重行檢討它的種族政策，並願本享有絕對主權的獨立國家的資格自動接受國際社會所願給予的衷誠合作去解決這個問題，單憑此種表示，或許就可以即時澄清空氣，並為南非聯邦在聯合國原則之下的發展開闢一條新的合乎公理與和平之途徑。

附件

[A/2805/Add.1(A/2505/Add.1/Corr.1 & 2 業經編入)]

附件壹

一九五二年十二月五日大會第四〇一次全體會議通過之
決議案六一六 A (七) 及六一六 B (七)

南非聯邦政府之“種族隔離”政策在南非所造成之種族衝突問題

A

大會，

業已察悉阿富汗、緬甸、埃及、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律賓、蘇地亞拉伯、敘利亞及葉門代表為南非聯邦政府之種族隔離政策在南非所造成之種族衝突問題於一九五二年九月十二日致聯合國秘書長函(A/2183)，

按聯合國宗旨之一為促成國際合作，以增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重，不分種族、性別、語言或宗教，

覆按大會曾於其一九四六年十一月十九日決議案一〇三(一)內宣稱為發揚人道起見應終止宗教上及所謂種族上之迫害，並促使各國政府遵守憲章之文字與精神，且應採取迅捷有力之步驟，以求達此目的，

又按大會在一九五〇年十二月二日決議案三九五(五)及一九五二年一月十二日決議案五一(六)中認為“種族隔離”政策，必然以種族歧視之理論為根據，

一、茲特設立一委員會，置委員三人，參照憲章之宗旨與原則，酌量憲章第二條第七項，第一條第二與第三項，第十三條第一項(丑)第五十五條(寅)及第五十六條，與夫聯合國關於種族迫害與歧視之決議案，研究南非聯邦種族問題之情勢，並將其所得結論報告大會第八屆會；

二、促請南非聯邦政府與該委員會充分合作；

三、請秘書長為該委員會調派必要之職員並與以便利；

四、決定將此項問題保留於大會第八屆會之臨時議事日程。

B

大會，

業已察悉阿富汗、緬甸、埃及、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律賓、蘇地亞拉伯、敘利亞及葉門代表團為南非聯邦政府之種族隔離政策在南非所造成之種族衝突問題於一九五二年九月十二日致聯合國秘書長函(A/2183)，

按聯合國宗旨之一為促成國際合作，以增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重，不分種族、性別、語言或宗教；

覆按大會曾於其一九四六年十一月十九日決議案一〇三(一)內宣稱為發揚人道起見應終止宗教上及所謂種族上之迫害，並促請各國政府遵守憲章之文字與精神，且應採取最迅捷有力之步驟，以求達此目的，

一、茲特聲明凡多數種族雜居之社會其立法與慣例如趨向於確保法律上之一體平等，不論種族信仰或膚色，且各種族均以平等地位參與經濟、社會、文化及政治方面之活動，則種族關係之和諧，人權自由之尊重，與團結一致之社會之和平發展最有保證；

二、認定會員國政府之政策若不以此為目的而欲實行或增加歧視者，均與會員國依據憲章第五十六條所作之保證相牴觸；

三、鄭重促請所有會員國，務使其政策符合憲章所載促進尊重人權及其基本自由之責任。

附件貳

一九五二年九月十二日阿富汗、緬甸、埃及、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律賓、蘇地亞拉伯、敘利亞及葉門等十三國常任代表致秘書長函

[文件 A/2183]

一九五二年九月十二日，紐約

茲奉本國政府訓令，謹將下列項目提請列入聯合國大會第七屆常會議程：

“南非聯邦政府之‘種族隔離’政策在南非所造之種族衝突問題。”

另附大會議事規則第二十條規定之說明節略一件，並請察收為荷。

(簽名)

暫任阿富汗常任代表

Sultan AHMED

代理埃及常任代表

Fouad EL-PHARAONY

印度尼西亞常任代表

L. N. PALAR

伊拉克常任代表

A. KHALIDY

巴基斯坦常任代表

Ahmed S. BOKHARI

蘇地亞拉伯常任代表

Asad AL-FAQIH

敘利亞常任代表

Farid ZEINEDDINE

緬甸駐聯合國聯絡官

Ba MAUNG

印度常任代表

Rajeshwar DAYAL

伊朗常任代表

A. G. ARDALAN

代理黎巴嫩常任代表

Karim AZKOUL

菲律賓常任代表

Carlos P. RÓMULO

葉門常任代表

A. ABOUTALEB

說明節略

南非政府之“種族隔離”政策在南非聯邦所引起之種族衝突正在醞釀一種危險而富有爆炸性的情勢，這種情勢不僅威脅國際和平，並且嚴重違反聯合國憲章所認為神聖不可侵犯之人權與基本自由等重要原則。

非洲現時所處的地位雖日見重要，但其境內仍有許多地區實行種族歧視，濫施剝削。聯合國之建立及會員國對於憲章所載義務之接受曾使此等地區人民爭取基本人權的努力獲得新的希望與鼓勵。但是，南非聯邦政府的政策卻和世界輿情的趨向正相背馳，意欲確立各種種族歧視制度，並欲垂諸永久，結果自不免造成強烈深刻的種族衝突。“種族隔離”是南非聯邦政府公然宣佈的目標，意思就是說非白種人雖在聯邦人口中佔絕大多數，但白種人必須永遠居於優越地位。為了實現“種族隔離”，現正採取下列措施：

(a) 根據醜惡的種族分區法，非白種人被迫拋棄現有土地與房產，遷至新的，常是比較低劣的保留區，而且一無補償，也沒有任何臨時性的替代住所；

(b) 公用事業如火車、公共汽車及郵局等完全分開；

(c) 利用取締共產主義法壓制民主運動，特別是非白種人的民主運動，例如主張種族平等或力倡反對種族隔離的運動；

(d) 非白種人不許擔任軍隊中戰鬥任務；

(e) 除在好望角省之非洲人與“雜色人”享有有限度的選舉權外，非白人種並無選舉權或任何其他參政權；

(f) 非洲人祇准在保留地居住，而且依照某種限制性法律的規定，他們在特定時間以後，僅准在某些地區內行動，非白種人在省與省間的行動亦然受到限制；

(g) 依照一九二六年鑛場及工廠法修正的規定，非白種人不得擔任若干類技術工作，此時正在有計劃地以白種人來代替此種技工，即使是公用事業中比較低級的職位也不能除外；

(h) 非白種人的教育設施與居住及生活狀況簡陋得可憐。非白種人在這方面所有設備比較白種人要低劣百倍。

以上各項措施正在造成一種社會制度，在這種制度下，佔南非聯邦全國人口百分八十之非白種人將永遠處於低劣的地位。此種政策是與聯合國所代表的一切原則挑戰，是顯然違反了聯合國憲章所載的基本目標。

憲章序言暨憲章第一條第三項及第五十五條(寅)款宣告普遍尊重與遵守人權及基本自由，不分種族、性別、語言或宗教。第五十六條並規定各會員國應允採取共同及個別行動與聯合國合作，以達成此種宗旨。

聯合國大會曾於一九四六年一致通過決議案一〇三(一)，促請各國政府終止種族迫害與歧視。決議案二一七(三)發表世界人權宣言，宣言第二條聲明人人皆得享受宣言所載一切權利，不分種族、膚色或宗教。聯合國於決議案三九五(五)內確認“種族隔離”政策勢必以種族歧視之理論為根據，因此要求南非政府避免實施或執行種族分區法之規定。大會第六屆會通過的決議案五一(六)並重申此種意見與建議。

南非種族問題決非一個種族控制另一種族所能解決，各種族必須在平等與自由之基礎上彼此相輔相助始克有濟，這點已經各國之人士及南非歐洲人中的開明份子一致承認。

是以，南非聯邦政府採取的“種族隔離”政策不僅違反聯合國的基本前提和它所一再提出的各項具體建議，而且有背舉世輿情的趨向。

南非聯邦的非白種人既不能從憲法方面找到補救的方法，南非政府又絕不置理聯合國迭次所提避免實施種族歧視政策的呼籲，因此他們祇得對政府此種不公平、不人道的種族政策發動一種純係非暴力的抵抗運動。政府要想消滅此種運動，先後已拘捕了四千多人。抵抗運動的本身雖屬非暴力性質，但政府卻以鞭撻等體罰方法來壓制。南非政府以此種手段來對付對於一項曾經舉世輿論及聯合國一再嚴重譴責的法律的和平抵抗運動，業已引起廣泛的反響。我們深信，倘繼續行使此種高壓手段，勢必加劇整個非洲的種族衝突，並將激起其他國家的憤慨。由此可見，一種新的緊張情勢正在醞釀中，其對世界和平的影響正與別的情勢一樣地嚴重。

時以，大會必須火速審議此問題，俾免已經危險的情勢愈趨惡化，而使其能像聯合國憲章所載宗旨及原則，獲得解決。

附件叁

各國政府致委員會函件

(i) 敘利亞政府來文

紐約

一九五三年七月二十八日

茲奉本國政府訓令，謹隨函檢附本國政府依大會決議案六一六 A(七)規定提出之南非聯邦種族衝突問題意見書。敬此……

敘利亞駐聯合國代理常任代表
(簽名) Salah Eddine TARAZI

敘利亞政府對於南非聯邦種族衝突問題之意見

聯合國大會於一九五二年十二月五日以決議案六一六 A(七)決定設立一委員會，置委員三人，著其參照憲章宗旨與原則，並酌量憲章第二條第七項、第一條第二項與第三項、第十三條第一項(丑)、第五十五條(寅)及第五十六條、以及聯合國關於種族迫害與歧視的決議案，研究南非聯邦種族問題的情勢，並將其所得結論報告大會第八屆會。

根據這項決議案，顯然可知設立委員會之目的是在參照下列三項基本準則研究南非聯邦種族衝突問題：

- (一) 憲章所載關於尊重人權與基本自由的規定；
- (二) 一國保留管轄權的原則（憲章第二條第七項）；
- (三) 聯合國所通過關於種族迫害與歧視的各項決議案。

委員會因此必須首先考慮管轄權問題。究竟聯合國大會可否研究並討論南非聯邦所推行的種族歧視政策呢？如對此問題作肯定的答覆，委員會便必須進而研討批評南非聯邦政府的各項陳述是否確實有所根據，並斷定有關事實是否違反憲章所載關於對全體人類不分種族、性別、語言或宗教一律尊重其人權與基本自由的規定。在這方面，委員會自須遵照憲章的規定以及聯合國各機關歷來所通過的決議案行事。

敘利亞政府祇擬就上述各項準則，逐一提出若干簡略的意見。這些意見不能視為詳盡無遺，其用意無非在協助闡明若干資料而已。為此目的，敘利亞政府擬依次論列下列兩項問題：

- (一) 大會的管轄權；
- (二) 憲章規定的違反。

壹. 大會的管轄權

聯合國大會對於南非聯邦政府所實施的種族歧視政策有無任何管轄權？這個問題乃是大會決議案中“酌量憲章第二條第七項”字樣的旨趣所在。該項規定關涉一般所謂會員國“所保留的行動範圍”或“專屬管轄權”。憲章禁止干涉屬於會員國所保留的行動範圍內的事項。凡此事項專屬會員國內管轄。

前在專設政治委員會討論過程中，南非聯邦代表曾依據憲章第二條第七項的規定，提出聯合國無權管轄的主張。他甚至照此主張提出一項決議草案，但遭委員會以極大多數票否決。（參閱大會正式紀錄，第七屆會，專設政治委員會，第二十一會議，英文本第一二二頁）。

專設政治委員會採取了和南非聯邦代表團的提議相反的立場，是否錯誤呢？不。反之，該委員會決定贊成對憲章規定作一種公正而妥當的解釋。

依第二條第七項規定，一國內政事件如無憲章所規定事項或涉及他國事項無關時，聯合國各機關均不得加以干涉。這項意見，為當代國際公法理論家如 Mr. Scelle、Mr. Rousseau、Mr. Preuss、Mr. Rolin 等所一致贊同。Mr. Rolin 認為一國所保留的行動範圍包括：

“……屬於該國管轄之一切事項，而此項管轄之行使不受任何國際法規則或原則拘束、且不致影響他國或國際社會之公認利益者”。（Henri Rolin：“國際法原理”，海牙國際法學會講演彙輯，一九五〇年，第二卷，第三八八頁）。

根據此項定義可得下列結論：

（一）南非聯邦所實行的種族歧視政策關涉憲章規定範圍內的問題。準是以言，聯合國主管機關自不得不對該項政策加以注意；

（二）該項政策如繼續推行，其後果足以危害國際和平與安全。凡與和平與安全攸關的事項均應為聯合國所關切；

（三）該項政策適用於南非聯邦內所有非歐裔的人民，其對象之一為印裔人民。前在一九四六年，印度政府即曾將其與南非聯邦政府之間關於該國境內印度居民問題的爭端提交大會。每屆大會都重申其管轄權，並一貫確認其討論這個問題的權利。在第三屆會第二期會議中，南非聯邦代表團提出一項決議草案，內援引第二條第七項為根據主張大會無管轄權。第一委員會以大多數票否決了這個主張。（同上，第三屆會，第二期會議，第一委員會，英文本第三二一頁）。

印度人的待遇問題祇是種族歧視政策的一部份；對於這一部份既有上述的決定，則整個政策自亦不得受大會審查及監察。相反的說等於是不同的方式來應付局部問題與整個問題。這種態度至少可以說是合邏輯的。

貳. 憲章規定的違反

敘利亞政府是當初請求將“南非聯邦政府之‘種族隔離’政策在南非所造成之種族衝突問題”列入大會第七屆會議程的政府之一。此項請求所附說明節略內開的種種事實與理由即足以證明“種族隔離”政策違反憲章的規定，尤其是違反第五十五條（寅）所載的義務。是以委員會對該項說明節略應三致意。（參閱文件 A/2183，一九五二年九月十五日。）

於此似無須補充說明，南非聯邦事實上已將若干違反憲章所謀保障原則的措施付諸實施。

在這些措施中，可舉一九四六年法律為例，該法對亞洲人行使財產所有權設有種種限制。

此外似亦無須說明，此項政策係違反大會歷來所通過的決議案，特別是一九四六年、一九四九年、一九五〇年及一九五二年對印裔人民在南非聯邦所受待遇問題所通過的各項決議案。

(ii) 印度政府來文

新德里，外交部
一九五三年七月二十七日

No. AI/53/ 531/28

事由：南非聯邦政府的“種族隔離”政策在南非所造成的種族衝突問題

印度政府外交部長茲向聯合國所設南非聯邦種族問題研究委員會致意，接准一九五三年七月四日關於上述事由來文（七月十五日收到），謹隨文檢送下列各項文件：——

(a) 簡述南非聯邦政府為推行“種族隔離”政策所採取各項行政與立法措施的備忘錄一件（附件(i)）；

(b) 名曰“南非聯邦內非白人權利所受限制”的出版物一冊（附件(ii)）；

(c) 就南非聯邦政府歷次所設各委員會所提出的報告書所作的節略一件（附件(iii)）；

* (b)、(c)、(d)及(e)所稱各附件未予轉載。

(d) 南非種族關係研究會等所出版的小冊子數冊(附件(iv));

(e) 若干稔知聯邦境內各種歧視非歐洲人慣例的著名作家所著的書籍數冊(附件(v))。

印度政府察悉南非聯邦總理最近宣佈該國政府不願以任何資料或證據供給委員會，且不准委員會前往該國視察，深為遺憾。但印度政府殷切希望，縱使在此情形下，聯合國委員會所作努力仍能對南非聯邦種族衝突問題的圓滿解決，有重大的貢獻。印度政府並願趁此機會向委員會保證給予合作及協助，使委員會能順利完成聯合國所託付的任務。

外交部長順向聯合國委員會表示最崇高的敬意。

備忘錄

南非聯邦內根據“種族隔離”政策所採行的立法及行政措施以及社會及其他方面的慣例

聯邦境內非白人在政治、經濟及社會權利方面，受到許多的限制。本世紀初葉以來，南非境內歐洲人以有系統的步驟企圖剝奪非白人的有限權利，其目的顯然是想使後者永遠處於次於歐洲人的從屬地位。自一九四八年國民黨執政後，此舉更加緊進行。馬蘭博士的政府毫不放鬆地在建立一種以“種族隔離”學說為基礎的社會及政治體制。在實際上，這種體制的用意是要將聯邦內佔全部人口百分之八十左右的非白人隔離，使他們永遠屈居次等地位。由於這種體制，非白人已經喪失了土地，並且被剝奪了發展機會、公民資格及其他人權。在聯邦的行政與立法方面已經用盡一切可能辦法，以隨時對非白人加以新的限制、歧視、苛待及侮辱。

根據國民黨領袖在一九四八年及一九五三年選舉時所發表的下列各項典型的言論便可充分明悉該黨所採政策的真正目的所在。

現任土地部部長 Mr. Strydom 在他一九四八所發表的一篇演說中稱：

“鑛務部長(Mr. Hofmeyr)鄙棄白人統治原則。他蔑視‘優秀種族’觀念……難道我們是靠他的愚昧的領導觀念纔統治南非的嗎？不，今天我們統治南非是因為立法機關把權力交給我們，而不交給他的朋友……但是他不願用權力來統治國家。我們的政策是歐洲人必須站穩立場，而且必須保持南非‘主人翁’的地位。假使我們擯棄‘優秀種族’觀念，而接受白人不得保持‘主人翁’地位的原則，假使將選舉權推廣及

於非歐洲人，又假使讓非歐洲人取得代表權及投票權，並且讓非歐洲人與歐洲人在同一基礎上發展，請問依照鑛務部長的領導觀念，歐洲人如何還能保持其‘主人翁’地位？我們的意見是，在每一方面，歐洲人都必須保有統治國家的權利，而且必須使這個國家保持為白人的國家。這是我們對國家的立場——我們的立場。”

現任總理馬蘭博士在當時宣稱：

“假使聽任非歐洲人在這幾方面佔人數衆多的優勢，聽任他們在人數上比歐洲聲勢強盛，另外再讓他們受教育；讓他們享受與我們所有的社會安全保障相同的利益，讓他們享受我們給歐洲人的那種社會安全保障，給他們組織勞工的權利，就是說讓他們成立工會，使他們能以勞工階級身份用罷工方法多方面來貫徹他們的願望；又假使讓他們享受副總理以及他方許多議員所說明的那種政治平等地位，給他們政治平等地位，並且給他們武器——那樣將來祇會有一種結局，這便是非歐洲人必然統治全國，歐洲人祇有離開。印度便發生了這種情形，今天我們已看到是甚麼結局。”

馬蘭博士在其一九五三年三月所發表的第一篇競選演說中稱，他所屬的政黨要請選民重新授權執行該黨的“種族隔離”政策。他說南非已經到了非決定確切途徑不可的階段。據他說，“祇有兩個途徑可以選擇，而循着這兩個途徑遲早會達到兩種結局之一：種族平等或‘種族隔離’。在這兩者之間不可能有折衷途徑。國民黨選擇了‘種族隔離’”。

勞工部長 Mr. Schoeman 於一九五一年五月一日在參議院中說明政府對土著及勞工的政策稱，“讓我們把這一點說清楚，我並不贊成聽任土人自由從事技術性的行業。我不贊成讓土人在歐洲人區域內照學徒法的規定訂立契約成為學徒，但等到土人區域內開設工廠時，土人當然應有機會在他們自己的工廠中成為技術工人。我們現時要招收足數的歐籍青年為學徒已感困難；倘若我們容許土人成為學徒，那麼不出幾年，就一定會有幾千個土人學成為技術工人。我們能容許嗎？……政府政策的全部要點是，我們不願永遠造成一個歐籍非技術勞工的階層，而聽任土著勞工駕乎歐洲人之上”。

對於勞工部長的這些議論，聯合黨所辦一家主要報紙“星報”曾在一九五一年五月二日的一篇社論中說：“如將這個政策的掩飾之詞刪去，它無非是說：土人，至少是居住在城市區域內的土人——他們約佔總數四分之一——的地位，決不容其提高至

超出某種水準外。所謂他們自己的區域云云是騙不了人的；市區內的土人並沒有他們自己的區域。他們雖有若干鎮區可以居住，而且少數小商人還能靠服務當地社區而贏利，但是整個說起來，他們是歐洲人工商業的附庸，談不到經濟自給，不比在保留地內，土人還有相當經濟自給的可能。職業上的界限實在是使他們絕對無法進展的屏障……”。

這個政策旨在阻滯非歐洲人的進展，並且企圖抑制他們祇許擔任收入微薄而非技術性職業，它使南非社會這一部分人的購買力受到了限制，而且勞工的效率也被不必要地抑低。

自一九四六年以來，南非始終蔑視聯合國大會每年所通過的決議案。南非一味厲行其對於非白人的“種族隔離”政策，而不惜違抗聯合國憲章並悍然抹煞人權宣言。歷來勸促南非聯邦政府變更其種族政策的種種努力全告失敗。

自一九五一年以來，非白人大起騷擾，以示反對南非聯邦根據“種族隔離”政策所制訂的苛刻法律。非洲人民以及構成非洲人口一部份的印度社區迫不得已，在一九五二年六月間對政府的不公平法律發動了一種和平而不尚武力的反抗運動。參加這次運動的非歐洲人約八千人一起被捕，其中有許多被科罰金或處徒刑。聯邦政府尙嫌這些刑罰不夠嚴峻，還對自願參加消極抵抗運動者施用笞刑。此外據報並有警察當局凌虐消極抵抗者之情事。聯邦政府並且大事利用取締共產主義法所授予的廣泛的專斷權力來箝制那些既無投票權又無自衛力的非歐洲人的言論。除此以外，國民黨政府最近還制訂了公共治安法及刑法修正法兩項新法律，從而取得了獨裁專斷的權力。聯邦內一家主要報紙“金山區每日郵報”形容這兩項法律為“歷來提交國會的法案中最令人驚駭者……這些法案等於是授權獨裁以剝奪言論自由以及我們現在所享有的其他許多民主自由……這豈止是回復到了專斷的獨裁政體，這是回復到了野蠻時期的暴君政治。這種情形是任何文明國家在和平時代聞所未聞的”。這兩項法律乃所以供馬蘭博士的政府對付非白人的和平而非暴力的消極抵抗運動之用。

雖然南非境內的消極抵抗運動目前在表面上暫告平息，但是有一件事卻明白無疑，這便是南非的非白人此後對於歧視及剝奪普通人權的行為決不會再守緘默，而且他們必定會以種種方式繼續奮鬥，直至聯邦政府變更其對非白人的政策而後已。

南非境內的白人在人口上僅佔少數，在政治上卻佔優勢；代表他們的政府所實行的各種政策造成

了種族間的緊張情勢以及白人與非白人互相仇恨敵對的情勢；這種情勢下，構成了對於和平與種族合作的嚴重威脅。這種威脅遲早殃及世界和平。非洲各種族間的協和不但是該洲和平與進展的關鍵所在，而且也是世界和平的基本條件，因此，印度政府於審慎考慮之餘，認為促成該項種族協和實為當務之急。在非洲，政治上居於從屬地位的各種族正湧現着新的願望和新的決心，要求社會正義及政治平等；這個現象是當代的重大徵兆，如予漠視，殊為危險。

茲論述南非聯邦各項立法及行政措施以及社會及其他方面慣例如下：

(a) 立法措施

最重要的“種族隔離”法律為種族分區法、人口登記法、禁止異族通婚法、選民分別代表法、取締共產主義法以及班圖族當局法。茲附送各該法律以及根據“種族隔離”政策制訂的其他法律各一份。

一九〇九年南非法

本法具體載列南非的憲法，依其規定，僅歐裔人民有資格充任聯邦國會議員。本法並規定以聯邦成立時各殖民地所訂定的協約議員選舉人資格為各省內有權選舉衆議院議員者所必須具備的資格。

在一九〇九年聯邦成立以前，好望角省的非洲人有選舉權，但在其他三省則無此權。好望角省的非洲人繼續行使其選舉權，至一九三六年所通過的土人代表法剝奪該省土人所享有的普通選舉權而終止。

以亞洲人而論，在納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省分別於一八九六年及一八八五年被剝奪選舉權。因此，當一九〇九年聯邦成立時，他們未能取得選舉權。居住在好望角省的亞洲人則與混血種人社區得同樣行使若干有限的選舉權。亞洲人除了好望角省以外並無選舉市議會議員之權。一九四六年亞洲人土地權及印度人代表法規定，納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省內印度人社區單獨由三名歐洲籍衆議院議員及兩名歐洲籍參議院議員代表。甚至這種有限的間接代表制度都在一九四八年遭國民黨政府廢止。

聯邦土地部長 Mr. Strydom 在一九五〇年十二月八日說：

“我們告訴聯合國，我們爲了維持南非白人的至上地位，將奮鬥到流盡最後一滴血而後止。爲了這個目的，我們必須把選舉權掌握在我們手中。”

鑛場及工廠法(一九一一年第九號法律)及一九一一年鑛場及工廠法一九二六年修正法:

本法禁止土人及印度人在鑛場或裝有機器的工廠內擔任某些技術性或管理方面的工作。(參閱本法第四節)。

土著勞工管理法(一九一一年第十五號法律)修正至一九三三年止

本法規定管制勞工代表及招募土著勞工辦法。依本法規定，土著勞工如擅離工作場所，或不到場工作，或不訂立僱傭契約，或不履行此項契約的規定，均視為犯刑事罪(參閱第十四節)。

依照總督在一九五二年十月三十一日政府公報(見附件)內以第二四九五號通告所頒佈關於設立及管理土著勞工局的條例，非洲人自行求業以及為此目的自由遷徙的權利均遭剝奪。

移民管理法(一九一三年第二十二號法律)

依本法第四節(一)(a)規定，內政部長有權指定任何一類人為不合聯邦或其所屬任何一省的需要，並將這類人規定在禁止移入者之列。該部長根據此項權力已宣告亞洲人為禁止移入者。

本法亦限制亞洲人自一省向另一省移動。他們如欲自其本省前往他省，必須領得臨時許可證。已往間有新郎的同伴從國外至聯邦或從甲省前往乙省不能攜帶其親友同行的情事；這些親友因當局絕拒發給入境許可證，連暫時入境都不可能。

本法授權內政部長得就任何人之入境或在聯邦居住事宜，權宜准其不受本法各項規定拘束。該部長對非歐洲人如何權宜行事，由下列事例可見一斑。

最近有兩個美國籍的黑人主教——非洲美以美派聖公會傳道處第一副主席 Frederick Jordan 主教以及田納西州 Nashville 市 Howard Primm 主教——請求發給進入聯邦的臨時許可證均被拒絕。這個教會擁有信徒十五萬人，其中極大多數為好望角省有色人以及南非的非洲人。自從這個教會於一八九六年在南非成立以來，一向的慣例是由主教輪流擔任四年傳教職務。

聯邦移民當局拒絕將入境許可證發給德班印度人主持鬪拳者邀請到南非來的幾個非洲籍鬪拳者。內政部長 Dr. Dinges 在一九五一年八月間答覆國會議員 Dr. Vernon L. Shearer 代表主持鬪拳者提出的抗議說，對於非歐籍鬪拳者，不論其是否亞洲人，聯邦政府不能發給許可證准其進入聯邦，即使他們

是前來與非歐洲籍鬪拳者比賽，也不能准其入境。據該部長稱，這個政策係一九三四年時制定，聯邦政府不能違背。在相反一方面，聯邦政府對於由印裔球員組成的足球隊前往印度賽球，也拒未核准。

英國醫學協會原定於一九五一年七月在約翰尼斯堡(Johannesburg)與南非醫學協會舉行聯席會議，後來不得不取消這個會議，因為該協會係由屬於不同種族、膚色及信仰的會員組成，聯邦政府迄未能提供准許他們入境的保證。

此外尚有其他擬在南非舉行的國際會議亦因聯邦政府的“種族隔離”政策而不得不作為罷論。一九五〇年時，聯邦政府對於擬參加預定在南非舉行的國際學生服務社會議的非歐籍代表拒不發給入境許可證。一九五一年在南非舉行國際史前時代會議的計劃，亦因聯邦政府不准非白人代表在該國與白人一起開會而祇得放棄。因同樣理由，擬在南非舉行國際三角測量人員會議的計劃亦祇得放棄。第四屆國際非洲旅行業會議以及三年一次的國際婦女評議會會議也遭遇同樣的厄運。據代理內政部長 Mr. Schoeman 稱，政府不准非白人代表到南非來參加國際會議的原因之一是，如准他們前來參加，則非歐籍代表與歐洲人社交上的接觸，勢將無法避免。

舉世聞名的印度舞蹈家 Ram Gopal 原定至南非表演，而且他的經理人已經替他在其他各方面安排就緒，可是後來因聯邦政府拒絕發給他到南非表演所必需的入境許可證，他不得不打消此意。可見連文化娛樂方面都在實施“種族隔離”政策。

Fort Hare 地方非洲人大學的教授兼好望角省非洲人全民公會主席 Z. K. Mathews 曾從南非前往美國，其所遞關於聯邦政府對非歐洲人所採政策的函件且經於上屆大會時分發；聯邦政府竟因此而拒絕延長他的護照期限。當他抵達約翰尼斯堡時，受到警察的粗暴待遇，其原因有如 *Cape Times* 載稱，“無非是由於他不幸而為一個反對政府甚烈的黑人而已”。

移民管理法規定居住在南非者的妻子及子女不在“禁止移入者之列”(參閱該法第五節(一)(g)段)。聯邦政府現在連這項輕微的讓步都要撤回。內政部長最近宣佈，聯邦政府決定剝奪南非印度人的妻子及子女進入聯邦的權利，並決定為此目的制訂法律，而復使其效力追溯至宣佈此項決定之日，即一九五三年二月十日。印度婦孺所享受的這項入境權利乃是聯邦政府在接一九一八年間英邦協各國全體參加的帝國會議所通過的互惠決議案時所正式承認的。

這項辦法後來又在一九二七年印度與南非間圓桌會議所商訂的開普敦協定內重加規定。

南非聯邦政府的這項決定足以拆散家庭，使一家人痛苦備嘗，慘不堪言。這項決定極盡了專斷、高壓及殘忍的能事。

土人土地法(一九一三年第二十七號法律)

本法禁止土人在若干限制區域，即所謂“劃定”土人區域之外購買、租用或取得任何土地。凡違反此項規定即構成刑事罪(參閱第一節及第五節)。

鐵道及海港之管理、管制及經營法(一九一六年第二十二號法律)

本法授權鐵道管理局保留車站房屋(包括廁所在內)、任何火車或車廂專供特定種族份子之用，或規定得使用這些設備者以特定種族份子為限。此項規定使鐵道管理局得以對歐洲人與非歐洲人實施差別待遇。(參閱第四節(六))。

聯邦鐵道的若干頭等車廂經保留專供歐洲人之用。一九四九年七月間，約翰尼斯堡火車站分設歐籍與非歐籍旅客入口處以實行“種族隔離”。中央入口處祇准歐洲人使用，非歐洲人必須繞道上車。在火車站內，白人與非白人各有各別的候車室。非歐洲人候車室內的設備及便利總較歐洲人候車室所有者差得很多。

竊盜牲畜治罪法(一九二三年第二十六號法律)及竊盜牲畜治罪法修正法(一九四二年第十六號法律)

本法對竊盜牲畜罪科以嚴峻的刑罰。本法規定“不問何人”均有非常的權力，“無需拘票即可將其認為涉有”犯本條所稱罪行的“相當嫌疑者逮捕”。此項權力旨在備供歐洲人之用，而本法各項規定的對象則為非歐洲人(參閱第六、第九及第十節)。

土人納稅及發展法(一九二五年第四十一號法律)及其修正法(一九三一年三十七號法律)

本法規定每一土人成年男子每年須繳人頭稅一鎊及茅舍稅十先令。不繳這兩種稅固然構成犯罪而會遭受處罰，即於稽查時不交出納稅收據亦同屬犯罪。土人另外還得繳納部落捐稅。這幾種稅是土人身上苛重的負擔，他們因此不得不離開部落區域替白人作工，靠低微的工資來繳納這些稅款。

(脫蘭斯瓦爾及納塔爾)主僕法修正法(一九二六年第二十六號法律)

南非每省各有其主僕法，但其規定則大致相同。歐洲種農夫向例准許土人耕作一小塊土地以維持土

人及其一家生計，同時土人以其全家的勞力來替歐洲種農夫服役藉資報答。這類土人稱為佃工。依本法規定，這類佃工允服勞役的承諾構成主僕間的一種勞務契約；因此，如土人佃工不遵守這種書面、口頭或默示契約的條款時，即構成刑事罪。工資按日計算的受僱土人亦適用本法的規定，並須受刑事罪的懲罰。

妨害風化治罪法(一九二七年第五號法律)

依照本法規定，歐洲人與土人的性交行為構成刑事罪。

土人管理法(一九二七年第三十八號法律)

本法規定土人事務的“管制及管理”辦法，並授予行政當局以甚為廣泛的管轄土人的權力。總督是所有土人的最高首長，祇須頒佈公告而無須經過國會立法手續即可制訂關於土人的法律。

根據一九五二年十一月二十八日政府公報(見附件)所載聯邦政府總督的一九五二年第二七六號公告以及土人事務部第二七五三號通告，非洲人無論何時不得舉行十人以上的會議、聚會或集會。此項禁令適用於所有各種聚會，僅少數特許者係屬例外，且已成為國內通常法律的一部份。

酒類法(一九二八年第三十號法律)

本法亦以種族歧視為根據。以酒類供應土人係在禁止之列。在好望角省以外各省，以酒類供應印度人亦干禁例。在脫蘭斯瓦爾省(Transvaal)及橘河自由邦方面，混血種人不得享受酒類的供應。

本法禁止在家中釀造非洲人為全民飲料的“土人啤酒”(Kaffir beer)。警察經常出動搜查“啤酒”，而且在搜查時不論晝夜隨時進入非洲人住所，往往挖掘地板找尋啤酒，使得非洲人恐怖不安。

婦女選舉權法(一九三〇年第十八號法律)

本法將選舉權推廣至所有各省全體歐裔成年婦女，但並不及於非歐裔成年婦女，即使在好望角省亦無例外，雖然該省是聯邦全境內唯一准許非歐裔男子享受選舉權的省份。

選舉權法修正法(一九三一年第四十一號法律)

本法將選舉權推廣至所有各省全體歐裔成年男子，但並不將同樣的權利授予非歐洲人；即使好望角省內的非歐洲人亦無此權。

土人僱傭契約法(一九三二年第二十四號法律)

本法修正脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省的主僕法。依本法規定，除非土人交出一項由他本人或監護人

居住地地主歐洲種農民出具的文書，表明准許他訂立僱傭契約，任何人均不得僱用這個土人，任何官員亦不得發給他通行證或諸如此類的證件。不遵守此項規定便構成刑事罪。此項規定使土著佃工——就是同意以勞役換取一塊土地的佔用權者——以及他的一家大小幾乎成爲歐洲種農民的奴隸。僱傭契約的性質在本法第五節(二)中表現得很清楚，其中規定：“不論任何其他法律如何規定，凡佃工契約無論其存續期間如何或在何地點訂立，均不得以此項契約未按特定方式或格式訂立爲理由而視爲無效”。因此，白種農民的話就是法律。本法並規定，犯主僕法所稱之罪者，以鞭撻處罰之。

土人代表法(一九三六年第十二號法律)

本法剝奪好望角省土人的普通選舉權，另行規定他們有權選舉三名歐洲人爲衆議院議員，兩名歐洲人爲該省省議會議員。聯邦全境土人依本法有權選舉四名歐洲人爲參議院議員。本法規定設立土人代表議會，其性質純屬備供諮詢而已。馬蘭政府在一九五一年竟將這個議會也予以裁撤。

土人信託基金會及土地法(一九三六年第十八號法律)

本法設置一機關，稱南非土人信託基金會，負責管理經劃定及開放供土人使用的區域內的土地。該基金會依本法有權另外收購七百二十五萬荷畝(morgens)以下的土地以供土人使用。該基金會照規定應在五年之內以聯邦政府所撥的基金購得這些土地，藉以最後解決南非歐洲人與土人土地的劃分問題。好望角省土人原來有權在劃定土人區域以外購買土地，此項權利至此已被剝奪。增撥土地的提議乃是依土人代表法(一九三六年第十二號法律)削減好望角省土人選舉權的交換條件。迄今十七年後，移轉予土人信託基金會的土地面積尚不及當初所允諾者的一半。縱使本法所規定的土地全部均經移轉，土人所可使用的土地總面積也不過佔全境土地百分之十四左右，雖然以人口而論，土人約佔百分之七十，歐洲人則僅佔百分之二十而已。

武器及軍火法(一九三七年第二十八號法律)

本法規定，非經司法部長許可，不得發給非歐洲人武器執照。該部長唯有在極少數例外情形下方始給予許可。反之，歐洲人則可就地向縣長(判事)領取執照，而且手續之簡便等於是一種形式。

勞資協調法(一九三七年第三十六號法律)

本法爲工人所規定的種種利益及保障並不准土人享受，因本法所稱“受僱人”的定義係將土人除

外。土人的工會既不予註冊，亦不爲政府所承認。他們因此不能與僱用人談判，或利用罷工方法以獲致提高工資及改良其他工作狀況。事實上，他們實施罷工係屬違法；如果他們曠工，便是犯刑事罪(參閱第一節)。

土人法律修正法(一九三七年第四十六號法律)

請參閱關於(城市區域)土人法律統一法即一九四五年第二十五號法律的評述。本法內容包括禁止土人取得城市或鄉村區內土地，以及限制土人進入及佔用城市區內房屋。本法並授權政府，得將設於城市區域內土人居留區、村莊或寄宿舍以外地點以供土人之用爲主的娛樂場所、學校或會社，予以封閉。

土人信託基金會及土地法(修正法)(一九三九年第十七號法律)

本法授權政府得宣告任何開放供土人使用的區域不復爲此種區域，或徵收劃定土人區域內的任何土地，但以土人信託基金會取得在農業或畜牧上具有相同價值的土地爲條件。依照這項規定，政府可以從土人區域內劃出一部份土地供歐洲人之用。

土人納稅法(修正法)(一九三九年第二十五號法律)

依本法規定，凡是被控交不出人頭稅及茅舍稅收據的失業土人，土人事務委員會得強迫他替任何僱用人服務。如果他失掉或離棄這項職業，可重新將他逮捕。這兩項稅額可從他的工資中扣除。

土人法律修正法(一九四四年第三十六號法律)

請參閱關於(城市區域)土人法律統一法即一九四五年第二十五號法律的評述。

學徒法(一九四四年第三十七號法律)

本法雖不直接禁止招收非歐洲人爲學徒，但實際上一般非歐洲，特別是土人，都不准成爲學徒。這種情形是白人僱主、白人工會、技藝學校、以及勞工部長及勞工部依據本法第十六節及第二十三節所行使的廣泛行政權共同促成的。依本法規定，幾乎所有各種技術性行業及職業都必須經過學徒階段，這個條件便成了非歐洲人求業的重大障礙，使他們不能具備擔任各種職業及行業的資格。

(城市區域)土人法律統一法(一九四五年第二十五號法律)

本法旨在按照白人僱主需要勞工的情形，對土人進入城市區域以及在此區域內逗留及居住施以管

制，而毫不顧及土人自身的需要或其謀求發展的願望。

本法所設各項限制包括制定土人隔離區內居住、禁止購買土地、限定土人必須獲准方可進入城市區域或在此區域求業或逗留、限定土人必須攜帶通行證並須登記其僱傭契約、規定得將土人遣送出境等等。

殘廢濟助法(一九四六年第三十六號法律)

本法規定發款濟助身體殘廢或心神喪失者；此項濟助金發給所有各種族的人，但對於土人，本法適用區域及施行日期須由土人事務長以公告定之。本法所規定的濟助金數額，因種族而異，以歐洲人所得者為最多。

養卹金修正法(一九四八年第四十一號法律)

本法修訂各項養卹金數額，但對各種族領受養卹金者仍有差別待遇。

失業保險法修正法(一九四九年第四十一號法律)

一九三七年失業保險法對各種族工人並無歧視，但其一九四九年修正法修訂“繳納保險費人”的定義，將每年工資數額在一百八十鎊以下的土人除外。此項限制卻不適用於歐洲人及其他工人。由於此項限制，所有土人幾乎都不能享受本法所規定的利益，因土人中工資超過這項數額者人數極少，(參閱第三節(b))。

鐵道及海港修正法(一九四九年第四十九號法律)

本法係將關於保留火車站房屋、火車、船塢、大小碼頭、飛機場等的不同部份供各別種族使用的歧視規定加以增訂。

禁止異族通婚法(一九四九年第五十五號法律)

本法禁止歐洲人與非歐洲人通婚。他們之間所舉行的婚姻儀式，視為無效。司婚官員如主持這種婚姻的儀式，係屬犯罪，得科以罰金。本法係無端侵害個人自由。

土人法律修正法，一九四九年第五十六號法律

請參閱關於(城市區域)土人法律統一法即一九四五年第二十五號法律的評述。此項一九四九年法律規定設置土著勞工局。

妨害風化治罪法修正法(一九五〇年第二十一號法律)

本法禁止歐洲人與任何非歐洲人發生性關係，但在一九四九年禁止異族通婚法通過以前結婚的夫妻則係例外。

人口登記法(一九五〇年第三十號法律)

本法規定歐洲人、亞洲人、土人及混血種人分別登記辦法。據史末資元帥稱，本法旨在幫助政府實施其“種族隔離”政策，並規定將“混血種人”自選民名冊中剔除。依本法規定，對年逾十六歲者，應各發給身份證一紙，載明其本人的形貌及其所屬的種族。此項身份證必須交給奉命檢查的警察查驗。本法連同禁止異族通婚法旨在確保白色人種的所謂純粹血統。

種族分區法(一九五〇年第四十一號法律)

本法規定為不同種族劃分各別種族區域的辦法。某一區域經以公告劃定為特定種族的區域後，唯有該種族的人纔能在該區域內取得或佔用土地房屋。住在該區域內的其他種族的人必須遷離。對於因而無家可歸者，本法並未規定任何易地安置或補償的辦法。本法創立聯邦全境各種族完全隔離的制度，並謀將成千成萬的非白人，特別是印度人，從他們所定居的地區中連根剷除。印度政府已另在最近一次特別報告書中促請聯合國注意南非政府蔑視聯合國迭次所作關於暫停施行本法的建議而加緊在聯邦境內以公告劃定各別種族區域的舉措。誠如該報告書所稱，依照土地權問題諮詢委員會目前正在積極考慮的關於不同城市的各項計劃，成千成萬的印度人多年來靠勤勞與犧牲而安家立業者，大有被迫離棄其家園及事業之虞，而且得不到任何補償，也別無他處可以安身。據估計，他們因此不得不拋棄的財產以及所有各處文化宗教建築物諸如同教寺院、神殿、教堂、學校等的價值達數百萬鎊。各項計劃中所擬分配給他們的區域無一不是離開城市甚遠的次等地區以及甚少或毫無謀生希望的荒僻地點。

茲檢附小冊子一本，其標題為“南非政府依據一九五〇年種族分區法所採取的行動”，請貴委員會參閱。

取締共產主義法(一九五〇年第四十四號法律)

本法授予聯邦政府甚為廣泛的權力，使之能假借反共行動名義推行其“種族隔離”政策並抑制非歐洲人的民主願望。共產主義的定義包括任何主義或理論，

(a) 旨在以鼓動騷擾之方法或以不法行為促成任何政治、工業、社會或經濟體制之變更者；及

(b) 旨在煽動歐洲人與非歐洲人種族間之仇視情緒以圖促成(a)項所稱之目標者。

此項定義範圍如此之廣，又如此富於伸縮性，它甚至可適用於主張種族間寬容相處或提高工人工資的人。非歐洲人對本法深感恐懼，曾表示強烈的反對。本法對非歐洲人嚴厲執行的情形充分證明他們的恐懼是確有根據的。本法授予司法部長以專斷的權力，得宣告任何人或組織為“共產黨”黨員或組織，並對他採取任何行動，諸如約束、逮捕、禁止其擔任任何公職、取消其國會議員或省議會議員的資格；得對任何嫌疑份子加以種種限制；得宣告某些組織為非法並沒收其財產；得禁止集會並取締出版物及報紙。對司法部長的專斷決定，不得上訴；而且本法規定範圍內的案件並不移送法院處理。

聯合黨所辦一家主要報紙“星報”的編輯 Mr. Horace Flather 曾撰“新聞自由的限制”一文，刊載於 Zurich 地方所出版的國際報業學會月刊一九五三年一月號內，其中稱：“在南非法律下編輯報紙好像是蒙着眼睛在地雷區中行走一樣”。

司法部長濫用本法所授予權力的情形，由下述數例可見一斑。代表非洲人的國會議員 Mr. Sam Kahn 及好望角省省議會議員 Mr. Fred Carnesan 均因不附和政府的政策而被宣告為共產黨黨員，因而被取消議員資格。前任成衣工會秘書長兼民權聯盟秘書 Mr. Emil Solomon Sachs 因為參加成衣工會不願依本法所頒禁令所召集的會議，而遭逮捕。南非印度人公會主席 Dr. Dadoo、脫蘭斯瓦爾省印度人公會秘書 Mr. Bopaper、以及非洲人全民公會執行委員會委員 Mr. Moses Kotane 均因違抗關於禁止他們參加公共集會並着其辭去所任各該組織中職務的命令，而遭逮捕。

土著建築工人法(一九五一年第二十七號法律)

本法禁止僱用土人在城市區域內土人區以外地點的建築工程中擔任技術性工作。技術性工作的定義範圍甚廣，包括簡單的工作在內。本法授權勞工部長禁止任何人僱用土人擔任技術性工作，連尋常修繕建築物的工作也在禁止之列。這些禁令都是為了維護白種勞工的利益而設的。本法載有局部禁止白種勞工在土人區域內工作的規定，但揆諸實際，這項禁令毫無意義可言(參閱第十四節及第十五節)。

選民分別代表法(一九五一年第四十六號法律)

本法旨在將混血種人從他們原有的次等地位降低至非洲人的地位，其目標為將好望角省的混血種選民從一般名冊中剔除，另行編入單獨的名冊。本法並規定這些選民在國會中由四名歐籍議員為其代

表，在參議院中由一名參議員為其代表，該參議員人選由政府根據其“熟悉混血種人之需要與願望”的資格指派之。本法係在歐洲人與非歐洲人激烈反對之下以勉強的多數通過，而且係違反聯邦憲法，因依該憲法規定，凡擬削減混血種人選舉權的法案必須獲得兩院聯席會議三分二多數的同意。本法因此經宣告為逾越國會權限，但聯邦政府絲毫不顧法理，竟於嗣後制訂“國會高等法院法”，以圖推翻最高法院的裁定。此舉激起了歐洲人中操英語的一部份人的維護憲法運動，甚至以納塔爾省脫離聯邦相威脅，結果使聯邦境內發生混亂、騷擾及不安的局面。甚至後項法律亦經最高法院好望角省分院及最高法院上訴庭先後宣告無效。

班圖族(Bantu)當局法(一九五一年第六十八號法律)

本法謀為非洲人設立徒擁虛名的部落議會；本法所擬界予非洲人並非充分的選舉權，而是政府控制下的機關，藉此在名義上給他們參政權。依本法規定，土人事務部長如“為土人利益着想”認為合宜時，有權撤銷這些機關內任何議員或委員的任命狀，因此曾長益發成了對政府唯命是從的馴服公務員。本法廢止土人代表議會(該議會雖屬諮詢機關，卻一向抨擊政府的種族政策)。土人已表示反對設立這些部落機關。

刑罰法修正法(一九五二年第三十三號法律)

本法限定對犯某些罪行者必須處以鞭撻刑罰，並規定凡經三度判定犯某些罪行之一者，應宣告其為慣常罪犯。本法係以土人為對象，其制訂係出於擁護國民黨者的要求，據他們辯稱，徒刑對土人而言並不痛苦，因為在監獄中，土人至少可不愁食宿。

國會高等法院法(一九五二年第三十五號法律)

請參閱關於選民分別代表法即一九五一年第四十六號法律的評述。

土人法律修正法(一九五二年第五十四號法律)

請參閱關於(城市區域)土人法律統一法即一九四五年第二十五號法律的評述。本修正法規定，土人如忽於完成其所派定的工作，或違抗其僱用人或任何管理人的合法命令，或出言侮辱或謾罵其僱用人或管理人，均構成刑事罪。本修正法授權土著勞工監督行使司法職務，得以簡易程序審判犯上罪行的土著勞工，並得科以二鎊以下罰金；此項罰金得

自工資中扣除。本修正法並授權政府得將部落全部或一部份遷往他處，同時又規定較以前更嚴格的辦法以管制土人進入城市區域、在當地居留、及將其驅逐出境事宜。在市鎮內居留已久的土人得因暫時失業而令其離開該市鎮。政府得宣告土人為“無業遊民”，將他送往勞役工場、勞役農場服勞役。

土人(廢止通行證及統一證明文件法)法(一九五二年第六十七號法律)

本法標題名不符實。雖然本法廢止了若干已失實用價值的旅行通行證，實際上卻在加強發揮整個通行證制度效能，從而使管理土人工作更為切實有效。依本法規定，土人必須備帶一種“查考證書”，內載其身份號碼、詳細資料、照片、納稅收據、僱傭契約等。土人在任何時間如遇查詢必須繳驗這種證書，否則便犯刑事罪。本法規定設立土人事務中央資料局，負責收集查考證書所載關於土人的全部資料，並將土人的所有指印歸類。

公共治安法(一九五三年第三號法律)

本法及一九五三年刑法修正法的用意專在壓制非歐洲人因反對國民黨政府的不公正法律而起的騷動及消極抵抗運動，並將非歐洲人所有的殘餘人權剝奪淨盡。

依據公共治安法，總督有權在任何時間於其認為公共治安或維持公共秩序受嚴重威脅時，宣佈聯邦全境或其任何部份處於緊急狀態。緊急狀態宣佈後，總督得頒佈條例，其效力與法律同。這些條例的內容可包括授權特定人員或機關制訂規則、命令、細則，並對違反任何條例者訂定罰則，處以刑罰。公共治安法規定，總督得對聯邦境內不同地區或不同種類的人，分別制定不同的條例。本法尚有一項非常條款，內規定緊急條例的效力得追溯四日，其用意使警察、軍事機關或主管人員所實施的非法行為成為合法。本法在這方面所設唯一例外規定是，凡於實施時依法不受懲罰的行為或不行為，緊急條例不得將其規定在懲罰之列。本法旨在對非歐洲人以和平而有紀律方式所實行的消極抵抗運動，加以嚴厲的壓制。其實國民黨政府依據各項土人法律，諸如懲治聚眾暴動法及取締共產主義法等，已經握有非常廣泛的權力了。

刑法修正法(一九五三年第八號法律)

本法是國民黨政府為對付消極抵抗者而制訂的第二項法律，其中規定，任何人如“因對任何法律表示抗議、或因支助任何反對法律運動、或因支助任何

廢止或變更法律運動……”而經判定犯任何罪行者，應受嚴厲的處罰、即三百鎊以下罰金、或三年以下有期徒刑、或十記以下鞭撻、或各刑併科。凡“勸使、慫恿、教唆、命令、協助、或誘致任何人或一般民衆”犯罪以示對某項法律抗議或支持任何運動者，亦得處以同樣的刑罰。收受金錢或其他物件以圖援助任何運動的行為亦經規定為須受嚴厲處罰的罪行。

本法的制訂，顯然並不作為一種應急措施，而是在南非法中增了一項法律，其目的在永遠箝制非歐洲人反對“種族隔離”法律的言論。以鞭撻懲罰政治犯是任何文明國家聞所未聞的。

一九五三年土著勞工(爭端調解)法案

本法案旨在不准非洲籍勞工享有組織工會的權利，並且不准他們享有罷工的權利；依本法案規定，他們罷工係屬犯罪，得科以五百鎊以下罰金、或處三年以下有期徒刑、或兩刑併科。

(b) 行政上的歧視措施

(i) 公務機關

聯邦政府已發動一項有系統的運動，謀以白人接替在政府機關服務的非白種人。迄今為止，非歐洲人在政府機關中僅得擔任低級的職位。現在連這類職位都不准他們擔任。一九四九年間，總理辦公廳下令以歐洲人接替在公務機關任職的土人；結果有很多在政府各部門服務達十年至三十五年之久的土著清潔工人接到解僱的通知。

一九四九年九月間，政府決定此後在聯邦常備軍中服役的非歐洲人以非戰鬥員為限。他們祇准充任廚子或其他助理人員。他們的服裝與軍人制服不同。他們的身份要比國防部隊中歐洲人的身份低得多。他們不按軍階任命，而照職務定名，諸如雜役、守衛、司機等。聯邦政府且已將南非聯邦常備軍屬下的好望角混血種人團隊解散。

(ii) 營業執照法令

依據這些法令，主管官署得在納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省內，拒絕發給印度人營業執照或不准其展期，而不必敘明任何理由。小販的執照往往無緣無故而不准其展期，即使申請人幾十年來始終保持清白的紀錄也無補於事。

(iii) 各種族會員混合組成的文化團體

聯邦政府於一九五一年十月間決定，凡文化團體其會員、聽眾或觀眾係由各種族份子混合組成者，

政府不再發給資助金。這項決定已影響到許多從事促進種族間諒解的文化團體，其中包括有青年會、國際俱樂部、開普敦公民資格研究會、開普敦 Labia 劇院、基督教教育協進社、以及若干辦理成人教育的組織。國際現代音樂社南非分社拒收政府所撥的二百五十鎊津貼，因為這項津貼係以該社不得招待各種族混雜的聽眾為條件。該社主席表示，該社社章禁止劃分膚色界限。政府撥給南非藝術協會的一千鎊津貼也附有一個條件，即“不准歐洲人與非歐洲人混雜的觀衆參加該協會所主辦的展覽會或其他活動”。據政府的正式通知書稱，“凡向全國成人教育諮詢會領得津貼的公益組織都必須提出這項保證”。

最近，南非種族關係研究會函請土人事務部長接見該協會的代表團以商討關於召開常年會議事宜。代表團由歐洲人數名及非洲人 Prof. D. D. Jawabu 一名組成。該部長答覆說，他寧願分別接見代表團中的歐洲人與非歐洲人。

(iv) 郵局

聯邦境內郵局設有各別的入口處及櫃臺，分供歐洲人與非歐洲人之用。一九五二年間，郵電部長宣佈擬採種種措施以謀在開普敦郵政總局及好望角省其他四十所郵局內隔離歐洲人與非歐洲人。聯邦共有一千二百五十所郵局，其中有八百四十七所實施“種族隔離”。脫蘭斯瓦爾省國民黨大會曾於一九四九年九月通過一項決議案，主張在電話間內也實施“種族隔離”。該決議案稱，“歐洲人與土人竟使用同一架電話，豈不可恥”。此後，若干郵局內即設有各別的電話間。在郵局中，歐洲人向例有優先權，並且受到比非歐洲人優惠的待遇。

(v) 交通工具

非洲人不得搭乘歐洲人的公共汽車、電車及出租汽車。在分設歐洲人與非歐洲人座位的公共汽車中，上好的座位都留給歐洲人，而非歐洲人祇能坐堅硬而不舒服的座位。

據一九五〇年十二月七日從約翰尼斯堡發出的一篇新聞稿稱，南非航空公司所僱用的空中女招待員接到警告說她們沒有嚴格遵守膚色上的界限，以後必須這樣做。一套新頒發的指示稱，非歐洲人所用的頭巾用畢即須更換，並送交“衛生消毒或乾洗”，而不像歐洲人用過的物件那樣祇須經過尋常的洗滌即可。一俟飛機降落，非歐洲人旅客離開座位後，空中女招待員即須在非歐洲人用過的一切物件上附一紅條。在盥洗室內，空中女招待員不得再放置毛巾，

而必須改用特種的紙巾，“因為歐洲人與非歐洲人旅客有使用同一條毛巾之虞”。

(vi) 公共場所

非洲人——所有非歐洲人莫不同然——不得進入歐洲人的娛樂場所。歐洲人的電影院、劇場、遊戲場、公共消遣場所以及公共圖書館都不准他們進去。

(vii) 電梯

在某些建築物內，電梯附有“歐洲人專用”的標記，非歐洲人不得乘用。一九四五年十一月間，約翰尼斯堡市議會頒佈一項建築章程，其中規定凡興建四層以上建築物的計劃必須載明有各別的電梯分供歐洲人與非歐洲人之用，否則即不予核可。

(viii) 醫院

非歐洲人不能入歐洲人的醫院治病。即使在非歐洲人的醫院中，非洲籍或非歐洲籍醫生也不得醫治其本種族的病人，以免歐洲籍護士受其指揮。聯邦政府發給非洲籍醫科學生的獎學金，附有一項特定條件，即他們在行醫期間無論如何不得醫治歐洲人。

聯邦衛生部最近宣佈，政府機關中並無任何職位可供非歐洲籍醫生應徵。有三個具備醫生資格的印度人，因不能謀得駐院實習醫生的職位（按擔任這個職位乃是許可註冊行醫的先決條件），曾籲請醫學協會協助。據答覆稱，由於醫院中有白種護士，遂不可能派非歐洲人為實習醫生，因為護士都不願在非歐洲籍醫生手下工作。結果，具備醫生資格的非歐洲籍醫科學生因不能完成其實習階段而不克開業。

聯邦政府擬向本屆國會提出一項法案，規定在聯邦全境鐵路及郵局、市政廳、醫院、運動場等公共場所內實施“種族隔離”。

(ix) 教育及居住

非歐洲人在教育及居住方面所受的種種限制及歧視詳見隨文附送名曰“南非聯邦內非白人權利所受限制”的小冊子。

(c) 社會上的“種族隔離” 非人待遇

非洲土人及其他非歐洲人非但不准享有政治權利及經濟機會，而且在社會上也不論個人的身份或成就如何，一概被當作劣等人看待。非洲人持身處

事必須時時對白人表示適當的尊敬，因為白人是屬於主宰種族。如果不然，他也許會即時受到白種流氓的凌虐。有時，單是因為非洲人衣冠楚楚，就可能激起白人在種族上的妒忌心理以及強暴的挑釁行為，也可能使這個非洲人受到警察注意。

白種人的流氓行為意在“壓制土人不許抬頭”，並使土人永久有懷自卑感。在聯邦境內，非法毆打及殘酷虐待非白人的情事層出不窮，似致開普敦的首席判事於一九五二年七月十七日在南非警察授勳典禮席上發表演說稱，“最近有許多警察被傳到法院受審，這件事使得愛護警察的人感到痛心……不要忘記，即使牲畜也有不受虐待的權利。納塔爾省的美以美派教會會議曾於一九五二年八月九日通過一項決議案，要求採取有效的警戒措施，以防獄吏毆打土著囚犯，並防警察毆打被告土人。於此不妨就警察及其他政府當局對非歐洲人的待遇，舉出幾件典型的實例。

一九五二年七月間，有一個三十七歲的非洲人 Mr. Griffith Zanzile 被兩個偵探毆打；他們用腳踢他的腹部及腰部，又用一條橡皮管抽他的頭部、肩膀、手臂及背部。他向法院控訴說，他數不清挨了幾下打，祇知道有許多下。

另外有一個名叫 Johanna Skozena 的非洲籍婦女曾向 Germiston 地方的判事申訴三個警察局偵探毆打她的情形。“我被帶到看守所內。在那裏，Van der Merwe 先用一條橡皮管縛着我的頸子周圍，然後抓住橡皮管的一端，並由另外一個警察抓住另一端，向着外面拉，使得我透不出氣；這樣我就暈迷過去。當我甦醒過來時，Van der Merwe 還正在用橡皮管抽我的肩膀和身上其他部份。Van der Merwe 叫我趕緊祈禱，因為這是我的末日到了”。

倫敦每日快報駐約翰尼斯堡的新聞探訪員最近曾就聯邦境內一處勞役農場的情況，作如下的報道。有一個警長在視察約翰尼斯堡附近一處農場時發現有一百零六個非洲籍勞工穿着粗布衣服在田中工作，其中有五十人身上及腿上傷痕纍纍。農場上有一間鎖閉的房間，外表上完全與監獄無異；這個警長發現裏面關着其他一些非洲人，也穿着粗布衣服，而且其中三人遍體鱗傷。在旁邊一間房間裏，他發現有許多鞭子和棍子。有一個南非農夫和他的兒子因對非洲籍勞工夜間用鑲銬困縛，白天予以監視，先後將三個星期，而被判犯毆打該勞工之罪。他們被判罰金五十五鎊。判事曾批評說，“你們將這個土人在夜間用鑲銬困縛起來，白天加以監視，來防止他逃走。這是公然侵害人權。你們做夢都不敢如此對待歐洲人的”。

一九五三年四月十四日從約翰尼斯堡發出的另外一篇新聞報道曾述及有一位法官如何要想查明何以某些白種警官未因縱容並核可在警察局內對某一非洲人施用酷刑而受訴究。法官 Mr. Selke 在（納塔爾省） Pietermaritzburg 地方聽說有三個非洲籍警察將一個非洲人趁他在蹲坐之際加上手銬，予以逮捕。他們在他的大腿下放一塊木頭，然後將他從地上抬起，繞着圈子旋轉。這個非洲人在樹上吊了三天，吊鏈的一端結在樹枝上，另一端縛在手銬上。他的手臂高舉在頭上，兩腳幾乎碰不到地。有一次，他接連在樹上吊了二十四小時以上。

這三個酷吏後來經判事判罪，兩人各處徒刑三月，其餘一人處徒刑四月及杖刑。他們的上訴經法官駁回。法官說，祇有非洲人纔受檢舉，這是不對的。

受審訊的消極抵抗者也同樣受警察當局虐待。有一批志願參加消極抵抗運動的非洲人從勞役農場釋放出來後說，他們在那裏奉命做笨重的勞力工作，從早上七時到中午十二時並無間歇，然後纔有三刻鐘休息時間，接着一直做到將近晚上五時。據他們說，在這段期間，他們不斷受看守人毆打。他們奉命在深至腰圍的水道中做築堤工作，而當他們在作工時，看守人“把他們的頭推在水裏”。有幾個志願參加消極抵抗運動者稱，治療囚犯的醫藥設備品質不良，數量稀少，甚至毫無。可靠的人士曾證明他們所稱各節確係事實。著名的英國教會牧師 Rev. Trevor Huddleston 在最近一次談話中稱，“我個人很相信，近來確有好幾起虐待那些因與白人反抗運動株連而下獄的消極抵抗者的情事……我曾經親自和這些消極抵抗者會談；我不相信他們所說的事件是虛構的”。

警察曾迭次犯因強姦其所逮捕的非白種婦女罪，毆打囚犯，乃至殺人而經判定有罪。國民黨政府非但不採嚴峻的措施以杜絕這類暴戾的行為，反而寬恕這類行為，甚至予以鼓勵。

一九五二年七月十九日，兩個鐵路驗票員在法院中被控毆打 George Mzikayasi，即用軋票的藟子打他的咀巴，用腳踢他的腿，並且幾次用拳頭毆擊他的臉部和身體。驗票員之一對 Mzikayasi 說：“你居然以白人自居，你以為你聰明？”Mzikayasi 向法院申訴說，他因被踢而折斷了踝骨。當他躺在地上滾向靠近月臺的柵欄時，他受拳打腳踢。後來有另外一個穿制服的白人從火車後面過來，也對躺在地上 Mzikayasi 拳打腳踢。

在南非，白種平民也常常單憑非白人“無禮”及不知守“本分”為理由，而私自對非白人加以懲罰及毆打。在幾年以前，有一個服裝良好的非歐籍僕役在等電車時受兩個白人襲擊及毆打，以致傷重斃命。這兩個白人向法院申辯說，他們看到他穿良好的服裝，尤其是戴着手套，所以感到忿怒。

Cape Times 曾在一九五三年三月三日出版的一期中刊載一段消息，敘述某一歐洲人如何將一瓶溶劑倒在一個非洲土人口中，灌入他的喉嚨，然後用火柴燃點，使得他着火。Rangariyayi 是 Bulaway 市立工場所僱用的技工助手；在二月十四日那一天，當他正在忙於用瓶中的液洗刷曳引機時，他的同事 Arnold Longworth 走到他的附近。“Longworth 拿起瓶子，將一部分液體倒在我的嘴裏，一直灌到喉嚨然後燃點一根火柴，放在我的臉上。他隨即跑走。我用羊毛衫擦臉，想把火撲滅”。這個土人在左臉和耳朵上有好幾處大塊的火傷，在背部和手臂上有較輕微的火傷。他還受到驚嚇。傷處危及他的生命，而且他臉容被毀，難免永留疤痕。

“白人”以毆打非洲人作樂也是常有的事。約翰尼斯堡“星報”曾在一九五二年十月十六日社論中述及另外一件典型的事例。“昨日，Springs 地方法院宣判三名二十歲開外的白人有罪，其罪狀為在今年八月間星期六晚上無故毆打公路上的五個土著男子和一個土著婦女。根據證據可知，其中五個土人當時係從 Springs 出發在主要公路上安穩地騎着自行車，途中忽受白人阻攔及毆擊，以致身體負傷，自行車被損壞。第六個土人出而干涉，也被毆打。被告說不出理由來替他們自己辯護；判事據理宣告他們的行為‘完全是流氓作風’”。在此情形下，法院祇判處他們十五鎊罰金，或三十天徒刑，可見是相當寬容了。

在南非，非歐洲人的生命簡直毫不值錢。約翰尼斯堡至 Vereeniging 的道路邊一處農場的所有人 Mr. C. R. Pantell 曾豎立一塊告示牌，警告土人、印度人和混血種人說，倘若他們在夜間進入農場地區，一經武裝守衛發覺，便鎗殺勿論，而且他們的屍體會給予野犬吞噬。國會中代表土人的議員 Mr. S. Kahn 曾質詢政府是否已注意到這塊告示牌，是否擬對農場所有人這種訴諸暴力的威脅提起公訴，以及是否擬採適當步驟將這塊告示牌撤除。警察總監答覆 Mr. Kahn 稱，這塊告示牌並不違法。

非歐洲人不論身份如何，都不能在歐洲人的旅館內住宿。歐洲人家庭並不以平等地位接待他們。非歐人不敢敲歐洲人房屋的前門，而必須從後門出入。

有些店舖甚至另設櫃臺，專供非歐洲人之用。在這些店舖中，非歐洲人必須等到所有歐洲籍顧客照應完畢後，纔臨到他們。

(iii) 巴基斯坦政府來文

U. K. 18/5/53

事由：南非聯邦政府的“種族隔離”政策在南非所造成的種族衝突問題

茲奉命請察閱一九五三年七月二十四日本國政府 No. U. K. 18/5/53 一函，並隨文檢附關於上開事由的備忘錄一件(另附副本一份)。

巴基斯坦政府秘書
(簽名) J. A. RAHIM

備忘錄

南非聯邦政府的“種族隔離”政策在南非聯邦所造成的種族衝突問題備忘錄

第一部分

引言

一、本備忘錄旨在以客觀態度敘述自一九〇九年即南非法通過及南非聯邦成立之時起至今多年以來南非聯邦政府一貫所採的種族歧視政策。巴基斯坦政府認為，以本備忘錄而論，可無須詳細闡述非白種人，特別是印度、巴基斯坦裔人(為行文方便計，以下簡稱為印度人)，歷來為反對他們所受歧視待遇而奮鬥的情形。因此，本備忘錄所側重者為聯邦政府種族歧視政策所涉各項法律的涵義(本備忘錄第二部分)，以及這項政策對於南非聯邦內非歐洲人日常生活的具體影響(本備忘錄第三部分)。本備忘錄結論部份簡述巴基斯坦政府對委員會目下所議問題的意見。

第二部分

一九五〇年至一九五三年間有關聯邦政府種族歧視政策的各項法律之涵義

一、一九〇九年南非法。本法為建立南非聯邦的法律，亦可視為聯邦內種族隔離政策的濫觴。本法禁止非歐洲人充任參議院或眾議院的議員。在三省(脫蘭斯瓦爾、納塔爾及橘河自由邦)內，非歐洲人不准行使選舉權。這三省的非歐洲人同樣地無權參加省議會議員的選舉，或充任省議會議員。

二、鑛場及工廠法（一九一一年第十二號法律）及鑛場及工廠修正法（一九二六年第二十五號法律）。本法禁止土人及印度人在鑛場或使用機器的工廠內擔任某技術性或管理方面的職業。

三、土著勞工管理法（一九一一年第十五號法律）修正至一九三三年止。本法規定管制勞工代表及招募土著勞工的辦法。依本法規定，土著勞工如擅離工作場所、或不到場作工、或不履行其僱傭契約的規定，均視為犯刑事罪。

四、移民管理法（一九一三年第二十三號法律）。本法授權內政部長對亞洲人根據其種族身分加以歧視。依本法規定，凡亞洲人均屬“禁止移入者”。

五、土人土地法（一九一三年第二十七號法律）。本法禁止土人在若干稱為“劃定”土人區域的限制區域以外購買、租用或取得任何土地。違反此項規定構成刑事罪。

六、鐵道及海港之管理管制及經營法（一九一六年第二十二號法律）。本法授權鐵道管理局得保留車站房屋（包括廁所在內）、任何火車或車廂專供特定種族之用，或規定得使用這些設備者以特定種族之人為限。此項規定使鐵道管理局得以對歐洲人與非歐洲人加以差別待遇。

七、（城市區域）土人（法律統一）法（一九四五年第二十五號法律）。原有的（城市區域）法係一九二三年間通過，用以替代各省關於土人進入城市區域及在該區域內居住事宜的法律。一九四五年間，聯邦國會制定（城市區域）土人法律統一法，嗣後復陸續通過各項修正法。本法及其各項修正法的目的是在按照白人需要勞工的情形，規定土人進入城市區域以及在此區域內逗留及居住的管制辦法，而毫不顧及土人自身的需要或謀求發展的願望。

八、竊盜牲畜治罪法（一九二三年第二十六號法律）及竊盜牲畜治罪法修正法（一九四二年第十六號法律）。本法對竊盜牲畜罪科以嚴厲的刑罰。本法規定“不問何人”均有非常的權力，無需拘票即可將其認為有犯本條所稱罪行的相當嫌疑者逮捕。此項權力旨在備供歐洲人之用，而本法各項規定主要係以非歐洲人為對象。

九、勞資協調法（一九三七年第三十六號法律）。本法原係一九二四年間通過，旋經於一九三七年間修正。本法所載的“受僱人”定義將土人除外；是以土人不得享受本法為工人所規定的一切利益及保障。土人的工會既不予登記，又不予承認。他

們因而不能與僱用人談判，或從事罷工以謀革除其疾苦。事實上，他們從事罷工係屬違法；如果他們曠工，便是犯刑事罪。

一〇、工資法（一九三七年第四十四號法律）。本法具載確定各項職業工資額的辦法，但並不適用於農業、園藝、畜牧或林業方面的工人，亦不適用於私家所僱用的僕役。依本法規定，一俟某項職業的工資額確定、最低工資率釐訂後，僱主如給付少於最低率的工資，即屬犯罪。但揆諸實際，本法成了阻止非歐洲人擔任工資較高職位的有效措施，因為以這類職位而論，白人僱主寧可僱用白種勞工，而不願僱用土著或其他非歐洲籍勞工。

一一、土人納稅及發展法（一九二五年第四十一號法律）。依本法規定，每一土著成年男子每年須繳人頭稅一鎊及茅舍稅十先令。如果他不繳這兩稅，便是犯罪；不但如此，而且如果他在日夜任何時間遇有稽查而不繳驗納稅收據，亦屬犯罪。此外，土人尚須繳納部落捐稅。這幾種稅是土人身上苛重的負擔，其用意在逼使土人離開部落區域替白人作工，靠低微的工資來繳納這些稅款。

一二、（脫蘭斯瓦爾及納塔爾）（主僕法修正法）（一九二六年第二十六號法律）。南非每省各有其主僕法，但其中規定大同小異。本法修正脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省分別施行的主僕法。歐洲種農民向例准許土人耕作一小塊土地以維生計，藉以換取土人的勞役。這類土人稱為佃工。依本法規定，佃工允服勞役的協議構成主僕間的僱傭契約。土人如不遵守這項書面、口頭或默認的契約，便是犯刑事罪。工資按日計算的受僱土人亦可同樣論罪處罰。

一三、土人管理法（一九二七年第三十八號法律）。本法規定土人事務的“管制及管理”辦法，並將甚為廣泛的管轄土人的權力授予行政當局。總督是全體土人的最高首長，祇須頒佈公告而不必經過國會立法手續即可制訂關於土人的法律。依照最近所頒佈的條例，土人不准舉行會議；凡直接或間接唆使土人違抗任何法律者，須受嚴重的處罰。

一四、老年養卹金法（一九二八年第二十二號法律）。本法規定給付老年養卹金辦法，但受益人以白人及混血種人為限，土人及印度人不在其列。即在白人與混血種人之間，也還有差別待遇，因混血種人所得養卹金額較白人所得者為少。

一九四四年間，本法所規定的各項利益經依據養卹金法修正法，即一九四四年第四十八號法律，推廣至印度人及土人。但是，養卹金額視種族而多寡不等的規定依然存在。

一五. 酒類法 (一九二八年第三十號法律)。本法禁止以酒類供給土人。在好望角以外各省，以酒類供給印度人亦受禁止。在脫蘭斯瓦爾省及橘河自由邦，對混血種人亦不得供給酒類。

一六. 婦女選舉權法 (一九三〇年第十八號法律)。本法將選舉權推廣及於聯邦所有各省全體歐裔成年婦女。非歐洲人僅能在好望角省一省內享受選舉權，但非歐洲種婦女則即在該省亦不得享受此權。

一七. 選舉權法修正法 (一九三一年第四十一號法律)。本法將選舉權推廣及於所有各省全體歐裔成年男子，但並不將同樣的權利授予非歐洲人；即使好望角省內的非歐洲人亦無此權。

一八. 土人僱傭契約法 (一九三二年第二十四號法律)。本法再度修正脫蘭斯瓦爾省主僕法。依本法規定，除非土人交出一項由他本人或監護人居住地地主歐籍農民出具的文書，表示准許他訂立僱傭契約，任何人均不得僱用這個土人，任何官員亦不得發給他通行證或諸如此類的證件。不遵守這項規定便是犯刑事罪。這項規定使土著佃工和他的一家大小幾乎成爲歐洲人的奴隸。

勞務契約的性質在本法第五節(二)中表現得很清楚，內規定：“不論任何其他法律規定，凡佃工契約無論其存續期間如何或在何地點訂立，均不得以此項契約未按特定方式或格式締結之理由而視爲無效”。事實上，白種農民的話就是法律。本法並規定，犯本法所稱的若干罪行者，以鞭撻處罰之。

一九. 盲人救濟法 (一九三六年第十一號法律)。本法規定給付盲人養卹金的辦法，但受益人以歐洲人或混血種人爲限，土人及印度人不在其列。在歐洲人與混血種人之間，亦復有差別待遇，因混血種人所得款額較歐洲人所得者爲少。

二〇. 養卹金法修正法 (一九四四年第四十八號法律) 及 養卹金法修正法 (一九四八年第四十一號法律)。養卹金法修正法，即一九四四年第四十八號法律，將養卹金的利益推廣於土人與印度人，但依然根據種族而規定多寡不等的養卹金額。

二一. 土人代表法 (一九三六年第十二號法律)。本法剝奪好望角省土人的普通選舉權，另行規定該省土人有權選舉三名歐洲人爲衆議院議員。聯邦全境內土人依本法有權選舉四名歐洲人爲參議院議員。本法並規定設置土人代表議會，其性質純屬備供諮詢而已。馬蘭政府在一九五一年竟將這個議會也予以撤銷。

二二. 土人信託基金會及土地法 (一九三六年第十八號法律)。本法設置一機關，稱南非土人信託基金會，負責管理經劃定及開放供土人使用的區域內土地。該基金會依本法有權另行收購七百二十五萬荷畝 (morgens) 以下的土地以供土人使用。該基金會照規定應在五年之內以聯邦政府所撥的基金購得這些土地，藉以作爲南非歐洲人與土人間土地劃分問題的總解決。好望角省土人原來有權購買劃定之土人區域以外的土地，此後已被剝奪此權。

增撥土地的提議乃是依土人代表法 (一九三六年第十二號法律) 削減好望角省土人選舉權的交換條件。自本法通過迄今雖已多年，移轉予土人信託基金會的土地面積卻連當初所說允諾者的一半還不到。縱使全部土地均經移轉，土人所可使用的土地總面積也不過佔全境土地百分之十四左右，而土人人口卻佔全國總人口約百分之七十。

二三. 武器及軍火法 (一九三七年第二十八號法律)。依本法規定，非經司法部長許可，不得發給非歐洲人武器執照。

二四. 土人法律修正法 (一九三七年第四十六號法律)。本法內容包括禁止土人取得土人區域以外的城市區域或鄉村區域土地，以及限制土人進入及佔用城市區域內的房屋。本法並授權政府，得將設在城市區域內土人居留區、村莊或寄宿舍以外地點主要係供土人之用的娛樂場所、學校或社會予以封閉。

二五. 土人納稅法(修正法) (一九三九年第二十五號法律)。本法規定，凡是被控交不出人頭稅及茅舍稅收據的失業土人，土人事務專員得強迫他就業，替任何僱用人服務。倘若他失掉或離棄這項職業，須受處罰。

二六. 殘廢濟助法 (一九四六年第三十六號法律)。本法規定發款濟助身體殘廢或心神喪失者。此項濟助金得發給歐洲人、混血種人、印度人，亦得發給土人；但對於土人，本法適用範圍及施行日期須由土人事務部長以公告定之。

本法所規定的濟助金數額，隨種族之不同而多寡不等，以歐洲人所得者最多。

二七. 亞洲土地權法修正法 (一九四九年第五十三號法律)。本法內容包括禁止脫蘭斯瓦爾省印度人及亞洲人藉繼承非亞洲人遺產而佔用不動產，但經主管部長根據土地權委員會報告而特許者，不在此限。該委員會所負職責爲就其擬在某些條件下撥供亞洲人佔用的區域，提具報告。

二八. 養卹金法修正法（一九四八年第四十一號法律）。本法修訂各項養卹金數額，但對各種族領受養卹金者仍有差別待遇。

二九. 失業保險法修正法（一九四九年第四十一號法律）。一九四六年失業保險法對各種族工人並無歧視，但其一九四九年修正法修訂“繳納保險費人”的定義，將每年工資數額在一百八十鎊以下的土人除外。此項限制卻不適用於歐洲人及其他工人。由於此項限制，所有土人幾乎都不能享受本法所規定的利益，因土人中工資超過這類數額者人數極少。

三〇. 鐵道及海港法修正法（一九四九年第四十九號法律）。本法規定新的歧視辦法以限制各別種族使用不同的火車站房屋、火車、船塢、大小碼頭、飛機場等。

三一. 禁止異族通婚法（一九四九年第五十五號法律）。本法禁止歐洲人與非歐洲人通婚。在南非有住所的非歐洲人與南非白人的婚姻，縱使是在聯邦境外舉行婚禮者，在南非亦屬無效。

三二. 人口登記法（一九五〇年第三十號法律）。本法規定經常編製南非聯邦人口登記冊以及頒發身份證的辦法。所有的人均按照種族分類；各人的身份證上都註明所屬的種族。

三三. 種族分區法（一九五〇年第四十一號法律）。本法規定劃分各別種族區域的辦法。某一區域經以公告劃定為特定種族的“種族區域”後，該種族的人便祇能在該區域內取得或佔用土地房屋供居住、經商或就業之用。原來住在該區域內的其他種族居民必須遷離。本法的用意是要將非歐洲人從市鎮內已開發的地區以及商業中心區遷出。非歐洲人所分得的區域十九是在市鎮之外。本法對印度人特別有影響，因為他們不但喪失房屋及營業場所，而且他們的謀生之道亦遭剝奪。

三四. 取締共締主義法（一九五〇年第四十四號法律）。及取締共產主義法修正法（一九五一年第五十號法律）。本法對“共產主義”作甚為廣義的解釋，並賦予政府龐大的權力，得宣告某些團體為非法組織、某些人為共產黨黨員。政府依據本法並握有拘禁、驅逐出境及壓制公民自由的廣泛權力。這些權力的主要目標是在鎮壓非歐洲人的政治運動。

三五. 土著建築工人法（一九五一年第二十七號法律）。本法禁止僱用土人在城市區域內土人區以外地點的建築工程中擔任技術性工作。技術性工作的定義範圍甚廣，包括簡單的工作在內。

本法授權勞工部長禁止任何人僱用土人擔任技術性工作，連尋常修繕建築物的工作也在禁止之列。這些禁令都是為了維護白種勞工的利益而設的。

三六. 選民分別代表法（一九五一年第四十六號法律）。本法旨在好望角省的混血種選民從一般選民名冊中剔除，藉此剝奪他們在該省各選舉區內參加選舉的權利。本法另行規定將他們編入單獨的名冊，並規定他們有權選舉歐洲人四人為衆議院議員及省議會議員兩人，後者得由混血種人充任。本法業經南非最高法院上訴庭裁定為逾越一九〇九年南非法“保障條款”的規定範圍，從而宣告無效。但南非政府依然企圖將混血種選民從一般選民名冊中剔除。南非政府的論據是，混血種人的教育日見普及，具有選民資格者愈來愈多，以致危及白人的至上地位。

三七. 班圖族當局法（一九五一年第六十八號法律）。本法撤銷依一九三六年土人代表法所設的土人代表議會，另行規定設置部落、區域及領土三級當局。部落議會議員的任命方法須由總督決定。區域議會議員或由選舉產生，或自酋長、頭目及部落議會議員中遴選。領土議會議員自區域議會議員中選出。土人事務部長如認為某一議員曠怠職責，或為土人利益着想認為合宜時，有權撤銷該員的任命。事實上，將來這些機關的議員並不能由土人以民主方法選出，而直將完全受官方的操縱。

三八. 土人法律修正法（一九五二年第五十四號法律）。本修正法規定，土人如怠於執行其所派定的工作，或因服用上癮藥物或酗酒以致不克勝任其工作，或抗拒其僱用人或任何管理人的合法命令，或出言侮辱或謾罵其僱用人或管理人，均屬犯刑事罪。

本修正法授權土著勞工監督行使司法職權，得以簡易程序審判犯上述罪行的土著勞工，並得科以二鎊以下罰金；此項罰金得自工資中扣除。

本修正法並授權政府得將部落全部或一部份遷往他處。

本修正法又規定較已往更嚴格的辦法以管制土人進入城市區域、在當地居留及將其解送出境事宜。在市鎮內居住已久的土人得令其遷離該市鎮。政府並得宣告土人為“遊手好閒者”，將他送往勞役工場或勞役農場服役。

三九. 刑罰法修正法（一九五二年第三十三號法律）。本修正法限定對犯某些罪行者必須處以鞭撻刑罰。

本修正法係以土人為對象，當初所以通過係基於下述論據，即徒刑對土人而言並不痛苦，因在監獄中，土人至少可不愁食宿。

四〇. 國會高等法院法（一九五二年第三十五號法律）。本法規定由國會——兩院聯席會議——行使法院職務以覆核最高法院上訴庭的判決。制訂本法的目的專在推翻上訴庭關於宣告選民分別代表法為無效的判決。

四一. 土人（廢止通行證及統一證明文件）法（一九五二年第六十七號法律）。本法依規定，土人必須備帶一種“查考證書”，內載其身份號碼、詳細資料、照片、納稅收據、僱傭契約等。土人在任何時間如遇檢查必須繳驗這種證書，否則便犯刑事罪。本法並規定設置土人事務中央資料局。

四二. 公共治安法（一九五三年第三號法律）刑法修正法（一九五三年第八號法律）。根據這兩項法律，聯邦政府握有空前的權力，可用以箝制非歐洲人的言論。刑法修正法規定，任何罪犯其犯罪目的為對某項法律表示抗議、或為贊助任何反對法律運動、或為表示贊成對某項法律之施行或執行加以變更或限制者，須受嚴厲的處罰。該修正法並規定，凡被判曾犯勸使、慫恿或教唆他人參加此項運動之罪者、或被判曾犯供給或籌募金錢以援助此項運動之罪者，甚至須受更嚴厲的處罰。

本法的用意是要用殘酷的手段鎮壓非歐洲人要求廢除他們所受限制或爭取政治權利的運動。

第三部分

種族歧視政策對南非聯邦內 非歐洲人生活的影響

本部分擬將聯邦政府種族歧視政策所發生的各種影響，分別歸納為政治、經濟及社會權利的限制三類。這裏擬專行論述非歐洲人個人日常生活所受的種種限制，故不敘及上一部分所已論列的有關法律。

一. 政治權力的限制

非歐洲人既不能充任聯邦眾議院議員，也不能充任聯邦參議院議員。事實上，根據明文規定，祇有取得聯邦國籍的歐洲人才有充任議員的資格。非歐洲人因此對聯邦政治事務，毫無表示意見的權利。

在聯邦四省中，僅好望角省一省的非歐洲人得享一些備受限制的選舉權。在其餘各省內，非歐洲人根本不能在選民名冊上登記。

批評政府所採不公平政策的自由大受限制；實際上，這類批評業經宣告為構成刑事罪。

二. 經濟權利的限制

(a) 就業。非歐洲人通常不准從事技術性職業。他們往往不能獲准加入工會、或受工會保護。非歐洲人由於缺少教育的機會（參閱下文教育權利的限制一節），幾乎無法受到技術性職業的訓練。這一方面職業因薪水較高，所以保留給歐洲人擔任。非歐洲人受固定的工資率拘束，因此不得不接受工資最低的職業。

(b) 營業。非歐洲人在營業及經商方面的出路非常有限，因為核發營業執照的官員及官署依據該國營業執照法令發給他們的執照為數極少，核發營業執照完全是權宜行事，其結果對非歐洲人不利。舉例言之，非歐洲人不得領取酒排間、酒舖或軍火經售商的營業執照。

(c) 不動產的取得及佔用。“種族隔離”或完全隔離政策自制定一九五〇年種族分區法之時起開始實施。雖然該法在名義上據說是公平對待南非聯邦的三部份人口，即白人、土人及混血種人，但其施行以來的實際效果是將該國人口分成三個種族集團，其中每一種族各有其指定的“種族區域”。各該種族祇能在其指定的“種族區域”內佔用土地房屋。在“各種族區域”以下地方，佔用權祇准與地主同一種族的人享有，而且所有權的移轉，除當事人雙方屬於同一種族者外，須經內政部長准許方可為之。

(d) 移民及省際遷徙。印度、巴基斯坦裔的南非國民並無省際遷徙的自由，其結果顯然有礙於他們在社會及經濟方面的進展。假使他們之中有人失業，那麼縱使在另一省份內有某項職業懸缺以待，他也不能進入該省。歐洲人卻毫不受這種限制。

三. 社會權利的限制

(a) 教育。歐洲學生的學校與印度、巴基斯坦裔學生的學校完全隔離。法律禁止後者進政府所辦的學校，因為這些學校是專為歐洲人而設。非歐洲種學童所進的學校有極大多數祇獲得“政府補助”，其校舍、設備及維持費全靠私人機關供給，僅教職員係由政府供給。但自一九四四年起，政府已撥款資助建築費的半數；土地則仍由私人方面供給。至於政府為歐洲人所設的學校，則一切均由政府供給。

雖然全國各地到處有專科學校，但其中極大多數祇收歐洲人學生。聯邦境內多數大學都堅決拒收亞洲種學生。

(b) 醫院、火車站、圖書館、交通設備及其他社會設施。這些社會設施方面的種族歧視已成為聯邦境內常見的現象。社會福利法令所規定的福利金數額視各種族而異。歐洲人所得者較印度人及混血種人爲多，後兩種人所得者則又轉較土人爲多。其他若干公共福利設施亦受同一種族歧視政策限制。

(c) 異族通婚。法律禁止白人與非白人通婚，並規定對主持這類婚姻儀式者的罰則。這類婚姻在南非聯邦內視爲無效。

第四部分

結 論

一。根據以上的簡要敘述可見南非聯邦種族衝突問題並非新的問題。南非聯邦政府成立以來即一貫推行“種族隔離”政策。這個政策的宗旨無非是在抹煞非白人在聯邦人口中佔大多數的事實而剝奪他們的進展機會，藉以永遠保持白人對於他們的優越地位。各方面事實顯然證明，由於歧視非白人的法律繼續存在，他們照理可望達成的正常發展已受阻礙。當初移殖到後來成爲南非聯邦的土地上的歐洲人要比土人或是被招募前往該國的印度人都較有技能及智識。這些種族混合在一起後，彼此在發展程度上原有的距離卻始終嚴格保持，甚至加深。

二。南非聯邦政府爲辯護其種族歧視政策起見，一向表示這個問題在本質上是一個國內問題，而且該政府所採各項措施的用意是爲了促進各個不同種族的分別發展。南非聯邦政府並且始終認爲，印度人因其所謂較低的生活水準，使得歐洲人在經濟上競爭方面處於困難的地位。

三。聯邦各種族之間在生活水準上原有的懸殊情形固然無可諱言，但決沒有理由來採取“種族隔離”政策以圖永遠維持這種懸殊情形。不同的種族未始不可能過其共同的生活，並且合力開拓一種新的局面，使各種族享受均等的機會，從而可以和平

相處而無虞某一主宰種族的剝削或統治。當今世界不乏這種由衆多種族組成的社會的例子，在這類社會中，各種族根據機會均等及自由的原則建立社會關係而能共享其利。

四。聯邦政府卻背道而馳，一貫制定各項法律以圖使土人、印度混血種居民始終處於儘可能最低的文化水準上。這些人民無權取得土地，被迫在隔離區域內過日，無法賺取一定數額以上的工資，並且被剝奪教育權、工會權及參政權。他們的人格尊嚴已因歧視措施而被貶損；在這些措施之下，他們不但連普通的公共設施都無法問津，而且變成了完全聽命於白人的附庸。

五。巴基斯坦政府認爲聯邦政府所推行的“種族隔離”政策造成了一種嚴重的情勢，這種情勢不但威脅世界和平，而且也是彰明違反聯合國憲章所昭示的關於人權及基本自由的根本原則。巴基斯坦政府相信，解決南非種族問題之道並不在於由一民族統治另一種族，而在於由各種族在平等與自由的基礎上互相合作。假使南非聯邦人口中非歐洲人的一部份繼續屈居落伍及奴役的地位，那麼該國社會、經濟及政治各方面的生活便不可能有融洽的發展。這一大部份人口如不克參加共同努力以謀該國的發展，必然會引起不幸的後果。在道義上，非歐洲人這一部份人口之有權反抗他們所受的限制，是無可否認的。這些人民在作此奮鬥以冀從白人統治下解放出來並謀造成有裨於進步及繁榮的生活狀況之際，可能訴諸挺而走險的補救方策。

六。反過來說，假使某一政策的宗旨是謀在特殊的範圍內使不同的種族各得其所、各取所需，那麼這種政策便足以促成一個進步的社會，使每一種族都能在其中按照各自的正當願望向前邁進。因此，南非聯邦政府不應該建立一種以“種族隔離”理論爲基礎的社會、政治及經濟體制，而應該正視今日世界的現實，改變其政策，使之符合聯合國憲章原則、國際輿論的趨勢以及時代的潮流。

附件肆

一九三六年及一九四六年各區域土人人口之性別分佈情形(單位千)

| 區域類別(依照一九四六年定義) ^a | 一九三六年人口 | | 一九四六年人口 | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 城市居留區 ^b | 166 | 190 | 369 | 379 |
| 其他都市區域 ^c | 234 | 156 | 339 | 243 |
| 都市近郊..... | 7 | 5 | 12 | 10 |
| 鄉區市鎮..... | 19 | 16 | 18 | 12 |
| 鄉區土人市鎮 ^d | 15 | 17 | 17 | 18 |
| 都市住宅區域總計..... | 440 | 384 | 755 | 661 |
| 歐洲人所佔有之農場 ^e | 999 | 1,055 | 1,107 | 1,080 |
| 亞洲人或混血種人所佔有之農場 ^f | 13 | 14 | 18 | 18 |
| 非為歐洲人、亞洲人或混血種人所佔有之農場 ^g ... | 43 | 58 | 73 | 95 |
| 國營農場 ^h | 8 | 6 | 40 | 28 |
| 農場區域總計..... | 1,063 | 1,133 | 1,238 | 1,220 |
| 信託基金會所屬土地之居留區及保留地 ⁱ | 1,006 | 1,414 | 1,080 | 1,516 |
| 其他業經授與信託基金會之土地 ⁱ | — | — | 15 | 22 |
| 信託基金會購置之土地 ⁱ | — | — | 54 | 72 |
| 傳教處所 ^j | 50 | 65 | 31 | 39 |
| 部落所有之農場..... | 56 | 68 | 81 | 108 |
| 土人私有之農場 ^k | 61 | 82 | 76 | 102 |
| 皇家土地..... | 63 | 67 | 31 | 40 |
| 土人區域總計..... | 1,236 | 1,726 | 1,369 | 1,898 |
| 鑽石採掘場..... | 15 | 10 | 8 | 5 |
| 工程隊..... | 41 | 2 | 42 | 3 |
| 鑛場園地..... | 371 | 16 | 417 | 21 |
| 工業園地..... | 103 | 11 | 106 | 16 |
| 市府所屬園地..... | 34 | 2 | 39 | 1 |
| 其他區域(包括鐵道及航業) ^l | 9 | 1 | 23 | 10 |
| 工業及其他區域總計..... | 573 | 41 | 633 | 56 |
| 各區域總計..... | 3,309 | 3,282 | 3,997 | 3,835 |

a 一九三六年之定義略有不同。一九三六年及一九四六年所指之區域不盡相同。下列附註說明一九三六年定義下之各區域，由此可知其與一九四六年所稱各區域不同之點所在。

b 一九三六年稱都市居留區。

c 一九三六年稱都市(住宅區，市地)。

d 一九三六年稱土人市鎮。

e 一九三六年稱歐洲人所有或佔有之農場。

f 一九三六年稱亞洲人或混血種人所有或佔有之農場。

g 一九三六年稱公司所有或佔有之農場。

h 一九三六年稱政府所有或佔有之農場。

i 一九三六年稱皇家保留地或居留區，僅列此一類，一九四六年人口調查則分列三類。

j 一九三六年稱教會保留地或傳教處所。

k 一九三六年稱土人所有之農場。

l 一九三六年稱其他區域。

第五章—“種族隔離”—所列舉之各項陳述錄要

(i) 國民黨於一九四八年三月二十九日發表之小冊：“國民黨對有色人種之政策”錄要

關於對待非歐洲人之政策問題，南非社會現有兩種不同的見解。一種是主張採取平等政策，凡是文明而受過教育的人，不分種族或膚色，一律在同一政治機構內享有同等權利，並須逐漸准許有資格運用民主權利的非歐洲人享有選舉權。

另一種是主張採取“隔離”政策，此種政策係由久居南非的歐洲人經驗得來，並係以基督教的正義與公道原則為根據。

隔離政策之目的在於保持並保護南非歐洲人為純粹的白種人，同時保持並保護土著各族的各自存在，使其將來可能在其本身區域內發展成為足以自立的社會，並激勵各種族的自尊自重及相互尊重的精神。

我們祇能在這兩種見解中擇定一種。我們如果不採取最後必使整個白種人陷於絕境的平等政策，就必須實施“隔離”政策俾使各種族的特性與前途俱獲保障，大家都有充分機會，各本自己理想，從事發展與自求生存，彼此間的利益既不牴觸，也不必將他人的發展當作自己的損害或威脅。

因此，本黨承諾切實予白種人以妥適之保護，而反對可能損害或威脅白種人繼續生存的任何政策理論或抨擊。本黨同時擯斥以歐洲人壓迫與剝削非歐洲人的任何政策，認為這與我們民族生命基礎的基督教精神相牴觸，且與我們的政策亦不能相容。

本黨認為在白種人與非白種人間確切實施“隔離”政策並在非白種人的各種族間推行此種政策實是保障各種族特性與前途的唯一基礎，有了此種基礎纔可導引各族發展固有的特性、才能及其神聖使命。

絕對禁止歐洲人與非歐洲人通婚。

非歐洲種族在其區域內可有種種發展機會，並可發揚其固有制度，擴展社會服務，俾使族中進步份子致力於本族的發展 (*volkeebou*)。國家政策的擬訂，必須以最後達成全境各族“全部隔離” (*algehele apartheid*) 的理想為依歸。

成立一個處理非歐洲人事務的常設專家諮詢機構。

國家對青年人的教養應予嚴密監督。本黨不容許外界干涉南非種族問題，也不能容忍外界對此問題作破壞性的宣傳。

本黨深願竭力鼓勵所有非歐洲人，以基督教作為生命之寄託，並儘可能協助教會完成此項任務。凡是破壞“隔離”政策及宣揚不合國情的邪說的教會與團體應一律予以取締。

混血種人之地位介乎歐洲人與土人之間。歐洲人與混血種人間及土人與混血種人間，不論在社交、住處、工業與政治各方面均須實施“隔離”政策。歐洲人不許與混血種人通婚。混血種人在其業已奠立基礎的區域內應予保護，免受土人不公平的競爭。

混血種人在參議院內應有歐籍代表一人，由政府委派熟悉混血種人事務的人來擔任。

目前好望角的混血種人可與歐洲人同列在一張選舉人名單內，並可與歐洲人一樣，選舉同一候選人，此種辦法殊欠妥善，必須廢止；混血種人在衆議院內應有三個歐籍衆議員代表他們。

此種代表混血種人的衆議員由混血種人代表會議選舉之。這些衆議員對下列事項無權投票：

- (一) 對政府表示信任與否，
- (二) 宣戰，
- (三) 變更非歐洲人的參政權。

政府內應設置一混血種人事務部。

混血種人在好望角省議會內應有歐籍議員三人為其代表，由混血種人代表會議選舉之。

混血種人代表會議設於好望角省，由混血種人社區按照現行行使選舉資格劃分之各選舉區選出之代表、混血種人事務部長及政府指派之代表組成之。混血種人社區在其本區域內自行設置議會並自辦公用事業，在較現有議會享有較大權力的議會體制內由彼等自行管理。

此外並須注意利用混血種人本身的力量來辦理社會、醫藥及福利事業，並儘量訓練他們自行解決其需要。

(ii) 一九五〇年四月十二日總理馬蘭博士在國會發表的演辭錄要

如果有人能夠做到地域上的全部隔離，即如果這是可以實行的話，那末，大家都承認這是最理想

的事情。這將造成一個理想的國家，但本黨的政策並非如此……在我們正式發表的政策聲明中從未提到這點。事實適相反，前幾次有人在衆議院中質問我們是否要想實行此種隔離，並指責我們旨在實行地域上全部隔離時，我曾說明在南非現有情況下，不能實行全部地域隔離，因為我們整個經濟結構主要是以土著勞工為基礎，我在競選演說中也明白提到此點。此種地域上的隔離是辦不到的，任何政黨如欲冒險進行不可能的事情，必然得不償失。政策應建築在可能成就的基石上。

我們對於此事的政策究竟是怎樣呢？假定歐洲人區域內的土人與歐洲人至少在某種程度內將繼續住在一起，那末，我們究應採取何種政策呢？

首先我們應該認真考慮土人大批湧入歐洲人區域的問題……我們正採取措取施而且業已採取措施，務期儘量制止此種有害的土人湧入情形，而同時又不妨礙歐洲人區域內勞工的供應。這就是我們的政策。據我所知，按照教會全國大會¹（Church Congress）的決議來採取行動是可以獲得進展的。經過相當時日我們可朝這個方向進行，但在着手進行前，必須完成許多準備工作；這方面最重要的問題是如何安置許多從未在保留區居住過的土人，他們向來住在歐洲人區域內，如果將他們送回原屬部落，那就要大量擴充土人保留區，撥給他們許多土地，否則現有保留區勢必過份擁擠……本黨從未聲明，也從未在任何正式文件內述及我們的政策是要全部隔離。

(iii) 一九五二年十二月三十一日總理馬蘭博士向全國人民廣播演辭錄要

現有“五個指向標指示我們如何為我們大家與我們的國家求取和平與幸福”。

一。我們生存在一個種族衆多的國家內，我們必須無保留地承認彼此都有生存權利。南非是我們共同繼承的財產，屬於我們大家。

二。我們必須創造並保持使各種族俱可安然保持並發展其特點的環境。南非各族居民彼此間決用不着堅壁清野，互防攻擊。

三。我們首先要承認大家都是南非的兒女，我們必須一心一意齊向南非效忠。

¹參閱荷蘭維新教會全國大會（Church Congress of the Dutch Reformed Churches）一九五〇年四月四日至六日發表的聲明。

四。整個南非必須保持其為西方基督教文化集團一員的純正性質，並以保護此種文化，不受外界攻擊，不為內部顛覆為天職。

五。我們除了相互關懷，彼此協助外，還要現實地認識各種族天然的差異及文化程度的距離。任何人不能否認此種區別確屬存在，而且還要繼續若干年代。跳過一個溝渠也許尚無危險。如欲跳過一個山谷，那就必死無疑。我們先要保持並保護我們現有的最高最好的一切，這不僅是為我們自身的利益着想，也是全人類的幸福所繫。

除了上面所說的外，解決南非種族問題端賴我們的手腕、決心與忍耐。南非與其他民主國家一樣，不同的政見總是免不了的。不同政見的本身並無何種害處。最後一定要由人民自作決定。我們在即將開始的這一年內又要再作此種決定了，讓我們大家決心遵照一個文明的、基督教國家所應有的誠懇、公正與豪俠精神，以高尚的方式來進行競選運動。

(iv) 一九五三年三月五日總理馬蘭博士在 Stellenbosch 所發表的演辭錄要

……由於發生了一種新的、危險的情勢，政府要請選民再度授權其實施“種族隔離”政策。政府的去留將取決於選民的此項授權。

現時最重要與最緊急的問題自是種族問題無疑。解決此問題之途徑祇有兩種——一是種族平等，一是實行種族隔離政策。種族隔離的觀念或其應用都不是南非特有的產物，更不是國民黨為了政治目的而創造出來的。整個世界幾乎無處不在實行種族隔離，包括作為西方文明搖籃的歐洲在內。

……歐洲人在南非至少應享有與非歐洲人同等的權利。他們都是從外面移去的，時間上也不相上下，而歐洲人還會阻止土人間多少已在進行的相互殘殺。

更重要的是歐洲人自行建立了一個南非國，他們已不再是普通移民。他們今日已經組成了他們自己的國家，這個國家是他們自己的唯一祖國。

歐洲以至全世界都已認為“種族隔離”是合於人情的明顯的正當的辦法。何以它在南非就必須被認為是莫大罪惡，受人詆毀呢？

每一個基督教徒誠然樂於遵奉教義，承認人在上帝面前一律平等，應該受到人的待遇，享有人的權利。但是，如何能用此項教義來支持選舉權的平

等，未免費解，而且，此事當然不能說到這裏即算爲止。

“種族隔離”的實施，也是根據上帝創造人類的需要——各種族，各膚色人種生來就有區別，通常也就構成了國別、語文及文化方面差異。

一般說來，不了解後一事實正與不實行前項理論一樣，爲害孰甚。這種情形常會引起磨擦，而“種族隔離”則可以造成友誼與合作。

此種不了解情形常時不免壓制比較落後種族所具自求發展的天性及能力，結果是藉口平等，而徒使這種種族蒙受損害。

“種族隔離”不論是從原則上或歷史背景來看，都不是暴虐政策。

事實適相反，“種族隔離”有如隔開毗鄰田地的鐵絲網，它雖是將兩地分隔，但不一定排除雙方正當的與宜有的接觸，而且雖使雙方相互受到限制，但同時可以有效保證彼此權利不受侵害。不僅如此，“種族隔離”並爲友誼與互助的最好保障。

反對黨正在竭盡力量攻擊“種族隔離”政策，藉使現政府垮台，但其自身對有色種族並無任何政策，而且事實充分證明了反對黨不會有此種政策。

本人充任國會議員已有三十四年之久，應能明瞭“種族隔離”一字之起源及理由。“segregation”與“種族隔離”二字在意義上原屬毫無區別。

最初大家使用“segregation”一字，General Hertzog 竭力主張實行隔離。史末資將軍雖未熱烈贊助隔離辦法，但原來亦未表示反對。

可是，史末資將軍的態度慢慢改變，經其土人事務部長的支持，曾發表演說，指稱隔離辦法不切實際。

國民黨爲了避免誤會，於是覺得有另用新名詞的必要。“種族隔離”一字由是開始流傳，其實這字甚至還含有平等的意思，不過是指在各自範圍內的平等而言。

有色人種問題實是南非所有問題中最重大與最嚴重的一個。所以，這問題在大選中理應凌駕其他一切問題之上……

(錄自：“南非”，第三三四三期，第六十五年，一九五三年三月十四日)。

(v) 一九五三年四月十五日國會選舉前夕總理馬蘭博士所發表之演辭錄要

馬蘭博士在呼籲全國對種族隔離政策團結一致時說，選舉向來是促成全國堅強並永久團結的最有

效方法。他說種族隔離是千萬人表示的真誠信念，而這些人並非國民黨黨員。它可能爲南起臺北迄肯亞的所有白種人社區指出一條所應採取的途徑。

他重提以前一再提過的話——“種族隔離”的用意雖是保障白種人的種族純潔並保持白種人的領導地位，但決不含有忽視或壓迫非歐洲人的意思。他暗示國民黨不反對與其他黨派合作解決有色人種問題，但必須以“種族隔離”爲解決基礎，否則該黨就無意於此種合作。他又說國民黨決計不與“自由主義份子及左派份子”談判或商議。

馬蘭博士繼續攻擊自由主義份子說：“此時外面有聯合國、共產俄國、半共產印度、英國工黨以及敵意報紙聯合一起，要想強迫我們同意種族平等，此舉將無異使白種人的南非整個自取滅亡。

“在南非境內，我們看到聲勢日大，目無法紀的自由主義者，以及大多避不出面，但暗中活動甚爲積極的共產主義者竟然響應此種外來的攻擊，我們眼見有人公然發動反抗一切歧視性法律的運動，甚至對由來很久的傳統法律亦表示反抗，以致引起暴動，發生野蠻行爲。

“此外，並因最近上訴法院的判決而發生了一種新情勢，即南非聯邦以及西南非全境所有火車上及路局建築物內的種族隔離辦法業已在法律上及事實上悉告廢止。對於此種不能容忍的情形唯有對內不受無法妥協的意見掣肘的強有力政府方能加以糾正。”

(vi) 一九四九年一月三十一日 Mr. Strydom 向國會發表之演辭錄要

南非現有二百五十萬歐洲人，而非歐洲人則幾近九百萬人，這問題的嚴重性顯而易見，無須加以申論。目前問題是我們能否保持我們的地位。我們坐在議院的這一邊的說：“當然可以，祇要遵照某些條件就是”。我此時提出其中兩個條件。第一個條件是各種族血統決不可混淆。我們之爲政府和國家，必須防止他國歐洲人與非歐洲人住在同一區域的那種混淆情形。第二個條件是無論如何我們決不能受人統治。歐洲人倘喪失膚色觀念，那就不成其爲白種人。南非境內，歐洲人居於少數者地位，祇有保持膚色觀念，然後方能繼續成爲白種人。假使一體看待，在日常生活及政治方面或其他方面不實行“種族隔離”，居住亦不隔離，那就無法保持膚色觀念。在此種情形下，歐洲人絕對不能保持膚色觀念。坐在議院那一邊的其他議員主張上述見解，他

們說我們這個國家是由一千二百萬人民組成的。假使他們認為這就是他們的國家，讓他們去這樣說就好了。不過，我要告訴各位，我們的國家卻不是如此。惟有繼續使歐洲人保持統治民族的地位，南非纔可繼續成爲白種人的國家；惟有我們有治理國家的力量，歐洲人努力保持其優越地位，我們纔能繼續使南非成爲白種人的國家。

(vii) 一九五〇年一月十八日土人事務部長
Dr. E. G. Jansen 對(開普敦)種族關係
協進社年會發表之演辭錄要

種族關係協進社如能不墮入公正調查南非種族關係者所易墮入的許多陷阱，那末各位未始不能大有貢獻於爲全國各種族覓得一合理的相處之道。

……概括說來，僅有兩種思潮值得考慮……一種是同化，另一種可以稱之爲分離。有人主張各方面的權利一律平等，包括各種族血統混淆的權利在內，另有人則祇希望非白種人能行使參政權。但是，准許非白種人享有平等參政權後，如何能夠不讓他們在其他方面一律平等，那就很難說了。

贊成此種政策的常自稱爲自由主義者。他們竭力叫囂，特別是在國外，更是響徹雲霄，因其理論適與當代思潮與情況相符。由於這個原因，我們時常遇到對南非情形毫不熟悉的人裝模作樣，儼然以南非問題的權威自居。此種政策在南非政界中佔着優勢已非一日。這種政策多半是由國外以誤傳與不利情報爲根據而代定南非政策的時代承襲而來。這是依據當時歐洲流行的平等觀念而訂定的政策，並未顧到南非完全不同的情況。所以，這種政策即使是官方所訂定，在實際上亦仍是無法實施。

據我看來，過去所犯最大錯誤在於促使土人歐化，破壞其部落制度，以致他們喪失部落紀律，不再尊重部落習慣與傳統。近年來大批土人移居城鎮，脫離部落關係，此種情形由是愈見嚴重。所有此種情形，目前不良事態以及我剛纔提到的歐化辦法，大部要歸咎於舊日政策，不僅如此，還有今日所以有許多受高度歐化教育的土人自成一類，他們既不獲歐洲人社區所接受，同時又雅不願與他們本族人密切往來者，可能也是這種政策所造成的惡果。

結果如何顯然可知，這些土人不滿現狀，要求享有歐洲人不願他們享有的權利。因此，其中許多土人就對歐洲人發生惡感。這都是他們所受的教育及舊日政策在作祟。今日南非的土人中有的文化水準極高並具有歐洲人其他方面的長處，有的則是住在茅屋內，依然過着原始生活。我們會促成了許

多土人與他們本族人隔離，這些土人發現他們雖有歐洲人修養，卻不獲歐洲人社區接受。我們做了這些工作，卻並不去提高整個土人種族的程度。說到這裏，我要談談另一種思潮——即實行分離。

……在拓荒者(Voortrekkers)的時代，南非多數歐洲人覺得他們與境內土人不同，他們認爲使歐洲人與土人平等，那是不可思議的事。他們以家長態度來對待僱用的非歐洲人，僱主與受僱人間必須嚴格遵守主僕關係。

此種關係是主僕雙方完全明瞭的，彼此很少親密到發生平等觀念與各種族血統混淆的程度。土人攜眷居住農民田地上的條件也是大家知道的。土人經過特許得在田地上興蓋房舍或茅屋供其本人及眷屬之需，獲得耕地與牲畜放牧場所，同時必須出其閑家的勞力每年爲其地主服務幾個月以爲交換條件。這種制度多少年來進行良好，因爲這與農民及寄居農民土地上的土人的理想完全符合。但是，最近多年來此種制度已在時代環境下漸趨瓦解，常時因法院之判決而不能繼續保持……此種制度全部無法實施的時候不久就要到來了。關係一經改變，拓荒者及其後裔通常承認並遵守的土人和部落間的隸屬關係、習俗以及紀律等也就同鬆弛。

種族隔離——或是說歐洲人與非歐洲人的隔離——係以早先居民的意見爲依據，他們認爲這兩種人在本質上各不相同，如欲避免各族血統混淆，必須彼此隔離，分別發展。即使是爲歐洲人服務的非歐洲人，他們也必須保持種族隔離或分開發展。有人主張使非歐洲人享有加重負荷的選舉權，俾便保障歐洲人的至上地位；今日好望角省的混血種人就享有此種選舉權。不過我敢說由於情勢變遷，所謂以加重負荷的選舉權來保護歐籍選民的辦法已在迅速失去其效力。

此時倘能公正討論如何爲有色人本身謀求真正福利的問題，自是有益之舉。我注意到貴會議程上載有土人保留區情況問題。關於此種保留區之開拓與保持，自應釐定長期政策。我相信各位討論此問題後當能提出切實建議。

(摘自：一九五〇年一月二十六日“南非報告”)

(viii) 一九五〇年四月二十日土人事務部長
Dr. E. G. Jansen 向國會發表之演辭
錄要

土人事務部有須處理八百多萬土人的事務，這點尙未經大家充分了解。本部實際上自成一箇政

府，部內各單位分別管理土人生活的某一方面。最重要的單位之一就是土地司，該司主管土地之購買與保持。土地司下轄農業與工程兩科。另有一市區司，不久即將佔據前所未有的重要地位。

我們慢慢地就要成立一個有效組織，管理土人各方面的生活。此時各部長誠須在其本部主管範圍內各自應付土人事項，負起執行政府政策的責任，但整個土人問題——近年來為數激增的土人問題——的處理則歸土人事務部負責。

目前，我國土人狀況不能令人滿意，關於此種狀態的成因我無須逐一論列。不過，我要提及少數幾個因素，其中最重要的一個是過去缺乏確定的土人政策，另一個因素是部落紀律遭受有系統的破壞。由於工業的急劇發展，大批土人湧入市區，而這些市區內又無適當房屋可供居住，這是造成現狀的另一個極重要因素。就這個因素而論，我認為我們如能注意保持部落關係與部落紀律，則它就不致對土人發生如是重大的分裂作用。

不幸的是凡與土人民族特性有關的一切都遭到強力破壞。土人在部落意識與部落關係方面原有的堅定背景已在逐漸消逝，他可說是吊在半空，茫無着落；土人抱有一種不安定的心情，這種心情是由急於要使土人擺脫一切舊日牽制的人所養成，以便土人易於接受他們宣傳散播的毒素。信口鼓吹平等，宣傳土人前所未聞的種種思想，而許多土人前在海外服兵役時也攜拾到了此種思想攜帶國內，這些也都是造成現有狀況的因素。故總理赫囊格將軍 (General Hertzog) 向以切實訂定土人政策為職志，經過多年努力，最後產生了一九三六年的法律。不過該項法令並未具備他日後認為最好的內容。除了規定土人有權選派代表參加立法機構外——此時我們不談這點——一九三六年法律主要是規定土地與土地的佔用。土人信託基金及土地法 (*Native Trust and Land Act*) 的第四章頗為重要，但該章僅在 Lydenburg 一區實施，後來連這一區也不實施了，因為該章規定在一個孤立區域內實施，顯然不會產生預期結果。一九三六年市區內的土人問題還沒有到達近年來這種嚴重程度。

在一九三六年制定該項法律前，我們對市區內的土人已經制定若干法律，後來全部併入一九四五年的法律內。那時已有一九二七年土人管理法，後經一再修訂，一九二〇年土人事務法，一九一一年土人勞工管理法以及有關土人利益的其他許多法律。為土人制定的各種法律很應該彙編為一項總法律，分章處理理由各該法律規定的各種事項。此項

彙編工作錯綜複雜，非經相當時間，無法成功，惟此時已在採取步驟，着手編訂。

過去雖有幾個委員會曾就土人事務的各方面提具報告，但直至一九四八年普選前國民黨公佈種族隔離政策時為止，從無一定政策。由於問題的性質關係，無法對此項政策詳細解釋。大家必須儘量以國民黨在這項公佈的政策中所說明的廣泛原則作為了解我們立法原意的準則。

在一九四八年舉行選舉之前不久，適值 Fagan 委員會報告書發表。該報告書所載資料與建議極有價值，政府將加以考慮，藉以決定未來行動的方針。Fagan 委員會的報告書雖曾涉及土人問題的其他方面，但其對象係以市區土人為限，我們知道該委員會的任務範圍是受有此項限制的。

此刻我不必提及土人參政權問題。國民黨一定要廢除土人在眾議院內的代表權。各位都知道，政府囿於環境，不擬在國會本屆會內進行其政策中關於廢除土人參政權的部份。

未來計劃

我要儘可能說明未來計劃，俾便各位議員更了解我們的政策。關於此事，各方傳聞失實，我相信經過本人說明後，歐洲人與土人因錯誤宣傳而抱有的不正確見解，均可一律糾正。

各位當能記憶，國民黨發表的政策宣言曾推定大家接受歐洲人與土人在地域上實行種族隔離的原則。我想大家對於這點諒都贊同，即使是眾議院反對黨方面亦不致有所異議。根據此種原則，土人應有相當土地，我們在公布的政策內規定此種土地——即是保留區——應是土人的真正故鄉或祖國，他們在自己的區域內可以逐漸掌握其本身的事務。

一九三六年的法律規定除原先為保留給土人使用的土地外，再撥給土人田地七百二十五萬 morgen*。到目前為止，此項增撥田地總面積中已經撥定四百二十二萬四千五百三十三 morgen，其分配情形如下：

| | |
|------------|--------------|
| 脫蘭斯瓦爾..... | 3,392,444 |
| 好望角省..... | 620,866 |
| 納塔爾..... | 131,276 |
| 橘河自由邦..... | 79,947 |
| | 總計 4,224,533 |

自一九四八年六月至一九四九年十二月三十一日為土人取得的田地計有三七四，一七六 morgen，

一 morgen 等於二，一一七畝。

此外另有一一二，四四八 morgen 正由我們洽商中。此數尚不包括歐洲人農場中供土人使用的田地之內。現由土人佔用的或由土人信託基金會為土人取得的田地總數約計一千五百萬 morgen。這些田地中有些位於全國最為肥沃及雨量最充足的區域。可惜供土人使用的田地中因使用過度與飼畜過多而受損的為數亦不在少。各位可以看到，預算內列有開墾與保持土壤經費八十五萬鎊。這筆經費指定在本財政年度內撥用；此次撥款數目之大決非以往任何財政年度可比。

現有大批技術專家及其他人員在各地擔任此種重要工作。開墾工作正在積極進行，本人希望能適度增添工作人員，俾使土人事務部在這方面的成就更能超過歷年紀錄。各地土人與此項工作人員極為融洽。減少多餘牲畜一事則雖在必行，而進行殊為棘手。最近在 Witzieshoek 發生的事件至今尚未解決。

購置土地

一九三六年法律規定在橘河自由邦取得土地已經到達限額，但對其他三省所規定的限額卻超出了可以無限制取得的土地範圍。

田地緊接土人保留區的農民因困難重重，不免抱怨。他們聲稱土人破壞他們的鐵絲網，不經允許擅自在他們的農場上放牧，偷竊牲畜日甚一日，這些情形實使他們有無窮煩惱。本人相信此種怨言決非全無根據，我們必須研究如何改善此種情形，實行共同負責原則也許不失為補救辦法，地主們在此煩惱情形下，莫不願意將其田地售給土人信託基金會。但是，耕種此種邊區田地的新農民也無法避免這些麻煩。

一般農民都堅決反對在公佈區域外再以土地供應土人。遇到有人出售公佈區域以外的土地時，土人事務部在購買此種土地前，通常先與當地農民與農民協會相商。

根據國民黨公佈的政策，政府此時的政策是依照一九三六年法律，添購土地，以供土人使用，本年度概算中列有此項土地購置費三十萬鎊。不過，我們更須努力開墾那些已經撥定而土質惡化的田地。至於我們出資購置的土地，我可斷言政府將立即採取步驟，務使其不致發生同樣的破壞情形，並確實加以適當管理。

對於領取土地問題的某一方面，將來遲早必須嚴加注意。世界上沒有一個國家可使其每一人民俱可佔有一片土地，藉以謀生。我國的土人在這方面與別國人民並無二致。大家必須記住，土人此時幾乎都是免費使用土地。任何國家不能按其本國人口

之增加而擴充其疆界。對土人增撥土地的數額係一九三六年的法律所規定。該法規定的限額逐漸即將屆滿，但需要土地的慾望卻永無滿足之一日。自一九三六年以來，陸續出現了其他因素。政府與其他機關為了供應土人在市區內的住處已經花費數百萬鎊之多，而今後恐還要撥付鉅額經費為自保留區及農場移居城鎮土人興建房舍之用。如果土人不斷向市區遷徙，那就要引起一個問題——即在依照一九三六年法律規定的限額為土人繼續購置土地時，應否顧及此種人口移動情形。此問題與糧食生產問題不能分開。

假使土人離開保留區與農場的人數續有增加，幫同生產糧食的人數相對地減少，政府能夠繼續從歐洲人手中購置更多土地撥給生產力大抵較少的土人嗎？這些問題曾經很多人提出。就土人事務部來說，我要強調我們一定堅決要求土人佔用土地務以確能生產獲利為條件。此時誰也無法說定此種措施能否成功。不過此舉成敗顯然要影響到我們繼續購買土地的政策，所以，我今日不欲多談此點。由於這方面的情形很少向外界宣佈，我此時祇要引起大家注意就夠了。

部落組織

政府早經宣佈即將指派一個專家委員會，從事調查並建議如何妥為開拓與發展土人區域，確定如何儘量恢復部落生活，俾使酋長與整個部落政府適應當代需要，由是自動恢復主要因為程度落後而喪失的權力地位。各位都知道我國境內的土人並不屬於同一部落或種族。他們的語言與習俗各不相同。我們認為各部落的團結必須保持，並應各本其特性與傳統從事發展。因此，我們要盡力設法恢復有功的部落酋長的地位，並使其能保持統治各該部落份子的權力。我們在這方面就要採取適當步驟。我們當然也要防止任何部落酋長濫用權力。

部落酋長如果確有才幹，則可准其享有某種權力。另設議會佐其治理，惟議會議員須經核定。這祇是繼續實行許多方面已經實施的辦法。屆時酋長與其議會將行使很多方面和脫蘭斯開 (Transkei) 及錫斯開 (Ciskei) 兩地方議會相同的職權。此種議會如在某些區域內已達相當數量——各部酋長可派代表參加此種議會——這種區域就可成立一個總議會。此種辦法的用意是凡屬土人事務總專員 (Chief Native Commissioner) 管轄的區域——藍特金山區 (Witwatersrand) 除外——地方議會與總議會的設置應儘可能以各部族的界限為依據。對於脫蘭斯開與錫斯開兩地實行的辦法則無意加以更改。

這就是說每一個總議會代表土人的一部份，他們彼此之間多少有些血統關係。目前脫蘭斯開及錫斯開兩地的情形就是如此。納塔爾將成爲組魯人區。在脫蘭斯瓦爾省內將爲 Northern Sotho 與 Tswana 兩族土人各設一個總議會。關於 Venda 與 Tsonga 等族應否併入以上兩族問題，我今天不欲表示意見。

等到這些總議會發展到適當程度，就可考慮是否宜由總議會派遣代表合組一個中央機構。地方議會與總議會應該逐漸授以權力，使其將來可以儘量自行管理事務，而白種人則保持代管人的地位。這就是政府對土人區域內所採政策的本意。土人最後的歸宿即在於此，他們應在土人區域內學習自治的道理，並實現他們的民族理想。

關於開闢土人城市，准許個人享有財產權及可否在保留地內發展工業等問題均將由我剛才提到的專家委員會去研究。

國民黨在其公佈的政策內考慮到土人區域的經濟發展問題，至於如何爲這個問題釐定建設性的政策多半要根據這個專家委員會的建議來決定：不過我此時可先向諸位報告，政府將積極處理此問題。我深知道，制止土人向城市遷徙的最有效方法是使保留地的生活花樣加多。我們一定要使保留地的部落酋長能與住在市區內的該部落份子保持接觸並對他們實施管束。我相信爲了土人本身的利益，部落紀律是應該儘量保持的。

大家幾乎都承認，住在市區的土人覺得無須再受部落管束，而同時又無替代此種管束的辦法，因此他們成爲社會上的害蟲。這種土人能否重新與一個逐漸進步的部落發生關係，俾使有關各方交受其惠，這確是值得考慮的一件事。

城市生活

今日市區土人的情形實是土人管理方面最爲重大的一個問題，對國民黨政策的誤解之一就是說我們意圖輕舉妄動，將市區內的土人一律趕出，送至保留地。國民黨在其公佈政策內說得很清楚，所有市區中與部落脫離關係的土人人數必須確實查明，土人湧入市區的情形必須迅速加以管制。國民黨政策承認土人應能留於市區，但明白規定他們不得享有參政權或與歐洲人同等的社交權利或其他權利。他們可以住在歐洲人區域內，但不能享有此種權利，也不能認作該區域內的永久居民。不過，在他們自身居住的區域內，政府有意使他們逐漸獲得爲本區人民服務的機會。當然一切要在適當監督下進行，而地方當局也仍是居於監督地位。

最後要使每一個土人集居地點或村鎮成立一個或數個土人參議會，在地方當局或土人事務部指導下，管理本地方或本村鎮的事務。我可以預料，將來此種土人集居地點或村鎮的居民有許多事情將由土人自己來擔任。他們並須儘可能負責保持法律與秩序。這種擬設的參議會將替代現有的諮詢會議。在創設與組織此種參議會時必須儘量參照土人原有的制度。

我想我們在劃分各土人集居地點或村鎮的居民時，必須顧到各土人種族或部落的不同。凡是同屬一個種族或部落的人應儘可能居住一起，以便恢復並保持他們的部落關係。各參議會亦須按照土人制度來組織。但在實行此種劃分工作前，應先確定在各市區居住的土人是否有權在該區域居住。爲了便於確定這一點並適當管理此種市區起見，市區土人應分成下面三類：

- (一) 有業有家之土人
- (二) 有業無家之土人
- (三) 無業無家之土人。

對於第一類土人，逐漸給予他們若干自行管理其所住地區內事務之權當無任何困難。就第二類土人而言，必須釐訂計劃爲他們解決房屋問題，等到房屋有着，他們就可劃入第一類。土人中有工作而無住屋的爲數甚多，欲使此等土人均有適當房屋可住，決非短短數年工夫所能辦到。目前他們與其他土人住在一起，人多屋少，擁擠不堪，情形惡劣，自不待言。是以，我們首先要將他們移入政府管理下的寄居人收容場，准許他們按照規定圖樣在場內自建房屋。此種寄居人收容場及場內所建房屋自屬臨時性質，一俟籌妥適當房屋，全場居民即須遷往該項房屋居住。

房屋計劃

土人事務部從事調查市區內土人房屋的式樣及質料已有相當時候。提送的計劃亦已有多起，我相信可以設計一種既舒適又經濟的房屋。法律規定地方當局有供應市區土人住屋之責，但地方當局表示爲土人建造住屋所受之損失已屆無力擔負之地步，特別是較大的城市更有此種情形。數年前地方當局與前政府約定按照一定方式由政府分擔因建造此種不合經濟原則的住屋而遭受的損失。結果地方當局與政府俱蒙重大的損失。當時顯有一種趨勢，即建造土人房屋的規模大而無當，而實施的各種供應計劃也非確實必要。此種情形多半是基於技術官員的指示而產生，因爲地方當局的行動係以此種官員的意

見爲根據。另一因素是興建這種住屋必須借重歐籍技術工人。

我們必須明瞭，此項住屋問題急切而又嚴重，我們必須供應住屋，不必過份顧到不同環境下應有的各種要求。我們第一項任務是使有權居住市區的土人都有一棲身之處。不是急需的設備不妨留待將來再行設法。

我認爲爲方纔脫離原始生活的土人置備房屋並配置各種設備是一種錯誤的觀念，因爲在土人心目中，這種房屋華麗無異於皇宮，而土人既不懂如何使用這些設備，非經多少年後也不會有此需要。我們的祖先中，不少是在簡陋的茅舍或是在泥牆草頂與及泥地的小屋中開始其婚後生活的，他們卻很能過得下去，並不因而感到困難，我想到此種情形，就深信我們爲土人置備各種設備，對他們並無實惠，因爲他們既不重視這些設備，常時甚至全不加以使用。我確信爲土人蓋造住屋可以合乎經濟原則而不致如過去那樣蒙受重大損失。

商界及工業界不願爲其僱用的土人分擔不合經濟條件的住屋的損失，這亦是原因之一。他們認爲建造土人所需房屋是可以合乎經濟原則的，他們因對造屋計劃無發言餘地，所以拒絕擔負費用。此種態度是可以了解的，我預備在必要時設置一個土人房屋委員會，工商界均可派代表參加。此種委員會的職務是在建造土人房屋的計劃方面備供諮詢。

我並且在考慮另設一個專管市區內土人房屋的行政單位。爲約翰尼斯堡市區土人建造經濟房屋之計劃已經提出，此時正在審核中。我們如欲補足應建房屋的缺額，我們如欲節省建築費用，那就應該根據環境需要，使土人有自行建造住屋的機會，這是毫無疑問的。土人自造的房屋當然需要嚴格依照規定的式樣，而其建造計劃也理應與地方當局商議後再付實施。

混合區域

在市區內與市區周圍不乏各種族、各種膚色的人混合居住的地區。此種地區必須加以整頓。惟依照法律規定實行整頓卻有許多困難。在這些地區中的歐洲人、土人、亞洲人及其他非歐洲人，有很多擁有地產，恐祇有給價徵收一法可以使他們遷走。還有如何爲房地產被徵用的人另找房屋也是問題。此舉所須各項必要準備自非一蹴而成，這是可以想像得到的。內政部長即將提出的土地權法案 (*Land Tenure Bill*) (一九五〇年種族分區法) 可能有裨於此事之進行。將來在市區內劃定土人住宅區時，應該注意使同一種族或同一部落的土人住在一處。

關於這個房屋問題我還要指出一點，即僱主對其所僱用的土人雖當然負有責任，地方當局除法律規定的義務外亦復要擔負一種責任。地方當局大多過分致力於吸引工業到自己境內。他們彼此競相招攬工業，而對於必然隨同他們急欲設立在各該轄區內的工業俱來的土人則全不加以注意。此種地方當局對其境內所造成的情形多半要自行負責，尤其是它們常不使用法律所賦與的權力，禁止土人湧入境內和預防境內人口過多。所以，我們在論列僱主的責任問題時，不要忽視地方當局所負的責任。

我要對大城市漫無限制的發展工業，特別是僱用大批土人的工業，再度提出警告。境內土人人數過多，負擔已經很重的地方當局決不應鼓勵在其所轄區域內創辦更多工業，以致該區域內土人人口更見增多。在另一方面，有意創辦新工業的人應向不甚發生土人房屋問題之地區發展。新工業所僱用的倘多數係土著工人，那就應該儘可能在土人保留地內或保留地緊鄰創辦此種工業。

交通問題與房屋問題密切關聯。不論爲土人擬定何種造屋計劃必須同時考慮交通問題，將來提請核定造屋計劃時本部一定對這一點加以注意。我對房屋問題所說的各點當然是專就有權在市區居住的土人而言。誰也不能期望地方當局爲無權在其境內居住的土人置備房屋。我準備對(城市區域)土人法提出修正，相信這種修正可以保證更有效地管束市區內的土人。

來自(英國)保護領土的土人

關於市區土人問題，我要請各位議員注意另一方面的情形。來自(英國)保護領土的土人並不作爲外國土人看待，就城市區域法而論，他們係當作聯邦土人看待。他們充分利用此種特權，甚至長留聯邦境內成爲永久居民——事實上確已有很多人成爲永久居民——雖在理論上他們祇是臨時居留性質。他們享有與我們聯邦土人相同的權益。據估計，約翰尼斯堡境內需要供應房屋的土人中很多是從保護地移來的土人，最近發生暴動的地區內土人過多，其中來自保護領地者所佔比例更大。我又據報，私賣酒類的土人婦女中，許多是巴蘇託蘭的土人。

各位當能料到，有了這些不屬本聯邦的土人逗留境內，情形就愈趨複雜，現正草擬辦法，俾期情況得以改善。對於來自巴蘇託蘭及其他保護地的土人所以採取此種通融態度當然是爲了希望這些保護地最後會併入本聯邦的緣故。外來土人逗留境內的情形雖使我們的問題愈見棘手，但應否採取步驟，

着手改善卻成了一個問題。南非聯邦常時遭人指責虐待土人，而海外各地更是將南非聯邦的情形形容得惡劣不堪，可是保護地的土人移居本聯邦的卻是數以萬計，甚至遙遠如尼亞薩蘭(Nyasaland)的土人都願不憚萬難，移來本聯邦居住，這真是一種奇特現象。這對於一再指稱本聯邦白種人壓迫土人的話可作為有力的反證。

政府有意採取一切可能步驟，加緊並鼓勵為在市區工作而在市區並無住處的土人準備房屋。勞工部長所提法案如獲通過，可以僱用土著勞工為土人建造房屋，這對於解決土人房屋問題亦有裨助。

其次，我要講到無業無家的土人。此種土人之來自農場或保留地者可以儘量送回原處。此時正在考慮釐訂一項計劃，將無家可歸的土人編成勞動隊，將他們送往需要勞工的地方去工作。勞工局在這方面極有用處。這項計劃現尚在草擬中，我相信我們可有辦法僱用目前在各城市中漂泊無業的許多土人從事有用的工作。

勞工局的任務便是在統籌運用這批土著勞工。現正於比勒託利亞設置總勞工局，各土人事務專員公署分別成立區域勞工局。此外，如果認為確有需要，並可在土人事務專員公署或其他認為最合適的地點，另設地方勞工局。我們預料待至這勞工局全部開始工作後，土著勞工的分配情形必可遠勝往時。

農場勞工

全國各地都有人寫信向我訴苦說農場缺少土著勞工。這問題已經引起許多麻煩。據我看來，多少年來適用的陳舊辦法，此時已無法繼續適用。舊時辦法便是由農民與土人訂立契約，規定所有該土人村莊內的居民一律為農民工作數月，農民則以供給土人居住，准其放牧，並劃撥一片土地交其耕種作為報酬。此種工作時期自三月至六月不等。土著勞工常時還可領取少數工資。

前時因土人部落與村莊的紀律尚未喪失，城市對土人的誘惑力也不大，所以上述辦法頗稱滿意，農民如約獲得工人，無須顧慮。可是今日一般農民訴稱，年輕的土人不遵從家長的意志，也不重視所負的義務。他們完全擅自離開農場，農民祇得將就接受剩下的年老土人為他們工作，可是這些衰老的土人已無做工能力，常時反要由農民照應他們。現時農民逼於環境，不得已祇能僱用散工，假如散工尚能找到的話。但是農民無力依照城市標準給付高昂工資。其實，農民給付土人的實物加上現款工

資，即使不超過城市工資，亦往往與城市工資相當，但土人寧願在城市中取得現款工資，而對農場工作似已不感興趣。

城市工資既高，又富於誘惑力，因此造成全國各地農場勞工供求不能相應現象，此種現象已臻嚴重，對於糧食生產自不免繼續發生影響。

本部官員隨時與專為此問題而成立的南非農會聯絡委員會舉行會議。本人也曾參加過此種會議，深知其確有裨益。不過迄今尚未籌得解決此問題的有效辦法。設置勞工局自不無幫助，惟大家必須認清，此事決不能用強制力量。

這方面還有一種不良現象，即許多農民僱用大批非法入境的外國土人在農場工作，脫蘭斯瓦爾的高原一帶更多此種情形。這些土人來自羅諦西亞(Rhodesia)及尼亞薩蘭等地，目的在找工作。國境界線過長，勢難全部防範，因此，無法阻止這些人入境。後來規定一種辦法，凡是非法入境的移民必須向地點最近的土人事務專員公署領取臨時許可證，准其在聯邦境內停留六個月。非法入境移民領取此項許可證須繳費五先令，期滿可延長。此種領證土人不得在市區工作，僱用此種土人在城市做工即是犯法行為。可是，雖有這項禁令，在城市工作的異國土人為數仍不在少。開普敦也很多此種土人，他們大都充當家庭僕役，但在城市中僱用他們作工卻不合法，任何人不經許可擅自僱用此種土人便會遭受訴究。

數年前約翰尼斯堡設置了一個待解所，所有在該區域捕獲的異國土人一律集中該所。等候驅逐出境。他們倘願意在鄉區做工，就可免于驅逐。在數千土人中僅有寥寥數人願意下田工作。其餘土人都送往 Louis Trichardt，該處亦設有待解所。他們在那邊又有一次自行決定去留的機會，但結果還是一樣。那些寧願押解出境的於是就透過邊界，可是不消幾天，他們恐怕仍是潛入本聯邦境界內。我們為了此事曾與南羅諦西亞政府書面交涉，將來可能就整個問題舉行會談。

我們正在考慮將一九三六年土人信託基金及土地法的第四章適用於聯邦全境。這就是說我們將確立制度，防止農民僱用之土人人數超過農場工作的實際需要。不過，此事尚有某種困難，須予克服。實施第四章規定後，預期農場土著勞工之分配可較為妥善與公允。但能否產生此種效果此時猶難說定。土人於一年中僅在農場工作數月，其餘時間就可在城市中做工，我認為此種辦法是錯誤的，應該另外設法使土人願意終年為農場工作，獲得工資充

裕，而無須進城謀事。不過此事應由農民自行決定。本部當就力之所及給予適當協助。

“種族隔離”

衆議院這一邊的議員們對“種族隔離”政策常有許多誤解與錯誤觀念。請恕我對此事提出幾點意見。我們談到兩個種族“分別發展”時，意思是說這兩個種族在發展上彼此分開。我們談及歐洲人與非歐洲人“居住區域隔離”時，就是說這兩種人的居住區域彼此必須分開。

是以就歐洲人與非歐洲人來說，種族隔離的意義就是使這兩種人彼此隔開，不許混合。種族隔離觀念早經承認，不過過去係以“segregation”一字來表達。在原野劃定土人保留地，在市區劃定土人居留區，都是以此種觀念為根據。“Segregation”一字已為人所厭棄，因為它多半祇是使人聯想起地域方面的隔離，而不能使人注意到“種族隔離”的其他方面。

政府對此事的政策包括地域上的“種族隔離”內，但並不以此為限。在現有情形下，我們一面有土人保留地，同時在市區內還有土人居留區。但除此以外，在某些城市與其他區域中還有雜居情形，這是必須加以肅清的。多數大城市都有貧民區，其間各種族與各膚色的人混合一起，情形惡劣可怕。政府決心必要糾正此種情形。所以，政府雖主張地域方面的“種族隔離”，它更希望確能一貫的有效的實施此項政策。

有權在市區居住的土人，除了某種例外，都應該住於土人居留地，對於此時與歐洲人居住同一地區的土人，必須採取步驟使他們遷居。不過，我已說過，此項工作類為艱鉅，不僅需要時間，還要花費許多金錢。

國民黨所宣佈的政策均以確屬可行的事項為限。歐洲人區域中現有土人雜居一起，而且至少在目前還需要他們留在歐洲人區域內做工，所有這些事實都是國民黨政策所承認。這就是我在上面所說的所以要規定將市區內已經脫離部落關係的土人人數加以凍結的理由；換言之，此種脫離部落關係的土人家庭的數目必須確實查明，免得更多土人家庭脫離部落關係，而致市區內的土人家庭加多。就此事的這一方面而論，國民黨政策的目的是在防止市區內的土人家庭續有增加。同時並須採取步驟，務必禁止非市區內工作所必需的土人移入或將其遷出市區。

欲期市區土人問題獲得健全解決，使土人與歐洲人都可享有安全與和平的生活，就必須採取所有上述步驟。

市區內愛好和平的土人必須自行努力，實現此種目標，如能對土人作適當解釋，我相信我們定可獲得他們的合作，因為實施此種政策亦復合於他們自身的利益。

我還要依賴顧主的合作。我的印 僱主們感覺到對其所僱用的土人負有一種責任 我已經提到的隔離住宅區的房屋問題與這部分政府政策有密切關係。待至我們實現第一個目標——即建立健全基礎——並能從現有混亂狀態中產生秩序，我們纔可談到逐漸減少市區土人問題，而不致引起不必要的脫節情形。

如果將來歐洲人不需要土人替他們做工，而對土人也作有其他合理的安排，那末有些人提倡的全面“種族隔離”也許是可以實行的政策。不過在尙未到達那種程度前，我們祇能採取可以實行的措施。

可以實行的步驟

重建保留區，增撥土地以及適當發展保留區自是促進這方面任何發展工作中很重要的因素。我已說過，政府所採措施應以可實行者為限。關於政府擬予採取的步驟，我亦已提到，有人擔心政府將採取破壞國家經濟生活的措施，這種恐懼是全無根據的。

另外有人以為我們的“種族隔離”政策就是要逐走農場上所有土人，不許土人在農場上居住或工作，此種恐懼心理也是不必要的。我想聽了我在上面所說的一番話必能明瞭這點。無論如何，農場情形與城市情形判然不同。在農場居住或工作的土人是由農場僱用的。在農場上絕不發生平等問題。農場至今保持主僕關係。而農場情形也決無發展到與城市情形一樣惡劣的危險，因為土人在城市中工作時與歐洲人處於平等地位，這纔引起各種令人遺憾的情形。

農民與在農場寄居並工作的土人間這種關係多少年來向受尊重。農民與土人都很了解此種關係，而且接受並保持此種關係。除了這一點外，國民黨宣佈的政策中並無可以解作國民黨反對土人在農場居住與工作之處。

我已經指出准許土人在農場上居住的舊日制度，此時已不再能達成其原有目的。大家如仔細研究一下國民黨所公佈的政策，就可知道它的目的是在使城市方面亦能僱用土人，即使是尙未定居與脫離部落關係的土人也可照樣僱用；不過，他們在受僱後必須定期回家，以便保持部落聯繫。對於在農場工作的工人亦可適用同樣規定。就住在農場上的土

人來說，農場所有人應設法與他們訂定比較向例更為妥善的合約。

政府的“種族隔離”政策目的不在壓制土人。政府要使歐洲人與非歐洲人並肩發展，但彼此不得混合。在歐洲人區域內，一切必須以歐洲人的利益為支配因素，反之，在土人區域內，則一切必須以土人利益為首要考慮。歐洲人倘與非歐洲人混合一起，結果祇會促成進展遲滯、磨擦、不公道以及種種困難現象。這兩種人分別發展則可免除這些現象；而且就土人來說，他們可以儘量自求發展。此外，尚有一點不可忘記，即我們的政策還要使雜色人與土人分開。這對二者俱有利益。我剛纔提到的健全基礎一旦建立起來，那就更易實施我們政策中的這一部份。

對於土人事務，我此時當然祇能提到少數幾點。我猜想各位在此次討論中還要提出許多其他問題；等到那些問題提出後，我們當再作答。但我認為在開始討論前，必須先將政府對原野與城市內土人實際採取的政策加以說明，相信這會有助於各位對此事的討論。

(摘自：“南非聯邦土人政策”——南非聯邦政府新聞處印發的小冊。)

(ix) 土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 土人代表會議第十一屆會開會時發表之演辭(比勒託利亞，一九五〇年十二月五日)錄要

……本人限於演說範圍，當然僅能提及種族隔離政策的基本要點以及為實施此項政策而理應採取的主要步驟。其他細節以及計劃中所擬採取措施的詳細理由及價值，今日都無法談到。不過，充份了解此種政策的要點後就可明白將來應有何種措施以及此種政策如何對班圖黑人及歐洲人同樣有利。

我們可提出下列問題作為討論的前提：班圖黑人與歐洲人將來應該混合發展，還是彼此應該在可能範圍儘量分別發展？

假使答案是“混合發展”，那就必須了解一定會發生下列結果。全國各地都不免發生競爭與衝突。此時接觸機會還不多，磨擦和衝突的情事為數還不多，也還不很明顯。但彼此混合程度加深，則衝突也就愈形劇烈。至少在一個冗長的時期內，歐洲人將在此種衝突中佔據優勢，班圖黑人在鬭爭的任何方面將均告失敗。這就一定要加強班圖黑人的憤恨與報復心理。此種日趨緊張與擴大衝突的局勢決不

是歐洲人或是班圖黑人理想中的將來，這就可見混合發展對雙方都是不利的。

我們最好能坦白面對將來萬一發展到這種地步時政治方面所必然發生的現實情勢。實行混合發展後，班圖黑人必然要想在政府中分佔一席。到了相當時候，土人就會不滿於有限的集體參政辦法，而會要求享有平等選舉權，充分參加政府。

為求簡明起見，我此時祇想概略提及一點，即土人提出此種要求後，接着就會要求在社會經濟及其他生活方面享受同樣待遇，逐漸就要在住處勞動及生活各方混合起來，最後造成各種族血統混淆情形——雖然大家都知道班圖黑人與歐洲人都是以血統純潔自豪。可見在一個種族混合的國家內，班圖黑人是當然要以在政治上與歐洲人享有同等選舉權為目標的。

歐洲人的見解

此時試以歐洲人的觀點來審查這問題。有一派歐洲人(包括操南非荷蘭語與操英語的歐洲人在內)同樣明白表示，根據上述立場，歐洲人必須繼續統治南非境內歐洲人所有的部份。儘管有人誤傳誤解，這些歐洲人並不要求統治全部南非，待至班圖黑人進步到相當程度，無須歐洲人代為管理時，即不再統治土人區域，這點是應該加以注意的。但不能因這一派歐洲人明白表示其立場，而就推定另一派歐洲人贊同上述班圖黑人將來可能提出的要求。

另一派歐洲人(操英語及南非荷蘭語者都有在內)雖有意使班圖黑人享有參政權，但不得超過嚴格限定的集體參政範圍。他們未曾想到這種辦法可能使非歐洲人因而獲得相當力量，有了此種力量，日後非歐洲人就可設法取得完全與平等選舉權，列在同一選舉人名單內。

這一派歐洲人等到明瞭這點或是看到非歐洲人有此得寸進尺的企圖時，他們為了保持歐洲人在全國歐洲人區域所佔的優勢，自會站在第一派歐洲人這一面。這點可從他們的提案內明白看出，因為他們相信，不論憑藉固有的優勢，或是知識程度較高，或是根據任何其他理由，歐洲人必須保持主人與領袖地位。由此可見，這一派歐洲人也是主張住宅區域分開以及所謂隔離措施的。

我的看法是如此：假使南非將來採取混合發展政策，那就必然引起想像得到的最劇烈的利益衝突。班圖黑人的努力與願望和全部歐洲人的努力與目標勢必互相抵觸。此種衝突無非使雙方同感不快與痛苦。是以，班圖黑人與歐洲人必須及時考慮如

何爲其本身及後裔設法避免這種痛苦。他們務須妥擬計劃，俾使雙方俱有機會各自發展力量，實現雄抱，而不致互相衝突。

唯一可能採取的辦法就是雙方各自發展，不相干涉。這就是種族隔離一字的意義所在。

不論何字一經曲解，就會變成壞意。“種族隔離”一字就有此種情形。班圖黑人因受曲解影響，以爲“種族隔離”就是壓迫土人的意思，甚至以爲實行“種族隔離”後，土人現有土地都要被擄奪。可是揆諸實際，則“種族隔離”政策的用意恰正與此種解釋相反。

政府態度

爲了免得這兩部份人民將來發生上述不愉快與危險情形，現政府的態度是承認並願意讓別人完全享有自己所想有的一切。現政府認爲歐洲人在其本身範圍內應該享有至上地位(*baasskap*)，但同時相信班圖黑人亦應在其本身範圍內享有至上地位(*baasskap*)。對於歐洲人的子女，現政府願意使他們在自身範圍內有充分發展、成功及爲國効勞的一切機會；同時對於班圖黑人，現政府亦願意創造一切機會，使他們可以酬償壯志並爲其本族人民服務。

這就可見現政府並未採取壓迫政策，而是要爲班圖黑人創造一種向所未有的環境；換言之，由於班圖黑人的語言、傳統、歷史及不同部落等關係，他們應自有一種發展過程。一俟班圖黑人無須仿效歐洲人，也不充當歐洲人的僕役，彼此可以劃分時，此種發展機會即可到來。

其次的問題是如何促成此種劃分，俾使歐洲人與班圖黑人在本族領袖領導下各憑自身傳統，自行發展生活的各方面。

事實極是明顯，南非歷史發展的過程異於今日，那就極容易作此劃分——可使雙方各有理想環境。假使南非境內分別建立了一個黑人生存與勞動之所的國家和一個專爲歐洲人生存與勞動之所的國家，彼此就可各本其自身的意志，決定其自身的命運。可是，南非今日的情形並非如此，因此，在擬訂計劃時必須顧及聯邦現有的實際情況。

對於歷史造成的事實，我們無法逃避。不過，此種各憑自身天賦條件，彼此分別從事和平結合、自治與發展的理想環境事實上可以作爲一種尺碼，用以測驗清除當前紊亂與困難局面的一切計劃。將來自當竭其所能，設法達成此種目標。

現有情況

班圖黑人現有三分之一居於名符其實的所謂土人區域，或仍與土人區域保持關係。另有三分一略

強居於鄉區及歐洲人的農場上。剩下的不到三分之一數則在城市居住做工，其中一部份已經脫離部落關係，十足都市化了。“種族隔離”政策完全顧到此種事實。

給予班圖黑人平等機會一事——此事對他們自身與歐洲人都有好處，——顯然應該先從土人區域開始。目前此等土人區域對其現有居民與子女尚無法供給他們生活上與發展方面所應有的機會，自談不上供應更多居民。由於不事保持水土，又加區內人口與牲畜過多，即在現時仍有不少居民陸續被迫離開土人區域，在歐洲人保護下並在歐洲人創辦的工廠中謀生。

在此種情形下，我們自不能期望班圖黑人社區的供應力量及進步程度能夠提高到自願擔負經費使有志有爲的青年得以爲其本族人民服務的地步。但此種土人區域一旦繁榮起來，就需要有教師、商人、辦事人員、工匠、農事專家以及地方性與一般性管理機構的主持人。換言之，屆時所有繁榮社區莫不需要有高級的行政人員與專業人員。

我們站在政府的立場，首先要奠定各社區生產繁榮的基礎，利用開墾與保持土壤的方法，在土人區域內逐漸設法使班圖農業合於經濟原則。

但保留地土地有限，不論在目前或將來，俱無供應全部班圖黑人的力量——即使他們一律從事農業——這情形與假使歐洲人區域的歐洲人全部務農，該區域將無力擔負所有歐洲人，或假使英國人一律要做地主、農民或飼養牲畜，英國將無維持全部英國人口的力量之情形，正是一樣。

所以，按步建設土人區域的目標在使該區域悉依所有富裕國家的前例，從事發展。即一面發展農業，一面還要振興工業，發展城市。將來保留地班圖黑人自辦工業後，一部份班圖城鎮就可能隨同產生。歐洲人必須準備以金錢與技術幫助班圖黑人創辦工業，並應覺悟務須儘速將這種工業全部交由班圖黑人自行主持。

歐洲人的幫助

由於這方面的需求過多，預料此種土人工業不易迅速發展到足以充分滿足班圖黑人的求業需要。因此，尚須鼓勵歐籍實業家在鄰近此種土人城鎮的歐洲人區域內興辦工業。如此則此種工業所僱用的班圖工人可以住在他們自身的區域內，他們在這種區域內有自辦的學校，自設的商舖，並且還自行管理一切。種族隔離政策的要義是等到班圖黑人不再需要歐洲人時，歐洲人就應該全部撤離土人區域。

保留地的班圖黑人究須經過多久方能進展到自足與自治地步，要視土人自辦工業情形及他們如何利用此次種族隔離政策所給予的自求發展與為本族服務的機而定。

保留地經過此種發展後，所有住於城市或歐洲人所屬鄉村地區的土人並不就此都可以或都願意回到保留地去。到目前為止，鄉區中尚未發生過社會利益衝突的情事。不過，此時無論如何應該設法准許住於城市居留區中的土人在市議會監護下儘可能實行自治，並使各部落對農場工作之土人實施有效管束。對於後者的住屋與工作環境須特別注意，務使在農場謀生的班圖黑人亦能有富裕與愉快的生活。

這裏的問題倒是如何造成更好的關係，促使情況愈趨穩定，並從事正確訓練，創造優良的工作環境。種族隔離政策此時祇是主張將黑人遷出白人區域（白人亦須遷出土人區域），除非日後由農場改用機械設備，而致減少非歐籍工人數外，目前不會引起重大困難。

最後我要談到“種族隔離”政策對歐洲人城市的關係。此項政策的基本要求是大家知道的，即不僅要使歐洲人與非歐洲人分區居住，即非歐洲人中的不同種族，例如班圖黑人、混血種人及印度人等，亦須各自分區居住。

此時仍與保留地保持關係的很多班圖黑人將來可能回到保留地去——特別是在保留地的城鎮與工業發達以後，甚至很多已經都市化的班圖黑人因為在保留地內發展才具的機會較多都可能願意前往做工匠、經商、擔任辦事人員、從事專門職業或展佈其政治抱負——不過，繼續留在大城市的仍必不在少數。此種情形恐將繼續一冗長時期。

隔離社區

就此種班圖黑人而言，種族隔離政策與隔離社區對他們也有重大意義。種族隔離政策的目標是使他們可在此種區域內按照建設班圖城鎮的地方當局所規定的限度，儘可能實行自治。到了相當時候，此種班圖社區的一切工作亦復可照我上面對保留地所說的，由班圖黑人自行擔任，當然這也要視班圖社區自身的能力而定。

所以即就歐洲人區域內的班圖社區來說，實行隔離的用意決不是為了便利歐洲人對他們實行壓迫而是在使班圖黑人自成一個社區並在該社區內充分享有工作與服務機會。

明瞭這些情形後就可知道種族隔離政策所以對班圖黑人的教育問題表示關懷的理由。因為事實上

執行此種政策後，各方面都需要有完全合格的班圖黑人。唯一條件就是班圖黑人學業完成後必須專為本族人民服務，這點自是顯而易見的。

今日班圖黑人的領袖們如能合作實施剛才所談的種族隔離政策，那就對其本族人民有莫大貢獻。領袖們此時如一意妄想，欲在混合社區中與歐洲人躋於平等地位，目標既不認清，勢必引起衝突，倘能實事求是，領導本族人民向和平與繁榮的大道邁進，則不失為民族偉大領袖。他們可以協助本族子弟與曾受教育的男女在其本身區域獲得就業或充分發展抱負的機會，倘不可能——例如在歐洲人區域內的情形——則應協助他們在其本族隔離區域內就業或服務。

我相信每一個班圖黑人都應忘記過去的誤會，一心向可以促使各別社區和平與快樂而不致引起衝突的道路前進。班圖黑人的領袖們難道想在共產黨煽動之下爭取無法取得的平等待遇嗎？如果他們果有此意，則將來不僅要遭受整個歐洲人社區的反對，恐本族中願意在土人社區中實行自治的許多族人也不表贊同。

我不相信這些領袖們會作如此想。誰也不致拒絕一種可由大家合力產生的獨立，而寧願輕舉妄動，走上一條不會贏取自由而祇會自趨滅亡的道路。

.....

(x) 一九五一年五月一日土人事務部長 Dr. H. F. Verwoerd 向參議院發表之演辭錄要

.....有人說我在初次演說時曾讚揚種族隔離的理想，現在則已摒棄無餘，也許我應該對此項異議首加答復。我在那次演說中說得很清楚，自後並曾一貫主張.....人生在世，如果他必須執行一種政策，並對許多方面採取行動，他一定要有可資不斷測驗其行動的準繩。當時我曾這樣說：

“我們目前這個土人問題很是重大。假使白人與土人從未居住在同一個國家內，假使南非在歷史過程中發展成了一個純粹白人的國家，而其他地點——中非或東非等地——則純粹是土人的土地，那末，我們就不會發生這個問題。假使事實上我們還能有此種全部隔離——因為它的確是隔離——機會，則今日所有問題亦將由是而失其存在。所以，我說實行隔離不失為試驗能解決這個問題至何種地步的良好方法。”

種族隔離的理想就是要實行全部隔離。不過，雖有這種理想作為解決這問題的尺度，我們同時也都是講究實際的人。任何人都知道南非並沒有實施這種完全隔離的環境。各位都明瞭開發南非的歷史，建設城市與創辦工業都是以土著勞工作為勞力的基礎。各位也都知道南非農業係以土人勞力為重要因素，而且已是必不可少的因素。這些都是各位所知道的事實。所以，如果有人在任何時間提到或是相信國民黨一旦執政後，立即或不消數年就要驅逐全部土人至某某地區，使南非其他部份成為一個白種人的國家，那是完全無稽的。

我已經不厭其煩地一再論到這一點，並引證我們在一九四八年及一九四九年競選時分發的小冊子來說明種族隔離政策的真相。我們的理想和我們的實施計劃都已在這些小冊子內載明，這是任何人所不能否認。但聯合黨卻始終不信任我們此種說明，不願與我們合力解決這問題。倘使我們之間確有意見不同之處——我們意見不同之處甚多——儘可光明正大地表示異議。

舉例言之，大家知道我們對參政權問題意見不同，這是一種明顯的事實。我們不妨設法了解並承認彼此的觀點，何必一再指稱我們曾在某次競選時說過立即或在最近將來就要實行全部“種族隔離”的話呢？又何以要不斷地說我們的態度已有改變呢？我們相信並可證明我們今日所採的態度與競選時所表示的並無二致。我認爲你們此種作風是無濟於事的。我必須坦白說明，自今以後我不願再談論此事了。我想談論此事徒然浪費光陰而已。我們尚有許多更重要的問題等待解決，這些問題纔是我願意與反對方面討論的。

我此時應再度說明，我們的目標是儘可能在地域方面實行種族隔離，至於其他方面，由於生活上的需要，各種族聚居同一區域，無法分開，祇能在各種族的本身範圍內實行局部的種族隔離。教會對此事的態度亦是如此，倘與南非種族事務局等機關一談，便可明瞭它們亦復抱有同樣的態度。我曾接見教會領袖討論此問題。他們的態度、我們的態度以及與我討論過此事的南非種族事務局人員所抱的態度，可說完全相同。請勿對我們加以分化。這些人異口同聲地說：請看我們國內的實際情形，城鎮內與城鎮附近有土人，鄉區內有土人，保留區內又有土人，城市內有白人，鄉區內有白人，而保留區內也有白人。當你考慮如何為將來擬具計劃以及如何指示發展途徑時，你祇能適用已有的此項標準，即是設法隔離各族人民——隨同國家發展的每一個階段儘量實行隔離。

倘欲為新問題搜求答案，或預測未來發展情形，例如發生土人區域內商人將受何種影響，如何處置居住土人區域中的白種人或是如何安插白人區域內的土人等問題時，此種標準就可有裨於問題的解決。對於各種族人民何處得享所有權及何處不得享有所有權等問題，這種標準亦可幫助找到答案。這些都是土人事務部長必須日常處理的問題。部長本其所持原則，同時參酌每一情勢的實況，作成決定。這並不是一種武斷的態度，這並不是一種不合論理態度。行動必須根據理想。這就是我們所說的，我們的目標是為兩部份人民獲致和平與快樂。

隔離各族人民的措施愈是推行有效，白種人就更少恐懼，更願意出資改善土人的情況。舉例來說，白種人如果明瞭土人求學目的不在與白種人爭取平等，也不與白種人混合，而是為了對本族人民服務，那末，白種人就更願意使土人受教育。假使白種人擔心到資助土人受教育後徒使自己多一個競爭的人，那就不會願意解囊相助。如果白種人知道資助土人受教育的結果是使八百萬土人日後可以統治二百五十萬白人，他們當然不肯出資興學。一俟白種人知悉此種隔離措施可使白種人文化不受威脅，他們就更慷慨，更願意幫助土人受教育。是以，我們此種標準，我們所抱的理想是要達到一種不發生衝突的境界。我們國家現有的情形雖不是如此，但可以逐漸使它接近此種境界，它可以繼續發展而不引起衝突。這就是種族隔離所要實現的理想……

現在我必須論列最後一點……那就是我們對於種族隔離的政策問題。

……

……我很明瞭此時土人區域遍佈全境的事實。我認爲如由頂層開始組織此種土人區域，實是愚不可及的辦法。成立土人代表會議（Natives' Representative Council）就犯了此種錯誤。設置土人代表會議的用意是為南非全境土人成立一個總的管理機構，不過這種機構僅屬諮詢性質。我認爲此種辦法是不對的，發展自治應該由下至上，先從部落單位開始。然後就可循自然途徑發展憲政，達成目標。這就是我正在着手進行的工作。我首先要好好地籌備地方自治，而建立部落政治制度更是當務之急。其他發展可待以後逐一進行……所以，我的主張是土人在各區域內發展自治後，就可成為各該區域的主人翁……他們應能實行全部自治，獲得日後成為本族人民領袖的充分機會……不獨僅有諮詢權權利……將來甚至不准歐洲人在內居住。

……

說到這裏，便有一位參議員問起各自治區域是否獨立。答案是顯而易見的。南非全境幾乎無處沒有土人區域，比德斯堡 (Pietersburg) 就是一例。此外，我們還有組魯蘭。即在南非各中心地區亦有此種土人區域。南非白種人自須繼續擔任土人的監護人。我們不惜花費金錢，以發展這些土人區域。我們聽任土人發展。在此種情形下，如何能成為分散的小國家呢？土人區域不論在經濟上與其他方面都要依賴聯邦。我們講起要將(英國)保護領土歸併南非，同時又主張那些地區的土人應享自治權，我們決沒有自南非洲割出若干大塊土地使其成為許多獨立國家的意思，這是顯而易見的事。

無論如何，我們不能重蹈英國政府在黃金海岸的覆轍，使訓練尚未成熟的土人過早脫離他們傳統的政治制度。此種錯誤是不言可知的。南非的國際關係應由南非的白種人來主持，也是不言自明的。我們從無掩飾的意思。我不明白參議員們及聯合黨領袖何以要走遍全國，到處宣稱我們有意使整個國家分裂為若干彼此抵觸的鄰邦，但他們祇要翻閱一下本國地圖就可知道他們對於土人區域實行自治的解釋，是全然講不通而且不能實行的。在自己區域內實行自治決不能說是要把南非分成若干國家。

.....

現在我要一談最初就要提到的下面一點。各土人區域可自其原有的部落政府發展到協調全區的自治政府——這事自要經過多年方能實現……對於未來歷史我無法預斷過早。將來發生何種情形，各土人區域何時可以發展到最高度的自治，我祇能留待歷史去決定。不過，我感到滿意的是唯有採取此種途徑我們纔能維持本國的和平與秩序。而且唯有那樣纔可使土人獲得機會、希望與理想，即使其範圍僅以本身區域為限。我們這個國家祇有兩條路線可以選擇。

.....

南非決無第三條路線可以採取。讓我們先認清楚事實。我已說過不止一次，根據各方合理的估計，再過五十年後，白種人將有六百萬光景。那時土人人數約將增至一千九百萬。如果各位贊成聯合黨的態度，認為南非工業應繼續照從前那樣發展，即便是說大部份工業應設在城市附近，那末這些地方就一定要利用土人勞力……如果依照聯合黨此種計劃來發展工業，那末在一千九百萬土人中除去此時住於保留地的三百萬人，以及可藉耕種在該區謀生的少數人，又除去住在鄉區的三百萬人外(如果這些寄居人分散各處，農業方面所需的勞工

即多少可由這三百萬人供應，特別是在增加機械設備後，需要人數更可減少)，其餘一千三百萬土人都都要在市區生活。

根據過去土人的教育與發展情形以及聯合黨的政策——國家應使每一個土人都有發展與受教育的機會——在以後五十年內，多數土人都要成為有教養的土人。依照聯合黨的政策，此種土人與印度人都應享有選舉權。聯合黨主張這些土人應列入不同名冊，適用集體代表辦法。到那時此種印度人——聯合黨主張給予他們選舉權——，與土人——二者均係行使社區選舉權——以及混血種人——特別是照聯合黨主張，混血種人與白種人名冊不分——將隨同選舉人數目之增加，而組成有力集團，堅持要求選派更多代表參政。他們先從要求依社區選舉制選派更多代表開始，等到勢力擴大，造成頭輕腳重的情形時，就會要求大家列入普通選舉人名冊，一律平等。坐在那一邊的參議員們一定和我們同樣地不願看到此種情形，但如實行他們的政策，那就無法避免這種後果。

如果工業上的種族混合現象繼續下去，將來不免有大批土著勞工湧入聯邦，屆時土人與白人相較在人數方面將佔壓倒優勢，聯邦政府恐亦須由此種多數者來主持。這是一條路線。聯合黨自不願意有此種後果，但該黨主張採取的所謂中間路線則恰正造成這種後果……聯合黨與工黨的參議員們祇欲在工業方面實行種族併合政策，可是他們宣佈的政策必然引起其他後果——社會與政治方面的後果。第三條路線是決不會有的。對於他們願意有的和不願意有的情形姑且不論，Ballinger 政策及聯合黨政策(Fagan 報告書)最後必然造成同一結局，即人數佔優勢的土人統治南非。這不是說南非將有一個小班圖國(Bantustan)，而是整個南非聯邦都要成為班圖國，此種危險性比較反對方面稱我們的政策所能引起的自然更大。

.....

……另一條路線就是一心一意不使土人由佔領全部南非進而統治全部南非。這就是我現時努力的目標。國民黨政府如若不幸失敗，聯合黨也不能逃避他們以巧言領導我們陷入的此種災禍。我們如能成功，特別是各位參議員如能協助我們，使我們能獲得我們所堅決主張的應有的合作，則我們還來得及挽救南非。挽救辦法必以種族隔離為基礎。假使我們能夠使土人在保留地內——使他們在保留地居住，即使在鄰近的白人區域內工廠做工的土人也仍須住在保留地——我們祇要能夠做到這種隔離

程度，那末，即使此時在我們城市內居住的兩百萬左右土人續留不去，而住於鄉區的三百萬土人也不遷走，白種人的南非洲還是可以保全。因為這五百萬土人與未來的六百萬歐洲人比率相差並不過多。縱使這五百萬土人竟出於我的意料，數目逐漸增多，此種不完全的種族隔離措施所引起的危險比較併合政策固屬微不足道。

……即使此種土人的數字出乎我的意料與願望，竟然增至八百萬人，以致造成六百萬白人對八百萬土人的不利比率，它也還不致嚴重到關係白人的存亡。此種比例較目前情形尙勝一籌，更不是聯合黨政策造成的後果所可比擬……

但同時我們也應在不超出全國負擔力量的限度內，以移民方式增加歐籍人民。在預計的六百萬白人中……我們計入了必按照南非歷史上最大規模所移入的人口。預計中的土人總數一千九百萬人係根據文明社會的人口生殖率計算，而並非以野蠻社會的生殖率為準。換言之，估計中的出生兒童數要比現時低得多。

……根據種族隔離理想，我們究應如何設法使土人留於保留地？我們不能使用武力阻止他們離開保留地。不過，對於離開保留地的人我們要在防止他們流落到無法謀生的地方去的範圍內設法加以管制。我們將更致力於在土人區域及其附近創造環境，使他們可在土人區域安居樂業，生活有着，一

切都遠勝前時。因此，我要鼓勵在保留地多多創辦各種工業，作為土人的財產，並願協力創辦這些工業。為使土人及其後裔得以繼續在保留地安居下去，我們必須採取一切可能措施……

……我的意思是如果土人與我們雜居一起，我們隨時隨地就要與土人競爭，並須保持我們的優越地位，這樣就不免增加衝突。反之，如果分開則土人可在其自己的區域內發展自我……發展他們的天性。因此，我們主張班圖黑人不應混在我們中間找尋歸宿，要求自治，他們應在自身區域內求發展，我們必須儘可能使他們留在該區域。他們在自己的區域內可有儘量發展自治的機會，並可發揮他們的才能而順利實現他們的志向。如果那位參議員認為即使到了那時他們還不會完全相安無事，我可回答說：是的，屆時可能仍有麻煩，但至少我們的政策可使土人獲有機會，達到他們或可滿意的一種境地，而坐在那邊會議席上的參議員們所採的政策則必然使全國趨於毀滅無疑。

……我們在現階段中至少要照我們提議的那樣去做，如此即使不能保證我們永久十足安全，也可以使我們可在長時期內獲得高度的安全。五十年後南非土人將增至一千九百萬人，而白人僅有六百萬人，因此不論土人是在何處居住，歐洲文明的前途總免不了仍有危險。

附件陸

一九五二年一月二十一日至二月二十日期間非洲人全民公會 (African National Congress) 及南非印度人公會 (South African Indian Congress) 與南非聯邦總理來往函件 *

非洲人全民公會

約翰尼斯堡，信箱 9207 號
一九五二年一月二十一日

開普敦
衆議院
南非聯邦總理

敬啓者：

茲遵照在花泉城召開之非洲人全民公會第三十九屆會議所通過決議案，謹將下列各節奉告閣下：

非洲人全民公會係於一九一二年成立，旨在保護與促進非洲人民對一切有關事項之利益，並為非洲人民爭取自由，不受任何歧視法律之拘束。為達到此項目的起見，非洲人全民公會成立以來，即依照合於憲法規定之一切方法促使政府注意非洲人民之合法要求，並特別一再堅持要求非洲人民應享有直接參加國會、省市議會及國家一切參議機關之天賦權利。

* 此項函件係 Professor Z. K. Mathews 來信之附件，經海地代表團之請求，印作文件 A/AC.61/L.14。

此種態度不僅表示非洲人民願意並準備與政府合作，並可證明非洲人民真誠希望各種族間俱能保持和平、親睦與友誼。盡人皆知政府採取監護、隔離及種族隔離等壓迫政策，制頒繼續侮辱非洲人民並降低他們地位的法律，不准他們享有為一切民主社會所享有的基本人權，是已斷然拒絕了我們的合作提議。由是非洲人民在社會、經濟及政治上所處地位逐漸低落，而種族方面的仇恨心理與緊張局面也日益加深。近年來因制定通行證法、牲畜限制法、一九五〇年取締共產主義法、一九五〇年種族分區法、一九五一年班圖族當局法以及五一年選舉人法的結果，此種情形愈見嚴重。

此種立法之總作用是在撲滅被壓迫人民的全國組織，破壞此種人民的經濟地位，而為農場與金礦儲備低廉的勞工；阻止非洲人民團結發展，充分取得民族地位，並以種種方法恥辱非洲人民。

事關非洲人民之存亡，身為非洲人民全國組織的非洲人全民公會自不能保持緘默；全民公會倘不據理力爭即是辜負人民之付託與信心。

非洲人全民公會近於一九五一年十二月十五日及十七日在花泉城舉行年會，檢討政府所採全部政策，經於對此事作慎重縝密之考慮後，一致決議向政府要求至遲於一九五二年二月二十九日前廢止上述各項法律，否則非洲人全民公會將於一九五二年四月六日開會抗議，從事示威運動，開始實施抗拒不公平法律之計劃，同人等茲即係向閣下奉告此事。

我們並曾參照年會決議，研究閣下於本月五日在 Ohristad 發表之聲明，當時閣下曾呼籲各族人此不分膚色與信仰，儘量參加即將舉行之 Jan van Riebeeck 慶祝會。我們考慮結果，認為非俟上述侮辱非洲人民之各項法律一律剔出法典，他們不能以任何方式參加此項慶祝會。

我們堅決相信，為非洲人民爭取自由，終止人與人間之剝削，恢復南非之民主政治、自由及和諧，實是最重要與最基本的幾件事，政府與民衆必須明瞭，我們具有充分決心，要在我們這一生促其實現。

我們即將開始的奮鬥並非以任何種族或民族為對象，而是在反抗使大部份人民永遠屈居於奴隸與窮困地位的不公平法律。關於此點，我們知道海內外所有開明與正直的人不分黑白男女，都一致全力支持與同情我們，並且知道目前的緊張局勢與危機並非非洲人領袖所造成，而實在是政府咎由自取，我們對此感到無上的快慰。

我們奉命指出，我們作此種決定時完全明瞭它所必然引起之後果，我們必須強調不論某方面對此事發生何種反響，我們的後世必能判定我們即將採取的行動不特符合全國人民的利益，並將激勵後世子孫，永垂不朽。

我們必須鄭重說明，四十年來我們始終在努力促成真正進步與真正民主的環境。

會長

(簽名) Dr. J. S. MOROKA

祕書長

W. M. SISIULU

總理辦公廳

開普敦

一九五二年一月二十九日

逕復者：

台端前致總理未註明日期之函茲已收到，本人奉命作答如下：

據悉台端此次來函係以“非洲人全民公會”近在花泉城舉行年會所通過之決議案為根據。非洲人全民公會通過之決議案向例送請土人事務部長及事務部核辦。惟此次則並未按照向例辦理，台端直接致函總理，提出哀的美敦書。此種破例舉動或與全民公會最近內部分裂或整肅運動有關，分裂或整肅以後，台端是否正式代表政府所知之非洲人全民公會一團體發言，不無疑問。

惟總理不欲深究此點，仍願答覆台端所提各節及哀的美敦書，因總理認為必須說明政府對此事之態度。

來函明白提及之第一點為貴會自一九一二年以來即以廢除一切歧視法律為目標，雖然此點從來未經政府加以考慮。貴會此時廢除此種法律，並認為直接參加國會、各省省市議會以及國家一切參議機關為一種天賦權利。

我想台端當能了解，班圖黑人與歐洲人在許多方面都不相同，尤應記住此種區別是永恆不變而非出於人為，倘主張土人應視為與歐洲人無異，應享天賦權利，豈非自相矛盾。台端或認為此點無關宏旨，種族特性亦不足重視，但無論如何不能否認歐洲人有權——此項權利纔確是天賦權利——表示反對意見，並採取必要措施，以保持他們為不同社區之本質。

政府在任何環境下決不考慮使班圖男女或其他人數較少之非歐洲種族對歐洲人或在歐洲人社區內行使行政或立法權力，此點務須明白了解。現行對歐洲人與班圖黑人實施差別待遇之法律由來已久，政府無意廢止。

台端要求南非聯邦應不再是受歐洲人統治的國家，殊不知歐洲人發展本聯邦實使各族人民俱受其益。台端又要求南非聯邦應由班圖黑人、印度人及其他非歐洲種族會同歐洲人共同治理，不加任何區別，對於將來可能逐漸發展為完全混合之社區一事，亦不加任何限制。然而台端猶似乎要想造成一種印象，即此項要求應視作對本國歐洲人社區的慷慨的善意的表示。但事實則顯然恰正相反。這並非果真有合作的合作的表示，而祇是一種開始實施在相當時期顛覆歐洲人統治計劃的嘗試。

此種方式決不能獲致種族和諧。接受此項要求後各族人民勢必同遭劫運。不特各種族之關係將因誤解而造成一時性的緊張局面，且將發生更惡劣的後果，而首先受害且受害最重者便是班圖黑人。舉例言之，班圖黑人倘無現時享有之保護，聽其處於無限制競爭的狀態，則彼等目前受政府保障並在增加中之土地恐不久即將喪失。一般土人如果喪失了南非聯邦所給予他們的許多特權——其他國家所不給予的——他們纔真是痛苦。為了滿足不惜拋棄其本種族的一切少數人的政治野心，他們必須支付代價。承認不同種族同時存在的事實，並使每一種族都有機會在本族區域內發展抱負與才能，或在本社區內循其自身方式發展，為本族人民服務，這才是促成和平與友善的途徑。

來函提出的第三點是指規定差別待遇的法律壓迫土人，使土人地位低落。這也是完全不正確的見解。此種法律主要是在保護土人。即使是班圖黑人認為特別討厭的法律也不是為了迫害他們而制定，其用意是在訓練他們履行凡是主張權利的人所應有的一切義務。台端提到一項改善性的法律（限制性畜法）是壓迫性法律之一，這就顯然可見台端並不明瞭此種法律的功用是在保護班圖社區目前與將來的利益與土地。

來函甚至詆毀班圖族當局法，殊不知該法目的在使班圖人民獲有機會，根據自身傳統與制度，並配合現代情形，以開明方式自行管理本族事務。政府雖無意核許班圖黑人在歐洲人社區享有政治上的平等地位，但深願鼓勵他們在其自身區域內發展創造力，服務本族人民與管理本族事務，並使班圖人得以充分發揮他們的才能，這點是應該明瞭的。

我於此必須論到來信提出的哀的美敦書。台端雖說明全民公會在決定向政府提出此項最後要求時，曾充分考慮到由是而將引起的一切後果，但總理仍欲忠告，倘一意採取來函所稱之行動，勢必造成極嚴重之事態。為顧全班圖黑人之利益起見，總理奉勸台端再度考慮此項決定。如堅持原議，實行抗拒政府，並煽動班圖黑人破壞法律與秩序，政府將採取一切可能方法，鎮壓任何騷動，並嚴懲唆使從事任何顛覆政府行動之負責人。

總理命我促請台端審慎從事，並請以有用精力協同推行政府為班圖黑人所訂之建設性發展計劃。倘能利用政府給予之機會，建立班圖地方政府及行政，並使其權力伸展至班圖黑人生活的各方面，則此種計劃即可告實現。

這才可說是真正的合作。貴會如能協助政府實施此項出於一番仁心的計劃，那就對南非班圖黑人有莫大貢獻。總理相信各位一定會接受此種忠告，並能積極努力為本族人民謀幸福。

總理私人秘書
(簽名) M. AUCAMP

約翰尼斯堡
郵政信箱九二〇七
非洲人全民公會
秘書

非洲人全民公會

約翰尼斯堡
郵政信箱 9207
一九五二年二月十一日

開普敦
衆議院
南非聯邦總理

敬啟者：

閣下一九五二年一月二十九日來書敬已誦悉。

非洲人全民公會全國執行委員會業已召開特別會議，審慎研究來書所稱各節，並囑將下列意見奉告閣下：

來書謂非洲人全民公會一九五一年會議通過之決議案直接向總理提出而不送請土人事務部長及該部核辦，有違常例。非洲人全民公會從未承認土人事務部為非洲人民與政府間公文往還之承轉機關。無論如何，同人等前信提出之問題涉及聯邦政府所採政策之基本原則及其對黑人與白人關係之影響，極

關重要，決非一部所能處理之事項，因此本會認為確應直接提請總理注意。來書竟謂吾人此種行動或與所謂“公會內部最近發生之分裂或整肅運動”有關，實是毫無根據，且與問題本質絕無關係。

對於吾人所提廢止規定差別待遇的法律之要求，來書竟稱非洲人與歐洲人之區別係“永恆不變，並非出於人為”，因此，此種法律應予保留。目前爭論之問題不是生物學上之區別，而是強以人為法律使一部份人民享有充分公民權，另一部分則絕對不許享有，其用意不在保持歐洲人為另一社區之本質，實欲永久剝削非洲人民。

就種族自尊心而論，非洲人民與任何人相較均無遜色，正因為此種理由，非洲人民必須在其出生地全力爭取基本人權。

吾人閱悉政府竟對吾人所提直接參加國會及國家其他參議，立即加以拒絕。此即種族隔離政策之要義所生。該項政策不僅遭非洲人、印度人與混血種人一致譴責，甚且亦南非許多白人同聲抨擊。今日南非在國際間之地位正因此種政策而日見低落。

來書表示政府此種政策之用意在於保護非洲人民各方面之利益，例如，土地權及非洲人民在他國不能享有之其他未經指明之特權。然土地保留政策向以保護歐洲人的土地權為目的，非洲人的土地權並不一定受到保護，而且即使在所謂保留地內，非洲人亦僅能聽憑政府酌奪而享有佔用權而已。此種保留地人口擁擠不堪情形盡人皆知，而所謂重行安置計劃雖然一再標榜用意公正，但實際上祇是加深人民之痛苦，使成千成萬人陷於貧困與無家可歸之境聽由土人事務專員與信託基金會下級官員任意擺佈。關於此點，吾人注意到即以現在國會審議中之土人法律修正法案內容之苛刻嚴峻，猶被稱作“保護性”之法律。此項法案一如前此通過的類似法律，用意當然是保護與增進歐洲人之利益，而不在嘉惠於非洲人。阻止非洲人民按照其自身所認為滿意之方式發展抱負與才能者，即是此種歧視性之法律。

就班圖族當局法而論，它顯然是吾人所反對的政策的一部份，此項政策即“政府不擬准許非洲人享有政治平等”，而不似來書所稱“目的在使非洲人有依照開明方式管理其自身事務之機會”。班圖族當局法所規定的事項絕不能替代直接參加國家參議機關的權利。

關於非洲人全民公會擬予發動之羣衆運動，吾人必須指明，非洲人民既無選舉權利，又無防衛力量，雖曾遍試種種方法，迄未有何成效。在此種情

形下吾人除了採取上述運動外，實無其他途徑可循。吾人願意強調一點，即此種運動當以和平方式進行，如有騷動情事決非我們所造成。

吾人在重申直接參政之要求時必須明白表示，我們決心加倍努力為非洲人民爭取全部公民權。吾人建議在平等基礎上互相合作，實係出於至誠，總理竟然拒絕此項建議，不免使人遺憾，惟吾人希望為顧全全體利益起見，政府或願重行考慮其態度。

會長

(簽名) Dr. J. S. MOROKA

秘書長

W. M. SISULU

南非印度人公會

約翰尼斯堡

郵政信箱 2948 號

一九五二年二月二十日

開普敦

衆議院

南非聯邦總理

敬啓者：

同人等茲遵照一九五二年一月二十五日、二十六日及二十七日在約翰尼斯堡舉行之南非印度人公會第二十屆會議所通過之決議案，謹將下列各點奉達左右：

南非印度人公會係南非印人社區之代表組織及發言機關，向來努力保護印度人利益，反抗歧視法律，並保證印度人對其出生地及自行選擇之國家，得與其他各族人民，不分膚色、光榮地和正當地共同負起促使發展與進步之責任。惟本公會雖努力不懈，印度人與其餘非歐洲人之處境因歧視法律層出不窮。已屆無可忍受之程度。自一九四六年通過亞洲人土地權法以來，印度人之地位危殆已極，南非印度人公會不得已從事消極抵抗，以示抗議，一面請求印度政府將此項問題提請聯合國大會處理。

當一九四八年大選結束，政府更迭，閣下組織新政府後，此種消極抵抗運動即告停止，本大會並請閣下以總理地位發表新政府之政策。

閣下當能記憶此項請求未蒙接受，內政部長 Dr. Dönges 並通知本公會稱政府無意准如所請，接見本公會代表。此種態度顯係以國民黨於競選宣言中所標榜之政策為根據，該宣言強調“種族隔離”，意即所有非歐洲種族應一律強行分區隔離，並特別說明：

“本黨認為印度人乃是不能同化之外國人。印度人決難成爲本國同胞之一部份。是以必須視爲移民社區，本黨政策之基本要點即爲儘量遣送印度人回國，並提議妥爲研究可否與印度及其他國家合作。大規模實施此項政策。”

閣下稱作“種族隔離”核心之種族分區法違反民主政治與人權之一切基本原則。實施此種法律將使非歐洲人全部離開合法取得之土地並拋棄數代辛苦建造之房屋。劃定各種族之區域後，非歐洲人在生活各方面將無法再有任何進展。結果經濟衰落，生活貧困，而各種罪惡與墮落情形隨同發生。就印度人而言，此項法律之本意在於驅逐彼等出境（參看種族分區法所根據之各部聯合委員會報告書）。須知此刻尚在實施此項法律之初期，而人民利益即已受到莫大損失，物質與經濟方面已無法獲得進展，依照本法規定政府正對價值數萬鎊之不動產與房屋進行沒收中。內政部長行使專橫權力，通知許多商號限於指定期間出售其財產，否則即由政府強制出賣。不僅私人財產受到影響，即宗教與公共團體爲謀社區福利而置有之財產亦接得同樣通知。

班圖族當局法之目的在於剝奪非洲人民對本國事務之應有地位使其在政治上不能發生實際作用。此項法律准許酋長在管制範圍內行使權力，係旨在將非洲人民分裂爲許多部落單位，俾便政府實施有效嚴格之管制。

取締共產主義法旨在剝奪南非人民之基本權利，不許自由結社，不許對政府政策中爲彼等所認爲反民主與不合理之任何部份以書面或口頭方式提出批評或表示反對。司法部長前曾企圖逼使合法選出之國會與好望角省會議議員各一人喪失議席，並恫嚇封閉衛報(*The Guardian*)。這兩件事即可作爲該部長行使專橫權力，以破壞言論與新聞自由的明證。由此可見，此項法律之用意即在撲滅反對政府“種族隔離”及不民主政策之一切民主組織與職工會之活動。

選民分別代表法亦是“種族隔離”措施之一，旨在剝奪混血種人僅有之少許選舉權與力量。

由以上對於政府載入法典之若干主要“種族隔離”措施所作簡要敘述，即可知“種族隔離”之根本用意是在徹底壓制非歐洲人，俾可源源獲得低廉勞工的供應。政府抱定此種目的，正在設法將全國人民強行劃分爲若干分立的種族與部落。“種族隔離”政策是反民主與反動之政策，有違歷史自然發展之定律，唯有憑藉法西斯暴政與無限制之獨裁方能強予推行。實際上，此種政策不僅使非歐洲人慘遭犧

牲，即歐洲人之權利與自由亦同被侵害，這可由政府對個人出國旅行自由、父母對子女教育行使權利之自由、新聞自由、以及職工會處理本身事務之自由處處均予干涉一點爲證。

事實證明，新政府自成立以來，力圖強制推行“種族隔離”政策，悍然不顧人民反響及此舉對全國造成之不幸後果。目前種族關係之惡劣已達有史以來最嚴重之階段。煽動種族仇視與偏見既是肆無忌憚，而宣傳中傷種族關係更無已時。警察使用暴力與恣意恫嚇之情事不斷增加，而種族暴動之頻繁亦爲前所未有。准許各部長無限制行使獨斷權力已成不變趨勢，而依據新政府所制各項法律之規定，此種權力皆係用以打擊人民之權利與自由，特別是以前非歐洲人爲打擊對象。由於生活費用激漲不已，政府殘酷執行通行證法，強行奪去非洲農民唯一財產——牲畜——並提出土人法修正案進一步奴役城市中之非洲人民，致民生日見貧困。

非洲人民公會目睹此種急轉直下之惡劣局勢，乃於會議中通過一項行動計劃，要求廢除種族分區法、班圖族當局法、取締共產主義法、選舉人分別代表法、通行證法、以及揀選家畜條例，以爲減輕非歐洲人所受虐待，並免致國家陷於全境混亂及衝突之擴大不幸局面第一步措施。此項計劃業經獲得一九五二年一月二十五日、二十六日及二十七日在約翰尼斯堡舉行之南非印度人公會會議之贊同。吾人遵照會議通過之決議案，謹向閣下聲明，南非印度人公會全力支持非洲人全民公會向政府所提廢除上述各項法律之要求，倘此項要求不獲結果，南非印度人公會當於一九五二年四月六日與非洲人全民公會聯合開會抗議並舉行示威運動，開始實施反抗不公平法律之計劃。

閣下致非洲人全民公會之覆信雖意存恫嚇，但吾人態度沉着堅決相信吾人此種主張係代表真理與公道，而民主理想與原則亦絕對不容拋棄，因此，毅然爲非洲人全民公會之呼籲聲援。

吾人鄭重聲明，南非印度人係南非人之一部，南非印度人社區將根據不分種族、性別、膚色或信仰，各族人民之權利與機會一律平等之原則，共爲南非之進步與繁榮而生存與努力；南非印度人社區將繼續與非歐洲人之全民組織及一切愛好民主之歐洲人密切合作，爲造成自由與民主之南非而奮鬥。

吾人必須堅決強調，吾人之鬭爭並非以任何種族集團爲對象，吾人對任何人不懷惡意，所反對者祇是不公平之法律而已。

南非印度人以恪遵甘地所垂教訓與榜樣爲榮，一心擁護正義與真理，勇往堅決向不公平與壓迫進行和平鬭爭。

非歐洲人決不能接受“種族隔離”，自取滅亡——因此舉將構成違反人道罪。吾人之理想既甚明顯，責任亦經確定，吾人將和平從事，但對“種族隔離”之苛政奮鬭不屈之志決不稍移。當此各地民族不分大小，享有更多民主權利與獨立的歷史時代，吾人身居南非自亦渴望獲得自由與人民應享之民主權利——唯有如此，南非聯邦方能步入正途。

爲了和平、人道以及國家與人民之未來幸福，吾人深盼公平正義終能得勢，而有傷人格尊嚴與妨礙南非進步之法律亦終能廢止。

會長

(簽名) Y. M. DADOO

秘書

Y. A. CACHALIA

附件柒

委員會所審議的南非聯邦法律一覽表

(本表係根據印度與巴基斯坦兩國政府分別提交委員會的備忘錄編製並經委員會秘書處增訂。)

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 | 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|--|----------|---|
| | 一九〇九年 | | 一九一四年 |
| —— | —— 南非法 南非聯邦組織法 | 第二十七號 | 一九一四年七月二十日。懲治聚衆暴動法 修正關於聚衆暴動及其取締辦法之法律、修正刑法若干部份、規定組設特種刑事法院以審理若干種罪行、並規定將判定犯若干種罪行者自聯邦驅逐出境之法律 |
| 第十二號 | 一九一一年十二月一日。鑛場及工廠法 爲統一並修正聯邦現行關於經營鑛場工廠、使用機器及核發技工執業證書之法律而制訂之法律 | | 一九一六年 |
| 第十五號 | 一九一二年一月一日。土著勞工管理法 關於管制土著勞工之招募及僱用並規定在某種情況下給予土著勞工以賠償之法律 | 第二十二號 | 一九一六年八月一日。鐵道及海港之管理、管制及經營法 規定聯邦境內鐵道、口岸及海港之管理、管制及經營辦法、公佈鐵道及海港管理局之權力、管轄範圍、及職責、並規定其他有關事項之法律 |
| 第二十二號 | 一九一三年八月一日。移民管理法統一並修正聯邦各省現行關於禁止移入者之法律、規定設立聯邦移民部、管理向聯邦或其所屬各省移民、並規定將不良份子驅逐出境之法律 | | 一九二一年 |
| 第二十七號 | 一九一三年六月十九日。土人土地法增訂關於土人及其他人等在聯邦數區內購買及租賃土地事宜之法規、並規定其他關涉土人及其他人等土地所有權及佔用權事項之法律 | 第十八號 | 一九二一年六月八日。土人預支款額限制法 限制土人依據僱傭契約所得預支款額之法律 |
| | | | 一九二三年 |
| | | 第二十一號 | 一九二四年一月一日。(城市區域)土人法 |

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| | 改良城市區域或其附近土人居住狀況及此等區域內土人事務之管理、規定若干區域內土人僱傭契約之登記及加強管制事宜、限制土人進入及居住於此等區域、規定通行證法對混血種人免予適用、限制並管束若干區域內土人持有或飲用土人啤酒 (Kaffir beer) 及其他酒類、並規定其他有關事項之法律 |
| 第二十六號 | 一九二四年一月一日。竊盜牲畜治罪法 為統一並修正聯邦數省現行關於竊盜牲畜及農產品罪之法律而制訂之法律 一九二四年 |
| 第十一號 | 一九二四年四月八日*。一九二四年勞資協調法 關於以協調方法防止及解決僱用人與受僱人間之爭端、工會及私營職業介紹所之登記及管理辦法、以及其他有關事項之法律 一九二五年 |
| 第二十七號 | a 一九二五年工資法 確定工人之工作狀況、工資及其他報酬、設立工資委員會、並規定對工資及工作狀況進行調查之法律 |
| 第四十一號 | 一九二六年一月一日。土人納稅及發展法 統一並修正關於土人納稅事宜之法律、並規定增撥款項以充土人發展、教育及地方政府用途之法律 一九二六年 |
| 第二十五號 | 一九一一年鑛場及工廠法一九二六年修正法 修正一九一一年鑛場及工廠法 (一九一一年第十二號法律) 第四節之法律 |
| 第二十六號 | 一九二六年六月一日。(脫蘭斯瓦爾及納塔爾) 主僕關係法一九二六年修正法 修正脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省現行主僕法之法律 |

* (參閱一九二四年四月四日第六十號公告。)

a 本法生效日期由總督在政府公報中以公告定之。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| 第二十八號 | 一九二六年一月一日。一九二五年土人納稅及發展法一九二六年修正法 修正一九二五年土人納稅及發展法、並規定土人因佔用土地而應付地租、規費或其他費用之收取辦法之法律 一九二七年 |
| 第五號 | 一九二七年九月三十日。一九二七年妨害風化治罪法 禁止歐洲人與土人發生非法性關係或其他有關行為之法律 |
| 第三十八號 | 一九二七年九月一日。土人管理法 改良土人事務之管制及管理辦法之法律 一九二八年 |
| 第二十二號 | 一九二九年一月一日。老年養卹金法 規定發給老年養卹金之法律 |
| 第三十號 | 一九二八年十月一日。酒類法 為統一並修正關於統制酒類供應之法律而制訂之法律 一九二九年 |
| 第九號 | 一九二九年四月三日。一九二七年土人管理法一九二九年修正法 修正一九二七年土人管理法之法律 一九三〇年 |
| 第十八號 | 一九三〇年五月二十一日。婦女選舉權法 規定婦女得登記為選民、投票選舉衆議院及省議會議員、且有資格被提名及當選為參議院、衆議院或省議會之議員以出席各該機關並參加其表決之法律 |
| 第十九號 | 一九三〇年五月二十一日。一九三〇年懲治聚衆暴動(修正)法 擴充懲治聚衆暴動法及刑法修正法適用範圍之法律 |
| 第二十三號 | b 一九二五年工資法一九三〇年修正法 修正一九二五年工資法之法律 |

b 本法生效日期由總督在政府公報中以公告定之。

(一九三〇年六月十四日)參閱一九三〇年六月十三日第一八八一號特別公報所載之一一六號公告。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| 第二十四號 | 一九三〇年六月十四日 ^c 。一九三〇年勞資協調(修正)法 修正一九二四年勞資協調法之法律 |
| 第二十五號 | 一九三〇年五月三十日。一九二三年(城市區域)土人法一九三〇年修正法 修正城市區域土人法之法律 一九三一年 |
| 第三十七號 | 一九三一年六月十日。一九三一年土人納稅及發展(修正)法 再度修正一九二五年土人納稅及發展法之法律 |
| 第四十一號 | 一九三一年六月十日。一九三一年選舉權法修正法 修正選舉權法之法律 一九三二年 |
| 第二十四號 | d 一九三二年土人僱傭契約法 修正脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省關於主僕關係之法律、擴充一九一三年土人土地法之適用範圍、規定對若干地主課稅、並規定其他有關事項之法律 一九三六年 |
| 第十一號 | e 一九三六年盲人救濟法 規定給付盲人養卹金及資助金以增進其福利、並規定其他有關事項之法律 |
| 第十二號 | 一九三六年七月十日。一九三六年土人代表法 特別規定土人遣派代表參加國會及好望角省省議會之辦法、爲此目的修正該省現行關於土人登記爲選民以選舉國會及省議會議員之法律、設立聯邦土人代表會議、並規定其他有關事項之法律 |

c 參閱一九三〇年六月十二日第一八八一號特別公報所載之第一一七號公告。

d 本法最初登載於一九三二年五月三十日第二〇四〇號特別公報。

e 本法最初登載於一九三六年四月七日第二三四四號特別公報。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|--|
| 第十八號 | 一九三六年八月三十一日。一九三六年土人信託基金會及土地法 設立南非土人信託基金會並明定其宗旨、增訂關於土人及其他人等取得及佔用土地事宜之法規、修正一九一三年第二十七號法律、並規定其他有關事項之法律 一九三七年 |
| 第一號 | 一九三七年二月一日。一九三七年外國人法 限制並對若干外國人進入聯邦或在境內暫時居留施以管理及限制並管制任何人改姓權利之法律 |
| 第二十五號 | a 一九三七年失業救濟法 規定發款救濟若干工業部門內具有工作能力且願工作而遭失業之工人、並規定其他有關事項之法律 |
| 第二十八號 | 一九三七年七月一日。一九三七年武器及軍火法 統一並修正聯邦數省現行武器及軍火法之法律 |
| 第三十六號 | a 一九三七年勞資協調法 關於規定工會及工業會之登記及管理、僱用人與受僱人間爭端之防止及解決、以協議及公斷方式釐定僱用條件、私營職業介紹所之管制、以及其他有關事項之法律 |
| 第四十四號 | a 一九三七年工資法 設立工資委員會、規定僱用條件之確定辦法、並規定有關事項之法律 |
| 第四十六號 | a 一九三七年土人法律修正法 修正有關城市區域土人、管制土著勞工之招募及僱用以及土人取得土地辦法之各項法律之法律 一九三八年 |
| 第二十三號 | 一九三八年九月三十日。一九三八年土人代表(修正)法 修正一九三六年土人代表法之法律 一九三九年 |
| 第十七號 | a 一九三九年土人信託基金及土地法修正法 修正一九三六年土人信託基金會及土地法之法律 |

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|--|
| 第二十五號 | ——一九三九年土人納稅(修正)法 為修正關於土人納稅辦法以及土人因 佔用土地而應付地租、規費或其他費 用之收取辦法之法律而制訂之法律 |
| 第二十六號 | a 一九三九年外僑登記法 規定外僑之登記、管制及其他有關事 宜、並就違反若干有關外僑法律之外 僑規定其懲罰、拘禁及驅逐出境辦法 之法律 本法適用範圍：本法及其施行條例 對西南非委任統治地以及鯨灣(Walvis Bay)之港口及居留地亦適用之。 一九四一年 |
| 第二十二號 | a 一九四一年工廠、機器及建(築)工 程法 關於工廠之登記及管制、工廠內工人 工作時間及工作狀況之訂定、使用機 器之監督、建(築)或挖掘工程所用工 人遭遇災變之預防、以及其他有關事 項之法律 |
| 第三十號 | f 一九四一年工人賠償法 為修正並統一關於對工人在受僱期間 因遇災變或患職業病以致殘廢或死亡 者給予賠償之法律而制訂之法律 |
| 第四十五號 | ——一九四一年戰時養卹金法 修正一九一九年戰時特別養卹金法、 一九二〇年戰時特別養卹金修正法及 一九四〇年國防特別養卹金及戰時延 期付款法、規定對前在一八九九年至 一九〇二年英國與波爾人戰爭中或一 九一四年至一九二〇年世界大戰中服 役之若干人員給付養卹金、並規定在 養卹金之外另發若干津貼之法律 一九四二年 |
| 第十六號 | ——一九四二年竊盜牲畜治罪法修正 法 修正一九二三年竊盜牲畜治罪法之法律 |

f 本法生效日期由總督在政府公報中以公告定之，但其中關於索償權各條款須俟依同樣手續另定之生效日期始克生效。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| 第十七號 | ——一九四二年失業救濟法修正法 修正一九三七年失業救濟法之法律 |
| 第二十二號 | ——一九四二年工資法修正法 修正一九三七年工資法之法律 |
| 第四十二號 | ——一九四二年土人管理法修正法 修正各項土人管理法之法律 |
| 第四十四號 | ——一九四二年戰時養卹金法 修正並統一戰時養卹金法之法律 一九四三年 |
| 第二十一號 | ——一九四三年土人管理法(修正)法 修正一九二七年土人管理法及一八八 七年納塔爾省第四十六號法律之法律 |
| 第三十五號 | ——(脫蘭斯瓦爾及納塔爾)限制營業 及佔用土地法 增訂關於限制亞洲人在脫蘭斯瓦爾省 營業及佔用該省土地之法規、並限制 亞洲人在納塔爾省內取得及佔用土地 之法律 一九四四年 |
| 第三十六號 | ——一九四四年土人法律修正法 修正一九二三年(城市區域)土人法、 一九二五年土人納稅及發展法、一九 二七年土人管理法、一九三二年土人 僱傭契約法以及一九〇九年(好望角) 私營土人居留區法；對於以某種穀物 售予或供應城市區域附近之土人及此 等土人之購買、取得及持有此種穀物 實施管制，並規定指定某數地方政府 機關及城市地方當局執行一九二三年 第二十一號法律之若干條款之法律 |
| 第三十七號 | a 一九四四年學徒法 管制若干行業訓練及僱用學徒及未成 年工人並規定其他有關事項之法律 |
| 第四十八號 | g 一九四四年養卹金法修正法 修正一九一九年戰時特別養卹金法、 一九二八年老年養卹金法、一九三六 年盲人救濟法、一九四一年戰時養卹 金法、及一九四二年戰時養卹金法之 法律 |

g 本法若干條款之生效日期前後不一。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| | 一九四五年 |
| 第二十五號 | ——一九四五年(城市區域)土人法律 統一法 爲統一聯邦現行關於改良城市區域或其附近土人居住狀況及此等區域內土人事務之管理、規定若干區域內土人僱傭契約之登記及加強管制事宜、限制土人進入及居住於此等區域、規定通行證法對混血種人免予適用、限制並管束若干區域內土人持有或飲用土人啤酒及其他酒類、並規定其他有關事項之法律而制訂之法律 |
| 第二十七號 | ——一九四五年工人賠償法修正法 修正一九四一年工人賠償法之法律 |
| 第二十九號 | 一九四五年四月一日。一九四五年土人教育經費法 規定土人教育經費籌措辦法、設立土人教育問題聯邦諮詢委員會、規定其他有關事項、並修正一九二五年第四十一號及第四十六號法律以及一九三六年第十二號法律之法律 |
| 第三十四號 | a 一九四五年就業登記法 規定失業者登記辦法、設立青年事務委員會、並規定其他有關事項之法律 |
| 第四十三號 | ——一九四五年(城市區域)土人法律 修正法 修正一九四五年(城市區域)土人法律 統一法之法律 |
| | 一九四六年 |
| 第七號 | ——一九四六年混血種人居留地法 劃定混血種人居留區域、規定將此等區域內土地配給混血種人之辦法、並規定其他有關事項之法律 |
| 第二十四號 | a 一九四六年盲人救濟法修正法 修正一九三六年盲人救濟法及一九四一年戰時養卹金法之法律 |
| 第二十八號 | ——一九四六年亞洲人土地權及印度人代表法 |

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| | 限制在納塔爾省內取得及佔用不動產、修正關於在脫蘭斯瓦爾省內所有及佔用不動產之法律、特別規定納塔爾及脫蘭斯瓦爾兩省印度人選派代表出席國會及納塔爾省印度人選派代表出席該省省議會之辦法、並規定其他有關事項之法律 |
| 第三十六號 | a 一九四六年殘廢濟助法 規定撥款濟助因身體殘廢或心神喪失而不能自維生計者、並規定其他有關事項之法律 |
| 第四十二號 | ——一九四六年(城市區域)土人法律 修正法 修正一九四五年(城市區域)土人法律 統一法之法律 |
| 第四十七號 | a 一九四六年矽石末沉積症防治法 修正並統一關於鑛工所染肺病之法律、並擴充其適用範圍之法律 |
| 第五十三號 | a 一九四六年失業保險法 設置失業保險基金會、規定發款救濟若干失業者、廢止一九三七年失業救濟法、規定將依該法所設失業救濟基金會之職員調至聯邦政府服務、並規定其他有關事項之法律 |
| | 一九四七年 |
| 第四十五號 | ——一九四七年土人法律修正法 修正一九三六年土人代表法、一九四五年(城市區域)土人法律統一法、一九四五年(城市區域)土人法律修正法、及一九〇九年(好望角)私營土人居留區法之法律 |
| | 一九四八年 |
| 第四十一號 | ——一九四八年養卹金法修正法 修正一九一九年戰時特別養卹金法、一九二八年老年養卹金法、一九三六年盲人救濟法、一九三六年公務員養卹金法、一九四一年戰時養卹金法、一九四二年戰時養卹金法、及一九四三年養卹金修正法、並規定增加歐籍退伍軍人養卹金額之法律 |
| 第四十七號 | ——一九四八年亞洲人法律修正法 修正一九四六年亞洲人土地權及印度人代表法之法律 |

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| | 一九四九年 |
| 第三十六號 | a 一九四九年工人賠償法修正法 修正一九四一年工人賠償法之法律 |
| 第四十一號 | h 一九四九年失業保險法修正法 修正一九四六年失業保險法之法律 |
| 第四十四號 | i 一九四九年南非公民權法 關於南非公民權及其他有關事項之法律 |
| 第四十九號 | a 一九四九年鐵道及海港法修正法 修正一九一二年鐵道海港業務法、一九一六年鐵道海港之管理、管制及經營法、一九二五年鐵道及海港業務法、及一九二五年鐵道及海港員工退休金法、授權發給若干員工永久任用狀、並規定其他有關事項之法律 |
| 第五十三號 | ——一九四九年亞洲人土地權法修正法 為修正關於在脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省內所有及佔用不動產之法律而制訂之法律 |
| 第五十五號 | ——一九四九年禁止異族通婚法 禁止歐洲人與非歐洲人通婚並規定其他有關事項之法律 |
| 第五十六號 | ——一九四九年土人法律修正法 修正一九一一年土著勞工管理法、一九二〇年土人事務管理法、一九二五年土人納稅及發展法、一九二七年土人管理法及其一九二九年修正法、及一九三六年土人信託基金會及土地法；規定南非土人信託基金會所有之一部份土地免予適用關於設立市鎮或市鎮設計法律之規定；授權特准受僱於鑛場或工廠之土人住所所在之土地免予適用若干法律之規定，廢止一八八五年英屬培楚阿那蘭(Bechnaland)第二號公告及一九二四年第七號法律之若干條款之法律 |
| | 一九五〇年 |
| 第十五號 | ——一九五〇年亞洲人土地權法修正法 |

h 生效日期參閱該法第十九段。

i 生效日期參閱該法第三十八段。

| 法律 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|----------|---|
| | 為修正關於在脫蘭斯瓦爾及納塔爾兩省內所有及佔用不動產之法律而制訂之法律 |
| 第二十一號 | ——一九五〇年妨害風化治罪法修正法 修正一九二七年妨害風化治罪法以禁止歐洲人與非歐洲人*發生非法性關係，並規定其他有關事項之法律 |
| 第三十號 | ——一九五〇年人口登記法 規定編製聯邦人口名冊、發給名冊所列各人身份證、及其他有關事項之法律 |
| 第四十一號 | j 一九五〇年種族分區法 劃定各別種族之區域、對取得不動產及佔用土地房屋實施管制、並規定其他有關事項之法律 |
| 第四十四號 | ——一九五〇年取締共產主義法 宣告南非共產黨為非法組織、規定宣告其他贊助共產活動之組織為非法組織及取締若干定期刊物及其他出版物之辦法、禁止若干共產活動、並規定其他有關事項之法律 |
| | 一九五一年 |
| 第二十七號 | a 一九五一年土著建築工人法 規定土著建築工人之訓練及登記、其就業及就業條件之限制、以及其他有關事項之法律 |
| 第四十六號 | ——一九五一年選民分別代表法 規定好望角省內歐洲人與非歐洲人分選代表出席國會及該省省議會之辦法並為此目的修正關於歐洲人與非歐洲人登記為選民以選舉國會及該省省議會議員之法律，修正關於納塔爾省內非歐洲人與土人登記為選民以選舉國會及納塔爾省省議會議員之法律，設立混血種人事務委員會，並規定其他有關事項之法律 |

* 基本法之全名經本法加以修正，即以“非歐洲人”替代“土人”字樣。(一九二七年第五號法律)。

j 生效日期參閱該法第三十七段。

法律

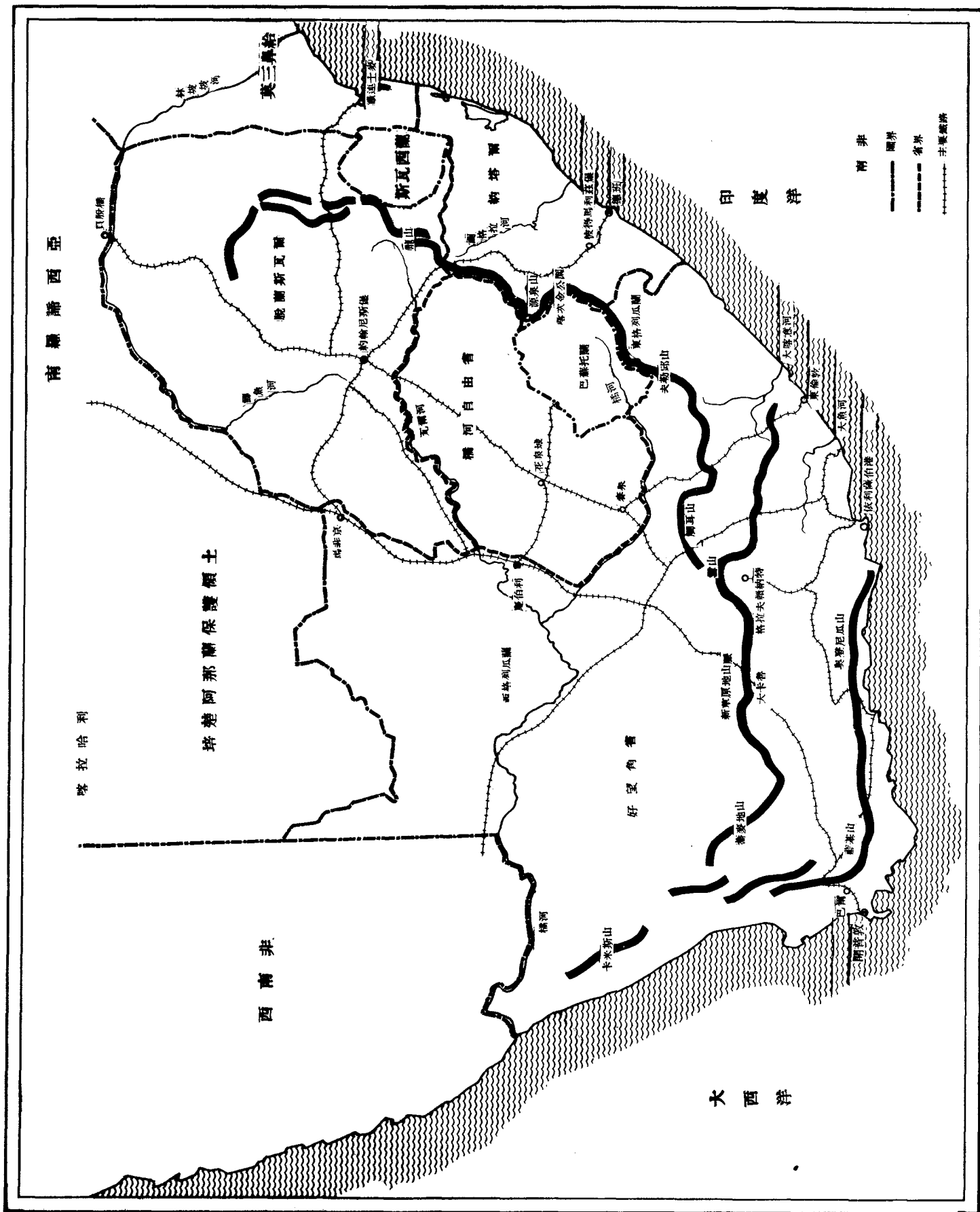
| 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|-------|--|
| 第四十七號 | k 一九五一年養卹金法修正法 修正一九二八年老年養卹金法、一九三六年盲人救濟法、一九三六年公務員養卹金法、一九四二年戰時養卹金法、一九四六年殘廢濟助法、及一九五〇年財政法，規定撤銷(好望角省)一八九五年第三十二號法律第六十三節所附第二項但書對於自好望角省寡婦養卹基金中公務費項下撥付養卹金一事所設限制，規定清理依據(脫蘭斯瓦爾省)一九〇八年第十九號法律第四十一節所設置之基金，規定對受領某種養卹金、資助金及津貼者發給額外補助金，並規定一九四二年戰時養卹金法各條款適用於南非常備軍之若干兵員之法律 |
| 第五十號 | 一九五一年七月十七日。取締共產主義法修正法 |
| 第五十二號 | l 一九五一年防止非法居住法 防止並管制在公有或私有土地上非法居住之法律 |
| 第六十八號 | ——一九五一年班圖族當局法 設置若干班圖族當局並明定其職責、撤銷土人代表會議、修正一九二〇年土人事務管理法及一九三六年土人代表法、並規定其他有關事項之法律 一九五二年 |
| 第二十四號 | 一九五二年防止非法居住法修正法 修正一九五一年防止非法居住法之法律 |

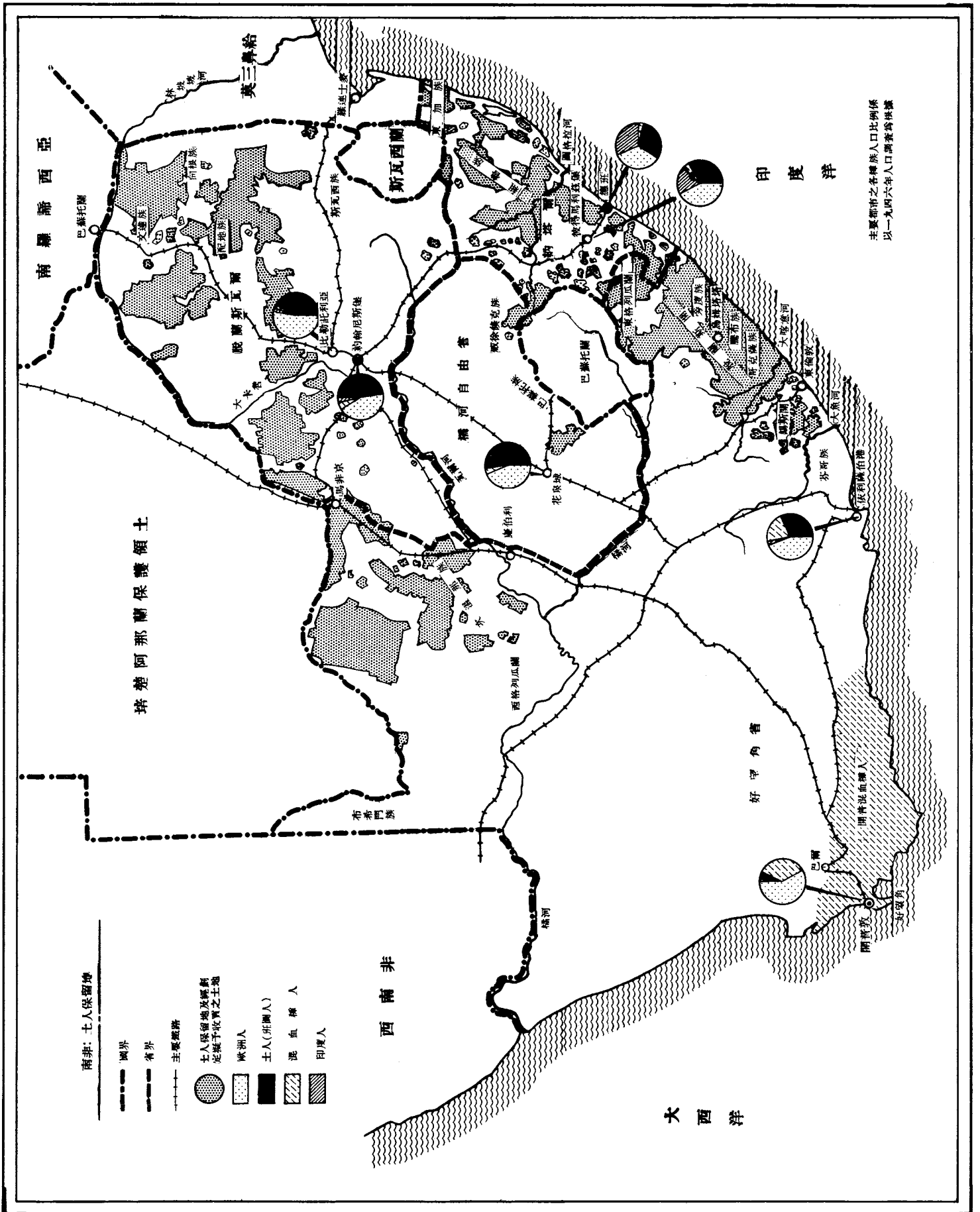
k 參閱第十五段。

l 本法施行日期參閱第十段。

法律

| 編號 | 生效日期、簡稱及全名 |
|-------|--|
| 第三十三號 | ——一九五二年刑罰法修正法 修正一九一七年刑事訴訟程序及證據法以規定對若干罪行處特種刑罰之法律 |
| 第三十五號 | ——一九五二年國會高等法院法 設立國會高等法院、確定其管轄權、並規定其他有關事項之法律 |
| 第五十四號 | ——一九五二年土人法律修正法 修正一九一一年土著勞工管理法、一九一三年土人土地法、一九二七年土人管理法及其一九二九年修正法、及一九四五年(城市區域)土人法律統一法，並廢止一八八五年英屬培楚阿那蘭第二號公告之若干條款及一九四五年(城市區域)土人法律修正法之法律 |
| 第六十五號 | 一九五二年種族分區法修正法 修正一九五〇年種族分區法之法律 |
| 第六十七號 | ——一九五二年土人法(廢止通行證及統一證明文件) 廢止關於土人須攜帶通行證之法律、規定發給土人查考證書、修正一九二七年土人管理法、一九三二年土人僱傭契約法及一九四五年(城市區域)土人法律統一法，並規定其他有關事項之法律 一九五三年 |
| 第三號 | ——一九五三年公共治安法 關於緊急事變時保障公共治安及維持公共秩序辦法以及其他有關事項之法律 |
| 第八號 | ——一九五三年刑法修正法 規定對某種情況下所犯罪行加重其刑罰、禁止給予有組織之違抗聯邦法律運動以金錢或其他援助或接受此種援助，並規定其他有關事項之法律 |





南羅德西亞

培楚阿那蘭保護領土

西南非

印度洋

好望角省

大西洋

主要城市之各種族人口比例係
以一九四六年人口調查為根據

南非：土人保留地

- 國界
- - - 省界
- 主要鐵路
- 土人保留地及經劃定擬予收買之土地
- ◻ 歐洲人
- ◻ 土人(非圖人)
- ◻ 混血種人
- ◻ 印度人

聯合國出版物經售處

- 阿根廷**
Editorial Sudamericana S.A., Alsina 500, Buenos Aires.
- 澳大利亞**
H. A. Goddard, 255a George St., Sydney; 90 Queen St., Melbourne.
Melbourne University Press, Carlton N.3, Victoria.
- 奧地利**
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
Gerold & Co., Graben 31, Wien.
- 比利時**
Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.
- 玻利維亞**
Libreria Selecciones, Casilla 972, La Paz.
- 巴西**
Livraria Agir, Rio de Janeiro, São Paulo and Belo Horizonte.
- 高棉**
Papeterie-Librairie Nouvelle, Albert Portail, 14 Avenue Bouloche, Pnom-Penh.
- 加拿大**
Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.
Periodica, Inc., 5112 Ave. Papineau, Montreal.
- 錫蘭**
Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.
- 智利**
Libreria Ivens, Casilla 205, Santiago.
Editorial del Pacifico, Ahumada 57, Santiago.
- 中國**
臺灣, 臺北, 重慶路, 一段九十九號
世界書局
上海河南路二一一號
商務印書館
- 哥倫比亞**
Libreria América, Medellín.
Libreria Nacional Ltda., Barranquilla.
Libreria Buchholz Galería, Bogotá.
- 哥斯大黎加**
Tres Hermanos, Apartado 1313, San José.
- 古巴**
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
- 捷克斯洛伐克**
Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trida 9, Praha 1.
- 丹麥**
Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, Kobenhavn, K.
- 多明尼加共和國**
Libreria Dominicana, Mercedes 49, Ciudad, Trujillo.
- 厄瓜多**
Libreria Científica, Guayaquil and Quito.
- 埃及**
Librairie "La Renaissance d'Egypte," 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- 薩爾瓦多**
Manuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- 芬蘭**
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.
- 法國**
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris (V).
- 德國**
Eiwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
W. E. Saarbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
- 希臘**
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athens.
- 海地**
Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, Port-au-Prince.
- 洪都拉斯**
Libreria Panamericana, Tegucigalpa.
- 香港**
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.
- 冰島**
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.
- 印度**
Oxford Book & Stationery Co., New Delhi and Calcutta.
P. Varadachary & Co., Madras.
- 印度尼西亞**
Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.
- 伊朗**
Ketab-Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, Teheran.
- 伊拉克**
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.
- 以色列**
Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv.
- 義大利**
Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze.
- 日本**
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.
- 黎巴嫩**
Librairie Universelle, Beyrouth.
- 利比里亞**
J. Momolu Kamara, Monrovia.
- 盧森堡**
Librairie J. Schummer, Luxembourg.
- 墨西哥**
Editorial Hermes S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.
- 荷蘭**
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
- 紐西蘭**
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.
- 那威**
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.
- 巴基斯坦**
Thomas & Thomas, Karachi.
Publishers United Ltd., Lahore.
The Pakistan Cooperative Book Society, Dacca and Chittagong (East Pak.).
- 巴拿馬**
José Menéndez, Plaza de Arango, Panamá.
- 巴拉圭**
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.
- 秘魯**
Libreria Internacional del Perú, S.A., Lima and Arequipa.
- 菲律賓**
Alema's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.
- 葡萄牙**
Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.
- 新加坡**
The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyer Quay.
- 西班牙**
Libreria Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
Libreria Mundi-Prensa, Lagasca 38, Madrid.
- 瑞典**
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.
- 瑞士**
Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.
- 敘利亞**
Librairie Universelle, Damas.
- 泰國**
Pramuan Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
- 土耳其**
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- 南非聯邦**
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.
- 英國**
H.M. Stationery Office, P. O. Box 569, London, S.E. 1 (and at H.M.S.O. Shops).
- 美國**
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.
- 烏拉圭**
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.
- 委內瑞拉**
Libreria del Este, Av. Miranda No. 52, Edf. Galipán, Caracas.
- 越南**
Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portail, Boîte postale 283, Saigon.
- 南斯拉夫**
Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.

凡國內尚未設有經售處而欲函詢或定購者，請與聯合國出版物銷售處接洽。地址如下：

Sales and Circulation Section, United Nations, New York, U.S.A.; or Sales Section, United Nations, Palais des Nations, Geneva, Switzerland.

OR/GA/8/Suppl. No. 16

Report on Racial Situation in the Union of South Africa

Printed in U.S.A.

Price: \$U.S. 2.00; 15/- stg.; Sw. fr. 8.00

55-05227-Sept. 1955-150

(or equivalent in other currencies)