

联 合 国

大 会



安全理事会



Distr.  
GENERAL

A/44/576  
S/20867  
2 October 1989  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

大会  
第四十四届会议  
议程项目 28

南非政府的种族隔离政策

安全理事会  
第四十四年

UN LIBRARY

NOV 6 1989

UN/SA COLLECTION

为举行关于跨国公司在南非和  
纳米比亚的活动的第二次公听会而  
设立的知名人士小组的报告和建议

秘书长的说明

1. 秘书长谨送交大会和安全理事会为举行关于跨国公司在南非和纳米比亚的活动的第二次公听会而设立的知名人士小组1989年9月4日至6日在联合国日内瓦办事处会议的报告。

2. 经济及社会理事会1988年7月27日第1988/56号决议请秘书长设立一个知名人士小组，在欧洲举行关于跨国公司在南非和纳米比亚的活动的公听会，以期进一步动员舆论，促使本国政府和跨国公司停止同南非政权进行任何勾结。这项决议和接续的经社理事会1989年5月24日第1989/27号决议都请秘书长向跨国公司委员会、经济及社会理事会、大会和安全理事会提出报告。

3. 知名人士小组的报告和建议载于本文件的附件。

附 件

为举行关于跨国公司在南非和  
纳米比亚的活动的第二次公听会而  
设立的知名人士小组的报告和建议

目 录

段 次      页 次

送文函

纽约

联合国

秘书长

哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔阁下

我们谨向阁下提出1989年9月4日至6日在日内瓦举行的公听会的报告。

根据你的要求，我们在三天内审查了下列一些非常重要的问题：

跨国公司在南非经济方面所起的作用；

制裁在迫使南非政府来到谈判桌前讨论多数人的基本政治权利问题方面的影响；

扩大和加强这种制裁以加快变革步伐的可能性；

南非在减轻这种制裁的影响上所取得的部分成功，和其他政府在这方面破坏联合国的政策（和它们本国法律）所起的作用；

“种族隔离结束后”南非的局势。

我们就许多不同问题听取了各种各样的意见，许多人谈到这些问题时情绪激动令我们感动。显然这是一个不能轻率对待的问题。

根据我们得到的证据，我们毫不犹豫地说，制裁是有效的——在经济上对白人少数的影响固然如此，在心理上对白人士气的影响也同样重要。

不过，我们也毫不犹豫地说，由于制裁不是全面的，不是普遍的，而且在许多关键领域不是强制性的，因此制裁的效果受到严重的破坏。我们痛惜某些国家一直在安全理事会阻止通过普遍的、强制性的制裁措施。由于它们的这种立场，使南非走向多数统治的道路增加了不必要的痛苦。事实表明，通过联合国或由个别国家实施的制裁措施经常受到蔑视——往往这些协定的签署国自己也朋比为奸——这种情况也使我们深感不安。我们认为这是绝对不能容许的情况，我们呼吁大会对这种违

反行为进行彻底调查，具体的目标是公布有关国家和公司的名字。

我们特别关切在军备、石油和煤等关键性重要领域的严重违反制裁的行为——这一点已经有人向我们指出。但是，我们十分了解违反制裁法规的行为有根深蒂固的传统。我们认为必须根除这种违反行为，必须迫使这些国家和公司履行它们的义务。

关于必须加紧对南非施加经济压力的问题，我们认为最可能见效的办法是增加金融制裁——特别是限制向南非提供贸易信贷。我们也认为，今后九个月内国际社会有一个独特机会要求南非政府让步，因为它需要重新谈判第二个临时协定所包括的外债。不过，这个办法要有效，银行界必须团结一致——我们呼吁各国政府和民众支持我们，立即坚决要求银行界负起责任来，以多数人的最佳利益为依归。

对我们而言，“人民的力量”至关重要。我们知道，股票持有人压力和消费者运动在美国和北欧国家可以造成很大的影响。现在正是同样的基层压力集团在欧洲发挥同样影响的时机。我们已经指出，阻碍这种运动发展的一个因素是缺乏关于欧洲（和其他地区）与南非联系的情报。因此，我们也呼吁大会设立一个全面的情报收集和核查中心，向整个国际社会散发关于同南非的贸易和投资联系的情报。

今后的发展会怎样？

我们认为，有迹象表明南非白人社区某些阶层的情绪正在发生变化。我们并不低估前途上的各种困难，也了解目前垄断政治和经济权力的那些人的顽抗态度。但是有些迹象显示，白人社区愈来愈多的人不得不认识到——这部分是制裁的结果——别无其他选择，只能就基本宪政改革进行谈判。我们无法说什么时候种族隔离会终止，这要由南非人民自己决定。但是我们认为，必须强调消除种族隔离将不是这个过程的终结，而是一系列新的挑战的开端；国际社会在这里必须发挥积极的作用。

因此，我们仍然强调日益加重对南非的经济和政治压力的重要性，但我们敦促考虑为南非境内和境外的黑种南非人制订一个综合的训练和教育方案，使他们作好准备，负起管理一个民主、公正的南非的责任。我们认为，联合国系统连同各个会

员国政府在这个方案中将可以发挥重大的作用。我们也认为，被普遍认为从种族隔离制度得到了好处的跨国公司所起的作用将会影响它们在种族隔离结束后的南非的地位。

最后，我们不能忽略今天在南非境内正在发生的事——尤其是被剥夺公民权的多数人无法参与只准白人参加的选举。我们希望，这是最后一次这样的选举，而下一次将是根据一人一票原则进行的选举。不过，我们也声援立即释放纳尔逊·曼德拉和其他政治犯的呼吁，我们敦促南非政府——为了自身的最佳利益——来到谈判桌前讨论一个民主南非的前途。

我们感谢阁下使我们荣幸地有机会为联合国在南部非洲的重大工作作出贡献。我们也希望谢谢联合国跨国公司中心执行主任提出各种权威性的综合报告，谢谢联合国秘书处有效率地支援公听会。

---

坎南·巴纳纳（共同主席）（签名）朱迪思·哈特（共同主席）（签名）卡迈勒·胡桑（报告员）（签名）阿卜德拉蒂夫·哈马德（签名）弗朗西斯·布兰查德（签名）安纳托利·葛罗米柯（签名）弗洛拉·麦克唐纳（签名）莫切塔尔·库苏马-阿塔马德家（签名）爱德华·西加（签名）沃利·索因卡（签名）拉威尔·韦克（签名）

1989年9月6日，日内瓦

## 一、导言

1. 根据经济及社会理事会的要求，秘书长召集了一个知名人士小组举行公听会，审议关于消除南非种族隔离制度和实现纳米比亚独立的专家证言。鉴于纳米比亚最近的积极发展，该小组集中讨论了南非问题。然而，有关纳米比亚的证言突出表明，国际社会有必要继续支持纳米比亚人民以及他们新选出当政的政府，支持他们为促进国家发展，尤其是为纳米比亚自然资源的开发而进行的努力。

2. 因此，此次听询的首要目的是审查在南非出现的变化过程，并调查国际社会直接地和通过各跨国公司以及其它手段所能采取的各种行动，以便加速废除种族隔离制度，积极促进南非废除种族隔离制度之后的社会更好地运行。

3. 这些听询是以前一次听询为基础。那次听询于1985年9月在纽约由澳大利亚前总理马尔科姆·弗雷泽阁下为主席的知名人士小组组织进行，结果提出一系列建议提交给经济及社会理事会，并由理事会在1986年5月19日第1986/1号决议中核可。

4. 听询将力图探索国际社会如何能有效地支持要求在南非实现变革的越来越大的压力以及多数人要求以“一人一票”为基础的民主制度取代种族隔离制度的努力。

5. 小组认为，不仅各国政府和国际组织，而且跨国公司和跨国银行及其它非政府间组织，都能对这一努力提供宝贵的支持。联合国系统也能通过协调和监督事态发展，发挥重大作用。

6. 小组决定在欧洲举行听询会是为了引起人们注意，尽管联合国在这一问题上立场鲜明，但某些欧洲国家仍然不愿意对南非实行严厉的经济制裁措施。知名人士小组注意到，并不仅仅欧洲国家政府采取这样的态度，但它认为，重要的是，要发动欧洲舆论关注这一问题。

7. 知名人士小组听取了各国政府、南非商业界、工会领导人、宗教组织和学

术界的代表所陈述的广泛不同观点，也有幸听取了联合国反对种族隔离特别委员会主席、国际劳工组织、联合国人权事务中心、国际商会、其它非政府间组织和个别专家的意见。

8. 知名人士小组从一开始就指出，没有任何捷径可循。

9. 南非变革具有多大的活力，将取决于南非的人民。多数人越来越强烈地要求结束种族隔离制度，但依然遭受掌握权力的少数人的阻挡。国际社会仍然致力于支持多数人争取民主制度的愿望。这更加证明了有必要在内部和外部制定更为有效的战略，以此来加强对种族隔离制度推行者的压力，迫使其进行认真的谈判以便消灭这种制度。

10. 国际社会迄今为止采取的行动都是政治方面的支持，近几年来又加上经济上的制裁。知名人士小组深深地感到有必要普遍一致地执行制裁措施。小组认识到，如果不能普遍一致，制裁就只能起到有限的影响。小组清楚地感到，为了取得更好的效果，各国政府、跨国公司（尤其是船运公司和跨国银行）以及具有广泛基础的非政府间组织就必须协调行动。此外，小组认识到，即便各国政府保持着警惕和积极的态度，跨国公司也能够利用各种方法破坏或减轻制裁的影响。正是在这一点上，“人民的制裁”的概念可以起到极端重要的作用。在“基层”采取有组织的行动，促使实施更严厉的制裁措施，包括由消费者和股票持有者向公司施加压力，这在过去曾有效地影响了跨国公司和政府的行为。希望这种行动能在将来发挥更大的作用。

## 二、南非当前情况

11. 1985年，前一次知名人士小组就这一议题开会时所提的报告指出：

“南非政府依然将种族主义制度作为其政治、法律、社会和经济制度的基础。白人少数人政权继续运用其在军事、政治、经济和立法方面的权力来统治和镇压黑人多数。取得这种统治的方法是：白人控制国家、实行种族隔离

和种族歧视、在行政和政治上进行分裂、不让黑人多数参政、镇压政治上的反对者。黑人多数没有基本权利，甚至连自己国家的公民权利都不能充分的享有。”<sup>2</sup>

12. 这些词句虽是四年之前说的，但在今天仍是真实情况。针对合法不同政见者实行有系统镇压的现行方案集中体现在1988年劳工法修正案中，它证明了经济及社会理事会决定就跨国公司与南非之间的关系和经济制裁的影响再举行一次听询的正确性。

13. 虽然如此，知名人士小组认识到，南非今天的状况在某些重要方面与四年前大不相同。特别是，当前情况的变动性要大得多。小组也认为，南非政府最近的许多镇压措施是衰弱而不是强大的讯号，这是几年前不曾存在的情况。

14. 南非局势的多变性反映在今年以来所发生的变化。一种是实质性的改变，一种是旨在分裂反对种族隔离政策人士、拖延种族隔离制度的必然崩溃的粉饰行为，二者之间并不容易分辩。但是，在南非出现了一个变革进程，非但政府无法阻止，而且其速度在不断加快，强度不断增大。

15. 小组并不低估南非政府的欺骗性。然而，它认为，这些变革以及其它诸如此类的变革无疑是向该国政府施加压力的结果，尽管该政府面对废除种族隔离制度真正符合自身利益这样一个明显的真理，仍然尚未采取行动。这种压力是通过以下两个方面施加的：

(a) 就内部而言，群众民主运动、各工会和黑人及白人活动人士在各个层次上进行了英勇的努力；

(b) 从外部来说，南非非洲人国民大会及其所属各组织进行了各种活动，以及国际社会越来越明确地表示谴责，这表现在经济和政治制裁以及日益孤立南非政府的作法上。

16. 所造成的结果是，南非的经济相对地日益恶化，从而对白人少数造成心理



影响。

17. 南非经济的绩效不彰反映在：国内生产总值今年的增长率预计将不超过 1.5%，在 1990 年将更低。这与经济合作与发展组织预计为大约 2.5% 至 3% 的平均增长率形成对比。而且，在 1970 年代，南非的平均增长率是 3.3%。更重要的是，目前的增长率大大低于该国超过 2% 的人口年增长率。其结果是，在整个经济中，实际失业率可能达 30%。此外，据估计，今后十年中，要想将失业率控制在目前水平，南非经济必须每年创造大约一百万个新就业机会。南非政府和商业界都明白，这是不可能做到的。另外，其通货膨胀大约已达 16%（近乎经合组织平均通胀率的四倍），而且其利率为 18% 至 20%，这使公认的白人的高生活水平受到很大压力。尤其是，进口不断受到限制，使比较富裕的购买者能够买到的耐用商品大量减少，超过了应该减少的比例。

18. 尽管心理状态显然很难衡量，但下列两点清楚说明内部及外部压力正在动摇白人的信心：

(a) 不断有人向外移民，尤其是具有较高技术的说英语的人（例如，据 1987 年末几个月《非洲市场研究》的一项民意调查显示，有 16 万名白人打算在五年内移居国外）；

(b) 有迹象表明，合法及非法的资金外流已有增加——估计目前以每年超过 20 亿美元的速度外流（由于人为地制造出双重汇率这样的阻碍因素，否则其速度会高得多）。

19. 知名人士小组强烈认为，南非的前途只能由南非人民自己来决定，黑人都包括在内。但它也认识到，继续加强外部压力能够改善而且确实改善了施加压力的环境，从而可以由内部向政府和商业界施加压力。小组相信，这方面的证据现已俯拾皆是，在南非进行更根本变革已有坚实的先决条件。现在的任务是，加强压力，使南非政府及商业界认识到，种族隔离制度是维持不了的，且已不再符

合其自身利益，从而为结束种族隔离展开谈判。特别是，必须说服南非政府废除种族隔离的压迫性立法基础，制订以普遍成人投票为基础的新宪法，并举行自由和公正的选举。

20. 小组认识到，南非商业界现在已比较愿意接受上述一些想法；南非政府中的某些人士已严重动摇了南非可以顶住外部和内部同时压力的信念。

### 三、制裁的影响

21. 小组听取了范围广泛的专家证人的证词，这些专家的证词经常是不相一致的。例如，小组听取了有关下列内容的证词或看法：

(a) 由于未能认识到南非的许多经济问题几乎是所有中上等收入发展中国家所特有的，因而往往夸大了制裁对南非经济的影响；

(b) 认为实际上制裁已经对南非经济产生了积极的影响，因为这迫使南非经济在结构上适应比较广泛的基础，可以在今后产生更大的力量；

(c) 经济制裁和撤资政策通常被设法避开，尤其是撤资可能增强白人少数所有权的主导作用，从而产生不利影响；

(d) 据称今后两年中南非当局由于支付重新安排的外债本息而面临的财政“缩减”可能有所夸大，因为储备银行在一定程度上已将短期信贷转换为长期贷款和债券，而且按照许多发展中国家的标准来看，南非债务还本付息的的比率还在容许限度内；

(e) 认为种族隔离制度本身已在分崩离析，试图加速这一过程的做法只会削弱南非处理其种族隔离制度之后各种问题的能力。

22. 然而，小组还听取了各种权威性的证词，如认为制裁正在发生作用；由于受到外部压力，南非经济正在逐步陷入混乱；撤资正在对白人的士气产生日益尖锐

的心理影响；如果及时实施金融制裁，可以在今后两年内产生关键影响；由于参与国内冲突人士的决心日益坚定，种族隔离制度瓦解的速度正在加快。小组相信，认为制裁无甚价值或产生不利影响的人士并未证明他们的理由，而南非国内外主张逐步加紧并扩大制裁的人士则掌握着实际证据，道义在他们一边。

#### A. 制裁的经验

23. 1985年小组举行会议时，对制裁是否有效、是否正当的辩论比今天更为激烈。在很大程度上，这是因为南非大多数贸易伙伴刚刚开始考虑实行强制性限制（早先已实行制裁者在实行制裁之前同南非的经济联系十分有限）。因此，从许多方面来说，小组在建议通过全面贸易、金融和投资制裁时，闯入了一个未知世界。

24. 然而，在过去四年中，制裁的经过情况已有了一个成绩记录，可供本小组参考。

25. 1989年，虽然小组注意到有些专家表示了保留意见，但它认为绝大多数证据表明经济制裁正在发生作用——虽然不象有些提议者所希望的那么快或那么有效，但这一点是无可置疑的。最重要的是，小组认为制裁对白人少数所累积的心理影响已经发展出一种自我产生的十分有效的内部动态，目前，这种动态在不断变化的态度中是一个主要因素。

26. 尽管迄今为止对南非施加的制裁比1985年小组所建议的要有限得多，尽管有些政府继续反对强制性或全面制裁的概念，但是，大量事实表明，向南非施加的压力已大大削弱白人的士气，已成为一种主要的力量以促使政府和商业界日益倾向于准备探论根本性的宪法改革和经济改革。例如，国际商会和南非商会都承认，自1985年以来在态度上已发生了重大变化。

27. 最明显的例子是：1985年年中南非拖欠国际债务后，国际银行拒绝在看到明显的社会改革之前讨论重新安排偿债日期。此外，人们可以注意到白人商

业界和非洲人国民大会代表在非洲和欧洲举行了多次会议——目前这些会议几乎已成为务实的商业界领导人开始为“种族隔离后”经济进行规划的常规做法。

28. 种族隔离的基本支柱确实依然存在——尤其是《群体分区法》、《土地法》、《人口登记法》、《社交礼仪分离法》以及从根本上剥夺大多数人的公民权。政府依然有能力和决心使用暴力镇压合法的不同意见。由于处理制裁的经济代价极大，尤其是需要产生经常帐户巨额顺差来解决内外交困的局面，因而大大减少了南非政府的政策选择范围，例如关于纳米比亚和安哥拉的政策选择范围。1985年之后南非进入国际资本市场的机会极为有限，因此其经济增长率下降到支撑不住的水平，并严重破坏了白人的士气。

#### B. 现行制裁摘要

29. 跨国公司中心备有目前对南非施加的所有经济制裁的详尽全面的一览表，供公众使用。小组认为，下列各方面值得注意。

(a) 联合国各项决议：多年来，联合国各机构通过了许多决议要求施加经济制裁，尤其是在军火、石油和其他战略矿产、贸易和运输、外国投资、贷款、商业信贷以及跨国公司的作用等方面。1985年，在南非实施紧急状态之后，安全理事会通过了一项决议，要求禁止新的投资、签订贸易贷款担保。买卖南非金币、签订核领域的新合同以及出售计算机设备。1986年，安全理事会敦促各会员国另外采取一些措施以堵住军火禁运中的漏洞。安全理事会还指出——小组也指出——关于全面强制性制裁的要求始终遭到安理会两个常任理事国的否决。在同一时期内，经济及社会理事会还核准了跨国公司委员会通过的一些决议，内中要求跨国公司严格遵守联合国各项决议，停止在南非方面进一步投资以及同其进行任何形式的合作。经社理事会还要求跨国公司的母国政府采取措施实施这些决议。

(b) 英联邦行动：1985年，英联邦49个成员国发表了《拿骚宣言》(A/40/817, 附件一)，要求成员国限制对南非的政府贷款，禁止进出口军火，并

禁止出售石油、计算机以及与核有关的设备和技术。 1986年，若干国政府，包括澳大利亚、巴哈马、加拿大和印度等国政府决定实行另外一些关于在南非的空中联系、新投资以及利润再投资的措施。 1987年在加拿大不列颠哥伦比亚温哥华举行的英联邦政府首脑会议上，除联合王国外，英联邦商定一项“更为广泛、更为严密、更为有力的”方案，其中涉及通过外交部长特别委员会采取协调制裁行动的措施（见A/42/677，附件二）。

(c) 北欧国家的倡议：虽然大家公认北欧国家同南非的贸易往来历来不多，但是，它们在实行制裁方面无疑是领先的。 北欧国家集团目前不仅几乎全面禁止贸易和投资联系（包括商品和劳务方面的贸易），他们还保证在联合国范围内为强制性制裁作出努力。

(d) 欧洲经济共同体的立场：尽管联合王国（在较小程度上）和德意志联邦共和国态度勉强，但是共同体于1986年商定中止从南非进口钢铁和金币，这是也禁止大多数新投资形式的一揽子计划的组成部分。 然而，共同体尽管受到要求其禁止进口煤炭的极大压力，但它仍未这样做。

30. 就个别国家而言，美国取得了最显著的进展——小组的其他成员愿向参议员洛厄尔·韦克在这方面作出的努力表示赞扬。

31. 1986年，美国国会通过了《全面反对种族隔离法令》（并推翻了总统对此《法令》的否决）。 这项具有深远意义的立法所列各项措施中包括禁止：(a) 向南非提供大多数新投资及私人贷款；(b) 向南非政府提供贷款；(c) 出口计算机和石油；(d) 南非和美国之间的直接航空路线；和(e) 进口铀、煤、钢铁、农产品和纺织品。

32. 此外，这项《法令》授权总统对趁机利用美国施加制裁的“外国限制其向美国输入任何产品或劳务”。 迄今为止，总统尚未行使这项权力，但它可能确实是一个非常重要的手段。

33. 小组认为，任何国家对南非采取的最重要的措施之一——值得各国普遍采取——是美国1987年作出的决定，即取消美国公司因其在南非的子公司缴纳税款而享受的税款抵免。美国若干家大公司均称《兰热尔修正案》是促使它们从南非撤资最重要的一个因素。

34. 不幸，许多国家对于制裁的表现充其量也是零零星星的。例如，联合王国历来反对强制性制裁，甚至继续鼓励贸易往来（虽然它已采取了所谓“自愿”措施）。贸易占国民生产总值（国民总产值）比例较高的其他欧洲国家，特别是德意志联邦共和国，也不太愿意超越最低限度的措施。因此，虽然德意志联邦共和国外交部长已经会见了非洲人国民大会的高级代表，但波恩依然坚决反对撤资，并且明显地对其他经济制裁持不冷不热的态度——虽然其银行在金融制裁方面的记录一般是好的。瑞士的情况不尽如此，瑞士银行在南非的业务长期以来十分活跃。虽然瑞士银行每年向南非发放的新的贷款额正式“上限”为3亿瑞士法郎，但瑞士依然是销售南非黄金产量一半以及全世界所有钻石供应量的中心。这些领域交易的详细情况不详，但是，小组坚决认为，不应允许瑞士和南非之间的经济往来继续隐藏起来。

35. 小组指出，虽然日本已对同南非的贸易施加了有限的制裁，并参加禁止提供新贷款，但是，有证据表明日本公司也从其他国家施加制裁之中坐收渔利。这一点也应该予以充分揭露。

36. 关于同一课题，小组听取了下述内容的证据：自1985年至1986年普遍实行制裁以来，南非同香港和中国台湾省等新的工业化经济地区发展了密切的经济联系，包括贸易和投资。同样，如果这些联系存在，也应受到公众核查。这些联系表明，如果不是通过联合国施加并维持层面性、强制性和普遍性的制裁，制裁的影响是提高南非经商的成本和难度——而不是象早先主张制裁的人士所希望，使南非不可能开展这种商务。

### C. 制裁的效力

37. 小组听取了大量证据，均表明过去几年里对南非采取的分别进行的制裁很容易被躲避。有人认为这可作为反对制裁的论据。然而，小组认为，这些证据恰恰表明：

(a) 应作出更多努力，堵塞漏洞，较有效地执行和监测制裁计划，

(b) 如果能作出这种努力，制裁的效果将更明显，

(c) 无论制裁是如何不完善，它们至少正在将白人少数推向正确的方向去同反对种族隔离的力量达成协议。

38. 在上述情况下，小组承认，不同类型的制裁，在被视为成功的程度上，以及被视为有加快南非变革的潜力之大小上，是不相同的。

#### 1. 贸易制裁

39. 尽管小组认识到南非经济极其依赖贸易（贸易占其国民总产值的60%，而绝大多数经合发组织国家只占20至24%），但承认迄今为止对南非贸易制裁的影响仍是有限。它注意到，尽管自1985年以来一直实行制裁，南非出口产品的美元值上升了30%，使其往来帐户的盈余足以在重新安排偿还期后偿付债务。虽然石油出口禁运已迫使南非在鹿特丹现货市场，为必要的石油支付非常昂贵的“种族隔离保险费”，就连南非政府也承认，这种费用每年可达20亿美元，上述盈余仍然存在。

40. 小组虽对监测不力以及缺少准确和连续的资料，再度感到遗憾，然而，南非企业之所以在某种程度上能成功地躲避贸易制裁，原因之一是它们找到了新的贸易伙伴，去填补因与美国、加拿大、新西兰和北欧国家的双边贸易大量减少所出现的空白。例如，1987年，以美元计算，日本取代美国成为南非最大的贸易伙伴，这一发展显然令东京感到尴尬。其他亚洲国家也已增加与南非的双边贸易。或许更令人感到惊讶的是，一如瑞士、奥地利、比利时、荷兰、西班牙、葡萄牙和土耳其

与南非进行的有记录的贸易一样，德意志联邦共和国与南非的贸易已有所增加。

41. 小组注意到（并感到遗憾），关于“有记录”贸易的警告是必要的，因为南非已变得善于伪装铁、钢、煤和其他矿产等可替代产品的原产地。最常用的手法是把这些产品通过不对其制裁的第三国出口，或在某些情况下，使用伪造的原产地证明。在农业方面，显然许多贴有莱索托、斯威士兰和博茨瓦纳商标的农产品，事实上来自南非。

42. 贸易制裁的影响也由于不切实际的狭隘定义而受到限制。例如，日本禁止从南非进口铁和钢，却允许大量进口铁矿石，使其制裁的法规成为空洞的威胁。同样，石油的禁运常常也将石油产品排除在外。

43. 然而，尽管缺少“透明度”，并有证据表明，制裁常常被躲避，贸易制裁仍产生一定的影响：

(a) 据估计，自从1985年以来，南非的原有出口量已减少约百分之七，（即约为23亿兰特），使其进口收缩的压力很大。

(b) 贸易制裁使珍贵的投资资源被不合理的使用。例如，南非政府正计划将20多亿美元用于莫塞尔贝天然气燃料厂，然而，据估计，如果国际油价不到60美元一桶，上述投资在商业上是不可行的。可叹的是，联合王国是该项目的主要投资者。如此大规模的经济扭曲，更限制了能使该国全体人民获益的其他部门取得发展。

44. 至于将来的情况如何，小组感到鼓舞的是，有一种说法认为，一向被认为实效不高的贸易制裁有可能提高其实效，理由是，贸易和金融的制裁已使得南非扩大出口的余地变得非常小。例如，由于没有资源开采新的大矿，南非与美国、加拿大和澳大利亚等国相比，将成为开采成本日高的产金国。因此，即使只保持贸易制裁的强度，它们的效力便能扩大，给南非的痛苦也将增加。

45. 然而，在上述情况下，显然需要在贸易制裁领域采取若干步骤，尤其是：



- (a) 必须更好地监测贸易流动，
- (b) 必须堵塞现有的漏洞（尤其在石油贸易方面，产油国必须更加警惕），
- (c) 必须扩大制裁的项目。

46. 关于最后一点，小组尤为关切技术出口的问题，特别是在撤资的立法通过后，正逐渐将南非排除在美国和欧洲高技术市场之外。小组也十分关切煤炭出口如何常常逃过制裁，并关切控制黄金贸易的可能性。

47. 小组同样感到十分不安的是，尽管联合国禁运，南非的军事开支实际上在上升。这不仅直接助长南非社会的迫害性，并且显然也要从对整个社会较有益的领域内移用稀少的经济资源。

## 2. 投资方面的制裁

48. 小组承认这是一个十分令人烦恼的领域。小组指出，例如，某些原来支持撤资立法的人，现在认为也许已经够了，理由是，以美国为基地在南非经营的跨国公司减少后，南非这个政治问题在美国的争论性已经减弱。小组也指出，经研究表明：

- (a) 撤资的影响之一，是使经济权力更加集中在寡头白人企业垄断集团，
- (b) 新雇主常常不如他们所替代的跨国公司那么关心工人的要求。

49. 毫无疑问，这种分析令人不安。然而，小组指出，撤资均被认为是各种制裁中最有力的一个象征，而且已对白人的士气产生重大的心理影响。并且也受到南非黑人合法代表的强烈支持，而这些黑人所受的影响是最直接的。小组印象最深的是，国际自由工会联合会、非洲人国民大会和南非化工工人联盟代表的证言。他们确认南非工会运动意识到撤资对其成员可能产生的影响，但仍全心全意支持这种政策。南非工会运动很显然愿为撤资付出任何代价，因为相信这样能加速促成宪政的改变。

50. 然而，还有其他令人不安的问题。

51. 第一个问题是撤资呼吁在美国和欧洲所产生的影响不同。1984年以子公司或附属公司在南非营业的1068家跨国公司（其中406家是美国公司、364家为联合王国、另192家为德意志联邦共和国）中，563家（即46%）在1984年至1988年放弃了它们的产权利益。然而，按原籍国算影响十分不平均：

- (a) 56%的美国公司已撤资；
- (b) 19%的联合王国公司已离开南非；
- (c) 4%的德意志联邦共和国公司已撤出。

52. 目前在南非经营的跨国公司，英国公司显然占大多数。至少有三个理由能说明为何美国公司比联合王国的公司更快离开南非：

- (a) 它们对南非的市场没有类似的悠久历史承诺，
- (b) 甚至在撤销国外税款减免办法之前，它们已受到某些税务的压力，
- (c) 它们频频受到客户、顾客、股东和社区团体的压力。

53. 小组强调美国的顾客和股东集团所产生的影响，并对因缺乏信息和“透明度”而妨碍欧洲出现这种“基层”活动感到遗憾。有一些反面的例子，例如，英国学生对巴克莱银行的压力显然是该银行决定出售巴克莱国家银行股份的一个重要因素。但是，总的来说，由股东、工人、顾客和地方官员的行动而产生的“民间制裁”，对美国公司所产生的压力较对绝大多数欧洲公司的压力更为有力（虽然效果确是不平均）。日本公司似乎仍未受到影响。

54. 第二个问题是由“非产权”关系继续存在而产生的非常严重问题。一般认为，这种关系已大大削弱撤资立法的影响，尤其是在美国。最近对1984年至1989年间撤资的美国公司进行的一项调查表明，至少有53%（可能更多）的

公司仍保持非产权关系。

55. 这些非产权关系包括直接或通过某些专门设立的机构，与新的业主达成协议或特许代理协议。对于已撤资的实体而言，这样有若干好处，尤其是：

(a) 由于允许原业主降低现金售价（若通过兰特金融市场，现金只能以不利的汇率汇出），同时则支付可以通过较为有利的兰特商业市场汇出的多项许可费和特许费，这些非产权关系使原业主有更多的利润；

(b) 这些关系能使得离开的跨国公司能保持一种联系，对于想在种族隔离结束之后重新进入南非市场的公司来说，这种联系很重要（甚至有的建议是达成协议在解除制裁后，秘密购回）。

56. 对南非来说，这些关系是重要的，使其能得到最新的技术和管理技术。若不存在这些关系，撤资显然能产生更大、更久的经济失调。

57. 有迹象表明，美国的“民间制裁”正开始集中注意滥用反种族隔离的立法。例如，小组注意到，摩托罗拉公司受到美国顾客的压力，正与其原附属公司断绝非产权关系。然而，小组也注意到，问题是困难的，因为这与南非是否很快便消除种族隔离的各种看法纠缠在一起。如果相信种族隔离的末日即将来临，就不妨辩称某些非产权关系应予保持，以便使南非经济在种族隔离结束后能处于较好的状态。另外，如果从更远的角度看，消除非产权关系的本身可成为斗争的一种武器。总的来说，小组赞成后者的看法，并敦促严格限制和监测非产权关系。

#### 金融方面的制裁

58. 有一种看法认为，“机会之窗”将在1990至1991年打开，在此期间将有可能利用南非外债的重新安排作为一个强有力的手段，影响南非政府作出政治让步。小组听到许多支持和反对这一看法的证据。小组还注意到，上述看法是英联邦财政部长工作组最近在堪培拉召开的会议所得出的结论。

59. 小组认为，不向南非机构提供新贷款和信用，无疑是向南非施加压力的最有效方式之一。除了具体废除控制流入的立法以外，小组同意专家作证的一种观点：拒绝让它进入世界资本市场，已经导致其生活水平全面下降，而且无法创造足够多的新就业机会以跟上正在发生的人口结构变化。这样做迫使其中央银行集中力量推行鼓励出口和替代进口的政策，即使这从较长远来说不利于经济。小组同意这一看法：金融制裁具有立即和全面的影响。

60. 然而，虽然如此，但小组也承认，南非在挫败金融制裁的影响方面取得某些有限的成功，其途径是：

(a) 增加对短期贸易信贷的依赖（事实上这种信贷是南非政府所能得到的唯一一种新资金）；

(b) 说服南非的至少一部分较为重要的债权银行将1985年冻结的短期贷款转换为中、长期贷款，在1990年代末之前无须完全偿还。

61. 小组同意，这些行动至少部分地关闭了“机会之窗”，而这个“机会之窗”的打开是由于南非政府需要重新安排1990年6月到期的第二次临时协定所涉的85亿美元贷款，并由于南非政府面临在1990至1991年须集中一笔偿还30至40亿美元担保债务的问题。

62. 小组特别注意到并感到遗憾的是：

(a) 由于停顿协议而“陷入网中”的美国最大债权银行中的两家——花旗银行和汉华实业银行，决定同意将明年到期的债务转换成长期债务（“1997年方案”），不过小组相信，花旗银行的行动可能引起反作用，在美国造成不利于该银行的“基层”消费者活动；

(b) 据报道，瑞士投资者决定延长1989至1990年到期的南非债券的期限（不过小组认为，南非人为获这一宽限，几乎肯定已被迫支付惩罚性利率）。

63. 然而，小组同意专家作证的观点：如果债权国政府和银行界的消费者运动很快行动起来，它们将有一个难得的机会利用南非迫切需要滚转到期债务这一事实促使南非作出政治和经济让步。小组注意到，南非被排除在国际货币基金组织借款范围之外，这意味着通常的“条件限制”概念不适用，但债权银行本身在政府和消费者的鼓励下，将能采用自己的影响深远的宏观经济条件或金融条件，订下业绩指标，有力地影响南非政府将资源用于种族隔离的能力。

64. 小组注意到，虽然共有250家银行借了钱给南非，但最能施加压力的似乎是联合王国（尤其是西敏寺银行、巴克莱银行和麦加利银行集团）、美国的主要货币中心银行以及瑞士和德意志联邦共和国的银行。小组认为，对南非政府施加压力的最恰当方法，是通过13家银行技术委员会，因此，小组对花旗银行退出该委员会的不负责任决定表示遗憾。据报道，储备银行正建议按它自己的条件“单方面重新安排债务”，对此，小组请技术委员会保持坚定立场。小组还敦促各债权国政府收紧向南非提供贸易信贷的规则，并敦促它们审查提供资金的条件，以确保这些条件反映出南非越来越差的信贷价值。

#### D. 其他措施

65. 小组认为，正式制裁并不是向南非政府施加压力使其同意就种族隔离的前景举行谈判的唯一途径。例如，今年德意志联邦共和国金属制造工联合会作出了新的努力，为在南非经营的德国公司子公司制定了14点守则，防止它们在同雇员的关系中利用紧急状态法的规定。

66. 这套守则要求各公司在基本权利包括罢工权利方面，要象对待本国工人一样对待南非的雇员。其他国家也应该考虑制定这种守则。德意志联邦共和国的这套守则比过去的努力更进一步，给予南非工会在德国诉请补救的权利。

## E. 监测

67. 小组在所有审议工作中都感到，现行在制裁南非方面的监测很不够，也不平均。这就出现了重要的漏洞，很快就受到南非政府和企业界的利用。

68. 在政府间一级，小组注意到，目前只有按安全理事会第 421(1977)号决议设立的委员会和监测向南非供应和运送石油和石油产品政府间小组执行监测任务，而且这些任务十分有限。小组知道，国际劳工组织（劳工组织）已成立了一个独立的三人专家小组，对制裁进行评估和提出报告，其中特别注意南非逃避制裁的企图。但小组认为，劳工组织主动进行的这项工作需要得到协助，才能解决资料不足所造成的非常严重的问题。在国家一级，小组承认，一些国家，如北欧国家和美国，已在实行全面的监测程序，但它们所获的情报往往不是一般可以取得的。欧洲共同体对继续在南非经营的公司确实有有限的报告要求，但这些要求都是最起码的，而且“基层”压力团体并不容易获得这些报告。

69. 结果，监测制裁的影响和有效性以及公布违反制裁情事的大部分责任落在私人团体头上，而私人团体资源有限，同新闻界的接触也有限。许多这种团体派了代表参加小组的会议，它们的工作受到了小组的赞扬。

70. 在这种情况下，小组确认，显然有必要建立一个标准化的中央系统，及时、全面地监测对南非经济实行的贸易、投资和金融方面的制裁。小组认为，应该有一个单独的机构专门收集、整理和协调这方面的情报，该机构应该能够比目前更加广泛地传播这些情报，以促进“人民制裁”的发展。小组认为，“人民制裁”对于改变美国和北欧国家立法机关的意见极为有效。小组认为，联合国系统在这一领域应起重要的作用。

## F. 制裁对黑人社区的影响

71. 小组听了南非黑人社区代表的证言，他们表示，人们普遍认识到，要废除种族隔离制度，遭受一定程度的痛苦是不可避免的。但是，仍然使小组深感不安的是，有一种论调认为，受制裁影响最大是黑人社区之中最没有承受能力的人。

72. 这仍然是一个令人关切的问题。然而，小组也听了大量证人的证言，他们认为，受制裁影响的主要是政府和白人社区。这尤其是因为：

(a) 大部分黑人仍然处于仅够维持生存的经济之中，因而基本上不受制裁的影响；

(b) 制裁法规限制向南非出口的品种主要是针对白人社区（尤其是奢侈品）以及用于对付多数人（例如保安器械）的物品。

73. 显然，制裁对黑人社区会有影响。但一些证人的证言给小组留下深刻的印象，他们认为，黑人实际上可能从制裁中得到两个重要方面的好处：

(a) 制裁促使他们更多地利用正在迅速发展、主要由黑人控制的非正规经济，这种经济现在估计已达到正规经济的30%之多；有人认为，这对于提高黑人积极投入废除种族隔离以后的社会的能力可能具有重大的意义；

(b) 制裁迫使工商界包括跨国公司停止推行进口资本高度密集型生产设备和技术的目光短浅的政策（1970年代和1980年代初兰特价值过高促进了这一政策的推行），因为这些设备和技术对于应以创造就业机会为优先目标的南非显然并不适合。

#### 四．南非的将来

74. 小组认识到目前最重要的任务是使用其现有工具，其中特别是普遍地对跨国公司、银行和商业界施加压力，以加速在南非已经开展的转变程序的进行——并最后迫使南非政府同意终止种族隔离制度。无论如何，小组不会低估这项任务的艰巨程度，也不会低估白人社会冥顽不灵的本性，因为后者紧抱着它所认为是其特权的事物。

75. 不过，这样说来，小组还认为：

(a) 正如所述，目前这个转变的过程已经是不可逆转的——虽然肯定会出现一些挫折；

(b) 如果黑人多数接手的是一个经济废墟，则对谁也没有好处，因此目前应考虑国际社会、包括跨国公司如何能够发挥作用，为种族隔离结束后的时代作好准备。

76. 换句话说，小组认为，虽然必须加紧施加压力，但目前适当的策略是迫使白人少数同意谈判：现在是开始考虑争取和平的时候了。

#### A. 局势转变的必然性

77. 自从1985年的听询举行以来，南非的经济和政治无疑有了转变——而且转变的步调有所加快。同时无可置疑的是，这些重大转变的发生应归因于内外的压力，而不是因为白人少数方面在良心上有什么基本的转变。

78. 影响最深远的转变大概是所谓通行证法的废除。正如联邦政府间小组1988年的报告所明确指出的，这是国际社会通过该国的跨国银行债权人施加压力所直接造成的：

“1986年1月31日，博塔总统在主持议会开幕的致词中宣布改革种族隔离制度。这些提议的用意似乎是为了满足银行的要求，即南非政府在债务问题解决之前必须先实实在在地做出一些改革”。

79. 许多反对种族隔离的团体对银行愿意达成关于南非债务问题的临时协议提出了正确的批评。无论如何，国际社会能够从银行采取的行动中吸取两项重要的经验：(a) 持续的压力会迫使南非政府妥协；和(b) 可以在财务谈判中提出政治的要求。

80. 自此之后，这种压力一直稳步增加，而南非政府也无可奈何地作出一系列相应的让步。小组不想低估反对种族隔离运动在南非境内境外遭到的挫折。但是，总的说来，取得的进展是重大而积极的。

81. 例如在劳工领域，尽管南非政府颁布了高压性的新劳工关系修正法和紧急状态，两个主要劳工同盟（南非工会联合会和工会全国委员会）的会员人数不断增加。就南非工会联合会的情况说来，不但黑人会员人数增加，白人会员也一样增加。



例如，在1988年，登记的工会会员共有160万，其中835 000名为黑人，310 000名为“有色人”和亚洲人。这样造成正式经济领域中黑人和白人之间的工资差别不断减少，而南非黑人社区作为消费者而不单只是生产者的影响力大大增加。例如，据报约翰内斯堡市中心零售业的营业额有70%来自黑人，这使黑人社区的经济影响力同数年前相比大不相同。

82. 除了最短视的白人外，所有人都非常理解这个变化的情况，其中商人（包括南非人和移居国外的人）尤其表示赞赏。正如所述，在过去四年间商人大大增加了他们同民族主义的政治团体的接触。只要国际社会保持警惕，加紧对南非施加压力，这些变化就必然会继续下去，甚至会加速发展。

#### B. 起不了作用的政府镇压

83. 小组对南非政府据说承担改革义务一节深表怀疑。此外，小组认为没有理由相信南非政府对“改革”的定义是同小组自己的定义一致的。事实上，小组认为，尽管德克勒尔克先生呼吁作出“大幅度”的改革并提出“权力分享”的提议，但政府的目的是尽量维持其站不住脚的以种族隔离为基础的制度。分化反对种族隔离的力量是该战略的一个不可分割的部分。

84. 不过，目前除南非政府以外，几乎人人都认为这个战略不但在道德上站不住脚，而且也是无意义、不切实际的。这不单是因为南非的族裔混合对付白人社会的形势不可逆转，而且更因为黑人社区作为消费者的力量正日益壮大，给予他们制衡白人社会的力量，这就是说，开倒车，例如回复到“卑劣的”种族隔离情况，是不可能的了。

85. 小组认为，南非政府目前采取的镇压行动和过去不同，其基本分别在于政府不再掌握主动权。实际上，南非政府总是在亡羊补牢。它采取的行动本身虽然可能一样凶狠，但基本上只是因应性行动——政府的反应越激烈就越清楚地表明它承认失去了主动权。

### C. “种族隔离结束后时代”的前景

86. 小组极力希望不要转移注意力，以便继续致力于促使南非种族隔离制度的废除——因此，它支持加紧对南非的制裁，因为这样做会对南非的经济产生影响，而且同样重要的是，会对白人的士气产生心理影响。

87. 不过，小组不希望被认为它不鼓吹任何积极的变化——因此自宜开始考虑南非在“种族隔离结束后”的情况的需要。

88. 即使依照小组的建议加紧进行制裁，也没有人认为种族隔离即将结束。不过，南非在过去两三年来转变的步调是前所未有的，以后大概最少也会发生同样多的意料不到的情况。此外，如果黑人多数在步入种族隔离结束后时代还未能掌握适当的技术，以便对这个高度先进的工业化经济的重要方面加以有效的管理，则对谁也没有好处。不幸的是，我们不能指望现政府会作好准备，迎接它被迫向黑人多数交出权力的日子的来临。事实上，虽然南非境内的黑人逐渐受到了较好的教育，但在种族隔离制度下，教育机会仍然受到严重的限制，而在所有类型的组织中晋升到高级管理阶层实际上是不可能的。结果是：构成现代国家的大组织在其经营管理方面所不可缺少的那种技能和经验都继续由白人社会有效地垄断着。小组注意到一位专家的证词，大意说制裁可能帮助了黑人支配的“非正式”经济的增长，从而培育了黑人经营企业的技能。但小组也注意到——撇开不谈政府和跨国公司的花言巧语——合格的黑人正被系统地排除在外，得不到正式经济体系中的适当技能和经验，其目的是妨碍他们在种族隔离制度一旦废除时能够接任高级管理职位。

89. 对于那些在南非境外参与解放斗争的南非黑人来说，情况更加严峻。他们大多数被剥夺接受正式培训的机会，而这种培训是他们在种族隔离结束后的南非发挥其理所当然的作用所必需的。

90. 小组认为国际社会可以发生如下作用：

(a) 帮助国家内外的南非黑人得到技术和管管理技能，使他们能够在种族隔离结

束后的南非充分、平等地参与工、商、矿、农各业和各专业的工作；

(b) 更广泛地说，在一人一票的民主基础上为将来的政府作好准备，而不论是否会同南非白人分享权力——这就是说，除其他事项外，现在培训南非黑人，以便在可预见的将来担任公务员和外交人员制度中的高级职位。

91. 小组注意到，联合国系统内某些组织（特别是劳工组织）的确在南非境外组织了这些培训，虽然规模必然是十分有限的。小组还注意到各别政府资助的奖学金方案可能会发挥重要的作用。不过，鉴于南非在种族隔离结束后的时代会有大量的种种需要，而且对于该国境内境外的南非黑人都必须给予适当的培训，因此小组认为需要有一个特别方案以提供行政、管理、法律、外交和种种专业方面的培训。虽然很多培训或许是大学或职业（即在职）级别的培训，但必须认识到许多在其他方面合格的南非黑人被剥夺了受适当中等教育的机会，因此需要向他们提供大学预科的培训。

92. 虽然联合国会参与这项工作——也许包括联合国的一个机构扮演协调的角色，但小组认为重要的是，应使尽可能多的非政府组织参与这个方案。工会运动显然会发挥重要的作用，国际雇主团体也会如此。宗教团体亦可参与，而且小组希望其它例如世界大学服务社等组织发挥作用；该社即将为南非学生开展筹款工作。

93. 小组认为跨国公司和跨国银行能够（而且也应该）在这个领域发挥重要的作用。小组要强调，这一作用必须要同许多跨国公司目前吹嘘的一些基本上是摆样子并且是作为它们继续不从南非撤资的借口的培训方案有质量上的分别。而且，跨国公司参与这些综合方案并不免除它们所承担的压倒一切的义务，即建设性地致力于废除它们被广泛认为从中受益的种族隔离制度——包括致力于反对同黑人多数的不可剥夺权力相冲突的南非法律。

94. 无论如何，在南非经营业务的跨国公司——加上以前在南非有业务的公司和希望在制裁一旦解除后在该国经营业务的公司——可以为培训新进的一代南非领

袖作出贡献，其办法是向正式教育方案提供大量经费承诺和通过将跨国公司全世界的设施供作“在职”培训之用。必须认识到，这个承诺是世界性的：跨国公司在其南非联营公司内提升几名增选的黑人到初级管理职位是不足够的。小组设想有一个大型的国际方案，在这个方案中南非国内外的该国黑人在跨国公司的国际业务范围内获得广泛而深入的经验和职责。

95. 虽然小组深知南非和纳米比亚的例子有不同之处——特别是在联合国的法定职责和两国各自领土的大小方面的差别，但它注意到它提出的关于种族隔离结束后的南非的办法和纳米比亚建国方案有些相似的地方。特别重要的是纳米比亚方案的机构间的性质，它涉及的机构有劳工组织、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国跨国公司中心、联合国贸易和发展会议（贸发会议）以及联合国纳米比亚基金。小组为南非设想的办法具有类似的多边结构——但还包括非政府组织、双边援助方案、个别国别计划和跨国公司的大量捐助（也许给予它们某些税额减让）。小组还指出，英国人培训罗德西亚黑人在独立的津巴布韦担任高级职位的经验可以借鉴。

## 五、建议

96. 我们认为，必须了解小组的建议没有惩罚的意思。我们要用我们建议的措施来惩罚南非的白人社会、跨国公司或各银行。我们的目的是要使南非政府和商界相信：

(a) 以种族隔离为基础的制度——这在道义上无法辩护，在经济上没有效率——并不符合它们自己最高的利益；

(b) 南非政府应迅速通过谈判消除种族隔离，建立民主的多数统治制度。

97. 我们无法预测种族隔离何时会结束，我们特别要指出我们不相信现在的南非政府所作“改革”的保证。然而，我们认为国际社会自1980年代初采行的战略是正确的，逐渐加紧经济限制将继续使白人少数失去他们认为可以避免实质性

谈判的信心。我们因此呼吁国际社会反映联合国的意志，对南非少数人政府采取全球性的、综合的、强制性的制裁。

98. 虽然实现全球性的制裁取决于各国政府，但我们要强调个人和集体自发的行动是非常重要的。人民可以力促各国政府采取行动。美国的经验显示人民的压力在支持和实现政策改变方面是多么强大的一股力量。

99. 人民可以采取行动影响跨国公司，使它们撤回资本投资。人民可以采取行动，影响有关的主要银行，使它们维持和加紧金融制裁。将来特别在欧洲“人民的力量”在加速南非改变的进程方面是非常有效的手段。因此，小组提出的建议不仅是以各国政府为对象，而且也是以各国人民为对象。

100. 因此小组为了南非长期的发展还认为，到现在应该认识到种族隔离必将消除，但不是事情的结束，而是一个过程的开始，在一个公正繁荣的南非大多数人真正享有公民权利，这是过程的最终成就。

#### A. 制裁

101. 小组在听询中发现有一些政府行使欺骗手段，这是最令人沮丧的。众所周知许多跨国公司一定会尽力设法逃避制裁，如果短期内对它们有利。我们又听到下列证言，真感到震惊：(a) 发达世界和发展中世界有许多政府（虽然绝非全部）通常协助南非躲避制裁，甚至包括缔约国自己；(b) 许多最严重的违反制裁发生在最敏感的领域，诸如武器、石油和技术方面的贸易。

102. 我们承认，证据不是完全明确的，许多仅是传闻。然而这是很重要的问题，因此，我们要求大会任命一个独立的小组，尽快就这些不当的情况编制一份详细报告。这份报告必须“指名”——逃避制裁的共谋国家和因而获利的跨国公司。

103. 尽管这样，小组深信制裁是有效的。我们还深信，制裁作为使南非转变的工具具有缺点，缺点在于不够普及，同时执行不力，而不在于这项政策原本就有任

何缺点。以最近提交给英联邦外交部长的一份报告的话说，“一部分的制裁取得了一部分的成功”。我们认为，根据不可抗辩的证据，扩大和加强制裁符合联合国的普遍原则，能加速南非改变的步伐，又助于使白人少数坐到谈判桌上来。我们注意到，在许多情况下，1985年小组的建议仍然适用，仍然必须执行——特别是武器和石油禁运应予加强（例如必须使与石油有关的产品更明确地列入石油禁运措施内），因此种制裁屡经违反。再者，我们也敦促各国在制裁方面加强协调，尽量减少逃避制裁的可能性，我们认为，我们建议的下述监查程序可起重要作用。

### 1. 金融方面的制裁

104. 以新的措施而言，金融或许是最可能成功的领域。给我们特别深刻印象的证据是南非利用世界资本市场的机会大为减少，已经大大地限制南非政府在这方面能有的出路，看来将来必定会有逐渐扩大的影响，除非南非政府能够拖后其现有债务的到期日期及（或）大量减少利率。

105. 但是小组必须首先承认——就象其他形式的制裁一样——金融方面的制裁影响有限，部分原因是因为不够“明确”，南非人得以寻求其他非传统的资金来源。因此，我们认为必须建立南非金融出入的综合数据基——以便美国和联合王国银行已削减其南非业务时，凡是增加南非业务的国家的银行就能暴露在众目睽睽之下。

106. 再者，小组敦促：

(a) 官方出口信贷机构，诸如联合王国出口信贷担保部“拒保”南非的风险——而且继续如此；

(b) 国家管制机构和国际清算银行应审查它们同南非进行业务的条文规定，以期反映南非日益恶化的信用（如政治问题，如外汇储备很少，如片面取消贷款协定的历史等）；

(c) 国家当局必须确保其银行给南非的任何贸易信贷必须是短期的——不超过90天——以反映南非日益恶化的信贷价值，不断保持对南非当局的压力；

(d) 各国政府（特别是瑞士政府）应禁止南非当局通过黄金交换或在期货市场出售黄金来筹款。

107. 小组提醒那些声称支持制裁的各国政府说，如果没有融资，就不可能有贸易和投资资金，如果限制银行贷款的能力，制裁就能大大地限制南非的贸易及投资所需的资金。

108. 我们也要再次强调，自从前任瑞士国家银行总裁洛伊特维勒于1986年谈判原来的《临时协定》后（导致取消流入控制），就已确立利用南非的债务迫使南非政府作出政治让步的原则。因此，南非教会和各种反对种族隔离团体的领导人作为重订还债期限的先决条件提出的五点是适当的要求，我们愿意表示赞同。这五点是：

- (a) 释放政治犯；
- (b) 结束紧急状态；
- (c) 对政治组织解除禁令；
- (d) 废除种族区域法及其他种族隔离法规；
- (e) 就废除种族隔离的问题开展“有意义的谈判”。

109. 然而，我们注意到一名专家证人提出的一点：债权国政府必须阐释它们所说“有意义的谈判”的意思。

110. 关于《第二次临时协定》的重订日期——将在1990年6月之前重订，以及预料1990—1991年将发生的担保信贷的偿还“挤迫”，我们同意这象一个对南非当局施加压力的“机会之窗”。然而，我们也同意，越是迟迟施加这种压力，效果就可能越来越少，因为有更多债权人会愿意接受储备银行提议的长期延期，或使其债款的担保部分到期时再按原来的定期展期一次。因此我们首先要表示我们强烈反对花旗银行和汉华实业银行采取的行动，这两家银行据报都已接受将债务的“净额”变为长期的担保贷款。小组深信，南非技术委员会的债权人必须联合在一起，这两家银行据报的行动已严重损害对南非当局施加压力的潜力。

111. 说了这些，我们认为技术委员会的那些银行能够也必须拒将贷款延长到12个月以上，硬加给货币基金组织型的或银行的条件，规定南非的财政赤字必须减少到零，并大量增加储备，又要求得到更详细的南非财政状况的资料。

112. 如果南非当局不愿照办，银行必须准备收回放款，如果有必要，得扣押南非在海外拥有的资产——这个步骤对南非的国际地位会有严重的影响。

113. 这样做就可以利用南非的外债作为不断对南非政府增加压力的方法，而不会使财政制度本身陷入危机。

114. 最后，我们敦促消费者对所有与南非有关系的银行施加更大的压力。我们注意到抵制巴克莱银行所产生的效力，我们称赞提议的美国消费者对抗花旗银行的行动。

## 2. 投资方面的制裁

115. 撤资工作面临着某些问题，一方面是撤资的影响，另一方面是南非当局和商业界能够轻而易举地回避。然而，我们认为，大量的证据确凿地表明，撤资是打击白人社会自信心的一个有力工具。但尽管如此，重要的是：应堵塞漏洞，扩大强制性撤资立法的范围，尽量减轻撤资对黑人社会的不良影响，而且必须在跨国公司、包括在南非有资产的跨国银行的母国施加更大的“基层”压力，以加强撤资政策。

116. 为此目的，知名人士小组坚决建议：

(a) 迄今尚未制定撤资立法的国家考虑以北欧国家全面撤资的法律为范本，实行这类措施；

(b) 仿照兰热尔修正案的方式，废除以优惠税则减免赋税的双重税务协定；

(c) 所有国家都通过立法规定非产权关系，例如特许证协议和特许权使用协议以及长期提供技术的保证——尤为重要的是，每当一家公司撤出南非时，是实际上撤出而非名义上撤出；



(d) 母国应颁布撤资立法，但此种立法须确保因撤资而受影响的黑人劳动力得到公平合理的待遇——我们赞成德意志联邦共和国 IG Metall 公司提出的 14 点建议以及美国的“德勒姆斯法案”。我们也赞同南非工会联盟的呼吁，要求撤资的公司在撤出以前与其工人和工会协商撤资的条件。

117. 此外，知名人士小组认为，需要更多有关南非拥有的或控制的公司在国外从事国际活动的资料。我们敦促联合国系统搜集这些公司的资料。我们建议其它国家保持警惕，不让这些公司成为技术或贸易流向南非的渠道。

### 3. 贸易方面的制裁

118. 我们认识到，如果没有强制性的普遍制裁，那么，对南非贸易的各种限制总是可以回避的。尽管我们认识到联合国安全理事会还有某些掌握否决权的成员国仍然反对强制性普遍制裁的概念，但知名人士小组要正式表示，它痛惜这些政府不肯考虑实行我们认为具有较小的破坏性而能更快地实现南非和平演变的措施。

119. 基于上述理由，知名人士小组大体上赞成向英联邦外交部长提出的六点主要建议，呼吁各国政府：

- (a) 承诺不断减少与南非的贸易；
- (b) 禁止进口南非的农产品；
- (c) 禁止进口南非的非战略性矿物；
- (d) 禁止进口南非的制成品；
- (e) 严禁生产和销售投资者所需的白金金币和金条；
- (f) 逐步停止为销往南非的货物提供贸易贷款。

120. 我们特别重申亟须减少南非取得贸易资金的机会。这种资金现在几乎是南非政府和商业界唯一可以得到的资金。

121. 此外，知名人士小组要求，强制性武器禁运必须大力加强，尤其是禁止“双重用途”的物品和技术转让。我们重申1985年发出的呼吁，要求联合国编辑一份军事设备和双重用途物品的清单。我们呼吁全世界的人士，包括“非传统”武器出口商，停止这种贸易。我们极其关切地注意到，虽有联合国的禁运，但自1985年以来，南非的武器采购量事实上已经增加。

122. 我们还感到特别关切的是，外国技术向南非出口的量已有增加。我们建议，许可证和特许权的协议必须列入现有的贸易制裁范围。我们敦促已实行贸易制裁的各国政府将制裁范围扩大到技术的出口。在这一方面，我们注意到日本公司特别热衷于向南非人推销技术。我们坚持东京应扩大其贸易制裁，不限于现行的极为有限的措施。本着同样的精神，知名人士小组也敦促自1985年以来公认与南非加强贸易关系的其它国家的当局立即断绝这种关系。

123. 尽管我们认识到在管制诸如黄金一类可互换商品的贸易方面确实会有困难，但知名人士小组也认识到，黄金依然占南非出口品的40%。因此，我们敦促各国政府彻底禁止进口南非的黄金，只要能够确定其原产地为南非。我们呼吁黄金消费国建立一套办法来证明黄金的原产地。南非利用某些市场出售它很大一部分的黄金及所有钻石；我们敦促负责监这些市场的瑞士当局提高其“透明度”。

124. 知名人士小组也关切到南非政府显然很容易就能满足它对石油的需求，尽管需要付出代价。所以，我们敦促官方更密切地监测石油的流动情况，并要求生产国更严格地确定同它们有贸易来往的托运人和中介人不会回避制裁措施而与南非从事贸易。

125. 我们也要特别强调煤的出口对南非经济的重要性。尽管有些国家，特别是美国，已禁止进口南非的煤，但有其他国家（甚至本身产煤的国家）却增加了购买量。知名人士小组呼吁联合国所有会员国强制禁止购买南非的煤。我们敦促工会积极支持这类措施；在某些地方，这种活动现在尚属非法，我们要求各国政府采取行动，使这种活动合法化。

126. 最后，我们建议禁止向南非出口机床和基本设备，因为我们认为，这将沉重地打击南非所制订作为对付贸易限制的一种方法的“内部发展”政策。

### B. 监测

127. 上文已经详细讨论过，知名人士小组已日益了解到，没有一套全面的监测办法，就意味着对南非的各种制裁的效力大打折扣。这种情况至少表现在以下四个方面：

- (a) 它使南非政府和商业界能避开舆论的视线，建立新的贸易、金融和投资关系；
- (b) 它便利通过第三国进行转口贸易及使用不正当的证件；
- (c) 它鼓励撤资公司以非产权关系取代直接产权的存在，借以减少撤资的影响；在实质上，非产权关系与直接产权的存在差别甚微，至少同样重要；
- (d) 它妨碍欧洲许多地区（特别是英国、德意志联邦共和国和瑞士），以北美和北欧的模式，发展“基层”压力集团。

128. 因此，我们建议，作为一项紧迫事务，联合国系统提供一个中心机制，负责组织和协调政府机构及非政府间机构所从事的各种监测活动，并于必要时加以补充，以便就(a)南非经济的有关方面和(b)经济制裁的影响及效力，建立一个全面情报系统。

129. 知名人士小组要强调，这一监测系统必须是全面的。例如，非政府组织在南非煤的出口领域所收集到的大量资料使我们感动。但是，这种资料的收集人在更广泛地向各国政府及其它组织散发这种资料时所遇到的问题则使我们感到沮丧。我们也呼吁各国政府自己根据非政府组织收集的有关南非作弊行为的资料，采取行动。

130. 这一系统也应：

- (a) 规定有关与南非投资和贸易关系的统一报告程序；
- (b) 经常登记投资和撤资情况，包括产权及非产权关系；
- (c) 确保调查结果尽可能得到公开传播。

131. 此外，我们注意到国际商会已同意考虑在其内部设立一个将监测小组，向联合国提出报告。我们敦促国际商会在所有各级与联合国进行合作，并对其会员施加压力，促使会员更积极参加制裁方案。

### C. 种族隔离结束后的时代

132. 知名人士小组了解到，这一方面的建议有被误解的危险，被人认为我们越来越不强调需要对南非政府和商业界施加短期和中期的压力。为此，鉴于目前的变化速度，我们也认为，假如我们现在不开始指出一条走向种族隔离结束后的时代的道路，那是我们的失职。

133. 上面已经讨论我们所设想的、包括联合国各机构、各国政府、非政府间组织及跨国公司在内的那种全面训练方案。我们现在要建议的是：大会要求立即草拟一份全面研究报告，详述(a)这一方案的规模，(b)每一类参加者所应负有的责任，(c)可能的费用，并且约略指出在哪里可以筹列这种经费。

134. 我们进一步建议，接着由联合国召开一个会议来审议这个报告。

### 注

<sup>1</sup> E/CN.10/1986/9，附件。知名人士小组的报告和建议后来发表在《南非和纳米比亚境内的跨国公司：联合国公开听询》（联合国出版物，出售品编号E.86.II.A.6），第一部分。

<sup>2</sup> 同上，第3段。

## 附录一

### 关于听询的说明

1. 本小组不得不注意到，听询是在实行种族隔离的南非境内民众极感愤慨的背景下进行的，民众愤慨的直接原因是该国举行了一次绝大多数居民没有选举权的选举，再度体现了种族控制的现实。对选举如此的嘲弄，非常有说服力地表明了本委员会的工作、愿望和挫折、抱负和局限、迫切感，但最终是表明了本委员会对世界人类的良心和对纠正仍在损害文明世界的成就和自尊的严重不公正现象的集体意志的潜力的信心。

2. 向我们提出的证言既使我们清醒，也振奋人心，有的展现了良好意图但可怜的无力感；有的是几乎毫无掩饰的自私自利、诡辩和其他形式的含蓄说词目的是要维护乔装的种族隔离；有的表现出英勇的坚持、抵抗和无限牺牲的决心。小组没有碰到任何一个证人声言直接支持种族隔离；恰恰相反。但不时出现的一种说词，其性质是将种族隔离说成的确是一种不正常现象，但是它包含了自我毁灭的种子，这些种子事实上已经开始发芽，因此不需要外界进一步出力。

3. 各种证据压倒性地驳斥了这种特别的说词，小组毫无困难地同意与此相反的见解。实际上，我们深信，恰恰相反，如果要想保持和平解决这场仍在进行的斗争的一丝希望，必须就加紧和加快从外面对南非种族隔离政权施加压力。

4. 不幸，在设立本小组来审查其活动的那些公司的某些阶层对南非多数人的正当目标仍然存在一种退缩的观点。从向小组提出的一份证词中的一句话，就可看到这种退缩性的可悲本质：“虽然一人一票的目标具有不可抗拒的吸引力……”。这样无意地透露出一种勉强的退让只能为夹在压迫性政权的绝望与该跨国企业的雇员的合理愿望之间的跨国企业的业务战略提供一个极其错误指导。对南非黑人而言，一人一票的目标不是“具有不可抗拒的吸引力”。它是一个不能改变的目标，是他的社会存在和男女一律平等的最基本定义。而另一份出言反对实施制裁的证词将南非社会描述成一个从经济上来说正在倒退到“吃谷种”的地步。假如将这种夸张之

词当真，就不可避免地导致一个明显的问题：在分配这些谷种时，南非社会的哪个阶层吃胚芽，哪个阶层以糟糠糊口？

5. 只有根据南非社会的现实，将每一种这种性质的特别说词加以解剖，直至得出赤裸裸的结论，才能够了解、尊重和体会南非多数人的代表宣称经济制裁这一武器无论如何严厉地执行，他们所受影响最小这一立场。这种立场扎根于现实和对平等未来的热烈追求。世界必须响应这种情愿忍耐的声音，但更重要的是，必须响应他们满怀信心地追求没有种族偏见的未来的努力。小组的各项结论，是以确认生活在南非种族隔离制度下的被压迫人民的真正声音为依据的。我们敦促该国以外的全人类，作为体现全世界团结一致的一项必要任务，在所有阵线上采取全面行动，反对种族隔离这种不人道的制度。

沃利·索因卡(签名)

1989年，日内瓦

## 附录二

### 知名人士小组成员

- 坎南·索丁多·巴纳纳 (联合主席) 津巴布韦第一任总统；津巴布韦大学校长，  
1983—
- 朱迪思·哈特 (联合主席) 联合王国上议院议员，爵位为南拉纳克女  
男爵，1959—；联邦事务大臣，  
1966—1967；海外发展大臣，  
1969—1970；1974—1975；  
1977—1979。
- 卡迈勒·胡桑 (报告员) 孟加拉国外交部长，1973—1975。
- 阿卜德拉蒂夫·哈马德 阿拉伯开发基金秘书长；科威特财政和规  
划部长，1982—1983。
- 弗朗西斯·布兰查德 国际劳工组织总干事，1974—1989。
- 安纳托利·葛罗米柯 苏联科学院非洲研究所所长。
- 弗洛拉·麦克唐纳 加拿大议会议员，1972—1988；  
外交部长，1979—1980；通讯部  
长，1986—1988。
- 莫切塔尔·库苏马—阿塔马德家 印度尼西亚外交部长，1977—1988。
- 爱德华·西加 牙买加总理，1980—1989。
- 沃利·索因卡 尼日利亚作品众多的剧作家；诺贝尔文学  
奖得主，1987；制片家；尼日利亚伊  
费大学讲师。
- 拉威尔·韦克 美国参议员，1971—1989。