

南非種族隔離政策之演變與展望

謝 福 助

(淡江大學專任講師)

一、前 言

民族主義是一種集合群體或族群的認同(identity)。質言之，是以情感的認同來界定一個民族或種族。^①而民族問題的型態大致是：(一)依附於他民族所建立國家之內的民族，如波士尼亞(Bosnia)境內的塞爾維亞人(Serbs)與克羅埃西亞人(Croats)；(二)一個民族分散於好幾個國家之內，像庫德族(Kurds)分散於伊朗西北、伊拉克北部、土耳其東南、亞塞拜疆(Azerbaijan)及亞美尼亞(Armenia)南部。另外一種的民族問題是生存在自己的國家內而無控制權力的民族，像南非的黑人(black south Africans)。^②南非黑人之所以受排斥和歧視，主因是南非的白人政府實施種族隔離政策(apartheid)所致。

一九八九年十月，戴克拉克(F. W. de Clerk)接替波塔(P. W. Botha)為南非共和國總統，隨即於一九九〇年二月二日宣佈恢復非洲民族黨(African National Congress, ANC)的合法地位，十二日無條件釋放該黨被關了廿八年的領袖曼德拉(Nelson Mandela)，一九九一年六月正式廢止種族隔離政策，一九九一、九二年曾多次召開各黨派的協商會議，而於一九九三年七月廿多個黨派所召集的「南非民主會議」(Conference for Democratic South Africa, CODESA)中，終於公佈了臨時憲法大綱，並決議於一九九四年四月廿七日舉行大選。雖然印卡塔自由黨(Inkatha Freedom Party)及白人右派保守黨(Conservative Party, CP)強烈反對臨時憲法大綱，但至少提供了一個可以繼續談判的藍圖與空間，結束三百五十年的白人統治，轉型為民主政體。

註① 林郁方、金開鑫、謝福助合譯，國際關係(台北，正中書局，民國七十二年初版)，第三四〇頁。

註② 同註①，第三四一頁。

回顧南非於一九四八年荷裔國民黨(National Party)執政起，就厲行種族隔離政策，到一九九二年廢止為止，前後經歷了四十四年。在這段期間，前三十年是嚴厲執行種族隔離意識政策，然後再轉進波塔的開明種族隔離(enlightened apartheid)，最後到一九九〇年代初期，戴克拉克廢止種族隔離政策。

種族隔離，在南非雖成了歷史名詞，可是白人仍存有強烈的種族歧視意識，因而黑白的宿仇一時也難以化解；同時黑人族裔間的權力鬥爭和宿怨，也無法在短時間內擺平。因此，對南非種族隔離的意識形態、國家安全及國家恐怖等作回顧的分析，再來探討「後種族隔離」(post-apartheid)時代的南非政局，或許對南非未來發展之瞭解有所助益。

二、種族隔離的意識形態

種族隔離是主導南非意識形態的原動力。依據種族隔離的意識形態，國家必須置於白人獨占的控制之下，否則白人將遭到危險而無保障。南非就在這種安全保障的種族隔離意識下，依人種血統構組了社會、經濟及政治不對稱的畸型關係。令人感到驚訝的是，南非的種族隔離遭到國際的譴責、非難，乃至國際的聯合制裁，而成爲國際社會的孤兒，可是在一九九〇年以前，不僅未因國際的壓力而放棄種族隔離；相反地，卻變本加厲、甚至變相的奉行，這是本文探究的問題所在。

一九四八年荷裔國民黨執政，首次以種族隔離意識，制定成政策性的綜合計畫(comprehensive program)。此後，因國民黨一直掌控國會，所以非常成功地將種族隔離意識轉化成具體的政策付諸實施。也就是說，透過國家的強制力，將種族隔離意識變成行動，以維持四百八十萬的「少數」白人之優勢支配的合法地位，來統治二千四百萬的黑人、八十九萬的印度人及二百八十萬的有色人(coloured people)。^③爲了維持白人的支配優勢，南非政府將其中的一千三百萬黑人另行設置自治特定保留區(reserves or Bantustans)。於是，南非白人乃提出強勢的「白人民族主義」，因爲白人佔住了百分之八十七的南非領土，而黑人的自治保留區僅佔百分之十三。

事實上，種族隔離早在一九四八年以前就已存在，^④雖然黑人也被賦予公民權(Citizenship)，但這種公民權並不包含

註③ 自一六五八年起，歐洲白人殖民南非後，殖民地之開墾、農場、牧場之經營需要勞力甚殷，開始自西非、東非等地輸入黑人奴工。這些輸入的奴工後來與歐洲人、高加索人、亞洲人、蒙古人、布希曼赫騰圖人(Bushman-Hottentot)等雜交所生之混血後裔，稱之有色人(coloureds)，形成土著黑人和白人以外的另一族群，使南非的種族問題益增其複雜性。

註④ Roger Omond, *The Apartheid Handbook* (Hammondsworth: Penguin Books, 1986), p. 15. 一九一〇—一九一三年，南非白人(荷裔人)掌控政治權力，即將種族歧視予以制度化。一九一三年的原住民土地法案(Natives Land Act)就是一早期的例子。一九一〇年統一法案(the Act of Union)同意各省(共四省)得建立自己的種族法律，開普省(Cape Province)和那他省(Natal Province)允許選定少數的黑人具有投票權，但無被選權，而奧蘭治自由省(Orange Free Province)及川斯瓦爾省(Transvaal Province)，則選舉權僅限於荷裔白人。一九二二年成立之非洲民族黨(ANC)，就是爲反抗選舉權的差別待遇而組成的。

法律上或政治上的權利。種族隔離的意義就是否認「無人種差別待遇的民族主義」，且依恃厲行種族隔離來確保白人民族主義在南非的優勢地位，黑人在種族隔離的體系下淪為「外族群」(out-group)。換句話說，「種族隔離」與「白人的安全」是相同的意義，這可從南非荷裔的歷史中尋得證明；另一方面，種族隔離是民族優越感的民族主義(ethnocentric nationalism)。政治上的民族主義，其傳統的定義是允許所有的人參與政治，且自由平等，然而種族隔離是不允許的，因為它保留了獨一的「荷裔及白人的民族主義」。民族自決(self-determination)只適用於南非的白人，所謂烏托邦的種族隔離，只承認南非政府配給黑人「種族領土」上的政治自治(self-rule)權。

在南非政府推行黑人自治保留區政策之初，就有先見之士如當時為主教(後為總主教)的杜圖(Desmond Tutu)就提出警告，認為南非政府的這種政策早晚會失敗，且將成為黑人發動反抗的基礎。^⑤自治保留區政策的基本觀念，在尋求達成：(1)非洲人(黑人)和非非洲人、特殊非洲人間的族群地理區隔；(2)文化的對立主義和主從權力結構；(3)架空地方自治權——地方主管由中央任命，使得地方的直接自治變成間接自治，形成中央直控地方。在種族隔離體系和黑人自治保留區政策下，黑人沒有民族主義的權利。^⑥

南非荷人這種排外且又有人種差別思想的意識形態，其孕育一方面固然來自於民族的優越感，另一方面也來自荷裔在移民的歷史背景所凝聚的教訓。在這種先天自負的優越感下，加上歷史挫折的經驗，塑造了荷裔白人的種族意識。芮正舉教授在探討南非種族意識時，認為其動機來自於對「未來的恐懼」，首先是一八三〇年代荷裔白人的祖先由好望角向北移民，進行所謂的「大旅行」(Great Trek)，在他們駕著牛車隊緩緩深入不毛與未知的內陸之際，沿途不斷地遭到黑人部落的突襲威脅。其次是他們於十九世紀末，一八八〇年到一八八一年、一八九九年到一九〇二年的戰役中，遭到強大的大英帝國之攻擊，國際社會僅同情他們的境遇，卻沒有任何一國伸出援手，成千上萬的荷裔婦孺喪生在英國的集中營裡。顯然地，在過去的歷史中，南非的荷裔人，長期受到內部黑人和外在國際環境之雙重威脅，除了靠自己的力量外，無以為助，為求安全之自助，於是種族隔離之意識，自然而然地在每一個荷裔的潛意識中產生。

由於歷史背景的成长經驗，南非荷人對其國家以獨特的語言、文化、宗教和共同的生活方式維持存續，備感關切，這是構成南非荷人心態上的特徵之一。南非的荷人深信，如果與其他的人種，包括黑人、英人及有色人，共同分享政治權力，會使他們的生存空間遭受侵蝕，使他們的生存陷入絕境，此一信念是南非荷裔民族生活的基本信條。一九四八年荷裔的國民黨

註⑤ (Archbishop) Desmond Tutu, *Crying in the Wilderness: the Struggle for Justice in South Africa* (Grand Rapids, Michigan, USA, 1990), p. 15.

註⑥ Pierre L. van den Berghe, "Racial Segregation in South Africa: Degrees and Kinds," *Race and Politics in South Africa*, edited by Ian Robertson and Phillip Whitten (New Brunswick: Transaction Books, 1978), p. 4.

上台後，立即把這個信條化爲種族隔離政策，是基於他們對未來的恐懼，^⑦企圖透過和其他種族之間不對稱的政治關係，以建立並保護荷人自己的安全。

其次再讓我們來檢視白人民族優越感與種族隔離的關係。種族隔離的基本角色，不只包括了種族差別的社會實際結構，同時也包括了南非白人單一化及上帝賦予權力的歷史角色。根據湯普遜 (Leonard Thompson) 的看法，種族隔離含有許多神話匯成的意識形態。這些神話提供了白人本身的神族專門知識 (tribal lore)，同時也證明了他們「人種優劣主義」(racialism) 的世界觀，他說：「一個政治神話 (a political myth) 是製造政權合法化……的故事。政治神話 (political mythology)，是一連串的神話彼此互相奧援，俾以在政權的意識上構成一真實又合法的歷史因素。」^⑧

湯普遜從宗教的角度來分析南非白人種族隔離的心態。他認爲在宗教神話的基礎上，南非白人自認是上帝的選民 (the chosen people)，來此蠻荒之地獻身傳播基督教文化，是救主的代表；同時以拓展喀爾文教派的經濟 (Calvinistic economy) 理念——主奴合作的經濟觀念，作爲迫害異族的藉口。所以種族隔離是將宗教的詭辯混入種族差別歧視的意識中，認定黑人是聖經上諾亞 (Noah) 之次子哈姆 (Ham) 的後裔，哈姆因詛咒被降爲從事卑賤工作的奴僕 (hewers of wood and drawers of water)。黑人被視爲摩尼教徒 (Manichean)，是無文明的野蠻人，非上帝之選民，白人是奉上帝之意旨來當主人與統治者的。這些神話對動員建立南非白人的階級權位至爲重要，這種階級權位可用來建立荷裔白人民族主義的內涵，以對抗土著的黑人，排斥種族平等的意識。南非荷人深信，如果種族平等，那麼白人的基督文化會被黑人拖回到野蠻的時代，所有的生命、財產會化爲烏有。是以不允許由素質低落的黑人來統治文明的白人，以免被帶進墮落、赤貧的蠻荒世界。

由是我們可以瞭解，南非荷人在先天上受了宗教教義的神話及喀爾文教派之經濟思想的影響，建立了種族優劣論及領土權利說的基礎，加上原本在經濟上、政治上的優勢地位，自然而然地使得南非荷人之民族主義演化成種族隔離的意識形態，主導了南非政治、經濟、文化與社會的關係結構；後天的歷史成長遭遇，無論是來自內部的黑人威脅，或是外在西方國家機會主義及冷戰時期莫斯科所策劃之「全面攻擊」(total onslaught) 之威脅，均是堅定了他們對種族隔離意識形態主張的正確性與不移性。這種對抗並拯救「無神論」的野蠻黑人及國家安全——事實上是白人的安全——的言論，充斥於南非領導階層中。^⑨

湯普遜在分析南非種族隔離的意識形態後認爲，要終止或揭發南非政府引導白人錯誤的神話行爲，是知識份子的責任。

註⑦ 芮正華，「南非何去何從：革新抑或革命」，問題與研究，第二十五卷第八期（民國七十五年五月，台北），第九四～九五頁。

註⑧ Leonard Thompson, *The Political Mythology of Apartheid* (New Haven: Yale University Press, 1985), p. 1.

註⑨ *Ibid.*, pp. 144～145.

杜圖總主教則認為種族隔離意識是南非危機的根本焦點。^①這位總主教在分析種族隔離的意識形態後，結論是種族隔離沒有長程感，因為它是靠絕對獨裁主義來維繫，也就是說靠國家的下部結構——警察、軍隊——以鎮壓方式來維持。杜圖總主教指出，南非的鎮壓措施，是一種對境內異族的「不適癥候」(symptoms of malaise)，這種鎮壓，只會導致暫時性的表面平靜。事實上，暴動與鎮壓，會不斷地周而復始惡性循環著，構成了南非政治景觀的一大特色，例如一九六〇年，由於許多黑人常忘了隨身攜帶通行證而被警察逮捕拘禁，引發了泛非洲黨(Pan-Africanist Congress, PAC)向全國黑人呼籲抗議通行證法(Pass Laws)、絕大部分的城鎮都被警察鎮壓下去了，可是在川斯瓦爾省(Transvaal Province)中南部黑人居住的夏普威爾(Sharpeville)鎮，三月廿一日那天的抗議廢除通行證法示威運動中，警察公然向二萬名和平示威的黑人開槍，結果有六十七人喪生，一百七十八人受傷，造成舉世聞名的夏普威爾暴動事件，同一天，開普省(Cape Province)的蘭卡(Langa)鎮，也同樣發生警察濫射示威者，造成三死多人受傷。此事件發生後，南非政府立即通過「非法組織法案」(the Unlawful Organization Act)宣佈禁止人民(不論黑、白人)集會，所有一切黑人民族主義組織，包括非洲民族黨、泛非洲黨均為非法組織，同時政府於三月卅日宣佈國家緊急狀態令，到八月卅一日解除止，共有一萬二千人被逮捕拘禁；另一方面，黑人於三月廿八日在夏普威爾舉行追悼受難者大會，發動全國大罷工以對抗，三月卅日非洲民族黨及泛非洲黨發動燒毀通行證，以自助方式廢除通行證法作反抗手段。^②一九七六年六月十六日，在約翰尼斯堡(Johannesburg)西南約二十五公里的索威托(Soweto)，大約一萬名學生抗議政府規定黑人學校須授荷蘭語(Afrikaans)課程，很快擴大升高為反種族隔離的暴動，成為南非史上著名的「索威托暴動」，警察向和平抗議的學生開槍，引發了全國黑人暴亂示威的浪潮，縱火、搶掠、罷工等暴動延續到次年二月。這次暴動中，有色人首次參與黑人的反種族隔離抗議運動，特別是開普敦(Cape Town)大、中學的有色人，主因是有色人種學生不滿警察的胡為。到年底約有五百人喪生，絕大多數為黑人孩童，這種由單純的語言教育問題，變成反種族隔離和警察的暴力鎮壓。雖然於七月六日政府廢止荷語教育，也賦予社區委員會地方發展的權力，但政府極力譴責事件的發生與擴大，乃是共產黨的煽動與「黑人權力」(Black Power)組織之顛覆活動。^③教育問題並未平靜下來，一九八〇年四月廿二日，有色人種學生於開普敦、德爾班(Durban)、約翰尼斯堡示威遊行、罷課，抗議非白人受到不平等教育，黑人加入抗議陣容，至年底有七百六十八人未經審判而被拘禁。六月十六日適為索威托暴動

註① Desmond Tutu, *op. cit.*

註② Eileen Riley, *Major Political Events in South Africa* (Facts on File, Inc., Oxford, New York, 1991), pp. 67-68.

註③ *Ibid.*, pp. 145-146.

四週年紀念，又引發了暴動，造成三十人喪生，一百七十五人受傷。^④一九八五年三月廿一日，尤登哈奇(Uitenhage)的黑人舉行追悼夏普威爾事件二十五週年紀念大會，警察及安全部隊向追悼儀式行列開槍，包括孩童在內有二十人喪生，近百人受傷。八月廿六日索威托黑人抗議提升房租，有三十五個區(Districts)三萬戶家庭參與，警察乃向住戶開槍濫射以製造恐怖，鎮懾黑人。一九八六年六月十六日舉行索威托事件十週年追悼大會，宣佈全國黑人罷工一天以示紀念，是日估計有百分之七十的黑人參與此項罷工行列，政府認定是非洲民族黨利用時機所作的計畫謀略，及施以恐怖的鎮壓，並封鎖一切新聞，在這一段時間的死傷數目無以得知。^⑤上述的例子，在在證明鎮壓與暴動的惡性循環，也說明了種族隔離一天不廢，那麼這種循環也必然存在。

南非白人政府爲了維護其種族隔離體系，長久以來一直維持著不平時戰時的戰備軍事國(a garrison state)體系特色。^⑥研究南非政治的學者，多數是從經濟和特權的觀點，作爲解說南非對種族隔離保護的因素。例如狄凱·克拉克(H. F. Dickie-Clark)就認定物質和理想(material and ideal)兩因素，在種族隔離的體系上扮演相當成功的角色。^⑦這兩個因素是分不開的，是不會單獨存在的，就是說，種族隔離既然具有經濟的意識形態，自然就會有「安全」的策略來予以保護，在種族上建立不平等的經濟，就是種族隔離的安全處方。因此，經濟與安全，是種族隔離的一體兩面，宗教的神話、政治的優勢支配、社會地位和人種歧視，都是由經濟衍生的論證。狄凱·克拉克最後的結論是，所有的物質與理想，完全落實在安全的基礎上。

事實上，在種族隔離的意識上，我們發現，早期的南非荷人就非常關心著他們的經濟、政治和社會至高權力的安全性。因此在種族隔離的心態上，爲了確保白人的特權及地位，那麼種族區隔就勢必強制執行不可。白人要享有經濟特權，所謂「有土斯有財」，就必須保有肥沃的生產地和工業的控制，最好的辦法是把所有的南非黑人推向百分之十三的領土內，並依種族別加以分配土地，讓他們各自組成「小家邦或家邦」(statelets or homelands)，(見圖一)一九五〇年的「族群區域法」(Group Area Act)，就是這個土地分配的傑作法典；同時依人口登記法(the Population Registration Act)，南非的人口慢慢地被加以規劃、整合、改變，使得整個南非國家適合白人的經濟和安全要求。從這個角度來看，顯然地，種族區隔是種族隔離的支柱，而其體系的界線，是依種族隔離所界定的「安全」來決定和建立，如果種族隔離的界線遭到破壞，那麼白人所認定的國家安全將遭到威脅。

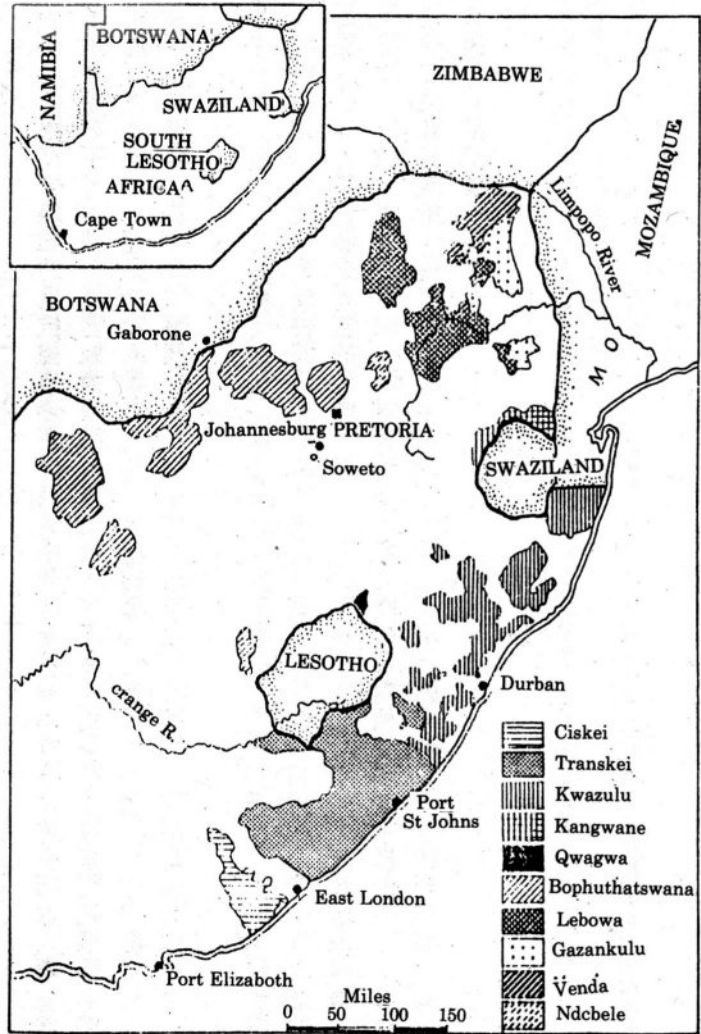
^④ *Ibid.*, pp. 169-171.

^⑤ *Ibid.*, pp. 198.

^⑥ See Gavin Cawthra, *Brutal Force: the Apartheid War Machines* (London, International Defense and Aid Fund for South Africa, 1986).

^⑦ Hamish F. Dickie-Clark, "Ideology in Recent Writings on South Africa," *South Africa: The Limits of Reform*, edited by Heribert Adam (Leiden, Netherlands, E. J. Brill, 1983), p. 111.

圖一 The homelands
(南非家邦分佈圖)



一九九一年六月以前，特別是一九七〇年代末期，由於種族隔離政策的關係，南非面臨了內外壓力的嚴重挑戰，政府內部引發了兩種主張的聲浪。一派主張種族隔離政策應予放寬加以重訂，並保存種族隔離的全面體系的精髓。①一派則堅決維護種族隔離原則而不予妥協。前者由開明派的波塔所領導，組成的份子有企業界及軍界的菁英；後者由前國務部長兼統計部長 (Minister of State Administration and Statistics) 杜魯尼克 (Andries Treurnicht) 領導十五位國會議員，反對波

註① Cawthra, op. cit., p. 16.

塔所謂的「健康的權力分享」(healthy power sharing)說，於一九八二年三月退出國民黨另組保守黨，主要支持者為城鄉工人、低中產階級者，及百分之十五的中產階級和百分之二十五的高中產階級，他反對波塔「淡化」(dilute)種族隔離，堅決護守傳統種族隔離政策。^⑭由於開明派掌政，爲了達到此目標，他們一面對種族隔離有關的法律作有限度的放寬修正，一面卻又以詭辯的鎮暴理論採強烈的鎮壓手段，這個方案於一九七八年九月波塔執政後全力推動。事實上，所謂廢除歧視法律，只是略微放寬公共設施使用和合法就業限制。^⑮所以在改革的績效上，無法令南非黑人感到滿意。^⑯

三、國家安全政策

一九六〇年三月，由於拒絕種族隔離的反抗聲浪逐漸升高，南非政府不得不首度宣佈全國進入緊急狀態。在此之前，黑人的反抗勢力一直未採用暴動的手段，到了夏普威爾暴動事件之後，才不斷運用暴動手段來對抗種族隔離。一九六〇年三月，黑人於夏普威爾反抗通行證法的示威運動中，六十九名和平抗議的黑人遭槍殺，他們的死亡引發了黑人反抗的升高，南非政府發現情勢不對，乃發佈國家緊急狀態令。整個一九六〇年代，南非政府的鎮壓，均相當成功地維持於政府所界定的安全範圍內。^⑰

一九七四年，葡萄牙帝國之崩潰，其最後一個殖民地安哥拉(Angola)，在經過十三年的反殖民戰爭，終於於一九七五年獨立，這顯示黑人民族主義的成功，對反種族隔離的南非黑人有很大的鼓舞。相對地，對種族隔離的南非政府，卻深感處於不安的地位。因爲黑人民族主義正展現著它的效應，從一九六〇年到一九七六年間，南非境內的黑人，不斷地從事罷工、有限度的怠工、破壞行動、示威、縱火、搶掠，以對抗種族隔離的歧視及對種族隔離不滿的決心。在此情況下，南非政府於一九七六年秋，乃迅速完成鎮暴政策，所以，一九七六到七七年一連串暴動事件，得以順利壓制下來，跡象顯示，政府是運用軍事武力的部署來維持「國家安全」。^⑱

註⑭ Ibid., p. 17; Riley, *Major Events*, pp. 178, 218; *A Future South Africa: Visions, Strategies and Realities*, edited by Peter L. Berger and Bobby Godsell, (Human and Rousseau, Cape Town, 1988), p. 57.

註⑮ 芮正華，前引文，第九五～九八頁。該文對南非種族隔離之放寬改善有詳實敘述。另可參閱曾三訊，碩士論文「南非種族問題與外交政策」：一九七八～八四（政治大學外交研究所，民國七十五年），第十六～二〇頁。

註⑯ 芮正華，前引文，第一〇〇～一〇一頁，敘有黑人對改革之反應。

註⑰ Stephan W. Davis, *Apartheid's Rebels: Inside South Africa's Hidden War* (New Haven: Yale University Press, 1987), p. 26.

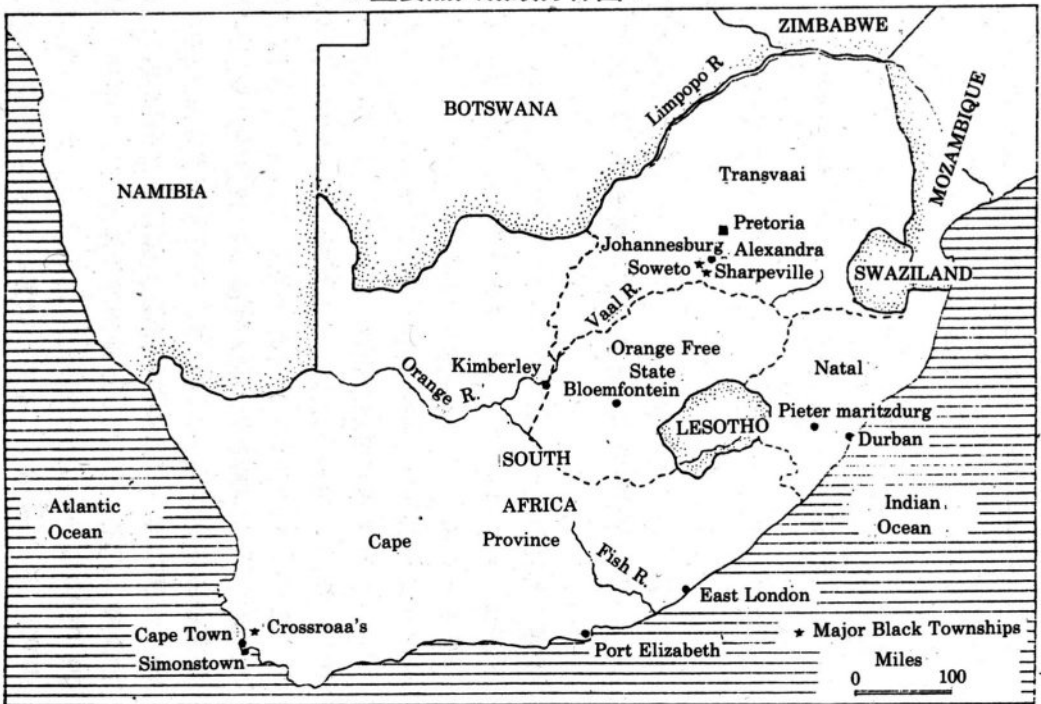
註⑱ Ibid., p. 241.

自一九七八年起，政府在許多易肇事的黑人城鎮，（見圖二）部署了防衛部隊，封鎖許多區域，而掃蕩部隊搜捕黑人社區已成了司空見慣的例行公事，一九八一年又頒佈了國家備戰警戒令（State of Alert）。從一九七八年起，安全防衛部隊扮演了鎮暴戰略（counterinsurgency strategy）或全面戰略（total strategy）的攻擊角色；^②政府在培養一群無威脅性、無民族主義意識的黑人領導者之同時，也嘗試推行各種政策，如一九八三年十一月的新憲法、廢除「不與有色人種分享權力」的原則等，為黑人將來參與政治權鋪路，可是這些改革政策卻一一的失敗了；相反地，鎮壓的層次卻相對提高了。

在一九五〇年代和一九六〇年代東西冷戰時期，南非政府為了維護國家的安全，發展了一套「國家安全論」（the National Security Doctrine）。基本上，南非政府相信將會遭到共產主義的「全面攻擊」，也就是南非將遭到與馬克思主義的鬥爭。因為多數的南非白人深信，與黑人分享權力，無可避免的會導致馬克思主義一黨專政的出現，所有的權力都會集中一個由莫斯科或北平有效控制的黨派中，而南非鄰境的辛巴威（Zimbabwe）、莫桑鼻克（Mozambique）及安哥拉境內均發生了共產主義所引發的民族革命事件，更加强了南非白人的看法，認為種族隔離的建立，是唯一對抗蘇聯戰略最有效的方式，於是南非的種族隔離政權，在有意無意之間成為國際共產主義的抵抗者，因而南非國家安全論中所擬定的「全面反擊」（total response），是因應蘇聯的「全面攻擊」而生的，

註② Ibid. pp. 242-250.

圖二 Main cities and black townships
（主要黑人城鎮分佈圖）



「全面反擊」也順理成章地成爲南非防衛部隊的責任之一。這個國家安全論是「波特吉特調查委員會」(Potgieter Commission of Inquiry)所發展出來的，此委員會是集權化的情治單位基礎，一九六九年成立了國家安全局(the Bureau of State Security)，一九七二年設立國家安全會議(State Security Council)，以處理整個國家安全事宜。²⁴在反游擊戰和鎮暴戰中，非常強調政治作戰及心理作戰，²⁵南非政府就是用這一套安全理論來對付反種族隔離運動逐漸升高的情勢。一九七七年三月，制定了「全面戰略」作爲反革命鎮暴戰略的最高原則，並指出東西雙方衝突中的南非情勢，同時也指出全面戰略所界定的國家安全之宗旨目標：「在確保「白人」社會的生存，白人的民族自決權是永遠不能讓步與妥協的。」²⁶而全面戰略的運作方式爲：「政府各部門關心國家安全爲首要之務，部門間應協調，以達成實現國家安全的一致步調。」²⁷

根據一九七七年的國防白皮書，將國家安全伸展到社會各階層各部門，終於成爲名符其實的「國家安全國」(National Security State)。一九七八年九月波塔接替爲南非總統，因爲他自一九六六年到一九八〇年間擔任國防部長，曾深入研究全面戰略理論，而全面戰略的目標在確保種族隔離體系繼續到二十一世紀，爲了達到此目標，在南非生存的戰略上，鎖定了下列的主要方針：(1)透過種族隔離達成內部政治的掌控；(2)維持經濟不斷的成長；(3)建立強有力的軍事及安全體系；(4)設計改善非洲國家關係的外交政策戰略，此項外交政策之設計，在迫使非洲前線國家接受南非政權。²⁸一九八〇年建立一秘密的「國家安全管理體系」(National Security Management System)，其管理的範圍，與上述全面戰略所定的相同，國家安全會議是國家安全管理體系的執行機構，協調有關國家安全各項行動的中心。

南非政權具有兩個面孔的特徵：一是議會政府的「民主」表現，一是國家安全會議的權力中心。²⁹南非戰略家們建立所謂「兩分軍事八分政治」的長期戰鬥策略，在反游擊鎮暴戰略上是屬於政治方面的工作，交由防衛部隊的分支——民兵行動

註²⁴ Cawthra, *op. cit.*, p. 27. Cawthra 在此書中對國家安全的發展有詳盡的敘述，他強調南非軍方把「反種族隔離」與「共產主義」視爲同義字，非洲民族黨含有強烈共產主義色彩，且接受中共的援助與訓練，南非政權更視之爲敵人。

註²⁵ *Ibid.*, pp. 26~40. 南非反革命鎮暴戰略，採用 Andre Beuthe 的反革命理論 (the counter-revolutionary theories) 及 McCuen 的反革命戰爭藝術 (The Art of Counter-Revolutionary War)。

註²⁶ *Ibid.*, p. 29.

註²⁷ *Ibid.*, p. 29.

註²⁸ I. Robertson and C. Legum, ed. *Race and Politics in South Africa* (New Jersey, Transaction Books, 1978), pp. 165~166.

註²⁹ Michael Evans and Mark Phillips, "Intensifying Civil War: The Role of the South African Defense Forces," *State, Resistance and Change in South Africa* (London, Croom Helm, 1988), pp. 117~145. Evans and Phillips 認爲安全與軍事部門的權力是南非政府的核心，作者稱它是影子政府 (Shadow government)。

隊 (Civic Action) 來負責進行，民兵行動隊包括索威托學校教師隊、「家邦」的醫療隊及防衛部隊掃蕩特定城鎮時的道路障礙設定隊。

南非防衛武力戰略家葛蘭第 (Kenneth W. Grundy)，就對南非的戰略持懷疑的態度，他認為如果在否定百分之七十的人民參與全國政治程序的權利之體系下，南非是不可能贏得這一場政治戰。^②葛蘭第在追蹤一九七九年以後國家安全體系之迅速發展時，發現中央的控制權落在國家安全會議和總統辦公室，南非終於變成了一個強調社會各方面安全事務的「行政執行國」(executive state)，而不是真正的議會制民主國。

要分析南非的政治事務，必須先瞭解其安全組織與體系。南非的防衛部隊，從一保衛領土完整的小型邊界武力，變成一主要關注於鎮暴和國內安全的部隊。一九四八年以前，循英國方式所組成的「聯合防衛部隊」，在國內政治上純屬中立，且不扮演任何角色。一九四八年後，國民黨執政，進行南非白人化政策而引用了軍隊，在漸進的教條與精神教育下，南非防衛部隊遂成爲一意識形態的軍隊，一九六〇年代及七〇年代，南非的防衛部隊成爲種族隔離政權的前線護衛隊。^③

爲了建立一個圍繞「白人安全」的國家，一項精心設計的意識社會化過程展現在南非的社會裡，透過教育和大眾傳播媒體體系的作用，造成南非白人的軍事化，南非的防衛部隊也被浪漫地美其名爲「人民的軍隊」(People's Army)。可是證據清楚的顯示，防衛部隊已淪爲國民黨的統治工具，軍中的政治教育包含了「效忠國民黨…和勇敢堅決擁護種族隔離」。^④確保白人安全的種族隔離之意識形態，也強有力地輪進「國民部隊」(Citizen Force) 按：國民受徵召或自行從軍之軍隊) 和「民兵部隊」(Commando Units) 按：由市民和士兵混編之軍隊，或由市民編組而成的地方部隊)，國民部隊和民兵部隊均強烈支持種族隔離體系。民兵部隊是非專職性 (part-time) 的地方單位，其責任在保護城、鄉地區的安全，他們有高度的「種族性」(volkish)，保有聖經的價值觀，擁有槍桿。因此，南非在這種政策驅使下，已成爲一個國民生活軍事化及軍事政治化的國家，白人相信，他們的未來只有依賴「軍事力量」(military power) 才有安全。^⑤

葛蘭第的結論是：南非的安全組織，是國民黨開明派的菁英所創造出來的主要計畫，俾以延續白人優勢的社會。爲了維持白人的支配力，那麼擁有一支白人的部隊來保護白人的國家是必要的。因此，總統及其防衛戰略專家們所引導出來

註② Kenneth W. Grundy, *The Militarization of South Africa Politics* (Bloomington, Indiana University Press, 1986), p. 27.

註③ *Ibid.*, pp. 7-8.

註④ *Ibid.*, p. 110.

註⑤ *Ibid.*, p. 70.

組織，他們不會去辯論其未來的終結點會變成怎麼樣，理由很簡單，因為終極的目標早已被設定，而且其終極目標一直依附在種族隔離的意識形態上。職是之故，他們所要關心的、所要辯論的，是戰術或戰略的枝節問題。葛蘭第分析後說：「這些高層菁英只投注於階級或種族隔離基本體系的維持，所以我們所見到的只是保守的管理式自由主義。」^{②⑥}

我們可以清楚瞭解到，安全組織是種族隔離意識體系下不可避免的自然產物。也就是說，這種種族隔離意識體系的安全組織，是專為白人的安全與特權而奉獻的排外組織，其意義乃是「白人的安全」或「國家安全」被視為「零和遊戲」(zero-sum game)，是以南非的白人民族主義必須支配整個南非社會。馬谷本(B. M. Magubane)在評論種族隔離時指出：「種族隔離：不只是種族差別待遇或某一族群非法剝削另一族群而已，它是白人至高主義的嚴厲意識、種族迫害、非法剝削，而它的邏輯極端是種族滅絕(genocide)。可是這個終極目標，因為需要黑人勞工之故而予以緩和。」^{②⑦}

從歷史的角度來看，一個混亂的舊秩序，轉換成另一個新的朝代或新的政權，必定會採高壓政策，讓人民對新統治者產生恐懼而安份守己。同樣地，南非為了維持白人的至高權力，必須誘使那些具有潛在危險性且又積極向政府挑戰的組織或個人，也對國家或政府產生恐懼而安份守己。再從歷史的事實來看，一個具有潛在挑戰能力的族群，不會永遠被壓抑，更不會被撲滅根絕。由此來看南非，黑人，一方面具有工人的勞動價值，另一方面其人口數量是白人的五倍，儘管會有一段時期遭到不被承認參與政治程序，但要求平等的待遇及自主權只是時間的問題。不可否認的，一旦這具有潛在挑戰的族群開始積極反叛，為了種族隔離的安全與維持，南非政府必會擴大動用各種鎮壓的措施。

一九七八年，開明派的波塔在擔任南非總統的第一年，就在一公開的場合發表警語：「不應變即滅亡」。一九八五年一月廿五日，在國會的開幕式上波塔說：「政府承認，使黑人社區有挫折感的瓶頸仍然存在。：凡是具有責任感的南非人民〔按：指白人〕，都應瞭解到，祖國的安危，最後還是在於我們全體人民〔指白人〕是否已準備接受全體社區的利益與目標，而不計較種族的差異。」^{②⑧}

波塔政府一直在努力對種族隔離體系作部份的修改或部份的廢除。^{②⑨}可是再怎麼做，都無法滿足黑人的要求，更不要談感激了，除非完全廢除種族隔離。黑人認為，所有那些廣為宣揚的改革，只是為了要加強白人對權力的壟斷；此外，黑人也

註②⑥ *Ibid.*, p. 112.

註②⑦ Bernard Mokošezwe Magubane, *The Political Economy of Race and Class in South Africa* (New York, Monthly Review Press, 1979), p. 250.

註②⑧ 引自芮正華，前引文，第九五頁。其原文取自 British Broadcasting Corporation, 1985, *Summary of World Broadcasts*, Second Series, No. 7859, 28

January 1985, P. ME/7860/B1-9: President Botha's Address at Opening of South Africa's Parliament, p. 4.

註②⑨ 參閱 芮正華，前引文，第九六～九九頁，有詳細敘述。

認為，只是讓黑人再度回到種族隔離政策實施以前的日子而已，這些改革措施，只是對黑人暴動或抗議的一種點綴性回應而已。事實上，南非政府除對種族隔離作少數表面的調整外，確實未曾對未來提出任何全盤性的徹底改革計畫；相反地，在面臨黑人致力推翻白人至高的權力屏障——種族隔離——之際，唯一的反應是認定國家的動亂來臨了，要採軍事行動以肆虐。

南非政府是藉政治迫害和國家恐怖（state terror）的手段來維持其政權，爲了建立種族隔離意識體系，乃運用鎮壓手段。所謂國家恐怖是指政府採取的暴力形式及層次的擴大，其實施是更直接的，包括軍事的使用，警察的攻擊與搜捕、安全法的恣意專橫否定黑人的權利，強迫大量黑人遷居，光是最後一項，估計黑人在自治保留區政策下，已有六百萬人被迫遷居。

很明顯地，國家恐怖所施的範圍，小自個人之生命、財產，大至國家之安危，以恐怖的高代價政策來維持白人國家的合法地位。不過，喬史登（E. Johnstone）對種族隔離另有一種看法，基本上，他認爲種族隔離是南非的人權鬥爭問題，他說：「在人權鬥爭中，一方不斷地向另一方迫害，乃是南非人權問題另一重要的層面。此一有系統地侵害人權的種族隔離，在受迫害者與迫害者之間已產生了反抗與鎮壓的強烈爭辯，因爲人權在種族隔離的體系內，已被國家恐怖直接間接地加以濫用。」³⁸

喬史登認爲南非的黑人，不接受種族隔離的反抗性越來越強，因此，國家鎮壓與國家恐怖也隨黑人的反抗而擴大。

四、南非的國家恐怖型式

關於這一方面的資料，是無法自南非的官方資料中取得，只是根據一些零散的報導、受害人的口述及依據國家恐怖行爲來作推斷。

槍擊，是警察及安全部隊最常用且最普遍的反擊型式之一。證據顯示，警察和防衛部隊的槍擊，絕少是自於自衛的反擊，差不多都是出自攻擊的行動。從國際特赦組織（Amnesty International）的報導及李萊（Eileen Riley）所編寫的南

註³⁸ 根據南非一九八三年「過剩人口計畫報告」（Surplus People Project Report of 1983）之估計，從一九六〇年到八三年，有三百五十二萬二千名黑人被強迫遷至另一地方居住，預定一九八六年有一百八十萬黑人在政府的命令下強制遷居；相對地，自一九五一年到八一年，三十年間，只有二千二百六十二戶白人家庭被迫遷居。白人被迫遷居的理由是基於都市發展計畫和軍事與安全的要求，這完全不同於黑人被迫遷居之程序，強迫黑人遷居的過程是：先由政府下達命令給黑人社區項目轉知，如果命令到期而不遷且有所反抗者，就動用軍事武力。

註³⁹ Frederick Johnstone, "South Africa", *International Handbook of Human Rights*, edited by Jack Donnelly and Rhoda E. Howard (New York, Greenwood Press, 1987), p. 350.

非重要政治事件^①一書所載，舉幾個要例作證明，如一九八〇年六月，一群黑人學生在西開普（Western Cape），藉追悼一九七六年索威托事件紀念會之機會，抗議種族隔離不平等教育示威，武裝警察開槍濫射，造成三十人喪生，一百七十五人受傷；六月間的某一星期內，竟有六十餘人遭槍射而死；一九八五年三月的夏普威爾事件二十五週年紀念會，警察向追悼行列開槍，包括孩童在內有二十人喪生，其中十五人是由背後遭槍擊而死的；一九八四年九月到八五年十一月間，約八百人喪生，其中大部份是遭警察開槍打死的；一九八三年，約翰尼斯堡的某一家黑人，被沒有標誌的武裝警車所射殺，全家人糊裡糊塗地做了冤鬼。國際特赦組織對南非使用致命武器來對付示威或和平抗議的黑人，表示強烈的譴責、關注與不滿，認定這是有組織有計畫的「蓄意」政策。^②南非的法務部長解釋：槍殺是不需要任何司法調查的，因為刑事法（Criminal Procedures Act）賦予警察射殺任何嫌疑犯的權力。^③也就是說，南非政府對警察個人執行法律，視為國家緊急權力的一部份，而予以完全的赦免罪。事實上，是利用警察或安全部隊的槍射權力，作為國家恐怖以擴大鎮懾的藉口。

南非防衛部隊及警察部隊，對示威抗議的地區常執行大規模的「緩靖行動」（pacification operation）：首先封鎖綏靖地區，作捲地毯式挨家挨戶進行搜捕，實施宵禁，對違反宵禁或搜捕時稍有反抗的動作或言語者，即施以殘酷的暴行如拷打、攻擊、拘禁；對和平示威的抗議群眾，就利用水喉砲、催淚瓦斯彈、橡皮子彈、散彈槍、鞭條和警棍來對付，即便是沒有示威抗議的地區，防衛部隊或警察也會開著裝甲警車，向住家居民胡亂開槍掃射，以達到鎮懾作用的心理效果或「殺一儆百」的作用。據報導或受害者的口述，在事件發生地，警察或防衛部隊，常設計誘使人群進入埋伏地點，予以集體槍殺。^④槍擊，是鎮壓最殘酷的形式，不經審判而予以拘禁，卻是鎮壓最有效的形式，非洲民族黨領袖曼德拉就被監禁了廿八年。一九八二年的「國內安全法」（the Internal Security Act），規定警察可不經控訴或司法審判程序，對嫌疑犯予以無限期拘禁，並禁止與外界通訊。在鎮壓與國家恐怖的並施之下，更強烈的激起了黑人年輕者參與反種族隔離的行列。一九八五年七月～一九八六年三月，宣佈局部國家緊急狀態，有八千人被拘留，一九八六年六月，宣佈全國緊急狀態，幾個月內有三萬人被監禁，其中一萬人是十八歲以下的青少年，凡被拘禁者都遭到拷問刑求。一九八七年，國際法學家委員會（International Commission of Jurists）控訴南非「濫用拷問刑審與暴力，甚至對孩童也不例外，作為鎮壓策略的一部份。」該項

註① 見註①。

註② Amnesty International, *South Africa Briefing* (London, Amnesty International Publications, 1986), p. 1.

註③ Julie Frederikse, *South Africa: A Different Kind of War: From Soweto to Pretoria* (Boston, Beacon Press, 1987), p. 133.

註④ Cawthra, *op. cit.*, pp. 251~252.

報告特別痛斥對被拘留者及孩童，使用刑求逼供，使用過當武力對付正在進行抗議示威的地區，鼓勵保安義警施暴。^④

任何時間、任何警察或防衛部隊，都可對積極反對種族隔離者進行逮捕拘禁、進行槍擊，南非的安全警察，顯然是過去德國蓋世太保 (Gestapo) 之轉世，所不同的，這些警察在這個國家內胡為，而蓋世太保則在納粹的德國。^⑤

南非的法律，旨在保護並維持種族隔離體系，南非政府及其下部結構之行為，主要在鎮壓反抗種族隔離者。一九五三年的「公共安全法」(the Public Safety Act)，授予總統宣佈國家處於緊急狀態的管制權，總統每宣佈一次國家緊急狀態，警察的權力就擴大一次，更不可思議的，連義警 (vigilante) 也享有警察的權力，如一九八七年，保安義警團 (vigilante groups) 的暴力行為被視作國家緊急權力的一部份而予以合法化。^⑥特別是保安義警之一的敢死隊，更擴大了黑人民族主義與種族隔離間的衝突，而南非的警察期刊 *Servamus* 更明白指出，所有的暴動均視作「共產黨全面攻擊」的一部份，應以戰鬥情勢對待之。所以無論來自左派、自由派或是溫和派，只要是對種族隔離作任何積極性的批評，政府均視爲「共產黨的顛覆活動」，以反革命的鎮暴戰略對待之，因而在南非，對抗反種族隔離的鎮壓，呈現了兩種型式：一是集體懲罰，即不管人民的行動或行爲是「有意的」、和平的或未參與行動的，不分青紅皂白，一律施以「攻擊」的同等待遇；一是直接鎮壓，即鎖定反種族隔離的社區或社區領導們，政府下令安全部隊對抗這個社區或這一批反抗領袖。

綜合國際特赦組織的報導、非洲研究公報 (*Africa Research Bulletin*)、李萊·菲特列克斯 (Julie Frederikse) 及柯粹 (Gavin Cawthra) 等專著所提供之資料，瞭解了南非國家恐怖的模式。使用瓦斯攻擊，濫射或摧毀社區住宅，射殺或濫射無挑釁的示威群，不管這些示威群是否有婦孺老弱，以種族隔離、國家安全或經濟發展爲由，強制黑人集體遷居，防衛部隊及警察封鎖地區，挨家挨戶作捲地毯式的掃蕩搜捕、實施宵禁等，都是屬於集體懲罰式的恐怖鎮壓，但拒絕對傷者施以醫療照顧作爲集體懲罰，則沒有充分的證據，故很難斷定南非政府曾以拒絕醫療作爲國家恐怖的集體懲罰。至於利用警棍攻擊人的身體，不經司法程序任意拘禁、刑拷，還有以綁架、誘拐政府之敵人，令其莫明其妙失踪或消失，及保安義警的暴力行爲等，都是屬於直接鎮壓的型式。此外，警察或安全部隊，不斷地以裝甲警車巡邏黑人社區及城鄉地區，造成黑人的心理恐懼，也是一種消極性的集體懲罰手段。^⑦這些國家恐怖的鎮壓型式，並未收到效果，反而促成了黑人反抗更大的凝聚力，加速了種族隔離體系的崩潰。

註④ Davis, *op. cit.*, pp. 18~19, p. 28.

註⑤ Frederikse, *op. cit.*, p. 116.

註⑥ *African Research Bulletin*, May 15, 1987, p. 8891.

註⑦ Tutu, *op. cit.*, pp. 44~47.

五、南非的未來衝擊

本文旨在對種族隔離的分析，以探尋並評估其意識形態的基礎，進而探求那些滿足各項種族隔離政策的「合法性」，最後兼論這些「合法性」遭到強烈質疑與反抗後，黑白協商的政治生態所帶來的衝擊。

基本上，滿足種族隔離政策的要求有三：(1)國家熱衷於「內族群」(in-group)的安全保護；(2)國家強力奪取土地與資源供「內族群」使用；(3)國家對管轄領土內的人民予以完全不平等的公民權。為了實現上述三項要求及達成種族隔離體系之維持不墜，乃嘗試以國家恐怖來對抗「外族群」對體系的破壞，進而以各種迫害和鎮壓政策、暴力行為或手段加諸於「外族群」。

在排外的意識形態下，國家專注於一個民族、一個人種、一個種族及一個宗教的族群之安全，自然就發展出它的邏輯：以國家的極端暴力行為來抗拒那些反對不對稱政治結構的族群。於是內、外族群之間，產生了對立的關係，他方面這兩個對立的族群又產生了統屬的關係——一個權力至高的族群和一個順從附屬族群間的上下統屬關係，這種又對立又統屬的交叉關係，靠種族隔離體系的各項法令和政策來貫穿維繫。為了維繫這種意識形態所形成的政治結構，自然而然採取諸如戒嚴法、國家安全法、國家緊急統治等鎮壓政策。依物理的現象，作用必生反作用。因此，那些無法忍受這些政策衝擊的「外族群」，自然起而抗之。最初，抗爭是溫和的，可是到了後來，演變成武力的反抗；以推翻政府、廢除種族隔離為訴求。促成「外族群」更堅決反抗的催化劑，是國家恐怖的屠殺化，黑人所遭到的恐怖駭悸之經驗，增強了他們鬪武的報仇心態。

要維持種族隔離，就得建立國家的安全制度，而此安全制度須靠國家恐怖來支撐。所不同的，南非的國家恐怖主義是表現在主動攻擊性上，^④目的在營造恐懼的氣氛，迫使黑人認命地順服於現狀；另一個目的是，安全部隊或警察的攻擊行動，在引蛇出洞而斬之。易言之，攻擊行動的目的在激怒尚勇的好戰者，促成他們公然反抗，然後再以「正當理由」予以逮捕、射殺剷除。總之，藉「攻擊」的手段，達到清除鬪武、頑劣的異議份子。

南非政府的國家緊急管制及全面戰略政策，是反革命戒嚴法的變形，在這種情況下，反種族隔離被解釋為共產主義的同義字，爭人權被視為推翻政府或威脅國家安全，這種擴大誤導性的解釋，深令非洲民族黨、泛非洲黨、聯合民主陣線(UDF

註④ 一般國家的恐怖主義，採預防性，備而不用。萬不得已需採恐怖行動時，通常都會隱藏其暴力行動，不易被發現證據。與南非一樣採主動攻擊性恐怖的，是以色列對付佔領區內的巴勒斯坦人。

及其他黑人組織深為不滿與強烈反抗。

種族隔離於一九五〇年代至七〇年代間，排山倒海推行著，從未考量這個政策的未來前景；另一方面，反抗勢力也相對地隨歲月俱增，七〇年代後期，波塔執政，已意識到「不改變即滅亡」的危機性。然而波塔政權面臨兩難，如果改革計畫快而又有深廣度，必然激起支持他的白人保守派及宗教人士轉成極右的意識——堅持種族隔離而不予以任何妥協，造成改革的障礙，這樣更會激起黑人的不滿，因為非洲民族黨、聯合民主陣線堅決主張單一憲政體系，「一人一票」(one person, one vote)，徹底的權力分享之聲浪如日冲天，如是，則黑白的激烈對立，可能會引發大災難的內戰。⁴⁹

雖然波塔作了許多改革，如提升黑人的工資，制定九十九年租賃制度令黑人擁有房子並易於取得所有權，黑白人平等參加大學入學考試，一九八四年廢除「禁止通婚法案」(The Prohibition of Mixed Marriages Act)與「不道德法案」(Amendment to the Immorality Act of 1927, 1950)的第十六條，使跨越種族界限的婚姻與性關係合法化，恢復川斯凱(Transkei)、溫達(Venda)、波布那(Boputhaswana)和希斯凱(Ciskei)四獨立邦的黑人公民權，一九八三年的新憲法，拋棄「不與有色人種分享權力」的原則，為黑人取得參與中央權力而鋪路，一九八六年廢除「通行證法」，但這一切的改革或放鬆，都來得太遲且太少，無法阻止黑人的反抗勢力。

儘管南非白人對黑人有嚴重的疑懼存在，然而他們也清楚地意識到他們再也無法維持現狀，因為他們早就注意到：(1)族群間的相互關係，如果不作和諧合理的調整，政治秩序將會招致毀滅性的後果；(2)白人的人力下降，黑人逐漸進入技術階級及高層行政職位，一旦相當多數的黑人跨上社會經濟階梯，就無法拒絕他們所提的充分政治權利要求；(3)增強黑人購買力及消費力，是刺激南非經濟不景氣的不二法門。⁵⁰波塔在無法獲得白人支持又無法讓黑人充分分享社會、經濟和政治權力的情況下，終於在一九八九年十月下台，由戴克拉克接掌，他首先恢復非洲民族黨的合法地位，無條件釋放曼德拉，並廢除種族隔離制度，再與全國各黨派團體對話，最後於一九九三年七月二日起進行南非朝野憲政談判，決議一九九四年四月舉行全國大選。回顧這漫長的四十五年，黑白雙方在維護與摧毀種族隔離的鬥爭消長上，可劃分為三個階段：

- (1)維持種族隔離現狀期(一九四八—一九七八)：透過戒嚴法、國家緊急統治及國家恐怖，堅決維護種族隔離體系。
- (2)維持種族隔離骨幹期(一九七八—一九九一)：僅就種族隔離作表面上的改革，即對種族優越與隔離，不作公然性的主張，國家恐怖繼續被用來對付不滿種族隔離修正的異議份子。

⁴⁹ South Africa: Human Rights and the Rule of Law, International Commission of Jurists, Edited by Geoffrey Bindman (London and New York, 1988), p. 141.

⁵⁰ 芮正舉，前引文，第九九頁。

(3)放棄種族隔離期(一九九一~)：南非白人政府與黑人妥協，走向黑白共治共享國家資源、財富與政治權力。

在波塔政權放鬆種族隔離限度之際的一九八〇年代，先見之士已察覺種族隔離被唾棄是遲早之事，於是國內外對南非「後種族隔離」(post-apartheid)，提出各種政治模式方案或進行大辯論。美國政治學者李法特(Arend Li-phart)為南非提出「協商式政體」(consociationalism)，⁵⁴柏格與哥德塞爾(Peter Berger and Bobby Godsell)則主張可依日本明治維新或中共鄧小平改革方式處理後種族隔離時代的南非，⁵⁵范德謨(Hendrick van der Merwe)、⁵⁶非洲民族黨及聯合民主陣線則主張「多數民主政體」，保守黨提出聯邦制，祖魯族(Zulus)印卡塔自由黨則主張「印達巴」(indaba)議會制的聯邦，⁵⁷而南非國內政治界、企業界及學術界，也為後種族隔離該採資本主義或社會主義進行大辯論。⁵⁸關於那一種體制適合後種族隔離時代，非本文討論範圍，但種族隔離的廢除已是事實，並定於一九九四年四月廿七日全國大選，同時也於一九九三年九月八日，南非各黨派談判，就成立「過渡行政委員會」草案達成協議，並決定於同年十二月間實施。根據是項草案，該委員會在政府制訂政策方面，享有發言權，政府在國防安全及修訂法律的重大決策上，須事先與該委員會或相關小組委員會諮商，⁵⁹也就是該委員會對目前白人政府的重要施政，包括地區與地方政府、法律與秩序、國防、外交、財政與婦女地位等重要問題的決策，擁有否決權，更重要的是「過渡行政委員會」將協助籌備一九九四年四月大選事宜。

註51 顧長水，「協商式政體：南非政治改革之路」，問題與研究，第卅一卷，第二期(民國八十一年二月，台北)，第六〇~七〇頁。顧教授根據Arend Li-phart 所著之 *Power Sharing in South Africa* (Berkeley, Institute of International Studies, 1985) 一書，介紹Li-phart對後種族隔離政體的看法，認為「多數統治」(majoritarianism)、「非民主式的方法」(non-democratic proposal)及「分離式主義」(partitionism)均不適合後種族隔離政體，只有「協商式政體」最適合。詳細之分析，可參閱顧教授之專論。

註52 Peter Berger and Bobby Godsell, "South Africa in Comparative Context," *A Future South Africa: Visions, Strategies and Realities*, Edited by Peter Berger and Bobby Godsell (Human and Rousseau, Cape Town, South Africa, 1989), pp. 267~298. 作者認為日本之明治維新，成功地廢除封建貴族與武士的特權，將政治權讓全民分享分治，而給予貴族及武士特權階級財政上的補償，讓他們發展並控制工商業，遂成資本主義的民主政治，南非可仿明治維新的方式，廢除種族隔離的特權。鄧小平則維持共產社會主義的政治特權架構，推展市場經濟，開放赤貧的中國大陸以吸引外資，允許人民擁有部份私有財產及個體事業，解決人民住宅問題等，也可作為南非後種族隔離之參考。作者未清楚日本與中共，是一熔合同化民族，是貧富之別(中共則均貧)，而南非是黑白二族，除貧富之別外，尚有深怨宿仇之對立。

註53 Hendrick van der Merwe, *Pursuing Justice and Peace in South Africa* (Routledge, New York, 1989), p. 116.

註54 Edited by Geoffrey Bindman, *op. cit.*, p. 141. "Inbaba" 為祖魯族語，意為「立法議會」，分上下兩院，下院議員一〇〇名，由全國一人一票選出，上院五十名，分由非洲人(黑人)、荷裔人、英裔人、亞洲人及有色人五個民族等類選出，類似美國國會，但這種制度為南非白人政府、非洲民族黨及聯合民主陣線所反對。

註55 P. Berger and B. Godsell, *op. cit.*, pp. 296~297.

註56 中國時報，民國八十二年九月九日，第十版。

大選日期已確定，「過渡行政委員會」也已成立，南非黑白政權的轉移已成定局，後種族隔離時代即將來臨，黑人政權所將面臨的問題，也是可預見的。

南非境內共有廿六個政黨，包括非洲民族黨在內的十九個政黨，同意一人一票的多數民主制度。由於黑人的入口是白人的五倍，加上過去白人長期歧視黑人，輪到黑人當政，對此，白人「人人自危」，深恐遭到報復的恐懼油然而生。因此，極右派的白人保守黨要求在開普省劃地自治以自保；在黑人方面，過去種族隔離時代，黑人部落「家邦」具有獨立自治型態，大選後，「家邦」將被取消，激起「家邦」領袖們及人民的強烈反應。擁有六百萬人口，南非最大的黑人種族祖魯人的印卡塔自由黨領袖布瑟雷齊（Gashu Buthelesi）要求維持獨立自治，自由黨聯合白人保守黨、希斯凱自治邦、波布那自治邦及前南非武裝部隊為骨幹的「荷裔非洲人民陣線」（AVF）等領導人，組成「自由聯盟」，杯葛南非多黨談判的結果，主張舉行各黨派的高峰會議，解決「談判危機」，強迫建立一鬆散的南非聯邦，這些領袖曾多次揚言警告，假如他們的主張不被接納，南非就可能爆發內戰。^⑤這種分離主義，與非洲民族黨所主導的統一主義，形成強烈的衝突對立，印卡塔自由黨不斷發出煽情言論，採主動挑釁攻擊，與支持非洲民族黨的黑人血腥相向，光自一九九〇年至九三年，三年間，黑人族裔間的血鬥此起彼落，據獨立人權委員會（Independent Human Rights Commission）估計，已有一萬零六十人喪生於政治暴力衝突中，光是一九九三年前九個月，就有三千零六十一人死於政治暴力事件。^⑥後種族隔離的問題，不只是白人保守派與黑人對立，黑人族裔間也有嚴重的矛盾。民主政治可能無法融合撫平各部落的歷史宿怨，相反地，可能擴大舊恨新仇的空間，猶如現在的安哥拉、辛巴威及莫桑鼻克內戰之前的混亂一樣。因此，後種族隔離時代的南非，多少已處於內戰邊緣，所缺的僅是一個火種而已。

教育與文化的懸殊落差，是未來南非另一個隱憂。黑人即將取得政權理政，但是未受到教育照顧的多數黑人，不僅貧窮，且又缺乏技術與知識的素養，大量湧向城市，可是就業機會無法滿足他們，遂提高了犯罪率，加上種族衝突所帶來的治安惡化，給予工商業難以經營的困境，更現實的問題是黑人教育素質的低落，如何掌握國家下部結構的官僚體系？在國營事業上，如何接管白人的進步設施、技術和管理成效？彌補及平衡人口素質的唯一方法是百年樹人的教育，根據非洲民族黨的估計，掌權後在提供南非全境黑人的基本教育，光是桌椅的經費，即高達六百億蘭德（rand），幾乎是我國年度總預算的半數，這不包括興建學校及師資培養的經費。^⑦黑人素質短期內難以提升，將會影響白人的出走，對南非是禍是福，難以逆料。

註⑤ 聯合報，民國八十二年十月九日，第九版。

註⑥ The China News, October 16, 1993, p. 1.

註⑦ 卓亞雄，「變動中的南非」系列報導三之二，財產重新黑白配：禍福難料，聯合報，民國八十二年七月二十九日，第三版。

廢除種族隔離而採全民政治後，聯合國繼大不列顛國協、美國、加拿大及歐體之後，相繼解除對南非之經濟制裁，包括國際貨幣基金、世界銀行等，均會接納南非而予以貸款，這些貸款是否能完全落實於國家發展抑或被少數新統治階層中飽私囊，則看新政府是否為一廉能政府而定；戴克拉克提出南非國際化政策，建議國際採類似馬歇爾計畫（Marshall Plan），振興南非經濟，包括黑人教育、職業訓練及住宅問題之解決。^⑥不錯，後種族隔離之經濟，改善的途徑之一是爭取外國投資，然而治安不良，社會動盪不安，還有種族隔離時代，黑人善用有組織的全國大罷工，都會令外國企業家卻步。讓國內工商界及外國投資者最擔心的是非洲民族黨，帶有幾分社會主義的色彩，雖然非洲民族黨一再強調保證，不會推行國有化政策，但占人口總數百分之七十五且又一無所有的黑人，如果提出重新分配占百分之十四的有產階級之財富，新政府如何應付？有待觀察。

四年來南非的經濟不景氣，黑人失業率咸信達百分之三十以上，過高的失業率易燃起國家的內亂。失業率解決之道是增加投資，創造就業機會，也就是南非的經濟成長率須維持在百分之五以上，如此大幅度的成長須靠外來的投資，但族裔衝突，治安不佳，造成投資環境的惡劣，再加上面臨失業與犯罪的惡性循環，將會影響新政權的穩定性。

最後，種族隔離時代，政府將占百分之八十五的黑人局限於百分之十三的土地上，占百分之十四的白人占住百分之八十七的領土上，如今「族群區域法」已廢除，黑人可在任何地方置產居住，然而原住民的土地多半已變成私有土地，新政府如何重新分配土地，要向地主收購再分配，經費那裡來？無條件劃撥重劃，豈不是在實行社會主義，益發引起嚴重的種族衝突，因為白人擁有絕大部份的土地，這種的衝突，會將國家帶進不安的境地。

六、結語

戴克拉克總統對後種族隔離，認為一切建立在妥協之基礎上，他承認黑人的無知、烏托邦的期望、激進主義及對改革缺乏耐心，會帶來不安，加上族裔的權力鬥爭、摩擦和政治衝突，更對社會的不安雪上加霜。^⑦他建議，無論黑人白人，應經過再教育的程序，互相尊重、互相容忍，他稱之為「勸服政治」（*persuasion politics*），扮演勸服的主要角色是教會、企業界和大眾傳播媒體，特別是企業界，除賺錢之外，也應負社會責任，負起職業訓練、消除歧視、創造工作機會和升遷管道

^{⑥⑦} Willen de Klerk, *F. W. de Klerk: The Man in His Time* (Jonathan Ball Publishers, Johannesburg, 1991), p. 182.

^⑧ *Ibid.*, p. 179.

，給人民對未來帶來信心。⁶²這是戴克拉克的期許與理想，就像戴克拉克與曼德拉榮獲諾貝爾和平獎給予世人的反應：「和平依然是一個遙遠的夢。」⁶³

後種族隔離時代，套用雙城記中的名言：是光明的時代，也是黑暗的時代。一切百廢待舉從頭來，杜圖總主教說：「只要給予黑人房子、工作、食物以及權力分享，就幾近於公平正義的社會。」⁶⁴這種公平正義的社會，如果南非依正規的民主政治方式推進，則是非常遙遠的理想，理由是黑人的教育落差太大，加上赤貧，實非五年八年所能達成；如依社會主義的革命方式進行，猶如第二次世界大戰後的共產國家一樣，結果均貧與獨裁，則與種族隔離時代又有何異？

後種族隔離時代，像是伊甸樂園（paradise）的來臨，又像是世界末日善惡決戰（Armageddon）的降臨。如果摒棄「非白即黑」的心結，在「生命共同體」理念的驅使下，人人忠貞這個國家和這塊土地，那麼後種族隔離的南非，成為海角一樂園的境界將不致太遠。可是黑白間的歷史宿仇，黑裔種族間的利益、權力的角逐，加上赤貧，將會模糊了「生命共同體」的理性思考。因此，後種族隔離的南非，頗可能走向一個不確定的未來。

廢除種族隔離並「不可能解決整個國家的問題，它只是為這個國家的未來作新的嘗試。」⁶⁵戴克拉克開創了南非的新史頁，但也為南非投下巨大的風險。⁶⁶

20 Ibid., p. 180~181.

21 The China News, October 16, 1993, p. 1.

22 Tutu, *op. cit.*, p. 81.

23 Willen de Klerk, *op. cit.*, p. 184.

24 Ibid., p. 185.