

# 拉马福萨连任后南非的政策取向 与中南经贸合作前景

姚桂梅

**【内容提要】** 2019年5月，南非进行了国民议会和省级立法机构选举，执政党非洲人国民大会（非国大）赢得胜利，非国大主席、现任南非总统西里尔·拉马福萨成功连任。在南非新内阁中拉马福萨地位稳固，施政羁绊减弱，使其坚持的治理腐败、国企改革、吸引外资、精简机构、土地改革等政策主张得以延续。未来5年，拉马福萨政府将聚焦社会经济变革，力图重振南非经济，但面临着如何巩固非国大执政地位、促进经济持续增长、推动国企和土地改革、管理外来移民等方面的挑战。拉马福萨执政总体上有利于中南两国经贸合作的开展，南非仍是中非高质量共建“一带一路”中发挥引领示范作用的支柱性国家。

**【关键词】** 南非；拉马福萨；政策取向；土地改革；中南经贸合作

**【DOI】** 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.10.010

南非是二十国集团和金砖国家合作机制中唯一的非洲国家代表，国际地位十分重要。但是2016年以来，南非经济下滑严重，政局频现混乱，社会治安事件频发，国际信用评级遭下调，投资者信心下挫。在这种背景下，2019年5月南非迎来了第六次全国大选，以拉马福萨为首的非洲人国民大会（下称“非国大”）再次胜出，主要执政理念得以延续。但未来拉马福萨能否带领南非进入一个充满希望和发展振兴的新时代，还需结合南非发展的现实进行综合研判和持续观察。

## 非国大再次赢得大选 与拉马福萨政府的政策延续

2019年5月8日，南非举行了自1994年种族隔离制度结束以来的第六次大选，也是新南非成立以来执政党非国大面临的最为关键的一次选举。在此次选举中，非国大面临的主要挑战有三：一是近

年来南非经济停滞、失业率居高不下、治安环境不断恶化，导致南非民众对政府不信任情绪加剧。二是政府官员腐败、政府应对排外骚乱不力等问题，加剧了民众对非国大执政能力的质疑和不满。三是非国大在2016年8月举行的地方政府选举中遭遇重挫，其得票率创下1994年连续执政以来的历史最低水平，并且在行政首都茨瓦内、立法首都开普敦、经济中心约翰内斯堡、汽车制造中心曼德拉湾等多个大城市失去绝对多数地位，加剧了非国大党内分歧。因此，本次大选对于非国大生死攸关，也关乎南非未来发展的走向。5月11日，南非独立选举委员会主席格伦·马西尼尼宣布，非国大赢得大选将继续执政，非国大主席、现任总统拉马福萨成功连任。但在此次大选中，非国大的得票率仅为57.51%，获得230个议席，这是该党1994年执政以来，在历次全国大选中得票率最低的一次。

自2018年2月就任总统以来，拉马福萨一直



2019年5月11日，南非独立选举委员会主席格伦·马西尼尼宣布，非国大赢得大选将继续执政，非国大主席、现任总统拉马福萨成功连任。图为当日，拉马福萨在计票结果公布后鼓掌庆祝。

致力于恢复民众对非国大的信心，并为此采取了诸多措施，具体包括：一是遏制腐败。拉马福萨上台后将反腐败列为执政的首要核心政策。针对政府部门及国有企业存在的贪腐问题，拉马福萨要求司法系统在两年内完成对政府高官和国企高层涉腐案件的调查，尽快给南非创造一个可靠稳健的营商环境。同时，拉马福萨撤换了包括财政部长在内的10名内阁部长，以及国家电力公司（Eskom）、国有运输公司（Transnet）等主要国有企业的董事会成员，并将相关人员移交司法机关。此外，拉马福萨还要求在政府和国企采购方面推行更透明的机制，扎紧制度的笼子。二是改革国有企业。提振南非经济是拉马福萨执政的又一核心政策。针对国有企业尤其是关键国有企业运行低效、拖累经济的问题，拉马福萨上任之初即表示，政府正在制定国有企业战略，将“找出新的集中化管理的所有权模式，以提高战略协调和生产效率”。<sup>[1]</sup>与此同时，拉马福萨政

府还推出合并、分拆、引入私营部门等国有企业改革举措。2018年9月，南非公布国有企业融资及改革方案，主要包括明晰非商业性活动成本、提高国有企业运营效率及扩大私营部门参与度等举措。三是吸引外国投资。拉马福萨任命由4位财政部前高官与企业界精英代表组成的高级别特派员团，负责海内外招商引资事务。拉马福萨在参加2018年达沃斯世界经济论坛和南非首届世界投资大会时，更亲自为南非招商引资。联合国贸易和发展会议《2019年世界投资报告》显示，受益于拉马福萨政府实施的未来5年高达1000亿美元的吸引投资计划，2018年南非新吸引的外资较2017年翻了一番，从20.07亿美元增至53.34亿美元；与此同时，南非资本外流从73.66亿美元下降到45.52亿美元。<sup>[2]</sup>四是精简政府部门。南非臃肿的官僚架构，导致政府薪酬畸高，各部门业务冗杂低效，财政经费负担沉重。拉马福萨上台后即对政府机构进行裁

撤。2019年5月29日,拉马福萨宣布新内阁名单,其中仅副总统马布扎等几位核心成员留任,部委由36个精简至28个,兑现了其此前精简政府、减少开支的竞选承诺,受到各界好评。五是推行土地改革。2018年7月,拉马福萨宣布非国大支持修宪,以使政府能够无偿征收土地并分配给更多黑人,但该政策也引发了国内白人阶层的不安以及国际投资者信心,对南非经济产生了一定负面影响。

此次拉马福萨率非国大在大选中胜出,有利于现政府施政的连续性和稳定性,各项改革新政得以继续推进。国际社会也对拉马福萨连任后的南非发展普遍看好,认为其有望改变非国大党内分歧和政府治理困局,并延续其政策主张,提振南非经济发展。2019年6月20日,拉马福萨发表国情咨文,阐明了未来10年新政府推动国家发展的愿景和方向。纵观南非政治情势发展新动向以及国际社会对南非大选后的反应,可以发现拉马福萨地位更加稳固,土地改革、国企改革等新政得以延续,其影响主要体现在两个方面。一方面,拉马福萨地位巩固,施政羁绊有所减轻。关键内阁成员留任确保了政策的连续性,给市场带来稳定信心,尤其是财政部部长姆博韦尼、公共企业部部长戈尔丹等人的留任,释放出土地改革、国企改革等新政将深入推进的信号。另一方面,拉马福萨描绘的“南非梦”有助于全方位保持政策连续性和稳定性。拉马福萨在发表《南非2019年国情咨文》时全面阐述了“拉马福萨新政”。首先,新政强调本届政府将重点关注以下七大优先选项:一是实现经济转型和创造就业,二是提升国民教育、技能和健康水平,三是通过可靠和优质的基础服务巩固社会工资水平,四是改善民众居住环境和地方政府办公条件,五是提升社会凝聚力和打造安全社区,六是力争打造一个有能力、

有道德和有发展力的国家,七是建设一个更加美好的非洲和世界。其次,新政聚焦发展议题,力争在未来10年内实现没有饥饿、经济增速快于人口增长、创造200多万个就业岗位、提升教育质量、暴力犯罪减半等五大发展目标。拉马福萨特别强调,南非将通过稳定兰特汇率、吸引外商投资、扩大南非国际旅游市场规模等措施实现经济增长。最后,新政提出将南非建设成为一个拥有先进铁路网络、现代农业、高新技术产业制造中心等元素的国家。<sup>[3]</sup>可见,拉马福萨连任后,新政府将继续实行包容性增长战略和社会经济转型,其配套支撑的各项社会经济政策将更加全面有序。

### 拉马福萨新政面临的主要挑战

尽管拉马福萨成功连任,但真正考验其政治智慧及全面治理南非能力和影响力的时刻才刚刚到来。未来5年南非执政党和国家发展将面临如下主要挑战。

一是巩固非国大执政地位问题。非国大是一个百年老党,在南非拥有强大影响力,尤其受到底层黑民众的坚定拥护。但2008年国际金融危机爆发后,非国大在经济治理、打击腐败等方面力不从心,导致南非民众对非国大的不满情绪有所上升。更具挑战的是,原非国大青年联盟主席朱利叶斯·马莱马被开除后组建经济自由斗士党,提出无偿收回白人所有的土地并重新分配、将矿业国有化等激进主张,赢得了很多黑人年轻选民和一些白人穷人的支持。在此背景下,非国大的民众基础不断遭到侵蚀。目前,经济自由斗士党已成为南非第二大反对党,该党争取黑人选民支持的努力不仅使非国大在2016年地方选举中遭受重挫,而且在2019年的全国大选中得票率创了历史新低,非国大在南非政



党格局中的主导地位遭到冲击。为此，未来5年的新任期内，如何打击腐败、维护党内团结、重塑非国大形象、重拾民众信心，既考验着拉马福萨的政治智慧，也对非国大巩固执政地位至关重要。正如拉马福萨在接受美国《时代》周刊采访时所言，非国大必须要进行革新，以重拾过去几年所丧失的声望、团结和信誉。<sup>[4]</sup>

二是经济增长疲弱问题。2014年下半年以来，受国际市场大宗商品价格下跌影响，南非经济陷入低谷，经济增速逐年下滑，拱手让出非洲“第一大经济体”位置。与此同时，居高不下的失业率、不断萎缩的对外贸易、“跌跌不休”的兰特汇率、持续上升的债务水平，以及电力短缺等都严重阻碍了南非经济发展。尽管拉马福萨在总统就职演说中承诺要重振南非经济，但挑战依然非常严峻。英国经济学家情报部（EIU）数据显示，2018年南非经济增长率仅有0.8%，预计2019年和2020年分别增长2.2%和2.5%。<sup>[5]</sup>2019年4月世界银行指出，南非经济增速将由2018年的0.8%升至2019年的1.3%，2020年、2021年分别为1.7%、1.8%。<sup>[6]</sup>但事实上，大选后南非经济指标令人担忧，虽然2019年第二季度经济增长反弹至3.1%，但官方失业率高达29%，为2008年以来的最高水平。7月份，采购经理指数（PMI）从6月份的49.7降至48.4，表明南非国内私营部门需求低迷；商业信心指数（BCI）从93.3降至92，连续6个月低于2018年平均水平（95.5），<sup>[7]</sup>表明企业对南非经济前景预判不乐观。1%—2%的低速增长不足以破除南非国内劳动力供求结构失衡、产业结构发展不平衡、支撑经常项目赤字的外资结构不合理的结构性约束，南非经济增长低于预期或将导致政策失去连续性。在全球经济增长不确定的背景下，未来南非能否提高就业水平，

消弭结构性失衡，实现经济繁荣成为拉马福萨面临的巨大考验。

三是国有企业改革问题。南非有700多家国有企业，主要分布于电力、交通（铁路、航空、货运、管线等）、通信、能源、国防等关键领域。多年来国有企业饱受贪腐、持续亏损、竞争不力的指责，成为拖累经济增长的一大包袱，政府财政不得不对国有企业进行输血或为其获得贷款提供主权担保，成为国库沉重负担。为此，拉马福萨上台后一直致力于国有企业改革，推动南非经济走出低谷。但囿于国内外多重因素影响，国有企业改革举步维艰。当下，关系南非经济命脉且负债运营的南非国家电力公司给政府财政带来的压力最大，濒临破产边缘，对其改革势在必行。2019年7月，南非财政部向议会提出一项特别拨款法案，旨在为国家电力公司稳定运营提供资金支持，继而推动重组。<sup>[8]</sup>可见，南非的核心国有企业私有化的可能性不大，但裁员重组不可避免。未来的国有企业改革将深受资金短缺、负债高企、官僚结构低效、人事任免争斗以及劳工组织压力等诸多方面的困扰，恐将影响改革实效，进而对宏观经济带来更多不确定性。

四是土地改革问题。南非土地改革是一个牵扯到历史不公、政治斗争、经济鸿沟、社会裂痕、种族纷争乃至法律纠葛等方方面面的高度敏感性的问题。1994年以来，土地改革一直是非国大主导的南非历届政府推动经济社会转型的一个核心议题，但囿于社会经济结构性问题和种族问题，土改进程缓慢，迄今依然没有从根本上改变不同族群土地占有悬殊的现实。拉马福萨接任总统职位后曾试图通过修宪，以“无偿征收土地”原则对闲置土地进行再分配，但引发国际投资者恐慌，外资出逃迹象明显。尽管如此，南非土改依然在推进中。2019年7

月，南非政府公布了一份土地改革和农业专家小组报告，支持政府对白人土地进行有限制的无偿征收，并将被征收的土地细分为：已被抛弃的土地、负债严重已无法维持的土地、纯粹为投机目的持有的土地、国有企业持有的未使用土地、犯罪行为获得的土地、被农场租户占领的土地、非正式定居点所在的土地、城区房主长期废弃的楼盘、捐赠的土地、农场股份项目所分配的土地等 11 种类型。<sup>[9]</sup> 据此，南非国民议会同意设立一个由多党派组成的委员会，并着手修订《宪法》第 25 条，这标志着南非土改迈出允许无偿征收土地的重要一步。据悉，该委员会由 11 名有表决权的成员和 14 名无表决权的成员组成，并将于 2020 年 3 月 31 日之前向国会汇报成果。<sup>[10]</sup> 可见，拉马福萨新任期内将继续依法有序地推进土改事宜。如果不从根本上解决事关大多数黑人的土地问题，非国大的民众基础或将继续遭到侵蚀；但如果土改措施过于激进，也恐将引发外资撤离南非。因此，在推进土地改革过程中，如何把握好政策尺度，确保维护黑人权益、稳定经济、提振外国投资者信心三者间的平衡，将是对拉马福萨政府的又一重大考验。

五是外来移民问题。1994 年新南非成立以后，由于种族隔离制度的废除以及南非经济“洼地效应”的吸引，大量邻国黑人涌入南非。获得永久居留证的移民享受南非公民的相关福利待遇。与此同时，南非的失业率居高不下，引发当地人持续不断的排外行为，加剧社会安全环境的恶化。屡禁不止的排外行为反映出经济低迷背景下就业岗位不足、贫富分化加剧、种族冲突恶化等社会深层的结构性矛盾，也暴露出南非政府移民政策的失当问题。排外行为是南非政治经济转型时期出现的一个敏感而复杂的问题，给南非营商环境和政府的国际形象造成

严重负面影响。2019 年 8 月，南非内政部部长阿隆·莫茨索拉迪 (Aaron Motsoaledi) 在闭门会议上表示，将彻底取消外国人永久居留 (PR) 申请，以 10 年签证代替。<sup>[11]</sup> 持续走高的失业率是南非内政部新政策出台的主要推动因素，但该政策或将对南非技术和投资移民产生不利影响。因此，拉马福萨政府在移民政策上需制定长期的系统性方案，在严控非法移民涌入的同时，切实解决深层次经济社会问题，维护“彩虹之国”多民族、多种族和平共处的包容性价值理念。

### 拉马福萨连任总统后中南经贸合作前景

南非是非洲的领头羊，是中国对非外交、对非经贸合作的重要国家，也是“一带一路”框架下中非深化合作的桥头堡。当前，南非全面进入拉马福萨主政时代，其治国理政方略及丰富的经商经验或将给南非经济增长和投资环境改善带来巨大机遇，由此中南合作有望进一步提质增效，实现共同发展。

中南互为重要经贸合作伙伴，两国互利合作成果丰硕。截至 2018 年，中国已连续 10 年成为南非最大贸易伙伴国，南非连续 9 年成为中国在非洲的最大贸易伙伴国。中国对南非主要出口机电产品、纺织品、家具、玩具等轻工制品和贱金属及制品等，从南非主要进口矿产品、纺织品、纸浆、葡萄酒、水果和龙虾等。2018 年中南贸易总额为 435.5 亿美元，占中非贸易总额的 21.4%。其中，中国向南非出口 162.5 亿美元，占中国对非出口总额的 15.5%；中国从南非进口 273 亿美元，占中国从非洲进口总额的 27.5%。两国建交以来，中国政府积极鼓励企业到南非投资兴业，参与南非经济特区和工业园区建设，助力南非现代化生产基地建设。2015 年，习近平主席对南非进行国事访问并出席



中非合作论坛约翰内斯堡峰会，期间提出包括“中非贸易投资便利化合作计划”在内的“十大合作计划”，极大鼓舞了中资企业投资南非的热情。2016年中企向南非注入8.4亿美元的新投资，是2015年2.3亿美元的3.7倍，<sup>[12]</sup>为南非稳居中国在非洲最大投资存量国的地位发挥了“压舱石”的作用。据中国驻南非大使馆经济商务参赞处不完全统计，目前约有300多家中资企业在南非投资兴业，<sup>[13]</sup>其中一半是大中型企业。截至2017年底，中国在南非直接投资存量为74.7亿美元，占中国对非直接投资的17.3%。事实上，如果加上来自第三地的投资，中国企业在南非的投资存量超过250亿美元，<sup>[14]</sup>投资领域遍布矿业、制造业、金融、物流、基础设施、信息技术、贸易、农业、传媒等方面。2018年9月中非合作论坛北京峰会以后，中南双方为落实“八大行动”，广泛深入对接彼此需求，又取得了一些早期成果。2019年6月，在南非开普敦举行的中国—南非经贸合作项目签约仪式上，89家企业共签署了协议金额约20亿美元的93个项目协议，涵盖投

资、商贸等领域，上述项目的顺利实施将惠及两国民生福祉。

展望未来，中南经贸合作的深入开展与南非政治经济发展形势和政策取向密切相关。尽管拉马福萨新任期内南非经济增长预期存在不确定性，但南非政局较为稳定，招商引资政策得以延续，加之其固有的诸多优势，这些因素仍将推动中国企业走进南非。

第一，拉马福萨就任南非总统以来，珍视中南全面战略伙伴关系，愿同中方加强治国理政经验交流，重视将本国的发展战略与“一带一路”建设紧密对接；在金砖国家峰会、中非合作论坛北京峰会、G20大阪峰会等重要国际场合与中国领导人高频互动，共同维护多边主义国际秩序，肯定中国在非洲影响力，两国关系得到明显提升。此外，拉马福萨素来对中国企业青睐有加，在中美贸易战背景下曾多次声援中国企业，欢迎华为的5G技术。这些均为中南经贸合作的深入发展提供了必要的前提和保障。

第二，中国和南非分别是亚洲和非洲最重要的经济体，两国在资源、产业结构、社会需求等方面



拉马福萨就任南非总统以来，珍视中南全面战略伙伴关系，愿同中方加强治国理政经验交流，重视将本国的发展战略与“一带一路”建设紧密对接。图为在南非茨瓦内南非运输集团工厂组装车间拍摄的两台待组装的中国机车。

各具特点，这使双方贸易具有很强的互补性，为两国开展经济合作提供了有利条件。一方面，南非矿产资源丰富，主要对中国出口矿产资源型产品；而相对于南非，中国制造业、工业发达，在出口机电产品、运输设备等工业制成品上具有优势。两国贸易具有较强的产业互补性，预计未来两国贸易仍以产业间贸易为主。另一方面，虽然目前的中南产品结构相对单一，但未来随着两国双边贸易的加深，中国出口南非的产品种类有望增多，中南贸易产品结构将向多元化方向发展。

第三，南非仍是在中非产能合作、高质量共建“一带一路”中发挥强大引领示范作用的支柱性国家。南非是非洲综合实力最强的国家，区位优势和政策优势明显。南非资源禀赋突出，矿业发展潜力可观；工业体系在非洲最为完整，制造业基础雄厚，未来提升空间巨大；管理体制规范，金融体系发达，营商环境虽有待改善，但仍是国际对非投资的优先国家；科技水平在非洲国家中领先，技术代差最小，最有可能实现经济赶超。上述优势均为拉马福萨推行改革、吸引外资提供了良好的条件。

此外，当前南非经济发展依然面临着电力供应不足、相关产业萎缩、就业压力大等现实困难，这也为中国企业加强与南非产能合作提供了契机。南非土地改革虽引发投资者诸多担忧，但土改的有序推进也将催生大量涉及基础建设、农业、加工业、金融业等领域的投资项目和合作机会，并可能在原有行业基础上形成新格局。未来中国将在“一带一路”倡议、中非“八大行动”合作框架下，加强同南非“五年行动计划”的对接，深化产能、基础设施建设、人力资源开发、数字经济、高新技术等领域合作。为此，中国企业应密切关注中国和南非政府的政策取向，对潜在优质项目予以关注，提前布

局、深耕市场。

当然，经济不景气下的南非也存在投资风险，主要包括社会治安、工会运动、示威冲突、交通中断、物资与服务供应不足等，但局势总体可控。对此，中国企业需理性对待，并密切跟踪各类风险信息、做好预案，不断提高风险管控能力，以更好地适应南非经济社会发展与变革。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所南非研究中心主任、研究员)  
(责任编辑：苏童)

[1] 《南非国企改革提速 华企争啖头汤》，<http://www.takungpao.com/news/232111/2018/0812/201426.html>。

[2] UNCTAD, World Investment Report 2019, p.213.

[3] President Cyril Ramaphosa: State of the Nation Address 2019, <https://www.gov.za/speeches/2SONA2019>。

[4] Aryn Baker, President Cyril Ramaphosa on Fixing South Africa, *Time*, May 13, 2019, p.49.

[5] EIU: Country Risk Service-South Africa, [https://www.researchandmarkets.com/reports/2101425/country\\_risk\\_service\\_south\\_africa\\_updater](https://www.researchandmarkets.com/reports/2101425/country_risk_service_south_africa_updater)。

[6] World Bank: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future, *Africa's Pulse*, No. 19, April 2019, p.19.

[7] 《南非7月商业信心指数下滑》，<http://za.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201908/20190802889151.shtml>。

[8] 《财政部长姆博威尼表示将向国家电力公司 Eskom 提供特别拨款》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201907/20190702881758.shtml>。

[9] South Africa, *Final Report of the Presidential Advisory Panel on Land Reform and Agriculture*, 4 May 2019, p.80.

[10] South Africa Takes Step Towards Land Expropriation Without Compensation, <https://businessstech.co.za/news/property/331505/south-africa-takes-step-towards-land-expropriation-without-compensation/>。

[11] 《南非或取消永久居留类别，改为10年签证代替》，<https://mp.weixin.qq.com/s/qWAFkJD6tvBxpPSDr7IfxQ>。

[12] 中国商务部、国家统计局、外汇管理局：《2017年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国统计出版社，2018年版，第47页。

[13] 黎越、蔡淳：《在南非中资企业积极推行本地化经营——为中南经贸合作注入强大动力》，载《经济日报》，2018年7月23日。

[14] 许晟、张萌：《中国对南非投资超过250亿美元》，载《人民日报海外版》，2018年4月24日。