

· 专题研究 ·

中国改革开放经验对南非工业化的启示*

[南非] 雅兹尼·阿普罗 著 李雪冬 编译

内容提要 全面实现工业化是目前南非经济发展的目标之一。为此，南非政府已决定采取多种应对措施，建立经济特区便是其中之一。经过多年的发展，南非的经济特区建设取得了一定的成绩，但受激励措施缺失、利益相关者关系协调与合作机制不佳、基本战略缺乏统一性以及地方政府参与不足等因素的制约，其发展潜力尚待进一步挖掘。相比之下，中国的改革开放政策与措施对中国经济快速发展起到了重要的推动作用。其中，建立经济特区举措在吸引外国直接投资、促进出口导向型工业化的发展以及推动市场改革等方面成效显著，此举对于南非经济发展具有重要的借鉴意义。尤其在实施相关配套改革措施、加强地方治理改革、开发人力资源，以及进行强有力的国家干预与制度立法等方面，南非可以与中国分享发展经验。

关键词 治国理政 中国经验 改革开放 经济特区 南非 工业化

作者简介 雅兹尼·阿普罗 (Funeka Yazini April)，南非人文科学理事会 (HSRC) 治理与安全问题研究专家。

译者简介 李雪冬，中国社会科学院研究生院西亚非洲系博士生 (北京 102488)。

南非政府于 2013 年指出，非洲的发展必须依靠可以生产拥有自身附加值

* 本文系作者承担的外交部中非联合交流计划课题 (China's Opening up and Reform: Lessons for South Africa?) 的后期成果。本文在编译时，译者在遵从文章原意的基础上，根据期刊的篇幅要求，有所删减，特此说明。本文仅代表作者的个人学术观点。

产品的工业门类的推动。此外，南非贸易与工业部（Department of Trade and Industry, DTI，以下简称“南非贸工部”）部长罗伯·戴维斯（Rob Davies）在一次参加联合国贸易和发展会议时指出，非洲大陆不能再做全球价值链中原材料的生产者与出口者、制成品的进口者。他进一步指出，“非洲时刻准备着走工业化道路”，这是该大陆未来发展的关键。南非乃至南部非洲国家目前所面临的一大挑战在于如何通过发展以钢铁为基础的全面工业化，完成始于19世纪末英国殖民者的“部分工业化”（Partial Industrialisation）。南非决定采取各种措施提升工业化水平，建立经济特区便是其中举措之一。南非把经济特区的发展看作促进就业的关键之举，因为这有利于通过促进私人投资，加快制造业转型，增强产业竞争力，以及加快工业化步伐。

中国是世界上成功实现工业化的国家之一。本文根据笔者的实地调研与相关研究，尝试回答中国的改革开放经验，尤其是经济特区经验对于南非的工业化是否可资借鉴？

研究背景与经济特区问题概述

（一）研究背景

2015年5月23日~6月13日间，笔者赴北京和广东两地进行了实地调研。本次调研基于以下假设：第一，南非可以学习中国经济改革的经验；第二，南非需要摒弃“华盛顿共识”，探索自己的经济改革模式；第三，中国已经针对南非的工业化发展做出了坚定的承诺，双方签订的《全面战略伙伴协议》（Comprehensive Strategic Partnership Agreement）也对此进行了强化。本文是根据已有研究及笔者在此期间在中国所做的实地考察写作而成。在实地考察过程中，作者与多个机构的工作人员进行了交流，以明确中国是如何进行改革的，以及南非是否可以学习中国的经验。考察活动主要包括与智库和高校的学者、政府官员及开发区的工作人员进行座谈。

在笔者看来，中国和南非之间有着紧密的关系，对经济特区问题进行研究是十分及时和必要的，因为它正好契合当下南非的经济发展战略。2014年5月，雅各布·祖马（Jacob Zuma）总统签署通过了《经济特区法案》，使其成了一项立法，从而强化了政府对于通过加强和扩大制造业发展以保证国民经济的长期增长和发展的承诺。经济特区已被南非确定为使其走上更高水平

工业化之路的重要基石，其原因不仅在于其他国家已经因此取得了成功，还在于南非已经对其可能带来的利益进行了预判。同样应该指出的是，南非的有些经济特区建立在矿产资源与自然资源丰富、可用土地充足的省份。此外，南非制定有谨慎的经济政策，拥有良好的监管环境，而且它一直是非洲的门户。因此，南非通过学习中国改革的经验而实现经济特区的有效发展，还会对整个非洲大陆产生积极的影响。

中国的改革经验对于南非的工业化发展至关重要，因为经济特区已经成为推动中国经济发展的强劲引擎。在借助经济特区模式实现国家经济的重大转型方面，中国是最成功的国家。在最初阶段，中国选取了4个城市^①作为以市场为导向的经济改革的试点，涉及法律法规、税收、土地、劳动、金融、海关及移民政策等方面的改革。取得了初步成功后，中国的经济特区项目及相关改革逐渐向全国铺开。经济特区与众多的产业集群共同为中国的国内生产总值、就业、出口及吸引外资做出了巨大贡献。毋庸置疑，经济特区也在中国引入新技术以及进行现代管理实践过程中发挥了重要作用。

南非应该学习中国的改革经验，还因为中国在非洲大陆进行了经济与贸易合作区（以下简称“经贸合作区”）建设实践，这是中国经济特区“走出去”的探索与尝试。2006年，时任中国国家主席胡锦涛在中非合作论坛北京峰会上，作出了在非洲建设经贸合作区的承诺。双方同意本着互利合作的精神、以促进共同发展为目的，分别在尼日利亚、埃塞俄比亚、埃及、赞比亚和毛里求斯五国建立了7个经贸合作区：即尼日利亚位于拉各斯州的莱基自由贸易区（Lekki Free Trade Zone, LFTZ）和位于奥贡州的奥贡广东自由贸易区（Ogun Guangdong Free Trade Zone, OGFTZ）；埃塞俄比亚的东方工业园（Eastern Industry Zone, EIZ）；埃及的苏伊士经贸合作区（Suez Economic and Trade Cooperation Zone, SETZ）；赞比亚位于铜带省的赞比亚中国经济贸易合作区（Zambia - China Economic and Trade Cooperation Zone, ZCCZ）和位于卢萨卡的卢萨卡多功能经济区（Lusaka Multi - Facility Economic Zone, LMFEZ）；毛里求斯的晋非经济贸易合作区（JinFei Trade and Economic Cooperation Zone, JFTEZ）。根据自身建设经济特区的成功经验，中国在非洲建设经贸合作区的核心理念是通过技术与知识的转移、创造就业，帮助非洲国家奠定制造业或

^① 1980年，中国政府批准深圳、珠海、汕头和厦门设立经济特区。——译者注

工业基础，促进非洲的发展。

对于南非而言，因拥有必要的基础条件，南非在过去十余年的时间里业已建成了 3 个工业区，南非的经济特区与其他非洲国家相比处于较高的发展阶段。尽管如此，中国自身经济特区建设经验及其在非洲大陆建设经贸合作区的实践仍对南非具有借鉴价值。

需要指出的是，此次调研是在国际社会开始广泛讨论中国经济放缓的背景下进行的，中国国家主席习近平称这种经济放缓为“新常态”。目前，中国正在加强经济改革，且已进入了至关重要的阶段。不同社会阶层及知识分子就正在进行的改革的方向展开了讨论。中国在过去 30 年时间里所经历的蓬勃发展表明，以社会主义市场经济为基础的改革是中国取得社会进步的必然选择，也有助于中国实现民族复兴之梦。笔者通过访谈了解到，中国深化经济改革，必须坚持共产党的领导。此外，中国的“新常态”是一个重要的经济再平衡过程，在此过程中，中国的经济实现了多样化发展，在可持续发展方面取得了良好进展，人民也因而能够平等分享发展成果。实际上，中国经济的“新常态”没有对笔者所走访的经济特区的发展带来任何挑战。相反，这些经济特区践行者对自身未来的经济发展十分乐观。目前，中国的改革所走的“新常态”之路也十分值得南非学习，尤其考虑到南非 2015 年第二季度的经济增长率下降到 1.3% 的情势。

此外，南非之所以应该向中国学习并与处于“新常态”之下的中国进行合作，还有其他现实的原因。第一，习近平领导的中国已经为支持非洲大陆的工业发展做出了承诺。中国最近重申为南非及非洲其他国家的工业化项目提供 500 亿美元投资便是例证。此外，中国还承诺派遣 50 名技术专家支持非洲国家产业园的建设与升级，新建发电厂，为非洲的不同行业提供 4 万个培训机会，培训 20 万名产业管理者以帮助非洲培训与培育本地产业管理者。第二，南非贸工部与中国商务部有着密切的联系，其中就包括关于经济特区问题的交流。从中国通过建立诸多汽车制造厂对南非的经济特区进行投资，也足见两个部门之间的密切关系，双方的合作项目就包括由中国的一汽集团与中非发展基金共同出资、投资额达 6 亿兰特的汽车装配厂。第三，中国已经承诺帮助南非实现工业化。最近的一个例证当属南非政府所发表的一份声明：“中国承诺通过在科技发展、产业园建设及发展海洋经济等关键领域提供支持，帮助南非实现工业化”。第四，南非是中国在非洲最大的贸易伙伴，双边

贸易总额自2009年起出现了上升势头，从1180亿美元提高到2013年的2710亿美元。第五，中国拥有在非洲大陆建立经贸合作区的经验，或将对南非有利。最后，同时也最重要的是，在《全面战略伙伴协议》的支持下，中国与南非之间建立了牢固的双边关系。

（二）研究方法 with 目标

在进行此项课题研究过程中，笔者利用了制度性立法理论作为评价标准。该理论的前提条件是，发展是一国利用法律手段精心改变国家制度以解决社会问题的一系列过程。^①塞德曼（Seidman）等人认为，为了实现发展，政府必须改变相关制度。事实上，为了实现经济增长，中国通过强有力的经济特区立法，成功地实现了把改革作为一种制度变迁过程。中国这种适用制度性立法理论的做法反过来又促进了法治政府的发展。李普塞特·西摩（Lipset Seymour）认为，当民众认为政府表现良好时，该政府才具有合法性。胡珀（Hooper）指出，由于公民对政府的表现充满期待，政治学家当下纷纷对政府合法性概念进行着讨论。^②笔者认为，社会主义特色使中国从中国民众那里获得了政府合法性，南非可以将其作为衡量改革进程的一个标准。

笔者此次实地考察走访了中国的北京市和广东省。在北京，笔者走访了诸多机构，如清华大学、中国社会科学院、中国现代国际关系研究院、中国外交部等。中国外交部安排笔者拜访了中国开发区协会（China Association of Development Zones），在该协会的协助下，笔者参观了莱基自由贸易区的北京总部和天津经济技术开发区的总部，并为笔者在广东的深圳等地的访谈提供了便利。

本研究主要有以下两个基本目标：一是明确南非是否可以学习中国的改革经验；二是明确中国在改革开放过程中有哪些最好的治国理政方法。

作者在中国进行的实地考察使用了立意抽样法（Purposive Sampling），其旨在于获取科学的数据。立意抽样是一种非随机抽样，要求研究者有目的地选取与其研究有关的个人或组织作为研究对象。^③接受访谈的参与者主要是

^① Anne Seidman, Robert Seidman, Pumzo Mbana & Hanson Hu Li, *Africa's Challenge: Using Law for Good Governance and Development*, Africa World Press Inc, Trenton, New Jersey, 2007.

^② Dogan & Mattei, "Conceptions of Legitimacy", in Mary Hawkesworth and Maurice Kogan edited, *Encyclopedia of Government and Politics*, 2nd edition, Vol. 2, London: Routledge, 2003.

^③ Simon Alan, *Field Research Procedures and Techniques for the Social Sciences and Education*, University of Witwatersrand, 1986.

由中国开发区协会根据其方便性及与中国的管理与改革的相关性而选定的。本研究主要运用了由一系列结构式访谈构成的定性研究方法，主要是口头问卷调查。奥本海姆（Oppenheim）认为，这种数据收集法尽管允许访谈者做出主观评价、解释以及（与受访者）一定程度的私下接触，但可以保证较高的回收率、取样的精确性以及访谈者偏差的最小化。^①在这一过程中，访谈者可以获得一手资料（而官方文件则主要来自各机构）以及受访者可获得的有关的会议记录。

因此，本文是在诸多数据的基础上完成的，包括野外记录、访谈、对话、记录以及自我回忆。^②需要指出的是，南非政府也在联系相关受访者及参观一些经济特区方面为笔者提供了帮助。

（三）经济特区研究的基本原理

经济特区或工业园区在适当的环境下，如果能得到恰当的利用，可以成为促进工业化发展的有效手段。为实现研究目的，本文中的“经济特区”一词涵盖了广泛的领域，如自由贸易区、出口加工区、工业园区、经济技术开发区、高新技术开发区、科技园、免税港、企业区等。^③经济特区的基本概念有以下特征：第一，地理上分隔的区域，从物理意义上而言通常是安全的；第二，实行特殊的行政管理体制；第三，为园区内的投资者提供硬件方面的便利；第四，有独立的关税区（免税）与简化程序。^④此外，入驻经济特区的企业通常可以享受比国内一般区域更宽松的经济法律优惠政策。

经济特区是地理上分隔的区域，提供税收优惠等特定的激励措施，旨在克服国家层面的投资障碍。根据管理体制的不同，经济特区的规模有所差异，如经济技术开发区、自由贸易区、出口加工区及工业区。作为一项发展工具，经济特区通过吸引国内外投资、提高竞争力以及促进出口导向型经济增长，已经帮助数个国家实现了经济发展。

中国经济特区的发展路径广受关注，对其予以研究可以更好地理解南非如何通过立法的实施实现经济增长、发展与稳定。近年来，南非终于摆脱了

① A. A. Oppenheim, *Questionnaire Design and Attitude Measurement*, Heinemann, London, 1966.

② Norman Denzin & Yvonne Lincoln, *The Sage handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, 2005.

③ The World Bank, *Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, 2011, <http://www.worldbank.org>, 2015-11-01.

④ Ibid.

始于 21 世纪第一个十年末期的经济衰退，但是其经济复苏很大程度上是由私人与公共消费的增长拉动的，出口及私人投资水平尚未完全恢复。^① 尽管南非人均国内生产总值增长从 1994 ~ 2009 年期间的 1.6% 提高到了目前的 1.9%，但是南非经济增长水平总体差强人意。^② 2000 ~ 2015 年期间，南非的平均失业率为 25.27%，最高纪录为 2003 年第一季度的 31.20%，最低纪录为 2008 年第四季度的 21.50%。^③ 制造业裁员 5.3 万人，就业水平下降最甚。^④ 正是在这样的背景下，南非认为迫切需要利用经济特区促进经济增长与吸纳就业人口。

在笔者看来，对经济特区问题进行研究的可行性价值还在于，中国是世界上唯一将其经济特区建设知识向非洲大陆转移与应用的国家。人们一致认为中国是世界上利用经济特区发展工业产能最成功的案例。中国之所以对发展非洲的经济特区兴趣十足，与其国内经济特区的建设经验密切相关。目前，中国的经济特区吸引了成千上万家公司。借鉴中国的经济特区经验是实际可行的，因为作为吸引外国直接投资、促进出口导向型工业化的发展及推动市场改革的重要路径，中国国内的经济特区实践所取得的非凡成绩一直广受赞誉。目前，全世界许多国家都希望效仿中国的做法，将经济特区作为一种政策手段，促进经济的自由发展、提高出口水平、吸引外国直接投资及提高制造业的竞争力。中国经济特区的“走出去”的做法得到投资东道国的关注，这些国家希望可以借此利用中国的资本、分享其在经济特区的发展与管理问题上已经证实的成功经验。此外，投资东道国企业还有可能因技术的溢出效应提高自身在地区及全球市场中的竞争力。

中国治国理政实践：改革开放

中华人民共和国自成立以来，就开展大规模的经济建设，目前已经成为

① World Bank, “South Africa Economic Update, Focus on Savings, Investment, and Inclusive Growth”, <http://www.WorldBank.Org>, 2015-08-01.

② Rogers, Simon, Sedghi & Ami, “How Fitch, Moody’s and S&P Rate Each Country’s Credit Rating”, *The Guardian*, 15 April 2011.

③ “South Africa Unemployment Rate”, *Trade Online*, 2015, <http://www.tradingeconomics.com>, 2015-08-01.

④ “South Africa’s Unemployment Rate Increases to 23.5%”, *Bloomberg*, May 5, 2009.

世界上最具发展潜力的经济强国之一。根据国际货币基金组织 2015 年的评级,美国与中国在世界上的经济地位分别为第一位和第二位。具体而言,美国的名义国内生产总值为 18.13 万亿美元,是世界上最大的经济体,但如果以购买力平价法计算国内生产总值,中国则以 18.98 万亿美元的水平成为世界最大的经济体。^①中国可观的经济数值主要得益于其所采取的改革举措。1978 年,中国政府开始实施重大经济改革计划,以“唤醒这位沉睡的经济巨人”。政府鼓励发展乡镇企业与民营企业,对外贸与外国投资采取开放政策,放宽国家对某些商品价格的控制,并对产业工人开展生产技能培训。从各个角度来看,这一始于 1978 年的改革开放政策取得了令人瞩目的成绩。过去 15 年期间,中国的人均收入几乎翻了两番,甚至有分析预测,中国的经济总量将在未来 15 年内超过美国。^②

得益于经济特区的发展,中国目前已经成为世界最大的水泥、钢铁、船舶及纺织品生产国,同时拥有世界最大的汽车市场。1980~2000 年期间,中国的钢铁产量翻了两番,2000~2006 年期间,钢铁产量从 1.29 亿吨提高到了 4.19 亿吨,占世界总产量的 1/3。截至 2014 年,中国的钢铁产量在世界总产量中所占的份额更是达到了 49.4%。^③中国的纺织业等轻工业更实现了快速发展,由于政府减少了干预,中国的纺织品出口在世界所占的份额从 1980 年的 4.6% 提高到了 2005 年的 24.1%。^④同期,纺织品的产量增长了 18 倍。目前,中国已成为世界服装与纺织品出口的“领跑者”。根据世界贸易组织的 2008 年国际贸易数据,中国 2007 年的服装出口额为 1152 亿美元,占当年全世界服装出口总额的 33.4%。^⑤

(一) 中国特色的改革

邓小平是强调市场改革和社会主义初级阶段的中国改革开放政策的总设计师。1978 年,邓小平首次提出要建设一系列经济特区,通过相对放宽行政

① “Projected GDP Ranking: 2015-2020”, Statistics Times, <http://www.statisticstimes.com>, 2015-08-01.

② World Bank, “Doing Business in China”, 2012, <http://www.worldbank.org>, 2015-08-01.

③ Heilman S. and Melton, O., “The Reinvention of Development Planning in China 1993-2013”, *Modern China*, Vol 39, No. 6, 2013.

④ Zhang, J., “Decentralization and Growth: China’s Story”, *Economics Quarterly*, No 1, 2007.

⑤ See Pelot & Sarah, “China: Still dominant”, *Textile World Asia*, <http://www.textileworldasia.com>, 2015-11-01.

监管、减少政府干预等阻碍经济发展的因素等手段吸引外国投资。邓小平之所以被称为中国改革开放政策的“总设计师”，主要是因为他提出了一套全新的社会主义发展理念，提出了“中国特色社会主义”这一命题，并通过后来被称为“社会主义市场经济”的综合理论指导了中国的经济改革。邓小平认为，中国正处于社会主义初级阶段，中国共产党的任务是完善“中国特色社会主义”，而且应“实事求是”。

中国政府在1978年采取开放政策时，决定以广东和福建两省为试点地区向世界开放，并实行“特殊政策与灵活措施”。1980年8月，广东省的深圳、珠海、汕头被指定为经济特区。同年10月，福建省厦门市也被设为经济特区。上述4个经济特区有以下十分相似之处：其一，所辖面积大，有利于全面实现经济发展目标；其二，享受财政、投资及贸易方面的特殊待遇。上述这些经济特区成为中国经济增长的引擎。到2004年，中国已经有近7000个工业园区。

邓小平的改革目标可以总结为“四个现代化”，即农业现代化、工业现代化、科学技术现代化与国防现代化。“四个现代化”最初是1964年12月周恩来在第三届全国人大一次会议上《政府工作报告》中正式提出的工业与经济改革目标。社会主义市场经济是实现上述现代工业国家目标的战略。实施“四个现代化”战略的目标是使中国到21世纪初跻身世界经济强国，这些改革措施本质上强调经济发展的自力更生。正是在这一战略的引导下，中国得以通过吸引外国投资、建设更加开放的市场、获得先进技术与管理经验实现经济的快速发展。“四个现代化”思想是可资南非借鉴的发展目标。南非不应该仅仅依靠以经济特区为基础增值产业，还应在提高外国直接投资水平的同时，通过鼓励技术转移对其产业结构进行战略性升级。

当然，南非并不能复制中国的工业化道路，但可以学习中国很多工业化经验。对南非而言，最重要的是学习中国政府在改革过程中所发挥的作用。本质而言，中国工业化的成功很大程度上在于实施了国家主导的产业政策，即借助国家的作用，扫除每个发展阶段的障碍，从而使国家的比较优势得以发挥。就此而言，南非目前所面临的挑战是如何解除与南非工会大会等团体的政治联盟，摆脱新自由主义政策的束缚，重塑政府的作用。

在培育具有南非特色的经济增长问题上，南非也可以借重中国的实力来保证自身的发展道路不受外部干预，从而为建立强大的政府奠定坚实的基础。

张维为认为，中国拒绝接受以市场友好政策为基础的原版与扩展版“华盛顿共识”。^① 中国发展计划中的不干涉原则促进了其工业发展，工业产量实现了跨越式提高，中国的不干涉他国内政原则使“北京共识”广受关注。“北京共识”是指中国的政治与经济政策的术语。“北京共识”是由乔舒亚·库珀·雷默（Joshua Cooper Ramo）提出的概念，他将其视为“华盛顿共识”的替代选项，供发展中国家选择。^② 目前，人们多将“北京共识”形容为服务于“公平、和平、高质量发展”、维护国防安全与国家利益的实用性创新与实验，以及保持政治稳定、促进经济高速发展的手段。^③

（二）中国式治国理政对南非的借鉴意义

中国的国家权力通过中国共产党、中央人民政府、各省级地方政府行使。^④ 作为中国的根本政治制度，人民代表大会制度对已经进行的经济改革起到了推动作用。^⑤ 中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度是中国的基本政治制度。这一制度意味着中国共产党是协调各党派参与讨论与管理国家事务的核心力量，中国的政治制度具有合作性而非竞争性。

在中国共产党的领导下，尽管各党派存在不同意见，却仍能达成一致。这种政治制度允许各党派发表自己的意见，它尽管存在着政治宽容的一面，但主要是为了达成共识。因此，中国在特殊的政治条件下实现了工业化的快速发展。自 20 世纪 70 年代末以来，中国共产党始终将经济发展作为其政治议程的重中之重，以维护其合法性。这种政治体制使中国能够在过去 30 多年的时间里制定与实施具有连贯性的经济发展战略。

南非的经济特区建设若想取得成功，则解决政治条件问题对于南非执政党——非洲人国民大会（以下简称“非国大”）而言至关重要。中国政府的政治意愿和领导能力使中国经济发生奇迹。事实上，政治制度本身是中国发展的一个主要因素，南非在某种程度上也可以做到这一点。此外，根

① Turin & Dustin R., “China and the Beijing Consensus: An Alternative Model for Development”, *Student Pulse Academic Journal*, Vol. 2, No. 1, 2010, p. 13.

② Weiwei Zhang, “The Allure of the Chinese Model”, *International Herald Tribune*, 2 November 2006.

③ Turin & Dustin R., op. cit.

④ Henley, John, Colin Kirkpatrick & Georgina Wilde, “Foreign Direct Investment in China: Recent Trends and Current Policy Issues”, *The World Economy*, Vol. 22, No. 2, 1999.

⑤ See Simon Delaney, “Amandla! Protest in the New South Africa”, <http://www.ai.org.za>, 2015 - 08 - 01.

据笔者的访谈，在保证经济特区的技术、强力的行政措施以及农业发展等各层面政策的实施行之有效方面，中国的中央政府和地方政府之间有高度的一致性与政治意愿。如果没有这种一致性，中国的经济特区改革或已归于失败。

南非可以向中国学习的另一个治国理政手段是就改革进行制度性立法。笔者调研中获得的最重要的信息是中国将制度性立法理论作为改革的关键之举。中国的治国理政模式主要以执法理论（Legislative Implementation Theory）为目标，该理论以社会发展与变革为前提，而这种发展与变革反过来又使公众的信心逐步累积。此处的改革过程的制度化指的是为制定与实施公共政策而促进更多自主性高、专业性强、包容性大的制度发展。通过以下4大要素可以对“制度化”有大致理解：行政效率、人民代表大会的授权、法治、党内民主。这4个方面反映了韦伯（Weber）及亨廷顿（Huntington）所说的“理性的法律合法性”（Rational - legal Legitimization）的一般概念。

中国官员大体上成功地维护了社会公众的信心，因为他们使人民确信自己正在而且将继续不遗余力地促进社会的发展，此外，政府也有效地为广大人民群众带来了利益。在将民主与广为人知的“善治”（而非程序保障）所带来的“实惠”相联系的问题上，中国有自己的民主。正如史天健所指出的那样，中国有能力根据根植于本民族历史文化及社会主义理念中的“善治”思想定义自己的“民主”。^①

南非正在努力解决且应该学习中国经验的最后一个方面关乎地方治理与发展型增长（Developmental Growth）。南非的地方政府在发展经济特区方面存在很多问题。南非目前是世界上民众抗议最严重的国家之一。^②倘若我们大致考察一下南非的地方政府，就会发现其服务水平远不能尽如人意。在2009年的《地方政府情况报告》（State of Local Government Report）中，南非政府公开承认了国家所存在的诸多危机，包括：广泛存在的制度与行政“瘫痪”；政党斗争；政务大量积压；日益蔓延的“卖官鬻爵、尔虞我诈与裙带之风”；无效且无法实现的责任制度；大量毫无成效、铺张浪费的支出；财政管理缺失、

^① Tianjian Shi, “Political Participation in Beijing”, *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 1, 1999, p. 271.

^② See Simon Delaney, *op. cit.*

行政能力普遍低下以及普通民众日益“疏远”地方政府。^①

对比而言，在改革阶段，中国地方政府层面的改革颇见成效。从行政角度来看，地方政府在改革时期所发挥的治理地方经济的作用得到了显著提高，体现在投资准入、进入管制、资源分配等方面。地方政府之所以能在推动地方经济发展方面发挥其主观能动性，主要缘于如下两个因素：其一，行政分权与财政分权；其二，国家的绩效评价与管理制度。作为地方治理的一个重要方面，中国的乡镇企业所取得的成功是中国经济转型中最具特色的制度特征之一。

张维为认为，地方政府之间的竞争对于中国经济的发展具有决定性影响。^② 中国所进行的改革也主要是以提高劳动生产力为中心，并为此引入了物质奖励与奖金制度。买卖农民自产商品及村镇剩余产品的农村市场也恢复了活力。地方的农村市场不仅有助于提高农业生产水平，也刺激了工业的发展。^③ 中国于1978年实施的包括地方治理在内的以市场为导向的改革，极大地刺激了劳动生产力水平的提高，这是中国经济获得空前发展的首要原因。如果南非能够学习这些经验，则将有助于其地方政府积极服务经济特区建设，并能够使民众抗议降低到最低程度，从而可以促进国家的稳定与发展。

富有成效的中国经济特区建设

在中国开发区协会的大力帮助下，笔者在很短的时间内与考察园区的专家进行了多次座谈。中国开发区协会成立的宗旨在于宣传开发区建设，促进开发区之间的交流与合作并促进开发区的良好发展。该协会相关工作人员首先向笔者介绍了中国建设经济特区的背景，接着讨论了经济特区发展过程中所遇到的问题。为收集相关数据，笔者参观了几个园区，包括天津经济技术开发区，中国莱基自由贸易区北京总部以及广州开发区。在南非驻中国大使馆的帮助下，笔者参观考察了深圳、烟台、汕头经济特区以及珠海经济特区。因篇幅所限，本文以如下两个实例加以说明其成效。

① Dale Mc Kinley, "A State of Deep Crisis in South Africa's Local Government", *The South African Civil Society Information Service*, March 10, 2011, <http://www.SACSIA.org.za>, 2015-01-08.

② Weiwei Zhang, *op. cit.*

③ Yang, Benjamin and Yang & Bingzhang Deng, "A Political Biography", *M. E. Sharpe*, 1998.

（一）天津经济技术开发区

天津是中国现代工业的发源地和主要工业基地之一，工业产值在其国民生产总值（GNP）中所占的比例超过了50%。天津拥有150多个不同行业的10 000多家企业，主要行业包括电子、汽车、冶金、机械、化工、纺织、医药等，同时拥有支持这些行业健康发展的健全的服务体系。因拥有得天独厚的地理位置、便捷的交通、完善的基础设施以及巨大的市场潜力，天津经济技术开发区自成立以来吸引了大量外国投资者。就工业生产总值而言，天津经济技术开发区是中国最大的工业园区。2013年，该园区的工业生产总值高达8 069.3亿人民币，同比增长13%。^①开发区的手机、平板电视和方便面的产量在中国均居首位。

经过近30年的发展，天津经济技术开发区建立了9大支柱产业：电子通讯、汽车、生物制药、食品饮料、新材料、装备制造、石油化工、航空、现代服务业。开发区所在地天津被国务院认定为中国北方的经济中心。2013年，该市国内生产总值高达14 370亿人民币，在华北地区排名第二。2014年，其国内生产总值更达到了15 722亿人民币。^②值得指出的是，在过去的十多年时间里，天津经济技术开发区的电子通信、食品工业、生物医药、机械制造业4个重点行业获得了蓬勃发展。

笔者认为，天津经济技术开发区的一站式服务模式（One Stop Shop）可以成为南非学习的经验。该模式常被用来支持投资者到一国经商而不会受到官僚主义的影响。在参观天津经济技术开发区的一站式服务模式工作流程时，令笔者印象十分深刻的是：开发区内的海关官员、移民局官员及客户代理人均在同一个办公区域内办公，帮助客户满足其所需。天津经济技术开发区的一站式服务模式证明，这种模式对于解决商业经营及行政服务中的低效、无效问题颇具成效。天津经济技术开发区的模式以一站式服务为基础，所有不同政府部门的代表齐聚一处，使投资者在同一个地方就能完成所有申请手续。天津经济技术开发区的一站式服务模式对于南非而言是极好的选择，因为由于各种限制，在南非的投资者的商业周转时间通常很长，这种情况在地方层面更为严重。例如，笔者在采访一位南非东伦敦产业开发区的投资者时了解

^① 信息来自2015年6月25日笔者与天津经济技术开发区工作人员的访谈。

^② 参见天津统计信息网：<http://www.stats-tj.gov.cn>，2015-11-01。

到，由于移民政策等影响商业发展的问题存在，在该开发区成立企业至少需要 3 个月。

（二）广州开发区

广州开发区设立于 1984 年，是经中央政府批准的首批国家级经济技术开发区之一。开发区培育了 10 个国家级工业基地，分别致力于生物、新材料、工业设计等领域。最令笔者感兴趣的是，开发区在很大程度上解决了人才流失问题，而这恰是南非目前所面临的一大挑战。开发区吸引了大量在海外接受教育的人员前来兴业，并为他们的安家置业提供方便。目前，有超过 2 000 名在海外接受过教育的科学家和工程师回到中国，而且在广州开发区开办了至少 700 家企业。

广州开发区拥有一个科学城，这是一个集创意产业、创新等各种产业于一身的高科技制造业基地。该开发区拥有 400 多个科研机构，其中包括 17 个国家级、29 个省级与 43 个市级研发机构，这些机构每年提交的专利申请多达 4 000 项。在调研中，更令人印象深刻的是，开发区内有大量本土企业。广州有 50 所全日制高校，每年的毕业生达 10 万多人。广州开发区投资 1.56 亿人民币建立了针对高技术人员的培训基地，每年培训的人员超过 5 万人。培训基地还鼓励与高校和职业学校合作，为当地企业提供优质的服务，培育高技术人才。

该培训基地或可成为中国与南非进行合作的一个选项。南非的经济特区中也有培训与发展项目，但是却与制造业等领域有效衔接。缺少技术人才一直是南非面临的问题，2007 年，南非技术工人的缺口多达 30 万。^① 教育领域尚无法培养出经济发展所需要的技术型人才。^② 然而，教育与培养技术型人才问题的解决主要取决于国家的政治意愿，因为南非民主教师工会（South African Democratic Teachers Union）凭借自己的权力，一直拒绝实行旨在加强技术型人才的培养与发展的措施。南非迫切需要在这方面加强与中国经济特区的合作，因为得益于在全国范围内实施的技术型人才发展计划，加之在经济特区内建设诸多培训中心，中国的经济特区建设非常先进。

以上实例表明，中国的经济特区建设有很多值得南非学习的经验。不过，

① Turin & Dustin R. , op. cit.

② Henley, John, Colin Kirkpatrick & Georgina Wilde, op. cit.

笔者拟重点强调的是人力资源开发、经济特区合作以及部分被访者论及的关乎经济特区成功的关键因素，即战略位置、良好的基础设施、政府的大力支持以及健全的立法。

由于南非学习了中国的治国理政经验，政府的大力支持和健全的立法问题已经基本得到解决。同时，南非政府也有能力为工业园区提供良好的基础设施。因此，南非目前所面临的主要问题是需要相当长时间才能解决的电力问题。由于电力供应等问题的存在，南非目前是世界营商环境排位靠后的国家之一。南非或应与中国合作解决南非国家电力公司（ESKOM）目前所面临的困境，从而使工厂在很短时间内就可以建成。尽管受到了新自由主义遗痕的影响，但是导致南非国家电力公司“失灵”的另一个原因是国家的干预出现了偏差。几次工人罢工事件不利于南非的经济发展，使国家遭受了数十亿兰特的损失，南非国家电力公司也深受困扰。

技术转移与传播、技能培训对于南非经济特区获取充足的人力资源、所生产的产品具有竞争力而言至关重要。在南非的一些经济特区中，投资者在雇用相关熟练或半熟练工人方面面临很多问题。此外，南非的教育制度也存在很多问题。如前所述，中国的很多产业园拥有配备精良的技能培训中心，与职业学校、高校进行密切合作，为园区的企业提供相关技能培训与技术支持。有些园区还建立了拥有“种子资金”（Seeds Money）的创业孵化中心。这是南非应该与中国合作、向中国学习的十分重要的方面。可喜的是，中国已经在南非开始了促进本土化和技术发展的经商活动。目前的问题是如何从经济特区的角度有效解决这方面的问题。

此外，如前所述，南非应该学习中国园区建设中注重与外国合作的办法。中国开发区协会的工作人员向作者介绍了建于1994年的中国-新加坡苏州工业园区（简称“苏州工业园”）。邓小平曾希望中国学习新加坡经济特区的建设经验并超越其管理水平，中国于1992年与新加坡合作建设现代化工业乡镇的理念成了中国发展中的一大重点。中国实现了学习现代管理经济特区方法的目标，值得南非学习。应该指出的是，尽管中国一直有很多针对南非贸易与工业官员的技能培训，但是如果南非能在本国建立一些专门的培训基地，则必将对解决本国所面临的一些挑战产生积极影响，这种做法也将有利于南非的国家发展计划的实施。

南非及其经济特区建设之路

南非贸工部根据《制造业发展法》（Manufacturing Development Act, MDA）于 2000 年制定了首个工业开发区（Industrial Development Zone, IDZ）计划。该计划的主要目的是：吸引外国直接投资，提高有附加值的工业产品的出口水平，以及建立国内产业与园区产业之间的联系。^① 2002 ~ 2012 年期间，南非有位于伊丽莎白港、东伦敦及理查兹湾的 3 个重要的工业开发区在运营。^② 这些工业开发区也取得了一定的成绩：吸引了价值 48 亿兰特的投资、提供了 7.3 万个就业岗位，其中 6 898 个岗位（占比 9.6%）是直接就业、65 637 个岗位（占比 90.4%）是间接就业（即受开发区经济带动而创造的就业机会）。^③

南非政府认为，尽管工业开发区建设取得了上述成绩，但还远远不够，并指出了优化经济利益所需要解决的阻碍因素与不足之处。2007 年，南非贸工部启动了针对工业开发区的政策调查，随后做出的报告指出了如下重点问题：工业开发区计划中的主要问题体现在相关政策的制定与实施方面。贸工部部长罗伯·戴维斯博士指出，调查发现，南非的工业开发区政策存在管理不善、激励措施缺失、利益相关者协调机制不良以及缺乏统一规划等问题，它们共同阻碍了工业开发区计划的落实。此外，倘若我们对比他国相关实践可以发现，南非的工业开发区对任何阶段的投资者都没有给予任何财政政策或资金的激励。^④

南非贸工部部长（Director General）莱昂内尔·奥克特伯（Lionel October）表示，“我们的工业开发区计划束手束脚，与坦桑尼亚、中国、新加坡及韩国的工业开发区相比，我们没有任何特别的激励措施。”^⑤ 这就导致了建设拥有良好投资环境的工业园的失败，从而突出了财政措施等激励手段在

① The DTI, *Industrial Policy Action Plan*, 2014, p. 8.

② Ryan G., Gounden Y., and Mushayanyama T., “Inventory of A Free Trade Zone: Industrial Development Zones in South Africa”, *World and Health in Southern Africa Project Report*, 2006.

③ Ibid.

④ Chinguno, C., “The Geographic Designation of Special Economic Zones”, <http://www.tips.org>, 2015 - 10 - 20.

⑤ Ibid.

培育有利于投资的环境中的重要性。该报告还指出，工业开发区中的多数投资是资本密集型的，因此入区企业所创造的就业机会很少。^① 利益攸关方之间协调协作不力是实施工业开发区计划的另一大绊脚石。^② 此外，国家、各省及地区之间的基本战略缺乏统一性，也制约了工业开发区计划的成功实施。^③

（一）南非的经济特区改革

根据南非贸工部的调查，南非政府决定调整其经济特区战略，并于2012年通过了《经济特区法案》，以期解决工业开发区运行过程中存在的问题。《经济特区法案》将经济特区界定为一项经济发展工具，其作用在于：通过特殊优惠政策与各种帮扶措施，促进国家经济的发展，提高入区企业的商品出口水平。它具体表现为：有目的地吸引国内外投资；提高用于出口的高附加值制成品的产能；创造更多的就业机会；实现技术扩散；培训劳动技能；借助入区企业的发展辐射效应，从而实现区域性的工业发展。^④ 随着《经济特区法案》的出台，南非正在建设或拟建设以下经济特区，以此推动该国实现工业化发展战略目标。

表1 南非建设的经济特区

省 份	地 区	重点产业
东开普省	库哈 (Coega)	制造业
东开普省	东伦敦 (East London)	汽车制造、农业加工
夸祖鲁-纳塔尔省	理查兹湾 (Richards Bay)	制造业
指定建设的产业开发区		
西开普省	萨尔达尼亚湾 (Saldanha Bay)	石油与天然气储藏
豪登省	奥坦博 (OR Tambo)	贵金属与矿物的选矿，初期进行珠宝选矿
拟建设的其他经济特区		
东开普省	姆塔塔 (Mthata)	农业加工

① Center for Enterprise Development, "Special Economic Zones: Lessons for South Africa", <http://www.cde.org.za>, 2015-08-01.

② Chinguno, C., op. cit.

③ The DTI, *Industrial Policy Action Plan*, 2014, p. 21.

④ Ibid., p. 63.

自由邦省	哈里史密斯 (Harrismith)	农业加工
豪登省	约翰内斯堡 (Johannesburg)	信息通讯技术
夸祖鲁-纳塔尔省	杜贝贸易港 (Dube)	农业加工、航空、电子
林波波省	穆西纳 (Musina)	农业加工
北开普省	阿平顿 (Uppington)	太阳能走廊
西北省	勒斯滕堡 (Rustenberg)	铂族金属
西开普省	亚特兰蒂斯 (Atlantis)	可再生能源

资料来源：南非贸工部，2012年。

为了营造一个有利的投资环境，2012年南非政府提出的经济特区优惠政策的主要内容包括：制度框架；治理安排；经济特区战略；经济特区融资措施；经济特区激励机制；明确符合条件的活动；扶持制度；经济特区规划；一站式服务设施。^① 为确保经济特区的划定、完善、发展、运营及管理工作的顺利进行，《经济特区法案》还对成立经济特区咨询委员会以及设立经济特区基金作了具体规定。

如前所述，针对经济特区中既有的工业开发区，南非目前仍处于将一站式服务引入其中的构想阶段。为了促进经济特区的发展，南非必须确保国家不但是外国直接投资的目的地，同时也需要为此设立相应的有效的一站式服务模式。为了促进行政制度的有效实施以及连接工业开发区的基础设施的建设，还需要对与一站式服务相关的领域进行大量投资，包括公路、公共设施，甚至港口与机场建设等。与中国的以经济特区为基础的一站式服务模式不同，南非针对投资者的业务流程因地制宜，因此有必要通过强大的行政控制效率明确南非一站式服务模式的职能，从而使其在云谲风诡的国际环境中始终保持竞争力。

基于上述情况，同样应该指出的是，根据南非现行的经济特区立法，市级和省级政府，甚至是公私合营机构，均有权向（中央）政府提出经济特区发展计划，只要这些计划能够在一定时期内提高投资水平、促进经济发展以及创造就业机会。

^① The DTI, *Industrial Policy Action Plan*, 2012, pp. 20 - 24.

（二）南非的地方治理与经济特区建设

如前所述，南非应该学习中国改革的一个重要经验是地方政府的积极参与。南非计划建设的 10 个经济特区大多数位于地方政府的辖区。如果我们考察一下南非的任何一个基层政府，就可以发现其所能提供的服务十分不足，其原因有很多，除了猖獗的腐败以及地方政府人员构成中的裙带关系因素之外，还包括政治投机主义、有限的社会参与、监督委员会失灵以及市政当局表现不佳等。一言以蔽之，政务的低效性导致了国家经济与工业化的低速发展。

南非政府已采取各种措施来破解地方政府面临的难题，包括任命普拉温·戈尔丹（Pravin Gordham）为现任联合执政与传统事务部（Cooperative Governance & Traditional Affairs）部长，以求改变现状。例如，根据地方政府行业教育培训局（Local Government Sector Education and Training Authority）2012 年发布的报告，与财政、司法、公共管理、教育与发展部门不同，市政领导中只有 31% 具有任职资格，而 28% 的财务总监不具有相关的财务管理资质。^① 与之相似的是，35% 的技术部门领导不具备工程管理的资质。这种状况显然对市政绩效造成了负面影响。值得庆幸的是，戈尔丹部长已开始适用制度性立法理论，清除不合格的地方政府官员，尤其是财政部门官员，这是因为财政管理对于南非地方治理制度支持经济特区建设具有重要意义。如果财政管理问题不能得到有效解决，南非地方政府就不可能适应 21 世纪对市政所提出的有效促进经济特区发展效率的要求。

（三）建立南非特色治理模式面临的挑战

倘若我们考察南非今天的经济现状，就不能回避南非于 20 世纪 90 年代根据“华盛顿共识”理念所进行的改革。当时，非国大虽然登上了南非的政治舞台^②，却没有获得如加纳等国在民族解放运动后所掌握的权力。在 20 世纪六七十年代，加纳、肯尼亚等非洲国家拥有更广阔的经济自由空间。尽管新自由主义失去了霸权地位，但欧洲仍沉浸在冷战为其带来的实惠之中。独立后

^① See Local Government Sector Education and Training Authority, *LGSETA Annual Report (2012 - 2013)*, <http://www.lgseta.co.za>, 2015-08-01.

^② 1994 年 4~5 月，南非举行了首次不分种族大选，非国大与南非共产党、南非工会大会组成三方联盟，并以 62.65% 的多数获胜，曼德拉出任南非首位黑人总统，非国大、国民党、因卡塔自由党组成民族团结政府。自 1994 年至今，非国大一直是南非的执政党。——译者注

在非洲稳步推行了近 20 年之久的结构主义经济发展思潮终于让位于国际货币基金组织和世界银行所提出的《结构调整计划》。到 1994 年，新自由主义已经拥有了广阔的发展空间，从而得到巩固并成为规范。^① 新南非被纳入了一个以新自由主义经济全球化为特征的世界里，即接近我们所熟知的“华盛顿共识”。

冷战期间，非国大和国会联盟（Congress Alliance）并没有与西方的自由民主国家结盟，尽管非国大于 1990 年被解除了党禁，却并没有制定明确的经济政策，而仍依赖于其根据 1955 年自由宪章中的原则所做的承诺，这导致南非工会大会参与了制定经济政策。^② 在南非解放这一令人兴奋的时刻，国家公布了被称为“齿轮”（GEAR）——增长（Growth）、就业（Employment）和再分配（and Redistribution）的新自由主义宏观经济战略，但至今南非经济发展却始终未能得以腾飞。

此外，非国大政府还必须解决前政权遗留的诸多老问题。种族隔离时期的南非一片混乱，非国大开始执政时国家的外汇储备只有 30 亿美元。1970 ~ 1979 年期间，南非的年均国内生产总值增长率达到 3.3%，1980 ~ 1989 年期间也达到了 2.2%，而 1990 ~ 1994 年期间却只有 0.2%。^③ 国际货币基金组织与世界银行为债台高筑的南非开出了摆脱困境的“药方”，前提是南非需要实施新自由主义经济政策，包括私有化、对劳动力的灵活管理、解除贸易管制以及减少公共开支等政策措施。

与许多其他发展中国家一样，南非也希望全球化及现代化的产业取代传统产业能成为推动该国经济发展的“灵丹妙药”。然而，在此后的 20 年余时间里，新自由主义政策却对南非的发展产生了消极作用，其国家工业化状况便是最好的例证。贫困人口的增加使南非变成了世界上最不平等的国家之一。这里我们还必须清楚地看到的是，南非国家电力公司等国有企业也实施了世界银行倡导的新自由主义政策，但所产生的效果却令人大失所望。

事实上，类似中国的“四个现代化”的整体做法在南非的发展道路上并没有明显的体现。南非的新自由主义议程反而加重了其对外部世界的依赖性。例如，在农业方面，南非目前每年需要从巴西、美国、英国、以色列以及部

① See Kevin Bloom, “The Negotiator: A View From the Top Floor of Fees Must Fall”, *Daily Maverick*, <http://www.dailymaverick.co.za>, 2015 - 11 - 14.

② Ibid.

③ Turin & Dustin R., op. cit.

分欧盟国家进口价值超过 1 000 亿兰特的粮食和其他农产品。尽管南非已经发展成了一个福利国家，但是如果不能培育长久的工业生产能力，则很难维持这种状况。免费教育、免费住房以及补助制度已经成为政府国库开支的沉重负担，而从人力资源发展角度而言，上述制度对经济特区的发展具有直接影响。

南非可以学习中国的改革开放经验吗？

中国改革的成功已经证明，国家调动人民的积极性、为人民提供基本服务以及提高人民经济与政治利益能力的大小可以用来衡量其治国理政水平的高低。^① 包括中国在非洲建立的部分经贸合作区的发展实践证明，经济特区建设能否促进经济的增长，主要取决于政治与技术领导能力等必要条件能否得到满足。尽管不存在放之四海而皆准的发展模式，但是中国实践的经验应引起南非的重视。中国为其他发展中国家提供了很多有益的理念与做法，但所有实践与经验都应因各国情况的不同而有所差别，这就是中国学习西方国家并取得成功的原因所在，这一点也适合南非。从根本上来说，中国并没有简单地复制西方国家的改革模式，而是结合自己的特殊情况，探索出了一条适合自身特点发展的市场经济之路，这种实用主义的做法对于任何欲求改革取得成功的国家都至关重要。

在进行经济特区的建设过程中，南非应考虑走一条适合本民族的发展道路。如前所述，中国似乎并没有为其改革进程设计任何蓝图，其所走的每一步都是在总结前一步的经验之后迈出的。在不了解何种市场经济适合中国的情况下，中国领导人采取这种做法是必要的，他们只能在“边干边学”（learn by experimentation）。“中国特色”指的就是经证实的对中国有效的实践结果。超越意识形态的实用主义是中国改革进程中的一个重要特征，南非应该多向中国学习。

（一）具有南非特色的改革

南非首先需要找到加强其国家特色的方法。南非目前是兼具社会主义、共产主义与新自由主义意识形态的国家。所有这些不同的意识形态主要是由

^① Elisabeth J. Perry & Christine Wong edited, *Political Economy of Reform in Post - Mao China*, Harvard University Press, 1985.

三方联盟执政所表现出来的,但从某种程度上来说,这种执政方式使南非的治理“功能失调”。建设特色南非、培养特色南非人的道德信仰目前被这种毫无方向性的混乱状态所掩盖。当然,南非开展包括资本主义在内的混合型意识形态实践也无可厚非,毕竟资本主义已经是全球化时代的一种根深蒂固的制度。但是,中国却通过走中国特色社会主义道路而取得了非凡的成就。对南非而言,目前影响其经济发展的最大障碍是意识形态的混合,应该对其进行重构,从而为南非人提供一个简洁明了的发展方向。

当然,本文并非提倡南非立即放弃新自由主义实践,从全球化的角度来看,这种做法无异于政治自杀。不过,南非在新自由主义议程中应该有更多的自主权。以“不干涉”他国国内事务政策为基础的“北京共识”是中国的又一优势,因为它使中国有实力、有能力避而不用未必适合自己的西方模式。如果南非想形成自己的特色,在这一点上有必要向中国学习。

(二) 地方治理改革

南非地方治理目前所面临的最大问题是行政能力、服务经济特区的能力以及相应的实现本地经济多元化发展的能力低下。加强财政监督、推行激励机制、开展绩效竞争、实行绩效管理是南非地方政府改革的关键所在。应指出的是,南非贸工部正采取措施解决地方政府中存在的可能阻碍经济特区发展的问题。^①例如,该部门已积极致力于一站式服务模式的建立,拟通过减少地方政府中的官僚主义问题,以期消除腐败、提升政府工作的效能。不过,对于经济特区的建设而言,最重要的是确保发展的竞争力可以使之在全球工业化舞台上占据一席之地。就此而言,中国的经验对于南非意义重大。如果南非想实现经济增长与经济多样化,地方政府根据国家战略促进其经济全球化发展的能力至关重要。

(三) 人力资源开发与经济特区合作

提高劳动者技能、促进人力资源的发展是南非政府目前亟需解决的问题。就促进人力资源的发展而言,笔者认为应加强国家间经济特区之间的合作。尽管南非与中国都可以自己创造条件建设经济特区,但总体而言,合作建设经济特区是中非长期战略合作的应有之义。此外,合作建设经济特区或将为

^① See Nicolas G., “Special Economic Zones: A Step in the Right Direction”, *Daily Maverick*, <http://www.dailymaverick.co.za>, 2015-08-01.

非洲大陆创造就业岗位、工业化发展以及减贫的重大机遇。不过，为了使这种可能变为现实，该合作项目必须取得商业、社会与环境等多方面的成功。此外，上述成功还要求形成包括两国高层的承诺与积极参与等要素在内的合作框架。如前所述，中国在建设自己的经济特区的过程中，也通过与新加坡等国家进行合作，学习了很多管理经验。这些经验后来被广泛应用于中国的经济特区建设之中，时至今日已经形成了惯例。

（四）“四个现代化”建设

中国的“四个现代化”建设中的一些基本经验也值得南非借鉴，如科学技术现代化、农业现代化。农业是中国国民经济的基础，传统工业化理论认为农业在工业发展过程中具有许多不可替代的作用。2014年，南非启动了大规模农业基础设施建设计划。不过，为切实明确何种基础设施（或应包括公路、电信以及电力供应与存储）有助于提高南非农业的竞争力与盈利能力，南非相关部门有必要对每条价值链进行研究与分析。南非偏远的农村地区普遍缺乏基本的交通、通讯等基础设施，如作为农业经济特区的林波波省，就此，南非应该学习中国在工业发展水平获得显著提高的地区是如何成功解决农业和农村发展问题的。

（五）强有力的国家干预与制度立法

南非最后应向中国学习的一个经验是提高国家的政治与经济干预能力。作为一个发展中国家，南非欲实现制度立法，必须通过强有力的公共服务、营造投资友好型环境以及推行战略性投资方案的方式，支持与引导经济发展。国家必须发挥保持经济竞争力的指导作用，使之贴近全球知识与技术发展的前沿。国家必须能够控制其丰富的资源，并直接将其应用于能够使南非实现其目标的战略性任务中。从治国理政的角度来看，南非应该学习中国如何实现教育、基础设施、高科技制造业、学术出版、专利及其商业性应用的快速发展，且其中很多领域目前已处于世界领先水平。例如，截至2009年，中国生产了占全世界总产量48.3%的电视机、49.9%的手机、60.9%的个人电脑、75%的液晶显示器。^①由此可见，电子元件的自主制造成为中国近期发展的重要引擎。但是，如果没有有效的政府干预、执行以及监督，上述这些努力都只会是徒劳。

^① Zulu Hu & Moshin Khan, "Why is China Growing so Fast?", *Staff Papers*, Vol. 44, No. 1, 1997.

China's Opening Up and Reform: Lessons for South Africa?

[*South Africa*] Yazini April

Abstract: Currently, to fully realize industrialization is one of the objectives for South Africa's economic development, and the government has committed to achieving it through various measures, including developing the special economic zones. After years of development, the special economic zones in South Africa have yielded some fruits. However, limited by factors like lack of incentive methods, poor stakeholder coordination and collaboration mechanisms, lack of integration of fundamental strategies as well as low level of the local governments' participation, the potential of the special economic zones in South Africa is waiting to be further tapped. By contrast, the reform and opening up policies and measures have played important roles in the fast development of Chinese economy. Among them, the initiative of developing special economic zones has been widely lauded for its remarkable success in attracting foreign direct investment, promoting export oriented industrialization, and catalysing market-wide reforms. This is a good lesson for the economic development of South Africa. China may share its development experience with South Africa particularly in the following aspects: carrying out related supporting reform measures, reinforcing reform of local governance, developing human resource as well as conducting strong state intervention and institutional legislation.

Key Words: Governance; Chinese Experience; Reform and Opening Up; Special Economic Zones; South Africa; Industrialization

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)