

南非的民主转型与国家治理

杨立华

内容提要 南非废除白人种族主义统治、建立种族平等的民主制度，已经走过 21 年的发展历程。南非政治社会变革和民主转型的进程，以和解、共存为原则，避免了种族冲突和社会动荡，在多元一体国家的建设当中，构建了以宪法为核心的一整套法律体系。南非坚持平等、包容的理念和社会经济政策，取得了历史性的社会进步。随着 21 年来社会经济结构的演变以及国际形势的变化，南非国家发展也面临新的问题和挑战，体制的完善和执政效能的提高尤为重要。和解包容的发展方向仍将是南非绝大多数民众的选择。

关键词 非洲政治 国家治理 南非 经济社会转型

作者简介 杨立华，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员、博士生导师（北京 100007）。

国家治理能力是国家实力的重要体现。国家治理的主体是执政党及其主导的政府。治理能力主要包括战略规划能力、制度建构能力、法律实施能力、资源把握能力、公正保障能力、社会动员能力、创新发展能力和危机应对能力等。^① 其中关键的两点是：制度选择与构建的合理性与可持续性，政府执政能力与社会动员能力的公正与效率。

当前，种族、民族、文化、信仰冲突是世界性的治理难题，其本质是生存空间和生存条件的竞争。所谓国家治理，已不仅是转型国家的课题，而是世界性的挑战，发达国家面临的国家治理挑战同样严峻。在政治权力、经济

^① 沈传亮：《建立国家治理能力现代化评估体系》，载《学习时报》2014年6月2日。

利益、社会结构和文化形态方面，各国都面临排他性和包容性发展的选择。

非洲大陆在经历殖民时期的被分而治之、独立后民族国家建设中种种干扰和挫折后，普遍认同并探索包容性发展的道路，不仅体现在一国国内发展方式的选择，而且体现在区域一体化的进程之中，即所谓以非洲方式解决非洲问题。南非更是这一理念的倡导者和实践者。

南非废除白人种族主义统治、建立种族平等民主的新制度，已经走过21年的稳定发展历程。南非政治社会变革和民主转型的进程，以和解、共存为原则，避免了种族冲突和社会动荡，在多元一体国家的建设当中，构建了以宪法为核心的法律体系，坚持平等、包容理念和社会经济政策，取得了国际公认的社会进步。同时，随着21年来社会经济结构的演变和国际环境的变化，南非的国家发展也面临新的问题和挑战。本文试图从南非政治制度变革的历史性抉择、新制度的构建、经济过渡的利益安排、社会结构和种族关系的演变、新南非外交的调整等方面，分析南非民主转型历史进程的特点与启示，并在此基础上探讨新南非国家治理面临的挑战和发展前景。

平等、民主与统一政治体制的建立

（一）废除种族隔离制度的政治抉择

南非共和国位于非洲大陆的南端，国土面积为122万平方公里，人口5310万（2014年）。^①南非多种族社会的形成是白人殖民入侵的结果，南非的疆界也是在殖民扩张和争夺中才得以确定。

1. 白人种族主义统治与黑人的反抗

自欧洲殖民者17世纪中期侵入非洲南端以来，白人种族主义制度以排斥和剥夺非洲原住民族及其他“非白人”族群（混血的有色人^②和印度裔为主的亚洲裔人）的生存和发展权利为特征，通过种族主义的法律制度和国家机器来维护欧洲移民后裔^③和白人资本对南非土地和资源的控制，造成了南非种族间政治、经济和社会的割裂与对抗。在种族隔离制度下，占南非人口10%

^① EIU, *Country Report: South Africa*, July 2015, p. 10.

^② 南非的“有色人”特指早期欧洲移民与非洲人和亚洲裔开普殖民地奴隶的混血后代。

^③ 南非欧洲移民后裔主要分为阿非里卡人（早期荷兰语移民后裔，占白人的60%，掌握南非政权）和英语白人（以英裔为主，占白人的40%，在经济上占优势）。

左右的白人，获取了80%以上的土地和财富，而占人口80%的非洲人被驱赶到边远分散的“黑人家园”。非洲人、“有色人”和亚洲裔人均被剥夺了平等的公民权利。但是南非与北美、澳洲白人移民占统治地位的前殖民地不同，在南非人口构成中，原住民族非洲人始终占绝大多数。

为了争取在自己的土地上生存和发展的权利，南非的原住民族和“非白人”族群，进行了不懈的反抗。1910年，英属南非联邦确立白人种族主义统治后，非洲人的民族解放运动和南非各界民众反对种族隔离制度的斗争从未停止。1912年初，由南非各非洲人部族和各阶层非洲人代表组成的南非土著人大会（1923年改名为南非非洲人国民大会，简称非国大），是非洲大陆历史最长的民族解放组织。非国大包容性的民族主义传统促进了非洲人的民族团结，并在反对白人种族主义统治的运动中联合“有色人”和印度人。1955年，形成的人民大会运动是反对种族隔离的统一阵线，当年通过的《自由宪章》提出：南非属于所有生活在这里的黑人和白人；每个人都应有选举权和被选举权；各民族平等，共同享有南非的财富和土地^①。《自由宪章》成为非国大和其他反种族隔离组织的政治纲领。

20世纪60~70年代，南非国内兴起“黑人觉醒运动”，它倡导广义的黑人团结，认为非洲人、“有色人”和印度人都是被压迫民族，应当团结起来反对白人统治。这对促进黑人之间的政治团结起到很大的作用，并推动80年代的反种族隔离斗争走向更广泛的联合，形成学生运动、工会运动和各界人民的反抗高潮。

2. 非国大的“民主南非制宪纲领”和白人的现实主义选择

20世纪80年代后期，南非对立双方的力量对比变化已基本成定局。白人种族主义政权尽管拥有政治、经济实力和镇压手段，但是南非社会经济的发展和黑人反抗运动的壮大，已使种族隔离制度难以继续推行；在国际社会的支持下，黑人解放组织和群众民主运动使白人政权陷入政治与经济困境。

在白人当局陷入内政外交困境的时候，南非主要的民族解放组织——非国大和黑人群众民主运动在很大程度上掌握了局势发展的主动权。1989年，非国大制订了“民主南非制宪准则”^②，在国内的黑人组织和白人民主团体中

^① “The Freedom Charter”, adopted at the Congress of the People, Kliptown, on 26 June 1955, <http://www.anc.org.za/show.php?id=72>, 2015-04-15.

^② “Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa 1989”, <http://www.anc.org.za/show.php?id=294>, 2015-05-14.

讨论,为政治解决南非的种族对立做准备。非国大的制宪准则继承了1955年《自由宪章》的原则,成为后来多党制宪谈判的基础。

20世纪80年代,白人当中的离心和思变倾向、对前途的思考和探讨明显增加,南非白人社会出现前所未有的分化。白人知识界和青年当中出现了对种族隔离制度的批判思潮,白人经济界也要求变革,以摆脱经济困境。虽然当时南非走向政治和解之路仍受到白人右翼威胁和社会动乱的干扰,但是废除种族隔离的大趋势已定。白人国民党政府上层对当时的形势判断可以用“不适应,即灭亡”来概括。以时任南非总统德克勒克为代表的开明派认识到,“白人占人口比例不断缩小,在陷于绝境之前,如果进行谈判,可能得到一个较好的结果。”阿非里卡人的“生存决定于有秩序的变革”。^①

1990年,南非政治发展出现历史性的转折。2月初,德克勒克宣布取消对非国大、泛非大和南非共产党等组织的禁令,无条件释放黑人领袖纳尔逊·曼德拉和其他被监禁的反种族隔离的“政治犯”。由此,南非进入政治对话与谈判阶段。

3. 政治变革的制宪谈判

南非多党制宪谈判于1991年底开始。经过3年艰难的利益权衡和讨价还价,参加多党制宪谈判会议的21个政党和组织对南非的未来发展最终达成共识,形成共同接受的统一国家的政治框架,并就分享权力达成一致。1993年11月,南非通过《过渡宪法法案》,它标志白人种族主义统治在法律上被废除。当年,曼德拉与德克勒克共同获得诺贝尔和平奖,显示了国际社会对南非和平过渡的认可。

根据1993年过渡宪法,南非于1994年4月26~29日如期举行第一次全民大选,非国大赢得63%的选票,成为执政党。非国大主席曼德拉当选为新南非第一任总统。南非开始民主新国家的建设。

(二) 新南非的政治制度建设

新南非要构建的是涵盖全体人民的国家,而保障包容与共享的是它的宪法和依据宪法建立的新体制。

^① Hermann Giliomee, *The Afrikaners*, Tafelberg Publishers Limited, South Africa and University of Virginia, 2003, p. 631.

1. 确立与巩固新南非平等民主的宪政体制。

1994年，以非国大为主导的全国团结政府成立后，最重要的任务是在两年内制定新宪法，为新体制的巩固奠定法律基础。^① 经过近两年制宪谈判而制定的1996年南非新宪法，标志着政治统一、平等民主制度的确立。南非新政府成立初期，最重要的任务是改造种族隔离制度的法律体系和国家机器。1994年至2014年，除了1996年的南非新宪法之外，议会共制定通过1 062项法律或法律修正案，形成较为完善的新法律体系。^②

第一，坚持国家统一原则。1994年，南非实现了真正意义上的国家统一。1910年，南非联邦成立时，虽然有疆界的统一，但没有政治的统一。1996年新宪法第一章第一条对南非共和国国体的界定指明：南非共和国是统一的、主权独立的民主国家。

南非实行全国统一的政府体制。实行三权分立，各级立法、执法、司法权力机构相互独立。南非宪法第三章对各级政府的运作原则规定，各级政府和机构必须维护国家的和平、统一，维护共和国的不可分割性；必须保障全国人民的幸福。

第二，保障公民权利。南非宪法第二章规定了基本人权，共33条。宪法法院保护这些权利，并判定政府的行为是否与相关的宪法条款相符。基本人权条款的修订须经国民议会2/3多数和省务院九省中至少六省通过。基本人权适用于一切法律，并约束立法、行政和司法机构。

南非宪法第二章规定：公民享有平等权、人格尊严权、生命权、自由与人身安全权、不受奴役与强制劳动权、隐私权、宗教信仰与观念自由权、言论自由权、集会示威请愿权、结社权、政治权利、公民权、行动及居住自由权、择业自主权、劳动权、享受无害环境权、财产权^③、住房权、享受医疗食物水及社会保障权、儿童权益、受教育权、语言与文化自择权、社区受保护权、获取信息权、公正管理与被管理行为权、诉讼权、被诉被拘者权等一系列权利。人权法案对上述各项权利的限制行为作了严格规定，特别单列实施

① 参见杨立华：《新南非：多元一体国家的建设》，载《西亚非洲》2004年第4期，第42页。

② “South Africa Acts of Parliament”，<http://www.parliament.gov.za/>，2015-06-12。

③ 南非1996年宪法对公民财产权利的规定见第1章第25条：除非依据普遍适用的法律，为了公共利益的目的，并给予赔偿之外，任何人的财产不可被剥夺，任何法律不可强制剥夺财产。

国家紧急状态的规定，以防人权因此受到侵害。任何法律不得与该法案相抵触。^①

同时，该宪法还规定，公民行使以上权利时不得有煽动暴力或种族、性别歧视行为。

第三，统一立法、行政和司法体制。在旧的种族隔离制度下，南非分为白人共和国的4个省与10个黑人家园，立法体系、行政管理和司法制度严格按照种族分割。新南非把全国按照地域重新划分为9个省，实行全国统一的政府体制。

在立法方面，议会是南非的立法机构，有权根据宪法制定南非的法律。议会为两院制，即国民议会和全国省务院。国民议会的职能包括：选举总统，为讨论公共事务提供全国性的论坛，通过法律，审查和监督行政行为。国民议会共400个议席，根据政党大选得票率按照比例代表制组成。全国省务院相当于参议院，由54名常务委员和36名特别代表组成，其宗旨是在全国性的政府事务中代表各省的利益。^②

在行政方面，各级政府依照宪法统一整合。南非通过1994年大选在中央和省一级建立新政府之后，开始通过地方选举统一基层政权。中央政府以及各省和地方政府，均实行比例代表制和合作执政的制度。1994年以来，非国大作为执政党，各届政府都吸收其他政党的议员参加内阁。根据南非宪法和1997年地方政府法，地方政府可以选派10名非全职代表参加全国省务院的会议，维护当地的利益。

在司法方面，南非宪法第八章规定了法院和司法制度。按照宪法第165条的规定，南非的司法权力属于依照宪法成立的各级法院。实行司法独立，法院只对宪法和法律负责，遵循不偏不倚、无所畏惧、没有歧视的原则。南非的法院体系包括：宪法法院、最高上诉法院、高级法院（包括根据议会立法成立的任何上诉高级法院，审理高级法院的上诉）、地方法院，以及根据议会立法成立的任何法院。

宪法法院是解释宪法、保证和强制宪法条款执行的最高司法机构，对与宪法有关的事项做出终审。最高法院包括一个上诉法院和省、地方最高法院

① “Bill of Rights”, Constitution of the Republic of South Africa 1996, Chapter 2.

② “Parliament”, Constitution of the Republic of South Africa 1996, Chapter 4.

分院。各地方的法院负责审理当地的民事和刑事案件。各级法院必须履行宪法和宪法所规定的基本人权。

2. 建立统一的国防军和警察力量。

武装力量的重组和整合是新南非国家统一的重要组成部分，是新制度稳定和国家安全的保障。南非的做法对其他冲突后重建的国家有重要借鉴意义。

按照南非 1996 年宪法，南非现存的武装力量，包括过去互为仇敌的白人政府的军队和白人民兵、黑人解放组织的武装力量，以及前黑人家园的军事力量，全部被整编入新的南非国防力量，建立统一的国防军、警察力量和情报机构。南非国防军整合原则包括：以尊重和尊严来对待南非国防军的所有成员，在整合过程中贯彻合作的精神，不得有歧视行为。^① 南非国家安全力量接受国民议会和国家行政当局的管辖，不隶属任何政治党派或族群。

南非警察部队隶属于政府安全部。为了保证对警察人员的犯罪和错误行为的投诉能够得到有效的调查，安全部设立独立投诉处，主要作用是调查警察中玩忽职守、违反警察行为准则的情况，提高警察部队的民主化、问责制和透明度。南非警察的特种任务部队（Special Task Force）在服务本国的同时，还为邻国提供技术和行动支持，并参与国际安全行动。南非警察的空军联队多次执行境外任务。^②

3. 制衡与监督权力。

南非民主制度运行的一个重要方面是权力的制衡和监督。

为了巩固新生的民主制度，非国大主导的新政府把反腐败作为国家战略。南非依照宪法建立了保护公民民主权利、监督国家财政的执行、维护国家利益的机构，以及公务员行为准则、国家公共财政管理和审计法、政府采购政策和规则。

南非新政府成立后，沿用 1992 年的反腐败法，同时为制定更符合新政治经济体制的相关法律做准备。2004 年 4 月，南非颁布《预防和打击腐败活动法》^③。在公务人员的行为规范方面，南非议会的“道德和议员利益联合委员

① “Safety, Security & Defence”, in *South Africa Yearbook* 2003/04, <http://www.doc.gov.za>, 2015 - 04 - 16.

② “Security Services”, *Constitution of the Republic of South Africa 1996*, Chapter 11.

③ *Prevention and Combating of Corrupt Activities Act, 2003*, <http://www.dac.gov.za/acts/Prevention%20and%20Combating%20of%20Corrupt%20Activities%20Act.pdf>, 2015 - 02 - 14.

会”颁布了议员（包括担任行政职务的议员）《行为准则》和议员工资外收入来源的公布制度。其公布的内容包括：股票和其他金融收益、议会外有偿兼职、咨询和律师聘用费、赞助、旅行、土地和财产、礼品和款待、津贴和补助等。政府官员还要遵守“行政官员和首席执行官守则”（Office - bearers & Members Code of Conduct）。

根据宪法制定的《公共利益保护法》和据此建立的“公共利益保护部”，具有宪法赋予的独立地位，有权调查政府各个部门（包括国有企业）和各个层级（中央、省、地方）的官员在履行国家公务和行政管理当中，被指称或者被怀疑有不恰当或者造成不正当或不公正的行为。

公众对权力的监督受到法律保障。根据宪法第 10 章对行政管理基本价值和原则的规定，政府必须向公众提供及时、易于理解和准确的信息，保障公民的知情权、监督权和参与权，并建立独立的调查机构和保护检举人的制度。为此，南非制定有《促进获得信息法》（2000）和《促进行政公正法》（2000），新闻和其他媒体据此有接收和传递信息、表达思想的自由。但是，根据南非宪法第二章的规定，自由表达不包括：宣传战争、暴力、鼓吹种族、性别、宗教仇恨等危害性煽动。

南非虽然制定了系统的反腐败法规，建立了相关机制，但是在落实反腐败战略和法律时，仍然存在全国的协调机构和机制有待健全，相关专业人员缺乏，以及官员责任追究不到位等不足。

稳定而平衡发展的经济运行机制

南非的变革，实现了政治稳定与民族和解，为经济发展带来空前有利的国内和国际环境。1994 年，非国大主导的新政府上台后，坚持稳定经济、平稳过渡的政策，创造有利的投资环境、加快经济增长，同时通过立法废除种族歧视性质的经济法规，对旧制度造成的种族之间资源占有和经济收入的巨大悬殊进行了一系列的改革和调整，以实现宪法所规定的建设公正社会、改善所有公民生活质量的目标。

（一）保护公民合法财产权利和土地追诉权利

南非新制度之下，各族群除拥有平等的政治权利，还有平等的生存权和发展权，其中包括宪法规定的自由迁徙和居住权利，经商和选择职业的权利，

组织和加入工会和商会的权利，保护公民合法财产权利等等。根据南非宪法第二章基本人权的相关规定：除非符合一般适用的法律条款（为公共目的和利益，符合赔偿规定），任何人的财产不可被剥夺，任何法律都不准强制剥夺财产。这一规定对稳定白人社会，特别白人企业界有重要作用，同时对黑人的土地权利和经济发展诉求提供了法律保障。

种族隔离制度下土地占有的不平等，特别是旧政府强制剥夺非洲人的土地，是新政府必须解决的问题。非国大政府的土地改革方针是：土地改革必须尽快改变旧的土地所有制度，同时不能对农业生产和粮食安全有严重的干扰。政府解决土地改革的主要政策措施包括4项：土地权利追诉、土地再分配、土地制度改革以及土地开发。

土地权利追诉的范围是1913年《土著人土地法》推行后非洲人被剥夺的土地。根据1994年《土地权利追诉法》^①成立的土地权利追诉法院（Land Claims Court），负责审理相关土地权利的诉讼。截止到2013年1月，土地权利追诉委员会已经解决77 979件土地权利追诉要求，占全部土地追诉要求的97%，涉及的归还土地为14.43亿公顷。^②

土地再分配是以政府补贴的方式，按照愿买愿卖的原则，帮助黑人获得耕地，以纠正种族隔离时期对黑人商品农业发展的打压，扶助黑人农场的发展。从1994年颁布“土地再分配计划”到2014年，土地再分配面积达到940万公顷，受益人口约25万。^③由于种种原因，特别是愿买愿卖原则的规定，土地再分配进程较慢。为了加快土地改革进程，2015至2017年3个财政年度，政府用于土地改革的预算共达86.5亿兰特。^④土地改革其他方面的工作（包括土地制度改革和土地开发），也被政府纳入其实施的总体农村和农业发展规划。^⑤

（二）确立保持经济基本面健康、平稳发展的经济运行机制

实现经济稳定过渡和平衡发展是新南非政府的基本国策。1994年以来，

① Restitution of Land Rights Act, 22 of 1994, <http://www.justice.gov.za/lcc/legislation.html>, 2015-04-12.

② “Rural Development”, SA Yearbook 2013/14, <http://www.gov.za/node/85>, 2015-03-15.

③ “President Zuma’s address on Releasing of 20 Year Review”, <http://www.gov.za/speeches/view.php?sid=44273>, 2014-03-11.

④ [Http://www.ruraldevelopment.gov.za/speeches/file/2742](http://www.ruraldevelopment.gov.za/speeches/file/2742), 2015-03-16.

⑤ Ibid.

南非政府采取一系列维护宏观经济稳定的政策，坚持财政紧缩和货币从紧政策，抑制通货膨胀，使南非经济20年来稳步增长。根据南非官方年鉴数据，1994~2012年间，国内生产总值年均增长3.2%；2012年国内生产总值为3843亿美元，相当于1994年的3倍；人均国民收入同步增长，也接近20年前的3倍（2012年达到人均7610美元）；黄金和外汇储备在1994~2012年间从31亿美元提高到549.8亿美元，增长近18倍。^①

由于经济发展和居民收入提高，南非的财政收入随之上升。纳税人口从1994年的170万人（主要是白人），增加到2012年的1370万人，显示了该国中等收入人口的增长，特别是黑人中产阶级的扩大。^②同时，南非的税收政策照顾到低收入者的利益，提高个人所得税起征点，65岁以下个人所得税的起征点从2009年3月起提高到年收入54200兰特。尽管提高了个税起征点，个人所得税在南非总税收中比例呈上升走势。2009/2010财政年度个税占税收比例大幅度提高到34.7%，2014/2015年度又上升到35.75%，^③这反映出南非居民收入的增加。

南非政府自1994年以来实行谨慎的财政政策，使南非经济在恢复和发展的过程中建立了稳固的税收基础，并使公共债务保持在低水平。南非政府稳健的宏观经济战略和有效的财政政策，使得政府有能力实施支持黑人经济发展和全民覆盖的社会救助政策。

（三）扶助黑人经济发展

为了纠正种族隔离制度对黑人在生产资料与发展机会（就业、教育）方面的剥夺，新南非政府先后颁布实施了《就业平等行动》和《基础广泛的增强黑人经济法》，以及扩大黑人就业、支持黑人兴业的多方面措施。其目的不仅在于改善黑人的基本生活条件，而且要“使所有权和管理结构的种族构成实现实质性的变化”。与此相关的计划和措施包括：促进经济改革，以使黑人能够有实质意义地参与经济活动；使所有权和管理结构的种族构成实现实质

^① “South Africa 20 Year Review”，2014/03/11，<http://www.gov.za/documents/detail.php?cid=400604>，2015-01-15。

^② Mandela - gone, - South - Africa - must - look - to - itself - 20131612; Colin Coleman, Goldman Sachs, “Two Decades of Freedom: What South Africa Is Doing with It, and What Now Needs to be done”, 4 November, 2013, <http://www.sabc.co.za/news/a/45707180423571ea92b4fa56d5ffbd92/>, 2015-03-15。

^③ “Revenue Trends and Tax Policy”，2015 Budget Review, Chapter 4, p. 44, Table 4.3, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/review/chapter%204.pdf>, 2015-06-01。

性的变化；扩大社区、工人、合作社和其他集体企业拥有和管理现有和新办企业的范围，增加其获得经济活动、基础设施和技术培训的机会；扩大黑人妇女拥有和管理现有和新办企业的范围，以及获得经济活动、基础设施和技术培训的机会；推动投资项目以使黑人参与基础广泛和有意义的经济活动，以实现经济的可持续发展和普遍的繁荣；通过获得经济活动能力、土地、基础设施、所有权和技术，来帮助农村和基层社区；为支持黑人经济发展争取资金。^①

黑人中产阶级的成长，是20年来南非社会结构最大的变化。黑人中产阶级人数从2004年月170万上升到2013年的400多万（年收入在5万兰特左右）。黑人中产阶级整体购买力水平超过300万白人中产阶级。^②但是，黑人在南非经济和金融领域仍处于弱势。以南非约翰内斯堡证券市场股权控制数据为例，黑人的直接股权控制仅占2014年6月30日平均总市值的3%。^③南非政府认为，经济长期未能达到其发展的潜力，因为占人口绝大多数的黑人收入和创造收入的水平太低；人口的多数能否有效地参与经济活动，关系到南非整个经济的稳定和繁荣。

（四）制定覆盖全民的社会救助和公共服务政策

南非是非洲最发达的经济体，但是在种族隔离制度下，社会救助制度具有种族歧视性质。1994年南非民主变革后，着手建立新的社会保障制度。新制度具有以下的特点：以宪法和相关立法为依据，不分种族和区域的全民覆盖，社会救助在国民收入和财政预算中比例比较高。

1. 实行全民覆盖的社会救助制度。

由于旧制度下的种族歧视和压迫政策，南非广大黑人缺乏基本生存手段。新南非政府掌权之初即建立对贫困人口的救助制度，以解决下层民众，特别是黑人的生存需要，也是维持社会稳定的重要手段。1994年以来，南非政府

^① *Broad - Based Black Economic Empowerment Act*, No. 53 of 2003, South Africa GOVERNMENT GAZETTE, 9 Jan. 2004, No. 25899.

^② *Sulaiman Philip*, "South Africa's Black Middle Class on the Rise", 22 November, 2013, <http://www.mediaclubsouthafrica.com/economy/3565-south-africa-s-black-middle-class-on-the-rise>, 2015-01-16.

^③ *President Jacob Zuma Stands by Assertion that Black Ownership Stands at Three Percent*, 1 Mar, 2015, <http://www.gov.za/speeches/president-zuma-stands-assertion-black-ownership-stands-three-percent-1-mar-2015-0000>, 2015-04-15.

财政预算当中,社会救助拨款在国内生产总值和政府财政预算的比例不断上升。2004年,南非社会救助金额占国内生产总值比例约为4.5%。^①到2007/2008年度,社会救助金占国内生产总值的比例上升到7.39%,约占政府财政预算的15%。^②近年来,随着南非经济发展和财政收入的提高,社会救助金额占财政支出比例有所下降。2013年社会救助款项总计1200亿兰特,占国内生产总值的3.4%,占政府财政支出的9%。^③值得注意的是,社会救助的绝对金额和受益人口均在上升。

南非选择的社会救助模式的特点是“普惠式”与“选择式”并存。社会救助项目包括社会养老金、困难家庭儿童抚养补助金、残疾人补助金、解放运动老战士补贴等7项。社会救助计划覆盖的人口1994年为270万人,到2013年扩大到1600万人(为1994年的5.93倍),其中290万为60岁以上的老龄人口,1130万受益人口为儿童,110万为残疾人。2014年,国家社会救助的受益人数占总人口比例为29%。^④南非社会发展部和联合国儿童基金的研究表明,南非政府的儿童救助计划很成功地减少了贫困的代际转移,使儿童的认知能力提高,儿童发病率降低,入学率和教育成绩提高。^⑤政府的社会救助政策,作为国民收入的再分配手段,成为缓解贫困,特别是广大黑人的贫困状况的主要措施。

2. 社会发展政策取得成效。

新南非21年来在社会发展方面取得切实的进展,在推动实现联合国千年发展目标方面做出很大努力。根据南非官方数据,在义务教育方面,学龄儿童入学率接近100%;成人文盲率从1995年的30%,下降到2011年的19.3%。得到清洁饮用水供应的家庭1995年占60%,2012年到95%。在居

^① South Africa Department of Social Development, Social Security Expenditure in South Africa: “Social Budget”, 5 Dec, 2004.

^② “Budget 2007 at a Glance”, <http://www.treasury.gov.za>, 2015-05-02.

^③ “Social Transformation”, *The Twenty Year Review*, Chapter 3, p.45, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx> 11 March, 2014, 2015-03-14.

^④ Statistics South Africa on 2014 General Household Survey, 27 May 2015, <http://www.gov.za/speeches/2014-general-household-survey-ghs-results-points-improvement-access-various-basic-services>, 2015-06-12.

^⑤ “Social Transformation”, *The Twenty Year Review*, Chapter 3, p.45, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx> 11 March, 2014, 2015-03-14.

民供电方面，2009年，全国家庭通电户占到82.6%，2012年达到85%。^①

南非政府1994年确立了让民众普遍享有基本医疗的政策，同时实行对孕妇、哺乳母亲和6岁以下儿童的免费医疗政策。这是南非社会医疗保障的基石，对南非的人口发展状况产生了巨大影响。

为贫困人口解决住房困难，是南非政府优先社会发展政策之一，1994年政府公布的第一项政策白皮书即是《南非住房的新政策和战略》。^②为贫困人口（包括黑人和白人）解决住房问题的措施包括：政府补贴的新建低价住房和贫困人口廉租房。

南非社会救助制度在救助金占国内生产总值比例和受益人口占总人口比例方面，在发展中国家当中居于前列。然而，南非财政收入支持大范围社会救助，其是否具有可持续性，引起舆论和学界的讨论。祖马总统在2011年国情咨文中指出，南非“正在建设发展型国家，而不是福利型国家，因此社会救助要与经济活动和社区发展相联系，长期的目标是能够使受益者逐渐自力更生。”^③

（五）探索建设发展型国家的途径

南非的民族和解与政治转型，给经济发展带来空前有利的国内和国际环境，促进了贸易和投资的增长。当前，矿业仍然是南非经济发展的支柱产业，但是与其他资源富国一样，南非也面临改变过度依赖矿业的经济结构，需要加快产业结构调整。

2008年开始的国际金融危机和世界经济衰退，给南非经济带来沉重打击。南非经济在2003~2007年间，年均实际增长率为5%，2008年降至3.6%，2009年为负增长（-1.7%）^④。虽然南非经济很快呈现恢复性增长态势，但是2010~2013年间其经济增速仅为2.7%。^⑤当前世界经济的衰退对南非经济的影响，增加了寻找新的发展道路的紧迫性。

① Jacob G Zuma, “State of the Nation Address”, 13 Feb., 2014, <http://www.gov.za/speeches/view.php?sid=43621>, 2015-05-13.

② *New Housing and Policy Strategy for South Africa*, White Paper, 1994, <http://www.dhs.gov.za>, 2015-04-13.

③ Jacob G Zuma, “State of the Nation Address”, Cape Town, 9 Feb., 2012, <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=24980&tid=55960>, 2014-12-15.

④ “Gross Domestic Product”, Third quarter 2010, *Statistics South Africa*, P0441, p. 5.

⑤ *Labour Market Dynamics in South Africa*, 2014 Highlights, Published by Statistics South Africa, 2015, ISBN 978-0-621-42630-4.

近年来,南非政府以推动长期可持续发展为目标,制定了一系列经济发展的战略框架和具体规划。2009 年 9 月,南非政府公布了国家计划部起草的“国家战略计划绿皮书”,提出南非到 2025 年的发展战略,旨在引起社会公众对国家中长期发展远景和规划的讨论。发展战略议题包括:人口统计趋势、全球气候变化、人力资源开发、未来能源的发展,以及粮食安全问题。^①产业政策以长期工业化和产业多样化为目标,改变当前主要依靠传统大宗矿产品和非贸易型服务,投资重点是能够提高附加值和就业机会的产业,加大基础设施建设投入,提升工业化和信息化水平,把绿色经济作为新的增长点。通过长期努力加强工业化进程,并向知识型经济转变。

同时,南非政府探讨合理调整收入分配和财富分配,为经济转型提供良好的经济社会支持。2012 年 8 月,南非政府推出《国家发展计划 2030 愿景》^②,提出从 2014 年开始实施经济发展 5 年计划,其目标是分阶段消除贫困、扩大就业、提高低收入群体的占国民收入的比例;制订全国和各地区总体发展框架和基础设施发展项目,以改造种族隔离制度对南非社会发展造成的结构性破坏,使南非经济社会更平衡地发展。

包容性社会发展政策与种族关系的调整变化

新南非 21 年来在实现政治稳定、经济增长的同时,实行兼顾社会平衡发展政策,坚持平等、包容、共享原则。南非政府在社会发展方面的计划和措施,有助于解决种族隔离制度遗留的不平等和贫困问题。

(一) 种族和解,尊重文化多样性

1. 促进种族和解与国家认同。

清算种族隔离制度的历史罪行是南非种族和解的必要条件。新政府对种族隔离时期罪行的清算是针对旧制度的整体清算,主要不是针对个人的惩处。根据《促进民族团结与和解法》(1995 年)建立的“真相与和解委员会”的宗旨,是促进民族团结与和解,以理解的精神超越过去的冲突和分裂。通过

^① *Business Day*, 15 Sept. 2009.

^② National Development Plan 2030: Our Future – Make it Work, ISBN: 978 – 0 – 621 – 41180 – 5, [http://www.npconline.co.za/MediaLib/Downloads/Downloads/Executive%20Summary – NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf](http://www.npconline.co.za/MediaLib/Downloads/Downloads/Executive%20Summary%20-%20NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf), 2015 – 03 – 14.

调查与听证，“真相与和解委员会”对旧制度下侵犯人权罪行的全部事实进行认定；对于彻底坦白全部相关犯罪事实的人，给予赦免和宽恕；给予受害者机会讲述自己受害的情节，以恢复他们的人格和公民尊严，并给予赔偿。“真相与和解委员会”历经7年，审理22 000多个案例，达到了清算与和解的目标，确保南非“避免了众多生命遭受涂炭的种族冲突的灾难”。^①这是南非谋求种族和解的创举，受到国际社会的肯定和有关国家的借鉴。

种族和解与包容政策的实施、全民族文化体育运动的推动，以及南非国际地位的提高，特别是曼德拉等领袖人物的感召，促进了南非民众的国家认同感和共同文化心理的形成。

2. 尊重文化多样性和选择权利。

南非是多种族、多元文化的国家，尊重多样性是新制度下社会转型发展的重要原则。南非新宪法保障民族语言、文化、宗教的自由，包括生活方式、政治取向、宗教信仰和文化归属。宪法规定现有的11种语言（9个非洲部族语言和英语、阿非里卡语）均为官方语言。考虑到历史上对原住民族的语言很少使用而造成的现状，国家要采取积极措施以提高这些语言的地位并推进其使用。南非是非洲传统宗教、基督教和伊斯兰教共存的国家。宪法保证宗教、信仰和主张的自由，同时规定宗教活动必须遵循自由和自愿原则，必须符合宪法有关条款的规定。

非洲人传统社会及其治理方式是南非社会形态的重要组成部分。南非新宪法尊重非洲部族传统领导人地位，承认非洲传统领导人依照习惯法形成的机构、地位和作用，同时明确其运行要服从宪法。根据《1995年传统领导人议院法》及其修正法案，全国传统领导人议院成立于1997年4月，并相继成立各省的传统领导人议院。该议院就传统领导人的作用和非洲传统社会的习惯法向中央政府和相关省政府提供咨询。^②

针对白人（阿非里卡人）保守势力要求建立民族国家和自治的要求，1994年南非制定了《民族国家理事会法》，在法律上规范社会群体的自治问

^① *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, released on 21 March, 2003, South African Press Association, March 21, 2003.

^② [Http://www.cogta.gov.za/index.php/2014-04-29-10-00-08/national-house-of-traditional-leaders-publications-1/213-complete-list-of-legislation-on-trads-updated-feb-2008-1](http://www.cogta.gov.za/index.php/2014-04-29-10-00-08/national-house-of-traditional-leaders-publications-1/213-complete-list-of-legislation-on-trads-updated-feb-2008-1), 2015-03-14.

题。1996年南非宪法第14章第235款规定：南非人民作为一个整体的自治权利，已在宪法中明确，但是并不排除在这个权利的框架内承认任何一个社会群体的自治权利的概念。南非宪法保留了有关阿非里卡人对“民族国家”问题继续探求的条款。

承认族群和文化的多样性，尊重他者的选择权利，认同南非统一包容的共同价值标准，是南非国民心理的主流。虽然人们对新制度有各自的期待和不满，但是，走历史回头路或是社会陷入混乱，不是多数人的选择。

（二）社会结构的变化

1. 人口结构和城乡结构变化加大就业压力。

1994年南非结束种族隔离、建立民族平等的新制度以来，先后在1996年、2001年和2011年进行过3次人口普查，为纠正南非旧制度在资源和发展机会方面的种族歧视、实现社会的平衡发展提供了依据。

根据1996年人口统计结果，南非总人口为40 583 573人。其中非洲人占77.4%，为31 127 631人；白种人占人口的12.2%，为4 434 697人；有色人占人口的8%，为3 600 446人；亚洲裔人占人口的2.4%，为1 045 596人，其中除2万左右华裔人外，其余基本是印度人后裔。^①到2011年，南非总人口为5 177万人，其中非洲黑人占77.4%，有色人占9.2%，印度人或亚洲裔人占2.5%，白种人占8.9%。^②

21年来，南非城市化速度加快。南非人口的城市化程度，主要体现在白人和非洲黑人城市化比例的变化，有色人和印度人群体由于基本上是外来劳工的后裔，因此绝大部分在城镇地区谋生。20世纪90年代取消限制黑人迁移的种族隔离法律之后，非洲黑人城市化速度进一步加快，南非总体城市化水平也稳步上升。根据2001年南非人口统计的数字，南非的城市化总水平为56.26%。各族群中城市化比例最高的为印度人和其他亚洲裔人，达到97.49%，其次是白人为89.87%，有色人城市化比例为86.78%，非洲人（黑人）的城市化比例最低，仅为47.47%，^③南非的城市化程度2010年上升

① “The Land & Its People”, *South Africa Yearbook 2000/01*, Chapter 1, Published by the Government Communication and Information System (GCIS), ISBN 0-7970-3879-5, p. 1.

② “Population”, *Key Statistics (Oct 2011)*, <http://beta2.statssa.gov.za>, 2014-10-11.

③ “Migration and Urbanisation in South Africa”, *Statistics South Africa 2006*, ISBN 0-621-36509-2.

到 62%，10 年间增长 10%，增长约 450 万人。^① 2011 年，人口城市化比例上升到 63%。^② 南非城市化加快，年轻人口比例大，形成长期的就业压力。

2. 收入结构发生变化，种族间贫富差距仍悬殊。

南非的人均国民收入 2005 年超过 5 000 美元，2012 年达到人均 7 610 美元，但是贫富悬殊，基尼系数高达 0.65（2011 年）。^③

就业是绝大多数人谋生的主要手段，即所谓国民收入的初次分配。种族隔离时期，政府对白人实行就业保留政策（即为白人保留工资收入高的就业机会），限制黑人从事技术性工作。因此，黑人的失业率很高，与白人的工资差距很大。1994 年以来，新南非政府颁布实行了一系列促进黑人就业的法规，要求雇佣单位（主要是公共部门）雇员比例要逐渐反映南非的种族构成。这使非洲人在寻找工作时处于某种优势地位。而白人中缺乏专业技能的人失去种族隔离制度的保护，处在竞争的弱势地位。^④ 总体而言，黑人在公共服务部门管理人员中的比例有明显增长，在企业事业单位，包括南非的跨国公司，都安排了有政治和专业背景的黑人进入高级管理层。但是，白人在私人企业和科教机构的高层管理和专业人员中仍占控制地位。白人虽然占人口比例不到 10%，但是占高级官员和经理人员的 55.7%；而占人口 3/4 的非洲黑人，只占 27%。黑人的就业机会多为低收入岗位，而且黑人的失业率（30.7%）高于全国失业率（25.6%），白人失业率仅为 4.7%。^⑤

21 年来，由于南非政府促进就业和财政政策的实施，社会总体贫困程度有所下降。根据南非官方的数据，无论以货币量度还是以多维贫困测度衡量，南非的贫困人口都明显下降，1993 年占 37%，2010 年降为 8%。^⑥ 然而，种族之间贫富差距依然很明显。南非绝大多数家庭依靠工资收入为生，2011 占

① According to the Findings Released by the SA Institute of Race Relations (SAIRR) on Monday, Jan. 24, 2011, <http://news24.com2015-04-17>.

② President Zuma, "State of the Nation Address", 17 Jun. 2014, <http://www.gov.za/speeches/view.php?sid=461202015-04-13>.

③ "Social Transformation", *The Twenty Year Review*, chapter 3, p. 42, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx> 11 March 2014, 2015-04-15.

④ "Affirmative Action", RDP White Paper, chapter 5, 5.6 South African Government Document, Printed by CIP Book Printer, Cape.

⑤ "Labour Force Survey Statistics", South Africa P0210 xvi Figure 8, 200603.

⑥ "Income Poverty and Inequality", *The Twenty Year Review*, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx20140311>, 2015-01-15.

58.1%，2014年占65.4%^①。南非家庭收入和支出在种族、性别、城乡和各省之间，有很大的差距。非洲人家庭的平均收入和支出最低，其次是有色人，印度人和亚洲人略高，白人最高。2012年，南非家庭平均月收入情况，非洲人家庭为3 000兰特，有色人和印度人家庭为7 000兰特，白人家庭为20 000兰特。白人家庭平均年收入（36万兰特）仍为黑人家庭的6倍（2011年），在高收入人群中，白人占80%以上。^②

（三）种族关系的演变

新南非种族关系根本性的变化是：种族平等受到宪法保证，从一个相互隔离排斥的社会，走上和解包容的轨道。白人保持了合法权利，黑人获得发展机会。21年来，南非的种族关系有明显改善，特别是在工作场所，不同种族平等相处已经是常态。新制度下受益的不仅是非洲人，由于印度人受教育程度和技术方面的条件较好，在公共部门就业的印度人比例超过其在南非人口中的比例。白人青年专业人员在就业竞争中总体上仍有优势，但是面临正在成长的黑人青年专业人员的竞争。

在社会生活方面，种族间虽已有很大程度的融合，但是由于旧制度下不同种族住区的隔离，目前城市郊区仍主要是白人的聚居区，基础设施完备，环境优雅。而黑人城镇大多远离中心城市，黑人上班往往需要长途跋涉。正在成长的黑人中产阶级已经进入上层生活圈子，正在逐渐打破住区和文化生活的隔离。^③但是由于住区的隔离，日常的社会文化生活仍基本保持原来的格局。由于长期的历史原因，种族之间的偏见和歧视依然存在，甚至有排斥和憎恨情绪。

同时，黑人当中贫富分层加快。南非政府的黑人经济扶持计划在造成一批黑人中产阶级崛起的同时，在广大黑人经济地位的改善方面被认为进展缓慢。黑人当中社会阶层和贫富的分化是南非面临的新问题。

南非新体制下的社会发展与21年来的政治稳定、经济增长基本同步。健全的法律规范、公开透明的行政体系、广泛的公众参与，使得南非总体上取

^① “General Household Survey”，*Statistics South Africa*，2014，P0318，p. 57.

^② “South Africa Income Gaps Worrying”，*Manuel*，30 OCT，2012 SAP，Ahttp://allafrica.com/stories/201210301538.html?aa_source=mf-hdlns，2015-03-14.

^③ Sampie Terreblanche，*A History of Inequality in South Africa 1652-2002*，University of Natal Press，Pietermaritzburg，2002，pp. 132-133.

得种族民族和解，社会协调发展的局面。但是，种族和解仍然具有脆弱性，种族情绪很容易被煽动。近来黑人大学生掀起把种族主义者雕像移出校园的学潮，引起人们对新南非建立以来的种族和谐局面可能打破的担心。加之，种族隔阂与贫富差距仍然明显，政府提供公共服务的效率与公众需求有巨大差距，因此南非长期稳定发展仍存在挑战。

多边主义体系下南非外交的转型与拓展

南非废除种族隔离制度之后，结束了被制裁和孤立处境，全面重返国际舞台，从“国际弃儿”变为“国际宠儿”。新南非的外交政策也进行了根本性的改革。新南非的外交原则包括国家间平等、主权独立、促进自由、和平、民主的国际秩序，在国际、非洲大陆和南部非洲地区事务中承担相应的义务和责任，使南非成为国际社会受尊重的合作伙伴和维护世界正义与和平的积极力量。

南非主张多边国际合作，以推动全球力量和资源的公平分配。南非坚持联合国在多边体系中的中心作用。南非倡导改革国际经济规则使其更加公平合理，主张把发展纳入全球化进程，积极促进发展中国家在建立世界经济新秩序中发挥更大作用。南非 21 年来的稳定发展也得益于周边和国际的有利环境。

（一）立足非洲，倡导非洲复兴

1994 年以来，南非对非洲政策发生了根本性的变化，结束了白人政权时期与非洲的对立和冲突。新南非对非洲的政策是认同、融入、合作、共同发展。南非是非洲的地区性强国，其外交战略以非洲为基础，优先考虑南部非洲。南非与其他非洲国家的合作有 3 个支柱：加强非洲的多边机构建设，包括非洲联盟和南部非洲区域组织；支持“非洲发展新伙伴计划”的实施，促进非洲一体化发展；通过建立有效的对话与合作机制，加强双边政治和社会经济关系。

21 年来，南非努力融入非洲，在非洲事务中日益发挥重要作用。南非促进非洲联合自强，积极参与非洲的维持和平、调解冲突、紧急救灾和发展援助，树立起负责任的地区大国的形象。同时，南非利用国际机构和论坛为非洲的利益积极呼吁，包括免除非洲的债务，取消发达国家的农产品补贴，争

取非洲国家在国际经济中的合法权益，在联合国等多边机构中维护非洲国家的主权独立和非洲自主原则。

（二）重视南北合作

南非与西欧和北美有传统的政治、经济联系。为实现经济重建和发展计划，南非需要西方的投资和援助，同时，美欧国家政府也十分重视南非在非洲的地位和作用，因此争相向南非提供援助，国际金融机构也向南非敞开大门。新南非政府与美国、英国、法国、德国等发达国家分别建立了双边委员会和双边论坛，与欧盟谈判签订的贸易、发展合作协定（1999 年），是当时欧盟与一个发展中国家签订的唯一双边自由贸易协定。南非在保持与美国、欧洲的密切关系的同时，坚持外交政策的独立性。

在南北合作当中，南非力主改革南北关系，通过双边和多边会议，维护发展中国家，特别是非洲国家的利益，在减免债务、市场准入和公平的贸易条件等方面表达发展中国家的要求。

（三）倡导南南合作

南非积极倡导和推动发展中国家加强合作，以改变西方大国主宰一切的局面。南非政府主张，发展中国家应该发挥集体的力量，以应对北方的挑战。南南合作是南非发展战略的新依托，希望在建立国际新秩序当中加强南非与中国等新兴国家的合作。近年来，南非在加强与非洲国家合作的同时，与其他地区发展中国家的合作呈上升趋势。南非加入的南南合作组织包括：不结盟运动、七十七国集团、环印度洋区域合作组织、新亚非战略合作伙伴、印度-巴西-南非伙伴论坛。南非在 2010 年 12 月成为金砖国家的新成员，对与金砖国家的合作持积极态度。南非并不只是看好与新兴国家的贸易，而且要探讨与这些国家共同发展的途径，找到经济互补的领域和共同利益。

（四）维护世界和平与正义

1994 年建立民主制度以来，南非政府奉行和平的外交政策，并承担相应的国际义务和责任。《南非参加国际和平使命白皮书》（1999 年）申明，南非根据本国以往历史的经验，确信任何冲突的解决都可以通过和平的方式，因此南非愿意参与国际权威机构授权的和平使命，帮助其他国家的人民解决类似的冲突。南非支持联合国、非洲联盟和南部非洲发展共同体的相关和平使命。

对于国际安全与反对恐怖主义问题，南非有独立自主的政策。南非政府

对美国的反恐战争提出了明确的原则：在采取任何军事打击行动之前必须有不可辩驳的证据；打击必须有明确的目标；军事打击不能伤及平民；反恐要在联合国的协调下进行。南非主张以和平方式解决国际冲突，因此支持维护和平的努力，而反对战争行为，包括伊拉克战争。^① 南非主张联合国发挥更大作用，在国际法原则下通过多边努力维护世界和平。

南非国家治理面临的新挑战

南非 1994 年以来的民主转型和新制度建设，使人民获得政治解放、发展的自由与机会，国家走上稳定发展的轨道，国际地位空前提高。南非政府 2014 年发布的“20 年回顾”认为，20 年取得的社会进步，会使所有南非人感到骄傲和鼓舞；同时需要增进共识和更加努力工作，以加快解决存在的问题。^② 种族隔离制度造成的种族间经济地位的悬殊，以及历史遗留的经济发展的结构性问题，包括高失业率、贫富分化的难题，还远没有解决。南非国家治理需要应对的挑战，除了现有制度的进一步合理化和科学化之外，还需要解决政府的治理能力与发展需求的差距。

（一）促进经济增长和扩大就业居挑战之首

在政治民主自由已成现实的今天，南非民众争取经济自由解放的诉求更为迫切。近年来，由于国际金融危机和世界经济衰退的影响，南非经济增长与很多新兴国家相比显得缓慢，经济结构调整压力增大。然而，正如南非财政部长所说，南非经济增长缓慢的原因主要是国内因素。^③ 今后 5 年，非国大政府面临如何加快落实《国家发展计划 2030 年愿景》，以实现预定的目标，即分阶段消除贫困、扩大就业、提高低收入群体占国民收入的比例，特别是促进黑人企业家参与工业化进程；制订全国和各地区总体发展框架和基础设施发展项目，以改造种族隔离制度对南非社会发展造成的结构性破坏，使南

^① Thabo Mbeki, “State of the Nation Address”, Houses of Parliament, Cape Town, 14 February 2003.

^② “Conclusion”, *The Twenty Year Review*, p. 165, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx> 11 March, 2015-04-15.

^③ “Minister Nhlanhla Nene Third Commonwealth Stakeholders Conference”, <http://www.gov.za/speeches/speech-minister-finance-mr-nhlanhla-nene-third-commonwealth-stakeholders-conference-public>, 2015-03-17.

非经济社会更平衡地发展。

21年来,由于经济的发展和劳动力流动的自由度增加,南非就业人口从1994年的950万增加到2013年的1520万。^①近几年,南非每年新增50万~60万个就业机会,但是失业率仍很高,2014年第四季度虽有所下降,但仍在25%上下徘徊。^②青年失业尤为严重。根据南非统计局2014年数据,在南非830万失业人口中,15~34岁青年失业人口为440万,占总失业人口的53%。^③为了促进就业增长,特别是解决大批青年失业问题,南非政府在探讨一系列干预政策,以扩大初次分配中劳动者的收入;同时颁布了一系列法律,扶助小企业和黑人城镇非正规部门经济发展,对企业增加就业实行税收优惠,并实施多项包括促进青年就业的措施。然而,南非要实现2030年失业率降至6%的目标,政府还需要多方面采取更强有力的措施,需要创造适当的投资环境(包括劳资关系)和具有高效的治理能力。

(二) 腐败治理成效是政府面临的严峻考验

腐败问题是影响政府信誉和凝聚力的重要因素。南非建立了系统的反腐败法规和相关机制,但是南非仍存在严重的腐败问题。根据南非反腐败机构的数据,腐败行为使南非政府年均损失250亿~300亿兰特;20%的政府采购预算被腐败吞噬。^④官员的寻租行为,特别是利用政府采购牟利的行为是腐败的主要表现。2009年和2014年大选之前,与祖马总统相关的腐败议题曾成为舆论焦点。祖马总统在2014年国情咨文中表达了政府反腐败的决心,列举了反腐败的成果,并于2014年6月成立政府部门间反腐败委员会,^⑤以规范和监管政府采购,预防供应链系统的腐败。近来,媒体又披露祖马总统在家乡恩坎得拉的私人居所安全原因而大兴土木,引起舆论对政府财政支出规范性的质疑,政府部门提交的相关调查报告正在审议过程当中。在2019年大选

① “Economic Transformation”, *The Twenty Year Review*, Chapter 4, <http://www.thepresidency-dpme.gov.za/news/Pages/20-Year-Review.aspx> 11 March, 2015-04-15.

② “Cosatu Too Early to Celebrate Drop in Unemployment Rate”, <http://mg.co.za/article/2015-02-11-cosatu-too-early-to-celebrate-drop-in-unemployment-rate>, 2015-04-16.

③ “Youth Unemployment Still a Huge Challenge in South Africa”, <http://www.gov.za/speeches/view.php?sid=49249>, 2015-03-17.

④ “Billions Lost to Corrupt State”, 2012-03-31 14:40 SAPA <http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/Billions-lost-to-corrupt-state-ACDP-20120331>, 2015-03-15.

⑤ “Minister Jeff Radebe International Anti Corruption Day”, 9 Dec. 2014, <http://www.gov.za/keynote-address-minister-jt-radebe-international-anti-corruption-day>, 2014-12-13.

之前，非国大政府能否在防治腐败方面取得更有效的进展，对非国大的支持度和下次大选的结果关系重大。

（三）执政联盟的政策分歧影响非国大政府治理效能

影响非国大政府治理效能的另一个重要因素是执政联盟内部的团结。非国大与南非工会大会和南非共产党在反对种族隔离制度的斗争中结成政治联盟。1994年以来的5次大选，以非国大为首的三方联盟均以60%以上的支持率，处于南非政治的主导地位。21年来，三方联盟在治国方针方面基本保持一致，但近年来对于经济社会政策的分歧日益显现，导致政策争论不休，拖累了经济发展计划的落实。

针对一些激进的经济要求，包括矿业国有化和加速土地改革的主张，非国大坚持以宪法为准则探讨完善措施。对矿业国有化问题，非国大政府拒绝一揽子的国有化概念，主张政府应在战略性矿业领域发挥更大作用，以利于公平、可持续发展。对土地改革过慢的抱怨，非国大提出用“公正与公平的补偿”原则取代“自愿买卖”的土改方案。

南非工会大会是非国大的主要支持基础，也是对非国大政策的最大制约因素。工会组织对20年来工人阶级在新南非发展中的收益感到不满，每年提高工资和补贴的劳资谈判及其所引起的罢工浪潮，虽是南非解决劳资矛盾的常态，但对经济增长的负面影响也不容否认。工人当中不同群体的利益冲突和分歧，使得工会组织分裂重组的动向加剧。非国大政府面临维持劳资关系的集体谈判机制，同时避免大规模罢工对南非经济造成严重冲击的艰难平衡。南非工会大会所属的最大工会组织——南非全国金属制造业工会，2013年12月宣布脱离南非工会大会和非国大，并提出组建工人政党的动议，对南非政治形成冲击。如何维护三方联盟的团结，是巩固非国大执政基础和提高治理能力的关键。

非国大的社会支持基础也在发生变化。非国大虽然在2014年大选中获得62.15%支持率，但比2009年大选下降2.75%，国民议会席位减少15席。在非国大所得1100万张选票当中，来自大都市的选票只有36%，来自农村和小城镇的选票占64%。^①一些人士认为，非国大正在逐渐失去大都市选民，特别是在青年和工会中的支持。非国大能否有效扭转这种局面，对未来选情

^① “Desperate ANC wants Danny Jordaan as PE Mayor”, <http://mg.co.za/article/2015-05-07-desperate-anc-wants-danny-jordaan-as-pe-mayor>, 2015-06-18.

和执政地位具有挑战性。

非国大的权力交接也是影响政局的重要因素。2017 年非国大将举行全国代表大会，选举新领导核心。非国大的权力交接能否顺利进行，将影响其在 2019 年的大选结果。三方联盟能否对南非发展方向确立新的共识，对政府的执政能力和感召力至关重要，也成为影响南非投资环境和经济发展前景的一个重要考察点。

（四）社会治安难题困扰南非社会稳定

南非是犯罪率高发国家，社会治安成为治理的难题。犯罪的治理需要多方面的工作，既要治标，也要治本。近年来，造成人身安全威胁的重大犯罪有所下降，但是总体治安形势没有根本改观。

2015 年 1 月，在约堡郊区黑人城镇索韦托发生抢劫外国人商店的骚乱，4 月中旬爆发更大规模主要针对非洲国家移民的排外骚乱，打砸抢烧从夸祖鲁 - 纳塔尔省首府德班市中心商业区蔓延到约翰内斯堡地区，造成 7 人死亡（包括 3 名南非人和 4 名外国人），数千外国移民遭受攻击和抢掠、流离失所。这次排外骚乱对南非的政治、经济、社会、外交造成巨大冲击，引起南非社会的恐慌、警觉和反思。^①

1. 受经济与社会因素困扰。

近年来，南非经济增长和经济结构调整缓慢，失业率居高不下，青年失业更为严重。随着城市化加快，农村家庭破裂增多，单亲母亲家庭无力为子女提供安全感和适当的教育。同时，南非义务教育的质量欠佳，特别是偏远地区合格教师缺乏，使得南非入学儿童只有 50% 能完成高中学业，只有 12% 能考上大学，大量年轻人缺乏专业知识或技能，职场上缺乏竞争力，前途暗淡。^② 因此，青年人容易被犯罪团伙拉拢。^③ 他们对外来非洲移民的仇视、嫉妒心理，很容易被煽动。南非的优越经济地位和政治光环与下层民众距离太远，眼前外国移民的就业竞争和商业竞争，被他们视作直接威胁，也是他们发泄不满和沮丧的“替罪羊”。种族情绪和部族主义的影响，也助长了暴力文化的

^① “Mob Violence Sets SA Xenophobia Apart”, <http://mg.co.za/article/2015-05-06-violence-sets-sa-xenophobia-apart>, 2015-06-18.

^② “South Africa The Young and the Violent”, 8 May, 2015, Institute for Security Studies, <http://ALLAFRICA.COM/STORIES/201505090305.HTML>, 2015-06-18.

^③ “Mob Violence sets SA Xenophobia Apart”, <http://mg.co.za/article/2015-05-06-violence-sets-sa-xenophobia-apart>, 2015-06-18.

蔓延。

2. 治安管理不力。

为了预防和管控刑事犯罪和暴力行为，南非治安司法部门（包括警察署，司法和宪法发展部，国家检察机关以及惩教署）制定和实施了一系列战略，包括公众动员和教育活动，加强警察执法能力和行为规范。南非政府在警力投入、社区治安管理等各方面都采取不少措施，近年来恶性犯罪有所减少，2012至2014年间，入户抢劫和盗窃与2011年相比下降了0.7%，同期偷窃私人财物的犯罪也略有下降。^①但是，该国犯罪发生率仍很高，治安情况严峻。

恶性案件频发的原因之一是枪支泛滥。南非允许私人合法拥有枪支，同时散落在社会上的非法枪支大量存在，是恶性犯罪频发的隐患，警方对非法枪支的搜缴也在持续进行。^②一些境外黑社会犯罪团伙也在南非活动，从事跨界走私，贩毒、贩卖人口、雇凶杀人等犯罪活动。

一些外籍非法移民在南非的犯罪活动也是事实。据中新社报道，2015年5月5日上午，一名在约翰内斯堡经商的浙江籍女性商户被其雇用的两名马拉维籍黑工勒死在自家店内。据悉，这也是2015年第九位在南非遇害的中国侨胞，涉案者多为遇害者雇用的其他非洲国家的非法劳工或非南非籍劫匪。据警民中心不完全统计，其中有4名侨胞被其雇用的外籍黑工杀害。^③

3. 外国移民政策和管理有待改善。

全球化带来的人员跨界流动增加与偷渡规模的扩大，对移民目的地国构成就业压力和社会问题，因此移民政策已经成为世界性问题，这种情况在南非尤为突出。

新南非接收外来移民的法律依据是2002年《移民法》和1995年《公民法》以及相关修正案。^④1994年以来，南非新政府采取比较宽松的移民政策，到南非谋生的外国人日益增多，包括合法与非法移民。每年获得暂住许可证

① “Crime Statistics Series Volume II: Public Perceptions about Crime Prevention and the Criminal Justice System”, <http://www.statssa.gov.za/publications/Report-03-40-03/Report-03-40-032014.pdf>, 2015-06-02.

② “Twenty Four Firearms Recovered at Muden Twenty Eight Suspects Arrested”, <http://www.saps.gov.za/newsroom/selnewsdetails.php?nid=4704>, 2015-06-20.

③ 《南非一女侨胞遭马拉维籍雇工勒死 成今年第九位遇害侨胞》，载中国新闻网：<http://world.huanqiu.com/hot/2015-05/6355575.html>, 2015-05-29.

④ “Documented Immigrants in South Africa 2011,” *Statistics South Africa*, D0351.4

的外来移民大约10万左右。目前,移民人数估计在300万上下,其中在南非就业的外籍人数为120万,占南非总就业人数3200万的4%。^①其中包括专业和技术人员,是南非经济社会发展需要的人才,但大量是低层劳动力。南非有些雇主为了利用廉价劳工而雇佣外籍非法移民,不但违反南非的劳动法规,也有很大安全风险或引发工人之间的冲突。

在南非,非法移民数量至少有50万至100万。^②根据南非内政部的数字,2010年以来,有33万滞留在南非的外国人的签证已经过期,^③还有数量不详的非法入境和偷渡的外国人。这对南非的就业和治安形成一定压力,包括跨界走私和有组织犯罪等。由于缺少全面而完善的移民制度,有些经济移民也利用避难制度寻求在南非合法居住并得到公共服务。

难民是另一类外来人口。南非对于由于战乱和其他原因产生的难民问题,采取普遍接纳的政策。根据1998年南非颁布的《难民法》^④,南非接受有关难民问题的国际条约和非洲统一组织的相关规定。截至2015年4月,南非接受的难民有6.5万人,寻求避难者29.5万人,共计36万人。^⑤联合国难民署肯定南非法律体现了保护难民的基本原则,包括行动自由、工作权利和得到基本社会服务;但也指出,由于当前南非的社会经济环境,高失业率、公共服务不足,以及经济不平等,造成难民与当地居民的关系紧张。^⑥

4. 骚乱考验南非政府的危机应对能力。

2015年4月的南非排外骚乱震惊了非洲乃至整个世界,对南非自身来说更是震撼和警醒。很多评论在思考和分析南非的包容性发展能否持续、南非在非洲的地位、在国际上的信誉,甚至南非争取进入联合国安理会可能受到的影响。这次骚乱的恶果,足以让南非痛定思痛。

① “Are Foreign Nationals Stealing Jobs in South Africa, Data Shows the Opposite”, <http://mg.co.za/article/2015-04-17-analysis-are-foreigners-stealing-jobs-in-south-africa>, 2015-05-29.

② “Illegal Immigration in South Africa,” http://en.wikipedia.org/wiki/Illegal_immigration_in_South_Africa, 2015-06-20.

③ “South Africa Envisages Border Management Agency to Curb Illegal immigration,” http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/06/c_134212843.htm, 2015-06-20.

④ 1998年《难民法》2000年4月1日生效。

⑤ “UNHCR Concern at Xenophobic Violence in South Africa”, 17 April, 2015, <http://www.unhcr.org/5530cdaa9.html>, 2015-06-20.

⑥ “2015 UNHCR Country Operations Profile: South Africa”, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485aa6&submit=GO>, 2015-06-20.

南非政府是以对待危机的态度来处理这次排外骚乱的。祖马总统取消赴印尼参加纪念万隆会议 60 周年活动，亲自部署警察和国防军平息骚乱，安抚和安置受害外国移民。祖马总统强调，南非欢迎来自非洲的移民和难民，把他们安置在南非的社区当中，“成为我们的一部分”，并重申南非政府将依靠非洲兄弟国家的合作寻找移民问题的解决办法。^① 政府成立内阁部长级“部际委员会”协调移民问题的应急和长远解决措施。南非外交部紧急向非洲国家驻南非使节通报南非政府坚决反对和打击排外骚乱的政策和措施。

南非政府采取的主要措施包括：在骚乱区域增加警力，打击针对外国人的打砸抢暴力犯罪，派军队进入骚乱地区维持治安。内政部会同警察署、安全部和外交部为流离失所的外国人提供临时庇护所，并为 3 504 名外国移民安排回国事宜。^② 根据南非总统部部长拉德比对第一次部际委员会的通报，宣布“南非已经恢复平静”，同时呼吁仍在临时救助所的外籍人与社会安全部联系，以顺利重新返回原来的社区，并要求南非人欢迎他们并提供帮助。^③

由于排外骚乱而返回本国的非洲移民占少数，绝大多数仍留在南非谋生。南非政府承诺将对移民事宜进行全面的研究和改进，建立更加有序的移民制度，以及可持续的与当地融合的途径。这是复杂和长期的过程，需要南非政府各相关部门、南非社会各界，以及外国移民组织的合作。在有效解决现实经济问题的同时，加强南非公民包容理念的教育，使南非在非洲一体化进程当中发挥更积极的作用。

结语：包容发展是南非民众的共识

南非各界对排外骚乱表现出同声谴责和反对，各地各界举行和平游行，为受害者提供帮助，并重申南非的包容信念。可以看到公众对新的民主制度和 21 年的和平稳定环境是珍惜的。尤为重要的是，曼德拉的精神遗产仍是凝

^① “President Jacob Zuma Open Letter to Mia Couto Mozambican Writer and Poet”, <http://www.gov.za/speeches/president-jacob-zuma-open-letter-mia-couto-mozambican-writer-and-poet-24-apr-2015-0000>, 2015-06-20.

^② “The South African Government Has Thus Far 19 April 2015 Responded as Follows to this Matter”, <http://www.gov.za/speeches/outbreak-violence-against-foreign-nationals>, 2015-06-20.

^③ “Peace Restored in SA”, <http://www.sanews.gov.za/south-africa/peace-restored-sa>, 2015-06-20.

聚南非人心的重要因素。

不仅非国大政府反复重申维护宪法的权威，以种族和解、政治民主为原则，维护和谐包容发展，而且以白人自由派为主导的反对党民主联盟也以平等包容发展为宗旨，该党新选出的主席迈马尼提出不能向后看，必须共同努力，建设一个不分种族、包容繁荣的国家。

南非社会中种族主义、部族主义和排他情绪仍然存在，对当政者的考验是在新的挑战面前如何引领国家继续在正确轨道上前行。南非与其他转型国家一样，需要在建设现代民主制度的过程中不断探索、创新和发展。

South Africa's Democratic Transition and Governance

Yang Lihua

Abstract: It has been 21 years since the ending of apartheid and the building of a non – racial democracy in South Africa. The political reform and democratic transition have avoided racial conflict and social turmoil following the principle of reconciliation and coexistence. Based on a sound constitutional system, a new democratic and diversified unitary state is in shape. A relatively smooth economic and social transition has been achieved in the spirit of equality and inclusiveness that is a historical progress in South Africa. As new changes occurred in domestic and international situation in the last two decades, the advancement and governance of South Africa also face new challenges. It is necessary to further improve the new dispensation and it is crucial to uplift governing effectiveness so as to keep South Africa on track in consolidating national unity and social coherence

Key Words: African Politics; National Governance; South Africa; Socio – economic Transformation

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)