

## 南非的对外援助：身份定位与战略选择\*

卓振伟 罗建波

**内容提要** 南非是非洲的地区大国，是当代非洲复兴和一体化进程的重要倡导者和推动者。同时，南非也是一个中等强国和新兴国家，在南南合作和南北对话中拥有一定的影响力和话语权。三重身份定位共同塑造和影响着南非对外援助的目标和战略选择，也在很大程度上决定着南非对外援助的个性与特色。非国大政府确立了对外援助的五项目标，即引领地区一体化、推进非洲的民主与良治、促进非洲经济社会发展、塑造地区和平与安全，以及推动全球层面的南南合作。南非逐渐形成多部门参与，双边与多边并举的对外援助体系。在对外援助实践中，南非坚持非洲中心主义，践行自身特色的援助规范，同时不断增加同其他新兴国家的国际发展合作。然而，南非还面临国家实力弱化、非洲认同退化以及地区领导权竞争激烈等挑战，对外援助的能力和效果由此受到显著制约。如何解决理想与现实的巨大落差，是南非对外援助必须解决的重要问题。

**关键词** 南非 对外援助 南南合作 非洲复兴 非洲一体化

**作者简介** 卓振伟，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院助理研究员（北京 100091）；罗建波，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院研究员、博士生导师（北京 100091）。

1994年是南非历史上的关键节点，新南非自此成为一个真正被非洲国家所接纳的“非洲国家”。它以非洲大陆为依托，将自身命运与非洲复兴紧密结合起来，通过推动非洲复兴进程彰显着自身的地区大国抱负。同时，南非也自认为是一个中等强国和新兴国家，通过广泛参与南南合作和南北对话得以在非洲乃至世界发展进程中扮演着某种特殊角色。南非长期以来是国际发展

---

\* 感谢《西亚非洲》匿名评审专家的修改意见，文责由作者自负。

援助的重要受援国，与此同时，南非也根据自身的地区抱负和外交理想为非洲的和平与安全、政治与经济发展以及非洲一体化事业提供了力所能及的援助，所以南非既是一个受援国也是一个援助国。本文在全面界定南非外交身份定位的基础上，深入分析南非对外援助的目标和战略选择，据此探讨南非对外援助的实践特点和现实约束。<sup>①</sup> 在区域国别问题研究亟待加强的今天，研究南非的对外援助对于我们更好地思考南非的地区和国际角色以及深入研究非洲发展和复兴进程，都有着显见的重要价值。

## 一 南非的身份定位与外交诉求

探讨一国的对外战略实践，离不开我们对国家身份认同的认识和把握。何为身份？国际社会中的主权国家同社会中的个人类似，需要反思“我们是谁”“他们是谁”，以及“如何处理与他人的关系”等涉及身份或认同（Identity）的核心问题，并以此作为对外关系的出发点。无论是在理论还是实践层面，国家的身份认同在很大程度上决定着一国的利益诉求，进而深刻影响着伙伴选择及其与外部世界的关系。自1994年以来，执政党非洲人国民大会（简称“非国大”）基于历史传统、地缘特性和国家实力等因素，逐步建构起南非作为地区大国、中等强国和新兴国家三重身份，以试图在非洲地区乃至全球发挥某种特殊作用。分析南非的身份定位，是讨论南非对外援助的战略选择和政策实践的起点。

### （一）地区大国

南非视自身为非洲特别是南部非洲的大国，积极谋求在非洲事务中发挥关键性作用。这种地区大国情结来自于两方面的历史遗产：一是南非在白人少数政权时期的身份定位及战略选择。南非学者克里斯·阿尔登（Chris Alden）等人认为，南非从白人少数政权到非国大执政始终孜孜以求的目标是“追求全球对其作为非洲领导国家的承认”。<sup>②</sup> 在白人少数政权时期，白人精

---

<sup>①</sup> 本文采用南非对外援助的提法，没有使用南非国际发展合作的概念。原因有二：南非对外援助涵盖经济社会发展、地区维和、政治民主化等多个领域，比国际发展合作的内涵更为广泛；南非兼具援助国和受援国双重身份，而国际发展合作无法有效区分南非的具体身份。

<sup>②</sup> Chris Alden, Maxi Schoeman, “South Africa in the Company of Giants: The Search for Leadership in a Transforming Global Order”, *International Affairs*, Vol. 89, No. 1, 2013, p. 112.

英鼓吹反动版本的“非洲人的非洲”（Africa for the Africans）和南非白人对非洲的“特殊义务”，宣扬种族主义、基督教沙文主义、反共产主义等意识形态。<sup>①</sup>白人少数政权把南部非洲纳为势力范围，一度提出建立“南部非洲卫星国”的概念，致力于使周边国家成为其政权的政治经济附庸。这些违背历史潮流的行径使得南非成为国际社会的“问题国家”，陷入空前的外交孤立。对外援助在这个时期成为该政权分化非洲团结、争做非洲反共桥头堡、突破国际孤立的政策工具。二是非国大的泛非主义思想传统。在新南非诞生前，非国大就一直倡导泛非主义思想，以建立尽可能广泛的统一战线反对国内的种族主义统治，同时致力于推动非洲大陆的团结与解放。非国大在1955年的纲领性文件《自由宪章》中明确声援非洲各族人民要求独立和自治的权利，认为这是非洲国家实现密切合作的基础。<sup>②</sup>非国大主席奥利弗·坦博（Oliver Tambo）在1972年非国大成立60周年的演讲中强调：“这么多非洲国家的独立以及非统的独立存在和行动，是我们从事独立斗争的一部分……只有在大陆所有角落消灭帝国主义的时候，非洲才能最终赢得斗争的胜利。”<sup>③</sup>

在1994年非国大执政后，新南非真正“回归”非洲，地区大国意识随之得到全面彰显，促进非洲地区的和平、发展与复兴由此成为南非外交的重要愿景。曼德拉在1993年发表的署名文章《南非未来的外交政策》中确立了南非外交的六大信念，成为南非外交观念和政策的基石。其中，第五条信念强调“非洲大陆的关切与利益应该反映在我们外交政策的选择上”，第六条信念强调“在相互依赖的世界中，经济发展取决于地区与国际的经济合作。”<sup>④</sup>曼德拉及其继任者们继续承诺《自由宪章》精神，阐发传统“乌班图”（Ubuntu）思想的当代内涵，以及在整个地区倡导“非洲议程”并致力于实现“非洲复兴”。非国大在2019年竞选宣言中承诺：“我们的世界观是基于《自由宪章》中所勾勒的创始性原则……我们继续承诺建立更好的非洲，摆脱不

---

① James Barber, John Barratt, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 36.

② African National Congress, *Freedom Charter*, June 26, 1955.

③ Oliver Tambo, "Speech on the Sixtieth Anniversary of the ANC", <https://www.sahistory.org.za/archive/speech-oliver-tambo-sixtieth-anniversary-african-national-congress-lusaka-8-january-1972>, 2020-08-10.

④ Nelson Mandela, "South Africa's Future Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, p. 87.

发达的束缚和殖民主义的遗产。”<sup>①</sup> 在外交实践中，南非政府以非洲大陆尤其是南部非洲作为其外交政策的核心关切，以南共体和非盟的地区一体化为重要抓手，领导非洲国家的联合自强与复兴。

## （二）中等强国

中等强国存在以实力界定和以行为界定两种标准。<sup>②</sup> 就国家实力而言，中等强国是指那些在经济总量、工业实力、军费开支、国际影响等若干方面处于中等水平的国家。南非是非洲唯一的工业化国家且在世界经济中拥有一定影响力，在实力上满足上述标准。就外交行为而言，中等强国对多边方式具有天然的偏好。曾任南非联邦总理的史末资是中等强国概念的现代创始人，他曾提议通过国联理事会的制度设计来约束霸权国家。<sup>③</sup> 冷战结束后，中等强国通常指那些秉持自由国际主义倾向的国家，即“倾向于用多边方式解决国际问题，倾向于在国际冲突中持折中妥协的立场，而且倾向于用‘国际好公民’（Good International Citizen）的概念来指导他们的外交政策。”<sup>④</sup> 国际好公民不仅要求自身恪守国际道德义务，而且也具有向国际社会推广自由民主规范的义务。<sup>⑤</sup> 在策略上，中等强国会扬长避短地采取“利基外交”（Niche Diplomacy），即聚焦最能发挥影响力的国际制度，着重在低政治领域推进多边主义议程和行动。一般而言，除美国以外的很多西方国家都符合中等强国的标准，澳大利亚、加拿大等国明确标榜这一国家身份。<sup>⑥</sup>

在新南非诞生后，西方国家期待南非加入自由国际主义阵营，在民主与人权扩散等全球议题上发挥地区示范作用。尽管南非没有在官方文件中确认中等强国的身份定位，但是南非在治国方略上正面反馈过这种期待。在政治发展道路上，非国大在执政初期积极修正革命左派形象，向欧洲社会民主党

<sup>①</sup> Cyril Ramaphosa, "Let's Grow South Africa Together, 2019 Election Manifesto", <https://www.politicsweb.co.za/documents/the-ancs-2019-election-manifesto>, 2020-08-10.

<sup>②</sup> Gareth Evans, "Middle Power Diplomacy", Inaugural Edgardo Boeninger Memorial Lecture, Chile Pacific Foundation, Santiago, June 29, 2011.

<sup>③</sup> Janis Smuts, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, New York: Hodder and Stoughton, 1918, pp. 44-45.

<sup>④</sup> Andrew F. Cooper, Ricard A. Higgott, and Kim Ricard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1993, p. 19.

<sup>⑤</sup> Andrew Linklater, *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*, London: Routledge, 2007, pp. 77-78.

<sup>⑥</sup> John Ravenhill, "Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 309-327.

的“第三条道路”靠拢。在经济政策上，非国大不顾盟友南非共产党与南非总工会的反对，推行新自由主义式宏观经济战略。<sup>①</sup> 在对外关系上，非国大吸纳人权、民主等自由国际主义的理念，把这些理念整合进非洲一体化议程之中。曼德拉曾经承诺，南非以人权为国际关系的核心，相信民主是人类社会问题唯一和最后的解决方案。<sup>②</sup>

### （三）新兴国家

进入 21 世纪以来，一批新兴经济体和发展中国家呈现快速发展态势，并不断加强平等互利的合作，成为推动国际秩序变迁的重要力量。如果说 20 世纪的第三世界大团结主要着眼反帝反殖反霸斗争，那么新南南合作则着眼经济发展和国际秩序的发展和完善。<sup>③</sup> 其显著特征在于，新兴国家自发联合并形成了多种形式的制度化联系。例如 2000 年创设的中非合作论坛、2003 年成立的印巴南论坛、2009 年“基础四国”气候变化部长级会议，以及金砖国家领导人会晤机制和 2015 年建立的印非峰会等，推动着南南合作的深入发展和转型升级。

南非以此为新的历史机遇，积极建构新兴国家身份并推进同其他新兴国家和发展中大国的横向合作。祖马政府在对非国大执政 20 年回顾中宣称：“南非在金砖国家集团和其他集团的地位表明，它正被视为重要的新兴国家，值得全球决策界的关注。”<sup>④</sup> 首先，这种身份建构与政党历史传统相关。非国大具有深厚的列宁主义—国际主义的观念传统，以非洲大陆为主要关切但又有着更为广阔的全球视野。在 1997 年外交战略的讨论文件中，非国大继续承诺在国际关系中坚持“反帝国主义、反殖民主义与反新殖民主义”。<sup>⑤</sup> 其次，基于南非提升全球治理话语权的需求。尽管西方国家认识到新兴国家的重要性，但它们不情愿在既有国际权力分配中承认新兴国家的合理地位诉求，同时要求后者承担更多的国际责任。由于非洲国家大多比较贫弱、国际影响力有限，

---

<sup>①</sup> Gary Prevost, “The Evolution of the African National Congress in Power: From Revolutionaries to Social Democrats”, *Politikon*, Vol. 33, No. 2, 2006, pp. 172–173.

<sup>②</sup> Nelson Mandela, “South Africa’s Future Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, p. 87.

<sup>③</sup> 罗建波：《正确义利观与中国对发展中国家外交》，载《西亚非洲》2018 年第 5 期，第 3–20 页。

<sup>④</sup> The Presidency, Republic of South Africa, *Twenty Years Review: South Africa 1994–2014*, 2014, p. 153.

<sup>⑤</sup> African National Congress, “Developing A Strategic Perspective on South African Foreign Policy”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 5, No. 1, 1997, p. 171.

南非如欲提升国际话语权就必须跳出非洲，加强与其他新兴国家的横向合作。再次，基于建设发展型国家的需要。祖马政府在《中期战略框架（2014—2019）》《2030国家发展规划》等官方文件中把“发展型国家”作为一项战略目标。<sup>①</sup>南非注重借鉴东亚发展型国家的发展经验，希望通过国家力量推动经济增长与产业升级，同时在区域层面采取发展型地区一体化的路径，以跨境基础设施建设、自由贸易区等策略推动经济要素的自由流动。

综上，非国大主政下的新南非基于历史传统、政治理念、国家实力和地缘特性等因素，建构地区大国、中等强国与新兴国家三重身份，由此塑造着南非对外援助的政策偏好。地区大国的身份要求南非始终把援助重心置于非洲大陆，在推动非洲和平、发展与复兴进程中发挥更大作用；中等强国的身份要求南非重视对外援助的道德性，以及民主与良治等新自由主义目标；新兴国家的身份要求南非树立发展优先的理念，更加深入参与全球范围的南南合作和南北对话，更为积极地推动非洲与外部世界的发展合作。南非对外援助的开展，正是在这三重身份基础上起步的。

## 二 南非对外援助的战略选择

在国际政治中，对外援助是一种重要的对外政策工具。南非基于上述三重身份定位，通过对外援助推动非洲的和平、发展和一体化建设，巩固和提升在非洲的大国地位，同时积极参与全球层面的新南南合作，以扩大自身在国际发展领域的话语权和影响力。

### （一）引领地区一体化

新南非诞生后，不断强化其非洲属性，积极寻求其他非洲国家的接受、认同乃至欢迎。南非先后加入南共体、非统，积极推动这些地区组织的制度转型与建设，以此作为推动非洲一体化并谋求地区领导权的重要场域。执政党非国大继续弘扬泛非主义思想，结合世纪之交非洲国家追求复兴的历史夙

---

<sup>①</sup> Republic of South Africa, “Medium-Term Strategic Framework, 2009-2014”, [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=94001](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=94001), 2020-09-11; Republic of South Africa, “National Development Plan 2030, Executive Summary”, August 15, 2012, <https://www.gov.za/sites/default/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>, 2020-09-11.



愿，赋予泛非主义以新的阐释和发展。从1994年开始，南非领导人姆贝基从弘扬非洲传统文化入手，呼吁非洲人民以更大自信携手追求非洲的发展和复兴，使21世纪成为真正的非洲世纪。在此背景下，泛非主义思想的历史主题由此前的“求独立”“求解放”转变为“求发展”“求复兴”。姆贝基的“非洲复兴”思想是推动非洲一体化在世纪之交呈现新发展的重要因素。

在非洲大陆层面，姆贝基与尼日利亚总统奥巴桑乔联合倡导了“非洲联盟”模式，且最终战胜了利比亚领导人卡扎菲倡导的更激进的“非洲联邦”模式，在成功推动非统转型过程中发挥了关键作用。<sup>①</sup> 2001年，南非携手尼日利亚、阿尔及利亚共同提出“非洲千年复兴计划”，随后与塞内加尔提出的“欧米茄计划”合并，最终形成非洲国家一致认可的“非洲发展新伙伴计划”。南非积极支持非盟委员会、非盟和平与安全理事会以及经济、社会与文化理事会等制度创设，而且使泛非议会总部、“非洲发展新伙伴计划”与非洲互查机制秘书处常设在约翰内斯堡。为了支持非盟的正常运转，南非每年承担近15%的会费额度。<sup>②</sup> 在南部非洲，南非政府把南共体作为最重要的一体化载体，期待把南部非洲一体化打造为非洲一体化的样板。南非每年分担着南共体约20%的会费额度。<sup>③</sup> 但同时，南非对南部非洲一体化进程又颇为谨慎，一方面，注重防止“竞争性多边主义”削弱其地区领导地位，没有选择加入成员高度重叠的东南非共同市场；另一方面，试图控制某些敏感领域的地区一体化速度和节奏，如在人口要素流动这项社会议题中，南非始终保持着警惕的态度。它在1995年否决了激进的《人口自由移动议定书》草案，而是在2005年促成相对保守的《人口移动便利化议定书》草案。

## （二）推进非洲的民主与良治

引导非洲民主与良治的发展是南非中等强国身份建构的典型表现，符合西方国家以其为非洲“民主样板”的期待。美、英、法等主要西方国家在冷战后纷纷调整对非援助的范式，从寻求战略安全盟友转变为改造非洲内部政治。美国国际开发署在1999年编列6.37亿美元的预算用于民主援助，其中

---

<sup>①</sup> See Thomas Kwasi Tiekou, “Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union”, *African Affairs*, Vol. 103, No. 411, 2004, pp. 249 – 267.

<sup>②</sup> Parliament of the Republic of South Africa, “Briefing by the Department of International Relations and Cooperation on Progress towards the Operationalization of South African Development Partnership (SADPA)”, February 17, 2016.

<sup>③</sup> Ibid.

1.23 亿流入撒哈拉以南非洲。<sup>①</sup> 八国集团在 2005 年的《格伦伊格尔斯宣言》中强调，它们的援助将聚焦于那些承诺建设民主、负责与透明政府的低收入国家。民主与良治也是姆贝基“非洲复兴”思想的政治支柱。在 1998 年题为《非洲复兴：南非与世界》的演讲中，姆贝基把人权、民主纳入到政治解放的时代内涵中，明确反对非洲大陆的军政权与一党制。<sup>②</sup>

南非政府重视发挥非盟、南共体等地区组织在民主和良治建设中的合法性权威。首先，促进地区规范的转型。非统组织长期奉行不干涉内政原则，这一规范把成员国的民主与良治问题框定为他国无权介入的国内问题，使得南非在多边外交中无法有效推动该议程。姆贝基政府推动非盟的原则从不干涉转型为非漠视（Non-indifference），为非洲国家以集体名义推进非洲民主与良治进程奠定了法理基础。在 2000 年通过的纲领性文件《非盟宪章》中，成员国承诺尊重民主、人权、法治与良治，谴责和抵制政府的非宪制更迭。在南非的推动下，非宪制更迭的定义得到不断拓展和细化，从 2000 年《洛美宣言》中包括军事政变、雇佣军颠覆、武装叛乱颠覆以及在民主选举后拒绝移交权力等行为，到 2007 年《非洲民主章程》中增加违背民主变更原则的修宪行为，再到 2014 年《马拉博议定书》中增加了在选前半年修改选举法的行为。南共体在 2003 年也把民主与良治的核心目标纳入《地区指示性战略发展计划》（RISDP）中。

其次，支持相关机制建设与实践。南非积极支持非洲互查机制对其成员国开展的调查与报告。非洲互查机制是 2003 年非盟在“非洲发展新伙伴计划”框架下设立的集体监督机制，旨在对成员国的治理状况进行定期评估，由此构成推动其国内改革的“软压力”。南非外交部自 2002 年起就把“非洲发展新伙伴计划”编列为定期援助对象之一，非洲互查机制建立后也随即成为南非长期的资助项目。此外，南非还重视支持对非洲国家开展的选举监督行动。选举监督是国际社会介入一国内部选举的手段，参与者以中立与专业的形象评估选举质量，对受监督国的政府合法性有着举足轻重的影响。一些西方国家因此积极为选举监督设定行为标准，希望借此影响非洲民主与良治

<sup>①</sup> Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999, pp. 49 - 51.

<sup>②</sup> Thabo Mbeki, "The African Renaissance, South Africa and the World", <https://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html>, 2021 - 01 - 05.



进程。南非不愿意把关于选举质量的评判权拱手让人，故而通过非洲复兴基金（ARF）的民主与良治项目重点赞助选举监督活动，在选举监督的议程和标准设置上积极发出非洲声音。2005～2018年间，非洲复兴基金共计在民主与良治领域设立37个援助项目，共有28项投入选举观察工作，而且其中有16项是支持非盟或南共体的选举观察特派团。<sup>①</sup>

### （三）促进非洲的经济与社会发展

非洲经济振兴是姆贝基“非洲复兴”思想的经济支柱。“非洲发展新伙伴计划”是这项战略目标的主要机制，致力于将非洲发展合作的范式从“减贫”转型为“广泛增长”（Growth - expansion），把援助与更为广泛意义的经济增长、技能培训、基础设施建设相结合，以更大程度地提高发展有效性。非洲国家在这项倡议框架下形成“非洲农业综合发展计划”（CAADP）、“非洲基础设施发展规划”（PIDA）、“非洲电力愿景”（APV）、“非洲技能规划”（SI4A）等具体发展计划。

大型基础设施建设特别是地区性互联互通项目是南非对外援助的重点。在2010年第23次“非洲发展新伙伴计划”国家元首与政府首脑指导委员会（HESGOC）会议上，祖马总统提议非洲国家应当优先开发一批高效益的基础设施项目，呼吁设立“总统基础设施优先发展倡议”（PICI）。指导委员会通过了这项倡议，决定创设基础设施高级临时小组委员会，由南非担任主席国。自2012年1月起，南非总统定期主持指导委员会早餐会，讨论该发展倡议所涉及项目的进展。<sup>②</sup>南部非洲发展银行是这项战略的重要支持机构，对非洲国家基建项目的发展型贷款从2010年近8.5亿美元增长到2019年的约14.3亿美元，占比从18.37%上升到25.10%（见图1）。

中小型民生工程的援助则主要通过非洲复兴基金和印巴南基金予以开展。在2005～2018年间，非洲复兴基金为从事发展合作的区域性研究机构或者非政府组织提供经费支持，如非洲城市和地方政府联合组织（2006年）、泛非妇女组织（2007年）、撒哈拉以南兽医实验室（2012年）等；为民生项目提供了技术援助或承担运营成本，受益较多的民生项目有几内亚大米与蔬菜生

---

<sup>①</sup> 关于非洲复兴基金的年度报告，参见南非国际关系与合作部网站：<http://www.dirco.gov.za/department/report/index.htm>，2020-09-11。

<sup>②</sup> AUDA-NEPAD，“Presidential Infrastructure Champion Initiative（PICI）Report”，<https://nepad.org/publication/presidential-infrastructure-champion-initiative-report>，2020-09-11。

产项目（2014年、2016年、2017年、2018年）、赞比亚家禽养殖、物流和鸡肉饲料加工项目（2012年）等；为小型社会基础设施项目提供了支持，如莱索托边境邮局与基础设施改造、水坝建设（2008年）等。<sup>①</sup> 根据印巴南基金2018年的报告，非洲国家在2004~2017年间共获得该基金援助总额的32%，位居发展中世界首位，涉及农业、就业和生计等领域，如2009~2014年佛得角的安全饮用水输送项目，2011~2015年几内亚比绍的低地修复和农业、畜牧业加工项目，2014~2017年苏丹劳动密集型工作机会培训项目等。<sup>②</sup>

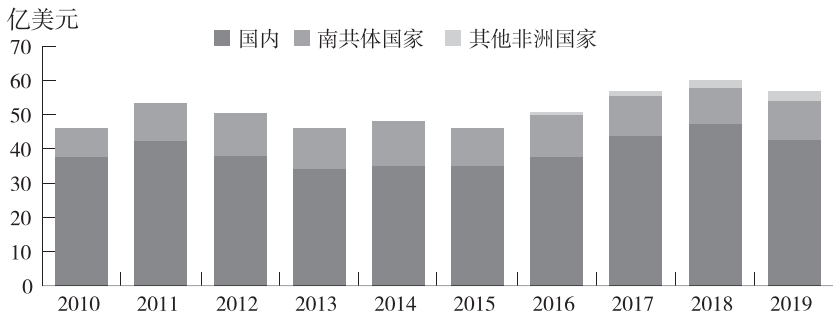


图1 南部非洲发展银行的发展型贷款流向（2010~2019年）

资料来源：笔者根据南部非洲发展银行2010~2019年度报告整理而得，<https://www.dbsa.org/EN/InvestorRelations/Pages/DBSA-Annual-Reports.aspx>，2021-02-02。

#### （四）塑造地区和平与安全

20世纪90年代，非洲政治形势一度显著恶化，超过半数的非洲国家发生过程度不同的战争、冲突和政治骚乱。进入21世纪，选举暴力、政治骚乱、反政府武装、恐怖主义、分裂主义仍然构成非洲安全的重大挑战。根据乌普萨拉冲突数据库，撒哈拉以南非洲地区在1990~2019年间共计发生428起基于国家的武装冲突。<sup>③</sup> 和平与安全建设是南非推动非洲发展与进步的重要内

<sup>①</sup> “Annual Report of The Department of International Relations and Development”，<http://www.dirco.gov.za/department/report/index.htm>，2020-09-11。

<sup>②</sup> UNOSSC，“The 2018 IBSA Fund Report”，<https://www.unsouthsouth.org/partner-with-us/ibsa>，2020-09-11。

<sup>③</sup> “基于国家的武装冲突”是乌普萨拉研究所专门创设的概念，指的是冲突双方中至少一方为政府，而且在一年中至少导致25人因战斗丧生的冲突。See Uppsala Conflict Data Program，“UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Version 20.1”，<https://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO>，2020-09-11。

容，也是彰显其地区大国抱负与能力的重要维度。在1998年《南非参与国际和平使命的白皮书》中，南非政府明确把援助遭受暴力冲突威胁的人民界定为自身的国家利益所在。<sup>①</sup>

首先，南非积极推动地区集体安全机制建设。得益于南非等国的积极推动，非盟被赋予在重大情势下（即存在战争罪、种族灭绝罪和危害人类罪的威胁情况）具有强制干预乃至武装干涉成员国内部冲突的权力，而且在非洲历史上首次建立专司和平与安全职能的和平与安全理事会，构建起集决策、咨询、预警与干预于一体的非洲集体安全机制。非洲国家在《2063年议程》中提出了“消弭枪声”（Silencing the Guns）的愿景，承诺强化以对话为中心的冲突预防与解决机制来结束区域内所有战争。其次，积极参与非洲维和和实践。南非的维和具有多维度复合干预的特点，参与和平使命的方式包括人道主义援助、预防性外交、和平缔造、和平维持、和平实施以及和平建设等手段。自1999年以来，南非政府积极为非盟或联合国授权的维和行动提供军事人员、警察与专家，遍及布隆迪、南苏丹、科特迪瓦、中非共和国、达尔富尔、科摩罗、利比里亚以及刚果（金）等。曼德拉、姆贝基、祖马以及拉马福萨等历届总统先后承担地区和平进程促成者的角色，活跃在布隆迪内战、达尔富尔危机、津巴布韦选举危机、科特迪瓦内战、利比亚危机等问题的斡旋与调解工作中。

对外援助使南非政府在和平使命各环节发挥着建设性作用。国防部有专门的预算用于地区维和行动，在2013年达到峰值近1.65亿美元（见图2），重点涵盖布隆迪保护支援特遣队（FIBER）、联合国刚果（金）和平特派团、非盟苏丹特派团等行动。南非政府向联合国派遣的维和人员常年维持在1500~2500人之间。<sup>②</sup>在2020年的预算中，南非政府在中期规划中对国防军在刚果（金）维和行动拨款35亿兰特（约合2.1亿美元），其中每年给近2000名维和人员提供约4.8亿兰特（2900万美元）的补贴。<sup>③</sup>非洲复兴基金专门设立

---

<sup>①</sup> Republic of South Africa, “White Paper on South African Participation in International Peace Missions”, 1998, p. 19.

<sup>②</sup> Gustavo De Carvalho, “South Africa’s Vital Position in the Future of Peacekeeping”, Institute for Securities Studies, November 15, 2018, <https://issafrica.org/iss-today/south-africas-vital-role-in-the-future-of-peacekeeping>, 2020-09-11.

<sup>③</sup> The National Treasury, Republic of South Africa, “Estimates of National Expenditure 2020”, *Abridged Version*, 2020, p. 349, <http://www.treasury.gov.za/documents/National%20Budget/2020/ene/Foward%20and%20Introduction.pdf>, 2020-09-20.

了冲突预防与解决项目、冲突后重建与发展项目、人道主义援助项目。在2005~2018年间,涉及冲突预防与解决的项目有5个,如2005年支持建立研究机构“非洲反恐战争高级委员会”等;涉及人道主义援助有26个,如2016年的纳米比亚旱灾纾困项目等;涉及冲突后重建与发展的有8个,如在2005年对利比里亚的裁军与选举援助,2007年用于莫桑比克销毁军事武器的“巴皮萨项目”(BAPISA Project)等。公务员的能力培训也是非洲复兴基金中冲突后建设的重要援助内容,如2006年支持南非大学和外交部为苏丹提供联合培训项目等。<sup>①</sup>

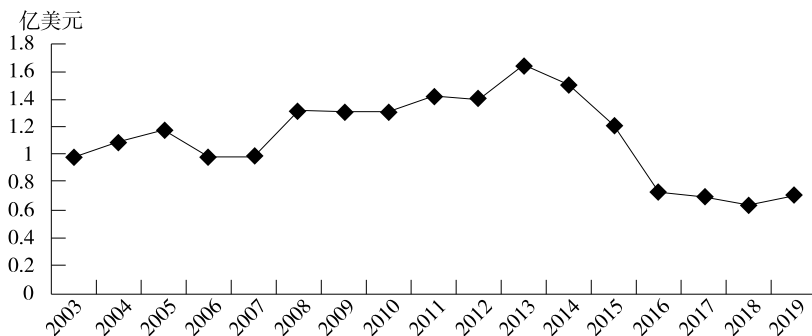


图2 南非国防部的地区维和行动开支(2003~2019年)

资料来源:笔者根据南非2003~2020年《国家开支估计》报告中的国防部“区域安全”(Regional Security)项目整理而得, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>, 2020-12-23。

### (五) 增进全球层面的南南合作

南非在2011年外交白皮书中指出,南方国家间的实力分化可能会引起彼此的利益分化,从而威胁到南方国家的团结。因此,南非认识到该国在维系发展中世界团结的特殊使命。<sup>②</sup>一方面,南非政府通过对国际组织提供经费支持,以提升南方国家的话语权。根据南非财政部公布的年度预算,南非长期援助的南南合作机制包括但不限于非加太国家集团、环印度洋联盟研究中心、南方中心资本基金(South Centre Capital Fund)、亚非法律咨询组织、

<sup>①</sup> “Annual Report of The Department of International Relations and Development”, <http://www.dirco.gov.za/department/report/index.htm>, 2020-09-11。

<sup>②</sup> Republic of South Africa, “White Paper on South Africa’s Foreign Policy”, May 13, 2011, p. 19.

77 国集团等。<sup>①</sup> 另一方面，南非政府通过非洲复兴基金、印巴南基金等渠道对全球范围的南方国家直接提供各类援助。在援助对象选择上，南非政府重点考虑那些与非国大有着深厚历史联系且正在争取民族平等权益的国家或政治组织，尤其是西撒哈拉地区的波利萨里奥阵线、巴勒斯坦解放组织以及古巴政府。

南非政府把西撒哈拉视为最后未去殖民化的非洲国家。历史上，非国大和波利萨里奥阵线同为泛非青年运动的组织成员，在民族解放运动中长期相互支持。姆贝基政府在 2004 年承认西撒哈拉的主权地位，双方互设大使馆。非洲复兴基金在 2005 ~ 2007 年连续为西撒哈拉提供人道主义援助。古巴和巴勒斯坦是受非洲复兴基金支持的仅有的两个非洲外国家。历史上，古巴长期支持南非、安哥拉等南部非洲国家的民族解放运动，公开谴责种族隔离政权并声援身陷囹圄的曼德拉。作为外交回报，非国大政府始终反对美国对古巴的经济封锁，而且在 2011 年通过非洲复兴基金批准 1 亿兰特（约合 1 400 万美元）的古巴经济援助计划，以支持古巴在风灾后的经济复苏，其中赠款占六成。历史上，非国大与巴解组织同为种族主义与殖民主义的受害者，双方长期携手反对南非少数白人政权和以色列政府的压迫政策。执政后的非国大在巴以冲突中始终站在巴解组织一边，在国际社会注重为巴勒斯坦人民伸张正义。非洲复兴基金在 2017 年为联合国近东救济工程处提供 1 120 万兰特（约合 84 万美元）援助。<sup>②</sup> 印巴南基金也积极援助巴勒斯坦，在 2004 ~ 2017 年间共为其设立 5 个援助项目，频率为所有受援国之最。<sup>③</sup>

### 三 南非对外援助的制度建设

对外援助的顺利开展，离不开援外体制机制的有力保障。新南非诞生后，非国大根据国家身份与利益的变化不断变革和完善对外援助制度，重新调整

---

① The National Treasury, Republic of South Africa, “Estimates of National Expenditure 2020”, *Abridged Version*, 2020, p. 349.

② “African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF) Strategic Plans and Annual Performance Plans”, [http://www.dirco.gov.za/department/african\\_renaissance/index.htm](http://www.dirco.gov.za/department/african_renaissance/index.htm), 2020 - 09 - 11.

③ UNDP, “2017 Overview of Project Portfolio”, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNDP%20IBSA%20Report%202017.pdf>, 2020 - 09 - 11.

援助的对象与领域，形成多部门参与、双边与多边并举的援助体系。

首先，改革白人少数政权的制度遗产，转变对外援助机构的职能。在白人少数政权时期，南非由于外交孤立，因此以双边援助为主。它所依赖的援外机构包括1968年成立的促进经济贷款基金（ECPLF）、1983年建立的南部非洲发展银行（DBSA）等，重点援助对象为莱索托、加蓬、科特迪瓦、赤道几内亚、科摩罗等为数不多的非洲国家。<sup>①</sup>1997年，南非国民议会通过第13号法案改革南部非洲发展银行，确立其首要目标为促进南部非洲地区的经济发展与增长、人力资源开发以及制度能力建设。<sup>②</sup>2014年，南非国民议会通过第41号法案，将该银行的业务覆盖区域扩大到整个非洲地区，其法定股本从1997年的50亿兰特（约合10.9亿美元）增加至202亿兰特（约合18.7亿美元）。<sup>③</sup>南部非洲发展银行支持的首要领域是基础设施建设，重点涵盖能源、清洁水、公共卫生、运输物流及通信技术等。南部非洲发展银行还同南非产业发展公司、美国贸易发展署等国内外机构合作，以提供管理与技能培训、项目准备补助金等形式促进泛非基础设施建设。为了配合姆贝基总统的“非洲复兴”议程，南非国民议会在2000年通过第51号法案，将促进经济贷款基金更名为非洲复兴基金。它确立了五大新目标：促进南非与非洲国家以及其他国家的合作；促进民主与良治；促进冲突的预防与解决；促进社会经济的发展与融合；促进人道主义援助与人力资源开发。<sup>④</sup>在南非年度预算中，对非洲复兴基金的拨款编列在外交部“国际转账”项目下的“部门机构与账目”中。

其次，吸纳更多政府部门参与对外援助，以应对援助领域多元化的需要。在南非年度预算中，承担援助职能的部门一般会设置“外国政府与国际组织”项目。在南非常设的近40个部门中，近半数承担过援助职能，如外交部、财政部、水务部、基础教育部、农业部、司法与宪法发展部、矿产与能源部、贸易与产业部、劳工部、通信与电子技术部等。其中，财政部与外交部在这个项目中所占的比重最多，在2019年分别占43.21%与34.22%；水务部门自

<sup>①</sup> Neuma Grobbelaar, “Rising Powers in International Development: The State of the Debate in South Africa”, *IDS Evidence Report*, No. 91, August 2014, p. 21.

<sup>②</sup> Republic of South Africa, *Development Bank of Southern Africa Act*, No. 13, April 25, 1997.

<sup>③</sup> Republic of South Africa, *Development Bank of Southern Africa Amendment Act*, No. 41, 2014.

<sup>④</sup> Republic of South Africa, *African Renaissance and International Co-operation Fund Act*, No. 51, November 21, 2000.



2009 年开始跃升为该项目支出的第三大部门，在 2019 年达到 9.72%；贸易与产业部的援外支出比较有限，在 2019 年不到 2%（见图 3）。这一现实使得南非政府在发展署改革中考虑增加贸易部门的代表，以更好发挥援助对经贸的促进作用。国防部是从事安全援助的特殊部门，其对非洲地区提供维和公共产品的预算编列在“区域安全”项目中。此外，一些具有官方色彩的独立机构与学术机构也承担对外援助的职能，如独立选举委员会、人力科学研究理事会、国家研究基金会以及公共行政领导与管理学院（2014 年更名为国家行政学院）。<sup>①</sup>

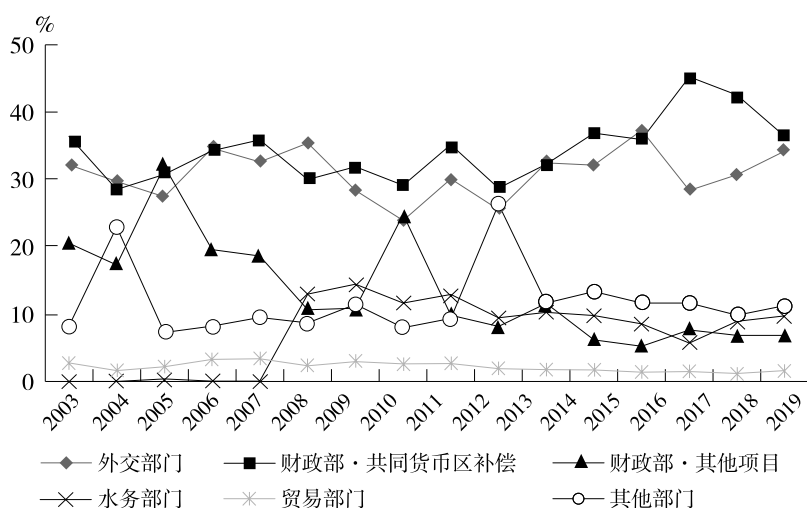


图 3 2003 ~ 2019 年度南非主要部门在国家预算“外国政府与国际组织”项目中的权重

资料来源：笔者根据南非财政部历年《国家开支估计》(Estimates of National Expenditure) 报告整理而得，<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>, 2020-12-23。

在 2007 年第 52 次全国大会上，非国大讨论了建立专门的对外援助管理机构议题，以改善南非的国际发展合作实践。这个新机构最初拟定名称为“南非国际发展署”(SAIDA)，但是为了避免挑起其他非洲国家关于新殖民主义的敏感神经以及强调对等与互惠的关系，而后确定为“南非发展伙伴关系

<sup>①</sup> Brendan Vickers, “Towards a New Aid Paradigm: South Africa as African Development Partner”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, p. 538.

署”(SADPA, 以下简称“发展署”)。<sup>①</sup> 基于相同的理由, 发展署的上级部门外交部在2009年更名为“国际关系与合作部”(DIRCO, 以下简称“国合部”)。国合部牵头发展署的制度设计, 承诺本国发展署“将会利用《巴黎宣言》原则和南南原则, 采用以结果导向的管理路径和严格的项目方法。”<sup>②</sup> 发展署原定于2013年6月正式成立, 但实际进度远落后于预期。国合部已经独立完成发展署的项目论证和方案草拟, 但由于国合部与财政部的部门利益分歧导致发展署迟迟未能进入内阁审议程序, 以致截至2020年12月仍未正式成立。财政部担心其原先在非洲复兴基金中享有的项目审批权遭到削弱, 因此要求发展署的成立方案必须首先取得其同意。<sup>③</sup> 同时, 一些批评者担心机构改革会增强外交部门的垄断地位, 认为外交部门更加注重对外援助的战略价值而甚少关注以对外援助促进经济互利合作, 也缺乏从事发展合作的专业知识与技能, 因而势必影响到对外援助的发展绩效。<sup>④</sup>

再次, 参与地区性或全球性发展议程与制度, 携手搭建南南发展合作新机制。南非重点参与的国际机制主要包括三类: 一是选择性支持地区制度。南非政府重点支持了非盟、南共体、南部非洲关税同盟等其意图建立领导权的机构。尤其是对南部非洲关税同盟, 南非政府通过共同货币区补偿机制对成员国进行持续输血, 这构成了南非财政部对外援助最大的项目开支(见图3)。二是联合国及其下属机构。南非政府不定期地捐助联合国残疾问题自愿基金、联合国儿童基金会、联合国发展规划署等机构, 重视这些机构的专业知识与跨国网络优势, 从而增加对外援助的发展有效性。除了直接捐助联合国机构外, 南非与巴西、印度2004年在印巴南论坛下专门成立了印巴南基金, 也重视发挥联合国机构的上述优势。为了有效协调决策, 三国驻联合国

---

<sup>①</sup> Neissan Besharati, “The Establishment of the South African Development Partnership Agency: Institutional Complexities and Political Exigencies”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, 2013, p. 361.

<sup>②</sup> Department of International Relations and Cooperation, “Establishment of SADPA”, Presentation to the NCOP Select Committee on Trade and International Relations, August 3, 2011.

<sup>③</sup> Parliamentary Monitoring Group, “Brexit Impact: DIRCO & Institute for Global Dialogue; SA - EU & EU - SADC Economic Partnership Agreements: Foreign Policy Impact; African Renaissance Fund 4 Quarter 2015/2016 Performance”, August 31, 2016, <https://pmg.org.za/committee-meeting/23170-2020-09-20>.

<sup>④</sup> Neissan Besharati, “The Establishment of the South African Development Partnership Agency: Institutional Complexities and Political Exigencies”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, 2013, pp. 371 - 372.

大使担任基金董事会成员。联合国南南合作办公室受委托为基金的日常管理单位与秘书处。该基金在 2006 年正式运行，重点支持亚非拉最不发达国家实现可持续发展目标。三是国际多边开发制度。南非政府是世界银行国际开发协会中唯一出资的撒哈拉以南非洲国家。南非财政部响应世界银行与国际货币基金组织号召，在 2004 年为“重债穷国倡议”（HIPC）捐助近 3 951 万兰特（约合 620 万美元）。<sup>①</sup> 不过，南非在这些西方主导的多边开发制度中出资额低且投票权少，因而缺乏影响力。新兴国家在发展型金融领域的建制实践为南非增强国际影响力提供了新契机。南非政府在 2014 年成为金砖国家新开发银行的创始国，分摊 200 亿美元作为启动资金，同时为应急储备安排基金出资 50 亿美元。尽管南非承接新开发银行总部的提议未能如愿，但金砖国家最终决定非洲区域中心落户南非。这也是新开发银行的首家分支机构，力争将覆盖区域从南非逐步辐射到整个非洲大陆。

#### 四 南非对外援助的实践特点

南非既是受援国也是援助国，既是非洲的地区大国也是具有一定全球影响的中等强国和新兴国家，因此在国际发展合作领域能够发挥某种特殊的作用。在长期的对外援助实践中，南非在对外援助的地域分布、援助方式与规范等方面逐步形成了自己的显著特色。

##### （一）一以贯之的非洲优先援助流向

鉴于其国家实力与地缘特征，南非理想的外交战略首先是维持在南部非洲的单极领导地位，在此基础上拓展在非洲乃至全球层面的影响力。在经济领域，南非一直把南部非洲视为重要的对外直接投资目的地，不断巩固自身作为该地区参与全球价值链分工的关键节点地位。在安全领域，南非在 1998 年的国防评估中确立以南部非洲为核心关切的国家安全观，强调“南非与南部非洲国家拥有共同命运。在地区不稳与贫穷的背景下，南非国内和平与稳定就难以实现。因此，南非长期的安全利益便是同其他南共体国家追求互利

---

<sup>①</sup> The National Treasury, Republic of South Africa, “Estimates of National Expenditure 2008”, 2008, p. 127, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2008/ene/7%20nat%20treas.pdf>, 2020-11-20.

关系，并且在整个地区推进重建与发展。”<sup>①</sup> 南非十分关注不稳定的周边局势可能引发的非传统安全问题，如难民与非法移民的外溢风险、水等战略资源的安全风险等。水安全成为南非近年来援助周边国家的新增长点，直观反映在水务部门在对外援助中的权重不断上升（见图3）。正是为了保障莱索托高原对高登省的供水稳定，南非对莱索托发动了本国民主化后的首次军事干预。莱索托高原水项目二期工程也成为金砖国家新开发银行对南非批准的第一个跨境基础设施项目。

表1 非洲复兴基金项目的地区与类型分布（2005~2018）

| 地区         | 冲突解决<br>与预防 | 民主<br>与良治 | 人道<br>主义援助 | 人力<br>资源开发 | 国家<br>间合作 | 冲突后重建<br>与发展 | 社会经济<br>发展与融合 |
|------------|-------------|-----------|------------|------------|-----------|--------------|---------------|
| 中部非洲       | 0           | 0         | 3          | 0          | 0         | 0            | 0             |
| 东部非洲       | 3           | 2         | 2          | 4          | 0         | 1            | 0             |
| 北部非洲       | 0           | 0         | 4          | 0          | 0         | 0            | 0             |
| 南部非洲       | 1           | 30        | 10         | 4          | 2         | 3            | 7             |
| 西部非洲       | 0           | 4         | 6          | 6          | 3         | 2            | 7             |
| 其他非洲项目     | 1           | 1         | 0          | 13         | 0         | 2            | 3             |
| 其他<br>南方国家 | 0           | 0         | 1          | 0          | 4         | 0            | 0             |
| 总计         | 5           | 37        | 26         | 27         | 9         | 8            | 17            |

资料来源：笔者根据非洲复兴基金2005~2018年度报告整理而成，[http://www.dirco.gov.za/department/african\\_renaissance/index.htm](http://www.dirco.gov.za/department/african_renaissance/index.htm)，2020-09-11。

南非的对外援助流向在地域分布上呈现出以南部非洲地区为核心，向其他非洲国家、南方国家依次递减的特点。在非洲复兴基金的援助分配中（见表1），南部非洲获得的项目支持最多（57项），而后为西部非洲（28项）、东部非洲（12项）、北部非洲（4项）和中部非洲（3项）。南部非洲发展银行的发展型贷款也反映这种趋势。在制度设计上，南部非洲发展银行在1997年法案中仅将业务范围限定在南非（a类）以及南共同体成员（b类）中。南非财政部在2014年改革该银行，使之业务进一步向其他非洲国家（c类）开放。不过，c类业务仍然受到更多的限制，在程序审批上需纳入银行的年度计

<sup>①</sup> The Department of Defense, Republic of South Africa, “South Africa Defense Review 1998”, <https://www.gov.za/documents/south-african-defence-review-1998>, 2021-01-02.

划并获得财政部的批准。<sup>①</sup>以2019年为例，该银行对非洲国家提供发展型贷款近206亿兰特（约合14亿美元），南共体成员占到其中的近78%。<sup>②</sup>

## （二）独具特色的援助方式与规范

西方国家一直希望按照自己的政治理念来塑造非洲的民主进程。时任英国首相布莱尔在2001年的一次演讲中对非洲国家提出三项要求：一是建立真正的民主；二是零容忍腐败等不良治理；三是建立适当的商业、法律和财政体系。<sup>③</sup>南非既是受援国也是援助国，因此西方国家一方面希望通过援助工具来提升南非的“民主政治水平”，另一方面则期待南非发挥“民主样板”作用，希望南非通过本国的对外援助推动非洲的民主建设进程，特别是在“西方—南非—非洲”三方合作中发挥积极的“桥梁”作用。然而，南非的对外援助实践与西方传统捐助国的预期存在很大差异，在援助规范和方式上保持着自己的鲜明特色。

首先，在推进非洲议程中注重维护非洲团结（Africa Solidarity）。非洲团结在非统时代就是主导性的非洲国际关系准则，具体表现为不公开批评兄弟国家的领导人，在重大问题上尽可能寻求一致与共识。在关于南非人对非洲团结认知的民意调查中，53%的受访者赞同“如果某个非洲国家政府违反了公民的人权，其他非洲国家不应该公开批评该政府。”<sup>④</sup>在“乌班图外交”构想中，南非政府强调“谨防利用官方发展援助来阻碍非洲统一与团结。”<sup>⑤</sup>因此，南非一直拒绝追随欧盟和美国对津巴布韦、布隆迪、刚果（金）等所谓缺乏良治的国家进行经济制裁，甚至主动发声维护这些国家的应有权益。例如，南非政府反对欧盟在布隆迪2015年宪政危机后中止对该国政府的财政预算援助，以及能力建设和技术支持等政府间合作，坚持认为这会恶化布隆迪

<sup>①</sup> Republic of South Africa, *Development Bank of Southern Africa Amendment Bill*, 2014.

<sup>②</sup> DBSA, “DBSA Annual Financial Statements 2018 - 19”, March 31, 2019, [https://www.dbsa.org/EN/About - Us/Publications/Annual% 20Reports/DBSA% 20Annual% 20Financial% 20Statements% 202018 - 19. pdf](https://www.dbsa.org/EN/About%20Us/Publications/Annual%20Reports/DBSA%20Annual%20Financial%20Statements%202018-19.pdf), 2020 - 10 - 11.

<sup>③</sup> Tony Blair, “Leader’s Speech, Brighton 2001”, October 2, 2001, <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech - archive. htm? speech = 186>, 2020 - 09 - 11.

<sup>④</sup> Janis Westhuizen, Karen Smith, “Pragmatic Internationalism: Public Opinion on South Africa’s Role in the World”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 33, No. 3, 2015, p. 331.

<sup>⑤</sup> Republic of South Africa, “White Paper on South Africa’s Foreign Policy”, May 13, 2011, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_ document/201409/final - draft - white - paper - sa - foreign - policy. pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/final - draft - white - paper - sa - foreign - policy. pdf), 2020 - 10 - 11.

平民的社会经济条件与贫困程度。由于非洲文化与信仰的多元性，南非政府对于以援助推动性别平权问题也持审慎态度，“不愿意招来敌人”。<sup>①</sup>“非洲团结”的观念使南非难以激进地在非洲推广西式民主、良治和社会变革，这与西方国家对南非的期待相去甚远。

其次，南非对外援助方式具有鲜明的发展性和灵活性。其一，南非对援助的范畴有着独特的理解，没有完全采用经合组织发展援助委员会的官方发展援助标准。南非政府的官方援助有着广泛的内容，包括但不限于和平支持行动、债务减免、优惠程度不足的贷款、共同关税的转移支付以及官员培训、留学奖学金与技术合作等。南部非洲发展银行等半官方机构的援助属性最具有争议性。南部非洲发展银行能够提供比一般商业性银行更为优惠、灵活的贷款条件，但无法满足经合组织官方发展援助所要求的优惠程度。一项研究估计，南非对外援助数额估计占国民总收入（GNI）的0.7%~1%<sup>②</sup>，但如果严格按照经合组织标准来计算，这一比重会下降到0.17%。<sup>③</sup>其二，南非强调“发展有效性”而非传统意义的“援助有效性”，希望通过对外援助撬动国际合作伙伴国的基础设施、经济增长以及和平与安全，着眼对外援助的结果导向和发展导向。其三，南非在自主权（Ownership）和透明度问题上也有自己的独特做法。在自主权方面，传统捐助国强调受援国的社会组织广泛参与到发展政策的制定中来。然而，南非的对外援助实践一直以政府间的政策协调为着力点，对民间参与和监督持谨慎态度。南非对外援助缺乏明确的官方数据，财政部在2006年建议全面审计所有政府部门的国际发展合作项目，但未见后续进展。各部门的援助工作基本上各自为政，使得国家预算报告的信息过于碎片化并且细目披露不够充分，立法部门与社会组织因此难以跟进实施有效的监督。

### （三）加强与新兴国家的国际发展合作

西方传统捐助国为非洲提供了大量援助，然而非洲国家的发展和治理难

---

<sup>①</sup> Signe Marie Cold-Ravnkilde, “Contested Norms in Fragmented Institutions: Gender Equality in South Africa’s Development Cooperation”, *Progress in Development*, Vol. 19, No. 3, 2019, p. 222.

<sup>②</sup> Neissan Besharati, “The Establishment of the South African Development Partnership Agency: Institutional Complexities and Political Exigencies”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, 2013, p. 358.

<sup>③</sup> Dane Rowlands, “Emerging Donors in International Developmental Assistance: A Synthesis Report”, Ottawa: IDRC and CRDI, January 2008, p. 12.



题并未得到明显改善。南非一方面携手其他非洲国家积极呼吁传统捐助国增加并完善对非援助，提高发展有效性；另一方面积极推动并加强同中国、印度、巴西等国家的发展合作，探索南南合作的新范式。进入 21 世纪以来，新兴国家的崛起和南南合作的深入发展为南非提供了广阔的外交空间，为国际发展合作新范式的兴起提供了更多可能性。在行动实践层面，截至 2020 年 12 月，印巴南基金的项目惠及 20 个发展中国家，累计援助资金超过 3 500 万美元，覆盖 17 项可持续发展目标。<sup>①</sup> 印巴南基金相继获得 2006 年联合国南南合作伙伴奖、2010 年的联合国千年发展目标奖以及 2012 年的南南与三方合作优胜奖等荣誉。金砖国家新开发银行是“金砖五国”建立的第一个没有西方大国参与的国际经济组织，能够自主探索有别于传统多边开发银行的运营制度，具体表现在成员股权、治理结构、伙伴关系、社会与环境标准，以及采购政策等。投票权的平等分配使得经济实力最弱的南非可以获得与中国、俄罗斯、印度和巴西四国相等的决策地位，确保金砖国家新开发银行的重大决策都是建于最广泛共识之上。

在话语建构层面，南非携手其他新兴和发展中国家致力于建构符合南南合作精神的原则与标准。自 1955 年万隆会议以来，南方国家一直在探索南南合作的理念和方式，逐步形成尊重主权、互惠互利、不附加政治条件等国际交往原则。2015 年 3 月，南方智库网络（NeST）在约翰内斯堡举行了第一次技术研讨会，南非、中国、印度、巴西等国 25 名学者联合提出评估南南合作质量的指标体系<sup>②</sup>。在该指标体系中，南方智库网络的学者从发展中国家的利益需求出发，重申了尊重国家主权、不附带任何政治条件的原则，指出南南合作是基于信任和团结基础之上的互利和共赢，强调南南合作的重要方面是加强能力建设，着眼提高可持续发展能力。南南合作在本质上是发展中国家基于相互尊重和完全平等基础上的互信互助互惠互利合作，是发展中国家希望通过相互携手共同解决它们面临的发展问题，共同提升在世界体系中的话语权和影响力。

---

<sup>①</sup> “India, Brazil and South Africa (IBSA) Facility”, <https://www.unsouthsouth.org/partner-with-us/ibsa>, 2021-02-03.

<sup>②</sup> Network of Southern Think-Tanks (NeST), “Developing A Conceptual Framework for South-South Co-operation”, September 2015, [https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/09/2015-09-23-Final-draft-SSC-Framework-rev\\_20151127.pdf](https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/09/2015-09-23-Final-draft-SSC-Framework-rev_20151127.pdf), 2020-09-11.

自1994年民主化以来,非国大主政下的南非政府既需要卸下前政权所遗留的历史包袱,也需要回应国际社会的多元期待。南非把对外援助作为柔性的政策工具,在一定程度上维系和彰显了自身外交身份,提升了在南部非洲、非洲大陆乃至国际社会的影响力。首先,南非借助对外援助巩固了在南部非洲地区的经济主导地位,提升了在非洲大陆层面的经济影响力。南非是南共体的“领头羊”,是推动非洲一体化的核心国家之一,在非洲的经济发展和一体化进程中扮演着至关重要的作用。其次,南非借助对外援助创造性介入非洲和平与安全事务,为“非洲问题非洲解决”贡献了规范、方案和力量。再次,南非借助对外援助改善了国家形象和声誉,使得南非在非洲内外逐步成为一个受尊重的合作伙伴。对外援助实践使得南非成为非洲地区少有的国际公共物品的供给者,南非由此成为非洲和平、发展和复兴进程的重要推动者和建设者。特别是,南非借助维和援助使得南非国民防卫军(SANDF)以和平、发展与繁荣之师的形象在地区安全中发挥建设性作用,有效摆脱了其前身南非防卫军(SADF)的昭彰恶名。正如学者们所言,南非废除种族隔离制度之后,结束了被制裁和孤立处境,全面重返非洲和国际舞台,从“国际弃儿”逐步变为“国际宠儿”。<sup>①</sup>

## 五 南非对外援助面临的困难与挑战

南非有着积极的地区乃至全球抱负,也一直把对外援助视为实现自身外交目标的战略工具,但南非面临国家实力弱化、非洲认同退化以及地区领导权竞争激化等挑战,对外援助的能力和绩效由此受到显著制约。如何解决理想与现实的巨大落差,是南非对外援助必须解决的重要问题。

### (一) 国家实力弱化

国家实力是对外援助的前提。南非在政治民主化后实施了一系列种族平等和经济振兴计划,政治和社会改革在某些领域取得了部分进展,但经济发展却呈现持续衰退的态势。在民主化元年的1994年,南非是撒哈拉以南非洲最发达经济体,国内生产总值达到1397亿美元,占整个撒哈拉以南非洲的47.6%。然而,此后南非的经济增长率落后于地区整体水平,到2019年其国

---

<sup>①</sup> 杨立华:《南非的民主转型与国家治理》,载《西亚非洲》2015年第4期,第133~160页。

内生产总值为 3 514 亿美元，仅占整个地区的 20%。<sup>①</sup>与此同时，中央政府的财政状况不容乐观，自 2008 ~ 2019 年公共负债占国内生产总值的比率从 27.8% 逐年上升至 62.2%，政府预算在同一阶段年均增长率为 -4.43%。<sup>②</sup>

国家实力的弱化带来了援外开支的紧缩压力，在一定程度上限制了南非政府从事对外援助的意愿和能力。非洲复兴基金在 2008 年预算达到峰值，而后连年下跌，在 2013 ~ 2017 年连续负增长。<sup>③</sup>国防部的“区域安全”项目预算从 2015 年开始呈现断崖式下滑，2016 ~ 2019 年连续四年不到 1 亿美元（见图 2）。此外，财政部的监管机构对冗余且低效的外交部门颇有微词。2019 年，南非在全球有 126 个驻外使团，各使团年均经费达到 2 000 万兰特（约合 140 万美元）。财政监督部门因此建议，国合部应该裁汰效益不佳的外交使团，还应重新谈判国际组织的会费摊派方案。监督部门还认为，驻外经费与双边贸易关系应当具有正相关关系，而刚果（金）、苏丹等重点维和对象国显然无法满足这项标准。<sup>④</sup>

经费紧缩压力严重制约了南非对地区安全问题的介入程度。刚果（金）的和平建设是南非援助最为集中的项目，南非通过各类政府部门与公共机构在 2001 ~ 2015 年间共为之提供 85 亿兰特（超过 10 亿美元）的援助。在 2008 年，南非对刚果（金）的援助达到峰值 1.8 亿美元，仅次于美、英两国。<sup>⑤</sup>即便如此，南非对刚果（金）的许多援助项目仍需通过三方合作途径，依赖传统捐助国来弥补资金缺口。规模较大的项目有挪威 2010 ~ 2011 年为南非警察部门提供 2.5 亿兰特（约合 3 400 万美元）用于销毁小规模武器，英国在 2007 ~ 2008 年为南非警察部门与非洲民主研究所提供 1.2 亿兰特（约合 1 600 万美元）用

---

① 相关数据可参见世界银行“世界发展指数”（World Development Indicators）数据库：<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>, 2020-09-20。

② “South Africa - Economic Indicators”, <http://tradingeconomics.com/south-africa/indicators>, 2020-09-20。

③ “Documents - National Budget”, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>, 2020-12-23。

④ Xolisa Phillip, “Cost-cutting Hits South Africa’s Diplomatic Portfolio”, *The Africa Report*, November 21, 2019。

⑤ Neissan Besharati, Carmel Rawhani, “South Africa and the DRC: Evaluating A South - South Partnership for Peace, Governance and Development”, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, July 2016, p. 19, <https://saiia.org.za/research/south-africa-and-the-drc-evaluating-a-south-south-partnership-for-peace-governance-and-development>, 2020-09-20。

于无线电与电信项目等。<sup>①</sup> 在这些三方合作中，传统捐助国主导了议题设定与项目设计，而南非更多扮演着“执行伙伴”（Implementing Partner）的角色。一旦缩减对外援助规模，南非政府更容易沦为南北型三方合作的纯粹执行者，使原本不对称的合作关系更为失衡，进一步弱化援助过程中的非洲自主权。

## （二）非洲认同退化

非洲认同是南非三重外交身份建构的基础性元素。南非首先是一个非洲国家，这是南非同其他非洲国家正常交往的前提，也是域外力量视南非为通往非洲大陆之桥梁的必要条件。非洲身份的强化自然离不开南非政府的自我建构，但也需要得到非洲兄弟国家的接纳和认同。1994年民主化后，南非政治精英重视以非洲元素来强化本国外交的合法性并提升地区领导力，如“乌班图外交”“我是非洲人”等话语均体现这种策略选择。然而，南非的非洲身份建构往往受制于负面的历史遗产和脆弱的社会基础，导致此种努力大打折扣。

从历史遗产来看，南非周边国家对南非白人少数政权的霸权行为仍然有着深刻的历史记忆，担心民主化后的南非会继承这种地区霸权情结。不仅如此，执政党非国大在反种族隔离制度期间长期奉行种族多元主义，倡导民族和解，在南非民主化后也部分延续了白人少数政权的内外政策，这使周边国家普遍担心非国大对白人少数政权的霸权思维并未进行彻底否定。<sup>②</sup> 南部非洲国家的执政党大多是民族解放运动组织转型而来，如津巴布韦的非洲民族联盟—爱国阵线、莫桑比克的解放阵线党、纳米比亚西南非洲人民组织以及安哥拉的安人运等。这些执政党在外交政策上强调独立性，不愿意追随非国大。南共体领导人曾在制裁尼日利亚阿巴查军政府问题上告诫曼德拉，南非是该地区最后一个而非第一个获得政治自由的国家。<sup>③</sup> 为了防止南非在地区组织中一家独大，南共体规定单一成员国对南共体预算的贡献不超过20%，非盟成员也曾否决南非增加其预算贡献的提议。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Neissan Besharati, Carmel Rawhani, “South Africa and the DRC: Evaluating A South – South Partnership for Peace, Governance and Development”, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, July 2016, p. 42.

<sup>②</sup> Scott Thomas, *The Diplomacy of Liberation: The International Relations of the African National Congress of South Africa, 1960 – 1985*, The Doctoral Thesis of the University of London, October 1989, p. 116.

<sup>③</sup> Jonathan Farley, *Southern Africa*, London: Routledge, 2008, p. 123.

<sup>④</sup> Martin Welz, “Reconsidering Lock – in Effects and Benefits from Delegation: The African Union’s Relations with its Member States through A Principal – Agent Perspective”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 2, 2019, p. 166.

从社会基础来看，南非在发展程度和族群结构上与其他非洲国家存在高度差异。在世界体系中，南非是处于中间地带的经济体，而其他非洲国家普遍是处于边缘的不发达经济体。南非社会弥散着例外主义的思潮，即南非是工业化的、民主的、先进的以及民族和解与政治自由的模范，应当把美欧视为其知识与文化的参照系，而且应将非洲视作“他者之地”。<sup>①</sup>与此同时，南非内部的分配结构没有因为民主化而得到彻底改变，仍然维持着姆贝基总统所描绘的“两个民族”（Two Nations）的状态，即繁荣的白人族群与总体欠发达的黑人和穷人的对立。<sup>②</sup>换言之，南非政治继续为白人精英所俘获的可能性一直存在。

近年来，南非社会针对外籍黑人劳工的排外行动违背了非洲团结与多元包容的价值，使原本备受质疑的非洲认同更加脆弱。在外籍劳工问题上，南非政府曾通过修改宪法和颁布移民法案承诺保护其权益，希望把南非塑造为开放包容的国度，成为非洲贫苦大众自由、和平与繁荣的避风港。然而，随着南非经济衰退、不平等加剧与治安下滑，国内社会对外籍黑人劳工的宽容度随之下降。南非底层黑人公民将外籍黑人劳工作为替罪羊，自2008年以后多次掀起针对后者的暴力骚乱行动。南非警察等执法部门漠视外籍黑人劳工的人权问题成为常态，即便是合法入境的外劳也常遭到歧视与过度执法。<sup>③</sup>南非警察在执法过程中甚至表现出卢旺达种族政治时期的某些色彩，采取生物特征与文化差异的方式来辨别本国黑人与外籍黑人。<sup>④</sup>这种非理性的排外行为给南非与其他非洲国家的关系带来了负面影响，极大影响到其他非洲国家民众对南非的好感，极大损害了南非的国际形象。<sup>⑤</sup>

### （三）非洲地区领导权竞争激烈

21世纪以来，南非的总体经济实力呈现持续衰退之势，而尼日利亚则呈

---

<sup>①</sup> Michael Neocosmos, “The Politics of Fear and the Fear of Politics: Reflections on Xenophobic Violence in South Africa”, *Journal of Asian and African Studies*, Vol 43, No. 8, 2008, p. 588.

<sup>②</sup> Yadhana Jadoo, “SA a Country of Two Nations – Mbeki”, *The Citizen*, March 16, 2016, <https://citizen.co.za/news/south-africa/1036768/sa-the-country-of-two-nations-mbeki>, 2020-09-20.

<sup>③</sup> Inocent Moyo, Christopher Changwe Nshimbi, “Of Borders and Fortresses: Attitudes Towards Immigrants from the SADC Region in South Africa as a Critical Factor in the Integration of Southern Africa”, *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 35, No. 1, 2020, p. 139.

<sup>④</sup> 梁益坚、刘国强：《褪色的彩虹：南非排外行为解析》，载《西亚非洲》2019年第5期，第80页。

<sup>⑤</sup> “South Africa Closes Embassy in Nigeria after Xenophobic Violence”, *BBC News*, September 5, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-africa-49593030>, 2020-09-20.



现后来居上的态势，并在2013年超过南非跃居为非洲第一大经济体。姆贝基总统与奥巴桑乔总统在世纪之交曾建立良好的合作关系，一度建立非洲版的大国协调机制。两国领导人共同推动非统组织向非盟的成功转型，联合倡议“非洲发展新伙伴计划”，协同斡旋津巴布韦、科特迪瓦等国的内部冲突。然而，这种合作关系在地区领导权的竞争方面显得脆弱不堪。领导权竞争集中体现在两个层面上：一是谁最有资格代表非洲？二是谁最有能力主导非洲事务？在联合国安理会改革上，南非、尼日利亚等地区大国始终未能就常任理事国的候选国达成一致意见。尼日利亚对于南非作为唯一的非洲代表参加金砖国家机制的现状也有所不满。2011年，时任尼日利亚财政部长伊维拉（Ngozi Okonjo-Iweala）就认为，尼日利亚缺席的金砖国家不具备充分的非洲代表性。<sup>①</sup>

地区组织的控制权是南非和尼日利亚地区领导权竞争的焦点所在。在2012年，南非打破了非盟预算贡献前五位国家不角逐非盟委员会主席的政治默契。尼日利亚联合法语非洲国家支持时任主席的加蓬人让·平连任，而祖马政府则积极运作南非人德拉米尼·祖马女士参选。在双方势均力敌之际，南非政府以投资、贷款和人道主义援助等名义向索马里、马拉维、部分萨赫勒国家进行“贿选”，成功瓦解对手的联盟而如愿以偿。<sup>②</sup>在2011年科特迪瓦选举后冲突上，南非通过非盟采取亲洛朗·加博政权的态度并呼吁签署权力分享的和平协议，前总统姆贝基作为非盟的特使参与斡旋。然而，尼日利亚则通过西共体明确支持反对派而且否定权力分享方案。最终，与法国意图一致的西共体占据上风。非盟与南非均在冲突调解中处于边缘化境地，难以发挥建设性作用。从整体而言，非洲内部分歧加剧集体行动能力的弱化，也为域外干涉打开方便之门，最终削弱“非洲问题非洲解决”原则的有效性。

## 六 结语

对外援助作为一项重要的政策工具，反映着一国的身份定位与战略选择。

---

<sup>①</sup> “Nigeria Could ‘Very Soon’ Be the Next African BRIC”, *BBC News*, December 12, 2011, <http://www.bbc.com/news/business-16096031>, 2020-09-20.

<sup>②</sup> Jo-Ansie van Wyk, “Candidature Diplomacy: South Africa and Nkosazana Dlamini-Zuma’s Candidature to Chair the AU Commission, 2011-2012”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 27, No. 3, 2020, p. 328.



南非是为数不多实施对外援助的非洲国家，其对外援助反映了南非在民主化后致力于建构地区大国、中等强国与新兴国家三重身份。这三重外交身份存在着主次关系，地区大国是首要的战略目标，其他两重身份建构的目的是扩大南非的国际空间，最终增益其地区大国地位。地区大国身份使得南非将绝大多数的援助资源投入到非洲地区，用于推动非洲政治与经济社会的发展、和平与安全秩序的塑造、地区一体化建设等战略目标，最终实现“非洲复兴”的宏愿。中等强国身份塑造着南非援外实践中对非洲民主与良治的偏好，也使得南非成为西方国家所青睐的对非三方合作的伙伴。然而，南非始终难以充分满足传统捐助国所设定的国际标准，成为真正符合西方期待的“国际好公民”。新兴国家的身份建构使得南非得以同中国、巴西、印度等新兴大国建立起制度化联系。南非通过参与建立由新兴国家主导的国际制度，既为非洲地区引入了更多可供利用的资源，也为增强自身在全球发展领域的影响力和话语权提供了新契机。然而，受制于国家实力、非洲认同与地区领导权竞争的动态变化，南非以对外援助实现地区大国抱负、塑造自身中等强国和新兴国家形象的绩效要大打折扣。

理想与现实的巨大落差是南非对外援助必须面对和解决的重要问题。从根本上讲，南非对外援助的有效开展需要以经济可持续发展和政府财政宽裕为前提。南非需要认真反思经济增长乏力的原因，逐步改变经济结构的脆弱性和单一性，不断挖掘和激活经济发展的潜能，增强国内国际社会对南非经济发展的信心。南非也需要审慎处理与非洲国家的关系，在继续维护自身地区大国地位的同时，适度减少其他非洲国家特别是南部非洲国家对其地区主导权的担忧，不断优化和改善国家形象，同时在非洲一体化问题上加强同尼日利亚等地区大国的协调，在塑造非洲地区共识上发挥更大作用。在对外援助议程的设置上，南非也应本着务实的态度考虑优先顺序，聚焦重点，在非洲发展领域推动建设若干高质量的旗舰性跨国基础设施，在非洲和平与安全领域强化非洲集体安全机制建设。在全球层面，南非应继续加强同其他新兴国家在国际发展合作领域的知识生产和共享，通过南南合作携手推进非洲和其他发展中国家的减贫和发展进程，推动各方落实联合国2030年可持续发展议程。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）