

# 金砖国家国别研究报告（2023）

## 南非卷

主 编：林宏宇

撰稿人：

巴西卷 张恒艳 张晶盈

俄罗斯卷 赵栋 Yaroslav Zaitsev（李太龙）

印度卷 蔡晶 吴蔚琳 Swaran Singh（印度）

南非卷 孙旭亮 陈磊

## 摘 要

本报告在参考南非官方数据、政策公告和总统演讲等资料的基础上，重点关注两个核心议题：一是近年来南非在内政、外交、营商和投资环境等方面的新动态和新趋势，以此剖析南非对金砖机制的态度变化以及中非合作视域下中国-南非金砖合作的进展及其成果。二是结合福建和厦门企业的实际需求，梳理分析金砖框架下福建及厦门与南非合作的现状。报告认为：南非自 2010 年底加入金砖国家合作机制以来，金砖合作对其对外经贸和国内经济发展的重要性显著提升。南非对金砖国家合作机制的态度积极，尤其是拉马福萨总统上台后极为看重金砖机制在贸易、投资等领域给南非带来的利益，特别是新发展银行在交通、清洁能源、温室气体减排等发挥的角色。福建及厦门应聚焦金砖合作机制“下沉”，积极谋划创新金砖地方合作交流机制，促进金砖合作地方化。

**关键词：**南非 金砖合作 内政外交政策 投资环境

# 目 录

<b>1 后疫情时代南非局势</b> .....	<b>- 1 -</b>
1.1 南非内政与外交的新变化 .....	- 1 -
1.1.1 拉马福萨政府新施政举措 .....	- 1 -
1.1.2 拉马福萨政府新外交举措 .....	- 8 -
1.2 南非经济与社会新动态 .....	- 13 -
1.2.1 后疫情时代南非经济形势 .....	- 13 -
1.2.2 2023 年南非能源危机 .....	- 15 -
1.2.3 后疫情时代南非社会新动态 .....	- 17 -
<b>2 2023 金砖“南非年”与南非的金砖合作</b> .....	<b>- 24 -</b>
2.1 2023 年金砖“南非年” .....	- 24 -
2.1.1 南非“金砖年”的会议筹办 .....	- 25 -
2.1.2 南非对金砖合作机制的宣传与“塑造” .....	- 28 -
2.1.3 南非金砖峰会的筹办与成果 .....	- 32 -
2.2 南非与中国的金砖合作 .....	- 36 -
2.2.1 近年来南非对金砖合作的态度 .....	- 36 -
2.2.2 中南金砖合作与中非（洲）合作的对接 .....	- 39 -
2.2.3 近年来中南金砖合作成果 .....	- 44 -
<b>3 南非营商与投资环境新变化</b> .....	<b>- 52 -</b>
3.1 对外投资的开放与限制政策 .....	- 55 -
3.1.1 外国直接投资相关政策 .....	- 55 -
3.1.2 限制外国私人所有权和对企业的掌控权 .....	- 55 -
3.2 投资相关法律制度 .....	- 59 -
3.2.1 监管体系的透明度 .....	- 59 -
3.2.2 国际监管方面 .....	- 62 -
3.2.3 投资相关法制和司法独立 .....	- 63 -
3.2.4 投资争端解决机制 .....	- 65 -
3.3 投资相关产业政策 .....	- 66 -
3.3.1 南非最新投资激励政策 .....	- 66 -
3.3.2 外贸区、自由港和贸易便利措施 .....	- 68 -
3.3.3 本地化要求 .....	- 69 -
3.4 外汇和汇款 .....	- 70 -

3.4.1 外汇政策 .....	- 70 -
3.4.2 汇款政策 .....	- 71 -
3.5 商业腐败问题 .....	- 72 -
3.6 当前中国企业投资南非的机遇与风险 .....	- 73 -
3.6.1 中国企业投资南非新机遇 .....	- 74 -
3.6.2 中国企业投资南非的风险 .....	- 76 -
<b>4 金砖框架下福建及厦门与南非合作 .....</b>	<b>- 79 -</b>
4.1 福建及厦门与南非合作进展 .....	- 79 -
4.1.1 福建与南非合作进展 .....	- 79 -
4.1.2 厦门与南非合作进展 .....	- 84 -
4.2 金砖创新基地推动与南非合作 .....	- 89 -

## 1 后疫情时代南非局势

在 2021 年大规模推广疫苗接种后，2022 年南非基本取消了各类针对经济和社会活动的防疫限制举措；2023 年初，西里尔·拉马福萨（Cyril Ramaphosa）正式宣布战胜新冠疫情，经济开始实现复苏<sup>①</sup>，这标志着南非正式步入后疫情时代。2018 年拉马福萨上台后提出并实施了一系列改革举措，取得了一定的推进和成效。不过，南非经济与社会面临的挑战本质上是结构性的，非一朝一夕能够解决，加之新冠疫情的深切冲击，当前南非人最关切的议题如限电、失业、犯罪和腐败等顽疾不仅未能消除，反而有加剧倾向。

### 1.1 南非内政与外交的新变化

#### 1.1.1 拉马福萨政府新施政举措

拉马福萨政府的内政举措基本上是围绕《国家发展计划 2030》（National Development Plan, NDP）<sup>②</sup>所制定战略而展开的。南非政府为执行该计划制定了《中期战略框架（2014–2019）》（Medium Term Strategic Framework, MTF），并提出了行动方案，涵盖教育、卫生、经济发展与就业、技能发展、基础设施、农村发展、国际关系等 14 大优先事项。拉马福萨是提出该计划的国家计划委员会副主席，2018 年上台后其施政延续了该计划的方针，只是侧重点有所差异。

<sup>①</sup> President Cyril Ramaphosa, “State of the Nation Address”, Cape Town City, 9 February, 2023, <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-2023-state-nation-address-9-feb-2023-0000>. [2023-07-19]

<sup>②</sup> *National Development Plan 2030: Our Future-Make It Work*, National Planning Commission, 15 August, 2012. 该计划由南非前总统祖马于 2010 年 5 月任命的国家计划委员会（由政府外各领域 26 名专家所组成）在调查 1994 年后南非的成就和弱点后所制定的针对性远景规划。委员会认为南非面临的九大主要挑战是：1. 就业率过低；2. 黑人学校教育质量低下；3. 基础设施不平衡、不充分和不可持续；4. 空间割裂阻碍包容性发展；5. 经济资源密集型；6. 公共卫生体系难以维持质量；7. 公共服务不平衡、低质量；8. 腐败水平高；9. 南非依然是分裂的社会。为此，该计划制定了南非 2030 年消除贫困和削减不平等的目标和行动方略。为更好更快执行该计划的关键议题，南非政府于 2014 年发起了“帕奇萨行动”（Operation Phakisa）倡议，详见官网：<https://www.operationphakisa.gov.za/pages/home.aspx>.

政商经验丰富的拉马福萨甫一上台即以改革派的姿态推出一系列相对激进而富有雄心的措施，旨在彻底扭转南非发展“颓势”，将之引入正确的发展轨道，“实现根本性的社会和经济转型”。比如召开首届就业峰会和首届世界投资大会，招商引资改善就业状况；首次设置全国最低工资标准，改善低收入人群收入；成立数字工业革命委员会，抢抓住新产业机遇；设立由副首席法官雷蒙德·佐多（Raymond Zondo）领导的国家控制调查委员会（The Commission of Inquiry into State Capture），深入推进反腐败等。

2019年5月赢得大选后，拉马福萨迅速改组内阁、精简部委，以削减财政开支。同时，宣布新政府聚焦七大优先事项：如（1）经济转型和创造就业机会；（2）教育、技能和健康；（3）巩固社会工资；（4）建设更美好的非洲和世界等。<sup>①</sup>其中，拉马福萨建议，在实现《2030愿景》中要达成五大宏伟目标，即消除贫困；经济增长速度快于人口增长；新增青年就业人员超200万；实现更佳教育成果，10岁儿童实现100%识字能力；暴力犯罪减半。

为此，拉马福萨政府首先进行顶层机制设计，强化总统权力，以确保计划的有力执行。2018年南非政府推出《综合规划框架法案》以协调各部门、地区来“规划、监督和评估”对国家发展计划的执行。<sup>②</sup>接着南非政府成立由总统牵头的各项委员会，负责领导关键领域。如重建由总统担任主席的国家安全委员会（National Security Council），以确保更好地协调国家

---

<sup>①</sup> Cyril Ramaphosa: “2019 State of the National Address”, Cape Town City, 20 June, 2019, <https://www.gov.za/speeches/2SONA2019>. [2023-07-20]

<sup>②</sup> Republic of South Africa, “Integrated Planning Framework Bill”, *Government Gazette*, 2018.

情报和安全相关职能<sup>①</sup>；成立总统国有企业委员会 (Presidential SOE Council)，对国有企业的改革、定位和振兴进行政治监督和战略管理；任命第四次工业革命总统委员会 (Presidential Commission on the 4th Industrial Revolution)，作为数字化转型的国家总体咨询机制等；2020 年 9 月，南非内阁批准成立总统气候变化协调委员会 (Presidential Climate Change Coordinating Commission)，致力于协调南非至 2050 年向低碳且富有弹性的经济和社会过渡。

在改组政府结构和治理框架基础上，拉马福萨政府着力在以下几个方面推进南非朝着《2030 愿景》迈进。

其一，在推动经济实现稳定增长方面，打造优良营商环境，积极招商引资。2018 年 8 月拉马福萨上台不久，内阁就公布了《资源整合计划》 (Integrated Resource Plan (IRP)) 征求公众意见，为经济基础设施尤其是能源方面的建设规划蓝图。随后，内阁推出《产业政策行动计划》 (Industrial Policy Action Plan (IPAP) 2018/19 - 2020/21)，延续更新原有产业政策。2019 年 7 月南非举办首届数字经济峰会，拉马福萨总统亲自参会，希望能在第四次工业革命中有所斩获。

2020 年 10 月，为寻求加速结构改革的执行和支持经济复苏，南非总统办公室和财政部联合建立瓦林德拉行动 (Operation Vulindlela)，以展开特别经济改革计划。它聚焦包括电力、交通和电子通讯等产业转型，推出 26 项结构性改革。而该行动主要通过以下方式推动改革的执行：(1) 监管和报告进展，来识别挑战、维持势头并确保问责；(2) 促进

<sup>①</sup> President of the Republic of South Africa, "Proclamation No. 13 of 2020", *Government Gazette*, 10 March, 2020.



技术支持以助推改革执行；（3）在总统和内阁需要决策或共识时提供建议。<sup>①</sup>至2022年8月，该行动已完成9项改革，另11项改革进展良好；2023年的行动重点则是解决严重影响经济运行的电力危机和提高货运铁路效率。

疫情爆发后，为缓解经济困境，2021年8月政府拨款360亿兰特用于经济救济。同时，内阁批准发布2050国家基础设施计划（National Infrastructure Plan 2050）征求公众意见；2022年3月，南非正式推出该计划第一阶段，着力能源、货物运输、电子通讯等领域基础设施建设，并从财政保障到进度监管做了统一规划。<sup>②</sup>同时，内阁批准公布南非国家投资战略（South Africa's Country Investment Strategy, CIS）征求意见，旨在利用高质量的外国和国内直接投资。

2022年11月，南非政府批准实施了国家小企业综合发展战略框架（National Integrated Small Enterprise Development (NISED) Strategic Framework），旨在提供一项综合战略，为中小型企业发展中的所有参与者提供协调框架。12月，内阁批准《2022科技创新十年计划》，作为2019年科技创新白皮书的实施指南。该计划关注以下重点领域：（1）农业、制造业和采矿业现代化；（2）发掘新增长点，特别是数字经济和循环经济；（3）卫生和能源领域的大型研究和创新方案；（4）应对三大社会挑战，即气候变化和环境可持续性、教育的未来、技能发展和工作，以及社会的未来。在清洁能源领域，内阁也于2022年12月批准公布绿色氢商业化战略（Green Hydrogen

---

<sup>①</sup> The Presidency of Republic of South Africa, *Operational Vulindlela: Summary Booklet*, March, 2021.

<sup>②</sup> Department of Public Works and Infrastructure, South Africa, *National Infrastructure Plan 2050 (NIP 2050) Phase 1*, Government Gazette, No. 46033, 11 March, 2022.

Commercialisation Strategy , GHCS) 以征求公众意见。该战略旨在确保国家充分利用绿色工业化提供的机遇。

2023 年 3 月南非举办第五次投资大会，超额完成了首届大会设置的投资目标额 3000 亿兰特。五年中南非完成 82 个项目，价值 1707 亿兰特，并有 79 个项目在建，价值 5140 亿兰特，另有 28 个项目正在实施，价值 1329 亿兰特。广泛涉及建设新工厂、采购设备、开采矿井和铺设宽带基础设施等。

其二，在优化人力资源方面，推出各类计划和培训活动，提升就业率和劳动力素质。拉马福萨政府极为重视就业尤其是青年就业问题。2020 年通过了国家青年发展署 (NYDA) 修正案；总统就业刺激 (The Presidential Employment Stimulus) 计划于 2020 年 10 月启动，以抵消疫情对工作机会的冲击。内阁还批准从 2022 年开始每年举行一次纳尔逊·曼德拉青年对话 (Nelson Mandela Youth Dialogue, NMYD) 和 2022 年青年月计划，主题为“促进青年的可持续生计和适应能力，共创美好明天”。2022 年 6 月，内阁批准青年综合发展策略 (Integrated Youth Development Strategy, IYDS)。

其三，在消除社会不平等方面，出台系列法律法规，推进土地改革，增强国民凝聚力。在医疗保障方面，2023 年 5 月，举办第二届总统卫生峰会，根据疫情期间卫生系统的表现进行全方位总结。拉马福萨政府还推出《国民健康保险 (NHI) 法案》 (the National Health Insurance (NHI) Bill 90)，旨在使南非人能在质量可靠的公共和私人卫生医疗点获得免费服务，但截至 2023 年中仍未获议会通过，南非影子卫生大臣米歇尔·克

拉克（Michele Clarke）甚至认为该法案永远不会成功。<sup>①</sup>

性别平等和反歧视方面，2018年拉马福萨成立国家最低工资委员会（The National Minimum Wage Commission）；2020年3月推出针对基于性别暴力和杀害妇女的国家战略计划。<sup>②</sup>儿童保护方面，南非批准《国家儿童行动计划（2019–2024年）》。2020年11月开启残疾人权利宣传月，旨在呼吁公共和私营部门招聘和便利残疾人。2022年10月，内阁核准将《消除对妇女一切形式歧视公约》第二十条第一款修正案。次月，在豪登省召开性别暴力和杀害妇女问题总统峰会（Summit on Gender-Based Violence and Femicide），其主题是：“问责、加速和扩大，现在！”，重申该国对团结、全面和有效应对性别暴力问题的承诺。

在缩小贫富差距方面，加速推进土地改革。2018年7月推动修订1996年南非宪法第25条，允许不补偿的情况下征用土地。在内阁准备提出变革性土地改革计划后一度引发白人资本外逃等危机。随后南非政府推出2020年农业用地保护与发展法案提交议会批准，该法案废除了《1970年农业土地法》，以实现宪法要求，并在使用农业用地方面提供公平和平衡的方法。2022年5月召开公共土地峰会（Communal Land Summit），讨论将公共土地从国家转让给适当的权利持有人，这对赋予农村社区以权力很重要。同月，总统气候委员会提出的南非公正转型框架（Just Transition Framework for South Africa）正式

---

<sup>①</sup> Michele Clarke MP, “50 Reasons Why the NHI Will Never Work”, Democratic Alliance (DA), 10 May, 2023, <https://www.da.org.za/2023/05/50-reasons-why-the-nhi-will-never-work>. [2023-09-07]

<sup>②</sup> Republic of South Africa, *National Strategic Plan on Gender-Based Violence & Femicide: Human Dignity and Healing, Safety, Freedom & Equality in Our Lifetime*, 11 March, 2020.

被批准实施。该框架提出了建立一个公平、具有气候适应能力的南非的共同愿景,为解决历史上的不平等现象和创造惠及所有人的经济提供机会。<sup>①</sup>

其四,拉马福萨政府力求通过反腐败与地方整合来实现高效廉洁政府,并实现中央和地方政治、经济关系更具协调性。2019年大选后进行政府重组,推出系列反腐败、改善政府服务举措。当年8月召开首次总统协调委员会(President's Coordinating Council, PCC)会议,会议还讨论九项省级增长发展战略与中央政府2019-2024年中期战略框架的一致性。次年,内阁批准发布《地方政府:2020年市政划界法案》(Local Government: Municipal Demarcation Bill of 2020),待议会通过后,它将废除现行的《1998年地方政府市政划界法》。该法案规定了市划界委员会的设立和运作,确定和重新确定市和区边界的标准和程序。截至2021年11月,南非完成了2014年开启的最后四省(东开普省、自由州、夸祖鲁-纳塔尔省和西开普省)地方行政的重新划区,改变按种族划分的行政区划。<sup>②</sup>

在地区发展模式(District Development Model, DDM)之下,至2022年8月拉马福萨已分别在西北、自由邦等省举办了总统对话会。由国家、省和地方政府高级官员组成的代表团,以“不让任何一个人掉队”为主题,动员各阶层人民共同采取行动,应对日益严重的贫困和匮乏。2023年6月底,拉马福萨于在夸纳省与来自国家、省和地方政府的领导人共同召开对

<sup>①</sup> Just Transition Framework, <https://www.climatecommission.org.za/just-transition-framework>.

<sup>②</sup> Republic of South Africa, "Rationalisation of Magisterial Districts Underway in Four Provinces," *South African Government News Agency*, <https://www.sanews.gov.za/south-africa/rationalisation-magisterial-districts-underway-four-provinces>.

话会，与居民就该区的发展计划互动。

打击腐败方面，2020年11月内阁批准2020-2030年国家反腐败战略，该战略涵盖六大支柱包括促进和鼓励公民举报；加强绩效和问责的资源协调等。<sup>①</sup>2022年8月拉马福萨正式任命国家反腐败咨询委员会，以执行和监督该战略的执行，推动建立永久性国家反腐败结构。同时，拉马福萨签署了《2022年地方政府市政系统修正案》（Local Government: Municipal Systems Amendment Act of 2022）<sup>②</sup>，旨在提高地方政府的能力和道德标准，是拉马福萨整顿地方吏治的重要法制保障。

### 1.1.2 拉马福萨政府新外交举措

在外交上，拉马福萨政府继承和发展了前任领导人的外交遗产。其中姆贝基政府提出的以“乌班图(Ubuntu)思想<sup>③</sup>为代表的非洲人权观，成为南非发展独立自主外交思想的核心理念。当前南非政府优先追求与非洲尤其是南部非洲地区的政治经济整合，积极谋求深化包括金砖合作在内的南南合作，在扩大与北方国家互利合作基础上成为南北合作的沟通者和协调者，“多边参与和推动民主、和平与人权”<sup>④</sup>，最终实现南非的“大国理想”，其外交结合了鲜明的理想（价值）主义色彩和务实主义基调。拉马福萨极为重视金砖机制的作用，2021年他在《乌班图杂志》发表《金砖对南非具有极大战略重要性》的文章，认为1994后南非外交政策的优先是曼德拉定向的，即区

---

<sup>①</sup> Republic of South Africa, *National Anti-Corruption Strategy 2020-2030*, November, 2020.

<sup>②</sup> Republic of South Africa, *Local Government: Municipal Systems Amendment Act 3 of 2022*, Government Gazette, No. 46740, 17 August, 2022.

<sup>③</sup> 乌班图源于南非祖鲁语，本意为“人道”或人性，着眼于人们之间的忠诚和联系，突出个人与社会的责任意识。南非国际关系与合作部还出版有《乌班图杂志》，发表其外交理念和政策的文章。

<sup>④</sup> Cyril Ramaphosa. BRICS is of Immense Strategic Importance to South Africa [J]. *Ubuntu Magazine: South Africa's Public Diplomacy in Action*, Issue 25: 16.

域政治与经济整合、追求非洲发展，多边参与和推动民主、和平与人权，铸就与全球南方的战略联盟和与北方国家的互利合作。<sup>①</sup>

首先，高度重视与非洲国家的伙伴关系，积极推进非洲尤其是南部非洲的经济一体化发展。拉马福萨政府的外交延续了自曼德拉以来树立的“非洲中心”原则。在其外交实践中，这一原则体现于三个方面：一是加强与非洲国家双边关系，促进非洲团结；二是推动南部非洲发展共同体等次区域组织；三是在联合国、G20和金砖等多边机制推动“非洲议程”。<sup>②</sup>

其一，南非与重要非洲国家或邻国双边关系密切，高层互动频繁，且往往由总统亲自出访或接待。譬如，2022年8-10月拉马福萨分别亲自参加安哥拉总统、肯尼亚总统和莱索托总理的就职典礼，并在10月访问撒拉威阿拉伯民主共和国；2023年5月29日拉马福萨总统应邀出席尼日利亚当选总统蒂努布的就职典礼，表明了两国战略关系的连续性，尽管两国普遍被视为在非洲的战略竞争对手。2023年2-4月，拉马福萨相继接待来访的乌干达总统穆塞韦尼（Yoweri Museveni）、坦桑尼亚总统哈桑（Samia Suluhu Hassan）和纳米比亚总统哈格·根哥布（Hage Geingob）。

其二，高度重视南部非洲发展共同体、非盟等非洲机制建设，借此扩大在非洲事务中的主导权。仅2023年上半年，拉马福萨两次参加南部非洲发展共同体三驾马车特别峰会（SADC Extraordinary Organ Troika Summit）。2月南非总

<sup>①</sup> Cyril Ramaphosa. BRICS is of Immense Strategic Importance to South Africa [J]. *Ubuntu Magazine: South Africa's Public Diplomacy in Action*, Issue 25: 16-17.

<sup>②</sup> 张凯. 非洲和平与安全建设：南非的区域大国角色及限度. *国际安全研究*, 2020(5): 117

统赴埃塞俄比亚参加第36届非洲联盟国家元首和政府首脑会议。2023年5月，南非在米德兰特召开泛非议会第六届议会（PAP），人民行动党希冀借此次议会寻求解决整个非洲大陆的共同挑战。2023年6月，南非外长娜莱迪·潘多尔（Naledi Pandor）对安哥拉进行工作访问。

在经贸、人文交流领域，南非积极承办或参与各类活动。2022年11月南非财政部发起撒哈拉以南非洲区域银行对话（Regional Banking Dialogue for Sub-Saharan Africa）；2023年2月，南非和乌干达在豪登省举办贸易和投资商业论坛；6月，南非举办非洲大陆自由贸易区意识讲习班；同月，拉马福萨参加第八届南部非洲关税同盟峰会。拉马福萨总统于2023年3月在西苏鲁大学启动总统青年领导力方案，主题是：“以道德和代际领导建设更美好的非洲”。5月，拉马福萨在国家非洲日庆祝活动上发表主题演讲。这些活动有力塑造了南非在非洲议题上的形象和软实力。

其次，维持与北方国家经济和政治的密切沟通。南非与北方国家有着一般非洲国家所不具备的传统联系。与美国、英国和德国的关系是其中的关键。南非与美国在过去一年中出现不少波折，但依然维持紧密联系。2022年8月美国国务卿布林肯（Antony Blinken）与南非外长潘多尔会晤。潘多尔直率告知美国不要试图告诉南非如何和其他全球力量交往。<sup>①</sup>她认为双方进行了坦诚的交谈，但并未打破友谊。9月，潘多尔访问美国与布林肯会晤，并在外交关系委员会演讲。<sup>②</sup>紧接着拉马

---

<sup>①</sup> Lebo Diseko & Cecilia Macaulay, “Blinken Africa Trip: The World Should Not Dictate to the Continent”, *BBC*, 8 August, <https://www.bbc.com/news/world-africa-62463651>. [2023-09-08]

<sup>②</sup> Department of International Relations & Cooperation Media Statements, “Minister Pandor to Address the Council

福萨于当月出访美国。2023年1月,美国财长耶伦(Janet Yellen)访问南非。在美国驻南非大使布里格蒂(Reuben Brigety)声称南非向俄罗斯提供武器后,南非于5月12日召见他表示“最大不满”。但在外长潘多尔与美国驻南非大使会谈后,南非内阁确认“南非和美国之间的关系仍然是友好、牢固和互利的”<sup>①</sup>。

南非和其他西方国家和组织的高层互访频繁,科技合作绵密。双边关系上,南非总统分别在2022年10月、2023年3月、4月和6月分别接待西班牙首相桑切斯(Pedro Sánchez)、比利时菲利普国王(Philippe)和王后(Mathilde)、芬兰总统尼尼斯托(Sauli Niinistö)和葡萄牙总统德索萨(Marcelo Rebelo de Sousa);2023年6月,拉马福萨接待了荷兰首相和丹麦首相的联合工作访问;2022年12月副外长德拉米尼与澳大利亚同行举行政治磋商;2023年6月中下旬外长潘多尔相继会见法国欧洲与外交部长,并主持了与德国外交部长的双边委员会会议;拉马福萨于2022年11月下旬对英国举行国事访问;

多边关系方面,2022年8月底外长潘多尔率领南非代表团参加第八届东京非洲发展国际会议;2023年高等教育部部长恩齐曼迪(Blade Nzimande)和德国研究与教育部部长在撒哈拉以南非洲卫生创新研究网络(RHISSA)会议上发言;拉马福萨于2023年6月参加国际劳工组织世界工作峰会和巴黎全球融资协定峰会;同月,国际关系与合作部参加2023年俄罗斯-

---

on Foreign Relations and Hold a Bilateral Meeting with the Secretary of the State-Mr Antony Blinken in Washington DC”,<https://www.dirco.gov.za/minister-pandor-to-address-the-council-on-foreign-relations-and-hold-a-bilateral-meeting-with-the-secretary-of-the-state-mr-antony-blinken-in-washington-dc/>.

<sup>①</sup> “Statement on the Cabinet Meeting of 24 May 2023,”

<https://www.thepresidency.gov.za/cabinet-statements/statement-cabinet-meeting-24-may-2023>. [2023-09-08]



非洲峰会；2023年6月，拉马福萨与塞内加尔等国领导人率非洲和平特派团分别访问乌克兰和俄罗斯斡旋。可以说，南非与北方国家外交主要围绕大国展开。

南非是欧盟战略伙伴关系中唯一的非洲国家，而欧盟是南非最大的外来投资来源和贸易伙伴，双方的经贸、科技合作尤其紧密。南非于2022年10月在法国举办南非商品展览；南非和挪威于2023年2月主办关于医疗对策的高级别技术会议；6月，南非司法和惩教部部长拉莫拉（Ronald Lamola）与法国欧洲和外交部长科隆纳（Catherine Colonna）签署增强特别调查组（Special Investigating Unit (SIU)）能力的协定，旨在进一步增强了网络取证、金融犯罪和分析技能方面的能力。双方将在比勒陀利亚建立反腐败学院，为SIU成员、南部非洲发展共同体成员国等其他执法和反腐败机构成员提供服务。

最后，倚重南南合作，深入推进与发展中国家合作。除主办2023年金砖峰会“南非年”、参加G20印度峰会等多边外交机制外，南非与南方国家中的大国关系活络。其中，中国作为南非最大贸易伙伴，2022年出口中国的商品总额更是高达330亿美元，是其第二大贸易伙伴德国的两倍多。因此，中南关系是其南南合作外交的重点之一，双边高层互动频频且富有成效。2022年11月习近平主席和一同参加G20峰会的拉马福萨举行会晤，表示将继续推动中南全面战略伙伴关系，支持南非探索符合自身的发展道路。2023年2月日举行第三届中非高层次人文交流机制（PPEM），旨在深化相互理解，加强在文化、教育等领域的合作。<sup>①</sup>2022年10月拉马福萨对沙特进行

---

<sup>①</sup> Republic of South Africa, “Minister Nathi Mthethwa Hosts Vice Premier of State Council of the People’s Republic

国事访问；同年12月，拉马福萨接待到访的委内瑞拉总统马杜罗（Nicolás Maduro），此前的9月副外长曾官方访问委内瑞拉。外长潘多尔于2023年1月相继参加巴西总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）就职典礼，并与土耳其外长会晤；同年6月底，潘多尔还出席蒙古乌兰巴托女外长会议；南非副外长分别在2023年2月和6月接待到访的孟加拉外长，并对哈萨克斯坦进行正式访问；可见，南非的南方国家外交以发展中大国为主。

尽管拉马福萨上台后在内政外交上励精图治，但南非的社会经济痼疾非一朝一夕能够改变，加之新冠疫情的影响，近年来南非的经济社会形势并未发生明显的改善。

## 1.2 南非经济与社会新动态

### 1.2.1 后疫情时代南非经济形势

作为遭受新冠疫情最为严重的非洲国家，南非在2020年后经济运行进入了更为动荡的状态。2020年第二季度初遭疫情重创时，GDP下降幅度达到了16.9%，尽管该年第三季度恢复至13.7%的增长率，但此后两年仍未摆脱动荡局面。比如，尽管2021年南非GDP总体处于正增长状态，但第三季度经济增长率却一度出现近2%的下降；2022年第三季度南非GDP增长重新取得约1.8%的增长，但当年的第二、四季度却出现了1%左右的下降（详见图1.1）。换言之，南非经济在疫情逐渐消散之时呈现出“打摆子”的现象。2023年的经济状况并不容乐观。由于电力危机等因素影响，2023年2月南非储备

---

of China, 16 Feb”,  
[https://www.gov.za/speeches/minister-nathi-mthethwa-hosts-vice-premier-state-council-peoples-republic-china-16-feb-14.\[2023-09-09\]](https://www.gov.za/speeches/minister-nathi-mthethwa-hosts-vice-premier-state-council-peoples-republic-china-16-feb-14.[2023-09-09])

银行将今年南非经济增长预期从 1.1% 下调至 0.3%。最终南非上半年的经济表现好于这一预期，第一季度和第二季度分别增长 0.4% 和 0.6%，但总体上增长动力仍显疲软，未来能否实现稳定增长仍有待观察。

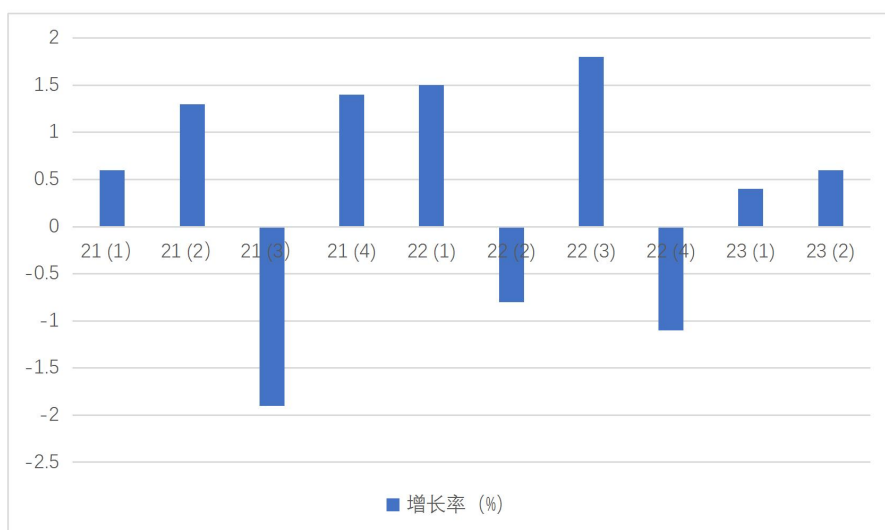


图 1.1 2021–2023 年南非 GDP 季度增长率 (%)

资料来源：Statistics South Africa: *Statistical Release—Gross Domestic Product—Second Quarter*, 5 September, 2023, p. 2. [https://www.statssa.gov.za/?page\\_id=1859&period=September%202023&page=3](https://www.statssa.gov.za/?page_id=1859&period=September%202023&page=3).

这种经济运行的不稳定直接源自于南非主要产业的运行的不稳定。第一季度中，有八大行业实现正增长，对 GDP 增长有正向贡献。如制造业和金融业分别增长 1.5% 和 0.6%，均为 GDP 增长贡献了 0.2 个百分点；对外贸易、交通业和个人服务业分别贡献 0.1 个百分点；农业产出则大幅下滑，贡献了 -0.4 个百分点。而第二季度，尽管农业产出大幅反弹，实现 4.2% 的增长，贡献 GDP 增长 0.1 个百分点，但交通业和贸易

的贡献率却下滑，分别贡献了-0.2和-0.1个百分点，只是依靠制造业、金融业和个人服务业的稳定确保了第二季度总GDP的正增长。<sup>①</sup>而固定资产投资总额尽管实现3.9%的增长，房地产和交通基础设施领域的投资却有所下滑。

消费和投资方面的不稳定也是南非经济摆荡的重要因素。2023年第一季度南非居民消费支出增长0.4%，为GDP贡献0.3个百分点；固定资产投资增长1.4%，为GDP贡献0.2个百分点；而第二季度南非居民消费下降0.3%，为GDP增长的贡献为-0.2个百分点，其中食品、家具、住房、娱乐和服装开支分别下降1.2%、2.1%、0.5%、0.9%和1.0%。<sup>②</sup>

### 1.2.2 2023年南非能源危机

南非是非洲乃至世界口头上最为推崇低碳和清洁能源转型、实现所谓“环境正义”的国家之一，但其能源结构的现状与能源政策规划的理想之间的鸿沟也是最大的。实际上，南非是全球碳密度最高的发展中经济体之一，每1美元的国内生产总值排放0.6公斤的二氧化碳。它也是非洲最大的碳排放国，占非洲大陆总排放量的40%，而电力部门就贡献了该国一半的温室气体排放量。

电力短缺是南非能源危机的主要表现，更是其经济发展难以治愈的顽疾。2023年的能源危机只是其数十年僵化能源体系恶果的延续。仅在2022年，南非就有200多天出现了停电。如2022年9月18日，由于供电设备老化故障，南非再次遭遇

<sup>①</sup> 参见南非统计局报告：Statistics South Africa: *Statistical Release-Gross Domestic Product-First and Second Quarter*, 2023. <http://beta2.statssa.gov.za/>.

<sup>②</sup> Statistics South Africa: *Statistical Release-Gross Domestic Product-Second Quarter*, 5 September, 2023, p. 5. [https://www.statssa.gov.za/?page\\_id=1859&period=September%202023&page=3](https://www.statssa.gov.za/?page_id=1859&period=September%202023&page=3).

大规模断电，开启六级限电（最高八级），也就是每天停电 9 小时，而上次六级限电仅仅是在该年六月；当年 12 月 7 日，由于大量发电站突发事故，南非再次进入六级限电。由于数周内每天停电达 10 小时，南非国家电力公司首席执行官德勒伊特引咎辞职。后爆出在 12 月 13 日德勒伊特曾因在公司内打击腐败等而在办公室遭疑似下毒。这反映出南非能源危机背后更深层次的面向。2022 年底，南非拉拢法英国、美国等成立国际伙伴集团，后者授权在 2023 年至 2027 年期间动员 85 亿美元支持南非的公平能源转型，用于扩大输电网、关闭燃煤电厂等项目。

但这并未能改变南非电力短缺频发的严峻形势，南非社会仍经常性陷入间歇性“灾难状态”。导致拉马福萨在 2023 年 2 月 9 日发表国情咨文时宣布全国再次进入灾难状态，以应对缺电危机及其影响。他认为，灾难状态能够提供措施来支持食品生产、储存和零售供应链企业，并通过推出发电机、太阳能电池板等来保证医院等关键单位的电力供应。<sup>①</sup>“我们正受制于一场严重的能源危机……这场危机逐步升级并影响到社会的方方面面。”拉马福萨政府认为，当务之急是在今后数月大幅减少停电时间，并努力最终实现完全不用停电。据媒体报道，缺电危机缘于供电商管理不善、火电厂建设迟滞、有人蓄意破坏电力设施等多重原因。至 2023 年 7 月，南非的限电情况得到明显改善，限电等级降至三级。

---

<sup>①</sup> “South African President Declares National State of Disaster to Address Electricity Crisis”, *China Daily*, 10 February, 2023, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202302/10/WS63e5af89a31057c47ebae121.html>.

### 1.2.3 后疫情时代南非社会新动态

#### (1) 南非社会不稳定因素频现

尽管历届政府作出各种努力，拉马福萨从法律到体制机制建设上着力颇多，但仍未扭转南非社会问题严峻的局面。疫情爆发后，南非的罢工、枪击、骚乱等事件发生频仍，犯罪率居高不下。2021年7月，南非前总统祖马（Jacob Zuma）入狱后，引发大规模抗议活动，并演变为以夸祖卢-纳塔尔省、豪登省为主的局部暴乱。<sup>①</sup> 骚乱最终造成212人死亡，数百公共设施遭到严重破坏。警察部门数据表明，南非平均每天有高达67人被杀。<sup>②</sup> 2022年1月开普敦国会大楼的大火持续了70多个小时，纵火嫌疑人马菲被指控意图破坏拉马福萨的国情咨文演讲，并通过这一恐怖活动恐吓他辞职。2022年7月，南非最大城市约翰内斯堡先后发生两起酒馆枪击事件，造成至少19人死亡、16人受伤。同年7月，8名女模特在豪登省废弃矿厂拍摄MV时被多名持枪歹徒轮奸，震惊了总统拉马福萨，共有80多人被警方逮捕。2022年12月，豪登省发生车载天然气爆炸事故，最终造成37人包括12名医疗官员死亡。总体上，南非2022年的犯罪状况恶化严重，仅仅在7至9月，共有7000多人被谋杀，而对女性的暴力犯罪也极为严峻，1至11月共有1000多名女性被谋杀，1200多名女性被谋杀未遂，1.3万多名女性成为暴力攻击受害者，强奸案高达1万起。<sup>③</sup>

2023年1月，东开普省发生枪击案，导致8人丧生、3

<sup>①</sup> 黄玉沛. 南非暴乱后的制度弊病. 北京日报, 2021-7-21(3).

<sup>②</sup> Ndumiso Mlilo, "South Africa Rocked by Mass Shooting", Chinadaily.com, 11 July, 2022, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202207/11/WS62cc359ea310fd2b29e6bb36.html>.

<sup>③</sup> 甄翔. 数据显示，南非针对女性暴力犯罪严重. 中国妇女报, 2022-11-30(7).

人受伤。2月，纳塔尔省相继发生枪杀事件，共造成6人死亡，至少5人受伤，其中知名饶舌歌手基尔南·福布斯(Kiernan Forbes, AKA)不幸遇难<sup>①</sup>。同月9日，南非左翼政党“经济自由斗士”因电力短缺等因素集体抗议，造成拉马福萨国情咨文演讲推迟。由于食品生产、零售供应链等因缺电而陷于困境，政府宣布进入“灾难状态”。但抗议活动一直持续到3月。大规模全国性抗议活动冲击了约翰内斯堡交易所、南非电力公司总部等，造成大量政企单位和商铺关门，导致南非接近“停摆”。2023年6月，南非发生霍乱疫情造成32人死亡7月11日，东开普省发生枪击案，导致6人死亡，4人受伤。8月约翰内斯堡一栋楼房发生火灾造成73人死亡，52人受伤。为此，习近平主席向拉马福萨发去了慰问电。9月1日林波波省警方与抢劫犯发生枪战，共打死18个劫匪。

洪水肆虐等自然灾害频发也成为南非社会重要的不稳定因素。2022年4月夸纳省遭遇1987年来最严重暴雨袭击，造成至少443人死亡，63人失踪，8千多幢房屋受损或毁坏，4万多人无家可归，非洲最大港口之一德班港及周边设施被大面积破坏，直接经济损失数十亿兰特。在由于洪灾损害远超该省范围，该省宣布进入紧急状态后，拉马福萨宣布全国灾难状态。2022年9月自由邦一座尾矿坝垮塌后引发洪水，导致1人死亡，数十人受伤，20座房屋完全损毁。12月，豪登省因强降雨引发洪水。2023年6月，西开普省遭受洪水侵袭，至7月初，洪灾已造成纳塔尔省7人死亡，大量基础设施被毁。

## （2） 就业严峻与南非社会阶层分化

<sup>①</sup> 南非知名歌手遭近距离枪杀。都市快报，2023-2-13(8)。

除自然灾害外，南非犯罪率居高不下、社会冲突严重的直接根源之一是贫富差距大，就业率极低。拉马福萨政府在解决阶层、性别等领域的不平等问题上出台政策的频率加快。2023年3月1日正式实施的国家最低工资(The National Minimum Wages)标准即是其中之一。该标准规定，包括农业工人和家政工人在内的所有工人的最低工资是25.42兰顿每小时，按照八小时工作制，每天、每周和每月的最低工资分别为203.36、1016.80和4405.79兰顿。<sup>①</sup>

然而，尽管近一年南非的就业人数有所增加，失业率较疫情前夕有所下降，但失业总人数相较于疫情前却增加了，这也是南非社会持续不稳定的重要因素。2023年第二季度就业总人数达1630万人，比第一季度增加15.4万，自2021年第四季度起实现连续增长，接近2019年疫情前的1640万人；二季度失业人数为790万人，比一季度减少1.1万人，官方失业率(Official Unemployment Rate)下降0.3%，至32.6%。<sup>②</sup>但如果改变统计口径，即算上有能力工作的丧志找工作者(Discouraged Work-Seekers)320万和其他未找工作者80万，南非的失业人数近1200万人，其扩展失业率(Expanded Unemployment Rate)高到42.1%。这一比例仅仅低于疫情盛行时期，远高于十年前2013年的36.1%。而就官方失业人数而言，2023年二季度的790万人仅稍低于2021-2022年疫情时期，远高于2013年的500万，其中长期失业比例高达77.3%，

<sup>①</sup> Department of Employment and Labour of South Africa, *National Minimum Wage-Wage Increase 2023 Flyer*, <https://www.labour.gov.za/DocumentCenter/Pages/Publications.aspx?RootFolder=%2FDocumentCenter%2FPublications%2FBasic%20Conditions%20of%20Employment&FolderCTID=0x0120005A2E39FE57537248A3B1DDDD098F12CF1&View={133E56E7-64DB-4500-B4E6-1F4D140585BA}> [2023-10-04]

<sup>②</sup> Statistics of South Africa, *Quarter Labour Force Survey (QLFS)-Q2:2023*, <https://www.statssa.gov.za/>.



为 610 万人，是 2013 年 330 万的近 2 倍。而根据经合组织分析，2022 年南非的长期失业率也高达 70.7%，仅次于北马其顿。（见图 1.2）

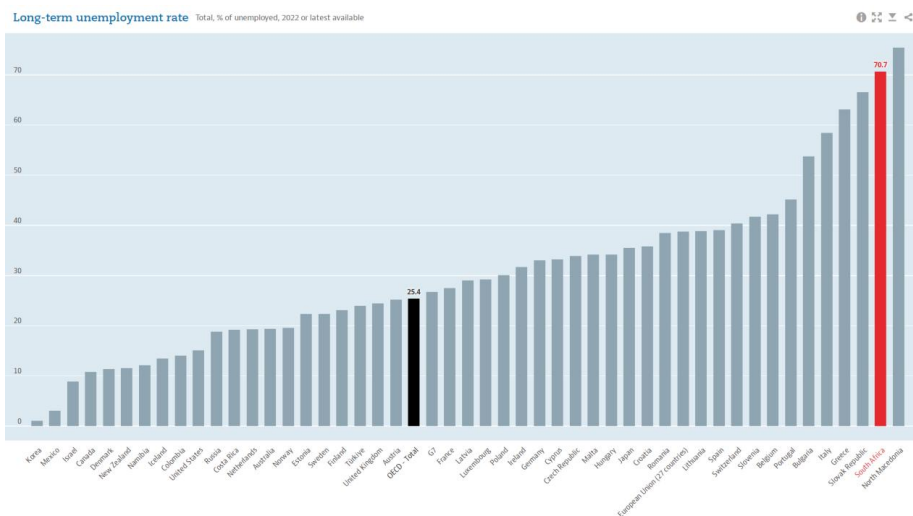


图 1.2 2022 年各国长期失业率比较图

资料来源：OECD (2023), Long-term unemployment rate (indicator). doi: 10.1787/76471ad5-en (Accessed on 10 September 2023)。

一般来说，长期失业率高企表明劳动力市场运行效率低下。就南非而言，其长期失业率的居高不下和非农产业发展及其就业状况有很大相关性，因为非农产业是全职就业机会的主要来源。尽管 2023 年第一、二季度非农产业就业人数相较于前一季度分别增加了 4.8 万和 3.9 万人（见图 1.3），但同期非农产业全职就业人员相较于前一季度分别减少 6.5 和 2.5 万人，下降幅度分别为 0.7% 和 0.3%（见图 1.4），这也是 2022 年下半年连续两季度增长后的再次连续下降。换言之，在非农产业领域，2023 年的新增就业的主要是非全职就业，这种就业机会具有季节性、波动性，随着经济运行和行业发展状况的变化

而变化。

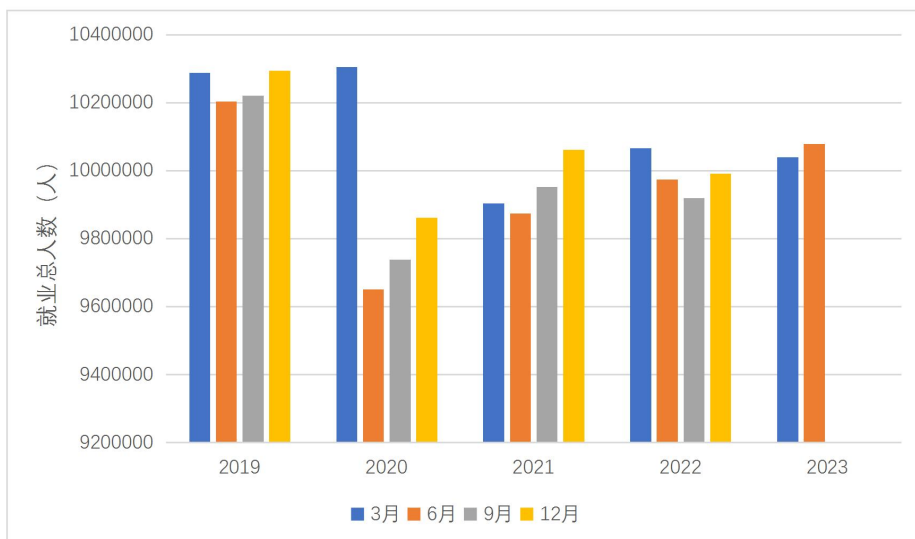


图 1.3 2019-2023 年南非非农产业就业人数季度分布

资料来源：Statistics South Africa, *Statistical Release-Quarterly Employment Statistics (QES)*, June 2023, p.12.  
<http://beta2.statssa.gov.za/>.

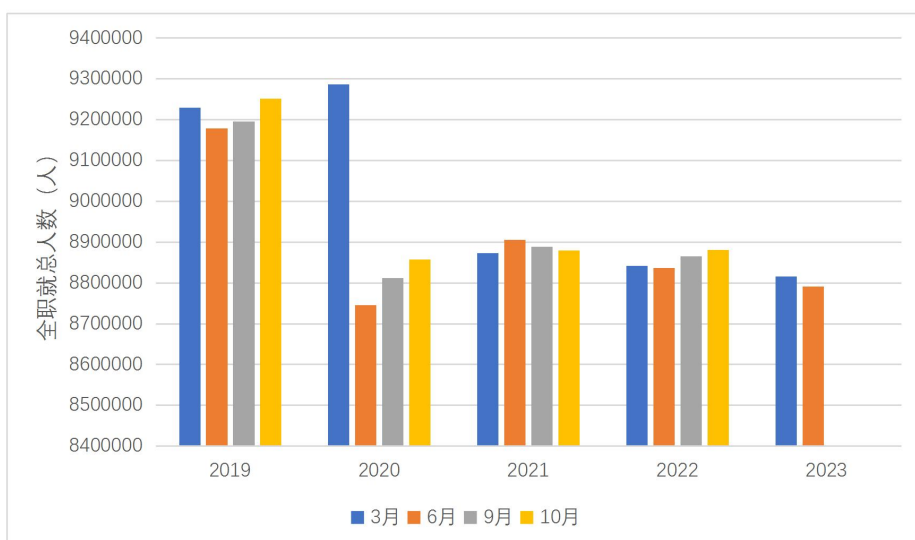


图 1.4 2019-2023 年南非非农全职就业人数季度分布

资料来源：Statistics South Africa, *Statistical Release-Quarterly Employment Statistics (QES)*, June 2023, p.12.  
<http://beta2.statssa.gov.za/>.

南非就业状况的重要特征是青年尤其是黑人青年就业率过低，这部分失业群体成为南非犯罪行为的主要实施群体之一。根据经合组织数据，南非人口结构较为年轻化，2022年低于15岁的人口占比为28.1%，居世界前列；大于65岁的人口占比6.19%，是世界最低之一；15-65岁劳动人口比例为65.7%。<sup>①</sup>这说明南非劳动力极为充足，对于要提升产业结构的南非来说本应当是极大的人口红利。然而，15至35岁南非劳动人口的就业率却是所有年龄段中最低的。其中，2023年第二季度15-24岁和25-34岁劳动人口的失业率相较于一季度分别下降0.9%和1.4%，但仍高达60.7%和39.8%。<sup>②</sup>这部分群体相较于年纪更大的劳动力更易于失业。此外，在南非各类族裔中，黑人的失业率最高，从2013年的28.6%上升至2023年第二季度的36.8%，有色种族群体次之，从2013年的25.3%下降为21.9%，今年二季度印度裔/亚裔和白人的失业率则分别为16.6%和7.4%，相对较低。

年轻人和黑人失业率高企和这些群体所受教育和培训严重不足息息相关。正如经合组织所指出，既未就业又未受过教育和培训的年轻人有很大风险成为被社会排斥的低于贫困线收入的群体。由图（1.5）可知，2022年15-19岁南非男性和女性青少年中未受教育或培训或未就业的比例分别为14.2%和15.9%，仅次于瑞士和哥斯达黎加等国，而经合组织国家这一年龄段女性平均为8.2%。由于这一年龄段仍是普遍高中至大学的教育年龄，说明南非基础教育以上阶段的受教育水平较

---

<sup>①</sup> OECD Data, <https://data.oecd.org/pop/population.htm#indicator-chart>. [2023-09-09]

<sup>②</sup> Statistics of South Africa, *Quarter Labour Force Survey (QLFS)-Q2:2023*, <https://www.statssa.gov.za/>.

低；而南非 20–24 岁男青年和女青年占有所有年龄段人口的比例分别高达 53% 和 56.2%，远超经合组织国家平均比例的 13.3% 和 15.3%，高居世界首位。因此，南非这一年龄段未受教育和培训的人数占总人口的比例也是世界最高的。

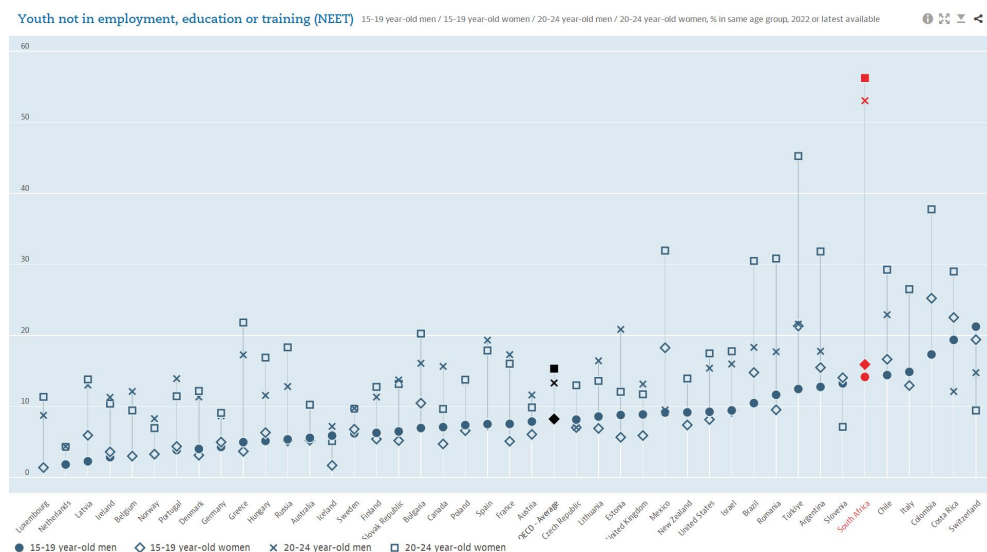


图 1.5 2022 年各国青年未就业、未受教育或培训情况

资料来源：OECD (2023), Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 10 September 2023)。其中受教育是指那些参与非全日制或全日制教育的人，但不包括非正式教育或参加极短期教育活动的人。

未受教育人群的就业一般更加困难，南非这一群体的失业率也居世界前列。经合组织在统计 25–65 岁失业率时，专门分析了其中高中教育以下人群的失业状况。结果显示，南非这一年龄段中高中学历以下人群的失业人数占据该年龄段劳动力总数的 30.9%。由此可见，南非解决就业问题除了发展经济外，更须在提升国民教育水平和劳动力素质上下功夫。

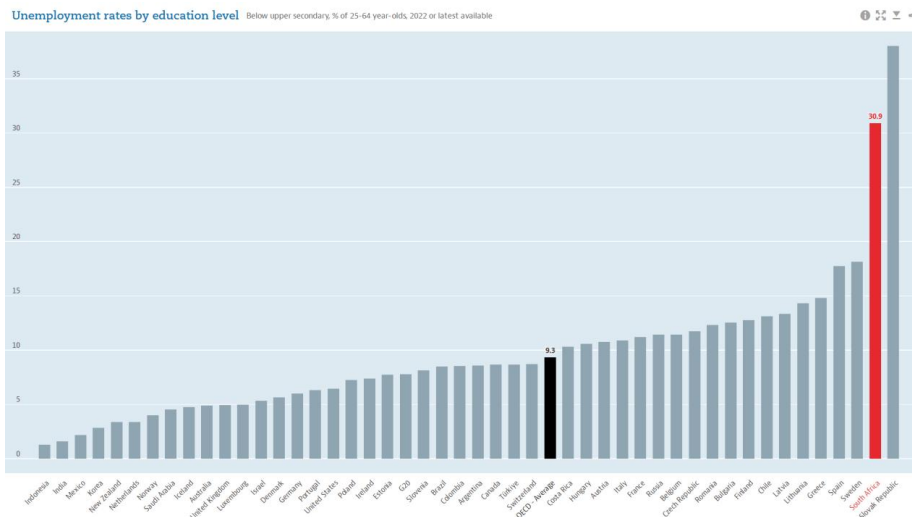


图 1.6 2022 年各国高中以下学历人群的失业率

资料来源：OECD (2023), Unemployment rates by education level (indicator). doi: 10.1787/6183d527-en (Accessed on 10 September 2023).

## 2 2023 金砖“南非年”与南非的金砖合作

南非加入金砖机制是其外交战略中多边主义路线的重要体现。尽管南非国内对于金砖成员国的地位一直存在异议，但随着新发展银行南非分行的落地等项目带来实实在在的利益，官方对于金砖的态度愈加一致且坚决。南非政府也正借助 2023 年金砖“南非年”的筹办提升南非在国际事务中的“软实力”，扩大其在国际舞台中的声音。

### 2.1 2023 年金砖“南非年”

在 2 月 1 日召开的 2023 金砖国家协调人首次会议上，南非正式从中国接过金砖主席国之位。会上，南非介绍了今年办会的总体思路和各领域合作推进设想。这使得它有机会将自身所关注的议题推举为金砖讨论的核心议题，并借此将自身的立场

和价值观传播到更广阔的国际舞台。因此，金砖“南非年”系列活动成为 2023 年南非外交最重要的舞台之一。

### 2.1.1 南非“金砖年”的会议筹办

2023 年 2 月 21 日南非就业与劳工部主持的金砖国家就业工作小组系列会议是南非接棒主席国后主办的首场重要会议，也是 9 月第九届金砖劳工与就业部长会议的预备会议之一。南非将此次会议的主题设置为“确保体面工作，尊严并尊重所有人！”。会议聚焦的核心议题是：（1）建构可持续企业，包括就业新形式并提升生产力；（2）推动劳工权利，减少复苏背景下的体面工作缺额等。<sup>①</sup>此外，南非还邀请博茨瓦纳等国与会，非盟受邀与国际劳工组织等分享经验。

3 月 28 日，2023 金砖青年创新峰会在茨瓦内理工大学举行，会议就绿色经济、农业企业、数字化和技能发展等方面的项目展开创业探讨和交流。4 月 24 日，南非国际关系与合作部主持金砖国家中东事务副外长/特使磋商会，谈论中东和平进程及海湾国家等地区的进展问题。南非副外长德拉米尼（Candith Mashigo Dlamini）表达了对巴勒斯坦问题的严重关切，呼吁金砖国家持续关注区域和平、稳定和发展。<sup>②</sup>会议发布的《联合声明》呼吁强化国际关系的多边主义框架，强化对中东非地区发展与和平的支持。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “Employment and Labour hosts BRICS Employment Working Group Meetings, 21 to 24 Feb”, <https://www.google.com.hk/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.gov.za/speeches/brics-ewg-convenc-sa-discuss-labour-market-policy-issues%25C2%25A0%25C2%25A0-26-jan-2023-0000&ved=2ahUKEwjI6JHwMKAAXWb0GEEKHZhWByoQFnoECACQAg&usg=AOvVaw20xnBcPRNFHSOtqppoJc9G>. [2023-07-04]

<sup>②</sup> “BRICS Nations must Promote Peace and Development for ‘Stable World Order’-Dirco Deputy Minister”, Polity, 26, April, 2023, <https://www.polity.org.za/print-version/brics-nations-must-promote-peace-and-development-for-stable-world-order-dirco-deputy-minister-2023-04-26>. [2023-07-24]

<sup>③</sup> “Joint Statement by BRICS Deputy Foreign Minister and Special Envoys on the Middle East and North Africa (MENA), Cape Town, South Africa, 26, April, 2023. <https://www.dirco.gov.za/joint-statement-by-brics-deputy-foreign-ministers-and-special-envoys-on-the-middle-east-a>

5月5日国家青年发展署主办金砖青年贸易大会，旨在探讨如何让青年在促进非洲和金砖国家贸易互动这样的多边平台转型发挥催化剂作用。该署还在7月18日主办第九届金砖青年峰会及部长会议。南非着力引导该峰会探讨“鼓励金砖国家青年领导者积极参与关切最重要的全球挑战，经济和社会议题，并有助于发展性议程”<sup>①</sup>。从中可见南非希冀充当非洲和金砖国家桥梁的意图。<sup>②</sup>5月14日，第十五届金砖国家学术论坛在开普敦举行，近百位金砖国家学者就后疫情时代社会经济恢复和推动可持续发展等议题展开研讨。

6月1日，南非外长潘多尔主持金砖外长会议，就联合国改革、2030年可持续发展议程等议题交换看法，“承诺要强化在政治与安全、经济与财政，文化与人民之间合作这三大支柱”<sup>③</sup>同时，南非还邀请15位非洲和南方国家外长召开“金砖之友”会议，认为消除贫困实现2030议程是最大的全球性挑战，应当在疫情后重新关切这一议题。南非贫困率居高不下，希望借助会议重新凝聚该议题是很自然的。

第十届金砖教育部长会议于7月12日召开，会议同意金砖成员国教育和培训的优先事项为气候变化、企业家精神发展、离校青年等八大主题。<sup>④</sup>会议前后，南非还召开金砖网络大学与金砖职业技术培训主席研讨会两大会议，邀请莫桑比克和纳

[nd-north-africa-mena-cape-town-south-africa-26-april-2023/](https://www.nd-north-africa-mena-cape-town-south-africa-26-april-2023/).

<sup>①</sup> “Youth Development Agency Hosts 2023 Ninth BRICS Youth Summit and Youth Minister Meeting, 18 to 20 Jul”, <https://www.gov.za/speeches/9th-brics-youth-summit-6-jul-2023-0000>. [2023-07-24]

<sup>②</sup> 南非将2018年约翰内斯堡峰会的主题是“金砖在非洲：为第四次工业革命中的包容性增长和共享繁荣的合作”，其内阁在声明中直言，该主题也旨在确保南非作为南部非洲发展共同体和等非洲区域组织主席的战略连续性，这种连续性也延续到了2023年峰会中。

<sup>③</sup> “Joint Statement of the BRICS Minister of Foreign Affairs and International Relations, Cape Town, South Africa, 1 June, 2003”, [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1873948/](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1873948/). [2023-07-24]

<sup>④</sup> “10th Meeting of BRICS Minister of Education Identifies Priorities Ahead of Heads of State Summit”, <https://www.education.gov.za/ArchivedDocuments/ArchivedArticles/10th-Meeting-of-BRICS-Ministers-of-Education-0723.aspx> [2023-07-24]

米比亚教育部长与会。南非注重将教育、培训和本国重大社会、经济挑战相结合，以寻求解决之道。

8月18日南非主办第八届金砖国家能源部长年度会议。南非表示能源合作对其具有国家优先性，合作的关键领域包括：以竞争性价格获得财政资源资助战略性项目；在该国和整个南部非洲发展共同体内战略性能源项目的伙伴关系和联合发展；倡导优先资助与整个大陆相关的跨境能源联通工程；呼吁金砖国家就全球能源结构和治理转型达成共识等。在国内能源紧缺形势下，仍将南部非洲乃至非洲的能源安全作为重要议题凸显了非洲在南非外交中的极端重要性。

8月19日南非贸易、工业和竞争部举办金砖贸易展览会和系列行业会议：包括能源合作论坛、金砖人工智能对话会、金砖制造业论坛、海洋经济高水平对话会等。同时，工商理事会还发起未能参加工商论坛的非洲国家的商业组织和大公司总裁的非洲代表会议，以“分享南非在发展和强化非洲商业团体和金砖国家之间的商业纽带并推动贸易和投资的南非战略和计划”<sup>①</sup>等。

8月28日，南非卫生部、非洲疾病预防控制中心等在金砖峰会结束之际联合举办对话会，讨论建立非洲联盟和金砖国家流行病、防范、响应和恢复的潜在合作框架。会议同时邀请了新晋金砖成员国埃及和埃塞俄比亚等国。对话会寻求基于抗击新冠疫情的集体经验，提出具有可行性的合作框架。

---

<sup>①</sup> “Hybrid Event-BRICS Business Council to Caucus with African Industry Leaders Ahead of Summit Meeting”, <https://brics2023.gov.za/2023/08/17/media-advisory-hybrid-event-brics-business-council-to-caucus-with-african-industry-leaders-ahead-of-summit-meetings/>. [2023-09-04]



### 2.1.2 南非对金砖合作机制的宣传与“塑造”

除主办各类会议与研讨会外，对金砖未来发展趋向和“金砖+”等可能性的积极探讨也是向国际社会展示、宣传金砖合作活力的重要途径，增强了金砖的吸引力。作为今年的金砖主席国，南非不遗余力地展开这一活动。

在国内，南非高规格、大范围在民众中间展开金砖“南非年”造势活动，旨在宣扬“南非作为主席国身份的重要性及其所带来的利益”，提升公众对金砖的认知和参与意识。2023年4月4日，由副外长波提斯(Alvin Botes)会同木普马兰加省省长开启第一波巡回宣传，邀请大量媒体在宣传金砖的同时，也大力推介该省的著名景点和投资机会。随后巡回宣传在各省展开，贯穿整个金砖“南非年”。豪登省作为峰会举办地在峰会召开前夕充分利用峰会带来的旅游、商贸和就业机会，发展会展经济，加强宣介南非甚至非洲伙伴国家的旅游、投资机遇。“我们的主旨是，是非洲在主办金砖峰会，南非是主办地点，而豪登省是开启繁荣、融合和稳固的‘非洲品牌’的舞台。”<sup>①</sup>

国际层面，南非积极投入创新“金砖+”模式，扩大金砖朋友圈和影响力的行动中。它积极邀请非洲国家和南方国家与会，对金砖新成员开展广泛讨论，塑造了金砖机制世界最为活跃的国际组织形象。

首先，除连续将非洲设置为金砖南非年主题外，南非广邀非洲乃至其他南方国家领导人与会，塑造自身非洲代言人和南南合作典范的形象。2013年德班峰会开启邀请东道国所在地

---

<sup>①</sup> “Media Release: Gauteng Rolls Out the Golden Carpet and Grows Business Events as It Plays Host to BRICS Summit”, 13<sup>th</sup> August, 2023.

区国家领导人参加对话会的先河；2023年南非邀请的范围进一步扩大，7月6日南非金砖事务协调人苏克拉尔(Anil Sooklal)称将邀请所有非洲国家元首和非盟等地区领导人、商业领袖参加8月的峰会，明确指出峰会将讨论“如何与非洲国家一道实现发展和经济成长”。<sup>①</sup>这是南非从始至终的“金砖政策”表现。正如南非前外长所言，“因为所有非洲国家是命运共同体，尽管南非没有向非盟要求授权其加入金砖国家机制，但南非为之奋斗的是非洲大陆整体的福祉。”<sup>②</sup>

俄乌冲突爆发后美国对俄罗斯的制裁一度成为金砖峰会筹办的“烫手山芋”，却无形提高了金砖在国际媒体中的“音量”。“普京会不会来”成为广为热议的话题。5月底，路透社甚至报道南非考虑峰会转由中国承办；英国《卫报》则认为南非考虑签发外交豁免以使所有领导人都能参会。<sup>③</sup>7月中旬，据半岛电视台和BBC等媒体消息，南非总统发言人表示，俄罗斯外长拉夫罗夫(Sergey Lavrov)将代普京参加峰会，而俄国方面则表示普京将线上参会。<sup>④</sup>6月12日法国《言论报》传出法国总统马克龙(Emmanuel Macron)向拉马福萨提出参加本届金砖峰会的消息更令国际社会颇为意外。南非起初并未否认马克龙参会的可能性，认为此举可能扩大金砖机制的全球影响力。但7月22日苏克拉尔透露包括马克龙在内的西方国

<sup>①</sup> “Head of States from All African Countries Invited to BRICS Summit”, 6, July, 2023, <https://www.sabcnews.com/sabcnews/head-of-states-from-all-african-countries-invited-to-brics-summit/>. [2023-07-25]

<sup>②</sup> 转引自：刘海方.非洲与金砖国家：期待另一个世界.中国国际战略评论，2013：242

<sup>③</sup> Patrick Wintour, “South Africa Grants Putin and Brics Leaders Diplomatic Immunity for Summit”, *The Guardian*, 30, May, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/may/30/south-africa-grants-putin-and-brics-leaders-diplomatic-immunity-for-summit>.

<sup>④</sup> “Putin to Miss BRICS Summit by Mutual Agreement, South Africa Says”, 19, July, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/19/south-africa-putin-to-miss-brics-summit-by-mutual-agreement>. [2023-07-25]

家人并未受邀参会。无论如何，作为 G7 成员的法国表达参加被视为与之直接竞争的金砖峰会的愿望都预示着当今世界形势的变幻，也扩大了金砖的影响力。

其次，南非充分利用申请加入金砖机制国家“暴增”的机会，全力展现这样的现象：即越来越多的国家意识到金砖机制才是发展中世界真正代言人。2022 年金砖北京峰会就金砖扩员达成共识，为扩员打下政治基础。作为五国中综合实力最弱的南非，希冀更多新成员加入来平衡，加之其推崇新兴经济体改革全球治理体系的外交理念，对扩容持开放态度。中国方面，习近平主席也曾在金砖峰会提出扩员倡议，呼吁“让志同道合的伙伴们早日加入金砖大家庭”。因此，今年通过南非申请加入金砖机制的国家“暴增”并非偶然。至 6 月，南非表示已收到 19 个国家的申请，其中 13 个正式递交申请，其余申请作为观察国。而根据彭博社 7 月 20 日的报道，南非表示已有 40 个国家表达了加入金砖的兴趣。<sup>①</sup>南非金砖事务协调人苏克拉尔则表示，22 个国家申请成为正式成员，相同数量的国家问询了加入事宜。他声称金砖国家已被视为“一股强大的力量”，按照购买力平价计算已经超越 G7 国家。<sup>②</sup>日本、西班牙等国媒体都对金砖影响力的扩大予以相当关注。对此，苏克拉尔认为，金砖机制之所以如此有吸引力，是“因为金砖国家是‘全球南方’的捍卫者和代言人。……我们想要……一个更能代表全球秩序、包容、公正和公平的多文明世界”。

---

<sup>①</sup> Anthony Sguazzin, “BRICS Expansion Plan Draws Interest from More Than 40 Nations”, 20 July, *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-20/brics-expansion-plan-draws-interest-from-more-than-40-nations?leadSource=verify%20wall>. [2023-07-25]

<sup>②</sup> Kate Barlett, “40 More Countries Want to Join BRICS, Says South Africa”, 21 July, *Voan News*, <https://www.voanews.com/a/more-countries-want-to-join-brics-says-south-africa-/7190526.html>. [2023-07-25]

最后，对“去美元化”、设立金砖共同货币的讨论也引发国际社会广泛关注。近年西方国家对俄罗斯等国的金融制裁引发了国际资本的“恐慌”，创造非美元的货币体系愈加紧迫，金砖机制被很多国家尤其是俄罗斯寄予厚望。2022年6月，普京就表示金砖正在发展新储备货币；2023年月俄罗斯外长拉夫罗夫声称南非金砖峰会将会讨论这一议题；不久，巴西总统卢拉也呼应，为何每个国家都要使用美元贸易。金砖币很快成为国际人士热议的话题。《金融时报》早在2月就给金砖货币的想法泼冷水，声称这些国家寻求摆脱美国霸权，却会陷入对中国的依附中。<sup>①</sup>4月，《外交政策》杂志惊呼GDP总额超过G7国家的金砖国家“真的有潜力夺取或者至少动摇美元的王座”。<sup>②</sup>折衷看法则认为新的共同货币不太可能取代以美元为基础的全球货币体系，而会成为欧元那样的区域性货币。<sup>③</sup>

相对于舆论界，金砖机制官员相对更为谨慎。6月1日南非外长潘多尔表示，金砖新开发银行确实在研究用于国际贸易且可替代美元的共同货币，以“确保我们不会成为制裁的受害者”，但离切实可行的计划还有不少路。7月5日新发展银行副行长马斯多普(Leslie Maasdorp)也表示，“目前还没有创设金砖币的建议”，金砖国家提倡本币贸易，而非挑战美元的全球主导地位。<sup>④</sup>7月26日新开行行长迪尔玛·罗塞夫(Dilma

<sup>①</sup> Paul McNamara, Why a Brics Currency is a Flawed Idea: Non-Chinese Members of the Grouping might Increase Dependence on Beijing”, *Financial Times*, 9 February, 2023.

<sup>②</sup> Joseph W. Sullivan, “A BRICS Currency Could Shake the Dollar’s Dominance: De-dollarization’s Moment might Finally be Here”, *Foreign Policy*, 24 April, 2023,  
<https://foreignpolicy.com/2023/04/24/brics-currency-end-dollar-dominance-united-states-russia-china/>. [2023-07-26]

<sup>③</sup> Herbert Poenisch, “Brics Common Currency Would be no Threat to the Dollar”, Official Monetary and Financial Institution Forum, 13 June, 2023,  
<https://www.omfif.org/2023/06/brics-common-currency-would-be-no-threat-to-the-dollar/>. [2023-07-26]

<sup>④</sup> “BRICS New Development Bank: No Common Currency Yet”, *Silk Road Briefing*, 6 July, 2023.  
<https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/07/06/brics-new-development-bank-no-common-currency-yet/>.

Rousseff) 访问俄罗斯时对普京表示, 该行可在本币贸易中发挥重要作用。

以上南非对金砖事务的讨论和宣传不仅希望在国际层面扩大金砖影响力, 也希望南非民众能认识到金砖对于南非的价值。正如苏克拉尔所言, “我们需要将金砖故事传播更远更广去进一步强化各国间的相互理解和传统友谊。对于南非, 参与金砖旨在将具体利益带给我们人民, ……因此, 南非旨在通过文化、教育、健康、体育、旅游和其他领域的广泛交流来实现民众间的更紧密链接和大众对金砖合作的更广泛支持。”<sup>①</sup>

### 2.1.3 南非金砖峰会的筹办与成果

当地时间 2023 年 3 月 9 日, 南非总统拉马福萨在南非国民议会全体会议上宣布, 将于 8 月 22 日至 8 月 24 日在约翰内斯堡举办 2023 年金砖国家领导人峰会, 标志着南非正式开启峰会筹办。5 月底, 金砖国家外长召开第二次协调人会议, 就峰会议程和议题展开磋商。

5 月 29 日, 南非发布金砖国家外长会议和金砖峰会的外交豁免和特权, 声称该豁免并非特定个人而定, 更非推翻国际法院对会议参与人的任何制裁。不过, 6 月初仍有媒体传言声称南非政府考虑要将峰会转交给中国主办, 以避免普京参会的难题。<sup>②</sup>此后, 南非通过大量外交斡旋, 最终俄罗斯方面同意由外交部长拉夫罗夫出席峰会, 路透社在 7 月 19 日的报道中确认了该消息。<sup>③</sup>而在当天, 南非宣布, 在拉马福萨亲自参与

<sup>①</sup> Anil Sooklal. BRICS United in Its Vision[J]. *Ubuntu Magazine: South Africa's Public Diplomacy in Action*, Issue 25: 34.

<sup>②</sup> Sarah Carter, “Debate over possible Putin visit heats up in South Africa amid U.S. ‘concern’ over BRICS intentions”, *CBS News*, 2 June, <https://www.cbsnews.com/news/vladimir-putin-south-africa-icc-arrest-warrant-brics-summit-us-concern/>.

<sup>③</sup> Nellie Peyton and Anait Miridzhanian, “South Africa Says Putin to Stay Away from BRICS Summit”, *Reuters*, 19

并经过数月磋商后（包括7月18日在豪登省举行的金砖政党对话会），最终敲定第十五次金砖峰会的全部议程。

不过，在谣言四起的数月内，南非的峰会筹备工作仍有条不紊地进行着。如：6月29日南非国际关系与合作部发布媒体提示，宣布开启媒体资质审查，发放采访证，截至时间为8月11日。到8月7日，南非外长向媒体演说，宣布峰会筹备完成，将于约翰内斯堡桑顿会议中心举行，同时介绍了峰会的预期成果、预期国际客人和峰会议程等。8月10日南非向媒体作峰会后勤安排的情况说明，并在几天后发布媒体指南，公布了会议日程和媒体采访各类事项。8月13至23日，南非先期在豪登、西开普等地接待了来自金砖的内部购买和投资代表团。

南非公布的峰会主要日程有：（1）8月22日下午举行金砖工商论坛领导人会议；（2）8月23日上午11点开始全体会议，拉马福萨总统致欢迎辞和声明后，由成员国领导人发表讲话。随后是金砖成员国领导人的联合新闻发布会；（3）8月24日上午举行金砖之友领导人对话会，拉马福萨总统致欢迎词和声明后，金砖成员国领导人将发表评论；下午则是金砖峰会主席闭幕新闻发布会。

除金砖五国领导人出席峰会外，还有众多国家元首参会，如孟加拉、玻利维亚、古巴、埃及、埃塞俄比亚、加纳、印尼、伊朗、坦桑尼亚、阿联酋等23个国家由总统或首相出席，津巴布韦、巴勒斯坦等国由副总统出席，安哥拉、白俄罗斯、沙

---

July, 2023,  
<https://www.reuters.com/world/south-africa-putin-will-not-attend-brics-summit-by-mutual-agreement-2023-07-19/>.

特等国则派出部长级人员参会。另外，非盟、伊斯兰合作组织、联合国和东盟等国际组织也受邀参会。

国家元首出席规模与外界的预期有一定落差。苏克拉尔曾表示，南非将顺应南方国家呼吁，邀请非洲 54 国及主要的全球南方国家，共计 69 个国家领导人与会。<sup>①</sup>最终与会的元首人数不如预期，尤其是像尼日利亚这样的与南非存在显著竞争的国家甚至未派出高等级官员出席。

尽管如此，金砖南非峰会取得了丰硕成果，是一届继往开来，具有较强拓展性并将对国际经济、政治格局产生重要影响的峰会。

首先也是最为重要的是金砖成员扩容。2018 年南非峰会时领导人们仍认为扩容为时尚早。但自 2022 后，扩容的呼声高涨。今年正式申请加入金砖的国家达 20 余个，最终在各方磋商、竞争和妥协平衡下，阿根廷、埃及、埃塞俄比亚、伊朗、沙特和阿联酋被接受，将于 2024 年 1 月 1 日正式成为金砖成员。这几个国家代表性较强，阿根廷是南美洲第二大国，埃及是北非代表，埃塞是东非大国，伊朗和沙特分别是伊斯兰世界什叶派和逊尼派主要国家。另外，新成员国也兼顾了可行性和稳定性，埃塞和阿根廷作为相对经济困难国家和沙特、阿联酋作为资金充裕国家的一起加入，将有利于金砖合作维持经济平衡性。同时，新成员国涵盖从能源、粮食生产到工业制造到消费市场的主要大国，实现了金砖的内部循环，增强了金砖国家的综合实力，将提升其推进世界多极化和国际关系民主化发展

---

<sup>①</sup> Noman Masungwini, "SA Invites 70 Heads of States to the BRICS Summit, But Western Leaders Excluded", *City Press*, 21 July, <https://www.news24.com/citypress/politics/sa-invites-70-heads-of-states-to-the-brics-summit-but-western-leaders-excluded-20230721>.

的能力。

其次，国际金融的创新合作是国际舆论乃至美西方对今年峰会最为关注的焦点之一。此次峰会在此方面务实稳健，主要的突破点放在可行性较强的跨境支付方面。鉴于 Swift 系统的高额成本以及被美国作为国际政治斗争工具的巨大风险，金砖希望“寻求探索 SWIFT 银行系统的替代选择”<sup>①</sup>，也就是“快速、廉价、透明、安全、包容的支付体系”。为此，一方面，峰会期望金砖国家支付工作组 (BPTF) 尽快出台推进《二十国集团完善跨境支付路线图》的相关报告；另一方面，希望成员国更多分享跨境支付经验，鼓励在国际贸易和金融交易中使用本币结算，加强金砖国家间代理银行网络。<sup>②</sup>而在国际舆论大为炒作的金砖币方面，《约翰内斯堡宣言》未置一词，仅责成财长和央行行长就金砖本币合作、支付工具和平台展开研究。

再次，金砖峰会对改革现有国际经济、政治机制发出了前所未有的明确号召。金砖国家历年均呼吁对联合国安理会、世贸组织和国际货币基金组织等进行改革。今年的峰会在敦促改革的措辞上明显更具决断力，且提出了明确的改革内容和时限。如呼吁在 2024 年前恢复所有成员均可使用的具有约束力的世贸组织争端解决机制；呼吁“2023 年 12 月 15 日之前完成 IMF 第 16 轮份额总调查”等。甚至首次明确呼吁改革布雷顿森林体系，让新兴市场和发展中国家发挥更大作用，在该体系机构中担任职位等。<sup>③</sup>对于 G20 集团，峰会寻求印度、巴西和南非

<sup>①</sup> G. N. M. Pandor. BRICS Collaboration Helps Find Solutions for Challenges Facing the Global South [J]. *Ubuntu Magazine: South Africa's Public Diplomacy in Action*, Issue 29: 59.

<sup>②</sup> XV BRICS Summit, “Johannesburg II Declaration”, 23 August 2023.

<sup>③</sup> XV BRICS Summit, “Johannesburg II Declaration”, 23 August 2023.



分别于 2023 至 2025 年担任主席国的契机“积聚持续变革的势头”，推动进一步“放大全球南方的声音”。部分评论者认为，金砖峰会有成为 G20 峰会的“会前会”的潜力和可能。这表明，金砖国家对于改革国际经济、政治格局有了较为明确的看法，形成了较大的共识。

最后，在科技创新、人文交流等领域，提出了一些新的具体做法。如欢迎金砖国家科技创新创业伙伴工作组在相关领域采取更多行动，譬如支持金砖国家孵化培训和网络、金砖国家技术转让培训计划等；呼吁开展技术中立合作，“制定可持续项目的兼容分类标准以及核算碳单位”。这些都为金砖科技合作指明了路径。人文交流方面，峰会“同意支持保护、保存、修复和推广文化遗产”，采取强力措施打击非法贩运文物，鼓励文化和遗产利益攸关方开展对话，促进文化和创意部门数字化。

## 2.2 南非与中国的金砖合作

2023 金砖峰会的成功举办离不开拉马福萨政府对金砖机制及峰会举办的积极态度（或借重）和周全筹办。但对于金砖，无论是南非政府层面还是民间层面，一直存在不同音调。换言之，当前南非上下对金砖的支持不仅和南非自身处境变化有关，也和国际形势变化及金砖机制的坚韧和优良表现有关。因此，要理解金砖机制运作的经验教训，有必要梳理南非对其态度的微妙变化。

### 2.2.1 近年来南非对金砖合作的态度

南非为何要加入金砖？本质上是因为这切合南非对外战略的要旨。时任南非驻华大使兰加曾指出，南非不仅需要金砖

伙伴提供的先进技术和合作契机,而且能够在东西方力量转换过程中借助金砖机制重塑国际政治、经济秩序,“捍卫发展中国家的话语权”,同时“意味着整个非洲大陆都参与到金砖中,……为非洲大陆带来福音”。<sup>①</sup>这是南非外交工作的基石——“非洲”和“多边主义”的鲜明体现。在南非看来,它是非洲的天然代表,它加入金砖,就是非洲加入金砖,代表着非洲国家对全球政治经济重塑的共同参与。总之,此时期南非政府对金砖机制是总体认同的。

但南非舆论却有不同声音。2013-2014年间涉及南非与金砖关系的16篇南非媒体报道中,有8篇持疑虑和消极态度,尤其是德班峰会召开前,存在着加入金砖究竟是机遇还是增加竞争对手的讨论,也有对中俄作为威权国家的疑虑;持有积极态度的则将金砖视为促进经济增长、摆脱贫困的重要机遇。<sup>②</sup>可见,南非媒体和政府的关注点是一致的,那就是金砖机制能否为本国带来实际利益。因此,随着2013和2018年两次金砖南非年的举办尤其是金砖新开发银行成立后,舆论对金砖机制的前景总体转向乐观。南非主流媒体《星报》在2017-2019年的23篇报道中,有22篇对金砖国家作出积极评价,尤其突出新开发银行向南非提供投资和产业升级中的重要角色。<sup>③</sup>

拉马福萨上台后,南非政府更为看重金砖机制对于解决其国内经济社会问题的作用。2019年11月内阁在赞赏金砖巴西峰会后,直言“南非金砖成员国使得这个国家能战略性地迈向

<sup>①</sup> 陈楠. 加入“金砖五国”, 开启“非洲时刻”——访南非共和国驻中国大使兰加. 商务周刊, 2022-2

<sup>②</sup> 郑华, 程雅青. 南非对金砖国家身份的认同感研究——基于主流印刷媒体报道的分析(2013-2014). 同济大学学报(社会科学版), 2015(6): 42-43

<sup>③</sup> 郑华等. 金砖国家的共识与分歧——基于五国主流印刷媒体报道的分析(2017-2020). 社会科学, 2022(2): 43

贸易、投资、……技能和技术转移的增长，这对于我们解决失业、贫困和不平等这三重挑战是关键性的。”<sup>①</sup>疫情期间，南非对金砖国家出口保持较大增长，其占比已超过南非出口的17%，而对金砖国家的进口占比则超过了29%，与其他金砖国家的贸易总额更从2017年的4870亿兰特增至2021年的7020亿兰特。用南非内阁的话说，“我们的金砖国家身份继续使我们的国家受益”。

拉马福萨本人也极为借重金砖机制的作用，2021年他发表《金砖对南非具有极大战略重要性》的文章，声称加入金砖组织是提升南非发展优先事项的里程碑。他列举大量数据表明金砖国家在贸易、投资等领域给南非带来的利益，尤其是新发展银行在交通、清洁能源、温室气体减排等发挥的角色，如该行紧急贷款20亿美元给南非用于抗疫和经济复苏。总之，加入金砖使南非“增强了作为新兴经济体的地位。……强化了在全球舞台的行动主义，尤其是改革多边制度。我们从争取提升基于相互尊重和主权平等的世界秩序的集体声音中获益。”<sup>②</sup>

南非金砖特使苏克拉尔则更加直言不讳。他认为新冠疫情使可持续发展2030议程取得的成就毁于一旦，在此情况下，“我们不能指望那些自称是全球共同体领导者的国家。金砖作为全球南方强有力的声音必须充分利用联合资源、影响和领导力，和其他志同道合的新兴市场和发展中国家伙伴，提供当今世界所缺乏的全球领导力。而这正是金砖所期待的。”<sup>③</sup>面对

<sup>①</sup> “Statement on the Cabinet Meeting of 20 November 2019”, <https://www.gov.za/speeches/statement-cabinet-meeting-held-wednesday-20-november-2019-21-nov-2019-0000>. [2023-07-27]

<sup>②</sup> Cyril Ramaphosa. BRICS is of Immense Strategic Importance to South Africa [J]. *Ubuntu Magazine: South Africa's Public Diplomacy in Action*, Issue 25: 16-17.

<sup>③</sup> Anil Sooklal. BRICS Partnership: Forging Strong People-To-People Ties [J] *Ubuntu Magazine: South Africa's*

南非经济最大掣肘——能源危机，他希望积极推进金砖能源合作路线图，识别能源安全需求和挑战，找到金砖合作的解决方案。<sup>①</sup>目前南非从新开行获得金融资助主要和清洁能源相关，总价值 54 亿美元。

### 2.2.2 中南金砖合作与中非（洲）合作的对接

今年是中南建交 25 周年，两国政党交流频繁、政治互信巩固、务实合作深入推进。近年在金砖合作指引下，两国经贸合作再上台阶。目前中国连续 14 年保持南非最大贸易伙伴地位，南非则连续 13 年成为中国在非洲的第一大贸易伙伴国。同时，自 2012 年起中国一直是非洲最大的贸易伙伴，“一带一路”倡议和非洲《2063 年议程》正深入对接合作，中非合作逐渐步入“收获期”。南非作为金砖成员国和非洲综合实力首强，也是《2063 年议程》的主要推动者，致力于成为金砖国家进入非洲的“桥梁”和“网关”，“两个国家联合起来将会形成对非洲发展有利的双赢的伙伴关系”<sup>②</sup>，因此，南非理当成为中南金砖合作与中非合作对接的榫卯。

南非作为金砖成员国为中非合作架接了便捷通畅的桥梁。以非洲为重心的外交战略，决定了南非将金砖机制和 G20 作为推动非洲事务的重要抓手，而这也是中南金砖合作和中非合作对接的契机。南非作为非洲领导者对于中非合作和中南金砖合作的诉求是高度一致的，金砖机制或许能为前者提供某种更具常态性的领导力和合作机制。

---

*Public Diplomacy in Action*, Issue 29: 44.

<sup>①</sup> Anil Sooklal, “Forging Partnerships with BRICS Energy Investors,” *Ubuntu Magazine: South Africa’s Public Diplomacy in Action*, Issue 29, International Relations & Cooperation Department, pp. 46-48.

<sup>②</sup> 咎春燕. 本报专访南非驻华大使兰加：大使首度解密南非加入金砖四国历程. 21 世纪经济报道, 2011-2-18(3).

2012年中非合作论坛第五届部长级会议上，祖马总统表示中非合作论坛使非中能以新型战略伙伴的形式紧密合作，希望在基建、信息技术等领域加强合作，非洲已经准备好借助论坛快速推进非洲发展进程。<sup>①</sup>2011年论坛接纳非盟委员会为正式成员，2012年南非前内政部长德拉米尼-祖马（Nkosazana Clarice Dlamini-Zuma）接任非盟委员会主席，表示希望中国和非盟在基础设施、制造业和农业等领域务实合作。接手中非合作论坛非方主席国后，南非总统祖马于2014年12月结束对中国访问后表示，中国将帮助非盟建立快反部队，同时寻求其他“金砖国家”的支持。<sup>②</sup>可见，在南非看来，金砖国家机制成为其推动非洲战略的潜在重要抓手。

同时，中南政治、经济和人文关系实现跃升，和中非合作的领域基本一致。2014年12月中南签署“五到十年战略合作项目”（Five to-Ten Year Strategic Programme for Cooperation），确定未来合作的重点领域为海洋经济、经济特区、能源和人力资源开发等。2015年12月习近平主席访问南非，双方签署26项价值940亿美元的协议，为执行“战略项目”确定了六大优先领域：1. 产业协调以加速南非工业化进程；2. 强化在特别经济区（Special Economic Zones, SEZS）的合作；3. 强化海洋合作；4. 基础设施发展；5. 人力资源合作；6. 金融合作。<sup>③</sup>在经济特区方面，南非希望学习中国的经验；而金融方面，祖马特别期待金砖国家开发银行尽快建立并成立非洲区域中

<sup>①</sup> 参见：[http://za.china-embassy.gov.cn/chn/znzfgx/2012/201207/t20120720\\_10408177.htm](http://za.china-embassy.gov.cn/chn/znzfgx/2012/201207/t20120720_10408177.htm).

<sup>②</sup> 参见：[http://za.china-embassy.gov.cn/chn/znzfgx/2014/201412/t20141210\\_10408081.htm](http://za.china-embassy.gov.cn/chn/znzfgx/2014/201412/t20141210_10408081.htm).

<sup>③</sup> “Government Signs 26 Agreements Worth R94 Billion with China”，<https://www.gov.za/speeches/government-signs-twenty-six-agreements-worth-r94-billion-china-2-dec-2015-0000>.

心来开展合作。2017年11月南非方面表示，中南能源合作的重点依然会集中在能源转化、新能源研究等领域，同时要保证不仅实现区域发展，更要延伸到整个非洲。<sup>①</sup>

拉马福萨政府更为明确地将金砖机制和中非合作论坛视为中南重要“国际战略合作平台”，且位居前两位<sup>②</sup>。尽管多有论者指出，中国乃至巴西等金砖国家与南非在非洲存在较大的利益冲突<sup>③</sup>，但它们彼此之间同样有着较大的合作空间和共同利益。作为大国云集的金砖机制是南非能够有效借重以扩大其在非洲影响力的关键杠杆。因此，南非在主办历次峰会时都将关键主题设定为“非洲”和“金砖”，呼吁支持非洲发展与合作。2018年南非主办的“金砖+”领导人会晤主要邀请的国家就是非洲国家及非洲地区组织领袖；2023年峰会还专设“中非领导人对话会”，由拉马福萨和习近平主席共同主持，非盟轮值主席科摩罗总统阿扎利等十多位非洲国家领导人出席。对话会取得丰硕成果，为助力非洲一体化和现代化，中方提出“支持非洲工业化倡议”“助力非洲农业现代化计划”和“中非人才培养合作计划”3项举措。<sup>④</sup>由此可见，在南非看来，在金砖国家和非洲的合作中，中国与非洲的合作是重中之重，南非则是其中的重要沟通桥梁。

<sup>①</sup> 国家电网驻非办举行2017中国-南非能源研讨会 南中经贸协会能源委员会成立. 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2017/1201/c1002-29680570.html>.

<sup>②</sup> Ramaphosa, “South Africa Ready to Work with China Towards a Shared Future”, South African Government Blog, 21 August, <https://www.gov.za/blog/south-africa-ready-work-china-towards-shared-future>.

<sup>③</sup> 西方学者往往认为金砖国家之间在非洲大陆存在广泛竞争，南非加入其中是个错误。甚至南非前沿资讯公司总裁马丁·戴维斯也认为中国的制造业和印度的服务业都是南非的主要竞争对手，如何在金砖框架内协调在非洲区域经济发展中的利益将会是重要议题。参见：马丁·戴维斯：《非洲大陆上的较量与合作：南非为何成为金砖国家？》，《博鳌评论》，2012年7月。

<sup>④</sup> 习近平：《携手推进现代化事业 共创中非美好未来——在中非领导人对话会上的主旨讲话》，2023年8月24日，中国外交部：[https://www.fmprc.gov.cn/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xjpcxjzgjldrdschwdbdnfjxgsfw/zxxx\\_135504/202308/t20230825\\_11132509.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xjpcxjzgjldrdschwdbdnfjxgsfw/zxxx_135504/202308/t20230825_11132509.shtml).

而非洲国家对于南非在金砖机制中的发挥非洲影响予以了高度评价。2018年中非合作论坛各方“祝贺南非主办金砖国家领导人第十次会晤，并延续由‘金砖+’合作倡议和金砖领导人与非洲外围组成的‘金砖+’领导人对话会。各国领导人积极评价会晤通过的成果文件和相关举措”。<sup>①</sup>作为伊加特轮值主席的吉布提总统盖莱表示，“金砖与非洲关系超越了合作本身，具有战略意义”，伊加特“欢迎金砖发挥重要作用，在促进贸易、投资和基础设施建设等方面支持非洲大陆集体努力。”<sup>②</sup>

同时，中国也视南非为中非合作的桥头堡和领头羊，将中南金砖合作作为中非合作的重要牵引。2020年10月任命外交部长助理陈晓东为驻南非特命全权大使凸显了中国对南非在非洲事务中的地位的高度重视。2023年8月习近平主席访问南非之际，中方明确表示“支持南非引导金砖国家同非洲和‘全球南方’国家加强合作”<sup>③</sup>。而中国则早已身先士卒，始终在中非合作这一大格局下来谋划、规划中南高水平合作。中国积极推进“一带一路”建设与非盟《2063年议程》开展对接，着重在基础设施建设、经济特区与产业园区建设等领域发力，提升非洲自主发展能力。<sup>④</sup>2021年中非共同制定《中非合作2035年愿景》，并出台首个三年规划，共同实施卫生健康、减贫惠农、数字创新等“九项工程”。同期中南两国签订新的

<sup>①</sup> 《关于构建更加紧密的中非命运共同体的背景宣言（全文）》，2018年9月5日，

[http://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/201809/t20180905\\_5859803.htm](http://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/201809/t20180905_5859803.htm)。

<sup>②</sup> 《驻吉布提大使就“金砖+”领导人对话会和中非领导人对话会接受吉布提主要官方报纸〈民族报〉专访》，[http://www.focac.org/chn/zfzs/202308/t20230830\\_11135688.htm](http://www.focac.org/chn/zfzs/202308/t20230830_11135688.htm)。[2023-09-06]

<sup>③</sup> 新华社：《中华人民共和国和南非共和国联合声明》，2023年8月23日，

[https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202308/content\\_6899647.htm](https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202308/content_6899647.htm)。

<sup>④</sup> 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021年）》，2018年9月5日，

[http://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/201809/t20180905\\_5859862.htm](http://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/201809/t20180905_5859862.htm)。

十年战略合作规划 (10-Year Strategic Programme of Cooperation (2020–2029)), 并将之视为中南全面战略伙伴关系的行动项目。<sup>①</sup>该规划重点关注技能转移、卫生、数字经济等领域的合作。可以说它和中非合作项目高度协同。

南非全球对话研究所高级研究员弗朗西斯·科内盖 (Francis Kornegay) 指出, “2013 年德班会晤的一项重大成就就是强调要加强金砖国家与非洲国家以及组织的合作, 大力推动非洲的发展。但目前南非还没有对如何拓展金砖国家同非洲的合作给出特别明确的计划。南非作为金砖国家一员, 理应加大力度推进其和非洲的合作。”<sup>②</sup>要实现这样的合作, 强有力的支撑机制是关键。而 2017 年 8 月成立的金砖新开发银行 (NDB) 非洲区域中心, 为中南合作和中非合作开辟了全新渠道。它代表着金砖国家对于非洲大陆发展的坚定承诺, 显示金砖国家和新开发银行还将惠及整个非洲和发展中世界。<sup>③</sup>巴西金砖智库也认为, 非洲的真正发展必须破除新殖民主义政治经济结构, 只有以金砖国家及其新开发银行为契机, 才能彻底改革国际金融资本主义。“依靠金砖国家, 南非和中国才能形成有意义的联盟来合作强化非洲内部的议会进程(目前这些进程是在资金不足的非洲联盟(AU)的支持下进行的)”, 从而形成统一的政治权力推动区域发展计划如能源生产网络等领域。作为新开发银行最大的出资方, 中国应当以此为凭借, 充分发

<sup>①</sup> DIRC Media Statements, “President Ramaphosa to Host President Xi Jinping of the People’s Republic of China on a State Visit”, August 2023, <https://www.dirco.gov.za/president-ramaphosa-to-host-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china-on-a-state-visit/>.

<sup>②</sup> 朱宛玲: 南非学者高度肯定“金砖”作用 期待金砖国家加强与非洲的合作. 国际在线报道, 2017 年 8 月 21 日。 [http://za.china-embassy.gov.cn/znzfgx/2017/201708/t20170823\\_10407495.htm](http://za.china-embassy.gov.cn/znzfgx/2017/201708/t20170823_10407495.htm). [2023-07-30]

<sup>③</sup> 黄玉沛. 金砖银行建非洲区域中心是创新金融发展. 21 世纪经济报道, 2017-8-24.



挥其沟通且提升中非合作与中南合作的角色。

### 2.2.3 近年来中南金砖合作成果

中南关系在中非合作中的地位极为突出。中国已连续 14 年成为南非最大的贸易伙伴和重要投资来源国；南非则长期是中国在非洲最大的贸易伙伴。

其一，产能与产业合作方面，中南在汽车、矿产和能源领域的成果最为丰硕。中资企业在南非投资主要分布在约翰内斯堡地区和各省工业园，项目涉及纺织服装、家电、机械、矿产开发及金融、信息通讯、农业等领域。<sup>①</sup>

经贸对接方面，成果愈加丰硕。2022 年 12 月，由深圳市商务局、香港投资推广署主办的 2022 中国（深圳、香港）—南非（约翰内斯堡）经贸合作线上交流会举行，有关政府、协会和企业的嘉宾围绕医疗、电力基建等领域共商经贸合作与发展。同月，“中国—南非‘一带一路’经济合作研修班”结业，来自南非等国 81 名官员和学者参加研修，就中南清洁能源合作等议题学习交流。2023 年 3 月 15 日，南非东莞商品展销中心线下展厅开始上架来自东莞的 3C 产品等产品，同步上架南非最大电商平台 Takealot.com，标志着“联通全球 莞货南非行”活动启动。4 月，中方组织 60 余家企业参加第五届南非投资大会，宣布新增投资意向近 150 亿兰特（约合 8 亿美元）。此外，姆西姆夫布河水资源综合利用等重要项目合作加速推进。5 月，郴州市举办湖南（郴州）—南非经贸洽谈对接会，同时赴南非举行湖南（郴州）南非经贸洽谈对接会、开普敦侨界代表座谈会，拜访南非国会议员，就矿业、农业和基础设施建设

---

<sup>①</sup> 对外投资合作国别（地区）指南（南非），2021，35.

深入交流。<sup>①</sup>7月,南非妇女、青年和残障部副部长托拉谢(Sisisi Tolashe)率代表团前往郴州考察文旅产业、新能源等方面企业。7月1日,南非标准银行邀请35名非洲客商到长康集团考察,加强沟通合作。8月10日,中国—南非企业贸易对接会暨签约仪式在南非举行。保利集团等20家企业与南非企业签署了价值22亿美元的进口贸易协议,采购产品涵盖农业、矿产、纺织等多个领域。同日,商务部部长王文涛主持召开中国—南非经贸联委会第八次会议,就深化中南多双边经贸合作深入交换意见。<sup>②</sup>

新能源领域合作是今年中南合作的重大增长点。2017年11月,中国国电集团公司南非德阿风电项目正式竣工,标志着我国风电企业成功在非洲打造出“绿色名片”。2022年12月,平高集团成为南非 Eskom 公司发布的国家电池储能部署方案主要供应商。为解决能源短缺问题,南非愈来愈将目光瞄向中国。2023年4月南非电子部长拉莫豪帕(Kgosientsho Ramokgopa)会见中国大使陈晓东,希望中国政府帮助南非结束轮流停电的困境。5月,南非国企部长普拉温·戈尔丹(Pravin Gordhan)和 Eskom 首席执行官卡利布·卡西姆(Calib Cassim)到访中国电网公司,后者表示将助力南非应对电力挑战,在加强能源转型、推进人才培养等方面深化合作。<sup>③</sup>5月16日,江苏国富氢能公司与南非公司签署战略协议,成立合资公司投入绿氢等能源和化工材料生产。6月,中南合作举办中国—南非

<sup>①</sup> 唐思思. 郴州市经贸代表团在南非赞比亚开展经贸对接活动. 郴州日报, 2023-5-20(2).

<sup>②</sup> 新华社: 中国—南非经贸联委会第八次会议在南非召开. 中国政府网:  
[https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202308/content\\_6897722.htm](https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202308/content_6897722.htm).

<sup>③</sup> 王恺雯: 为解决电力问题, 南非部长和国企高管到中国“取经”. 观察者网, 2023年5月11日,  
[https://www.guancha.cn/internation/2023\\_05\\_11\\_691858.shtml](https://www.guancha.cn/internation/2023_05_11_691858.shtml).

新能源投资合作大会，中国驻南非大使陈晓东、南非国有企业部长戈尔德等出席大会开幕式并致辞，170多家中国企业与南非企业就扩大新能源投资合作对接取得积极成果，助力南非解决电力危机、实现能源转型。7月24日，中国—南非首期气候变化线上培训班开幕，是落实《中国政府与南非政府气候变化领域合作的谅解备忘录》的具体行动，也是积极分享发展理念，加强交流互鉴的体现。<sup>①</sup>

其二，科技合作方面，从具体项目到科技对话有跨越式发展。2018年中南科学家高级别对话会开启，习近平主席和拉马福萨共同出席。该对话会开启中南科技重点合作项目——平方公里阵列射电望远镜。该项目于2022年底开工建设南非台址，中企东南网架深度参与，至2023年9月，台址项目一期工程仍在紧张建设中<sup>②</sup>。中科院国家天文台和南非夸祖鲁-纳塔尔大学启动计算物理学实验室。中南正加紧推进中南科技园区合作，加强信息通讯技术、生物技术和传统医药合作研究，推动中南矿业联合研究中心建设。中国移动与南非迈斯特派尔科技公司于2022年11月签署备忘录，为电信、金融服务等企业构建互联网数据中心。<sup>③</sup>当年12月，湖北工业大学与南非文达大学签署协议，共建绿色科技孔子学院，开展以绿色工业为特色的中文教育及人文交流。2023年9月，中国国家航天局与南非国家航天局签署谅解备忘录，标志着南非正式加入国际月球科研站计划。双方将在国际月球科研站论证、工程实施等进

---

<sup>①</sup> 李欣. 中国—南非首期气候变化培训班开班式成功举行. 中国环境报, 2023-7-25(1).

<sup>②</sup> 邹松. 南中科技创新合作日趋紧密. 人民日报, 2023-9-4日(3).

<sup>③</sup> 新华社: 中国与南非签署合作备忘录助推非洲数字化升级. 2022年11月11日, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/289443.html>. [2023-09-11]

行广泛合作。此外，在金砖国家遥感卫星星座合作框架下，中南航天机构开展了遥感数据交换及应用、卫星地面站等合作。<sup>①</sup>

其三，在党际交流和各级政府互访方面，呈现百花齐放的景象。2023年8月22日习近平主席对南非进行国事访问，双方达成诸多合作共识。年初2月拉马福萨会见到访国务院副总理孙春兰；2023年4月，南非共产党总书记索利·马派拉(Solly Mapaila)率考察团访华，参观北京、上海和陕西（延安干部学院、梁家河等），并和中联部部长刘建超、陕西省委书记赵一德等会见交流。<sup>②</sup>6月，南非警察部部长塞莱（Bheki Cele）到访，与公安部长王小洪会面，推进双方在金砖峰会安保等务实合作。6月上旬，非洲人国民大会总书记姆巴卢拉（Fikile Mbalula）率领考察团到访北京、深圳等地。在深圳，姆巴卢拉表示将学习深圳改革开放建设、现代化转型和创新发展的经验。<sup>③</sup>7月，南非共青团全国委员蒙乔等人参加2023年生态文明贵阳国际论坛，表示愿与中国在能源结构调整、节能减排等方面强化交流合作，携手向世界展示中国与南非生态文明建设的解决方案。

地方政府层面，2023年6月下旬，南非豪登省省长一行到访中国重庆、浙江、上海和北京四地，分别和当地党政领导会见交流，广泛接触四地企业、产业园区等，在产业发展、数字技术、新能源汽车等领域深入交流。代表团表示访问极大增

<sup>①</sup> 南非加入国际月球科研站计划. 中国日报,

<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202309/08/WS64fb1f66a310936092f20fe1.html>. [2023-09-12]

<sup>②</sup> 万宇. “为世界发展提供 xinjuyu2（外国政要和友好人士看中国式现代化）——专访南非共产党总书记索利·马派拉. 人民日报, 2023-7-2(3).

<sup>③</sup> 徐兴东. 覃伟中会见南非非国大全国执委考察团. 深圳特区报, 2023-6-13(1).

进了对中国国情的了解，对中国式现代化有了更全面的理解，愿参与南中地方政府交往合作，与中方携手同行现代化之路。<sup>①</sup>6月27日，嘉兴和开普敦在线上举办“南非中小企业绿色能源技术培训”活动，使南非参与人员对浙江光伏产业有了全新认识，产生了浓厚的合作意愿。8月9日起，宜兴市委书记率领代表团赴南非参与中国宜兴（南非）经贸合作洽谈会，与南非20位商界代表商谈，签署约6亿美元合作项目，达成一批合作意向。9月8日江苏省长许昆林在南京会见南非自由州省省长杜克瓦那一行，双方共同签署两省进一步加强合作谅解备忘录。

其四，在人文交流方面，双方各层次、各类别团体互动频繁。2017年4月中南两国召开首届中国-南非高级别人文交流机制会议，开启两国副总理级别高层对话新机制。2022年7月，南非自由州福建同乡会向布隆方丹的一所学校捐赠了包括电脑在内的学生日用物资，总价值超过30万兰特。9月，由金砖创新基地主办的2022南非青年企业家投资中国培训交流会在线上举行，参与培训的南非代表表示收获颇丰。<sup>②</sup>2023年3月国产科幻片《流浪地球2》正式登陆南非影院，是国产影片打开非洲市场的重要一步。同月约翰内斯堡大学在校园举办中医推广活动，展示针灸等传统中医技法和八段锦表演，受到师生欢迎。<sup>③</sup>4月19日该校孔子学院还举行中文日主题活动，推广中华文化。6月中旬，南非总统府新闻办公室处长兼金砖

<sup>①</sup> 中华人民共和国驻约翰内斯堡总领事馆：南非豪登省省长勒苏非圆满完成访华之旅，2023年7月5日，[http://johannesburg.china-consulate.gov.cn/chn/zxxx/202307/t20230705\\_11108883.htm](http://johannesburg.china-consulate.gov.cn/chn/zxxx/202307/t20230705_11108883.htm).[2023-09-12]

<sup>②</sup> 结合典型案例 详解外商投资法：南非青年企业家投资中国培训交流会线上举行. 厦门日报，2022-9-30日(7).

<sup>③</sup> 新华社：南非约翰内斯堡大学举办中医推广活动. 华声在线，2023年3月18日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1760748292159211845&wfi=spider&for=pc>.[2-23-09-12]

电视台台长阿扬达·霍洛（Ayanda Hollow）率媒体代表团赴云南昆明、玉溪等地就乡村振兴、民族团结等展开调研，对当地发展留下深刻印象。7月，南非埃尔维斯舞蹈艺术团带来的舞剧《乌班图之魂》在新疆人民剧场首演，加深了中国观众对南非艺术文化的理解。8月29日，南非开普敦大剧院艺术团访问浙江东阳市，了解横店影视文化产业从无到有的发展历程。

其五，军事和防务交流方面向更深层次的合作迈进。2023年2月下旬，中国、俄罗斯、南非三国海军德班附近海空域举行第2次举行海上联合演习，聚焦于“非传统安全领域”尤其是维护航运和海上经济活动安全方面，这将有助于进一步推动金砖国家的防务安全合作。6月21日，南非国防军司令马普赫万亚到访北京，双方表示将在现有联演联训、院校教育等领域合作基础上，继续深化战略沟通，携手应对共同安全挑战。<sup>①</sup>7月下旬，中国海军第43批护航编队在完成西非5国友好访问后，技术停靠开普敦补给休整。期间，南非海军司令洛贝斯中将与编队指挥员进行深入会谈，双方表示将继续深化两军的友好交流合作。

南非加入金砖机制对中南两国的经贸关系究竟产生了多大的影响，是值得深入探讨的课题。在贸易方面，南非加入金砖之前的2010年，中国已是南非最大的贸易伙伴和最大商品出口市场，中南贸易总额相比2009年增长近60%达到257.03亿美元，南非对中国出口同比增长70%。2011年（加入后）同比2010年猛增77%，贸易总额达454.7亿美元，此后几年维持高速增长态度，连续迈上500和600亿美元大关，直到2015

<sup>①</sup> 岳雨彤. 李尚福会见南非国防军司令. 解放军报, 2023-6-22日(1).

有所回落，并维持在 300 亿-600 亿美元之间（见图 2.1）。2022 年对南非进出口总额更是达到 567.40 亿美元，同比增长 5%，占对非洲进出口总额 2820.00 亿美元的 20%。<sup>①</sup>换言之，南非加入金砖后，两国贸易总体均超出此前至少 100 亿美元（疫情后贸易额反而回升到 500 亿美元级别），而南非对中国的出超也维持在 100 亿美元左右。这说明金砖机制下，两国的贸易联系相对稳定化了（2010-2015 年的猛增或许有国际形势、两国国内经济景气度变化及 2020 年有新冠疫情的剧烈冲击的影响），开始构建出了两国相互需求的基本盘。

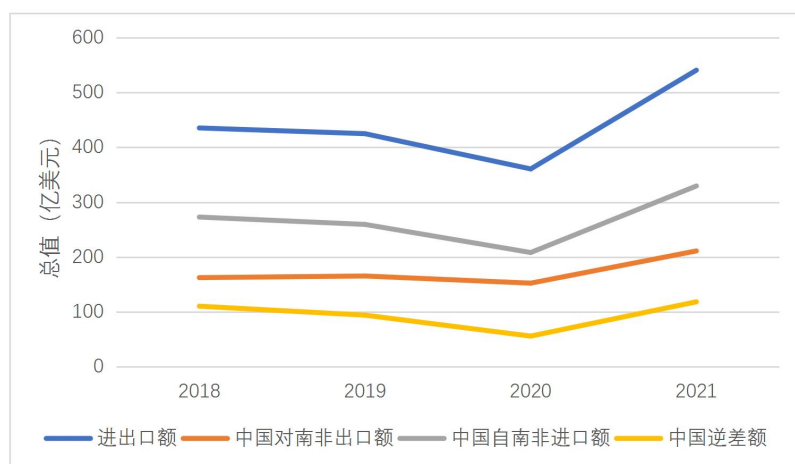


图 2.1 2018-2021 年中国对南非进出口情况

资料来源：《中国统计年鉴》：<http://www.stats.gov.cn/sj/nds/j/>。

尽管新冠疫情的影响逐渐消失，但由于国际“脱钩断链”等因素作用，中南双边贸易有所增长，但较为乏力。今年 1-7 月，中国对南非进出口总额达到 326.96 亿美元，相比 2022 年 1-7 月的 317.18 亿美元增长 3.1%，占据对非洲进出口总

<sup>①</sup> 参见：海关总署网站：<http://www.customs.gov.cn/>。

额 1641.39 亿美元的 19.92%（见图 2.2）。可见，在中国自非洲进口出现 14.3% 的下降的情况下，中国对南非进出口保持着稳定。

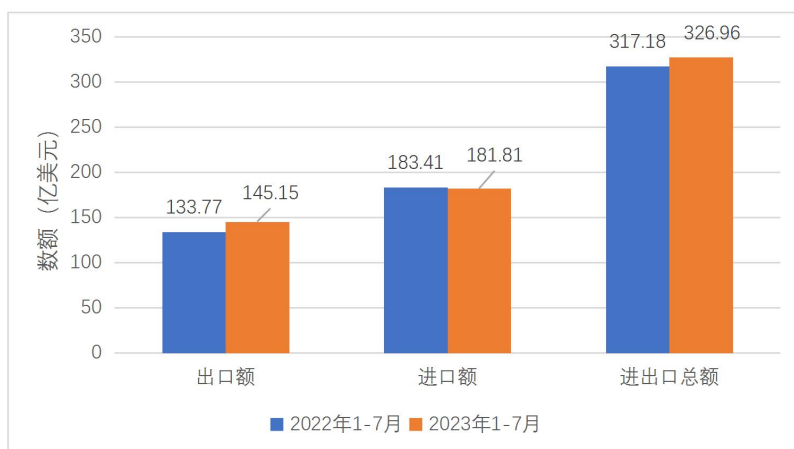


图 2.2 2022 与 2023 年 1-7 月中国对南非进出口情况

资料来源：《中国统计年鉴》：<http://www.stats.gov.cn/sj/nds/j/>。

双边投资方面，拉马福萨执政以来，多数相关数据有所下滑（详见图 2.3）。2018 年中国对南非直接投资存量为 65.32 亿美元，2019 年 61.47 亿美元，随后继续下降到 2020 年 54.17 亿美元和 2021 年 52.94 亿美元。相似地，中国对南非直接投资也从 2018 年的 6.42 亿美元下降至 2021 年 3.64 亿美元。中国实际利用南非直接投资方面，更是从 2018 年的 4185 万美元下滑到 2021 年 384 万美元。中国对南非承包工程营业额下降至 2020 年的 4.91 亿美元，不过，2021 年回升至 8.05 亿美元。<sup>①</sup>而在对外承包工程派出人数、对外劳务合作派出人数等方面远远落后于埃及、阿尔及利亚乃至刚果等非洲国家。

<sup>①</sup> 国家统计局年度数据，网址：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。



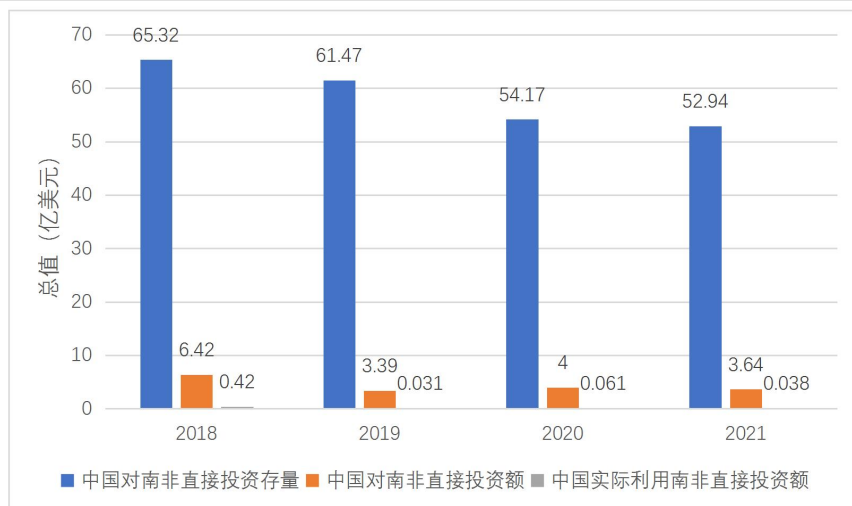


图 2.3 2018-2021 中国与南非相互投资情况

资料来源：《中国统计年鉴》：<http://www.stats.gov.cn/sj/nds/j/>。

2023年8月22日习近平主席对南非进行国事访问，双方达成从产业、科技到人文的广泛合作意向，涉及新能源投资、蓝色经济、数字工业化、经济特区、航天和卫生等众多前沿领域<sup>①</sup>，这势必为中南双边各层次合作水平的进一步提升打下坚实的基础。

### 3 南非营商与投资环境新变化

南非拥有撒哈拉以南非洲最坚实的经济基础和稳定的投资环境。无论是独立的司法机构、健全的法律部门，还是成熟的金融和服务业都为南非投资环境提供坚强的后盾。

由于历史上长期存在的种族隔离制度导致南非黑人在经济上处于绝对劣势地位，目前南非几乎所有寻求经济转型的法律、政策和改革计划都着眼于改变南非黑人的经济地位，并将其视为经济发展的主要推动力。为此，在进一步促进工业化过

<sup>①</sup> 习近平主席对南非国事访问成果清单. 2023年8月23日，中国外交部：[https://www.fmprc.gov.cn/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xjpcxjzgjldrdswchwbdfjxgsfw/cgwj/202308/t20230823\\_11130470.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xjpcxjzgjldrdswchwbdfjxgsfw/cgwj/202308/t20230823_11130470.shtml)。

程中，南非政府经常采用提高关税或其它贸易措施，以支持国内产业，这就导致对外国贸易伙伴造成负面影响。例如，拉马福萨总统在2020年10月提出的经济重建和复苏计划中就公布最新的国内支持目标：在5年内将42种进口商品的20%替换为本国产品。其它相关举措还包括制定劳动法，以实现工作场所中不同种族、性别和残疾人的比例代表权。

值得一提的是，2020年7月，国际货币基金组织将43亿美元划拨给南非政府，以应对新冠疫情；而2022年1月，世界银行也批准南非7.5亿美元的贷款，这些都是南非自民主转型以来，这些机构首次支持南非的公共财政。

南非持续遭受所谓“失去的十年”的影响，即在过去的10年时间里，南非经济停滞不前。究其原因，主要有两条，即腐败和经营管理不善。南非在2019年和2020年经历了为期四个季度的技术性衰退。2019年-2022年的经济增长率分别是0.2%、-6.4%、4.9%和-1.3%。而南非最为严重的失业问题也并没有得到彻底改善，其失业率在过去一年下降2.2个百分点，从2021年的34.9%到2022年12月的32.7%。

目前南非投资面临最大的挑战之一是持续的“负荷削减”，主要表现为国内的滚动停电。该国在2022年有超过200多天都处于负荷削减状态，2023年第一季度每天都是如此。缺乏可靠的电力供应不仅严重制约经济稳定增长，更成为投资者最为关注的问题。国际货币基金组织最近将南非2023年GDP增长预期下调至0.1%。同时，南非储备银行将其对2023年南非GDP增长预测从2.6%下调至0.3%。除电力供应短缺，南非投资环境还面临政策不稳定、缺乏有效监管、缺乏完善的基

基础设施建设和政府服务、熟练劳动力短缺、国有企业绑架财政、普遍腐败、暴力犯罪和劳工骚乱等经济和社会不稳定因素的影响。

在俄乌冲突方面，与严重依赖俄罗斯能源、俄罗斯和乌克兰粮食出口的国家相比，南非承受的负面影响较小。这场冲突主要加剧南非现有的供应链瓶颈和通货膨胀压力，原因在于俄乌冲突导致南非能源和食品价格上涨，使民众可支配收入减少，进一步导致反对生活成本上涨的游行示威活动增多。

从著名信贷评级机构的评价来看，穆迪公司认为南非的整体投资前景较为稳定，但将南非的主权债务评级定为投机级别（sub-investment grade）。而惠誉国际于2022年11月将南非的信用评级定为垃圾级（junk status）。2022年5月，标准普尔将南非整体投资前景从稳定上调至正面，并于同年11月维持对南非的正面展望，认为南非的一些结构性改革计划会在很大程度上缓解其经济压力。然而，2023年3月，由于该机构认为严重的电力短缺对经济增长构成的风险，政府为解决基础设施短缺和改善国有企业治理而进行的改革步伐缓慢，国有企业负债可能会对公共财政构成压力等原因，其将南非的评级从正面下调至稳定。此外，2023年2月份，全球金融行动特别工作小组（FATF）正式将南非列入“灰名单”，认为南非并未完全遵守反洗钱和恐怖主义融资标准。这将增加企业必须服从的尽职调查数量，进而使得在南非开展业务的成本上升，同时 will 导致自南非向海外汇款和与国际银行进行交易更加复杂。

尽管面临结构性挑战，南非仍然是有利于世界各国在非洲地区投资的目的地，非洲是世界上增长最快的消费市场，以美

国为首的西方国家于近些年加大对南非投资力度，其中包括谷歌(美国)投资了约 1.4 亿美元，百事公司在 2020 年投资了约 15 亿美元。福特宣布了一项 16 亿美元的投资，其中包括 2021 年 1 月扩建其豪登省制造工厂。

### 3.1 对外投资的开放与限制政策

#### 3.1.1 外国直接投资相关政策

南非政府对外国投资持开放态度，希冀通过开放投资市场推动本国经济增长，提高国际竞争力，并进入外国市场。附属南非贸工部（DTIC）的贸易投资局（TISA）主要负责投资推广并提供投资服务，包括联系政府相关部门，缩短申请手续，加速投资过程，提供投资后续服务等。南非贸工部在其官方网站（[www.the DTIC.gov.za](http://www.the DTIC.gov.za)）发布“投资者手册”，并通过比勒陀利亚、约翰内斯堡、开普敦、德班的一站式服务中心和网站提供投资支持。<sup>①</sup>然而，2018 年南非颁布的《竞争法修正案》（Competition Amendment Bill）以国家安全为由，对能源、矿业、银行、保险和国防等特定行业的外国直接投资引入政府审查机制（见修正案“外国直接投资法律法规”一节）。对此，私营部门认为如此繁复的商业经营环境会大大降低南非的投资吸引力。

#### 3.1.2 限制外国私人所有权和对企业的掌控权

目前，南非对外国私人所有权的限制较少，并且建立一些激励计划来吸引外国投资。外国私人所有权相关法律主要包括《投资法》（Investment Act）、2019 年《竞争法修正案》（Competition Amendment Act）和《公司法》（Company Act）。

<sup>①</sup> <http://www.investsa.gov.za/one-stop-shop/>

《公司法》是南非管理公司注册和运营的主要法律依据。根据现行《公司法》，外国投资者可以设立国内实体，也可以注册外资实体。大部分外国投资者建立的子公司或私人公司都至少有一名董事和一名股东。一般来说，私人公司的成员不得超过 50 人。如外国投资者要建立规模超过 50 人的商业实体，上市公司可能是最好的选择。此外，《公司法》还要求外部公司向公司与知识产权注册局（CIPC）提交年报，以供审查。

虽然《公司法》和《投资法》没有禁止外国公司购买南非资产或收购行为的规定，但设有审查此类交易的国家安全条款。2019 年的《竞争法修正案》规定，如果总统任命的外国投资委员会认为某项涉及外国公司的收购或合并的行为会危及国家安全，他们有权对其进行阻止。尤其是能源、矿业、银行、保险和国防等行业在进行商业活动时经常会接受额外的审查，而相关审查则是由拉马福萨总统亲自挑选的包括 28 名部长和官员在内的委员会进行。

除了《公司法》有关国家安全的审查规定外，还有少数行业则需要单独通过法案保证国家安全方面的审查规定。例如 2021 年 9 月 28 日，拉马福萨总统签署《私人安保行业管理修正案》（Private Security Industry Regulation Amendment Act），规定基于国家安全因素，将私人安保公司的外资持股比例限制在 49% 以内。再比如，2017 年通过的《保险法》（The Insurance Act）规定未经严格审批的公司及个人一律禁止在南非开展保险业务。此外，该法规还规定外国再保险公司只有获取许可证，并在南非设立信托和代表机构的前提下才能开展保险业务。

在移民政策与外国投资方面，《移民法》（The Immigration

Act) 要求商务签证申请人必须将规定的资本投入到相关业务中。规定的财政或资本出资由内政部长根据政府公报的规定确立下来。2021 年使用的资本出资为 500 万兰特，且资本出资必须以新机器或新设备的形式提供。在申请人的业务性质被认定为符合国家利益的情况下，内政部长可以减少或免除资本出资要求。此类商业活动类型包括农产品加工行业、资讯科技服务、金属和电气机械设备、纺织品、服装和皮革、电气技术、绿色经济产业（包括发电和可再生能源），石油和天然气等行业。

尽管南非竭力吸引外国投资，但仍有一些政策因对外国投资者不利而降低南非投资吸引力。其中最显著的例子就是 2013 年颁布的《广义基础的黑人经济振兴法案》(Broad-Based Black Economic Empowerment Act)，即 B-BBEE 法案。该法案简单来说就是要求公司在员工、供应商和业务伙伴等方面实现种族平等，并在管理层和股权结构中增加黑人代表，试图使在历史上处于不利地位的南非黑人重新融入经济当中。虽然该法案立意甚佳，任何公司若要参与政府采购，必须取得 B-BBEE 积分优势才能获得政府标案。但由于在所有权、优先采购和管理控制等方面的计分方式不太合理等问题导致许多外国投资者认为这些条款过于繁琐，且限制性很大，导致他们对南非投资信心下降。

2022 年 9 月 2 日，经济合作与发展组织 (OECD) 发布了一份名为 “Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates” 的工作报告，该

报告可能对投资者了解南非税收减免优惠政策有益。<sup>①</sup>

南非当地也有不少专注研究投资政策问题的智库，如“贸易和工业政策战略研究院”（**The Trade and Industrial Policy Strategies**）就是南非的一个独立智库，它主要发布包括绿色能源、运输、矿产、资金流动和国有企业等主题的政策简报。<sup>②</sup>这些研究评论对相关投资者有一定的借鉴作用。“南非发展和企业中心”（**The Centre for Development and Enterprise**）是另一个著名的专注发布投资政策相关报告的智库，他们主要关注经济本地化、基础设施建设项目和经济特区等议题。<sup>③</sup>

在利商便捷方面，南非贸工部下设的贸易投资局建立一站式服务中心，以简化外国公司在开普敦、德班和约翰内斯堡等地投资的行政程序。理论上，该一站式服务中心由政府官员组成，负责处理监管、许可审批、配套措施、金融和激励措施等工作，以减少冗长的官僚程序，并为投资提供后续跟踪服务。其网站为 [www.investsa.gov.za/one-stop-shop/](http://www.investsa.gov.za/one-stop-shop/)。但根据一些外国投资者的反馈意见，一站式服务中心经常处于无人办公、无人管理的状态。

公司与知识产权注册局（CIPC）为企业发展提供商业注册服务，并在网上发布详细的注册指南，投资者可通过自助终端或者合作的私人银行办理商业注册业务。<sup>④</sup>此外，新企业还必须通过南非税务局（SARS）申请营业税（小型企业）、企业税、雇主缴纳的 PAYE 税（所得税预扣）和技能发展税（适

---

<sup>①</sup> 报告原文可参考

[www.oecd.org/southafrica/assessing-tax-relief-from-targeted-investment-tax-incentives-through-corporate-effective-tax-rates-3eaddf88-en.htm](http://www.oecd.org/southafrica/assessing-tax-relief-from-targeted-investment-tax-incentives-through-corporate-effective-tax-rates-3eaddf88-en.htm)

<sup>②</sup> [www.tralac.org/blog/article/13930-the-energy-crisis-how-will-investors-look-at-south-africa-now.html](http://www.tralac.org/blog/article/13930-the-energy-crisis-how-will-investors-look-at-south-africa-now.html)。

<sup>③</sup> [www.cde.org.za/publications/growth-and-jobs/](http://www.cde.org.za/publications/growth-and-jobs/)

<sup>④</sup> [www.cipc.co.za/index.php/register-your-business/companies/](http://www.cipc.co.za/index.php/register-your-business/companies/)

用于大部分企业)。超小型非正式企业可豁免在公司与知识产权注册局的注册,但必须在税务机关注册。此外,企业还必须在劳工部注册([www.labour.gov.za](http://www.labour.gov.za)),以向失业保险基金和职业伤害赔偿基金缴纳款项。劳工部的注册可能需要长达30天的时间,但可以与其它注册同时进行。

## 3.2 投资相关法律制度

### 3.2.1 监管体系的透明度

南非的法律一般以草案的形式公布,这样公众可以获得完整的草案文本,而利益相关者也可表达自己的意见。<sup>①</sup>尽管如此,外国投资者还是会对南非政府是否真的会听取并遵循意见的信心不足。在南非,法律、监管和会计制度原则上应该是透明的,并与国际规范保持一致。政府的管理制度和议会通过的法律都需要接受司法机关的审查,以确保行政程序的规范性。南非审计局(Auditor-General of South Africa)作为南非最高审计机构享有宪法委托,对公共部门进行监督和问责。

在南非,贸工部负责投资相关法规的制定。除了制定和审视与市场竞争、标准制定、消费者保障、公司及知识产权的登记和保护等相关的监管制度,该部门还监督国家和省级监管机构的运作状况。<sup>②</sup>

为促进商业监管体系的透明度,维护公众利益,南非颁布一系列相关法律法规。例如,2008年南非颁布《南非消费者保护法》(South Africa's Consumer Protection Act),保护消费者的各种权益,如产品选择权、公平的合同条款权益和产品

<sup>①</sup> [www.gov.za/document?search\\_query=&field\\_gcisdod\\_doctype=545&field\\_gcisdod\\_subjects=All&start\\_date=&end\\_date=](http://www.gov.za/document?search_query=&field_gcisdod_doctype=545&field_gcisdod_subjects=All&start_date=&end_date=)

<sup>②</sup> [www.theDTIC.gov.za/legislation/legislation-and-business-regulation/?hilit=%27IDZ%27](http://www.theDTIC.gov.za/legislation/legislation-and-business-regulation/?hilit=%27IDZ%27)。



质量保障权益等。此外，南非于 2005 年颁布的《国家信贷法》（National Credit Act）旨在促进建立公平的消费者信贷市场，并制定一系列管理标准。<sup>①</sup>

2022 年 12 月，南非先后颁布《金融机构和存款保险征税（管理）法案》（The Financial Sector and Deposit Insurance Levies (Administration)）和《存款保险费法案》（Deposit Insurance Premiums Bill），该法案旨在促进金融部门监管和监察机构资金，以确保其能有效监管金融部门，更好地维护金融客户利益。根据该法案的备忘录，存款保险费将对持牌银行、互助银行、合作银行和在南非开展相关业务的外国银行分支机构征税。

此外，南非正在制定新的立法，以提高大公司的透明度以及更好地落实问责制，力图将“受益所有权”（beneficial ownership）概念纳入法律，并向公众提供更多的公司信息。2021 年 10 月，南非贸工部发布《公司修正法案》（Companies Amendment Bill），并征求公众意见。此法案于 2023 年 8 月份通过。该法案旨在从以下几个方面修订 2008 年第 71 号《公司法》，有关监管体系透明度的主要修改之处在于：

**公布高管薪酬：**这是该法案的主要目标之一，即推动大公司高管薪酬制定过程更加透明化。因此，该法案要求所有上市公司和国有公司在每年年度股东大会上都需要向股东提交薪酬报告，由股东决议批准。

**公开公司部分资料：**该法案增加第三方查阅大型公司资料的途径，目的在于提高公司信息透明度以提升企业对公共利益的责任感。

---

<sup>①</sup> [http://www.theDTIC.gov.za/wp-content/uploads/NCA\\_Brochure.pdf](http://www.theDTIC.gov.za/wp-content/uploads/NCA_Brochure.pdf)

改善营商环境：该法案中的多项条文都旨在减少公司运营的行政负担。

实益拥有权（**beneficial ownership**）和新的“真正拥有人”（**true owner**）概念：该法案的目标之一是防止洗钱和恐怖主义融资，为此该法案引入了实益拥有权概念，也被称为“真正拥有人”。真正拥有人指的是对公司股份行使实际控制权的人，而非登记持有人或其他任何类型的中间人。

目前南非尚未有环境保护、社会责任和公司治理（ESG）相关的信息公开制度。值得注意的是，2022年6月，约翰内斯堡证券交易所（JSE）发布《可持续性发展信息公开指南和气候信息公开指南》（**Sustainability Disclosure Guidance and Climate Disclosure Guidance**）。<sup>①</sup>这是一份针对约翰内斯堡证券交易所上市公司有关可持续发展和气候信息公开的自愿性指南。它在借鉴现有的国际通用框架基础上结合南非本地的实际状况，要求在约翰内斯堡证券交易所上市的公司必须遵守规定，持续公开ESG（环境保护、社会责任和公司治理）相关信息。对其监管需经法律审查，并向公众公开，以供利益相关者评议。

早在2017年，南非颁布一系列有关优先采购的规定，要求所有3000万兰特（180万美元）以上的合同都必须包含30%的本地分包。这些条例还规定之前因种族隔离制度而处于经济劣势地位的特定群体可以在政府的支持下单独承包部分合同。后来南非宪法法院判定采购条例与宪法不符，并要求财政部长在12个月内对其进行修改。由于2017年的条例并没有仔细界

<sup>①</sup> <https://www.jse.co.za/our-business/sustainability/jses-sustainability-and-climate-disclosure-guidance>

定部分概念，导致各州政府拥有很大的自由裁量权。比如，之前的采购条例并没有对“本地”进行定义，导致部分选区议员认为当某项目在其选区进行时，该选区的居民应是唯一受益人。2022年11月，财政部长在政府公报公布新的《优惠采购条例》（**Preferential Procurement Regulations**），规定政府的采购政策必须实行优惠积分制度。

《优惠采购条例》导致的问题之一是，国家机关在采购过程中应如何界定“以前处于不利地位的特定群体”。虽然优惠采购条例没有明确要求考虑 B-BBEE，但政府仍然可以将其与就业公平、绿色采购、本地化内容和生产等其他方面一起作为重要的加分点。这些规定使政府在采购政策上具有更大的灵活性，但加分点的分配存在不公正和不透明的风险。

南非的财政透明度总体上令人满意。财政部在网上公布执行预算，而制定的预算通常在制定后三个月内公布。年终报告在财政年度结束后的12个月内公布。债务信息至少每年向公众公开并更新。公共财政和债务等方面也相当透明。

### 3.2.2 国际监管方面

南非是非洲大陆自由贸易区（**African Continental Free Trade Area**）成员国，该贸易区于2021年1月正式开始运作。此外，南非也是东南非共同市场（**COMESA**）-南部非洲发展共同体（**SADC**）-东非共同体（**EAC**）三方自由贸易协定的签署国。同时南非也是南部非洲关税联盟（**SACU**）的成员国，该联盟在其5个成员国（南非、博茨瓦纳、索莱托、纳米比亚和斯瓦蒂尼）之间具有共同的对外关税和免关税贸易。南非与南部非洲发展共同体（**SADC**）签订自由贸易协定；建立南非

-欧盟贸易、发展及合作协定（TDCA）；构建欧洲自由贸易联盟（EFTA）-南部非洲关税联盟（SACU）自由贸易协定。更重要的是，南非于2010年12月23日成为金砖国家合作机制正式成员国。这些都为南非对外贸易打开通道。

2017年11月，南非批准了世贸组织《贸易便利化协定》（Trade Facilitation Agreement），履行了许多承诺。但南非政府不是世贸组织政府采购协议(GPA)的缔约方，这就导致在招标的各个环节容易出现問題，尤其是由于缺乏透明度，招标过程中的腐败已经构成重大问题。

### 3.2.3 投资相关法制和司法独立

南非拥有比较完整的法律体系，主要由继承自荷兰的民法、英国的普通法和非洲习惯法组成。一般来说，南非在刑事和民事诉讼程序、公司法、宪法和证据法方面遵循英国法，但在合同法、侵权法和家庭法方面遵循罗马-荷兰普通法。南非的公司法管辖范围包括外部公司、非营利性公司和营利性公司(包括国有企业)。在司法和宪法发展部（Department of Justice and Constitutional Development）的资助下，南非在350个地区设有区法院和地方法院，在每个省设有高等法院。南非有多个专门法院，包括竞争上诉法院、选举法院、土地索赔法院、劳工和劳工上诉法院以及税务法院，以处理纳税人与南非税务局之间的纠纷。与其他法院一样，裁决也要遵循同样的上诉程序。

需要注意的是，与国外直接投资相关的法律法规包括《公司法》（The Companies Act），主要负责在南非公司的注册和运作；《投资保护法》（The Protection of Investment Act），旨在保护外国投资者权益；《劳动关系法》（The Labor Relations

Act），为保护劳工和雇员免受不公平待遇；《海关和消费税法》（The Customs and Excise Act），为各部门的投资者提供一般奖励；《竞争法》（The Competition Act），负责评估、调查和管控限制性行为、权力滥用和非法合并；《经济特区法》（The Special Economic Zones Act），通过提供支持性措施吸引外国投资和技术引进，以促进国家经济增长和出口。

此外，值得注意的还有南非管理外国投资的主要监管机构，主要包括公司与知识产权注册局（CIPC），这是贸工部根据《公司法》下设的机构，主要负责公司注册和知识产权等事宜；竞争委员会（The Competition Commission），该委员会是根据1998年《竞争法》（第89号）设立的法定机构，主要负责调查不正当竞争等相关事宜；竞争事务裁判处（The Competition Tribunal），该机构是根据《竞争法》设立的法定机构，主要负责裁决竞争事宜；南非储备银行（SARB）的金融监管部门，该部门属于政府部门，主要负责管理和实施外汇管制政策，执行外汇管制条例等。

在土地征用与补偿方面，南非在漫长的殖民时期实行种族歧视的财产法和土地分配制度，导致南非土地所有权和财产分配模式严重扭曲。鉴于全国大选后南非的土地改革进程依旧缓慢，国民议会于2018年2月通过了一项动议，以研究修改宪法（特别是第25条“财产条款”），允许无偿征收土地（EWC）。议会指定了一个由各政党议员组成的特别宪法审查委员会，负责研究是否应该修改宪法以允许无偿征收土地，以及如果允许则应如何执行等问题。2018年12月，国民议会通过了该委员会建议修改宪法的报告。在2019年5月的选举之后，新议会成

立了一个特设委员会，以启动和引入立法，修改《宪法》第25条。委员会起草了宪法修正案，明确允许无偿征收土地政策，并在2021年3月之前接受公众对草案的意见。经过一系列延期，南非国民议会于2022年12月7日投票否决了允许无偿征收土地的宪法修正案，使执政党非洲人国民大会（非国大）解决土地分配不公的努力受挫。

### 3.2.4 投资争端解决机制

南非是1958年《承认及执行外国仲裁裁决公约》的成员国，承诺外国和非国内仲裁裁决不会受到区别对待，并确保这类裁决在其法域内同国内裁决一样得到承认并普遍能够强制执行。但南非却并未加入《关于解决各国和其他国家的国民之间的投资争端的公约》（Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States），也不是世界银行的国际投资争端解决中心（World Bank's International Center for the Settlement of Investment Disputes）的成员国。

2015年《促进投资法》（Promotion of Investment Act）取消了双边投资协定提供的通过国际法院解决投资者与国家争端的选择，规定投资者若对南非政府的行为有异议则必须通过贸工部任命的调停人来出面解决。外国投资者也可以向南非境内任意有管辖权的法院、独立法庭或法定机构寻求解决争端的办法。但是，在南非，解决争端是相当耗时的过程。如果事态紧急且主审法官许可之下，可以在几天内做出临时判决，但上诉过程通常需要数月或数年；如果是法律纠纷且不是紧急事项，则可在几月内解决；如果存在事实争议，将问题提交审判，则

需要数年时间。

南非 1965 年颁布的《仲裁法》不区分国内仲裁和国际仲裁，也不以联合国国际贸易法委员会的国际商事仲裁示范法为基础管辖南非的仲裁。南非法院保留自由裁量权，可以使用外国司法管辖区的法律审理合同纠纷。但是，南非法院将以合同中规定的国家或管辖权的法律来解释合同。南非承认国际商会（International Chamber of Commerce）监督跨国商业纠纷的解决。替代性争议解决（Alternative Dispute Resolution）在南非越来越受欢迎，原因有很多，包括对证据、案件文件和判决的保密性。南非的《公司法》也提供了一种替代性争端解决机制。

### 3.3 投资相关产业政策

#### 3.3.1 南非最新投资激励政策

为缓解电力短缺压力，南非政府从 2023 年起为屋顶太阳能电池板提供税收激励计划。在私人住宅安装新的太阳能光伏电池板，都可获得其价格 25% 的税收减免，即安装者的 2023-2024 年度个人所得税最高可获得 15000 兰特（810 美元）的税收减免。南非政府还宣布扩充 1962 年《所得税法》（第 58 号）中的第 12B 条，该法案允许企业从利润中扣除其全新太阳能电力系统的成本。

此外，南非政府为特定部门或商业活动类型提供各种投资激励措施，包括对汽车部门提供税收补贴以及对电影和电视行业提供返利政策。南非政府特别青睐劳动密集型产业和具有当地供应链发展潜力的行业。更多激励计划信息可见其官网。<sup>①</sup>

南非公共投资公司（The Public Investment Corporation

---

<sup>①</sup> [www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/incentives/](http://www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/incentives/)

SOC Limited, PIC)是一家南非政府全资持有的资产管理公司,受 2004 年《公共投资公司法》管理。该公司的客户大多都是政府公共部门,包括政府雇员养恤基金(Government Employees Pension Fund, GEPF)和失业保险基金(Unemployment Insurance Fund, UIF)等。南非公共投资公司经营多元化的投资组合,包括上市股票、房地产、资本市场和私募股权等。如果该公司认为某外国直接投资可以为南非创造社会价值,尤其是可以为南非带来大量就业机会,则该公司会联合外国投资者共同出资。

另一项重要的政府激励计划是“关键基础设施计划”(The Critical Infrastructure Program, CIP),它旨在通过认定关键基础设施,推动基础设施投资,以降低经营成本。“关键基础设施计划”是一种成本分摊式激励措施,适用于已批准的申请人或关键性基础设施项目。工贸部通过该计划可以提供以下资助:为符合条件的基础设施建设提供总成本的 10%-30%的资助,最高可达 5000 万兰特;对于农产品加工业,提供基础设施建设总成本的 10%-50%的资助,最高可达 5000 万兰特;对于可以减轻国家电网电力依赖的项目,提供 10%-50%的资助,最高可达 5000 万兰特。

为了鼓励和支持寻求绿色经营的企业,《所得税法》也有相关激励措施。2013 年通过的《所得税法》第 12L 条允许对节能措施进行扣除。企业可以根据经过核实的 12 个月基线,对一年内实现的节能效果申请每千瓦时 95 美分的扣除。基线测量和节能量验证必须由南非国家认证系统(South African National Accreditation System, SANAS)认证的测量和验证机



构完成。该激励措施允许对所有能源公司进行减税，而不仅仅是电力企业。但可再生能源除外，因为可再生能源有单独的规定。2015 年的一项修正案规定，如果能源转换效率超过 35%，企业可以申请从热电联产（即热能和电能相结合）中节省的费用。企业想要申请减免的所有能效计划都需要在南非国家能源发展研究所（South African National Energy Development Institute, SANEDI）注册，网址是 <https://www.sanedi.org.za/12L.html>。

### 3.3.2 外贸区、自由港和贸易便利措施

南非于 2001 年设立第一个工业开发区（Industrial Development Zone, IDZ）。工业开发区提供与生产相关材料的进口免税政策，以及对来自南非的材料实行零增值税。可为中小型企业或新的外国直接投资提供加急服务和物流安排。贸工部可为基础设施建设提供共同资金，但对其他法律法规，如《环境法》和《劳动法》，没有任何豁免。制造业发展局（The Manufacturing Development Board）与负责工业开发区海关事务的税务局合作，为工业开发区的企业颁发许可证。工业开发区的经营者可以是国营、私营或两者兼有。南非目前有五个工业开发区：库哈工业开发区（Coega IDZ）、理查德湾工业园开发区（Richards Bay IDZ）、杜比贸易港（Dube Trade Port）、东伦敦工业开发区（East London IDZ）和萨尔达尼亚湾工业开发区（Saldanha Bay IDZ）。南非还有专注于工业发展的经济特区。经济特区包括工业开发区，但也为出口驱动型工业以外的经济活动提供了空间，包括创新中心和区域发展中心。南非目前有六个经济特区：亚特兰蒂斯绿色科技经济特区（Atlantis Greentech SEZ）、恩科马齐经济特区（Nkomazi SEZ）、马利

提-阿-波丰经济特区（Maliti-A-Phofung SEZ）、穆西纳-马卡多经济特区（Musina/Makhado SEZ）、茨瓦内经济特区（Tshwane SEZ）和奥利弗·坦博经济特区（O.R. Tambo SEZ）。经济特区激励战略规定 15% 的公司税（而不是目前的 28%）、建筑税津贴、就业税激励、海关监管区（免增值税和关税）。

### 3.3.3 本地化要求

南非政府鼓励各行业在商品和技术方面尽可能由本国提供，同时政府采购通常要求大量使用本国产品。政府的本地化政策于 2021 年进行修订，重点规定到 2025 年，在选定的类别中用本国产品替代 20% 的进口产品，总价值约 200 亿兰特。其中最突出的例子是纺织产品，按照纺织品工业总体规划，到 2030 年，在南非所有销售的服装中，至少有 60% 是由本国制造。

2023 年 1 月，以 2000 年《优惠采购政策框架法》为基础修改而成的新的《优惠采购条例》（Preferential Procurement Regulations，PPRs）正式生效，该条例允许国家各机关自行根据具体情况施行独立的采购政策。例如，南非国防军要求所有制服都必须从本国生产商处采购。

南非政府于 2021 年 4 月发布了《国家数据和云政策》（National Data and Cloud Policy）草案，旨在将南非政府置于国家数据控制的核心位置。该政策草案提出了一系列政府干预措施，包括建立一个新的国有企业来管理政府拥有和控制的网络。它旨在整合政府资助的数据中心的过剩能力，并提供数据处理和云计算能力。政策草案规定，对数据中心的投资将集中在南非的大都市地区，如豪登省、夸祖鲁-纳塔尔省和西开普

省。此外，政策草案建议建立一个数字信息与通信技术“经济特区”，以鼓励国内外对数据和云基础设施与服务的投资。该政策草案目前仍在谈论之中。

更重要的是，该政策草案规定了数据本地化的具体要求。为此，该政策草案特别规定：在南非产生的数据应属于南非的财产，无论技术公司的注册地在哪里；个人信息和数据的所有权和控制权应符合《个人信息保护法》（**Protection of Personal Information Act**，**POPIA**）的规定；贸工部应通过公司与知识产权注册局（**CIPC**）和国家知识产权管理局（**National Intellectual Property Management Office**，**NIPMO**）制定一个关于知识活动产生的数据的政策框架，包括此类数据的共享和使用。《个人信息保护法》于2021年7月全面生效，规定了如何处理个人信息以及在何种条件下可以将数据传输到南非境外。目前没有任何规定要求外国信息技术提供商交出源代码或提供监控权限。

### 3.4 外汇和汇款

#### 3.4.1 外汇政策

南非储备银行（**SARB**）的外汇管制部是负责外汇管制的主要部门。按照规定，得到授权的外汇交易商（通常是大型商业银行）必须处理国际商业交易，并报告每笔购汇。一般来说，资金的兑换和转移只会出现有限的延误。由于南非的外汇系统相对封闭，所以任何一家私人机构，无论规模有多大，都不能对大量兰特进行超过5年的套期保值。虽然非本国居民可以自由地将资本转入或转出南非，但交易必须向当局报告。非居民可以不受限制地购买本地证券。为方便资金和利润的汇回，外

国投资者应确保授权交易商在其股票上标注“非居民”。外国投资者还应确保妥善保存投资记录。

南非实行灵活的汇率制度，汇率自由浮动，且南非储备银行对汇率波动持宽容态度。这是因为南非外汇债务水平较低。兰特的价值与任何商品一样，是由市场供求力量决定的。货币的供求关系将决定其相对于另一种货币的价值。

### 3.4.2 汇款政策

在 2020 年预算报告中，国家财政部提出全面改革外汇管制制度，其目的是通过实施新的资本流动管理制度，简化甚至免除一些繁琐和不必要的行政审批程序。在这一框架下，除受资本流动管理措施约束或构成非法跨境资金流动高风险的交易，所有跨境交易都将被允许。此外，有关合法资金流动的行政审批程序会被简化，同时将采取更有力的措施发现和阻止任何非法跨境资金流动。为落实这一框架，南非将起草新的资本流动管理条例。《税法修正案》(Taxation Laws Amendment Bill) 于 2021 年 1 月生效，其中就包括与新实施的资本流动管理系统相关的税收建议。

外国公司在南非的子公司和分支机构在法律上与南非本地公司有同等地位，并受南非储备银行的外汇管制。南非公司可以自由向非居民汇出本投资的还款、股息和分支机构利润（前提是此类转移来自贸易利润，且资金来源不过度依赖当地借贷）、利息支出（前提是利率合理），以及为使用专有技术、专利、商标或类似财产而支付的特许权使用费或类似费用（须经南非储备银行事先批准）。

南非公司（不包括信托公司）可通过所有授权交易商向共

同货币区（斯威士兰、莱索托、纳米比亚和南非）以外的公司进行对外直接投资，每家公司每年的投资额最高可达 10 亿兰特。南非个人可自由投资于在南非证券交易所上市的外国公司。信誉良好的南非纳税人可在其他国家进行总额不超过 1000 万兰特（58.8 万美元）的投资。目前，南非的银行可将其资本的 25% 用于直接和间接对外负债。此外，共同基金和其他投资基金最多可将其零售资产的 25% 投资其他国家。养老金计划和保险基金可将其零售资产的 25% 投资其他国家。

在接受或偿还外国贷款之前，南非居民必须获得南非储备银行的批准。在不涉及本地生产的情况下，南非储备银行还必须批准向非本地居民支付特许权使用费和许可费。与制造工艺和产品的专利有关的特许权使用费的支付必须由国家贸发局批准。在提供发票证明的情况下，南非公司可支付外国管理费和其他服务费。

### 3.5 商业腐败问题

南非有一个强有力的反腐败机制，但法律执行不力，公共部门问责率低，甚至举报人仍然面临巨大风险。腐败被视为严重的投资障碍，尤其是在公共采购方面。高层政治干预极大削弱了国家检察机关（NPA）应对公共部门腐败和国家俘获的调查能力。“国家俘获”（State Capture）一词用来描述私人利益集团对国家决策过程的系统性腐败，是前总统雅各布-祖马（Jacob Zuma）政府的代名词。为了回应广泛的问责呼声，拉马福萨总统发起了四个独立的司法调查委员会，调查公共投资公司、南非税务局和国家检察总署等部门的腐败、欺诈和渎职行为，这些调查揭示了各级政府中普遍存在的腐败网络。2018

年启动的反贪腐调查委员会于 2022 年公布了其报告，揭示了前总统雅各布-祖马统治时期腐败的严重程度。

公共服务与管理部（The Department of Public Service and Administration）负责协调南非政府的反腐举措，南非的重点犯罪调查局（Directorate for Priority Crime Investigations）主要负责有组织犯罪、经济犯罪和腐败问题。公共保护者办公室（Office of the Public Protector）是宪法授权的机构，负责调查政府滥用职权和管理不善的情况。《预防和打击腐败活动法》（Prevention and Combating of Corrupt Activities Act, PCCA）正式将公共和私营部门的腐败行为定为刑事犯罪，并将具体罪行（如敲诈勒索和洗钱）的量刑编纂成文，使法院更容易执行。《预防和打击腐败活动法》适用于在该国开展业务的国内外组织，涵盖收受或提供贿赂、影响证人、篡改证据、妨碍司法、采购和撤回投标以及利益冲突等方面。由于执行不力，该法案缺乏对举报人的保护机制。《促进信息获取法》（Promotion of Access to Information Act）和《公共财政管理法》（Public Finance Management Act）要求增加获取公共信息和审查政府支出的途径。

南非政府的最新举措是成立了一个反腐败和安全服务办公室（Office on Counter Corruption and Security Services, CCSS），旨在专门解决入境口岸利用伪造证件和其他手段进行腐败的问题。

### 3.6 当前中国企业投资南非的机遇与风险

据中国海关总署 2023 年 8 月 23 日发布数据显示，2022 年中国对南非进出口 3771.3 亿元，比上年增长 8.6%；今年以

来进一步提速，前7个月中南双边贸易2261.5亿元，同比增长10.5%，南非继续保持中国在非洲第一大贸易伙伴地位。中国是南非主要投资来源地之一，投资存量超过100亿美元，涵盖金融、家电、汽车、矿业、能源等多个领域，南非也是实际对华投资最多的非洲国家，双方形成了稳定、强健的供应链产业链合作关系。

2023年8月22日，中国国家发展改革委主任郑栅洁和南非国际关系与合作部长潘多尔代表两国政府签署《中南关于同意深化“一带一路”合作的意向书》，加强务实交流，进一步推动双方共建“一带一路”合作走深走实。

### 3.6.1 中国企业投资南非新机遇

#### （1）电动汽车及汽车零部件业

我国在电动汽车领域有较大优势，比亚迪、吉利汽车、东风汽车、长城汽车和江淮汽车等中国电动汽车制造商积极寻求在非洲的扩张。目前中国的电动汽车在大多数非洲市场占据主导地位。虽然南非现有1200万辆汽车中只有一小部分是电动汽车，但潜在市场广阔。尤其是在B-BBEE政策下，大量南非黑人获得就业机会，收入显著增长，他们对于廉价汽车的需求会逐步增加，而中国品牌正以更低的成本和更低廉的价格为这些潜在的电动汽车购买者提供更多选择。此外，我国的汽车零部件也属于强项产业，且南非政府利用汽车生产暨发展计划（APDP）予以大力支持。统计显示，南非小汽车约500万辆，其中一半以上为车龄10年以上，对零组件需求颇大。

#### （2）太阳能相关产业

南非盛产煤矿，全国电力来源主要为燃煤发电，受到气候

变迁及环境保护影响，南非研拟能源整合计划（**Integrated Resource Plan**），未来将减少依赖燃煤发电，并配合各项奖励措施，积极发展太阳能、风力、水力等绿能产业。自 2008 年发生电力短缺危机后，南非政府即鼓励民众于家中安装太阳能热水器及照明设备，并提供补助。南非政府从 2023 年起为屋顶太阳能电池板提供税收激励计划。在私人住宅安装新的太阳能光伏电池板，都可获得其价格 25% 的税收减免，即安装者的 2023-2024 年度个人所得税最高可获得 15000 兰特（810 美元）的税收减免。

南非政府亟盼民间企业积极参与发展再生能源产业，以期引进研发技术及管理经验。南非自身优势为拥有丰富天然资源，例如南非日照充足，全年平均值为每日 7.5-9.5 小时，非常适合发展太阳能光电，惟南非再生能源产业供应链不完备、标准化程度太低等因素制约再生能源产业发展，反观再生能源为我国产业强项，南非产业发展需求与我国出口拓销策略形成互补。

### （3） 电厂

根据拉马福萨总统的“经济复苏和重建计划”，南非政府近年来致力于迅速扩大能源生产力。政府正在加速推进《综合能源计划》的实施，以推动可再生能源、电池储存和气体技术的研发工作。具体措施包括：与独立发电商（**IPP**）签订协议；推动可再生能源招标方案；调整电力监管框架，加速自用发电项目的审批速度；继续推动将南非国家电力公司重组为独立的发电、输电和配电实体的工作等。

南非电力短缺与政府对于新能源的重视，为我国投资南非新能源项目提供契机。2023 年 6 月，中国-南非新能源投资合



作大会在约翰内斯堡举行，与会两国企业代表围绕绿色能源助力南非经济发展的主题进行交流研讨，以加强对接，积极推进新能源项目的合作。

#### （4）农产加工

依据南非贸工竞争部发展农产加工产业包含食品加工、饮料、水产、园艺等4部门。其中食品加工部门目前为制造业中雇用人数最多者，共约有16万人，若包含上游的初级农产品部分，则就业人口预计高达100万人。鉴于南非拥有丰富农产资源，为增加农产品经济价值，南非政府积极发展农产加工业，吸引相关厂商投资。我国食品加工产业发展多年，产业基础雄厚，产品营销全世界。在南非政府积极发展该产业之际，我商可把握该契机赴南非投资，开拓高成长的非洲市场。

#### （5）营运中心

鉴于国际性企业如在南非设立营运总部可为南非带来可观税收利益，南非政府希望通过资格规范的松绑，吸引更多的国际性企业以南非作为对外（特别是非洲）投资的基地。南非此项改善投资环境，通过税务优惠以吸引国际性企业在南非设立营运中心，为南非经济转型重要政策。我商可善用此一机制，在南非设立营运中心，争取各项税务优惠，开拓南非及非洲市场。

### 3.6.2 中国企业投资南非的风险

南非经济相当倚重外国投资，外商直接投资金额占GDP之比重超过50%。在经历疫情期间的投资剧变后，南非政府通过努力恢复政府治理机制，重点打击腐败，逐渐提升投资人信心。但是，不少外国投资者表示，疫情对南非的投资影响只

是表象，南非必须进行结构性改革才能真正提高其投资吸引力，真正实现经济长期增长。虽然南非对外国直接投资的行业限制较少，但若欲取得南非政府或国营事业的采购订单，则必须符合 B-BBEE 规定。此外，南非政府为保护南非本地企业，在行政作业上技术性干扰外资企业，故意延长外商申请期限、行政作业繁杂、办事效率低下、政府官员索贿等现象层出不穷。严重影响南非投资吸引力。



图 3.1 南非外商直接投资（百万美元）

资料来源：

<https://www.ceicdata.com/en/indicator/south-africa/foreign-direct-investment>

（1）社会治安败坏，暴力犯罪猖獗。南非长期以来失业率居高不下，导致暴力犯罪事件时有发生，极大地影响南非投资环境，降低外人投资意愿。南非近几年的治安环境令人担忧，外籍人士的商店与住家不断遭到抢劫，尤其以津巴布韦、巴基斯坦、印度、索马里及中国商人受害最严重，对南非作为非洲经济龙头及民主自由国家形象产生严重伤害。所以，无论是向南非投资还是在南非经商，一定要提前了解，预防犯罪事件对我商的影响。

（2）劳工法繁琐及劳资纠纷问题。受到历史因素影响，南非劳工素质偏低，多为无技术劳工；加上劳工法严苛，倾向保障黑人、女性及残障人士，易滋生劳资纠纷。另南非工会十分强势，每当发生劳资纠纷，工会即鼓吹劳工罢工，并对不从者常施加威胁。

（3）缺乏周边工业支持。南非缺少生产零配件之周边卫星工业支持，投资厂商生产使用机器设备的零配件，仍须仰赖进口。这就要求厂商毋需保持库存量，以免紧急需要补给中断时，造成停工而影响生产。

（4）赋税高及高汇率风险。南非币长期走贬，汇率变动幅度大，使进出口厂商营运更增困难。如 2021 年 5 月南非币对美元汇率为 1 美元等于 13.78 兰特，至 2021 年 12 月上旬南非币对美元汇率 1 美元等于 16.27 兰特。目前，即 2023 年 10 月，1 美元等于 19.01 兰特。

（5）缺乏经理及技术人员，且申办工作签证困难。南非因在种族隔离政策时代忽视对本地员工的教育训练，普遍教育程度低落，一般技术人员及经理管理人员严重缺乏，厂商来南非投资大多需要从国内专门聘雇技术及管理人员。南非政府因基于保障南非人之就业机会，对工作签证及工作许可的核发从严审核，对投资人造成困扰。

（6）专业人才持续外流。由于治安情况每况愈下，加上经贸政策明显偏袒原本处于不利地位的非洲黑人，导致具有专业技能的白人族裔纷纷移居海外，使各行业精英人才大量流失，尤其是工程及数理等相关人才流失严重。

## 4 金砖框架下福建及厦门与南非合作

当前，福建省正加快推进“十四五规划”实施，全方位推动高质量发展超越。而中南两国全面推进两国在基础设施建设、人力资源培训、产业产能合作、农业现代化、海洋经济及国际事务等十大优先领域合作。福建在此框架下加强与南非的金砖合作大有可为。

### 4.1 福建及厦门与南非合作进展

#### 4.1.1 福建与南非合作进展

南非是同福建经贸、人文交流合作最为紧密的非洲国家之一，也是闽侨最为聚居的非洲国家。当前，福建省正深入推进先进制造业强省，做大做强电子信息 and 数字产业、先进装备制造、石油化工等六大主导产业。<sup>①</sup>南非各类资源丰富，与福建省产业互补性较强。福建重点推进的战略性新兴产业（新材料、新能源、节能环保、生物与新医药、海洋高新等），也是南非正着力推进产业转型升级的重要领域，双方合作共促发展的潜力巨大。

正因此，尽管今年福建外贸略显疲乏，但对南非和非洲的进出口却逆势增长，呈现出较大开拓空间。据厦门海关统计，今年前5个月，福建对非洲外贸进出口总额382.6亿元，同比增长12.5%；其中进口167.5亿元，增长11.4%，出口215.1亿元，增长13.3%。<sup>②</sup>其中，南非是福建在非洲最大的贸易伙伴。今年前5个月，南非、尼日利亚、加纳与福建的进出口分别为97.8亿元、37.4亿元和21.1亿元，位居非洲国家前三。

<sup>①</sup> 《福建省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，2021年，第24页。

<sup>②</sup> 王羚菲. 前5月福建对非洲进出口增长12.5%. 福建日报, 2023-6-14(4).

福建对非洲和南非的出口产品以机电产品和服饰为主；进口则以金属矿砂和原油为主。

而福州关区对南非进出口增长的速度尤其引人注目。今年1-7月，该关区对南非进出口总额34.71亿元，同比增长114.69%。<sup>①</sup>这很大程度上得益于2021年中国海关与南非海关签署AEO互认安排。像福耀玻璃工业公司、宝钢德胜不锈钢公司等都在通过AEO认证后，实现了进出口的快速增长。

这一成绩与福建大力与非洲开展经贸交流的活动分不开。譬如，2022年5月18日，中国（福建）-非洲青年跨境电商大会在石狮市以线上方式召开。来自南非等非洲国家的青年企业家代表和电商创业人员、省内高校非洲留学生代表参会。非洲两大跨境电商平台Jumia、KiKUU的负责人介绍平台优势和创业经验；跨境电商专家学者、石狮优秀企业家分享跨境电商在促进创业方面的良好做法，同时就有关合作意向进行交流。

在科技和合作与人文方面，2022-2023年福建和南非的接触、交流与合作频次大为增加，层次大为深化。2022年5月11日，2022金砖国家传统医药高级别会议在北京和漳州以线上线下方式召开。来自中国、南非、印度等国官员代表和专家近百人参会。<sup>②</sup>福建副省长李德金表示，福建培育出24个国家级、省级闽医学学术流派，愿意为金砖国家传统医药交流，推动传统医药服务，参与金砖国家卫生健康治理贡献自己的经验。

2022年5月23日，金砖国家工业互联网与数字制造发展论坛在福建举办，南非驻华大使谢胜文等嘉宾以线上线下方式

---

<sup>①</sup> 吴梓真等. 前7月福州对南非进出口增长114.69%. 福州日报, 2023-8-28(1).

<sup>②</sup> 2022金砖国家传统医药高级别会议成功召开.

<http://www.natcm.gov.cn/guohesi/gongzuodongtai/2022-05-12/26287.html>[2023-09-16]

发言。福建省就数字化转型、智能化改造等领域的经验作分享；与会嘉宾围绕制造业数字化转型、绿色发展等话题开展深入探讨。论坛还发布《金砖国家制造业数字化转型合作倡议》。2022年6月，金砖国家可持续发展高层论坛在福州举行，福建省和国家发展改革委相关领导出席，南非科创部副总司长杜特伊特等金砖国家政府部门代表作线上主旨发言。<sup>①</sup>会议设置主论坛、平行分论坛和产业对接会，参会外方希望推进卫生、产业链安全等领域合作；福建省表示，将坚持“金砖+”合作理念，致力解决自然灾害、粮食能源安全等重大问题与金砖国家携手应对全球性挑战。论坛还发布了《金砖主席国产业合作福州倡议书》。

2022年8月10日，由福建省外办和省港口集团共同主办的“国际友城+”系列活动之“福建省国际友城海洋经济与港口合作对接会”以视频连线方式成功举办，来自南非等8个国家的友城港口和企业代表参会并作推介交流。厦门港务集团等公司负责人应邀与南非德班港等代表相互推介各自港口并就有关合作需求进行对接交流。<sup>②</sup>此次对接会旨在为我省与国际友城深化港口对接，共谋海洋经济合作搭建交流平台。2022年11月4日，在福建省文化和旅游厅指导下，法国、南非等9个国家的福建文化海外驿站，近期分别在海外华文媒体，脸书、推特、Youtube等海外社交平台开展“大美中国”视频展播活动。<sup>③</sup>该活动通过系列双语宣传片清新福建人文福地《山海

<sup>①</sup> 金砖国家可持续发展高层论坛在福州举办

[http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/dtxw/202207/t20220708\\_10717130.html](http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/dtxw/202207/t20220708_10717130.html). [2023-09-16]

<sup>②</sup> 陈梦婕：福建省国际友城海洋经济与港口合作对接会举办。东南网，2022年8月11日。

<sup>③</sup> 王文青：倾听福建山海和鸣 展现大美中国风采——海外网友点赞福建文化海外驿站“大美中国”系列视频。东南网，2022年10月31日，[http://overseas.fjsen.com/2022-10/31/content\\_31167357.htm](http://overseas.fjsen.com/2022-10/31/content_31167357.htm). [2023-09-16]

和鸣》和《听见中国》等，全面立体推介清新福建，在海外引起国际友人和华人华侨的热烈反响。

2023年1月中旬，“欢乐新年 福建祝福”——2023新年民族音乐会（福建）在线上成功举办。马来西亚、南非等9个国家的福建文化海外驿站组织国际友人和华侨华人等，通过东南网等平台观看音乐会精彩节目。该系列活动已成为福建面向全球文化交流的桥梁和媒介，更让身在异乡的华侨华人听得到乡音，唤起福建乡愁。2023年2月春节之际，南非、马来西亚等国的福建文化海外驿站推出“清新福建下午茶·福建有约”系列活动，参与人数超过7000人，受到海外华文媒体广泛关注。在南非活动现场，南非金砖国家大使苏克拉尔献上新春祝福。该活动旨在以茶为媒，让海外友人亲身体会福建文旅资源。5月，为庆祝“国际茶日”，福建文化海外驿站及旅游推广服务中心·南非站携手德班理工大学孔子学院，开展了“清新福建下午茶·茶和天下”活动，现场约60位南非青年参与。<sup>①</sup>活动还设置了中国民族服饰试穿、闻香识茶等中华文化体验环节，加深了当地友人对福建、对中国传统文化的理解和认知。

7月4日，中国-非洲纪实影像交流日活动在泉州举办。活动聚焦“纪实影像推动文明交流互鉴”主题，邀请中非纪实影像创作者与学者就影像合作等开展研讨交流。活动中播放《华人在南非》《90后的中非情缘》等四部优秀纪录片，南非纪录片导演法伊克·戴尔等创作者，围绕中非纪实影像的拍

---

<sup>①</sup> 马帅航：“清新福建下午茶”在南非举办 以茶会友共叙友谊. 东南网, 2023年5月29日, [http://overseas.fjsen.com/2023-05/29/content\\_31327404.htm](http://overseas.fjsen.com/2023-05/29/content_31327404.htm). [2023-09-16]

摄、传播、合作等主题做精彩演讲。与会者希望通过纪录片搭建起一座沟通和理解的桥梁，让更多中国人了解非洲，也让更多非洲人了解中国。

2023年德班理工大学孔子学院50名师生联名致信习近平主席，讲述学习中文经历和收获，感谢中国政府为非洲青年追求梦想提供更多机会。8月中旬，习近平复信该院师生，鼓励他们学好中文，为传承发展中南两国友好事业贡献力量。<sup>①</sup>该院中方合作院校为福建农林大学。自成立以来，该院成功组织100多名汉语学员通过夏/冬令营到中国短期学习，积极向南非学生宣传留学中国项目，推荐20多名学员赴北京大学、福建农林大学等高校攻读学位。此外，该院还积极在水环境治理、食品安全等领域与其他高校开展联合培养研究生等模式合作，于2017年获得“全球先进孔子学院”称号，已成为中南人文合作交流的典范。

2023年9月18至21日，省长赵龙率福建省代表团访问南非，就金砖合作机制和“一带一路”框架下经贸、教育、友城、体育和文旅等领域合作与南非官员座谈交流，达成一系列合作协议。代表团还访问福建友城夸纳省、德班理工大学孔子学院，走访南部非洲中华福建同乡总会、南非各地闽籍乡亲，出席“海丝起点 清新福建”文化旅游推介会，并见证多项合作会议纪要。<sup>②</sup>这次出访是近年到访南非为数不多的中国省级代表团之一，为福建与南非的金砖合作开拓了诸多新路径。

<sup>①</sup> 新华社：习近平复信南非德班理工大学孔子学院师生。2023年8月18日电。

<sup>②</sup> 拓展金砖合作 共建“一带一路”：为构建高水平中南命运共同体贡献福建力量。2023年9月22日，福建省人民政府：[http://www.fj.gov.cn/zwgk/ztlz/sxzygwzxsqzx/zx/202309/t20230922\\_6262482.htm](http://www.fj.gov.cn/zwgk/ztlz/sxzygwzxsqzx/zx/202309/t20230922_6262482.htm).[2023-10-04]



### 4.1.2 厦门与南非合作进展

2023年以来，厦门与金砖国家的合作逐渐走出疫情的阴霾，在进出口贸易方面恢复迅速，尤其是相比于厦门整体外贸形势严峻的状况而言，展现出能够填补其他外贸需求疲软的地区的巨大潜力，而其中厦门与南非经贸扩展的势头尤其喜人。

仅比较近三年1-7月份厦门与金砖国家经贸情况而言（见图4.1），2021年1-7月份，厦门对金砖国家进出口394.1亿元，增长27.5%，低于1-7月厦门市外贸进出口总额的增长率31.9%。；2022年1-7月，厦门市对金砖国家进出口规模达478.9亿元，增长20.7%，而同期厦门市外贸进出口5240.1亿元人民币，同比仅增长6.5%；2023年1-7月，厦门市外贸进出口5521亿元人民币，同比增长5.9%，而同期厦门市自金砖国家进出口总额增长率高达38.1%。其中，进口增长较快的是基础资源，如煤炭、农产品分别增长152.9%和22.1%；出口方面，汽车激增34.9倍、鞋靴增长41.7%。尽管东盟、欧盟和美国仍然是厦门的前三大贸易伙伴。但对金砖国家的进出口增长速度远超它们。

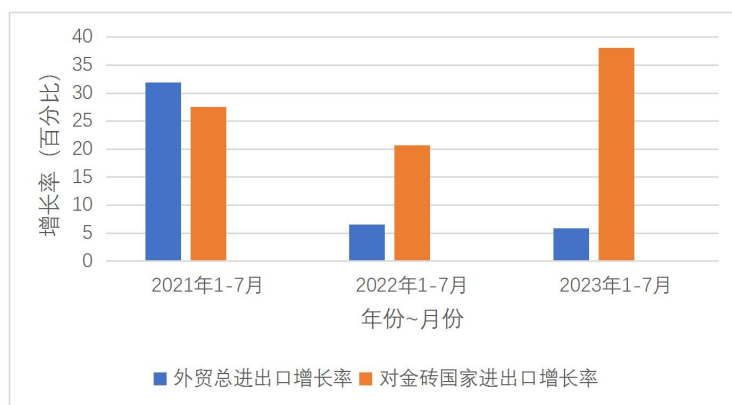


图4.1 2021-2023年1-7月厦门总进出口与对金砖国家进出口趋势

资料来源：根据厦门海关网站数据整理而得：<http://xiamen.customs.gov.cn/>。

但在金砖国家中，南非目前是厦门最小的贸易伙伴，双边贸易增长率大大超过厦门总体外贸增长率，但仍落后于俄罗斯和巴西。据厦门海关统计，今年一季度，厦门市对金砖国家进出口 247.7 亿元，同比增长 57.3%，占厦门市外贸进出口总值的 10.6%。其中，厦门对俄罗斯、巴西、南非的进出口分别为 113.5 亿元、66.5 亿元和 31.4 亿元，同比增长分别为 165.8%、39.8%和 24.9%，保持较快增长（见图 4.2）

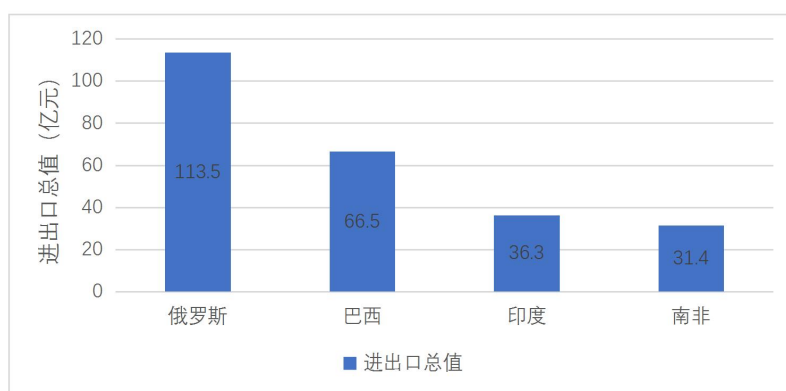


图 4.2 2023 年一季度厦门对其他金砖国家进出口总值

资料来源：廖丽萍：《一季度厦门市对金砖国家进出口同比增长 57.3%》，《福建日报》，2023 年 4 月 15 日第 03 版。

不过，自拉马福萨政府上台以来，厦门对南非的经贸水平稳中有升，除 2020 年受疫情影响一度下跌之外，2021 年开始企稳回升（见图 4.3、4.4）。据统计，2019 年厦门对南非进出口总额 95.91 亿元，而 2018 年为 89.27 亿元，同比增长 7.5%，占全市比重 1.5%，南非是厦门第 19 大贸易伙伴。其中 2019 年出口南非 23.67 亿元，同比增长 18.67%，占比全市 0.67%；从南非进口 72.29 亿元，同比增长 4.29%，是厦门第 14 大进口国。2021 年厦门对南非进出口总额为 113.81 亿元，同比增长 26.13%，占据全市比重为 1.28%，南非是厦门第 24 大贸易

伙伴，在金砖国家中排名最末。其中 2021 年出口南非为 26.71 亿元，同比增长 15.03%；从南非进口 87.09 亿元，同比增长 29.97%，为厦门第 18 大进口国；在厦门同金砖国家贸易中总量排名最末，但增幅位居第二，仅次于厦门与俄罗斯的贸易，贸易增长潜力较大。<sup>①</sup>

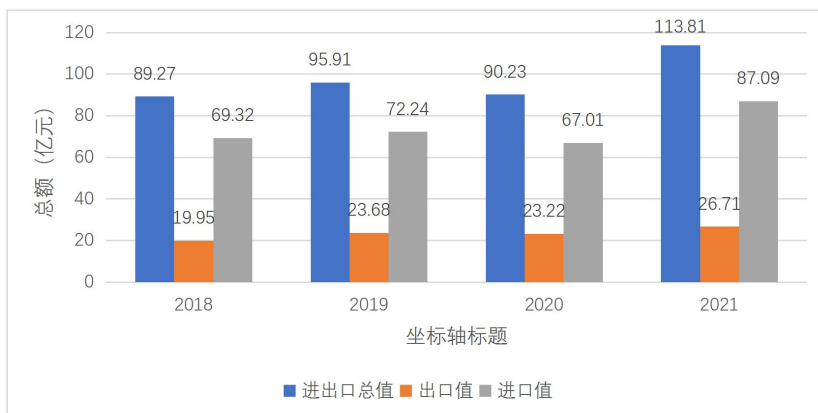


图 4.3 2018-2021 年厦门对南非进出口状况

资料来源：根据 2018-2022 年《厦门经济特区年鉴》数据整理而得。

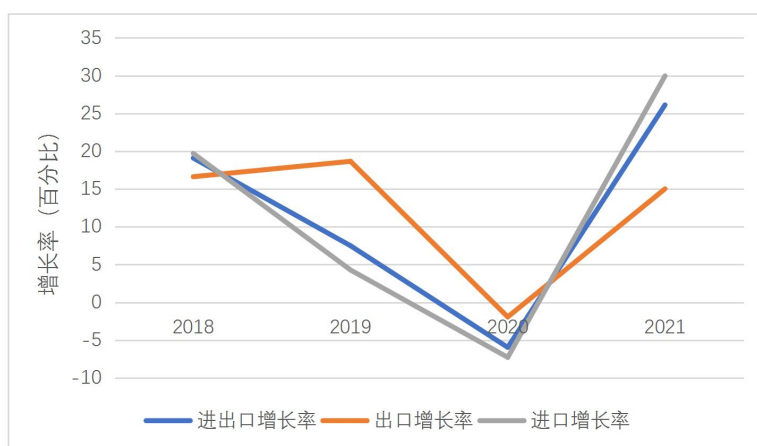


图 4.4 2018-2021 年厦门对南非进出口增长率

资料来源：根据 2018-2022 年《厦门经济特区年鉴》数据整理而得。

<sup>①</sup> 《厦门 2022 年经济特区年鉴》，<http://tjj.xm.gov.cn/tjn/publish/2022/2022.htm>。

而在厦门吸引南非投资方面，目前的表现不如人意。截至2021年底，厦门吸引南非企业前来投资共10家，合同利用资金314万美元，实际利用南非投资158万美元，次于毛里求斯、塞舌尔和纳米比亚，居非洲第四位，与南非在非洲的实际地位不太相称。

在过去两年，厦门和南非在金砖框架的经贸和科技交流频繁而丰富，但尚缺乏足够多厦门与南非或其地方的直接交流合作，更缺乏足够多的实质性的产业、经贸项目的落实。2022年5月21日，金砖国家特色商品电商直播活动在厦门象屿跨境电商产业园举办。活动联合京东、阿里等电商平台，引进南非等金砖国家特色精品，形成金砖产品专区。同时，在线下象屿跨境电商产业园开设金砖国家商品服务中心，展出近700余款金砖国家商品，如首场直播南非专场以“南非轻生活，品酒正当时”为主题，让消费者足不出户就能品味到南非美酒。<sup>①</sup>而自4月开启的“买在金砖”系列活动中，南非进口酒直播带货等活动持续举行。

2022年8月29日，第七届金砖国家青年科学家论坛暨第五届金砖国家青年创新奖在厦门举行。来自金砖各国的青年科学家、专家学者近200人与会，南非等国代表通过连线的方式参与论坛及系列活动。9月，金砖国家数字经济对话会在厦门举行，就数字经济合作、产业数字化转型等主题深度对话。南非驻华大使馆公使（商务）约瑟夫就南非数字经济发展现状以及其与金砖国家间的合作情况发言。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 福建省商务厅：买在金砖好货连台 金砖国家特色商品电商直播活动在厦举办 [http://swt.fujian.gov.cn/xxgk/jgzn/jgcs/dzswhxxhc/gzdt\\_598/202205/t20220525\\_5919682.htm](http://swt.fujian.gov.cn/xxgk/jgzn/jgcs/dzswhxxhc/gzdt_598/202205/t20220525_5919682.htm). [2023-09-16]

<sup>②</sup> 2022 金砖国家数字经济对话会在厦门举办. 民生导报, 2022 年 9 月 9 日,

当年9月7日，金砖国家新工业革命伙伴关系论坛在厦门开幕，中国金砖国家事务各代表，和来自俄罗斯、南非等国负责人致辞。论坛举行金砖创新基地赋能平台上线和产业创新联盟成立仪式，签约29个合作项目。

9月20日，金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛以线上方式召开，在福建省政府、厦门市设分会场。南非联合执政和传统事务部长德拉米尼-祖马等嘉宾作视频致辞。论坛围绕友城合作与绿色转型发展、开放创新与数字化发展等议题分享经验。各方认为，此次论坛契合金砖各国地方政府的共同关切，对接了地方互利合作思路，愿不断深化战略对接，推进友城结好，促进共同发展。<sup>①</sup>

2022年11月9日，侨连五洲·华侨华人助力金砖国家发展论坛在厦门开幕。来自南非等金砖四国的侨胞代表等150多人参加了论坛，与会专家学者围绕助力金砖合作进行深入交流。王永礼代表福建省委表示，真诚欢迎广大侨胞发挥桥梁纽带作用，支持和参与新福建建设，在数字经济、海洋经济、文旅经济等领域加强务实合作。<sup>②</sup>

11月4日，金砖国家职业技能大赛决赛和2022金砖国家技能发展与技术创新大赛厦门国际赛同期在厦开赛。前者收到南非、俄罗斯等国3500多支国际参赛队，经过选拔1600多支队伍、近2500名选手进入决赛，是近年来厦门举办的规模最大、对标国际赛的职业技能赛事。大赛聚焦高端制造、数字经

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1743477081283938300&wfr=spider&for=pc>. [2023-09-16]

<sup>①</sup> 林宇熙. 二〇二二金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛举行. 福建日报, 2022-9-22(1).

<sup>②</sup> 《侨连五洲·华侨华人助力金砖国家发展论坛在厦开幕》，《福建统战》，2022年11月11日，<http://www.fjtz.gov.cn/ar/202211111000023.htm>.

济等领域设置轨道车辆技术、增材制造等 26 个赛项。开幕式上，来自中国、南非等金砖五国参赛代表团团长致辞，希望以大赛为契机，深化国际产教融合，共同推动金砖国家职业教育高质量发展的愿景。

2023 年 4 月 24 日，全球发展倡议新工业革命伙伴关系研讨会在厦门开幕，来自 25 个国家的主管部门、驻华使领馆、领军企业及相关国际组织约 150 名代表参加。研讨会分“推动创新包容发展”“营造良好政策环境”和“深化产业国际合作”三大主题展开，并发布《全球发展倡议新工业革命伙伴关系研讨会主席声明》，倡导进一步加强各国在工业化、数字化、可持续发展领域合作。厦门市市长黄文辉表示，厦门将充分发挥金砖创新基地作用，深化拓展“金砖+”模式，加快搭建高效的产业赋能和对接平台，进一步强化开放合作，强化融合发展，强化服务保障，为推动落实全球发展倡议、构建新工业革命伙伴关系提供有力支撑。

2023 年 9 月 2 日，厦门市代表团访问南非，与德班市签署建立友好城市关系协议书，双方就金砖合作框架下，推动落实新能源等产业合作、港口发展、金砖人才培养等合作项目，并就开拓新能源和文旅产业合作、两市常态化交流等达成系列共识。同时，厦门市金砖办、福建农林大学和德班理工大学签署合作协议，加快在智库合作、人才培养和项目开发、青年创新创业等领域的合作。<sup>①</sup>

## 4.2 金砖创新基地推动与南非合作

按照厦门市规划，金砖创新基地将“努力成为金砖和‘金

<sup>①</sup> 深化友好交流 拓展金砖合作. 厦门日报, 2023-9-25(A02).

砖+’国家的重要桥梁和纽带、金砖国家新工业革命伙伴关系高质量发展引领示范区”<sup>①</sup>。基地围绕“政策协调”、“人才培养”和“项目开发”三大重点任务，着力建设金砖科技创新中心、金砖工业和数字经济产业合作中心、金砖贸易投资中心、金砖创新人才培养中心和金砖政策协调平台。也就是要持续做大“金砖”特色，突出“新工业革命”核心内容，强化“创新”使命，和各方一道，把金砖创新基地打造成为金砖国家在新工业革命伙伴关系框架下的标志性、示范性合作平台。<sup>②</sup>当前基地建设已进入关键期，当大胆谋划新思路，创新机制、平台和项目建设，实现跨越式发展。

---

<sup>①</sup> 《厦门市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，2021年，第20页。

<sup>②</sup> 杨珊珊. 厦门连线参与金砖国家政党、智库和民间组织论坛. 福建日报，2022-5-20(2).