

# 金砖国家国别研究

## 报告

(南非卷)

2022年7月

## 说 明

本报告直接或间接引用、参考了其他研究者相关研究文献，可能没有一一列出，对这些文献的作者表示诚挚的感谢和敬意。由于时间仓促，本报告难免存在疏漏和不足，恳请各位读者提出宝贵意见，以便我们不断改进完善，我们将持续开展金砖相关研究，敬请社会各界给予我们指导与关心、批评与指正。如有问题和意见，请与我们联系。电子邮箱：[xmjzb2021@126.com](mailto:xmjzb2021@126.com)。

# 目 录

一、南非国家概况.....	1
二、南非内政外交.....	3
(一) 南非内政.....	3
(二) 南非外交.....	11
三、南非产业政策.....	17
(一) 南非经济和产业发展进程回顾.....	17
(二) 南非经济和产业结构现状.....	19
(三) 南非产业政策.....	35
四、智库合作.....	44
(一) 南非智库基本情况.....	44
(二) 南非智库的类型与特征.....	54
(三) 中国与南非智库合作存在的问题.....	61

## 一、南非国家概况

南非位于非洲大陆最南端，印度洋与大西洋交界处，三面环海，海岸线长约 2800 公里。南非国土大部分位于南纬 22 度至南纬 35 度，东经 16 度至东经 33 度之间，总面积为 122.813 万平方公里，居世界第 24 位。南非内陆地区以广阔的高原地形为主，整体地势东南高西北低。除内陆领土，南非在印度洋拥有爱德华王子群岛(Prince Edward Islands)，面积约为 335 平方公里，其中马里恩岛(Marion Island)面积为 290 平方公里，爱德华王子岛(Prince Edward Island)面积为 45 平方公里。在气候方面，南非以热带草原气候为主，终年高温，有较为明显的干季和湿季。此外，南非年降水量约为 464 毫米左右，且从西北到东南有明显的递增：南非西北地区主要受热带干旱半干旱气候影响，年降水量为 60 毫米左右；而东北为亚热带气候，年降水量在 800 毫米以上。

自然资源方面，南非被称为世界五大矿产国之一。到目前为止，南非已探明储量并开采的矿产达 70 多种，其中黄金、铂族金属、锰、钒、铬和铝酸盐等储量居世界第一位，黄金储量更是一度占全球的 60%，因此有“黄金之国”美誉。此外，铀、铅、煤炭、锌、铁矿石、铜、钻石、蛭石、镓、钛、氟石、磷酸盐等矿产资源储量均居世界前列。

从人口构成看来，据南非统计局 2021 年 7 月发布的《2021

年年中人口预估》，截止到 2021 年 7 月，南非总人口约为 6014 万，其中男性人口为 2939 万（48.9%），女性人口为 3075 万（51.1%）。从种族构成来看，黑人占比最大，为 80.9%，主要由祖鲁、科萨、斯威士、茨瓦纳、北索托、南索托、聪加、文达和恩德贝莱 9 个黑人部族组成。其他则为有色人种（主要是白人与当地黑人的混血后代）、亚裔（以印度人和华人为主）和白人（以阿非利卡人和英裔白人为主）。具体数据如下：

人口构成	男性		女性		总计	
	数量	比例 (%)	数量	比例 (%)	数量	比例 (%)
黑人	23,761,051	80.9	24,879,278	80.9	48,640,329	80.9
有色人种	2,578,930	8.8	2,716,038	8.8	5,294,968	8.8
亚裔	790,412	2.7	754,810	2.5	1,545,222	2.6
白人	2,257,654	7.7	2,404,805	7.8	4,662,459	7.8
总计	29,388,047	100	30,754,931	100	60,142,978	100

表 1 南非 2021 年中期人口预估统计表（资料来源：南非统计局）

语言方面，南非目前有 11 种官方语言，分别为祖鲁语（22.7%）、科萨语（16.0%）、南非语（13.5%）、英语、南恩德贝莱语、北索托语、南索托语、斯威士语、聪加语、茨瓦纳语和文达语。虽然英语使用人口数量仅位列第四，但却是南非政商界和传播媒体的主要语言。

政治制度方面，南非的宪政体制主要是由 1996 年南非结束种

族隔离制度后制定的首部正式宪法设计的，是议会制和总统制的混合体。一方面，南非总统既是国家元首也是政府首脑，拥有行政实权；另一方面，南非总统由国民议会选举产生，对国民议会负责，且当国民议会对总统或内阁通过不信任案时，总统必须改组内阁或辞职。

南非议会由国民议会（下议院）和全国省级事务委员会（上议院）组成，议员任期均为5年。国民议会共设400议席，其中200个议席根据全国选举结果分配，另200个议席根据省级选举结果分配。而全国省级事务委员会共90位代表，每省10位代表，分别由省长本人、3名省长任命的特别代表和6名省议会选派选举产生的常任代表组成。

行政划分方面，南非行政区划以省、区和地方自治市三级架构为主。全国共有9个省、8个大都市、44个地区委员会和226个地方委员会。南非没有法定首都。根据宪法规定，比勒陀利亚作为总统与内阁所在地，是行政首都；开普敦作为议会所在地，是立法首都；不隆方丹作为最高上诉法院所在地，是司法首都。

## **二、南非内政外交**

### **（一）南非内政**

#### **1. 南非政治基本情况**

自17世纪以来，南非长期处于荷兰和英国的殖民统治下。20

世纪初英布战争结束后，英国的开普、纳塔尔殖民地与布尔人的德兰士瓦共和国、奥兰治自由邦合并为“南非联邦”。殖民统治下的南非实行种族歧视和种族隔离政策，并以立法和行政手段强制推行。1994年，南非首次进行不分种族大选，南非非洲人国民大会(简称非国大)、南非共产党和南非工会大会三方组成联盟获胜，组建民族团结政府，纳尔逊·曼德拉(Nelson Mandela)成为南非首位黑人总统。自此，南非开始奉行和解、稳定和发展的政策导向，开启南非民主化发展进程。政治上，正式废除种族隔离制度。新宪法以保障国家统一和公民的基本权利为宗旨，在民族平等、团结的基础上构建一套涵盖不同种族的平等、包容和共享的新宪政制度，尤其注重保障黑人的政治权利，致力于缩小黑人和白人间的政治差距。经济上，积极调整经济发展战略，保持经济宏观稳定，积极扶持黑人经济的发展，改善其社会经济条件。

由于历史和现实原因，南非目前国内发展困难重重。种族隔离制度虽然正式废除，但民族矛盾仍然激烈。而在新旧体制转轨中，不少黑人权贵精英与白人资本家组成的“精英联盟”控制南非经济命脉，导致国内贫富差距悬殊，从而引发一系列的社会问题。而前段时间因前总统祖马(Jacob Zuma)入狱为导火索引发的城市骚乱使得南非内政更是雪上加霜。

到目前为止，南非社会最大问题是贫困、失业和不平等。据

世界银行设定每天 1.90 美元的国际绝对贫困线，2020 年南非有 1631 万人生活在极端贫困中，比 2019 年增加 100 多万人。世界银行预计到 2025 年，这个数字将增加到 1671 万。而从南非内政部发布的失业率报告来看（第一季度 32.6%，第二季度 34.4%，第三季度 34.9，第四季度未公布），南非在 2021 年的失业率依旧居高不下，是社会安定的重大隐患。在社会不平等方面，南非近 40 年基尼系数在 0.59-0.69 间浮动，居世界首位，说明南非在很长一段时间内都是世界发展最不平等的国家，而且这种现象在短期内并没有好转的迹象。

## 2. 拉马福萨总统的内政治理

2018 年 2 月，南非前总统祖马被迫辞职，拉马福萨(Cyril Ramaphosa)担任临时总统。2019 年 5 月，南非进行第六次大选，非国大再次获胜，拉马福萨总统成功连任。

尽管如此，拉马福萨总统领导的政府仍面临巨大的挑战和压力。首先新冠疫情下的南非国内经济停滞，种族矛盾和阶级矛盾尖锐，主要表现为：政府债务高企，国有企业经营不善，普通家庭债务大增，通货膨胀严重，失业率居高不下等。其次，政府官员腐败，政府应对城市骚乱等问题处理不力，引发民众对政府执政能力的质疑和不满。第三，拉马福萨总统在此次选举中得票率仅为 57.51%，创非国大在 1994 年首次全国大选以来最低，而且由

于执政分歧导致党内裂痕愈加明显。

为恢复民众对非国大的信心，也为应对南非困局，拉马福萨总统主张打破现状，创新发展。目前，以拉马福萨总统为核心的南非政府将经济发展放在绝对优先地位，内政治理的首要原则就是为南非经济发展创造良好的国内和国外环境。通过对拉马福萨总统的国情咨文演讲以及南非自 2018 年以来的内政改革实践，可以总结出拉马福萨总统的内政治理主要包含以下几个方面：一是遏制腐败，打击贪腐行为；二是改革国有企业，推动经济转型；三是进一步推动土地改革，在不破坏农业生产和粮食安全的情况下，加速无偿征用土地政策；四是大力吸引外资，争取国际支持。具体表现如下：

### （1）遏制腐败

近年来，南非腐败问题日益严重，成为非国大民众支持率持续下降的最大原因。虽然自曼德拉总统起，南非政府一直宣称将打击腐败作为政府优先目标之一，但因腐败问题而导致的政府与平民之间的矛盾却日趋尖锐。尤其是前总统祖马深陷腐败漩涡，被指控在执政期间政府存在系统性腐败，其本人在任期间几经腐败指控，卸任后又因腐败调查而入狱，并因此引发大规模骚乱，造成近百人死亡，上千人被捕。

实际上，拉马福萨总统的竞选胜利在很大程度上是基于对祖

马贪腐的抨击，所以自上台以来他高度重视反腐问题，将反腐列为执政的首要任务。针对政府部门和国有企业存在的腐败问题，拉马福萨总统撤换了包括财政部长在内的 10 多名部长级高官，以及多位重要国会的董事会成员，并要求司法系统在两年内完成对他们涉腐案件的调查，尽快为南非营造可靠的营商环境。2021 年 4 月，拉马福萨总统签署《审计职业修正案》，该法案赋予独立审计监管委员会以更大的权力，被视为打击政府和国企腐败问题的关键。

尽管如此，拉马福萨总统在上任后，其领导的政府还是遭到腐败指控。2020 年新冠疫情爆发以来，拉马福萨总统果断地采取封锁行动，积极处理疫情引发的公共卫生危机。但很快媒体曝光了一系列与疫情防控物资采购相关的腐败行为，其中涉及不少非国大的政府高官。为此，拉马福萨总统要求在网上公开所有与防控疫情物资相关的采购合同，并成立由 6 名内阁成员组成的特别调查委员会对相关涉腐行为展开调查。2021 年 12 月，调查委员会提交调查报告。共有 224 名公务人员被起诉，涉案金额达 21 亿兰特。此外，拉马福萨总统还专门成立由 9 个国家机关组成的协调中心，通过加强执法机构的集体努力，共同预防、协调和起诉与新冠疫情相关的腐败案件。

南非腐败问题最为严重的现象是资本渗透政党、政府机构和

国有企业而形成的“国家俘获”问题。对此，拉马福萨总统专门成立国家俘获调查委员会，并于2020年6月签署《国家俘获委员会条例修正案》，授权国家俘获调查委员会与执法机构共享信息。在2022年的国情咨文演讲中拉马福萨总统承认现今南非仍存在“国家俘获”问题，不少公共机构和国有企业，如南非航空公司、南非国有运输公司、南非税务局等都被犯罪网络渗透，存在系统性贪腐行为。对此，他承诺于2022年6月30日前，在详细审议国家俘获调查委员会的调查报告的基础上，针对“国家俘获”问题发布行动计划，成立专门调查委员会和特别法庭审理调查和审理“国家俘获”案件。

## （2）改革国有企业，推动经济转型

振兴南非经济是拉马福萨总统的核心政策之一。新冠疫情爆发以来，南非经济受到极大波动，2020年GDP增长率为-6.432%。2021年随着封锁政策的放松，南非经济活动恢复，GDP增长率上升到4.9%。虽然表面上南非经济受疫情影响较大，但实际上制约南非经济增长的最根本因素是腐朽的经济体制，正如南非财政部长埃诺赫·戈东瓜纳所言，“结构性制约因素”是限制南非经济发展的最重要原因。

南非国有企业普遍存在运行低效、人员臃肿、管理模式老化等问题。而这些国有企业掌握南非经济命脉，其困境严重制约南

非的经济发展。拉马福萨总统上任之初即表示，政府正在制定国有企业战略，将实行新的集中化管理所有权模式，以提高战略协调和生产效率。此外，政府还推出合并、分拆、引入私营部门等国有企业改革措施。2018年9月，南非公布国有企业融资及改革方案，主要包括明晰非商业性活动成本、提高国有企业运营效率及扩大私营部门参与度等措施。

代表案例为南非国家电力公司(ESKOM)。该公司长期垄断南非电力供应，但近年来由于管理不善、设备老化等原因导致严重亏损并负债4200亿兰特。因为经营困难，南非只能实施间歇性供电限制措施，给当地生产经营造成严重影响。虽然企业计划通过申请援助、企业重组和涨价等方式摆脱困境，但效果并不明显。对此，拉马福萨总统除对南非国家电力公司进行重组改革外，还主张进行“公正的能源转型”，刺激更大规模的投资以克服电力短缺问题。此外，南非还举行可再生能源独立电力生产采购计划招标。目前已获得来自发达国家约1310亿兰特的投资资金发展新能源电力。

此外，拉马福萨总统还主张重新激活制造业，扶持中小企业，倡导储备银行的独立性和公有性等措施，以促进南非的经济转型。

### (3) 推动土地改革

在漫长的种族隔离时期，南非的土地分配严重不均。1994年，

非国大上台后致力于推行基于自愿赎买原则的土地返还与再分配政策，计划在 5 年内将 30% 的土地分配给黑人。然而，受到资金短缺等因素的影响，目前仅有 5%—8% 的农业用地完成了再分配。占南非总人口 8% 的白人仍持有 72% 的农业用地。

拉马福萨总统上台后积极推动土地改革，以“无补偿征地”取代“自愿赎买制度”，并在 2018 年 8 月宣布修宪，以保障非国大通过的“无补偿征地”的提案。拉马福萨总统多次强调，土地改革是以纠正历史不公、促进经济发展、增加农业产量和保障粮食安全为宗旨，通过加速土地再分配，释放更多土地生产力和人民的经济潜力。

然而，南非土地改革引发国内外广泛的争议与讨论，阻力很大。一方面，贸然无偿征收白人土地引起白人资本家和国外投资者的担忧；另一方面，允许土地强征将会直接鼓励民众随意侵占土地，无法保障私有财产，且南非城市化程度较高，多数民众并没有从事农业生产的意愿、技术、启动资金和管理经验，即使分到土地也会荒废。2021 年 12 月 7 日，南非国民议会投票否决了非国大提出的允许无偿征收土地的宪法修正案，使得南非土地改革再次陷入僵局。

#### （4）大力吸引外资

拉马福萨总统在上任之初就提出“千亿美元引资计划”，希望

在未来 5 年内吸引超过 1000 亿美元外资，以带动国内经济发展。为此，拉马福萨总统每年召开南非投资大会，旨在 5 年内吸引投资 1.2 万亿兰特（约 778 亿美元）。第四届南非投资大会于 2022 年 3 月如期召开，本次投资大会共获得 3320 亿兰特投资承诺，涉及采矿、汽车、能源、制药等多个领域。到目前为止，四届投资大会投资承诺总额已达到 1.14 万亿兰特，基本实现拉马福萨总统四年前设定的 1.2 万亿兰特的投资目标。其中，投资最大者多为来自西方国家的汽车、能源、矿产等公司。

虽然拉马福萨总统一再强调南非将推行经济外交政策来吸引更多的投资，意欲将南非打造成投资天堂，但是外国投资者对南非的投资环境仍存在诸多疑虑，从而在一定程度上降低南非外资吸引力。

## **（二）南非外交**

### **1. 南非外交政策回顾**

自 1994 年第一次全国选举大会举办以来，南非从国际社会的“弃儿”一跃成为非洲民主堡垒，其国家形象和声誉急剧上升。而重返国际社会，重新获取国际社会认同是南非新政府建立后亟需达成的重要任务之一。

曼德拉总统以其强大的国际声誉迅速推进南非“立足非洲，走向世界”的外交发展战略。在 1994 年非国大会议上，曼德拉总

统将“南非外交政策六原则”作为南非新政府在国际社会中处理双边和多边关系的基本原则。到1995年5月，与南非建交的国家 and 地区从1990年的20个上升到150个。在新南非建立初期，为吸引外国投资，南非政府极为重视与西欧和北美的经贸关系。尽管作为西方国家眼中的“民主斗士”，曼德拉总统坚持独立自主的外交立场，坚持发展与包括古巴、利比亚和伊朗在内的发展中国家的外交关系。此外，南非还高举“民主”和“人权”大旗，指责尼日利亚阿巴查政府为石油利益大肆侵犯人权，还积极介入调停安哥拉、斯威士兰和莱索托等国家和地区的内乱。可以说，曼德拉总统时期南非的外交政策带有一丝理想主义色彩，南非本国的商业和政治利益与南非作为促进世界民主和人权的道德角色之间存在明显的张力。这些导致曼德拉政府外交政策的模糊和不连贯。

姆贝基(Thabo Mbeki)总统上任后，积极调整南非的外交理念，确立以“非洲复兴”为指导思想的外交政策。首先，姆贝基政府突出南非是“非洲的南非”的国家身份，将外交重点着眼于非洲大陆。其次，姆贝基政府强调基于民主政治和自由市场经济原则上的非洲大陆的复兴与发展，而南非在这个过程中将扮演关键角色。“非洲复兴”外交思想不仅使南非重新融入非洲，得到周边国家的拥护与支持；还实现了南非的国家战略：南非作为非洲最发

达的经济体，推行自由市场经济政策将有利于南非的工业产品销售往其它非洲国家，并且从非洲一些资源型国家获得经济发展所需的自然资源。相较于曼德拉总统偏理想主义色彩的外交政策，姆贝基总统的“非洲复兴”外交政策多了一些实用主义和适度原则。

2009年9月，祖马总统在联合国大会一般性辩论上提出南非政府坚持的外交六大原则：南非属于非洲大陆一员；南非与非洲国家共同承担挑战；南非与其它国家共同促进全球平等与社会公正；与北方发达国家进行真诚有效地合作；加强多边合作，维护国家多样性，确保全球治理；加强与南方发展中国家合作，发展新伙伴关系。从中可以看出，首先，祖马总统继承了姆贝基总统的“非洲复兴”外交政策，强调南非的非洲身份以及与非洲其它国家共同复兴非洲的意愿。其次，祖马政府的外交政策核心是推动务实的多边外交。无论是保持“南北对话”还是加强“南南合作”，都时其推动多边外交政策的具体实践。

简言之，自1994年非国大执政以来，南非外交政策经历了从追随西方到突出南非的非洲本土意识，再到理性综合南北方思想和经济优势，进而推行务实的多边外交政策。

## **2.拉马福萨总统的外交政策**

实际上，自姆贝基总统以来，南非在外交方面一直面临着西方国家的指责。他们认为无论是姆贝基总统还是祖马总统，他们

不仅没有延续曼德拉总统提出的以民主和人权为基准的外交政策，反而为了扩大贸易和吸引外国投资与那些在西方看来“不够民主”或“不够尊重人权”的国家和政府建立外交关系，推动经贸往来。这在西方媒体看来是对民主和人权的背叛。

拉马福萨总统上任以来虽然尚未就其外交政策做系统性论述，但从南非自 2018 年后的一系列外交实践中可窥见一斑。

首先，拉马福萨总统继续坚持务实的、独立自主的外交政策。2019 年，拉马福萨总统在访问印度时宣称南非的外交政策将以“民主、正义、人权和良好治理”为驱动力。这使得一些西方媒体认为拉马福萨总统会恢复曼德拉总统的浪漫主义外交理念。但实际上，南非在外交实践中并非如此。比如在针对 2020–2021 年刚果民主共和国因选举而造成的内乱，南非并未支持美国和法国在联合国安理会提出的批评刚果民主共和国选举欺诈的声明，并且和俄罗斯与中国一起投反对票。此外，在俄乌战争爆发后，南非在联合国关于俄罗斯与乌克兰之间不断升级冲突的决议中投弃权票，认为该决议没有创造一个有利于外交、对话和调解的环境，而且可能加深各方之间的隔阂，而不是有助于解决冲突。这些在西方媒体看来是对曼德拉总统的浪漫主义外交理念的背叛，对西方民主价值观的偏离。因此，从拉马福萨总统上任之后南非的一系列外交实践都可以看出其坚持务实的、独立自主的外交政策的决心。

其次，拉马福萨总统大力推行经济外交政策。自上任以来，拉马福萨总统的关注点始终围绕增加就业，恢复、振兴和发展南非经济。而外交政策本身是为国家利益服务的，所以拉马福萨总统的外交政策基本也是围绕发展南非经济展开的。2019 年南非外长西苏鲁就宣称南非将大举奉行经济外交政策，将吸引外国投资，发展经贸往来作为南非外交政策的重心。为此，拉马福萨总统在上任之初就提出“千亿美元引资计划”，由政府出面大力吸引外资。因此，南非不仅继续巩固与西方国家的经贸往来，更是进一步推动南南合作，加强与新兴经济体的合作。其中，加强与中国经贸合作以及加入金砖国家合作机制的成果最为突出。中国已连续 12 年成为南非第一大贸易伙伴国，南非连续 11 年成为中国在非洲最大贸易伙伴。

第三，拉马福萨总统继续坚持立足非洲，致力于非洲一体化建设和非洲复兴。拉马福萨总统在 2020-2021 年担任非盟轮值主席期间，主持非盟制定洲际范围的应对新冠疫情策略，设立专项基金，启动非洲医疗物资平台以确保每一个国家都能获得必要的医疗器材和设备。此外，拉马福萨总统还利用其联合国安理会非常任理事国的身份多次发表公开讲话，呼吁国际社会更多地关注非洲。在联合国大会第 75 届会议一般性辩论的视频演讲中，拉马福萨总统请求国际社会支持非洲国家推出的全面经济刺激计划，

暂停非洲外部和公共债务的利息支付，为非洲经济复苏“减负”。在和平与安全方面，拉马福萨总统建议加强联合国安理会与非盟和平与安全理事会的合作，改善苏丹达尔富尔、南苏丹、索马里和中非的和平与安全问题。在联合国大会第 76 届会议一般性辩论中，拉马福萨总统要求国际社会改变疫苗分配不公的现状，增加对包括非洲国家在内的低收入国家的疫苗分配。关于分配国际货币基金组织 6500 亿美元特别提款权的协议，拉马福萨总统呼吁将其总额的 35% 提供给非洲大陆。此外，他还主张解决非洲大陆在联合国系统中代表性不足的问题，要求在联合国改革过程中增加非洲大陆的声音。

第四，拉马福萨总统将增强参与全球治理能力、提高南非的国家影响力作为南非外交的愿景和努力方向。为此，南非继续积极参与多边外交活动，在各多边外交舞台中扮演重要角色。2019 年初，南非第三次成为联合国安理会非常任理事国。期间，南非主动为联合国安理会改革建言献策。在环境治理方面，南非在全球环境政治中主动扮演领导者的角色，开展一系列的环境外交。在国际金融体系方面，南非质疑现有的国际经济体系，主张改革旧的金融制度权利，寻求与中国等发展中国家共同尝试建立新的金融机制。

### 三、南非产业政策

#### （一）南非经济和产业发展进程回顾

南非的现代化之路始于 19 世纪 70 年代的“矿业革命”，欧洲殖民者在南非发现钻石和金矿后，仅用几年的时间便将南非打造成世界上最大的黄金和钻石生产地，也间接导致英布战争的爆发。学界普遍认为，1869 年-1899 年南非的“矿业革命”时期是南非经济现代化的起点。这期间南非的矿业发展迅速，带动了交通运输业的革命，使南非从人力运输时代迅速转向以铁路和公路为主的现代运输格局。此外，矿业的发展还促进了南非的城市化，不仅大量矿工聚居地发展成为现代城市，原有的开普敦、伊丽莎白港和德班港等港口城市也得到迅速扩展。大量人口涌入城市促进南非城市化进程。最后，矿业还带动南非制造业的发展。与矿业开采相关的辅助型产业获得发展，大量工厂出现，为矿业开采提供技术和设备支持。

从 20 世纪初开始，受到不稳定的国际环境的影响，南非开始大力发展制造业。1940 年，南非成立“工业发展公司”，以国家投资形式推动迫切需要发展的工业部门，包括军工、建筑、纺织、机械和电器制造等。到二战结束时，南非制造业已全面超过矿业，在国民生产总值中占首位。到 20 世纪 70 年代，南非已建立起发达的现代工业体系，成为南半球发展中国家工业化程度最高的国

家，其机器制造业能够提供国内工业设备需求量的 80%。

但是从 20 世纪 70 年代开始，南非经济出现近 20 年的经济发展滞缓期。虽然南非长期实行的种族隔离政策为矿业的发展提供大量廉价劳动力，但当制造业成为国民经济主要部门时，种族隔离政策就成为南非经济发展的首要阻碍。首先，在种族隔离制度下，占南非人口绝大多数的黑人长期处于极端贫困的状态，购买力低下，制约国内市场。其次，种族隔离政策有关教育和职业制度的限制导致黑人受教育水平低下，无法为制造业和工业发展提供足够的技术和管理人才，造成人才短缺。第三，受亚非拉民族解放运动的影响，越来越多的南非黑人不满种族隔离制度，导致社会动荡，无法为经济发展提供良好稳定的社会环境。除此之外，国际社会的制裁、矿产品价格波动等也严重影响南非经济发展。这些都导致 20 世纪 70 年代以来南非经济的衰退。

1994 年，南非进行第一次全国不分种族大选，非国大以绝对优势上台，曼德拉总统及其政府致力于创建一个种族平等、民主和统一的新南非。在经济上，新南非积极重返国际贸易领域，加强与世界各国的贸易。在产业政策方面，新南非除对传统的矿业进行技术改造，将更多的精力投入到发展劳动密集型加工制造业，以提高黑人的就业率。此外，南非还大力推动信息通信技术产业，促进清洁能源行业的发展。新南非在经济方面最主要的举措是积

极推动“黑人经济振兴”，试图通过立法等措施解决黑人经济地位过低和在企业中股权过少的问题。

到目前为止，南非的综合国力和经济发展程度在非洲大陆是顶尖的存在，它拥有完整的硬件基础设施和工业化体系，国内生产总值甚至一度占到整个非洲的三分之一。但是由于受到历史和现实等原因的影响，南非经济目前仍存在三大毒瘤，即贫困、失业和不平等。再加上近几年新冠疫情的影响，南非经济发展波动很大，不够稳定。

## **（二）南非经济和产业结构现状**

### **1.南非宏观经济现状**

受到疫情影响，2020年南非GDP为3019.24亿美元，增长率为-6.4%。2021随着南非疫情封锁的解除，GDP增长率恢复到4.9%。其中，第一和第二季度增长率分别为4.6%和1.2%，第三季度受到社会骚乱和严格的疫情封锁影响导致增长率下降到-1.5%，第四季度恢复到1.2%。



图1 南非 2014-2021 按季度 GDP 统计(资料来源:南非统计局)

然而,由于2021年下半年南非经济增长减缓且商业投资前景持续低迷,国际货币基金组织将2022年南非经济增长预期从2.2%下调至1.8%。国际社会也并不看好南非经济会在近几年获得高速发展。

纵观南非经济,农业、矿业、制造业和服务业是南非经济的四大支柱。2021年度对GDP增长贡献最大的产业分别是矿业、农业和制造业。

年份	农业、林业、狩猎和渔业(%)	矿业(%)	制造业(%)
2000	3.3	7.4	19.2
2001	3.5	8.1	19.3
2002	3.7	8.4	19.3
2003	3.4	7.2	19.0
2004	3.1	6.9	18.6

2005	2.7	7.3	14.2
2006	2.6	8.1	14.1
2007	3.0	8.4	13.7
2008	3.2	9.2	13.9
2009	3.0	8.8	13.9
2010	2.6	9.2	14.9
2011	2.5	9.6	14.9
2012	2.4	9.1	14.9
2013	2.3	9.1	14.9
2014	2.4	8.4	14.8
2015	2.3	7.8	15.0
2016	2.4	8.1	11.0
2017	2.6	8.0	15.0
2018	2.4	8.1	15.0
2019	2.1	8.3	15.1

表 2 2000-2019 年三大产业在南非总产值所占百分比

(资料来源：南非农业、土地改革和农村发展部)



图 2 南非主要行业 2021 年增长率（资料来源：南非统计局）

针对新冠疫情对南非经济的影响，拉马福萨总统宣布实行“经济复苏计划”，该计划的中心旨在提高南非的就业率，主要包括四个方面。首先，在全国范围内加强基础设施建设，以进一步吸引投资和刺激经济增长。第二，迅速提升能源供应能力，加快实施综合资源计划，大幅增加可再生能源、电池储存和天然气技术的贡献率。第三，刺激就业，创造就业机会和维持国民生计，刺激就业将选择那些能够快速实现、并对经济复苏影响最大的干预措施。第四，推动工业增长，在南非制造业多年来持续下降的背景下，为了使经济重新走上正轨，国家将大规模支持本地生产，并

使南非的出口更具国际竞争力。

## 2.农业

南非主要农作物包括玉米、小麦、甘蔗和大麦等。近些年来虽然南非农业产值不断上升，但在国民经济中的作用持续减小。即便如此，农业仍是南非三大支柱产业之一。南非的畜牧业较发达，畜牧种类主要包括牛、猪、山羊、绵羊等；家禽主要有肉鸡和鸵鸟等。南非畜牧业产品主要有禽蛋、牛肉、鲜奶和奶制品、羊肉、猪肉、绵羊毛等。大部分农产品和畜牧业产品自给，少数出口到邻国。

年份	农作物(兰特:百万)	园艺产业(兰特:百万)	畜牧生产(兰特:百万)	总计(兰特:百万)
2000/01	17922.7	13094.2	21168.7	52185.6
2001/02	27191.9	15769.8	25321.3	68283.0
2002/03	23061.2	19551.1	30319.2	72931.5
2003/04	20519.0	21739.0	31325.5	73583.5
2004/05	17751.5	20694.9	38666.2	77112.6
2005/06	18601.6	20229.6	40320.9	79152.1
2006/07	22920.1	23409.8	52205.2	98535.1
2007/08	40907.2	28835.1	59422.0	129164.3
2008/09	35083.7	33588.1	65895.1	134566.9
2009/10	30453.8	33771.2	68429.9	132654.9
2010/11	36611.6	36791.1	71185.5	144588.2

2011/12	47679.8	41874.7	79036.6	168591.1
2012/13	50740.6	47737.1	86146.2	184623.9
2013/14	59431.7	53892.5	96024.4	209366.7
2014/15	55330.9	61071.1	109045.9	225447.8
2015/16	55784.8	73601.1	114606.3	244001.2
2016/17	65868.9	77385.0	126159.1	269413.1
2017/18	60207.5	84702.5	142922.3	287832.3
2018/19	64187.6	85400.3	134795.1	284383.2
2019/20	79028.3	92317.0	141216.8	312582.2

表3 2000-2020年南非农业生产总值(资料来源:南非农业、土地改革和农村发展部)

年份	2015/16 (百万兰特)	2016/17 (百万兰特)	2017/18 (百万兰特)	2018/19 (百万兰特)	2019/20 (百万兰特)
玉米	26472.7	29771.1	24447.3	28179.3	40026.2
小麦	5456.4	7107.1	5689.1	7053.9	6300.6
大麦	1028.5	1190.0	866.9	1432.5	1048.7
干草	3384.0	4025.3	4154.1	5318.3	5132.1
甘蔗	6791.9	8507.9	9084.6	8716.2	9993.8
葵花籽	4760.1	3985.5	3816.5	3476.7	4210.9
大豆	4598.4	6374.7	7020.1	5432.4	7959.5
柑橘类水果	14830.8	18001.7	19357.1	20745.0	20016.8
落叶和其他类水果	20687.2	20288.1	23106.5	19615.9	24679.3

蔬菜类	14553.8	14880.4	15467.3	16710.9	18441.9
葡萄栽培	4954.1	5572.2	6147.4	6204.9	6468.7
羊毛	3361.2	3731.7	4379.5	5161.0	4469.1
马海毛	614.5	507.9	679.7	760.0	855.4
家禽	36186.0	40472.2	46500.8	46264.1	48570.9
鸡蛋	10170.5	10272.0	11136.7	10586.8	10409.4
牛和牛犊	30646.0	33160.6	37318.2	34608.6	36167.0
绵羊和山羊	6563.8	7479.7	7261.6	6290.4	7299.3
猪	5256.7	5531.0	6085.6	5991.5	6889.7
鲜奶	14196.0	16463.1	18010.0	15988.6	17205.5
其它农产品、园艺产品和动物制品和畜牧业产品	29488.5	32090.8	35566.9	35846.2	36417.4
总值	244001.1	269413.0	286095.9	284383.2	312562.2

表 4 2015-2020 年不同农业畜牧业产品年产值

(资料来源：南非农业、土地改革和农村发展部)

受历史原因影响，南非农业发展具有鲜明的二元结构。一边是少数白人农场主经营的大农场，农业商品化程度高，提供南非农业总产值的 90% 以上；另一边则是非洲黑人的传统农业，仅够维持生计，商品化程度很低。虽然南非政府正在积极推行土地改

革，试图将更多的土地分配给黑人耕种，但收效甚微。

### 3.矿业

南非矿产资源极为丰富，储量巨大。现已发现矿产达 60 余种，其中包括铂族金属、黄金、萤石、锰、钒、磷酸盐等矿产储量居世界前三位。矿业的发展是南非经济走向现代化的起点，也是南非的支柱型产业之一。据新发布的南非矿业委员会《南非矿业年报》显示，2021 年南非矿业提供 45.29 万就业机会，纳税 272 亿兰特，贡献 3719 亿兰特的 GDP。

然而，近年来南非矿业发展遭遇瓶颈，GDP 占比逐年下降。尤其是 2020 年受疫情影响，南非矿业经历巨大波动，在第一和第二季度净利大幅下降，从第三季度开始迅速回升，到 2021 年中旬到达顶峰，后来又回归到平均状态。

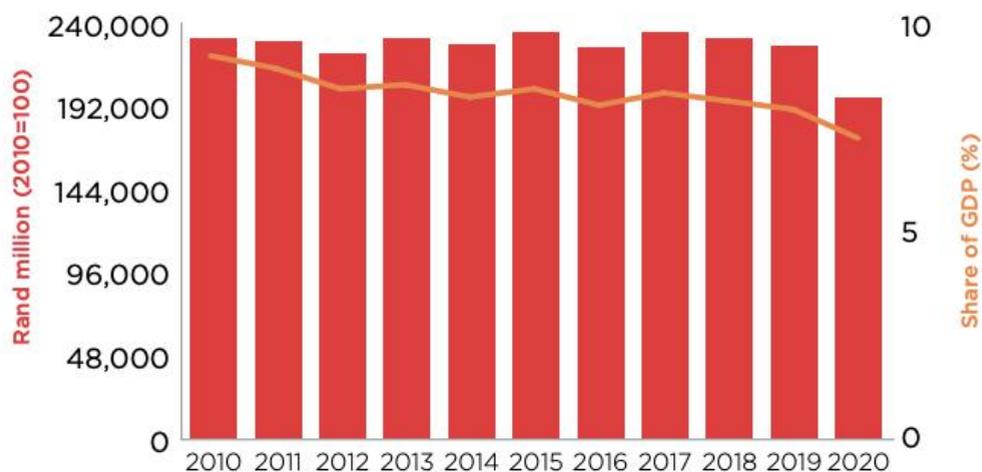


图3 2010-2020年矿业生产总值及在国民生产总值中占比

(资料来源：南非矿业年报)

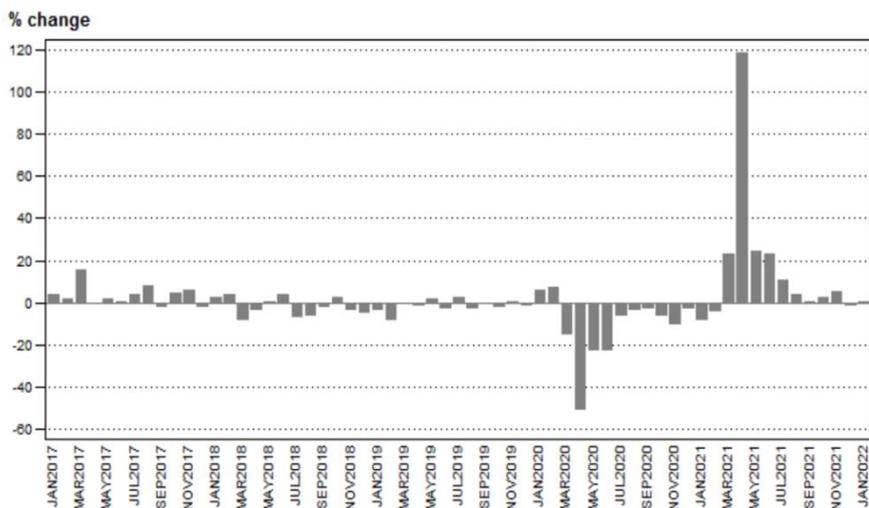


图4 2017-2022年南非矿业产量同比变化百分比柱状图

(资料来源：南非统计局)

月份	2017	2018	2019	2020	2021
1月	4.0	2.5	-3.2	6.2	-7.8
2月	2.2	3.9	-7.5	7.2	-3.5
3月	15.8	-7.6	0.0	-14.7	22.9
4月	0.0	-3.1	-0.5	-50.1	118.3
5月	1.7	0.8	1.6	-22.1	24.3
6月	0.9	4.2	-2.5	-22.2	22.9
7月	3.7	-6.2	2.9	-5.9	10.6
8月	8.3	-5.7	-2.2	-3.2	4.2
9月	-1.4	-1.3	0.0	-2.2	0.1
10月	4.9	2.6	-1.3	-5.6	2.5
11月	6.2	-3.0	0.9	-9.8	5.3

12月	-1.5	-4.4	-0.9	-2.0	-1.0
全年	3.6	-1.6	-1.0	-10.6	11.7

表5 2017-2022年南非矿业产量同比变化百分比数据表格

(资料来源：南非统计局)

目前，从不同矿种的销量来看，铂族金属、煤碳、黄金、铁矿销售额最高。

矿物组和矿物	2021年8月	2021年9月	2021年10月	2021年11月	2021年12月	2022年1月
黄金	12198.0	5288.3	7733.5	10977.5	6286.8	6720.8
铁矿	9828.0	9388.4	7465.5	6687.1	7431.8	7633.1
铬矿砂	2000.1	1970.8	1619.7	1770.6	2073.3	2287.3
铜	209.7	258.2	244.6	214.9	196.3	275.0
锰矿	3284.2	3360.0	3553.3	2737.7	3775.4	3552.6
铂族金属	29883.6	24855.0	24378.9	27047.8	23691.0	18908.5
镍	780.7	701.7	857.9	1044.5	980.4	869.5
其它金属矿物	1229.0	1225.0	1525.3	1605.3	1588.6	1721.3
煤炭	13270.5	14147.8	17513.0	14949.4	14062.9	13369.8
建筑材料	1056.4	1114.8	1066.1	1046.1	999.8	942.3
其它非金属矿	2493.7	2087.4	2817.2	2849.3	3249.2	1634.4

产						
总计	76233.9	64397.4	68775.0	70930.2	64335.5	57914.5

表 6 2021 年 8 月-2022 年 1 月不同矿产销售额（资料来源：南非统计局）

近十年南非主要矿产产量和就业情况如下：

2020 年，铂族金属首次取代煤炭，成为南非矿业销售额最大贡献者。其中铑和钯因其价格上涨占铂族金属总销售额的 73%。但相关从业人员数量却持续下降。

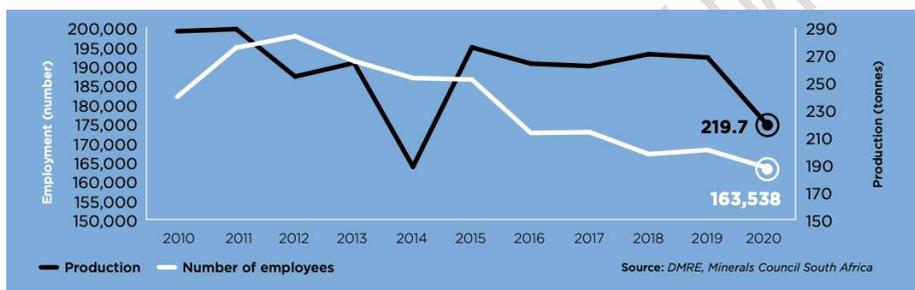


图 5 2010-2020 年南非铂族金属产量及就业情况

（资料来源：南非矿业委员会）

南非矿业中煤矿产量最大，其中大部分用于国内火力发电，其余则用于出口、液体燃料制造行业和家庭使用。

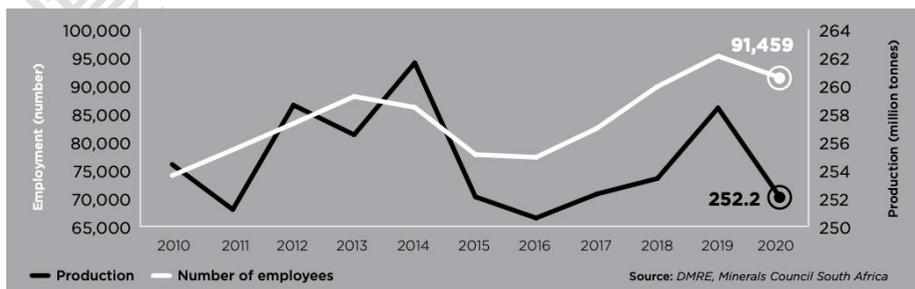


图 6 2010-2020 年南非煤炭产量及就业情况(资料来源:南非矿业委员会)

随着新冠疫情持续肆虐全球,黄金价格不断上涨。尽管如此,受到客观条件,如超深开采、品级下降等影响,南非黄金产量近十年内持续降低,相关从业人员数量也逐年下降。

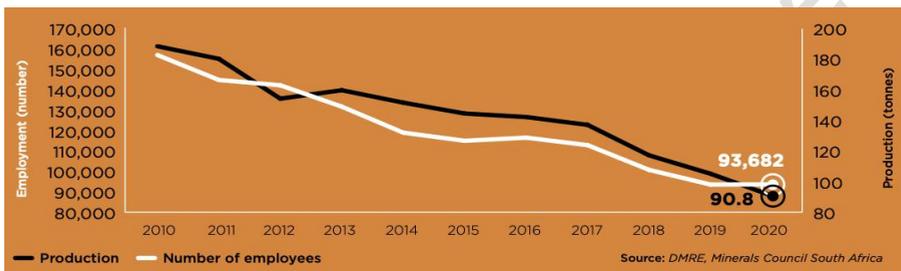


图 7 2010-2020 年南非黄金产量及就业情况(资料来源:南非矿业委员会)

铁矿是南非第四大矿业,产量贡献率略高于 12%。但受疫情影响,2020 年铁矿产量迅速下降。中国是南非铁矿最大出口国,其次是日本、韩国、中东和印度。

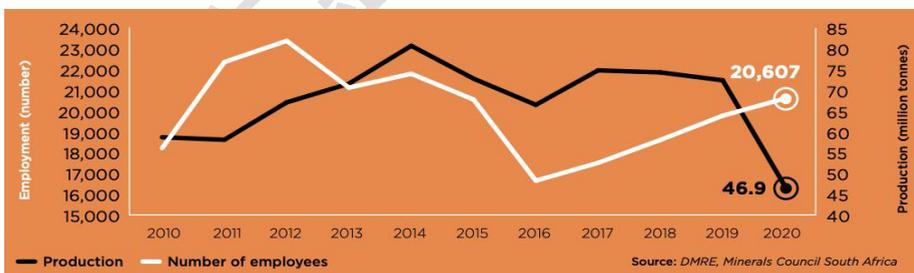


图 8 2010-2020 年南非铁矿产量及就业情况(资料来源:南非矿业委员会)

南非拥有全球已勘探锰资源的 74%和 30.2%的储量。2020 年受疫情影响,全球锰资源需求减少。但到 2021 年,随着世界不同地区逐步解封,锰资源需求迅速上升,导致南非锰产量飞速增长。

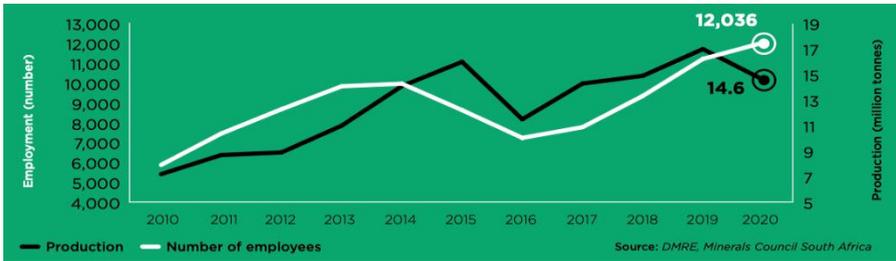


图9 2010-2020年南非锰产量及就业情况（资料来源：南非矿业委员会）

可以看到，近几年南非的矿业发展受到新冠疫情影响波动很大。经历了2020年断崖式下跌，到2021年出现飞速增长，而后又回归到平均水平。但实际上，南非矿业自身存在的诸多问题同样限制了矿业的发展。首先，由于历史问题，南非存在超过6000个废弃矿山和无主矿山，由于开采和管理不善造成严重的环境问题，政府完全修复这些矿山需要大量资金。其次，南非一些主要铂矿和金矿存在超深开采问题，导致开采成本和运输成本上升，且具有极大的安全隐患。第三，外国资本投资南非矿业风险较大。首先体现在环境问题上：外国投资者在南非获得开矿环保审批的周期较长，不确定性较大，而且南非政府要求矿企履行开放式的环境义务，而南非的矿产资源部长拥有对矿企责任的自由裁量权，不确定性很大。其次，南非要求矿业公司必须保障黑人群体的利益，如《2017采矿宪章》就明文规定新勘探权持有者必须有至少50%的黑人持股比例，新采矿权持有者必须要含有至少30%的黑人持股比例。这些都导致近些年来南非矿业投资持续减少。

#### 4.制造业

制造业是南非第一大产业。2008年受经济危机影响，南非制造业产量滑落，到2009年开始产量开始稳步上升。2020年受疫情影响，南非制造业产量遭遇出现大幅下降。到2021年，随着疫情影响消退，制造业产业收缩速度明显放缓。2021年全年南非制造业产出同比增长6.4%，其中，汽车、零部件及其它运输设备同比增长34.1%，贡献2.6个百分点；基础钢铁、有色金属、金属制品、机械产品同比增长9.9%，贡献1.9个百分点；食品饮料产品同比增长6.1%，贡献1.6个百分点；木材及木制品、纸张、出版和印刷产品同比增长9.9%，贡献1.0个百分点。

与2021年1月相比，2022年1月南非制造业产量增长2.9%，其中食品饮料产品同比增长11.5%，贡献2.5个百分点，木材及木制品、纸张、出版和印刷产品同比增长6.8%，贡献0.7个百分点，基础钢铁、有色金属、金属制品、机械产品同比增长3.2%，贡献0.6个百分点。

截止到2022年1月的三个月内，经季节性调整的制造业产量同比增长4%，10个制造部门中有9个实现正增长率。其中，贡献最大的产业为：基础钢铁、有色金属、金属制品、机械产品同比增长6.3%，贡献1.3个百分点，汽车、零部件及其它运输设备同比增长11.3%，贡献1.0个百分点；石油、化工、香蕉和塑料制品同

比增长 3.5%，贡献 0.7 个百分点。

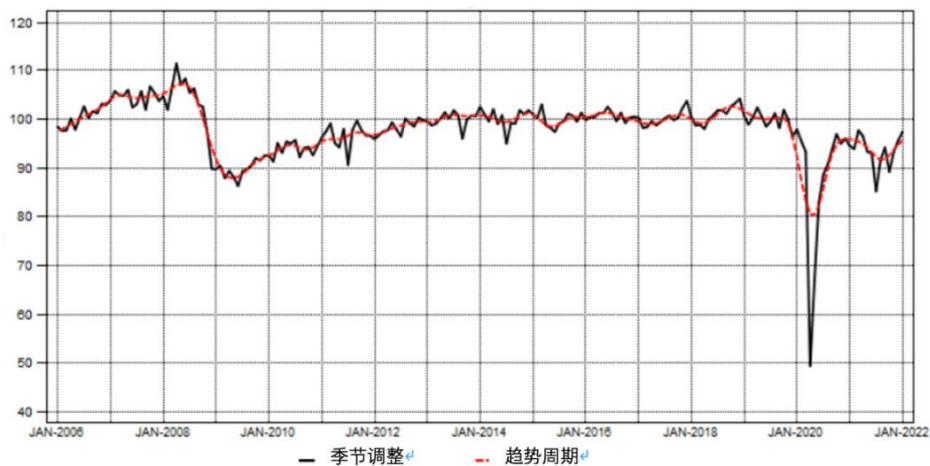


图 10 2006-2022 年南非制造业产量变化（资料来源：南非统计局）

同样，受疫情影响，2020 年制造业销售额增长率为-10.1%，2021 年迎来强势反弹，达到 16.5%。

月份	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	7.5	4.7	9.9	-0.7	0.1	14.4
2	1.3	6.8	6.3	2.5	3.3	
3	7.7	1.2	8.7	-5.2	18.6	
4	-1.8	4.5	15.2	-51.1	119.8	
5	3.6	7.0	4.2	-31.1	52.0	
6	3.4	4.9	4.0	-16.2	28.9	
7	2.2	10.8	5.0	-11.3	3.6	
8	5.0	8.1	5.5	-12.4	11.4	
9	2.2	8.6	0.2	-1.9	8.6	
10	7.1	12.3	0.9	-1.0	-1.9	

11	9.2	5.8	-2.2	1.6	8.8	
12	6.4	5.0	-3.2	5.6	10.3	
<b>总计</b>	<b>4.5</b>	<b>6.7</b>	<b>4.2</b>	<b>-10.1</b>	<b>16.5</b>	

表7 2017-2022 南非制造业销售额同比变化百分比(资料来源:南非统计局)

从制造业内部不同部门的指数权重来看,石油、化工、橡胶和塑料制品权重占比最大,且持续上升,从2015年的24.17%增长到2021年的25.38%;食品饮料产品从2015年的18.9%上升到2021年的20.18%,超过基础钢铁、有色金属、金属制品、机械产品,位列第二位,而基础钢铁、有色金属、金属制品、机械产品权重占比从2015年的20.17%下降到2021年的19.47%,从第二位下降到第三位。位列第四位的木材及木制品、纸张、出版和印刷产品也从2015年的10.83%下降到2021年的10.77%。

制造部门	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018-2021 (%)
食品和饮料	18.90	19.24	19.76	20.18
纺织品、服装、皮革和鞋类	4.63	4.55	4.44	4.38
木材及木制品、纸张、出版和印刷品	10.83	10.88	10.76	10.77
石油、化工产品、橡胶和塑料制品	24.17	24.66	25.25	25.38
玻璃及非金属	4.27	3.98	3.66	3.42

矿产品				
基础钢铁、有色金属制品、金属制品及机械	20.17	19.82	19.55	19.47
电机制品	2.65	2.55	2.42	2.31
收音机、电视、通讯器材和专业设备	1.45	1.46	1.34	1.21
汽车、零部件及其它运输设备	8.63	8.63	8.56	8.66
家具及其它制品	4.29	4.22	4.26	4.21
总共	100	100	100	100

表 8 2015-2020 年南非制造业不同部门指数权重

(资料来源：南非统计局)

### (三) 南非产业政策

#### 1. 南非《全国产业政策框架和行动计划》

南非在经历 1995-2007 年的自由放任时期之后，面临经济结构的转型升级压力。于是，南非贸工部在 2007 年发布《全国产业政策框架和行动计划》，这是南非历史上首次制定全面综合的产业政策，目的在于为南非工业化提供指导性意见。此次行动计划明确四个主要的工业化目标：强力支持具有高附加值的制造业；努

力向知识经济转型；通过发展劳动密集型制造业来创造就业机会；注重对边缘地区的工业化开发。此外，行动计划还确认四个优先发展的产业，分别是固定设备、运输设备和金属制造业，汽车及零部件，化工、塑料制造及制药业，林业、造纸业及家具制造。

随后，南非政府于 2010 年和 2013 年分别出台为期三年的产业政策行动计划。它们都规定政府干预主要集中在八个领域：政府采购、竞争政策、创新与技术、经济技能、经济特区、区域一体化、贸易政策发展和产业金融化。以此可以看出南非政府非常重视高附加值产品的出口和区域价值链的构建，希望通过加强对本国制造业的政策扶持，依托南南合作的区域价值链来寻求产业转型升级的机遇。

到 2017 年为止，南非已颁布三次为期三年的产业政策行动计划。在此期间，南非政府制定了有效的产业政策，确保更高投资水平和提高经济生产部门的竞争力。受益于产业政策的支持，包括汽车、服装、纺织、皮革及鞋类、电影和造船等领域在内的不同产业发展迅速。具体表现如下：

截止到 2017 年，汽车行业对南非的制造业和 GDP 贡献率分别达到 33%和 6%。汽车年产量约为 60 万辆，并提供 11 万个就业岗位。受益于服装和纺织品竞争力计划，南非成立了 22 家新批个工厂，两个国家级和八个区域性服装和纺织品产业集群，服装、

纺织、皮革及鞋类部门对制造业和 GDP 贡献率分别达到 8% 和 2.9%，并创造 9.5 万个就业岗位。塑料行业年均增速保持在 3%–5%，对制造业和 GDP 贡献率分别为 14.5% 和 1.9%，行业从业人数约 6 万人。政府启动的航空航天工业支持行动极大促进了南非航空航天和国防业的发展，其对制造业和 GDP 的贡献率分别达到 6% 和 0.7%，并创造超过 1.5 万个就业岗位。贸工部制定的海洋制造业发展计划极大促进了南非海洋经济的增长，造船、船舶和钻机维修、海洋部件制造、上下游价值链设备等行业为制造业贡献 0.2%，创造 4500 个就业岗位。

除此之外，《全国产业政策框架和行动计划》规定了公共采购中铁路车辆、客车、钢铁制品等 23 个行业/产品本地化采购比例。政府制定了全国工业参与计划，规定以招标方式采购或租赁的货物中进口部分价值超过 1000 万美元或超过商品总价值 30% 以上，其卖方或供应商都有义务参与国内工业生产。过去十年内，该计划促使供应商在药物、航空航天、国防、石油天然气、汽车、铁路运输等行业参与国内生产投资，投资总额为 280 亿兰特，行业投资额占比分别为 38%、32%、9%、6%、6% 和 1%。此外，南非推出的“骄傲南非”项目致力于本土经济发展，鼓励消费者和企业当地采购。

## 2. 《2018/19-2020/21 南非产业政策行动计划》

2018年5月，南非贸工部发布《2018/19-2020/21 南非产业政策行动计划》，旨在改变南非经济增长模式，鼓励对重点领域的产业、技术和技能进行投资，提升南非经济活力。其中，该行动计划明确提出南非在未来几年内的重点发展领域以及主要行动计划。

首先，南非重点发展领域包括七大行业，具体行动计划如下：

(1) 汽车行业。2018/19 财政年度完成制定 2020 年汽车总体规划，将通过黑人供应商发展计划、汽车供应链竞争力提升计划、供应商升级项目以及支持多重需求的合作本地化项目等助推汽车行业发展。

(2) 农产品加工。吸引战略投资，深挖农业加工潜力。发展国家和区域性的农业专业化市场，构建农业集群管理结构，确定农业加工出口优选区域目的地。促进穆斯林清真产业发展，完善家禽加工价值链，加快亚洲、中东、欧洲和非洲优先出口市场特定水果和增值产品的贸易谈判并缔结贸易协议。

(3) 服装纺织品皮革鞋类行业。提高皮革、皮革制品和鞋类测试，区域棉织品开发能力，推进出口集群发展规划，零售驱动集成供应链计划等。通过实施“2030 南非零售计划”以及服装、纺织品、皮革和鞋类价值链总体规划，预计将鞋类出口由每年 440 万双增加至 1500 万双。皮革和鞋类制品的国内产值由 2016 年

100.3 亿兰特增加至 2020 年 181.3 亿兰特。皮革和皮革制品出口附加值由 48 亿兰特增至 66.2 亿兰特。

(4) 金属冶炼和铁路运输设备制造。南非重大基础设施建设以及非洲大陆铁路网基础设施项目的重大投资将增加对机车和货车的需求。非盟将南非列为非洲铁路卓越中心，为南非铁路机械运输设备制造提供重要平台。南非将抓住机遇，深入推进国家铸造技术和竞争力提升。另外南非将实施珠宝行业支持计划，将中国确定为南珠宝出口增长潜力国家，努力扩大南非在中国珠宝市场的份额。

(5) 钢铁行业。政府将密切跟踪钢铁行业发展，推进实施钢铁和其它能源密集型用户的中短期电价方案、锰储存开发计划、铬出口税提案等，并投资 2.2 亿兰特，同矿业商会联合启动采矿研发协调机构“曼德拉矿业区”。

(6) 液化天然气行业。发展液化天然气市场，制定液化天然气行业战略，与经济发展、能源、劳工部等合作共同应对发展挑战。贸工部与新伙伴关系商业基金会和南部非洲共同体区域天然气委员会共同制定“区域天然气总体规划”，扶持发展天然气价值链战略组件和服务的相关供应商。

(7) 海洋制造业。通过制定“海洋制造业全面发展计划”，加大国产船舶的采购力度并大力扶持发展本国船舶配套产品，以

振兴船舶制造和相关产业链，提升国内需求及船舶维修保养等海洋服务能力。实施技能发展计划，为海洋制造业培育高技能人才。在帕基萨计划框架下成立海事制造技能工作组并由贸工部制定技能发展路线图。

其次，该行动计划明确规定政府在南非产业发展过程中的指导和扶持作用。具体措施如下：

第一，政府规定将本地采购确定为支持工业化目标的关键政策，优先采购本地制造的产品/商品以支持工业发展。南非贸工部与总统基础设施建设协调委员会和行业协会合作，确定各级政府战略基础设施项目中大型项目的当地采购机会，重点关注金属制造、资本设备和运输设备领域。此外，南非《优先本地采购政策框架法案》规定行业采购至少 75% 来自本土。

第二，鼓励相关企业参与优先发展领域的生产投资，包括消防车部件的本地设计和制造、电子设备的本地生产及组装、生物识别设备的本地设计和制造等。

第三，政府支持制造业竞争力的提升和转型。对总部设在南非，研发成本占比 50% 及以上，采购投入占比 60% 及以上的公司进行经济激励；在税收上予以支持；设立黑人工业家项目；举办私营部门融资合作论坛等。

第四，制定贸易发展政策。重点支持光纤实验室技术研发。

升级国家测量和测试实验室，支持汽车制造业；实施水产养殖发展和改善计划，为海水和淡水养殖业提供激励措施促进海洋经济；积极参与和支持非洲地区标准化组织和非洲电工标准化委员会，协调标准以促进非洲内部贸易增长，推动南部非洲和非洲大陆技术基础设施发展；重视运输基础设施建设，提高研发能力和深化产业价值链（尤其是农业、矿业和药物）以推动非洲经济一体化和工业化发展。

第五，设立经济特区。目前经济特区方案主要体现在设立新的经济特区；通过相关立法；吸引投资；完善基础设施；提高管理能力建设等方面。

第六，鼓励企业科技创新。除每年拨款用于支持中小企业科技创新发展外，南非政府还制定综合性长期科技创新行动计划，设立综合数字工业革命战略和政策的国家协调委员会以应对数字工业革命的发展。

### **3.拉马福萨总统“经济复苏和重建计划”**

然而，2020年新冠疫情突发，严重打击了南非的国民经济，影响产业政策的实施。对此，拉马福萨总统于2020年10月15日的议会联席会议上宣布新冠疫情下南非“经济复苏和重建计划”。该计划设定五大目标，分别是：通过加大基础设施建设投资和大规模就业计划创造就业机会；推进再工业化，专注发展中小企业；

加快经济改革，促进投资和经济增长；打击犯罪和贪污；提升国家治理能力。通过政府干预，计划两年内实现充足、安全、可靠的能源供应；在短期内创造超过 80 万个就业机会，以应对失业问题；在未来 4 年内，将投入超过 1 万亿兰特到基础设施建设；降低南非使用网络成本，将宽带接入扩大到低收入家庭；通过更深层次的本地化和出口，扭转本地制造业的衰退并促进再工业化；振兴旅游业等受疫情打击严重的部门。

该计划主张政府对经济发展进行具有重大影响的干预措施，与产业政策相关的政府干预手段主要包括以下几个方面：

第一，大力推动国内基础设施建设，以刺激投资、增加可持续就业、以及促进相关经济部门发展。主要措施包括对铁路进行现代化翻新；采用劳动密集型方法扩大对农村和城市道路的修复和养护；调整基础设施采购框架，以促进公私合作及释放新的资金等。

第二，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。

第三，制定刺激就业计划，以创造就业和支持民生。拉马福萨强调创造就业是南非“经济复苏和重建计划”的核心。刺激就业计划的重点是那些可以快速推行且对经济复苏产生最大影响的政府干预措施。创造就业机会的领域主要包括：自然资源管理项目、教育领域、劳动密集型的市政基础设施建设和农村道路维修与建设、社区卫生服务等。

第四，推动工业增长。为应对近些年来南非制造业持续下滑的现象，政府计划大力支持本地生产，提高南非出口的竞争力。主要措施包括优先采购本国消费和工业产品，提高农产品加工、医疗保健、基本消费品、工业设备、建筑材料和运输车辆等领域的产品本地化，确保所有公共基础设施建设项目都适用本国生产材料，如钢材、水泥、砖块等，推动投资公司更多地投资从国内制造商购买产品的公司，政府呼吁南非人购买本国产品，支持本地企业等。

第五，大力扶植中小微型企业。将中小微型企业作为增加就业，促进经济增长和经济转型的最大动力之一。主要措施包括为中小微型企业提供基础设施支持，通过贷款和混合资金提供财政援助，促进市场公平，提供技术支持，在产品认证、产品测试等方面给予援助。

第六，支持旅游业复苏。为促进南非旅游业的恢复与发展，

政府将继续推行高效的电子签证系统，并将免签政策扩大到新的旅游市场。此外，政府还会公布新的允许来南非旅行的国家名单。

此外，“经济复苏和重建计划”还提出其它有利于经济恢复的政策，包括支持妇女开办的企业；培育更多的高层次技术人员以支持地方企业；支持私营机构参与铁路建设；在运输领域建立独立的经济监管机制；实施新的国家反腐战略，打击非法经济和非法资金流动等。

据财政部建模数据预测，该计划的实施将使南非未来 10 年的经济平均增长率提高到 3%左右。

## **四、智库合作**

### **（一）南非智库基本情况**

南非智库在金砖国家中是相对领先的，其人均拥有智库数量和单位 GDP 接受智库服务程度高居首位。根据目前国际最具权威性和认可度的美国宾夕法尼亚大学智库与公民社会(TTCSP)项目所发布《全球智库指数报告 2020》的排名，南非共有智库 102 家，数量位居世界 15 名，落后于金砖国家中国的 1413 家、印度的 612 家、巴西的 190 家和俄罗斯的 143 家。不过，南非进入全球智库前 175 名的智库有 6 家，超过俄罗斯的 3 家和巴西的 2 家，仅次于中国的 10 家和印度的 9 家。而在非洲地区，南非智库更是独领风骚，极大程度上影响了非洲大陆尤其是南部非洲的政治、经济

和社会转型。

南非智库发展已近百年历史，首家智库南非种族关系研究所成立于1929年。此后以1990年和2010年为重要节点，其发展历程大致经历了三个阶段：（1）从南非作为英国自治领时期至解除种族隔离制度前夜的1990年，带有浓厚殖民背景；（2）从1990至2010年出现大量非政府智库，1994年上台的南非新政府通过强化现有科学理事会和建立公共智库来鼓励和支持政策导向型研究，以推动南非向知识型经济体转型。（3）第三阶段大约从2010年至今，此时期出现的新智库除延续此前关注国内冲突与国际安全等议题外，多数专注于气候变化、环境变迁议题。

当前，南非智库的实力和影响力在全球处于上游位置，在非洲其竞争力则极其突出。根据《全球智库指数报告2020》的统计分析，截至2021年撒哈拉沙漠以南非洲的智库总数为679家，在全球各区域智库数量排名中倒数第二（仅高于中东和北非）。而按照国别排名，高居撒哈拉以南非洲首位，共有102家，远高于第二名肯尼亚的64家、第三名尼日利亚的52家。在质量方面，南非入选世界顶级智库综合排名前175名的共有6家（详情参见附录表格）。而撒哈拉沙漠以南非洲的顶级智库前95名排名中，南非成功入选17家，遥遥领先于加纳(9)、肯尼亚(8)、尼日利亚(8)和埃塞俄比亚(7)。由此可见，南非智库无论就数量而言还是单个

智库的综合实力来说，在非洲地区都处于领先地位。

序号	英文名称	中文名称	成立时间	所在城市	战略目标	主要研究方向与活动	资助来源
1	South African Institute of Race Relations	南非种族关系研究所	1929	约翰内斯堡	通过有限政府、市场经济、私人产权、言论自由和法治体系实现击败贫困和暴政。	媒体预警服务、民主支持项目、公民社会支持项目、政策咨询等；	盎格鲁-美国主席基金；第一兰德基金、黑格慈善基金等；
2	The South African Institute of International Affairs (SAIIA)	南非国际事务研究所	1934	约翰内斯堡	推动建构良治、和平、经济可持续和全球参与的非洲	外交政策、治理、环保、经济政策与社会发展、连接地方经验与全球讨论；	阿登纳基金会、瑞典国际发展合作局、美国国际发展局、查塔姆院、欧盟等。
3	The Council for Scientific and Industrial Research (CSIR)	科学与工业研究理事会	1945	比勒陀利亚	非洲最大研发组织，旨在为国家发展规划贡献技术和人力资本，强化科技基础。	生物科学、信息与通讯；激光技术、物质科学与制造；采矿改良；纳米技术等；	议会拨款；研发收入
4	South African Bureau for Racial Affairs	南非种族事务局	1948	斯泰伦布什（西	为南非国民党种族隔离政策作学术与理论辩护。		

				开普敦)			
5	Centre for Conflict Resolution	冲突化解中心	1968	开普敦	致力于族群间相互接受与合作	对“种族”群体间关系展开学术研究	瑞典、芬兰、挪威等；
6	ActionAid International	行动援助国际	1972	约翰内斯堡	为社会、经济和环境正义建构国际动力，致力于社会公正、性别平等和减贫，进而推动建立公正、公平和可持续的世界。	以女性权利为中心和主线，聚焦四大议题：女性、政治与经济、土地与气候、突发事件等。	丹麦和马拉维的机构捐助；个人捐助（英国、意大利等）；慈善机构捐赠等。
7	Free Market Foundation	自由市场基金	1975	约翰内斯堡	推动开放社会、法治、个人自由和经济出版自由作为基于古典自由原则来捍卫人权与民主的根本构成。	土地改革项目、国内航空与南非航空公司、世界经济自由报告、卫生政策、反对最低工资；	成员订阅、捐赠与赞助
8	Energy Research Centre, University of Cape Town	开普敦大学能源研究中心	1989	开普敦	扎根非洲的跨学科能源研发中心，致力于在地方和国际层面追求技术、政策与可持续发展研究、教育与能力构建的卓越。	能源环境与气候变迁、能源匮乏与发展、可再生能源、能源系统分析与规划；	开普敦大学

9	Heinrich Böll Stiftung Southern Africa	海因里希·玻尔(南非)基金会	1989	开普敦	培育民主制、支持人权、阻止全球生态破坏、提升男女平等等。	民主与社会公正、生态公正、人权与性别公正、国际对话及同性恋权利等	
10	The Development Policy Research Unit (DPRU)	发展政策研究中心	1990	开普敦	通过对劳动市场挑战的专业研究影响经济社会政策制定。	金融发展与贸易(南非)、劳动力市场、贫困与不平等、分析微观数据集	世界银行拨款便利化组织
11	Friedrich-Ebert-Stiftung South Africa Office	埃伯特基金会南非办公室	1991	约翰内斯堡	致力于非洲大陆社会公正、民主与国际团结；推动非洲、德国和欧洲的政治交流	政治治理与社会；经济、社会与环境政策；国际关系与外交政策	德国政府
12	Institute for Security Studies	安全研究所	1991	比勒陀利亚	提供专业政策分析与建议、实践训练与技术协助，提升非洲安全。	冲突、和平与治理；移民；跨国威胁与国际犯罪等；性别与人类安全；气候变迁；	英国和平支持小组、瑞典、挪威、西班牙大使馆、澳大利亚政府、德国政府等；
13	African Centre for the Constructive Resolution of Disputes	非洲建设性冲突解决中心	1992	德班	强化非盟对复杂冲突的制度反应；强化女性、青年对预防、减缓复杂冲突的作用；强化多维利益相关者处理复杂冲突	公民社会、跨境冲突、家庭与性别暴力、新冠疫情、和平与安全、政治不稳定或暴力、公民与体制间信	英国国际发展部等；

					的作用等。	任等。	
14	Trade & Industrial Policy Strategies	贸易与工业策略所	1994	比勒陀利亚	为决策者提 供应对去工 业化、大规 模和系统性 不平等挑 战；实现绿 色增长；	经济研究 与分析；相 关议题对 话协调；能 力建设与 项目管理；	政府资助、合 同收入等；
15	Institute for Global Dialogue	全球对话所	1995	比勒陀利亚	以领先政策 研究分析成 为全球公认 外交智库； 推动对外交 策略之于国 家与国际发 展目标之角 色的理解；	外交政策 分析；地缘 政治动力 与治理；国 际外交策 略；拉美与 加勒比研 究等；	经营合资企 业及项目
16	Centre for Development and Enterprise	发展企业中心	1995	约翰内斯堡	聚焦商业与 市场在发展 中的角色， 提倡基于市 场解决的高 增长与劳动 密集经济战 略。	聚焦国民 发展及其 与包容性 经济成长 与民主巩 固；开展工 作与增长、 教育、国际 智库网络 项目；	南非联合银 行、盎格鲁- 美国基金、 鲍尔家族基 金、洛克菲 勒基金等。
17	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa	非洲可持续民主选举研究所	1996	约翰内斯堡	推动可信赖 选举、公民 参与和增强 政治制度实 现非洲可持 续民主。	选举与政 治过程、治 理制度与 过程、投票 与选举服 务；	加拿大与国 际发展局、 英国国际发 展部、欧盟 、美国民主 基金会等。

18	The Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network	食品、农业和自然资源政策分析网络	1997	比勒陀利亚	通过创造、评估食品、农业和自然资源政策建构富有弹性的非洲农业食品体系。	食品与营养；自然资源；农村妇女、社会保障与农村发展；农业政策、环境；	国际合作伙伴：非盟、欧盟、德国发展合作局、丹麦国际发展局。
19	SouthSouthNorth (SSN)	南方-南方-北方	1999	开普敦	建构气候弹性世界，实现公正资源管理驱动可持续未来。	协助政府、私人部门和研究机构理解气候变迁带来的经济、社会和环境选择；提供气候服务、气候与发展执行等；	非盈利独立智库
20	African Centre for Cities	非洲城市研究中心（开普敦大学）	2007	开普敦	以系统思维生产关于都市危机驱动力的可信赖新知识；在非洲和全球南方都市发展提供定制发展方案；强化非洲持久的知识机构与网络等；	气候风险与都市弹性可持续发展；都市转型；都市食品体系；都市研究；与《2063年议程》契合；	开普敦大学

21	African Union Development Agency	非洲联盟发展局	2010	米德兰	推动区域整合加快实现非洲《2063年议程》；强化非盟成员国和区域实体能力，实施全领域资源动员服务非洲大陆与其发展利益攸关者和伙伴的技术对接；	经济整合；工业化、科技与创新；环境可持续发展；技术、创新与数字化；人力资本与工业发展；非洲基础设施发展（能源、水等）；	非盟直属,Afri100的秘书处。
22	Climate and Development Knowledge Network	气候与发展知识网络	2010	开普敦	增强那些最易受气候变化影响的人的生活质量。	结合知识、研究和咨询服务来支持地方所有和管理政策进程。	荷兰外交事务部、加拿大国际发展研究中心；
23	Mandela Institute for Development Studies	曼德拉发展研究所	2010	约翰内斯堡	旨在形塑政策与治理实践、经济发展和非洲制度的演化。	非洲遗产、非洲治理、非洲民主制度、经济发展与制度形成	奥巴桑乔、佩德罗·皮雷、本杰明·姆卡帕、莫哈埃
24	Enhancing Africa's Response to Transnational Organised Crime	增强非洲有组织犯罪反应	2014	比勒陀利亚	增强非洲更有效应对跨国有组织犯罪能力；缓和跨国有组织犯罪对非洲发展、治理、安全和法治的影响	建构知识并提供基于证据的非洲跨国组织犯罪分析；为关键利益相关者中间建构技能和能力。	欧盟
25	Future Climate for Africa (FCFA)	非洲未来	2015	开普敦	旨在生成聚焦非洲的基	提升非洲气候模式	英国外交、联邦与发展部、

		气候		敦	基础性新气候科学，并发挥效用。	进程、非洲季风多学科分析；非洲城市和土地的未来弹性等。	英国自然环境研究理事会
26	Covenant of Mayors in Sub-Saharan Africa	撒哈拉以南非洲市长联盟	哈以非市联盟	2015	开普敦	支持撒哈拉以南非洲地方政府执行《欧盟绿色协议》气候行动	欧盟；德国联盟经济、合作与发展部；西班牙国家合作局；

表9 南非主要智库一览表

(资料来源：根据以上智库官网和相关网站资料整理而成)

序号	智库榜单	南非入选智库及其排名
1	外交与国际事务智库前 156 名	国际安全研究所(96)和南非国际事务研究所 (106)
2	科学与技术政策中心 (智库)	科学与工业研究理事会 (CSIR, 14) 和非洲信息通讯技术研究所 (Research ICT Africa, 23)
3	社会政策智库	教育政策发展中心(CEPD, 39)、非洲建设性冲突化解中心(57)和南非的人文与社会科学研究理事会(84)
4	食品安全智库	南非食品研究卓越中心(41)、食品、农业与自然资源政策分析网络(46)和食品、营养与安康研究所(55)
5	水安全智库前 75 名	非洲水问题研究科(AWIRU, 6)、非洲水研究中心(ACWR, 11)；能源与资源研究所(TERI, 27)、比勒陀利亚水研究所(WIUP, 28)和水资源委员会(WRC, 30)

6	国际发展政策中心智库	南非国际事务研究所(50)和全球对话研究所(IGD, 63); 均落后于肯尼亚的非洲技术政策研究网络(46)
7	环境政策智库前 100 名	非洲环境经济与政策中心(81)
8	最佳智库网络	南非国际事务研究所(44); 食品、农业自然资源政策分析网络(57)和安全研究所(80)
9	最佳运营智库	安全研究所(ISS, 30)、南非国际事务研究所(39)和南非非洲研究所(AISA,48)
10	最佳跨学科研究中心	食品、农业与自然资源政策分析网络(7)、安全研究所(32)和南非国际事务研究所(48)
11	最佳大学附属智库	南非金山大学应用法律研究中心(53)和金山大学魏茨社会与经济研究协会(Wits Institute of Social and Economic Research, University of the Witwatersrand, 87)
12	最佳社交媒体与网络使用智库	非洲建设性冲突化解中心(35)、国际事务研究所(42)、安全研究所(63)和食品、农业与自然资源政策分析网络(73)
13	最佳独立智库	安全研究所(40)、南非国际事务研究所(67)、自由市场基金(104)和南非城市网络(SACN, 143)
14	杰出政策导向研究项目智库	安全研究所(45)和南非国际事务研究所(49)
15	最佳年度预算少于	南非经济政策研究所(EPRI, 3)和战

	500 万美元智库	略反思研究所 (Mapungubwe Institute for Strategic Reflection, MISRA, 36)
16	最佳新冠疫情政策和制度响应智库	马蓬古布韦战略反思研究所
17	最佳人工智能政策与战略智库	开普敦大学(54)

表 10 南非入选 2020 年全球智库排名单项榜单一览表

(资料来源: James G. McGann, *2020 Global Go to Think Tank Index Report*, Philadelphia: The Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2021.)

## (二) 南非智库的类型与特征

南非的科研基础(包括大学和智库)是非洲地区规模最大、最具多样性的国家之一,占据南部非洲地区基础研究产出的 80%。1994 年南非新政府上台后,加大了研发力度,单位 GDP 研发经费实现了快速增长,直到 2009 年增长速度放缓。同时,南非启动了大学改革和公共智库角色转变倡议,为大学与智库之间,智库与智库之间的合作交流创造了更多机会和空间。但南非大学和智库的功能有着较大差异。其大学主要在于生产、传播和应用科学知识与方法,以教学和研究为核心业务;智库的核心业务则是研究(生产知识)并以之影响公共政策,聚焦于政策建议和政策游说(advocacy)的研究与分析。智库分析研究的形式主要有:(1)像大学一样以无目标的独立研究来介入政策进程;(2)受特定基金资助机构委托而作定向咨询建议分析;(3)有意通过游说影响公共政策的倡议性研究。

按照现有学者调查研究发现，南非智库比较重视长期性的独立研究。在接受调查的 30 家知名智库中，92.3%的智库参与独立研究，换言之，绝大多数智库将独立研究放在首位，将最多的精力投入其中，而将政策对话放在第二位，将培训和教育放在第三位，咨询服务放在第四位。此外，南非智库对研究投入较大。在 2010-2015 年间，23.1%的南非智库在执行 1 至 5 个研究项目，38.5%的智库则超过 10 个项目。这些研究项目均由智库的全职研究人员领导，甚至 23.1%的研究项目完全由智库全职员工完成，其他的则有外部研究人员参与其中。介于以上总体情况，以下对南非智库的类型与特征作一简要分析：

### 1.南非智库的类型

与中国智库多为官方智库迥然不同的是，南非智库多接近西方的智库模式，以非官方、非党派智库为主，且多属非盈利性组织。以下根据与政府关系的远近等因素来划分南非智库的不同种类：

(1) 独立/准独立型型智库。指独立于政府，或者独立于政府但受控于某个利益集团、资金来源于外来捐赠或承包中介的智库智库。譬如南非国际事务研究所、南非冲突解决中心、非洲建设性冲突解决中心、南非公正与和解研究所等等。

(2) 政府直属/准政府型：指隶属于政府或者完全由政府资助但

并非政府一部分的那些智库。这种类型最典型的属科学与工业研究理事会、南非贸易与工业政策战略所和食品、农业与自然资源政策分析网络等。

(3) 大学直属型：指隶属于大学的从事某领域研究的中心或智库。这一类主要有：南非金山大学应用法律研究中心、金山大学魏茨社会与经济研究协会、开普敦大学非洲城市研究中心和开普敦大学能源研究中心等。

(4) 境外智库分支机构：指其他国家智库在南非所设立的分支智库。如德国弗里德里克·埃尔伯特基金会南非办公室、海因里希·玻尔基金会南非分部等。

另外从研究领域看，南非智库主要有国际事务与国际安全类、产业智库、科技智库等。

## 2.南非智库的基本特征

南非智库不仅受欧美影响颇深，而且作为立足于南非的智库，也呈现出诸多与南非在非洲地区的地位、影响相称的特色。尽管南非是金砖国家中实力最弱的，且在种族隔离制废除后社会矛盾突出，国家经济发展极不稳定，但在撒哈拉沙漠以南地区，它的传统影响力仍是最强的。尽管尼日利亚的硬实力提升较快，在该地区形成了与南非相抗衡的局面，但凭借作为欧美进入非洲桥头

堡的文化、地缘优势，南非依然在推动非洲区域一体化、区域议题设置等方面保有领先的地位。其中，智库在南非引领非洲区域合作、主导议题设置方面承担着不可或缺的角色和功能。这深刻地塑造了南非智库的基本特征：

首先，南非智库多数属于区域性和国际性智库，其关注领域、涉及范围往往不局限于南非本土，而是牵涉撒哈拉沙漠以南非洲乃至泛非性议题。南非致力于南部非洲的经济一体化、基础设施和工业发展，甚至成立发展合作署和非洲复兴基金(ARF)作为对外援助机构，为南部非洲发展共同体提供了 20% 的业务预算，是其最大捐助国。人文科学研究理事会、科学和工业研究理事会、国家研究基金会等智库就直接参与支持他国发展。不仅如此，南非极力加强非盟及其附属机构，作为影响非洲多边安全、发展和政治决策的主要渠道。因此，南非智库往往也“追随”其大国雄心。知名的食品、农业与自然资源政策分析网络(FANRPAN)在 18 个国家建立由区域秘书处组成的多层级网络，旨在为整个非洲建构富有弹性的食品系统。而 2010 年新成立的气候与发展知识网络和曼德拉研究所均将目光瞄向了整个非洲大陆乃至更远地区。前者的项目遍及拉美 32 个国家和地区、亚洲 28 个国家和地区及非洲绝大多数国家，囊括了缓解气候变化、气候金融和低碳能源等二十几个研究主题；后者则聚焦于非洲遗产、非洲治理与非洲民主

制度等议题。在运营上，安全研究所的国际化最为突出，不仅在南非以外建立永久的实体存在，在比勒陀利亚、内罗毕、亚的斯亚贝巴和达喀尔设有办事处，而且人员配备也高度国际化，约 1/3 是非南非人。而 2015 年发起的“对话非洲”(The Conversation Africa)更在拉各斯(尼日利亚)、内罗毕(肯尼亚)和阿克拉(加纳)等地设立了办公室。

其次，南非智库大多属于多功能复合型智库，是传统智库、行动库和宣传库的复合体，这也是最值得我国智库学习借鉴的优点之一。尽管每个智库侧重方向有所差异，但基本都能将传统智库研究(往往注重长时段研究，而非短期政策咨询)、社会行动和舆论宣传三大功能集于一身。譬如，非洲建设性冲突解决中心的核心业务是培训和调解(行动)，其研究是为之服务的，即为非洲和平安全议题提供实践性政策指导；类似地，安全研究所集合了“传统智库”和强大培训功能，和司法与和解研究所一样都具有强烈的公民社会组织的色彩；非洲可持续民主选举研究所贯彻“在行动中研究”，在中非区域的加蓬、科特迪瓦、刚果民主共和国和东非的马达加斯加、莫桑比克、索马里等国设立“田野办公室；尽管南非智库极少将自己视为游说组织，只在关键议题建言献策，但都会创造强大宣传空间为有游说组织提供理论和证据基础。比如南非国际事务研究所通过各类出版物(著作、书评、

临时文章、政策简报、政策洞察、报告和杂志出版等),更有视频(专家与政要访谈等)、社交媒体、学术论坛和舆论分析等来推介、展示自身观点。纵观南非各大智库官网,以上宣传要素和工具都极为齐全,远超中国智库。非洲建设性解决争端中心、安全研究所和国际事务研究所都入选社交网络使用最佳智库。

第三,南非独立智库的资金多来自于国际(尤其是欧美国家)捐赠和地方性合作伙伴,甚至引起南非政府对某些智库独立性的怀疑。南非独立智库排名靠前的如安全研究所、国际事务研究所、非洲建设性冲突解决中心等资金来源大部分来自北欧的瑞典、挪威、芬兰、荷兰及英美加等西方国家,极少能得到南非政府、非洲基金会和慈善家的资助。由上表可知,新兴成立的气候与发展知识网络、未来非洲气候等智库的资金同样来自南非之外的欧美国家或组织。少数智库能通过联合研究或调查成果获得部分收入如司法与和解研究所(IJR)的非洲晴雨表(Afrobarometer)项目。这种局面很大程度是由于南非经济实力不济(仍接受西方国家援助),其政府、企业和社会组织并无雄厚资金供应本国智库所造成。南非智库的发达与其本国资助之少的极大反差恰恰反映了其独立智库被“渗透”程度之深。与政府资助的智库相比,它们能更直接批评当局,而与西方智库相比,南非智库的身份给它们带来更多的可信度。然而,南非政府似乎也意识到了这一问题。“南非对

非政府组织的攻击在显著增加，……明目张胆地断言，非政府组织是西方的前线，由西方提供资金，从而推动西方利益。”瑞典国际发展合作署作为西方资助者甚至认为当前的南非政府已经失去了“人权和法治的道德制高点”，是“有问题的政权”，一旦其所资助智库被视为南非政权的代表，也就失去了信誉。换言之，如果南非的局势恶化，这些资助很可能会转移至南非之外的其他智库去。对于中国，这些智库也往往戴着有色眼镜，南非国际事务研究所的斯塔登(Cobus van Staden)称应谨慎应对“一带一路倡议”，认为中非合作之间惯常的“双赢修辞”从未能够充分回应双方的权力不平衡，比如贝宁这样的经济体如何能够和中国巨兽进行有意义的接洽？可以说，西方势力可通过智库，对南非政府政策进行“引导”。

第四，南非智库大多建构了强大的合作网络，尤其是与大学的合作较为深入。南非国际事务研究所在非洲经营着由 68 个合作伙伴组成的网络，触角深入到葡语区和阿拉伯语区非洲；冲突解决中心(CCR)长期依仗遍及各国的合作伙伴开展研究，每年招募大量培训师合作举办 10-15 场培训活动，南苏丹和斯威士兰等国的地方性公民社会组织(CSO)则协助其组织培训并处理棘手地方问题；司法与和解研究所(IJR)在津巴布韦和布罗迪等国与 NGO 和其他工作小组建立合作关系，与纽约国际转型正义中心(ICTJ)紧密配合，

正积极将业务拓展至北非、西非和东非等地；非洲建设性冲突解决中心在过去几十年参与了影响非洲大陆的所有重大冲突，与非盟、联合国密切配合，与南部非洲发展共同体、东南非共同市场、政府间发展管理局和大湖区问题国际会议制定了谅解备忘录。等等。不仅如此，相比于中国智库，南非专门智库和大学的合作深入。据调查，2010-2015年间，69.2%的智库曾和全国性大学合作过，而其中76%的智库是主动发起合作研究，大学或其科研单位很少发起合作。这表明智库的合作意愿更强，在动员资源上更积极也更成功。

### **（三）中国与南非智库合作存在的问题**

由于以上南非智库的特征和中南两国政治、经济合作的现实，当前中南智库合作存在诸多问题与挑战，但也有着巨大的开拓空间。

首先，南非科技与产业智库与中国智库互补性强，但双方合作深度不深广度不广；人文社科智库中国研究极为薄弱，加之意识形态差异和自主资金匮乏，双方合作亟待深化。南非重视气候环境、水资源、农业、矿产开发及第四次工业革命等领域深入发展，相关科技在非洲处于先进地位，但与世界先进水平相比仍有不少差距，对于与中国科研机构合作的意愿和实践仍可加强。人文社科领域，仅有两所中国研究中心，且运行不稳定；其他智库

对中国的关注和研究不够，对中共和政府内外政策、全球治理观的认知和了解滞后，且充满政治偏见。斯塔登就提醒非洲各国政府注意，中国对非洲提供能力建设在中共信条所确定的框架下进行，是为了对抗西方意识形态。他建议非洲大学和智库要跟踪研究中国变化，与中国机构建立联系；将中国相关的专业知识纳入国家及区域发展和安全政策框架。同样，很多智库和中国联合举办学术论坛，却没有专门中国问题研究项目，对中国问题关注匮乏。

其次，中国产业与科技智库实力较强，但更热衷与发达国家而与中等水平的南非智库的合作意愿一般；而对非人文社科智库仍处于艰难转型中，尚不能完全满足国家战略需求。过去几十年无论是高校还是社科院对南非和非洲研究以学术性为导向，为适应国家需求而改革转型。对非“智库建设”仍处于摸索阶段，即便是那些长期从事应用对策研究的科研机构，也仍然难以发挥智库所应有的全部功能。另外，高校和中国国际问题研究院等综合性智库往往缺乏对非研究实体性机构，研究人员少，且不稳定，“有库无智”的现象层出不穷。总之，对非智库职业化实体化程度偏低，能够胜任对南非智库研究的复合型人才更为短缺。

最后，中南智库合作缺乏稳定可行的机制，合作状态和效果受南非内政和国际政治形势影响较大。当前中国与南非（非洲）

的人文交流、治国理政交流局限于中联部、商务部等举办的培训班、研讨班和党际交流等官方合作，这较易引发非洲和西方国家对中意识形态输出的质疑。而具有相对独立地位和灵活性的智库在中南人文和治国理政交流乃至产业科技合作中的作用仍是零散的，缺乏体系性和规模效应。此外，南非中资企业也缺乏意识和意愿与当地研究机构和大学开展联合研究，资助当地智库来获取有助于其非洲投资业务的信息和咨询。事实上，这些民间力量是未来中南智库合作大有可为的动力所在，能有效促进对南非和非洲的认知，更有利于非洲人更准确地认识中国。

南非已逐渐认识到金砖合作能增强南非的独立性，西方国家和国际组织不会在原子能、生物技术、水电设施等亟需领域给与其援助。正如南非大学全球对话研究所所长指出，对自主独立性的追求是南非和世界关系中的一个主要考量而加入金砖是其重大外交成就。如今南非也渴望学习东亚经济发展模式，成为“发展型国家”，因此，中南之间应当能够在国内发展和非洲议程中找到一些契合点。而中南智库联盟的建立将有助于规划、聚焦双方合作议题，为南非与中国各自如何开展与非洲国家的交往合作献计献策。厦门金砖办可寻求与浙师大非洲研究院南非分院合作牵头，联合非洲联盟发展局、曼德拉发展研究所、湘潭大学非洲法研究中心等在南非国内发展和非洲事务上有切合点的智库组建。

以中南智库合作为抓手，可以实现金砖合作机制和中非合作之间的密切配合。

厦门市金砖办版权所有