

南非与金砖机制建设国别报告

清华大学中国与世界经济研究中心

2015年8月

南非与金砖机制建设国别报告

一、南非对金砖机制建设的目标构想、身份认定

南非认为，当今世界经济和政治的权力中心正在发生从西到东、从北到南的转移。金砖机制的出现和巩固代表了这种趋势。2008 年全球金融危机爆发后，南非受到重创。2009 年，南非经济倒退，出现负增长 (-1.5%)。在此背景下，南非总统祖马积极谋求加入金砖机制，以摆脱国家经济困境。

(一) 南非对金砖机制建设的目标构想主要包括：

1、实现和推进南非国家利益

在政治上，改善南非国家形象，提升南非国际地位。南非认为，加入金砖俱乐部是其重大外交成就，南非因此迈入全球新兴经济体的行列，有助于南非国家品牌建设。金砖身份使南非成为全球性的地区大国。经济上，南非期望加强金砖内部务实合作，吸引资金，发展工业和制造业，增加就业机会，解决南非在贫困、失业和不平等领域的诸多挑战。

2、促进金砖国家与非洲大陆的合作

南非自视为非洲大陆（特别是撒哈拉以南非洲）在国际机构中的代表。作为二十国集团和金砖集团内的唯一非洲国家，南非认为自己有使命为非洲代言，推动金砖国家与非洲的合作，使“非洲议程”(the Africa Agenda) 成为金砖机制的常设议题。

3、 改善全球治理、促进国际体系变革

南非认为，金砖机制应作为一股积极力量，推动国际政治、经济和金融秩序的改革。金砖机制建设应反对霸权主义和强权政治，增加发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，推进多边主义，建设一个更加平等、和平与正义的世界。

（二）南非对金砖机制的身份认定

首先，金砖机制是南方集团。大部分金砖国家属于南方阵营，拥有共同的历史。金砖国家的历史是同殖民主义和欠发达作斗争的历史，历史的情境使这些国家站在一起。作为发展中国家，金砖集团面临共同的任务和挑战，即发展经济、改善民生，改变不合理的国际政治经济旧秩序。其次，金砖机制不是霸权集团。金砖国家不应谋求霸权，否则将被其他发展中国家认为是“次一级的帝国主义者”，与传统强国本质上没有差别。金砖国家应为其他发展中国家代言，维护所有发展中国家的利益。再次，金砖机制不寻求颠覆现行国际秩序，不搞南北对抗。金砖机制应成为积极的变革力量。它应推动现行国际秩序的改良，而不是完全颠覆或取代旧秩序。金砖国家应维持与北方国家的合作关系，不搞对抗。金砖新开发银行和应急储备安排不与世界银行和国际货币基金组织竞争，而是现有国际金融机制的有益补充。第四，金砖机制不应是封闭集团，需保持开放和透明；与此同时，金砖机制需加强内部整合，目前扩员的时机尚不成熟。金砖国家还应尽快达成《共同愿景》文件，以进一步明确自身定位。

二、南非对金砖机制建设的具体利益诉求

南非加入金砖机制，有着多重利益诉求。南非致力于加强金砖机制在各个领域开展互利合作。

首先，吸引金砖成员国投资，创造就业岗位。失业率高企是南非发展的重大障碍。南非失业率长期保持在 25% 以上，现有失业人口介于 550-700 万之间，其中 70% 的失业者不足 34 岁。¹ 高失业率导致暴力、犯罪、排外事件频发，危及社会稳定。任何符合法律规定、并有助于增加就业机会的投资，在南非都是急需、并受欢迎的。

其次，改善对外贸易结构、增强制造业和提高出口产品的附加值。

南非是非洲制造业和工业最为发达的国家，但其国际贸易结构未能根本摆脱其他非洲国家的类似命运。南非对外贸易结构也主要是出口原材料（如矿产资源）和进口制成品，这导致南非贸易赤字不断。南非希望金砖国家能就地加工原材料，进行技术转移，切实提高南非产品的附加值，全面提升南非制造业在国际产业链中的地位。

第三，改善和大幅提升南非的基础设施水平

南非基础设施水平位于非洲前列，但其公路和铁路里程，以及在电力、供水和电信领域的覆盖率与其他金砖成员仍有较大差距。电力供应不稳定尤其制约工厂开工生产，影响投资效率和产出。南非希望金砖成员国投资南非上述基础设施建设，助推南非经济起飞。

第四，金融合作

南非对金砖国家新开发银行（NDB）及其非洲区域中心、应急储

¹ Goldman Sachs, *Two Decades of Freedom, What South Africa Is Doing With It, and What Now Needs To Be Done*, Internal Report of Investment Banking Division, 2014.

备安排(CRA)期望甚高。南非认为,由于亚洲基础设施投资银行(AIIB)将主要在亚洲开展业务,新开发银行及其非洲区域中心应重点投向非洲的基础设施和可持续发展项目,帮助南非和整个非洲获得发展融资。

第五, 发展海洋经济

南非三面临海,为印度洋和大西洋所环抱,拥有长达3000公里的海岸线。其12海里领海和200海里专属经济区面积达101.7万平方公里。南非高度重视发展海洋经济,其中包括渔业、海洋运输、船舶制造、海底资源勘探与开发等,金砖成员国加大与南非在此方面合作力度,为南非民众创造更多就业机会。

第六、科技研发、高等教育领域内的合作

南非科技表现欠佳,专利申请、互联网和研发相对较弱。南非研发总支出只占GDP的0.9%,落后于世界其他地区。²南非高等教育传统上与西方学术机构联系密切。南非大学的经济学家和经济史专家更为熟悉英美的经济发展战略和路径,但对面临相似挑战的亚洲和拉美发展中国家的经济发展战略和道路则知之甚少。因此,南非认为,加强南非与金砖国家在科技和高等教育领域内的合作符合南非利益。南非欢迎与金砖国家开展联合研究和学术交流项目,特别是在研究生培养领域。南非认为,从根本上而言,金砖概念及其学术论坛代表了一种相反的进程,即把西方霸权的、单边的知识生产转向更加多元的知识生产,以承认和反映人类政治、经济、文化文明的多元中心。

第七, 南非希望成为金砖机制与非洲国家合作的桥梁

² Goldman Sachs, *Two Decades of Freedom, What South Africa Is Doing With It, and What Now Needs To Be Done*.

南非希望金砖机制推动“非洲议程”，特别是在非洲基础设施建设和工业化进程领域，支持非盟“非洲发展新伙伴计划”（NEPAD）。在非洲大陆，南非拥有较为发达的基础设施、完善的金融市场和法律体系。因此，南非自认为是金砖国家通往非洲特别是南部非洲地区的理想门户。南非与其他金砖国家的合作不仅将会使金砖机制变得更强大，而且也会为非洲提供更多发展机遇。在和平与安全领域，南非鼓励金砖国家加强与非盟和平与安全理事会的合作，通过和平手段和预防性外交解决非洲冲突。

三、南非议会、智库、官员针对金砖的意见、提议、设想

南非各界对金砖合作机制讨论热烈，发表了诸多相关提议。

（一）注重金砖软实力建设

南非学者认为，金砖国家由主要的新兴经济体组成，是全球政治中重要的新兴权力集团，在世界经济和人口占比中地位重大。但是，金砖集团可能会被别的国家，特别是被其他发展中国家和低收入经济体认为是另一波企图主导和支配世界的国家集团。如果金砖国家想要确立积极的国际形象，并受到其他国家尊重，金砖机制应在全球政治中支持包容性发展日程，其中包括处理好全球四大挑战，即解决不平等现象、推进可持续发展、极力淡化金砖身份的激进色彩，以及在维护主权和提供全球公共物品之间保持平衡。³

作为一个集体，金砖机制的软实力主要来源于它们各自的独特性。

³ Elizabeth Sidiropoulos, *Democratising the BRICS image through inclusive global agendas*, BRICS Academic Forum VII, May 21-23 2015.

比如说，在过去二十多年中，中国和印度在削减贫困方面成绩斐然。巴西的社会转型赢得了称赞。南非自 1994 年以来的和平政治转型和融入国际社会也赋予其重大软实力。金砖五国有四国属于发展中国家，具有坚实的南方根基，而俄罗斯在很多发展中国家看来是反帝反殖力量和民族解放运动的支持者。从软实力的角度来看，这些是具有吸引力的特征，使金砖五国可能得到其他发展中国家的支持，因为后者面临与金砖国家相似的挑战。如果金砖国家的形象要被定义为“全球变革的积极倡导者”，金砖国家作为个体和集体在回应关键性的全球挑战时，都不应仅从狭隘的私利出发。

（二）新开发银行运营必须将官僚化程度降到最低

金砖新开发银行将使金砖国家在经济领域的合作更加制度化。其运作方式必须比世界银行更加简洁高效，将官僚化程度降至最低。所有从该银行获得融资的项目应主要由经济效益驱动并且是亲商的，必要时也可考虑金砖成员国在各自地区中的地缘政治利益。

（三）南非需要制定更加清晰、明确的金砖战略

南非工商界担心南非政府不能有效地管理金砖机制发展进程，从而让南非在金砖机制中的利益受损。由于南非政府主要由黑人占主导的“非国大”（ANC）把持，而工商界主要代表白人阶层的利益。南非工商界不时批评政府缺乏远见、政策不连贯、低效、腐败和裙带关系盛行。南非工商界认为，金砖进程比较封闭、并过于官僚化。对南非而言，加入金砖机制是否有助于保护南非国内市场、促进本国制造业和工业化发展，是否有助于提高南非出口产品的附加值以及吸引投资

进入南非矿产加工业等，这些都不明朗。他们强烈认为，南非政府在处理诸如公平贸易等问题上，也未做好准备。金砖进程对南非工商界的有用性似乎有限。

四、南非对中国在金砖机制中的角色和作用的態度

中国和南非分别为金砖集团中最大和最小的经济体。南非高度重视中国在金砖机制的地位和作用，认为中国在金砖机制中居首要地位。

（一）中国将主导金砖新开发银行和应急储备安排

南非认为，在过去的二十多年间，没有任何国家能像中国这样落实“发展资金”，推动本国经济增长。中国毫无疑问将主导新开发银行和应急储备安排。南非不应阻碍中国发挥主导作用。而且，由于南非的外汇储备最小，南非是最有可能向应急储备安排申请救援的成员

国。

（二）在金砖机制内学习中国发展经验

南非前任驻华大使兰加称，南非在发展经济的过程中一直关注着中国改革开放的经验，有了“金砖国家”合作机制，南非能更好地借鉴中国经验。执政党治国理政交流、工业园区建设、改革开放、如何吸引外资等都是南非愿意在金砖框架内向中国学习的内容。

（三）中国崛起将带动非洲崛起

南非国际关系与合作部部长玛莎巴内（Maite Nkoana-Mashabane）称，北方的发展和财富积累主要来源于剥削和掠夺亚洲、非洲、中南美洲、西印度群岛和南太平洋岛国，但南方的新兴经济体与传统强国

完全不同。她曾援引泛非主义者杜波依斯（Du Bois）在 1959 年访华时的演讲称，“中国崛起将带动非洲崛起，因为中国与非洲血肉相连”。南非总统祖马曾多次访华，强调中国在非洲的经济活动绝不是殖民主义，而是一种互利共赢合作，是深受非洲国家和人民欢迎的。为了保持与中国紧密的政治经贸关系，近 5 年来，南非政府已经连续三次拒绝向达赖喇嘛发放签证。

五、金砖在南非参与的多边机制中的分量

分量非常重。加入金砖曾被南非视为重大外交成就，体现了金砖成员对南非经济实力和潜力的认可。

（一）金砖身份是南非在全球经济治理发挥作用的主渠道之一

南非认为，其在全球经济治理中的角色主要体现在二十国集团和金砖机制的成员身份上。二十国集团是全球经济治理的首要论坛，而金砖机制是促进全球变革的积极力量。在争夺影响力以及塑造全球经济治理改革的辩论中，金砖机制有可能成为二十国集团内部强有力的联盟。但是，迄今为止，金砖国家在塑造和影响二十国集团日程方面的能力，特别是在有关发展中经济体的议题上，仍然较为有限。

（二）非洲是南非多边外交的重中之重

非洲，特别是南部非洲是南非外交的核心。南部非洲关税联盟（Southern African Customs Union）、南部非洲发展共同体（SADC）和非盟等多边机制是南非外交的优先方向。非洲是南非在金砖机制内发挥作用的依托。南非与金砖国家的合作不能以损害非洲利益和南非

与非洲的关系为代价。

（三）联合国在多边外交中的基础地位应得到尊重。联合国仍是全球治理和多边主义的关键。此外，南非经常受邀出席七国或八国集团峰会，积极发展与欧盟的经济伙伴关系，南非力图成为弥合南北分歧的桥梁。

六、南非与其他成员国的利益融合点与分歧点

（一）利益融合点

南非与其他金砖成员国都认为，现行的全球治理结构是二战结束后建立起来的，无法反映已经发生重大深刻变化的国际政治经济现实。全球治理应进行重大改革，优先增加发展中国家的代表性和发言权，以增加全球治理结构的合法性。为此，联合国、世界银行、国际货币基金组织等主要的国际组织都要进行改革。特别是，金砖国家多次呼吁改革国际金融机构，以反映金砖国家和其他发展中国家日益增长的经济分量，增加金砖和发展中国家的投票权。它们对 IMF 改革进程迟缓深表关切，认为应立即实施已经通过的“2010 年 IMF 治理和份额改革方案”。在世贸组织多哈回合谈判中，南非与其他成员国都主张维护发展中国家利益，要求发达国家停止对国内农产品市场的保护，削减或停止对本国农产品的补贴。

（二）利益分歧点

1、贸易便利化和自由化安排

南非认为，由于中国制造业相较于南非、印度和巴西等国过于强

大，印巴南不会主动推进贸易自由化议程。事实上，南非是对中国发起反倾销诉讼最多的非洲国家。南非害怕从中国进口的廉价产品会摧毁南非的工业和制造业。

2、联合国安理会改革

在联合国安理会改革问题上，南非认为“印巴南对话论坛”比金砖机制更有共同立场。印巴南三国都谋求安理会常任理事国席位，中俄只是原则上同意要改革联合国及其安理会，但并未明确表态支持南非、印度和巴西入常。

3、金砖国家之间在非洲大陆存在竞争

南非一方面希望充当金砖国家与非洲合作的桥梁，推动金砖与非洲合作，另一方面又担心金砖国家与南非在其他非洲国家产生竞争，削弱南非在非洲的经济利益和政治影响力。在建筑、工程承包、采矿、住房、化工、信息技术、纺织业和批发零售业等领域，南非企业和商人抱怨中国和印度相关产业摧毁了南非的竞争力，挤占了南非在非洲尤其是南部非洲共同体的市场份额。未来金砖峰会上，讨论南非和其他金砖成员国在区域经济内的战略性商业协调问题，尤其是与中国的利益协调问题，将逐渐成为一种趋势。

七、南非对金砖机制的角色定位、对现行国际体系和全球治理改革的期望

南非认为，金砖机制已成为全球治理进程中意义最为重大的发展现象之一。这一集团把新兴国家中最重要的成员拢到一起，在塑造全

球话语、谈判解决全球重大事务、以及做出有关决定中具有战略意义。金砖国家的政治和经济影响力给国际关系带来重大变化，迫使旧的、以西方为中心的世界体系进行转型。金砖国家应改变现行国际体系，使其更加真实地反映世界政治、文化、经济和社会的多样性，建立更加平等、公平和正义的世界秩序。

南非对现行国际体系和全球治理改革的期望主要包括：改革和稳定全球经济，增强应对全球金融危机的能力；加强多边主义，改革联合国安理会，公平反映世界各大地区在安理会的代表性；充分实施联合国千年发展目标，建设更为强大和更加全面的国际发展日程；改变全球发展伙伴关系的性质，加强金砖国家内部发展合作；解决共同面临的国内挑战，分享各自国家的建设经验，包括政治思想、经济和发展模式，促进民间往来合作，建设金砖共同体。

八、南非参加金砖机制建设的意愿变化情况

南非总统祖马领导的政府对加强金砖机制和深化对华关系的意愿仍非常强烈。但是南非社会和舆论对金砖机制存在一些杂音。

首先，南非有些议员怀疑南非无法负担对金砖新开发银行和应急储备安排的资金投入，也很可能无法得到实际回报。

其次，有南非学者认为，迄今为止，金砖联盟对南非产生的实际经济利益比较有限。南非不能只抱着金砖机制的大腿，应寻求加入其它全球经济治理机制。

第三，金砖机制并未将“非洲议题”（特别是非洲的基础设施建

设)纳入金砖峰会常态化讨论范畴。非洲每年基础设施建设需求约为1000亿美元,金砖国家有必要侧重讨论“非洲议题”。

第四,虽然南非最有可能求助于金砖机制应急储备安排,但南非最多能从该安排中提取65亿美元。这仅仅是南非货币市场日交易量的一小部分,无异于杯水车薪。南非大部分资金需要,仍需仰赖国际货币基金组织。

南非总统祖马回应质疑时称,新开发银行将帮助发展中国家获取发展资金,以满足能源、铁路及其他基础设施建设的发展需求。南非能参与其中,从长远看来,获益将远大于投入。南非国际关系与合作部部长玛莎巴内称,南非能够受益于新开发银行100亿美元出资额,无需担心会让南非的子孙后代陷入债务之中。

九、南非经济形势及其与其他成员国之间的经贸情况

2008年金融危机席卷全球以来,南非经济发展乏力,面临不少挑战。南非经济体量本来就小,近几年的经济增速离新兴经济体的标准尚有较大距离(见表一和表二)。当然,南非加入金砖机制的主要优势在于,其作为非洲国家的唯一代表、有助于提升金砖机制在表达全球治理改革诉求中的合法性。如果纯粹以经济表现来衡量,南非很难算一块合格的金砖。南非加入金砖的价值主要是其在非洲的地缘政治经济影响有利于扩大金砖机制在全球的代表性。

表一：南非 2014 年经济概况

人口	5310 万
----	--------

国土面积	1213090 平方公里
GDP 总额	349733 百万美元
GDP 增长率	1.5%
居民消费价格指数 (CPI) 增长率	5.56%
兰特兑美元平均汇率	10.853

(来源：联合国贸发会议，
<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/710/en710GeneralProfile.html>)

表二： 2008 年金融危机以来南非 GDP 增长率

2008 年	3.2%
2009 年	-1.5%
2010 年	3.0%
2011 年	3.2%
2012 年	2.2%
2013 年	2.2%
2014 年	1.5%
2015 年	2.1% (IMF 预测)
2016 年	2.5% (IMF 预测)

(来源：世界银行数据库和 IMF 预测，
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>)

与金砖国家，特别是与中国和印度之间的进出口贸易，对南非而言变得越来越重要。南非与中国的经济发展前景关联度越来越高。中国自 2009 年以来已成为南非第一大贸易伙伴，在南非对外贸易的增长中占据主导地位。2002 年以来，南非向中国出口年增长率为 37%（南非总出口额年增长率为 11%），而南非从中国进口的年增长率为 27%（南非总进口额年增长率为 14%）。⁴ 根据南非储备银行统计，中国对南非的直接投资 2005 年约为 3.4 亿兰特，2012 年增至 500 亿兰特。⁵ 南非对中国出口额的增长抵消了其向欧洲出口的下降，中国对南非日益不可或缺。但是，除中国和印度以外，南非的主要贸易伙伴还是欧美国家（见表三和表四）。

表三：南非 2014 年与金砖国家贸易情况（单位：千美元）

	南非进口	占比	南非出口	占比
南非对外贸易总额	99892738	100%	90612104	100%
中国	15449362	15.47%	8680022	9.58%
印度	4551486	4.56%	3769815	4.16%
巴西	1369152	1.37%	631833	0.07%
俄罗斯	456290	0.05%	364034	0.04%
金砖 (BRIC)	21826290	21.85%	13445704	14.84%
合计				

⁴ Goldman Sachs, *Two Decades of Freedom, What South Africa Is Doing With It, and What Now Needs To Be Done*.

⁵ 同上。

(来源: http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)

表四：南非 2014 年前 5 大贸易伙伴

国家	贸易额 (百万美元)
中国	21914
美国	6022
日本	4716
英国	4139
德国	4062

(来源: 联合国贸发会议, <http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/710/en710GeneralProfile.html>)

南非无论是在对金砖成员国的贸易, 还是在其全球贸易中都处于逆差状态 (表五)。这显示南非经济结构的脆弱性, 即在全球价值链中, 南非整体上扮演的角色仍是出口原材料和进口制成品。这一点与其他非洲国家没有本质区别。南非在提升制造业附加值、促进工业化进程中仍然任重道远。

表五：南非近年国际贸易平衡情况 (2012-2014 年) (单位: 千美元)

贸易伙伴	2012 年	2013 年	2014 年
中国	-4273282	-3959919	-6769340
印度	-846396	-2368947	-781671
巴西	-876723	-950040	-737319
俄罗斯	225219	25186	-92256

金砖合计	-5771182	-7253720	-8380586
全球贸易平衡	-5272083	-8329753	-9280634

(来源: http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx)

十、南非与其他成员国合作的优势领域

(一) 丰富的矿产资源

南非是世界上最大的铂、铬、钒和锰生产国,第三大黄金开采国。金砖国家对于资源的巨大需求,将成为南非未来经济增长的动力。南非可借助矿产资源开发,完善国内基础设施建设,提升铁路、港口和管道的发展,为南非民众带来就业岗位和提高生活质量。

(二) 较为成熟的金融市场和专业的金融服务

南非有着开放、发达和成熟的资本市场。近年来,在世界经济论坛全球竞争力指数中,南非排名最前的5项指标包括证券交易所的监管、审计和报告标准的强度、银行的稳健性、公司董事会的效力、通过本地股市融资等。2014年,南非约翰内斯堡证交所市值达8100亿美元,是南非GDP的两倍多。⁶该证交所增长稳健,是非洲理想的投资中心。南非股市是非洲最大的股票市场,占全非洲股市交易量的80%,是全球第14大股市。正因为如此,南非可自诩为金砖国家通往非洲、特别是南部非洲的门户。在非洲,金砖成员国金融机构的投资目的地和非洲总部所在地都首选南非。不无巧合的是,金砖新开发银行非洲区域中心的总部也将落户南非金融中心约翰内斯堡。

⁶ Goldman Sachs, *Two Decades of Freedom, What South Africa Is Doing With It, and What Now Needs To Be Done*.

（三）南非可充当金砖集团与西方增信释疑的桥梁和纽带

西方舆论一直充斥着对金砖机制的忧虑和戒备心理，担心后者挑战乃至颠覆西方主导的国际秩序。南非主张尽量淡化和消弭金砖集团的激进色彩，积极与西方接触、增信释疑。南非在参加金砖会议后通常主动召开针对西方外交官的吹风会，向他们介绍会议情况以减少误解和疑虑。由于南非与所有西方国家保持良好关系，也不像中俄那样同西方存在着地缘利益冲突，它在协调金砖机制与西方集团的关系中可发挥独特作用。

十一、其他

南非是金砖机制中的小伙伴，其国内经济和政治发展形势面临着一些不确定性。南非近年来的经济增速低于黑非洲的平均增速（4-5%），这与其金砖身份实难相称。南非存在着独特的黑白二元结构，即政权主要掌握在黑人手里，但国家经济命脉依然由白人控制。这导致南非政府与工商界之间经常脱节。南非工商界持续批评政府治国缺乏远见，导致政策往往在国内得不到良好反应、实施乏力。在金砖机制发展前景上，南非政府与工商界很难形成合力。这将会影响南非在金砖机制中的地位及其做出贡献的潜力。其他金砖成员国，特别是中国有政治责任帮助南非克服其短板，切实回应南非政府的关切（比如其对“非洲议程”的强调），助金砖国家平衡发展，使金砖机制在全球治理改革中发挥更大潜力和作用。