

# 南非政党格局变迁与民族团结政府执政前景

沈晓雷

**【内容提要】**2024年5月，南非举行新一届国民议会和省级议会选举。非国大在国民议会选举中所得席位不到半数，失去单独执政资格，被迫与民主联盟和因卡塔自由党等组建民族团结政府。南非政党格局由此发生重大变化，从非国大一党单独执政向多党联合执政转变。南非政治发展呈现执政联盟与“进步党团”反对党联盟并立态势，且政党碎片化问题愈发凸显。非国大得票率大幅下滑是其党内纷争、腐败问题、经济社会治理效能下降等因素共同导致的结果。民族团结政府的建立为南非解决经济社会问题提供了契机，但其执政前景仍面临政权稳定性、施政协调和治理效能等方面的挑战。

**【关键词】**南非政党 非国大 民主联盟 民族团结政府

2024年5月29日，南非举行结束种族隔离制度后的第七次大选，选举新一届国民议会（议会下院）和省级议会。根据南非选举委员会6月2日公布的选举结果，执政党非洲人国民大会（简称“非国大”）遭遇重大失利，在国民议会选举中仅获得159个席位，因席位未过半而失去单独执政资格。非国大联合民主联盟、因卡塔自由党等政党组建民族团结政府，西里尔·拉马福萨再次当选总统。2024年大选导致南非政党格局发生重大变化，从非国大“一党主导”向执政联盟与“进步党团”（Progressive Caucus）反对党联盟并立转型。民族团结政府虽凭借在国民议会三分之二以上的席位掌控南非政治局势，但其未来执政仍将面临多重挑战。

## 南非政党格局发生重大变化

南非实行议会制，议会由两院构成，分别为国民议会和全国省级事务委员会，其中国民议会为国家权力中枢。国民议会共400个席位，每5年选举一次，实行比例代表制，其中200个席位根据全国选举结果按得票比例分配，另外200个席位根据省级选举结果按得票比例分配，每省席位数量不等，其中最多的豪登省有48个，最少的北开普省仅有5个。这一选举制度决定了南非选

民在国民议会选举中需要投两张选票，一张为全国选票，另一张为省级选票。各党获选议员数量由全国选举和省级选举得票率决定，国家政权归属则由国民议会席位决定，即由国民议会席位超过半数的政党或政党联盟负责组建政府。<sup>[1]</sup>

2024年5月29日，南非同时举行国民议会和省级议会选举。选举结果显示，国民议会全国选举方面，非国大以40.18%的得票率排名第一，接下来依次是民主联盟的21.81%、民族之矛党的14.58%和经济自由斗士党的9.52%。国民议会席位分配方面，非国大获得159席，民主联盟获得87席，民族之矛党获得58席，经济自由斗士党获得39席。省级议会选举方面，非国大在东开普省、自由州省、姆普马兰加省、林波波省和西北省得票率超过50%，在豪登省和北开普省分别以34.76%和49.34%的得票率居于首位，民主联盟在西开普省的得票率达到55.30%，民族之矛党在夸祖鲁纳塔尔省以45.35%居于首位。<sup>[2]</sup>此次大选可谓新南非1994年成立以来竞争最激烈的一次，选举结果显示南非政党格局发生重大变化。

第一，从非国大一党单独执政向多党联合执政转变。新南非成立初期，曾经历过短暂的非国大、国民党与因卡塔自由党民族团结政府联合执政时期。在1999

年第二次大选中，非国大以 266 个国民议会席位获得单独执政权，南非自此进入非国大一党单独执政时代直至 2024 年大选。

在 2024 年大选中，非国大因席位未过半而失去单独执政权。6 月 6 日，经非国大内部磋商，拉马福萨宣布拟组建民族团结政府，邀请其他政党共同治理。6 月 14 日，非国大与民主联盟签署《2024 年民族团结政府意向声明》，就共同组建民族团结政府达成一致。在同日举行的南非新一届国民议会首次会议上，拉马福萨以 283 票再次当选总统，来自非国大的托科·迪迪扎当选议长，来自民主联盟的安内莉·洛特里特当选副议长。截至 6 月 24 日，共有 10 个政党加入民族团结政府。<sup>[3]</sup>

民族团结政府的成立标志着南非执政格局发生重大变迁，即从非国大一党单独执政时代进入多党联合执政时代。正如拉马福萨在 6 月 19 日的就职演说中所指出，“此次大选后没有一个政党能够独自执政和独自立法”，“民族团结政府的成立是一个具有深远意义的时刻，是一个新时代的开始”。<sup>[4]</sup> 民主联盟主席约翰逊·斯汀霍森也表示：“我们之前穿的都是各自政党的 T 恤衫，现在我们的 T 恤衫需要在前面印上南非国旗，后面才能印党的标志。”<sup>[5]</sup>

第二，从非国大一党主导向两大政党联盟并立转变。从 1994 年新南非成立到 2019 年，南非共举行 6 次国民议会选举，非国大每次均以超过半数的得票率获胜，确立了在南非政党格局中的主导党地位。在主导党体制下，非国大一直作为执政党长期单独执政，其他政党只能作为反对党来争取更多选票，且在 2014 年和 2019 年两次大选中，反对党选票主要被民主联盟和经济自由斗士党获得。这一局面在 2024 年大选后被彻底打破。

首先，非国大已基本失去主导党地位。非国大主导党地位在 1997—2007 年得到巩固和延续后，自 2008 年以来呈逐步弱化态势，<sup>[6]</sup> 这突出表现为其在 2004 年国民议会全国选举中得票率达到历史最高的 69.69% 后，自 2009 年开始逐步下滑，于 2019 年降至 57.5%。2024 年大选进一步导致非国大基本丧失主导党地位。一方面，非国大在国民议会全国选举中得票率骤降至 40.18%，与 2019 年相比下降了 17.32%，



2024年6月2日，南非独立选举委员会在全国计票中心公布南非大选结果。

不但创历次选举下降幅度之最，还因此失去单独执政资格。另一方面，从省级议会选举的得票率来看，非国大在全部 9 个省均呈下降态势，并由此导致其失去在豪登省、夸祖鲁纳塔尔省和北开普省的单独执政资格。

其次，反对党格局出现重大分化。2024 年大选之前，反对党主要由民主联盟和经济自由斗士党主导。2024 年大选后，南非反对党力量格局出现重大调整。一是民主联盟以南非第二大党身份加入民族团结政府，并成为执政联盟的第二大党。二是民族之矛党凭借 58 个国民议会席位一跃成为第三大党和最大反对党。三是经济自由斗士党因民族之矛党的崛起而沦为第四大党，但仍是第二大反对党。四是因卡塔自由党和爱国联盟等小党完成从反对党到执政联盟成员党的身份转变。

最后，南非已形成两大政党联盟并立的局面。2024 年大选后，经济自由斗士党谋求与非国大建立没有民主



联盟参加的联合政府但未获成功，由此联合非洲转型运动等左翼政党组建“进步党团”联盟。6月16日，民族之矛党加入“进步党团”联盟，该联盟随之成为南非最大的反对派联盟，在国民议会拥有约30%的席位。<sup>[7]</sup>“进步党团”联盟的建立，标志着南非政党格局由非国大一党主导，正式转变为执政联盟与“进步党团”两大政党联盟并立。

第三，南非政党格局碎片化问题愈发凸显。新南非成立以来，政党数量不断增加，据南非选举委员会统计，南非目前共有1743个注册政党。政党数量众多必然引发政党碎片化问题，这在2024年大选中尤为突出。

一方面，参选政党数量创历史新高。2024年大选共有70个政党和11名独立候选人参加，其中有52个政党参加国民议会全国选举，创下新南非成立以来历次国民议会全国选举之最。

另一方面，从国民议会和省议会选举结果看，政党力量分布变得更加分散。就国民议会全国选举得票情

况来看，排名前四的政党共获得86.09%的选票，其余13.91%的选票由其他48个政党获得；与之相比，2019年排名前四的政党共获得92.45%的选票，其他44个政党仅获得7.55%的选票。就国民议会席位来看，共有18个政党获得席位，其中不到10个席位的政党有13个；与之相比，2019年只有14个政党获得席位，不足10个席位的政党只有9个。

在2024年省级议会选举中，非国大在豪登省、北开普省和夸祖鲁纳塔尔省得票率首次跌破50%，由此导致这三个省选票呈更加分散的状态，其中豪登省最为严重，该省排名前四的政党非国大、民主联盟、经济自由斗士党和民族之矛党得票率分别为34.76%、27.44%、12.92%和9.79%，没有一个超过40%。此外，民族之矛党虽在夸祖鲁纳塔尔省以45.35%的得票率居于首位，但在与经济自由斗士党组建联合政府时败给因卡塔自由党、非国大、民主联盟和国民自由党组建的政党联盟。



2024年6月14日，南非开普敦，南非执政党非国大主席、现任总统拉马福萨在新一届国民议会首次会议上再次当选南非总统，获得连任。

(Nic Bohma/澎湃影像/IC photo)

## 非国大得票率大幅下滑的原因

非国大自 2008 年以来呈衰退态势，得票率不断下滑，国民议会席位跌至 159 个，丧失单独执政资格，是各种内外因素共同作用的结果。

第一，非国大内部纷争导致选票分流。自前总统姆贝基执政后期开始，非国大内部便派系斗争不断，发生三次重大分裂事件。第一次是 2007 年 12 月时任副总统祖马在非国大全国代表上当选党主席后，时任总统姆贝基被非国大党中央召回并被迫于 2008 年 9 月辞去总统职务，随后支持姆贝基的党员退出非国大并于当年 12 月组建人民大会党。第二次是 2012 年 4 月非国大青年联盟主席马莱马被开除党籍后，携同支持者在 2013 年 7 月组建经济自由斗士党。<sup>[8]</sup>第三次是 2018 年祖马与拉马福萨在完成权力交接后，非国大内部争斗持续不断，甚至在 2021 年 7 月因祖马被捕入狱引发大规模骚乱事件。2023 年 12 月，亚布拉尼·库马洛创建民族之矛党并邀请祖马担任领导人，民族之矛党将夸祖鲁纳塔尔省作为根据地，并成为祖马支持者的政治家园。

这三个政党建立后，均在不同程度上削弱了非国大的选民基础，给非国大带来严峻挑战。人民大会党在 2009 年国民议会全国选举中获得 7.42% 的选票和 30 个席位，成为当时的第三大党，但此后表现不佳并逐步式微。经济自由斗士党在 2014 年国民议会全国选举中以 6.35% 得票率位列第三，在 2019 年得票率进一步跃升至 10.80%，在 2024 年虽下滑至 9.52%，但仍仍是南非最大的反对党之一。民族之矛党建立后不久便参加 2024 年大选，并在国民议会全国选举中以 14.58% 的得票率成为南非第三大党。客观来说，经济自由斗士党和民族之矛党都是非国大自己制造的竞争对手，如果没有这两个政党分流选票，尤其是民族之矛党在夸祖鲁纳塔尔省抢走近 45% 的选票，非国大在 2024 年国民议会全国选举中得票率也不会下滑至 40.18%。

第二，腐败问题导致非国大形象受损。对非国大而言，内部腐败问题已成为损害形象、破坏公信力和腐蚀执政根基的重大痼疾。祖马执政时期，印度裔富商古普

塔家族所引发的“国家俘获”（State Capture）牵涉诸多高级官员、商界精英。2017 年 5 月，时任副总统拉马福萨指出“国家俘获”已严重腐蚀非国大，必须在其完全吞噬非国大之前加以遏止。2022 年下半年，拉马福萨本人也深陷“农场门”腐败丑闻。2024 年 4 月，南非国民会议长、非国大议员马皮萨-恩卡库拉因涉腐败案而被迫辞职。

腐败问题导致民众对非国大的信任度和期望值一降再降，反对党更是借腐败问题不断对非国大进行攻击。祖马担任总统期间，民主联盟和经济自由斗士党曾先后 8 次向国民议会提交针对他的不信任案。“农场门”腐败丑闻爆发后，民主联盟领导人约翰逊·斯汀霍森又借此呼吁对拉马福萨发起弹劾并提前举行大选。虽然这些动议最终都没有成功，但非国大形象还是受到严重影响。2024 年大选期间，反对党不断借腐败问题攻击非国大，如民主联盟在竞选宣言中称，非国大在执政 30 年后，已经通过任人唯亲、腐败和犯罪等行为严重破坏了国家机构，导致许多城镇陷入死寂，诱发严重的不平等与失业危机。<sup>[9]</sup>正是在反对党的不断宣传与攻击下，非国大被贴上了“腐败政党”的标签，许多民众认为只有非国大下台才能解决南非的腐败问题。<sup>[10]</sup>

第三，经济社会问题引发民众不满。新南非成立后，经历了一段经济高速发展期，2004—2007 年，南非年均经济增长率达到 4.5%。2008 年以来，受国际金融危机和非国大治理不佳等因素影响，南非经济增速大幅下滑，由此引发一系列经济社会问题，其中最为突出和影响最大的是高失业率、高贫困率和严重的不平等问题。

就失业率而言，根据南非统计局数据，南非失业率自 2020 年以来一直在 30% 以上，其中 2021 年第四季度达到最高点 35.3%，到 2024 年第一季度仍高达 32.9%。年轻人失业情况更加严重，以 2024 年第一季度为例，25—34 岁群体失业率为 40.7%，15—24 岁群体更是高达 59.7%。<sup>[11]</sup>就贫困率而言，根据世界银行统计数据，南非 2023 年贫困率高达 62.7%，生活在国际贫困线（每人每天支出低于 2.15 美元）以下人口占比 21.5%，<sup>[12]</sup>这也意味着在南非 6200 万人口中，



约有 1333 万人处于极端贫困状态。就不平等问题而言，世界银行 2022 年 3 月发布的一份报告指出，南非是世界上不平等的国家，在 164 个上榜的国家和地区中排名第一。南非 10% 的人口掌握了 80% 以上的财富，基尼系数高达 0.76。<sup>[13]</sup>

此外，相关调查还发现，失业、贫困与不平等问题，在不同肤色尤其是黑人群体与白人群体之间依然具有很大差异。南非统计局数据表明，2024 年第一季度，黑人群体失业率为 36.9%，有色人群体为 23%，白人群体则仅为 9.2%。南非人权委员会在 2018 年调查发现，黑人群体有 64% 处于贫困状态，白人群体则仅有 1%。<sup>[14]</sup>黑人群体与白人群体的差异性还反映在他们的工资水平上，2022 年白人群体月均工资为 2.1 万兰特，黑人群体只有 4684 兰特，二者相差近 3.5 倍。<sup>[15]</sup>

高失业率、高贫困率和严重的不平等问题确实已经成为南非民众，尤其是黑人年轻群体和底层民众对非国大执政不满的重要诱因，并为民主联盟和经济自由斗士党等政党抨击非国大执政能力和争取群体支持提供了有利契机。无论在经济大省豪登省，还是在经济发展水平较差的林波波省、西北省、自由州省和姆普马兰加省，非国大得票率下滑态势都有力地说明了这一点。

除上述问题外，影响非国大支持率大幅下滑的因素还包括犯罪问题高发、社会公共服务短缺尤其是电力供应严重不足，以及土地改革进程缓慢和外来移民大量涌入频繁引发排外事件等。南非正义与和解中心 2021 年发布的报告显示，正是受到这些问题的影响，南非只有 36% 的受访者对非国大执政抱有信心，对其缺乏信心的受访者则高达 46%。许多民众希望通过选举来改变南非政坛格局，或至少迫使非国大与其他政党组建联合政府，以此推动其提高执政水平和改善国家治理能力。<sup>[16]</sup>非国大政府在 2024 年大选前夕为了获取更多选民支持而采取签署《国民健康保险法案》和保持电力充足供应等措施，但最终成效不佳，原因在于其长期执政不佳和治理不善，很难使民众相信其未来有足够能力根本改变当前经济社会发展的困境，而民主联盟等政党则抓住了这一点，提出创造就业、结束电荒和水荒、降低犯罪率和贫困率等口号，从而获取大量选民的支持。<sup>[17]</sup>

## 民族团结政府执政前景

在 6 月 19 日的就职演说中，拉马福萨对民族团结政府的执政前景较为乐观，他郑重表示，各党将在民族团结政府内携手合作，共同解决南非当前面临的严重问题，推动经济增长、创造更好的就业环境、建立更安全的社区和为人民服务的政府，推进根本性与持久性的变革计划。拉马福萨的讲话为民族团结政府未来五年的执政方向奠定了基调。以非国大为首的执政联盟在国民议会中共拥有 287 个席位，占 400 个席位的三分之二以上，因此有足够权力实现执政目标。尽管如此，民族团结政府未来执政仍将面临多重挑战，突出表现在以下三个方面。

一是民族团结政府的稳定性问题。早在建立民族团结政府之前，非国大与民主联盟便在地方层面组建过联合政府，但因财政预算和人事安排等方面的矛盾而一直处于不稳定的状态。联合执政后，如何更好地吸取地方联合执政教训，顺利解决各政党在内阁中的权力分配问题、中央政府财政预算和各党负责部门之间的关系，从而有效保障政权的稳定性，将是民族团结政府面临的第一个重大挑战。6 月 30 日，拉马福萨宣布新一届内阁成员名单，在 33 名内阁成员中，非国大有 23 名，民主联盟有 6 名，新自由阵线、因卡塔自由党、爱国联盟和“好党”各 1 名。为确定新一届内阁成员名单，非国大与民主联盟等政党进行多轮谈判，这充分说明民族团结政府未来在协调各政党关系，尽最大可能保持政权稳定性方面，还需付出更多努力。

二是民族团结政府的施政协调问题。执政联盟各政党之间无论在意识形态方面，还是在政策主张等方面均存在一定的矛盾与分歧，而第一大党非国大和第二大党民主联盟之间的矛盾与分歧最大。从政治光谱的左右两端来看，非国大处于中间偏左，民主联盟处于中间偏右，非国大在单独执政期间，民主联盟对其在国有企业改革、黑人经济赋权、国民健康保险和对外交往等方面的政策存在颇多批评。除此之外，其他政党在选民基础、政治立场和政策主张等方面也存在一定差异，如因卡塔自由党主要代表的是夸祖鲁纳塔尔省祖鲁人的利益，社会经

济政策主张相对比较保守；新自由阵线政治立场偏右，联合民主运动政治立场偏左；“好党”的选民基础为西开普省的有色人群众体等。如何有效调解各政党尤其是两大主要政党之间的矛盾与分歧，确保施政的连续性与协调性，是民族团结政府顺利运转必须解决的重大问题。

三是民族团结政府的治理效能问题。南非当前面临经济增长低迷、高失业率、高贫困率、高犯罪率，以及电力和供水等社会公共服务短缺等一系列严重的经济社会问题，民族团结政府亟须充分发挥执政联盟各党具备的优势，切实提升国家治理效能，稳步推进各项经济社会改革，尽快破解各种经济社会难题。然而，国际货币基金组织预测南非2024年和2025年经济增幅分别仅为0.9%和1.2%，短期内仍然很难摆脱经济增长低迷的困境。<sup>[18]</sup> 如果无法尽快实现经济快速增长，高失业率、高贫困率等经济社会问题将难以得到有效解决，民族团结政府的执政效能将面临重大挑战。■

作者系中国社会科学院西亚非洲研究所南非研究中心副主任

[1] 从得票率来看，虽然参加全国选举的政党数量与参加省级选举的政党数量存在差异，但主要政党在各省全国选票的得票率与省级选票的得票率均大致相同，如非国大在豪登省全国选票的得票率为36.48%，省级选票的得票率为34.56%。

[2] 本文相关选举数据均来自南非选举委员会官方网站：<https://www.elections.org.za/pw/>。

[3] Seth Thorne, “National Unity Grows to 10 As Cabinet Reshuffle Looms”, June 24, 2024, <https://businesstech.co.za/news/government/778384/south-africas-government-of-national-unity-grows-to-10-as-cabinet-reshuffle-looms/>.

[4] “Address by President Cyril Ramaphosa on the Occasion of the Presidential Inauguration, Union Building, Tshwane,” South African Government, June 19, 2024, <https://www.gov.za/news/speeches/president-cyril-ramaphosa-presidential-inauguration-19-jun-2024>.

[5] Lindsay Dentlinger, “DA’s Steenhuisen Says He’s Ready to Put Petty Politicking Aside in GNU,” June 20, 2024, [https://www.ewn.co.za/2024/06/20/das-steenhuisen-says-hes-ready-to-](https://www.ewn.co.za/2024/06/20/das-steenhuisen-says-hes-ready-to-put-petty-politicking-aside-in-gnu)

[put-petty-politicking-aside-in-gnu](https://www.ewn.co.za/2024/06/20/das-steenhuisen-says-hes-ready-to-put-petty-politicking-aside-in-gnu).

[6] 张凯：《新南非政党格局：主导党政治发展的变化》，载《西亚非洲》2020年第5期，第140-155页。

[7] Sakhiseni Nxumalo and Jan Gerber, “MK Party to Join EFF, ATM and Others in Progressive Caucus,” June 16, 2024, <https://www.news24.com/news24/politics/coalition-nation-mk-party-to-join-eff-atm-others-in-progressive-caucus-20240617>.

[8] 张凯：《2016年地方选举与南非政党格局的新变化——兼谈执政党非国大支持率下降问题》，载《当代世界》2016年第9期，第70页。

[9] Democratic Alliance, “The DA’s Rescue Plan for South Africa: Election Manifesto 2024,” February 16, 2024, <https://cdn.da.org.za/wp-content/uploads/2024/02/16143750/DA-Election-Manifesto-2024.pdf>.

[10] Martin Plaut, “Why South Africa’s Poor Vote for the Now Corrupt ANC,” January 12, 2024, <https://www.fairobserver.com/region/africa/why-south-africas-poor-vote-for-the-now-corrupt-anc/>.

[11] Statistics South Africa, *Quarterly Labour Force Survey, Quarter 1:2024*, May 14, 2024, pp.12, 22-24.

[12] The World Bank, *South Africa MPO-Public Document*, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bae48ff2f2fc5a869546775b3f010735-0500062021/related/mpo-zaf.pdf>.

[13] The World Bank, *Inequality in Southern Africa: An Assessment of the Southern African Customs Union*, Washington DC., 2022, P.3, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099125303072236903/pdf/P1649270c02a1f06b0a3ae02e57ead7a82.pdf>.

[14] South African Human Rights Commission, “Kate Wilkinson: Stats about Poverty-stricken SA Whites Are Not True,” July 14, 2018, <https://www.sahrc.org.za/index.php/sahrc-media/news/item/1442-kate-wilkinson-stats-about-poverty-stricken-sa-whites-are-not-true>.

[15] Statistics South Africa, *Monthly Earning in South Africa: 2017-2022*, May 7, 2024, p.7, <https://www.statssa.gov.za/publications/02-11-20/02-11-202022.pdf>.

[16] Mikhail Moosa, *SA Reconciliation Barometer Survey: 2021 Report*, The Institute for Justice and Reconciliation, 2021, p.32.

[17] Democratic Alliance, *The DA’s Rescue Plan for South Africa: Election Manifesto 2024*, <https://www.da.org.za/campaigns/the-da-rescue-plan-for-south-africa>.

[18] International Monetary Fund, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: A Tepid and Pricey Recovery*, 2024, Washington, DC, p.19, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2024/04/19/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-april-2024>.