

# 南非总统更替与非国大执政展望

徐国庆

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.04.018

**[内容提要]** 2018 年 2 月 14 日,时任南非总统祖马在非国大的“召回”决议压力下被迫辞去职务。次日,非国大主席拉马福萨经议会选举,正式成为南非新一任总统。这一权力的快速更替不仅折射出非国大近年来的执政危机,而且彰显了南非政治、经济、社会等领域以及非国大党内的制度与结构性弊端。拉马福萨政府对非国大的执政困境进行了深刻反思,并从重振党的声誉、构建廉洁政府、推动经济转型与社会公平、倡导国际主义等方面进行了革新,取得了一定的成效,也赢得了公众的认可,一定程度上缓解了诱发祖马执政困局对非国大造成的负面影响。不过,在南非这样一个深陷经济危机、社会积弊严重的国家,拉马福萨的经济社会改革之路不会轻松。未来,拉马福萨不仅要处理好党内祖马派的问题,弥合党内分裂,进一步加强与执政联盟的合作,而且要在反对腐败、发展经济、促进社会公平等方面取得进展。

**[关键词]** 非国大 祖马政府 拉马福萨政府 南非政党政治

**[分类号]** D5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-6505(2018)04-0139-08

在 1994 年成功推翻白人种族隔离政权后,南非非洲人国民大会(以下简称“非国大”)政府积极推动国内政治经济转型与发展,并取得了一定成效。然而,近年来,非国大政府腐败丑闻迭起,南非经济发展差强人意,引发民众对非国大执政的不满。2018 年 2 月 14 日,时任总统雅各布·祖马(Jacob Zuma)在非国大的“召回”决议压力下,被迫辞去南非总统职务。次日,非国大主席西里尔·拉马福萨(Cyril Ramaphosa)经议会选举,正式成为南非新一任总统。祖马也由此成为继 2008 年塔博·姆贝基(Thabo Mbeki)后,第二位任期结束前被召回的总统。那么,祖马政府因面临哪些执政危机而导致其下台?祖马下台对非国大与南非政局产生了哪些影响?新任总统拉马福

萨采取了哪些变革措施并取得了怎样的成效?非国大执政前景如何?本文拟对这些问题进行研究。

## 一、祖马政府遭遇执政危机的原因及表现

南非前总统祖马中途遭罢的发生绝非偶然,背后有着深刻的现实原因。自 2009 年执政以来,祖马政府不断卷入腐败丑闻风波,国家经济停滞不前,政局趋于动荡,非国大陷入执政困境,为罢黜祖马埋下了伏笔。

### (一)经济低迷招致民怨

自 2010 年起,南非社会矛盾日趋尖锐,主要是由于国家经济发展乏力。其一,经济总量大幅

滑落。2011—2016年,南非GDP总量从4162.5亿美元下降到2857.8亿美元,降幅近45.7%;同期,南非人均GDP则由7968美元降至5198美元,下滑34.8%;2016年,南非通货膨胀率达6.6%,为2010年以来最高值,实际GDP增长率仅为0.3%。<sup>①</sup>2016年四季度南非经济萎缩0.7%。2017年一季度南非GDP环比下降0.7%,连续两个季度经济呈现负增长,南非经济自2009年以来首次陷入“技术性衰退”。其二,金融市场信心动荡。2017年3月,在祖马撤掉经验丰富的财政部长普拉温·戈尔丹(Pravin Gordhan)后,南非兰特对美元汇率在三天内下跌了10%。国际评级公司标准普尔将南非长期外币主权信用评级从BBB-下调至垃圾级BB+。10月,祖马撤换内阁部长,11月底,长期外币主权信用评级由BB+被下调至BB。据统计,2008—2017年,外国在南非的直接投资额从760亿兰特降至176亿兰特。<sup>②</sup>其三,贫富差距拉大。2010—2015年,南非基尼系数高达0.63;2011—2015年,生活在贫困线下的南非人数增加约300万,许多黑人表示,他们的现状并不比白人统治时期更好。<sup>③</sup>2017年第一季度,南非失业率达27.7%,创13年来的最高纪录;其中,15—24岁青年人的失业率接近56%。<sup>④</sup>其四,自2002年以来,非国大政府解决土地问题的最后期限已变更四次。祖马在2007年就呼吁“到2014年要实现30%的全国土地再分配”,但到了2016年,只有约9%的土地实现了重新分配,但这有限的“土地改革”成果却被黑人精英所“劫持”。截至2017年,南非79%的土地仍属私人所有。2016年,南非爆发的排外骚乱、学生运动等社会冲突和暴力凶杀事件增长了1.8%。<sup>⑤</sup>

### (二) 政治主导地位遭遇冲击

第一,祖马政府的政治影响力日渐式微。一方面,非国大执政权威大受打击。自2013年祖马与古普塔家族(Gupta family)牵扯不清的利益关系进入公众视野后,频频传出干政丑闻;而政府以安全名义动用2.46亿兰特公款装修祖马私宅的举措,更引起民众不满。截至2017年底,祖马涉嫌诈骗、敲诈和腐败的指控多达700余项,议会已针对祖马举行了八次不信任案投票。另一方面,执政联盟力量分裂倾向日益严重。自1990年开

始,非国大与南非共产党、南非工会大会结成“三方同盟”,共同推进南非的民族民主革命。但出于对非国大政府解决贫困、发展等问题缓慢的不满,2014年,南非工会大会下属最大的工会组织——全国金属制造业工会宣布不再以组织名义为非国大竞选<sup>⑥</sup>,转而支持经济自由战士党。针对祖马在2017年未经党内高层协商就进行大规模内阁改组,南非工会大会在质疑祖马能力的同时,宣称要重新调整与非国大的关系。南非共产党认为,祖马改组内阁使民族民主运动、民主制度陷入危机,公开要求“祖马必须立即下台”,并声称要以独立方式参加大选。<sup>⑦</sup>对此,时任非国大总书记格维德·曼塔谢(Gwede Mantashe)预言,如果非国大党内派系斗争及与其他两党的关系持续恶化,它在2019年大选中的得票率可能达不到50%。<sup>⑧</sup>

第二,民众对非国大的执政信心锐减。在1994年、1999年、2004年三次大选中,非国大的得票率分别为62.66%、66.36%、69.68%。不过,自2009年起,非国大在全国大选与地方选举中的支持率都开始呈现出下滑趋势。在2009年国家大选中,尽管非国大获得了65.9%的支持率,但南非民主联盟在西开普省赢得了胜利,开创了反对党执掌省级政权的先河。在2016年的地方政府选举中,非国大仅得53.9%的支持率,比2011年减少8%,为执政22年来的最惨战绩。在

① “Africa Statistical Yearbook 2017”, see from <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-statistical-yearbook/>.

② “South Africa: President Cyril Ramaphosa - the Launch of New Investment Drive”, see from <http://allafrica.com/stories/201804180577.html>.

③ 《南非总统祖马宣布辞职 民众:并不比白人统治时期好》,参见环球网 <http://www.takefoto.cn/viewnews-1402340.html>。

④ 郑青亭《经济阴云笼罩下的南非看向中国》,载于2018年1月1日《21世纪经济报道》。

⑤ Tshidi Madia, “Zuma’s Legacy of Failures as ANC President”, see from <https://anc-votes.news24.com/zumas-legacy-failures-anc-president/>.

⑥ 参见赵旭《南非非国大在经济困境中艰难前行》,载于《当代世界》2015年第2期。

⑦ 参见王建礼《南非政党政治新变化及其对南非共产党的影响》,载于《社会主义研究》2017年第4期。

⑧ 郭俊逸《非国大选出新主席,南非会出现“双头政治”还是翻开新一页?》,参见澎湃新闻网 [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1916038](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1916038)。

那次选举中,非国大既失去了一些中小城市的控制权,还丧失了经济发达的豪登省的曼德拉湾市、约翰内斯堡和比勒陀利亚三大城市的执政权。非国大在该省的支持率由2014年的56%下降至2016年的46%;相比之下,民主联盟则从29%上升至37%。这意味着缺乏大都市支持的非国大,将面临沦为农村党的危险。鉴于民主联盟已控制了西开普省,一旦非国大失去豪登省执政权,则占南非经济50%和人口37%的地区将处于反对党的掌控之下。<sup>①</sup>

### (三) 执政分歧引发党内裂痕

围绕祖马执政,非国大党内分歧凸显。2013年,因谴责非国大在“马里卡纳惨案”中的“不作为”而遭到除名的前非国大青年联盟领导人朱利叶斯·玛勒玛(Julius Malema),成立左翼政党——经济自由战士党。该党严厉批评非国大的政府治理与一些具体政策,认为南非民主化20多年后,多数黑人仍贫穷,并未获得经济解放。在非国大解放运动老战士群体中,非国大武装组织“民族之矛”创始成员罗尼·卡斯里尔斯(Ronnie Kasrils)指责祖马在安全和情报部门用年轻无名之辈取代参加过斗争的老党员。从2016年起,包括曼德拉前妻温妮·曼德拉(Winnie Mandela)在内的多名非国大老党员公开要求祖马辞职。在非国大高层,因多次发表祖马负面评论而受批评的非国大议员马克西·库扎(Makhosi Khoza)宣布辞去党内一切职务,并在2017年12月组建非洲民主变革党。非国大全国执行委员会也就祖马未经党内协商擅自改组内阁、使用公款修缮自家房舍等议题提出不信任案。虽然2017年8月议会针对祖马的不信任案投票未获得通过,但通过与不通过的比例是177:198,而非国大还占据南非议会近2/3的席位,这说明众多非国大议员赞同罢免祖马总统的提案,足以反映出非国大党内出现了空前的分裂。这场投票也被时任非国大总书记格维德·曼塔谢称为“最糟糕的背叛”。

## 二、非国大对执政困局的反思及改革

全国代表大会是非国大最高权力机关,主要任务是选举包括党主席在内的六位全国执行委员会成员,并制定党的方针、政策等。在2017年12月召开的非国大第54次全国代表大会上,具有丰

富从商经验且得到南非工会大会、南非共产党支持的时任南非副总统拉马福萨以微弱优势击败祖马推出的候选人、其前妻恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马(Nkosazana Dlamini - Zuma),成为非国大新任主席。2018年2月13日,非国大全国执行委员会发表声明,决定召回祖马。16日,新总统拉马福萨发表国情咨文,阐述了南非的发展机遇、难题与应对策略。由此,非国大对执政困局进行了反思并开启了改革新篇章。

### (一) 非国大对执政困局的反思

在非国大第54次全国代表大会的闭幕致辞中,新任党主席拉马福萨认为,非国大目前“处于最糟糕的状态”。党的报告和决议文件承认,非国大由于主观因素陷入了深度分裂,给其社会地位带来了负面影响,造成非国大支持率下滑的因素主要有五个方面:一是脱离社会、行为腐败,犯了任人唯亲、精英主义、派系主义等错误,且滥用国家权力、将私利置于人民利益之上,导致民众对非国大的信心流失,特别是失去了在学生、青年知识分子和黑人中产阶级中的吸引力;二是领导不力,诚信丧失,为了控制国家资源不惜采取暴力、违纪手段;三是在承担政府工作和履行非国大的政策目标方面缺少规划、协调、执行能力和问责力度;四是组织工作过多地集中于动员成员支持特定的派系或个人;五是部分党员失去了对组织的信任,相互对抗,派别之间充满了暴力和杀戮。<sup>②</sup>

拉马福萨还强调,呼吁种族平等、国民共享财富的1955年《自由宪章》是引领南非经济发展的纲领性文件。在过去的23年里,非国大政府在满足人民需求方面取得了显著进展,但是,经济增幅缓慢、国有企业表现不佳和公私部门腐败等制约了非国大政府驱动社会经济变革的能力,南非社会和经济结构中仍然留存着殖民主义和种族隔离的“余毒”,贫困、不平等、失业、土地问题等仍具有种族化特征。在竞选非国大主席期间,拉马福萨宣布实行“新政”,希望用“决定性的新方法”推

<sup>①</sup> Jakkie Cilliers, “South Africa’s Prospects under Cyril Ramaphosa”, see from <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-01-12-hsf-report-ramaphosa.pdf>.

<sup>②</sup> African National Congress, “54th National Conference Report and Resolutions”, see from [http://www.anc.org.za/sites/default/files/54th\\_National\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.anc.org.za/sites/default/files/54th_National_Conference_Report.pdf).

动经济增速在 2018 年、2023 年分别达到 3%、5% ,并创造 100 万个就业岗位。德拉米尼认为有必要进行“大刀阔斧的经济改革” ,从而为大多数黑人谋福利。非国大第 54 次全国代表大会报告和决议文件声明中也指出 ,南非实现发展型国家面临的主要挑战在于政府内部和跨政府间的协调能力较弱 ,未能对公共服务作出及时反应 ,应该对国家推动社会和经济转型能力进行全面的再评估。

## (二) 拉马福萨振兴的改革

重塑非国大声誉。拉马福萨将“实现非国大的革新与振兴”视为 2018 年所有努力的核心<sup>①</sup> ,并致力于解决非国大分裂和政党功能失效问题。(1) 重视利益协调。决定在党内成立常设选举委员会 ,处理领导选举中可能出现的分歧 ,尽量以党内机制解决争端;探讨成立长老理事会的可能性 ,以便于党的前辈提出工作建议;在新一届非国大全国工作委员会中实现各方力量的平衡 ,在 20 名成员中有非国大青年联盟、妇女联盟和老兵联盟代表 ,且男女性别比例为 1:1。(2) 重申建党初衷。拉马福萨认为必须恢复党的诚信 ,并决定设立诚信委员会;举办庆祝国父曼德拉 100 周年诞辰纪念活动 ,重点宣传前辈的无私、牺牲和服务人民等价值观 ,强调非国大属于南非人民。(3) 严格干部队伍建设。要求所有领导和公众代表一周内至少要有两天在社区基层及支部工作;要培育致力于维护人民利益的干部 ,保护公众资源;要定期评估非国大议员 ,不履行职责的成员应给予撤职;要培养为社区服务的诚信干部 ,建立问责制框架以约束在国家机关工作的干部。<sup>②</sup> 为了保障政策的执行 ,非国大还建立了治理辅助小组。

构建廉洁政府。拉马福萨视腐败为国家经济出现病态的根源 ,认为政府高层的腐败形象玷污了曼德拉的遗产 ,削弱了党的选举基础。拉马福萨还承诺要消除公私部门、处理所有层级腐败 ,呼吁国家检察机关增强紧迫感 ,情报、警察等相关部门以专业的精神开展反腐行动 ,不应害怕或偏袒 ,同时也应注重有效性与协调性的统一。此外 ,为了防止党内和政府内部欺诈行为的发生 ,他呼吁加快设立廉正和道德操守管理办公室。<sup>③</sup>

推动经济转型与社会公平。非国大将 2018 年定为“复兴、团结和工作年”<sup>④</sup> ,强调将继续以

《2030 国家发展规划》为引领 ,克服阻碍经济发展与社会包容的因素 ,帮助所有南非人实现繁荣。具体举措包括:(1) 协调政策 ,推进经济结构变革。拉马福萨申明:将成立总统经济顾问委员会 ,设立总统投资委员会与总统国有企业委员会;重新激活制造业;重新评估大型国企的定位 ,尝试在国有企业中引进中小投资者作为战略股权投资伙伴 ,提高业绩水平 ,并反对个人或家族操纵管理公众资源;倡导维持储备银行的独立性和公有性;举办投资会议、金融部门峰会及组建小企业和创新基金。<sup>⑤</sup> (2) 强化公平竞争。非国大认为 ,要通过吸引外资、发展技术及制定规则 ,解决国内的反竞争行为。(3) 注重财富的合理分配。拉马福萨主张召开就业峰会、建立青年工作组、启动青年就业服务倡议 ,争取三年内为失业青年提供 100 万份有偿实习机会;原则上同意政府中须有 50% 的女性和 40% 的青年;<sup>⑥</sup> 强调经济控制权须回到人民手中 ,通过特许权授予、国家采购等方式 ,强化黑人经济赋权 ,增强工人拥有权与代表权;加快为黑人分配土地的进程 ,在不影响农业稳定、经济增长

<sup>①</sup> “Statement of the National Executive Committee on the Occasion of the 106th Anniversary of the African National Congress” , see from <http://www.anc.org.za/content/statement-national-executive-committee-occasion-106th-anniversary-african-national-congress>.

<sup>②</sup> Hlengiwe Nhlabathi, “Here’s What You Need to Know about Law and Governance Decisions at ANC54” , see from [http://citypress.news24.com/Special-Report/ANC\\_Conference/heres-what-you-need-to-know-about-law-and-governance-decisions-at-anc54-20171220](http://citypress.news24.com/Special-Report/ANC_Conference/heres-what-you-need-to-know-about-law-and-governance-decisions-at-anc54-20171220).

<sup>③</sup> African National Congress, “54th National Conference Report and Resolutions” , see from [http://www.anc.org.za/sites/default/files/54th\\_National\\_Conference\\_Report.pdf](http://www.anc.org.za/sites/default/files/54th_National_Conference_Report.pdf).

<sup>④</sup> “Statement of the National Executive Committee on the Occasion of the 106th Anniversary of the African National Congress” , see from <http://www.anc.org.za/content/statement-national-executive-committee-occasion-106th-anniversary-african-national-congress>.

<sup>⑤</sup> “State of the Nation Address by the President of the Republic of South Africa , Mr. Cyril Ramaphosa” , see from <https://www.thesouthafrican.com/sona2018-read-the-full-text-of-cyril-ramaphosas-address-here/>.

<sup>⑥</sup> Hlengiwe Nhlabathi, “Here’s What You Need to Know about Law and Governance Decisions at ANC54” , see from [http://citypress.news24.com/Special-Report/ANC\\_Conference/heres-what-you-need-to-know-about-law-and-governance-decisions-at-anc54-20171220](http://citypress.news24.com/Special-Report/ANC_Conference/heres-what-you-need-to-know-about-law-and-governance-decisions-at-anc54-20171220).

和就业的前提下,修改宪法相关条款,执行无偿征用土地政策;提升国家、社区和雇员在矿业部门的所有权;在2018年5月1日始执行国家最低工资协议,提高660万低收入工人待遇;阶段性地推行免费高等教育,确保财政可持续性,培训更多的专业技术人员。

倡导国际主义。非国大对日益增长的右翼民族主义和保护主义趋势表示关切,认为这可能会加剧全球紧张局势。拉马福萨强调,要反对种族主义,警惕狭隘民族主义和排外主义等倾向,支持世界被压迫和边缘化群体;拥护非洲民主、人权与稳定,支持西撒哈拉自决与苏丹、南苏丹和平进程,将南非驻以色列大使馆降级为“联络处”,以表达巴勒斯坦人民的支持;通过金砖国家合作框架等多边机制,推动南非利益和公平世界秩序。<sup>①</sup>

### 三、拉马福萨的改革成效

目前,高举“复兴、革新”旗帜的拉马福萨获得了广泛认可,南非迎来了“新的黎明”<sup>②</sup>。尤为重要是,拉马福萨推出的一系列措施,一定程度上缓解了诱发祖马执政困局的政治经济因素。

#### (一) 亲民与包容性执政风格获得了肯定

在拉马福萨的推动下,南非政府内阁批准了未来三年削减850亿兰特开支的提案。<sup>③</sup>他从约翰内斯堡飞往德班时放弃乘坐国防部为他租用的私人飞机,甚至在出访卢旺达时也搭乘普通民航航班,这种带头厉行节约的举措获得了南非民众的认可。拉马福萨还宣布,将把一半的总统薪水(约180万兰特)捐献给纳尔逊·曼德拉基金会,用以支持小型社会项目,这一举动受到南非社会各界的欢迎。拉马福萨还就内阁改组议题与党内成员及南非工会大会等执政联盟力量展开磋商,调回祖马内阁调整中被解职的南非共产党总书记布莱德·恩齐曼迪(Blade Nzimande),改任其为交通部长,并任命曾参与非国大主席竞选的德拉米尼担任总统府规划、监督和评估部长,这些举动都有利于非国大内部及其与执政联盟力量的团结。

#### (二) 南非经济发展前景有所改观

拉马福萨以强硬的反腐态势为主轴的政府治理,增强了投资者对南非经济发展的信心。2018年1月,拉马福萨撤换了深陷腐败丑闻的南非国

家电力公司董事会成员。2月,与前任总统祖马有利益瓜葛的古普塔家族也遭到了司法调查。拉马福萨还解除了部分与古普塔家族关系较密切的部长,任命曾被前总统祖马解雇的原财政部长普拉温·戈尔丹、德里克·哈内科姆(Derek Hanekom)、恩兰拉·穆萨·内内(Nhlanhla Musa Nene)分别担任公共企业部长、旅游部长与财政部长。之后,南非经济形势日渐趋好。2018年3月26日,美国穆迪投资服务公司(Moody's)将南非评级展望从“负面”上调至“稳定”。27日,标准普尔将南非2018年、2019年的经济增长预期分别由1%、1.7%上调至2%、2.1%。<sup>④</sup>此外,南非2018年一季度商业信心指数由去年四季度的34升至45。2018年1月,南非制造业产出环比增长2.5%,天达银行经济学家预计,南非制造业将在2018年实现温和复苏。<sup>⑤</sup>此外,筹集1.2亿兰特投资的目标已取得一定进展。南非与英国达成8.5亿兰特的投资协议,奔驰公司宣布在南非投资100亿兰特扩建工厂。在时隔七年后,南非再次受邀参加6月份的七国集团峰会,拉马福萨认为这是七国集团其他成员国对南非充满信心的信号。

#### (三) 政党格局出现利于非国大的迹象

祖马下台不但使反对党一时失去了攻击非国大的重要抓手,还在一定程度上打乱了南非原有的主要政党力量格局,非国大与经济自由战士党的合作态势升温。此前,经济自由战士党与民主

<sup>①</sup> “Statement of the National Executive Committee on the Occasion of the 106th Anniversary of the African National Congress”, see from <http://www.anc.org.za/content/statement-national-executive-committee-occasion-106th-anniversary-african-national-congress>.

<sup>②</sup> Cyril Ramaphosa and Jesse Duarte, “Is The ANC Top 6 Split?”, see from [http://www.huffingtonpost.co.za/2018/01/30/is-the-anc-top-6-split-seems-so-based-on-comments-by-duarte-and-magashule\\_a\\_23347321/?utm\\_hp\\_ref=za-news](http://www.huffingtonpost.co.za/2018/01/30/is-the-anc-top-6-split-seems-so-based-on-comments-by-duarte-and-magashule_a_23347321/?utm_hp_ref=za-news).

<sup>③</sup> Malusi Gigaba, “2018 Budget Speech”, see from <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2018/speech/speech.pdf>.

<sup>④</sup> 荆晶《标普上调南非经济增长预期》,参见新华网 [http://www.xinhuanet.com/2018-03/28/c\\_1122603437.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-03/28/c_1122603437.htm)。

<sup>⑤</sup> 驻南非使馆经商处《经济学家称南非制造业将在2018年实现温和复苏》,参见南非华人网 <http://www.nanfei8.com/news/caijingxinwen/2018-04-02158355.html>。

联盟采取合作而不结盟的方式联手对付非国大。祖马遭罢免后,非国大表达出合作意向,与经济自由战士党联合于2018年2月推动修宪,通过了无偿征用土地的动议。与此同时,经济自由战士党与民主联盟的关系开始恶化。因为民主联盟反对无偿征用土地,该党主席慕斯·迈马内(Mmusi Maimane)甚至表示将全力阻止该政策的实施。而经济自由战士党则表示,如民主联盟不支持土地国有化,将对民主联盟成员曼德拉湾市长阿瑟尔·多利普(Athol Trollip)发起不信任议案。民主联盟则表示,不会屈从于经济自由战士党的压力。值得关注的是,民主联盟某种程度上也陷入了生存危机,其内部就是给予少数白人自由派身份还是维持统一阵线的问题有所激化。经济自由战士党与民主联盟关系的分裂以及民主联盟自身的危机,使南非政党格局出现了有利于非国大的迹象。

#### 四、拉马福萨执政之路面临的挑战

在南非这样一个深陷经济危机、社会积弊严重的国家,拉马福萨的执政道路不会轻松,他未来进一步实行经济社会改革、实现非国大的“组织更新”仍面临很多挑战。

##### (一) 党内的反对力量短期内难以消除

祖马在党内的支持力量对拉马福萨政府仍具有明显的对立情绪。在打击腐败方面,拉马福萨派将民众对非国大不满的主因归结为祖马腐败丑闻,誓言要加大打击力度,呼吁国民允许司法当局恢复对祖马的腐败起诉。而祖马则否认了所有指控,并认为是境外势力试图干预南非政治而对其进行栽赃,南非的腐败问题因外部力量的推波助澜而被人为夸大了。非国大退伍军人联盟坚定不移地支持祖马,并称祖马在南非不可能得到公正审判。<sup>①</sup> 非国大副秘书长杰西·杜阿尔特(Jessie Duarte)认为,祖马在农业发展、基础设施建设和艾滋病控制等方面贡献显著,纵使南非经济低迷,但这是2008年全球金融危机的大背景下南非商品市场受限等因素所致,其他国家经济也受到了负面冲击,在经济相互依赖的当今,将经济发展乏力的原因归咎于祖马有失公正。<sup>②</sup> 这表明,党内祖马的支持者仍然对祖马的被迫下台怀有不满,非国大党内的分裂态势可见一斑,且难以在短期内弥合。

— 144 —

(二) 阻碍党内关系调整的因素短期内难以克服

姆贝基、祖马在总统任职中途相继被召回,说明执政党与总统在权力分配过程中出现问题时,南非的政治运转和治理模式无法给予有效应对。从非国大自身来看,限制其有效运行的因素主要表现在执政理念和领导人竞选模式上。就执政理念来说,曼德拉政府当时并没有直接追求社会主义,而是推出一系列自由主义的经济政策;姆贝基政府在此基础上通过了《黑人经济赋权法》,造就了一批黑人资本家,这引起了左翼力量的不满;2004年后,非国大内部出现了以祖马为代表的“黑人民粹主义者”,并与以姆贝基为代表的“新自由主义者”进行了激烈的斗争,这场斗争最终以祖马的胜利而暂时结束。事实上,这两派的斗争远未结束。就领导人竞选模式来说,与之前曼德拉凭借其斗争经历与个人魅力赢得领导地位不同,当前非国大领导层的竞选往往依赖各省级支部的提名,各省级支部的领袖拥有了很大话语权,从而强化了非国大党内派系对立的趋势。2017年的“非国大战略战术政策讨论文件”也承认“敌人在内部”<sup>③</sup>。在祖马的支持者看来,拉马福萨不是一个出生合法且由非国大培养的领导人,而是个“局外人”,是首位没有海外流亡经历的非国大领导人,还是首位在未能得到非国大妇女联盟、青年联盟支持的情况下却胜选的领袖。这两个因素是非国大在短期内难以克服的,而这些将阻碍党内关系的进一步调整。

(三) 根治腐败面临错综复杂的既得利益群体羁绊

拉马福萨将处理腐败视为其倡导的“新的黎明”的主要标志。不过,正如南非国际问题研究

<sup>①</sup> Derrick Spies, “Zuma Unlikely to Get a Fair Trial in SA”, see from <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/umkhonto-we-sizwe-zuma-unlikely-to-get-a-fair-trial-in-sa-20180317>.

<sup>②</sup> Setumo Stone and Hlengiwe Nhlath, “Zuma Is Here to Stay, Says Duarte”, see from <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/zuma-is-here-to-stay-says-duarte-20180127>.

<sup>③</sup> “Strategy and Tactics of The African National Congress Discussing Document”, see from <http://www.anc.org.za/sites/default/files/National%20Policy%20Conference%202017%20Strategy%20and%20Tactics.pdf>.

所董事会副主席默雷茨·姆贝基(Meretz Mbeki)所言,《黑人经济赋权法》是南非腐败驱动器,而拉马福萨是其中最大的受益者。<sup>①</sup>南非共产党第一副书记杰瑞米·克罗宁(Jeremy Cronin)更认为,南非国家被劫持不是始于祖马政府,而是源自姆贝基政府出台的《黑人经济赋权法》,该法导致大批国有资产以私有化方式流入黑人精英之手,造就了拉马福萨等一批垄断资本家。此外,尽管祖马已经下台,但反对党仍未停止对非国大的攻击。民主联盟认为,非国大靠赞助和腐败来维系,无论谁掌舵,非国大都已死亡,不能自我纠正。<sup>②</sup>民主联盟还谴责拉马福萨在担任副总统期间,对祖马的腐败行径无所作为;指控新任副总统大卫·马布扎(David Mabuza)曾在姆普马兰加省施政不当,致使腐败蔓延。联合民主运动则因非国大支持祖马参与大选的动员活动,而质疑非国大根治腐败的认真态度。这也从侧面说明非国大摆脱腐败、重塑清廉形象绝非易事。

#### (四) 经济发展预期存在不确定性

从南非财政部的报告可以看出,2018年南非经济发展的机遇主要有三个:一是美国和欧元区强劲的国内需求将促进出口贸易;二是原材料商品价格的回升,受此影响,预计2018年新兴市场和整个发展中经济体的增长将升至4.5%,南非有望从稳定大宗商品价格中获益;三是2018年撒哈拉以南的非洲经济预计将增长3.3%,而非南已签署加入非洲大陆自由贸易区的《基加利宣言》,这将有利于其商品进入一个覆盖12亿人口、GDP总量达到2.5万亿美元的非洲单一市场。<sup>③</sup>尽管如此,主要金融机构对南非经济的增长前景仍持谨慎态度。截至2018年4月底,南非储备银行、国际货币基金组织对南非2018年的经济增速预计值分别为1.4%、1.5%。这既低于拉马福萨2018年经济增长3%的承诺,也与南非《2030国家发展规划》中降低27%的失业率、实现年均5.4%的经济增速目标相去甚远。对南非1.6%左右的人口增长率来说,1%左右的经济增长率对扩大就业、提升国民收入的贡献甚微。<sup>④</sup>需要指出的是,舆论对南非经济的信心已经出现了一定的下滑。2018年首季度南非的贸易逆差达176.5亿兰特,GDP萎缩2.2%,是2009年第一季度以来最大的季度环比降幅。受此影响,南

非失业率保持在26.7%,其中,青年失业率仍高达52.4%;2018年第二季度南非商业信心指数由一季度的45回落至39。<sup>⑤</sup>

南非政府力推的这些经济激进转型议程充满了不确定性,给投资环境的改善投下阴影。在土地领域,由于农业贷款占南非第一兰特银行、巴克莱非洲银行、标准银行贷款的比重分别为3.6%、3.4%、2%,因此,无偿征用土地方案可能导致的农业产出下降可能会给金融业带来系统性风险。<sup>⑥</sup>此外,这些经济激进转型方案还遭到了民主联盟的强烈抵制。截至2018年5月底,拉马福萨政府尚未厘清无偿征用土地议题的具体细节,且非国大内部仍未就土改政策实施方案达成一致,现在仅有一个工作组负责起草土地改革和农业革命实施计划。<sup>⑦</sup>在国企改革方面,尽管南非政府已经对部分国有企业的治理结构进行了调整,但南非国家电力公司等国有企业过高的债务问题,仍使南非面临信用评级被进一步下调的风险。在教育领域,拉马福萨决定在中期内为高等教育和培训增加570亿兰特资金,年均增长幅度达13.7%,远高于南非经济增长预期。据估计,2018年南非将面临482亿兰特的税收缺口。这意味着,南非财政将面临持续压力。

① Hide Details, "Cyril Ramaphosa Vows 'Fearless' Crackdown on Corruption, Praises Zuma", see from <http://infoweb.newsbank.com/resources/doc/nb/news/168ED512CD561FA0? p = AWINB>.

② African News Agency, "ANC Is Dead and Can't Self-correct, No Matter Who Is at the Helm", see from <https://www.enca.com/south-africa/anc-is-dead-and-cannot-self-correct-no-matter-who-is-at-the-helm-maimane>.

③ Malusi Gigaba, "2018 Budget Speech", see from <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2018/speech/speech.pdf>.

④ Justin Brown, "Is SA on the Rise This Year?", see from [https://www.fin24.com/Economy/South-Africa/is-sa-on-the-rise-this-year-20180126#exrecs\\_s](https://www.fin24.com/Economy/South-Africa/is-sa-on-the-rise-this-year-20180126#exrecs_s).

⑤ 驻南非使馆经商处《南非2018年二季度商业信心指数再度走低》,参见南非华人网 <http://www.nanfei8.com/news/caijingxinwen/2018-06-15/59775.html>.

⑥ Tehillah Niselow, "Expropriation Could Cause Widespread Bankruptcy - banker", see from <https://www.fin24.com/Economy/expropriation-could-cause-widespread-bankruptcy-banker-20180302-2>.

⑦ African National Congress, "On Land Reform and Agrarian Revolution", in NEC Bulletin, May 2018, p. 2.

## 五、结论

当前,非国大在南非政坛处于关键时期。在祖马执政期内,非国大的“一党独大”地位受到了挑战。有分析称,拉马福萨与德拉米尼当选非国大主席的区别在于,前者会延缓而后者将加速南非两党选举政治的出现。最大的反对党民主联盟主席迈马内宣称,非国大执政“太久”,他的下一个目标是赢得总统选举。<sup>①</sup>面对民主联盟在2018年地方补选中支持率的上升,迈马内豪言民主联盟在2019年大选中的目标是:成为豪登省最大的党派,继续在西开普省保持多数领先地位,赢得夸祖鲁—纳塔尔省更多选票,将非国大的选票数量拉到50%门槛以下。<sup>②</sup>其中原因与其说是反对党因力量壮大而自信心增加,不如说是非国大自身遇到了严重问题。在2017年卸任非国大主席之际,祖马表示,受贪婪、违纪、内斗等困扰的非国大正处在十字路口的边缘。<sup>③</sup>正因如此,从长期来看,拉马福萨的改革适应了非国大增强凝聚力与战斗力、实现长久执政的政治需求。

使非国大赢得2019年中期议会选举的多数席位,以确保非国大提名的候选人能够当选第六届总统,是拉马福萨最大的使命。从目前形势看,拉马福萨为非国大未来的连任创造了一定条件。经济上,尽管短期内南非经济出现高增长的可能性不大,但仍会保持缓慢增长的趋势;政治上,非国大进行的腐败治理和弥合党内分裂局势有所改观,反对党经济自由战士党与民主联盟之间的矛盾激化,与非国大的关系却在逐渐拉近。自1994年南非政治民主化进程开启之初形成的以非国大和国民党为代表的“黑”“白”分野,已日渐被奉行社会民主主义的非国大与奉行自由主义的民主联盟的“左”“右”分野所取代,且有“左”转的倾向。

不过,现在判断非国大在2019年大选中能否稳操胜券还为时尚早。一方面,拉马福萨政府具有过渡性质,其推动的经济转型与结构性改革并非短期内就能奏效;另一方面,当前情势下,拉马福萨尚需谨慎处理三大棘手难题。一是安抚祖马派。非国大已有106年历史,要弥合党内分裂是个复杂的系统工程,很难在短时期内实现。领导人的更替非但不能消除党内的派系主义,反而会加深党内的派系斗争与裂痕。2008年,“召回”总

统姆贝基引发了1994年以来非国大最严重的分裂,包括前豪登省省长、副总统等在内的姆贝基支持者脱离非国大,成立了人民大会党。当前,尽管弹劾祖马、德拉米尼落选、祖马被“召回”等一系列事件没有立刻引发非国大的分裂,但祖马派的抵触情绪不容忽视。有报道称,祖马派试图在夸祖鲁—纳塔尔省组建一个新政党,且已邀请祖马等参与协商,并将声援祖马在法院面临的起诉。<sup>④</sup>如果祖马的腐败指控坐实,祖马派会再次进行抗议,这会给非国大社会动员能力带来不小的冲击。二是降低失业率。研究显示,自1994年南非实现民主化以来,非国大的支持率及其议会席位的占比增减,与同期南非经济发展状况呈正相关。<sup>⑤</sup>2004年,南非经济发展处于最好时期,非国大得票数为历次大选最高;而祖马时期经济持续恶化,非国大的支持率亦一路走低。因此,重振南非经济、减少失业率、提升城市选民的支持率,是拉马福萨的当务之急。然而,受全球经济环境与国内经济结构等因素的制约,南非经济未来发展预期不足。三是分配土地。土地问题是前总统祖马留给拉马福萨政府的主要政治承诺之一,是非国大致力于国家民族重建的重要组成部分,事关就业、减贫与社会公正。但在贫富差距巨大的南非,维持土地分配、经济发展与秩序稳定的平衡非常不易,如果处理不当,会造成外资流失或冲击民众对非国大的执政信心,进而将给非国大参加2019年大选造成消极影响。

[作者单位]中国社会科学院西亚非洲研究所。

[责任编辑:文慈]

① 胡若愚《南非地方选举计票结果出炉 非国大遭遇重挫》,参见新华网 [http://www.xinhuanet.com/world/2016-08/08/c\\_129211149.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-08/08/c_129211149.htm)。

② 《DA公布明年大选计划》,参见搜狐网 [http://www.sohu.com/a/234974394\\_778452](http://www.sohu.com/a/234974394_778452)。

③ Zuma, “The ANC Is at a Cross Roads”, in ANC Today, December 17, 2017, p. 6.

④ Mxolisi Mngadi, “Meetings about New Political Movement Linked to Zuma ‘Going Very Well’”, see from <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/meetings-about-new-political-movement-linked-to-zuma-going-very-well-20180605-22018-06-12>.

⑤ 参见王建礼《南非政党政治新变化及其对南非共产党的影响》,载于《社会主义研究》2017年第4期。