



南非—中国多边合作：金砖国家和中非合作论坛

21世纪见证了许多非西方国家的崛起，在共同发展规划的驱动下，其中许多国家已经结成正式的伙伴关系。在这种新形势下，中国与南非之间的关系尤其突出。近年来，双边交流以及各种多边框架使这一关系不断得到加强。两种主要合作伙伴关系包括金砖国家和中非合作论坛：前者是由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非等五大新兴经济体组成的联盟，后者是旨在促进中国与非洲国家多层次合作的论坛——每三年举行一次的部长级会议。南非加入金砖国家，使其在非洲大陆乃至全球舞台上都获得重要一席。在即将举行的2015年中非合作论坛第六届部长级会议上，南非作为共同主席国，预期将推出旨在应对非洲挑战的举措，从而展现其影响力。这份政策简报阐述了南非在这些机构中的作用将日趋重要，同时重点论述了如何利用其成员国地位为南非的可持续发展做出贡献，并获取更多机会。

金砖国家框架内的南非

金砖国家最初由几大新兴市场国组成，称为金砖四国，2010年南非加入，变成金砖五国。邀请南非加入原金砖四国组织的是中国，而南非的加入使这一组织在新兴的经济和政治大国中更加具有代表性。金砖成员国的活动展现出一种有别于传统西方援助国的新发展合作模式。

虽然各金砖成员国之间在地理位置、历史、文化和社会经济条件等方面存在着巨大差距，金砖国家已经尽力形成一种集体认同，从而在全球范围的层面应对各种挑战。各成员国之间共同的兴趣包括促进投资和贸易、技术转让和改善金融基础设施。

南非与金砖成员国之间的经济交往预计将带来一个获得全面增长的机会，比如就业，而就业是南非的国内政策基石之一。在此背景下，重要的是确定目前在金砖五国内的投资和贸易性质，以及南非如何自我定位，从而取得

与金砖国家一致追求的可持续发展。

金砖国家内的贸易和投资

金砖国家内部各成员国之间的贸易具有互利的潜力。巴西（铁矿石、原油和农产品）和俄罗斯（石油和石油产品、天然气、金属）是大宗商品出口国；中国和印度主要是大宗商品进口国，也是全球制造商。中国已成为所有成员国最大的贸易伙伴，然而，与成员国之间的贸易在很大程度上对中国有利。

从南非的角度来看，金砖国家内的贸易是具有机遇和挑战的。自从南非加入以来，南非和金砖国家成员国之间的贸易已经逐渐有利于南非。然而，南非与包括最大的贸易伙伴中国在内的各成员国间的贸易主要还是如铁矿石和煤炭产品等少数大宗商品。由于其他金砖国家，如巴西和俄罗斯也出口初级产品，南非并不具有绝对的优势。在这方面，南非政府提出的“矿产和石油资源开发提案”将有

利于提高选矿矿产输出和高价值的中间产品或最终成品的出口水平。可是，截至2015年1月，该提案被呈递南非国民议会作进一步审议。

根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）的估计，金砖五国成员国已经获得全球外国直接投资（FDI）的20%，在2013年达到3220亿美元。2013年，这四个国家都名列外国直接投资目的地前20名内：中国和俄罗斯分别列第2和第3，仅次于美国，巴西

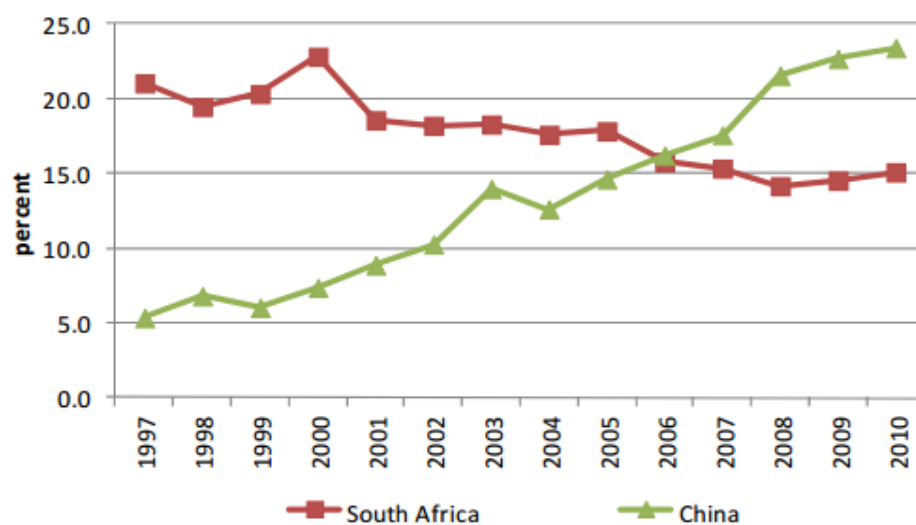
（第7位）和印度（第16位）成为新的投资目的地。尽管南非的经济规模相对较小，也表现不错，其外国直接投资增长126%。金砖五国成员国也已成为全球投资者，占2012年全球外国直接投资的10%。但是，金砖国家内的投资还没有达到一个可观的水平。金砖国家成员国的外国直接投资主要集中在发达国家，如美国和欧洲联盟（欧盟）国家及它们各自的周边国家/地区，而南非在金砖国家内的外国直接投资投入中占了20%。尽管中国在过去十年中对南非投资显著增加，并已包括了从金融到制造业等多种行业，其他成员国对南非的外国直接投资仍是微不足道的。

前景

南非的金砖国家成员国地位使其有可能促进投资和贸易伙伴的多元化。南非企业已经开始利用这个平台作为切入点开拓大型新兴市场，发掘进入新地区的机会。因此，应该采取能够促进南非企业在海外尤其是在金砖国家成员国的相应区域内发展的政策。

尽管有这些机会，有几个问题值得注意。在吸引外国直接投资方面，成员国可能是竞争对手。中国是全球外国直接投资的一个重大来源，它加大了其对印度、俄罗斯和

图表1: 十个撒哈拉以南国家制造业进口份额结构变化图1997-2010



来源：联合国商贸，2012

巴西的投资输出。事实上，这些国家已成为中国对外直接投资的主要接受国（印度第5、俄罗斯第6、巴西第7），而南非所获仍然很少，只排在第29位。

金砖国家成员国和南非都面临相似的挑战，如国内生产总值增长放缓（尽管这些成员国与世界其他地区相比较好）和国内制约因素，如内部的不平等。这些因素将影响金砖国家的未来，并对新兴经济体的整体稳定带来问题。此外，金砖国家组织还是一种比较新的形式，这就很难判断南非将在什么程度上获益。

南非在中非合作论坛与中国的协作

中非合作论坛第六届部长级会议将于2015年最后一个季度在南非举行。在中国和非洲的共同倡议下，中非合作论坛于2000年在北京召开的在第一届部长级会议上成立，目的是为了进一步加强中国与非洲国家的合作。中非合作论坛的主要目标是促进协商，增进了解，扩大共识，增进友谊，以促进经济合作和贸易。

在中非合作论坛第六届部长级会议上，南非的角色之一是对长期承诺的进程产生影响，这一承诺在历届中非合作论坛会议上得到重申和延续，即支持在非洲进一步发展基础

设施，以及促进资源部门更多的选矿工作。这些年来，南非的积极参与已经在纳入下列提案方面产生了成效：要求中国在南非资源部门投资集中在选矿上、改善贸易条款并要求在南非运作的中国公司更大程度地遵守环境和劳工标准。

在即将举行的中非合作论坛第六届部长级会议之前，值得一提的是南非总统雅各布·祖马在2012年北京举行的中非合作论坛第五届部长级会议上的声明。他宣称中国与非洲彼时的关系是“不可持续的”，他认为，如果这种关系要长期茁壮成长，那么该关系经济基础就需要从不平等交换的模式中转变出来。这种不平等模式是指中国投资采掘业，如采矿、石油和天然气、林业，或中国企业通常有竞争优势的基础设施行业，从而换取资源作为投资回报。在此背景下，南非的双重责任——即非洲联盟主席国和中非合作论坛第六届部长级会议的主办国，让人们期望比勒陀利亚在南非和非洲事务的问题上发挥更大的影响。

南非——中国：合作者

中国对非洲发展的做法与南非致力于寻求区域基础设施发展的立场一致，这表明两国间有一个强大的融合点。针对2012年中非合作论坛部长级会议上做出的承诺，与会代表呼吁——在全球金融危机严重后果影响下，应向最不发达国家投入更多资源，并鼓励在各级（国家，区域和次区域机构以及私营部门和民间团体）层面上更紧密的结合和技术合作，而中国已在提供资金支持方面发挥了显著的作用。

上述关于进行更紧密技术合作的呼吁所包含的内容是指在非洲区域基础设施建设发展中的培训、规划和管理、中国主导的技术援助。这已从中国对于融资和建设肯尼亚内罗毕和蒙巴萨之间、有可能扩展到乌干达、卢旺达、布隆迪和苏丹南部的铁路中得到进一步的保证，从而促进非洲的区域和国家基础设施的发展。该项目与北京提出的支持非洲发展的200亿美元贷款与南非提出的在整个非洲区域基础设施发展中充当主要角色的观点一致。作为这个地区的大国和具有打开进入非洲的商业经营所需的驻地国营销技巧和销售渠道，南非在专门的国际公司总部

(IHQ) 体系协助下简化了进入撒哈拉以南其他国家市场的

手续，南非被该体系定位为外国跨国公司进入非洲投资的控股公司大门。

南非——中国：竞争对手

南非与中国之间不断发展的关系也带来了分歧和竞争的问题。来自中国的竞争（主要是以制成品的形式）使南非与非洲其他国家的贸易（2001年至2011年）失去了大约9亿美元。如果它没有把市场份额输给中国的话，南非向它在非洲的10个主要贸易伙伴国的出口在2001至2010年间会高出约10%。当中国向非洲撒哈拉以南地区的出口从2001年的41亿美元猛增至2011年的533亿美元的时候，南非向其主要贸易伙伴的出口份额却下降了，如图1. 所示。南非最大的损失在安哥拉和坦桑尼亚，最少的损失在津巴布韦，赞比亚和马拉维。

鉴于南非的主要贸易伙伴是南共体（SACD）自由贸易协定的成员，这使得南非的产品具备了抵御中国进口的优势。南非对非洲的出口也远比中国的更加多样化，也更倾向于附加值的商品。南非向非洲出口的约15%是机械产品、8%是车辆，6%是电子电气设备和钢铁产品。由一个非洲国家对非洲大陆其他地区出口制成品的大约一半均产自南非。除了这一贸易优势，南非在非洲投资的足迹在整个次大陆有显著增长。有近100家大型的南非公司在非洲有大量业务，从而提高了南非在整个非洲大陆的影响力。但是，中国企业得到了如外交部、中国进出口银行和中非发展基金等机构的支持，他们在整个非洲的存在提醒南非，除非它制定出更积极的整体非洲战略实施计划，否则不会从与其他非洲国家的双边关系中得到所有好处，甚至可能被中国攻城掠地。不过由于南非与中国有着深厚关系，祖马总统在2010年第一次对中国国事访问时，中—南两国就宣布建立“全面战略伙伴关系”，这些表明两国在非洲的贸易以及在经济和政治影响力方面的合作是有可能的。

结论

通过各种诸如金砖国家和中非合作论坛的框架，南非已加强了其作为新兴国家之一和非洲大陆代表国的地位。南非参与这些多边机制已给它带来了更多可持续发展的机会。然而，成员国之间显然存在着激烈竞争。南非迫切需要确定如何从这种关系中受益。应有指导方针并快速

实施从而实现利益最大化。南非自身的利益也应与追求共同发展和繁荣的双边和多边机制联系起来。

建议

- 南非作为非洲联盟（非盟）主席国和中非合作论坛第六届部长级会议非方主席国的角色，使比勒陀利亚在试图平衡其广泛的双边、地区性和多边关系时处于一种有利而又微妙的地位。主要问题是如何在与中国的关系中找到自我平衡，而同时影响关于资源部门选矿以及促进以中国为主导的非洲基础设施发展的长期承诺的进程。
- 考虑到它与北京长期和富有成效的双边关系，已经作为撒哈拉以南非洲地区性大国的牢固地位，针对中国，南非可以而且应该提出和起草一个统一立场方面起关键作用。作为非盟主席国，南非已经在非盟2014年2月推出的2015年后发展议程非洲共同立场（CAP）的起草工作中发挥了作用，可依此为依据，确立针对中国的统一非盟立场。
- 通过金砖国家组织和中非合作论坛的平台，南非需要进一步形成一个指导其与中国双边关系的议程，更进一步集中在缩小仍然对中国有利的贸易差距；呼吁对增值资源领域的投资和朝着使投资领域更有利于外国公司（在非洲通过IHQ体系）的方向努力。然而，这需要在严格政策规定的范围内，出台公私合营合作强化措施（政府要进一步降低行政成本，以吸引更多的私人投资），强化所在国政府所实施的合规机制，使国内和国外公司共同遵守。

Yejoo Kim

Research Fellow

*Centre for Chinese Studies
Stellenbosch University*



Nuša Tukić

Research Analyst

*Centre for Chinese Studies
Stellenbosch University*



Contact Us

Centre for Chinese Studies
Stellenbosch University
Private Bag X1
Matieland 7602
South Africa

Tel: +27 21 808 2840
Fax: +27 21 808 2841
Email: ccsinfo@sun.ac.za
Web: www.sun.ac.za/ccs
Twitter: [CCS_STELL](https://twitter.com/CCS_STELL)

About Us

The Centre for Chinese Studies (CCS) at Stellenbosch University is the leading African research institution for innovative and policy relevant analysis of the relations between China and Africa.