

## 南非参与全球经济治理：动力、倡议与困境<sup>\*</sup>

刘宏松 吴 桐

[内容摘要] 南非在 1994 年政治转型后将参与全球经济治理作为其外交政策的重要组成部分。出于国内经济发展需要、担当非洲领导者的战略目标以及对国际影响力的追求,南非成为全球经济治理的重要参与者。在世界贸易组织多哈回合谈判、二十国集团、金砖国家合作机制等全球经济治理平台上,南非提出了一系列改革倡议。在参与全球经济治理过程中,南非面临经济增长缓慢、在全球经济治理中受益有限、经济实力不足等困境。面对这些困境,南非认识到自身在全球经济治理中影响力有限的事实,在全球经济治理中的角色将向更加务实的方向转变。

[关键词] 南非 全球经济治理 金砖国家 二十国集团 多哈回合谈判

[作者简介] 刘宏松,上海交通大学国际与公共事务学院教授;吴桐,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生

在当前全球经济治理体系中,以美国为代表的西方发达国家占据着主导地位。随着国际力量对比的深刻变化,中国、印度等新兴市场国家在全球经济治理中的影响力与日俱增。作为新兴市场国家一员的南非,也成为全球经济治理的重要参与者。

国内学界对南非参与全球经济治理的研究主要集中于两个方面:第一类文献探究南非在金砖国家合作机制中的角色和行为,认为南非加入金砖国家合作机制有助于加强南非和非洲与金砖国家之间的经贸合作,提高南非在全球治理

---

<sup>\*</sup> 本文系 2022 年国家社会科学基金项目“全球经济治理改革新挑战与中国路径优化研究”(项目编号:22BGJ020)的阶段性成果。感谢《国际关系研究》匿名审稿专家的建设性意见,作者文责自负。

中的参与力度,推动全球治理体系改革;<sup>①</sup>第二类文献分析南非在全球治理中的偏好,认为南非以“泛非主义”“非洲复兴”“南南合作”为战略理念,通过多边合作提升南非在全球治理中的话语权、实现非洲发展和一体化,并推动建立更加公正的国际政治经济新秩序。<sup>②</sup>上述研究从不同角度探讨了南非参与全球经济治理的历程和动力,但对南非在全球经济治理中发出的改革倡议等具体行为缺乏关注,也没有系统分析南非在参与全球经济治理过程中面临的困境。

有鉴于此,本文将在既有研究基础上对南非参与全球经济治理展开进一步分析。在结构安排上,本文首先回顾南非自1994年政治转型以来参与全球经济治理的历程,并分析南非参与全球经济治理的动力,随后阐述南非在全球经济治理中的改革倡议,进而探究南非在参与全球经济治理过程中面临的困境,最后总结全文并研判南非在全球经济治理中的角色转变。

## 一、南非参与全球经济治理的历程与动力

1994年,南非举行了首次多种族全国大选。非洲人国民大会在选举中获胜,纳尔逊·曼德拉出任南非第一位黑人总统。由此,南非开启了参与全球经济事务的历程。1994年4月,南非签署了《马拉喀什协定》,成为世界贸易组织的创始成员。1994年民主选举后不到一年的时间里,南非相继被接纳为联合国、英联邦、非洲统一组织和南部非洲发展共同体的正式成员。曼德拉执政时期的南非外交政策呈现出理想主义倾向,即在处理国际事务时强调人权、正义、和平等规范性概念。<sup>③</sup>尽管外交方针提及经济发展和国际经济合作,但曼德拉政府并未制定相应的经济外交战略。<sup>④</sup>

---

① 徐国庆:《南非加入金砖国家合作机制的背景、影响与前景》,《亚非纵横》2012年第3期,第7~13页;徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017年第3期,第60~63页;徐国庆:《南非加入“金砖国家”合作机制探析》,《西亚非洲》2022年第8期,第93~104页。

② 黄海涛:《南非视野下的全球治理》,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第6期,第64~73页。

③ Nelson Mandela, “South Africa’s Future Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, p. 87.

④ Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 146.

曼德拉的继任者塔博·姆贝基在执政期间(1999~2008)采取了相对务实的多边主义外交政策。姆贝基政府弱化了人权规范的道德色彩,大力推动非洲发展事业。<sup>①</sup>在地区范围内,姆贝基强调南非作为“非洲领袖”的角色,提出了“非洲复兴”的美好愿景,在2001年主导建立了“非洲发展新伙伴关系”这一非洲大陆经济发展计划,并在2002年成功推动非洲统一组织向非洲联盟转型。在全球范围内,南非作为发展中国家,强调南南合作,致力于提高自身在全球治理中的话语权。2003年,南非与印度和巴西共同创建了“印度—巴西—南非对话论坛”。2008年以来,南非作为唯一的非洲代表参与二十国集团(以下简称G20)峰会,商讨与全球经济相关的重大问题。

2009年,雅各布·祖马总统上任以来,南非更加注重与中国和俄罗斯等为代表的新兴国家合作,积极与新兴国家在全球治理中协调立场。2010年,南非正式加入金砖国家集团,金砖四国合作机制转变成金砖五国合作机制。2018年,西里尔·拉马福萨总统上任后,南非试图恢复有进取心的国家形象,努力通过发挥其区域领导力来促进整个非洲的合作。2021年1月,在南非的推动下,非洲自由贸易区正式启动。

综上,自1994年政治转型以来,南非将参与全球经济治理作为其外交政策的重要组成部分。南非参与全球经济治理的动力,主要源于国内经济发展需要、担当非洲领导者的战略目标以及对国际影响力的追求。

#### (一) 国内经济发展需要

南非外交政策的首要驱动力源于国内经济发展需要。南非国家计划委员会在2012年国家发展计划中,呼吁对外关系以国内经济、政治和社会需求为动力,以努力实现南非消除贫困、降低不平等和创造就业的目标。<sup>②</sup>政治转型之初,出于历史和现实原因,南非主要依靠与西方发达国家密切的经济联系来推动自身

---

<sup>①</sup> Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 150.

<sup>②</sup> South Africa National Planning Commission, *National Development Plan 2030: Our Future, Make It Work*, Pretoria: National Planning Commission, 2012, pp. 236~237.

经济转型。<sup>①</sup>

随着新兴经济体的崛起,南非开始更加重视与发展中国家的合作,特别是与新兴市场国家的合作。2007年至2011年,南非与其他金砖国家经济体的贸易增长了108%;而同一时间段内,南非与欧盟的贸易额仅增长了12%。<sup>②</sup>受2008年金融危机和债务危机影响,欧盟市场需求进一步萎缩。金砖国家成为全球经济增长的重要引擎。2006年至2016年间,金砖国家经济总量在世界经济中的比重从12%上升到23%,贸易总额比重从11%上升到16%,对外投资比重从7%上升到12%,对全球经济增长的贡献率超过50%。<sup>③</sup>在此背景下,南非选择加入金砖国家集团,并制定了一系列有赖于新兴经济体合作的经济增长战略:通过促进新兴经济体之间的内部贸易和投资,充分利用其资金、技术、市场等资源来促进南非经济发展,集体应对发达国家发起的诸如加强知识产权保护等挑战。<sup>④</sup>

## (二) 担当非洲领导者的战略目标

南非的外交政策重点之一是非洲议程,强调在处理外交关系时以非洲大陆为优先,通过与非洲国家及域外世界的互动实现非洲大陆的政治稳定 and 经济发展。<sup>⑤</sup>在对非洲大陆的投资方面,南非起到了表率作用,投资项目涵盖采矿、制造、能源、航空、电信等多个行业。南非通过“非洲发展新伙伴关系”,改善了非洲的投资环境,并在吸引新的外国直接投资方面发挥了重要作用。<sup>⑥</sup>

南非外交政策具有将非洲作为工作重心的传统。1999年,南非外交部在其发布的《南非参与国际和平使命白皮书》中提出,“尽管南非承认其全球责任,但

① 徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017年第3期,第60页。

② “Busa Says SA Must Cement Ties with BRICS,” <https://mg.co.za/article/2012-03-25-busa-says-sa-must-cement-ties-with-brics/>.

③ 《十年磨一剑,“金砖”耀世界》, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/35861/37071/xg-bd37078/Document/1561911/1561911.htm>。

④ 徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017年第3期,第61~62页;“White Paper on South African Foreign Policy - Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu,” p. 14, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/foreignpolicy0.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/foreignpolicy0.pdf).

⑤ 徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017年第3期,第62页。

⑥ Adam Habib, “South Africa’s Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 2, 2009, p. 149.

南非外交政策中给予非洲的优先权使非洲成为未来行动的主要焦点。”<sup>①</sup>同时,南非借助七国/八国集团、G20、联合国、国际货币基金组织、世界银行和世贸组织等多边机构促进“非洲议程”的实现。南非国际关系与合作部发布的《2008~2009年年度报告》指出,“巩固非洲议程仍然是南非外交政策的重点……南非在非洲和‘五国集团外联计划’框架下与八国集团接触,以促进非洲议程,并为发展一个更公平的全球治理体系做出贡献。”<sup>②</sup>在G20机制中,南非作为唯一的非洲成员国,积极致力于扩大非洲在该集团中的代表性,如接纳非盟为正式成员,并且利用这一平台提出对其他国际金融机制的改革倡议,如增加国际货币基金组织执行董事会中一个撒哈拉以南非洲的席位。<sup>③</sup>此外,南非在要求取消最贫穷和最边缘化国家的债务方面发挥了领导作用。<sup>④</sup>

### (三) 对国际影响力的追求

南非参与全球经济治理的动力还源于对国际影响力的追求。在全球经济事务中,南非强调其发展中国家身份,加强与发展中国家的联系,努力促成南南合作。南非国际关系与合作部发布的《年度绩效计划2022~2023》提出,南非将“继续利用其金砖国家合作机制、环印度洋区域合作联盟和印度—巴西—南非对话论坛成员身份加强与南方集团的双边和多边接触,倡导强有力的、互利的南南合作,在快速增长的市场中开展有重点的区域一体化,并加强与南方国家在各议题领域的区域合作。”<sup>⑤</sup>

此外,南非还利用自身在非洲及发展中国家中的特殊地位,将自身定位为具有国际意识的中等国家,积极开展中等国家外交。<sup>⑥</sup>从外交行为的角度来看,中

---

① “White Paper on South African Participation in International Peace Missions,” p. 20, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/peacemissions1.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/peacemissions1.pdf).

② “Annual Report 2008~09, Department of International Relations and Cooperation, SA,” p. 51, [http://www.dirco.gov.za/department/report\\_2008-2009/part%20ii.pdf](http://www.dirco.gov.za/department/report_2008-2009/part%20ii.pdf).

③ 黄海涛:《南非视野下的全球治理》,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第6期,第69页。

④ Adam Habib, “South Africa’s Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No. 2, 2009, p. 149.

⑤ “Annual Performance Plan 2022~2023,” p. 58, <https://www.dirco.gov.za/2022-2023-annual-performance-plan/>.

⑥ Alan S. Alexandroff, “South Africa in a Complex Global Order: How and Where to Fit In?” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 257.

等国家是指不具备大国地位,但在国际事务中发挥建设性作用的国家,其外交方式以道德为导向,并倡导诸如可持续发展和气候变化、核不扩散和贸易自由化等一系列规范性议题。<sup>①</sup> 然而,尽管一个国家可以通过运用外交实践来塑造其中等国家身份,但该国是否获得中等国家地位归根结底取决于他国对其实力和行为的认可。<sup>②</sup> 一个国家的中等国家地位得到认可后,其他国家将调整自身与该国的互动模式,给予该国一些诸如议程设定等特权,使其能够发挥中等国家的作用。<sup>③</sup> 一国要获得中等国家地位,通常需要通过“利基外交”等方式展现其对国际事务的影响力和领导力,在国际事务中起到催化剂、促进者和桥梁建设者的作用。<sup>④</sup> 南非在非洲的领袖地位以及外交政策的规范性传统,为其在国际事务中赢得了中等国家地位。在实践中,南非加强了对联合国、联合国开发计划署、国际货币基金组织、世界银行等主流论坛的参与。这使南非成为发展中国家和发达国家间沟通的桥梁。

除开展中等国家外交外,南非也强调其新兴大国身份。与中等国家相比,新兴大国有更广泛的愿望和期望,寻求建设性的地区角色,在某些情况下可能是全球角色。<sup>⑤</sup> 在南非决策者看来,全球治理体系需要转型以适应变化了的国际政治现实。在推动全球治理体系转型过程中,金砖国家是可以依靠的关键伙伴。《年度绩效计划 2022 ~ 2023》指出,“金砖国家伙伴关系一如既往地代表着一个强大的国家联盟,这一联盟有助于确保多边主义的中心地位,反对单边主义、保护主义和民粹主义,并呼吁尊重国际法和改革全球秩序,使其更加公平、包容并代表当前的全球现实。”<sup>⑥</sup>

① Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 155.

② 王梓元:《地位政治与中国崛起的地位伸张》,《外交评论》2021年第1期,第48页。

③ 同上,第57页。

④ Charalampos Efstathopoulos, “Middle Powers and the Behavioural Model,” *Global Society*, Vol. 32, No. 1, 2018, pp. 47 ~ 69.

⑤ Jack Spence, “South Africa’s Foreign Policy: Vision and Reality,” in Elizabeth Sidiropoulos, ed., *Apartheid Past, Renaissance Future: South Africa’s Foreign Policy 1994 ~ 2004*, Braamfontein: SAIIA, pp. 39 ~ 40.

⑥ “Annual Performance Plan 2022 ~ 2023,” p. 58, <https://www.dirco.gov.za/2022-2023-annual-performance-plan/>.

总体而言,南非力图通过在各种多边机构中发挥领导作用来支持发展中国家的事业,主张改革包括联合国和布雷顿森林机构在内的全球治理机制,认为只有改变国际(治理)体系,贫穷的发展中国家才会对自己的命运拥有更多的发言权。<sup>①</sup>

## 二、南非在全球经济治理中的改革倡议

南非在全球经济治理中提出了一系列改革倡议,多集中于全球发展尤其是非洲发展问题。在世贸组织多哈回合谈判中,南非联合非洲国家以及其他发展中国家提出了与发展相关的倡议,要求发达国家保障发展中国家的特殊和差别待遇。在G20机制中,南非凭借其发展中国家和非洲国家代表的身份,努力推动G20关注发展问题,尤其是非洲发展。在金砖国家合作机制中,南非致力于促进金砖国家与非洲的联系与合作,利用金砖国家的资金来促进非洲经济发展。

### (一)世界贸易组织多哈回合谈判

在2001年多哈回合谈判服务贸易理事会特别会议上,南非以改良主义世界观为依据,强调“基础广泛”的谈判是世贸组织成员的最佳出路,主要目标应该是将发展中国家完全纳入世贸组织体系。<sup>②</sup>南非将自身塑造为发达国家和发展中国家之间的桥梁角色,承认两个阵营的合理要求,要求双方相互做出更大的让步。南非向日本和瑞士等发达国家施压,要求后者不要为维持国内补贴而操纵诸如粮食安全等非贸易问题。<sup>③</sup>同时,南非支持《农业协定》中概述的“改革进程”,认为所有发展中国家都需要对《农业协定》的市场准入、国内支持和出口竞争三大支柱做出承诺,尽管它们有权享受特殊和差别待遇。<sup>④</sup>《农业协定》允许成员国处理粮食安全和环境保护等非贸易问题。南非认为这些关切应通过非贸易

① 黄海涛:《南非视野下的全球治理》,《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第6期,第64~73页。

② World Trade Organization, “Assessment of Trade in Services Compliance of Relevant Statements and Submissions,” S/CSS/W/104, September 28, 2001.

③ World Trade Organization, G/AG/NG/R/5, March 22, 2001.

④ World Trade Organization, G/AG/NG/W/82, November 29, 2000.

扭曲措施来解决,不应以任何方式破坏改革进程。<sup>①</sup> 为实现南北对话,南非广泛动员非洲国家和其他志同道合的国家,联合发起倡议。南非不仅利用其在南部非洲的主导地位引领非洲追随者,还于1998年加入了凯恩斯集团,与其他集团成员共同倡导取消对农产品的出口补贴和扭曲贸易的国内支持,并寻求改善农产品出口的市场准入。<sup>②</sup>

2003年坎昆会议期间,农业谈判发展中成员20国协调组成为强大的谈判集团,南非作为该协调组唯一的非洲成员与其他成员重申其对多哈发展议程的承诺,表示其核心目标是以有利于世贸组织全体成员的方式改革全球农业贸易,建议实施包括在国内支持、市场准入和出口补贴三大支柱方面的一些具体改革,旨在大幅减少发达国家的保护主义,同时为发展中国家保留特殊和差别待遇。<sup>③</sup> 在2005年香港部长级会议上,南非的外交重心从桥梁外交转向联合发展中国家强调发展任务。南非领导十一国集团发起了关于非农产品市场准入灵活性的提案,目的是在非农产品市场准入方面为发展中国家保留特殊和差别待遇的灵活性。<sup>④</sup>

2008年全球金融危机爆发后,南非在全球贸易体系中的地位有两个重要变化:第一,南非从2008年起加入G20峰会机制;第二,南非于2011年加入金砖国家合作机制。南非宣布加入金砖国家合作机制后,立即寻求将其金砖国家的地位转化为关键领域的谈判筹码。南非贸易部长罗布·戴维斯公开表示,金砖国家有能力在世贸组织中充当变革的力量,并准备承担更大的责任,但不接受美国和欧盟的过分要求。<sup>⑤</sup> 戴维斯还强调,金砖国家将致力于捍卫多哈回合的发展前景,“非洲的发展中国家以及巴西、俄罗斯、印度和中国有一个共识,即2001年多

---

① World Trade Organization, G/AG/NG/R/4, January 24, 2001.

② Charalampos Efstathopoulos, *Middle Powers in World Trade Diplomacy: India, South Africa and the Doha Development Agenda*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 57.

③ Ibid., pp. 86 ~ 87.

④ World Trade Organization, “Market Access for Non-Agricultural Products,” TN/MA/W/65, November 8, 2005.

⑤ Charalampos Efstathopoulos, *Middle Powers in World Trade Diplomacy: India, South Africa and the Doha Development Agenda*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 162.

哈会议期间达成的发展议程决不能因为发达国家的利益而受到损害。”<sup>①</sup>

多哈回合谈判陷入僵局后,南非还联合其他发展中国家针对重要发展议题向世贸组织提出诉求。例如,2020 年 10 月世贸组织与贸易有关的知识产权理事会上,南非和印度提议在新冠疫情期间放弃适用《与贸易有关的知识产权协定》的某些条款,包括放弃对专利以及工业品外观设计、版权和商业秘密的保护,确保发展中国家能够获得并负担得起疫苗、药品和控制流行病所需的新产品和技术。<sup>②</sup> 2021 年 5 月,南非和印度联合众多发展中国家向理事会递交了修改后的提案,建议《与贸易有关的知识产权协定》豁免适用于与新冠疫情相关的诊断、治疗、疫苗、医疗设备和个人防护设备,并至少持续三年。<sup>③</sup> 2021 年 5 月,美国对该提案提供了有限的支持,同意考虑对疫苗进行有限豁免。2022 年 6 月,经过约 20 个月的协商,世贸组织第十二届部长级会议同意暂时消除新冠疫苗的知识产权障碍,赋予成员更大的直接行动的空间,使疫苗的生产多样化,并在未来五年内通过有针对性的豁免来推翻专利的排他性效力。<sup>④</sup>

## (二) G20 机制

在 2008 年首届 G20 峰会召开前的准备阶段,南非政府宣布了其对 G20 的四个期待:稳定全球金融;应对全球经济衰退;部署资源以支持发展中世界的需求并维持投资;为持续复苏奠定基础。<sup>⑤</sup> 南非由于在与金融监管和宏观经济协调有关的问题上处于边缘地位,因此在 G20 外交中注重非洲发展和基础设施建设。<sup>⑥</sup>

---

① “Minister of Trade and Industry Rob Davies Says Developmental Mandate Is Imperative for the World Trade Organisation (WHO) Ministerial Conference,” <https://www.gov.za/minister-trade-and-industry-rob-davies-says-developmental-mandate-imperative-world-trade>.

② World Trade Organization, “Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19 - Communication from India and South Africa,” IP/C/W/669, October 2, 2020.

③ World Trade Organization, “Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment Of COVID-19 - Revised Decision Text,” IP/C/W/669/Rev. 1, May 25, 2021.

④ “TRIPS Council Welcomes MC12 TRIPS Waiver Decision, Discusses Possible Extension,” [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/trip\\_08jul22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/trip_08jul22_e.htm).

⑤ “South African Perspective on the G20 London Summit (April 2009),” [https://cispcachefly.net/assets/articles/attachments/20520\\_g20.pdf](https://cispcachefly.net/assets/articles/attachments/20520_g20.pdf).

⑥ Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 157.

作为 G20 发展工作组的共同主席,南非在塑造发展框架方面发挥了重要作用。南非强调应对发展挑战的必要性,特别是《关于共享增长的首尔发展共识》中“多年度发展行动计划”的九大领域:基础设施;私人投资和创造就业;人力资源开发;贸易;金融包容性;弹性增长;粮食安全;国内资源调动;知识共享。<sup>①</sup> 发展工作组是为实施 2010 年首尔行动计划而设立的,共同主席这一职位使南非有机会影响 G20 发展议程的内容和方向。该工作组的一些工作已被纳入除 G20 之外的多个国际组织的联合任务中,如世界银行、联合国贸易和发展会议以及联合国粮食和农业组织等。<sup>②</sup>

除发展议题外,南非还支持改善国际货币基金组织的监督和管理,以便及时发现危机,并为国际货币基金组织提供资源支持,使其更有效地发挥系统性作用。此外,南非认为非洲在国际货币基金组织执行董事会中的代表权严重不足,寻求增加国际货币基金组织执行董事会中撒哈拉以南非洲地区的席位。<sup>③</sup> 2010 年,南非总统祖马在关于非洲发展的会议上提到,“我们强烈认为,联合国及其会员国必须在正在进行的关于改革和加强国际金融和经济体系的国际讨论中发挥作用。我们也支持采取更加开放、透明和择优的方式来遴选世界银行行长和国际货币基金组织总裁。”<sup>④</sup>

作为 G20 中唯一的非洲成员,南非积极争取有利于非洲的议程设置和成员构成。2016 年 G20 杭州峰会上,祖马表示:“作为 G20 中唯一的非洲成员,南非寻求推进非洲联盟的优先事项,与 G20 会议中的非洲观察员,如非盟主席和非洲发展新伙伴关系主席密切协调,努力加强非洲在 G20 中的声音。南非进一步寻求利用其在 G20 中的参与来增进发展中国家的利益,确保 G20 切实为推进亟需的全球治理改革和引导国际发展议程提供重要机会。”<sup>⑤</sup> 2022 年,南非总统拉马

---

① “Developing Working Group,” <https://saiia.org.za/g20-toolkit/development-working-group/>.

② Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 158.

③ *Ibid.*, pp. 158 ~ 159.

④ “Address by President JG Zuma to G20 Business Leaders on Partnering with Africa’s Dynamic Markets,” <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2010/jzum0625.html>.

⑤ “G20 Leaders’ Summit Advances Interests of the South,” [http://www.dirco.gov.za/docs/2016/g-20\\_summit0906.htm](http://www.dirco.gov.za/docs/2016/g-20_summit0906.htm).

福萨在 G20 峰会上呼吁接纳非洲联盟为 G20 成员,并表示:“我们呼吁 G20 继续支持非洲可再生能源倡议,以此作为按照非洲条款为非洲大陆带来清洁能源的一种方式……如果非洲联盟以永久成员身份加入 G20,可以更好地实现这一目标。”<sup>①</sup>南非的呼吁得到了中国、美国和法国等 G20 成员国的支持。<sup>②</sup>

此外,南非还积极推动四个领域的议程。其一,振兴经济、创造就业和应对社会挑战;其二,解决商品价格波动和促进农业发展;其三,遏制可能诱发价格波动的投机行为,改善对衍生品市场商品贸易的监管和监督,提高市场透明度;其四,支持创新金融,降低汇款成本,调动国内资源(改革税务机构),以及迅速兑现海外发展援助承诺,同时推动金融稳定委员会对监管标准的实施并对新兴市场和对中国的影响进行评估。<sup>③</sup>

### (三) 金砖国家合作机制

2010 年,南非总统祖马访问了所有金砖国家,以求说服各国领导人接受南非加入金砖国家合作机制。2010 年 12 月,南非受中国邀请正式加入金砖国家合作机制。<sup>④</sup> 2012 年 9 月,时任南非国际关系与合作部部长迈特·恩科阿纳—马沙巴内指出,南非加入金砖国家合作机制有三个目标:促进南非的国家利益,促进其区域一体化计划和相关的非洲大陆基础设施计划,以及寻求在与全球治理及其改革有关的问题上与全球南方的主要参与者合作。<sup>⑤</sup>

南非在金砖国家合作机制中的主要目标是,推动金砖国家加强与非洲大陆

---

① “South African President Calls for Africa to Be Member of G20,” <https://apnews.com/article/g-20-summit-business-south-africa-african-union-c95a6543b6ad11c8c3c0265be57016f6>.

② “AU Ambassador Appreciates China’s Support for G20 Membership, As African Voice Should Not Be Sidelined,” <https://www.globaltimes.cn/page/202211/1279907.shtml>; Steve Holland and Daphne Psalidakis, “Biden to Announce Support for African Union Joining G20,” <https://www.reuters.com/world/biden-back-african-union-membership-g20-washington-post-2022-12-09/>; “France Insists African Union Should Have a Seat at the G20 Table,” <https://www.rfi.fr/en/international/20221116-african-union-should-have-a-seat-at-the-g20-table-france-insists>.

③ Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 158 ~ 159.

④ “China Invites South Africa to Join BRIC; Xinhua,” <https://www.reuters.com/article/us-bric-safrica-idUSTRE6BN1DZ20101224>.

⑤ “South Africa’s Role in BRICS, and Its Benefits to Job Creation and the Infrastructure Drive in South Africa,” <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2012/mash0911a.html>.

的联系和合作,利用金砖国家的资金来促进非洲的基础设施发展。<sup>①</sup> 2011年第三届金砖国家峰会上,南非总统祖马在开幕词中强调,金砖国家的主要储蓄可被用于满足非洲对基础设施和制造业大规模投资的需求:“在未来十年,非洲需要4800亿美元用于基础设施建设,这应该引起金砖国家商界的兴趣。”<sup>②</sup> 2013年8月召开的金砖国家工商理事会上,祖马重申了非洲基础设施建设的需要,邀请企业与南非合作,在非洲提供基础设施,特别是公路和铁路。<sup>③</sup>

2013年3月,南非第一次主办金砖国家领导人峰会。在此次峰会上,南非邀请来自12个非洲国家的领导人和非盟委员会主席参加了主题为“释放非洲潜力:金砖国家和非洲在基础设施领域的合作”的对话会。金砖国家领导人表示愿同非洲建立合作伙伴关系,在基础设施建设等领域提供支持,促进非洲包容性增长和可持续发展。<sup>④</sup> 借助主办金砖国家领导人峰会的契机,南非启动了金砖国家区域外联机制,邀请部分非洲领导人参加与其他金砖国家成员的对话。此后,“金砖+”成为金砖国家领导人峰会的常规部分,每届峰会主办国都会邀请本地区国家参加。除此之外,金砖国家还在此次峰会上商定了《非洲多边基础设施联合融资协议》和《多边可持续发展合作和联合融资协议》,为整个非洲大陆基础设施项目的共同融资安排铺平了道路。<sup>⑤</sup>

2018年,南非主办了以“金砖国家在非洲:合作促进第四次工业革命中的包容性增长和共享繁荣”为主题的金砖国家约翰内斯堡峰会,再次邀请18个非洲国家领导人或领导人代表以及非洲区域组织负责人参加“金砖+”领导人对话

---

① 徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017年第3期,第62页。

② “Address by President Jacob Zuma to the Plenary of the Third BRICS Leaders Meeting, Sanya, Hainan Island, People’s Republic of China,” <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/address-president-jacob-zuma-plenary-third-brics-leaders-meeting%2C-sanya%2C-hainan-island%2C>.

③ “Address by President Jacob Zuma on the Occasion of the First Meeting of the BRICS Business Council, Sandton Convention Centre, Johannesburg,” <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/address-president-jacob-zuma-occasion-first-meeting-brics-business-council%2C-sandton>.

④ 《习近平出席金砖国家领导人同非洲国家领导人对话会:强调建设伙伴关系,共创美好未来》, [http://www.fmccprc.gov.hk/chn/jb/xwdt/zt/xjzxfwels/201303/t20130328\\_7461658.htm](http://www.fmccprc.gov.hk/chn/jb/xwdt/zt/xjzxfwels/201303/t20130328_7461658.htm).

⑤ Elizabeth Sidiropoulos et al., “BRICS, Africa and Global Economic Governance: Achievements and Future,” p. 35, <https://view.ckcest.cn/AllFiles/ZKBG/Pages/205/f0cd8f7bc53a119012a74fe7a7abb438c815626.pdf>.

会。<sup>①</sup> 不仅如此,金砖国家新开发银行成立后,决定将地区中心设在南非约翰内斯堡,这在某种程度上体现了金砖国家集团对“非洲议程”的承诺。当前,南非正努力推动非洲大陆的基础设施建设,而新开发银行正是非洲基础设施建设的重要融资来源。<sup>②</sup>

2023 年金砖国家第 15 次峰会在南非德班举行。此次峰会主题为“金砖国家与非洲:共同加速增长、可持续发展和包容性的伙伴关系”,旨在进一步推动非洲与金砖国家的合作。南非总统拉马福萨表示非洲议程是南非参与金砖国家合作机制的首要任务之一,“我们希望利用这个机会促进我们大陆的利益,因此,我们将通过金砖国家峰会打造一个外联过程或时刻,我们将邀请其他非洲国家成为金砖国家的一部分,因为我们确实希望金砖国家无论做什么,都要注重帮助我们大陆的发展。”<sup>③</sup>

#### (四) 南非改革倡议的发展中国家特性

南非的改革倡议具有鲜明的发展中国家特性,在诸多议题上与印度持相同立场,但与巴西的立场存在一定差异。这在发展中国家特殊和差别待遇以及诸边协定议题上表现得尤为突出。

面对美国推动改革世贸组织中的发展中国家特殊和差别待遇条款,南非坚持维护这一条款的正当性。2019 年,美国提议引入明确的发展中国家认定标准,以排除新兴大国和其他经济上更发达的发展中国家成员享受特殊和差别待遇。<sup>④</sup> 2020 年 10 月,美国在世贸组织总理事会上再次提出改革特殊和差别待遇适用范围和条款,南非作出回应:“总理事会不是讨论贸易和发展问题的地方。贸易和发展委员会是为此目的而设立的专门论坛……特殊和差别待遇在贸易谈判中并不是一个过时的概念。贸易议程越是扩大,承诺的要求就越高,就越有必要适应

---

① 《习近平出席“金砖+”领导人对话会》, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-07/27/c\\_1123188035.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-07/27/c_1123188035.htm)。

② 徐乐:《南非参与金砖合作机制的战略考量与未来选择》,《当代世界》2017 年第 3 期,第 62 页。

③ “As BRICS Chair, South Africa Vows to ‘Advance African Interests’,” <https://www.voanews.com/a/as-brics-chair-south-africa-vows-to-advance-african-interests-/6912172.html>。

④ World Trade Organization, “An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance Communication from the United States,” WT/GC/W/757, January 16, 2019.

世贸组织成员的各种利益和发展水平。”<sup>①</sup>南非认为,美国的做法与其一意孤行阻挠上诉机构遴选无异,这种类似的单边主义做法是造成目前世贸组织危机的根源所在,而不是特殊和差别待遇。<sup>②</sup>南非的立场得到了印度和中国的支持。中国主张世贸组织改革应保障发展中成员的发展利益,<sup>③</sup>印度也坚持特殊和差别待遇是“所有发展中成员的不可谈判的权利”。<sup>④</sup>而巴西则采取了不同的立场,主动放弃了适用特殊和差别待遇条款,不再主动维护发展中国家的特殊和差别待遇。<sup>⑤</sup>

2019年2月,由中国、南非和印度领导的发展中国家联盟回应了美国的发展中国家标准改革,明确提出,“特殊和差别待遇是多边贸易体系的一个组成部分,发展中成员地位的自我认定是世贸组织的一项基本规则,已被证明是最适合世贸组织的分类方法……作为赋予所有发展中成员的一项基本权利,每个发展中成员应根据自己的具体情况,自行决定是否、何时、何地、如何使用特殊和差别待遇,以及使用的程度。任何其他成员都无权干涉这种自我认定的决定。”<sup>⑥</sup>

在诸边协议题上,南非的立场得到了印度和世贸组织中非洲集团的支持。鉴于多哈回合谈判陷入僵局,2017年世贸组织部长级会议提出了诸边谈判模式,发起了四项“联合声明倡议”,涵盖电子商务、国内服务监管、投资便利化以及提高中小微企业利用贸易机会的能力的措施。<sup>⑦</sup>各国的参与和支持程度不一,美国

---

① World Trade Organization, “Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard and in Virtual Format On 13 October 2020,” WT/GC/M/187, November 25, 2020.

② 中国常驻世贸组织代表团:《艰难时刻:世贸组织与中国(2018~2019)》,上海人民出版社2021年版,第60页。

③ 《中国关于世贸组织改革的立场文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201812/20181202817611.shtml>。

④ “General Council Meeting, July 23~24, 2019-Statement by India- Agenda Item 10: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO: Communications from the United States (WT/GC/W/757/Rev.1 and WT/GC/W/764),” [https://www.pmindiaun.gov.in/public\\_files/assets/pdf/India's\\_Statement\\_GC\\_23-24\\_Jul\\_2019\\_Agenda\\_10.pdf](https://www.pmindiaun.gov.in/public_files/assets/pdf/India's_Statement_GC_23-24_Jul_2019_Agenda_10.pdf)。

⑤ Till Schöfer and Clara Weinhardt, “Developing-Country Status at the WTO: The Divergent Strategies of Brazil, India and China,” *International Affairs*, Vol. 98, No. 6, 2022, pp. 1937~1957.

⑥ World Trade Organization, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness,” WT/GC/W/765/Rev.2, March 4, 2019.

⑦ World Trade Organization, “New Initiatives on Electronic Commerce, Investment Facilitation and MSMEs,” [https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/minis13dec17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis13dec17_e.htm)。

参与了其中两项(电子商务和国内服务监管),中国、巴西和俄罗斯参与了全部四项。<sup>①</sup> 南非没有参与这四项倡议,并且公开反对诸边协定,认为通过诸边协定将贸易谈判扩大到新问题是不可接受的,强调发展中国家关注的一些老问题仍然没有得到解决。<sup>②</sup> 在这一议题上,南非与印度持相同立场,两国均质疑诸边协定及其代表的开放式诸边谈判模式在世贸组织框架下的合法性。2021 年 2 月,南非和印度向世贸组织提交了一份来文,认为诸边协定“在法律上不符合”世贸组织的规则和原则,主张世贸组织中的每一项贸易协定都必须是多边协定,即必须得到所有成员的同意。<sup>③</sup>

世贸组织中的非洲集团认同南非的立场,指出“如果诸边工作优先于多边进程,世贸组织面临的挑战将无法得到解决”。<sup>④</sup> 然而,这并不是非洲国家的共识,一些非洲国家参加了四项联合声明倡议。<sup>⑤</sup> 值得注意的是,非洲国家在其他全球经济治理议题上也没有做到“用一个声音说话”。尽管 2005 年以来非洲联盟致力于推动“非洲共同立场”,并促成了《埃祖尔韦尼共识》《关于 2015 年后发展议程的非洲共同立场》等重要文件的落实,以指导非洲在多边和双边场合的谈判立场,但这些文件只是外交商定的文本,没有法律约束力,并且非洲国家之间的利益、文化和历史差异较大,难以形成统一行动。<sup>⑥</sup>

此外,南非与巴西的分歧在印度—巴西—南非对话论坛机制中也显现出来。2004 至 2012 年,南非与巴西和印度在此框架下开展了安全、经济和卫生等领域的合作。然而,由于巴西寻求加入经济合作与发展组织,与南非和印度在发展中

---

① “WTO Plurilaterals,” <https://wtoplurilaterals.info/#:~:text=WTO%20Plurilateral%20initiatives%20are%20discussions,process%20or%20launch%20a%20conversation>.

② Elizabeth Sidiropoulos, “Africa: Aspiring to Greater Global Agency,” in Sinan Ülgen et al., eds., *Rewiring Globalization*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2022, p. 101.

③ World Trade Organization, “The Legal Status of ‘Joint Statement Initiatives’ and Their Negotiated Outcomes,” WT/GC/W/819, February 19, 2021.

④ World Trade Organization, “African Group Statement Informal WTO Ministerial Gathering, WEF, Davos, January 25, 2019,” WT/L/1058, February 4, 2019.

⑤ Elizabeth Sidiropoulos, “Africa: Aspiring to Greater Global Agency,” in Sinan Ülgen et al., eds., *Rewiring Globalization*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2022, p. 102.

⑥ Odilile Ayodele, “Africa’s International Relations and the Legend of ‘Common Positions’,” *African and Asian Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 63 ~ 87; Bankole Adeoye, “Common African Positions on Global Issues: Achievements and Realities,” <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar-30-2.pdf>.

国家议程上出现分歧。<sup>①</sup> 由此,巴西与南非和印度的合作动力降低,不再将印度—巴西—南非对话论坛合作视作重要事项,对话论坛的合作成果迅速缩减。<sup>②</sup>

综上,南非在全球经济治理中的倡议聚焦于发展议程,强调发展中国家尤其是非洲国家的发展需要。在多边场合,南非注重以联合方式提出倡议。在联合倡议中,南非较少采取主导策略,仅在个别案例表现出主导倾向。例如,南非在世贸组织多哈回合谈判中联合十一国集团成员发起了关于非农产品市场准入灵活性的提案,这份提案由南非代表其他八个共同签署国撰写。<sup>③</sup> 尽管南非与中国一样力推发展议程,但面对中美竞争的国际环境,<sup>④</sup>南非倾向于在中美之间寻求平衡,并且希望中美共同在全球经济治理中发挥领导作用,助力发展中国家和非洲国家的发展。2022年9月,南非国际关系与合作部部长纳莱迪·潘多在被问到南非将在全球治理中与谁合作并建立伙伴关系时回答道:“关键领导人是那些领导世界上最大经济体的人。如果拜登总统、习近平主席和莫迪总理没有站在一起,就会使南非的议程变得非常困难。但是,如果他们试图进行和解,并真正发挥建设国际社会的领导力,南非的议程就有一定的成功机会……为了更大的全球利益,需要这些领导人意识到,必须由他们来领导。”<sup>⑤</sup>

### 三、南非参与全球经济治理的困境

尽管南非以积极姿态参与全球经济治理,发出了一系列改革倡议,但在参与

---

① Till Schöfer and Clara Weinhardt, “Developing-Country Status at the WTO: The Divergent Strategies of Brazil, India and China,” *International Affairs*, Vol. 98, No. 6, 2022, pp. 1944 ~ 1948.

② Oliver Stuenkel, *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA): The Rise of the Global South?* New York: Routledge, 2015, pp. 58 ~ 60.

③ Charalampos Efstathiopoulos, *Middle Powers in World Trade Diplomacy: India, South Africa and the Doha Development Agenda*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 127.

④ 中国和美国都将非洲事务视为优先事项之一,已在非洲地区出现竞争态势,参见“Biden’s ‘Supercharged’ African Diplomacy,” <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2023/01/26/bidens-supercharged-african-diplomacy-00079578>; “Africa and the New World Order Between the United States and China,” <https://modern diplomacy.eu/2022/12/14/africa-and-the-new-world-order-between-the-united-states-and-china/>.

⑤ “A Conversation with Minister Naledi Pandor of South Africa,” <https://www.cfr.org/event/conversation-minister-naledi-pandor-south-africa-0>.

过程中,南非面临经济增长缓慢、在全球经济治理中受益有限、经济实力不足等困境。

### (一) 经济增长缓慢

近年来,南非经济增长缓慢。2004 年至 2007 年期间,南非的平均 GDP 增长率约为 5%。然而,2008 年全球金融危机爆发后,南非经济增长放缓。2011 年至 2018 年期间,GDP 仅年均增长 1.7%。<sup>①</sup> 2019 年的 GDP 增长率仅为 0.2%。<sup>②</sup> 进入 2020 年,新冠疫情对南非经济造成严重冲击,GDP 增长率转为负值,经济规模相比 2019 年萎缩了 7%,是南非自 1946 年以来的最大跌幅;考虑到通货膨胀因素,2020 年年底的经济规模与 2012 年大致相同。<sup>③</sup> 2021 年,南非经济恢复增长,但 GDP 增长率落后于疫情大流行前水平,经济规模仅与 2017 年第三季度持平。<sup>④</sup> 2022 年,南非也未能摆脱经济发展困境。2022 年第四季度,南非的 GDP 下降了 1.3%,有 7 个行业在第三和第四季度出现了负增长。<sup>⑤</sup> 不仅如此,2008 年金融危机以来,南非债务水平持续上升;新冠疫情暴发后,支持经济的必要措施进一步推高了主权债务存量,主权债务风险上升,2020 年南非公共债务占 GDP 的比例跃升至近 70%。<sup>⑥</sup> 2022 年 9 月,南非债务占 GDP 的比例升至 71.4%,达到历史新高。<sup>⑦</sup>

造成南非经济衰退的因素是多方面的,包括全球金融危机后的全球经济下滑、大宗商品价格下跌、去工业化、预算削减、限制性宏观经济政策、经济停滞导

---

① Busi Sibeko, "South Africa's Never-Ending Crisis," <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/south-africas-never-ending-crisis-5331/>.

② "South Africa Economic Outlook," <https://www.afdb.org/en/countries/southern-africa/south-africa/south-africa-economic-outlook>.

③ "GDP: Quantifying SA's Economic Performance in 2020," <https://www.statssa.gov.za/?p=14074>.

④ "The South African Economy Records a Positive Fourth Quarter," <https://www.statssa.gov.za/?p=15214>.

⑤ "Gross Domestic Product - Fourth Quarter 2022," <https://www.statssa.gov.za/publications/P0441/P04414thQuarter2022.pdf>.

⑥ "South Africa - Selected Issues," p. 34, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1ZAFEA2022002.ashx>.

⑦ "South Africa Government Debt: % of GDP," <https://www.ceicdata.com/en/indicator/south-africa/government-debt-of-nominal-gdp#:~:text=South%20Africa%20Government%20debt%20accounted,70.0%20%25%20in%20the%20previous%20quarter.>

致投资放缓、电力供应不足和由此导致的停电等。<sup>①</sup> 经济衰退引发了一系列国内社会问题。南非 2021 年失业率从第三季度的 34.9% 升至 2021 年第四季度的 35.3%,这是自 2008 年首次季度劳动力调查以来的最高水平。<sup>②</sup> 经济衰退导致民众对政府的不满情绪上升,引发了 2021 年 7 月的骚乱,造成 300 余人丧生以及 500 亿兰特的经济损失。<sup>③</sup>

经济和社会问题增多抑制了南非在国际事务中发挥领导作用的能力,因为南非领导层不得不将注意力和资源投入到国内问题上,难以顾及全球经济治理。民意调查显示,南非民众将失业、犯罪和腐败列为国家面临的三个最重要的问题,其他问题包括住房和水。<sup>④</sup> 不仅如此,南非民众对政府处理经济问题的不信任程度也持续上升。日益扩大的信任赤字促使南非政府将工作重心转移至国家内部的包容性发展和国家能力建设,以求获得足够的政治支持。2022 年 2 月,南非总统拉马福萨在国情咨文演讲中提到政府工作的优先事项是:(1)克服新冠疫情;(2)大规模推广基础设施;(3)大幅扩大当地生产;(4)刺激就业,创造就业机会,支持生计;(5)迅速提高能源生产能力。<sup>⑤</sup> 由此可见,南非政府的工作重点已转向解决国内问题,参与全球经济治理的动力下降。

## (二)在全球经济治理改革中受益有限

南非参与全球经济治理面临的第二个困境是南非在既有全球经济治理改革中受益有限,这是由于南非主要通过联合方式提出倡议,改革结果更多地体现集团利益,而不是南非的个体利益。

以国际货币基金组织份额改革为例,由于国际货币基金组织成员国份额取

---

<sup>①</sup> Busi Sibeko, "South Africa's Never-Ending Crisis," <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/south-africas-never-ending-crisis-5331/>.

<sup>②</sup> "South Africa's Unemployment Rate Hits New Record High in Q4 2021," <https://www.reuters.com/world/africa/south-africas-unemployment-rate-hits-new-record-high-q4-2021-2022-03-29/>.

<sup>③</sup> "Report of the Expert Panel into the July 2021 Civil Unrest," p. 12, <https://www.thepresidency.gov.za/content/report-expert-panel-july-2021-civil-unrest>.

<sup>④</sup> "Ramaphosa Delivers Clear Analysis of South Africa's Problems. But Will He Act on Them?" <https://theconversation.com/ramaphosa-delivers-clear-analysis-of-south-africas-problems-but-will-he-act-on-them-176985>.

<sup>⑤</sup> "President Cyril Ramaphosa: 2022 State of the Nation Address," <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-2022-state-nation-address-10-feb-2022-0000>.

决于该国的经济规模,份额改革几乎没有使南非受益。2015年,国际货币基金组织通过改革方案,超过6%的份额将从代表性过高的成员国转移到代表性不足的成员国。<sup>①</sup> 份额提升最多的10个国家是中国、巴西、韩国、土耳其、墨西哥、西班牙、印度、新加坡、俄罗斯、爱尔兰,其中四名来自金砖国家。<sup>②</sup> 巴西、中国、印度和俄罗斯四个新兴经济体进入国际货币基金组织份额最多的10个成员国行列,而南非的份额没有显著提升。

相比份额改革,南非更希望增加国际货币基金组织执行董事会中撒哈拉以南非洲国家的席位,但这一诉求没有得到回应。<sup>③</sup> 国际货币基金组织执行董事会会有24名成员,美国、日本、德国、法国、英国、中国、俄罗斯及沙特阿拉伯等八个国家可以指定1名执行董事,其他成员国则被划分为16个选区,每个选区选举产生1名执行董事。<sup>④</sup> 根据2010年的国际货币基金组织改革方案,来自欧洲发达国家的执行董事减少两名,转由新兴市场和发展中国家选举产生。<sup>⑤</sup> 然而,撒哈拉以南非洲的代表席位并没有增加。目前,撒哈拉以南非洲在国际货币基金组织执行董事会中的两个选区所代表的成员国数目最多,远远超过其他选区。2013年,南非财政部部长普拉文·戈尔丹在国际货币与金融委员会会议上公开表示,“(改革方案)无法解决撒哈拉以南非洲地区在国际货币基金组织执行董事会中代表性不足的问题。我们只有两名执行董事代表撒哈拉以南非洲的43个国家<sup>⑥</sup>,这一事实是不可接受的。在此背景下,我们敦促国际货币基金组织以应有的紧迫性来解决这一代表性不足的问题。我们曾多次呼吁国际货币基金组织,为撒

---

① “Press Release: Historic Quota and Governance Reforms Become Effective,” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1625a>.

② “IMF Quota and Governance Reform-Elements of an Agreement,” p. 13, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>.

③ Mzukisi Qobo and Memory Dube, “South Africa’s Foreign Economic Strategies in a Changing Global System,” *South African Institute of International Affairs Policy Insights No. 7*, March 2015, p. 158.

④ “IMF Executive Directors and Voting Power,” <https://www.imf.org/en/About/executive-board/eds-voting-power>.

⑤ “IMF Quota and Governance Reform-Elements of an Agreement,” p. 6, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>.

⑥ 现为46个国家,参见“IMF Executive Directors and Voting Power,” <https://www.imf.org/en/About/executive-board/eds-voting-power>.

哈拉以南非洲设立第三名执行董事是最好的办法,我们恳请国际货币基金组织开始认真对待这一问题。”<sup>①</sup>目前,为撒哈拉以南非洲增设第三席位的倡议仍在讨论中。<sup>②</sup>

综上,2010年国际货币基金组织改革方案从份额和执董会构成两个方面解决发展中国家代表性不足的问题。南非受限于自身经济规模,国际货币基金组织份额没有显著提升,其更加关注的执董会结构改革也未能解决撒哈拉以南非洲代表性不足的问题。在全球经济治理中,南非借助集团力量发起改革倡议,但又无法通过联合倡议实现其所有个体偏好。这使南非在全球经济治理改革中受益有限,南非借助集团力量参与全球经济治理的积极性也受到影响。这在《年度绩效计划 2022~2023》中有所体现。该计划将金砖国家的下一阶段列为新兴的复杂挑战之一。<sup>③</sup>

### (三) 经济实力不足

南非是全球经济治理机制中常见的“非洲面孔”,在一定程度上获得了超出其经济实力的代表权。其他四个金砖国家 2021 年 GDP 均属世界前 15 之列,而南非仅位列第 38;在 G20 机制中,南非 GDP 处在最末位。<sup>④</sup>此外,南非正在经历去工业化,制造业对国民生产总值的贡献从上世纪 80 年代的 30% 下降到 2018 年的不足 14%。<sup>⑤</sup>

经济实力不足导致两大问题。其一,由于自身实力限制,南非在全球经济治理中的议程设置能力有限,从而难以维持其中等国家地位。例如,G20 机制中,南

---

① “Minister of Finance at the International Monetary and Financial Committee Meeting,” [http://www.treasury.gov.za/comm\\_media/press/2013/2013101201%20-%20Media%20Statement%20Internantional%20Monetary%20and%20Finanancial%20Committee%20Meeting.pdf](http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2013/2013101201%20-%20Media%20Statement%20Internantional%20Monetary%20and%20Finanancial%20Committee%20Meeting.pdf).

② “IMF Quota Reforms and Global Economic Governance: What Does the Future Hold?” <https://csep.org/working-paper/imf-quota-reforms-and-global-economic-governance-what-does-the-future-hold/>.

③ “Annual Performance Plan 2022~2023,” p. 26, p. 47, <https://www.dirco.gov.za/2022-2023-annual-performance-plan/>.

④ 中国第二,印度第五,俄罗斯第九,巴西第十二,参见“GDP (current US\$),” [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true&year\\_high\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true&year_high_desc=true).

⑤ Chris Alden and Maxi Schoeman, “South Africa in the Company of Giants: The Search for Leadership in a Transforming Global Order,” *International Affairs*, Vol. 89, No. 1, 2013, p. 121; “South Africa’s Manufacturing Industry,” [http://www.southafricanmi.com/south-africas-manufacturing-industry.html#:~:text=Manufacturing%20is%20the%20country's%20fourth,gross%20domestic%20product%20\(GDP\)](http://www.southafricanmi.com/south-africas-manufacturing-industry.html#:~:text=Manufacturing%20is%20the%20country's%20fourth,gross%20domestic%20product%20(GDP).).

非在金融监管和宏观经济协调等重要议题上处于边缘地位；在金砖国家合作机制中，南非的实际影响力也因经济实力而受到限制。有学者甚至认为，除了全球经济治理机构改革和民主化言论之外，金砖国家合作机制似乎没有为南非在全球经济治理中的利益表达带来任何好处。<sup>①</sup> 一个国家的中等国家地位与该国对国际事务的影响力联系紧密，南非不能在重要议题上发挥建设性作用，就无法获得其他国家对其中等国家地位的认可，因而难以维持其中等国家地位。

其二，南非有限的经济实力无法支撑其非洲领导者地位。非洲内部和国际社会对南非作为非洲领导者或代表的质疑一直存在，各国普遍认为一个弱小的南非不能成为国际社会和非洲国家之间的桥梁。<sup>②</sup> 这导致南非在动员非洲国家时遭遇阻碍。2013 年世贸组织巴厘岛部长级会议上，南非在贸易便利化和粮食安全议题上追随印度和其他金砖国家的领导，要求为最不发达国家提供更大的灵活性。在谈判过程中，南非试图动员非洲集团支持印度的立场，但一些非洲国家质疑南非在该集团的领导地位。正如一位代表所指出的，“非洲国家在集团内并不总是以相同的声音说话”。<sup>③</sup>

此外，南非在代表和领导非洲方面还面临来自尼日利亚的挑战。尼日利亚的 GDP 和人口规模均居非洲首位，1960 年独立以来，尼日利亚扮演了团结非洲反对西方重新殖民的角色，并将非洲确立为外交政策的核心，一直将自身视为非洲领导者。并且，尼日利亚将自身视为世界事务中的“问题解决者”，特别是在促进非洲发展、和平与安全方面。与此同时，尼日利亚对南非作为金砖国家合作机制和 G20 机制中唯一的非洲成员表示不满。与许多非洲国家一样，尼日利亚认为南非不适合代表非洲大陆的利益，不应将南非的利益与整个非洲大陆的利益

---

① Alan S. Alexandroff, “South Africa in a Complex Global Order: How and Where to Fit In?” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 249 ~ 150.

② Elizabeth Sidiropoulos, “Africa: Aspiring to Greater Global Agency,” in Sinan Ülgen et al. eds., *Rewiring Globalization*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2022, p. 36.

③ Charalampos Efstathopoulos, *Middle Powers in World Trade Diplomacy: India, South Africa and the Doha Development Agenda*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 165.

混为一谈。<sup>①</sup> 尼日利亚甚至多边场合与南非公开竞争非洲代表权。<sup>②</sup> 在此情况下,南非将很难在多边场合独自代表非洲。一些分析认为,南非需要与尼日利亚协调如何在国际舞台上代表非洲,积极寻求“尼日利亚—南非”战略伙伴关系,在国家、地区和全球利益等方面建立合作的意愿和能力。<sup>③</sup> 为改善与尼日利亚的关系,2021年11月,南非总统拉马福萨访问尼日利亚,并签署了促进两国经济合作的协议。<sup>④</sup> 2022年11月,在第十届南非—尼日利亚双边委员会中期审查会议上,南非国际关系与合作部部长潘多表示南非“与尼日利亚的关系在双边关系、西非地区、非洲愿景以及促进基于规则的国际治理体系的背景下具有战略意义”,并称2023年是南非与尼日利亚建交29周年,两国将会坚定地深化合作。<sup>⑤</sup>

#### 四、结 论

1994年政治转型是南非参与全球经济治理的起点。国内经济发展需要、担当非洲领袖的战略目标以及对国际影响力的追求,构成了南非参与全球经济治理的动力。在世贸组织多哈回合谈判、G20机制以及金砖国家合作机制等重要全球经济治理机制中,南非已提出了多项改革倡议。在多哈回合谈判中,南非联合十一国集团以及非洲国家确保多哈回合结果体现发展任务的重要性;在G20机制中,南非作为发展工作组的共同主席,在塑造发展框架方面发挥了重要作用;在金砖国家合作机制中,南非积极推动金砖国家加强与非洲大陆的联系和合作。

---

① “Nigeria-South Africa Tensions Leave African Leadership Gap,” <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/11857/nigeria-south-africa-tensions-leave-african-leadership-gap>。

② 例如,尼日利亚与南非公开竞争联合国安理会非常任理事国席位,参见 Kiki Edozie and Moses Khisa, *Africa's New Global Politics: Regionalism in International Politics*, London: Lynne Rienner, 2022, p. 66。

③ 参见 Cyril Obi, “Repositioning South Africa in Global Economic Governance: A Perspective from Nigeria,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 165 ~ 184。

④ “South African President Cyril Ramaphosa Visit with Buhari and Wetin Dem Discuss,” <https://www.bbc.com/pidgin/tori-59496864>。

⑤ “Opening Remarks by Honourable Dr GNM Pandor, Minister of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa, on the Occasion of the Mid-Term Review of the 10th BNC between the Republic of South Africa and the Federal Republic of Nigeria, Monday, 28 November 2022,” <https://www.dirco.gov.za/blog/2022/11/28/opening-remarks-by-honourable-dr-gnm-pandor-minister-of-international-relations-and-cooperation-of-the-republic-of-south-africa-on-the-occasion-of-the-mid-term-review-of-the-10th-bnc-between-the-rep-2/>。

然而,南非在参与全球经济治理过程中面临经济增长缓慢、在全球经济治理改革中受益有限、经济实力不足三大困境。面对这些困境,南非积极倡导债务延缓支付、国际货币基金组织特别提款权分配等议题,希望以此来帮助其解决国内经济问题。2020 年 5 月,G20 推出了为期一年的《暂停偿债倡议》。南非总统拉马福萨呼吁给予债务国更长的延缓支付时间:“虽然世界银行和国际货币基金组织支持债务暂停 9 个月,但我们认为需要暂停债务支付两年。”<sup>①</sup>此外,拉马福萨还呼吁分配更多的国际货币基金组织特别提款权给发展中国家,以帮助后者的中央银行、企业部门和中小企业应对新冠疫情带来的经济冲击。<sup>②</sup>最终,《暂停偿债倡议》延期至 2021 年 12 月底。<sup>③</sup>2021 年 4 月,G20 和国际货币基金组织达成共识,批准了规模为 6500 亿美元的新一轮特别提款权普遍分配方案,以增加全球流动性。在 2021 年 12 月底《暂停偿债倡议》到期之前,73 个符合条件的国家中的 48 个参与了该倡议。从 2020 年 5 月到 2021 年 12 月,该倡议暂停了参与国的 129 亿美元偿债款项。<sup>④</sup>

与此同时,南非也认识到自身在全球经济治理中影响力有限的事实,不再过多地强调中等国家地位,表现出更多的实用主义倾向。<sup>⑤</sup>2019 年,南非国际合作部审查了 126 个驻外使团,准备裁撤那些支出与贸易、投资和安全方面回报不匹配的使团,以降低成本。<sup>⑥</sup>这些政策变化表明,南非在全球经济治理中的角色将向更加务实的方向转变。

---

① “South Africa’s Ramaphosa Says Africa Needs Two-Year Debt Standstill,” <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-africa-debt-idUSL8N2CQ4WL>.

② Ibid.

③ “Debt Service Suspension Initiative,” <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

④ World Bank, “Debt Service Suspension Initiative,” <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.

⑤ Charalampos Efstathopoulos, “Southern Middle Powers and the Liberal International Order: The Options for Brazil and South Africa,” *International Journal*, Vol. 76, No. 3, 2021, pp. 384 ~ 403.

⑥ “Cost-Cutting Hits South Africa’s Diplomatic Portfolio,” <https://www.theafricareport.com/20360/cost-cutting-hits-south-africas-diplomatic-portfolio/>.