

# 新南非的包容性发展之路

——非国大 100 周年纪念

杨立华

**内容提要** 南非曾经是种族矛盾和冲突最为严重的国家，300 多年欧洲殖民者的征服和统治，造成了南非种族间政治、经济、社会的割裂与对抗。1994 年南非废除种族隔离，建立了种族平等的民主制度。新南非政治社会变革和转型的进程，避免了很多人的担忧的种族仇杀和动乱，关键在于坚持了包容性理念和政策，构建了以宪法为核心的一整套法律体系，以保障国家统一和公民基本权利为基本宗旨，在多元一体国家的建设中，取得了举世公认的社会进步。研究南非在新制度下的包容性发展之路，具有重要的现实意义和理论意义。

**关键词** 南非政治 包容性发展 宪政制度

**作者简介** 杨立华，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员、博士生导师（100007）。

## 探讨包容性发展的现实意义

当前世界上 190 多个国家当中，单一民族的国家为少数，绝大多数是多民族国家。多民族国家中，有原住民族之间长期的交往与融合而形成的统一国家；也有殖民征服造成的以移民为主体的国家，或者形成包括移民群体的多种族的国家。权力、利益和文化冲突在多民族国家普遍存在。如何维持多民族国家的统一和社会的和谐发展，是世界性的难题。

南非曾经是种族矛盾和冲突最为严重的国家，300 多年欧洲殖民者的征服和统治，造成了南非种族间政治、经济、社会的割裂与对抗。南非被压迫的

原住民族和其他“非白人”族群，对这种违反人道的剥夺多数人生存发展权利的制度，进行了长期的反抗和斗争，最终于1994年建立了种族平等的民主制度。近20年间，南非政治社会变革和转型的进程，避免了很多人心忧的种族仇杀和动乱，在多元一体国家的建设当中，坚持了包容性理念和政策，取得了举世公认的社会进步。

研究南非在新制度下的包容发展之路，具有重要的现实和理论意义。包容性的内涵——根本点在于承认“他者”存在的权利，认同“文化互为主体性”原则<sup>①</sup>，因而寻求共存的途径，即和解与分享。在承认差异性和多元性的基础上，寻求共同点（共同利益和共同命运），达成相互妥协，在共同利益之中实现本身的利益，而不是排斥或独占。这是不同利益集团或群体之间的讨价还价的谈判过程，也是妥协的艺术。纵观世界范围一国内部或国家间冲突的解决案例，凡是以排他方式解决争端的实例，都不可持续，都要回复到寻找共存和包容之道，排他性的解决方式只是增添了社会发展的挫折和苦难。更广泛的意义在于，研究包容性发展的理念和路径，对于探讨世界的发展走向，是走向和平、共存，还是不断诉诸战争和争夺，也具有现实意义。共存与分享，应该是世界的主流意识。

本文对南非包容性发展道路的探讨，主要内容包括：南非执政的非洲人国民大会包容性理念的历史渊源，新南非包容性发展的制度设计与构建，即政治制度的包容、经济利益的兼顾、社会文化的融合，以及南非包容性发展面临的挑战和国际意义。

## 南非非洲人国民大会包容性理念的历史演进

南非是一个多种族、多民族国家。南非是在欧洲列强的殖民争夺当中，形成白人移民群体最大的非洲国家。随着白人殖民者的侵入，南非出现了混血种人，并输入亚洲劳工，但是人口的绝大多数仍是这里的原住居民——非洲人。

1910年南非联邦建立时，全国人口共592.5万。其中非洲黑人占68%，

---

<sup>①</sup> 转引自郭克俭等：《中国大陆非洲音乐研究30年回眸与展望》，载《新华文摘》2011年第18期，第167页。

“有色人”（混血种人）占8%，印度人占3%，白人占22%。<sup>①</sup>到21世纪初，根据2001年官方人口统计，南非总人口为4480万人。其中非洲黑人占79%，白人占9.6%，有色人（混血人）占8.9%，亚洲裔人（主要是印度人）占2.5%。<sup>②</sup>2011年年中总人口为5059万。<sup>③</sup>

南非独特的种族、社会结构和力量对比变化，形成了独特的发展路径。

### （一）白人种族主义统治是促成南非跨部族非洲民族主义形成的客观条件

#### 1. 种族隔离制度对南非政治、经济社会的分割与排斥

南非3个多世纪的白人种族主义统治，是以排斥和剥夺原住民族及其他“非白人”族群的生存和发展权利为特征，用来维护欧洲移民后裔和白人资本对南非土地和资源控制。

20世纪初期，在英布战争结束后，英国人与布尔人（操南非荷兰语的白人，后称为阿非里卡人）准备携手统治南非。1910年南非联邦建立后，白人政府通过一系列立法，保证了白人对南非的政治、经济的统治地位。87%的土地归于白人统治的南非，占人口3/4的非洲人被划归占国土13%的“黑人家园”。种族主义的劳工制度，以《土著劳工管理法》、《土著人法》（即通行证法）对黑人劳工的控制和剥削，禁止黑人组织工会。通过《人口登记法》、《集团住区法》，实行居住区域的种族隔离。与此同时，南非当局通过《非法组织法》、《紧急状态法规》和一系列的安全法令，对黑人的反抗进行大规模的镇压。

#### 2. 非洲民族主义运动跨越部族的联合

在白人联合起来对非洲人、“有色人”和亚洲人实行种族主义统治的同时，非洲人也打破部族界限，团结起来维护自己的权利和民族利益。

1912年1月8日，来自南非的部落酋长和非洲人组织的代表，聚集在布隆方丹，决定成立“南非土著人国民大会”，并决定起草该组织宪章（完成于1919年）。“南非土著人国民大会”1923年改名为南非非洲人国民大会，简称非国大（ANC），旨在维护非洲人的民族利益，反对白人种族主义统治。这是非洲大陆最早的非洲人民族主义运动。非国大包容性的民族主义传统，使得南非的民族解放运动没有陷入类似于其他非洲国家的部族主义纷争，始终保

① Leonard Thompson, *A History of South Africa*, Yale University Press, 1990, p. 153.

② Policy and Law Online News, <http://www.polity.org.za>, 9 July 2003.

③ <http://www.statssa.gov.za>, 2011-11-12.

持非洲人的民族团结。同时，非国大与其他“非白人”组织，在反对白人种族主义统治的运动中保持联系，包括“有色人”成立的“非洲人民组织”和甘地领导下于1894年成立的“纳塔尔印度人大会”。

非国大自20世纪初成立以来，始终坚持民族团结和政治包容性。1921年成立的南非共产党，最初限于在白人工人中活动，在20年代后半期开始在非洲人工会中工作，并开始与非国大建立联系。以非国大为主体、包括南非黑人工会运动和南非共产党的三方政治联盟，成为南非的民族解放运动中影响最大的一支力量。

### （二）《自由宪章》提出超越种族的政治纲领

20世纪50年代初期，南非白人当局种族隔离制度推行极端，强化居住区域的种族隔离，强制推行“班图教育法”和歧视黑人的劳工法律。非国大1955年发动群众，反对强制黑人搬迁、反对种族主义的教育法令，并且掀起人民大会运动，要求在南非实行民主制度。这些行动得到“印度人大会”、“有色人人民组织”和“（白人）民主人士大会”的响应，并建立了“大会联盟”。

“人民大会”通过了著名的“自由宪章”（Freedom Charter）。“宪章”提出，南非属于所有生活在这里的黑人和白人；每个人都应有选举权和被选举权；各民族平等，共同享有南非的财富和土地；每个人都应有基本人权、就业权利、受教育的权利和住房保证。这是反对种族主义统治的政治运动中，第一次提出比较完整的社会变革方案。它对后来解放运动的发展有很大影响，成为非国大和其他与之相近的群众组织的政治纲领。

50年代末和60年代初，非洲大陆独立运动蓬勃发展，南非的种族矛盾不断加剧。非国大当中的“非洲主义者”反对在组织上与印度人和白人联合，认为“多种族主义”的口号不能唤起非洲人的民族意识，因而脱离非国大，另外组成“阿扎尼亚泛非主义者大会”（简称泛非大）。1960年白人当局宣布取缔非国大和泛非大，两个组织国内斗争转入地下，领导机构流亡海外，争取国际支持。

### （三）黑人觉醒运动和白人社会的思变

60年代末70年代初兴起的“黑人觉醒运动”，是黑人运动走出低潮的起点。著名的黑人青年领袖史蒂夫·比科领导的黑人青年运动，倡导广义的黑人团结，认为非洲人、“有色人”和印度人都是黑人，都是被压迫民族，应当

团结起来反对白人统治，争取黑人的权力。这是黑人觉醒运动带给南非黑人政治中的新观念，从此黑人这个概念在南非成为一种政治属性，即泛指非洲人、“有色人”和印度人，这对促进黑人之间的政治团结起到很大的作用。

在黑人工会发展的同时，黑人学生、妇女、宗教界和黑人市民组织纷纷出现，于 1983 年形成两个全国性的统一阵线。一个是“联合民主阵线”，它支持非国大、赞同不分种族的原则；另一个是“全国论坛”，倾向于黑人觉醒运动和泛非大的黑人自立主张。这两个联合会虽然在是否团结白人民士的问题上有分歧，但是在反对种族主义统治，争取黑人的平等权利上是一致的。

随着种族矛盾的日渐激化，南非在国际上日益孤立，南非经济越来越陷入困境，白人当中离心和思变倾向明显增加。对前途的思考和选择，导致 20 世纪 80 年代南非白人社会出现前所未有的分化。阿非里卡人的分裂，是南非白人种族主义统治面临危机的最重要的征兆。白人知识界和青年当中，出现了种族隔离制度的批判，白人经济界也要求变革。以总统德克勒克为代表的开明派认识到，“白人占人口比例不断缩小，在陷于绝境之前，若进行谈判，可能得到一个较好的结果。”阿非里卡人的“生存决定于有秩序的变革”。<sup>①</sup>

#### （四）非国大对变革的政策准备

20 世纪 80 年代，南非白人种族主义政权和被压迫的黑人多数的力量对比，发生了有利于黑人多数的变化。在白人当局陷入内政外交困境的时候，非国大和黑人群众民主运动在很大程度上掌握了局势发展的主动权，采取了促进政治解决的方针。非国大在 1988 年拟订了“制宪纲领”，在国内的黑人组织和白人民主团体中讨论，为政治解决做准备。

1990 年是南非政治发展的转折点。2 月，南非当局宣布取消对非国大、泛非大和南非共产党等组织的禁令，释放政治犯，无条件释放黑人领袖纳尔逊·曼德拉。南非政治进入对话和谈判阶段。对未来政治权力的分配，黑人的期望很高，白人的担心很重。而关键是如何找到共同接受的解决办法。正如曼德拉 1989 年在狱中写给当时的白人总统博塔的信里所指出的，“政府和非国大将面对的最重要的工作，是协调这两种立场。只有双方都愿意做出让

---

<sup>①</sup> Hermann Giliomee, *The Afrikaners*, Tafelburg Publishers Limited, South Africa and University of Virginia, 2003, p. 631.

步，才能取得一致。”<sup>①</sup>

参加多党制宪谈判会议的21个政党和组织，经过三年的谈判对南非的未来发展形成共识——建立不分种族、无性别歧视、民主、平等的制度，于1993年11月通过《过渡宪法法案》。1993年12月22日，南非议会通过这部临时宪法——《南非共和国宪法法案》（1993年）<sup>②</sup>，标志着白人种族主义统治在法律上被废除。

1994年南非举行第一次全民大选，非洲人国民大会赢得63%的选票，成为占主导地位的政党。曼德拉当选为新南非第一任总统。南非开始建立种族平等的民主制度的进程。

## 新南非包容性政治制度的构建

新南非包容性政治制度是以宪法为核心的一整套法律体系，以保障国家统一和公民基本权利为基本宗旨、多元一体的宪政制度。

### （一）新宪法的广泛民意基础和政治认同

1994年以非国大为主导的全国团结政府成立后，最重要的任务是在两年内制定新宪法，以取代1993年的临时宪法，为新体制的巩固奠定法律基础。由490名议员组成的制宪议会，下设7个专门委员会，对包含15章251条的临时宪法进行辩论和修订。南非新宪法的制定过程，体现了民主原则，公众参与程度非常广泛。南非各种民间团体和利益集团以论坛的方式发表意见，向有关专门委员会提出制宪要求。同时，制宪议会通过各种大众媒介向全国公众征求意见和建议。

1996年5月8日南非议会通过了《南非共和国宪法法案》（1996年第108号法），同年12月4日经宪法法院通过，12月10日曼德拉总统签署新宪法，1997年2月4日开始生效。

南非宪法是国家的最高法律。任何其他法律或政府行为都不能取代宪法条款。国家的所有立法、执法和司法机构必须受其约束。南非宪法（1996）第八章规定了法院和司法制度，南非实行司法独立，法院只对宪法和法律负

<sup>①</sup> The Madela Document, January 1990.

<sup>②</sup> Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993.

责,遵循不偏不倚、无所畏惧、没有歧视的原则。宪法法院是解释宪法、保证和强制宪法条款执行的最高司法机构,对与宪法有关的事项做出终审。

南非宪法以种族平等、男女平等和保障公民广泛的民主权利为特征,与种族歧视的旧宪法形成鲜明对比,被认为是世界上最进步的宪法之一,得到国际社会的高度评价。

## (二) 国家统一原则

1994年废除种族隔离、建立新制度之后,南非才完成政治统一的历史任务。新宪法<sup>①</sup>第一章第一条对南非共和国国体的界定指明:南非共和国是统一的、主权独立的民主国家。

宪法序言中申明,宪法的宗旨是:(1)治愈过去的分裂,建立一个基于民主价值、社会公正和基本人权的国家;(2)改善所有公民的生活质量,解放每一个人的潜力;(3)为民主和开放的社会奠定基础,在这个社会中,政府根据人民的意愿,每一个公民都得到法律的平等保护;(4)建设一个统一民主的南非,使其在世界民族大家庭中得到主权国家的应有地位。

对于公民资格,宪法第三条规定,实行统一的公民权;所有公民平等享受公民资格赋予的权利和利益,并平等地承担公民的义务和责任。

## (三) 公民基本人权

宪法第二章基本人权,规定了公民享有平等权、人格尊严权、生命权、自由与人身安全权、不受奴役与强制劳动权、隐私权、宗教信仰与观念自由权、言论自由权、集会示威请愿权、结社权、政治权利、公民权、行动及居住自由权、择业自主权、劳动权、享受无害环境权、财产权、住房权、享受医疗食物水及社会保障权、儿童权益、受教育权、语言与文化自择权、社区受保护权、获取信息权、公正管理与被管理行为权、诉讼权、被诉被拘者权等一系列权利。

其中平等权作为首要基本权利包括:法律面前人人平等,国家采取立法等措施保证并促进公民充分均等地享有一切权利与自由,保护公民不在种族、性别、孕育、婚姻、民族与社会血统、肤色、性倾向、年龄、残疾、宗教、意识、信仰、文化、语言和出身等方面受到直接或间接的歧视。

---

<sup>①</sup> Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996, as adopted on 8 May 1996 and amended on 11 October 1996 by the Constitutional Assembly.

宪法保证宗教、信仰和主张的自由，但是同时规定宗教活动必须遵循自由和自愿原则，必须符合宪法有关条款的规定。

政治权利指公民的政治选择自由，包括组建政党、参加或受雇于政党、从事竞选活动，参与自由公正的定期选举等。

人权法案对上述各项权利的限制行为作了严格规定，特别单列实施国家紧急状态的规定，以防人权受到侵害。宪法法院保护公民的基本权利，并判定政府的行为是否与相关的宪法条款相符。

#### （四）政治权力分享

##### 1. 多党民主制度

南非实行多党民主制度（新宪法第一章第一条第四款），宪法保护公民的政治权利。宪法第二章第十九条规定（1）每一个公民都有政治选择的自由，包括组织政党；参加政党的活动，为政党吸收成员；为某个政党或事业进行竞选活动。（2）每个公民都有权参加依据宪法建立的任何立宪机构的自由、公正和定期的选举。南非的多党议会制度实行政党比例代表制，而不是选区代表制。这种体制使各族群和政治派别，特别是力量较小政党有机会进入议会，参与立法和监督政府。多元主义意味各个集团同意按规则行事，不提出过分要求，不诉诸暴力。<sup>①</sup>

宪法第 236 款规定了对政党提供经费的原则，为了加强多党民主，国家立法机构必须为政党提供经费，以便在平等和按比例的基础上参加全国和省级的立法机构。依照此条款制定的《为有国会议员的政党提供公共资金法》（1997 年第 103 号法令），规定了政党经费的来源及使用的细则。

##### 2. 政府权力分享

1994 年非国大主导的新政府在内阁构成上，一直采取多党合作的安排。

根据 1994 大选结果，组成了以非洲人国民大会为主体的全国团结政府，非洲人国民大会主席曼德拉出任南非第一任民族团结政府总统，该党还得到第一副总统（塔博·姆贝基）和 18 个内阁部长职务。国民党主席德克勒克担任第二副总统，该党得到 5 个内阁部长职务。因卡塔自由党主席布特莱齐担任内政部长，该党得到另外两个内阁部长职务。财政部长由无党派人士担任。

---

<sup>①</sup> 引自 [美国] 迈克尔·罗斯金等著；林震等译：《政治科学》，华夏出版社，2001 年第 6 版，第 86 页。

1996年《南非共和国宪法法案》在总统和政府一章当中，没有少数党参加组阁的条款。依照1996年南非新宪法，非国大可以单独组阁。但是，姆贝基内阁继续保留因卡塔自由党的3个内阁部长职位和2个副部长职位。1999年大选后，非国大并没有单独组阁，继续吸收其他政党的议员参加内阁，担任重要阁员的党除了因卡塔自由党外，还有阿扎尼亚人民组织。2004年大选非国大获得超过2/3选票，但新内阁仍然坚持多党合作，重组后的新国民党领导人担任旅游部长职务。阿扎尼亚人民组织主席莫西布迪·曼基纳担任科学与技术部长。

2009年祖马就任总统后，继续强调全国的团结。他向白人，特别是向阿非里卡人表示善意，肯定前白人国民党政府领导人德克勒克在南非废除种族隔离、向民主制度过渡进程中发挥的作用。祖马任命阿非里卡人右翼的自由阵线领导人出任农业部副部长，以展现与其他政党合作的意图。祖马表示，为了使人民能够在和平与和谐的环境中生活，愿意与反对党建立合作而非对抗关系。<sup>①</sup>

### （五）权力的制衡与监督

南非多党民主制度的权力制衡与监督，主要来自三方面。一是执政联盟内部，特别是南非工会大会和南非共产党对非国大政府政策的监督和批评；二是来自反对党在议会的监督和压力；三是公众（包括媒体）的监督。

为了保证执政的透明、公正、尽责，根据宪法第十章对行政管理基本价值和原则的规定，政府必须向公众提供及时、易于理解和准确的信息。为此，南非制定有《促进获得信息法》（Act 2 of 2000）、《促进行政公正法》（Act 3 of 2000）。根据宪法成立的“公共事务委员会”具有独立的行政地位，负责在政府部门推动宪法的价值和原则，调查、监督和评估公共管理部门和公务人员的行为。

南非议会的“道德和议员利益联合委员会”颁布了议员《行为准则》和议员工资外收入来源的公布制度。公布的内容包括：股票和其他金融收益、议会外有偿兼职、咨询和律师聘用费、赞助、旅行、土地和财产、礼品和款待、津贴和补助等。

1998年《行政官员道德规范法》的规定：（1）内阁成员、副部长和省级

<sup>①</sup> “President Jacob Zuma Inauguration Address”, <http://www.news24.com>, 2009-05-09.

行政官员的行为必须符合国家立法机构规定的道德准则。(2) 不能有以下行为：从事任何其他有报酬的工作；进行任何与其担当的工作性质不符，或者卷入会使其面临本身公职与私利发生冲突的情况；利用其职务或其掌握的信息谋私利，或不正当地为他人谋利。(3) 要求内阁成员、副部长向总统办公室的专门官员申报财产，包括在担任该行政职务之前拥有的所有资产，以及担任该行政职务后获得的任何资产，含礼品、赞助的出国旅行、年金和其他赠送的物质；省级行政官员向省长办公室做同样的申报。<sup>①</sup>

公众在反腐败中的作用受到政府的鼓励。主要措施有：改进检举错误行为的途径，保护揭发内幕的人员和证据，设立举报电话。2001年生效的《保护揭发法》(Act 26 of 2000)以立法的手段保护揭发者，并规定了公共部门和私人部门的雇员举报其雇主或其他雇员的非法或不规范行为的程序。

新闻媒体的监督作用很突出。根据1996年南非宪法的权利法案，人人享有自由表达的权利。新闻和其他媒体有接收和传递信息和思想的自由。南非新闻媒体是揭发和跟踪腐败事件的重要非官方来源，政府对媒体揭露各级官员的腐败没有限制。但是根据南非宪法第二章的规定，自由表达不包括：宣传战争、暴力、鼓吹种族、性别、宗教仇恨等危害性煽动。

在发展中国家当中，特别是非洲国家当中，南非的公民社会的组织程度很高，成为监督、制约和推动政府依法行政的主要社会力量。南非的公众监督机制比较健全，各利益集团的要求在体制内有伸张管道，民意和民怨有比较畅通的表达和释放途径，有利于避免政治动荡。

## 经济利益的兼顾

南非的经济变革不是所有制性质的革命，而是资源分配的调整。除了通过立法废除一切种族歧视性质的法规之外，主要手段是通过政府的财政政策和扶助黑人的相关经济社会发展计划，纠正种族隔离制度造成的经济不平等。1994年废除种族隔离制度以来，南非在成功实现政治变革的同时，保持了宏观经济的稳定，对旧制度造成的种族之间资源占有和经济收入的巨大悬殊进

---

<sup>①</sup> Executive Members' ethics Act 1998, South Africa Government Gazette, 28 October 1998, No. 19 406.

行了一系列的改革和调整。

### （一）经济稳定过渡、平衡发展

#### 1. 公民合法财产确立得到宪法保障

南非新制度下，各族群享有平等的权利。在平等的政治权利之外，还有平等的生存权和发展权，其中包括宪法规定的：自由迁徙和居住权利，经商和选择职业的权利，组织和加入工会和商会的权利，享受无害环境的权利，受教育权，使用语言 and 选择文化生活的权利，财产权利等等。

有关财产权利，南非宪法第二章的相关规定包括：除非符合一般适用的法律条款，任何人的财产不可被剥夺，任何法律都不准许强制剥夺财产。只有依据一般适用的法律条款，财产才可能被征用，包括：为了公共目的和利益；符合赔偿规定，即相关的赔偿金额、时间和赔付方式得到相关方的同意或得到法院的裁决或批准。因此南非公民的合法财产得到宪法的保护。

#### 2. 扶助黑人经济发展政策

为了纠正种族隔离制度对黑人在生产资料与发展机会（就业、教育）方面的剥夺，新南非政府先后颁布实施了《就业平等行动》（Affirmative Action）和《基础广泛的黑人经济支持法》（Broad - Based Black Economic Empowerment Act, 简称“BEE”，No. 53, 2003）等法规，以推动并帮助黑人增加就业，并在经济上得到发展。目的不仅是改善黑人的基本生活条件，而且要“使所有权和管理结构的种族构成实现实质性的变化”。南非政府的立场是，南非经济长期未能达到其发展的潜力，因为占人口绝大多数的黑人收入和创造收入的水平太低；人口的多数能否有效地参与经济活动，关系到南非整个经济的稳定和繁荣。

#### 3. 扩大黑人就业

种族隔离时期，政府对白人实行就业保留政策（即为白人保留工资收入高的就业机会），限制黑人从事技术性工作。由于长期的种族歧视政策，黑人在教育和技能方面处于劣势，就业困难，失业比例高，与白人工人的工资差距很大。

依照南非相关的平等就业法规，单位（主要是公共部门）雇员比例要逐渐反映南非的种族构成。根据南非官方统计，黑人在公共服务部门管理人员中的比例有明显增长；近年来，在专业技术人员中（包括会计、律师、信息技术、医药业），合格的黑人专业人员比例有大幅度增长。目前南非企业事业

单位，包括南非的跨国公司，虽然都安排了有政治和专业背景的黑人进入高级管理层，但是白人在私人企业和科教机构的高层管理和专业人员中仍占控制地位。白人虽然占人口比例不到 10%，但是占高级官员和经理人员的 55.7%；而占人口 3/4 的非洲黑人，只占 27%。黑人的就业机会仍多数是低收入岗位，而且黑人的失业率（30.7%）高于全国失业率（25.6%），白人失业率为 4.7%。<sup>①</sup>

解决高失业率问题，特别是黑人群体的结构性失业，是南非经济社会发展的长期挑战。2005 年 3 月，在全国技术大会上，启动了 2005 ~ 2010 年的五年技术开发战略，该项目拨款共 219 亿兰特。政府的目标是通过技术培训，到 2014 年使南非的失业率降低 1/2。政府多年对教育的投入，使得 15 岁以上成人识字率达到 89%（2008 年）。但是南非经济的发展仍然面临技术、管理人员短缺问题，除了继续加强专业技术的教育投入之外，政府也要求企业承担技术培训的任务。同时，加强劳动力市场的监控和劳动力数据库建设。2010 年，南非政府提出三年内拨款 520 亿兰特，用于创造就业。<sup>②</sup> 由于全球经济衰退的影响，南非在 2011 年第三季度的失业率只有小幅下降，由 25.7% 降至 25%。祖马总统承认，创造就业的目标没有达到。<sup>③</sup>

#### 4. 支持黑人兴业

黑人中产阶级的成长，是 17 年来南非社会结构最大的变化。

根据南非贸易和工业部的数字，2004 年黑人在企业主中已经占到 10%，在技术人员中已经占到 15%。黑人中最富有者的收入增长了 30%。<sup>④</sup> 南非百万美元富翁数量 2004 年达到 3.7 万人。根据 2005 年世界财富报告，南非占非洲 7.5 万个百万美元富翁的一半以上。在约翰内斯堡股票交易所上市的公司当中，6% 为黑人拥有。<sup>⑤</sup> 由于经济的发展，特别是黑人企业的兴起，投资收入占南非人口个人可支配收入的比例 1990 年为 7%，2003 年上升为 35%。在消费人群的种族构成方面，黑人在南非 450 万高收入者当中，约占 40%（2004 年）。<sup>⑥</sup>

① Labour Force Survey Statistics South Africa P0210 xvi Figure 8, March 2006.

② Business Day, February 18, 2010, <http://allafrica.com/stories/printable/201002180503.html>.

③ <http://www.fin24.com/Economy/Zuma-admits-jobs-target-wont-be-met,2011-11-10>.

④ Rory Carroll, "South Africa's Middle Class - Young, Black and Driving a BMW", *The Guardian* (Johannesburg), April 13, 2004.

⑤ *Business Day* (Johannesburg), March 29, 2007.

⑥ *Business Day* (Johannesburg), November 17, 2004.

南非政府在探讨一系列干预政策,以提高就业的增长,扩大初次分配中劳动者的收入。非国大政府把加快农村和农业发展列为5项优先发展项目之一,把促进非洲人聚居的农村地区的发展列为农业开发的重点。

## (二) 覆盖全民的社会救助和公共服务政策

对贫困人口的救助制度,是非国大政府根据历史形成的广大黑人缺乏基本的生存手段而确定的政策。

1994年种族平等的民主制度建立后,改革社会保障制度,取消了一切带有种族歧视的法规,建立了不分种族或区域的全国统一的社会保障体制和社会救助制度,社会福利的覆盖面惠及全体国民。南非社会补助的发放包括养老金、有子女的贫困家庭、解放战争老战士、抚养和寄养儿童家庭补助。根据南非国家统计局《2009年家庭经济情况普查》数据,社会救助计划覆盖南非全国人口的28.3%。其中非洲人占31.6%,有色人占21.8%,印度裔人占14.6%,白人占9.8%。<sup>①</sup>1994年以来历年财政预算中用于贫困群体的公共服务开支不断增加,教育、公共卫生、福利和社会服务项目占财政预算的一半以上。政府的社会救助政策,成为缓解贫困,特别是广大黑人的贫困状况的主要措施。

南非社会救助制度与世界水平相比,在救助金占国内生产总值比例和受益人口占总人口比例方面,在发展中国家当中居于前列,甚至可与发达国家媲美。然而,南非财政收入支持大范围社会救助,是否具有可持续性,引起舆论和学界的讨论。祖马总统在2011年国情咨文中指出,南非“正在建设发展型的国家,而不是福利型国家,因此社会救助要与经济活动和社区发展相联系,长期的目标是能够使受益者逐渐自力更生。”<sup>②</sup>

## 社会文化的融合

新南非在社会文化方面的包容性,首先是承认种族或民族、文化的多样性,并保护少数族群的利益。对于民族文化的多样性,南非新宪法有专门条款保障民族语言、文化、宗教的自由,包括生活方式、政治取向、宗教信仰

<sup>①</sup> “General Household Survey 2009”, conducted by *Statistics South Africa*, p. 318.

<sup>②</sup> [http://www.info.gov.za/events/2011/sona/sona\\_in\\_numbers.htm](http://www.info.gov.za/events/2011/sona/sona_in_numbers.htm).

和文化归属。

### （一）语言的使用和发展权利

宪法第一章第6款关于语言的规定，明确11种语言为官方语言。考虑到历史上原住民族的语言受到歧视并很少使用，宪法规定国家要采取实际的积极措施以提高这些语言的地位并推进其使用。目的是为11种官方语言，以及科伊、纳马和桑人的传统语言和手语的发展创造条件，并尊重所有南非人口使用自己语言的权利。

### （二）民族自治的权力

南非宪法第十四章第235款对自治问题有专门的规定：南非人民作为一个整体的自治权利，已在宪法中明确，但是并不排除在这个权利的框架内承认任何一个社会群体的自治权利的概念，这个群体有共同的文化和语言传统，在南非共和国的领土范围内，或者由国家立法机构确定的其他方式。

新南非在国家统一的前提下，为阿非里卡人（荷兰语白人）保留了探求民族自治的空间。新政府建立后，制定了《民族国家理事会法》（1994年30号法令），1996年南非宪法仍然保留了有关阿非里卡人对“民族国家”问题继续探求的条款。<sup>①</sup>阿非里卡人当中的保守势力对建立“民族国家”仍未放弃。其中极端主义者甚至买下北开普省的一块不毛之地，建立一个排斥黑人的阿非里卡人“敖兰尼亚村”（Orania），成为一些固守阿非里卡民族主义的人们精神寄托和文化象征。南非政府采取宽容的态度，容许敖兰尼亚存在，并鼓励它参与地方政府的选举。

### （三）非洲部族传统领导人地位

非洲黑人是南非的原住民族，占总人口的3/4以上，是南非的主体民族，分为9个部族，祖鲁人、科萨人、斯威士人、恩德贝勒人、南索托人、北索托人、茨瓦纳人、聪加人和文达人。

根据南非宪法第十二章的规定，承认非洲传统领导人依照习惯法形成的机构、地位和作用，同时要服从宪法。全国传统领导人议院成立于1997年4月。南非9个省当中有传统领导人的六个省，也相应成立了省传统领导人议院。各省传统领导人议院提名3名代表参加全国传统领导人议院。该议院就传统领导人的作用和非洲传统社会的习惯法向中央政府提供咨询。

<sup>①</sup> 参见南非新宪法在列表6过渡安排的第20条第5a款。

#### (四) 种族和解与国家认同

新南非种族关系根本性的变化是：黑人当家作主，白人失去特权，人人权利平等。要实现种族关系的和解，就要对种族隔离制度下的罪恶进行清算。南非新政府对种族隔离时期的罪行的清算是针对旧制度的整体清算，主要不是针对个人的惩处。但是，个人必须通过坦白，求得宽恕。根据《促进民族团结与和解法》（1995年34号法令）<sup>①</sup>建立的“真相与和解委员会”（Truth and Reconciliation Commission, TRC）的宗旨，是促进民族团结与和解，以理解的精神超越过去的冲突和分裂。主要途径是通过调查与听证，对旧制度下粗暴侵犯人权的罪行的全部事实进行认定；对于彻底坦白全部相关犯罪事实的人，给予赦免；给予受害者机会讲述自己受害的情节，以恢复他们的人格和公民尊严，并对给予他们的赔偿措施提出建议。“真相与和解委员会”历经7年，审理2.2万多个案例，完成了这个历史使命，确保南非“避免了众多生命遭受涂炭的种族冲突的灾难”。<sup>②</sup>

随着种族隔离的废除，民族和解政策的实施，特别是曼德拉等领袖人物的感召，全民族文化体育运动的推动，以及南非国际地位的提高，南非民众的国家认同感和共同文化心理的形成都有进展。

### 南非包容性发展面临的挑战

#### (一) 种族隔阂犹存

经过近20年的努力，种族或民族和解共存的社会发展道路被绝大多数人接受和认同。但是，在社会生活方面，由于旧制度下不同种族住区的隔离，城市郊区仍是白人的聚居区，基础设施完备，环境优雅。而黑人城镇大多远离中心城市，黑人上班也要长途跋涉。正在成长的黑人中产阶级已经进入上层生活圈子，正在打破住区和文化生活的种族隔离。<sup>③</sup>但是由于住区的隔离，日常的社会文化生活仍保持原来的格局。由于长期的历史原因，种族之间的偏见和歧视依然存在。有些白人雇主虐待侵害黑人雇工的消息不时被媒体曝

<sup>①</sup> Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No. 34 of 1995.

<sup>②</sup> South African Press Association, March 21, 2003.

<sup>③</sup> See Sampie Terreblanche, *A History of Inequality in South Africa 1652 - 2002*, University of Natal Press, Pietermaritzburg, 2002, p. 132 - 133.

光，而一些黑人对白人仍然享受优越经济地位感到不满，也有排斥和憎恨情绪。社会领域的融合仍有物质（住区）和文化障碍。

虽然南非爆发剧烈种族冲突的可能性不大，但是种族和解仍然具有脆弱性。因此，妥善处理社会变革当中出现的种族关系的新矛盾，在纠正旧制度造成的对黑人发展权利侵害的同时，正视白人青年一代拒绝为种族隔离制度承担历史责任，争取平等权利的要求，对南非社会的和谐发展具有重要意义。

## （二）贫富差距仍悬殊

南非家庭收入和支出在种族、性别、城乡和各省之间，有很大的差距。1995~2000年间，非洲人家庭的平均收入和支出最低，其次是有色人，印度人和亚洲人略高，白人最高。2000年在全国家庭总支出中，最低收入家庭的支出只占3%；最高收入家庭的支出占64%。<sup>①</sup>从收入支出情况看来，种族隔离政策的后遗症依然存在，非洲人家庭、特别是非洲人妇女为户主的农村家庭，继续处在最贫困的境地。在基础设施和服务等社会支出方面，情况有所改善。但是这些社会支出如何转化为贫困家庭和人口的收入变化，还需要时间。

黑人当中社会阶层和贫富的分化是南非面临的新问题。南非政府的黑人经济扶持计划在造成一批黑人中产阶级崛起的同时，在广大黑人经济地位的改善方面被认为进展缓慢，并被指责该计划中受益的多数是非国大当中的显要成员或者与他们关系密切的人。

南非新体制下的社会发展与17年政治稳定、经济增长基本同步，同时得益于周边和国际的有利环境。健全的法律体系，公开透明的行政，广泛的公众参与，使得南非总体上取得种族民族和解，社会协调发展的局面。但是，种族隔阂与贫富差距仍然明显，政府提供公共服务的效率与公众需求有巨大差距，因此南非长期稳定发展仍存在挑战。

在2011年初北非国家出现政治和社会动荡之后，南非舆论也发出南非是否也会发生民众起义的疑问。南非总统祖马的回应是：在南非这个国家不会发生起义，因为南非宪法第九章保护宪政民主的机构在起作用（保护人权，监督惩治腐败）。发生民众起义事件的地方，因为人们已经厌倦长期的独裁统

---

<sup>①</sup> Statistics South Africa 2002, Selected Findings and Comparisons from the Income and Expenditure Surveys of October 1995 and October 2000 Earning and spending in South Africa.

治，要求有参与国家事务的权利。<sup>①</sup>

## 南非包容性发展的国际影响

南非的种族和解和包容性发展，在世界上众多存在种族、民族矛盾和对抗难题的国家中是少见的范例。南非的包容、分享原则在非洲国家的冲突解决和国家重建当中，也日益被接受和借鉴，产生了积极影响。《南非参加国际和平使命白皮书》（1999 年）申明，南非根据本国以往历史的经验，确信任何冲突的解决都可以通过和平的方式，因此南非愿意参与国际权威机构授权和平使命，帮助其他国家的人民解决类似的冲突。

对于由于战乱和其他原因产生的难民问题，南非的政策是普遍接纳。根据 1998 年南非颁布的《难民法》（Act 130 of 1998）<sup>②</sup>，南非对待难民问题的基本原则是禁止拒绝难民入境，禁止驱逐、引渡或者返回他国。

2011 年初利比亚危机以来，南非作为非盟的和平与安全理事会“关于利比亚问题专门委员会”成员国，坚持非盟的和平谈判、政治解决、包容性政府的主张，与利比亚冲突双方接触和进行调节。南非总统祖马在第 66 届联合国大会举行的主题为“调解在和平解决争端当中的作用”的辩论中发言，重申非盟的原则立场：反对不符合宪法的政权更迭；坚持通过和平谈判，政治解决冲突，建立具有广泛代表性的包容政府，才能获得非盟席位；坚持区域组织在解决冲突和地区调停过程中发挥重要作用；联合国应保持不偏不倚，在任何冲突中联合国都不能支持某一方，联合国决不能允许被任何国家利用；坚决反对以战争手段解决非洲国家内部冲突。非盟的努力虽然没有逆转北约对利比亚的轰炸，但是在国际舞台上赢得自己的发言权和尊重，对未来的非洲发展将产生积极的影响。

近年来，包容性发展理念被引申到国家间关系和全球化发展，即各国共享经济全球化的成果和利益。全球化的真谛应该以最大限度的包容性发展为终极目标。包容性理念正在日益广泛地被国际社会认同和接受。包容性发展与和谐发展的理念，对世界的公平和可持续发展具有重要意义。

---

① <http://www.news24.com> (SA), 2011-03-15.

② 1998 年《难民法》2000 年 4 月 1 日生效。

## South Africa's Approach of Inclusive Development

——Commemorating the Centenary of the African National Congress

*Yang Lihua*

**Abstract:** South Africa had been notorious for its racial hostility and conflicts. Due to colonial conquest and white domination for more than 300 years, peoples living on the land of South Africa were deeply divided politically, economically and socially. In 1994, the country abolished the apartheid system and began building a non-racial democracy. South Africa's reform has been successful in a sense that it avoided racial revenge and social chaos. The key to this smooth transition is that the major parties, particularly the ANC, have adhered the principle of South Africa for all its people. Inclusiveness is embedded in the new Constitution and the new legal system, with the aim of protecting national unity and basic human rights. As many countries are still haunted by racism and exclusiveness, South Africa's experience of inclusive development is relevant to other parts of the world.

**Key words:** South Africa's Politics; Inclusive Development; Constitutional System

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)