

# 南非白人政府对经济发展的影响

刘 兰

**内容提要** 1994年以前的南非白人种族主义者利用政府权力，干预劳动力市场和收入再分配，并通过直接投资发展制造业，干预经济结构的转型。南非种族主义的政府干预，牺牲了黑人的利益，使白人资本家获得了廉价劳动力和丰厚利润，确立了白人工人在劳动力市场上的优势地位；而在严重损害黑人利益的同时，也给南非经济发展带来了一系列长期的负面影响：国内消费市场狭小、制造业缺乏出口竞争力、收支不平衡，以及严重的失业问题。

**关键词** 南非 种族主义 政府干预 经济影响

**作者简介** 刘兰，中国社会科学院世界历史所副研究员（北京 100006）。

## 白人政府对资本主义经济的干预

一般说来，政府掌握着对大量资源和各种制度的控制权，能够对经济运行和经济发展施加强大影响。在南非历史上，白人种族主义政府正是通过制定和实施相关的法律与政策，干预国家的经济发展。可以说，南非政府已成为白人种族主义者手中的工具，通过牺牲黑人的利益来确保白人社会的整体经济优势。

### （一）干预劳动力市场

19世纪末 20世纪初期，南非资本主义经济刚刚起步，劳动密集型的白人矿业和农业面临的重大问题就是缺乏大量廉价劳动力，同时在劳动力市场上面临着来自黑人的竞争。为应对这一局面，白人政府对劳动力市场进行了大规模的残酷干预，这种干预主要体现在下列 4 个方面。

1. 征税 面对矿业和农业对大量劳动力的需求，白人殖民当局直接引入了税收机制，茅屋税是税收机制中主要的一项。19世纪末，在英

国人统治时期的德兰士瓦地区，白人殖民当局向每个黑人统一征收 10先令的茅屋税。其征收对象是 21岁以上未婚或只有一个妻子的黑人男子。如果他们多娶一个妻子，就要相应增缴一份税收。同时，白人殖民者还规定，如果黑人居住在白人地区且为白人服务，就可以免除茅屋税。除此之外，白人当局还向黑人征收劳动税。1894年，开普议会通过《格伦格雷法》（G lenG ley Act），该法明文规定：每个成年黑人男子，一年内须在本人居住地以外劳动 3个月，否则，须缴纳 10先令的劳动税。《格伦格雷法》一开始只适用于格伦格雷地区，后来推广到整个德兰士瓦地区。该法迫使黑人与白人矿主签订合同，工作期满后返回原籍。这些税收迫使黑人外出做工，不仅为农场和矿山增加了劳动力供应，也增加了白人政府的税收。

2. 剥夺土地 在南非，剥夺黑人土地与白人获取黑人劳动力之间存在着密切的关系。白人殖民者从定居开普开始，就不断采取军事行动，瓦解黑人的政治权力，剥夺黑人的土地，建立白人农场，其目的不仅要在政治上击败黑人的王国和酋长领地，而且要在经济上摧毁他们的独立性，

使黑人不得不到白人农场和矿山工作。1913年白人政府通过《土著土地法》(Native Land Act),把黑人赶进了贫瘠的仅占全国土地面积 13% 的保留地内,并且禁止黑人在现存的保留地外获得土地。《土著土地法》的实施使保留地经济陷入困境:一方面留给黑人的土地面积过于狭小,另一方面黑人人口却在不断增长。保留地根本无法生产出足够的食物来维持黑人的基本生活,一个黑人家庭生产收获的农作物只能满足 1/5 的家庭需要,<sup>1</sup>其余只能靠黑人外出做工所寄回的汇款来维持生计。于是,保留地成为白人矿山及正在兴起的白人资本主义农业后备劳动力的储备库。需要指出的是,南非白人政府通过实行保留地和家园制度,不仅为白人农场主和矿山主提供了大量劳动力,还为白人资本家减少了劳动力开支。因为在保留地给予黑人一定的土地,使黑人流动劳工的家属长期生活在保留地里,他们的社会费用部分地由保留地的传统经济补给,使国家得以转移非洲劳动力再生产的社会和经济费用。由此保证了白人资本家在购买黑人劳动力时所支付的成本十分低廉。

3. 通行证制度 实行通行证是白人政府干预劳动力市场的主要手段,其目的仍是为了满足南非劳动密集型白人矿业和农业对黑人劳动力的需求。该制度源自 1809 年英属开普殖民地政府颁布的《霍屯督人法》(Hottentots Act)。到 19 世纪中叶开始普遍推行,用来限制黑人自由流动。到 20 世纪 20 年代,不同的省份、甚至在同一个省份的不同地区有了不同的通行证。1952 年南非实施新的通行证法——《土著人法》(Native Act),这项法规成为南非历史上最详细、最严酷的通行证制度。该法规定,寻找工作的黑人在一个城市里逗留不得超过 72 小时,年满 16 岁的黑人必须随身携带新颁发的通行证。为使白人农场主获得更多的稳定劳动力,政府还指定专门黑人保留地为白人农场提供劳动力,黑人只要被雇佣在白人农场,他就很难转到其他部门。更为残酷的是,违反通行证制度的人若遭逮捕,政府随即以“劳动教养”的名义把他们直接租给白人农场主充当劳动力。在矿山工作的黑人,其命运也是如出一辙,矿业主利用通行证,阻止黑人擅自离开矿山。可以说,通行

证制度成为控制黑人劳动力流动的一种手段,把黑人劳动力固定在一个特定的白人雇主身上,禁止黑人劳动力前往其他收入较高的雇主那里。于是,通行证把强壮的黑人送进白人资本家的工矿企业和农场的同时,也把过剩的劳动力赶回了保留地。

4. 工种保留 白人政府实行工种保留制度,是由于白人工人确立工人贵族地位的需要。1911 年出台的《矿山和工厂法》(Mines and Works Act) 是南非历史上第一个维护白人工人经济利益的职业保留法。该法明确规定,禁止黑人在矿业中从事技术工种,矿业的技术工种只保留给白人工人。20 世纪 20 年代南非实行的“三级劳工制度”规定得更为详细:白人从事技术性和管理方面的工作,印度人、有色人和极少数黑人从事半技术性工作,而绝大多数黑人只能从事非技术性工作。工种保留制度的推行,确立了白人工人在劳动力市场上的经济优势地位。首先,在充分就业的经济形势下,工种保留制度保证白人工人从事报酬高的技术性职业。另外,在经济危机时期,工种保留制度可以保证白人工人不失业。这种工种保留制度的直接后果是,出现了白人工人人为高工资的现象。白人工人的这种工资高低不是取决于他的工作技能,而是取决于他的肤色。以种族标准为基础的工资政策由此成为南非劳动力市场的特色,也是南非政府直接干预的产物。其结果是,人为的高工资使白人工人的工资超过了他们的边际产值。这里必须指出的是,白人工人的这部分高工资不是来自雇主的利润,而是通过压低大量黑人的工资来实现的。

具有强烈种族主义色彩的南非白人种族主义政府,通过以上 4 种强行干预劳动力市场的举措,强迫黑人成为白人农场和矿山不自由廉价劳动力的同时,通过限制黑人的竞争,确立了白人工人在劳动力市场上的优势地位。

## (二) 干预收入再分配

在南非收入再分配政策的开支中,教育投入

<sup>1</sup> See Jeremy Seekings and Nicoli Nattrass *Class, Race and Inequality in South Africa*, New Haven: Yale University Press, 2005, p. 54.

成为其中最大的一项支出。白人政府通过种族倾斜的教育投入，把白人工人在劳动力市场上由政府强加的种族优势最终变成市场导向的阶级优势。

20 纪初期，刚刚进入城市的贫穷白人，由于普遍没有接受过职业教育和技术培训，只能同黑人一样从事下层工种——非熟练工种。由于黑人劳动力的工资远远低于同一工种的白人工人，这些黑人工人对白人工人的就业构成巨大威胁。针对贫穷白人在劳动力市场上的不利地位，白人政府认为，工种保留政策只能是权宜之计，要解决贫穷白人的就业问题，根本在于教育的投入。

与其他发展中国家相比，南非白人政府用在教育方面的开支并不高，但它却是高度集中在少数白人身上。南非政府实行不同的黑白人教育投入标准。白人当局对 7~16 岁的白人实行义务教育，而黑人儿童却长期没有享受到同等的义务教育。1953 年，南非政府通过了《班图教育法》(Bantu Act)。该法规定，除政府拨出固定数目的教育经费以外，超支款额均由黑人负担，目的在于阻止收入再分配从白人向黑人的转移，结果南非出现了黑人与白人教育水平间的巨大差距。于是，白人政府通过种族倾斜的教育投入，确立了白人工人的教育优势和技术优势，无需工种保留制度，白人工人已完全可以立足于劳动力市场。

由此可见，南非白人政府干预收入再分配，通过不平等的教育投入，使教育成为影响南非阶级形成的关键因素，继而成为白人社会整体中产阶级化的中心环节。

### (三) 干预产业结构转型

发展中国家往往把促进工业化置于高度优先地位。同样，南非白人政府也不例外。他们认为，矿产资源开发毕竟有限，必须让制造业取代矿业成为经济发展的推动力。与其他国家不同的是，南非制造业的发展同样带有种族主义色彩。白人政府认为，仅仅通过工种保留为白人工人保留现有工作岗位还远远不够，必须创造新的工作，最好的办法就是鼓励制造业的发展。于是，白人政府通过税收倾斜和进口替代，大力支持制造业的发展。

1. 税收倾斜 南非联邦成立后的三届政府都很重视发展本国制造业。1923 年，南非成立了第一个国有公司——供电委员会，以其为制造

业发展提供电力供应。1927 年，南非议会通过议案，由国家投资 700 万兰特建立南非钢铁公司，为南非制造业发展提供各种钢铁产品。而且，政府支持制造业的资金大部分源自从矿业所征收的赋税。到 1936 年，南非政府从矿业获得的收入比 1913 年整整增加了 12 倍。<sup>1</sup>正是靠矿业出口赚取的外汇，南非政府从国外进口制造业发展所需的机械和设备。同时，白人政府出台相关的劳动力立法，把黑人的工资压到最低，减少矿业公司的劳动力成本，使矿业公司继续保持高利润。

2. 关税保护 1924 年，南非白人政府开始通过保护关税来推动实施进口替代战略，大力促进本国制造业的发展。1925 年政府通过了《关税补充法案》(Customs Tariff Act)，大幅度提高关税税额与扩大需纳税商品的种类。该法规定，对服装、印刷材料、纸板箱、水桶、熏肉、奶酪、糖果、鱼、果酱等进口商品课以重税，使这些商品的进口价格不能低于本国同类产品，这样迫使一些原来依赖进口的产品改为在当地进行生产。1948 年南非国民党上台以后，进一步控制商品进口，掀起了新的进口替代热潮。同样，关税保护政策的获益者仍然是白人。1925 年，南非政府颁布《进口关税和消费税修正法》，要求制造业的发展要与“令人满意的劳动力条件，即雇佣一定比例的文明劳工”相一致。另外，政府还给予有关公司关税保护，作为补偿其优先雇佣费用高昂白人工人的回报。因此，关税保护为白人提供了大量熟练工种的就业机会。1936 年的一份政府报告显示，在关税保护下的制造业中，白人雇佣率的增长是黑人的 3 倍。<sup>④</sup>

## 白人政府干预 对南非经济发展产生的负面作用

### (一) 国内消费市场狭小

一般来说，扩大生产与扩大消费是相互联系

<sup>1</sup> Charles H. Feinstein *An Economic History of South Africa*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 108.

<sup>④</sup> Anton David Lowenberg, *The Origins and Demise of South Africa Apartheid*, University of Michigan Press, 1998, p. 203.

的。白人政府的干预使南非出现了生产与消费增长脱节的现象。白人政府干预劳动力市场,阻止黑人获得培训和技能,把南非黑人劳动力的价格长期压制到最低状态,人为地造成南非非白人的低工资,使占南非人口绝大多数的非白人,尤其是黑人的生活普遍贫困。生活在“黑人家园”占总人口 1/3 的黑人居民,从事自给性农业生产,每年人均收入不足 100 兰特。在城市,黑人与白人之间的工资差距十分悬殊,到 1994 年初,白人可供支配的人均收入仍然是黑人平均收入的 7.5 倍。<sup>1</sup> 而且,黑人矿工把绝大多数工资都寄回了保留地,为他们家庭购买食物或交税,几乎没有余钱用来消费,以促进南非制造业的发展。于是,占南非人口 3/4 的黑人生活极度贫困,购买力极端低下,导致南非消费市场畸形,这严重地制约了该国制造业的进一步发展。

## (二) 制造业缺乏出口竞争力

在一定程度上说,南非制造业的发展是白人政府干预的结果,然而这种干预却造成南非制造业的低效率和高成本。首先,南非制造业效率低下。在保护性关税下发展起来的南非制造业,失去了赶上国际高生产率的动力,因为这种效率只有在与外国同行的竞争中才能获得。于是,南非劳动生产率明显比其他地区低。到 20 世纪 90 年代初期,南非的劳动生产率只及发达国家的 20% ~ 50%、发展中国家的 50% ~ 70%。<sup>④</sup> 其次,制造业还存在劳动力的高成本问题。“单位劳动力开支”一般被视为国际竞争力的最佳指标。就出口市场的国际竞争力而言,关键看工资和生产力之间的关系。由于南非政府实行工种保留制度,造成白人工人的高工资。1990 ~ 1994 年间,与发展中国家相比,南非单位劳动力开支平均要高出 59%。<sup>(四)</sup> 而这些新兴工业国家恰恰是南非主要的出口竞争对手,同南非争夺发达国家的市场。由此可见,正是白人政府干预所造成的低效率和高成本,成为导致南非制造业出口乏力的症结所在。

## (三) 财政收支不平衡

财政收支平衡问题源于短期的周转危机和长期的结构不平衡。短期财政危机由国内外两种因素造成,而长期的收支不平衡则是由于商品贸易进出口的逆差而产生的。首先从进口情况看,到

20 世纪 50 年代,尽管进口替代政策减少了南非对于外国商品的依赖,大量消费品已经可以由国内供应,但是由于南非的制造业严重依赖进口外国供应成品和半产品的原材料,上述产品进口数量居高不下,从而耗费大量资金。其次从出口情况看,南非制造业在国际市场没有竞争能力。南非制造业出口值占发展中国家制造业产品出口总值的份额连年下滑,从 1955 年的 12.6% 降到 1975 年的 4.3%。由于该国制造业发展所需进口设备的资金一直来自矿产品的出口创汇,一旦矿业衰落,严重的财政赤字问题也就随之而来。到 1975 年,南非制造业贸易赤字达 39 亿兰特。此时,黄金和其他矿产品出口创汇也仅为 22 亿兰特,已经无法弥补源于制造业造成的贸易赤字。<sup>1/4</sup> 到 1987 年,南非 1/5 的矿山生产成本超过其产值,<sup>1/2</sup> 黄金出口额也随之下降,曾经推动南非经济前行长达百年的机器停止转动了。黄金富矿的开采告罄进一步恶化了南非的财政收支失衡状况。

显然,白人政府过度保护无出口能力的制造业,把大量来自矿产品出口外汇用于进口制造业所需的机器和设备,当制造业部门的进口开支超出了矿产品出口创收的外汇时,便出现了南非的财政收支失衡问题。

## (四) 严重的失业问题

一般来说,失业是由于劳动力的供给超过需求。南非则不同,其失业问题主要是由于劳动力需求减少所致,特别是对非熟练劳动力需求的减少,其目的在于把资本密集型的高工资就业岗位留给了白人工人,并减少对非白人劳动力的需求。首先,南非政府极力支持资本密集型制造业的发展,使该国制造业在国内生产总值中的比重不断增加。到 20 世纪 60 年代中期,南非制造业部门的年增长率几乎达到 12%,但由于这种增长主要发生在资本密集型企业中,而劳动技能较低的黑人失业现象进一步恶化。其次,南非政府在矿业

<sup>1</sup> 参见杨立华:《南非 2000 年展望》,载《西亚非洲》1995 年第 1 期,第 57 页。

<sup>④</sup> Charles H. Feinstein op. cit., p. 245.

(四) Ibid.

<sup>1/4</sup> Ibid p. 190.

<sup>1/2</sup> Ibid p. 210.

部门实行资本密集型改造。矿业公司通过增加资金投入实现技术革新和生产机械化。到 80 年代后期，矿山雇佣的矿工整体数目减少，出现了“职业矿工”。少数拥有较高工资、有良好技能的工人长期在一个矿山工作，于是，致使大量黑人流动劳工长期失业。再次，农业部门对劳动力的需求也在减少。20 世纪六七十年代，政府帮助农场主发展机械化生产，以代替黑人劳动力。1981~ 1987 年，南非约有一半的白人农场主获得政府 100 万兰特的补贴，<sup>1</sup> 用来实现机械化，减少对非熟练农业劳动力的需求。

南非政府的上述举措导致经济对非熟练黑人劳动力的吸收能力极其有限，结果，大量黑人因此而陷入长期失业状况。

结 论

综上所述，1994 年以前的南非白人政府凌驾于市场经济之上，出于种族主义的目的，干预

国家经济发展，虽然实现了白人社会整体经济利益的最大化，但这是以牺牲黑人利益为代价的。在南非资本主义经济发展过程中，南非黑白人经济已经实现一体化，黑人劳动力成为南非经济不可分割的一部分。但南非白人为确保自身经济优势而进行的政府干预，人为地造成黑人失业大军的长期存在和购买力低下，这既严重侵害黑人的利益，又造成了南非国内市场的狭小。同时，白人政府的干预，造成了制造业的高成本和低效益，使制造业缺乏出口竞争力，随之导致政府财政收支失衡。总之，南非白人为确保自身利益而进行的种族主义政府干预，不仅损害了黑人利益，还给南非经济发展带来了长期的负面影响。

(责任编辑：安春英 责任校对：邢永平)

<sup>1</sup> Jeremy Seekings and Nicol Nattrass op. cit., p. 162.

• 资料库 •

海湾共同市场正式启动

海湾共同市场由海湾阿拉伯国家合作委员会 6 个成员国组成，从 2008 年 1 月 1 日起正式启动，标志着海湾国家朝着经济一体化目标迈出了重要一步。海湾共同市场正式启动后，海合会六国公民在海湾共同市场中任何一国就业、居住和投资时将享受与所在国居民同等待遇。海湾共同市场的启动将促进成员国之间的投资和贸易往来。目前，海合会成员国包括沙特阿拉伯、科威特、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、阿曼和巴林，总人口约为 3 500 万。2006 年，海合会成员国的国内生产总值约为 7 150 亿美元。2003 年，海湾六

国启动关税联盟，实现了关税一体化，并拟于 2010 年实现货币一体化。海湾共同市场类似欧洲经济共同体，它代表了海湾各国人民的利益，体现了海湾地区民众渴望实现海湾一体化，平等居留、工作、投资、接受教育、医疗、社会服务的愿望。

(资料来源：中华人民共和国驻巴林大使馆经济商务参赞处，2008 年 1 月 29 日)

(名 士 摘编)