

新兴大国 南非外交战略评析

张忠祥

内容提要 南非是目前非洲唯一的新兴大国。自 20 世纪末以来,南非外交日趋活跃。南非以非洲复兴为己任,发挥该国维护南部非洲地区安全与发展中的作用,加强南南合作,重视发展南北关系,积极参与全球治理,体现出南非外交战略的重点。正是姆贝基大力倡导的“非洲复兴”思想成为他当政时期南非外交战略选择的思想源泉。从总体看,姆贝基时期南非外交呈现出 3 个特点:毫不掩饰地追求大国地位;在外交领域强调民主、人权,积极参与全球治理;敢于顶住压力,坚持自己的外交原则。

关键词 新兴大国 南非 姆贝基 外交战略

作者简介 张忠祥,上海国际问题研究院研究员 (上海 200040)。

引 言

近年来,南非在外交领域表现相当活跃。在各方与非洲的峰会中,如中非合作论坛北京峰会、日非峰会、欧非峰会、印非峰会等,南非自然是重要的一员。不仅如此,南非与欧盟建有峰会,与印度和巴西结成“对话论坛”,南非顶住内外压力,奉行对津巴布韦的“温和外交”,一直主张通过对话和谈判解决津巴布韦的政治危机,在 2008 年 7 月联合国安理会讨论制裁津巴布韦的决议草案时投了反对票。2008 年初,南非还与中国一起举办系列活动,隆重纪念中南建交十周年。此外,南非还在积极地准备 2010 年世界杯足球赛,这将是非洲国家首次举办此类体育盛会。

南非外交的日趋活跃是与国际社会对非洲重新关注、非洲国际地位的上升相联系的。更重要的因素是,它还源于南非民主变革以来经济的较快发展和国力的增强。事实上,姆贝基时期(1999~2008 年任南非总统)南非已经跻身于新兴大国的行列。笔者认为,新兴大国至少应当符合下列标准:(1) 拥有相当的物质基础,如较大的国土面积、较多的劳动力资源、较为丰富的矿产资源,至少可发挥地区性的影响力;(2) 有参与国际体系重大政治、经济、社会及文化事务的较强意愿,并为国际社会所认可;(3) 综合国力发展态势良好,可能为国际体系的转型贡献力量。目前,南非面积约 122 万平方公里,人口 4 740 万(2006 年),南非领土面积在非洲居第九位,人口总数居非洲第五位。2007 年南非国内生产总值为 2 776 亿美元,居世界第 28 位。¹ 此外,南非自然资源丰富,是世界五大矿产国之一。金融、法律体系比较完善,通讯、交通、能源等基础设施良好。所以,南非的综合国力排名

¹ World Bank, World Development Indicators Database, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> 1 July 2008.

比国内生产总值排名还要靠前。2007年,在英国简氏全球国力排名座次榜上,南非居第22位,排在印度尼西亚和阿根廷之后。废除种族隔离制度后,经过曼德拉时期的恢复和发展,南非的外交抱负日益勃发,它不仅追求南部非洲霸主地位,还要力争做非洲甚至第三世界的代言人。1999年,南非加入二十国集团,成为主要的发展中国家的一员。2003年6月,南非和巴西、印度三国成立“对话论坛”,拟定了三国互相扶持、共同迈向大国行列的目标。2007年,南非海军制定了雄心勃勃的发展计划,表示将“向远洋进军”,这被认为是南非追求大国地位的又一明显信号。此外,南非还是非洲仅有的两个公开谋求联合国安理会常任理事国的国家之一。在新兴大国中,南非虽不如“金砖四国”(即“BRICs”,包括巴西、俄罗斯、印度和中国)那样突出,但鉴于它在非洲的特殊地位,以及在国际事务中的积极表现,许多学者都倾向将南非列入新兴大国之列。¹

所以,新兴大国南非的外交主要是论述姆贝基时期南非的外交。种族隔离时期南非的外交,国内已有专著问世^④,曼德拉时期南非的外交,也有学者论及,^⑤但是,对于姆贝基时期南非外交的研究,在国内尚需深入。

南非外交战略的重点

1994年新南非诞生后,重返国际社会,为南非社会经济的发展创造良好外部环境,是曼德拉时期南非外交的目标。到1999年,与南非建交的国家由1993年底的83个猛增到180多个。姆贝基则奉行独立自主全方位外交政策,努力实现新兴大国的抱负,其外交目标“是捍卫南非的国家利益和价值观,促进非洲复兴,创造一个更加美好的世界。”姆贝基时期,南非外交的指导性原则是:“促进人权;促进民主;在处理国与国的关系上遵守正义和国际法;维护国际和平和采取国际协商机制解决冲突;在世界事务中维护非洲的利益;通过地区和国际合作推动经济发展。”^⑥在此基础上,依据1997年底非国大在第50次全国代表大会的政治报告中所提出的南非外交战略布局,形成了姆贝基任内南非外交战略的重点。

(一)以非洲为南非外交立足点,并将维护南部非洲地区安全与发展作为南非外交优先考虑的目标

南非对非洲外交战略的具体举措:(1)参与本地区和非洲大陆的一体化,包括发挥非盟及其机构的作用,推动南部非洲发展共同体的发展。(2)完成作为非洲社会经济发展计划的《非洲发展新伙伴计划》以及作为该计划区域目标的南部非洲发展共同体的地区战略发展计划。(3)支持非洲的和平、安全、稳定和冲突国家战后重建。(4)通过与非洲各国富有成效的对话与合作,加强双边政治、社会和经济联系。^⑦以非洲为南非外交的立足点是与种族隔离时代南非白人当局企图“脱非入欧”的思想有根本区别,反映出南非愿意与非洲同呼吸、共患难。这一思想,早在1996年5月8日姆贝基在南非议会里所做的那次著名演讲中体现出来,他在题为《我是一名非洲人》的演讲中说,“今天,作为一名非洲人的感觉真好”、“我是一名非洲人。……利比里亚、索马里、苏丹、布隆迪、阿尔及利亚人民因暴力冲突所受痛苦,也是我承受的痛苦。我的大陆上的贫穷、灾难和黑人遭遇的阴郁耻辱,

¹ 参见杨洁勉:《新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择》,载《世界经济与政治》,2008年第3期,第6~12页;Steven W. Hook, *Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*, New York: Prentice Hall, 2002.

^④ 参见沐涛著:《南非对外关系研究》,华东师范大学出版社,2003年版。

^⑤ 参见曾强:《新南非外交工作的成就》,载《国际资料信息》,1999年第7期,第20~25页;张象主编:《彩虹之邦新南非》第十九章,当代世界出版社,1998年版,第351~364页。

^⑥ South Africa Department of Foreign Affairs “Strategic Plan 2008–2011”, pp. 7–8

^⑦ See *ibid.* p. 9.

是我们共同承担的重负。”¹ 2004年6月18日,姆贝基为《今日非国大》撰文时指出:“非洲是南非外交政策的核心焦点”^④,因为南非的未来是与非洲的未来,尤其是与南部非洲的邻国紧密联系在一起。

随着经济实力的增强,南非在非洲事务中发挥越来越重要的作用。南非倡导“非洲复兴”,积极推动非统组织向非洲联盟转变,并积极促成泛非议会、非盟委员会等主要机构的成立,以非洲国家联合自强应对经济全球化的挑战。2002年7月,南非主办非盟首次首脑会议,并当选为主席国,姆贝基担任非盟首任主席。南非积极发挥地区大国作用,重视改善、加强与尼日利亚、阿尔及利亚等地区大国的关系,建立“国家双边委员会”;主张以政治手段和平解决争端,积极参与调解埃塞俄比亚与厄立特里亚冲突及刚果(金)、刚果(布)、布隆迪、苏丹等问题;敦促成立“非洲互查机制”,强烈谴责以军事政变方式更迭国家政权,推动非统首脑会议作出不接纳非民选政府的决定。

在南非对非洲战略中,南部非洲是该战略的重中之重。1994年南非加入了南共体,并积极推动该区域一体化组织的发展。2006年10月27日,姆贝基在非国大的网站上撰文,明确提出“南部非洲必须统一”^⑤。2008年7月15日,南非无偿援助塞舌尔360万美元,帮助塞舌尔克服当前的经济困难。^⑥ 2008年2月8日,姆贝基在非非议会发表演讲时指出,南非应该利用担任南共体主席国之机,积极推动南部非洲自由贸易区在2008年建立起来。^⑦ 在津巴布韦问题上,当时的南非姆贝基政府反对制裁,主张以和谈方式实现政治解决,是与保持南部非洲和平稳定的思想相一致的。

(二) 加强南南合作,尤其与其他新兴大国的协同

南非把自身定位为一个发展中国家,并将加强南南合作放在其外交战略的重要位置上,姆贝基曾说,南南合作是“南非对外体系中的核心领域之一”^⑧。南南合作是为了在全球化中维护和提升南方国家的利益,同时也为了维护南非自身的利益。南非主张在促进南方国家的发展问题上扮演一个重要角色,主要举措有:(1)深化“印度-巴西-南非对话论坛”;(2)加强环印度洋区域合作联盟;(3)强化亚非新型战略伙伴关系;(4)为建立印度-非洲论坛作贡献;(5)加强中非合作论坛;(6)积极参与南方组织如不结盟运动、七十七国集团。^⑨

在南非外交战略思维里,南半球应分担全球的和平、民主和政治稳定,北半球则应施予更多的援助、市场准入、取消外债、增加投资等。南方国家占世界总人口的75%,在国际政治和经济组织中却只有1/3的投票权,因此,应积极整合和发挥现有的不结盟运动和七十七国集团这些南方国家组织的作用,以便在联合国、国际货币基金组织等多边机构的改革中确保南方国家的利益。南方国家还可以考虑建立南方首脑会议的模式,以便在与西方八国集团首脑会议的沟通和联系中增强自身的力量。此外,南非与其他新兴大国一起利用“二十国集团”的框架,加强协调寻求工业化国家在农业补贴和市场准入议题上作出让步。

在南南合作方面,南非十分重视与其他新兴大国的协作。1997年,南非与印度建立了战略伙伴关系,两国建有双边联合委员会。2003年6月有关三国成立“印度-巴西-南非对话论坛”,之后举行了两次峰会。它不仅成为三国在国际组织及多边论坛中加强政治磋商与合作的平台,还成为它们加强相互间经贸合作的重要机制。2000年南非与中国建立伙伴关系,宣布成立高级别国家双边委员会,2004年中南关系提升为战略伙伴关系。南非外交部于2007年5月15日发表声明指出,与中国发展战

¹ 温宪著:《我是非洲人——姆贝基传》,世界知识出版社,2000年版,第15页。

^④ *ANC Today*, Vol 4 No 24 <http://www.anc.org.za/ancdocs/ancoday/2004/a24.htm>.

^⑤ *Ibid.*

^⑥ [塞舌尔]《民族报》消息,载《南非华人报》,2008年7月28日。

^⑦ See <http://info.gov.za/speeches/2008/08020811021001.htm>.

^⑧ *Ibid.*

^⑨ See South Africa Department of Foreign Affairs *op. cit.*, p. 29.

略伙伴关系是南非外交政策的重点之一，南非希望进一步拓展与中国的双边贸易活动，同时希望在中国的帮助下，使非洲的关切在联合国和其他国际场合得到更多支持。¹

（三）实行多边务实外交，重视发展南北关系

南非民主变革后，实行多边务实外交，姆贝基与曼德拉一样，都很重视发展与发达国家的关系。姆贝基认为，不论是《非洲发展新伙伴计划》，还是南非自己的发展，都需要发达国家的支持。2004年初，姆贝基在其竞选纲领中提出，本届政府关注解决国内失业和贫困问题。2006年2月，南非政府公布实施《南非加速和共享增长倡议》(ASGISA)，旨在促进就业和减贫。为实现这些计划，南非积极寻求发达国家的大力支持，并确定了该国发展南北关系的主要领域：(1)加强与欧盟、八国集团、英联邦，以及其他的北方组织等合作；(2)加强与经合组织(OECD)的合作；(3)发挥“东京非洲发展国际会议”的作用等。^④

南非重视发展与欧美发达国家的关系。欧盟是南非最大的贸易伙伴、投资国及援助方。欧盟投资占南非外来直接投资的一半以上。南非与欧盟签有贸易、发展与合作协议，建有合作联委会机制；与英、德建有高级别双边磋商机制；与法国建有经贸联委会机制；与爱尔兰建有伙伴论坛。在此基础上，南非与欧盟成立首脑会议，2008年7月25日，首届欧盟与南非首脑会议在法国波尔多举行。讨论的议题包括气候变化问题、移民问题和食品安全问题在内的世界性议题，包括欧盟-南非经济伙伴关系协定、世贸组织相关问题和私营企业在非洲发展中作用在内的经济议题，以及津巴布韦、苏丹、乍得和中东地区的安全议题。^④

南非同美国的关系密切。美国是南非第二大贸易伙伴，南非是美国在撒哈拉以南非洲最大的出口市场(2006年双边贸易额约764亿兰特)。1992年以来，美国先后向南非提供各类援助近7亿美元。双方签有防御互助条约和军事协定。布什政府上台后，两国以部长级“双边协调论坛”取代原副总统级双边委员会。美国同意向南非开放农产品市场。南非是美国“非洲经济增长与贸易机会法案(AGOA)”第二大受惠国。2003年和2004年，南非连续两年成为接受美国援助最多的非洲国家。2005年8月，南非与美国签署协议，加入“非洲应急行动培训和援助”，成为加入该项目的第13个非洲国家。

日本与南非建有“日本-南非伙伴论坛”。日本目前是南非第四大贸易伙伴，也是南非重要的投资国和援助国之一。2006年，南日贸易额为716亿兰特。2006年4月，南非副总统努卡率团访问日本，寻求日本对南非新出台的《加速和共享增长倡议》的支持。2008年5月，姆贝基出席在东京召开的第四届“东京非洲发展国际会议”。

（四）积极参与全球治理，通过多边体系寻求全球政治、社会和经济的稳定与安全

南非在便于治理领域关注的话题很广泛，包括构建国际新秩序、反对恐怖主义、食品安全、难民问题、裁军和反对大规模杀伤性武器扩散、气候变化与环境保护，等等。^④它主张集体安全的南非，将多边外交视为主要外交战略，其中，联合国是最重要的角色，因此，南非认为，应该强化联合国的功能，主张在联合国系统和它的特殊机构促进发展、安全、人权，关注可持续发展、减债、贫困、艾滋病、全球化、新一轮世界贸易谈判等与发展中国家切身利益紧密相关的重大议题，南非是联合国、英联邦、非盟、不结盟运动等70多个国际组织成员国。南非还积极参加联合国人权、裁军等领域的活动，主张维护民主、人权，倡导改革现有国际体系，建立以多边主义和国际法为基础的公正、平等的国际新秩序。2004年，南非成为泛非议会永久所在地。2006年，南非当选联合国人权理事会成员

¹ 参见新华网，2007年5月17日。

^④ See South Africa Department of Foreign Affairs op. cit., p. 29.

^④ 参见新华网，2008年7月25日。

^④ See South Africa Department of Foreign Affairs op. cit., pp. 13-16.

(至 2010年)。2007~2008年,南非担任联合国安理会非常任理事国。

影响南非外交战略选择的指导思想

自 20 世纪末起,姆贝基大力倡导“非洲复兴”思想,这一思想成为决定南非外交战略的主要指导思想。该思想主要建立在非洲人自主意识的觉醒、尊重人权,以及政治民主的建立、经济振兴计划等三大支柱上。虽然“非洲复兴”思想并非姆贝基首创,泛非主义的先驱和第一代非洲领导人,如布莱登、杜波伊斯、恩克鲁玛等都曾提出过类似的思想,但姆贝基是在非洲面对全球化变得日益边缘化的新背景下提出这一思想的。这是非洲新一代领导人应对非洲边缘化的产物。同时,南非赢得废除种族隔离制度的胜利后,需要有一个新目标,非洲复兴思想既能将南非的命运与整个非洲的命运联系在一起,又是一种新的努力方向,“非洲复兴在南非内部获得了一种强有力的意识形态上的作用。……使它代替了消融中的反对种族隔离的意识形态。”¹

非洲复兴,即通过统一与合作重建非洲,这是姆贝基时代外交思想的重要组成部分。1998年4月9日,姆贝基在日本东京发表的题为《非洲复兴:南非与世界》的演讲中对非洲复兴做了比较系统的阐述,他说:“我们必须制止那些使世界上许多人认为非洲人没有能力建立和维护好的治理制度的行为。”“只有我们自己制定计划,只有我们自己为政策的成败负起责任,非洲复兴才能取得成功。”“非洲的不发达必须是世界上其他地区每个人关心的事情,非洲复兴的胜利不仅关乎着非洲人民生活的改善,而且关乎着整个人类的尊严。”^④综合姆贝基关于非洲复兴思想在多个场合的论述,这一思想的主要内容有:(1)非洲有辉煌的历史,也必将有光明的未来。(2)非洲自独立至 20 世纪 90 年代中期,是新殖民主义的历史。非洲已经具备复兴的条件,即以新南非诞生为标志的非殖民化彻底完成;非洲人民认识到新殖民主义已经失败;随着冷战结束,大国在非洲争夺势力范围的斗争已经弱化;全球化进程在加速进行。(3)非洲要建立民主政治制度。(4)建立现代市场经济体制。(5)南非可以为非洲复兴作出贡献。(6)国际社会可以为非洲复兴作出贡献。^④

在非洲复兴思想的指导下,南非以非洲为本国外交的立足点,大力推进非洲国家和地区的联合与自强,推动非盟的成立和内部机构的完善,提出并努力实施《非洲发展新伙伴计划》。要实现这一计划,离不开国际社会的支持和帮助,国际社会也应该为非洲的复兴作出贡献,因此,南非重视发展与发达国家的关系。在非洲复兴的旗下,南非将自身命运与整个非洲的命运联系在一起,并且表示,南非可以为非洲复兴作出贡献,这反映出南非作为新兴大国的宏大抱负。

对南非外交战略的评价

选择外交战略固然受到外交思想的指导,但它的基础是国内政治经济形势。南非外交战略的选择是与其国内经济政治形势的变化相一致的。姆贝基执政时期,南非经济有了较快发展,2003~2007年,南非经济年均增长速度一直保持在 5% 左右。^④与曼德拉时期的南非不同,这时的南非不再限于重返国际社会大家庭,其外交变得更有抱负。姆贝基的外交是以取得非洲更大的经济发展为指向,同时寻求以更好的方式提高本身的国际地位,两者都是与南非重建和经济社会发展相互一致的。总之,姆贝基时期的南非外交是为其作为新兴大国崛起服务,为南非的继续发展营造良好外部环境,包括处

¹ [南非]海因·马雷著;葛佶、屠尔康译:《南非:变革的局限性——过渡的政治经济学》,社会科学文献出版社,2003年版,第341页。

^④ 温宪著:前引书,第170页。

^④ 参见钟伟云:《姆贝基非洲复兴思想内涵》,载《西亚非洲》,2002年第4期,第14~17页。

^④ <http://www.worldbank.org>

理好与邻国关系、本地区国家的关系，以及与其他新兴大国、发达国家的关系，等等。姆贝基时期南非外交战略具有下列一些特点：

（一）积极追求大国地位

南非在废除种族隔离制度后，政治地位迅速上升，同时，随着国内经济形势的好转，南非对大国地位的追求也立即显露出来，它不仅要做非洲地区大国，还要成为具有世界影响的大国。它以非洲复兴为己任，大力加强与其他新兴大国的协同与合作，主张创立南方国家峰会，积极争取成为联合国安理会常任理事国，这些都是南非追求大国地位的具体体现。

（二）积极参与全球治理

在种族隔离时代，南非广大黑人是国内白人的奴隶，毫无民主、人权可言。所以，新南非建立后，他们倍感民主、人权的可贵，将促进民主和人权列为南非外交的指导性原则之中。非盟成立后，南非敦促在非盟内部建立国家间“防止和消除冲突中央机构”，这一机构被授予干预和解决非洲所发生的冲突的使命。此外，南非还敦促在非盟内部设立“互查机制”，制止非洲国家损害民主、人权的行为。

（三）坚持本国的外交原则

南非主张通过对话与和平谈判解决国际争端，反对动辄使用制裁和武力解决。2007年南非担任联合国安理会非常任理事国的第一个月，就投票反对美国起草的要求缅甸军政府释放政治犯的提案，同年5月，南非就美国发起的关于黎巴嫩事务的一个提案表示弃权。南非主张与伊朗接触而不是制裁，姆贝基还反对制裁苏丹和津巴布韦，2008年7月，美国在安理会上提出了一项关于津巴布韦的提案，南非就投了反对票。南非在外交上坚持自己的原则，有时让“华盛顿的决策者头痛”。美国的非洲事务高级官员弗雷泽对此解释说，“这部分在于他们将自己视为一个全球大国，部分在于他们认为他们代表了发展中国家的声音。”¹

总之，姆贝基时期的南非外交取得了令人瞩目的成就，不论是倡导非洲复兴、参与建立“印度—巴西—南非对话论坛”、作为主要的发展中大国参与八国集团峰会，还是积极参与解决非洲的一些热点问题，都产生了积极影响。当然，南非外交也面临挑战，在新兴大国群体中，南非综合实力较弱（比较公认的新兴大国有中国、印度、巴西、俄罗斯和墨西哥等）。在2007年世界国内生产总值的排位中，中国居第4位，巴西第10位，俄罗斯第11位，墨西哥第14位，南非则为第28位。^④所以，南非外交的国内经济实力不如其他新兴大国雄厚，南非外交战略的目标与其国力存在一定程度的脱节。此外，南非的国内矛盾、高失业率和高犯罪率也会对外交产生不利影响，2008年5月底和6月初的南非暴力排外事件，就曾损害到南非的国际形象。

（责任编辑：安春英 责任校对：赵 苹）

¹ 邵刚、殷森、陶短房：《暴力排外重创南非大国梦》，载《环球时报》，2008年6月4日。

^④ World Bank, op. cit.

The Feature of Iraq's Ba'ath Party in the Course of National Building

Han Zhibin

pp. 36– 42

The nationalism of Iraq's Ba'ath Party had played a key role in formulating the national regional political system, economic structure and cultural strategy. There were five characters of formulating Iraq's nationalism of Ba'ath Party originating in exchanging of west-oriental cultures, seeking in pan-Arabization, modernization of revolutionary nationalism, multi-identities of creating of nationalism, structural characters of nationalism. Iraq's Ba'ath Party had made efforts in political develop-

ment, economic reform and improving international relation, but its target was far away from meeting the needs of globalization in terms of the ideology topic and its practical result. In terms of the practice, it appeared its unwillingness, compelling and inborn weakness. In terms of the ideal, it was short of cohesion, coexistence and renewal of mechanism. In the future, the nationalism of Iraq's Ba'ath Party should use opening attitude to mix itself together with other civilizations and the wave of globalization.

A Comment on South Africa: An Emerging Power and its Foreign Strategy

Zhang Zhongxiang

pp. 48– 53

South Africa is now the only new emerging power in Africa continent. South Africa is showing us active diplomacy since end of the 20th century. South Africa tries to revive Africa as its mission, and tries to demonstrate its role to maintain regional security and development in Africa. In recent years, South Africa enhances south-south cooperation, emphasizes to develop south-north relation. The focus of South Africa's diplomacy is to take part in

global management. The ideal of "Africa Revival" advocated by president Mbeki is the source of South Africa's diplomatic strategy. In generally, South Africa's diplomacy of Mbeki times has three characters: opening, seeking of power status, advocating of democracy, human rights and joining global management, insisting in diplomacy independence and objecting pressure from outside world.

Afrikaner and Their Convergence with the Black Economic Structure on Land Problems in South Africa

Sun Hongqi

pp. 54– 58

In the middle of the 17th century, employees from the Netherlands' East India Company came to the Cape and established Cape Town colony. During the late two hundreds years, the native Africans, those colonists became the owner of the land, and they had only 14 percent of the whole population, but they occupied 87 percent of the whole land in South Africa. For this case, South Africa was once one of the countries those had most serious land

issue. There were many reasons for causing such serious land issue in South Africa, and one of the important reasons was the unanimity of economic structure between the new Africans and the native black people. For this case, the colonists and the native people broke out serious conflicts in grasping the land, and that was also the internal historical source of the land issue in South Africa.