

# 世纪疫情冲击下 南非经济复苏的成效与挑战

张忠祥

新南非成立 28 年来，在种族平等与政治民主方面取得了显著进步，但其经济发展除了部分年份外仍步履维艰。从 1994 年新南非诞生到 2008 年国际金融危机爆发前，南非经济发展比较平稳，年均增长率大致在 3%—5%。2008 年国际金融危机给南非经济造成较大影响，2009 年南非经济萎缩 1.8 个百分点，此后受全球经济低迷、国内罢工频发、电力短缺等多重因素影响持续走低。2014—2019 年南非经济年均增长率仅为 0.95%，2020 年新冠肺炎疫情暴发后更是雪上加霜，出现了 6.4% 的萎缩。在此背景下，南非拉马福萨政府采取多种政策举措，克服疫情造成的不利影响，努力振兴经济，使得南非经济在 2021 年出现了明显回升，抗击疫情取得阶段性成效。

## 疫情导致南非经济社会深陷困境

截至 2022 年 7 月底，南非新冠肺炎累计确诊病例超 400 万，占

非洲大陆病例总数的 30% 以上，累计死亡人数超 10 万人，约占非洲死亡病例总数的 40%，感染人数和死亡人数均为非洲大陆最高。疫情给南非经济社会的方方面面都造成严重影响，如经济停摆、工人大量失业、政府开支剧增，甚至引发社会骚乱等。

### 一、经济出现 75 年来最严重衰退

作为受新冠肺炎疫情影响最严重的非洲国家，南非经济遭受重创。南非实行封禁政策之初，每天损失约 100 亿兰特。受失业和停工等影响，部分家庭和企业失去收入来源。新冠肺炎疫情导致旅游及休闲活动受限，南非旅游业成为遭受疫情冲击最为严重的行业之一。2020 年

南非游客数量减少近 3/4，仅接待游客约 280 万人次。社会封禁和社会救助导致南非债务水平快速上升。截至 2021 年 1 月，南非政府债务总额 3.9 万亿兰特，占国内生产总值的比重达 80.2%。受新冠肺炎疫情冲击以及实施封禁措施的影响，南非遭遇自 1946 年以来最严重的经济衰退。2020 年南非经济萎缩 6.4%，高出撒哈拉以南非洲经济平均衰退值 4.2 个百分点，比世界经济平均衰退水平高 3 个百分点（见表 1）。

### 二、失业率创新高

新南非成立以来，失业率一直居高不下。1994 年南非官方失业率为 20%，1995—2005 年南非平均失业率为 23%，2006—2015 年

表 1：世界与部分地区 GDP 增长率（%）

	2019	2020	2021	2022	2023
世界	2.6	-3.4	5.5	4.1	3.2
发达经济体	1.7	-4.6	5.0	3.8	2.3
新兴市场和发展经济体	3.8	-1.7	6.3	4.6	4.4
撒哈拉以南非洲	2.5	-2.2	3.5	3.6	3.8
南非	0.1	-6.4	4.6	2.1	1.5

资料来源：World Bank Group: Global Economic Prospects, January, 2022, p.4

南非平均失业率为 25%，2019 年第四季度南非失业率升至 29.1%。2020 年 2 月，南非总统拉马福萨在国情咨文中指出，失业率在增加，经济复苏停滞不前。每年进入劳动力市场的 120 万年轻人中，大约 2/3 的人仍未就业、接受高等教育和就业培训。超过一半的年轻人失业，这是一场危机。受新冠肺炎疫情以及封禁措施影响，南非经济严重收缩，大量企业破产，失业率激增，2021 年前三季度，南非损失了 74.2 万个工作岗位。2021 年第一季度南非失业率攀升至 32.6%，而在接下来的三个季度中，南非失业率连创历史新高，2021 年第四季度失业率高达 35.3%，创下自 2008 年开始季度劳动力调查以来的最高水平。截至 2022 年 2 月，南非总失业人口达 1100 万。2022 年 3 月 24 日，南非总统拉马福萨在第

四届南非投资大会开幕式发言中指出，疫情对就业造成巨大冲击，经济遭到严重破坏，失业加剧，导致近 200 万个工作岗位流失。普华永道在其发布的《2022 年南非经济展望》报告中称，南非在总失业率和青年失业率两方面均居全球榜首。

### 三、社会骚乱加剧经济困境

新冠肺炎疫情给南非造成数百万计的失业，一些人生活无着落，心生不满，对社会的稳定性造成巨大冲击。2021 年 7 月南非爆发的严重骚乱，虽因前总统祖马入狱而起，但促使骚乱蔓延的根本原因是新冠肺炎疫情带来的失业和贫困加剧。本次骚乱主要发生在夸祖鲁-纳塔尔省和豪登省，导致 300 多人丧生，约 3000 家商店遭到抢劫，共造成约 500 亿兰特的经济损失。而夸祖鲁-纳塔尔省和豪登省是南非的经济重心，两省人口占南非全国总人

口的 50%，两省经济总量占南非 GDP 总量的 50%。可见，因疫情引发的社会骚乱对南非经济造成了严重破坏。

## 拉马福萨政府积极促进经济恢复发展

新冠肺炎疫情发生后，南非政府采取多种措施积极应对。2020 年 6—10 月，南非政府先后出台“战略综合项目”“经济重建与复苏计划”“总统就业刺激计划”，通过扩大投资、加强基建、刺激就业、增加电力供应等举措，努力促进经济复苏。

一是进行大规模社会救助。2020 年 4 月，南非政府推出总额 5000 亿兰特（约占南非 GDP 的 10%）的社会救助与经济支持计划。这是南非历史上规模最大的一次社会救助，内容包括直接向最贫困的家庭提供每月 350 兰特的社会救济补助金，为失业工人发放工资并为陷入困境的企业提供各种形式的救济。南非的社会救助取得了明显成效。到 2021 年 2 月，全国 1/3 的人口获得了每月 350 兰特的社会救济补助金。通过临时雇主/雇员救济计划，南非政府向 450 多万的工人支付了 570 多亿兰特的工资；通过贷款担保计划为 1.3 万家企业批准了约 189 亿兰特的贷款。大规模的救助避免了大面积饥荒与人道主义危机，使南非社会得以保持基本稳定，为经济复苏与重建奠定了基础。

二是以基建为抓手稳经济。在

2022 年 7 月 10 日，南非约翰内斯堡索韦托发生枪击事件。





2022年2月23日，南非财政部长埃诺赫·戈瓜纳（前左）在议会作预算报告后和南非总统西里尔·拉马福萨（前右）交谈。

经济困难时期，抓基建稳经济是常用的做法。2020年6月，南非政府公布了未来10年总投资2.3万亿兰特（约合1380亿美元）的优先发展基础设施项目清单，其中优先发展的基础设施项目被称为“战略综合项目”。首批公布的战略综合项目有62个，涉及供水和卫生、能源、交通运输、数字基础设施、农业和农产品加工、居民安置房工程等领域。2020年10月公布的“经济重建与复苏计划”设定的五大目标之首就是加大基础设施投资。

基建需要大量投资，南非政府通过召开投资大会积极筹措经济恢复和重建所需资金。2020年11月，第三届南非投资大会在疫情期间如期召开，南非政府得到了总价值约1080亿兰特的投资承诺，加上2018年和2019年两届投资大会确认的投资金额，南非共获得7740

亿兰特的投资承诺。截至2020年11月，价值1720亿兰特的投资资金已落地。在2022年3月召开的第四届南非投资大会上，南非政府获得了3320亿兰特的投资承诺。通过四届投资大会，南非政府共获得1.1万亿兰特的投资承诺，完成了拉马福萨总统在2018年提出的1.2万亿兰特投资承诺目标的92%。到2022年3月24日，有3160亿兰特投资实现落地，在152个投资承诺中，45个项目已完成，另有57个正在建设中。

三是千方百计促就业。在疫情暴发前南非就是一个高失业率国家，失业率接近30%。受新冠肺炎疫情影响，南非失业率屡创新高。为提振南非经济，促进就业，2020年10月南非政府启动了“总统就业刺激计划”，目标是在2021财年创造80万个就业岗位。南非约80%

的就业人员在私营部门工作，因此，要稳就业就必须加大对私营企业的扶持力度。疫情暴发之初，南非政府及时推出中小企业资助计划，为中小企业融资提供一定额度的担保，以解决中小企业的燃眉之急。2022年初，南非政府继续推出中小企业反弹支持计划。其主要内容是通过银行和发展金融机构提供150亿兰特中小企业贷款担保，帮助因新冠肺炎疫情及相关封禁措施而陷入困境的中小企业。扶持中小企业不仅是稳经济的重要举措，更是促进就业的重要途径。刺激就业取得了部分成效，2022年第一季度南非就业人数比2021年第四季度增加37万人，第二季度就业人数进一步增加64.8万人。

四是保障电力供应。经济发展电力先行。为了保障电力供应，拉马福萨政府开始对国家电力公司进



2022年6月1日，当地员工在南非开普敦海信南非工业园的电视机生产线上工作。

弹的主要推力。以葡萄酒行业为例，2021年南非葡萄酒出口总额约102亿兰特，创历史新高。在南非葡萄酒出口目的地中，欧洲传统市场保持稳定，中国等新兴市场实现了销量增长。

疫情期间，南非数字经济得到快速发展，成为南非经济的亮点。随着消费者逐渐认识到在线购买产品和服务的便捷性，南非市场正转向电子商务，特别是在疫情期间网上购物以创纪录的速度增长。2019年底，南非网上购物仅占零售总额的2%，而这一数字在2020年9月已飙升至40%。2020年和2021年，南非在线总销售额分别增长55%和42%。预计到2025年，南非电子商务市场规模将会超过4000亿兰特。

### 南非经济复苏面临诸多挑战

行改革，试图将国家电力公司重组为三个独立的发电、输电和配电实体。南非政府还采取紧急的大幅增加发电量的行动：成功投标2000兆瓦的应急电力，开始从可再生能源、天然气和煤炭中额外采购电力；增加国家电力公司以外的发电能力，推动家庭与企业自用发电合法化，1兆瓦以下的自用小规模发电无需许可证，1兆瓦以上的自用发电许可证120天内办理完毕。

五是加强国际经济合作，尤其加强与新兴经济体的合作。南非是二十国集团成员国，同时又是金砖国家的一员，同发达国家与发展中国家都保持着良好的合作关系。疫情

期间，南非与新兴经济体经贸合作发展比较迅速。2021年南非与其他金砖国家的贸易额达到7020亿兰特，比2017年增加44.1%。在此期间，南非与中国的经贸合作继续发展。2021年两国贸易规模逆势增长，贸易总额达543.5亿美元，同比增长50.7%，其中南非对华出口额332.3亿美元，同比增长59.6%。

在多重举措共同作用下，2021年南非经济出现反弹，经济增长率达到4.9%，高出撒哈拉以南非洲当年平均经济增长率1.4个百分点，成为2007年以来南非经济增长率最高的一年。农业、制造业、服务业和运输业是2021年南非经济反

面对新冠肺炎疫情冲击，南非通过大规模干预和多措并举努力提振经济，取得一定成绩，经济增长有所恢复，社会保持总体稳定。这说明南非政府的抗疫举措和经济刺激计划取得了一定成效，但总的来看，南非经济还没有摆脱疫情影响并实现真正复苏。从近期来看，南非经济复苏依然面临诸多挑战。

一是新冠肺炎疫情对南非的影响远未结束。虽然南非政府在2022年4月5日宣布结束长达750天的国家灾难状态，民众开始回归疫情暴发前的正常生活状态，但疫情远未真正结束。南非是一个外向型经济国家，与外部世界的经济联系密

切,受世界产业链、供应链的影响较大。南非旅游业、交通运输业等服务行业难以迅速恢复到疫情之前的水平。2022年2月16日,拉马福萨总统在南非议会发言时表示,新冠肺炎疫情给国家经济造成了严重破坏,需要数年时间才能修复。

此外,南非新冠疫苗接种速度较慢、比例较低,疫情卷土重来的风险较高。截至2022年3月23日,南非全国接种新冠疫苗超过3300万剂,约50%的成年人接种了疫苗。虽然南非疫苗接种率高出非洲平均水平,但与欧美发达国家相比接种率仍然较低,特别是18岁以下群体多未接种疫苗,这给疫情防控留下了不小隐患。南非卫生部门也担心疫苗接种率不高可能导致第五波疫情来临。

二是南非电力不足状况未有明

显改观。南非拥有13座火电站,1座核电站,2座抽水蓄能电站,6座水电站,2座燃油电站。南非95%以上的电力供应来自南非国家电力公司。但是近年来,南非国家电力公司设备老化、债务缠身、效率不高,经常拉闸限电。2021年南非停电累计时间从2020年的859小时增至1136小时,电力紧张问题达到前所未有的程度。南非电力供应短缺约4000兆瓦,不仅影响居民日常生活,而且严重制约经济复苏与发展。

对电力行业进行改革,南非国内已经讨论多年。南非政府计划接管国家电力公司260亿美元债务的部分甚至全部,并在2022年底前将国家电力公司拆分为独立的发电、输电和配电实体。为应对电力不足,目前短期应急措施是允许家庭和企业自主发电,以备急需;长远

的解决办法是通过风能和太阳能发电,增加新能源发电量。但不可忽视的是,南非能源绿色转型压力较大,全国电力结构以燃煤发电为主,其约占发电总量的83.5%。美国麦肯锡咨询公司在2021年10月发布报告称,南非需要1510亿美元用于能源绿色转型;斯坦陵布什大学的智库报告也指出,南非需要在未来30年内花费2500亿美元以摆脱对煤炭的依赖,实现能源绿色转型。可见,无论是接管国家电力公司的债务,还是进行能源绿色转型,对于南非政府来说最大的问题是缺乏资金。因此,南非在短时间内大量增加电力供应困难重重,这会进一步制约其经济复苏。

三是南非经济发展存在深层次结构性矛盾。2008年国际金融危机发生以来,南非经济增长乏力,贫困、高失业和不平等困境进一步加剧。这种结构性矛盾的根源在于南非曾长期遭受殖民统治与种族隔离。新南非诞生是通过和平谈判实现的,没有经历过社会革命,包括土地问题等都没有彻底解决,新南非政府通过的“重建与发展计划”与“黑人经济赋权法案”等只能部分提高黑人的经济地位。南非贫富悬殊的情况没有根本改变,2022年南非基尼系数超0.6,超过50%的人口生活在贫困线以下。社会深度贫困不仅造成低储蓄率,而且政府需要将大量的资金投入社会保障,包括对贫困人口的救济,从而削减了经济发展所需的投资。

此外,刑事犯罪高发以及腐败



金砖新开发银行参与合作的南非德班港现代化改造项目

问题的存在使得南非营商环境欠佳，对企业投资产生了负面影响。据世界银行发布的《2020年营商环境报告》显示，南非营商环境在全球190个经济体中排名第84位。南非政府为自己设定了在未来三年内跻身全球营商环境前50的目标，目前来看，这一任务十分艰巨。

四是俄乌冲突导致全球经济增长放缓及通胀加剧，给南非经济复苏带来不利外部影响。2022年4月19日，国际货币基金组织发布最新一期《世界经济展望报告》，认为俄乌冲突将导致2022年全球经济增长放缓及通胀加剧，故而调低了2022年和2023年全球经济增长预期。该报告预计2022年和2023年全球经济均将增长3.6%，与2022年1月的预测相比，分别下调了0.8和0.2个百分点。俄乌冲

突对南非经济发展的不利影响已经开始显现。例如，俄乌冲突影响南非进口粮食、食用油和化肥等，推高南非物价水平。2022年6月南非通货膨胀率为7.4%，创13年来新高。俄乌冲突还将影响南非水果出口，2020年南非对俄柑橘出口占南非柑橘出口总量的7%，同时俄罗斯也是南非苹果和梨第二大出口市场。因冲突造成的局势不稳以及运输不畅，势必影响南非向俄乌两国出口水果。2022年第一季度南非经济增长率只有1.9%，与《2030年国家发展规划》所预期的年均增长5.4%差距较远。

## 结语

面对世纪疫情，南非政府通过多项举措积极提振经济，使2021

年经济出现明显起色。但由于新冠肺炎疫情影响尚未结束，加之电力供应不足、资金紧张以及全球经济环境不佳和供应链不稳定等负面影响，短期来看南非经济复苏困难重重。南非毕竟是非洲工业化程度最高的经济体，拥有庞大的服务业和相对发达的基础设施，政局总体稳定，与外部世界保持着良好的关系。只要切实推进经济改革、打击腐败、强化治安、改善营商环境，发挥中小企业的生产积极性，进一步加强与新兴经济体的合作，从中长期来看南非经济前景依然向好。■

本文是国家社科基金项目“非国大与新南非国家治理研究”（项目批准号：21BSS057）的阶段性成果

作者系上海师范大学非洲研究中心主任、教授



南非北开普省德阿镇由中国龙源电力集团南非公司运营的德阿风电项目

（新华社图片）