

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 南非與南非洲經濟關係重建之關鍵問題

doi:10.30390/ISC.199304\_32(4).0006

問題與研究, 32(4), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(4), 1993

作者/Author：王鳳生

頁數/Page：65-76

出版日期/Publication Date：1993/04

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199304\\_32\(4\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199304_32(4).0006)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 南非與南非洲經濟關係重建之關鍵問題

王鳳生

(國立中山大學企業管理學系教授)

## 一、前言

南非執政的國民黨在一九九一年六月中旬正式廢止種族隔離制度之後，於同年十二月有十九個政治團體參加的「民主南非會議」亦已展開制憲協商談判，尋求新南非憲法之制定。此舉不僅使得我們對該國前景有了更樂觀的展望，同時也為那片廣大南部非洲的未來帶來了無限的遠景。①長久以來，前線聯盟(Frontline)和南非洲發展協調會議(Southern African Development Coordination Conference, 簡稱SADCC)均認定種族隔離制度是造成該地區不安定的根源。SADCC一再強調，南非除廢止種族隔離制度外，必須放棄成為該地區經濟、軍事和政治霸權的夢想。南非官員及非洲領袖均異口同聲地表示，南非在廢止種族隔離制度後，非洲未來的發展將露出曙光；本文將從區域經濟合作之觀點來探討種族隔離制度廢止後的南非，該如何因應南部非洲的發展現況。②

南非政情的轉變發生於國際關係和世界經濟產生鉅變的時刻，隨著冷戰的結束，主要西方經濟強權已逐漸形成競爭性的貿易集團，例如日本和太平洋邊緣地區，北美自由貿易區以及擴大整合中的歐洲共同市場。顯然地，工業強國對於東歐史達林式政權崩潰後所產生的內外有機會，將會愈來愈重視。或許以前分配到第三世界的援助和投資，現在很可能大部分都要轉到東歐去。此外，技術發展的趨勢將減少對原料的需求，但殖民主義型式之經濟關係則正是過去非洲在世界經濟體系中所居

註① 請參考顧長水，「南非種族隔離政策的始末」，中山社會科學季刊，第六卷第三期，民國八十年九月，頁一四〇至一五二；及王鳳生，「南非種族隔離制度之政治經濟分析」，問題與研究，第三十一卷第八期，民國八十一年八月，頁六一至七二。該二文就南非種族隔離制度之形成及結束做了系統性之政治經濟分析。

註② 請參考Stephen R. Lewis, Jr. *The Economics of Apartheid* 書中之第四章，"South Africa and the Region," (New York: Council on foreign Relations Press, 1980), pp. 80~96；及 Robert Davies, "Key Issues in Reconstructing South-Southern African Economic Relations after Apartheid"，係於一九九〇年十一月在南非的一項國際性學術研討會上所發表的論文。

的角色。非洲的發展在一九八〇年代曾被世界銀行形容為「迷失的十年」，但在接續的一九九〇年代對非洲而言則將是關鍵的十年。

這些變化將對主要貿易集團以外的國家產生巨大的衝擊，在國際經濟關係上，不能再仰賴過去的「南—北」發展模式。對於貿易集團之外的國家來說，在其未來的發展策略上，「南—南」的合作乃是關鍵之所在。在非洲南部，該地區所有國家都可能在種族隔離制度結束後的時代，由更緊密的經濟合作關係中獲利。對於一個民主化、無種族歧視的南非而言，未來若致力於成為工業產品的重要輸出國，非洲市場將不容忽視。<sup>③</sup>在滿足南非人民基本需求的工業化道路上，有相當多的商品會受到鼓勵去製造，而這些商品也能在鄰近國家中找到市場。此外，南非所發展出的技術和從其他地區所引進的相比較，則更適用於非洲國家。鄰近國家 (Neighbouring States)<sup>④</sup>也能提供南非許多工業發展上必要的輸入品——從水力發電和水資源到礦產。

從策略的觀點而言，更緊密的區域經濟合作除可以減低形成中的新南非受到區域外強權之施壓外，同時也能增強該區域所有國家和區外國家之間關係談判的籌碼。從區域內其他國家的角度來看，和種族隔離制度結束後的南非發展更緊密的合作，將有利於取得南非的技術和投資，同時也能為他們自己所生產的貨物打開南非的市場。種族隔離制度結束後所形成的經濟聯盟，包括現有的SADCC和東、南非洲優惠貿易區 (The Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa，簡稱PTA) 之成員，再加上南非，也將能為所謂的鄰近國家阻擋某種程度的外來壓力。

## 二、南非洲之區域經濟整合現況

當全球的趨勢促成所有非洲南部國家之間更緊密的經濟合作之際，該地區在種族隔離制度結束後的關鍵問題，將是這種合作應該如何在何種條件上建立。SADCC 和非洲民族議會 (African National Congress，簡稱ANC) 皆強調在未來民主化且無種族歧視的南非和該地區其他國家的合作應該基於平等、互惠和互賴的基礎，而非強權與依賴。ANC 在一九九〇年九月的一份經濟政策討論文件中，要求「沿著新路線展開更多的區域經濟合作，不再有剝削，並且修正目前不平衡的關係。」<sup>⑤</sup>如果區域重建真正基於此種原則，則必須承認以下既存的一些事實。

註③ 請參考王鳳生，「南非政治改革面臨之經濟困局」，亞洲與世界月刊，第九十五期，民國八十一年七月，頁三四—四〇。

註④ 鄰近國家所指的是和南非在地理上接壤之南非洲諸國。

註⑤ 譯自 ANC 經濟政策部門於一九九〇年九月所發佈之 "Decision Document on Economic Policy", Johannesburg, South Africa, p. 17.

首先，目前該區域經濟互動的特徵存在著嚴重的差異性和不平衡。資本主義在南非洲的發展雖導致該地區國家經濟高度的整合，但是這種經濟互動的形式卻呈現高度的不對稱性。凝聚的主要支柱是在南非，而其他地區則轉變成為服務性經濟體系 (Service Economies) 提供南非之所需，包括(1)勞動力之供應，(2)南非商品之市場，(3)特殊服務(如運輸)或廉價方便資源(如水、電和特定原料)之供應。

這種區域整合之形式確立了南非的霸權地位，並使得該地區其他國家產生了對其之依賴關係。賴索托、莫三鼻克、馬拉威、波茲瓦那和史瓦濟蘭在外匯上有相當大的部分依賴他們在南非工作的人民所賺取。通過莫三鼻克港口的運輸則提供了該國另一主要之外匯來源。南非貨幣在波札那、賴索托、史瓦濟蘭和那米比亞流通，被這些國家視為法定貨幣，而這些國家均為南非關稅同盟 (Southern African Customs Union, 簡稱 SACU) 之成員。為了回報所分享之關稅收入，南非的商品可以不受限制，免關稅進入 SACU 其他會員國的市場。理論上，此協議使得南非互惠地為 SACU 會員國的貨品提供了市場，但是，多年來想要取得這種利益而做的任何努力，在實際上都被各種「設計」給限制住了。南非的區域性霸權地位使自已闖入其他地區的市場，但卻限制他國的貨品進入南非的市場，這種貿易模式明顯地存有高度的不對稱性。根據 SADC 的計算，在一九八三年至一九八六年之間，南非對 SADC 九個會員國的出口值和由其他國家輸入的進口值相比，已超過五比一(出口值估計為五十一億美元，而進口值則少於十億美元)。

肇始於一九八〇年進行之 SADC 計畫，其基礎是建立在對這些差異和不平衡的批判之上，所強調的是 SADC 會員國的發展需要一個更平衡的區域經濟互動形式。就此而論，普利托利亞政府之區域政策，其前提是為了強化該地區各國對其之依賴，一則是為了經濟上的理由，二則是為了獲得更大的策略性效果。SADC 認為其當務之急是「減少對外的依賴，特別是對南非共和國的依賴」。雖然，在區域運輸基本設施之重建上已有了相當之進展(由於南非政府所採行之不穩定政策曾遭嚴重的破壞)，然而在大幅轉變區域貿易形式上，所獲之成果則極為有限。依據 SADC 所做之估計，在一九八六年 SADC 和南非的貿易總值(包括進口和出口)是六十五億美元，而 SADC 內部之間的貿易額卻不足二十億美元。從一九八〇年代早期到一九八六年間 SADC 和南非的貿易，已相對地減少了；SADC 的總出口由七%降到四·五%，SADC 的進口由三〇%降到二四%。在同一時期，SADC 內部之間貿易的絕對值和比例也在下降；從一九八一年的五億四千八百萬特別提款權 (Special Drawing Rights)，或者說占會員國貿易總值的四·七%，降到一九八六年時的三億八千四百萬特別提款權或貿易總值的四·一%。<sup>⑦</sup>

註⑥ 普利托利亞 (Pretoria) 是南非的行政首都。南非共有三個首都，其立法首都是在開普敦 (Cape Town)，而司法首府則在布魯芳登 (Blomfontein)。

註⑦ 以上數據取自 Davies, *op. cit.*, p. 5.

在考慮區域經濟互動的未來形式時，應該瞭解到的一個事實是，南非已是一個區域經濟霸權，另外值得注意的是在種族隔離制度下南非所實施之「區域不穩定」政策。聯合國兒童基金會（Unicef）估計在一九八〇年和一九八八年間，南非支持的戰爭在安哥拉和莫三鼻克直接或間接地造成一千三百萬人死亡；此外，在SADCC的九個會員國，因經濟和軍事侵略所付出的代價相當於六百零五億美元。而依據聯合國非洲經濟委員會之報告，在這段時間內所有SADCC國家死亡的人數是一千五百萬，其所付出的經濟代價是六百二十四億五千萬美元。南非政府所支持的戰爭乃是造成莫三鼻克成爲世上最貧窮國家之一的主因，安哥拉和莫三鼻克的嬰兒死亡率高居世界前幾名。<sup>⑧</sup>

南非的軍事侵略不僅使得該地區內數國的經濟瀕於崩潰，在一九七〇年代中期到一九八〇年代中期該地區的經濟互動關係之變化也對該區內各國產生不利之影響。特別是南非減少了兩項重要的對外關係，在過去它常引進外籍勞工和使用他國運輸系統。南非礦業勞動力中（這是雇用外籍勞工最多之處），外籍勞工的比例由一九七五年的六〇％降到一九八〇年代中期的四〇％，人數由一九七五年的二十二萬人降到一九八四年的十八萬三千人。<sup>⑨</sup>運輸方面，在這段時間內，南非使用該地區其他國家的設施不僅次數減少，同時南非旅運局（South African Transport Services，簡稱SATS）也試著不再利用內陸國家的交通網。南非通過馬卜托（Maputo）的運輸減少到獨立前水準之一五％；而在一九八四年和一九八五年間通過南非港口的區域運輸量則增加爲一九八一年到一九八二年水準的一倍半。

雖然說改變的原因相當複雜，不容置疑的則是深受南非本身長期來之變化之影響；譬如，礦工抗爭上升，失業率增加，以及在礦砂平均等級下降時依賴提升勞工生產力以維持利潤，加上要求提高勞動過程中之機械化程度等等。這些改變使得南非對於非技術性勞工之需求普遍地下降，此外，其政策走向則是優先雇用南非本身的勞動資源。在運輸部門方面，由於需要償還在一九七〇年代對於南非港口貨櫃化所做之投資，因此急需爲南非運輸設備尋求新的顧客。然而，這並非是唯一的考量因素。Botha（波塔）政權<sup>⑩</sup>的「全方位策略」之主要考量乃是爲了策略性目的而操控經濟關係，外籍勞工引進和運輸服務之政治性考量是爲了因應該區域勢力平衡的變化。南非對勞動力雇用之減少對勞工供應國所產生的效果相當不一致。當莫三鼻克被視爲主要的敵人時，它就承受了不成比例的負擔，礦業雇用的人數，由一九七五年最多時的十一萬八千人，兩年間降到最低時的四萬人左右。莫三鼻克也是努力供應國中唯一受到特殊限制的國家，自一九八六年十月強制執行後（直到一九八八年才取消），南非便禁止雇用新的莫三鼻克工人，對某些特定項目下已簽約的礦工也不准續約。在運輸方面，政治考量的情形則更爲明顯。雖然「經濟因素」（尤其是在「特別契約費率」〔Special Contract Rates〕上給予相當的折扣）使得該

註⑧ 莫三鼻克的每人每年平均生產毛額只有美金一二五元至一五〇元之間。

註⑨ 這些數據取自 Chamber of Mines Annual Report, Johannesburg, South Africa, 1984.

註⑩ 波塔（P. W. Botha）總統爲前任的南非總統，他於一九八九年時下台，將政權交給現任的總統戴克拉克（F. W. De Klerk）。

地區運輸流通移轉至南非網路，但其主因無疑是由於受南非支持的軍事力量在莫三鼻克和安哥拉蓄意破壞各種設備所造成的結果。<sup>⑪</sup>

### 三、區域重建合作方案之基本原則與關鍵問題

在 ANC 和 SADC 的文件上，對於種族隔離制度結束後，區域經濟關係之重建，早已擬定了一些原則。ANC 已多次否認在該地區有稱霸的企圖。ANC 主席曼德拉 (Nelson Mandela) 認為，若在該區域某些國家「朱門酒肉臭」，而其他國家卻「路有凍死骨」，則對民主化、無種族歧視的南非而言，是「無法忍受」也「無法接受」的。ANC 的一份「經濟政策討論文件」中支持「沿著沒有剝削的新路線，增加區域性的經濟互動」；並表示「根據積極協助的基本原則，在某些方面，我們對被剝削最嚴重的鄰國之利益將優先考慮。」<sup>⑫</sup>但這並不是說，ANC 認為民主化且無種族歧視的南非應該為種族隔離制度的罪行賠償；毋寧說是，該組織認為基於利益的平衡應該重視被剝削最嚴重的國家，尤其是那些基本生活需要岌岌可危者。

在 ANC 和 SADC 的文件中顯示出另一項原則：區域新秩序不應該是強行推動的，而應該是該地區所有主權和自由人民共同協議後的產物。這些協議應該是在各方面決定合作的原則之下達成。

為瞭解南非未來區域合作成敗之關鍵所在，我們必須對下列幾項問題做深入的探討：

(一)種族隔離制度結束後的南非，可以透過貿易和該地區及廣大非洲更多的經濟合作中，直接獲得利益。如果南非未來想成為製造品的出口者，非洲市場將特別重要，因為南非已有三二%的工業產品已運到非洲各地。在一九七〇年到一九七九年這段時間，雖然波札那、賴索托和史瓦濟蘭的國內生產總額加起來也只不過占南非的三%，然而他們自南非增加的進口量卻占了南非工業部門中新附加價值和就業人數的二三%。經由 SACU 會員國銷售到非洲各地的產品，占化學產品出口總額的二八·二%，塑膠產品出口額的四五·八%，鞋類和女帽出口總額的四四·七%，機械出口額的三五·九%，和汽車及運輸設備出口額的二六·六%。<sup>⑬</sup>

註⑪ 南非在與莫三鼻克及安哥拉的戰爭中，支持右翼的游擊隊（即 UNITA），以對抗當政的左傾政權。

註⑫ 此為曼德拉在一九九〇年七月十七日在莫三鼻克的一項公開演講的部分內容。

註⑬ David Muirhead, "Trade and Trade Promotion," in Erich Leistner and Pieter Esterhuysen (ed.), *South Africa in Southern Africa* (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 1988), p. 102, Table 5.

根據統計數字，我們不難發現南非和非洲各國間的貿易自一九八八年後有明顯的增加。表面上看來，南非幾乎和所有的 OAU 會員國均有貿易往來，<sup>⑭</sup>但其種族隔離制度仍然是全面發展貿易關係的障礙。有部份的貿易往來是在較差的條件下暗中進行。只有在 SACTU 內部，南非貨物才能真正獲得非洲其他國家的青睞。廢止種族隔離制度之後，可預期南非和非洲各國間的貿易量將會大幅增加，對南非而言，其貿易條件也將獲得改善。

種族隔離制度廢止之後的南非，可以因該區域及非洲大陸市場大門之開啟，從增加產品的銷售量獲得直接的利益，然而隨之而來的，也會有一些負面的影響；現有的不平衡狀況會更嚴重，其他國家的工業發展之路可能受阻，SADCC 和 PTA 會員國之間的貿易也會陷入困境。如果要避免這些結果，就必須簽訂特別的貿易協定。可預期的是一九八八年後南非的出口商比該區外之供應商來得較有利，但是他們也必須兼顧國內工業之保護，以及增進區域內國家間的貿易。與南非之貿易往來加強，不應該以犧牲 SADCC 或 PTA 會員國間之貿易與其國內工業發展為代價。

廢止種族隔離制度後，重建貿易關係必須正視該地區之龐大貿易赤字問題。該地區雖然可以因南非提供更多的服務（如運輸、電力、水）而消除部分赤字，然而，也需考慮南非由該地區增加進口之可能性。目前可預見的進口貨大部分是農業產品和原料，加上少量來自辛巴威的製造品。為使這些國家的工業發展能擴大市場並創造新的工作機會，貿易關係之重建必需深入研究南非可能增加其購買產品之措施與方法，而其所包括的不只是農產品和原料，同時也應有一些特定的製造產品。

(二)有關和南非在水力及電力方面的合作，也可成為未來區域合作發展的基礎並為該區域內之國家帶來相當之額外收入。例如，Cahora Bassa 的計畫完成於一九七〇年代中期，然而，自一九八五年後便停擺了；沿著三千公里長的電力線所建的高壓鐵塔，有三分之一被蓄意破壞掉。在一九八八年九月，莫三鼻克、南非和葡萄牙之間簽訂了一項協議，合力修復這些線路。然而，這項計畫並未能執行，因為在簽下協議後的兩個月中，一波主要的蓄意破壞就發生了，使得計畫修復的成本上漲達兩倍之多。但是自從莫三鼻克結束戰爭後，Cahora Bassa 已能供應南非八%的電力。賴索托高地水力計畫第一期三十億的工程完成後，對金山 (Witwatersrand) 地區<sup>⑮</sup>的水力供應和南非電力系統的能源，都將占有相當的比例。鄰近國家中如賴索托、莫三鼻克、那米比亞、波札那和辛巴威，他們的總電力需求中有相當之比例，也可以由南非電力系統中取得。

這些現存的關聯性，有助於未來更多的區域性合作。南非 Eskom 公司曾經表示在未來由其他國家譬如遠自薩伊<sup>⑯</sup>取得水力發電的可能性，其總經理 Ian McRae 提議建立一個區域性之電力系統，包括南非和幾乎所有的 PTA 十五個會員國。

註⑭ OAU係指非洲聯盟組織 (Organization of African Union)。

註⑮ 金山 (Witwatersrand) 地區係指以約翰尼斯堡為中心的大都會地區。

註⑯ 薩伊已於一九九二年八月四日恢復該國原有的國名——剛果共和國。前「剛果」——金夏沙共和國在一九七一年改名為薩伊。

在一九八九年四月，McRae 表示其中之六國如賴索托、波札那、史瓦濟蘭、莫三鼻克、馬拉威和那米比亞，已對此計畫表示出「正面的回應」，而薩伊也興趣濃厚。

對南非及該地區而言，區域性供電系統的確具有一些潛在的利益。誠如 McRae 所言，若多利用一些該區域的水力，則能延長南非煤礦的壽命，也能減少對環境的污染。南非若能多加利用電力系統，也能為鄰近國家增加收入。某些目前看好的計畫也可能因此變成在經濟上具有可行性。可是，有一些其他的因素也需要加以考慮。在 SADC 之監管下，六個會員國的電力系統——包括波札那、馬拉威、莫三鼻克、坦尚尼亞、尚比亞和辛巴威——已經接連完成了。此外，由 SADC 所贊助的四十五項電力計畫已在進行中或正在籌劃中，其中大部份所秉持之主要理由是減少對南非電力系統的依賴。種族隔離制度取消後，基於區域性平衡發展之重要性，南非和南非洲各國在電力方面的合作不應該導致這些計畫被迫取消。

另一項重要的原則是，區域性的電力系統應該是分屬各區管理的，而不是由南非單獨控制和管理。現存的高地水力協定在賴索托國內受到強烈的抨擊，賴索托之主要政治勢力認為其軍事政府在諸多問題上對南非做了太多的讓步。在種族隔離制度廢止後，這個協定可能要重新再議。

(三)礦業政策是另一個在未來可能的合作項目。SADCC 會員國在下列的礦產中其產量均很大：石油，銅，鑽石，金，鎳，鐵化鉻，鈷，鋼，石綿，煤，鉻，鋅，錫，鐵礦沙，銀和鉛。其中，最有價值的是石油（安哥拉）；鑽石（波札那，那米比亞和安哥拉）；銅（尚比亞和辛巴威）；金（辛巴威）；鋅（辛巴威和波札那）；鐵化鉻（辛巴威）和鈷（為銅的副產品，尚比亞，辛巴威和波札那）。這其中有些項目，SADCC 的會員國在全球總產量中佔有重要比例；鈷（在一九八五年為一七·三%），鑽石（在一九八七年不包括那米比亞為一六·一%），鐵化鉻（一九八七年為七·二%），鉻（一九八五年為五·二%），石綿（一九八五年為四·七%），及鎳（一九八五年為三·七%）。<sup>17</sup>

南非礦產之豐富是舉世聞名的。它占有世界上已知金礦儲量的四七%，八二%的錳，六九%的白金，五五%的鉻礦沙，三三%的鈦，二四%的鑽石，一六%的鉛，一一%的鋇，一〇%的鋁化矽礦沙，和已知煤礦儲量的八%。依照目前的生產量來看，南非幾乎占了全球市場上三分之一的金，三分之二的白金，三六%的鉻，一五%的錳，西方世界一〇%的鈾，全球市場五〇%的鈦和全球大約一三%煤的出口量。<sup>18</sup>

未來在採礦上的合作將包括目前 SADCC 會員國供應的礦產，其中包括安哥拉的石油。基於互惠的原則，南非可能提

註⑰ 這些資料取自 Paul Jourdan, "Problems and Prospects of the Mining Sector of the SADCC", Report no. 98, Institute of Mining Research, University of Zimbabwe, September 1989.

註⑱ Jourdan, op. cit.



供它的鄰國礦產和更重要的採礦技術。除此之外，礦產行銷策略之區域性合作是另一可能。

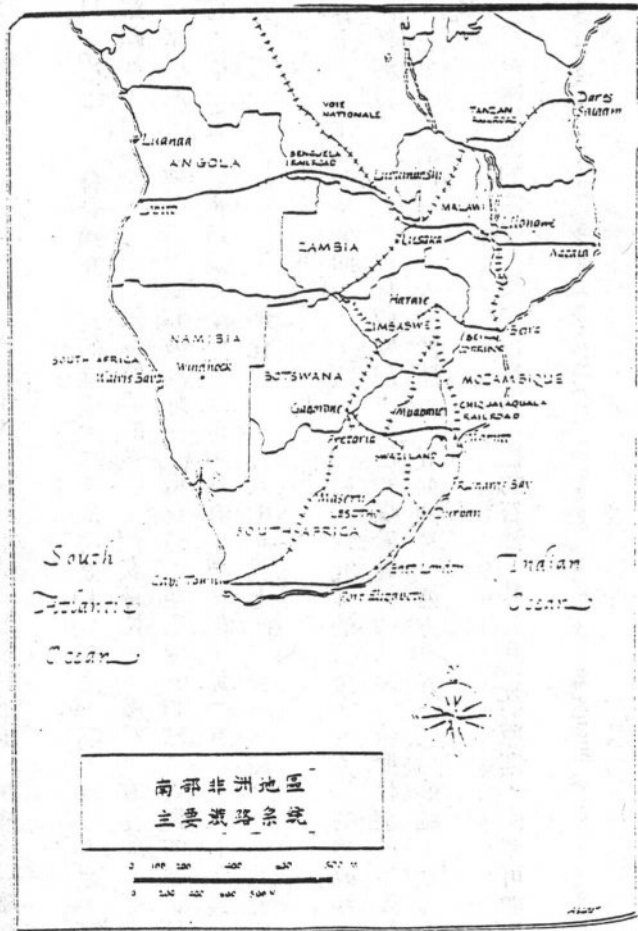
(四)在種族隔離制度結束後，在研究區域運輸關係時有兩個層面需要考慮：一個是南非的港口和鐵路讓予鄰近國家使用，以對抗 SADC 的國家；另一個是南非使用該區域其他國家的設施，特別是莫三鼻克的設備。(19) (參閱圖一)

然而，在這兩方面上之考量亦均深受南非政府區域不穩定政策的影響。波塔總統總體戰略之主體，就是要設法保住南非在區域交通上的壟斷局面。其中部分理由是基于經濟上的考量，自一九七〇年代起大量投資於南非港口貨櫃化之資金必須要償還。此外，基於策略性之考量，必需確

保其對該區域各國之影響。為了達成這些目標，南非政府在一九七〇年代和一九八〇年代積極從事交通網路的規劃。不符合南非利益的路線，尤其是通過莫三鼻克和安哥拉的，均不斷地被南非所支持的武裝惡徒蓄意破壞，另外在「特別契約費率」上則提供比正常費率減少百分之五十的折扣，好讓上述路線完全無法通行並使運輸轉移至南非之網路。

綜合起來的效果，使得一九八四/五年通過南非港口的區域運輸增加為一九八一/二一年水準的一倍半。這主要是由於原往返於馬拉威和史瓦濟蘭的路線轉向的結果。因此薩伊、尚比亞和辛巴威的貨物，過去應該通過莫三鼻克以及安哥拉的港口的四十二萬噸。同時，南非對馬卜托 (Maputo) 港口的使用量也由一九七三年的六百八十萬噸銳減到一九八八年

圖一：南部非洲地區主要鐵路系統



註⑤ Davies, op. cit., p. 11.

面對這些變化，SADCC 並未處於被動的地位。該組織對運輸網路之重建給予優先考量，認為它不僅可以降低被南非政府施壓的弱點，也可以加強其會員國間的貿易。SADCC 所擬定的二一八項和運輸相關的計畫，或是在籌備中，或是在付諸實行中。已獲得外國提供二十四億二千三百餘萬美元的經費來支持這些計畫，而另有三億五千八百餘萬美元的貸款正在協商之中。<sup>20</sup>雖然，這些計畫無法根本拔除對南非系統逐漸增加的依賴，但已有相當的成果。譬如，於一九八六年開始執行的拜拉走廊（Beira Corridor）計畫，已使得利用該港口的交通量由一百三十萬噸增加到一九八八年的二百三十萬噸。

在這樣的背景之下，區域性運輸系統之重建必須考量的是：(1)造成該區域的交通線路集中通過南非港口的「不正常」情形，部分原因是南非的經濟和軍事侵略所致。因此，重建應該致力於矯正並補償現存的扭曲和失衡情形。(2)某些 SADCC 國家必須做為莫三鼻克和安哥拉港口的「天然腹地」。(3)在運輸設備上所做的投資，SADCC 應該從中分享利益，因為投資的理由是在對抗南非之種族隔離制度。<sup>21</sup>

因此，南非運輸當局對貨櫃輪不使用 SADCC 的港口應加以禁止。在費率之計算上，由於從一些 SADCC 國家到莫三鼻克的港口距離較短，應該讓使用這些港口的顧客可以真正的節省開支。南非在合理的條件下也應該對該區域運輸機構提供技術支援。除此之外，南非基於對馬卜托港口的使用，應該積極展開談判以完成一份各方都能接受的協議，其中應載明固定的噸數，並在高費率和大宗貨櫃中找到合理的比率。

(五)在糧食安全、農業和自然資源項目上，SADCC 目前有一百三十七個計畫正在規劃中，或在不同的階段中執行。現在約有三百五十九億七千八百萬美元的外來資金支持這些計畫，並且還有十二億四千二百萬美元的貸款正在協商中。這些計畫主要是在從事於農業研究和訓練，並支持家畜生產、漁業、林業和野生動物及水土保持。其中包括一個區域糧食預警系統，以判斷可能的糧食短缺，並提議建立一個區域性的糧倉。一個民主且無種族歧視的南非，應該以其擁有之強而有力的技術和資源，對這些計畫伸出援手，南非本身也將從該地區正在進行的區域性計畫中得到相當的利益。

(六)外籍勞工將是區域關係上所面對最棘手的問題之一。在一九八五年，南非洲獨立國家中有三十七萬一千餘人在南非登記為合法的外籍勞工，請參閱表一。

而在這些人當中，有二·五五%從事於礦業，另有四·六二%及二·八%從事於農業及製造業。尤其是在農業和建築業中，有相當多的「非法」外籍勞工，也應該列入統計數字中。在一九八六年十月，南非官方公佈，該國有一千三百萬「非法居留的外國人」，其中大多數來自鄰近的莫三鼻克。這個數字幾乎可確定是經過「灌水」的，因為其中包括了一些擁有南

<sup>20</sup> SADCC Annual Progress Report 1989-1990, p. 26.

<sup>21</sup> Davies, *op. cit.*, p. 12.

非合法文件的長期居留者。這說明了一項事實，除了通過合法管道入境者外，還有許多祕密入境者。

在南非工作的外籍勞工，占其本國總薪資勞動人口中一個相當大的比例，請參閱表二。

外籍勞工將他們的薪水匯回其國內，成了這些國家歲收中的重要來源。例如，在一九八二年時，賴索托有二億四千萬南非幣的收入是由在南非的工作者所賺得的，此一數字已超過該國內生產毛額的三分之二。依據南非礦業部估計，在一九八六年，莫三鼻克從赴國外工作者收到大約有三億元南非幣。

近幾年來，外籍勞工流入南非的數量波動頗大。自一九七〇年代中期起，南非礦業部所推行的勞工「國內化」計畫，使得礦業所雇用的外勞數目由一九七五年的二十二萬人（差不多是所有礦工的三分之二）降到一九八四年的十八萬三千人（為礦工的百分之四十）。此外，也試著將勞力供應區分成「通車型」勞工，和因應特殊或緊急需要型勞工。外籍勞工之流動受到政治因素之考量，在一九八六年十月，南非政府禁止引進新的莫三鼻克勞工，並且對於服務於技術層次較低的莫三鼻克工人，禁止他們續約。在一九八八年十一月解除此項禁令時，南非礦業部估計莫三鼻克礦工人數由大約六萬人降到四萬七千人。一連串措施對勞力供應國的經濟造成很大的衝擊。大量減少聘僱額乃是由南非礦業資本家所決定並未考量勞力供給國的利益，在措手不及下，這些國家無法安置這些原本外移的勞工。南非勞工「國內化」計畫，實際上是將失業遣送回國，強迫那些國家的農村經濟體系承擔經濟和社會成本。而此一「出口性失業」對勞力供應國的影響也十分不平均；莫三鼻克受害最大，而波札那遭受的影響也遠大於賴索托和馬拉威。除了遭受聘僱額下降的衝擊之外，聘僱型態的劇烈變化也對勞力供應國造成嚴重的影響。勞力供應國，無論是個別的或是集體的，試圖有計畫解決此一問題所做的各種努力，都被暗中破壞了。除了由外籍勞工體制中撤退外，他們只得臣服於變動的潮汐中，因而他們的工資和就業十分不穩定。從不少的例子可以看出

表一：一九八五年南非非法外籍勞工統計數字

安哥拉	44
波札那	27814
賴索托	139827
馬拉威	30144
莫三鼻克	68665
史瓦濟蘭	22255
尚比亞	833
辛巴威	7428
其他	73998
總計	371008人

資料來源：Race Relations Survey 1986: Part 2 (Johannesburg, 1988), p. 729.

表二：一九八四年南非洲諸國總薪資中在外勞工所占之比例

總薪資勞動力中在外勞工的比例	
賴索托	86%
波札那	23%
莫三鼻克	20%
史瓦濟蘭	15%
馬拉威	8%

資料來源：Davies, *op. cit.*, p. 14.

，暴力掠奪和其他型式的不安定已嚴重地影響到這些國家從其他來源獲得外匯收入。因此，由於外匯收入愈發依賴在南非工作的勞工所得，使這些國家越來越無法抗拒南非的壓力。

在種族隔離制度結束之後，有一些問題必須加以解決。<sup>②②</sup>此外，南非情勢的變化似乎已為該國灑下了引進大量外籍勞工的種子。雖然，所採用的方式仍有待觀察，從已移入之人口中，不難發現其中包括擁有專門技術和非技術性的勞工。目前南非的失業人數，據估計已上升到四〇%以上，<sup>②③</sup>新政府在這個問題上，將面對極大的誘惑而採用民族主義的手段。然而，這種手段必然會引起和鄰國間的衝突，惟有維持並加強目前所採取之軍事手段，譬如用電網之類的東西來確保邊境的安全。

解決外籍勞工問題，一個較廣泛的區域性方案，就是首先要瞭解這些勞力供應國不可能在沒有遭受相當的經濟和社會的傷害下，立刻從此種體制中抽身。他們將自己由剝削關係中釋放出來的能力，須視其能否創造更多國內就業機會而定。而在執行經濟改造計畫的過渡期間，他們需要來自在外勞工所獲得之穩定工資和就業。因此，在種族隔離制度結束後，對於這個問題任何合作的新計畫，都必須包括短期的方案和長期的重建計畫。在短期內，南非對於外籍勞力供應的新協定必須多考慮勞力供應國之利益。其中至少必須基於下列三項的考量：<sup>②④</sup>

(1) 外籍勞工曾為南非礦業創造出大筆的財富，其貢獻必須受到肯定；因此，他們應該享有和南非工人同樣的權利，如工資、就業保障、升遷機會、福利、工會會員等。這些工人不該因為他們是「外國籍」而受到處罰。

(2) 利用礦業資本操控各國移民的政策應該就此取消；但是在過渡時期內，至少要瞭解到對於勞力供應國而言，就業和工資的穩定是很重要的。而在勞動人數之協定上，南非應該和勞力供應國協商。

(3) 整個福利和補償支付制度都應該重新檢討；目前的問題包括了行政官僚體系的延誤，以及勞力供應國在醫療衛生上承擔了許多疾病之隱藏成本，而這些疾病則是在南非礦場中感染得來的。

南非礦業界，在低度開發的勞力供應地區徵募勞工所造成之衝擊有其應承擔的責任，對這些地區生產能力的再生伸出援手，包括支持大量投資致力於創造就業機會的計畫。長期的目標，是要創造出一個使外籍勞工制度逐漸消失的環境；而使南非的工人階層和前述的勞力供應地區的人民同時獲益，對前者而言（因為來自該區域各國的勞工選擇留在南非成為永久的礦工而使該階層人數增加），他們將因在礦業中所建立的穩定勞工組織而獲益，而對後者來說，也可以從自己家鄉所創造的生產活動和就業機會中蒙受利益。

註<sup>②②</sup> 請參考王鳳生，「南非政治改革面臨之經濟困局」，亞洲與世界月刊，第九十五期，民國八十一年七月，頁三四、四〇。

註<sup>②③</sup> 南非的失業率一直是個很難正確統計的數字，官方統計的失業率為四〇%，但一般相信，南非目前（一九九二年）的失業率正接近五〇%。

註<sup>②④</sup> 請參考 Davies, op. cit., p. 16.

## 四、結 論

南非是南部非洲地區的經濟強權，占該地區國民生產毛額的四分之三及出口總額的三分之二，然而，南非的人口卻祇占該地區一億總人口數的三分之一。正因為它與該地區的經濟關係密切，及曾在該地區數個國家中支持游擊叛亂組織且幾乎在每一個國家之內從事軍事行動，南非所採取的政策對該地區所產生的重大衝擊尤甚於自己。南非政府數十年來從區域的角度看其內部問題，而它的政策也切實反應出在處理國內問題時對區域因素的重視。

雖然，在南部非洲地區所有的發展跡象並非完全明朗，但不應忽略一個可能性，即一個新實體正在成形。而這不僅影響未來區域關係的形式，若它能因此吸引新的有條件貸款的話，也將影響南非國內經濟之重建。「一分雄心萬丈、可促成非洲南部共同市場形成的發展計畫」已由南非外交部送達SADCC十個會員國中的九國。<sup>25</sup>此外，南非財政部、準備銀行和非洲開發銀行（Development Bank of Southern Africa，簡稱DBSA）的資深官員已在一九九〇年召開之國際貨幣基金南非和世界銀行年會中，與這兩個組織討論合作的可能性。可以確定的是，打著區域發展之名，其官方組織欲與國際金融組織發展密切的關係，並藉此開始向其貸款。國際貨幣基金會和世界銀行似乎也非常樂於發展這種關係。

對種族隔離制度廢止後的區域關係形式而言，現在的發展情況將會有深遠的影響，因此未來在該區域有利益關係者均應慎重考慮。無庸置疑地，區域經濟合作若要全面發揮其功能，所需創造的是一個穩固的基礎，使南部非洲地區所有的人民在國際經濟關係中，更能掌握自己的命運，並保障自身更佳的利益。

註25

根據文特胡克一九九二年八月十七日法新社的消息指出不包括南非的十個南非洲國家，包括安哥拉、波札那、賴索托、馬拉威、莫三鼻克、那密比亞、史瓦濟蘭、坦尚尼亞和辛巴威，這些國家的領袖已在此次SADCC高峰會開幕式中簽署了一份成立南非洲開發共同體的條約，此條約將促使南非洲在經濟和政治的新管道上以合作方式開發並加以重新整合。