

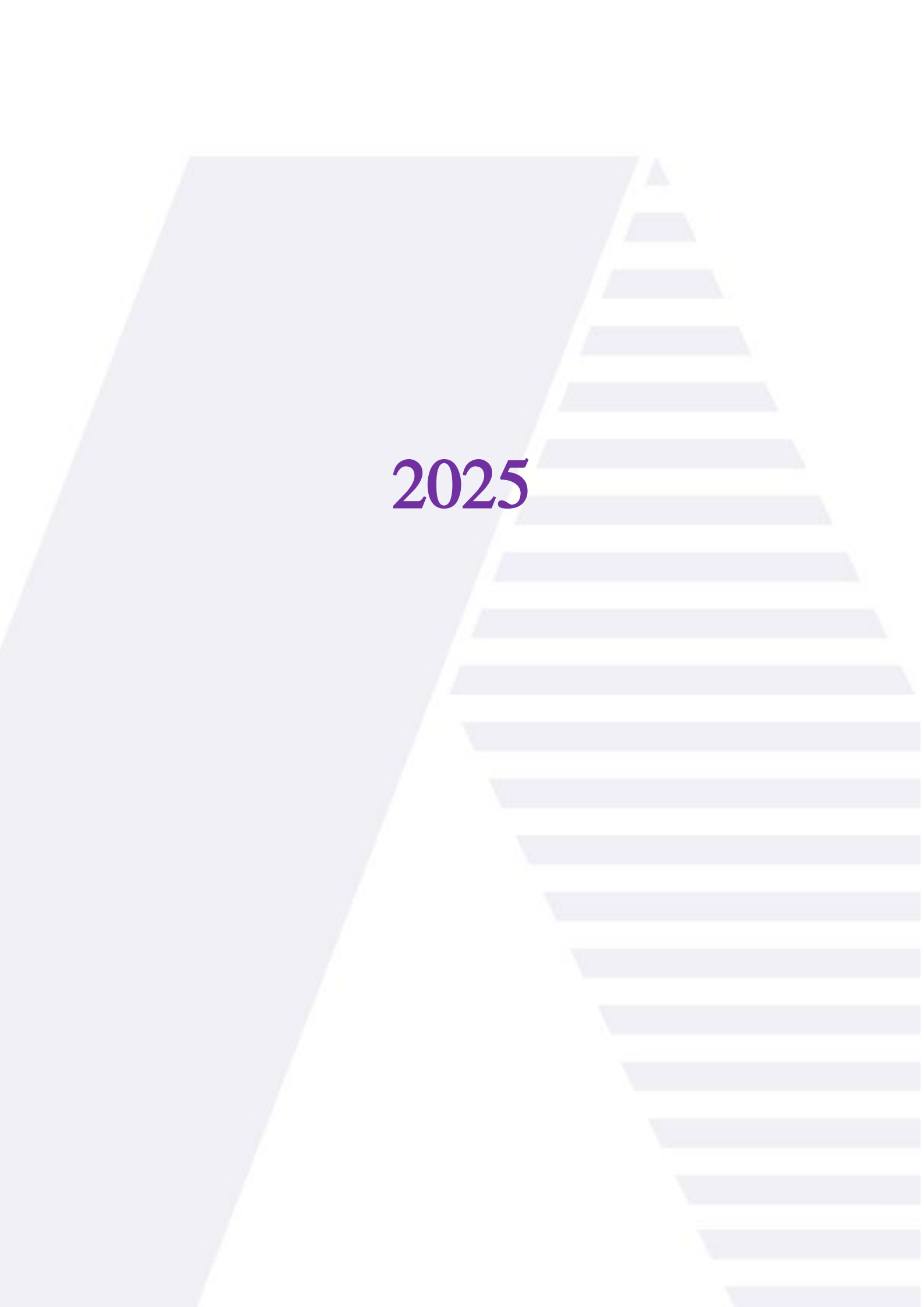
南非营商环境报告 2025

BUSINESS ENVIRONMENT OF SOUTH AFRICA
2025



中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE



2025

本报告所含信息仅供参考,任何内容均不构成财务、法律、商业、投资建议、投资咨询意见或其他意见。中国贸促会研究院对本报告所含信息的时效性及完整性不作任何明确或隐含的保证,亦不对因使用该信息而获得的结果承担任何法律责任。

目 录

CONTENTS

前 言	I
-----------	---

第一章 中国南非经贸合作现状

一、南非是中国在非洲最大贸易伙伴与投资目的地	2
(一) 中南双边货物贸易略有增长	2
(二) 中国对南非直接投资增幅明显	2
二、中国南非经贸合作成果丰硕	4
(一) 高层对话推动双方关系迈上新台阶	4
(二) 绿色转型合作不断深化	5
(三) 农业和矿业合作持续推进	6
(四) 多形式开展职业教育与人才培养合作	7

第二章 总体评价

一、南非经济基本面保持稳定	10
(一) 宏观经济持续恢复向好	10
(二) 对外货物贸易额呈增长态势	10
(三) 外商直接投资流量持续下降	11
二、中资企业对南非营商环境评价较好	12
(一) 五成受访中资企业对南非营商环境评价正向	12
(二) 超六成受访中资企业对南非营商环境预期乐观	13
(三) 超六成受访中资企业预计增加与南非企业的供应链合作	13

三、中资企业在南非经营情况稳中有升	14
(一) 近七成受访中资企业预计实现盈利	14
(二) 超五成受访中资企业预计营业收入和利润实现增长	15
(三) 六成受访中资企业计划增加对南非投入	16

第三章 总体问题

一、基础设施有待改善	18
二、市场准入门槛较高	18
(一) 外资并购审查较为严格	18
(二) 《广义黑人经济赋权法》在一定程度上增加企业合规成本	19
三、执法公平性与政策连续性有待提升	20
(一) 超四成受访中资企业表示遭遇过差异化执法	20
(二) 约五成受访中资企业认为南非政府执法透明度不足	21
(三) 超三成受访中资企业认为南非政策连续性和可预测性待提高	21
四、贸易便利化与数字经济发展存在短板	22
(一) 贸易便利化低于全球水平	22
(二) 数字服务贸易限制较多	23
(三) 数字竞争力与创新能力待提升	24
五、社会治安环境待改善	25

第四章 总体建议

一、加强基础设施建设	28
(一) 优化电力与物流基础设施体系	28
(二) 加快建设普惠性数字基础设施	28
二、优化市场准入制度	28
(一) 提高外资安全审查的可预期性	28
(二) 降低《广义黑人经济赋权法》的合规难度	28

(三) 加速双边合作协议落地	28
三、增强执法公平性和政策稳定性	29
(一) 保障执法公平性	29
(二) 提升执法透明度	29
(三) 保障政策稳定性	29
四、提升贸易便利化与数字化水平	29
(一) 提升货物跨境通关效率	29
(二) 优化数字贸易规则	29
(三) 夯实数字经济发展基础	30
(四) 全面提升政务服务效能	30
五、改善社会治安	30
第五章 市场准入	
一、最新进展	32
(一) 以多元化激励政策吸引外国投资	32
(二) 进一步推进黑人经济赋权	33
(三) 引入国家安全审查机制	33
(四) 拟设定外籍劳工配额机制	35
(五) 拟提升新能源汽车电池关税	36
二、现状分析	37
(一) 超六成受访中资企业认为南非市场准入环境较好	37
(二) 超六成受访中资企业认为南非外资审查增加投资风险	38
(三) 近六成受访中资企业表示受到《广义黑人经济赋权法》的影响	39
(四) 近八成受访中资企业认为本地化含量要求高	39
(五) 近五成受访中资企业预计南非市场准入壁垒提高	40
三、我们建议	41

(一) 明确“国家安全利益”清单和标准	41
(二) 合理评估外籍劳工配额制度	41
(三) 审慎评估新能源汽车电池关税	41
(四) 设定差异化本地含量标准	42

第六章 公共采购

一、最新进展	44
(一) 签署《公共采购法》	44
(二) 发布《南非公共采购系统评价》报告	45
(三) 修订公私合作条例	46
二、现状分析	46
(一) 近五成受访中资企业认为南非公共采购环境待改善	46
(二) 七成受访中资企业反映南非公共采购存在腐败现象	47
(三) 本地化要求成为中资企业参与公共采购的关键挑战	48
(四) 近六成受访中资企业预计南非公共采购环境将改善	49
三、我们建议	49
(一) 加快公共采购法律体系建设	49
(二) 进一步促进公共采购公平公正	49
(三) 提高公共采购项目推进效率	50
(四) 提升公共采购项目的包容性	50

第七章 数字经济

一、最新进展	52
(一) 将数字经济列为改革关键领域	52
(二) 完善数字资产监管与合规	53
(三) 实施新版电子服务增值税规定	53
(四) 修订《个人信息保护法》	54

(五) 优化数字基础设施建设	55
(六) 推动数字化赋能重点产业与中小企业	56
二、现状分析	56
(一) 超半数受访中资企业对南非数字经济环境持正面评价	56
(二) 受访中资企业对南非个人信息保护、网络安全监管接受度较高	57
(三) 超七成受访中资企业反映南非数字经济人才短缺、基础设施薄弱	57
(四) 近六成受访中资企业对南非数字经济环境持乐观预期	58
三、我们建议	59
(一) 进一步完善数字基础设施	59
(二) 优化数据合规与隐私监管体系	59
(三) 提升网络安全审查的透明度与公平性	59
(四) 加强数字经济人才培养	59
第八章 金融税收	
一、最新进展	62
(一) 连续三次下调央行基准利率	62
(二) 有序放宽移动支付市场监管	62
(三) 通过《2025 年财政拨款法案》	64
(四) 《全球最低税法》生效	65
二、现状分析	65
(一) 超五成受访中资企业对南非金融税收环境持肯定态度	65
(二) 近三成受访中资企业反映南非金融服务存在内外差异	66
(三) 超六成受访中资企业反映南非跨境融资手续复杂	66
(四) 超六成受访中资企业对南非金融税收环境预期乐观	67
三、我们建议	67
(一) 保持金融税收政策稳定性与连贯性	67

(二) 提高金融机构业务办理效率	67
(三) 进一步丰富企业融资产品	68
(四) 营造公平透明的金融税收环境	68

第九章 绿色经济

一、最新进展	70
(一) 出台《气候变化法》	70
(二) 拟升级绿色金融框架	70
(三) 发布《综合资源计划 2025》	71
二、现状分析	72
(一) 近六成受访中资企业认可南非绿色经济发展环境	72
(二) 六成受访中资企业认为南非绿色基础设施配套待完善	72
(三) 五成受访中资企业对南非绿色经济环境持乐观态度	73
三、我们建议	74
(一) 保持绿色经济政策的连贯性与透明度	74
(二) 推动绿色基础设施升级	74
(三) 优化绿色项目融资环境	74
(四) 进一步深化中南绿色技术与标准互认	74

第十章 竞争政策

一、最新进展	76
(一) 出台竞争和消费者保护法规	76
(二) 发布《不可分割指南》和《内部重组指南》	77
(三) 推出五年期“出口集体豁免”	78
(四) 批准行业反垄断豁免	79
二、现状分析	80
(一) 五成受访中资企业认为南非市场竞争较公平	80

(二) 超四成受访中资企业认为行政垄断和指定优先供应商影响公平竞争	81
(三) 近六成受访中资企业预期南非市场竞争将改善	82
三、我们建议	82
(一) 保持竞争政策连贯性与透明度	82
(二) 保障外资企业平等参与市场竞争	82
(三) 搭建政企常态化沟通平台	82
附录一 研究过程综述	83

前言

自 1998 年建交以来，中国和南非两国关系发展势头强劲，政治关系持续深化，经济交往不断加强，技术合作蓬勃发展，人文交流富有成效，在多边场合保持良好沟通协作¹。面对百年变局，中国和南非双方携手发展新时代全方位战略合作伙伴关系，积极构建高水平中南命运共同体，为中非关系、南南合作共同发挥积极作用。

中国和南非持续推进双边关系迈向更高水平，双方经贸合作成果丰硕。中国连续多年保持南非第一大贸易伙伴地位，南非则是中国在非洲的第一大贸易伙伴，2025 年，中南双边货物贸易额达 535.8 亿美元。中南双边投资合作蓬勃发展，2025 年，中国对南非直接投资存量超过 117 亿美元，南非是中国在非洲最重要的投资目的地之一。中国对南非直接投资覆盖矿业、制造业、金融业、新能源及数字经济等领域。

为充分反映中资企业声音，推动南非持续改善营商环境，中国贸促会研究院编制《南非营商环境报告 2025》，系统梳理了南非最新出台的法规与政策，并通过问卷调查、实地走访等方式广泛调研在南中资企业，此次抽样调查企业样本量约占中国在南非设立企业总量的 10.7%。整体来看，受访中资企业对 2025 年南非营商环境评价较为积极。调查显示，超五成（51%）受访中资企业对南非营商环境持较为积极看法；超六成（65.2%）受访中资企业对未来南非营商环境预期乐观；超六成（61.4%）受访中资企业预计将增加与南非企业的供应链合作。

然而，受访中资企业认为南非营商环境还存在如下五方面问题。

1 资料来源：中国外交部《中华人民共和国和南非共和国联合声明》，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202308/t20230823_11130465.shtml。

一、基础设施有待改善。南非关键基础设施面临结构性瓶颈，如电力供应不稳与港口铁路物流效率偏低等。世界银行指出，铁路和港口的效率低制约了南非的出口能力，导致其出口额较潜在水平损失约 20%。

二、市场准入门槛较高。虽然南非对外商直接投资限制较少，但外资安全审查程序较为复杂，《广义黑人经济赋权法》（B-BBEE）的相关合规要求给中资企业带来了一定的准入壁垒与合规压力。调查显示，85.7%的受访中资企业曾经历过南非的外资安全审查，57.1%的受访中资企业表示《广义黑人经济赋权法》构成准入壁垒。

三、执法公平性与政策连续性有待提升。部分中资企业遭遇差异化执法与政策频繁调整困扰。调查显示，38.1%的受访中资企业反映曾在南非遭遇政府差异化执法，建筑业、采矿业、制造业等行业的受访中资企业感受尤为突出；超三成（34.4%）受访中资企业认为南非政策连续性和可预测性不足。根据南非西北大学研究数据，南非政策不确定性指数在 2025 年第三季度升至 81，达到该指数自 2016 年发布后的历史高点。

四、贸易便利化及数字贸易开放水平不足。南非整体贸易便利化水平略低于全球平均水平，尤其是跨境无纸贸易数字化水平较低。南非对数字服务贸易监管相对严格，经济合作与发展组织数据显示，南非数字服务贸易限制指数在 44 个经济体中排名第 42 位，其数字服务贸易领域限制相对较多。南非数字经济竞争力有待提升，尤其在人才储备、监管框架及企业数字化转型敏捷度方面存在短板。

五、社会治安环境待改善。南非社会治安形势面临较大挑战，涉企安全风险较为突出，《2025 年非洲有组织犯罪指数》显示，南非安全指数在非洲地区排名偏后。调查显示，81%的受访中资企业认为南非社会治安风险较高，直接威胁人员财产安全并推高运营成本。

针对南非营商环境存在的问题，在南中资企业提出五项建议，希望南非政府充分重视中资企业诉求、持续优化营商环境。

一、加快基础设施建设。建议南非政府将稳定电力供应、提升物流效率作为优先事项，关注整体供电体制问题，加快推进电网市场化改革；同时加快普惠性数字网络覆盖，为企业运营与数字化转型提供可靠支撑。

二、优化市场准入制度。建议南非政府增强外资安全审查的可预期性，并加强《广义黑人经济赋权法》合规指引，以透明、高效的制度稳定投资者预期。同时，建议南非政府务实推进中南双方已达成共识的各类合作协议落地，有效吸引中资企业长期投资。

三、增强执法公平性和政策稳定性。建议南非政府确保执法标准统一、过程公开，并对重大政策调整设立法定公示与过渡程序，以营造可预期的法治与政策环境。

四、提升贸易便利化与数字化水平。建议南非政府重点提升无纸化跨境通关效率，构建清晰的数据跨境流动规则，并加强数字人才培养，同时以数字化手段提升政务服务效能，全面提升数字贸易效率与数字产业竞争力。

五、改善社会治安。建议南非政府在外资集中区域强化公共安全供给，切实提升企业运营的便利度与安全感。

第一章

中国南非经贸合作现状

一、南非是中国在非洲最大贸易伙伴与投资目的地

（一）中南双边货物贸易略有增长

中国与南非经贸合作关系持续健康发展，是南南合作的标杆。2025 年，中国继续稳居南非第一大贸易伙伴地位，南非亦是中国在非洲的最大贸易伙伴。全年中南双边货物贸易总额达 535.8 亿美元，同比增长 2.2%。其中，中国向南非出口额为 230 亿美元，同比增长 5.4%；中国自南非进口额为 305.8 亿美元，同比下降 0.1%（如图 1-1 所示）¹。

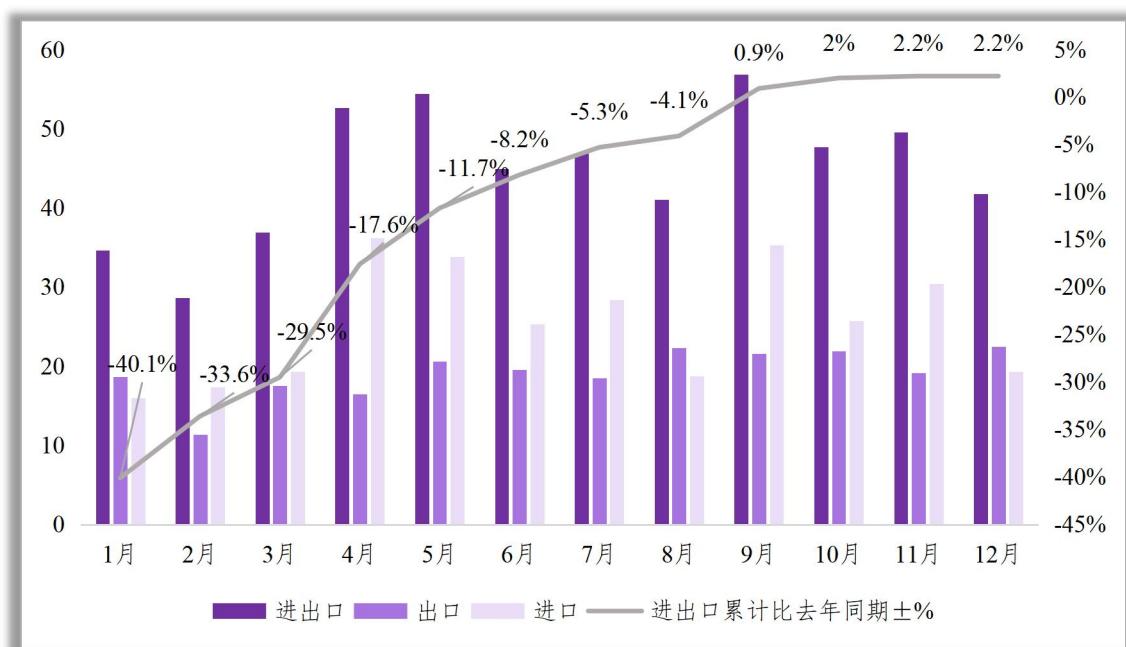


图 1-1：2025 年中国和南非货物贸易总体情况（单位：亿美元）

资料来源：中国海关总署。

（二）中国对南非直接投资增幅明显

根据《2024 年度中国对外直接投资统计公报》数据，2024 年中国对南非直接投资流量为 5.9 亿美元（如图 1-2 所示），同比上升 68%，占当年中国对非洲直接投资流量（33.7 亿美元）的 17.7%，南非是中国在非洲第一大投资目的地。截至 2024

¹ 资料来源：中国海关总署，http://www.customs.gov.cn/customs/2026-01/14/article_2026012219110065531.html。

年末，中国对南非直接投资存量为 62.5 亿美元，占中国对非洲直接投资存量（438 亿美元）的 14.3%，中国对南非直接投资存量同样居非洲首位（如图 1-3 所示）。根据外交部公布的数据，截至 2025 年末，中国对南非直接投资存量超过 117 亿美元¹。

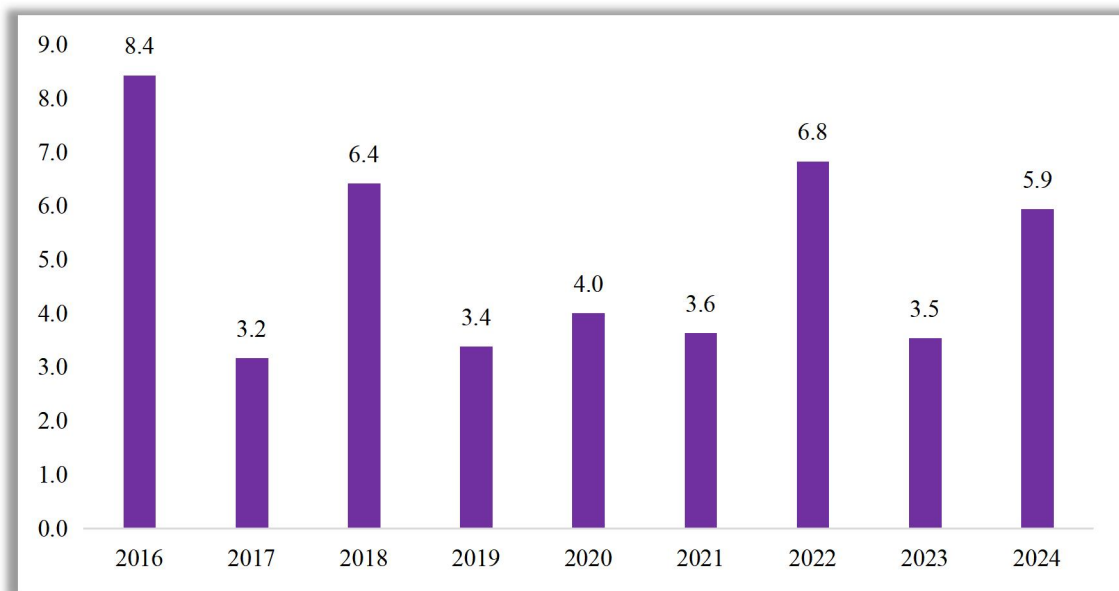


图 1-2：2016-2024 年中国对南非直接投资流量情况（单位：亿美元）

资料来源：《2024 年度中国对外直接投资统计公报》。

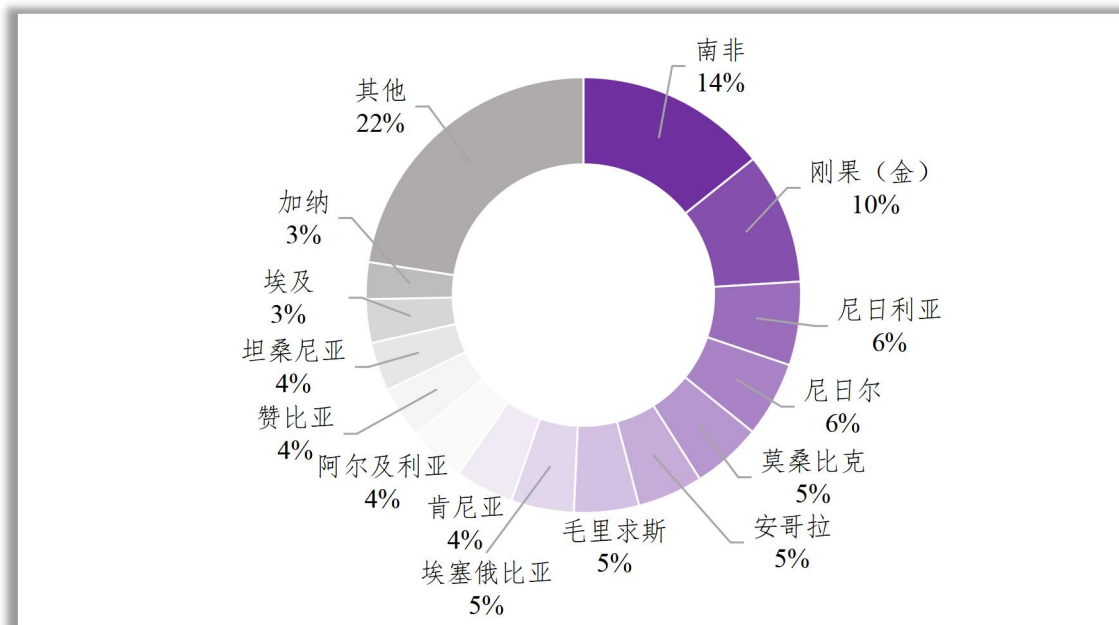


图 1-3：截至 2024 年末中国对非洲主要国家直接投资存量占比

资料来源：《中国对外直接投资统计公报》（2016-2024 年）。

¹ 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202603/t20260328_11882972.shtml。

2024 年，南非在华新设企业 84 家，占当年外商在华新设企业数量的 0.1%。截至 2024 年底，南非对华累计实际投资金额 9 亿美元，累计在华设立企业 1242 家，占外商在华累计设立企业总数的 0.1%¹。

二、中国南非经贸合作成果丰硕

（一）高层对话推动双方关系迈上新台阶

2023 年 8 月，应拉马福萨总统邀请，习近平主席第四次对南非进行国事访问，期间双方发表了《中华人民共和国和南非共和国联合声明》，签署了关于深化“一带一路”、新能源电力、经济特区和工业园区、农产品、蓝色经济、数字经济、科技创新、高等教育等领域多项双边合作文件²。

2024 年 9 月，习近平主席在北京同来华进行国事访问的南非总统拉马福萨举行会谈。两国元首宣布，将中南关系提升为新时代全方位战略合作伙伴关系，双方发表《中华人民共和国和南非共和国关于建立新时代全方位战略合作伙伴关系的联合声明》。会谈后，两国元首共同见证签署北斗卫星导航系统应用、人居建设、双边贸易、农产品市场准入、文化遗产等多个双边合作文件³。

2025 年 11 月，李强总理赴南非出席二十国集团领导人第二十次峰会并会见南非总统拉马福萨、南非副总统马沙蒂莱，宣布中国同南非共同发起《支持非洲现代化合作倡议》，推动国际社会加大对非洲关注和投入⁴。双方同意加强发展战略对接，推动零关税举措在南非早日落地，加强贸易、投资、矿业、基础设施、新能源和汽车产业、科技创新、医疗卫生、减贫等领域合作。

1 资料来源：《中国外资统计公报 2025》，https://wzs.mofcom.gov.cn/ztxx/art/2025/art_75b7a9b76ba744dd8cad3ec0ad51f4f8.html。

2 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202308/t20230823_11130519.shtml。

3 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202409/t20240902_11483479.shtml。

4 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202511/t20251121_11758022.shtml。

（二）绿色转型合作不断深化

可再生能源合作是中南务实合作的重要领域。近年来，南非政府积极推动能源转型，出台了“能源行动计划”、“可再生能源独立发电商采购计划”等政策。中国企业在南非参与了多个清洁能源项目的投资，建设了一批技术先进、环境友好的能源设施。这些中国企业在南非的成功实践增强了南非的电力供应能力，同时有力促进了南非的能源转型。

项目投资与建设合作成果丰硕。2024 年，中国电建集团等参与建设的南非奥亚混合能源项目首台风机基础浇筑完成。该项目是目前世界在建最大的集风能、太阳能、储能系统为一体的混合能源项目，其风电场共计 18 台（4.8 兆瓦）风机¹，项目建成后预计每年为南非提供电力约 5.7 亿千瓦时。同年 11 月，国家开发银行子公司中非发展基金联合中广核能源国际、中钢集团和南非当地投资商 KONA（科纳控股有限公司）等开发投资的南非 TFC 光伏电站一期项目正式开工²，预计总装机容量 100 兆瓦，一期装机 60 兆瓦，建成后每年可提供清洁电力 1.47 亿千瓦时。这是中国企业在南非开发投资的首个光伏项目，也是中非发展基金“中非绿色产业链专项资金”首个落地项目。2025 年，中国电力建设集团承建的南非达姆拉格特 123 兆瓦光伏电站成功并网发电，正式实现商业化运营，每年可输送 2.8 亿千瓦时的清洁电力³。

技术与市场对接平台作用显著。2025 年，非洲未来能源展在南非约翰内斯堡举办，参展企业超过 650 家，其中近 70% 的展商来自中国。中国光伏技术、储能解决方案等备受瞩目，直接响应南非电力需求，并辐射整个非洲市场⁴。

1 资料来源：新华网，<https://www.news.cn/finance/20241122/8766b86fba174dc29b9f6ef92ef3bb2e/c.html>。

2 资料来源：人民网，https://www.toutiao.com/article/7437426684216771084/?upstream_biz=doubao&source=m_redirect。

3 资料来源：中国电建，http://gepcc.powerchina.cn/col/col518/art/2025/art_90e0402a8b254eca8a52e15741ea5356.html。

4 资料来源：中工网，<https://www.worker.cn/c/2025-03-31/8490617.shtml>。

绿色金融对接成为规则合作新亮点。2024 年，南非制定了“南非绿色金融分类标准”（SA GFT），中国和南非共同推动“中非绿色产业链专项资金”优先投向符合南非绿色金融分类标准的项目，标志着双方合作从项目投资向规则与标准协同深化，为可持续合作奠定了制度基础¹。

（三）农业和矿业合作持续推进

中国和南非的农业合作是双边关系中的重要组成部分。近年来，在共建“一带一路”倡议框架下，中国通过助力南非基础设施建设、生产装备升级和产业链延伸，有效提升当地农业生产效率和可持续发展能力。例如，深圳 DC 农业集团与南非象牙集团签署合作协议，计划在南非共建“南非运营中心”，引入“以销定产、数智驱动、基地共建”的订单农业商业模式，帮助提升南非农业的组织化、标准化和品牌化水平²。

中国和南非在矿业领域互补性强、潜力较大。双方合作不仅限于简单的矿产贸易，更延伸至勘探开发、技术交流、产能合作及本地化建设等多个层面，覆盖铂族金属、铬、铁、锰、钒等关键矿种，旨在实现资源互补与共同发展。例如，2023 年，中钢国际南非铂矿选矿项目成功试车，设计年处理铂矿 100 万吨，这是中国企业在海外建设的第一个铂矿选矿厂³。2024 年，中国地质调查局天津地质调查中心通过中国-非洲地学合作中心及中国地质调查局南部非洲矿业研究所等平台，为 40 余家中国企业引荐非洲矿业主管机构负责人，并协助南非矿业与石油资源部成功举办南非专场推介会⁴。

1 资料来源：中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/08QRJK8I.html>。

2 资料来源：深圳 DC 农业网站，https://www.idianchou.com/media_center/297-1.html。

3 资料来源：中钢国际工程技术股份有限公司，http://mecc.sinosteel.com/news_content.aspx?id=6075。

4 资料来源：中国地质调查局，https://www.cgs.gov.cn/gzdt/zsdw/202411/t20241119_776445.htm。

（四）多形式开展职业教育与人才培养合作

中国和南非两国的职业教育与人才培养是双方务实合作的重要组成部分。近年来，中方通过政府推动、院校合作、校企联动等方式，在工程技术、数字经济、跨境电商、绿色能源等重点领域，为南非设计并开展了一系列体系化、规模化的人才培养项目，累计培训各类高级别官员、技术骨干和职教教师数千人次，为南非的工业化进程与经济转型提供了扎实的人才支撑。

这些合作超越了传统的课堂培训，注重中国经验、技术标准与南非发展需求的有效对接。例如，在基础设施领域，中方通过高级别研修班系统输出了中国的基础设施规划理念与绿色技术方案¹；在数字经济领域，通过“中国-南非职业教育合作联盟”等平台，开展了以实战为核心的电商运营与数字技能培训²；在职业教育领域，两国院校通过共建学院、开发课程，实现了从课程体系到实训标准的深度协同³。这一多层次、多领域的合作网络，显著提升了南非本土人才的职业技能与产业适配性，有效增强了其自主发展的内生动力。

1 资料来源：北京交通大学网站，<https://news.bjtu.edu.cn/info/1044/50620.htm>。

2 资料来源：常州机电职业技术学院网站，<https://www.czimt.edu.cn/2025/0512/c8513a175003/page.htm>。

3 资料来源：湖南省教育厅网站，https://jyt.hunan.gov.cn/jyt/sjyt/xxgk/gxdt/202506/t20250620_33716022.html。

第二章

总体评价

一、南非经济基本面保持稳定

（一）宏观经济持续恢复向好

2024 年，南非经济连续三年实现正增长，国内生产总值（GDP）达 3654 亿美元¹，同比增长 0.6%。尽管保持正增长，但这一温和增速处于较低水平（如图 2-1 所示）。

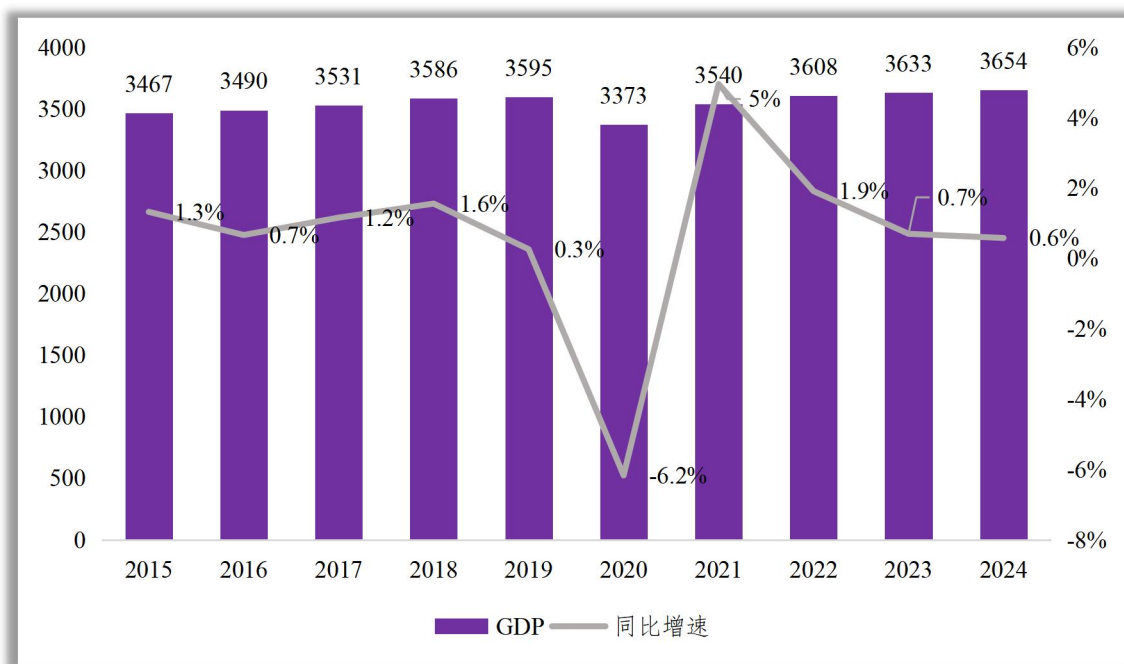


图 2-1：2015-2024 年南非国内生产总值及增速（单位：亿美元）²

资料来源：世界银行。

（二）对外货物贸易额呈增长态势

2025 年，得益于贵金属、宝石和矿产品出口额增长，南非进出口贸易额同比实现增长。全年南非进出口贸易总额约 4 万亿兰特，其中出口额为 2.1 万亿兰特，同比增长 1.9%；进口额约 1.9 万亿兰特，同比增长 1.8%（如图 2-2 所示）。南非主要

1 资料来源：世界银行，全球及各经济体发展指标，<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=ZA>。

2 注：以 2015 年不变价计算。

出口市场包括中国、美国、德国等¹。

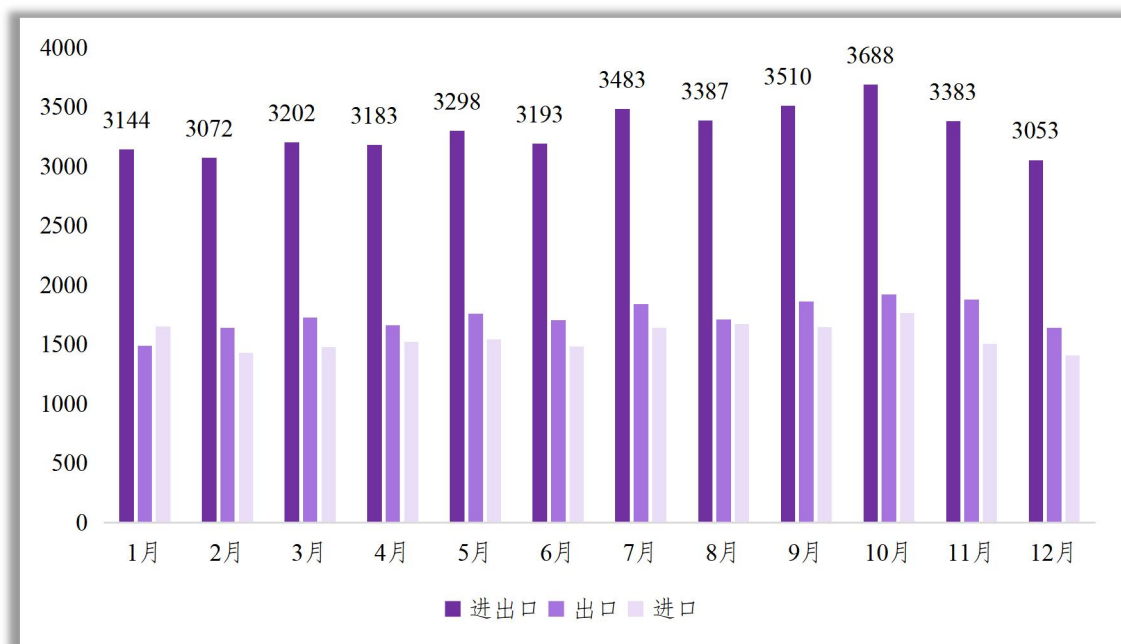


图 2-2：2025 年南非对外货物贸易情况（单位：亿兰特）²

资料来源：南非税务局网站。

（三）外商直接投资流量持续下降

2015-2024 年，南非的外商直接投资流量规模较小且波动剧烈，其中 2021 年因大型跨国企业资本重组出现高点，达到 406.6 亿美元。实际上在大多数年份，南非的外商直接投资流量占 GDP 的比重远低于全球平均水平（2%-3%）³。2024 年，南非外商直接投资流入 23.3 亿美元，同比下降 39.7%（如图 2-3 所示）。

1 资料来源：南非税务局（SARS），<https://www.sars.gov.za/customs-and-excise/trade-statistics/reports/>。

2 注：i. 数据为初步货物贸易统计数据，未经修订。

ii. 贸易额包含南非与博茨瓦纳、埃斯瓦蒂尼、莱索托和纳米比亚这四个国家的贸易数据。

3 资料来源：世界银行，<https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2024&locations=ZA&start=1970&view=chart>。

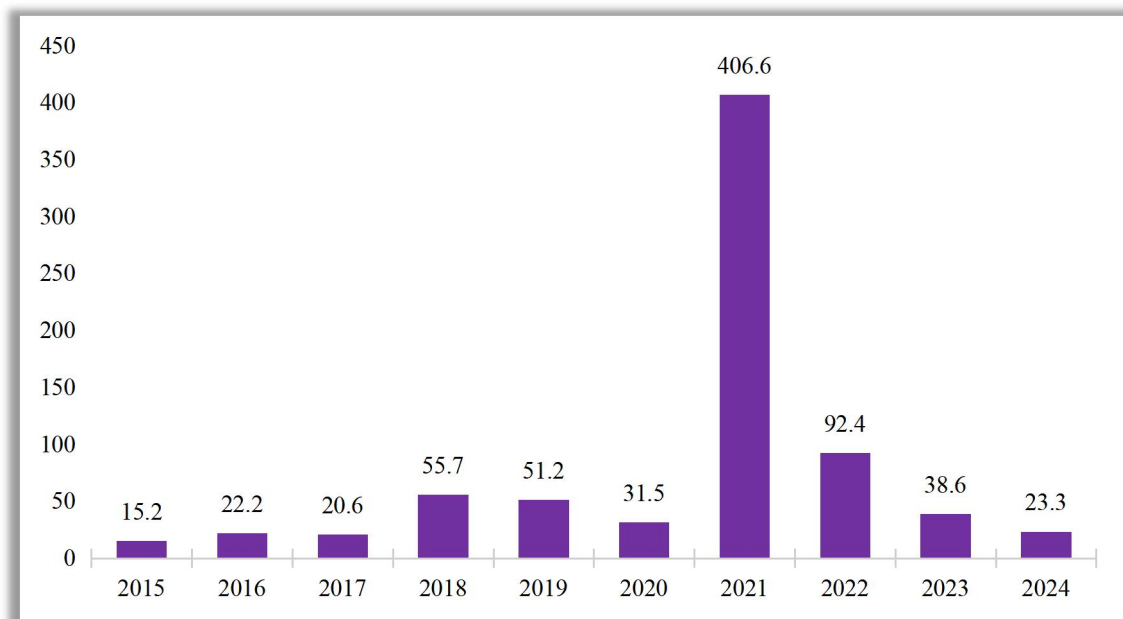


图 2-3：2015-2024 年南非外商直接投资流量（单位：亿美元）¹

资料来源：世界银行。

二、中资企业对南非营商环境评价较好

（一）五成受访中资企业对南非营商环境评价正向

南非市场发展潜力较为广阔，是中资企业拓展海外业务的重要目标市场之一。

调查显示，五成受访中资企业对南非营商环境持较为积极的看法，其中 11.9% 评价好，39% 评价较好（如图 2-4 所示）。

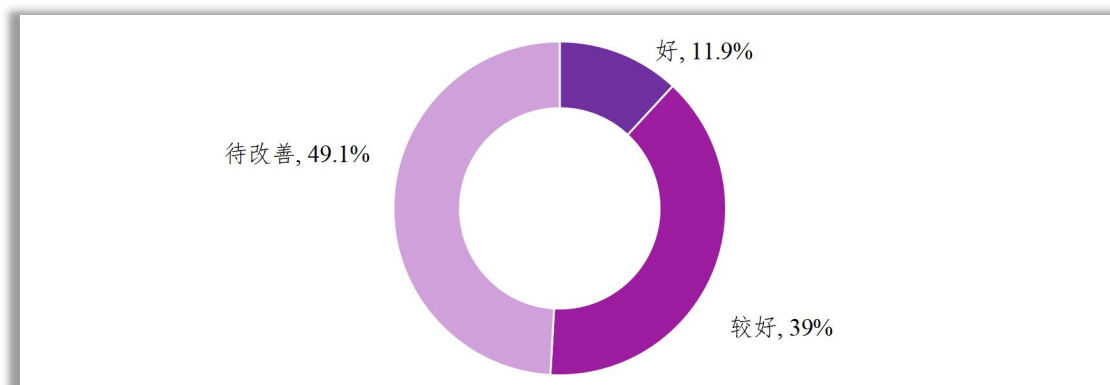


图 2-4：在南中资企业对南非营商环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

¹ 注：以美元现价结算。

（二）超六成受访中资企业对南非营商环境预期乐观

调查显示，65.2%的受访中资企业对南非营商环境预期乐观。从行业来看，电力/热力/燃气及水的生产和供应业（77.2%）受访中资企业对未来南非营商环境预期最为乐观，其次是采矿业（76.7%）和制造业（72.2%）（如图 2-5 所示）。

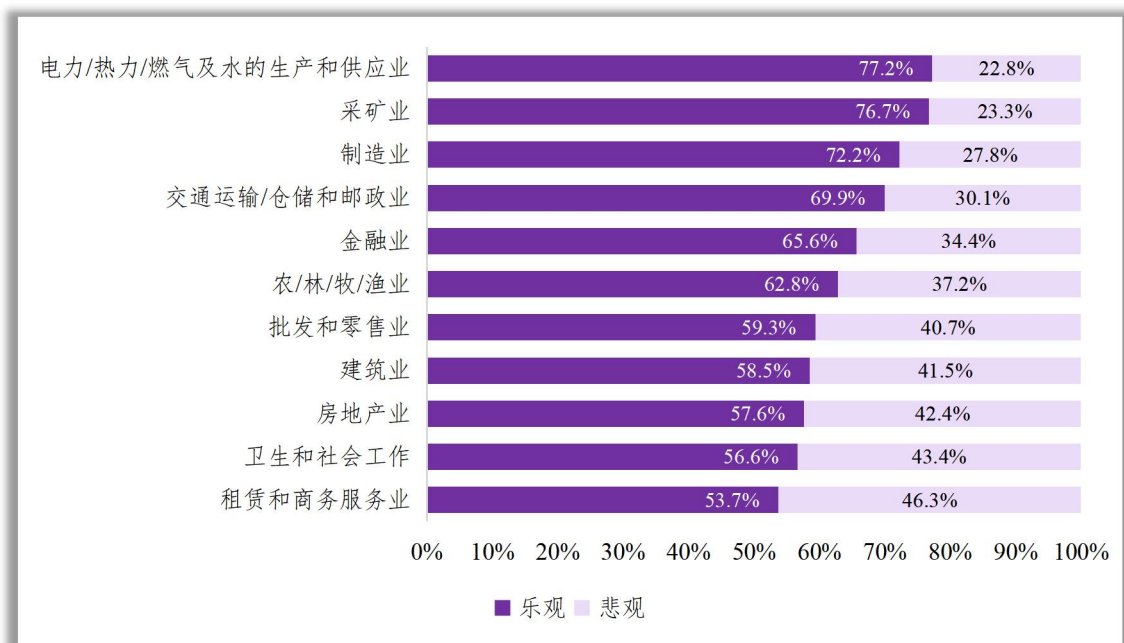


图 2-5：在南中资企业对南非营商环境的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超六成受访中资企业预计增加与南非企业的供应链合作

近年来，中国同南非在绿色农业、清洁能源等领域的供应链合作持续深化，推动双方经济关系向更高层次、更宽领域发展。调查显示，61.4%的受访中资企业计划将增加与南非企业的供应链合作，28.6%认为将保持现有水平不变，仅 10%表示将减少合作（如图 2-6 所示）。从不同企业性质来看，67.2%的受访民营企业表示将增加与南非企业的供应链合作，这一比例明显高于国有企业（43.5%）（如图 2-7 所示）。

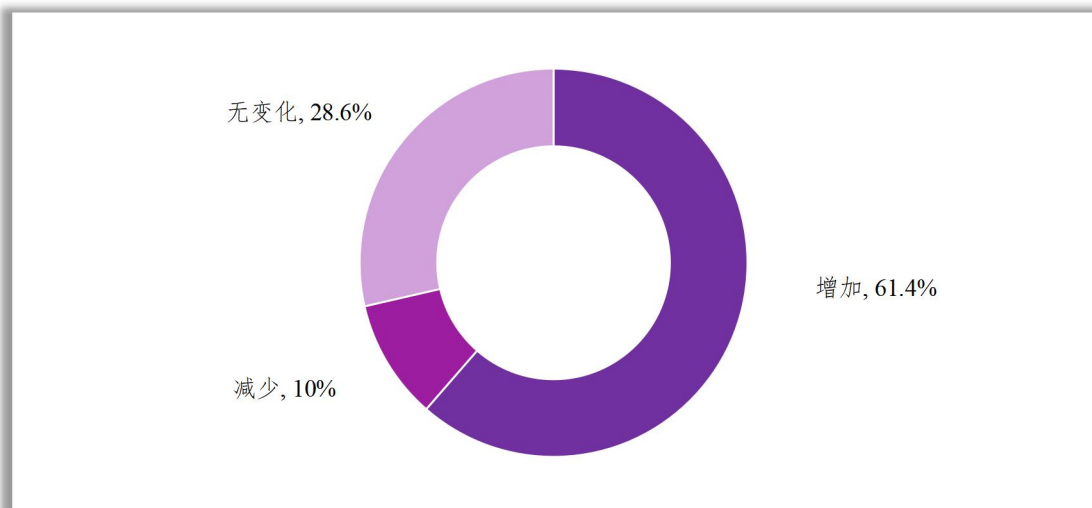


图 2-6：在南中资企业对未来与南非企业开展供应链合作的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

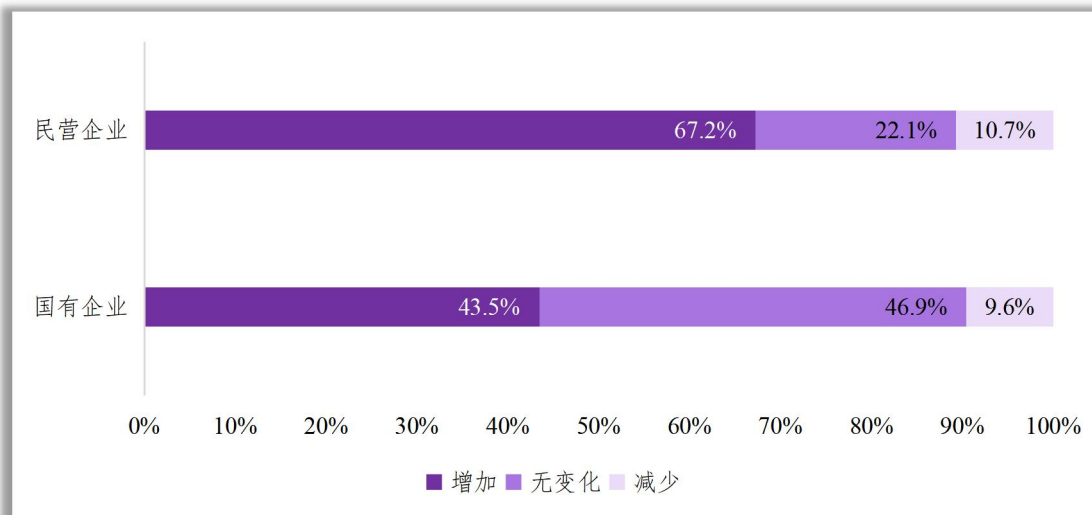


图 2-7：不同性质在南中资企业对未来与南非开展供应链合作的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、中资企业在南非经营情况稳中有升

（一）近七成受访中资企业预计实现盈利

在南中资企业对 2025 年营收情况预期较好，信心较强。调查显示，67.5%的受访中资企业预期 2025 年在南非经营能够实现盈利，21.4%预期盈亏平衡，11.1%预期亏损（如图 2-8 所示）。

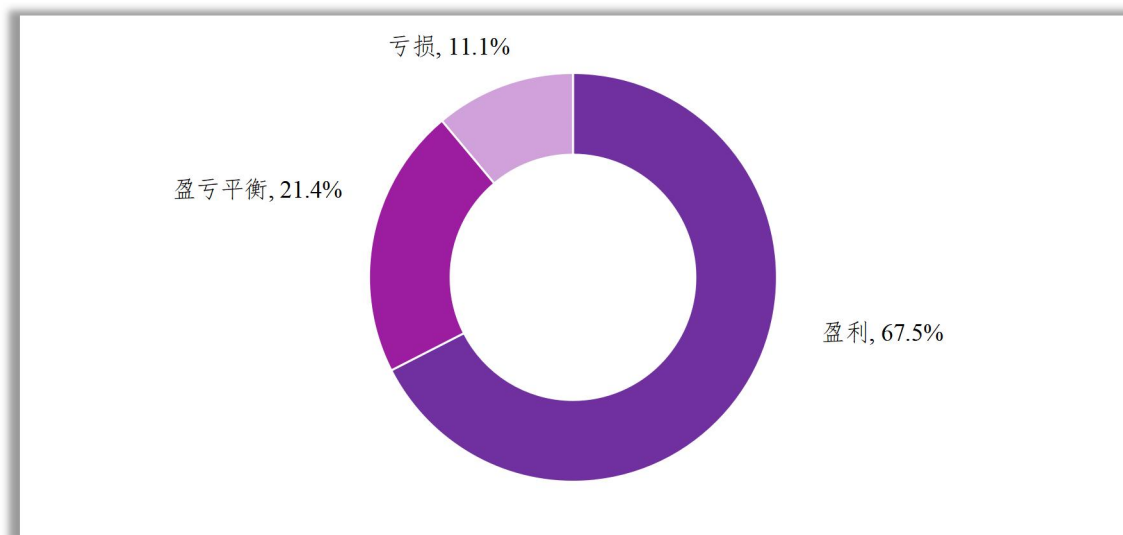


图 2-8：在南中资企业预计 2025 年在南非经营情况

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超五成受访中资企业预计市场份额和利润实现增长

受益于南非数字经济和绿色转型等带来的市场机遇，多数中资企业对其业务增长持乐观态度。调查显示，超五成受访中资企业（55.2%）预期 2025 年在南非营业收入较 2024 年增长；预期市场份额和营业利润较上年增长的受访中资企业占比分别为 45.7%和 51%（如图 2-9 所示）。

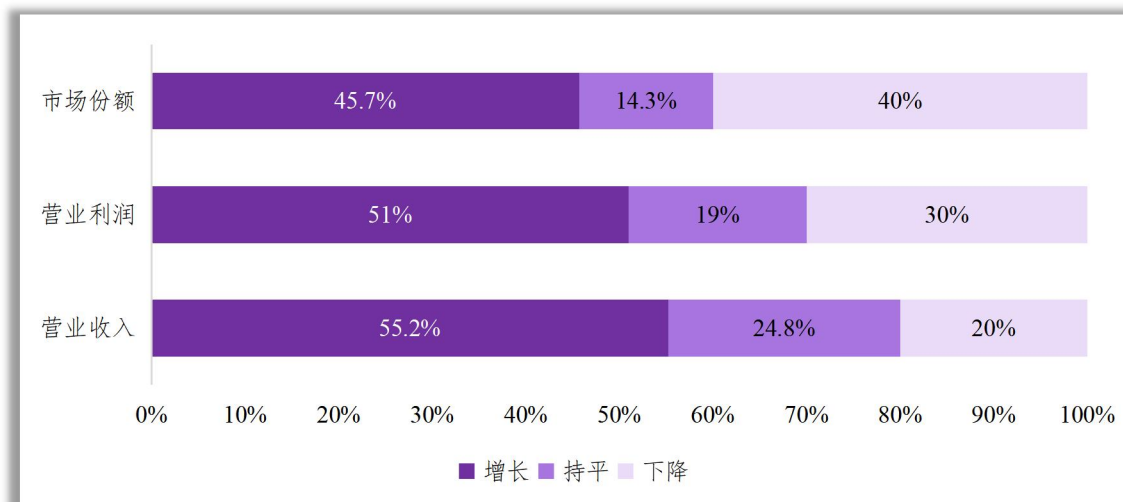


图 2-9：在南中资企业预期 2025 年在南非经营变化情况

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）六成受访中资企业计划增加对南非投入

基于对南非整体营商环境相对乐观的预期，部分中资企业计划增加对南非的投入。调查显示，拟扩大在南非业务的受访中资企业占比为 61.7%，拟保持现有业务规模的受访中资企业占比为 28.1%，拟缩减业务规模的受访中资企业占比为 10.2%（如图 2-10 所示）。

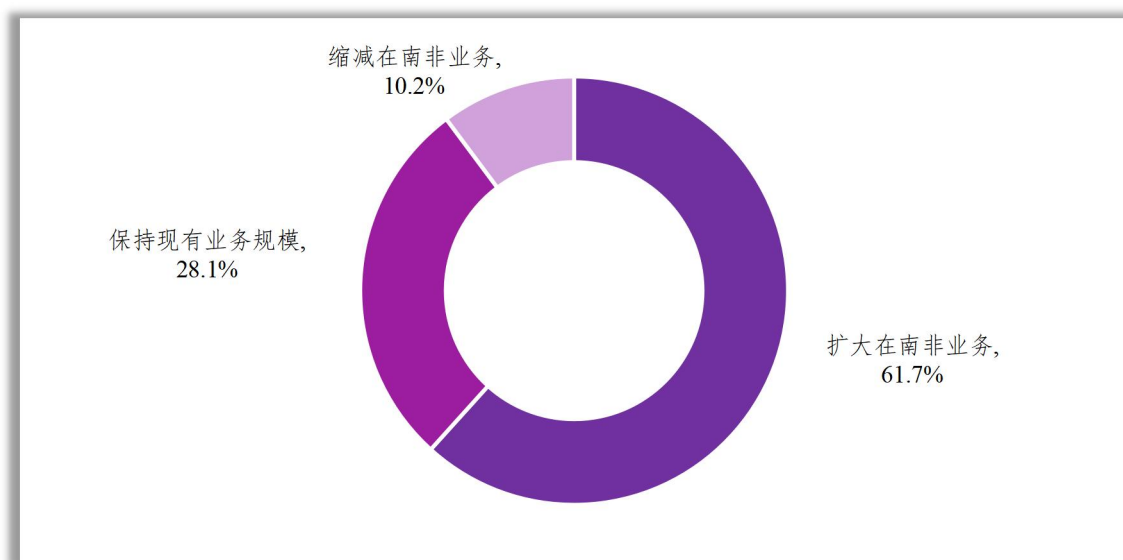


图 2-10：在南中资企业未来在南非投资计划

资料来源：中国贸促会研究院。

第三章

总体问题

一、基础设施有待改善

南非电力供应不足与物流系统效率问题是制约南非投资、生产与出口的关键因素。近年来，南非限电情况有所缓解，但电力供应系统并未得到根本性改善¹。2025年2月，南非仍经历了最高至第六阶段的大规模限电（根据南非国家电力公司分级，此阶段意味着每日计划停电时长可能超过10小时），每日长达数小时的停电对企业生产与商业活动冲击较为明显²。国际货币基金组织在其评估报告中指出，建立有竞争力的电力市场、推动私营部门参与输电网络建设，应是南非的优先改革事项之一³。

南非铁路和港口设施老化，维护不足且缺乏关键投资。南非财政与金融委员会分析显示，铁路系统承担的货运量已不足全国总量的20%，铁路系统的无效运营每年给国家经济造成的损失高达约3850亿兰特，几乎相当于国内生产总值的10%⁴。世界银行指出，铁路和港口的效率低下制约了南非的出口能力，导致其出口额较潜在水平损失约20%⁵。这对南非物流依赖度高的矿业和农业出口造成了不利影响。

二、市场准入门槛较高

（一）外资并购审查较为严格

尽管南非在宏观政策上对外资开放，但其针对外资并购的国家安全审查构成了市场准入壁垒。OECD数据显示，2024年南非的外商直接投资限制指数为0.03，排

1 注：英文为 load shedding。

2 资料来源：Africanews, <https://www.africanews.com/2025/02/23/south-africa-faces-severe-power-cuts/>。

3 资料来源：南非政府网站, <https://www.gov.za/news/media-statements/treasury-international-monetary-fund-post-financing-assessment-04-sep-2024>。

4 注：南非 Parliamentary Monitoring Group (PMG) 是一个致力于监督南非议会活动的非营利组织，提供议会会议记录、政策分析和相关文件，为公众提供透明的政府活动信息。资料来源：PMG, <https://pmg.org.za/committee-meeting/39478/?via=homepage-feature-card>。

5 资料来源：世界银行, <http://worldbank.org/en/news/factsheet/2025/06/09/infrastructure-modernization-for-af-south-africa-development-policy-loan>。

名第 32 位，限制程度低于 OECD 国家的平均水平（0.05）¹。然而，南非《2018 年竞争法修正案》²引入了以国家安全为理由的外资并购审查机制，设立外国投资委员会，对外资并购进行审查，审查重点行业包括能源、矿业、银行、保险、国防等。根据数据分析机构 AlphaGeo 等联合发布的《全球投资风险与韧性指数》，南非在全球投资风险与韧性指数排名中仅排第 95 位³。

（二）《广义黑人经济赋权法》在一定程度上增加企业合规成本

2003 年，南非通过《广义黑人经济赋权法》（B-BBEE），旨在纠正种族隔离时期留下的经济不平等现象，为南非历史上处于边缘地位的个人提供更好的机会。其评分体系涵盖持股比例、管理控制、技能培训、企业与供应商发展、社会经济贡献五个维度（如表 3-1 所示），累计得分决定企业等级（1-8 级），该等级直接影响企业参与公共采购、项目招标的竞争力⁴。

表 3-1：《广义黑人经济赋权法》评分表要素

要素	分数	关键考核点
持股比例 （优先要素）	25 分	衡量黑人在实体中持有的权益，包括投票权、经济利益和兑现情况。
管理控制	19 分	衡量黑人在董事会、高管层以及高级、中层和初级管理层的参与情况，以及黑人残障人士的就业情况。
技能培训 （优先要素）	20 分（附加分 5 分）	衡量黑人技能发展支出——包括参与学徒培训、实习和学徒项目。
企业与供应商发展 （优先要素）	40 分（附加分 4 分）	衡量实体在可持续发展等方面的贡献。
社会经济发展	5 分	衡量该实体对提升非主流经济参与者黑人在经济中可持续参与能力的倡议或组织的贡献。

资料来源：根据《广义黑人经济赋权法》整理。

《广义黑人经济赋权法》在实践中为企业带来了一定合规挑战与成本压力。在

1 注：OECD 的外国直接投资评分标准为 0（完全开放外商直接投资）至 1（完全关闭），即数字越小外商直接投资限制水平越低。资料来源：OECD, International Direct Investment Statistics 2022, <https://data-explorer.oecd.org>。
2 注：英文为 Competition Amendment Bill。
3 资料来源：Henley & Partners, <https://www.henleyglobal.com/publications/global-investment-risk-and-resilience-index>。
4 资料来源：南非贸易、工业和竞争部, <https://www.thedtic.gov.za/wp-content/uploads/bec-strategy.pdf>。

股权与治理成本方面，为满足控股比例要求，企业面临股权稀释压力。管理控制要求加剧了对有限的高级黑人管理人才的争夺，企业需在高管招聘、内部晋升上投入额外费用。在投入负担方面，技能培训要求提升了企业的长期培训成本，供应商发展要求则迫使企业在供应链中优先选择已获认证的本地供应商，增加了企业成本。在认证成本方面，《广义黑人经济赋权法》评级已经成为事实上的市场通行证，企业需要负担咨询或内部合规团队成本，以及评级和验证费用。调查显示，57.1%的受访中资企业表示受到南非《广义黑人经济赋权法》的影响。

三、执法公平性与政策连续性有待提升

（一）超四成受访中资企业表示遭遇过差异化执法

调查显示,45.1%的受访中资企业反映曾在南非遭遇差异化执法。从行业分布看，建筑业（56.8%）、采矿业（53.6%）、制造业（49.8%）、金融业（48.3%）、交通运输/仓储和邮政业（45.9%）受访中资企业遭遇差异化执法的比例较高（如图 3-1 所示）。

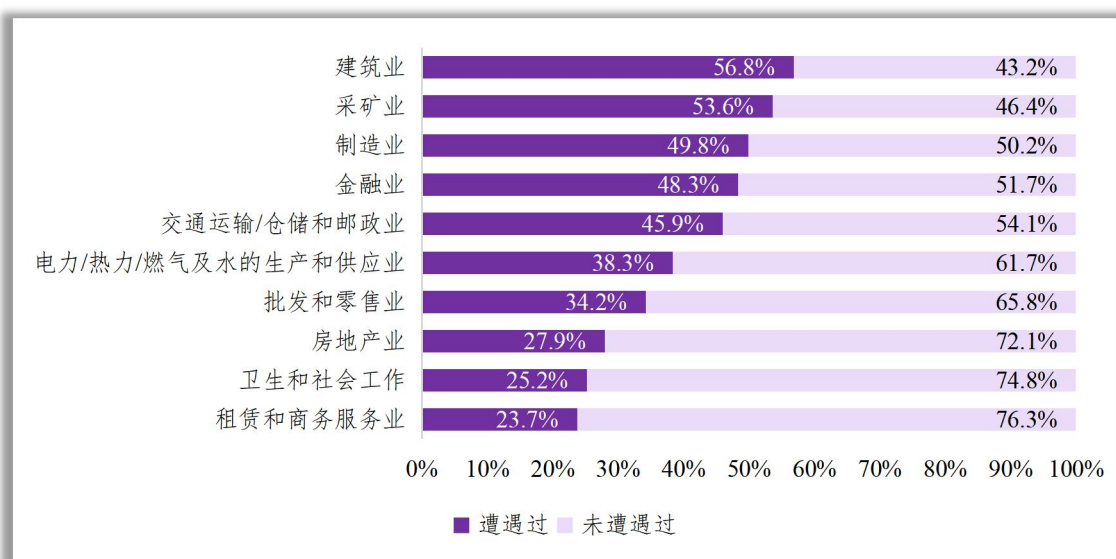


图 3-1：不同行业在南中资企业对遭遇差异化执法的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）约五成受访中资企业认为南非政府执法透明度不足

调查显示，约五成（48.6%）受访中资企业认为南非政府执法不透明。从行业分布看，建筑业（45.4%）、制造业（42.3%）、采矿业（38.8%）受访中资企业对此问题反映较为集中（如图 3-2 所示）。

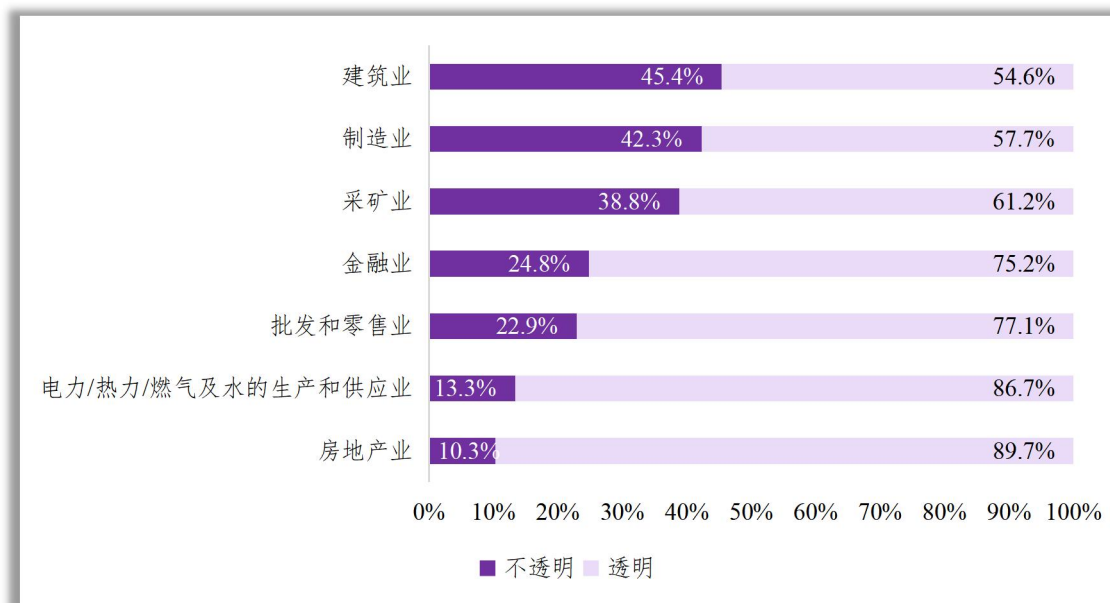


图 3-2：不同行业在南中资企业对南非政府执法透明度的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超三成受访中资企业认为南非政策连续性和可预测性待提高

调查显示，超三成（34.4%）受访中资企业认为南非政府政策的连续性和可预测性有待提高（如图 3-3 所示）。根据南非西北大学商学院最新研究，南非的政策不确定性指数¹在 2025 年第三季度飙升至 81，创下了自 2016 年有记录以来的最高水平（如图 3-4 所示）。

1 注：英文为 The Policy Uncertainty Index (PUI)。该指数是南非首个专门衡量政策不确定性的指标。它综合了媒体分析、经济学家问卷调查和企业调查三类数据源，采用对标国际的成熟方法，并自 2016 年起持续季度更新，已成为监测南非政策环境波动的关键指标。

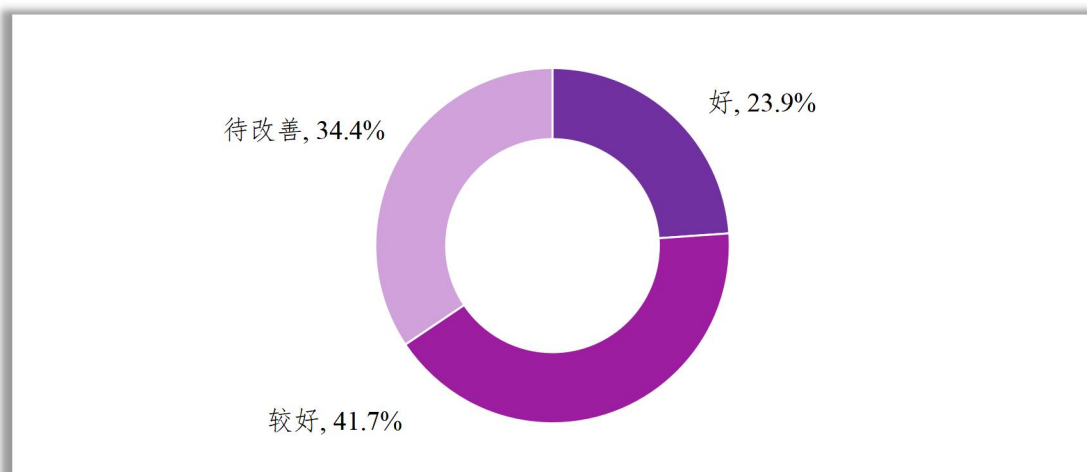


图 3-3：在南中资企业对南非政府政策连续性和可预测性的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

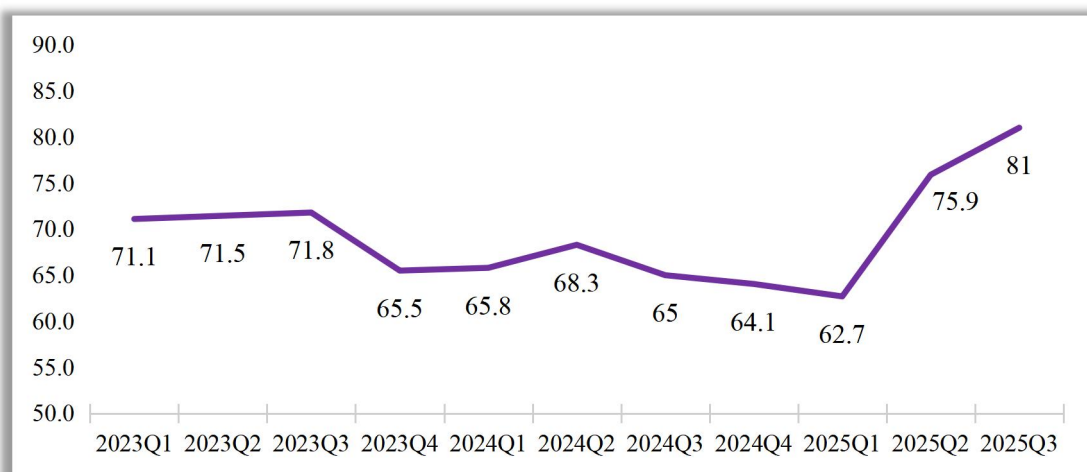


图 3-4：南非政策不确定性指数

资料来源：南非西北大学商学院。

四、贸易便利化与数字经济发展存在短板

（一）贸易便利化低于全球水平

根据联合国评估，2025 年南非贸易便利化指数为 66.7%¹，略低于全球平均水平（70.5%）。其中，南非的法规与信息透明度指标得分为 86.7%，高于全球平均水平（80.1%）；手续繁简度指标得分 70.8%，低于全球平均水平（78.4%）；制度安排

1 资料来源：联合国，<https://www.untsurvey.org/index.php/region?id=ESCAP>。

与部门协同指标得分 100%，主要得益于南非成立了国家贸易便利化委员会¹、通过了《边境管理授权法案》²《一站式边境口岸法案》等；无纸化指标得分 59.3%，低于全球平均水平（71.2%）；跨境无纸化贸易指标得分 38.9%，低于全球平均水平（49.1%）（如图 3-5 所示）。

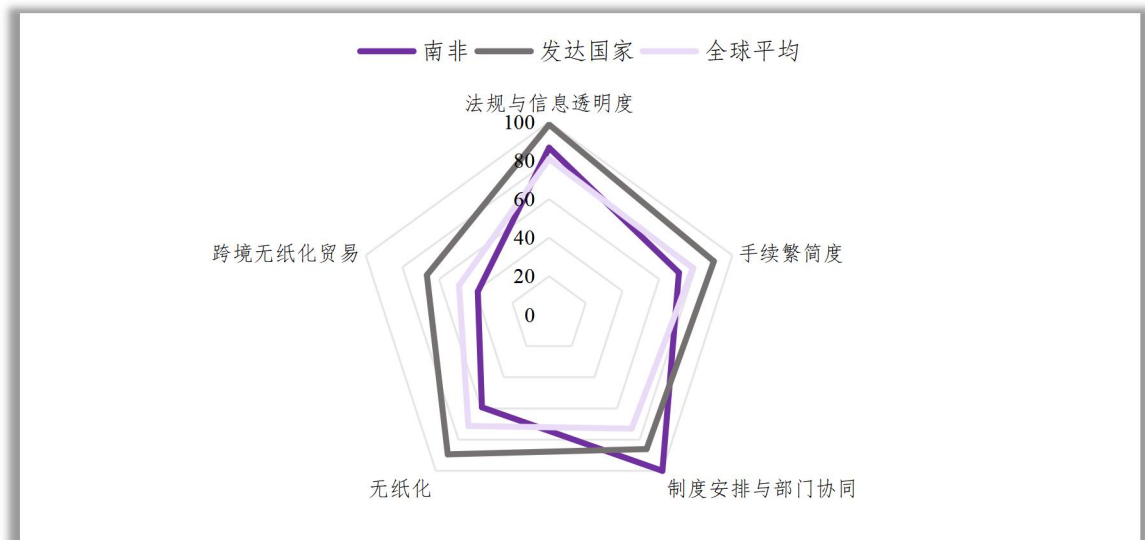


图 3-5：2025 年南非贸易便利化得分

资料来源：联合国全球贸易便利化调查。

（二）数字服务贸易限制较多

南非的数字服务贸易监管环境相对严格。根据 OECD 发布的 2024 年数字服务贸易限制指数，南非总体得分为 0.3，在数据覆盖的 44 个经济体中排名 42，意味着外资数字服务提供商在进入和运营时可能面临更复杂的合规要求。其限制程度不仅远高于 OECD 国家平均水平，也高于许多新兴经济体。南非数字服务贸易限制程度最高的是基础设施连接性指标，得分为 0.24，显著超过 OECD 平均水平（0.05）。南非强调数据主权和对本国公民数据的管辖权，并考虑在战略性行业实施数据本地化存储要求，这些都可能强化该领域的限制³。电子交易指标得分 0.04，同样高于

1 注：英文缩写为 NCTF。

2 注：英文为 BMA Bill。

3 资料来源：约翰内斯堡大学，<https://www.competition.org.za/ccred-blog-digital-industrial-policy/2020/7/6/pol>

OECD 平均水平（0.03）（如图 3-6 所示）。

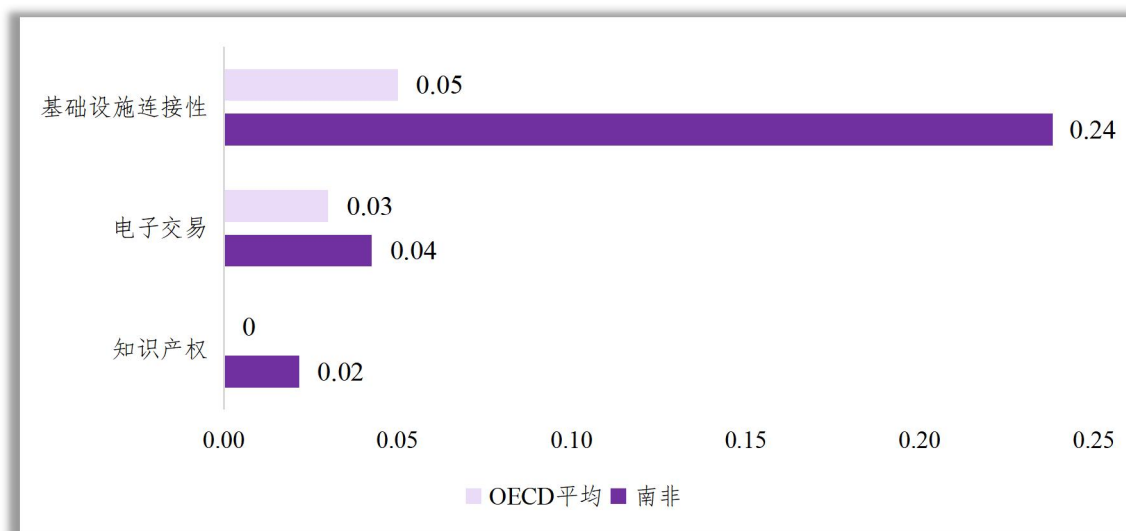


图 3-6：2024 年南非数字服务贸易限制指数

资料来源：OECD。

（三）数字竞争力与创新能力待提升

南非的数字经济发展面临系统性挑战，数字竞争力不足。根据瑞士洛桑国际管理发展学院（IMD）发布的《世界数字竞争力排名》，在 2025 年评估的全球 69 个经济体中，南非综合排名为第 54 位（如表 3-2 所示）。其中，“知识”维度是南非表现最弱的环节，排名第 58 位，其核心短板在于“人才”子项（排名第 61 位），特别是在高级技能培养与城市治理能力方面储备不足；“技术”维度排名第 57 位，最大的制约来自“监管框架”（排名第 62 位）；“未来准备度”排名第 49 位，“商业敏捷性”（排名第 58 位）是最大短板，表明南非企业利用大数据、应对数字化转型的敏捷程度不足¹。

icy-proposals-for-south-africa-on-the-digital-economy。

1 资料来源：瑞士洛桑国际管理发展学院，<https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness-ranking/>。

表 3-2：2025 年南非数字竞争力排名

维度	排名	分项排名		
知识	58	人才	培训与教育	科研集中度
		61	52	59
技术	57	监管框架	资本	技术框架
		62	47	58
未来准备度	49	接受度	商业敏捷性	信息技术融合度
		49	58	44

资料来源：瑞士洛桑国际管理发展学院。

五、社会治安环境待改善

南非当前整体治安环境严峻，暴力犯罪率高企。2025 年发布的《非洲有组织犯罪指数报告》¹显示，在非洲大陆 54 国中，南非犯罪严重程度排名第 2 位，犯罪评分（7.43）高于苏丹、索马里等存在武装冲突的国家²。该报告指出，根深蒂固的帮派、猖獗的欺诈腐败活动，以及组织严密的犯罪集团，共同构成了南非严峻的有组织犯罪生态。同年 8 月，南非发布《治理、公共安全与司法调查（犯罪受害者报告）》，在 2024/2025 年度，南非全国约发生 150 万起入室盗窃事件，直接影响 110 万户家庭。过去五年中，累计约有 310 万人遭遇过盗窃，110 万人遭遇过街头抢劫。值得关注的是，在街头抢劫案件中，80.1%的犯罪分子使用了枪支或刀具，显示出犯罪行为的暴力化特征³。

1 注：英文为 The Africa Organised Crime Index，该指数参与方包括欧盟 ENACT 项目、国际刑警组织和全球反跨国组织犯罪倡议。
2 资料来源：全球反跨国组织犯罪倡议，<https://globalinitiative.net/analysis/africa-organised-crime-index-2025/>。
3 资料来源：南非治理、公共安全与司法调查 2024/2025，<https://www.statssa.gov.za/publications/P0341/P03412025.pdf>。

调查显示，81%的受访中资企业认为南非社会治安问题突出，基础设施效率低、维护不善(47.6%)、劳动力技能水平相对不足(42.9%)、通关便利化水平不足(33.3%)等问题也被较多提及（如图 3-7 所示）。

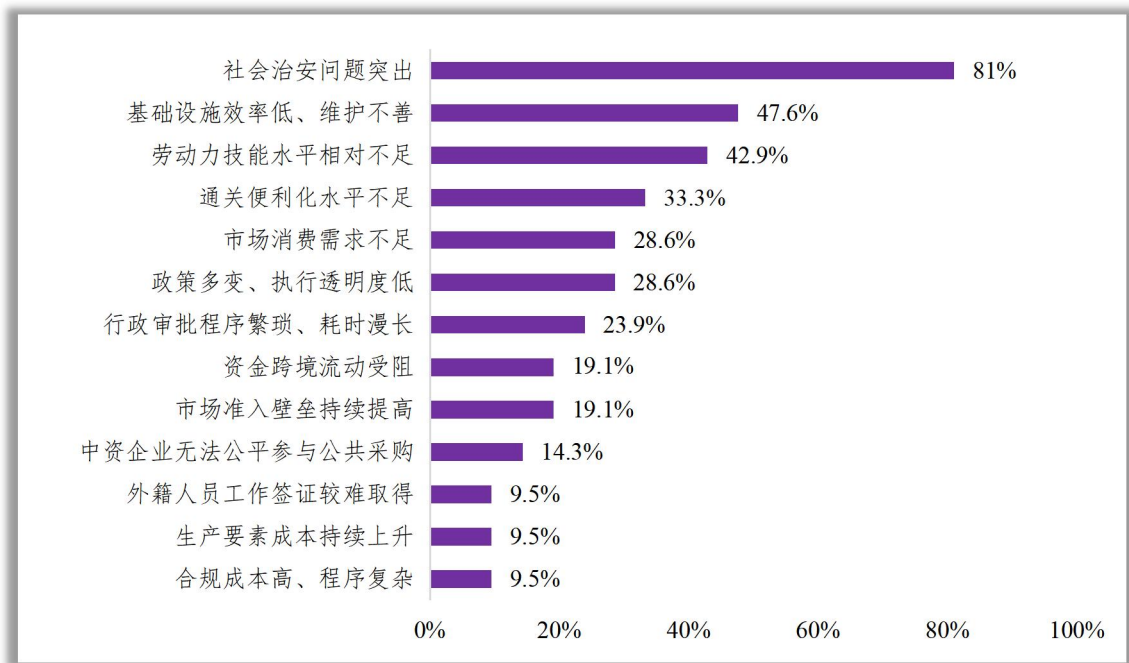


图 3-7：在南中资企业认为南非营商环境存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

第四章

总体建议

一、加强基础设施建设

（一）优化电力与物流基础设施体系

建议南非政府将稳定电力供应与提升物流效率作为优先事项。在电力领域，建议聚焦供电体系的体制机制堵点，加快推进电网市场化改革，以确保电网可靠运行、大幅减少非计划停电。同时，加快关键港口与铁路枢纽改造升级，明确提升货物通关与中转效率的具体目标，降低企业运营与供应链成本。

（二）加快建设普惠性数字基础设施

建议南非政府加快实施国家宽带计划，推动网络覆盖延伸至工业园及偏远地区。通过释放频谱资源、提供补贴，激励运营商建设高质量、可负担的移动网络，为企业数字化转型提供普惠的基础设施支撑。

二、优化市场准入制度

（一）提高外资安全审查的可预期性

建议南非政府公布明确的外资安全审查清单、标准化流程与审查办理时限，增强制度透明度。对于不涉及国家安全领域的投资，可设立简易审批程序，从而有效稳定投资者预期，促进长期资本流入。

（二）降低《广义黑人经济赋权法》的合规难度

建议南非政府加强《广义黑人经济赋权法》合规辅导，为企业提供清晰、统一的在线合规工具与操作指南，实质性地降低企业，特别是中小企业的合规成本。

（三）加速双边合作协议落地

建议南非政府充分运用中南高层对话与合作机制，务实推进双方在经贸对接、基础设施建设、能源转型、数字创新及制造业升级等重点领域已达成共识的各类合作协议落地，从而更有效地吸引中国长期投资。

三、增强执法公平性和政策稳定性

（一）保障执法公平性

建议南非政府在税务、劳工、环保等领域的执法中，对所有企业适用统一标准与程序。建立有效的监督与投诉机制，防范选择性执法行为，保障市场公平竞争。

（二）提升执法透明度

建议南非政府在主要执法领域公开裁量标准与处罚尺度，并定期发布典型案例。完善规范化的企业咨询与申诉渠道，增强执法行为的可预见性和公信力。

（三）保障政策稳定性

建议南非政府对可能显著影响企业运营的重大政策调整，设立法定公示期与过渡期。所有涉企法规、解读及实施细则应在官方平台集中发布与动态更新，以便企业查询。

四、提升贸易便利化与数字化水平

（一）提升货物跨境通关效率

建议南非政府进一步推动贸易便利化改革，推动电子单证互认，提升无纸化贸易水平，并在关键港口以及机场推行“提前申报、抵港放行”模式，压缩货物滞留时间。

（二）优化数字贸易规则

建议南非政府对标《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等国际高标准数字经贸规则，细化数据跨境流动的管理规则，发布“白名单”或标准合同条款。对于云计算、金融科技等新兴服务，建议通过试点在可控环境下测试创新业务，避免“一刀切”式限制。

（三）夯实数字经济发展基础

建议南非政府加大在数字技能培训、STEM（科学、技术、工程与数学）教育领域的公共投入，并加大国际合作力度，设立人才实训项目。通过税收优惠等措施鼓励企业研发与创新，提升本国数字人才储备与产业竞争力。

（四）全面提升政务服务效能

建议南非政府加快建设数字服务平台，统一并公开各项行政许可、公共采购的流程、标准与时限，减少自由裁量空间。考虑将电子政务平台的办事成功率、企业满意度纳入政府部门考核体系，提升行政效率和政策透明度。

五、改善社会治安

建议南非政府在外资集中的经济特区、工业园区增设专职警务单位，并与企业建立常态化的安全信息共享与应急联动机制。通过增加警力部署、提升见警率和破案率等具体措施，有效遏制犯罪，切实提升商务环境的安全水平。

第五章

市场准入

一、最新进展

（一）以多元化激励政策吸引外国投资

南非对外国投资相对开放，南非贸易、工业和竞争部（DTIC）及其投资促进机构（InvestSA）通过多元化激励政策吸引国内外投资，旨在加速推动产业升级与转型。相关政策以直接补贴、税收减免、技术支持和市场服务为核心，覆盖农产品加工、汽车制造、影视制作、基础设施建设等诸多领域。制造业竞争力提升计划（MCEP）通过成本补贴增强企业竞争力；汽车产业投资计划（AIS）针对不同车型提供差异化补贴；影视制作激励政策通过制作补贴吸引国内外项目；全球商业服务激励（GBS）鼓励跨国企业设立服务外包中心；工业创新支持计划（SPII）、工业技术和人力资源计划（THRIP）则鼓励通过政产学研多方合作推动技术创新与人才培养¹（如表 5-1 所示）。

表 5-1：南非外资激励支持政策

支持领域	政策名称	支持方式与内容
制造业	制造业竞争力提升计划（MCEP）	提供设备升级、能源效率提高的补贴，最高覆盖项目成本的 50%。
汽车产业	汽车产业投资计划（AIS）	AIS：新车生产投资补贴 25%-35%；
	中重型商用车计划（MHCV-AIS）	MHCV-AIS：商用车生产额外补贴；P-AIS：
	人员运输车计划（P-AIS）	公共交通工具专项补贴。
农业与加工	农业加工支持计划（APSS）	补贴加工设备采购成本的 30%-50%，最高限额 500 万兰特。
影视	本土影视激励（SA Film）	本土制作补贴 35%；国际合作项目补贴 25%
	国际合作激励（Foreign Film）	（需满足本地支出比例）。
创新与技术	工业创新支持计划（SPII）	SPII：研发项目资助 50%-85%；THRIP：企
	工业技术与人力资源计划（THRIP）	业与高校合作培养人才，政府匹配资金。
服务与外包	全球商业服务激励（GBS）	每创造 1 个就业岗位补贴 10 万兰特，上限为企业总成本的 20%。

资料来源：根据南非贸易、工业和竞争部公开资料整理。

¹ 资料来源：南非贸易、工业和竞争部，<https://www.thedtic.gov.za/financial-and-non-financial-support/incentives/>。

（二）进一步推进黑人经济赋权

2003 年，南非议会通过《广义黑人经济赋权法》（B-BBEE），旨在通过解决种族隔离制度遗留的经济不平等问题，促进黑人¹全面融入经济体系，其核心在于要求企业提升黑人参与度。在企业所有权方面，部分行业对黑人持股比例设有硬性指标，如矿业要求黑人最低持有 26% 股权，否则无法申请经营牌照；金融服务业要求黑人至少拥有 25% 股权，其中至少 10% 需直接控制。在管理层方面，强调增加黑人在管理层占比，使其有权参与企业重大决策与日常经营管理，同时重视黑人的技能培训。该法要求设立广义黑人经济赋权法委员会监督政策落实，依据企业在上述方面的表现，通过一套评分体系将企业划分为不同合规等级，较高等级企业在公共采购、招投标等方面享有优先权。

2025 年 6 月，南非总统拉马福萨在全国省级事务委员会（NCOP）咨询时表示，政府正考虑审查《广义黑人经济赋权法》，旨在提升落实效果，更好地服务于南非工业化、经济包容性增长、产业本地化和新兴企业融资等国家优先事项。此次审查的目标包括提升实施效果、弥合政策差距、设定明确时间表，并推动黑人赋权政策与国家产业政策之间实现更紧密协同²。

（三）引入国家安全审查机制

2018 年，南非修订《竞争法》³，基于国家安全对部分行业的外商直接投资引入政府审查机制，涉及能源、采矿、银行、保险和国防等行业，允许专门委员会阻止可能损害南非国家安全利益的外国公司并购交易。该修正案从“国家安全利益的定

1 注：此处黑人是指南非的非洲裔、印度裔以及其他有色人种公民。

2 资料来源：中国驻南非大使馆经商参处，https://za.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_f4fd416607164af7aaa48fa685093c55.html。

3 资料来源：南非政府网，<https://www.gov.za/documents/acts/competition-amendment-act-18-2018-english-afrikaans-14-feb-2019>。

义、评估主体、评估因素、程序要求”四个维度，明确了国家安全利益标准，具体内容如下。

国家安全利益的界定与发布。通过《政府公报》公布南非“国家安全利益清单”。清单明确了特定市场、行业、商品/服务、部门或区域，涉及这些领域的外国并购必须向专门委员会申报。清单是判断并购是否涉及“国家安全利益”的基础依据，未纳入清单的领域不适用国家安全审查程序¹。

国家安全利益的评估因素。总统在界定“国家安全利益”时，必须考量以下 8 类具体判断标准，涵盖国防、技术、基础设施、民生供应等关键领域（如表 5-2 所示）。

表 5-2：南非“国家安全利益”判定标准

评估维度	具体标准
国防能力	并购对南非国防能力及国防利益的潜在影响。
敏感技术转移	并购是否导致敏感技术或专业知识向南非境外转移或被不当使用。
基础设施安全	并购对“关键基础设施”安全的影响，包括保障公民健康、安全、经济福祉及政府有效运作必需的流程、系统、设施、技术、网络、资产及服务。
关键物资供应	并购对“公民关键商品/服务供应”或“政府物资/服务供应”的稳定性影响。
情报与执法	并购是否为外国监控、间谍活动提供便利，或阻碍南非当前/未来的情报、执法行动。
国际利益	并购对南非国际利益（含外交关系）的影响。
非法活动防范	并购是否为恐怖分子、恐怖组织、有组织犯罪等非法行为提供便利。
经济与社会稳定	并购对南非经济及社会稳定的整体影响。

资料来源：根据南非《2018 年竞争法修正案》整理。

评估与干预主体。总统组建专门委员会，成员包括总统指定的内阁成员及其他公职人员，负责具体评估“涉及外国收购方的并购是否对国家安全利益产生不利影

¹ 注：截至目前，南非官方暂未公布相关清单。

响”。该委员会是唯一有权判断并购是否触及国家安全利益的主体，其他机构（如竞争委员会、竞争法庭）无此权限。

程序与约束。若并购涉及“国家安全利益清单”领域，外国收购方在向竞争委员会申报并购时，必须按规定格式和方式同时向上述专门委员会提交申报。委员会需在收到申报后 60 天内（总统可基于合理理由延长），作出“是否存在国家安全不利影响”的决定。若委员会判定并购损害国家安全利益，需在 30 天内通过《政府公报》发布“禁止并购实施”的通知，竞争委员会、竞争法庭不得批准该并购，且已批准的并购将被视为无效。

（四）拟设定外籍劳工配额机制

2025 年 5 月 29 日，南非内阁批准《2025 年国家劳动力迁移政策白皮书》¹。该政策是南非首个综合性劳动力迁移政策，旨在加强劳动力流动的统筹管理，以更好应对高技术人才外流、失业率增加等挑战。根据南非统计局数据，2025 年第一季度南非失业率上升至 32.9%。

根据该政策，农业、旅游业、建筑业等领域将针对持工作签证的外籍劳工实施配额管理，即限制相关行业外籍劳工数量或占比。配额制度在推行时有若干限定条件，重点关注配额决策依据、配额实施流程、豁免机制、动态配额审查制度、超额雇佣争议处理规范等内容（如表 5-3 所示）。配额制度还将与其他相关干预措施形成联动，以保证实施效果，包括执行《禁止外籍人士获得商业签证的行业清单》、修订 1996 年《国家小企业法》等，以限制外籍人士在特定领域设立中小微型企业、进入指定经济领域开展经营活动。

1 资料来源：《2025 年国家劳动力移民政策（NLMP）白皮书》，<https://pmg.org.za/policy-document/1268/>。

表 5-3：南非外籍劳工配额设定需考虑的因素

评估维度	具体标准
配额决策依据	为避免在此领域出现任意决策，配额的实施应以劳动力市场相关证据为依据。
配额实施流程	实施配额制度时，应同步建立透明流程，该流程需允许省级层面的协商，并吸纳行业相关参与方参与协商。在协商过程中需考虑的事项包括但不限于：南非公民无法填补特定岗位空缺的情况，以及部分行业难以吸引具备足够技能的南非公民入职的问题。
国际义务	在将贸易、职业或专业领域的权利保留给南非公民时，需考虑南非根据多边及双边条约（如《服务贸易总协定》，GATS）所承担的国际法对等义务。因此，实施配额制度时必须注意，特定国家的公民可能享有在南非特定贸易、职业或行业领域工作的权利。
豁免机制	需制定配额制度豁免申请的相关规定。该规定应（同时）在立法中明确，而非仅在条例中提及。在审查豁免申请时需考虑的相关因素或标准应包括但不限于：实际所需技能、《关键技能清单》中列明的关键技能、南非国内各行业或职业的实际情况。
动态配额审查制度	应基于可靠的劳动力市场证据，通过透明流程，定期对配额进行审查。
雇主过渡辅助	应协助雇主了解如何向新配额制度过渡。
超额雇佣争议处理规范	在外籍员工人数超过所在行业或职业配额（尤其是长期雇佣的外籍员工）的情况下，如何处理其继续就业问题，是一个极具争议的领域。在此情况下解雇员工，除需考虑宪法层面的问题外，还需符合劳动法规定的程序要求。
非正规经济配额调控规则	需考虑实施配额制度，以规范南非公民与外籍人士在非正规经济领域的竞争—双方在該领域主要争夺有限的公共空间、市场准入机会及其他资源。要实现这一目标，需在地方政府层面制定相应的法律条款，同时需注意：实施此类配额必须以非正规经济各行业的全面统计证据为依据。

资料来源：根据南非《2025 年国家劳动力迁移政策白皮书》整理。

（五）拟提升新能源汽车电池关税

2025 年 6 月 12 日，南非国际贸易管理委员会（ITAC）提出一套组合政策。一方面，提议对新能源汽车（NEV）电池征收 15%的进口关税，拟通过提高进口成本推动国际汽车制造商将电池生产环节转移至南非¹。另一方面，ITAC 同步提议扩大 10 类关键电池原材料的关税退税范围，包括稀土、铁、锂、铜、硫酸钴、硫酸锰、硫酸镍、聚合物、石墨和纯碱等，但明确规定这些原材料须从南非或南部非洲发展

1 资料来源：中国驻南非大使馆经济商务处，https://za.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_85427c32030e43d2b10ca21801db27b7.html。

共同体（SADC）地区采购。此政策组合将引导车企在南非设电池厂，同时引导这些电池厂为退税而优先采购本地矿产，以提升南非的制造业水平并创造就业岗位。

二、现状分析

（一）超六成受访中资企业认为南非市场准入环境较好

调查显示，65.7%的受访中资企业对南非市场准入环境评价较为积极。其中 19% 评价好，46.7%评价较好（如图 5-1 所示）；61.4%的受访中资企业认为与 2024 年相比，2025 年南非对外资企业的态度更欢迎（如图 5-2 所示）。值得注意的是，仍有 34.3%的受访中资企业认为南非市场准入环境有待改善。

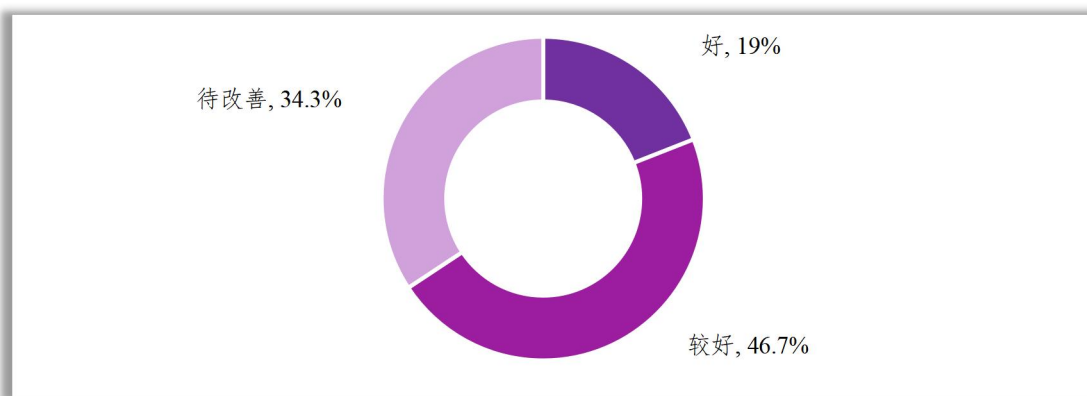


图 5-1：在南中资企业对南非市场准入环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

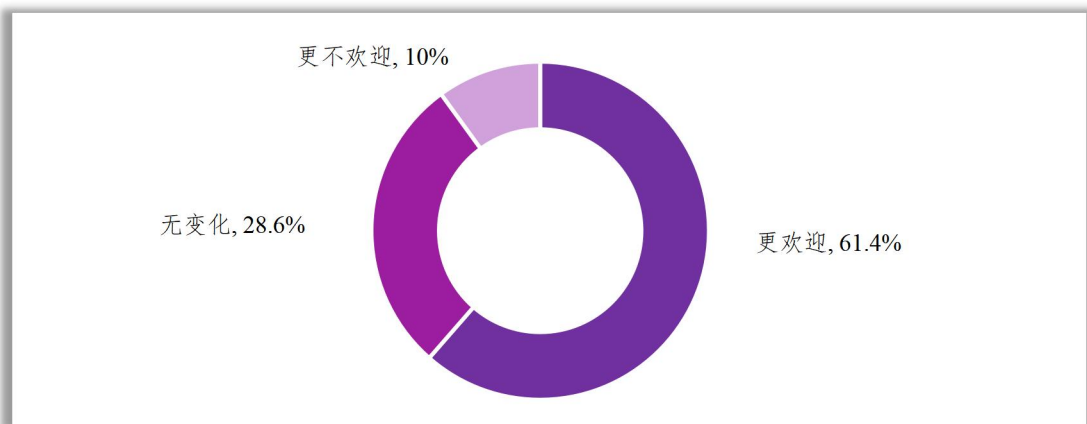


图 5-2：在南中资企业认为南非对外资企业态度的变化情况

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超六成受访中资企业认为南非外资审查增加投资风险

调查显示, 45.7%的受访中资企业表示曾接受南非外资审查。对于南非外资审查存在的问题, 在接受过审查的受访中资企业中, 80.9%的企业反映审查程序复杂冗长, 42.9%认为审查自由裁量权过大, 38.1%指出审查过程不透明, 33.3%表示缺乏有效的审查申诉渠道(如图 5-3 所示)。受上述问题影响, 66.7%的受访中资企业认为投资风险提高, 57.1%表示合规成本增加, 47.6%表示面临经营范围受限和投资信心受挫的困境(如图 5-4 所示)。

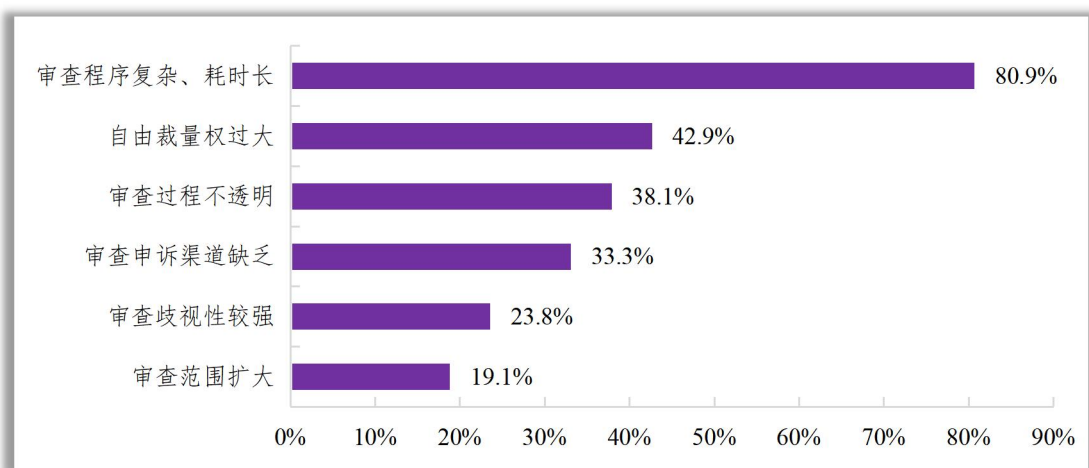


图 5-3：在南中资企业认为南非外资审查存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

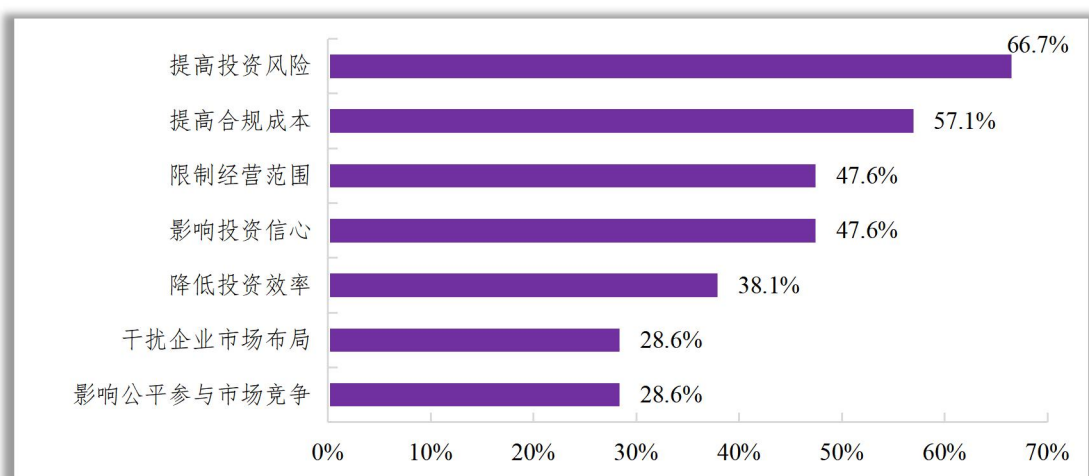


图 5-4：南非外资审查对在南中资企业的主要影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）近六成受访中资企业表示受到《广义黑人经济赋权法》的影响

调查显示, 57.1%的受访中资企业表示受到南非《广义黑人经济赋权法》的影响。其中, 47.6%表示黑人员工技能培训成本较高, 42.9%反映政策复杂且认证流程繁琐耗时, 42.9%表示难以找到足够多且可靠的、具备《广义黑人经济赋权法》认证的本地供应商, 33.3%表示招聘或任命黑人高级管理层时遭遇困难（如图 5-5 所示）。

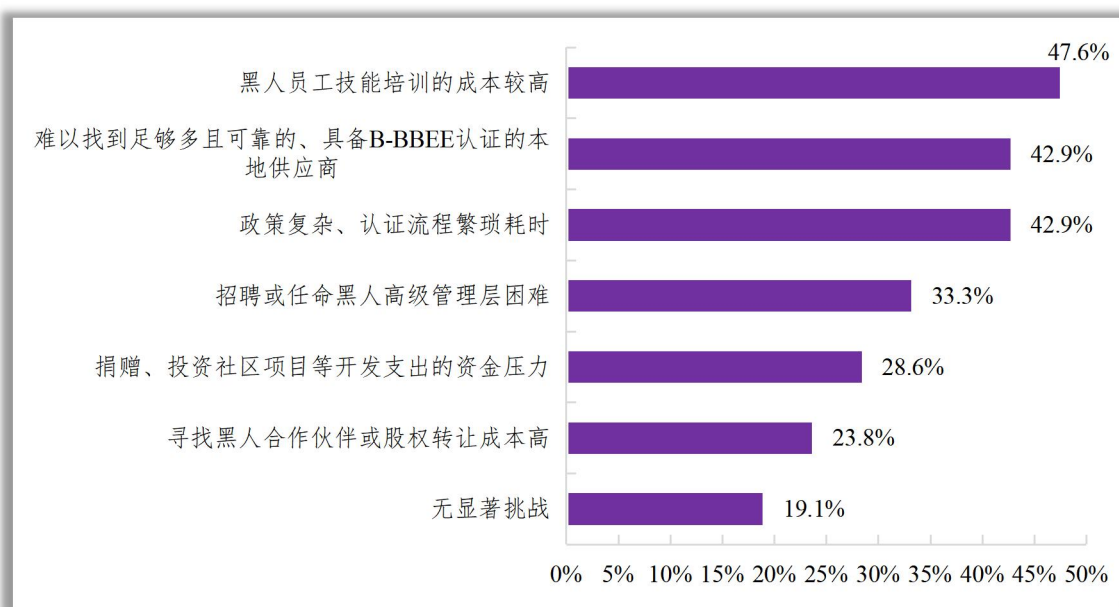


图 5-5：《广义黑人经济赋权法》对在南中资企业的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）近八成受访中资企业认为本地化含量要求高

调查显示, 76.2%的受访中资企业表示南非对其所在行业存在本地化含量要求。本地化要求给受访中资企业带来了多方面显著影响, 其中 66.7%认为该要求虽非强制, 但对投标或获取许可具有关键影响（如图 5-6 所示）。主要影响包括项目交付进度延误（52.4%）、供应链重组困难（42.9%）、生产成本大幅上升（38.1%）、合规认证成本高昂（28.6%）等（如图 5-7 所示）。

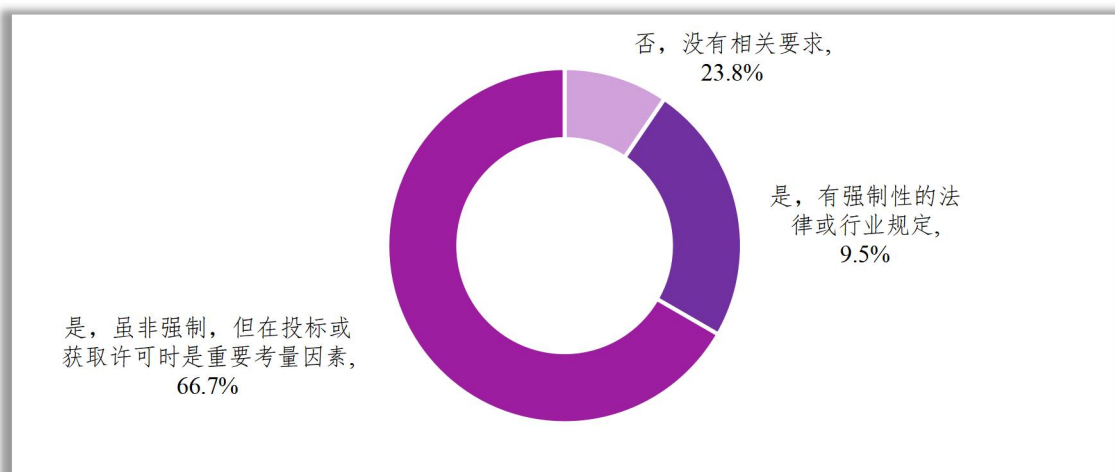


图 5-6：在南中资企业对所在行业是否有明确本地化含量要求的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

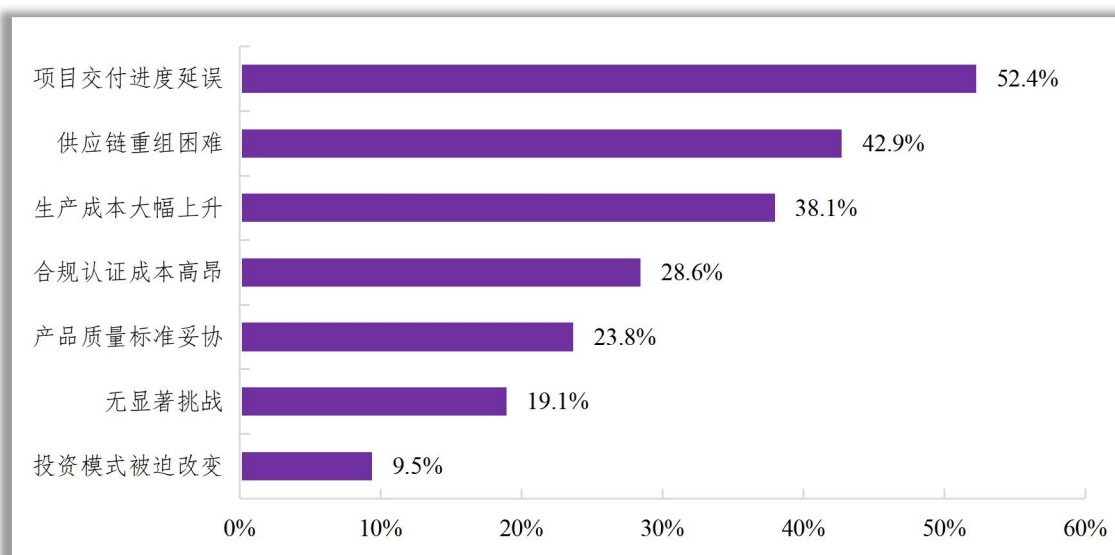


图 5-7：南非本地化含量要求对在南中资企业的主要影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（五）近五成受访中资企业预计南非市场准入壁垒提高

调查显示，47.6%的受访中资企业预计南非市场准入壁垒将进一步提高，33.3%预期无明显变化，19.1%认为会降低（如图 5-8 所示）。

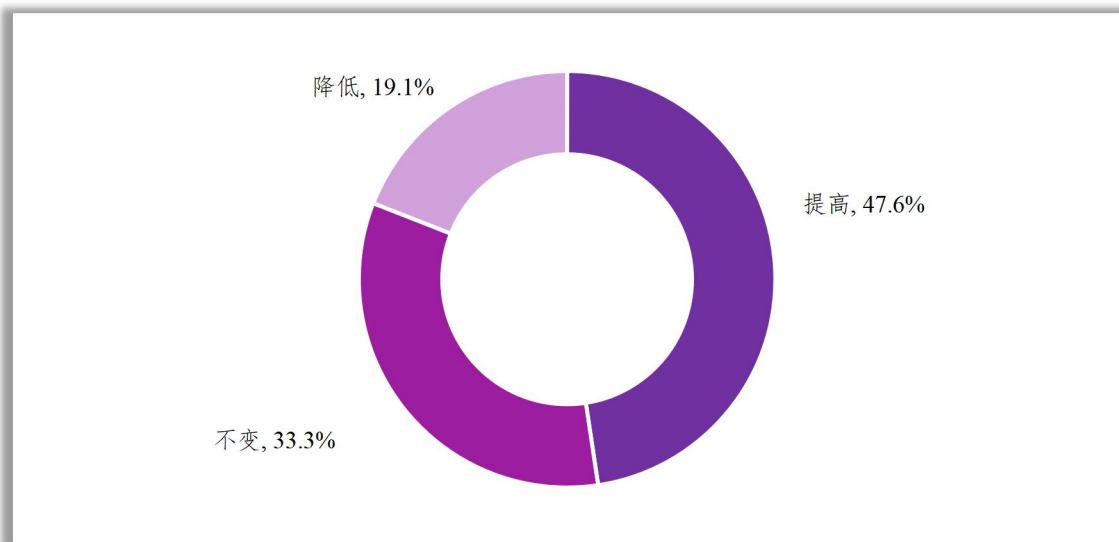


图 5-8：在南中资企业对未来南非市场准入壁垒变化的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）明确“国家安全利益”清单和标准

建议南非明确“国家安全利益”清单，细化审查标准，建立透明流程与时限，设立独立申诉机制，提供预审查咨询。对战略性行业与一般行业实施差异化审查强度，避免泛化国家安全概念，保障外资企业合法权益。

（二）合理评估外籍劳工配额制度

建议南非简化高技术人才签证流程，允许外资企业根据项目需求合理配置人才，实现外资政策与劳工政策协调一致。

（三）审慎评估新能源汽车电池关税

建议南非政府在增加新能源汽车电池进口关税前加强前置影响分析和业界沟通。通过公开的评估报告和意见征询，确保最终方案能充分考虑对电动汽车产业链企业的潜在影响。

（四）设定差异化本地含量标准

建议南非优化本地化含量要求。区分强制性与鼓励性要求，对本地配套供给不成熟的行业，适当降低本地含量标准，建立本地供应链培育机制，促进外资企业与本地产业发展共赢。

第六章

公共采购

一、最新进展

（一）签署《公共采购法》

2024 年 7 月，南非总统签署《公共采购法》¹，该法旨在提高南非公共采购透明度，预防并打击腐败，促进经济转型和发展。《公共采购法》规定了统一采购要求、明确优先采购框架、反腐败、提高采购效率、指导争议解决等五方面内容²（如表 6-1 所示）。值得注意的是，南非部分地方政府对《公共采购法》的实施持排斥态度，如西开普省省长艾伦·温德（Alan Winde）公开表示，该法剥夺了地方制定优惠采购政策的自主权，涉嫌违宪³。截至 2025 年底，该法仍未正式实施。

表 6-1：南非《公共采购法》部分内容

方面	主要内容
统一采购要求	为包括公共实体、政府及其他由宪法规定组建的所有采购单位引入统一的采购规范和标准，以使其按照《宪法》第 217 条的规定实施采购制度。明确公共采购一般流程，规范成本评估、效益预测和风险防范机制，确保公共资金的高效、经济利用。
明确优先采购框架	为所有采购单位制定优先采购框架，引导公共采购资金投向弱势群体、国产商品和服务以及能够促进经济转型和工业化的单位。
反腐败	明确提出在财政部设立公共采购办公室，并赋予其发布约束性行政指令和开展相关调查的权力；提高公共采购信息透明度，打击腐败，对违法者采取相应制裁措施。
提高采购效率	运用技术简化公共采购流程。由公共采购办公室开发统一的公共采购系统，增强相关信息的可及性和标准化水平，从而提高公共采购项目招投标效率。
指导争议解决	规定了采购机构的复议机制，投标人可在开标后 10 日内提起复议，采购机构应在收到复议要求的 30 日内给予答复。提出由国会出资建立公共采购法庭，并规定了法庭的定位、功能、组成、运作程序等。

资料来源：根据南非《公共采购法》整理。

1 注：英文为 Public Procurement Act。
2 资料来源：南非国会网站，《公共采购法》，https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Acts/2024/Act_No_28_of_2024_Public_Procurement_Act.pdf。
3 资料来源：Bussiness Day, Public Procurement Act unconstitutional, says Winde, <https://www.businesslive.co.za/bd/national/2024-07-29-public-procurement-act-unconstitutional-says-winde/>。

（二）发布《南非公共采购系统评价》报告

2024 年 11 月，南非财政部会同经济合作与发展组织、世界银行和非洲开发银行发布《南非公共采购系统评价》报告¹，评估南非公共采购系统的有效性（如表 6-2 所示），支持正在进行的公共采购改革。

表 6-2：《南非公共采购系统评价》主要内容

方向	具体内容
公共采购法律法规体系建设	1. 尚无一份清晰、明确的清单或定义，列出可用的采购方法及相关使用条件。 2. 除公开竞争性招标外，其他采购方式均未规定提交投标的最短时间。 3. 会计/会计机构（AO/AA）在决定是否禁止供应商与政府开展业务方面，拥有高度的自由裁量权。 4. 没有明确规定采购产品或服务的价格和非价格特征，以及总成本。 5. 尚无一份完整清单，列出国家级采购单位必须保留的采购记录。 6. 公共采购的标准合同条款并不适用于所有类型的采购，未及时更新。 7. 尚无针对国家级采购机构的全面、最新的用户指南或采购手册，详细说明正确实施采购法规和法律的所有程序。 8. 没有单一的可持续公共采购政策（SPP）/战略或实施计划。 9. 应严格审查当前通过公共采购赋权、促进经济和工业增长的措施的有效性。
法律法规执行情况	1. 近期的规定和现行做法，可能会损害南非竞争性招标的吸引力。 2. 现有人手少，不足以维护监管职能的权威性。 3. 缺乏与其他电子政务系统的整合，导致电子采购分散。 4. 由于国家没有遵守强制性公开的最低要求，市场对采购活动的了解有限，并阻碍了对公共采购系统的充分监控。
国家级采购单位的效率、透明度和有效性	1. 需要采取更强有力的措施开展公共采购。 2. 公共采购的前期保密性不足、投标准备时间较短、评标过程透明度不高。 3. 合同执行过程中存在频繁延误、信息透明度受限等问题。 4. 持续存在的透明度问题和私营部门的能力建设不足，反映出采购单位的包容性不足。

¹ 资料来源：南非财政部网站，《南非公共采购系统评价》，https://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2024/MAPS%20Assessment%20South%20Africa.pdf?utm。

方向	具体内容
其他影响公共采购系统完整运行的因素	1.透明度较低限制了社会发挥监督作用。 2.管理控制体系存在缺陷。 3.对公共采购的投诉需要通过向高等法院提起司法审查的方式实现，效率较低，且社会缺乏对司法审查结果的信任，相关结果透明度不足。 4.反腐败系统不足以应对面临的挑战，发现和预防腐败的机制有限。 5.举报腐败的人员可能遭到生命威胁。 6.公务员财产披露规则覆盖面较小，仅针对高级公务员自身，并未涵盖其家庭利益。

资料来源：根据《南非公共采购系统评价》报告整理。

（三）修订公私合作条例

2025 年 2 月，南非财政部部长伊诺克·戈东瓦纳（Enoch Godongwana）发布了经修订的《国家财政部公私合营条例 16》（简称“NTR 16”）¹，并于当年 6 月正式实施，旨在对南非公私合作（PPP）框架实施改革，创造条件吸引更多私营部门参与公共项目。NTR 16 主要修订了 7 方面内容，包括：（1）简化小型项目审批流程；（2）明确 PPP 咨询部门的角色；（3）明确具有 PPP 咨询和监管职能的机构；（4）授权国家各部门设立专门单位管理、支持 PPP 项目；（5）明确 PPP 项目报告、跟踪、管理和相关负债的处理机制；（6）改进关于豁免 NTR 16 的规定；（7）提供清晰框架，用于接收和处理 PPP 非招标提案，并提供激励措施，简化私营部门的准入程序。

二、现状分析

（一）近五成受访中资企业认为南非公共采购环境待改善

调查显示，48.8%的受访中资企业认为南非公共采购环境有待改善，31.1%对南非公共采购环境评价较好，20.1%对南非公共采购环境评价好（如图 6-1 所示）。

1 资料来源：南非财政部，国家财政部公私合作条例 16 修订的媒体声明，https://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2025/2025021301%20Media%20Statement%20-%20National%20Treasury%20Regulation%2016%20Amended.pdf。

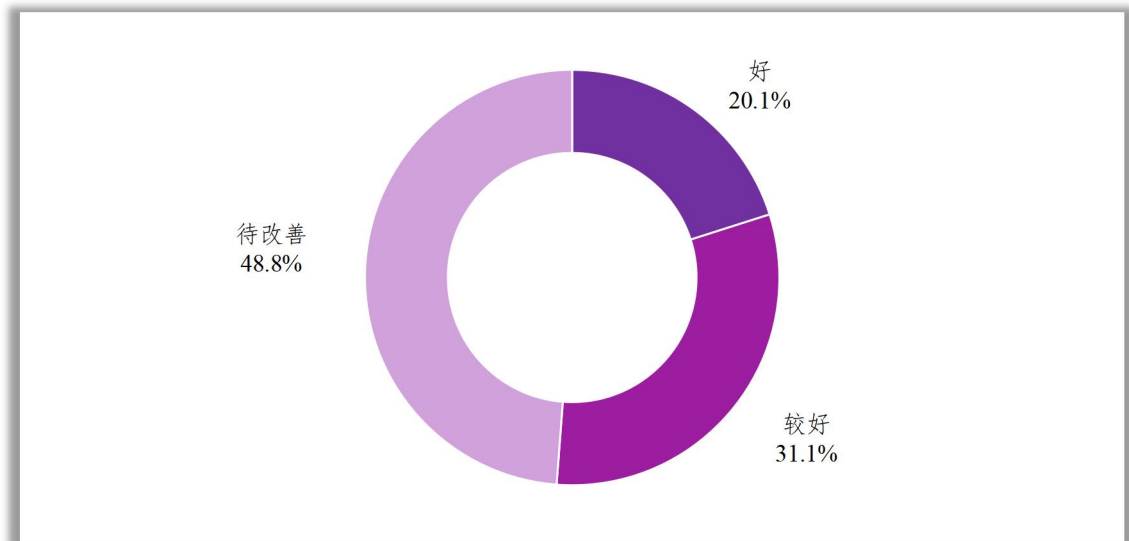


图 6-1：在南中资企业对南非公共采购环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）七成受访中资企业反映南非公共采购存在腐败现象

调查显示, 71.4%的受访中资企业反映南非公共采购过程中存在腐败现象, 47.6%反映采购部门拖欠项目款项, 42.9%反映难以有效获取公共采购信息(如图 6-2 所示)。上述问题也在国际货币基金组织 (IMF) 相关文章¹中提及。文章表示, 南非公共采购领域存在多方面问题, 包括现有公共采购法律法规执行不力、贿赂和裙带关系、欺诈和盗窃资源、利益冲突、串通投标、歧视性待遇以及供应商浪费公共资源等; 公共采购法律规定碎片化严重问题, 导致公共采购效率低下, 中小企业更难参与到公共采购过程中。

¹ 资料来源: Public Procurement In South Africa: Issues And Reform Options, https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2023/195/article-A002-en.xml?utm_。

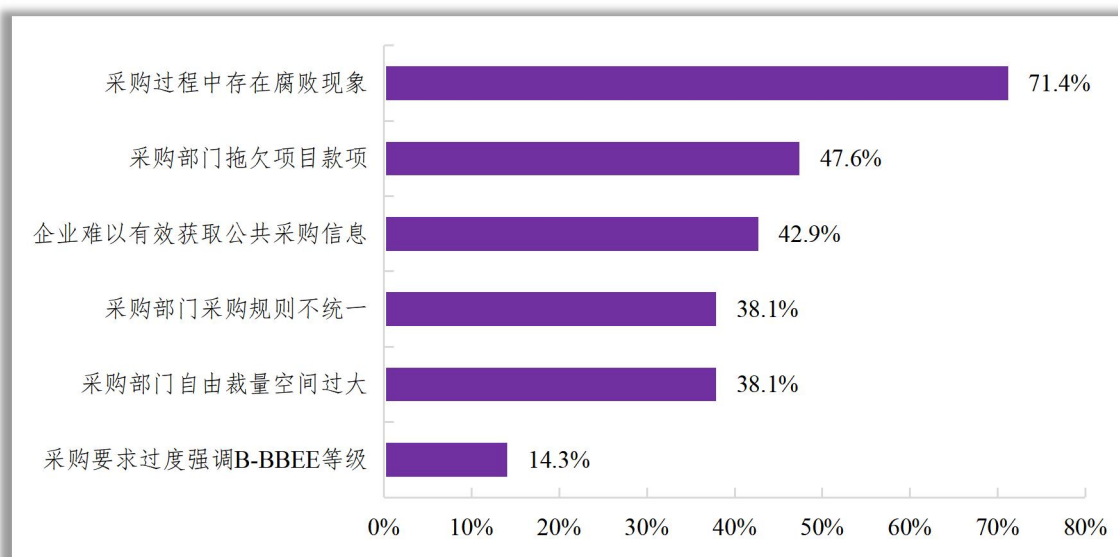


图 6-2：在南中资企业在参与南非公共采购过程中遇到的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）本地化要求成为中资企业参与公共采购的关键挑战

南非的公共采购政策对多个行业设置了本地化比例要求。调查显示，受本地化要求提高影响，66.7%的受访中资企业表示被迫寻找或培育本地供应商，47.6%表示大幅提高合规成本和难度，19%表示导致企业直接丧失参与资格或降低竞争力（如图 6-3 所示）。

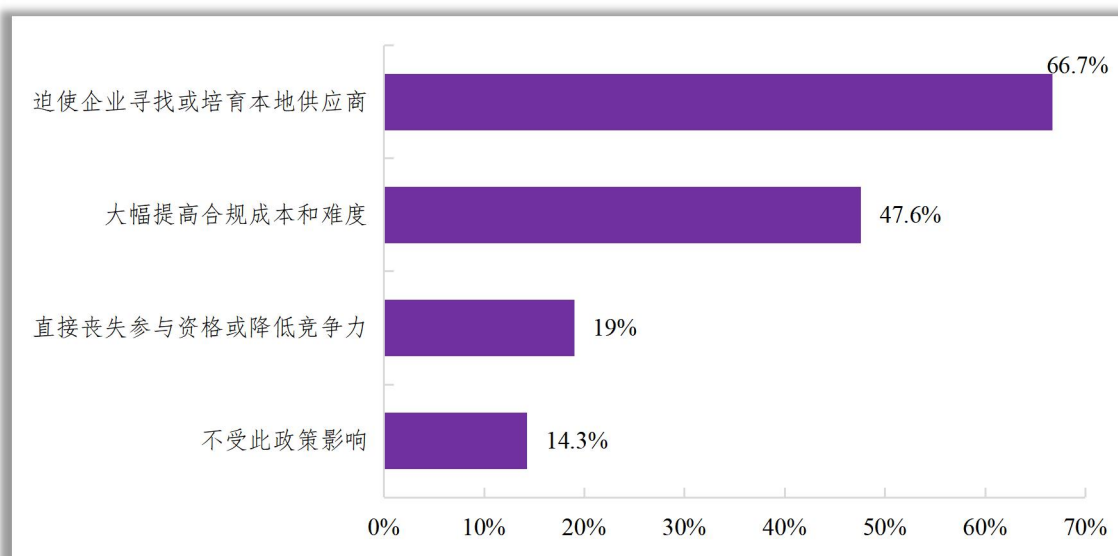


图 6-3：“本地化含量”要求对在南非中资企业的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）近六成受访中资企业预计南非公共采购环境将改善

近年来,南非政府密集提出政策措施,加快完善公共采购制度。调查显示,56.7%的受访中资企业对未来南非公共采购环境改善持乐观态度,43.3%对未来南非公共采购环境改善持悲观态度。从不同性质企业来看,61.8%的受访国有企业持乐观态度,高于受访民营企业持乐观态度的比例(54.7%)(如图6-4所示)。

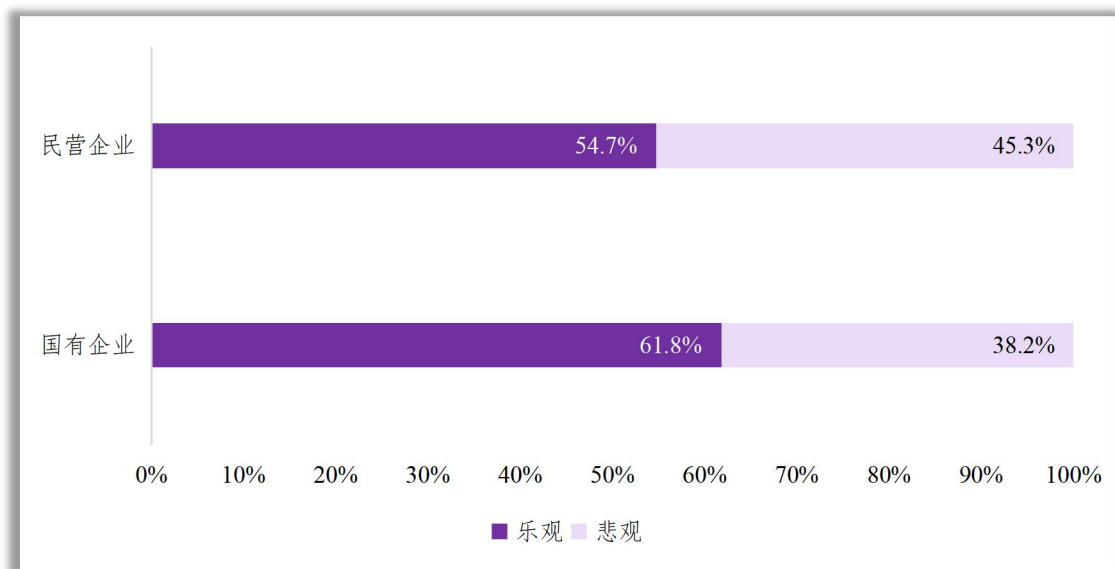


图 6-4：不同性质在南中资企业对南非公共采购环境变化的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）加快公共采购法律体系建设

建议南非对照《公共采购系统评价》结果,加强公共采购领域的法律体系建设。尽快施行《公共采购法》,全面梳理公共采购领域现行法规规章及规范性文件,废止或修订与《公共采购法》相冲突、不一致的相关规定。

（二）进一步促进公共采购公平公正

建议南非完善公共采购管理体系,持续促进信息和流程的公开透明,保障外资

企业平等参与公共采购。优化公共采购行政复议流程，严格落实复议答复法定时限，完善公共采购专门争议解决机制，提升纠纷处置效率。

（三）提高公共采购项目推进效率

建议南非加快建设全国统一的公共采购平台，加快公共采购数字化进程。完善公共采购项目全流程监督机制，对项目进度严重滞后的实施主体进行专项督办，情节严重的依法终止采购合同、收回项目实施权限。

（四）提升公共采购项目的包容性

建议南非加快完善公共采购项目优先采购框架，引导资金合理、合规投向弱势群体、中小企业。规范采购环节自由裁量权的行使，避免以包容性增长为由设置不合理的准入壁垒，保障各类市场主体的公平参与权。

第七章

数字经济

一、最新进展

（一）将数字经济列为改革关键领域

2025 年 2 月，南非发布国情咨文¹，明确表示将通过中期发展规划²推动包容性增长，并将数字经济列为新一轮改革的关键领域之一³。根据中期发展规划，南非政府将通过数字身份系统、数字公共服务平台以及宽带基础设施等举措，提升政府服务可及性并培育数字产业链⁴。具体政策措施包括：政府服务数字化转型、利用人工智能减少犯罪、人工智能和数字创新促进经济增长等方面（如表 7-1 所示）⁵。同年 5 月，南非正式启动了“政府数字化转型路线图”。为推动路线图的实施，南非总统府设立了数字服务部门（DSU）来协调政府部门的数字化转型⁶。

2025 年，南非在担任 G20 轮值主席国期间，将推动数字化转型、构建具有包容性的全球数字议程作为核心优先事项之一。南非在 G20 工作组会议上提出了数字化议程，并确立了四大战略重点：数字公共基础设施（DPI）、普惠互联、支持中小微企业（MSMEs）的创新生态系统及符合伦理且包容的人工智能框架⁷。

表 7-1：2025 年南非国情咨文关于数字经济的相关措施

方面	主要举措
政府服务数字化转型	● 政府投资建设数字公共基础设施。 ● 推出升级版的政府信息平台，提供集成式政府服务数字系统，便利民众获取公共服务。 ● 推出新的数字身份系统。简化公众获取服务的流程。 ● 推出电子旅行授权系统。通过引入该系统以实现签证申请的自动化

1 注：英文为 State of the Nation Address。
2 注：英文为 Medium Term Development Plan，简称 MTDP。
3 资料来源：新华网，<https://app.xinhuanet.com/news/article.html?articleId=c1d5ef7694551dfbf5f94433ab2f0b22>。
4 资料来源：新华网，<https://www.xinhuanet.com/20250313/203020dce18e48b79773fc937a234cd1/c.html>。
5 资料来源：南非国际关系与合作部，<https://dirco.gov.za/state-of-the-nation-address-by-president-cyril-ramaphosa-cape-town-city-hall-6-february-2025/>。
6 资料来源：南非政府网站，<https://www.gov.za/news/media-statements/presidency-launch-roadmap-digital-transformation-government-12-may-2025>。
7 资料来源：Research ICT Africa，<https://researchictafrica.net/2025/06/13/minister-malatsi-sets-bold-digital-agenda-at-g20-working-group-meeting/>。

方面	主要举措
	和数字化，旨在提高效率并减少腐败。
人工智能治理、犯罪、腐败和预防欺诈	● 南非税务局将继续利用人工智能检测欺诈行为。据称此举已防止了 950 亿兰特的损失并追回了 200 亿兰特的税收¹。 ● 将建立一个新的高科技取证实验室，以协助调查复杂的腐败和数字金融犯罪。 ● 继续扩大人工智能驱动的预测性警务和监视，进一步打击犯罪。
人工智能和数字创新促进经济增长	● 设立人工智能和数字创业基金，为人工智能和数字初创企业提供资金支持。 ● 发展业务流程外包行业，希望借此为年轻人在数字服务领域创造就业机会。 ● 制定新工业政策，将数字化作为经济增长的支柱。

资料来源：根据南非政府网站公开信息整理。

（二）完善数字资产监管与合规

2025 年 4 月，南非金融情报中心第 9 号指令生效²，要求数字资产平台收集并存储加密货币交易者的全名及钱包地址，特别是金额超过 277 美元或 5000 兰特的交易。此举旨在帮助南非打击洗钱和恐怖融资，从反洗钱金融行动特别工作组³的灰名单中移除，提升国际信誉。该指令是南非在 2023 年被列入金融行动特别工作组灰名单后，为满足国际监管要求、降低金融交易成本、恢复外资信心而推出的关键措施之一。

（三）实施新版电子服务增值税规定

南非政府自 2025 年 4 月 1 日起正式实施新版电子服务增值税（VAT）规定，此次修订的核心变化是引入了“B2B 排除条款”，即当外国供应商向已注册南非增值税的商业用户（如本地分销商）提供电子服务时，无需为该交易进行增值税注册或代征增值税。此举旨在减轻本地企业在进口服务时面临的现金流压力和合规成本。新规还明确将电信服务（如上网、语音通话）、受国外教育主管机关监管的教育课程，以及同一企业集团内的特定内部服务排除在应税电子服务范围之外。整体而言，

1 资料来源：CODE，<https://www.code-sa.org/post/south-africa-s-digital-future-a-critical-look-at-the-2025-sona>。
2 资料来源：SA Accounting Academy，<https://accountingacademy.co.za/news/read/fic-directive-9-of-2024-on-implementation-of-travel-rule-to-enhance-transparency-in-crypto-asset-transactions>。
3 注：英文为 Financial Action Task Force on Money Laundering（FATF），是目前世界上最具影响力的国际反洗钱和反恐融资领域最具权威性的国际组织之一。FATF 由七国集团（G-7）峰会于 1989 年 7 月成立。

此次改革有助于实现税收公平，也简化了电子服务的增值税合规流程¹。

（四）修订《个人信息保护法》

2025 年 4 月，南非修订《个人信息保护法》²，对数据主体权利行使、责任方的操作流程与合规义务等进行了系统优化。本次修订的主要内容包括丰富数据主体行使权利渠道、明确责任方告知与记录义务、调整信息官核心职责、优化直接营销同意形式、规范投诉提交程序、优化行政罚款缴纳机制等³（如表 7-2 所示）。

表 7-2：南非《个人信息保护法》修订情况

修订要点	修订前规定	修订后规定
反对处理个人信息	数据主体若反对处理其个人信息，须通过提交附件表格向责任方提出。	● 渠道多样化。允许通过手递、传真、电子邮件、短信、WhatsApp 等渠道提交反对，表格仅需与附件表格实质相似。 ● 告知义务。责任方在收集信息时有义务告知数据主体此项权利。 ● 电话记录。通过电话提出的反对申请需进行电子记录，且应数据主体要求免费提供记录副本。
请求更正或删除个人信息	数据主体请求更正、删除或销毁个人信息，须通过提交附件表格向责任方提出。	● 渠道多样化。请求可通过与附件表格实质相似的表格提交，并允许使用上述多种便捷渠道。 ● 通知义务。新增责任方在完成更正、删除或销毁后，有义务通知数据主体。
信息官职责调整	信息官必须负责制定、监督、维护并提供《信息获取法》手册。	● 取消编制手册义务。信息官不再被强制要求编制《信息获取法》手册。但仍需确保个人信息保护合规框架的制定、实施、监督与持续改进。
直接营销的同意请求	责任方为直接营销目的处理个人信息，须使用附件表格请求数据主体的书面同意。	● 同意形式灵活化。可通过与附件表格实质相似的表格，或传真、电话、电子邮件、短信等便捷方式获取同意。 ● 电话记录。通过电话或自动拨号机获取同意需进行录音。 ● 明确“选择退出”不等同于同意。

1 资料来源：南非税务局，<https://www.sars.gov.za/wp-content/uploads/Ops/Guides/LAPD-VAT-G16-VAT-FAQs-Supplies-of-electronic-services.pdf>。
2 注：英文为 Protection of Personal Information Act, POPIA。
3 资料来源：Global Compliance News, https://www.globalcompliancencnews.com/2025/05/19/https-insightplus-bakermckenzie-com-bm-data-technology-south-africa-amendments-to-the-popia-regulations-key-changes-you-need-to-know_05062025/。

修订要点	修订前规定	修订后规定
投诉提交程序	任何投诉人须使用附件表格向信息监管机构提交投诉。	● 明确投诉人资格。明确了五类有资格提出投诉的主体，包括数据主体、利益相关方及公益代表等。 ● 提交方式多样化。支持线下递交、在线提交或电子邮件等多种方式。 ● 规范化流程。监管机构须在收到投诉后 14 天内，向投诉人提供案件编号。 ● 引入分期付款机制。对于无法一次性付清行政罚款的责任方，经信息监管机构批准，可依据其财务状况及其他合理原因，个案协商分期支付。
行政罚款缴纳	未明确规定。	

资料来源：根据南非《个人信息保护法》修正案整理。

（五）优化数字基础设施建设

2025 年 5 月，南非通信和数字技术部在互联网治理论坛上重申其核心政策立场，将提升农村及偏远地区的网络覆盖列为优先事项，以确保所有公民不被排除在数字未来之外。这一承诺正通过“SA Connect”国家宽带项目获得实质性的资金支持。根据 2025/26 财年预算文件，南非政府已为该项目的下一阶段拨款 7.1 亿兰特¹，拟在全国范围内，特别是农村地区的政府设施、学校及医疗中心推进高速宽带建设。2023 至 2025 年间，“SA Connect”国家宽带项目已成功为约 180 万户家庭提供了宽带接入，并在此过程中扶持了 79 家本地互联网服务提供商及众多中小企业发展²。

2025 年 9 月，南非政府与非洲进出口银行签署了一项联合项目准备基金（JPPF）设施协议，目标是加速南非关键基础设施项目的准备与交付，重点领域包括能源、交通物流和数字基础设施。此合作预计将释放至少 7.5 亿美元的投资，以加速南非基础设施发展，其中数字基础设施是重点领域之一³。

1 资料来源：南非政府网站，Minister Solly Malatsi: Communications and Digital Technologies Dept Budget Vote 2025/26 | South African Government。
2 资料来源：Central news, <https://centralnews.co.za/malatsi-allocates-r704-million-to-sabc-in-2025-26-budget/>。
3 资料来源：非洲进出口银行, <https://www.afreximbank.com/afreximbank-and-south-african-government-sign-landmark-joint-project-preparation-facility-agreement-to-accelerate-infrastructure-development/>。

（六）推动数字化赋能重点产业与中小企业

2025 年 4 月，南非全面启动新工业政策行动计划，再次将业务流程外包（BPO）行业确立为重点发展的战略优势行业。南非政府充分认识到其在英语人才、时区和相对成本竞争力方面的优势，正通过政策倾斜和战略推广，致力于将南非打造为全球领先的 BPO 中心。这一战略拟为南非的年轻劳动力群体创造数字服务领域的就业机会¹。

二、现状分析

（一）超半数受访中资企业对南非数字经济环境持正面评价

调查显示，57.1%的受访中资企业对南非数字经济环境持正面评价，其中 9.5% 对南非数字经济环境的评价好，47.6%对南非数字经济环境评价较好。42.9%认为南非数字经济环境待改善（如图 7-1 所示）。

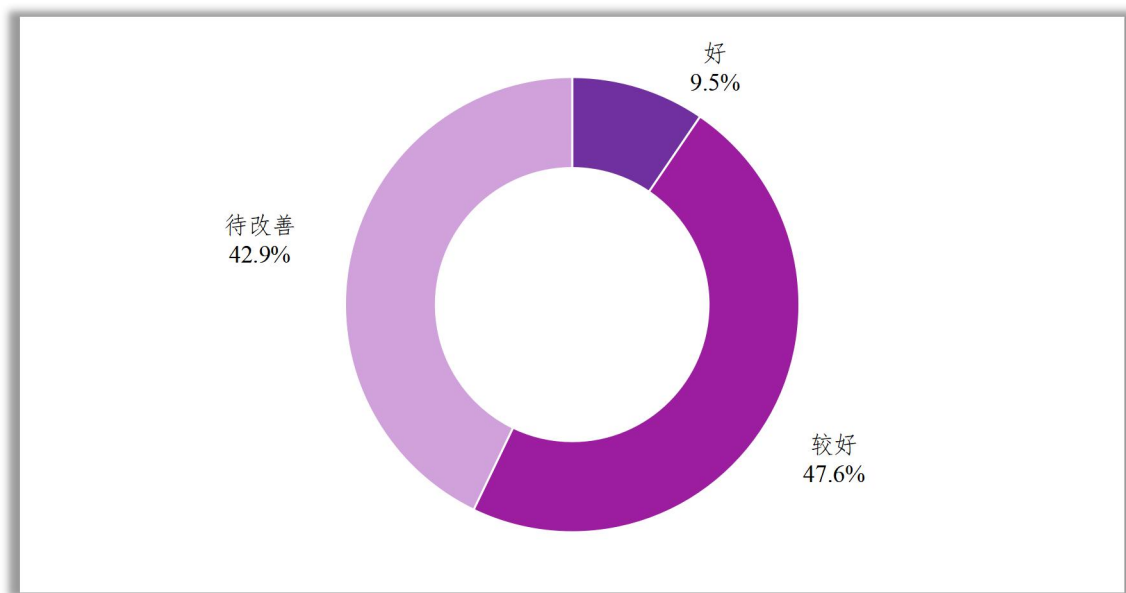


图 7-1：在南中资企业对南非数字经济环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

¹ 资料来源：南非政府网站，https://www.thedtic.gov.za/wp-content/uploads/NIPF_r2.pdf。

（二）受访中资企业对南非个人信息保护、网络安全监管接受度较高

调查显示，60.5%的受访中资企业认为南非个人信息保护、网络安全监管对其运营有一定影响，24.9%表示显著增加其合规成本。此外，14.6%的受访中资企业反映没有受到南非个人信息保护、网络安全监管等政策的影响（如图 7-2 所示）。

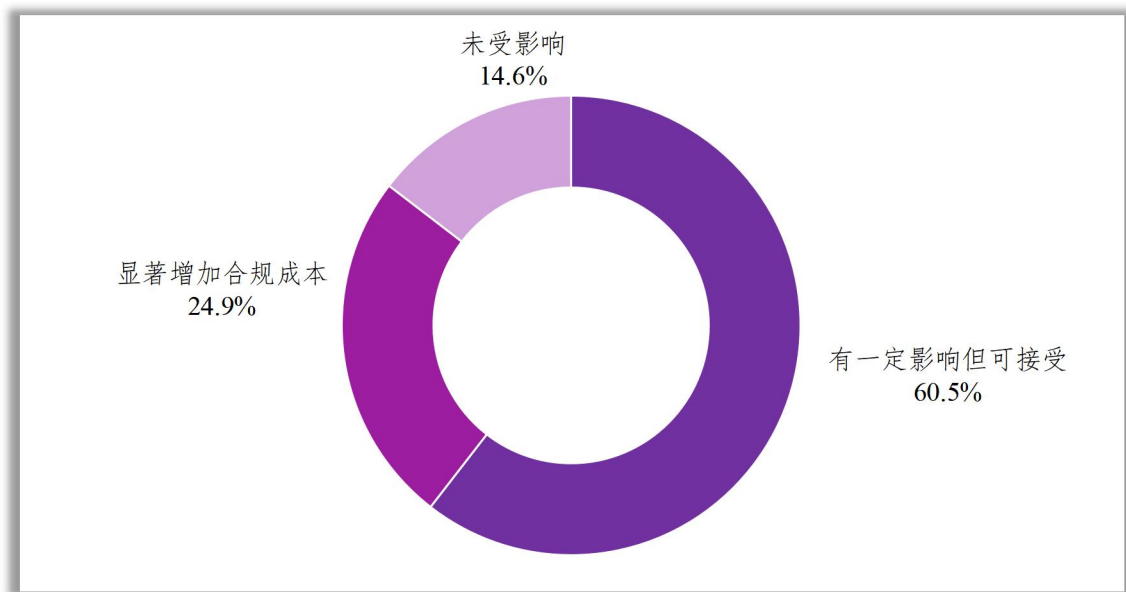


图 7-2：在南中资企业认为南非个人信息保护、网络安全监管对运营的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超七成受访中资企业反映南非数字经济人才短缺、基础设施薄弱

尽管南非政府通过 G20 数字经济议程强调数字技能培训与普惠互联，并在国家宽带等项目上持续投入，但其数字经济发展的结构性瓶颈依然突出。调查显示，超七成受访中资企业认为南非数字技能人才短缺（76.6%）、互联网基础设施覆盖不均或质量不佳（76.1%）；超四成认为南非存在网络安全威胁与风险（43.7%）、存在数字鸿沟（42.9%）、对数字经济的支持政策少（42.5%）（如图 7-3 所示）。

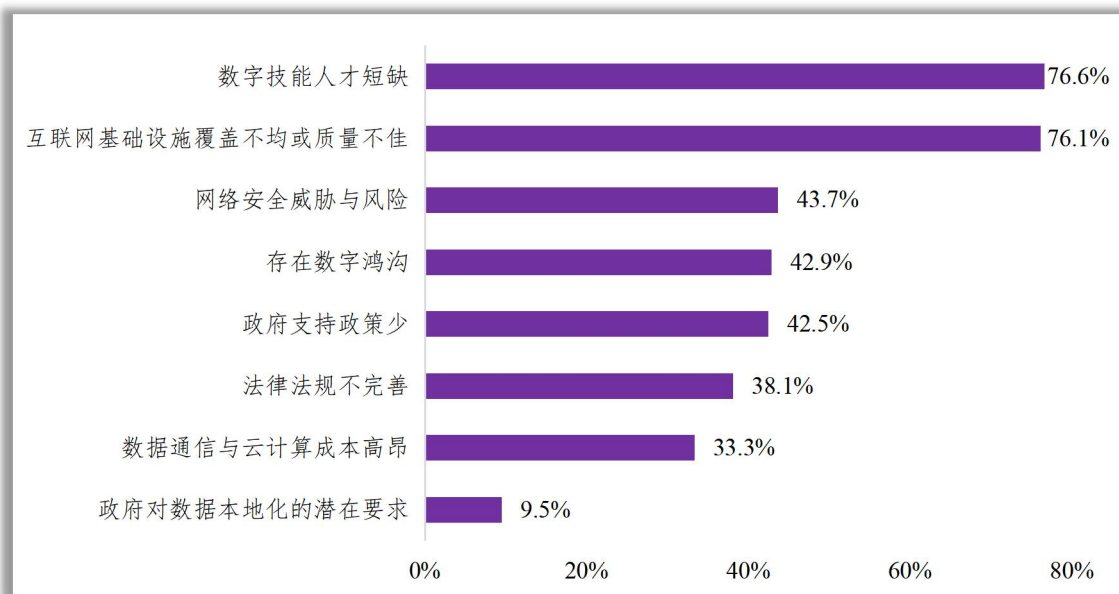


图 7-3：在南中资企业认为南非数字经济环境存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

(四) 近六成受访中资企业对南非数字经济环境持乐观预期

面对全球数字经济发展浪潮，南非政府出台国家数字战略、修订数据法规，并着力完善数字基础设施。调查显示，58.2%的受访中资企业对未来南非数字经济环境持乐观预期，41.8%持悲观预期。从不同性质企业来看，64.5%的受访国有企业持乐观态度，高于受访民营企业持乐观态度的比例（56.3%）（如图 7-4 所示）。

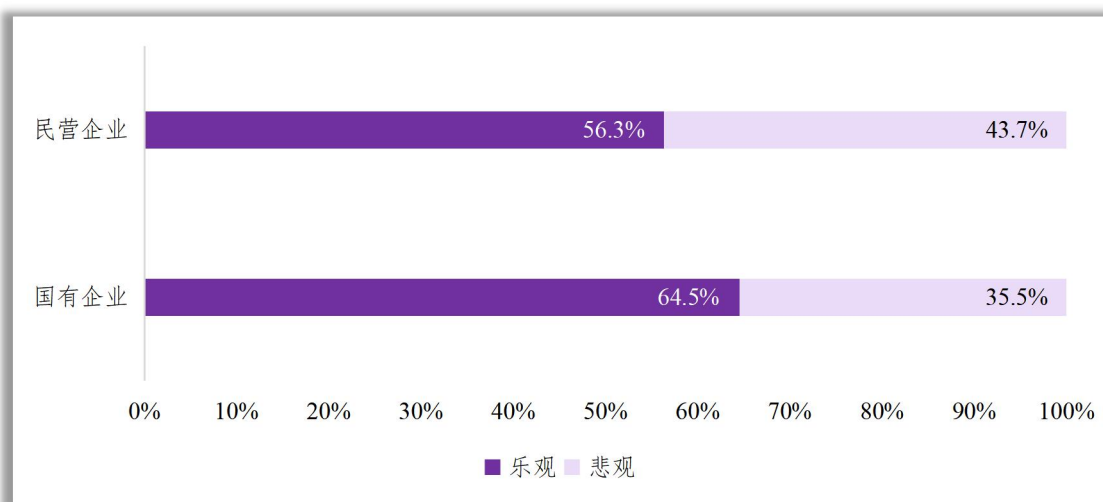


图 7-4：不同性质在南中资企业对南非数字经济环境变化的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）进一步完善数字基础设施

建议南非加快“SA Connect”国家宽带项目的实施进度，优先解决农村及偏远地区的网络覆盖盲点，并通过公私合作（PPP）模式吸引外资参与光纤网络与数据中心建设。探索建立普遍服务基金，切实降低中小企业和低收入群体的互联网接入成本，弥合数字鸿沟。

（二）优化数据合规与隐私监管体系

建议南非在实施修订后的《个人信息保护法》时，进一步细化数据跨境流动、敏感信息处理等关键条款的操作指引，为企业提供多语种、低成本的合规咨询渠道。持续简化数据主体权利响应流程，降低因规则复杂或执行不明确给企业，特别是中小企业带来的合规负担与法律风险。

（三）提升网络安全审查的透明度与公平性

建议南非建立公开的网络安全审查标准与程序，在涉及关键信息基础设施保护及数据本地化等监管实践中，对所有市场主体一视同仁，避免将网络安全议题泛化，营造开放、非歧视的数字经济环境。

（四）加强数字经济人才培养

建议南非加大对数字创业基金、人工智能实验室等关键项目的财政投入，并通过税收优惠、研发补贴等激励措施，系统性解决数字技能人才短缺问题。

第八章

金融税收

一、最新进展

（一）连续三次下调央行基准利率

2025 年，南非储备银行连续四次降息，将回购利率从 7.75%调降至 6.75%，优惠贷款利率从 11.25%降至 10.25%，银行同业拆借利率从 6.25%降至 5.25%（如图 8-1 所示）。

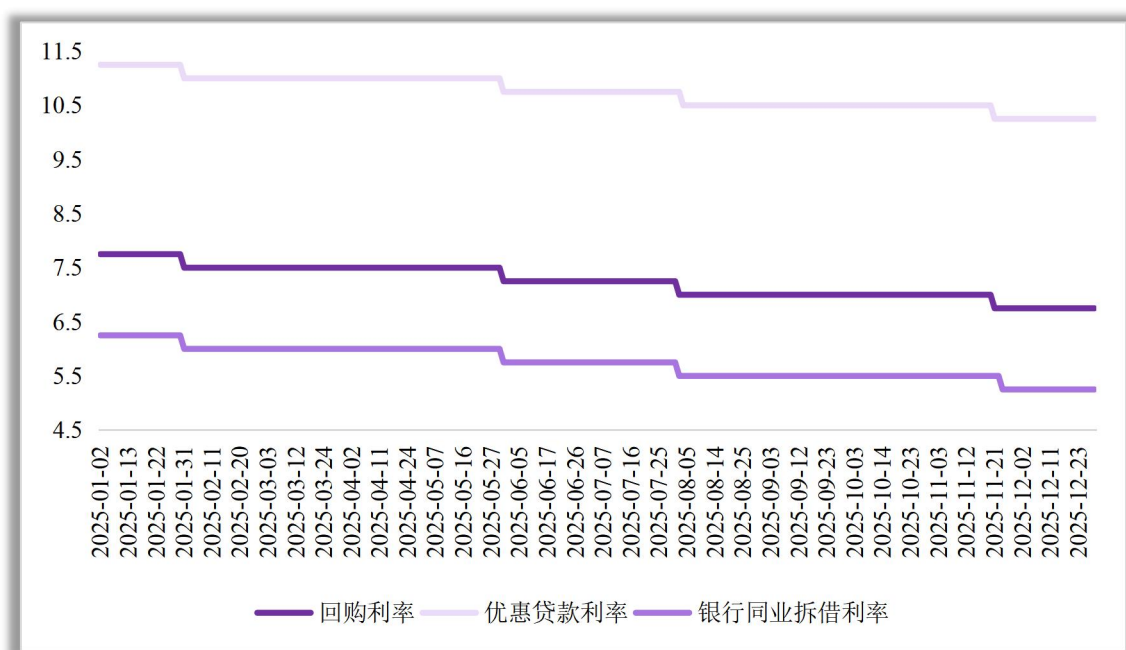


图 8-1：2025 年南非三大利率变化情况

资料来源：南非储备银行（SARB）¹。

（二）有序放宽移动支付市场监管

2025 年 3 月，南非储备银行（SARB）发布《支付活动豁免通知草案》²与《关于国家支付系统内特定支付活动的指令》³两份指导文件，明确了对从事或拟从事支付活动的机构（包括银行与非银行主体）在治理结构、审慎标准、数据保护、监管

1 资料来源：<https://www.resbank.co.za/en/home/what-we-do/statistics/key-statistics/selected-historical-rates>。

2 资料来源：南非储备银行（SARB），<https://www.resbank.co.za/content/dam/sarb/what-we-do/payments-and-settlements/consultation-documents/2025-comment-documentation/Draft%20Payment%20Activities%20Exemption%20Notice%20-%20sent%20to%20industry%20-%20203%20March%202025.pdf>。

3 资料来源：南非储备银行（SARB），<https://www.reservebank.co.za/content/dam/sarb/what-we-do/payments-and-settlements/consultation-documents/2025-comment-documentation/Draft%20Authorisation%20Framework%20-%20203%20March%202025%20-%20sent%20to%20industry.pdf>。

报告及许可授权等方面的统一要求，并对部分技术上符合“银行业务”定义但实质为支付服务的活动予以豁免，使其不再受 1990 年《银行法》的约束（如表 8-1 所示）。该举措通过将更多交易行为明确归类至移动支付领域，实质性地放宽了该领域的监管限制，旨在激发市场活力、鼓励创新参与，并推动南非移动支付生态的普及与深化。

表 8-1：《支付活动豁免通知草案》中列举的合规支付活动

活动类型	定义和描述
收单支付交易	与商户（收款人）签订合同，接受并处理支付交易，从而将资金转移给收款人。
信用卡付款说明	将资金存入与信用卡关联的支付账户。
电子货币	指以电子形式存储的货币价值，代表对发行方（如银行或支付机构）债权的货币价值，被广泛接受为支付工具，并可应持有者要求兑换为现金或进行账户转账。“移动货币”是其重要形式，特指通过手机实现资金存储、发送与接收的电子钱包服务。
执行支付交易	用户通过支付系统，将资金转入自己或他人的支付账户。
快捷付款	提供一种电子支付服务，实现支付指令的传输与向收款人的资金结算在实时或接近实时内完成，并且该服务每周 7 天、每天 24 小时可用。
发行支付工具	与付款人签订合同，向其提供用于发起支付指令的支付工具（如银行卡、支付令牌）。
提供支付账户或价值储存	提供以付款人或收款人名义持有的、用于执行支付交易的账户或电子价值存储服务。
提供第三方支付	收款人服务提供商：代表收款方，聚合接收来自多个付款方的资金或支付指令。 付款人服务提供商：代表付款方，聚合处理并向多个收款方支付资金或发出付款指令。
汇款	泛指不必然依赖为付款人或收款人开立特定支付账户，即可实现的资金或货币价值转移服务。
清算	在支付交易中，支付机构之间进行支付指令的交换、对账与确认的过程。
结算	履行通过清算确定的、支付机构之间最终的资金债务清偿义务。
运营支付系统/计划	提供一套正式、标准化的规则体系，用以管理参与机构之间的关系，并为最终用户之间的资金转移提供通用的支付工具与处理框架。
参与支付系统/计划	依据特定支付系统或计划的准入与成员标准，加入并成为其参与机构。

资料来源：根据南非《支付活动豁免通知草案》等公开资料整理。

（三）通过《2025 年财政拨款法案》

2025 年 7 月，南非全国省级事务委员会（南非议会上议院）¹正式表决通过《2025 年财政拨款法案》²，聚焦巩固公共财政与激发经济增长两大方向，通过适度上调税收、优化公共开支、推动结构性改革三大核心举措（如表 8-2 所示），系统应对当前财政压力与经济下行挑战，力求在稳定财政的同时，长期提升公共服务效能与基础设施供给能力。

表 8-2：《2025 年财政拨款法案》主要内容

核心举措	主要内容
适度上调税收	● 上调燃油税。结束为期三年的燃油税冻结，根据通胀水平调整税率。其中，汽油税上调 16 分/升，柴油税上调 15 分/升。 ● 上调特定商品消费税。对酒类、烟草等商品的税率进行上调，幅度超过通胀水平。具体为：酒精饮料、雪茄和烟斗烟草税率提高 6.8%，香烟及电子烟税率提高 4.8%。 ● 冻结个人所得税级距。决定不对个人所得税级距进行通胀调整，这将导致“税级攀升”³，预计在 2025/26 财年为政府额外带来约 155 亿兰特的税收收入。
优化公共开支	● 加大基础设施投资。未来三年，公共基础设施支出总额将超过 1 万亿兰特，重点投向以下三个领域：交通与物流（4020 亿兰特）、能源基础设施（2192 亿兰特）、供水与卫生（1563 亿兰特）。 ● 优化社会福利与管理支出。主要安排包括，拨款 403 亿兰特用于卫生与教育补偿；增拨 16 亿兰特社会补助金；拨款 352 亿兰特将新冠疫情临时补助延长一年；投入 40 亿兰特提升税收管理效率；预留 55 亿兰特用于约 15000 名公务员的提前退休计划。
推进结构性改革	● 基础设施交付机制改革。建立国家级财政部主导的统一协调结构，整合各方力量，负责重大项目的准备规划、公私合作伙伴关系（PPP）管理以及资金与信贷担保等事宜。 ● 简化公私合作伙伴关系（PPP）流程。简化相关法规并提高效率。具体措施包括：将需中央审批的 PPP 项目门槛提高至 20 亿兰特；同时建立一个明确框架，用于接收和处理私营部门的非招标提案。

资料来源：根据南非《2025 年财政拨款法案》等公开资料整理。

1 注：英文为 NCOP，负责代表各省利益审议立法。
2 资料来源：南非政府官网，https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202508/53140gon6496.pdf。
3 注：税级攀升是通货膨胀推高名义工资后，使纳税人适用更高税率的经济现象。

（四）《全球最低税法》生效

2024 年 12 月，南非总统签署《全球最低税法》，允许南非对缴纳企业所得税低于 15% 的大型跨国公司征税，并追溯至 2024 年 1 月 1 日生效。为了实施 15% 的最低有效税率，南非根据全球反税基侵蚀规则确定两项税收原则，即收入包容和国内最低补足税。收入包容规则要求在其他国家运营且实际税率低于 15% 的南非跨国公司，按 15% 补足企业所得税。国内最低补足税规则要求在南非缴纳实际税率低于 15% 的跨国公司按 15% 补足企业所得税。新的税收规则将提高南非向跨国公司的征税，南非财政部预计到 2026/27 财年全球最低企业税将为财政收入贡献 80 亿兰特。

二、现状分析

（一）超五成受访中资企业对南非金融税收环境持肯定态度

调查显示，51.4% 的受访中资企业对南非金融税收环境持肯定态度。其中，评价好和较好的占比分别为 19% 和 32.4%；另有 48.6% 认为南非金融税收环境待改善（如图 8-2 所示）。

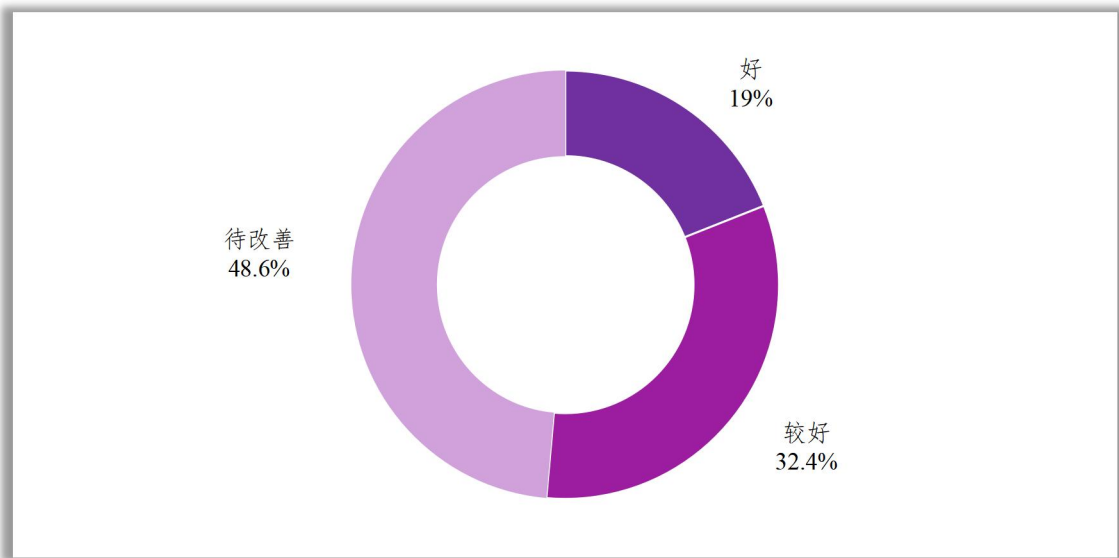


图 8-2：在南中资企业对南非金融税收环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）近三成受访中资企业反映南非金融服务存在内外差异

调查显示，近三成（29%）的受访中资企业反映不能公平享受南非的金融服务和产品（如贷款、信用证等）。某制造业企业反映，即便具备与本土企业相当的资产规模和信用记录，其在申请项目贷款或流动资金贷款时，仍被要求提供更高比例的抵押担保，或面临更长的审批周期。

（三）超六成受访中资企业反映南非跨境融资手续复杂

调查显示，61.9%的受访中资企业反映南非金融税收环境存在跨境融资手续复杂、耗时长的问题。本土融资渠道单一（52.4%）、融资成本（利率）过高（47.6%）、中小企业难以从传统银行获得贷款（47.6%）等问题也被较多提及（如图 8-3 所示）。

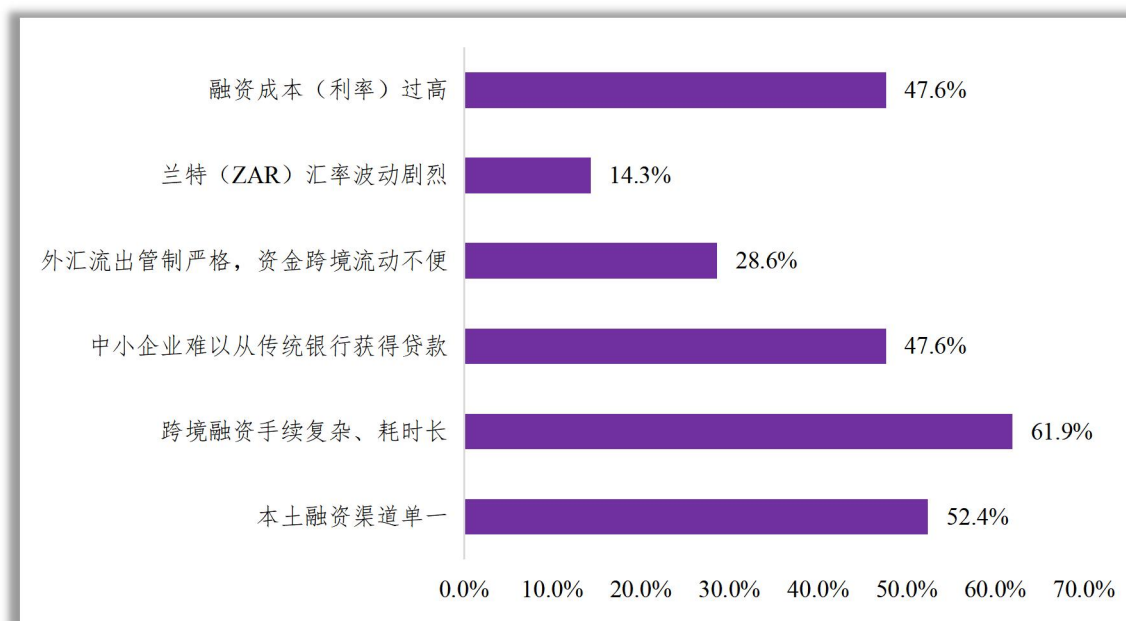


图 8-3：在南中资企业认为南非金融税收环境存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）超六成受访中资企业对南非金融税收环境预期乐观

调查显示，超六成（62.7%）受访中资企业对南非金融税收环境持乐观预期。从不同企业性质来看，67.8%的受访国有企业持乐观态度，高于受访民营企业持乐观态度的比例（58.6%）（如图 8-4 所示）。

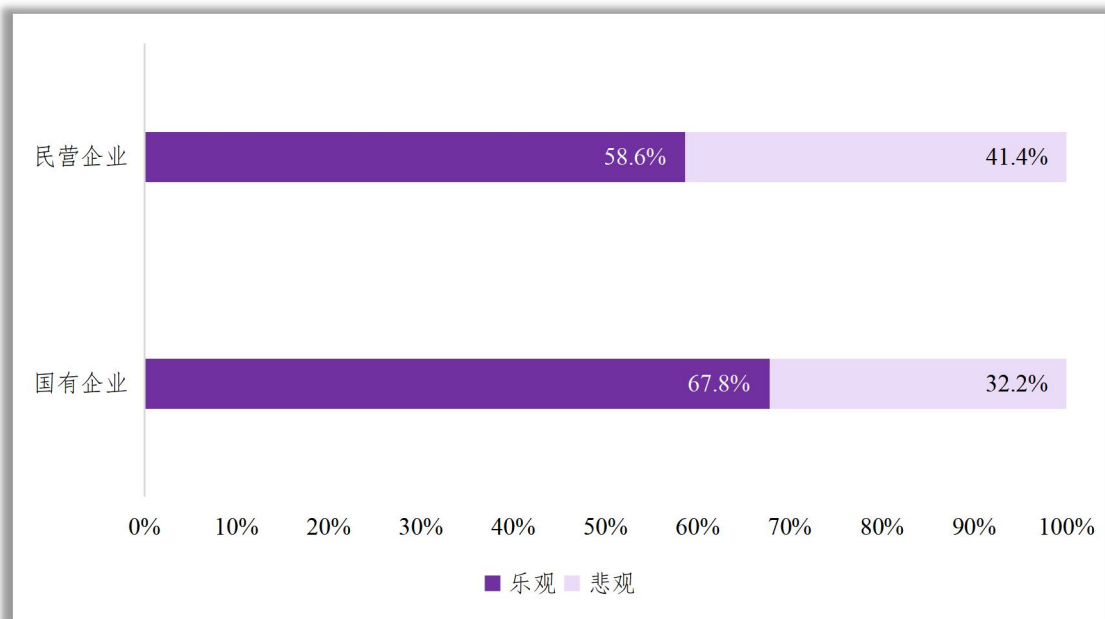


图 8-4：不同性质在南中资企业对南非金融税收环境变化的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）保持金融税收政策稳定性与连贯性

建议南非在实施《2025 年财政拨款法案》涉及的税收调整与支出优化时，确保政策的可预见性和执行的一致性，为企业中长期规划提供稳定框架。

（二）提高金融机构业务办理效率

建议南非支持金融机构简化跨境贷款、信用证等业务的审批流程，统一并明确境内外所需文件标准，压缩办理时限，提升资金流动效率。

（三）进一步丰富企业融资产品

建议南非积极落实《财政拨款法案》中的结构性改革，鼓励银行及非银行金融机构开发更多适配外资企业的金融产品，降低融资门槛。

（四）营造公平透明的金融税收环境

建议南非指导金融机构在授信审查、担保要求、利率定价等方面，对外资企业实施与本土企业一致的标准，确保市场主体的公平准入。在推行《支付活动豁免通知草案》等新政时，提供清晰的操作指引，确保监管规则在实际执行中统一、透明，避免因标准不一增加企业合规成本。

第九章

绿色经济

一、最新进展

（一）出台《气候变化法》

2024 年 7 月 23 日，南非总统签署《气候变化法》¹。该法于 2025 年 3 月 17 日生效，这是南非第一部应对气候变化及其影响的立法。该法旨在制定国家气候变化应对措施，确保南非能够平稳建立具有气候适应能力的低碳经济与社会体系。主要包括四方面内容：（1）明确规定了各级政府在气候政策方面的角色和责任，设置国家级和地方级的气候变化委员会，并首次授权部长将气候风险纳入其决策过程；（2）设立排放目标：对大型排放主体实施碳预算，并要求制定、实施并定期更新减排计划；（3）信息披露与合规要求：明确要求排放数据披露、减排措施及进展的公开透明，并对违规行为设定相应的法律与财政制裁，以提升治理透明度和市场合规性；（4）绿色转型：为清洁能源、能效提升、低碳技术应用与服务提供长期信号，从而吸引国内外资本在风能、太阳能、储能、工业节能等领域加大投入。

（二）拟升级绿色金融框架

南非绿色金融分类框架（SA GFT，South African Green Finance Taxonomy）²是南非政府为规范绿色投资、引导气候资金流向而推出的专项制度，也是非洲首个国家级绿色金融分类框架。从适用范围看，SA GFT 覆盖南非绿色经济核心领域，包括可再生能源（风能、太阳能、光热等）、能效提升（工业节能、建筑节能）、废弃物循环利用、污水处理与水资源管理、绿色交通等，是南非吸引国际气候融资的重要制度基础。

为推动 SA GFT 与绿色金融产品深度绑定，南非政府于 2024 至 2025 年间推出

1 资料来源：法案原文，https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/legislations/cca_assented_g50966vol709n5050.pdf。

2 资料来源：南非财政部，https://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2022/SA%20Green%20Finance%20Taxonomy%20-%201st%20Edition.pdf。

多项联动举措激活市场资金：（1）绿色债券强制对标 SA GFT：要求南非境内发行的绿色债券，其募集资金投向项目必须符合 SA GFT 标准，且需在债券存续期内定期披露资金使用与项目环境效益；（2）碳税抵扣与 SA GFT 挂钩：企业通过投资 SA GFT 认定的绿色项目获得的碳信用额度，可用于抵扣更高比例的碳税；（3）专项再贷款工具定向支持：南非储备银行推出“绿色再贷款计划”，商业银行向 SA GFT 认定项目发放贷款时，可获得央行低于基准利率 2 个百分点的再贷款支持，降低项目融资成本。

2025 年 3 月，南非财政部发布《SA GFT 实施评估报告》¹，系统梳理框架运行中的问题，并提出针对性优化方案，建议成立一个多方参与的工作组，完善分类框架，制定更加清晰的实施指南，以增强投资信心，为南非绿色项目吸引更多国际资金。

（三）发布《综合资源计划 2025》

2025 年 10 月 19 日，南非电力和能源部部长拉莫豪帕公布了南非内阁日前通过的“2025 年综合资源计划（IRP 2025）”²，宣布政府计划投资 2.2 万亿兰特（约 1267 亿美元），以推进能源转型，解决长期困扰该国的电力供应问题³。

IRP 2025 需要定期审查，其核心目标是保障电力供应安全，并最大限度地降低供电成本、降低供电环境影响，构建可靠、绿色的电力系统。IRP 2025 中明确提出，到 2030 年，需建成 6000MW 气电项目，并启动“清洁煤技术示范厂”建设，探索比“烟气脱硫（FGD）”更经济、高效的技术；至 2039 年，南非将新增超 105,000MW 的发电容量；明确以 2050 年实现电力行业净零排放为终极方向，推动电力系统从高

1 资料来源：南非财政部，<https://www.gov.za/news/media-statements/treasury-assessing-international-interopability-and-usability-south-african>。

2 资料来源：人民日报，https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202510/21/content_30110538.html。

3 资料来源：南非电力和能源部，<https://www.dmre.gov.za/news-room/post/2883/government-notice-integrated-resource-plan-irp2025#:~:text=In%20summary%20the%20Integrated%20Resource%20Plan%20can%20be,demand%20is%20met%20both%20cost%20efficiently%20as%20sustainably>。

碳向低碳转型。

二、现状分析

（一）近六成受访中资企业认可南非绿色经济发展环境

调查显示，57.1%的受访中资企业对南非绿色经济发展环境持正向评价，其中，4.7%的受访中资企业对南非绿色经济发展环境评价好，52.4%对南非绿色经济发展环境评价较好。42.9%认为南非绿色经济发展环境仍有优化空间（如图 9-1 所示）。

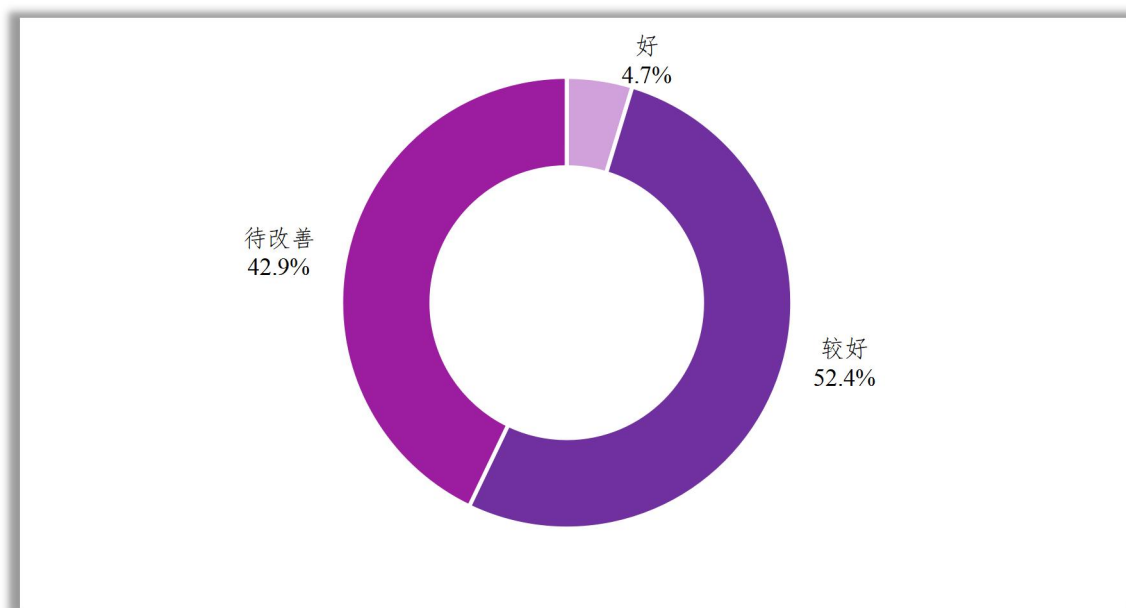


图 9-1：在南中资企业对南非绿色经济发展环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）六成受访中资企业认为南非绿色基础设施配套待完善

调查显示，66.7%的受访中资企业认为南非绿色经济环境存在的主要问题是绿色基础设施配套不够完善，绿色技术获取与应用成本高（61.9%）、绿色融资渠道匮乏（42.9%）、绿色认证与国际标准接轨困难（38.1%）等问题也被较多提及（如图 9-2 所示）。

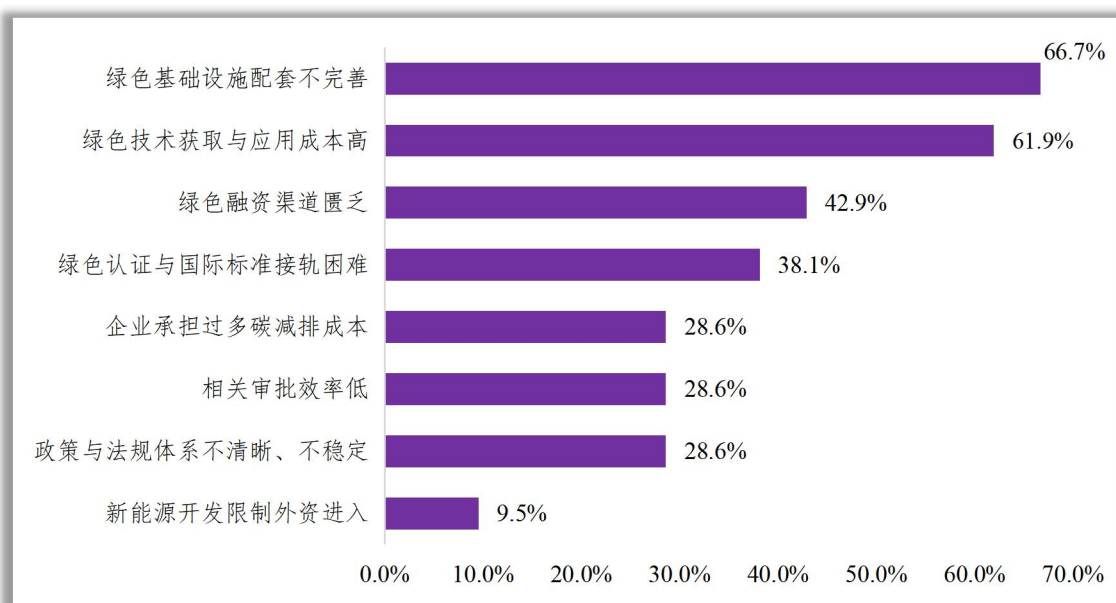


图 9-2：在南中资企业认为南非绿色经济环境存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）五成受访中资企业对南非绿色经济环境持乐观态度

调查显示，56.2%的受访中资企业对未来南非绿色经济环境持乐观态度，43.8%持悲观态度。从不同性质企业来看，62.3%的受访国有企业持乐观态度，高于受访民营企业持乐观态度的比例（53.8%）（如图 9-3 所示）。

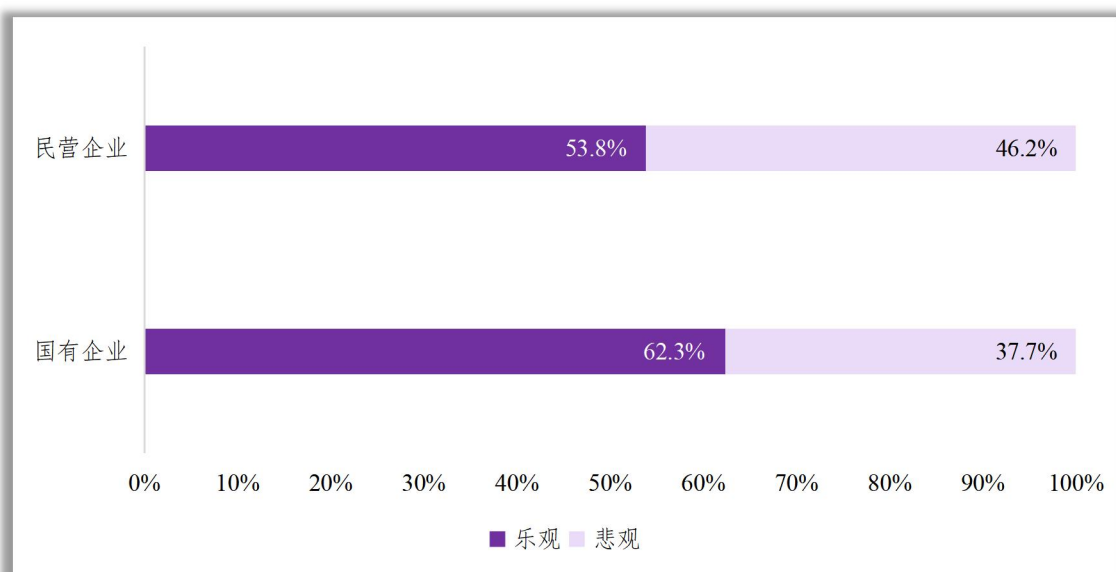


图 9-3：不同性质在南中资企业对南非绿色经济环境变化的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）保持绿色经济政策的连贯性与透明度

建议南非围绕可再生能源独立发电采购计划（REIPPPP）、绿色金融分类框架（SA GFT）等核心政策，建立规则调整的事前公示与过渡期机制。通过官方平台集中公开与动态更新绿色项目从备案到验收的全流程审批时限与材料清单，降低企业决策的不确定性。

（二）推动绿色基础设施升级

建议南非重点推进 5 条输电走廊建设，提升北部能源富集区与南部负荷中心的输电能力，降低弃光弃风率，保障可再生能源消纳。

（三）优化绿色项目融资环境

建议南非联合国际金融机构推出绿色项目专项贷款，降低融资利率，支持本币融资工具创新，帮助企业对冲汇率风险。

（四）进一步深化中南绿色技术与标准互认

建议南非大力推动光伏、储能等设备的中南两国认证互认，鼓励适配南非气候条件的技术创新与应用。

第十章

竞争政策

一、最新进展

（一）出台竞争和消费者保护法规

东南非共同市场（Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA）成立于 1994 年 12 月，是在原东部和南部非洲优惠贸易区（Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa, PTA）的基础上成立的区域性经济组织。2025 年 12 月，东南非共同市场（COMESA）修订出台的新版竞争与消费者保护法规正式生效。该法规取代了 2004 年的框架，引入了新的完全中止合并控制制度，提高了备案费，并加强了消费者保护执法力度。该法规将极大地增强东南非共同市场竞争与消费者委员会（以下简称“委员会”）的执法权能，涵盖反垄断和竞争多个领域。修订的主要内容包括：（1）赋予委员会更强的执法权力，包括引入卡特尔违法行为¹的免罚申请，鼓励企业举报和配合执法，对于竞争企业之间的卡特尔行为，违反规定的企业将面临最高达年营业额 10% 的行政罚款；（2）允许委员会执行突击检查，可搜查任何怀疑有相关证据的场所和文件；（3）加强竞争监管，修订案提出要强化反垄断法规，要求所有在 COMESA 区域内的大型跨国公司、企业合并和收购必须经过委员会的审查，以确保不会破坏市场的公平竞争；（4）禁止具有市场支配地位的企业滥用市场支配地位，明确将企业市场份额超过 30% 作为市场支配地位的核心认定参考指标，同时将数字市场企业的数据规模、可访问性、控制权及网络效应等纳入认定考量范围；（5）更新了竞争法中的关键定义，如“经济依赖”“市场调查”等，来适应数字经济和现代市场动态；（6）拓宽法规适用范围，强化区域一体化的协调措施，涵盖所有对 COMESA 区域经济有跨境影响的商业行为；（7）加强处罚和违

¹ 注：卡特尔（Cartel）违法行为，是竞争法领域最为严重的反竞争行为之一，通常指具有竞争关系的经营者之间，为固定价格、限制产量、分割市场或串通投标等目的而达成的非法协议、决定或协同行为。

规处理。

（二）发布《不可分割指南》和《内部重组指南》

南非竞争委员会依据《竞争法》分别于 2024 年 9 月和 2025 年 4 月发布《不可分割交易指南》¹最终版和《内部重组指南》²，以响应南非监管从“重公众利益”向“兼顾竞争本质与合规确定性”转型的需求。

《不可分割交易指南》明确了“不可分割交易”的定义、认定依据与申报规则。参考之前的案件将“不可分割交易”界定为“事实或法律上相互依赖、无法单独拆解的”多笔交易，需同时满足“无独立商业意义”和“协议绑定生效”两大条件；在申报规则上，若多笔小型交易合并后达到中型或大型并购阈值，需强制合并申报，而即使多笔交易已达单独申报阈值，企业也可自愿合并申报，以减少重复材料提交与审批周期，降低合规成本（如表 10-1 所示）。

表 10-1：合并交易种类

合并交易种类	财务标准	申报要求
小型合并	● 不满足中型合并和大型合并标准的交易，均为小型合并。	● 自愿申报+依职权要求申报。 ● 审查时限：竞争委员会在 20 个工作日内作出审查决定（可能延期）。
中型合并	● 收购方和目标公司在南非的年度总营业额或总资产合计达到 6 亿兰特及以上； ● 目标公司在南非的年度总营业额或总资产达到 1 亿兰特及以上。	● 强制申报。 ● 审查时限：竞争委员会在 20 个工作日内作出审查决定（可能延期）。
大型合并	● 收购方和目标公司在南非的年	● 强制申报。

1 资料来源：南非政府公报，https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202410/51352gon5372.pdf。

2 资料来源：南非政府公报，https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202504/52449gon6100.pdf。

合并交易种类	财务标准	申报要求
	度总营业额或总资产合计达到 55 亿兰特及以上； ● 目标公司在南非的年度总营业额或总资产达到 1.9 亿兰特及以上。	● 审查时限：竞争委员会在 40 个工作日内向竞争法庭提出审查建议（可延期），随后由竞争法庭作出审查决定。

资料来源：根据南非《不可分割交易指南》整理。

《内部重组指南》聚焦企业内部重组的界定标准、申报边界与审查逻辑。明确内部重组需满足“不改变外部少数股东控制权利”的核心前提，通过对比重组前后控制权结构，依据《竞争法》第 12（2）条判断是否构成需监管的并购，避免过度干预企业内部运营优化。

两部指南的出台填补过往依赖个案判例的监管空白，减少企业因规则模糊导致的合规误判，有效遏制了企业“拆分交易规避阈值”的行为和以“内部调整”名义掩盖垄断意图，还使竞争委员会可聚焦于真正影响市场竞争的交易。

（三）推出五年期“出口集体豁免”

为缓解美国等对南非出口产品加征关税的压力，南非贸易、工业和竞争部推出为期五年《2025 年出口集体豁免框架》¹，旨在通过豁免部分《竞争法》限制，允许南非出口企业开展战略性协同，以应对全球关税攀升、降低出口成本并提升国际市场竞争力。

框架明确临时暂停使用《竞争法》第 4（1）（a）、4（1）（b）（i）、4（1）（b）（ii）及第 5（1）条（如表 10-2 所示）。暂停后，企业仅需聚焦“出口市场专属协同”。框架严格限定豁免范围“仅适用于出口市场”，禁止延伸至南非本土市场，允许企业在“规模经济与效率提升”“落地成本分摊”“出口基础设施联合

¹ 资料来源：南非政府公报，https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202508/53147gon6500.pdf。

开发”“出口市场信息共享”“物流成本协同”“南非品牌集体营销”和“出口协议联合谈判与质量合规”七大领域开展协同。

表 10-2：《竞争法》暂停使用的条款内容

条款	具体内容
4(1)(a) 4(1)(b)(i) 4(1)(b)(ii)	4.(1) 竞争者之间订立的协议、协同行为，或企业协会作出的决定，若具有实质性阻碍、限制或扭曲某一市场竞争的效果，则予以禁止；但协议各方或参与方能够证明，其产生的任何技术进步、效率提升或其他促进竞争的收益，超过该反竞争效果的除外。前述禁止性规定尤其适用于以下行为。 (a) 固定购买或销售价格或其他任何交易条件； (b) 通过以下方式划分市场： (i) 分配客户或供应商； (ii) 分配地域或特定类型的商品或服务。
5(1)	5.(1) 处于不同生产或销售阶段的经营者之间订立的协议，若具有实质性阻碍、限制或扭曲某一市场竞争的效果，则予以禁止；但协议各方能够证明，其产生的任何技术进步、效率提升或其他促进竞争的收益，超过该反竞争效果的除外。

资料来源：根据南非《2025 年出口集体豁免框架》整理。

框架的另一个显著特点是所有协同协议必须包含“历史弱势群体（HDPs）”与中小企业参与条款，如要求 HDP 控制企业持股比例不低于 25%，或预留一定协同份额给中小企业，确保出口红利向弱势群体倾斜。所有豁免行为仅限出口市场，不得涉及南非境内的价格固定，市场划分等，如企业不得因协同出口而约定本土销售价格。

（四）批准行业反垄断豁免

2025 年 2 月，南非竞争执法机构批准了一项港口与铁路运输行业的集体反垄断豁免，允许该行业的竞争对手合作解决运营效率低下和基础设施不足的问题。5 月，南非政府就糖业和医疗行业的反垄断豁免提案征求意见，拟允许企业进行有限协调。糖业豁免提案拟允许生产商在 2030 年前在有限的范围内协调涨价和定价方式，但串

通定价、分割市场和转售价格维持等行为仍为禁止范围，且所有此类合作须经南非竞争执法机构批准。医疗行业豁免提案则拟允许医生就部分医疗器械和服务价格达成一致，以降低费用。

二、现状分析

（一）五成受访中资企业认为南非市场竞争较公平

调查显示，53.7%的受访中资企业认为南非市场竞争环境整体较公平（如图 10-1 所示）；51.9%的受访中资企业认为南非竞争审查过程中不存在被歧视的情况（如图 10-2 所示）。

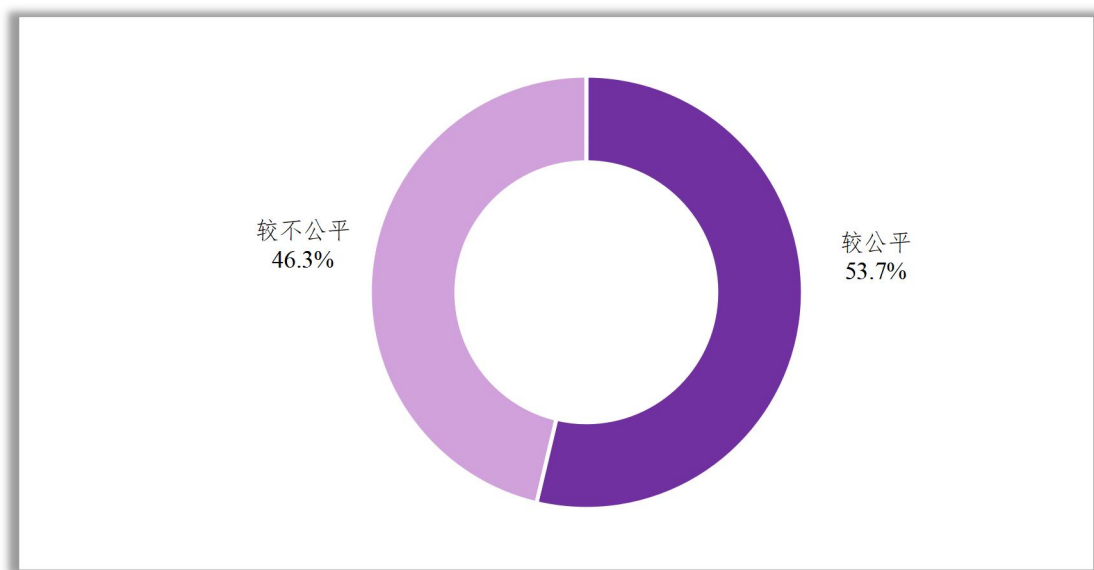


图 10-1：在南中资企业对南非市场竞争环境公平性的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

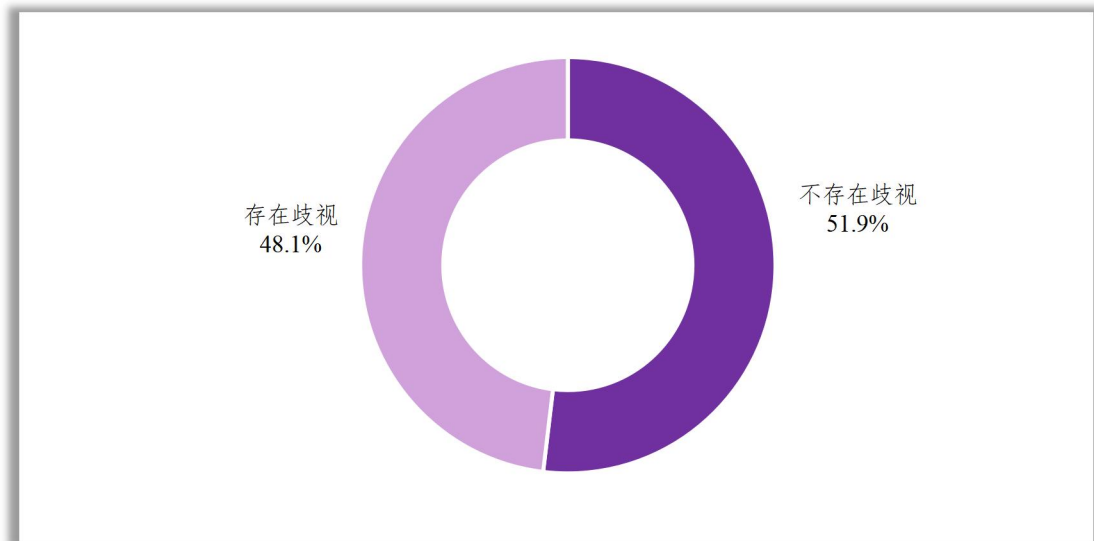


图 10-2：在南中资企业是否遭遇差异化竞争审查

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超四成受访中资企业认为行政垄断和指定优先供应商影响公平竞争

调查显示，47.6%的受访中资企业指出，当前南非市场竞争中存在的主要问题为行政垄断及指定优先供应商。其他被较多提及的问题依次为：大型企业滥用市场支配地位（38.1%）、市场准入壁垒（如许可证、B-BBEE）（38.1%），以及同行业企业之间达成垄断协议（23.8%）（如图 10-3 所示）。

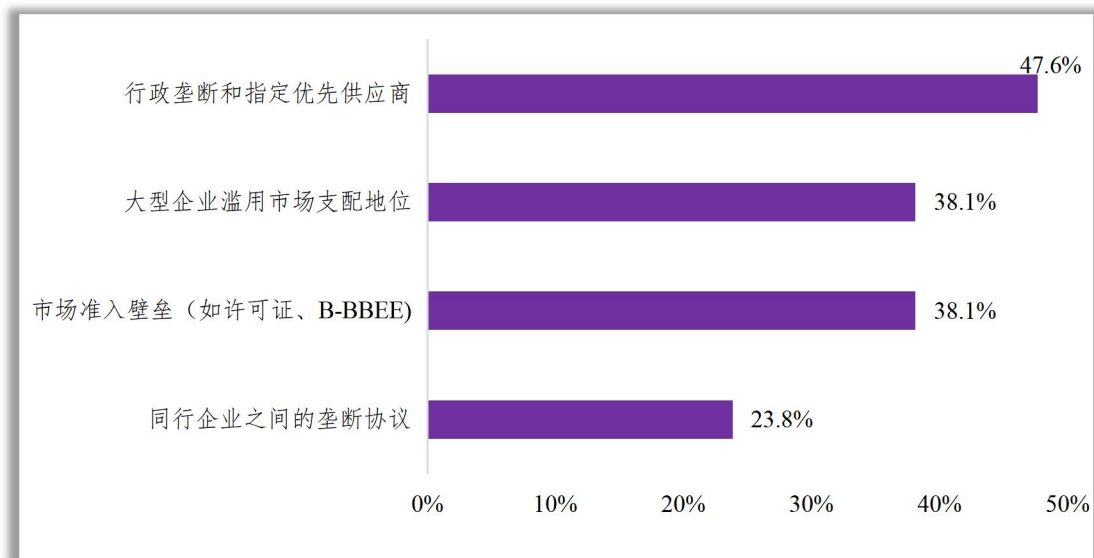


图 10-3：在南中资企业认为南非市场竞争存在的问题

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）近六成受访中资企业预期南非市场竞争将改善

调查显示,58.4%的受访中资企业对未来南非市场竞争预期良好。从不同行业看,电力/热力/燃气及水的生产和供应业(69.2%)、批发和零售业(65.9%)、制造业(63.8%)受访中资企业持乐观态度的占比最高(如图10-4所示)。

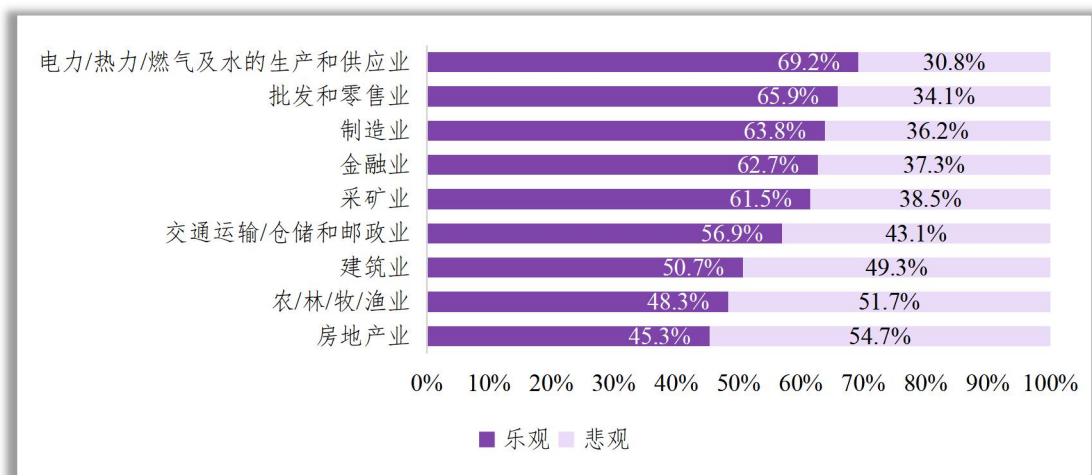


图 10-4：不同行业在南中资企业对未来南非市场竞争环境的预期

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）保持竞争政策连贯性与透明度

建议南非明确规则调整的事前公示与过渡期机制，避免政策随意变动，为企业提供稳定可预期的合规环境。

（二）保障外资企业平等参与市场竞争

建议南非在并购审查、补贴申请等环节采用统一标准，避免基于企业国籍的差别化对待，避免过度审查。

（三）搭建政企常态化沟通平台

建议南非定期开展政策解读与意见征询，畅通企业诉求反馈渠道，促进政策优化与企业合规衔接。

附录一

研究过程综述

一、研究方法

为充分了解、反映中国在南非经营企业诉求，中国贸促会研究院课题组综合采取了问卷调查、企业调研、政策分析等多种研究方法。

（一）政策分析

课题组全面、系统整理了近年来南非出台的涉及营商环境方面的法律法规，涵盖市场准入、公共采购、数字经济、金融税收、绿色经济、竞争政策等多个领域，深入分析南非营商环境的最新动向。

（二）问卷调查

此次调研样本企业数量约占中国在当地设立企业总量的 10.7%。问卷共计 48 题，涉及企业基本情况、在南非经营情况、南非总体营商环境评价、市场准入环境评价、公共采购环境评价、数字经济环境评价、金融环境评价、绿色经济环境评价、市场竞争环境评价等内容。问卷填写人员均为了解企业在南非具体经营情况的高层管理人员。在问卷调查过程中，课题组独立完成问卷编写、数据整理与分析等环节。

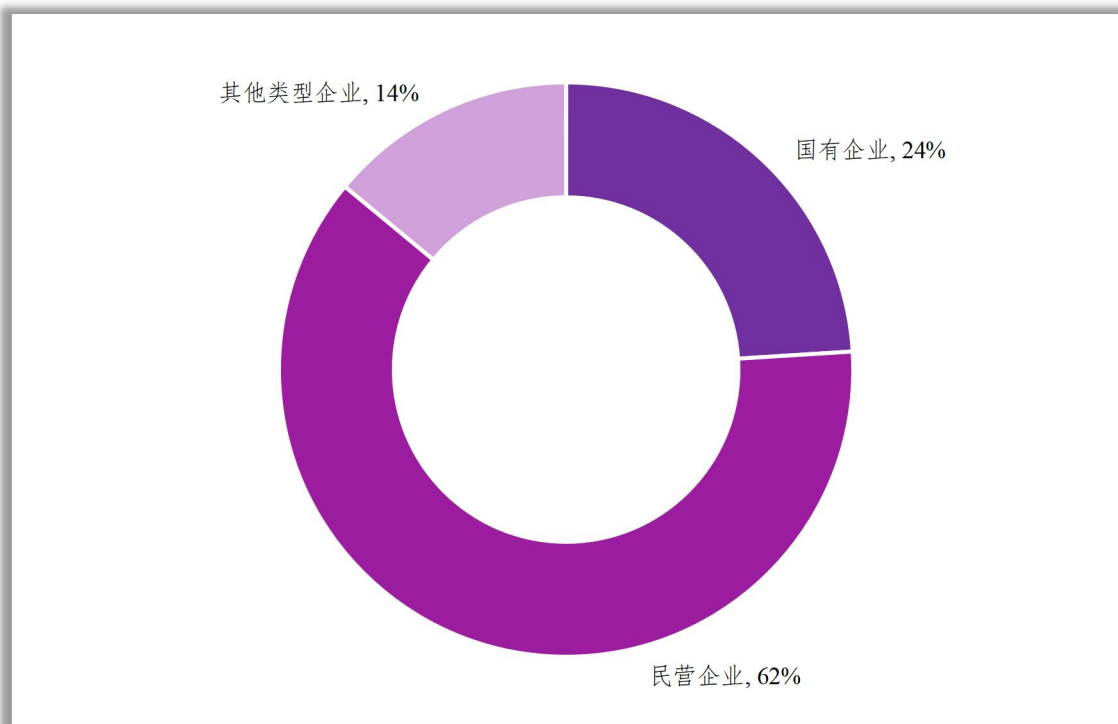
（三）企业调研

课题组通过召开座谈会等多种方式调研在南非经营的中资企业，接受调研的对象均为负责南非业务的高级管理人员。为从不同视角更加全面了解企业在南非经营情况，课题组还走访了会计师事务所、咨询服务公司等第三方机构。

二、问卷调查对象特征

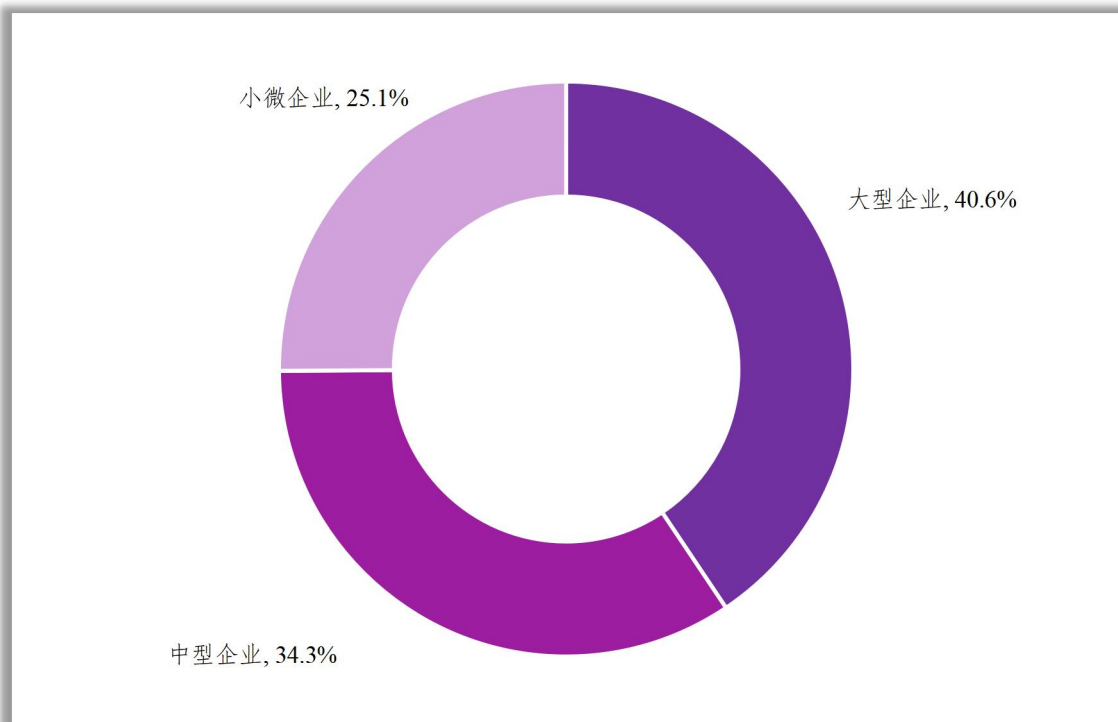
（一）受访企业性质

从接受问卷调查的企业性质看，民营企业占比 62%，国有企业占比 24%，其他类型企业占比 14%。



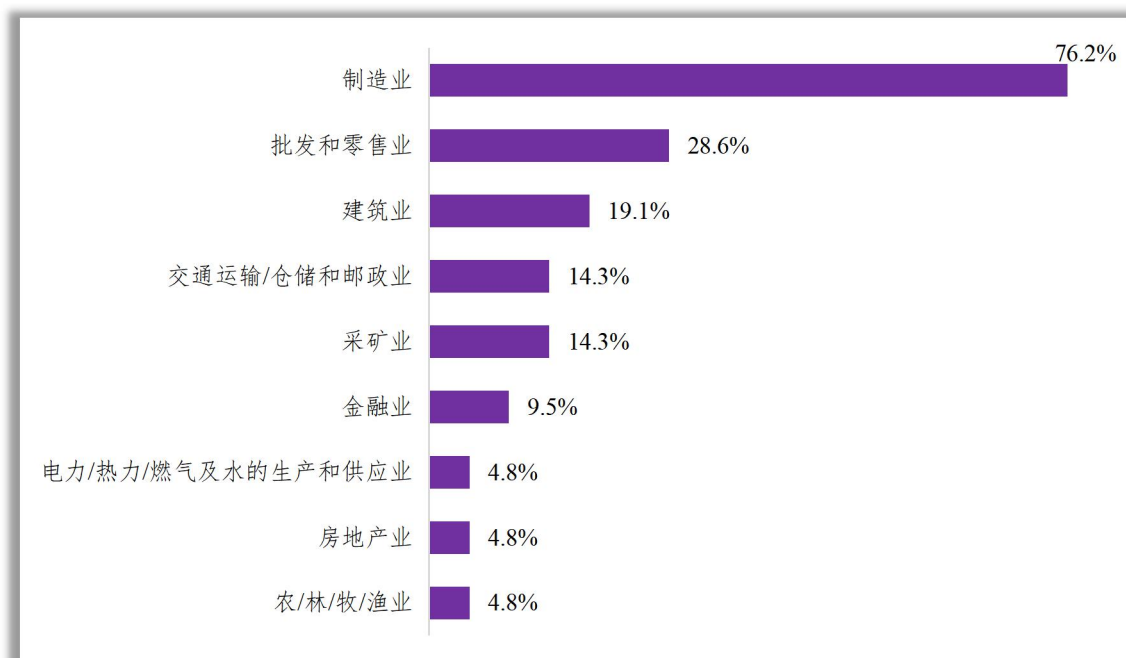
（二）受访企业规模

从接受问卷调查的企业规模看，大型企业占比 40.6%，中型企业占比 34.3%，小微企业占比 25.1%。



（三）受访企业行业

抽样调查企业覆盖制造业、批发和零售业、建筑业、交通运输/仓储和邮政业、采矿业、金融业、电力/热力/燃气及水的生产和供应业、房地产业等行业。





中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE