

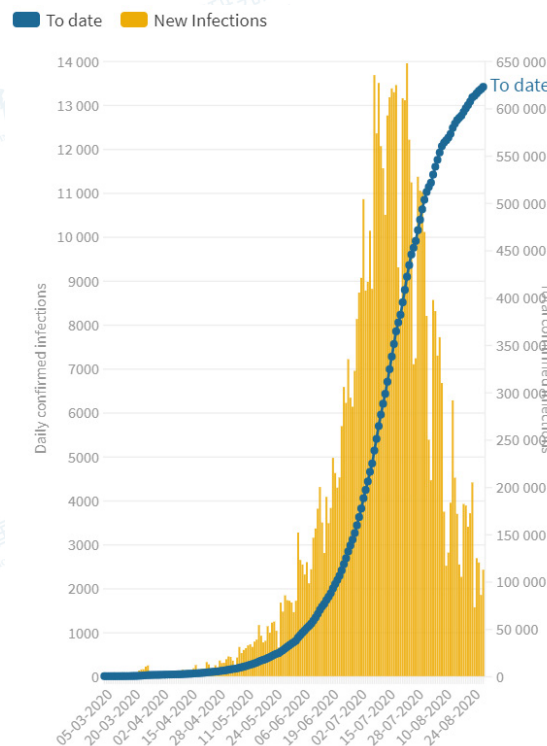
南非新冠疫情概况、应对和挑战：挣扎间的脆弱平衡

杨崇圣

一、南非疫情概况

非洲疾控中心 (Africa Centres for Disease Control and Prevention, Africa CDC) 数据显示, 截至北京时间 8 月 30 日凌晨, 非洲 54 国累计确诊新冠肺炎病例 1237044 例, 死亡病例 29414 例, 治愈病例 969061 例。南非的确诊病例数远超其他非洲国家, 目前累计确诊病例为 622551 例, 占非洲半数以上, 位列全球第 5, 接受检测总人数为 3652970, 死亡病例为 13981 例, 治愈病例为 536694 例。如图 1 所示, 虽然南非累计确诊病例数量持续上升, 但日新增数量整体趋势放缓。

图 1 南非新冠肺炎累计确诊病例数和每日新增感染数



资料来源: Adam Oxford, “Covid-19 in South Africa”(August 15, 2020).

https://public.flourish.studio/story/367446/utm_source=showcase&utm_campaign=story/367446.

从时间线来看, 3 月 27 日南非确诊人数过千; 5 月 10 日过万; 6 月 22 日超过 10 万; 7 月 6 日超 20 万; 7 月 15 日超 30 万; 7 月 23 日超 40 万; 8 月 1 日超 50 万; 8 月 21 日超 60 万。其它和南非疫情相关的重要事件及时间见图 2。

图2 南非新冠疫情相关重要事件和时间梳理



资料来源: 笔者自制

虽然目前南非疫情有所缓解, 但其整体抗疫形势依然十分严峻, 阶段性放松封禁有极大可能使得疫情反弹。于疫情导致的封禁给南非国家经济带来了重创, 给本想在2020年放手一搏的各个产业当头一击, 带来的直接后果是失业率激增、收入剧减, 相当数量民众生活难以为继。南非不仅要应对新冠疫情, 同时也要直面疫情带来的可能会持续数年的各类社会问题。

二、南非抗疫措施

南非政府的抗疫工作大致可分为三个主要阶段。第一阶段始于三月中旬, 南非总统西里尔·拉马福萨宣布新冠流行病毒为全国性灾难后, 采取一系列检测、防护和治疗措施来缓解疫情影响。这些措施包括加大检测力度, 及时公布疫情各类数据, 普及健康防护知识, 加强医疗卫生生产和供给, 关闭全国所有学校, 停止聚集性活动, 封锁期内禁止售卖和饮用酒类以及烟草制品等。得益于南非较为发达的医疗体系, 相较其他非洲国家, 南非对疫情的防范、控制和检测力度、信息的公开和透明以及对疫情的研究都位于前列, 对疫情的反应和应对及时和谨慎。由于这一阶段政府工作焦点在全力抗疫, 并未对小微企业和工人提供足够经济支持, 使得部分中小企业倒闭, 工人失业, 因此政府受到民众和媒体严厉批评。¹

第二阶段于四月中旬开始, 南非敲定5000亿兰特的社会救济和经济支持计划来稳定经济和保护就业, 并调整预算资金的优先级来帮助企业、工人和家庭共渡难关。5000亿兰特占南非国内生产总值 (GDP) 的10%, 这些资金使用会聚焦在三个领域: 1. 集中资助新冠相关卫生防疫对策; 2. 为家庭和个人提供相关援助, 缓解饥饿和社会困境; 3. 为运营艰难的企业提供支持。该计划的主要目的是帮助解决被排除在正规经济之外、处于边缘地带人民的日常需求。虽然该计划只将持续6个月, 且针对失业者的补助低于生活标准, 但有评论认为, 这是南非历史上首次试行全民性社会救济计划, 这可能会让疫情压力下的南非政府直面解决贫困和不平等问题的迫切性。² 同时, 南非政府推行五个防疫级别来弹性应对疫情 (见表1)。

表 1 南非五个防疫等级

| 五个防疫等级 | |
|--------|--|
| 第 1 级 | 可以恢复大部分正常活动，但须始终遵循预防措施和健康指南。公众要有防疫级别提高的心理准备。 |
| 第 2 级 | 进一步放宽限制，但要保持社交距离，限制一些休闲和社交活动，以防止病毒死灰复燃。 |
| 第 3 级 | 放宽部分限制，限制包括工作场所和社交场合在内的诸多活动以应对高传播风险。 |
| 第 4 级 | 采取极端预防措施来限制社区传播，有限允许必要的活动，以限制社区传播和疫情爆发。 |
| 第 5 级 | 需要采取严厉的措施来控制疫情传播，以挽救生命。 |

资料来源：Fejro Chinye-Nwoko, Utibe Effiong and Nchiewe Ani, “Challenges and opportunities for telemedicine in Africa”(July 28, 2020). <https://mg.co.za/africa/2020-07-28-challenges-and-opportunities-for-telemedicine-in-africa/>.

第三阶段则是在 6 月疫情得到初步控制后，南非有条件地推动经济复苏。³所谓“有条件”，即南非政府和所有民众、企业、组织需做好长期和疫情共存的心理准备，并把各项防疫和抗疫措施融入生产和生活。该阶段下，南非政府积极从国际组织获取援助，从 4 月底开始策划，6 月开始谈判，于 7 月 27 日获得国际货币基金组织 (IMF) 约 43 亿美元贷款 (700 亿兰特) 用于抗击疫情，款项主要用于创造就业、稳定债务、帮助抗疫前线医护人员对抗疫情，以及推动南非结构性改革进而重振经济。⁴此外，南非银行业协会 (BASA) 称，截至 8 月 1 日，南非银行已向因疫情和全国封禁措施而陷入财务困境的企业和个人累计提供了 455 亿兰特的资金救助和贷款担保。⁵自三月疫情在南非开始蔓延，为刺激经济，释放货币流动性，南非央行 (South African Reserve Bank, SARB) 于 3 月，4 月，5 月，7 月进行了四次降息，利率由 6.25% 下降至 3.5%，降息幅度达 2.75%。⁶同时，政府也督促各行业研究、发布和完善针对新冠疫情的行业健康和安全准则，为生产复工做好确切准备。

南非抗疫过程中，从政府到企业，再到民众和各类民间组织都反应积极，高度配合，采取各类应对措施来抗疫。虽然南非抗疫迄今已取得阶段性成效，但走出疫情困境却为时尚早；同时疫情防控期间暴露的问题，以及疫情带来的波及社会、经济、文化和教育等各个领域的连锁反应让南非依然战战兢兢，如履薄冰。

三、防疫挑战

南非的防疫挑战不仅来自新冠疫情本身，还有疫情对各个民生领域的冲击。在疫情中，既有人性的善恶所造成的挑战，也有历史遗留的无可奈何。

疫情本身挑战

南非面临着三类来自疫情本身的挑战。首先是南非欠发达地区的疫情控制。南非大多非城市区域由于基础设施落后且长期贫瘠，其卫生保健能力远落后于城镇地区，迄今大多新冠感染病例都发生在这些地区。许多农村家庭户主为老年人，抵抗力低下，如不对这些区域加以控制，则会成为公共灾难。⁷比如在卡雅利彻 (Khayelitsha)，一个 40 万人口城镇中有 6000 名确诊病例，但其地区医院只有 300 张床位，尽管征用了当地的体育馆作为临时救护点，增加了 3 倍医护人员，但是依旧面临各类医护设施缺乏，医护人员接连感染的状况。⁸需要指出的是，卡雅利彻的情形在南非并非个案，而是对于疫情相对严重的欠发达地区的普遍状况。

第二个疫情带来的直接挑战是南非抗疫一线医护人员的健康和安全缺乏有效保障。据 8 月初南非卫生部长公布数据，已有超 24000 名医护人员感染新冠，占南非确诊病例的 5%，181 人因新冠去世。一方面，医护人员缺乏个人防护设备，或使用的设备质量不合格，被迫在不安全的医疗环境中持续工作加大了感染风险。另一方面，医院管理层未能确保工作环境的卫生和安全，以及瞒报确诊医护人员数量也增加了其他医护人员感染风险。⁹

第三, 南非亟须解决医疗资源倾斜和整合问题。在新冠疫情之前, 南非的医疗卫生体系已不堪重负, 长期困扰南非的艾滋病、肺结核、非传染性疾病和意外伤害等问题已占据大量医疗资源。新冠疫情来临后, 南非不得不重新调配有限现存的医疗资源聚焦在疫情攻坚上。比如, 政府已部署超 28000 名社区卫生工作者在贫困地区进行冠状病毒筛查, 曾经为追踪结核病病人的接触者而成立的团队已转型为新冠疫情应对团队。对疫情的聚焦势必会减少对其它疾病的关注, 南非人类科学研究委员会的一项调查发现, 约 13% 的患有结核病和艾滋病的患者在封锁期间难以获得常规治疗药物。¹⁰ 再以精神科医生为例, 南非共有约 850 名精神科医生, 服务全南非近 6000 万人口, 但由于新冠疫情影响, 政府征用这些精神科医生帮助治疗新冠病人, 这使得能提供心理健康门诊服务的有效医生数量急剧减少。¹¹ 因此, 如何整合过往投入资源较多的艾滋病和结核病项目与资源不足的普通卫生服务, 平衡医疗资源和调整研究重心来有效应对突发性卫生健康事件, 是南非必须深度思考的问题。

社会安全挑战

南非 3 月开始实施的封锁措施大幅减少了暴力犯罪。与往年同期相比, 谋杀案减少了 72%, 劫车案减少了 81%, 其余犯罪如袭击、谋杀未遂、抢劫和强奸案数据等都下降。¹² 但自南非政府下调防疫级别至四级再到三级后, 国家经济生活逐渐恢复, 各类案件数量也开始随之上升, 严重影响社会安全。同时, 至 7 月中, 南非共有超 12000 名警察感染新冠病毒。¹³ 大量警察感染的直接后果是造成警力南非严重不足, 助长了各类犯罪滋生。

此外, 专家指出强制隔离会导致暴力事件增加。隔离期间南非有数百万人生活在棚户区、市区内楼单间和城郊非正规场所等狭窄和拥挤的居住环境中, 被迫在这些地方隔离。但这些地方往往拥挤, 人口密度高, 无法保持社交距离。加之许多人处于失业或刚失去工作状态, 可能会导致家庭成员和邻里间的紧张关系。把男子关在家里, 可能会导致更多的家庭暴力。仅在南非开始封锁的第一周, 南非警方就收到了 2320 起基于性别的暴力投诉, 比 2019 年周平均数高出 37%, 期间警方接电数量是平时三倍。¹⁴ 因此, 如何进行有效隔离, 隔离期间是否需要心理疏导, 是否有更多措施来保证隔离期间女性的人身安全问题已开始提上议程。

再者, 与酗酒相关的暴力行为在南非放松封禁期间频发不止, 也是危害南非社会安全的隐患之一。南非总统拉马福萨在南非疫情百日讲话中指出, 南非有两大疫情, 一是新冠, 二是针对女性和儿童的暴力行为, 从 3 月 26 日到 4 月 3 日, 共 8300 起基于性别的暴力事件记录在案; 从封禁到 6 月中旬期间, 至少有 21 名妇女和儿童被虐杀。¹⁵ 相关案件在南非放松封禁期间发生, 且和酗酒行为有密切关系。这类案件的增加应引起南非对其发生环境和动机更多思考, 比如这些犯罪和暴力行为是否属于隔离或封锁后“发泄性”的释放?“禁酒令”的一松一弛是否会激发民众的过激行为?

除了疫情期间出现的各类危害社会安全的犯罪活动外, 南非社会可能在“后疫情时期”会因为新冠、失业和贫困的综合作用产生更大震荡。各种研究报告表明, 新冠疫情和封禁措施对南非大部分人民产生了消极影响, 贫困、失业、食品安全、饥饿和家庭暴力的增加速度让人咋舌。南非统计局数据显示, 南非第二季度的失业率为 29%, 为 2008 年以来最高。¹⁷ 需注意, 社会不平等、贫困和失业人数增加会激化南非人民的愤怒和不满, 如南非政府不能提供有效措施来缓解焦虑, 人们很可能会诉诸暴力和犯罪。

经济发展挑战

南非社会长期饱受高失业率困扰, 新冠疫情的爆发使得本就岌岌可危的高失业率困境雪上加霜。由于疫情而必须采取的全国性封闭措施, 已让南非经济付出了巨大代价。南非统计局数据显示, 南非今年第二季度失业率为 29%, 失业人口总数为 670 万, 较上一季度增加 45.5 万人。¹⁸ 尽管目前南非全国感染率增加速度放缓, 但疫情的余震会长期困扰南非贫困地区。有研究发现在索韦托 (Soweto)、亚历山德拉 (Alexandra)、迪普斯洛特 (Diepsloot)、卡耶利沙 (Khayelitsha) 和乌姆拉齐 (Umlazi) 五个城镇, 42% 的家庭在封锁期间没有收入。有研究团队通过建模分析, 预估在强制封闭期间, 南非有多达 990 万人失业; 防疫级别下调至三级后, 失业人数为 430 万。¹⁹ 南非国家财政部统计, 本次疫情可能造成 180 万个工作岗位的流失, 失业率最坏情况可能会激增到 50%。²⁰ 失业、无收入、无力偿还债务等诸多因素以及其可预见的持续, 让南非多数底层人民在温饱线上勉强挣扎, 惶惶不可终日。²¹

IMF 预计受新型冠状病毒的影响, 南非经济今年可能萎缩 7.2%, 不断增长的债务偿还额将阻碍其经济复苏。²² 大部分行

业和领域都受到新冠疫情的严重冲击，银行、农业、旅游和服务业等行业出现大规模失业潮。以旅游业为例，该行业受到疫情的打击相较其他行业尤为沉重，且预计恢复速度极其缓慢。南非封锁期间，各个航班停飞，酒店门可罗雀，旅游巴士闲置，景点人数寥寥。据统计，封锁期间，南非总共失去4.8万航空旅客和14.6万陆路旅客。南非旅游局数据显示，每12名游客可以为该行业转化一个新的工作岗位。2018年，南非迎接了1050万国际游客，旅游行业直接雇佣72万人（占劳动力的4.4%），如包括间接就业，则雇佣150万人（9.2%）。在南非，该行业对国内生产总值的贡献率为2.8%（直接），如果包括间接贡献，则为8.2%。2018年，外国游客在南非消费了585.7亿兰特。²³受疫情影响，南非旅游业已损失542亿兰特，如持续封禁，损失会高达1497亿兰特，可能裁掉43.8万个工作岗位。²⁴

文化教育挑战

新冠疫情改变了教学方式，使得线上教学成为短期内的唯一选择，但对于南非来说，线上教育只是特殊时期的权宜之计，并不是基于其巨大经济和社会不平等大环境下的最优解。南非是一个贫富悬殊极大的分裂社会，拥有笔记本电脑的学生和为生计犯愁的学生接受线上教育的差异非常明显。此外，由于南非的特殊历史原因，族群之间的文化差异、学生的性别差异和城乡背景差异，这些原本都是课堂教学过程中需要教师综合掌控和平衡的因素，在线上教育中都备受限制。再者，对学生的考核与评判方面，开放的网络平台很容易导致答案抄袭和共享，影响教育的公平性和竞争性。²⁵

另外，疫情的反复加剧了返校的困难。政府试图推动一些疫情较轻地区学校逐渐复学，但是效果均不理想，甚至遭到家长和教师们的抗议。其面临的最大问题是，学校无法提供符合防疫规格的教室规模和配套设施。防疫措施要求师生之间需保持一定距离，这意味着学校需要配备更多的教室和配套教学设施，以及相应的医疗防护用品来维持教学。但就现行状况来看，南非的教育体系并未做好复学的准备。²⁶

行政透明挑战

光天化日之下腐败的猖獗一直是南非饱受诟病的问题。有评论认为，疫情中的南非容易成为投机分子们的乐园，政客和商人们大做文章，纷纷谋求利益。比如财政部官员无视财政部的紧急采购指示和个人防护装备的最高限价，将价格提高了800%。面对民众对这部分价值数十亿兰特公共资金透明度的质疑，财政部一直不愿意提供相关贪腐事件细节。²⁷此外，政府官员与供应商相互勾结谋求利益最大化，零售商哄抬物价，雇主申请救济计划款项，政府却不发放落实等事件在过去几个月被纷纷披露，南非部分政府官员在采购环节上出现的欺诈、腐败和任人唯亲行为引起了民众广泛不满。

结语

南非疫情之所以如此严峻，应对措施和多维挑战也都超越单纯的公共卫生事件范畴，其本质是其复杂而深层的社会、文化、历史等诸多因素综合作用的结果。南非长期的种族隔离史和族群抗争史，让本土人民对于“自由”和个人权利的向往无比强烈，甚至自我拓展该概念范畴，进而衍生出对于“自由”定义的不同解读。更有甚者会把“违背本我意愿的所有对立性原则皆为不自由”这一心理暗示嵌入生活各个角落和思考模式中。但有时这种意识放在疫情防控大背景下，则显得过于突兀。教堂中礼拜的接触、婚礼上宾客的寒暄、葬礼上歌唱的飞沫和家庭聚会的饮食共享等行为都导致了各类群体感染事件。但依旧有相当一部分人值得体谅，这些人的“封禁”和中产阶级的“封禁”完全不同——前者身无分文，封禁意味着每天惶惶不可终日，为了活着而生存；后者则在自家的花园中遛狗园艺，闲庭漫步，封禁好似一个漫长的假期。

贫困和不平等是南非长期以来面临的深刻的国家危机。受新冠疫情影响，这种危机在各个角落加剧蔓延，并不断挑战国家治理、文化教育、公民权利和经济发展等各个领域，并在无声息间拉大贫富差距。防范疫情和解决贫困和不平等问题对于当下的南非，可谓进退两难；一方面是突如其来的疫情迫使南非迎难而上；一方面则是南非长久以来急于摆脱的棘手难题。从目前南非的各项应对措施来看，它应该做好了和疫情长期共存的心理准备，同时意识到必须不断发展国家经济的重要性。从政府到人民，都在挣扎间努力维持这两个挑战间的脆弱平衡。

杨崇圣, 清华大学国际与地区研究院政治学方向博士研究生, 研究国家为南非。

参考文献

- 1 Beuregard Tromp and Siphon Kings, "Ramaphosa announces R500-billion Covid-19 package for South Africa" (April 21, 2020). <https://mg.co.za/article/2020-04-21-ramaphosa-announces-r500-billion-covid-19-package-for-south-africa/>.
- 2 Thabile Sokupa, "Covid-19 Social Relief Stimulus Package could be SA's window of opportunity" (April 22, 2020). <https://www.iol.co.za/news/opinion/covid-19-social-relief-stimulus-package-could-be-sas-window-of-opportunity-47042391>.
- 3 Tralac, "South Africa's policy response to the COVID-19 pandemic" (July 03, 2020). <https://www.tralac.org/news/article/14617-south-africa-s-policy-response-to-the-covid-19-pandemic.html>.
- 4 Thando Maeko, "South Africa gets \$4.3bn IMF loan. In return, the country must reform" (July 29, 2020). <https://mg.co.za/business/2020-07-29-south-africa-gets-4-3bn-imf-loan-in-return-the-country-must-reform/>.
- 5 Timeslive, "SA banks provide R45.5bn financial lifeline to ease the pain of lockdown" (August 10, 2020). <https://www.timeslive.co.za/sunday-times/business/2020-08-10-sa-banks-provide-r455bn-financial-lifeline-to-ease-the-pain-of-lockdown/>.
- 6 SARB, "Repurchase rate: Rate at which the private (sector) banks borrow Rands from the SA Reserve Bank" (August 14, 2020). <https://www.resbank.co.za/Research/Rates/Pages/SelectedHistoricalExchangeAndInterestRates.aspx>.
- 7 Linda Nordling, "Why South Africa's coronavirus outbreak could be a 'catalyst for transformation'" (June 11, 2020). <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/06/south-africa-coronavirus-outbreak-catalyst-transformation-hiv-tuberculosis/#close>.
- 8 BBC, "Coronavirus in South Africa: Deciding who lives and dies in a Cape Town township" (July 03, 2020). <https://www.bbc.com/news/world-africa-53256879>.
- 9 Medical Express, "Coronavirus infects 24,000 South African health workers" (August 05, 2020). <https://medicalxpress.com/news/2020-08-coronavirus-infects-safrican-health-workers.html>.
- 10 Linda Nordling, "Why South Africa's coronavirus outbreak could be a 'catalyst for transformation'" (June 11, 2020). <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/06/south-africa-coronavirus-outbreak-catalyst-transformation-hiv-tuberculosis/#close>.
- 11 Brett Milano, "Mental health in Africa amid pandemic" (April 24, 2020). <https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/04/experts-discuss-coronavirus-challenges-in-africa/>.
- 12 Businesstech, "South Africa crime stats 2020: everything you need to know," (July 31, 2020). <https://businesstech.co.za/news/government/421424/south-africa-crime-stats-2020-everything-you-need-to-know/>.
- 13 Jenni Baxter, "Latest Crime Statistics for South Africa: Increase in Murder Rate," (July 31, 2020). <https://www.sapeople.com/2020/07/31/latest-crime-statistics-for-south-africa-increase-in-murder-rate/>.
- 14 Gareth Newham and Anton Du Plessis, "How might the COVID-19 lockdown affect public safety in SA?" (April 06, 2020). <https://issafrica.org/iss-today/how-might-the-covid-19-lockdown-affect-public-safety-in-sa>.
- 15 Emmanuel Sekyere, Narnia Bohler-Muller, et al., "The Impact of COVID-19 in South Africa" (April 24, 2020). <https://reliefweb.int/report/south-africa/impact-covid-19-south-africa>.
- 16 李滢嫣:《南非总统拉马福萨发表疫情爆发百日讲话》, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0619/c1002-31753032.html>, 2020年6月19日。
- 17 *Trading Economics*, "South Africa Unemployment Rate". <https://tradingeconomics.com/south-africa/unemployment-rate>.
- 18 STATS SA. <http://www.statssa.gov.za/>.
- 19 *Eighty20*, "Covid-19 South Africa Employment Impact", (June 24, 2020). <https://www.eighty20.co.za/covid-19-sa-employment-impact/>.
- 20 *AS*, "The unemployment rate in South Africa soars to 30% as a result of the Covid-19 pandemic" (June 24, 2020). https://en.as.com/en/2020/06/23/latest_news/1592936714_614525.html.
- 21 *Sunday Times*, "'We have reason to be optimistic': How SA is taming Covid-19 storm", (August 09, 2020). <https://www.timeslive.co.za/sunday-times/news/2020-08-09-we-have-reason-to-be-optimistic-how-sa-is-taming-covid-19-storm/>.
- 22 经济参考报:《国际组织多项措施持续支持非洲抗疫》, <http://finance.eastmoney.com/a/202007291572877469.html>, 2020年7月29日。
- 23 David Christianson, "South African tourism and the coronavirus pandemic", (April 28, 2020). <https://www.tralac.org/blog/article/14553-south-african-tourism-and-the-coronavirus-pandemic.html>.

- 24 Thando Maeko, “Long road ahead for tourism-sector recovery”, (August 09, 2020). <https://mg.co.za/coronavirus-essentials/2020-08-09-long-road-ahead-for-tourism-sector-recovery/>.
- 25 Francois Cleophas, “Covid-19 pandemic highlights challenges of online teaching and learning”, (August 06, 2020). <https://mg.co.za/education/2020-08-06-covid-19-pandemic-highlights-challenges-of-online-teaching-and-learning/>.
- 26 Prega Govender, “Schools back, but will there be room? ”, (August 09, 2020). <https://www.timeslive.co.za/sunday-times/news/2020-08-09-schools-back-but-will-there-be-room>.
- 27 Mail Guardian, “Editorial: The public has a right to know” , (August 08, 2020). <https://mg.co.za/opinion/2020-08-08-editorial-the-public-has-a-right-to-know/>.

| 《区域观察》 | |
|--|---|
| <p>清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/</p> | <p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 王霆懿</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滇、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪</p> |
| <p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p> | |