

2017年4月1日，中共中央、国务院印发通知，决定设立河北雄安新区。这是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大的历史性战略选择，是千年大计、国家大事。

根据国家发展与改革委员会主任何立峰接受媒体采访时所做的介绍，重点打造北京非首都功能疏解集中承载地，是中央设立雄安新区的主要考虑之一。由此我们想到了现代史上外国一些迁都与疏解非首都功能的案例，特邀有关专家学者撰文介绍，自本期起陆续刊登。

■ 外国迁都与疏解非首都功能·系列之一

南非“三都并立”的前世今生

文/沈 陈



新南非成立20多年来，可用“一至九”概括其基本情况：“一党独大”——非国大持续保持执政地位；“两个世界”——国内贫富差距极大；“三都并立”——分设立法、行政和司法三个首都；“四大种族”——在这里生活着黑人、白人、亚裔和有色人（混血人种）；“五语国歌”——国歌《上帝保佑非洲》用英语、祖鲁语、苏托语、哲豪萨语和阿非利卡语五种语言写成；“六色国旗”——国旗包含黑、黄、绿、白、红、蓝六种颜色；“七国毗邻”——南非共有六个陆上邻国和一个海上邻国；“八都九省”——行政区划存在八大都市和九个省份。其中，南非是世界上惟一存在三个首都的国家。

血腥战争后的权力分配

南非分设三都，包括立法首都开普敦、行政首都比勒陀利亚（茨瓦内）和立法首都布隆方丹（芒冈）。不少南非人谈到本国的首都设置

时，往往自豪地宣称这是民主与分权的完美体现。但实际上，“三都并立”源自一场血腥战争之后的权力分配。

17世纪，荷兰人开始对南非进行殖民统治，他们自称为“布尔人”（意思是“农夫”），又叫作“阿非利卡人”（意思是“在非洲定居的人”）。后来，英国殖民者也进入南非。至19世纪末，南非形成了四个主要的政治实体：开普、纳塔尔为英属殖民地，奥兰治、德兰士瓦是两个布尔共和国。英国觊觎在两个布尔共和国发现的超大型钻石和黄金矿脉，故不断挑起与奥兰治和德兰士瓦的摩擦。1899年，第二次英布战争爆发（此前在1880年英国与布尔人之间发生过一次小规模战争）。当时如日中天的大英帝国前后动用了45万大军，耗资2.2亿英镑，花了三年时间才勉强征服两个布尔小国。这场战争不仅给英国造成物质和声誉方面的沉重打击，还迫使其反思殖民政策的收益与成本，为其后来推动殖民地自治埋下

伏笔。

英布战争结束后不久，英国便开始着手将四块殖民地合并为自治领，成立南非联邦。四块殖民地都希望将联邦的首都放在本地区，经过一番博弈后，各方最终接受了一种折中方案：立法首都放在开普殖民地首府开普敦，以凸显英国的领导地位；行政首都放在德兰士瓦首府比勒陀利亚，以安抚战败的布尔人情緒；在四块殖民地各自的法律体系之上成立最高上诉法院，设置在奥兰治首府布隆方丹；纳塔尔殖民地的港口城市德班成为南非联邦对外贸易的指定口岸；纳塔尔首府彼得马里茨堡和奥兰治首府布隆方丹获得一定的财政补偿。这导致在当时的南非联邦宪法中没有设置“首都”条款，而是“国会应位于开普敦”“政府应位于比勒陀利亚”“最高上诉法院应位于布隆方丹”的表述。

可以说，“三都并立”局面的出现是英国人与布尔人权益争夺的延续，也体现了当时各方的实力对比。



供图 / 世界知识画报

供图 / 世界知识画报

南非立法首都开普敦。

南非第一大城市约翰内斯堡。

新南非的首都建制

1994年成立的新南非遵循了“三都并立”的传统，继承了不设“法律意义上的”首都，而规定“实际意义上的”首都的宪法原则。不过，在具体条款、城市名称与划分等方面，新南非的三个首都出现了一些微妙的变化。

立法首都开普敦地处非洲最南端，位于大西洋与印度洋的交汇处，地理位置显赫。开普敦约有375万人口，在南非仅次于第一大城市约翰内斯堡。荷兰殖民者于1652年在此登陆并建立殖民点，后又被英国殖民者占领。与南非其他主要城市相比，开普敦的历史悠久很多，南非历史上的许多重大事件都发生在此，开普敦因此被称为“南非的母亲城”。开普敦所处的西开普省是目前惟一由反对党民主联盟执政的省份，而民主联盟在南非被视为“白人政党”。

行政首都比勒陀利亚地处南非东北部，与约翰内斯堡相距约55公里。比勒陀利亚约有295万人口，城区人口

以白人和黑人中产阶级为主，黑人贫民主要居住在郊区。2005年，比勒陀利亚市政府宣布将城市名改为“茨瓦内”，但城区仍保留比勒陀利亚的旧称。比勒陀利亚以布尔人领袖比勒陀利乌斯的名字命名，茨瓦内则源自一个黑人酋长的名字，意为“我们是一样的”。

司法首都布隆方丹地处南非中部，是南北交通的枢纽，城市规模相对较小，人口约65万。布隆方丹得名于一个布尔人农场，意思是“鲜花盛开的源头”。与比勒陀利亚类似，布隆方丹于2011年更名为“芒冈”，城区继续保留布隆方丹的旧称。芒冈来自于苏托语，意思是“猎豹居住的地方”。

尽管遭到白人族群的强烈抗议，但政府仍坚持推行改名政策，用非洲传统名称取代殖民时代的旧称。按照新的城区划分，中央政府办公地联邦大厦位于茨瓦内（城市）之内、比勒陀利亚（城区）之外。由于新南非宪法没有“政府应位于比勒陀利亚”的条款，因此茨瓦内的更名无需经过复杂

的修宪程序。相反，“最高上诉法院应位于布隆方丹”的条款被新南非宪法保留，所以直到目前，官方尚未有把司法首都改称为“芒冈”的动作。

值得注意的是，新南非宪法还增加了“宪法法院应位于约翰内斯堡”的条款。根据1996年的宪法文本，宪法法院的功能局限于宪法领域。但2013年宪法修正案获得通过以后，宪法法院的司法权扩展到一般事务领域。例如今年4月，宪法法院驳回要求禁止犀牛角贸易的上诉。由于宪法法院的层级高于最高上诉法院，随着宪法法院关注的领域不断扩展，约翰内斯堡正演变成另一个“实际意义上的”司法首都。

关于“并都”的讨论

并非所有南非人都赞成“三都并立”的设置，从曼德拉到祖马都提出过“并都”的倡议。由于司法首都布隆方丹与政治关系不大，因此“并都”的焦点集中在开普敦和茨瓦内两

地。立法首都开普敦地处西南，行政首都茨瓦内地处东北，两地相距1800公里。南非是议会制国家，身兼国会议员的政府阁员不得不在两地奔波，由此花费大量的时间和金钱，给国家财政造成巨大负担。

鉴于此，南非政府先后于1995年、1997年和2011年就“并都”进行专门评估。根据南非“商业技术”网站的数据，在曼德拉政府时期，把国会从开普敦搬到茨瓦内的费用约为1500万美元，而把政府从茨瓦内搬到开普敦的费用约为15亿美元；在祖马政府时期，国会搬迁到茨瓦内的费用上升到4.6亿美元。不过，国会搬迁后每年能节省3300万至4900万美元支出。换言之，“并都”的成本大概需要15年时间才能弥补。执政党非国大认为，开普敦过于偏远，不利于民众参与国会活动。因此，无论从经济成本还是政治效应来看，都应该撤销开普敦的首都地位。

虽然国会搬迁符合南非财政的长远需要，但对于开普敦来说却是不折不扣的打击。开普敦市政府、南非工会大会等机构认为国会搬迁会造成现有国会雇员失业，进而打击开普敦

的经济。再者，“并都”是一个耗资耗时的巨大工程，南非当前面临经济萎靡、预算紧张的窘境，根本拿不出4.6亿美元的搬迁费用。反对“并都”的人认为，需要十年才能完成的“并都”计划根本是远水解不了近渴，政府减员才是更好的节省支出方案。此外，由于开普敦是反对党民主联盟的基地，一些反对党成员怀疑非国大“并都”的真实目的是借机打击民主联盟的支持率和影响力。

南非“新闻24小时”的网上调查显示，53%的受访者支持国会搬迁到茨瓦内，47%支持政府搬迁到开普敦，两种意见的支持率可谓旗鼓相当。目前看，由于面临着政治、经济等多方面束缚，祖马的“并都”倡议只能重复“雷声大、雨点小”的套路。

几点启示

作为世界上惟一“三都并立”的国家，南非的经验与教训值得我们认真思考和总结。

第一，城市职能定位注重平衡。南非的首都功能分置是权力斗争的产物，而非城市发展的自然结果。在权

力平衡的约束下，第一大城市约翰内斯堡没有获得首都地位；第二大城市开普敦虽被确立为立法首都，却又将进出口贸易的特权让与德班。这种有得有失的分配方式，客观上使城市向特色化方向发展，促进地区间经济发展的平衡。

第二，在法律上采取灵活态度。南非宪法没有关于首都的明文表述，但通过规定不同机构的所在地，间接确立了三个首都的功能与定位。从南非宪法法院的案例可以发现，尽管新南非没有修改“最高上诉法院应在布隆方丹”的宪法条款，却在事实上把司法权逐渐往约翰内斯堡转移。

第三，核心功能不宜分离过远。由于立法、行政和司法属于首都的核心功能，三权分立的功能分置看似很完美，其实却让来回奔波的官员和民众苦不堪言，颇有点劳民伤财的意味。从这个角度来说，祖马等人的“并都”计划绝非完全出于党派利益的私心。

第四，搬迁成本可能大于预期。首都搬迁工程浩大，绝非一朝一夕能够完成，考虑到通胀等因素，最终的开支很可能超过最初的搬迁预算。1997年时，南非估算“并都”需要花费1500万美元，到了2011年便猛涨到4.6亿美元。随着“并都”计划迁延不决，以后进行搬迁的成本肯定会继续提升。

最后，设立首都存在历史惯性。首都的外迁与合并会损害部分既得利益者的利益，既得利益者的抵抗不仅会增加搬迁的成本，还可能造成搬迁效果大打折扣。在中国历史上，明成祖迁都北京的同时，又在南京保留首都建制，便是历史惯性的经典案例。历史和现实都证明，取消建制的难度通常比新设建制的难度高出许多。

（作者为中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员）



南非行政首都茨瓦内。