

## 如何认识美国对非外交战略？

——美国、非洲学者的视角\*

陈积敏

**内容提要** 新世纪以来，非洲在国际政治经济体系中的地位明显提升，这引起了美国的高度关注。作为行为主体与客体的两方，美国学者与非洲学者对美国对非洲战略地位的界定、美国对非政策路径与发展趋向以及美国对非政策外溢效应等方面存在着共识性认知，如非洲在安全、资源、市场、民主以及发展层面对美国具有重要性；美非经济关系应是平等互利的伙伴关系；美非关系与中非关系具有竞争与合作的双重特性等。同时，双方学者在美国具体对非政策方面，尤其是在安全政策、民主政策、发展政策的有效性问题上表现出显著分歧。为了应对美国对非外交对中非关系所带来的挑战，中国首先需坚定道路自信，在发挥自身比较优势的基础上，重视并改进中非关系中存在的问题。不仅如此，中国应从中美构建新型大国关系这一更广阔的视角来看待中美在非洲的战略互动。

**关键词** 舆情分析 美非关系 外交战略 中非关系

**作者简介** 陈积敏，中共中央党校国际战略研究所助理研究员（北京 100091）。

作为世界上经济发展最快速、政治安全形势最复杂同时又是发展中国家最集中的一个地区——非洲，越来越引起世界各主要大国的关注。这种关注既包括对非洲发展潜力的重视，也包括把握非洲发展机遇对各主要大国自身战

---

\* 作者感谢匿名审稿专家对本文提出的修改意见与建议。

略地位的重要性，同时还涉及全球治理效果的巩固。<sup>①</sup> 作为利益触角覆盖全球的美国，对于非洲未来的发展潜力当然不会无动于衷。然而，就非洲在美国国家战略中的地位、美国非洲政策路径与未来发展趋向以及美国对非政策外溢效应对中非关系的影响等问题，美国学者与非洲学者既具有一定的共识，也存在不小的分歧。厘清双方学者对这些问题的认知对于中国更好地维护与发展中非关系，以及更广泛地考察中美关系的互动方式具有重要意义。

## 美国国家战略中的非洲坐标

冷战结束后，非洲在美国国家战略中的地位是不断变化的。但自新世纪以来，尤其是九一一事件以后，非洲对于美国国家安全的重要性逐步提升，而美国在非洲的战略利益也不断清晰、稳定。关于这一点，美、非学者的认知基本上能够形成一致看法。总体而言，可包括以下几个方面：

第一，非洲安全形势与美国国家安全息息相关。《非洲安全》（African Security）杂志主编亨兹（James J. Hentz）指出，“九·一一事件”后，非洲对于美国之所以变得重要起来，一项关键因素就是安全因素，而美国非洲司令部（United States Africa Command, AFRICOM）的设立便是最好的注脚。美国国防大学研究员华纳（Lesley Anne Warner）也强调，在复杂的全球安全环境下，在非洲大陆拥有强大而富有能力的伙伴对于处理跨国挑战，增进美国安全利益十分重要。当前非洲所面临的安全威胁，包括跨国有组织犯罪、海盗与武装劫掠、极端主义组织的恐怖行为。<sup>②</sup>

第二，非洲资源于美国至关重要。美国国会研究局（Congressional Research Service）非洲问题学者劳伦·珀拉克（Lauren Ploch）认为，非洲地区已成为美国石油进口的一个重要区域，例如非洲最大产油国尼日利亚是美国全球第五大石油进口来源地。未来，美国从非洲进口石油的数量将可能超

---

<sup>①</sup> 陈积敏：《知易行难：奥巴马政府对非外交效应评估》，载《和平与发展》2013年第5期，第27~39页。

<sup>②</sup> Lesley Anne Warner, “Advancing Peace and Security in Africa”, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/04/africa%20priority%20united%20states/04\\_advancing\\_peace\\_security\\_africa\\_warner.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/04/africa%20priority%20united%20states/04_advancing_peace_security_africa_warner.pdf), 2013-10-19.

过中东。不仅如此，非洲石油供应还成为稳定全球石油价格的重要杠杆，而全球石油价格的稳定对于美国具有重要意义。<sup>①</sup> 非洲学者也注意到非洲资源对美国的战略重要性。加纳学者罗德·埃杜塞（Lord Aikins Adusei）便指出，非洲日益成为维护全球能源安全的重要地区。相较于中东，非洲的石油对美国更具吸引力，其原因部分在于中东地区的动荡局势，而非洲较为稳定的政治保障了能源的有效供给。<sup>②</sup>

第三，非洲的巨大市场潜力对美国极具吸引力。非洲近些年的快速经济增长使强大的市场潜力逐渐得到释放，这对于一向重视对外贸易、寻求海外市场的美国具有很大吸引力。美国威尔逊中心（Wilson Center）非洲项目主任史蒂夫·麦克唐纳德（Steve McDonald）、前国务院贸易政策官员斯蒂芬·兰德（Stephen Lande）和乌干达行政关系专家丹尼斯·马坦达（Dennis Matanda）联合撰文指出，“非洲拥有快速增长的中产阶级消费群体、丰富的自然资源与人力资源，年轻人富有激情且愿意工作……”，呼吁美国政府注意到非洲的这些积极变化及其对美国的重要意义。<sup>③</sup> 非洲学者、布鲁金斯学会非洲增长计划（the Africa Growth Initiative）研究员安妮·卡马乌（Anne Kamau）表示，非洲近些年在政治发展、经济增长、法治完善等方面取得进展，这释放出巨大投资机遇，巴西、中国等国正在利用这些机遇。遗憾的是，美国相对而言并没有积极行动起来。<sup>④</sup>

第四，非洲全球性问题突出考验美国领导力。非洲在气候变化、传染性疾病预防、粮食危机等诸多全球性问题上都处于“重灾区”，作为以当前国际体系领导者自居的美国，如果无法有效应对这些问题，将会对美国的领导力与权威造成不利影响。换言之，美国作为国际体系领导者的合法性基础会受

---

① Lauren Ploch, “Africa Command: U. S. Strategic Interests and the Role of the U. S. Military in Africa”, 22 July 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>, 2013 - 10 - 19.

② Lord Aikins Adusei, “Global Energy Security and Africa’s rising Strategic Importance”, 6 January 2012, <http://www.modernghana.com/news/370533/1/global-energy-security-and-africas-rising-strategi.html>, 2013 - 10 - 19.

③ Steve McDonald, Stephen Lande, and Dennis Matanda, “Beyond AGOA: an update case for a trans - Atlantic trade & investment partnership between Africa & the United States”, April 2013, [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/The%20Case%20for%20AGOA%20-%20An%20Update\\_0.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/The%20Case%20for%20AGOA%20-%20An%20Update_0.pdf), 2013 - 10 - 19.

④ “African Perspectives: President Obama’s Trip to Africa”, 28 June, 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/28-obama-trip-african-perspectives-kamau>, 2013 - 10 - 20.

到削弱。美国布鲁金斯学会研究员乔治·英格拉姆（George Ingram）和史蒂芬·洛克（Steven Rucker）认为，美国作为全球道德领袖的一个重要标志就是对非洲国家进行大规模的人道主义援助。对于这一地区的紧急事件加以干预符合美国的价值观与国家利益。<sup>①</sup>

第五，非洲是美国民主推广战略的重要试验场。非洲国家大多属于后发达国家，经济相对落后，政治进程也不稳定。不少西方学者认为，非洲缺少培育民主的“土壤”。因此，这一地区的民主建设对于美国在全球推广民主价值观具有十分重要的示范意义，即非洲地区如果能够施行美国式的政治体制，那么美国的民主制度就能够在世界上其他地区同样适用。《华尔街日报》非洲事务部主管彼得·沃纳考特（Peter Wonacott）便明确表示，“非洲是美国商业与反恐的新前沿，是大众民主促进政府转型的试验场。”<sup>②</sup>

## 美国对非外交战略的政策途径

美国学者与非洲学者对于美国在非洲的战略着力点基本上达成了一致，即美国主要关注4个领域：安全领域、经济领域、民主领域以及发展领域。然而，在具体的政策层面，美非双方学者间的分歧表现明显。

**（一）安全领域：保持与加大军事存在是美国对非安全政策的重要手段，但非洲学者对安全政策的有效性及意图表示怀疑**

美国学者大都将美国非洲司令部的设立作为一个关键的安全政策措施，并且强调了在非洲保持灵活机动的军事力量的重要性。除此之外，美国学者还表示要重视外交在维护非洲安全方面的作用，注重发挥非洲区域性组织以及联合国的作用，强调要军事、外交手段并用。杰西卡·平波（Jessica Piombo）便撰文指出，“为了协助预防、缓释与解决武装冲突，美国利用了外交与安全手段。”<sup>③</sup>

非洲学者也认为，加大军事投入是美国政府对非安全政策的重要一环。

---

<sup>①</sup> George Ingram and Steven Rucker, “U. S. Development Assistance and Sub - Saharan Africa: Opportunities for Engagement”, April 2013, <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/04/us-development-assistance-engagement-africa-ingram>, 2013-10-15.

<sup>②</sup> Peter Wonacott, “Africans Call For Deeper Ties After Obama Win”, 7 November, 2012, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323894704578104652154535528>, 2013-10-15.

<sup>③</sup> Jessica Piombo, “US Africa Policy: Rhetoric Versus Reality”, *Current History*, May 2012, p. 195.

这种军事投入不仅包括向非洲派遣特种部队、设立军事基地，还包括展开与非洲国家的军事合作。但是，非洲学者对于这种政策的效力表示怀疑。他们指出，美国单纯增强在非洲的军事力度而忽视非洲国家自身安全能力的建构将难以最终实现非洲的长久稳定。南非自由国家大学政治研究与管理系 (Department of Political Studies and Governance at the University of the Free State) 教授所罗门 (Hussein Solomon) 便指出，非洲现有的安全机制实际上并没有发挥作用，如在马里危机中，非盟指导下的非洲后备部队只是“纸老虎”。因而，美国在非洲的安全投入不应该仅仅是像在索马里的空袭行动，而需要更加积极地强化非盟的结构。此外，美国在非洲的军事行动也在非洲国家内部引发了争议。例如，对于美国等西方国家发动利比亚战争，外交学院尼日利亚籍博士生弗朗西斯·欧迪 (Francis Odey) 表示，它们是打着保护人权的幌子，对非洲主权国家的公然侵犯。<sup>①</sup> 北京大学刚果 (金) 籍博士生龙刚 (Antoine Roger Lokongo) 也认为，美国等国在非洲的维和行动具有明显的私利性与多重标准。他表示，因而，无论是安全方面，还是经济方面，非洲都需要找到一条属于自己的道路。<sup>②</sup>

## (二) 经济领域：构建平等互利的美非伙伴关系

美国学者认为，非洲近些年的经济发展为美国的对外贸易战略带来了契机，但是美国自身的因素，包括政府政策、企业认知等方面的因素造成了美国在与其它大国竞争中处于不利地位。例如，有学者指出，“美国应该采取全面的立法计划，首先要破除不协调的参与战略，这阻碍了美国企业在非洲全部潜能的实现；其次，该计划应该确保美国投资者相信非洲仍有足够大的空间容纳他们；最后，任何《非洲增长与机遇法案》的升级必须展现出非洲的未来及其在全球经济中的地位不再是受到捐赠式援助的驱动，而是建立平等伙伴关系的需要。”<sup>③</sup> 美国布鲁金斯学会高级研究员基门伊 (Mwangi S. Kimenyi) 也指出，美国与非洲的贸易关系应该是建立在互惠互

① 2011 年 7 月 4 日，笔者在外交学院对其进行的访问。

② 龙刚在中共中央党校国际战略研究所举办的“中非治国理政与发展经验”国际研讨会上的发言，2013 年 9 月 24 日。

③ Steve McDonald, Stephen Lande, and Dennis Matanda, “Beyond AGOA: An Update Case for a Trans - Atlantic Trade & Investment Partnership between Africa & the United States”, April 2013, [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/The%20Case%20for%20AGOA%20-%20An%20Update\\_0.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/The%20Case%20for%20AGOA%20-%20An%20Update_0.pdf), 2013 - 10 - 19.

利的基础之上，而不是建立在援助者与受助者（Donor - Recipient）的基础之上。<sup>①</sup> 美国传统基金会（The Heritage Foundation）研究员布雷特·谢弗（Brett D. Schaefer）、安东尼·基姆（Anthony B. Kim）和夏洛特·佛罗伦斯（Charlotte Florance）则认为，非洲国家长期以来被美国视为救助对象，但非洲强劲、持续的经济增长展现了非洲成为美国经济伙伴的前景，对2015年即将到期的《非洲增长与机遇法案》进行更新是扩展美非伙伴关系的重要手段。但是，这部法律本身就存在缺陷，即过分强调贸易优先式的美非关系。如果这种局限得不到改变，美国可能将在与欧洲及其他国家的竞争中丧失优势。事实上，美国在非洲保持有活力的经济拓展很大程度上依赖于增进非洲经济自由并由此提升非洲企业的竞争力。美国国会在这点上可以有所作为，如一方面更新与升级《非洲增长与机遇法案》，推动非洲的经济自由化，促进地区经济融合，另一方面积极为达成美非自由贸易协定奠定基础。<sup>②</sup>

非洲学者表示，发展美非贸易不仅有利于美国海外市场的拓展，而且有助于非洲国家经济的发展与升级。对于美国政府对非经济政策，南非开普敦大学经济系（Economics at the University of Cape Town）教授哈龙·包拉特（Haroon Bhorat）表示，除了美非间的商品、服务等贸易往来、对非援助之外，非洲更需要获得美国的技术转让与管理经验、发展经验的交流。重要的是，美国在发展对非贸易时需本着平等的原则，将非洲视为美国的经济伙伴，而不是仅仅将非洲视为美国对外援助的对象。<sup>③</sup>

**（三）民主领域：美国致力于在非洲推广民主，而非洲也重视民主建设，但非洲学者同时认为，非洲需要走出一条适合自己的发展之路**

美国外交关系委员会非洲问题高级研究员坎贝尔（John Campbell）等人

---

<sup>①</sup> Mwangi S. Kimenyi, “Economic Statecraft: Increasing American Jobs through Greater U. S. - Africa Trade and Investment”, 25 July 2012, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/testimony/2012/7/25%20us%20africa%20trade%20investment%20kimenyi/0725%20testimony%20kimenyi.pdf>, 2013 - 10 - 23.

<sup>②</sup> Brett D. Schaefer, Anthony B. Kim and Charlotte Florance, “Congress Should Pave the Way for a U. S. - Africa Free Trade Agreement,” 19 August 2013, [http://thf\\_media.s3.amazonaws.com/2013/pdf/bg2836.pdf](http://thf_media.s3.amazonaws.com/2013/pdf/bg2836.pdf), 2013 - 10 - 23.

<sup>③</sup> “African Perspectives: President Obama’s Trip to Africa”, 28 June 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/28-obama-trip-african-perspectives-kamau>, 2013 - 10 - 20.

认为, 加强非洲民主政治建设是美国政府的一项长期目标。<sup>①</sup> 为此, 美国需要将非洲国家的民主状况与美国对非援助结合起来。对于重视民主、人权、法治的国家, 美国应加大援助力度, 并在建设负责任、可问责型政府中给予一切必要支持。相反, 对于无视、破坏民主发展的国家, 美国不应该袖手旁观: 一方面, 美国应该对这些国家施加国际压力, 迫使这些国家做出妥协; 另一方面, 继续保持同这些国家的外交接触, 给予这些国家改弦易辙的机会。与此同时, 美国应该继续增加对这些国家内部公民社会建设的援助, 力求从政府和民间两个层面实现美国在非洲地区的民主政策目标。此外, 美国还应该充分认识到与地区性民权组织合作的重要性, 从而增加在非洲推进民主、人权、法治的长效性与可持续性。<sup>②</sup>

非洲学者也表示, 民主政治是非洲国家发展的一个重要内容, 非洲国家重视民主、人权、法治建设。从这个角度来说, 非洲国家欢迎美国在此领域提供有益的帮助。尼日利亚社会与经济研究学院 (the Nigerian Institute of Social and Economic Research) 研究员哈基姆·塔加尼 (Hakeem Olatunji Tijani) 便持这一观点。他认为, 奥巴马政府应当在非洲重点强调可预期的政府行为、强大的法治、针对年轻人的减贫计划、公共部门与私有部门的伙伴关系等。为此, 非洲需要首先加强制度建设。<sup>③</sup> 南苏丹萨德研究院 (The Sudd Institute) 研究部主任马亚 (Augustino Ting Mayai) 和执行院长约克 (Jok Madut Jok) 表示, 美国是世界上民主文化丰富、军事经济能力最强的国家, 美国愿意将先进的政治文化向全世界推广, 这对于像南苏丹这样的发展中国家具有重要意义。就南苏丹情况而言, 美国在南苏丹独立问题上给予了充分尊重与支持, 并且给予南苏丹以实际的经济援助南苏丹致力于发展与美国稳定、牢固的关系这一目标没有改变。为此, 南苏丹应该在打击腐败、推进民主方面多做努力, 以重振美国对南苏丹发展的信心, 继

---

① John Campbell and Asch Harwood, "Democracy's Growth in Africa: Slow, Violent, and Worth Celebrating", *The Atlantic*, 28 October 2011, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/10/democracys-growth-in-africa-slow-violent-and-worth-celebrating/247518/>, 2013-11-16.

② Jeffrey T. Smith, "US Should Rethink 'Democracy Promotion' in Southern Africa", *The Huffington Post*, 10 March 2013, [http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-t-smith/us-must-rethink-democracy\\_b\\_4017720.html?utm\\_hp\\_ref=world&ir=World](http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-t-smith/us-must-rethink-democracy_b_4017720.html?utm_hp_ref=world&ir=World), 2013-11-16.

③ "African Perspectives: President Obama's Trip to Africa", 28 June 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/06/28-obama-trip-african-perspectives-kamau>, 2013-10-20.

续获得美国的支持。<sup>①</sup>

但是，这绝不等于非洲国家必须移植美国式的民主与国家治理方式。肯尼亚跨区域经济网络（Inter Region Economic Network）主任詹姆斯·史瓦提（James Shikwati）表示，非洲的发展必须与非洲特殊的“洲情”联系在一起。目前，非洲的经济发展模式具有不可持续性与外部收益性特征，这与非洲国家没有明确的国家战略有很大关系。因而，非洲国家需要根据本国的情况探索出一条适合本国发展的模式，而不是简单地移植外国的发展模式。他形象地用西方国家下象棋、中国下围棋、非洲玩射箭游戏来形容发展模式与具体国情的关系，表示非洲是时候“该玩自己的游戏了”。肯尼亚非洲政策研究所副所长劳伦·威松加（Laureen Wesonga）表示，民主是一个非常时髦的政治词汇。在冷战后时代，它随着经济自由化一同在非洲国家传播。西方国家渴望借助于这种“复制粘贴”以及“普世”的方式来适应非洲各不相同的国情，实现非洲各国的发展，但最终并没有实现这个目标。反而，非洲某些国家不断发生政变推翻民选政府，这对于非洲的民主与治理是一个重大挑战。<sup>②</sup>乌干达《独立报》的创始人安德鲁·梅文达（Andrew M. Mwenda）也认为，非洲在经济发展、文化习俗、历史背景方面具有其特殊性，这意味着非洲的民主政治建设也具有其特殊性。美国强制性的民主推广政策并不能给非洲带来稳定与和平。<sup>③</sup>同时，美国在民主推广方面实行双重标准也引起了非洲学者的关注。<sup>④</sup>

#### （四）发展领域：发展政策有助于提升美国在非软实力以及缓解非洲发展问题，但非洲学者也关注到西方对非发展援助政策的负面效应

美国学者认为，发展问题是非洲国家普遍存在的问题，发展政策也是美国对非政策的重要方面，是美国实现非洲战略目标、提升美国国家形象的重要抓手，同时也是美国承担国际责任，巩固全球领导地位与霸权合法性的应

---

① Augustino Ting Mayai and Jok Madut Jok, “The 2012 U. S. Presidential Election: What the Outcome Means for South Sudan”, 13 November 2012, <http://www.suddininstitute.org/assets/Publications/Weekly-Brief-2.pdf>, 2013-10-19.

② 史瓦提和威松加在中共中央党校国际战略研究所举办的“中非治国理政与发展经验”国际研讨会上的发言，2013年9月24日。

③ Andrew M. Mwenda, “Africa and Obama’s Second Term”, *The Independent*, November 17, 2012.

④ Abel Abate Demissie, “Egypt: Inclusive Transitional Government is Must”, <http://www.eiipdethiopia.org/contentadmin/uploads/attachment-36-Egypt%20Inclusive%20Transitional%20Government%20is%20Must.pdf>, 2013-10-20.



有之义。美国大西洋理事会非洲研究中心主任彼得·范 (J. Peter Pham) 认为, 新世纪以来, 美国在继续对非经济援助的同时, 对于非洲出现的诸多问题, 如传染病防治、妇女儿童权益保护、气候变化、粮食危机等方面积极努力, 其中小布什政府时期推行的“千年挑战公司” (Millennium Challenge Corporation, MCC)、“总统艾滋病救治紧急计划” (President’s Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)、“总统疟疾计划” (President’s Malaria Initiative, PMI), 展现了美国对非洲的承诺并提升了“软实力”。<sup>①</sup> 奥巴马总统也推行了一系列政策措施, 以便增强非洲国家的可持续发展能力, 如倡议“全球健康计划” (Global Health Initiative)、“未来粮食保障计划” (Feed the Future) 与“全球气候变化计划” (Global Climate Change Initiative)。不仅如此, 奥巴马总统还十分重视妇女儿童权益的保障, 如实施“妇女、和平与安全国家行动计划” (U. S. National Action Plan on Women, Peace, and Security)。从总体上来说, 美国政府对非发展政策得到了非洲国家的认可与赞赏。

对于这一点, 非洲学者表示, 美国对非政策是一个多维的复合体, 其中发展政策既是美国对非政策的内容, 更是美国推行对非战略的工具。从现象上来看, 美国对非发展政策考察了非洲发展中亟须解决的问题, 并且发挥了实际的促进作用。南非国际关系研究院研究员斯科特·菲斯 (Scott Firsing) 表示, 奥巴马总统实行的“未来粮食保障计划”、“总统非洲青年领袖计划” (the President’s Young African Leaders Initiative) 便是致力于发展美非长期伙伴关系的重要举措, 并在非洲重要的能源、农业、政治建设的人才培养方面发挥积极作用。<sup>②</sup> 然而, 从本质上来说, 美国对非发展政策更多的是对非洲国家的一种“投资”, 其中附加政治条件的援助是典型的体现。换言之, 美国对非发展政策具有明显的功利性与工具性色彩。因此, 美国对非发展政策并不是以非洲国家的经济状况而定, 而是依据非洲国家的政治状况而定, 从而影响了发展政策的效力与影响力。肯尼亚跨区域经济网络主任詹姆斯·史瓦提与原高盛集团 (Goldman Sachs) 经济学家丹比萨·莫约 (Dambisa Moyo) 主要从西方援助对非洲经济发展的影响方面做了分析。他们指出, 西方式援助

<sup>①</sup> J. Peter Pham, “Obama and Africa: A One – Year Assessment”, <http://worlddefenseview.com/pham012110.shtml>, 2013 – 10 – 23.

<sup>②</sup> Scott Firsing, “Why Obama’s visit to Africa matters”, 25 June 2013, <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/special-report-why-obamas-visit-to-africa-matters>, 2013 – 10 – 20.

某种程度上成为非洲问题的一部分。西方国家对非援助导致了大量腐败的存在，弱化了本地市场，削弱了非洲国家的进取精神，同时也把非洲国家塑造成乞讨者的形象，并使其丧失了基本的独立与尊严。莫约就此呼吁，西方国家应当做的，对非洲也是最有益的就是发展平等、互利的贸易关系。<sup>①</sup>

## 美国对非外交战略前瞻及其对中非关系的影响

关于美国政府对非外交战略的未来走向问题，美国学者与非洲学者基本上持有两种观点：

第一种观点是美国将会加强在非洲的战略投入力度，尤其是增加在非洲的安全、经济方面的投入。他们的理由是：（1）非洲在美国对外战略中的重要性提升，这种提升既包括正向提升，即非洲经济的快速发展、能源资源的丰富多样等，也包括负向提升，即非洲政治局势的动荡、恐怖主义势力的扩散以及全球性问题突出等。（2）对奥巴马政府第一任期内的非洲政策表示不满。美国学者认为，美国拥有很多的资源与手段，原本可能在非洲获得更大的竞争优势，但事实却与此相反，一些新兴经济体不断扩大在非洲的影响力，一些老牌的资本主义强国不断巩固在非洲的优势地位，而美国却被无情地落在了后面。因此，美国国内支持政府动用更多资源来增强美国在非洲的影响力。布鲁金斯学会研究员约翰·班克斯（John P. Banks）等人编著的研究报告《美国应将非洲作为优先方向的五个主要理由》中便明确表达了这种观点。<sup>②</sup>（3）美国政治特点使然。美国总统政治的运作特点表明，第二任期内的美国总统将会更加关注自己所留下的政治遗产，包括外交遗产。同时，连任的政治现实表明，总统将拥有更多的政治资本去推行其外交政策。从历史上看，冷战后美国总统几乎都是在第二任期内实行了具有深远意义的对非政策，如

<sup>①</sup> “SPIEGEL Interview with African Economics Expert: ‘For God’s Sake, Please Stop the Aid!’”, 4 July, 2005, <http://www.spiegel.de/international/spiegel/spiegel-interview-with-african-economics-expert-for-god-s-sake-please-stop-the-aid-a-363663.html>; Dambisa Moyo, “Why Foreign Aid Is Hurting Africa”, *The Wall Street Journal*, March 21, 2009, <http://online.wsj.com/news/articles/SB123758895999200083>, 2013-11-01.

<sup>②</sup> John P. Banks et al., “Top Five Reasons Why Africa Should Be a Priority for the United States”, March 2013, [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2013/04/africa%20priority%20united%20states/04\\_africa\\_priority\\_united\\_states.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2013/04/africa%20priority%20united%20states/04_africa_priority_united_states.pdf), 2013-11-01.

克林顿政府在 2000 年签署《非洲增长与机遇法案》，小布什在 2007 年组建非洲司令部等等。(4) 美国内阁成员的背景。美国学者彼得·范指出，美国政府的对外政策很大程度上取决于本届政府内阁成员的个人偏好，其中最主要的是总统、国务卿、国家安全事务助理。国务卿克里的个人经历与家庭背景对于其推行对非接触性政策将发挥一定作用。他曾经参与制定苏丹政策，其妻子出生于莫桑比克 (Mozambique)，毕业于约翰内斯堡的威特沃特斯兰德大学 (University of the Witwatersrand)。<sup>①</sup> 此外，总统国家安全事务助理苏珊·赖斯 (Susan Rice) 曾经是美国国务院负责非洲事务的助理国务卿。这些重要内阁成员的个人经历会对其未来的外交政策偏好产生潜移默化的影响。

第二种观点则认为美国难以将非洲作为美国的战略重点，美国在非洲的战略投入也存在很大制约。他们的理由是：(1) 非洲不是美国国家利益的核心区域。在美国对外战略的排序中，非洲的重要性仍处于最末位置。与美国在中东、亚洲、欧洲的利益相比，非洲的战略价值与紧迫性都是难以比拟的。尼日利亚学者查尔斯·奥努那久 (Charles Onunaiju) 认为，鉴于美国经济的巨大压力，未来几年华盛顿外交政策的主导因素将主要是传统的地缘战略与政治考虑以及日益增加的经济因素考量，尤其是资本流动性因素；在美国霸权或西方自由主义意识形态主导地位没有受到威胁的情况下，非洲是一个缺乏地缘战略重要性与政治关注度的地区。<sup>②</sup> 布鲁金斯学会高级研究员基门伊也关注到这一点，他指出，未来美国政府对非外交首先需要被置于美国全球外交战略以及历史视角中来观察，即非洲，尤其是撒哈拉以南非洲从未是美国外交的优先方向。其次，美国外交是利益驱动型以及安全优先型外交。近年来美国对非外交的重视主要是基于安全方面的考量，未来亦复如此。再次，对非直接投资并不是美国的主要考量。美国在非洲的投资额仅占美国全球对外直接投资额的 1%，并且主要分布于石油与能源领域，这也是考虑到美国的能源安全以及对冲中东的政局动荡给美国的消极影响。<sup>③</sup> (2) 美国战略资源的有限性制约美国对非政策的投入度。从自身能力来说，美国难以向非洲投

<sup>①</sup> J. Peter Pham, "U. S. Africa Policy: a Pivot in President Obama's Second Term?", 21 January, 2013, <http://allafrica.com/stories/201301221033.html?viewall=1>, 2013-11-01.

<sup>②</sup> Charles Onunaiju, "Obama's Washington and Africa", *Vanguard*, November 27 2012.

<sup>③</sup> Mwangi S. Kimenyi, "Obama's Africa Trip: Symbolism and Substance", 8 July 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/07/08-obama-africa-trip-significance-kimenyi>, 2013-11-03.

人有力资源，这主要是与美国的财政经济状况有关，同时也与奥巴马政府的全球战略调整有关。在奥巴马总统的全球力量配置光谱中，瘦身欧洲、稳定中东、加强亚太是核心内容。

在美国学术界，对于美、中两国在非洲的关系问题，尤其是中国在非洲的行为对美国在非利益的影响问题，主要观点包括三部分：一是将中非关系的发展视为美国国家利益的“战略威胁”；二是将中国视为一个良性的参与者；三是将中国视为美国非洲利益强有力的竞争者，这种竞争是全方位的，既包括政治领域，也包括经济领域，同时还延伸到发展模式方面。其中，第三种观点更具有代表性。

美国学者认为，中美在非洲的竞争性关系对于中美关系的发展既可以造成负面影响，也可以发挥积极作用。如果将这种竞争关系视为促进美国自身政策改善的动力，驱使美国政府更加注重对非外交的针对性、灵活性以及实效性，那么这种关系不仅有助于美国对非外交的提升，而且也有助于中美两国关系的进一步发展。实际上，美国外交关系委员会（Council on Foreign Relations）客座高级研究员普林斯顿·莱曼（Princeton Lyman）就指出，中美在非洲展开合作的具体领域众多，如传染病防控、农业发展、安全形势维护等方面。<sup>①</sup> 美国卡内基国际和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）研究员史莫尔斯·阿里（Shimelse Ali）和尼达·贾法里（Nida Jafrani）也认为，尽管中国在非洲的贸易、投资、援助不断增加，但两国在非洲的行为因为重点与方式的不同，中美可能在某些领域实现互补，而非洲也将在这种互补性的关系中受益。具体而言，中国在非洲的行为主要是商业性质的，其援助的形式主要是低息贷款。美国在非洲的行为多是有条件的且涉及非洲内部的政治事务。他们指出，那种认为中国将取代美国成为非洲最大援助者的观点是杞人忧天。同时，他们也认为，中国将会保持在非洲的存在，美国需要认识到这一点并在教育、农业等潜在合作领域保持沟通协调。他们乐观表示，两国将会从非洲生产力的提高以及基础设施的改善中获益。<sup>②</sup> 美国

---

<sup>①</sup> Princeton Lyman, “China and the US in Africa: A Strategic Competition or an Opportunity for Cooperation?”, [http://www.cfr.org/content/thinktank/ChinaandUS\\_Africa.pdf](http://www.cfr.org/content/thinktank/ChinaandUS_Africa.pdf), 2013-11-03.

<sup>②</sup> Shimelse Ali and Nida Jafrani, “China’s Growing Role in Africa: Myths and Facts,” February 9, 2012, <http://carnegieendowment.org/iea/2012/02/09/china-s-growing-role-in-africa-myths-and-facts/9j5q>, 2013-11-05.

外交政策理事会 (the American Foreign Policy Council) 高级研究员约书亚·艾森曼 (Joshua Eisenman) 也表示, 奥巴马政府致力于推动美非关系的发展, 尤其重视美非贸易关系的拓展。为此, 美国增加了在非洲的投入力度, 如 2012 年奥巴马总统提出了“对非政策指南”, 其中强调不仅要增加美非贸易额, 而且还要改进其贸易结构。这一政策主要着眼于增加对非出口, 并对非洲制造业商品进入美国市场给予激励。当然, 美国加大对非洲的投入不应被视为美国是与中国在非洲展开更激烈的竞争。事实上, 基于中美对非洲贸易结构的巨大差异, 美国没有必要与中国竞争非洲的市场。<sup>①</sup>

非洲学者认为, 美国、中国在非洲的积极参与对于非洲的发展都是至关重要的, 但如果中美两国在非洲形成零和式竞争关系, 甚至将非洲作为中美战略博弈的主战场, 那么对于非洲国家而言将是一场灾难。南非自由国家大学教授所罗门表示, 非洲最大的不幸就是在中美两国之间选边站, 而非洲国家最大的期望是中美两国在非洲形成良性互动, 构建起合作性关系, 这样最符合非洲国家的利益。<sup>②</sup> 当然, 中美两国被视为是在全球范围内展开战略博弈的对手, 因而中美在非洲的政策推广也被不少非洲学者看成是中美在争夺非洲, 如加纳学者肯尼迪 (Arthur Kobina Kennedy) 撰文指出, 目前似乎正在对非洲展开第三次争夺, “这场新争夺似乎主要是在美国和中国之间展开的。”<sup>③</sup> 另外, 部分西方学者极力渲染中国在非洲推行所谓的“新殖民主义”也增强了中美逐鹿非洲的印象。不过, 关于“新殖民主义”一说, 很多非洲学者不以为然。北京大学刚果 (金) 籍博士生龙刚就提出了反驳意见。他指出, 中非之间一直是一种互相支持的关系, 中国没有殖民过非洲, 也从未奴役过非洲人民。当然, 中国需要非洲的资源, 但是中国建立在双赢基础上的贸易关系, 即基础设施换取自然资源的方式对于中非合作起到了极大的推动作用。这一点与西方国家有明显不同。他以刚果 (金) 为例, 西方国家与该国签订的矿业采购合同, 其对该国的回报率不超过 17%, 但与中国签订的合同回报

① 张通、田宁: 《国务院举办“美中在非洲的新博弈”讲座》, 载上海外国语大学网站, [http://news.shisu.edu.cn/lecture/2013/2013\\_lecture\\_021141.shtml](http://news.shisu.edu.cn/lecture/2013/2013_lecture_021141.shtml), 2013-11-09.

② William Eagle, “Analysts Press Obama Administration to Focus on sub-Saharan Africa”, 12 November 2012, <http://www.voanews.com/content/analysts-press-obama-administration-to-focus-on-sub-saharan-africa/1544302.html>, 2013-11-09.

③ Arthur Kobina Kennedy, “The New Scramble for Africa”, 17 February 2013, <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=265289>, 2013-11-09.

率至少高达32%。此外，中国不仅对非洲进行产品出口，而且还向非洲转让技术、建房筑路、支持电信电力发展、改善水利系统、建立实验室等等。<sup>①</sup>

## 结论与思考

通过上述分析可知，新世纪以来，美国对非洲战略表现了以下特点：一是注重非洲的战略地位；二是战略重点转向安全与贸易；三是外交策略和军事手段交互使用；四是重视大国非洲博弈的影响与应对；五是更加关注非洲的发展问题。可以看出，美国政府对非战略更加趋于务实、灵活，也更有针对性，在应对全球权势转移的情势下尤为如此。<sup>②</sup>这对中非关系的发展带来了一定的挑战。然而，从美、非学者的观点来看，中-美-非三边关系可以实现共赢。因此，为了进一步夯实中非关系的发展基础，同时实现中美在非洲共同利益的最大公约数，中国政府需树立起对非外交的道路自信。事实上，相较于美国对非外交而言，中国政府的对非外交具有自身的比较优势<sup>③</sup>：

首先，中非关系具有明确的发展方向。在2006年中非合作论坛北京峰会上，中国与非洲国家领导人共同提出建设“中非新型战略伙伴关系”，其核心内容是“政治上平等互信、经济上合作共赢、文化上交流互鉴”。中非新型战略伙伴关系是建立在“相互尊重、平等互利、包容互鉴”的基础之上，它是一条符合非洲发展利益的关系模式，因而具有持久的生命力、强大的示范性与广泛的辐射度。2013年3月，中国国家主席习近平访问坦桑尼亚、南非和刚果共和国，并提出在发展对非关系时要做到“真、实、亲、诚”，这为未来中国对非外交确立了原则，指明了方向，描绘了蓝图。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Antoine Roger Lokongo, “New AU headquarters: A tribute to China – Africa relations”, 1 February, 2012, <http://pambazuka.org/en/category/features/79584>, 2013-11-09.

<sup>②</sup> 张春：《双重权势转移视阈下的奥巴马政府对非洲政策》，载《西亚非洲》2013年第2期，第37页。

<sup>③</sup> 2012年9月，中国外交部非洲司司长卢沙野在中共中央党校国际战略研究所所做的专题报告中，明确提出了中国在非洲的四大优势，即理念优势、政策优势、行动优势与道义优势，具体包括中国发展道路和发展模式对非洲的吸引力、中国对非政策的亲和力与感召力、中国对非合作成果的说服力以及中国在国际场合为非洲仗义执言的影响力。参见卢沙野：《中非新型战略伙伴关系的几点思考》，载中共中央党校国际战略研究所编：《新战略研究》2013年第1期，九州出版社，2013年版，第13页。

<sup>④</sup> 习近平：《永远做可靠朋友和真诚伙伴——在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，载《人民日报》2013年3月26日。

其次，中国与非洲有着相同或相似的历史命运，面临着共同的发展机遇与挑战，这决定了中非在治国理政交流方面有着诸多共通性与必要性。关于这一点，很多非洲学者都表示认同。事实上，自民族独立以来，非洲面临着安全与发展双重任务。在当前全球化的时代，非洲的战略选择无法回避与世界的关系。在“中心”与“边缘”的双重结构中，非洲的任何政策抉择都具有两面性：要么融入世界，成为西方发达国家的附庸；要么坚守独立，从而失去全球化的发展机遇。然而，随着新兴经济体国家的崛起，非洲在面对世界时有了更多的战略选择与博弈杠杆，“那些不属于发达国家俱乐部的国家，特别是有史以来都集中在非洲地区的最不发达国家，将金砖国家看作世界新秩序的‘希望’，为它们“提供了找到与西方主导的历史不同的交流合作模式的可能性，提出一个替代性的发展规划。”<sup>①</sup>

再次，中国政府认识到当前非洲发展迫切的、亟须解决的民生问题，如基础设施建设、卫生防疫、农业发展以及技术培训等，并且从政策实践中有意识地倾向于协助非洲国家解决这些问题，如减免非洲国家债务、投资非洲国家基础设施、加强中非人员交流与对非技能培训、继续派遣援非卫生医疗队等。2013 年 3 月 25 日，习近平主席在坦桑尼亚的演讲中承诺：中国将继续扩大同非洲的投融资合作，落实好 3 年内向非洲提供 200 亿美元贷款额度的承诺，落实好“非洲跨国跨区域基础设施建设合作伙伴关系”；中方将积极实施“非洲人才计划”，未来 3 年将为非洲国家培训 3 万名各类人才，提供 1.8 万个奖学金留学生名额。<sup>②</sup>此外，中国将给予同中方建交的最不发达国家 97% 税目产品零关税待遇，并于 2015 年将有关措施落实到位。<sup>③</sup>

最后，中国政府始终将维护包括非洲在内的广大发展中国家的利益作为中国外交的一个基本点，这为中国赢得了在非洲的道义优势。2013 年 3 月 28 日，习近平主席在南非德班同非洲国家领导人早餐会上的讲话中，明确表示中国是非洲和平稳定的坚定维护者、非洲繁荣发展的坚定促进者、非洲联合自强的坚定支持者、非洲平等参与国际事务的坚定推动者。<sup>④</sup>这一方面界定了

<sup>①</sup> 《阿根廷专家分析非洲如何应对与中国交往带来的挑战》，载《参考资料》2013 年 4 月 16 日，第 14 页。

<sup>②</sup> 习近平：前引文。

<sup>③</sup> 《习近平出席金砖国家领导人同非洲国家领导人对话会》，载《人民日报》2013 年 3 月 28 日。

<sup>④</sup> 《习近平在南非德班同非洲国家领导人举行早餐会》，载中央人民政府门户网站，2013 年 3 月 28 日，[http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/28/content\\_2364945.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/28/content_2364945.htm)，2013-11-20。

中国在中非关系中的身份与定位，另一方面也为中国树立和丰富了“有原则、讲情谊、讲道义”的负责任大国形象。

当然，中国政府对于中非关系中所存在的问题不能也不应该回避。某种程度上来说，非洲经济的快速发展、非洲自身一体化进程的不断推进、大国竞相参与非洲博弈的现实与前景都表明，非洲国家在未来发展伙伴、发展道路、发展方式的选择方面具有了更多的空间。换言之，中国在非洲所面临的挑战不允许我们对自身存在的问题与不足有丝毫的松懈与麻痹。可以说，中国在非洲的境况处于一种“不进则退”的状态。这些不足，从政府层面来看，如政治上关注执政党，忽视在野党；关注政府间交流，忽视或轻视民间交流（包括工会等社会组织的交流）。从企业层面来说，经济上过分注重商业收益与资源效益，忽视或轻视社会责任与经济普惠；不重视或不了解当地法律，往往出现违法或违规现象，损害企业的长远利益。从文化的角度来说，不重视文明间的差异性，主观地将中国的文化模式套用到非洲的社会关系当中，引起很多误解，甚至是冲突。从形象塑造的角度而言，中国政府与企业更注重实践行为，而缺乏营销战略；单纯强调“做得好”，往往忽视“讲得好”，遵循“酒香不怕巷子深”的传统思维。实际上，在西方仍掌握国际舆论主导权，大众传媒日益普及，信息传播方式更加多元、便捷、快速的形势之下，中国在非洲负责任大国的形象塑造面临更大的挑战。从这个角度来说，美国在非洲软实力建设的经验与教训对于中国发展对非关系具有一定的借鉴意义。<sup>①</sup>

与此同时，从更广阔的视野来看，中美两国在非洲的政策互动已成为中美关系的一个重要层面。事实上，从美、非两方学者的观点来看，中美两国在非洲可以实现良性的、积极的、向善的互动，这便为中美关系的深入健康发展提供了重要的社会基础与智力支持。因而，一方面，从非洲地区而言，中美两国在政策上应相向而行，找到利益汇合点、缩小利益分歧。通过发挥各自的比较优势，实现中美在非洲关系的最优化，同时也实现非洲国家利益的最大化。另一方面，中美两国应将在非洲的政策互动作为整个中美关系互

---

<sup>①</sup> 2013年7月18日，美国皮尤公司就中美两国在非洲的政策认同度进行了民意测验。取样对象国分别为南非、加纳、乌干达、塞内加尔、肯尼亚、尼日利亚，其中除尼日利亚外，其他取样对象国对美国的好感度均高于中国。总体结果显示，被调查的非洲国家对美国的政策认可度略高于中国，分别为77%与72%。See Pew Global Attitudes Project, "America's Global Image Remains More Positive than China's", 18 July, 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/americas-global-image-remains-more-positive-than-chinas/>, 2013-11-23.



动的一个部分，不断积累中美关系发展的经验，以将中美在非洲的战略互动打造成中美新型大国关系的试验场与推进器。

## How to Understand the U. S. African Diplomacy Strategy? ——American and African Scholars' Perspectives

*Chen Jimin*

**Abstract:** Since the 21st century, Africa's position in the international political economy has been improving significantly, which has caused great concern in the United States. As the two sides of the policy subject and object, American scholars and African scholars have consensus on the cognition of the strategic position of Africa for the United States, the U. S. policy toward Africa and its trends, the spillover effects on the U. S. African policy, such as Africa's importance to the U. S. in the fields of security, resources, markets, democracy and development; US - Africa economic relations being equal and mutually beneficial partnership; US - Africa relations having the competitive and cooperative impacts on China - Africa relations. Meanwhile, both sides show big differences on the concrete U. S. African policy, especially on the effectiveness of the policies in security, democracy and development. To meet the challenges of China - Africa relations caused by the U. S. African diplomacy, China first needs to hold every confidence in the path, take the most of comparative advantages and attach importance to and improve the problems in China - Africa relations. Moreover, China should treat China - US strategic interactions in Africa from a broader perspective on building a new type major - power relationship between China and US.

**Key Words:** Public Opinion Analysis; U. S. - Africa Relations; Diplomacy Strategy; China - Africa Relations

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)