

## 双重权势转移视阈下的奥巴马 政府对非洲政策\*

张 春

**内容提要** 当前，权势转移是双重的：一是全球体系层次上从主权国家向非国家行为体的权势转移，二是国际体系层次上从西方国家向非西方国家的权势转移。这双重权势转移对美国的意义截然不同。奥巴马政府“重振美国领导地位”的全球战略需要既利用全球权势转移，又管理国际权势转移。结合美国长期性的实力衰落和短期性的财政困难，奥巴马政府的全球战略首先着手应对全球权势转移，逐渐转向应对国际权势转移。非洲的落后和危机状态，使其在美国应对全球权势转移和国际权势转移的努力中的地位不尽相同。奥巴马政府第一任期的对非洲政策主要服务于美国应对全球权势转移的努力，多象征性行动，少物质性支撑；由于其第二任期的全球战略将围绕应对国际权势转移展开，进而其对非洲政策也将为此服务，进而可能产生更为明显的物质性和短期性影响，并留下更为可见的政策遗产。

**关键词** 国际政治 权势转移 美非关系 奥巴马政府

**作者简介** 张春，上海国际问题研究院西亚非洲中心副主任、副研究员（上海 200233）。

大多数人认为，奥巴马政府第一任期的对非洲政策“令人失望”甚至是“失败的”。<sup>①</sup>显然，得出这一结论既为时过早，也过于轻率。笔者认为，从

---

\* 感谢匿名审稿专家对本文修改提出的意见和建议。

<sup>①</sup> 作者于2011年9~11月曾在华盛顿战略暨国际研究中心（CSIS）作为期3个月的访问学者，期间与约50余位美国学者、前政要和商界人士进行访谈，绝大多数受访者都持这一观点。

权势转移视角考察奥巴马政府的对非洲政策演变及其未来发展，或许会得出全然不同的结论，尽管这可能同样充满争议。当前，有关权势转移的讨论某种程度上存在一种误导，即过于强调国际体系层次上从西方国家向非西方国家的权势转移（以下简称“国际权势转移”），刻意忽视全球体系层次上从主权国家向非国家行为体的权势转移（以下简称“全球权势转移”）。<sup>①</sup>这一双重权势转移对美国的战略意义并不相同：由于新兴大国的群体性崛起，国际权势转移直接冲击着美国的霸权地位；同时，由于美国拥有巨大后现代性优势，包括政治体制、社会结构、民主话语等，全球权势转移又有利于其霸权地位的维持甚至是巩固。这为奥巴马政府的全球战略带来两重性：一方面需要管理国际权势转移，延缓美国霸权的衰落甚至追求重振美国霸权；另一方面则要利用全球权势转移，巩固和强化美国的国际话语主导权，抢占所谓国际道德高地。主要出于其物质性体现和时间压力，尽管应对国际权势转移的措施更为具体且短期影响更大，但奥巴马政府仍选择从应对全球权势转移入手，尽管其措施更为抽象、更具象征性且不具明显短期影响力，但这可为美国提供一定的时间缓冲，并避免进一步加重美国面临的国内财政困境。

非洲经济社会的全面落后和频繁发生的危机，使其对美国的国际战略重要性不够显著，但就抢占国际道德制高点而言却颇为关键。因此，奥巴马政府的对非洲政策也显示出一种类似的两面性：一方面，基于应对全球权势转移而来的对非政策更为抽象、更具象征性，缺乏物质性内涵，进而易被认为是“令人失望”或“失败”的，而这正是奥巴马政府在第一任期所做的；另一方面，基于应对国际权势转移而来的对非政策应能更为具体、物质内涵更为丰富、短期影响更为明显，进而可能被认为是“成功的”甚至是“政策遗产”。种种迹象表明，这可能是奥巴马政府第二任期对非洲政策的核心。进而可以说，奥巴马政府第一任期的对非政策更多基于应对全球权势转移，尽管缺乏物质性支持，但却可能产生长远战略性影响；而其第二任期的对非政策将更多基于应对国际权势转移，其“政策遗产”效果可能更为明显，同时对非洲和中国对非政策的影响也都可能更为直接和明显。

---

<sup>①</sup> See Joseph Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011. 有关双重权势转移的论述还可参见[英国]苏珊·斯特兰奇著；肖宏宇、耿协峰译：《权力流散：世界经济中的国家与非国家权威》，北京大学出版社，2005年版；时殷弘著：《新趋势 新格局 新规范》，法律出版社，2000年版；张春：《当前全球安全需求的增生与变异》，载《国际论坛》2011年第6期，等等。

## 双重权势转移与奥巴马政府的全球战略

当前的双重权势转移大约启动于冷战中后期,到奥巴马总统上任时呈现集中爆发态势。对美国而言,其国内的诸多危机既是双重权势转移的部分诱因,同时也可因合理应对这种双重权势转移得到有效缓解。进而,奥巴马“重振美国领导地位”的全球战略便可从这一视角加以理解:一方面,基于其无与伦比的后现代性优势,美国可引导和利用全球权势转移,巩固美国所拥有的国际话语主导权,抢占国际道德高地;另一方面,为应对新兴大国的群体性崛起,美国需要管理和阻遏国际权势转移,避免美国霸权的旁落甚至追求重振美国霸权地位。考虑到非洲所面临的诸多危机和资源禀赋,非洲对美国引导和利用全球权势转移上有着战略重要性(当然,非洲对美国应对国际权势转移而言也有着短期重要性)。

### (一) 全球权势转移

自20世纪后半期以来,全球权势转移进程便已启动,其根本原因来自于主权民族国家权势遭到广泛和深入的侵蚀。伴随着相互依赖的急剧发展和非国家行为体在数量、活动领域和作用三方面的迅速增长,有效的政治权力归属已不再假定为只是民族国家,它已为国家、地区及国际层次上多种多样的力量与代理人所共享;<sup>①</sup>或者说,主权民族国家的传统权力正受到来自“上边”、“下边”以及“旁边”3个方向力量的侵蚀。<sup>②</sup>尽管全球权势转移很大程度上将是个极为长期的过程,但2010年底爆发的西亚北非政治动荡和随后的政治转型证明,这一进程正出现一个前所未有的高潮。

全球权势转移进程的当前发展主要体现为以下3个方面。首先,大量跨国经济、科技、文化、意识形态、宗教等类活动不仅跨越国界,而且很大部分是国家主权实际上难以或根本无法控制的。用“世界社会”理论家约翰·伯顿的话说,不管国界有什么意义,它们已经并仍在被愈益增长的跨国交往

---

<sup>①</sup> David Held and Anthony McGrew, “The End of Old Order? Globalization and the Prospects for World Order”, in Tin Dunne, Micheal Cox and Ken Booth eds., *The Eighty Years' Crisis: International Relations, 1919 - 1989*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 235.

<sup>②</sup> Susan Strange, “The Defective State”, *Daedalus*, Spring 1995, Vol. 124, pp. 56 - 57.

大大减小。<sup>①</sup> 由于技术的迅速发展，人类活动及其影响高度复杂化和跨国化，产生了越来越多的跨国性问题，其解决往往超出民族国家（特别是单个民族国家）的能力所及，后者的权威及其所得的忠诚难免相应减小。

其次，随着全球化进程的不断深入，各种各样的非国家行为体得到迅猛发展，如政府间组织、国际非政府组织、有直接国际联系或从事分离主义行为的地方性权力实体、有直接国际联系的国内民间组织、能大致自主地在国际舞台上活动的“国际”个人，等等。与此同时，以各种具体形态和方式，不同类型的非国家行为体相互之间以及它们同国家之间形成各式合作，以求实现共同的或互补的目标。大量非国家行为体和国家各自在各功能领域的存在和活动，构成了当代全球“复杂聚合体系”（Complex Conglomerate System），非国家行为体在其中起着先前难以比拟的重要作用。<sup>②</sup>

最后，也是最为重要的，全球权势转移导致了严重的国际规范后果。总体上，全球化导致了经济、技术的飞速发展，迅速吞噬了众多的差异性，将不同的民族、种族、文化、生活习惯等整合到一套统一的、精确的标准中去：全球通行的英语、因特网、标准的计量单位，几乎相同的服饰、建筑、饮食文化等等。经济、技术的全球化、单一化趋势打破了历来人类发展的最大时间和空间限制，形成了所谓的“脱域机制”。<sup>③</sup> 这种“脱域机制”的国际规范效应导致了国际生活的规范混乱：不同层次的互动，从全球到国际到次国家直至个人，是否应当采用相同的道德规范？传统的国际关系理论，无论是经典现实主义，还是经典自由主义，其实都支持国家间政治的道德是区别于个人关系的道德的。<sup>④</sup> 但当今的现实却是，适用于个人的道德规范被认为拥有最终的裁决权，不仅适用于人际关系，还适用于国家间关系甚至全球治理。有

① John Burton, *Systems, States, Diplomacy and Rules*, New York: Cambridge University Press, 1968, p. 10.

② Richard Mansbach et al., "Toward A New Conceptualization of Global Politics", in Phil Williams et al. eds., *Classic Readings on International Relations*, Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing, 1994, pp. 158 - 163. Raymond F. Hopkins and Richard Mansbach, *Structure and Process in International Politics*, New York: Harper and Row, 1973, p. 128.

③ 关于“脱域机制”的论述，参见[英国]安东尼·吉登斯著；田禾译：《现代性的后果》，译林出版社，2000年版，第18~26页。

④ 汉斯·摩根索界定的现实主义六原则的第四条“政治现实主义明白政治行动的道德意义”和第五条“政治现实主义拒绝把特定国家的道义愿望与普天下适用的道义法则等同起来”非常明显地体现了这一点，见[美国]汉斯·摩根索著；徐昕、郝望、李保平译；王缉思校：《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》，中国人民公安大学出版社，1990年版，第15~17页。

关人类安全、人道主义干涉、保护的责任、民主推广等的国际规范的兴起及其背后的重大争议，不过是这一国际规范混乱的表象而已。

在上述三方面中的任何一方面，美国都拥有着重大优势；换句话说，美国在全球权势转移进程中占据相当有利的地位：美国拥有世界上最为先进的经济、科技和教育优势，也拥有强大的与美国国家机构密切相联的非国家行为体，还把持着国际社会意识形态的主导权和国际规范的制定权。很大程度上，当前国际规范的混乱也部分地是因为美国试图将其信奉的后现代性规范强加于整个国际生活而引发的。

## （二）国际权势转移

与全球权势转移不同，国际权势转移很大程度上对美国是不利的。历史地看，国际权势转移与全球权势转移大致在同一时期发生，尼克松主义便是例证之一。尽管此后冷战的终结和美国的复苏某种程度上使得这一进程被中断，但2007年美国次贷危机和2008年国际金融危机，与此前便已启动的新兴大国群体性崛起相结合，使得国际权势转移进程显得格外引人注目。尽管这一进程事实上是权势从西方到非西方的转移，但其核心是美国的衰落和以中国为代表的新兴大国的崛起，并与奥巴马的总统任期存在着时间上的重叠。

奥巴马上任正值国际权势转移的又一高潮，具体体现为美国前所未有的长期性衰落。首先，美国自身实力绝对衰落，特别是其面临危险的财政状况。短期内，美国财政状况相当不妙，2009年、2010年和2011年美国的财政赤字分别为1.41万亿美元、1.29万亿美元和1.3万亿美元。从中期看，局势仍然不妙，到2010年美国的累积债务已达9万亿美元——占美国国内生产总值的62%，预计到2020年将再增长90%，每年需要5万亿美元用于支付赤字和到期债务，这还不算州和地方政府的约3万亿美元债务。至于长期形势，即2020年之后，如果将上升的公共医疗承诺、社会保险及债务成本等纳入考虑，财政前景“的确是灾难性的”。<sup>①</sup>

其次，美国实力相对衰落，特别是与新兴大国的群体性崛起相比较。从美国与新兴大国的历史增长趋势看，美国在1990年至2015年间的平均增长率为2.5%，而21世纪头十年的实际平均增长率为1.9%；相比之下，中国和

---

<sup>①</sup> Roger C. Altman and Richard N. Haass, "American Profligacy and American Power: The Consequences of Fiscal Irresponsibility", *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2010, Vol. 89, No. 6, pp. 25-34.

印度则各自平均为9.9%和6.8%。根据高盛公司的预言,到2040年,作为新兴大国群体代表的金砖四国(BRICs)在世界国民生产总值中的比重可能相当于最大的6个发达国家。<sup>①</sup>另一份研究指出,如果简单地假定新兴大国与经合组织国家的增长率差距仍为当前6%,那么前者的国民生产总值到2015年(以购买力平价计算)或2035年将会超过后者(以汇率计算)。即便假设新兴大国和经合组织国家每年的增长率差距仅为5%,这一时间也只会分别推后2年和6年。<sup>②</sup>

第三,美国的制度性霸权也在衰落。的确,反对美国衰落论的学者大多会强调,即使美国丧失了物质性的强制统治能力,但仍享有诸多通过霸权建立起来的嵌入制度和规范秩序中的优势。<sup>③</sup>但如果考察自2008年全球金融危机以来国际政治、经济体系的重组和相应国际规范的重建,<sup>④</sup>特别是二十国集团(G20)取代八国集团(G8)成为国际经济合作与协调的首要全球性论坛,金砖国家首脑会议以及南南合作的发展等,美国的制度霸权正遭遇渐进的消融。

### (三) 双重权势转移与奥巴马政府的全球战略

尽管面临着双重权势转移的集中性爆发,但美国在其中的处境完全不同:一方面,由于其重大的后现代性优势,全球权势转移很大程度上有利于美国道德霸权的巩固,民主价值观的海外推广以及美国主导的“复杂聚合体系”的建立;另一方面,由于“美国衰落——这次是真的”,<sup>⑤</sup>美国必须重新调整其全球战略以适应这一“对于美国的未来大战略有着重大意义”的新现实。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming with the BRICs: The Path to 2050*, New York: Goldman Sachs, October 2003, p. 21.

<sup>②</sup> Andrew F Cooper, Agata Ankiewicz, and Timothy M Shaw, “Emerging Powers & Global Development in the New Century: Economic Size Trumps All Else? Lessons from BICSAM,” paper prepared for annual conference of International Studies Association, San Diego, March 2006.

<sup>③</sup> G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2008, Vol. 87, No. 1, pp. 23 - 37; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Reshaping the World Order: How Washington Should Reform International Institutions”, *Foreign Affairs*, March/April 2009, Vol. 88, pp. 49 - 63.

<sup>④</sup> 有关国际体系的重组与国际规范的重建的讨论,可参见杨洁勉等著:《体系改组与规范重建:中国参与解决全球性问题对策研究》,上海人民出版社,2012年版。

<sup>⑤</sup> Gideon Rachman, “Think Again: American Decline - This Time It's for Real”, *Foreign Policy*, Jan./Feb. 2011, Vol. 90.

<sup>⑥</sup> Robert A. Pape, “Empire Fall”, *The National Interest*, January/February 2009, p. 24.

必须指出的是,这两种权势转移仍存在着一定的性质差异:鉴于主权国家过去400余年的主导地位和非国家行为体当前仍处于总体弱势,全球权势转移的切实发生仍相对遥远,进而其应对战略便更为抽象、更具象征性,更强调话语权、道德优势等,缺乏物质性内涵;而由于新兴大国群体性崛起对美国霸权地位的直接和迫切威胁,对国际权势转移的应对战略就更为具象,更注重物质性影响和短期性影响。

双重权势转移对美国全球战略的不同要求也明显地体现在奥巴马政府的全球战略中。奥巴马总统的“重振美国领导地位”全球战略强调:一方面,需要与世界共同应对新世纪的挑战,通过致力于全人类共同安全、全球反恐,建立公正、安全与民主的社会等措施,拯救对美国的信任;另一方面,需要负责任地结束伊拉克战争,复苏美国军事力量,阻止核武器的扩散,重建联盟,从军事、外交和道德上重建美国的领导能力和地位。<sup>①</sup>前者强调的是通过引导和利用全球权势转移来强化美国的软实力和巧实力,后者则强调通过管理和阻遏国际权势转移来阻止美国霸权的衰落、恢复美国的硬实力。

鉴于上任之际面临的种种压力,奥巴马政府选择从应对全球权势转移入手,一方面可尽快尽早地抢夺国际话语权和国际道德高地,另一方面也可为应对国际权势转移提供时间缓冲以便作物质准备。因此,奥巴马政府的第一任期主要集中于应对全球权势转移,这一努力相对已接近完成;自第一任期后半期开始,奥巴马便已启动应对国际权势转移的努力,其核心主要针对中国的“再平衡”战略。基于全球权势转移的性质,其第一任期的战略措施很大程度上被认为只有实施变革的大胆承诺,却看不到任何的实质性行动。<sup>②</sup>尽管这很大程度上是真的,但从双重权势转移的角度看,这一结论显然过于简单。

非洲对奥巴马政府的全球战略有着特别的重要性,尽管并非首要的重要性。一方面,由于其落后和不发达,非洲在美国的国际权势博弈中一贯仅有工具意义,美国对非洲政策的总体特征是漠不关心,尽管偶尔也表示出一定的兴趣;换句话说,非洲对美国应对国际权势转移的重要性并不高。另一方面,由于其广泛的危机,特别是如内战和冲突、人道主义危机、粮食危机等,

<sup>①</sup> Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2007.

<sup>②</sup> Robert Dreyfuss, “Obama’s Evolving Foreign Policy”, *Nation*, Vol. 287, Issue 3, 2008.

非洲对于美国维持国际话语主导权和抢占国际道德高地而言有着特殊意义，故对美国应对全球权势转移相当重要。但就政策影响而言，美国出于应对全球权势转移的对非洲政策更为抽象，不那么为人理解和欢迎，人们更期望美国出于应对国际权势转移的对非洲政策的出台和形成。

## 全球权势转移与奥巴马第一任期对非洲政策回顾

2008年奥巴马当选美国总统之际，非洲一片欢欣鼓舞，肯尼亚甚至宣布奥巴马的就职日为公共假日。这种欢欣情绪在奥巴马2009年7月第一次非洲之行时更加高涨，而其非洲政策的重要宣示——在加纳的演讲，也被非洲国家广为接受，尽管其中充满着对非洲的直接和坦率的批评。4年过去了，人们的普遍感觉是失望大于期望，奥巴马政府的对非洲政策一如往常。<sup>①</sup>对奥巴马政府的对非洲政策的评估往往是，奥巴马在象征性和言辞性的变化上相当明显，但在实质性政策上却几乎完全是小布什政府的延续。<sup>②</sup>从应对双重权势转移的视角看，奥巴马第一任期的对非洲政策的确可分为两个部分：即从应对全球权势转移的角度界定非洲在美国的道德、价值观和国际话语权等的推广战略中的地位，从应对国际权势转移的角度看则延续了此前两任政府的对非洲政策。

依据美国在全球权势转移中的有利地位，奥巴马将抢占道德高地、推广民主价值观、发展在非洲的“复杂聚合体系”等当做了其对非政策的核心要素，从而确立了非洲在其全球权势转移应对战略中的重要地位。奥巴马的3次重要政策宣示充分体现了非洲在美国应对全球权势转移的努力中的重要地位。

第一次是在大选期间，奥巴马就对非政策作出重大承诺：将大幅增加对非援助，使其翻一番到500亿美元；致力于结束达尔富尔的“屠杀”；与贫困抗争；促进非洲的繁荣。2008年9月的一次有关奥巴马对非洲政策的演讲中，奥巴马的顾问惠特尼·施莱曼（Witney W. Schneidman）也指出，奥巴马将建立一项农业研究计划，强化《非洲增长与机遇法案》（AGOA）促进美非贸

---

<sup>①</sup> John Norris, “Does Obama Have a Strategy for Africa?, Not yet”, *Foreign Policy*, 19 June 2012, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/19/obamas\\_africa\\_strategy](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/19/obamas_africa_strategy), 2012-06-20.

<sup>②</sup> 笔者与小布什政府负责非洲事务的助理国务卿康斯坦斯·纽曼（Constance Newman）（2011年9月28日，华盛顿）和詹达伊·弗雷泽（Jendayi Frazer）（2011年11月8日，华盛顿）的访谈。

易，创建一项全球教育基金以帮助非洲。<sup>①</sup>

第二次是2009年奥巴马总统访非时在加纳的演讲。他当时宣布，民主、机遇、健康以及和平解决争端是美国的目标。首先，美国将支持强有力和可持续发展的民主政府，“非洲不需要铁腕人物，非洲需要强有力的体制。美国不会谋求把任何政体强加给任何国家。”其次，美国将支持非洲发展，为更多人提供机会。美国将启动价值35亿美元的粮食安全计划，为促进贸易与投资作更多努力，强化与非洲在能源和气候变化领域的合作。再次，美国将加强与非洲的公共卫生健康合作，奥巴马承诺提供630亿美元以迎接这些挑战。最后，美国将促进非洲争端的和平解决，欢迎非洲联盟（AU）和西非国家经济共同体（ECOWAS）等组织为更好地解决冲突和保卫和平所采取的步骤，鼓励关于建立一个强大的区域安全结构的设想，使之能够在必要时发挥有效的跨国力量。<sup>②</sup>

第三次是奥巴马总统于2012年6月14日签发《美国对撒哈拉以南非洲战略》（The U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa）。该战略的目标在于，通过一项前瞻性的战略实现与非洲伙伴的密切合作，以促进非洲的繁荣、安全和尊严。该文件反映了奥巴马政府对非政策的核心要素和战略优先，包括4项战略目标：强化民主机制；刺激经济增长、贸易和投资；促进和平与安全；促进机遇和发展。<sup>③</sup>

尽管也包含了诸多传统性政策要素，但奥巴马对非洲政策的“变革”最为主要地体现在直接强调促进非洲的民主化和发展机遇。这很大程度上把握住了全球权势转移的诸多核心要素，特别是道德霸权和民主价值观等问题。有评论家所指出，奥巴马的加纳演讲在象征性和言辞性方面的最大变化是，第一次有美国总统可以严厉批评非洲而不会担心被认为是种族主义者、殖民主义或帝国主义者。<sup>④</sup>更有人认为，奥巴马总统在加纳的演讲根本上是为了改变对非洲的工具性视角，从冷战时期的意识形态战争到当前的全球反恐战争，

① Stephanie Hanson, "Imagining Obama's Africa Policy," Council on Foreign Relations, 22 December 2008, <http://www.cfr.org/africa/imagining-obamas-africa-policy/p18006>, 2009-01-20.

② Barack Obama, "Remarks by the President to the Ghanaian Parliament", July 11, 2009, Accra, Ghana, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-ghanaian-parliament>, 2009-07-15.

③ The White House, *The U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, June 2012, Washington, D. C.

④ 马太·库伯：《奥巴马加纳讲话的意义》，经济观察网，2009年7月14日，[http://www.eeo.com.cn/today\\_media/sjg/2009/07/14/143844.shtml](http://www.eeo.com.cn/today_media/sjg/2009/07/14/143844.shtml), 2009-10-24.

转而视非洲的发展为国际社会的安全与发展的不可或缺的要素。这样，非洲最终被视作实现全球共享价值观的关键，如粮食安全、可持续的能源安全、人类安全以及管控全球气候变化等。<sup>①</sup>

当然，奥巴马第一任期的对非洲政策遭到的批评远大于赞扬，无论是在美国还是在非洲。原因很大程度上在于，奥巴马第一任期的全球战略更多集中于全球权势转移的应对，从后半期才逐渐启动对国际权势转移的应对。因此，奥巴马第一任期的对非洲政策更多服务于美国强化其国际话语主导权、抢占国际道德高地、推广民主价值观等战略，而非服务于其应对新兴大国群体性崛起的努力。这样，尽管有着象征性和言辞性的重大“变革”，但奥巴马对非洲政策的实际执行却是相当现实主义的，继承远大于变革。尽管奥巴马敢于言辞创新，但其对非洲政策团队却使用了大量不具备政治冒险精神的职业官员，少有能提升对非洲事务重要性的政治任命官员，这使“审慎”成为奥巴马对非洲政策的标志。<sup>②</sup>

这种“审慎”的继承大于变革的对非政策主要体现为以下4个方面。首先，尽管从全球权势转移的应对看需要大力推进非洲的民主化，但从国际权势转移的角度看却需要更细致的选择性战略。例如，尽管奥巴马在2009年10月出台了新苏丹战略并推动了南苏丹的独立，但该战略并未全面执行，甚至招致了苏丹人和国际人权组织的批评；又如，美国也对卢旺达和乌干达在刚果（金）的不光彩作用视而不见；再如，原本可大加利用的西亚北非政治动荡发生后，美国并不试图过深介入当地事态，而是采取了“幕后领导”方法支持美国主导的“复杂聚合体系”的建立，进而推动美国主导的后现代治理网络的形成。正因如此，有人认为，奥巴马政府对非洲人权和安全的政策立场是在促进民主人权与建设性介入之间，具体政策视美国手中的牌多少而定。<sup>③</sup>

其次，奥巴马总统试图以“促进发展的新方法”（A New Approach to Advancing Development）来整合美国对非援助。奥巴马在2010年八国峰会上提

---

① Tim Hughes, "US - Africa relations: The modest foundations of Obama's four-pillar platform", *SAIIA News*, 14 July 2009, <http://www.saiia.org.za/governance-of-africa-s-resources-opinion/us-africa-relations-the-modest-foundations-of-obama-s-four-pillar-platform.html>, 2009-10-24.

② John Norris, "Does Obama Have a Strategy for Africa?, Not yet," *Foreign Policy*, 19 June 2012, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/19/obamas\\_africa\\_strategy](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/19/obamas_africa_strategy), 2012-06-20.

③ 作者与乔治·华盛顿大学埃利奥特国际事务学院保罗·威廉姆斯（Paul Williams）副教授的访谈，2011年9月30日，华盛顿。

出这一方法,并结合此后的新立法和新总统政策指针以改革美国援助体系,试图建立美国国家安全的“3D”(Diplomacy, Defense, Development)战略,实现外交、防务和发展的整合。<sup>①</sup>以此为基础,奥巴马总统围绕粮食安全启动了多项计划,包括旨在提升发展中国家的农业生产和改善营养状况“喂养未来”(Feed the Future)计划,<sup>②</sup>旨在支持农业部门发展和粮食安全的新全球农业与粮食安全计划(Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP),<sup>③</sup>及集非洲国家、援助方和私有部门之力共同实现粮食安全的粮食安全与营养国际联盟(New Alliance for Food Security and Nutrition)。<sup>④</sup>奥巴马总统还于2009年5月启动了为期6年、总拨款达630亿美元的全球公共卫生倡议(Global Health Initiative, GHI),以帮助发展国家应对热带疾病、改善生育和儿童健康,应对传染病和改善公共卫生系统等。<sup>⑤</sup>但所有上述计划,事实上都是克林顿或小布什政府时期的既有计划的综合或改头换面,没有实质性创新。

再次,在贸易和投资等政策上,奥巴马更多继承了克林顿政府的对非政策。自冷战结束后,美国便开始大幅削减对非洲援助,克林顿总统甚至转而采取“贸易而非援助”方法,小布什政府和奥巴马政府也都延续了这一政策。奥巴马政府保证支持“促贸援助”,继续资助千年挑战公司(Millennium Challenge Corporation, MCC),也支持《非洲增长与机遇法案》(AGOA)。同样,奥巴马政府也如同克林顿和小布什政府一样关注非洲的能源和资源,其全球气候变化倡议(Global Climate Change Initiative)也重点推进对非洲国家的能源和气候变化援助。<sup>⑥</sup>

---

① Barack Obama, “A New Approach to Advancing Development, June 25, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/a-new-approach-advancing-development>, 2010-06-28.

② “Feed the Future”, <http://www.feedthefuture.gov>, 2012-12-20.

③ Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama”, *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2011-07-10.

④ “Obama Launches Africa Food Security Alliance”, *IFPRI*, 18 May 2012, <http://www.ifpri.org/blog/obama-launches-africa-food-security-alliance>, 2012-06-20.

⑤ Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama”, *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2012-06-20.

⑥ Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama”, *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2012-06-20.

最后，需要特别指出的是，奥巴马设法避免提及尽管重要但却不符合全球权势转移的应对战略的军事安全、特别是反恐。尽管奥巴马在象征性和言辞性方面都没有明显提及，但小布什政府启动的美国对非政策的军事化仍在延续。例如，美军非洲司令部2010年的预算是2.78亿美元，2011年为2.962亿美元。奥巴马总统提出的第一次预算申请中，国务院用于非洲军事计划的预算增长了300%，包括支持单个非洲国家的武器购买、能力建设和军事训练，以及对如提供和平支持行动训练的非洲紧急行动训练与援助计划（African Contingency Operations Training and Assistance Program）等地区性计划。此外，如同《华盛顿邮报》所报道的，奥巴马在表面上强调非洲的民主和人权，却暗地里在非洲搞秘密间谍活动。

当然，在应对国际权势转移的努力尚未全面展开之外，奥巴马第一任期对非洲政策的“失败”还有诸多的现实原因。首先，奥巴马面临着诸多紧迫挑战，一方面是国内前所未有的金融、经济、工业和债务危机，另一方面则是两场未完的战争以及来自伊朗、朝鲜以及其他挑战。其次，奥巴马的前两任美国政府所留下的对非政策记录良好，特别是克林顿的《非洲增长与机遇法案》和小布什政府的总统防治艾滋病紧急救援计划（PEPFAR）。第三，非洲的过高期望事实上是不切实际的，因为2008年的美国大选并未根本上改变美国对非洲的兴趣，更别说美国在非洲的利益。<sup>①</sup> 2008年总统大选的3次辩论中仅一次提及“非洲”，而且是在罗列新兴大国的崛起时提及的。第四，美国总统历史上往往在其第二任期才会出台对非洲的重大计划，小布什和克林顿都是在其任职的最后一年。最后，奥巴还面临着因其非洲血统而可能被质疑过度亲非洲的政治风险，尽管迄今尚未发现确切证据。<sup>②</sup>

需要指出的是，不能因为各界对奥巴马第一任期的对非洲政策普遍感到失望而忽视其可能的重大战略意义。奥巴马第一任期对非洲政策的“失败”有诸多的现实原因，但根本上源于其战略优先在于应对全球权势转移和为应对国际权势转移做准备。从界定非洲在美国应对全球权势转移战略中的地位

---

① Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama,” *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2012-06-20.

② Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama,” *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2012-06-20.

来看,奥巴马很大程度上实现了利用非洲抢道德高地、推广民主价值观和建设后现代治理网络的战略目的。的确,如同一家南非报纸所言,非洲唯一能从奥巴马身上学到的是“重新想象可能的艺术”。<sup>①</sup>随着奥巴马第二任期的开启、特别是应对国际权势转移的努力全面展开,美国对非政策的重点将围绕应对国际权势转移展开,并可能留下更多可见的政策遗产。

## 国际权势转移与奥巴马第二任期对非洲政策展望

基于其全球战略的重心已经从应对全球权势转移转向应对国际权势转移,再加上非洲“崛起”所带来的机会和奥巴马制造政策遗产的压力,确立非洲在美国应对国际权势转移的战略中的地位显然是奥巴马第二任期对非洲政策的重点。这样,奥巴马第二任期对非洲政策将追求更为明确的物质和安全利益而非道德或价值观利益,进而也将对非洲和中非关系产生更为直接的影响,更易于形成更多可见的政策遗产,尽管这一战略追求也面临着重大的限制。

奥巴马第二任期的对非政策将主要由应对国际权势转移的战略需求所主导,主要原因包括以下3个方面。首先,随着美国全球战略的重心转移,美国的对非政策必须配合其管理国际权势转移的整体努力。尽管奥巴马执政的第一年似乎给人以中美关系将以异于以往的方式全面发展,但事实很快证明,随着美国在应对全球权势转移的战略部署趋于结束之后,其应对国际权势转移的战略部署便接踵而至。<sup>②</sup>其核心表现是在2009至2010年间美国的对华战略发生根本性的变化,从一开始鼓吹“中美共治”到当前的集中维持美国的主导地位和制衡中国的权势与影响,具体的战略手段便是其从“重返亚洲”到“战略再平衡”的政策发展。<sup>③</sup>为配合其国际权势转移的应对战略,自

---

① Stephanie Hanson, “Imagining Obama’s Africa Policy,” Council on Foreign Relations, 22 December 2008, [http://www.cfr.org/africa/imagining-obamas-africa-policy/p18006\\_2009-01-20](http://www.cfr.org/africa/imagining-obamas-africa-policy/p18006_2009-01-20).

② 有关论述参见潘亚玲:《冷战后美国对华战略转变的根本逻辑与手段——兼论奥巴马政府的对华政策》,载《当代亚太》2010年第3期,第6~21页。

③ Ralph Cossa and Brad Glosserman, “Return to Asia: It’s Not (All) about China”, *PacNet*, January 30, 2012, No. 7; Michael Green and Dan Twining, “Dizzy yet? The Pros and Cons of the Asia ‘Pivot’”, *Foreign Policy*, November 21, 2011; 吴心伯:《论奥巴马政府的亚太战略》,载《国际问题研究》2012年第2期,第74页。

2011年起,美国政府和国会都加大了对中非关系的批评和压力。<sup>①</sup>

其次,就应对国际权势转移而言,最为根本的是恢复甚至提升美国的物质能力,而非洲的崛起正好为此提供了机遇。进入21世纪以来,非洲不再是大众想象中的“绝望的大陆”,而是成为具有重大发展潜力的“崛起”的大陆。<sup>②</sup>在21世纪头10年中,非洲一直是世界上第二个经济增长最快的地区,全球增长最快的10个经济体中有6个来自非洲。根据国际货币基金组织(IMF)预测,2011年到2015年间,全球经济增长最快的10个国家中将有7个来自非洲。<sup>③</sup>美国国内已经充分认识到非洲崛起为美国带来的潜在贸易和投资机会,呼吁政府采取更为积极的措施的呼声正日益高涨。迄今为止,奥巴马更多是抓住了与全球权势转移关联度更大的粮食安全和公共卫生安全等议题,但却没有抓住与国际权势转移更为相关的非洲投资机遇。非洲真正需要的是经济增长,需要创造就业和摆脱依附,因此美国应当将贸易和投资当做首要政策优先,减少对非援助的比重。<sup>④</sup>

再次,就制造政策遗产的成效而言,界定非洲在国际权势转移应对战略中的地位显然生效更快、能见度更高。尽管奥巴马仍较为轻松地赢得了连任选举,但其迄今为止的内外政策仍鲜有可称得上“遗产”的。鉴于府会分治和社会分裂,奥巴马试图建立重大的国内政策遗产将面临着很大的困难。而应对国际权势转移的战略努力也难以在短期内产生明显效果,反倒可能使美国与部分新兴大国、特别是中国的关系在较长时间内处于较为紧张的状态,中美关系不太可能成为奥巴马的政策遗产;同样,要在中东、伊朗或朝鲜建立政策遗产的难度也相当高。相比之下,围绕对非政策制造政策遗产的难度相对较小,原因主要有4方面:美国国内对非政策一向存在着两党共识,原因很大程度上来自于美国对非洲的道德关怀;美国现有对非政策受欢迎度仍

---

① 有关中美在非洲的竞争关系的讨论,可参见张春:《试论中美在非洲的竞合关系》,载《教学与研究》2012年第6期,第66~74页。

② 英国《经济学人》(Economist)杂志在2001年称非洲为“绝望的大陆”,但到2011年却以“非洲正在崛起”为题进行了专题报道,See“Hopeless Africa”,*The Economist*, 13 May 2000;“The Hopeful Continent: Africa Rising”,*The Economist*, 3 December 2011。

③ “Africa’s Impressive Growth,”*The Economist Online*, 6 January 2011, [http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/01/daily\\_chart?fsrc=scn/tw/te/bl/dailychartafrica](http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/01/daily_chart?fsrc=scn/tw/te/bl/dailychartafrica), 2011-06-24。

④ James Butty, “Assessing Obama’s Africa Policy, Looking at 2012 and Beyond,” VOA News, 10 January 2012, <http://www.voanews.com/content/butty-africa-obama-second-term-kimenyi-11january12-137073473/159434.html>, 2012-01-20。

相对较高；奥巴马本人与非洲的血统联系；奥巴马迄今“说多于做”的对非政策还有大量操作空间。

这样，奥巴马第二任期的对非洲政策将重点围绕确立非洲在其应对国际权势转移中的战略地位展开，更多聚焦于能短期生效的能见度高的政策领域。决定这些政策领域的衡量标准有三：美国有明确的作用或比较优势；鼓励私人投资以降低政府直接财政成本；可真正影响非洲经济增长和人类福利。<sup>①</sup> 由此而来，奥巴马第二任期的对非洲政策将可能主要关注以下领域：

其一，强化美非贸易和投资关系，使美国对非援助更偏向“促贸援助”。2012 年 11 月 28 日，美国商务部代理部长丽贝卡·布兰克 11 月 28 日在南非经济中心约翰内斯堡宣布，美国正式启动“在非洲做生意”（Doing Business in Africa）运动，旨在“寻找建立更强有力的共同繁荣伙伴关系的新途径”，帮助美国商界人士了解并抓住对非贸易与投资的机遇，加强美国同撒哈拉以南非洲国家的商贸合作。基于非洲充满活力的经济和与日俱增的战略重要性，美国启动这一运动有 4 个目标：（1）优化非洲的投资环境，以促进美国对非贸易和投资；（2）为美国企业更好融入非洲市场提供帮助，保障他们更有效、透明地开展竞争；（3）支持非洲企业与公司进入国际市场；（4）通过努力使非洲成为美国投资与贸易的关键目的地。<sup>②</sup> 同时，美国的对非援助更多地配合促进美非贸易和投资关系的发展。美国国务卿希拉里·克林顿于 2012 年 11 月底宣布，美国千年挑战公司已建立一套国际发展援助的评估与问责标准，以指导发展援助官员何为最佳的发展援助方法。希拉里称，不再依赖于过去的发展援助方法，“我们必须拥有更好的数据、更深入的分析 and 更多的问责”。希拉里强调，奥巴马政府的美国发展政策将聚焦于结果，逐步将美国的发展援助方法由纯粹提供援助转向发展援助作为一种有回报的风险投资。<sup>③</sup>

其二，强化对非洲安全的支持，限制新兴大国与非洲关系的发展。很大

---

① Todd Moss, “The Next Administration Should Close Africa’s Energy Poverty Gap,” Center for Global Development, 24 September 2012, <http://blogs.cgdev.org/mca-monitor/2012/09/the-next-administration-should-close-africas-energy-poverty-gap.php>, 2012-09-26.

② “Africa: U. S. Pushes Doing Business in Africa,” *AllAfrica*, 29 November 2012, <http://allafrica.com/stories/201211291133.html?viewall=1>, 2012-11-30; 张建波：《“在非洲做生意”，胃口大》，载《人民日报》2012 年 11 月 30 日。

③ Kathryn Mcconnell, “Africa: MCC Has Set the Standard for Development, Clinton Says,” *AllAfrica*, 28 November 2012, <http://allafrica.com/stories/201211291045.html>, 2012-11-30.

程度上,奥巴马政府在非洲面临着对非军事介入存在双重标准的挑战:一方面,奥巴马被批评为过度关注北非,对撒哈拉以南非洲关注不够,批评认为美国应当对赞比亚、科特迪瓦或津巴布韦的“人权侵犯”采取相同的应对措施;<sup>①</sup>另一方面,批评也认为美国在有能力的地方采取支持和促进人权与民主的措施,但在没有能力的地方就放纵人权侵犯与独裁,最新的例子是刚果(金)。<sup>②</sup>这样,奥巴马政府有必要改变其在非洲的安全介入上的重点。一方面,要全面关注非洲当前所面临的动荡局面,特别是呈上升趋势的恐怖主义挑战。自2010年底西亚北非动荡以来,从东部非洲直至西部非洲,国际恐怖主义逐渐形成一个完整的带状结构:从以马里北部为中心的撒赫勒地区的基地组织马格里布分支,到尼日利亚北部的博科圣地(Boko Haram),到盘踞中部非洲四国的上帝抵抗军(Lord's Resistance Army),到刚果(金)东部活跃的“M23”运动,再到索马里南部的索马里青年党(Al Shabaab),等等。美国不太可能在非洲建立美军非洲司令部的基地,而是会延续与非盟成员国合作共同反恐的办法,特别是非盟在索马里的“成功经验”。另一方面,美国不可能将中国或印度等新兴大国从非洲赶出去,唯一可行的办法是强化非洲与新兴大国讨价还价的能力,首先是帮助创建更强大的次地区组织,如南部非洲发展共同体(SADC)或东非共同体(EAC),提升其讨价还价的能力。其次是常规性的方法,即民主促进,逐渐改变非洲人的思维,进而改变其对中非关系或新兴大国与非洲关系的看法。<sup>③</sup>这样,强化对撒哈拉以南非洲的安全介入,将是奥巴马第二任期对非洲政策的重点之一。有报道称,美国2013年将在非洲35个国家部署军队。<sup>④</sup>

其三,继续强化美国对非洲民主化和社会发展的支持,提升美国在非洲

---

① Mwangi S. Kimenyi and Nelipher Moyo, “Favorite or Prodigal Son? U.S. - Africa Policy under Obama”, *Brookings News*, 6 July 2011, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2011/07/06-africa-policy-obama-kimenyi>, 2012-06-20.

② Vijay Prashad, “The new Obama Doctrine: From Gaza to Goma”, *Pambazuka*, Issue 607, 22 November 2012, <http://pambazuka.org/en/category/features/85521>, 2012-11-30; Antoine Roger Lokongo, “Britain and America target DR Congo”, *Pambazuka*, Issue 608, 29 November 2012, <http://pambazuka.org/en/category/features/85610>, 2012-11-30.

③ “What Obama's Re-election Means for US Africa Policy”, 7 November 2012, <http://kenopalo.com/2012/11/07/what-obamas-re-election-means-for-us-africa-policy/>, 2012-11-30.

④ 《美国2013年将在非洲35个国家部署军队》, 新华网: [http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/25/c\\_124146134.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/25/c_124146134.htm), 2012-12-28.

的软实力。基于美国的资源、能力和政策延续性等考虑，奥巴马最能做的便是进一步促进非洲的民主化和经济发展，主要是民主化。在此之外，美国能做的便是进一步整合小布什政府的对非医疗外交，提出新的口号。例如，2012 年 12 月 1 日，美国在“世界艾滋病日”提出“创造无艾滋病一代”（Creating an Aids - Free Generation）的口号。在这里，奥巴马总统再度延续了其象征性和言辞性的“变革”，提出了一整套宏伟且漂亮的目标，包括建立拯救生命路线图（Road Map for Saving Lives）、聪明投资路线图（Road Map for Smart Investments）、共享责任路线图（Road Map for Shared Responsibility）和科技驱动后果路线图（Road Map for Driving Results with Science）等，实现到 2015 年消除母体感染的艾滋病的目标。<sup>①</sup>

显然，围绕应对国际权势转移展开的奥巴马第二任期对非洲政策也面临着诸多挑战。首先，美国国内经济和金融危机的延续以及外交上面临的更多紧迫性问题，仍将为美国对非政策的资源和意志施加较大限制。其次，非洲人对奥巴马总统已经更为现实主义，非洲已经认识到，奥巴马是另一个国家的总统，而不是自家的亲戚。再次，其他国家特别是新兴大国为美非关系带来的竞争，一方面迫使美国必须投入更多资源在非洲，另一方面也为非洲提供了美国之外的更多选择。最后，奥巴马的对非政策团队仍充满不确定性，国务卿、负责非洲事务的助理国务卿及国家安全委员会非洲事务主任都将离任，这些职业官员离任留下的空缺极可能被政治任命官员所替代。这一变化可能导致奥巴马对非政策的风格逆转，从先前的“审慎”转向“积极”，尽管战略上应对国际权势转移要比应对全球权势转移更为现实，但政策上政治任命官员却可能比职业官员更加激进。这种趋势已经开始显现，奥巴马总统的经济顾问迈克尔·弗罗曼（Michael Froman）已开始对其对非洲政策中发挥重要影响；不出意外，弗罗曼将主导奥巴马政府直到 2013 年 5 月的对非洲政策，据悉，他已经为奥巴马确定了那时访非的日程。<sup>②</sup>

---

① “Africa: State Dept. On Creating an Aids - Free Generation”, *AllAfrica*, 29 November 2012, <http://allafrica.com/stories/201211291576.html?viewall=1>, 2012 - 11 - 30.

② Stephen Hayes, “Second Obama Term Will Bring More Dynamic Policy Towards Africa”, *US News*, 9 November 2012, <http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2012/11/09/second-obama-term-will-bring-more-dynamic-policy-towards-africa>, 2012 - 11 - 30.

## 结束语

尽管人们普遍对奥巴马政府第一任期的对非政策表示“失望”，但如果从应对双重权势转移的角度观察，结论可能重大的不同。当前的双重权势转移进程对美国而言有着不同的含义，基于美国实力的长期性衰落和上任之际面临的财政困难，奥巴马政府第一任期的全球战略重点放在了应对全球权势转移上。这一战略设计的优势在于：一方面，它可为美国在实力衰落之际维持国际话语主导权和抢占国际道德高地提供便利；另一方面，它又可为美国恢复硬实力争取时间，为启动应对国际权势转移的努力准备实力。这样，自第一任期后半期开始，奥巴马政府在应对全球权势转移取得一定成效后，逐渐将政策重心转向了应对国际权势转移。

在其全球战略框架内，奥巴马政府第一任期的对非洲政策更多服务于美国抢占道德高地、推广民主价值观以及建立后现代“复杂聚合体系”的努力，这很大程度上是有成就的。但这些政策显然更为抽象，更具象征性，进而也更易被认为是“令人失望”的，不易留下政策遗产。随着其全球战略转向应对国际权势转移，奥巴马政府第二任期的对非洲政策将更加重视物质后果和短期影响，特别是对政策遗产的意义。这样，尽管基于应对全球权势转移的考虑非洲更为重要，但基于应对国际权势转移的考虑，非洲的能见度可能更高，短期和物质性影响可能更明显。

由此而来的，奥巴马第二任期的对非洲政策可能为中非关系带来更为直接和明显的影响，但必须强调的是，其第一任期的对非洲政策的可能影响更具战略性、更为长远。因此，从应对双重权势转移的视角看，短期内中非双方需要继续巩固当前双方在主权国家体系层次上的合作，提升长期与美国在非洲竞争的物质能力；但从长期看，中非双方更需要从道德、价值观和后现代的治理等角度着手，大力开展公共外交和人文外交，夯实中非关系的社会基础，抢占下一轮国际竞争的主动权和主导权。

## Obama Administration's Africa Policy under the Double Power Shift Process

*Zhang Chun*

**Abstract:** Current power shift is happening at two levels simultaneously; one is from sovereign state to non-state actors at the global system level (global power shift); the other is from the West to the rest at the international system level (international power shift). To renew American leadership, President Barack Obama needs to deal with this double power shifts at the same time; combining with American long-term decline and short-term fiscal difficulties, Obama Administration started from dealing with global power shift, then gradually moved to international power shift. Africa's economic underdevelopment and various crises make the continent more relevant to President Obama's global power shift strategy than to international power shift strategy. Focusing on defining Africa's position in the strategy of dealing with the global power shift, the Africa policy of President Obama's first term is more strategy statements than substantial actions. Based on achievements and lessons of his first term, President Obama will focus more on international power shift in his second term and Africa will be more visible due to some more concrete but short-term policies, which will leave more policy legacies for President himself.

**Key Words:** International Politics; Power Shift; U. S. - Africa Relations; Obama Administration.

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)