

## 美国对非洲政策的战略指向及未来走势\*

张春 赵娅萍

**内容提要** 特朗普政府与奥巴马政府对非战略的基本追求高度相似，即从权势转移视角思考美国对非战略，集中表现为与中国和俄罗斯在非洲展开地缘战略竞争。基于“美国优先”战略，特朗普政府对非战略的核心目标是将中国“推回”：政治上，美国反复“提醒”非洲“警惕”中国影响，并重点围绕部分非洲国家的政治转型展开“模式之争”；经济上，依据《建造法案》推动机构和资金重组，旨在“抵消”中国在非经济影响力；安全上，通过推动美国军事存在转型，优化美国对非安全援助，“阻止”中国参与非洲和平安全事务。尽管有夸大“中国威胁”和扭曲美国对非洲战略目标之嫌，但由于对非、对华战略均有高度两党共识，美国新政府极可能更加系统和灵活地实施将中国“推回”的战略：一方面，拜登政府将调整其战略优先和政策举措，聚焦“一带一路”建设和中非和平安全合作；另一方面，拜登政府也将围绕更具道德感的公共卫生、气候变化等全球性议题与中国展开合作。

**关键词** 美国的非洲战略 遏制中国 政治“提醒” 经贸“抵消” 安全“阻止”

**作者简介** 张春，云南大学非洲研究中心研究员（昆明 650091）；赵娅萍，云南大学国际关系研究院硕士研究生（昆明 650091）。

在2020年8月31日的美印战略伙伴关系论坛领导人峰会（Leadership Summit of US – India Strategic Partnership Forum）上，美国常务副国务卿史蒂

---

\* 本文系国家社科基金“一带一路”建设研究重大专项课题“共建‘一带一路’高质量发展路径研究”（19VDL005）的阶段性成果。感谢中国国际问题研究会高级研究员舒展大使、匿名审稿专家的宝贵意见和建议，文中错漏责任皆由作者自负。

芬·比根 (Stephen Biegun) 强调, 美国对华战略就是要在所有领域都将中国“推回” (push back)。<sup>①</sup> 的确, 唐纳德·特朗普担任美国总统后, 美国对华战略表现出高度的对抗性甚至冒险性, 不仅在所有领域都试图将中国“推回”, 也试图在诸多地区特别是非洲将中国“推回”。2020年9月底, 美国国防部长马克·埃斯珀 (Mark Esper) 自上任后首次访问非洲, 其核心目标也是“推回”中国和俄罗斯在该地区的影响力。<sup>②</sup> 当然, 在美国官方高调谈论将中国“推回”之前, 围绕如何在非洲将中国“推回”, 尤其是非洲国家如何行动等, 已有不少讨论。<sup>③</sup> 如果回顾特朗普政府的对非战略, 可以发现一个奇怪的现象: 特朗普是自冷战结束以来最早发布完整的对非战略的总统; 2018年12月3日, 时任美国国家安全顾问约翰·博尔顿宣布了特朗普总统的新非洲战略, 但其真正的政策对象则不是非洲, 而是借助非洲遏制中国, 在非洲与中国展开“模式竞争”, 并干扰“一带一路”倡议在非洲的落地。<sup>④</sup> 为实现将中国从非洲“推回”的战略目标, 特朗普政府主要展开三方面努力, 即政治“提醒”、经济“抵消”和安全“阻止”。尽管更受关注的是经济“抵消”, 但政治“提醒”和安全“阻止”的影响更加长远。主要由于美国国内政治竞争和资源限制等原因, “推回”战略到特朗普政府结束时并未对中非合作产生明显的消极影响。2021年3月3日, 美国白宫发布了拜登政府的《临时国家安全战略指南》 (Interim National Security Strategic Guidance), 这是拜登新政府发布的第一份美国全面应对国际、国内局势的政策性指导文件。在23页的文件中, 中国被提及15次, 排名第一。<sup>⑤</sup> 由此看, 美国对非政策中“推回”中国

---

① “US Strategy is to Push Back against China in Every Domain, Says Official”, *The Economic Times*, September 1, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/us-strategy-is-to-push-back-against-china-in-every-domain-says-official/articleshow/77864092.cms>, 2020-09-05.

② Ryan Browne, “US Defense Secretary Visits Africa for First Time Seeking to Push Back on Russia and China”, *CNN*, September 30, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/09/30/politics/esper-africa-trip/index.html>, 2020-10-04.

③ See “Africa Pushes Back against China’s ‘New Colonialism’”, *Dem Digest*, October 16, 2018, <https://www.demdigest.org/africa-pushing-back-against-chinas-new-colonialism>, 2018-10-20; Fan Yu, “Africa Beginning to Push Back Against China’s ‘Predatory’ Strategy”, *Winter Watch*, January 5, 2020, <https://www.winterwatch.net/2020/01/africa-beginning-to-push-back-against-chinas-predatory-strategy>, 2020-01-10.

④ 赵晨光:《美国“新非洲战略”:变与不变》,载《国际问题研究》2019年第5期,第118~119页。

⑤ The White House, “Interim National Security Strategic Guidance”, March 2021, p. 11.

的战略目标不会发生根本性转向；相反，拜登政府的具体策略和举措将朝向更加系统、更加灵活的方向发展，对中非关系的潜在消极影响可能更大。

## 一 “提醒” 非洲 “警惕” 中国的政治意图

从2006年中非合作论坛北京峰会开始，美国对中非合作的快速发展就相当敏感，不断“提醒”非洲国家注意中国可能在非洲搞所谓“新殖民主义”。<sup>①</sup>到特朗普政府时期，一方面由于中非关系的发展难以阻挡，另一方面则是中美权势转移令美国更感焦虑，因此从政治和意识形态上使非洲国家充分“警惕”中国的影响，成为美国对非战略中最为重要的内涵。因此，尽管特朗普总统比其前任贝拉克·奥巴马总统约早两年提出完整的对非战略，但二者的气质却高度相似，即主要从权势转移的视角思考对非战略；其不同点在于，奥巴马并未将中美权势转移当作思考对非战略的全部基础<sup>②</sup>，而这恰好是特朗普的基本逻辑。特朗普政府对非战略中的政治“提醒”策略基于所谓“锐实力”理论。<sup>③</sup>尽管该理论主要强调中国对美国国内的所谓“影响”战略，但对“锐实力”和“软实力”的区分，使美国有了更加有力的“提醒”非洲的理论工具，并为美国在非洲采取所谓“全政府”(whole-of-government)战略应对中国奠定了理论基础。

第一，以2017年《美国国家安全战略》和2018年新非洲战略为核心，特朗普政府提出了完整的政治“提醒”策略。2017年12月，特朗普政府发布上任后的首份《美国国家安全战略》。该战略不仅将中国视为美国的“战略竞争者”，而且从根本上确立了在非洲与中国展开地缘政治竞争的战略选择。该文件强调，“中国正扩张其在非洲的经济和军事存在，从20年前对非洲的小规模投资发展到今天成为非洲最大的贸易伙伴，中国的行为对非洲的长期发展已产生了实质性的影响力”。相比之下，美国旨在推动非洲国家融入世界经济，使其有效地应对和平安全威胁；美国将向非洲提供商品和服务，既因

<sup>①</sup> 张春著：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社，2013年版，第16~25页。

<sup>②</sup> 有关奥巴马政府对非战略背后的权势转移逻辑，参见张春：《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20~37页。

<sup>③</sup> Christopher Walker and Jessica Ludwig, “From ‘Soft Power’ to ‘Sharp Power’”, in National Democracy Endowment, ed., *Sharp power: Rising Authoritarian Influence*, p. 13, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>, 2020-09-05.

这对美国有利，也因其可成为“中国对非洲的掠夺式经济行为的替代选择”。<sup>①</sup>而2018年12月出台的美国新非洲战略则将《美国国家安全战略》所确立的政治“提醒”策略进一步细化。博尔顿诬称，中国和俄罗斯“处心积虑且野心勃勃地对该地区投资，以赢得对美国的竞争优势”；中国试图获得更多政治、经济和军事权势的努力在非洲已经产生了效果。由此而来，美国需要做出战略调整以应对大国竞争。<sup>②</sup>

第二，特朗普政府的政治“提醒”策略很大程度上是延续了此前多届政府的基本策略，即标榜自身的同时诬蔑中国，核心论调是中国在非洲搞所谓“新殖民主义”或“掠夺”，而美国将帮助非洲国家实现自力更生、摆脱对外长期依赖。例如，2020年3月初，美国助理国务卿小蒂博尔·纳吉（Tibor P. Nagy, Jr.）在华盛顿威尔逊中心的演讲中强调，美国在非洲有四大战略优先：一是激发非洲青年的潜力，使其成为促进创造力和繁荣的力量；二是与非洲各国政府合作，为美国公司创造公平的竞争环境，鼓励美国企业在非洲拓展市场；三是借助与非洲各国政府和地区机制的伙伴关系，促进和平与安全；四是反驳中国叙事，并澄清美国对非洲的承诺广度与深度是无可比拟的。纳吉声称，“我们正在挑战中国人的叙事，并加强我们的公共外交。我们提醒非洲人民，美国贡献无人可及。在公共卫生、妇女赋权、人权促进、自由和公平选举支持、打击童工和非洲维和人员能力培养等领域，我们是非洲的首要伙伴。中国继续在非洲大陆展现自己的实力。我们必须鼓励非洲领导人选择可持续的外国投资，为非洲人提供良好的就业机会，并确保将技术转移给非洲工人。”<sup>③</sup>又如，2020年2月初，美国国务卿迈克·蓬佩奥在访问非洲时在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴发表演讲，提醒非洲国家“警惕威权政府的空头承诺”，并表示美非经济伙伴关系才是非洲走向“真正解放”的道路。尽管如此，如同有美国学者所指出的，特朗普政府的对非外交是一种“缺席外

---

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 52-53.

<sup>②</sup> White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy>, 2018-12-15.

<sup>③</sup> Tibor P. Nagy, “The Trump Administration and U. S. Africa Policy: What has been Accomplished and What Lies Ahead?”, State of Department, March 3, 2020, <https://www.state.gov/the-trump-administration-and-u-s-africa-policy-what-has-been-accomplished-and-what-lies-ahead>, 2020-12-04.

交” (Absentee diplomacy), 美国对非承诺并不具备实际内容。<sup>①</sup>

第三, 在非洲之角与中国开展“模式之争”, 是特朗普政府政治“提醒”策略的唯一系统且切实的努力, 对中非合作有着潜在重大深远影响。尽管“模式之争”是政治“提醒”策略的核心要素, 但并没有明确证据表明特朗普政府确立了相应的地区和国家清单。博尔顿在宣布美国新非洲战略时, 既强调赞比亚和吉布提的债务问题, 也强调由于中国在吉布提海军补给基地建设给美国带来的挑战, 即非洲之角的“均势”将朝有利于中国的方向转变。<sup>②</sup>而纳吉更加看重美国在埃塞俄比亚、刚果(金)、苏丹等国家政治转型的作用。结合特朗普政府对非战略的具体举措可以发现, 美国在非洲与中国展开“模式竞争”的重点是非洲之角地区, 聚焦苏丹、南苏丹和埃塞俄比亚等国家的政治转型及下文所要讨论的军事控制。尽管没有明确证据, 但特朗普政府在非洲之角的各种政策举措的集合仍体现出一种大战略布局。

需要强调的是, 美国在非洲之角与中国的“模式之争”并非公开宣称的行动, 更多是通过美国与苏丹的“大交易”及由此而来的一系列举措实现的。2020年10月23日, 美国、苏丹与以色列三国发布联合声明称: 苏丹与以色列实现外交关系正常化, 结束两国交战状态; 美国决定将苏丹从“支持恐怖主义国家”名单中移除, 并减轻苏丹债务负担; 美国和以色列还承诺与合作伙伴一道支持苏丹改善粮食安全, 打击恐怖主义和极端主义, 并挖掘其经济潜力。<sup>③</sup>必须指出的是, 美国与苏丹的“大交易”有着相当深远的地区甚至全球战略意义。首先, 有利于美国全面尝试“推回”中国在苏丹、南苏丹的影响力。自20世纪90年代中期起, 美国逐渐丧失对苏丹的战略影响力。尽管2005年推动南北苏丹达成《全面和平条约》, 使美国具备主导独立后南苏丹事务的能力, 但美国对苏丹事务的影响力仍在流失。而中国的影响力在同一时期有着明显增长, 尤其在苏丹。因此, 借助苏丹政治转型提供的机遇, 美国得以通过

---

<sup>①</sup> Herman J. Cohen, “What Analysts are Missing about Trump’s Africa Policy”, *The Hill*, April 17, 2020, <https://thehill.com/opinion/international/492286-what-analysts-are-missing-about-trumps-africa-policy>, 2020-05-02.

<sup>②</sup> White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy>, 2018-12-15.

<sup>③</sup> 《苏丹与以色列同意实现关系正常化》, 载人民网: <http://world.people.com.cn/n1/2020/1024/c1002-31904402.html>, 2020-10-25。

“大交易”重新掌握在整个苏丹、南苏丹的政治影响力，这最为典型地体现在2020年10月初苏丹与南苏丹签署了结束长达17年敌对状态的最终和平协议。但也要看到的是，美国推动与苏丹的“大交易”本身明显过于仓促，对诸多消极战略后果，如激化苏丹内部矛盾、苏丹与阿拉伯世界及非洲之角其他国家的矛盾思虑不周，美国由“大交易”带来的战略红利极可能会打折扣。<sup>①</sup>

其次，有利于美国对地区伙伴网络的重新调整，尤其是降低对自2016年起持续动荡的埃塞俄比亚的战略倚重。得益于重新控制苏丹、南苏丹，美国在非洲之角拥有更大的战略灵活性，可缓解其在两个重要战略伙伴即埃及与埃塞俄比亚之间的选择困境。为解决自身严重的电力缺乏问题——高达65%的人口缺电，埃塞俄比亚于2010年宣布重启建设复兴大坝；但这使长期存在的尼罗河水资源争端再度凸显。<sup>②</sup> 随着复兴大坝开始蓄水，埃及、埃塞俄比亚、苏丹等尼罗河重要水资源利益攸关方的争执不断升温。尽管背景复杂，但特朗普政府并不试图扮演积极调解的角色，而是直接“选边站”，即采取无条件支持埃及的立场，因为后者的战略重要性明显高于埃塞俄比亚。尽管更多针对埃塞俄比亚，但美国打压可能导致埃塞俄比亚已然复杂的国内局势更加复杂，进而对中国与埃塞俄比亚关系有重大的潜在消极影响，可促进“推回”中国战略目标的实现。

最后，有利于美国塑造非洲之角地区安全治理架构。为应对非洲之角的长期转型尤其是军事化发展，美国和平研究所于2020年10月底提出，美国政府应有一个完整的非洲之角战略，具体包括4个支柱：一是避免非洲之角陷入中东敌对的政治和外交战略，推动建构一个最小化竞争、最大化合作的地区架构；二是推动克服美国政府内部官僚障碍的结构性改革，任命一名负责红海问题的特使或指定副国务卿作为制定和执行红海领域综合战略的跨部门机构领导；三是重新调整美国援助，将非洲之角纳入优先援助地区，并将优质工业区作为红海地区各国的合作平台，促进整个地区的包容性、合法治理和经济增长；四是推动美国国会更加积极地参与相关政策制定。<sup>③</sup> 尽管这一

---

① Payton Knopf and Jeffrey Feltman, "Sudan: Normalizing Sudan - Israel Relations Now is a Dangerous Game", *AllAfrica*, September 26, 2020, <https://allafrica.com/stories/202009260161.html>, 2020-09-30.

② 张璠:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,载《阿拉伯世界研究》2019年第2期,第62~75页。

③ United States Institute of Peace, *Final Report and Recommendations of the Senior Study Group on Peace and Security in the Red Sea Arena*, October 29, 2020, pp. 14-21, [https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/senior\\_study\\_group\\_on\\_peace\\_and\\_security\\_in\\_the\\_red\\_sea\\_arena-report.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2020-10/senior_study_group_on_peace_and_security_in_the_red_sea_arena-report.pdf), 2020-11-01.

战略设想貌似中立，但通过在短期内推动阿联酋、巴林、苏丹及摩洛哥与以色列的关系正常化，美国现在不仅有更多战略手段应对主要由海湾国家冲突而导致的非洲之角军事化发展，更可通过两大手段将中国影响力“推回”：通过塑造地区合作框架，实现“管理”中国在吉布提海军补给基地的目标；通过遴选优质工业区作为红海地区合作平台，进而“贬抑”中国在非洲之角尤其是在埃塞俄比亚的境外经贸合作区的影响力。

## 二 “抵消”中国在非洲的经济影响力

自2008年全球金融危机以来，美国与非洲的经贸合作不断萎缩；与此同时，中国在非洲的经济影响力却持续上升。在此背景下，特朗普政府将中国从非洲“推回”战略的最为迫切和直接的目标，是在经贸领域设法“抵消”中国影响，遏制中非经贸合作的持续增长。因此，尽管奉行“美国优先”战略的特朗普政府并不重视非洲，但仍积极利用有着高度两党共识的对非战略，以“抵消”中国在非洲的经济影响力。以2018年美国通过的《更好利用投资促进发展法案》（Better Utilization of Investment Leading Development Act，因其英文缩写为“BUILD”，故又称《建造法案》）为法理依据，特朗普政府对美国的经贸合作机构和资金进行了重大调整，试图借助投资、援助与贸易相结合的手段，在基础设施建设领域与中非共建“一带一路”倡议展开竞争。但由于战略优先地位不高、资金缺乏等原因，特朗普政府“繁荣非洲”（Prosper Africa）倡议进展并不明显，因此其在经贸领域的作为仍更多是其前任们的政策遗产。换言之，尽管尝试“抵消”中国影响，但除机构改组外，特朗普政府的对非经贸战略延续性明显大于变革性。

第一，特朗普政府的经济“抵消”策略基于对中非经贸关系的错误认知。从根本上看，特朗普政府的对非经贸战略是围绕快速发展的中非经贸展开的。对特朗普而言，正是由于中非经贸合作在进入21世纪以来的快速发展，以及同一时期美非经贸合作的重大倒退，必须将中国从非洲“推回”。<sup>①</sup>但这也正是特朗普政府最根本的战略错误。事实上，中美在对非经贸合作中真正发生

---

<sup>①</sup> Elliot Smith, “The US – China Trade Rivalry is Underway in Africa, and Washington is Playing Catch – up”, *CNBC*, October 9, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/10/09/the-us-china-trade-rivalry-is-underway-in-africa.html>, 2019-10-20.

“大逆转”的领域只有贸易。2002 年，美国对非贸易额（327 亿美元）相当于中国（123 亿美元）的 2.5 倍，但随着 2008 年全球金融危机的爆发，美国对非贸易迅速从 2008 年的 1 418 亿美元降至 2009 年的 867 亿美元。尽管同期中非贸易额也从 1 072 亿美元降至 910 亿美元，但实现了对美非贸易的首次超越。更令美国沮丧的是，2009 年后的美非贸易始终低迷，迄今仍未找到机会实现反超。尽管美非贸易额在 2010 年和 2011 年有所反弹，但自 2012 年起再度下降，2016 年甚至降至 488 亿美元，仅比 2003 年略高；相比之下，中非贸易尽管也在 2015 年和 2016 年明显下降，但此后又重获动力。2019 年，中非贸易额再度超过 2 000 亿美元，相当于同年美非贸易额（569 亿美元）的 3.6 倍。

尽管中非贸易增长为美国带来了重大心理冲击，但中、美在投资和援助等其他经贸领域差距仍然巨大。就对非投资而言，美国对非投资额自 2008 年全球金融危机以来虽有所起伏，但始终居于高位，不仅对外直接投资流量远远高于中国，且两国在非投资存量差距也越来越大。2006 年中非合作论坛北京峰会前，中国对非投资规模相当小。2007 年，中国对非直接投资额不到 16 亿美元，而当年美国对非直接投资额达到 326 亿美元，约为中国的 20 倍；尽管此后中国对非投资流量有所增长，但相比美国而言仍十分有限。例如，在 2007~2018 年间，中国在非洲的对外直接投资流量共计 377.5 亿美元，而同期美国对非直接投资流量则达到 6 075.9 亿美元，大体相当于中国的 16 倍。<sup>①</sup>

如果比较中美对非援助，美国的领先优势就更加明显。尽管缺乏准确数据，但从最近两次中非合作论坛峰会上中国的承诺可以看出，中国对非援助金额并不大：在 2015 年约翰内斯堡峰会上，中国承诺在 2016~2018 年间对非提供 50 亿美元的无偿援助、无息贷款和优惠贷款；在 2018 年北京峰会上，中国承诺的无偿援助、无息贷款和优惠贷款翻了两番，达到 150 亿美元。<sup>②</sup> 相比之下，美国是非洲最大的援助来源国。早在 1960 年，美国对撒哈拉以南非洲的官方发展援助（ODA）预算就达到 2.11 亿美元，到 2006 年增至 56 亿美

<sup>①</sup> 笔者分别根据中国国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>）和美国经济分析局网站（<https://www.bea.gov/data>）数据计算得出。

<sup>②</sup> 参见习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载中非合作论坛网站：[http://www.focac.org/chn/ljhy/dwjbzzjh\\_1/hyqk/t1321569.htm](http://www.focac.org/chn/ljhy/dwjbzzjh_1/hyqk/t1321569.htm)，2020-12-08；习近平：《习近平在 2018 年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，载中非合作论坛网站：<http://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zt/t1591241.htm>，2020-12-08。



元；在 2000~2019 年间，美国给予撒哈拉以南非洲的官方发展援助总额达到 2 823 亿美元，平均每年在 280 亿美元以上；尽管特朗普上台后大幅削减对外援助，但 2019 年美国为非洲提供的官方发展援助仍达到 112 亿美元。<sup>①</sup>

第二，特朗普政府经济“抵消”策略的核心是利用两党共识实现机构与资金重组。尽管整体上美非经贸合作远远超过中非经贸合作，但源于其政治文化中“赢者通吃”的传统，美国仍视中非贸易快速增长为美国在非洲经济利益的重大威胁，因此试图采取系统策略“抵消”中非经贸合作的增长。这一经贸“抵消”策略很大程度上是美国政府内部对非战略的两党共识的产物，即围绕 2018 年《建造法案》而形成的所谓“繁荣非洲”倡议。“繁荣非洲”倡议是特朗普政府 2018 年 12 月出台的新非洲战略的经贸支柱，旨在支持美国在非洲大陆的投资，推动非洲中产阶级的发展，改善整个非洲的营商环境。<sup>②</sup> 尽管如此，“繁荣非洲”战略的更多努力是整合美国政府内部资源，释放在非洲开展经贸活动的潜力。具体而言，特朗普政府尝试将 15 家涉及对非经贸合作的机构整合到一个平台上<sup>③</sup>，通过为美国在非洲的企业和投资者提供一站式服务，从而推动对非经贸合作。

尽管非洲在特朗普政府的议程中排名相当靠后，但《建造法案》的通过被特朗普政府视作在非洲与中国和俄罗斯开展地缘政治和地缘经济竞争的法理依据。在特朗普政府看来，美国在非洲的利益不只是商业利益，还包括国家安全利益；由于中国和俄罗斯在非洲采取“掠夺性政策”，“阻碍”非洲经济增长，“威胁”非洲财政独立，“抑制”美国投资机会，“干扰”美国军事行动，因此 2018 年底出台的美国新非洲战略的首要事项是拓展美非经贸联系，实现美国利益最大化。特朗普政府强调，要确保美国对非援助的有效性和高效性，美国新的对外援助战略的使命是应对大国竞争，“通过重组援外资

---

① 笔者依据美国国际开发署 (USAID) 数据计算得出。

② White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy>, 2018-12-15.

③ 这 15 个政府机构包括：美国国务院、财政部、国防部、农业部、商贸部、能源部、国土安全部、美国贸易代表办公室、美国国际开发署、美国进出口银行、千年挑战公司 (Millennium Challenge Corporation)、海外私人投资公司、美国小企业管理局 (U. S. Small Business Administration)、美国非洲发展基金会 (United States African Development Foundation)，及美国贸易与发展署 (U. S. Trade and Development Agency)。

金纠正历史性错误”，美国新对非战略的每项决定、每项政策、每个美元都应促进美国战略优先。<sup>①</sup> 尽管完全没有提及《建造法案》，但特朗普政府事实上是以《建造法案》所提供的机构和资金重组为核心手段，以推行其所谓“繁荣非洲”倡议。<sup>②</sup>

根据2018年《建造法案》，美国政府发展融资能力将通过机构重组而得以改革，即以美国海外私人投资公司和美国国际开发署下属的发展信贷局为主体，成立新的美国国际发展金融公司（USIDFC），并赋予其将贸易、投资和援助相结合的更大授权，以促进美国海外商业利益。美国国际发展金融公司的投资上限增至600亿美元，主要面向以非洲为主的低收入和中低收入国家，有近100个国家被列为其优先投资对象。截至2020年6月30日，美国海外私人投资公司和美国国际发展金融公司共在全球投资800余个项目，其中拉美85亿美元，非洲80亿美元，印太地区54亿美元，俄罗斯中亚地区32亿美元，跨地区项目18亿美元。<sup>③</sup> 必须指出的是，由于机构重组和经费预算的拖延，美国国际发展金融公司直到2020年1月2日才正式启动，比预期至少晚了一年。截至2019年12月31日，由美国海外私人投资公司投资的项目中，仍在执行的项目就多达415个，总金额达202亿美元。其中，非洲国家有89个，总金额达49亿美元。<sup>④</sup> 换句话说，美国国际发展金融公司自2020年1月正式运营至6月底，实际上只启动了一个在南非的项目。2020年7月，美国国际发展金融公司创设了非洲投资顾问项目，并将在非洲建立一个地区小组，负责在整个非洲大陆寻找投资机会。2020年2月，就在美国国际发展金融公司正式运营一个月时，特朗普总统任命该公司首席执行官亚当·伯勒（Adam Boehler）担任其“繁荣非洲”倡议的执行主席<sup>⑤</sup>，这正式表明特朗普的新非

---

① White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration’s New Africa Strategy”, December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy>, 2018-12-15.

② 范和生、王乐瞳、李博：《美国“建造法案”论析——基于中美大国博弈视角的分析》，载《国际展望》2019年第4期，第105~109页。

③ 有关美国国际发展金融公司及其项目、投资金额等信息，可参见其网站：<https://www.dfc.gov>。

④ 笔者依据美国政府对外援助数据网美国海外私人投资公司（<https://foreignassistance.gov/agencies/OPIC>）数据计算。

⑤ “DFC to Launch Regional Team Based in Africa”, DFC, July 14, 2020, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-launch-regional-team-based-africa>, 2020-07-24.

洲战略尤其是其经贸方面“抵消”中国影响的努力根本上是两党共识压力的产物。

第三，特朗普政府经济“抵消”策略实质上仍是延续此前历任美国政府的对非战略。正如美国学者所指出的，特朗普政府对非政策的改变远比预期的要少。<sup>①</sup>在以“繁荣非洲”倡议和《建造法案》为代表的创新努力并未取得实质性进展的同时，特朗普政府对非经贸政策及其“抵消”中国影响的努力，更多是通过延续其前任们的重要对非政策举措而得以落实。其中最重要的是克林顿政府的《非洲增长与机遇法案》（以下简称《机遇法案》），小布什政府的总统防治艾滋病紧急救援计划，及奥巴马政府的“喂养未来”和“电力非洲”计划等。

《机遇法案》于2000年5月通过，最初通过的版本有效期为2000~2008年；小布什政府于2004年将其延长至2015年；2015年，奥巴马政府再次将其延长10年至2025年。特朗普政府上台后，美国与《机遇法案》国家的贸易额基本保持稳定，但在美国对非贸易中所占份额则呈小幅下降态势。值得一提的是，在与有关国家的贸易中，《机遇法案》特许商品贸易额所占的份额下降较为明显。导致这一下降的原因既包括特朗普政府对非洲不够重视，也包含其所发动的对中国、欧洲等的贸易战。<sup>②</sup>此外，尽管继续利用《机遇法案》推进与非洲的贸易，但特朗普政府的长期战略是从根本上动摇《机遇法案》：一方面，特朗普政府无意延长《机遇法案》执行期限，甚至试图在其于2025年到期后用“繁荣非洲”倡议加以取代；另一方面，特朗普政府还尝试与单个非洲国家达成自由贸易协定。尽管迄今美国仅与肯尼亚展开相关谈判，但这不仅可能破坏非洲小国的增长，更可能破坏非洲大陆自贸区推进非洲一体化的努力。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> John Campbell, “U. S. Africa Policy Needs a Reset”, *Foreign Affairs*, October 12, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2020-10-12/us-africa-policy-needs-reset>, 2020-10-20.

<sup>②</sup> See “How China-US Trade War could Affect Africa”, *Africa News*, April 5, 2018, <https://www.africanews.com/2018/04/05/how-china-us-trade-war-could-affect-africa-business-africa/>, 2018-04-21; Judd Devermont and Catherine Chiang, “Innocent Bystanders: Why the U. S. - China Trade War Hurts African Economies”, *CSIS Briefs*, April 9, 2019, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190409\\_ChiangandDevermont\\_InnocentBystanders\\_layout\\_FINAL\\_v2.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190409_ChiangandDevermont_InnocentBystanders_layout_FINAL_v2.pdf), 2019-04-21.

<sup>③</sup> Gracelin Baskaran, “US - Africa Trade Relations: Why is AGOA Better than A Bilateral Free Trade Agreement?”, *AGOA.info*, September 24, 2020, <https://agoa.info/news/article/15794-us-africa-trade-relations-why-is-agoa-better-than-a-bilateral-free-trade-agreement.html>, 2020-09-30.

小布什政府于2003年提出应对全球艾滋病的总统防治艾滋病紧急救援计划倡议,成为美国在公共卫生领域最大的对外援助项目,同时也是全球针对单一病种的最大公共卫生援助项目。正是由于其高度的道德感,总统防治艾滋病紧急救援计划先后于2008年、2013年及2018年得到授权,即分别延长5年。但由于该计划的经费中包含对全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Global Fund)的捐资,因此即使特朗普政府不重新授权,其预算仍将继续落实。<sup>①</sup>事实上,特朗普政府对延续总统防治艾滋病紧急救援计划同样心存抵制,并试图变相改变该倡议。2017年9月,特朗普政府在总统防治艾滋病紧急救援计划项下启动了“加速艾滋病控制战略”(PEPFAR Strategy for Accelerating HIV/AIDS Epidemic Control),并将其描述为总统防治艾滋病紧急救援计划“3.0版”,该战略有效期为2017~2020年,试图加速13个重点国家的艾滋病控制步伐。<sup>②</sup>从预算申请和实际落实看,尽管预算申请额增长不大,但特朗普政府的预算执行率明显高于此前历任政府,可见其延续性比变革性要高。

奥巴马政府对非战略中有两个重要遗产,即“喂养未来”计划和“电力非洲”计划。因应2016年《全球粮食安全法案》的要求,“喂养未来”计划在特朗普政府上台后升级为美国“全球粮食安全战略”(Global Food Security Strategy)。在2011~2019年期间共计拨款35亿美元用于资助全球21个国家(其中非洲国家占14个)的粮食安全问题。<sup>③</sup>自2013年启动以来,“电力非洲”计划共推动撒哈拉以南非洲124个电力生产项目完成投资,其中46个已经开始运作并开始发电。尽管特朗普政府也在2018年提出所谓“电力非洲2.0版”,但更多强调将从资助非洲电力生产转向资助非洲电力分配、电力赋

---

<sup>①</sup> Dylan Matthews, “Trump Signed a Good Law This Week. Yes, Really”, *Vox*, December 12, 2018, <https://www.vox.com/future-perfect/2018/12/12/18136716/pepfar-hiv-aids-trump-congress>, 2019-01-04.

<sup>②</sup> 这13个国家为海地和12个非洲国家,即肯尼亚、赞比亚、坦桑尼亚、乌干达、津巴布韦、马拉维、莱索托、科特迪瓦、博茨瓦纳、纳米比亚、斯威士兰和卢旺达。See PEPFAR, *Strategy for Accelerating HIV/AIDS Epidemic Control (2017-2020)*, U.S. Department of State, September 2017, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/08/PEPFAR-Strategy-for-Accelerating-HIVAIDS-Epidemic-Control-2017-2020.pdf>, 2017-10-05; U.S. Department of State, *The United States President's Emergency Plan for AIDS Relief 2019 Annual Report to Congress*, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/09/PEPFAR2019ARC.pdf>, 2019-10-06.

<sup>③</sup> See <https://www.feedthefuture.gov>, 2020-12-18.

能等领域。<sup>①</sup>

总体而言，尽管特朗普政府尝试全面“抵消”中国在非洲的经济影响力，但其政策手段并不多，大多数政策举措都是其前任们的延续。但也需看到的是，特朗普政府对美非经贸合作的制度性变更仍具有重要的影响力，尽管由于时间与经费等原因目前尚难以预判其长期影响。换句话说，尽管政策延续性大于政策变革性，但特朗普政府对美非经贸合作的更大遗产是在其制度层面，特别是美国国际发展金融公司的创设和对美国对非经贸合作机构的一站式平台建设上。

### 三 “阻止” 中国与非洲的和平安全合作

出于对中美权势转移的高度敏感，美国高度关注中国对非洲和平安全事务的参与，尤其在中国驻吉布提海军补给基地启动之后。无论是2017年《美国国家安全战略》报告，还是国防部2018年《国家防务战略》报告<sup>②</sup>，都将与中国的竞争尤其是军事竞争视作其对非战略的重要内容。2020年9月初，美国国防部长埃斯珀在访问非洲时强调，美军在非洲只有两项任务：一是与中国和俄罗斯展开战略竞争，遏制中国和俄罗斯在非洲的战略影响；二是打击当地的暴力极端主义组织。<sup>③</sup> 需要强调的是，中国对非洲和平安全事务的参与仍处于初级阶段，即以参与联合国在非洲的维持和平行动为主；中美在非洲和平安全事务中的直接接触相对较少，更谈不上正面对抗，由此而来的美国从安全上“推回”中国的战略目标事实上并不成立，更多是“阻止”中国进入非洲和平安全事务。基于其在非洲的重大安全、军事存在，美国“阻止”中国的战略举措主要包括两个方面：强化美国在非洲的伙伴关系；调整美国对非安全援助。其核心都是着眼于未来培育与中国竞争的更大优势。

---

<sup>①</sup> USAID, “Power Africa: Fact Sheet”, September 21, 2020, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/power-africa-fact-sheet.pdf>, 2020-09-25.

<sup>②</sup> *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States, Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Department of Defense, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2018-01-25.

<sup>③</sup> Jim Garamone, “America Looks to Build, Strengthen Partnerships in Africa”, U. S. Department of Defense, September 3, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2366694/america-looks-to-build-strengthen-partnerships-in-africa>, 2020-10-05.

第一,构建更加紧密的安全伙伴关系及构筑针对中国的“防火墙”,是美国“阻止”中国参与非洲和平安全事务的关键。自2018年《国家防务战略》出台后,美军非洲司令部在2019年下半年启动“空白审查”(blank slate review),并提出美国在非洲安全战略的调整方法,其重点是应对来自中国和俄罗斯的战略竞争,以及非洲自身的安全形势特别是暴恐威胁。由此而来,美军非洲司令部的使命也得到重新界定,具体可简化为三个要素:“阻止”中国和俄罗斯的安全伙伴关系建设;强调重点伙伴国家的能力建设;保证美军非洲司令部进入非洲的能力。<sup>①</sup>而美军非洲司令部司令斯蒂芬·汤森上将(Gen. Stephen J. Townsend)于2020年3月在美国国会众议院拨款委员会防务小组委员会作证时强调,无论是对抗暴力极端组织,还是培育伙伴国能力,都从属于全球性的大国权势竞争,因为这些努力可以使美国赢得相对竞争者而言的独特优势,从而强化美国作为专业战斗力量的角色,有利于促进美国价值观、保护人权、信守承诺等。由此而来,美军非洲司令部的战略方法包括三个方面,即通过伙伴关系实现成功(Partner for Success)、开展竞争取得胜利(Compete to Win)及对各类网络保持高压(Pressure on the Malign Networks)。<sup>②</sup>由此,通过伙伴关系网络建设来“阻止”中国和俄罗斯,已成为美军非洲司令部的核心使命。

为落实上述战略设想,强化美国在非洲的安全伙伴关系网络,美国自2018年《国家防务战略》报告出台后,开始系统梳理其在非洲的军事和安全努力。一方面,特朗普政府加大了在非洲的特别行动力度,通过轮换性、短期性部署提升其在非洲安全中的灵活性,从而实现在非美军人员数量的先升后降。特朗普政府基于打击恐怖主义和伊斯兰极端主义的需要,极大地强化了非洲的军事和安全努力。随着2017年4名美军人员在尼日尔遭恐怖袭击死亡,特朗普政府在非洲的军事努力逐渐曝光。据报道,2017年,美国在尼日尔部署了约600名军人,而在整个非洲部署的美军超过6000名。很多非洲国家都驻有美国军事人员,更多以轮换形式驻扎,每次驻扎一般只有几个月。

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Defense, *East Africa Counterterrorism Operation and North and West Africa Counterterrorism Operation: Lead Inspector General Report to the United States Congress*, April 1, 2020 June 30, 2020, September 2020, p. 11.

<sup>②</sup> *Statement of General Stephen J. Townsend, United States Army, Commander United States Africa Command before the House Appropriations Committee, Subcommittee on Defense*, March 11, 2020, pp. 6-8, <https://docs.house.gov/meetings/AP/AP02/20200311/110706/HHRG-116-AP02-Wstate-TownsendS-20200311.pdf>, 2020-03-20.

美国在吉布提有军事基地，部署美军约为4 000人，是美军在非洲的第一大驻地。第二大驻地是尼日尔，有800人；其后是索马里（400人）和喀麦隆（超过100人）。事实上，美军在几乎每个非洲国家都有军事人员，但更多是安全援助专家。<sup>①</sup>在2019年海外部署的美军特种部队中，超过14%的人员派驻非洲，仅次于中东地区；除少量人员卷入战斗外，其主要任务是训练当地军队。美军特种部队在非洲的部署强调“顾问、辅助和陪同”（Advise, Assist and Accompany, AAA）模式。美军非洲司令部称，2018年在东非地区实施了70余次特别行动，2019年为46次。<sup>②</sup>自2019年启动“空白审查”后，美军在非洲的规模有所缩小；到2020年初，在非洲开展各类安全活动的美军人员仍超过5 000人，另有1 000余名文职人员。美军特种部队在22个非洲国家开展军事活动，使非洲成为美军仅次于中东的最活跃地区。<sup>③</sup>

另一方面，在延续既有“3Ds”（Diplomacy, Development, Defense）即外交、发展与防务相结合的方法的同时，特朗普政府很大程度上实现了在非美军基地类型的完善和系统化。根据2001年美国国防部《四年防务报告》，美国决定对其海外军事基地进行调整和优化，并出台了《全球存在与基地综合战略》（Integrated Global Presence and Basing Strategy, IGPBS）。该战略计划将美国海外军事基地地区分为：大型的主要作战基地、前沿作战基地、合作安全基地三类。<sup>④</sup>尽管自美军非洲司令部成立以来，美国在非军事基地体系正变得日益完善，但特朗普政府使其达到了新的水平。到2020年初，美国在非洲的各类军事基地已经超过20个。其中，大型主要作战基地仅吉布提一个；前沿作战基地主要部署在布基纳法索、喀麦隆、乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日尔、索马里、塞舌尔、南苏丹等国，而合作安全基地则分布在中非共和国、

---

<sup>①</sup> Kathryn Watson, “Where Does the U. S. Have Troops in Africa, and Why?”, *CBS News*, October 23, 2017, <https://www.cbsnews.com/news/where-does-the-u-s-have-troops-in-africa-and-why>, 2017-10-30.

<sup>②</sup> “US Special Ops Secretly Active in Almost half of Africa, New Report Reveals, as Military Touts Threat of China & Russia”, *RT News*, August 13, 2020, <https://www.rt.com/news/497891-africa-us-military-footprint>, 2020-09-03.

<sup>③</sup> Department of Defense, *East Africa Counterterrorism Operation and North and West Africa Counterterrorism Operation: Lead Inspector General Report to the United States Congress, April 1, 2020 - June 30, 2020*, U. S. Department of Defence, September 2020, p. 10.

<sup>④</sup> Robert D. Critchlow, “U. S. Military Overseas Basing: New Developments and Oversight Issues for Congress”, *CRS Report*, RL33148, October 31, 2005, pp. 2-3.

刚果（金）、加蓬、加纳、南苏丹、乌干达、塞内加尔等国。2019 年初，美军非洲司令部在加纳阿克拉新建一个合作安全基地，其最终目标是将加纳科托卡（Kotoka）国际机场建设成为其在西非地区的军事物流中心，向其在西非大约 20 个行动地点的 1 800 名美军官兵提供物资。<sup>①</sup>

系统且灵活的部署方式与伙伴关系网络建设，使美国在安全上“阻止”中国和俄罗斯的能力得到明显提升，即使美军非洲司令部迁址的争论也不会对这一能力产生明显的消极影响。出于调整与其欧洲盟友特别是德国关系的考虑，特朗普政府于 2020 年 7 月要求美军非洲司令部制定总部迁移计划。但正如美军非洲司令部所强调的，新址将首先考虑欧洲其他地点，尽管也不排除回到美国本土的可能。<sup>②</sup>事实上，美国内部早在 2011 年就已经达成共识，即美军非洲司令部可能永久驻扎在德国斯图加特，因为无论是落地非洲，还是回归美国本土，都几无可能。<sup>③</sup>而特朗普在 2020 年总统大选中落败可能使美军非洲司令部的迁址计划终止<sup>④</sup>，相反由于其激进举措导致的反弹可能会强化美国在非洲的安全伙伴关系网络建设。

第二，美国试图通过更加系统、高效的安全援助提高伙伴国的安全能力，形成“阻止”中国的长期有效性保障。尽管反恐是美国对非安全战略中的重要支柱，但 2019 年启动的“空白审查”表明，“打击”非洲的暴力极端主义相当困难，因此美军非洲司令部决定转向“遏制”战略；通过安全援助提高伙伴国能力故成为更加合理的选择。<sup>⑤</sup>基于这一战略调整，美国国防部于 2020 年 2 月

---

① Katie Bo Williams, “AFRICOM Adds Logistics Hub in West Africa, Hinting at an Enduring US Presence”, *Defense One*, February 20, 2019, <https://www.defenseone.com/policy/2019/02/africom-adds-logistics-hub-west-africa-hinting-enduring-us-presence/155015>, 2019-03-11.

② Rebecca Kheel, “Africa Command Ordered to Plan Headquarters Move as Part of Trump’s Germany Withdrawal”, *The Hill*, July 31, 2020, <https://thehill.com/policy/defense/509954-africa-command-ordered-to-plan-headquarters-move-as-part-of-trumps-germany>, 2020-08-18.

③ 张春：《试析中美在非洲的竞合关系》，载《教学与研究》2012 年第 6 期，第 68 页。

④ 拜登在 2021 年 2 月 4 日对国防部人员讲话时强调，将开展美军全球态势评估；在评估期间，将阻止任何从德国撤军的计划。换句话说，美军非洲司令部的搬迁也将处于暂停状态，尽管其长期命运如何仍属未知。White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world>, 2021-02-10.

⑤ Fergus Kelly, “AFRICOM Shifts Strategy from Degrading to Containing West Africa Insurgents, OIG Report Says”, *The Defense Post*, February 12, 2020, <https://www.thedefensepost.com/2020/02/12/africom-strategy-west-africa-degrade-containment-oig>, 2020-02-21.



决定，向非洲派遣陆军安全力量援助旅（以下简称“安全援助旅”）。安全援助旅于2017年创立，主要由军官、教官及军事顾问等组成，首要目的是“支持当地安全行动，以发展伙伴国安全能力，实现有利于美国国家利益的地区安全”。该旅在海外的第一次部署是2018年11月派驻阿富汗。美国国防部计划首批派遣的对非安全援助旅拟以200名安全援助人员取代第101空降师官兵，后者将撤回美国本土或吉布提美军基地。<sup>①</sup>美国国防部长埃斯珀直言，向非洲派遣安全援助人员是为了更好地在非洲与中国、俄罗斯展开竞争。<sup>②</sup>

需要强调的是，安全援助旅的创设很大程度上是特朗普政府整合美国庞大且复杂的对外安全援助的重要努力之一。特朗普政府对美国对非援助的项目作了较为明显的梳理和精简。美国自1954年起开始为非洲提供安全援助，到奥巴马政府时期已经形成了相当复杂的对非安全援助体系。<sup>③</sup>到特朗普政府执政前，美国对非安全援助已形成七大类、24个具体项目的复杂体系（见表1）。这些安全援助项目大多聚焦战术层次的能力培养，尽管也有部分聚焦更高层次的功能性能力甚至战略能力。在特朗普执政的4年中，对非安全援助项目数量大大下降，被精简为8个。从各项目所获得资金角度看，特朗普政府很大程度上延续了奥巴马政府时期的政策优先：外军资助仍是美国对非安全援助的最大项目，为54.9亿美元；维和行动仍处于第二位，为13.5亿美元；其后分别是安全合作项目（7.5亿美元），不扩散、反恐、排雷及相关项目（3.8亿美元），国际麻醉品管制和执法项目（2.8亿美元），边境安全（2.5亿美元），国际军事教育和训练（0.9亿美元）及地区安全研究中心（0.2亿美元）。<sup>④</sup>需要强调的是，特朗普政府对非安全援助项目的调整很大程度上是对冷战结束后尤其是2001年“九一一”事件后美国对外安全援助特殊

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Defense, *East Africa Counterterrorism Operation and North and West Africa Counterterrorism Operation: Lead Inspector General Report to the United States Congress*, January 1, 2020, March 31, 2020, June 2020, p. 14.

<sup>②</sup> Jared Szuba, “US to Deploy Specialized Military Advisors to Africa amid Strategic Review”, *The Defense Post*, February 12, 2020, <https://www.thedefensepost.com/2020/02/12/us-deploy-sfab-advisors-africom>, 2020-03-05; Matthew Cox, “Army SFAB Will Face Tough Conditions During Africa Mission: Milley”, *Military.com*, February 27, 2020, <https://www.military.com/daily-news/2020/02/27/army-sfab-will-face-tough-conditions-during-africa-mission-milley.html>, 2020-03-05.

<sup>③</sup> 有关美国对非安全援助的历史与现状的讨论，可参见张春：《美国对非洲安全援助的演变与前景》，载《云大地区研究》2020年第1期，第1~34页。

<sup>④</sup> 参见安全援助监控网：<https://securityassistance.org>, 2020-12-18。

临时授权大幅上升的反思结果。

表 1 美国对非安全援助项目

大类	具体项目	大类	具体项目
装备与相关 培训项目	外军资助	防务机构建设	防务机构改革倡议
	富余防务用品		国防部顾问
	全球培训和装备		安全治理倡议
	安全与稳定援助	地区项目	跨撒哈拉反恐伙伴关系计划
	全球安全应急基金		东非地区反恐伙伴关系计划
	反恐特别行动支持		维和基金
演习和 训练项目	双边和地区演习	国务院其他项目	防扩散、反恐与相关项目
	联合交流训练		国际麻醉品管制和执法
	省州伙伴计划	国防部其他项目	禁毒和反毒品
国际军事教育和训练	合作威胁削减		
反恐奖学金	反恐伙伴关系基金		
非洲战略研究中心	其他军事援助		

资料来源：笔者根据美国国际开发署数据制作，USAID, *US Overseas Loans & Grants (Greenbook)*, January 4, 2019, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>, 2020-12-18。

特朗普政府对非安全援助的国别分布也呈现出明显变化，“阻止”中国的战略意图更加明显。特朗普政府时期，美国共为非洲提供了 86 亿美元的安全援助——比小布什政府和奥巴马政府第一任期均要高，更加重视非洲之角各国及非洲地区大国如南非和尼日利亚。尽管埃及对美国而言仍相当重要，但其所占份额已从 21 世纪初时的超过 90% 降至特朗普政府时期的 59.9%；相比之下，5 个非洲之角国家索马里、肯尼亚、南苏丹、乌干达和吉布提进入获得最多安全援助的 10 个非洲国家行列，北非和西非地区也是特朗普政府对非安全援助的重点，如摩洛哥和突尼斯均进入前 10 位，尼日利亚则位居第 11 位。

#### 四 拜登政府对特朗普新非洲战略遗产的继承与调整

随着特朗普政府将管理中美元势转移置于更高的战略地位，美国在非洲与中国开展地缘政治竞争的战略部署正朝向系统化方向发展：政治上，美国持续“提醒”非洲国家要注意中国的影响力，并将重点放在中非共建“一带

一路”的重点地区；经济上，以虚幻的中美对非经贸关系“大逆转”想象，在两党共识推动的《建造法案》带动下实现美非经贸合作机制和资金战略性重组；安全上，着眼更为长远的中美在非洲的地缘政治竞争，围绕安全伙伴关系网络的强化和对非安全援助的优化，“阻止”中国参与非洲和平安全事务。尽管由于任期较短和资金短缺等原因，特朗普政府在非洲“推回”中国的战略迄今尚未取得实现性进展，但其战略部署已基本成形，对中非合作的长期消极影响不容忽视。

正是在上述意义上，特朗普败选、拜登新政府上台，意味着美国不可能根本性改变其在非洲将中国“推回”的战略追求。但由于特朗普明显的“反外交”气质，仅聚焦地缘政治的非洲战略对美非关系产生了明显的消极影响，特朗普任期甚至被非洲学者称作“丧失的四年”：其一，特朗普总统执政期间频繁“退群”——包括退出世界卫生组织、世界贸易组织、联合国教科文组织、联合国人权理事会、联合国人口基金、国际刑事法庭、气候变化《巴黎协定》等等，对更多依赖多边合作的非洲而言有着广泛且深远的不良影响；其二，特朗普政府对非洲的地缘政治忽视、以“穆斯林旅行禁令”为代表的种族主义歧视及对前任们各类政策的修正尝试，使美国与非洲产生了全方位的疏离感；其三，特朗普个人经常思虑不周且挑衅性的言论，不仅引发非洲人民的强烈反感，有时甚至导致重大的地缘政治风险。<sup>①</sup> 基于对特朗普执政时期美非关系的明显倒退，不少美国学者、政策分析师呼吁拜登政府“重启”对非战略<sup>②</sup>，实现“重建以更好（build back better）”<sup>③</sup>的战略目标。

---

<sup>①</sup> “Can Joe Biden Do Better than Donald Trump in Africa?”, *Deccan Herald*, November 11, 2020, <https://www.deccanherald.com/international/can-joe-biden-do-better-than-donald-trump-in-africa-914473.html>, 2020-12-15; “Africa: Trump’s Legacy in Africa, Biden Expectations”, *AllAfrica*, November 27, 2020, <https://allafrica.com/stories/202011270261.html>, 2020-12-15; Amini Kajunju, “What will Make the Difference This Time? US - Africa relations in a Post - Trump America”, *Africa Portal*, December 18, 2020, <https://www.africaportal.org/features/what-will-make-difference-time-us-africa-relations-post-trump-america>, 2020-12-20.

<sup>②</sup> John Campbell, “U. S. Africa Policy Needs a Reset”, *Foreign Affairs*, October 12, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2020-10-12/us-africa-policy-needs-reset>, 2020-10-20; Imani Countess and William Minter, “Building Back a Better Africa Policy should not Mean Going Back to Old Ways”, *Responsible Statecraft*, November 25, 2020, <https://responsiblestatecraft.org/2020/11/25/building-back-a-better-africa-should-not-mean-going-back-to-old-ways>, 2020-12-15.

<sup>③</sup> “重建以更好”是联合国应对新冠肺炎疫情、推动全球经济复苏和实现2030年可持续发展目标等所提出的战略口号，拜登在2020年5月也将这一口号应用于其竞选之中。

必须强调的是，拜登政府的非洲战略绝非对特朗普遗产的“草率埋葬”(Unceremonious Burial)<sup>①</sup>，但也难以重回特朗普之前美国对非政策的老路。<sup>②</sup>与其前任们相似，对非战略在美国全球战略中的地位极低。在就职第一个月的各类外交政策宣示中，拜登总统几乎没有直接提及非洲；尽管在2021年2月7日向第34届非盟峰会发表了视频致辞，但缺乏具体内容。<sup>③</sup>2021年3月，拜登政府出台的《临时国家安全战略指南》核心目的是及早扭转特朗普政府的美国全球战略，直面“前所未有的挑战，把握千载难逢的机遇”。尽管与其面临的挑战相联系，但非洲同样并非重点。因此，拜登政府高度强调继续发展美非伙伴关系，事实上是要在更大的全球战略框架内处理这一双边关系，重点放在全球公共卫生挑战、气候变化、粮食安全、暴力冲突及大国竞争等方面。<sup>④</sup>

结合对拜登总统自身及其政策团体的整体观察，我们可以大致识别其对非战略主要包括多边主义、民主推广、经济利益和地缘政治4个支柱：多边主义即通过回归国际社会特别是“返群”努力，宣告美国“已经回来”，并主要在多边框架中处理对非关系，尤其是在新冠肺炎疫情防治、气候变化应对等领域；民主推广旨在重拾美国的“全球榜样”作用，为继续干涉非洲内政创造条件；经济利益则延续特朗普政府的“美国优先”战略，重点维护美国在非洲的既得利益尤其是油气利益；地缘政治的重点仍将是与中国的竞争，特别是在非洲反对中国的所谓“经济滥用、强制行动及破坏全球治理”等。<sup>⑤</sup>

由此而来，尽管特朗普对非战略导致了严重的消极后果，但拜登仍有充分理由继承特朗普的“推回”战略：一方面，无论是对非战略还是对华战略，

---

① Thalif Deen, “Africa: Trump’s ‘America First’ Foreign Policy Faces an Unceremonious Burial”, *AllAfrica*, November 11, 2020, <https://allafrica.com/stories/202011190758.html>, 2020-12-15.

② Gilbert M. Khadiagala, “Africa’s Wish List for the Biden Administration: Expectations vs Reality”, *Africa Portal*, November 30, 2020, <https://www.africaportal.org/features/africas-wishlist-biden-administration-expectations-vs-reality>, 2020-12-20.

③ “Video Remarks of President Joe Biden Address to the 34th African Union Summit”, U.S. Embassy Zambia, February 5, 2021, <https://zm.usembassy.gov/president-bidens-message-to-african-union-summit-participants>, 2021-02-07.

④ The White House, “Interim National Security Strategic Guidance”, March 2021, p. 11.

⑤ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world>, 2021-02-10.

美国国内均有着较高水平的两党共识，这决定了拜登政府不可能根本性地调整在非洲与中国展开地缘政治竞争的战略导向。例如，通过对美非安全伙伴关系网络的优化，美国部署在非洲的军事人员数量自 2019 年起开始削减；但这一“质升量减”的调整仍面临较多质疑，因为这可能“意味着中国的胜利”。美国参议院甚至在 2020 年初就提出一项得到两党议员共同支持的提案，试图限制特朗普总统从非洲裁撤美军人员。类似地，美国国会内部也有着强烈的两党共识，反对特朗普政府削减用于非洲的军费开支，其理由是“在非洲执行稳定行动，与中国和俄罗斯展开强烈竞争并非相互矛盾的”。<sup>①</sup> 另一方面，非洲国家部分民众尽管对特朗普政府的忽视甚至歧视感到不满，但仍对美国模式存在好感。根据非洲晴雨表（Afrobarometer）2020 年发布的一项民意调查，在 18 个非洲国家民众中，认为美国模式是最好的占 32%，高居第一位；与 2014 年奥巴马政府第二任期之初的相同主题调查相比，在 18 个受调查的非洲国家中，有 5 个国家民众的态度变得更加积极；尽管平均得分从 33 分下降为 31 分，但仍总体保持稳定。相比之下，有 11 个国家民众更加积极地认可中国模式更好，两次调查的平均得分略增长 1 分（分别为 22 分和 23 分）。<sup>②</sup>

这样，拜登总统的对非战略更大可能是在部分继承特朗普对非政策遗产的基础上，将“推回”战略进一步系统化并为其增添更大灵活性。从进一步系统化的角度看，拜登政府将重点从以下方面着手：延续民主党的意识形态传统，进一步强化对非洲的政治“提醒”策略，重点利用美国国内的非洲裔群体更加系统地“提醒”非洲“警惕”来自中国的各类风险；加大对整个非洲之角地区、国别的政治、经济转型的干预力度，设法“阻断”中非共建“一带一路”的地理入口；延续特朗普“繁荣非洲”战略，加大对非洲大陆自贸区的支持力度，进一步“抵消”中国在非洲的经济影响力；继续关注和干预其在非洲援助的重点地区西部非洲；尽可能避免特朗普总统“四面出击”的战略战术，与包括欧盟国家、日本、印度等合作构建中非合作的“包围圈”

---

<sup>①</sup> Katie Bo Williams, “Exclusive: House Bill Tries To Force Trump To Keep Troops In Africa”, *Defense One*, March 4, 2020, <https://www.defenseone.com/policy/2020/03/exclusive-house-bill-tries-force-trump-keep-troops-africa/163501>, 2020-03-11.

<sup>②</sup> Josephine Appiah - Nyamekye Sanny and Edem Selormey, “Africans Regard China’s Influence as Significant and Positive, but Slipping”, *Afrobarometer Dispatch*, No. 407, November 17, 2020, figures 4 & 5, p. 5.

或“防火墙”，特别是通过加强与盟友关系建立对抗中国的联盟。<sup>①</sup>从灵活性的角度看，拜登总统必然会尝试摆脱特朗普政策遗产的影响，尤其是通过“埋葬”后者而重振美国在非洲的软实力。例如，在公共卫生领域，拜登总统就任当天致信联合国秘书长称美国将重返世界卫生组织，并于 2021 年 1 月 21 日发布重振美国在全球公共卫生体系中领导地位的第一号国家安全指令<sup>②</sup>，此举表明美国将改善与非洲国家公共卫生等方面的合作，同时也会对目前正在推进的非洲疾控中心建设产生复杂影响。此外，拜登政府就任当天还宣布重返 2015 年达成的气候变化《巴黎协定》，暗示着拜登政府更加重视全球治理和多边外交，这不仅符合非洲期待、有利于改善其形象，也意味着中、美、非三方合作空间可能部分得以恢复。

尽管拜登政府极可能延续在非洲“推回”中国的战略，但有效“抵消”美国“推回”战略的经济因素依然重大：其一，拜登政府对非战略的更大灵活性本身，意味着中美在非洲开展战略合作的空间有所恢复，尤其是在公共卫生、气候变化、反恐反海盗等领域；其二，非洲国家对发展中非关系仍持欢迎态度，因此尽管抗拒美国战略的能力有限，但仍是中非关系的重要基础；其三，拜登政府全面实施“推回”战略仍面临两方面结构性限制，一是非洲在美国全球战略中的地位相对较低，二是美国可投入的资源有限，美国无法形成对中非合作的“全面遏制”格局。因此，要有效抵制美国的“推回”战略，中国仍需进一步大力推动中非关系，夯实抵消美国战略的非洲基础，同时要重点布防以避免局部性重大倒退或损失。此外，还应着眼长远，前瞻性地预判美国新政府对非战略的潜在趋势，并从超越非洲的更大国际规则、国际机制建构的角度思考美国在非洲与中国竞争的潜在战略举措，进而推动中非关系在新的战略环境下的进取型发展。

---

<sup>①</sup> Virusha Subban, “South Africa: What Does the Biden Administration’s Approach Mean for Africa?”, *Global Compliance News*, January 1, 2021, <https://globalcompliancencnews.com/biden-africa-approach-30112020>, 2021-01-06.

<sup>②</sup> “National Security Directive on United States Global Leadership to Strengthen the International COVID-19 Response and to Advance Global Health Security and Biological Preparedness”, National Security Directive-1, The White House Briefing Room, January 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/21/national-security-directive-united-states-global-leadership-to-strengthen-the-international-covid-19-response-and-to-advance-global-health-security-and-biological-preparedness>, 2021-01-22.

## The Strategic Orientation and Future of America's Africa Policy

*Zhang Chun & Zhao Yaping*

**Abstract:** The guiding principle for the Trump Administration's Africa strategy is geopolitical competition with China and Russia, which is quite similar with that of the Obama Administration. Based on "America First" strategy, the core goal of the Trump Administration's Africa strategy is to "push back" China from the African continent, which includes three pillars: politically, the US repeatedly reminds Africa to be "vigilant" about China's influence, and focuses on "development model competition" in some specific African countries where political transformation is under way; economically, through institutional and financial restructuring backed by the BUILD Act, the Trump Administration aims at "neutralizing" China's economic influence in Africa; in terms of security, the US government plans to "block" China from engaging into African peace and security affairs by facilitating the transformation of its military presence and optimizing its security assistance to Africa. Despite of risks of exaggerated "China threat" and distorted strategic objectives, the US United States will continue the "push back" strategy to a large content given that there are high level bipartisan consensus on both China strategy and Africa strategy; However, the new Administration will push it toward a more systematic and flexible direction: on the one hand, the Biden Administration may adjust its strategic priority and policy measures to focus more on China - Africa cooperation on the BRI and peace and security affairs; on the other hand, it is likely to work with China on some global issues such as public health and climate change.

**Key words:** US Africa Policy; containing China; political "Warning" tactic; economic "Neutralizing" tactic; security "Deny - Entry" tactic

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)