

美国特朗普政府非洲政策的特点、内容与走向

刘中伟

【内容提要】出于对非洲战略价值的重新评估，特朗普政府对美国的非洲政策进行了重要调整，存在着对非洲轻视与重视并存的特点。反恐与经济合作是特朗普政府非洲政策的主要内容，二者共同驱动着美非关系的发展。展望未来，特朗普政府将继续打击非洲恐怖主义，推动系列对非经济举措逐步落地，强调大国在非洲的竞争特别是寻求遏制中非关系发展。在中美两国战略竞争升级的背景下，中方对此应保持高度警惕，打出政策组合拳，有力回击美方的抹黑与打压。

【关键词】美国；特朗普；新非洲战略；“繁荣非洲”倡议；美非关系

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2020.07.009

特朗普出任美国总统以来，对美国的外交政策进行了重要调整。在“美国优先”原则指导下，非洲在美国对外战略中的地缘政治地位和经济价值也得到重新评估，美国的非洲政策随之出现了一些新变化。

特朗普政府对非洲轻视与重视并存

特朗普就任美国总统以来，从言行等方面表现出对非洲的轻视，引发舆论批评。但是，美国新非洲战略和“繁荣非洲”倡议的出台等表明，美国仍然较为重视非洲的战略价值，想方设法增强美非关系。

一、特朗普本人对非洲的轻视

一般而言，一国元首是否重视与某个国家或地

区的关系主要体现在三个方面。一是是否积极出访该国或地区以全面推动双、多边关系。各国元首或政府首脑上台后首次出访目的地往往被视为其外交重点的风向标。二是是否积极作出针对该国或地区的重要人事安排，亲自打造与之交往的团队。三是就对象国发表的言论是否友好。以此衡量，特朗普在这三个方面都表现出了对非洲的轻视。

一是对造访非洲“不感冒”。与前总统小布什和奥巴马不同，特朗普就任美国总统以来从未访问过非洲。总统访问特别是国事访问是提升双边友谊与合作的最高表达。对非洲国家而言，接待大国和新兴国家元首访问的重要性不言而喻。在中国、法国、英国、印度和土耳其等国元首纷纷到访非洲的情况下，特朗普缺席对非洲的访问引人关注。特朗

普虽然邀请尼日利亚总统布哈里与肯尼亚总统肯雅塔等非洲国家领导人做客白宫，但不去非洲国家访问而只是在白宫接待非洲国家领导人，暗示着华盛顿是美非关系的中心，意在表明美国总统占据双方关系的主导权。^[1]

二是对非洲事务团队建设“不关心”。特朗普在涉及非洲事务的重要政府领导岗位人事安排方面不仅十分缓慢，而且很多已任命的相关人员并没有多少处理非洲事务的经验。特朗普在就任总统后的长达一年半的时间里，迟迟不任命美国负责非洲事务的助理国务卿，致使这一职位一直空缺。该职位是美国国务院内部专职负责非洲事务的最高官职，在总统和国务卿领导下全面统领美国对非外交，对于贯彻执行美国对非政策具有重要作用。众所周知，特朗普2017年1月20日就任美国第45任总统，但直到2018年7月23日才正式任命蒂博尔·纳吉（Tibor P. Nagy）为非洲事务助理国务卿。此外，特朗普就任总统后，迟迟不选派美国驻一些重要非洲国家的大使。以美国驻南非大使为例，自2016年12月美国驻南非大使帕特里克·加斯帕德（Patrick Gaspard）离任之后，该职位空缺达两年之久。2018年12月，特朗普才任命拉娜·马克斯（Lana Marks）为新任驻南非大使。而且值得注意的是，马克斯是一位时尚手包设计师，没有政治经历，也不具备任何外交经验。^[2]

三是对非洲言论“不检点”。特朗普对非洲的漠视还表现在其涉非言论上。早在2016年4月，作为共和党总统候选人的特朗普在谈及东非国家时，竟用了一个小说中的发音来指代坦桑尼亚。特朗普的表现让媒体屡次质疑他对非洲历史地理知识贫乏到何种程度。^[3]2017年9月，在第72届联合国大会期间，特朗普在同非洲国家领导人的一次午

宴前发表讲话，凭空创造了一个非洲国家“Nambia”。在其讲话中，特朗普两次提到了“Nambia”，一次是对非洲国家领导人表示欢迎的时候，另一次是在表扬非洲医疗卫生系统的时候。众所周知，非洲有一个国家赞比亚（Zambia），还有一个国家纳米比亚（Namibia），但是没有任何一个国家叫“Nambia”。2018年1月，特朗普在白宫椭圆形办公室会见两党代表团。在讨论来自海地和非洲的移民问题时，特朗普说：“我们为什么需要这些来自‘粪坑国家’的移民，美国需要更多来自其他像挪威这样国家的移民。”^[4]特朗普的蔑视言论经媒体曝光后，立即掀起了一场声势浩大的美非外交风波，非盟54个成员国在联合国进行集体抗议，特朗普一时间成为非洲国家批评的众矢之的。

二、特朗普政府对非洲的重视

如上所述，特朗普的言行体现了他对非洲的轻视。但是，听其言观其行，特朗普政府不断出台的政策措施表明美国政府依然重视非洲，希望加强而不是削弱美非关系，这主要表现在以下几个方面。

一是以高层往来弥补元首外交的缺失。2018年3月，为平息非洲国家对特朗普对非不当言论的抗议，时任美国国务卿蒂勒森先后访问埃塞俄比亚和肯尼亚等非洲多国，进行外交斡旋，安抚非洲国家，修复美非关系。同年10月，美国第一夫人梅拉尼娅先后访问了加纳、马拉维、肯尼亚和埃及等国。2019年，特朗普政府的高官更是掀起访问非洲的热潮。美国国务院常务副国务卿沙利文、助理国务卿纳吉和众议院议长佩洛西等纷纷访问非洲。2019年4月，特朗普的女儿兼白宫高级顾问伊万卡也访问了埃塞俄比亚和科特迪瓦。2020年2月，美国国务卿蓬佩奥开启了为期六天的非洲之行，先

后访问了塞内加尔、安哥拉和埃塞俄比亚三国，推销美国的非洲政策。

二是以战略“标新”掩饰其投入不足。特朗普政府为全面阐述对非政策主张，修正奥巴马时期的美国非洲政策，同时追赶其他大国在非洲的步伐，于2018年12月推出了新非洲战略。特朗普的新非洲战略勾勒了美国非洲政策的总框架并具有三个主要特点。首先是将“美国优先”作为非洲新战略的核心与灵魂。新非洲战略承诺将保证美国对非政策的每条路径、作出的每项决策、追求的每项政策目标和投入的每一美元都能够促进美国在非洲的利益。其次是在反恐问题上鼓励非洲国家打头阵，减轻美国负担。美国新非洲战略试图让非洲国家主动担当起打击恐怖主义的任务，表态将大力支持由马里、毛里塔尼亚、尼日尔、乍得与布基纳法索组成的萨赫勒五国联合力量（The G5 Sahel Joint Force），支持类似地区组织在反恐方面的作用。最后是压缩对非援助，设定对非援助的“优先国家”。特朗普政府在新非洲战略中抱怨美国在非洲浪费了太多纳税人的钱，因此美国将对其非洲援助策略作出重要调整：美国将不再容忍“无效援助”，只有满足相关援助条件的非洲国家才能得到美国的援助，美国将只支持那些“有效果”且“高效率”的援助。^[5]新非洲战略的出台表明，美国重视非洲的战略价值。尽管在“美国优先”的前提下，美国难以扩大对非投入，但是在其他大国提升对非关系的情况下，美国也不肯让非洲这块大蛋糕被其他国家夺去。

三是以公共外交维护美国对非软实力。公共外交也是特朗普政府对非政策的一件利器。尽管特朗普试图减轻美国在非洲的负担、压缩对非援助，但美国仍是非洲援助的最大来源国。而且，美国对非洲的许多重大援助项目仍在顺利进行。例如，特朗

普并没有放弃推行小布什总统发起成立的“总统援助非洲艾滋病紧急计划”，该项目在救治非洲艾滋病病人方面发挥了重要作用，有利于提振美国在非洲的软实力。第一夫人梅拉尼娅在访问非洲期间，与当地学校的儿童互动，发放礼包，展示美国关怀非洲的形象。^[6]而特朗普的另一位“善意大使”伊万卡则聚焦非洲妇女问题，她造访纺织厂和咖啡厂，努力完成特朗普委派的外交任务。^[7]

反恐与经济合作双轮驱动

从政策内容来看，特朗普政府将非洲恐怖主义视为美国安全利益的威胁，将打击非洲恐怖主义作为美国非洲政策的优先选项。与此同时，面对美非经贸合作增长乏力的局面，特朗普政府也屡屡采取举措，试图提振对非经济合作。反恐与经济合作构成特朗普政府非洲政策的鸟之双翼、车之两轮，共同驱动着美非关系的发展。

一、反恐是特朗普政府对非政策的基石

特朗普就任总统以来多次宣示美国打击非洲恐怖主义的意志和在该问题上对非洲国家的坚定支持。2017年2月13日，在同非洲恐怖主义活动的重灾国尼日利亚总统布哈里通话中，特朗普承诺将大力支持尼日利亚的反恐行动，并表示美国已经准备好向尼日利亚提供反恐所需武器新的大单。^[8]2018年4月30日，特朗普在白宫同布哈里举行会晤，这是特朗普上台以来非洲国家元首对白宫的首次官方访问。特朗普承诺，为加大打击尼日利亚恐怖组织博科圣地的力度，美国将加快向尼日利亚交付一批价值4.96亿美元的军用飞机。^[9]

从美国其他非洲事务高官的访非行程和相关言论来看，反恐也是美国对非政策的重点。2018年3月，时任美国国务卿蒂勒森先后访问了非盟总



反恐与经济合作是特朗普政府非洲政策的主要内容。图为2018年8月27日，美国总统特朗普（右二）和到访的肯尼亚总统肯雅塔（左二）在白宫举行会谈。会后，双方发布联合声明，宣布两国将在反恐、安全和经贸等领域加强合作。

部、埃塞俄比亚、吉布提、肯尼亚、乍得和尼日利亚。吉布提是美国在非洲最大军事基地所在国，埃塞俄比亚和肯尼亚是美国在东非地区打击恐怖主义最为倚重的两个前沿国家，尼日利亚的博科圣地一直让美国深感头疼，而美国国务卿之所以在历史上第一次访问乍得，原因在于该国近年来暴力活动高发，已经成为非洲中部地区恐怖主义的一个主要策源地。在访非过程中，蒂勒森在每一个被访国家都强调恐怖主义的危害和打击恐怖主义的必要性，释放出美国将进一步支持非洲国家反恐的强烈信号。

例如，在乍得，无论是会见该国总统还是外交部长，蒂勒森都将反恐作为最重要议题。^[10]此外，在美国新非洲战略中，反恐也被定义为特朗普对非政策的一个主要目标。美国新非洲战略指出，由于“伊斯兰国”和“基地”组织在非洲大陆猖獗活动，对美国公民和设施进行攻击，因此，“任何合理的美国对非政策必须用全面的方式来应对这一挑战”。^[11]

除了高访、政策宣示以及向非洲国家出售武器，特朗普政府还采取其他一系列举措完善在非洲的反恐布局。一是在其推出的新非洲战略中将反恐定义

为美国对非政策的基石；二是调整在非洲的军力部署，使其更好匹配美国在非洲的反恐目标；三是加强对索马里青年党等非洲恐怖组织的军事打击，削弱其活动能力；四是向尼日利亚等非洲恐怖主义活动重灾区国家提供情报支持；五是强调经济发展在消除恐怖主义方面的作用，宣称通过援助和经济合作来促进非洲国家经济社会的全面发展。

二、经济是特朗普政府对非政策的发动机

特朗普政府决策层已形成共识，即非洲人口和市场具有巨大的经济潜力和价值，美国不能继续等待，必须将经贸合作作为推动美非关系的优先选项。为推动这项工作，特朗普政府一方面继承了往届政府的政策遗产，另一方面出台了新的对非经济举措。

在继承往届政府非洲经济政策遗产方面，特朗普政府继续举办美非商业峰会和“非洲增长与机遇法案”（AGOA）论坛。2019年6月，美国在莫桑比克召开第12届美非商业峰会。美国商务部副部长凯利在会上向非洲国家推介了“繁荣非洲”（Prosper Africa）倡议，号召美非企业加强合作。2019年8月，以“AGOA与未来”为主题的第18届“非洲增长与机遇法案”论坛在科特迪瓦阿比让召开。美国非洲事务助理国务卿纳吉发表演讲，称对非经济合作已成为特朗普政府非洲政策的核心议程，美国将进一步推进“非洲增长与机遇法案”在促进美非经贸合作方面的作用。^[12]会后，美国与非盟发表了联合声明，美国将通过大力支持非洲大陆自由贸易区建设，促进美非双边贸易与投资。

同时，为促进美非经济关系深入发展，特朗普政府出台一系列对非经济新举措，具体包括以下方面。一是颁布《更好利用投资引导开发法案》（Better Utilization of Investments Leading to Development Act，简称BUILD），并根据该法案建立美国

国际发展金融公司（United States International Development Finance Corporation，简称IDFC），作为新的对外援助机构。美国国际发展金融公司由隶属于美国国际开发署的发展信贷管理局和美国海外私人投资公司合并而成。特朗普政府力图使美国政府的金融发展工具与更宏大的外交政策和发展目标相匹配，增强美国在非洲等发展中国家和地区的竞争力。特朗普政府授权该机构向有意同包括非洲国家在内的发展中国家和地区做生意的美国公司提供600亿美元贷款、贷款担保和保险。二是提出并细化“繁荣非洲”倡议。该倡议的目标是实质性地增加美国与非洲之间的双边投资和贸易。据美国商务部副部长凯利介绍，“繁荣非洲”倡议主要有三项举措：其一，美国将加强至少15个不同政府部门之间的政策协调，确保美非企业间的合作既具有技术和能力保障，又具有及时的政策安排跟进。其二，“繁荣非洲”倡议将提高美非贸易便利化水平。美国将协调相关资源，帮助美国企业寻找在非洲的商业机会，使其能够利用美国商务部专业人士提供的建议。通过跨部门协作，美国政府的专家能够为美国公司在项目准备等方面提供金融工具及风险控制等方面的帮助，加快交易进程。其三，“繁荣非洲”倡议将加强非洲国家的能力建设，鼓励非洲私有部门引领经济增长，扫除美国企业进入非洲市场的障碍。^[13]

特朗普政府非洲政策的走向

作为特朗普政府对非政策的主要内容，加强反恐和经济合作仍将是今年乃至今后一个时期美国对非政策的重点。从美国高层的言行来看，强调大国在非洲的竞争特别是与中国的竞争将是美国对非政策的重要方向。

第一，在反恐问题上，特朗普政府在力图减轻自身负担的同时维持打击恐怖主义的力度不减。相较奥巴马政府，特朗普善于精打细算，在一定程度上缩减了美国对非反恐的军事投入。2018年11月，五角大楼宣布美国将削减700名驻扎在非洲西部地区的士兵数量。^[14]但是，反恐作为特朗普政府对非政策重点的定位并没有变。美国国务卿蓬佩奥表示，美国非但不会撤出非洲，还非常重视萨赫勒五国联合力量的重要作用，将进一步加强与非洲国家在反恐和地区安全等问题上的合作。^[15]与此同时，特朗普政府强调军事行动对打击恐怖主义的作用。特朗普赋予军方在发动突袭和进行其他军事行动方面更大的自主权，即所谓的绝对授权。据乔治·华盛顿大学教授、美国前驻布基纳法索和埃塞俄比亚大使大卫·辛（David Shinn）介绍，在奥巴马执政时期，战地指挥官的军事行动权受到很大限制和严格监管。特朗普改变了这一状况，如果认为事态紧急或必要，美军非洲司令部指挥官可以不经特朗普总统批准而事先发动对恐怖分子的打击，即所谓的“先斩后奏”。^[16]

第二，在经济合作层面，特朗普政府的一系列对非经济举措将逐步落地。在推出系列对非经济新举措的同时，特朗普政府正努力推动这些措施取得预期目标。2020年2月，蓬佩奥在访问塞内加尔、安哥拉和埃塞俄比亚三国期间，聚焦美非经济合作。在塞内加尔，蓬佩奥与塞内加尔经济、计划和合作部长奥特举行新闻发布会，共同见证美国企业与塞内加尔签署多项谅解备忘录。在安哥拉，蓬佩奥与安哥拉总统洛伦索会晤期间强调加强双方经济联系，在与安哥拉外长奥古斯托举行的新闻发布会上宣布数家美国公司将拿出20亿美元投资安哥拉石油天然气项目。^[17]在埃塞俄比亚，蓬佩奥

前往联合国非洲经济委员会总部向商界领袖发表演讲，称新成立的美国国际发展金融公司600亿美元的融资将促进对非洲的私营投资，释放美非经济合作活力。^[18]

第三，在大国对非合作层面，特朗普政府将继续阻碍中非关系的发展。21世纪以来，中非经贸合作迅速发展，中国于2009年超越美国并连续多年稳居非洲第一大贸易伙伴国。美国决策层对中国在非洲经济影响力的扩展忧虑重重，进而开始抹黑中国对非投资，批评中国发展模式。美国早在2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》中，就将中国在非洲影响力的上升视为对美国的威胁。^[19]2018年，时任国务卿蒂勒森在美国乔治梅森大学和访问非洲的行程中两度密集批评中非关系。他提醒非洲国家，中国的发展模式与美国的发展模式显著不同，因此在同中国签订合同之前需要三思而后行。^[20]2020年2月，蓬佩奥在访非行程中也不断挑唆非洲国家，含沙射影地批评中非关系，希望非洲拥抱西方的政治经济模式，暗示非洲国家要提防中国在非洲的经济活动。^[21]而特朗普政府在2018年末发布的新非洲战略更是将打压中国在非洲的存在提高到了地缘战略的高度。新非洲战略指出，美国对非政策的焦点是打击中国在非洲持续扩展的政治、安全 and 经济影响力。^[22]面对美国的零和博弈思维，中国发展对非关系时需对美保持高度警惕。

结 语

特朗普执政以来，美国的非洲政策体现出对非洲轻视与重视并存的特点。特朗普本人的傲慢、对非洲知识的贫乏以及对非洲处于美国外交边缘的定位，都是特朗普表现出对非洲轻视的重要原因。但是，鉴于非洲战略价值的上升和美国决策层对此的

认识,特朗普政府无法真正忽视非洲,因而推出一系列举措加强美非关系。总体上看,反恐和经济合作是特朗普政府非洲政策的重点,而这也将继续成为美国对非关系的两个主要着力点。

特朗普政府的非洲战略强调大国竞争,将矛头对准中非关系。美国对中非关系的批评虽然出于一己之私,很多论据站不住脚,但对中非关系发展形成了一定的干扰。面对美国对中非关系的一再抹黑,中国政府、媒体和学界应当形成合力,对美方不负责任的言论给予坚决批驳。此外,中国在练好内功、继续保持中非关系经贸优势的同时,应进一步采取措施补齐中非人文交流存在的短板,巩固中非关系发展的社会基础。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所、

中国非洲研究院副研究员)

(责任编辑:孟洪宇)

[1] Landry Signé, "A Trump Visit to Africa is Important and Carries Some Urgency," <https://thehill.com/opinion/international/439487-a-trump-visit-to-africa-is-important-and-carries-some-urgency>.

[2] Yaron Steinbuch, "Handbag Designer Tapped to be Ambassador to South Africa," <https://nypost.com/2018/11/15/handbag-designer-tapped-to-be-ambassador-to-south-africa/>.

[3] Conor Gaffey, "Trump Just Made up an African Country," <https://www.newsweek.com/trump-speech-nambia-un-general-assembly-668715>.

[4] "Trump Referred to Haiti and African Nations as 'shithole' Countries," <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/trump-referred-haiti-african-countries-shithole-nations-n836946>.

[5] The White House, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy," <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

[6] Janine Puhak, "Melania Trump's Africa Trip Style," <https://www.foxnews.com/lifestyle/melania-trumps-africa-trip-style>.

[7] The Associated Press, "Ivanka Trump in Africa to Promote Women at Work Program," <https://www.politico.com/story/2019/04/14/ivanka-trump-africa-women-work-program>.

[trump-africa-women-work-1273825](https://www.foxnews.com/lifestyle/melania-trumps-africa-trip-style).

[8] Stephanie Busari, "Trump Calls Presidents of Nigeria, South Africa," <http://edition.cnn.com/2017/02/13/africa/buhari-zuma-trump-call-africa/index.html>.

[9] The White House, "Remarks by President Trump and President Buhari of the Federal Republic of Nigeria Before Bilateral Meeting," <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-buhari-federal-republic-nigeria-bilateral-meeting>.

[10] U.S. Department of State, "Secretary Tillerson's Meeting With Chadian President Idriss Deby," <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279188.htm>.

[11] "The 3 Cornerstones of Trump's New Africa Strategy," <https://allafrica.com/stories/201812130687.html>.

[12] U.S. Department of State, "AGOA Forum Closing Remarks by the US Assistant Secretary for African Affairs Nagy," <https://agoa.info/news/article/15640-agoa-closing-remarks-by-the-us-assistant-secretary-for-african-affairs-nagy.html>.

[13] U.S. Department of Commerce, "Remarks by Deputy Secretary Karen Dunn Kelley at the Corporate Council on Africa's U.S.-Africa Business Summit in Maputo, Mozambique," <https://www.commerce.gov/news/speeches/2019/06/remarks-deputy-secretary-karen-dunn-kelley-corporate-council-africas-us>.

[14] Carla Babb, "Mattis Cuts U.S. Troop Numbers in Africa by 10 Percent," <https://allafrica.com/stories/201811160190.html>.

[15] U.S. Department of State, "Secretary Michael R. Pompeo and Senegalese Foreign Minister Amadou Ba at a Joint Press Availability," <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-senegalese-foreign-minister-amadou-ba-at-a-joint-press-availability>.

[16] Interview with David Shinn, June 20, 2017.

[17] U.S. Department of State, "Secretary Michael R. Pompeo and Angolan Minister of External Relations Manuel Augusto at a Joint Press Availability," <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-angolan-minister-of-external-relations-manuel-augusto-at-a-joint-press-availability/>.

[18] U.S. Department of State, "Liberating Africa's Entrepreneurs," <https://www.state.gov/liberating-africas-entrepreneurs/>.

[19] The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017, p.52.

[20] The White House, "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy," <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/03/279106.htm6>.

[21] 同 [18]。

[22] Witney Schneidman & Landry Signé, "The Trump Administration's Africa Strategy - Primacy or Partnership," <https://allafrica.com/stories/201812210570.html>.