

拜登政府的非洲政策：优先事项 与本质内涵*

张宏明

内容提要 作为美国全球战略调整的逻辑延伸，在政策层面完成美国对非关系方向性调整或战略转型的是特朗普政府，但将之完善并付诸实践则是拜登政府。拜登政府对非工作是沿着重点合作领域和重点合作国家两条路径展开的：五大优先事项或合作领域是面向全非的政策宣示，它是平衡美非各自利益需求的折中产物，因而也在一定程度上反映了非洲国家的利益关切；但在政策落地过程中则偏重于满足美国自身的利益需求，它是美国通过与特定非洲国家的双边机制实施的，因此国别政策更能体现美国对非关系的本质内涵和战略意图。在大国竞争时代，拜登政府与特朗普政府虽然都是从战略高度运筹美非关系，但由于两者的战略视野不同，非洲在各自战略构想中的角色定位亦存在差异。拜登政府对非工作追寻的政策目标并不局限于应对大国在非洲地区的竞争，还试图通过干扰中国在非洲的经济布局，挤压中国在非洲的外交空间，削弱中国的“外交根基”，进而消解非洲在中国国际战略中的功能。较之特朗普政府，拜登政府的对非外交既有美国对非政策本身的目标追求，亦契合美国全球战略的目标指向，这使得其在非洲的布局更具战略性和全局性，同时也是促使其变换策略强化与非洲关系的驱动力。由于拜登政府巧妙地将美国需求嵌入非洲利益之中，融汇成美非在某些方面的共同利益，因此也更容易被非洲人所接受。

关键词 拜登政府 非洲政策 优先事项 本质内涵

作者简介 张宏明，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）研究员。

* 本文系中国社会科学院“登峰战略”资深学科带头人项目“中国经略非洲的战略构想”的阶段性成果。

关于拜登政府的非洲政策，学界有着不同的解读：一种观点认为拜登政府在一定程度上修正了特朗普政府的非洲政策，另一种观点则认为拜登政府的非洲政策与其前任并不存在本质区别，只是在策略上做出了一些调整而已。应当说，这两种观点均有其合理性，也均有相关的例证加以支撑。分析或评估不同时期美国的非洲政策不能脱离其所处的“时空环境”。冷战终结后，大国在非洲关系经历了三次比较明显的波动，与前两次^①不同，本次大国在非洲纷争不是发生在法国、英国等非洲的前殖民宗主国与其他域外国家之间，而主要是在两个“迟到的”域外国家——美国与中国之间展开的。另则，就诱因而言，本次大国在非洲关系的变化主要不是由于大国与非洲关系变化引发的，而是由大国战略关系恶化特别是中美战略关系恶化导致的。拜登政府是冷战终结后国际关系从竞合时代“回归”竞争时代后的第二届美国政府，其非洲政策不可避免地要受到大国竞争因素和其前任特朗普政府非洲政策的影响。在大变局背景下，不仅大国与非洲关系、大国在非洲关系、大国战略关系之间的联动性愈益紧密，而且非洲国家也将被裹挟进大国竞争的漩涡，进而引发了非洲国际关系各个层面的连锁反应，其中也包括非洲国家与大国关系的变化及非洲国家对大国在非洲竞争的反应等。不过，限于篇幅和论题，本文所关注或欲解析的问题是拜登政府对非政策孕生的宏观背景，其为修复美非关系所采取的措施，其对非工作的施策重点和本质内涵。

一 拜登政府对非洲政策孕生的时空环境

中美战略摊牌拉开了中美关系乃至国际关系由“竞合时代”转入“竞争时代”的帷幕，并使得大国竞争演化成为当今国际政治或国际关系的趋势性特征。事实上，中美战略博弈既是导致特朗普政府调整对非政策的促发因素，也是规约拜登政府对非政策走向的重要条件。冷战终结后，美国对非政策经历过多次调整，最近一次并且也是最大的一次方向性调整发生在特朗普时期，以美国“新非洲战略”的出台为标志。这次政策调整主要体现在战略层面，它是随着美国全球战略的变化而变化的，而后者在很大程度上源于美国对华

^① 第一次是在20世纪90年代中后期，发生在法国、英国与美国之间；第二次是在21世纪第一个10年和第二个10年之交，主要发生在西方大国与中国之间。

政策的调整。受“新保守主义”思潮的影响，基于对国际政治演化的主观认知和维护美国霸权地位的现实需求，2017年12月特朗普政府发布的《国家安全战略》明确将中国定义为主要战略竞争对手，并以此为基调着手全面调整美国的地区战略。鉴于“中国正在扩大自己在非洲的经济和军事存在”，考虑到“地区力量平衡的变化可能会对全球产生影响并威胁到美国的利益”^①，作为美国全球战略的逻辑延伸，2018年12月出台的美国“新非洲战略”扭转了“九一一”事件之后反恐至上的对非政策取向，转而强调应对俄罗斯特别是中国在非洲日益增长的影响力。这是冷战结束后美国首次明确提出将对抗其他域外大国作为其对非政策的核心目标。2021年1月，白宫虽然易主，但美国的全球战略特别是对华政策并未发生变化，因此，拜登政府的非洲政策不可避免地要受到大国竞争这一美国“新非洲战略”所赖以孕生的“时空环境”的影响。

基于民主党和共和党的两党共识，美国对非关系虽然维系着相当程度的连续性，但在大变局背景下，随着大国战略关系的变化，较之以往，特朗普政府的非洲政策还是呈现出“针对性”和“利己性”两个鲜明特点。其针对性特征可以从运筹背景和目标指向两个层面来理解。作为地区政策，“新非洲战略”的运筹是按照美国全球战略调整的基调进行的，是美国全球战略在非洲地区的逻辑延伸。正是鉴于“新非洲战略”是为配合美国全球战略而制定的，因此其目标指向也是与美国全球战略相一致的，突出体现在，它不仅关乎非洲，也是针对中国。时任美国国家安全顾问约翰·博尔顿亦不讳言，该战略旨在遏制中国在非洲不断增长的影响力，理由是中国在非洲的活动和做法抑制了美国在非洲利益的拓展并对美国的国家安全构成重大威胁。^② 惟其如是，美国兰德公司资深政治学家迈克尔·舒尔金（Michael Shurkin）认为，“大国竞争是美国与非洲国家接触的真正驱动力”，因为“中国人似乎有一个明确的战略来实现其在非洲的目标，这个战略主要是通过资助基础设施项目来帮助非洲人实现发展目标，以换取非洲的资源及提高中国在世界舞台上的影响力和地位”，美国“新非洲战略”则试图“确保中国不能实现其所欲达

^① White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, pp. 45, 52.

^② “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on 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>, 2021-09-13.

到的目标”，因此美国“新非洲战略”的核心内涵是大国竞争，它使“其他所有优先事项都黯然失色”。^①事实上，美国对非工作的方向性调整及其目标指向也反映在“新非洲战略”的内涵中，因为用以支撑该战略的美国对非工作的三大优先事项或合作领域——经贸、反恐和援助都不同程度地指向大国竞争，服从并服务于美国的全球战略。这在援助方面尤为明显，诚如博尔顿在解读该战略时所言，美国的对外援助在冷战期间是为了对抗苏联，“九一一”事件之后旨在打击恐怖主义，“现在，我们需要做出调整，以应对大国竞争的紧迫挑战”“我们做出的每一个决定、我们奉行的每一项政策，以及我们花费的每一美元援助都将推动美国在该地区的优先事项”^②，而美国全球战略转向后，其在非洲地区最大的优先事项就是遏制中国的影响力。

不过，耐人寻味的是，特朗普政府虽然将美国对非洲关系提升到战略的高度，但同时也是21世纪以来最不重视非洲的一届美国政府，它对非洲的忽视态度甚至招致美国政界和智库一些人士的批评。这种“悖论”关系由多重因素所致：其一，特朗普政府的“新非洲战略”只是美国全球战略调整的伴生物，而非洲在其中所处的边缘地位并未变化；其二，美国“新非洲战略”是对战略竞争对手——中国在非洲积极活动的被动反应；其三也是非常重要的一点，则是由于“美国优先”这一“特朗普总统外交政策学说的核心原则”使然。^③因此利己性成为美国“新非洲战略”的另一特点，这在该“战略”的三大合作领域，即经贸、反恐和援助的政策目标中也得到相应的反映，如通过优化投资工具拓展美国在非洲的商业利益，通过应对恐怖主义和暴力冲突维护美国的安全利益，通过对关键国家和特定目标的有效援助以服务于美国的战略利益或优先事项。事实上，特朗普政府的“新非洲战略”就是战略性和利己性的混合物。一方面，作为美国全球战略调整的伴生物，“新非洲战略”试图通过调整战略目标和革新政策工具来强化美非关系，遏制中国在非洲的影响力；另一方面，它又漠视国际合作机制，奉行“美国优先”的单边主义政策，以最大限度地维护、拓展美国在非洲利益。然而，也正是由于

^① Michael Shurkin, “The Good and Bad of the Trump Administration’s New Africa Strategy”, <https://www.rand.org/blog/2018/12/the-good-and-bad-of-the-trump-administrations-new-africa.html>, 2019-12-12.

^② “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”.

^③ Ibid.

特朗普政府对非工作过于强调美国利益优先，忽视非洲国家的利益关切，加之对非投入不足，甚至削减对非援助，从而抑制了“新非洲战略”的充分施展。

美国从来都是按照自身利益需求的轻重缓急来配置和使用其外交资源的。依据非洲在美国对外关系中的排序及特朗普个人的外交理念和行事逻辑，“美国第一”也就意味着“非洲最后”。美非关系的外交实践亦表明，忽视非洲构成了特朗普政府对非政策的主基调，这方面的例证不胜枚举，例如，在特朗普主政长达一年半的时间里居然未任命负责非洲事务的助理国务卿，美国驻南非、刚果（金）等一些非洲重要国家的大使职位也长期处于空缺状态；特朗普甚至置起码的外交礼仪于不顾，在蒂勒森国务卿首访非洲途中（2018年3月）将其解职，而其继任者蓬佩奥在两年后（2020年2月）方开启访非行程；搁置美非峰会，关闭美非元首集体对话大门；压缩美国在非洲的安全投入，将美国非洲司令部与欧洲司令部合并，裁减美国在非洲驻军；特朗普总统本人是冷战终结后唯一一位没有踏上过非洲大陆的美国总统，同时也是在白宫会见非洲国家领导人最少的美国总统，甚至出言不逊将非洲国家蔑称为“粪坑国家”（Shithole Countries），等等。美国著名智库学者、战略与国际研究中心非洲项目主任贾德·德弗蒙特（Judd Devermont）这样评述这一时期的美非关系：从针对非洲伊斯兰国家的旅行禁令到对非洲援助预算的削减，再到特朗普贬损非洲的言论，使得许多非洲领导人和公众对美国忽视非洲和针对中国的非洲政策深感失望。^①而忽视非洲在损害美非关系的同时，也使美国“新非洲战略”的实施和效能大打折扣。此外，还有一些偶然因素也影响或迟滞了美国“新非洲战略”的实施，如因政见不合，享有“新非洲战略”设计师之称的博尔顿被逐出白宫；新冠肺炎疫情加剧了美国的经济衰退，进而影响了其对非洲做出的承诺；大选因素及政党政治激化了国内矛盾，使得特朗普政府无暇顾及非洲。凡此种种，不一而足。^②因此，虽然特朗普政府在政策层面完成了美国对非政策的方向性调整或战略转型，但受制于上述因素，其

^① Judd Devermont, “A New U. S. Policy Framework for the African Century”, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200806_Devermont_USPolicyAfricanCentury_WEB.pdf, 2020-12-03.

^② 张宏明：《大国竞争时代中美在非洲关系走势研判》，载《当代世界》2021年第7期，第68～73页。

实施效果并不理想。那么，拜登入主白宫后美国的非洲政策是否会改弦更张呢？

鉴于特朗普政府的“新非洲战略”源于美国全球战略的调整，是美国全球战略在非洲地区的逻辑延伸，因此拜登政府对非政策的调整与否主要取决于其对国际政治格局及大国战略关系的判断。拜登政府在2021年3月3日发布的美国《临时国家安全战略方针》在涉华问题上与特朗普政府的《国家安全战略报告》一脉相承，其基调依旧是突出大国竞争，视中国为美国最大的安全威胁，并将应对中国的挑战列为美国外交的优先事项。^① 鉴于遏制中国已成为美国两党和社会的共识，美国全球战略及其对华政策基调不会因白宫易主而改变，因此，作为美国全球战略调整的伴生物，拜登政府的非洲政策特别是其所追寻的战略目标很难突破特朗普政府“新非洲战略”的框架。但由于外交理念、战略视野、政策偏好和行事风格等方面的差异，拜登政府的非洲政策特别是在其与中国在非洲竞争的策略层面（诸如方式、手段等）也形成了一些自身的特点。在中美战略博弈加剧的背景下，拜登政府对非洲的地缘政治地位、潜在经济价值做出了更为综合的评估，并以此来界定非洲在美国全球战略中的角色。这使得拜登政府在非洲的布局更具战略性和全局性，同时也是促使其修复和强化美非关系的驱动力。拜登政府试图通过密切与非洲在政治、经济、安全、文化等多方面的接触来增强美国对非洲国家的影响力，以达成系统性遏制中国在非洲影响力，进而动摇中国“外交基础”之目的。较之特朗普政府，拜登政府的对非外交既有美国对非政策本身的目标追求，亦更契合美国全球战略的目标指向。

二 拜登政府修复美非关系的举措

在大国竞争时代，拜登政府与特朗普政府虽然都是从战略的高度运筹、制定美国的非洲政策，但由于彼此的外交理念、战略视野不同，对非洲本身价值的看法不同，非洲在各自战略构想中的角色定位亦存在差异。非洲在特朗普政府的全球战略中无足轻重，基本上只是单纯地被用于充当遏制中国在

^① The White House, “Interim National Security Strategic Guidance”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-04-05.

非洲影响力的工具。拜登政府则不仅意识到非洲的发展潜力及其在处理全球性问题中的不可或缺性，而且还认识到了非洲在战略竞争对手中国国际战略中所扮演的角色。从这个意义上说，拜登政府对非工作的战略视野更为宽广，它并不局限于应对大国在非洲地区的竞争，还着眼于发挥非洲在美国战略全局中的作用，以应对大国在全球范围内的竞争。换言之，拜登政府不单单考虑如何在拓展美国在非洲利益的同时遏制中国在非洲的影响，还试图消解非洲在中国国际战略中所扮演的角色，进而通过挤压中国在非洲的外交和发展空间，达到迟滞中国崛起之目的。但凡事有轻重，也要分缓急。如欲实现美国在非洲的战略构想，首先需要尽快修复因特朗普政府奉行“美国优先”的单边主义政策而受损的美非关系，使非洲国家成为美国在全球范围内构建的“新型伙伴关系”的一部分。为此，拜登政府采取了如下行动或举措。

（一）清理特朗普政府的负资产

拜登总统本人深谙国际政治和外交事务，其外交和非洲团队成员多为久经历练、经验丰富的专业人士，因此拜登政府在对非工作的操作手法上更为专业、老练。拜登政府的非洲政策所追求的目标并未发生变化，但其外交理念和施策方式不同于特朗普政府，其外交政策在策略层面的特点可以概述为排他性的“多边主义”。其全球战略特别是对华政策在策略层面的行事逻辑是：首先通过修复与盟友关系稳固美国外交的“基本盘”，继而通过价值观认同构建包括非洲国家在内的“全球民主联盟”以重塑美国的世界领导力，进而达到压缩中国的外交空间、孤立中国之目的。因此，与特朗普政府忽视、疏离甚至蔑视非洲形成鲜明对照的是，拜登入主白宫伊始便加强与非洲国家的互动，并在一些与非洲相关或非洲人关切的问题上修正其前任的做法。诸如，为缓和美非关系，拜登在宣誓就任美国总统当日便撤销了其前任针对部分伊斯兰国家公民赴美旅行和移民限制的歧视性禁令，其中非洲国家占到半数以上^①；为释放善意，在世界贸易组织总干事的人选上，拜登政府也改弦更张转而支持尼日利亚人恩戈齐·奥孔约-伊维拉。

另则，国际多边机构被拜登政府视为同盟体系之外美国打压中国的重要平台，因此，与特朗普政府奉行“美国优先”的单边主义政策及频繁“退

^① 在涉及的13个国家中，非洲国家有7个，它们是利比亚、索马里、苏丹、尼日利亚、厄立特里亚、埃及和坦桑尼亚。Cai Nebe, “What Might Biden’s US – Africa Policy Look Like”, <https://allafrica.com/stories/202101220122.html>, 2021 – 10 – 20.

群”做法形成鲜明对照的是，拜登政府重视全球治理和多边合作，其主政伊始便宣布美国重新加入《巴黎气候公约》、叫停美国从世界卫生组织退出的手续，并加入致力于推动疫苗公平分配的“新冠疫苗全球获取机制”。这些举措对于依赖国际多边合作的非洲国家来说无疑是利好，前者意味着美国将加大对气候变化的投入，而美非共同应对气候变化将从技术、资金等多方面提升非洲国家应对气候变化的能力；后者将有助于非洲国家抗击疫情特别是获取急需而又奇缺的疫苗。此外，拜登政府还频繁向非洲国家传达美国希望加强与非洲合作的积极信息，2021年2月6日拜登总统本人还借非洲联盟第34届峰会召开之机发表视频讲话，表示美国将帮助非洲国家应对新冠肺炎疫情，加强与非洲国家间的经济合作，支持非洲国家深化政治民主化。客观地讲，拜登政府重塑美国在非洲形象的努力是有收效的，由于这些做法符合一些非洲国家的期待，也赢得了部分非洲领导人的赞誉。诚如南非学者西辛拜尔·姆贝特（Sithembile Mbete）所言，“正是这些直接的变化改变了美国和非洲之间的面貌和互动”。^①

（二）组建专业性的对非工作团队^②

专业性、实地工作经历、非洲裔、女性可谓是以建制派著称的拜登政府对非工作团队的几个显著特征。其中，负责政策、经济和安全等具体部门的核心成员多由长期从事对非工作的专业人士构成。例如，职业军人出身的美国非洲司令部司令史蒂芬·汤森上将被继续留任；曾在埃塞俄比亚和南苏丹工作的莫莉·菲出任负责非洲事务助理国务卿；熟谙中东事务的资深外交官杰弗里·费尔特曼被任命为非洲之角问题特使^③；前驻联合国大使萨曼·莎鲍尔女士掌权对外援助的美国国际开发署；有“旋转门”经历的美国战略与国际研究中心（CSIS）非洲项目主任、前中央情报局非洲国家情报官员贾德·德弗蒙特，出任国家安全委员会非洲战略特别顾问；供职于美国国际开发署的杰西·科拉迪被任命为美国国际发展金融公司非洲区总经理；爱丽丝·奥尔布赖特女士被提名为“千年挑战公司”首席执行官。

拜登政府对非工作团队不仅多为“非洲通”，其中还有不少成员是非洲裔

^① Cai Nebe, “What Might Biden’s US – Africa Policy Look Like”.

^② See Julian Pecquet, “US: Who’s Who in Biden’s Africa Team”, <https://www.theafricareport.com/154485/us-whos-who-in-bidens-africa-team>, 2021-12-20.

^③ 杰弗里·费尔特曼于2021年4月-2022年1月任美国非洲之角问题特使，此后由大卫·萨特菲尔德（David Satterfield）接任。

和女性，这无疑增强了美国与非洲国家打交道的亲和力。例如，出生于摩洛哥的理查德·诺兰出任美国驻利比亚大使兼特使；非洲裔、奥巴马时期负责非洲事务的助理国务卿琳达·托马斯-格林菲尔德出任美国驻联合国大使；出生于尼日利亚的艾诺·埃邦出任美国贸易和发展署署长；非洲裔并曾在多个非洲国家供职的丹娜·班克斯（Dana Banks）担任白宫国家安全委员会非洲事务高级主任；拥有非洲血统的佛罗里泽尔·利泽被任命为非洲企业委员会主席；出生于尼日利亚并在南非等多个非洲国家供职的阿库纳·库克担任负责南部非洲事务的副助理国务卿；出生于塞拉利昂、专司美非军事合作事宜的奇迪·布莱登成为国防部首位负责非洲事务的女官员。从上述人员构成中可以看到，拜登政府对非工作团队的人选不是出于政治动机，而是基于专业知识和工作经验。毫无疑问，拜登政府对其非洲工作团队的人事安排，特别是大量任用非洲裔官员旨在彰显美国对非洲的重视，此举不仅受到了非洲国家的认可，也使国际社会对拜登政府的非洲政策充满憧憬。

（三）密切美非之间的高层互动

为了修复在特朗普时期受到损害的美非关系，强化美国对非洲事务的影响力，拜登政府明显加强了与非洲国家之间的官方互动，其层次之高、行动之迅速、密度之大，均非特朗普时期能够比拟。在这方面，拜登总统本人也是亲力亲为，在其上任的第16天就利用非洲联盟第34届峰会召开之机，通过视频贺词的方式传达美国希望改善和强化与非洲国家关系的愿望，这也是拜登作为总统首次向国际组织发表讲话，在美非关系史上亦是破天荒之举。此后，拜登总统又先后在白宫及利用出席全球气候峰会、七国集团峰会、二十国集团峰会之际，会晤了南非总统西里尔·拉马福萨、尼日利亚总统布哈里、肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔、刚果（金）总统菲利克斯·齐塞克迪等多位非洲国家元首。另则，白宫还宣布美国于2022年重启美非领导人集体对话机制，通过召开美非峰会深化与非洲大陆的联系，拓展美国全球伙伴关系。这也将是继2014年之后的第二次美非峰会，凸显了拜登政府希望尽快修复和强化美非关系的愿望。

此外，作为美国对非工作团队的负责人，布林肯也成为进入21世纪后美国政府换届选举后最早与非洲国家领导人接触的国务卿。继2021年4月下旬以视频形式“虚拟访问”尼日利亚和肯尼亚并与两国总统和外长举行会谈之后，布林肯又于11月开启其首次实地访问非洲之旅。布林肯此次非洲之行虽

然只访问了3个国家,但其所传递的信息则具有全非性,且其行程安排得非常频繁,尽可能多地接触出访国各阶层、各界别的人士。气候特使约翰·克里和国家安全顾问杰克·沙利文也先后于6月和9月访问埃及,国务院的中高级官员更是频繁穿梭于非洲国家。美国非洲之角问题特使杰弗里·费尔特曼自4月任职后已先后5次出访该地区,就地区形势与相关国家政府沟通并居间斡旋。^①值得一提的是,美方出席2021年7月第13届美非商业峰会官员的阵容和级别也明显高于特朗普时期^②,商务部长吉娜·雷蒙多、商务代表凯瑟琳·泰伊、常驻联合国大使托马斯·格林菲尔德、总统气候问题特使约翰·克里、非洲企业委员会主席弗洛里泽尔·利泽等多位内阁成员或高官出席为期三天的会议。^③在新冠肺炎疫情期间美非领导人之间仍维系高频率的面对面交流,这在其他域外大国并不多见。

(四) 适度顾及非洲国家的意愿

与特朗普政府一味强调“美国优先”不同,拜登政府表示将更加公平地对待非洲国家,主张将美非关系建立在相互尊重、互惠互利和共同价值观的原则基础上,以使非洲国家成为美国在全球范围内构建的“新型伙伴关系”的一部分。2021年11月19日,布林肯国务卿在西非国家经济共同体总部阐述拜登政府的非洲政策时对美国以往的做法进行了反省,认为非洲没有被视为一个平等的伙伴对待,因为“我们经常要求我们的合作伙伴帮助维护和捍卫一个它们认为不能充分反映其需求和愿望的国际体系”,现在“是时候停止将非洲视为地缘政治的从属者,而开始将其视为地缘政治的主要参与者”^④。据此,布林肯认为有必要调整美非关系,以便在相互尊重的基础上建立真正的“平等伙伴关系”,并表示应该增加非洲国家在国际事务中的发言权。^⑤客

^① <https://www.theafricareport.com/91740/ethiopia-is-the-tpf-or-addis-ababa-winning-the-pr-war-in-the-us>, 2021-11-22.

^② 美国商务部副部长凯伦·凯利出席2019年6月在莫桑比克首都马普托举行的第12届美国非洲商业峰会。

^③ 非洲方面有6位国家元首或政府总理与会,他们是刚果(金)总统菲利克斯·齐塞克迪、莫桑比克总统菲利佩·雅辛托·纽西、毛里求斯总理普拉温德·库马尔·贾格纳特、博茨瓦纳总统莫克维齐·马西西、卢旺达总统保罗·卡加梅和肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔。

^④ Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”, <https://www.state.gov/the-united-states-and-africa-building-a-21st-century-partnership>, 2021-11-22.

^⑤ “Secretary Antony J. Blinken with Alassane Samba Diop and Mamadou Ibra Kane of E - Media Group”, <https://allafrica.com/stories/202111230051.html>, 2021-11-22.

观地讲，与特朗普政府颐指气使形成鲜明对照的是，拜登政府在处理美非关系方面的确发生了一些积极的变化，至少在表面上放低了姿态，注重倾听非洲国家的声音，以了解其希望在哪些领域、以什么样的方式同美国进行合作。

上述政策主张也反映在拜登政府对待非洲国家在涉华问题的表态上。特朗普政府猛烈攻击中国对非政策、将大国竞争引入非洲，诱迫非洲国家选边站，搞排他性“二选一”的霸道行为引起非洲国家的反感。由于特朗普政府凡事都以中国划线的做法严重干扰了美国本身在非洲的政策目标的实现，因而也受到一些美国职业外交官和智库学者的批评。对于中美在非洲关系议题上，不管拜登政府动机如何，但在表面上则表现出相对温和的姿态，至少未像其前任那样当着非洲国家领导人的面肆意攻击中国。布林肯明确表示美国发展与非洲关系“没有附加条件”^①；继2021年4月表示美国不要求非洲国家在中美之间做出选择之后，同年11月在其首次非洲之行的每一站都会重申这一观点，即美国不想限制非洲国家与其他国家的关系，美国也不会要求非洲国家在大国竞争中做出选择，而是让非洲国家自主进行选择。^②客观地讲，布林肯在其非洲之行中未直接批评中国，而是通过宣扬美国对非合作模式的优势来反衬中国对非合作模式的弊端。布林肯刻意回避中非关系或中美在非洲关系话题，一则是为了展现美国的自信及美国对非洲国家的尊重，同时也是无奈之举。原因在于，自2000年中非合作论坛机制启动后中国对非关系始终保持高位运行，非洲国家已从中非合作中获得了实实在在的利益。二则，非洲各界的主流观点是对大国竞争不感兴趣，认为美国更应该关注和提升自身与非洲的关系，而不是告诫甚至训导非洲人应该怎样处理非中关系。三则，美国政界、学界的一些“非洲通”也持类似的观点，他们从以往的外交实践中察觉到，美国一味贬损中国在非洲的活动或单靠言辞来挑拨中非关系，非但起不到什么作用，反而会引起非洲人的反感。美国前负责非洲事务的助理国务卿赫尔曼·J. 科恩（Herman J. Cohen）就对以中国或俄罗斯在非洲的活动来决定美国对非工作议程的观念和做法持批评态度。^③

^① “Africa: Blinken - US Sees African Countries as Equal Partners”, <https://allafrica.com/stories/202111230080.html>, 2021-11-21.

^② Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”, <https://www.state.gov/the-united-states-and-africa-building-a-21st-century-partnership>, 2021-11-22.

^③ Herman J. Cohen, “The Time is Right for a U. S. Pivot to Africa”, <https://www.fpri.org/article/2021/11/the-time-is-right-for-a-u-s-pivot-to-africa>, 2022-01-08.

从上文的论述中可以看到，拜登政府在处理与非洲国家关系上的一些说法和做法确实不同于特朗普政府，有些方面甚至与之大相径庭。这些言行意在向非洲国家示好，彰显美国对非洲的重视，以展示“美国回来了”的诚意，使美非关系尽快从过去的阴霾中走出。因此，前白宫非洲事务高级主管（2011~2015年在任）格兰特·哈里斯（Grant T. Harris）认为，如果特朗普时期意味着“美国对非洲政策的破裂或中断”，那么，拜登政府则将“与非洲伙伴进行更多的接触”。^①实际上，拜登政府的上述举措也是其全球战略策略性调整在对非关系上的逻辑延伸。拜登政府主动修复美非关系的驱动力主要来自两方面：其一是源于自非洲联盟成立后非洲在国际政治和世界经济中地位的提升，这种变化使得美国不能无动于衷，因为“美国知道，在我们面临的大多数紧迫挑战和机遇中，非洲将发挥作用”^②“如果没有非洲政府、机构和人民的伙伴关系，美国不能再期望推进其全球外交政策的优先事项”。^③其二是鉴于大国竞争时代特别是在中美战略博弈加剧背景下，非洲在中国国际战略中扮演的角色日益重要，在拜登政府对非关系的战略运筹中，美国如能在与中国的战略博弈中借重非洲自然再好不过，即便美国不能如愿，也不能让非洲成为中国外交借重的对象，尤其是不能使之成为中国外交的基本盘。简言之，拜登政府修复或强化美非关系旨在为美中在非洲乃至全球竞争进行战略布局。

三 拜登政府对非洲工作的优先事项

拜登政府非常清楚，清理特朗普政府负资产、组建专业性工作团队、密切美非高层互动、顾及非洲国家的意愿等举措，作为新政府的一种姿态只能起到弥合或改善美非关系的作用；美国要想真正推进美非关系特别是达到其政策目标，还需要出台具体的工作规划和采取实质性的行动，并且这些规划和行动必须回应非洲国家最为紧迫的利益关切。当前非洲国家外交主要围绕争取国际社会助力抗击新冠肺炎疫情、恢复发展经济及维护地区和平与安全

① Cai Nebe, “What Might Biden’s US – Africa Policy Look Like”.

② Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”.

③ 2021年12月15日，美国负责非洲事务助理国务卿莫莉·菲在霍华德大学的非洲研究中心发表题为《美国对非洲政策》的演讲时，特别强调了这一点，并认为者是拜登政府制定非洲政策的原则和出发点。Molly Phee, “U. S. Policy Toward Africa”, <https://www.state.gov/US-policy-toward-africa>, 2021-12-15.

等内容展开，拜登政府如欲达成其对非工作的政策目标，就必须在上述方面有所作为。因此，2021年11月19日布林肯在阿布贾西非国家经济共同体总部首次全面阐述拜登政府对非政策时，将促进卫生合作、应对气候危机、密切经贸联系、维护和平与安全、振兴民主机制列为推进美国对非工作的优先事项，同时也是美非在全球事务中合作的优先领域。^① 需要指出的是，拜登政府所确立的上述优先合作领域虽然旨在回应非洲国家的利益关切，但也有美国自身的利益考量。

（一）追加对非洲公共卫生领域的援助

新冠肺炎疫情无疑是非洲当前面临的最为紧迫的挑战，疫情持续蔓延给非洲带来全方位冲击，但非洲医疗条件落后、防疫体系脆弱，是全球疫苗接种率最低的地区（截至2021年底只有5%），或将成为最后一个从疫情中走出来的大洲，因此争取国际抗疫合作成为非洲国家外交的优先选项。为了回应非洲联盟和非洲疾病预防控制中心的抗疫计划，同时也是基于对病毒不分国界的全球卫生安全的“新认识”^②，在新冠疫苗分配问题上，拜登政府虽仍维系“美国优先”的政策，存在囤积疫苗的行为，但为了展现美国“负责任的大国形象”，继向非洲国家提供多批量新冠疫苗之后，2021年6月10日拜登总统在七国峰会之前宣布美国将向92个低收入国家免费捐赠5亿剂新冠疫苗。^③ 而非洲是低收入国家最集中的大洲，因此疫苗捐赠计划一旦付诸实施，非洲将是其中最大的受益者。截至2021年11月底，美国已经向48个非洲国家提供了超过9000万剂疫苗，累积向非洲提供的与抗疫相关的援助已超过18亿美元。^④ 美国还将继续加强与非洲国家在卫生安全方面的合作，诸如建立更多实验室、疾病控制中心，以帮助非洲预防、发现和应对未来的紧急情况。尤其值得一提的是，截至2021年10月，美国最高水平的医学与行为学

① Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”.

② 布林肯在回答记者提问时表示，全球疫苗分配不平等是错误的，也是极其危险的，因为只要病毒在一地复制，它就有可能发生变异，最终也会殃及我们自身。“Secretary Antony J. Blinken with Maupe Ogun – Yusuf of Channels TV”，<https://allafrica.com/stories/202111230069.html>, 2021-11-23.

③ “Fact Sheet: United States and G7+ Plan to Defeat the COVID-19 Pandemic in 2022 and Prevent the Next Pandemic”，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/11/fact-sheet-united-states-and-g7-plan-to-defeat-the-covid-19-pandemic-in-2022-and-prevent-the-next-pandemic>, 2021-06-11.

④ Molly Phee, “U. S. Policy Toward Africa”，<http://www.state.gov/U-S-policy-toward-africa>, 2021-12-25.

研究机构——美国国立卫生研究院在南非、尼日利亚、乌干达和喀麦隆等国的七个研究中心投资了7500万美元，以推进整个非洲在卫生领域的研究和创新。^①此外，美国国际发展金融公司也将在资金和技术上支持在非洲国家自行生产疫苗，这项工作已经在南非和塞内加尔等国展开。

拜登政府加大对非洲应对疫情的援助力度，一方面旨在洗刷因特朗普政府奉行“美国优先”的单边主义政策给非洲人留下的劣迹，同时也是为了彰显美国“负责任大国”的形象，向非洲人证明美国真的回来了。

（二）提升非洲国家应对气候变化的能力

非洲大陆是遭受气候变化影响最大的地区，诚如美国外交政策研究所非洲项目主任查尔斯·A·雷所言，虽然非洲国家在全球温室气体排放中所占的比重微乎其微，但处于气候危机影响的最前沿并深受其害。^②据此，拜登政府认为包括美国在内的重碳排放国有义务采取更多措施支持非洲应对这一挑战。基于减轻气候变化的影响不仅是帮助非洲而且也是帮助世界和美国自身的多边主义理念，拜登主政伊始便改变了特朗普政府的气候政策，特设“总统气候问题特使”并委任前国务卿约翰·克里出任这一要职。2021年4月，拜登邀请南非总统拉马福萨等五位非洲总统出席领导人气候峰会，表明美国已将非洲纳入其应对气候变化的议程之中。拜登政府承诺，到2024年美国每年拨款30亿美元用于资助发展中国家的气候适应项目，作为该计划的一部分，美国将加大对非洲发起的应对气候危机相关计划特别是“非洲气候适应加速计划”的支持力度，以提升非洲应对气候变化的能力。布林肯在其首次非洲之行中明确表示，作为对气候危机影响最小的大陆，非洲理应获得最强有力的援助，美国将继续与非洲联盟和其他区域伙伴合作并加大对相关气候适应项目的资金和技术支持力度。^③目前，美国除了启动“电力非洲”计划外，正在支持非洲多个可再生能源投资项目，包括尼日利亚、博茨瓦纳和纳米比亚的太阳能项目以及塞内加尔和肯尼亚的风电项目等。

拜登政府之所以将“共同应对气候变化问题”这样一个看似并不急切的

^① Whitney Schneidman, “Will Biden Deliver on His Commitment to Africa in 2022?”, <https://allafrica.com/stories/202201110614.html>, 2022-01-15.

^② Charles A. Ray, “The Impact of Climate Change on Africa’s Economies”, <https://www.fpri.org/article/2021/10/the-impact-of-climate-change-on-africas-economies>, 2022-01-15.

^③ Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”.

全球性问题列为美国对非工作的优先议程主要有如下考虑：其一，基于其多边主义的外交理念和美国自身的长远利益考量；其二，为了回应非洲国家的利益关切，借此抢占道义制高点，同时也是为了给美非关系打下自身的印记。赫尔曼·科恩认为过去 20 多年来美国历任政府都在对非关系方面留下了自己的印记，而应对气候变化或许是拜登政府在美非关系方面最有可能打上自身烙印的领域。^①

（三）促进美国与非洲之间的贸易和投资

新冠肺炎疫情大流行不仅仅是一场健康危机，也是一场经济危机，它对非洲经济的冲击尤为明显，非洲陷入 50 年来最严重的经济衰退，并使其经济基本面受到侵蚀。随着内生增长动力减弱，非洲经济复苏前景堪忧，因此争取国际社会减免债务、助力经济复苏成为非洲国家外交的另一大诉求。为了回应非洲国家的关切，帮助非洲经济尽快走出困境，拜登政府对 32 个非洲国家的债务做出重新安排，并表示将在互利互惠的原则基础上扩大美非贸易和对非投资。除了确保非洲国家充分利用《非洲增长和机会法案》提供的非洲商品进入美国市场的免税准入优惠之外，在 2021 年 7 月召开的第 13 届美非商业峰会上，拜登政府还承诺美国将通过增加资金投入重振“繁荣非洲倡议”（Prosper Africa Initiative），以使该倡议成为“重建更美好世界”（Build Back Better World）倡议的一部分。“重建更美好世界”是拜登总统 2021 年 6 月在西方七国集团峰会上联合与会国家共同发起的一项旨在促进发展中国家基础设施建设和经济增长的倡议，因此该倡议也被视为西方对冲中国“一带一路”影响力的地缘政治工具。拜登政府表示，美国将通过国际发展金融公司、千年挑战公司和美国私营部门调动外国投资资本实施该倡议，此举一方面有助于非洲填补阻碍许多经济体发展的基础设施缺口，另一方面亦可促进美国对非洲的贸易和投资。

拜登政府加大对美非经贸合作的关注和投入力度，除了向非洲人展示“美国回来了”之意，还源于其看好非洲潜在的市场前景和巨大的人口红利，旨在促进美国企业赴非洲投资兴业，以扭转美国在非洲经济活动的颓势。统计数据

^① 如克林顿政府的“非洲增长与机会法案”、小布什政府的“防治艾滋病紧急救援计划”，奥巴马政府的“电力非洲”倡议、特朗普政府的“繁荣非洲”倡议等。Herman J. Cohen, “How Climate Change, Aid & Security Can Help President Biden Re-Engage Africa”, <https://www.fpri.org/article/2021/01/africa-how-climate-change-aid-security-can-help-president-biden-re-engage-africa>, 2021-12-03.

显示,美国对非洲的直接投资已从2014年的峰值690亿美元降至2020年的475亿美元,美国对非贸易也从2010年的1130亿美元降至2020年的440亿美元。^①

(四) 助力非洲国家应对地区热点问题

在非洲打击恐怖主义、极端主义是“九一一”事件之后美国全球反恐战略的一部分。基于自身安全利益考量,较之其他域外国家,美国在维系非洲安全和稳定方面也的确发挥着更为重要作用。近年来,新冠肺炎疫情、经济危机与非洲固有的民族、宗教、地区和朝野矛盾叠加共振,导致传统和非传统安全风险激增,使非洲陷入21世纪以来最为动荡的时期,连南非、尼日利亚和埃塞俄比亚等地区大国都难以幸免。为了维护地区和平与安全,非洲国家在借重区域组织加大应对力度的同时,也在积极寻求国际合作,2021年4月尼日利亚总统穆罕默杜·布哈里甚至一反常态地请求美军非洲司令部从德国迁往非洲。拜登政府则顺势而为,一方面,强化美非安全对话与合作,向非洲国家提供旨在使其安全部队专业化的培训和装备,如继2021年6月在非洲恢复举行因疫情而中断的由美军主持的“非洲之狮”军事演习之后,美国非洲司令部又于2022年1月在罗马举行由非洲国家国防军司令或参谋长参加的“美非军方高管峰会”;另一方面,加大对非洲热点问题的介入,美国非洲之角特使、苏丹问题特使频繁进行穿梭外交,加大对埃塞俄比亚提格雷地区冲突、复兴大坝引发的地区国家争端、苏丹政变后政治安排、索马里安全局势和反恐等的斡旋或调解力度。除了布林肯国务卿、负责非洲事务的助理国务卿莫莉·菲特别是“非洲之角”两任特使杰弗里·费尔特曼和大卫·萨特菲尔德穿梭奔走之外,拜登总统本人也亲力亲为,于2022年1月10日与埃塞俄比亚阿比总理就其国内冲突以及推进和平与和解等问题通话,这在以往是罕见的。此外,美国还为调解“非洲之角”危机投入了大量的财力,迄今为止已耗资6亿多美元。

拜登政府高调介入非洲和安事务及热点问题主要基于以下考虑:其一,通过外交斡旋调解非洲地区紧张局势或非洲国家的政治纷争,既可彰显美国“负责任大国”形象,展示美国有能力保障非洲的和平、稳定与安全,又是美国介入非洲事务的一个重要渠道或抓手;其二,美国在非洲特定的地区或国家有自身的利益诉求,通过介入非洲和平与安全事务,将有助于维系并强化

^① 参见全球统计数据库: <https://www.statista.com/statistics/188594/united-states-direct-investments-in-africa-since-2000>, 2022-04-20。

美国在这些地区或国家的军事存在和安全合作，进而优化美国为应对大国竞争而在非洲展开的战略布局；其三，美国积极调解非洲热点问题也有阻遏其他域外大国特别是中国插手非洲安全事务的考量，此举将加大非洲国家对美国的倚重，这无疑有助于提升美国对非洲事务的话语权。

（五）促进和深化非洲的政治民主化进程

推动非洲国家民主转型或民主巩固可谓是冷战终结后美国历届政府对非政策在政治层面的诉求，只是各自的重视程度不尽相同罢了。较之特朗普政府在美非关系中强调美国利益优先，拜登政府则更加关注非洲国家的民主、人权状况。拜登总统在2021年12月召开的全球民主峰会上宣布实施“民主复兴总统倡议”（Presidential Initiative for Democratic Renewal），它既是面向全球的，也是针对非洲的，因为在非洲54个国家中只有17个国家受邀参会，按照美国的逻辑，多数非洲国家的民主、人权状况均程度不同地存在问题。拜登政府不仅主张美非伙伴关系应建立在共同价值观基础上，而且认为共同价值观应成为这种新型关系的前提条件，因此将“复兴民主”列为美国对非工作的优先选项，甚至偏执地强调美国对非工作的其他优先事项，诸如“健康安全、经济增长、气候可持续性以及和平与稳定都应以民主为基础”。^①

拜登政府推行价值观外交有多重原因或考量。其一，向非洲输出美国发展模式。拜登政府宣称美国的自由、繁荣和强大源于构筑在民主价值观基础上的政治制度和发展模式的优越性，而包括非洲国家在内的欠发达国家如欲消除贫困、动荡也应收仿美式政治制度和发展模式。其二，强化美非关系的政治基础。经过“第三波”民主化浪潮，绝大多数非洲国家均已实现民主转型。不过，在美国看来，非洲近年来的民主状况令人担忧，尤为严重的是军人涉政和军事政变回潮，致使民主政体在非洲多国面临严峻挑战。在这种情况下，拜登政府试图通过以意识形态划线来增进美非价值认同感、强化美非关系的政治基础，同时将中国妖魔化为威权国家，以遏制中国在非洲的影响力。^②其三，对非洲当权者进行“政治要挟”。由于民主转型不充分，非洲国家在良政、人权方面难免存在这样或那样的问题或瑕疵，这就为美国介入其内部事务、与其当权者进行政治交易提供了契机或口实，迫使当权者基于维

^① Molly Phee, “U. S. Policy Toward Africa”.

^② Judd Devermont, “A New U. S. Policy Framework for the African Century”.

护自身政治安全的考量而在大国竞争站队中做出“舍中就美”的选择。

综上所述，拜登政府将上述领域作为美国对非工作的优先事项，一方面，诚如美国负责非洲事务的首席副助理国务卿欧文·马辛加（Ervin Massinga）所言，“美国与非洲在抗击新冠肺炎疫情、重建世界经济、应对气候变化、振兴民主国家、促进和平安全方面拥有广泛共同利益”^①；另一方面，只有巧妙地将美国需求嵌入非洲利益之中，融汇成美非共同利益，方得以被非洲人接受。在大国竞争时代特别是在中美战略博弈加剧的当下，拜登政府适度顾及非洲国家的利益关切，也是为了配合美国自身的战略需求。事实上，拜登政府对非工作的上述五大优先合作领域已成为美国深度介入非洲事务的重要抓手，对此，美国负责非洲事务的助理国务卿莫莉·菲亦不讳言。而强化美国在非洲地区的存在或对非洲事务的参与度绝非是利他主义或慈善事业^②，它可以提升美国在非洲的影响力，进而使美国在大国在非洲的竞争中处于更加有利的地位。值得注意的是，拜登政府对非洲工作的上述五大优先事项可谓虚实结合、长短相间，虽然对非洲国家的主要利益关切都做出了回应，但美国自身对这些事项的重视程度和投入力度是不同的。这一点可以从拜登政府对非关系的国别政策中略见一斑。

四 拜登政府对非洲关系的本质内涵

拜登政府对非工作是沿着重点合作领域和重点合作国家两条路径展开的。对非工作的五大优先事项或合作领域是美国面向全非的政策宣示，它是兼顾或平衡美非各自利益需求的折中产物，因而也反映了非洲国家的利益关切。但在政策落地过程中则侧重于满足美国自身的利益需求，它是美国通过与特定非洲国家的双边机制实施的，因此国别政策更能体现美国对非关系的本质内涵和战略意图，在大国竞争时代尤然。拜登政府对非关系的国别政策主要是通过“拉”“打”相结合的两种方式实施的：前者旨在维系或强化与特定的非洲国家的合作关系，在一定程度上也反映了美国在非洲的战略布局；后

^① “Principal Deputy Assistant Secretary for the Bureau of African Affairs Ervin Massinga on Secretary Blinken’s Upcoming Travel to Kenya, Nigeria, and Senegal”, <https://allafrica.com/stories/202111150075.html>, 2021-11-19.

^② Judd Devermont, “A New U. S. Policy Framework for the African Century”.

者则通过对特定的非洲国家的打压或制裁，达到“杀鸡儆猴”的目的。美国的“胡萝卜加大棒”策略多用于不同的非洲国家，但也会用于同一个非洲国家。实际上，这也是美国对非关系国别政策的惯用的手法，无论是在美苏争霸的冷战时期，还是在中美战略博弈的当下，美国都是基于自身国家利益考量，有选择地强化与特定非洲国家的关系，并对特定的非洲国家进行打压，美国对非关系的战略意图或本质内涵便蕴涵于其国别政策之中。这一点可以从拜登政府与特朗普政府对非工作国别案例的比较研究中得到印证，美国民主党和共和党两党对非洲政策本质内涵的继承性或连续性再一次表明，党派的政治主张最终将让位于美国的国家利益。

（一）通过密切与战略支点国家的关系以强化美国在非洲的战略布局

与殖民时期在非洲主人缺席的情况下发生在欧洲列强之间的“排他性”竞争不同，现阶段大国在非洲竞争是在非洲国家的参与下进行的“全球性竞争”。^① 特别是进入 21 世纪以来，非洲国家外交的自主性明显增强，大国在非洲竞争也拓展了非洲国家外交的选择余地和战略空间。大国在经略非洲，非洲国家也在经略大国关系，故从某种意义上说，双方在相互塑造。不容置疑的事实是，非洲国家的向背不仅影响着大国与非洲关系，同时也作用于大国在非洲关系，成为影响大国在非洲攻防态势乃至大国在非洲格局的一个重要变量因素。^② 但在非洲 54 个国家中，符合美国条件、能进入华盛顿战略视野的国家并不多，鉴此，有选择地维系和强化与“关键国家”或“战略支点国家”的关系便显得尤为重要。由于“时空环境”的变化，不同时期美国对非洲重点国家的设定标准有所不同，但基本原则并未发生变化。尽管拜登政府在口头上表示美国对所有非洲国家都一视同仁，并强调在“共同价值观”基础上发展同非洲国家的伙伴关系，但实际情况则要复杂得多。过去一年多的对非外交实践表明，与特朗普政府一样，拜登政府同样青睐于那些对美国具有战略价值的非洲国家。实际上，维系和强化与“战略支点国家”的关系以达成特定的政策目标可谓是美国对非政策的特色或传统，只是在国际关系步

^① V. Satgar, “Global Capitalism and the Neo-liberalisation of Africa: A New Scramble for Africa?”, in R. Southall and H. Melber ed., *Imperialism, Investment and Development*, Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009, p. 37.

^② 张宏明：《大国在非洲格局的历史演进与跨世纪重组》，载《当代世界》2020 年第 11 期，第 36 页。

入大国竞争时代后，这种倾向则更趋明显。虽然美国从未明确列出非洲“战略支点国家”名单，但从美国战略东移后对非援助和高层互动的国别分布中还是可以寻觅到美国对非关系国别政策所依据的原则。

与贸易、投资等企业行为不同，官方援助更多地反映了美国政府的态度；加之官方援助除了人道主义援助部分之外，还包含战略援助，后者具有明确的战略意图或政策目标。美国是世界主要国家中对非援助数额最大的国家，大国竞争初露端倪，美国便开始在非洲的战略布局。特朗普主政后，随着中美战略摊牌，美国愈加关注美非关系的双边机制或国别战略，并明确表示美国不会向所有非洲国家相对均衡地分配援助资金，而是向那些对美国有战略价值的非洲国家倾斜。诚如博尔顿所言，“根据我们的新非洲战略，我们将把美国的资金用于关键国家和特定的战略目标”，据此，“我们应该强调双边机制，以确保美国在非洲大陆的所有援助都将促进美国的利益”。^①在特朗普时期，接受美国援助最多的非洲国家是肯尼亚、埃塞俄比亚、南苏丹、尼日利亚、南非、刚果（金）等国。虽然目前尚无拜登政府在这方面系统的统计数据，但在中美战略博弈加剧的背景下，拜登政府很难跳出其前任政策的窠臼，而且从零星的数据中依然可以看到，拜登政府对非援助的国别取向并未发生变化。

这一点可以从拜登总统与特朗普总统与非洲领导人互动（包括面对面的会晤、视频会谈或电话交谈等各种形式的联系）的国别选择和时间次序的对比中略见一斑。鉴于非洲在美国国际战略中的边缘地位，美国总统与非洲国家领导人之间的每一次互动都是精心安排的。特朗普本人虽然一向不重视非洲，与非洲国家领导人交集不多，但入主白宫后，基于战略层面的考量，他还是有选择地主动与非洲国家领导人进行沟通。时序也在某种程度上反映了美非关系的优先次序，继2017年2月13日特朗普率先与尼日利亚总统穆罕马杜·布哈里和南非总统雅各布·祖马电话联系之后，又于3月7日与肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔通话；而首先应邀访问美国的非洲国家领导人则是埃及总统阿卜杜勒·塞西（2017年4月3日），接踵而至的是尼日利亚总统布哈里（2018年4月30日）和肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔（2018年8月27日）。上述国家均系非洲次区域或“大陆层级”的大国或强国，在非洲地缘政治和地缘经济中占

^① “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”.

据着举足轻重的地位，其中尼日利亚是非洲第一大经济体，埃及是非洲第一军事强国，南非是非洲最发达和综合实力最强的国家，肯尼亚则是美国在非洲的传统盟友，维系好与这些“关键国家”的关系便可达到事半功倍的效果。

值得一提的是，特朗普政府主动改善与埃及的关系无疑是基于战略层面的考量，美国欲借塞西的访问“重启”在奥巴马时期遇冷的美埃关系，这也是为什么特朗普总统将军人出身的塞西称为他“最喜欢的独裁者”的缘由所在。^①此后，美国在复兴大坝争端中偏袒埃及，同样也是基于在非洲布局的战略考量。比较研究显示，拜登政府对非工作的国别政策所遵循的原则与特朗普政府的行事逻辑是一脉相承的。拜登主政后在白宫即利用出席全球气候峰会、七国集团峰会、二十国集团峰会之际相继会晤了南非总统西里尔·拉马福萨、肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔、刚果（金）总统菲利克斯·齐塞克迪、尼日利亚总统布哈里等多位非洲国家元首，并先后与埃及总统塞西、埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德·阿里通话。拜登与特朗普同非洲领导人互动在国别取向上的重叠性凸显了美国对非关系国别政策的连续性，突出体现在美国与埃及关系问题上，拜登政府没有过分拘泥于民主、人权等价值观问题，而更看重的是埃及在大国竞争时代在地区事务中的地位和作用。拜登政府在埃及问题上承袭特朗普政府的政策，表明在大国竞争时代，党派的政治主张已让位于美国的国家利益。

中美战略摊牌后，美国两届政府（特朗普和拜登）三位国务卿（蒂勒森、蓬佩奥和布林肯）的4次非洲之行（包括一次是虚拟访问）累计访问了13个国家，但其中有2个国家（埃塞俄比亚和塞内加尔）被重复一次，2个国家（尼日利亚和肯尼亚）被重复两次。出访国的高重复率意味着美国对非国别工作的针对性和目的性越来越强。在中美战略博弈加剧的当下，拜登政府在这方面似乎更加无所顾忌。布林肯重访塞内加尔、尼日利亚和肯尼亚三国，除了如他本人所言它们是民主国家、区域经济增长引擎、应对气候变化领导者并具有创新驱动动力之外^②，还传递出美国为遏制中国在非洲的影响力所进行的有针对性的战略布局方面的信息。自小布什时期以来，美国民主、共和两届政府与非洲高层互动在国别取向上的高重复率绝非是一种随机的巧合，它表

^① <https://www.theafricareport.com/91740/ethiopia-is-the-tplf-or-addis-ababa-winning-the-pr-war-in-the-us>, 2022-04-20.

^② Antony J. Blinken, “The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership”.

明拜登政府对非关系的国别政策所遵循的原则与特朗普政府的行事逻辑是一脉相承的，这些国家或为地区乃至全非的大国、强国，或地处战略要冲，或占据区位优势，或拥有能矿资源，或能够在某一方面满足美国特定的利益需求，其中甚至也包括战略竞争对手倚重的国家。为了维系或强化与这些国家的关系，拜登政府甚至不惜降低其所设定的价值观标准。

（二）通过有针对性地做关键国家的工作以达成美国在非洲的战略意图

作为大国与非洲关系的“后来者”，美国与中国彼此在非洲原本互不构成主要竞争对手，只是各自的一个重要利益攸关方而已，但进入大国竞争时代后情况发生了变化。美国将遏制中国在非洲影响力作为其对非工作的政策目标是一个渐进的过程：在奥巴马时期，伴随着美国战略东移，美国对非政策中的“中国因素”已然显现；至特朗普时期，随着美中战略摊牌特别是“新非洲战略”出台后，美国明确将遏制中国在非洲影响力确定为其对非政策的战略目标；拜登入主白宫后，随着系统性遏制中国战略的实施，美国对非工作针对中国的目标指向越来越明确，目的性也越来越强，这在拜登政府的非洲政策特别是国别政策中尤为凸显。从以往的经验看，美国与中国在非洲的利益冲突因时间或国别的不同在具体内容和表现形式上也不尽相同，归纳起来大致可分为商业利益层面的竞争、价值观念层面的博弈以及地缘政治层面的冲突三个层面。^①在中美战略博弈加剧的当下已经很难将它们清晰地分列开来，在更多的情况下，这三者是相互重叠的，有时互为因果。原因在于，美中在非洲博弈主要不是由两国各自与非洲关系变化所引发，而系两国彼此战略竞争所致。原因还在于，美国与中国在非洲展开竞争所欲达到的战略意图，并非仅局限于遏制中国在非洲的影响力，还试图消解非洲在中国国际战略中的功能，以挤压中国的外交空间、削弱中国的外交基础。^②因此，拜登政府对非关系的国别政策所欲达到的目标看似散乱^③，但其目标指向最终都聚焦于中国，其战略意图是通过美国对非洲的国别政策离间中国与相关非洲国家的关系，挤压中国在非洲的外

^① 张宏明：《大变局背景下中国对非洲的战略需求》，载《西亚非洲》2021年第4期，第18页。

^② 参见美国国家亚洲研究所政治与安全事务高级研究员纳德吉·罗兰（Nadège Rolland）在2021年6月发表的长达34页的研究报告《一场新的大棋局？——中国战略思维中的非洲》（A New Great Game? Situating Africa in China's Strategic Thinking），<https://www.nbr.org/publication/a-new-great-game-situating-africa-in-chinas-strategic-thinking>, 2021-08-11.

^③ 拜登政府对非关系的国别政策或是为了加强与非洲大国、强国的战略关系，或旨在抢占、开发非洲的资源和市场，或为了强化美国在非洲的军事存在，或旨在深化非洲国家的民主化进程，等等。

交空间，干扰中国在非洲的经济活动特别是“一带一路”倡议在非洲落地，最终通过遏制中国在非洲的影响力达到其在全球范围内孤立中国之目的。拜登政府对非关系的国别政策基本承袭了特朗普政府的做法，可从拜登政府要员特别是布林肯国务卿与其前任各自非洲之行国别选择的比较分析中得到印证。

第一，在大国竞争时代，地处战略要冲的非洲国家是美国对非关系国别政策的重中之重，非洲之角特别是埃塞俄比亚、吉布提、肯尼亚亦因此进入华盛顿的战略视野。随着中美战略博弈的激化，其战略地位又重新凸显并成为美国在非洲战略布局的重点区域，这也是为什么最近美国两届政府对该地区关键国家青睐有加及调整策略应对地区国家时局变化的缘由所在。在特朗普时期，蒂勒森和蓬佩奥相继访问非洲之角诸国，一方面是因为地区国家吉布提和埃塞俄比亚在美国在非洲战略布局中的重要性；另一方面，这两个国家虽是美国在非洲所倚重的安全合作伙伴，但又都与中国关系密切。中国是吉布提最大的外国直接投资者，并建有中国人民解放军首个海外保障基地（于2017年8月正式启用）。中国与埃塞俄比亚不仅经贸合作密切，而且两国政治互动特别是党际交流频繁，埃塞俄比亚亦因此被视为非洲“向东看”的重要国家，进而成为美国与中国在非洲展开“模式之争”的重点国家。另则，已建成并投入运营的“亚吉铁路”是“一带一路”倡议在非洲的早期落地项目，也是中非“三网一化”和产能合作的标志性工程。布林肯之所以在半年之内两度访问肯尼亚并将之作为非洲之行的首站，首先是为了维护美国在“非洲之角”的权益并确保美国在该地区的战略优势。随着埃塞俄比亚提格雷地区冲突、苏丹政局和索马里安全局势的恶化以及复兴大坝引发的地区国家争端的升级，加之美国调整地区政策，肯尼亚在地区局势中的重要性更加凸显，系美国非洲之角问题特使穿梭外交、斡旋地区事务的落脚点和中转站。另则，地处非洲东海岸的肯尼亚本身也是美国与中国在非洲争夺的重点国家。肯尼亚是美国在非洲的传统合作伙伴及美国在非洲重点维系的战略支点国家，美国在肯尼亚设有海军基地，两国在军事和安全事务方面互动频繁。但同时，中国与肯尼亚经贸关系热络，近年来中国企业在制造业、服务业和承包工程等领域持续扩大投资。肯尼亚还是中国推进与非洲产能合作和产业对接欲打造的先行先试示范国家及“一带一路”倡议在非洲落地的战略支点国家，已建成运营的“蒙内铁路”是中非“三网一化”的标志性工程。正是基于上述因素，美国为拉拢肯尼亚对之格外关照。其突出体现是：在国际关系步入大

国竞争时代后，肯尼亚总统是唯一一位美国两任总统（特朗普和拜登）在白宫的座上宾；肯雅塔总统不仅是拜登就任总统后率先电话联系的非洲国家元首，也是拜登总统在白宫接见的首位非洲国家元首；在美国向非洲提供的与抗疫相关的各种援助中肯尼亚所占的份额位列前茅；此外，拜登政府还绕开非洲联盟继续推进美肯双边自贸区谈判进程。毋庸置疑，拜登政府与肯尼亚的频繁互动自然有抵消中国影响力的考量。

第二，在大国竞争时代，非洲地缘政治和地缘经济大国同样是美国对非关系国别政策重点关注的对象，尼日利亚、南非、埃及等国亦因此成为美国在非洲布局的关键国家。在中美战略摊牌后，尼日利亚在非洲地区事务中的重要性更使其成为特朗普政府落实其非洲战略难以绕开的国家。崇尚价值观外交的拜登政府主政后，尼日利亚因在民主、人权方面存在的瑕疵而受到一些美国政界和学界人士的批评，加之拜登就任总统职位后也未在第一时间与布哈里总统通话，因此，国际观察家一度在美尼关系的走向上持观望态度。但这种疑虑很快便被美尼两国高层互动的行动所驱散，这表明党派的政治主张或政策偏好最终还是让位于美国的国家利益。尼日利亚因其在非洲的人口规模、经济体量、政治影响和发展潜力，不仅成为美国在处理非洲事务特别是维护西非地区安全方面需依赖的合作伙伴，而且也在世界范围内特别是中美在非洲竞争中扮演重要的角色。这也是为什么继蒂勒森之后，布林肯又在半年内两次访问尼日利亚以及拜登政府在一些事项上对之迁就、关照的原因所在，后者突出体现在：支持尼日利亚候选人恩戈齐·奥孔约-伊维拉出任世界贸易组织总干事；顶住关于对尼日利亚人权状况的舆论压力，邀请其出席美国倡导的全球民主峰会；在布林肯访问期间，美、尼两国签署了一项总价值为21亿美元的发展援助协议，用以支持两国在卫生、教育、农业、善治等基础领域的合作；^① 2022年4月，美国国务院正式批准向尼日利亚出售价值10亿美元的武器装备，此项军售曾因尼日利亚人权问题而被搁置^②。目前，尼日利亚业已成为美国在非洲的第二大贸易伙伴，也是美国在非洲重要的投资和援助对象国。

第三，在大国竞争时代，中国在非洲的主要经贸合作伙伴特别是非洲能矿资源和稀有金属富集国无疑也是美国对非关系国别工作所重点关注和极力

^① Antony J. Blinken, "The United States and Africa: Building a 21st Century Partnership".

^② "U. S. State Dept Approves \$1 Billion Sale of Cobra Attack Helicopters to Nigeria, Delayed Over Human Rights Concerns", <https://allafrica.com/stories/202204150228.html>, 2022-04-26.

争取的对象。这一点可以美国最近两届政府对刚果（金）和安哥拉政策的连续性中得到印证。刚果（金）地处非洲心脏地带，不仅战略地位重要，而且是矿产资源特别是稀有金属的富集地。刚果（金）是中国在非洲重要的经济合作伙伴，2020年中国对刚果（金）的投资达6.1亿美元，占当年中国对非投资流量的14.5%；截至2020年，刚果（金）累计吸收中国投资近37亿美元，占中国对非投资存量的8.5%，在非洲位居第二。^①在中美战略博弈加剧的背景下，特朗普政府加紧与中国对刚果（金）的争夺，如利用刚果（金）总统易人之机，挑唆齐塞克迪政府审查卡比拉政府与中国签订的矿业合同。^②拜登政府执政后延续特朗普政府在刚果（金）的政策。安哥拉则是另一个美国在非洲与中国争夺的资源富集国。2020年蓬佩奥在访问安哥拉期间宣布美国公司将出资20多亿美元用以开发安哥拉石油和天然气项目，此举意在干扰中安经贸合作。原因在于，安哥拉是中国在非洲最大的石油输出国，在中国石油进口中仅次于沙特位列第二；进入21世纪以来中安经贸合作迅猛发展并因“安哥拉模式”在中非合作中独树一帜；安哥拉还是吸收中国投资最多的非洲国家之一，截至2019年底，中国在安哥拉投资存量为28.91亿美元，占中国对非投资存量的6.5%，在全非位列第三；^③借助与中国富有成效的经贸合作，安哥拉成为非洲成长最快的经济体之一，其经济总量一度挤进非洲前五，2019年位列非洲第七（911.66亿美元）。这些无疑是拜登政府所不愿意看到的。2022年5月美国常务助理国务卿温迪·舍曼（Wendy Sherman）访问安哥拉，一方面蓄意挑拨安哥拉与中国的合作关系，另一方面又明确表示美国将继续把安哥拉作为战略伙伴和友好国家，继续加强两国双边和多边合作。

第四，在大国竞争时代，通过有针对性地做特定非洲国家的工作以干扰中国在非洲的重大活动，遏制中国在非洲影响力成为美国对非关系国别政策所追寻的战略目标。在中美战略摊牌后，美国两届政府三任国务卿的非洲之行都选择在中非合作论坛会议召开前夕，在时间上应该不是简单的巧合。过去两年美国与塞内加尔之间的高层互动便是一个突出例证。美国在塞内加尔

① 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2020年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2021年版，第57页。

② “How Washington Pushed Tshisekedi to Renegotiate Kabila’s China Contracts”，<https://www.africaintelligence.com/central-and-west-africa-business/2021/06/25/how-washington-pushed-tshisekedi-to-renegotiate-kabila-s-china-contracts>，109675670-art，2022-04-27。

③ 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2020年度中国对外直接投资统计公报》，第57页。

并无战略利益，两国的传统关系也并不热络，然而继2020年蓬佩奥之后，布林肯又于2021年接踵到访，这种不同寻常的举动既反映了美国对非工作的实用主义原则，同时也表明在中美战略博弈加剧的背景下美国对非政策的战略意图和本质内涵。拜登政府加大对塞内加尔的工作力度有多重考虑。其一，美国在非洲推行“价值观外交”需要树立具有示范作用的样板国家，而塞内加尔是非洲屈指可数的自主实行政治民主化的国家。其二，塞内加尔系西非法语国家的领头羊，在法语非洲乃至全非具有重要政治和文化影响，加之塞内加尔将于2022年成为非洲联盟的轮值主席国，布林肯此访也有强化基于“共同价值观”基础之上的美非伙伴关系的考虑。其三，也是尤为重要的一点，塞内加尔是第八届中非合作论坛会议的主办国，布林肯赶在会议召开9天前到访旨在“打预防针”。为了抵消中国在塞内加尔乃至在非洲的影响，在布林肯抵达的10天前，美国负责政策制定和外交工作的副国家安全顾问达利普·辛格（Daleep Singh）已率团先行抵达，并与塞方共同商讨拜登总统倡导的“重建更美好世界”资助项目在塞内加尔落地问题。布林肯则见证了美国对塞内加尔价值达10亿美元的基础设施投资协议的签字仪式。另则，美国还将塞内加尔列为美国开展疫苗合作的优先伙伴，提供330万美元帮助达喀尔巴斯德研究所的疫苗研制和生产，布林肯国务卿在访问期间还特意参观了该研究所。此外，2021年6月，由美军主导的“非洲之狮”年度军演（2020年因疫情取消）也安排在塞内加尔举行。凡此种种，不一而足。

从上文相关的国别案例中可以清晰地看到，在国际政治步入大国竞争时代后特别是中美战略博弈加剧的背景下，美国对非工作国别政策的目标指向也越来越明确，针对性也越来越强。之所以说国别政策更能反映拜登政府对非政策的本质内涵，除了有针对性拉拢一些非洲国家之外，还可以从美国对特定非洲国家的制裁或打压的案例中得到反证。例如，美国深度介入非洲之角热点问题，一方面旨在通过居间调停重塑地区国家间的力量平衡，避免过度倚重其中一方面，以使美国处于更加有利的地位；另一方面则试图通过拉打结合方式影响苏丹、埃塞俄比亚国内的政治进程，促使其当权者疏华亲美。^①这也是拜登政府对非政策的运筹者美国国家安全委员会非洲战略特别顾问贾德·德弗蒙

^① 关于美国在非洲之角的战略意图，参见张春、赵娅萍：《美国对非洲政策的战略指向及未来走势》，载《西亚非洲》2021年第2期，第6~8页。

特所谓的“必须采取真正的胡萝卜加大棒”的要旨。^①再如，2022年3月2日津巴布韦刚在联合国大会对乌克兰等国提交草案投了弃权票，3月3日拜登总统便以民主、人权状况为由将美国对其制裁延长一年，并称“姆南加古瓦政权正在实施威胁美国外交政策的政策”。^②拜登政府惩罚津巴布韦意在告诫或警示那些试图违背美国政策意图的非洲国家。值得关注的是，在大国竞争时代，美国对非洲国家的制裁已不再仅仅满足于单纯的惩罚，还试图推进其战略目标。

五 结语：拜登政府的非洲政策评估

迄今为止，拜登政府尚未出台完整而系统的非洲政策，但透过美国官方关乎非洲的政策主张和外交实践，可管窥其非洲政策的基本内涵和取向。就现时的美国对非政策而言，拜登政府自身创新性的内容并不多，主要还是承袭其前任们既有的做法，因此，无论是其对非合作的五大优先事项，还是其对非关系的国别政策，拜登政府的非洲政策总体而言可以用“继承”与“拓展”加以概述。“继承”一方面见诸拜登政府基本延续了特朗普政府对非政策的战略目标，同时也反映在其基本承袭了21世纪以来美国历任政府使用过的政策工具。“拓展”则体现于在中美战略博弈加剧的大背景下，拜登政府的非洲政策更具针对性和全局性，突出体现在拜登政府并不囿于从美非关系或美中在非洲关系的视角来审视非洲的角色，而是从美国全球战略或美中战略关系的高度来评估非洲的作用。与之相对应，拜登政府对非工作的政策目标也并不局限于拓展美国在非洲利益或遏制中国在非洲的影响力，还试图通过干扰中国在非洲的经济布局，挤压中国在非洲的外交空间，削弱中国的“外交根基”，进而消解非洲在中国国际战略中的功能。

在“继承”与“拓展”之间，较之特朗普政府，拜登政府对非工作也形成了一些自身特色，突出体现在以下几个方面。其一，拜登政府对非关系的政策目标虽未发生变化，但对达成目标的方法、路径和手段做出了策略性调整；与特朗普政府基于“美国优先”的单边主义政策不同，拜登政府奉行的是排他性的多边主义，巧妙地将美国需求嵌入非洲利益之中，融汇成美非某

^① Judd Devermont, “A New U. S. Policy Framework for the African Century”.

^② “U. S. Extends Sanctions on Zimbabwe by Another Year”, <https://allafrica.com/stories/202203040211.html>, 2022-03-05.

些共同利益；由于其举措兼顾了“面子”和“里子”，因而，拜登的非洲政策既未受到美国内部政治极化的党派斗争的掣肘，亦未像其前任那样受到非洲国家的非议。其二，拜登政府并不是机械地因袭既有的政策工具，而是根据国际战略环境的变化、大国在非洲竞争态势的变化及依据美国对非洲需求的变化，选择性地对既有的政策工具进行重新优化和排列组合，从政治、经济、安全、文化等多个方向或层面对非洲施加影响，力求发挥政策工具的综合效应，以便系统性服务于美国的地区政策乃至全球战略。其三，拜登政府处理中美在非洲关系问题的基本立场虽与其前任并无二致，但基于实效考虑，其达成目标的方式更加讲求策略，在处理手法上更加老道、圆滑，更加顾及非洲人的一些感受和反应。后者突出体现在，改变以往一味贬低竞争对手的做法，转而正面宣扬美国合作模式的优越性。因此，如果将拜登政府的非洲政策概述为“变”与“不变”，那么，变化的只是策略、形式或手法，而不变的则是目标、内涵或本质，这在美国对非关系的国别政策中体现得尤为明显。基于上述分析，似可做出这样的研判，在政策层面完成美国对非关系方向性调整或战略转型的虽然是特朗普政府，但将之完善并付诸实践或将是拜登政府。

拜登政府更为全面、系统的非洲政策仍在孕育之中，或许是由于国家安全委员会非洲战略特别顾问贾德·德弗蒙特的加盟（他负责协助政府制定对非政策），使人们对之多了几分好奇与期待。2020年8月，时任美国战略与国际研究中心非洲项目主任的德弗蒙特在《美国新的非洲世纪政策框架》一文中，曾对美国对非政策提出过尖锐的批评。德弗蒙特认为，由于非洲在美国国际战略中的边缘化地位，政策制定者群体的封闭性以及基于对两党共识的尊重，美国对非关系无论在政策层面还是操作层面均陷入僵化的境地；虽然政策的连续性有其优点，但它也会阻碍新思维或创新，因为人们已经习惯于循规蹈矩，任何创新都会被视为离经叛道而受到贬斥；鉴于这种僵化的政策已使美国无法应对新的挑战 and 变化，因此有必要对之进行调整。^① 现有迹象表明，德弗蒙特在文章中提出的部分主张或建议业已转化为拜登政府的非洲政策。至于拜登政府的非洲政策究竟将包含什么内容或呈现哪些特点，还有待于其具体政策文件出台后进行评估。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① Judd Devermont, “A New U. S. Policy Framework for the African Century”.