

关注热点、加强政治联系和强化贸易纽带，是美国对非战略的新特点。

美国在非洲干什么

□ 张永蓬

6月中旬，希拉里·克林顿的身影再次出现在非洲，她先后访问了赞比亚、坦桑尼亚和埃塞俄比亚三个国家，出席了在赞比亚首都卢萨卡召开的第十届《非洲增长与机遇法案》论坛，强调了美非贸易对非洲的重要性和好处。引人注意的是，她还发表了一些关于中国与非洲关系的言论，折射出美国对中国在非洲利益发展的担忧，反映出美国试图排挤中国在非利益和影响力、拓展美国在非利益的意图。

频繁的政治互动

进入21世纪、特别是9.11事件发生以来，美国通过反恐军事合作、能源和贸易等途径，多向推进对非战略，意在继续保持美国在非洲的传统影响力、保持和维护美国能源来源多元化，并通过提供贸易优惠吸引非洲国家，实现控制非洲基本资源的目的。奥巴马政府总体继续了前任政府的对非政策，美国与非洲在政治、经济和安全等领域的关系得到进一步发展，同非洲保持了较为频繁的政治互动与关注。

2009年3月，奥巴马任命退役空军少将斯科特·格拉逊为美国苏丹问题特使。6月，奥巴马访问了埃及，与穆巴拉克会谈，并在开罗大学发表了关于美国与穆斯林国家关系的重要演讲。7月，奥巴马访问加纳，并在加纳议会发表演讲称，美非伙伴关系须基于共同责

任，美国不寻求将任何政治体系强加于任何国家，将继续加强对非贸易与投资。8月，希拉里访问肯尼亚、南非、安哥拉、刚果（金）、尼日利亚、利比里亚和佛得角七国。10月，美国非洲司令部牵头的“2009非洲努力”——非洲多国通信技术军事演习在加蓬举行。2010年1月，美国副国务卿奥特罗和负责非洲事务的助理国务卿卡尔森先后访问肯尼亚、乌干达、埃塞俄比亚、加纳、多哥、贝宁和尼日利亚等国；2月，苏丹问题特使格拉逊访问乍得、苏丹和卢旺达，斡旋苏丹局势。4月，美国副国务卿伯恩斯坦出访非洲七国。同月，美国与尼日利亚成立“美—尼两国委员会”战略对话机制；与南非建立“战略对话”机制；“美国—非盟首次高级别年度双边磋商会”在华盛顿召开。6月，苏丹全面和平协议（CPA）会议在华盛顿举行。11月，美国和安哥拉在华盛顿举行战略伙伴关系对话。

美国在非洲一系列的政治和军事动作和措施都说明，美国正在新的起点和平台上进一步调整和加强对非洲战略，美国要进一步维护和拓展在非利益。

对非政策基本成型

奥巴马政府对非政策的成型与上述实践基本一致。继2009年奥巴马



6月13日，希拉里在埃塞俄比亚首都的斯亚贝巴与非盟委员会主席让·平亲切握手，并在非盟会议上发表演说。

和希拉里访问非洲并做出政策阐述后，2010年4月，负责非洲事务的助理国务卿卡尔森将美国的对非政策系统概况为五个方面：

第一，将与非洲国家、国际社会以及公民社会合作，加强非洲国家民主制度建设，保护非洲国家已经取得的民主成果。推进非洲的民主是美国对非政策的优先课题。

第二，推动非洲经济持续发展是美国对非政策的另一优先课题。具体强调帮助复兴非洲农业、支持新的“全球饥饿与食品安全倡议”、重点关注减少饥饿、贫困和营养不良等；加强与非洲的贸易关系，在已有的能源、纺织和运输设备等领域合作的基础上，进一步扩大合作。奥巴马政府将与非洲国家一道，扩大对《非洲增长与机遇法案》等平台的利用。

第三，将继续推进美国对非洲国家



图片来源/Imagoeconomia

公共卫生健康问题的关注，继续推进小布什政府时期制定的“减少艾滋病总统紧急计划”（PEPFAR）。

第四，美国将与非洲国家和国际社会一道，防止和解决非洲的冲突和分歧。关注几内亚、索马里、苏丹、民主刚果、尼日尔和马达加斯加等国局势，派出苏丹问题总统特使，寻求解决索马里的政治与人道主义危机。

第五，与非洲国家合作，共同应对已有的和新的过渡性挑战。包括应对气候变化、贩毒、贩卖人口和武器，以及非法开采非洲的矿产和海底资源。特别强调非洲的气候和清洁能源挑战是奥巴马政府的优先课题。

总体上看，奥巴马政府对非洲政策与小布什政府时期对非政策的最大不同在于：一是不再突出反恐的重要性，这与反恐形势的相对缓解和美国对阿拉伯国家的新政策表态有一定关系。二是在关注传统的民主价值观的基础上，更多照顾非洲国家关注的经济发展、减贫以及解决冲突等问题。三是更加突出软实力的一面，弱化非洲国家感到敏感的非洲司令部的功能，同时利用奥巴马总统是非洲裔这一优势，在言辞和政策表述上营造亲近非洲的印象。不过，奥巴马政府同样缺少实际的行动证明其对非洲利益关注的真实诚意。

在“法案”框架下推动对非贸易

作为吸引非洲国家的重要利益手段，美国对非贸易近年来持续增长。《非洲增长与机遇法案》是美国推动对非洲贸易的主要平台。该法案最早由美众议院于1997年4月提出，2000年10月1日起生效。“法案”为撒哈拉沙漠以南的非洲（黑非洲）国家提供了单方面贸易优惠条件。“法案”受到了黑非洲国家的欢迎。美国政府表示，“法案”可以通过加快非洲改革，促进非洲获得美国的专业技术、信贷和市场以及在贸易和投资方面建立高层对话等途径，为美国与非洲长期关系带来改变，并帮助非洲实现繁荣。

在“法案”平台下，2008年美非贸易额增长28%，其中美国对非洲出口增加29.2%，进口增加27.8%。但值得关注的是，在“法案”签署以来的美非贸易中，美国从非洲的进口中石油类产品一直占据绝对比重。2010年8月2日，第九届《非洲增长与机遇法案》论坛在

美国首都华盛顿召开，双方有意进一步发挥美国贸易优惠计划的作用，以推进和刺激非洲地区经济增长与发展。据美国商务部国际贸易局统计，在“法案”框架下，2008年美国从非洲进口同比增长29.8%，其中包括从符合美国普惠制和法案相关非洲国家的免税进口产品。据美国官方统计，在“法案”签署后的十年间，美国从非洲进口的非石油类产品增加了一倍，2009年达到34亿美元，其中包括谷物、水果、蔬菜和鞋类等农产品和初级产品。美国贸易代表罗恩·柯克总结“法案”落实的十年是成功的。然而，2010年美国从非洲进口的石油类产品就占到进口产品总量的92.3%。这样，所谓“法案”框架下美国从非洲进口的产品趋于多样化的说法大多只能流于形式。从更多负面效果看，美国仍然通过附加条件的做法，给参与“法案”的非洲国家造成不便。根据“法案”，美国总统有权每年审查并决定哪些非洲国家可以享受“法案”提供的贸易优惠。2009年，奥巴马总统增加毛里求斯为法案国，同时去除了几内亚、马达加斯加和尼日尔三国，理由是这些国家未能在符合“法案”条件方面取得“持续进步”，具体包括法律规定、知识产权保护、腐败、劳动法、减贫战略和人权等条件。显然，美国与非洲国家的这种合作具有不平等性。不过总体而言，《非洲增长与机遇法案》对非洲国家的诱惑性大于排斥性和消极性，这就为美国通过贸易工具贯彻政治战略提供了条件。

可以说，美国对非新的战略特点是：关注热点、加强政治联系和强化贸易纽带，三位一体，共同推进。从美国对中国在非利益的关注判断，美国更倾向于认为中国在非洲的商业利益和政治影响力正在对美国的相同利益形成威胁；认为中国与美国在非洲的活动不仅是两国在非洲资源、能源、市场和价值观领域的竞争，也是中美作为大国进行全球竞争的一部分。■