

# 从希拉里访非看美国对非政策调整

余文胜

**[内容提要]**希拉里非洲之行的重点在于宣示奥巴马政府的对非新政策,旨在全面发展美国与非洲国家的关系,重启美非关系新篇章。希拉里此访对美非关系的提升具有积极意义,也将对中非关系产生一定影响。

**[关键词]**美国外交 奥巴马政府 美国对非政策

**[作者简介]**余文胜,中国现代国际关系研究院亚非所助理研究员,主要从事非洲政治、安全及美国对非洲政策研究。

2009年 8月 5-15日,美国国务卿希拉里·克林顿对肯尼亚、南非、安哥拉、刚果民主共和国(简称刚果(金))、尼日利亚、利比里亚和佛得角等非洲七国进行了为期 11天的访问。而在此前三个星期的 7月中旬,奥巴马总统访问了加纳。奥巴马、希拉里此举刷新了美历届总统、国务卿就任后首访非洲的纪录,表明奥巴马政府更加重视非洲,欲提升美国与非洲国家的关系。

## 一

奥巴马新政府积极构建美非新型战略伙伴关系,提升了非洲在美国对外战略中的地位。7月 11日,奥巴马在加纳议会发表演讲,强调“美国是非洲的伙伴和盟友”,美非伙伴关系必须建立在共同承担责任和相互尊重的基础上,并表示美将重点在支持民主政府、促进经济发展、加强公共卫生健康及解决冲突四个领域与非洲国家加强合作。<sup>①</sup>奥巴马这一讲话勾勒出了美国新政府对非政策的总体框架。稍后,希拉里接踵访问非洲七国。美国国务院负责非洲事务的助理国务卿约翰尼·卡森在有关希拉里访非的新闻吹风会上表示,希拉里访非“将凸显奥巴马政府将非洲作为美国外交政策一项重点的承诺”。<sup>②</sup>美国希望通过希拉里的访问,向外界发出奥巴马政府更加重视非洲的明确信号,并兑现奥巴马

关于发展美非新伙伴关系的承诺。访非期间,希拉里在“美国与撒哈拉以南非洲贸易与经济合作论坛”(又称《非洲增长与机会法》论坛)上发表讲话,表示美国“将成为非洲人民的伙伴”。她全面阐述了美国对非洲的新政策并强调了美国在贸易、发展、良政和妇女权益四个关键领域的对非政策,尤其阐述了经济发展与民主、良政、法治及人权的关系,强调真正的经济发展取决于抵制贪腐、实行法治以及为本国人民带来实际利益的负责任的政府。<sup>③</sup>

在双边关系层面,希拉里此次非洲之行修复或改善了与到访国的关系,成为美国与有关国家关系发展的新开端。首先,希拉里此行有助于增信释疑、加强美国与肯尼亚、尼日利亚的盟友关系。7月奥巴马总统选择“非洲成功的典范”加纳作为首访非洲的对象,避而不去其祖国肯尼亚和西非大国尼

<sup>①</sup> “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament”, The White House, July 11, 2009, [http://www.whitehouse.gov/the-press-office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/07/11/remarks-by-the-president-to-the-ghanaian-parliament/).

<sup>②</sup> “Briefing on Secretary Clinton's Upcoming Trip to Africa”, Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, Washington DC, July 30, 2009, <http://www.state.gov/p/af/rls/m/2009/126783.htm>.

<sup>③</sup> “Remarks at the 8th Forum of the African Growth and Opportunity Act”, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Kenyatta International Conference Centre, Nairobi, Kenya, August 5, 2009, <http://www.state.gov/secretary/m/2009/a/08/126902.htm>.

日利亚,被肯、尼认为是对本国的冷落。<sup>1</sup> 此次希拉里到访,有意平复两国的不满,同时密切与肯、尼的传统合作关系。肯尼亚是东部非洲政治、经济和金融中心,也是美在该地区的重要盟国。但自2007年12月肯尼亚因大选争议发生流血冲突后,美肯关系有所疏远。访问期间,希拉里会晤了齐贝吉总统和奥廷加总理,敦促他们全面履行选举后达成的分权协议,尽快实施改革、努力消除腐败并将选举骚乱责任人绳之以法。约翰尼·卡森解释说:“美国希望继续作为肯尼亚的坚定朋友和伙伴,这就是为什么在那次有缺陷的选举两年后我们仍然关注肯尼亚政局发展轨迹的原因”。<sup>④</sup> 尼日利亚不仅是非洲人口最多的国家,也是该地区政治经济大国。尼日利亚系美国在非洲第一大、全球第五大原油供应国,美从尼进口原油占其原油进口总量的8%,<sup>④</sup>美在尼石油及相关服务业的投资超过150亿美元。<sup>④</sup> 因此,美不少有识之士认为尼日利亚作为一个能够对美提供外交支持的富油国的价值不可低估,“是撒哈拉以南非洲最重要的国家”<sup>④</sup>。但在布什时期,美尼关系因尼日利亚选举舞弊问题而不温不火。希拉里此访意在使两国关系重新升温,她强调美国十分重视与尼日利亚建立强有力的关系,称尼日利亚是“朋友、盟国和伙伴”,赞扬尼向利比里亚派遣维和部队的行动。希拉里与尼领导人就民主、反腐、良政、尼日尔三角洲冲突、北方宗教冲突等广泛问题进行了讨论。两国计划成立一个委员会共同应对包括三角洲冲突、选举改革在内的一系列挑战。此外,美还提出美军与尼军合作解决三角洲冲突问题。希拉里此访表明,美新政府认识到尼日利亚政治不稳将严重损害美能源利益,试图通过帮助尼推进民主、改善治理、解决冲突保证美能源安全。

其次,希拉里访问南非、刚果(金)和安哥拉初步达到修补布什时期受损的双边关系、改善与到访国关系之效。就美与南非关系而言,希拉里此行标志着美南关系开始进入一个新时期。布什时期,因在津巴布韦、美出兵伊拉克和防治艾滋病等问题上存在严重分歧,美南关系一直低迷。祖马当选南非总统后,因其在津巴布韦问题上的态度与前总统姆贝基有很大不同,美对南非重新寄予厚望,希望南非

发挥地区大国的影响力,推动津巴布韦总统穆加贝和总理、前反对派领袖茨万吉拉伊落实分权协议,进行符合美国意愿的政经改革。访问期间,希拉里会晤了祖马总统,呼吁两国新政府开始“相互合作”的新时期。此举得到祖马的积极回应。双方承诺加强两国之间的合作关系,采取共同行动促津巴布韦进行改革。就美与安哥拉关系而言,希拉里的访问将增进美安之间的合作关系。冷战时期,因美国支持“争取安哥拉彻底独立全国联盟”与多斯桑托斯领导的执政党“安哥拉人民解放运动”对抗,美安关系一度敌对。2002年安哥拉内战结束后,两国关系也没有很大改善。目前安哥拉已超过尼日利亚成为非洲最大产油国,并于2009年当选欧佩克轮值主席国。安哥拉系美在全球第六大原油供应国,美从安进口的原油占美原油进口总量的7%。<sup>④</sup> 安哥拉丰富的石油资源和新兴经济强国的地位引起奥巴马政府高度重视,使之急于与安建立更密切的合作关系。访问期间,希拉里除了与安方商谈购买石油,还出席了美石油巨头雪佛龙公司、美国国际开发署和美合作社联盟对安哥拉咖啡豆和香蕉种植园进行投资的协议签字仪式。希拉里和安外长多斯安若斯表示,将进一步加强两国在政治、外交、经济和文化等多领域的合作伙伴关系。就美国与刚果(金)关系而言,希拉里此访有助于美刚关系翻开新的一页。20世纪90年代中期以来,因美支持刚果(金)邻国破坏刚内部稳定,欲将刚问题“巴尔干化”,美刚关系一直低迷。奥巴马新政府重视刚重要的地缘战略地位和丰

<sup>1</sup> “Africa: Why is Clinton coming to continent? What are the issues?” *The Namibian*, August 4, 2009.

<sup>④</sup> “Clinton to deliver tough message to Kenya’s leaders”, *Reuters*, August 4, 2009.

<sup>④</sup> “Crude Oil and Total Petroleum Imports Top 15 Countries”, *Import Highlights*, June 2009, [http://www.eia.doe.gov/pub/oil\\_gas/petroleum/data\\_publications/cmpny\\_level\\_imports/current/import.html](http://www.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/cmpny_level_imports/current/import.html)

<sup>④</sup> “Briefing on Secretary Clinton’s Upcoming Trip to Africa”, Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, Washington DC, July 30, 2009, <http://www.state.gov/p/af/rls/m/2009/126783.htm>.

<sup>④</sup> “Briefing on Secretary Clinton’s Upcoming Trip to Africa”, Johnnie Carson, Assistant Secretary, Bureau of African Affairs, Washington DC, July 30, 2009, <http://www.state.gov/p/af/rls/m/2009/126783.htm>.

<sup>④</sup> “Agriculture and Energy Key to Clinton Angola Visit on Africa Trip”, August 10, 2009, <http://www.america.gov>.

富的自然资源,希望美刚关系发生真正的变化。此次访问,希拉里先是在刚首都金沙萨与刚政府官员会晤,与当地大学生座谈,表示“希望与愿意忘记过去、面向未来的人合作”<sup>1</sup>,欲开启美刚良好合作关系的新时代;后又亲赴刚东部战区戈马,提出应重点关注战争中的性暴力问题,同时承诺向刚提供1700万美元帮助性暴力受害者。

再次,希拉里此访巩固了美国与“非洲民主的样板”利比里亚和佛得角的伙伴关系。利比里亚是由被解放了的前美国黑奴创建的,历史上美与利一直保持一种特殊关系。希拉里在与约翰逊-瑟利夫总统会谈后表示,利比里亚是从战乱向民主过渡的成功范例。希拉里重申,美国将继续支持瑟利夫领导的利比里亚政府为国家重建所做的努力。佛得角被美视为“非洲民主和经济发展的样板”。访问期间,希拉里与佛得角总理内韦斯就促进经济增长、维护安全、打击毒品走私、推动非洲民主、人权和良政进行了讨论。

## 二

从希拉里此次访非可以看出,奥巴马政府的非洲政策与布什政府相比出现了一些调整和变化,主要体现在以下四个方面。第一,强调非洲人必须自己解决自己的问题。奥巴马在加纳议会演讲时指出,美非伙伴关系必须以“非洲的未来取决于非洲人民”为出发点。希拉里访非期间多次强调奥巴马此话所发出的明确信号,即非洲的命运掌握在非洲人民手中,美国准备与非洲人民合作,但没有神奇的“魔棒”解决该地区的问题。希拉里将奥巴马和她本人所传达的这一信号称之为“严厉的爱”<sup>④</sup>。美国敦促非洲人为自己的未来负起责任,目的是改变双方过去捐助国和受援国的关系,构建一种新的合作伙伴关系。美国的责任不在于提供永久的援助,而在于帮助非洲国家实现真正的变革。<sup>⑤</sup>奥巴马政府提出以共同承担责任为基础的伙伴关系,目的是寻求建立一种更灵活、更有效、也更经济的伙伴关系,这与布什政府的非洲政策相比可以说是一种创新。

第二,全面发展与非洲国家的关系。从地域分布看,希拉里此次到访的七国分处非洲各个地区,其

中肯尼亚、南非、刚果(金)和尼日利亚分别是东、南、中、西非等撒哈拉以南四个区域的大国,安哥拉介于中、南非之间,地区影响力不断上升。显然,美欲抓住非洲各个地区的几个关键国家,促进美对非战略目标的实现,而布什执政时期美树立的非洲复兴样板没有一国被列入希拉里的访问名单中。从国家类别看,既有南非、利比里亚和佛得角等实行“民主”成功的国家,也有肯尼亚、尼日利亚等“民主”进程出现问题的国家。希拉里此行与所有到访国首脑就民主建设加强了对话与磋商。这与“9·11”之后布什政府从反恐和维护非洲稳定出发,不强调“民主”的做法形成鲜明对比。从双边关系看,七国中既有美国的传统盟友和重要石油供应国,也有过去与美关系不睦甚至敌对的国家。奥巴马政府希望通过希拉里访问修补和改善布什时期受损的双边关系,为美国今后与所有非洲国家发展更紧密的联系开个好头。从访问对象看,希拉里不限于与各国政府打交道,而是开展包括官方、民间组织和个人在内的多管道、多层次的交流和接触。希拉里访问期间,与当地大学生讨论,与企业家座谈,到医院看望艾滋病病人,以此拉近与非洲国家普通民众的距离,使美非伙伴关系深入人心。希拉里在非洲与“多伙伴”进行合作、与跟美观点不同的国家对话和磋商,继续贯彻奥巴马政府“巧实力”外交战略,表明美新政府已将非洲作为其在全球范围内重塑美国形象的重要一环。从合作领域看,奥巴马政府强调外交、发展、防务等手段的综合运用。布什任期内强调依靠军事力量,谋求美国的绝对安全和维护美国的战略利益。布什政府设立美军非洲司令部,美外交和发展计划日益军事化,引起非洲国家的疑虑和担忧,使非洲司令部从一开始即遭非洲国家抵制。奥巴马政府认识

<sup>1</sup> “Town Hall With Search for Comm on Ground and Congolese University Students”, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State Joseph’s School Kinshasa Democratic Republic of the Congo August 10, 2009, <http://www.state.gov/secretary/m/2009a/08/127173.htm>.

<sup>④</sup> “Clinton Sets New ‘Tough Love’ Tone on Africa”, AFP, Cape Verde August 14, 2009

<sup>⑤</sup> “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament”, The White House, July 11, 2009 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/>.

到贫困、落后、治理不良是产生恐怖和安全威胁的根源,强调外交、发展和防务的平衡,以外交和发展促进安全。从希拉里访问尼日利亚、安哥拉等国可以看出,美新政府已将发展倡议、安全援助和双边外交与能源政策纳入一个统一的政策框架。

第三,调整美对外外交战略目标的优先次序。“9·11”之后,布什政府在对非洲政策上强调反恐、能源利益和公共卫生健康,不关注政治和经济发展。奥巴马政府上台后,美对非洲政策的战略目标进行了调整,更加重视非洲的“民主”和“良政”建设,同时降低了反恐的地位。美新政府认为推行“民主”等美政治制度和价值观不仅是美全球战略的核心内容之一,也是体现美软实力的重要工具。没有“民主”和“良政”,就没有和平与发展,也无法保障能源安全。美重新评估了非洲反恐问题,认为黑非洲面临的恐怖威胁有限,不应视为高风险和关键区域。在非洲,更为紧迫的安全问题是武装冲突,以及海盗、贩毒、洗钱、暴力活动等跨国和国内犯罪。<sup>1</sup>从希拉里此次访非可以看出奥巴马政府非洲外交四项战略目标的优先次序。首先是保障能源及矿产资源供应。能源和资源利益是美在非洲的核心战略利益。2007年,美 19% 的原油来自撒哈拉以南非洲<sup>④</sup>,据美国情报委员会预测,到 2015 年美从非洲进口的原油将占其进口总量的 25%。<sup>④</sup>安哥拉、尼日利亚是非洲两个最大的产油国,也是美原油的重要供应国;南非、刚果(金)有丰富的矿产资源,希拉里对上述国家访问的主要目的就是加强能源和资源合作。其次是推动非洲“民主”与“良政”建设。奥巴马访问加纳时特别强调“民主”、“良政”、“法治”等理念,希拉里向非洲国家再次宣扬上述理念,强调经济发展与民主、良政、法治的关系,旨在巩固美在非洲推行民主的既有成果,扭转当前非洲民主化进程的下行趋势。访问期间,希拉里呼吁肯尼亚领导人惩治制造选举暴力的负责人,打击贪污腐败;谋求与南非合作,推动津巴布韦进行政治改革;敦促安哥拉及时举行总统选举,打击石油领域中的腐败;呼吁尼日利亚进行选举改革、反对腐败、改善治理。同时,对于利比里亚和佛得角这两个“非洲民主成功的典范”则大加赞誉。第三是扩大贸易和投资。

希拉里在肯尼亚出席“美国与撒哈拉以南非洲贸易与经济合作论坛”第八届部长级会议,敦促非洲国家努力消除彼此间的贸易壁垒。<sup>1/4</sup>此外,向非洲国家传达奥巴马政府加强对非援助并致力于探讨新的发展援助模式的信息。最后才是反恐与安全。希拉里关注索马里局势、刚果(金)东部战乱以及尼日利亚产油区尼日尔三角洲冲突问题。在肯尼亚,她会见索马里总统艾哈迈德,承诺向其提供更多援助,同时警告厄立特里亚停止支持索马里伊斯兰极端组织,防止恐怖分子把索马里变成大本营。访问刚东部城市戈马期间,希拉里敦促刚政府保护女性免遭性暴力袭击。访问尼日利亚期间,希拉里与亚拉杜瓦总统讨论的一个重要话题就是解决冲突问题,她支持尼总统对三角洲武装分子实行特赦,提出美尼两军加强合作,以恢复该地区的和平与稳定。

第四,重视农业在支持非洲发展中的作用。在 2009 年 G8 峰会上,美等发达国家承诺在今后三年内提供 200 亿美元,以帮助发展中国家实现粮食安全。这项新的粮食安全计划通过向小型农场主提供新方法、新技术以及购买种子、化肥和工具的资金,帮助穷国解决吃饭问题。奥巴马总统在峰会后的记者招待会上表示,“援助的目的必须是创造条件,帮助人们实现自给自足,使他们不再需要援助”。<sup>1/2</sup>希拉里此次访非专访肯尼亚农业研究所,强调“投资农业是减贫、挽救生命和改善生活的影响最大、成本效益最佳的战略之一”<sup>1/4</sup>。访问安哥拉期间,希拉里见证了美雪佛龙公司等三家机构扶持安小农场主的协议签字仪式。希拉里表示,“帮助非洲的小农场

<sup>1</sup> “Africa Policy after President Bush”, CSIS Washington, DC, 2009 <http://csis.org/program/africa-policy-after-president-bush>

<sup>④</sup> “Africa Policy after President Bush”, CSIS Washington, DC, 2009 <http://csis.org/program/africa-policy-after-president-bush>

<sup>④</sup> “Global Trends for 2015”, National Intelligence Council December 2001 [http://www.dni.gov/nc/NE\\_gbbaltrend2015.html](http://www.dni.gov/nc/NE_gbbaltrend2015.html)

<sup>1/4</sup> “Remarks at the 8th Forum of the African Growth and Opportunity Act”, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Kenyatta International Conference Centre, Nairobi Kenya, August 5, 2009 <http://www.state.gov/secretary/m/2009a/08/126902.htm>

<sup>1/2</sup> “Africa G8 Nations Pledge U. S. \$ 20 Billion for Agriculture”, July 10 2009 <http://allafrica.com>

<sup>1/4</sup> “Africa Clinton Backs Agriculture Development”, 11 August 2009 <http://allafrica.com>

主不仅可以通过增加当地粮食产量、为人们提供就业机会改善他们的生活,而且将促进非洲国家的经济发展。此外它也将帮助世界的其他地区,因为世界上最多的未开发耕地在非洲”。<sup>1</sup> 美国试图帮助产油国安哥拉重振农业,促进经济的多样化,减少其对进口食品的依赖。从希拉里访非可以看出,帮助受援国农业实现可持续增长将是奥巴马政府发展援助政策的新方向。

### 三

短期看,希拉里的访问对加强美非伙伴关系有积极影响。虽然有分析人士认为,希拉里给非洲仅带去少量象征性援助,并继续执行前政府的经贸政策和防治艾滋病方面的援助政策,此访的象征意义大于实际意义,有很大的“炒作”成分,但美一些官员和媒体则认为,希拉里非洲之行表现十分出色,向美在非洲和全球的伙伴国表明非洲不再是美外交忽视的地区。客观地讲,希拉里此行高调谈非洲国家特别是非洲民众关心的民主、良政和反腐等问题,有助于改善与非洲伙伴国的关系,重塑美在非洲的形象。希拉里全面阐述美新政府的非洲政策,通过各区域大国在全非重新进行战略布局,尝试将农业作为援助发展的新途径,展示了美对非政策调整的走向,为今后进一步提升美非关系开了一个好头。

长期看,美巩固和发展美非新型伙伴关系将面临很多困难。一方面,美非关系发展将受到美国国内形势和美全球外交战略的影响。在国内事务上,奥巴马政府忙于应对金融和经济危机。在外交上,伊拉克和阿富汗战争、朝核、伊核以及巴以和平等诸多问题已成为美外交的重点。美实际上没有更多精力和资金投入非洲。尽管目前美国务院和白宫声称已将非洲列为外交政策重点,但非洲从来就不是美外交的重点,其在美外交战略中的地位不太可能很快改变。另一方面,未来美非关系发展也受到非洲的现实、非洲对美的期待以及非洲对外政策调整等因素的影响。最近几年,非洲民主化进程出现“倒退”,表明民主在非洲的发展举步维艰,希拉里此次推行民主理念仅靠口头宣教效果并不明显。非洲对美国的期待更多的是实质性的措施,而不仅仅是说

教。非洲希望美扩大贸易投资、增加援助,但美不但无意采取措施促进非洲农产品进入美国市场,相反却提出非洲国家相互开放市场,扩大内部贸易,而且仍对经贸和援助政策附加条件,令非洲国家十分失望。因此,在希拉里访非之后,美国如果没有后续的实质性行动跟进,美非伙伴关系的“热度”恐难以持续。此外,近几年随着非洲在全球战略地位的显著上升和政经形势的持续向好,一些大国竞相向非洲示好,加大对非洲的关注和投入,使非洲国家在对外交往上有更多的回旋余地,纷纷实行全方位务实外交,美国推出的以非洲人为自己负责为前提的新政策能否被非洲国家接受尚需要时间观察。

美非关系出现的新变化对中非关系将产生一定影响。欧洲一些媒体认为,中国已取代美国成为非洲最大的贸易伙伴,被美视为威胁其在非利益的对手,希拉里访非有抵制中国在非洲不断增强的影响力之意。法国《世界报》认为,从访问规模来看,希拉里此访可与中国领导人的数次访问一较高低,北京和华盛顿似在展开一场“官方访问大战”。不过对于希拉里此行旨在抗衡中国在非影响力的说法,美官方多次予以否认。希拉里在访问中国最大石油供应国安哥拉期间,对于中国对安哥拉经济影响力越来越大表示“并不担忧”,她声称“其他国家在安哥拉做些什么,我并不关心,我关心的是如何推动并深化与安哥拉的关系”。<sup>④</sup> 2009年以来,法国总统萨科齐和俄罗斯总统梅德韦杰夫已相继访非,同时印度、巴西等新兴经济体也加大对非洲的关注,希拉里此访很可能使国际上的“非洲热”进一步升温,预计未来中国在非洲将面临更强劲的竞争。但同时,由于中国的支持非洲维护政治稳定、经济发展、联合国在非洲维和行动等方面的作用越来越大,美国等西方大国和新兴国家要想在非洲有所作为也离不开中国的合作,因此在非洲问题上中国与美国等国在双边和多边领域均存在合作空间。○ (责任编辑:沈碧莲)

<sup>1</sup> “Africa Clinton Backs Agriculture Development”, 11 August 2009, <http://allafrica.com>.

<sup>④</sup> “美国国务卿访问安哥拉”, BBC 中文网, 2009年 8月 10日, [http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/h/1/news/1\\_8190000/news/1\\_8192500/192538.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/h/1/news/1_8190000/news/1_8192500/192538.stm).