

试析奥巴马政府对非洲政策^{*}

张忠祥

[内容提要]奥巴马政府对非洲政策同时具有变与不变的特点,总的来看继承成分多于变革成分。变革成分主要有:将非洲列为外交政策重点、宣称与非洲建立伙伴关系、适当采取某些灵活政策如调整对苏丹的政策。奥巴马政府在非洲推行良政、促进非洲发展、帮助非洲抗击疾病等政策的真实目的,是为了满足美国对非洲资源的需求和反恐需要,抗衡新兴大国在非洲的影响,为实现其全球战略服务。

[关键词]美国 奥巴马政府 对非政策

[作者介绍]张忠祥,上海国际问题研究院外交政策所西亚非洲中心副主任、研究员,主要从事非洲问题、中非关系及大国对非洲外交的研究。

巴拉克·奥巴马(Barack Obama)是打着“变革”旗号上台的,他本人又是美国历史上首位非洲裔总统,非洲国家对奥巴马当选曾经普遍表现出欢迎,期待美国新政府对非洲外交有一个好的开端。现今,奥巴马执政已经一年多并相继出台了若干对非洲政策。奥巴马政府对非洲政策与他的前任相比有无变化,现在可以看出一些端倪。

一、奥巴马政府对非洲政策的特点

奥巴马对非洲政策与他的前任相比有变与不变的特点,总的来看延续性多于创新性。美国学者丹尼尔·沃尔曼(Daniel Volman)认为,“奥巴马政府基本上追随过去十余年在非洲同样的政策”。^①奥巴马的对非洲政策至少在以下方面没有多大变化。(1)维护美国利益未变。美国对非洲外交是其全球战略的一部分,奥巴马政府扩大对非援助和提出与非洲建立伙伴关系都是为了美国国家利益。(2)对非洲外交主要手段未变。老布什时期的对非政策重点是抢占前苏联留下的阵地和推行“民主化”,克林顿政府强调通过经贸发展美非关系,小布什上台后,美对非政策重点转向反恐和能源。^②奥巴马则综合运用多种手段,在政治上大谈良政,继续支持非洲的

民主化,推销美国价值观;在经济上通过开放市场和疾病防治扩大美国在非洲的影响力,保证美国对非洲资源和能源的需求;在军事上加强非洲司令部的作用,以实现反恐和抗衡新兴大国在非洲影响等目的;在文化上借助媒体宣传与人员往来及借助非政府组织,提高美国在非洲的软实力。正因为如此,有关各方对于美国对非政策的效果仍然表示质疑。非洲方面对奥巴马的非洲政策已表现出审慎态度。2009年7月11日奥巴马在加纳发表完演讲后不久,尼日利亚《先锋报》上一篇题为“非洲:没有美国的未来”的文章指出,奥巴马的演讲充斥着“民主”与“良政”的虚伪说教。^③2009年圣诞炸机未遂事件后,美国将包括利比亚、苏丹、阿尔及利亚、索马里和尼日利亚等非洲国家在内的14国列入其安检黑名单,引起非洲国家的极大不满。

不过,面对金融危机后国际体系转型的加

^{*} 本文受到国家社科基金重大项目《体系改组与规范重建——中国参与解决全球性问题对策研究》(08&ZD054)的资助。

^① Daniel Volman “Africa: Obama's National Security Policy Towards Continent—the First Year”, 21 January 2010 <http://africacm/stories/printable/201001210950.html> (上网时间:2010年1月25日)

^② 杜小林:“冷战后美国对非洲政策的演变、特点及趋势”,《现代国际关系》,2006年第3期,第11页。

^③ 李锋:“公正与尊严更重要”,《人民日报》,2009年8月6日。

速、新兴大国群体性崛起以及非洲自身的发展,奥巴马对非洲政策也有明显的调整 and 变化。

首先,将非洲列为美国外交政策的重点。奥巴马上任半年即访问非洲以及国务卿希拉里的非洲7国之行,均反映出美国对非洲的重视。希拉里访非之前,美国国务院负责非洲事务的助理国务卿约翰尼·卡森在吹风时强调,此访表明美国“将非洲作为外交政策重点”^①。在受国际金融危机冲击、美国经济尚未走出衰退的背景下,奥巴马高调宣布援非计划,承诺在其任内将对非援助增加一倍;推动一项为期6年、总额630亿美元的《全球健康行动计划》在G8峰会期间主导出台了3年200亿美元的粮食安全援助计划,并承诺美国出资35亿美元。该计划的主要对象就是非洲国家。奥巴马政府之所以如此重视非洲,主要是因为近年来非洲在美外交战略中的地位有所上升,已经关系到美在石油、贸易、武装冲突、恐怖主义、艾滋病等领域的战略利益。^②非洲尤其已经成为美重要的能源供应地,2008年美从非洲进口的石油占美石油进口总量的19%。美国智库预测,到2015年,美从非洲进口的石油将达到美石油进口总量的25%。^③非洲也是美国全球反恐战略的一部分。美国认为“基地”组织已经渗透到索马里叛乱组织之中,2009年圣诞炸机未遂事件再次牵动美国人的神经。此外,美国试图抗衡新兴大国,尤其抗衡中国在非洲日益扩大的影响力。中非关系在2000年中非合作论坛建立以来有了大发展,不仅中非贸易翻番,投资猛增,中国发展模式也受到非洲国家关注。需要指出的是,小布什执政后期已经开始重视非洲,2006年公布的美国国家安全战略,将非洲列入美国的“战略优先”,^④2007年美设立非洲司令部。奥巴马执政后只是加大了对非洲政策调整的力度。

其次,拟与非洲建立伙伴关系。奥巴马上台后重新定位美非关系,宣称要与非洲建立“相互负责和相互尊重”的伙伴关系。他说,“我将非洲视为我们紧密相连的世界的一个基本组成部分,视为替子孙后代建设所希望的未来而努力的美国伙伴。这种伙伴关系必须建立在共同承担责任和相互尊重的基础上。”^⑤国务卿希拉里提出“美国要成为一个好的

领导和好的伙伴”,具体到非洲,“就是要与非洲人一起做事情,而不是为非洲做事情”。^⑥奥巴马提出与非洲建立相互负责和相互尊重的伙伴关系,一个重要原因是看到中非关系的成功,试图从中学点什么,因为中非关系的最大特点是真诚友好、平等互利。当然,美国能否与非洲国家建成伙伴关系值得怀疑。2009年8月,希拉里在非洲之行过程中声称“美国是非洲的合作者”^⑦,但又警告或者批评肯尼亚的执法公正性、刚果(金)的腐败、南非处理津巴布韦问题的不力等,显然有干涉非洲国家内政之嫌。

第三,适当采取某些灵活政策。鉴于小布什的单边主义外交政策四处碰壁,奥巴马的外交政策增加了合作成分,在非洲问题上采取了更具灵活性的政策,如调整对苏丹的政策。美国与苏丹关系不和,既是美反恐战略使然,因为美认为苏丹政府具有伊斯兰原教旨主义倾向,也反映了美对中国与苏丹关系迅速发展、中苏经济合作成功的不满。奥巴马在竞选总统期间,曾表示当选后将对苏丹采取更为强硬的立场。巴希尔政府一面顶住西方压力,一面与国际社会开展合作,同意在达尔富尔地区部署联合国与非盟混合维和部队。奥巴马上台后意识到解决苏丹问题不能光靠打压,更需要改善与苏丹政府以及其他各方的关系。2009年3月,奥巴马任命退役空军少将斯科特·格拉逊为苏丹问题特使。格拉逊

^① Johnnie Carson, Briefing on Secretary Clinton's Upcoming Trip to Africa, <http://www.state.gov/p/af/rls/m/2009/126783.htm> (上网时间:2010年5月9日)

^② Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the US Military in Africa*, CRS Report for Congress 7-5700 pp. 14-17 <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf> (上网时间:2010年1月26日)

^③ Central Intelligence Agency, “Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Non-government Experts”, December 2000 <https://www.cia.gov/news-information/press-releases/2000/pr12182000.html> (上网时间:2009年9月21日)

^④ The White House, *The National Security of the United States*, March 2006 pp. 37-38, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> (上网时间:2010年4月10日)

^⑤ Obama President Addresses the Ghana Parliament in Accra, <http://www.america.gov/st/texttrans/20090711110050abretnuh01079783.html> (上网时间:2010年4月12日)

^⑥ Phillip Carter, “U.S. Policy in Africa in the 21st Century”, February 9, 2009, <http://www.state.gov/p/af/rls/m/2009/117326.htm> (上网时间:2010年2月9日)

^⑦ Global Hunger and Food Security: Excerpts from Secretary Clinton's Speeches in Africa (August 5, 2009), <http://www.state.gov/s/globalfoodsecurity/129454.htm> (上网时间:2010年5月9日)

数次前往苏丹实地调查,建议美对苏丹采取“鼓励与压力”并重的政策;10月,美国务卿希拉里宣布经过调整后的美国对苏丹政策,表示美将与苏丹进行“广泛接触”,但仍将对苏丹政府保持压力。¹

二、奥巴马政府对非洲政策的重点

奥巴马 2009年 7月在加纳访问时的演说中,重点论述了美国对非洲政策的 4个领域,即民主、机遇、健康以及和平解决争端。^④同年 9月,美国负责非洲事务的助理国务卿卡森在阐述美非伙伴关系内涵时说,根据美国的价值和利益,美国在对非外交上主要关注 5方面问题:民主与良政、经济可持续发展、健康问题、与国际社会和非洲国家一起解决非洲的冲突和纠纷、与非洲国家一起应对全球挑战包括气候变化等。^⑤卡森的口径与奥巴马在加纳演说一致。卡森所说的 5个方面和奥巴马所谈的 4个领域似乎都是从非洲的利益出发。然而,美国推行良政、促进非洲发展、帮助非洲抗击疾病等行动的真实目的,是为了满足其对非洲资源、能源的需求,抗衡新兴大国在非洲的影响,实现其全球战略。

(1)民主与良政。20世纪 90年代以来,美力促在非洲推行多党民主制,但效果一直不甚理想。按照美国的标准,撒哈拉以南 48个非洲国家中,仅有 10个属于“自由国家”,23个属“部分自由国家”,其余 15个为“非自由国家”。^⑥近年来,毛里塔尼亚、几内亚、尼日尔相继发生政变,肯尼亚和津巴布韦则爆发了因大选引发的骚乱,皆令美国担忧。奥巴马政府从美国的战略利益出发,更加关注非洲的民主和良政。2009年 7月 11日奥巴马在加纳议会发表演讲时,将民主列为美国对非外交的首要关切。他在大约 30分钟的演讲中,用了近一半时间阐述“民主”、“良政”与非洲国家发展、繁荣的关系。希拉里访非,也是为民主和良政而“奔波”。她敦促肯尼亚政府根据权力分享协议落实政治改革,访问南非的重要目的是希望南非政府向邻国津巴布韦施压,以建立一个符合美国标准的“自由民主的津巴布韦”。^⑦2009年 10月,白宫以达尔富尔的人权问题为由正式恢复对苏丹的经济制裁。同年 12月 23日,美国国务院宣布,终止向尼日尔提供非人道主义

援助,^⑧以迫使尼日尔总统坦贾(坦贾第二个任期原至 2009年 12月 22日结束,后通过修宪得以延长,引起西方国家不满)辞职。奥巴马同一天决定,终止尼日尔、几内亚和马达加斯加根据《非洲发展和机遇法》享受的优惠贸易待遇。

(2)安全与反恐。自“9·11”恐怖袭击事件之后,美国认为包括索马里、利比里亚、刚果(金)等在内的一批非洲国家属于“失败国家”,它们既可能威胁邻国的政治安定,也可能威胁美国的利益,“有的甚至成了恐怖分子公开的后方基地”。^⑨安全与反恐不仅是小布什对非政策的重点,也是奥巴马处理美国与非洲关系的“优先考虑领域”^⑩。美国在塞内加尔、加纳、南非、马里和肯尼亚设立维和训练中心,通过《国际军事教育和训练项目》(MET)和《非洲突发行行动训练和帮助计划》(ACOTA)帮助非洲国家训练军队。美军非洲司令部的预算从 2008财年的 7550万美元增加到 2010财年的 2.78亿美元,其在非洲的目标很明确:反恐、保障原材料的获取、排挤中国的影响。美国国务院要求在 2010财年增加美国对非武器出口,增加为非洲国家训练部队的项目,包括外国军事财政项目(FMFP,向非洲国家提供武器)、国际军事教育和训练项目(METP,在美国训练非洲军官)、跨撒哈拉反恐伙伴和东非地区战略行动(TSCTP& EARS)训练和装备北非、西非和东非国

¹ Secretary Clinton to Announce Sudan Strategy, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/130667.htm>. (上网时间:2009年 5月 9日)

^④ Obama President Addresses the Ghana Parliament in Accra, <http://www.america.gov/st/texttrany/20090711110050abretnuh01079783.html> (上网时间:2010年 4月 12日)

^⑤ Johnnie Carson “Africa: Obama Administration Committed to Partnering with Africa”, 17 September 2009, <http://africafirst.com/stories/printable/2009091701.html> (上网时间:2009年 9月 18日)

^⑥ 刘飞涛:“希拉里访非凸显美国四大战略目标”, <http://cn.chinareviewnews.com/cm-webapp/search/allDetail.jsp?id=10104331&sw=%E6%89%80%E8%A6%81> (上网时间:2010年 1月 26日)

^⑦ “Hillary Clinton Pushes South Africa to Press Zimbabwe Reform”, http://www.huffingtonpost.com/2009/08/07/hillary-clinton-pushes-so_n_253723.html (上网时间:2010年 5月 9日)

^⑧ “Niger US Imposes Travel Restrictions and Suspends Aid After Tandja Refuses to Step Down”, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/dec/134045.htm>. (上网时间:2010年 2月 5日)

^⑨ [法]菲利普·塞比耶-洛佩兹著,潘革平译:《石油地缘政治》社会科学文献出版社,2008年,第 116页。

^⑩ Phillip Carter “U. S. Policy in Africa in the 21st Century”, February 9, 2009, <http://www.state.gov/af/rks/m/2009/117326.htm>. (上网时间:2010年 1月 28日)

家的军队)、国际麻醉品控制和法律实施项目 (NCLEP, 对警察提供设备、基础设施和训练)、帮助履行和平协议的军事训练项目 (在苏丹、利比里亚和民主刚果) 以及反恐合作项目 (ATAP) 等。¹ 2009年圣诞节炸机未遂事件后, 美国日益关心索马里与也门的关系, 并认为索马里以及整个马格里布地区已经或者正在成为“基地”组织等恐怖势力的新温床及活动区域。2010年 3月 9日美国非洲司令部司令威廉·沃德在国会听证时证实, 美国将派出特种部队, 与非盟驻索马里维和部队合作, 帮助索马里过渡政府重新控制首都摩加迪沙。^④

(3) 资源与能源。非洲已经探明的原油储备为 1122 亿桶, 占世界总储量的 9.4%。^⑤ 尼日利亚是非洲第一大产油国, 美国是尼石油出口的最大受惠国之一, 美在尼石油及服务行业的投资超过 150 亿美元, 其 8% 的石油进口来自尼。安哥拉已探明的石油储量在撒哈拉以南非洲国家中名列第二。安哥拉全国 1/3 的原油产自卡宾达省, 该省 75% 以上的石油由雪佛龙德士古公司掌控。刚果 (金) 的锡石、黑钨、钨钼铁矿和黄金等稀有金属储量巨大, 是灯泡、电脑、MP3 音乐播放器、电子游戏机和手机等产品制造的必需原料。2009 年希拉里的非洲 7 国之访, 将安哥拉、刚果 (金) 及尼日利亚包括在内, 凸显美国对非洲的能源与资源外交。为了获取非洲资源和能源, 美国不惜撇开政治标准而提升与安哥拉的双边关系, 双方于 2009 年 11 月 16-17 日在华盛顿举行战略伙伴关系对话。

(4) 模式与竞争, 即抗衡新兴大国对非洲日益上升的影响力。美国战略和国际研究中心 (CSIS) 的一份报告称, “美国在非洲越来越面临新兴大国的竞争”。^⑥ 2009 年希拉里的非洲 7 国之访, 一定程度上就是为了抵制新兴大国在非洲的影响力。美国为了加强对非洲的影响而采取三方面措施: 政治方面, 在非洲推行多党民主制, 将经援与“民主化”挂钩, 要求非洲国家接受以新自由主义为核心的“华盛顿共识”; 军事方面, 通过非洲司令部加强对非洲的控制; 经济方面, 紧盯新兴大国在非洲的并购和合作项目, 伺机加以牵制或抵制。2009 年 8 月, 美国通过国际货币基金组织和世界银行介入刚果民主共

国与中国之间的合作项目, 将总额 90 亿美元的“百年投资协议”削减了 1/3; 作为回报, 华盛顿与金沙萨之间重启中断已久的关于减免 80% 债务的谈判。2010 年 2 月尼日尔发生政变, 据猜测是由美国策划的, 主要原因是中国日益增加的影响力引起美国和尼日尔前宗主国法国的不安。

三、影响奥巴马对非洲政策的主要因素

影响奥巴马对非政策的主要因素不是他个人的喜恶, 也不是他的血统, 而是在新的国际形势下美国的国家利益和战略需要。首先, 受全球金融危机加快国际体系转型的影响。冷战结束以来新兴大国群体性崛起, “金砖四国”、“钻石五国”日益活跃于国际舞台, 世界多极化趋势加强。此次发源于美国的全球金融危机加速了国际体系转型。2009 年 9 月, G20 匹兹堡峰会决定由 G20 取代 G8 成为永久性国际经济协作组织, 发展中国家在国际货币基金组织 (IMF) 的发言权亦获得提升。中国运用体制优势较好地应对全球金融危机, 2009 年实现了保八目标, GDP 有望于 2010 年超过日本, 成为世界第二。近年来, 无论是 G2 “中美国”和 G4 种种提法, 都反映了中国迅速崛起的事实。与新兴大国相比, 美国的实力和影响力相对下降, 一长一消态势明显。但是美国必然力保自己的霸主地位, 绝不愿意沦为老二。非洲因为国家众多、资源丰富、市场潜力大而成为美国展示其软实力、扩充其硬实力的重要舞台。

其次, 一切为了推进美国国家利益。冷战期间, 美国在非洲与苏联角逐; 两极格局瓦解后, 美国在非洲推行民主化, 主要是为了实现美国的政治利益。克林顿政府开始重视美国在非洲的经济利益, 通过《非洲增长与机遇法案》扩大美非贸易。小布什时

¹ Daniel Volman, “Africa: Obama’s National Security Policy Towards Continent—the First Year”, 21 January 2010 <http://africainc.com/stories/printable/201001210950.html> (上网时间: 2010 年 1 月 25 日)

^④ “反恐行动升级 派兵参与作战——美军将‘有限介入’索马里”, 《人民日报》, 2010 年 3 月 11 日。

^⑤ [法] 菲利普·塞比耶-洛佩兹著:《石油地缘政治》, 第 106 页。

^⑥ Jennifer G. Cooke and Richard Downie, “African Conflicts and US Diplomacy”, A Report of the CSIS Africa Program and the American Academy of Diplomacy, January 2010 p. 2.

期,美国将非洲纳入其反恐体系,重视在非洲的安全利益。目前,非洲既是美国重要的资源、能源供应地,又是美国反恐战略的重要组成部分,还是遏制新兴大国崛起的角力场。当前美对非关系的优先考虑主要有4个方面:(1)保证非洲大陆的和平与安全。在非洲国家塞内加尔、加纳、南非、马里和肯尼亚设立维和训练中心。(2)促进非洲大陆的民主体系建设和民主实践。(3)促进可持续的、开放的市场导向的经济发展。(4)促进健康和社会发展。美国在这些领域的对非政策分别服务于其反恐、政治、经济利益和软实力建设。¹可见,无论从客观还是主观看,非洲在反恐、资源和市场以及软实力的提升方面皆与美国的利益息息相关。

第三,受非洲自身变化的影响。近年来,随着世界经济一体化的进展,非洲也发生了很大变化。非洲一体化正在稳步推进。自非洲联盟成立以来,非洲对外日益以一个声音说话。非盟在保障非洲的和平与稳定、促进非洲发展方面成效显著。近年来,非盟首脑会议每次确定一个非洲国家关注的问题,“工业发展”、“基础设施建设”、“粮食安全”和“非洲信息和通信技术”等相继成为非盟首脑会议的主题,进入非洲发展议程。与此相应,非洲次地区的一体化进程也取得新进展。南共体自由贸易区已于2008年8月正式启动,2010年将建成关税同盟,2015年将建立共同市场;东非共同体关税同盟于2005年1月启动,计划2010年启动共同市场。经过自身努力,非洲的国际地位有所上升。中非合作的成功,推动着国际社会重新关注非洲,世界出现新一轮非洲热,发达国家也普遍宣称要改善与非洲的关系,新兴大国则纷纷与非洲国家举办峰会,在非洲谋求各自的政治和经济利益。此外,非洲的发展出现分化。南非跻身新兴大国行列,成为20国集团中唯一的非洲国家,与巴西、印度结成三国对话论坛,在2009年12月哥本哈根气候变化大会上又成为“基础四国”一员。非洲拥有许多资源富集国如安哥拉、加蓬、苏丹等,由于容易获得外资和外援,经济发展较快;有的非洲国家如毛里求斯,因地制宜,选择了适合本国国情的发展道路,经济发展颇见成效。但是,像索马里、津巴布韦、科特迪瓦等国因为战乱

或政治纷争而陷入停滞。

第四,受新兴大国在非洲影响力不断上升的牵动。新兴大国如印度、巴西等,效仿中非合作论坛模式举办各种形式的峰会,通过增加援助、投资和开放市场,密切与非洲的关系。俄罗斯随着国力的恢复,开始重返非洲。俄罗斯总统梅德韦杰夫2009年6月访问埃及、尼日利亚、纳米比亚和安哥拉4个非洲国家。在新兴大国中,中国与非洲合作的成功尤其引人注目。中非贸易额从2000年的106亿美元增加到2008年的1068亿美元。2009年尽管受全球金融危机的影响,中非贸易额仍然达到916亿美元。截至2008年底,中国对非直接投资存量达到78亿美元。^④在2009年11月埃及沙姆沙伊赫召开的第四届中非合作论坛部长级会议上,中国又提出了援助非洲的8项新举措。目前,中非在农业、基础设施、人力资源开发、疾病防治等领域进行了卓有成效的合作。与西方国家相比,中国在与非洲国家进行经济技术合作或提供援助时,不附加任何政治条件,切实做到平等互利,实现双赢。中非经贸合作促进了非洲的发展,中国对非洲经济发展的贡献率达到20%以上。随着中国的快速崛起以及中非关系的发展,中国模式在非洲有很大的吸引力,成为非洲一些国家效仿的样板。这些变化也牵动了美国的战略神经,迫使其积极调整对非政策。

四、奥巴马政府对非洲政策展望

展望未来,美国可能继续调整对非洲政策。目前美国对非洲政策正处在转折时期,美在非洲的反恐收获不大,索马里依然战乱不止,海盗仍然猖獗;美在非洲软实力的提升并未与援助增加同步,其全面的对非政策主张尚在拟订之中。对奥巴马政府来说,在对非政策上是基本延续前任的做法还是继续变革,是一个必须考虑的问题。正如美国学者所言,“美国的非洲外交正处于十字路口”。¹

总体而言,美国对非洲政策的走向有三点值得

¹ Phillip Carter “U. S. Policy in Africa in the 21st Century”, February 9, 2009, <http://www.state.gov/p/af/rk/m/2009/117326.htm>. (上网时间:2010年1月28日)

^④ 陈德铭:“全面发展中非新型战略伙伴关系”,《人民日报》2009年2月11日。

关注。首先,在非洲问题上加强国际合作,尤其是与新兴大国合作。奥巴马在外交方面的变革,主要是修正小布什的单边主义,加强与国际社会合作。在非洲问题上美国同样需要国际合作。正像全球性问题的解决离不开新兴大国参与一样,美国在非洲问题上也需与新兴大国进行合作。因为,新兴大国的群体性崛起是当今国际关系变革的重要特征,它们在非洲影响力的快速上升已成为客观现实,美国也认识到这一点。事实上,在诸如打击索马里海盗、解决达尔富尔问题的过程中,美国已经开始寻求包括中国在内的新兴大国的合作。

其次,在双边关系上开辟新的合作领域。世界在变,非洲也在变,非洲与国际社会合作的需求也在发展。非洲在强化双边合作需求的同时,开始接受多边合作。非洲除了希望加大对其技术转让、扩大对其贸易和投资等常规需求外,增加了应对气候变化、实现清洁能源、发展绿色经济等新需求。美国为了增加其在非洲的影响力,除了在向非洲开放市场、

防治艾滋病、粮食安全计划等传统领域外,还将在气候变化和新能源开放方面与非洲开展合作,以求抢占道义至高点。

第三,难以与非洲建立真正平等的伙伴关系。奥巴马政府为了改善与非洲国家的关系,提出美非之间建立相互负责和相互尊重的伙伴关系。同第二届欧非峰会提出建立平等伙伴关系一样,美非平等伙伴关系也将如空中楼阁一般难以成为现实。因为美国一贯推行强权政治和霸权主义,在对非洲的交往中很难放弃推行良政、将自己的模式强加于人的做法。美国要想建立与非洲的平等伙伴关系,就应该也必须停止对非洲内部事务指手画脚,尊重非洲国家在发展道路上的自主选择,同时在经济交往中真正做到与非洲国家互利、共赢。但是,美国的行为模式又决定美国不可能这样做。○ (责任编辑:黄昭宇)

¹ Jennifer G. Cooke and Richard Downing, "African Conflicts and US Diplomacy", A Report of the CSIS Africa Program and the American Academy of Diplomacy, January 2010, p. 2.

(接第 12 页)策。”¹ 自由派人士则认为奥巴马走得不够远,应宣布美国不会首先使用核武器。美国军控协会执行主任金柏尔(Daryl Kimball)表示:“美国应明确表态,我们拥有核武器的唯一目的是阻遏使用核武器。”美国世界安全研究所所长布莱尔(Bruce Blair)则认为,这份“报告”完全是一份“现状性文件”。^④ 由于“报告”的出炉是各方利益博弈之后相互妥协的结果,就决定了它对美国核战略的调整“是渐进性的,而非变革性的”^④。

总而言之,“报告”反映了奥巴马政府在当前国际安全环境下对于美国核战略的严肃思考,并在此基础上对美国核政策进行了重要调整,“是冷战结束近 20 年来最深远的一次”^{1/4}。2010 年是《不扩散核武器条约》生效 40 周年,有关的国际性会议将相继召开,如 4 月 12-13 日召开的国际核安全峰会,以及 5 月份将召开的《不扩散核武器条约》审查会议,国际社会又将围绕国际核安全与核不扩散机制等问题展开新的论证与探讨。因而,“报告”中所释放出的政策信息,如美国维护国际核不扩散机制,减少核武器的数量及其在维护国家安全中的作用,不再进行核试验和研制新的核弹头,以及承诺不向遵

守《不扩散核武器条约》的无核国家使用或威胁使用核武器等,对于国际军控与核裁军具有不容否认的积极意义。但同时,我们也应当看到,“报告”是美国内各方利益博弈与妥协的结果,在许多重要政策上都“有所保留”,其对美国核战略的调整是有限的、可逆的、谨慎的。因此,奥巴马政府的核战略并不是对美国传统核战略的“变革”,而是对小布什政府核战略的修正,是为适应新的国际形势需要而做出的现实性、应变性的调整。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ "Joint Statement by Senators John McCain and Jon Kyl Regarding the Nuclear Posture Review", http://mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressRelease&ContentRecord_id=d4fb7573-d2f-244c-1601-41bc7896b16&Region_id=&Issue_id=, (上网时间:2010 年 4 月 29 日)

^④ Jonathan Weisman and Peter Spiegel, "U. S. Keeps First-Strike Strategy", <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304620304575166263632513790.html> (上网时间:2010 年 4 月 13 日)

^④ Mary Beth Sheridan, "New nuclear policy shows limits", *The Washington Post*, April 7, 2010, A6.

^{1/4} Mimi Hall and Tom Vanden Brook, "Obama Announces Changes in U. S. Nuclear Weapon Policy", http://www.usatoday.com/news/washington/2010-04-06-us-nuclear-policy_N.htm (上网时间:2010 年 4 月 13 日)