

# 克林顿第二任期内的对非政策

付吉军

**【内容提要】** 在第二任期内,克林顿政府大幅调整美国对非政策,凸显对非洲问题的重视,支持非洲维护和平与稳定的努力,加大对非洲的经济投入,重点发展与非洲地区大国、新兴民主国家和次区域组织的关系,以改善美国在非洲的形象,拓展其在非洲的战略利益,并利用地区大国与次区域组织影响非洲事务。该政策符合美国战略利益,将继续影响新世纪美国对非政策走向。

**【关键词】** 克林顿政府 对非政策 战略利益

**【作者简介】** 付吉军,1959年生,史学硕士,现任中国驻坦桑尼亚大使馆一等秘书、研究室主任。曾发表《坦桑尼亚:投资正当时》(《西亚非洲》2000年第3期)等文章。E-mail: fujijun@yahoo.com。

在第二任期内,克林顿政府出于维护和加强美国在非洲战略利益的需要,根据国际国内形势,特别是非洲形势的发展变化,对美国对非政策进行了大幅调整。

## 一 努力改善美国在非洲的形象

世纪之交,作为惟一的超级大国,美国眼中的威胁在很大程度上已不是直接的安全威胁,而是对其领导地位赖以维系的“威信”的挑战。美国的全球战略利益业已转向积极推进民主、自由贸易和由美国领导的全球体系。2000年12月,克林顿在一次演讲中指出,美国要享受和平与繁荣,除领导全球化之外别无选择。

冷战结束后,美国借实力迅速膨胀之机,在非洲强势推行西方政治与经济制度,以民主、人权为借口干涉非洲内政,成为非洲国家政局动荡和经济上日益边缘化的重要因素之一。索马里维和失败后,美国不愿再卷入非洲冲突。非洲战乱造成的人员伤亡和难民人数远远高于世界其他地区,但美国投入的资金和人力却十分有限。非洲各国

指责美国忽视非洲,对非洲持续贫困和卢旺达、布隆迪大屠杀及刚果(金)战争无动于衷,而对中东和科索沃问题却运用强大的人力物力积极干预。上述问题虽不直接影响美国安全,却有损于美国在非洲乃至世界的“领袖”形象和威望。为确保其地位和维护在非洲的利益,美国有必要改善其在非洲的形象。

鉴此,克林顿政府在第二任期内明显加大了对非洲事务的关注力度。克林顿本人作为在任总统史无前例地两次访非,国务卿奥尔布赖特4次访非,其他重要内阁成员如商务、能源、交通、国防、卫生部长等亦频繁出访非洲国家。2000年1月,美国利用其担任安理会主席国之机,推动安理会举行“非洲月”活动,集中讨论非洲问题,美国副总统戈尔与国务卿奥尔布赖特亲自出席会议并发表讲话。美国领导人还刻意关注促进非洲和平与稳定、减免非洲债务、放宽非洲商品市场准入标准及艾滋病防治等非洲热点问题,以凸显美国对非洲事务的关注,改善美国在非洲的形象,促进美国在非洲的战略利益。

## 二 增强对非洲维护和平与稳定的支持

经过冷战后 10 多年的经营,美国依靠实力地位确立了在非洲的政治与经济优势,它需要和平与稳定的环境摘取和进一步扩大胜利果实,但内战与地区冲突严重影响非洲的稳定与发展,显然不利于美国在非洲的战略利益。因而,在事关非洲政局稳定的问题上,克林顿政府主要进行了下列政策调整:从不顾非洲国情强势推行西方政治经济制度到强调维护非洲和平与稳定;推动安理会通过向刚果(金)派出联合国观察团的决议,积极支持曼德拉调解布隆迪内战。克林顿政府还积极支持尼日利亚的西非维和行动,向塞拉利昂国际维和部队提供后勤与物资支持;并派前安全顾问莱克作为特使调解埃厄冲突。

上述政策调整主要出于以下考虑:

首先,美国长期以来将苏丹政府视为伊斯兰原教旨主义和支持恐怖活动的政权,一直企图将其推翻,故支持乌干达、厄立特里亚和埃塞俄比亚建立反苏丹联盟,并通过乌干达支持苏丹的反政府武装。但随着刚果(金)战争陷入僵局,乌干达军队 1 万多人深陷刚果(金)不能自拔,乌、卢军队甚至为争夺地盘和破产资源在基加利发生火并。1998 年 5 月埃塞俄比亚与厄立特里亚边界战争爆发后,双方军队一直处于敌对状态。在此情况下,乌、埃、厄出于各自的安全利益考虑先后改善与苏丹关系。1999 年 12 月,乌干达与苏丹达成互不支持对方反叛力量与恢复外交关系协议,使美国精心构筑的对苏丹战略包围面临崩溃危险。刚果(金)冲突严重影响大湖地区的和平与稳定,甚至有被与美国为敌的国家利用的危险。2000 年 2 月 15 日,美国驻联合国代表霍尔布鲁克在众议院国际关系委员会作证时指出,刚果(金)是危机的传染病毒,如果允许其溃烂,解决整个地区——安哥拉、布隆迪、卢旺达和苏丹冲突与促进稳定的努力将更加困难。刚果(金)拥有巨大的战略矿藏,其政治与军事真空已吸引了像利比亚、伊朗、朝鲜、古巴和苏丹等被美国视为“无赖”的国家,在中非寻求立足点。<sup>1</sup> 鉴此,美国转而积极支

持刚果(金)、布隆迪和平进程,并出面化解埃厄冲突,企图以此继续保持对苏丹的压力,并防止与美国为敌的国家染指刚果(金)战略资源,以确保美国在非洲的既得战略利益。

其次,在克林顿政府看来,非洲“新生代领导人”穆塞韦尼、卡加梅、泽纳维等不仅未能为非洲带来和平与发展,反而成为非洲动乱的制造者,而南非、尼日利亚、埃及、加纳、博茨瓦纳、毛里求斯、坦桑尼亚等“新兴民主国家”政局稳定,经济发展前景看好,在促进非洲和平与稳定中正日益发挥积极作用。积极发展与上述国家的关系不仅可以促进美国在上述国家的经济利益,捞取实惠,而且有助于影响非洲民主进程,推行美国的价值观。

第三,非洲地区与次地区组织虽然积极调解地区冲突,促使刚果(金)参战各方达成《卢萨卡和平协议》,布隆迪各方和埃塞俄比亚与厄立特里亚签署和平协议,但由于缺乏实现协议的能力,它们不得不寻求国际社会的支持,从而为发达国家影响和平进程提供了机会。英、法等传统殖民帝国纷纷加大对非洲和平事务的卷入,谋求重新影响或主导非洲地区事务。在此情况下,美国积极支持非洲促进和平的努力,既可主导刚果(金)、布隆迪等和平进程及非洲事务,又可抑制英、法对非洲地区事务的影响。

## 三 加大对非洲的经济投入

冷战结束后,美国为控制整个非洲,实现其政治与经济利益,以民主、人权和良政为手段,利用国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构,将援助政治化,强行在非洲推行多党制和经济结构调整计划。非洲国家因经济上有求于美国而大都被迫实行美国所推崇的多党民主制,并对经济进行以自由化和私有化为主的改革,美国的不少跨国公司从中捞取了大量好处。

随着国际战略格局的演变和经济全球化的迅猛发展,世界各国经济联系愈趋紧密,“一荣俱荣,一损俱损”的关联效应更加明显,听任非洲持续贫困最终将损害美国利益。因而,美国安全观的内

<sup>1</sup> 坦桑尼亚《每日新闻》,2000 年 2 月 16 日。

涵亦相应扩大,日益把世界经济发展与否看做美国安全利益所在,将全球经济的快速发展作为美国经济持续增长的条件。2000年12月,克林顿在英国的一次演讲中指出,“全球贫困像一个火药桶,会被我们的无动于衷点燃。幸运的是,布莱尔首相与我均坚持认为,我们更多地帮助世界,也就是更好地帮助我们自己。我们花在减少世界贫困、改善教育、消灭疾病上的每一个便士均将百倍地回报于我们及我们的子孙。”<sup>1</sup>正是基于这种认识,美国加大了对非洲的经济投入。

1. 鼓励开拓与非洲国家的贸易和向非洲投资。

第二任期伊始,克林顿便提出《非洲增长与机会法案》,并积极推动国会在2000年5月12日通过了向包括非洲、加勒比和中美洲70多个国家在内的产品免税开放市场的法案。5月18日,克林顿又签署了《2000年贸易与发展法案》。该法案放宽了非洲国家2000种商品的市场准入标准,允许非洲用本地纤维生产的服装向美国出口的比重在8年内从1.5%增加到3.5%。据认为,此举将使非洲向美国出口的该类产品从目前的2.5亿美元上升到42亿美元。该法案同时规定,只有达到一定民主、人权与自由市场经济标准的国家,方可获得市场准入优惠,从而为美国公司向上述国家投资与进入其市场创造了条件,并有助于推进美国的民主、人权价值观。

在世界经济全球化进程中,美国经济对外的依存度越来越大。因而,支持《非洲增长与机会法案》的美国国会议员兰格尔指出,除非扩大我们的市场,否则我们就无法保持繁荣:如果我们不准备向非洲之类的正在兴起的市场投资,我们就无法达到这一点。对非洲投资的回报率虽然远远高于其他地区,但仍存在一定风险。为鼓励美国企业对非洲投资,美国海外私人投资基金建立了超过7.5亿美元的非洲基金,美国AIG公司亦发起了一个5亿美元的基础设施基金。1999年,美国先后与南非和加纳签署了双边贸易与投资框架协议,与莫桑比克达成了双边投资协议。在政府支持下,美国对非洲投资明显增长。2000年2月24日,美国与莫桑比克签订分别投资11亿和4亿美元建立钢铁和天然气工厂的谅解备忘录。设在弗

吉尼亚的AES能源公司也与乌干达的Madhmani国际公司签订了250兆瓦的能源采购与执行协议。<sup>④</sup>

2. 逐步取消高负债穷国债务,尽力维持对非洲国家的援助数额。

到1999年,非洲国家所欠外债已高达3500亿美元,每年需要用230亿美元偿还外债本息。沉重的债务负担严重影响非洲国家的经济发展。近年来,非洲国家要求减免外债和继续提供发展援助的呼声日高。在此情况下,1999年9月,美国率先宣布完全免除27个非洲国家欠美国的债务,并敦促其他西方国家也仿效其做法。同月,美国主导的国际货币基金组织和世界银行也对其高负债穷国标准加以更改,宣布逐步取消最穷国1000亿美元的债务,此举将使33个非洲国家受益。1999年底,两家金融机构又联手推出“经济增长与脱贫计划”以取代原有的“结构调整计划”,放宽对非洲穷国的援助标准。

在无力阻止国会削减外援趋势的情况下,克林顿政府寻求继续保持对非洲援助数额,在2000年2月提交议会的预算案中,要求国会向非洲提供5.32亿美元用于消除贫困,比上财政年度增加了2000万美元。美国政府还将帮助非洲国家防治艾滋病的开支从2.25亿美元增加到3.25亿美元。

3. 鼓励对非洲战略资源的投资,确保能源供应安全。

鉴于中东局势持续动荡,为减少美国对中东石油能源的依赖,克林顿在第二任期内进一步加大实施多元化能源供应战略的力度,重点鼓励向拉美、非洲能源开发投资。1999年,美国能源部长理查森主持召开美非能源部长会议,分别与南非、埃及、加纳、尼日利亚和塞内加尔建立长期能源伙伴关系。2000年2月23日,理查森再访埃及,与埃及达成扩大两国在能源领域合作的共识。2000年3月16日,美国国会非洲小组举行关于非洲能源的听证会,委员会主席洛伊斯指出,他之

<sup>1</sup> 坦桑尼亚《卫报》,2000年12月20日。

<sup>④</sup> 坦桑尼亚《商业时报》,2000年6月13日。

所以举行此次听证会,是因为“美国在非洲能源发展方面具有巨大的利益,我们是非洲石油的主要消费国,从非洲进口的石油约占美国石油进口的15%,这一数字可望上升。分析表明,西非可能很快成为与海湾匹敌的对美国具有战略重要性的地区”。据统计,美国每天平均从尼日利亚进口石油73.6万桶,占美国进口石油总额的9.7%;从安哥拉进口的石油约占美国进口石油总额的4%。因此,美国大力鼓励美国石油公司向非洲石油开发领域投资。在政府鼓励下,美国石油公司纷纷加大对非洲石油开发的投资力度。根据已签订的协议,美国各大石油公司计划在未来10年向非洲石油开发投资100亿美元。

#### 四 重点发展与地区大国 和区域组织的关系

美国虽有意主导非洲事务,扩大对非洲资源与市场的占有份额,但非洲毕竟不是美国战略利益攸关之所在。索马里事件后,美国内反对过深卷入非洲事务的保守力量进一步增强。非洲各国矛盾错综复杂,不少国家对美国插手非洲事务有着本能的反感。近年来,非洲地区大国与区域组织在调解地区冲突、推动经济一体化方面的作用日益增强。因而,通过与地区大国和区域组织合作参与非洲事务,既可避免直接卷入造成的不利影响,少背包袱,又能以“非洲出人,国际社会和联合国出钱”的方式帮助解决非洲冲突,利用美国的强大实力伺机影响并主导非洲事务。奥尔布赖特坦率承认,美国的政策就是要发展一整套地区联盟、集团、特殊组合与伙伴关系,以促进美国的利

益。为此,克林顿政府在第二任期内明显加大了对地区大国南非、埃及、尼日利亚及次区域组织的活动力度。克林顿本人及其政府要员访非时均将上述地区大国列入访问日程,强调与之建立“伙伴关系”。克林顿还十分重视与南部非洲发展共同体(萨达克)的合作,设立了“美国—萨达克论坛”,任命了驻“萨达克”特别代表,定期举行“美国—萨达克论坛”会议,研究双方感兴趣的问题,并鼓励美国公司对“萨达克”投资。1998~1999年,美国公司投资3.5亿美元帮助“萨达克”成员国修建公路、港口、电力与水利等基础设施。2000年5月10~11日,第二届“美国—萨达克论坛”会议在马普托举行,双方研究了共同感兴趣的合作领域,包括南部非洲共同市场的发展,防治艾滋病,培育地区稳定和解决地区冲突等。

2000年12月8~12日,美国国务卿奥尔布赖特在任期即将结束之际第四次访非,先后访问了南非、博茨瓦纳与毛里求斯等3个“萨达克”成员国。美国国务院高级官员指出,奥卿此访的目的是再次强调克林顿政府对非洲事务史无前例的参与,促进美国在南部非洲的利益和对防治艾滋病的关注,重申美国与3个“民主样板”国家关系的重要性,特别是加强与南非的关系,为《非洲增长与机会法案》的实施铺平道路。访问期间,奥尔布赖特宣称,自尼日利亚总统奥巴桑乔当选以来,美国对尼的援助已翻了4番。

克林顿政府的任期虽然已经结束,但其所确立的对非政策符合新世纪美国在非洲的战略利益,势将继续影响美国政府在21世纪初的对非政策。

(责任编辑:吴传华;责任校对:徐拓)

## Clinton's Africa Policy in his Second-term

*Fu Jijun*

pp. 20- 23

Clinton government had adjusted its Africa policy by a big margin in the second-term. It had attached great importance on African problems; supported the endeavor of African countries for maintaining peace and stability; increased the economic investment in Africa and mainly developed the relationships with African regional powers, newly developed democratic countries and sub-regional organizations. The purpose of the

policy adjustment was to improve America's image in Africa, develop its strategic interests in Africa, and influence African issues by making use of African regional powers and sub-regional organizations. The policy conforms to America's strategic interests and will continue to influence the trend of the U. S.' Africa policy in the new century.

## The Features of South Africa's Foreign Trade

*Deng Zutao & Yang Xingli*

pp. 24- 28

Foreign trade has occupied an important position in the economic development of South Africa. This paper has summarized the foreign trade features of South Africa, and analysed the advantages and disadvantages affecting the foreign trade of South Africa. The paper has also

discussed the strong complementary business relationships between South Africa and China, pointing out the necessity and feasibility of accelerating the development of economic and trade relationships between the two countries.

## Iran and Russia: Special Alliance in Central Asia

*Hao Zhengeng*

pp. 29- 32

After the independence of the Central Asian countries, some relevant countries have launched a fierce competition in the international political stage of this area and finally formed complicated international relationships. Depending on their innate geopolitical and geoeconomic advantages as well as their ethnic and religious linkage, Iran and Russia have become two indispensable important players in the chessboard of the Central Asia's geographic strategy, and moved to ally due to the

interest needs between each other. Different with the interest-dominant alliance between the U. S. and Turkey, Iran and Russia have formed a kind of support-drawing alliance in Central Asia. However, due to the restriction of civilization factor, strategic emphasis and the contradiction among the Central Asian countries, the relations between Iran and Russia will not move forward very smoothly.