

多维因素影响下的特朗普第二任期 对非洲政策走向*

刘中伟

内容提要 特朗普第二任期开始以来,美国对非洲政策出现的调整和变化是在百年变局加速演进的时代条件下发生的。在全球层面,世界范围逆全球化浪潮高企,全球治理遭遇新挑战以及国际政治阵营化、集团化凸显,特朗普政府由此掀起的关税战波及非洲,削弱美国对非“进步”领域的相关合作,同时因强化对非洲资源争夺而激化所谓“大国战略竞争”。在美国国内层面,特朗普重返白宫,“孤立主义”和“保守主义”抬头,新内阁“商人治国”特点突出,导致美国对非政策遭遇“特朗普冲击”,进一步对非洲“闭关锁国”并削减对非援助。在非洲层面,非洲在世界政治经济格局中地位继续提升,在自身内部发展道路上战略自主性增强,在对外关系中进一步联合自强,使得特朗普第二任期不能也无法深度“忽视”非洲,虽然大概率会对非洲采取更多强硬政策,但美国对非政策中的单边主义将受到非洲因素的制约。展望未来,特朗普第二任期任内美国对非政策将展现出在非洲实行战略收缩、由援助向商业转向和以大国竞争为抓手的特点。特朗普第二任期的部分非洲政策措施逆历史潮流而动,对非洲发展和国际对非合作都将造成冲击。

关键词 美国的非洲政策 特朗普政府 世界之变 美国之变 非洲之变

作者简介 刘中伟,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)国际关系研究室副主任、副研究员,中国亚非学会副秘书长。

* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”重点学科“世界经济”资助计划(DF2023 ZD34)的阶段性成果。

2025年1月特朗普再次就任美国总统以来,美国在多方面已经从拜登时代正式过渡到特朗普时代。特朗普“二进宫”给美国内政和外交带来了巨变,美国对非政策也同样很快出现了新的调整 and 变化。这既是对拜登非洲政策的继承与修正,更反映了特朗普第一任期对非政策的风格特点。在第一个任期,特朗普虽然出台了美国非洲新战略,明确界定了美国对非政策的目标,但是明显忽视了非洲大陆的机会,低估了非洲自身在构建互惠关系方面的巨大潜力,对非洲表现出了较深程度的漠视。^① 因其对非洲的“脱离接触”,特朗普第一任期的对非政策曾饱受舆论诟病。那么,在其第二任期,有哪些因素将参与塑造特朗普的对非政策?美国对非政策的整体趋势又如何?

国际环境直接影响美国外交政策的制定与实施,体现为国际格局的演变、全球治理情势的变化等方面;国家利益(如政治、经济、安全利益)是美国对外政策的根本出发点和落脚点,但基于新古典现实主义理论视角,美国国内政治生态(历史文化传统、政治思潮、精英感知、社会舆论等)、领导人认知偏好等因素成为左右该国外交政策走向的新变量;此外,与政策行为施动者相对应的外交政策受体的发展动态也日益成为影响美国外交政策的重要因素。正基于此,美国对非政策的决策层面临全球之变、美国之变和非洲之变,三大时代变局相互交织,相互激荡,互联互通,已经并将继续塑造特朗普第二任期的对非政策整体面貌。在全球层面,国际政治格局和大国力量对比的变化从结构上制约与引导着特朗普第二任期对非政策中的地缘政治导向,世界范围内关于经济全球化问题舆论潮流的变动影响着特朗普政府对美非经贸往来的认知,发达国家提供全球公共产品意愿下降的趋势则进一步带动特朗普政府形成“美国优先”对非政策取向。在美国内部层面,特朗普重返白宫及其安全外交团队的上台引发美国政治的深刻变动,迅速促成美国对非战略的收缩态势。在非洲地区层面,特朗普正面对一个崛起中的非洲、一个坚定走符合自身特点道路和更加团结的非洲,这些变化和趋势对特朗普政府对非政策的限制将愈益凸显。目前,虽然新政府上任还不足一年,也尚未制定其对非政策的详细战略规划,但特朗普已经按下其第二任期非洲政策的“重启键”,且新一届美国政府的对非政策初露端倪。

^① Landry Signé, “A Trump Visit to Africa is Important and Carries Some Urgency”, <https://thehill.com/opinion/international/439487-a-trump-visit-to-africa-is-important-and-carries-some-urgency>, 2019-04-19.

一 世界之变：特朗普第二任期对非政策的时代背景

从全球范围看，百年变局加速演变，世界范围的逆全球化浪潮此起彼伏，全球治理遭遇新挑战，国际政治的阵营化和集团化日趋凸显。在特朗普第二任期，这些全球范围的变革不仅是美国对非政策无法绕开的国际环境，更构成新政府制定其非洲政策的重要考量因素。正是在此世界变局的结构性背景下，特朗普政府掀起包括非洲在内的全球贸易关税战，刮起美国对非合作的逆风，并加强同大国特别是中国、俄罗斯在非洲的争夺。

（一）世界范围逆全球化浪潮高企，特朗普政府关税战波及非洲

当前，世界之变的一个突出表现是第二次世界大战结束后加速推进的全球化进程遭遇挫折。二战结束后，针对世界范围内贸易壁垒居高不下的状况，为扩大全球范围内商品的生产与流通，促进经济复苏，美西方国家以布雷顿森林会议为基础，建立了世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织，努力消减国际贸易中的差别待遇、关税和其他壁垒，推动了以金融合作和贸易开放为标志的经济全球化，加深了世界各国在政治、经济和文化上的联系，促进了资源的充分利用和全球经济的繁荣，惠及世界各国人民。但是，国际范围内一直存在着批评全球化和反全球化的声音，这和经济全球化也存在一些很难克服的弊端有关。从全球层面看，世界各国在贸易和金融上的相互依赖加大了全球经济的系统性风险；从国家层面看，发达国家是全球化进程的主导者，通过规则制定和技术优势使发展中国家长期处于产业链低端，并形成发达国家与发展中国家“中心—外围”结构的不平等格局；从社会和民生层面看，不同群体从全球化中的获益程度不同，全球化导致美西方国家一些产业空心化，制造业衰落，一些弱势群体失业问题突出，社会贫富差距扩大。进入 21 世纪以来，百年未有之大变局加速演进，由美国 2008 年次贷危机引发的全球金融危机和此后暴发的新冠肺炎疫情更是进一步加深了一些国家民众对全球化弊端的认识，不少国家在经济增速放缓甚至陷入衰退的状况下寻求通过设置贸易壁垒和提高关税等举措来保护本国经济，全球范围内的贸易保护主义抬头，并严重干扰着全球化发展的前景。

在逆全球化潮流高企的背景下，特朗普政府认为美国在全球贸易体系中受到了利益损害。为扭转美国在经济全球化中受到的所谓“不公平待遇”、消

减美国同世界各国的贸易逆差、重振美国“铁锈地带”并使制造业回流美国，特朗普政府宣称从上台第一天起就制定了“美国优先”的贸易政策。^① 2025年4月2日，特朗普更是援引《国际紧急经济权力法》签署总统行政令，倒行逆施推出所谓“对等关税”，同全球180多个贸易伙伴打关税战、贸易战，将当前的贸易保护主义和逆全球化浪潮推向了高潮。在狭隘国家利益的算计下，特朗普同样将关税大棒无情地挥向非洲这块全世界最不发达国家最集中的大陆。继4月5日对大部分非洲国家输入商品征收10%的基准关税后，特朗普政府不仅于4月9日宣布实行“对等关税”（后宣布暂停90天执行），而且向20个非洲国家征收更高的关税。其中，超过30%税率的国家有8个：莱索托（50%）、马达加斯加（47%）、毛里求斯（40%）、博茨瓦纳（38%）、安哥拉（32%）、利比亚（31%）、南非（31%）和阿尔及利亚（30%）；超过20%税率的国家有3个：突尼斯（28%）、纳米比亚（21%）和科特迪瓦（21%）；超过10%税率的国家有9个：津巴布韦（18%）、马拉维（17%）、赞比亚（17%）、莫桑比克（16%）、尼日利亚（14%）、乍得（13%）、赤道几内亚（13%）、喀麦隆（12%）和刚果（金）（11%）。^② 尤为引人注目的是，特朗普对莱索托进口商品的关税加征到创纪录的50%，该国由此成为特朗普新关税框架下对所有主权国家中征收的最高关税（不计对中国征收的报复性关税）。^③ 7月31日，特朗普虽签署新的行政命令，降低了对部分非洲国家的关税，但加纳和乌干达首次遭遇15%的“特朗普关税”，尼日利亚、乍得、赤道几内亚、喀麦隆和刚果（金）向美国出口商品的关税则普遍增加到15%，南非和阿尔及利亚、利比亚、突尼斯这3个北非国家更是将持续承受高达30%以上的“特朗普关税”。^④ 按照特朗普的强硬态度，未来也不能排除美国进一步提高对相关非洲国家关税的可能性。

① The White House, “America First Trade Policy”, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy>, 2025-01-20.

② John Allen, “Twenty African Countries, Including Poorest, Hit with High Trump Tariffs”, <https://allafrica.com/stories/202504030443.html>, 2025-04-03.

③ Daba Finance, “Lesotho Hit With Highest Tariff in the World By Trump”, <https://allafrica.com/stories/202504040089.html>, 2025-04-04.

④ The White House, “Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates”, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates>, 2025-08-01.

（二）全球治理步履蹒跚，美国对非“进步”领域的合作再遇逆风

当前，世界之变的另一突出表现是公共卫生危机、气候变化、能源危机等全球性问题突出，全球治理体系遭遇新的压力和挑战。随着全球化的迅速发展，显现出全球化引发的核心矛盾，即全球化对全球治理的重大需求与全球治理供给严重不足和低效之间的矛盾。过去 30 年来，这一矛盾不但没有得到解决，而且越来越严重、越来越明显。^① 从 2019 年底开始，新冠肺炎疫情席卷全球，极大地阻碍了全球人员和货物的流动，造成了重大的人员伤亡和财产损失，对全球卫生医疗体系形成了严重冲击。与此同时，随着工业化和城市化的发展，气候变化和人类活动对环境的影响继续加深，飓风、洪水、干旱以及极端高温事件等自然灾害频发，温室气体排放仍难得到有效遏制。此外，人口增长和经济发展导致人类活动对能源的需求不断增加，但全球能源供应不稳定，不少国家仍然依赖煤炭、石油和天然气等传统石化燃料，全球能源的转型仍道阻且长。全球问题需要全球治理，全球问题的治理不仅是人类共同面临的迫切任务，也代表了历史进步的潮流。基于综合国力和大国担当，美西方发达国家在全球问题的治理上应承担更多的历史责任。但是，在应对诸多治理挑战时，发达国家往往将自身利益置于普遍发展利益之上，倾向于实施利己的国家战略，提供全球公共产品的意愿显著下降。^② 这在美国特朗普政府身上表现得尤为明显，并不可避免地会外溢到其对非合作中。

总的来看，特朗普政府不仅对全球治理供给不足和赤字的增加负有不可推卸的责任，在不少带有一定道义和进步色彩的美国对非合作领域也大开历史倒车，使美非关系出现了明显退步。早在其第一任期，面对来势汹汹的疫情，特朗普政府不仅未能及时对非洲伸出援手，而且公开表示疫苗等抗疫物资要优先满足美国国内需要；美国还试图取消埃博拉专项援助资金，阻止美国医学专家前往抗击埃博拉相关非洲前线国家开展工作。在特朗普第二任期伊始就开展的新一轮对外援助的调整大潮中，因美国国际开发署的关停危机，非洲医疗卫生领域再次成为特朗普“新政”的重灾区。

在对非气候合作上，当下的特朗普政府不仅对气候变化的真实性提出质

① 秦亚青：《关于世界秩序与全球治理的几点阐释》，载《东北亚学刊》2018 年第 2 期，第 10 页。

② 高飞、于洋：《全球治理困境与中国治理方案》，载《当代中国与世界》2024 年第 4 期，第 62 页。

疑,再次退出在应对全球气候变化方面作出重大贡献的《巴黎协定》^①,而且弱化美国总统气候特使的职能并减少美国国际气候合作项目,同之后拜登政府的做法形成鲜明对比。在美非清洁能源转型合作上,特朗普也置全球能源绿色转型的历史大潮于不顾,反对拜登政府的全球气候治理和清洁能源转型政策,主张全面放开前任政府对传统能源的“扭曲性”限制,鼓励美非石油和液化气贸易。拜登政府在对非清洁能源合作方面的相关政策倡议、协议与项目也面临撤销和关停的局面。美国前总统气候特使约翰·克里就此警告称,尽管特朗普无法阻止全球清洁技术的投资和创新,但却可能会在亟需大幅减排的关键时刻,使这些投资和创新受挫。

(三) 国际政治阵营化和集团化凸显,美国政府着眼于在非洲的大国竞争

当前,全球之变还表现在国际政治中的阵营化和集团化趋势进一步加剧,大国战略博弈呈现加剧之势。20世纪90年代,冷战的结束使美国成为全世界唯一的超级大国,美西方国家对世界政治经济秩序的主导能力空前增强。但进入21世纪以来,国际格局发生了重大变化,以中国为代表的新兴大国群体性崛起,在国际政治经济舞台上的影响也愈益扩大,积极推动平等有序的世界多极化与普惠包容的经济全球化。与之形成鲜明对比的是,美西方国家对世界的主导能力却呈现出明显的下降趋势。美国在九一一事件后深陷阿富汗和伊拉克战争的泥沼,2008年以来经济又遭受金融危机的重创。英国、法国、德国、日本等资本主义强国也深受难民危机和金融危机的困扰,经济增长乏力。^②近年,乌克兰危机久拖不决,新一轮巴以冲突烈度前所未有的,更是将美西方国家拖入深渊,国际力量对比“东升西降”“南升北降”的趋势更加明显。面对国际力量对比发生的深刻变化,美西方国家的危机感明显增强。与此同时,以中国、俄罗斯、南非等为代表的新兴经济体国家在巴以冲突等重大国际问题上坚持自己的意见,敢于发声,展现出不同于美西方国家的立场,由此进一步加深了美西方国家的忧惧意识。正是在此背景下,美西方国家在国际事务中大搞阵营化和集团化,进行脱钩断链,不断向中、俄等大国施压。

在大国战略博弈加剧下的背景下,特朗普政府焦虑其他大国在非洲影响力的增强,尤其关注中非关系。在第一任期,特朗普就将同中、俄争夺非洲

^① 特朗普在2025年1月20日就任美国总统当天签署了40多项行政令,包括退出应对气候变化的《巴黎协定》。参见联合国网站: <https://news.un.org/zh/story/2025/01/1135591>, 2025-08-01。

^② 刘中伟:《百年未有之大变局与大国对非关系》,载《中国非洲学刊》2020年第1期,第56页。

作为其对非政策的重点。早在 2017 年，特朗普政府的首份《美国国家安全战略》报告就明确地将中国在非洲影响力的上升界定为美国的“威胁”。其后，特朗普的两位时任国务卿蒂勒森和蓬佩奥在 2018 年和 2020 年的访非行程中对中非关系频频提出批评，提醒非洲国家发展同中国关系“要三思而后行”。在 2018 年末美国发布的新非洲战略中，特朗普政府点名批评俄罗斯 6 次、中国 14 次，将打压中国在非洲的存在提高到了地缘战略的高度，明确提出美国对非政策的焦点是打击中国在非洲持续扩展的政治、安全和经济影响力。^① 布鲁金斯学会的学者撰文直指特朗普非洲战略的中心是遏制中非关系、对抗中国在非洲的商业、安全和政治影响。^②

在特朗普第二任期，遏制中国在非洲影响力仍是美对非政策的总基调。从其安全外交团队来看，其中主张大国对抗的“鹰派”政客比特朗普第一任期更加强调实施反华政策：副总统詹姆斯·戴维·万斯（James David Vance）主张从俄罗斯事务中抽身集中火力对付中国，大搞地缘政治对抗；国务卿马尔科·鲁比奥（Marco Rubio）向来以抹黑中国著称，他在担任美国国会议员期间多次推动国会立法，要求美国政府在贸易、技术和其他国际问题上对中国施压；美国常驻联合国代表、前国家安全顾问迈克·沃尔兹（Michael Waltz）^③ 也是美国国会中知名的反华人士，作为陆军成员曾在非洲服役的他也主张将中国定位为美国的头号对手，全力应对中国挑战。在非洲，特朗普领衔的新“鹰派”团队坚持中非关系对美国已经构成综合性挑战的顽固立场，其对非政策以竞争为驱动的内核不会改变，中非关系将继续成为美国新政府攻击的焦点。

二 美国之变：特朗普第二任期对非政策的国内根源

同世界变局相比，美国自身内部发生的变化同其对非政策的联系更紧密、影响更直接。随着特朗普开启第二任期，美国迎来特朗普巨震，“孤立主义”

① 刘中伟：《美国特朗普政府非洲政策的特点、内容与走向》，载《当代世界》2020 年第 7 期，第 57 页。

② Witney Schneidman & Landry Signé, “The Trump Administration’s Africa Strategy – Primacy or Partnership”, <https://allafrica.com/stories/201812210570.html>, 2018 – 12 – 21.

③ 迈克·沃尔兹于 2025 年 1 月出任特朗普政府的国家安全顾问，5 月 1 日被特朗普提名为新任美国常驻联合国代表，新的美国国家安全顾问职位由国务卿马尔科·鲁比奥兼任。

和“保守主义”进一步抬头，内阁出现亿万富豪云集、商人团队治国的局面，这些都对美国的非洲政策产生了重要影响，致使美国在非洲的战略收缩态势明显。

（一）特朗普重返白宫，美国对非政策遭遇“特朗普冲击”

特朗普重返白宫给美国内政外交带来了强力的“特朗普冲击”。从特朗普的个性特点上来看，其领导风格不同于美国历史上的任何其他总统。他打破了基于规则的国际秩序，武断退出了不少使各方都能互惠互利的多边协议，无论是作为总统候选人还是总统，他不合时宜的演讲、随意的言论和单边外交政策都引起了世界各地政治家和民众的忧虑。^①从美国权力结构来看，特朗普上台后美国总统权势有了很大程度的增强。特朗普不仅紧紧掌控行政权，而且率领共和党锁定美国参议院和众议院的控制权，还更易获得保守派法官数量占优势的最高法院的支持，从而成为美国历史上最具权势的总统之一。此外，从他选人用人角度看，美国安全外交团队成员变化较大。特拉普将政治忠诚作为选人的第一标准，迈克·彭斯（Mike Pence）、迈克·蓬佩奥、妮基·黑利（Nikki Haley）等同其发生过意见分歧的政坛人士均遭弃用，而马尔科·鲁比奥、伊莉斯·斯特凡尼克和斯科特·贝森特等特朗普政策的拥趸则纷纷上台。

特朗普重返白宫，一是使美国对非政策中的不确定性增加。特朗普这种口无遮拦和喜怒无常的个性特点，将使之第二任期内的对非政策伴随着很大的任意性和随意性，非洲国家有可能会见到更多特氏风格的出格言论。约翰·霍普金斯大学著名非洲问题学者黛博拉·布罗蒂加姆（Deborah Brautigam）就表示，特朗普再次担任总统将大大增加美国不尊重非洲国家选择的可能性。^②二是非洲在美国全球战略中的地位将再度下探。这是因为，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，“美国优先”也就意味着“非洲最后”。^③在特朗普第二任期，美国国务院非洲事务局更是面临被关停

^① Myunghee Kim and Jonathan O. Knuckey, “Trump and US Soft Power”, *Policy Studies*, Vol. 42, July 2021, p. 682.

^② Emmanuel Igunza, “Trump Never Visited Africa as President Here’s What Africans Expect from a Second Term”, <https://www.npr.org/2024/11/09/nx-s1-5183121/trump-never-visited-africa-as-president-heres-what-africans-expect-from-a-second-term>, 2024-11-09.

^③ 张宏明：《拜登政府的非洲政策：优先事项与本质内涵》，载《西非非洲》2022年第4期，第71页。

的风险。三是美国对非政策的回旋空间增大、执行力增强。特朗普被美国媒体称为“国王总统”，这种“三权合一”的权力集中局面使其对非政策在美国国内遇到的阻力减小，而一个忠于他的国家安全和外交团队在政策观点上更容易同白宫保持一致，从而会更有效地贯彻总统的意志和执行相关对非决策。

（二）“孤立主义”和“保守主义”抬头，加剧对非洲进行“闭关锁国”

美国素有浓厚的“孤立主义”和“保守主义”的传统，曾长期坚持对国际事务的有限甚至最低限度的介入。自美国建国以来，该思潮就一直在决定美国外交政策中起重要作用：从华盛顿时期的中立政策到后来的门罗主义，都反映出美国人中存在超脱于国际事务之外的思想。^① 不过，随着美国卷入二战、战后确立国力的优势地位并走上崛起扩张和同苏联在全球对抗的道路，“孤立主义”才逐渐式微。在全球化时代，“孤立主义”的生存空间被进一步压缩。但是，“孤立主义”情绪是美国最古老的传统之一，在民众中具有深远的影响，一旦气候适宜，便可能汹涌澎湃。^② 随着近年来美国政治极化对立、制造业空心化、失业率居高不下和贫富差距扩大等国内问题的日益突出，“孤立主义”和“保守主义”又开始大行其道。特别是，以特朗普为代表的共和党保守人士不愿意从美国的体制机制、生产关系和社会政策寻找症源，还试图将问题归咎于外部环境因素，进一步刺激了两股社会思潮的流行。特朗普重返白宫，不仅意味着“孤立主义”和“保守主义”在美国的复兴，而且意味着主张从外部世界找原因和减少对国际事务介入的政治势力在当下确立了对美国政治权力的掌控，美国政治由此发生剧变。

在“孤立主义”和“保守主义”的影响下，美国国内的“美国优先”的口号泛滥，排外情绪高涨。特朗普政府重启“退群”模式，宣布退出《巴黎协定》和世界卫生组织等就是这股思潮的直接反映。对于向来在其对外战略中定位不高的特朗普政府来说，对非洲“闭关锁国”和减轻非洲事务带来的“麻烦”才是其第二任期对非政策的正确打开方式。一是加大对非洲“非法移民”的遣返力度。在移民问题上，特朗普任命在移民和边境管控问题上持强硬立场的南达科他州州长克里斯蒂·诺姆（Kristi Noem）为美国国土安全部

① 余志森、王春来主编：《美国通史（第四卷）》，人民出版社，2008年版，第502页。

② 刘绪贻、李存训主编：《美国通史（第五卷）》，人民出版社，2008年版，第278页。

长，发起美国史上最大规模的移民驱逐运动。针对非洲的“非法移民”，特朗普政府动作频频。2025年4月5日，美国国务卿鲁比奥在一份声明中批评非洲国家南苏丹不接受被驱逐出美国的本国国民，并称“当另一国家作出驱逐决定后，所有国家都应及时接受自己的公民回国”。^①此前，因南苏丹内部武装冲突，拜登政府向无法安全返回家园的南苏丹公民提供临时保护身份，以确保他们免于被美国驱逐出境。为进一步加大对来自非洲“非法移民”的驱逐力度，4月11日，美国国土安全部发言人特里西娅·麦克劳夫林（Tricia McLaughlin）表示，特朗普政府决定撤销数以千计在美国避难的喀麦隆人的临时保护身份。二是收紧美国对非洲国家的签证。同样是在4月5日的对外声明中，鲁比奥称美国国务院“正在采取行动，以撤销南苏丹护照持有人持有的所有签证，并阻止进一步向南苏丹公民发放签证的行为，直到南苏丹政府完全合作为止”。^②值得注意的是，这是自特朗普于2025年1月20日重返白宫以来首次将来自特定国家的所有护照持有人单独列出来予以制裁。8月5日，美国国务院要求来自马拉维和赞比亚等国的商务和旅游签证申请人，在缴纳高达1.5万美元的保证金后才能进入美国，并暂停向布隆迪发放签证。^③8月7日，美国驻津巴布韦使馆再度宣布暂停所有常规移民和非移民签证服务，理由是关涉国家安全问题。^④三是关闭美国在非洲的部分使领馆。根据美国媒体报道，特朗普政府考虑消减美国国务院2026财年的预算并大规模关闭美国在海外的使领馆，包括10个大使馆与17个领事馆。而非洲将成为重灾区，其中，莱索托、刚果（金）、厄立特里亚、喀麦隆、中非共和国、南苏丹和南非等非洲国家的使领馆被列入关闭名单。^⑤

① Marco Rubio, “Defending America’s Security through Visa and Travel Restrictions on South Sudan”, <https://www.state.gov/defending-americas-security-through-visa-and-travel-restrictions-on-south-sudan>, 2025-04-05.

② Ibid.

③ Amon Katungulu, “U. S. Suspends Visa Issuance to Burundians”, <https://allafrica.com/stories/202508050149.html>, 2025-08-05.

④ Thandiwe Garusa, “U. S. Suspends Routine Visa Services in Zimbabwe, Cites National Security, Overstay Concerns”, <https://allafrica.com/stories/202508080049.html>, 2025-08-08.

⑤ Jennifer Hansler, “Trump Administration Looking at Closing Nearly 30 Overseas Embassies and Consulates”, <https://edition.cnn.com/2025/04/15/politics/closing-embassies-consulates-document/index.html>, 2025-04-15.

（三）新政府“商人治国”的特点突出，对非援助进入新一轮收缩期

特朗普第二任期开启后，美国政治生态发生的又一显著变化是新政府“商人治国”的色彩十分浓厚。除了特朗普本人是地地道道的商人资本家身份，他任命的内阁成员也是商界富豪云集。据统计，仅当下美国新内阁部分要员的净资产总额就接近 3 500 亿美元，这个数字已经超过了世界上 169 个国家的国内生产总值。其中，商务部部长霍华德·卢特尼克（Howard Lutnick）、财政部部长斯科特·贝森特（Scott Bessent）和政府效率部的领头人埃隆·马斯克（Elon Musk）^① 均是全球知名的亿万富翁。总之，美国政治的“商人化”趋势彰显特朗普第二任期以来该国政治的重要变化。

那么，一向重视经济利益、善于精打细算的“商人治国”对美国对非政策意味着什么？总的来说，商人对美国政治影响的增强意味着特朗普第二任期对非政策将呈现出更多“重利轻义”的特点。在特朗普第一任期，美国同非洲关系的一个显著特征就是以商业为中心，并将商业利益置于对非战略之上。^② 在特朗普第二任期，美国对非政策势必更加“重利”且“轻义”。在“重利”方面，特朗普为谋求更多的商业利益，不顾国际社会反对，对迫切需要经济发展的非洲国家加征关税就一针见血地说明了这一点。在“轻义”方面，特朗普领导的安全外交团队坚持美国在对非援助上投入的每一美元都要促进美国在非利益，不再容忍所谓“无效援助”。为此，特朗普政府自 2025 年年初就已经宣布削减美国对非援助规模。因受美国对外援助专门机构美国国际开发署关停风波的影响，美国官方虽尚未公布对非援助的详细缩减数据，但美国国务院在 2025 年 2 月 26 日宣布，将把美国国际开发署的对外援助及多年合同的预算拨款减少 92%，面临取消的合同和对外援助总额将高达 540 亿

^① 同为商人的马斯克与特朗普在 2024 年的美国大选中结成亲密盟友，一起引领了美国政治的变革。2025 年 5 月 30 日，马斯克结束特别政府雇员的任期离开白宫，二者的蜜月期随之结束并因“大而美”法案而“决裂”。随即，马斯克于 2025 年 7 月 5 日宣布成立“美国党”。二者“决裂”的重要原因，在于特朗普力推的“大而美”法案触动了电动车制造商马斯克之企业特斯拉的核心利益，并非出于美国对外政策观点的分歧。从根本上看，“大而美”法案是美国关于税收与支出国内政策改革的一部法案，并不攸关美国的外交政策。事实上，马斯克与特朗普在驱逐非法移民、关停美国国际开发署和削减外援等外交政策上的观点与主张保持很大程度的一致。即使在二者爆发激烈的骂战“闹掰”之后，马斯克仍对特朗普外交领域的一些政策主张与行为表示赞赏。例如，2025 年 7 月 2 日，马斯克在社交媒体“X”上发帖，为特朗普在推动哈马斯与以色列停火协议中所发挥的作用点赞，称赞特朗普成功解决了全球多起重大冲突。

^② Lilly Harvey, “Donald Trump Can’t Ignore Africa”, <https://www.afpc.org/publications/articles/donald-trump-cant-ignore-africa>, 2024-11-15.

美元。^① 众所周知，非洲是最依赖外来援助的大陆之一，美国则历来是向非洲提供援助绝对规模最大的国家，特朗普大规模削减外援的举动无疑会对非洲发展产生较大的负面影响。

三 非洲之变：特朗普第二任期对非政策的限度

在世界变局和美国国内政治加速演变的同时，非洲之变也在世界百年变局中震荡走深。总的来看，非洲大陆在世界政治经济格局中的地位继续提升，求独立、谋发展和“二次觉醒”的势头不减，联合自强的步伐跑出“加速度”，对外关系中共同立场和多元化趋势不断增强，这些非洲因素同样也会参与塑造特朗普第二任期的对非政策。

（一）非洲在世界格局中的地位继续提升，美国无法再深度“忽视”非洲

进入 21 世纪以来，尽管面临地缘政治冲突、复杂严峻经济局面和气候变化问题突出等多重挑战，非洲还是在百年变局中展现了自身韧性和发展活力。在政治与外交领域，非洲不仅是发展中国家最集中的大陆，是“全球南方”政治力量的汇聚之地，还是联合国和世界贸易组织等重要国际组织的关键成员，是决定全球多边事务之诸多机构的最大“票箱”之一。在百年变局中，非洲在国际舞台上的作用愈益突出。2023 年 9 月，非洲联盟成为二十国集团的正式成员。2024 年 1 月，乌干达接连成功举办由超过 100 个国家领导人和国际组织负责人参加的不结盟运动第十九次峰会和第三届南方首脑会议。2024 年末，南非正式接任二十国集团轮值主席国，成为首个担任这一重大政府间多边国际组织领导职责的非洲国家。在经济领域，非洲不仅蕴藏有世界 30% 的关键矿产资源，成为 21 世纪以来经济增长最快的地区之一，还于 2019 年成立了非洲大陆自贸区。一旦非洲大陆自贸区完全建成，非洲将成为世界第五大经济体，国内生产总值的潜力有望达到 3.4 万亿美元。^② 在人力资源领域，非洲拥有全世界最年轻且数量最庞大的人口。到 2050 年，非洲将拥有全

^① Beloved John, “Trump to Slash USAID’s Foreign Assistance Budget By 92 Percent”, <https://allafrica.com/stories/202502270350.html>, 2025-02-27.

^② The White House, “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>, 2018-12-15.

球约 25% 的人口；到 2100 年，非洲将拥有世界近 40% 的人口，远高于当前 2025 年的 18.3%，这将进一步释放其经济发展的巨大潜力。^①

非洲在百年未有之大变局中的崛起之势，引起包括美国在内的国际社会的格外重视。正是认识到非洲在世界政治经济格局中的重要地位，拜登任内通过美国—非洲领导人峰会和美国总统自 2015 年来对非洲的首次访问，在增进对非政治接触和战略伙伴关系方面取得了实质性进展。在经济上，拜登政府也对撒哈拉以南非洲采取了切实的行动，不仅包括确定了超过 1 695 笔总价值为 635 亿美元的交易，还包括美国对洛比托走廊超过 40 亿美元的投资。^② 特朗普的口号是“美国优先”，他明确表示反对美国过多干预外部事务。在第二任期初期，特朗普会优先处理国内经济发展和民生问题，而非投入到国际事务中。^③ 回顾特朗普第一任期，特朗普也曾因威胁减少对非援助、从非洲撤军和任内 4 年未曾访问非洲等被外界广泛视为其“忽视”非洲的表现。而特朗普第二任期开始以来，美国将在 2026 财年削减美国国务院预算、大规模裁撤驻非洲使领馆和关停美国国务院非洲事务局的消息甚嚣尘上，再度引发人们对特朗普第二任期对非洲的“忽视”会进一步加剧的担忧。需要指出的是，尽管非洲在美国全球战略中仍难跃居中心地位，但特朗普第二任期无法深度“忽视”非洲，当前特朗普“忽视”非洲的局面甚至会得到部分修复。其根本原因在于，美国做不到完全“忽视”非洲在国际格局中迅速上升的地位和对美国利益蕴含的巨大价值。而即使是在因轻视非洲而受到批评的第一任期，特朗普政府仍在对非关系中推出目标明确的对非新战略，反恐与经贸合作双轮驱动，在“忽视”非洲的同时展现出其对非洲“重视”的另一面。^④

（二）非洲国家战略自主性增强，特朗普政府对非政策或将更加强硬

在世界变局之下，非洲也在变化，其中一个重要体现就是，非洲正在发生“二次觉醒”。在当前的“二次觉醒”中，非洲体现出对自身发展模式的反思。在萨赫勒地区，部分法语非洲国家实行再次“去殖民化”。同时，这些

① Landry Signé, “Foresight Africa: Top Priorities for the Continent 2025 – 2030”, Brookings Institution, p. 7.

② Ibid., p. 10.

③ 《当代美国评论》编辑部：《特朗普第二任期的美国内政外交前景——王缉思教授专访》，载《当代美国评论》2025 年第 1 期，第 13 页。

④ 参见刘中伟：《美国特朗普政府非洲政策的特点、内容与走向》，第 52 ~ 56 页。

国家出现了反西方的态势。^① 在政治上,很多非洲国家对外来干涉坚决“说不”,同时也对西方“家长式”关系“说不”。在经济上,非洲国家不甘受困于全球价值链底端,要求打破被西方国家主导的旧经济秩序,捍卫公平发展权利。^② 在军事上,非洲国家开始认识到外来军事力量的危害,体现出对摆脱美西方军事控制的渴望。在当前的“二次觉醒”中,不少非洲国家爆发反美和反法浪潮,多个法语非洲国家宣布将弃用西非法郎以谋求自身发展经济的主导权,尼日尔和乍得等废除同美国和法国的军事协议,迫使两国撤军。

面对非洲的“二次觉醒”、战略自主性的增强和反西方浪潮,特朗普新政府显得很不适应,上台不久就发生了美国与南非的关系紧张事件。2025年1月23日,南非总统拉马福萨正式签署新的土地《征用法案》,规定政府可在符合公共利益的前提下征收土地。这本是南非关于自身发展道路的决定,但消息一出,上台仅3天的特朗普政府就表示坚决反对,并迅速引发美国与南非关系紧张。特朗普在未提出实证的情况下,以南非存在没收土地、漠视公民权利以及“恶劣对待个别阶层民众”的情况为由,于2月7日发布一项行政令,威胁切断对南非的援助资金,直至完成相关调查。^③ 不仅如此,为表明特朗普政府在该问题上的强硬立场,美国国务卿鲁比奥还拒绝出席在南非约翰内斯堡举办的二十国集团外长会。南非驻美大使易卜拉欣·拉苏尔(Ebrahim Rasool)也因所谓“煽动种族情绪”遭到美国驱逐。面对特朗普政府的霸凌行为,南非坚决说“不”。2月6日,南非总统拉马福萨在开普敦发表的国情咨文中表示,面对某些国家对狭隘国家利益的追求,南非人民将坚决捍卫主权,南非不会被吓倒,也不会屈服。^④ 3月14日,南非驻美大使易卜拉欣·拉苏尔在马蓬古布韦战略研究中心(Mapungubwe Institute for Strategic Reflection)举办的研讨会上,发表了题为《美国政府变化对南非和非洲的影响》的演讲,并指

① 刘海方、黎文涛、唐晓阳、王进杰:《当中国式现代化遇上非洲现代化》,载《世界知识》2024年第18期,第20页。

② 《李志刚临时代办在南非主流媒体发表署名文章〈非洲“第二次觉醒”助力“全球南方”崛起〉》,载中华人民共和国驻南非大使馆网站: http://za.china-embassy.gov.cn/mtjj/202412/t20241219_11502982.htm, 2024-06-14。

③ The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Human Rights Violations in South Africa”, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-addresses-human-rights-violations-in-south-africa>, 2025-02-07。

④ Cyril Ramaphosa, “State of the Nation Address”, <https://www.gov.za/speeches/2025StateOfTheNation>, 2025-02-06。

出特朗普是白人至上主义运动的引领者，他对南非白人农场主的过度关切是因为受到白人至上主义的驱动。^① 南非不屈从于美国霸权主义的做法表明，非洲国家探索自身发展道路的坚定决心不会改变，而基于美国的霸权思维也势必会引发特朗普第二任期对非洲国家更多的打压事件。

（三）非洲国家进一步联合自强，特朗普政府对非政策中的单边主义受到制约

在百年未有之大变局中，非洲之变的另一显著特征是非洲大陆联合自强的步伐加快。在政治上，于 2002 年正式成立的非洲联盟在加强非洲各国团结方面发挥着越来越大的作用，实现了机制化，每年两次的非盟首脑会议有效地协调了非洲各国的立场。在经济上，非洲大陆自贸区落地生根，非洲经济一体化进程不可逆转。在安全上，非洲国家强调“非洲问题非洲解决”，非洲地区的安全自主治理能力得到很大提升。在非洲大陆联合自强与一体化取得巨大进展的同时，非洲在对外关系中的独立意识也显著增强。在大国对非博弈中，非洲顶住美西方国家的压力，拒绝选边站队，拒绝充当美西方的“棋子”。在当前乌克兰危机、巴以冲突和气候变化等重大地区和国际问题上，非洲国家努力做到用一个声音说话，申明非洲立场，提出不同于西方国家的非洲解决方案，赢得国际赞誉。

特朗普的外交政策以“美国优先”为核心考量，以单边主义为显著特征。在对非外交中，特朗普更是傲慢自大。在其第一任期，特朗普不仅随意以所谓的“美国标准”为借口将部分非洲国家从《非洲增长与机遇法案》受惠名单中剔除，解除尚处于访非行程中的时任国务卿蒂勒森职务，还爆出惊人的辱非言论，展现出十足的单边主义。但在当下，非洲国家联合自强的趋势增强，特朗普政府并不能任性施为。得道多助，失道寡助。在双边关系和多边国际舞台上，特朗普同样会面对舆论压力，也同样离不开非洲的支持。例如，在第一任期，在他辱非言论引起美非关系外交风波后，特朗普不得不迅速派蒂勒森访非以修复美非关系。特朗普在第二任期初期宣布暂停对外援助不久后，面对非洲国家一边倒的批评，美国国务院也不得不为非洲艾滋病防治领域中的某些紧急项目“开后门”。此外，随着非洲国家对外联合自强趋势的加强，非洲国家在对外关系中的多元化外交趋势也进一步凸显，这也将使特朗

^① Mashudu Sadike, “Diplomatic Tensions: Rasool’s Expulsion and Its Impact on SA – US Relations”, <https://www.iol.co.za/news/south-africa/gauteng/diplomatic-tensions-rasools-expulsion-and-its-impact-on-sa-us-relations-d107f405-58ca-4322-ae19-47c01ae1af4b>, 2025-03-17.

普政府在处理对非关系时需要倾听非洲的声音。南非在金砖机制和二十国集团领导人峰会框架下,积极发展同发达国家和“全球南方”国家的全方位外交。2025年6月,在特朗普政府发布禁止乍得国民和其他6个非洲国家公民进入美国的公告后,乍得总统代比立即宣布暂停向美国公民发放签证。^①肯尼亚虽然被美国赋予“撒哈拉以南非洲首个非北约盟国”的特殊地位,但该国仍然坚持多元化外交。2025年4月,肯尼亚总统鲁托对中国进行国事访问,这是鲁托在2024年9月参加中非合作论坛北京峰会后不到一年的时间内再度访问中国,显示了非洲国家走多元化外交的选择。

四 结语:特朗普第二任期对非政策的整体趋势及影响

作为共同影响特朗普第二任期对非政策的三大因素,世界之变、美国之变和非洲之变将分别从外部国际环境、美国国内自身政治发展和利益攸关方非洲3个维度来塑造并影响美国的对非政策。然而,这三大因素对特朗普政府对非政策的影响程度并非完全相同。内因决定外因,从根本上说,特朗普政府对非政策主要由美国内部因素及其变化所决定。这既包括特朗普的个人特质,也包括由美国内部问题而引发的思想浪潮,更包括特朗普安全外交团队的特点及其外交政策主张与取向。事实上,特朗普对非新政的每一项举措,都与美国内部因素有着千丝万缕的联系。当前,特朗普第二任期的绝大部分对非政策,都离不开“美国优先”的国策定位,都离不开特朗普“交易外交”的底色。世界之变和非洲之变则是孕育与强化特朗普第二任期对非政策的外部因素,是特朗普调整美国对非政策的时代土壤和现实条件。在全球和非洲地区变局因素的交相催化下,特朗普对非政策的调整步伐会出现加速、强化趋势,或受到牵制。但我们不能过分强调世界之变和非洲之变对特朗普非洲政策的影响,因为国家利益才是评价和指导一国对外政策的永恒标准。^②国内偏好结构是理解国际合作的关键,国内行为体的偏好是根本性的。^③所以,以利益界定外交

^① Beloved John, “Chad Retaliates Against U.S. Travel Ban, Halts Visa Issuance to Americans”, <https://allafrica.com/stories/202506060076.html>, 2025-06-06.

^② Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Peking University Press, 2005, p. 10.

^③ [美国] 海伦·米尔纳著:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,曲博译,上海人民出版社,2010年版,第31页。

也将是特朗普第二任期对非政策的本质。在非洲的战略定位上,特朗普也将以国家利益而不是外部因素来为其刻画“档位”。有研究就指出,虽然传统上非洲一直在地理上偏离世界权力中心,非洲在世界主要国家的国际战略中普遍处于相对靠后的“档位”,但这一“档位”并非固定不变,而是会根据各国对非洲需求的变化而上下波动。^①从这种角度看,外部因素只对特朗普第二任期的对非政策起到“辅助”作用。当白宫认为美国在非洲的某种利益足够大、政策需要作出新的调整时,外部因素施加的影响将十分有限,甚至有被完全“忽视”的可能。此外,反建制主义领导人的强人特点往往表现为政策上的不确定性。^②作为典型的反建制领导人物,特朗普在其第二任期倘若罔顾各种因素的变化而作出一些出人意料的对非决策,人们不应感到意外。当前,特朗普对非洲援助的削减力度之大,已远超出此前人们的预料。结合世界之变、美国之变和非洲之变等多维因素施加的影响,特朗普第二任期美国对非政策的发展走向将呈现出如下特征。

(一) 在非洲实行战略收缩是大势所趋

虽然非洲在世界政治经济格局中占有重要的一席之地,但历来在美国全球战略中处于较为边缘化位置,因此历任美国总统都不会将非洲作为该国外交政策的中心。相比 21 世纪以来的其他几位美国总统,特朗普可以说是最不重视非洲的一位。在其首个任期,特朗普就曾因其对非洲的“脱离接触”政策而饱受舆论诟病:对造访非洲“不感冒”,任内 4 年特朗普缺席对非洲的访问;对非洲事务团队建设“不重视”,在就任总统后迟迟不任命美国负责非洲事务的助理国务卿;对非洲的疫情蔓延态势“不关心”,在抗击疫情方面迟迟不肯对非洲伸出援手。

第二任期开始以来,特朗普不仅对非洲大部分国家征收“基准关税”并威胁对 20 个非洲国家征收“对等关税”,关闭了“美国之音”在非洲的豪萨语、斯瓦希里语等小语种广播台,减少对非洲意识形态领域的投入,同其第一任期一样长时间不任命美国国务院非洲事务局助理国务卿并置该机构于被关停的命运,再度迅速展现出其在非洲实行战略收缩的决心。继 2025 年年初收紧对非洲国家公民签证等一系列倒行逆施的举措之后,特朗普政府针对非

^① 叶海林、姜莉:《新兴大国的对非战略发展前景——基于中国和印度的比较》,载《兰州大学学报》2025 年第 3 期,第 27~28 页。

^② 阎学通:《反建制主义与国际秩序》,载《国际政治科学》2017 年第 2 期,第 3 页。

洲国家旅行禁令的范围一再扩大。6月9日,特朗普政府对全球12个国家实施全面入境禁令,包括7个非洲国家,分别是乍得、刚果(金)、赤道几内亚、厄立特里亚、利比亚、索马里和苏丹。在其他面临部分入境限制的7个国家中,非洲国家也占据了3席。同月中旬,特朗普政府针对非洲国家的入境禁令再度扩容,使受到该政策影响的非洲国家超过该大陆国家总数的一半。^①

然而,美国在非洲实行战略收缩并不意味着特朗普政府会放弃美国在非洲的政治和安全影响。在减少对非投入的同时,维系和扩大美国在非洲的总体影响力才是该届政府在非洲的政策目标。面对国际社会的质疑,不仅美国高层官员频频释放友好言论安抚非洲,特朗普本人也表示他将会在第二任期内访问非洲。特朗普政府还多次表示美非峰会不会遭到废弃,拟于2025年年内召开。2025年6月27日,在促成刚果(金)与卢旺达和平协议的签署仪式上,鲁比奥大肆吹嘘美国同非洲的“友谊”,称非洲的和平与繁荣同美国紧密相连,美国愿为非洲和平作出更大努力。^②用最少的投入取得最大的实效,是特朗普一面减少对非政治安全投入、一面拉拢非洲这种看似矛盾做法背后的策略。

(二) 对非政策由援助转向商业的取向明显

通过削减援助来减轻在非“负担”将是特朗普第二任期美国对非政策目标的核心之一。一个显著的例证是,特朗普重返白宫后,不仅立即签署行政命令冻结对外援助90天,而且在执政满月之际下令关闭美国国际开发署在南非资助的艾滋病相关机构,并宣布终止通过“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”对南非提供的医疗援助。据统计,2003~2025年,南非在艾滋病防治领域共收到了美国约80亿美元(约合1450亿兰特)的援助资金,其中用于当前美国财政年度即2024年10月1日至2025年9月30日之间的资金就达到了4.39亿美元(约81亿兰特)之多。^③“美国总统防治艾滋病紧急救援计

① 扩容后关涉入境禁令的非洲国家名单包括:埃及、埃塞俄比亚、安哥拉、冈比亚、加纳、利比里亚、马拉维、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、南苏丹、加蓬、吉布提、贝宁、布基纳法索、佛得角、津巴布韦、喀麦隆、科特迪瓦、刚果(金)、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚等国。

② Marco Rubio, “Secretary of State Marco Rubio at the Signing of the DRC – Rwanda Peace Agreement”, https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/06/secretary-of-state-marco-rubio-at-the-signing-of-the-drc-rwanda-peace-agreement/?utm_source=homepage&utm_medium=hero&utm_campaign=drc_rwanda, 2025-06-27.

③ Mia Malan, “Trump Orders USAID – Funded HIV Organizations in South Africa to Shut Down”, <https://allafrica.com/stories/202502270348.html>, 2025-02-27.

划”自 2003 年由小布什政府实施以来,在帮助南非等艾滋病感染率高的国家抗击这一顽疾方面发挥了积极作用。该计划项目拯救了约 2 600 万艾滋病毒感染者的生命,并使约 780 万新出生的婴儿免受艾滋病毒感染。^① 在其他非洲国家,“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”也面临同南非相同或相似的命运。尽管遭到其发起者小布什总统、非洲国家乃至整个国际社会的广泛批评,但特朗普新政府未来几年已不可能维持此前美国对非援助的规模。

在收缩对非援助的同时,特朗普政府对非政策重点向商业转向的迹象明显。在其第一任期,特朗普就通过提出新的总统倡议“繁荣非洲”(Prosper Africa)和成立美国国际发展金融公司(United States International Development Finance Corporation)等举措来提振美非经济合作。在其第二任期,虽然特朗普在对非援助领域实行战略收缩,但是美国不会放弃在非利益,新政府在对非经济关系方面将会推出新举措。2025 年 5 月 14 日,特朗普政府宣布发起“美国非洲事务局商业外交战略”(Bureau of African Affairs Commercial Diplomacy Strategy)。美国非洲事务局高级官员特洛伊·菲特雷尔(Troy Fitrell)在讲话中明确提出,特朗普政府将改变美国对非政策中将发展援助置于美国在非商业参与之上的做法,将加强由援助向贸易的转变,即“贸易,而不是援助”。在“美国非洲事务局商业外交战略”的 6 项行动中,菲特雷尔进一步明确了商业外交是特朗普政府参与非洲活动的核心重点。^② 2025 年 6 月 22 日至 25 日,由多位美国主管贸易高官、12 位非洲国家元首和 2 700 多名美非洲经济界人士参加的第 17 届美国—非洲商业峰会召开,参会代表人数和超过 25 亿美元的美非间新商业交易均创新高。美方认为,此举进一步加强了特朗普政府在对非关系中将贸易置于援助之上的方针。^③ 2025 年 7 月 9 日,特朗普在白宫举办的由加蓬、利比里亚、几内亚比绍、毛里塔尼亚和塞内加尔非洲五国

① U. S. Department of State, “PEPFAR Latest Global Results & Projections Factsheet (Dec. 2024)”, <https://www.state.gov/pepfar-latest-global-results-factsheet-dec-2024>, 2024-12-01.

② Troy Fitrell, “Remarks for Launch of Bureau of African Affairs Commercial Diplomacy Strategy”, <https://www.state.gov/remarks-for-launch-of-bureau-of-african-affairs-commercial-diplomacy-strategy>, 2025-03-14.

③ U. S. Department of State, “Record-Breaking U. S. - Africa Business Summit Yields \$2.5 Billion in Deals and Commitments”, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/06/record-breaking-u-s-africa-business-summit-yields-2-5-billion-in-deals-and-commitments>, 2025-06-30.

参加的小型美非峰会上表示，从援助转向贸易才是美非关系的正确方式。^① 特朗普此番言论可谓正式确认了美国对非政策的转变路径与未来三年施政的重点。

（三）以关键矿产为抓手在非洲进行大国竞争

基于美国政府从竞争与挑战视角看待中美关系以及中美在非洲关系的认知与立场，特朗普第二任期会在抹黑中国政治经济发展模式、大肆煽动“债务陷阱论”“新殖民主义论”等涉中非关系的不实负面论调的同时，将进一步推动非洲国家选边站队和促进非洲产业链的“去中国化”，阻挠中非高质量共建“一带一路”。在这其中，同中国争夺非洲关键矿产资源将是特朗普第二任期对非政策的一大重点，而洛比托走廊建设项目则将成为美国政府在非洲的发力点。

美国聚焦洛比托走廊始自拜登政府时期。该走廊是一张连接赞比亚、刚果（金）和安哥拉三国的铁路网，沿途蕴藏有大量的铜矿、钴矿和稀土，是非洲最著名的关键矿产富集地之一。洛比托走廊更新和建成后，可将该地区难以估量的关键矿产更经济、更快捷的经大西洋运往美国，从而大大增强美国同中国在开发该地区关键矿产资源方面的竞争力，因而得到拜登政府的力推。特朗普第二任期开始后，尽管2025年初削减美国国际开发署的预算一度减缓了洛比托走廊建设的节奏，但美国对同中国争夺该地区的关键矿产资源正表现出越来越大的兴趣。当前，特朗普政府正在大力推进同安哥拉、刚果（金）以及赞比亚等非洲国家的谈判，巩固所谓“关键矿产伙伴关系”。为加快进度，特朗普派其非洲事务高级顾问马萨德·布洛斯（Massad Boulos）^② 频频在美国和非洲三国之间展开穿梭外交，不断为推进洛比托走廊建设造势。在加强高层外交的同时，特朗普政府也在加快洛比托走廊建设的融资。作为特朗普在其第一任期亲自推动成立的部门和美国对非投资的急先锋，美国国际开发金融公司也正在努力促成5亿美元以上的巨额融资以投入该项目。对于其背后同中国争夺的战略企图，其投资部门的负责人康纳·科尔曼（Conor

^① Farai Mutsaka, “Trump’s Pivot from Aid to Trade Leaves Africa Wary as It Faces Tariffs and Uncertainty”, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2025-07-18/trumps-pivot-from-aid-to-trade-leaves-africa-wary-as-it-faces-tariffs-and-uncertainty>, 2025-07-18.

^② 布洛斯不仅是特朗普的非洲事务高级顾问，还是特朗普女儿的丈夫的父亲。作为特朗普的亲戚，布洛斯及其家族在非洲国家尼日利亚具有很大的政治和商业影响。布洛斯曾在2024年美国大选中为特朗普出钱出力，对特朗普的非洲政策有着很大的影响。

Coleman) 毫不避讳。科尔曼在第 17 届美国—非洲商业峰会上表示, 坚持不懈地推进洛比托走廊项目是特朗普政府的目标。他指出, 中国在非洲大陆开采的所有矿物几乎都会运往中国进行加工, 但这并非所有国家都愿意看到的。尽管美国在非洲的关键矿产竞争中落后于中国, 但迟到也有机会, 应重新思考如何对这些矿产进行加工。^① 除了推进洛比托走廊建设项目, 特朗普于 2025 年 7 月召集的非洲五国峰会也聚焦这些国家丰富的关键矿产资源, 其中同样夹杂着落后于中国的焦虑和争夺非洲关键矿产的战略考量。^②

特朗普第二任期对非政策以追求“美国优先”、牺牲非洲利益和大国竞争为底色, 显示出特氏霸权外交的自私与狭隘。这不仅遭到国际社会广泛批评, 也遭到美国前总统小布什、奥巴马和拜登的一致批评。2025 年 4 月 15 日, 拜登在卸任美国总统后的首次公开讲话中, 直言不讳地指出特朗普政府“在不到 100 天的时间里, 就对美国造成了如此巨大的损害和破坏, 令人震惊”。^③ 在求发展、促合作已成时代主旋律的今天, 特朗普政府逆历史潮流而动, 对非洲发展、美非关系以及大国对非合作也将造成很大程度的破坏。从这种意义上说, 特朗普重返白宫意味着美国对非外交的退步。他誓言领导的美国“黄金时代”绝非美非关系的黄金时代; 他“让美国再次伟大”的宣言也不会让美非关系更伟大, 更会让非洲更伟大。其一, 特朗普第二任期的对非政策损害了非洲国家发展的前景。在“美国优先”外交理念的指引下, 特朗普政府的对非政策更注重美国单方面的利益, 而非非洲发展的迫切需要, 这为非洲国家的经济增长蒙上一层阴影。“特朗普关税”不仅扰乱了全球市场, 破坏了以规则为基础的国际贸易体系, 而且使非洲各国的经济发展受到严重干扰。越来越多的人担心, 特朗普政府可能会以“互惠贸易”的方式重新评估美国为非洲国家提供免税待遇的优惠条件, 限制非洲国家的商品输美, 从而严重动摇过去 20 年以来美非贸易的基石——《非洲增长与机遇法案》。其二, 特朗普第二任期的对非政策破坏了美国在非洲的软实力。长期以来, 美

① John Zadeh, “US Remains in Talks on \$500 Million for Angola’s Rail Corridor”, <https://discoveryalert.com.au/news/lobito-atlantic-railway-corridor-2025-strategic-minerals>, 2025-06-25.

② Laura Kelly, “Trump’s Surprise Focus on Africa Wins Cheers Mixed with Fears”, <https://thehill.com/homenews/administration/5404805-africa-challenges-trump-administration>, 2025-07-07.

③ David Wright, “Tami Luhby and Arlette Saenz, Biden Slams Trump Administration’s Cuts to Social Security Administration in First Public Remarks Since Leaving Office”, <https://edition.cnn.com/2025/04/15/politics/biden-social-security-trump/index.html>, 2025-04-15.

国以“自由卫士”和“世界灯塔”自居，在非洲也实行了不少收买人心的政策。但是，特朗普政府削减对非援助的做法不仅对非洲造成了灾难性影响，伤害了非洲人民的福祉，而且破坏了历届美国政府在非洲的“政治遗产”，暴露了美国外交傲慢自大和自私自利的本来面目，极大地影响了美国在非洲的形象和声誉。其三，特朗普政府的对非政策毒化了国际对非合作的环境。当前，虽然全球化和全球治理遭遇逆风与挑战，但和平与发展仍是当今时代的主题。非洲大陆的气候治理、清洁能源转型和社会综合发展理应得到域外大国的合力支持。在对非交往中，各国不仅应加强同非洲国家的关系，而且应共商合作、共享机遇、共促发展，实现双赢、多赢，从而推动世界经济增长、增进包括非洲人民在内的各国人民福祉。但是，特朗普政府的对非政策仍贯穿着零和博弈思维，不改其第一任期以大国竞争为考量的本质。总的来看，特朗普第二任期同中、俄在全球范围内大搞脱钩断链、贸易战、金融战、科技战和争夺关键矿产，其硝烟也将不可避免地蔓延到非洲大陆，这实非非洲乃至国际社会的福音。

综上所述，世界之变、美国之变和非洲之变等多维因素孕育了特朗普第二任期的对非政策。虽然特朗普政府在对非关系中任性、自私、狭隘，对非洲发展、美国自身和全球对非合作都产生了不利影响，但集大权于一身的特朗普也并不能在其对非政策上随心所欲。在大变局中，全球化仍是当今世界变局的大势所趋，美国国内反特朗普的声音也不绝于耳。与此同时，大国因素以及国际舆论也将在不同程度上制约着特朗普政府的行为。此外，特朗普的对非政策也将进一步激起非洲国家独立自主、联合自强和多元化外交的决心，这为其他域外大国加强同非洲关系提供了良机，尤其会推进非洲与“全球南方”伙伴的互利共赢与团结合作。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）