

美国对非政策的调整及其影响^[1]

杨 毅 李博毅

【内容提要】新一届特朗普政府上台后，美国的非洲政策发生显著变化：固持“美国优先”的单边利己路线，强化大国竞争战略布局，提出以“贸易而非援助”为核心的对非政策新思路，试图通过所谓“商业外交”，推进美国在非洲的经济和战略利益。美国的对非新政呈现出以促商攫利代替发展援助、以实现利益最大化推动差异化战略布局以及在安全领域局部收缩和甩包袱的特点。这一转变既受美国对外战略指导思想调整的影响，也是美国力图通过强化地缘竞争来遏制打压“战略竞争对手”以护持霸权的体现。虽然美国在非洲呈现出战略收缩态势，但显著加大了对关键矿产等重点领域和“关键少数”国家的投入。特朗普第二任期的非洲政策调整，势必扰乱全球关键矿产供应链，对非洲大陆经济发展和安全稳定也会带来不利影响。同时，其对非新政的实施也将受到美国国内矛盾、非洲国家战略自主和国际格局变化等诸多因素的制约。

【关键词】特朗普政府 美国对非政策 商业外交 关键矿产 全球南方

【作者简介】杨毅，北京外国语大学国际关系学院副院长、教授；李博毅，北京外国语大学国际关系学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 04-0079-24

[1] 本文系中共中央宣传部宣传思想文化青年英才项目（项目编号：246064800004）和北京外国语大学本科教育教学改革研究项目（项目编号：246500225006）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

非洲在美国全球战略中长期处于既边缘又不可忽视的地位，近年来美国对非政策的演进始终服务于其护持霸权的大国竞争战略布局。第一届特朗普政府提出了“新非洲战略”，旨在兑现特朗普“美国优先”的竞选承诺，探索美非合作新模式，减少在非投入。拜登政府延续了美国对非洲的一贯政策，并进一步将对非关系融进大国竞争战略框架，力推“洛比托走廊”（Lobito Corridor）建设。特朗普第二任期的对非政策继承了这些遗产，也有显著变化，特别是着眼提升战略竞争优势，固持单边利己路线，并积极推进“贸易而非援助”（Trade, Not Aid）政策，有选择地与非洲资源国加强关系。这标志着美国对非政策的重心开始从传统的以发展援助提升自身影响力，转向以“商业外交”为幌子攫取更多战略和经济利益。然而，美非领导人峰会未能如期落地、《非洲增长与机会法案》（AGOA）续期问题一波三折等现实情况表明，特朗普 2.0 时期的非洲政策面临诸多挑战，落地不易。同时，美国对非政策的调整也将引发一系列负面连锁效应，给全球关键矿产供应链稳定、非洲经济发展以及地区安全稳定带来冲击。

本文拟梳理特朗普第二任期开启以来的对非政策主张与实践，分析其特点、动因及影响，以期为学界和实务界相关研究提供参考。

一、特朗普第二任期对非政策的特点

特朗普第一任期曾提出“新非洲战略”，主要聚焦所谓“繁荣、安全和稳定”三个目标，包括“加强美国与非洲国家的商贸联系”“应对伊斯兰国等极端恐怖主义和地区暴力冲突”“确保美国的对非援助得到有效利用”。^[1]基于此，特朗普第二任期的对非政策强化了“美国优先”的单边利己导向，与以往政策相比可谓继承中有发展，并显示出新的特点。

[1] The White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration’s New Africa Strategy,” December 13, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>.

（一）交往模式由援助主导转向商贸优先

特朗普第二任期提出“贸易而非援助”的对非政策方针，主张所谓“平等贸易”，减少对非援助，意图打造新的美非“合作”模式。

对外援助作为美国外交政策的重要组成部分，是美国实现外交目标并输出价值观的重要工具。长期以来，美国一直是对非洲“最慷慨”的援助国，美国对外援助中有超过 1/4 的支出用于非洲。2001—2024 年，美国国际开发署（USAID）向非洲国家提供了 1316 亿美元援助。^[1] 特朗普第一任期就试图大幅削减对外援助，但因国会的反对而未成。2025 年 2 月，特朗普重返白宫后不久便宣布裁撤 USAID 计划，并削减近 90% 外援预算，其中对非援助减少近三成。^[2] 2025 年，美国对非援助金额为 78.6 亿美元，比 2024 年的 121 亿美元减少了 35%，创下近十年来最大降幅。^[3] 对非援助被特朗普视为纯粹的交易性手段，非洲的贫困、饥饿和发展问题被忽视，价值观外交也不再重要。

2025 年 5 月，在科特迪瓦召开的非洲首席执行官论坛上，时任美国国务院非洲事务局负责人菲特雷尔（Troy Fitrell）声称要把“贸易而非援助”从过去的口号变为现行对非政策，并宣布了一项六点行动计划，旨在深化美非商业关系。这一政策的核心是，通过外交渠道，推动美国企业在非洲的投资和贸易，因而有“商业外交”之称。2026 年 1 月美国国务院出台《2026—2030 财年机构战略规划》，大肆宣扬所谓“全球主义的原罪”与“美国例外论”，并设置了六大目标，其中之一是重塑“以美国利益优先的定向对外援助政策”，重新考量既往对外援助项目，以促进“贸易而非援助”。这是美

[1] Felix Kiprono, “What USAID funding of African Countries by Sector looks like since 2001,” The Africa Data Hub, December 3, 2025, <https://www.africadatahub.org/blog/what-usaid-funding-of-african-countries-by-sector-looks-like-since-2001>.

[2] Spencer Lynn, “The Devastating Impacts of the USAID pullout on Africa,” *The Michigan Journal of Economics*, May 13, 2025.

[3] Bunmi Bailey, “African countries turn inward for survival as US aid hits decade low,” *Business Day*, February 3, 2026, <https://businessday.ng/africa/article/african-countries-turn-inward-for-survival-as-us-aid-hits-decade-low/>.

国对非政策的一次重大转向，表面上强调将贸易成果、私营部门投资和可融资的伙伴关系置于政策议程的中心，而实质是意图在非洲实践“交易外交”以实现美国利益最大化。

2025 年 12 月公布的新版美国国家安全战略报告强调，美国必须在未来几十年内全世界范围内经济可能增长的国家，强力推进外交和私营部门主导的经济参与。为加速推进所谓“商业外交”，新一届特朗普政府着力为私营部门介入非洲业务提供支持。

一是发挥外交部门的引领作用。特朗普第二任期将美国驻非外交官的成绩评估与其推动商业合作的能力挂钩，评估内容包括促成交易的数量和金额。美国国务院还启动了“商业外交规划”（Commercial Diplomacy Enterprise），用来统筹全球商业外交业务，协调驻外使团、美国国际开发金融公司（DFC）和商务部等渠道资源，促使它们能够在复杂的商业环境中发掘投资机会，从而更好地统筹包括非洲在内的海外商业利益。^[1]

二是发挥国家资本的龙头作用撬动私人资本参与。新一届特朗普政府主要通过官方金融机构提供贷款、信贷融资等方式，帮助美国企业加大对非项目投资。2025 年 7 月 1 日，美国国际开发署（USAID）正式关闭，其大部分职能移交给了其他部门。从此，DFC 在美国对非关系中日益发挥更加重要的作用。DFC 由特朗普 2018 年签署的《更好利用投资促进发展法案》（BUILD）授权成立，接管了美国海外私人投资公司（OPIC）和 USAID 下属发展信贷局（DCA）的职能。DFC 通过提供贷款、政治风险保险和技术援助以及进行股权投资来推进美国私营部门对欠发达国家的投资。美国《2026 财年国防授权法案》中包含了一项《DFC 现代化与重新授权法案》，使 DFC 获得了为期六年的续授权，且将美国政府为其担保的最大金额上限从 600 亿美元提高至 2050 亿美元。^[2] DFC 业已成为特朗普第二任期实践对

[1] “Trump repositions U.S. role in Africa with eye on trade and investment,” Business Insider Africa, May 17, 2025, <https://africa.businessinsider.com/local/markets/trump-repositions-us-role-in-africa-with-eye-on-trade-and-investment/xx7gj9e>.

[2] U.S. International Development Finance Corporation, “DFC Secures Expanded Authorities with FY26 NDAA Signed into Law,” December 18, 2025, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-secures-expanded-authorities-fy26-ndaa-signed-law/>.

非政策的主要经济外交工具，目前已对安哥拉、加蓬、马拉维、卢旺达、赞比亚等国的项目进行了股权投资，并提供了贷款和贷款担保。^[1] 该机构也是“洛比托走廊”的主要出资方之一，吸引了大量资本参与安哥拉等国基础设施的现代化改造。2025年10月其与阿联酋主权基金及美国私营投资公司 Orion 等共同组成的“Orion 关键矿产集团”，已成为推进美国在非矿产、物流战略布局的重要帮手。2026年2月，美国政府出台总规模 120 亿美元的关键矿产战略储备项目“金库计划”，美国进出口银行（EXIM）在其中扮演关键角色，拟提供 100 亿美元贷款，同时撬动约 20 亿美元私营资本参与。该计划虽以采购和储备矿物原料为主，但总资金中有相当一部分将间接用于支持美国企业对刚果（金）等非洲国家矿产项目的并购和参股。^[2]

三是聚焦关键领域。在 2025 年 6 月举行的第十七届美非商业峰会上，美国宣布了超过 25 亿美元的新交易和承诺^[3]，相关合作项目并未涉及单纯的对非援助，而是确保美国公司获得电力、物流等关键领域的准入，以促进美国对非洲的出口和投资。同时，西起安哥拉并联通刚果（金）和赞比亚铜、钴等矿产资源带的“洛比托走廊”以及莫桑比克的液化天然气项目等重大基础设施项目，因其战略价值和预期商业回报率高，更是受到新一届特朗普政府的青睐。

需要指出的是，美国一方面推崇“商业外交”，另一方面却大幅收缩在非洲的外交网络。截至 2026 年 7 月，美国在非洲的 51 个使馆中有超过 40

[1] Joshua Z. Walker, Reagan Miviri and Jason K. Stearns, “Why Trump’s Congo Deal Is Falling Apart,” *Foreign Affairs*, July 2, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/democratic-republic-congo/why-trumps-congo-deal-falling-apart>.

[2] 参见 James Darley, “‘Project Vault’: Why is the US Buying Mines in Africa?” *Energy Digital*, March 19, 2026, <https://energydigital.com/news/copper-cobalt-lithium-mines-us-critical-mineral-growth>.

[3] U.S. Department of State, “Record-Breaking U.S.-Africa Business Summit Yields \$2.5 Billion in Deals and Commitments,” June 30, 2025, <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/>.

个大使暂时空缺。^[1]同时,特朗普也是美国历史上罕见的任内没有访非的总统,显然不太重视非洲。事实上,由于美非双方市场体量、发展水平和经济地位相差悬殊,双方交往的主导权被美国牢牢掌握。美国主张的“平等贸易”主要是服务于“美国优先”议程,帮助美国资本介入乃至掌控非洲资源能源、重要基础设施等关键领域。因此,其“贸易而非援助”政策是以“平等伙伴关系”为名,行忽视非洲国家发展之实,真正意图是迫使非洲国家让渡自己的利益甚至主权,在关键议题上配合美国的战略布局。

(二) 战略布局由整体涵盖转向突出重点

特朗普第二任期的对外战略凸显“回归西半球”的重心,不愿对非洲投入太多精力,而是希冀通过有限投入获得最大收益,因而倾向于同“可以给美国带来真正战略价值”的少数非洲国家加强关系。美国从之前重视多边协调的“新自由制度主义”转向单边利己的“有原则的现实主义”,力图削弱国际组织和多边机制的作用,强化自身实力在谈判中的作用,把外交重心放在双边关系上。^[2]拜登政府时期,美国推动召开了有49个非洲国家和非洲联盟代表参加的美非领导人峰会,以期维持与非洲整体的关系;而新一届特朗普政府一直拖延举办原定于2025年秋季召开的美非领导人峰会,而是追求“最高性价比”,举办小范围峰会、开展定点合作。

一方面,特朗普在非洲不再追求全面布局,而是重点拉拢拥有丰富矿产资源和潜在商业机会的国家,以“资源换安全或投资”算计推动差异化战略布局。2025年7月,特朗普在华盛顿与加蓬、几内亚比绍、利比里亚、毛里塔尼亚和塞内加尔五个拥有重要矿产资源的非洲国家领导人举行商业峰会,显然是将“能否带来一些东西”作为确定非洲首选伙伴的标准。^[3]作

[1] Adrian Elimian, “US lacks scores of ambassadors in Africa,” Semafor, July 10, 2026, <https://www.semafor.com/article/07/10/2026/us-lacks-scores-of-ambassadors-in-africa>.

[2] 王帆、梁居宸:《特朗普第二任期对外政策前瞻》,载《现代国际关系》2025年第1期,第28页。

[3] Abdou Aziz Diédhiou et al., “Why Trump invited five African leaders to the White House,” BBC, July 10, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c5ygqenwx78o>.

为撒哈拉以南非洲面积最大的国家，刚果（金）拥有丰富的自然资源和世界上最大的钴储量。特朗普借机斡旋地区冲突，与刚果（金）达成“矿产换安全”协议，协议的核心是刚果（金）向美国开放其矿产等资源权限，以换取安全支持。^[1]随后美方持续加强与刚果（金）的关系，2025年12月两国建立战略合作伙伴关系。根据双方签署的战略合作协议，刚果（金）将允许美国关联方优先参与重要矿产项目的投标，美国则支持刚方解决东部地区的叛乱问题。^[2]肯尼亚丰富的稀土与矿产资源同样吸引了特朗普的高度关注，美国以加大对肯投资换取该国关键矿产的开采权。2026年6月，肯尼亚总统鲁托在七国集团（G7）峰会期间表示，肯尼亚即将与美国达成一项关键矿产协议。根据该协议，美国可以开采肯尼亚的未开发稀土和铌矿资源，这些矿产的估算价值高达624亿美元。^[3]总之，新一届特朗普政府通过选择性接触，将拥有关键矿产或市场潜力较大的非洲国家打造为重要伙伴，而忽略甚至无视莱索托、索马里等资源匮乏或地缘价值不高的国家。

另一方面，特朗普更倾向于与非洲国家进行双边及小范围的谈判，而非签署地区协定，以便更能聚焦美国利益、“施加美国影响”。美国于2000年推出的《非洲增长与机会法案》，一直被视为美非贸易关系的重要基石。该法案于2025年9月30日失效，特朗普在2026年2月宣布将其暂时延长一年，并等待国会正式批准将其延至2028年。短暂的延期只是美国调整对非政策的窗口期，面向非洲多国的贸易优惠安排并不是特朗普的首要议程，

[1] U.S. Department of State, *Peace Agreement Between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda*, June 27, 2025, <https://www.state.gov/peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda>.

[2] U.S. Department of State, *Strategic Partnership Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Democratic Republic of the Congo*, December 4, 2025, <https://www.state.gov/strategic-partnership-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-democratic-republic-of-the-congo>.

[3] John Irish, “Kenya, US close in on critical minerals deal, Ruto says,” Reuters, June 18, 2026, <https://www.reuters.com/world/africa/kenya-us-close-critical-minerals-deal-ruto-says-2026-06-17/>.

能兑现美国利益的“双边合作”才是其关注重点。肯尼亚是非洲最具活力的经济体之一，正在打造区域技术和创新中心，特朗普第一任期时肯美开始双边自由贸易协定（FTA）谈判，这是美国与撒哈拉以南非洲国家之间首次进行此类谈判，可能成为未来美国在非洲大陆签署自贸协定的潜在范本。在关键涉非法案面临调整、特朗普第二任期政策重点转向“关键少数”的情况下，美国政府操作 FTA 等双边协议的空间进一步扩大。特朗普试图与非洲国家签署双边 FTA 来取代部分多边贸易协定的功能，以确保美国能够从非洲市场充分攫取利益，而非单边让利。

与此同时，美国加紧推出附带差异化条件的双边协议，试图对非洲国家逐个击破。在正式退出世界卫生组织（WHO）并减少对外援助后，新一届特朗普政府正在所谓“美国优先全球健康战略”指向下与数十个非洲国家商签“全球健康合作双边协议”^[1]，意在构建以推进美国利益为导向的卫生援助体制，弱化 WHO 等多边平台的作用。此项双边协议以美国提供卫生援助为筹码附加不对等条件，将人道援助议题与关键矿产、生物信息等捆绑，这不仅会损害非洲国家数据主权，还会削弱非洲国家政策自主性。在与非洲国家商签该双边协议的过程中，不同国家面临的条款差异巨大。其中，美国向赞比亚提出了将卫生合作与优先获取关键矿产资源挂钩的要求、与尼日利亚的协议则涉及宗教与该国内政问题。而且，该协议还存在单方面退出条款，意味着美国政府可以在协议达成后随时毁约，对不配合美国布局的非洲国家采取惩罚性措施。赞比亚、加纳和津巴布韦等国就因反对相关附加条款而尚未签署该协议。但是，仍有许多非洲国家迫于美方压力和卫生现状而妥协。截至 2026 年 8 月，肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚、刚果（金）、埃塞俄比亚、卢旺达等 20 多个非洲国家分别签署了这项协议。^[2]这一揽子双边协议的达成，

[1] U.S. Department of State, *America First Global Health Strategy—Bilateral Agreements on Global Health Cooperation*, December 4, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/america-first-global-health-strategy-bilateral-agreements-on-global-health-cooperation>.

[2] Anya Hirschfeld et al., “Tracking the ‘America First’ Bilateral Health Agreements,” Think Global Health, August 4, 2026, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/tracking-the-america-first-bilateral-health-agreements>.

意味着美非关系的不平衡、不平等性将进一步加剧。这种做法也体现了特朗普极端利己的政策取向，其“霸王条款”不仅破坏了非洲国家利益，也削弱了美国在非洲大陆的战略信誉。

（三）安全领域由“积极反恐”转向“收缩”和“甩包袱”

特朗普第一任期使美非接触重点重新聚焦于安全与反恐伙伴关系，强调应对恐怖主义的重要性。^[1]目前，在强调“美国优先”和“责任分担”的总体方针下，新一届特朗普政府有意重塑美国在非安全策略，缩减美军在非洲的直接驻扎，要求非洲国家承担更多安全责任。美国2026年1月出台的国防战略报告提到，美国在非洲的优先任务是防止伊斯兰恐怖势力坐大进而利用区域避风港袭击美国本土。^[2]尽管特朗普第二任期仍将反恐标榜为对非政策的重点，但更加突出“回归本土”的战略取向，从侧重于大规模反恐和“促进民主”的长期、多边导向方针策略，转向低成本、重技术、轻驻军的灵活现实主义路线。

一方面，美国摒弃了传统的大规模地面部队合作，转向更依赖科技与远程打击的低成本模式。2026年5月，美国发布新版国家反恐战略文件，强调美国要在非洲保持较少的军事存在，并要求该地区及周边合作伙伴承担更大的反恐责任。^[3]这表明，美国自“9·11”事件以来一直实行的反恐政策发生重大变化。目前，美国在非洲部署的军事人员总数约为6500人，其中约4000名长期驻扎在吉布提；随着近年来尼日尔、马里等国发生军事政变，美军在萨赫勒地区多个基地关闭，其余大部分驻军则采取临时性部署。^[4]在缩

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] U.S. Department of War, *2026 National Defense Strategy*, January 23, 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

[3] The White House, *United States Counterterrorism Strategy*, May 2026, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/05/2026-USCT-Strategy-1.pdf>.

[4] Paul Melly, "How Trump's Africa strategy may become a double-edged sword," BBC, June 14, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cj427q1rk58o>.

减驻军的同时，美军保留并强化利用无人机、卫星网络和特种部队进行定点打击与情报监视的“手术刀”式精准反恐行动，继续打击极端组织。在索马里，针对极端组织“青年党”和“伊斯兰国”分支组织，美军更多进行定点空袭，将伤亡风险和成本降至最低。2025年12月，美国与尼日利亚发起联合军事行动打击极端组织“伊斯兰国西非省”，美军主要动用巡航导弹和无人机配合尼军行动。在有限的地面任务中，美国则派遣小型、机动性的部队“快进快出”。2026年2月，美军在尼部署了约200名士兵协助执行任务，7月初在联合行动结束后即快速撤出大部分作战人员，剩余的也将于9月撤出。^[1]2026年非洲国防部长会议期间，美国军方明确表示美非防务合作重点将转为情报共享、低成本的无人机战术和非洲主导的军事行动。^[2]依托其全球打击能力，美国在非洲不再依靠大规模驻军实现安全目标，而是重点采取“超视距”策略，以“小快灵”战术支援与非洲国家进行安全合作。事实上，保障供应链安全已成为目前美国在非洲的重点安全目标，美非安全合作的重心已从打击极端组织转变为保护对美国至关重要的航运通道和矿产走廊。

另一方面，新一届特朗普政府对联合国在非洲的维和行动持消极态度。其不愿承担过多国际责任，全面削减对非洲长期、大规模多边维和行动的資金与后勤支持，迫使非洲国家自行承担安全成本。2025年5月，美国宣布不再资助非洲联盟在索马里的维和部队，拒绝履行联合国安理会第2719号决议确立的为非盟主导的在索维和行动提供经常性资金支持的承诺，而该行动是非洲最大的维和行动之一。^[3]2026年7月，美国驻非盟代表团正

[1] 参见 Makuochi Okafor, “US withdraws troops from Nigeria after Islamic State mission,” BBC, July 3, 2026, <https://www.bbc.com/news/articles/cwylkvpl80xo>; Eric Schmitt et al., “U.S. to Withdraw 200 Troops Sent to Nigeria Under Trump,” *The New York Times*, August 27, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/08/27/us/politics/nigeria-trump-troops-terror-attacks.html> 等。

[2] Solomon Ekanem, “U.S. military outlines new Africa strategy built on intelligence, drones, and local forces,” *Business Insider Africa*, July 3, 2026, <https://africa.businessinsider.com/local/lifestyle/us-military-outlines-new-africa-strategy-built-on-intelligence-drones-and-local/0r96c1k>.

[3] Solomon Ekanem, “U.S. rejects appeal to fund peacekeeping operations in crisis-hit East African nation,” *Business Insider Africa*, May 12, 2025, <https://africa.businessinsider.com/local/lifestyle/us-rejects-appeal-to-fund-peacekeeping-operations-in-crisis-hit-east-african-nation/6t42x79>.

式通知非盟，美国在 2026 年底之后将不再支持联合国索马里支助办公室（UNSOS）继续运作。^[1]该办公室一直为非盟索马里支助稳定团（AUSSOM）提供食物、燃料、医疗、交通等关键后勤支持，美国的推诿做法使得在索维和行动直接面临预算和后勤危机。特朗普全然不顾非洲复杂严峻的安全局势，将维和责任完全推给其他国家，试图以中断资助为筹码获取单方面的军事主导权，从而强化对地区国家的控制。

二、特朗普第二任期调整对非政策的动因

美国对非政策的调整是在世界、美国和非洲皆发生重大变化的时代背景下进行的。特朗普第二任期的对非政策进一步将其施政理念转化为政策实践，是实施以“美国优先”为核心的局部收缩、攫取关键矿产资源和推进大国竞争战略等多重盘算共同驱动的结果。

（一）源于“美国优先”“局部收缩”的战略导向

长期以来，美国对非援助一直是维系美非双边关系的核心纽带，但这种模式也日益显露出局限性。根据美国贸易代表办公室的数据，2025 年美国与撒哈拉以南非洲的货物贸易总额约为 564 亿美元，美国对该区域的出口为 227 亿美元，仅占美全球贸易总额的约 1%。^[2]与此形成巨大反差的是，其他国家通过大规模基础设施投资和贸易合作，在非洲的影响力迅速扩大。面对这一形势，特朗普意识到，过去数十年的援助模式已无法有效推进美国在非洲的经济和政治利益，反而消耗了大量财政资源，因而需要重新评估和调整对非关系的成本与收益。然而，非洲是全球最大的未开发市场之一，美国不可能完全放弃经略非洲。据国际货币基金组织（IMF）估计，2050

[1] “The US plan to unplug the UN Support Office in Somalia, the last straw that may break the African Union’s peace operation,” Amani Africa, July 5, 2026, <https://amaniafrica-et.org/the-us-plan-to-unplug-the-un-support-office-in-somalia-the-last-straw-that-may-break-the-african-unions-peace-operation/>.

[2] The Office of the United States Trade Representative (USTR), “Sub-Saharan Africa,” <https://ustr.gov/countries-regions/africa>.

年非洲人口将接近 25 亿,约占全球的 1/4,其购买力预计超过 16 万亿美元。^[1]这一市场的巨大潜力促使美国重新调整对非政策,将重点转向商业和投资。

更重要的是,对外战略指导思想的调整推动了美国对非政策的变化。新版美国国家安全战略报告直言,如今美国无法对世界每个地区、每个问题都给予同等关注。美国现阶段战略收缩的实质由此可见一斑。战略收缩通常意味着大国追求一种更消极、保守和集约的对外政策,而美国像历史上的霸权国一样,在相对衰落期主动降低对外政策成本,压缩在非核心区域(如非洲)的战略投入,将有限资源集中于推进在拉美、“印太”等关键地区的战略利益。这正是美国对非政策从“援助主导”转向“攫利优先”的内在逻辑。

(二) 源于控制非洲关键矿产的战略企图

关键矿产是推动能源转型、支撑高新技术与国防建设的战略性矿种。随着全球资源竞争的不断升级,非洲大陆成为关键矿产供应链的一个重点环节。非洲拥有种类多样、储量巨大的矿产,控制非洲关键矿产已成为美国开展对华战略竞争的重要组成部分。之前,美国支持该地区国家的方式多是传统发展援助,而非“商业外交”。这些援助虽然帮助美国提升了地区影响力,但未能实质性推进其所谓“矿产安全”目标。现阶段,美国试图扩大关键矿产资源的获取渠道。因此,尽管美国目前在非洲实行战略收缩,但企图控制非洲关键矿产的动作不减反增。早在特朗普第一任期,美国围绕关键矿产出台了一系列政策,如 2018 年出台官方首份关键矿产清单,2019 年推出“能源资源治理倡议”(EGRI),试图加强对关键矿产富集国的控制;拜登政府时期,美国绑上其重要盟友伙伴组成“矿产安全伙伴关系”(MSP),并积极推动该机制与非洲矿产资源国的对话和项目对接;启动连接南部非洲富矿带的“洛比托走廊”计划。如今,新一届特朗普政府则承接并拓展了这两个项目。

[1] Andrew Stanley, “A demographic transformation in Africa has the potential to alter the world order,” International Monetary Fund, September 2023, <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2023/09/pt-african-century>.

一方面,“洛比托走廊”连接安哥拉大西洋港口、刚果(金)铜钴矿区与赞比亚铜带,是全球矿产供应链中的战略要地。因此,虽然项目建设进展缓慢,但特朗普第二任期不仅没有搁置该项目,反而通过 DFC 为项目提供更多融资。2025 年 7 月,DFC 批准为“洛比托走廊”沿线的安、赞两国关键矿产项目提供资金,旨在加强美国对区域重要矿源的控制。^[1] 2025 年 12 月,DFC 与南部非洲开发银行(DBSA)签署协议,为安哥拉洛比托大西洋铁路(LAR)的翻新提供 7.53 亿美元的融资,以推动这条关键矿产运输线路的建设。^[2] 在美国看来,该项目如能有效推进,将有助于美国控制南部非洲关键矿产运输通道,从而重新塑造美国参与非洲事务的方式。同时,特朗普第二任期还以控制关键矿产为目的,直接介入地区冲突。2025 年以来,美国在刚果(金)的影响力达到冷战以来未曾有过的程度^[3],这种选择性介入完全是由美国对关键矿产的需求驱动的,关键矿产成为美国调整对非政策的重要考量。

另一方面,新一届特朗普政府于 2026 年 2 月又将 MSP 升级为“资源地缘战略参与论坛”(FORGE),拉拢了包括安哥拉、刚果(金)、肯尼亚等多个非洲矿产资源富集国在内的 50 多个国家参与。^[4] 美国试图通过设立一套从采矿、加工、制造到消费的涉及关键矿产供应链每个节点的价格体系,构建排斥中国的“小圈子”,以期掌控亚非拉等地区关键矿产供应链的主导权。同样,前述的“金库计划”也把助力美方在非洲等地区“抢矿”作为一个重要目标。

[1] 参见 Gracelin Baskaran, “Why Is Renewing AGOA Strategic for U.S.-Africa Minerals Diplomacy?” The Center for Strategic and International Studies(CSIS), September 3, 2025, <https://www.csis.org/analysis/why-renewing-agoa-strategic-us-africa-minerals-diplomacy>.

[2] “Angola’s Lobito Atlantic Railway secures \$753mn loan from South African, US financial institutions,” IntelliNews, December 19, 2025, <https://www.intellinews.com/angola-s-lobito-atlantic-railway-secures-753mn-loan-from-south-african-us-financial-institutions-417773/>.

[3] Joshua Z. Walker et al., “Why Trump’s Congo Deal Is Falling Apart,” *Foreign Affairs*, July 2, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/democratic-republic-congo/why-trumps-congo-deal-falling-apart>.

[4] “‘FORGE’-ing ahead to protect critical mineral supply chains in the US,” The American Ceramic Society, March 12, 2026, <https://ceramics.org/ceramic-tech-today/forum-on-resource-geostrategic-engagement/>.

（三）源于维系在非影响力的“霸权旧梦”

特朗普 2.0 时期的“利益优先”导向系统性地将美国对非政策嵌入大国战略竞争轨道，特别是在非洲加大了对中俄等所谓“战略竞争对手”的排挤和打压。

一方面，干扰和破坏中非合作。20 世纪 90 年代，西方公司可以赢得 85% 的非洲基建项目合同。而自 2000 年中非合作论坛成立以来，中国在非洲的投资和贸易持续增长。2009 年，中国超越美国成为非洲大陆最大的贸易伙伴。2025 年，中非贸易额已经达到 3480 亿美元^[1]，约为美非贸易额的 6 倍。自 2026 年 5 月起，中国对 53 个非洲建交国全面实施零关税政策，同时继续推动商签共同发展经济伙伴关系协定，中非贸易额有望继续大幅增长。中国对非投资近年来也不断增加，已经高于西方国家。2024 年，中国对非投资达到 33.7 亿美元，而同年美国对非投资是净流出 20.2 亿美元^[2]，意味着当年美国从非洲撤回的资本远远超过了新增的投入。特别是中非积极共建“一带一路”以来，中国企业已在非洲各国累计参与新建和改造铁路 1 万公里、公路近 10 万公里、桥梁近千座、港口近百个、输变电路 6.6 万公里、骨干通讯网络 15 万公里，为促进非洲经济社会发展发挥了重要作用。^[3]2026 年 7 月，美国皮尤研究中心的最新调查显示，中国在非洲的受欢迎程度超过了美国。在接受这一调查的加纳、肯尼亚、尼日利亚和南非四个非洲国家中，有三个国家认为中国比美国更值得信赖，其中肯尼亚和南非对中国的支持率首次超过了美国。^[4]巨大的反差加重了特朗普担心失去

[1] 《2025 年 12 月进出口商品主要国别（地区）总值表》，中华人民共和国海关总署，2026 年 1 月 14 日，http://www.customs.gov.cn/customs/2026-01/14/article_2026012219110065531.html。

[2] China Africa Research Initiative at Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies, "DATA: Chinese Investment in Africa, 2003-2024," November 2025, <https://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>.

[3] 《共创中非合作美好未来——报告勾勒中非共建“一带一路”新成效新愿景》，中国政府网，2024 年 8 月 29 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202408/content_6971229.html。

[4] Jonathan Schulman, et al., "People in Many Countries Now View China More Positively Than the U.S.," Pew Research Center, July 15, 2026, <https://www.pewresearch.org/global/2026/07/15/people-in-many-countries-now-view-china-more-positively-than-the-u-s/>.

对非洲影响力的危机感，其将中国在非洲日益增长的经济、政治影响力视为对美国全球霸权的直接威胁，并想方设法加以遏制。特朗普第二任期发展对非关系的“主力军”美国国际开发金融公司宣称，其成立目的就是要“通过投资那些可以抵消中国在战略要地存在的项目，增强未来产业所需关键矿产供应链，使美国更强大”^[1]，充分暴露了美国意欲在关键矿产等领域排挤打压中国的战略企图；《2026—2030 财年机构战略规划》则妄称，在“对抗诸如中国债务陷阱等剥削性模式”方面，那些秉持“公平交易”“本土主导”和“互利共赢”原则的美国私营部门投资将成为更具吸引力的替代方案”。^[2]同时，美国政客还频繁发表各种歪论，意图诋毁中非合作、抹黑中国形象，并施压非洲国家在中美之间“选边站队”。

另一方面，试图制衡俄罗斯在西非日益扩大的存在。在近年萨赫勒地区发生一系列军事政变后，尼日尔、马里和布基纳法索脱离了西非国家经济共同体，成立了萨赫勒国家联盟（AES），秉持反对西方大国干涉的立场，并迫使美国军队从萨赫勒地区的军事基地撤出；而俄罗斯则迅速扩大了在这一地区的影响力。在此背景下，尽管相关国家与美西方政治关系紧张，但美军仍保持着与萨赫勒国家联盟军方的沟通渠道，继续向这些国家的军队提供反恐情报等支持。同时，美国在整体削减援助情况下仍然向尼日尔提供了军事援助，以期保持对尼的渗透影响。^[3]

三、特朗普第二任期调整对非政策的影响及面临的制约因素

特朗普第二任期对非政策与美国传统的对非接触模式形成了根本性的

[1] U.S. International Development Finance Corporation, “About Us,” <https://www.dfc.gov/who-we-are/about-us>.

[2] *Agency Strategic Plan for Fiscal years 2026–2030*, January 2026.

[3] 参见 Solomon Ekanem, “U.S. moves to counter Russia’s growing influence in Sahel region with \$2.3 million military package in Niger,” *Business Insider Africa*, May 29, 2026, <https://www.geopoliticalmonitor.com/a-pernicious-withdrawal-trump-paves-the-way-for-chinas-domination-of-africa/>.

断裂，有可能推动美非关系的重塑，给非洲大陆发展带来前所未有的冲击，也会对国际地缘政治格局产生深远影响。同时，特朗普第二任期的单边主义、交易式外交与全球多边合作趋势形成了鲜明对比，与非洲国家寻求多元化、自主性发展的诉求产生了尖锐矛盾，其对非政策将受到诸多因素制约。

（一）加剧全球关键矿产博弈

如前文所述，攫取关键矿产资源是特朗普第二任期调整对非政策的一大动力。美国奉行单边利己路线，滥用关税霸凌等胁迫性政策，竭力制造阵营对抗，试图建立在全球关键矿产供应链中的主导地位。一方面，美国为“赢得大国竞争”而力图控制非洲矿产资源，一定程度上推升了非洲国家的“资源主权”意识，促使它们强化对资源的控制。这被西方媒体视为“新一轮资源民族主义浪潮正在非洲兴起”。^[1] 镍、锂、钴、铜、钽等矿产在非洲的分布并不均衡，而是集中在少数国家，这些国家对矿产增值的诉求高涨。美国通过与这些国家签署矿产协议，直接锁定矿源，带走了大部分中下游收益。此举引发了矿产富集国对于资源收益的不满，导致这些国家陆续实施了强制性的“本地增值”政策。2025年11月，美国地质调查局发布新版关键矿产清单，纳入铜、银等金属，进一步扩大“关键矿产”范围，引发多国担忧。^[2] 同时，美国积极打造 FORGE 等排他性“俱乐部”，可能将进一步刺激非洲主要矿产资源国在限制外国投资、禁止特别矿品出口等方面收得更紧，从而冲击全球矿产供应链的稳定。特别是美国以“矿产供应链安全”为由，着力排斥中方在非洲的正当投资经营，扰乱基于市场和效率原则的关键矿产供应链分工，对中非合作造成干扰。

另一方面，特朗普 2.0 时期的对非政策仍将非洲固化为纯粹的原材料供应地，与非洲国家日益增长的资源自主化诉求明显相悖。特朗普并非从气

[1] Emiliano Tossou, “Southern Africa Joins Wave of Resource Nationalism After Sahel States,” Ecofin Agency, October 15, 2025, <https://www.ecofinagency.com/news-industry/1510-49585-southern-africa-joins-wave-of-resource-nationalism-after-sahel-states>.

[2] U.S Geological Survey, “Final 2025 List of Critical Minerals,” November 7, 2025, <https://www.federalregister.gov/documents/2025/11/07/2025-19813/final-2025-list-of-critical-minerals>.

候变化或能源转型角度看待关键矿产，而是从“美国优先”特别是护持科技和军事霸权出发，使得全球供应链的不稳定和不确定性进一步加剧。值得注意的是，特朗普推动的“大而美法案”拨出数十亿美元用于扩大美国的稀土、钴、锑、钽等军工战略矿产储备，美国国防后勤局（DLA）也正在大量囤积至少 38 种矿产和金属。^[1] 矿产供应链中军事用途的凸显，将进一步加剧地缘政治竞争，使得美国将自身安全利益凌驾于非洲国家集体福祉之上。这种“本国优先”取向将促使其他国家效仿，引发针对关键矿源的恶性竞争。总之，特朗普将非洲关键矿产作为大国博弈筹码的做法，势必给全球关键矿产供应链带来不容忽视的系统性风险，并可能进一步助推各国“逆全球化”“泛安全化”的政策倾向。

（二）阻碍非洲地区经济发展

在特朗普第二任期，美国对非洲的经贸优惠力度呈现大幅缩水态势，美非经贸关系的基石《非洲增长与机会法案》的调整与美国的关税胁迫行径，严重破坏了美非贸易的稳定性和互信基础。例如，上述法案为符合条件的撒哈拉以南非洲国家提供了 1800 种商品的免税待遇，另有 5000 种商品适用普遍优惠制（GSP），2002—2022 年间推动对美出口近 5000 亿美元。^[2] 然而，该法案于 2025 年 9 月 30 日到期后并未按时续签，直到 2026 年 2 月美国当局才完成相关程序，将其有效期延长至 2026 年 12 月 31 日，其下一步延长至 2028 年 12 月的立法程序仍在进行。即使该法案顺利续期，也并不意味着美非贸易关系会恢复常态，之前的受益国可能将不再符合优惠条件。特朗普还试图推动美国国会对该法案进行改造，以使其更符合“美国优先”的贸易政策。这种不确定性本身使企业和投资者难以在前景不明朗的情况下做出长期规划，已经对非洲相关国家的投资和出口造成了负面影响。

[1] Lorah Steichen, “Mining for War: Assessing the Pentagon’s Mineral Stockpile,” Transition Security Project, December 4, 2025, <https://transitionsecurity.org/mining-for-war/#section-0>.

[2] Michael H. Gary and Hugh Grant-Chapman, “What’s Next for AGOA?” CSIS, November 6, 2025, <https://www.csis.org/analysis/whats-next-agoa>.

与此同时，特朗普在全球范围内发动的关税战，已经实质性地削弱了原先法案的优惠效果。法案规定的免税待遇并不适用于受美国关税措施影响的产品。特朗普自再度上台以来实施了多项涉及非洲的关税措施，从15%—30%的所谓“对等关税”到10%的临时关税，再到对安哥拉、尼日利亚和南非等非洲8国在内的60个经济体实施10%—12.5%的所谓“强迫劳动”关税，无疑将对非洲各国经济发展造成损害。例如，南非曾是该法案最大的受益国之一，随着美国与南非关系的急剧恶化，美国贸易代表格里尔（Jamieson Greer）扬言要将南非排除在法案的续签方案之外。同时，特朗普的关税霸凌对南非的农业、矿业和制造业造成了沉重打击，直接导致南非约3万个工作岗位面临风险，使得当前南非的经济困境雪上加霜。^[1]因此，无论法案最终如何调整，其作为美非经贸关系稳定器的作用都已遭严重削弱。美国的“关税大棒”不仅造成非洲出口下降、货币贬值、通胀高企等后果，还可能将非洲经济体挤出相关产业链，扼杀非洲经济增长的势头。

另一方面，大规模的资金削减和美国国际开发署等核心机构的停摆或重组，不仅引发了严重的人道主义危机，也干扰了非洲经济平稳运行。援助骤减对严重依赖美国的非洲国家产生了巨大影响。据统计，美国援助占非洲所获援助总额的26%，若特朗普的削减政策得到完全贯彻，预计到2026年将有570万非洲人处于极端贫困水平，到2030年撒哈拉以南非洲的经济规模也将因此缩水46亿美元。^[2]总之，新一届特朗普政府推卸国际责任的做法，严重阻碍了非洲这个欠发达国家最为集中地区的经济增长乃至世界经济的复苏。

[1] Michelle Gumede, “U.S. tariffs put 30,000 South African jobs at risk, officials say,” PBS News, August 4, 2025, <https://www.pbs.org/newshour/world/u-s-tariffs-put-30000-south-african-jobs-at-risk-officials-say>.

[2] Jakkie Cilliers, “The toll of USAID cuts on Africa,” ISS African Futures and Innovation Platform, February 25, 2025, <https://futures.issafrica.org/blog/2025/The-toll-of-USAID-cuts-on-Africa>.

（三）扰动非洲地缘安全局势

一方面，美国在“回归本土”思想支配下，在非洲部分地区实施战略收缩和常规驻军裁撤，并对既有的安全合作项目进行了选择性削减，非洲国家被要求分摊更多的安全负担。然而，这种局部战略收缩之举完全忽略了非洲日益严峻的安全形势。2024年全球恐怖主义指数报告显示，恐怖主义的震中已从中东和北非转移到撒哈拉以南非洲，集中在萨赫勒地区，世界上因恐怖主义袭击遇害的人员中有近一半出现在该地区。^[1]美国在非洲的力量收缩将导致恐怖组织在权力真空中坐大，并刺激潜在对手或其他力量去填补这一空间，最终可能反噬美国及其盟友。例如，肯尼亚是美国在撒哈拉以南非洲的首个“重要非北约盟友”，该身份为肯尼亚带来了先进军事装备、培训及资金支持。目前索马里“青年党”正向肯尼亚东北部扩张，美国副总统万斯（James David Vance）原定于2025年11月访肯，肯方希望借机与美国商讨下一步反恐行动，但最终万斯未能成行。这种摇摆不定的安全政策，使得美国在非洲的反恐承诺显得缺乏诚意和可持续性，也让其非洲伙伴国感到不安。

另一方面，美国“治标不治本”的快进快出式军事干预，不仅无法根除恐怖主义，反而会激化社会矛盾，恶化当地安全环境。2025年圣诞节，特朗普宣布美国对尼日利亚西北部的“伊斯兰国”武装分子发起“强大而致命”的打击，尽管尼方表态“全力支持”，但行动不仅没有解决尼安全危机，反而促使尼内部宗教问题更加复杂化。特别是美国在非洲国家有选择性地进行“突袭”，既凸显了回撤军力与维持地区霸权之间的矛盾，更损害了非洲国家的主权和安全。

美国作为联合国法定第一大维和经费分摊国，却长期大额拖欠摊款，拒不履行联合国安理会关于支持非盟维和行动的决议，破坏了多边安全合作。近年来撒哈拉以南非洲国家动荡不断，苏丹内战导致屠杀惨剧和数

[1] J. Peter Pham, “Africa in the Second Trump Administration,” *The Jerusalem Strategic Tribune*, November 2024, <https://jstribune.com/pham-africa-in-the-second-trump-administration/>.

十万人丧生，几内亚比绍、马达加斯加和贝宁相继发生政变或未遂政变，严峻局面需要国际社会的关注和维和平行动的努力。特朗普第二任期大幅削减对非人道主义援助，导致部分地区的极端贫困与社会动荡进一步加剧，由此带来了恐怖主义抬头、地方武装割据等安全威胁。国际权威期刊《科学》2026年5月发表的一份研究指出，美国国际开发署突然停止资助，导致那些原来严重依赖该机构援助的非洲地区陷入了严重的冲突局面，整体冲突事件增加了12.3%，其中武装冲突增加了7.3%，抗议和骚乱增加了近7%。^[1]特朗普政府只愿意为美国利益而行动，忽视维护全球和平与安全的国际责任，增加了非洲地区的安全赤字。

然而，特朗普第二任期对非政策的调整很难如其所愿完全落地，而是受到诸多因素的制约。

一是受制于美国内部矛盾加剧。在“美国优先”、商业利益与维持霸权的多重目标下，美国在非洲既无法坚持长期投入模式，又因国内政治牺牲了政策一致性。特朗普在其第二任期展现出强烈的个人执政风格，其对非新政在美国内遭遇很多反对声音，特别是面临更激化的党争政斗。首先，支持发展援助的国会议员反对特朗普大规模削减对外援助的举措，强调对外援助不仅是道义责任，更是维护美国全球影响力和国家安全的有效工具。^[2]因此，围绕援助预算的博弈将成为常态。其次，《非洲增长与机会法案》的延期与调整问题也面临重重矛盾。2026年1月，美国国会众议院高票通过了有关将AGOA延长至2028年12月的提案，但参议院又对法案做出修改，压缩为一年短期延期方案。^[3]同年2月，特朗普确认将AGOA暂时延长至2026年12月31日。美国参议院于2026年8月通过将AGOA延长至2028

[1] Dominic Rohner et al., “Aiding peace or conflict? The impact of USAID cuts on violence,” *Science*, Vol. 392, Issue 6799, May 14, 2026, p.7.

[2] Alexander Smith, “USAID and the Trump Foreign Aid Doctrine,” *The SAIS Review of International Affairs*, April 29, 2025, <https://saisreview.sais.jhu.edu/usaid-and-the-trump-foreign-aid-doctrine/>.

[3] Denise Rolark Barnes, “Congress Moves to Extend AGOA Through 2028, African Leaders Celebrate House Vote,” *The Washington Informer*, December 17, 2025, <https://www.washingtoninformer.com/house-committee-votes-agowa-extension/>.

年底的提案，并将其附加于一项临时拨款法案中，下一步该法案将返回众议院进行审议。尽管美国众、参两院原则上都支持将该法案延长到2028年底，但府院之间还需协调其中具体的调整条款，例如更新纺织原料和棉花采购的规则，以符合美国供应链目标。由于其调整涉及诸多利益相关方，法案在正式获得延期之前，仍需在国会两院经历漫长的“立法分肥”和政治交易。再次，围绕美非领导人峰会推迟问题，美国国会众议院外交委员会民主党首席成员米克斯（Gregory W. Meeks）及该委员会非洲事务小组全体民主党成员联名上书国务卿鲁比奥（Marco Rubio），要求2025年底前及时召开峰会，但特朗普等人对此未予理会。^[1]美国两党的分歧与博弈，将使得特朗普的对非政策在施行过程中充满不确定性，难以形成一以贯之的战略。最后，美国国内的舆论环境和社会压力，也对特朗普的非洲政策构成了一定制约。特朗普严厉的移民政策，特别是对非洲国家公民的签证限制和旅行禁令，引发了美国内舆论的广泛批评和人权组织的抗议。虽然特朗普常常表现出对主流舆论的漠视，但持续的负面报道和公众异议，仍在一定程度上影响其政策的调整，尤其是在临近选举周期之际。

二是受制于美国单边利己主义的消极影响。特朗普第二任期将关税作为实现“美国优先”目标的核心工具。在这一政策框架下，非洲国家受到严重影响，美非经贸关系遭到破坏。美国在非洲大力推动“贸易而非援助”，但各种关税霸凌措施不仅破坏了AGOA的效力，也使得部分非洲产品无法获得出口美国的机会。在非洲各国的出口导向型产业遭受严重冲击的情况下，美国所谓“双向互惠贸易”的政策难以落到实处。更重要的是，特朗普的对非政策缺乏互利互惠的具体方案。“贸易而非援助”被批评为“目光短浅”，不能推动真正的合作共赢。^[2]它更多地强调如何为美国企业进入非

[1] U.S. House of Representatives, *Letter from Democratic Members of the U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs to Secretary Rubio*, September 11, 2025, https://democrats-foreignaffairs.house.gov/_cache/files/7/4/743b6233-2e9e-44f9-a07a-b315af1be98d/BB3FF46D1EA411622CE72DA9829F70D2B38AD44508CD284488175EE602403D77.9-11-2025.-rm-meeks-and-jacobs-letter-to-secretary-rubio-on-als-final.pdf.

[2] Oge Onubogu, “Trump’s Africa Policy: Commerce and Domestic Politics Clash,” CSIS, October 6, 2025, <https://www.csis.org/analysis/trumps-africa-policy-commerce-and-domestic-politics-clash>.

洲市场提供便利,以及如何确保美国获得非洲的关键资源,而对于如何帮助非洲国家提升自身产业能力、实现出口市场多元化和价值链升级,则缺乏具体承诺。面对关税威胁,非洲国家不得不采取应对措施,包括加速推进非洲大陆自由贸易区(AfCFTA)建设,并积极寻求多元化的出口市场,特别是加强与海湾阿拉伯国家、金砖国家的经贸联系,以降低对美国的过度依赖。这种被迫的“去风险”策略,反过来又阻碍了美非贸易乃至整体关系的发展,美国在非洲的经济影响力可能进一步下降。

三是受制于国际格局的变化。一方面,特朗普第二任期的对非政策完全服务于大国竞争战略,其核心驱动力是在全球谋取对中俄等国的竞争优势和“胜势”,其对非政策表现出明显的排他性和对抗性。在经济上,美国试图通过对非“商业外交”,在投资和贸易领域与中国直接抵触,并利用其资本、审查等优势,增加中国对非经贸、投资和产业合作的难度。在安全上,美国明确将阻止中国与非洲国家建立安全伙伴关系作为核心目标,通过优化军事部署和安全援助,构筑针对中国的“防火墙”。^[1]然而,尽管美国试图通过排他性手段遏制和挤压中国,但其自身也面临结构性制约。在地区冲突延宕、美国战略重心转移的情况下,新一届特朗普政府可投入非洲的资源有限,这使得美国难以对中非合作实现全面遏制的图谋。另一方面,在美国积极推行大国竞争战略的背景下,非洲国家的战略自主性显著增强,它们越来越不愿意“选边站队”,而是寻求维护自身利益和发展空间。非洲国家普遍奉行不结盟政策,主张通过多边主义解决国际争端,并致力于推动非洲大陆的一体化进程。2025年11月,二十国集团(G20)峰会在南非约翰内斯堡举行,这是G20成立26年来首次在非洲举行峰会。面对特朗普抵制此次峰会,南非作为G20轮值主席国,力推一系列有影响力的后续计划,包括“2026—2030年非洲合作框架”“乌班图倡议”“非洲能效机制”等。其中,“乌班图倡议”旨在将G20的跨境基础设施合作转化为具体的、可融

[1] Aggrey Mutambo, “Why US still sees Africa as arena for competition with China,” *The East African*, November 28, 2025, <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business-tech/why-us-still-sees-africa-as-arena-for-competition-with-china-5280590>.

资的项目，体现出谦逊、尊重的理念和以人为本的非洲哲学，成为独具非洲特色的标志性成果。

需要指出的是，矿产资源丰富是非洲的核心优势，但提升矿产资源自主权、构建本土价值链却是非洲发展的巨大痛点。当前，受制于资金缺乏、本土矿产冶炼和加工技术不足等障碍，资源来源国获益有限。2025年9月，尼日利亚总统提努布（Bola Ahmed Tinubu）与肯尼亚总统鲁托（Samoei Arap Ruto）召开了非洲矿产战略小组（AMSG）闭门圆桌会议。这场会议被称为“非洲大陆的影响力工具”，宣告“非洲将不再是原材料的被动供应方，而是要成为全球矿产新经济的共建者”。^[1]南非则致力于在G20框架下支持非洲国家发展本土的选矿、冶炼以及电池制造等产业，通过创造就业和培育产业，将更多财富留在非洲。此外，非洲也在积极拓展多元化的出口市场和投资来源地，金砖国家等新兴经济体为非洲大陆开拓市场提供了巨大潜力。因此，非洲国家在大国之间更倾向于采取平衡策略，与世界各国发展互利共赢的合作关系。这种战略自主性的增强，使得美国在非洲推行排他性政策变得更加困难。非洲大陆不再是被动接受外部影响的客体，而是日益成为积极影响全球格局的行为体。美国对非政策的调整必须面对非洲国家日益增长的自主意识和集体行动能力。

结 语

在新版《美国国家安全战略》报告中，与大篇幅阐述美国的西半球政策和所谓的“门罗主义的特朗普推论”形成鲜明对比的是，关于非洲仅有几段话，基本没有“令人耳目一新”的论述。非洲在美国《2026财年国防授权法案》中也处于次要地位，在这个3000多页的庞大法案中，非洲没有独立的专题章节且着墨较少。事实上，特朗普也毫不掩饰其对非洲的蔑视，

[1] Julian Pecquet, “Africa at the United Nations: 5 things to watch at UNGA 80,” *The Africa Report*, September 19, 2025, <https://www.theafricareport.com/392721/africa-at-the-united-nations-5-things-to-watch-at-unga-80/>.

即使在他主导建立的所谓“和平委员会”中,撒哈拉以南非洲国家也无一获邀。^[1]因此,尽管美国声称“商业外交”是一种新的地区参与战略,但事实表明,美国并没有给予非洲任何新的东西,反而在减少援助、攫取资源、霸凌胁迫等方面不断推陈出新。这种置非洲发展和稳定于不顾、试图将不平等贸易关系强加给非洲国家的政策取向,无不体现出霸权主义和新殖民主义的底层逻辑。

非洲是 21 世纪的希望热土,是全球政治经济的重要新兴力量。随着全球南方的群体性崛起,非洲国家的自主性不断增强,它们需要的不再是简单的“交易”,而是真正基于平等互利的合作。非洲有句谚语——“同路人才是真朋友”,既符合非洲国家现实发展需求,又以公正平等为基础的合作模式,才是非洲真正需要的。美国若真想与非洲互利合作,就应积极回应非洲发展诉求,尊重非洲人民自主选择,做非洲发展繁荣的赋能者和促进者,而非唯利是图者和搅局者。

中非开启外交关系 70 年来,中国在“真、实、亲、诚”对非政策理念和正确义利观引领下,积极推动与非洲的全方位务实合作,大力支持非洲国家实现现代化并在全球治理中发挥更大影响和作用。中非“一带一路”共建的深入推进,正在重塑非洲的地理经济格局;对非零关税等政策的实施,为非洲发展带来了新机遇;推动减贫、改善民生、实现包容性发展的中国方案和实践,更是为非洲国家探索符合自身国情的发展道路提供了宝贵启示。中国也将一如既往把自己当作非洲国家的可靠朋友和真诚伙伴,着力共筑新时代全天候的中非命运共同体,为非洲人民带来更多福祉。中非关系必将走向更加美好的明天,这是任何国家、任何势力都阻挡不了的!

【收稿日期:2026-01-27】

【修回日期:2026-08-27】

(责任编辑:一响)

[1] Michael Cohen, “Trump’s New World Order Sidelines Africa,” Bloomberg, January 23, 2026, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2026-01-23/board-of-peace-africa-falls-outside-trump-s-new-world-order>.