

美国对非洲发展援助 70 年： 演变历程及政策调整

黄 梅 波 吴 昕 玥

内容提要 在 21 世纪的全球政治经济版图中，非洲因其丰富的自然资源、日益增长的市场潜力及在国际舞台上的战略地位而成为大国博弈的焦点。美国作为世界大国之一，对非洲援助已持续七十多年，其援助战略和政策不断调整。美国对非洲援助也存在一些问题和争议：一方面援助的有效性和可持续性受到质疑，援助对非洲经济的促进作用被认为效果有限；另一方面其援助政策被批评为带有政治条件，干涉非洲国家内政。本文深入分析美国对非洲援助的演变历程并聚焦奥巴马、特朗普和拜登政府的援非策略与措施，对美国援助非洲的政策及其特点进行全面梳理，并结合美国对非洲援助存在的问题与争议，分析未来的可能发展趋势。

关 键 词 美国 非洲 发展援助 非洲增长与机遇法案

作者简介 黄梅波，上海对外经贸大学国际发展合作研究院教授（上海 200336）；吴昕玥，上海对外经贸大学国际经贸学院硕士研究生（上海 200336）。

在国际关系发展历史中，非洲是一片充满潜力与挑战的大陆。作为世界上最大的经济体和具有重要影响力的国家之一，美国对非洲援助政策不仅对非洲国家发展产生影响，也是国际政治经济格局演变过程中不可忽视的一环。美国对非洲援助始于冷战时期，历经多次战略调整，援助策略随着援助动机与目标、国际形势和国内政策的变化而演变。从杜鲁门政府的“第四点计划”开启对非洲援助，到克林顿政府的《非洲增长与机遇法案》深化合作，再到奥巴马政府的“电力非洲”计划；从冷战时美国对非洲的战略拉拢，到冷战结束后对非洲战略关注下降，再到“9·11”事件后美国因其国家安全受到威胁而再次关注非洲，直至当前大国竞争加剧背景下加大对非洲的投入，美国对非洲援助政策不断变化，援助维度不断扩展。在全球化不断推进、国际政治经济版图日益多维、新兴经济体快

速崛起的背景下，美国对非洲援助政策亦在不断动态调整。

美国对非洲援助的演变历程

第二次世界大战结束后，美国作为战后受益国，迅速崛起为世界超级大国。1947 年出台的马歇尔计划向欧洲提供了大量财政和技术援助，促使欧洲重建基础设施，实现经济社会稳定。为扩大美国市场，基于马歇尔计划的成功经验，杜鲁门总统在 1949 年提出“第四点计划”，开始重点关注解决发展中国家的贫困问题，并通过帮助资本主义国家实现经济繁荣来减少共产主义威胁。在美国的推动下，现代国际发展援助的概念在二战后逐渐形成，美国也逐渐成为全球最大的对外援助国。美国对非洲援助具有长期性，其援助战略与政策动态调整，在不同历史阶段援助政策和措施有不同特点。美国对非洲援助主要是出于政治利益和国家安全的考量，其他目标，如推广美国价值观和促进经济增长等，都是辅助并支持政治战略的。^①

（一）冷战时期美国对非洲援助

冷战时期，美国对非洲援助主要是出于遏制苏联在该地区影响力的政治战略考量。美国对非洲援助可以追溯到杜鲁门时期，杜鲁门总统针对发展中国家提出的“第四点计划”，即“援助落后地区经济开发计划”，是美国开始援助非洲的主要依据。到 20 世纪五六十年代，美国通过对非洲实施援助、提供资金支持，与苏联争夺对非洲的主导权。在此期间，美国政府设立了一些援助账户和项目，比如 1954 年艾森豪威尔总统签署《农业贸易发展与援助法案》，“粮食换和平”项目正式启动，通过向发展中国家提供食品援助解决全球饥饿问题。1961 年随着《对外援助法》的签署，美国国际开发署成立并开始提供援助，成为美国全球战略的重要推进者。之后美国国际开发署一直是美国政府国际发展和人道主义援助的核心机构，其使命是促进受援国经济可持续发展。1961 年，肯尼迪政府在非洲设置和平队，在帮助非洲人民改善生活的同时宣传美国价值观。20 世纪 60 年代后期，苏联逐渐从非洲退出，美国对苏联在非洲地区势力的担忧减弱，因此逐渐削减对非洲的援助。^②

① 陈曦、王涿：《美国拜登政府对外援助政策转向与应对——基于历史数据的实证研究》，《国际经济合作》2022 年第 2 期，第 5 页。

② 周琪、李枏、沈鹏：《美国对外援助：目标、方法与决策》，中国社会科学出版社 2014 年版，第 171—174 页。

20 世纪 70 年代中期到 80 年代，苏联在非洲的影响力上升导致美国再度关注非洲。70 年代中后期，美国卡特政府迅速增加对非洲的援助（见图 1），积极参与联合国与合作伙伴的国际援助计划，共同出资 75 亿美元援助因干旱受灾的 8 个非洲国家，其中美国出资占资金总额的 20%。此外，美国还加强对南部和中部非洲的援助。80 年代，随着对苏联势力反击需求的上升以及美国经济形势好转，美国对非洲援助进入高峰期。1980 年，美国国会设立美国非洲发展基金会（U. S. African Development Foundation, USADF），旨在投资非洲草根组织和中小企业，通过增加收入和就业机会来促进当地经济发展。卡特政府还提出促进非洲人权、承认和鼓励非洲民族主义等政策，美国对非洲援助开始与政治改革和人权问题挂钩。1985 年，里根政府继续加强对非洲经济援助，制定“非洲经济政策改革计划”，对非洲援助额增长明显。里根政府还把推行民主制作为其对非政策的一个目标，通过提供经济援助促进非洲国家实施政治改革，推广西方价值观。80 年代中后期，随着冷战格局变化，苏联威胁逐渐消失。美国对非政策主要是填补苏联退出后的空缺并推行民主化。^① 1989 年，老布什政府宣布将推动非洲民主化进程，援助需以民主化为前提，干涉非洲国家内政，随后大幅度削减美国对非洲援助。

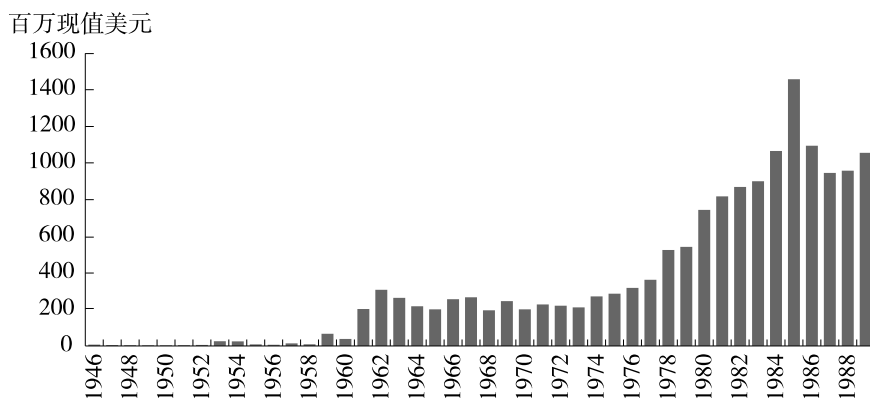


图 1 冷战时期美国对非洲的援助额

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>, accessed June 9, 2024.

（二）后冷战时期美国对非洲援助

冷战结束后，原先以遏制苏联影响力为考量的援助模式，因苏联解体而失去战略紧迫性。约束党派争执的条件消失，美国两党对于对外援助的争议日益加

^① 杜小林：《冷战后美国对非政策的演变、特点及趋势》，《现代国际关系》2006 年第 3 期，第 11—15 页。

剧，美国对外援助发生重大变化，总统的政党背景、非洲战略地位以及大国介入成为美国对非援助的重要影响因素。

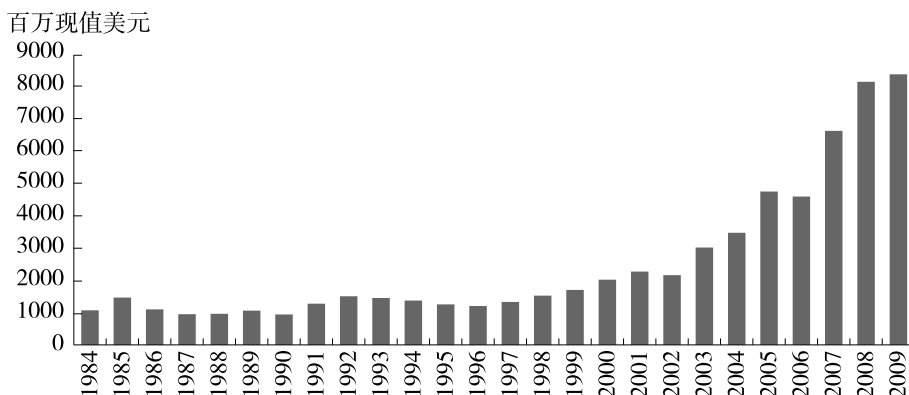


图 2 后冷战时期美国对非援助额

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

1. 克林顿政府（1993—2001 年）

克林顿作为民主党总统，奉行自由主义观念，强调促进民主与人权，要把美国式民主和人权推广到全球。在克林顿第一任期开始时，对非洲援助十分强劲，但到第一个任期结束时有所减少。^① 克林顿第二任期时，共和党人占据国会优势，^② 美国对非洲援助受到影响。但随着欧洲大国和中国在非洲的影响力增强，美国转而增加对非洲关注。而且非洲大陆资源丰富，市场潜力巨大，美国看到商业机会，提出多项以非洲为主要受益对象的援助计划，但是援助附加严格的政治条件，并与非洲国家民主化挂钩。这一时期，美国对非洲援助主要集中在与美国国家安全利益、贸易利益密切相关的非洲国家，其中南非、加纳等少数国家获得了大部分援助。

1994 年 7 月，克林顿政府提出“接触与扩大的国家安全战略”，这是冷战后美国第一个全球战略，旨在确立美国的全球领导地位。另外，随着非洲经济发展和政治稳定，美国决策者决定给予非洲更多关注。1997 年，美国出台《大非洲之角倡议》（*Greater Horn of Africa Initiative, GHAI*），这是美国政府为实现非洲粮食安全和预防冲突两大目标推出的区域性发展计划。该倡议基于五大原则：确保

① Markus P. Goldstein and Todd J. Moss, “Compassionate Conservatives or Conservative Compassionates? US Political Parties and Bilateral Foreign Assistance to Africa,” *Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 7, 2005, pp. 1288 – 1302.

② 王淑娟、漆海霞：《冷战后美国对外援助的党派差异》，《国际政治科学》2010 年第 1 期，第 56 页。

非洲国家自主权、进行战略协调、将救济与长期发展联系起来、推动区域一体化以及在不稳定的环境中促进持续变革。^① 1998 年，美国提出旨在促进非洲农业、农村发展和食品安全的《非洲：希望种子法案》。同年 3 月，为建立 21 世纪美国与非洲新型伙伴关系，克林顿总统访问南非、加纳等非洲国家。2000 年，克林顿签署《非洲增长与机遇法案》（*The African Growth and Opportunity Act*, AGOA），标志着美国对非洲战略形成。该法案对非洲进入美国的多种产品减免关税，属于单边优惠政策，成为美国与非洲国家经济交往的基石。克林顿执政的后两年，美国开始显著增加对非洲艾滋病防治的援助，对非洲援助范围开始扩大。

2. 小布什政府（2001—2009 年）

小布什执政初期对非洲大陆关注较少，但是“9·11”事件成为其对非洲战略的转折点。“9·11”事件之后，大规模杀伤性武器扩散和恐怖主义对美国安全构成严重威胁，非洲作为恐怖主义的滋生地之一，成为美国打击恐怖主义的一个主战场。这一时期，美国对非洲援助的主要动因是打击恐怖主义。2006 年，小布什政府向吉布提提供了 900 万美元援助，因为吉布提是美国在非洲反恐斗争中最重要的伙伴之一。美国还加大了对非洲的卫生援助，2003 年，小布什总统宣布实行“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”（*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR），目标是在感染率高的国家防治艾滋病。2004 年，美国通过该计划向 12 个艾滋病蔓延最严重的非洲国家提供 2.64 亿美元的援助，2005 年提供 7.81 亿美元，2006 年则增至 12 亿美元。^② 迄今为止，该项目仍是世界上规模最大的针对单一疾病的国际性卫生援助计划。

为更好地向那些具有发展潜力的发展中国家提供经济援助，将发达国家的援助与发展中国的责任结合起来，2004 年小布什政府宣布成立“千年挑战公司”（*Millennium Challenge Corporation*, MCC），该机构在美国对外援助中扮演关键角色，在对外援助中以“自由”“民主”为口号，把援助与政治挂钩，强调受援国要符合美国提出的政治标准，旨在改变受援国的政策和经济制度。^③ 通过该机构，美国向那些在美国标准下实行善政、促进人类发展和鼓励经济自由化的非洲国家提供大量援助资金。2006 年美国成立选举和政治进程基金，以稳定非洲局势，并促进非洲国家民主转型。小布什在任期间，美国对非援助金额显著增加，范围明显扩大。

① USAID, “Greater Horn of Africa Initiative,” March 1997, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABN904.PDF, accessed June 13, 2024.

② 周琪、李栢、沈鹏：《美国对外援助：目标、方法与决策》，第 179—183 页。

③ 戴永红、姬广礼：《美国千禧年挑战公司对南亚国家的援助：进展、影响与对策》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2021 年第 5 期，第 67 页。

(三) 2008 年金融危机后美国对非洲援助

2008 年全球金融危机损害美国经济, 导致其对外援助出现短期收缩。为了尽快走出危机, 在延续前几任总统对非洲战略的基础上, 奥巴马总统强调要加强与非洲国家的经贸关系, 更加关注农业、医疗等发展问题。之后的特朗普政府和拜登政府强调遏制中国和俄罗斯对非洲的影响, 维护美国大国地位。另外, 为传播价值观, 美国通过建立广泛和深度的伙伴关系, 将其价值理念渗透到对非援助工作之中, 形成了多领域、多层次向非洲传播美国价值观和技术的对外援助体系。^①

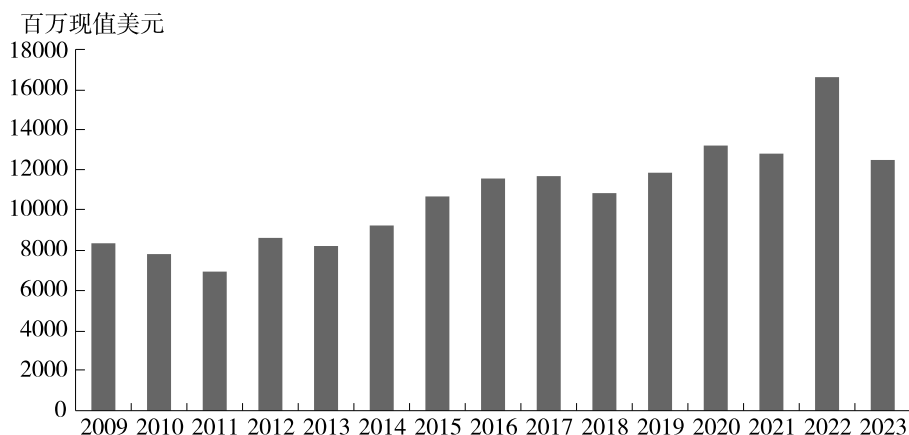


图 3 金融危机后美国对非援助额

资料来源: U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

1. 奥巴马政府时期 (2009—2017 年)

全球体系层次上从主权国家向非主权国家行为体的权势转移和国际体系层次上从西方向非西方国家的权势转移, 启动于冷战中后期, 到奥巴马总统上任时呈现集中爆发态势。新兴大国崛起对美国霸权构成挑战, 但是美国在政治体制、社会结构和民主话语等方面的优势也为其霸权地位提供新的支撑点。奥巴马政府的全球战略因此呈现出双重性: 既要控制国际权势的转移, 以减缓美国霸权的衰退并寻求其复兴; 又要利用这一转移, 巩固美国的国际话语主导权, 确保其在国际道德领域的领导地位。^②

① 李蕾:《浅析美国援非经验和做法对我国的启示和借鉴》,《中国产经》2018 年第 10 期,第 74 页。

② 张春:《双重权势转移视阈下的奥巴马政府对非洲政策》,《西亚非洲》2013 年第 2 期,第 20—38 页。

于奥巴马政府而言，非洲并非处于美国核心战略地位，但是非洲国家由于战争、气候和粮食等问题，对于美国保持国际话语权很重要。在奥巴马第一任期，美国的全球战略聚焦于应对全球权势转移，其对非洲政策主要服务于加强美国国际话语权和推广民主价值观。进入第二任期，随着战略重心的调整，奥巴马政府开始更加关注国际权势从西方到非西方国家的转移，并利用非洲崛起的机遇，将非洲确立为美国全球战略中的关键伙伴，以应对全球局势变化。

第一任期内，奥巴马政府继承了前几任政府附加政治条件的援助方式，通过经济援助在非洲强力推行西式民主与价值观，^① 更加强调非洲国家与美国的经贸关系，同时更为重视非洲国家卫生、农业和自主发展问题以及非政府组织的作用等。奥巴马政府继续资助千年挑战公司和《非洲增长与机遇法案》，延续小布什政府在艾滋病防治领域的援助，2009 年推出包含“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”的“全球卫生倡议”（Global Health Initiative, GHI），计划 6 年内拨款 630 亿美元，^② 卫生援助逐渐成为美国对非援助的关键组成部分。农业方面，美国更加强调增强非洲国家的粮食安全与农业自给能力，2010 年美国提出“养活未来”倡议（后升级为全球粮食安全战略）。第二任期内，奥巴马政府的政策更倾向于追求具体的物质基础，而非强调价值观利益，对非援助也不断增加（见图 3）。2013 年，奥巴马政府宣布一项新的对非援助政策“电力非洲”（The Power African），旨在通过 70 亿美元的政府投资与 90 亿美元私营部门的资金承诺，加强非洲国家电力基础设施建设，尤其是推动水电、风电和太阳能发电等可再生能源发展。此外，奥巴马政府也逐渐重视非洲国家的自主发展问题，并将其作为援助政策的关键领域。美国对非援助还开始关注非政府组织的作用，奥巴马在访问非洲时多次强调美国和其他国家的非政府组织对非洲发展有重要作用。^③

2. 特朗普政府时期（2017—2021 年）

特朗普在上台后意图大幅削减对非援助，还公开质疑援非项目，甚至要求终止奥巴马政府启动的一些对非援助项目。^④ 这些行为遭到非洲国家的抨击。同时，中美关系被特朗普定义为“战略竞争关系”。为了遏制中国和俄罗斯在非洲不断增强的影响力，特朗普推出“新非洲策略”及“繁荣非洲”倡议，并成立美国国际发展金融公司（U. S. International Development Finance Corporation, DFC）。

这一时期美国为非洲提供的援助除第一年下降外，基本呈现逐年上升趋势

① 胡美、刘鸿武：《意识形态先行还是民生改善优先？——冷战后西方“民主援非”与中国“民生援非”政策之比较》，《世界经济与政治》2009 年第 10 期，第 18 页。

② 晋继勇：《美国全球卫生治理的战略、实质及问题》，《美国研究》2011 年第 1 期，第 94 页。

③ 周琪、李枏、沈鹏：《美国对外援助：目标、方法与决策》，第 184—186 页。

④ 赵晨光：《美国“新非洲战略”：变与不变》，《国际问题研究》2019 年第 5 期，第 117 页。

(见图 3)。特朗普本人对非洲认识的贫乏以及对非洲处于美国外交边缘的定位,使他表现出对非洲的轻视,但是非洲战略价值上升和美国决策层对非洲的认识,使该届政府并没有真正忽视非洲,反而推出一些举措加强美非关系。^① 因此,美国对非洲政策实际上呈现出重视其战略价值的态势。

2018 年 10 月,特朗普总统签署《更好利用投资引导发展法案》(*Better Utilization of Investments Leading to Development Act*),成立美国国际发展金融公司,注资 600 亿美元以支持美国在非洲等发展中国家的投资。^② 美国国际发展金融公司的业务不单纯是经济援助,更体现美国在非洲的战略利益,该公司通过加强关键领域投资,支持美国发展和外交政策。美国国际发展金融公司在对非援助中也注重与私营部门合作,通过公私合作模式(PPP)实施援助项目,以此来提高援助效率和影响力,这种模式成为连接美国私营部门与发展中国家的桥梁。2018 年 12 月,特朗普总统批准“新非洲战略”,涉及经贸、反恐和对非援助等。其中,援助更加倾向于支持民主、法治、教育、治理、能力建设等重点领域,而且只有那些奉行美国价值观的非洲国家才有可能获得援助。在援助渠道上,美国减少了通过多边机构进行的援助,延续以双边渠道为主的援助模式。^③ 特朗普政府还推出“繁荣非洲”倡议,旨在扩大美非贸易和投资,在 5 年内将双边贸易和投资规模扩大一倍。为实现该目标,美国政府采取一系列创新和务实的措施,包括提供混合融资、贷款担保、一系列降低风险投资的服务和加强宣传等,助力美国企业走进非洲。^④ 为进一步助推美国企业进入非洲,美国甚至设立了“一站式服务平台”。

3. 拜登政府时期(2021 年至今)

拜登政府延续大国竞争战略,继续强调非洲在地缘战略上的重要意义和对美国维持国际地位的重要性,并表达对非洲各国以及美非关系的重视。2022 年,美国确定了对非援助的四大战略目标:促进开放和开放社会、带来民主和安全红利、促进疫情后恢复和创造更多就业机会、气候适应和能源转型。为加速非洲国家应对气候变化带来的影响,美国宣布拨款 1.5 亿美元用以推动在非洲实施“总统适应和复原力应急计划”(The President's Emergency Plan for Adaptation and Resilience, PREPARE)。同时,拜登政府更加重视对非洲卫生和粮食援助,以满足非洲国家的基本需求和支持它们发展。此外,随着中国在非洲的影响力不断增加,美国重新评估其在非洲的战

① 刘中伟:《美国特朗普政府非洲政策的特点、内容与走向》,《当代世界》2022 年第 7 期,第 57 页。

② 王磊:《美国对非理念和政策大转向》,《世界知识》2019 年第 1 期,第 43 页。

③ 宋微:《美国特朗普政府的非洲战略及其影响》,《现代国际关系》2019 年第 3 期,第 57 页。

④ 马汉智:《从特朗普到拜登:美国非洲政策的延续与变革》,《国际研究参考》2021 年第 8 期,第 1 页。

略，将全球基建倡议等作为进行大国博弈的一部分，以增强美国在非洲的影响力。

美国将援助更多集中于健康和基础设施建设等领域，希望通过培育民间力量来实现西方民主在非洲国家扎根，以削减中国在非洲的影响力。^① 在基础设施援助方面，2021 年七国集团峰会聚焦发展中国家投资缺口，提出全球基建倡议——“重建美好世界”（B3W），该倡议在 2022 年七国集团峰会上升级为“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）。从 B3W 到 PGII，七国集团将气候与能源安全、数字联通、性别平等和公共卫生作为基建投资的四大支柱。从 PGII 项目清单来看，非洲和东南亚地区是其重点投资对象，其中非洲又是重中之重。2022 年 11 月，七国集团外长联合声明再次重申将通过 PGII 在非洲投资优质基础设施。^② 数字技术方面，拜登政府把非洲数字化纳入 B3W 和 PGII 框架，与盟友协调共同推进非洲数字基础设施建设，重点关注通信、交通、公共卫生和应对气候变化领域的数字基础设施建设。^③ 2022 年美国宣布“非洲数字化转型”（Digital Transformation with Africa, DTA）倡议，并在该倡议下成立非洲数字政策委员会，承诺为非洲投资 3.5 亿美元，另外促成超过 4.5 亿美元的融资承诺用于推动非洲数字化转型。^④ 2023 年，美国投资 8200 万美元用于 DTA 数字基础设施、项目和技术规划。卫生援助方面，美国政府面对疫情紧急采取行动，应对非洲埃博拉病毒和新冠疫情。2022 年，美国宣布投入 2.15 亿美元应对非洲新冠疫情，到 2023 年底已有 85% 的资金在 24 个非洲国家得到使用。2021—2023 年，美国与新冠疫苗全球获取机制、非洲疫苗采购信托等机构合作，在非洲各地交付超过 2 亿剂疫苗。2022 年，拜登政府还发起全球卫生工作者倡议，计划到 2025 财年，向非洲地区的卫生工作者援助至少 40 亿美元。2023 年，美国政府直接将其在非洲的全球安全卫生伙伴从 17 个增加到 22 个。^⑤

粮食安全方面，美国增加粮食援助以加强非洲的粮食安全。2022 财年美国为 11 个非洲国家的贫困人口提供了 3.45 亿美元的粮食援助。2023 年，美国与联合国粮食及农业组织（FAO）和非洲联盟合作推出“适应性作物和土壤愿景”（Vision for Adapted Crops and Soils, VACS）以缓解非洲面临的农业挑战，增强非

① 李枏：《“大国竞争”下美国对非洲政策的特征与走向》，《美国研究》2022 年第 3 期，第 23 页。

② 邹磊：《美欧全球基建计划协调对“一带一路”倡议的影响与中国应对》，《国际经济评论》2023 年第 2 期，第 93 页。

③ 王新影：《数字殖民主义：美国拜登政府对非洲数字化战略探析》，《中国非洲学刊》2023 年第 3 期，第 65—69 页。

④ 王新影：《拜登政府的非洲新战略：延续、调整与政策前景》，《印度洋经济体研究》2023 年第 3 期，第 73 页。

⑤ The White House, <https://www.whitehouse.gov/>, accessed June 15, 2024.

洲的食物安全。自拜登政府成立至 2023 年底，美国已提供超过 172 亿美元的粮食安全援助。^① 至 2023 年底，美国向非洲国家派遣 700 多名“和平队”志愿者从事粮食安全相关工作。^② 应对气候变化方面，2021 年拜登政府提出“总统适应和复原力应急计划”，为非洲国家提供气候适应资金、技术支持和能力建设等方面的援助，并且在 2022 年联合国气候变化大会上宣布提供超过 1.5 亿美元的资金以加快实施“总统适应和复原力应急计划”。2021—2022 年，拜登政府投入 1.93 亿美元支持“电力非洲”计划，已投资并且计划提供至少 11 亿美元以支持非洲主导的节能、气候适应和公共能源转型的项目。^③

美国对非洲援助的主要特点

从战后初期的萌芽到现代的全面发展，美国对非洲援助经历了多个阶段。在不同历史时期，美国对非洲援助的规模、重点领域和方式不断演化。进入 21 世纪以后，美国对非洲援助整体规模及占比均呈现上升趋势，其策略逐渐展现出阶段性、多元化的整体特点。美国对非洲援助涵盖卫生、教育、基础设施建设、人道主义、经济发展、民主人权与法治等关键领域，更加注重发展和人道主义援助，多边援助、非官方援助规模显著扩大，但是近十年对非援助资金结构未发生较大变化。

（一）美国对非洲援助规模不断扩大

美国对非洲援助规模整体呈上升趋势，特别是进入 21 世纪，援助额显著增加。其中美国对非洲的非官方和多边援助不断增长，为官方援助提供了补充。

1. 美国对非洲援助整体呈现出上升趋势

美国对非洲援助金额分配根据其政治需要而改变，高度配合美国对外战略。1946—1961 年，美国对非洲援助仅占其对外援助总额的 2%。随着 20 世纪 60 年代初期非洲国家独立和美苏冷战加剧，美国为了拉拢非洲加强对非援助，六七十年代中期美国对非洲援助有减少的趋势。但是 80 年代以来，美国对非洲援助整体呈

① The White House, “FACT SHEET: Accelerating the U. S. – Africa Partnership after the 2022 U. S. – Africa Leaders Summit,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/13/fact-sheet-accelerating-the-u-s-africa-partnership-after-the-2022-u-s-africa-leaders-summit/>, accessed June 18, 2024.

② 张蛟龙：《拜登政府对非粮食安全合作》，《现代国际关系》2024 年第 3 期，第 49 页。

③ The White House, “FACT SHEET: U. S. – Africa Partnership in Supporting Conservation, Climate Adaptation and a Just Energy Transition,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/13/fact-sheet-u-s-africa-partnership-in-supporting-conservation-climate-adaptation-and-a-just-energy-transition/>, accessed June 18, 2024.

现上升趋势（见图 4）。近十年援非份额已经超过美国对外援助总额的 25%，其中 2013—2015 年占比分别为 22.27%、30.03% 和 31.97%；2016—2018 年占比均超过 34%，分别为 34.9%、34.7% 和 34.91%；2019 年达到历史最高的 36.5%；2020—2023 年呈逐年下降趋势，分别为 34.38%、29.55%、28.98% 和 26.17%。^①

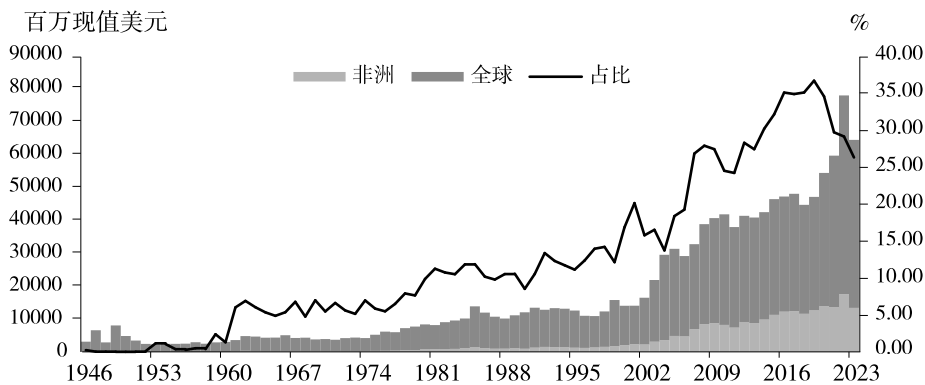


图 4 美国对非发展援助占比

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

进入 21 世纪，美国对非援助总额和占比明显增加（见图 4、图 5），主要动因是打击恐怖主义和保证美国石油供给渠道多元化。随着美国战略调整，奥巴马政府期间美国对中东、北非的援助下降，重心转向南亚和中亚，对非援助初期有小幅下降，后期又逐渐回到较高水平（见图 6），美国对非援助规模明显扩大，反映出美国对非洲政策的调整。

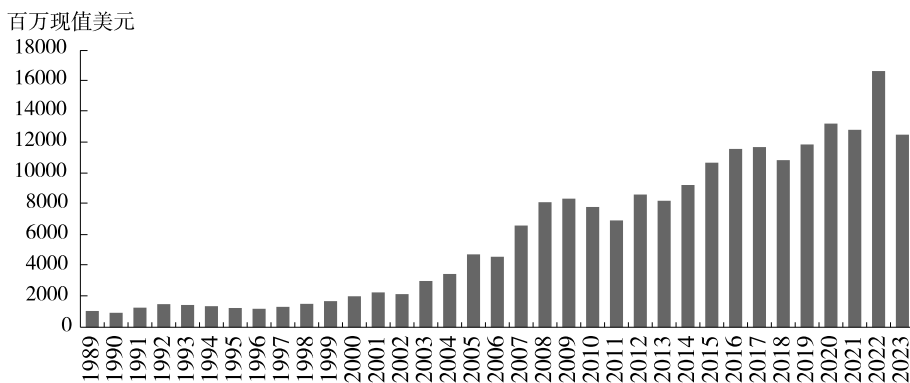


图 5 美国对非发展援助数额

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

① U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

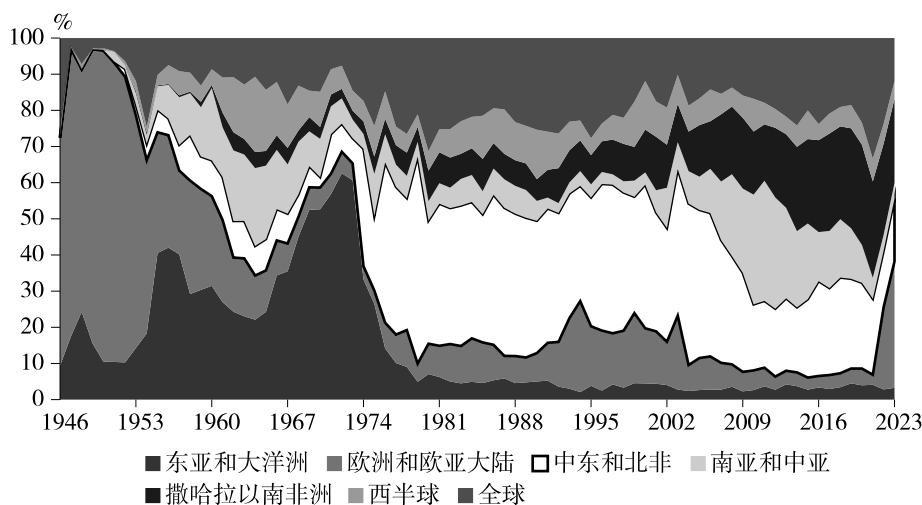


图6 美国对外援助区域变化（包括军事援助）

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

迄今为止，在 OECD 援助国中，美国是向非洲提供援助绝对规模最大的国家。21 世纪后，美国对非援助在 OECD 国家对非援助中占比为 15% 左右并逐步上升，在 2016 年甚至高达 22.41%（见图 7）。

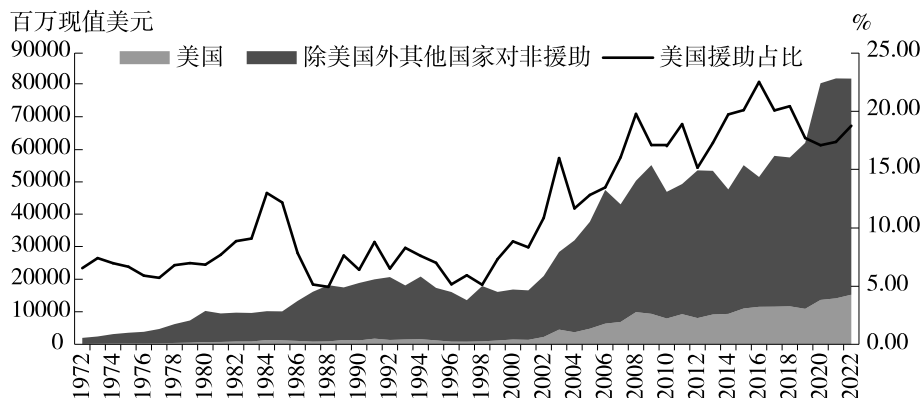


图7 美国及其他 OECD 援助国对非援助总额对比

资料来源：OECD, <https://data-explorer.oecd.org/>, accessed June 25, 2024.

2. 非官方援助及多边援助持续上升

多边发展援助是指通过国家间的政府组织，或者通过国际多边机构来实施的援助，而非官方发展援助主要是指通过各种非政府组织如企业、基金会，甚至私人、大学和研究所等来实施的援助，其援助资金和物资通过多途径获得。在 20 世纪美国对非援助中，双边官方发展援助是对外援助的最主要组成部分。进入 21 世纪以后，美国对非发展援助逐渐注重多边援助，并且规模不断扩大

(见图 8)，这反映了美国在对非援助中对多边合作的重视，以及对非洲发展挑战认识的深化。美国对非援助资金也更多来源于一些非政府组织或机构，如私营公司等。从图 8 可以看出，非政府组织的援助在进入 21 世纪后处于不断上升的态势，多种形式的非政府组织援助成为美国对非官方援助的补充。特别是近年来，美国对非援助的新形式不断出现，展现出越来越多的创新性和灵活性，比如税收机制、发行特殊债券和减债等。这些创新成为对非援助的一种补充，而不是取代。^①

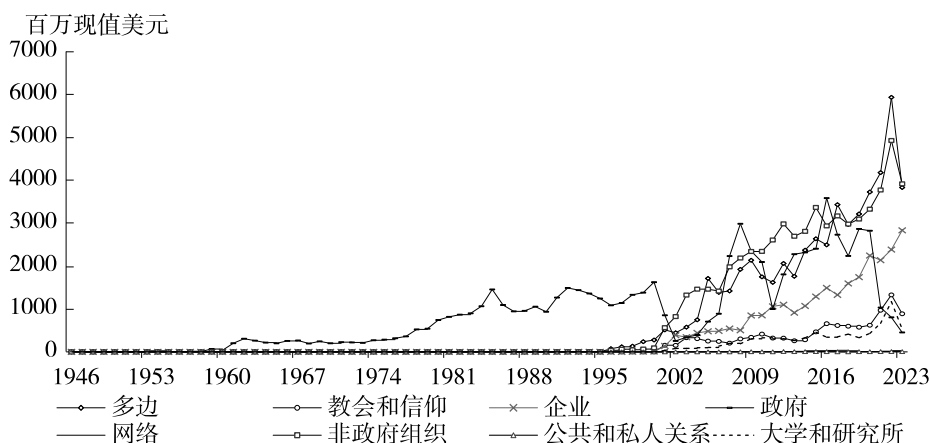


图 8 美国对非援助渠道对比

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

（二）美国对非洲援助重点领域与资金结构变化

进入 21 世纪，美国对非洲援助不断变化和调整，特别是在卫生和人道主义援助方面。随着全球挑战的增加，美国政府将援助焦点转向更为紧迫的领域，如抗击艾滋病、提供基础卫生服务以及应对自然灾害和战乱冲突引发的人道主义危机。但是近十年来，援助领域结构并未有明显变化。

1. 21 世纪以来美国对非卫生援助以及人道主义援助显著增加

美国对非洲援助主要包括卫生援助，人道主义援助，经济发展援助，民主、人权和治理援助等。进入 21 世纪后，美国对非援助重点转向人道主义援助和卫生援助（见图 9）。

① Andy Sumner and Richard Mallett, *The Future of Foreign Aid: Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty*, Palgrave Pivot, 2013, pp. 9 – 21.

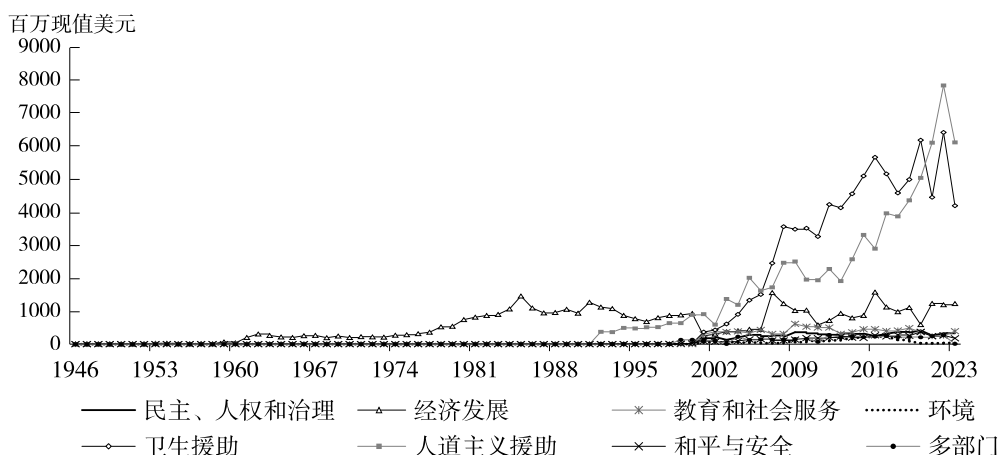


图9 美国对非援助流向主要领域对比 (1946—2023 年)

资料来源: U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

20 世纪末, 自然灾害、人为灾难频发, 国际社会对人道主义问题越来越重视, 美国也认识到人道主义援助的重要性。2004 年 1 月, 《面对 21 世纪挑战的美国对外援助白皮书》(The White Paper: U. S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty – First Century) 确定美国对外援助的五个核心目标, 其中之一就是提供人道主义援助。由此, 美国对非洲人道主义援助不断增长, 从 2006 年的 8 亿美元逐渐增长至 2022 年的 16 亿美元。另外, 由于非洲艾滋病等健康问题较为严重, 美国也增加对卫生安全的关注。通过“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”等, 美国增强了对非洲艾滋病防治的援助, 一直延续至今。“美国总统防治艾滋病紧急救援计划”直接支持非洲数十万名卫生工作者, 为他们提供基本的艾滋病防治服务及其他卫生服务, 以保护和扩大艾滋病防治成果, 同时应对疫情和其他健康威胁。^①

2. 近十年援助资金结构发展趋势一致

除人道主义援助外, 美国对非洲的其他援助资金结构与过去十年大体一致。其中卫生援助占据援助资金的份额最大, 基本维持在 70% 左右。紧接着是经济增长援助, 在美国对非援助中排名第二。此外, 民主、人权和治理, 教育和社会服务以及和平与安全领域的援助, 虽然在资金结构中所占份额不大, 但是长期保持稳定份额 (见图 10)。

① The White House, “FACT SHEET: Accelerating the U. S. – Africa Partnership after the 2022 U. S. – Africa Leaders Summit,” December 13, 2023.

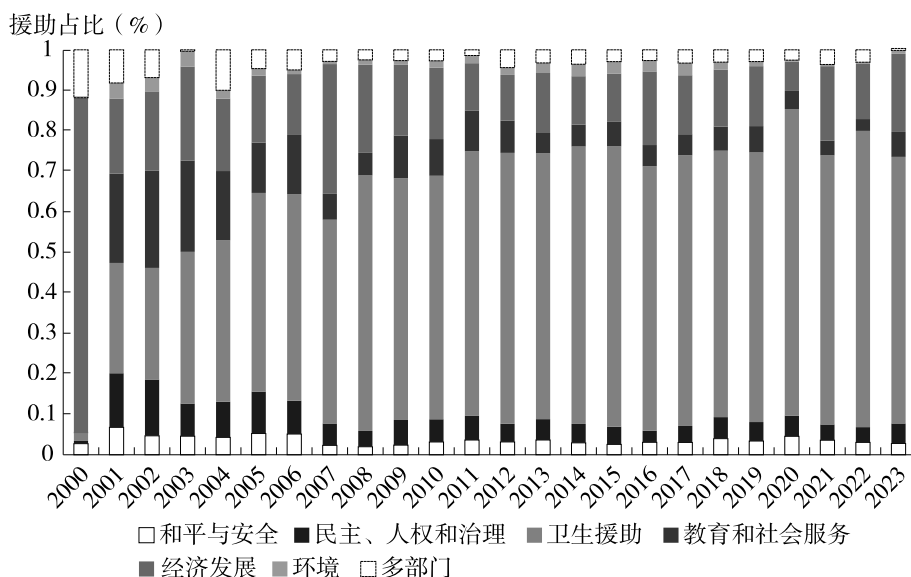


图 10 美国对非援助资金流向领域 (2000—2023 年)

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www.foreignassistance.gov/data>.

美国对非洲援助的动机与有效性

美国对非洲援助作为其外交战略的重要组成部分，在过去几十年经历了显著的变化，从冷战时期到后冷战时代，再到当前以战略竞争为特征的新型国际关系格局，美国历届政府都把对外援助视为直接或间接服务于国家安全的对外战略工具。几十年来，美国对非洲的援助战略随着其国家利益和国际环境变化动态调整，援助始终以谋求政治和经济利益、传播价值观等为主要目标。^①

美国对非洲发展援助政策与美国对非洲战略保持一致。总体来说，尽管美国对非援助在促进非洲社会经济发展方面发挥了一定的积极作用，但是其援助动机、有效性和附加条件等问题引发广泛争议。一方面，从动机角度看，美国对非援助往往与国家利益紧密相连，由国家安全与经济动机驱动，援助的利己性问题饱受诟病；另一方面，从效果角度看，美国对非援助成果与预期目标之间存在显著差距，这也引发外界对其援助影响力的质疑。

① 陈曦、王烁：《美国拜登政府对外援助政策转向与应对——基于历史数据的实证研究》，第 5 页。

（一）美国对非洲援助的动机

美国对非援助动机是多元的，包括政治、经济和安全考量。作为世界主要援助国之一，美国通过援助来推进其全球战略和地缘政治目标，展现其全球领导力，增强全球发展影响力，推广西式价值观，同时实现自身的国家利益。当前，美国对非洲援助增长也反映其应对新兴大国竞争，特别是遏制中国在非洲影响力增长的战略需求。

1. 从政治动机来看，美国对非援助高度符合其对外战略目标

冷战时期美国对非援助是为了遏制苏联和共产主义，巩固美国在全球的领导地位，推广美国的价值观和制度，防止发展中国家转向社会主义阵营。^① 冷战结束后，苏联解体，美苏争霸因素消失，非洲在美国全球战略中地位下降。对非援助开始附加民主、人权和治理等政治条件，对非援助成为新世纪美国对非洲施加影响的重要手段。^② 进入 21 世纪，面对新兴大国在非洲日益增长的影响力，美国认识到维持在该地区竞争力的重要性，因此加强对非洲的战略布局，确保其全球战略利益得到维护和增强。

从奥巴马政府开始，美国对非援助的一个重要目标就是应对大国竞争，遏制中国在非洲的影响力。近年来，中国和俄罗斯等大国在非洲的活动增加，对美国的战略布局产生了显著影响，美国亟须采取措施应对两国对非政策，以维持其在全球舞台上的竞争力。美国推出所谓“重建美好世界”等基础设施计划，一个重要目的就是提供一种替代中国“一带一路”倡议的方案。美国支持非洲大陆自贸区建设也是希望在非洲大陆经济一体化进程中发挥积极作用，从而遏制中国在非洲日益增长的影响力。2021 年 7 月，美国改革“繁荣非洲”倡议，目的是以私人企业为主向非洲投资，以抗衡中国在非洲的投资。

2. 从经济动机来看，美国对非援助带有强烈的促进本国贸易投资、保障本国能源供应的意图

美国一直十分重视援助的经济收益。冷战结束后，非洲战略地位一度下降，但非洲的资源优势和市场潜力再度引起美国重视。21 世纪，美国对非援助动机一方面融入石油多样化的需求，小布什在就任总统前就提出要实现石油供应多样化；另一方面美国积极利用《非洲增长与机遇法案》等，以援助为桥梁促进美非经贸往来，援助有利于加强美国与非洲国家之间的贸易和商业联系，促进美国

① Andrew S. Natsios, “Foreign Aid in an Era of Great Power Competition,” *PRISM*, Vol. 8, No. 4, pp. 100 – 119.

② 周琪、李枏、沈鹏：《美国对外援助：目标、方法与决策》，第 186—203 页。

产品出口和国内就业，维持美国经济增长和稳定，服务于美国经济利益。^① 美国目前最大贸易伙伴中大部分曾经是美国对外援助的对象。^② 此外，援助还可以消除美国对非投资障碍，使更多的私人资本流入非洲，为美国创造更多的投资机会和就业岗位。

特朗普及拜登政府进一步提升了援助对贸易投资的促进作用。特朗普政府为了整合美国政府的内部资源，释放在非洲开展经贸活动的潜力，将 15 家涉及对非经贸合作的机构，比如国务院、财政部、美国国际开发署、千年挑战公司等整合到一个平台上，通过为美国在非洲的企业和投资者提供一站式服务，推动美非经贸合作。^③ 近年来，美国先后提出“重建美好世界”及“全球基础设施和投资伙伴关系”计划，以支持发展中国家基础设施建设为由，推动援助、贸易和投资相互促进，助力实现其全球战略。2021 年 7 月，拜登政府继承并改革特朗普的“繁荣非洲”倡议，并重申该倡议将把非洲和美国企业联系起来，刺激美非私营部门加强贸易往来，^④ 促进非洲经济发展和减贫，同时更好地为美国商品提供市场。

3. 从国家安全方面来看，维护国家安全的需要

冷战结束后，美苏争霸局面消失，非洲在美国全球战略中的地位一度下降。但“9·11”恐怖袭击的发生，使美国意识到非洲安全形势对于自身安全至关重要，从而再次加强对非洲的重视。21 世纪，非洲国家频发冲突事件，不仅威胁美国国家安全，也对全球安全构成挑战，促使美国历届总统对非洲的反恐和援助政策给予更多关注。近年来，面对网络攻击、金融危机和新冠疫情等非传统安全问题的不断涌现，美国也面临更新对外援助策略和工具的迫切需求，以适应这些新的全球性安全挑战。^⑤

（二）美国对非洲援助的有效性

美国对非援助体现了以最大化自身利益为导向的特点，其对促进发展中国家经济增长及减贫的作用及有效性受到广泛质疑和批评。

① 董锦南：《21 世纪美国对非洲发展援助有效性的分析》，《哈尔滨学院学报》2014 年第 9 期，第 35 页。

② Daniel F. Runde, “U. S. Foreign Assistance in the Age of Strategic Competition,” May 14, 2020, <https://danielrunde.com/2020/05/14/u-s-foreign-assistance-in-the-age-of-strategic-competition-2/>, accessed July 10, 2024.

③ 张春、赵娅萍：《美国对非洲政策的战略指向及未来走势》，《西亚非洲》2021 年第 2 期，第 11 页。

④ 李栢：《“大国竞争”下美国对非洲政策的特征与走向》，第 20 页。

⑤ Daniel F. Runde, “U. S. Foreign Assistance in the Age of Strategic Competition,” May 14, 2020.

1. 美国对非援助对非洲经济增长的促进作用有限

美国对非洲援助在促进非洲经济增长方面的作用一直备受争议，很多西方学者对美国对非援助的有效性达成基本共识，认为美国对非援助并未产生预期结果，非洲经济形势并未出现明显改善。一些实证研究证实，美国对非援助对非洲经济增长的推动作用微不足道，甚至显著阻碍了经济发展。援助并没有直接转化为经济增长的动力，^① 援助对于美非贸易总额以及美国从非洲进口也没有产生太大影响，^② 对非洲工业化进程的推动作用相当有限，甚至抑制了非洲工业化发展。^③ 例如，《非洲增长与机遇法案》早期在一定程度上促进了非洲国家对美出口，但是后续增长缺乏明显动力，美非贸易呈整体下降趋势，而且集中在部分国家和少数行业，其利用空间有待提升，尤其是提升贸易多元化方面。奥巴马政府提出的“电力非洲”计划，其实际发电量也远未达到所承诺的水平。有非洲学者认为，从短期来看援助与经济增长之间存在双向因果关系，即援助在一定程度上可以促进增长，经济增长同样能吸引更多援助；从长期来看经济增长有利于吸引援助，特别是非贸易发展援助，这表明经济增长是影响长期援助分配的重要因素。^④ 强调非洲国家在发展策略上应减少对外部援助的依赖，提高自身经济增长能力，增强内生增长动力。

2. 美国对非援助的连贯性和可预测性受到质疑

从非洲角度来看，美国对非援助常常附带一些政治条件，使非洲受援国在执行上面临挑战。因为当这些条件与国内利益发生冲突时，受援国可能不会完全采纳或持续执行这些措施，从而导致美国援助的不连贯性，进而影响受援国的长期发展战略和选择。这种附加援助条件的方式，反映双方之间不信任，增加了关系的不稳定性，导致美国在援助中设置更多限制性条件，形成一个恶性循环。^⑤ 这

① 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期，第 136 页；Mamo G. Tefera and Nicholas M. Odhiambo, “The Impact of Foreign Aid on Economic Growth in Africa: Empirical Evidence from Low Income Countries,” *Forum for Development Studies*, Vol. 49, No. 2, 2022, pp. 175 – 210; Masha Rahnama, Fadi Fawaz and R. Gittings, “The Effects of Foreign Aid on Economic Growth in Developing Countries,” *The Journal of Developing Areas*, Vol. 51, No. 3, 2017, pp. 153 – 171。

② Ailan Liu and Bo Tang, “US and China Aid to Africa: Impact on the Donor – Recipient Trade Relations,” *China Economic Review*, Vol. 48, April 2018, pp. 46 – 65.

③ 徐丽鹤、吴万吉、孙楚仁：《谁的援助更有利于非洲工业发展：中国还是美国》，《世界经济》2020 年第 11 期，第 24 页。

④ Mamo G. Tefera and Nicholas M. Odhiambo, “Foreign Aid and Economic Growth Nexus in Africa: Evidence from Low – Income Countries,” *International Social Science Journal*, Vol. 74, No. 251, 2024, pp. 137 – 162.

⑤ 董锦南：《21 世纪美国对非洲发展援助有效性的分析》，第 34 页。

种状况不仅削弱受援国制定长期发展战略的能力，也造成政策执行上的不连贯。^①

从美国实施援助来看，奥巴马政府推出的“电力非洲”计划随着特朗普上台，资金受到大幅削减。特朗普执政期间，美国曾多次中止或重新评估对非洲国家的援助项目，并且通过美国“新非洲战略”为这些政策调整做背书。2021 年 6 月，美国在七国集团峰会上提出“重建美好世界”计划，但是该计划提出后一直停滞不前，实际执行情况也远未达到预期。2022 年 12 月，美非峰会期间，美国承诺投入 550 亿美元支持非盟《2063 年议程》，但其中仅 150 亿美元属于新签约项目，400 亿美元是近年来美国对非洲各类倡议和协议的重新打包，这表明美国对非援助缺乏创新和诚意。由此可见，美国对非洲援助虽然规模庞大，但是在政治条件、政策连贯性以及实际执行力度方面存在许多问题，不仅影响受援国的发展战略，而且不利于美国推进其援助战略。

3. 美国对非援助的条件性及其对援助有效性的影响

附加条件是冷战后美国援非战略的常规操作。非洲国家进行符合西方标准的民主化政治改革是获得美国援助的先决条件。在美国看来，非洲国家若想解决其经济发展中面临的挑战，就必须建立“自由民主”的治理体系，这成为非洲国家发展的阻碍。

首先，援助附加条件会限制非洲国家在政策制定和执行上的自主权，从而缩小非洲国家自主决策空间。对于非洲的许多低收入发展中国家而言，援助的条件性也会增加受援国政府的依赖性，使其形成对美国的依附关系并且使政策制定者产生惰性。长此以往，会进一步降低非洲国家的自主发展能力，产生负面增长效用。^②

其次，附加条件的援助导致美国对非援助分配不合理，从而加剧非洲大陆发展不平衡。由于美国对非援助都是施加条件的，只有符合条件的国家才能得到援助，这导致美国对非援助的分配依据并不是受援国的贫困程度和需求强度，而是以美国所列条件的符合度作为标尺。^③ 这种分配模式体现的是美国地缘政治利益和经济战略考虑，但忽视了非洲最不发达国家的紧迫需求和面临的严峻挑战，其结果是援助资源分配与实际需求之间不匹配，美国对非洲援助更多集中在民主程

① 张丽娟、朱培香：《美国对非洲援助的政策与效应评价》，《世界经济与政治》2008 年第 1 期，第 57 页。

② Masha Rahnema, Fadi Fawaz and R. Gittings, “The Effects of Foreign Aid on Economic Growth in Developing Countries,” pp. 153 – 171.

③ 王丽娟、姜新茹：《美国对非援助的影响及实质评价》，《太平洋学报》2014 年第 2 期，第 59 页。

度高、自然资源丰富或经济发展较为成熟的国家，而那些最贫困的国家反而无法得到援助。援助资金不当使用或分配不均，会干扰市场机制正常运作，扭曲当地市场。援助附加条件还会导致非洲国家不得不将原本应用于国内政策制定和执行的宝贵资源转移至与援助国的谈判桌上，从而耗费巨大的谈判成本。

美国对非洲援助政策调整

在全球化和国际政治经济格局日益复杂的背景下，美国对非援助政策也在不断调整。美国对非援助政策将会更加注重战略性，应对中国在非洲的影响力将是美国援非的重要目标。拜登政府及其继任者必然会针对美国面临的国际政治经济关系新变化而对援助非洲政策进行积极的拓展和深化。

（一）重塑影响力，强化大国竞争与可持续合作

拜登总统上任之后，美国大幅提升对非洲的战略关注，增加对非援助预算，并采取一系列政策重塑和加强美国与非洲关系，以消除特朗普政府对非洲战略产生的消极影响。美国对非援助的目的不仅在于促进非洲发展，更在于实现美国的战略目标，增强美国在非洲的影响力，确保在大国竞争中占据优势。因此在制定和实施对非援助政策时，美国力图在国家利益与非洲发展需求之间寻找新的平衡点，以实现更加平衡和可持续的发展合作。

首先，近期美国对非援助的一个重要目标仍是应对中国在非洲的影响力。随着特朗普、拜登上台，美国已将对外援助作为其对华战略竞争的主要工具之一，对非援助成为中美两国竞合博弈的主要战场之一。^① 特朗普政府出台的“新非洲战略”并没有跨出冷战后美国对非洲整体策略的框架和方向。其重点不是关注美非关系与非洲发展的核心问题，而是更多是试图在“美国优先”的原则下更加强调大国竞争，对抗中国和俄罗斯等大国，特别将中国视为竞争对手，试图全面遏制中国在非洲的影响力。拜登政府对非洲政策在深化美非合作关系的同时，也将继续以大国竞争为战略重点，追求遏制中俄的战略目标。^②

其次，在全球战略背景下进一步提升非洲的重要性，重新审视和塑造美国对非援助政策。近来美国对非援助政策的努力方向，一是力图超越传统的孤立做法，将非洲纳入全球视野，正视非洲国家在能源以及经贸合作方面的潜力和贡

① 陈曦、王烁：《美国拜登政府对外援助政策转向与应对——基于历史数据的实证研究》，第 4 页。

② 刘中伟：《拜登政府对非政策的主要内容、特点及前景》，第 59 页。

献；二来亟须加强与非洲接触，尤其是在公共卫生、气候与安全合作方面，提升美国在非洲的影响力。通过援助与合作，不仅关注资源分配与实际需求之间的匹配问题，还要考虑援助对非洲国家自主发展道路的影响，促进非洲国家民主化，同时利用非洲大陆自由贸易区的机遇，推动双边贸易和投资。

(二) 加大投入，强化关键领域支持

近期，拜登政府对非援助主要沿着两个路径展开。路径之一是加强重点领域援助。拜登政府特别强调的美国对非援助的五大优先事项（见表 1），作为美非利益需求平衡的结果，已经成为美国深度参与非洲事务的关键支点。

表 1 美国对非援助优先事项

举措	内容
“养活未来”倡议	提高农业生产力，解决长期饥饿和贫困的根源，并刺激资源和耕地丰富地区的经济增长。实现 2030 年战略愿景：实现一个没有饥饿、营养不良和贫困的世界，加速包容性经济增长并增强全球稳定。
加强卫生系统	加强社区系统和社区主导的规划，并帮助将其纳入国家卫生和社会系统。
支持民主、人权和治理	协助政府打击腐败，拓展公民社会空间，帮助公民选择领导层，加强民主化趋势。旨在建设一个自由繁荣、民主惠及所有人的世界，促进和深化非洲政治民主化进程。
提高对气候变化的抵御能力	帮助非洲适应不稳定的降雨量和更长期、更严重的干旱，以避免天气对非洲造成最严重的打击。
增强应对人道主义危机能力	拯救生命并帮助防止不稳定和损失，这对于容易发生不稳定干旱和粮食紧急情况的地地区至关重要。

资料来源：USAID, <https://www.usaid.gov/where-we-work/africa>, accessed July 10, 2024.

自非洲国家实现独立以来，民主、人权和治理问题始终是美国开展对非关系的核心议题，从 2021—2023 年美国对非援助承诺来看，拜登政府在延续关注人权、反恐等美国对非洲长期优先事项并沿用相关政策工具的基础上，强化了对公共卫生、气候与能源、粮食安全、数字合作等议题的关注，^① 并大幅增加对非各领域的援助预算，尤其是在卫生援助和人道主义援助方面（见表 2）。

① 王新影：《拜登政府的非洲新战略：延续、调整与政策前景》，第 71 页。

表 2 2021—2023 财年对非援助承诺 (单位: 百万美元)

类别	2021 财年	2022 财年	2023 财年
PS 和平与安全	240. 64	268. 31	177. 15
DR 民主、人权和治理	259. 75	329. 47	314. 90
HL 卫生	4444. 00	6407. 05	4188. 55
ES 教育和社会服务	240. 74	255. 82	391. 63
ED 经济发展	1231. 15	1192. 52	1227. 31
环境	28. 18	37. 19	54. 00
HA 人道主义援助	6095. 71	7827. 90	6104. 99
多部门	241. 99	268. 00	8. 98
总计	12782. 15	16586. 26	12467. 51

资料来源: U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” <https://www. for eignassistance. gov/data>.

从美国对非援助的发展趋势来看, 根据 2024—2025 财年美国对非援助资金的申请 (表 3) 可以看出, 未来美国对非援助会持续保持在较高水平, 并且会进一步增加在卫生、性别、教育、农业、气候等关键领域的投入。除了卫生安全, 美国依然重视对非粮食援助, 致力于提高非洲国家的农业生产力, 解决长期饥饿和贫困问题; 同时美国会延续对民主、人权和治理领域援助的重视, 旨在促进非洲民主化进程, 并在此过程中传播美国价值观; 美国将会加大对非洲气候治理的援助, 帮助非洲更多国家提高对气候变化的抵御能力, 进而提升美国在国际气候治理领域的话语权。

表 3 2024—2025 财年美国对非发展援助预算请求^① (单位: 千美元)

类别	2024 财年	2025 财年
气候	298185	263202
卫生安全	5706600	5708900
农业/粮食安全	487490	471701
生物多样性	57300	79170
打击野生动物贩运	25005	24905
民主、人权和治理	436263	410588
数字技术	63516	81268
性别	1547187	1367982
基础教育	201656	186406

① 不包含人道主义援助, 国务院预算金额未披露。

(续表)

类别	2024 财年	2025 财年
高等教育	27300	39000
中小微企业	41275	62342
人口贩运	616	1231
水	103264	135820
总计	8995657	8832515

资料来源：根据美国国务院 2025 财年预算金额整理，参见 [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/FY25 - Congressional - Budget - Justification - FINAL_03052024. pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/FY25-Congressional-Budget-Justification-FINAL_03052024.pdf)，访问日期：2024 年 7 月 10 日。

(三) 聚焦关键国家，强化战略布局

拜登政府对非援助的路径之二是重点维系和强化关键国家或战略支点国家，以强化美国在非洲的战略布局。特朗普时期，肯尼亚、南苏丹、尼日利亚、南非、埃塞俄比亚等国是接受美国援助最多的国家，^① 拜登时期与特朗普时期的国别倾向并无太大变化（见表 4），埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹、尼日利亚、乌干达等国仍将是美国在非洲的主要受援国。

表 4 2017—2023 财年美国援非受援国资金流^②

(单位：百万现值美元)

2017 年		2018 年		2019 年		2020 年		2021 年		2022 年		2023 年	
国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额
埃塞俄比亚	1055.9	埃塞俄比亚	838.9	埃塞俄比亚	918.8	埃塞俄比亚	1266.2	埃塞俄比亚	1354.4	埃塞俄比亚	2141.6	埃塞俄比亚	1570.5
肯尼亚	1016.6	尼日利亚	774.0	尼日利亚	809.1	南非	1087.0	南苏丹	879.2	尼日利亚	1107.6	刚果(金)	999.6
南苏丹	889.4	肯尼亚	743.0	刚果(金)	806.1	尼日利亚	1070.9	刚果(金)	781.3	南苏丹	1046.0	索马里	990.1
尼日利亚	822.6	南苏丹	732.2	肯尼亚	793.2	刚果(金)	917.5	尼日利亚	729.5	肯尼亚	972.0	尼日利亚	868.6
乌干达	725.1	刚果(金)	663.0	乌干达	752.1	肯尼亚	805.9	肯尼亚	604.0	索马里	965.6	南苏丹	743.7
坦桑尼亚	580.0	乌干达	626.8	南苏丹	673.8	南苏丹	781.0	塞内加尔	590.2	刚果(金)	851.2	苏丹	623.3

① 张宏明：《拜登政府的非洲政策：优先事项与本质内涵》，《西亚非洲》2022 年第 4 期，第 86 页。

② 不包含人道主义援助，国务院预算金额未披露。

(续表)

2017 年		2018 年		2019 年		2020 年		2021 年		2022 年		2023 年	
国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额	国家	金额
莫桑比克	544.1	坦桑尼亚	552.5	南非	599.0	乌干达	760.5	苏丹	562.9	苏丹	843.0	肯尼亚	617.3
南非	485.1	南非	527.0	科特迪瓦	582.2	坦桑尼亚	595.9	乌干达	521.2	乌干达	742.5	莫桑比克	510.5
索马里	458.1	尼日尔	498.6	莫桑比克	555.9	索马里	583.9	莫桑比克	502.1	莫桑比克	726.2	乌干达	467.8

资料来源：U. S. Agency for International Development, “U. S. Foreign Assistance,” [https://www. foreignassistance. gov/data](https://www.foreignassistance.gov/data).

结 语

美国对非洲多维度、多层次援助政策的演进与调整，深受国际政治经济格局变迁的影响。从冷战时期为遏制苏联影响力，通过经济和军事援助来巩固与非洲国家的联盟；到后冷战时期出于国家安全考量再次增加对非援助，并将重点逐渐转向经济合作；再到当前以战略竞争为特征的新型国际关系，美国对非洲援助政策始终围绕其全球战略和地缘政治利益展开。这一政策的演变不仅反映美国对非洲的长期承诺，也体现其在全球战略中对非洲地位的评估和定位。

尽管美国援助在一定程度上促进了非洲国家经济社会发展，但是其援助动机、有效性以及附加条件也引发诸多问题和争议。美国援助未能显著改善非洲国家的经济结构和民生福祉，而且美国援助通常附加政治条件，这些问题使得美国对非援助并未获得普遍信任和依赖。美国援助政策在非洲国家中引发对外部势力干预内政的担忧，同时反映了美国在推动非洲发展方面的局限性。

在大国竞争加剧和非传统安全威胁上升的背景下，美国作为世界第一援助大国，对非援助将会延续其在非洲与中国、俄罗斯进行大国竞争的战略意图，以应对两国在非洲日益增长的影响力并在大国竞争中保持优势。在注重维护美国在非洲优势的同时，需要更加关注非洲的可持续发展需求，在国家利益与非洲发展需求之间寻找平衡点。这不仅对非洲国家发展产生深远影响，也关乎国际关系的微妙平衡。总之，美国对非洲援助政策不仅是其对外政策的重要组成部分，也反映出其在大国竞争格局下的利益考量。随着全球政治经济格局不断变化，美国对非洲援助政策需要继续发展和调整，以适应新的国际环境和挑战。

(责任编辑：李若杨)

Seventy Years of US Development Assistance to Africa: Evolution and Policy Adjustment

Huang Meibo and Wu Xinyue

Abstract: In the global political and economic map of the 21st century, Africa has become the focus of the great powers' game owing to its rich natural resources, growing market potential and its strategic position on the world stage. The United States, as one of the major powers in the world, has been providing assistance to Africa for more than 70 years, and its assistance strategies and policies have been continuously adjusted. However, there are some problems and controversies in US assistance to Africa. On the one hand, its effectiveness and sustainability have been questioned, and the role of assistance in promoting local economies is considered to be limited. On the other hand, policies of US assistance have been criticized for imposing political conditions and interfering in the internal affairs of African countries. Through in – depth analysis of the historical evolution of US assistance to Africa, as well as focusing on the relevant strategies and measures of the Obama, Trump, and Biden administrations in recent years, this paper comprehensively studies the policies and characteristics of US assistance to Africa, and analyzes the development trends in the light of the existing problems and controversies.

Keywords: The United States, Africa, development assistance, African Growth and Opportunity Act

Authors: Huang Meibo, Professor of International Development Cooperation Academy, Shanghai University of International Business and Economics (Shanghai 200336); Wu Xinyue, Postgraduate Student of School of International Business, Shanghai University of International Business and Economics (Shanghai 200336).

An Analysis on China – Europe Cooperation in Africa's Third – Party Markets under the BRI

You Nan and Feng Lida

Abstract: The complementary advantages of Chinese and European enterprises, the enormous potential of the African market, the compatibility of development strategies,