

特朗普第二任期的对非经济外交： 目标、手段和制约因素^{*}

□ 马汉智

〔提 要〕在“经济安全即国家安全”的战略背景下，经济外交成为美国维护自身安全的重要手段。非洲因丰富的关键矿产资源、巨大的市场潜能以及在中美战略博弈中的关键角色成为特朗普政府开展经济外交的重要方向。特朗普第二任期对非经济外交的目标包括重构援助体系以实现战略减负、保障美国关键矿产与能源的多元稳定供应、扩大美国对非洲的出口与投资、遏制并打压中国在非洲的经济和战略利益等。为此，特朗普政府以商业外交为先导，以对外援助工具化为抓手，以改革融资机构为支撑，以军事手段为保障，多管齐下，维护和拓展其在非洲的经济利益。然而，“美国优先”与非洲发展的内在张力、对短期经济利益的片面追求、“全政府—全社会”框架的难以落地共同构成美国对非经济外交的制约因素。

〔关 键 词〕特朗普第二任期、经济外交、关键矿产、商业外交

〔作者简介〕马汉智，中国国际问题研究院发展中国家研究所助理研究员

〔中图分类号〕D871.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0086-19

近年来，随着大国对非洲的竞争加剧，美国政府开始从战略高度重视非

* 本文是国家社会科学基金资助项目的成果。

洲的经济价值。特朗普第一任期提出了“繁荣非洲倡议”，旨在通过扩大美国与非洲的双向贸易和投资，对冲中国和俄罗斯在非洲日益增长的影响力。然而，受新冠疫情等多重因素影响，这一倡议未能全面落地实施。继任的拜登政府发布对非战略，并通过完善美非经贸合作制度和政策框架、加大对非洲关键矿产的投资、布局非洲新兴产业、打造全球基建伙伴联盟等手段，全面强化与非洲的经贸联系。^[1]

在特朗普第二任期，面对非洲在全球关键矿产供应链中地位的显著提升、非洲大陆自贸区建设的加速推进以及中国在非洲影响力的不断扩大，美国政府从维护自身经济安全、拓展对非经济利益、遏制中国影响力等多重目标出发，加快对非经济外交步伐。可以预见，从战略高度审视非洲的经济价值，推动对非政策以经济为内核、以利益为导向，将成为美国对非政策的方向与基调，并在未来数年内主导其政策议程。这一趋势也将推动大国在非洲的经济竞争进入更加激烈的新阶段。因此，深入分析非洲在特朗普第二任期经济外交中的地位，研究美国对非经济外交的目标、手段及实施前景，对于研判美国对非经贸政策走向、推动中非合作行稳致远具有重要意义。

一、非洲在美国经济外交中的地位日益凸显

特朗普第二任期以来，美国政府从“经济安全即国家安全”的战略逻辑出发，加速推进经济外交的全球布局。在此框架下，非洲的战略权重显著上升，成为美国全球经济外交不可或缺的关键板块。

（一）加快经济外交布局是美国维护国家安全的战略选择

将经济安全纳入国家安全核心范畴的主张，构成特朗普两届政府共同战略底色。特朗普第一任期发布的《国家安全战略》提出“经济安全即国家安全”，认为重建国内经济实力、维护“公平互惠”的国际经济体系将增进

[1] 马汉智：《对华竞争背景下拜登政府对非洲的经济战略》，《当代美国评论》2024年第2期，第104页。

美国国家安全、促进全球繁荣与和平。^[1] 特朗普第二任期发布的新版《国家安全战略》进一步强调经济安全对国家安全的重要性。报告指出美国经济安全的目标包括：重新平衡全球贸易关系，保障关键供应链和物资获取，推进美国的再工业化，复兴国防工业基础，恢复美国的能源主导地位，维护美国在全球金融体系的领导地位。^[2]

经济外交是维护美国国家安全的重要手段。在“经济安全即国家安全”的逻辑下，经济外交承担了将国家安全的边界从军事领域扩展至经济领域、将经济工具转化为安全手段、将经贸规则重塑为战略武器等多重功能，成为美国维护国家安全的重要依托。特朗普2019年底签署生效的《通过外交支持美国商业法》旨在规范美国国务院的商业外交职能，要求国务院在特定情形下协同商务部系统性协助美国企业出海，促进美国在海外的商业利益。^[3] 2026年1月，根据新版《国家安全战略》发布的美国国务院《2026—2030财年机构战略计划》强调，国务院将通过商业外交助力美国企业开拓海外市场，保障美国在21世纪的经济与科技领导地位。^[4] 同年7月，美国国务卿鲁比奥主持召开“经济外交行动小组”首次会议。该行动小组成员包括国务院、商务部、财政部、能源部、国防部、农业部、进出口银行等十余个联邦机构负责人，目标是统筹全政府层面的商业外交、经济外交。特朗普政府持续推动政府职能的系统性调整，为经济外交从理念走向全面实践铺平道路。

（二）非洲是特朗普第二任期经济外交的重点区域

2025年美国《国家安全战略》在涉及非洲问题的部分明确指出，特朗普

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

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[3] “H.R. 1704, Championing American Business Through Diplomacy Act of 2019,” US Congressional Budget Office, May 2, 2019, <https://www.cbo.gov/system/files/2019-05/hr1704.pdf>.

[4] “Agency Strategic Plan Fiscal Years 2026-2030,” US Department of State, January 2026, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2026/01/Agency-Strategic-Plan-for-Fiscal-Years-2026-2030.pdf>.

政府将寻求与非洲特定国家建立伙伴关系，以缓和冲突、培育互利的贸易关系，并从对外援助范式转向一种能够利用非洲丰富自然资源和经济潜力的投资与增长范式。^[1]与以往通过外交、发展和防务的“三维”框架实施对非洲战略不同，新版美国《国家安全战略》呼吁从以援助为中心的对非关系转向以贸易和投资为中心的关系，优先与有能力、可靠的国家建立伙伴关系。^[2]摩洛哥大学教授谢尔卡维·鲁达尼（Cherkaoui Roudani）指出，新版美国《国家安全战略》的出台意味着非洲已不再处于全球战略的边缘，而是世界地缘战略和经济重组的核心节点，是一个决定权力平衡和未来相互依存架构的关键舞台。^[3]

在特朗普第二任期，非洲丰富的矿产资源、不断释放的统一大市场潜能以及在中美经济博弈中的关键角色，使加速推进对非经济外交成为关乎美国长期战略与经济收益的重要议程。在矿产资源方面，非洲大陆拥有全球已知矿产储量的 30%，其中包括 85% 的锰储量、80% 的铂和铬储量、47% 的钴储量以及 21% 的石墨储量，且大部分尚未勘探或勘探不足。^[4]在市场潜能方面，全球 20 个增长最快的经济体有 9 个在非洲；到 2050 年，非洲将有 25 亿消费者，预计购买力超过 16 万亿美元。^[5]在非洲大陆自贸区加速建设的背景下，非洲大市场的潜在价值受到特朗普政府的高度重视。正如美国非洲企业理事会（CCA）总裁莱瑟（Florizelle Liser）所指出的，非洲大陆自贸区削减了区域内部的贸易壁垒，提升了商品跨境流动效率，使非洲成为全球供应链中

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, p.29.

[2] Joseph Sany, “Five Steps for Africa to Thrive under the New US Security Strategy,” February 13, 2026, <https://issafrica.org/iss-today/five-steps-for-africa-to-thrive-under-the-new-us-security-strategy>.

[3] Cherkaoui Roudani, “Why Washington Now Sees Africa as Crucial to National Security,” December 14, 2025, <https://moderndiplomacy.eu/2025/12/14/why-washington-now-sees-africa-as-crucial-to-national-security/>.

[4] Aubrey Hruby, “From Greenfield Projects to Green Supply Chains: Critical Minerals in Africa as an Investment Challenge,” The Atlantic Council, July 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/from-greenfield-projects-to-green-supply-chains-critical-minerals-in-africa-as-an-inv>.

[5] “America First in Africa,” US Department of State, March 19, 2026, <https://www.state.gov/releases/bureau-of-african-affairs/2026/03/america-first-in-africa/>.

更具竞争力的合作伙伴。^[1] 在中美经济博弈中，一方面，非洲丰富的关键矿产资源及其在全球能源转型中的战略地位，使其成为美国试图削弱中国供应链优势的重要区域。全球能源转型推升钴、锂、铜、镍、铂族金属需求，而这些矿种在储量和产量上高度集中于非洲。中国在非洲经过二十余年布局，已建立从资源开采到产品出口的完整链条，并在全球关键矿产精炼领域形成优势，给美国供应链安全带来一定的竞争压力。另一方面，非洲在基础设施、绿色能源、数字技术及金融治理等领域仍处于规则与标准体系尚未定型的阶段，这为外部行为体提供了参与标准塑造的空间。美国正是借此契机推动替代性制度方案，试图削弱中国在非洲已逐步形成的标准影响力，进而构建以自身为核心、具有排他性特征的标准与规则体系。

二、特朗普第二任期对非经济外交的目标

在“美国优先”的逻辑下，特朗普第二任期对非经济外交的目标极具现实性和针对性，分别指向战略减负、资源获取、市场拓展与对华竞争四个维度。

（一）重塑援助体系以实现战略减负

特朗普第一任期就力推大幅削减对非传统无偿援助，但因国会反对未能成功。第二任期伊始，特朗普便以撤销美国国际开发署（USAID）的激进方式，试图摆脱援助带来的负担。特朗普政府认为，USAID 数十年来的支出经通胀调整后超过 7150 亿美元，但除了用这笔纳税人的钱建立起一个遍布全球的非政府组织产业复合体之外，USAID 在冷战结束之后几乎没有值得称道的成就。^[2] 在撤销 USAID 后，特朗普政府以卫生领域为突破，加速重构美国援助体系。2025 年 9 月，特朗普政府发布《“美国优先”全球卫生战略》，推动美国卫生援助执行体系、资金结构和运作方式等领域的重大变革。例如，在资金结

[1] Landry Signé, Christopher Kirigua, and Florizelle Liser, “Toward a New Era for US-Africa Trade,” February 25, 2026, <https://www.brookings.edu/articles/toward-a-new-era-for-us-africa-trade/>.

[2] Marco Rubio, “Making Foreign Aid Great Again,” July 1, 2025, <https://osce.usmission.gov/making-foreign-aid-great-again/>.

构上，美国要求受援国政府在协议期内按规定比例共同出资并逐步承担全部卫生支出；在运作方式上，通过政府间双边协议开展卫生援助，将受援国政府作为执行主体，改变过去由多边机构与非政府组织执行的模式。

特朗普政府对援助体系的重塑本质上是一种经济外交行为，旨在实现战略减负。2025 年，经合组织下属的发展援助委员会（DAC）成员及相关方的官方发展援助（ODA）总额为 1743 亿美元，较 2024 年下降 23.1%。其中，美国 ODA 同期骤降 56.9% 至 289.5 亿美元，占前述总降幅的四分之三。^[1] 特朗普第二任期以来，美国对非洲援助额从拜登政府最后一年的 121 亿美元降至 2025 年的 78.6 亿美元，为十年来的最低水平。^[2] 尽管美国对外援助仅占联邦预算的约 1%，但对于财政压力日益加剧的美国而言，削减该项援助仍能实现一笔不容忽视的经费缩减。此外，对特朗普政府而言，大规模削减援助的意义还在于将有限的财政资源从传统发展援助中腾挪出来，重新配置到更优先的战略方向。

（二）保障美国关键矿产和能源资源的多元稳定供应

非洲的关键矿产和能源资源是美国加强对非接触的重要考量。特朗普第二任期以来，美国对关键矿产的重视程度达到了前所未有的高度。非洲因其丰富的矿产资源禀赋进入美国的战略视野，成为特朗普政府全球矿业布局中的重要版图。2025 年美国《国家安全战略》共提及非洲 9 次，其中 6 次与非洲矿产资源相关。美国国务院 2026 年 3 月发布的《“美国优先”在非洲》一文指出，美国的目标是确保非洲的关键矿产开始向西流向美国，建设洛比托走廊等倡议便是这一模式的典范。^[3] 曾任美国国务院非洲事务局高级官员的乔纳森·普拉特（Jonathan Pratt）指出，非洲大陆蕴藏着极其丰富的关键

[1] “A Historic Decline in Foreign Aid: Preliminary 2025 ODA Data,” OECD, April 9, 2026, <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2026/04/a-historic-decline-in-foreign-aid-preliminary-2025-oda-data.html>.

[2] “US Cut Aid to Africa: The Continent Proved Resilient,” The Washington Post, April 4, 2026, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2026/04/04/africa-us-africa-pepfar-agoa-kenya-south-africa-usaid-aid-aid-dependency/>.

[3] “America First in Africa.”

矿产资源，包括钴、锂、钽和石墨等，这些矿产既是电池、半导体等产业不可或缺的原料，也是美国生产喷气发动机、夜视镜和任务系统等关键装备所必需的材料，为美国筑牢自身供应链安全提供了机遇。^[1]

特朗普政府通过实际行动展现出在关键矿产领域加强与非洲合作的强烈意愿。2025年7月，特朗普在华盛顿举办了一场工作午餐，邀请毛里塔尼亚、几内亚比绍、利比里亚、塞内加尔和加蓬的总统一起讨论“商业机会”。上述国家虽然经济体量小，但矿产资源丰富，包括石油和天然气、黄金、铁矿石和稀土，这是特朗普选择这五国的重要原因。2026年2月，美国举办首届“关键矿产部长级会议”，邀请安哥拉、刚果（金）、赞比亚、几内亚等非洲“重点矿产国”和“通道枢纽国”参会，推动各国对接其建立商用关键矿产战略储备的“金库计划”（Project Vault），从而帮助美国企业获得稳定矿产供应。

获取非洲石油、液化天然气（LNG）等能源也是特朗普对非经济外交的重要目的。在第二任期，特朗普重启以化石燃料为主的能源议程。分析认为，特朗普政府鼓励对非关系从对外援助转向互利的贸易和投资关系，并表明美国政府对碳氢化合物开发的支持，为美国私营部门在非洲石油和天然气领域的投资创造了更有利的外部环境。^[2]2025年3月，美国进出口银行（EXIM）批准了47亿美元贷款，支持法国道达尔能源在莫桑比克的LNG项目，这是EXIM成立91年来最大的一笔贷款。道达尔能源是2025年美国LNG最大出口商，全年出口1900万吨，约占美国LNG总出口量的18%。2026年4月，美国石油集团埃克森美孚公司透露将对尼日利亚的深水石油项目投资100亿美元，意图将该公司在尼日利亚的石油产量提升至每日18万桶。^[3]

[1] “Senior Bureau Official for African Affairs Ambassador Jonathan Pratt Testimony for Subcommittee on Africa & Global Health Policy on ‘Critical Minerals: Finding Opportunities for US-Africa Partnerships,’” July 30, 2025, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/2fe6888d-e4af-a893-7d2e-2a24c404731e/073025_Pratt_Testimony.pdf.

[2] “The US National Security Strategy and Its Impact on Investment in Africa’s Energy Industry,” Hunton, December 15, 2025, <https://www.hunton.com/insights/publications/the-u-s-national-security-strategy-and-its-impact-on-investment-in-africas-energy-industry>.

[3] “US Oil Giant Nears a \$10 Billion Investment Decision with Africa’s Largest Oil Producer,” Business Insider Africa, April 8, 2026, <https://africa.businessinsider.com/local/markets/us-oil-giant-nears-a-dollar10-billion-investment-decision-with-africas-largest-oil/j1h7gz0>.

（三）扩大美国对非洲出口和投资

依据特朗普的零和博弈贸易逻辑，美国对非洲出口虽体量有限，但非洲被视为具备增长潜力的顺差来源地，能在边际上改善美国整体贸易平衡。挖掘非洲巨大的市场潜能、扩大美非贸易——特别是美国对非洲的出口，是特朗普对非政策的重要目标。“贸易而非援助”的口号也凸显贸易在对非战略中的核心地位。美国国务院主管非洲事务的助理国务卿弗兰克·加西亚（Frank Garcia）指出，美国对非政策长期过度强调“援助与依赖”，新的对非政策将以“对成本、风险和美国利益的现实权衡”为导向，以贸易取代援助、以投资取代救济；美国所有对外支出项目，包括人道主义援助，都将依据其对国家安全和经济利益的贡献予以评估。^[1]不仅是行政层面，美国国会也围绕对非经贸问题推进立法讨论。美国参议院民主党党鞭理查德·J·德宾（Richard J. Durbin）2025年3月提出“通过扩大对非洲和拉丁美洲出口增加美国就业机会法案”，建议总统制定面向非洲等地区的综合性战略，统筹区域内公私投资、贸易与发展事务，目标是自法案颁布之日起10年内，将美国对上述地区商品和服务出口的实际美元价值提升200%；在美国商务部设立“非洲出口战略特别协调员”职位，负责统筹战略实施，并协调美国国务院、贸易代表办公室、进出口银行等联邦机构。^[2]

在“繁荣非洲倡议”等政策工具助推下，美非贸易额实现较快增长。2025年，美国对非洲的商品和服务出口额达到594亿美元，较2024年增长15%，从非洲的进口额为557亿美元，较2024年增长4.7%。^[3]未来，特朗普政府或将推动《非洲增长与机遇法案》（AGOA）全面更新升级，使其条款更全面地服务于“美国优先”的贸易议程，扩大美国对非洲的出口。同时，美

[1] “Washington Is Treating Africa as a Target, Not a Partner - and Africa Knows It,” All Africa, June 11, 2026, <https://allafrica.com/stories/202606110005.html>.

[2] “S.816 - Increasing American Jobs Through Greater United States Exports to Africa and Latin America Act of 2025,” US Congress, March 3, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/816/text>.

[3] “US International Trade in Goods and Services - Africa,” US Bureau of Economic Analysis, March 29, 2026, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.html#499>.

方将力促 AGOA 与非洲大陆自由贸易区建设释放的机遇有效对接。正如曾任美国国务院非洲事务局高级官员的特洛伊·菲特雷尔 (Troy Fitrell) 所言, 非洲国家正依托《非洲大陆自由贸易区框架协议》推进全洲范围内的贸易一体化, 这为美国扩大数字服务、基础设施、农业和先进制造业的出口和投资提供了契机。^[1]

在投资层面, 特朗普政府一方面着力扩大对非投资规模, 另一方面主张将对非投资与美国经济安全深度绑定。在美国对非投资连年下滑的背景下, 扩大投资更显其战略紧迫性。2025 年, 美国对非洲的直接投资存量为 379 亿美元, 较 2024 年下降 8.4%, 且自 2022 年以来持续下滑。^[2] 为扭转这一局面, 在美国非洲企业理事会的推动下, 第 17 届美非商业峰会于 2025 年 6 月在安哥拉举行, 参会人数创历史新高, 包括 12 位非洲国家元首。峰会达成了超过 40 亿美元的商业交易和投资承诺, 涵盖能源、基础设施、数字转型、医疗保健、农业综合企业和旅游业等领域。^[3] 此外, 特朗普政府还联合非盟于 2026 年 1 月成立了战略基础设施和投资工作组 (SIWG), 旨在将非盟领导力与美国资本相结合, 聚焦交通走廊、能源网络、关键矿产及数字基础设施等领域的合作, 同时扩大双向贸易、保障数字安全、改善卫生安全, 从而促进美非共同繁荣与安全。^[4]

与此同时, 特朗普政府也更加强调投资的战略属性。2025 年 2 月发布的《“美国优先”投资政策》备忘录指出, 对外投资应以促进美国国内就业、强化工业基础、保障供应链安全为目标; 对于能够增强竞争对手军事与技术

[1] “Senior Bureau Official for African Affairs Troy Fitrell Testimony for Subcommittee on Africa & Global Health Policy on China’s Malign Influence in Africa,” June 4, 2025, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/eec53c9f-a932-bdf2-e718-ad226c1f2d29/060425_Fitrell_Testimony.pdf.

[2] “US International Trade in Goods and Services - Africa.”

[3] “2025 US-Africa Business Summit,” CNBC Africa, August 13, 2025, <https://www.cnbc-africa.com/2025/2025-u-s-africa-business-summit>.

[4] “Joint Statement of the United States and African Union on the Launch of a Strategic Investment Working Group,” US Department of State, January 28, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/01/joint-statement-of-the-united-states-and-african-union-on-the-launch-of-a-strategic-investment-working-group/>.

能力的资本流动，即便商业回报丰厚，也必须予以限制。^[1]由此可见，特朗普扩大对非投资承载着清晰的战略目标。例如，在美国政府的支持下，美国维图斯矿业公司（Virtus Minerals）联合印度劳埃德金属能源公司（Lloyds Metals and Energy）以及美国猎户座资源伙伴公司（Orion Resource Partners），于2026年3月正式获得刚果（金）矿业部批准，接管刚果（金）主要铜钴生产商谢马夫集团（Chemaf）的全部核心资产。此次交易是美国在非洲关键矿产领域落实经济安全目标的标志性项目，让美国资本时隔十余年重掌非洲核心矿业。

（四）遏制打压中国在非洲的经济布局

特朗普第二任期将遏制中国在非洲及全球的影响力作为优先事项，加大了从非洲获取关键矿产资源的力度，希望通过密集的外交与投资行动抵消中国矿企在非洲大陆的影响力，打破中国对关键矿产供应链的主导权。^[2]美国大西洋理事会的报告指出，美国在非洲超越中国，无论从经济还是国家安全角度而言，都势在必行。^[3]

在全产业链的竞争方面，特朗普政府正加速挤压中国在非洲关键矿产领域的竞争优势。刚果（金）谢马夫铜钴矿并购案正是这一战略落地的典型案例。2025年12月，美国和刚果（金）签署的战略协议中设立了“战略资产储备”（SAR）机制。对于被列入SAR清单的项目，美国企业享有优先报价权及为期9个月的独家谈判窗口。投标企业须承诺优先对美供应，在多方竞标情况下，美资企业具备优先中标权。同时，战略协议还要求刚果（金）确保美国及其盟友能够获得采购合同，使前者的矿产品定向流向美国市场。^[4]显然，上述

[1] “Memorandum on America First Investment Policy,” US GPO, February 21, 2025, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202500292/pdf/DCPD-202500292.pdf>.

[2] Harry Clynch, “US Makes Pitch for Africa’s Critical Minerals,” African Business, February 16, 2026, <https://african.business/2026/02/resources/us-makes-pitch-for-africas-critical-minerals>.

[3] “Developing an Africa-focused Technology Agenda for the United States to Outcompete China,” The Atlantic Council, May 2, 2026, <https://macksumo.net/developing-an-africa-focused-tech-agenda-for-the-united-states-to-outcompete-china-atlantic-council/>.

[4] “Strategic Partnership Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Democratic Republic of the Congo,” US Department of State, 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/>.

安排旨在加速关键矿产供应链“去中国化”，削弱中国企业的竞争力。

在规则标准的竞争方面，美国依托洛比托走廊投资，采取排他性策略推广本国技术标准。2022年，安哥拉拒绝了中国关于重新修复并运营洛比托走廊沿线货运服务的提议，转而将为期30年的特许经营权授予获得美国国际开发金融公司（DFC）融资支持的欧洲财团。^[1]目前，特朗普政府正试图通过该项目建设，将美国劳工、环境、透明度等方面的规则体系全面植入非洲，以此反向挤压中国技术标准的影响力空间。这一模式在数字经济领域同样显现。2025年，DFC向泛非数字平台卡萨瓦科技（Cassava Technologies）投资5000万美元，宣称此举旨在“直接对抗战略竞争对手在非洲数字领域的支配企图”，确保非洲数字基础设施的“安全、透明与韧性”。^[2]

三、特朗普第二任期对非经济外交的手段

为实现上述经济外交目标，特朗普政府在非洲推行了一套组合策略：以商业外交为先导，以对外援助工具化为抓手，以融资机构改革为支撑，以军事手段为保障，多管齐下，维护和拓展美国在非洲的经济利益。

（一）着力发挥商业外交的撬动作用

商业外交是经济外交的一种，强调外交服务于公司的微观商业利益。美国商务部下属的国际贸易管理局指出，商业外交代表美国企业、行业乃至更广泛的国家经济安全利益开展对外工作，通过与外国官员公开、有效的接触，减少、消除及预防国外贸易壁垒，为美国企业争取海外采购与出口机会，创造或改善商业机会与环境。^[3]一般而言，美国商业外交在国务院的政策统筹

[1] “How the US Is Derailing China’s Influence in Africa,” The Wall Street Journal, January 22, 2024, <https://www.wsj.com/world/africa/angola-africa-china-us-railroad-f0e23523>.

[2] “Strengthening Strategic Competition through Investments in Africa’s Digital Economy,” US International Development Finance Corporation, June 10, 2026, <https://www.dfc.gov/investment-story/strengthening-strategic-competition-through-investments-africas-digital-economy>.

[3] “Commercial Diplomacy,” International Trade Administration, June 12, 2026, <https://www.trade.gov/commercial-diplomacy>.

下开展，商务部下属的商务服务局提供技术性支持和商业对接服务。美国贸易发展署、国际发展金融公司和进出口银行也在商业外交中发挥重要作用，其工具包括可行性研究、低息贷款、股权投资和政治风险保险。^[1]

特朗普高度重视通过商业外交手段在非洲谋取经济利益，并为此不断创新举措。特朗普第一任期就推动美国驻非洲使馆建立“使馆交易团队”(Embassy Deal Teams)，将促进美非之间的投资合作作为美国驻非洲使馆的重要工作。同时，发起作为“繁荣非洲倡议”组成部分的“非洲贸易与投资活动”(AITA)，以全面加强美非之间的贸易与投资。进入特朗普第二任期，美国将商业外交确立为拓展其在非洲战略利益的核心工具。菲特雷尔指出，美国所有驻非洲大使都按照他们为美国商业开展倡导工作的成效和促成交易的数量接受考核，在特朗普第二任期开启后的 100 天内，美国在非洲地区已签署 33 笔总价值 60 亿美元的商业协议。^[2] 特朗普专设“非洲事务高级顾问”一职，由其姻亲、深谙非洲商业之道的马萨德·布洛斯 (Massad Boulos) 出任；这位核心“操盘手”通过“交易型外交”，攫取非洲关键矿产。美国商会虽然不是政府机构，但自特朗普第二任期开启以来一直非常活跃，通过举办商务活动组织非洲国家元首与美国企业代表会晤，搭建美非私营企业对接渠道。此外，美国非洲企业理事会在特朗普第二任期恢复举办美国—非洲能源与矿产论坛(USAEMF)，聚焦非洲能源与关键矿产投资，标志着其作为美非商业合作平台的作用发生了重要变化。

(二) 以对外援助工具化为抓手推动美国对非商业介入

如果说大规模削减对外援助是美国战略减负的重要一环，那么将有限的援助资源工具化以服务于特朗普第二任期的经济外交政策，才是此轮对外援助调整更深层的意图。

[1] Vivek Chilukuri and Ruby Scanlon, “Countering the Digital Silk Road: Kenya,” Center for a New American Security, July 2025, p.9, <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Digital-Silk-Road-FINAL-TECH-102025indd.pdf>.

[2] “Remarks for Launch of Bureau of African Affairs Commercial Diplomacy Strategy,” US Department of State, May 14, 2025, <https://www.state.gov/remarks-for-launch-of-bureau-of-african-affairs-commercial-diplomacy-strategy/>.

特朗普政府将 USAID 的主要职能并入国务院，使国务院成为对外援助的核心决策机构。美国国务院明确表示，将对外援助作为一种工具，服务于本国经济、安全和外交目标；更加灵活地部署援助资金，以便配合外交谈判、满足国家安全需求、协助美国企业争取全球交易、确保关键矿产的稳定供应、在移民与再移民问题上达成双边合作、阻止对手实现地缘政治目标等。^[1]

在“美国优先”的旗帜下，特朗普政府还将有限的援助与矿产开发、商业准入、获取健康数据等挂钩，使援助成为开展经济外交的工具。美国国务院的一份内部备忘录草稿显示，如果赞比亚政府不愿在关键矿产准入问题上满足其要求，美国可能暂停向该国提供大规模艾滋病防治援助。^[2] 对于关键矿产丰富的刚果（金），美国政府也是先拿到更有利的矿产准入权后，才签署了卫生援助协议。在特朗普政府与加纳的卫生援助协议草案中，美方承诺为艾滋病、疟疾和结核病防治项目提供为期五年的资金支持，但要求加纳政府向美方分享其公民长达 25 年的健康记录。由于数据条款侵犯公民隐私，引发加纳国内巨大争议，该国最终拒绝签约。

（三）以改革发展融资机构保障美国对非经济外交实施

商业外交的有效落地，离不开融资工具的支持——这正是特朗普政府改革 DFC 的核心动因。特朗普第一任期就推动国会通过《善用投资促进发展法》（BUILD Act），并基于此法案建立 DFC，标志着美国国际发展融资机制的重大变革。进入第二任期后，特朗普政府进一步增强 DFC 等融资机制的战略属性。《2026 财年国防授权法》将 DFC 的投资上限由 600 亿美元提高至 2050 亿美元，扩大 DFC 的股权投资权限，并建立了新的循环股权基金。^[3] 国会为 DFC 提供 38 亿美元的自由裁量资金——比 2025 财年增长 280%，还批准 DFC 设立首席战略官，确保该机构的投资与美国外交政策、经济竞争力和国家安全目标保

[1] “Agency Strategic Plan Fiscal Years 2026-2030.”

[2] Stephanie Nolen, “US Considers Withholding H.I.V. Aid Unless Zambia Expands Minerals Access,” The New York Times, March 16, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/03/16/health/zambia-hiv-aid-minerals-trump.html>.

[3] Erin Collinson, “DFC Reauthorization: What’s New and What It Means,” December 18, 2025, <https://www.cgdev.org/blog/dfc-reauthorization-whats-new-and-what-it-means>.

持一致。DFC 可通过贷款、股权投资、技术援助、可行性研究基金及采矿协议等多种工具，推动美国在非洲的投资，尤其是在关键矿产领域。由于能源和重大基建项目需要大规模混合融资，且建设周期长、政治监管复杂，只有风险承受能力更强、授权权限更大的 DFC，才能有效参与这些项目的价值链和全生命周期。^[1]

目前，DFC 在非洲管理的项目组合已超过 130 亿美元，重点支持关键矿产供应链中的采矿、加工及运输基础设施。2025 年以来，其具体承诺包括：为马拉维、莫桑比克和加蓬的稀土、石墨、钾肥项目提供融资；对乌干达、坦桑尼亚、赞比亚和南非进行更广泛的投资；为洛比托走廊开发提供 5.53 亿美元资金。此外，DFC 还是美国政府支持的矿业公司 TechMet 的重要投资方。这家总部位于爱尔兰的公司估值已超 10 亿美元，正筹集高达 2 亿美元的资金，用于扩大其在铜、钴、锂和稀土领域的资产，并在刚果（金）和赞比亚寻求新机会。除关键矿产外，美国金融机构也持续支持能源公司在非洲推进石油的勘探与开发。

（四）以军事手段为经济外交创造条件

特朗普政府以直接军事干预为先导，继之以经济外交为手段，在非洲维护既有战略利益，并不断拓展新的经济版图。尼日利亚是美国在非洲最重要的战略合作伙伴之一。美国公司在尼日利亚的石油和天然气、电信基础设施以及技术和医疗保健领域保有大规模存量投资。然而，近年来尼日利亚安全形势持续恶化，对美国的商业利益、能源供应以及人员安全构成了严峻挑战。在此背景下，特朗普政府采取了军事干预行动。2025 年 12 月，美国对尼日利亚西北部极端组织“伊斯兰国”的恐怖分子发动了军事打击。空袭后，美尼开展了一系列军事和外交接触。2026 年 1 月，美国向尼日利亚运送了“关键军事物资”。同年 2 月，约百名美军抵达尼日利亚，为尼武装部队提供训练与情报支持。通过深化与尼日利亚的合作，特朗普政府的目标是维系其在

[1] Ray Cai, “What Does the Development Finance Corporation Reauthorization Mean for Energy?” December 12, 2025, <https://www.csis.org/analysis/what-does-development-finance-corporation-reauthorization-mean-energy>.

西非反恐事务中的影响力，并保护其在尼日利亚（特别是几内亚湾）更广泛的经济和海洋利益。^[1] 以美国军事介入及美尼安全合作深化为保障，美国企业正加快进军尼日利亚市场的步伐。2026 年 7 月，埃克森美孚及其合作伙伴宣布向尼日利亚近海的乌桑（Usan）加密钻井项目投资 10 亿美元，预计将使原油日产量增加 4 万桶。这是埃克森美孚尼日利亚子公司 2016 年以来首次重返钻井业务。同年 8 月，尼日利亚固体矿产发展部部长率代表团前往白宫，与美国国家安全委员会官员举行高层会谈，重点讨论增加美国在尼日利亚关键矿产价值链上的投资机会。^[2]

2025 年 6 月，特朗普政府斡旋刚果（金）与卢旺达签署和平协议。同年 12 月，美国和刚果（金）签署了战略伙伴协议。根据协议，美国为刚果（金）提供军事援助等安全支持，刚果（金）为美国开采本国关键矿产创造条件。美国国务院称，两国建立伙伴关系就是为了释放投资，落实美国斡旋下的刚果（金）—卢旺达和平协议。^[3] 在特朗普政府的支持下，美国资本快速进入刚果（金）矿业市场。刚果（金）政府已向美方提交了一份包含 44 个项目的合作清单，涵盖铜、钴、锂、锡、黄金及油气资源。美国猎户座关键矿产财团（Orion Critical Mineral Consortium）正与大宗商品巨头嘉能可（Glencore）谈判，计划斥资约 90 亿美元收购后者在刚果（金）的穆坦达（Mutanda）和卡莫托（Kamoto）两大铜钴矿的股份。

此外，美国非洲司令部也在筹划加强其经济职能，以服务美国战略利益。美国非洲司令部司令迈克尔·兰利（Michael Langley）2025 年 6 月在国会听证会上指出，中部非洲和南部非洲地区以丰富的关键矿产闻名，这类矿产

[1] “Nigeria-US Military Cooperation and the Challenge of Containing Sahel Instability,” Observer Research Foundation, April 4, 2026, <https://www.orfonline.org/expert-speak/nigeria-us-military-cooperation-and-the-challenge-of-containing-sahel-instability>.

[2] “Solid Minerals: Nigeria, US to Deepen Strategic Partnership, Investment,” Vanguard News, August 5, 2026, <https://www.vanguardngr.com/2026/08/solid-minerals-nigeria-us-to-deepen-strategic-partnership-investment/>.

[3] “2026 Critical Minerals Ministerial,” US Department of State, February 4, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial/>.

是新兴技术产品的基础原料，可应用于军事与国防系统；《2024 财年国防授权法》授权国防部战略资本办公室（OSC）为符合非洲伙伴国及美国国家安全利益的重点项目推介融资方案；美国非洲司令部正设立国防经济分支，对接战略资本办公室，主动发掘重点国家内契合战略目标的投资机会。^[1]

四、特朗普第二任期对非经济外交的制约因素

尽管特朗普对非经济外交以“贸易而非援助”为旗号，其本质仍是服务于“美国优先”，这反而进一步压缩了美非合作共赢的空间，也使其在实施中面临诸多掣肘。

（一）“美国优先”与非洲发展振兴之间的内在张力难以弥合

“美国优先”与非洲发展振兴之间存在根本矛盾。在贸易方面，2025 年 4 月，特朗普政府依据《国际紧急经济权力法》（IEEPA）对全球大多数国家征收高额“对等关税”，大幅抵消了《非洲增长与机遇法案》对 32 个非洲国家的单边关税优惠。根据美国研究机构贸易法中心的数据，在截至 2025 年 11 月的一年，《非洲增长与机遇法案》受惠国的对美出口额同比下降了 32%。^[2]在美国最高法院裁定基于 IEEPA 征收的全球“对等关税”违法后，特朗普政府转而援引《1974 年贸易法》第 122 条，对全部贸易伙伴征收 10% 的临时进口附加税。这一政策同样适用于《非洲增长与机遇法案》受惠国，使得单边关税优惠的实际价值被大幅削弱。

在关键矿产开发上，美国将非洲作为原材料的攫取地，无意推动非洲本土产业链向下游延伸，而非洲国家则希望依托资源禀赋，延伸本土产业链，提升产品附加值。分析指出，美国与非洲的合作必须从空谈转向技术合作实践，

[1] “Statement of General Michael E. Langley, United States Marine Corps Commander, United States Africa Command before the House Armed Services Committee,” June 10, 2025, p.10, https://armedservices.house.gov/uploadedfiles/2025_aficom_posture_statement_for_hasc.pdf.

[2] “AGOA Changes Add to Africa’s Rollercoaster Ride of US Tariffs,” All Africa, March 13, 2026, <https://allafrica.com/stories/202603130385.html>.

即共享矿产加工技术、电池前驱体技术和数字基础设施专业知识。如果仅限于原材料开采，非洲就无法成为全球经济的稳定支柱。^[1]

以拥有丰富油气和关键矿产资源的安哥拉为例，该国作为《非洲增长与机遇法案》受惠国，似乎并未从对美经贸合作中获得太多实际收益。2025年，美国与安哥拉的货物贸易总额估计为20亿美元。其中，美国对安哥拉出口12亿美元，较2024年增长72.5%，美国从安哥拉进口8.711亿美元，较2024年下降53.4%。^[2]正如美国国务院《2025年投资环境声明：安哥拉》所阐述的，安哥拉市场对于美国出口而言最有前景的领域是海上石油和天然气技术、电气和农业设备、交通基础设施、海事和健康技术、机场管理服务。^[3]在优先保障美国出口的既定前提下，安哥拉能否真正获益并非美国的核心考量。这种“重自身、轻伙伴”的利益分配逻辑，或将成为制约美国对非经济外交可持续性的关键因素。

（二）片面追求短期经济利益可能在非洲引发新的动荡

特朗普第二任期对非政策彻底转向功利主义，高度聚焦经济利益且诉诸武力手段。这种以大幅压缩援助和不可预测的军事介入为代表的做法，恐将非洲置于新的动荡风险之中。一方面，大规模削减或取消援助将加剧非洲人道主义灾难。美国众议院外交委员会资深民主党人致信国务卿鲁比奥，警告国务院取消对布基纳法索等七个非洲国家的人道主义援助将造成灾难性后果。信中指出，此举可能导致2025年撒哈拉以南非洲新增百万例本可预防的死亡，同时为“基地”组织和“伊斯兰国”扩大影响力创造条件，威胁地区稳定。^[4]

[1] Cherkaoui Roudani, “Why Washington Now Sees Africa as Crucial to National Security,” December 14, 2025, <https://moderndiplomacy.eu/2025/12/14/why-washington-now-sees-africa-as-crucial-to-national-security/>.

[2] “Angola,” Office of the United States Trade Representative, April 15, 2026, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/southern-africa/angola>.

[3] “2025 Investment Climate Statements: Angola,” US Department of State, June 12, 2026, <https://www.state.gov/reports/2025-investment-climate-statements/angola>.

[4] “Meeks, Jacobs Lead Warning to Rubio Not to End Lifesaving Assistance to 7 African Countries,” US House Foreign Affairs Committee, March 30, 2026, <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/2026/3/meeks-jacobs-lead-warning-to-rubio-not-to-end-lifesaving-assistance-to-7-african-countries>.

根据《柳叶刀－全球卫生》发表的模型，到 2030 年，全球官方发展援助的持续减少可能导致全球数千万人死亡，其中包括数百万五岁以下儿童；援助历来是低收入国家卫生系统的重要生命线，有助于降低儿童死亡率和控制传染病。^[1] 美国非营利智库全球发展中心的一项最新研究显示，美国援助削减已经导致非洲国家的武装冲突事件数量增加约 5%。^[2]

另一方面，在经济利益驱动下，特朗普政府更倾向于诉诸军事手段，干预门槛的降低将进一步加剧部分地区的动荡风险。以尼日利亚为例，美国对其境内极端武装发起军事打击后，当地安全形势不断恶化。“博科圣地”等反西方恐怖组织的对抗情绪被进一步激发，报复性杀戮事件随之增多。2026 年 2 月，就在一支美军小分队抵达尼日利亚以支持反恐行动的当天，“博科圣地”与“拉库拉瓦”叛乱分子在该国夸拉州的两个社区发动袭击，造成至少 162 人死亡。同年 4 月，美国下令从尼日利亚撤离使馆工作人员，使国际社会对尼安全体系和领导层的信心减弱。^[3]

（三）“全政府—全社会”框架难以落地，美国对非战略经济利益受阻

“全政府—全社会”框架是美国推进对非经济外交的关键支撑。其优势在于，通过整合国务院、财政部等十余个政府部门，调动企业、高校、非政府组织等多方力量，形成政策合力、资源协同与行动一致。在具体实践中，开发能源和基础设施等大型项目通常依赖各政府机构、私营部门、公民社会 and 伙伴国对口机构的合作。

但特朗普政府的“全政府—全社会”路径并未在非洲实现一体化落地。“全政府”手段的有效运行依赖跨部门、跨周期的一致性与可预测性，但特朗普

[1] Tanmay Puri, “Aid Cuts Could Kill 22M People By 2030, Including 5.4M Children, New Study Warns,” February 3, 2026, <https://www.ibtimes.co.uk/aid-cuts-could-kill-22m-people-2030-including-54m-children-new-study-warns-1776001>.

[2] “US Aid Cuts Fueled Conflict in Africa,” Center for Global Development, February 18, 2026, <https://www.cgdev.org/blog/us-aid-cuts-fueled-conflict-africa>.

[3] “US Evacuation Signals Fading Confidence in Nigeria—Peter Obi,” Vanguard News, April 11, 2026, <https://www.vanguardngr.com/2026/04/us-evacuation-signals-fading-confidence-in-nigeria-peter-obi/>.

政府对非政策以“交易化、随意化”为特征，频繁单边调整甚至推翻既定承诺使各部门与社会力量难以形成稳定预期，更无法围绕统一目标长期布局。此外，“全社会”路径要求政府能够有效调动企业、智库、非政府组织等多元主体参与对非战略，但特朗普政府政策以“美国优先”为最高准则，对外援助被极端压缩，国际合作项目被大量终止，民间力量失去与政府对接的激励与渠道，社会资源无法转化为战略协同。特朗普政府的非洲政策注重的是增加贸易和投资，这两个目标都依赖美国私营部门的行动，而美国政府在动员私营部门参与方面效果有限。^[1]

五、结语

从战略上重视非洲的经济价值并加速推行经济外交是美国对非政策的重大转变，这一转变既是美国总结其既往对非政策得失的重要结果，也是美国寻求重建对非优势的新尝试，值得高度关注。从全球范围看，世界主要国家和地区竞逐非洲的步伐在加快，美国适时调整其对非战略路径，意在强化对非经济竞争布局。对非洲而言，这意味着更为复杂的博弈格局：一方面，非洲自主发展的战略空间将受到更明显的挤压，如何统筹应对多方对非合作、在博弈中维护自身议程主导权，正成为迫在眉睫的课题；另一方面，面对美方日益露骨的经济胁迫及掠夺，非洲国家亟须强化综合能力建设，以夯实抵御外部风险、坚守战略自主的根基。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] David Shinn, “Shifting Ground: US-Africa Policy from Obama to Trump,” *Modern Diplomacy*, November 20, 2025, <https://modern diplomacy.eu/2025/11/16/shifting-ground-u-s-africa-policy-from-obama-to-trump/>.