

# 印太视域下美国与尼泊尔 关系的进展与前景

郭兵云 秦 鸿

**摘要：**为遏制中国的影响力从亚太延伸到南亚地区，美国将“亚太再平衡”战略升级为“印太战略”，南亚国家在美国外交战略中的地位迅速上升。美国将尼泊尔纳入“印太战略”并称它是印太地区的关键国家。在美国的大力推动及尼泊尔的积极迎合下，美尼关系全面回暖。在政治领域，拜登政府时期，美国高官访尼数量创历史新高；在援助方面，美国成功推动千禧年挑战公司在尼泊尔合同的正式生效，这标志着美国在尼泊尔基础设施领域的援助取得突破性进展；在安全领域，特朗普政府2019年发布的《印太战略报告》将尼泊尔纳入了“协作伙伴计划”。尼泊尔在受赠和购买美国武器方面都取得重要突破。美尼关系取得这些新进展，既是全球和地区局势出现新变化的产物，更是两国共同利益扩大的结果。然而，美尼关系的发展也受到美国不够重视尼泊尔、尼泊尔政府频繁更替和印度的潜在干扰等因素的限制。

**关键词：**印太战略；美尼关系；千禧年挑战公司

**收稿日期：**2024—04—31

**作者简介：**郭兵云（1981—），四川外国语大学国际关系学院副教授，主要研究领域：南亚问题、尼泊尔外交；秦鸿（1995—），四川外国语大学英语学院研究助理，主要研究领域：尼泊尔外交。

**基金项目：**本文系2019年国家社会科学基金一般项目“‘一带一路’倡议下‘中印+’合作研究”（项目编号：19BGJ068）和四川外国语大学2023年重点学科研究生科研创新项目“中美战略竞争背景下美国与尼泊尔关系”（项目编号：SISU2023YZ094）的阶段性成果。

二战以来，美国因在亚太地区有巨大的国家利益而深度参与其中事务。冷战结束后，比尔·克林顿（Bill Clinton）和乔治·沃克·布什（George W. Bush）政府均积极参与亚洲事务。美国的亚太政策从2011年秋开始出现重大转变。贝拉克·奥巴马（Barack Obama）政府提出“亚太再平衡”战略，将亚太地区确定为美国的战略重心。尽管唐纳德·特朗普（Donald Trump）政府的对外政策在许多方面发生了戏剧性变化，但其“印太战略”理念延续了美国在印太地区的传统行为模式：通过区域盟友与伙伴关系网建立集体安全、促进经济繁荣以及鼓励良治和共同原则。乔·拜登（Joe Biden）政府几乎全盘继承上一届政府的“印太战略”。为了避免引起社会各界的过度关注，拜登政府颇费心思地将《印太战略报告》选择在周五（2022年2月11日）较晚时间发布，这是美国低调处理坏消息或回避敏感话题的惯常作法。拜登政府罕见地将地区战略（即《印太战略报告》）先于《国家安全战略》发布，足见其对印太地区的重视。<sup>①</sup>与特朗普政府追求“美国优先”、强调双边关系相比，拜登政府的“印太战略”更尊重盟友利益，主张通过美国“无与伦比的盟友与伙伴关系网”推进“印太战略”。<sup>②</sup>

## 一、印太视域下美尼关系的主要进展

冷战结束后，尼泊尔在美国外交战略中的地位显著下降。“九·一一”事件以来，尼泊尔在美国外交战略中的重要性有所提升。然而，尼泊尔内战的加剧尤其是境内共产党力量的发展令美国不安。美国一度将普拉昌达（Prachanda，即普什帕·卡迈勒·达哈尔）领导下的毛派游击队列为恐怖组织，普拉昌达也被列入美国的恐怖分子名单，美联邦调查局还将其列为战犯。即使尼泊尔政府与尼共（毛）于2006年11月签署了《全面和平协议》、尼泊尔2008年宣布成立联邦民主共和国，美国仍将毛派列为恐怖组织。美国甚至干预尼泊尔的民主进程，试图将以普拉昌达为代表的尼泊尔左派排除在执政地位之外。<sup>③</sup>在美国“印太战略”的推动和尼泊尔的迎合下，2017年以来美

---

<sup>①</sup> Thomas Spoehr, "Biden's Indo-Pacific Strategy: An Unserious Strategy for Deadly Serious Times", *The Hill*, February 17, 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/594675-bidens-indo-pacific-strategy-an-unserious-strategy-for-deadly/>.

<sup>②</sup> 安高乐：《美国外交政策的转变：从新孤立主义向国际主义的回摆》，《南亚东南亚研究》，2022年第3期，第20页。

<sup>③</sup> 高亮：《“印太战略”背景下的美尼关系发展及其对华影响》，《亚太安全与海洋研究》，2020年第1期，第116页。

尼关系全面回暖，在政治、经济援助、军事等主要领域均有不同程度的发展。

### （一）政治领域：在全面恢复的基础上有新发展

为了更好地推进“亚太再平衡”战略，奥巴马政府于2012年将尼泊尔毛派游击队从美国认定的恐怖组织名单中除名。在特朗普政府“印太战略”的推动下，两国高层频繁互动。2017年5月6—8日，民主党众议院领袖南希·佩洛西（Nancy Pelosi）率领美国两党议会代表团访尼。2018年2月23日，特朗普向新当选的尼泊尔总理沙尔马·奥利（K. P. Sharma Oli）发去贺电。2018年12月18日，迈克尔·蓬佩奥（Michael R. Pompeo）在华盛顿会见来访的尼泊尔外长普拉迪普·贾瓦利（Pradeep Gyawali）。两国时隔17年后首次举行双边磋商会议。蓬佩奥强调尼泊尔在自由、开放和繁荣的印太地区扮演中心角色。“这次历史性会晤表明了美国致力于发展强大的美尼伙伴关系，并强调了美尼关系的巨大潜力。”<sup>①</sup>贾瓦利虽然不认同美国将尼泊尔视为印太地区潜在主角之一的定位，但表达了发展美尼关系的强烈意愿。“美尼已经同意扩大和深化长达70年的伙伴关系，将双方关系提升到一个新水平。”2019年，特朗普允许普拉昌达陪同妻子赴美治病，且暂不调查其战犯罪行。2020年6月24日，蓬佩奥与贾瓦利通话，两人回顾了过去20年美国在卫生领域为尼泊尔提供的各类援助，两人承诺就共同关心的问题保持联系。特朗普夫妇被确诊感染了新冠肺炎后，奥利总理第一时间祝愿特朗普夫妇早日康复。

拜登政府继续推进“印太战略”，更加重视包括尼泊尔在内的南亚地区在“印太战略”中的作用，美尼高层频繁互动。拜登宣誓就任美国总统后次日，比迪亚·德维·班达里总统（Bidhya Devi Bhandadar）祝贺拜登及其阁员。2021年7月27日，安东尼·布林肯（Antony Blinken）国务卿电贺尼泊尔新当选总理谢尔·巴哈杜尔·德乌帕（Sher Bahadur Deuba）。2021年5月24日，贾瓦利外长与美国常务副国务卿温迪·谢尔曼（Wendy R. Sherman）进行了电话交谈，双方讨论了美尼关系、新冠肺炎感染合作以及其他共同关心的国际议题。双方对美尼关系的总体状况表示满意。2022年12月18日，美国国务院祝贺尼泊尔成功举行民主选举，并祝贺普拉昌达及其联盟伙

---

<sup>①</sup> Office of the Spokesperson, “Secretary Pompeo’s Meeting With Foreign Minister Pradeep Gyawali of Nepal”, U.S. Department of State, December 18, 2018, <https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-foreign-minister-pradeep-gyawali-of-nepal/>.

伴组建新政府。尼泊尔也积极迎合美国的外交战略。2021年12月和2023年3月，尼泊尔总理先后两次参加了拜登政府举办和主导的全球民主峰会。

拜登政府试图以千禧年挑战公司（Millennium Challenge Corporation，后文均简称为MCC）为战略支点来推动美尼关系朝着美国所希望的方向发展。为推动MCC尼泊尔项目尽快落地，美国高官访尼次数创历史新高。2023年10月，尼泊尔外长纳拉彦·普拉卡希·萨乌德（Narayan Prakash Saud）访美，这是近5年来尼泊尔外长首次正式访美。布林肯表示，“美尼两国已有76年的外交关系，如今尼泊尔在印太地区是一个非常重要的合作伙伴。”<sup>①</sup>会晤后美国国务院发言人马修·米勒（Matthew Miller）表示，两国“强调了美尼伙伴关系的强大”，“讨论了最近启动的5亿美元的千禧年挑战公司协议”“赞扬了在尼泊尔服务的和平队志愿者60多年的合作”“讨论了扩大发展金融公司对尼泊尔的投资，包括向一家尼泊尔银行提供1.25亿美元的新贷款”。此外，萨乌德还会见了MCC及美国国际开发署（USAID）的高级官员、信息技术领域的专家以及走访了华盛顿的尼泊尔社区。

## （二）援助领域：美国对尼泊尔援助实现重要突破

二战以来，美国视对外援助为维护其国家利益的有效和必要工具。<sup>②</sup>特朗普在2015年总统竞选时曾经严厉批评对外援助，但就任总统后美国对外援助额不减反增，4年间美国对外援助总额分别为480亿、480亿、490亿和520亿美元。为了“阻止北京的经济、技术和政治方面的援助计划”，<sup>③</sup>特朗普在2018年10月签署了一项法案，创建了一个新的对外援助机构——美国国际开发金融公司（United States International Development Finance Corporation）。这期间，美国对尼泊尔的援助分别为1.9亿、1.4亿、1.7亿和1.2亿美元。拜登政府提升了对外援助的政策层级，将国际开发署署长提升为白宫国家安全委员会固定成员，还增加对外援助的资金规模，加强援助议题设

---

① Antony J. Blinken, “Secretary Antony J. Blinken and Nepali Foreign Minister Narayan Prakash Saud Before Their Meeting”, U.S. Department of State, October 30, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-nepali-foreign-minister-narayan-prakash-saud-before-their-meeting/>.

② 丁韶彬：《美国对外援助的战略功能》，《当代世界》，2018年第11期，第23页。

③ Kliman Daniel, Leverage the Nnew US International Development Finance Corporation to Compete with China, *The Hill*, November 16, 2018, <https://thehill.com/opinion/international/416904-leverage-us-international-development-finance-corporation-compete-with-china/>.

置。<sup>①</sup>拜登上任以来,美国对外援助呈增长趋势,2021—2023年,美国的对外援助额分别为530亿、700亿和450亿美元,美国对尼泊尔的援助分别为1.8亿、1.7亿和6.5亿美元。美国援尼主要包括八方面内容:医疗卫生、经济发展、和平与安全、项目支持、民主人权治理、教育与社会服务、人道主义和环境(详见表1)。在特朗普政府时期,美国对尼泊尔和平与安全援助的经费均低于1000万美元,但从2021年开始迅速增长,2021—2023年和平与安全方面的援助经费分别为1797万美元、4869万美元和514万美元。这表明两国加强了安全领域的合作。

表1 2017—2023年美国对尼泊尔援助统计表

单位:万美元

| 项目\金额   | 2023年 | 2022年 | 2021年 | 2020年 | 2019年 | 2018年 | 2017年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 医疗卫生    | 7905  | 3666  | 10180 | 3984  | 4430  | 3851  | 3580  |
| 经济发展    | 49590 | 3024  | 1868  | 2957  | 2876  | 3644  | 5207  |
| 和平与安全   | 514   | 4869  | 1797  | 297   | 969   | 339   | 554   |
| 项目支持    | 6659  | 2163  | 1835  | 1484  | 1970  | 2157  | 3212  |
| 民主人权治理  | 599.8 | 1939  | 1233  | 1503  | 2408  | 1291  | 1992  |
| 教育与社会服务 | 2640  | 782   | 974.5 | 1133  | 2810  | 2019  | 3134  |
| 人道主义    | 510.8 | 9684  | 250.9 | 1108  | 1837  | 263.2 | 435.5 |
| 环境      | 116.9 | 194.1 | 45.65 | 328.3 | 121   | 434.5 | 1171  |
| 合计      | 68536 | 26321 | 18184 | 12794 | 17421 | 13999 | 19286 |

数据来源:根据美国对外援助官网整理, <https://www.foreignassistance.gov/cd/nepal/>。

MCC 尼泊尔项目正式启动是美国援助尼泊尔的重要突破。MCC

<sup>①</sup> 郭语、黄莺:《拜登政府对外援助政策调整及影响》,《现代国际关系》,2023年第6期,第68页。

成立于2004年1月，由国务卿担任董事会主席、财政部长担任副主席。MCC是继杜鲁门政府的“马歇尔计划”和肯尼迪政府的“进步联盟”之后第三份赋予对外援助战略意义的总统声明。<sup>①</sup>它将传统的“贷款”转为基于实效的“赠款”，进而使美国可以更好地管制受赠国，并且有效监管受赠国内部的政治经济改革。<sup>②</sup>尼泊尔在2011年获得了MCC援助资格后于次年正式提出申请。2017年6月，亲美的大会党主席德乌帕担任尼泊尔总理后，美尼在华盛顿签署MCC尼泊尔合约。根据合约，MCC将在5年内援助尼泊尔5亿美元，尼泊尔则出资1.97亿美元作为“配套”经费。2019年5月，美国南亚事务副助理国务卿戴维·兰茨（David Ranz）访尼时高调宣布，MCC是美国“印太战略”的重要组成部分，此言论因与尼泊尔传统的“不结盟”外交战略相冲突而遭到尼泊尔多方反对。为确保尼泊尔议会在截止日期前审议通过合约，拜登政府以美尼建交75周年为由，对尼泊尔软硬兼施。一方面，多名高官先后访尼，游说尼泊尔各界推动议会尽快批准MCC合约；另一方面，美国官员多次胁迫尼泊尔，“如果尼泊尔抛弃MCC，美国将重新定位美尼关系。”<sup>③</sup>为化解尼泊尔各界的质疑和担忧，美方专门出台了关于“MCC尼泊尔项目的十大事实”，逐条答复尼方对合约的担忧，强调MCC尼泊尔项目不是美国“印太战略”的一部分。<sup>④</sup>美国利用亲美的德乌帕于2021年7月再次担任尼泊尔总理的时机，推动尼泊尔议会在合同最后期限的前一天批准了合约。此后，又有多名美国高官访尼以推进该项目尽快动工。2023年8月30日，尼泊尔财长与MCC副首席执行官共同启动了MCC尼泊尔项目的正式生效仪式，并表示这既是“MCC尼泊尔项目的里程碑事件”，也是“美尼76年友谊中的重要里程碑”。虽然无法知晓MCC尼泊尔项目能否在5年内如期完成，但它表明美国在尼泊尔的影响力不容小觑。

### （三）安全领域：美尼国防伙伴关系持续发展

2019年2月，美国负责南亚和东南亚的助理防长约瑟夫·费尔特

<sup>①</sup> Steven Radelet, “Bush and Foreign Aid”, *Foreign Affairs*, Vol. 110, No. 5, 2003, p. 104.

<sup>②</sup> Jochen Steinhilber, “Millennium Challenge Account: Goals and Strategies of US Development Policy”, *FES Briefing Paper*, March 2004, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/02007.pdf>, p. 4.

<sup>③</sup> Kamal Dev Bhattarai, “Despite Lu’s Visit, MCC Continues to Face Hurdles”, *The Annapurna Express*, July 17, 2023, <https://theannapurnaexpress.com/story/44921/>.

<sup>④</sup> Andrew Korybko, “Does U.S. Developmental Aid to Nepal Come with Political Strings?”, Russia Council, March 14, 2022, <https://russiancouncil.ru/en/blogs/andrew-korybko/does-us-developmental-aid-to-nepal-come-with-political-strings>.

(Joseph H. Felter) 访尼时表示：“从国防角度看，尼泊尔是一个重要的安全伙伴。它在地区稳定方面发挥着重要作用。”<sup>①</sup>“安全一直是美尼交往接触的关键支柱，在‘印太战略’背景下尤其如此。”“州合作伙伴计划”（State Partnership Program, SPP）是两国加强军事接触的一次尝试。<sup>②</sup>虽然2022年6月20日，尼泊尔内阁会议决定退出美国“州合作伙伴计划”，但在美国“印太战略”的推动下，美尼国防伙伴关系仍在持续发展。

第一，美尼国防伙伴关系持续发展。美国2019年发布的《印太战略报告》将尼泊尔纳入了“协作伙伴计划”“美国寻求拓展与尼泊尔的国防关系”。美尼持续发展的国防伙伴关系主要体现在2018年6月，美国太平洋陆军主导下的陆军对话，以及美国印太司令部负责南亚与东南亚的助理防长对尼泊尔进行的高级别访问。美国已经与86个国家建立了79项伙伴关系，其中12个位于印太地区，尼泊尔是2019年与美国新建立伙伴关系的两个国家之一（另一个是斯里兰卡）。美国印太司令部将通过全球和平行动计划（GPOI）保持强大的区域伙伴关系，这是美国建设伙伴国能力以支持联合国维和行动的主要工具。<sup>③</sup>

第二，尼泊尔在获赠和购买美国武器方面取得重要突破。尼泊尔主要通过获赠获得美国武器。美国于2019年12月18日向尼泊尔军队交付了两架M28飞车（Skytruck），这是美国对尼泊尔提供的1500万美元援助的主要组成部分。美国还将提供更多的M28飞车，并根据尼泊尔军队的需求提供培训。<sup>④</sup>获悉尼泊尔准备从俄罗斯购买两架MI-17直升机后，美国决定从波兰的航空航天制造商米列茨飞机公司（PZL Mielec）为尼泊尔空军订购两架M28 Block 05型货运和部队运输机，将于2025年4月30日前完成交付。美国将太平洋司令部于2018年正式更名为印太司令部后，很快派出高级代表团访尼以敦促尼方尽快解决从美国购买武器的法律障碍。尼泊尔积极回应，于2019年6月正式修改法律以“按照美国军方的要求支付款项”从美国购买6000支步枪。尼泊尔国防部发言人比吉安·德维·潘迪（Bigyan Dev

① Hari Prasad Shrestha, “Why Does Nepal Matter for the US?”, *South Asia Journal*, November 7, 2020, <https://southasiajournal.net/why-does-nepal-matter-for-the-us/>.

② Santosh Sharma Poudel, “US Steps Up Its Courting of Nepal”, *The Diplomat*, February 2023, <https://thediplomat.com/2023/02/us-steps-up-its-courting-of-nepal/>.

③ The Department of Defence, “Indo-Pacific Strategy Report”, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

④ U.S. Embassy Kathmandu, “U.S. Hands Over Skytrucks to the Nepali Army”, December 18, 2019, <https://np.usembassy.gov/u-s-hands-over-skytrucks-to-the-nepali-army/>.

Pandey)表示,这次采购主要是为了加强尼泊尔联合国维和部队的力量。

第三,美尼两军频繁交流。自2017年以来,美尼两军交流非常频繁,主要表现在三个方面:一是两军频繁互访。2019年1月11日,美国印太司令部司令菲尔·戴维森(Philip Davidson)上将访尼;2022年6月9日,查尔斯·弗林(Charles A. Flynn)上将访尼;6月29日,尼陆军参谋总长考艾斯·夏尔马(Coas Sharma)应邀访美。二是美尼举行联合军演。美尼既有多边也有双边联合军演。2018年9月底,包括美尼在内的14个国家的300多名文职和军事灾害响应专业人员在加德满都举行太平洋恢复灾害响应演练和交流。从2019年开始,该演习从每半年一次改为每年一次。<sup>①</sup>2021年11月1日,美尼陆军在加德满都等地的大本营培训了深水搜索与救援、丘陵和山区救援等主题知识。2022年4月4—26日,美尼“平衡钉”(Balance Nail)联合军演在纳加科特(Nagarkot)游侠营的辛格·马哈比尔(Singh Mahabir)规划协调司和游骑兵训练中心举行。2023年1月9日,美尼在加德满都的卓尼(Chhauni)和巴克塔普尔(Bhaktapur)的纳加科特地区同时举行第12次联合军演。三是两军进行定期对话。2023年3月27日,美尼第四届陆军双边对话在加德满都举行,这是目前美尼两军之间的最高对话机制。该机制成立于2018年6月,一年一次在两国轮流举行。新冠肺炎感染期间中断了两次,这是两国陆军第四次对话,也是2022年6月尼泊尔退出“州合作伙伴计划”后的第一次对话。

## 二、推动美尼关系发展的主要原因

美国与尼泊尔关系之所以能在上述领域取得发展,既是世界经济重心向印太地区转移的结果,也是南亚/印度洋地区在美国“印太战略”中地位上升的产物,更符合两国对彼此的利益诉求。

### (一) 全球层面:世界经济重心向印太地区转移

1978年改革开放后,中国与日本、亚洲四小龙和亚洲四小虎这些

---

<sup>①</sup> Corey Ray, “Multinational Disaster Response Exercise Wraps Up in Nepal”, *USPACOM*, October 2, 2018, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1648647/multinational-disaster-response-exercise-wraps-up-in-nepal/>.

国家和地区的经济正在或已经起飞，加上1991年拉奥政府进行改革后，印度经济也开始保持中高速增长，世界将迎来“亚洲世纪”正在成为全球共识。世界经济重心向西太平洋及南亚/印度洋地区转移是21世纪最深刻的地缘政治和地缘经济变局。进入2010年后，西太平洋加南亚/印度洋地区在国际舞台上的重要性进一步彰显。在全球人口超过1亿的16个国家中，该地区有9个（中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国、俄罗斯、日本、菲律宾和越南），这9个国家人口之和占全球人口的近50%。该地区国内生产总值约占全球的1/3，贡献了全球GDP增量中的约60%。

中国是1978年以来印太地区实力增长最快、国际地位上升最显著的国家。2010年，中国GDP总量超过日本跃居世界第二，中、日、美三国GDP总量分别为6.03万亿美元、5.76万亿美元、15.05万亿美元；三国GDP总量世界占比分别为9.13%、8.63%和22.56%。2018年，即2019年特朗普政府正式出台《印太战略报告》前夕，中、日、美三国GDP总量分别为13.84万亿美元、5.04万亿美元和20.66万亿美元，三国GDP总量世界占比分别为16%、5.82%和23.73%。<sup>①</sup>中国GDP总量及世界占比均直线上升，且是100多个国家的最大贸易伙伴。期间，辽宁号航空母舰正式服役，而山东号航空母舰已经试水且即将服役、中国与全球150多个国家和地区签订“一带一路”谅解备忘录、在国际货币基金组织（IMF）的投票权从1%左右增加至约6%、人民币正式加入国际货币基金组织特别提款权（SDR）货币篮子。中国推动金砖国家建立新开发银行、推动亚投行建立，极大地改革了不合理的国际政治经济秩序。

中国及印太地区的上述巨大变化必然会引起区域内其他国家政界和学者的察觉。一般认为，印太的现代概念可以追溯到2007年，时任日本首相安倍晋三（Shinzo Abe）说，“太平洋和印度洋的活力并没耦合两大海域之间的自由和繁荣。一个超越地理界限的‘升级版亚洲’还没有开始展现其独特性。”<sup>②</sup>2012年前后，奥巴马政府虽然没有正式使用“印太”一词，但“重返亚太”和“亚太再平衡”战略的提出表明美国的战略重心已经开始向印太地区转移。澳大利亚在2013年的《国防白皮书》中也提到了“印太”地区，并认为印

<sup>①</sup> 数据来源：国际货币基金组织：《2024年世界经济展望》，2024年4月，<http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>。

<sup>②</sup> “Confluence of the Two Seas”，Speech by H. E. Mr. Shinzo Abe, prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, <http://mofa.go.jp/region/asia-paci/pmvo708/Speech-2.html>。

度洋和太平洋之间在商业路线、能源流动和战略联系等方面息息相关。2017年，特朗普总统在安倍首相的游说下接受了“印太”这一概念，并决定重启沉寂多年的美日印澳四国安全对话机制（QUAD）。2019年，特朗普正式发布《印太战略报告》，视中国为改变现状的大国，正式将南亚/印度洋地区纳入遏制中国的关键区域，并将印太地区重塑为符合印度、日本和澳大利亚三国的地缘政治概念。从此，“印太”完成了从一个地理概念到地缘政治概念的演变。拜登政府于2022年2月11日发布《美国印太战略》报告，这是美国政府首次在《国家安全战略》报告之前发布地区性战略报告。<sup>①</sup>在美国的推动下，法国、德国、英国等欧盟国家以建立一个自由、开放和基于规则的印太地区为由，纷纷出台自己的《印太战略报告》且介入印太地区事务，印太地区已经成为世界的经济和政治中心之一。可见，“印太战略”是美国和日本积极推动的地区战略，同时得到印度、澳大利亚以及美国域外盟友的支持和参与，中国因素在其中的作用显而易见。<sup>②</sup>

## （二）地区层面：南亚/印度洋地区地位上升

印度洋是“丝绸之路经济带”与“21世纪海上丝绸之路”的交汇地带。<sup>③</sup>中国与斯里兰卡共建的汉班托塔港和科伦坡港口城、中国在马尔代夫的维拉纳国际机场（Velana International Airport）改扩建项目等“一带一路”重点合作项目均坐落在环印度洋地区。印度洋也是中国获取能源和其他资源，出口工业产品并同南亚、西亚、非洲和欧洲国家交流合作的生命线。<sup>④</sup>尽管中巴经济走廊的建成有利于中国减轻对印度洋的依赖，但印度洋依然会是中国重要的海上生命线。

南亚/印度洋国家普遍经济欠发达、基础设施建设落后，参与共建“一带一路”的意愿非常强烈。除不丹和印度外，其他南亚国家均参加了三届“一带一路”国际合作高峰论坛。中国也是南亚/印度洋国家的最大贸易伙伴之一。中国与南亚国家密切的经贸关系既促进了这些国家经济的发展，也提升了中国在这个地区的影响力。同时，中国也被该地区的国家视为制衡印度地区霸权的有效力量。中国在南亚

① 王丽娜：《拜登政府“印太战略”评析》，《现代国际关系》，2023年第4期，第116页。

② 吴兆礼：《印太战略的发展、局限及中国应对》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版），2018年第5期，第82页。

③ 孟亮：《“一带一路”倡议在印度洋核心岛国的进展及阻力》，《和平与发展》，2019年第2期，第101页。

④ 吴良、秦奇、张丹等：《印度洋通道及其对中国地缘环境影响》，《地理科学进展》，2018年第11期，第37卷，第1510页。

/印度洋地区影响力的迅速上升引起了印度的高度警惕，<sup>①</sup>也令美国恐慌不已：“亚太再平衡”战略收效甚微，中国在西太平洋地区的影响力不但没有被遏制还扩大到南亚/印度洋地区。<sup>②</sup>中国在南亚/印度洋地区影响力的上升，既不符合美国的利益，也不符合印度的利益。中国因素成为美印伙伴关系持续升级的战略基础。

在南亚8国中，除了孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫3国外，其他5国均与中国接壤。对于满足美国遏制中国的战略需求而言，南亚国家特殊的地理条件赋予了其他非中国邻国无法比拟的先天优势。除此之外，美国将南亚/印度洋地区纳入“印太战略”，还有以下两方面的战略考量：一方面利用印度的实力和地区地位及中印之间的地缘政治矛盾来破坏中国的发展，另一方面遏制中国在南亚/印度洋地区持续上升的影响力。在美国印太地区的盟伴关系网中，印度、日本、澳大利亚、韩国及菲律宾等支柱国家构成“内核地带”，包括尼泊尔在内的其他南亚国家也被美国纳入遏制中国的盟伴关系网，构成“中间地带”，而太平洋岛国则是“外围地带”。在奥巴马政府的“亚太再平衡”战略中，印度虽被重视但并未纳入其中，南亚/印度洋地区其他国家则被严重轻视。而在“印太战略”中，南亚/印度洋地区成为美国盟伴体系中的“内核地带”及“中间地带”，其地位之高一目了然。

### （三）双边层面：美国与尼泊尔对彼此的利益诉求

任何一对双边关系的发展都建立在两国的共同利益基础之上。“印太战略”下美尼关系能在诸多领域取得不同程度的进展，根本原因是两国对彼此的利益诉求增加，两国的共同利益有所扩大。

第一，尼泊尔的地缘政治优势是美国发展美尼关系的主要动因。尼泊尔虽然只是一个陆锁小国，但与中印两个大国接壤赋予了它重要的地缘政治价值。在美国持续加大对华战略遏制力度的背景下，尼泊尔在美国“印太战略”中的重要性首先体现在它与中国和印度的地理相邻性。尼泊尔也是南亚区域合作联盟（SAARC）主席国和环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC）成员国，这进一步增加了它在美国“印太战略”中的价值。尼泊尔被美国政策制定者视为享有高

<sup>①</sup> 谢晓光、杜洞光：《印度莫迪政府“邻国优先”政策研究》，《南亚东南亚研究》，2023年第1期，第1页。

<sup>②</sup> 侯典芹、侯胜一：《从传统地缘政治学视角看美国南海政策的军事化趋势》，《南亚东南亚研究》，2023年第2期，第1页。

优先等级的国家。<sup>①</sup> 具体而言，主要表现在以下两个方面：

其一，提升美国在南亚的地区影响力。2017年美国《国家安全战略》报告指出，“中国寻求在印太地区取代美国”“以有利于中国的方式重新调整该地区”“美国必须在全球竞争中争取积极的关系”。<sup>②</sup> 尽管《印太战略》报告未明确提及尼泊尔，但特朗普政府在2018年就认识到尼泊尔是印太地区潜在的主角之一。美国试图通过“印太战略”下的千禧年挑战协议、“州合作伙伴计划”等含有军事合作内容的援助来强化美国在南亚的影响力。迄今只有斯里兰卡和尼泊尔两个南亚国家申请过千禧年挑战协议项目，斯里兰卡因不满其苛刻要求而拒绝签署千禧年挑战协议。如果千禧年挑战协议在尼泊尔也失败，将损害千禧年挑战协议乃至美国在南亚的声望。在美国软硬兼施下，尼泊尔成为南亚唯一一个与千禧年挑战协议签订合同的国家。美国希望千禧年挑战协议尼泊尔项目的成功能吸引更多南亚国家参与其中。“州合作伙伴计划”对外宣称要加强与尼泊尔在应对地震、洪水等自然灾害方面的合作。然而，“州合作伙伴计划”由美国的国民警卫队管理，在美国外交政策目标指导下开展工作。这将使“州合作伙伴计划”成为美国在尼泊尔的特洛伊木马，以参与人道主义的幌子推进其外交政策目标。<sup>③</sup> 此外，美国还想改善它在尼泊尔及南亚的国家形象，以提升美国软实力。特朗普支持者冲击白宫等事件严重损害了美国的形象。为了巩固美国全球“民主旗手”的地位，拜登政府一方面增加了对尼泊尔等诸多国家在民主治理方面的援助，另一方面美国召开了三次全球民主峰会。2008年，后尼泊尔开始实施联邦民主共和制，尼泊尔因此被邀请并参加了2021年和2023年两届全球民主峰会。

其二，削弱中国在尼泊尔的影响力。美国视“一带一路”倡议为中国提升全球影响力的战略工具。“中国正在全球范围内投资数十亿美元用于基础设施建设。”“中国的基础设施投资和贸易战略强化了

---

① Kamal Dev Bhattarai, “Nepal a Valued Partner in the Indo-Pacific: US”, The *Annapurna Express*, November 1, 2023, <https://theannapurnaexpress.com/story/46462/>.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>.

③ Paul Antonopoulos, “Nepal’s Rebuff of SPP is Major Failure in US Attempts to Expand Influence in South Asia”, *Aletho News*, June 28, 2022, <https://alethonews.com/2022/06/28/nepals-rebuff-of-spp-is-major-failure-in-us-attempts-to-expand-influence-in-south-asia/>.

其地缘政治的愿望。”<sup>①</sup>“一带一路”旨在打造一个充满中国特色的印太地区，这在地缘政治上挑战了美西方主导的国际秩序。<sup>②</sup>为了维护美西方国家主导下的印太地区秩序，美国极力通过其盟伴关系网对抗“一带一路”。近年七国集团会议、四国安全对话机制通过的政治文件中均有加强各国在互联互通领域合作的内容。“七国集团要与其他国家的伙伴关系”“通过改变基础设施的投资方式建立新的伙伴关系以‘重建更美好的世界’”“将与非洲国家达成新的合作协议以深化当前关系”“通过寻求国际货币基金组织资助最需要投资的国家，实现全球投资 1000 亿美元的宏伟目标”。<sup>③</sup>2017 年 5 月，中尼签署“一带一路”合作备忘录。“作为对中国的回应，美国也恢复了对尼泊尔大型基础设施项目的援助，如千禧年挑战计划。”<sup>④</sup>数周后千禧年挑战公司与尼泊尔签署了合约。2019 年，习近平主席访尼时将中尼关系提升为“战略伙伴关系”，这引起了美国的关注。美国南亚和中亚事务局代理助理国务卿爱丽丝·威尔斯(Alice Wells)表示，“中国在尼泊尔的影响力有所增长。”

第二，谋求生存和发展是尼泊尔推动尼美关系发展的主要动因。在国际关系中，小国谋利，大国谋权。相较于美国从全球战略出发推动美尼关系发展以维护其世界霸主地位这一“高大上”的战略目标，尼泊尔求生存、谋发展的需求则更“接地气”。尼泊尔积极发展与美国的关系，主要基于以下两点：

其一，就国内层面而言，尼泊尔试图借力美国促进本国的经济与社会发展。尼泊尔 2022—2023 财年人均 GDP 为 1399 美元，是最不发达国家(LDC)之一。尼泊尔经济近 10 年屡遭重创。2015 年大地震使尼泊尔经济遭受了约 50 亿美元的损失。同年，印度因新宪法及马德西(Madhesh)问题对尼泊尔进行了长达 5 个月的边境封锁，尼泊尔经济雪上加霜。联合国大会虽然于 2021 年底通过了尼泊尔脱离最不发达国家行列的决议，但 2019 年新冠肺炎感染暴发后，严重依赖

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>.

<sup>②</sup> Rory Medcalf, “America’s Indo-Pacific Challenge”, April 27, 2021, <https://theasanforum.org/americas-indo-pacific-challenge/>.

<sup>③</sup> European Council, “2021 G7 Leaders’ Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build back Better”, June 13, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communicue/>.

<sup>④</sup> Santosh Sharma Poudel, “US Steps Up Its Courting of Nepal”, *The Diplomat*, February 13, 2023, <https://thediplomat.com/2023/02/us-steps-up-its-courting-of-nepal/>.

旅游的尼泊尔经济再遭重创。尼泊尔吸引外资能力下降明显。2021—2022财年，尼泊尔吸引外资4.13亿美元，2022—2023年则下降到2.29亿美元。2000年以来，尼泊尔的出口原地踏步，20多年间仅增长了4%。<sup>①</sup>由于经济发展动力不足且外贸长期逆差，尼泊尔还将面临严重的债务危机。2022年7月中旬，尼泊尔外汇储备总额为12158亿卢比，同比下降13.1%，2021年为13990.3亿卢比，同比下降0.2%。尼泊尔央行持有的外汇储备下降15.1%，从2021年7月中旬的12446.3亿卢比下降到2022年7月中旬的10563.9亿卢比。<sup>②</sup>面对严重的外汇储备枯竭，尼泊尔政府禁止进口如汽车和酒精等“奢侈品”以节约外汇。<sup>③</sup>尼泊尔严重依赖外援，其财政收入的1/4来自国际援助。美国是尼泊尔最大的双边援助国，且在联合国、国际货币基金组织、世界银行等重要国际组织中拥有一票否决权，只有积极发展美尼关系，尼泊尔才可能获得更多国际帮助。尼泊尔还迫切需要借助外资来实现2030年成为中等收入国家的目标。尼泊尔议会最终审议通过MCC，除为了获得美国5亿美元的援助外，还想借此吸引更多外资。MCC的支持者认为，如果该协议得不到尼泊尔议会的批准，将损害尼泊尔政府的国际信用，进而严重影响吸引外资。<sup>④</sup>

尼泊尔也是一个自然灾害频发的国家。除地震频发外，尼泊尔还长期遭遇洪涝、泥石流、山体滑坡等自然灾害。每年季风雨季，尼泊尔都要承受巨大的经济损失和人员伤亡。尼泊尔经济、医疗等各方面均十分落后，难以通过自身能力单独应对频繁发生的各类自然灾害。美国在应对各类自然灾害的能力、经验等方面均处于世界领先水平。美国除了向尼泊尔援助经费和设备外，还提供救援队伍、人员培训等方面的援助服务。这些都是尼泊尔迫切需要的援助。SPP也是美国打着加大对尼泊尔自然灾害援助力度的幌子进行的，所以在尼泊尔一度进展顺利，直到发现其军事目的后尼泊尔才断然停止。

其二，就外交层面而言，尼泊尔试图借助美国提升本国的战略自主。尼泊尔国王普里特维·纳拉扬·沙阿（Prithvi Narayan Shah）称

---

① 《尼泊尔每年都在失去出口机会》，每日经济，2023年8月10日，<https://cn.dailyeconomic.com/2023/08/10/66052.html>。

② “Annual Report Fiscal Year 2021/22”，[https://www.nrb.org.np/contents/uploads/2023/05/Annual\\_Report\\_2021-22\\_English.pdf](https://www.nrb.org.np/contents/uploads/2023/05/Annual_Report_2021-22_English.pdf), pp. 8-9.

③ 《释放尼泊尔潜力：克服吸引外国投资的挑战》，每日经济，2023年6月30日，<https://cn.dailyeconomic.com/2023/06/30/58698.html>。

④ “7 Reasons Why MCC Is Controversial Issue In Nepal”，*Imnepal*, June 26, 2020, <https://www.imnepal.com/mcc-controversy-nepal-usa/>。

尼泊尔为“两块巨石之间的山药”<sup>①</sup>。此语道出了近现代以来尼泊尔在地缘政治上的客观现实。无论是绝对实力还是相对实力，尼泊尔与中国和印度差距巨大。当中印处于战略竞争或战略对抗时，尼泊尔在外交上可以左右逢源进而巩固和提升其战略自主。当中印处于战略合作的友好状态时，尼泊尔虽然不用担心“选边站”付出的代价，但也面临着窘迫困境。引入像美国这样强大的“第三块巨石”能增加尼泊尔的战略自主性。<sup>②</sup>虽然同时与三个大国保持外交平衡考验尼泊尔的外交智慧，但大国对尼泊尔战略需求的上升客观上拓展了尼泊尔的战略空间。

### 三、限制美尼关系发展的主要因素

在美国“印太战略”的推动下，美尼关系在政治、援助等领域都取得了不同程度的突破。然而，尽管美国空前重视美尼关系，两国关系也未能实现质变，因为它受到以下因素的制约。

#### （一）美国对尼泊尔不够重视

冷战结束后较长一段时期内，南亚在美国外交战略中处于相对次要的地位，尼泊尔这类南亚内陆国家在美国南亚政策中的地位更加次要。在2019年美国国防部正式发布《印太战略报告》后，美国智库哈德逊研究所（Hudson Institute）中国战略中心主任迈克尔·保罗·白邦瑞（Michael Paul Pillsbury）在分析特朗普政府的印太战略时，虽然在《特朗普政府的印太战略》一文中三处提及尼泊尔，但在全文所有提及的特朗普政府印太地区伙伴国家中，唯独尼泊尔没作单独分析。可见，尼泊尔是特朗普政府“印太战略”中地位最次要的伙伴之一。

尼泊尔既不是美国的条约盟友，也不是准军事盟友，只是美国的普通伙伴。在美国的南亚政策中，印度、巴基斯坦和阿富汗才是支柱国家，尼泊尔只是次要国家。这主要是由尼泊尔自身相对较差的客观条件决定的。一方面，尼泊尔只有约3000万人口<sup>③</sup>，经济落后、军事

<sup>①</sup> Khursheed Ahmad Ahanger, Dr. Rajesh Mishra, Nepal's Foreign Policy: A Special Bond with India, *International Journal for Multidisciplinary Research*, Vol. 5, No. 3, May-June 2023, <https://pdfs.semanticscholar.org/0fcc/5914466c7513c5cd7d6b67c669597d284025.pdf>, p. 1.

<sup>②</sup> Biswas Baral, "Nepal's Fierce MCC Debate", *The Diplomat*, February 8, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/nepals-fierce-mcc-debate/>.

<sup>③</sup> 数据来源：<http://www.worldometre.info/wold-popnlation/nepal/nepal-popnlation/>。

力量薄弱、国内政局不稳定，过于弱小的综合实力使它无法成为美国南亚政策的支点国家；另一方面，尼泊尔虽然地处中印之间，但与中国隔着喜马拉雅山脉，客观上制约了它在美国“印太战略”中的地缘政治价值。

近年来，美国虽然增加了对尼泊尔的战略资源投入，但与中印对尼泊尔的战略投资相比过于有限，对尼泊尔的吸引力不够。在援助方面，2017年以来，美国对尼泊尔的援助通常一年不超过2亿美元。对于美国而言，美尼每年4—5亿美元的贸易额少到几乎可以忽略不计。美国对尼泊尔的政治资源投入也非常有限。国家元首访问是检验两国关系重要程度的核心指标之一。截至2024年5月，尚无美国总统访尼。美尼建交以来，美国政要访尼概况如下：1970年，副总统斯皮罗·阿格纽（Spiro Agnew）访尼；1985年，前总统吉米·卡特（Jimmy Carter）夫妇到尼度假旅行；1995年，美国第一夫人希拉里·克林顿（Hillary Clinton）访尼；除了2002年国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）访尼之外，大多数访尼美国官员为副国务卿或助理国务卿。拜登政府虽然声称“美国高度重视尼泊尔”，但当他与其他美国总统一样只安排助理国务卿或副国务卿访尼时，一切都只是花言巧语。<sup>①</sup>美国媒体《政治学人》爆料，纳伦德拉·莫迪（Narendra Modi）2017年6月访美前夕，特朗普在查看南亚地图时把尼泊尔误读为Nipple，称不丹为Button。<sup>②</sup>特朗普连尼泊尔的名字都不知道，他对尼泊尔的重视程度可见一斑。此外，美国为了拉拢印度共同遏制中国，在与尼泊尔交往时非常顾及印度在尼泊尔的利益，这也限制了美尼关系的发展。

## （二）尼泊尔政府频繁更迭与“不结盟”的外交传统

尼泊尔频繁更迭的政府是限制美尼关系发展的重要因素。尼泊尔新宪法规定，一个政党或政党联盟必须至少拥有联邦众议院275个席位中的138个才能组建政府。尼泊尔拥有多个势均力敌的政党，彼此之间利益关系错综复杂、矛盾分歧不断。除了大会党、尼共联合马列、尼共毛主义中心这三个主要政党外，还有具有一定影响力的尼泊尔人民社会主义党以及发展势头迅猛的尼泊尔民族独立党等。这种政党生

<sup>①</sup> Mahabir Paudyal, “Americans Are Welcome, But When Will You Send Your President to Nepal?”, *Nepal Live Today*, July 26, 2023, <https://www.nepallivetoday.com/2023/07/26/americans-are-welcome-but-when-will-you-send-your-president-to-nepal/>.

<sup>②</sup> Daniel Lippman, “Trump’s Diplomatic Learning Curve: Time zones, ‘Nambia’ and ‘Nipple’”, *Politico*, August 13, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/08/13/trump-world-knowledge-diplomatic-774801>.

态导致尼泊尔 2008 年以来的联邦议会选举，只有 2018 年由尼共联合马列和尼共毛主义中心合并而成立的尼泊尔共产党于 2020 年议会选举时出现过一党执政，其他都是政党联盟执政。几乎每次组阁过程都充满波折。2022 年 12 月底，选举产生新一届内阁。2023 年 2 月 27 日，尼共联合马列因为利益分配问题退出了原本与尼共毛主义中心结成的政党联盟。尼共毛主义中心领袖普拉昌达组建的七党联盟失败后被迫组建十党联盟，这进一步增加了本届内阁的不稳定性。2008 年 8 月至 2024 年 7 月，16 年间尼泊尔先后经历了 16 届政府。其中，2018—2021 年间奥利领导的尼泊尔共产党组阁时间最长，为 3 年 5 个月，其他政府存在时间大部分为一年半左右。政府不稳定是尼泊尔的显著特征之一。由于体制连续性差，新政府可能并不延续前任的议程。<sup>①</sup> 2021 年通过的《政党法（2017）》修正条款规定：“只要某政党中央委员会 20% 的成员同意，或者某政党 20% 的联邦议员同意，就可以分裂该党。”这导致尼泊尔政党格局更容易碎片化。2023 年 2 月，普拉昌达政府以“鉴于尼泊尔国内特殊的政治局势包括即将到来的总统选举”为由，撤回了美国中央情报局局长威廉·J. 伯恩斯（William J. Burns）的访尼许可。

美国是尼泊尔最大的援助国，也是唯一超级大国，对尼泊尔的重要性不言而喻，发展美尼关系总体而言符合尼泊尔的利益。但当美国试图将尼泊尔纳入其“印太战略”与中国进行战略竞争时，美国的战略意图就与尼泊尔的外交传统发生严重冲突。“全友好、不树敌”是尼泊尔不结盟和中立外交政策的指导原则。尼泊尔 2015 年新宪法第 51 条明确规定：“在《联合国宪章》、不结盟、和平共处五项原则、国际法、世界和平等规范的指导下，奉行独立自主的外交政策，积极维护尼泊尔的主权、领土完整、独立和国家利益。”尼泊尔古语云：“宁可远处无朋友，不可近处有敌人。”如果未来必须在邻国和第三国之间做出选择，尼泊尔将选择邻国。<sup>②</sup> 此外，美国的战略意图还与尼泊尔坚持独立自主的外交传统相冲突。千禧年挑战公司尼泊尔项目的合同明文规定，合同超越包括尼泊尔宪法在内的所有尼泊尔法律。美国的学者和媒体也认识到，即使“有关千禧年挑战公司含有秘密军事阴谋的谣言是荒谬的，但尼泊尔民众对千禧年挑战公司合同影响尼泊尔主权的

<sup>①</sup> 何朝荣、孙瑜译：《尼泊尔 2022 年大选与未来政治稳定性分析》，《南亚东南亚研究》，2023 年第 3 期，第 79 页。

<sup>②</sup> Hari Prasad Shrestha, “Why Does Nepal Matter for the US?”, *South Asia Journal*, November 7, 2020, <https://southasiajournal.net/why-does-nepal-matter-for-the-us/>.

担忧是千真万确的”<sup>①</sup>“尼泊尔对三个大国有自己的传统政策，不应该自乱阵脚和卷入争议”“大国可以自由制定他们的战略、提出他们的方案并施加压力。但这并不意味着我们必须接受它们。尼泊尔对美国‘印太战略’没有做出任何承诺”。<sup>②</sup>

### （三）印度的影响

尼印之间的共同文化、特殊历史、地缘关系和实力差距，赋予了印度影响尼泊尔内政外交的四个筹码。<sup>③</sup>一是1950年7月签订且至今仍然有效的尼印《和平与友好条约》。印度可依据该条约干预尼泊尔内外事务，并将尼泊尔纳入印度的安全体系之中。<sup>④</sup>二是尼泊尔对印度过境通道的高度依赖。尼泊尔的能源等战略物资的进口几乎都过境印度。尼泊尔的全部石油进口和75%的交通运输都要通过比尔甘吉（Birgunj）口岸。三是尼泊尔在外贸上高度依赖印度。1950年尼印签署贸易条约后，对印贸易一度占了尼泊尔外贸总量的95%。近年来，尼泊尔对印度的贸易依赖度有所降低，但仍然高居不下。2018—2022年，尼泊尔对印度出口占其出口总量的比重分别为59%、68.7%、72.9%、80%和72%，进口占比分别为64.8%、63.1%、64.2%、60.5%和63%。<sup>⑤</sup>四是尼泊尔存在以大会党为代表的亲印势力。尼泊尔大会党是一个诞生于印度且以印度国大党为模板的政党，长期接受印度资助。党内政要几乎都有在印度学习和生活的经历。受英国在尼泊尔半殖民地统治的影响，马德西人高度印度化。印度同情马德西人，马德西人也经常借助印度的支持向尼泊尔政府施压，以获得特殊政治权利和社会地位。马德西人民权利论坛和马德西联合民主阵线是尼境内非常具有代表性的亲印政党。

因此，尼泊尔发展与其他主要大国关系时必须考虑印度因素。美国深知印度对尼泊尔的特殊影响力，为讨好印度，MCC尼泊尔项目中的电力运输项目就选址在尼印边境地区。在中美和中印战略竞争同时

<sup>①</sup> Kripendra Amatya, “The MCC and Nepal’s Strategic Ties With the US”, *The Diplomat*, February 19, 2020, <https://thediplomat.com/2020/02/the-mcc-and-nepals-strategic-ties-with-the-us/>.

<sup>②</sup> Khurram Shahzad, “Indo-Pacific Strategy And Nepal”, *The Sapc*, November 28, 2021, <https://thesapc.com/nepal/indo-pacific-strategy-and-nepal/>.

<sup>③</sup> 郭兵云、卓旭春：《新时代中国与尼泊尔关系：进度、动力与前景》，《印度洋经济体研究》，2022年第1期，第53页。

<sup>④</sup> 王艳芬：《尼泊尔印度1950年〈和平与友好条约〉的后果》，《学海》，2009年第5期，第171页。

<sup>⑤</sup> 根据尼泊尔工业商业和供应部贸易和出口促进中心（Ministry of Industry, Commerce and Supplies）的统计数据整理，<https://nepaltradeportal.gov.np/web/guest/data-visualization>。

加剧的双重背景下，美尼关系走近总体而言符合印度的利益。2023年6月，莫迪对美国进行国事访问，美印同意加强第三方合作。美印联手阻挠尼泊尔参与“一带一路”，某种程度上就是美印加强第三方合作的尝试。“美印之间不断增长的战略合作已经培养出足够的信任，印度对美国在尼泊尔的外交活动没有明显的反对意见。”<sup>①</sup>然而，印度也担心“按下葫芦浮起瓢”。印度暗中阻止尼泊尔参与SPP，因其担心这会稀释尼印两军的独特关系<sup>②</sup>，咄咄逼人的美国将扰乱尼印两军之间的传统特殊关系。<sup>③</sup>印度对美国在尼泊尔的激进政策并不满意，虽然自2015年以来印度在尼泊尔的形象严重受损，但这并未影响印度追随大英帝国的脚步，试图限制尼泊尔与其他大国的接触。<sup>④</sup>

#### 四、印太视域下美尼关系的发展趋势

虽然美国为实施其“印太战略”而推动美尼关系的发展分别受到美国、尼泊尔及印度三方面影响，但美尼关系在未来还是具有一定的上升空间，并呈现以下三大趋势。

##### （一）美国将继续推动美尼关系的发展

过去几年内，美国在推进美尼关系的过程中遇到一些挫折，其中最具代表性的事件是美国“州合作伙伴计划”受挫，此外还发生了普拉昌达政府于2023年2月下旬拒绝美国中情局局长伯恩斯的入境申请，2024年6月，初普拉昌达政府召回了包括美国在内的11个国家的尼泊尔驻外大使等事件。然而，美国未来较长时期内仍将中国视为主要战略竞争对手，其中布林肯的下述观点最具代表性，“中国是唯一不仅具有重塑国际秩序的意图，其日益增强的经济、外交、军事和技术力量又使之具备如此能力行事的国家。”在共和与民主两党在对

---

① Rishi Gupta, “Nepal’s Geopolitical Crossroads: Balancing China, India, and the United States”, Asia Society Policy Institute, September 20, 2023, <https://asiasociety.org/policy-institute/nepals-geopolitical-crossroads-balancing-china-india-and-united-states>.

② Paul Antonopoulos, “Nepal’s Rebuff of SPP is Major Failure in US Attempts to Expand Influence in South Asia”, *Aletho News*, June 28, 2022, <https://alethonews.com/2022/06/28/nepals-rebuff-of-spp-is-major-failure-in-us-attempts-to-expand-influence-in-south-asia/>.

③ P. K. Balachandran, “Nepal Rejects US Semi-Military Project Chinese Influence?”, *The Citizen*, June 21, 2022, <https://www.thecitizen.in/world/nepal-rejects-us-semi-military-project-282804>.

④ Biswas Baral, “Nepal’s Fierce MCC Debate”, *The Diplomat*, February 8, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/nepals-fierce-mcc-debate/>.

华关系上达成共识的背景下，美国将继续在南亚地区拉拢尼泊尔牵制中国。同时，印度经济在莫迪政府时期快速发展，国内生产总值跃居世界第五且有可能在未来5年左右超过日本和德国成为世界第三大经济体。印度的崛起增加了尼泊尔在美国外交战略中的价值，因此美国今后可能持续加大对尼泊尔的外交投资力度。

第一，美国将增加对尼泊尔的援助。对外援助是美国影响尼泊尔内政外交最主要的手段。在近年来美国经济持续走强的背景下，美国对尼泊尔的援助有可能增加，这将巩固美国对尼泊尔的影响力。此外，为了使尼泊尔在平衡中美关系时更倾向美国，美国今后将延续拜登政府高官频繁访尼的外交策略，持续游说和压迫尼泊尔做出更有利于美国的选择。鉴于美国在全球事务中所具有的特殊影响力，不排除美尼在SPP等关键领域取得突破的可能。

第二，美国也将增加对尼泊尔公共和私营部门的投资。美尼《贸易和投资框架协议》于2011年4月15日正式生效，13年间共举行了6次会谈。《贸易和投资框架协议》旨在为美国与其他签约国之间的贸易和投资问题的对话提供战略框架和原则。<sup>①</sup>2016年、2017年和2018年分别在两国轮流举行了第二次、第三次和第四次会谈，受新冠肺炎感染影响，2020年第五次会谈在线上举行。2023年5月19日，美尼在加德满都举行了第六次会谈。两国的代表团进一步讨论了双边贸易和投资等问题，包括投资环境政策、数字经济、知识产权保护、劳工权利和尼泊尔贸易优惠计划等相关问题。尼泊尔向美国表达了尼方对贸易优惠方案利用不足的关切，要求在2026年以后获得免税、无配额的市场准入，以早日脱离最不发达国家行列。<sup>②</sup>第六次会谈是两国签订该协议以来，会谈内容最广泛、最详细、最深入的一次。第七次会谈将在美国举行。此外，美国也是尼泊尔最大的投资者之一。截至2020年7月15日，美国对尼泊尔直接投资134亿卢比，投资了418家不同的公司。2024年4月28—29日，尼泊尔在加德满都组织了第三届投资峰会，以吸引更多外国直接投资。在投资峰会前夕，尼泊尔财长巴沙曼·普恩（Barshaman Pun）访问了美国并会见了美国的高官和投资者，请求他们在尼泊尔投资。来自美国商会的成员参加了

---

① “Trade & Investment Framework Agreements”, Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>.

② “Joint Statement on the 6th U.S.-Nepal Trade and Investment Framework Agreement Council Meeting”, Office of the United States Trade Representative, May 19, 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/may/joint-statement-6th-us-nepal-trade-and-investment-framework-agreement-council-meeting>.

峰会。尼泊尔是世界上7个100%使用可再生能源（尤其是水力发电）消耗电力的国家之一。美国投资者对尼泊尔的信息技术、旅游、水电等方面有浓厚的兴趣。

第三，美国还将继续扩大美尼人文交流。美国是最受尼泊尔学生欢迎的留学国家。2022—2023学年，在美国学习的尼泊尔学生人数较前一年增加27.9%，总数为15090人，创历史新高。尼泊尔成为美国国际学生的第11大来源国。<sup>①</sup>尼泊尔希望美国接纳更多的尼泊尔留学生，在美国对尼泊尔战略需求上升的背景下，美尼人文交流扩大的可能性较大。美国也是尼泊尔最大的境外游客来源国之一。在新冠肺炎感染之前，美国前往尼泊尔的游客除了2015年因地震而有所减少外，其他年份每年都在增加。2023年，美国前往尼泊尔旅游的游客有99985人，较2019年增加了6744人。<sup>②</sup>随着尼泊尔旅游业的持续恢复与发展，美国游客前往尼泊尔旅游的数量将保持增长态势。

## （二）美国与尼泊尔的合作将更具针对性

中印同时崛起使尼泊尔在美国外交战略中的地位和价值空前凸显。然而，在中美和中印战略竞争同时加剧的双重背景下，美国的外交策略是联合印度及其他南亚国家，遏制中国在印太地区持续上升的影响力。因此，在可预见的将来，美国发展美尼关系的主要目标是指向中国而非印度。

第一，继续阻挠中国与尼泊尔共建“一带一路”。“一带一路”的本质是具有中国特色的全球发展倡议，它源于中国追求经济平衡发展、经济利益的全球和平拓展、突破美西方的打压和限制，以及提供新发展模式的目标。<sup>③</sup>美国先后在七国集团、美日印澳四国机制、美日韩三边峰会、印太经济框架等小多边机制中提出了“重建更好世界”（Build Back Better World，B3W）等与“一带一路”相互竞争的互联互通倡议。2023年美国参加在印度举办的二十国集团峰会时，拜登与莫迪等人又提出了指向性更明确的印中欧经济走廊（IMEC）。2017年5月12日，中国与尼泊尔签订“一带一路”合作备忘录，同年9

<sup>①</sup> Institute of International Education, “Open Doors 2023 Report on International Educational Exchange”, November 13, 2023, <https://educationusa.state.gov/us-higher-education-professionals/recruitment-resources/open-doors-report>.

<sup>②</sup> “More than One Million Tourists Arrive in Nepal in 2023”, December 31, 2023, <https://www.newbusinessage.com/article-more-than-one-million-tourists-arrive-in-nepal-in-2023>.

<sup>③</sup> 薛力、张靖昆：《“一带一路”十周年：缘起、现实与应对》，《南亚东南亚研究》，2023年第6期，第1页。

月14日，美国MCC就与尼泊尔签署合同。自1947年美国与尼泊尔建交以来，美国的援助主要集中在人权、妇女赋权等方面，MCC尼泊尔项目是美国第一次如此大规模援助尼泊尔的基础设施建设。时任美国南亚事务副助理国务卿兰茨表示，MCC尼泊尔项目是美国“印太战略”下在尼泊尔实施的最重要的举措之一。在2022年2月28日尼泊尔议会审议截止时期到期前夕，多批美国政府高官相继访问尼泊尔，最终促成该项目落地。今后，美国将继续想方设法阻挠中尼共建“一带一路”。

第二，美国与尼泊尔交往时更具针对性。2020年10月底，时任美国国务卿的蓬佩奥访问了印度、斯里兰卡、马尔代夫等南亚国家，尼泊尔被排除在外，这表明美国更倾向于通过军事途径而不是外交途径与尼泊尔打交道。这可能与尼泊尔政治家不成熟或尼泊尔国内政局不稳定有关，因为尼泊尔各政党内部及各政党之间在与外国打交道时，在大部分问题上很难达成共识。美国根据尼泊尔政治特点来调整与尼泊尔交往的方式，更能提升美尼合作的效果。

### （三）美印将进一步协调对尼泊尔的政策

2014年莫迪就任总理以来，印度虽然在保持“不结盟”底色的基础上与各个大国进行“多边结盟”，但在美国的拉拢以及莫迪政府实用主义外交的共同作用下，美印在对华关系上“战略趋同”。<sup>①</sup>2016—2020年，美印先后签署了《后勤交流备忘录协定》《通信兼容与安全协议》和《地理空间合作基本交流与合作协议》三个重要文件。美国通常只与军事盟友或防务合作伙伴才签署上述三大基础性军事合作协议。可见，美印已经发展为“准军事盟友”关系<sup>②</sup>，两国关系的性质类似于1971年8月9日签署了《友好合作条约》的苏印关系。

特朗普政府出台“印太战略”前夕，美国已察觉到由于与南亚/印度洋地区国家日益密切的经贸关系，中国的地区影响力已经从西太平洋地区延伸至南亚/印度洋地区。美国忌惮中国的地区影响力继续从印太向其他地区蔓延。为此，2023年，美国扩展了在印太地区的外交代表性，在马尔代夫等国家开设了大使馆。印度一直视南亚/印度洋地区为其后花园，反对一切域外大国侵蚀其地区领导权。遏制中国

---

<sup>①</sup> 吕嘉欣：《基于联盟理论的印度“印太”外交战略自主研究》，《南亚东南亚研究》，2023年第5期，第41页。

<sup>②</sup> 王世达：《“印太战略”背景下印度与美国海洋安全合作态势及展望》，《南亚东南亚研究》，2023年第2期，第14页。

在南亚 / 印度洋地区影响力上升是美印的共同利益。中印领土争端及地缘政治摩擦固化了印度参与美国“印太战略”的决心。美国在南亚 / 印度洋地区的策略是借用中印之间的矛盾，让印度在该地区充当“反华”“遏华”先锋，必要时美国为印度公开“站台”。美印已经开始联手阻挠中国与南亚 / 印度洋区国家的合作。媒体已经证实，在2024年1月斯里兰卡政府拒绝中国“远望5号”科考船停靠汉班托塔港的事件中，美国曾向斯方施压。在印度一国无法迫使斯里兰卡屈服的情况下，美国暗中帮助印度巩固它在其“后花园”的影响力。

美印将加强在尼泊尔的合作以阻挠中尼关系。目前，美印在尼泊尔的合作主要表现为印度默许美尼关系的发展。印度与尼泊尔接壤，美尼关系尤其是美尼安全关系的发展，至少从长远来看并不符合印度利益。然而，近年来，美印日益增长的战略合作在两国之间培养了足够多的互信，印度默许美尼关系在安全领域等一些敏感问题上的发展。这包括MCC尼泊尔项目签署以来，美国官员频繁过境印度访问尼泊尔。这被印度媒体称为“印度+1”模式，旨在借助外力应对中尼关系迅速发展给印度外交带来的挑战。尼泊尔的政府和外交精英们均深谙其中逻辑，这导致尼泊尔在平衡中美关系时，多了一个倾向美国的筹码。

## 五、余论

中国是尼泊尔在发展与美国关系时必须考虑的重要因素。2012年以来，中尼关系在政治、经济等领域均取得重要进展。中国是尼泊尔2015年大地震最重要的援助国之一，也是尼泊尔第二大贸易伙伴国和最大投资来源国。2017年5月，中尼签署了“一带一路”合作备忘录，尼泊尔还参加了三届“一带一路”国际合作高峰论坛。尼泊尔在经历了2015年印度对它的经济封锁后，充分认识到中国的战略价值。2019年10月，习近平主席对尼泊尔进行国事访问，这是中国国家主席时隔23年再次访尼。中尼关系从“两国世代友好的全面合作伙伴关系”发展为“面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系”。“中尼关系迈入新时代，是两国友好合作史上的重要里程碑。”<sup>①</sup>尼泊尔高度重视对华关系，牺牲中尼关系来发展美尼关系的可能性较低。2023年9月，尼泊尔总理普拉昌达访问中国并出席杭州亚运会开幕式；

<sup>①</sup> 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2019年10月14日，第2版。

10月，尼泊尔副总理兼内政部长纳拉彦·卡吉·施雷斯塔（Narayan Kaji Shrestha）来华出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛；2024年3月，重组内阁后的尼泊尔副总理兼外交部长施雷斯塔正式访华。这表明尼泊尔并没有因为美国的拉拢而疏远或牺牲中尼关系。

然而，对于近年来美尼关系的发展，中国要保持高度警惕。美尼两国实力差距巨大，是典型的非对称双边关系。在非对称双边关系中，实力更强大的一方通常主导双边关系的进程。美国的实力地位和行事风格决定了是美国而非尼泊尔主导着两国关系的进程。尼泊尔在内政外交上对美国有巨大的战略需要，加上美国与印度在尼泊尔问题上的合作也开始增加，上述因素的综合作用可能导致尼泊尔在事关中国核心利益的问题上立场出现松动甚至严重倒退。面对美国与印度在尼泊尔的合作，未来中尼关系的发展将遇到更多阻力与挑战。

为了加大对中国的战略围堵力度，拜登政府小幅增加了对尼泊尔等在美国战略中的南亚地区次要国家的战略投资。拜登政府除了对尼泊尔的常规援助外，还增加了千禧年挑战公司与“州合作伙伴计划”两个额外援助“旗舰”项目。在千禧年挑战公司与“州合作伙伴计划”的带动下，美国官员访尼空前频繁，两国关系更加热络。然而，美国对南亚地区次要国家的战略投资过于有限，在多种因素的制约下，美尼关系进展相对有限。但千禧年挑战公司在尼泊尔的曲折进程表明，美国并没有放弃任何次要战略国家的重点项目。从千禧年挑战公司的经验来看，“州合作伙伴计划”虽然暂时被搁置但美国今后仍将努力推动它在尼泊尔的落地，一旦成功，它造成的影响将远大于千禧年挑战公司。

美国对尼泊尔的援助项目金额非常少，每年约2亿美元，但它以尼泊尔的各级地方政府和弱势群体为援助对象，深入地方政府及民众，很容易“收割”尼泊尔地方政府及民众对美国的良好印象，也容易培养亲美势力。这使美国具备了影响尼泊尔大选结果的能力。美国对尼泊尔的援助是典型的“四两拨千斤”。中国既要对美国对尼援助保持一定的戒备心理，也可借鉴美国对外援助“花小钱办大事”的成功经验。

尼泊尔是一个长期习惯于无偿获得大国援助的国家，中美印对尼泊尔的战略需求均显著上升。尼泊尔在谨慎维持与三个大国关系平衡的同时，不断提高对三个大国的“要价”。在与美国签订了MCC合同后，尼泊尔各届政府均公开表示，他们只接受中国的援助或捐赠而不接受来自中国的贷款。

[责任编辑：孙喜勤]