

从“第四点计划”到“印太战略”： 美国对尼泊尔援助研究^{*}

高 亮^{**}

【内容提要】 对外援助是美国地缘战略的重要组成部分，是实现美国国家利益的重要外交工具，也是美国对尼泊尔政策的主要内容。美国自冷战时期开始对尼泊尔实施援助，目的是实现反共、反苏和反华的地缘战略目标。冷战结束后，美国对尼泊尔的援助规模持续扩大，涉及的领域也不断拓展，通过援助尼泊尔来实现对华地缘战略竞争的意图也更加明显。“印太战略”提出和实施以来，美国进一步调整了对尼援助政策，加强对华围堵。在此背景下，美国对尼援助更加显现出战略化、安全化的特征，将对中尼合作共建“一带一路”、中国在尼利益，以及中国国家安全产生一系列不利影响。

【关键词】 国际援助；“印太战略”；美-尼关系

【中图分类号】 D871.23 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1508
(2022) 04-0092-22

DOI: 10.13252/j.cnki.sasq.2022.04.06

一、对外援助与美国的地缘战略

（一）对外援助与美国国家利益

对外援助是美国地缘战略的重要组成部分，是实现美国国家利益的重要外交工具。美国的对外援助活动，首先是服务于美国的政治、经济、军

^{*} 本文是四川大学专职博士后研发基金项目“尼泊尔族群事务治理研究”（skbsh2021-14）的阶段性成果。

^{**} 管理学博士，四川大学南亚研究所助理研究员。

事和文化等利益，其目的是增加美国的权力和财富，或促进美国自身的安全。从本质上来讲，“对外援助政策与外交、军事、宣传政策并无区别，都是国家的政策工具”，是国家间的“政治贿赂”^①，即便是出于人道主义精神而实施的援助，其背后也隐含着增强美国国际影响力的初衷。尽管美国政府历来以理想主义的话语来包装对外援助政策，但其实质始终是为了维护和实现美国的国家利益。因此，美国对外援助具有典型的地缘战略特征，具有明显的战略意图和诸多的附加条件，援助战略的目标反映的也是美国的地缘战略目标，“对外援助的变化体现了美国霸权地位的变化以及美国援助权力的转移”。^②

美国系统性对外援助始于战后初期，为推动在二战中遭到毁灭性打击的西欧国家的经济迅速恢复，防止这些国家的经济失败导致政治溃败，美国实施了“马歇尔计划”。为了进一步拓展美国的全球影响力，杜鲁门政府在1949年推出了对不发达地区进行技术援助的“第四点计划”，后又将该计划纳入美国国会在1950年通过的《对外经济援助法》，并建立了隶属于美国国务院的“技术合作署”，负责管理和实施援助项目。此后，历届美国政府均根据当时的国际形势和美国的地缘战略目标对对外援助的机构、政策和目标进行了相应的调整。艾森豪威尔政府时期，美国扩大了对外发展援助规模，并试图以贸易活动促进受援国的经济发展。肯尼迪和约翰逊政府进一步将美国的对外援助制度化、战略化，建立了美国国际开发署（USAID）和“和平队”，更加注重对发展中国家的长期性、持续性援助。尼克松政府在地缘战略上寻求全球“均势”，削减美国的双边援助规模，鼓励盟国和多边援助组织承担更多援助责任。卡特和里根政府将人权问题与美国的对外援助挂钩，更加强调援助与对苏冷战和美国切身经济利益的关联。

总的来看，美国在冷战时期的对外援助活动是为了实现反共、反苏和反华的战略目标。冷战结束后，美国的全球战略有了新的变化，争取东欧的社会主义国家和独立后的苏联加盟共和国成为其最为迫切的地缘战略目标，老布什政府和克林顿政府将巩固民主和市场经济制度作为对外援助的

^① Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 2, 1962, pp. 301-309.

^② 舒建中：“美国的战略性对外援助：一种现实主义的视角”，《外交评论》，2009年第3期，第82-94页。

核心任务。这一时期,美国对发展中国家的援助力度明显下降,转而集中对东欧、中亚等前社会主义国家进行援助。“9·11”事件之后,美国推行全球反恐战略,开始重新重视对发展中国家的援助,把发展援助作为对付恐怖主义的有效手段。^① 美国认为,贫穷和落后的国家更容易滋生恐怖主义,加强对这些国家的援助,提升当地的经济和社会发展水平,能够从根源上消除恐怖主义。同时,美国尤其加强了对在反恐战争中起到关键作用国家的援助,如巴基斯坦、哈萨克斯坦等国在阿富汗战争期间就成为美国军事援助的重点。

(二) 美国对外援助的战略化

进入 21 世纪,和平与发展成为世界各国共同的主题,恐怖主义、气候变化、粮食危机、传染性疾病等非传统安全问题日益成为人类共同面临的威胁,联合国也提出了“人类千年发展目标”和“可持续发展目标”^②,将共同发展提升为全球性议题。美国作为唯一的超级大国,将维持霸权地位作为其地缘战略的首要目标,尽管援助的重点地区和领域有所差异,但对外援助仍然是新世纪以来历届美国政府的战略工具。小布什政府在美国既有援助体系的基础上新设立了“千年挑战集团”(MCC),以显示美国在推动实现联合国千年发展目标方面的努力,但也由此强化了美国对外援助附加的种种政治和经济条件,要求受援国必须按美国意图做出相应的改革,增强了美国对外援助影响他国内政的工具性特征。

奥巴马政府上台后,对美国的对外援助体系进行了改革,将援助作为美国的“巧实力”加以运用,强调援助的效率和可持续性,加强在援助政策制定和管理方面的跨机构协调,最大限度地提升对外援助的战略功能。^③ 特朗普总统推行“美国优先”的民粹主义外交,大幅削减美国政府的对外援助规模,切断美国与多个多边援助机构的关系,但同时也拓展了美国国内非公有资源参与对外援助的渠道,继续通过对外援助来维护美国的地缘

① 周琪:“新世纪以来的美国对外援助”,《世界经济与政治》,2013 年第 9 期,第 23—51 页。

② 千年发展目标 (Millennium Development Goals, MDGs), 2000 年 9 月联合国首脑会议上由 189 个国家签署《联合国千年宣言》后一致通过的一项行动计划。该计划共分 8 项目标,旨在将全球贫困水平在 2015 年之前降低一半 (以 1990 年的水平为标准); 可持续发展目标, (Sustainable Development Goals, SDGs), 是联合国制定的 17 个全球发展目标,在 2000—2015 年千年发展目标 (MDGs) 到期之后继续指导 2015—2030 年的全球发展工作。

③ 丁韶彬:“奥巴马政府的对外援助变革——以国家安全战略调整为背景”,《外交评论》,2012 年第 3 期,第 133—143 页。

战略利益。2018年10月，美国国会通过了《更好利用投资促进发展法》（Better Utilization of Investment Leading to Development Act），决定整合美国海外私人投资公司（OPIC）和美国国际开发署（USAID）下属的发展信贷管理局两家金融机构，组建了新的美国国际发展金融公司（IDFC），一举将美国对外发展融资规模从290亿美元提升至600亿美元。^①

美国政界、学术界历来对于援助有效性存在分歧，反对者认为对外援助已经成为一个大产业，形成了一种援助产业复合体，造成浪费和低效。援助的支持者把不易获得国内民众支持的援助项目与美国的安全利益联系起来，使民众相信美国扩大对外援助事关国家安全，是极为紧迫的优先事项，因此，美国削减对外援助是不明智的，并且相信改进援助体系、扩大援助规模也是美国赢得与中俄的大国竞争的关键。^② 2021年，拜登政府上台后扭转了特朗普政府削减对外援助的做法，回归对外援助战略化的传统，将援助作为美国与中国进行全球竞争的战略工具，大幅提高了对外援助预算，并且将美国国际开发署署长升格为国家安全委员会固定成员，直接参与美国国家安全战略的制定。

（三）“印太战略”与美国对尼援助

特朗普政府在2017年正式提出“印太战略”，将“印太”从地理概念上升到地缘政治战略，渲染中国、俄罗斯和朝鲜对地区格局和美国利益的威胁，强调从军事准备、伙伴关系和区域网络三个层面应对上述威胁，并且明确将尼泊尔列为该战略合作伙伴国。在此战略背景下，美国寻求扩大与尼泊尔的防务关系，加强人道主义援助、联合国维和行动、陆军专业化和反恐领域的合作，派遣美军高级将领访问尼泊尔，向尼泊尔提供军事装备和武器，并加大了对尼泊尔的经济援助力度，在特朗普政府任内，美国政府批准了对尼最大单笔额度的援助项目。

2021年拜登政府上台后，继承并升级了“印太战略”，继续将中国作为其在全球范围内的主要竞争对手，宣称在无法直接改变中国制度的背景下，转而寻求重塑中国周边的战略环境，逼迫中国为了应对新的战略环境

① Akhtar, Shayerah I. Brown, Nick M.: “U.S. International Development Finance Corporation: Overview and Issues”, 10 January 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47006>, 10 October 2022.

② Andrew S. Natsios: “Foreign Aid in an Era of Great Power Competition”, *PRISM*, vol. 8, no. 4, 2020, pp. 100–119.

而做出改变。^①同时,美国在2021年8月完成了从阿富汗撤军,在南亚地区的影响力下降,需要在中国西部周边建立新的战略支点,以加强对中国西部内陆地区的威慑。因此,尼泊尔作为中国西部周边的重要邻国,也是“一带一路”倡议的主要参与国,成为美国实施“印太战略”的前沿。

二、冷战时期美国对尼援助的实施及其影响

二战结束后,美国作为战胜国,国力空前强大,急于将经济、政治和军事影响力投射到更广泛的区域。大英帝国在二战后逐步从南亚次大陆撤出,尼泊尔也从对大英帝国的高度依附中独立出来,需要加强与外界的联系、巩固本国的独立性。1947年,美国与尼泊尔正式建立外交关系,将尼泊尔作为其在亚洲对抗苏联、遏制共产主义战略的一部分。1950年,“第四点计划”开始实施后,尼泊尔成为美国在冷战初期对外援助的首批受援国。

(一) 援助的目标

1. 避免尼泊尔成为共产主义国家

美国在冷战期间长期奉行对共产主义的极端敌视政策,通过“第四点计划”对外实施技术援助的基本逻辑是:贫穷落后是产生共产主义的天然土壤,美国的技术援助有利于落后国家更快实现经济发展,从而避免这些国家在意识形态上选择共产主义,进而产生暴力革命。^②而共产主义运动在尼泊尔有着良好的群众基础和深刻的社会背景。冷战初期,尼泊尔刚刚从一个在经济上和政治上完全依附于大英帝国的准殖民地蜕变为独立的主权国家,由于长期的自我封闭和封建统治,经济极度落后,人民极度贫困,种姓和族群之间极度不平等。尼泊尔的共产主义者在1949年就组建了自己的政党,与印度的共产主义政党关系密切,号召进行共产主义革命,在20世纪70年代还效仿印度纳萨尔运动在尼泊尔发动了武装起义,因此,冷战时期美国对尼泊尔援助的主要目标就是要阻止共产主义运动在该国的扩大。

2. 避免尼泊尔倒向社会主义阵营

美国预测,苏联强大的影响力,可能会通过像尼泊尔这样虚弱的国家

^① “拜登任内首份印太战略报告发布‘十大行动’剑指中国”, BBC, 2022年2月16日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-60399839>, 2022年10月10日。

^② 王艳芬、汪诗明:“冷战以来美国与尼泊尔的关系”,《南亚研究》,2009年第1期,第29-37页。

而渗透到喜马拉雅山以南地区。^① 苏联在冷战时期对尼泊尔的大力援助又进一步刺激了美国援助尼泊尔的决心。1956年，苏联与尼泊尔正式建交，苏联方面表达了向尼泊尔提供援助的意愿。1959年，两国签署多项援助协议，苏联以提供资金、技术和物资等方式，为尼泊尔建设水电站、制糖厂、卷烟厂、输电线路和道路等设施。^② 在尼泊尔政府制定的1962—1965年三年计划中，苏联援助资金占计划投资总额的13%。^③ 同一时期，苏联对印度等其他南亚国家也进行了大规模援助，这使得美国更加重视对尼泊尔等处在两大阵营之间的“中间地带”国家，以援助来对抗苏联对尼泊尔的影响，避免其倒向社会主义阵营。

3. 配合美国的对华战略

中华人民共和国在1949年成立，极大地改变了战后国际形势，美国将新中国视为共产主义运动对其主导的国际体系的冲击，“共产主义在中国取得了胜利，动摇了自由亚洲脆弱的基础”。^④ 中国在20世纪60年代也开始对尼泊尔进行援助，美国一方面认为尼泊尔被推向了冷战的最前线，担忧中国向尼泊尔输出共产主义革命，希望美国对尼援助能够维持尼泊尔的中立。^⑤ 另一方面，西藏和平解放和民主改革后，美国直接插手中国西部边疆的途径被彻底切断，中尼两国边界线长达1400余公里，美国决心利用在印度和尼泊尔的西藏分裂势力对中国进行窥探和破坏，扶植叛乱分子在尼泊尔木斯塘建立基地，并持续对中国西藏进行袭扰和情报搜集等破坏活动，一直持续到70年代。而尼泊尔默许叛乱分子长期盘踞本国，也是其接受美国巨额援助的代价之一。

① 王艳芬：“论冷战初期美国对尼泊尔的援助计划——‘罗斯计划’”，《安徽史学》，2007年第4期，第14—18页。

② Russian International Affairs Council (RIAC): “Nepal-Russia Relations: Strengthening the Cooperation”, 20 May 2020, <https://russiancouncil.ru/en/blogs/aidiaasia-en/nepalrussia-relations-strengthening-the-cooperation-/>, 12 October 2022.

③ N. Khadka, *Foreign Aid, Poverty and Stagnation in Nepal*, New Delhi: Vikas Publishing House, 1991, p. 207.

④ 转引自刘国柱、郭拥军：《在国家利益之间——战后美国对发展中国家发展援助探研》，W. W. Rostow, *The United States in the World Arena: An Essay in Recent History*, New York: Harper & Brothers, Publishers, 1960, pp. 256—257.

⑤ Narayan Khadka: “U.S. Aid to Nepal in the Cold War Period: Lessons for the Future,” *Pacific Affairs*, Spring 2000, vol. 73, no. 1, pp. 77—95.

（二）援助的实施

1. 推动尼泊尔经济发展

针对尼泊尔经济完全依赖农业，且农业发展水平极为落后的情况，美国在冷战初期的对尼援助项目以提供农业技术为主，希望尽快实现尼泊尔经济增长。具体而言，美国围绕农业开发，从培养农业技术人才着手，在尼泊尔设立农业技术学校、推广作物种植技术，引进各类农作物在当地进行试验栽种。此外，美国还投入资金在尼泊尔进行农田水利建设，特别是投资在尼泊尔南部奇特旺（Chitwan）地区实施了拉普蒂河谷（Rapti Vally）开发项目。^①但在农业开发的过程中又暴露出尼泊尔交通设施、电力等基础设施匮乏的问题，援助也随之拓展到这些领域。美国主持修建了尼国内大量道路，并大力援助了尼泊尔首都加德满都谷地的城市规划和建设项目。到20世纪60年代，美国在尼援助人员通过对前期援助的评估发现，阻碍尼泊尔农业发展最根本的问题在于该国高度集中的土地制度，于是又开始对尼泊尔的土地改革政策开展援助。同时，美国与印度在20世纪50年代末一同帮助尼泊尔建立了覆盖全国主要地区的电话和电报系统，并将尼泊尔接入国际电话体系。纵观整个冷战期间，美国也曾援助尼泊尔建立和发展了部分工业企业，例如，成立尼泊尔工业发展公司（NIDC）、资助尼泊尔进行矿产资源调查、建立手工业中心、开展工人职业技能培训等，在一定程度上推动了尼泊尔的工业发展。

2. 巩固国王的高压统治

随着经济援助的推进，美国对尼泊尔政治发展状况的掌握不断深化，援助政策也逐渐拓展到政治领域。首先，美国以提供资金、顾问、培训和直接参与等方式，帮助尼泊尔建立和完善了行政体系，改变了此前拉纳家族统治时期对该国南部特莱（Terai）地区实行的“殖民式”统治，使重新执掌政权的国王政府能够政令畅通。^②同时，美国也直接参与了对国王政府的机构设置、人员选拔、经济政策制定等重大改革，包括对尼泊尔国家计划委员会的改组，提升政府各部的行政效率、培训审计和会计专业人员等。其次，美国对尼援助直接支持了尼泊尔国王政府，巩固了国王的高压统治。1960年，马亨德拉国王宣布解散民选政府，随后在尼泊尔建立起无

^① Christa A. Skerry, Kerry Moran, Kay M. Calavan, *The History of U.S. Assistance to Nepal 1951-1991*, Kathmandu: United States Agency for International Development (USAID), 1991, pp. 32.

^② Ibid, pp. 27-35.

党派评议会制度。^① 美国深知该制度并非国王宣称的那般民主，但出于反共和反华的考虑，仍然选择支持无党派评议会制度，无视尼国内民众和各党派要求真实民主的呼声，以援助项目配合国王政府推行和巩固该制度下的高压统治，特别是支持了国王政府在 20 世纪 70 年代末、80 年代初推出的“重返乡村”计划，在很大程度上延续了该制度的生命。^② 同时，美国在对尼泊尔进行双边援助的同时，也通过其拥有巨大影响力的国际多边援助机构，如世界银行、亚洲开发银行等向尼泊尔的大型开发项目提供优惠贷款，并且鼓励其他发达国家盟友加强对尼泊尔的援助。这些措施对国王政府维持无党派评议会制度起到了十分重要的作用。

3. 促进尼泊尔社会进步

在对尼泊尔实施经济援助的同时，美国也参与了尼泊尔社会变革的进程。首先，美国参与了尼泊尔基础教育体系的建立。20 世纪 50 年代的尼泊尔教育严重滞后，据 1951 年的统计，全国范围内仅有 321 所小学，6—11 岁儿童入学率不足 1%。^③ 农业发展援助项目也受制于底层民众的知识和技能匮乏，在美国的建议和资金支持下，国王政府开始建立尼泊尔的义务教育体系，修建校舍、编撰教材，建立广播电台远程教育系统，后期美国还通过“和平队”向尼泊尔派遣教师，参与教学和培训尼泊尔教师等活动。其次，美国还参与了尼泊尔传染病防治和医疗卫生体系建设。20 世纪 50 年代，尼泊尔约 50% 的人口生活在疟疾疫区，新生儿死亡率超过 25%，登革热、天花、肺结核等传染病广为流行。美国从 50 年代开始提供药物和技术指导，在尼泊尔进行疟疾防治，逐步消除了长期困扰尼泊尔的疟疾疫情，并且在此过程中培训尼泊尔医疗卫生人员，资助尼泊尔修建医院和医学院。“和平队”和美国国际开发署长期在尼泊尔从事基层医疗卫生事业的援助，在全国范围内建立了一大批医院和小型医疗点，并帮助尼泊尔进行其他传染病的防治，开展计划生育、女性和儿童保健等服务，提高人均寿命。同时，美国在援助过程中也注重对男女平等、族群平等等理念的推

① 无党派评议会制度是 1960 年马亨德拉国王在尼泊尔创立的一种政治制度，1962 年以宪法加以确立，突出国王至高无上的地位和作用，不允许任何党派或政治团体存在和进行活动，主张阶级调和。

② Christa A. Skerry, Kerry Moran, Kay M. Calavan, *The History of U.S. Assistance to Nepal 1951–1991*, Kathmandu: United States Agency for International Development (USAID), 1991, pp. 266–274.

③ Ibid, p. 62.

广，要求尼泊尔在保护女性、少数族裔和低种姓等社会群体的权益方面做出改革，并在援助项目中率先实践这些理念，形成了示范性效应。

（三）援助的成效

1. 美国援尼项目本身有得有失

一方面，冷战期间美国对尼泊尔的援助，特别是冷战初期的援助项目以失败居多。受制于美国自身援助经验不足和尼泊尔特殊的经济和政治条件，冷战初期美国对尼农业援助项目很难落实，在实施过程中又面临技术人员和关键物资缺乏等诸多问题，最终得以实现的农业项目，其受益者也往往是本就十分富裕的大地主们。为了改变这种局面而推出的土地改革援助项目，最终也因为尼泊尔国内统治阶层的巨大阻力而不了了之。^①而且，美国的援助资源投入相对于尼泊尔的人口规模和落后程度而言也是极为有限的，并不能从根本上改变尼泊尔社会不平等和经济落后的面貌。另一方面，冷战期间美国对尼援助总体上具有一定的积极意义，特别是相关基础设施的修建在客观上促进了尼泊尔的经济发展，一些项目至今仍在发挥作用。美国对尼泊尔医疗卫生、教育等社会发展领域的援助也促进了尼泊尔社会进步，民主、平等、人权等理念的传播也间接影响了 20 世纪 80 年代末期开始的尼泊尔民主运动，使美国在尼泊尔的软实力不断增强。参与美国的援助项目，受援助项目培训、教育的尼泊尔人员也逐渐成长为推动尼泊尔经济发展、政治和社会进步的人才。同时，美国对尼援助重点和力度在各个时期有所差异，但一直延续不断，基本上兑现了美国持续支持尼泊尔发展的承诺。

2. 美国通过对尼援助基本实现了其地缘战略目标

就冷战期间美国对尼援助的基本目标而言，美国的经济援助和政治支持帮助尼泊尔国王政府维持了无党派评议会制度，共产主义运动在尼泊尔受到严格限制，国家始终保持着世俗化印度教国家的特质。在对外关系方面，尼泊尔在冷战期间也坚持独立自主的平衡外交，尽管在具体事务上有所偏向，但始终没有偏离中立的立场，国王还曾一度提出将尼泊尔打造为完全中立的“和平区”的倡议^②。尼泊尔独立自主外交政策的形成和实施虽然不完全是受美国的影响，但在实施过程中确实受益于美国的援助，美

^① Christa A. Skerry, Kerry Moran, Kay M. Calavan, *The History of U.S. Assistance to Nepal 1951-1991*, Kathmandu: United States Agency for International Development (USAID), 1991, pp. 107-109.

^② Uma Kant Sharma, "The Peace Zone Concept and its Utility in Nepalese Foreign Policy," *Nepal Journal of Political Science*, vol. VII, 2004, p. 44.

国避免尼泊尔成为共产主义国家或加入共产主义阵营的目标也由此得以实现。此外，美国也在很大程度上达成了借助尼泊尔实施其对华战略的目标，尼泊尔对美国的友好态度使美国人员在尼活动基本不受限制，使其得以从尼泊尔窥探中国西部内陆地区，包括进行某些情报搜集、数据探测等活动。^① 尼泊尔政府还默许了美国扶植的西藏叛乱分子在尼盘踞，并对西藏实施渗透和破坏活动，直到 20 世纪 70 年代中美关系转圜后才逐步将其剿灭。

3. 尼泊尔在接受美国援助的过程中失去了部分自主性

美国及其盟友国家对尼泊尔的援助在促进尼泊尔发展的同时，也造成了尼泊尔对于外国援助的依赖，使其不得不牺牲部分自主性来满足援助者，以便继续获得援助。一是尼泊尔的年度财政预算中长期有近四分之一是由外国无偿援助和优惠贷款构成的，在获取援助的同时就必须按照援助者提出的附加条件对国内有关领域进行改革。客观来讲，美国在冷战期间以援助为工具，参与了对尼泊尔的政治、经济和社会的改造，使其更加符合美国的地缘战略利益；二是在美国对尼泊尔社会发展领域的援助过程中，其推崇的价值观在潜移默化中被尼泊尔社会所接受，美国的私人基金会、国际非政府组织、宗教组织等逐渐渗透到尼泊尔的各个领域，美国也由此获得了对尼泊尔国内民意、舆论，乃至宗教的巨大影响力。1996 年，尼共（毛主义）在发动“人民战争”前向当局提出了“40 点诉求”，其中之一就是“……终止帝国主义者和扩张主义者以非政府组织和国际非政府组织的名义进行的贿赂”^②。因此，尼泊尔在制定和实施对内对外政策时，往往受到美国的制约，对尼泊尔而言，美国不是其地理意义上的邻国，但在地缘意义上却是不折不扣的“第三邻国”。

三、冷战结束以来美国对尼援助政策的调整

冷战结束后，美国的对尼援助政策也随着其全球战略的变化而有所调整，总体而言，其援助力度和规模不断加强，援助所涉及的领域、议题不

^① 程早霞：“冷战时期的美国对华秘密战——美国中央情报局与中国西藏（1960—1972）”，《学习与探索》，2007 年第 2 期，第 228—232 页。

^② Om Astha Rai, “What was it all for? Revisiting the 40-point demand of the Maoists 20 years later,” 15 January 2016, <https://archive.nepalitimes.com/article/nation/revisiting-maoist-demands>, 2860, 11 September 2022.

断增多，参与援助的主体也更加多元化，使美国对尼泊尔政治、经济和社会等领域的影响力进一步扩大。

（一）援助力度不断增强

20 世纪 80 年代末，冷战已接近尾声，尼泊尔在美国地缘战略中的重要性明显下降，此时，美国国内反思和反对对外援助的声音日渐高涨，要求削减对外援助规模，在此背景下，美国对尼泊尔的援助额度明显减少，1992 年美国对尼援助总额较 1986 年减少了 80%。但这种情况并未持续太久，冷战结束后，美国开始寻求通过援助在更多国家推广、巩固民主和市场经济制度。尼泊尔也在 1990 年恢复了多党民主制度，政党活动、族群运动、学生运动此起彼伏，并且在 1993 年的全国大选中还诞生了由共产党主导的政府。于是，美国逐步加强对尼泊尔的民主化进行了援助，围绕民主化、行政和司法改革、经济增长和社会进步给予资助，以巩固尼泊尔王室试图建立的君主立宪式民主制度。这一时期，美国还重点资助了尼泊尔的国有企业和集体林地私有化进程，支持和参与了多党民主制度下尼泊尔地方基层组织的重构，指导和资助地方选举，鼓励更多女性加入基层组织。

表 1 1991—2000 年美国对尼援助情况（单位：百万美元）

年份	援助额	较上年变化（%）
1991	26.5	—
1992	16.6	-37.4
1993	21.1	27.1
1994	17.5	-17.1
1995	25.7	46.9
1996	23.4	-8.9
1997	27.7	18.4
1998	27.6	-0.4
1999	18.5	-32.9
2000	18.3	-1.1

数据来源：根据美国国际开发署（USAID）尼泊尔办事处统计数据整理。

1996 年，尼泊尔爆发由尼共（毛主义）发起的“人民战争”，开启了长达 10 年的内战时期。美国认为毛派游击队背后有中国的支持，担忧中国会就此在南亚地区扶持起一个新的共产主义国家，于是加强了对尼泊尔政府的援助，支持其打击游击队。2001 年“9·11”事件发生后，美国很快

将毛派游击队“人民解放军”列为恐怖组织，将其领导人列入恐怖分子名单，以全球反恐合作的名义进一步加强对尼泊尔政府的援助。2002年1月，时任美国国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）访问尼泊尔，宣布美国将加大对尼泊尔政府打击毛派游击队的军事支持，随后，美国政府向尼泊尔提供了1200万美元的特别军事援助，用以购买援助尼泊尔皇家陆军使用的5000支M-16自动步枪，以及榴弹发射器、夜视仪和防弹衣等装备，并在此后数年连续追加拨款，同时还派遣军事人员赴尼泊尔对该国军人和警察进行反恐作战训练，邀请尼安全人员赴美国军事院校接受反恐相关科目的培训。^① 2006年，尼泊尔各党派经过谈判签订了《全面和平协议》，十年内战就此结束。美国又积极介入尼内战后的和平进程，开始转而与毛派进行接触，并根据尼泊尔政局的变化逐渐放弃了对王室的支持。

进入21世纪以来，美国的对外援助战略也进一步调整，一方面继续加强对美国全球反恐战略中关键国家的直接军事援助，另一方面，也加强了对上述国家的发展援助，帮助其实现经济发展和社会转型，从而根除极端思想生成和传播的土壤。小布什政府和奥巴马政府围绕尼泊尔的国内和解和制宪进程给予了持续性援助，同时，加大了对尼泊尔经济发展和社会其他领域的援助力度。其中，提升政府治理能力、医疗卫生和教育领域是重点。2015年4月，尼泊尔发生里氏7.8级地震，人员和财产损失惨重，美国随后提供了大量人道主义和重建援助，总额超过1.9亿美元。2020年新冠疫情暴发后，美国也是尼泊尔重要的抗疫物资捐赠国之一，累计向尼泊尔提供了830万剂新冠疫苗。^②

2010年，美国将尼泊尔列为其新援助机构“千年挑战集团”的备选援助对象，经过数年的谈判和考察，2017年9月两国正式签署援助协议，该协议在2022年最终获得尼泊尔议会批准。美国将通过该项目向尼泊尔提供5亿美元援助，用于在尼泊尔架设向印度出口电力的高压输电线路和升级主干公路，从而帮助尼泊尔尽快实现脱贫目标。2022年，美国国际开发署还与尼泊尔签署了未来5年合作战略，美方将在此后5年内援助尼泊尔6.59亿美元，“通过与尼泊尔政府、民间社会和私营部门合作，加强民主

^① Jeremy Feiler, “U. S. establishing closer ties with Nepal in attempt to end insurgency”, *Inside the Pentagon*, vol. 19, no. 6, February 2003, pp. 3-4.

^② U. S. Department of State, “U. S. Relations With Nepal”, 28 July 2022, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-nepal/>, 13 September 2022.

治理、经济增长，推动尼泊尔的可持续发展”。^① 单从援助额度来看，美国官方对尼援助在新世纪以来的 20 年间增长了近 3 倍。

表 2 2001—2020 年美国对尼援助情况（单位：百万美元）

年份	援助额	较上年变化（%）
2001	51	—
2002	53.6	5
2003	46.5	-13.2
2004	47.1	1
2005	73.3	55.6
2006	56.6	-22.7
2007	69.5	22.7
2008	91.7	31.9
2009	82	-10.5
2010	67.6	-18
2011	94.4	39.6
2012	79.5	-15.7
2013	120	50.9
2014	83.3	-30.5
2015	265	218.1
2016	200	-24.5
2017	193	-3.5
2018	140	-27.4
2019	174	24.2
2020	124	-28.7

数据来源：根据美国政府国际援助数据库数据整理，<https://foreignassistance.gov/cd/nepal/>。

（二）援助主体更加多元

1. 美国及其盟友主导的多边援助机构加大对尼援助力度

冷战结束初期，美国大力援助东欧和前苏联加盟共和国，推动这些国

^① “Nepal, USAID set to sign \$659 million deal for five years”, Kathmandu Post, 9 March 2022, <https://kathmandupost.com/national/2022/03/09/nepal-usaid-set-to-sign-659-million-deal-for-five-years>, 12 July 2022.

家的民主化和市场化转型，并鼓励作为其盟友的西方发达国家承担更多向发展中国家提供援助的义务，由美国和发达国家主导的国际多边援助机构也在国际援助中扮演起更加重要的角色。随着尼泊尔多党民主制度在 1990 年恢复，世界银行、亚洲开发银行和国际货币基金等金融机构对尼援助也出现了明显的调整，项目数量和援助额度较冷战期间大幅提高。以世界银行为例，其在冷战期间的对尼援助项目围绕农业和农村建设，规模小、额度低，尝试参与的大型水电开发项目屡屡无疾而终。进入 20 世纪 90 年代后，其批准的尼泊尔贷款项目迅速增多，1990—2012 年间实施的项目数量超过 56 个，总额达 13 亿美元。^① 2015 年尼泊尔新宪法颁布后，政局企稳的趋势更加明显，尼政府和民间都将经济发展作为核心议题，多边援助机构对尼援助力度进一步加大，支持尼泊尔的水电能源开发、城市建设和自然资源开发等大型基建项目，到 2019—2020 财年，尼泊尔接受的官方发展援助中，有 71% 是由多边援助机构提供的。^②

2. 美国非政府组织拓展在尼援助范围

非政府组织（NGO）的广泛参与是美国对外援助的重要特征。尼泊尔多党民主制恢复后，政府对社会的管控日趋宽松，美国非政府组织大量涌入。一方面，美国非政府组织纷纷在尼开设分支机构，直接雇佣当地人员开展各类援助活动，配合美国官方的援助政策；另一方面，美国国内的私人基金会、慈善机构等也积极为尼泊尔国内的非政府组织提供资助，甚至以幕后提供资金的形式在尼设立、运营非政府组织。例如，美国开放社会基金会 2007 年开始在尼泊尔活动，投入资金插手尼泊尔选举透明和司法公正等政治议题，项目数量和资金规模远超该机构同一时期在亚洲其他国家的投入。以美国前总统吉米·卡特（Jimmy Carter）命名的非政府组织“卡特中心”全程参与了尼泊尔和平进程，介入 2008 和 2012 年两次制宪会议选举。美国福特基金会（Ford Foundation）等机构在尼泊尔频繁活动，参与对尼泊尔媒体机构的援助。据尼泊尔社会福利部的统计，经该部门正规注册的在尼美国非政府组织达 67 家，占在尼外国非政府组织总数的 29%。^③

① 根据世界银行统计数据整理。

② Government of Nepal, *Development Cooperation Report FY 2019–20*, p. 12.

③ Social Welfare Council, *List of SWC INGOs*, <https://www.swc.org.np/pages/389>, 9 September 2022.

3. 美国等国宗教组织借援助在尼泊尔进行传教活动

自 18 世纪中期国家统一后,尼泊尔一直将本国定义为印度教国家,对试图改变民众宗教信仰的活动极为敏感。1951 年,国王统治恢复后,政府允许外国宗教组织进入尼泊尔从事援助等社会服务工作,但在法律上仍然禁止传教活动。1990 年多党民主制度恢复,美国等国的基督教组织开始在尼泊尔活跃起来。特别是 2007 年尼泊尔废除了有关印度教国家的法律、宣布本国为世俗国家后,传教活动变得更加频繁。宗教组织以援助机构的面貌出现,向处于尼泊尔社会底层和边缘的少数族裔、低种姓人群、女性等提供各类援助,获取这些被主流社会所排斥和歧视人群的信任,并在此过程中宣传其宗教理念。除全球性的宗教组织外,诞生于美国的世界宣明会、国际关怀组织,以及大量的家庭教会和小规模基督教教派均在尼泊尔从事援助和传教活动。有统计认为尼泊尔的基督教人口已超过 300 万^①,且仍在快速增加,使该国成为基督教信众增长最快的国家之一。这引起了尼泊尔政府的高度警惕,并在 2017 年再次制定了有关禁止诱导他人改变宗教信仰的法律。

(三) 援助内容更加多样

1. 不断开拓新的援助领域

冷战结束以来,美国对尼援助开始更多地向政治、军事和文化等领域倾斜,一方面积极介入尼泊尔政党政治、选举、联邦制度实施等重大政治事项,参与了尼泊尔的政治变革,并试图通过援助项目提升尼泊尔政府的治理能力,向尼泊尔议员、官员介绍美国的联邦制度建设和实施经验,使尼泊尔的联邦制度发挥更优效率;另一方面,从 20 世纪 90 年代起,美国借助反恐、人道主义援助、自然灾害应对、维和等契机,逐步建立和加强了对尼泊尔的军事援助和合作,并在近年来进一步升级为作战联合演练。美军除对尼泊尔军方的相应援助外,还参与到对尼泊尔地方政府的援助中,提供有关设备、设施和资金,并寻求与尼泊尔政府达成更高层级的军事合作协议。^②同时,在尼泊尔的文化遗产保护、修复,非物质文化遗产、

^① Yash Josh, "Nepal is witnessing a change in religious demography as Christian missionaries get a free run," <https://tfipost.com/2020/06/nepal-is-witnessing-a-change-in-religious-demography-as-christian-missionaries-get-a-free-run-in-nepal/>, 10 September 2022.

^② 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 113-124 页。

文化多样性和文化权益保护等领域，美国也通过官方和非政府组织等途径提供了援助。^①

2. 不断引入新的援助议题

在传统的发展援助议题的基础上，美国对尼援助不断引入新的议题。一是引入女权、性少数人群、边缘化人群权益等议题并将其推广至各个领域。美国在对尼援助过程中注重性别平等理念的实践，致力于通过援助项目推动女性政治地位的提升，鼓励尼泊尔女性参政。美国向尼泊尔大量女权和性少数人群等非政府组织提供资金、信息和人员支持，使相关议题在尼泊尔政治、经济、社会和文化等领域的诸多场景被广泛实践，而美国也在此过程中建立起了对此类议题的举足轻重的影响力。二是引入信息自由化和应对“虚假信息”等议题，增强美国对尼泊尔舆论的影响力。通过对尼泊尔媒体的收购和参股、设立媒体机构、资助媒体和记者协会，以及为媒体人提供培训、交流机会等方式，美国引导和塑造尼泊尔舆论的能力大为提升。近年来，美国在尼引入和炒作所谓“打击中国和俄罗斯虚假信息”“中国债务陷阱”等话题，为其极具争议性的“千年挑战集团”援尼项目创造有利舆论环境，进一步巩固其舆论影响力。

3. 不断增加新的援助内容

一是在传统援助领域进行内容更新，将此前对尼援助的农业和经济发展目标提升为助力尼泊尔脱贫、从最不发达国家（LDC）行列“毕业”等，强调可持续发展，并在此基础上加强对尼大型基础设施建设项目的援助，如修筑高压输电线路促进尼泊尔电力出口，维护和升级尼泊尔主干道路以促进经济发展。二是根据尼泊尔国内需求增加援助内容，2015年尼泊尔地震后，美国在人道主义援助基础上还提供了震后重建和自然灾害应对能力提升方面的援助，涉及军方、政府和民间多个层面。2020年新冠疫情暴发后，美国又为尼泊尔提供了医疗设备、疫苗、药品等应急物资，并且还在此背景下开展了经济复苏、受疫情影响人群的生计等方面的援助。三是更加灵活地设置援助内容，从传统的以提供物资、资金、技术为主，逐渐演变为更加注重对经验和知识的传递、对观念的改变和塑造，增加培训、交流、人员往来等援助内容，包括为尼泊尔相关人员提供赴美国对应

^① U. S. Department of State, “Ambassadors Fund for Cultural Preservation (AFCP): Nepal Projects,” 22 August 2012, <https://eca.state.gov/gallery/ambassadors-fund-cultural-preservation-afcp-nepal-projects>, 9 September 2022.

机构游学、参访、任职等机会。

四、“印太战略”与美国对尼援助政策的走向

美国在“印太战略”背景下加强对尼泊尔的援助，目的是拉拢尼泊尔支持美国的对华遏制战略。实际上，美国的对尼政策一直都是其对华战略的一部分，对尼援助的受重视程度和实施情况也反映了尼泊尔在美国对华战略中的角色。尽管尼泊尔近几届政府都坚称该国不会加入“印太战略”，并且拒绝在大国之间“选边站”，但美国运用其对尼泊尔的巨大影响力，推进大型经济援助项目和更加长远的社会发展援助项目，寻求开展更高水平的军事合作，已经在事实上将尼泊尔纳入了“印太战略”。美国的对尼援助政策也将在“印太战略”的指引下继续发挥尼泊尔塑造地缘战略环境的作用。

（一）深度参与尼泊尔政治和社会议题

1. 经过 70 余年对尼援助，美国已经具备了影响尼泊尔政治和社会议题的能力和条件

美国从 20 世纪 50 年代开始，参与了尼泊尔 70 余年来的每一场政治变革，尼泊尔主要政党及其领导人都将美国视为本国重要的发展伙伴，没有意愿和能力来真正地反对美国的政治干涉。而且，美国对尼泊尔社会发展领域长期投入大量资源，其倡导的理念和价值观在尼泊尔被广泛接受，并由此形成了一个围绕美国援助的利益集团，使美国拥有了对尼泊尔舆论和其他社会议题的巨大影响力。为了赢得“印太战略”主导下的地缘战略竞争，美国将更加频繁地运用对尼影响力，从而限制、压缩中国在尼泊尔的政治和经济存在，实现对中国西部周边地缘战略环境的重塑。

2. 美国将继续运用其对尼影响力，为深化美尼关系创造有利环境

具体而言，为了实现把尼泊尔打造成“印太战略”支点国家的目标，美国需要将其拓展地缘政治利益的行为正当化、合理化，使尼泊尔朝野和民间接受美国在本国、乃至本地区的扩张。因此，美国将继续透过巩固民主制度、保护人权、改善治理等议题深度参与尼泊尔国内的政治活动，左右尼泊尔政府的某些关键性决策。并且，美国政府对此的重视程度也日益提高，表现为美国高层官员就援助项目与尼方的频繁互动，援助也成为两国关系中最为核心的内容。美国意图将尼泊尔塑造成南亚的“民主转型典

范”，有意突出尼泊尔和中国在意识形态和政治制度上的差异，渲染所谓共产主义威胁，通过邀请尼领导人参加全球“民主峰会”等做法，继续开展对尼泊尔的价值观外交。

3. 美国将继续借助援助项目本身给中尼合作制造负面影响

“印太战略”实施以来，美国对尼援助项目的对华针对性意味愈加明显。“千年挑战集团”援助项目在尼泊尔引起了巨大争议，左翼政党和大量民众强烈反对该项目，美国及其控制下的尼泊尔利益集团就此制造了大量的对华不利信息，把尼泊尔国内对美国真实战略意图的质疑偷换为对所谓中国干涉的质疑。该项目最终在亲美势力的推动下强行通过，美国政府高官又在尼泊尔兜售所谓“中国虚假信息攻势”话题^①，试图继续毒化尼泊尔的涉华舆论环境。此外，美国还积极介入尼泊尔境内流亡藏人问题，派遣高官赴尼就该问题向尼政府施压，要求后者放松对“藏独”活动的管控，意图给中国制造麻烦。

4. 美国将继续坚持其对尼援助的自主性，巩固对尼泊尔国内各个领域的直接影响力

美国的对尼援助并非完全是政府间的官方发展援助，其中绝大部分是通过美国 and 尼泊尔国内非政府组织来实施的，只有约 5% 的资金被统筹到尼泊尔政府的预算体系之内。尽管尼泊尔政府一再要求美国改变这种做法，但美方始终坚持以此方式来进行。相比之下，尼泊尔接受的国际援助资金总额的 83.5% 被纳入了本国预算^②，这使美国得以在很大程度上绕开尼泊尔政府部门的监管，直接对援助对象施加影响，通过操纵民意来进一步强化对尼泊尔政府的软控制。

（二）加速推进军事援助和军事合作

1. 加强美-尼军事关系是“印太战略”的既定政策

美国与尼泊尔正式的军事合作始于 20 世纪 90 年代后期，以反恐的名义援助尼泊尔政府军打击毛派游击队。2006 年，尼泊尔内战结束后，两国军事合作急剧降温，仅限于应对人道主义危机和反恐合作。2018 年以来，两国军事合作水平再次升温。2018 年 6 月，新成立的美国印太司令部派出

^① “US official visiting Nepal to counter ‘disinformation’,” Kathmandu Post, 28 September 2022, <https://kathmandupost.com/national/2022/09/28/us-official-visiting-nepal-to-counter-disinformation>, 10 October 2022.

^② Government of Nepal, *Development Cooperation Report FY 2019–20*, p. 30.

高级代表团赴尼泊尔，与尼国防部进行会谈，讨论扩大军事合作事宜。2019年2月，美军与尼泊尔军队举行联合演练，此次演练是纯粹的军事演练科目，地点就选在紧邻中国西藏的尼泊尔木斯塘地区。该演练已经成为两军的常态化交流活动，每年举行一次，且规模和持续时间都在增加。2019年3月，美国国防部负责南亚与东南亚事务的助理部长约瑟夫·H·菲尔特（Joseph H Felter）访问尼泊尔，寻求进一步深化两国军事合作，提出为尼泊尔提供军事硬件和建立国防大学等方面的援助，并将尼泊尔定位是美国“重要的安全伙伴”，称其“在地区稳定中扮演着重要角色”。^① 2019年6月，尼泊尔修改了国内有关法律，使军队采购美国武器更加便利化。根据两国达成的协议，由美方采购的2架运输机已经于2019年无偿提供给尼泊尔的军方使用，同时，美国还寻求向尼方提供直升机。

2. 美国将继续寻求与尼泊尔达成更高层级军事协议

尽管美尼军事合作已经取得了一系列进展，但仍受制于缺少正式的合作机制，由于尼泊尔坚持平衡中立的外交政策，与美国的军事合作极易在尼国内引发争议。2022年6月，美国太平洋陆军司令查尔斯·A·弗林（Charles Flynn）访问尼泊尔，敦促德乌帕总理尽快取得国内政治共识，与美国正式签订《州合作伙伴计划》（State Partnership Program, SPP）^②，该计划一旦实施，美军将获得使用尼泊尔军事基地、设施和尼泊尔留驻的权力。尽管该计划最终因尼泊尔国内反对声音高涨而被迫终止，美国寻求在尼更高级别军事存在的目标并没有就此打消。尼泊尔陆军总参谋长普拉布拉姆·夏尔马（Prabhu Ram Sharma）于2022年6月底访问美国，与美国国防部高官和军队将领会谈，美方反复提出深化两国军事合作关系，包括武器装备采购和军事人员往来等内容。^③ 因此，美国仍将继续通过各种途径突破尼泊尔的底线，以军事援助配合经济和政治援助，将尼泊尔打造成为“印太战略”下的军事伙伴国，对中国西部边疆及内陆地区形成

① “US tries in vain to pull Nepal into its orbit,” Asia Times, <https://asiatimes.com/2019/03/the-enemy-in-the-near-is-useful-than-a-friend-in-the-distance/>, 28 September 2022.

② “Visiting US general urges Nepal to join State Partnership Program, promises aid,” Kathmandu Post, 11 June 2022, <https://kathmandupost.com/national/2022/06/11/visiting-us-general-urges-nepal-to-join-state-partnership-program-promises-aid>, 10 July 2022.

③ “Nepal Army chief to visit Pentagon ahead of Deuba’s Washington trip,” Kathmandu Post, 27 May 2022, <https://kathmandupost.com/national/2022/05/27/nepal-army-chief-to-visit-pentagon-ahead-of-deuba-s-washington-trip>, 14 July 2022.

威胁。

3. 美国将继续借援助项目增强在尼军事存在

一是加强对尼军队的物资援助，密切两军关系，疫情期间，美军通过两军交流渠道加强对尼军队的抗疫援助，为后者提供各类防护装备、氧气、制氧设备等。根据两军协议，美国还将持续为尼泊尔军队执行联合国维和行动，实现军队专业化、现代化等方面提供援助。二是以军队身份加强在尼泊尔民间的影响力，改善美军在尼形象。2021年5月，美军印太司令部宣布为尼泊尔提供275万美元援助，将在尼泊尔7个省各建设一个氧气制备中心，并为其配备储氧槽和氧气罐。与此同时，美军不断突破底线，打破尼泊尔有关外军在非军演等情况下不得着军装在尼出现的惯例，身着军装频繁在尼泊尔公开活动。三是美军加强与尼泊尔地方政府的合作，介入尼国内事务。在美国印太司令部主导下，美军以人道主义等援助项目为名，积极介入尼泊尔国内事务，为尼部分地方政府提供资金支持、物资援助、技术指导、人员培训等，帮助尼建立血液中心、医院等公共设施。

（三）持续增强经济开发领域援助力度

尼泊尔急需从外部获取资源来缓解国内危机，包括美国在内的国际援助将是其在未来一个时期内着重争取和加以利用的资源。尼泊尔的发展战略高度依赖国际援助，2019—2020财年，各援助主体提供的官方发展援助资金占该国年度财政预算的23%^①，是不可替代的外部资源。而且，2020年2月以来，受疫情和俄乌冲突的叠加影响，尼泊尔经济运行出现严重困难，面临由国际汇款下降、能源价格上涨、进口空前增长导致贸易逆差扩大、国际收支失衡加剧、外汇储备几近枯竭等严峻挑战。新冠疫情冲击了尼泊尔外汇收入的两大来源，即国际劳务输出和旅游业，使尼泊尔经济状况进一步恶化。尼泊尔接受美国“千年挑战集团”和美国国际开发署的巨额援助，参与美国提出的发展援助战略，也是希望借此缓解经济危机，带动国内经济复苏。在此背景下，美国将继续以援助为战略工具，诱导尼泊尔政府推行亲美政策，给中尼经贸合作制造负面影响。

美国在2022年5月正式推出了“印太经济框架”，该框架包括互联经济、强韧经济、洁净经济及公平经济四个方面的内容，其中互联经济涉及

^① Government of Nepal, *Development Cooperation Report FY 2019-20*, p. 11.

贸易相关议题，包括加强数字经济的贸易合作、建立数据跨国交换的安全和技术标准等，这一经济倡议将会是美国对华打压的新战场。^① 印度是该框架的创始成员国之一，美国对尼经济援助具有将尼泊尔作为印度经济的附庸一并纳入该框架的意味。因此，美国加大对尼经济开发领域的援助，使其更加紧密地融入美国及其盟友发起的经济倡议，并由此限制中国与尼泊尔的经济合作升级。随着“印太战略”的推进，美国对尼经济领域的援助将保持增长，以实现该战略遏制中国在南亚地区经济影响力的目标。

一方面是在尼泊尔经济发展关键领域抢占先机、设置壁垒。“千年挑战集团”援尼项目投入巨资，计划修建由尼泊尔境内向印度输电的高压线路，加强尼泊尔与印度的互联互通，以便在印度的配合下将中国挤出尼泊尔水电开发领域。该项目的根本目的是在尼经济发展关键领域抢占先机，引入美国相关技术标准，并引导尼泊尔政府监管机构和企业追随美国设置技术、环保、人权和政治等壁垒，阻碍中国企业在尼大型投资或参与大型项目；另一方面是为美国企业和投资者进入尼泊尔开创有利条件。2022年3月，美国国际开发署与尼泊尔签署5年合作战略协议，承诺帮助尼泊尔发展成为中等收入国家，其中关键的援助举措是在未来5年挖掘尼泊尔私营领域的潜力，推动经济和社会发展，专门安排了1900万美元的贸易和竞争力项目，与尼泊尔工业、商业与供应部合作，增加尼泊尔出口、改善投资环境、开发自然资源。

结 语

美国对尼援助始终带有明确的地缘战略诉求，从冷战时期的东西方阵营意识形态竞争，到冷战后美国全球战略的调整，再到“印太战略”的全面对华竞争，援助尼泊尔的政策与美国在不同时期的地缘战略目标高度一致。经过70余年的经营，美国通过援助项目在尼泊尔建立了深厚的影响力基础，有能力左右尼泊尔政局变动、操控尼泊尔的舆论走向，并且仍在继续投入援助资源，加强与尼泊尔的军事和经济联系。对尼援助的种种新动向都是美国改变和塑造中国周边地缘战略环境的重要步骤，鉴于尼泊尔特

^① “印太经济框架开辟对华新战场”，（新加坡）《联合早报》，2022年7月18日，<https://www.zaobao.com.sg/wencui/political/story20220718-1293956>，2022年8月18日。

殊的地缘战略位置，美国有意将尼泊尔打造为“印太战略”的支点国家。尼泊尔是中国西部周边的重要邻国，也是“一带一路”倡议在南亚的主要参与国，对中国西部地区的安全和稳定具有重要意义。美国以援助为主要手段加强与尼泊尔的关系，必然威胁中国国家安全，影响中国在尼泊尔的利益。

随着美尼关系的加强，未来中尼关系的发展将面临更多不利因素带来的挑战。美国已经成为尼泊尔在处理对华关系方面除印度以外的另一个无法避免的第三方因素，而印度和美国在遏制中国在尼泊尔影响力的问题上具有共同利益，这使得尼泊尔在涉及中国利益的重大决策上无法做到真正的独立自主。在此背景下，中国的对尼政策也需要做出针对性的调整。在继续增强两国政治、经济和文化关系的同时，中国应当采取更加积极、灵活的对尼官方援助政策，扩大援助覆盖面、增加援助内容、提升援助有效性。并且应引导中国国内企业、高校和非政府组织等参与对尼援助，特别是提供技术类援助，帮助尼泊尔实现脱贫等目标，改善尼泊尔的投资环境。同时，要增强援助议题设置能力，更加主动地影响、塑造尼泊尔的舆论环境，反击对中国不利的虚假信息。

Kachchativu Issue and Its Implications for the Indo-Sri Lankan Fisheries Dispute

Gao Gang

The issue of Kachchativu and fisheries dispute are critical issues in Indo-Sri Lanka relations. Both governments recognize Sri Lanka's ownership of Kachchativu, and both sides are trying to explore effective solutions to the fisheries dispute. However, the Tamil Nadu government always insists that New Delhi mistakenly 'ceded' Indian territory to Sri Lanka. What's more, Tamil Nadu government connects the issue of Kachchativu with fisheries dispute. The politician of Tamil Nadu claim that the cession of Kachchativu is the root of the Indo-Lanka fisheries dispute. They are striving for the recovery of Kachchativu. New Delhi has struck a difficult balance between responding to Tamil Nadu's demands and maintaining stable relations with Sri Lanka. Recently, research on Kachchativu and Indo-Sri Lanka fisheries dispute in Chinese Academia is still inadequate. Based on various documents and materials, this paper attempts to trace the roots of Kachchativu issue and the Indo-Sri Lanka fisheries dispute, and try to find out the crux of these problems.

From "Point Four Program" to "Indo-Pacific Strategy": A Study of U. S. Assistance to Nepal

Gao Liang

Foreign aid is an important part of the U. S. geostrategy and an important diplomatic tool to achieve U. S. national interests, as well as a major element of U. S. policy toward Nepal. The U. S. has been implementing aid to Nepal since the Cold War with the aim of achieving anti-communist, anti-Soviet and anti-Chinese geostrategic goals. Since the end of the Cold War, U. S. aid to Nepal has continued to expand in scale and scope, and its intention to achieve geostrategic competition with China through aid to Nepal has become more obvious. Since the Indo-Pacific Strategy was proposed and implemented, the U. S. has further

adjusted its aid policy to Nepal and strengthened its siege on China. In this context, U. S. aid to Nepal has become more strategic and security-oriented, which will have a series of adverse effects on China-Nepal cooperation under Belt & Road Initiative (BRI), China's interests in Nepal, and China's national security.

New Situation of India's Northeast Frontier Governance from the Perspective of Nation-state Building

Liu Zhi & Qu Gannian

As an independent emerging power after World War II, India's nation-state building is closely related to frontier governance. Because of its special sensitivity, the governance of the northeast border area is directly related to the process and effect of India's nation-state building. On the whole, in recent years, the Indian government has incorporated the northeast frontier region into the unified national system for governance, adopted governance measures suitable for the nation-state building, and promoted the process conducive to the nation-state building, such as political integration, the building of the nation and national identity and the construction of the modern state. Therefore, India's nation-state building and its governance of the northeast frontier region have deeply related interactive effects. From the perspective of development trend, India's northeast border management will aim at ensuring stability and development, and seek to effectively deal with risks and explore feasible paths in the benign interaction between nation-state building and border management, so as to provide support and guarantee for the rise of the country.

Motivation, Mode and Effect Analysis of Grassroots Innovation in India

Zhou Pigai & Wen Jiangyangyang

The interaction of main body, mode, support and application of grassroots innovation in India constitutes the basic linear mode, which consists of low income, low threshold, large platform and wide application. Grassroots innovation