

冷战初期美国对尼泊尔政策评析

王艳芬

内容提要 第二次世界大战后,美国战略利益的全球性决定了它与苏联之间的冷战成为国际政治的主旋律。在这样的历史氛围之下,冷战初期,美国对尼外交政策就必然带有很强的政治性和战略目的。美国不仅希望在英国殖民撤退后在南亚扩张势力,而且力主保持尼泊尔的主权独立和政局稳定。同时,美国也希望尼泊尔朝民主制方向发展,并向西方靠拢甚至与西方集团为伍。为实现这一目标,美国通过及时给予外交承认、经济和技术援助以及与印度进行合作等方式,对尼泊尔施加影响。从结果来看,美国仅实现了其有限的战略目标,与其预期目标还有相当的差距。

关键词 冷战 美国 尼泊尔 战略利益

冷战前,美国在南亚没有任何直接的安全利益,连这块大陆都未进入美国战略家的视野,更遑论尼泊尔了。约翰·霍普金斯大学政治学学者托马斯·P·索恩顿在著作中直言道:“制定对南亚的安全政策甚至对那里的安全利益进行评估根本不在美国人的概念图上。至少从艾森豪威尔时期起,美国领导人曾试图把南亚归入东南亚或西南亚,而不是将它作为一个独立的整体来考虑。”^①然而,冷战初期,美国却对南亚的尼泊尔给予了超乎寻常的关注,不仅与对方建立了正常的外交关系,而且成为第一个向尼泊尔提供援助的国家。那么,这一时期美国对尼外交政策的战略目的是什么?其手段和结果又如何呢?近年来,国内冷战史研究方兴未艾,但关注的区域仍是冷战的核心即欧洲和东亚。本文的选题比较具体而微,在国内学界鲜有人涉及,而在国外学术界,该问题主要见于尼泊尔外交史著作的某些章节或湮没在尼泊尔通史及政治史的泛泛叙述之中,^②专题研究颇为罕见。故本文拟就上述问题进行初步探讨和分析。

本文是教育部哲学社会科学基金项目“20世纪中叶以来尼泊尔的政体变迁研究”(项目编号:08JA770026)的阶段性成果。

- ① 托马斯·P·索恩顿:《美国在南亚的战略利益》(Thomas P. Thornton, “U. S. Strategic Interests in South Asia”), 哈菲兹·马利克编:《印巴国家安全与合作的限定因素》(Hafeez Malik, ed., *Determinants of National Security and Cooperation in India and Pakistan*), 纽约1993年版,第35页。
- ② 相关著作比如纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》(Narayan Khadka, *Foreign Aid and Foreign Policy—Major Powers and Nepal*), 新德里1997年版; 尤金·布拉莫·米哈雷:《外援与尼泊尔政治——个案研究》(Eugene Bramer Mihaly, *Foreign Aid and Politics in Nepal. A Case Study*), 加德满都2002年版; 纳拉扬·卡德卡:《尼泊尔的外援、贫困与停滞》(Narayan Khadka, *Foreign Aid, Poverty and Stagnation in Nepal*), 新德里1991年版。

一、美国对尼外交政策的战略目的

第二次世界大战重新调整了世界各国的力量对比,战争过后,美国因战争变得无与伦比的富有,进而在经济和政治上成为西方的超级大国。一旦发现自己成了资本主义世界的翘楚,美国就再也不会将自己限制在两大洋之间和西半球了,它的权力和影响随着战争边界的扩大不断向外扩展。^①美国国家安全政策的制定者开始把目光投向了西方世界以外的地区,包括南亚的尼泊尔。美国对尼泊尔的关注是由以下三种战略目标所决定的。

首先,美国从全球战略出发,希望在英国殖民撤退后向南亚扩张势力,而处在变革之中的尼泊尔则成了美国实现这一战略的理想入口。

自第二次世界大战以来,取代英国在全球事务中的重要地位已成为美国对外战略的一个重要出发点。随着第二次世界大战当中美国地位的日益提高,成为全球新霸主的战略渐渐变成美国努力的方向。战后,日渐衰败的英帝国从南亚撤出则为美国提供了插手该地区事务的良好契机。当然,在国际反殖反霸的趋势之下,美国必须为自己的介入寻找一个合适的借口。这个切入口就是包括尼泊尔在内的多数南亚国家在英国人撤离后都面临的政治危机。

在英国对印度殖民时期,尼泊尔的拉纳政府(1846—1951年)^②一直与英国殖民当局密切合作。拉纳政府长期为英殖民军提供雇佣兵兵源,而英殖民当局则从政治、经济尤其是军事上支持该独裁政权,成为拉纳家族统治的强大后盾。由于上述缘故,尼泊尔尽管不是英国的殖民地,却与之形成了类似保护国的特殊依赖关系。在英国强大实力的笼罩之下,尼泊尔国内的各种矛盾都隐而未显。然而,印度独立运动的蓬勃开展让与之有千丝万缕联系的尼泊尔也不再是死水一潭,因为英国殖民撤退已指日可待,拉纳政府将失去靠山。对拉纳专制统治深恶痛绝的尼泊尔知识分子看到了拯救国家的希望。在印度独立运动的鼓舞下,部分旅居印度的尼泊尔知识分子于1947年7月组建了一个新的政党“尼泊尔民族大会党”。该党的宗旨是在尼泊尔建立一个国王领导下的民主政府。^③其他旅印尼泊尔人还创建各种协会并与之通力合作。与此同时,尼泊尔国内工人罢工、学生罢课、群众示威游行等活动逐渐兴起。为了更有效地领导民主革命、推翻拉纳政权,1950年3月,“尼泊尔民族大会党”和“尼泊尔民主大会党”决定将两党合并,创立了“尼泊尔大会党”^④。此后,尼泊尔大会党便成为反对拉纳运动的领导力量。对急于巩固自身统治地位的拉纳政府来说,英国撤出印度后留下的权力真空由美国来填补将对自己非常有利。其一,拉纳政府需要像美国这样经济实力雄厚的国家为之提供急需的援助;其二,尼泊尔可借助美国的影响来平衡印度新政府的对尼政策。

就美国而言,它急于向南亚地区扩张的深层动机主要源自对抗以苏联为首的社会主义国家阵营的战略构想。第二次世界大战以来,苏联在深深卷入欧洲事务的同时,在亚洲的影响也日渐扩大。这种局面令杜鲁门时期的美国颇为紧张,而战后日益凸显的冷战风云,迫使美国急于遏制苏联的这

① 保罗·肯尼迪:《大国的兴衰》,世界知识出版社1990年版,第402—403页。

② 1846年,拉纳家族通过宫廷政变控制了尼泊尔国王。从此,尼泊尔开始了拉纳家族长达百年的独裁统治,直到1951年国王复位并领导组建了包括尼泊尔大会党在内的联合政府,拉纳体制才告结束。

③ I. R. 阿里西尔、T. P. 顿格亚尔:《新编尼泊尔史》,四川人民出版社1973年版,第269页。

④ I. R. 阿里西尔、T. P. 顿格亚尔:《新编尼泊尔史》,第272—273页。

一势头。美国的这一战略构想能否实现,不仅取决于自身实力对国际关系的影响程度,而且与英国撤离后的前殖民地之政治形势密切相关。美国在南亚的首选合作对象是印度,美国战略分析家把印度视为这一地区的关键性国家。^①但是,由于印度总理尼赫鲁等人的民族主义理想、地区大国情结以及主要在英国左派影响下对美国的警觉和不信任感,使印度对美国非常疏远。美国难于接近印度,只好另辟蹊径。“鉴于正在出现的两极世界观念已成为决策前提……美国加快了对南亚地区需求外援的领袖和政权的军事和经济援助。”^②此时,尼泊尔的形势恰恰为美国染指该地区提供了便利。

其次,遏制共产主义对该地区的影响,以维护尼泊尔的政局稳定,使之保持独立和中立。

在尼泊尔国王特里布文恢复王位之前,英国为维护自身利益,希望拉纳集团统治下的尼泊尔政局保持现状。作为英国的特殊盟友,美国的立场受到了英国上述立场的左右。^③应该说,1950年秋天发生的两个事件促使英美采取了对拉纳政府更加有利的政策。首先是1950年10月底中国对西藏的和平解放;接着是特里布文国王于同年11月初逃离王宫,赴印度驻加德满都大使馆寻求政治避难。后者直接引发了尼泊尔大会党对拉纳政权的武装对抗,并成为尼泊尔政局最不稳定的因素。11月13日,美国政府在一份声明中称:“在目前的国际局势下,做任何削弱拉纳政府的事情都可能对稳定不利。”^④美国之所以发表上述声明,其实是担心印度等国在尼泊尔扩大影响。

在美国看来,尼泊尔的稳定和独立既可避免其成为两个邻国的战场,又能保持美国外交在尼泊尔的持续存在。1950年春,美国国家安全委员会对世界形势的认识是:“时下对自由制度的进攻是全球性的。在权力极化的背景下,自由制度在任何地方的失败就意味着在所有地方的失败。”^⑤显然,在美国人的观念中,此时美国国家安全的边疆已无界限可言了。美国驻印度大使艾尔斯沃斯·邦克的想法就具体地反映了上述观念,他把尼泊尔的主权独立和领土完整看做构成“世界自由与进步之门的一块方砖”。他进一步评论说:“我们所有热爱自由的国家,希望每一块方砖皆各得其位,因为每一块砖都跟其他砖石一样重要和不可或缺。帮助尼泊尔并使之成为那扇门的一块砖石是我们援助的充分理由。”^⑥尼泊尔前外交部长 Y. N. 卡纳尔也得出类似的结论:“如果由于外部原因而导致即使像尼泊尔这样的国家的均势被打乱,那么全球稳定的天平也将倾斜到危及美国利益的程度。”^⑦

再次,支持反共政权,希望尼泊尔站在西方阵营一边。

1950年的美国外交政策认为,“作为世界上最专制的政府之一,尼泊尔政府几乎在各个方面都与我们的个人自由和代议制政府的传统概念相违背,支持尼泊尔政府在本质上不是我们的目的。相反,要靠增加联系、促进友谊及公平交往,来为尼泊尔对西方民主制的依赖打下坚实的基础。”可以看出,美国政府并非真心支持尼泊尔专制政权,而是迫于冷战的需要希望引导尼泊尔政府逐步向民主化方向转变。不过,美国也不赞成这种制度的快速转变,担心速变“导致内乱,危及该国的独立”^⑧。

① 斯蒂芬·科亨著,刘满贵等译:《大象与孔雀——解读印度大战略》,新华出版社2002年版,第293页。

② 乔治·盖斯:《美国的外援政治》(George M. Guess, *The Politics of the United States Foreign Aid*),纽约1987年版,第182页。

③ 比硕·普拉丹:《尼泊尔外交政策的运行》(Bishwa Pradhan, *Behaviour of Nepalese Foreign Policy*),加德满都1996年版,第129页。

④ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第111页。

⑤ 梁志:《美国“地区研究”兴起的历史考察》,《世界历史》2010年第1期,第31页。

⑥ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第115页。

⑦ Y. N. 卡纳尔:《尼泊尔外交政策论文集》(Y. N. Khanal, *Essays in Nepal's Foreign Policy*),加德满都1988年版,第137页。

⑧ 《美国对外关系,1950》(*The Foreign Relations of the United States, 1950*)第5卷,美国政府出版局1978年版,第1485页。

美国所指的內乱主要是指共产党的兴起和夺权。成立于1949年的尼泊尔共产党在国内的政治影响越来越大,1950年就曾指责美国在尼泊尔搞帝国主义活动,并组织反美示威游行。^①

相比较而言,引起美国更深忧虑的是新中国成立后关注国家主权的一些行动。当中国行使对西藏的主权后,美国很快放弃了“拉纳政府可以保证尼泊尔政治稳定”的传统观点。鉴于处于民主运动讨伐之下而自顾不暇的拉纳独裁政府已不可能成为反共的牢固堡垒,美国迅速承认了1951年2月组建的拉纳—尼泊尔大会党联合政府。此举的主要目的就是在该国“维护非共产党政府掌权”,让“尼泊尔更多地参与国际事务”;“希望尼泊尔政府持续向西方靠拢,促使其经济与政治沿着民主路线发展,以此作为反对苏联及其卫星国的手段”^②。为实现这一目标,美国认为应当鼓励尼泊尔向代议制政府迈进,以便有效地掌控这个国家。^③由此可见,冷战初期美国对尼政策的终极目标是遏制共产主义在尼泊尔内部的兴起和从外部的渗透,避免共产党势力掌权。正如尼泊尔大会党领袖M. P. 科伊拉腊1950年初所指出的:“美国希望尼泊尔在其与苏联争夺世界霸权的计划中能站在他们一边。”^④

二、美国对尼外交政策实施的手段

当美国对南亚局势给予越来越多的关注时,美国与尼泊尔实现外交关系的正常化就显得非常紧迫。难怪当尼泊尔向美方传递建交意愿时,美方迅速做出反应。美尼双边关系的正式建立为美国有效实施南亚战略提供了必要的前提和广阔的空间。由于经济援助日渐成为战后美国贯彻对发展中国家战略的重要工具之一,所以,针对尼泊尔的经济与社会状况,美国有选择地在特定领域给予对方经济与技术援助。与此同时,考虑到印度与尼泊尔的特殊关系,美国在尼泊尔安全问题上选择了与印度适度合作的政策。

首先,在外交上承认尼泊尔独立,是美国全面实施对尼战略的第一步。尼泊尔在拉纳政府统治时期,奉行半孤立主义的外交政策,其贸易和经济政策都不鼓励与中国西藏地区和英国以外的其他国家进行交往。可以说,尼泊尔对两个近邻以外的世界知之甚少,直至20世纪40年代中期,印度民族解放运动的高潮迭起预示着英国在印度的殖民统治注定要瓦解。英殖民统治的终结必然对与有着牢固联系的拉纳政权产生直接影响,后者在忧心忡忡的同时,便很快把求助的目光转向了美国,因为美国不仅实力强大而且与英国有着特殊的盟友关系。于是,拉纳政府在1945年初便有意同美国交好。为此,拉纳政府曾邀请在新德里的隶属于“美国对外经济管理局”的技术专家“非正式地磋商(尼泊尔)经济发展和与美国建立直接贸易联系的可能性”^⑤。一年后,在美国驻新德里临时代办乔治·R. 麦瑞尔访问加德满都之际,尼泊尔当局邀请美国政府“派出一个特殊代表团赴加德满都来缔结一个以商业、友好和建交为目的的协定”^⑥。

① 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第118页。

② 《美国对外关系,1950》第5卷,第1484页。

③ 《美国对外关系,1952—1954》(The Foreign Relations of the United States 1952—1954)第11卷,美国政府出版局1983年版,第1096页。

④ 尤金·布拉莫·米哈雷:《外援与尼泊尔政治——个案研究》,第30页。

⑤ 纳拉扬·卡德卡:《尼泊尔的外援、贫困与停滞》,第138页。

⑥ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第110页。

对美国而言,拉纳政府的邀请正中下怀。美方很快做出了与尼泊尔建立外交关系的决定。1947年3月,美国总统杜鲁门致信尼泊尔国王特里布文,声明“承认尼泊尔的独立”。同年4月25日,两国签订了《商业和友好关系条约》。^①这成为两国外交关系正式建立的起点。这种简便快捷的特殊建交模式,不仅反映了两国关系的背景相当简单,而且也表明美国的建交愿望较为迫切。从本质上说,尼泊尔地缘战略地位的重要性是促使美国与之建交的重要动因。

其次,有针对性地给予经济与技术援助是冷战初期美国对尼政策的主要手段。一般而言,外援的主要目标不外乎政治、经济和人道等三个方面,而政治目标在美国冷战时期的外援政策目标中总是排在首位的。雷蒙德·F.麦克赛尔的观点就很具代表性。他认为:“美国政治领袖们相信,除了西欧的安全以外,最重要的任务是维持发展中国家的独立,避免其国内外共产党的入侵,而要实现该目标,美国的发展援助是至关重要的。”^②尼泊尔就是美国所界定的这样的国家之一。

1949年,杜鲁门政府提出了一项援助经济不发达国家的“第四点计划”。1951年1月23日,美国与尼泊尔签订了《第四点协定》。协定呼吁尼泊尔政府协调各方力量,并把包括美国援助在内的项目公开化。此后,美国开始实施对尼经济援助。1951—1961年,美国对尼经济援助总额为4550万美元^③。作为捷足先登的外援国,到1965年为止,美国一直是尼泊尔资金来源最大的援助国。^④

20世纪50年代初,美国对尼援助的首要考虑是促进乡村发展和提高农业生产率。他们的逻辑是,贫穷是滋生共产主义的根源,如果农村人口在谷物生产方面能够自给自足,共产主义颠覆的可能性就会大大降低。因此,美国对乡村发展项目寄予很高的期望。这一点从早期援助项目执行的财政经费大幅增加中可略见一斑。例如,1952—1953年度,美国给予这个项目拨款618,567卢比,1953—1954年度的拨款增加到729,972卢比^⑤。1954年,美国又提供了总额为74万美元的援助,其中农业和乡村发展领域所占比例为51%,超过教育、医疗、工业、公共管理等领域援助额的总和。为巩固和提高农业发展成果,1956年美国向尼泊尔提供了100万美元的经济援助,用于拉普提谷地的发展项目。该项目计划灌溉345,000英亩的土地,采用现代耕作方式来提高生产率。^⑥这些数据表明,美国的对尼援助主要针对那些容易产生不满和动乱的农村地区。

再次,为减少对尼政策的战略风险,与印度进行适度合作是这一时期美国对尼政策的辅助手段。英国殖民势力从南亚撤退前,由于英帝国的强大,尼泊尔产生了一种依附和求保意识,英帝国则借此在该地区成功地推行了“向前防御”战略。殖民撤退后,英国在这一地区的安全防御战略完全被印度所承袭。在这种情况下,寻求与印度新政府在安全防御方面的合作便成为拉纳政府的一个现实选择,而印度也把发展对尼关系放在一个极为重要的位置上。^⑦美国决策者非常清楚,印度在尼泊尔的战略利益比美国的利益更加直接和重要。也就是说,印度比美国更加关注尼泊尔国内局势的变化及

① 乔治·哈里斯等编著:《尼泊尔、不丹和锡金的地域手册》(George L. Harris et al., eds., *Area Handbook for Nepal, Bhutan and Sikkim*),美国政府出版局1973年版,第190页。

② 雷蒙德·麦克赛尔:《外援经济学》(Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*),伦敦1968年版,第47页。

③ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第126页。

④ 尼泊尔外交事务研究所编:《政策研究系列之四:尼泊尔与美国关系》(Institute of Foreign Affairs Policy Study Series 4: *Nepal's Relations with United States of America*),加德满都2004年版,第25页。

⑤ 纳拉扬·卡德卡:《尼泊尔的外援、贫困与停滞》,第139页。

⑥ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第197页。

⑦ Y. N. 卡纳尔:《尼泊尔外交政策论文集》,第40页。

其外交政策的走向。

随着印度外交独立性的日益彰显,美国发现,印度不但自己奉行的是游离于两大阵营的不结盟战略,而且极力反对任何国家将尼泊尔拉入此类对抗性同盟之中。^①这让美国开始重新估价南亚的安全形势和印度的作用。美国认识到,如果在尼泊尔问题上不与印度进行协商与合作,美国的对尼战略就很难顺利实施。因而,在尼泊尔安全方面,美国日益倾向于鼓励尼泊尔利用印度的援助来加强自身安全,并且希望尼泊尔在某些领域寻求印度的紧急援助。美国外交文件这样写道:“美国将来对尼援助不会特别多,因而不要幻想有大量的金融或其他方式的援助给予尼泊尔”,在“技术援助和外部投资方面,它(尼泊尔)必须主要依赖于印度”^②。为了消除印度对美国的尼泊尔政策可能存在的误解,也为了双方在对尼政策方面能够更富有成效地合作,美国重申:“印度人担心我们在尼泊尔的情报和技术援助活动,因此,让他们充分了解我们在该国的活动是非常重要的。我们的政策是独立的,但应该让印度人赞赏我们的目标以及我们正在做的一切。”^③美国还相信,“与印度磋商并制定一个有限的技术援助方案……对尼泊尔自立会更有帮助”^④。

美国之所以在对尼政策方面借助于印度,除了认识到尼印两国存在特殊关系外,还因为在对付共产主义势力的潜在挑战方面,美印两国有着颇为相似的立场。20世纪50年代初,中国的军事实力被认为居于印度之上。在中国行使对西藏的主权之后,印度很担心中国可能对其邻近国家进行“侵略”并对印度自身安全构成直接威胁,为此,印度有针对性地在中印边境地区采取了一定的防范措施。而美国政策的目标也是防止“共产主义威胁”到喜马拉雅山以南。^⑤因此,与印度的适度合作就成为冷战初期美国在制定和实施对尼政策时不得不考虑的一个重要因素。

综上所述,鉴于尼泊尔形同中印两国之间的一枚楔子这种独特的战略位置,美国迅速与之建交,并在1951年抢先为之提供发展援助,以期影响尼泊尔的发展进程和方向。为了避免长期陷入援助泥潭而难以自拔,与印度进行适度合作就成为此时美国对尼战略的一种必要的补充。

三、美国对尼政策实施的效果

在冷战前提下,美国对尼泊尔的政策不可避免地具有时效性和主观性特征,这就在一定程度上决定了美国当时的对尼战略难以取得预期的效果。

首先,从对尼战略的经济影响层面来看,这方面的成效并不显著。

一方面,在《第四点协定》开始实施的时候,美国政府对此信心十足。农业部长查尔斯·F. 布兰南在一份声明中极为乐观地说,“在一个相对短的时期内,该计划就能获得百倍的回报”。布兰南和他的同事很可能被“马歇尔计划”在欧洲的成功所迷惑,把美国对不发达地区的援助同样视为一本万利的短期行为,以为付出很少就能产生可观的回报。出于对抗共产主义的目的,美国将援助视为一

① 在1950年的国会发言中,尼赫鲁强调了印度与尼泊尔传统的亲密关系,反对任何其他国家染指尼泊尔内政或对其进行干涉。B. K. 吉哈:《1951—1972年的印度与尼泊尔关系》(B. K. Jha, *Indo-Nepalese Relations 1951-1972*),孟买1973年版,第5页。

② 《美国外交关系,1950,近东、南亚与非洲》,第1487页。

③ 《美国对外关系,1952—1954》第11卷,第1102页。

④ 《美国对外关系,1952—1954》第11卷,第1114页。

⑤ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第115页。

种换取对方信任的手段,指望以此来打击贫困者对共产主义的向往。^① 华盛顿方面对短期内即可见效的项目如农业生产、乡村发展和医疗健康等抱有极大的热情,而对尼泊尔同样急需的基础设施建设如道路修建却热情不高。这是因为基础设施建设不仅投资大、周期长,而且见效慢。美国驻尼泊尔大使切斯特·鲍莱斯曾请求华盛顿方面拨款500万卢比用于尼泊尔的道路建设,就遭到了拒绝。

另一方面,美国人对尼泊尔的实际状况缺乏应有的了解。美国技术专家组的成员们原来以为,只要少数几年集中的技术援助就能推动尼泊尔经济和社会的发展。现在来看,这种设想过于乐观。可以说,在早期的援助计划中,美国专家组高估了尼泊尔人对变革的期待和应有的动力,同时对该国宗教、文化和政治的传统性、保守性以及现存体制的顽固性又估计不足。当时,尼泊尔的广大农村盛行以封建依附关系为主的土地所有制,土地所有者和佃农均对新的农业技术毫无兴趣。此外,美国在尼泊尔遇到的另一个巨大挑战是资源的不足,尤其是人力资源的匮乏。1951年,尼泊尔的全民识字率只有2%,能够协助落实美国援助计划并掌握受援技术的人寥寥无几。事实证明,马歇尔计划的模式与尼泊尔的实际需要相距甚远,因为尼泊尔的发展绝非战后欧洲那样的重建问题,而是设计一种前工业社会的基本经济结构。^② 尼泊尔前内阁大臣兼历史学家D. R. 莱格米在其1952年出版的著作中提到过一个广为接受的预测性观点:“我们对经济问题的关注不如对建立民主体制的基础问题的关注那么迫切。……美国的第四点援助计划在很长一段时期内是不会奏效的。”^③ 此外,美国委派的援助顾问将自己的职责限定于提供建议方面,在实践中无所作为。^④ 在其他领域的援助或合作也因美尼双方难以互相理解而未取得理想中的效果。

其次,从对尼政策的地区平衡的战略层面来看,美国的预期目标未能完全达到,因为取代英国在尼泊尔影响的是印度而非美国。同时,美国也未能阻止中国与尼泊尔关系的发展。

如前所述,美国在制定和实施对尼战略时,不得不与印度进行一定程度的合作。但我们应该看到,美国在利用印度的同时,限制印度在尼泊尔特殊地位与影响的意图也非常明显。在印度与苏联关系不断发展的前提下,美国希望发展与尼泊尔的友谊以达到战略上的平衡或均势。美国将尼泊尔视为印度与中国之间的“缓冲地带”,希望尼泊尔经济有序发展、政治稳定,不希望上述目标的落空成为印度与中国在此有所图谋的借口。然而,尼印关系不仅源远流长,而且两国有着漫长的自由开放的边境,^⑤ “两国地理上的毗邻、文化宗教和经济上的密切联系,自然导致印度的优势地位”^⑥。这就决定了尼印两国关系超越了一般意义上的国家间关系。英国殖民撤退后,印度迅速以英国遗产继承人的身份和区域大国的姿态出现在国际舞台上,这让拉纳政府不得不把印度新政府视为可以依赖的新目标。^⑦ 拉纳政府屡次向新德里保证,他们会像对待英国人那样对印度新政府保持友好与忠诚。^⑧

① 里希凯什·沙阿:《现代尼泊尔政治史 1769—1955》(Rishikesh Shaha, *Modern Nepal: A Political History 1769—1955*),新德里1996年版,第241—242页。

② 尼泊尔外交事务研究所编:《政策研究系列之四:尼泊尔与美国关系》第24页。

③ D. R. 莱格米:《毁掉尼泊尔?》(D. R. Regmi, *Wither Nepal?*),加德满都1952年版,第175页。

④ 尤金·布拉莫·米哈雷:《外援与尼泊尔政治——个案研究》,第41页。

⑤ 贾扬塔·库马尔·雷主编:《印度与尼泊尔合作的广阔领域》(Jayanta Kumar Ray, ed., *India - Nepal Cooperation Broadening Measures*),加尔各答1997年版,第28—29页。

⑥ 《美国外交关系,1950,近东、南亚与非洲》,第1487页。

⑦ 迪奈什·巴拉塔伊、普拉迪普·卡提瓦达:《尼泊尔与印度——民主在建立互信中的作用》(Dinesh Bhattarai and Pradip Khatiwada *Nepal - India: Democracy in the Making of Mutual Trust*),新德里1993年版,第32页。

⑧ 雷欧·E. 罗斯:《尼泊尔的生存战略》(Leo E. Rose *Nepal: Strategy for Survival*),孟买1971年版,第178—180页。

显然,印度将取代英国成为尼泊尔的主要盟邦。事实上,尼印关系的发展正如两国政府所期望的那样。1947年6月13日,尼泊尔与印度建立了正式外交关系。1948年2月,莫汉·苏姆·谢尔首相上台后,采取了对印度更加友好的政策。1950年2月17日,他对新德里的访问为进一步密切两国关系铺平了道路。同年7月31日,《尼泊尔—印度和平与友好条约》正式签署。^①对印度来说,该条约既是它维护与尼泊尔“特殊关系”的手段,又成为其南亚新战略的重要组成部分。^②

与此同时,美国遏制中国在尼泊尔扩大影响的政策也以失败而告终,因为一个很明显的事实是,在南亚的地区安全战略中,尼中关系比尼美关系更有分量。

中华人民共和国的成立以及中国人民解放军进驻西藏,使得尼泊尔发展与中国的外交关系面临一个全新的环境。这时候,深受印度影响的尼泊尔一度对中国人民解放军进驻西藏颇有微词。但尼泊尔从与中国为邻的历史经验得出的结论是,中国并不是尼泊尔安全的威胁因素,更不会奉行帝国主义原则,中国本身就是反帝反殖民主义的代表。这种观点是尼泊尔的主流想法。到1952年秋,当印度正式承认了中国对西藏的主权,并于1954年4月29日与中国在和平共处五项原则的前提下签署了双边关系协定之后,尼泊尔也迅即调整对中国的外交政策。不久,尼泊尔首相M. P. 科伊拉腊代表本国政府发表声明,承认中华人民共和国政府是“中国真正的政府”。同年5月,尼泊尔间接地向中国表达了建立外交关系的愿望。^③

1955年的亚非会议为尼中关系正常化提供了良机。周恩来总理在会议发言中,强调了中国奉行在和平共处五项原则基础上与所有亚非国家建立正式外交关系的政策。这一政策无疑是使中尼关系焕发生机的一个重要因素。同年7月,两国建交谈判在加德满都正式举行。8月1日,两国发表建交联合公报。公报重申了和平共处五项原则是指导两国关系发展的基本原则。1956年9月20日,两国签署了发展友好关系和贸易以及相互交流的协定。^④尼中关系不仅实现了正常化,而且在建交后呈现良好的发展势头。美国遏制中国在南亚影响的企图就此宣告破产。

再次,从对尼战略的政治层面来看,美国希望尼泊尔在政局稳定的前提下推行民主制,甚至接受西方的价值观念,但结果令它大失所望。

1950年底,拉纳政权的倒台为尼泊尔政治体制的本质性变革扫清了道路。在印度的斡旋下,尼泊尔有关各方于1951年初在新德里就权力分配问题达成妥协,参与谈判的四方——尼泊尔国王、大会党、拉纳首相和印度政府——将主宰尼泊尔政治走向已是一个不争的事实。^⑤表面上看,君主立宪的尼泊尔新政府是以西方民主的分权形式出现在南亚的政治舞台上,但真正的民主不可能在一夜之间得以实现。尼泊尔各地仍由那些自古以来约定俗成的社会秩序所维系,占统治地位的印度裔王公在历史上一直是这个具有牢固依附关系的社会的主宰,这一点至今并无大的改观。^⑥“社会精英尤

① S. K. 吉哈:《别扭的伙伴——后殖民时代的印度与尼泊尔》(S. K. Jha, *Uneasy Partners: India and Nepal in the Post-Colonial Era*), 新德里1975年版,第62页。

② 贾扬塔·库马尔·雷主编:《印度与尼泊尔合作的广阔领域》,第21—22页。

③ 纳拉扬·卡德卡:《外援与外交政策——大国与尼泊尔》,第249页。

④ 尼泊尔与中国在建交一年后签署了发展友好关系和贸易交流的协定,该协定在1958年获得批准并生效。

⑤ 悉达·罗摩·沙尔马:《大尼泊尔政治》(Sita Ram Sharma, *The Politics of a Great Nepal*), 新德里1988年版,第18页。

⑥ 普拉亚戈·拉兹·沙尔马:《尼泊尔国家与社会——历史积淀与当代趋势》(Prayag Raj Sharma, *The State and Society in Nepal: Historical Foundations and Contemporary Trends*), 加德满都2004年版,第155页。

其是当权者竭力维护这样一个依附的社会结构,并从中获取最大的利益。^①所以,对传统体制的变革持冷漠甚至反对立场者大有人在。结果,早产的民主制成了不同政党追权逐利的工具,并给尼泊尔带来了政局的持续摇摆和动荡。从1951年尼泊尔大会党与拉纳集团联合组建临时政府至1959年尼泊尔举行首届大选为止,在这整整8年期间,居然有近十届政府相继登台。^②政府频繁更替的后果是其承诺的选举和改革不断被推迟,致使公众普遍出现不信任感。政治发展也逐渐退向传统的权力核心。^③也就是说,冷战初期美国在尼泊尔遭遇的是不曾稳定的政局,这种政治态势使得任何经济发展计划的出台都举步维艰,而即便制订了发展计划,也因政府的稳定性不足而无法实施。当尼泊尔各派政治势力都急于在博弈中获取自身利益时,民主制度的建设便被抛到了九霄云外。当时的事实是,舶来的民主制没有带来众人翘首以待的理想变化,人们开始对民主的一次次试验和由此引起的时局震荡感到厌倦甚至绝望。结果,朝野上下不约而同地把目光转向超乎党派利益、具有天然稳定性的君主身上。到1960年代初期,在拥有强烈民族主义观念的马亨德拉国王领导下,尼泊尔取缔了所有政党,告别了多党民主制的试验,并在传统的潘查亚特体制下重建了国王的直接统治。^④这使得美国在尼泊尔以提供经济援助达到政治目的的设想无法实现。

总而言之,第二次世界大战后美国的超强实力决定了其战略利益的全球性。当两大政治军事集团的冷战成为一种不可避免的潮流时,世界上的任何一个地方都可能成为双方角逐的战场。美国对尼泊尔的日益关注且成为第一个向尼泊尔提供援助的国家,表明冷战是美尼建交以及美国发展与尼泊尔关系的主要推手。毋庸置疑,美国正是站在全球战略的高度来看待与尼泊尔的双边关系,其目的就是向南亚渗透和扩张其势力范围,并希望尼泊尔向民主制方向发展,甚至与西方集团为伍。然而,尼泊尔与印中两国的自然亲近,美国对尼政策中强烈的全球战略性以及美国对尼泊尔的国情缺乏了解等诸多因素,致使美国对尼战略的实施很难达到设计者的目的。

[本文作者王艳芬,苏州科技学院历史系副教授。苏州 215009]

(责任编辑:马新民)

① 毗湿奴·拉兹·乌普莱提:《忽视的代价——喜马拉雅王国从资源冲突到毛派暴动》(Bishnu Raj Upreti, *The Price of Neglect: From Resource Conflict to Maoist Insurgency in the Himalayan Kingdom*), 布里库提学术出版社2004年版,第74页。

② 萨努·巴伊·丹高尔:《尼泊尔政治中的宫廷——1951—1990年政治专论》(Sanu Bhai Dangol, *The Palace in Nepalese Politics With Special Reference to the Politics of 1951 to 1990*), 加德满都1999年版,第51—61页。

③ 马丁·霍夫顿、威廉·雷珀、约翰·威尔普顿:《人民政治与意识形态——民主与尼泊尔的社会变化》(Martin Hofman, William Raepel and John Whelpton, *People Politics & Ideology: Democracy and Social Change in Nepal*), 加德满都1999年版,第27页。

④ 有关潘查亚特体制的相关论述见王艳芬:《论尼泊尔潘查亚特体制实行的历史背景》,《世界历史》2008年第6期;王艳芬:《尼泊尔实行潘查亚特体制的历史影响》,《史学集刊》2008年第11期。

Wang Yanfen, *An Analysis of the U. S. Policy to Nepal during the Initial Period of the Cold War*

After the Second World War, the U. S. global strategic interests determined that the Cold War between the U. S. and the Soviet Union became the main stream of international politics. Given such a historical atmosphere, the U. S. policy to Nepal during the initial period of the Cold War had obvious political and strategic aims. The U.S. expected not only to refill the “vacancy of power” left by Britain’s colonial retreat, but also to contain the Communist influence in this area by trying to keep Nepal’s independence and political stability. Meanwhile, the U. S. hoped that Nepal would go towards democracy, and keep close to and even stand in line with the western bloc. In order to realize these aims, the U. S. took some measures such as giving diplomatic recognition to Nepal immediately, taking the lead in providing Nepal with economic and technological assistance, cooperating with India, and imposing some necessary impacts on Nepal. However, the results show that the U. S. harvested only a very limited strategic goal, which was far from its expected objective.

Ru Ying, *An Analysis of the Responses of the United States towards the Russian Revolutions (1905 –1920)*

The attitude of the United States towards the Russian revolutions in 1905 and 1917 underwent dramatic changes. The U. S. government initially welcomed and supported the 1905 Revolution, but soon pressured the Russian government to suppress it. In 1917, while hailing the February Revolution (March 1917) and immediately recognizing the Provisional Government, the United States expressed intense antipathy towards the October Bolshevik Revolution. This article argues that American image of Russia, sense of manifest destiny, and conception of revolution were the fundamental reasons for the change of attitude. The United States had since the 1880s been generally describing Russia as a barbarous, cruel, and uncivilized country, and trying to construct a new “Free Russia” in its own image. However, this proved to be just the day – dream of the United States, for Russia followed its own law of internal development.

Xing Laishun, *Analysis on the Continuity of the Political Privilege of Modern German Nobility*

In modern western societies, as the British and the French nobility with its privileges met with heavy blows and were destroyed in the bourgeois revolutions, the German nobility, however, still controlled the state power and held crucial positions in the administrative, diplomatic and military domains. The reasons that the political privileges of the German