

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

王 静*

【内容提要】 在美国国际开发署、和平队等传统援助相继遭遇“援助无效”和“彻底失败”等指摘之后，2002年“千年挑战计划”的推出一度为美国对外援助注入新的内涵和活力。然而，站在受援国立场，美国的国际主义动机更多被解读为“现代帝国主义工具”、“大国诱饵”以及“政治陷阱”。发展中国家对“千年挑战计划”20年的接受史几乎也是一部拒绝史，历史上多次发生突然终止、项目退款和中途退出等“重大变化”和“折中”。美国尼泊尔版“千年挑战计划”的本质是美国通过投放“战略诱饵”加强对尼泊尔进行内部控制的战略工具。美国尼泊尔版“千年挑战计划”落地的重要原因和背景在于尼泊尔大会党以及印度教民族主义力量持续不断增长，而尼泊尔的共产主义运动处于理论混乱和力量衰减之中。

【关键词】 千年挑战计划 印太战略 《尼泊尔千年挑战协议》
尼泊尔共产党

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.04.06

美国的尼泊尔版“千年挑战计划”（Millennium Challenge Plan）历时十年于2022年2月突破重重障碍在尼泊尔勉强落地。美国尼泊尔版“千年挑战计划”的落地和实施正在经历一个复杂的内外政治博弈过程，在这场博弈中尼泊尔的政治生态乃至经济基础将不断被重塑和改变。本文旨在将美国的尼泊尔版“千年挑战计划”作为一个典型案例，将其放置在“9·11”

* 中国社会科学院马克思主义研究院副研究员

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

后美国全球发展援助战略发生新转折并在发展中国家实施了 20 年的背景下进行综合考察，聚焦美国国际主义动机背后的真实战略意图，分析该计划如何突破关键环节在尼泊尔成功落地，并评估该计划对尼泊尔未来可能产生的潜在政治影响。

一、美国推进尼泊尔版“千年挑战计划”的战略目标

在美国的外交战略中，对外援助一直与国家安全有着紧密的联系。2002 年《美国国家安全战略》报告似乎表明，布什政府在某种意义上重新“发现”了这种关系——对外援助被赋予新的重要角色，成为与军事和外交并列的“反恐战争”三大支柱之一。国家安全战略报告勾勒了这样的一种世界图景：在“9·11”事件的阴影笼罩之下，“流氓国家”、国际恐怖主义组织和大规模杀伤性武器扩散融合在一起，对美国形成了无处不在的威胁。过去的敌人“需要庞大的军队和巨大的工业能力才能威胁美国”，但是“现在由个人组成的隐蔽网络只需不到一辆坦克的代价就可以给我们的国土造成巨大的混乱和苦难，……2001 年的‘9·11’事件使我们认识到，像阿富汗这样的弱国可以像强国一样给我们的国家利益造成巨大的威胁。贫穷不会把穷人变成恐怖分子和谋杀犯，但贫穷、软弱的制度以及腐败会使弱国极易被其境内的恐怖网络和毒品卡特尔所利用。”报告由此得出结论认为：“美国现在受到的威胁与其说来自耀武扬威的国家，倒不如说来自‘衰败国家’。”^①因此，除了让美国军事、情报和外交界重新适应“9·11”后的世界之外，必须对“衰败国家”内部实施更多的控制。

在白宫的简报和文件中，一个新的“千年挑战计划”被誉为布什政府重振对外援助疲软态势的新举措和援助新方法的核心。^②美国国际开发署认为，“千年挑战计划”是继杜鲁门的“马歇尔计划”（1947 年）和肯尼迪的

^① “The National Security Strategy of the United States,” The White House, September 2002, p. 7. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>

^② 为了实现《千年宣言》目标，联合国秘书长科菲·安南呼吁在墨西哥蒙特雷召开旨在减少世界贫困的发展筹资会议。2002 年 3 月，正是在这次会议上，布什总统提出大力增加美国对外援助的计划，提出美国官方将每年增加 50 亿美元对外援助。“President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations,” The White House, March 14, 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html>

“进步联盟”（1961年）之后第三份赋予对外援助如此重要意义的总统声明。^① 与美国传统对外援助不同，“千年挑战计划”的一个关键设计元素是转变国际开发署等外援机构的传统做法，将传统“贷款”转为基于绩效的“赠款”。作为“赠款”的坚定倡导者，美国新保守主义智库学者亚当·勒里克（Adam Lerrick）和艾伦·H. 梅尔策（Allan H. Meltzer）认为，通过赠款美国可以更好地约束和控制“失败国家”，并且有效监管其内部的政治经济改革。^②

2019年美国国会研究服务局为国会提供了一份题为《千年挑战公司：概况和问题》的报告。根据这份报告，从2004到2019年千年挑战公司已经与29个国家签署了37项赠款协议，总额超过130亿美元。^③ 与千年挑战公司所标榜的“去政治化”相反，在选取受援国方面，美国有着极深的地缘政治考量。站在受援国的视角，“千年挑战计划”所自我标榜的美国国际主义动机更多被解读为“大国战略诱饵”。早在“印太战略”正式出台之前，美国千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation, MCC）锁定了两个具有重要战略价值的南亚国家——斯里兰卡和尼泊尔。其中，斯里兰卡是中国“21世纪海上丝绸之路”在印度洋的重要枢纽，尼泊尔是中国“一带一路”倡议面向南亚的重要通道。斯里兰卡政府认为“千年挑战计划”是一种新型帝国主义，旨在把斯里兰卡变成一个新的殖民地甚至美国的军事基地，以此为由最终拒绝了美国的援助。^④

美国推进尼泊尔版“千年挑战计划”的起点是2012年尼共（毛）放弃武装斗争并且解散武装。作为对尼共（毛）放弃并解散武装的回应，同时也针对处于剧烈政治转型中的尼泊尔，美国实施了两项战略举措：一是将尼共（毛）从“全球恐怖主义组织名单”中删除；二是授意巴特拉伊（Baburam Bhattarai，尼共（毛）副主席）政府申请加入“千年挑战计划”。

① Steven Radelet, “Bush and Foreign Aid,” *Foreign Affairs*, September/October 2003, p. 104.

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

③ Nick M. Browne, “Millennium Challenge Corporation: Overview and Issues,” CRS Report, October 3, 2019, p. 3. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32427>

④ “MCC Discontinues \$480 Million Compact Deal with Sri Lanka,” *Colombo Gazette*, December 16, 2020. <https://colombogazette.com/2020/12/16/mcc-discontinues-480-million-compact-deal-with-sri-lanka/>

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

而更为深远的战略调整是，美国开启了通过“民主化”手段“弱化”和“改造”尼泊尔的历程。

2014年千年挑战公司和尼泊尔财政部联合推出一份长达一百多页的《尼泊尔增长诊断报告》(Nepal Growth Diagnostic)。^①这份报告对尼泊尔经济做出了全面诊断，并成为日后协议正式出台的重要依据。2017年9月，美国进行了一系列打破常规的操作，跳过“门槛计划”环节，直接与当时的大会党政府签订了《尼泊尔千年挑战协议》(Nepal Millennium Challenge Contract)。按照常规程序，受援国须达到“门槛计划”标准并进入“门槛”后，接受美国的指导并实施政治和经济改革，进而再通过遴选进入“协议计划”。美国加速推动协议落地的一个重要背景是2017年5月尼泊尔与中国签署关于在“一带一路”倡议下开展合作的谅解备忘录。

2021年9月，尼泊尔财政部致信千年挑战公司驻华盛顿总部，对尼泊尔“被选中”的依据提出质疑：“门槛计划”规定了20项标准，而依照《尼泊尔增长诊断报告》得出的结论，尼泊尔不仅远远落后于门槛标准，甚至还没有达到门槛标准的50%。与已经达到门槛标准75%却仍未能获得援助的国家相比较，尼泊尔能够优先获得赠款的“依据”是什么？尼泊尔财政部表示，他们对美方声称尼泊尔在美国的南亚军事战略中没有优先地位深表怀疑。^②

通过对美国对尼泊尔70年援助历史、“千年挑战计划”在发展中国家实施20年所产生的影响和成效以及“印太战略”意图等综合背景的考察可以发现，美国推进尼泊尔版“千年挑战计划”的战略目标有三个。

第一，美国推进尼泊尔版“千年挑战计划”是美国对尼泊尔70年援助史一以贯之的“反对共产主义”主题的延伸。自1951年美国和尼泊尔建交以来，美国对尼泊尔的援助规模和内容在不同时期呈现出不同的特征。通过审读美国官方文件和政策声明可以了解到，冷战初期美国对尼泊尔的援助目标包括：帮助尼泊尔保持独立和中立；增强尼泊尔的西方导向；遏制共产主义运动对尼泊尔的威胁；扶持和利用绝对君主制将尼泊尔作为抵抗

^① “Nepal Growth Diagnostic,” Millennium Challenge Corporation, May 2014, pp. 1-109. https://assets.mcc.gov/content/uploads/2017/05/Nepal_CA_withCover.pdf

^② “Nepal Writes to the US to Clarify ‘Controversial’ Provisions of MCC Agreement,” September 4, 2021. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-writes-to-the-us-to-clarify-controversial-provisions-of-the-mcc-agreement/>

共产主义运动的挡板和堡垒。^① 冷战后期随着苏联对尼泊尔援助的衰竭，美国将“竞争性援助”逐步调整为“补充性援助”，援助的水平和力度大幅下降，援助目标也由支持“绝对君主制”转为支持“民主共和制”。在此进程中，美国一方面始终对尼泊尔共产主义运动保持高度警惕和防范，另一方面也极力防止中国的影响力辐射喜马拉雅区域。然而自冷战以来，尼泊尔始终在全球人类发展指数最低国家行列徘徊，这令美国国际开发署、美国和平队的对尼援助具有了浓厚的讽刺意味。与其他被美国选中的发展中国家相比，尼泊尔当代政治的一个显著特点是苏联解体后在绝大多数发展中国家日趋凋零的共产主义运动在尼泊尔却保持了强劲发展势头。尼泊尔的极度贫困和衰败成为新一轮共产主义运动的沃土，并催生出了尼共（毛）领导的“十年人民战争”（1996年至2006年）。在尼共（毛）的武装袭扰下，美国和平队一度被迫撤出尼泊尔。

“9·11”后美国试图重振已经趋于疲软的对尼援助，开始恢复和提升对尼援助的规模和力度，但仍未能遏制尼共（毛）的迅猛发展态势，更无法挽回君主制在民主革命浪潮下的颓势。2008年尼共（毛）军事力量合围加德满都，在此态势下联合其他议会政党推翻君主制，改尼泊尔为“民主共和制国家”并第一次上台执政。美国采取阻挠七党联合并保留君主制的战略失败后改弦更张，启动了对尼共（毛）进行渗透和改造的政治议程。在参加议会的十年间，尼共（毛）和另外一支议会共产党尼共（联合马列）多次上台执政，长期居于尼泊尔政治主流。2018年由尼共（毛）和尼共（联合马列）合并而成的“尼泊尔共产党”（尼共）成为尼泊尔议会中具有绝对优势的主导性力量。鉴于当代尼泊尔独特的政治结构，美国尼泊尔版“千年挑战计划”与传统援助项目相结合，共同构成明暗交织的反对共产主义的主题。

第二，尼泊尔高度符合美国千年挑战计划锚定的“衰败国家”定位。美国在2002年的《美国国家安全战略》报告中承认，“过去几十年的援助策略是失败的”，因此“援助的目的以及为达到这些目的所采取的战略必须改变”，“为了阻止未来对美国恐怖主义袭击的发生，美国必须对‘衰败国家’内部施加更多控制”。^② 20世纪90年代以来，尼泊尔持续陷入经济停滞

^① Narayan Khadka, “Factionalism in the Communist Movement in Nepal,” *Pacific Affairs*, Vol. 68, No. 1, Spring 1995, p. 73.

^② “The National Security Strategy of the United States of America,” p. 7.

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

和“十年内乱”。自2008年实施民主共和制以来，尼泊尔议会各政党在关键政治问题上无法达成共识，政府更迭频仍，政治动荡不安。其间，尼共（毛）跻身政治主流，并由于其在民众中深厚的政治基础及意识形态上高扬的反帝国主义和反扩张主义令美国和印度十分不安。在《尼泊尔千年挑战协议》“附件1”中，关于“背景和协商进程说明”的部分明确指出：“在1996~2006年尼泊尔内乱和政治动荡之后，尼泊尔被千年挑战公司选中。”^①2017年美国突破一系列限定，直接将尼泊尔破格录取为“协议计划”国家，这既反映了尼泊尔的“特殊性”，更体现了美国对尼泊尔的“特别关切”。

第三，尼泊尔“被纳入”旨在“平衡中国在各个方面和多个领域崛起”的“印太战略”。根据与美国关系的亲疏和地缘位置的重要性，“印太战略”将印太地区划分为四个圈层，其中尼泊尔位于与美国关系相对疏远的第三层。在2019年版《印太战略报告》中，尼泊尔在印太地区所发挥的作用被表述为：“美国正在寻求扩大与尼泊尔的国防关系，重点是高可用性/灾难恢复、维和行动、国防专业化、地面部队能力和反恐。……我们日益增长的国防伙伴关系可以从2018年6月建立的美国陆军太平洋司令部领导的陆军会谈中看出，这是我们与尼泊尔的最高级别军事对话。2019年，美国国防部指挥官兼负责南亚和东南亚事务的国防部长助理已经多次访问尼泊尔，以进一步密切我们的国防关系。”^②

2019年版《印太战略报告》表明，美国在尼泊尔推动“千年挑战计划”的重要意图是加强与尼泊尔的国防关系，并以此为基础加紧对中国军事遏制，而谋求军事遏制的实质是谋求对华全面遏制。美国近几年在尼泊尔的布局谋篇还包括：在尼泊尔谋求获得政治影响和舆论高地；抵制中国“一带一路”倡议并损害中国声誉；恶化中国周边战略环境，对中国周边外交施加阻力等。例如，2018年美国负责南亚和中亚事务的代理助理国务卿爱丽丝·威尔斯（Alice Wells）、美国负责南亚和中亚事务的代理副助理国务卿戴维·兰兹（David Ranz）曾明确表示，“‘千年挑战计划’是遏制中

^① “Millennium Challenge Compact between the United States of America Acting through the Millennium Challenge Corporation and the Federal Democratic Republic of Nepal Acting through the Ministry of Finance,” p. 19. <https://assets.mcc.gov/content/uploads/compact-nepal.pdf>

^② “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” The Department of Defense, June 1, 2019, p. 44. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

国的‘印太战略’的一部分，是中国‘一带一路’倡议的替代品”，其核心目标是遏制中国崛起，维护美国在亚太地区的经济和军事霸权。^① 美国驻尼泊尔大使兰迪·贝里（Randy W. Berry）在兰兹访问尼泊尔之后发表视频讲话时也承认：“《尼泊尔千年挑战协议》体现了我们在（印太）战略下广泛提及的价值观和原则，……基本上，美国现在和未来对尼泊尔的所有帮助都将归于‘印太战略’（或其变体）。”^② 事实上，特朗普政府任期结束时解密的“印太战略”文件也承认了这一点。

二、美国对尼泊尔的舆论宣传策略及其背后的认知逻辑

美国最初对尼泊尔的了解是模糊的、片段的和间接的，并且主要是通过欧洲学者的著述。第二次世界大战后，随着自身在全球事务中作用的提升，美国区域研究日益兴起。其中代表性的著作是里奥·罗斯（Leo E. Rose）的名著《尼泊尔的生存战略》，这是1950年美国国防部发起的“喜马拉雅山脉边界国家研究计划”^③的一部分。全书勾勒了跨越200年的尼泊尔政治史，其中体现的战略思想启迪了几代美国学者，长期为美国的尼泊尔政策提供重要的决策指导。里奥·罗斯在这本书中提出了一个贯穿全书始末的中心思想，即尼泊尔是一个地缘政治上处于困境的小国，最好的战略是“继续利用地缘政治条件拓展自己的优势，引入区域大国平衡保有独立，从而避免不是被印度就是被中国吞并的命运”。^④

在本轮尼泊尔版“千年挑战计划”的推行过程中，美国的战略战术曾出现过戏剧性的调整。在计划推动初期，美国舆论传播曾经出现了明显失误，比如美国高官高调表态“千年挑战计划”本质上是遏制中国战略的一部分，并由此引发了尼泊尔激烈的反对运动。在意识到问题的严重性后，

① Roshan S. Nepal, “MCC Important Initiative under Indo-Pacific Strategy?” *The Himalayan Times*, May 15, 2019. <https://thehimalayantimes.com/nepal/millennium-challenge-corporation-compact-programme-important-initiative-under-indo-pacific-strategy>

② Biswas Baral, “The US Failure on MCC Compact,” *The Annapurna Express*, November 15, 2021. <https://theannapurnaexpress.com/news/political-briefing-the-us-failure-on-mcc-compact-3619>

③ [美] 里奥·罗斯：《尼泊尔的生存战略》（王宏伟、张荣德译），北京，中国藏学出版社，2018年版，第2页。

④ [美] 里奥·罗斯：《尼泊尔的生存战略》（王宏伟、张荣德译），第303页。

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

美国开始进行补救性的舆论回调，重新审慎地采取了一套有效公关话语策略，这套新的话语策略在很大程度上借鉴了罗斯的战略思想。

美国需要面对的一个重要问题是，尼泊尔从官方到民间都对“被加入”“印太战略”极为敏感，他们担心尼泊尔沦为大国军事竞技场，进而威胁到尼泊尔的生存之基。早在2018年尼泊尔外交部长帕拉德普·加瓦利(Pradeep Gyawali)访美归来后曾经在多个外交场合拒绝美国单方面声明，声称尼泊尔政府与“印太战略”无关。^① 时任政府总理奥利(Sharma Oli)、尼泊尔共产党主席普拉昌达(Prachanda)多次公开与“印太战略”撇清关系。2019年在美国助理国务卿、美国驻尼泊尔大使肆无忌惮地将“千年挑战计划”与“印太战略”密切关联之后，“美帝国主义阴谋论”开始在加德满都迅速弥漫。左右翼政党之间、左翼政党内部围绕“千年挑战计划”落地展开了激烈的斗争，左翼政党旗下的群众组织开始发起大规模反对示威游行。为了防止事态进一步恶化，美国驻尼泊尔大使馆反复“澄清错误信息和误解”，以“弱化”和“撇清”《尼泊尔千年挑战协议》与“印太战略”之间的关系。2019年10月，贝里大使在加德满都的尼泊尔战略与社会经济研究所发表的一次讲话中矢口否认尼泊尔“被加入”“印太战略”，甚至拒绝承认“印太战略”是一份军事战略，而是将之模糊为“印太地区自由、开放和安全愿景的一部分”，且“不针对任何国家”。^② 针对接连不断的质询与抗议，美国驻加德满都大使馆网站于2020年1月17日刊登了题为《千年挑战公司在尼泊尔：十点真相》的澄清声明并做出承诺：千年挑战公司的项目没有任何军事成分，尼泊尔不需要“加入”或“注册”任何组织来参加千年挑战计划。^③

美国审慎地调整了话语策略，新话语的核心策略是着意淡化和规避意识形态因素，将美国的利益“翻译”成大会党的“第三邻国”(Third Neighbor)理论以及尼泊尔中间派能接受的话语逻辑。这套话语逻辑充分

^① “FM Gyawali Refutes Nepal’s Central Role in Indo-Pacific Strategy,” *Myrepublica*, December 22, 2018. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/fm-gyawali-refutes-nepal-s-central-role-in-indo-pacific-strategy/>

^② “Remarks by U. S. Ambassador to Nepal Randy W. Berry at the Institute for Strategic and Socio-Economic Research,” October 16, 2019. <https://np.usembassy.gov/remarks-by-u-s-ambassador-to-nepal-randy-w-berry-at-the-institute-for-strategic-and-socio-economic-research-issr-as-delivered/>

^③ “The MCC-Nepal Compact Top Ten Fact,” March 3, 2022. https://np.usembassy.gov/mcc-in-nepal-top-ten-facts/?_ga=2.267864846.1440691712.1649380209-1598367269.1640081070

借鉴了罗斯的研究成果，利用历史上尼泊尔统治者对夹在两位亚洲巨人之间的忧惧心理，热衷于引导尼泊尔从“地缘政治敏感性”看待问题，时刻提醒尼泊尔终将被两大邻国吞并的命运。在罗斯看来，尼泊尔的生存之道是施展迎风换舵策略，淡化立场，规避战略选择，采用绕开限制的灵巧手段，利用多个国际力量的微妙平衡保持独立。^①按照这一逻辑，尼泊尔需要美国这一强大制衡力量的存在，以避免被中印两大邻国操控甚至吞噬的命运。因此，尼泊尔不能在美国“印太战略”和中国“一带一路”倡议的对立愿景之间选择立场，而是努力从各方尽可能收获更多战略果实。每当尼泊尔反对千年挑战公司的运动出现高潮时，这套话语就会浮出水面，说服尼泊尔人认清现实，从如何获取更多战略果实的视角看待问题，接受作为以“第三邻国”姿态出现的美国。这套话语策略在一定程度上平息了尼泊尔公众的愤怒，打消了尼泊尔中间派的疑虑，并且通过不间断的宣传和游说内化成一部分尼泊尔人的战略“共识”。

这套话语策略之所以能够奏效是因为其完全建立在对当代尼泊尔民族心理深刻而又精微的把握之上。首先，当代尼泊尔民族心理的一个显著特征是渴望保有政治完整性。而对于尼泊尔真正的独立来说，印度更多是威胁，而非保护者。印度的长期“家长式”作风令尼泊尔的民族主义者感到极为愤恨。《尼泊尔千年挑战协议》加速落地，其中大国博弈的背景更为突出。一方面，中国和尼泊尔关系持续走高。另一方面，印度对尼泊尔的影响方式微。在此态势下，美国开始直接出手搅动尼泊尔政局。美国人利用尼泊尔从民间到官方都极为深刻的“反印情结”，罔顾中国与尼泊尔是国际上“大小邻国”相处典范的事实，将中国与印度共同建构为尼泊尔的“危险邻国”，而将美国塑造为制衡中印的“第三力量”。而事实是，美国和印度在尼泊尔的利益具有高度一致性，在尼泊尔版“千年挑战计划”中，美国体现出竭力密切尼印利益关系进而将尼泊尔纳入美印利益关系网的企图，比如“桥接”尼泊尔与印度的经济关系，将美国援助开发的尼泊尔水电大规模输往印度。显然，这与尼泊尔渴望摆脱印度经济控制的意愿完全背道而驰。因此，协议落地意味着美印战略目标的共同推进；其次，引导尼泊尔对其自身在喜马拉雅山麓政治中所扮演的政治角色产生误读。1951年拉纳家族倒台后，尼泊尔大会党内部出现了迥异于英国人和印度人书写的尼

^① [美] 里奥·罗斯：《尼泊尔的生存战略》（王宏伟、张荣德译），第296页。

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

泊尔历史叙事。这套以“加德满都中心主义”世界观为核心、被写入尼泊尔历史教科书的民族主义历史叙事的一个突出特点是，将廓尔喀征服史作为尼泊尔辉煌历史的顶点和尼泊尔近代历史的开端。^①有观点认为，这套叙事夸大了尼泊尔的历史地位以及在中亚和南亚的枢纽作用。罗斯的《尼泊尔的生存战略》对此有深入的研究和洞察，所以当前美国的战略话语逻辑体系呼应了这部分尼泊尔民族主义者的内在心理动机，使之无法进行准确的自身角色定位以及进行真实有效的力量评估，遂产生成为喜马拉雅山政治操盘手并有能力对各大国力量加以平衡和利用的错觉；最后，诱导尼泊尔对协议性质产生误读，鼓励尼泊尔收获多方“战略果实”。美国将在尼泊尔民众心中形象良好的“一带一路”倡议与“千年挑战计划”等量齐观，鼓励尼泊尔接受美国以收获更多的战略果实。就本质而言，“一带一路”倡议之所以在尼泊尔认同程度好、接受度高，一是因为其真正有助于提升尼泊尔的国家建设能力；二是有助于尼泊尔摆脱对印度的经济依赖。美国为尼泊尔做出的《尼泊尔增长诊断报告》以及据此开出的改革药方，极为明显地体现了有利于美国进行全球经济链接和实施金融扩张的新自由主义议程。“千年挑战计划”在尼泊尔落地，不仅严重损害尼泊尔的独立自主和主权完整，而且将彻底破坏尼泊尔向社会主义方向转型以及重塑更具包容性的政治经济基础的可能性。

三、《尼泊尔千年挑战协议》的落地障碍及突破

美国对尼泊尔版“千年挑战计划”的布局从发起到落地历时十年（2012~2022年），跨越了奥巴马政府、特朗普政府和拜登政府三个时期。美国始终高度重视并干预尼泊尔政治，对尼泊尔有着十分清晰的战略。《尼泊尔千年挑战协议》最终落地，关键在于实现了尼泊尔政治关口的两次重要突破，每一次突破都伴随着对尼泊尔政治结构的重大改造。

第一次突破发生在2012年。2008~2012年，美国通过将尼共（毛）引入纯粹的议会政治剪除其革命武装，对其进行了显著的分化、弱化、去革命化的改造。美国对尼泊尔的战略转变是基于“毛派是政治问题而非军事问题”，即和平演变比军事镇压更加有效这一战略认识。尼共（毛）交出武

^① D. R. Regmi, *Modern Nepal. : Rise and Growth in the Eighteenth Century, Volume 1* (New Delhi: RUPA CO., 2007), p. 88.

装，彻底排除了继续展开大规模武装斗争的可能性，进而形成了相对平稳的议会政治局面。2008年尼共（毛）通过竞选成为尼泊尔第一大党，党主席普拉昌达担任政府总理。由于国王旧势力以及美国和印度的干扰，也由于刚刚经历政治转型议会经验不足，普拉昌达被迫辞职。在经历数次与其他议会政党联合组建政府失败后，2012年尼共（毛）再次胜选，在国内外综合因素影响下时任党副主席巴特拉伊担任政府总理。巴特拉伊解散尼泊尔人民解放军等举措直接导致了尼共（毛）大分裂以至实力大为衰减，在此背景下美国抓住时机授意巴特拉伊政府申请加入“千年挑战计划”。

第二次突破发生在2022年。其政治背景是2018年以来形成的“稳定”和“强大”的由尼共（联合马列）和尼共（毛）合并而成的尼泊尔共产党执政局面的结束，这成为“千年挑战计划”取得关键性突破的重要契机。《尼泊尔千年挑战协议》共计78页，有8个条款，启动总额为6.3亿美元的项目（包括美国赠款5亿美元，尼泊尔政府拨款1.3亿美元）。^①尼泊尔政府和千年挑战公司最终同意将项目重点放在制约尼泊尔经济发展的两大因素上：电力供应不足和运输成本高。在正式签署《尼泊尔千年挑战协议》后，尼泊尔政府陆续满足了协议规定的几个关键性条件：宣布输电项目为国家骄傲工程；与印度政府达成协议，完成从尼泊尔新布特瓦尔（New Butwal）到印度戈勒克布尔（Gorakhpur）的跨境输电线路建设计划；征用土地和清理森林。^②2019~2022年，围绕千年挑战协议的性质和内容，尼泊尔各党派之间产生了严重的政治分歧，协议通过流程卡在关键人物和关键环节，始终无法落地。

协议的争议性内容主要集中在以下四点：一是第5.1（a）条授权美国可无故终止协议。第5.1（b）规定，“如果本协议违反了美国国家安全政策（根据当前适用的美国法律），或者如果出现被千年挑战公司视为无效的此类行为，则可撤销本协议”。二是第6.8条规定，“千年挑战公司和美国政府因协议下的活动或不作为而产生的任何损失或索赔不承担责任”。三是

^① “Millennium Challenge Compact between the United States of America Acting through the Millennium Challenge Corporation and the Federal Democratic Republic of Nepal Acting through the Ministry of Finance,” pp. 1-78.

^② Umesh Poudel, “We Hope to Soon Export More Power to not only India but Bangladesh too,” *The Himalayan Times*, Oct. 22, 2019. <https://thehimalayantimes.com/business/we-hope-to-soon-export-more-power-to-not-only-india-but-bangladesh-too>

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

第 7.1 条规定，“当拟议协议与尼泊尔法律发生冲突时，以协议为准。双方理解，本协议一经生效，将优先于尼泊尔国内法”。四是在附件 5 中有如下表述：“政府必须提交一份计划，计划的形式和内容和管理委员会所接受，并得到印度政府的同意。该计划应记录建设新布特瓦尔—戈拉赫普尔跨境输电电路的关键财务和技术条款和新布特瓦尔—戈勒克布尔跨境输电电路的运行规则”。^①很显然，上述争议条款内容表明，此协议严重冲击和损害尼泊尔的国家主权，在与千年挑战协议发生冲突的情况下，尼泊尔法律将不得不“屈从于”该协议。

在 2018~2021 年尼泊尔共产党执政期间《尼泊尔千年挑战协议》能否落地基本上取决于尼共内部博弈。在这一时期，围绕协议能否落地尼共内部形成了三种意见：第一种意见，党主席兼政府总理奥利和外交部长加瓦利赞成尽快批准《尼泊尔千年挑战协议》落地。加瓦利表示，“印太战略”形成于 2017 年，而千年挑战公司成立于 2002 年，二者是不同性质的问题；第二种意见，比姆·拉瓦尔（Bhim Rawal）等领导人反对协议中的争议性内容，并要求就这些内容进行重新谈判后再提交议会审议；第三种意见，普拉昌达领导的毛派直接拒绝接受该协议，认为这是美国“印太战略”的一部分，旨在将尼泊尔拖入遏制中国的军事联盟，对尼泊尔将构成极大安全威胁。此时，由于尼泊尔共产党在议会中居于绝对优势地位，尽管议会第二大党大会党对协议的支持态度坚决，但对事件整体走向并不具有实质性影响力。

《尼泊尔千年挑战协议》落地始终无法突破的一个关键点是对协议“附件 5”规定的解读。“附件 5”规定：“尼泊尔政府必须向管理委员会提交证据，证明协议已经获得联邦议会审议通过。”^②对此，反对派认为，按照尼泊尔宪法规定，尼泊尔议会有两项职能：一是批准法案，使之成为法律；二是批准条约和公约，而‘千年挑战协议’只是一项“协议”，并不具备提

^① “Millennium Challenge Compact between the United States of America Acting through the Millennium Challenge Corporation and the Federal Democratic Republic of Nepal Acting through the Ministry of Finance,” pp. 10-52.

^② “Millennium Challenge Compact between the United States of America Acting through the Millennium Challenge Corporation and the Federal Democratic Republic of Nepal Acting through the Ministry of Finance,” p. 55.

交议会审议的资格。^①而在“千年挑战协议”尚未经议会审议通过之前就组建“尼泊尔千年挑战公司”更是存在程序上的缺陷。退一步而言，即便议会审议并通过最初的协议，也应该就协议违背尼泊尔国家利益时该怎么办做出规定。^②

由于众议院议长、毛派成员克里希纳·巴哈杜尔·马哈拉（Krishna Bahadur Mahara）的抵制，《尼泊尔千年挑战协议》一直无法提上议会审议日程。在马哈拉受到诬告指控被迫辞职后，奥利和普拉昌达围绕议长人选展开了激烈的争夺，最终普拉昌达占据上风，为毛派成员阿格尼·普拉萨德·萨普科塔（Agni Prasad Sapkota）争取到议长职位。在尼泊尔共产党执政期间，由于毛派力量对关键位置的掌控，该协议始终未能提交议会审议。

由于内外矛盾同频共振，尼泊尔共产党在2021年4月发生大分裂并直接导致尼共政府倒台，尼泊尔政坛重新开启洗牌。2021年7月，以尼泊尔大会党为首和尼共分裂力量共同参与其中的“执政联盟”上台执政。新执政联盟内部的尼泊尔大会党极力主张协议落地。在初始阶段，尼共（毛中心）、尼共（统一社会主义）和尼泊尔民族人民阵线三个共产主义团体拒绝支持该协议，而主要反对党领袖、尼共（联合马列）党主席奥利则采取了较为模糊的态度。然而在经历七个月的胶着状态后，执政联盟内部的尼共（毛中心）和尼共（统一社会主义）最终妥协，附议尼泊尔大会党决议。在距美国最后通牒时间的2022年2月24日（美国政府曾多次延宕截止日期）仅三天时，《尼泊尔千年挑战协议》通过议会审核正式落地。主要反对党尼共（联合马列）宣布就议会通过《尼泊尔千年挑战协议》一事与执政联盟划清界限。

尼泊尔议会通过《尼泊尔千年挑战协议》是一个强烈的政治讯号，即尼泊尔的政治生态和力量对比正在被悄然重塑，整体态势是尼泊尔大会党以及印度教民族主义力量不断增长，而尼泊尔的共产主义运动持续处于理论混乱和力量衰减之中。首先，尼共分裂后尼泊尔出现了一次政治力量大转圜，尼共从尼泊尔议会政治的主导性力量下降为从属性力量，力量优势转移至尼泊尔大会党。更为亲美的尼泊尔大会党上升为尼泊尔政坛主导力

^① Hari Roka, "Why Oppose MCC?" *Bampanth _ The Left*. <https://bampanththeleft.com/2021/12/09/why-oppose-mcc-in-nepal/>

^② Hari Roka, "Why Oppose MCC?"

美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑

量之后，美国的战略意图和政治诉求就更容易实现了；其次，《尼泊尔千年挑战协议》之所以经过长达十年时间才得以落地，一个非常重要的原因是普拉昌达领导的尼共（毛中心）发挥了重要阻碍作用。在尼泊尔共产党各派别中，尼共（联合马列）主席奥利在担任总理时对《尼泊尔千年挑战协议》采取了支持态度，成为在野党领袖时则采取了模糊的态度。尼泊尔大会党一直采取积极支持态度。普拉昌达领导的尼共（毛中心）总体上是反对协议的主要力量。然而，尼泊尔版“千年挑战计划”艰难落地的十年也恰恰是尼共（毛中心）不断分裂并且在议会中的力量不断萎缩的十年，当2022年尼共（毛中心）的力量被挤压到史上最低程度时，尼泊尔政坛上就再也没有其他力量能够阻止这个协议了。最后，从长远来看，由于尼共（联合马列）和尼共（毛中心）在分裂中产生了深刻的裂痕，二者在议会中再度合作将会变得十分困难。这样就迫使位列第一大党的尼共（联合马列）和第三大党的尼共（毛中心）中的任何一方都不得不通过与第二大党尼泊尔大会党合作才具备胜选的可能性。原来的双选题，目前对于两党来说似乎变成只能与大会党合作的单选题。

结 语

美国和平队顾问在20世纪70年代进入尼泊尔山区时曾就对尼援助愿景做过如下展望：“将新技术、新思想带给受援国，就像试图用一根牙签拆开长城，是一场乏味的斗争，但一旦第一块砖倒下，剩下的就容易多了。”^①然而美国对尼泊尔援助实践并非如此简单。继美国国际开发署与和平队等传统援助相继遭遇“援助无效”和“彻底失败”后，2002年推出“千年挑战计划”曾一度为美国援助注入新内涵和活力。

从受援国视角看，隐藏在美国对外发展援助背后的“国际主义”动机是可疑的，“减贫”充其量只是“千年挑战计划”的次要目标，更重要的目标是通过积极重塑受援国的法律、制度、基础设施和金融环境以更好地适应美国政治和军事战略，更好地服务于美国跨国集团精英的利益，从而将

^① Robert E. Rhoades, “Peace Corps and the American Development Philosophy,” *Human Organization*, Vol. 37, No. 4, Winter 1978, p. 425.

受援国置于更为漫长的帝国历史之中。^① 因此对于大多数受援国来说，对“千年挑战计划”的20年接受史也是一部拒绝史，即便是成功落地但能否圆满完成仍然存在变数，“千年挑战计划”曾经在多个受援国如菲律宾和坦桑尼亚等国家就出现过突然中止、项目退款、中途退出等“重大变化和折中”。

《尼泊尔千年挑战协议》的具体实施还将经历一个复杂的内外政治博弈过程，在这场政治博弈中尼泊尔的政治生态乃至经济基础将继续被重塑和改变。尽管美国国防部、中情局20世纪70年代资助建构的“帝国主义知识”体系（以里奥·罗斯的著作为代表）在今天仍能有效地指导美国的外交战略，并且这一战略也的确有可能将尼泊尔彻底纳入美国的帝国主义秩序中，但尼泊尔共产主义运动仍然是美国推动这一战略的最大变数。可以预计的是，如果尼泊尔共产主义运动能够巩固自身阵地并持续发展，那么该协议将遭到尼泊尔独立自主政治力量的强烈抵制，这种情况下美国千年挑战公司被迫撤出尼泊尔将是大概率事件。

（编辑 吴兆礼）

^① Emma Mawdsley, “The Millennium Challenge Account: Neo-Liberalism, Poverty and Security,” *Review of International Political Economy*, Vol. 14, No. 3, Aug. 2007, p. 489.

development of digital cooperation suitable to developing countries. This will enable the two countries, and even the whole region to make progress towards more open and flexible development of digital cooperation, and towards realizing a community of shared future for mankind in cyberspace.
KEY WORDS: U. S. -India Relations; Digital Cooperation; Indo-Pacific Strategy; Digital Strategy

The Rise of the Afghan Taliban and the Re-making of the South Asian Order

By Yu Kaiming & Yan Wei

ABSTRACT: Relations between Afghanistan, Pakistan and India have long been conceptualized as “triangular games”. The Taliban’s return to power has resulted in the emergence of new dynamics vis-à-vis the “triangular games”, especially as the impact has spilled over into Afghanistan’s neighboring countries, causing both internal and external pressures. As external powers such as the U. S. has withdrawn from South Asia, the Taliban has become increasingly independent and assertive vis-à-vis regional geo-politics. Meanwhile, Pakistan faces an improved geo-political environment as a result. These are both signs of a much more dynamic geo-political balance of power emerging in South Asia. While so, the rise of the Taliban has aggravated the development of religious extremism and ethnic separatism in South Asia, while also causing a series of challenges-especially refugees and drugs-to spill over into other parts of South Asia, prompting growing regional security challenges. The interaction between these security challenges and geo-political dynamics has resulted in non-traditional security challenges emerging as a key focus of traditional interstate competition in the region. At present, the South Asia region is becoming more autonomous as external interventions weaken. Countries in the region will need to transcend zero-sum thinking and cooperate towards resolving security challenges.

KEY WORDS: Afghan Taliban; South Asia; Extremism; Geo-Politics; Regional Security

The Strategic Ambitions and Rationale behind America’s Millennium Challenge Plan in Nepal

By Wang Jing

ABSTRACT: As the U. S. Agency for International Development, the Peace Corps, and other traditional aid mechanisms continued to encounter ineffectiveness and complete failure, in 2002 the Millennium Challenge Plan was introduced to breathe new life and vigor into America’s overseas assistance. While so, from the vantage point of recipient countries of this

assistance, America's motives are read as being motivated less by internationalism, and more by "modern imperialism", "great power enticement" and "political entrapment". 20 years of history have seen developing countries systematically reject the Millennium Challenge Plan which has experienced the sudden termination of activities, the return of project funds, or "major changes" and "compromises". In the case of Nepal, the Millennium Challenge Plan essentially represented America tossing out "strategic bait" to lure Nepal into falling under American control. An important reason why America managed to introduce Millennium Challenge Plan in Nepal was the growing influence of the Nepalese Congress Party and Hindu nationalism in the country, and the declining power and ideological influence of the communist movement.

KEY WORDS: Millennium Challenge Plan; Indo-Pacific Strategy; Nepal Millennium Challenge Compact; Nepal Communist Party

Competition over International Legitimacy and Differential Patterns and Inconsistencies in the Foreign Policy Moves of the Myanmar Caretaker Government

By Zhang Tian

ABSTRACT: In 2021, the Myanmar army took over state power, establishing a caretaker government and recalibrating the country's foreign policy to distance itself from the West and align itself more closely with Russia. While so, these relationships are by no means static, as complex interactions between Myanmar's domestic actors and international stakeholders result in significant fluctuations in policy. After the Myanmar army took power, they clashed with opposition parties not only for domestic legitimacy, but also for international legitimacy. This manifests itself largely in competition between these parties over recognition and acceptance by states of legal governing status, overseas interests and values. In such processes of competition over international legitimacy, incumbents and their challengers will adopt different strategies depending on their relative strength. They will further seek to maintain diplomatic initiative by shifting positions regularly. This is manifested in the military's warm but distant approach to Russia, its close but tepid approach to China and India, its careful following of but avoidance of dependency on ASEAN, and its inseparable position vis-à-vis the West.

KEY WORDS: Myanmar; International Legitimacy; Foreign Policy Moves; International Recognition; State Administrative Council