

美国与尼泊尔军事关系的进展、 影响和限度*

高亮**

【内容提要】 军事关系是美国与尼泊尔双边关系的重要组成部分，也是美国在尼泊尔的主要利益关切之一。美尼军事关系始于冷战时期美国对尼泊尔的军事援助，在尼泊尔内战期间急剧增长，并随着美国“印太战略”的实施而进一步加强。美尼军事关系的发展是两国互相利用、各取所需的结果，美国希望借尼泊尔实施对华遏制战略，尼泊尔则试图通过美国来平衡对外关系，增强本国独立自主性。美尼两国的军事互动势必损害中国的利益，对中国西部边疆的安全和发展构成严重威胁。同时，印度与尼泊尔的特殊关系，以及尼泊尔国内长期存在的平衡外交思想和反美势力也将制约美尼军事关系的发展。

【关键词】 美尼关系；军事合作；“印太战略”

【中图分类号】 D835.52 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1508
(2024) 04-0042-19

DOI: 10.13252/j.cnki.sasq.2024.04.03

美国与尼泊尔自1947年正式建交，迄今已逾75年，美尼关系的发展始终以美国为主导，是美国全球战略的重要一环。冷战期间，尼泊尔是美国全力争取的“中间地带”国家，为了避免尼泊尔倒向共产主义阵营，美国向尼泊尔提供了大量的发展援助，试图以此推动尼泊尔的经济和社会发

* 本文系2023年度四川省哲学社会科学基金项目“尼泊尔多民族国家治理的经验教训研究”（项目批准号：SCJJ23ND278）和2024年度国家民委民族研究项目“西藏长治久安有关问题研究”（项目批准号：2024-GMD-070）的阶段性成果。

** 四川大学南亚研究所助理研究员。

展，并且在权衡与印度和中国的关系后，开启了向尼泊尔提供军事援助的先河。冷战结束后，尼泊尔政治、经济和社会矛盾集中爆发，并陷入长时间的内战，美国借推行全球反恐战略的契机，加大对尼泊尔的军事援助力度，以反恐的名义向尼方提供从装备到人员的一系列军事支持。特朗普政府正式提出“印太战略”后，美国将尼泊尔纳入该战略的合作伙伴国，两国的军事互动水平进一步提高，人员往来的层级和频率显著增加，此外，美国还竭力寻求与尼泊尔达成更加密切的军事合作协议，以便使美尼军事合作更加机制化、常态化。当前，美尼军事关系仍然处于快速发展的过程之中，其背后的推动力量既有美国将尼泊尔作为其反华支点的战略需求，也有尼泊尔为平衡与大国关系和实现外交多元化的主动迎合。美国的对尼战略作为其对华战略的一部分，始终服务于其对华战略目标，即遏制和围堵中国。尼泊尔的地缘战略位置尤为特殊，美国在尼的军事存在可以直接威胁中国西部边疆的安全，因此，对美尼军事关系的历史和现实进行系统地梳理，能够更加全面地反映美国在中国西部周边的战略意图和资源投入情况，并分析其实际进展和影响。

一、美尼军事关系的历史与现状

美国与尼泊尔的军事关系始于冷战时期，带有强烈的反共反华战略意图。随着美国对华战略的调整，遏制中国、塑造中国周边战略环境已成为美国提升与尼泊尔军事关系的主要目标，其合作内容和方式也日益呈现多元化的特征。

（一）冷战时期的美尼军事关系

新中国成立后，美国不甘心在中国大陆的失败，经过朝鲜战场的较量，又把目光投向了西部中国地区。自1957年开始，美国中央情报局在科罗拉多州秘密训练西藏叛乱分子，并先后多批次将受训人员和武器装备空投至西藏策动叛乱。^①1959年拉萨叛乱被粉碎后，中情局又策划了“ST马戏团”行动（ST Circus），将窜逃到印度等地的西藏叛乱分子重新网罗起

^① 程早霞：《美国中央情报局与中国西藏（1940s—1972）》，东北师范大学世界史博士学位论文，2009年，第98—103页。

来，在尼泊尔北部的木斯塘（Mustang）地区设立据点，由美国提供资金等支持，拼凑成了一支人数达 2000 人左右的西藏叛乱武装力量，开展对中国境内的袭扰、破坏和情报搜集活动。^① 在此过程中，美国中央情报局与尼泊尔国王政府就美国情报人员和军事人员在尼的活动达成了默契，尼方默许了美国的反华军事活动，还为美国的行动提供了相当程度的便利。美国运输机从东巴基斯坦的军事基地起飞至木斯塘地区进行物资和人员空投，美国情报人员在尼泊尔设立掩护机构来充当木斯塘西藏叛乱武装的后勤和中转中心，向木斯塘投送空投武器、弹药、口粮和其他后勤补给，这些做法都得到了当时马亨德拉国王（Mahendra）政府的默许。^② 国王政府为避免引起中国的不满，假装对美国支持的西藏叛乱分子武装不知情，但却在木斯塘、胡姆拉（Humla）、塔拉穷（Taplejung）和苏鲁孔布（Solukhumbu）这四个西藏叛乱分子活动频繁的区域设立了“北部边境地区管理办公室”，监视叛乱分子的活动，比兰德拉国王（Birendra Bir Bikram Shah Dev）在 1972 年登基后甚至还秘密前往木斯塘的西藏叛乱分子营地进行考察。^③

1972 年尼克松访华后中美关系开始缓和，美国也最终停止了对西藏叛乱武装的直接支持。尼泊尔政府随即调遣警察部队解除了西藏叛乱分子的武装，并将其安置在博卡拉附近。中央情报局后续还在尼泊尔投资设立酒店等产业^④，作为被解除武装的西藏叛乱分子的生计来源，并持续通过尼泊尔为该部分人员及其家属提供各类援助和特殊关照至今。设在美国的“四水六岗”协会至今仍通过其在尼泊尔境内的分支机构，向在世的前叛乱分子及其家属提供援助。美国驻尼泊尔机构也长期通过向尼泊尔政府施压，要求改善对上述人员的管控措施，并且在移民美国的机会安排方面予以优先考虑。

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 21 期，第 228—232 页。

② Gyalo Thondup, Anne F. Thurston, “the Noodle maker of Kalimpong,” Haryana: Random House Publishers India Private Limited, 2015. pp. 204-209.

③ सीताराम बराल, सीआईएको हतियारले चीनसँग लडे, भारत भाग्दै गर्दा नेपाली सेनाबाट मारिए, <https://nepalkhabar.com/magazine/105817-2021-9-10-22-11-55>, 12 August 2024.

④ Nolan Peterson, “The CIA’s Secret Himalayan Hotel for Tibetan Guerrillas,” 30 October 2015. <https://fnvaworld.org/the-cias-secret-himalayan-hotel-for-tibetan-guerrillas/>, 12 August 2024.

此外，美国也是尼泊尔在冷战时期寻求增强本国独立自主的重要外部依托。1950年签订的尼印《和平友好条约》规定，尼泊尔可以从印度或借道印度购买必要的武器物资，其程序需由两国共同协商确定，严格限制了尼泊尔的国防自主性。20世纪60年代，为逐步增强尼泊尔的国防自主性，减少本国防务需求方面对印度的完全依赖，国王政府向美国提出军事援助的请求。而美国需要国王的继续支持才能维持木斯塘西藏叛乱武装的存在，作为回报，美国于1964年联合英国同尼泊尔签订了军事援助协议，为尼泊尔提供轻武器、医疗物资和装备等。1964年10月，价值400万美元的援助物资开始陆续从美国和英国运抵尼泊尔。^①

（二）尼泊尔内战前后的美尼军事合作

尼泊尔内战期间，美国加强对尼军事援助力度，两国军事关系迅速升温。1996年2月，尼泊尔共产党毛派开始在国内6个地区发动武装袭击，并逐渐扩大袭击范围和规模，尼泊尔内战正式拉开帷幕。^②到2001年，毛派游击队的规模愈加壮大，冲突烈度不断上升，为有效应对毛派游击队的袭击，国王政府在2001年1月成立了尼泊尔武装警察部队，专门负责打击毛派游击队。^③2001年7月，美国国务院负责南亚事务的助理国务卿克里斯蒂娜·洛卡（Christina Rocca）访问尼泊尔，与时任尼泊尔总理德乌帕（Sher Bahadur Deuba）商讨应对毛派游击队的问题。德乌帕素来与美国关系密切，且站在王室立场，对游击队问题持强硬立场。同年9月，美国发生“9·11”恐怖袭击事件，恐怖主义成为国际瞩目的共同威胁，美国开始敦促尼泊尔政府以军事手段解决毛派游击队问题，并将尼泊尔的内战视为全球反恐战争的一部分。11月25日，德乌帕政府宣布全国进入紧急状态，并开始动用尼泊尔军队来与毛派游击队作战。^④2002年1月，美国国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）访问尼泊尔，提出美国将军事援助尼泊

^① 朱鹏飞：《不对称相互依赖视角下尼泊尔-印度安全关系研究》，战略支援部队信息工程大学文学硕士学位论文，2021年，第38—39页。

^② Pradhan, Gyan Ph. D., “Nepal's Civil War and Its Economic Costs,” *Journal of International and Global Studies*, Vol. 1, No. 1, Article 6, 2009, pp. 114-131.

^③ Surya Prasad Timilsena, “Role of Armed Police Force, Nepal to Protect and Promotion of Human Rights,” *Journal of APF Command and Staff College*, Vol. 4, 2021, pp. 120-130.

^④ Mahendra Lawoti, Anup Pahari, *The Maoist Insurgency in Nepal: Revolution in the 21st century*, London: Routledge, 2009, pp. 181-183.

尔，帮助尼泊尔尽快剿灭毛派游击队，随即美国布什政府宣布提供 2000 万美元军事援助。^① 2003 年 3 月，首批 8000 支 M-16 步枪运抵尼泊尔，用于更换陆军老旧的作战武器。^② 除武器和军事装备等援助外，美国还派出军事人员到尼泊尔开展人员培训和作战指挥咨询等活动，通过其国际军事教育和训练计划（IMET）对尼政府安全部队进行“特种作战”培训，并将尼泊尔军人和指挥人员送往美国军事院校学习。在美国的大力援助下，尼泊尔政府军迅速扩充力量。2001 年，尼军队总人数约 4 万人，随着内战的持续，到 2005 年，军队规模迅速扩大至约 10 万人，军队的武器装备、作战能力均在美国援助下实现了极大的提升。^③

美国在尼内战期间对国王政府的军事援助使冲突复杂化。在尼泊尔内战的后期，美国还支持了尼泊尔政府实施的在各个村庄建立“和平委员会”的政策，通过将武器发放给“和平委员会”来增强村庄抵抗毛派游击队的自卫能力，实际上是助长了武装民团的实力，使尼泊尔的内战更加暴力、血腥。此外，为了实现打击毛派游击队的目标，美国支持独裁专制的国王政府，对寻求建立民主制度的政党不屑一顾，也遭到国内和国际社会的广泛批评。^④ 内战期间还发生了毛派游击队员袭击美国驻尼泊尔机构的事件，导致美国驻尼大使馆 2 名安保人员死亡，这一事件直接导致美国在 2003 年将尼泊尔共产党（毛主义）列入恐怖组织实体名单。而在尼国内政党、国王政府与毛派进行和谈及内战结束后的政治博弈过程中，美国依然坚持对毛派的敌视，试图将其边缘化。^⑤

2006 年尼泊尔各派政治势力签署《全面和平协议》，持续 10 年的内战结束，开启和平民主进程。美国对尼军事援助的力度逐步下降，但两国仍然维持着密切的军事合作。美国希望进一步瓦解毛派武装力量，避免其蜕

① Deepak Thapa, Bandita Sijapati, *A Kingdom Under Siege: Nepal's Maoist Insurgency, 1996 to 2003*, Kathmandu: The Printhouse, 2003, pp. 189–191.

② Ibid.

③ Monalisa Adhikari, “Renewed American Engagement with Nepal’s Maoists,” *IDSA Issue Brief*, 26 November 2012.

④ John Norris, “Don’t back a Dirty War in Nepal,” 12 February 2004, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/nepal/dont-back-dirty-war-nepal>, 15 September 2024.

⑤ Monalisa Adhikari, “Renewed American Engagement with Nepal’s Maoists,” *IDSA Issue Brief*, 26 November 2012.

变为直接与美国为敌的“恐怖主义”武装组织。根据协议，尼泊尔共产党（毛主义）放弃武装革命，进入议会政治，其所属的武装“人民解放军”共1.5万余名战士将接受改编，部分被政府军收编外，其余的放下武器再度成为平民。在毛派武装人员“去军事化”的和平进程中，美国积极发挥影响力。自2008年开始，美国国际开发署（USAID）先后在尼泊尔实施了“尼泊尔和平支持计划”和“尼泊尔和平信托基金”项目。^①到2012年9月，随着尼泊尔共产党（毛主义）在尼的政治地位逐渐稳固，美国开始改变态度，最终将该党从美国认定的恐怖主义实体名单中除名。^②

（三）“印太战略”背景下的美尼军事合作

2015年9月，尼泊尔新宪法历经两届制宪会议最终颁布，其国内民主和平进程进入全新阶段。在此背景下，美国与尼泊尔的军事合作也迎来新的契机，不仅合作领域日趋多元化，合作方式也更加多样化。更为重要的是，随着特朗普政府和拜登政府持续推进“印太战略”，美国对尼泊尔在其全球军事战略中的定位也更加突出，因而继续在“印太战略”的政策框架下不断加强与尼泊尔的军事合作水平。

一是两国军方高层互动频繁。从冷战以来的美国对尼政策来看，尼泊尔一直是其对华政策的一部分，即利用尼泊尔来配合实现反共反华的战略目标。特朗普政府推出“印太战略”后，美国就将尼泊尔列为其在印太地区的重要合作伙伴国，寻求与尼泊尔建立更加紧密的军事合作关系。2019年1月，美国新成立的印太司令部司令菲利普·戴维森（Philip S. Davidson）访问尼泊尔，敦促后者尽快解决购买美国武器的法律障碍。^③同年2月，美军与尼泊尔军队再次举行联合演练，与以往的人道主义任务不同，此次双方进行的是纯粹的军事演练，目的是提升军人的高海拔作战能力，且演练地点就在紧邻中国西藏的尼泊尔北部木斯塘地区。当年3月，美国防部负

^① “尼泊尔和平支持计划”（Nepal Peace Support Project），由美国国际开发署于2005年在尼泊尔成立，计划共5年，耗资410万美元，用于尼泊尔各党派和解、对话和新宪法起草等。“尼泊尔和平信托基金”（Nepal Peace Trust Fund, NPTF），由美国国际开发署联合其他西方国家出资成立，用于补偿内战受害者，推动国内和解，实现持久和平。

^② Office of the Spokesperson, “Delisting of the Communist Party of Nepal (Maoist),” 6 September 2012, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/09/197411.htm>, 15 August 2024.

^③ 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。

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, 提出在军队专业化、现代化方面加强合作, 愿为尼泊尔提供军事硬件和建立国防大学等方面的援助, 并将尼泊尔定位为美国“重要的安全伙伴”, 希望尼泊尔“在地区稳定中扮演着重要角色”。^① 2022年6月, 尼军总参谋长普拉布拉姆·夏尔马 (Prabhuram Sharma) 等访问美国国防部、国务院和海军陆战队等机构, 受到美方高级别接待, 期间双方讨论了提升人员交往水平、加强在国际维和行动中的协调、尼方从美国采购军事硬件等方面的合作。^②

二是军事交流内容和形式更加多样。美尼军事交流从早期单一的武器和军事技术援助, 逐步发展到全方位、多领域合作。首先, 人道主义行动合作更加常态化。2012年, 美军太平洋司令部开始经常性地在尼泊尔举行代号为“太平洋天使—尼泊尔”的人道主义行动, 为尼泊尔提供医疗和民用工程建设等援助。2015年4月, 尼泊尔发生严重地震, 大量美国军人进入尼泊尔实施人道主义救援活动, 期间还发生了坠机事件, 导致6名美国军人阵亡。^③ 此后, 两国就军事力量参与人道主义行动达成一系列共识, 2018年9月, 尼泊尔陆军与美军在加德满都联合举行应对人道主义危机训练, 并约定将该训练常态化, 每年举行一次。^④ 2020年全球新冠疫情暴发后, 美军印太司令部通过两军渠道加强对尼军队的抗疫援助, 为后者提供各类防护装备, 包括氧气、制氧设备等, 且使用美空军运输机向尼泊尔运送物资, 密切双方的联络。美军还积极介入与尼泊尔地方政府的交往, 为尼方提供资金支持、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。其次, 美军与尼泊尔陆军的联合军事演练活动日

^① Kosh Raj Koirala, “US Seeks to Further Deepen Military Cooperation with Nepal,” 26 February 2019, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/visiting-us-defense-secy-felter-seeks-to-further-deepen-military-cooperation-with-nepal/>, 16 August 2024.

^② Anil Giri, “Nepal Army chief to Visit Pentagon Ahead of Deuba’s Washington Trip,” 27 May 2022, <https://kathmandupost.com/national/2022/05/27/nepal-army-chief-to-visit-pentagon-ahead-of-deuba-s-washington-trip>, 16 August 2024.

^③ Elisha Fieldstadt, “Six U.S. Marines Killed in Nepal Helicopter Crash Identified,” 17 May 2015, <https://time.com/3881885/marines-nepal-helicopter-crash-identified/>, 15 September 2024.

^④ Corey Ray, “US Army Pacific, Nepali Army Co-hosts Disaster Response Exercise,” 26 September 2018, https://www.army.mil/article/211615/us_army_pacific_nepali_army_co_hosts_disaster_response_exercise, 15 September 2024.

趋频繁。

自 2003 年开始，尼泊尔军队与美军开始举行联合演练，其中规模最大的是“平衡之钉”系列演练（Balance Nail），目前已经举行 39 轮，累计已有 4000 余名尼泊尔官兵参与其中，接受了美军的训练。^①此外，还有其他针对山地作战、反恐、维和等不同科目的演习和训练活动频繁举行，美国的陆军特种作战队员，也到尼泊尔接受高海拔和山地作战训练。最后，美国对尼泊尔的武器和装备援助也在加强。自 2016 年开始，美国通过“对外军事融资”项目（Foreign Military Financing, FMF）为尼泊尔订购了 6 架 M-28 “空中卡车”运输机，分 3 批交付，每批次 2 架。其中，第一批次已于 2019 年底交付并投入使用。2023 年 3 月，美国陆军太平洋地区副司令克里斯托弗·史密斯（Christopher Smith）少将率领美国陆军代表团，与尼泊尔军方代表团在加德满都举行“陆军力量双边会谈”，会谈期间美方批准了第二批次的运输机采购计划，将出资 3040 万美元，同时美国还将向尼泊尔提供一定数量的“贝尔”型（Bell）通用直升机。^②而在此前的 2019 年 6 月，尼泊尔已经修改了相关法律，以减少采购美国武器的国内限制。^③

三是寻求建立更加稳固的军事合作机制。在既有的军事合作基础上，寻求与尼泊尔达成某种更为规范的机制化合作协议，使美国军事人员在尼泊尔的行动进一步便利化。2022 年 2 月，美国运用各种手段在尼泊尔推动“千年挑战集团”（MCC）援助项目，大批高官先后访问尼泊尔。6 月，有消息称该国即将加入美国的“州合作伙伴计划”^④，随后，美国陆军太平洋地区司令查尔斯·A. 弗林（Charles A Flynn）紧急访问尼泊尔，向时任总

^① Staff Reporter, “Nepal-US Joint Military Drill Begins,” 4 April 2022, <https://old.risingnepaldaily.com/nation/nepal-us-joint-military-drill-begins>, 15 September 2024.

^② Post Report, “Nepal, US conclude Bilateral Land Forces’ Talk,” 30 March 2023, <https://kathmandupost.com/national/2023/03/30/nepal-us-conclude-bilateral-land-forces-talk-1680141827>, 15 September 2024.

^③ Binod Ghimire, “Nepal Government Clears Legal Hurdles To Buy Lethal Arms from the US,” 13 June 2019, <https://kathmandupost.com/national-security/2019/06/13/nepal-government-clears-legal-hurdles-to-buy-lethal-arms-from-the-us>, 15 September 2024.

^④ 州合作伙伴计划（State Partnership Program, SPP），是美国国防部在 20 世纪 90 年代推出的一项军事计划，目的是推动美国各州国民警卫队与其他国家和地区军事力量建立合作关系，该计划最初在东欧前社会主义国家实施，后推向全球其他地区，目前有 88 个伙伴参与其中。

理德乌帕施压，要求尼方尽快批准协议。执政的尼泊尔大会党政府对此态度暧昧，但尼国内民意汹涌，反对声音高涨，美国则通过其驻尼大使馆释放消息称，尼泊尔军方早在 2015 年和 2017 年两次主动申请加入该协议，事件真相扑朔迷离。而根据尼有关媒体披露的尼泊尔和美国之间关于州合作伙伴计划（SPP）的协议文件，一旦协议达成，美国将在此后 5 年向尼泊尔军队提供 5 亿美元的援助，尼泊尔军队与美国犹他州国民警卫队将开展高海拔地区作战训练，尼泊尔军官将得到美国军事院校接受培训的奖学金，美国国民警卫队和美国国防承包商、相关车辆以及由美国运营或为美国运营的轻型飞机，可以使用商定的尼泊尔设施和区域进行训练、过境，获得相关的支持，如加油、车辆和飞机的临时维护、人员及其家属的住宿、通讯、集结、部队和物资的部署等。^① 尽管尼泊尔政府在强大的国内反对意见下被迫宣布放弃该协议，但美国方面继续推进与尼泊尔军事合作，并寻求其他替代性方案的努力并未停止。2023 年 12 月，美国海军“海豹突击队”（SEAL）人员与尼泊尔陆军特种作战部队在加德满都附近进行联合训练，训练科目包括山地作战，双方一致同意加强伙伴关系^②，这表明美国海军也开始加入与尼泊尔的军事合作。

二、美尼军事关系逐渐增强的动因

美尼军事关系的增强是两国对外战略在某种程度上契合的结果，美国需要借助尼泊尔来推行其对华遏制战略，实现其全球反恐和人道主义行动目标，尼泊尔则有意通过与美国的军事关系来拓展其国际活动空间，进而凝聚国内民众的民族主义情感。

（一）尼泊尔在美国对华战略需求中的地位

从历史的角度来看，美国发展与尼泊尔的关系一直是其对华战略的重

^① Onlinekhabar, “US State Partnership Program: Here’s the Draft of the Deal That Lets US Personnel Stay in Nepal Indefinitely,” 14 June 2022, <https://english.onlinekhabar.com/us-state-partnership-program-draft.html>, 15 September 2024.

^② Chelsea Meiller, “Nepali Army, U.S. Navy SEALs Strengthen Joint Partnership,” 20 December 2023, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3622642/nepali-army-us-navy-seals-strengthen-joint-partnership/>, 15 September 2024.

要组成部分，将尼泊尔作为其反华活动的的前沿。美国基于冷战时期意识形态竞争的角度，认为中国共产党领导的共产主义革命运动将不可避免地影响到尼泊尔，并在南亚引发连锁反应，因此，美国需要加强与尼泊尔王室的合作来遏制共产主义思想在这个贫穷落后的国家传播。同时，冷战时期的尼泊尔也是美国直接插手西藏有关事务的行动基地和情报中心，通过操纵由美国训练和资助的西藏叛乱分子，美国持续对中国西藏进行武装袭击、潜入破坏和情报搜集等活动。事实上，美国是以经济援助和军事援助换取尼泊尔国王政府的默许，从而在尼开展反华活动，后来又因中美关系的改善而放弃了对西藏叛乱分子的支持。从这个意义上来讲，美国的尼泊尔政策始终是其对华政策的一部分。

从现实的角度来看，随着中美全球竞争的态势加剧，尼泊尔在美国对华战略中的地位也越来越重要。一是美国有意将尼打造成为“印太战略”支点国家，制衡中国在南亚地区影响力。尼泊尔是中国“一带一路”共建与南亚地区互联互通建设的重要门户，也是中国在南亚政治、经济影响力逐步提升的主要区域。美国通过增强在尼军事存在来配合其对华战略的实施，将尼打造为“印太战略”在南亚地区的支点国家，在该地区制衡和围堵中国。美尼关系、特别是美尼军事关系的增强，必将削弱中尼互信，并对中国的在尼利益构成实质性威胁。二是美国有意通过尼泊尔对中国西部边疆及内陆地区构成威慑。美国通过其军事部署和盟友对中国东部沿海和南海形成了包围态势，而对中国西部边疆地区的直接威胁尚未形成，其军事力量在尼泊尔的存在和加强，尽管当前来看仍是象征性的，但从中反映出美国威慑中国西部边疆地区和内陆的意图，即影响中国西藏的安全和稳定。三是重构美国在南亚地区的地缘政治影响力。随着美军撤出阿富汗，美国在南亚、中亚的影响力锐减，需要在该地区重新组织力量。尼泊尔的地缘战略位置极其重要，长期以来对美国援助的依赖度极高，国内政局频繁变动，易于美国对其施加影响，是南亚国家中的较好选择。美国急于通过“千年挑战集团”援助项目升级尼电网和交通基础设施，加强对尼渗透，不排除其未来将尼打造为美国在南亚新的军事基地或后勤中转中心。

（二）美国的全球反恐战略和人道主义行动需要

一方面，美国认为尼泊尔境内的激进左翼政党势力有蜕变为恐怖主

义势力的风险，尽管尼共（毛主义）已经转型为专注议会政治的政党，但尼境内仍然存在大量激进的共产主义党派。美国国务院 2021 年发布的《2020 年各国反恐怖主义报告》中，尼泊尔共产党比普拉夫派（Biplav Group）仍被视为恐怖主义势力，并将其激进的抗议活动，如暗杀、炸弹袭击等定性为恐怖主义袭击。^①另一方面，美国认为尼泊尔与印度之间的开放边界缺少有效管理，两国人员往来不受控制，该国唯一的国际机场也缺乏严格的安全措施，导致尼泊尔在过去一度成为国际恐怖主义势力的中转站和藏匿窝点，且在今后也存在此风险。同时，尼泊尔是国际维和行动的重要参与国，且国内旅游业兴盛，大量西方游客入境，是恐怖主义势力的理想目标。因此，美国十分重视与尼泊尔的反恐合作，通过提供人员培训、联合演练、情报分享等方式提升尼泊尔的反恐水平。仅 2016—2020 年 5 年间，美国通过对外军事援助项目，为包括尼泊尔警察、武装警察部队等在内的 1385 名安全人员提供了相关培训。^②人道主义救援活动既是美尼军事关系的重要内容，也是美国维持在尼军事存在的主要目标之一。美国对尼泊尔的援助主要由发展援助、军事援助和人道主义援助构成，其中人道主义援助的实施往往需要军队的介入，如执行灾后救援、物资转运、人员转移、灾后重建等任务，美军在对尼人道主义援助中的角色在 2015 年地震和 2020 年新冠肺炎疫情等危机中得到了充分体现。此外，军队参与人道主义援助项目也能够为美国在尼泊尔的其他军事活动提供绝佳的掩护。

（三）尼泊尔的军事外交需求

尼泊尔历代统治者都将军队作为国家对外交往的主要参与者，通过军事外交来加强国家主权独立一直被视为行之有效的对外政策。从历史上来看，尼泊尔在 1814—1816 年与英国的战争中落败，被迫签订《苏高利条约》，割让大片领土。此后，尼泊尔王国的统治者转而与殖民者结盟，为其提供兵源和武力支持，从而换取后者对尼泊尔王国独立性的保

^① Department of State, U.S. Govt., “Country Reports on Terrorism 2020: Nepal,” <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/nepal/>, 15 September 2024.

^② Ishwar Dev Khanal, “Over 1, 385 Nepali Security Personnel Receive Training with US Support in Last Five Years,” 21 June 2022, <https://english.khabarhub.com/2022/21/258851/>, 15 September 2024.

障。在 1857 年印度民族大起义中，尼泊尔军队协助英属印度当局镇压起义，发挥了重要作用。在第一次和第二次世界大战中，累计有来自尼泊尔的近 20 万廓尔喀士兵帮助英国作战。英国在 1923 年以条约的形式承认尼泊尔的独立国家地位，使尼泊尔成为南亚少数未被殖民的国家之一。1947 年印度独立后，尼泊尔军队也曾按两国约定赴印度北部执行稳定局势的任务。^① 20 世纪 50 年代，拉纳（Rana）家族统治被推翻后，尼泊尔国王政府从 1958 年就开始积极参与联合国主导的国际维和行动，累计参与了 44 项维和行动，派出维和官兵近 15 万人次。1958 年，尼泊尔首次参与维和行动，向联合国驻黎巴嫩观察团（UNOGIL）派遣了 5 名观察员。1974 年，普拉诺廓尔喀营（Purano Gorakh Battalion）作为第一支尼泊尔特遣队被派往埃及，参加联合国紧急部队（UNEF-II）执行任务。据联合国维和行动办公室统计，截至 2023 年 11 月 30 日，尼泊尔已成为派出维和部队人数最多的国家，派出的军队和警察人数均位居世界第一。截至当年 11 月，尼泊尔共有 6247 名军警人员（武装警察部队和警察）在各冲突地区执行任务。^② 从现实来看，尼泊尔军队自 18 世纪创立以来就延续不断，实现了国家的统一，维护了国家的独立，是整个国家团结的象征，在国内享有极高的荣誉和地位。作为小国，尼泊尔军队的军事外交活动弥补了其外交资源的不足，给尼泊尔带来了巨大的国际声誉，与大国的军事交往也有助于尼泊尔巩固主权独立。同时，美国也支持尼泊尔在国际维和行动中发挥更大的作用，试图将尼泊尔打造成为国际维和行动的领先性国家，发挥更大的影响力。尼泊尔在 1986 年创立了“比兰德拉和平行动训练中心”，负责为联合国成员国训练维和人员。美国自 2000 年开始参与该中心的相关活动，并为中心提供工程设备等方面的援助，为尼泊尔维和力量提供武器装备采购等方面的便利。2017 年美国太平洋司令部联合尼泊尔陆军举办了由 28 个国家、1135 名士兵参加的

^① 朱鹏飞：《不对称相互依赖视角下尼泊尔-印度安全关系研究》，战略支援部队信息工程大学文学硕士学位论文，2021 年，第 24 页。

^② Post Report, “Nepal Becomes Top Troops Contributor to UN Peacekeeping Missions,” 8 February 2024, <https://kathmandupost.com/national/2024/02/08/nepal-becomes-top-troops-contributor-to-un-peacekeeping-missions>, 15 September 2024.

“和平意图 3” (Shanti Prayas III) 国际维和行动联合演练。^①

三、美尼军事关系发展的影响

尼泊尔历来奉行平衡、中立的外交原则，美尼军事关系发展首先是对尼泊尔本身的影响最为直接，在冷战时期和当下均为该国带来了重要的政治和安全后果。作为地缘战略位置特殊的小国，美尼军事关系的发展也对其另一邻国印度、乃至整个喜马拉雅南麓地区的安全形势有所影响，但考虑到美国的对华战略意图和其在美尼军事关系中的主导性地位，本文只着重讨论其对尼泊尔和中国的影响。

(一) 对尼泊尔的影响

第一，尼泊尔王室通过与美国维持军事关系赢得了美国对其政权的支持。尽管美国对尼泊尔的经济和政治援助是出于意识形态竞争的需要，但尼泊尔王室默许美国在本国进行对华军事和情报行动的姿态，无疑使美国更加坚定了支持王室统治的决心。即便是在 1960 年马亨德拉国王解散民选政府、推行王权统治的背景下，美国仍然扩大了对尼技术援助规模，其背后正是出于利用尼泊尔来实施其反共反华政策的考虑。马亨德拉和比兰德拉两代国王以中立外交的姿态与美国保持密切的关系，平衡了印度对本国内政和外交的过度干预，确保了其政权的稳固性。对于比兰德拉国王在 20 世纪 70 年代提出的尼泊尔“和平区”倡议，美国也积极地予以支持，并邀请国王夫妇于 1983 年访美，使尼泊尔王室的国际地位和声誉进一步提高。

第二，美国的军事援助改变了尼泊尔内战及和平进程的走向。尼泊尔内战自 1996 年爆发，毛派的政治主张和战争动员策略赢得了广泛支持，在内战中节节胜利，大有席卷全国、推翻国王政府之势。但美国一方面不愿看到南亚在 21 世纪诞生一个新的共产主义政权，另一方面，也急于将其全球反恐战略推行到尼泊尔，因此，美国全力支持国王政府的镇压行动。在

^① American Forces Network Pacific, “Shanti Prayas III Kicks Off in Nepal,” 21 March 2017, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1124581/shanti-prayas-iii-kicks-off-in-nepal/>, 15 September 2024.

美国的武器装备和人员培训等形式的援助下，国王政府军实力骤增，成为迫使毛派游击队宣布停火并接受政治解决方案的关键因素。而且，美国在此期间还试图通过军事援助来主导尼泊尔内战的最终解决方案，引导国王政府和其他党派势力借助军事优势延长战争，将毛派赶尽杀绝。^①此外，以内战和战后安排为契机，美国开始在尼泊尔的战后和解过程中扮演重要角色，并以追究毛派领导人战争罪、调查其战争期间侵犯人权行为等为筹码，长期影响尼泊尔的内政与外交走向。

第三，军事关系已成为尼泊尔被纳入美国“印太战略”的重要标志。特朗普政府时期推出的“印太战略”被拜登政府继承并加以升级，他们强调构筑军事能力和盟友组成的力量网络来直接对抗中国，并寄希望于改变中国所处的战略环境来逼迫中国做出改变，这使得尼泊尔在两届美国政府的“印太战略”中都具有一席之地。拜登政府延续了特朗普时期就开始升级的美尼军事合作态势，并加大了投入力度。仅2022财年，美国对尼泊尔的军事类活动援助资金就达4200万美元，占当年美国对尼援助总额的27%。^②当前，尼泊尔各大主要的政治势力始终无法形成合力，只能在短期利益的基础上结成政治联盟，没有政治意愿、也缺少必备的政治能力来拒绝美国的军事合作提议，尽管他们一再宣称尼泊尔不会加入任何具有结盟性质的地缘政治倡议，但不可否认的是，尼泊尔已经被美国纳入“印太战略”，并成为其重要的支点国家。

（二）对中国的影响

第一，美国通过军事合作增强了其在尼泊尔的行动能力，直接威胁中国在尼利益。美军事人员以公开、半公开的方式在尼泊尔活动的频率和数量已大幅度增加。据尼泊尔媒体报道，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，在国内各地以参加人道主义行动的名义公开活动。同时，美军加强与尼泊尔地方政府的合作，介入尼国内事务。在美印太司令部主导下，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，为尼提供资金支持、物资援助、技术

^① John Mage, “The Nepali Revolution and International Relations,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 20, 2007, pp. 1834–1839.

^② 作者根据美国国际开发署官方网站有关对尼泊尔援助资金的数据自行计算。网址：<https://www.foreignassistance.gov/cd/nepal/>，2024年9月15日。

指导、人员培训等，帮助尼建立血液中心、医院等公共设施。随着（MCC）项目的通过，其条款中隐含的军事合作、治外法权和超常规的项目安全保障需求，必然导致两国更大规模、更深层次的军事往来，使美国在尼境内的行动能力大为增加，对中国在尼人员、机构等的安全构成威胁。

第二，美尼军事合作升级对中国的国防安全构成直接威胁。自2017年“印太战略”实施以来，美军以联合演练、人道主义援助、抗疫援助等名义频繁在尼活动，美国推动尼泊尔采购美国轻武器，向尼赠送运输机等装备，并提议为尼筹建国防大学提供帮助。美尼军事合作使美军人员能够直接深入中尼边界地区，进行情报搜集等活动。美尼两国军队2019年就在抵近中国西藏边界的尼泊尔木斯塘地区开展联合演练，而且此类演练活动已经常态化，每年固定举行，今后其演练将会更加频繁。考虑到中尼边界线的长度和尼泊尔在美尼合作中的从属角色，未来美国可能以反恐等名义向尼泊尔派遣军事顾问，进行情报共享，甚至设立军事基地等，美尼军事合作升级将对中国西部的国防安全构成直接威胁。

第三，美国对尼泊尔的军事援助直接威胁中国边疆地区稳定和领土完整。尼泊尔是中国西部重要的对外开放通道，是“一带一路”共建的重要参与国，对西部边疆地区、特别是西藏自治区的安全、稳定和发展具有重要意义。美国对尼泊尔军事援助的主要目标是围堵中国，其对中国边境地区的安全和稳定构成严重威胁。美国历来是尼泊尔境内“藏独”势力的最大支持者，其对尼政局的影响力提高，必然导致尼政府对“藏独”等反华势力管控的松懈，尼境内“藏独”活动将有所抬头，甚至出现以尼泊尔为跳板、对中国境内实施渗透等破坏活动。而且，美国支持和影响下的非政府组织、媒体等也会给尼政府形成巨大的舆论压力，并配合制造和传播反华舆论。

四、美尼军事关系发展的制约因素

（一）印度因素

尼泊尔与印度的特殊关系将是美尼军事关系发展的最重要制约因素。印度与尼泊尔之间具有密切的历史和文化联系，印度视尼泊尔为其国防战

略的一部分，将尼泊尔作为中印之间天然的缓冲地带。1950年，印度与尼泊尔签订《友好和平条约》，很大程度上继承了英国在尼泊尔的种种特殊权益，其中就包括印度对尼泊尔安全和防务事务的介入。该条约及换文对于尼泊尔与印度的安全义务、尼泊尔获取武器弹药和作战物资等都有相应的规定，使尼泊尔和印度两国在安全领域形成了不对称的相互依赖关系。^①以两国的特殊关系为基础，印度开始频繁介入尼泊尔的对外安全交流活动，对尼泊尔绕开印度争取国防独立自主的尝试回以粗暴干涉。1989年，为“惩罚”尼泊尔不顾印度反对从中国进口武器装备，印度对尼泊尔发起了长达15个月的禁运，并暗中支持尼泊尔国内的党派势力，推动民主化运动，迫使国王政府改变政策。同时，印度对尼泊尔的军队建设也投入了大量资源进行扶持，长期提供武器装备等援助，尼泊尔也定期参与印度主导的双边和区域性多边联合军事演练等活动，两国军队还一直互相给予对方陆军参谋长本国荣誉参谋长的礼遇，以显示两军的密切关系。在此背景下，印度对于尼泊尔与其他国家的军事关系是十分警惕的。

尽管印度与美国在围堵中国、限制中国在南亚地区影响力方面具有共同利益，印度需要借助美国的战略资源来实现遏制中国的目的，但印度仍然坚持本国的战略自主性，对于美国在尼泊尔的种种做法并不是全盘接受，一旦美国触碰印度在尼泊尔的核心利益，必然会遭到印度的坚决反对。在2022年尼泊尔大选中，曾拥有美国国籍的政治新星拉比·拉米查恩（Rabi Lamichhane）及其领导的政党表现突出，其本人也在选举后一度出任新政府副总理兼内政部长，但随即就因为国籍问题被迫辞职。尼国内有观点认为，拉比·拉米查恩的背后是美国和西方国家在尼泊尔的利益，美国扶植他的目的是对德乌帕和普拉昌达等老一辈政党领袖形成制衡，这显然已经对印度在尼泊尔的利益形成了威胁。^②因此，对于美尼军事关系的不断加强，印度持谨慎观察的态度。鉴于印度在尼泊尔的特殊安全利益和两国的特殊关系，其将对美尼军事关系未来的继续升级形成制约。

^① 朱鹏飞：《不对称相互依赖视角下尼泊尔-印度安全关系研究》，战略支援部队信息工程大学文学硕士学位论文，2021年，第25—27页。

^② Manjeev Singh Puri, “Stakes Rising for the West in Nepal Politics,” 12 January 2023, <https://www.tribuneindia.com/news/comment/stakes-rising-for-the-west-in-nepal-politics-469555>, 15 September 2024.

（二）尼泊尔的平衡外交战略

通过中立、平衡的外交战略来巩固国家的独立自主，历来是尼泊尔统治者深信不疑的国家生存战略。从国家统一伊始，尼泊尔国王普里特维·纳拉扬·沙阿（Prithvi Narayan Shah）就意识到，中立对于尼泊尔这样一个夹在两个大国之间的小国的极端重要性。王室的统治在 20 世纪 50 年代恢复后，尼泊尔迅速加入不结盟运动，坚持不倒向任何阵营，在国际事务中保持中立，并通过与尽可能多的国家建立合作关系来确保国家安全，包括与印度、中国、美国等多方面的外交接触，以最大限度地实现国家的战略目标。1975 年，比兰德拉国王还提出了将尼泊尔建设为完全中立的“和平区”的国际倡议，得到了包括中国在内的 130 多个国家和地区的支持。在尼国内，尽管各党派势力在内政问题上分歧巨大，对外政策上也有所偏倚，但普遍都认同平衡外交对于尼泊尔的重要意义，在执政实践中也基本都能够遵循平衡外交战略。而且，尼泊尔国内也有着维持平衡外交战略的强大民意基础，民众对印度抱有深重的疑虑，担忧印度会逐渐如吞并锡金、控制不丹一样蚕食尼泊尔的主权；尼民众对中国则抱有一定好感，认为与中国的良好关系能够在一定程度上抵消印度的影响。同样的，尼国内民意对美国近年来加大在尼的各种资源投入也感到不安，更不愿本国加入美国的军事同盟。2022 年有关尼泊尔即将加入“州合作伙伴计划”的信息曝光后，正是尼泊尔国内强烈的党派争执和民意反对，迫使亲美色彩浓厚的德乌帕总理宣布放弃加入该计划。因此，美国想要在与尼泊尔的军事合作方面取得重大突破，使尼泊尔放弃平衡战略是十分困难的。

（三）尼泊尔国内的反美势力

尼泊尔国内的反美势力具有较强的行动能力和影响力，对于尼整个社会的民意动向十分关键，执政党派无法完全忽视其存在。尼国内反美势力主要由左翼的政党力量、学生团体、知识分子、媒体人士等构成，其反对美国的原因更多是意识形态方面的选择，这在尼泊尔有着悠久的历史和丰富的实践。尼泊尔的阶级、族群、种姓矛盾尖锐，经济和社会发展落后，是左翼思想发展的沃土，自 20 世纪早期就开始有共产主义思想的传播，随之建立了一系列的左翼政党，从 50 年代开始就不断发起共产主义革命活动。20 世纪 90 年代尼共毛派发起了人民战争，其主要诉求之一就是反对外国资本主义和帝国主义对尼泊尔的经济和文化入侵，肃清西方的国际性

非政府组织对尼泊尔的渗透等。2006年尼泊尔内战结束后，左翼力量经过不断地分化、整合，基本形成了更为务实的主流左翼政党和仍然坚持激进思想的少数左翼派别，以及为数众多的左翼民间力量。尼左翼力量有自己的宣传平台和发声渠道，对尼泊尔与美国等西方国家的关系持审慎态度，是尼国内围绕“印太战略”“千年挑战集团计划”“州合作伙伴关系”等美国对尼战略举措最主要的反对力量。

同时，尼泊尔国内还存在较强的基于宗教和族群特征的民族主义倾向，对于以美国为代表的西方基督教文化和社会思潮极为警惕。自20世纪90年代尼泊尔开启民主化进程以来，美国等西方国家的基督教、天主教团体大量涌入尼泊尔传教，通过各种方式吸引尼泊尔民众改变宗教信仰，逐渐威胁到尼泊尔传统的社会结构。2011年尼泊尔人口普查显示，该国基督教徒人口为37.6万，到2021年再次进行普查时，基督教徒人口已上升至54.5万，全国境内拥有7758座教堂^①，而媒体估计的基督教徒实际人数要远远高于官方统计。在美国的影响下，尼泊尔在2015年颁布的新宪法中加入了有关世俗主义的条款，并连年提供资金援助，以确保世俗主义持续发展、深入人心，这些做法在尼泊尔保守的印度教团体中饱受诟病。此外，美国将尼泊尔作为各种激进思潮的“试验田”，将美国国内兴起的“性别觉醒”运动、激进环保运动等纷纷引入尼泊尔，引导尼泊尔成为南亚首个承认同性婚姻合法地位的国家。这些举动一方面引起了尼国内传统保守派的不满，也强化了左翼力量对于美国宗教和思潮威胁尼泊尔国家安全的担忧。

结 语

尼泊尔地缘战略位置极为重要，与中国的边界线长达1400余公里，直接面向中国西部战略腹地，对西藏的安全和稳定具有关键性意义。同时，尼泊尔作为“一带一路”倡议的参与国，是中国面向南亚地区互联互通建设的重要门户。随着中美全球竞争态势加剧，美国对尼泊尔的战略也愈加

^① Kevin Kim & Rebecca Henschke, “Christian Missionaries Target the Birthplace of Buddha in Nepal,” 14 January 2023, <https://www.bbc.com/news/world-asia-64235873>, 15 September 2024.

显示出与中国的关联性，在很大程度上是其对华战略的一部分。拜登政府延续了特朗普政府的政策，继续积极拉拢尼泊尔，将其纳入“印太战略”，持续投入政治和经济资源，笼络人心。美国不断加强与尼泊尔的军事关系，其根本目的在于重新塑造中国西部周边的战略环境，强化对中国的威胁，最终将尼泊尔打造成为围堵中国的战略支点和威慑中国西部内陆的影响力投射中心。为此，美国通过发展援助项目和军事合作项目的相互配合、掩护，不断加速对尼泊尔实施全方位渗透。2017年以来，美国国际开发署（USAID）和“千年挑战集团”（MCC）对尼援助总额近12亿美元，派遣政府和军队高官、参议员代表团等频繁访问尼泊尔，讨论加强两国合作。此外，美国还通过亚洲基金会、美国国务院下属的公共外交部门，以及部分非政府组织，在尼泊尔开展“打击虚假信息”等活动，对尼泊尔媒体和公民社会施加影响，逐步建立起对尼泊尔公共舆论走向的引导能力，并且已经在涉及“一带一路”建设、在尼泊尔的流亡藏人等议题上显现出负面效应。

当前，与尼泊尔的军事合作已经使美国军事人员能够直接深入到中尼边境尼泊尔一侧地区，在喜马拉雅区域的核心地带建立起军事存在，其对中国和整个区域的安全和稳定所产生的影响不容小觑，值得持续高度关注。随着中美战略竞争的态势日趋白热化，美国在尼泊尔加大军事资源投入和运用几成定局。同时，在尼泊尔军事领域之外的其他领域，以及尼泊尔之外的其他喜马拉雅国家，美国也在通过类似的做法增强其影响力，其终极目标是在本区域编织针对中国的影响力网络。在此背景下，中国一方面需要继续加强国内的国防建设，不断巩固国家安全，尤其是确保西部边疆地区的稳定和持续发展。另一方面，也需要在与尼泊尔等国家传统友好关系的基础上，更加主动地塑造有利的周边战略环境，将军事合作的形式和内容多样化、实质化。