



美国千禧年挑战公司对南亚国家的援助： 进展、影响与对策

戴永红 姬广礼

摘要:美国通过千禧年挑战公司向南亚小国提供经济援助,以更加隐蔽的手段影响他国内政与外交政策,拉拢尼泊尔、斯里兰卡等南亚国家加入美国阵营,企图阻碍“一带一路”建设,遏制中国发展。美国与南亚小国签订的千禧年挑战协议是美国霸权主义的表现,在南亚并不受欢迎,遭到尼泊尔、斯里兰卡两国的质疑与抵制。南亚小国对千禧年挑战公司的援助较为谨慎,不愿被牵涉到中美两国的博弈之中。以尼泊尔为例,尼美千禧年挑战协议将扰乱尼泊尔政局,打破尼泊尔“等距离”外交惯例,对“一带一路”建设在南亚的发展以及中国西南边疆的安全稳定构成威胁。中国宜主动采取对策,做到“四个全面”,保障中国在南亚的利益,维护西南边疆的安全稳定。

关键词:千禧年挑战公司;印太战略;南亚国家;安全稳定

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.05.009

收稿日期:2021-02-27

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“环孟加拉湾沿岸国家安全格局对我国实施‘一带一路’战略的影响研究”(17ZDA045)、教育部人文社科重点研究基地重大项目“南亚国家政治法律环境与‘一带一路’建设研究”(16JJJDJW014)的研究成果。

作者简介:戴永红,男,四川乐山人,经济学博士,四川大学南亚研究所教授,深圳大学中国海外利益研究院特聘教授,研究方向为亚太地区问题与全球治理研究,E-mail: daiyh1999@126.com;
姬广礼,男,安徽亳州人,四川大学国际关系学院、中国西部边疆安全与发展协同创新中心博士研究生,南华大学经济管理与法学院讲师。

自美国前总统奥巴马提出“亚太再平衡”战略以来,美国不断向南亚拓展影响。前总统特朗普上台后,美国冷战思维与零和博弈思想持续高涨,在“亚太再平衡”基础上,提出升级版的“印太战略”,其目的是重返亚太,增加美国在太平洋、印度洋区域的影响力。拜登出任总统后,美国的“印太战略”不但没有改变,而且有增强之势,美国拉拢更多的国家围堵、遏制中国的发展。2020年以来,美国和印度关系日益走近,出于各自利益,两国在军事、安全等领域加强合作并建立了“全面的全球战略伙伴关系”^①。美国正在利用一切手段向南亚全方位地施加影响力,借助千禧年挑战公司(Millennium Challenge Corporation,“MCC”)^②,向尼泊尔、斯里兰卡等南亚国家提供经济援助,拉拢更多“小盟友”加入美国阵营便是美国使用的手段之一。

关于“印太战略”,学界多关注美国、日本、印度、澳大利亚“四国合作机制”以及“印太战略”框架下美印关

①“Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership,” The White House, February 25, 2020, last visited November 28, 2020, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/?utm_source=link&utm_medium=header.

②中国外交部、中国驻斯里兰卡大使馆将“MCC”译为“千禧年挑战公司”,详见中国外交部网站和中国驻斯里兰卡大使馆网站:https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1828998.shtml; <http://lk.china-embassy.org/chn/xwdt/t1822098.htm>。国内媒体也有将“MCC”译为“千年挑战公司”,详见:<http://www.chinanews.com/gj/2020/02-29/9109122.shtml>。本文采用前者官方译法,将“MCC”称为“千禧年挑战公司”。

系走向,认为美日印澳四国在经济与安全等领域的合作有些进展,其目的是联合遏制中国发展。印度对“印太战略”的参与度提升,美印合作进一步加强。但是,鉴于美日印澳在印太地区的战略目的不尽相同,“四国合作机制”尚未取得实质性成果,出于自身地缘战略利益的考虑,印度与美国合作能否深入开展也有待观察^①。已有研究少有涉及美国利用千禧年挑战公司等援外机构对印太地区国家经济援助,特别是以援助为由实现对尼泊尔、斯里兰卡等南亚小国的管控,拉拢他们加入“印太战略”。对于千禧年挑战公司及其援助情况国内学者关注较少,尚没有对千禧年挑战公司与“印太战略”之间的关系的相关研究。在南亚,美国已同尼泊尔签署千禧年挑战协议^②,等待尼泊尔议会通过。美国虽然批准斯里兰卡千禧年挑战协议文本,但由于斯里兰卡新政府质疑并拒绝签署协议,千禧年挑战公司于2020年12月25日决定取消对斯里兰卡的援助。本文拟在“印太战略”背景下,探讨美国千禧年挑战公司及其对外援助相关情况,就千禧年挑战公司拟对尼泊尔两国的援助进行对比分析,以尼美千禧年挑战协议为主要案例,探究尼泊尔迟迟未通过协议的深层原因、美国加强对尼泊尔投入的真实目的,以及对中尼两国可能造成的影响,并结合整个南亚地区形势有针对性地提出我国的应对之策。

一 美国千禧年挑战公司对外经济援助概况

(一)美国千禧年挑战公司设立的历史背景

千禧年挑战公司是美国政府成立的一个援外机构,标榜帮助发展中国家抗击贫困,实现可持续发展。该公司位于美国华盛顿,理事会由美国国务卿、财政部长、贸易代表、国际开发署署长、千禧年挑战公司首席执行官及总统任命的四名私营部门成员组成。国务卿为理事会主席,财政部长任副主席。千禧年挑战公司成立于美国前总统乔治·布什执政时期,“9·11”事件发生后,布什政府援外政策有所改变,认为经济落后会滋生恐怖主义,逐渐关注发展中国家的贫困问题。2002年美国国家安全战略报告指出,仅以美元金额,不以经济增长率及减贫来衡量对外援助的效果是失败的策略^③。有鉴于此,美国2002年启动机构组建程序,于2004年1月正式成立千禧年挑战公司,向非洲、亚洲、南美洲和大洋洲等发展中国家提供经济援助,以期帮助受援国进行经济政策变革,实现经济增长,摆脱贫困。

千禧年挑战公司援助对象为致力于“善治、经济自由”的低收入或中低收入国家,主要集中在农业、教育、能源、反腐、电力和能源、企业发展、交通、环境卫生以及供水等领域。千禧年挑战公司与美国国际开发署对外援助有所不同,该公司采取竞争方式挑选受援国,对受援国设置各种限制条件,旨在说明援助的“公开、透明”。千禧年挑战公司对援助项目的实施、暂缓或终止拥有决定权,这为美国影响受援国家的政策、干涉他国内政做好了铺垫。美国可以受援国“不民主”、美国利益受到影响等借口随时作出暂缓或终止项目的决定,千禧年挑战公司对外援助成了美国长臂管辖的手段之一。2009年由于不满马达加斯加“不民主”的政权交接及对2012年马里发生军事政变表示关切,千禧年挑战公司终止了向这两个国家提供的援助。2016年,千禧年挑战公司对坦桑尼亚总统和人民代表会议选举不满,称坦桑尼亚选举不公平、言论不自由,不再符合千禧年挑战公司的援助条件,随即暂停了对坦桑尼亚的援助以及拟继续实施的第二阶段援助计划^④。

(二)美国千禧年挑战公司对外援助的评价指标

千禧年挑战公司设置的评价指标,是美国新自由主义的体现。在寻找援助对象国时,该公司设置了20

① 近期相关研究成果可参见:叶海林《中国应对美国再版“印太”概念的战略性思考》,《印度洋经济体研究》2019年第5期,第1—14页;戴永红、周禹朋《美印“印太”战略融合与前景》,《现代国际关系》2020年第7期,第35—43页;唐小松、徐梦盈《“印太战略”框架下美国对印度角色的定位研究》,《世界经济与政治论坛》2020年第4期,第32—56页;刘阿明《“四方安全对话”的新发展及前景探析》,《国际展望》2021年第1期,第88—109页;肖军《美国“印太”战略下的美印战略伙伴关系解构》,《印度洋经济体研究》2021年第2期,第1—17页;韦宗友《美国印太战略演变趋势及影响评估》,《人民论坛·学术前沿》2021年第5期,第92—100页。

② 根据对外援助的金额和周期,千禧年挑战公司将援助分为三类,即契约(Compacts)、地区投资并行契约(Concurrent Compacts for Regional Investments)及门槛项目(Threshold Programs),为便于表述,本文将千禧年挑战公司与受援国签署的援助文本统称为“千禧年挑战协议”。

③ “The National Security Strategy of the United States of America,” The White House, September, 2002, last visited December 15, 2020, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

④ “MCC Statement on Decision of Board of Directors to Suspend Partnership with Tanzania,” Millennium Challenge Corporation, March 28, 2016, last visited February 22, 2021, <https://www.mcc.gov/news-and-events/release/stmt-032816-tanzania-partnership-suspended>.

项评价指标,涉及营商环境、儿童健康、教育情况、民主自由、政治等方面,满足至少 10 个指标方能获取援助资格^①。为显示评价指标的客观性,千禧年挑战公司采用独立的第三方机构数据。挑选受援国一般分四个步骤:一是确定候选国;二是公布遴选标准与办法;三是公布评分;四是确定援助并签署合作协议。援助国确定后,千禧年挑战公司会同受援国一道在受援国内成立独立的责任实体机构,称之为千禧年挑战账户(Millennium Challenge Account,“MCA”),负责援助项目资金管理和监管落实。

千禧年挑战公司对外援助以自由、民主为口号,旨在改变受援国的国家政策和经济制度,推行私有化和经济自由化。比较典型的做法是对受援国土地、能源、交通等领域进行改革,外国企业(特别是美国公司)参与受援国上述领域的管理经营。表面上看,千禧年挑战公司对外援助具有公平性和竞争性,帮助受援国解决发展难题,实现可持续发展,但实际上该公司配合美国国际开发署的援外工作,帮助美国企业走出去,为美国企业创造良好投资环境,着眼于维护美国海外利益和世界霸权。近年来,千禧年挑战公司在受援国推行私有化、干涉他国内政的做法越来越不受欢迎。2019 年 10 月,由于不希望私营公司参加政府所有的电力部门运营,加纳政府终止了与千禧年挑战公司的 1.9 亿美元的电力特许经营协议^②。

(三)美国千禧年挑战公司对外援助的转型演变

多年来,千禧年挑战公司对外援助主要集中在非洲,其次是亚洲。如表 1 所示,截至 2020 年 11 月,千禧年挑战公司共向 41 个国家提供经济援助,援助金额约 118.1 亿美元,无论是国家数量还是援助金额,非洲是美国援助的主要地区。非洲受援国家比亚洲多 14 个,援助金额是亚洲的近 3.5 倍。

表 1 千禧年挑战公司成立以来对外援助情况

地区	国家数(个)	金额(美元/亿)
非洲	22	79.1
亚洲	8	22.6
东欧	4	3.8
南美洲	5	4.7
中美洲	1	7.3
太平洋岛国	1	0.6
合计	41	118.1

资料来源:根据千禧年挑战公司官网数据整理,网址:<https://www.mcc.gov/where-we-work>。

近几年,随着美国重返“亚太”、“印太”地区,千禧年挑战公司作为美国政府机构,对外经济援助也转向亚太国家,特别是向中国邻国或“一带一路”建设沿线国家倾斜。通过统计发现,千禧年挑战公司在已签署但尚未落实协议或待签署协议的 16 个国家中,非洲占 9 个,亚洲占 5 个,东欧和太平洋岛国各占 1 个(见表 2)。亚洲 5 个国家分别是蒙古、尼泊尔、印度尼西亚、斯里兰卡和东帝汶,均为中国的邻国或“一带一路”建设沿线国家。

表 2 千禧年挑战公司已签署(尚未落实)及待签署协议国家情况

地区	非洲	亚洲	东欧	太平洋岛国	合计
国家数(个)	9	5	1	1	16

资料来源:根据千禧年挑战公司官网数据整理,网址:<https://www.mcc.gov/where-we-work>。

从以上统计数据可以看出,千禧年挑战公司成立 17 年来对外经济援助金额不大,力度有限,受关注度不

^①“Guide to the MCC Indicators for Fiscal Year 2021,” Millennium Challenge Corporation, October 23, 2020, last visited February 22, 2021, <https://www.mcc.gov/resources/doc/guide-to-the-indicators-fy-2021>.

^②“Full details of why government terminated PDS deal,” Ghanaweb, October 20, 2019, last visited February 22, 2021, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Full-details-of-why-government-terminated-PDS-deal-791215>.

高。但前总统特朗普上台后,赋予千禧年挑战公司“新使命”,将其纳入“印太战略”之中,该公司越来越受到关注。2019年11月,美国国务院发布的《一个自由的印度—太平洋:推进共同愿景》介绍了千禧年挑战公司对外援助情况,明确将千禧年挑战公司作为“印太战略”经济合作的补充部分^①。美国希望千禧年挑战公司在经济援助方面发挥更大作用,并将援助从非洲逐渐转向南亚、东南亚。千禧年挑战公司与“印太战略”挂钩,其援助方式和目的引起了受援国的注意和警惕。对“印太战略”的研究不仅要关注美国与印太国家的军事领域合作,美国借助千禧年挑战公司的对外经济援助同样不能忽视。

二 美国千禧年挑战公司对南亚国家的援助进展

如表2所示,美国拟提供经济援助的5个亚洲国家中,尼泊尔、斯里兰卡为南亚国家。尼泊尔为中国西南邻国,是“一带一路”建设走向南亚的重要通道。斯里兰卡是“21世纪海上丝绸之路”在印度洋上的重要枢纽,两国对中国地缘战略价值非常重要。美国希望通过千禧年挑战协议对尼泊尔、斯里兰卡等国进行隐形管控,以达到美国在南亚的战略目的,但千禧年挑战协议在南亚进展并不顺利。

(一)一波三折,尼美千禧年挑战协议受阻

尼泊尔是内陆山国,北与中国西藏自治区相连,其他三面被印度环绕。北部为山区,南部是平原,以农业为主,“严重依赖外援,预算支出四分之一来自外国捐赠和贷款”^②,是世界上最不发达的国家之一。正因如此,2012年尼泊尔向美国千禧年挑战公司提出寻求援助事宜。之后,千禧年挑战公司对尼泊尔进行初步考察,确定能源和交通为援助领域,并成立千禧年挑战尼泊尔账户办公室,负责项目可行性调研工作。2017年8月,尼美两国确定援助协议文本。同年9月,两国在华盛顿签署千禧年挑战协议。值得注意的是,该协议签署时尼泊尔为大会党(Nepali Congress)执政,时任总理为大会党主席谢尔·巴哈杜尔·德乌帕(Sher Bahadur Deuba)。大会党与美国、印度两国一直保持密切关系,这也是协议得以签署的原因之一。

根据协议,美国向尼泊尔提供5亿美元的援助,作为配套,尼方注资1.3亿美元,协议有效期5年。援助项目集中在能源和道路的基础设施建设。主要建设连接尼泊尔—印度300公里的400千瓦输电线路和3个变压器,修建尼泊尔南部东西高速中300公里长的道路。为通过“印太战略”抗衡“一带一路”,美国将构建基础设施“新秩序”的重点区域放在南亚,对孟加拉国、不丹、印度、斯里兰卡、尼泊尔的跨境电力贸易给予技术性帮助^③。这也足以说明美国援助尼泊尔电力领域的动机不纯。千禧年挑战公司称,通过该项目将刺激尼泊尔的投资,提升经济增长率,减少贫困,有助于南亚地区的互联互通^④。从内容上看,援助项目确实聚焦互联互通领域,但强化的是尼泊尔与印度两国间的互联互通,援助项目集中在尼泊尔南部特莱的尼印边境地区,也可以看出美印两国有意在尼泊尔开展合作,带动尼泊尔南部的发展,提升印度与尼泊尔的关系。

尼泊尔作为中印之间的“山芋”,地缘优势独特,对中国“一带一路”建设、西南边疆的安全稳定具有重要价值。美国将尼泊尔视为介入南亚的切入点,近年来明显加大对尼泊尔投入,不断抛出“橄榄枝”,最具诱惑力的当属千禧年挑战协议。协议签署后,美国要求尼泊尔议会通过该协议,理由是为保障项目的公开透明,按时落实并顺利开展。两国协议既已签署,仍需议会通过,引发尼泊尔各界对协议是否有其他意图的猜测。2018年12月,尼泊尔前外交部长普拉迪普·贾瓦利(Pradeep Gyawali)访问美国,尼泊尔媒体将千禧年挑战协议与“印太战略”联系在一起,怀疑该协议有军事意图,报道称贾瓦利外长同美国时任国务卿蓬佩奥讨论了“印太战略”,表示尼泊尔支持“印太战略”,愿意成为其中一员。消息曝出后,贾瓦利立即予以否认,并澄清他与蓬佩奥会见未提及“印太战略”^⑤。对于千禧年协议的质疑和讨论的转折点是美国国务院南亚事务副助理

①“A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” Department of State of United States of America, November 4, 2019, last visited February 22, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

②《尼泊尔国家概况》,中国外交部网站,2020年5月发布,2021年2月22日访问, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676812/1206x0_676814/.

③刘鸣《美国“印太战略”最新进展与前景评估》,《太平洋学报》2020年第10期,第40—57页。

④“Nepal Compact Signing Ceremony,” Millennium Challenge Corporation, September 14, 2017, last visited February 22, 2021, <https://www.mcc.gov/news-and-events/event/signing-091417-nepal>.

⑤Anil Giri, “Gyawali refutes reports about Nepal joining US Indo-Pacific strategy,” The Kathmandu Post, December 24, 2018, last visited February 22, 2021, <https://kathmandupost.com/national/2018/12/24/gyawali-refutes-reports-about-nepal-joining-us-indo-pacific-strategy>.

国务卿戴维·兰茨(David Ranz)2019年5月访问尼泊尔时发表的言论。他表示,美尼千禧年挑战协议是“印太战略”的重要组成部分^①。此言引发原执政党尼泊尔共产党(Nepal Communist Party,以下简称“尼共”)^②内部、其他政党、专家学者、媒体以及社会各界的激烈讨论。千禧年挑战协议是否为“印太战略”的一部分成为热门话题,各方争论不休,各持己见。

鉴于美国要求尼泊尔议会通过千禧年挑战协议,2019年7月,尼前财长尤巴·拉吉·卡蒂瓦达(Yuba Raj Khattiwada)向议会提交该协议议案,希望议会讨论通过。但事与愿违,原尼共党内反对声音高涨,高级领导人马达夫·库马尔·尼帕尔(Madhav Kumar Nepal)、党鞭德夫·古龙(Dev Gurung)等人坚决反对,称该协议是美国军事战略的一部分。前众议院议长克里希纳·巴哈杜尔·马哈拉(Krishna Bahadur Mahara)对该议案持怀疑态度,因此协议并未有机会在议会讨论,一直处于搁置状态。巧合的是,2019年10月,马哈拉议长因性丑闻被迫辞职。2020年2月,尼政府组成了由前总理贾拉·纳特·卡纳尔(Jhala Nath Khanal)领导的三人工作组,研究千禧年挑战协议并提交报告,称协议部分内容需要修订,现行协议文本可能无法通过。2020年9月,原尼共召开书记处会议,研究决定将对千禧年挑战协议中可能有损国家利益的条款进行修订,之后再提交议会讨论通过。如重新修订协议,意味着尼美两国需要再次进行谈判,美国可能不会同意。受尼泊尔新冠疫情、尼共分裂、政局动荡的影响,该协议尚未在议会得到正式讨论,仍处于搁置状态。千禧年挑战协议前景难以预测,处理不当将影响尼美两国关系,甚至影响尼泊尔政局的稳定。

(二)饱受诟病,斯美千禧年挑战协议遭拒

同尼泊尔相似,斯里兰卡也是外国援助的主要接受国。2015年1月,被传亲美的迈特里帕拉·西里塞纳(Maithripala Sirisena)当选斯里兰卡总统,斯美关系迅速升温,两国互访不断,合作深化。“为鼓励斯里兰卡的‘民主胜利’,一贯强调‘美国优先’的特朗普政府许诺提供各种援助”^③。千禧年挑战公司成为向斯里兰卡提供援助机构之一。2016年12月,千禧年挑战公司通过了对斯里兰卡的资格审核,将其确定为援助对象。2017年9月,斯里兰卡向美国提交影响国家经济发展的《制约因素分析报告》(Constraints Analysis Report)。经过对斯里兰卡的多轮考察与评估,2019年4月,千禧年挑战公司理事会批准向斯里兰卡提供4.8亿美元的经济援助,共包含两个项目,即交通项目(Transport Project)和土地项目(Land Project),帮助解决影响斯里兰卡经济增长的两个瓶颈问题:一是交通物流基础设施不足;二是农业、服务业和工业投资者缺乏土地。

千禧年挑战公司同意向斯里兰卡提供援助后,要求斯里兰卡对协议文本进行研究,同意并择机签署,但美国建议的协议随即遭到质疑。首先,斯里兰卡向美国提交的《制约因素分析报告》是由哈佛大学下属的机构完成,斯里兰卡政府相关部门没有参与^④。这便引起斯里兰卡怀疑美国对其土地和交通两个领域援助的动机。其次,按照千禧年挑战协议,斯里兰卡土地将过度私有化,可能导致土地所有权转移至外国私有企业手中。另外,按照斯里兰卡法律规定,具有战略敏感性的地理信息应由国防部和调查部门管理,私营或外国企业运营斯里兰卡的交通检测系统,将泄露公民的隐私,危害斯里兰卡的安全和主权^⑤。2019年11月,斯里兰卡举行选举,戈塔巴雅·拉贾帕克萨(Gotabaya Rajapaksa)当选新任总统并领导组建新内阁。2020年1月,拉贾帕克萨总统组建4人工作组,专门分析美国建议的千禧年挑战协议是否损害斯里兰卡的主权和国家利益。经过6个月的研究,工作组向拉贾帕克萨总统提交报告,认为斯里兰卡前政府对协议内容没有认真进行跨部门研究,协议内容违反国家法律、损害国家利益,同时工作组还向拉贾帕克萨总统介绍了其他与美国

① Binod Ghimire, “Why the MCC compact courted controversy in Nepal,” The Kathmandu Post, January 9, 2020, last visited February 22, 2021, <https://kathmandupost.com/2/2020/01/09/why-the-mcc-compact-courtied-controversy-in-nepal>.

② 尼泊尔共产党于2018年5月由尼共(联)和尼共(毛中心)两党合并而成,由于党内矛盾升级,该党于2020年12月分裂,重新回到尼共(联)和尼共(毛中心),尼共的分裂直接导致尼泊尔政局陷入动荡。

③ 李益波《美国强化环孟加拉湾地区政策:措施、动因及影响》,《太平洋学报》2020年第7期,第44页。

④ “Do not recommend Sri Lanka signing MCC in its current state: review committee chair,” Economynext, July 3, 2020, last visited February 22, 2021, <https://economynext.com/do-not-recommend-sri-lanka-signing-mcc-in-its-current-state-review-committee-chair-71661/>.

⑤ “Why the MCC agreement should be opposed,” Lankaenews, December 9, 2019, last visited February 22, 2021, <http://www.lankaenews.com/news/3097/en>.

签署千禧年挑战协议国家遭遇悲惨命运的例子^①。政府的更换使斯美千禧年挑战协议受到影响,美国没有达到让斯里兰卡签署协议的目的。

(三)广受质疑,千禧年挑战协议在南亚不受欢迎

尼泊尔、斯里兰卡两国对协议内容存在质疑充分说明,随着美国不断推行“印太战略”并在世界范围内实施霸权主义、强权政治,让原本计划接受千禧年挑战公司援助的国家望而却步,对美国援助目的产生怀疑。这些国家不愿以主权利益换取发展,不想涉及大国间的博弈,致使千禧年挑战公司的援助在南亚甚至其他地区越来越没有市场。尼泊尔内部对是否通过协议争议较大,协议在议会遭搁置。现斯里兰卡政府对协议的态度非常明确,拉贾帕克萨总统已表示“千禧年挑战协议在梦里也不会被签署”^②。

表3 尼美、斯美千禧年挑战协议对比表

国家	协议金额	援助领域	协议状态	对协议态度
尼泊尔	5亿美元	电力、公路	已签署,未通过	协议内容损害主权或国家利益,通过与否存在分歧
斯里兰卡	4.8亿美元	交通、土地	已拒绝,未签署	协议内容损害主权或国家利益,不签署

资料来源:根据美国分别与尼泊尔、斯里兰卡签署的协议情况整理。

根据表3的对比表,可以更清晰地了解尼泊尔、斯里兰卡两国协议情况。美国虽已同尼泊尔签署协议,但协议能否通过尚不可知。美国虽已批准斯里兰卡的援助协议,但斯里兰卡考虑到协议内容有损国家利益,加之援助金额不大、周期过长、条件繁琐,拒绝签署协议,美国随即取消千禧年挑战公司向斯里兰卡提供援助,这可能影响斯美两国未来关系的发展。千禧年挑战协议在南亚国家不受欢迎的原因值得深究。鉴于尼美两国已经签署协议,以尼美千禧年挑战协议为实证研究更具代表性。接下来,本文将以尼美千禧年挑战协议为例,寻找尼泊尔迟迟未通过协议的原因,以便深入了解千禧年挑战公司对外援助的真实目的。

三 尼美千禧年挑战协议搁置的原因分析

尼美千禧年挑战协议从商谈到签署,之后遭质疑,再到要求修订,直至遭搁置,背后有其深层次原因,也可以看出尼泊尔历届政府政策的不连贯性、反复性及不同党派执政对外政策的倾向性。本文认为,千禧年挑战协议出现反复既有尼方的原因,又有美方的原因。

(一)尼泊尔的战略考量

1.协议内容损害尼泊尔主权和利益

协议中几处条款明显不符合尼泊尔利益,这让尼泊尔不能接受。协议第2章第7条称,尼泊尔政府需确保千禧年挑战公司基金的使用不能违反美国的法律或政策。第1章第8条要求,尼泊尔政府须同意,任何千禧年挑战公司或美国现在或以前的官员及员工不受尼泊尔法律的管制。第7章第1条称,千禧年挑战协议生效后,该协议凌驾于尼泊尔国内法律之上。协议附录1中称,为确保投资得到最广泛的政治支持,千禧年挑战公司需同美国国际开发署、国务院及印度政府密切配合。附录5中称,尼政府提交新布特瓦尔—戈勒克布尔(New Butwal-Gorakhpur)跨境输电线项目有关资金技术条款和运行原理计划时,应得到千禧年挑战公司认可,并征得印度的同意^③。反对协议派认为,该协议有损尼泊尔主权和国家利益,目前尼泊尔尚没有需经过议会通过两国协议的先例。

2.协议是“印太战略”的组成部分

千禧年挑战协议生变的大背景是美国推进所谓的“印太战略”。尼美签署千禧年挑战协议时,美国“印太

①“MCC review final report presented to President,” President Secretariat of Sri Lanka, June 25, 2020, last visited February 22, 2021, <https://www.presidentsoffice.gov.lk/index.php/2020/06/25/mcc-review-final-report-presented-to-president-2/>.

②“Sri Lankan President says he will not sign MCC deal even in dream,” My Republica, November 1, 2020, last visited February 22, 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/sri-lankan-president-says-he-will-not-sign-mcc-deal-even-in-dream-report/>.

③“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,” April, 2019, last visited February 22, 2021, https://mcanp.org/wp-content/uploads/2019/04/Millennium_Challenge_Compact.pdf.

战略”尚处于雏形阶段,尼泊尔将其作为一项经济援助。随着美国推进“印太战略”的力度不断加大,特别是2019年6月美国发布《印太战略报告》,称美国乐于加强与尼泊尔的国防关系,聚焦在维和行动、国防专业化、军队能力建设、反恐等方面的合作,并吸纳尼泊尔为“印太战略”新成员^①,尼泊尔担心通过千禧年挑战协议即被美国视为自动加入了“印太战略”。在美国国务院发布的《一个自由的印度—太平洋:推进共同愿景》(以下简称“愿景”)中,尼泊尔被提及8次之多,称赞美尼两国友好合作关系^②。尼泊尔不想被迫加入“印太战略”或者说不愿成为美国的盟友,千禧年挑战协议虽未提及军事合作或“印太战略”,但美国在《愿景》中却将千禧年挑战公司对外经济援助视为“印太战略”的一部分,尼美签署协议,间接说明尼泊尔便是“印太战略”的一员。

美国设法就尼泊尔对千禧年挑战协议的质疑予以“澄清”。协议遭质疑后,美国驻尼泊尔大使贝里在媒体发表署名文章,为千禧年挑战协议辩护,表示协议以协商透明方式进行,项目将促进尼泊尔经济的发展^③。美国驻尼泊尔使馆就此发表十点说明,称千禧年挑战协议不包含军事内容。2020年2月初,美国千禧年挑战公司副执行官布鲁克斯到访尼泊尔,会见尼泊尔总理奥利等政府领导人,试图劝服尼方接受并通过协议。美国为千禧年挑战协议开脱的一系列动作,有欲盖弥彰之嫌。针对尼泊尔对协议的迟疑,美国也威胁道,千禧年挑战公司的援助资金并非没有期限^④。

3. 担心招致国际社会的批评

尼泊尔奉行独立自主的外交政策,作为不结盟运动成员国,尼泊尔对有军事目的的“印太战略”保持谨慎态度,担心通过该协议将给国际社会留下尼泊尔不坚持外交原则的话柄,成为攻击违反不结盟政策的目标。此外,由于对协议内容和目的存在分歧,斯里兰卡已明确不与美国签署千禧年挑战协议,这给尼泊尔敲响了警钟。千禧年挑战公司对非洲几个国家终止援助的做法,使尼泊尔不得不保持警惕。美国可能也会因对尼泊尔的内政外交政策不满,随时终止援助,尼泊尔到头来只落得竹篮打水一场空。

4. 作为弱小国家,不想选边战队

尼泊尔是一个“陆锁国”,国力虚弱,资源匮乏,经济发展落后,希望发展好与中印两大邻国的关系,维护好与美国的关系,从各国中获益。尼泊尔不想卷入中美等大国间的博弈,更不愿将尼泊尔变成大国角逐的“战场”。“印太战略”提出后,美国明显加大对尼泊尔的投入力度。近两年来美尼官方交往频繁。2019年,奥利政府执政一周年之际,时任美国国务卿蓬佩奥向奥利致贺信,赞赏美尼关系的同时,不忘挑拨中尼关系。前美国印太司令部司令戴维森等军事代表团先后访问尼泊尔,商谈两国军事合作。美国国防部负责南亚和东南亚事务的助理部长菲尔特访尼时表示,美国将在军队能力提升、专业化、现代化等方面加强与尼方的合作,支持尼泊尔建设国家国防大学,并称尼泊尔为“重要安全伙伴”。菲尔特还再次阐述“印太战略”,并提及“一带一路”倡议^⑤。来尼泊尔访问的美国官员发表涉华言论,可见美国加强与尼泊尔合作的真实目的是针对中国。尼泊尔同美国签署千禧年挑战协议,主要希望利用美国的资金支持,实现国家经济发展。但世界上没有免费的午餐,尼泊尔发现美国提供的这份“爱心午餐”不好消化。尼泊尔逐渐清楚美国的意图和别有用心,担心被外界批评选边站队,不想因与美国的协议影响中尼“一带一路”合作,因此不愿贸然通过已经签

① “Indo-Pacific Strategy Report,” The Department of Defense of USA, June 1, 2019, last visited February 22, 2021, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

② “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” Department of State of United States of America, November 4, 2019, last visited February 22, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

③ Randy William Berry, “Proven partnership: US and Nepal,” My Republica, October 3, 2019, last visited February 22, 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/proven-partnership-us-and-nepal/>.

④ Kosh Raj Koirala, “The United States did not choose the MCC Projects, Nepal selected them,” My Republica, December 12, 2020, last visited February 22, 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/the-united-states-did-not-choose-the-mcc-projects-nepal-selected-them/>.

⑤ Kosh R. Koirala, “US seeks to further deepen military cooperation with Nepal,” My Republica, February 16, 2019, last visited February 22, 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/visiting-us-defense-secy-felter-seeks-to-further-deepen-military-cooperation-with-nepal/>.

署的千禧年挑战协议。尼泊尔《共和报》发表评论文章称,“印太战略”是一个危险的游戏计划,美国希望将尼泊尔变成亚洲的另一个阿富汗,尼泊尔绝不能成为“印太战略”的一部分^①。

从尼泊尔国内对千禧年挑战协议的激烈争论,到斯里兰卡不愿签署千禧年挑战协议,至少说明三个问题:一是美国借助千禧年挑战公司经济援助推行“印太战略”和霸权主义在南亚小国不受欢迎;二是南亚小国不愿在中美两大国家的博弈中选边站队,希望维护好与中美两国的友好关系,帮助自身发展;三是南亚小国民族意识和国民自觉性提升,维护主权独立和领土完整的信心增加。

(二)美国的战略意图

美国与尼泊尔签署的千禧年挑战协议再次暴露美国霸权主义和帝国主义思想。美国希望按照“美国优先”的原则在尼泊尔寻求治外法权。美国名义上经济援助尼泊尔,但在协议中设置不平等条件,在项目设计、预算、实施等方面均须听命于美国。对尼泊尔的援助项目与印度关系紧密,项目需经第三国印度的同意方能进行,美国对尼泊尔的援助成为尼美印三国的合作项目,这明显是美印在尼泊尔的一次“配合”。尼泊尔学者分析认为,这是一个不正常的协议,并列举科索沃、马拉维、加纳、马达加斯加等国家因错误地使用千禧年挑战协议影响了政府决议的例子,并指出斯里兰卡已暂停与美国签署千禧年挑战协议的计划^②。甚至有媒体提及尼泊尔与英属印度签署《苏高利条约》(Sugauli Treaty)事件,称通过千禧年挑战协议的影响比《苏高利条约》还要糟糕^③。

美国拉拢意图明显,尼泊尔对此一直保持警惕。尼泊尔在千禧年挑战协议上的犹豫有充分代表性,表明像尼泊尔一样的弱小国家在面对美国这种域外大国的威胁利诱时对国家主权与安全的担忧。美国推行霸权主义,恩威并施地拉拢小国加入美国“战队”。笔者认为,美国胁迫尼泊尔通过千禧年挑战协议主要意图有三点。

1. 直接意图是通过经济援助,加强对尼泊尔的软管控

尼泊尔作为世界上经济最不发达的国家之一,需要国外援助。美国对尼泊尔的援助始于20世纪40年代末,对尼泊尔实施经济援助,是美尼外交关系的一大特点,也是美国惯用方式。美国以经济援助为由,借机对尼泊尔进行意识形态输送,影响尼泊尔政策判断和方针决定,干涉尼泊尔内政外交,实现其政治、军事目的。从尼美外交历史上看,美国对尼泊尔的政策“基本目标是维持尼政权的非共性质”^④。2018年5月起,尼共执政,这让美国不安。美国有意加强对尼泊尔的介入,借机搅乱尼泊尔政局,分裂尼共,推翻“左翼政党”执政。自2020年12月,尼共内部矛盾加剧,党主席、总理奥利突然宣布解散议会,导致合并不到3年的尼共实质上的分裂,尼泊尔政局再次陷入动荡。

2. 主要意图是联合印度,拉拢尼泊尔,遏制中国发展

自2017年签署“一带一路”合作谅解备忘录以来,中尼两国“一带一路”合作稳步推进,得到尼泊尔各界好评。千禧年挑战协议聚焦尼印两国的互联互通和尼泊尔南部的道路建设,将尼泊尔的发展重心向南部倾斜。美国结合印度对“一带一路”的芥蒂情绪,联合印度共同对抗“一带一路”建设在尼泊尔的进展。如上所述,尼美两国军事合作不断深入,美国在尼泊尔北部地区开展联合军事演习或训练,威胁中国西南边疆的安全与稳定。美国在挑选援助对象时有其特定的倾向与目的。在南亚,美国拟援助的尼泊尔与斯里兰卡均为“一带一路”建设沿线国家,对两国的管控可形成陆、海两路夹击中国的“一带一路”建设。千禧年挑战协议看似经济援助,实则服务“印太战略”,美国利用一切可以利用的资源,形成对中国的围堵,阻碍“一带一路”在南亚的建设进程,达到遏制中国发展的目的。

① Mahabir Paudyal, “Can China and the US become friends? They can. They should.,” My Republica, October 12, 2020, last visited February 22, 2021, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/can-china-and-the-us-become-friends-they-can-they-should/>.

② Arjun Bhattarai, “MCC in Nepal: a Grant for Development or Political Bargain?,” StudentsNepal, June 5, 2020, last visited February 22, 2021, <https://www.studentsnepal.com/mcc-in-nepal-a-grant-for-development-or-political-bargain/>.

③ 1814—1816年,尼泊尔与英属印度进行廓尔喀战争,尼泊尔战败,被迫签署不平等的《苏高利条约》,向英属印度割让大片领土,该条约被尼泊尔视为丧权辱国的条约。

④ 温强、李星然《美国对尼泊尔政策的形成与调整——以中尼建交为核心的考察》,《中山大学学报(社会科学版)》2020年第4期,第52页。

3. 间接意图是以尼泊尔为基点,扩大在南亚的影响力

美国总是将崛起的大国视为假想的敌人。对于美国而言,尼泊尔、斯里兰卡等国对其安全不构成威胁,中国才是美国当下最大的“竞争对手”,印度未来是其潜在的威胁。尼泊尔夹在中印两大邻国之间,恰好符合美国的战略需要。美国把尼泊尔作为“试验田”,试探通过千禧年挑战协议增强在南亚影响力的方式是否见效,之后向斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉等南亚其他国家推广,进而将势力扩展到整个南亚,深化在南亚的影响力。

四 美国千禧年挑战公司援助南亚国家的影响——基于尼美千禧年挑战协议的分析

(一)对尼泊尔的影响:尼泊尔陷入进退两难境地

尼泊尔对千禧年挑战协议的迟疑,显示出在“印太战略”背景下,尼泊尔在外交上陷入尴尬境地。协议被搁置,国内支持和批评声音混杂,抗议游行频发,美国不断施压,尼泊尔政府一时措手不及。如何应对美国的施压并处理好与这一“远方邻居”的关系,是尼泊尔政府亟待解决的问题。很明显,尼泊尔不想也不愿成为大国博弈的工具,未曾想到美国将千禧年挑战公司列为“印太战略”的一部分。协议通过与否,尼泊尔面临选择困境。

一是通过协议,怕授人以柄,被美国牵制,担心被国际社会攻击选边站队,成为协助美国遏制中国的“帮凶”。目前,尼泊尔各界关注千禧年挑战协议,认为协议是“印太战略”的一部分,损害国家主权,直接通过难度很大。

二是不通过协议,又恐失去一笔“巨款”,尼美关系可能会因此被破坏。受新冠疫情影响,给本就脆弱的尼泊尔经济严重打击。2020年10月8日,世界银行发布最新南亚经济聚焦报告,称2020/2021财年尼泊尔经济预计增长率仅为0.6%^①。尼泊尔急需外国援助,发展经济。5亿美元的无偿援助,对尼泊尔有足够的诱惑力。尼泊尔处在瞻前顾后、犹豫不定的状态。

对于中印两大邻国,尼泊尔一直坚持“等距离外交”策略,保持与中印两国的距离,从两国发展中获益。美国作为域外势力正加大对尼泊尔及整个南亚事务的介入,尼泊尔成为美国战略布局的热点地区。事实上,美国在尼泊尔推进“印太战略”,兜售千禧年挑战协议是美国企图与中国争夺在尼泊尔及整个南亚影响力的表现。尼泊尔可能被迫卷入“印太战略”,成为美国遏制中国发展的一颗棋子,尼泊尔也可能因此再次陷入政局动荡之中。

(二)对中国的影响:威胁中国西南边疆的安全稳定,干扰中尼“一带一路”建设

西藏自治区地处中国西南边疆,地理位置极其重要。在第七次西藏工作座谈会上,习近平强调,做好西藏工作“必须坚持‘治国必治边、治边先稳藏’的战略思想”^②。尼美关系处理不当可能会影响尼泊尔政局的稳定,从而对中国西南边疆的安全稳定、我国在尼泊尔的核心利益造成负面影响。美国希望借助千禧年挑战协议把尼泊尔拉入美国阵营,深化两国军事合作,将影响力直接扩展到尼泊尔北部,对中国边境安全构成直接威胁。尼泊尔学者认为,千禧年挑战协议也许是美国爬上喜马拉雅山安装望远镜的阶梯^③。尼泊尔历届政府坚定奉行一个中国政策,绝不允许任何反华势力利用尼泊尔领土从事反华活动。美国在国际社会频频借“涉藏”问题攻击中国,干涉中国内政。如千禧年挑战协议得以通过,美国可借机向尼泊尔施压,胁迫尼泊尔在“涉藏”问题立场上妥协或让步,影响中国在尼泊尔的核心利益。

尼泊尔是中国友好邻邦,是“一带一路”建设通向南亚的重要节点。从印度单方面挑起的中印边境冲突以及印美两国近期的军事合作,可以看出印度暂时走向了美国一边。印度不愿看到中国与南亚其他国家开

①“Nepal's economy projected to grow by only 0.6 percent in 2020-21, World Bank says,” The Kathmandu Post, October 8, 2020, last visited February 22, 2021, <https://kathmandupost.com/money/2020/10/08/nepal-s-economy-projected-to-grow-by-only-0-6-percent-in-2020-21-world-bank-says>.

②《习近平在中央第七次西藏工作座谈会上强调 全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》,《人民日报》2020年8月30日,第1版。

③Arjun Bhattarai, “MCC in Nepal: a Grant for Development or Political Bargain?,” StudentsNepal, June 5, 2020, last visited February 22, 2021, <https://www.studentsnepal.com/mcc-in-nepal-a-grant-for-development-or-political-bargain/>.

展“一带一路”合作,担心中国与南亚国家关系的发展将影响自己在南亚的霸主地位。千禧年挑战协议符合美印两国利益,迫使尼泊尔大项目向美印倾斜,干扰中尼“一带一路”项目的建设进程。

五 我国应对美国千禧年挑战公司对南亚国家援助的思考和建议

尼泊尔在处理与中国和印度两国关系上,采取“等距离”外交政策。距离虽等,但情感上倾向中国。在尼泊尔人民内心中,中国是真正的好朋友。2015年,尼泊尔发生大地震时,中国紧急向尼泊尔援助救灾物资,帮助尼泊尔抗震救灾。新冠疫情发生以来,中国积极向尼泊尔提供医疗物资和疫苗,全面阐释了中尼面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系。从尼泊尔国内激烈讨论千禧年挑战协议、迟迟不愿通过协议可以看出:一方面尼泊尔越来越看清美国的真实目的;另一方面尼泊尔重视发展对华关系与“一带一路”合作,不愿做出对中国不利的东西。尼泊尔地缘政治价值凸显,战略意义重大。美国的企图昭然若揭,面对美国的打压和围堵,中国应积极主动应对,做到四个“全面”。

(一)全面提升中尼关系,共建中尼命运共同体

2019年10月,习近平主席对尼泊尔进行历史性访问,两国领导人将中尼关系提升至面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系。当下,尼泊尔面临政局稳定、疫情防控和经济发展的多重任务,中国应加大对尼泊尔的支持力度,帮助尼泊尔抗击疫情,展现中国重情义、讲信义和负责任的大国形象。较美国而言,中国在尼泊尔的形象佳、民意牢、情感深,两国应进一步增进互信,加强各领域的合作,全面提升中尼传统友好关系,共建中尼命运共同体。中国需要帮助尼泊尔提升执政能力,增进尼泊尔维护主权、外交独立和领土完整的信心及与中国真心交好的决心,使尼泊尔敢于像斯里兰卡一样,对美国动机不纯的千禧年挑战协议说“不”。中尼共建命运共同体,有利于挫败美国向尼泊尔兜售“印太战略”,希望以尼泊尔为跳板遏制中国发展的企图。

(二)全面深化“一带一路”建设,打通面向南亚的大通道

2017年,中尼签署“一带一路”合作谅解备忘录,两国合作进入新的发展阶段。中国是尼泊尔最大投资来源国和第二大贸易伙伴。美国利用经济援助,试图帮助尼泊尔与印度的互联互通项目建设。面对美国对中尼“一带一路”建设的阻碍,中尼两国应全面深化“一带一路”建设,不断提升两国互联互通水平,丰富尼泊尔贸易多元化,减少尼泊尔对外国,特别是对印度、美国的依赖,助力尼泊尔实现从“陆锁国”到“陆联国”转变的梦想。注重打造中尼“一带一路”建设样板项目,加强两国战略对接,将尼泊尔紧密纳入“一带一路”建设中来,共建、共商、共享“一带一路”成果,打通面向南亚的大通道。

(三)全面推进南亚国家的合作,对印打拉结合,对美进行反制

印度现阶段将美国视作“靠山”,向美国靠拢,与美国开展军事领域合作,为自己壮胆。应看到,“美国的‘印太战略’能够向印度提供的是印度满足民族虚荣心所需要的强国形象和大国地位,以及这种形象带来的民众狂热情绪”^①。短期内,印度可能还会利用中美间的博弈再次挑起事端,“印美很有可能加大在印太的协同力度,共同应对中国的挑战”^②。长期看,美印的“印太战略”合作,各有利益所需,“双方在‘印太战略’定位和战略目标方面存在偏差,虽互动频繁但深度有待考量”^③。印度视南亚为自己的地盘,不会允许美国在南亚区域为所欲为,损害印度在南亚的利益和影响力。印度清楚,美国同其建立军事同盟目的是遏制中国发展,在尼泊尔等南亚小国实施援助计划针对的也是中国。美国现在利用各种手段打压中国,将来可能对印度也如法炮制。美国远程监视中印两大发展中国家,尼泊尔是最佳战略据点。

中国作为负责任的大国对印度不能失去耐心和信心,完全让印度倒向美国,毕竟朋友可以选择,但邻国无法改变。中印互为重要贸易伙伴,合作共赢符合两国未来发展方向和人民的期待。利用金砖组织、上合组织等国际平台开展多边合作符合两国共同利益。在非敏感领域适时探索“中印+”或中尼印三方合作仍具可能性。前美国国务卿蓬佩奥2020年10月访问印度、斯里兰卡等南亚国家,散播涉华负面言论,企图逼迫斯

①叶海林《中国应对美国再版“印太”概念的战略性思考》,《印度洋经济体研究》2019年第5期,第13页。

②吴琳《印度对中美竞争的认知与应对》,《国际问题研究》2020年第4期,第73页。

③戴永红、周禹朋《美印“印太”战略融合与前景》,《现代国际关系》2020年第7期,第41页。

里兰卡选边站队,阻碍“一带一路”建设。面对美国在南亚拉拢小国,四处围堵,中国应予以反击,积极主动应对。中国应秉持“亲诚惠容”周边外交理念,坚持与邻为善、以邻为伴的周边外交方针,发挥与南亚国家的传统友好关系优势,团结一切力量。加强中巴经济走廊建设,深化中孟、中斯“一带一路”合作,团结互助,形成合力,对美国进行反制,不让美国的企图得逞。

(四)全面做好舆论引导工作,牢牢把握话语权

随着美国不断恶意抹黑与攻击中国,炒作“中国威胁论”,在国际上积极发出中国声音,掌握中国话语权越显重要、迫切。面对美国推行“印太战略”,拉拢南亚小国加入美国队伍,批评“一带一路”倡议,编造“债务陷阱”论,我们应主动回应,全面做好舆论引导工作,予以反驳,否则将对中国声誉及中尼关系产生不利影响。中国应总结中尼“一带一路”建设成果,精心策划方案并向尼泊尔展示,让尼泊尔人民知晓“一带一路”建设为他们带来的实实在在利益,理解“一带一路”共商、共建、共享的理念。大力宣传中尼面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系,树立良好的中国形象,让中尼命运共同体、“一带一路”合作成为尼泊尔主流声音,加强与尼泊尔各界的合作,推动尼泊尔媒体、智库、学者发声,揭露“印太战略”、千禧年挑战公司对外援助的本质,对冲美国在尼泊尔的影响,把话语权掌握在中国手中。

六 结语

美国督促尼泊尔通过千禧年挑战公司协议有其战略需要,以便对尼实施更好管控,迫使尼泊尔选边站队。千禧年挑战协议损害尼泊尔的国家利益,尼泊尔不得不慎重对待。协议能否通过虽仍待观察,但美国将会使用威逼利诱的手段,扰乱尼泊尔政局,强迫尼泊尔通过协议。相较于尼泊尔,斯里兰卡对千禧年挑战的态度较为明确,直接拒绝签署协议。从斯里兰卡明确拒绝,尼泊尔不愿通过千禧年挑战协议,说明美国借经济援助为幌子对他国进行软管控的做法效果不佳,越来越引起质疑。随着拜登的上台,美印关系未来可能进一步走近。在南亚,美国将继续联合大国、拉拢小国。小国中,美国主要挑选尼泊尔、斯里兰卡等“一带一路”沿线及中国周边国家,将其作为战略支点,阻碍“一带一路”建设,对冲中国在南亚的影响力。

短期内,美国打压、遏制中国发展的态势不会明显改变。千禧年挑战公司作为美国对外经济援助的手段之一,虽在南亚发挥的作用甚微,但仍不能轻视。中国宜未雨绸缪,做好充分准备及应对策略,保障“一带一路”建设顺利推进,坚决维护中国在南亚的利益及西南边疆的安全稳定。

[责任编辑:何毅]