

小国脆弱性视角下尼泊尔 外交中的“不平衡”研究

刘博洋 何朝荣

摘要：2015 年，尼泊尔新宪法的颁布为国内政治进程和社会发展制定了明确框架，标志着国家运转走上正轨。在中美战略博弈日益复杂的背景下，尼泊尔充分利用地缘政治特点，灵活调整自身与大国和邻国之间的关系，寻求多元和平衡外交。运用小国脆弱性理论，结合尼泊尔国际环境和内生脆弱性，梳理并分析 2015 年以来尼泊尔外交中“不平衡”的表现与成因，可以发现奥利政府的“低调亲美”，普拉昌达政府的以本国利益为核心和德乌帕政府的“主动追随印美”是三大主流政党在执政时期为缓解脆弱性所采取的不同策略，也是尼泊尔平衡外交实践呈现“不平衡”的主要表现。尼泊尔的“不平衡”外交具有相对、动态和多元的特征，主要受内外双重因素的驱使：一是外部环境的压迫性；二是内部环境的脆弱性。与此同时，尼泊尔外交中的“不平衡”表现将对中国地缘安全、区域合作以及大国博弈局势产生不同程度的影响。2025 年正值中尼建交 70 周年，通过剖析尼泊尔三大政党执政时期的外交策略和倾向可知，奥利现政府对华态度较为友好，短期内中国与尼泊尔共建“一带一路”或将有所改善，但中尼双边关系能否出现重大利好还需双方共同发力。

关键词：尼泊尔外交；平衡外交；“不平衡”外交；中尼关系

收稿日期：2025—02—26

作者简介：刘博洋（2002—），国防科技大学外国语学院科研助理，主要研究领域：尼泊尔外交；何朝荣（1970—），国防科技大学外国语学院教授、博士生导师，主要研究领域：中尼印三边关系研究、尼泊尔地区安全研究等。

基金项目：本文系 2019 年国家社会科学基金一般项目“中尼印经济走廊的战略价值及建设路径研究”（项目批准号：19BGJ062）的阶段性成果。

在中美战略竞争日益加剧的背景下，南亚地缘政治局势渐趋紧张。尼泊尔作为南亚关键小国的战略作用愈发明显，是美国联印遏华的重要支点和大国力量博弈的前沿阵地，^① 其对华重要性不言而喻。本文从小国脆弱性视角切入，将被视为尼泊尔国家建构重要里程碑的 2015 年新宪法颁布^② 作为研究起点，对尼泊尔平衡外交中的“不平衡”表现进行梳理，深入剖析其成因，评估其对我国外交举措的潜在影响，进而提出对策建议，以期能把握中尼关系发展的内在逻辑。

一、小国脆弱性与外交政策选择

国家对外交往行为受到诸多因素影响，其中国家大小为关键因素之一。国家体量可依据领土面积、人口规模、经济体量和军事能力等指标进行界定，指标差异直接影响国家战略选择与资源分配。新现实主义理论认为，大型国家行为体倾向于采取主动型地缘战略以拓展战略纵深，而中小型国家更倾向于依托多边机制实施平衡、中立、对冲等外交策略，以维系国家生存。由于国家外交关系研究长期聚焦大国影响力，小国相关理论关注度较低。而学者韦民在《小国与国际关系》一书中总结出小国脆弱性理论，拓宽了国际关系研究的一般对象，体现国别研究中的小国能动性。结合小国脆弱性理论可以发现，尼泊尔的平衡外交政策是基于该国国情并权衡外部力量影响制定的策略，与其脆弱性特点相适应。

（一）“小国”：尼泊尔的国家定位

“小国”（Small State）是小国脆弱性理论的核心。本部分将先确定小国概念，界定尼泊尔的国家地位，再确定“脆弱性”（Vulnerability）概念，进而诠释小国脆弱性理论。为界定国家规模（Country Size），

① 李涛、崔佳宇：《美国“印太战略”对尼泊尔地缘格局的影响及中国的应对策略》，《云南师范大学学报》（哲学社会科学版），2023 年第 2 期，第 134 页。

② 孙瑜泽、何朝荣：《系统论视角下尼泊尔政治稳定国内影响因素探析》，《南亚东南亚研究》，2025 年第 1 期，第 67 页。

许多学者提出了自己的见解。由于目前学术界仍未就此概念达成一致，^①因而本文综合多种观点，以客观标准、认知标准的综合分析作为划分标准。

客观标准以具体量化指标为主。部分学者依据人口规模、领土面积、经济实力、军事规模等标准来定义小国。^②例如，沃特·卫恁达尔（Wouter Veenendaal）和杰克·考博特（Jack Corbett）认为，国家规模应以人口为衡量标准。^③卡尔·多伊奇（Karl Deutsch）则主张小国可被视作国民生产总值低于世界国民生产总值总额1%的国家。^④阿莫里·范登博施（Amry Vandenbosch）认为，国家规模与军事实力息息相关。^⑤综上可知，学界难以就国家规模的衡量标准达成一致。仅以人口规模为例，由于该指标常被用作衡量标准，^⑥不同学者的观点差别较大。例如，科林·克拉克（Colin Clarke）和托尼·佩恩·艾伦（Tony Payne Allen）将100万人口作为划分中、小国家的标准。^⑦马克·洪和刘洁认为，如果以1000万或以下人口作为标准，目前联合国成员国中约有120个国家可以归类为“小国”。^⑧韦民则将“小国”界定为人口规模低于1000万的主权国家。^⑨大卫·维特尔（David Vital）将人口规模与经济实力相结合，认为发达小国的人口应少于1000万—1500万，而欠发达小国的人口应少于2000万—3000万。^⑩多米尼克·萨尔瓦托（Dominick Salvatore）等学者则认为小国的人口应当在1600

① A. K. Henrikson, “A Coming ‘Magnesian’ Age? Small States, the Global System, and the International Community”, *Geopolitics*, Vol. 6, No. 3, 2001, pp. 49-86.

② M. A. East, “Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models”, *World Politics*, Vol. 25, No. 4, 1973, pp. 556-576.

③ Wouter Veenendaal and Jack Corbett, “Why Small States Offer Important Answers to Large Questions”, *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2015, pp. 527-549.

④ P. R. Baehr, “Small States: A Tool for Analysis?”, *World Politics*, Vol. 27, No. 3, 1975, pp. 456-466.

⑤ Amry Vandenbosch, “The Small States in International Politics and Organization”, *The Journal of Politics*, Vol. 26, No. 2, 1964, pp. 293-312.

⑥ T. Crowards, “Defining the Category of ‘Small’ States”, *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 2, 2001, pp. 143-179.

⑦ Colin Clarke and Tony Payne Allen, *Politics, Security and Development in Small States*, London: Allen & Unwin, 1987, pp. XVII.

⑧ 马克·洪、刘洁：《联合国里的小国》，《国际社会科学杂志》（中文版），1996年第2期，第97页。

⑨ 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社2014版，第28页。

⑩ David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relation*, Oxford: Oxford University Press, 1967, p. 8.

万以下。^①

由于具体标准不同，部分学者引入认知标准作为新的衡量因素。认知标准包含自我认知和他者认知，主观性较强。自我认知意为国家对自己体量的认定，他者认知意为外界对一国规模的看法。例如，罗伯特·罗斯坦（Robert L. Rothstein）从自我认知角度出发，认为小国是指自认为无法保障自身安全，且此身份认知得到国际社会承认的国家。^②部分学者甚至将客观标准与主观认知相结合，罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）认为，对小国的另一种定义是“其领导人认为，小国是无论单独行动还是在一个小团体中行动，都永远无法对体系产生重大影响的国家”。^③然而，自我认知和他者认知的主观色彩较为浓厚，因而将认知标准作为衡量重点并非最佳方案。

综上，本文对小国做出如下定义：小国是指在人口规模、领土面积、经济实力和军事能力等方面相对较弱的国家，其对外战略易受环境影响并依赖于大国或国际组织，在国际格局中处于边缘地位，其小国身份获得自身及国际社会承认。因此，尼泊尔可归属于小国行列。

（二）“脆弱性”：尼泊尔外交上的依赖性与边缘性特征

在小国脆弱性理论中，“脆弱性”也是关键概念之一。虽然学界未就此概念达成共识，但大部分学者将其与国家抵御冲击的能力相联系，涉及国际体系、^④突发灾害处理、^⑤气候变暖^⑥等一系列问题，其

① Dominick Salvatore et al., *Small Countries in a Global Economy: New Challenges and Opportunities*, New York: Palgrave, 2001, pp. 72-73.

② Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York and London: Columbia University Press, 1968, p. 29.

③ Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, Vol. 23, No. 2, 1969, pp. 291-310.

④ M. L. Bishop, “The Political Economy of Small States: Enduring Vulnerability?”, *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 942-960.

⑤ M. Sjöstedt and M. Povitkina, “Vulnerability of Small Island Developing States to Natural Disasters: How Much Difference Can Effective Governments Make?”, *The Journal of Environment & Development*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 82-105.

⑥ J. Lewis, “The Vulnerability of Small Island States to Sea Level Rise: The Need for Holistic Strategies”, *Disasters*, Vol. 14, No. 3, 1990, pp. 241-249; R. Turvey, “Vulnerability Assessment of Developing Countries: The Case of Small-island Developing States”, *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 2, 2007, pp. 243-264.

中大部分学者关注国家经济脆弱性议题，涉及全球金融危机应对、^① 区域经济一体化挑战^② 以及经济增长与国家规模之间的关系^③，一定程度上体现学界关注趋向。

经济合作与发展组织（OECD）将脆弱国家定义为“国家体制缺乏政治意愿或能力来提供减贫、发展以及保障其民众安全 and 人权所需的基本职能的国家”，^④ 并确定了多维脆弱性框架（见表 1）以衡量国家脆弱程度。美国和平基金会（FFP）也设计了脆弱国家指数（FSI），基于 12 个冲突风险指标对国家脆弱性进行评判（见表 1），每个冲突风险指标为 0—10 分，脆弱性总分为 120 分，分值越高，脆弱性越强。综上所述，“脆弱性”即小国面临内外挑战时，由于自身规模较小而呈现的综合状态，是政治、经济、社会等因素共同作用的结果，而小国由于承受、防范、抵御和缓解各种风险、冲击的能力较弱，在受到冲击后难以恢复到正常状态。

其次，小国脆弱性进一步衍生出国家的依赖性和边缘性特征。^⑤ 在战略安全层面，小国由于军事实力有限，需要依靠强国维持外部安全，部分小国甚至无法保证自身内部环境稳定。在国际事务中，小国往往需要依附大国或国际组织，以获取必要支持，维护本国利益。在经济发展层面，小国体量决定其资源蕴藏量较小，难以提供足够的原材料和商品市场，进而促使其开拓海外市场，导致国家经济与国际环境紧密相连，受世界经济体系影响较大。在脆弱性和依赖性的双重作用下，小国在国际事务中缺少话语权和主导权，处于国际社会中的边缘地位，因而衍生出边缘性特征。

① D. Bohle and W. Jacoby, “Lean, Special, or Consensual? Vulnerability and External Buffering in the Small States of East-Central Europe”, *Comparative Politics*, Vol. 49, No. 2, 2017, pp. 191-212.

② P. Kurecic, “Small States and Regional Economic Integrations in the Multi-Polar World: Regional Differences in the Levels of Integration and Patterns of Small States’ Vulnerability”, *World Review of Political Economy*, Vol. 8, No. 3, 2017, pp. 317-348.

③ W. Easterly and A. Kraay, “Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States”, *World Development*, Vol. 28, No. 11, 2000, pp. 2013-2027; H. W. Armstrong and R. Read, “The Phantom of Liberty?: Economic Growth and The Vulnerability of Small States”, *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 4, 2002, pp. 435-458.

④ OECD, “Principles for Good International Engagement in Fragile States”, April 2007, https://inee.org/sites/default/files/resources/doc_1_Principles_for_good_intl_engagement_in_fs.pdf.

⑤ 韦民：《规模、体系与小国脆弱性》，《国际政治研究》，2013 年第 1 期，第 79 页。

表 1 不同国际组织的脆弱性指标

国际组织	脆弱性指标	
经济合作与发展组织 (OECD)	经济脆弱性	
	环境脆弱性	
	政治脆弱性	
	安全脆弱性	
	社会脆弱性	
美国和平基金会 (FFP)	凝聚力指标	安全机构
		派系精英
		群体申诉
	经济指标	经济衰退
		经济发展不平衡
		人口外逃和人才外流
	政治指标	国家合法性
		公共服务
		人权和法治
	社会指标	人口压力
		难民和国内流离失所者
	交叉指标	外部干预

数据来源：根据“States of Fragility 2025”，OECD, May 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/03/oecd-economic-outlook-interim-report-march-2025_47a36021/89af4857-en.pdf, 第13页和美国和平基金会网站（<https://fragilestatesindex.org/indicators/>）内容整理。

综上所述，由于尼泊尔的小国身份与特点，小国脆弱性理论对于研究尼泊尔外交行为的适配度较高，能够较好解释尼泊尔在政治、经济和安全等领域的外交行为。受脆弱性、依赖性和边缘性特征的影响，尼泊尔的外交行为呈现一定程度的被动性和从属性，不能充分体现自身的外交独立性和自主性，难以完全按照自身意愿开展外交活动。

（三）平衡外交：小国脆弱性下尼泊尔外交政策的选择

在国际关系实践中，平衡（Balancing）这一概念常被用于描述某一国家或地区的外交行为选择。平衡与权力均势（Balance of Power）息息相关，但二者又不相同。摩根索认为，权力均势有四种含义，分别为旨在实现某种特定状态的政策、客观存在的一种状态、大体均衡的权力分配以及其他权力分配，即存在于几个国家之间大体均等的权力分配状态。^① 在外交战略中，平衡的根本目的在于实现均势，^② 即调整自身与周边国家的关系，以达到均势状态。而平衡外交（Balanced Diplomacy）常用于描述一个国家或地区的对外政策实践，具体指国家为实现均势目标而采取的具体外交手段，其本质是通过灵活调整对外关系，充分利用各国之间的利益与分歧，尽可能发展与各个国家之间的关系，防止被单一力量支配，危及自身生存发展。同时，平衡外交还与“等距离”（Equal-distance）外交、“严格中立”（Strict Neutrality）以及“有限中立”（Limited Neutrality）等概念存在交集，但小国在与大国的交往中并不完全追求绝对“等距离”，^③ 而是寻求国家交往间的适当距离，以期实现外交动态平衡，保持国家自主性，最大限度争取国家利益。

作为典型的内陆小国，尼泊尔的国家脆弱性明显，促使其在中印之间谨慎周旋，甚至引入美国力量增强外交平衡。一方面，出于生存安全的需求，尼泊尔追求本国外交的自主性和独立性，不愿沦为大国外交的附庸。因而尼泊尔既不过分亲近一方，又不过分疏远一方，以平衡与中印两个邻国之间的关系。另一方面，出于国家发展的需要，尼泊尔又引入美国力量，寻求在中、美、印三个大国间的动态平衡，促使大国在竞争过程中加大对其投入，从而获得更多的经济援助和发展机会，实现自身利益最大化和风险最小化。其实，尼泊尔外交中

① Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (Sixth Edition)*, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1985, p.187.

② 雷建锋：《平衡中美与以印对冲：俄对华战略新动向》，《俄罗斯研究》，2021年第1期，第44页。

③ 刘务、宋丹丹：《缅甸2011年以来的对华策略：对冲还是平衡？》，《南亚研究》，2024年第3期，第132页。

的平衡思想最早可追溯至沙阿王朝开国君主普里特维·纳拉扬·沙阿（Prithvi Narayan Shah）时期。他在遗训中对尼泊尔的外交政策做出指示：“尼泊尔是两块巨石之间的薯芋，应加强边境安全”；“采取平衡战略，必要时利用与一方的关系对付另一方的影响”。^① 这一观点成为尼泊尔对外战略的指导原则，至今仍为尼泊尔的外交政策沿用。值得注意的是，这一外交理念倡导防御型外交，将战略与军事竞争置于首位，视尼泊尔的地理位置为外交挑战，具有明显的传统外交色彩。

尼泊尔的外交政策自制定之初就确定了平衡基调，但由于大国均势被打破以及自身小国脆弱性等因素，其平衡外交实践在历史中仍有调整，间或呈现“不平衡”状态。拉纳家族统治时期，尼泊尔采取亲英政策，主动追随英国。1923 年尼英签订《英国—尼泊尔和平友好条约》（*Nepal-Britain Treaty of 1923*）后，尼泊尔结束“半殖民”状态，国家地位得到正式承认。1947 年印度独立后，尼泊尔与印度建立“特殊关系”，全面倒向印度。^② 而 1955 年马亨德拉国王继位后，尼泊尔通过强调不结盟外交政策和“对印度与中国同等友好”的原则，谨慎调整与印度的“特殊关系”，积极推行中立和多元化外交，^③ 比兰德拉国王甚至提出把尼泊尔建成“和平区”（*Zone of Peace*）。虽然后来君主制终结，但尼泊尔的外交政策总体保持中立状态，尽量在中印之间推行“平衡外交”，并积极发展与其他国家间的关系。

2015 年新宪法颁布是尼泊尔政治转型的转折点，宣告了国家治理和机构运作正式步入法制化轨道，为国家现代化发展提供了基本制度保障。一系列政策制度随即颁布，对平衡外交政策也做出了明文规定。2015 年新宪法第 50 条第 4 款规定：“尼泊尔致力于维护国家独立、主权和领土完整以及国家利益，在主权平等的基础上开展外交活动，增强国家在国际社会上的尊严。”^④ 尼共执政时期，在《尼泊尔外交政策 2020》中，政府的平衡外交政策也得到具体体现。该文件将尼泊尔的外交政策目标定义为：“依托独立和平衡的外交政策，增强基于

① R. Karki, “Trilateral Security Cooperation: Nepal’s New Foreign Policy”, *Strategic Analysis*, Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 405-410.

② 王宗：《尼泊尔印度国家关系的历史考察（1947—2011）》，世界图书出版广东有限公司 2014 版，第 28 页。

③ 何朝荣：《尼泊尔概论》，世界图书出版广东有限公司 2020 版，第 284 页。

④ नेपाल कानून आयोग, “नेपालको संविधान”, २०२४-०९-०६, (尼泊尔法律委员会：《尼泊尔宪法》，2024 年 9 月 6 日），<https://lawcommission.gov.np/content/13437/nepal-s-constitution>。

普遍平等、互惠互利和互相尊重的外交关系，维护国家利益。”^①在一定程度上体现了政治精英对该国外交政策的理解和推行。相较于传统的平衡外交，现代尼泊尔的平衡外交思想呈现新的特征。在尼泊尔学界看来，尼泊尔、印度和中国之间应当建立一个和平、发展与合作的三边框架，尼泊尔不仅是缓冲国，还应成为中印间的桥梁，发挥纽带的沟通作用。该理念重点关注地缘经济与发展前景，认为尼泊尔应当充分利用地缘位置机遇，最大限度获取经济利益。^②

同时，尼泊尔政府及政党领导人也在多个场合强调其平衡外交政策，凸显政治趋向。2016年11月9日，总理普拉昌达出席“超越三边对话的跨喜马拉雅合作”研讨会时，明确指出：“尼泊尔的外交政策始终是‘与所有国家友好，不与任何国家为敌’”，^③“跨喜马拉雅合作的唯一目的就是开展对（尼泊尔、中国和印度）三方都有利的合作发展项目。”^④在2017年5月24日的议会演讲中，普拉昌达称“政府根据国家利益制定了平衡的外交政策”，^⑤认为自身在任期内“与邻国保持了平衡的外交关系，没有偏向或过分亲近任何一方”。^⑥奥利也提出了“奥利主义”（Oli Doctrine），即强化国家主权观念和在中印之间谋求平衡的外交政策理念。^⑦在2015年11月15日的全国性讲话中，奥利指出：“我们的民族主义之核心是保护和推进我国的基本国家利益，尼泊尔不对任何国家抱有敌意，我们也清晰地认识到自身位置的地缘政治敏感性，我们坚信任何性质的误解都可以通过对话来解决。”^⑧在尼历2073年新年贺词中，奥利明确指出：“我们渴

① प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालय, “नेपालको परराष्ट्र नीति”, २०२३-१०, (总理及内阁办公室:《尼泊尔的外交政策》, 2023年10月), <https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2023/10/परराष्ट्र-नीति-२०७७.pdf>。

② रेजा शर्मा बाग्ले, “नेपालको भूराजनीति: अवसर कि चुनौती?”, *कान्तिपुर* २०२४-१०-०४, (盖贾·夏尔马·巴格雷:《尼泊尔的地缘政治: 机遇抑或挑战?》, 《坎蒂普尔报》, 2024年10月4日), <https://ekantipur.com/opinion/2024/10/04/geopolitics-of-nepal-opportunity-or-challenge-12-05.html>。

③ 普什帕·卡迈勒·达哈尔(普拉昌达):《尼泊尔普拉昌达总理演讲选集》, 五洲传播出版社2023年版, 第41页。

④ 同上, 第38页。

⑤ 同上, 第69页。

⑥ 同上, 第70页。

⑦ Nepal Foreign Affairs, “OLI DOCTRINE, New Balancing in the Neighborhood”, *Nepal Foreign Affairs*, March 29, 2016, <https://nepalforeignaffairs.com/editorial-oli-doctrine-new-balancing-in-the-neighbourhood/>。

⑧ 卡德加·普拉萨德·夏尔马·奥利:《尼泊尔奥利总理演讲选集》, 国际文化出版公司2018年版, 第19页。

望，与包括我们的邻国印度和中国在内的所有友好国家保持亲密的关系。”^①

综上所述，历史上尼泊尔虽然曾短暂采取倾向英国或印度的外交政策，但大部分情况下都坚持平衡外交政策，维持与邻国间的适当距离。2015 年新宪法颁布后，尼泊尔进入新时代，但由于地缘政治环境、国内政治变革、国际格局变化等多种因素，尼泊尔的平衡外交实践存在差异，出现“不平衡”现象，但此类“不平衡”是尼泊尔维护自身独立和国家利益的选择，是应对和缓解自身小国脆弱性的需要。

二、缓解脆弱性：尼泊尔外交中的“不平衡”

尼泊尔的小国脆弱性促使该国奉行平衡外交政策。但由于不同政党执政时期对缓解小国脆弱性的策略存在差异，因而外交表现各异，尼泊尔的平衡外交呈现出相对、动态及多元的特点，即其平衡外交出现了“不平衡”的情况：其一，在中印两大邻国之间，尼泊尔的外交核心并非保持绝对等距中立，而是根据具体议题采取差异化策略，体现外交策略的相对性；其二，随着历史时期和国际环境变化，尼泊尔的平衡外交不断调整，体现出外交策略的动态演变；其三，在保持尼中、尼印关系基本盘的同时，近年来尼泊尔通过引入美西方等域外力量、深度参与国际组织，逐步构建起多层次、多支点的复合型外交体系，体现出外交策略的多元趋向。

尼泊尔虽然奉行平衡外交政策，但为缓解自身脆弱性，其平衡外交在一定程度上体现“不平衡性”。自 2015 年新宪法颁布以来，十年间尼泊尔已历经 8 届政府。这 8 届政府因执政党不同而大致分为三类：四次执政的尼共（联合马列）卡德加·普拉萨德·夏尔马·奥利（Khadga Prasad Sharma Oli）政府、两次执政的尼共（毛主义中心）普什帕·卡迈勒·达哈尔·普拉昌达（Pushpa Kamal Dahal Prachanda）政府以及两次执政的大会党谢尔·巴哈杜尔·德乌帕（Sher Bahadur Deuba）政府（以下简称奥利政府、普拉昌达政府和德乌帕政府，见

^① 卡德加·普拉萨德·夏尔马·奥利：《尼泊尔奥利总理演讲选集》，国际文化出版公司 2018 年版，第 116 页。

表 2)。不同政府的平衡外交实践偏差，折射出尼泊尔三大主流政党为缓解小国脆弱性的外交策略存在差异。

表 2 2015 年以来尼泊尔各届政府任期

政府	政党	上任时间	离任时间
奥利政府1	尼共（联合马列）	2015年10月12日	2016年8月4日
普拉昌达政府1	尼共（毛主义中心）	2016年8月4日	2017年6月7日
德乌帕政府1	尼泊尔大会党	2017年6月7日	2018年2月15日
奥利政府2	尼共（联合马列）	2018年2月15日	2021年5月13日
奥利政府3	尼共（联合马列）	2021年5月13日	2021年7月13日
德乌帕政府2	尼泊尔大会党	2021年7月13日	2022年12月26日
普拉昌达政府2	尼共（毛主义中心）	2022年12月26日	2024年7月15日
奥利政府4	尼共（联合马列）	2024年7月15日	至今

资料来源：根据历年选举和执政数据编制。

（一）奥利政府时期：低调与务实外交

奥利四次执政时段较为分散，分别为 2015 年 10 月 12 日至 2016 年 8 月 4 日、2018 年 2 月 15 日至 2021 年 5 月 13 日、2021 年 5 月 13 日至 2021 年 7 月 13 日和 2024 年 7 月 15 日至今。奥利任总理期间，尼泊尔对外交往总体上呈现平衡态势，尽力在中印美三国间达成平衡。奥利主张摆脱对印度的过度依赖，寻求独立自主的平衡的外交政策，致力深化与中国的双边关系，落实双方共建“一带一路”和各领域的交流合作。

奥利曾多次在公开场合表述平衡外交理念，积极推进中尼合作项目，展现对中国的友好态度。奥利秉持平衡原则推进多边外交关系，维持尼中、尼印之间的外交平衡，其主张即被归纳为“奥利主义”（Oli doctrine）。^①在最近一次寻求任职总理的信任投票前，奥利于 2024 年 7 月 21 日在议会发表讲话，强调了五个关键的国内优先事项，

^① Nepal Foreign Affairs, “OLI DOCTRINE, New Balancing in the Neighborhood”, *Nepal Foreign Affairs*, March 29, 2016, <https://nepalforeignaffairs.com/editorial-oli-doctrine-new-balancing-in-the-neighbourhood/>.

并论及平衡外交政策。^① 2025 年 4 月 7 日奥利在“对话加德满都”活动中，再次强调了尼泊尔的不结盟和平衡外交政策，例如“与所有人有友，不与任何人为敌”“三个朋友”以及“我不倾向于北京或德里，我在加德满都”，^② 凸显其执政的中立特点，避免在敏感议题上过度倾向任何一方，从而维护国家主权和战略自主。除此之外，奥利在任期间也着力促进中尼合作项目落实，一定程度上加速了“一带一路”项目在尼落地。例如，2018 年 9 月，奥利政府将被德乌帕政府撤销的布里甘达基水电站项目（Budhi Gandaki Hydropower Project）交还给中国葛洲坝集团，而此前该项目被德乌帕政府视作“可疑且不可靠”^③ 并予以收回。奥利还将中国电建承建的上塔马柯西河水电项目（Upper Tamakoshi Hydropower Project）列为“国家荣耀工程”（National Pride Project），^④ 一定程度上体现了奥利政府对共建“一带一路”的支持与肯定。

尽管奥利一度被认为是“亲华”政治领袖，但其对华策略呈现务实性特征，其合作深受尼泊尔国内政治生态与地缘平衡逻辑的双重制约。奥利在对外外交方面展现出一些积极的态度，但与其塑造的高度“亲华”仍存在一定差距，体现了相对克制且具有选择性的特点，既有一定的合作行动，又并非全方位深度协同，其外交博弈态势较为复杂。

总体而言，尽管奥利政府公开主张外交多元化，但落实力度较为有限。^⑤ 奥利政府与美国在非公开层面交往密切，甚至低调推进“美国千禧年挑战计划”（Millennium Challenge Corporation，以下简称 MCC）合作协议及尼美“州伙伴关系计划”（State Partnership

① Kamal Dev Bhattarai, “Prime Minister Oli Outlines His Domestic, Foreign Policies”, *The Annapurna Express*, <https://theannapurnaexpress.com/story/49796/>.

② अनुपम भट्टराई, सांकेतिकताको कूटनीति: सन्तुलन कि अलमल?, *नागरिक दैनिक* २०२५-०४-०८, (阿努帕姆·巴塔拉伊:《象征主义外交:平衡还是混乱?》,《公民日报》,2025年4月8日), <https://nagariknews.nagariknetwork.com/politics/1471292-1744083540.html>.

③ कान्तिपुर संवाददाता, “बूढीगण्डकी आयोजना बनाउन चिनियाँ कम्पनीसँग भएको सम्झौता मन्त्रिपरिषदद्वारा खारेज”, *कान्तिपुर* २०१७-११-१३, (《内阁已取消与中国公司签署的布迪甘达基项目协议》,《坎蒂普尔报》,2017年11月13日), <https://ekantipur.com/news/2017/11/13/20171113125753.html>.

④ New Business Age, “UPPER TAMAKOSHI: Nepal’s Largest HEP Nears Completion”, *New Business Age*, May 31, 2021, <https://www.newbusinessage.com/article/upper-tamakoshi-nepals-largest-hep-nears-completion>.

⑤ Kamal Dev Bhattarai, “Oli Wants to Diversify Nepal’s Relations. Is He on The Right Track?”, *The Annapurna Express*, June 28, 2019, <https://theannapurnaexpress.com/story/16445/>.

Program, 以下简称 SPP), 呈现“低调亲美”的外交策略倾向。尼泊尔政界人士普遍认为, 2015 年 10 月至 2016 年 8 月期间, 奥利政府秘密推进 SPP 项目, 就该项目与美军进行书信往来, 并推动该项目进入议会审查程序。^① 该事件由于与奥利一贯塑造的执政形象不符, 引发较大争议。2018 年 12 月, 奥利政府的外交部长贾瓦利 (Pradeep Kumar Gyawali) 访问美国, 与美国国务卿迈克尔·蓬佩奥 (Michael R. Pompeo) 在间隔 17 年后重启该级别的磋商会议, 双方表示“尼泊尔与美国将扩展并深化长达 70 年的伙伴关系, 推动双边关系迈向更高水平”。而尼泊尔外交部长此次访美被视为美方意图将尼泊尔纳入其“印太战略”框架下并建立“战略伙伴关系”的关键节点。^②

在对印外交方面, 奥利在前两次总理任期内, 均将印度作为就职后的首次国事访问对象, 体现出奥利对印外交优先和政策延续。然而, 奥利政府第 4 次上台后, 尽管多次向印度释放改善双边关系的积极信号, 但始终未获印方实质性回应, 访印行程被迫推迟并于 2024 年 12 月首访中国,^③ 打破了尼泊尔总理上任后首访印度的惯例。此举进一步说明奥利作为政党领袖, 其亲华属性招致印方冷遇。而奥利执政联盟中尼泊尔大会党主席谢尔·巴哈杜尔·德乌帕之妻、现任外交部长阿祖·拉纳·德乌帕 (Arju Rana Deuba) 与奥利形成鲜明对比。阿祖·拉纳·德乌帕上任之初即受邀访印, 并与印度总理莫迪和外交部长苏杰生举行会谈, 此次访印被视为其外交生涯的良好开端。^④ 在经济层面, 尼泊尔的经济脆弱性导致自身发展严重依赖于外部援助。奥利访华前

① Republica, “Political Leadership Was Unaware of Nepal Army’s Correspondence with US Army over SPP”, *Myrepublica*, June 18, 2022, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/political-leadership-was-unaware-of-nepal-army-s-correspondence-with-us-army-over-spp>; Republica, “KP Oli is the One to Move SPP forward: Bamdev Gautam”, *Myrepublica*, June 17, 2022, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/kp-oli-is-the-one-to-move-spp-forward-bamdev-gautam>; Republica, “KP Oli Govt Agreed to SPP in 2019: Dahal”, *Myrepublica*, June 16, 2022, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/kp-oli-led-govt-agreed-to-spp-deal-in-2019-dahal/>.

② Santosh Ghimire, “Nepal, United States Agree to Take Bilateral Ties to Next Level (With Video)”, *Myrepublica*, December 19, 2018, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-united-states-agree-to-take-bilateral-ties-to-next-level-with-video/>.

③ रातोपाटी संवाददाता, “प्रधानमन्त्री ओलीको भारत भ्रमणबारे झन् अन्योल”, *रातोपाटी*, २०२४-१२-२४, (《总理奥利印度之行引发更多争议》, 《红板报》, 2024年12月24日), <https://www.ratopati.com/story/464225/more-uncertainty-over-prime-minister-oli39s-visit-to-india>.

④ एकराज पाठक, “परराष्ट्र मन्त्री राणाका सय दिन: कूटनीतिक सक्रियतादेखि सम्बन्ध विस्तारमा जोड”, *अन्नपूर्णपोस्ट*, २०२४-१०-२२, (埃卡杰·帕塔克:《外交部长阿祖·拉纳·德乌帕的百日: 从外交主动到关系拓展的着力点》, 《安纳普尔纳邮报》, 2024年10月22日), <https://annapurnapost.com/story/467236/>.

夕,谢尔·巴哈杜尔·德乌帕所属的尼泊尔大会党与奥利所属的尼共(联合马列)在共建“一带一路”相关合作上出现分歧,甚至引发两党领袖间的争端,^①导致临近访华才得以确定日程安排。^②在奥利看来,此次首访中国若能最大限度争取赠款,不仅有利于国家建设,还能体现自身的外交智慧。即使未能如期获得中方“一带一路”项目赠款,也不会因此失去民意。在该阶段,奥利因执政联盟内亲印派的压力,对华合作态度趋于谨慎。这一倾向主要体现在2024年7月奥利第4次出任总理并组建联合政府之后,对“一带一路”倡议项目落实提出诸多附加条件以及对印度主导的互联互通项目持默许态度。尽管未完全中断对华合作,但受制于国内执政联盟的掣肘,对华合作进度有所放缓且条件更为苛刻。

由此可见,奥利政府的对华政策摇摆是出于小国脆弱性下外交策略的阶段性调整的需要,其外交实践仍以维护与印度的传统亲近关系为核心,以规避外交转向可能引发的国内政治风险与区域平衡失序为目标,体现低调与务实倾向。

(二) 普拉昌达政府时期：以国家利益为指引

2015年后普拉昌达执政时期分为两段,分别为2016年8月4日至2017年6月7日和2022年12月26日至2024年7月15日。在普拉昌达担任总理期间,尼泊尔的对外交往呈现出明显的功利化倾向。国家外交决策以国家利益为首要考量,在中美印三国之间寻求平衡,试图借助地缘政治优势获取经济利益,具体表现为以国家利益为指引开展平衡外交,审慎处理对外关系,对美印外交加强由暗转明,与中“近而不亲”。

在对印外交方面,普拉昌达代表的尼共(毛主义中心)总体态度较为客观,肯定尼印之间的长期外交关系。尼共(联合马列)与尼共

① अन्नपूर्ण संवाददाता, “ओलीले देउवालाई भने- बीआरआई कार्यान्वयन नगर्ने हो भने म चीन जानुको के अर्थ?”, *अन्नपूर्णपोस्ट* २०२४-११-२०, (《奥利质问谢尔·巴哈杜尔·德乌帕: “若不实施‘一带一路’倡议,我访华有何意义?”》,《安纳普尔纳邮报》,2024年11月20日), <https://annapurnapost.com/story/468705/>。

② 《外交部介绍尼泊尔总理访华安排》,中国政府网,2024年11月29日, https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202411/content_6990152.htm。

（毛主义中心）合并为尼泊尔共产党联合执政期间，普拉昌达任尼泊尔共产党联合主席。他在2018年尼泊尔—印度智库峰会上指出：“尼印关系既深且广，已超越了传统的外交关系”“仅通过两国政府之间的正式关系是无法真正了解我们之间关系的深刻内涵的”。^①该声明反映了尼共（毛主义中心）在区域地缘政治格局中对尼泊尔—印度双边关系的战略定位，其表述着重强调尼泊尔在政治互信、经济互联及安全协作等领域的深化诉求，凸显该党针对平衡外交政策的务实考量。2016年11月9日，普拉昌达以总理身份出席“超越三边对话的跨喜马拉雅合作”研讨会，明确指出“尼泊尔的外交政策始终是‘与所有国家友好，不与任何国家为敌’”；^②“跨喜马拉雅合作的唯一目的就是开展对（尼泊尔、中国和印度）三方都有利的合作发展项目。”^③在2017年5月24日的议会演讲中，普拉昌达称“政府根据国家利益制定了平衡的外交政策”，^④认为自己在任期内“与邻国保持了平衡的外交关系，没有偏向或过分亲近任何一方”。上述发言在一定程度上体现了该党坚持平衡外交，其对印态度整体上延续了原有外交倾向，继续与印度保持密切联系与合作。

普拉昌达作为尼共（毛主义中心）主席，也曾一度被视为“亲华”政治领袖，尤其是2008年第一次担任总理期间。但在2015年后两次出任总理期间，其总体上对华态度相对模糊。此间，恰逢中国举办首届及第三届“一带一路”国际合作高峰论坛。虽然尼泊尔为南亚地区的重要参与方，但普拉昌达均未参会，而分别委派副总理兼外交部长克里希纳·巴哈杜尔·马哈拉（Krishna Bahadur Mahara）以及副总理兼基础设施和交通部长纳拉扬·卡吉·什雷斯塔（Narayan Kaji Shrestha）参加（见表3）。2023年9月底，正值第三届“一带一路”国际合作高峰论坛筹备期间，普拉昌达虽完成对华国事访问行程，但基于日程协调因素，尼方最终委派副总理什雷斯塔作为特使参会。相比之下，普拉昌达于2023年3月以视频形式出席第二届“民主峰会”

① Pushpa Kamal Dahal ‘Prachanda’, “Promoting Nepal-India Relation and the Role of Think-Tanks”, *Left Review Online*, August 13, 2018, <https://leftreviewonline.com/english/documents/promoting-nepal-india-relation-role-think-tanks.html>.

② 普什帕·卡迈勒·达哈尔（普拉昌达）：《尼泊尔普拉昌达总理演讲选集》，五洲传播出版社2023年版，第41页。

③ 同上，第38页。

④ 同上，第69页。

并发表主旨演讲,^①体现了其在“印太战略”框架下对美外交的策略调整倾向。

表3 参加“一带一路”国际合作高峰论坛的尼泊尔官员

时间	执政政府	会议	参会官员
2017年5月14—15日	普拉昌达政府	第一届“一带一路”国际合作高峰论坛	副总理兼外交部长克里希纳·巴哈杜尔·马哈拉 (Krishna Bahadur Mahara)
2019年4月25—27日	奥利政府	第二届“一带一路”国际合作高峰论坛	总统比迪亚·德维·班达里 (Bidya Devi Bhandari)
2023年10月17—18日	普拉昌达政府	第三届“一带一路”国际合作高峰论坛	副总理兼基础设施和交通部长纳拉扬·卡吉·什雷斯塔 (Narayan Kaji Shrestha)

资料来源:根据第三届“一带一路”国际合作高峰论坛网站 (<http://www.beltandroadforum.org/>) 内容整理。

在对美外交方面,2022年12月,普拉昌达与尼泊尔大会党组建执政联盟,双方共同推进与美国签署“千年挑战计划”(MCC)协议进程。^②该协议虽然经由议会表决通过,但协议包含大量争议性条款,如协议优先于尼泊尔国内法、美方人员享有司法豁免权等。尽管该协议由当时的德乌帕政府推动,但普拉昌达及其所属政党是执政联盟成员,参与了项目推动过程,此举也被视作对美妥协的表现。

由此可见,普拉昌达担任总理期间,其外交政策显示出明显的实用主义特征。他表示:“我们既不亲中国,也不亲印度,我们亲尼泊

① Simone Galimberti, “As PM Prachanda is Participating in Democracy Summit, Responsive Governance is What He Needs to Care About”, *Nepallivetoday*, March 28, 2023, <https://www.nepallivetoday.com/2023/03/28/as-pm-prachanda-is-participating-in-democracy-summit-responsive-governance-is-what-he-needs-to-care-about/>; सौरभ पन्त, “बोआओ फोरम, दोस्रो लोकतान्त्रिक शिखर सम्मेलन र नेपाल”, *खबरहरू* २०२३-०४-०४, (绍拉布·潘特:《博鳌论坛、第二届民主峰会与尼泊尔》,《消息报》,2023年3月3日), <https://khabarhub.com/2023/04/490932/>。

② अन्नपूर्ण संवाददाता, “एमसीसी पास गर्न देउवा र प्रचण्डद्वारा हस्ताक्षरित ‘अति गोप्य’ पत्र सार्वजनिक (पत्रसहित)”, *अन्नपूर्णपोस्ट* २०२२-०२-०६, (《MCC协议通过:德乌帕与普拉昌达签署的“绝密”信件公开(含信件全文)》,《安纳普尔纳邮报》,2022年2月6日), <https://annapurnapost.com/news/195724/>。

尔。”^①该表态凸显其外交理念的核心——以尼泊尔国家利益为优先考量，力求在周边大国间寻求平衡，避免过度依赖或疏远任何一方，以保障尼泊尔的主权与独立。在其任内，普拉昌达积极推动与印度的跨境铁路项目和能源合作，开展“燃气外交”，以此增进双边关系，同时注重加强与中国和美国的联系。他在2023年5月访问印度，与印方签署多项条约和协议，联合启动并为多个项目奠基，进一步加强了两国友好关系，并在能源合作、贸易便利化和互联互通等领域深化合作。然而，在与中国的关系上，普拉昌达实际上表现出一定的疏远倾向，对华“近而不亲”，在一定程度上也导致“一带一路”倡议进展相对缓慢。他第二次出任总理后的首次出访选择印度而非中国，这一举动被外界解读为试图在中印之间保持距离，避免被称为“亲华派”，这种外交策略在一定程度上反映了普拉昌达试图通过在中印美等大国之间灵活周旋，以获取更多经济利益和外交空间。

（三）德乌帕政府时期：主动追随印美

2015年后，德乌帕执政时间分为两段，分别为2017年6月7日至2018年2月15日和2021年7月13日至2022年12月26日。相较于前两届政府，德乌帕政府更加突出尼泊尔作为南亚战略缓冲地带的政治价值，其外交实践将印度和美国作为尼泊尔外交重点，积极拉近与西方世界的距离。德乌帕政府的这种“主动追随印美”的政策倾向主要表现在：首先，在战略定位上，将印度确立为“首要战略伙伴”，深化传统双边合作机制。其次，在对外关系维度上，通过强化与美国的防务合作与经济援助谈判，推进与西方国家的多领域合作。这一“西向战略”调整导致中尼传统友好关系出现阶段性波动，具体表现为高层互访频次下降和重大基建项目推进迟滞。这一外交策略的转向，既反映出尼泊尔在区域权力平衡中的现实考量，也凸显了其在大国博弈中的战略选择困境。

在水电建设方面，普拉昌达卸任总理后，德乌帕政府于2017年

^① रामेश्वर बोहरा, “अबको विदेश नीति: स्थिरता र समृद्धिको शर्त”, *हिमालखबर*, २०१७-१२-१५, (拉梅什瓦尔·博赫拉:《当前外交政策:稳定与繁荣的条件》,《喜马拉雅新闻》,2017年12月15日), <https://www.himalkhabar.com/news/6180>。

11 月 13 日以招标过程存在问题为由，^① 取消中国葛洲坝集团公司对布迪甘达基水电站（BG HPP）项目的承建权，将该项目移交给尼泊尔国家电力局建造。^② 该水电项目位于尼泊尔廓尔喀县的布迪甘达基河（Budhigandaki River），年发电量将达 1200 兆瓦，工程总耗资约合 24.1 亿美元，是尼泊尔将建成的最大水电项目，也是中方“一带一路”倡议下中方企业“走出去”的典型代表。^③ 与此同时，“一带一路”倡议下中方在尼投资项目中的塔木尔（Tamor）蓄水式水电站和弗科特（Phukot）水电工程也出现类似情况。由于印方不购买由中资企业投资或参与建设的水电站电能，德乌帕政府遂终止与中方合作，将上述两个水电项目转交给印度。其后，德乌帕政府再次终止与中方合作，将西塞提（West Seti）水电项目和塞提—6（Seti-6）水电项目移交给印度国有水电公司（NHPC）建设。尽管部分批评者质疑企业竞争过程的透明度，^④ 但印度公司最终获得上述水电项目的承建权，并与尼泊尔公司合作建设弗科特水电工程。^⑤

中印洞朗对峙事件发生后，时任印度外交部长舒什玛·斯瓦拉吉（Shushama Swaraj）与时任中国副总理汪洋相继访问尼泊尔，^⑥ 并进行外交会晤。除去复杂的国际环境因素，尼泊尔当时正面临联邦和省级选举、特莱地区政治运动以及严重水灾等，在此紧张局势下，德乌帕政府仍选择立即出访印度，并与印度总理莫迪进行会晤，此举体现其对印度外交方向的关注，^⑦ 以及对印度态度的重视。

2017 年 9 月 14 日，在未经充分讨论的情况下，尼泊尔德乌帕政

① Aakankshya Shrestha, “Nepal Restores \$2.5 Billion Hydropower Plant Contract to Chinese Firm”, *Techlekh*, September 26, 2018, <https://techlekh.com/nepal-hydropower-plant/>.

② निकेश खत्री, “बुढीगण्डकी जलविद्युत आयोजना--स्थानीय कार्यालय उद्घाटन, छैन स्रोतको सुनिश्चितता”, *रातोपाटी*, २०२३-०७-१९, (尼盖什·卡特里:《布迪甘达基水电站项目——地方办公室揭牌, 水源保障仍存疑》, 《红板报》, 2023年7月19日), <https://www.ratopati.com/story/374644>.

③ 该项目在奥利政府上台后再次由中国葛洲坝集团公司承建。

④ रमेश कुमार, “‘नियन्त्रण’मा नेपाली जलविद्युत”, *हिमालखबर*, २०२३-०४-१४, (拉梅什·库马尔:《印度“掌控”下的尼泊尔水电》, 《喜马拉雅新闻报》, 2023年4月4日), <https://www.himalkhabar.com/news/135322>.

⑤ हिमालखबर संवाददाता, “माथिल्लो कर्णाली अघि बढ्ने सम्भावना, भारत सरकार अन्तर्गतको कम्पनीले लगानी गर्ने”, *हिमालखबर*, २०२४-०१-०२, (《上卡纳利河项目有望推进, 印度政府旗下公司将进行投资》, 2024年1月2日), <https://www.himalkhabar.com/news/139529>.

⑥ Republica, “Nepal Won’t Align with India or China on Doklam Issue”, *Myrepublica*, August 8, 2017, <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-wont-align-with-india-or-china-on-doklam-issue/>.

⑦ Nepal Foreign Affairs, “Deuba’s India visit: Full of adversaries”, *Nepal Foreign Affairs*, August 19, 2017, <https://nepalforeignaffairs.com/deubas-india-visit-full-of-adversaries/>.

府“为发展尼泊尔的能源和道路基础设施”，与美国签署了 MCC 合作协议。^① 协议约定美国政府援助 5 亿美元用尼泊尔基础设施建设。由于协议中的部分条款争议极大，^② 因而一直未能获得议会批准。但德乌帕政府仍以“避免美国撤资”为由欲强行通过，并通过附加声明强调“不参与美国军事联盟”。为了尽快通过该协议，尼泊尔内阁会议提交了“十二点解释声明”。在美方不断施压下，德乌帕政府于最后期限，即 2022 年 2 月 28 日，促使该协议连同解释性声明一起通过。

民主峰会（Summit for Democracy）作为美国扩大自身话语权的工具，将世界各国划分为“民主”和“非民主”两大阵营，通过意识形态和地缘政治手段来维护其全球霸权地位。德乌帕任总理期间，以线上方式参与了由美国前总统乔·拜登（Joe Biden）主持的第一届民主峰会，并发表演说，介绍尼泊尔民主转型的经验。^③ 类似，普拉昌达担任总理期间也积极与会发言，此举无疑凸显尼泊尔政府外交实践中的亲美倾向。

德乌帕在 2017 年任职期间，其政府向美国提交申请，要求加入“州伙伴关系计划”（SPP）。但尼军方以不够了解该项目为由未明确表态。该协议草案后被泄露，其中就有允许美国军队使用尼泊尔的土地，包括使用尼泊尔军营的权利，以及能够在尼泊尔进行军事训练和基础设施建设的合作。协议还涉及 9 个合作领域，包括高海拔地区的军事演习、自然灾害管理、军事教育和反恐情报合作等，美借此拉拢尼的色彩明显。

综上所述，为缓解小国脆弱性，尼三大主流政党执政期间均不同程度地在平衡外交中采取了“不平衡”策略。尼共（联合马列）对华态度从“亲华”被动回调，且低调亲美；尼共（毛主义中心）对华政策反复摇摆，其对华态度从最初的“亲华”主动回调，声称“亲尼泊尔”；大会党对华态度则保持传统，亲印美但不反华，与中国的经济合作降

① जगदीश्वर पाण्डे, “एमसीसी: सम्झौतादेखि अनुमोदनसम्म”, *कात्तिकपुर* २०२२-०२-२८, (贾格迪什瓦尔·潘德: 《“MCC” 协议: 从签署到批准》, 《坎蒂普尔报》, 2022年2月28日), <https://ekantipur.com/news/2022/02/28/164601160541114699.html>。

② 如该协议优于尼泊尔国内法，援助款不能用于违反美国法律或美国政策，MCC 项目美方人员享受治外法权，不受尼泊尔法院管辖等。

③ Nepal Press, “Democracy Must Deliver on People’s Aspirations, Says PM Deuba”, *Nepalpress*, December 10, 2021, <https://english.nepalpress.com/2021/12/10/democracy-must-deliver-on-peoples-aspirations-says-pm-deuba/>。

温。尽管德乌帕政府表面上承诺坚持一个中国政策，但其任内未实质性推进中尼“一带一路”重点项目。

三、尼泊尔外交“不平衡”的成因

在小国脆弱性视角下，尼泊尔“不平衡”的外交倾向实为各政党为缓解脆弱性所做的策略选择，是各政党借助外交手段应对脆弱性的反映。尼泊尔的“不平衡”外交是内外双重因素作用的结果：一方面，尼泊尔作为南亚小国，地处中国和印度两个大国之间，加之美国势力介入，因自身脆弱性易受到外界压迫，促使其在平衡外交基础上调整外交策略；另一方面，受经济、安全等因素影响，尼泊尔的内生脆弱性显著且多样。历届政府均积极寻求外部支持，努力从经济援助、安全保障及地缘政治利益等方面获利，以弥补小国脆弱性诱发的一系列不足。这一外交倾向既显示出其在应对自身脆弱性时的外交策略调整，又体现了政党在外交博弈中对国家利益的功利性考量。

（一）外部环境的压迫性

由于尼泊尔的内生脆弱性，其外部环境面临以中美战略竞争与中印间歇性冲突为主的双重压迫，生存压力较大，外部环境压迫性较强。

当今世界局势动荡调整加剧，中美战略竞争使尼泊尔面临高风险、高威胁和不确定的外部环境。随着中国综合国力增强和国际影响力提升，美国将中国视为最大的地缘政治挑战，极力遏制中国发展。尤其是 2017 年 11 月，美国时任总统特朗普正式提出“印太战略”，标志着中美战略竞争正式拉开帷幕。^①尼泊尔地处中国和印度两个大国之间，其独特的地缘政治价值得到美国关注，因而近年来美国在尼动作频繁。美国试图以尼泊尔为抓手，搅动南亚局势，趁乱牟利。

近年来，美国在尼泊尔的政治、经济、外交和军事投入明显增加。

^① 赵明昊、刘琳、张洁等：《美国“印太战略”走到哪儿了》，《世界知识》，2023 年第 23 期，第 14 页。

政治层面，美国“胁迫”尼泊尔议会通过尼美 MCC 协议，^① 提供 5 亿美元的基础设施项目赠款，用于尼泊尔的交通基础设施、电力等领域建设。与此同时，美国国际开发署（USAID）、美国国际事务民主协会（NDI）、国际选举制度基金会（IFES）等国际组织也在尼泊尔开展“民主”合作项目，其资金援助超出传统发展援助，具有明显的政治目的考量。经济层面，美国推动印度修改跨境电力贸易的相关规则，使得尼泊尔和孟加拉国得以利用印度输电线路进行电力贸易。^② 美国国际开发署还推出了“南亚地区能源一体化倡议”“南亚地区倡议”“尼泊尔水电开发”等项目，以促进包括尼泊尔在内的南亚国家能源一体化。外交层面，美国国务院多名高官及太平洋陆军司令查尔斯·弗林（Charles Flynn）频繁访问尼泊尔，^③ 体现美国将尼泊尔纳入对华遏制战略的意图。为进一步拓宽外交成果，美国甚至暂时摒弃意识形态差异，允许时任尼共（毛主义中心）领导人普拉昌达陪同妻子前往美国治病，并且对于其“战争罪行”暂时不予调查。^④ 军事层面，美组织多样化联合军事演习和交流活动，加强与尼军事医疗合作以及军事人员培训等。^⑤ 在美尼联合军演中，影响力较大的是“和平努力”联合军事演习（Joint Exercise “Peace Effort”）等，而该演习则作为美国“全球和平行动倡议”（Global Peace Operations Initiative）的一部分受到较多关注。

① 《美国的胁迫外交及其危害》，中国外交部网站，2023 年 5 月 18 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202305/t20230518_11079585.shtml。

② कमल धिताल, “बंगलादेशले ५० मेगावाट बिजुली लैजाने”, *कात्तिपुर* २०२३-०५-१७, (卡迈勒·迪塔爾:《孟加拉国将引进 50 兆瓦电力》,《坎蒂普尔报》,2023 年 5 月 17 日), <https://ekantipur.com/news/2023/05/17/16842848621688335.html>。

③ 2023 年 1 月，美国时任副国务卿维多利亚·纽兰访尼，与尼泊尔时任外长比马拉·拉伊·鲍德尔等官员会面，推动尼美“千年挑战计划”在尼落地。2 月，美国国际开发署署长萨曼沙·鲍威抵达加德满都，开展为期两天的访问，会见了尼泊尔民间社会领袖、社会团体、学生、企业代表以及时任外长比马拉·拉伊·鲍德尔，宣布美国国际开发署将提供 5850 万美元援助用于同尼方政府及民间组织开展交流合作。2024 年 5 月，负责平民安全、民主和人权事务的美国副部长乌兹拉·泽雅访问加德满都。8 月，美国副国务卿理查德·维尔马访问尼泊尔，会见尼泊尔政府高级官员、发展专家以及商界领袖，讨论经济发展、妇女赋权等问题。12 月，美国负责南亚和中亚事务的助理国务卿唐纳德·卢于 12 月初至中旬访问尼泊尔，以促进区域繁荣与安全。2025 年 1 月，美国副国务卿纽兰再次访问尼泊尔。

④ नागरिक दैनिक संवाददाता, “अध्यक्ष प्रचण्ड श्रीमतीको उपचारका लागि अमेरिका जाँदै”, *नागरिक दैनिक*, २०१९-०३-१७, (《普拉昌达主席为妻子治疗即将赴美》,《公民日报》,2019 年 3 月 17 日), <https://nagariknews.nagariknetwork.com/politics/173733-1552797540.html>。

⑤ 刘星君:《霸权护持:二战结束以来美国对尼泊尔的军事援助探析》,《西藏民族大学学报》(哲学社会科学版),2024 年第 6 期,第 112 页。

洞朗对峙事件与加勒万河谷边境冲突是近年来中印关系发展受阻的重要事件，加之长期以来印度对尼泊尔的控制和干涉，使得尼泊尔的外交实践面临多重困境。为规避或降低大国竞争带来的潜在风险，尼泊尔对外宣称奉行平衡外交政策。但近年来，美国对南亚地区局势的干涉对尼泊尔的外交实践产生了震慑作用，致使尼泊尔在外交行为上不得不倾向于印度和美国。而中国在外交理念上历来强调平等、包容、共同发展等理念，主张积极构建人类命运共同体，展现了负责任的大国形象。因此，尼泊尔对中国的正向心理预期使其尽量首先满足印美的外交诉求，一定程度上忽略了中国的感受和利益，偏离了尼泊尔长期奉行的平衡外交政策。

受南亚地区局势影响，美国将印度视作制衡中国的棋子，美印关系日趋密切。美国从阿富汗撤军后，不那么看重巴基斯坦作为反恐前沿阵地的地位，加之近年来巴基斯坦国力衰退，难以成为美国控制南亚局势的助手，美巴关系渐趋疏远。美印关系升温致使印度默许美国在南亚地区开展军事和外交行动。美国与印度自 2016 年举行代号为准备战争（Yudh Abhyas）的联合军演后，还联合研发武器装备，共享军事基地等。2022 年，第 18 届“准备战争”联合军演定于印度北阿尔坎德邦的奥利（Auli）小镇举行，^① 此处距离中印争议边境直线距离只有 95 公里，直指中国意味明显。在南亚热点问题上，2018 年马尔代夫发生政治危机，美国与印度共同向马尔代夫政府施压，要求释放反对派领导人，并威胁进行军事干预，最终导致马尔代夫政府更迭。2023 年，美国宣布资助印度在斯里兰卡科伦坡港修建集装箱深水码头，以强化在该地区战略布局。除此之外，美国公然在印巴克什米尔争端中偏向印度，未对印度于 2019 年单方面废除宪法第 370 条的行为予以谴责。综上所述，尼泊尔担心自身成为美国权力政治的受害者，引发政权更迭等一系列不良后果，不得不屈从于美国权威。

（二）内部环境的脆弱性

脆弱性指的是国家面对内外风险和挑战时，由于自身在政治、经

^① Sweta Kumari, “Yudh Abhyas 22: Another Step Further in Deepening Indo-US Strategic Ties”, *Vifindia*, January 25, 2023, <https://www.vifindia.org/article/2023/january/25/yudh-abhyas-22>.

济、社会、环境等领域存在系统性缺陷，导致其无法有效履行其基本治理职能，表现出易受冲击影响而陷入应对能力不足和易受损的状态，包括治理能力不足、经济不稳定、社会分裂、外部冲击等方面，其核心特征是治理能力不足与抗风险韧性低下，反映了国家的脆弱程度和应对能力。罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）将脆弱性定义为“行为体因外部事件（甚至是在政策发生变化之后）强加的代价而遭受损失的程度”。^①该定义强调了脆弱性与外部冲击之间的关系以及行为体在面对这些冲击时的脆弱程度。在二人提出的复合相互依赖理论中，脆弱性就是评估国家间相互依赖关系的变量之一。

小国脆弱性体现在自然、环境、卫生、政治、经济、文化等诸多领域，其中经济脆弱性和安全脆弱性是其发展过程中面临的两个主要问题。^②而尼泊尔的内部脆弱性主要体现在政治、经济、社会和环境方面。在政治层面，尼泊尔政府频繁更迭，政治局势长期不稳定，政党众多，派系斗争激烈，政治碎片化成为常态，政策缺乏连续性和稳定性，进而导致政府治理能力不足，行政效率低下，腐败问题严重，公共服务供给不足。除此之外，尼泊尔地处中国和印度两个大国之间，外交抉择易受外部干预和地缘政治局势影响。在经济层面，尼泊尔经济结构单一，主要依赖于农业、旅游业和国际汇款收入。农业在国内生产总值中占有重要地位，但生产率低，易受自然灾害影响。旅游业虽是重要外汇来源，但易受国际形势和自然灾害冲击。由于过度依赖汇款，境外汇款甚至占尼泊尔国内生产总值的25.4%，^③经济脆弱性明显。同时，交通、能源和通信等基础设施建设滞后，交通网络不完善，能源供应不足，通信设施落后，这些因素严重制约经济发展。而尼泊尔政府财政收入有限，预算赤字大，债务水平高，影响公共服务和基础设施投资。在社会层面，种姓制度导致社会分层明显，高种姓群体在政治、经济和教育等方面享有更多资源和机会，低种姓群体和少数民族裔处于边缘化地位；尼泊尔教育资源分配也严重不均，山区和农村地

① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京大学出版社2012年版，第262—263页。

② 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社2014年版，第79页。

③ World Bank Open Data in Personal remittances received in 2023, Digital 2023: Nepal, <https://data.worldbank.org.cn/country/Nepal>, 访问时间：2025年3月31日。

区教育资源匮乏，教育质量差，文盲率高，劳动力素质低；医疗设施和服务方面，尼泊尔山区和农村地区医疗条件落后，难以满足需求。在环境层面，尼泊尔地处喜马拉雅山脉南麓，地形复杂，气候多变，易发生地震、洪水、山体滑坡等自然灾害，生态系统脆弱，森林覆盖率低，水土流失严重，生物多样性受威胁，生态系统服务功能下降。尼泊尔是气候变化的脆弱国家之一，气温升高、降水模式变化等对农业生产和水资源管理产生不利影响，应对自然灾害和气候变化的能力较弱。

根据美国和平基金会发布的脆弱国家指数（Fragile State Index, FSI），2024 年尼泊尔的脆弱国家指数为 78，全球排名第 57 名，高于全球脆弱国家指数的平均值。实际上，自尼泊尔实现民主转型后，其脆弱国家指数已不断降低，排名持续下降，但仍是南亚国家里脆弱性较为显著的国家。

此外，文化心理认同与精英利益网络是尼泊尔亲印疏华的社会基础。尼泊尔与印度具有共同的宗教信仰，印度教徒占比高。同时，由于尼泊尔语与印地语互通性较强，因而尼泊尔与印度的宗教仪式、语言及通婚传统形成了跨境文化共同体。大部分尼泊尔精英接受的是印度高等教育，印度媒体与话语传播的渗透，更使尼泊尔决策层形成亲印认知偏好。反观中国，其在尼文化影响力则较为受限，只局限于有限的经济合作项目，且基层社会对“债务陷阱”的警惕导致“一带一路”项目落地受阻。尼泊尔政治精英出于文化背景、经济利益与选举动员等需求，进一步放大了政策实践中的亲印倾向。

总体上，小国对外政策的行为倾向与其自身的脆弱性直接相关。尼泊尔自身存在的脆弱性使其缺少应对风险的实力与能力，难以承受不确定性风险发生时所造成的损失和代价。加之尼泊尔各政党的政治主张差异，对缓解国家脆弱性的理解和策略不同，这些都严重影响了平衡外交政策的实施。

四、尼泊尔外交“不平衡”对中国的影响

2015 年尼泊尔新宪法颁布后，国家各项机制运行步入正轨。各政党为缓解小国脆弱性，在组建政府时均奉行平衡外交政策，在中美印

乃至多个国际组织间保持相对平衡，避免过度依赖或疏远任何一方。但由于各政党及政党领袖对小国脆弱性的缓解之策的理解不同，外交策略选择存在偏差，导致尼泊尔呈现“不平衡”外交倾向，在地缘安全、区域合作以及大国博弈等方面对中国形成多重挑战。鉴于南亚地缘格局的动态演变，中国需系统研判尼泊尔外交策略的发展趋势，灵活调整对尼外交思维，以维护自身在南亚地区的影响力，有效应对挑战。

（一）地缘安全威胁

尼泊尔地处中国和印度两个大国之间，与中国的西南地区接壤，其战略位置极为重要。尼泊尔作为中印之间的战略缓冲区，其外交倾向关乎中国西南地区的稳定性，与边疆治理息息相关。然而，由于各政党对小国脆弱性的缓解之策存有不同理解，尼泊尔“不平衡”外交倾向愈发显著。尼泊尔或将成为印度及美西方国家危害我国西南边疆稳定的战略触手，可能导致印度和美国增加在尼泊尔的军事部署，直接影响我国边疆安全，加剧中尼边境治理的不确定性与复杂性，易引发我国边境地区的紧张态势。

（二）区域合作受阻

尼泊尔“亲印亲美”的“不平衡”外交倾向不仅威胁我国地缘安全，影响西南边疆稳定态势，还波及经济领域，阻碍中尼双方合作项目深入落实，具体表现为经济合作在尼落地进程波折，面临较大政策不确定性与舆论阻力。

经济交往水平一定程度上反映外交关系深度。由于对小国脆弱性的缓解之道存在不同理解，尼泊尔的各政党以缓解小国脆弱性为指导理念开展外交活动，对平衡外交的落实力度不同，进而出现外交“不平衡”趋势，经济交往也随之受限。同时，由于尼泊尔国内政局不稳定性显著，不同政党及政党领袖基于自身利益考量，在平衡外交政策落实及脆弱性缓解策略上仍存有差异，进而影响双边合作走向。加之

尼泊尔政坛反复出现重大变动，^① 执政联盟更迭频繁，导致尼泊尔对华外交举措缺乏连贯性和长期性，一定程度上影响中尼双边经济合作持续走深落实，致使“一带一路”倡议项目在尼泊尔难以持续推进。

“一带一路”倡议在尼泊尔实施过程中，项目实施面临较大政策不确定性，舆论阻力较大。尼泊尔国内部分人士因短期利益或外部压力，对中方投资及合作项目态度冷淡，甚至将“一带一路”倡议项目视为中方借以控制小国的“债务陷阱”，^② 对其心存疑虑。部分人士甚至倾向于支持尼美 MCC 协议及印度相关援助计划^③，强调援助计划的经济收益，而无视其可能带来的主权争端与安全问题。此类论调不仅增添了中尼双方进行长期经济合作的不确定性，也损害了中尼之间的政治互信，不利于双边关系长远发展。以中国承建的尼泊尔博卡拉国际机场为例，中国将该机场列为共建“一带一路”项目，但尼泊尔国内存在不同声音，^④ 还要求中方将用于建设博卡拉国际机场的贷款

① 黄恒超、侯涵莹：《尼泊尔政坛为何反复出现重大变动》，《世界知识》，2024 年第 15 期，第 32 页。

② विद्या लामा, “चिनियाँ ऋणको जालो एसियादेखि अफ्रिकासम्म: यसरी कमजोर देशलाई ऋणको जालोमा पाउँछ चीन”, *खबरहरू* २०२२-०७-०३, (比迪亚·拉玛:《中国债务陷阱从亚洲到非洲:中国如何使脆弱国家陷入债务陷阱》,《消息报》,2022年7月3日), <https://khabarhub.com/2022/03/405202/>; मनोज घिमिरे, “चिनियाँ ऋणको जालोमा गरिब देश”, *खबरहरू* २०२२-०३-१८, (马诺吉·吉米尔:《陷于中国“债务陷阱”中的贫穷国家》,《消息报》,2022年3月18日), <https://khabarhub.com/2022/18/362885/>; जगदीश्वर पाण्डे, “पोखरा विमानस्थललाई चिनियाँ ऋणको पासो भनेर भ्रम फैलाइरहेका छन्”, *कात्तिपुर* २०२४-०३-१९, (贾格迪什瓦尔·潘迪:《“所谓博克拉国际机场系中国债务陷阱”纯属谣言》,《坎蒂普尔报》,2024年3月19日), <https://ekantipur.com/news/2024/03/19/pokhara-airport-is-being-misled-as-a-chinese-debt-trap-07-25.html>。

③ अनलाइनखबर संवाददाता, “एमसीसीले देशलाई फाइदा गरेको सबैले थाहा पाए: देउवा”, *अनलाइनखबर* २०२५-०१-२२, (通讯社:《德乌帕:“MCC”对国家的好处有目共睹》,《在线新闻》,2025年1月22日), <https://www.onlinekhabar.com/2025/01/1609654/everyone-knows-that-mcc-has-benefited-the-country-deuba>; नेपाल प्रेस संवाददाता, “एमसीसीको विरोध गर्नेहरुलाई देउवाले भने- राम्रो रहेछ, सबैले देखे हुन्छ”, *नेपाल प्रेस* २०२५-०१-२२, (通讯社:《德乌帕回应“MCC”反对者:“说得好,民众自有判断”》,《尼泊尔新闻报》,2025年1月22日), <https://www.nepalpress.com/2025/01/22/552902/>。

④ कृष्ण तिमल्सिना, “पोखरा विमानस्थल र चिनियाँ ऋणको पासो”, *खबरहरू* २०२३-०६-२८, (克里希纳·蒂马尔西纳:《博克拉机场与中国的债务陷阱》,《消息报》,2023年6月28日), <https://khabarhub.com/2023/28/518736/>; श्रीमन नारयण, “बीआरआई ऋणको त्रासदी”, *अन्नपूर्णपोस्ट* २०२३-०७-०२, (什里曼·纳拉扬:《“一带一路”债务的悲剧》,《安娜普尔娜邮报》,2023年7月2日), <https://annapurnapost.com/story/436942/>。

转为赠款。^①这种情况不仅影响了尼泊尔的国家形象，还对中尼之间的基础设施合作产生消极影响，不利于“一带一路”项目在尼泊尔的发展推进。

尼泊尔推行的“不平衡”外交策略在某种程度上为印度、美国等域外国家介入该国事务并拓展其影响力创造了条件，一定程度上也影响了尼泊尔国内对中国“一带一路”项目的接受程度与合作积极性，致使项目落实受到外部环境的制约，中方项目在尼泊尔落地迟滞。若将中尼铁路与尼印铁路（拉克索尔—加德满都铁路）进行对比，不难发现，当2018年中国和尼泊尔计划修建中尼铁路时，印度也提出将修建尼印铁路。^②然而，两条铁路进展速度不一，拉克索尔—加德满都铁路修建速度相对较快，^③甚至在项目实施过程中，中尼铁路项目未获得尼泊尔国家预算划拨。^④除中尼铁路项目外，中尼双方同意推进的阿尼哥公路、多卡—察哈尔隧道工程可行性研究项目立项换文以及加德满都内环路改造二期项目等多个基础设施项目也受到尼国内政治变动、经济困境以及美印遏制政策等因素的制约，落实进度并不理想。

综上所述，尼泊尔作为南亚地区连接中印的纽带国家，其“不平

① कान्तिपुर संवाददाता, “पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको ऋण अनुदानमा परिणत गर्न चिनियाँ पक्षलाई पत्राचार”, *कान्तिपुर* २०२४-०८-२२, (通讯记者:《尼泊尔政府就博克拉国际机场贷款转赠款事宜致函中方》,《坎蒂普尔报》,2024年8月22日), <https://ekantipur.com/news/2024/08/22/the-government-requested-the-chinese-side-to-turn-pokhara-international-airports-loan-into-a-subsidy-42-23.html>; कान्तिपुर संवाददाता, “पोखरा विमानस्थलको ऋण अनुदानमा परिणत गरिदिन चीनलाई पत्र”, *कान्तिपुर* २०२४-०८-२३ (通讯记者:《尼泊尔致函中方请求将博卡拉机场贷款转为无偿援助》,《坎蒂普尔报》,2024年8月23日), <https://ekantipur.com/business/2024/08/23/letter-to-china-to-convert-loan-of-pokhara-airport-into-grant-59-50.html>; सेतोपाटी संवाददाता, “पोखरा विमानस्थल निर्माणका लागि लिइएको ऋणलाई अनुदानमा परिणत गर्न चिनियाँ पक्षलाई पत्र”, *सेतोपाटी* २०२४-०८-२२, (通讯记者:《尼泊尔就博卡拉国际机场建设贷款转赠款事宜致函中方》,《白板报》,2024年8月22日), <https://www.setopati.com/kinmel/tourism/337323>。

② 马泉:《“一带一路”倡议背景下中尼铁路建设的地缘风险探析》,战略支援部队信息工程大学硕士学位论文,2021年,第14页。

③ विमल खतिवडा, “काठमाडौं जोड्ने दुई रेलमार्ग: केरुङको दोस्रो चरण अध्ययन हुँदै, रक्सौलको टुंगिँदै”, *कान्तिपुर* २०२४-०२-२५, (维马尔·卡蒂瓦达:《连接加德满都的两条铁路:吉隆方向二期研究推进中,拉克索尔项目进入收尾阶段》,《坎蒂普尔报》,2024年2月25日), <https://ekantipur.com/business/2024/02/25/two-railways-connecting-kathmandu-the-second-phase-of-kerung-is-being-studied-and-raxaul-is-being-completed-00-26.html>。

④ नेपालखबर संवाददाता, “नीति कार्यक्रममा परेको केरुङ-काठमाडौं रेलमार्ग बजेट किताबबाट गायब”, *नेपालखबर* २०२२-०६-०२, (通讯记者:《中尼铁路项目从预算案中消失》,《尼泊尔新闻》,2022年6月2日), <https://nepalkhabar.com/economy/132821-2022-6-2-18-2-26>。

衡”外交策略对区域合作与稳定产生了负面影响。在中印之间，尼泊尔未能发挥桥梁与纽带作用，其外交上的摇摆与不确定性使得中印在涉尼方面的竞争博弈加剧，使得地区协调与配合面临更多挑战。同时，美印等国对尼泊尔的拉拢政策也在一定程度上迟滞了中方项目在尼落地，致使中国在南亚地区合作受到外部环境制约，难以实现预期目标。

（三）大国博弈加剧

由于各政党对缓解国家脆弱性的途径存在认知差异，尼泊尔呈现出“不平衡”外交态势，进一步加剧中国周边大国博弈的紧张局势。在南亚地缘政治格局中，尼泊尔外交策略调整对中国周边博弈的影响主要有两个方面。

其一，中印之间战略博弈的极化状态构成地缘政治的重要组成部分，致使中国周边大国角逐日益紧张。尼泊尔主要政党对小国脆弱性的应对方式存在较大分歧，导致国家外交策略逐渐“偏离”传统的平衡外交政策，难以在中印两个传统邻国之间严格维持等距离外交，为中印之间的战略博弈埋下伏笔。同时，由于执政联盟内亲印美势力逐渐壮大，政党领袖投机主义、实用主义偏好渐趋明显，加之尼泊尔对外部援助依赖程度较高，为最大限度争取经济利益而“左右逢源”，使得尼泊尔“亲印亲美”策略加速演进。这一外交策略偏移逐渐打破尼泊尔前期在中国与印度之间维持的战略均势，促使中国主动依托“一带一路”框架下的基础设施建设来深化互联互通，印度也借助“邻国优先”政策强化对尼传统影响力，中印双方对尼投资逐渐增加，在尼泊尔的基础设施投资与安全博弈态势愈发显著（见表 4），一定程度上加剧了中国周边的地缘紧张局势。

其二，域外势力介入催生了次区域格局的碎片化趋势，为中国开展周边外交增添了不确定性。为制衡传统强邻的影响力，尼泊尔注重实施多元化对冲策略，在地缘政治格局中主动引入美国、日本等新兴力量，进而依托强国博弈最大限度收割经济援助，维护国家利益。然而，这一外交策略导致中国不得不在南亚地区同时应对美国、印度与尼泊尔的三边博弈。例如，美国企图借助“MCC”项目将尼泊尔纳入印太战略框架；印度则充分发挥地理优势阻挠中尼跨境联通；而尼泊尔政府出于短期利益考虑在经济合作中反复无常，区域合作难以顺利推进。

这一外交状况迫使中国不得不在外交、安全和经济领域多线投入，既需应对印度在南亚地区的传统霸权，又需考虑与尼方合作项目的顺利推进，还得考量如何抵消美国利用资金与技术优势植入的地缘影响力，加剧了我国战略资源分散风险。

表 4 尼泊尔 2015—2023 财年各国直接投资占外国直接投资（FDI）的比重

财年 占比 国家	2015— 2016	2016— 2017	2017— 2018	2018— 2019	2020— 2021	2021— 2022	2022— 2023
印度	19.8	19.5	20.81	30.6	33.3	33.5	35
中国	7.9	10.2	13.37	15.1	14.5	12.7	12
美国	1.7		2.13	2.4	2.9	3.2	4.1

注：2016—2017财年美国对尼泊尔直接投资额较少，官网未列出详细数据。

资料来源：根据尼泊尔央行研究部门（Nepal Rastra Bank Research Department）相关年份的外资统计报告（Suruey Report on Foreign Direct Investment in Nepal）制做。

为更好地在区域中引入新兴力量，尼泊尔积极参与联合国大会等国际组织，其国家领导人多次在公开场合发表演说，阐释自身主张^①；主动参与环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC），成为上海合作组织的对话伙伴国，注重拓宽多边外交空间。这些外交策略调整使得南亚地区由传统的中印竞争演变为美、日、印、澳等“印太战略”参与方共同介入的博弈场域，致使地区秩序进一步复杂化。

综上所述，尼泊尔为缓解脆弱性做出的外交策略调整使得该国由传统的地缘缓冲国演变为各方战略竞争的主战场，其一贯坚持的平衡外交中出现的“不平衡”倾向，不仅削弱中国在南亚地区的地缘影响力，还因“美印协同制华”增加了中国应对大国竞争的综合成本。

^① Asha Ahn, “Prime Minister K.P. Sharma Oli of Nepal Speaks at World Leaders Forum”, *Columbia Spectator*, September 25, 2024, <https://www.columbiaspectator.com/news/2024/09/24/prime-minister-kp-sharma-oli-of-nepal-speaks-at-world-leaders-forum/>; रासस, “राष्ट्रसंघीय महासभामा प्रधानमन्त्री ओलीको सम्बोधन : विश्व शान्ति र सुरक्षामा थप योगदान गर्न नेपाल तयार छ”, *कात्तिपुर* २०२४-०९-२७, (尼泊尔国家通讯社：《奥利总理在联合国大会上的讲话：尼泊尔已准备好为世界和平与安全作出更大贡献》，《坎蒂普尔报》，2024年9月27日），<https://ekantipur.com/news/2024/09/27/prime-minister-olis-speech-at-the-united-nations-general-assembly-nepal-is-ready-to-contribute-more-to-world-peace-and-security-33-29.html>；अन्नपूर्णपोस्ट संवाददाता, “संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभामा भाग लिन प्रधानमन्त्री प्रचण्ड आज साँझ न्युयार्क प्रस्थान गर्दै”, *अन्नपूर्णपोस्ट* २०२३-०९-१६, (通讯记者：《为出席联合国大会，总理普拉昌达将于今日晚间启程前往纽约》，《安纳普尔纳邮报》，2023年9月16日），<https://annapurnapost.com/story/442557/>。

五、结语

尼泊尔始终将平衡外交作为对外交往的政策基石，试图在中、印、美等大国博弈中维护自身独立性与发展利益。然而，其具体外交行为却呈现出明显的“不平衡性”。出于对自身小国地位的考量，尼泊尔深刻认识到小国的内生脆弱性，周旋于大国之间，在政治、外交和经济运作等领域依赖印度指导，在寻求国际支持和世界影响力上又转向美国，既希望依托中国来平衡印度，又担忧过度依赖中国会引发印度激烈反应，凸显了尼泊尔平衡外交的实践困境。

2015 年以来，尼泊尔政坛破碎化明显，政府执政时间短，但执政党派相对稳定，表现为三大政党轮流执政。值得注意的是，尼泊尔政府的外交政策虽然并非政党领袖的个人意志，但政党领袖的作用是十分明显的。奥利政府以尼共（联合马列）的外交政策为依托，处处展示领袖个人意志。虽然重视倚靠大国博弈坐收渔利，但对华外交相对谨慎克制，亲美色彩较弱。普拉昌达政府政治功利化色彩明显，注重短期效益，在外交实践中呈现保守性，主要运用接触等凸显合作性元素的手段维持现状，力图实现表面“平衡”。德乌帕政府执政期间，显著提升了尼泊尔作为“缓冲区”的地缘政治价值，将其视为外交政策的核心考量。该政府将印度和美国视为外交优先考虑的重点，以获取更多的经济援助和发展支持，而与中国的关系则相对疏远，呈现出明显的“亲印亲美”特征。

无论是奥利政府、普拉昌达政府还是德乌帕政府，其外交政策倾向一定程度上代表该党的立场倾向，同时也是执政联盟内部博弈和妥协的结果。2025 年正值中尼两国建交 70 周年，受现任奥利政府外交政策“平衡”“务实”倾向的影响，短期内中国在尼泊尔“一带一路”建设困局或将有所改善，但外交关系出现重大利好还需双方共同发力。

[责任编辑：李丽]