

## 尼泊尔新内阁的政策走向及中国的策略

李涛\* 高亮\*\* (尼)巴啸\*\*\*

[内容提要] 2017年6月6日,尼泊尔大会党主席谢尔·巴哈杜尔·德乌帕当选为尼政府新一届总理,当前正值尼泊尔新宪法实施的关键时期,通过举行各层级权力机构选举将国家制度顺利过渡为联邦制,妥善应对马德西人群体政治诉求,并由此实现国内政局稳定和国民经济的发展成为其面临的首要内政问题。外交方面,德乌帕政府需要谨慎地处理与中印这两个邻国间的关系,为其国内政策争取有利的外部环境。

[关键词] 德乌帕内阁;政策走向;中国的对策

[中图分类号] D735.5 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508(2017)02-0061-05

[DOI] 10.13252/j.cnki.sasq.2017.02.09

2017年5月,时任尼泊尔总理帕苏巴·卡麦尔·达哈尔(Pushpa Kamal Dahal)宣布辞去总理一职,以兑现此前与尼泊尔大会党主席德乌帕达成的“君子协议”,即两党结成执政联盟分别执政9个月,共同推动国内选举和修宪等议题的进行。在随后举行的议会总理选举中,德乌帕作为唯一候选人以388张赞成票当选,成为尼泊尔第40届政府总理。本文拟探讨德乌帕新内阁的内政与外交政策走向,以及中国对尼的策略选择。

### 一、德乌帕当选总理的背景

2016年7月12日,达哈尔领导的尼共(毛主义中心)<sup>①</sup>宣布退出与尼共(联合马列)结成的执政联盟,指责时任尼泊尔总理K·P夏尔玛·奥利“已拒绝倾听人民的呼声与需求,应该下台”,<sup>②</sup>并在议会发起对其的不信任投票,失去执政基础的奥利随即在投票前辞职,尼共(毛主义中心)转而与议会第一大党尼泊尔大会党结成执政联盟。根据尼国内媒体广泛报道的一

份“七点协议”,<sup>③</sup>两党将联合部分小党派共同分享权力,由达哈尔和大会党主席德乌帕先后担任政府总理各约9个月时间,两党共同推动新宪法实施和修正,而最重要的就是于2018年1月前完成地方、省级和中央三个层级权力机构选举。

在大会党的支持下,达哈尔顺利当选为尼泊尔第39届总理,并开始着手准备地方机构选举和修宪,其领导下的政府最终于2017年2月20日宣布将当年5月14日定为全国地方机构选举的日期。然而,尼南部特莱地区的马德西人政党和其他小党派坚持将修宪与选举进行“捆绑”,要求先修宪、后选举,并威胁若其诉求不能得到满足将阻挠选举的举行,在无法取得妥协的情况下,达哈尔政府不得不于4月23日宣布,分两个阶段来举行地方机构选举,原定的5月14日只在属于非马德西人聚居的北部山区3号、4号和6号省举行选举,从而为妥协争取时间。第一阶段地方机构选举顺利结束后,达哈尔总理如约于5月24日宣布辞职,履行担任总理9个月后即

\* 历史学博士,教育部人文社科重点研究基地四川大学南亚研究所教授。

\*\* 四川大学中国西部边疆安全与发展协同创新中心博士生。

\*\*\* 尼泊尔周刊杂志数字化编辑(Pradeep Basyal, A Digital Editor of Nepal Weekly Magazine)。

① 2016年5月19日,尼国内10支相互独立的毛主义共产党派别宣布进行整合,由尼共(毛)主席帕苏巴·卡麦尔·达哈尔任新党主席,党的名称确定为尼泊尔共产党(毛主义中心)。

② “Dahal attacks Oli's modus operandi as he presents no-confidence motion”, June 24, 2017, <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/no-confidence-motion-tabled-pm-kp-sharma-oli/>.

③ “What's in the NC-CPN (Maoist Center) 7-point deal on bringing down Oli govt?”, May 15, 2017, <http://www.myrepublica.com/news/1906/>.

交出权力的承诺,从而为德乌帕的当选铺平了道路。

尽管推迟部分省份选举日期的做法暂时取得了成功,达哈尔也因此全身而退,但问题的根源远未得到解决,马德西人政党<sup>①</sup>仍然把修宪作为参选的前提,不断制造声势。第一阶段选举前后,尼国内频发的冲突和爆炸等袭击事件使人们担忧国家再次陷入暴力和混乱。马德西人群体关于按族群特点划分省份、宪法保障其在国内政治参与中的地位,以及确保其后裔和配偶入尼泊尔国籍等诉求在特定的政治氛围下具有一定的正当性,且该群体人口规模较大,历史上受高种姓统治阶级的忽略也是客观事实,因此,当局对其诉求于情于理都是不能视而不见的。应当指出的是,马德西人群体内部也并非团结一致,党派之间主张各有不同,分分合合是常态。

## 二、德乌帕政府的主要国内政策走向分析

### (一) 推动三级选举顺利进行

根据尼泊尔 2015 新宪法相关条款的规定,政府必须在 2018 年 1 月 21 日之前组织完成地方、省级和国家级三个层级的重要选举,以此产生联邦制下全新的国家权力机构和行政体系,从而巩固 20 余年来尼泊尔民主斗争的成果。德乌帕政府所承担的最艰巨任务就是要组织好这三个级别的选举,从而为新宪法的全面实施创造有利环境,而这也是其与尼共(毛主义中央)“七点协议”的关键一部分,<sup>②</sup> 三级选举能否顺利举行是德乌帕政府的命运所系。

因此,德乌帕政府的国内政策将把推动选举作为重中之重,然而留给德乌帕政府的时间仅有半年,如何在短时间内统筹各方势力、组织好余下的大规模选举面临巨大的挑战。当前最为关键的目标是确保地方机构选举第二阶段的顺利进

行,其一方面将集中精力与主要的反对党尼共(联合马列)和主要的马德西政党领袖展开谈判,化解二者因对修宪的对立态度而“挟持”选举的风险。5月29日,达哈尔作为看守政府总理的最后一个重大决策便是将原定于6月14日举行的第二阶段选举推迟到6月23日,该日期受到尼国内穆斯林群体的反对,称此时正值穆斯林斋月期间,不宜进行投票,于是又再次推迟到6月28日。此后,马德西人聚居地区仍然示威不断,秩序混乱,于是,德乌帕政府又在6月15日决定进一步推迟2号省的地方机构选举至9月,为与马德西政党达成妥协争取创造机会。另一方面,分阶段举行地方机构选举的做法在一定程度上消解了马德西人诉求的正当性,第一阶段选举的成功举行是对新宪法的一次有效性检验,使尼民众信心高涨,对新宪法完全实施后国家走上富强之路充满期待,而马德西政党此前在尼南部地区配合印度实施“禁运”已经令尼民众极度反感,其“绑架”选举的做法也招致越来越多的批评,马德西政党民意基础的丧失降低了德乌帕政府在必要时对其采取强硬手段的政治风险。<sup>③</sup>

### (二) 回应马德西人群体的诉求

马德西人问题成因复杂,背后又有印度方面的插手,业已成为影响尼泊尔政局稳定的关键因素之一,两党政治联盟的结成也有印度势力介入的影子,德乌帕政府必须在此问题上有所作为,这也是其在就任总理后的首份声明中承诺的。马德西人问题的危险性在于,马德西人群体人口众多,占到尼泊尔总人口的19.3%,<sup>④</sup> 其主要聚居区尼南部特莱平原的地理位置十分关键,扼守尼泊尔与印度间的主要贸易和人员往来通道,是尼泊尔主要的粮食产区,该地区人口占尼泊尔总人口的50.26%,<sup>⑤</sup> 任由其单独组建一个省份是政

① 尼政坛并不存在一个统一的马德西人政党,且分化组合频繁,为行文方便,本文将要求修宪的该地区主要政党称为马德西人政党,包括但不限于 Rastriya Janta Party Nepal、Forum Loktantrik、Sanghiya Samajbadi Forum-Nepal 等党派。

② “What’s in the NC-CPN (Maoist Center) 7-point deal on bringing down Oli govt?”, May 15, 2017, <http://www.myrepublica.com/news/1906/>.

③ “The troubled pre-election scenario in Terai: A challenge to Deuba government”, Jun 15, 2017, <http://www.catchnews.com/international-news/the-troubled-pre-election-scenario-in-terai-a-challenge-to-deuba-government-66208.html>.

④ Central Bureau of Statistics, National Planning Commission Secretariat, Government of Nepal: *National Population and Housing Census 2011 (National Report)*, Kathmandu, November, 2012. p. 144.

⑤ Ibid.

治家们无法接受的。在普里特维·纳拉扬·沙阿(Prithvi Narayan Shah)统一尼泊尔前,特莱地区一直处于独立王国的状态,统一后的历代统治者都有意无意忽视了马德西人的诉求,加上其与印度在语言、宗教和习俗上与印度更为接近等因素又进一步造成该群体对尼泊尔国家认同的淡漠,这又进一步刺激了尼泊尔统治者对其的不信任。而且,马德西政党背后又有印度势力的支持,该问题若不能妥善处理,可能会导致尼泊尔国家的分裂。

从此次议会总理选举的力量对比来看,执政联盟和支持执政联盟的政党议会席位总数388席,已基本达到议会席位总数的2/3(即通过修正案所需的396席),且有35席在投票中弃权,若德乌帕政府不顾尼共(联合马列)的反对强行推动宪法修正案在议会过关,只需再争取部分小党派的支持即可。这种做法在理论上是可行的,但尼共(联合马列)作为议会第二大党不可能坐视其采取这样的做法,德乌帕在就职演说中也强调要通过凝聚共识来解决危机。<sup>①</sup>因此,在马德西人问题上,德乌帕政府或将积极争取与尼共(联合马列)等反对党达成一定的一致,推动修宪,并将利用执政优势,努力在行政范围内与马德西政党进一步妥协,如增加其聚居地区权力机构数量等,<sup>②</sup>并弹压其部分过激诉求。可以预期的是,即便宪法修正案最终获得通过,其修正的内容也不会完全按照马德西人政党所提出的要求来进行。

### (三) 推动经济发展和灾后重建

随着制宪进程的完结,尼泊尔已经进入了国家建设的新阶段,政治稳定和经济发展是尼泊尔举国上下的共同愿望,各大政党在竞选过程中纷纷打出发展经济、促进民生的旗帜。尼泊尔大会党在此次地方选举中提出的竞选方案也将经济社会发展作为主要议题,强调基础设施建设、加强社会安全,发展旅游业和促进人民就业,<sup>③</sup>其迫

切需要在推动经济发展和改善民生方面取得一定的政绩,以便在接下来的省级和国家级选举中争取更多的民意支持。同时,根据5月29日达哈尔政府提交的2017—2018财年预算,大量的财政资金向地方倾斜,作为实施新宪法的财政支持手段,将2250亿卢比预算拨付给即将产生的744个基层机构,地震受灾民众和重建预算也创新高,<sup>④</sup>新产生的地方权力机构将被赋予前所未有的权力和资金,地方经济发展的活力和潜力将逐步显现,其震后重建也将受益。总之,德乌帕政府在推动经济发展和震后重建工作方面有着更为广泛的施政空间。

## 三、德乌帕政府的主要外交政策走向

### (一) 与印度的关系

首先,应当承认尼泊尔对印度的依赖是无法否认的客观现实。这种局面是地理、经济、文化、宗教等多种历史和现实因素造就的。尼泊尔作为一个领土和人口小国,国土三面被印度环绕,粮食和能源进口几乎全部依靠印度,经济命脉受制于印度,尼泊尔要在政治上完全独立是几乎不可能的。其次,大会党本身与印度渊源颇深。从该党诞生和发展的历程看,其早期领导人都参与过印度国大党领导的独立运动,大会党争取国内民主的斗争过程中也得到了印度的庇护和支持,包括德乌帕本人在内的大量骨干党员都有在印度留学、居住的经历,大会党从意识形态到政治制度都对印度有着较强的认同。最后,印度也在不断提升对尼泊尔的影响力。印度从加强对尼援助力度、密切民间往来,到策动政府更替,为迫使尼泊尔让步,甚至不惜冒着国际社会的谴责对尼实施禁运。印度的重要地位和激进手段使任何尼泊尔领导人都必须对其有所忌惮。大会党-尼共(毛主义中心)政治联盟的结成和运行都得到了印度的支持,这种支持对于维系执政

① “Political unity essential for constitution implementation: PM-elect Deuba”, June 15, 2017, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-06-06/political-unity-essential-for-constitution-implementation-pm-elect-deuba.html>.

② “Recently increased 22 local units published in Nepal Gazette”, June 15, 2017, <https://thehimalayantimes.com/nepal/recently-increased-22-local-units-published-in-nepal-gazette/>.

③ “NC election manifesto for local polls puts focus on economic prosperity”, May 15, 2017, <http://www.myrepublica.com/news/18878/>.

④ Krishna Bahadur Mahara: *Budget Speech of Fiscal Year 2017/18*, May 29, 2017, Government of Nepal Ministry of Finance.

联盟继续存在、推动马德西人问题解决都至关重要，无论是出于个人喜好，还是从尼泊尔的政治现实考虑，继续保持与印度方面的特殊关系对德乌帕来说都是最明智的选择。

## （二）与中国的关系

达哈尔总理在任期间，在修复与印度关系的同时，也注重维护与中国的友好合作关系，任内签订了中尼“一带一路”合作框架协议，在中印之间实现了一定程度上的平衡。德乌帕政府在处理对华关系问题上需要考虑的因素包括：

首先，尼泊尔的“平衡外交”传统。从20世纪50年代尼泊尔王室结束拉纳家族专权后，通过靠近中国来平衡印度的过分控制就一直是尼泊尔的外交基调，和平友好条约、通商和边界问题条约等的签署都是在这一思想的指导下完成的，尼泊尔遭遇的第一轮“禁运”便是因为其试图从中国购买武器和增加独立自主性。<sup>①</sup> 尼泊尔平衡外交政策的精髓在于，既承认尼泊尔与印度之间的特殊关系，又始终维持和经营与中国的良好关系，而在受到印度方面过大的威胁时，就靠近中国，引入中国的力量来加以制衡。“不仅求得自保与发展，且迫使印度在对其政策时要顾忌到中国的因素。”<sup>②</sup>

其次，尼泊尔的民意基础。尼泊尔民众对于印度长期以来粗暴干涉该国内政，实施“禁运”等霸权行为极为不满，印度在尼泊尔的国家形象始终是作为“傲慢的南部邻居”存在的。中国在处理中尼关系中坚持不干涉其内政的原则，中尼民间友好往来历史悠久，近几年更是蓬勃发展，在外交政策上过度亲印、疏远中国无异于直接触犯民意。

再次，经济利益。近年来，中尼经贸关系发展迅速，中国已成为尼泊尔第二大贸易伙伴和主要外资来源国。2017年5月，中尼签署了“一带一路”战略合作框架协议，尼民间、媒体和学术界对“一带一路”战略的期待值较高，认为接近中国有利于尼泊尔经济发展，中国的资金和技术对亟待改善国内基础设施的尼泊尔尤为重

要，而其赖以生存的旅游业也期待来自中国的游客。

因此，在涉及“一个中国政策”、居尼藏人问题等中国核心利益的问题上，德乌帕政府将继续恪守支持中国的立场，在推动中尼经贸合作方面，德乌帕政府也没有理由设置障碍，获取由此带来的巨大经济利益对其执政地位的巩固是有利的。与中国保持友好关系，获得经济利益，同时又不损害印度在尼泊尔的核心利益，这种实用主义的做法将成为德乌帕政府对华政策的首选。

## （三）与美国的关系

尼泊尔历来是美国对华政策的一个重要战略支点。冷战时期，美国中央情报局利用尼泊尔领土扶植“藏独”武装“四水六岗卫教军”，不断对中国西藏进行袭扰和情报搜集，<sup>③</sup> 直至20世纪70年代末“卫教军”的覆灭；扶植、资助在尼“藏独”非政府组织又成为其遏制中国的重要手段，美国政府自1997年起开始设立“西藏问题特别协调员”一职，专门负责与尼泊尔、印度等境内滞留藏人生活的交涉，也是对尼泊尔政府进行施压的主要渠道。美国一直以来都是尼泊尔重要的捐赠国，美国政府所属的对外援助机构USAID在尼有大量项目，美国政府近几年对尼的援助资金持续增长，尼泊尔2015年遭遇地震后，美国也是重要的援助国之一，<sup>④</sup> 2016年的援助金额达1.6亿美元，用于尼医疗卫生、教育和环保事业。尼泊尔经济社会发展落后，为数众多的美国非政府组织也在尼开展活动，如卡特基金会、美国喜马拉雅基金会（American Himalayan Foundation）等都长期在尼活动，对尼泊尔政治社会发展影响力巨大，成为美国对尼政策的重要支撑。

尼泊尔对美政策以维护尼美友好关系、争取美国援助和投资为主，不会有重大原则性变动。但值得引起高度关注的是，德乌帕总理与美国的关系密切而且复杂，其妻子更是美国非政府组织的直接受益者，从其个人角度来看，其领导下的

① “Remembering the 1989blockade”, May15, 2017, <http://nepalitimes.com/article/from-nepali-press/Remembering-the-1989-blockade>, 2651.

② 赵畅，“从均势角度看尼泊尔小国外交”，《学术探索》，2011年第8期，第35页。

③ 宋国栋：尼泊尔境内“藏独”势力历史及尼政府对其政策，《世界经济与政治论坛》，2011年9月，第5期，第103页。

④ “U. S. Relations With Nepal”, May 15, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5283.htm>.

政府在对美政策方面将会更加亲近美国。此外，尼泊尔新宪法逐步实施后，联邦制下的地方和省级政府将被赋予更多自主权，许多原本受中央政府节制的议题就此不再受控，美国等西方政府、非政府组织将可以直接面向地方开展活动，其活动范围和活动的便利度都将大幅增加。

#### 四、中国对尼泊尔的政策建议

##### （一）进一步深化中尼政治关系

首先，加强中尼政治互信，重申中国不干涉别国内政和亲诚惠融的周边外交理念，照顾尼泊尔的核心利益和特殊处境。中方愿将尼泊尔作为“中印互利合作的舞台，而非竞争博弈的赛场”，<sup>①</sup>不会以牺牲小国利益为代价换取自身战略目标的实现。其次，坚持全面、主动、平衡的原则，发展与尼泊尔各主要政党的友好关系。一是加强与执政党联盟的交流，促成双方的党际互访，增信释疑。二是维持好与反对党的关系，不因时势变动和政党一时轮替而有所偏倚，与主要的马德西政党也应进行适当接触。三是继续开展国内高校、智库等机构与执政党联盟有关政务人员、政党高层和研究人员的交流，提供培训、参访等机会，培育知华派、亲华派力量。最后，发挥民间外交、公共外交的作用，鼓励两国民间宗教团体、行业组织等之间的相互交流，利用好国家“一带一路”有关对沿线国家留学生的优惠政策，吸引更多有潜力的尼泊尔学生来华学习，全面提升非官方外交渠道的作用。

##### （二）继续加强中尼经贸关系

将深化经贸关系作为中尼关系发展的重中之重：一是应当以中尼“一带一路”战略合作框架协定的签订为契机，通过减免关税、简化通关程序等手段促进中尼贸易自由化、便利化，提升中尼贸易水平和贸易总量。二是引导有条件的中国企业投资尼泊尔水电开发、道路、交通枢纽和城市建设为主的基础设施领域，鼓励中资企业赴尼投资办厂，开展农业合作，开发尼泊尔劳动力和自然资源。三是促进中国游客赴尼旅游进一步

便利化，尼泊尔已经对中国游客实行免签证费和落地签证政策，并拟在中国广州和成都增设领事馆，有意为中国游客赴尼提供便利。四是积极与德乌帕政府协调，争取早日落实前总理奥利2016年3月访华期间签署的有关协议和项目。五是加强中尼互联互通建设，升级中尼公路、中尼边境口岸相关设施，并对中尼铁路建设可行性进行实质性的论证。

##### （三）支持尼政府实施新宪法的努力

一是支持德乌帕政府组织各层级选举的努力，为其选举活动提供一定的物资和技术援助，如选举用车辆、办公文具物品，涉及选举的监控、统计和通信软件及技术等，积极派遣选举观察员，为其营造有利的国际氛围。二是在尼泊尔建立联邦制各级政府机构、完善人员配备和加强国家治理的过程中，为其提供如农业发展、脱贫减贫、城镇化及地方治理等方面的专业人才培养，传授成功经验。三是针对尼泊尔面临的“禁运”和国内暴力泛滥的风险，我国应制定相关应对预案，在维持地区稳定、促进尼泊尔国内和解的大前提下谋划援助与否和援助力度。四是设立双方新闻媒体和信息部门间的交流渠道，及时管控虚假、不实信息的扩散，促进关于两国间友好的正能量的传播。

##### （四）密切关注西方政府、非政府组织在尼反华活动

一是重点关注美国为首的西方涉藏非政府组织在尼新动向，尤其是这类组织借尼泊尔新宪法实施和联邦政府向地方政府释放权力的机会，以资助候选人、提供援助项目等手法安插同情、支持“藏独”的人员，影响地方权力机构在涉藏问题上的态度。二是关注部分在中尼边境活动的非政府组织借观察选举、开展震后重建项目等名义对我国边境地区进行情报调研、渗透破坏，以及引诱我国边民外逃出境等的活动。三是提防西方国家政府游说、施压尼政府有关议员和官员放松对居尼藏人的合法管控，并为其在尼从事反华活动提供庇护的苗头。

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部：“王毅：尼泊尔是中印互利合作的舞台，而非竞争博弈的赛场”，2017年6月15日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1328028.shtml>。