

尼泊尔民主化进程现状与 未来稳定性分析

李英铭*

【内容提要】 尼泊尔民主化进程始源于 1951 年的君主立宪，并在 2008 年进入联邦民主共和时期。然而，由于制宪会议内部各党之间的党派纷争以及外部印度因素的干预，六年之内五任内阁均未能成功制定新宪法。2013 年第二届制宪会议选举产生，大会党柯伊拉腊奉命组阁，然而制宪会议能否通过一部大多数民众都认可的宪法尚存疑问，再加上尼共（毛）重回人民战争及印度可能出兵干预等不稳定因素，未来尼泊尔民主化进程仍任重而道远。

【关 键 词】 尼联共（毛） 尼共（毛） 议会斗争 人民战争 马德西

尼泊尔的民主化萌芽于 1951 年反对拉纳家族独裁统治的运动大潮，其后历经 50 年代君主立宪制的试行、60 至 80 年代末实行“党禁”的无党派评议会制度以及自 90 年代起基于多党议会民主的君主立宪制，并于 2008 年 5 月 28 日正式废除君主制，成立尼泊尔联邦民主共和国。然而，议会各党基于自己所代表的阶级利益在制宪会议中针锋相对，互不妥协，在讨论几乎任何一个重大议题时都难以达成共识，新宪法问世受阻，内阁更迭频繁，从 2008 年 8 月普拉昌达就任首任总理到 2012 年 5 月巴特拉伊辞职成为看守总理，短短的五年多时间里尼泊尔共经历了四任内阁，总理走马观花般地不断换任，各党派轮番上阵，倒台、反水屡见不鲜，政坛博弈纷争错综复杂，制宪会议也一再延期并最终解散，整个民主化进程走得异常崎岖。2013 年 3 月最高法院首席大法官基尔拉吉·雷格米出任临时选举委员会主席（相当于临时政府总理），11 月第二届制宪会议选举成立，2014 年 2 月 10 日唯一候选人大会党

* 解放军外国语学院硕士研究生

主席苏希尔·柯伊拉腊被顺利推举为第五任总理，领导大会党与尼共（联合马列）组成新的联合政府，^①尼泊尔民主化进程在“缓而不滞”中探索前行。

一、尼泊尔民主化进程缓慢的内部因素

从2008年进入民主共和时代，尼泊尔制宪会议数次延期，新宪法迟迟不能问世，和平进程一再受阻，始终面临着内部危机和外部挑战。制宪会议各党利益犬牙交错，纷争不断，且党中有派，党内分歧导致小集体公然分裂并和外党重组的情况时有发生，分化组合频繁；外部美、印等地区大国的插手在很大程度上干预了尼泊尔政治走向，特别是印度希望借尼泊尔政治重塑的机会将尼泊尔按照印度式的民主改造成在各方面都更加倾向于印度，其政府高层和尼泊尔大会党及军方人士来往密切，在尼泊尔的政坛嬗变中施加着不容忽视的“印度影响”。

（一）制宪会议各党争权夺利，互相攻讦

尼泊尔民主化进程的关键在于制定新宪法，这必须建立在制宪会议主要政党达成共识，各党诉求不同，立场不同，意识形态不同，需要在议会斗争中相互妥协，经过讨价还价，不断谈判让步，在协调各党之间平衡的基础上找到一个恰到好处的契合点，达成一部制宪会议主要政党都可以基本接受的宪法。制宪会议四大党中，大会党是老牌资产阶级政党，代表着富人团体的利益，背后有美国、印度的支持，且和军方关系密切，主张在尼泊尔走一条完全印度化的资产阶级民主之路；尼共（联合马列）属于共产主义中较为温和的左翼，代表城市中产阶级的利益，早已放弃革命路线，长期从事议会斗争，奉行自上而下的改良主义；马德西人民权利论坛（MJP）或马德西联合民主阵线（UDMF）则代表着特莱—马德西地区马德西人^②少数民族的利益，他们没有

^① 据《廓尔喀时报》等尼泊尔主流媒体透露，大会党与尼共（联合马列）在选举前就达成了秘密协议：尼共（联合马列）支持柯伊拉腊当选总理，大会党则支持尼共（联合马列）竞选制宪会议主席并将联合政府中最重要的内政部交由尼共（联合马列）掌控。

^② “马德西”不是单一的一个民族，而是泛指生活在尼泊尔南部特莱—马德西平原地区的800万尼泊尔人，他们多为印度移民或移民后裔，为谋求本地区民族利益成立了诸多政党团体加入议会斗争，其中影响最大的就是马德西人民权利论坛（MJP），2011年MJP联合其他四个特莱—马德西小党组成了马德西联合民主阵线（UDMF），在制宪会议中拥有65个席位，一跃成为制宪会议第四大党，政治上谋求“特莱—马德西自治邦”。

明确的意识形态和政治主张,但谋求本地区民族的最大自治区;尼联共(毛)作为最为革命的左翼政党,代表着尼泊尔无产阶级和广大劳动人民的利益,在农民、城市底层人民、少数民族裔和低种姓中拥有雄厚的群众基础,主张在全国推行“土改”、“消除贫富差距”等系统的社会变革,打破旧有国家机器,由新民主主义过渡到社会主义,最终实现人民共和。四大主流政党在意识形态、政治理想、利益诉求上相差甚远,很难通过议会政治达成共识,围绕议席位纷争不断,互相攻讦,争权夺利,在任何一个重大问题上都针锋相对,互不妥协,使得制宪会议在讨论几乎任何一个议题时都难以达成共识,和平进程陷入僵局。此外,由于没有一个政党能够在制宪会议中获得超过半数的席位,^①联合执政成为必然,但党派联合的主从地位之分以及执政联盟的权力分配都是很大的问题,拆台、反水屡见不鲜。在野党更是抓住任何可能的机会借机搞垮执政党政府,国家政策的连贯性和稳定性得不到保障。这一点在大会党、尼共(联合马列)等对尼联共(毛)的联合倒台中可见一二,2008 年以来尼联共(毛)两次执政都受到大会党等反对党的强烈反扑,并最终败下阵来。

“招兵风波”。2008 年 8 月尼联共(毛)主席普拉昌达在获得尼共(联合马列)和马德西人民权利论坛的支持下就任总理,其主要任务就是遵循 2006 年《全面和平协议》推动尼联共(毛)武装人民解放军整编并入尼泊尔政府军中。经过联合国驻尼泊尔特派团和尼泊尔联合军队整编特别委员会的甄别,尼联共(毛)3 万名武装人员中留下 1.9 万名人民解放军战士被安置在全国 28 个营地内等待接受整编,和政府军一起在联合国驻尼特派团和整编特委会的监管下实行集中控制和管理,双方武器入库封存,不得招募新兵、运送武器弹药和对对方造成任何军事上的可能困难。^② 然而,一直对人民解放军整编并入“职业化”政府军持反对态度的军方总参谋长鲁克曼古德·卡特瓦尔^③违背《全面和平协议》,不顾最高法院和普拉昌达总理的禁令,于 2009 年

^① 尼联共(毛)作为第一届制宪会议第一大党,在制宪会议中也仅拥有 220 个席位,未达到半数要求的 301 票,不具有独立组阁权。

^② 王静:《继续议会斗争还是人民起义——尼联共(毛)面临关键抉择》,《国外理论动态》,2012 年第 2 期,第 47 页。

^③ 鲁克曼古德·卡特瓦尔为前尼泊尔皇家军队总参谋长,在尼联共(毛)十年人民战争期间负责领导皇家军队“剿灭”毛派武装力量,2008 年尼泊尔废除君主制,卡特瓦尔在军方和除尼联共(毛)的主流政党的支持下顺利出任尼泊尔联邦民主共和国国家防卫军首任总参谋长。

1月擅自招募新兵3010名,^①随后尼联共(毛)人民解放军总司令巴桑^②也宣布将招募新兵。对此,大会党、尼共(联合马列)完全奉行双面标准,一方面公开谴责尼联共(毛)人民解放军征兵是“对和平进程的严重威胁”,另一方面却又支持政府军募兵是“例行公事的兵员调整”,督促最高法院和整编特委会下令禁止解放军征兵。^③

“八将军退役”及“运动会事件”。2009年3月政府军八名服役期满的将军在总参谋长卡特瓦尔的授意下向内阁提出延期申请,遭到时任国防部长的尼联共(毛)总书记巴哈杜尔·塔帕的拒绝,但在大会党、尼共(联合马列)和军方的联合压力下,最高法院最终裁决留任八位将军,并向指责最高法院的普拉昌达总理发出传票。4月,在尼泊尔第五届全国运动会上,军方代表罢赛,拒绝与曾经的“毛主义叛乱武装分子”同台竞技,引起尼联共(毛)的极大愤慨。

“军政风波”。2009年5月3日,普拉昌达召开内阁特别会议,下令解除卡特瓦尔的总参谋长职务,而系大会党人士的虚职性国家元首总统亚达夫对总理和内阁的命令竟然不予审批签字,无视政府的解职令和普拉昌达指责其“严重违宪”的抗议,称解职“并不符合宪法规定的程序”,并私自致信卡特瓦尔指示其留任。随后,尼联共(毛)的执政盟友尼共(联合马列)和马德西人民权利论坛在大会党的拉拢下集体反水,两党先后退出联合政府,旗下所有部长全部辞职,这样在制宪会议601个席位中占238席的尼联共(毛)就成了少数党执政,普拉昌达被迫于5月4日辞职。2011年8月尼联共(毛)第二次执政,为了争取大会党和尼共(联合马列)加入共识政府推动和平进程制定新宪法,巴特拉伊接受了大会党的诸多条件,在人民解放军整编事宜上做出重大原则性让步,和平进程眼看在望,然而大会党、尼共(联合马列)等再次在新宪法中联邦制的划分及共识政府的总理人选上大做文章毫不让步,并对巴特拉伊内阁的诸多政策提出质疑,导致共识政府彻底流产和制宪会议最终解散,尼泊尔和平进程陷入僵局。

① 袁群:《尼泊尔新政府的政策走向及面临的挑战》,《南亚研究季刊》,2009年第4期,第28页。

② 2008年8月15日普拉昌达就任总理后自动卸任人民解放军总司令职务,由原副总司令巴桑(Nanda Kishor Pun,别名Pasang)接任。

③ 汪亭友:《尼泊尔共和国首任总理辞职原因初探》,《当代世界社会主义问题》,2010年第1期,第119页。

(二) 党中有派,党内纷争导致政党破裂,分化组合频繁

除了政党之间的争权夺利,各党内部还有派系之争。各党在思想认识、斗争策略及采取措施上并不完全统一,在不同领导人的聚合下逐渐分成不同派别,再加上对领导权势的功利追逐,党内分歧导致小集体公然分裂并和外党重组的情况时有发生,分化组合频繁,造成制宪会议政党力量分散和尼泊尔政治板块进一步破碎化。四大党中大会党内部有传统的柯伊拉腊家族与前总理德乌帕势力的冲突,尼共(联合马列)内有领导人内帕尔和卡纳尔之间的主席争夺,马德西联合民主阵线则有主席亚达夫和原特莱—马德西阵营领袖迦查达尔之间的纠葛,而在尼联共(毛)内部则有以主席普拉昌达、副主席巴特拉伊及什雷斯塔为首的温和派(改良派)和以“三驾马车”副主席基兰、总书记巴哈杜尔、中央常务委员古隆领衔的革命派(强硬派)的尖锐对立,并最终导致尼联共(毛)于 2012 年 6 月分裂。

1995 年尼共(毛主义)通过《发动具有历史意义的人民战争的计划》的决议,提出“以毛主义为指导思想进行人民战争”的口号,致力于推翻君主制,建立新民主主义共和国。从 1996 至 2005 年,整个人民战争期间尼共(毛主义)牢守武装夺权的原则,在和国王、政府的较量中逐渐发展壮大自己,并控制了全国 80% 的农村地区。^① 此时的尼共(毛主义)领导集体尚未出现分裂,基兰甚至还是普拉昌达的革命导师,他们坚信通过人民战争最终能够实现人民共和。2005 年 11 月尼共(毛主义)和七党联盟达成“12 点共识”并和政府军停火,此前 9 月普拉昌达在基兰等重要领导人缺席的情况下召开“春邦会议”,会上确定了尼共(毛主义)将政治路线由武装斗争过渡到和平进程并加入议会政治,直至 2006 年 11 月《全面和平协议》签署之后基兰等党内革命派领导人才由印度监狱中释放出来,坚决要求对“春邦会议”进行复议。在革命派的压力下,尼联共(毛)于 2010 年 11 月召开“帕朗达会议”,会上普拉昌达指出:“实现社会主义和共产主义是我们的革命理想,选择议会政治的道路并不意味着对革命理想的放弃,而只是党的整体斗争战略中的一种暂时性的策略安排。我们的目标依然是面向社会主义,在现阶段的过渡期中,社会主义目标需要渐进而不是不合时宜的冒进。”^② 其实质是宣布尼联共(毛)在现阶段主

^① 早在 2001 年 11 月,尼共(毛主义)就已控制了尼泊尔近 80% 的农村地区,并在 21 个县建立了人民政府。参见袁群、刘丹蕊:《尼联共(毛)崛起中的美国因素》,《社会主义研究》,2013 年第 3 期,第 141 页。

^② See <http://www.ekantipur.com/np/2068/4/2/full-story/386978.html>

要采取议会斗争但并不完全放弃人民起义的斗争准备,尽管革命派和温和派之间仍存在尖锐对立,但二者还是达成了最低限度的共识——一旦和平进程失败,尼联共(毛)将回归山林继续武装斗争。

然而在人民解放军的整编问题上,革命派和温和派之间的分歧开始逐渐拉大。以大会党、尼共(联合马列)为首的议会主流政党顾忌尼联共(毛)的军事实力,不断催促人民解放军加快并入政府军,且要求其并入之后必须放弃尼联共(毛)的党员身份,成为无党派人士的职业化军人。以卡特瓦尔为首的军方则表示尼联共(毛)1.9万名人民解放军战士最多只能有6500人以打乱建制的形式被分散编入政府军的各个编制,且最高只能给其一个准将名额,^①其余2/3的人民解放军战士则必须原地解散、复员,或调到森林养护、工业保卫等部门从事非战斗性任务。对此,尼联共(毛)内以基兰为首的革命派坚决反对,提出“有尊严地合并”,^②即人民解放军作为一个整体单元并入政府军并继续接受党的领导,且在党遇到困难时准备随时为党的任务工作——其实质是不放弃党对军队的领导权,而以普拉昌达、巴特拉伊为首的温和派等党内主要领导集体则并未对此表态,温和派模棱两可的态度使得革命派对其怀疑和不信任进一步加深。2011年8月28日巴特拉伊就任总理,尼联共(毛)内形势急变,为了争取大会党、尼共(联合马列)加入共识政府制定新宪法,尼联共(毛)做出重大原则性让步,巴特拉伊在上任后第五天即做出了交出人民解放军武器库钥匙的决定。这引发革命派大规模游行,基兰声称决定是在他和总书记巴哈杜尔都不知情的情况下做出的,不具备执行效力。^③11月巴特拉伊、普拉昌达背着革命派单方面与制宪会议主要政党签订“七点协议”,内容包括遣散人民解放军2/3的武装力量与取消准军事组织毛主义共青团等,^④将党内斗争推向高潮。基兰斥责普拉昌达抛弃了革命的意识形态、

^① 根据2011年11月尼联共(毛)和大会党、尼共(联合马列)及军方达成的“七点协议”,尼联共(毛)1.9万名人民解放军中将有6500名战士被整合编入尼泊尔国家防卫军,除一个准将名额,共获得64个少校、120个上尉、96个中尉及120个少尉等400个军衔。详见 <http://www.himalkhabar.com/?p=1564>, “Nepali Parties Reach Seven – Point Agreement on Peace Process,” November 2, 2011. <http://english.sina.com/world/2011/1102/410826.html>

^② 王静:《继续议会斗争还是人民起义——尼联共(毛)面临关键抉择》,《国外理论动态》,2012年第2期,第48页。

^③ Redstarnepal Reporter, “Oppose the Decision to Disarm PLA Soldiers,” September 2, 2011. <http://redstarnepal.com/?p=191>

^④ “Nepali Parties Reach Seven – Point Agreement on Peace Process,” November 2, 2011. <http://english.sina.com/world/2011/1102/410826.html>

方针路线与斗争的共产党形式,是取消主义、投降主义,并发表《决不投降》的党内演说,发誓“成千上万的人民解放军将会在灰烬中重生”。^①

自此,尼联共(毛)内部革命派与改良派的矛盾迅速激化,而巴特拉伊执政后推行的三个具体政策更是将二者之间的冲突升级到不可调和的地步。首先是巴特拉伊下令“返还战争期间所‘侵占’的公共和私人财产,特别是土地”——其实质是停止土改运动并否认人民战争期间的革命成果。这遭到革命派的坚决抵制,基兰说“这是地主阶级与无地农民之间的阶级斗争,返还土地就意味着向地主阶级投降”;^②其次,巴特拉伊在公民身份的授予标准上主张放宽限制,但遭到革命派的否决,认为这会造成特莱地区印度人口的入侵和尼泊尔政治上的“锡金化”;最后,巴特拉伊在外交上对印度的务实与亲近也为历来反印的革命派所不容,其出访印度时签订的《尼印双边投资促进与保护协议》(BIPPA)甚至被基兰斥之为“卖国协定”,在其返回加德满都机场时进行游行示威。^③普拉昌达和巴特拉伊这一系列对大会党等的妥协让步突破了党内斗争的底线,2012年6月,基兰革命派在加德满都召开全国会议,宣布与尼联共(毛)正式决裂并成立尼共(毛),以表明自己回归尼共(毛主义)的正统。2013年尼联共(毛)和尼共(毛)在意识形态上进一步分化,两党各自召开“七大”并分别确立“抛弃人民战争道路,由资本主义进入社会主义”和“着手重建军队,恢复武装斗争,发动人民战争基础上的人民起义”的总路线。^④尼共(毛)的分立对尼联共(毛)来说是巨大的冲击,基兰革命派带走了尼联共(毛)近1/3的总体力量,包括149名中央委员中的45人和26个工农学妇等党侧翼组织中的19个。^⑤2013年11月尼泊尔举行第二届制宪会议大选,由于尼共(毛)的抵制,很多原属于尼联共(毛)的选民没有参加投票,尼联共(毛)的选票被大大分流,最后仅得到80个议会席位,成为制宪会议第

① Redstarnepal Reporter, “‘No Surrender’: Kiran and Badal,” December 2, 2011. <http://redstarnepal.com/?p=562>

② Redstarnepal Reporter, “‘No Surrender’: Kiran and Badal”.

③ 尼泊尔有传言称巴特拉伊在与印度签订《尼印双边投资促进与保护协议》时同意将尼泊尔唯一的加德满都国家机场交由印度公司经营管理,由此引发尼泊尔社会的普遍抗议。See “Baburam Bhattarai Signs Bilateral Investment Protection and Promotion Agreement with India,” October 21, 2011. <http://www.nepalnews.com/index.php/business>

④ 王静:《尼联共(毛)的分裂、大选失利及未来政治走向》,《南亚研究季刊》,2013年第4期,第80页。

⑤ 袁群:《21世纪以来尼泊尔联合共产党(毛主义)的变革探析》,《当代世界社会主义问题》,2013年第3期,第73页。

三党派,其在议会斗争中的前景更加渺茫。更重要的是,革命派分割的不仅仅是党和议会席位,还有军队和人民,共有3000名人民解放军战士随原军队最高指挥官高达夫追随基兰,而在准军事组织共青团、工会、民兵组织及广大基层农民中尼共(毛)的政治影响力和宣传动员能力也远远超过尼联共(毛)。在重走游击战争之路的尼共(毛)的号召下,这部分力量极有可能会发动人民起义,对未来的社会稳定和民主政治造成冲击。

(三)根本原因:阶级矛盾无法通过议会政治解决

尼泊尔议会各党派之间互相攻讦,纷争不断,导致制宪会议长期陷入僵局,和平进程受阻,表面看是由于各党派之间的历史积怨和现实矛盾阻碍了新宪法问世,其背后的根本因素在于:议会各党代表不同阶级,而阶级矛盾无法通过议会斗争的方式得以解决。大会党、马德西联合民主阵线及联合马列等都是代表资产阶级利益的资产阶级性质政党,虽然在具体细节上有利益冲突,但其宏观目标一致:都追求在西方式的资本主义制度下建设发展尼泊尔,因此表面上明争暗斗,实地里却暗中妥协,维护资本主义议会游戏规则。而尼联共(毛)是代表广大底层民众的无产阶级政党,致力于通过人民战争在尼泊尔发动新民主主义革命,打破封建地主和资本主义生产关系并最终进入社会主义。二者在利益诉求、意识形态、立场原则和对国家未来设想上根本对立与冲突,这是资本主义议会政治无法调和的。以大会党等要求毛派返还十年人民战争期间所“侵占”的财产和土地为例,表面看只是财产问题,实际上却是毛派代表的无产阶级和大会党等代表的地主阶级、资产阶级在“土地革命”上的冲突较量,触及社会生产关系和阶级矛盾本身,难以妥协让步通过制宪会议达成共识,正如原尼联共(毛)革命派领袖基兰所说:“我们(毛派)通过与封建地主、买办和官僚资产阶级的合作与无休止的扯皮是无法制定出一部宪法的。”^①2008年和2011年尼联共(毛)两次执政,但归根结底都是在资本主义制度的大框架下按照议会政治的游戏规则行事,其所有方针政策都处于不破坏现有资本主义社会制度和生产关系的大前提下,一旦其在具体政策和路线上稍微表现出社会主义或新民主主义革命倾向,就会遭到大会党等资产阶级政党的集体围攻,因此,议会政治的资本主义性质决定了尼联共(毛)不可能以议会斗争之路获得尼泊尔民主革命的成功,在不进行武装斗争的情况下,其新民主主义革命和社会主义的政治理想从一开始就注定了失败的结局。

^① “Comrade Kiran’s Answers to Journalists at Press Conference on 19th June 2012”. <http://democracyandclasstruggle.blogspot.co.uk/2012/06/comrade-kirans-answers-to-journalists.html>

二、影响尼泊尔民主化进程的外部因素

由于尼泊尔特殊的地理位置和对自身安全的定位,印度特别关注尼泊尔国内政治形势,希望借尼泊尔政治重塑的机会将其纳入自己所希望的印度式民主轨道上来,通过直接插手或背后助推,不断在尼泊尔政坛嬗变中施加影响。印度和美国在很大程度上干扰了尼泊尔的政治走向。

(一) 特殊的尼印关系和印度在尼泊尔的利益诉求

从地缘政治上看,尼泊尔位于中印之间,与印度之间没有较大的战略纵深,边境交界区多为平原,在军事上极易受到印度威胁。此外,两国同属印度教文化圈,同为南亚区域合作联盟成员,在文化、经济、政治、社会上有着根深蒂固的联系,在尼泊尔的印度移民更是多达数百万。在印度看来,喜马拉雅山脉下的尼泊尔是抗衡中国影响、保证印度北方安全的天然屏障,因此将尼泊尔的地区安全纳入印度的安全防御战略中,声称任何针对尼泊尔的别有用心的行动都是对印度安全的威胁。自 1950 年两国签订《尼印和平友好条约》以及《尼印通商条约》起,尼印之间这种特殊的政治关系便一直被保存下来,并不断巩固加强。印度公开宣称自己对尼泊尔的政治和国土安全负有责任,同时反对任何外来国家或势力干涉尼泊尔内部事务,“尼泊尔不应寻求区外国家的援助,如果真正需要外部援助,则应向印度求助,否则就会被认为是反对印度”——其实质是印度外交思想中英迪拉·甘地主义和古吉拉尔主义在尼泊尔事务上的践行,以维护印度主导下的南亚安全体系。印度寻求的是一个在政治、经济、外交上明显倒向印度且不损害印度在尼泊尔既得利益的尼泊尔政府,为此不断在尼泊尔的民主重塑中介入自己的力量和影响,推动亲印的尼泊尔大会党走上执政前台,而决非毛派的尼泊尔共产党。

(二) 实施经济制裁推动尼泊尔政坛嬗变

尼泊尔经济基础薄弱,产业结构单一,经济发展所需资金、技术、物资 70% 以上来自印度,对印度高度依赖。更致命的是,作为一个内陆国家,尼泊尔没有出海口,其进出口贸易必须借道印度加尔各答港,而印度也一直借此对尼泊尔经济保持压制状态,甚至通过经济封锁来要挟尼泊尔政府满足自己的利益诉求。20 世纪 90 年代比兰德拉国王政府在中印之间奉行平衡中立的外交政策,而在印度看来,由一个亲印的政党上台执政无疑更符合印度的战略安排。1989 年比兰德拉推行的无党派评议会制已到了风雨飘摇的地步,人

民运动此起彼伏,恰逢此时印度借口与尼泊尔的贸易和过境协定期满,单方面关闭了尼印边界 15 个过境点中的 13 个,阻止第三国货物进入尼泊尔,对石油、煤炭及食盐等重要物资实行禁运,引起尼泊尔国内通货膨胀加剧,物价飞涨,国内经济近乎瘫痪;^①同时,大会党刻意引导人民将对印度制裁的不满转向攻击评议会制度,并联合左翼联盟在全国发起声势浩大的废除评议会运动,推动了无党派评议会制度的终结和自身的执政上台。联邦民主共和国成立后,有感于尼泊尔经济受制于印度的不对称性,执政的尼联共(毛)主张同中国开展更为广泛和深入的贸易合作以抵消对印度的严重依赖。2008 年普拉昌达就任总理不久即来北京参加奥运会闭幕式,并在其任期中多次发起同中国展开政治交流和经济合作的提议。此后双方高层互访不断,中方国防部长、政协主席先后访尼,尼泊尔多名内阁部长和尼联共(毛)中央委员也在此期间回访中国,双方签署了一系列经贸合作协定,包括整修尼藏通商要道阿尼哥公路和“友谊桥”、加大开放樟木和吉隆两个国家一级口岸、启动拉萨至樟木铁路建设工程及加强基于边境贸易的双边贸易往来诸多举措,并正式提出建设南亚贸易陆路大通道和吉隆跨境经济合作区的战略构想。^②这引起印度政府的恐慌与不满。印度一方面加大对尼经济制裁,如对尼泊尔进出口物资增收高关税,限制尼印边境贸易,减少对尼资金援助和技术支持甚至撤走部分印度投资,另一方面加强对尼主流媒体的舆论渗透,宣扬尼联共(毛)政府在经济政策上的失职与无能,嘲讽普拉昌达“将尼泊尔建设成为东方瑞士,在十年内人均 GDP 由 300 美元突破至 3000 美元”^③的经济目标不切实际,并施压尼大会党在议会政治中与尼联共(毛)对立,支持其在人民解放军整编和“总参谋长解职”事件上的强硬立场,推动了尼联共(毛)的下台和制宪会议的解散。2011 年 8 月,尼联共(毛)第二次上台执政,其对待印度的立场上趋向务实与灵活,巴特拉伊还同印度签署了《尼印双边投资促进与保护协议》,明确给予印度投资者在尼利益的法律保护。然而,基于意识形态的对立、长期积累的不信任和对毛派军事实力的忌惮,相比尼联共(毛),印度更愿意由亲印的大会党在尼泊尔执政,印度政府鼓动大会党和尼共(联合马列)对尼联共(毛)领导的联合政府进行倒阁,将尼联共(毛)再次拉下马。

① 何朝荣:《尼泊尔研究》,洛阳,解放军外语音像出版社,2006 年版,第 280 页。

② 李涛:《巴特拉伊内阁对发展新时期中尼关系的影响》,《南亚研究季刊》,2011 年第 3 期,第 56 页。

③ 汪亭友:《尼泊尔共和国首任总理辞职原因初探》,第 123 页。

(三) 援助政府军打击尼泊尔毛派武装

自 1951 年帮助特里布文国王从拉纳家族手中夺回权力起,印度开始在尼泊尔政治、经济、外交等各领域安插印度或亲印人士,并频繁向尼泊尔派驻军事联络团或军事联络小组,指导尼泊尔皇家军队的建设、训练和作战。自总参谋长卡特瓦尔以下,很多政府军高级将领都在印度接受过培训,与印军高层来往密切,受印度影响很大。20 世纪 70 年代印度国内爆发纳萨尔巴里运动,并逐渐演变为拥有强大武装力量的印共(毛)纳萨尔派,主张发动暴力革命在印度实现社会主义,其“红色走廊”运动遍及 22 个邦,经常与当局政府爆发武装冲突,成为困扰印度政府的一大难题。90 年代尼泊尔国内共产党也分化出毛派并走上武装斗争的道路,在和尼泊尔政府军的较量中不断壮大,这使得印度极为紧张和敏感。在印度看来,尼共(毛主义)和印共(毛)同为国际革命运动组织(RIM)和南亚毛派协调委员会(COMPOSA)的中坚力量,二者在政治理想、斗争方式和利益诉求上非常接近。印度非常担心尼共(毛主义)的人民战争与国内的纳萨尔毛派革命运动遥相呼应,对印度的社会稳定和国内安全造成冲击。因此,整个十年人民战争期间,印度不断向尼泊尔政府军提供大量的武器、战备物资和军事援助,^①支持其打击尼共(毛主义)人民解放军。但令印度没有想到的是,印度对尼泊尔内政的干涉反而激发出尼泊尔人民空前的反印情绪,得到支持的尼共(毛主义)进一步壮大,并于 2005 年年底兵临加德满都谷地。印度政府不得不改变策略,督促尼共(毛主义)接受和平协议加入议会政治,并警告尼共(毛主义):若人民解放军继续向加德满都进军,印度则会出兵“帮助尼泊尔稳定政治形势”。2008 年尼共(毛主义)赢得制宪会议选举并上台执政着实令印度措手不及,印度极为担心国内的纳萨尔派受尼共(毛主义)议会斗争胜利的刺激而在印度国内掀起武装革命的狂潮,因此不断督促尼大会党和政府军就整编尼共(毛主义)军队加快进程,在议会斗争中不断钝化其锋利的革命力量,降低对印度本国纳萨尔运动的影响。在印度看来,仅保留 6500 名人民解放军并打散编入尼政府军各编制,去除尼共(毛主义)的政治身份,能够化大为小、化整为零地最大限度降低毛派的军事实力,而由亲印的卡特瓦尔继续留任总参谋长无疑是印度的最佳战略选

^① “九一一事件”之后印美将尼共(毛主义)列入恐怖主义名单,加大了对尼泊尔毛派的打击力度,至 2002 年年底仅一年多的时间印度就向尼泊尔提供了价值超过 39.6 亿卢比(约 8800 万美元)的军事援助,包括直升机、装甲车、小型飞机等重型武器装备。参见《印度近年向尼泊尔提供资金援助打击反政府武装》,载《解放军报》,2004 年 7 月 15 日。

择。此外,卡特瓦尔身为前国王贾南德拉的养子,一直是坚定的“保皇派”,在目前的尼泊尔政局中他只能寄希望于印度的支持和干预。因此,普拉昌达对卡特瓦尔的解职已然触及印度底限,印度政府在背后助推尼大会党拉拢尼共(联合马列)和马德西人民权利论坛集体反水,逼迫尼联共(毛)下台。

(四) 印美幕后干预 2013 年尼泊尔制宪会议大选

2013 年 11 月尼泊尔举行第二届制宪会议大选,尼联共(毛)仅得到 80 个席位,彻底丧失议会斗争优势地位,大会党和尼共(联合马列)以 196、175 票分列第一、第二大党,制宪会议格局发生根本性变化,并对尼泊尔未来政治走向和民主进程造成深远影响。^① 此次制宪会议大选形势突变,尼联共(毛)遭遇滑铁卢,除了由于尼联共(毛)本身的分裂及尼共(毛)抵制大选而导致尼联共(毛)选票被大大分流外,印美以各种手段在幕后干预助推也对大选结果造成了重要影响。大选本定于 6 月进行,由于尼共(毛)的抵制而被延迟至 11 月,大选之前尼共(毛)再次联合多个小党组成 33 党联盟发动“反锡金化运动”,指责大选受到印度政府操控,号召尼泊尔人民抵制大选,宣布其控制下的解放区为选举禁区,发动游行示威对多个投票点进行冲击破坏。对此,美国前总统卡特发表讲话称:“如果基兰领导的尼共(毛)继续发动人民抵制大选,尼泊尔政府应将其逮捕,并按照非法活动罪给予法律惩罚。”^② 在美印的共同要求与支持下,临时选举委员会主席格雷米下令政府出动 20 余万部队、警察和安保人员维持治安,保障大选正常进行,并以“扰乱选举”为由逮捕了 300 多名尼共(毛)党员。^③ 临近选举,卡特和印度情报机构调查分析局局长阿洛克·乔什更是亲自赴尼督战并会见各党领导人,^④ 同时印度驻尼大使馆多名高官也频繁往来于制宪会议各党之间为大选奔忙。选举期间,尼联共(毛)主席普拉昌达抗议大选存在作弊现象,一些投票点的票箱在汇总转移时

^① See Somesh Verma, “Nepali Congress Cadres Chanting Slogans at Nayabaneswor while the Vote Counting Keeps Going on at BICC on Wednesday,” November 21, 2013. <http://www.myrepublica.com/election>

^② Ekantipur Reporter, “Carter Urges UCPN (Maoist) to Accept Election Results,” November 21, 2013. <http://www.ekantipur.com/2013/11/21/top-story/carter-urges-ucpn-maoist-to-accept-election-results/381216.html>

^③ 王静:《尼联共(毛) 2013 年大选失利评析》,《中国矿业大学学报(社会科学版)》,2014 年第 1 期,第 30~31 页。

^④ Rishi Raj Baral, “Condemn the State Terror: CPN – Maoist Intensifying the Boycott Campaign,” November 17, 2013. <http://www.signalfire.org/?p=26044>

无故失踪数小时,选票可能被动过手脚,他命令尼联共(毛)撤走在各计票点的监督人员,抵制大选计票,并要求成立一个“独立选举调查委员会”对大选中的作弊现象进行调查。^① 对此,卡特回应道:“‘卡特中心’的观察员对 33 个投票中心和 31 个投票站进行了全程监督,投票结果是公平和令人满意的。”^② 随后,卡特在下榻宾馆先后约见普拉昌达和巴特拉伊,并表示已经说服了巴特拉伊承认选举有效,目前正在全力敦促普拉昌达接受败选事实。11 月 27 日,在投票结果公布的前一天,普拉昌达突然宣布以“私人原因”出访印度,变相承认了尼联共(毛)大选失利的事实,而其和印美之间到底达成了怎样的战略妥协则不得而知。

三、尼泊尔民主化未来进程稳定性分析

(一) 大会党、尼共(联合马列)联合政府的稳定性

2014 年 2 月 10 日,大会党主席苏希尔·柯伊拉腊当选总理,大会党和尼共(联合马列)组成新一届联合政府,但联合政府的稳定性和持久性能否经得住考验还有待观察。尽管执政两党在选举之前就已达成了某种妥协,但在柯伊拉腊组阁时围绕权力分配和内阁主要部长席位的争夺仍日趋明显。

首先是在总统重选问题上,大会党坚持让系大会党人士的现任总统亚达夫继续留任,而尼共(联合马列)则主张在新宪法问世前由制宪会议重选总统,大会党的亚达夫可作为候选人参加竞选,意欲将自己的人推上总统宝座;其次,尼共(联合马列)内有相当一部分人对大会党在联合政府中占大头不满。他们认为本党只比大会党少 20 个席位,完全可以由尼共(联合马列)联合一些小党派单独组阁,而目前联合政府中尼共(联合马列)的从属地位和自身的强大实力并不相配,他们要求大会党分享更多的政府权力和部长席位。就算在大会党内部也同样存在着激烈的权力争夺。在党内享有崇高声望的老领导人、前首相德乌帕此前在党内选举时以微弱劣势落败于传统的柯伊拉腊家族,在苏希尔·柯伊拉腊出任总理后,德乌帕要求出任柯伊拉腊担任总理期间空出的大会党主席职位,并由自己一派人马分享内阁重要部长席位,

^① “Maoist Leader Prachanda Loses Nepal Election, Alleges Irregularities in Counting,” *India Today*, November 21, 2013. <http://indiatoday.intoday.in/story/maoist-leaderprachanda-loses-in-election-in-nepal/1/325858.html>

^② Ekantipur Reporter, “Carter Urges UCPN (Maoist) to Accept Election Results” .

对苏希尔·柯伊拉腊进行逼宫。大会党内部及其和尼共(联合马列)之间的这些权力纷争使得两党合作基础暗藏隐患,表面平静的联合政府暗流涌动,其稳定性和持久性有待考验。更为重要的是,苏希尔·柯伊拉腊在当选后即承诺,积极与制宪会议各党展开对话,解决所有政治分歧,并在一年之内完成宪法制定。倘若在其任期内仍未推出新宪法,柯伊拉腊内阁必然解体,大会党下台,甚至第二届制宪会议也面临重又解散的风险,回到2012年的政治形势。而就目前的形势来看,第一、二大党大会党及尼共(联合马列)在制宪会议中分别握有196和175个席位,而降为第三大党的尼联共(毛)手中仍握有80个席位^①,剩下的则是民族亲善党及特莱—马德西之类的诸多少数民族政党,大会党和尼共(联合马列)票数相加距离总数601的2/3仍差一截。要制定新宪法必须得到尼联共(毛)或其他少数民族政党的支持,而制宪会议各党之间分歧严重,特别是尼联共(毛)与大会党及尼共(联合马列)之间存在着复杂的恩怨情仇,再加上以尼共(毛)为首的33党联盟对制宪会议和联合政府的抵制、攻击,苏希尔·柯伊拉腊内阁能否在一年之内促进各党达成共识推出新宪法仍充满不确定性。未来尼泊尔民主化进程任重而道远。

(二)尼共(毛)重回人民战争

2012年6月基兰革命派从尼联共(毛)内分裂,正式成立尼共(毛),2013年1月即召开“七大”,确立“着手重建军队,恢复武装斗争,发动人民起义”的总路线,并领导33党联盟发动群众抵制第二届制宪会议大选,直接导致尼联共(毛)选票分流降为第三党派,大会党、尼共(联合马列)分列第一、二大党。由于尼联共(毛)仅握有制宪会议80个席位,大会党与尼共(联合马列)票数相加接近2/3已成绝对优势,未来制宪会议的胶着状态很可能被打破,并在大会党及尼共(联合马列)的主导下通过一部资本主义性质的、不利于广大农民、工人、低种姓等无产阶级的宪法,这与尼共(毛)社会主义的政治理想产生根本冲突。

首当其冲的就是土地问题。早在十年人民战争期间当时的尼共(毛主义)就在南部特莱平原发动了“耕者有其田”的土地革命,然而步入议会政治后在大会党等的压力下分裂前的尼联共(毛)巴特拉伊内阁于2011年做出了“归还‘侵占’土地及财产”的决定,这并未得到尼共(毛)的承认。在尼共(毛)控制的解放区内,由于其坚决抵制,政府派来丈量土地的官员被禁止进

^① 《尼泊尔制宪大选揭晓 大会党居第一》,中国新闻网,2013年11月29日。<http://www.chinanews.com/gj/2013/11-29/5564532.shtml>

入,很多土地至今未还,而基兰等领导层更是宣布将会在全国范围内全力推进土地革命:“我们绝不允许将土地退还给地主阶级——那是对我们革命的否定与逝去烈士的亵渎,我们还将占领更多的土地,夺取为统治阶级利益服务的尼联共(毛)手中的全部土地,分给烈士家属、穷人和失地农民。”^①在这样的情况下,尼共(毛)很可能会展开正式人民起义,重回人民战争的道路,进行土地革命,在广大农村和山林地区展开游击战和政府军队相对峙,引发国内动乱。要注意的是,分裂出的尼共(毛)虽然实力大减,但仍具有相当深厚的群众基础和不俗的军事力量。在过去的 6 年间有 3000 多名训练有素的人民解放军战士并未接受军队整编而随最高指挥官高达夫加入了尼共(毛)。^②此外,虽然尼联共(毛)下令武器封存并上缴政府,但还是有部分军火被隐藏起来,在尼共(毛)的号召下,当初被遣散的 2/3 毛派武装力量有极大的可能被重新集结起来,再加上共青团、工会、民兵组织等众多外围军事力量以及尼共(毛)在广大底层民众中的强大影响力,一旦尼共(毛)发动人民起义,这部分力量极有可能会追随其进行武装斗争,对未来尼泊尔局势造成冲击。

(三) 印度是否出兵干预尼泊尔内政

受尼印特殊关系的影响,尼泊尔内政问题受制于印度外力干预,印度因素始终是尼泊尔国内各派政治力量都无法回避的问题。一旦大会党和尼共(联合马列)主导制宪会议推出一部不利于广大农民的资产阶级宪法,尼共(毛)必然会走上武装斗争之路,和政府军展开军事冲突。在尼大会党政府的请求下,印度极有可能会将尼共(毛)定位为“非法组织”和“恐怖主义”,和美国共同向大会党政府提供军事援助。而倘若尼共(毛)在和政府军的对峙中取得优势,不排除印度政府甚至会出兵帮助尼政府军镇压尼共(毛)“恐怖主义”的可能,干预尼泊尔内政。对此,普拉昌达曾经悲愤地说道:“不同于列宁、毛泽东所处的时代,在当前条件下我们(毛主义)根本无法进行彻底的武装斗争。如果我们继续搞人民战争,印美就会出兵干预国家内政,将尼泊尔变为下一个阿富汗或伊拉克。”^③自 2009 年发动“绿色狩猎行动”以来,印度

^① Myrepublica Reporter, “Baidya Maoists Seize Private Land in Kailali,” March 29, 2013. <http://www.myrepublica.com/portal>

^② 王静:《尼联共(毛)的分裂、大选失利及未来政治走向》,《南亚研究季刊》,2013 年第 4 期,第 79 页。

^③ See Paul Chaston, “Plot to Turn Nepal into Another Afghanistan, Iraq: Prachanda”. <http://www.zimbio.com/Nepal/articles/XsWJSZAFvMj/Plot+turn+Nepal+another+Afghanistan+Iraq+Prachanda>

政府一直在全印范围内清剿纳萨尔毛派武装,一旦尼泊尔的尼共(毛)也被定义成“恐怖主义”,出于本国安全需要和防止尼共(毛)人民战争对印度纳萨尔毛派革命造成影响,不排除印度会将“绿色狩猎行动”延伸至尼泊尔境内,间接指导尼大会党政府甚至亲自出兵打击毛派“恐怖主义”武装。在这样内外武力的双重压制下,尼共(毛)面临失败危险。当然,印度是否会展出兵干预尼内政尚存疑问,2014年5月印度大选结束,印度人民党领袖莫迪获胜组阁。此前的国大党政府使印度陷入巨大的经济和政治危机中,莫迪上台后即承诺新政府将致力于开展经济改革,并处理好贪污腐败、贫富差距、通货膨胀等诸多国内问题。为了保障一个良好的投资和经济发展环境,印度人民党政府可能会减小对纳萨尔毛派的打击力度以缓和国内矛盾,自然也就无暇关注尼泊尔国内的毛派武装。当然,这些毕竟只是笔者的猜测假设,印度是否会出兵干预尼内政,取决于印度国内经济改革的成败、印共(毛)纳萨尔派的发展空间以及尼泊尔国内尼共(毛)与大会党政府之间斗争形势的变化。

(四) 尼联共(毛)未来政治走向

从1996年发动人民战争到2014年沦落为制宪会议第三党派,尼联共(毛)经历了挫折、壮大、高潮与衰退,并在2012年6月导致自身的分裂,实力大减。其实,从2006年签订《全面和平协议》加入议会政治并逐渐放弃武装斗争起,尼联共(毛)就注定了失败的结局。在资本主义议会规则下,凭借和平手段推行新民主主义革命和社会主义政策是不可能成功的。对此,早在尼联共(毛)分裂前,基兰就在党内提醒道:“人民解放军是党取得胜利的关键力量,党与政府的谈判需要以其作为后盾,否则就难以获得真正的话语权,党不能也不会放弃对军队的领导权。”^①然而,在内部大会党、尼共(联合马列)及外部印度干预的双重压力下,尼联共(毛)领导层思想发生重大转变,普拉昌达与巴特拉伊认为在印度外力干预的条件下尼联共(毛)不可能获得武装斗争的胜利,只能寄希望于议会斗争,并不惜任何代价也要把这条路走下去,随后不断突破自己的底线,在军队整编和土地革命上先后做出重大让步,导致尼联共(毛)最终分裂。就目前的形势来看,尼联共(毛)在制宪会议中仍握有80个席位,面临着继续议会斗争或回归人民战争的双重选择。然而在2013年2月的“七大”上尼联共(毛)正式抛弃了一直奉行的“持久人民战争

^① 卢远:《尼泊尔联合共产党(毛派)崛起的印度因素》,暨南大学2012年博士论文,第222页。

道路”,党内高层在会上公开发言称:“在目前的形势下,我们判断通过新民主主义革命进入社会主义是不可能的,我们将改由资本主义进入社会主义,在现阶段我们会保持共产主义精神,但纲领是社会民主式的。”^①其实质是放弃革命路线,由一个共产主义革命党逐渐转变为一个社会民主主义性质的议政党,在本质上逐渐趋同于尼共(联合马列)。“七大”的决定在尼联共(毛)内引起了巨大分歧,很多基层党员对党新的政治路线感到困惑,在会上公开对“普拉昌达道路”^②提出质疑,要求公开高层领导的个人资产和生活方式,并撤销“七大”文件中关于停止土地革命归还“侵占”土地、抹除新民主主义革命中美印“帝国主义”及大会党等资产阶级政党的敌人身份、承认巴特拉伊内阁时期与印度签署的 BIPPA 等三个重要决定。基层党员与党内上层之间的矛盾不断升级,再加上群众基础的动摇涣散,尼联共(毛)面临二次分裂的风险。而对印、美、大会党及尼共(联合马列)来说,重回人民战争的尼共(毛)已超越尼联共(毛)成为其头号敌人,出于意识形态的对立,印美不可能立刻就解除对尼联共(毛)的戒备,但为了防止尼联共(毛)在议会斗争中走投无路的情况下被逼投向尼共(毛)从而促成毛派力量的重新整合,美、印、大会党等将不得不放松对尼联共(毛)的压制,给予其一定的议会发展空间,并进一步分化、拉拢尼联共(毛),促使其加速右转。在这样的情况下,尼联共(毛)二次分裂的可能性变得极大,巴特拉伊改良派等党内上层在美印的拉拢下进一步右转,甚至放弃名称中的“毛主义”后缀和共产主义的政治精神,彻底沦为一个类似尼共(联合马列)的资本主义宪政下的社会民主式议政党,在政坛中逐渐失去影响力。分裂出的广大基层党员和民众则迅速加入基兰领导的尼共(毛),追随其重新走上人民战争的道路。而一旦尼共(毛)与政府当局爆发武装冲突,无论是沉默还是参与,尼联共(毛)的姿态都将显得尴尬,况且政府军中有 6500 人在整编之前本来就是毛派人民解放军战士,如果真的让他们参与镇压尼共(毛),不排除这 6500 人有部分会倒戈,帮助原来的战友转向攻打政府军,造成国内局势的愈加动荡。

① “Shrestha: UCPN (Maoist) to Dump Maoism,” *The Himalayan Times*, February 18, 2013. <http://www.thehimalayantimes.com/fullNews.php?=364252>

② 按照普拉昌达所言,“普拉昌达道路”是马列主义、毛泽东思想的普遍真理同尼泊尔具体革命实践相结合的创造性产物,其主要内容是:尼泊尔的特殊国情决定了武装斗争并不能完全解决问题,相反,参加和平谈判加入议会斗争,我们(毛主义)可以和其他爱国的、反帝反封建的政党组织成统一战线,解决国内阶级矛盾并获得尼泊尔民主革命的最终胜利。参见胡为雄:《尼泊尔联邦民主共和国与“毛主义道路”》,《国际关系学院学报》,2008 年第 5 期,第 43 页。

(五) 特莱—马德西自治运动

所谓马德西人，严格来讲其实不算一个民族，是指生活在中部特莱平原地区的人，他们是在近一百多年间从印度北方地区移居到尼泊尔南部特莱平原的印度移民^①及其后裔和当地土著如塔鲁族经过融合形成的“地区性民族”。他们多为印度移民后裔，讲印地语，笃信印度教，对印度抱有很大的亲近性，甚至视印度为依赖和归宿。十年人民战争期间，尼共（毛主义）不仅将农民、贫民充分调动起来，同时也激发出诸多少数民族裔和低种姓的“民族自觉”意识，他们纷纷组建自己的政党进入议会政治中，不追求特定的意识形态和政治路线，而以依附于议会主流政党支持其组阁为条件来谋求本地区本民族利益的最大化，其中力量最大的便是马德西人民权利论坛（MJP）。2011年，MJP 联合特莱—马德西阵营的四个小党组建马德西联合民主阵线，在制宪会议中一度拥有 65 个席位，成为三大主流政党不能忽视的力量。^②

无论是 UDMF 还是其他特莱—马德西政党，政治上都主要有三大诉求：占全国领土近 1/3 的“特莱—马德西自治邦”的建立、印地语在本地区的官方地位及特莱—马德西武装人员的官方合法地位，而由于印度因素的渗入特莱—马德西自治问题变得格外敏感。早在 2011 年尼联共（毛）巴特拉伊就被曝出为上台执政与马德西联合民主阵线签订“四点秘密协议”，其中有一条就是给予 10000 名特莱—马德西武装人员合法性地位并允许其作为一个独立单元整编并入尼泊尔国防军中，^③引起党内革命派的激烈反对。基兰抗议道，这 10000 名马德西人是印度背后支持的地区独立武装，让其进入国防军就是让印度扩张主义渗透到军队层次，国家主权将受到严重威胁。此外，巴特拉伊内阁还决定在公民身份授予标准上放宽限制，与印度 12 亿人口相比，尼泊尔人口不足 3000 万，长此以往，必有众多印度人口通过开放的尼印边界涌入南部特莱地区，将本土的尼泊尔人稀释成少数。同时，通过经济援助和边贸合作，印度在特莱地区一直保持了强大的经济影响和控制力，而《尼印投资保护和促进协议》的签订使得其在本地区的优势地位更加巩固。在这样的情况

① 20 世纪中叶随着尼泊尔特莱地区的开发，由于缺乏大量的资金和劳动力，印度北方邦的无地农民及少数投资者大量移居到尼泊尔特莱平原地区。

② 由于尼泊尔议会中没有一个党能获得绝对优势，因此获得这些力量分散的小党的支持对谋求执政组阁的主流政党来说就变得格外重要，2011 年尼联共（毛）就是在获得议会中诸多特莱—马德西小党整合而成的马德西联合民主阵线的支持下才得以上台执政。

③ “Maoists – Madhesi’s Ink Four Point Deal,” August 29, 2011. http://myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=35296

下,倘若“特莱—马德西自治邦”真的成立,在内部印度移民的支持和外部印度政府的唆使下,其“印度化”趋势不断加快,可能会进一步导致国家分裂,将特莱变为第二个锡金。此外,为了争取本地区除马德西人以外的塔鲁族等少数群体的支持,马德西联合民主阵线同多个塔鲁政党和团体达成协议,允诺在将来的“特莱—马德西自治邦”中单独划立一个由塔鲁族和马德西人共治的塔莱省,^①这将导致尼泊尔联邦的进一步破碎化,因此无论是大会党、尼共(联合马列)还是尼联共(毛),都明确表示反对所谓“特莱—马德西自治邦”的划立。在未来的尼泊尔政局中,如果马德西人和塔鲁族仍然坚持“特莱—马德西自治”,而其政治诉求又得不到议会主流政党的支持和通过,在这样的情况下,一些如“特莱马德西解放阵线”的激进组织可能会采取暴力手段向政府施压,在特莱地区进行破坏活动,对尼泊尔的社会稳定和国家安全造成冲击。

结语

从 1951 年的君主立宪再到 2008 年的联邦民主共和,尼泊尔的民主化进程取得了历史性成就。然而自 2008 年起受制于内部的党派之争和外部印度的干预,在走马观花般地经历五任内阁后尼泊尔至今仍未能成功制定新宪法,而制宪会议的一再延期以及尼共(毛)从尼联共(毛)中分离出来并走向人民战争的道路使得尼泊尔政坛局势更加趋于混乱。未来大会党和尼共(联合马列)主导下的制宪会议及柯伊拉腊内阁能否推出一部大多数尼泊尔人都认可的新宪法将是关键,而拥有一定军事力量的尼共(毛)及马德西等少数民族对新宪法的态度将决定尼泊尔未来局势的发展。

纵观尼泊尔从 1951 年至 2014 年的民主化历程发现,只有在保持国家安 全和社会稳定的前提下才能逐渐推进民主改革和社会变革,在此基础上发展经济并解决社会经济发展中的种种不平衡问题,民主才能得以持续、巩固和发展。

(编 辑 吴兆礼)

^① Gani Ansari, “Leaders of Madhes – Tharu Agree on Key Issues,” Asian Study Center for Peace and Conflict Transformation, September 22, 2011. <http://www.aspect.org.np/news.php?id=520>