

尼泊尔—印度关系：传统与现实^{*}

吴兆礼^{**}

【内容提要】 尼印传统关系中,友好与合作是主流,但“控制与反控制”的较量也时常影响双边关系的发展。两国的地缘位置、传统联系、战略关切、民族主义、国内政治以及中国因素始终是影响双边关系的重要因素。尼印《和平友好条约》、边界划分、边境管理、贸易不平衡、水资源的利用与管理以及经济援助等问题是目前两国间存在的主要问题。在印度对尼政策更加积极与务实的背景下,双边关系的未来发展取决于两国能否彼此照顾对方的安全关切。

【关键词】 尼印关系 影响因素 存在问题 未来发展

作为地缘上的近邻,尼泊尔与印度在人口规模、领土面积以及资源禀赋等方面存在较大差异,然而两国在历史、文化与社会等方面又有着千丝万缕的联系。自印度独立以来,尼印关系基本上处于友好与合作的常态,但由于缺乏政治互信所造成的紧张甚至对抗也时常影响双边关系的发展。起始于冷战结束后的国际格局的调整、地区形势的发展以及彼此国情的变化,尤其是在全球化的推动下,印度已经成为最具发展潜力的迅速上升的地区大国,尼泊尔也刚刚成功实现政体的民主转型。新变化孕育新环境,新环境催生新期待。本文试图通过对影响双边关系的因素以及新环境下面临问题的分析,对尼印关系的未来走势做出判断。

一、影响尼印关系的因素

尼泊尔地缘位置、双边的传统联系、印度的战略关切、尼泊尔民众的独立意识以及尼泊尔各政治力量为实现政治诉求而“利用印度”或“反对印度”的

* 本文为中国社会科学院亚洲太平洋研究所重点课题。

** 中国社会科学院亚洲太平洋研究所助理研究员

策略, 以及中国因素, 是构成尼印关系互动中的最主要因素。

(一) 尼泊尔的地缘位置决定了其在经济上对印度的依赖

从地缘上看, 作为一个内陆国家, 尼泊尔在东、南、西三面被印度包围, 远离出海口, 在对外贸易领域严重依附于印度。一个多世纪的拉纳家族统治造成了尼泊尔与外部世界的隔绝, 甚至直到 20 世纪 50 年代初期, 尼泊尔的经济还是相当封闭的, 对外贸易也仅仅局限于中国与印度的西藏地区。

受地缘环境的影响, 尼泊尔与印度的贸易具有得天独厚的优势。1950 年签订的《贸易条约》给予了尼方通过印度领土和港口进出口货物的“完全和不受限制的权利”, 但印度也通过关税政策和控制兑换外汇等措施间接地控制了尼泊尔与其他国家间的贸易。从 1956~1960 年的四年间, 尼泊尔与印度的贸易占尼泊尔总贸易额的 95%, 而与包括中国西藏地区在内的其他地区和国家的贸易只占 5% 左右。^① 尽管自 1951 年以来尼泊尔的对外贸易已经有了长足发展, 并且争取有利的贸易与过境安排也基本上成为尼泊尔对印关系中最重要内容, 但掣肘于封闭的地理环境, 尼泊尔在经贸领域高度依赖印度的状况并没有改善。1989 年由于双边政治关系恶化导致的印度关闭过境点对尼进行经济封锁的行为, 就直接造成了尼泊尔的经济困境和政局动荡。从这个意义上说, 双边的经济关系, 或者说尼泊尔对印度的经济依赖, 几乎注定成为印度达成控制尼泊尔以实现印度战略谋划的最佳工具。而封闭的地缘与落后的经济发展水平之间形成的恶性因果关系, 又在一定程度上强化了尼泊尔在经济上对印度的依赖。

(二) 双边民众的传统联系促进并强化了国家间“特别关系”

“世界上没有哪两个国家像尼泊尔和印度一样如此紧密地联系在一起”,^② 尼印双边“特别关系”的形成 (尽管 20 世纪 50 年代中期后尼方试图改变这种关系, 但从某种意义上说并不成功) 其坚实的基础就在于两国民间“独特的”(un Hue) 传统联系。尼泊尔与印度可谓是“被同一文化分开的两个国家”,^③ 印度第一任总统拉金德拉·普拉萨德 (Rajendra Prasad) 甚至认为“印度与尼泊尔的关系是一种超越肉体的精神关系”。^④

尼泊尔于 1769 年实现统一后, 在信奉印度教的统治者的大力支持下, 印

① M D Dharamdasani ed., *India—Nepal Partnership and South Asian Resurgence* (New Delhi: Kanishka Publishers 2000), p 110.

② M D Dharamdasani ed., *India—Nepal Partnership and South Asian Resurgence* p vii.

③ *Ibid*.

④ DR S S Bhandari, *India and Her Neighbours: A Study of Political, Economic and Cultural Relations and Interactions* (New Delhi: Deep & Deep Publications 1984), p 248.

度教文化在尼泊尔得到推广,并且逐渐被大多数民族和部族所接受。印度教文化甚至在团结和凝聚各族人民建设统一国家的过程中发挥了积极的作用。而那些非印度教社会群体,由于国家意识形态的定位及统治者的推动,也长期处于印度教的熏陶和影响之下。^①文化上的共性不仅成为维系尼泊尔国家统一和团结的纽带,也是强化尼印传统关系的“道义力量”(moral strength)。^②

两国人民之间的传统联系是独特的,而这种独特性的基础除了植根于文化上的共性外,还在于两国间独一无二的开放边界(open border)。开放边界何时形成并不重要,但可以肯定的是,在1816年《萨高利条约》签订前,两边的民众就可以自由流动,条约签订后维持了这一状态。在随后一系列关于边界的谈判中,边界的变动并没有改变这一事实,并且1950年的和平友好条约也确认维系边界开放。开放边界,一方面促进了双边人员交往和人口流动,同时也促进了两国尤其是边界地区的民众在宗教、文化、语言、传统、社会规范与生活习俗等方面的交融。作为双边社会与文化连续性的标志,开放边界对于形成尼印双边“特别关系”功不可没。

(三) 印度的安全关切

“印度可以选择朋友,不能选择邻居”,^③但可以选择对邻国的政策。出于自身的安全关切,自独立以来的印度各届政府虽然并没有在对邻国政策中明文颁布某些政治精英希冀的类似于美国“门罗主义”(Monroe Doctrine)的政策,但在实际操作层面上,印度对南亚邻国政策中却明显地带有门罗主义的特点。

印度希望将尼泊尔纳入到自己的安全框架之中,拓展自己的战略纵深。印度开国总理尼赫鲁对此毫不讳言,曾在多种场合重申,“尼泊尔与印度的利益不可避免地联结在一起……任何印度政府都不可能容忍任何国家对尼泊尔的侵略……对尼泊尔的任何侵略都将不可避免地涉及印度的安全。”^④“尼泊尔的对外政策应与印度相协调”,^⑤“与印度的善意与友好是尼泊尔获取像

① 参见王宏伟:《尼泊尔——人民和文化》,北京,昆仑出版社,2007年版,第172~226页。

② Ambassador's Opening Remarks at IPCS Seminar Held on Nov 4 2004 <http://www.ipcs.org>

③ Lalit Mansingh "Foreign Policy Imperatives for a Post-Nuclear India" in N. S. Sisodia and C. Uday Bhaskar eds., *Emerging India: Security and Foreign Policy Perspectives* (New Delhi: Promilla & Co., Publishers 2005), p. 52.

④ Avtar Singh Bhasin ed., *Nepal-India Nepal-China Relations Documents 1947 - June 2005*, Volume- I (New Delhi: Geetika Publishers 2005), pp. xxvii-xxviii.

⑤ Rishikesh Shah, *Nepali Politics: Retrospect and Prospect* (New York: Oxford University Press 1975), p. 143.

美国和英国这样的任何外部力量帮助的首要条件”。^① 因此，印度对尼泊尔与地区外国家发展关系极为关切。1953年10月，尼赫鲁就曾要求印度外交部关注美国驻印大使在尼泊尔的行动，并转告美国大使，“尼泊尔执行对外政策需要与印度协商并与印度对外政策相一致，我们（印度）希望其他友好国家理解这一立场。”^②

可以说，自尼赫鲁以来的印度各届政府基本上延续了尼赫鲁时期的对尼政策。20世纪90年代“古杰拉尔主义”的出台虽然在一定程度上改善了印度在南亚邻国中的形象，但印度战略界界定的战略空间并没有压缩。印度国防部出台的《2002～2003年度报告》指出，印度的战略利益空间从南部赤道向北延伸至中亚各共和国，东起马六甲海峡并向西扩展到波斯湾地区。^③ 在这样的战略视角下，印度的学者也不得不承认，“印度过分强调自身在尼泊尔的安全关切”。^④ 因此，印度对尼泊尔在安全尤其是军事安全领域的政策和行为极为敏感，对尼泊尔与其他国家发展关系，尤其是在安全领域的交流视为有意削弱印度影响，例如印度通过1950年条约强化了双边安全关系，反对70年代尼泊尔提出的有意摆脱印度主导地位的“尼泊尔和平区”建议，通过1989年的经济封锁“惩罚”尼泊尔违背1950年条约的行为，等等。

印度的安全关切成为印度发展与尼泊尔关系的主要动力，同时也使印度陷于两难的境地。一方面，印度从安全的维度出发加大对尼泊尔的经济与军事援助，希望通过推动尼泊尔的发展与稳定，在强化双边经贸关系的基础上巩固双边的政治关系与安全关系；另一方面，印度过度的安全关切常常导致尼泊尔对“印度占主导地位”而有损国家“主权独立”的担忧，甚至出现了“印度越想将尼泊尔揽入怀中，尼泊尔越抵制”的局面，^⑤ 这无疑对双边关系产生了消极影响。

（四）国内民族主义因素

在双边关系的发展过程中，两国国内的民族主义总是在关键时期和关键

① Avtar Singh Bhasin ed, *Nepal—India Nepal—China Relations Documents 1947—June 2005*, Volume—I, p. xxvi

② Avtar Singh Bhasin ed, *Nepal—India Nepal—China Relations Documents 1947—June 2005*, Volume—I, p. xxxij

③ Ministry of Defence of India Annual Report 2002～2003, p. 2 <http://mqd.nic.in/reports/welcomet.html>

④ M. D. Dharamdasani “Indo—Nepal Relations: The Culture Perspectives” in M. D. Dharamdasani ed, *India—Nepal Partnership and South Asian Resurgence*, p. 90

⑤ Avtar Singh Bhasin ed, *Nepal—India Nepal—China Relations Documents 1947—June 2005*, Volume—I, p. xxj

问题上影响着双边关系。作为“大印度”文化圈内的一个小国,尼泊尔与印度在综合实力上是不对称的。这种不对称性产生两种结果。第一,印度在地区内基本上处于优势地位,自视为唯一的、例外的、不可匹敌的和永恒的,而将邻国视为不配与印度相提并论的侏儒甚至是根本就不存在,^①在对尼关系中不可避免地患有“老大哥综合征”。^②第二,尼泊尔由于实力差距处于弱势地位,自然产生对印度的恐惧感。“不对称成为印度处理与邻国关系的内在障碍”^③,甚至印度和尼泊尔之间的任何问题都可以从印度的巨大、傲慢和大哥表现中找到答案。^④而且除此以外,印度过去对邻国的政策或行为,例如第三次印巴战争以及孟加拉国建国、吞并锡金、出兵斯里兰卡和马尔代夫、对尼泊尔实行经济封锁等,也让邻国有理由对印度傲慢地宣示地区霸权野心产生恐惧心理。

实力上的不对称是催生两国民族主义的一个重要因素,而民族主义又总是在国内政治和国家安全受到外部威胁的情况下得以体现,对于尼泊尔这样的小国尤其如此。尼泊尔的民族主义诉求在于摆脱印度对本国政治、经济、社会文化以及军事安全等领域的影响,维护国家的领土完整和主权独立。这一问题的悖论在于,印度认为尼泊尔的地缘特征决定了尼泊尔离不开印度,而尼泊尔平衡印度影响的重要手段就是借助于发展与其他国家的关系,尤其是发展与中国的关系。所以,当尼泊尔的对内对外政策或行为表现为对印度的“离心”倾向时,印度国内就会出现批评和指责;相反,印度意在强化对尼泊尔影响的政策或行为,也会引起尼泊尔国内民族主义反弹。尼泊尔国内存在的“反印情绪”就是一种民族主义的具体表现,并且国内政治力量也通常借助民族主义来实现自身诉求。可以说,尼泊尔民众对印度的影响极为敏感,对印裔人口数量增加而产生的对尼泊尔民族构成的影响极为担心。2008年,尼泊尔副总统贾阿(Jha)以印地语宣誓就职曾引起了国内的普遍反对,司法机构甚至要求其用尼泊尔语再次宣誓。

尼泊尔在解读印度政策或行为的过程中不可避免地带有小国面对大国的天生的恐惧感与不安全感。有的学者将此解释为尼泊尔在经济上严重依

① Praful Bidwai “Nationalism Gone Berserk” Frontline Vol 19 No 3 February 2 2002 <http://www.ni.org/archives/bidwai/nationalism.htm>

② K K Karwal “Good Neighbourliness” The Hindu August 7 2000 <http://www.hinduonnet.com/2000/08/07/stories/05072523.htm>

③ K K Karwal “The Neighbourhood” The Hindu April 23 2001 <http://www.thehindu.com>

④ Nishchal Nath Pandey “Nepal’s Foreign Policy vis-à-vis India and China: The Security Imperative.” <http://www.ifr.org.np/article/article04.php>

赖印度的结果，也有学者认为是印度干涉尼泊尔内部事务的必然反应。但毋庸置疑的是，两国的民族主义，或者说印度的大国心理与尼泊尔的小国心态，对双边关系的发展产生了消极的影响，甚至有的学者认为，印度提出旨在惠及邻国的“古杰拉尔主义”就是其大国心理的最好例证。

（五）尼泊尔国内的政治因素

印度自诩为世界上最大的民主国家，每逢大选，无论是政党还是政治精英，都会阐述对外政策构想，但尼泊尔却很少甚至几乎没有被收入印度政治家的视野。然而与此相反，在尼泊尔的国内政治中，印度却是尼泊尔各政治力量无论如何都不能回避的问题。正如印度前国家安全顾问迪克西特（J N Dixit）所言：“尼泊尔与印度的关系，和与其他国家相比，更明显地服从于尼泊尔国内政治的推动与压力。”^①

印度独立后对尼泊尔国内政治的影响始于 1951 年积极协调拉纳家族、尼泊尔大会党和国王三方势力。正是在特里布文国王得到印度支持的背景下，尼印关系经历了一段紧密的“特别关系”时期。50 年代中期以后，继位的马亨德拉国王开始以不同的视角审视双边关系现状，尤其是其试图“脱离次大陆加入大亚洲”的言论以及“等距离发展与印度和中国关系”的外交政策加深了印度的疑虑，^②双边关系受到影响并有所冷淡。在此后的近三十年无党派评议会期间，尽管尼泊尔王权至上，但印度始终能对尼泊尔的政治局势发挥举足轻重的影响，期间由于尼泊尔国内政局动荡，双边关系也经历了巨大的起伏。

以民主国家自居的印度一直希望尼泊尔实行民主制度，但印度认可的尼泊尔的民主必须以不削弱印度的影响并充分理解和照顾印度的安全关切为前提。可以说，尼共（毛）于 2008 年组成的联合政府并不是印度的最优选择。印度反对党印度人民党的高级领导人阿德瓦尼曾严厉批评国大党领导的团结进步联盟对尼政策失败，称尼泊尔是印度政府错误政策的牺牲品。另一高级领导人辛哈也对尼共（毛）表现出来的对印友好的真实性表示怀疑。联合尼共（毛）退出政府后，印度在尼泊尔各政治力量之间积极斡旋，而尼泊尔国内许多反对派领导人也借各种名目前往印度会见印度党政领导人，希望借助印度的力量达到自己的政治诉求。

① J N Dixit *India's Foreign Policy and Its Neighbours* (New Delhi: Gyan Publishing House 2001), p. 311.

② Chitra K Tiwari "Indian Northern Security and the Himalayan States" *Asian Profile* Vol. 14 August 1986 p. 448

不可否认,在尼泊尔的政治博弈中,印度总会起到举足轻重的作用,甚至决定其政局走向。然而另一方面,无论是哪支政治力量上台,都会权衡“印度的影响”与“国内民众的情绪”。尤其是在尼泊尔政治动荡时期,某些政治力量通常会借助煽动民族独立意识来达到自己的政治诉求。因此,不管是王室还是尼泊尔大会党,在他们走向权力宝座的过程中离不开印度的积极斡旋甚至帮助,但最后也不得不顾及国民的民族意识,在涉及双边关系的一系列问题上突出主权独立的要求。

(六) 中国因素

在印度与尼泊尔的关系中,中国因素是不可回避的。印度战略家始终希望将对锡金和不丹的政策应用于尼泊尔,即“不丹锡金化、尼泊尔不丹化”,对尼泊尔实行“拉压结合”的政策。面对英印当局的压力保持国家的主权和独立,历来是尼泊尔人的自豪与骄傲,因此,防止被“不丹化”也就成为尼泊尔安全的主要内容之一。发展与中国的关系,或者说是打“中国牌”,符合尼泊尔的政治、经济与安全利益,成为尼泊尔平衡印度影响的不二选择。中印政治互信度低为尼泊尔的“等距离发展与两大邻国外交”提供了可资利用的空间。然而不可否认,尼泊尔在一定程度上怀疑印度的意图,印度同样认为尼泊尔不能超越某一“红线”。

在某种意义上,中国成为印度加强与尼泊尔关系的最大动力。1955年中尼建交后,印度改变了对尼援助犹豫不决的态度,通过增加对尼的经济、技术和军事援助进一步加强与尼泊尔的关系;在中印关系不断恶化与中尼关系不断发展的背景下,印度转变了过去对尼泊尔议会制度的批评态度,决定禁止尼泊尔大会党利用印度领土从事反政府的活动,并且在经济援助方面更加积极;1989年由于印度对尼泊尔实行“经济封锁”,双边关系骤然紧张,经济摩擦只是表象,深层次的原因在于尼泊尔加强与区外国家的关系,并且从中国购买军事物资,在平衡印度影响的道路上越走越远。

尼泊尔发展与中国的关系符合其利益,并无可指责之处,但印度对尼中之间正常的政治、经济与安全领域的互动存在顾虑。只要尼泊尔不越过印度认定的“红线”,印度通常会在外交上采用拉拢的手段,而尼泊尔一旦超过“红线”,印度则会利用打压的方式使尼泊尔回到有利于印度的安排。

二、尼印关系中存在的主要问题

目前,尼印关系还存在 1950年《和平友好条约》修改或废除、领土争议、边境管理、双边移民、水利资源管理与利用等一系列问题。

（一）尼印《和平友好条约》问题

1950年7月31日签订的《和平友好条约》是尼印双边关系框架性文件，是两国在特定的历史背景下达成的发展双边关系的指导原则，也是两国曾经形成“特别关系”的重要标志。然而，由于地区和国际环境的变化，尤其是随着尼泊尔政局的发展，自80年代中期以来，尼泊尔国内要求修改或废止条约的呼声便不断出现。

实际上，尼泊尔要求修改条约并不是没有理由。条约以及几乎在十年后才公开的随约秘密换文，在安全安排上将尼泊尔置于不平等地位。“所有对条约的分析都清晰地显示出，印度政府成功地将尼泊尔纳入自己的安全体系，是独立印度与尼泊尔王国发展安全关系的重要标志，也是印度外交的重大胜利。”^①“条约几乎就是两国之间的防务条约。”^②鉴于条约或多或少具有秘密军事协定的性质以及一些不平等的安排，一些尼泊尔政治精英，尤其是尼泊尔共产党各个派别的领导人，强烈要求修改条约中的安全条款，以适应变化的国际形势和周边安全环境，但始终得不到印方的响应。直到1997年6月印度总理古杰拉尔（J. K. Gujral）访问尼泊尔时，印方长期坚持的“或者我们保持它，或者你们废除它”的政策才有所松动，同意就1950年条约问题举行外秘级磋商。在此后的十多年时间内，尼泊尔国内政局动荡，两国间关于条约问题的磋商并没有任何进展。

2008年，尼泊尔国内政局发生了重大变化。尼泊尔联邦共和国首位总理普拉昌达在访印前接受媒体采访时表示，“在新政治环境下，我们不仅仅是要审视一下条约的某些条款，而是要签署一个新约，彻底地取代旧约。”印度政府官员也表示，印度已准备好重新审视1950年尼印《和平友好条约》。前印度驻尼大使称，印度可以就三个选择进行谈判：继续沿用该条约、完全废除该条约或者签订新条约。普拉昌达总理访印期间，两国同意组建联合工作组研究条约问题。2009年8月，尼泊尔总理尼帕尔访印，两国发表的联合公报称，两国总理指定两国外交部秘书讨论并审查1950年《和平友好条约》。

（二）边界划定与领土争议

尼泊尔与印度边界的划分与定界始于1816年的《萨高利条约》之后，期间又经过1860年、1875年、1926~1927年，以及1955~1958年等多次勘察和

^① S. C. Nayak, “Nepal's Perception of India's Role in South Asia” in M. D. Dharamdasani ed., *Contemporary South Asia* (Varanasi: Shalimar Pub. House, 1985), p. 102.

^② Ramakant Nepal—China and India, *Nepal—China Relations* (New Delhi: Abhinav Publications, 1976), p. 74.

测绘,两国边界才基本成型。然而由于河流改道以及多次划界过程中又有所遗留,两国边界的划定并没有全部完成,尤其是两国对某些地段边界的划分还存在争议,例如尼方经常指责印度侵犯或蚕食其领土,而印度则否认尼方的指责。

为了解决边界问题,两国于1981年成立了边界联合技术委员会(Joint Technical Level Boundary Committee, JTC),委员会又于1994年设立了联合工作组(Joint Working Group, JWG)。2007年底,联合工作组完成了98%的边境地图的绘制工作,并同意继续举行各层次的会谈解决苏斯塔地区(Susta)和卡拉帕尼地区(Kalapani)的边界划分。近两年来,尼泊尔国内不断指责印度蚕食其领土,有的称印方蚕食尼方领土多达65处,^①有的认为印方侵占了尼方沿边境22个县的6万公顷领土。^②2009年6月,尼泊尔制宪会议严厉谴责印度蚕食尼领土的行为,并决定成立一个议会监测小组以就科学管理边界和阻止类似蚕食提出建议,一些组织通过印度驻尼大使向印度政府递交了一份备忘录。

2009年8月尼泊尔外长苏加塔访印,两国决定建立地方协调机制解决边界争端,同月22日,尼泊尔总理尼帕尔访印期间发表的联合声明中称,双方对尼印联合技术委员会在划定边界地图方面取得的进展表示满意,尼方同意为尽早签署地图创造便利,但苏斯塔地区和卡拉帕尼地区仍为两国最主要的争议地区。

(三) 开放边界以及由此导致的问题

尼印边界是一条开放的边界。开放边界一方面为两国的人员尤其是边境地区的居民提供了交往便利,在加强两国传统联系方面发挥了重要作用;另一方面,开放边界也为双边关系带来了一系列负面影响,如不受控制的移民、恐怖主义活动、毒品走私、武器偷运、人口贩卖等问题。

尼泊尔是一个小国,对移民问题非常敏感。尤其是尼泊尔的特莱地区(Terai),外来移民人口占这一地区人口比例快速上升,以及此地区人口占尼泊尔全国人口比例的相对增长速度(从50年代的35%上升到1991年的47%),都使尼泊尔政府感觉到,特莱已经变成了“印度人的生活空间”,^③甚

① Kosh Raj Koirala, "Nepal India to Sign Boundary Map", Asian Tribune, <http://www.asiantribune.com>

② Shirish B Pradhan, "India Nepal to Sign Boundary Map", <http://news.outlookindia.com>

③ S P Singh, "Indo-Nepal Relations: Differing Perspectives", <http://www.ipcs.org>

至有相当一部分尼泊尔人认为“印度正在用印度人淹没尼泊尔”；^①而印度则对开放边界所造成的跨境恐怖活动抱怨不已，担心尼泊尔反政府武装对本国的影响，更担心巴基斯坦情报局利用尼泊尔领土从事反印活动等。

很久以来，尼印双方都从自身安全的角度出发要求对开放边境实行管理。据调查，尼泊尔人中有 85% 希望对跨境活动进行管理，有 42% 认为需要护照。^②可以说，在双边高层访问中，加强边境管理几乎成为必然讨论的话题，但开放边界的特殊性又使两国努力的成果并不显著。2009 年 8 月 22 日，尼帕尔总理访印期间发表的联合声明称，双方同意在两个月内举行内政部秘书级别的双边安全问题咨询小组会议，有效解决包括打击跨境犯罪、建立有效信息沟通等与安全有关的问题。

(四) 贸易不平衡问题

尼印之间的贸易不平衡问题是双边关系中的永久话题。长期以来，印度始终保持着尼泊尔最大贸易伙伴的地位。随着尼印贸易的增长，双边进出口长期不平衡的态势变得愈加严重。2008~2009 财政年度的前八个月，尼泊尔对外贸易赤字达到 1317.3 亿卢比，较上年同期增加 29.5%，其中对印度的贸易赤字达到 533.6 亿卢比，较上年同期增加 17.0%，尼印间贸易赤字对尼泊尔贸易赤字增长率的贡献度达 45.2%。^③

尼泊尔始终要求改善双边贸易不平衡问题，印度对尼方的关切也给予了积极的回应，但鉴于尼印双边贸易的特殊性，短期内完全改变这种状态也是不现实的。2008 年 9 月，尼泊尔工商联主席呼吁印度解决两国日益增长的贸易不平衡问题，要求印度免除 15% 的进口关税和对尼部分商品征收的 4% 附加关税，呼吁通过建立更好的通道促进两国经济活动。2009 年 8 月尼帕尔总理访印期间两国发表的联合声明称，双方指示两国商务部秘书级的政府间委员会在两个月内举行磋商，商谈如何促进对尼贸易、投资和工业化，扩大两国贸易，进一步消除两国贸易壁垒，双方将尽快确定并签署双边投资促进与保护协定以及避免双重征税协定。

(五) 河流的管理与利用问题

尼泊尔位于喜马拉雅山南麓，拥有丰富的水力资源，印度许多河流的上游位于尼泊尔境内。尽管两国在水资源的合作方面有巨大潜力，但受政治与

① C. B. Khanduri “The 1950 Indo-Nepal Treaty: Time to Revamp”, <http://www.ipcs.org>

② C. M. Jauhari “Indo-Nepal Relations: At the Crossroads”, <http://www.rediff.com>

③ Ministry of Finance of Nepal Economic Survey Fiscal Year 2008/09, July 2009, <http://www.mof.gov.np/Publication/budget2009/Rel/chapter6.Pdf>

经济因素的影响, 双边在水资源利用与管理领域的合作并不愉快, 尼印两国经常由于河流问题产生纠纷。1954年的柯西河条约、1959年的甘达克河条约, 以及1991年的塔那普协议, 被某些尼泊尔人认为是不平等的条约, 是加给尼泊尔的“新殖民条约”。1996年, 两国签订了马哈卡利河条约, 成立了尼印水资源联合委员会。但联委会会议却于2004年中止。

2008年夏季, 柯西河河水泛滥, 尼泊尔民众遭受了巨大的生命与财产损失, 引起国内对印度的不满, 因为按照柯西河条约, 印方负责大坝的修理和维护工作, 但印方未能尽到职责而引发洪灾。时任尼泊尔总理的普拉昌达访印后, 中断四年的联委会磋商机制得以恢复, 双方讨论了马哈卡利、柯西、甘达克等十数个与水资源有关的问题。2009年1月, 在尼印工程技术人员的共同努力下, 柯西河堤坝修复工作取得阶段性进展。7月, 印度水资源和议会事务部长班萨尔表示, 印度将严肃对待柯西河大坝引发的问题, 并关注柯西河问题解决的长远之道。

尽管印度在处理由于河水问题引发的一系列问题上比较积极, 并且在一定程度上满足了尼方的要求, 但如何对待柯西河条约, 尤其是在尼泊尔呼吁重新审视此条约的背景下, 印度的态度并不明朗。

三、尼印关系的未来: 传统与超越?

在过去六十年中, 尼印关系总体上是友好的, 其间既经历过“特别关系”时期, 也有“僵持”阶段。2008年, 尼泊尔的政治谱系发生了重大变化: 王权, 至少从目前看, 已经远离政治中心; 昔日的反政府武装, 则转型为尼泊尔制宪会议第一大党, 成功融入国家政治主流; 尼泊尔民主进程实现重大突破, 但各政治力量之间在关系国家发展的重大问题上存在分歧, 共识政府的组建与运作困难重重。2009年, 由尼共(毛)领导的第一届政府雄心勃勃, 但政治权力博弈的结果是尼共(联合马列)在尼泊尔大会党的支持下组成了新一届政府。与此同时, 印度第15届议会选举也刚刚落幕, 以曼莫汉·辛格为首的国大党再次获得组阁权。尽管印度国大党领导的团结进步联盟政府的对尼政策不会有太大的变化, 但尼泊尔国内政局的发展无疑会对两国关系产生一定影响。

新变化孕育新环境, 新环境催生新期待。过去, 印度利用双边在政治、经济、文化上的联系影响甚至控制尼泊尔, 而尼泊尔也曾希望摆脱印度的影响与控制, 但历史上形成的“控制与反控制”的博弈的经验与教训足以让两国决策者明白, 尼泊尔离不开印度, 印度也需要对尼新思维。尼印关系的未来发展趋势, 毫无疑问, 仍将受尼泊尔地缘位置、双边的传统联系、印度的战略关

切、尼泊尔民众的独立意识、尼泊尔政治格局以及中国因素的影响，而尼泊尔《和平友好条约》、边界划分、边境管理、贸易不平衡、水资源的利用与管理以及经济援助等问题，^①仍将继续构成双边关系互动的重要话题。

目前，尼泊尔国内和平进程将是影响双边关系的重要因素之一。首先，尼泊尔政局更迭为印度影响尼泊尔国内政治提供了机会，而印度对尼泊尔国内政治的影响在一定程度上使尼泊尔政局走势更加难以预料。尼泊尔的政治民主是印度长期以来追求的对尼政策目标，但在民主与亲印的取舍上，印度更倾向于一个亲印的尼泊尔，因而亲印基础上的民主是印度对尼政策的现实目标。其次，印度对尼泊尔政局的影响加深了尼泊尔国内各政治力量之间的矛盾，导致共识政府的组建与运作困难重重。尼泊尔国内一些政治力量为了实现自身的政治诉求，经常在“与印度政府或与印度政治精英私人关系的亲疏”上做文章，而“借助印度影响”和“反对印度影响”也经常成为尼泊尔各政治力量相互指责的主要内容。联合尼共（毛）领导人就曾指责是“印度的阴谋”导致了普拉昌达总理的辞职，联合尼共（毛）于2009年12月初发起的第三阶段抗议活动就旨在反对尼泊尔的“傀儡政权”。^②再次，尼泊尔各政治力量在建设共识政府上存有分歧，尤其是在一些关系尼印双边关系的重大问题，如在是否修改、废除1950年的尼印《和平友好条约》和边界划分等问题上，并不能形成统一或共识，因此在对印外交实践中尽管总是就相关问题提出自己的关切或要求，但考虑到自身国内政治因素，两国在相关问题上并没有实质进展。

更为重要的是，尼印两国能否彼此照顾对方的关切，将决定双边关系的未来发展。在中印存在边界争端的背景下，印度对中国的发展以及中国对南亚地区的影响存有疑虑。尼泊尔发展与中国的关系就是打“中国牌”平衡印度的影响，印度与尼泊尔加强在政治、经济和文化上的联系就是希望控制尼泊尔，这几乎成为两国战略界的思维定式。印度认为尼泊尔不顾两国的传统联系、不尊重印方的关切，而尼泊尔认为印度总是以一种“理所当然的姿态”对待尼泊尔的安全关切，并且在处理双边关系的问题上带有“老大哥式的傲慢”。尽管在新的环境下，印度的战略界也表示，印度需要对尼政策的“新思维”，但这种新思维的出发点应建立在政治互信的基础上，任何变相的控制措施只能陷入以前“控制与反控制”的困境。例如2008年8月，联合尼共（毛）

^① 2009年8月尼泊尔总理访印期间，双方达成包括320亿卢比的经济援助一揽子计划，援助的具体项目用于公路、铁路、经济特区、警察学院和海关检查站等的建设。

^② Prerana Mananjhi “Maoists Win a More Protest” TheHindu Nov 13 2009. <http://www.thehindu.com>

组建的联合政府曾提出了尼泊尔与中印两个邻国保持“同等的距离”，并且新任总理普拉昌达打破惯例首访中国，就让印度颇感忧虑。尼泊尔总理最后甚至在媒体上公开表示尼印关系“至关重要”和“尼中关系无法与尼印关系比较”来消除印度的不满。

综上所述，在可预见的未来，印度对尼政策将更加务实，这主要体现在：第一，印度继续打“传统牌”，通过历史、宗教、文化、种族、语言上的传统联系强化对尼影响；第二，印度对尼经贸政策将有所调整，充分照顾尼方的要求与关切，这主要体现在有利于尼泊尔的贸易与过境安排以及响应尼方减少贸易逆差的要求等方面；第三，印度将对尼方的主要关切给予积极的回应，如在重新审视1950年和平友好条约、争议地区的划分、开放边界管理上；第四，印度将继续加大对尼援助，尤其是在教育、基础设施以及水利资源的规划、设计、施工与管理等领域。而尼泊尔的对印政策，尽管并无多少选择的余地，并且继续受国内和平进程的影响，但毫无疑问，将充分利用印度对尼政策更加务实的机遇，在条件成熟的情况下，优先解决长期存在的条约、边界划分、边界管理等问题，并且通过发展与其他国家的关系努力化解自身的地缘局限性。但尼泊尔如何发展与其他国家的关系，尤其是与中国和巴基斯坦的关系，又尽量不触及印度的“红线”，不仅考验尼泊尔决策者的智慧，同时也在考验印度对尼政策是否“新瓶装旧酒”。

(责任编辑 毛悦)

Nepal-India Relations: Tradition and Beyond

Wu Zhaoli

ABSTRACT: Nepal-India relations have evolved into a control and anti-control pattern since 1950s. A series of factors have been contributing to the shape of the ties between the two countries including Nepal's landlocked position, excessive dependence on India, historical linkages, domestic politics, different security perspective and China factor. Under the current scenario some actual issues between the two countries need to be resolved even though India takes a more positive and realistic attitude towards Nepal. Balancing and managing security concerns, however, defines and will continue to define the characters of their relations.

KEY WORDS: Nepal-India relations; contributed factors; issues; evolution