

尼泊尔 2017 年大选及其影响

李涛 高亮

摘要: 2017年5月至12月,尼泊尔举行了地方、省级和联邦三级权力机构选举,向2015年宪法的全面实施迈出了重要一步,具有历史性意义。以尼共(联合马列)和尼共(毛主义中心)为首组建的左翼联盟在此轮大选中优势明显,对该国今后一个时期内的政局走向影响较大。新政府面临着如何将选举优势转化为执政优势的挑战,其施政能否有助于国内政治、经济和社会发展仍有待观察。

关键词: 尼泊尔; 2017年大选; 左翼联盟

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2018.01.009

2017年5月14日至9月18日,尼泊尔分三个阶段举行了地方机构选举,11月26日至12月7日,举行了省级和联邦议会选举,至此,尼泊尔顺利完成了2015年新宪法规定的、于2018年1月之前举行国家各级权力机构选举的重大任务,为新宪法进一步实施创造了条件。尼共(联合马列)在7个省议会总席位数550席中获得242席,在联邦议会选举中获得下院总席位数275席中的121席,获得上院总席位数59席中的27席,尼共(毛主义中心)获得的席位数分别为53席和13席,尼泊尔大会党获得的席位数分别是63席和12席^①。由此可见,此轮大选重新塑造了整个国家的政治力量对比。

一、尼泊尔 2017 年大选进程

(一) 大选的国内外背景

此轮大选具有深刻的国内政治和社会背景,是尼泊尔复杂的国内因素共同作用的结果。首先,从民意角度来看,尽早举行大选、结束过渡时期是民意所归。自2006年尼泊尔内战结束以来的11年间,先后经历了10任总理和两届制宪会议,才最终于2015年9月颁布了新宪法,而新宪法颁布后又引发种种政治乱象,邻国禁运、国内暴力冲突和政府频繁更迭使民众对政局极为失望,迫切希望通过举行大选来推进新宪法的进一步实施,结束国内政局始终无法稳定的怪圈,并由此实现国家稳定和繁荣。其次,从法理角度来看,举行大选是实施新宪

作者简介:李涛,四川大学南亚研究所教授;高亮,四川大学西部边疆安全与发展协同创新中心博士研究生(成都610065)。

基金项目:国家社科基金重大项目“‘一带一路’背景下跨喜马拉雅合作研究”(17JJDGJW009)。

① Election Commission, Nepal, <http://www.election.gov.np/election/en>.

法的必要过程。尼泊尔最高法院于2017年2月依据新宪法裁定,由于议会将于2018年1月21日自动解散^①,因此,政府必须依照新宪法相关条款,在此日期前组织举行地方、省级和联邦三级权力机构选举,并相应地产生联邦制下的各级行政机构,这也是新宪法实施最为关键的步骤,若选举不能如期举行,国家将陷入比制宪危机更为复杂的宪政危机。最后,从政治势力斗争的角度来看,执政党和在野党都试图通过选举改变现状。2016年7月通过倒戈上台的尼共(毛主义中心)与尼泊尔大会党执政联盟,尽管面临特莱地区马德西政党的激烈反对,仍积极推动首先举行的地方选举,其主要考虑之一是希望藉此赢得更多民众支持,改变其热衷权力斗争、不顾国家利益的负面形象。对在野的尼共(联合马列)而言,推动选举既是其翻盘的唯一途径,也能为该党的民族主义形象加分。

同时,此轮大选的国际背景也较为有利。首先,印度方面对尼泊尔2015年新宪法的态度有所转变,莫迪政府已经认识到,非正式禁运等高压手段并不能使尼泊尔完全屈服,反而导致尼泊尔国内反印情绪高涨,对印度国家形象极为不利。而且,过分助长特莱地区独立倾向也会对印度东北部阿萨姆等邦的分离运动产生不良示范,这是印度不愿看到的。从2017年4月尼总统访印后莫迪总理的表态可以看出^②,印度已经不再将促成尼泊尔修宪作为其在尼利益的唯一实现手段。其次,美国、欧盟等西方国家和国际组织对尼泊尔举行大选持积极支持态度,并给予了如大选物资、派遣选举观察团等实质性的支持^③。最后,作为另一重要邻国的中国历来支持尼泊尔政府实现国内政局稳定的努力,且一个稳定、繁荣的尼泊尔也符合中国的利益,中方在尼大选行前给予了道义和物质等多方面的援助^④。

(二) 主要党派的初期竞选准备工作

2017年2月,大选尚未开始就受到各党派的重视,根据笔者在加德满都走访尼泊尔三大主要政党时其负责人的介绍,当时各党派侧重点和思路不一:大会党重视地方选举和经济建设,对华关系受重视但党内分歧较大。其定下了要获取全国地方选举百分之六十选票的“宏伟”目标,并计划将该党数万名“活跃分子”派到全国240个选举区开展工作,宣讲大会党的方针政策,对基层党员进行4到5次培训。通过基层卫生站为选民提供饮用水,为选区新建中学,力图达到每一个选举区拥有两所中学,安装工作电话并务必通到每个选举站,为选区铺设道路,注重助农站和农业新科技的运用等。

尼泊尔第二大党尼共(联合马列)重视智库建设,希望借智库之力从长远来推动选举和政党建设。前总理奥利认为,本党在选举中应重视与其他党派的关系和沟通,应高度重视智库机构建设。他积极支持“2017中尼智库论坛”的举办^⑤,亲自出席会议并作主旨发言,接见了与会的中国智库

^① All three elections must be held before January 21, 2018: SC, February 23, 2017, <http://www.myrepublica.com/news/15373>.

^② India to extend assistance for Nepal's local elections; PM Modi, April 26, 2017, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-to-extend-assistance-for-nepal-s-local-elections-pm-modi/story-uObzXJJuuBbu3J6QF2qAxN.html>

^③ EU welcomes local body election in two phases, April 27, 2017, <http://www.denepalonline.com/eu-welcomes-local-body-election-in-two-phases>

^④ 《于红大使率使馆工作人员考察尼泊尔首轮地方选举》,载《中国驻尼泊尔大使馆网站》,2017年5月16日, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cenp/chn/xwdt/t1462073.html>

^⑤ 2017年1月17至18日,由新华社加德满都分社与河北经贸大学尼泊尔研究中心共同主办的“2017中尼智库论坛”在尼泊尔首都加德满都举行,尼泊尔各主要政党领导人和中尼两国约20家智库以及学术机构的代表近200人出席了开幕式。

成员。会后，奥利还两次与笔者就智库建设情况进行交流，详细了解中国智库发展状况。

第三大党尼共（毛主义中心）高层则透露，将利用组阁的有利契机，依赖政府资源和选举规则的调整来为党派赢得更多支持和选票，极力推动在选举政策上的调整，将过去的3200个选举站减少到700余个，分属新宪法划定的7个省级行政区，将过去“农村发展委员会”村的级别提高到市级，并将赋予其行使地方政府职能，同时从政府财政上给予地方更多经费支持，以增强该党的基层影响力。

（三）大选过程和结果

2015年9月20日，尼新宪法颁布实施，筹备大选成为政府主要议事日程，但随之而来的马德西人抗议活动和非正式禁运打乱了既定路线，抗议者要求必须立即对宪法进行修正，不接受在现有的宪法框架下举行大选，抗议和禁运造成的内外交困使当局疲于应对，举行大选的时机尚不成熟。而以奥利为总理的尼共（联合马列）和尼共（毛主义中心）联合政府在修宪问题上拒绝做出重大让步，并试图以向中国靠拢来增强国家独立性，降低对印度的依赖，其亲华举动引起相关势力的不满，直接导致执政联盟分裂，失去支持的奥利总理于2016年7月24日辞职。

奥利总理辞职后，尼共（毛主义中心）与尼泊尔大会党组成新的执政联盟，并达成所谓“君子协议”，两党党主席分别作为总理执政9个月，合力推动大选和修宪等重大事宜。随着大选时间所剩无多，以普拉昌达为总理的联合政府于2017年2月宣布地方选举日期为2017年5月，马德西政党对此反应强烈，为此，政府又先后两次修改选举日期和安排，将马德西政党最为集中的2号省放在最后一个阶段。期间，经过与马德西政党代表的反复博弈，执政联盟随即于2017年8月在议会提交了有关修宪的草案，希望以此姿态争取后者加入大选，但尼共（联合马列）作为议会第二大党一直反对修宪，且其背后有数个小党派的支持，使修宪草案始终无法通过。执政联盟深知宪法修正案无法轻易获得通过，提交草案更多地是回应马德西政党诉求的一种姿态，主要马德西政党最终都参加了此次地方选举，至2017年9月18日，尼泊尔20年来的首次地方权力机构选举圆满结束。

虽然地方选举期间尼泊尔又经历了一次政府更迭，尼泊尔大会党主席德乌帕取代普拉昌达成为总理，但双方遵守“君子协定”，权力过渡十分顺利，新的联合政府就位后继续致力于推动后续阶段的大选。由于时间紧迫、选举任务繁重，2017年8月，联合政府宣布将同步举行省级和联邦权力机构选举，选举分为两个阶段，日期分别为11月26日和12月7日。随着尼泊尔选举委员会公布省级和联邦权力机构选举相关结果，此次历时7个月的历史性大选最终圆满结束。

从尼泊尔国家选举委员会已经公布的大选结果来看，左翼联盟是此次大选占据绝对优势的获胜党派，不但获得了组建政府的权力，其所掌握的联邦议会席位数使其在修宪问题上也掌握了主动权，占据全国7个省份中6个首席部长职位，其中尼共（联合马列）4个，尼共（毛主义中心）2个^①；现总理德乌帕领导的尼泊尔大会党颓势明显，遭遇“羞辱性”失败，长期在野的前景几成定局。同时，此轮大选另一个较为显著的特征是马德西政党的崛起，经过分化组合逐步形成的尼泊尔联邦社会主义论坛和尼泊尔民族人民党^②，证明了其在2号省有较好的民意基础，对尼泊尔政局的未来走向意义重大。

^① UML to get 4 chief ministers, Maoist Centre 2, January 29, 2018, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-01-29/uml-to-get-4-chief-ministers-maoist-centre-2.html>

^② 尼泊尔联邦社会主义论坛，英文名为 Federal Socialist Forum, Nepal, 2015年6月由 Madhesi Jana Adhikar Forum, Nepal, Federal Socialist Party Nepal 和 Khas Samabeshi Party 合并而来；尼泊尔民族人民党，英文名为 Rastriya Janata Party Nepal, 2017年4月由 Tarai Madhes Loktantrik Party 等7个马德西政党合并而来。

二、左翼联盟胜出的原因

本轮大选中左翼联盟和民主联盟胜负对比悬殊的结果是多方面原因造成的。

（一）尼共（联合马列）的形象和主张符合民众期待

尼共（联合马列）一直将民族主义作为本党区别于尼其他政党的重要政治标签，在大选的宣传和造势过程中也反复使用“国家主权、独立自主”等概念来吸引民众支持，取得了较好的效果。第二届制宪会议选举结束后，尼共（联合马列）作为制宪会议第二大党，在特莱—马德西问题^①上一直持强硬态度，反对在新宪法中给予马德西人过多照顾性条款，使马德西人的主要诉求均未能在新宪法中得以体现。这种强硬态度在很大程度上迎合了尼泊尔主流社会对于马德西人深深的不信任感，人们认为语言文化和族群与尼泊尔主流社会迥异的马德西人代表了印度的利益，终将分裂国家，尼共（联合马列）的做法显然具有捍卫尼泊尔国家利益的正当性。新宪法颁布后，马德西政党在尼南部不断发起抗议活动，印度方面为迫使尼政府在修宪问题上就范而采取了非正式“禁运”措施，使尼泊尔国内经济濒临崩溃，尼共（联合马列）主导的联合政府并未屈服，以坚决维护国家主权和独立的姿态对抗印度的施压，成功地将国内反印情绪凝聚为民族主义意识，虽然该党在2016年7月因执政联盟破裂而失去了执政地位，其民族主义的形象已经深入人心^②。该党领袖奥利的民族主义和亲华色彩也为其增添了优势，奥利任总理期间对印度的“禁运”措施大加挾伐、深化与中国联系等做法都被视为加强尼泊尔独立自主性的举措，其中途黯然下台，但尼国内关于事件背后印度插手的指责和猜想不绝于耳，由此成功地建立起一个“勇敢对抗印度压力的强人政治家”^③形象。因此，大量选民对尼共（联合马列）的支持实质上是尼泊尔民族主义情绪的一种表达。笔者在尼泊尔各地调研时，各阶层大多对奥利个人魅力赞不绝口。

（二）左翼联盟的宣传和组织策略较为得当

发展与稳定是尼泊尔民众最为关心的现实问题，左翼联盟的竞选主张契合了民众的期待。经历了十余年动荡不安的过渡时期，国内落后的经济、社会发展状况和陷入恶性循环的政治局势已经使尼泊尔民众极度厌倦，人们迫切希望国家实现稳定和繁荣是不争的事实。左翼联盟成立了联合竞选机构，共同制定了竞选纲领，将“以稳定求繁荣”作为主要的竞选主张^④，赢得了大量选民的支持。其竞选纲领将政治稳定和经济发展放在同样重要的位置，从吸引外资、发展国内基础设施、繁荣旅游业等各个方面提出了相应的计划和目标，称将在10年内使尼泊尔人均收入达到5000美元^⑤，在宣传活动中也强调，将加快推动震后重建，改善国内交

^① 特莱—马德西问题是指尼泊尔南部特莱平原印度裔马德西人群体为争取本族群权益，要求新宪法在省份划定、国籍、公共职位等诸多问题上给予一定照顾，并由此发动大规模抗争活动，也是2015年印度对尼“禁运”的重要原因之一。

^② What Caused the Left Alliance's Landslide Victory in Nepal? December 19, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/what-caused-the-left-alliances-landslide-victory-in-nepal>

^③ With the Left Alliance Now Dominant in Nepal, India Must Reach Out With Positive Agenda, December 16, 2017, <https://thewire.in/205462/nepal-left-alliance-uml>

^④ Left alliance for stability and prosperity; Nembang, November 09, 2017, <https://thehimalayantimes.com/nepal/left-alliance-stability-prosperity-nembang>.

^⑤ Left alliance manifesto promises \$5,000 per capita income within a decade, November 02, 2017, <https://thehimalayantimes.com/nepal/left-alliance-manifesto-promises-5000-per-capita-income-within-decade>

通、医疗卫生和教育等基础设施状况，奥利本人也多次称将加强与中国的经贸联系，建设连接两国的铁路，此类口号对深受政治不稳和经济落后影响的选民的吸引力是不言而喻的。同时，左翼联盟作为尼两大共产党的政治联盟，在宣传和组织能力方面具有较大的优势，尼共（毛主义中心）作为长期在农村经营、发展和壮大的政党，其基层组织的动员和执行能力较好，联盟的种种竞选策略都得到了落实和贯彻，一些候选人甚至采取了到选民家中逐户“家访”的做法，起到了非常重要的作用。尼共（联合马列）自2016年7月失去执政地位后就开始了竞选的准备，在全国范围内做了大量的前期工作，将增强国家独立自主性，亦即逐步摆脱印度的控制作为宣传的重点^①，收到了较好的效果。在竞选过程中，联盟领导人也进行了有效配合，奥利全力投入竞选活动，逐个造访选区，普拉昌达独子在竞选关键时期不幸去世，其在悲痛之余迅速恢复竞选，与奥利相互为对方党内候选人站台，为选民呈现了一个紧密团结的左翼联盟形象。

（三）尼泊尔大会党的负面形象和失误

一方面，尼泊尔大会党的相关政策失误给其形象造成了严重的负面影响。作为2013年制宪会议选举的第一大党，大会党先后两次组建联合政府，但其内政和外交都饱受诟病。大会党在内政问题上被指责过于恋权而置国家利益于不顾，为袒护涉嫌贪腐的官员不惜发起对最高法官的弹劾动议^②，在处理对外关系问题上被指责为过于亲印，印度“禁运”期间该党高层集体保持缄默，甚至指责奥利政府向中国寻求紧急援助的做法，被国内批判为软弱，尤其是德乌帕总理访印期间主动向印方保证将修宪、人为叫停中国企业大型项目等事件，极大地败坏了该党主要领导人在尼民众心中的形象，这一点也反映在此次大选的结果中，包括大会党高级领导人、前副总理毕马伦德拉·尼迪在内的高层纷纷败选^③，其在直接选举中仅获得23席，不得不说是选民对其的惩罚。另一方面，尼泊尔大会党在此次选举中的策略失误明显，首先，组织乏力，在面对左翼联盟成立的情况下，大会党试图与尼泊尔联邦社会主义论坛和尼泊尔民族人民党等组建“泛民主联盟”来与之对抗，但却不了了之，甚至一度想要以执政优势人为拖延选举日期，从而为赢得更多时间做准备，其基层的竞选活动也缺乏有效的统一组织，初期计划设想“目标”过大，而后期行动乏力，与左翼联盟形成了鲜明的对比。其次，方向错误，该党将大量的竞选资源和精力投入到对左翼联盟的攻击中，甚至在其竞选纲领中指责尼共（毛主义中心）为“机会主义者”、左翼联盟将把人民引入“共产主义政府”和实行“独裁”^④，类似充满意识形态偏见的攻击充斥了该党整个竞选活动，自身的竞选主张反而退居其次。大会党内部矛盾重重，其高级党务管理者曾向笔者透露，大会党内部有三个小党派，7个主要领导分成两派，85名核心成员分为三派。无疑党内竞争激烈也是其败选的重要因素。

^① Nepal votes Thursday. China and India are watching closely, December 6, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/nepal-votes-thursday-will-china-or-india-come-out-the-winner/2017/12/05/41473934-d550-11e7-9ad9-ca0619edfa05_story.html?utm_term=.73911485441f

^② Short-sighted ploy: Move to impeach Nepal Chief Justice is a setback, May 04, 2017, <http://www.thehindu.com/opinion/editorial/on-move-to-impeach-nepal-chief-justice-is-a-setback/article18378958.ece>

^③ Weak link with common people blamed for Nidhi's unexpected loss, December 11, 2017, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-12-11/weak-link-with-common-people-blamed-for-nidhis-unexpected-loss.html>

^④ Ruling NC unveils its election manifesto, criticises left alliance, November 1, 2017, <http://peoplesreview.com.np/2017/11/01/ruling-nc-unveils-its-election-manifesto-criticises-left-alliance>

三、尼泊尔 2017 年大选的意义

（一）新宪法实施取得实质性进展

尼泊尔 2015 年新宪法要求在 2018 年 1 月 21 日前完成地方、省级和联邦三个级别的选举，这是新宪法实施最为关键的一步，也是最为困难的步骤之一，大选的成功举行使新宪法的实施取得了实质性进展。首先，此次大选克服了部分政党抵制、政府更迭和暴力威胁等不利因素，基本落实了新宪法确立的行政区域划分、行政和立法机构设置、选举方式等内容，将尼泊尔人民多年来为之奋斗的民主宪政目标以法律形式确定下来，少数族裔、群体的关切也在大选中得以体现，如低种姓和女性候选人的比例得到了保障，民众对新宪法的认可度大为提升。其次，以尼泊尔联邦社会主义论坛和尼泊尔民族人民党为代表的马德西政党最终妥协，放弃抵制大选并积极投入选举活动，也赢得了数量不等的各层级席位，这在一定程度上表明围绕特莱—马德西问题的宪法危机已经消除，相关议题的最终解决都将在新宪法的框架下进行。而且，此次大选各个阶段的投票率都达到了 65% 以上，民众参与政治的热情极高^①，其通过选票表达对政党和政治人物的喜恶，这是尼泊尔民主宪政制度的一个重大进步。最后，制定和实施新宪法，并在新宪法的指导下举行各级权力机构选举、落实联邦制，这些重大举措都是 2006 年《全面和平协议》的主要内容，此轮大选的顺利举行，标志着尼泊尔和平进程的初步结束，国家由此迈向和平、和解的新阶段。

（二）尼泊尔政治格局进入新阶段

首先，此次大选产生了地方、省级和联邦三个层级的国家权力机构，与此相适应的各级政府行政机构也将逐步建立起来，旧的行政区划和行政权力获得、行使过程都将不复存在，大选在重塑尼泊尔政治势力对比的同时，也为尼泊尔国内政治活动带来了全新的环境和游戏规则，未来，地方和省级选举成为检验民众对政党满意度的“试金石”和“风向标”，选举不再仅限于国家层面的竞争，各党派的政策都面临逐步“去中央化”、实现“重心下沉”的问题。其次，根据新宪法的规定，此次选举中当选的女性、低种姓人群（达利特，Dalit）和其他落后族群比例高于该国以往任何一场选举^②，体现出较强的包容性，对于尼泊尔这样一个以印度教文化为主的国家来说，这是一个显著的进步，打破了男性高种姓精英长期主导政坛的传统，更为重要的是，随着更多曾经被边缘化的人群进入政治领域，尼泊尔的政治发展也将更具包容性和多元性，从而有利于其长远的健康发展。最后，国内政治生活的主要内容也由此发生了重大变化，今后很长一个时期内尼泊尔主要的政治活动将围绕的主题是，如何在新宪法的框架下实现制定并实施更多细化的法律，以规范联邦制下各省内部事务及其与联邦政府的关系，使尼泊尔由一个传统的单一制国家向联邦制国家顺利过渡。

（三）为国家建设创造了良好环境

首先，政局趋于稳定为各项建设提供了良好的环境，一方面，民心企稳是最大的优势，

^① Why Sherpas from a remote village walked for hours to vote in Nepal's elections, November 30, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/why-a-village-of-sherpas-walked-for-hours-to-vote-in-nepals-election/2017/11/29/c5229e14-d3a3-11e7-9461-ba77d604373d_story.html?utm_term=.f8abddb1b6a2.

^② Nepal elections explained, December 7, 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2017/11/nepal-elections-2017-explained-171126103009857.html>

尼国内民众经历了旷日持久的民主和平进程,深受政治动荡不安和经济发展滞后的影响,渴望通过大选实现政局的稳定,不愿再看到政治恶斗。另一方面,尼泊尔2015年宪法规定,新一届政府在其任期的至少两年内不可被反对党以不信任案的形式弹劾^①,再加上左翼联盟在此次选举中所取得的巨大优势,若由其顺利组建新政府,在一定时期内实现政局稳定是完全可能的。其次,新政体下的地方政府将拥有更多的资源,这些资源既包括联邦政府给予的国家财政预算支出,2017年5月通过的年度财政预算将总额达2250亿尼泊尔币拨付给新产生的744个地方机构,较上一年度大幅增长^②,且今后都将保持大幅度向地方倾斜,也包括地方政府所获得的高度自主权力,对本地区事务的管理、本地资源的开发利用等都有更大的决定权。同时,对尼泊尔社会发展和灾后重建具有重要意义的国际非政府组织也倾向于绕开联邦政府,与地方政府直接合作,以确保项目的效率。最后,选举的顺利举行对尼泊尔国民自信心的提振不容小觑,民众高昂的投票热情和媒体连篇累牍的报道、以及政党不遗余力的宣传鼓动,使尼泊尔国内各界坚信,此次选举是一场“历史性”的大选,将改变国家的未来走向,对于整个尼泊尔和尼泊尔人民的命运都意义深远^③。

四、新政权面临的挑战

本轮大选对尼泊尔国家发展进程的巨大推动作用毋庸置疑的,然而该国长久以来的政治积弊和社会沉痾却不可能随着选举的结束而烟消云散,政局稳定性、国家建设、族群问题和外部干涉等现实问题仍将是新政权需要应对的重大挑战。

(一) 政局趋于稳定但风险尚存

政局动荡不安一直是困扰尼泊尔的最大问题,为了最大限度确保政局稳定性,2015年宪法在起草过程中专门做了相应的安排,例如,规定了不能在新政府成立后的前2年内发起对其的不信任案,但这还远不能确保尼泊尔政局一帆风顺。首先,执政可能性最大的左翼联盟并非牢不可破,能否实现“和而不同、斗而不破”还有待观察。尽管两党都是共产党组织,但在意识形态方面的差异巨大,其组建左翼联盟更多是从赢得选举、上台执政的现实利益角度进行考虑的,在修宪、合并两党和处理对华、对印关系等重大的内政外交问题上两党都存在分歧,在内战遗留问题处理方面两党,特别是两党基层还有较重的历史包袱,这对左翼联盟未来的命运都将产生不利影响。其次,尼泊尔大会党等政党是否甘愿长期扮演反对党角色还有待观察。作为历史悠久且多次执政的党派,大会党并不甘于失败,尽管上台执政的可能性较小,但该党仍然试图通过拉拢尼共(毛主义中心)领导人普拉昌达组建执政联盟来摆脱即将长期在野的命运^④,其亲印色彩和偏保守的意识形态使它与左翼联盟分歧较大,大会党在今后是一心谋求政权更迭还是发挥建设性作用将对尼政局的稳定起到关键性作用。最后,政

^① Into a state of uncertain stability, December 8-14, 2017, <http://nepalitimes.com/article/nation/into-a-state-of-uncertain-stability-nepal>, 4068.

^② Krishna Bahadur Mahara, Budget Speech of Fiscal Year 2017/18, May 29, 2017, Ministry of Finance, Government of Nepal

^③ Brad Adams, An Election in Nepal, Decades in the Making, December 7, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/nepal/2017-12-07/election-nepal-decades-making>.

^④ NC, Tarai parties persuade Dahal to lead new govt, January 4, 2018, <http://kathmandupost.com/news/2018-01-04/nc-tarai-parties-persuade-dahal-to-lead-new-govt.html>

党和政治人物对国家利益和人民的期待能否真诚回应还有待观察。尼泊尔国内和外界对此轮大选的另一种反思认为,党派利益斗争和政客们的言而无信仍将继续困扰尼泊尔人民,大选不过是新瓶装老酒的把戏^①。再完美的法律也需要执行和遵守才能发挥作用,即便宪法能保新政府2年无虞,但2年之后的政局却没有制度保障,如何才能使尼泊尔避免陷入以2年为频次的周期性政局不稳,有赖于政党和政治人物对宪政和民主精神的践行,而现实情况无法使人对此保持乐观。

(二) 国家建设困难重重

依据新宪法,尼泊尔在选举完成后将正式成为由7个省份组成的联邦制国家,但与此相适应的相关政治、经济和社会制度还远没有建立起来,国家建设还面临着严峻的考验。首先,如何实现政治权力的去中央化是今后很长一个时期内的关键任务,尼泊尔自1769年统一以来一直是一个中央集权的单一制国家,实行联邦制需要将大量的政治权力转移到地方,而确保这一过程顺利实施的法律和制度亟待建立和健全,在2015年宪法的框架下制定、修订有关法律迫在眉睫,而这又再一次涉及到各方的利益博弈,极有可能使尼泊尔再次陷入漫长的争吵^②。其次,构建省一级国家机构的现实困难尤为严重。一方面,新增的各级议会权力机构和行政机构将给尼泊尔脆弱的财政体系增添沉重的负担,有研究指出,仅维持七省议会每年的正常运作就需要25.5亿尼币的资金^③,随之而来的还有省级政府及其下属部门开支,此类经费的来源目前尚无着落,而由于基础设施落后,部分省份甚至无法为省议会提供合适的议事场所;另一方面,尼泊尔并无此级别国家机构的历史,无先例可循,只能参照印度等国的经验,但尼泊尔特殊的政治发展轨迹表明,必须独立探索一条符合自身状况的道路。再次,经济发展易受政治局势制约,2015年,尼泊尔因不顾印度反对坚持实施新宪法而遭到后者以禁运手段进行惩罚,经济几近崩溃,而其经济活动高度依赖印度又是短期内无法改变的客观现实,能源、粮食等命脉掌握在印度手中,若新一届政府过度忤逆印度方面的诉求,其经济必然会受到抑制。最后,国家重建进展缓慢,十年内战带来的破坏、2015年地震和2017年尼泊尔南部洪灾造成的损失使整个国家都在不同程度上需要重建,而政局动荡和资金不足是灾后重建进展缓慢的主要原因,但不容忽视的还有腐败和官僚主义等根深蒂固因素的影响,这也是执政者需要面对的挑战。

(三) 族群问题依然严峻

尼泊尔虽然只有2700万人口,但却存在着大小42个族群和52个种姓,并行着92种语言和7种宗教^④,这些民族宗教信仰、风俗传统迥异,受印度教文化的影响,尼泊尔社会的种姓制度也根深蒂固,随着民主宪政制度的推进,各个不同族群的政治意识也逐步觉醒,由此也产生了族群问题。首先,以特莱—马德西问题为代表的民族问题尚未妥善解决,尽管以尼泊尔联邦社会主义论坛和尼泊尔民族人民党为代表的马德西政党参与了此轮大选,并获得了一

^① Politics is still a man's game; can Nepal's elections finally bring stability? November 24, 2017, <https://www.theguardian.com/global-development/2017/nov/24/nepals-elections-finally-bring-stability>.

^② Nepal's Federalism Is in Jeopardy, July 28, 2017, <https://thediplomat.com/2017/07/nepals-federalism-is-in-jeopardy>.

^③ Provincial assemblies' annual operational cost could exceed Rs 2.55bn, January 07, 2018, <https://thehimalayan-times.com/kathmandu/provincial-parliament-secretariat-annual-operational-cost-rs-2-55-bln>.

^④ Mahendra Lawoti & Susan Hangen, *Nationalism and Ethnic Conflict in Nepal - Identities and Mobilization after 1990*. Taylor & Francis Books, New Delhi, 2013, p. 9.

定席位,但不应忽视的是,其主要诉求仍然是谋求修宪和马德西人群体权益的最大化,其党派领袖也毫不掩饰地将支持修宪作为其与执政党进行合作的首要条件^①,可以预见,马德西政治势力将继续与主流政党就修宪问题进行反复的博弈,而在其占据一定优势的2号省,其也将掀起更多、更大的波澜。更为复杂的是,部分激进的独立势力已经开始威胁使用暴力手段来达到目的^②。其次,以达利特人为代表的边缘人群问题尚未彻底解决,达利特(贱民、不可接触者)群体是尼泊尔种姓制度带来的群体性歧视问题,而由于尼泊尔特殊的历史和社会环境,类似的边缘化人群还为数不少,如南部特莱平原的原住民群体、印度裔低种姓移民以及难民群体等。民主制度和国际非政府组织的推动使这些群体逐渐觉醒,2015年宪法也通过相关条款来保障其部分权利,但整个社会对其的歧视和事实上的地位严重不平等问题依旧存在,其争取权利的斗争也将更加激烈,同时,难民群体背后的国际非政府组织和外国政府对尼泊尔历届政府的影响较大,是在制定和实施有关政策时不得不考虑的重要因素。以女性政治权利为代表的性别平等问题尚未得到实质性解决,尼泊尔女性社会地位较低,长期被排除在政治生活之外,受教育、工作等基本权利也没有得到应有的保障,尽管女性候选人在此轮大选中获得了一定比例的席位,在某种程度上是女性地位改善的象征,但应当看到的是,女性在地方选举过程中绝大多数都是作为副职当选的,在省和联邦议会等权力机构中仍然是少数^③,在各大政党高层仍然是凤毛麟角,表明尼泊尔女性的政治权利状况实质上并没有大的改变,仍处于从属地位。

(四) 外部干涉隐忧犹在

尼泊尔特殊的地缘战略位置和与印度紧密的政治、经济、文化联系,使印度对其国内事务具有巨大的影响力,印度出于构建地区霸权的冲动,也一直对尼泊尔内政横加干涉,同时,积贫积弱的尼泊尔对国际援助需求迫切,在面临作为主要捐赠者的西方国家施压时无法做到绝对的独立。首先,印度在认为其在尼根本利益受到触犯时会毫不犹豫地采取干涉手段,印度在尼特莱—马德西问题上态度虽有松动,但其支持印度裔马德西人诉求的根本立场没有改变,会采取何种政策来实现其目的尚未可知。同时,印度对左翼联盟可能上台执政存有担忧,认为以尼共(联合马列)党主席奥利为首的共产党执政将使尼泊尔倒向中国,绝不会对某些“损害印度利益”的行为坐视不理。其次,西方国家和组织一直对尼泊尔事务较为关注,美国将尼泊尔作为对华政策的支点之一,对尼泊尔给予大量的援助,对尼泊尔影响力巨大。欧洲国家和美国等在尼泊尔有大量的非政府组织存在,是开展人权外交主要的道义资本来源,在尼泊尔开展活动的国际非政府组织多如牛毛,涉足包括人权、卫生、教育、宗教等几乎所有领域,影响力较大的组织与政治人物关系密切,对尼泊尔国内政策的影响力也不可轻视。

(责任编辑:李亚洲)

^① Madhes parties to join any govt that okays amendment, December 28, 2017, <http://election.nagariknews.com/news/33354/en>.

^② Nepal: End of Peace Transition or Recurrence of Armed Conflict December 8, 2017, <http://www.southasiaa-thudson.org/blog/2017/12/8/nepal-end-of-peace-transition-or-recurrence-of-armed-conflic>

^③ Nepal Elections: More Women Have a Seat at the Table, But Will They Have a Voice December 13, 2017, <https://asiafoundation.org/2017/12/13/nepal-elections-women-seat-table-will-voice>.