

新宪法颁行后 政局演变中的尼泊尔共产党

张树彬

摘要: 尼泊尔新宪法 2015 年 9 月颁行以来,尼泊尔大会党、共产党(联合马列)、联合共产党(毛主义)三党纷争不断。起初,尼联共(毛主义)主席普拉昌达支持尼共(联合马列)主席奥利出任总理,并主导十个毛派政党合并为以他为主席的尼泊尔共产党(毛主义中心)。后来,在大会党主席德乌帕的诱使下,尼共(毛主义中心)退出了政府,与大会党联手对政府提出不信任案,迫使奥利辞职。根据普拉昌达与德乌帕达成的协议,在 2018 年 1 月联邦议会选举之前,两人各担任总理九个月,普拉昌达负责完成修宪、地方和省(邦)议会选举,德乌帕负责完成联邦议会选举。在此期间,尼泊尔政府能否落实奥利 2016 年 3 月访华时与中国签署的协议,将是一个未知数。为减少尼泊尔政府更迭对中尼合作带来的冲击,我们应与尼各党派建立合作交流机制,为我国“一带一路”战略在南亚的推进减少阻力。

关键词: 新宪法; 政局演变; 共产党; 尼泊尔

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2017.01.003

尼泊尔新宪法于 2015 年 9 月 20 日颁布实施,这是历史上第一部由民选代表制定的宪法,受到国际社会普遍欢迎。但印度却对尼新宪法表示反对,不仅支持尼境内印裔马德西人抗议新宪法的活动,而且阻断印、尼边界交通,对尼实施为期四个半月的非正式禁运。10 月 11 日,尼泊尔共产党(联合马列)(简称尼共(联合马列))主席奥利当选为新宪法实施后的首任总理;16 日,尼泊尔联合共产党(毛主义)(简称尼联共(毛主义))领导人马加尔当选为议长,成为尼泊尔历史上首位女议长;28 日,尼共(联合马列)副主席班达里当选为总统,成为尼泊尔历史上首位女总统;31 日,尼联共(毛主义)领导人、人民解放军总司令普恩当选为

作者简介: 张树彬,河北经贸大学尼泊尔研究中心副教授(石家庄 050061)。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外共产党适应性变革与社会主义道路新探索研究”(项目号:16JJD710010)阶段性成果。

副总统。这样，尼泊尔的主要职位就完全控制在了共产党人手中。然而好景不长，2016年3月德乌帕当选为尼泊尔大会党（简称大会党）新主席后，便开始致力于推翻奥利政府，并主动提出由新合并组建的尼泊尔共产党（毛主义中心）（简称尼共（毛主义中心））主席普拉昌达出任总理，诱使该党退出执政联盟。于是，大会党和尼共（毛主义中心）联手提起对奥利政府的不信任案，迫使奥利在7月24日辞职，8月3日普拉昌达出任总理。根据两党达成的协议，2018年1月21日联邦议会选举前，由普拉昌达和德乌帕各担任总理九个月，普拉昌达负责完成修宪、地方和省（邦）选举，德乌帕上台后负责完成联邦议会选举。事实表明，新宪法的颁行并未带来尼泊尔各主要政党间的包容与合作，相反，党派间的纷争愈演愈烈，政府更迭频繁，已严重影响到经济社会的正常发展。

一、当前尼泊尔政党概况

尼泊尔政党林立，派别众多。关于尼泊尔的政党数目，目前有两个说法：一说有123个，其中在议会获得议席的有30个^①；一说有181个^②。仅从尼泊尔共产党（毛主义）（简称尼共（毛主义））就先后分裂出十多个政党。2009年1月，尼共（毛主义）与尼泊尔共产党（团结中心马沙尔）合并为尼联共（毛主义）。2016年5月19日，在普拉昌达主导下，十个毛派政党合并为尼共（毛主义中心）。当前，尼政坛上较有影响力的几个政党是大会党、尼共（联合马列）、尼共（毛主义中心）、民族民主党、马德西人民权利论坛（民主派）以及组成马德西联合民主阵线的四个政党。奥利执政期间，尼共（联合马列）、尼共（毛主义中心）、民族民主党和马德西人民权利论坛（民主派）组成了执政联盟；自2016年8月至今，尼共（毛主义中心）、大会党和马德西联合民主阵线组成了执政联盟。历史上，大会党主席德乌帕曾三次出任尼泊尔王国政府首相，民族民主党主席塔帕曾任王国政府内政部长，他们过去都不遗余力地镇压以普拉昌达为首的尼共（毛主义）反政府武装，而今日三方却成了政坛盟友。

此外，尼泊尔还有两个不可忽视的政党，即新力量党和尼泊尔共产党毛主义（简称尼共毛主义）。新力量党是在尼联共（毛主义）原副主席、前总理巴特拉伊领导下，于2016年6月组建成立的。尼共毛主义是从莫汉·拜迪亚（化名基兰）领导的尼泊尔共产党-毛主义（简称尼共-毛主义）分裂出来的一个极左毛派政党，成立于2014年12月，主要领导人是昌德；该党拒绝与毛派其他各党合并，依然坚持武装斗争，并在其掌控的地区组建了平行政府。2016年6月以来，尼共毛主义领导组织了两次全国大罢工^③。

^① https://en.wikipedia.org/wiki/Nepalese_Constituent_Assembly_election,_2013.

^② New force here to face challenges ,<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2016-06-13/new-force-here-to-face-challenges.html>.

^③ Banda Affects Normal Life Nationwide ,*Kathmandu Post* , November 14 , 2016 , Page 2.

二、新宪法颁行后尼泊尔政局的演变

2016年3月,德乌帕在大会党第十三次全国大会上当选为党主席。时任总理、尼共(联合马列)主席奥利力邀大会党加入政府,但遭到德乌帕的拒绝。德乌帕认为,大会党应继续做为反对党,只有存在强大的反对党,尼泊尔的民主才能得到巩固^①。按照预定计划,尼泊尔女总统班达里将于这年5月9日应邀访问印度,以加强尼印双边关系。根据法律,总统出访首先需得到内阁会议的批准,但奥利主持的内阁会议并未批准总统访印,主要原因是对印度涉嫌参与旨在推翻奥利政府的活动不满^②。5月6日,奥利政府单方面宣布取消总统访印,并决定召回驻印大使乌帕德亚雅,指控他参与了旨在推翻奥利政府的活动,使一度有所缓和的尼印关系再次紧张起来。乌帕德亚雅是尼泊尔前总理、大会党前主席柯伊拉腊的忠实支持者,于2015年4月被柯伊拉腊政府任命为驻印大使,因而奥利政府此举也招致了大会党的不满。2016年8月3日普拉昌达上台后,大会党继续推荐乌帕德亚雅出任驻印大使,获得议会批准,并被授予部长级头衔,以示对奥利政府的不满。

为推翻奥利政府,大会党领导人先后与尼联共(毛主义)、马德西联合民主阵线领导人会晤磋商,并主动提出由尼联共(毛主义)主席普拉昌达担任总理,以获取该党的支持^③。根据三方达成的协议,大会党将在尼联共(毛主义)撤销对奥利政府的支持后,立即向议会提出对政府的不信任案,要求议会对总理进行信任投票,或迫使奥利辞职。5月4日,普拉昌达向奥利提交了关于尼联共(毛主义)撤销对现政府支持、成立由他本人领导的新政府的决定,但在次日与尼共(联合马列)其他领导人会晤后又改变了主意,因为尼共(联合马列)领导人承诺,在新财政年度预算通过后由他出任总理,所以他决定不再撤销对奥利政府的支持,并与尼共(联合马列)签署了两党合作协议,使奥利政府暂时得以维持^④。在当天纪念马克思诞辰198周年活动上的讲话中,普拉昌达表示更迭政府的时机还不成熟,并强调了左翼政党团结的必要性,以及将继续与大会党和马德西各党磋商组建全国共识政府的问题^⑤。同日,奥利在议会发表讲话,表示全国团结政府不可能建立在阴谋和背叛的基础上,敦促反对党举行公开讨论以解决问题;他排除了政府更迭的可

① NC will Stay in Opposition: Deuba, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2016-03-11/nc-will-remain-in-opposition-nc-prez-deuba.html>.

② PREZ'S INDIA VISIT CANCELLED AS GOVT FAILS TO ENDORSE IT, <http://www.myrepublica.com/feature-article/story/41860/prez-s-india-visit-cancelled-as-govt-fails-to-endorse-it.html>.

③ NC,UCPN-M,UDMF join hands to topple govt, <http://thehimalayantimes.com/nepal/nc-ucpn-m-udmf-join-hands-topple-govt>.

④ Oli,Dahal sign 9-pt deal, <http://www.myrepublica.com/feature-article/story/41802/oli-dahal-sign-9-pt-deal.html>.

⑤ No Appropriate Time to Change Govt, says Dahal, <http://thehimalayantimes.com/kathmandu/no-appropriate-time-to-change-govt-says-dahal>.

能性，否认将解散议会的传闻，重申将遵循议会惯例。“我们需要通过议会解决问题，我是通过议会投票担任总理的，因此只要议会存在，我就会作为总理存在。”^①

普拉昌达之所以收回撤销对奥利政府支持的决定，原因之一是受到来自党内特别是现任政府部长的同事们的压力；其次，他也很清楚，大会党之所以支持他出任总理，主要目的在于推翻奥利政府后由大会党来执政，而不是真心支持尼联共（毛主义）执政。作为尼泊尔联邦共和国的首任总理，他当年就是因为尼共（联合马列）退出执政联盟而不得不辞职的。他之所以同意大会党的要求，主要是为了敲打一下奥利政府，因为尼联共（毛主义）的一些领导人当时正因为十年人民战争期间造成的人员伤亡受到法院的刑事指控。此外，执政联盟中的民族民主党也发表声明表示将继续支持奥利政府，敦促尼联共（毛主义）重新审视其决定，认为政府更迭不仅会削弱国家利益和主权，还会妨碍震后重建和灾民安置^②。不过，这种妥协只是暂时的。

奥利政府向议会提出新的预算案之后，新合并组建的尼共（毛主义中心）便要求奥利兑现先前达成的君子协定，向普拉昌达交权，而奥利则否认有这样的君子协定，拒绝交权。于是，普拉昌达再次向德乌帕领导的大会党寻求支持，德乌帕表示，尼共（毛主义中心）必须先退出奥利政府，大会党才会支持他出任总理。2016年7月12日，尼共（毛主义中心）正式宣布退出奥利政府，并于次日和大会党联手在议会提起对奥利的不信任案，议会决定在7月25日举行不信任案表决。奥利眼看大势已去，遂于24日宣布辞职。根据有关规定，新的联邦选举将于2018年1月21日前举行，在此期间，按照尼共（毛主义中心）与大会党达成的协议，由普拉昌达和大会党主席德乌帕各担任总理九个月。8月3日，普拉昌达出任总理。

尼泊尔社会一般认为，是印度精心安排了尼泊尔的此次政府更迭。曾任尼泊尔副总理兼外长的大会党领导人柯伊拉腊也公开承认，新德里插手了这次政府更迭。另据印度《印度斯坦时报》称，印度政府不满奥利拒绝回应印裔马德西人的诉求，以及他利用民族主义大打“反印度牌”，极力邀请中国反击印度，于是印度政府便利用与普拉昌达的传统联系，鼓励他退出奥利政府。此外，7月16日是尼泊尔新财政年度的开始日期，而在奥利的预算案中，与中国合作的铁路、公路等基础设施建设被列为重要投资领域，因而在这个时候搞垮奥利，就使得这些项目预算难以执行，使尼泊尔试图摆脱印度控制的努力被进一步削弱。大会党和尼共（毛主义中心）联手推翻奥利政府还有一个重要原因，即它们担心在下次选举中尼共（联合马列）会成为第一大党，因为奥利顶住印度封锁的压力、在预算安排中着力于尼

^① National Consensus not Possible in the Foundation of Conspiracy and Betrayal, <http://therisingnepal.org.np/news/11057>.

^② DAHAL URGED TO RECONSIDER DECISION TO UNSEAT GOVT, <http://www.myrepublica.com/politics/story/41704/cpn-uml-dubs-dahal-s-move-for-new-govt-plot-to-foil-long-term-deal-with-china.html>.

泊尔经济社会发展等,颇受民众的欢迎,正如《加德满都邮报》所说:奥利是一位爱国领导人,在印度经济封锁期间没有向印度屈服,是尼泊尔政治史上唯一一位敢于打破贸易领域被印度垄断局面的领导人,特别在石油产品贸易、与中国签署贸易与过境运输协议等方面,赢得了尼泊尔民众的心。

三、普拉昌达政府面临的挑战

普拉昌达上台后面临三大任务:修宪、震后重建、地方和省(邦)两级选举。而要在九个月任期内完成这些任务,几乎没有可能。首先,震后重建工作进展缓慢。其次,修宪需要获得三分之二议员的同意,而现执政联盟所拥有的议席距三分之二多数还差34席。由于奥利政府是被尼共(毛主义中心)和大会党联手推翻的,所以他领导的尼共(联合马列)明确反对修宪;塔帕领导的民族民主党也明确表示,不会让宪法修正案在议会通过。此外,由于修宪必然涉及到马德西人的政治诉求问题,也大大增加了这项工作的难度。

马德西是尼泊尔南部特莱平原肥沃湿润的地带,世代居住于此且与印度比哈尔邦、北方邦有文化共性的尼泊尔人被称为马德西人。马德西在尼泊尔语中的意思是“中间的国家”,是因其位于古尼泊尔和古印度阿瓦德王国之间^①。马德西居民中通过婚姻获得尼泊尔公民资格的,或根据2007年《尼泊尔公民身份法案》获得公民资格的印度人特别是比哈尔邦人,被称为“归化入籍者”。据尼泊尔内政部统计,马德西现有归化入籍者362027人,占马德西总人口的6.97%,其中353721人是通过与马德西人结婚入籍的,8306人是长期居住此地的印度比哈尔邦移民^②。出于维护领土和主权完整的考虑,尼泊尔新宪法在重新划分行政区域时把印度裔马德西人和归化入籍马德西人分散在全部7个省,并禁止归化入籍者担任总统、副总统、总理、首席大法官、议长、国民大会主席以及省(邦)长、首席部长、省(邦)议长、安全部门首长等职务^③。马德西人特别是归化入籍者对此极为不满,要求单独建邦并按人口数分配议席,以及具有担任国家重要职务的资格。印度支持马德西人各政党的这一诉求,并为此对尼泊尔进行了长达135天经济封锁^④。因此,如果在普拉昌达任期内尼泊尔修宪成功,允许马德西人单独建省(邦)和归化入籍者担任重要领导职务,那么尼泊尔就有可能沦为第二个锡金,被印度完全操控;如果修宪不成功,马德西人各政党就会继续抗争,甚至不惜撤消对普拉昌达政府的支持,那么不仅尼泊尔地方和省(邦)选举能否如期举行成为问题,而且普拉昌达能否完成九个月的总理任期也值得怀疑。

① Gaige 1975: Regionalism and National Unity in Nepal, University of California Press, pp. 2.

② New Delhi pundits will do well to read Nepal's constitution first! <http://m.setopati.net/opinion/9647>.

③ Constitution of Nepal 2015, P134, Unofficial Translation by Nepal Law Society, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, UNDP.

④ Over 50 cargo trucks enter via Birgunj - Raxual border, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2016-02-05/locals-set-ablaze-morcha-set-up-tent-at-birgunj-border.html>.

在对外关系方面，普拉昌达虽然口头上表示要平衡与中国和印度的外交关系，但其实奉行的是亲印疏华的政策。鉴于2008年任总理期间因首访中国而被印度搞垮的教训，普拉昌达这次上台后于9月15-18日首先访问印度，与印度签署了联合公报以及多项经济合作项目，印度也承诺向尼泊尔提供5.5亿美元贷款，主要用于灌溉工程、道路和桥梁建设等，并为尼泊尔震后重建另外提供7.5亿美元贷款^①。11月2-4日印度总统慕克吉访问尼泊尔期间，普拉昌达政府大造声势，将其到访的第一天确定为公共假日，访问所到之处实行交通管制，但实际上并未缓和尼泊尔民众的反印情绪。甚至2016年3月奥利访华期间与中国签署的合作项目，如石油储存设施和输油管道援建项目，普拉昌达政府也交给印度公司了，而对于中尼签署的其他合作项目，如“蓝毗尼-加德满都-西藏吉隆”铁路建设、阿尼哥公路和沙拉公路升级改造等，则迄今未付诸任何行动。可以说，当前尼印关系不断升温，尼中关系则面临考验。不仅如此，尼泊尔现执政联盟对中国“藏独”势力也态度暧昧。2016年11月4-6日由执政的印度人民党智库——印度基金会组织的“第三次印度建言闭门会议”在果阿召开，邀请“西藏流亡政府总理”洛桑森杰与会并致辞，德乌帕代表尼泊尔大会党出席了此次会议^②。尽管德乌帕一再声称访印期间没有与洛桑森杰会面，但据尼泊尔《共和国报》报道，他就与洛桑森杰坐在同一排出席会议^③。另据报道，普拉昌达访印期间也曾在支持“藏独”势力的印度基金会发表演讲。

按照尼共（毛主义中心）与大会党之前达成的协议，德乌帕将于2017年5月上台接任总理。目前，普拉昌达已向议会提出允许马德西人单独建邦和归化入籍者担任重要职务的修宪建议，一旦尼共（联合马列）和民族民主党顶不住印度的压力而同意修宪，那么尼泊尔成为第二个锡金将难以避免；如果修宪提案未被通过，那么马德西人会继续抗议，地方和省（邦）选举将无法举行，原定于2018年1月21日前举行的联邦议会选举亦无可能，尼泊尔政局陷入进一步动荡的可能性大大增加。如果没有稳定的政局，震后重建和发展经济、摆脱贫困等工作则举步维艰。

四、结 语

尼泊尔自2008年废黜国王、建立共和国以来，政府更迭频繁，迄今已有八任总理，其主要原因在于政党纷争以及外部势力的操控。各政党为了自身利益，往往借助外部势力发动推翻政府的活动，这也是尼泊尔民主制度不成熟的表现。政府更迭频繁造成尼泊尔政局动荡，社会经济发展落后，人民生活贫困。因此，一个政局

^① *India - Nepal Joint Statement during the State visit of Prime Minister of Nepal to India*, <http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27407/indianepal+joint+statement+during+the+state+visit+of+prime+minister+of+nepal+to+india>.

^② *India Ideas Conclave 2016*, <http://www.indiafoundation.in/upcoming-conferences/india-ideas-conclave-2016.html>.

^③ *Deuba shared stage with Tibetan PM - in - exile in Goa*, <http://www.myrepublica.com/news/8894>.

稳定、和平发展、摆脱贫困、实现繁荣的尼泊尔，不仅是尼泊尔人民的迫切愿望，也符合中、印两大邻国的根本利益。中国和印度作为尼泊尔的两个重要邻国，应该抛弃零和游戏和冷战思维，共同为尼泊尔的稳定做出努力，而不是为谋求自身利益支持某一政党推翻另一政党领导的政府。稳定的政府是国家发展的必要前提，尼泊尔各党派应该把国家利益和人民福祉摆在首位，认真实施新宪法，如期举行地方、省（邦）和联邦三级选举，大力展开震后重建，争取早日实现经济繁荣与发展。

对于中国西南周边安全、西藏稳定发展以及“一带一路”战略在南亚地区的推进来说，尼泊尔的地位极其重要。中国西藏岗仁波齐峰和玛旁雍错湖是印度教的神山圣湖，尼泊尔蓝毗尼是佛祖诞生地，印度菩提伽耶、鹿野苑、拘尸罗分别是佛祖悟道成佛、初转法轮、涅槃的地方和佛教圣地，三国之间在文化上的联系与交流源远流长，因此从文化交流着手促进中尼印经济文化走廊建设，将会为“一带一路”战略在尼泊尔和印度的推进减少阻力。尼泊尔人民急需中国进行投资，希望丝绸之路经济带能够以尼泊尔为轴心在南亚推进，为此，应敦促尼泊尔现政府尽快实施奥利访华期间与中国签署的一系列合作协议。同时，为避免因尼泊尔政局动荡对中国利益造成损失，我们应与尼各政党开展全方位政党交往，不以意识形态划线，无论是左翼的尼共（毛主义中心）、尼共（联合马列），还是亲近印度的大会党、马德西各党，都应与之建立正常的党际交流机制。

尼泊尔是否会沦为第二个锡金，是中国外交所面临的重要问题。在习近平主席赴印度出席金砖国家领导人峰会并顺访柬埔寨、孟加拉国之后，尼泊尔各界对中国领导人的访问更为期待。中国应主动提升与尼泊尔的友好合作水平，将其作为在南亚推进“一带一路”战略的重要支点，给予其更大援助，加强两国在经济、文化以及军事和警务方面的合作。如果有中国的强有力支持，尼泊尔领导人就会敢于向印度的霸权行为说不，在这方面没必要过于顾忌印度的感受，因为印度容留达赖喇嘛和藏独势力、允许美国驻印大使前往藏南活动、不断加强在藏南的军事活动、明确反对中巴经济走廊建设等行为，从来也没有顾忌过中国的感受。

（责任编辑：蒋 锐）