

## 尼泊尔 2022 年大选与未来政治稳定性分析

何朝荣 孙瑜泽

**摘要：**2022 年 11 月 20 日尼泊尔举行新宪法颁布以来的第二次联邦议会选举，此次选举是在尼泊尔国内政党博弈加剧，新冠疫情叠加俄乌冲突导致的经济下行，以及尼印、尼美关系升温的背景下举行的。选举基本延续了 2017 年后尼“三足鼎立”的政党格局，尼共（毛主义中心）继续保持“关键第三党”地位。但也出现一些新的变化，如尼泊尔左翼政党席位整体受到削弱，民族独立党、民意党等新兴政党悄然崛起，以民族民主党为代表的保守势力有所回潮，马德西传统族群政党实力走弱，政党政治碎片化进一步加剧。导致此种结果的原因是多样的：原尼泊尔共产党内部奥利派与普拉昌达—内帕尔派矛盾激化导致的政党分裂使左翼政党实力与形象双双受损；大会党、尼共（联合马列）等传统大党老人政治问题突出，青年知识分子政治参与意识强烈；两大选举联盟因策略失误、意识形态差异、政党内部候选人之争、联盟形式松散而未达到预期目标；马德西传统族群政党频繁分裂且受到新兴政党和传统大党的双重挤压等。此次选举后，尼泊尔未来政治稳定性依然堪忧，仍存在总理辞职、议会倒阁致使政权更迭的可能。联合政府内部激烈的权力与职位利益之争、政策与意识形态之争，国家治理能力与民众期望的脱节，印度对尼泊尔的干预以及中美博弈背景下美国迫使尼选边站队的压力是影响尼政治稳定的重要因素。

**关键词：**尼泊尔大选；新兴政党；左翼政党；联盟政治；政治稳定性

**收稿日期：**2023-03-20

**作者简介：**何朝荣（1970—），信息工程大学洛阳校区教授、博士生导师，国别和区域研究中心南亚分中心主任，主要研究领域：尼泊尔及南亚问题、南亚地区安全研究等；孙瑜泽（2000—），信息工程大学洛阳校区研究助理。

**基金项目：**本文系 2019 年国家社科基金项目“中尼印经济走廊的战略价值及建设路径研究”（项目批准号：19BGJ062）的阶段性成果。

2022 年 11 月 20 日尼泊尔举行联邦议会选举，这是自 2015 年新宪法颁布以来举行的第二次全国性大选。尼泊尔大会党拔得头筹，尼共（联合马列）屈居第二，尼共（毛主义中心）位居第三，基本延续了 2017 年选举后“三足鼎立”的政党格局。在政府组建期间，尼共（毛主义中心）凭借“关键第三党”与尼共（联合马列）等组成联合政府，党主席普拉昌达出任总理。然而，新政府仅维持两个月，尼共（联合马列）

便于2023年2月27日突然撤回支持并退出政府，致使尼泊尔政局的不稳定性大增。尼共（毛主义中心）转而与大会党等政党重组联合政府。当前，联合政府面对的不稳定性因素依然很多，以尼共（毛主义中心）和大会党为主的联合政府是否能稳住阵脚，逐步进入执政平稳期，仍将面临各种挑战。

## 一、大选背景及结果

2022年11月20日尼泊尔举行联邦议会选举，这是自2015年新宪法颁布以来举行的第二次全国性大选。这次大选备受期待，选举结果会影响尼泊尔的政局走向。

### （一）大选背景

此次选举既是尼泊尔程序民主的重要体现，也是诸多因素共同作用的结果，有着深刻的国内国际背景。

#### 1. 传统政党深陷斗争博弈，新兴力量意欲革旧图新

2017年选举中，尼共（联合马列）和尼共（毛主义中心）组成的左翼联盟获得压倒性胜利，两党合并为尼泊尔共产党后占据议会近三分之二的席位。然而由于尼共党内奥利派和普拉昌达派在权力分配、指导思想、国家治理等方面的分歧，奥利于2020年12月20日解散议会，造成尼泊尔共产党的实质性分裂。2021年2月23日，最高法院宣判奥利违宪，又紧接着判决奥利和普拉昌达联合注册的“尼泊尔共产党”党名无效，标志着尼泊尔共产党的彻底分裂。5月22日，奥利再次解散议会，这一举措遭到其他政党的联合反对。7月13日，大会党主席德乌帕在最高法院的裁定下成为新一任总理，组建五党执政联盟。联盟政府致力于稳定政局、恢复经济，但联盟内部在权力分配、议案推行上貌合神离，同时，尼共（联合马列）也不甘于反对党地位，不断干扰议会的正常运行。进入2022年选举年后，以大会党为首的民主—左翼选举联盟和尼共（联合马列）选举联盟两相对峙的局面逐渐形成，各党纷纷颁布竞选宣言并在全国各地开展竞选活动，旨在吸引选票、赢得选举进而执掌政权。

除此之外，在地方选举中，以巴伦德拉·沙阿为首的独立人士在加德满都、达兰等（次）大城市胜选，鼓舞了许多新兴政党和独立候选人，他们向传统政党发起挑战，意图改变以权力斗争为中心的政党政治格局，带领尼泊尔民众摆脱国家治理困境。

#### 2. 经济形势严峻，民生状况堪忧

新冠疫情、俄乌冲突的接踵而至对经济原本就脆弱的尼泊尔构成持续的严峻挑战。俄乌冲突致使燃油价格上涨及原油、天然气、谷物、化肥等出口的中断，美元升值抬升进口成本，加剧尼泊尔通货膨胀。新冠疫情对尼泊尔旅游业构成巨大冲击，也削减了商品出口和外国投资援助，导致尼泊尔贸易逆差持续扩大、外汇储备减少。尼泊尔国家银行发布的《当前宏观经济和金融形势报告》显示，尼泊尔的贸易逆差在2021/22财年的前10个月增加24.9%，外汇储备则从117.5亿美元下降到92.8亿美元，

下降 21.1%。通货膨胀率达到 7.87%，<sup>①</sup> 在 2022 年 9 月甚至升至 8.64%，达到六年半以来的最高水平。尽管随着疫情的退散和国内需求的回升，尼泊尔经济有所改善，世界银行预估尼泊尔 2022 年经济增长率约为 5.8%，但这与尼泊尔政府实现 8% 的经济增长率目标仍有很大差距。

### 3. 尼印往来频密，尼美关系升温

2021 年大会党掌权后，尼印、尼美关系迅速升温。尼印方面，两国互动频密，德乌帕与印度总理莫迪在第 26 届联合国气候大会期间举行会晤，并于 2022 年完成双边国事互访。印度人民党与大会党互动频繁，印人党外交事务总长沙塔瓦威尔在德乌帕上任不久便赴尼访问。尼印联合工作组、项目指导委员会和双边安全协商小组等各项对话机制接连开展。各层级交往推动了两国在经贸、文化、交通、能源、安全等各领域的交流合作。大会党领导的执政联盟也在尼印领土争端和溜索事件等问题上采取了更为温和的处理方式。<sup>②</sup> 尼美方面，大会党力推议会批准“千年挑战计划”协议（MCC），美国国际开发署（USAID）随后给予尼泊尔赠款和援助。德乌帕出席美国举办的“民主峰会”，积极向美国靠拢。他强调普选、权力分离与制衡、权利和自由保护是尼泊尔多党民主的关键特征；<sup>③</sup> 在人权领域，美国政府打着保护人权的旗帜在涉藏问题上向尼政府施压，大会党领导的政府则对美所谓“西藏事务特别协调员”乌兹拉·泽雅前往尼藏人社区一事表示并不知情。在军事领域，美国意欲将尼军拉入“州伙伴关系计划”（State Partnership Program, SPP）框架内，双方交流、演习频繁。可见在此次选举中，印度与美国均有意延续大会党领导的政府。

#### （二）选举过程及结果

2022 年 8 月 4 日，政府敲定大选时间，经过紧张的筹备和激烈的竞选博弈，11 月 20 日，大选在众多国内外组织的监督下正式拉开帷幕。此次选举共有 87 个政党和两千余名独立候选人参选，近 1800 万尼泊尔公民拥有投票资格，其中 200 余万名首次获得投票机会，最终投票率约 61%。选举计票工作历经十余日，期间部分选区发生零星纠纷和暴力事件，对计票进程造成影响，但总体较为顺利。12 月 15 日，选举委员会公布选举结果。

尼泊尔主要大党实力重新洗牌，大会党成为第一大党，其从 2017 年的 63 席增加到 89 席，其中简单多数制胜选席位由 23 席跃升至 57 席，比例选举制所获选票

<sup>①</sup> Nepal Rastra Bank, “Current Macroeconomic and Financial Situation of Nepal (Based on Ten Month’s Data Ending Mid-May, 2021/2022)”, <https://www.nrb.org.np/contents/uploads/2021/06/Current-Macroeconomic-and-Financial-Situation-English-Based-on-Ten-Months-data-of-2020.21.pdf>.

<sup>②</sup> 溜索事件：2021 年 8 月，一名尼泊尔青年试图通过溜索跨越马哈卡利河进入印度时，印度武装边防部队一名成员拆除溜索导致该青年坠河身亡，此事件后德乌帕政府为不刺激印度而选择集体沉默。

<sup>③</sup> “Democracy must deliver on people’s aspirations: Nepal PM Sher Bahadur Deuba,” New Indian Press, December 9, 2021, <https://www.newindianexpress.com/world/2021/dec/09/democracy-must-deliver-on-peoples-aspirations-nepal-pm-sher-bahadur-deuba-2393710.html>.

虽略有减少，但席位数量有较大幅度上升。与此相比，左翼政党席位则明显下降，2017年选举中，尼共（联合马列）、尼共（毛主义中心）、尼泊尔工农党和尼泊尔民族人民阵线四支左翼政党共占据议会内176个席位，接近三分之二。但由于此次选举前尼共分裂，席位数减少至122席，其中尼共（联合马列）由121席减少至78席，尼共（毛主义中心）由53席减少至32席。

民族独立党（Rastriya Swatantra Party）、民意党（Janamat Party）和人民自由党（Peoples's Freedom Party）三个新兴政党在此次选举中成为后起之秀。民族独立党成立于2022年6月，组建不到半年便在选举中获得20席，其中直接选举拿下7席，比例选举得票紧随尼共（毛主义中心）之后，成为议会第四大党和全国性政党，<sup>①</sup>其在奇特万、加德满都、拉利特普尔等地具有较大影响力。C.K. 劳特领导的民意党成立于2019年3月，C.K. 劳特本人在萨普塔里—2选区以巨大票差战胜人民社会主义党主席乌彭德拉·亚达夫，在比例选举中该党得票率超过3%的门槛线，获得5个席位，同样一举成为全国性政党。兰吉塔·什雷斯塔领导的人民自由党成立于2022年1月，该党在凯拉利县赢得3个席位，成为该县最大的政党，进入议会的无党派人士拉尔比尔·乔杜里也曾是人民自由党党员。

一向以恢复印度教君主制国家为主要目标的民族民主党在此次选举中表现不凡，共获14席，其中简单多数和比例选举各获7席。但在2017年选举中，民族民主党主要分为三支力量参与竞选，2020年3月，三支民族民主党实现合并，使得政党实力较2017年有所增强，说明右翼保守力量正在回潮。

两个传统的马德西政党在此次选举中受到不同程度的冲击。2017年选举中乌彭德拉·亚达夫领导的尼泊尔联邦社会主义论坛和马亨特·塔库尔领导的尼泊尔人民党分别获得16席和17席。在此后五年中，联邦社会主义论坛经过“两合一”，先与尼泊尔新力量党和尼泊尔人民党合并成人民社会主义党，后又因党内亚达夫派和塔库爾派的矛盾而分裂，形成人民社会主义党和民主社会主义党两个政党。两党在此次选举中分别获得12席和4席，前者党主席亚达夫甚至在自己的选区败选，后者则在比例选举中一席未得，失去全国性政党地位。

20世纪90年代尼泊尔恢复多党制后，多元社会结构加速了尼泊尔政党碎片化<sup>②</sup>的趋势。在此次选举中，更多的社会群体通过选举将自身影响力从地方层面上升至国家层面，使得政党碎片化进一步加剧。首先体现在进入议会的政党数量增加，相比于2017年，政党数量由9个增加至12个；其次，政党有效性的增强突出体现在

---

① 尼选举委员会规定，政党获得“全国性政党”的资格需要满足两个条件：1. 在简单多数制选举中获得至少一个席位；2. 在比例代表制选举中得票率超过3%。

② 德国学者尼德迈尔将“议会内有效政党的数量超过5个”定义为碎片化的政党格局，因此，政党碎片化不仅表现在数量上，也体现在政党有效性上，即越来越多的政党能够在国家层面发挥政治影响力。

全国性政党的增加，其由 2017 年的 4 个增加至 7 个；最后，传统政党与新兴政党、职业政客与政治素人的摩擦碰撞在此次选举中尤为激烈，致使传统大党无法获得绝对优势，新兴小党成为选举“黑马”，对未来政治稳定性构成挑战。

## 二、大选结果的原因分析

相比 2017 年选举中尼泊尔左翼联盟压倒性获胜、大会党遭遇惨败的境况，此次选举没有绝对的赢家和输家，每一支进入议会的政党都是不可忽视的政治力量。造成此种局面的原因错综复杂，但政党频繁分化组合、选举策略失当、大党深陷治理困境、选民心理变化等是主要原因。

### （一）尼共分裂致左翼力量受损

首先，尼泊尔共产党执政期间党内宗派主义盛行致使尼共形象受损，加速政党分裂。党内奥利派与普拉昌达—尼帕尔派的争执从未停息。在权力分配上，两派矛盾主要集中在双主席制度和内阁成员组成上。奥利与普拉昌达同为尼共党主席，双方曾达成君子协定轮流担任总理，然而奥利担心普拉昌达利用党主席职务控制政府，不愿放弃党主席职务。在内阁部长分配中，双方也企图在内阁中安插自己的亲信，以牢牢把控内阁关键部门。在指导思想上，两派在“人民多党民主”与“21 世纪人民民主”的取舍以及党和政府相互关系等问题上存在分歧，两党合并前达成共识，将这些问题留待党的代表大会解决，然而直到尼共分裂，党的第一次代表大会也未能召开；在国家治理方面，两大派系也在社会主义方向、新冠疫情防控以及政府贪污腐败等问题上存在分歧。<sup>①</sup>

其次，奥利接连两次解散议会以及尼帕尔派的出走使得尼共（联合马列）的形象与实力双双受损。奥利解散议会的举动引起了众多政党、非政府组织、族裔群体以及包括法律从业者、民间领袖等知识分子和精英阶层的强烈反对，他们将奥利贴上违宪、专制的标签，普拉昌达—尼帕尔派以及大会党在全国各地举行抗议集会。在党内反对派的引导和社会舆论的鼓吹下，尼共（联合马列）政党和奥利个人形象严重受损。尼帕尔派的出走则对尼共（联合马列）的影响力构成实质性冲击。2021 年大会党上台后，德乌帕对政党法的修改为尼共（联合马列）的分裂和尼共（联合社会主义者）的成立提供了法律基础，致使尼共（联合马列）所占议席锐减。五党执政联盟中尼共（毛主义中心）、尼共（联合社会主义者）、民族人民阵线以及人民社会主义党内部的反对派也组成潜在的“社会主义联盟”（即巴特拉伊派），与尼共（联合马列）分庭抗礼，<sup>②</sup>左翼力量内部的此消彼长最终导致选民基础分散，各自为政及凝聚力的丧失使左翼政党丢失大量议席。

最后，尼共（毛主义中心）在与尼共（联合马列）或大会党的联合执政中无法占据主导地位，长期受制于其他政党导致其影响力下降。毛派政党的选民基础在历

<sup>①</sup> 唐鑫、张树彬：《尼泊尔共产党合并失败的原因和教训》，《南亚研究》，2022 年第 1 期，第 141—146 页。

<sup>②</sup> 玛尼·达哈尔、甘加·比希：《反联合马列的“社会主义阵线”》（尼泊尔文），《坎蒂普尔报》，2022 年 7 月 26 日，<https://ekantipur.com/news/2022/07/26/165885571179598983.html>。

次选举中不断下降，2008年以来的四次众议院选举中，其比例选举得票率依次为29.29%、15.21%、13%和11.17%。尼联共（毛）从革命党向议会党的急速转变、党的路线方针的右转、党内革命派的出走等原因造成了其在2013年选举中得票率的大幅度下降（降至原来一半）。<sup>①</sup>而之后得票率的缓慢下降一方面是尼共（毛主义中心）并没有从失败中吸取教训，另一方面也是其在联合政府中无法发挥主导性作用。2013年以来的三次选举中，尼共（毛主义中心）一直位居第三，成为尼共（联合马列）或尼泊尔大会党在组建内阁时竞相拉拢的对象。但由于议席差距悬殊，前两大政党牢牢把持着权力分配和政策制定的主导权，尼共（毛主义中心）更多是被看作组建政府的工具，并没有充分发挥其“关键第三党”的作用。在此次选举后，普拉昌达在担任轮换政府第一轮总理上态度强硬，但党内多名领导人则主张本党应当在野党角色。<sup>②</sup>这是基于尼共（毛主义中心）寻求发挥更大作用以及摆脱前两大党制约的考量。由此可见，左翼政党内部分裂耗散了自己的力量，是造成选举失利的主要原因。

## （二）选举联盟未达预期效果

由于尼泊尔采取简单多数选举和比例选举相结合的混合选举制度（即单一选区两票制中的并立制），选举联盟一般为“双重投票指示”联盟，联盟政党在简单多数选举中分配选区并将选票投给既定的联合候选人，在比例选举中仍投给本党。

选举联盟对于尼泊尔政党而言是一种新兴竞选策略，2017年选举中左翼政党首次采用了这一策略并取得成功。2022年5月13日的地方选举中，执政的五党组成选举联盟，同样取得一定成效。此后，五党执政联盟决定延续该策略，尼共（联合马列）也同样组建选举联盟以抗衡之。经过一系列谈判博弈甚至分裂重组后，<sup>③</sup>形成了以大会党和毛主义中心为主的民主—左翼选举联盟和尼共（联合马列）选举联盟，两个联盟内部最终就选区分配情况达成共识。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 袁群、方文：《尼联共（毛）2013年制宪会议选举失利原因探析》，《社会主义研究》，2014年第3期，第147页。

<sup>②</sup> 《毛主义的初步反省：与大会党的联盟适得其反》（尼泊尔文），《巴迪玛利卡新闻》，2022年11月24日，<https://badimalikakhabar.com/2022/11/24/148731/>。

<sup>③</sup> 在此过程中，人民社会主义党因不满选区分配结果而脱离大会党阵营，并与尼共（联合马列）、民族民主党等展开合作，民主社会主义党则旋即加入大会党阵营。

<sup>④</sup> 民主—左翼选举联盟成员包括大会党、尼共（毛主义中心）、尼共（联合社会主义者）、民主社会主义党和民族人民阵线，它们的联盟选区数分别为87、42、19、7、2，实际登记选区数有所增加，为91、44、21、51、2；尼共（联合马列）选举联盟包括尼共（联合马列）、民族民主党、人民社会主义党、尼泊尔大会党（B.P.）、尼泊尔人民进步党，其联盟选区数为141、3、17、1、1，实际登记选区数为141、140、79、39、15。此外，巴布拉姆·巴特拉伊领导的尼泊尔社会主义党两名党员以尼共（毛主义中心）的竞选标志参加竞选，民族民主党（尼泊尔）党主席卡马勒·塔帕以尼共（联合马列）的竞选标志参加竞选。各政党的联盟选区数（即分配得到的选区数）与实际登记选区数不一致说明联盟内部在部分选区存在竞争情况。选区分配情况根据以下网站数据综合整理得出：Election Commission Nepal, <https://result.election.gov.np/ElectionResultCentral2079.aspx>；《联盟达成共识：民主社会主义党分得8个席位》（尼泊尔文），《希拉报》，2022年10月9日，<https://shilapatra.com/detail/96909>；《执政联盟中大会党所分选区候选人名单》（尼泊尔文），《洛坎塔新闻》，2022年10月12日，[https://lokaantar.com/story/1998\\_36/2022/10/12/politics/congress-](https://lokaantar.com/story/1998_36/2022/10/12/politics/congress-)；《联合马列选举联盟的联邦议会直选候选人名单》（尼泊尔文），《白板新闻》，2022年10月14日，<https://www.setopati.com/election/Parliamentary/284550/>。

与2017年的左翼选举联盟相比,此次大选两大联盟均没有取得预期效果。实际上,尼共(联合马列)选举联盟形式十分松散,联盟成员只在少部分选区相互支持,在大部分选区各自为战。民主—左翼选举联盟虽然有一些成效,但其并未达到预期效果,主要原因有以下三点:

一是选举策略上出现误判,选区分配不尽合理。联盟政党主要以地方选举结果为依据制定选举策略,即将单个选区中所有基层(wada,相当于村和社区)主席选举所获票数的总和作为依据,判断选举联盟是否在这一选区存在优势。这一计算方式让联盟政党产生了其在大部分选区都存在优势的误判。联邦议会和省议会获得的选票并不是地方选举中各政党获得选票的简单相加,因为选票不可能在各政党之间达到百分百的转移率。<sup>①</sup>除了在总的分配原则上考虑欠佳,联盟成员党也没有考虑部分选区的选民基础,存在安排欠妥的情况。以往的选举结果表明尼共(毛主义中心)在大城市缺乏群众基础,处于相对弱势,然而该党仍在加德满都三个选区提名了本党候选人,结果均败给了民族独立党。

二是尼共(毛主义中心)与大会党的历史关系与意识形态差异影响选票转移率。就两党的历史关系而言,大会党中一些资深领导和干部都经历过毛派的武装起义,他们对毛派政党颇有成见,以致他们难以做到放弃自己的选举标志甚至政治前途,转而将选票投给毛派政党。意识形态差异也对选票转移率产生负面影响,尼共(毛主义中心)与大会党的意识形态差异使得选举联盟并不紧密,选民也会因此感到矛盾而将选票投给他党。同时,包括普拉昌达在内的部分领导人怀疑大会党的谢克尔·柯伊拉腊和甘加·塔帕等领导人秘密告知其支持者不要投票给毛主义中心的候选人。<sup>②</sup>尽管没有确凿的证据,但也表明联盟并不牢靠。

三是各政党内部存在矛盾,党内“未被提名的候选人”(rebel candidates)转而成为独立候选人使联盟效益大打折扣。政党高层在进行利益分配时,没有也不可能完全考虑到所有选区和政党基层组织的实际情况和意愿,这就导致在利益分配过程中,无可避免地会影响到个别选区党组织的利益,造成整体与部分、中央与地方的矛盾。一位大会党领导人表示,其在过去40年中为大会党的基层组织建设付出了无数血汗,但却因最高领导层的自身利益毁于一旦。这种情况在各联盟政党中都广泛存在,导致“未被提名的候选人”最终以独立候选人身份向选举委员会提交申请。他们的参选造成了选票的分散,导致民主—左翼联盟因此失去至少7个席位,其中

<sup>①</sup> 卡伦德拉·塞朱瓦尔,巴比塔·夏尔玛:《执政联盟未赢得多数席位》(尼泊尔文),《坎蒂普尔报》,2022年11月26日, <https://ekantipur.com/news/2022/11/26/166942183412769724.html>。

<sup>②</sup> 《毛主义书记阿查里雅:谢克尔和甘加派禁止下级将选票投给毛主义》(尼泊尔文),《尼泊尔新闻》,2022年11月28日, <https://nepalkhabar.com/politics/150274-2022-11-28-11-43-41>。

大会党与尼共(毛主义中心)各丢失3个席位,尼共(联合社会主义者)丢失1个席位。<sup>①</sup>

当然,选举联盟对于部分政党的积极作用也不可忽略,政党可以通过选举联盟来获得与它们实力地位不相匹配的议席数量。如尼共(联合社会主义者)在比例选举中所获选票没有超过门槛线,但在简单多数选举中依靠选举联盟获得10个席位;大会党也因选举联盟获益,其议席与2017年相比上升26席。简单多数选举制本身对大党有利,在确保选票转移率的情况下,依附于大党的小党则可同样被视为特定选区的大党,并最终受益。

### (三) 传统政党深陷国家治理困境,新兴政党与保守政党抬头

此次选举中,多名职业政客纷纷落败,<sup>②</sup>其中相当一部分败给政治新秀和保守势力,这反映出选民的三种心态:一是对现状不满,传统政党面对国家治理难题束手无策,反而深陷权力斗争无法自拔,引起选民的强烈不满;二是“向前看”,即寻找新兴力量以替代传统政党;三是“往回溯”,即寻求国王的回归与君主制的复辟。

传统政党无法解决国家治理难题,甚至本身成为善治的障碍,引起选民强烈不满。传统政党热衷于权力政治、否决政治,严重影响行政立法效率。他们滥用权力,随意解散议会或颁布极具争议的行政令,将职权利益凌驾于宪法精神和民主原则之上,且政党内部派系斗争激烈,缺乏包容精神,政党分裂频繁。尼共(联合马列)、大会党与尼共(毛主义中心)早在2017年竞选宣言中就人均国民收入、电力生产、基础设施建设、粮食产出、城市规划、环境保护、公民就业、医疗卫生等各个方面提出宏伟目标,<sup>③</sup>但由于西方民主体制下政治选举与国家治理的高度分离,再加上尼泊尔政治中缺乏问责与监督机制,上述承诺大都未能兑现,而在此次选举中,竞选宣言也同样是老调重弹与不切实际。<sup>④</sup>

过去五年中,尼泊尔街头政治愈演愈烈,马德西族群问题、议会解散、首席大法官事件、MCC在议会的批准等事件使民众纷纷走上街头游行示威,民众对政府的不满也因此得以大范围扩散,加剧了社会的撕裂动荡。“能否提出切实有效的纲领政策、及时全面回应民众诉求,在维护政治秩序、推动经济进步和整合社会分裂上

<sup>①</sup> 《未被提名候选人使执政联盟损失7个席位》(尼泊尔文),《红板新闻》,2022年11月27日, <https://www.ratopati.com/story/277014/2022/11/27/bagi-ummedwar->。

<sup>②</sup> 如尼共(联合马列)高级副主席伊希瓦尔·波克瑞尔(Ishwar Pokhrel)、副主席苏兰德拉·潘德(Surendra Pandey)、总书记尚克尔·波克瑞尔(Shakar Pokhrel)、副书记普拉迪普·贾瓦利(Pradip gyawali);尼泊尔大会党领导人克里希纳·希陶拉(Krishna Sitaula)、前内政部长巴尔·克里希纳·坎德(Bal Krishna Khand);尼共(毛主义中心)总书记德维·吉隆(Dev Gurung)、潘帕·布萨尔(Pampha Bhusal);尼共(联社)高级领导人、前总理贾拉·纳特·卡纳尔(Jhalanath Khanal);人民社会主义党主席乌彭德拉·亚达夫(Upendra Yadav)等。

<sup>③</sup> Ramesh Kumar. Centre For Investigative Journalism, Nepal, April 4, 2022. <https://cijnepal.org.np/12243-2/>。

<sup>④</sup> “Political parties repeat ‘inflated promises’ in their election manifestos to lure voters,” my Republica, November 13, 2022. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/political-parties-repeat-inflated-promises-in-their-election-manifestos-to-lure-voters/>。



为民众带来实实在在的好处，是民众政治认知和政治评价的关键指标。”<sup>①</sup> 当传统政党在治理绩效不佳时，民众对他们的好感和信任就会下降。如 2022 年 7 月，尼泊尔网络上兴起了名为“不！不再要！”的运动（‘No, Not Again’ Campaign），配图是尼泊尔六位最高政治领导人的海报——德乌帕、奥利、普拉昌达、巴特拉伊、尼帕尔和卡纳尔，他们总共担任过 13 次总理，尼泊尔民众呼吁在大选中将他们淘汰出局。<sup>②</sup> 其背后是民众对老人政治和建制派政党的不满。尼泊尔政策研究所（NIPoRe）对 1080 名青年（18—40 岁）进行了民意调查，结果显示高达 83% 的年轻人对主流政党不满，认为主流政党高层只在乎他们的个人利益，超过半数的人认为他们不代表基层利益，近三分之二的年轻人不认为尼泊尔的政治正朝着正确的方向发展，近 75% 的选民愿意将选票投给“新面孔”，即使这些候选人胜选可能性不大。<sup>③</sup> 这些都反映出民众寻求变革的心理，即尼泊尔政坛中需要新鲜血液的注入，需要老牌领导人向青年政治家的传承，为尼泊尔民主转型增添新的动力。

新兴政党的崛起是此次大选的重要特点之一，地方选举中独立候选人在部分大城市和次大城市的胜选反映出选民的心理导向，也给予了更多政治素人赢得选举的希望。民族独立党受此鼓舞，以反精英、反体制为旗帜吸纳大量政治素人和青年知识分子，在选举中形成了以青年群体为主要支持者的稳定基本盘，促成多名党员战胜了职业政客。党主席拉比·拉米贾内（Rabi Lamichhane）的个人魅力也是帮助民族独立党脱颖而出的重要因素，其曾经担任电视节目主持人期间针砭时弊的语言风格和坦诚直率的个性受到民众的广泛欢迎，形成了强大的感召力。这一新兴政党在组织架构、意识形态和政策主张方面标新立异，宣布其没有任何姐妹组织，只有党员而不设干部，尽可能地保证青年群体（45 岁及以下）占半数以上，党员可根据多数原则推翻党内任何决定，党的中央、省级、地方主席任期不得超过两届等，这些规定旨在防止党的过度政治化（over-politicization），保持党的活力以及党内民主平等。他们还主张总理应由人民直选产生，总统必须是未曾加入任何政党或 10 年内未收受过任何政治利益的尼泊尔公民，这些主张也是针对尼泊尔传统政党存在的政治弊病而提出的。当然，标新立异并不意味着良政善治，民族独立党的主张还需要未来实践进行检验，但它的出现无疑为尼泊尔政治转型提供了新的活力。

保守力量的回归也是选民对现状不满所造成的结果，同时，保守力量内部也在

---

① 马正义：《当代欧美“政治素人”的兴起根源与影响限度》，《暨南学报（哲学社会科学版）》，2022 年第 2 期，第 3 页。

② Shristi Karki, “Many Nepalis say no, not again”, Nepali times, November 03, 2022, <https://www.nepalitimes.com/latest/many-nepalis-say-no-not-again/>.

③ Santosh Sharma Poudel, “Rise of young, independent candidates a worrying sign for aging political leaders”, November 19, 2022. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/rise-of-young-independent-candidates-a-worrying-sign-for-aging-political-leaders/?categoryId=opinion>.

整合与革新，其力量较 2017 年选举有所增强。此次选举前，民族民主党各派的合并起到了集中选票的作用。2021 年 12 月举行的党代表大会中，该党第二代领导人拉金德拉·林登战胜老一辈政党领袖卡马勒·塔帕当选为新任党主席，某种程度上是该党内部的一次革新。林登本人则表示，“党内领导层的革新非同小可，领导层不革新，国家就不可能得到发展”。<sup>①</sup> 民族民主党以国家治理失败、外交实践失衡、权力斗争频繁等议题批评传统大党，以加剧选民对议会共和制、多党竞争制的不满，唤醒了部分选民重回王国时代的想法。

#### （四）族群政党内部分裂、外部受到双重挤压

族群政党力量的此消彼长也是造成当前政党碎片化的因素之一，传统族群政党正面临多重挑战。两个传统马德西政党——人民社会主义党与民主社会主义党实力整体走弱。新兴马德西政党——民意党与塔鲁族政党——人民自由党对传统族群政党构成挑战，而且尼共（联合马列）也抢占了其传统优势选区。

传统族群政党的频繁分裂以及在维护族群利益方面建树不足等原因导致其在选举中受挫。2020 年 4 月，尼泊尔人民党与尼泊尔社会党两个马德西政党实现整合，成立人民社会党，然而同尼泊尔共产党一样，其在短时间内便一分为三，形成人民社会主义党、民主社会主义党与尼泊尔社会主义党三大力量。究其原因，一是合并后政党成分复杂，既包括马德西族群，还包括塔鲁族、林布族等族群，以及巴布拉姆·巴特拉伊为首的毛派力量（原新力量党），政党内部利益多元却缺乏调和；二是最高领导人之间缺乏信任与合作，党内缺乏统一的行动计划，小团体思维盛行；三是政党合并后的组织与运作方式没有进行制度化改革，存在中央委员会缺乏整合而过于庞大、党的各级领导不健全等情况，导致政党合并后凝聚力下降。此外，传统族群政党对马德西族群的利益诉求并未积极回应，导致马德西人对其失望。例如，公民身份法案修正案因班达里总统拒绝签字至今仍未发布；在选区划分、比例制选举议席配比等问题上马德西人也认为其利益受到损害等。

传统族群政党还受到了来自新兴族群政党和其他政党的双重挤压。C.K. 劳特领导的民意党的前身为马德西独立联盟（Alliance for Independent Madesh），主张脱离尼泊尔寻求马德西族群的独立。2019 年 3 月 8 日，C.K. 劳特与奥利政府达成 11 点协议后，同意回归主流政治，并于十天后建立民意党。劳特作为原独立联盟的领导人，其影响力一度席卷整个特莱平原，能轻松召集 20 个平原县的代表开展活动。<sup>②</sup> 新成立的民意党经常开展街头政治，就公民身份法案修正案、农民权益等议题组织游行示威，部分选民因此将希望寄托于这一新兴政党，推动该党一举成为全国性政党。

---

<sup>①</sup> 《林登：民族民主党目前不存在派系》（尼泊尔文），《坎蒂普尔报》，2021 年 12 月 5 日，<https://ekantipur.com/news/2021/12/05/163869186829335257.html>。

<sup>②</sup> 何朝荣：《尼泊尔马德西人的族群身份与国家认同》，《南亚东南亚研究》，2022 年第 3 期，第 121 页。

以塔鲁人作为主要党员的人民自由党在凯拉利县的异军突起也对马德西政党进行挤压，蒂卡普尔（Tikapur）事件和前尼泊尔人民党议员乔杜里的人狱强化了塔鲁人的族群身份认同，<sup>①</sup>也加剧了他们与马德西族群的对抗，促成了代表塔鲁族群利益的人民自由党的成立，乔杜里的妻子什雷斯塔·兰吉塔担任该党主席。此后，兰吉塔走街串巷，去往每户塔鲁人家中为丈夫伸张正义并寻求支持，人民自由党的影响力逐渐蔓延开来，并在此次选举中成为凯拉利县最大的政党。<sup>②</sup>

尼共（联合马列）也对传统马德西政党构成冲击。2017 年联邦议会简单多数制选举中，尼共（联合马列）仅在第二省赢得 2 个议席，而在此次选举中一举拿下 9 个席位，成为马德西省第一大党。选举前夕，人民社会主义党与民主社会主义党的许多有影响力的领导人、前部长、前议员等加入尼共（联合马列），因为民主—左翼联盟无法满足他们对席位的要求，他们便干脆加入尼共（联合马列）以寻求支持，<sup>③</sup>而在比例制选举后的名额分配中，他们也同样拥有更多成为议员的机会。

### 三、大选后政治稳定性分析

政治稳定既是政治学理论研究的一个重要范畴，也是国家长治久安的现实需要和重要目标。政治稳定的内涵极其丰富，塞缪尔·P·亨廷顿将“秩序性”和“持续性”作为判断政治稳定的两个基本要素。秩序性指没有政治暴力、高压政治或政治体系的解体，而持续性指政治体系的关键部分相对来说不发生变化、政治发展不中断、不存在根本改变政治体系的重要社会力量和政治运动。<sup>④</sup>从这一意义上说，尼泊尔三十余年的民主转型中政治稳定性欠佳，政权更迭频繁，<sup>⑤</sup>十年内战、君主制的短暂复辟、马德西族群运动等对尼泊尔政治稳定造成了严重的负面影响，尽管 2008 年

① 蒂卡普尔位于凯拉利县，2015 年 8 月 24 日，隶属于塔鲁哈特斗争委员会的武装抗议者在这里对安全部队发动袭击，造成七名警察和一名两岁婴儿死亡。包括雷什姆·拉尔·乔杜里在内的 11 人被指控策划了此次袭击，于 2019 年 3 月 7 日被处以终身监禁。

② 早在 2009 年，塔鲁人就进行过和平抗议，要求单独划定塔鲁省，反对新宪法将自己的主要聚居区（西部平原 4 县：坎昌普尔、凯拉利、巴尔迪亚和班凯县）一分为二划入两个省，且反对被贴上马德西人的标签。此后成立的塔鲁哈特—特莱党更是提议建立塔鲁民族国家（Tharu ethnic state），但后来与尼泊尔民主论坛合并，并最终并入大会党。此次人民自由党的兴起可谓是塔鲁族民族认同的又一次觉醒。参见：时宏远：《马德西人运动及其影响》，《2018-2019 年南亚形势研讨会论文及摘要》，2018 年，第 235 页。

③ 《马德西政党为何掀起加入联合马列的浪潮》（尼泊尔文），《在线新闻网》，2022 年 9 月 20 日，<https://www.onlinekhabar.com/2022/09/1193894>。

④ 塞缪尔·P·亨廷顿、乔治 I. 多明格斯：《政治发展》，见格林斯坦、波尔斯：《政治学手册精选（下）》，商务印书馆 1996 年版。转引自左宏愿：《国外政治稳定理论研究综述》，《燕山大学学报（哲学社会科学版）》，2009 年第 4 期，第 96 页。

⑤ 从 1990 年至 2022 年选举前，尼泊尔共形成多达 28 届政府，其中最短的一届仅维持 4 个月，最长的一届也只有三年多。除此之外，24 届政府中有 18 届存在执政联盟，也在一定程度上反映了执政联盟的不稳定性。参见：凯沙夫·萨瓦德：《多党制以来政局动荡：政府更迭 28 次，多数政府也未能幸免》（尼泊尔文），《廓尔喀报》，2023 年 3 月 1 日，<https://nepalkhabar.com/politics/159221-2023-3-1-8-32-15>。

尼泊尔联邦民主共和国成立后政治体系相对稳定，但政局激烈动荡、政党分化组合致使政府权威和公信力严重受损，政治稳定性改善程度依然不容乐观。

2023年2月27日，因普拉昌达与奥利在总统候选人问题上产生分歧，尼共（联合马列）突然撤回对普拉昌达政府的支持。以两大左翼政党为主的联合政府在短期内宣告破裂，尼泊尔动荡的政治局势可见一斑。尼共（毛主义中心）转而与大会党等重新组建联合政府，然而普拉昌达领导的多党执政联盟仍存在较大的内生性张力，国家治理仍面临重重困难，不排除普拉昌达因国家治理失败、失去他党支持而在两年内辞职的可能。即使在宪法规定的两年“保护期”过后，<sup>①</sup>也不排除议会倒阁致使政权更迭的可能。毛主义能否发挥好“关键第三党”的作用，联合政府能否较长时间存续，政局能否保住稳定的基本盘，仍存在诸多影响因素。

### （一）权力与公职利益之争影响政府稳定

政治稳定的制度前提是建立强大而有效的政府公信力，对于执政联盟而言，政府公信力又以联盟成员之间的协商合作为基础。但新政府内部纷繁复杂的利益之争却削弱政府公信力，进而对政治稳定构成挑战。威廉·赖克（William Riker）的“最小获胜假说”（the minimal winning hypothesis）认为，潜在联盟政党将尽可能地减少不必要的联盟成员以获得更多公职利益，<sup>②</sup>并组建最小获胜政府（minimal-winning government），以缓解成员之间的公职利益之争。目前，普拉昌达领导的执政联盟并不满足上述条件，其联合政府类型为盈余政府（surplus government），支持政党所占议席大于所需要的138席，此种情况下执政联盟破裂的门槛更高，但由于政党碎片化程度更高，政党数量相对更多，单个成员党的公职利益将相对削减，成员党之间的职位竞争将更加激烈。

权力与公职利益之争是影响政府稳定的直接因素。“个人利益大于政党利益，政党利益大于国家利益”已成为政党博弈过程中多数领导人的行事依据，他们因权力和公职利益而结成联盟，也很可能因此而分裂。大会党与尼共（毛主义中心）便是因共同的议席目标而结成选举联盟，而又因在首任总理人选问题上不可协调的矛盾而分道扬镳。同样，尼共（联合马列）与尼共（毛主义中心）是因共同的公职利益而组建执政联盟，又因在总统候选人问题上的分歧而致使联盟破裂。新的执政联盟组建后，旧有的公职利益分配失去效力，同时也伴随着新的公职利益之争。联盟政党需要重新协商总理任期、内阁部长职务分配等事宜，议席远超尼共（毛主义中心）的大会党会在多大程度进行让利，两党是否能信守承诺、稳固联盟，并在此后顺利

---

<sup>①</sup> 尼泊尔2015年宪法第100（4）条规定，不信任动议不得在总理任命后的头两年发起。参见：The Constitution of Nepal, 2015. <https://lawcommission.gov.np/en/?cat=87>。

<sup>②</sup> William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London, Yale University Press, 1962, pp.32—46.

完成权力交接，其他中小政党是否会因不满职务分配而撤回对普拉昌达政府的支持，是决定政府稳定的重要因素。此外，尼共（联合马列）从执政党向反对党的角色突变，导致其对现政府心存芥蒂，不排除其伺机利用联盟内部矛盾瓦解联合政府的可能。总之，各政党之间达成的所谓共识只是暂时的，政党的结盟从来不是出于意识形态的契合，现实利益才是首要考量，当更大的政治利益出现在政党或个人面前时，各自的局部利益将凌驾于整体利益之上而对尼泊尔政局稳定性构成巨大挑战。

## （二）政策与意识形态之别影响政策稳定

阿克塞尔罗德（Axelrod）认为，政党不仅追求公职利益的最大化，也追求政策分歧的最小化，联合政府只会由意识形态相近的政党组成。<sup>①</sup>然而在意识形态方面，联合政府成分颇为复杂，从右翼保守政党到左翼政党、从新兴政党到老牌政党、从平原族群政党到以山区婆罗门精英为主的政党，政党之间的意识形态差异较大，政策利益各不相同，将为政党之间达成共识制造障碍。

颁布反映政党意识形态的政策措施不仅是该党在议会中实力地位的体现，也能突出政党的标识性和独特性，是获取权力的重要渠道，然而意识形态差异和斗争则会为政策颁布带来阻力，各政党矛盾便在所难免。就尼共（毛主义中心）而言，总理兼党主席普拉昌达设立“人民战争”日（People's War Day），旨在树立政党光辉形象，使全国民众承认尼共（毛主义）武装起义的重要性和正确性，但却遭到了尼共（联合马列）、民族民主党等政党的强烈反对。2023年2月，尼共（毛主义中心）常务委员会已决定更改党名、竞选标志和指导原则，走上一条“去毛主义化”道路。<sup>②</sup>尼共（毛主义中心）进行政党转型的初衷是整合其他政党、扩大支持群体、适应地缘政治环境和应对激烈的政党政治竞争，以谋求更大的发展空间和竞争优势。但意识形态的重大调整无疑隐含巨大风险，前车之鉴是2005年“春邦会议”，其确定了尼共（毛主义）由武装斗争过渡到加入议会政治的政治路线，最终引发了党内温和派和革命派的决裂。若真要放弃“毛主义”这一核心标志，将极易引发政党标识性的丢失和支持群体的流失，将导致政党派系斗争乃至政党分裂，并产生外溢效应对尼泊尔政治稳定构成冲击，这无疑是该党在转型过程中需要认真面对的重大挑战。

大会党历来被外界视为亲印派、亲美派，其意识形态和政策主张可能招致其他政党尤其是左翼政党的反对而影响执政联盟的稳定性。2021—2022年五党联盟执政期间，大会党力推尼美MCC协议在议会的批准，招致尼共（毛主义中心）和尼共（联合社会主义者）的强烈反对，致使联盟几近分裂，其原因之一便是大会党和尼共（毛

<sup>①</sup> Lanny W. Martin, Randolph T. Stevenson, Government Formation in Parliamentary Democracies, American Journal of Political Science, Vol. 45, No.1, Jan 2001, p.34.

<sup>②</sup> 《尼共（毛主义中心）为何对‘毛主义’失去信心》（尼泊尔文），《尼泊尔观察》，2023年2月10日，<https://www.nepalviews.com/2023/02/10/133135>。

主义中心)外交政策上的分歧,前者更重视“低息贷款或援助款项”,而后者主张“逐步减少外国援助和贷款,外国援助和投资只能用于符合国家利益的基础设施建设和发展”。普拉昌达上台后,力主平衡外交政策,力图在整体上与美国、印度和中国均保持友好关系,但鉴于大会党亲美、亲印和疏华的外交实践,普拉昌达的平衡外交政策很可能难以实现,不排除大会党强行打破外交平衡致使联盟破裂的可能。

民族独立党则寻求突破现有政党政治的窠臼并落实惠民政策,党主席拉比·拉米贾内短暂就任内政部长期间,成立腐败问题调查委员会,严格把关警察部队人员调动晋升,以切断警察部队与政客的裙带关系,同时为公民身份证和护照的分发提供便利,以期通过反腐惠民政策树立正面形象。但未来民族独立党还将在政策推进上面临更多挑战,在斗争经验缺乏、政治资源和人脉网络欠缺,以及党主席直言不讳、针砭时弊的个性特征等因素的综合作用下,很可能将增加民族独立党所推行政策的激进主义色彩,加剧传统政党与民族独立党之间的矛盾张力。此外,人民社会主义党和民主社会主义党主要关注公民身份法案修正案的通过,而人民自由党则致力于推动雷什姆·乔杜里的释放,即通过《国家刑事诉讼法》的修订推动法院对所谓政治犯的赦免,而无论这一修订能否通过,都将加剧社会动荡和族群对立。

### (三) 政府效能与民众期望之差影响社会秩序稳定

政治稳定理论对影响政治稳定的因素进行了系统研究,认为政府效能与民众期望之间的差距是影响政治稳定的重要因素。以塞缪尔·P·亨廷顿为首的比较历史学派认为,政治稳定程度取决于民众的政治参与意识与政治制度化的比例,政治参与意识越高、政治制度化越低,则政治不稳定程度越高;以泰德·格尔为代表的社会心理学派提出“相对剥离理论”,认为政府的价值能力与民众的价值期望的背离加剧时,社会成员被剥夺感增加,政治不稳的可能性增大;以戴维·伊斯顿为代表的社会功能学派从系统论的角度将政治系统的稳定视为输入和输出的动态平衡,输入即为民众对于政府的需求和支持,输出即为政府对于民众要求的回应,而政治不稳定则产生于“政治体系的能力和社会要求之间的脱节”。<sup>①</sup>因此,政治稳定不仅是国家政治制度稳定和政权稳定,还包括政府效能和民众期望相契合所带来的社会秩序稳定,对于仍处于民主化转型和现代化进程的尼泊尔来说,这一点在可预见的将来仍然难以实现。

一方面,尼泊尔民众对于政府效能、国家治理能力的的需求以及政治参与意识正在不断提高。民主制的重建、多党制的恢复和王国政府的倒台为尼泊尔民众提供了广阔的参政议政平台,强化了民众对国家政治生活的干预意识,文化教育的普及提高了民众对政府效能的评估能力,新闻媒体扩充了民众了解政治事务的渠道,西方

---

<sup>①</sup> 左宏愿:《国外政治稳定理论研究综述》,《燕山大学学报》(哲学社会科学版),2009年第4期,第95—98页。

价值观念的传播、世俗化、城市化正在不断打破他们的传统观念和认知，对于改善生活水平的渴望正在不断增加他们对权威当局提供善治良政的要求。另一方面，尼泊尔政府效能的提高却未能企及民众的期望度。“各国之间最重要的政治分野，不在于它们政府的形式，而在于政府的有效程度。”<sup>①</sup>从这一意义上来说，尼泊尔君主制的瓦解却带来了政党之间的纷争博弈，致使政府权威弱化，政府有效程度降低。更糟糕的是，各政党为了获取上台执政的合法性，又继续以各种宣言的形式向民众许下所谓的美好承诺，但却往往难以实现。<sup>②</sup>

此次选举投票率下滑在一定程度上反映了政治冷漠的加深，但这也是一种政治态度的体现，侧面反映出政府效能的低下。其次，此次选举的选民年龄结构发生了较大的变化，青年选民政治参与率大幅提高，他们对政府效能的期望相比过去显著提升。再次，议会内政党碎片化加剧将导致议员行为受到更广泛社会群体的关注，社会各群体的多元需求将对政府提出挑战。就政府效能而言，首先是多党执政联盟的公职—政策利益之争将有损政府职能效率，部长的缺席将对相关部门的日常办公和政策制定产生重大影响，下级干部难以在部长缺席的情况下做出重要决定。新政府执政初期接连发生的医生、公交行业大罢工，虽然导火索不一，但本质是政府效率低下，相关政策缺乏落实，各种问题积重难返所致。其次，经济形势依然严峻，普拉昌达上台后，声称将把恢复经济置于首要位置，但 2022/23 财年初期各项经济指标仍然不容乐观，人民生活水平受到持续影响。再次，国家善治情况不佳，《2021 年清廉指数》显示尼泊尔良好治理情况在全球排名中相对靠后，尼泊尔滥用职权委员会（CIAA）在 2021/22 财年收到万余起投诉，尼泊尔政策性腐败也正在上升。普拉昌达上台后，反腐倡廉也成为执政联盟的工作重点，但也被部分媒体认为是政府哗众取宠的政治噱头。<sup>③</sup>综上，政府与民众的双向互动也将影响政治稳定程度，对于尼泊尔而言，政府效能与民众期望的契合仍将是一个长远的目标。

#### （四）外部因素间接影响政治稳定

外部因素作用于内部因素，对内部因素起到推波助澜的作用。区域层面的尼印关系以及国际层面的大国地缘政治博弈一直以来都是尼泊尔政局激烈动荡的催化剂，间接地影响尼泊尔的政治稳定。

在区域层面，尼印关系走向将间接影响尼政局稳定。本届政府组建前夕，印驻尼大使斯里瓦斯塔瓦（Srivastava）在各党之间就维持执政联盟一事进行游说斡旋，<sup>④</sup>

① 塞缪尔·P·亨廷顿著，王冠华、刘为等译：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社 2014 年版，第 1 页。

② 田为民：《政治稳定的社会心理条件研究》，《江苏社会科学》，1999 年第 2 期，第 160 页。

③ “New Govt’s Commitment to Curb Corruption,” myRepublica, January 17, 2023. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/new-govt-s-commitment-to-curb-corruption/>.

④ 迪佩什·沙希：《印驻尼大使频繁开展政治会面》（尼泊尔文），《在线新闻网》，2022 年 12 月 8 日，<https://www.onlinekhabar.com/2022/12/1229988>。

意在延续大会党领导的联合政府，而此后大会党的意外落败并不符合印度的利益，同时，尼共（联合马列）这一极具民族主义色彩的政党被认为是印度极力打压的对象。因此，在尼泊尔总统选举前夕这一敏感时期，赴尼访问的印度外交秘书维奈·克瓦特拉便被认为是尼共（联合马列）和尼共（毛主义中心）关系破裂的关键因素。这表明一旦尼泊尔的政局走向与印度利益相抵触，就可能强化印度对尼政坛的干涉。经济领域，在新冠疫情、俄乌冲突的接连冲击下，新政府表示将努力平衡与近邻中国与印度的关系，同时专注于遏制通货膨胀、维持外汇储备、提高资本支出、缩小贸易逆差，表明尼泊尔与包括中印在内的其他国家的经济联系将进一步加深，其需要平衡好独立外交与经济复苏之间的关系。尼印领土争端上，尼共（联合马列）在竞选期间大打“印度牌”，表示“将巩固尼泊尔领土完整与主权独立，包括林皮亚杜拉、利普列克和卡拉帕尼在内的与邻国接壤的尼泊尔领土都会得到同样的保护”。然而印度常在尼印边界问题和领土争端上采取回避手段，印度外交秘书维奈·克瓦特拉就尼印关系各个方面与普拉昌达新政府进行了讨论，但却回避了尼泊尔关切的尼印领土争端。包括尼共（联合马列）在内的各政党如何平衡尼印领土争端和尼印关系，且不被尼国内民族主义所反噬，也将影响尼未来政治稳定。

在全球层面，中美大国博弈背景下，以美国为首的西方国家加紧对尼泊尔进行全方位渗透，试图扰乱中国西南边陲的安全稳定，而在此过程中将无法避免地对尼泊尔政治稳定产生影响。政治外交领域，美国政府在普拉昌达上台后便迫切释放友好信息以打消尼泊尔对美疑虑，接连派遣美负责政治事务的副国务卿维多利亚·纽兰、美国国际开发署署长萨曼莎·鲍尔访问尼泊尔，以表明对尼外交政策的稳定性和延续性，并在宣传美国价值观的同时敦促尼方在进行邻国外交时保持谨慎，意在拉尼疏华、拉尼制华。经济领域，尼美 MCC 协议将在未来五年持续发挥作用，其以经济援助的名义推行美式民主，千年挑战公司将定期审查受援国家的政策绩效，如若不达标，美国很可能暂停或中止尼美 MCC 协议。MCC 协议本身就是美国推行“反共产主义”政策的延续，<sup>①</sup>在共产党重新执掌尼泊尔政坛的背景下，不排除美国未来以自由、民主和人权绩效未达标为由向尼政府施加压力的可能。在军事安全领域，美国战略文件公开将尼泊尔作为其在包括南亚地区在内的亚洲地区推进印太战略的重点，<sup>②</sup>2022年6月，尼美“州伙伴关系计划”合作协议草案被尼媒体曝光，根据这一草案，美国犹他州国民警卫队可在尼商定区域进行驻扎和活动，并与尼军进行一系列联合演练，其目的是使美国在尼泊尔“实现军事存在并扩大地区威慑力”。这一草案一经

---

① 王静：《美国对尼泊尔推进“千年挑战计划”的战略意图及其认知逻辑》，《南亚研究》，2022年第4期，第117页。

② Anil Sigdel, “US-Nepal Relations: Assessment and Prospects: Convergences and Divergences in Tibet, Indo-Pacific, development assistance, US’s India priority and digital connectivity policies”, US-Nepal Relations Series 2, Nepal Matters for America, July 2020, p4.



曝光便遭到尼朝野上下的一致反对，即使是亲美的德乌帕也决定停止推进 SPP 协议，而美国政府并不甘失败，于 7 月底派助理国务卿唐纳德·访问尼泊尔，寻求在适当时机再次启动 SPP 协议。<sup>①</sup> 尼泊尔退役陆军将领也强调军事外交对于获取国家利益的重要性，但政府与军队之间协调机制的缺失，可能会使尼泊尔面临卷入美国军事安全联盟的风险。除此之外，美西方国家及其培植的非政府组织在人权领域、地方选举、民主实践、新闻自由、司法改革等领域对尼泊尔施加影响，通过颁布所谓西藏政策法案、幕后支持“流亡藏人”活动、参观尼泊尔西藏难民营等挑战尼泊尔一个中国原则。有消息称，美国通过非政府组织资助尼泊尔选举活动来扶植亲美政府上台，进而影响尼泊尔的政策乃至政局走向。<sup>②</sup>

## 结语

此次选举是在五年新宪法实践和三十年议会民主实践的背景下进行的，总的来说，它反映了尼泊尔仍处于民主转型过程中的探索阶段。多元的社会力量源源不断地加入到尼泊尔民主转型的进程中，试图在曲折中找寻前进的方向。然而，在阶级斗争中代表无产阶级利益的毛派政党，以及在族群之争中代表马德西族群利益的马德西政党，都没能改变尼泊尔以权力斗争为核心的政治文化，反而逐步被其他大党所同化。如今，大选之后的尼泊尔政党政治又进入一个新的周期，随着传统政党陷入国家治理困境，新的社会矛盾被激发，反对老人政治的尼泊尔青年表现出越来越强烈的政治参与意识，大会党内少壮派、尼共（联合马列）与尼共（毛主义中心）第二代、第三代领导人在权力博弈过程中也逐渐发挥关键性作用。此种情况下，尼泊尔政党格局更加多元，政治碎片化进一步加剧，各政党之间的权力之争将更加难解难分。此外，随着中美大国博弈日趋激烈，印度“门罗主义”思维进一步强化，美国协同印度迫使尼泊尔加入“反华阵营”的压力增加，尼泊尔政局面临的外部干预或将持续加强。因此，尼泊尔未来的政治稳定将取决于各政党能否开展协商民主，培养合作意识，形成稳定成熟的政治文化，以及推行平衡的外交政策。

[责任编辑：李丽]

① 李青燕：《尼泊尔停止推进尼美“州伙伴关系计划”》，《世界知识》，2022 年第 17 期，第 37 页。

② 美国金融大鳄乔治·索罗斯成立的开放社会基金（Open Society Foundation）于 2016 年至 2019 年在尼泊尔的项目总数达到 90 个，赠款金额达到 426 万美元，占据亚太地区总金额的 12.5%。值得注意的是，开放社会基金下属的社会对话联盟（Alliance for Social Dialogue）主要在尼泊尔地方选举、地方官员培养和新闻自由三个方面开展活动。参见：Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/grants/>。