

尼泊尔政局现状及前景

龙兴春 楼春豪

近年来,尼泊尔政局动荡不稳,突出表现为政党之间与政党内部的斗争加剧,政府运转困难、施政更难。尼主要政党包括尼联共(毛主义)(简称“毛派”)①、尼泊尔大会党(简称“尼大党”)、尼共(联合马列)(简称“联合马列”)和马迪西人民权利论坛代表的马迪西政党,这四股力量在制宪会议的席位之和约占总数的90%,是决定尼泊尔政局走向的关键力量。2008年尼泊尔制宪会议选举结束后,尼政治力量结构出现首轮重大调整,尼大党和联合马列两大老牌政党势力下滑,毛派崛起为第一大党,马迪西政党发展成为不可忽视的政治力量。2009年5月普拉昌达政府垮台后,尼政治力量结构出现第二轮分化组合。在军队和印度方面的暗中支持下,尼其他政党联合推翻毛派政府,并组建以内帕尔为总理的联合政府。近一段时间以来,尼四大力量间的矛盾非但没有缓和,反而更趋激烈,联合政府内部、朝野之间、少数民族群政治力量与主流政党间的各种矛盾相互交织,有可能引发新一轮分化组合。

一

目前,尼泊尔政局的巨大变动主要围绕联合政府主要政党党内派系之间、联合政府与毛派之间及马迪西政党与非马迪西政党之间三对矛盾。2009年8月以来,这三对矛盾迅速激化,对内帕尔政府的稳定构成严峻挑战,政局不稳定系数增大。

首先,联合政府主要政党派系斗争激化,执政根基动摇。内帕尔政府由22个政党组成,但执政核心是尼大党、联合马列和马迪西人民权利论坛,其余小党处于依附地位。尼大党和联合马列的内部派系斗争由来已久,历史上都曾发生过分裂;马迪西人民权利论坛在2007年注册为政党前只是松散论坛,内聚

力不强。近期,上述三个大党内部派系斗争迅速激化,直接冲击联合政府的稳定根基。

尼大党方面,党主席G·P·柯伊拉腊一心扶持其女儿苏贾塔·柯伊拉腊(Sujata Koirala)接班,引起其他领导人和基层党员强烈不满,部分领导人公开批评其“将尼大党当成私人公司、严重损害党内民主”,“危及这个尼泊尔最老牌政党的未来”。②不久前,身为外交部长的苏贾塔以“身体有恙”为由,拒绝陪同内帕尔总理访印,党内议员纷纷要求苏贾塔就“这种不负责任的行为”公开道歉,G·P·柯伊拉腊却呼吁“不要小题大做”,柯伊拉腊家族与非柯伊拉腊家族的矛盾在“随访风波”后加剧。实际上,随着尼大党全国党员大会和主席换届临近,各派新一轮分化组合难以避免,该党内部不同派别的脆弱平衡可能被打破,尼大党甚至可能再次走向分裂。③联合马列方面,内争更加尖锐和公开化。党主席卡纳尔和高级领导人奥利早已“貌合神离”,奥利批评卡纳尔“搞党内专政”,卡纳尔则反击奥利“搞分裂”。2009年8月的“解散风波”可以为证。8月27日,卡纳尔推动解散奥利派占多数的“加德满都地区委员会”(KDC),同时成立本派主导的“加德满都地区组织委员会”(KDOC)。由于该委员会主要负责党在加德满都的事务,政治分量很大,卡纳尔的举动自然招致奥利派的强烈反对。目前,两大派系扶持的组织互不承认,联合马列已现明显的分裂迹象。

① 制宪会议选举时,毛派全称是尼共(毛主义)。2009年1月12日,尼共(毛主义)与尼共(团结中心-火炬)合并为尼联共(毛主义)。本文所指毛派涵盖了尼共(毛主义)。

② “NC leader rues at lack of democratic exercise within party”, June 14, 2009, <http://www.nepalnews.com/archive/2009/jun/jun14/news06.php>.

③ “Nepal's Future: In Whose Hands?” International Crisis Group, *Asia Report*, No. 173, August 13, 2009.

相较于尼大党和联合马列,马迪西人民权利论坛的情况更糟。该党已正式分裂,党主席亚达夫不满政府任命党的议会党团领袖迦查达尔为副总理,将其开除出党,并撤销对内帕尔政府的支持,迦查达尔派则另行成立马迪西人民权利论坛(民主派)加入政府。

其次,“就职语言风波”引爆危机,马迪西政党与非马迪西政党的矛盾激化。历史上,尼泊尔语作为官方语言,是构建各民族“尼泊尔集体国家认同”的重要基础。^① 根据临时宪法,政府官员宣誓就职必须使用尼泊尔语。但是,副总统帕拉马南达·杰哈(Parmananda Jha)置之不理,在2008年7月的宣誓就职仪式上使用印地语,引起轩然大波。经过一年的持续发酵后,这场“就职语言风波”近期升级。8月23日,最高法院做出最终裁决,判定杰哈用印地语宣誓就职无效,并责令其在一周内用尼泊尔语再次宣誓。杰哈针锋相对,多次向媒体表示,“我宁可辞去副总统职务,也不会用尼泊尔语”,“除非政府认同临时宪法第7条修正案,确保所有语言处于平等地位,我才会重新宣誓就职”。他甚至声称“我能说八种语言,我可以每个月使用一种语言宣誓就职,但决不使用尼泊尔语”。^② “就职语言风波”至此演变成马迪西政党与非马迪西政党的斗争。尼大党和联合马列支持最高法院裁决,内帕尔政府也已经取消杰哈的副总统待遇,但马迪西政党却表示“杰哈维护了马迪西人民的情感和尊严”,并组成“马迪西联合阵线”在德赖地区搞示威,威胁“如果最高法院不改变其裁决,尼政府将遭遇严重危机”。9月5日,7名马迪西人民权利论坛(民主派)议员因不满政府在“语言风波”中的做法,宣布撤销对政府的支持。目前,马迪西政党尚未公开宣布撤销对内帕尔政府支持,但“语言风波”已经埋下马迪西政党退出联合政府、政府因此垮台的隐患。

再次,毛派发动“第三次人民运动”,导致朝野关系陷入僵局。普拉昌达被迫下台后,毛派并未就此偃旗息鼓,而是先后举行了中央委员会、政治局、政治局常委等一系列会议。毛派明确表示如果政府无法满足毛派要求,不同意在制宪会议上就总统亚达夫在“解职风波”^③中的行为是否违宪进行讨论,

毛派将“在议会和街头举行密集的抗议活动”。8月3日,毛派政治局常委会通过决议,决定在全国范围内发起“第三次人民运动”,包括阻挠总统亚达夫和总理内帕尔参加公共活动、在各地举行群众集会等。毛派还成立第二副主席巴特拉伊领导的“全国人民运动联合委员会”(JNPMC),专门负责统筹协调“第三次人民运动”。8月30日,该委员会决定组建包括18个部门的“影子政府”,在地方成立“平行政府”。巴特拉伊明确表示,“影子政府虽然暂时没有全面运作,但一旦条件成熟,就将立刻接管政权”。^④

二

历史上,尼泊尔政坛乱局是常态,很少有一任政府能顺利完成任期。近期,尼政治乱局是尼固有国情和特殊历史背景相互作用的产物。尼政党政治大行其道,政治利益犬牙交错,个人利害绑架政党政策;各派力量相互制衡,没有一个政党拥有绝对的主政优势,实力最强的毛派沦为在野党;以马迪西运动为代表的族群“身份政治”活动增加。这一切使得尼泊尔政局纷繁复杂,乱象丛生。

首先,政治领导人的个人恩怨影响甚至绑架了政党政策。尼泊尔政党政治兴起较晚,在其政治民主化过程中,有两件事情具有划时代意义。1951年,尼泊尔人民推翻拉纳家族104年的专制统治,政党首次走上国家政治舞台。1990年,尼大党主导推动民主化运动,推翻国王专政的无党派评议制度,确立君主立宪制,政党逐渐主导国家政治生活。^⑤ 但是,与许多第三世界国家一样,尼泊尔的政治民主化

^① Dhruva Adhikary, “Nepal plunges into politics of languages”, *Asia Times*, July 9, 2009.

^② “Linguistic rights activists suggest VP Jha to take oath in Maithili”, 27 August 2009, <http://www.nepalnews.com/main/index.php/news-archive/2-political/1116-linguistic-rights-activists-suggest-vp-jha-to-take-oath-in-maithili.html>.

^③ 2009年4月20日,前毛派政府通知尼军总参谋长卡特瓦尔,要求他对三个有关问题给出满意解释,欲逼卡特瓦尔“请辞”,但遭拒绝,引发“解职风波”。5月3日,毛派单方面解除卡特瓦尔职务,遭其他党派强烈反对,总统亚达夫要求卡特瓦尔留任,执政盟党纷纷退出政府,普拉昌达被迫辞职。

^④ “Maoists form ‘Shadow Cabinet’”, August 31, 2009, <http://www.nepalnews.com/main/index.php/news-archive/2-political/1191-maoists-form-parallel-govt-.html>.

^⑤ 张惠兰:《传统与现代:尼泊尔文化述论》,世界知识出版社,2003年,第337页。

进程超越了经济发展水平,家族政治甚或个人政治成为政坛特色,“民主非但没有成为实现有效统治的手段,反而为不合理的统治模式披上了现代化外衣”。^①毛派虽然发动了10年“人民战争”(1996-2006年),但最终选择参与民主政治,而非彻底推翻旧制度。因此,旧有的民主政治传统沿袭了下来,其典型特征就是家族政治和精英政治盛行,结果使得个人利益经常凌驾于政党利益,政党利益又经常凌驾于国家利益之上,少数领导人往往基于私人恩怨做出政治决策。这种现象在近期党内派系斗争中充分显露:尼大党内是柯伊拉腊家族与前总理德乌帕派势力的冲突^②;联合马列内是党主席卡纳尔和高级领导人奥利两大派系的矛盾;马迪西人民权利论坛内是党主席亚达夫和原议会党团领袖迦查达尔的纠葛。另外,政客间的私人恩怨也影响了政党间的分化组合,最为典型的是尼大党主席柯伊拉腊和政府总理内帕尔对普拉昌达的态度。在2008年总统选举中,普拉昌达曾私下分别向柯伊拉腊和内帕尔许诺,支持他们竞选总统,但在最后一刻变卦。对于尼政坛“常青树”柯伊拉腊和内帕尔来说,这种“被欺骗的感觉”近乎羞辱,两人自此与普拉昌达结下芥蒂,并在后来成为“反毛派”阵营的旗手。

其次,第一大党毛派被排除在联合政府之外,成为诱发政局动荡的最大因素。在2008年4月的首届制宪会议选举和2009年4月的议席补选^③中,毛派都大获全胜,一跃而为尼泊尔最大政党。目前,毛派共占有238个议席,超过第二大党尼大党(114席)和第三大党联合马列(109席)席位之和,占制宪会议总席数的近40%,较其他政党具有非常明显的优势。另外,毛派民意基础雄厚,在2009年3月底的大学学生会选举中,毛派候选人几乎席卷所有重点大学的学生会主席一职,尤其在素有政治领袖摇篮之称的特里布文大学大获全胜。同时,毛派拥有遍布城乡、政治动员力极强、主要由尼人民解放军战士转化的共青团,且牢牢掌握有近1.9万兵力的人民解放军,是唯一拥有武装的政党。与之相比,尼大党面临“家族政治”、“老年政治”问题;联合马列内斗加剧,政党定位遭遇迷茫,“徘徊在与毛派争夺左派领袖地位和定位成中间社会民主政党之间”;^④马

迪西政党作为一个整体力量强大,但最强的马迪西人民权利论坛已经分裂,单个政党实力不强。正因为如此,毛派有足够底气与政府叫板,而任何忽视毛派政治诉求的联合政府都不可能稳定或正常运作。目前,联合马列主席卡纳尔、副主席高塔姆已表示,如果没有毛派参与,制宪与和平进程都难实现。

再次,少数民族“身份政治”意识高涨,纷纷向政府“要权”。数百年来,尼泊尔深受印度教文化影响,承袭了严格的种姓制度。历史上,许多少数民族或低种姓群体被排除在权力之外。以德赖平原的马迪西人为例,^⑤数百年来,马迪西人在语言、就业、教育等问题上备受歧视。^⑥毛派的10年“人民战争”推翻了等级森严的王权,唤醒了各群体民众的政治意识。尼泊尔摒弃将印度教作为国教,成为一个世俗的共和国,为少数民族提供扩展权益的机会。从这个意义上说,少数民族的“维权”行动具有一定合理性,体现了尼泊尔的政治进步。但是,在尼当前政治环境下,少数民族的“维权行动”往往沦为“街头政治”,甚至出现“族群利益”与“国家利益”相悖的情形,助长了少数极端分子的分离思想。“就职语言风波”的主角——副总统杰哈——就来自德赖地区,属于马迪西人民权利论坛。杰哈完全有理由用国语尼泊尔语宣誓就职,但他却选择了仅被0.4%的尼泊尔人民当成母语的印地语宣誓就职,无疑是

① 田文林,“从巴基斯坦管窥第三世界面临的几个共性问题”,《现代国际关系》,2009年第7期,第18页。

② 2002年,德乌帕退出尼大党,成立尼大党(民主)。2007年,德乌帕率尼大党(民主)与尼大党合并,柯伊拉腊却在制宪会议选举失败后,将失败主因归咎于两党合并,令德乌帕大为不满。“Parti ekikaran ‘bhandar’ thiyo”, *Naya Patrika*, June 18, 2008, 转引自“Nepal’s Faltering Peace Process”, International Crisis Group, *Asia Report*, No. 163, February 19, 2009.

③ 2008年4月制宪会议选举中,有些议员在两个地区同时当选,必须放弃一个席位,举行补选。此次共有6个议席补选,毛派、尼大党和马迪西人民权利论坛分占2席。最终,毛派独占3席,尼大党、联合马列和马迪西人民权利论坛分获1席。Dr. S. Chandrasekharan, “By-Elections to CA—Maoists consolidate their Position”, April 9, 2009, <http://www.southasiananalysis.org/notes6/note509.html>.

④ “Nepal’s New Political Landscape”, International Crisis Group, *Asia Report*, No. 156, July 3, 2008.

⑤ “马迪西”(Madhes)源自梵语 madhyadesh,意指“中部国家”(middle country)。该词广义上指从喜马拉雅山麓到印度中部 Vindhya 山区的地方,狭义上指德赖平原。现在所称的“马迪西”一般指德赖地区东部和中部的平原,“马迪西人”则指操平原地区语言的非山区居民(non-Pahadi),尤其指土著和印度移民及其后裔。

⑥ “Nepal’s Troubled Tarai Region”, Crisis Group Asia Report, *Asia Report*, No. 136, July 9, 2007.

族群利益在作怪。另外,近两个月,古隆、林布、尼瓦尔、达芒、塔鲁和马迪西等群体接连不断举行抗议,要求成立基于种族、语言和文化的自治省。一些组织联合成立“联邦民族全国论坛”(FDNF),协调彼此立场,增强与政府讨价还价的筹码。另有一些民族甚至成立武装组织,代为行使地方行政权。如塔鲁自治省委员会在德赖地区的中西部和远西部已经组建“塔鲁军”,林布族武装也在东部地区参与非法征税、强制募捐等。^① 这些活动具有明显的对抗政府、分裂国家的图谋。

三

尼泊尔此轮政治博弈尘埃尚未落定。各派力量虽然偶有合作,但无非是为了维护和扩大自身利益,尼泊尔政局的动荡因素并未消除。2009年8月以来的形势发展表明,尼各派正酝酿新一轮分化组合,政局可能再陷动荡。展望未来,尼重燃内战之火的可能性不大,但不排除政府再次改组的可能,不过难以出现包括四大力量在内的全国共识政府。

从短期看,政坛“变天”可能性很大。“解职风波”中,其他政党出于对毛派“一党主政”的担忧,在印度的幕后撮合下,组成了反对毛派的临时联盟。但是,由于各派政治利益和诉求极难统一,又缺乏具有绝对优势的政党(尼大党仅比联合马列多5席),本届政府注定是个不稳定的政府。迄今,联合政府内阁已经7次扩编增员至42人,成为尼历史上第二大臃肿内阁。^② 在联合政府内部,只要尼大党、联合马列或马迪西政坛三党中的任何一党退出政府,就足以令现政府垮台。与联合政府的弱势相比,在野的毛派摆脱了执政期间饱受各方掣肘的苦恼,其猛烈批评印度、提倡“民族主义”的政策也得到了尼很多普通民众的认可,其势力并未受到明显削弱。因此,尼泊尔形成了鲜明的朝小野大政治格局。近期诸多迹象表明,内帕尔政府面临的内外压力不断增大,政局稳定处于“新的临界点”。

然而,即便尼政坛“变天”、党派斗争白热化,尼重陷内战的可能性还是微乎其微。尼泊尔武装力量包括尼军、武警、警察及毛派领导的人民解放军。此外,南部平原和东部山区还有少量地下武装组织。

尼军和尼人民解放军是“人民战争”期间的主要对手,且现在依然难以尽释前嫌。不过,从当前形势看,除非外部势力强力介入,尼军和尼人民解放军基本不会发生正面军事冲突。从尼军看,保守派人物、强硬反对毛派的卡特瓦尔已退役,新任总参谋长古龙态度相对温和。另外,毛派的整体实力较战争期间有所提高,尼军并没有打败尼人民解放军的胜算,以保卫和平为任务的尼军不敢贸然开战。从尼人民解放军看,虽然强硬派主张重新发动人民战争,实现彻底革命,但多数党员仍支持普拉昌达的务实路线。而且,当前国际反恐大环境、国内“求和平、盼发展”的民心以及联合国驻尼特派团(UNMIN)的监督,都严重制约其发动战争的可能性,普拉昌达在政治报告中也只提“人民运动”而非“人民革命”。

尼泊尔政坛“变天”的最大可能还是各主要党派在斗争中谋求合作,但通过合作组建全国共识政府的可能性不大。尼泊尔各派力量可划分为毛派和联合马列代表的左翼、尼大党和尼军代表的右翼,及马迪西政党代表的少数民族政治势力。毛派以革命起家,拥有广泛的群众基础,旨在改革尼泊尔旧有的政治、社会、经济制度,是尼泊尔最大的变革力量。联合马列虽是左翼政党,但意识形态“不够左”,党内存在“亲毛派”和“反毛派”,发展路线不明确。尼大党是老牌政党,主要代表城市中产阶级利益,与下层民众严重脱节。一向标榜政治中立的军队,实际上也具有很强的政治和意识形态色彩,其军官中婆罗门出身的约占74%,而马迪西人比例不足0.5%。^① 以马迪西人民权利论坛为代表的马迪西政党地域色彩浓重,主要代表德赖地区马迪西人的权益。也就是说,各派力量背后都有自己的利益寄托,变革者与既得利益者间存在结构性矛盾,各方分歧难以彻底弥合,当然也就难以组建全国共识政府。

长期看,宪法制定与和平进程不会顺利完成。新宪法的制定与和平进程的顺利结束是尼泊尔两大政治任务,各大政党虽然彼此攻讦,却都不敢否认这

^① The Carter Center International Observation Mission in Nepal, *First Interim Report*, August 26, 2009.

^② 1996年德乌帕政府时期,为了协调各方利益,内阁人数高达48人。

一点。但是,要想在预定时间内完成两大任务非常困难。在制宪问题上,宪法起草委员会下设 11 个主题委员会,原定须在 2009 年 9 月 6 日前提交“理念文件”(Concept Paper),迄今只有 5 个委员会勉强完成,多数委员会因缺乏共识几乎停止了该项工作。目前,制宪会议的预定议程已经 5 次延后,并可能再次拖延。在和平进程问题上,失踪人员调查委员会、

国家重建高层委员会、科学土改研究委员会、国家和平与复兴委员会等几个核心委员会运转效率极低,尼军和尼人民解放军的整合、土地改革、战争期间被夺取的财产归还等问题都毫无进展。而且,“印度出于反对毛派的目的,改变了其最初支持和平进程的政策”,^②和平进程的推进工作困难重重。○