



北京第二外国语学院
博士学术文库

共和国时期 尼泊尔外交政策研究

徐 亮/著



中国时政经济出版社

北京第二外国语学院博士学术文库

共和国时期尼泊尔 外交政策研究

徐 亮 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共和国时期尼泊尔外交政策研究/徐亮著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 1

(北京第二外国语学院博士学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5952 - 9

I. ①共… II. ①徐… III. ①对外政策 - 研究 - 尼泊尔 IV. ①D835. 50

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 313529 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁佳

版式设计: 兰波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 16.75 印张 238 000 字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 34.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5952 - 9/D · 0354

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

序 言



昔日北大蔡元培先生谓：“大学者，研究高深学问者也。”大学的逻辑起点首先应该是学术，高水平的大学更不能例外。对知识的传递、批判和探索，是大学生存与发展的永恒主题。在知识经济迅猛发展的时代，大学作为知识传播与创新、技术创新与转移的主体，理所当然地成为国家创新体系建设和自主创新的基本主体，成为人类进步和社会发展的知识之翼。大学学术研究能力的开发，本身就孕育着未来经济和社会发展的萌芽，把川流不息的知识转变成为技术创新的新源泉，已经成为当今大学学术研究不可或缺的重要任务。

一流的科研成果是一流学术成就的核心。没有一流科研成果的大学，不能称之为研究型大学。在“十一五”发展规划中，我校明确提出“把我校建设成为若干学科达到国内一流水平、在国内外具有重要影响的多科性教学研究型大学”的办学目标。这一目标不仅体现了全校上下紧跟时代脉搏锐意进取的拼搏精神，还体现了我校对我国高等教育大改革大发展大跨越的基本走向的理性认知。要实现这一奋斗目标，关键是要紧紧围绕学术的卓越，全力打造一流的队伍、培养一流的学生、构筑一流的学科平台，潜心培育有利于知识创新和学术卓越的制度环境与大学精神。

学术卓越也是评价学科建设水平的核心指标之一。学科建设水平是一流大学的根基，只有具备一流的学科才能成为一流大学。分析世界一流大学学科发展的演进轨迹可以发现，经过几十年甚至几百年的锤炼和发展，总有一批学科成为他们的“顶梁柱”，甚至可以作为学校的代名词。我校要建设和形成一批特色鲜明的高水平学科群和学科链，就必须以学术卓越为标杆，营造砥砺学术、崇尚学术的良好风气，实现学术水平的历史性跨越。

兴校之举，首在得人。作为大学不仅要培养和造就能够占据学科前沿、富有创新激情的拔尖创新人才，还要依靠学科带头人、学术带



头人、学术骨干等一批拔尖人才汇聚创新团队。世界一流大学都拥有一批世界级的学术大师，从某种意义上说，有了世界一流的师资队伍就等于有了一流的学术成就。哈佛大学的前校长科南特曾说过：“大学的荣誉不在于它的校舍和人数，而在于它一代一代教师的质量。一所学校要站得住，教师一定要出色”，“在依靠人才方面，10个二流的人不能代替1个一流的人。”人才问题是制约和影响大学可持续发展的核心要素，谁拥有质量更优、数量更多、创新能力突出的优秀人才，谁就能处于竞争的优势地位。长期以来，我校着眼于打造一支精英汇聚、敢于创新、善于创新的师资队伍，积极构建面向国际招揽人才的机制和校内科学合理的人才选拔机制，提倡百花齐放、百家争鸣，让广大教师的学术思想自由发挥，真正把我校建设成为名副其实的教学研究型大学，为建设“人文北京、科技北京、绿色北京”贡献智慧和力量。

近年来，我校积极提倡“科研引领学科发展，科研提升办学水平，科研服务社会进步”的工作理念，以创新平台、重点科研基地和重点学科为依托，以学科带头人为核心，以重大项目为纽带，发挥多学科集成的优势，加大相关学科的交叉融合力度，初步形成了一批科研创新能力强，特色鲜明的研究团队，进一步巩固和提高了我校科研工作的影响力，增强了社科研究发展的后劲，提升了社科研究工作的水平。

为提升我校的科研水平和学术影响力，构建我校特色科研的长效机制，提高科研资源配置效率，培植一批特色鲜明、优势突出的国内一流学科，鼓励专任教师从事学术研究，扶持具有我校学科特色、扬我所长并与首都经济社会发展密切相关的科研成果，培养和发展一批学术带头人和中青年学术骨干，带动学校整体科研和学科水平不断迈上新的台阶，在人才人事工作部门、科研管理部门的努力下，学校设立了“北京第二外国语学院博士文库出版基金”。出版基金主要用于资助具有较高学术水平的博士论文、学术专著和高水平的学术译著，充分发挥其辐射效应，带动相关学科的繁荣与进步，达到“以点带面，纲举目张”的效果。

在博士文库系列著作付梓出版之际，我感到由衷的高兴。衷心感谢各位作者及相关工作人员的辛苦努力，并期待有更多的优秀成果出版。

北京第二外国语学院校长

2010年2月25日

目 录



导 论	(1)
第一章 共和国时期尼泊尔外交政策的调整与变化	(6)
第一节 沙阿王朝时期尼泊尔政策的成就与问题	(7)
第二节 共和国时期外交政策宗旨和原则的延续及调整	(26)
第三节 共和国时期外交政策在不同领域的表现	(41)
第四节 共和国时期尼泊尔外交政策的层次分析	(57)
第二章 政策调整后的尼泊尔外交实践	(66)
第一节 从友好合作升级为全面伙伴关系的对华外交 ...	(67)
第二节 从特殊关系走向正常国家间关系的对印外交 ...	(82)
第三节 从相互敌对走向有限接触的对美外交	(91)
第四节 从重在参与走向积极介入的国际组织交往	(100)
第三章 影响共和国时期尼泊尔外交政策调整和变化的因素	(109)
第一节 影响尼泊尔外交决策调整和变化的体系层次 ...	(110)
第二节 影响外交决策的国家与社会层次	(122)
第三节 影响外交决策的决策者认知因素	(130)
第四章 共和国时期尼泊尔外交政策的决策机制	(139)
第一节 共和国时期尼泊尔外交政策决策主体	(140)
第二节 共和国时期尼泊尔外交政策决策模式	(161)

第三节	共和国时期尼泊尔外交政策决策机制评析	(169)
第五章	共和国时期尼泊尔外交政策实施效果	(174)
第一节	外交政策基本实现预期的宗旨和目标	(175)
第二节	尼泊尔外交政策对各方利益的统筹兼顾	(183)
第三节	尼泊尔外交政策的深入变革面临障碍	(190)
第六章	共和国时期尼泊尔外交政策的发展趋势及启示	(203)
第一节	共和国时期尼泊尔外交政策的发展趋势	(203)
第二节	共和国时期尼泊尔外交政策的类型学意义	(209)
第三节	进一步提升中尼关系的对策建议	(222)
结 论		(230)
附表一	1799~2008 年历任尼泊尔首相及所属党派	(232)
附表二	常用易混淆译名一览表	(236)
主要参考文献		(238)



导 论

2006年5月,尼泊尔王国改称“尼泊尔”。2008年5月,尼泊尔制宪会议宣布建立“尼泊尔联邦民主共和国”。沙阿王朝统治尼泊尔的合法性被制宪会议彻底废止,立宪君主制的象征——“国王”也被摒弃。尼泊尔自此废除了长达239年的王权,建立了共和制,开始了国家的政治、经济、文化转型,相关问题随之而来。在阐述联邦民主共和国时期尼泊尔外交政策这个问题之前,需要对本书所涉及的研究背景进行简要介绍,对主要概念进行界定。

一、研究尼泊尔外交的背景

2007~2012年,尼泊尔政体的变化带来了内政和外交的新气象,国家的全面转型开始,各政党共同为制定新宪法而努力。2006~2008年的尼泊尔,是中国学术界研究的热点国家。2007年尼泊尔共产党



(毛主义^①，以下简称尼共(毛)或尼联共(毛))回归主流政治，进入民主政治的博弈框架。2008年5月，尼泊尔正式成立尼共(毛)组建的联邦民主共和国第一届政府。随着尼泊尔政治生活进入常态化，内战和冲突的结束，国内学者对尼泊尔的研究和讨论的兴趣因之下降。作为研究者，应当不受主观好恶和媒体的引导，从学术的角度客观中立地研究尼泊尔，因此本书实际上是对2008年前后国内外一系列对尼泊尔外交研究的后续研究和探讨。

尼泊尔在实现由君主制向共和制转变的过程中，在实现由国内冲突转为和平进程的过程中，摧毁了原来的政治力量格局，打破了旧有的利益分配模式，却又未能建立有效的政府机构，来解决和平重建进程中面临的诸多问题。在这些问题上，尼泊尔外交转型牵动中国和印度的国家利益，引起了国际社会的关注。这一时期尼泊尔外交讨论的焦点问题是“尼—中—印三边关系”是否存在变化以及存在怎样的变化。关于这一问题，目前存在着三种不同的观点：

第一，“等距离外交”。学术界一般认为“亲印”^②是尼泊尔外交的传统，但尼泊尔政府认为本国实行的是等距离外交，例如2008年普拉昌达上任后首访中国，并提出了对中国和印度实行“等距离外交”的政策；2012年，尼泊尔政府高官继续认定政府实行的是

① 2009年1月，尼泊尔共产党(毛主义)与尼泊尔共产党(团结中心——火炬)合并组建尼联共(毛)，本书简称“尼联共(毛)”。如无特殊说明，本书中提到的尼共(毛)也指的是尼联共(毛)。

② 学术界一般认为1990~2006年期间，尼泊尔外交是“受印度干涉”或“亲印”的。请参见汪亭友、王剑：“尼泊尔制宪会议选举及尼共(毛)胜选后的政策趋向”，《当代世界社会主义问题》2008年第2期；何朝荣：“尼泊尔共产党(毛主义)执政后的对外政策走向”，《南亚研究季刊》2008年第4期；吴兆礼：“尼泊尔—印度关系：传统与现实”，《南亚研究》2010年第1期；李涛、戴永红：“尼泊尔政局与中国的策略选择”，《南亚研究季刊》2010年第3期；涂华忠：“发展中国家共产党派别研究——以尼泊尔共产党为例”，《亚非纵横》2010年第4期；卢远：“相互依存视域下的中国—尼泊尔关系”，《暨南学报(哲社版)》2010年第4期；谢士法、邢红梅：“游走于中印之间：尼泊尔对外政策的基本走向”，《当代世界》2010年第7期；袁群、安晓敏：“尼联共(毛)关于当前国际形势和尼泊尔国内形势的基本看法”，《国外理论动态》2010年第7期；赵畅：“从均势角度看尼泊尔小国外交”，《学术探索》2011年第4期；刘庆春：“南亚次大陆地缘政治历史演变研究”，硕士研究生论文，华东师范大学2010年；卢远：“尼泊尔联合共产党(毛派)崛起的印度因素”，博士研究生学位论文，暨南大学2012年。等等。此外，也有一些学者认为尼泊尔从独立以来一直执行“平衡”的外交政策，如马拉：“尼泊尔的外交政策：在中国和印度之间寻求平衡”，硕士研究生学位论文，北京大学2001年。产生分歧的原因是没有区分“外交辞令”(表达等距离的意愿)和“实际贯彻外交政策”。



“等距离外交”。

第二,“亲印外交”。反对党(包括传统上被称为是亲印的大会党和从尼联共(毛)分离出去的、被认为是极左的尼共—毛主义)普遍认为巴特拉伊政府的外交是屈从于印度压力的软弱外交、亲印外交,甚至断定巴特拉伊是“印度间谍”,普拉昌达是“背叛国家的多吉(Lhendup Dorjee)”^①。

第三,“亲华外交”。鉴于尼泊尔政府对待“藏独”分子的严厉管控态度,西方舆论普遍认为共和国时期的尼泊尔政府是亲华的,中国国内有些学者也持类似看法^②。

鉴于印度在尼泊尔政治生活和外交决策中的影响力较大,因此“亲印外交”政策是尼泊尔的传统外交政策取向,而“等距离外交”、“亲华外交”均是目前和未来将要强化和发展的对外政策趋势。在以上三种相互矛盾、相互冲突看法中,产生了一个值得深入分析和研究的学术问题:共和国时期的尼泊尔外交政策内容和主要特征究竟是什么?它和沙阿王朝时期的尼泊尔外交政策相比发生了哪些变化?三边关系的变化是否影响到尼泊尔整个对外关系?

二、关于共和国时期(2008~2012年)

首先,对这一时间段的尼泊尔外交政策进行系统研究者寥寥可数。目前国内外对尼泊尔外交政策的系统研究,都集中于2006年以前。2007年以后的尼泊尔外交政策研究,只有极少量论文,缺乏系统性。尼泊尔政体已经发生了根本变化,其外交政策的研究应该跟进。如果停留在以往的研究水平上,显然是不够的。

^① “Dahal likened to Lhendup Dorjee after proposing to hold referendum on border dispute with India”. 尼泊尔新闻网, 2013-02-07. <http://www.nepalnews.com/archive/2013/feb/feb07/news03.php>.

^② 参见张培、汪亭友:“尼泊尔共和国首任总理辞职原因初探”,《中国特色社会主义与当代世界社会主义》学术研讨会暨当代世界社会主义专业委员会2009年年会论文集;王逢云:“尼泊尔共产党(毛主义)革命道路研究”,硕士研究生学位论文,新疆大学2010年;陈晓晨:“普拉昌达:一位理想主义者的失败”,《第一财经日报》,2009年5月6日,A12版;U. S. Department of state, “2008 Human Rights Report: Nepal”, February 25, 2009, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154484.htm>.



其次,经历了2007年过渡时期以后,2008年5月至2012年5月,恰好是第一届制宪会议选举到被解散的时期,处于某项政策从推行到呈现效果的有效考察范围。2008年制宪会议选举,尼联共(毛)成为尼泊尔第一大党并组建了第一届政府;2012年5月,制宪会议解散,也是在尼联共(毛)的第四届政府主导下解散的。一始一终,形成了一个完整观察的时间段。尼泊尔的外交转型已经历经5年,这种外交政策已经不是初期的萌芽形态,而是相对成熟,既有文本阐述,又有实践效果。

第三,有利于解决观点的冲突和对立。2008年5月,普拉昌达上任之初,国内外学者、媒体普遍认为尼联共(毛)亲华,但是2012年5月,巴特拉伊解散制宪会议前后,一些国内外学者、媒体又认为尼联共(毛)总理亲印。这一极端对立的评价都是在尼联共(毛)执政时期发生的,区别只是谁担任总理的差异,这一矛盾是如何产生的,真实情况如何?这是本书要解决的问题。

三、关于等距离外交

“等距离外交”(equidistant diplomacy, equidistant policy),也可译为“等距外交”、“中立外交”。“等距离”源于物理用语,后被应用于人际关系。鉴于国家间关系可以类比为人际关系,“等距离外交”也被广泛应用于外交政策研究领域,被归为一种外交政策范式。

2008年5月,尼泊尔第一届政府总理普拉昌达重新提出了与中印两个邻国保持“等距离”(Equidistance)的概念。根据普拉昌达的解释,尼“等距离外交”包括三种含义:一是尼不会与某个邻国结盟一道反对另一个邻国;第二是尼将同时与两个邻国发展友好关系;三是尼泊尔在外交方面不会受意识形态的影响,并将寻求与美国之间的和解。普拉昌达认为,意识形态将“不是障碍”,“我们渴望和具



有不同意识形态的国家建立外交关系”^①。

“等距离外交”对尼泊尔而言，有其特定的含义，本质是一个三边关系框架内的概念，是尼印、中尼“两个双边关系”的结构问题。尽管“等距离外交政策”的适用范围局限在三边关系框架内，不能涵盖尼泊尔外交政策的全部内容，但是它却是共和国时期尼泊尔外交政策的核心，并渗透到尼对其他国家政策和国际组织政策中，成为共和国时期尼泊尔外交政策的主要特征。

等距离外交应避免和平衡外交混为一谈。2008年5月，时任尼泊尔外交部部长乌彭德拉·亚达夫（Upendra Yadav）解释说，尼泊尔和印度、中国同等地保持“等距离”或“在中印之间保持平衡”^②。在这里，尼泊尔的政治家显然将“等距离”、“平衡”作为一种或然关系来阐述，说明尼泊尔的政治家已经意识到了两者的区别。等距离外交与平衡外交是一个既有联系，又有区别的概念。平衡外交是一系列外交行为所要达到的效果——权力平衡，为这个目标可以采取一切措施（包括亲华、亲印、亲美、等距离都是选项），而等距离则是主动采取的外交行为和倾向，其效果可能是平衡，也可能是失衡。等距离是从行为过程角度观察的结果，而平衡外交则是从效果评价角度观察的结果。对于小国而言，权力均衡具有维护弱小国家独立的功能，而等距离则能够帮助作为小国的尼泊尔实现在中印之间保持平衡。摩根索认为：“小国的独立总是依靠权力均衡，或者依靠某一保护国的优势，或者由于对帝国主义的贪欲缺乏吸引力。这些小国维护其中立地位的能力始终来源于这个、那个或全部这些因素”^③。从尼印、尼美关系的发展历程来看，尼泊尔是属于第一种情况，即依靠权力均衡才能保持独立，而等距离外交提供了实现这一目标的方式。因此，等距离外交目标是在尼泊尔与中、印两大邻国关系中实现平衡。

① 焦晓阳：“专访尼共（毛主义）主席，期待访华去毛泽东家乡”，《中国日报》英文版2008年6月13日，李华清译。http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2008-06/13/content_6759714.htm。

② Anjana Pasricha. “Nepal Says it Will Maintain Equal Ties With India, China. FMPRC”. New Delhi. 25 August 2008. <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cenp/chn/znbedsg/6/t465360.htm>.

③ [美] 汉斯·摩根索、肯尼思·汤普森修订：《国家间政治（第五版）》，徐昕、郝望、李保平译，王辑思校，北京大学出版社2012年版，第192页。



第一章

共和国时期尼泊尔外交政策的调整与变化

沙阿王朝时期的外交政策为共和国时期的尼泊尔外交政策提供了历史基础和精神渊源。共和国时期尼泊尔政治有三大特征：共和制的建立、左翼民族主义政党占据优势地位和内战的全面结束并开始和平重建。2008年制宪会议选举之后，在国内形势发生急剧变化的情况下，尼泊尔从国家生存与发展利益出发，调整了1990年立宪君主制实行以来依赖印度的外交政策取向，开始全面贯彻“和平共处原则为基础”的平等、等距离、均势、共赢的外交政策理念。2007年《临时宪法》为外交政策调整奠定了法理基础，在此基础上尼泊尔的涉外文件均进行了重要的修订、增补。本章主要提炼借助于宪法、政府文件、领导人讲话阐述共和国时期尼泊尔外交政策的基本原则、目标任务的调整，总结其政策内容的变化。



第一节

沙阿王朝时期尼泊尔政策的成就与问题

沙阿王朝 (Shah Dynasty, 1768 ~ 2008 年) 起源于尼泊尔西北部的廓尔喀公国, 由公国第 10 代王公普里特维·纳拉扬·沙阿 (Pritthvi Narayan Shah) 通过统一战争于 1768 年建立, 立国达 240 年, 横跨尼泊尔的古代、近代、现代和当代, 是该国历史上最后一个君主制王朝。沙阿王朝通过南征北战实现了尼泊尔的统一, 基本上奠定了当今尼泊尔的版图。但是沙阿王朝后期, 尼泊尔远离现代化进程, 1971 年被联合国评定为最不发达国家。

根据历史学家的分类, 沙阿王朝史可分成六个时间段: 前史 (廓尔喀公国时期)、开国与君主专制时期、拉纳家族独裁时期、第一次立宪君主制时期、潘查亚特体制时期、第二次立宪君主制时期, 其中第一次立宪君主制的建立是尼泊尔进入现代时期的标志。2008 年 5 月 28 日, 尼泊尔临时议会宣布废除君主制, 成立尼泊尔联邦民主共和国, 沙阿王朝的统治宣告结束。现代以来整个沙阿王朝时期的尼泊尔外交政策, 其核心特征就是独立自主意识不断发展, 外交受印度干预时强时弱。特别是对现代尼泊尔而言, 与印度的“控制与反控制斗争”^① 始终是尼泊尔国家民族主义发展的主线。

一、尼泊尔王国对外关系简要回顾

沙阿王朝古代的外交政策, 以和中国清朝结盟为典型特征, 而近代时期的尼泊尔外交政策, 是附属英国殖民者 (英属印度), 封闭保守; 现代沙阿王朝时期, 尼泊尔外交政策基本是在印度的干涉下进行的, 其中立和建设“和平区”的政策受到印度的左右, 外交独立

^① 吴兆礼: “尼泊尔—印度关系: 传统与现实”, 《南亚研究》2010 年第 1 期; 卢晓昆: “论尼泊尔与印度的关系及其发展趋势”, 《东南亚南亚研究》2009 年第 4 期。



性仍然受到很大的制约。

（一）现代之前的尼泊尔对外政策

尼泊尔现代之前的对外政策，其基本脉络是从古代的领土扩张政策，经历和清朝结盟的阶段之后，至近代被迫接受英国殖民者控制。

沙阿王朝建立后，在巴哈杜尔·沙阿摄政时期，尼泊尔外交呈现进攻性：向西挺进印度西北部，兵锋抵达克什米尔；向东侵占哲孟雄（今印度锡金邦）大片领土；向北入侵西藏，威胁清朝对西藏的主权。巴哈杜尔·沙阿时期，尼泊尔的版图达到了顶点。清乾隆五十四年（1789年），第一次廓尔喀战争未经战斗即结束，西藏全境收复。乾隆五十六年（1791年）七月，廓尔喀再次入侵西藏。乾隆五十七年（1792年），尼泊尔与中国订立盟约，向清朝称臣，和清政府结盟，共同对付英国殖民者。

1795年，拉纳·巴哈杜尔·沙阿亲政以后，尼泊尔陷入内乱。1814年，英属印度总督黑斯廷斯发动廓尔喀战争，因尼泊尔势单力薄，清朝援军没有帮助而失败。尼泊尔被迫和英属印度签订了丧权辱国的《萨高利条约》，割让了包括特莱平原地区在内的大片领土给英属印度。尼泊尔军民的奋力抵抗，也迫使英国殖民者放弃了变尼泊尔为殖民地的计划，“尼泊尔制止了英国并吞的企图，没有成为英国殖民地。英国认可尼泊尔的独立地位，尼方允许英方在尼招募廓尔喀军人去海外和南亚作战。通过英勇武装抗击，尼泊尔维护了独立，成为当时南亚唯一的一个独立国家”^①。这次战争对中国影响巨大，英国殖民者通过各种手段对喜马拉雅山区进行渗透和蚕食，并利用晚清政府的腐败无能和国力衰微以及外交上的一些失当，逐步控制了尼泊尔以及周边小国不丹、锡金，利用它们作为基地和羽翼对我国西藏进行侵略，西藏的安全环境空前恶化。

1816年，尤金德拉继位，由王太后拉利塔和首相比姆·森·塔帕执政。为了夺回失地，废除不平等条约。比姆开始了尼泊尔第一次近代化改革。但是尚未来得及全面推行就遭到拉纳政变而夭折。此时英国殖民者更改了对尼泊尔的政策，经过一段时期的观察，最终选定

^① 马维光：“尼泊尔沙阿王朝的荣辱兴衰”，《文史天地》2008年第8期。



了忠格·巴哈杜尔·拉纳作为统治尼泊尔的代理人。1846年,在英国殖民者的支持下,忠格·巴哈杜尔·拉纳发动流血政变,废除尤金德拉国王,另立苏伦德拉国王。从此,拉纳家族世袭首相职位,开始了长达一百多年的统治,国王则没有实权,成为傀儡。拉纳家族外交政策的主要特征是依附于英国殖民者。尼泊尔从此丧失了独立地位,沦为英国保护国。这一时期的尼泊尔外交也有一定的发展,如忠格·巴哈杜尔 1850~1851 年间曾经访问欧洲,但非常迟缓。1857 年,印度出现反英民族起义,拉纳主导的尼泊尔政府给英国人提供了重要的军事援助。为此,尼泊尔收回了特莱平原地区。为了避免尼泊尔被彻底殖民化,换取英国人长久的支持,拉纳家族允许英国人在尼泊尔招募廓尔喀雇佣军,英国军队里服役的廓尔喀军队由此而来。忠格随后的继任者在外交上也略有进展,如昌德拉·沙姆谢尔·拉纳时期向日本派出了第一批留学生等,但与近代外交相距甚远。

总的来说,尼泊尔近代的外交政策是一个重大历史转折时期,在英国殖民者的优势和清朝政府衰败背约的背景下,尼泊尔外交从与北方结盟,走向依附于南方邻国,独立性日益丧失,对外交往在个别领域虽有一定进展,但是总体特点是保守封闭。

(二) 尼泊尔现代时期的外交政策

第二次世界大战结束以后,民族独立运动风起云涌。在印度独立的鼓舞下,参加过印度独立运动的尼泊尔大会党和支持民主运动的第八代君主特里布文·比尔·比克拉姆·沙阿联合了起来,共同反对拉纳家族的军事独裁统治。1950 年 11 月 10 日,受拉纳威胁的特里布文国王流亡印度。拉纳家族宣布废黜国王,遭到国内外的一致反对。在印度政府的“裁决”下,拉纳家族交出政权,还政于国王。1951 年 2 月 18 日,特里布文回到加德满都,经过利益交换和谈判,国王宣布拉纳政权结束,并颁布临时宪法,实行君主立宪制,尼泊尔历史开始进入现代时期。现代时期的尼泊尔外交,从初期的外交受印度“指导”,内政受印度“裁决”,发展到马亨德拉时期的独立自主,到 1990 年以来的印度干涉卷土重来,控制与反控制的斗争贯穿始终。

第一次君主立宪时期(1951~1955 年):在拉纳专政时期,“王



室公开与专制抗争”^①，因此现代史上的尼泊尔君主制度并不是一个绝对专制的王权。第一次君主立宪时期，尼泊尔外交发生较大变化：印度取代了英国殖民者行使对尼泊尔的特权，尼泊尔国门对印度全面开放。尼泊尔外交此时受印度的控制，主权受损反而严重于拉纳时期，区别只是国王恢复了地位，而拉纳专政被大会党主导的君主立宪制取代。由于印度在恢复国王权位中的仲裁者身份，特里布文接受了印度式的民主制。这一时期，尼泊尔的内政外交受印度指导。尼泊尔国王任命首相需向印度方面咨询，外交部重要公文需经印度驻尼泊尔大使审阅，印度军事代表团长期驻扎在尼首都，印度在尼泊尔北部与中国相邻的边界处建立了军事指挥部、检查站和哨所，俨然尼泊尔北部边界就是印度的北部边界。除了国王外，由于尼泊尔大会党和印度有着密切联系，因此作为立宪君主制选举产生的行政首脑，尼泊尔首相亲近印度，在遇到内政外交困难时自发到印度寻求帮助。出现这一局面的主要原因，是尼印力量实力的悬殊和印度独立之后继承自英国殖民者的“大边疆”政策。在法理上，印度与尼泊尔 1950 年 7 月签订了《尼印和平友好条约》和《尼印商贸条约》，控制了尼泊尔政治、军事、外交和经济，损害了尼泊尔的国家核心利益，将尼泊尔纳入印度的安全经济体系中，成为印度的附庸。在多边领域，印度总理尼赫鲁将尼印关系比做中国中央政府和西藏地方的关系，认为印度对尼泊尔负有“特殊责任”，印度不反对尼泊尔发展与其他国家之间的关系，但是印度不允许其他任何一个国家与尼泊尔发展和印度类似的亲密关系，任何国家发展和尼泊尔的关系都需要意识到这层关系，确保印度对尼泊尔的专属权力。

潘查亚特体制时期（1955～1990 年）：潘查亚特（Panchayati），又称“无党派评议会制度”。这一时期的尼泊尔外交政策对中国至关重要。由于尼泊尔在这一时期顶住印度压力执行中立政策，因此在 1962 年的中印战争中客观上有利于中国取得胜利。马亨德拉国王于 1955 年即位，1960 年 12 月用政变的形式取缔了所有政党，开始实行基于尼泊尔历史和传统设计的无党派评议会制度——潘查亚特体制，

^① 胡仕胜：“多灾多难的尼泊尔沙阿王朝”，《国际资料信息》2001 年第 8 期。