

宪法工程学视角下尼泊尔宪政运行的 制度、行为与结果*

黄正多** 徐家宜***

【内容提要】 2015年新宪法颁布实施后，尼泊尔的宪政运行并未趋于稳定，国家治理也缺乏效率。本文运用宪法工程学分析框架，发现尼泊尔宪政制度对政治行为的激励机制具有一定特殊性。政治权力结构上，议会制的等级授权关系被反向滥用，激励立法与行政精英形成日常对立；联邦制只是对身份政治的勉强回应，央地权力失衡驱动地方精英持续对抗联邦政府。政治参与规则上，混合选举制下当选门槛相对较低，政治精英缺乏寻求更广泛政治支持的动机，混合制更塑造了尼泊尔趋于碎片化的政党制度。由此，短期内尼泊尔难以形成稳定一致的执政力量和有效政府。

【关键词】 尼泊尔政治 宪法工程学 制度设计 行为激励
政治稳定

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2024.01.06

2015年9月新宪法颁布实施以来，尼泊尔宪政民主运行虽然整体上没有逸出宪政制度所确立的规则框架，但稳定性一直较差，尤其是2020年下半年以来激烈的议会斗争和频繁的政权更迭集中暴露了尼泊尔宪政运行的困境。作为21世纪以来政治转型的典型代表和制度选择成效的重要参考，尼泊尔宪政制度对其政治运行的影响机制非常值得关注。长期以来，在对

* 本文为国家社科基金重大项目“喜马拉雅南麓历史地理文献搜集、整理与研究”（项目批准号：21&ZD330）和四川大学“一带一路”教育交流合作研究项目（项目编号：2022GJYDYL-03）的阶段性成果。

** 四川大学南亚研究所副研究员，四川大学尼泊尔研究中心主任

*** 南京大学国际关系研究院博士研究生

政治稳定影响因素的探讨中，政治运行的过程常被视为一个多因素互动的复杂系统，而其中最易准确把握的部分，即宪法和其他宪法性法律所确立的规则、程序及其作用机制，没有得到足够的重视。宪法工程学就是通过强调宪政制度的独立性和可设计性，阐发宪政制度与政治稳定的关系来弥补这一缺陷。本文运用宪法工程学理论框架，在呈现尼泊尔宪政制度设计的基础上，分析制度规则如何激励尼泊尔各种政治权力和政治参与者的互动行为，以及这些互动行为又塑造了尼泊尔怎样的政治图景，并力求从制度设计与政治稳定相互关系的分析中解释尼泊尔政治稳定性较差的深层原因。

一、理论框架：制度设计与政治稳定

政治稳定受诸多因素影响，其中以宪法为基础的宪政制度设计可以构成激励机制，对政治行为形成塑造作用，并导致某种特定的政治结果。对于上述政治过程，有学者总结出“制度—行为—结果”为机制链条的宪法工程学分析框架，从立法与行政关系、中央与地方关系、选举制度和政党制度等四个制度维度，揭示从宪法设计与政治制度安排到特定政治结果的微观机制。^① 其制度激励式的分析思路特别适合应用于国别研究，而基于国别的特殊性，亦可拓展该理论的一般性认识。

（一）宪法工程学的研究问题

制度设计与政治稳定之间的关系是宪法工程学的核心关切。宪法工程学兴起于有关民主制度优劣论的类型学讨论，主要是关于政府形式、选举制度和政党制度的讨论，有学者在20世纪90年代初曾对此展开争论。在政府形式上，胡安·林茨（Juan Jose Linz）认为议会制比总统制更有利于稳定的民主，因为后者存在“双重合法性”问题，并认为该结论尤其适用于政治分歧严重、政党众多的国家。^② 阿伦·利普哈特（Arend Lijphart）同意林茨的观点并进一步指出，议会制与比例代表制的结合在适应国家差异方面明显优于其他选择，在制定经济政策上也存在微弱优势，对新兴民

^① 包刚升：《民主转型中的宪法工程学：一个理论框架》，《开放时代》，2014年第5期，第111~128页。

^② Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990, p. 63.

主国家尤其具有吸引力。^① 唐纳德·霍洛维茨 (Donald L. Horowitz) 不同意林茨的观点, 认为其观点是基于拉丁美洲选择性样本的经验分析, 因此忽视了制度适用的地区差异, 他并不反对总统制, 但反对简单多数制下的总统制。^② 斯科特·梅因沃林 (Scott Mainwaring) 也认为林茨夸大了总统制的内在缺陷, 他认为通过为总统提供有限的立法权、鼓励形成具有合理纪律的政党、防止政党制度的极端分裂等手段, 可以增强总统制的可行性, 即经过精心设计的总统制比议会制更有优势。^③ 阿尔弗雷德·斯泰潘 (Alfred Stepan) 等人则指出, 议会制是更具有支持性的宪法框架, “纯粹议会制”的本质是相互依赖, 一系列的激励机制和决策规则可以产生一党或联合多数, 最大限度地减少立法僵局。^④ 总之, 上述争论均表明立法与行政关系构成的政府形式具有可设计性, 制度的选择和调适可以对立法和行政精英的互动行为产生影响, 从而塑造政治运行的基本状态。

作为产生政治代理的基本规则, 选举制度和政党制度对政治行为的塑造同样深刻。每一个组成选举制度的要素, 例如席位得票公式、选区划分方式、选票结构等, 都对政治行为激励产生独立影响, 从而影响政党发展和竞选策略。^⑤ “迪韦尔热定律” (Duverger's law) 就认为, 相对多数决定制倾向于造就两党制, 绝对多数决定制倾向于形成多党制, 比例代表制则倾向于塑造多个独立的政党。^⑥ 利普哈特基于对 18 个国家的制度成效比较研究发现, “共识性民主” (consensus democracy) 和比例代表制可以更好地代表少数群体的利益, 多数决定制可能会提供更有效的政府, 但后者在

^① Arend Lijphart, “Constitutional Choices for New Democracies,” *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1, 1991, pp. 72-84.

^② Donald L. Horowitz, “Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, 1990, pp. 73-79.

^③ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal,” *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, pp. 463-469.

^④ Alfred Stepan and Cindy Skach, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism,” *World Politics*, Vol. 46, No. 1, 1993, p. 17.

^⑤ Benjamin Reilly, “Political Engineering in the Asia-Pacific,” *Journal of Democracy*, Vol. 18, Issue 1, 2007, p. 60.

^⑥ Maurice Duverger, “Factors in a Two-Party and Multiparty System,” in Maurice Duverger ed., *Party Politics and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell, 1972), pp. 23-32.

维持公共秩序和管理经济方面表现不佳。^① 对于分裂社会的选举制度设计，利普哈特特别赞成比例代表制，认为比例代表制是在分裂社会确保代表性的最佳选择，并且认为封闭名单比例代表制（list-PR）可以激励形成具有强大凝聚力的政党。^② 但霍洛维茨指出检验标准不仅是席位比例和政党数量，更应该是政党是否对其他政党或群体采取妥协态度，例如认为封闭名单比例代表制在全国为一个单一选区时会削弱候选人与选民的联系，封闭名单也会限制选民的选择权。^③ 也有学者放大多数决定制的优势，皮帕·诺里斯（Pippa Norris）就认为，与比例代表制相比，多数决定制与更弱的政治分裂显著相关，因为多数制下政党及候选人必须吸引不同利益的社会群体以获得多数，政党有强烈的动机采取争取广泛支持的“桥梁战略”。^④ 可见，选举制度的具体设计对政治行为的激励区别很大，并且国内社会结构的特殊性也决定了选举制度需要精心设计。

（二）宪法工程学的分析框架

上述研究有意或潜在地将宪法所确立的宪政制度作为自主变量，这种认为政治制度具有相对独立性并能作用于民主政体运行过程的观点，揭示了宪政制度可设计、可塑造的属性。宪法作为一个国家建立秩序、实现治理的根本制度规范，不只是以条款载明的规则和程序，还是一种价值判断与行为引导，在政治生活中影响政治参与者的行为。这就是宪法结构性特征与组织化功能的具体表现，即宪法不只是规范，还是一项工程。这也揭示了宪法维持政治过程的运作并促进审议民主的功能，这表明宪法制度与政治活动参与者的关系是形成宪法秩序的重要动因。^⑤

宪法被视为一项工程，最早由乔万尼·萨托利（Giovanni Sartori）提出。萨托利系统阐发的宪法工程学重点关注宪法设计与政治稳定之间的关系，在此之前他还在政党政治理论研究中开创并着重分析了一种新的政党

^① Arend Lijphart, "Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering," *European Journal of Political Research*, Vol. 25, No. 1, 1994, pp. 1-17.

^② Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, 2004, pp. 99-101.

^③ Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Vol. 46) (Berkeley: University of California Press, 2023), pp. 165-199.

^④ Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 255-256.

^⑤ 李少文：《民主宪法的工程学》，《环球法律评论》，2017年第4期，第73~75页。

体制类型学——极化多党制 (extreme pluralism)。^① 在《比较宪法工程学》(Comparative Constitutional Engineering) 一书中, 萨托利以选举制度和政府形式为研究范围, 集中阐释了宪法工程学的内涵。在讨论选举制度为什么重要时, 萨托利先是对“迪韦尔热定律”的前提假设进行了批判, 并建立起计算有效政党数量的两项原则;^② 然后, 其又在对利普哈特的批判继承中认为“最好的”选举制度是具有广泛适应性和各种可能形式的、多数决定制与比例代表制双重复合下的混合制, 但又立马打上了没有一种选举制度能适应各种情况的补丁。^③ 在立法与行政的关系上, 萨托利还是依循总统制与议会制优劣比较的传统路径, 不同之处在于他强调制度的适应性差异。在夹杂众多条件的话语中, 萨托利总体上倾向于半总统制, 但同时强调他的论点不是“最好”而是“更适用”。^④ 可见, 在两部分的制度比较中, 萨托利都选择了“中间路线”, 认为混合型的选举制度和政府形式更有利于政治的稳定。

基于既往研究成果, 有学者建立起基于“制度—行为—结果”机制的理论框架, 并在微观层面做了进一步阐释。其宏观逻辑认为, 宪政制度作为一种规则, 规定着政治参与者的激励结构, 激励结构塑造了政治参与者的政治行为, 而政治参与者的行为又很大程度上决定着政治结果。^⑤ 在微观层面, 宪法和政治制度分为政治权力结构和政治参与规则, 前者主要是横向的立法—行政关系 (狭义上的政府形式) 和纵向的央地关系, 后者则是选举制度和政党制度, 且选举制度塑造政党制度; 在政治行为的激励上, 立法—行政关系、央地关系、选举制度和政党制度作为四组制度因素, 分别塑造立法和行政精英、中央和地方精英、精英与大众以及精英与政党的互动行为。这四组互动分别产生两种合作, 即各种权力的政治合作和参与者的政治合作, 这两种政治合作的性质又决定着能否建立稳定一致的政府

① [意] 乔万尼·萨托利:《政党与政党体制》(王明进译), 北京, 商务印书馆, 2006年版, 第184~249页。

② Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997), pp. 29-40.

③ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, pp. 69-75.

④ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, pp. 121-137.

⑤ 包刚升:《民主转型中的宪法工程学: 一个理论框架》, 第115~116页。

和稳定有效民主政体的政治结果。^①

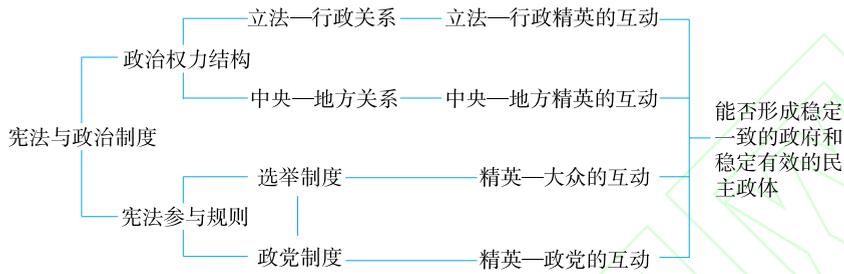


图1 宪法工程学的微观机制

资料来源：笔者自制。

区域国别学界长期关注一些国家政治力量难以达成妥协，或政治秩序走向崩溃之类的政治现象，并做出了诸多解释。但宪法工程学的方法，不仅回归了政治运行的源头——宪法与制度设计，还在分析制度设计如何影响政治行为、产生政治结果的过程中拓展了制度的意义。作为新近建立西方宪政民主制度的国家，尼泊尔的宪政运行存在诸多亟待回答的问题，是宪法工程学很好的研究样本。本文从宪法工程学所阐释的政治权力结构和政治参与规则两大制度方面及其所包含的四对互动关系入手，从制度激励行为及产生结果的机制层面剖析尼泊尔政治中制度设计对其政治运行稳定性的影响机制。

二、尼泊尔宪政民主的制度安排

尼泊尔政治转型过程中为将各方利益诉求整合为国家意志，自2008年5月起组建两届制宪会议起草宪法。2015年9月16日，尼泊尔第二届制宪会议以压倒性多数通过了《尼泊尔联邦民主共和国宪法》，并于同年9月20日正式颁布施行。就其制度安排来看，议会制下立法权对行政权存在明确的单向等级授权优势，行政精英受到立法精英相当程度的约束；^② 联邦制的

^① 包刚升：《民主转型中的宪法工程学：一个理论框架》，第117页。

^② 尼泊尔宪法第76条对组建政府的程序做了规定，符合议会制“政府从议会产生、对议会负责”的“议会至上原则”，立法权对行政权存在明确的单向等级授权优势。See “The Constitution of Nepal,” September 20, 2015, Part-7, pp. 54-56. https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov.npDate-72_11_16.pdf

相关规定模糊不明、执行不力，为联邦精英控制地方事务留下巨大空间；采取相对多数决定制和比例代表制复合的混合选举制，当选门槛相对较低；受选举制度影响，众议院内部政党林立，政党格局高度破碎化。

（一）尼泊尔的政治权力结构

政治权力结构在制度上确定横向不同功能权力之间、纵向不同层次权力之间的权力分配与制衡关系，对宪政运行的过程产生动态激励，尼泊尔的议会制和联邦制为政治精英向政治系统输入不稳定因素提供了可能。

1. 尼泊尔的立法—行政关系

议会制下，尼泊尔的政治稳定对立法权和行政权的协调一致存在天然需求。一方面，议会制决定了立法权与行政权之间存在等级授权关系，二者协调一致是政府存续、政策连续的基本条件；另一方面，立法权与行政权的协调一致本质上又是各政党间的协调一致，即政治稳定最终取决于议会内部的政党格局。

目前，尼泊尔联邦立法机构分为联邦院（上院）（National Assembly）和众议院（下院）（House of Representatives），联邦院共有 59 个席位，众议院则由 275 名议员组成。^① 其中，尼泊尔联邦院的主要职能是专家咨询、制定法律、督促政府、提供指导以及举行听证。联邦院还设有 6 个议会委员会，委员会所涉事项与其主要职能密切相关，其中有两个是与众议院的联合委员会。^② 尼泊尔众议院的重要性要强于联邦院，其职能包括组建政府、制定法律、监督政府、通过预算、举行听证五大方面，院内目前设有 12 个议会委员会以专门负责法律、教育、工商、农业等方面议案的审议与提交。^③ 在法案事务上，符合宪法规定的任何议案可提交至任一议院，但有关货币和财政政策的议案只能提交至众议院进行决议。^④ 从主要职能和立法程序可以看出，尼泊尔议会的重心显然在于众议院，而该院也是与行政机构发生授权行为的主要立法机构，是尼泊尔国家政治生活的核心空间。

在行政方面，尼泊尔内阁由议会众议院产生，对众议院负责。尼泊尔宪法规定，行政权应授予部长会议（Council of Ministers）；总统任命在众议院占多数的政党领袖为总理，总理为部长会议主席；没有政党取得众议

^① “The Constitution of Nepal,” Part-7, pp. 59-61.

^② 尼泊尔联邦院官网。https://na.parliament.gov.np/np

^③ 尼泊尔众议院官网。https://hr.parliament.gov.np/np

^④ “The Constitution of Nepal,” Part-9, pp. 75-76.

院多数时，则应任命能够取得多数的两党或两党以上联盟领袖为总理；总理和部长应集体向联邦议会负责；联邦政府可根据宪法和法律在全国发布一般性的指示、命令和规范，且应在全国层面得到执行。^①在紧急状态方面，联邦政府依据紧急权力条款所出台的政策和命令也需提交两院批准，立法权对行政权有着较强的约束。^②可见，尼泊尔行政机构与立法机构之间存在明确的单向“授权链”，行政机构及其权力的废立在程序上完全取决于众议院内部的政党格局。这意味着，二者之间协调一致是尼泊尔政治稳定与政策连续的重要条件，但这也使立法权与行政权的博弈成为尼泊尔政治乱象的重要诱因。

2. 尼泊尔的联邦—地方关系

尼泊尔宪法对联邦制的规定模糊不清、界定不明，权力划分与政策执行面临巨大挑战。一方面，宪法条款的模糊性反映出联邦制只是对多元政治诉求的勉强回应，其本质是介于联邦制与单一制之间的、自上而下的权力下放，从而在政治愿景与具体实践之间造成扭曲；另一方面，尼泊尔联邦制的制度设计也并不成熟，这为联邦精英干预地方事务创造了制度条件。

尼泊尔宪法规定，尼泊尔的国家结构形式为联邦制下联邦—省—地方三级格局，省和地方所制定的任何法律不得与联邦法律相抵触，否则为无效。^③根据宪法，尼泊尔全国被划分为7个省，7个省共下辖77个县(District)；在地方一级，尼泊尔共有293个自治市(Municipality)和460个农村自治市(Rural Municipality)。^④在央地权力划分上，新宪法在附表中以权力清单的方式规定了联邦、省和地方独享的权力，以及央地各级并行的权力。其中，国家整体意义上的国防、外交、财政、货币、税务、援助、交通、暴力机关等重大排他性权力由联邦独享，省则享有警务、财政、文教、通讯、税务、援助、土地等事项上的个别权力。^⑤实际运行中，在最重要的财政权和人事权划分上，可以发现尼泊尔的联邦制存在极强的央地权力失衡特征。

① “The Constitution of Nepal,” Part-7, pp. 54-56.

② “The Constitution of Nepal,” Part-7, pp. 191-193.

③ “The Constitution of Nepal,” Part-5, pp. 45-46.

④ “The Constitution of Nepal,” Schedule-4, pp. 226-228; Amrit Kumar Shrestha and Tara Nath Ghimire, “Power of Initiative and Immunity of Local Government in Federal Nepal,” *Researcher: A Research Journal of Culture and Society*, Vol. 4, No. 1, 2020, pp. 68-69.

⑤ “The Constitution of Nepal,” Schedule-6, pp. 232-233.

首先，联邦政府很大程度上垄断了地方政府的财政资源。新宪法规定了各级政府的支出责任，但在收入分配上高度偏向联邦政府，并严格限制地方政府的举债额度，支出责任与创收能力之间的不匹配造成了巨大的财政缺口。^① 约占尼泊尔税收收入 90% 的关税、增值税、企业和个人所得税等由联邦政府掌控，地方政府仅掌握少量税费收入。^② 地方政府很大程度上依赖联邦政府的财政转移支付，而这又引发了对地方自主权质量下降的担忧。^③ 在转移支付中，联邦政府要求用于指定项目的“有条件的赠款”占比最高，财政联邦制形同虚设。^④ 在具体实践中，尼泊尔联邦政府通过独立宪法机构，例如自然资源和财政委员会（NNRFC）来统揽央地各级财政转移支付事务；^⑤ 通过总理领导的国家计划委员会（NPC）负责制定国家总体发展的国家愿景、发展政策、阶段性计划和部门政策等。^⑥ 由此，地方层面的财政来源和政策规划均被置于联邦的强力控制下。

其次，联邦政府保留了部分地方政府部门的人事权，力图从政府的人员构成上实现垂直管理，破坏了地方政府的人事自主性。政党在其中发挥重要作用，由于尼泊尔各省也实行议会制（一院制），各省首席部长及其内阁派生于立法机构内部的政党格局。而各党内部的组织制度直接赋予党的高层以极大的人事权，这又间接决定了集中于联邦一级的政党高层对地方政府的人事具有很强的影响力。再比如，尼泊尔各级法官的人事权均遵从联邦司法服务委员会（JSC）的建议，该委员会成员政治背景深厚，对法官

^① Gopi K. Khanal, “Promises and Perils of Fiscal Federalism,” *The Kathmandu Post*, August 2, 2023. <https://kathmandupost.com/columns/2023/08/02/promises-and-perils-of-fiscal-federalism>

^② R. K. Shah, “Fiscal Federalism Model in Nepal: An Analytical Study,” *Tribhuvan University Journal*, Vol. 30, No. 2, 2016, p. 135.

^③ Rachana Shrestha, “How Nepal Is Facing the Challenges of a Federal System,” *Development Asia*, August 7, 2018. <https://development.asia/policy-brief/how-nepal-facing-challenges-federal-system>

^④ “New World Bank Report Recommends Reforms to Strengthen Fiscal Federalism in Nepal,” World Bank, June 15, 2023. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/15/new-world-bank-report-recommends-reforms-to-strengthen-fiscal-federalism-in-nepal>

^⑤ 参见尼泊尔宪法对自然资源和财政委员会职能的规定。“The Constitution of Nepal,” Part-26, pp. 170-171.

^⑥ Government of Nepal, National Planning Commission, “Introduction & History,” https://npc.gov.np/en/page/introduction_history; Achyut Wagle, “Central Planning versus Federalism,” *The Kathmandu Post*, August 2, 2021. <https://kathmandupost.com/columns/2021/08/02/central-planning-versus-federalism>

的任命程序相当政治化，联邦由此掌握各级司法机构的人事权。^① 在更广泛的各级人事事务上，尼泊尔宪法规定由尼泊尔公共服务委员会（PSC）全权负责全国各级政府公务员的考试录用事务，联邦一级的政治精英由此主导了全国地方公务员的录用补缺政策。^②

（二）尼泊尔的政治参与规则

政治参与规则由选举制度和政党制度构成，它规定了大众与精英之间、精英与政党之间的互动原则。尼泊尔混合型的选举制和不健全的政党制度为政治精英的保守立场提供了生存土壤。

1. 尼泊尔的选举制度

尼泊尔采用简单多数制和比例代表制相结合的混合选举制度，其选举主要是指各级立法机构选举。一方面，多元身份认同下少数群体要求扩大政治代表性，由此引入比例代表制的元素；另一方面，小选区相对多数决定制和全国单一选区封闭名单比例代表制的结合，导致候选人当选门槛相对较低。

根据宪法，尼泊尔选区划界委员会（CDC）于2017年8月31日宣布以90%的人口权重和10%的地理权重将全国划分为165个联邦众议院选区，并在此基础上划分出330个省议会多数决定制选区。^③ 联邦众议院275名议员中，有165名通过单一选区简单多数制选出，其余110名则通过封闭名单比例代表制选出。^④ 简单多数制下，候选人在参选选区取得领先即当选；比例代表制下，全国被视为一个选区，选民仅勾选政党而非候选人，各政党根据政党得票比例分配110个比例代表制席位；各政党在规定期限内提交的参选人名单不可更改参选人排序（即所谓封闭），且分配席位时按

^① Mohan Kumar Karna and Praveen Kumar Yadav, "In Search of Judicial Independence," *The Kathmandu Post*, December 17, 2018, <https://kathmandupost.com/opinion/2018/12/17/in-search-of-judicial-independence>; "The Constitution of Nepal," Part-11, pp. 101-103.

^② Nepal Public Service Commission, "About Us," <https://psc.gov.np/category/about-us.html>; "The Constitution of Nepal," Part-23, pp. 157-159.

^③ Sanjeev Giri, "CDC Submits its Report with 165 Electoral Constituencies," *The Kathmandu Post*, August 31, 2017, <https://kathmandupost.com/national/2017/08/31/cdc-submits-its-report-with-165-electoral-constituencies>; Diwas Pant and Shanti Ram Bimali, "Nepal's Move to Federal System Puts Delimitation of Electoral Constituencies on a Fast Track," August 21, 2017. <https://www.idea.int/news-media/news/nepal%E2%80%99s-move-federal-system-puts-delimitation-electoral-constituencies-fast-track>

^④ "The Constitution of Nepal," Part-8, p. 59.

名单中候选人的排序依次当选。^① 此外，2017年3月22日通过的《政党法》(Political Party Act 2073 BS)规定，政党在简单多数制下至少获得一个席位，在比例代表制下至少有3%的选票份额，才能获得“全国性政党”的地位，进而有资格获得比例代表制席位。^② 总的来说，这套混合制下尼泊尔立法机构的当选门槛相对较低。

尼泊尔希望弥合地域、族群、阶层、性别之间的政治矛盾，便选择混合制以确保弱势群体也能享有政治代表性，较低的当选门槛为立法机构的多元化创造了基本条件。但选举制度与政党格局直接挂钩，简单多数制下的政党多样性，叠加比例代表制下必然出现的小党林立格局，意味着混合制是尼泊尔政治格局破碎化的重要动因。

2. 尼泊尔的政党制度

尼泊尔的政党制度呈现出向极化多党制过渡的趋势，政党格局碎片化导致难以形成稳定的执政力量。一方面，各政党所坚持的政治价值较为多元，政党内部的纪律意识和宪政意识也比较淡薄，从而驱动党内、党际的恶性竞争与分化组合；另一方面，混合制深化了破碎的政党格局，使得部分政党成员敢于脱离本党而转投他党或另立新党，从结构上增强了政党的极化倾向。

新宪法颁布施行后的第一届众议院议员在2018年3月4日宣誓就职，其中有121名议员来自尼共(联合马列)[CPN (United Marxist-Leninist)]，63名来自尼泊尔大会党(Nepali Congress)，53名来自尼共(毛主义中心)[CPN (Maoist Centre)]，17名来自尼泊尔联邦社会主义论坛(Federal Socialist Forum Nepal)，16名来自尼泊尔人民党(Rastriya Janata Party)，新力量党(Naya Shakti Party)、民族民主党(Rastriya Prajatantra Party)、全国阵线党(Rastriya Janamorcha)和尼泊尔工农党(Nepal Majdoor Kissan Party)等四党各有一名议员，还有一名独立议员。^③ 在拥有超过15

^① “Electoral Provisions in the Constitution of Nepal,” Election Commission, Nepal, 2016, pp. 7-8. <https://nepal.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/ec-undp-jtf-nepal-resources-publications-electoral-provisions-in-constitution.pdf>

^② “House Endorses Bill on Political Parties with Threshold Provision,” *The Himalayan Times*, Mar. 22, 2017. <https://thehimalayantimes.com/nepal/house-likely-pass-threshold-decision-amid-fringe-parties-protests>

^③ Rastriya Samachar Samiti, “House of Representatives Sworn-in,” *The Himalayan Times*, Mar 4, 2018. <https://thehimalayantimes.com/nepal/house-of-representatives-sworn-in>

个席位的五个政党中，尼共（联合马列）的比例代表制席位占比约为34%，尼泊尔大会党约为63%，尼共（毛主义中心）约为32%，尼泊尔联邦社会主义论坛约为35%，尼泊尔人民党约为38%。^①可见，比例代表制席位在各主要政党席位中的占比最小约三分之一，最大则接近三分之二。

经过多轮分化组合，2022年大选后的众议院格局大致如下：尼泊尔大会党赢得89席，成为议会第一大党；尼共（联合马列）赢得78席，退居第二大党；尼共（毛主义中心）席位则大幅缩水，仅赢得32席，民族独立党（Rastriya Swatantra Party）获得20席。此外，民族民主党（Rastriya Prajatantra Party）、尼泊尔人民社会主义党（People's Socialist Party, Nepal）、尼共（联合社会主义者）[Communist Party of Nepal (Unified Socialist)]等政党均未超过20席。马德西政党陷入分裂，尼泊尔人民社会主义党和尼泊尔民主社会主义党（Loktantrik Samajwadi Party, Nepal）等旧势力颓势渐露，而民意党（Janamat Party）等新势力逐渐崛起。议会第一大党大会党并未取得执政地位。

在尼泊尔持续碎片化的政党格局下，仍需至少两个大党联合，甚至是两个大党联合叠加若干小党配合才能确立执政合法性。萨托利对政党制度的分类建立在政党计数规则的基础上，他认为只有那些具有“联合潜力和敲诈潜力”的政党才需要被计算为有效政党。^②目前尼泊尔没有政党能够单独过半数，形成若干小型政党具有较强议价能力的尴尬局面，其政党格局大致介于温和多党制和极化多党制之间，且具有滑向极化多党制的可能。同时，尼泊尔政党的内部纪律和理想信念普遍较差，对宪政民主的价值规范相对漠视，政党中强人政治、家族政治、裙带关系等政治现象盛行。没有强有力的意识形态和组织纪律来约束政党，政党的离心倾向也就随之增强。

三、尼泊尔宪政运行中的行为激励

宪政制度安排对政治参与者的行为具有约束、引导、驱动等多重影响，

^① Prithvi Man Shrestha, "EC Allots to Parties PR Seats in Lower House," *The Kathmandu Post*, February 10, 2018. <https://kathmandupost.com/national/2018/02/10/ec-allots-to-parties-pr-seats-in-lower-house>

^② Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Colchester: ECPR Press, 2005), pp. 107-110.

这些影响最终外化为政治参与者具体的政治行为，以及这些政治行为所造成的政治结果。尼泊尔政坛中的种种政治现象本身既是某种行为过程又是某种政治结果，其背后的激励机制可从四种政治主体间行为的具体事例加以剖析。这种激励机制基本围绕两个关键问题：一是制度设计如何激励政治精英主张或不主张跨族群、跨集团的政策，二是制度设计如何鼓励不同集团的政治精英强化或不强化政治合作。^①

（一）尼泊尔政治精英间的互动行为

议会制下立法与行政精英倾向于合作并非普遍法则，联邦制下非集中化的权责分配有利于央地和谐可能也不适用于尼泊尔，事实证明这两种制度的具体设计均在激励尼泊尔政治精英采取不合作行为。

1. 立法与行政精英之间的互动行为激励

议会制的“纯粹”特征是，行政权由总理和内阁组成，由议会产生；在任何时候，行政部门都有可能被议会多数的“不信任案”所罢免。换言之，立法权与行政权之间存在等级关系而非交易关系。^②这种等级授权关系被视为议会制的优势，“议会制总是可以寻求通过信任投票或解散议会并举行新的选举来巩固自己的合法性和权威”。^③在尼泊尔，这种等级授权关系却因服从于党派斗争而被滥用，立法与行政精英围绕一系列政治议程，将多数政治演化为否决政治，等级授权关系反而在激励双方的不合作行为。2020年下半年以来，尼泊尔政坛在组建政府、议事程序、通过法案等三个事项上的博弈，尤能说明其立法与行政精英的日常对立：

首先，尼泊尔共产党（NCP）的分裂不仅造成左翼政党丧失执政地位，还导致新政府难以产生。2017年10月，尼共（联合马列）、尼共（毛主义中心）、新力量党达成“七点协议”，宣布为2017年大选组成选举联盟，并决定在议会选举后立即启动合并进程。^④2018年5月，尼泊尔共产党在选

① 包刚升：《民主转型中的宪法工程学：一个理论框架》，第122~123页。

② Matthew S. Shugart, “Comparative Executive-Legislative Relations,” in R. A. W. Rhodes et al. eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford: OUP Oxford, 2008), p. 348.

③ Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” p. 55.

④ “CPN-UML, Maoist Centre, Naya Shakti Announce Electoral Alliance, Agree to Unify,” *The Kathmandu Post*, October 3, 2017. <https://kathmandupost.com/national/2017/10/03/cpn-uml-maoist-centre-naya-shakti-announcing-electoral-alliance>

举委员会正式登记成立。^①但到2020年12月底时任总理的奥利首次解散众议院时，NCP事实上已经分裂。2021年3月初，尼泊尔最高法院裁定NCP失去合法性，应恢复到合并前的两党状态，NCP在法律上宣告分裂。^②2021年5月初因NCP分裂而丧失多数支持后，时任总理的奥利未能通过信任投票，时任总统的班达里依据宪法76条第2款要求组建新的联合政府。^③但众议院政党格局破碎，新政府一度难产，最高法院在争议中任命大会党主席德乌帕为总理，最终勉强组建了跨意识形态的五党联盟政府。在组建政府问题上，尼泊尔各政党以组建政府时暂时搁置意识形态分歧、分裂政府时放大政治利益分歧的方式，在政府的频繁组建与崩溃中反复摇摆。

其次，尼共（联合马列）长期阻挠议会履行职能，在立法权一侧向大会党领导的内阁施压。转为在野后，尼共（联合马列）能够迅速发挥议价能力，就源于议会制的等级授权关系为政治精英提供了权力竞逐和放大冲突的制度条件。德乌帕政府上台后，尼共（联合马列）的议员从2021年9月初开始在众议院制造混乱，导致在12月中旬开始的冬季会期（winter session，也称法案会期 bills session）前，两院共有57项议案待决。^④类似的，2023年5月至10月的预算会期中，尼共（联合马列）继续阻挠议事，导致除通过3项预算法案外，众议院在63次会议中仅批准1项法案，尚有15项法案待决。^⑤

^① “Nepal Communist Party Registered at EC,” *The Kathmandu Post*, May 17, 2018. <https://kathmandupost.com/valley/2018/05/17/nepal-communist-party-registered-at-ec>

^② Prithvi Man Shrestha, “The Return of Political Instability,” *The Kathmandu Post*, December 31, 2021. <https://kathmandupost.com/national/2021/12/31/the-return-of-political-instability>

^③ Anil Giri and Tika R. Pradhan, “Nepal Prime Minister Oli Loses Vote of Confidence in Parliament,” *The Kathmandu Post*, May 11, 2021. <https://kathmandupost.com/politics/2021/05/11/nepal-prime-minister-oli-loses-vote-of-confidence-in-parliament>

^④ Tika R. Pradhan, “Parliament Session Begins Today amid Obstruction Threats by UML,” *The Kathmandu Post*, December 14, 2021. <https://kathmandupost.com/politics/2021/12/14/parliament-session-begins-today-amid-obstruction-threats-by-uml>；按照尼泊尔新宪法第93条的规定，“总统应在众议院选举产生后一个月内召集议会会议。此后，总统应根据本宪法不时召集其他会议，但连续两次会议之间的间隔不得超过六个月。”尼泊尔财政年度起始于7月16日，终止于次年7月15日，因此一个财年内众议院一般会有两个会期。具体日期由总统根据政府建议宣布会期开始和休会。冬季会期一般主要是通过一些法案也称法案会期（bills session），夏季会期则主要是通过下一财政年度预算也称预算会期（budget session）。

^⑤ “House Session Being Prorogued Today,” *The Kathmandu Post*, October 13, 2023. <https://kathmandupost.com/politics/2023/10/13/house-session-being-prorogued-today>

最后，由于立法与行政精英的不合作行为，《尼泊尔千年挑战协议》（MCC 协议）在批准进程中产生了巨大的政治破坏力。因为该协议部分条款存在超越国家主权的嫌疑，同属执政联盟的尼共（毛主义中心）和尼共（联合社会主义者）一度反对大会党将协议以最初形式提交至众议院。^①但在大会党释出可能与尼共（联合马列）进行联合的信号后，尼共（毛主义中心）和尼共（联合社会主义者）只好屈服于大会党和美国政府的压力，在 2022 年 2 月同意批准 MCC 协议。上述政治进程无疑对五党联盟的内部团结造成巨大冲击，该联盟在即将到来的 2022 年选举中即因席位分配分歧而宣告破裂。由于议会制行政权与立法权重叠的制度特征，即便在执政联盟内共享行政权力，尼泊尔各政党也会动用手中的立法权牵制政治盟友，政党间的政治合作关系脆弱且随意。尼共（联合马列）执政时，总体上还支持将 MCC 协议提交至众议院，但转为在野后则选择了反对。可见，当政治角色在立法权与行政权之间发生转换时，尼泊尔的政党为了自身利益还不惜反转政治立场。

2. 联邦与地方精英的互动行为激励

尼泊尔并未真正实施联邦制，央地权力失衡导致联邦精英控制地方事务，激励地方精英持续对抗联邦政府。尼泊尔宪法虽然规定了各级政府的权责和职能，但省和地方政府在制定政策、创设法案、财政分配等方面鲜有作为，在政府治理上严重依赖联邦政府。^②尼泊尔联邦制的初衷是在央地各级实现权力分享，但尼泊尔地方精英根本没有能力和资源达成善治，这进一步驱动联邦精英对地方事务进行干预。^③

尼泊尔的联邦制更是在达成政治妥协的压力下对身份政治的某种勉强回应。政治转型进程中，尼泊尔政治精英对联邦制是基于身份还是地理存在争议，新宪法规定按地理标志将尼泊尔全国划分为七个省，这将使广

^① Tika R. Pradhan, "A Make-or-Break Situation that the Ruling Coalition Is in," *The Kathmandu Post*, February 11, 2022. <https://kathmandupost.com/politics/2022/02/11/a-make-or-break-situation-that-the-ruling-coalition-is-in>

^② Keshav Kumar Acharya and Anil Chandrika, "Federalism Practice in Nepal Prospects and Upshots," *Journal of South Asian Studies*, Vol. 9, No. 1, 2021, p. 12.

^③ Prithvi Man Shrestha, "Nepal's Historic Leap towards a Federal System Has not Been as Smooth as Everyone Expected," *The Kathmandu Post*, December 30, 2018. <https://kathmandupost.com/special-supplement/2018/12/30/nepals-historic-leap-towards-a-federal-system-has-not-been-as-smooth-as-everyone-expected>

义上的马德西人聚居的特莱平原被划入至少两个与中部丘陵合并的省份，这不仅没能满足其建立自治省的要求，还使马德西人在任何省份都成为少数。^① 马德西人认为，联邦制基于地理标志所划分的省级行政单位格局将在资源分配和政治代表性上损害其利益；但政治上占主导地位的山地高种姓精英则认为前者的设想会加剧尼泊尔社会的分裂。^② 在上述关于联邦制具体细节的分歧催化下，2015年9月至2016年1月间，新宪法甫一颁布就引爆了马德西人抵制宪法的暴力行动，还导致印度对尼泊尔实施所谓“非官方”或“未宣布”的封锁。此后，以地方利益为基础的马德西政党一直将建立具有自治地位的联邦省作为其政治目标之一，持续向主导联邦政府的主流政党发动政治不合作运动。

基于前述制度安排，尼泊尔的联邦制其实更接近中央集权式的等级制，也更像是介于联邦制和单一制之间的“权力下放”概念，前者强调主权分享，后者则倾向于自上而下。^③ 尼泊尔实施联邦制的初衷是在地方政府机构中创造公平竞争和民主实践，提高地方规划的效率，降低行政成本，并增强公民的政治意识。^④ 但从央地权力划分来看，这种制度实践与单一制并无太大差别。地方政府缺乏基本的财税汲取能力和政策塑造能力来实现联邦制的构想，而联邦精英却能频繁干预地方事务，造成国家结构形式趋于等级制。

财权和人事权是联邦制下各级政府实现治理最为重要的条件，但尼泊尔的宪法设置了众多的所谓独立宪法机构和程序主导、干预乃至垄断本应属于地方政府的财权和人事权，从而在关键权力上打破了央地平衡，根本没有全面推行联邦制。由此，央地权力失衡派生的资源与权利剥夺感，刺激地方精英与联邦政府进行对抗，要求实现真正的联邦制。最突出的表现，就是马德西人在新宪法颁布后一直要求建立拥有自治权的马德西省。可见，

^① “The Constitution of Nepal,” Schedule-4, pp. 226-228; Amrit Kumar Shrestha and Tara Nath Ghimire, “Power of Initiative and Immunity of Local Government in Federal Nepal,” pp. 68-69.

^② Julia Strasheim and Subindra Bogati, “Nepal’s Quest for Federalism: A Driver of New Violence,” *GIGA Focus: Asia*, No. 1, May 2016, pp. 6-8.

^③ Tejaswi Sharma, “Federalism: Opportunities and Challenges in Context of Nepal and It’s Relevancy to Democracy,” *GSJ*, Vol. 8, No. 5, 2020, pp. 864-865.

^④ Keshav Kumar Acharya and Habib Zafarullah, “Institutionalising Federalism in Nepal: Operationalising Obstacles, Procrastinated Progress,” *Public Administration and Policy*, Vol. 23, No. 2, 2020, p. 129.

尼泊尔的联邦制只是对身份政治的勉强回应，实质上仍然是自上而下的权力等级逻辑，使地方精英与联邦精英持续对立。

（二）尼泊尔政治参与者之间的互动行为

混合选举制下较低的当选门槛导致尼泊尔政治精英缺乏争取广泛政治支持的动机，在国家治理上也缺乏进取精神。宽松的政党纪律与不健全的政党法规造成尼泊尔政党难以约束其成员，政党的分化组合频繁且随意。

1. 尼泊尔政治精英与大众之间互动行为激励

选举制度体现政治精英与社会大众的互动模式，竞争性选举是议会制下二者互动最为密切的时刻。一方面，混合制叠加部落化的政治价值，抑制政治精英争取广泛支持的动机；另一方面，政治精英的优先事项在于权力争夺而非国家治理，推动发展议程让位于短期政治利益的竞逐，往往难以兑现竞选纲领和承诺。

众议院选举中，小选区相对多数决定制意味着参选人紧盯特定选区即可，无需关注更大范围内的政策主张和选举动态。一些资深政客在特定选区已建立起稳固的个人声望，相对多数决定制下当选难度一般较小（许多选区的胜选票占比不足 1/2，甚至接近 1/3），参选人缺乏争取广泛政治支持的动力。^① 同样，在封闭名单比例代表制下，全国被视为一个选区，候选人并不代表某个特定选区，候选人与选民之间的联系被极大削弱。整体上，尼泊尔的混合制具体设计抑制了政治精英寻求广泛政治支持的动机，与自身当选与否关系最密切的一小撮选民也只是储备选票的工具，对政治精英本人的约束处于较低水平。

从族群分裂来看，切特里（Chhetri）种姓和山地婆罗门（Brahman-Hill 或 Bahun）种姓为主的卡斯人（Khas Arya）是尼泊尔政治中占主导地位的族群，三大政党的领导层主要由这个族群构成。尼泊尔政治中存在精英和寡头主导的运作模式，在政党决策过程中也缺乏更广泛的参与，政党成员的大部分精力花在处理政党的内部危机上，扩大了政党的承诺和表现之间的差距。^② 根据 2021 年人口普查数据，上述族群的人口虽然仅占尼泊

^① “Parliament and Provincial Election 2019,” *The Kathmandu Post*. https://election.ekantipur.com/heatmap?lng=eng#google_vignette

^② Krishna Hachhethu, “Role of Political Parties in the Democratization Process of Nepal,” in Chandra Dev Bhatta ed., *Rooting Nepal’s Democratic Spirit* (Kathmandu: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022), p. 71.

尔全国人口的27.7%，但已经是尼泊尔族群结构中占比最高的群体。^①相对而言，马德西人（Madhesi people）、贾纳贾蒂（Janajati）、达利特（Dalit）等族群在人口数量上均单独不占优，这些群体所构成的非主流政治本身也存在分裂。一般认为，主导政治的卡斯人政治精英通过制度设计进一步抑制了其他群体的政治代表性。

在上述族群分裂的情况下，尼泊尔各政党所代表的意识形态和政治利益也相互区隔，相对较低的当选门槛导致每个群体的政治精英都缺乏全面兑现承诺的动力。以实行联邦制为例，主流政党一直承诺全面推行联邦制，但在具体细节和建议执行上迟滞不前，其目的是尽量保证主导族群能够通过现行制度对全国事务进行控制。2019年省际理事会（IPC）批准的行动计划、2022年6月国会批准的“十五点决议”均要求深化联邦制，但联邦政府一直未能推行上述指令。^②类似背弃选民的行为造成民众对传统主流政党的期待幻灭，新的街头政治和保皇复辟运动近年来逐渐兴起。^③可见，当选门槛较低叠加多元族群利益，主导族群的政治精英并不倾向于兑现符合其他少数族群利益的政策承诺。

2. 尼泊尔政治精英与政党的互动行为激励

尼泊尔的政党制度历经多轮分化组合，处于碎片化的格局之下。基于意识形态、方针路线、政治利益乃至个人恩怨等方面的冲突，尼泊尔许多政党内部分为不同派系，分裂离心倾向较为严重。政党制度派生于选举制度，混合制下相对较低的当选门槛导致政治精英并不忌惮脱党后果，政党频繁分化组合在整体上造成政党林立的局面。新宪法颁布至今，尼泊尔联邦政府一直借助联盟政治维系，而执政联盟的废立相对频繁且随意，区别在于联盟的崩溃受意识形态冲突和政治利益分歧的双重驱动，而联盟的建

^① “Table -1: Population by Caste/Ethnic-Groups and Sex,” National Population and Housing Census 2021, Nepal. https://censusnepal.cbs.gov.np/results/files/caste/Cast_Ethnicity_NPHC_2021.xlsx

^② Khim Lal Devkota, “Do Something, Anything,” *The Kathmandu Post*, November 1, 2023. <https://kathmandupost.com/columns/2023/11/01/do-something-anything>

^③ Amish Raj Mulmi, “Can Nepal’s Latest Citizen-Led Street Protests Shake Things up?” Carnegie-Endowment for International Peace, January 27, 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/01/27/can-nepal-s-latest-citizen-led-street-protests-shake-things-up-pub-86269>; Yubaraj Ghimire, “Nepal Pro-Monarchy Movement Leader under House Arrest,” *The Indian Express*, November 24, 2023. <https://indianexpress.com/article/world/nepal-pro-monarchy-movement-leader-under-house-arrest-9041264/>

立则更多考虑夺取并分配政权的短期政治利益，意识形态居于次要地位。

政党制度反映出政治精英与政党组织之间的关系模式，这在尼泊尔通常表现为政治精英对政党的离心倾向，政党内部的纪律性和凝聚力普遍较差。2021年8月，德乌帕政府修改《政党法》有关政党分裂的条款，将分裂政党所需的党内议员和中央委员支持率门槛从40%降至20%，此举直接为尼泊尔派脱离尼共（联合马列）及社会主义人民党的分裂提供了法律依据。^①在尼泊尔政治中，左翼政党和马德西政党均存在较为复杂的分化组合史，总体趋势是政党力量趋于碎片化。

尼泊尔左翼政党自新宪法颁布以来已经历多轮分化组合。2017年10月尼共（联合马列）与尼共（毛主义中心）组成选举联盟，一举赢得众议院2/3的席位，并在六个省领导组建政府。2018年3月二者正式合并为NCP，一度成为尼泊尔政治迈向稳定的象征。^②不到三年后，二者宣告分裂，尼泊尔派紧接着又在同年八月脱离尼共（联合马列），成立尼共（统一社会主义者），主要左翼政党由此一分为三。^③

马德西政党的分化组合更为复杂。六个马德西政党曾于2017年4月脱离马德西联合民主阵线（United Democratic Madhesi Front, UDMF），合并成立尼泊尔人民党（Rastriya Janata Party Nepal, RJPN），马德西联合民主阵线以尼泊尔联邦社会主义论坛（Federal Socialist Forum Nepal, FSFN）为主体继续保持存在。^④2019年5月，尼泊尔联邦社会主义论坛与尼泊尔新力量党合并组建尼泊尔社会主义党（Samajbadi Party Nepal），社会主义党又在2020年4月与尼泊尔人民党达成合并协议，正式组建社会主

^① “President Bhandari Issues Ordinance to Amend Political Parties Act,” *The Himalayan Times*, August 18, 2021. <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/president-bhandari-issues-ordinance-to-amend-political-parties-act>

^② Kamal Dev Bhattarai, “The (Re) Birth of the Nepal Communist Party,” *The Diplomat*, February 21, 2018. <https://thediplomat.com/2018/02/the-rebirth-of-the-nepal-communist-party/>

^③ Yubaraj Ghimire, “Nepal Poll Panel Grants Recognition to Two New Political Parties,” *The Indian Express*, August 26, 2021. <https://indianexpress.com/article/world/nepal-poll-panel-grants-recognition-to-two-new-political-parties-7471244/>

^④ “Merger of Six Madhesi Parties May Impact Nepal Politics,” *The Hindu*, April 20, 2017, <https://www.thehindubusinessline.com/news/merger-of-six-madhesi-parties-may-impact-nepal-politics/article9654267.ece/amp/>; “Six Madhes-Based Parties under One Umbrella,” *The Kathmandu Post*, April 21, 2017. <https://kathmandupost.com/national/2017/04/21/six-madhes-based-parties-under-one-umbrella>

义人民党 (Janata Samajbadi Party)。^① 2021年7月, 社会主义人民党又分裂为由乌彭德拉·亚达夫 (Upendra Yadav) 领导的人民社会主义党和马汉塔·塔库尔 (Mahanta Thakur) 领导的民主社会主义党 (Loktantrik Samajbadi Party, Nepal)。^② 2022年11月20日的众议院选举中, 劳特 (Chandra Kant Raut) 领导的民意党 (Janamat Party) 异军突起, 更是分化了马德西族群的政治力量。

此外, 尼泊尔大会党内部虽存在德乌帕派与柯伊腊拉派的长期矛盾, 但该党基本没有大的分化。存在感较低的保皇党民族民主党 (Rastriya Prajatantra Party) 也发生了分裂, 该党前主席卡马尔·塔帕 (Kamal Thapa) 在2021年年末的党主席选举中落败之后, 于2022年2月初宣布退出该党另立新党。^③ 民族民主党在党主席拉金德拉·林登 (Rajendra Lingden) 的领导下在2022年11月的众议院选举中获得14个议席, 成为议会第五大党,^④ 保皇派势力获得提振。拉金德拉·林登一度在普拉昌达政府担任副总理兼能源水资源和灌溉部部长。

综合来看, 尼泊尔碎片化的政党制度很大程度上源于政党分裂, 而政党敢于分裂独自组党又源于较低的脱党门槛和当选门槛, 政治精英不忌惮脱离大党的政治后果。如此循环往复, 党内部分精英与政党主体的矛盾逐渐转化为尼泊尔政坛整体意义上的极化多党制特征, 数量众多的“有效政党”的出现导致决策效率低下。

四、尼泊尔宪政运行的政治结果

立法—行政关系、选举制度、政党制度三者之间存在极强的互动关系:

^① Tika R. Pradhan, “Samajbadi Party and Rastriya Janata Party Sign Midnight Deal to Merge Parties,” *The Kathmandu Post*, April 23, 2020. <https://kathmandupost.com/politics/2020/04/23/samajbadi-party-and-rastriya-janata-party-sign-midnight-deal-to-merge-parties>.

^② Rastriya Samachar Samiti, “Thakur-Led Group Applies for Party Registration again,” *Nepal News*, August 20, 2021. <https://nepalnews.com/s/politics/thakur-led-group-applies-for-party-registration-again>

^③ “Former RPP Chair Thapa Announces Separation from Party; Thapa’s Move Unexpected Says Lingden,” *The Himalayan Times*, Feb. 8, 2022. <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/former-rpp-chair-thapa-announces-separation-from-party-thapas-move-unexpected-says-lingden>

^④ 参见尼泊尔众议院官网. <https://hr.parliament.gov.np/np>

混合选举制推动形成碎片化的政党格局，政党格局破碎又导致立法权与行政权长期对立。央地关系中的扭曲之势，则派生于上述机制，即政治精英聚焦联邦层面的权力斗争，忽视推行真正的联邦制以促进国家治理。这些制度不同程度、不同方面的缺陷成为政治不合作行为的激励条件，直接的结果就是难以形成稳定一致的执政力量和有效政府，这主要体现在以下三个方面。

（一）难以出现强大且单一的执政力量

从结构上看，尼泊尔政坛短期内很难出现占主导地位的单一执政力量。以山区婆罗门和切特里种姓为主的卡斯人构成尼泊尔的政治主流，这是尼泊尔政治中最有可能形成单一执政力量的群体，但这个群体本身就处于高度的分裂中。该群体构成的政治主流不仅分裂为中右翼的大会党和左翼政党，其中左翼政党还分裂为尼共（联合马列）、尼共（毛主义中心）和尼共（联合社会主义者）等政党。同时，尼泊尔政党政治还长期存在寡头政治特征，政党沦为个人或小团体意志的权力斗争工具，国内政治很大程度上是少数几个政党领导人的权力游戏，领导人之间的个人恩怨成为尼泊尔政坛难以形成强大且单一执政力量的重要因素。

此外，在更广泛的维度上，尼泊尔政坛还存在着卡斯人主导的政治主流与大致由马德西人主导的政治非主流之间的分裂。其中，近年来马德西政治又正经历着新的分化组合，传统马德西政治家之间、传统与新兴马德西政治家之间的矛盾也在激化，成为尼泊尔政坛当下碎片化趋势的重要因素。由此，在主流与非主流政治之间、主流政治内部各政党之间、左翼政党内部之间、马德西政党内部之间多元复合的政治分裂态势，从结构上决定了尼泊尔很难出现强大而单一的执政力量。

（二）难以实现稳定且持续的政治合作

从行为上看，尼泊尔政坛中的重大政治合作很难长期维持，政治精英之间的政治合作行为具有偶然性和随意性。立法权与行政权的等级授权关系下，尼泊尔政党将夺取政权的职能最大化，在野党的功能几乎局限在为执政党施加压力，甚至执政联盟内部的主导政党与非主导政党之间也在彼此否定。所谓重大政治合作，最重要的莫过于组建和维持政府，这不仅关系到尼泊尔政治的稳定，也关系到推动尼泊尔国家发展的公共政策能否连续。由于难以形成稳定一致的执政力量，尼泊尔政治的长期特征是退而求其次寻求组建联合政府，但大会党与左翼政党之间、左翼政党内部各党派

之间、主流政治与马德西政治之间均存在严重的信任赤字，重大政治合作的维持异常困难。

从2017年至2021年尼共（联合马列）与尼共（毛主义中心）的合并与分裂，到2021年至2022年大会党、尼共（毛主义中心）等五党联盟的组建与崩溃，再到2022年大选至今尼共（毛主义中心）与大会党、尼共（联合马列）之间的深刻矛盾，可以发现新宪法颁布后的尼泊尔历届政府难以长期维持，夺取在联盟政治中的主导地位成为各主要政党的首要目标。此外，为维持联盟政治的存续，尼泊尔政坛竟然还产生了一种政党领导人之间为分享总理任期而订立“君子协定”的现象，这种分享任期的畸形做法往往又成为下一轮政治分裂的原因。以上种种，均反映出尼泊尔政治中缺乏信任文化，政治合作的达成与崩溃偶然而随意。

（三）难以兑现有效且连续的政策承诺

从结果上看，尼泊尔政坛难以出现单一的执政力量和难以实现稳定的政治合作，最终都会指向难以形成稳定一致的有效政府，最直接的表现就是很难兑现有效且连续的政策承诺。竞争性选举本应该是政治精英向社会大众宣示政策纲领，在获得选民认可后当选并实践纲领的过程。但在尼泊尔，竞选纲领和政策承诺往往仅存在于政党的政策文件和政客的竞选演讲中，政客在选举后很少兑现竞选承诺。一方面，尼泊尔政治精英将主要精力用于议会斗争，对于公共政策的兴趣普遍较低；另一方面，政治精英乐见议会斗争所带来的政权频繁更迭，也造成业已出台的政策很难连续。尼泊尔政治精英没有普遍意识到，仅仅通过竞争性选举获得执政授权是不够的，如果不能在执政过程中为人民提供公共产品和服务，执政合法性也会产生危机。

结 语

本文认为尼泊尔的宪法和制度设计只是将尼泊尔政治精英间的斗争方式从国内战争转变为议会斗争，并未使各种政治价值得到有效整合。在议会民主制等级授权关系为核心的横向权力结构中，尼泊尔的政治精英专注于谋求短期利益而忽视政治合作；在联邦制形式与实质相扭曲的纵向权力结构中，尼泊尔地方精英倾向于对抗联邦精英，要求全面推行联邦制。由混合选举制及其所塑造的碎片化政党制度，驱动尼泊尔的政治精英排斥跨

族群、长期性的公共政策，导致多元化的政治价值和政治利益走向恶性竞争，致使各种政治合作的建立与崩溃都带有极大的随意性和偶然性。最终，尼泊尔的宪法与制度设计在具体实践中难以塑造稳定一致的有效政府。

尼泊尔未来的政治走向不容乐观，政治不稳定的因素仍然在持续累积。首先，联合执政将常态化。基于2022年众议院大选的结果，尼泊尔政党格局碎片化的趋势更加明显，主流与非主流政治的持续分裂导致联合政治成为必然选项。联盟政治的组建与崩溃也会异常迅速，两个大党联合或两个大党叠加若干小党组建联合政府的模式将成为常态。其次，央地失衡将长期化。尼泊尔缺乏国家纵向结构上的分权传统，虽然地方层面要求分权的呼声较高，但联邦精英不会轻易放弃业已集中的关键权力，联邦制仅停留在形式上。由于尼泊尔宪法赋予若干独立宪法机构干预地方事务的权力，央地各级在权力和资源上的失衡状况也会基于制度惯性而趋于长期化。最后，政党分合将随意化。各政党内部缺乏政党纪律和宪政意识，基于单一事件或高层分歧的分裂行为频繁发生，政党凝聚性普遍较差。迫于组建政府或批准法案等重大事项上的压力，尼泊尔各政党跨意识形态组建联盟的情况并不鲜见，但这样的联合往往也难以长期维持。

（编辑 吴兆礼）

mechanisms, made significant changes to the structure of its arms sales, and finally it has continuously increased its emphasis on traditional security. These trends have important implications for India's domestic and foreign affairs. On the domestic front, military diplomacy has dramatically increased the pace of India's efforts to modernize its military. On the international front, while military diplomacy has deepened political relations with the United States and other Western countries, it has also brought India greater foreign pressure. As India expands its military influence in South Asia and in the Indian Ocean region, India will inevitably encounter resistance from some countries. Additionally, Indian military diplomacy has targeted China in a series of actions, negatively impacting Sino-Indian relations. Against the backdrop of the ongoing evolution of India's domestic and foreign affairs, the Modi Government's military diplomacy is expected to exhibit the following three trends: a greater focus on serving the needs of India's domestic military development; a shift in the pattern of traditional security cooperation; a continued effort to ramp up diplomatic efforts in India's periphery.

KEY WORDS: Modi Government; Military Diplomacy; Security Cooperation; Arms Trade; Joint Exercise

**Constitutional Governance in Nepal: Institutions,
Behavior and Outcomes from a Perspective of Constitutional Engineering**

By Huang Zhengduo & Xu Jiayi

ABSTRACT: The promulgation and implementation of Nepal's 2015 constitution did not result in the stabilization of constitutional governance in the country, and instead Nepal continued to suffer from ineffective governance. This article applies an analytical framework adapted from theories of constitutional engineering to the case of Nepal and finds that it has a unique constitutional system characterized by the incentives structures that shape the country's political behavior. In terms of the political structure, the hierarchical nature of the parliamentary system leaves it open

to abuse and subversion, which has resulted in regular confrontations between elites from both the legislative and executive branches of the government. Meanwhile, federalism in the country is nothing more than a reluctant response to identity politics, with power imbalances between the center and localities driving continuous resistance from local elites against the federal government. With respect to political participation, the country's mixed electoral system sets a relatively low threshold for election, resulting in weak incentives for elites to seek broad political support. As such, the mixed system results in a tendency towards the fragmentation of political parties. As such, over the short-term Nepal will continue to struggle to establish stable, cohesive and effective governance.

KEY WORDS: Nepal Politics; Constitutional Engineering; Institutional Design; Behavioral Incentives; Political Stability