

# 當代尼泊爾與印度關係的發展歷程： 中國因素之影響

方天賜

國立清華大學通識中心副教授

## 摘要

從地緣角度來看，尼泊爾位於印度與中國兩強之間，其外交政策受到印中的強大制約。從所處的外部安全環境方面，尼泊爾主要是受到中印關係的制約。中印關係的性質直接牽動印度與中國如何看待解讀尼泊爾與對方的互動。另一方面，尼泊爾的外交選擇受到其企圖擺脫尼印不對稱關係的安全認同與國內政治的影響。傳統上，尼泊爾與印度保持相當緊密的互動關係，形成特殊關係。然而，印度把喜馬拉雅地區視為勢力範圍並企圖指導周邊小國外交的意向，容易引發後者的不安及不滿。但尼泊爾本身無力改變尼印關係的不對稱性，只能訴諸尋找外援的平衡手段，以尼中關係來平衡及緩減印度的影響力。但不同政府對於應該採取何種程度的平衡措施的認知不同，因而在對外政策上產生親印或親中的差異。

關鍵詞：尼泊爾外交、印度外交、中國外交、安全認同

---

\* 本文為科技部研究計畫之部分研究成果，計畫編號：MOST 109-2410-H-007-024。

# **The Development of Nepal's Relations with India: The Impact of the China Factor**

**Tien-Sze Fang**

Associate Professor, Center for General Education,  
National Tsing Hua University

## **Abstract**

From a geographical point of view, Nepal is located between India and China, and its foreign policy is strongly constrained by these two neighbors. The external security environment which Nepal is facing is mainly formed by the Sino-Indian relationship. The nature of China-India relations therefore affects how India and China view and interpret the relationship between Nepal and each other. On the other hand, Nepal's diplomatic choices are driven by its security identity and domestic politics in an attempt to get rid of the asymmetric relationship between Nepal and India. Traditionally, Nepal and India have maintained a close and special relationship. However, India's intention to dominate the Himalayas region and attempt to guide the diplomacy of small neighboring countries can easily arouse the latter's unease and dissatisfaction. However, Nepal is not able to change the asymmetric structure between Nepal and India by itself, so resort to the assistance of China to balance

and reduce India's influence. However, different Nepali governments may adopt pro-India or pro-China policies due to their own perceptions of what kind of balancing measures should be taken.

Keywords: Nepal's Foreign Policy, India's Foreign Policy, China's Foreign Policy, Security Identity

## 壹、前言

尼泊爾是位於喜馬拉雅山區的內陸國家，與印度及中國相鄰。歷經專制統治與內部政治紛擾後，尼泊爾於 2015 年制定新憲法，試圖邁向穩定的民主政治。就地理位置而言，尼泊爾夾在中印兩強之間，與這兩個大國為鄰。但無論從土地、人口或者國內生產毛額 (GDP) 等數據來看，尼泊爾相對就是一個小國。以面積來看，尼泊爾只有印度的 4.47%、中國的 1.53%。以人口數而言，尼泊爾約為印度人口的 2.21%、中國人口的 2.11%。尼泊爾的國內生產毛額約只有印度的 1.14%、中國的 0.20%。(參閱表一)。由於印度與中國皆為崛起中的大國，尼泊爾與其國力的差距可能還會擴大。故對於「小國外交」(Small-Power Diplomacy) 的研究而言，尼泊爾應該是非常值得探討的案例。作為一個夾在中印兩個強權之間的小國，尼泊爾面對極大的國力不對稱性時，在其外交戰略上具有多少的「能動性」，是值得探討的議題。

相關研究認為，小國面對強權時可能會有抗衡 (balance)、扈從 (bandwagon)、中立 (neutrality)、避險 (hedging)、多方外交 (multi-vector foreign policy) 等可能性。在權力不對等的情况下，抗衡及扈從是弱方主要的政策選項。從現實主義的觀點來看，小國面對強大鄰國常採取抗衡策略，包括提升自身力量的內部平衡及尋求外援的外部平衡。瓦特 (Stephen Walt) 則將此修正為「威脅平衡」(balance of threat)，認為小國並不一定是結盟對抗國力最強的國家，而是對抗威脅最大的國家。<sup>1</sup> 此外，避險也是小國常

<sup>1</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp. 21-26.

表一：尼泊爾與印度及中國之比較

	尼泊爾	印度	中國
國土面積	147,181 平方公里	3,287,263 平方公里	9,596,960 平方公里
人口	3066.66 萬	13.89 億	14.53 億
GDP	362.9 億美元	3.18 兆美元	17.73 兆美元
軍隊規模	約 9.5 萬人	約 145 萬人	約 200 萬人
政治制度	聯邦議會共和國 (federal parliamentary republic)	聯邦議會共和國 (federal parliamentary republic)	共產黨專政 (communist party- led state)
宗教信仰	印度教為主 (佔人口數約 81.3%)，其次為佛教 (佔 9%)	印度教為主 (佔人口數約 79.8%)，其次為伊斯蘭教 (佔 14.2%)	無神論為主 (52.1%)，其次為民俗宗教 (21.9%)、佛教 (18.2%)

資料來源：作者自行整理自美國中央情報局網站資料，見 “The World Factbook”，Central Intelligence Agency, <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/>> 及世界銀行網站資料，見 “Countries and Economies,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/country>>.

見的外交策略，即一方面與對手國家交往及改善雙邊關係，另一方面則加以防範。避險也可就性質區分為經濟避險與安全避險兩大類，前者是指與對手國推展經濟交往，後者則是強化與敵對強權的軍事關係。<sup>2</sup>

在此背景下，本文試圖分析當代尼泊爾與印度的關係發展歷程，特別著重在尼泊爾於 2015 年施行新憲以來的時期。希望藉

<sup>2</sup> 吳玉山，〈兩強間中小國家的抉擇：一個理論的視角〉，收錄於吳玉山、楊三億主編，《左右逢源還是左右為難？中小型國家在兩強間的抉擇》（臺中市：奇果出版社，2019），頁 4-10。

由尼泊爾與印度的關係發展歷程，探討尼泊爾作為一個相對的小國，如何發展與強鄰印度的關係，並試圖分析當前中國因素在尼印關係中的影響，以及尼泊爾如何型塑相對應的外交策略。在架構方面，本文將先簡短回顧尼泊爾與印度的關係，進而探討中國因素的影響，最後則歸納尼泊爾的外交選擇。

## 貳、尼泊爾與印度關係回顧

傳統上，尼泊爾與印度保持相當緊密的互動關係。兩國在 1947 年 6 月 17 日正式建交，基於地緣、歷史、文化傳統等因素，互動往來相當密切，在政治、社會、文化、宗教和經濟等多元領域都有緊密的交流。雙方也透過經貿和基礎設施建設等連結，強化彼此的關係。特別值得一提的是，雙方在 1950 年簽署《和平與友好條約》(Treaty of Peace and Friendship)，允許雙方人民可以在對方境內居住及擁有財產、經商貿易、移動等權利。此項開放邊界的舉動，有助彼此人民自由移動，發展出相當熱絡的民間交流，估計有將近 600 萬尼泊爾人在印度生活或工作。尼泊爾外交部因此聲稱，「尼泊爾和印度有著良好的雙邊關係。」<sup>3</sup>

從雙邊高層往來的頻繁次數，也可以反映出雙邊關係的緊密性。以總理級的訪問為例，時任尼泊爾總理的柯伊拉臘 (Sushil Koirala) 於 2014 年 5 月訪問印度參加莫迪 (Narendra Modi) 總理的就職典禮。尼泊爾總理奧利 (K. P. Sharma Oli) 於 2016 年 2 月及 2018 年 4 月對印度進行國是訪問。時任尼泊爾總理達哈爾 (Pushpa

<sup>3</sup> “Nepal-India Relations,” *Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal*, <<https://mofa.gov.np/nepal-india-relations/>>”.

Kamal Dahal，他常被暱稱為 Prachanda）於 2016 年 9 月對印度進行國是訪問，並於 2016 年 10 月前往印度果阿 (Goa) 參加金磚國家 - 孟加拉灣多部門技術和經濟合作倡議 (BRICS-Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC) 聯合峰會；尼泊爾總理德烏帕 (Sher Bahadur Deuba) 於 2017 年 8 月對印度進行國事訪問，並於 2022 年 4 月再度訪印及主持尼印鐵路開通典禮。其他的高層訪問包括時任副總理兼外交部長塔帕 (Kamal Thapa) 於 2015 年 11 月訪問印度；外交部長瑪哈特 (Prakash Sharan Mahat) 於 2016 年 9 月訪問印度，並於 10 月率團再次前往印度參加尼泊爾－印度聯合委員會 (Nepal-India Joint Commission) 第四次會議；尼泊爾總統班達里 (Bidya Devi Bhandari) 於 2017 年 4 月進行國是訪問；時任尼泊爾副總理兼外長瑪哈拉 (Krishna Bahadur Mahara) 於 2017 年 7 月訪問印度等。

印度高層走訪尼泊爾的次數也相當可觀。莫迪總理於 2014 年前往尼泊爾訪問，成為 17 年來第一位訪問該國的印度總理。莫迪自 2014 年 5 月上任以來已在 2014 年 8 月、2014 年 11 月、2018 年 5 月、2018 年 8 月、2022 年 5 月進行五次訪問，顯示對該國的重視。時任印度總統穆克吉 (Pranab Mukherje) 於 2016 年 11 月對尼泊爾進行了國是訪問。時任印度外長史瓦拉吉 (Sushma Swaraj) 於 2014 年 7 月尼泊爾 - 印度聯合委員會第三次會議。她之後也於 2015 年 6 月參加尼泊爾重建國際會議 (International Conference on Nepal's Reconstruction)、2017 年 8 月前往尼國參加第 15 屆孟加拉灣多部門技術和經濟合作倡議 (The Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation,

BIMSTEC) 部長會議等。兩國領導人及高層頻繁的互訪和互動是雙邊關係活絡的象徵，也有助進一步強化兩國之間的理解和信任。

印度也是尼泊爾的重要的援助國家與發展夥伴。尼泊爾與印度的援助合作始於 1952 年，當時由印度協助尼國在高加拉 (Gaucharan) 地區建造一條飛機跑道。印度自此便一直對尼泊爾的基礎設施和人力資源發展提供援助。2010 年，尼泊爾與印度簽署協議，同意在邊界沿線五個地點進行鐵路基礎設施發展。印度莫迪總理於 2014 年 8 月訪尼泊爾時，同意給予 10 億美金的援助貸款，也承諾協助尼泊爾發展高速公路、資訊網路等。莫迪總理於 2014 年 11 月再度前往訪問時，同意協助尼泊爾興建 900 百萬瓦的水力發電廠。根據印度儲備銀行的統計，尼泊爾在 2007-08 至 2017-18 年期間累計從印度獲得了 980 億美元的外國直接投資。印度對尼泊爾的經濟援助也已呈多元化增長。

在 2015 年 4 月和 2015 年 5 月尼泊爾發生大地震之後，印度迅速提供援助，並支持尼泊爾的重建工作。在 2015 年 6 月於加德滿都舉行的尼泊爾重建國際會議上，印度政府認捐了 2.5 億美元的援助和 7.5 億美元的貸款。2016 年 9 月時任尼泊爾總理達哈爾訪印時達成協議，由尼泊爾外交次長和印度駐尼泊爾大使共同組成「尼泊爾－印度聯合監督機制」(Nepal-India Joint Oversight Mechanism) 審議印度經濟與發展合作項目的執行進展及問題。該機制每兩個月開會一次。

在經貿關係方面，印度是尼泊爾最大的貿易夥伴。印度為尼泊爾與第三國貿易提供過境設施。印度的公共部門和私營部門也



都在尼泊爾進行可觀的投資。印度公司是尼泊爾最大的投資者之一，約佔批准的外國直接投資總額的 33%。在尼泊爾大約有 150 家印度企業。兩國政府也已經締結了雙邊過境條約、貿易條約和控制非法貿易的合作協議。另一方面，由於水資源是尼泊爾重要經濟的支柱之一，為了強化收益和解決與印度之間的水資源問題，兩國政府建立了水資源部長級聯合委員會 (Joint Ministerial Commission on Water Resources, JMCWR)、水資源聯合委員會 (Joint Committee on Water Resources, JCWR) 和聯合常設技術委員會 (Joint Standing Technical Committee, JSTC) 等機制以執行相關協議。雙方也成立水患和洪水管理聯合委員會 (Joint Committee on Inundation and Flood Management, JCIFM) 以處理洪水防治等相關問題。兩國於 2014 年簽署電力貿易協定，有助雙方的電力進行跨境輸送。<sup>4</sup>

印度總理莫迪上任後提出「鄰國優先」(neighborhood first) 政策，有助尼印關係的發展。但尼印關係在關係結構上具有高度的不對稱性，兩國不僅是國力有極大差距，尼泊爾在經貿交流上也非常仰賴印度。印度傳統上則將尼泊爾視為其勢力範圍的一部分，作為與強鄰之間的緩衝區，自然也不願意見到尼泊爾採取與印度相左的對外作為。<sup>5</sup> 尼泊爾則關切尼印關係之間的不對等，因此表示：「對和平共存 (peaceful coexistence)、主權平等

<sup>4</sup> “India-Nepal Bilateral Brief,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, March 2, 2022, <[https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Nepal\\_2022.pdf](https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Nepal_2022.pdf)>.

<sup>5</sup> 有關印度對尼中關係的看法，可參閱 Gaurav Bhattarai, *Nepal Between China and India: Difficulty of Being Neutral* (Cham: Palgrave Macmillan, 2022), pp. 31-68.

(sovereign equality)，以及對彼此願望和敏感性的理解是雙邊關係進一步發展的堅實基礎」，<sup>6</sup> 這個說法其實便反映尼泊爾對於處理尼印關係時如何維繫主權自主的擔憂。追求外交自主性的安全認同 (Security Identity) 便構成尼泊爾對印政策的主要考量。<sup>7</sup> 因此，許多尼泊爾人便認為 1950 年的《和平與友好條約》是侵犯尼泊爾主權的不平等的條約，因為尼泊爾的法律並不允許開放邊界，也未允許印度人在尼泊爾購買土地和財產。但該約卻使印度人可以超越尼泊爾本國法律限制而享有上述這些特殊待遇。尼泊爾方面因此希望修改尼印《和平與友好條約》，但雙方雖曾在 2014 年同意重新檢視及修正約文，迄今並無實質進展。

尼泊爾在 2015 年 9 月 20 日頒布新憲法後引起境內馬德西族 (Madhesi) 的抗議，因為在新憲法並未讓馬德西族群單獨成立一個邦。但印度視馬德西族為其後裔，因而以關閉尼印邊界的方式對尼泊爾政府施壓干預。這項封鎖行動使得尼泊爾的貿易受到極大的影響，特別是石油供給，因而產生嚴重的能源危機。尼泊爾雖試圖從中國境內輸入原油，但其供給量並無法滿足尼泊爾的能源需求。尼泊爾當局最後只好讓步同意修改憲法，印度才結束長達 135 天的封鎖行動。事實上，這並非是印度第一次對尼泊爾採舉經濟封鎖措施。印度在 1969 年及 1989 年也曾兩度對尼泊爾採取

<sup>6</sup> “Nepal-India Relations,” *Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal*, <<https://mofa.gov.np/nepal-india-relations/>>.

<sup>7</sup> 本文所指的「安全認同」為特定國家對於該國安全概念的理解及應對安全威脅的想法。對於安全認同的相關分析，可參閱楊三億，〈波蘭後冷戰時期的認同轉變與安全政策〉，《問題與研究》，第 43 卷第 3 期（2004 年 5-6 月），頁 52-53。

類似手段，「處罰」尼國政府採取不利印度的政策。<sup>8</sup> 由此可見，尼泊爾的自主性未必都符合印度利益，便可能引發後者以不平衡的國力優勢對尼國施壓。

印度與尼泊爾關係在 2020 年又因邊界問題而陷入緊張狀態。此次爭議的緣起於印度國防部長辛格 (Rajnath Singh) 於 2020 年 5 月主持里普列克 (Lipulekh) 公路的開通儀式，而該地其實位於印度與尼泊爾都宣稱擁有主權的卡拉帕尼 (Kalapani) 地區。尼泊爾認為根據 1816 年的《蘇高里條約》(Treaty of Sugauli)，此地應屬於尼泊爾。兩國曾在 1981 年成立了一個聯合技術委員會，企圖解決雙邊的邊界問題。但該委員會在 2008 年解散時，尚未就卡拉帕尼爭議達成共識。

尼泊爾外長賈瓦利 (Pradeep Gyawali) 於 2020 年 5 月 11 日召見印度駐尼國大使夸特拉 (Vinay Mohan Kwatra) 就此事表達關切。尼泊爾群眾也上街抗議印度的舉動。為了進一步反制印度的作為，尼泊爾政府在 2020 年 5 月公布新地圖憲法修正案，將卡拉帕尼、里普列克和林比亞都拉 (Limpiyadhura) 等由印度實際控制的爭議地區都劃入尼國版圖。尼泊爾國會則不顧印度反對，也在 6 月份由國會通過此修正案，引發印度強烈的不滿。

雙方關係直到 2020 年底才有好轉跡象。印度陸軍參謀長納拉瓦內 (Manoj Mukund Naravane) 於 2020 年 11 月 4 日受邀訪問尼泊爾，並捐贈尼泊爾軍醫院對抗疫情的醫療物資，包括 X 光機、放射線顯影系統、加護病房呼吸器、麻醉機、救護車等。他

---

<sup>8</sup> 尼泊爾在 1969 年要求撤除印度在尼國境內的軍事人員；1989 年時，尼泊爾首度向中國購買武器。這兩項政策都引發印度不滿。

也獲尼泊爾總統頒發榮譽軍銜。印度外交部次長席林格拉 (Harsh Vardhan Shringla) 稍後於 11 月 26 日訪問尼泊爾，並會晤總理奧利、外交部部長吉瓦利 (Pradeep Gyawali) 等人。雙方也針對邊界爭議進行討論。

隨著新冠疫情的蔓延，印度對尼泊爾等南亞國家的援助性角色也獲得凸顯。印度於 2021 年 1 月開始啟動「疫苗友誼倡議」(Vaccine Friendship Initiative) 計畫，以援助友邦新冠病毒疫苗。尼泊爾便成為第一批收到印度疫苗捐贈的國家，在 2021 年 1 月 21 日獲贈一百萬劑疫苗。尼泊爾軍方也在 2021 年 3 月時獲贈 10 萬劑疫苗。但印度本身稍後因為疫情爆發而管制疫苗出口，直到 2021 年 10 月才恢復出口計畫。另一方面，為了管控疫情，尼泊爾在 2020 年 3 月關閉與印度之間的邊界，直到 2021 年 9 月底才重新開放。逐步恢復人員交流。

與此同時，尼泊爾政情也再度影響尼印關係的發展。奧利總理因為聯合政府的內部權力分配紛爭，可能失去總理位置，故於 2020 年 12 月宣布解散國會以繼續掌權。但尼泊爾並無解散國會的相關規定，故遭法院於 2021 年 2 月裁決為違憲，重新恢復國會。奧利總理隨即在 5 月的國會信任投票中失利，並促使尼泊爾總統再度解散國會。但法院再度宣告此舉違憲，並要求指派反對派領袖德烏帕擔任總理組閣。德烏帕在 2021 年 7 月通過國會信任投票，結束一年多來的內政風波。這是德烏帕第五次擔任尼泊爾總理，立場上被視為親近印度。故德烏帕就任尼泊爾總理上臺後，為尼印關係提供好轉的背景。

德烏帕總理於 2022 年 4 月訪問印度，彰顯兩國關係的回溫。

此行共簽署鐵路、能源、石油等領域協議，並主持尼泊爾賈納克普 (Janakpur) 和印度伊訥格爾 (Jayanagar) 鐵路的開通儀式。這條鐵路建於英國殖民時期，原來是為了運輸原木到印度，屬於窄軌系統。印度在 2014 年時出資改建，將其由窄軌系統轉換成運輸量較大的寬軌系統。此路線開通後，有助強化尼泊爾與印度的跨境通聯。

印度總理莫迪則於 2022 年 5 月 16 日訪問尼泊爾佛教聖地藍毗尼 (Lumbini)，當天剛好是南傳佛教紀念釋迦牟尼佛誕生、得道及涅槃的衛塞節 (Buddha Purnima)。此行是莫迪擔任總理之後第 5 次訪問尼泊爾。他除了向尼泊爾捐贈治療疫情的瑞德西韋藥物 (Remdesivir) 外，也和尼泊爾總理德烏帕舉行雙邊會議及參加印度援助佛教中心的興建典禮。雙方也藉此行簽署 7 項合作協議。這次的訪問具有濃厚的宗教色彩，也藉此彰顯印度與尼泊爾之間特有的宗教與文化關係。

尼泊爾的政局在 2022 年底的國會大選後又出現新的變化。原總理德烏帕所領導的尼泊爾國大黨 (Nepali Congress) 在下議院的 275 席中取得 89 席，雖然是國會第一黨，但因為原先聯盟中由前總理達哈爾領導的「尼泊爾共產黨 - 毛派」 (Communist Party of Nepal-Maoist Centre) 決定出走，導致未能繼續連任。達哈爾轉與前總理奧利領導的「尼泊爾共產黨 - 聯合馬列派」 (Communist Party of Nepal- Unified Marxist-Leninist) 再度聯合，並獲推舉擔任總理。但達哈爾的黨派只在國會中擁有 32 個席次，其實相當弱勢。前總理奧利所屬的尼泊爾共產黨 - 馬列派則擁有 78 席。所以，在新政府中，前總理奧利所屬的政黨保有相當大的影響力，例如

外長普蒂亞爾 (Bimala Rai Paudyal) 便是來自奧利領導的政黨。此外，新聯盟政府中還包括主張恢復君主制度的尼泊爾民族民主黨 (Rastriya Prajatantra Party)，其立場為反對印度干涉。<sup>9</sup>

如前所述，前總理奧利被認為立場傾中，該黨的競選宣言也承諾推動建設尼泊爾 - 中國鐵路，並優先落實與中國在貿易、過境、道路和石油貿易等相關協議。前總理德烏帕所屬的尼泊爾大會黨則傾向支持美國倡議的《千禧年挑戰協議》(Millennium Challenge Compact)。

該計畫是由美國對外援助機構「千禧年挑戰公司」(Millennium Challenge Corporation, MCC) 在 2017 年 9 月提出，由美方出資 5 億美元、尼方負擔 1.3 億美元的方式共同開發尼泊爾的基礎建設。此案看似立意良好，也可以協助尼泊爾強化自身的發展。但在合約中，其實蘊含許多不平等的條款。比方說，協議規定不可以抵觸美國法律，但若與尼泊爾法律發生衝突，則以條約內容為主。換言之，條約的位階凌駕在尼泊爾本國法律之上。除此之外，該協定還包括指定成立新機構及將電力輸出印度的強制條款。尼國政府因此希望用議會同意授權的方式，讓這個協議可以過關，但引發尼國反對派的示威抗議。美方乃要求尼泊爾在 2022 年 2 月 28 日前通過，否則將資金轉給他國，並暗示將影響美尼關係。在此壓力下，尼泊爾議會於 2 月 27 日通過此案。

---

<sup>9</sup> Devirupa Mitra, "Interview: Monarchy in Nepal will Mean More Respectful Ties with India, China: RPP Leader," *The Wire*, November 17, 2022, <<https://thewire.in/south-asia/interview-rabindra-mishra-nepal-election-royalist-party>>.



美尼《千禧年挑戰協議》無疑是當前美國介入尼泊爾的成功案例。美國作為世界主要強權，以往與尼泊爾的直接關係並不密切。美國對於尼泊爾的興趣主要是來自於尼泊爾與印度及中國關係。換言之，美國的主要關切在於尼泊爾鄰近中印的地緣價值。此計畫的用意之一便是為了平衡中國的「一帶一路」倡議。因此，本案也獲得印度的支持。協議明白揭櫫：千禧年挑戰公司與美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development, USAID)、美國國務院及印度政府密切合作，藉以選定和設計投資項目。因此，印度的角色值得注意。

若德烏巴政府連任，應該會專注於擴大與印度和美國的合作。德烏帕政府便在 2022 年 8 月核准印度電力部所屬的國家水電公司 (National Hydroelectric Power Corporation, NHPC) 承包了西塞提水電項目 (West Seti Hydropower Project) 和塞提河開發項目 (Seti River Project) 這兩個大型計畫。因此，對於印度來說，若德烏帕政府能連任，是當前最好的情況。反之，由於奧利被視為親中派，兩個尼泊爾共產黨（毛派及馬列聯合派）聯合組建政府，讓印方回想到奧利在 2015-2016 年和 2018-2021 年間印度與尼泊爾的緊張關係。因此，美國和印度駐尼泊爾大使在大選後頻頻會見德烏帕和達哈爾兩人，希望他們能持續合作，不過未能如願。但印度總理莫迪是第一位向達哈爾祝賀當選總理的外國領導人，表明無論尼泊爾黨派的立場為何，印度仍需重視與尼泊爾的關係。

尼泊爾新政府上臺之後，印度方面也非常關心前述的西塞蒂水電項目的命運，因為奧利領導的尼泊爾共產黨對其持反對意

見。<sup>10</sup> 換言之，尼泊爾內政變動，可能再次牽動尼泊爾對印度關係的態度。不過，印度仍會持續透過政經等手段，擴展與尼國的關係，藉以強化自身在該地區的影響力。

## 參、中國因素

傳統上，印度以南亞霸權的姿態，將尼泊爾視為勢力範圍。但印度對尼泊爾的政策受到尼泊爾另一個鄰國—中國的強力挑戰。尼泊爾本身無力調整尼印關係的不對稱性，只能訴諸傳統的平衡手段，拉攏另一個鄰國—中國作為抗衡。

尼泊爾於 1955 年與中國建交迄今。隨著中國國力的崛起，中國也有意擴大在南亞地區的足跡與影響力。前述 2015 年印度封鎖尼印邊界的事件便被認為是印度與尼泊爾關係的重要轉折點，強化了尼泊爾對中國的好感。<sup>11</sup> 尼泊爾也與中國維持頻繁互動，特別是在奧利政府任內，尼泊爾與中國締結投資、運輸、能源和貿易相關協定。2016 年 3 月，尼泊爾和中國簽署了《過境運輸協議》(Transit and Transportation Agreement)，使加德滿都能夠進入中國的海陸港口，降低對印度的貨物與貿易依賴。

<sup>10</sup> Yubaraj Ghimire, “Prachanda Sworn in as PM: New Tie-ups in Nepal, Concern in India,” *The Indian Express*, December 27, 2022, <<https://indianexpress.com/article/explained/explained-global/prachanda-is-pm-new-political-ties-in-nepal-concern-in-india-8345358/>>.

<sup>11</sup> “Nepal, Bhutan and Their Neighbours: Two Himalayan Countries Landlocked between India and China,” *European Parliament Think Tank*, April 5, 2019, <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)637908](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)637908)>.



尼泊爾共產黨 - 聯合馬列派在 2017 年大選中獲勝後，由親中的奧利重新擔任總理。尼泊爾遂於 2017 年 5 月加入中國的「一帶一路」倡議；並於 2018 年 6 月簽署合作備忘錄，建設連接加德滿都和西藏的鐵路。奧利總理於 2018 年 6 月對中國進行正式訪問，雙方同意加強聯通性，推進跨喜馬拉雅多面向連結網絡 (Trans-Himalayan Multi-Dimensional Connectivity Network)，包括港口、公路、鐵路、航空和通訊等。2018 年 9 月，雙方再簽署過境與運輸議定書。

尼泊爾也與中國建立雙邊合作機制。2017 年 11 月，關於建立中尼跨界經濟合作區 (Establishment of Nepal-China Crossborder Economic Cooperation Zones) 的諮商會議於加德滿都舉行。尼泊爾 - 中國西藏貿易便利化第八次會議委員會和邊界執法合作第三次會議則於 2018 年 7 月在加德滿都舉行。2018 年 7 月，兩國在北京舉行過境運輸協定議定書的第二次磋商會議。<sup>12</sup> 事實上，中國透過經濟影響力，已超越印度成為尼泊爾最大的外資來源國，也是第二大貿易夥伴和第二大遊客來源國。

「一帶一路」計畫雖然引起許多爭議，但一些尼泊爾分析家視其為尼泊爾潛在的生命線。2013 年開始討論的跨喜馬拉雅山鐵路並被視為是尼泊爾降低對印度依賴的重要籌碼。尼泊爾總統班達里於 2019 年 4 月前往中國參加舉行第 2 屆「一帶一路」國際論壇峰會。在會後的聯合公報中，將中國 - 尼泊爾跨越喜馬拉雅立體互聯互通網絡及中尼跨境鐵路列入推動計畫。這些建設被認

---

<sup>12</sup> Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal, *Annual Report (2017-18)*, August 2018, p. 28.

為可以降低尼泊爾受制於印度的束縛。<sup>13</sup>

中國國家主席習近平於 2019 年 10 月訪問尼泊爾，再度推進尼中關係。他是繼江澤民於 1996 年訪問尼國後，時隔 23 年再度訪尼的中國領導人。中方因而宣稱，與尼泊爾在深入對接發展戰略、加快提升聯通水平、促進貿易和投資、增進民心相通、加強執法合作和加強多邊協調等六方面進行合作。雙方也宣示將共建「一帶一路」，打造「陸聯國」國策對接，並推進中尼跨境經濟合作區建設與產能投資合作等。事實上，中國已經連續六年成為尼泊爾的最大直接外資來源國。在 2020-2021 財政年度，中國的投資額便達 1 億 8800 萬美元，佔尼泊爾當年所有外資的 71%。<sup>14</sup>

尼泊爾與印度在 2020 年發生的地圖爭議事件時，中國的角色也受到關注。因為事件的發生點正好是中印於西段拉達克地區發生邊界衝突之際，尼泊爾不惜觸怒印度的大動作被認為是有中國在背後給予支持。<sup>15</sup> 不同於其他戰狼外交官的形象，中國駐尼泊爾大使侯艷琪常以網美形象透過社群媒體營造友好氛圍。然而，她也積極介入尼泊爾共產黨內部的政爭，企圖調解對立，以確保親中政府可以繼續掌權。如前所述，外交部次長席林格拉於 2020 年 11 月 26 日訪問尼泊爾，象徵兩國關係逐漸緩和。但中國

<sup>13</sup> Arun Budhathoki, "China and India Are Fighting Over Nepal's Railways," *Foreign Policy*, October 25, 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/10/25/nepal-railways-china-india>>.

<sup>14</sup> "China Remains Largest Source of FDI for Nepal for 6 Consecutive Years," *Xinhua*, July 21, 2021, <[http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/21/c\\_1310075557.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/21/c_1310075557.htm)>.

<sup>15</sup> "Nepal Wages War of Maps against India in Disputed Area," *Nikkei Asia*, May 26, 2020, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Nepal-wages-war-of-maps-against-India-in-disputed-area>>.

國防部長魏鳳和隨即跟進訪問尼泊爾，並會晤尼泊爾總統班達里和總理奧利。當親中的奧利政府因為共產黨派內部不合而陷入危機時，中國共產黨中央委員會對外聯絡部副部長郭業洲於 2020 年 12 月率團訪問尼泊爾，會晤總理奧利等各黨派領袖，試圖調和親中政黨間的分裂爭議，但沒有獲得成效。

中國也持續在尼泊爾議題上採取平衡印度的作為。印度在 2021 年 1 月向尼泊爾捐贈 100 萬劑疫苗後，中國便在 2 月提供 50 萬劑疫苗予尼泊爾。中國外長王毅也在 2022 年 3 月訪問尼泊爾，會晤總統班達里、總理德烏帕、外長卡德加 (Narayan Khadka) 及政黨領袖等。時間點剛好選在德烏帕總理出訪印度之前。不過，如前所述，德烏帕政府的立場不像前任奧利總理一樣親中。因此，王毅此行雖然也跟尼泊爾方面簽署九項協議，但在推進「一帶一路」倡議方面則呈現停滯現象。

尼泊爾政局的不穩定局面，給予中、印等外部勢力介入的空間。外部強權也希望藉此擴大對尼國的影響力而從中得利。中國文化和旅遊部副部長李群在 2022 年大選前訪問尼泊爾，印度駐尼泊爾大使則與尼泊爾政要舉行會談，便是相關的例證。在達哈爾接任總理後不久，中國便派出專家人員赴尼泊爾進行中尼跨境鐵路工程的可行性探查，顯示雙方推動該計畫的意向。達哈爾也以總理身分，於 2023 年 1 月主持波卡拉 (Pokhara) 新國際機場的啟用典禮。爭議的是，中國駐尼泊爾大使館單方面將此中國援助的計畫稱為中尼第一個「一帶一路」倡議旗艦計畫。這也顯示北京方面企圖利用新政府的友中態度，強化與尼泊爾的關係，而這樣的發展也是印度所不樂見的態勢。正如尼泊爾學者的觀察認

為，自 2015 年以來，中國在與尼泊爾的交往上展現出更多的自信，這意味著中、印、美等國在尼泊爾議題上可能出現更劇烈的競爭。<sup>16</sup>

## 肆、尼泊爾的外交選擇

回顧尼泊爾的外交傳統，尼泊爾學者戴哈爾 (Girdhari Dahal) 分析認為，尼泊爾的外交政策受聯合國信念和不結盟政策所指導，以相互尊重彼此的領土完整和主權、相互不干涉彼此內政、尊重相互平等、互不侵犯、和平解決爭端、合作以實現互惠互利為外交原則。<sup>17</sup> 其實這些主張便已經隱含作為小國的尼泊爾，追求獨立自主外交的期望。然而在實際運作上，尼泊爾的對外政策因應情勢所需，會有不同的內涵。另一位尼泊爾學者阿德西卡瑞 (Dhruba Raj Adhikari) 回顧尼泊爾對外政策的發展便認為，該國外交取向依時間演進有不同發展，包括：(1) 在英－尼泊爾戰爭 (Anglo-Nepal War) 失敗後對英國採取扈從政策；(2) 1950-1955 年之間與印度發展「特殊關係」(Special relations)；(3) 1955 年成為聯合國會員國，試圖讓外交關係多元化；(4) 馬亨德拉 (Mahendra Bir Bikram Shah Deva) 國王於 1960 年掌權後，採取不結盟 (Non-alignment) 政策；(5) 區域戰爭期間採取中立 (Neutrality)、和平期

---

<sup>16</sup> Pramod Jaiswal, “Changing Contours of Nepal-China Relations,” in Pramod Jaiswal and Amit Ranjan, eds., *Nepal's Foreign Policy in a Changing World* (Singapore: Institute of South Asian Studies and Nepal Institute for International Cooperation and Engagement, December 2022), pp. 23-30.

<sup>17</sup> Girdhari Dahal, “Foreign Relation of Nepal with China and India,” *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 47.

間則採取制衡；(6) 和平區 (Zone of Peace Proposal) 提議；(7) 等距 (equidistance)；(8) 等近 (equi-proximity) 政策；(9) 三邊合作等。<sup>18</sup> 巴拉爾 (Bhim Nath Baral) 也有類似的觀察，認為尼泊爾在不同的歷史時期，曾嘗試了中立 (neutral)、不結盟 (non-aligned)、孤立 (isolation) 政策、特殊關係 (special relation) 時代、等距政策 (equidistance policy)、和平區 (zone of peace)、等近 (equi-proximity) 政策等外交戰略。<sup>19</sup> 換言之，尼泊爾的外交策略並非一成不變。相反地，尼泊爾在強權壓縮的空間內，仍一直試圖調整其外交走向。

若從威脅平衡理論的角度來看，國家總體實力 (aggregate power)、地緣鄰近性 (geographic proximity)、攻擊能力 (offensive power) 與侵略意圖 (aggressive intentions) 是四個衡量安全威脅認知的主要因素。以國家總體實力來看，尼泊爾的兩個鄰國—印度與中國，不論從人口、面積、經濟、軍事力量來看，都是所謂的大國。由於尼泊爾的相對綜合國力都比印中小很多，也因此感受到這種不對稱權力結構的壓力。但這也可能衍生一種政策選擇的可能性：即聯合其中之一來平衡另一國。

在地緣鄰接性上，尼泊爾是一個內陸國，不僅與印度和中國接壤，也被這兩個鄰國所包圍。因此，印度與第三國的交流，特別是轉口貿易等，都必需要借道印度或中國。與中印的地緣鄰近

---

<sup>18</sup> Dhruva Raj Adhikari, "A Small State between Two Major Powers: Nepal's Foreign Policy Since 1816," *Journal of International Affairs*, Vol. 2, No. 1 (2018), p. 51.

<sup>19</sup> Bhim Nath Baral, "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns and Trends," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 42.

性很大程度上影響了尼泊爾外交政策，它必須維持與印度、中國的穩定關係，避免遭到抵制。若從地理便利性來看，尼泊爾 - 印度的交通比尼泊爾 - 中國容易，所以尼泊爾與印度的經貿及人員交流亦較密切。但這也對尼泊爾帶來較高的脆弱性。如前所述，印度在必要時也會藉此封鎖印尼邊界的手段，以懲罰尼泊爾採取不利印度的政策作為。但隨著中國「一帶一路」計畫的推動，如果中國 - 尼泊爾鐵路之類的規畫可以落實，則尼泊爾對中國的交通可以大幅改善，紓解尼泊爾需要仰賴印度進出第三國的依賴，便可進而降低尼泊爾對印度的脆弱性。<sup>20</sup>

從攻擊能力及侵略意圖來看，尼泊爾對印中的威脅有限。印中兩國雖然與尼泊爾有一些邊界爭議，但也未構成重大的安全威脅。不過，尼泊爾若與印中其中一方聯合，其對抗另一方的能力便可能增加，進而改變此種現狀。特別是對印度而言，尼中的戰略合作不僅會削弱印度對尼泊爾的影響力，也可能轉換成為對印度的安全挑戰。換言之，印度希望持續對尼泊爾的安全和外交政策中扮演指導角色，這便可能引發尼國內部的不平情緒，使印度在印尼關係中面臨較多的挑戰。

除此之外，其實不能忽略的是尼泊爾的內政因素。如文中所分析，尼泊爾的主要黨派對於如何處理印度與中國關係並沒有共識，導致在此議題上沒有共享的安全認同。因而呈現出不同黨派

---

<sup>20</sup> 有關中印在尼泊爾競逐經濟影響的分析，可參閱 Smruti S. Pattanaik, "The India-China Geo-Economic Contest for Influence in Nepal, Sri Lanka and Maldives," in Bhumitra Chakma, Xiudian Dai, eds, *The Belt and Road Initiative and the Politics of Connectivity: Sino-Indian Rivalry in the 21st Century* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022), pp. 199-232.



執政時，便可能出現對印、中政策的轉變。就 2015 年後的發展來看，尼泊爾採取的印、中政策至少呈現出兩個特性。

第一，尼泊爾夾在中印兩強之間，其外交選擇及籌碼相對有限。尼泊爾作為強權大國競爭中的小國，因其相對國力較弱，因而在處理對外關係上時有較高度的脆弱性和敏感性，一方面要避免強鄰不高興，導致對方給予懲罰性措施；一方面則要盡力維護其國家利益，而非只是淪為強權擺布的棋子。在此背景下，尼泊爾的戰略選擇空間並不多。尼泊爾在 2015 年之後的外交政策，主要呈現出「親中衡印」或「親印友中」兩種方向。

但尼泊爾對印中政策的調整並非僅來自於國際環境結構的制約，很大程度是來自於內政因素的驅動。尼泊爾自 2015 年以來迄今共有六任總理，但實際上則是奧利、德烏帕及達哈爾三人先後擔任，其中奧利任期最久，超過四年；達哈爾的任期加起來尚未滿一年，但目前又回任總理。奧利與達哈爾來自於不同派別的尼泊爾共產黨，立場較為親中，與印度關係較為緊繃。特別是在奧利總理主政時期，尼泊爾的對外關係傾向於「親中衡印」，希望強化與中國的關係來平衡印度的影響力。奧利總理主政時期，出現較大程度的抗衡印度舉措，包括前述的地圖爭議事件。相對地，德烏帕總理來自於尼泊爾國大黨，採取較為親印的傳統立場，呈現「親印友中」的內涵，不直接挑戰印度的霸權，但維持與中國的友好關係。中國的尼泊爾研究專家王宏緯認為，尼泊爾不會放棄對中印實施「大國平衡外交」的選擇。但是，由於尼泊爾左派力量的增強，印方比較不可能像以前一樣在尼泊爾為所欲為。<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 許娟、田光強、孫西輝，〈中印及中尼關係的歷史與現狀 -- 南亞問題資

由此可見，尼泊爾內部政局，特別是不同黨派之間的立場，是型塑當前尼泊爾外交取向的重要變因之一。

其次，尼國對於中印競爭也盡量保持中立狀態，以免得罪任何一方。在 1962 年的中印戰爭中，尼泊爾便保持中立。<sup>22</sup> 2017 年中印在洞朗 (Doklam) 發生軍事對峙，尼泊爾也明確表示保持中立，希望和平解決該問題。一些學者認為尼泊爾追求自主國家利益的策略空間並不大。<sup>23</sup> 鑒於尼泊爾與中國和印度在地理的鄰近性及歷史聯繫，尼泊爾的外交政策的重點之一在於與這兩個國家保持緊密和友好的關係，並維護其國家安全和獨立。<sup>24</sup> 但尼泊爾是否能避免捲入中印對抗的結構中，仍需要極力說服中印兩個強權。因為當中印衝突升高時，雙方不會僅僅期待尼泊爾採取中立，而是希望尼泊爾站在自己的陣線中。中印關係愈緊張時，尼泊爾被要求「選邊」的壓力也就會更大。在此情況下，尼泊爾試圖在中印爭端中保持中立的立場可能讓印度和中國感到失望，反而同時得罪印度和中國。

值得一提的是，尼泊爾的反中情緒並不如歐美強烈，印度反而是造成尼泊爾更多擔憂及不滿。基本上，印度對於尼泊爾的政策是以發展及安全為主軸。印度希望藉由給予鄰國經濟利益，換

---

深專家王宏緯教授訪談錄》，《東南亞南亞研究》，2018 年第 3 期，頁 101-107。

<sup>22</sup> Bhim Nath Baral, "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns and Trends," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), pp. 37-38.

<sup>23</sup> Manish Dabhade and Harsh V. Pant, "Coping with Challenges to Sovereignty: Sino-Indian Rivalry and Nepal's Foreign Policy," *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2 (June 2004), p. 167.

<sup>24</sup> Girdhari Dahal, "Foreign Relation of Nepal with China and India," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), pp. 46 and 49.



取這些國家重視印度的安全利益，給予相對的回報。<sup>25</sup> 換言之，印度意圖成為南亞地區的良性霸權 (benign hegemony)，也將喜馬拉雅國家視為對抗中國的屏障。<sup>26</sup> 但印度同樣擔心中國在尼泊爾政治中的影響力不斷擴大。印度對中國在尼泊爾的基礎設施和能源投資不滿意。除此之外，跨界犯罪活動、恐怖分子、非法貿易，毒品和人口販運等開放邊界帶來的問題，也成為兩國之間的問題。<sup>27</sup> 許多印度外交政策制定者因此強調印度與尼泊爾之間的特殊關係，並且由於尼泊爾在文化，經濟，地理和社會條件上都處於封閉狀態，因此對尼泊爾的平衡關係政策極為反對。<sup>28</sup>

尼泊爾對尼印關係的看法則不同。尼泊爾學者認為，尼泊爾和印度之間其實存在兩種截然不同的關係。民間與人員之間的關係始終是良好和穩定的，相對地，政府與政府之間的關係則起伏動盪。尼泊爾和印度之間存在一些邊界爭端，使得邊界地區的局勢緊張。換言之，尼泊爾和印度之間的友好和敵對關係並存。<sup>29</sup> 另一位學者岱哈爾 (Ram Kumar Dahal) 也認為尼印之間其實具有政治性的緊張，包括印度對尼泊爾的單邊和狹窄的安全概念、把

---

<sup>25</sup> David M. Malone, *Does the Elephant Dance: Contemporary Indian Foreign Policy* (New Delhi: Oxford University Press, 2014), p. 105.

<sup>26</sup> Stephen F. Burgess, "India and South Asia: Towards a Benign Hegemony," in Harsh V. Pant, ed., *Indian Foreign Policy in a Unipolar World* (New Delhi: Routledge, 2009), p. 244.

<sup>27</sup> Bhim Nath Baral, "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns and Trends," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 39.

<sup>28</sup> Bhim Nath Baral, "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns and Trends," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 37.

<sup>29</sup> Girdhari Dahal, "Foreign Relation of Nepal with China and India," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 51.

喜馬拉雅地區視為印度的安全邊界等、印方一再強調與尼泊爾的特殊關係的論述等等，都是造成尼印緊張的因素。<sup>30</sup> 中國學者也批評：印度對尼泊爾有特殊利益，將其視為戰略後院，也重視尼泊爾的水力能源，因此對尼泊爾採取干涉主義。<sup>31</sup> 在平衡印度的考量下，中國便成為尼泊爾的主要選項。中國也因此有機會介入尼泊爾與印度之間的關係。

相對地，許多尼泊爾人似乎認為中國是比印度更為友善的鄰國。岱哈爾便表示，中尼關係沒有重大爭議，且尼泊爾遵守「一個中國」政策，視西藏視為中國的一部分，也是「一帶一路」的合作夥伴之一。他認為，中國唯一想從尼泊爾得到的保證是不要讓尼泊爾境內進行任何反中活動，因此抨擊以印度和其它西方國家為根據地的自由西藏運動支持者對尼泊爾外交政策帶來困難。<sup>32</sup> 作為發展中國家，尼泊爾甚至對於中國崛起寄予希望，希望中國崛起可以協助弱小國家的發展。對中國而言，協助尼泊爾也並非只是為了制衡印度。穩定的尼中關係有助中國西部邊疆穩定，避免西藏分裂勢力以尼泊爾為根據地。反之，如果獲得尼泊爾當局的支持，將有助北京打壓藏獨勢力。也可以降低印度利用尼泊爾打擊中國。有些學者便主張尼泊爾應該試圖成為中印兩個新興大國之間的橋樑，並在建立三方合作中發揮積極作用，<sup>33</sup> 以「尼印

<sup>30</sup> Ram Kumar Dahal, "The Need of Change in Contemporary Nepalese Foreign Policy," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 109.

<sup>31</sup> 李濤、戴永紅，〈尼泊爾政局與中國的策略選擇〉，《南亞研究季刊》，2010年第3期，頁30。

<sup>32</sup> Ram Kumar Dahal, "The Need of Change in Contemporary Nepalese Foreign Policy," *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 110.

<sup>33</sup> Bhim Nath Baral, "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns

中三邊合作」為其政策目標。但誠如布達托奇 (Arun Budhathoki) 所分析，此項目標的企圖心過大，希望尼泊爾可以成為印度和中國之間的樞紐，藉由連接這兩個經濟大國而獲利。<sup>34</sup> 也有學者認為，若能重視尼泊爾作為兩個文明的交匯地，有可能創造新的論述，有利於中印兩國介入尼泊爾時，發展出合作與友好關係。<sup>35</sup> 但關鍵還在於印度如何解讀尼中關係的性質。整體而言，尼中關係有更多的相互信任，也比較少分歧，但尼泊爾與印度的關係則較容易出現磨擦和爭端。

就尼泊爾而言，最好的可能性是平衡與印度及中國的關係，避免與任何一方結盟，以維持其主權獨立性，並藉由地理鄰接性從這兩個崛起大國獲取地理上的紅利。然而，近年來，由於中國加大對尼泊爾的關係，使得尼泊爾對抗印度的籌碼增多，也可能導致尼泊爾更欲強調相對於印度的戰略自主性，以減少對印度的依賴。但擴展的尼中關係則可能迫使印度加強維持對尼泊爾的影響力，進而使尼印關係緊繃。不論尼泊爾或印度都需要避免陷入這樣的對抗迴圈。

## 伍、結語

尼泊爾的外交受到內外兩個面向的連動影響。在外部安全環

---

and Trends,” *Journal of Political Science*, Vol. 18 (2018), p. 43.

<sup>34</sup> Arun Budhathoki, “China and India Are Fighting Over Nepal’s Railways,” *Foreign Policy*, October 25, 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/10/25/nepal-railways-china-india>

<sup>35</sup> Dhruva Raj Adhikari, “A Small State between Two Major Powers: Nepal’s Foreign Policy Since 1816,” *Journal of International Affairs*, Vol. 2, No. 1 (2018), p. 69.

境方面，主要是到中印關係的制約。尼泊爾所處的地緣格局基本上就是以中印關係為主軸。中印關係好壞，直接牽動印度與中國如何看待解讀尼泊爾與對方的關係。尼泊爾一方面要應對印中的競合關係，另一方面則從中找出有利自身的政策方向。近期的中印關係仍缺乏互信，因此尼泊爾與對方的友好交流便可能被另一方視為損及利益。以小國的外交取向而言，通常不希望選邊或捲入大國間對抗，尼泊爾亦是如此。尼國目前遵循的策略就是盡量與印、中維持友好穩定關係，但避免與其中一方實質結盟，以保持自身的外交運作空間。所以，儘管尼泊爾與印度在歷史、文化和宗教上都有非常密切的聯繫，但尼泊爾仍試圖擺脫印度的影響力，因此需要與中國建立友好關係，以便制衡印度的霸權制約。但另一方面，尼泊爾也了解，若與中國的關係太過緊密，會讓印度產生疑懼及反彈。因此，尼泊爾也無意與中國結盟。此外，尼泊爾的另一種期待是希望尼國能扮演連結中印橋梁的角色，促成所謂的三方合作。然而，這種期待因為印中間的不友好關係及印度的反對而陳義過高。

在內部的因素方面，近期的尼泊爾對印、中的外交政策受國內政治的影響大於外部環境。雖然與印中維持友好穩定關係是尼泊爾主要政策方針，但實際運作因不同政黨的外交傾向而產生親印或親中的差異。最明顯的例子就是德烏帕總理上臺後立即採取更親印度的政策。但這個轉變並非來自於國際環境的變遷，純粹是政黨及領導人的政策偏好。但在中印關係不睦的情況下，尼泊爾目前仍難以採取同時親印及親中的政策。從另一個角度來看，尼泊爾雖然與印度有領土爭議，但印度實際上並未對尼泊爾的國

家安全或生存造成直接威脅。因此，尼泊爾的外交選擇並非基於立即的安全威脅，而是作為主權國家不想淪為印度外交附庸國的安全認同。這種認同屬於跨黨派的性質，所以在尼泊爾與印度出現領土爭議時，尼泊爾的國會都是一致性支持憲法修正案，不顧印度抗議而將官方地圖納入與印度有領土爭議的三個地區。

雖然中印對於尼國有各自的利益，但穩定的尼泊爾對中印都有利。如果中印兩強發生衝突，尼泊爾也會受到損害，因此營造和平周邊環境應該是彼此的共識。即便無法推動三方合作，尼泊爾至少要與其中一國維持良好關係。印度若持續把喜馬拉雅地區視為勢力範圍並企圖干預尼泊爾政策，容易引發後者的不安及不滿。尼泊爾本身無力改變尼印關係的不對稱性，只能群求外援的平衡手段，中國在此三邊關係中的影響力便會持續增加。（投稿：2022年6月8日；修訂：2023年1月5日；接受：2023年1月9日）

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 專書

吳玉山、楊三億主編，2019。《左右逢源還是左右為難？中小型國家在兩強間的抉擇》。臺中市：奇果出版社。

#### (二) 期刊論文

李濤、戴永紅，2010。〈尼泊爾政局與中國的策略選擇〉，《南亞研究季刊》，第 3 期，頁 27-33。

許娟、田光強、孫西輝，2018。〈中印及中尼關係的歷史與現狀 -- 南亞問題資深專家王宏緯教授訪談錄〉，《東南亞南亞研究》，第 3 期，頁 101-107。

楊三億，2004。〈波蘭後冷戰時期的認同轉變與安全政策〉，《問題與研究》，第 43 卷第 3 期，頁 52-53。

### 二、英文部分

#### (一) 專書

Bhattarai, Gaurav, 2022. *Nepal Between China and India: Difficulty of Being Neutral*. Cham: Palgrave Macmillan.

Chakma, Bhumitra, and Xiudian Dai, eds., 2022. *The Belt and Road Initiative and the Politics of Connectivity: Sino-Indian Rivalry in the 21st Century*. Singapore: Palgrave Macmillan.

Jaiswal, Pramod, and Amit Ranjan, eds., 2022. *Nepal's Foreign Pol-*

*icy in a Changing World*. Singapore: Institute of South Asian Studies and Nepal Institute for International Cooperation and Engagement.

Malone, David M., 2014. *Does the Elephant Dance: Contemporary Indian Foreign Policy*. New Delhi: Oxford University Press.

Pant, Harsh V., ed., 2009. *Indian Foreign Policy in a Unipolar World*. New Delhi: Routledge.

Walt, Stephen, 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

## (二) 期刊論文

Adhikari, Dhruva Raj, 2018/7. "A Small State between Two Major Powers: Nepal's Foreign Policy Since 1816," *Journal of International Affairs*, Vol. 2, No. 1, pp. 43-74.

Baral, Bhim Nath, 2018/6. "Changing Dynamics of Nepalese Foreign Policy: Patterns and Trends," *Journal of Political Science*, Vol. 18, pp. 25-45.

Dabhade, Manish, and Harsh V. Pant, 2004/6. "Coping with challenges to sovereignty: Sino-Indian rivalry and Nepal's foreign policy," *Contemporary South Asia*, Vol. 13, No. 2, pp. 157-169.

Dahal, Girdhari Dahal, 2018/6. "Foreign Relation of Nepal with China and India," *Journal of Political Science*, Vol. 18, pp. 46-61.

Dahal, Ram Kumar. 2018/6. "The Need of Change in Contemporary Nepalese Foreign Policy," *Journal of Political Science*, Vol. 18, pp. 82-113.

### (三) 官方文件

Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal, 2018/8. *Annual Report (2017-18)*.

### (四) 網際網路

2019/04/15. “Nepal, Bhutan and Their Neighbours: Two Himalayan Countries Landlocked between India and China,” *European Parliament Think Tank*, <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2019\)637908](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)637908)>.

2022/03/02. “India-Nepal Bilateral Brief,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, <[https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Nepal\\_2022.pdf](https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Nepal_2022.pdf)>.

2020/05/26. “Nepal Wages War of Maps against India in Disputed Area,” *Nikkei Asia*, <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Nepal-wages-war-of-maps-against-India-in-disputed-area>>.

2021/07/21. “China remains largest source of FDI for Nepal for 6 consecutive years,” *Xinhua*, <[http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/21/c\\_1310075557.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/21/c_1310075557.htm)>.

Budhathoki, Arun, 2019/10/25. “China and India Are Fighting Over Nepal’s Railways,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2019/10/25/nepal-railways-china-india>>.

Ghimire, Yubaraj, 2022/12/27. “Prachanda Sworn in as PM: New Tie-ups in Nepal, Concern in India,” *The Indian Express*, <<https://indianexpress.com/article/explained/explained-glob>>.



al/prachanda-is-pm-new-political-ties-in-nepal-concern-in-india-8345358/>.

Giri, Anil, 2023/01/01. “Is the New Pokhara Airport on China’s BRI Radar?” *The Kathmandu Post*, <<https://kathmandupost.com/national/2023/01/01/is-the-new-pokhara-airport-under-china-s-bri-radar>>.

Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal, 2022/03/22. “Nepal-India Relations,” *Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal*, <<https://mofa.gov.np/nepal-india-relations/>>.

Mitra, Devirupa, 2022/11/17. “Interview: Monarchy in Nepal Will Mean More Respectful Ties with India, China: RPP Leader,” *The Wire*, <<https://thewire.in/south-asia/interview-rabin-dra-mishra-nepal-election-royalist-party>>.

Rijal, Pratistha, 2022/12/23. “The Foreign Policy Implications of Nepal’s Election,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2022/12/the-foreign-policy-implications-of-nepals-election/>>.

