

目 录

序 言陈翰笙	(1)
第 一 章	调和政策与激进的社会改革之间的矛盾	(1)
第 二 章	阶级调和与阶级斗争：印度民族主义运 动中各显神通的群众动员方式.....	(31)
第 三 章	经济增长与社会的民主改造：经济计划 的多重目标.....	(82)
第 四 章	迅速的工业化与渐进的土地改革之间的 矛盾.....	(131)
第 五 章	执行过程中的失误.....	(178)
第 六 章	对社会主义计划原则的抨击.....	(227)
第 七 章	从计划经济的社会目标后退：国内外的 压力.....	(280)
第 八 章	国家经济计划的危机.....	(332)
第 九 章	政治稳定的危机.....	(387)
第 十 章	国大党的分裂与印度政治的激进化.....	(445)
第十一章	再次较量：是阶级调和还是阶级斗争.....	(498)
第十二章	死胡同.....	(566)
第十三章	印度的紧急状态及其以后.....	(629)
跋	(671)

第一章

调和政策与激进的 社会改革之间的矛盾

印度在独立后的三十年中坚持了议会政治的原则，这在新兴国家中实际上是独一无二的。印度的领导人把他们在民主的社会主义型式中制订计划的方法，说成是亚洲和非洲发展的一个新样板。贾瓦哈拉尔·尼赫鲁是确定印度获得自由后头十五年中发展方向的民族主义英雄和真诚的民主派。他曾指出，他的国家是资本主义和共产主义这两种相对立的意识形态没有矛盾的一个地方。正是他的实验使得人们能够采取一种创造性的方法来解决生产和分配问题，这种方法谋求把达到发展目标和缩小差别结合起来，而同时又避免在革命变革中出现暴力和严密控制。在他的领导下，实行民主的社会改造是印度经济战略的一个组成部分。它标志着印度从五十年代最初搞计划时起所实行的国家发展方针。尼赫鲁把它说成是“从一切现存制度（俄国的、美国的以及其他）中吸取精华的第三条道路，它寻求创造某种适于本国历史和哲学的东西”。

那个早期的乐观主义已经暗淡下来了。印度想避免象其他地方由于农业社会迅速改造而产生的那种暴力冲突和强制性解决办法，已越来越困难了。“第三条道路”没有解决印度的问题——不论是生产问题还是分配问题。相反，在七十

年代中期，只有很少一部分人口被纳入印度经济中高生产率、高工资的工业部门。尽管工业产量和社会资金有很大的增长，但在创造就业机会方面，传统经济部门却几乎毫无成效。百分之八十的人口仍然生活在农村。这些人中有百分之八十的劳动者直接以农业为生。但在农村中只有一些狭小而分散的地区取得迅速发展。与广大得多的、生产水平极低的农业并存的现代化农业只不过把分散而孤立的发展地区扩大到了内地而已。在六十年代后期的许多年中以及在七十年代都存在着经常缺粮、物价螺旋式急剧上涨、国产原料短缺、工业产量不足、消费品工业开工不足、公用事业投资率停滞或下降以及把稀少的外汇用于进口粮食和原料等情况。所有这一切都促成了这样的前景：印度将要回到一种发展速度不是大大超过人口增长速度的低水平的平衡状态。

按人口计算的平均国民净产值有全面的然而数额不大的增长，但这种增长被爆炸性的人口增长抵消了；人口增长率提高了一倍多，即从本世纪上半期的百分之一左右提高到了此后二十五年间每年百分之二点五的最高水平。从广大农村人口继续生活在贫困线以下这一点，可以明显地看出分配问题无法解决。据印度计划委员会在一九六〇——六一年（即在开始制订计划十年之后）所作的统计，百分之五十至六十的农村人口，即大约二亿一千一百万人，享受不到最低的消费水平（主要按为避免患营养不良症而必须摄取的热量计算）。关于七十年代初期的现有估计表明，贫民的比例下降了，但绝对人数有所增加。大约百分之四十至五十的农村人口，即至少有二亿二千万人，据信生活在计划委员会规定的低水平的贫困线以下。

象日益恶化的治安情况一样，这种种经济现实也被印度

新一代领导人利用来证明从一九七五年六月到一九七七年三月实行的那次全国紧急状态是正确的。当中央政府采取行动停止一九五〇年宪法保证的公民权利并推迟大选时，执政的国大党象它在印度独立以来大部分时间里那样，在国会中以及在几乎所有各邦的立法会议中，都享有可靠的多数。在一九七一年的第五届议会选举和一九七二年的邦议会选举中，国大党曾得到它在二十年的选举政治活动中最多的选票。尽管得到这种信任票，政府在执行它自己的体制改革计划方面却显得毫无力量，而这种改革被认为是消除贫困和对付日益严重的经济危机所必需的。总理——贾瓦哈拉尔·尼赫鲁的女儿英迪拉·甘地夫人——于是就提出了这样的论点：在现有民主进程的限度之内，为实现发展和社会公正所必需的经济改革是无法进行的。

全国紧急状态的创伤性经验再次突出了印度政治经济中的基本矛盾。印度的领导人保证把实行经济和权力关系状况的根本改革作为发展的一个组成部分。同时，他们同样坚决地要避免付出对现存社会秩序进行直接进攻的政治代价。根本问题（即作为本书中分析焦点的问题）是，除了向那些使严格的社会等级成为制度化（而且神圣化）的信念和结构发动正面进攻外，还能不能有任何方法可以改变既定的财产、地位和权力状况。

这种社会等级不单是英国统治所留下的遗物，甚至也不单是英国人所继承的那个遥远的过去所留下的遗物。世袭的种姓集团仍然是构成印度几十万个村庄中社会组织的柱石，而每个集团在礼仪上都被放在高于或低于其他集团的地位，在相互关系中又统统受到习惯准则的支配，这些习惯准则规定了集团之间的不对称的权利和义务。在近代以前，关于污

读和纯洁的严格标准使得人口中仅有百分之二十左右的上层人物有资格受到不过是最基本的教育，他们属于婆罗门、刹帝利和吠舍等最高瓦尔那（古代印度教社会中的祭司兼学者、武士兼统治者、商人）之下的高贵亚种姓或阇提。所有学校都只限于接受这些“再生”种姓，而且实际上只教授圣典上的教义。相反，四个瓦尔那阶层中人数最多的首陀罗，包括农民和各工匠种姓的成员在内，却必须满足于得到为这些高等种姓服务而替自己积功德的机会。不仅如此，在这个宗教等级体系的底层，每五人中就有一人根本没有瓦尔那身份。他们被认为极不洁净，只要通过接触，或者在某些极端情况下只要一看见，就会玷污有种姓身份的人。这些贱民就是那些境况悲惨的被剥夺种姓身份者或不可接触者，他们的棚屋在村落边缘而与人隔绝，具有高等或中等地位的种姓印度教徒极少到这些地方去，然而却靠这些贱民从事不可缺少的仆役劳动。

瓦尔那等级制度对于确定无数种姓印度教徒在宗教和礼仪方面的权利和义务，即使在现代也是至为重要的，但是它并不是确定局部地方某些种姓的实际等级地位的唯一依据。在村一级，形成权势的另一个关键性因素是掌握大量农田。在地位最高的集团即婆罗门也掌握大量耕地的地方，尤其是在南方，种姓、财富和权力往往是结合在一起的。在其他地区，即在人数众多而地位不高的农民种姓也占有很多土地的地区，这些种姓是能够发挥“占支配地位的、拥用土地的种姓”的权威作用的。在局部地区占支配地位的种姓中最大的土地所有者并不亚于高等种姓中的领导成员，他们也对大多数贫苦农民有很大的控制权。他们充当保护者，给予少地农户以微不足道的经济保证和保护，以换取这些农户在发生社

会冲突和派系纠纷时服从他们和忠于他们。有时候，一个在局部地区占支配地位的首陀罗种姓在模仿一个高等种姓而改变了本种姓集团的习俗、宗教礼仪和生活方式之后，有可能使自己应取得较高瓦尔那等级的要求得到承认。但是，这种作为提高社会地位的手段的“梵化”过程是一个长期过程，要延续一两代人之久，而且只能在当地的等级体系范围内使地位发生变化。瓦尔那等级制度的原则和当地的不平等结构实质上仍无变化。而且，不可接触的种姓为了通过采取更加梵化的生活方式来越过污渎这一障碍而作的努力，往往受到高种姓集团的暴力攻击，这种攻击既是出于宗教上的原因，也是为了保存职业分工，确保得到从事最污秽工作的劳力。

在殖民统治时期，由于有另一种以个人平等和成就这种非宗教准则为基础的等级制度，以种姓为基础的社会结构便受到了人们的怀疑。由于实行新的司法和行政原则，如法律面前人人平等以及对英语教学学校中和享有威信的印度文官系统中为数不多而令人垂涎的职位实行按才录用，社会等级体系中发生了空前未有的变化。虽然传统的高等种姓与殖民政权下制造出来的由自由职业者和行政官员组成的那个西方化阶层之间仍有千丝万缕的联系，但占支配地位的农民种姓中至少有一些人能够利用新的教育机会。在传统制度之外提高社会地位的愿望在二十年代和三十年代的落后阶级运动中表现得最明显，这个运动在以婆罗门占优势的南方地区有最大的号召力。它由有权势的农民种姓领导，在为进入高等院校和取得文官职位规定种姓名额方面得到了英国人的支持，打破了人数不多的南印度婆罗门对这些职位的垄断。但即使如此，改变社会地位的新机会仍不成比例地集中于沿海地区和城镇，因为那些地方受到殖民统治最直接的影响。而且，

正如梵化的情况一样，不可接触者以及农村中的其他低种姓也极少得到实行西方化的成果。

农村社会生活中的种姓基础因殖民政策引起的经济破坏而受到的影响确实不大。新的土地制度消灭了土地社会占有制，把完全所有权包括典当和出售权授予个人，这就为更多的农户改善其经济状况铺平了道路，而与此同时，土地所有权的集中则扩大了占支配地位的、拥有土地的种姓和大多数土地经营者之间的差距。同时，由于农产品市场促使仅能维持生存的耕种方式改变为商业性生产，而这种市场又在扩大，所以农村经济的自给自足性质受到了破坏。公路和铁路成为把日益增多的农产品从农村运往城市和世界市场的传送带，减少了可以作为传统的实物工资来养活无地者的剩余存粮，而扩大了作为交换媒介的货币的作用。农业和制造业之间失去平衡，则是又一打击，因为农村手工业者所面临的是，在机器制造的进口商品的竞争下，当地对手工业品的需求大为缩减了。再者，由于公共卫生措施促使人口增长率螺旋式上升，对固定土地资源的争夺加剧，所以绝大多数农场四分五裂，债台高筑，变成了不经济的耕种单位。

经济上的混乱自然不是没有社会后果的。作为一个自治团体的村组织，即村评议会在失去了对荒地和放牧地的集体权利，失去了收税、灌溉和筑路的行政职能之后，实际上已不发挥作用。一八七〇年以后，随着货币经济的加速发展以及印度粮食和商品谷物的广泛进入世界市场，以地位高、有土地的种姓和无地佃农、雇工及其他服务种姓之间互相承担但不对等的义务为基础的半封建关系开始削弱。有些土地所有者一心追求最大收入，企图通过缩小他们对无地佃农的义务范围和实际上要求增加地租及其他款项，来榨取更大份额

的剩余产品。然而，在大部分农村地区，人们之间有相互的但是不平等的权利和义务，这一准则作为适当的社会基础，其合法性并没有受到有效的挑战。

印度独立后，种姓仍然是与日积月累地形成的地位、收入和权力上的不平等联系在一起。各地区的种姓等级体系与农村经济中土地所有权的分配情况虽然不是完全地然而却是紧密地相符合的，而且与政治权力的分配情况不谋而合。总的说来，这种种不平等使得印度这个新的民主共和国的大多数公民不可能有效地参与经济的或政治的发展进程。消除这种种不平等以保证全体居民而不是极少数人分享发展进程所创造的各种机会，这一目的从一开始就与经济发展目标同样得到优先考虑。

印度的领导人拒绝仅仅从最大限度地发展经济而不顾及其他社会目标这一点出发来考虑经济发展问题，其根源在于第一代民族主义领导人的意识形态选择。最强烈地影响他们的是，圣雄甘地宣传的宗教道德和马克思提出的唯物主义哲学（包括新的社会主义政权下的苏联早期所取得的成就）两者的靠不住的混合物。

甘地是一九二〇年取得印度国民大会党的领导权的，那时他开始在一次反对英国政府的非暴力不合作运动中领导受英国教育的知识分子。他是对独立就是“没有英国人的英国统治”这一中等阶级想法提出异议的第一个民族主义领袖。他通过他的宗教式的生活方式、亲身的苦行和大量的著作，不断地提醒人们注意那些“甚至一天得不到一顿丰盛饭菜而不得不靠一片陈（面包）和一撮咸盐艰苦度日的千百万劳苦大众和失业大军”的悲惨境况。甘地从起源于中世纪而为大众所信仰的巴克提宗教运动（即印度教虔诚派）中而不是从

古代《吠陀书》中吸取灵感，对种姓制度重新作了解释，以适应平等主义的价值标准。他利用了虔诚派圣徒的中心说教，即凡是抱着敬爱和崇拜的态度去寻求上帝的人，不管他属于哪个种姓等级，都可以得到解脱。他还据此提出了一个论点，认为未经损坏的种姓制度并不对主要社会集团作出孰优孰劣的判断。“全都互为补充而不劣于或优于任何其他集团，每个集团都与任何其他集团一样为印度教这个整体所必需。”甘地坚持说，不可接触制度是种姓制度的一个赘疣，是一个健康机体上的一个五恶的赘生物，是“不知不觉地产生于印度教并正腐蚀着印度教的那种高低差别”的产物。他对不可接触制度的冲击实际上就是对这种“高低”的攻击，也就是对印度教社会的等级制度的猛攻。

甘地经常不断地告诫国大党工作人员要参加农村的建设活动并帮助农村群众自己达到经济、社会和道德上的更生。在大多数情况下，当印度国大党在甘地领导下成为一个有群众基础的政治运动之后，城市知识分子便同农民开始发生密切接触。尼赫鲁写道，直到二十年代中期他积极组建国大党的地方组织时，他才第一次到过他老家的农村。直到一九三六年国大党决定参加各省竞选时，他才到内地其他地区去旅行，并确实“发现”了他的那几亿同胞，而在甘地出现以前，他那个阶级中许多人都是实际上看不见这些同胞的。正是尼赫鲁的社会主义言词和甘地的教导和技巧结合起来才产生了一九三一年国大党卡拉奇会议的决议，这个决议第一次扩大了政治自由的定义，使它包括“结束对群众的剥削……和数以百万计的遭受饥饿的人获得真正的经济自由。”

发现了印度群众，这对印度知识界的政治方向产生了甚至更为深远的影响。中等阶级“需要有某种可以依附的文化

根基，即某种可以减轻外来征服和统治所造成的挫折感和耻辱感的东西”。他们承认甘地是他们的领路人，因而间接地探索了印度的过去，得到了力量和鼓励。

甘地对第一代民族主义知识分子的影响极大，所以我们需要对它回忆一番。早在一九〇八年甘地就描述过他的基本哲理，这种哲理他感到几乎没有必要加以改变，那就是设想，印度古代文明在“未经损害”的情况下对西方先进工业社会具有道德上的优越性。他写道：“真正的文明就是指出责任途径的那种行为方式。尽责任和讲道德是两个可以互相对换的名词。讲道德就是能够控制我们的思想和感情。做到这一点，我们就了解了自己。如果这个定义正确的话，那么，正如许多作者所指出的，印度就没有任何东西需要向别人学习了。”

同西方的许多自由主义者和社会主义者相反，甘地在他的整个长期政治生涯中始终对现代工业生活抱有强烈的反感。他指责现代科学技术扩散了腐蚀印度教社会道德基础的廉价奢侈品和享乐生活。舶来品扩大了人们的欲望，增强了人们的占有欲。牟利变成了人类关系的唯一目的和唯一手段。竞争腐蚀了人们互享权利和互尽义务这样一种关系（这种关系把种姓地位高、拥有土地的集团和种姓地位低、没有土地的集团连结成一个紧密结合的农村单位），把经济剥削和阶级冲突引入了农村生活。甘地有时似乎找不出足够的贬词来咒骂现代文明。那是魔鬼的文明，是黑暗时代，是疾病和苦难。人类要变好就必须反抗机器的暴虐，恢复体力劳动和为使用而生产，并且抛弃追求肉体舒适逸乐的虚假的文明，而坚持精神和道德的真实的文明。

甘地认识到，仅仅谴责工业社会是不够的，还需要提供

一个替代的模式，即一个没有抛弃它的传统道德的社会的模式。在甘地看来，在印度——在它的几十万个经历了几千年历史的农村中，仍然可以找到这种古代光荣道德。承认甘地的物质进步与道德进步对立论而成为他的忠实门徒的那些人也和他一道美化农村生活。他们和甘地都发现“你一跟印度农民谈话，他们一开口……智慧就从他们嘴唇边流露出来。在那粗鲁的外表的后面，你会发现一座深邃的精神宝库。……就一个印度农民来说，一个古老的文化就隐藏在一个粗鲁的外表之下。取下这个外表，消除他的长期贫困和文盲状态，你就会看到一个有文化的、有教养的自由公民所应具备的最美好的品质。”

在具有这种观点的人看来，印度独立后的任务似乎是明确的。那就是要恢复和重建农村，使农村消除那些曾经腐蚀但未毁灭古代文明精神的缺陷。在这一事业中，首要的是要根除明显的社会弊端（尤其是不可接触制度、文盲状态和疾病）和减少诸如酗酒和吸毒等恶习。重建农村的根本办法就是努力重建被来自国外的廉价机器制造品所压倒、但在历史进入近代以前仍使农村保持着繁荣和自给自足的传统手工业。

甘地主义者论证说，如果这些任务完成了，经济上和社会上的不平等就将基本消灭。采用古代的简单手工技术还可以保证生产、消费和分配同时进行，停止出现财富上的巨大差别。在不存在货币经济的情况下，刺激经济活动的将是为使用而生产，而不是牟利动机本身。事实上，一种实在是理想的合作经济形式将会产生出来。比如，甘地就曾设想，“土地将由所有者以合作方式共同持有，以合作方式耕种和经营。土地所有者将以合作方式进行工作，以合作方式占

有资本、农具、牲畜、种子等等。”合作形式还将适用于家庭工业和小型工业。甚至种姓制度在清除了它的等级内容之后也能作为平等合作新秩序的主要支柱。它将使能力上的天赋差别和完全的社会平等协调起来，这样来保护社会的有机的统一，使其不受因竞争而产生的潜在的瓦解力之害。

甘地主义者所想象的印度独立后印度社会的实际图景完全不符合一个现代工业国家的轮廓。显然，对甘地及其追随者来说，往前走也就是向后退。甘地写道，他梦想中的印度“将表现出古代的光荣道德”。它将通过严格限制积累财富的机会来做到这一点。重建后的印度农村在农业和工业中使用简单的手工技术，生产主要是为了使用而不是为了牟利，这样的农村是达到甘地所能想象的以宗教为基础的文明的最好捷径。设计这样的农村，是为了恢复印度作为一个精神民族的传统面貌，也是为从现代的幻想中清醒过来提供希望，这个幻想就是：可以从竭力追求金钱、机器和享乐中找到人生真谛。

尼赫鲁和他的同事们并没有被说服。大多数印度知识分子，甚至当他们由于对甘地的个人献身精神和政治敏锐表示尊敬而接近他时，他们也拒绝了他的社会观点。甚至在甘地的领导下，印度国大党也从来没有偏离过它的在印度发展现代工业社会这个长期确立的目标。然而，印度知识分子的政治方向却由于他们稍瞥一眼过去的历史而发生了重大的而且永远的变化。在甘地的教导下，他们从已经保存下来的传统社会结构中(不管这些结构已变得多么腐朽和败坏)看到了一个社会道德体系的证据，这一体系比西方先进国家的任何同样体系都要优越。具体地说，他们从大家庭、种姓和农村公社等制度中发现了一个以“社会集团的安全、稳定和延续性”

为基础的、反对个人私利的、完整的社会。象尼赫鲁这类人物从坚定地扎根于这种集团思想的社会组织体系中看出了印度社会生气勃勃而又持久不衰的因素，即在外国入侵和殖民统治下保存了印度的文化稳定性的“有价值的东西”。

根据甘地对现代工业社会的批判开始重新估计传统价值和传统制度的印度知识分子并未因此而放弃经济发展的目标。然而，他们对于自己正在努力建设的那个现代社会的准则和应优先考虑的事项确实变得十分关心起来了。他们开始怀疑仅仅经济现代化本身是否足以构成一个目的。尼赫鲁最后得出结论说，科学并不说明道德内容或生活目的。然而他却本能地感到需要有“某种生活伦理”，而为了解释那套能够适用于现代政治的道德标准，他正是向古代世界去寻求指导的。意味深长的是，尼赫鲁在结束他的《印度的发现》一书时用了一段话来批判基本上缺乏社会准则的现代工业社会。他对“西方的过份的个人主义”以及其中所固有的矛盾感到可悲。他发现“现代资本主义具有竞争和唯利是图等特征，财富高于一切，许多人不断地处于紧张状态和缺乏安全，使所有的人甚至在物质极大丰富的情况下也感到神经过敏，忧心忡忡”。他对人类为现代西方进步付出的代价作了令人毛骨悚然的描述：

看起来，首先发展于西方并传播到其他地方的那种现代文明，尤其是已成为它的主要特征的城市生活，产生了一个逐渐失去生气的、不稳定的社会。生活取得了多方面的进步，然而却失去了吸引力：它变得更加矫揉造作，并慢慢地衰竭下去。人们需要愈来愈多的刺激物（需要药物来使我们能够入睡或者发挥其他自然功能，

需要适合我们的胃口、使人得到一时之快、然而损害身体健康的食物和饮料，需要特殊的方法使我们得到暂时的快感和兴奋），而在刺激之后便是反应和一种空虚感。

甘地对现代文明的攻击虽然没有使知识分子接受他对未来的看法，却确实使他们的注意力集中到现代化的标准方面来了。结果，在印度，现代性这个概念被扩大了，在经济发展的物质因素外加上了精神因素。甘地间接地提出了现代社会的替代型式问题。其直接的结果是，知识分子把注意力放到了印度所能得到的以先进国家经验为依据的实际发展模式上。

由于二十年代末和三十年代初关于俄国经验的消息和宣传开始大量传到印度，许多知识分子认为他们在苏维埃类型的社会中看到了一种更加合适的现代模式。虽然尼赫鲁接受社会主义思想的时间往往被追溯到他在剑桥大学上学期间初次接触到费边主义的时候，但他在他的《自传》中却写道（而且后来还向他的传记作者迈克尔·布雷彻一再说明），他早年与社会主义的接触是表面性的，对他的政治思想没有留下永久性的印记。事实上，布雷彻报道说，尼赫鲁离开剑桥后二十年，直到一九三〇年左右，他才真正“开始认真地了解和向往社会主义”。而且，根据尼赫鲁自己提供的证据，这个向往的对象不是风靡于爱德华时代的英国的学术性费边主义，而是一九二七年他在布鲁塞尔被压迫民族大会上同正统的马克思主义者接触中以及同年对莫斯科的四天短暂访问期间所见到的（斯大林主义出现以前的）苏联社会主义实例。

列宁为反对作为垄断资本主义最后阶段的帝国主义而开展的论战，以及苏联对亚洲和非洲民族独立运动的有力支持，肯定地使印度民族主义者对苏联先有好感。社会主义在俄国是与经济计划相联系的，所以它对国大党中的现代主义者也有吸引力。它为解决资金分配和投资等问题提供了一个似乎比资本主义依靠不可预测的市场动力要优越的“科学的”方法。三十年代印度知识分子中逐渐产生的对马克思主义的强烈向往，必须主要地从他们在感情上更接近于马克思主义所明白宣布的社会理想这一点来解释。实际上，在涉及经济和政治组织的道德基础时，甘地主义思想的中心理论与马克思主义理论的思想范畴之间是有着明显的相似之点的。

甘地主义经济学家的著作和马克思主义论著关于资本主义经济制度的腐朽性的设想实际上是难以区分的。这两类著述都把私有财产以及从此推论出来的为利润而生产的原则作为社会中一切剥削的根本原因加以谴责。甘地本人就说过，“社会主义并不是因为发现资本家滥用资本才产生的”，而是最早的印度教宗教典籍中的一种明确的学说。他断言：“真正的社会主义是我们的祖先传给我们的。我们的祖先教导说，‘一切土地属于戈帕尔——那么，分界线在哪里呢？人是那条界线的制造者，因此人可以取消它。’戈帕尔在字面上是指牧羊人，它也是上帝的意思。在现代语言中，它指国家，也就是人民……土地和一切财产属于为它而劳动的人”。

虽然甘地一般地是用传统语言来表达他的经济理论的，但他使人毫不怀疑，他个人是赞成劳动价值论的。他认为，当资本家占取大部分劳动产品——超过维持工人生产力所需的最低数额的产品的“剩余价值”——作为利润的时候，实际

上是在道德上犯偷窃罪。甘地竟然把他的第一个经济原则定为“不偷窃”，并把这个原则解释为仅仅为需要而占有。而且，他还用他的“面包劳动”观念来进一步强调这个原则——“面包劳动”就是需要每个人都在农业或手工业中搞点体力劳动以满足他自己的需要。在原则上，甘地关于一个公正的经济制度的见解与纯粹的共产主义是难以区分的。长期充当他的秘书的普亚雷拉尔曾记述说，在甘地的修道院中，流行的原则是：“按需分配，各尽其能”。因此，“他的修道院本身就是共产主义的实验”。

此外，甘地不仅相信严格限制私有财产和实际消灭牟利动机是一个公正的经济制度的根本需要，他还确信这对于真正民主制度的创立也是至为重要的。他认为，在以阶级为基础的经济与民选政府之间存在着一个固有的矛盾。在资本主义制度下，有产阶级能够控制政党、立法机构和大众媒介，所以民主只是徒具虚名。甘地早年曾批评英国议会“虚伪自私”，每个议员都从“他自己的小小利益”出发来思考问题和进行投票。据甘地看来，衡量民主政治的唯一适当标准是群众调整和控制权力的能力。在一个真正的民主制度下，甚至根本不需要西方意义的政党或选举。每个人和集团都会自动地把公共福利放在自己的福利之上。“真正的民主派”

“不会从自我或者本党的利益出发而只会从民主的利益出发进行思考和想象”。在一个“完善的”民主制度下，舆论和一致意见将代替选举和多数人执政。最后，国家将不再起重大作用；在少数不正常情况下发生的治安问题可以交给有组织的公民团体去处理。

甘地所重新解释的印度教传统准则和马克思理论中的“现代”道德说教的这种巧合，出人意外地为国大党中信奉

宗教的、显得落后的甘地主义派和具有世俗思想的现代主义知识分子进行积极合作提供了一个基础。在甘地主义者和社会主义者的见解愈来愈趋于一致的同时，现代主义者队伍中却不可避免地开始发生知识分子和新兴资产阶级之间的分裂。前者主张工业发展与社会主义改革相结合；后者则赞成资本主义方法而不赞同平等主义原则。民族主义运动的主要力量的这种组合情况终于对印度独立后制订计划的基本方法产生了决定性影响。

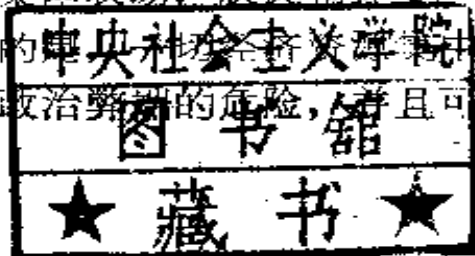
尼赫鲁时代的发展战略是甘地主义者和社会主义者进行合作的直接结果。因此，了解当时舆论的性质和内容，就很重要了。

甘地主义者和社会主义者的意见一致突出地表现为重视价值，这一点是显而易见的。在衡量社会政策应被采纳还是扬弃的道德标准问题上比在具体行动纲领问题上，他们的意见要一致得多。第一，他们一致认为，经济政策的目的是逐步消除印度社会的不平等，并最终彻底地消灭阶级差别。第二，甘地主义者和社会主义者一致认为有必要严格限制印度经济生活中占有财富的天性的现有活动范围，并培养出一种新的合作愿望。第三，这两个集团都一致认为应尽可能地实行制度改革，以使用合作的经济组织原则代替以私有企业为基础的现行制度。

除这些广泛原则外，由于甘地主义者和社会主义者之间在关于工业发展在独立后的印度应处于什么地位的问题上存在着根本分歧，情况便复杂化了。然而，即使在这个问题上，他们也确实实行了有限的但是重要的妥协。甘地在他晚期的著作中表示，只要机械化不损害人的个性或社会内聚力，他就愿意在工业化问题上实行让步。例如，他在一九四

○年写道：“我并不排除工业……只要工业不窒息农村和农村生活。我确实想要电气、造船、钢铁厂、机器制造等等与农村手工业并存。但是依靠顺序必须颠倒。迄今为止，制订工业化计划就要破坏农村和农村手工业。在未来的国家里，工业化将帮助农村和农村手工业。”有了这个提法，那就有可能把甘地主义者和社会主义者关于机器在印度社会中的地位问题的争论当作一个着重点不同的问题，而甘地主义者是赞成搞不破坏传统准则和社会组织型式的那种工业化的。不仅如此，甘地主义者还承认搞基本工业的必要性，而且在这个限度内同意社会主义者的意见，即基本工业主要应在公营部门而不是在私营部门发展。

社会主义者在观点上也作了同样重要的调整。他们仍然相信要实行公有制和控制基本工业，以制止资本主义制度所特有的经济剥削。但他们承认，国营企业不可能解决正是现代化过程所造成的人类心理上痛苦的问题。就某些方面说，苏联模式实际上似乎加重了为经济发展所付出的这些代价。在寥寥无几的几个城市中心兴建庞大的工业联合企业；人口大量流入城市；小的地方社会集团瓦解崩溃；扩大的亲缘集团四分五裂；采用大规模生产技术；以及政府官僚机构采取毫无人情味的管理方法；——所有这一切都使人产生人情冷漠和焦虑不安之感，与在先进资本主义国家的情况极为相似。此外，甚至在农村，由于传统的小规模的农村公社合并成为由国家所有的、并由遥远的中央派来的代表以官僚主义方式经营的大规模集体农场，农民也经受一个类似的社会分化过程。尤其糟糕的是，经济生活集中在国家手中，造成了一种经常产生政治弊病的危险，并且可能同时带来日益严密的控制。



印度社会主义者要想避免陷入苏联现代模式的错误，所以决定作两点重大的而又互相有关的修改：（一）分散一切经济活动，并使其符合总的中央计划和经济发展方向；（二）继续把村作为社会组织的基层单位。社会主义者在作这些修改时默认了甘地认为古代社会结构具有道德上的优越性这一基本前提。他们的希望是，在现在仍继续存在的旧集体准则和规章制度基础上进行建设，借以实现一个比现有的任何现代社会更合乎人道主义的现代社会。尼赫鲁推论说，虽然牟利动机在当代印度也许占主导地位，但是“不像在西方，在印度没有人崇拜它。金钱的所有者可能受人羡慕，但他不受特别尊重或崇拜。受尊重和崇拜的仍然是被认为善良和有智慧的男女，尤其是那些为整个社会的福利而牺牲自己和牺牲自己所获有的东西的人”。同样，他还争辩说，虽然在英国统治时期作为有内聚力的社会单位的村社已经衰落下去，“但它仍然被某种看不见的链节联系在一起，古老的回忆复活了。利用这些悠久的传统并在土地和小型工业方面建立起共有的、合作的企业，应该是可能的。村社再也不能够是一个自给自足的经济单位了（虽然它往往可能与一个合作农场或集体农场有密切联系），但它完全能够是一个行政或选举单位，每个这样的单位都作为较大的政治结构中的一个自治体进行活动，照管这个村所必须进行的事务。”

从这种推测和希望中产生了建立一个独特的“印度式”社会主义的概念，这个社会型式能够把现代的经济发展目标和小规模农业社会的传统的公社准则结合起来。村已不再是一个自治的和自给自足的单位，但可以使它成为农村经济政治发展计划的重点，从而使之重新具有活力而成为一个社会有机体。尼赫鲁写道，印度可能因此避免那种脱离现实的做

法，即似乎把一切现代工业社会都斥为精神堕落和内部腐朽。他断言说：“把现代社会组织得尽可能地使男男女女都同土地保持接触，并提高农村地区的文化水平，这应该是可能的。农村和城市应在生活便利方面互相打交道，这样，在农村和城市就都会有发展身心的充分机会和丰富多彩的生活。”

这是甘地主义者和社会主义者所能共有的想法。这样解释的“社会主义”看来可以确保这种新的社会型式使农村人民群众在他们的传统农村环境之内取得物质进步，从而保存社会组织的特有的“印度精神”。一九四七年十一月，国大党全国委员会以下列措词阐明了独立的印度的广泛政治目标和经济纲领：

我们的目的应当是逐渐形成一种使行政效率和个人自由相结合的政治制度，逐渐形成一个实行最大限度生产而不发生私人垄断资本集中和财富集中的、并使城乡经济保持适当平衡的经济结构。这样一个社会结构可以替代唯利是图的资本主义私有制经济和极权国家的严密控制。

这是主张经济发展走“第三条道路的”国家领导人发表的第一个正式声明。随后，发展进程比经济增长受到更多的考虑；考虑范围包括了为在农业中建立一个平等的、分散的和合作的型式以及在基础工业部门迅速扩大公有制而需要选择的意识形态。

这些社会目标与社会现实形成的对照令人感到痛心。在独立前夕，印度仍然存在着人类历史上层次最多的社会所具

有的悬殊差别的烙印。它的占优势的农民经济已经受到资本主义的经济刺激和经济制度的影响达一百多年，但却未受其益。在社会主义准则和型式的范围内如何实现向现代工业经济的转变呢？最重要的是，如果一方面拒绝采取资本主义的渐进的经济改革方法，而另一方面，政治和文化又不允许使用暴力去扫除对社会根本变革的障碍，那末如何能够实现经济发展和社会改造的目标呢？

开始的时候，领导人因对实现计划中的社会目标承担义务，而拒绝采取从西方工业发展型式中拣来的那种狭隘的发展模式，认为它是不适宜的。这种发展论与扩大不平等的政策是分不开的，而且是以这种政策为基础的。这种发展论要求在财政及其他方面鼓励私人投资，而通常是鼓励在已具优越条件的地区（即有优越基础或其他自然资源的地区）进行投资，并由拥有足够存款可以利用新的发展机会的人进行投资。由此而产生的经济差别的扩大（不论是在“现代”部分与“传统”部分之间，“先进”与“落后”之间，或者仅仅是在贫富之间）都正是取得发展所必经的过程。这种发展论既为资本形成所必需的大量存款的积累创造了可能性，也为进行有利可图的、为未来扩大生产奠定基础的投资创造了机会。在工业发展的最初阶段，或多或少地享有特权的地区、部门以及社会阶级之间的收入分配情况恶化了。只有经过很长时期以后，发展进程才加快到这样一种程度，即盈余会大到足以产生经济利益而“一点一滴流入”大多数社会成员手中。

而且，在印度的条件下，这种前景就更糟糕得多了。采取资本主义的发展模式本来是可以不使绝大多数农民在可预见的未来时期内去分占发展成果的。第一，在现代工业中创

造足够的额外就业机会以吸收农村失业者和就业不足者这样的前景是微乎其微的。以劳动代替现有技术所提供的资本这种机会是有限的，尤其是同需要生产就业的大量农村人口对照起来看时更是如此。此外，贫困的农民几乎没有办法利用农业内部由于生产方法改进、私人投资得到更大鼓励而提供的新的发展机会。他们不是没有土地，就是只有少量零星土地。在物质财富所有权极端集中的现有条件下，纯粹的资本主义方法只能有利于已经相当富有的少数人——在传统上控制着农村生活的、占统治地位的、拥有土地的种姓的成员。同时，商品化农业的迅速扩大必然会进一步破坏原先以种姓为基础的社会义务分散的关系——而在相反的情况下这种关系也许可以作为农村经济生活中传统的与现代的互惠合作形式之间的桥梁。

然而，一旦拒绝采用渐进的资本主义经济发展模式，要把印度发展经济的手段和社会目标区别开来，就变得困难起来了。如果给大多数无地农民和少地农民提供在农村经济范围内提高生产率、收入和消费水平的机会，那么，经济战略必须规定事先或同时缩小差别，特别是重新分配土地。而且，一旦从大多数小农参与生产这点着眼来制订农业政策，那就必须在农业改组（即从个体经济活动改变为合作经济活动）中实行某种程度的变革，以便为大量小土地持有者规定按比例发展的经济体制。如果作这样的解释，国家领导人所认可的发展手段和目的就等于是彻底改组现有的农村社会了。这些手段和目的必然导致采取以历史先例为根据的、直接攻击旧的社会经济结构的政治处方，作为使经济发展和实现社会平等的目标相协调的先决条件。

可是，如果说资本主义型式的渐进的发展模式与印度的

社会发展目标有直接矛盾的话，另一种疾风暴雨般的、革命的和共产主义的社会变革模式则遇到了一些严重的政治压力。这些战略不仅不是政府或任何有组织的反对运动有意制订的和力所能及的；甚至更糟糕的是，这些战略实际上是只能妨碍社会变革或者引起社会混乱的解决办法。在印度的条件下，对现存社会秩序的正面攻击，在最好的情况下将把许多较贫苦的农民分裂成更忠于语言、宗教或种姓的人，从而使人们希望实现的平等主义的变革推迟或者归于失败。在最坏的情况下，这样一种攻击将有可能导致长期混乱和国家分裂。

极其严重的政治压力是，狭隘的效忠远远超过了对国家承担的义务。无数的内部裂痕使次大陆陷于严重分裂状态。在印度国境内有十四个主要的语言集团（每个集团都自称有独特的文化遗产）、一个人数众多的穆斯林少数教派（占全国人口的六分之一）和处于这个社会结构核心的三千多个实行内婚制的种姓集团。实际上，印度独立后的整个国家政治结构，都依靠这些语言、宗教和种姓等感情和结构上的调和，来作为加速国家一体化、加强政治制度的合法性和最大限度地扩大和平解决发展过程中产生的社会冲突的可能性的唯一方法。

到一九五六年，语言已被正式承认是一个合法的政治组织原则，各邦按语言进行了改组，联邦保留了处理公共秩序、福利和包括土地改革在内的经济发展等问题的广泛权力。例如，如果我们采用斯大林关于民族的定义，就可以论证说，每个语言集团都是“人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体”。而从这个意义上说，印度便

有十四个“民族”。而且，印度没有可以与大俄罗斯族相比的占统治地位的民族集团，最大的操印地语的语言集团也不是分布在全国各地的。相反，在联邦体制下，语言邦却成为加深政治团结感的主要地方。

各种不同的语言集团并不是唯一的小于民族的单位，而农民却正是围绕这种单位组织起来的。在每个“民族”之内确实存在着许许多多忠于个人和地区的中心，它们在安排农民参与活动方面起着甚至更大的作用。特别是种姓曾被各政党组织利用来作为破坏贫苦者团结的一个自然障碍。

一般地说，全国性政党是不从贫苦农民中吸收成员的。相反，它们习惯于利用现有的权力结构作为赢得选票的最方便的途径。成人选举权的实施确曾使一小批受过英语教育的、属于高等种姓的城市自由职业者失去在政党组织中的关键职位，但是这种变化的主要受益者是占支配地位的、拥有土地的种姓中最富有的阶层，即能够利用广泛的传统的种姓关系、亲属关系与依附性的分成农和雇农的经济关系去组织一大帮个人追随者的那些人。由于这个原因，低等种姓（或阶级）成员政治化的速度缓慢下来了。这类集团在向政治制度有所要求时并不是独立行事的。相反，它们只通过占支配地位的种姓领导者来同政治进程发生关系。

历史先例表明，激烈的土地改革只能作为在俄国和中国所见的那种类型的大革命动荡的一部分而发生，而由于农民中缺少一个以阶级为基础的政党组织，这样一种方法就特别不现实了。同其他地方社会分化严重而有利于农民革命运动取得胜利的情况形成对照的是，陈旧的信念、观点和传统规章制度仍然因为具有争取群众忠诚的用途而保留着极大的生命力。与此相应的是，阶级觉悟和农民组织程度是低的。任何

打算凭借局部地方爆发农民反抗的浪潮来实行土地改革的企图都具有这样的危险性，即大规模社会斗争会打乱阶级界线并触发危害发生普遍民族团结的公民暴乱。社会暴乱的可能性极大。首先是存在着“民族问题”。让我们再引用斯大林的话：

被压迫民族中受各方面排挤的资产阶级自然要行动起来。它向“下层同胞”呼吁，开始高呼“祖国”，把自己的私事冒充全民的事情。它为着……“祖国”的利益而在“同胞”中间给自己招募军队。……

至于农民是否参加民族运动，这首先要看高压手段的性质。如果高压手段触犯到“土地”利益，……那末广大农民群众就会立刻站到民族运动的旗帜下面去。”

其次是存在着大规模教族暴乱的可能性。事实上，在整个殖民统治时期内，印度教徒和穆斯林教徒之间就郁积着而且偶尔爆发出仇恨的火种，结果酿成熊熊烈火，在一九四七年次大陆被分为印度和巴基斯坦两国时消灭了五十万人。印度教地主与穆斯林佃农之间的冲突也并不一定更易于控制。第三，在印度农村地区，尤其是在南方，存在着爆发残酷的种姓冲突的可能性。有地阶级与无地阶级之分几乎就是传统的纯洁种姓与污秽种姓之别。在许多村庄里，地主也就是婆罗门，无地佃农也就是被蔑视的不可接触者的后裔哈里真。最后，即使是在低种姓之内，贫农也可能因人们对他们的经济利益的不同认识而分为有若干土地者和无任何土地者。有些农民很愿意继续忠于他们原来的主人。在这种情况下，地主与无地农民之间的关系就将逐渐变成一种永远敌对的关系。

系，即使在贫苦农民分化为“忠诚的”雇农和佃农以及参加造反队伍的雇农和佃农时也是如此。

这种政治紧张状态，在使那些甚至是坚定的社会主义者相信，必须通过民主方法追求多种发展目标方面，是最终起决定性作用的。然而，这仍然主要是为了说明问题的严重性，而不是要提出一个解决办法。如果通过暴力革命实现社会变革所付出的代价有可能制止民族分裂的危险，那么仅仅通过选举方法去进行改革就甚至更加肯定是无效的了。

某些同样的条件既限制了革命变革的可能性，又限制了用议会方法实行改革的有效性。在现代领导和具有权威的传统集团之间没有先发生对抗的情况下就创立了民族国家，这有助于保存旧的领导型式。在经过长期斗争而使地方当局受到损害之后，中央政权并没有得到巩固。毋宁说，中央政府的权力补充了但没有取代地方显要人物的权力。

独立后经过选举产生的历届政府虽然宣称它们的目的是履行发展和福利方面的多种职能，但在村一级却只能发挥象征性的行政作用。它们反而象以前的殖民政权一样，主要靠公认的地方领导人的合作，以贯彻执行国家经济和社会政策的名义组织农民参与活动。同样，“党的建设”过程只不过是在县级和邦级派系中逐级结成联盟罢了，而这些派系的底层则往往成为地方领导人的个人追随者。

国大党自本世纪初以来就在政治活动中占居优势，极其精通政治上的调和妥协之术。他们适应地方权力结构，就地取材，因而获得成功。在每个地区他们都从占统治地位而又拥有土地的种姓的典型成员，也就是拥有土地的大种姓的领导成员中吸收党员。这类地方显要人物把国大党组织的基层单位连成一片。这些单位就是由领导人的亲属、同种姓者和

经济上的依附者组成的。规模更大的县级、邦级和全国性党组织就是这些纵的（多种姓和多阶级的）联盟关系的一个复杂的金字塔式组织。确实，大多数国大党党员首先是忠于他们所属的派系，或者，在党组织解散的情况下，忠于处在党的核心地位的亲属和种姓集团，而不是忠于党。地方派系领导人与邦级和全国性国大党组织之间的关系往往是不对称的：前者的权力基本上与党无关；在许多情况下，后者的权力是靠农村上层分子支持的。

在这种情况下实行选举政治，往往从一开始就只能扩大占统治地位的拥有土地的种姓作为村内与村外行政当局关系中的中间人的作用，从而加强这些种姓的战略地位。他们是区的“联系人”，他们控制着靠地方派系成员效忠而建立起来的“选票库”。所以各政党都争取他们的支持。在大选期间，派系领导人充当他本村与政党之间的掮客，负责递送农民的选票，以换取一旦候选人获胜时给他的那个集团以优待。同样，一个地方领导人接近村以外的政府和行政机关要人这件事本身就能提高他的地位和权力，使他吸引更多的本地追随者。最后的结果就是，普选权和公开的选举程序本身并不能创造条件去形成下面的群众压力，以和平地实现社会改革。更确切地说，占支配地位的、拥有土地的种姓的领导人把已存在的亲属、种姓和经济等关系变成了垂直的政治动员型式，以加强派系结构，分裂贫苦者，使他们无法利用人数优势方面的潜力去追求共同的经济利益。

要解决调和政策与激进社会变革之间的矛盾，就需要有一种东西去代替对占统治地位的、拥有土地的种姓的战略地位采取的正面攻击，也就是需要有一种东西能够逐渐地破坏纵的政治组织型式（这种型式使得以亲属、种姓和经济依附

等关系为中心的农民四分五裂），并创造条件按贫苦者有苦同担的原则去和平地动员他们。事实上，在民族主义运动早期甘地就已制订了这样一种方针的大概轮廓。

甘地的出发点是关于适当分配的观念——这个观念表现在这一点上，即传统上人们承认有土地者和无土地者都承担相互的但非对等的义务。即使为土地所有者和无地者的义务所作的这种解释在决定分配方法方面已不再具有决定性意义，他们却继续尊重作为这个制度的基础的规范思想。因此，甘地重新解释了传统的社会主义观，认为它与种姓制度（达磨）中的相对地位有关。这样，他就从高等种姓在宗教上有责任为穷人使用财富这一神圣观念前进到拥有财产的种姓只不过是给所有的人使用的资金的托管者这世俗的平等道德观。同时，他还画出了一个能够最终组织有效力量去实行这种平等主义新定义的行动纲领的轮廓。甘地只是在谈到一项为恢复自给自足的古代农村社会的建设计划时，要求国大党工作人员交替进行政治工作和旨在改善农民“社会”状况的“农村提高”工作。尽管这样在形式上把政治和社会问题分开了，但建设计划在农村的深入推广，仍然只是一种组织上的策略，其目的是改善农民物质条件，通过复兴农村工业增加农民收入，尤其是提供基本教育，以便削弱把农民束缚于占支配地位的拥有土地的种姓的那种依附关系。总的看来，甘地相信这些方法的长期结果将是出现一个有知识的和团结一致的农民阶级，这个农民阶级将由它自己的干部领导，并能运用诸如和平罢工之类“非暴力的制裁办法”来反对拥有土地的种姓的剥削。

甘地方法的这些基本前提在印度独立后并没有被放弃。更具体地说，在尼赫鲁的领导下，人们根据这些基本前提来

探讨因为出现了民主的政治制度而产生的实行和平改革的新可能性。他们所制订的战略利用了民主方法中固有的潜力，把人数上占优势的穷人变成一笔强大的政治财富。然而，这种战略并不完全依靠参加竞选这种动力去在农民当中创造新式的横的阶级组织。相反，领导人却遵循甘地主义原则，试图把政治组织手段和社会改革方法区别开来。他们搞调和政治，保存国大党作为一股团结力量。国大党继续从占统治地位的、拥有土地的种姓（即在地方派系中有权有势的显要人物）中吸收党员，并通过复杂的、金字塔式的、纵的派系联盟组织群众参加更广泛的选举。这种手段使国大党能与其他党派联合起来而赢得胜利，建立稳定的政府，并且在一个“一党优势政治体制”下把权力集中于中央而加强民族统一。

人们曾在党派政治舞台之外追求社会改造的目标。国大党自称代表所有一切集团（包括有产阶级在内）的利益，而与此同时，中央政府却提出搞发展的方针，以削弱社会对有土地的种姓的经济政治优势的支持。这种方针等于是间接地向传统、社会、经济和政治等方面等级差别的准则和制度基础进攻。这种进攻指向两个方面。第一方面进攻的目的是向传统的信念（这些信念把关于种姓的宗教神话所规定的的不平等合法化了）提出挑战，借以在农民中激发新的阶级觉悟。在尼赫鲁的领导下，宪法、国会、执政的国大党和计划委员会都正式同意了国家政策中平等主义的、世俗主义的和社会主义的目标，对于建设一个“社会主义类型的社会”这一目的在原则上取得了一致意见。第二方面进攻的目的是在村一级建立新的机构，以便一个自觉的农民阶级可以最终利用这些机构，为在民主政治体制内实行激进的社会改革而动员舆论和

组织来自下面的有效压力。

在头三个五年计划下，经济发展方针未能与和平社会改造战略区别开来。计划委员会建议在农村地区建立村合作社和潘查雅特（村评议会）作为农业发展的主要工具，以便使大多数小农参加劳动集约的发展计划和乡村行动计划。同时，新的发展机构按普遍参加和成人选举权等原则建立起来，其目的是为了使它们成为民主的社会改造重要的途径。这些机构逐渐具有了革命潜力，以重新规定参加进来的农村社会集团应包括所有家庭而不论其种姓和经济地位如何，并使经济和政治方面的权力均势偏离拥有土地的高等种姓而倾向于大多数地位低下的农民。只有在这些新的机构扎下根以后，给贫苦者提供了最基本的经济和社会服务，并且培养出为把占优势的人数变成紧密团结的竞选集团所必需的有本领的群众领导，才可望出现民主社会改革的条件。

国大党没有被赋予为这一进程提供动力的重大任务。相反地，由于把农民束缚于占支配地位的、拥有土地的种姓之下的依附关系削弱了，农村贫民在政治上组织起来的能力加强了，人们所期待的是，他们将产生自己的领导来向控制国大党选举机器的地方显要人物提出挑战。在地方民主制度下，国大党既有可能适应新的政治现实，也有可能被一扫而尽。但无论如何，由于下面支持以“非暴力”方式实行土地改革，所以将为和平过渡奠定基础。同样重要的是，只要另外还实行五十年代中期批准的优先迅速工业化计划，就可以设想，作为真正“人民机构”的各种评议会和合作社将实行平均分配以鼓励群众参加“人力投资”发展计划，解放广大农村新的生产力。因为农业生产、储蓄和盈余额的大量增长对于工业计划的前景至为重要，所以以非暴力方法改造传统

社会秩序的作法被列入了经济的和政治的发展战略的重点。

本书下列各章研究在印度实行民主治理的这一代人期间影响国家发展的经济战略与政治战略之间的复杂关系。本书前一部分探讨甘地在民族主义运动初期制订的社会和平改造战略的根源，以及把这些原则作为印度独立后经济计划不可分割的一部分纳入这一战略的方法。以后各章则分析尼赫鲁以后时期所面临的下述困境：愈来愈多的证据表明，在现有的调和政策范围内，经济增长和激进的社会改革这两个目标是不可调和的。在社会改造的不同方针问题上，三十年代曾出现过争论，七十年代又辩论重开，这种无独有偶的情况表明，印度政治经济的根本问题仍与三十多年以前一样没有得到解决。除直接向有产种姓和阶级进攻以外，还有任何方法可以改造整个社会结构吗？

第二章

阶级调和与阶级斗争： 印度民族主义运动中 各显神通的群众动员方式

人们一般都把一九二〇年以后的印度国大党称作是群众性组织。在那一年，国大党放弃了它三十五年来所奉行的进行合法鼓动纲领，而对英国政府采取了非暴力的不合作战略。在圣雄甘地领导下采取这种大规模的、而又是和平的不合作的新方法，是想要动员数以百万计的农村人口，以有效地抵制舶来品和开展抗税运动以及其他大规模的不合作运动。这些新的方法要求立即对国大党的结构与组成作重大的改变。

一九二〇年以前，十二个国大党省委员会是按照英属印度的行政分界线组成的。由于这些分界线穿过各种语言区，懂得英语就成为国大党积极党员应具备的条件。各个省委员会和由它们组织起来的少数支部都设在大城市和较大的城镇里。其成员几乎全部都是从自由职业者阶级和商人阶级中吸收的。现在没有一九二一年以前国大党党员人数的准确估计，然而，党员总数是如此之小，以至于用不着规定出席年会代表人数的最高限额。一九二〇年，也就是党的事务发生了极大争论、引起人们对党的事务表示最大关心的那一年，出席年会的代表也还不到一万五千人。

一九二〇年以后发生了显著的变化。省级的党组织改组为二十一个单位，基本上依照主要的语言划分组成。人们还尽可能试图通过在英属印度的每个县和税区设立支部来分散党的组织。与此同时，国大党实行了每人每年交纳四个安那党费的制度，这一制度为脱产进行党的工作开辟了永久性的收入来源。一九二一年，甘地领导了第一次全国性的对英国人实行不合作的运动。这一年，国大党党员总数几乎上升到二百万。

这些结构上的改变对于国大党组织偏重城市的倾向立即产生了效果。这一效果可以从国大党全国委员会——领导各省和各县委员会的全国执行机构——的成员变化情况中看出。一九二〇年国大党全国委员会的委员中有百分之五十六点五来自印度的大城市和各省的城镇。到一九二三年，由于党的活动分子中绝大多数都来自小城镇和农村地区，这个比率下降为百分之三十四点六。此外，由于甘地坚决要求党的工作者与群众明显地打成一片，这些变化在心理上的影响显著地加强了。在他的领导下，甚至连更城市化、更西方化了的民族主义者在参加党的会议时，也穿传统的服装，用传统的方式讲话（穿棉织缠腰布而不穿裤子，说印地语和其他地方语言而说不说英语）。

然而，尽管组织结构上的改变为周期性地动员农民参加全国性文明不合作运动提供了便利，党的新结构还是未能大大改变政治领导的种姓或阶级特点。国大党全国委员会的绝大多数成员仍然是从上层种性的印度教徒中吸收来的。这些人差不多都受过西方式的教育，而且大都受过专业（即法律、医学和新闻方面）的训练。

即使在地方上，国大党党员的大量增加也并没有意味着

把很大的政治权力移交给占大多数的勉强能维持生计的低种姓土地经营者、佃农和无地雇工。绝大多数交纳四个安那党费的党员都只是作为“初级”党员吸收进来的。可是根据一九二〇年的国大党党章，只有那些具备了招收新党员、筹集资金和开展由国大党所倡导的其他政治和社会福利活动的必要条件的“积极”党员，才有资格担任党内职务。此外，初级党员只能投票选举参加最低一级党组织（通常为税区委员会）的代表。在多数情况下，税区委员会选举国大党县委员会；而县国大党委员会则对于选举国大党省委员会具有极大的影响。参加国大党年会的代表是由各县各省的国大党委员会选举产生的。国大党全国委员会由年会选举产生。另外，除了一九三七年至一九三九年国大党在几个省接管了地方政府行政工作的短暂时期外，对党组织的日常监督权都属于“最高统帅部”——由国大党全国委员会选举出来的主席和他在工作委员会里亲手挑选任命的人。

关于独立前国大党领导机构的这种现有统计材料表明，从农村吸收的新党员主要来自占支配地位的拥有土地的各种姓。确实，新的组织结构对于政治领导形式的主要影响就是要限制少数婆罗门显贵的权力，以利于人数更多的各个中层首陀罗业主种姓。这种转变几乎发生于整个英属印度，不过在南方，这种转变最明显，那里的婆罗门在历史上就人数不多，而且是不得人心的少数种姓。

因此，尽管国大党自称代表群众，但它未曾为农村人口的大多数提供加入党组织的直接机会。在整个独立前的时期，省和县级的国大党委员会都掌握在占支配地位的拥有土地的各种姓以及与他们结为同盟的中等阶级城市知识分子、企业家和商人手中。

这种现象的一个结果是使全国性的领导经常在策略上（和道义上）面临进退维谷的境地。国大党自称要为群众说话。然而，党的组织在很大程度上却控制在城市的企业家阶级和农村中拥有土地的种姓手中。知识分子（其中多数致力于社会和经济改良）担心会由于公开支持佃农和无地雇工反对地主、支持城市工人反对工业家而引起分裂民族主义力量这样的后果。在甘地的领导下，这种进退维谷的处境是通过强调国大党作为民族主义运动的作用来加以解决的（这个运动可以接纳一切赞成从英国人统治下取得自由的集团和阶级），而当真正爆发了阶级冲突时，最高统帅部的特有反应就设法使对立的两派实行妥协，以期能够把引起分裂的社会和经济问题推迟到独立以后去考虑。

对甘地的阶级调和政策的最大挑战产生于农村地区。由于英国人决定实行土地私有财产权而产生的社会混乱造成了越来越多的农民骚动。这种冲突在英属印度的那些实行了永久田赋整理（以及与之稍有差异的临时田赋整理）的地区最为常见。在北部和中部的广大地区以及南方马德拉斯的若干部分，这些田赋整理制度承认了柴明达的专属所有权。这些柴明达原来是地方上的显贵，他们曾为莫卧儿王朝担任税务官，以换取从总税收中扣留一定比例作为薪俸的权利。但是，随着中央政府权力的衰落，他们便成为各自管辖区的小霸王。这种柴明达田赋整理剥夺了土地经营者按照惯例应当享有的租佃保障，使他们成为暂佃农（tenant-at-will）。同时政府向柴明达所收的“经过整理的”田赋与佃农所交纳的竞争性地租之间的差额最终变得如此之大，致使在农民和国家之间出现了一大批中间人，他们每人都把其收租权出卖给他下面的中间人。有人曾估计，维持着这一大批收租人的

各农业阶级最后要把他们全部产品的百分之五十到六十作为地租交纳上去。

在英属印度的其他部分——南方的大部分地区 and 西部的许多地区——农民的状况也只是稍好一些。这些地区实行了一种莱约特制田赋整理 (Ryot Settlement)，把财产权直接赋予莱约特，即土地经营者。这样，小土地所有者由于占有的土地得到保障，就可以获得更多的贷款。但是不断提高的贷款利息每年竟高达百分之五十或更多，这就注定了他要长期负债。到了山穷水尽之际，他的土地也就会被拿去抵债，而如果他还继续耕种这块土地，也只是作为大地主和放债人可以任意夺佃的暂佃农了。

到了二十年代末期，客观的阶级冲突已无法控制在民族主义意识形态范围之内。激进的集团出现了，他们利用了这些发展，并为对独立前的土地结构实行革命性变革而进行鼓动，认为只有这样做才对群众争取自由有实际意义。三十年代的灾难性不景气时期之后，国大党内的社会主义者，组织不受国大党控制的、以阶级为基础的农民协会和工人协会的努力获得很大成功。国大党内的社会主义者积极努力组织以阶级为基础的农民和工人协会，甘地主义领导人则把运动从阶级斗争拖向阶级调和，而且人们还根据“建设纲领”间接地攻击那些产生剥削的社会原因——这就是独立前民族主义运动内部紧张状态的主要根源。

甘地坚持以非暴力方式进行社会变革的主张常常被简单地解释为仅仅是权宜之计。这种观点所提出的主要论据是，印度的企业家在为民族主义运动提供资金方面是起主导作用的。关于独立前企业界对国大党所作贡献的程度，⁷²现有的材料是不完整的。但是很难说印度工业家们的财政支持对于维

持国大党日常工作曾起决定性作用。例如，尼赫鲁就强烈反对这种说法。他在一九四五年写道：

另外常有一种说法，在英国人圈子里和英国人的报纸上差不多认为是当然的，那就是印度的国大党是受着那些大工业家们的巨额津贴的。这完全不正确，而且我对这一点应该是知道一些的，因为我多年担任国大党的总书记和主席。少数的工业家曾经时常在经济上帮助过甘地和国大党的社会改革工作，例如振兴农村工业、废除不可接触制度、提高受压迫阶级的地位和兴办基本教育等等。但就是在平时，他们也小心翼翼地避开国大党的政治工作；一旦遇到国大党与政府发生冲突的时候，他们更是如此。……国大党的工作差不多完全是由它的广大党员所交纳的那点为数甚微的党费和捐款来维持的。大部分的工作是尽义务的和无偿的。

尼赫鲁说，国大党的“正常”工作（例如管理县和邦的国大党机关、吸收新党员和散发党的刊物）主要是以党费为经费的。这一说法看来是有道理的。但同时，工业家们在为国大党铺平道路方面也的确起过更为重要的作用。甚至尼赫鲁也曾承认，一九三七年国大党决定参加全国和邦级竞选时，曾不得不乞求“某些大工业家”为中央选举基金提供捐款。对于尼赫鲁说法的另外两个主要限定条件则更为重要。其一，甘地坚决拒绝宽恕对于当时的阶级结构进行攻击的做法，使得国大党有可能招募收入低微的、志愿的高种姓工作人员。这些人担负了绝大部分党的工作重担。其二，也许是更为重要的，甘地坚持通过和平手段实现组织变革的态度有助

于吸引资本家阶级为“非政治性”社会福利工作捐助大笔专款。除了国大党群众性不合作运动的几次相对短暂的时期外（一九二〇年至一九二二年，一九三〇年至一九三三年以及一九四二年至一九四五年），与农村人口的日常接触在很大程度上取决于国大党对从事“建设”活动的村级工作人员给予支持的能力。

不管怎样，甘地一向欣赏声名显赫的工业家们对他的真诚接待。他曾带着明显的满意心情说，在他的请求下，富人“愉快地”为民族主义事业捐过钱。他把这种慷慨做法解释为“我所努力要体现的非暴力主义的胜利”。正是拉丹·塔塔爵士在二十世纪初，以大量资金援助了甘地为在南非的印度侨民的利益所做的努力。其后，一九一七年，当甘地仍在印度进行着非暴力的群众性不合作运动的实验时，正是“比哈尔富户”和孟买的商人们资助了他们自己省内农村地区的第一次抗税运动。甘地在一九二〇年接过民族主义运动的领导工作之后，继续谋求工业家的特别捐助。一九二〇年为贾利安瓦拉花园纪念堂募集的资金中大部分就是孟买的祆教徒和马尔瓦里商人捐助的。一九二一年，孟买和加尔各答的企业家和商人也为约有一千二百四十五万卢比的提拉克自治基金捐助了其中的绝大部分。这笔基金被用于国大党的政治工作，其中包括扩大乡村工业、基本教育和消灭不可接触制度的社会福利计划。的确，在整个独立斗争中，甘地与主要工业家（其中包括塔塔财团、比尔拉财团）以及与加尔各答、孟买和艾哈迈达巴德的许多较小的企业家、商人和厂主一直保持着诚挚的个人关系。

可是，尽管说了这些情况，仍没有确切的证据可以说明，甘地渴望得到印度企业家阶级的金钱这一点最足以解释

他为什么要坚持主张通过非暴力方法进行社会改革。在他对这个基本问题的公开言论中，他最为经常地以宗教般虔诚的措词颂扬不伤生（ahimsa）的理想，这种理想不把暴力作为抵抗邪恶的正当方法。与此相联系的文化方面的态度差不多肯定加强了他思想中的这种宗教式的动机。印度教解决冲突的传统方式强调仲裁和妥协在解决争端方面的道义上的优越性。这种方式把对阶级调和方法的偏爱与自我克制和非暴力的宗教式思想连接起来。甘地本人很喜欢在双方同意的基础上解决冲突，这也是与他对古代乡村生活的赞美相一致的。在他看来，村评议会依靠仲裁方法解决争端的作法维护了传统的村社的价值。仲裁人更关心的，始终是寻求一项双方都可以接受的妥协性解决办法，而不是根据案情的是非曲直严格执法。这样，就使村社免除了常常会因敌对着的双方在诉讼程序中直接对质而引起的集团间的紧张关系、派系分化和社会内聚力的下降。

然而甘地把非暴力作为革命变革的策略而为之献身的动机，比我们回顾这些考虑时所表明的要复杂得多。如果仔细查阅一下他的著作，就可以明白无误地揭示出，他决定否定在印度条件下使用阶级斗争方法，是有着政治上的现实主义倾向的。

也许是甘地最具特色的（对许多人来说也是他最令人不解的），就是他坚持要分别处理“政治的”和“社会的”不满。他坚决拒绝采取组织办法，即利用佃农在经济上对英国人扶植起来的地主的不满或利用工厂工人在经济上对印度资本家的不满，来推动民族主义事业，尽管印度资本家常叫来英国警察和其他官员驱散罢工并抵制工人组织工会。同时，甘地也始终不懈地要求所有国大党人参加“建设性工作”，

以提高农村中被压制阶层的生活。的确，尽管群众性的政治鼓动是零星的，而且可能因情况变化而中止，国大党人却得到指示要在任何时候都开展建设性工作。

这种把社会问题与政治问题分割开来的策略之所以在甘地头脑里形成，看来是由于他在一九一七年在比哈尔农村的一个边远地区第一次搞不合作运动的结果。在前一年，当甘地正在勒克瑙参加国大党年会时，有个来自昌帕兰县的农业家与他进行了接触，告诉他一个关于英国种植园主残酷剥削佃农的一个残酷的故事。那里的种植者除去必须设法交纳一些非法赋税外，他们的苦难的主要原因是“三卡蒂亚制”^①，即每个佃农都要用每英亩土地的七分之一左右为地主种植靛青这一法定要求。甘地同意以个人身份到昌帕兰走一趟，调查这些农民的苦情。当他到达时，他并不吃惊地发现，关于经济剥削的指控基本上是真实的。而更能揭示问题的，是他所看到的农民处境悲惨的真实原因。当然，从某种意义上说，原因是明显的。由于英国种植园主可以随时接触省政府，并对地方行政部门拥有绝对的权势，他们成功地使“三卡蒂亚制”的条款写进了法律，并能随时召来地方警察部队，强迫不服从的种植者执行这些条款。但是，甘地看到了更深一层的原因。他了解到，这种安排之所以能无限期地继续下去，完全是因为农民惨遭压榨，惶恐不安；而他们轻易受到恐吓则是因为他们愚昧无知和生活环境普遍恶化。在昌帕兰，除带有普遍性的文盲问题之外，甘地还发现“村庄里不卫生，

^① 一卡蒂亚 (Kathia) 等于三分之一英亩。“三卡蒂亚制” (tinkathia) 规定佃农每耕种二十卡蒂亚土地，其中就要有三卡蒂亚为地主种植靛青。
——译者

街巷里堆满了污物，水井周围泥泞不堪，臭不可闻，院子里也脏得令人难以忍受。成年人极需要有关清洁的教育。他们全都患有各种各样的皮肤病。”

在这种情况下，甘地可以采取各种办法。他可以对农民的不满作出反应，认为“三卡蒂亚制”以及农民的总的情况是英国剥削的象征，从而把佃农的经济上的不满变为反英或者支持国大党的运动。而同样可能采取的办法是，鉴于他的社会和经济思想，他也可以利用这一机会向整个土地关系制度的合法性提出挑战，因为这种制度允许一小撮土地所有者剥削在农场中工作的千千万万无地佃农。

令人惊异的是，这两种作法甘地都没有采取。相反，他决定“不提国大党的名称，也不让农民们知道有这么一个叫做国大党的组织”。其次，他“写信并会晤那些被人严厉指控的人”，并要求会见种植园主联合会的人，以便“听取种植园主方面的看法”，通过这种方式竭力抚慰种植园主。最后，地区专员屈服于种植园主们的抗议，威胁甘地说，如果他不离开这个地区并停止调查，就要逮捕他。这时，甘地却费尽心机地指明，他来昌帕兰的首要目的，就是要调查任何可能存在的“社会”不平，特别是“三卡蒂亚制”。

甘地在他自己对这次事件的叙述中，说明了他采取这样一种态度的原因。任何使用国大党名称的作法都会立即使政府与种植园主之间结成坚固的联盟，以抵抗他的活动。“因为国大党这个名字是政府及其支配者——种植园主最不喜欢的。他们认为国大党不过是一个代名词，它代表着律师们争吵的地方，代表着他们利用法律的空隙来逃避法律的一种工具，代表着炸弹和无政府主义罪行，代表着外交手腕和伪善。”如果出现这样的联盟，甘地就会被捕，可能会身陷图

固，并肯定会被赶出这个县，他的调查就会毫无结果。而处于当时那种愚昧无知、惶惶无主的处境中的农民，将会在暴怒的种植园主手中遭受更加悲惨的苦难。因此，甘地所能抱有的最好希望，就是像他所说的，“希望政府会保持中立。”他从两个方面达到了这个目的：首先是防止这场斗争“具有政治色彩”，因那将会惊动当局；其次是通过和解行动破坏种植园主内部的团结，以减轻他们对于行政部门的压力，这样，正如甘地所说：“种植园主中有些人对我怀恨在心，有些人漠不关心，也有少数几个人对我以礼相待。”在昌帕兰，这种战略证明是一次出色的成功。在他到达后的几天内，警察局长不出所料地通知甘地离开这一地区，不然就要以不服从官方命令罪受审。甘地选择了被捕和受审——这本身就是非暴力不合作运动的空前事例。但是，还没等作出任何判决，副省督就进行干预，下令撤销了这个案子。接着，县税务官写信给甘地说，他可以进行调查。结果，数以千计的农民公开出来申诉，（当着警察的面）陈述他们默默地忍受了一百多年的欺凌。最后，副省督邀请甘地参加一个官方调查委员会，调查农民们的申诉。最后，经调查委员会成员的一致建议，“三卡蒂亚制”被合法地废除了。

这无疑是一次巨大的胜利。但是，正如甘地首先认识到的，它并没有使昌帕兰县的社会力量对比发生重大改变，也未能决定性地改变村民们的贫困状况。在对比哈尔有了更多了解之后，甘地得出结论说，如果不发动猛攻，打击社会恶势力，就不可能永久地改善农民的状况，因为这些恶势力使农民成为易受恫吓的对象。然而，任何切实可行的“乡村振兴”计划都只有在村民们自己的努力下才能得以维持，而这却需要多年耐心的工作才能组织起来。甘地从他在昌帕兰的

经历中得出了搞“建设纲领”的想法。在他主持民族主义运动之后，建设工作立即成为国大党活动中不可分割的一部分。建设工作中包括的各种自助活动有十八项之多。其中最重要的是恢复手纺棉布和其他乡村工业，取消不可接触制度，进行基本教育，保持印度教徒与穆斯林之间的团结，提高妇女地位，禁酒，农村卫生和保健。最初的工作多半是由村庄中的国大党志愿人员进行的，他们简单地传授有关医疗、个人卫生、环境卫生、甚至有关纺织和其他手工业的知识。然而，其根本目的是培养当地的领导干部，使之有能力长期接管这些计划。

同时，在昌帕兰所发生的事在另一方面也证明是甘地的重要经验。他认为，这种阶级调和的策略已经证实能在比哈尔十分有效地抑制英国种植园主积极反对“社会改革”的活动，因而也能为印度的地主所采用，因为这种策略既能促进独立运动的民族主义和平等这两项目标，又能避免发生阶级分裂。同年晚些时候，甘地得到了一次检验这一理论的最初机会。那时，他得到消息说，他的家乡古吉拉特的克达县遭到了严重水灾，使大片庄稼被毁。占支配地位的、拥有土地的帕蒂达种姓坚持说，欠收的范围极其广泛，根据田赋条例的规定，他们完全有资格免交全部赋税。地方官员否定了他们的要求，坚持要他们缴付全部税款。在向县税务官、孟买立法议会、甚至向省督请愿均告无效时，甘地建议帕蒂达们诉诸不合作运动。

克达的形势在几个方面与昌帕兰有着实质上的不同。首先，没有机会缓和政府对这场骚动的反对。国大党公开赞助农民的事业；而争端的进展情况正受到报刊的充分报道。其次，在克达，受到直接攻击的是政府的特权，这场骚动是为

了反对向国家交纳田赋而组织的，而不是为了反对地租或象比哈尔的种植园主那样的政府代理人所征的其他赋税。因此，根本无法把这场运动作为不带政治色彩的纯粹的“社会”运动来开展。

还有一个更为严重的复杂情况。昌帕兰的佃农组成的是一个同类人的经济性团体，而克达县的帕蒂达却是根据他们所拥有的土地数目而按富有程度来划分等级的。即使是发生了普遍的欠收，许多大一些的土地所有者也能不费什么力气就交得出田赋定额。其他小一些的土地所有者则面临很大的经济困难。由于根据“阶级”形成的内部分歧，帕蒂达至少在暗地里是分裂的。实际上，在某些情况下，较大的务农者不缴纳赋税比缴纳这一定额所受的损失还要大（由于政府通过没收动产、耕牛、未收割的庄稼和处以罚金等办法进行报复）。而同时，抗税运动的成功却取决于是否所有务农者都愿意形成一个统一战线。一旦大地主交纳了田赋，地方当局就不难胁迫较小农户也这样做。国大党就会名誉扫地。民族主义事业就会遭受挫折。而最贫穷的农民就将承受这一失败的最大压力。因而，在克达，不论是民族主义观点还是平等主义观点都要求阶级利益从属于共同目标。

像在昌帕兰一样，甘地开始争取大地主的友谊。然而这一次，他是在一个正统的印度教环境中行事，他按照古代印度教“达磨”的概念（即关于人们在种姓体系中所应负的道德义务）撰写他的呼吁书。甘地用宗教上的语言提醒富有阶级不要忘记他们有作出牺牲的神圣义务，并要有慈悲之心为穷人的利益而使用自己的财富。于是，克达的“坚持真理运动”（Satyagraha）就成为以后甘地的托管论的开端，而托管论则是他对马克思主义者的回答，因为马克思主义者

宣称，只有阶级斗争才是社会革命的唯一有效手段。从表面看，把托管论作为社会改革的工具是过份天真了。它强调通过剥削阶级的道德更生来实现自愿的改革。甘地求助于印度教上层人物的宗教良心，他表示相信，富有种姓可以被“转变”为社会“托管者”而为群众的利益负责地使用自己的财富。

但是，托管论含意深远，超出了对它持批评态度的人所能允许的程度。即使是以其最无害的形式把它说成是牺牲这一神圣义务的另一说法，它还是微妙地鼓励动摇上层种姓合法地位的基础。传统地位本身再也不是足以赋予人们以政治权威了。相反，要根据公共行为方面的道德标准来赋予这种权威。这些标准中最主要的是，富有的种姓有义务利用他们的资财为穷人提供最低限度的福利。与这一义务相应的是，地位低下的无地种姓有权要求高贵者公平地分配应为一切人所利用的资财。因此，托管论就成为以神圣的概念重新解释关于社会义务的传统观念的第一步。这种概念要求高等种姓代表穷人的利益仁慈地行事，以作为他们对于世俗的平等观所负的宗教责任的一部分。这一概念含蓄地指出，转变为“托管者”的有产种姓如果不堪信任，就会被社会的大多数人撤免。

此外，与“建设纲领”相关联的这种托管论在经济权力和政治权力的分配问题上实际包含着革命的涵义。一旦这种新的（世俗的）平等观为舆论所接受，农民和工人只要发展他们的人数所具有的力量，就能够对有产阶级实行这一新的准则。“建设纲领”由于削弱了农民与占支配地位的拥有土地的种姓的依赖性联系（其办法是改善环境卫生和提供医疗便利以增进农民的体质；恢复乡村工业以增加农民的收入；

而最为重要的是，通过基本教育以提高农民的政治意识水平和采取联合行动的能力），便提供了为社会改革而实行“非暴力”制裁的组织基础。有产种姓的合法性受到了侵蚀，他们的人数也不多，一旦面对大多数人有组织的、占压倒优势的潜在力量，他们就将自动同意进行改革，而“转变”就会出现。

在所有克达运动的参加者都必须签名的这份誓言中，人们可以看出以最初步的形式阐明的这一初露头角的托管论。誓言如下：

由于我们这几个村子的收成不足四个安那，我们要求政府停收田赋直到下一年度，可是政府并不理会我们的乞求。因此我们这些签名者在此郑重宣布：我们出于自愿，决不向政府交纳今年的全部或剩余田赋。政府可以采取它认为恰当的任何法律步骤，我们将乐于承受拒交田赋所产生的后果。我们宁肯让我们的土地被没收，也决不自动交税而使别人认为我们的说法是不真实的，或使我们的自尊心受到伤害。然而，如果政府同意停收全县第二批田赋，我们当中有能力者就将交纳应交田赋的全部差额部分。有能力交纳而又拒交者的理由是，如果他们交了，贫苦农民就可能出于恐慌而卖掉耕牛或借债以交纳应交款额，从而为他们自己带来苦难。在这种情况下，我们认为，为了穷人，有能力纳税者有责任拒绝交纳。

克达的“坚持真理运动”是在传统的印度教环境中以非暴力作为政治和经济改革方法的第一次试验。因此，看看它

的结果是很有意思的。据甘地自己承认，这些结果不如在昌帕兰所取得的成果那样令人满意。许多土地所有者的确往往被政府没收耕牛、其他动产和正在生长的庄稼，他们只好交纳税款。甘地最后变得如此沮丧，以致怀疑这场运动是否还能继续下去。他回顾说，人们当时“惊慌失措、精疲力竭”，而他则正在“想方设法地寻求某种体面的方式来结束这场斗争”，这时，时来运转，税务官突然同意说，如果其他富裕的帕蒂达遵守誓言，交纳田赋，就可以让贫苦农民缓交税款。甘地同意了。但是，尽管他取得了明显的胜利，他还是写道：“这个结果远没有使我感到快意。”税务官保留了确定谁可以暂缓交税的权力。因此甘地写道，“穷人可以暂免交税，但是几乎没有人从中得到好处”。不过，他确实看到了一些成果。抗税运动在古吉拉特的贫苦农民中间产生了新的政治意识和一种过去从未有过的社会团结观念——即使时间很短。在这两方面，这场斗争都有助于实现民族主义运动的政治和社会目标。此外，少数赤贫农民也确实解除了一些经济困难。

一九一九年艾哈迈达巴德工人罢工，提供了检验非暴力的社会改革策略的优越性和局限性的第二次重要机会。据甘地说，当时的局势“极为微妙”。一方面，工厂工人们提高工资和改善工作条件的要求可以证明是完全正当的。另一方面，工厂主（他本人的朋友）则拒绝关于把争端交付仲裁的建议。最后，甘地表示，只要工人们接受某些条件，他就同意领导他们举行罢工。这些条件中首要的就是要罢工者发誓决不诉诸暴力，决不攻击破坏罢工的人。然而，在罢工持续了二十一天，而厂主们仍没有表示出仁慈的迹象时，据甘地说，罢工者再次显示出“情绪低落的迹象”。他写道：“当

罢工看来已经松弛的时候，罢工者对于工贼的态度越来越忿怒，我开始担心他们会采取粗暴行动。参加每天集会的人日益减少，而那些参加会的人也是神情沮丧而绝望的。最后有人通知我说，罢工的工人们开始动摇了。

这时甘地采取了一种并非没有“严重缺点的策略”。他宣布说，只要罢工没有得到解决，他决不接触任何食物，尽管他也认识到“我同厂主们有着非常密切和良好的关系，我的绝食不能不影响他们的决定……用绝食反对他们就等于使用强迫手段。然而，尽管我自己也明白我的绝食一定会对他们产生压力，而实际上也正是这样，我却感到不能不这样做”。

甘地开始绝食后不到三天，厂主们就宣布说他们同意仲裁。这一解决方法再次被当作一次胜利来庆祝。但是事实上，甘地的非暴力方法并未能解决一场阶级冲突。这次冲突只是在甘地用自己的生命来支持罢工工人，从而改变了敌对双方的力量对比后，才得到解决的。

但是，即使是在这一次，甘地也能够看到从一九一八年罢工的后果中获得的一些进展。作为和解协议的一部分，艾哈迈达巴德工厂主协会承认了纺织工人工会，并同意成立一个常设仲裁委员会来解决将来出现的争端。一九二三年，厂主们专横地宣布降低工资百分之十五。工会要求恢复全部工资。工厂主们在一九一七年时曾拒绝承认仲裁程序为解决劳资争端的合法方式，而这一次他们却没有采取关闭工厂的做法，而是允许指定一名仲裁人。仲裁人在他的报告中证实，纺织工人的平均工资大约要比他们的平均支出少百分之三十，而且即使恢复了全部被削减的部分，工人们也还是得不到足以维持生计的工资。此外，他还制定了这样一个原则，“当工人得不到能够使他维持适当生活水平的足够工资时，

他可以要求雇主付给他能够使他维持这种生活水平的工资”。然而，自相矛盾的是，这位仲裁人只是建议部分地恢复削减的那部分工资。他列举了一个平息工人怒气的因素：说一九二三年的纺织工业已经不如大战刚刚结束后，前一次工资标准得到确定时那样繁荣了。

甘地对这些事件的反应是说明问题的。他不理解为什么不恢复被削减的全部工资，特别是因为纺纱业繁荣受到影响，只是由于利润减少了，而不是由于受到了亏损。同时他还发现，仲裁人赞成保证最低工资的原则实际上等于工人的一次重大胜利。他感到满意的是，没有举行旷日持久的、代价甚高的、造成分裂的罢工，就得到了一些让步。在下面的一段话里，他概括了自己的感受：

但是工人们都信守仲裁的原因，因此尽管没有使被削减的工资全部得到恢复，他们还是必须欣然服从仲裁人的裁决。他们必须感激地接受迪万·巴哈杜尔所提出的条件，并坚持不懈地、和平地为得到余额而努力。实际上，只要达不到足以维持生计的工资，保证不了较好的住房和其他一般生活用品，无论是工人还是雇主就都得不到安宁。但是如果能使罢工成为不必要，而双方又都能严格地遵守仲裁的原则，那将是一个了不起的收获。

甘地此后在对工会提出建议时更进一步安抚了厂主。他赞扬工人们放弃提高工资的要求，同时还指出了“厂主们当前的困境”。他强调工人在任何情况下都要“保证工厂的工作不出纰漏。”但他坚持要工人通过自助活动来大力改善他们的生活状况，这是城市中的一种相当于“建设纲领”的活

动，要由一个强有力的工会来搞。他建议说，纺织工人工会可以低利向其会员贷款，为他们提供医院和其他医疗服务，或卖给他们廉价的消费品。他甚至预言，一旦工人使厂主相信他们的态度是建设性的，他们就会发现雇主比较乐于满足工人的合理要求。尤其是，正如在昌帕兰和克达那样，甘地明确指出，他们并没有攻击资本主义制度，而只是提出了有限的“社会”和“经济”问题，工作条件和工人工资问题。当甘地赞扬拉丹·塔塔爵士“是一位通情达理的雇主……他欣然答应了……詹姆谢德普尔的雇员们的全部祈求”，并把他作为榜样推荐给艾哈迈达巴德的厂主们时，他所列举的具体让步就是为工人提供干净水和适当地处理污水。

当然，政治上的考虑曾对甘地产生过影响，使他采取了慎重的策略。如果我们不看到这一点，那就太天真了。无疑，以阶级为基础的民族主义组织会分裂独立运动。甚至还存在着有产阶级联合英国政府反对国大党的前景。这种联合的结果很可能是更多而更有效地对贫苦农民和工人采取镇压措施，严重地妨碍民族主义事业的进展。同样，甘地担心，一旦提出了阶级问题，就会在国内引起国大党所无法控制的爆炸力，这种担心也可以部分地说明为什么他不愿为民族主义的政治目的而利用工人罢工和农村抗租运动。再者，除了在道义上厌恶暴力之外，甘地还不得不得出结论，认为内战将有利于英国人，并将严重妨碍独立的实现。

可是，即使考虑到所有这一切，甘地坚持采取非暴力政治策略的作法，看起来仍不仅仅是出于宗教和文化的感情，或者出于短期的政治代价和政治利益的实用主义考虑。相反，甘地坚信，不管是行动上还是口头上直接地攻击有产阶级，从长远看来，都会对印度的政治发展产生灾难性的影响。

肯定值得注意的是，例如，甘地把印度教农民赞美为古代精神智慧的宝库，这主要是他曾想象过去的村民曾是什么样子，而现在的村民在本地的与外来的腐败现象都不存在的情况下又可能变成什么样子。现在这样的农民使甘地深感苦恼，甚至使他害怕。他深知，这些愚昧、堕落、在心中压抑了多少世纪的敌意与怒火而按耐不住的千百万穷人一旦被唤醒时，就可以轻而易举地压倒他们的折磨者，而进行可怕的报复。由于这种景象不断萦绕心头，甘地恳求地主阶级“认清时代的信号，改变他们认为自己拥有一切财产的权力是神赐的这样一种观念。”他直言不讳地警告说：“人们只能做这样的选择：要么是资本家自愿放弃不必要的奢侈，并因此使所有的人都得到真正的幸福；要么是，如果资本家不及时醒悟，觉醒的而又无知的千百万饥饿的人们就将把我国投入一场大混乱，而这场混乱，即使是一个强大的政府所能调遣的武装力量也无法防止。

甘地对于已经绝望的工厂工人能不为激进言辞所打动和不采取纯破坏性暴力行为这一点已不抱希望了。他指出：“在劳资间的斗争中，一般可以说，处于困境的往往是资本家。但是当劳动阶级充分意识到其自身的力量时，我知道它将比资方更为残暴……我们所面临的问题是：当处于现在这种状况下的工人有了某种觉悟时，他们会走上什么样的道路呢？如果工人仅仅依靠他们的人数或蛮力（也就是暴力）的话，那将是自取灭亡。如果这样做，就会损害我国的工业。”

此外，在出现了革命威胁的形势时，最有可能取代大规模暴力的另一种选择，看起来也是同样不可取的。甘地认为，被社会主义的鼓动家们“放肆的语言”吓坏了的有产阶

级会开始“把自己组织起来，在我国建立法西斯主义”。其实，他在一九三四年就声称，由于他坚持采取非暴力方法，所以已经“制止了法西斯主义在我国出现”。他评论说，“从某些方面看来，甚至今天我国也确实存在着法西斯主义，但是迄今为止参加进去的富人还不很多。那些认识到我是他们的朋友的人是不参加这种组织的。他们怎么会组织起来反对我呢？”

当然，如何避免这两种后果，这种自觉的考虑影响了甘地对于政治方法的选择。他们所作的分析的关键是，在印度的条件下，如果托管论中的阶级调和方法与通过“建设纲领”对剥削根源进行的间接攻击结合起来，那么它同阶级斗争的方法相比，就既有着直接的而又有着长远的政治和社会方面的好处。首先，可以使所有各阶级的力量都用于民族主义事业，以便在尽可能短的时间内为印度赢得独立，其次，可以通过和平方法最终实现社会革命，而用不着牺牲独立运动的其他目标：社会团结、经济发展和政治自由。

尽管甘地的非暴力社会改革方式并不直接攻击大规模剥削的经济基础，它对于有产阶级的特权仍具有潜在的革命意义。占支配地位的拥有土地的种姓可能保留他们的私有财产，但是他们将感到越来越难于利用他们对土地的垄断来反对有知识的、团结一致和组织起来的农民。在他后来的著作中，甘地详细阐述了得到启发的、团结一致的佃农对于拥有土地的阶级的剥削所采取的所谓“非暴力制裁”的意思。他举了这样一个例子：

假定一个地主剥削他的佃农，并把他们辛劳的果实据为己用……当佃农们被要求退还租地时，他们会退

还，但是他们要表明，土地是属于耕种者的。地主自己无法耕种所有的土地，就会屈服于他们的正当要求。然而，这些佃农也许会被其他人取代。那时，不采取暴力行动的骚动就会继续下去，直到取代他们的另一批佃农看到自己的错误，并与被夺去土地的佃农们同心协力起来。这样，就使得坚持真理运动成为一个教育舆论的过程，涉及社会上的一切人，并使它本身最终成为不可抗拒的。

在其他地方，他更加直言不讳。他说，“人们可以问一问，能否期望现在的王公们和其他人会自愿担任托管人。”甘地的回答称得上是政治现实主义的典范。他指出：“如果有产阶级不自愿担任托管人，环境的力量就将强迫实行改革，除非他们甘冒彻底毁灭的危险……舆论将做出暴力所绝对做不到的事。只是在普通人民没有意识到他们自身的力量时，柴明达、资本家和王公们的现有权力才有支配力量。如果人民不与邪恶的柴明达制度和资本主义制度合作，它们就必然会因匮乏而灭亡。”同样，他在谈到他对劳资关系的态度时说：“这种想法是，从资方那里取得工人应得的份额，而不多于这一份额，但要做到这一点，不是靠使资方瘫痪，而是靠在工人内部进行改造，靠工人的自觉性；不是靠非工人领袖的精明与谋略，而是靠教育工人逐渐产生自己的领导和自己的独立自主、自我存在的组织。其直接目的是为了内部的改造和内在力量的发展。这种内在力量的发展一旦完成，其间接结果就将自然是富有政治性的。”

这种策略所规定的社会变革速度当然是非常缓慢的。在最初阶段，它只是零敲碎打地改善群众的恶劣的生活环境和

工作条件。可是，在甘地看来，这一过程的循序渐进的特点正是其最大的优点。渐进主义的道路是实现平等的最可靠的道路，而且从长远看来，也许甚至是最方便的捷径。甘地争辩说，“‘暴力’会妨害这一过程，并且延长社会结构真正彻底改革的时间。”他认为，在印度，暴力将会导致一段经久不息的内战时期；而且在这个过程中，匮乏的物质资源就会破坏殆尽，而这些资源本来是可以用来为所有各阶级的繁荣创造条件的。

甘地的非暴力革命的策略有两个对于取得成功是必不可少的先决条件。其一是不能直接攻击私有财产制。相反必须经常向有产阶级反复保证社会改革并不会使他们本身遭到毁灭。人们甚至会通过传统的宗教号召，劝导他们进行合作，并把自己的资财捐献出来，用于被压抑阶级的“社会振兴”。不论怎样，渐进主义的策略都会把上等阶级的直接损失缩小到最低限度。他们将得到很长一段时间来适应于社会权力的相对变革。使他们在任何时候都不会由于出现全面灾难的前景而产生不得不铤而走险的情绪。其二，也是对于取得成功的结果同样重要的是，必须对群众的愿望加以控制。有必要劝阻农民和工人不要对彻底改善其状况抱有任何过分想法，并使他们的注意力集中到改善最为紧迫的社会问题上来。而且，即使是为了这些适度的目的，甘地也是特别重视那些可以通过合作行动来实现的自助措施，而这种合作行动则基本上要依靠手头的资力，以及来自有产阶级或政府的少量额外资金。

在甘地看来，这一策略的长远利益是极大的，它可以大大抵消在朝着平等目标前进时所作的任何眼前牺牲。一方面使有产阶级放心，另一方面压制一下人民的愿望，政府就可

以把全国的力量调动起来，去完成建设性的发展任务。由此而产生的额外财富中的一部分就可以拿出来满足穷人的愿望，并减少社会改革对上等阶级的财富造成的损失。甘地相信，托管论和“建设纲领”中所包含的渐进主义的策略，最后使印度最有希望保护它的民主政治体制，使它既可以免于来自下面的由共产党领导的叛乱，又可以免于来自上面的资本家阶级突然袭击式的法西斯政变。

甘地在选择全国性不合作运动中的政治策略时，总是有这些错综复杂的考虑。他故意试图把抗税运动局限于莱约特所有制地区以掩盖阶级问题，使这些地区拒绝交纳田赋——而不是地租——的运动成为发动农民进行和平抵抗运动的焦点。然而，在巴尔多利运动（抗税运动中得到最广泛宣传的一次运动）之后，政府以田赋形式进行的压迫和柴明达以及其他地主以高额地租和非法榨取形式进行的压迫之间的实际区别变得越来越难以保持了。在巴尔多利，“土地经营者第一次被告知，拒绝交纳他们以前曾差不多视之为宗教性义务的田赋，是完全正当的。对他们来说，自由就意味着从一切税务的重负下摆脱出来，特别是意味着田赋的废除”。继巴尔多利的运动之后，“印度其他地方的农民也开始自发地拒交田赋和地租”。此外，由于在英属印度的最贫穷地区的国大党组织内部出现了好斗的社会主义派别，平息阶级对抗的前景受到了进一步危害。

联合省（由阿格拉和奥德合并而成）这个英属印度最贫穷的地区的特点是这里有柴明达土地占有制和各种等级的柴明达。数百人拥有大片田产，还有成千上万人则拥有中等和小的田产。在阿格拉，柴明达拥有大约五分之一的土地，并且亲自经营土地。另外有一半土地由一九二六年的租佃法所产

生出来的享有永佃权的佃农经营，其余的土地则由没有继承权的法定佃农经营。奥德的情形更糟。大约百分之十一的土地由柴明达自己经营，其余土地则由佃农租种，他们中的绝大多数人对他们的土地既没有永久租佃权，也没有继承权。

联合省的自耕佃农平均每人只耕种两英亩半到四英亩土地。联合省的国大党委员会在一九三一年所作的一项调查表明，在该省三个大区内，除耕种每英亩土地所需费用外，产品的实际价值（在扣除最低的吃穿费用后）已不够交纳地租和还债；而在第四个大区，一年有二十四点七卢比的“剩余”，仅仅为了维持最低的生活，占西、戈拉克普尔和勒克瑙的一个普通农民每年还需要另外五十——七十卢比才能“勉强活命”。更有甚者，联合省的佃农除交租和还债外，还要负担各种各样的封建性费用和非法“捐税”（其中包括强制性劳役），这使他们成了印度最受剥削的农民中的一部分。

因此，当国大党在一九三〇年三月组织一次全国性的不合作运动时，就面临了一种很难做出政治决定的局面。如果它呼吁在农村地区进行总抗税运动的话，就会一方面使停止交租合法化而间接地帮助柴明达制地区的佃农，另一方面引起阶级的问题。这对甘地来说是个决定性的问题，所以他下令把抗税运动局限于莱约特土地所有制地区。

在联合省，这一决定立即遭到了质问。国大党省委员会中有一个强大的社会主义集团。当时担任国大党总书记的尼赫鲁也是国大党省委执行委员会成员。早在一九二六年，他与国大党阿拉哈巴德县委员会的部分同事就曾声明他们赞成彻底废除柴明达制度。由于国大党省委员会的主席和总书记两人都是地位显赫的柴明达，形势是格外微妙的。三十年代初期，甘地占有优势地位。柴明达在私下里被奉劝同意免除处

境极端困难的佃户的地租。在甘地的呼吁下，结果确有一小部分柴明达宣布自愿免租。

此后不久，甘地和尼赫鲁两人都因在不合作运动中所起的作用而被捕。当尼赫鲁在一九三〇年十月从狱中获释时，他在联合省农民的绝望局面中看到了一个机会——可以把抗税运动扩大到柴明达制地区以便使人们注意独立运动所涉及的各种重大社会问题。在甘地仍在狱中的情况下，尼赫鲁在阿拉哈巴德的同事们的帮助下，主动召集了一次国大党省委执委会会议。经过长时间辩论，他成功地得到了省委的允许，可以在联合省的任何县宣布开展抗税运动。为了避免提起阶级的问题，省委决定向柴明达和佃农双方发出呼吁。但尼赫鲁确信，响应将主要来自农民。后来他回忆道：“我们的呼吁是向柴明达和佃农双方发出的，呼吁他们不要交税；在理论上，这不是一项带阶级性的呼吁。而实际上，大多数柴明达都交纳了赋税，即使是一些同情民族斗争的人也交纳了赋税。他们所受的压力是巨大的，而且他们也可能失去更多的东西。然而，佃农们却立场坚定，没有交纳，而我们的运动也实际上变成了一场抗租运动。”

一九三一年三月，抗税运动扩展到了联合省的好几个县份之后，甘地为了准备召开第二次圆桌会议，宣布在全国暂停进行不合作运动。随着民族主义斗争的结束，柴明达们（他们中间很多人都未曾逼迫农民交租）便开始要求交租了。国大党省组织不愿抛弃农民。他们声称他们将与政府谈判，免除柴明达的赋税，以期这种做法将以减租的形式转而施惠于佃农。三月十三日，国大党省委通过了一项决议，建议为法定佃农减免百分之六十的地租，为永佃农减免百分之五十的地租，并相应地减少要求柴明达交纳的赋税。

这些谈判均未成功。省政府不愿使国大党的威望得到提高，拒绝给予超过百分之七的象征性的减免。同时，它暗中支持柴明达采取强制交租的政策。许多农民报告说他们遭到柴明达及其代理人的殴打，并眼睁睁地看着自己的耕牛和其他动产被夺去抵租，而警察和税务官员却视若无睹。一九三一年六月，国大党省委所指定的调查委员会收到了“无数件关于遭受这个柴明达、警察和税务员的联合势力虐待的申诉书”。例如，在某个县里，柴明达经常“在税务当局或者武装警察卫兵的陪伴下进行收租的远征，而且经过证实……警察和税务当局曾有好几次或者是在柴明达的怂恿下，或者是自动地殴打佃农”。

为了尽量控制一场已经无可否认的柴明达与佃农之间的“阶级斗争”，甘地于一九三一年五月二十三日发表了一份《告农民书》。他劝告所有永佃农至少交纳所欠地租的四分之三，并建议法定佃农交纳半数。他还要求省政府同意给柴明达按比例减少田赋。甘地最后说：“让我警告你们不要听从这样一种劝告（如果你们已经听到这种劝告的话）：你们根本用不着交什么租。我希望不论这种劝告是谁提出的，你们都不要听从。我们国大党人不能也决不想损害柴明达。我们的目的并非要破坏财产。我们的目的仅仅是要合法地使用财产。”与此同时，甘地还发出了《对柴明达的呼吁》。他强调他们有必要成为“佃农的托管人和值得信赖的朋友”，而不要仅仅当个收租人。柴明达应当给农民以“固定的祖佃权，积极地关心他们的福利……并利用种种方式使他们感到柴明达是他们真正的朋友，只是为了提供各种服务才向他们收取固定酬金的”。甘地说“不论法律可能是什么样子，柴明达制度要站得住脚，就必须考虑大家庭的情况”。

这项呼吁对于双方都没有产生什么作用。在甘地于一九三一年八月赴伦敦参加圆桌会议之后，局势迅速恶化了。在地方政府官员的默许之下强行收租的事增多了。在国大党方面，很多工作人员无视甘地的《告农民书》而劝说佃农们根本不要交租。国大党省委在其报告中说，许多志愿人员都在鼓吹要开展“一次总抗租运动。他们还鼓吹说佃农是土地的主人，他想利用土地干什么都行，可以培植花园，可以掘井，也可以在上面盖房子，而不用求得柴明达的同意。当然，所有这些都是无视柴明达的合法权利，都是使他极不痛快的事。……我们特别询问过一个国大党工作者，问他对佃农们说了些什么关于国大党的通告的事情。他说，他告诉佃农们，土地是神赐的礼物”。

一九三一年十月，当政府宣布了另一次不充分的减税之后，柴明达同他们的佃户的冲突大有失去控制之势。此外，国大党领导人还担心农民将会对他们提供帮助的能力越来越感到幻灭。因此，当甘地还在伦敦的时候，国大党工作委员会（它承认自己由于“不愿提出佃农和柴明达对立的问题”而“极为踌躇不决”）终于同意了尼赫鲁的要求，再次允许国大党联合省省委在该省任何县内批准停交地租和税款。国大党阿拉哈巴德县委首先通过了一项试探性的决议，决议声称，如果还未取得更好的条件，农民就应拒交地租和税金。到一九三一年十一月底，阿拉哈巴德县委实际上要求农民在举行谈判之前停交租税。然而，到这个时候，政府已经发布了一项影响深远的、禁止一切政治活动的法令，并宣布对抗租者处以严刑。尼赫鲁在十二月二十六日被捕，抗租运动也实际上由于他的被捕而陷于停顿。

一九三一年十二月三十一日，甘地在第二次圆桌会议失

败之后返回印度，几乎立即就被捕了。然而，他对于工作委员会允许开展抗租运动的决议十分关心，因而匆匆召集了一次会议，指示工作委员会通过了一项《再次向柴明达保证》的决议。一九三二年一月一日通过的这项决议断言：

由于特别是在联合省以及其他省的柴明达的心目中造成了误解，一般地认为国大党对于在特定情况下开展抗租运动的提议进行讨论，是在策划一场阶级斗争，工作委员会向有关柴明达保证，这里所说的抗租运动根本不是针对他们的，而是农民在经济上的需要。众所周知，他们正处于半饥饿状态，并且正遭受着空前的经济灾难。工作委员会无意攫取任何人的合法权益或与国家福利不相抵触的权益。因此，工作委员会呼吁一切拥有土地和金钱的阶级，尽他们最大的能力帮助国大党为我国自由而战斗。

随着甘地的被捕和不合作运动的恢复，阶级问题由于在民族主义斗争期间保持全国团结的需要而再次被掩盖起来。然而，从这时开始，“建设纲领”（尤其是阶级调和与托管等概念）遭到国大党内社会主义派越来越公开的攻击。

不合作运动在三十年代初期的失败使国大党内的社会主义派确信，要进行一场富有战斗性的民族主义斗争，就必须要有以阶级为基础的工农协会。非暴力的不合作政策即使作为一种政治策略，也为人们所怀疑，这主要是由于中等阶级易屈服于政府的压力。尼赫鲁告诉一九三六年的国大党勒克瑙会议说，中等阶级“由于同财产和世界上的物质财富有着太多的联系……而害怕失掉这些东西，因而对这个阶级施加压

力,使其精力丧尽,是比较容易的……在我们最近的斗争中,当我们的有产阶级受到政府查封和没收金钱和财产的严厉政策的痛击,从而使他们为停止斗争而施加压力时。这一点是很明显的”。

而且,除了政治策略问题外,尼赫鲁还在原则上反对阶级调和的战略,因此他不相信这个战略可以为群众赢得经济自由。尼赫鲁在一九三三年发表了一系列以《印度往何处去?》为题的有影响的文章,他在这些文章中是这样说明这个中心问题的:“国大党现在或以后都不得不回答这个问题:我们特别为印度的哪个阶级或哪些阶级的自由而奋斗?在我们的名单中,我们是把群众即农民和工人放在首位,还是把某个小小的阶级放在首位?我自己心里很明确的一点是,如果一个本国人的政府取代了外国人的政府,而继续将一切既得利益保持原封不动,那就不是真正的自由。”

在提出了这一问题之后,尼赫鲁继续问道:“我们应当怎样剥夺既得利益呢?”接着,尼赫鲁没有完全表示赞成阶级斗争的策略,而是断言必须实行某种强制措施。他继续说:“历史……向我们表明,从来没有过一个享有特权的阶级、集团或民族自愿放弃其特权或特殊利益的先例……从来都是使用某种强制措施,施加某种压力,或者使既得利益者无法继续下去,或即使继续下去也无利可图。而这时就将发生强制性的转变。”

尼赫鲁的政治信条在国大社会党(由国大党的知识分子中较年轻的一派于一九三四年建立的)纲领中得到了有力的共鸣。在贾雅普拉卡什·纳拉扬和纳伦德拉·德瓦的领导下,国大社会党在印度国大党内部进行活动。此外,它还在很大程度上吸收了马克思主义的意识形态。在国大社会党召

开巴特那的第一次全印代表大会上，该党宣布了两个政治目标：脱离大不列颠而完全独立；建立一个社会主义的党。在一九三六年六月二十日于密拉特举行的第二次代表大会上，它宣传赞成阶级斗争的策略：“只有马克思主义才能使反帝力量达到最后目的。因此，党员必须充分懂得革命的技巧、阶级斗争的理论和实践、国家的性质以及通向社会主义社会的过程。”

此外，在同一年，国大社会党执行委员会决定吸收共产党人加入该党，企图将所有社会主义派别统一起来。此后，印度共产党党员以个人名义加入了国大社会党，并以这种方式取得了进入整个国大党组织的权利。

共产党人进入国大党是一个信号，表明激进的社会主义者认真地企图推翻非暴力和阶级调和等甘地主义信条，使其不能成为民族主义运动的组织原则。一九二五年成立的印共已被揭露为共产国际的一个支部。它从英国共产党和苏联两方面接受经费。在它出现后的头十年中，印共曾根据共产国际的指示活动，组织工农协会，目的是煽动示威游行、罢工，并最终“推翻英属印度的英皇主权”而结束革命。在密拉特阴谋案（一九三〇—一九三三年）中对三十一名最重要的共产党领导人的逮捕、审判和定罪，使政府把印共当作非法组织而取缔了。但是，被告人的反英活动在民族主义者中间引起了对共产党人的同情。当印共在一九三四年转入地下时，他们发现可以容易地同国大社会党内的马克思主义知识分子保持联系。共产党人欣然接受了社会党人提出的以个人名义参加国大社会党的邀请。

可是，到了一九三五年，共产党人对民族主义革命采取了更为复杂的态度，这种态度是共产国际第七次世界代表大

会为号召建立一个反帝人民战线而提出的。新的路线承认，印共“并未拥有足够的力量来独立地组织一场强有力的和群众性的反帝运动”。相反，它赞成与印度国大党建立联合反帝战线的必要性。尽管如此，共产党人并不打算仅仅同民族主义领导联合。共产党人的目的是要把甘地和他的保守的同事们在广大党员中孤立起来，以期能为他们自己在民族主义运动的指导工作中取得支配地位。

共产党人的战略在于三种主动行动：在国大社会党的各小组内建立单独的“派别”，以便建立一个团结一致的平行的组织，这个组织能使共产党人被选进国大党的省级和全国执行机构而担任有权力的职位；渗入在国大党外面活动的群众组织，以支持民族主义目标，并同时承担立即进行社会改革的义务；利用在国大党内的关键地位，以便对全国性领导施加压力，要他们承认群众组织可以作为集体成员加入国大党的原则，以改变年会上的力量对比。这样，共产党人就可以要求改变组织结构和政策，包括取消非暴力原则和“建设纲领”，这项战略的关键在于这样的假定：国大社会党和尼赫鲁——该党权力最大的后台老板——在因集体加入国大党的原则而发生的任何公开对抗中会站在激进分子一边反对保守的最高统帅部。共产党人渗入农民协会是使民族主义运动采取一项积极的革命阶级斗争计划的第一步。

第一批农民协会是由N·G·兰加于一九二三年在安得拉开始成立的。兰加是贡土尔县一个拥有土地的富户的小儿子。他是一个马克思主义者，也是一个积极的国大党党员。他相信，只有一个以阶级为基础的、强大得足以创造有利于进行根本改革的物质力量的组织，才能保证在农村实行社会主义改造。农民协会在争取独立的政治斗争中支持国大党，

但总是力图使全国性领导同大地主阶级和大工业阶级公开决裂。兰加争辩说，社会改革不能推迟到独立以后。他的理由是，“只要封建主义和资本主义不消灭掉，真正的实权就不可能掌握在群众手中。因此，把它们消灭掉是取得政治独立所必要的，也是取得政治独立的一个先决条件。”

到二十世纪三十年代为止，农民协会主要限于安得拉，反对交纳过高地租或赋税的零星运动并未取得很大的成功。然而，在一九三三年三月，农民进军这种新作法成功地使农民运动受到了全国的注意。在不到两年的时间里，兰加组织了四次大规模的进军，最后两次扩大到了马德拉斯管区的各个地区，在公开演说和游行时，农民领导人要求减少地租，给予所有佃户以永佃权，暂停偿还农业债务，废除一切封建捐税，不再提高田赋或对不经济的田产征收田赋。这种进军往往持续几天，从一个县走到另一个县，最后走到一个地方税务局或一个省级农民会议的会场，人们在这里认真地研究农民们的不满意见。据兰加说，他们故意搞这种进军计划，为的是“把整个安得拉农村地区鼓动起来，并显示农民运动的力量，以使国大党的各个委员会相信，他们只有效法我们的榜样或欢迎我们给予的援助，才能保持他们的权威。”一九三五年，在贾雅普拉卡什·纳拉扬的领导下，国大社会党在比哈尔省和联合省建立了省的农民协会。同年，在旁遮普省和孟加拉省也成立了农民协会分会。到一九三六年，农民协会已强大得足以成立一个全国性组织，即全印农民协会，它在四月份国大党举行年会的同时在勒克瑙举行了它的第一次会议。

在勒克瑙，一个以兰加为主席的会章小组委员会草拟了一项《全印农民宣言》，《宣言》声称代表小土地所有者、

佃农和无地雇工。《宣言》提出的“最低限度要求”包括：废除所有柴明达的占有权而不予补偿，废除一切债务，把属于政府的可耕荒地分配给贫苦农民和无地雇工，在政府向农民直接收租的莱约特制地区里分级征收所得税，每年净收入不到五百卢比的所有家庭都免交所得税。其他“立即要满足的要求”包括：把地租减少百分之五十；取消拖欠的地租和税款；给予所有的佃农以永佃权；在五年内暂不偿还所有的农业债务和附加款项；提供廉价的信贷、种子和肥料；建立销售合作社以消灭私商；把公共放牧地归还给村委会。此外，《宣言》最后号召采取直接行动以迫使满足这些要求。它建议所有没有永佃权的佃农拒绝交纳地租；它赞成社会上抵制放债者及其机构；它指示无地雇工举行反对柴明达的罢工，以便迫使柴明达满足无地雇工提出的给予最低限度工资的要求。

在国大党工作委员会于勒克瑙举行的一次会议上，兰加在提出这项《宣言》的同时，还提出了全印农民协会关于集体加入国大党的呼吁。尼赫鲁当时是当选的主席，又是即将去职的工作委员会的成员。他作了人民意料中的回答。他竭力要求采纳兰加的计划 and 集体加入的原则。最高统帅部里的保守的多数派作出了狡猾的反应。他们不是直截了当地否决这项建议。相反，他们把这个问题提交印度国大党全国委员会考虑，后又在公开会议上予以考虑，他们正确地估计到他们会获得大多数代表的支持。在以上两种情况下，这项建议都遭到了否决。

然而，这项《宣言》受到大家的注视，国大党如果不予理会，它自己就容易遭到指责，说它同柴明达进行勾结。因此，甘地的确同意任命工作委员会的农业小组委员会，来提

出关于“改善农民状况”的建议。这个委员会奉令同各省的国大党委员会进行磋商，并在一九三六年八月印度国大党全国委员会举行的会议上报告它得出的结论。然而，建立这个小组委员会的决议却赞同维护柴明达制度。决议还规定把“在国家和农民本身之间存在中间人的地方，捍卫农民的利益”作为行事的标准。

在勒克瑙会议之后，左翼的政治活动加强了。举行了无数次农民会议，以表示支持《农民宣言》。尼赫鲁本人花了许多时间在农村巡视，并就社会主义问题发表演说。当印度国大党全国委员会于一九三六年八月在孟买举行会议时，全印农民协会再次提出《农民宣言》供工作委员会考虑。工作委员会再次拒绝采取行动，它要求给予更多时间，以便能够接到国大党各省委的建议。

一九三六年十二月在法兹普尔举行的国大党又一届年会在土地纲领问题上再也不能迟迟不作决定了。国大党的历史学家帕塔比·西塔拉马亚追述说，在法兹普尔，“充满了强调工人和农民权利的社会主义口号”。在法兹普尔，表明左翼力量强大的一个迹象是，有多得惊人的票数（在国大党全国委员会和公开会议上都超过三分之一）支持共产党发起的一项修正案。该修正案宣称，只有在“同帝国主义进行了毫不妥协的革命斗争”以后才能赢得自治。全印农民协会发挥了最大限度的作用，组织了一次二百英里的农民进军，经过了马哈拉施特拉的各个村庄，最后进军到法兹普尔，举行了一次公开会议，参加会议的大约有四万农民。共产党领导人第一次公开露面。兰加声称，“农民协会成了所有激进力量的真正的共同讲台”。兰加说，从勒克瑙会议到法兹普尔会议这段短短的时间里，全印农民协会“对印度国大党产生

了特别大的影响”。兰加在法兹普尔以主席身份向全印农民协会发表演说。他重申，农民协会要求消灭柴明达和放债者在农业方面的一切利益，并声称，“社会主义者和工农同志们急于并愿意迎接正在敌对的阶级之间展开的阶级斗争。”他还感谢尼赫鲁，他说，尼赫鲁作为国大党主席“真诚地、一心一意地帮助我们，把我们自己组织起来，以提高我们自己的阶级觉悟，并同我们的阶级敌人进行斗争”。

似乎肯定的是，尼赫鲁则由于兰加表示农民给予支持而得到了帮助。在法兹普尔，尼赫鲁终于成功地使甘地同意通过一项影响深远的土地改革纲领，这项纲领成了一九三七年国大党竞选宣言的一部分。兰加把这次胜利归功于全印农民协会：“农民协会对国大党的影响的确是非常大的。工作委员会并未打算制订任何土地纲领以便向国大党全国委员会提出。工作委员会感到已被说服而提出一些建议。这些建议被国大党采纳后，就成了著名的法兹普尔土地纲领，这是由于我们在国大党全国委员会中的成员作了坚决斗争，我们的农民进军和农民大会才取得了巨大成就。”

国大党在法兹普尔通过的土地纲领把全印农民协会的要求全部列进去了。这项纲领要求“立即减轻负担”，其办法是：大大减少地租和田赋；不经济的田产可免交地租或田赋；取消拖欠的地租；废除一切封建的苛捐杂税；暂停偿还债务，包括取消“不合理的”债务；给所有的佃农以永佃权。国大党还第一次宣布，“应该作出努力以实行合作耕种”。最重要的是，法兹普尔纲领几乎建议取消柴明达，因为它承认需要“根本改变压迫性的土地占有制度和田赋制度”。尼赫鲁清楚地作了他自己的解释。他在以主席身份发表的演说中宣称，“土地制度不能再这样下去了，一个明显的步骤是

要取消土地经营者和国家之间的中间人”，在这以后“必须接着实行合作或集体耕种”。但是，同时，工作委员会中保守的多数派最终采取公开立场是，反对为了准许集体加入国大党而对国大党党章作任何修改。虽然尼赫鲁继续表示赞成作这种修改，但他没有迫使人们在这个问题上发展到同保守派发生分裂的地步。

结果，全印农民协会的宣传语调更加刺耳了。虽然农民协会在一九三七年选举中支持国大党，领导层指责说，有人故意把农民协会的工作人员排斥在候选人名单之外，领导层还指责有人正在同“反动派”达成“协议和谅解”。然而，全印农民协会设法利用选举来加紧进行吸收会员的活动。到一九三八年五月，兰加声称全印农民协会共有成员五十七万二千三百名。虽然国大党只是在一九三七年八月上台的，但全印农民协会的十月会议就通过一项决议，攻击政府用“零碎、肤浅和敷衍的方式”来处理农民的不满。他们还指责国大党未能履行它在竞选时所做的立即减少田赋和地租、免除不经济田产的赋税以及暂不偿还债务的保证。接着，在一九三八年年初，全印农民协会发动了一次声势浩大的宣传运动，要求立即执行法兹普尔纲领，包括取消柴明达制度。在旁遮普、比哈尔、马哈拉施特拉、孟加拉、马德拉斯和联合省等省组织了农民进军。这个运动此时已采用红旗作为它的旗帜，并且在实际上受到共产党的控制。

到一九三八年二月，国大党在哈里普拉举行又一次年会时，国大党和全印农民协会之间的敌对情绪已十分强烈，以致接待委员会禁止农民协会在国大党开会的地方举行任何集会。国大党的历史学家帕·西塔拉马亚描述了在哈里普拉占主导地位的看法：全印农民协会已在农村地区发展成为一个

危险的政治对手。他说：

许多农民把自己组织成人数众多的一批批队伍，沿着村庄进军几百英里，企图建立多少是同国大党相抗衡的一个党派、一支力量和一股势力。他们找到了一种事业、一面旗帜和一位领袖。农民的事业并不是一种新事业，而是国大党一直维护的事业。他们选择的旗子是苏联的旗子……几乎在每个地方，国大党成员和农民协会会员在这面旗子挂在什么高度和什么显眼地位这一问题上总是有矛盾，农民协会实际上是试图排除三色旗，这一点表明社会主义和甘地主义之间是有争论的。实际上，逐步弥漫于气氛中的，主要不是社会主义，也许主要是共产主义，因为社会主义者在某些省已开始使自己同共产党集团打成一片，或者不露声色地融合在较大的民族主义集团中。农民运动有许多领导人，他们周游全国各地。他们加强和巩固了他们的党，并同国大党相抗衡。

事实上，到一九三八年，共产党人不仅成功地控制了全印农民协会，而且还大有即将控制国大社会党之势。他们在国大社会党的执行委员会中拥有三分之一的席位，并且几乎完全控制了安得拉、泰米尔纳杜和喀拉拉的国大社会党组织。此外，他们开始占据国大党各省委和全国委员会中的重要职位。

在哈里普拉，工作委员会的保守派成员发现，他们的优势地位第一次直接受到威胁。苏巴斯·钱德拉·鲍斯当选为国大党主席。他是孟加拉一位脾气暴躁的民族主义英雄，他主张效忠于国大社会党的社会主义纲领。甘地及其支持者急忙着手保护他们对民族主义运动的控制权，办法是强行通过

一项《关于农民协会的决议》，明确表明国大党同一些国大党党员的活动无关，“这些国大党党员作为农民协会的成员，帮助制造了一种同国大党的原则和政策相敌对的气氛”。

一个月后，全印农民协会对国大党政府发动了猛烈的攻击，指责它偏袒地主。新成立的政府在执行法兹普尔纲领方面没有取得多大进展。虽然在孟买、马德拉斯、联合省、中央省、比哈尔和孟加拉通过了租佃法，给予佃农阶级以有限的永佃权，不让地主由于佃农未付地租而夺佃或扣押财产，然而没有宣布大大减少或免除地租或田赋，或暂不偿还债务。总而言之，地主——佃农关系中的基本的不公正现象仍然未变。在这种气氛中，一九三八年三月全印农民协会在孟加拉开年会时突然宣布它的最终目的是建立一个工农国家，在这个国家里，“口号是各尽所能，按需分配”。在另外一项决议中，农民协会特别谴责“建设纲领”的哲学和办法是反动的：

本协会深信，阶级合作的理论，即甘地服务协会和某些民族主义领袖所宣扬的认为剥削阶级的利益可以在目前的社会范围内予以调整和调和的原则，只会严重削弱正在缓慢而逐步地觉醒并认识到自己历史责任的群众的力量。

本协会深信，进行这种合作，即使是以反帝斗争需要这种政策来实现民族团结为借口，也只会使经济奴役长期存在下去，阻止群众斗争的发展，从而阻挠为群众取得政治独立，最终使群众的传统剥削者和帝国主义达成协议，以便对群众进行更稳定的和更厉害的剥削。

本协会认为，它的任务是对鼓吹和散布这种理论的

作法进行无情的斗争，为此，它敦促全国各地的所有农民同志，把他们的协会组织成农民斗争机构并继续采取他们目前的鼓动、组织和斗争方法。

一九三九年三月，在国大党的特里普里会议上，甘地决心同社会党人摊牌，他决定把国大党主席的选举变成一次对他在民族主义运动中的力量的公开考验。根据甘地的指示，工作委员会中的大多数委员公开撤消他们对现任主席苏巴斯·鲍斯的支持，并要求他赞同他们提出的候选人帕塔比·西塔拉马亚当主席。在国大社会党和共产党人的支持下，鲍斯拒绝了这个要求，并谋求当第二任主席。鲍斯以一千五百八十票对一千三百七十五票的多数重新当选，这使甘地遭到了惊人的失败。此外，在公开会议上，他以主席身份发表演说，提出一项激进的新的行动纲领：向英国政府提出最后通牒，要求在一个确定的时期里实行完全的独立，接着是进行最后争取自由的群众性斗争；同包括全印农民协会在内的一切“反帝”组织进行密切合作。

甘地于是决定进行最后一次对抗。他宣称，他把西塔拉马亚当的失败视为他自己的失败。工作委员会十五名成员中的十二名（鲍斯、他的兄弟萨拉特和尼赫鲁除外）也效法甘地，宣布他们辞职。同时，保守派在公开会议上提出了一项提案，号召所有代表“要求”鲍斯任命一个得到甘地赞同的工作委员会，以重申他们对甘地的领导的信任。甘地宣布，除非采取这种表示忠诚的行动，否则他将同国大党断绝一切关系。国大社会党及其共产党盟友面对这种明显的前景，陷入了痛苦的困境。他们再也不能希望控制民族主义运动了；他们在当时的情况下所能做的只是分裂这个运动。然而，这

一点同左翼的整个统一战线战略背道而驰，而由于面临日益严重的欧洲战争威胁，左翼当时是决心要遵循这个战略的。因此，国大社会党和共产党人没有分裂反对英国的民族主义力量（英国仍然被认为是一个潜在的法西斯盟国），而是接受了一项相当于谴责鲍斯的提案。后来，甘地撤消了司主席的一切合作，并拒绝让他的任何追随者参加一个“混合的”工作委员会。鲍斯由于特里普里决议而陷入困境，但他不愿在成立一个有代表性的委员会这一原则问题上妥协，他终于辞职了。一九三九年五月，国大党全国委员会选举了甘地新提名的拉金德拉·普拉沙德任国大党主席。

在这次对抗之后不久，发生了若干事件，把共产党和全印农民协会同民族主义运动的主流隔绝开了。一九四〇年三月，国大社会党再也不能忽视共产党对它在各地的基层组织的渗入，它把一些共产党人从国大社会党中开除出去，它付出的重大代价是，把安得拉、泰米尔纳杜和喀拉拉的组织给了印度共产党。一九四一年，由于共产党人变得甚至更加好斗，国大社会党和鲍斯新近成立的前进同盟(Forward Bloc)退出了全印农民协会。一九四二年十月，兰加本人辞职并承认他已失去了对农民运动的控制。最后，德国对苏联的进攻迫使共产党和全印农民协会支持英国的战争努力。在英属印度政府取消了对印度共产党的禁令以后，印度共产党的领导人从拘留所获得释放，但他们没有参加一九四二年国大党领导的“退出印度”运动，因而被斥责为外国的工具。

然而，甘地再也控制不住较年轻的民族主义者了。当他和国大党的其他高级领导人在一九四二年七月被捕时，社会党的好斗分子获得了对“退出印度”运动的控制权。他们转入地下，不愿使自已被捕。他们从事恐怖与破坏活动，以使

英国行政部门瘫痪。当时的左翼民族主义英雄贾雅普拉卡什·纳拉扬表现了当时的新精神，公开号召所有的自由战士“为了群众大起义而使我们的力量作好准备，组织起来，接受训练，并具备严明的纪律。”在一九四二年转入地下的国大党的一批年轻女党员之一阿鲁娜·阿萨夫·阿里回忆说，唯一限制政治暴力行动的是对“无故杀人的厌恶心情”。除此以外，“我们作了一切尝试。我们认为非暴力行动不会取得什么结果。我们将向英国人表明，我们已等得厌烦了，而他们需要我们的合作。我们割断了电线；我们放火烧房子；我们向人鼓动；我们要求年轻人不时扔炸弹，不是杀人，只是造成恐怖气氛”。

那些接近甘地的人惊慌失措。但当他们呼吁他干预时，他已不再抱有重获控制权的任何希望。莫拉尔吉·德赛追述说，“在四十年代，在社会党人控制了运动并使用了各种暴力之后，我到甘地那里对他说，如果你让他们接管，整个追求真理和非暴力的革命将遭到失败。但他绝望了，他没有其他计划。”

社会党人则认为，英国政府担心，如果群众追随领导人公开叛乱，那么它就要在印度维持秩序，英国政府在颠覆活动的影响下被迫更快地采取行动，以满足民族主义者对独立的要求。阿里夫人说，没有这一点，没有“那两次战争”的影响，“我们就会象我们过去那个老样子。因此，某些人在一九四二年离开了甘地”。到一九四五年六月，工作委员会成员从狱中获释。不到一年以后，艾德礼首相派了一个内阁代表团去印度谈判权力移交问题。

当一九四七年八月十四日终于实现独立时，伴随而来的是出人意料的创伤。印度教徒和穆斯林少数派之间的关系日

益紧张，穆斯林联盟毫不妥协地要求建立单独的伊斯兰国，在孟加拉和比哈尔发生了教派的流血骚乱，最终造成了痛苦的分治。在被分割了的印度重新获得它的自由之后不到四十八小时，由印度和巴基斯坦分割的、穆斯林占多数的旁遮普省突然发生了空前的教派暴力行动。在东部，穆斯林少数派遭到印度教徒和锡克教徒的屠杀；在西半部，穆斯林恐怖分子则杀害印度教徒和锡克教徒少数派。一共约有一千二百万人（穆斯林约六百万，印度教徒和锡克教徒约六百万）离乡背井，朝着相反的方向寻找安全。许多人从未到达目的地。在不到一年的时间里，约五十万人被杀害了。然而最严重的打击还未到来。甘地拼命试图制止对德里的穆斯林的攻击。一九四八年一月，他宣布，如果不恢复和平，他就绝食到死。他这样做，使印度教徒狂热分子对他恨之人骨。一九四八年一月三十日，当甘地进入新德里的比拉大厦开始一次祈祷会时，一个年轻的印度教徒拦住了他的去路，向他打了三枪。甘地的去世使印度全国感到悲痛和羞耻，然而这样一来，教派暴力行动终于结束了。

要准确衡量这种事件对信仰社会主义的知识分子的政治方针的影响，是不可能的。这种事件对印度共产党内部有献身精神的马克思主义者只有暂时的影响。在发生教派骚乱后，印度共产党人怀疑外来的特务挑起骚乱，以破坏新独立的政权的权威，因此，他们保证忠实地支持政府。这些保证还没有到年底就不复存在了。一九四八年二月二十八日，印度共产党在加尔各答举行第二次代表大会，大会通过了一项新的“政治提纲”，这个提纲反映了几个月前的共产党情报局第一次会议所批准的战斗的国际路线。共产党人使用冷战言词来攻击民族主义领导，说他们背叛争取自由的斗争，

“背着饥饿的人民达成了一项卖国交易”，以促进同英美帝国主义结成联盟的印度大资产阶级财团的利益，反对以苏联为首的民主阵营。党的领导号召所有共产党人把工人阶级、农民和小资产阶级团结起来，反对帝国主义和资本主义，并要求所采取的战术可以证明在印度的条件下进行暴力斗争是有效的。

从一九四八年到一九五一年，共产党在海得拉巴士邦东部的特伦甘纳据点发动了游击战式的土地革命，从而提供了印度共产党活动的新模式。武装的共产党人带领无地农民，大肆杀人、纵火、抢劫，赶走了当地的地主和政府官员，把农村地区的大块地方置于村“苏维埃”政权的控制下。在西孟加拉、马德拉斯和孟买的共产党据点也组织了游击队，作为利用全国各地农民起义浪潮夺取政权的总计划的一部分。

然而，事实证明这种“冒险主义”是代价高昂的。几个邦政府引用英国遗留下来的公共安全法的措施，宣布共产党为非法。全国各地的许多领导人被逮捕。警察行动破坏了地方党组织的士气，结果党员人数大大减少了。此外，在特伦甘纳，印度军队（他们在一九四八年九月开入海得拉巴士邦，迫使顽固的尼扎姆并入新的印度联邦）大力镇压农民起义。共产党人发现，他们没有能力来保持土地斗争的势头。他们呼吁采取的暴力行动后来变成了个人恐怖活动，这就使党进一步遭到了镇压。

到一九五一年，共产党人如果坚持武装叛乱就有在政治上被消灭的真正危险，他们便准备重新考虑早些时候对国内革命力量所作的估计。此外，国外也提出了新的意见（这次是英国共产党提出的）。英国党争辩说，在印度，武装革命

在“当前是没有前途的”。他们提出的意见是，在印度的情况下，印度共产党的正确路线就是，利用议会制度进行合法活动的机会，集中力量建立一个更加有效的党组织。此后，印度共产党撤销了它对政府进行游击战的计划。转而采取组织左翼党派联合阵线以和平方式进行斗争的战略。但是这种改变仅仅是从策略考虑，并不排除今后在情况变得有利时采取暴力行动的可能性。

与此相反，国大社会党人的政治观点经历了更深刻的变化。伴随独立而来的教派骚乱，尤其是甘地死亡的恐怖情况，使他们大为震惊。莫拉尔吉·德赛有一次追述说，“如果甘地不是死于非命，他的思想本来是会慢慢地消逝的。但是他的死比他活着对印度的贡献更大。印度教徒认识到他们对他的死负有责任，因为如果凶手不认为人民在支持他，他本来是不会这么干的。凶手是一个理想主义者。我认识他。他认为他是在拯救印度教。但是在刺杀甘地以后，他的幻想破灭了，因为这件事引起了巨大的反应浪潮，人们认识到，甘地是正确的，必须始终采取正确的做法。”

虽然社会党人迟至一九四六年还重申密拉特阶级斗争纲领，但社会党的纳西克会议（在甘地遇刺后不到两个月召开的）决定通过和平手段为建立一个社会主义社会而努力。当时党的总书记和首席执行官贾雅普拉卡什·纳拉扬亲自在会上提出这项新政策。他就他的观点的改变作了如下解释：“过去几个月的情况使我重新考虑了整个立场。人道被根除了。发生了大规模的屠杀。妇女被强奸，儿童被碎尸，血流成河……最大的悲剧就是甘地翁被谋害了。”

此外，教派间的紧张关系显然并不是印度社会中潜在的破坏性暴力行动的唯一根源。政治上的分裂势力到处可见，

从某些印度王公要求获得独立的地位或自治，到语言集团和部族集团要求建立单独的省邦，直到不可接触的和落后的种姓坚持要求在政府、民政机构和学校里享有优惠的待遇。纳拉扬进行了研究，认为在国内发生冲突的可能性几乎是无限的，然后他得出结论说，甘地的非暴力社会改造战略，事实上是印度走向社会主义的唯一可能的道路。他对他的老同事说：

甘地给我们的最伟大的教导就是，手段就是目的，卑鄙的手段决不能达到良好的目的，好的目的需要好的手段……只有良好的手段才能使我们达到建立一个美好的社会即社会主义这一目标。……正是通过在工农之间进行的紧张的、建设性活动，我们才能实现一个社会主义社会，才能建立民主的社会主义……政府不应该是谋求社会福利的唯一工具。我们必须训练在田间的农民和在工厂的工人，使他们强大得足以照顾自己。我们的目的应该是教育群众，使他们认识到，社会主义将成为他们生活的基础。

从尼赫鲁自己的著作中可以清楚地看出，甚至在早些时候，他就开始对在印度条件下采取阶级斗争的办法是否明智持保留态度。虽然他是国大党内最有影响的社会主义鼓吹者，但他从来没有正式加入国大社会党。当一九三六年他当选为国大党主席时，他所慎重任命的工作委员会反映了国大党全国委员会中多数派的保守思想。甚至在一九三九年，当苏巴斯·鲍斯面对甘地的公开反对而重新当选国大党主席时，社会党人就看来有能力夺取这个党了。在接着同甘地发

生的关键性对抗中，尼赫鲁选择的做法是仅仅在口头上表示同情鲍斯。

尼赫鲁的动机始终是只能加以猜测的问题。布雷彻认为，心理上的重大压力影响了他的行动：特别是，尼赫鲁在感情上如此地依赖于对甘地的尊重和爱戴，以致他宁愿甚至在原则问题上让步，而不愿冒他们的个人关系遭到无可挽回的破裂的风险。然而也很明显的是，尼赫鲁关心的是使国大党继续作为一支团结人们的政治力量。此外，他有理由相信，他个人的作用由于仍然能为党内保守分子所承认而得到了加强。虽然他没有对工作委员会施加压力，而且拒绝在集体入党问题上发出最后通牒，但他设法争取到放手草拟一九三六年竞选宣言的权利，这项宣言使整个党致力于实行一项激进的土地改革纲领。他对商业阶级所持的和解态度也使他得到了巨大好处。当工作委员会在一九三八年成立一个由社会党人、共产党人和大工业家组成的全国计划委员会时，作为主席的尼赫鲁故意避而不讨论可能使委员会分裂的基本社会政策或社会组织原则，而满足于使大家一致认为有必要制订集中的经济计划。象甘地在这种情况下那样，他的推理是，委员会只要赞同计划的原则——即使没有明确地同意建立社会主义类型的社会——就必然会使印度“确立社会主义结构的某些基本原则”。他指出，“它在限制着社会上的贪得无厌的因素，消除发展途径上的很多障碍，从而导致社会结构的迅速扩大。它以普通人的利益作为制订计划的基础，要大大地提高他们的标准。”

也许，促使尼赫鲁采取和解态度的最大原因是以最低限度的破坏性暴力行动来实现社会改革和取得经济进展的前景。他说，“如果冲突真是不可避免，那就只好去对付它。

但如果能够避免或减少的话，那显然是有益的，特别是因为在政治范围内，对我们说来冲突已经是够多的了，而且在将来很可能还有不稳定的情况，因此，一个计划得到普遍同意，那就有很大的价值。”

即使这样，迟至一九四五年，尼赫鲁还没有完全相信对社会革命采取非暴力方法是切实可行的。他承认他总是怀疑，“目的与手段，它们是不是不可分离地连结在一起，彼此相互作用，而错误的手段会歪曲并且有时甚至会摧毁所抱负的目的呢？但是，正当的手段很可能不是软弱自私的人类天性所能有的。那么，怎么办呢？”

然而，尼赫鲁继续准备采取和解的态度。他在一九四六年赞同的国大党竞选宣言终于直截了当地要求废除柴明达制度，但是也答应对柴明达支付公正的补偿金。而且，在甘地逝世以后，尼赫鲁毫不动摇地决心采取非暴力行动，作为处理印度社会改革问题的唯一的有效政策。虽然他毫不犹豫地背离了甘地关于经济政策问题的想法，但是他自觉地继续相信在他认为是甘地政治学说的合理核心，即“他所制定的最重要的原则，那就是手段象目的—样重要，事实上是可以变换的。”

然而自相矛盾的是，尼赫鲁在引人注目地背离了甘地的战略（以及他自己早些时候的谨慎态度）时，准许以激进的方式提出国大党的最终目标。一九四七年十一月，在国大党全国委员会斋浦尔会议上，目标和经济纲领委员会规定了总的原则：“土地及其矿物资源和其他生产资料，以及分配和交换手段，必须属于社会，由社会进行符合其利益的管理。”该委员会规定，国家应负责在几乎所有关键工业部门兴办新企业，这些领域中的现有企业在五年以后应从私有制改为公

有制，但须按官方规定的价格给予补偿。工业方面的私有企业残余将在“国家为实现工业发展方面的政策目标所需要的条例控制之下”进行活动。在农村方面，该委员会建议取消一切中间人土地制度；结束一切形式的租佃关系；对个人拥有的土地规定最高限额；消灭所有的私人放债者和私商；成立所有土地经营者必须参加的村信贷、销售和加工合作社。

由于在一九四九年七月公布了《国大党土地改革委员会报告》，斋浦尔纲领的影响更大了。这是在独立以后，社会主义派和甘地主义派公开在一个悬而未决的问题上的合作所产生的第一个主要结果。这也是国大党的一个官方委员会就拥有土地的种姓的财产利益所制订的最有威胁性的文件。

土地改革委员会规定了据它说应该决定政府农业政策的四项标准。这就是：农业经济应提供农民个性发展的机会；不应有一个阶级剥削另一个阶级的可能；生产应有最高的效率；改革计划应切实可行。

这项报告承认，资本主义的土地结构可以产生最高的生产效率，但报告根据政治上的理由拒绝采取这种办法，因为这会促使一个阶级剥削另一个阶级。它认为，对土地私有权的充分保护会鼓励较大的土地所有者使生产机械化，并最终取代较小的、效率不那么高的生产者，也就是“剥夺从事农业者的土地权，把他们变成仅仅是雇佣劳动者，在象粮食这样的重大问题上使社会受到资本主义的控制”。同时，集体耕种（这可能提高生产效率，也可能消灭经济剥削）被认为是不合适的，理由是，这会使个别农民从属于一大批技术人员和官僚。因此，总的说来，土地改革委员会赞成一种中等规模的、以村为基础的合作社这样一种农业格局，作为个人

和村社的合法利益的最好保证。

就这个中心问题作出决定以后，报告接着建议实行两种土地规模不同的耕作制。凡是不到“基本”规模的土地持有单位，即不能提供充分就业、不能为一般的五口之家（约占总数的百分之四十一——五十）提供适当生活水平的非经济农场，将合并为联合的合作农场。这将涉及把土地、农具和耕牛集中起来使用，土地所有者只能得到最低限度的报酬。土地改革委员会建议，只有所拥有的土地在“基本”规模和“适度”规模（这个限度确定为一个经济农场的三倍，目的是为了对个人所有土地规定一个最高限额）之间，才能实行家庭耕作。此外，他们坚持要对充分所有权规定若干限制，包括禁止转租，限制对土地的使用和自由出售。他们还规定，所有的农民都必须只从村综合服务合作社获得贷款、出售产品和购买供应品。但是，甚至这些安排也被视为一个中间阶段。报告直率地表示希望，村内的所有土地最后将由合作社联合管理，家庭农场在经过一个不定期的过渡以后将逐步消失。为此，报告指出有必要为农业雇工规定最低限度的工资，这样不仅有利于无地雇工，而且还会使“小农场，即农场中的大部分，不再进行耕种，使小土地所有者参加合作农场”。

最后，报告起草人写道：宣传活动、国家的大量援助和其他形式的经济刺激，可能不足以建立起新的农业格局。很可能需要某种程度的强制性。土地改革委员会比较直率地在报告一段话中说，“当然，强制性联合耕作计划需要采取一定程度的高压手段。但是我们还必须考虑到，具有正确观点的人明智地采取高压手段，会大大减少高压手段所造成的不愉快。”

因此，到一九四九年，有产阶级已预先得知政府为农村地区“社会改革”采取的主动行动对他们的经济利益的长期威胁。当然，广大的无文化的佃农和无地雇工只是模模糊糊地知道土地制度改革的确切建议是什么。不过，他们仍然受到鼓舞，希望在独立以后建立的一个得人心的政府会使他们的境况大大改善。

第三章

经济增长与社会的民主改造： 经济计划的多重目标

早在独立初期，国大党内部存在的两种互相矛盾的倾向就有了相当的发展。一方面，党的执行机构为了提高生产率和制止经济的集中，同意了一些社会主义的原则，如国有化、调节经济、对一些关键性的经济部门进行监督。另一方面，国大党政府却对私人投资采取自由的经济政策和鼓励措施——如果以最大限度地实现增产作为唯一标准来衡量，这些政策和措施则已被证明是正确的。这种现象反映了社会主义和甘地主义两派知识分子的势力在国大党各级组织中的严重斗争，同时也反映了全国性的领导在贯彻执行国大党正式制定的经济和社会改革政策方面未能得到有效的支持。

一九三九年，苏巴斯·鲍斯决定把大多数孟加拉左翼分子拉出国大党，成立一个与国大党相对立的激进民族主义者组织(前进同盟)。后来的事实证明，这一决定是一系列叛离活动中的第一次，它使国大党内社会主义派的势力遭到严重削弱，并引起改良派的分裂。虽然大多数国大社会党成员在整个战争期间仍然留在国大党内，但他们却从此一蹶不振，未能东山再起。除了前进同盟的叛离起到了削弱作用以外，一九四〇年还发生了清除共产党人的事件。这个事件暴露了印度南方——安得拉、泰米尔纳杜和喀拉拉——的整个社会

主义的组织都已落到了共产党的手中。一九四五年，国大党恢复它的正常活动以后，党内对社会主义这一派的支持却日渐衰微，从国大党全国委员会关于重大问题的表决上就可明显看到这种情况。一九四六年七月，贾雅普拉卡什·纳拉扬对英国建议双方就印度完全独立问题进行商议一事的诚意表示怀疑，因而提出了一项立即重新开展群众斗争的主张。结果他的提案以五十一票对二百零四票被否决。一九四七年六月，这些社会主义者（虽然这次有甘地与他们站在一起）由于反对分治而以二十票对一百五十七票的悬殊比例又遭到惨败。

一旦事情变得明朗，英国政府将允许印度独立，印度不必再次开展群众性的不服从运动时，甘地本人也就越来越被党的其他高级领导人撇在一旁了。事情确是这样，到一九四六年，国大党内最有权力的人物既非甘地，也非尼赫鲁。这个荣誉为萨达尔·瓦拉布拜·巴特尔所享有。他是甘地的主要助手，在长期的民族主义斗争中，一直从事于建设国大党的地方性和全国性组织的艰巨工作。正是这个巴特尔（当时的国大党司库，坚决抵制社会主义者影响的一名保守分子）在长期建党工作中为自己取得了决定性的优势地位，实际上对工作委员会的委员发号施令。诚然，甘地在让他的一名追随他多年的弟子阿查里亚·J·B·克里帕拉尼当选为国大党主席这件事上的确取得了胜利。但是，尽管甘地和尼赫鲁两人都据理力争要任命一名国大党社会主义者为党的总书记，而且主张工作委员会中要有相当数量的社会主义者，然而在确定最后名单时，巴特尔的影响仍占了压倒优势。在最后名单中，很明显地把社会主义者去掉了。还有，当克里帕拉尼在一九四七年辞去党主席的职务，甘地建议在贾雅普拉

卡什·纳拉扬和纳伦德拉·德瓦两人中任选一人为继任人时，甘地也遭到了工作委员会的坚决抵制。

此外，一九四八年二月，在甘地死后刚好一个月时，巴特尔还成功地促使国大党全国委员会通过了一项党章修正案，规定国大党内不准有组织的派别集团继续存在。此后，国大党成员都不能成为“任何其他政党的成员，无论是教派政党、还是别的政党，只要是有其章程、纲领和自身成员的，一概不行。”国大社会党对此的反应果然未出所料。一九四八年三月，社会党在纳西克举行的大会上，绝大多数党员投票赞同另成立一个党。当时这个社会主义派别的成员不超过八千人，而由于与国大党分裂，这个为数不多的队伍就更加缩小了。在北方邦，即国大社会党人在国大党的组织机构中确立了统治地位的这一地区，约有不到百分之二十的党员随着纳伦德拉·德瓦一起退出了国大党。其余的人则决定留下来作为个人党员。支持尼赫鲁的社会主义者在国大党内已显著地减少了。与此同时，这个独立的社会党也丧失了它的组织基础中的另一支至关重要的力量。

国大党内部激进分子的力量还由于另外的原因相对地削弱了。早在一九三六年，当国大党看来已经很明显要在省一级的选举中获胜执政时，许多人由于想得到政府的保护而参加了国大党。关于国大党积极党员的社会出身的统计材料表明，在三十年代加入国大党的全部党员中，几乎有一半是来自拥有二十一到一百英亩土地的有产的富裕种姓。再者，这些后来者竟不择手段地力图把地方上的党组织控制在他们手中。由于初级党员或称为“四安那”^①的党员可以直接投票

^① 安那系五十年代印度通行的辅币名，1卢比=16安那。——译者

选举区委员会——国大党各级组织中最低的一级——的代表，而其他各级党组织都是间接选举产生的，所以广大党员在县委员会和省委员会的力量均势中具有举足轻重的地位。结果，为了控制党的机构，所有的竞争都是在党员名单上做文章。他们的手法是，或者不承认反对者的党员资格，或者替自己的支持者交党费，甚至编造假名单冒充党员去投票。到一九三八年，国大党全国委员会的总书记已经被来自“党员个人和党组织的一片怨声”所包围。他们抱怨说，“那些当权的和身居要职的人屡次不向他们的对手和政敌提交名册。但有的时候却又随便散发党员名册，许多虚构的人物和冒名顶替者都被列入党员名册，以此来增加某个党或某个派别的力量。”

一九四七年印度独立后，各敌对派别之间争夺各邦委员会的斗争竟愈演愈烈。一九四八年，全国委员会曾试图禁止这种冒名顶替的行径，办法是修改党章，取消初级党员交纳四安那党费的规定。但结果却适得其反。实际上，这个新规定更助长了违法乱纪。从一九四五—四六年度至一九四九—五〇年度之间，国大党初级党员的人数猛增了三倍多，即从五百五十万增至一千七百万。甚至国大党主席也直言不讳地承认，在很多邦，“对任何外来者说来，无论他多么精明、公正和有远见卓识，他都不可能解开这团纠缠在一起的内部纷争和互相倾轧的疙瘩，并分清真假党员。……要区别真伪和赢得真理与道德的胜利，不付出好几个星期的劳动和极为巨大的精力是不行的。有时所有的县份都卷入了这种公开的诈骗行为之中”。

虽然所有的竞争对手都能够采取而且通常是确曾采取这种策略手段，但利用这些手段的能力却是不平衡的。特别是

受过英国教育的城市知识分子（大多数信仰社会主义和甘地主义的工作人员都来自这个阶层）在基本上是农村所构成的各县进行派系斗争，必然会处于不利地位。到一九四九年，大多数国大党县委会和邦委会的大权都实际上把持在拥有土地和权势地位的种姓和城市工商企业者共同建立的保守联盟的手中。

此外，在独立以前，国大党的组织机构在印度很大一部分地方都是力量非常薄弱或实际上是不存在的。前土邦境内的情况更是如此，在英国统治期间，这些土邦共占次大陆三分之一左右的土地。随着这些土邦在一九四七年以后被并入印度联邦，国大党便碰到了在土邦当局的传统法规几乎未曾遭到过挑战的这些地方建立现代政治组织的问题。大多数前统治者对这个新政权都公开抱敌视态度。年俸和象征性的特权地位是用来补偿他们在独立前实际所享有的那种无限权力的，但少得可怜。更重要的是，这些王公以及次一等的占有土地的贵族，尽管失去其合法的权力，但他们仍能利用那些建立在社会等级、种姓和经济依附基础上的垂直的传统联系，来使一种政治合法气氛长期存在。在前王公统治下的土邦，甚至在永久建制的英属印度地区，国大党政客和传统的上层分子——前王公、加吉达和柴明达——之间的关系则往往是不相对称的。后者的权势基本不受政党的影响，而前者的势力则要依靠传统权势结构的支持。拉贾斯坦、中央邦和索拉施特拉这样一些地方的大统治家族的首脑人物，由于往往经得起政治风浪的冲击而安然无恙，所以他们不屑于参加任何正式的党派联系，如果参加政治活动，就以无党派人士的身份参加。在这样的地区，国大党只有认真努力去迎合尽可能多的次等知名人物的心意，才能取得竞选胜利。可

是，也并不是所有小乡绅都可以用哄骗或收买的办法拉到国大党里来的。小土邦王公、中等加吉达和中等柴明达为了争夺地方上的政治势力范围而竞相角逐。在这种情况下，拼凑起来的县级和邦级党“组织”只不过是传统上层势力之间的一种权宜性的、往往是短暂的、帮派性的联盟，而且各个集团在地方上都拥有实际上不受国大党控制的权力基地。

在印度新国家形成期间，国大党内部代表着地方上层集团保守利益的那些势力，在中央内阁中都有他们直接的代表者。在一九四七至一九五〇年期间，当时担任副总理的萨达尔·巴特尔同尼赫鲁一起分担了印度政府许多重要部门的工作。巴特尔担任了兼管内政、土邦和情报广播事务的部长职务。相形之下，身为总理和在名义上是两人中更有权力的尼赫鲁，却只担任了兼管外交事务和英联邦关系的部长职务。

这两个人都毫不掩饰他们在“涉及各自的责任、权力和行动等范围的基本问题上存在着严重分歧。巴特尔拒绝承认尼赫鲁在政府中起凌驾于各部门之上的“协调者和监督人”的作用。当尼赫鲁就巴特尔职责范围内的一些事务主动地搜集情况或提出大略的政策原则时，巴特尔表示这是“令人震惊”的。而尼赫鲁则反对对他的职权作狭隘的解释。他坚持认为，总理“在确定总的政策趋向和协调政府各部门工作方面，应当比任何其他他人负有更多的责任”。他提出，要不然，总理就会降为一个“区区的傀儡”。即使如此，巴特尔还是在内阁中搞了一个实际上对立的权力核心，它怂恿各部在处理全国性的政策问题时自主地行使权力。尼赫鲁埋怨说，他无法使人们就各部作出的决定取得密切的协调。特别是，尼赫鲁所关心的是，内阁应当制定一项总的经济政策来解决分治的混乱造成的严重危机，而他的关心没有在政府的

实际工作中得到反响。这个政府既对一九四六年临时政府计划咨询局提出的一项关于成立一个“对内阁负责的……不断注视整个发展领域的”全国计划机构的建议置之不理，又对于一九四八年一月国大党全国委员会经济计划委员会提出的应立即成立一个计划委员会的建议不作任何答复。七个月之后，当尼赫鲁提出一个“其唯一任务就是考察各方面的经济动态并对此提出意见的专家顾问委员会或专家顾问局”的动议时，巴特尔却提出另一个建议与之对抗。他的主张是，成立一个由企业界人士、经济学家和政府各部门代表组成的专家委员会，取得他们的合作，以便有效地贯彻执行为确保企业界利益而业已制定的政策。

的确，在一九四七至一九五〇年期间，制定了一系列特别的经济政策，其目的是为了创造一个有利于私人投资的环境。尽管专家们建议，在当时印度产品全面缺乏，“特别是在我们的长期计划规定要由国家在经济活动进行调节和指导”的情况下，应当继续维持战时对粮、糖、棉、布的价格管制，但是政府却在一九四七年十二月取消了对食糖和粮食的管制。下一月又取消了对棉花和布匹的管制。后来，由此而引起的物价高涨和暴利的增加达到了惊人的程度。从一九四七年十二月到一九四八年七月，粮食批发价格指数差不多增加了百分之五十八。所有其他消费品的价格提高了大约三分之一。到七月和八月，不得不恢复对棉花和棉布的管制，九月恢复粮食管制，十二月恢复食糖管制。然而，从一九四七年十一月到一九四九年十一月两年期间，物价总指数上涨了大约百分之二十三到二十九。与此同时，在一九四八至一九四九年期间，消费品的大量进口使政府的外汇储备减少了六十亿卢比以上，从而加大了迫使印度卢比于一九四九年九

月贬值的压力。

就在工商界创记录地赚大钱的时候，按照原来的税额征税要出现一亿四千万卢比以上赤字的一九四九——五〇年度国家预算，却削减了个人和公司的直接所得税八千多万卢比。全部赤字由增加间接税特别是营业税来弥补。印度国大党出版的《独立第二年，一九四八年八月至一九四九年八月》是这样进行解释的：“摆在政府面前的最严重问题就是资本市场的停滞，而这主要是由于非常担心资本市场的前景造成的。除非结束这种停滞状态并创造条件使储蓄和投资重新得到鼓励，否则国家的工业发展和人民生活水平普遍提高的计划的实施就必然要推迟。因此，财政部长出于要恢复人们的信心这个根本目的而提出了一些补救措施。”

但是，事情还不止于此。一九四八年四月六日，政府颁布了工业政策决议，确定了国家垄断的范围只限于武器和军火生产、原子能和铁路。不错，政府是保留了在采煤、钢铁、采矿、造船、飞机制造、电话电报设备方面开办新企业的专有权利，但又作了特别规定：在“国家利益需要的时候，政府将谋求私营部分的合作”。同时，决议还向企业界保证不对现有的任何企业实行国有化。而且，新办企业都得到十年之内不被国家征购的保障。最后，政府也向外国厂商保证，它们可以在与印度人的企业相同的条件下继续经营。政府没有采取任何行动去拆散通过经理行制度对许多公司在经营管理上实行控制的大财团。相反，政府却去同英国的大资本集团进行谈判，以吸引更多的投资。

然而，旨在保护有产阶级利益的最重要的措施是关于印度新政治制度下的合法机构的那些措施。在“双头执政”期间——它一直持续到一九五〇年十二月萨达尔·巴特尔去世

时为止——政府就宪法安排作出了一系列重大决定，对中央直接实施经济和社会改革的权力作了极其严格的限制。

印度制宪议会一九四九年十一月二十六日通过的宪法确定印度民主共和国为一个由各邦（和各联邦特区）组成的联邦，并规定在中央和各邦建立议会形式的政府。中央的立法机关，包括议会的两院和总统，是美国式和英国式两种代议制政府的混合物。上议院称联邦院，是不能解散的，虽然每两年有大约三分之一的议员要进行改选。它的作用是在中央代表各邦的利益。其成员几乎全部是由各邦立法会议的当选议员（按人口比例）选举产生的。但联邦院的地位不如下院——人民院。就权力而言，它可以比得上英国的贵族院（上议院），而比不上美国的参议院。联邦院无权制定任何财政法案，而如果在某项法案通过之前同人民院发生意见分歧，就召开联席会议来解决，参加会议的两院议员每人只有一票表决权。这些规定使人民院占有决定性的优势地位，因为它的议员人数约有联邦院的两倍。此外，内阁集体地向经由直接普选产生、任期五年的人民院负责。

印度宪法关于政府执行机构的规定也同样是英国议会制和美国总统制相结合的东西，尽管总统和内阁之间的关系被解释为类似英国立宪习惯中国王和内阁之间的那种关系。一方面，印度总统是由议会两院和各邦立法会议的当选议员间接选出来的，他拥有宪法授与的一切“行政权”，包括武装部队的最高指挥权。另一方面，总统却只能根据对议会负责的内阁的意见并通过内阁来行使权力。尽管如此，在形式上总统的权力仍然非常广泛。这种权力有可能使总统职位在将来发展成为中央权力的中心。总统的具体职权包括任命总

理和其他内阁部长、最高法院和高等法院法官以及其他重要的中央官员和委员会成员的权力。总统还享有广泛的立法权。由议会通过的一切法案（包括财政方面的法案）以及在特定情况下由邦立法会议通过的一切法案都要经总统签署方能成为法律。总统有权在议会休会期间通过发布命令的办法制定法律；在紧急状态的非常情况下，总统的立法权不受宪法上关于联邦的条款或关于保障人民基本权利的规定的一切约束。

在各邦，议会政府的形式都是照搬中央的一套组织形式。行政权形式上规定由印度总统任命、任期五年的邦长来掌握。实际上，邦长根据以首席部长为首、对邦立法会议负责的内阁的意见行使其职权，邦立法会议由每五年举行一次的直接普选产生。大多数邦也有一个人数不多和权力不大的上院或立法院，其成员或是由具有特别资格的选举团选出，或是由邦长任命。

宪法结构所依据的人民主权论在议会和邦立法会议具有的比较简单的修改法律的程序中得到反映。根据宪法第三百六十八条的规定，宪法的大多数条文，需经议会每院议员总数中特定多数的同意才可修订，即需经每院出席并参加投票的议员三分之二以上多数的同意。此外，对某些具体条文的修订则需经各邦立法会议半数以上通过予以批准。

然而，议会所具有的基本权力从一个重要方面看又是有限的。那就是：它实行社会经济改革所采取的措施，必须符合宪法所保障的个人基本权利。事实上，一九五〇年宪法中最能体现平等主义精神的部分只限于不能付诸实施的“国家政策的指导原则”一篇中。这些原则责成各邦履行下列职责：使一切公民得到充分的生活资料；使社会物质资源的占

有权和控制权的分配对公共利益最为有利，运用现有的经济制度以避免财富和生产资料的集中；增进“人民中比较贫弱的阶层，特别是表列种姓和表列部族”（指印度宪法中专门列出予以优待的贱民和落后部族）的教育和经济利益，“保护他们使其免受社会不公正待遇和一切方式的剥削。”

另一方面，为了防止通过任何“取消或剥夺”宪法所保障的基本权利的法律，宪法中的实施部分对中央议会和每个邦的立法会议的权力，都规定了各种限制。这些基本权利，如在第三编中列举的，不仅包括基本政治权利，如法律面前人人平等和宗教、言论、演说、集会、结社、迁徙等自由，而且包括拥有财产的自由。宪法第十九条保证公民有“取得、保持与处置财产”的权利，为了公共的利益，这些权利只是受到“合理的限制”。第三十一条规定，除非政府给予赔偿，否则任何财产都不得以公共利益为由占有或取得。根据第三十二条的一般规定，个人在认为法院关于赔偿的判决不恰当（或受法律平等保护的权利遭到侵犯）时提出异议的权利也得到了保障，这就进一步肯定了为要求执行基本权利而向最高法院和（或）下级法院提出控诉的权利。实际上，宪法起草委员会更加坚持的是对经济权利的绝对保障，而不是政治自由的不可侵犯性。一方面，尼赫鲁要求在宪法中明确规定《废除柴明达法》中有关赔偿的条款，不得根据有关基本权利的规定而重新受到司法审定，但是他的要求被拒绝了。另一方面，宪法起草人却承认了下达原则，即必须使公民权利的保证成为有效的保证，其办法是使中央和各邦都能“以维护某个邦的安全、维持公共秩序或维护居民所必需的供应和服务等为理由”而制订实行预防性拘留的法律。

在为独立前的上层人物（他们并不支持或很少支持民族

主义运动所宣布的平等主义和社会主义目标)的权利和特权提供宪法保护而作出重大决定时,保守的立场也占了上风。萨达尔·巴特尔作为土邦部部长成功地主持了印度土邦合并的工作。他不顾尼赫鲁的反对,劝说他的同事们在宪法中作出保证,承认这些前统治者及其后裔有从中央政府取得免税年金的权利,并承认“印度土邦首领的个人权利、特权和尊严”。同时,巴特尔在以内政部长的资格发言时,成功地使宪法起草委员会接受他的意见,在宪法中规定保证英国培养的印度文官的优越地位。结果,中央和邦政府中的主要官员,包括县税务官和后来的开发专员,仍然按资历从这些文官中选拔充任。而且,由巴特尔建立的印度行政官制度(它的名称和任职条件也在宪法中作了保证)保留了印度文官制度的结构和作风,从而使得印度这一套国家行政系统得以长期保存下来,而这个制度无论从人数或所持观点来看,与其说适于一个独立政府为发展经济而承担的广泛任务,无宁说适于维持殖民地法治的狭隘任务。

如果说法律和行政的结构看起来象是有利于保护不同的地方上层集团的特权和利益,那么联邦和各邦政府之间的权力分配情况也有利于阻止因来自上面的行动而造成社会制度的大变动。联邦政府拥有的这种巨大的权力,与其说是有效地执行中央计划的积极力量,不如说是防止各邦公开反对国家政策基本原则的消极制裁力量。宪法确曾授权议会建立新的邦或改变现有邦的边界(第三条)。它还规定,如果邦立法会议通过的任何法律与国会制定的任何法律条款发生抵触,则要以国会制定的法律为准(第二四九条)。但是,除了在联邦院三分之二议员一致同意的非常情况下,议会是不能就“各邦职权表”所列任何事项制定法律的。虽然第二四

六条确实给议会保留了权力，准予它就任何不属于“各邦职权表”所列的事项制定法律，但这个职权表的内容是十分广泛的。它包括对社会治安问题的裁决、司法行政、地方政府、教育和交通。另外，邦政府还保留了它实际上独有的对广大农村的控制，如土地改革、农业信贷、估定土地税、征收农业所得税等关键性事务。在这些领域，中央可能对邦政府政策施加影响的权力几乎完全是来自宪法中关于财政的条款。这些财政条款使联邦政府有权规定中央税收在中央和各邦之间进行分配的原则，并有权确定向各邦提供用于发展计划和其他目的的赠款和贷款的类似指导方针。即使如此，当时的政府机构主要是为了协调中央和各邦的关系，而不是为了让中央去控制各邦的政策、计划和行政事务的。

这就是中央与各邦关系的总的结构，但也有与此显然相背离的情况。在紧急状态时期授予中央的对各邦进行统治的那种特别权力，与正常情况下权力的分配成为鲜明的对照。宪法第三五二至三五五条规定，不论由于外部侵略还是内部动乱，“印度或其领土一部的安全处于紧急的危险情况时”，总统有权宣布紧急状态。这样的命令必须由议会两院在两个月内予以批准，但只有在总统作出决定颁布另一道总统命令时，前一个命令才能撤销。在总统上述紧急状态命令生效期间，有关联邦的宪法条款与宪法中关于实施基本权利的那整个部分一样，实际上都中止生效。中央政府这时的权力是不受任何约束的。它甚至有权通过议会两院或者在议会闭会期间通过总统发布命令，为各邦制订法律。此外，中央执行机关还有权对任何邦的行政当局发布指令，指示它在对其职权范围内的一切事项如何行使权力。中央政府甚至可以派出自己的官员，带着特殊的监督使命，去贯彻执行与各邦的问题

有关的法律。再者，在这整个时期，公民去法院对不符合基本权利规定的法律的有效性提出异议的权利也被否定了。

由于有在任何一个邦（或几个邦）的宪政机器失灵时可以宣布紧急状态的条款，上述无限权力才被部分地修改。宪法第三五六至三五九条规定，紧急状态令必须经议会两院在两个月内予以批准，随后每隔六个月重新确认一次，而且其继续有效期不得超过三年。在此期间，这个邦的立法权力操在中央政府和（或）总统（或任何其他指定权力机构）的手中；而敦促法院实施宪法第三编所赋予的基本权利的权力，也可以根据总统法令的具体规定而全部或部分地中止。第三六〇条还规定了在邦一级实行的更有限的紧急状态命令。这种紧急状态命令使得中央政府有权在“印度或其领土任何一部分的财政稳定与信用受到威胁时接管任何一个邦的财政管理权。

然而，在一般情况下，这种联邦、立法、行政结构对中央政府执行社会民主改革计划的权力施加了种种严格的限制。这些限制使得社会变革的方式更具有特色，即能够形成有组织的自下而上的群众压力，以迫使各邦政府有效地实行经济和社会改革。

实际上，这部新宪法有许多特点，它具有潜在的能力，可以在群众压力下采取上述权力分散的社会改革战略。同样具有重要意义的是，宪法作出了新的规定，将成人普选制作为选举人民院议员和邦立法会议议员的一项准则。由于宪法第十四条规定了在法律面前人人平等和人人受法律平等保护这一基本权利，上面这项准则就更加有力了。这条规定是那些截然不同于外国统治者的独立印度的领导人曾经赞同的一项司法原则，它使社会的合法构成原则具有了革命的意义。

这项规定以世俗的原则使新的民族主义政府具有合法的效力。而世俗的原则不允许以宗教、种族、种姓和性别为基础的差别来确立不同的权利和特权。这一原则在第十五条中有所扩大。它规定国家不得以宗教、种族、种姓、性别、出生地等为理由对任何公民实行歧视，尤其禁止以此为理由对使用公共场所（包括“使用水井、水塘、河边浴场、道路以及全部或部分利用政府经费兴办的、供普通民众使用的公共场所”）施加任何限制。第十六条进一步保证了全体公民在就业和担任政府公职方面有平等的机会。第十七条更加明确规定，要依法废除“不可接触制度”，违反这些规定要受法律制裁。

除了建立一种新的、平等的正义原则以外，这部宪法还确认了许多实际措施，以便在一段长的时间内，为民主准则的制度化创造更有利的社会条件。宪法第三三〇至三四二诸条款还制定了一些为期十年的特殊规定：在人民院和邦立法会议中，为不可接触种姓和部族，按照在全人口中的比例，保留议员席位，并在中央和邦政府中保留一些职位。宪法还授予这样的权力：各邦可在各邦级机关、学校和其他公共事业单位，为表列种姓和部族成员，为公认得不到足够照顾的任何其他“落后”阶层的成员，增加额外的保留职位。以加速社会变革为目的的另一个重大的、积极的规定是关于教育的规定。宪法确认了为所有十四岁以下儿童实行免费和义务教育的原则。它规定在十年之内为全体学龄儿童“尽力提供”教育条件。此外，宪法还为建立基层群众参预政治的新制度铺平了道路。它规定各邦建立村评议会，并“授予村评议会以必要的权力，使它们能够起到自治单位的作用”。

宪法所作出的这种大体上的安排，即在实行民主的社会

改革方面既有近期有限目标又有远期机会的这种格局，在尼赫鲁终于成功地使内阁同意执行一项在全国范围内实行有计划发展的纲领时，就确定下来了。这位总理当时的权力不论在政府或在国大党内都还没有达到支配一切的地步。但他运用了自己具有的独特的政治风格，那就是：他既同意了《第一个五年计划纲要草案》中确定的保守的经济政策，又使人们同意了社会主义改造的总原则。但是，这一次仅仅是确认激进的经济和社会目标这件事，就引起了国大党内保守派的惊恐。尼赫鲁发现他再也无法避免同他的政敌发生公开对抗，他们是反对世俗主义和社会主义的发展目标的。冲突的结果是：尼赫鲁终于确立了作为国家政策裁决人的无可争辩的权威地位；与此同时，国大党内部的社会党人和甘地派的力量进一步遭到削弱。

一九四九年底，尼赫鲁再次提出了成立计划委员会的问题。这次他由于一位美国顾问提出的一项建议而得到了支持。但是，他的主张又一次遭到巴特尔和政府高级官员的抵制。只是由于私人企业没有足够的力量来对付不断发展的经济危机，尼赫鲁才得以加强自己的力量。一九五〇年一月二十五日，国大党工作委员会经过激烈辩论，终于通过了一项关于设立一个计划委员会的决议。但这决不是让政府有权去控制工业和在农业方面实行土改。巴特尔再次占了上风，砍掉了决议初稿中有关计划宗旨的一段文字，这段原文是：

“逐步消灭社会、政治和经济等方面的剥削和不平等，根除在经济活动或社会组织中谋取私利的动机，以及杜绝反社会的财富集中和对生产资料的垄断。”尼赫鲁所能补救的只是发表一项声明，把计划制订者的任务同宪法所规定的国家政

策指导原则联系起来。三月十五日内阁通过的关于成立计划委员会的决议的最后草案，突出了三项原则作为制订计划时的特别准则：（1）一切公民，不分男女，均同样享有取得充分生活资料的权利；（2）国家资源的占有权和控制权的分配，要最大限度地促进公共利益；（3）使这种经济制度下的活动不致造成财富和生产资料的集中而危害公共利益。

以尼赫鲁为其主席的计划委员会，从一开始便被贬为一个咨询机构。计划委员会所提出的一切关于计划政策的建议，都要提交内阁考虑和批准。早在一九五〇年八月，当计划制订者们拟订了一个六年计划纲要，提交给英联邦协商委员会作为南亚和东南亚经济合作发展的科伦坡计划的一部分时，这个计划纲要草案的保守倾向就非常明显了。一年之后公布的这份业已拟好的纲要草案证明，在原则声明和行动纲领之间存在着很大的差距。

国家政策的指导原则被承认是“通过计划实现经济、社会模式”的指导方针。但是，计划制订者却立即在一份声明中提出警告说：“如果急急忙忙采取那些以实现经济平等为目的的措施，就有可能在短期内对积累和生产水平产生不利的影响。”尽管纲要草案确认了社会和制度改革的目标，实际上计划内的所有项目是否规定得恰当，都是用一个标尺进行衡量的。这个标尺就是要看能否达到增加生产的经济目标。其结果就是采取了限制政府在为扩大私人企业创造社会资本和提供财政鼓励方面发挥其作用这样一种制订计划的方针。

尽管一九五〇——五一年度全部税收只占国民收入的大约百分之七，直接的税收不到三分之一。但是，除了各邦以外，计划制订者并没有提出任何大力增收新税的建议。相

反，他们担心增加中央对个人所得和公司所得的税额，会使私营部分的储蓄和资本构成的数量减小。由于通货膨胀下的经济条件排除了靠赤字财政取得大笔资金的可能。因此，一九五一至一九五六年期间，可望得到用于发展开支的资金就主要靠政府财政收入和资本收入的正常增长，以及从印度的英镑结存中提取的款项和适当的外援。这种财政政策实际上把一切事前没有列在中央和各邦政府预算之内的发展项目一笔勾销了，也就是说，根本排除了公营部分中任何大规模的工业发展项目。的确，在计划支出估算总额一百四十九亿三千万卢比中，指定用于工业（包括小型工业和家庭工业）的开支，总共只有十亿零一千万卢比（占百分之六点七）。计划制订者确实认为有必要建立一种制度来对资本外流、工业许可证的颁发、外汇分配、进出口商品和物价进行管制；但他们同时又承认，“在五年计划实施期间，工业生产的扩展主要由私营部分来承担”。“由于资金问题是工业发展中的主要障碍”，因而他们对外国资本也表示了热烈欢迎的态度。

这个五年计划纲要草案给予农业、农村发展、灌溉和动力以最优先的地位。这些发展项目下的支出共约六十四亿一千万卢比，也就是说占总开支的百分之四十三。作出这种重点的安排是由当时的现实决定的：“粮食和原料的短缺是目前国家经济中最薄弱的环节”，同时也是将来加快经济发展中最大的障碍。而且，在农业发展计划中，规定要执行的部分与实际执行的部分还存在着巨大的差距。计划制订者指出，印度绝大多数农民所耕种的都是不经济的地块，而且无力在改进耕作技术方面进行投资。他们明确地说，解决增产这个中心问题的办法在于改变“印度农业的性质，即以为糊口而耕作变成为经济收入而耕作，并使农业组织产生变化，

以便在耕作上采用真正有效率的措施，使低收入农民增加收益”。他们认为，还要实现其他一些变化，这就是必须重新改组农业，使“现有的土地持有单位变成相对来说较大的经营和生产单位”，其“最终目标”是实行以村为单位的合作经济，在这种管理形式下，“村里的全部土地都将被看作一个单一的农场”。在过渡阶段，较小的土地持有者将“受到鼓励和帮助，使他们自愿地组织起来成立耕种合作社”。此外，全体生产者都要参加到村生产委员会中来，由该会制定全村的生计划，估算所需的资金和物资，把从综合合作社（规定每十个村组成这样一个社）得到的政府援助分配给耕种者个人，并负责组织社会公益事业的义务劳动。

实际上，在农业增产计划中，制度上的改革被摆到了次要的地位。计划制订者以印度存在“自由农民所有制的传统”为理由，排除了将土地收归国有的做法而实行集体耕种。他们还否决了一项对现有土地持有单位规定最高限额以便把土地重新分配给贫苦农民的建议，其理由是，“大农场会减产，其他农场至少在一段时期内也会减产，而减产很可能给整个农村社会的福利和安定造成严重的影响。”除了废除柴明达制度以外（这项工作已在进行），《计划纲要草案》中关于土地改革的唯一具体建议是要求制订法律，以便保护无佃耕权的佃农，规定今后个人获得土地的最高限额。

农业发展项目中最大的重点是放在采用改良技术上，特别是放在发展灌溉和施用化肥上。由于绝大多数农民都没有剩余资金可投资于改良技术，因此农业发展战略显然是有利于大土地所有者的。此外，计划制订者们所关心的是最大限度地扩大计划的经济目标，因而他们告诫各邦不要重犯过去付出巨大代价的错误，把不足的人力、物力广泛地分散在全

邦各县。他们强调指出，“重要的是每个邦都要定出具体的执行计划，集中力量在某些地区先着手发展，然后一个一个地扩大，其余的地方则稍放松一些。由于增加产量是当务之急，所以优先发展的重点地区应当选择那些有灌溉条件或降雨有保证，经过较多努力有可能取得更大成果的地区。”

如果说有些信奉社会主义和甘地主义的知识分子把这样的建议看作是“从国大党直到最近还鼓吹的目标和纲领后退一大步”，那么比较同情私营企业的工业界和其他人士则是以惊恐不安的心情看待成立一个中央计划机构这件事情的。由于尼赫鲁对巴基斯坦持和解态度；由于他坚持给予印度穆斯林以充分的公民权利；以及由于要对印度教的法典实行社会改革的建议正在进行讨论；国大党内的教派分子都深感不安。即将到来的一九五二年大选就成了一付催化剂，它促使保守集团和教派势力结成了非正式的联盟，其共同的目的就是为了遏制尼赫鲁的势力在党的全国性机构特别是工作委员会和中央选举委员会中取得支配地位。

一九五〇年九月选举国大党主席的时候，这个联盟的头头们自称得到巴特尔的支持，积极地为普鲁肖塔姆达斯·丹顿搞竞选活动。丹顿是来自北方邦的一位国大党人，具有强烈的教派倾向，并且对于搞计划经济和社会主义极为反感。他的对手是得到社会主义者和甘地主义者支持的J·B·克里帕拉尼。尼赫鲁则表现了他特有的性格，对任何一个候选人都不会公开表示支持，尽管人们认为他是支持克里帕拉尼的。丹顿在国大党全国委员会中以大约二百五十票的多数获得胜利。接着，他便立即采取措施巩固保守派的力量；他提出了一份工作委员会名单，其中大部分是各邦党组织的领导

人，不少人都是人所共知的尼赫鲁经济、社会政策的反对者。丹顿并不到此为止，他进而利用广大党员因受到忽视而心怀不满的情绪，坚持要恢复独立前凡重大政策问题都要同工作委员会进行磋商的那种做法。到一九五〇年九月，社会主义者和甘地主义者（他们中间的大多数人早已被迫离开各邦党组织中的重要岗位）发现，他们也正在被排除在党中央的决策工作之外。这伙人为保存他们在中央的影响而最后孤注一掷，这就终于促使了那著名的尼赫鲁—丹顿“争吵事件”的爆发。

象往常那样，尼赫鲁不太愿意出头露面。一九五〇年九月二十日，克里帕拉尼以及来自北方邦、西孟加拉、安得拉和马拉巴尔的持不同意见的社会主义派和甘地派国大党人一起组织了国大党民主阵线，力求从内部改造党的组织和维护其长期以来宣布的要实现世俗主义、社会改革和经济计划的保证。尼赫鲁私下赞成民主阵线的宗旨，但并没有听从克里帕拉尼的意见参加这个阵线。到一九五〇年十一月，一百名来自西孟加拉邦的国大党人部分地由于对尼赫鲁的态度不满而决定完全退出国大党，另成立新党。十二月四日，丹顿指示克里帕拉尼解散民主阵线，克里帕拉尼也以威胁要脱离国大党作为答复，而尼赫鲁于此仍然默不作声。直到一九五〇年十二月十五日萨达尔·巴特尔去世后，尼赫鲁才采取了第一个试验性步骤以进行干预。他在下一年一月举行的国大党全国委员会会议上提出了一项得到各派一致支持的关于团结问题的决议案。然而，在这次全会上，克里帕拉尼却未能使工作委员会同意一份包括民主阵线代表在内的中央选举委员会候选人名单。于是在一九五一年四月，安得拉邦持不同政见的党员也公开宣布要退出国大党，另立新的组织。

为了尽力防止进一步发生变节行动，尼赫鲁终于对克里帕拉尼许下诺言，答应将于五月份在德里举行的国大党全国委员会上施加他本人的影响，以保证民主阵线在中央选举委员会中获得足够的代表名额。但是在德里会议上，这位总理却发现自己无力对付工作委员会中占多数的保守力量。全国委员会通过的候选人最后名单反映了丹顿的愿望。此后不久，克里帕拉尼及其支持者也退出了国大党。一九五一年六月，来自西孟加拉和安得拉邦的退党分子宣告说，他们正在同克里帕拉尼派进行联合以成立一个新党——献身于“甘地主义道路”的农工人民党。

尼赫鲁在七月份作了第二次努力，企图通过压力改变工作委员会和中央选举委员会的人员构成，争取持不同政见的党员回到国大党来，结果证明一无所获。最后，在七月底，尼赫鲁的两名部长阿吉特·普拉沙德·贾因和拉菲·艾哈迈德·吉德威向他提出辞职。这两人都是北方邦国大党的元老，而其中的吉德威还是他的一位挚友。吉德威的辞职和他参加农工人民党的决定终于使尼赫鲁受到震动而采取了引人注目的行动。尼赫鲁强调指出，国大党最高机构不断地对他的支持者进行抨击，所以他作为总理的权力已受到威胁。八月六日，尼赫鲁宣布退出工作委员会和中央选举委员会。随后，在他得到国大党议会党团的一次信任投票的支持之后，他又宣布他对单纯改组工作委员会不再感到兴趣。说得更恰当一些，他对由他本人担任党的领导人的建议表示了默许。九月八日，国大党全国委员会不顾幕后的激烈反对，接受了丹顿的辞呈，并以压倒多数选举尼赫鲁为国大党主席。

可以同一九五一年尼赫鲁—丹顿对抗事件相比拟的是一九三九年甘地与鲍斯的冲突。例如，布雷彻就注意到，这两

次都是多数人屈服于某个全国闻名的英雄人物的政治讹诈，他虽然难于相处，但受群众拥护，因而是一位不可缺少的人物。一九三九年时，公民不服从运动即将再次发动，要使群众运动取得成效，就需要甘地的领导。一九五一年时，第一次大选迫在眉睫，国大党的领导人都不愿在没有尼赫鲁参加的情况下出现在选民面前。这两次都出现了相同的结果。甘地和尼赫鲁都被树立为党的“超级主席”。他们获得了对工作委员会中一切人事任命的否决权。两人都被认为是国大党无可争议的领袖。

尽管有这些相似之处，但不同的地方也至少有同样的重要意义。尼赫鲁的胜利是在发生了根本变化的政治背景下取得的，也就是说在印度获得了独立，制定了一部联邦宪法和成立了民选政府的情况下取得的。在这种情况下，掌握了对全党的控制权，充其量也只不过是拥有解释国大党政策一般原则的权力。这时，享有单独支配邦政府的权力，拥有财政自治权，在选举中能得到权势集团支持的国大党邦委员会，仍然有效地控制着党的执行机构。甚至为了维持国大党在全国范围内的脆弱的团结，尼赫鲁也不得不在中央奉行一种调和政策。他利用新得到的权力谨慎小心地物色工作委员会的人选，他从内阁部长和邦首席部长中选拔人员，用以代替从事党组织工作的干部，这样做的部分目的是为了便于非正式地协调全国的政策。他并没有把自己的支持者都安插在工作委员会中。相反，保守的意见仍然找得到很好的代言人。其直接的后果是，在丹顿失败以后，大多数持不同政见者仍然拒绝尼赫鲁的邀请，不愿回到国大党。除了对尼赫鲁长期按兵不动怀有私人的强烈不满情绪外，他们认识到，尼赫鲁并不能改变地方党的委员会的成分，也不会为了给他自己的支

持者打开方便之门，而在全国领导机构中实行清洗。

因此，在一九五一年大选前夕，那些曾经一起阐述过国大党在经济、社会方面基本思想的社会主义者和甘地主义者处于非常分散的状态。有的留在国大党内，有的参加了社会党或农工人民党。每个人都说自己是甘地主义革命精神的真正继承者。那些认为自己是正统的甘地信徒的人们则完全抛弃了民主政治的途径。他们追随维诺巴·巴维（他在一九一六年以来一直是一名建设工作者），组织了一个全国性的建设工作者联合组织——共同繁荣社，以承担非暴力社会革命的任务。为了突出地证明他们与贫苦人民是一致的，维诺巴及其追随者走村串户地登门劝说那些较大的地主拿出六分之一的土地作为献地，分给无地的农民。这种请求是以包含舍弃和自我牺牲之意的“耶羯”（yagna）这个传统词汇来表达的，并声称保护穷人是上等阶级的“达磨”^①。一九五一年四月十八日，维诺巴在安得拉邦特伦甘纳县得到了第一块献出的土地，那时共产党人领导的农民仍在无法无天地洗掠着这一地区。后来，共同繁荣社又着手组织献地工作者到印度各地挨村劝说人们作出一系列捐献，^②如献金、献力、献智，甚至献身，也就是保证终身从事献地工作。

尼赫鲁不能再指望支持他的社会主义者和甘地主义者在党内形成团结核心，这件事进一步限制了他身兼国大党领袖和政府首脑这两重职务所起的作用。他被确认为全党政策的最后裁决人。他对一九五一年竞选宣言所作的说明被毫无异议地接受了。他在讲话中重申了关于实现平等、经济计

^① 也译作“法”，含有法规、职责的意思——译者

^② 旧译为“施舍”。——译者

划、世俗主义、社会改革这些早就许下的诺言。他还为推选国大党候选人定下了全国性的标准：品德正直、致力于社会和睦、长期服务于国大党、具有“进步的社会观点”。但是，他无力在邦一级的党组织中实行这些标准。向中央选举委员会提交的候选人名单也使他陷入困境。各邦立法议会和国会的全部议席还不到四千个，而中央选举委员会却收到了共约两万五千份个人申请书（包括“官方名单”上提出的人）。然而，“上诉信随着这些申请书纷至沓来，大约有十万封。平均每份申请书差不多有四封上诉信。这些上诉信指责申请竞选的人所犯的种种罪行，读起来确实令人触目惊心。有些罪行是很严重的，而许多则是鸡毛蒜皮的琐事。”

虽然国大党全国委员会秘书处募集了几十名志愿人员来帮助逐个挑选符合条件的候选人，但显然不可能对这两万五千个申请人和十万份上诉信逐一彻底调查研究。最后，除了邦选举委员会内部也存在分歧的邦以外，中央选举委员会不得不主要依靠各邦国大党组织提出的建议进行挑选。总的说来，正式候选人名单是根据对种姓制度是否忠诚这一传统标准，经过认真审核而确定的。

然而，一九五二年大选的结局只是增加了尼赫鲁的信念：要成为印度唯一全国性的政治力量，国大党就必须保持团结。参加投票的选民只有百分之六十，其中投票支持国大党的，在国会议席的竞选中占百分之四十五，在邦议会议席的竞选中占百分之四十二稍多一点。反对派实际上得到全部选票中的多数，但他们却是毫无希望地处于四分五裂的状态。这次大选总共有七十七个政党参加。这些政党绝大多数是在特殊的基础上组成的，它们凭藉种姓、教派或地区的纽带联系，在某些局部地区得到支持。在邦立法会议选举中足

足有五分之一的选民投了无党派候选人（包括前土邦王公和较小贵族）的票。

国大党在印度各个地方都单独控制着最大的选民集团。但是，除了索拉施特拉以外，它在哪个邦都没有得到多数选票。由于一个选区只选一个议员，而反对党又极端分散，国大党在国会和邦立法会议中都取得了压倒多数的席位。只有国大党才拥有足够的组织力量，能推出候选人参加中央和各邦所有席位的竞选。与之相比，社会党人在邦立法会议三千二百零五个席位中，只能提出一千八百零五名候选人参加竞选，而在人民院四百七十九个议席中，只能竞选二百五十五席。即便如此，他们也只能赢得一百二十八个议席。他们只在五百个选区中表明他们有强大的力量。作为印度第二大党，他们得到的票数只占选票总数的百分之十略多一点。农工人民党就更加糟糕。在全部邦立法会议和人民院席位中，他们能参加竞选的席位还不到三分之一，而且他们只得到全部选票的百分之五多一点。在其余的自称得到“全国”支持或在大多数邦有一批追随者的政党中，有两个公认为是教派组织，即人民同盟和圣治会（Ram Raja Parishad），他们分别获得全部选票的百分之三和百分之二。第三个这样的政党是表列种姓联盟，它仅对哈里真^①有影响，它也得到百分之二的选票。也许最使人担心的是印度共产党的成就。虽然共产党人得到的票数仅略多于全部选票的百分之五，但他们那种把力量集中到各个地方据点的战略证明是卓有成效的。在全国范围内，他们一举成为人民院和邦立法会议中最大的反对党。他们在南方的马德拉斯、海德拉巴和特护凡哥尔一

^① 甘地给印度贱民起的名称，意为“上帝之子”。——译者

科钦等邦保持了自己的强大地位；另外，他们在西孟加拉邦取得了令人印象深刻的成就，在旁遮普和奥里萨也有了更多的拥护者。

总的看来，大选的结果充分说明：暂时还只有国大党能作为在全国一致的基础上进行社会动员的核心；其他的政党只会使印度按照种姓、教派、地区、阶级的划分进一步分裂。所以，尼赫鲁比以往更多地考虑用甘地主义原则来解决社会变革问题。他阐述说：

显然，就我们这个国家而论，我们不能依靠冲突和暴力的手段来实现这个〔无阶级社会的〕理想。我们通过和平的方法已经得到许多东西，我们没有特殊的理由要放弃这种和平的方法而采取暴力的方法。我们有非常特殊的理由不要那样做，因为无论我们的理想和目标有多么崇高，如果我们试图以暴力方法使其实现，那就反而会大误其事。它会促使我们所反对的那些恶行日益发展。印度不仅是个大国，而且是个复杂的国家，如果有人动刀子，就一定会有另一个人也拿起刀来同他对打。这样一来，就会酿成一场刀来剑往的厮杀，而我们国家需要用于改善生活的一切有限的精力便会在这场格斗中化为乌有。

尼赫鲁为实现社会改革的目标而采取的“和平方法”，主要是从甘地主义方法中汲取来的，它力图把政治组织的基础同社会改革的基础区别开来。尼赫鲁象以前的甘地一样，主张把具有调和性质的党的意识形态和组织（其目的在于消除有产阶级的疑虑）同包括制度改革建议在内的经济战略

（其目的则在于加速建立群众组织，自下而上地对邦政府施加压力，以便实现社会改革）巧妙地区别开来。

《第一个五年计划》的最后文本在一九五二年十二月公布，它反映了尼赫鲁在全国性的经济和社会政策问题上所具有的新权威地位。该文件还第一次预示要采取一种发展经济的新方针，其中包括采取一项和平实现社会变革的战略。

虽然《第一个五年计划》保留了《纲要草案》对财政政策方面的建议所持的审慎态度，但在语调上和发展工业的重点上出现了明显可见的变化。主要由于贷款、小额储蓄、存款和各项基金等方面的收入情况改善了，因此计划总开支从一百四十九亿三千万卢比增加到二百零六亿九千万卢比。同《纲要草案》相比，《第一个五年计划》对工业的拨款从十亿一千万卢比增加到十七亿三千万卢比，即从总开支的百分之六点一增加到百分之八点四。增加的款项大部分用于扩充基础工业部门，包括采矿、重型电机设备和一个新的钢铁联合企业。此外，采用间接方式对私营企业的优先权利和地位进行攻击的总的指导思想也在开始形成。首先，计划制订者宣布他们打算要加强中央对私营部分的监督和控制。私营企业在之后都要在新制订的《一九五一年工业（发展与管制）法》的范围内从事其活动。这项法律规定，未经中央政府发给许可证，任何从事新建企业或大规模扩充现有厂房、设备的活动，均不得进行。这项法律还授权政府调查任何企业的经营活动，制定有关产品的质量 and 价格的条例。其次，计划制订者再次强调，国营部分要在工业发展方面超过私营部分而起主要的作用。计划制订者已经表明，国营部分在今后计划规定的基础工业中要发挥大得多的作用。

然而，最引人注目的是对农业发展的态度的变化。《纲要草案》没有采取切实可行的计划来解决计划的经济目标和社会目标之间的明显矛盾。《纲要草案》提出了一项以技术措施为主的战略，这个战略的基础是鼓励私人把资金更多地用于购买现代投入，在那些拥有最大生产潜力的灌溉地区集中使用资金。实行这样一种方针本来可以使生产取得最大限度的成果，但这只有以损害社会改革为代价，即一方面使大地主和广大贫苦农民之间的鸿沟不断扩大，另一方面使最先进地区和最贫穷地区之间的对立不断加深。《第一个五年计划》的最后文本重新解释了农业发展问题，为协调农业增长和社会平等这两个目标之间的关系铺平了道路。文件认为必须消除社会和经济方面的各种剥削关系，因为这种关系妨碍了更有效地利用现有的劳动集约的生产方法去提高产量。

计划制订者在这个文件中指出，印度落后的基本原因不在于缺乏现代技术本身，而在于长期存在着“某些起阻碍作用的社会—经济因素，使经济中最生气勃勃的力量无法发挥出来”。计划委员会在一段令人想起马克思提出的“束缚”论的分析文字中论证说：在印度的条件下，经济进展是和社会变革不可分割地联系在一起的。他们对这一总的理论作了如下的阐述：

在每一个发展阶段上都会相应地产生某种经济和社会阶层，而这个阶层有利于保持从使用已知技术而取得的成果。这样的阶层在社会发展中是起作用的。但是，如果超过了某一界限，它就会阻碍社会的革新和变革，它的真正力量之所在就会变为软弱的根源。如要继续往前发展，就一定要重新改变社会制度和社会关系……因

此，问题不仅仅是把经济活动重新纳入现有的体制之内，而是这个体制本身必须加以改造。

把这个结论用在农业方面，下面这个论点就能成立了：产量的提高与其说取决于农业上应用科学方法（只有少数农民办得到），不如说取决于在制度上实现变革，使小农和农业雇工得到充分鼓励，通过更有效地采用传统的劳动集约技术来增加产量。

实际上，有大量事例证明，在广大的农业领域中长期存在着生产潜力与实际产量之间的差距。自从进入本世纪以来，农业上停滞不前的状况一直明显地存在着。截至一九四六—四七年度的四十年间，粮食产量的增长率估计达到百分之十二，远远落后于人口的增长——人口增长了百分之四十以上。印度的单位面积产量几乎没有提高，是世界上水平最低的国家之一。最突出的是，印度最主要的作物，占粮食产量大约一半的大米，在总产量和每英亩产量上都出现了微小的负增长率。印度在这段期间的农业生产状况与据报道爪哇在同样条件下实行的“农业综合发展”的模式形成了鲜明的对比：在爪哇已证明，有可能通过采用劳动集约程度更高的耕作技术，把每公顷粮食产量提高到赶上人口增长率。在印度，很低的劳动生产率都不能保持，按人口平均的粮食产量就更低了。

生产技术上稍加改进，并主要利用本国的投入，大幅度提高每英亩的产量，在技术上是可能的。人们经常指出，只要更加重视平整土地、适时播种、除草、条播、套种，以及更有效地收集和使用有机肥，使产量甚至翻一番也是可以做到的。

劳动力也没有有效地用于土地改良。由于开荒造田和兴修水利为资本构成留有广阔余地，所以农村同时存在着大量就业不足的现象。过去四十年中，尽管在开垦生熟荒地方面有着很大的潜力，但净播种面积却没有明显的增加。将近百分之五十的可耕地本来可以得到灌溉，但实际上只有大约百分之十八的种植面积能保证浇水。一九一〇年以来，总播种面积只增加了百分之十，这主要是由于政府兴修了连接大型河谷工程的灌溉支渠。

然而，在现有农业体制内，要提高农业生产率几乎肯定要遇到土地分配和租佃方式的直接障碍。建立在个人私有财产权基础上的、从英国人那里继承下来的土地所有制，严重地限制了土地、劳力和资本的合理分配。在制订计划的最初几年中，印度土地关系结构方面的特点可以归纳如下：

（一）首先和压倒一切的是，农村中不利的土地和人口比例关系（平均每人约零点九二英亩）所造成的土地紧张状况。

（二）土地总的来说是不足的，而同时土地占有权的分配又极不平均。占农户总数五分之一以上的农户（百分之二十二）是完全没有土地的。另外有百分之二十五的农户拥有小块土地或不到一英亩的土地。还有百分之十四的农户占有的土地是一英亩到二点五英亩（即一公顷或一公顷以下）的不经济单位或边际单位。简言之，在全部农户中，占大约百

分之六十一的大多数农户，或是没有土地，或是只有小块土地，或是只有一公顷或不到一公顷土地的不经济和边际单位。所有这些农户的土地加起来不到总面积的百分之八。这些农民是长期失业和半失业人员的后备军。成百万的农村贫民毫无保障地生活在贫困线的边缘，或正在滑到贫困线以下。同他们形成鲜明对照的是在印度被称做大土地所有者的那些人，即占农户总数百分之十三的上层户。这些上层户每户拥有土地十英亩以上，共占有全部土地的大约百分之六十四；还有更上层的一小部分人，他们占农户总数的百分之五，每户拥有土地二十英亩或二十英亩以上，共占有全部土地的百分之四十一。

（三）即使这样，那些百分之十三左右的上层农户之所以能够称为“大”土地所有者，只是从他们与广大无地农民和仅能糊口的农民占有土地面积相比较而言。例如，在这一类农户中，拥有土地五十英亩或超过五十英亩的，一共也占不到农户总数的百分之一。即便如此，许多大农场拥有的土地仍然少于大土地所有者。各类土地拥有单位又再分为零星的小块，散布在各个村庄之间和每个村庄范围之内。最小的单位，细分的地块也最小。这些细分的最小地块可能是只有四分之一英亩或三分之一英亩的碎块。然而，十英亩或超过十英亩的“大”持有单位，一般也被细分成七、八块二英亩或三、四英亩大小的地块。因此，“大”土地所有者也有经营小块土地的趋势。他们享受不到规模经济效益的好处。

（四）这种土地分配的格局与一种以分成制为主的复杂的租佃制度联系在一起。拥有小块土地的土地所有者把他们土地租给另外的耕种者，而自己则到村外去另找职业。

“大”土地所有者出租一部分土地，是因为他们往往有分散

在好几个地方的地块，如果没有佃农的帮助，他们便无法管理。在人口稠密的三角洲产米地带，土地与人口的比例是最不合理的，因此那里出租土地所占的比重是最大的。百分之三十到百分之四十的耕种者以口说为凭的方式租种一些土地是非常普通的事，而按照分成协议耕种的土地达到百分之四十或超过百分之四十的情况也屡见不鲜。

实际上，现行的土地分配和土地租佃方式，对于采用更有效的传统的劳动集约方法或引进现代方法来提高单位面积产量，都是严重的障碍。人数众多的无地农民和那些从事仅能糊口的农业生产的人们，在全年的大部分时间内都处于失业或半失业状态。他们既没有积极性，也没有能力来实现那种可以在传统的生产结构内提高产量的劳动集约生产计划。最常见的情况是，分成制农民把他们百分之五十或更多的产品用于支付地租。他们很少把资金用于购买现代投入，也肯定不会特别下功夫去改进租来的土地。他们也没有余力进行需要一般劳动投资的建设项目，如修建和维修灌溉渠道、田间渠道、水井、池塘、排水系统，等等。而这些对于采用传统技术来提高生产率是十分重要的。无地或少地的耕种者，不但个人不可能搞这种土地改良计划，作为集体，他们也没有积极性去做这种事。

这种土地分配和土地租佃方式，对于采用资本集约以达到更高生产率，却不是那么严重的障碍。但是，许多“大”土地所有者、象小农和边际农（指占有土地一公顷以下的农户）一样，也觉得在现代农业技术方面投资是不合算的。大土地所有者很少能够从他的投资中得到最大限度的收益，因为他所经营的土地的规模通常小于以昂贵的现代化装备进行有效耕种的最适宜的土地面积。在产米地区这是一个普遍

性的问题，因为那些地方应安装小型灌溉设备（渗井、水泵和管井）以补地面灌溉系统供水之不足，但是最小的机械设备所适用的范围，最低限度也在五至十英亩。如果水源没有保证，大农同小农和边际农一样，也不太愿意拿出更多的钱来购买化肥和农药，因为如果雨量不足或洪水泛滥，投下的资本就可能收不回来。当然，有些土地所有者根本就没有兴趣开发土地或最大限度地增加产量。在现有的租佃制度下，他们可以毫不费力地从收租和放债中获得可靠的收入。

在这种情况下，如果认为这种土地分配状况和租佃关系所形成的直接障碍本身就足以构成印度农业停滞和农村贫困等许多问题的原因，那似乎是有道理的。另外，如果认为问题的解决首先应当在改变土地关系的格局上着手，那也是合乎道理的。当然，可以考虑采取一种以增加规模效益为目标的实现农业增产的战略，因为这种战略几乎仅仅要求合并现行所有制下的土地拥有单位。但是，如果没有任何重新分配土地所有权的政策，土地合并就只会加重农业经济中技术二元化和收入差别等问题。被剥夺租佃权的分成农会使无地雇工的队伍更加扩大。同时，一旦经过合并拥有单位的大农发现使用机器经营更加合算时，甚至会出现更多的“剩余劳动力”。

《第一个五年计划》的最后文本否定了典型的资本主义农业改组的方式。它采纳了另一种实行土改的建议：一方面实行意义深远的土地重新分配，另一方面使个体形式的经济活动在某种程度上转变为合作形式的经济活动，同时使这两方面的做法都成为农业发展计划的一个不可分割的部分。

最明显的一个变化是关于最高限额的建议。计划制订者一反他们过去在《纲要草案》中所持的立场，公开宣称他们

现在“赞成规定个人可能拥有土地最高限额的这一原则”。他们解释说，这一决定在“社会方面”具有极其重要的意义。

如果政策的目的是降低大土地所有者的土地拥有额，以便为无地农民提供土地，为目前拥有小块贫瘠土地的人们扩大耕地面积，那么，从目前的实际情况来看，这些目的在很大程度上是不可能实现的。所以，是否对于个人可能持有的土地数额不应加以限制，这个问题要根据一般的原则，而不能根据对超出规定限额的土地利用的可能情况来回答。我们慎重地考虑了可能采取的各种行动方针的含义。看来，在土地方面（也象其他经济部门那样），超过了任何可能规定的标准的私人财产，都必须根据公共利益，而不能只根据个人的权力和要求，来确定其是否合理。

计划制订者赞同国大党土改委员会提出的建议，即把土地拥有的最高限额确定为“每户拥有额”的三倍。他们规定，这个最高限额必须适用于土地所有者直接耕种的土地，也必须适用于从无租佃权的佃农那里收回自己耕种的土地。即使是中、小土地所有者，也只准许他们收回能够由他们自己家庭的成年人耕种的土地。如果土地所有者不收回佃户的土地，那么佃户就可以有五年租佃权，合法地租不得超过收成的四分之一、五分之一。最后，计划制订者规定，凡租种地主没有收回的土地的佃户可取得土地的完全所有权，条件是要按照法律规定付给地主补偿费。

人们认为，重新分配土地只能改善而不能消除无地雇工

的困境。计划制订者们认为，这个问题只有在“根本重建农村经济”的条件下才可能解决。正如《纲要草案》所提出的那样，计划委员会建议给予中、小农民以帮助，使他们自愿组织起来成立耕种合作社。其次，按规定，最终目标是实行村合作管理。³然而，计划委员会这次却建议采取一种稍带强制性的办法：“例如，如果某个村的大多数土地所有者和永佃农希望参加本村的土地合作经营，那么他们的决定对整个村子都应具有约束力。为使一切有关的人们有信心，也可规定，凡表示赞成合作经营者都可集体地对本村至少一半的土地拥有永久的占有权；个人拥有的土地均不得因此而被认为是超过按规定可收回自己耕种的超额土地。”

但是，这些关于土地改革和村合作管理的建议远远没有象一九四九年《国大党土地改革委员会报告》那样对土地私有产权全面地进行抨击。计划委员会作出了组织中、小农民合作农场的长期规划，这个规划加深了人们这样的印象，即这是一项与妥协的政治相适应的温和土地政策。计划制定者只是向各邦下了一道含糊糊的命令，要求在第一个五年计划期间组织“相当数量”的合作农场。他们根本没有提出实现村合作管理的最后目标的时间表。

即使这样，计划制订者仍认为，这些土改建议是实现社会主义类型社会这一目标的一次重大胜利。他们就农村社会的根本改革目标取得了原则上的一致意见。关于土地最高限额和组织合作农场的建议得到内阁、人民院和国大党的批准，这是它们对五年计划的全面批准的一部分。这些建议的被批准是向重新确定分配标准迈出第一步，从长期来看，这必然会使反对经济权力极端不平等的活动合法化。象早先为争取实现比较有限的原则（如工人得到生活所需工资的权

利) 所获得的胜利一样, 这些建议的被接受也可望导致这样一种政治气候, 在这种气候下, 可以利用明达的舆论使社会结构朝着新价值方向转变。

实际上, 农业发展方面的这个新方针也包括了在村一级进行组织上的改革的一系列建议。这些建议具有潜在的力量, 可以有效地动员公众舆论支持土改政策的贯彻执行。这个方针的核心是建议推行一项乡村发展计划。正如以前的建设纲领一样, 乡村发展计划的目的是为了造成群众压力, 以便实行自下而上的社会改革, 从而不可避免地最终使制度发生变革, 而同时又不致因对有产阶级特权的正面进攻而产生社会动荡的后果。

第一批五十五项乡村发展项目, 在计划委员会的监督下, 由美国提供技术和财政援助, 于一九五二年十月开始执行。按照原来的设想, 这些项目不过是发展集约农业的计划, 因此都只安排在有灌溉条件或有雨水保证的地区。而实质上, 乡村发展计划规定要建立一种具有多种目的的农业推广机构, 以便协调政府为解决与低水平的农业生产率有关的一切问题所采取的行动。执行发展计划的工作人员不仅包括农业推广工作者和谷物生产、植物保护、农场管理和化肥等方面的专家, 而且包括在农业工程、卫生、社会教育、福利、村评议会和合作社方面负责推广工作的官员。为了加速发展工作, 每一个实行乡村发展计划的地区都划分为三个发展区, 每个发展区包括一百个村庄(大约六万五千人)。每五个村庄派有一名起多种作用的推广工作者, 负责介绍良种、化肥、农药和农具的使用方法。

尼赫鲁自始就对乡村发展计划在经济目标方面的狭隘性感到不满。他特别反对在绝大多数农民经济上处于落后状态

的时候，“把最好的和最有条件的地方挑出来”进行重点发展。

但是他认为乡村发展计划有两个方面对于计划要达到的社会目标具有重要意义。一是仿照建设纲领制订的方针，即集中解决与低水平的生产率密切有关的一切“社会”问题，包括基本教育、信贷、农村工业等问题。二是这种发展计划以乡村发展为中心，突出合作和自助原则。乡村发展计划的预算只能为垦荒、排涝、灌溉和修路提供三分之一的费用，其余的部分要靠农村提供劳力和资金。另外，为了有资格取得政府在社会公益事业方面，包括小学、公共活动场所、饮水井等建设方面的赠款，还需要农村筹集一笔数量相当的款项。因此，为了把群众广泛地组织起来参与执行各项乡村发展计划工作，建立并(或)加强农村的各种机构，使其作为进行这种组织工作的基层单位，是有其客观上的理由的。乡村发展计划的核心是建立一套合作制度和村评议会制度，其目的是为了把全村重新建设为进行经济和政治活动的基本单位。

在意识形态方面，这个利用合作社作为农村经济发展的主要工具的建议正符合那些信仰社会主义和甘地主义的计划制订者们的想法。他们认为这个建议本身有利于扭转利己主义和阶级分化的倾向。人们还希望这些合作社将使集体观念和集体利益得到恢复和加强，并使农村生活的合作性质得到恢复。

人们建议使村评议会成为制订和实施农村发展计划的核心，也是为了把乡村重新建设为一种紧密相连的政治活动单位。实际上，第一个五年计划甚至曾建议使村评议会承担开发村中一切资源的法定职责。它认为村评议会应：(一)制订全村的生计划；(二)编制执行计划的预算；(三)作为

取得政府援助的一条渠道；（四）执行最低耕种标准；（五）开垦荒地；（六）安排耕种土地所有者不加管理的土地；（七）组织为乡村发展工作服务的义务劳动；（八）根据现行土地管理法令，对本村土地和其他资源的合作管理作出安排；（九）协助实施土地改革。

在不平等现象扩大，阶级的利害关系突出的情况下，计划制订者们并非幼稚到不懂得在把村社重建为社会活动基本单位的过程中存在着实际障碍。甚至塔尔洛克·辛格这位在计划委员会中最有影响的乡村发展计划鼓吹者也不得不承认：

几十年来，作为完善的社会组织，这种村社一直在缓慢地、逐渐地处于衰亡之中。由于在本村和村外追求个人利益已成为普遍的现象，村社对其成员的影响已经下降了。土地占有方面不平等现象的增长，土地的转移到非耕种者手中，以及人口的流入城市，都是说明这些趋势的例子……村社内部的利益冲突加剧了，而且这个过程还在继续发展。现在可以说，几乎没有什么对于整个村社具有共同价值的东西了，而且可以肯定地说，没有使各个阶层都同样感到鼓舞的共同目的了。

乡村发展计划使人感兴趣的一个主要方面，就是它具有一种潜力，可以在社会改革方面实行一条“非政治的”组织路线，同时又能够避免阶级冲突造成的不安定后果。大概可以说，所有的种姓和阶级在需要提高一般生活水平这一点上是能够取得一致意见的。他们也会懂得，在动员当地人力、财力实行互利的发展计划方面，他们是有共同利益的。同

时，这条路线在组织方面的核心内容（即通过建立合作社、村评议会和学校等基层机构作为促进农村集体福利的工具，使计划深入到农村）为改变传统社会地位的划分标准和垂直的种姓和阶级的划分方式，提供了广泛的可能性。在村一级从制度方面进行改革的一些建议遵循了甘地所采取的策略，通过建立新的基层组织机构作为群众参加“社会”改良计划的一种代理机构，使经济问题和政治问题保持形式上的分离。建立一个全国性的村合作社和村评议会网，确曾被说成是传统的集体价值观和村社制度的复兴和发展。但是，合作社和评议会两者都是根据普遍参加和成人普选权等新原则重新组织起来的。两者都具有彻底变革的潜力，既能重新确定这种包括全体居民（不分种姓）的有效的村社组织形式，又能使经济和政治权力从有土地的上层种姓转移到下层农民大众手里。

计划制订者们的期望是，所有农户，即使是拥有经济上不合算的土地的耕种者，都可以成为综合经营的村合作社的成员。计划委员会认为，决定社员是否有资格获得农业贷款的最重要的因素应当是道德品质，而不是财政上的保证。此外，合作社在将来要负责监督和掌握包括信贷、销售、分配以至对农场合作管理等在内的全部农业活动。计划制订者们论证说，降低贷款利率，取消中间人的手续费，以及对农场实行合作管理以利于组织有效的生产单位，合作社就会增加千百万小农的农业收入和盈余，并开始一个新的过程，平等与合作等新准则将在这个过程中纳入到农村的社会结构中去。

评议会是根据普选权和多数票等原则重新建立起来的。在人们看来，它是一种实行有利于农民和没有土地的种姓的

政权再分配的工具。首先，这种新的评议会体制为在政治上重新确定村社的含义提供了一个机会，使村社的含义从狭隘的种姓或集团概念扩大到村这个广泛的范畴，这就把团结的范围扩大到包括大多数贫苦农民。评议会扎根于教育迅速发展的时期。它提供了一个途径，使高度的阶级意识可以在新出现的横的政治组织中表现出来，而且可以发挥人多势众的优势，从下面来实行强制，有效地贯彻执行全国领导所提出的改革计划。人们希望，大多数人在生产不断发展的经济环境中，有组织地提出的分享较多农村资源的要求，能以在农民阶级和有产阶级之间，不因一方得益一方受损而发生冲突的情况下得到解决。地方上的上层集团也许可以被说服放弃他们的某些利益。即使有少数人顽固不化，大多数人仍会出于自我保存这个基本认识而意识到：接受温和的改革，避免财产被完全没收才是自己的利益所在。

这种重新确定农村发展战略以协调经济发展和缩小差别等目标之间关系的做法，对农业部门安排计划的优先次序直接产生了影响。计划委员会果然在计划中，把提供现代科学投入以增加产量的措施置于次要地位。他们把重点首先放在主动地进行制度改革上，因为这样做能够调动发展所需要的当地人力和资源。乡村发展计划因此成了农业战略的“中心”。

在《第一个五年计划》的最后定稿中，有选择地和有重点地发展的原则被彻底放弃了。与此相反，计划制订者们却宣布，要按照乡村发展计划的模式建立一个在全国开展推广工作的组织，在十年之内把全部耕地都纳入农业推广发展计划。第一个五年计划规定的指标是要在将近四分之一的农村人口或大约十二万个村庄中实行这项计划。

把印度都纳入乡村发展计划的决定，从经济的观点来看，并不是十分合理的。肯定地说，在短期内乡村发展区达到最高农业生产率的前景是模糊的。拨给每个发展区的预算款项大大地削减了。推广计划的人员与发展区人口的比例急剧地减少了。良种、化肥、农药、设备等等数量不多的投入已不再是集中于全国生产最好的、有希望达到最高产量的地区，而是平均地、普遍稀少地分配给整个耕种地区。

同时，计划制订者还认为，扩大乡村发展计划，使其不受经济成本核算的严格限制，他们就能够最终在经济和社会方面得到收益，减少甚至抵销初期在生产上付出的代价。他们指望通过向全国各地区宣传新的发展可能性，从而激起要求改善农村面貌的“强烈欲望”，使这种建立在小农集体力量和资金基础之上的农业发展战略能够付诸实现，并确保大多数贫苦农民从发展中得到最大收益。一九五三年以后，政府对乡村发展计划作出的贡献被认为充其量也只能对乡村发展活动起一种催化作用。官方机构能提供“实际援助”，如少量的改良种籽、化肥、农业信贷、技术援助等。但是，“计划的真正实质”是“人民的参与”。

建立在更有效地使用劳力基础上的农业发展战略在一九五二年时似乎至少还是行得通的，但与一九五一年时相比，它已不能作为取得农业经济增长的一种方针而强迫人们接受了。说确切些，这是全国领导集团在选择适合于长远的价值目标的发展模式时所采用的一种新手段。这个建立在群众参加乡村发展计划基础上的农业战略之所以具有巨大的吸引力，不仅仅是因为它具有利用地方资源发展农业的前景。恰好相反，通过乡村发展计划达到农村的经济增长，对实现计划中规定的经济、社会、政治等多种目标是唯一可行的战

略。因此，关于制度改革的建议便被列入农业发展战略而成为它不可分割的组成部分。用计划者们的话来说，平等和社会正义变成了“〔印度的〕发展和整个计划工作的手段和目的”。

正是主要地根据这些新的农业政策，当时的国大党全国委员会总书记什里曼·纳拉扬在一九五三年才这样说道“在国大党的意识形态、社会主义和共同繁荣论之间不存在根本的差别。”他在国大党出版的《国大党人的建设纲领》一书中指出，乡村发展计划已不再是美国概念中的东西，而“现在主要是以甘地翁的建设纲领为基础”。国大党全国委员会敦促积极党员把建设工作作为党的正常活动的一部分恢复起来。该委员会提倡国大党党员要为献地运动而工作；要在组织乡村工业、村评议会、合作社、学校等活动中发挥积极作用；要从事社会福利工作，特别是要在表列种姓中做工作。后来，有些国大党人的确参加了献地工作，共同繁荣社也加强了与国大党的非正式联系。然而，大多数建设工作者却追随维诺巴，仍然置身于政治活动之外。

也是在一九五三年，尼赫鲁曾试图使国大党和人民社会党建立新的联系（后者是在一九五一年大选之后由社会党和农工人民党合并而成的）。结果却大失所望。确实有些个人回到了国大党，但人民社会党总的说来是反对正式合作或合并的想法的。当时人民社会党主席贾雅普拉卡什·纳拉扬给尼赫鲁提出了十四条要求作为进行合作的条件。其中包括：修改宪法以削减对私人财产的保护；将银行、保险公司和矿山收归国有；“当务之急”是制订一项“完整的”和影响深远的土改计划。纳拉扬要求立即把土地重新分配给贫苦农民

和无地雇工；废除一切形式的地主制度；通过在强迫入社基础上建立的综合经营的合作社，把农村经济改造为合作经济。尼赫鲁在答复中表示原则上同意其中大部分的要求，但又被迫承认，作为在议会制政府约束下工作的总理，要在这些有争议的问题上单方面作出采取行动的保证，他是无能为力。

实际上，在社会和经济等长期目标上，共同繁荣社和人民社会党彼此之间的意见，以及它们与国大党全国领导集团中有影响的人物之间的意见，大体上是相同的。但是，由于对尼赫鲁的动机抱有怀疑，在方法问题上真正存在分歧，所以各派社会主义者之间未能达成妥协，未能重新建立一个非共产党的左翼阵线，作为印度政治生活中的一股紧密团结的力量。具有讽刺意味的是，使他们彼此疏远的分歧意见却在很大程度上来源于一笔共同的遗产——甘地的思想和实践。他们都试图回答的问题就是：如何才能最好地把甘地用来反对外国统治的非暴力抵抗的方法，用在印度国内反对社会、经济剥削的斗争中去。

共同繁荣社主张坚持以甘地思想中那些空想和精神成分较多的方面作为解决办法。从实质上说，共同繁荣派的论点是：用上面制订法律的办法是不可能有效地完成社会改革的。唯一可靠的办法是用恰当的事例进行说服和教育以改变人民的价值观念。与此相反，人民社会党特别是党内比较好斗的一派，却谋求发展建设纲领和大规模文明不合作运动中的革命内容。拉姆马诺哈尔·洛希亚是按照这种思想阐述甘地—马克思主义综合理论的主要人物，他认为建设工作是政治行动纲领中必不可少的组成部分，但主要是作为唤醒群众准备直接斗争的一种手段。洛希亚指出，直接斗争和文明不

合作运动实际上并不是对立的。相反，文明不合作运动是向敌方力量进行挑战并削弱敌方力量的一种和平的方法。在他看来，社会党人应当准备使用和平的、尽管是不合宪法的方式，例如坚持真理运动，只要这样做的时机在政治上是有利的。他认为，只要社会党人不主张把使用武力作为一种政治学说，那么即便是偶尔的场合真的发生了暴力，也只能看作是次要的。

尼赫鲁对这两个观点都表示同意，但没有完全接受。一方面，他不相信只凭传统的宗教准则的感召，便能使有产阶级转而接受一种新的思想和行为。另一方面，他也不打算采取断然打击有产阶级的办法，如通过彻底的宪法改革或鼓动文明不合作运动反对不公正行为，来削弱印度脆弱的政治团结。最重要的是，他认为，通过来自民主制度内部的压力，是有可能实现印度在经济、社会、政治等方面多种发展目标的。尼赫鲁面前的问题是，除了阶级之间直接对抗以外，是否还有可能用其他办法改造整个社会结构。他的设想是，如果印度的政治民主制度发生历史性的变化，就有可能“用甘地主义的办法”去做到这一点。他根据不断变化的经济和政治情况所采取的方针，大体上就是运用甘地的两手策略，即一面搞阶级调和，一面对剥削行为的社会基础进行间接的攻击。

尼赫鲁保留了甘地的那种对有产阶级“友好和积极的”态度。除制订法律把私营部分置于更有效的公众管理和控制之下，并取消柴明达地主制度中剥削性最大的部分以外，他没有对私有财产制度发动正面的攻击。他宁肯采用一种渐进的方针，削弱这些集团的社会支柱。因为他相信，政府最终将发现，“同它们达成妥协是比较容易的”。

在农业部分，整个发展战略被看做是一种组织手段，目的在于削弱那些使占有土地的种姓在经济和政治方面占优势地位的社会支柱。乡村发展计划的任务是在广大农村人口中激发起一种要求实行新的社会主义原则的觉悟和愿望，这些原则以人人平等和分享民主为基础，并通过合作社和评议会等机构有组织地体现出来。从这一点出发，把乡村发展计划推广到全国范围的想法与洛希亚把建设工作解释为一种革命活动的说法是很相近的。建立农村民主机构的意图是，把它作为一种有效的手段，以便把小农、佃农、雇工的大多数组织起来，通过和平的方法实现社会正义。这些新的机构可以利用自下而上的群众压力，迫使居于支配地位的、占有土地的种姓要么承认有限改革的要求，要么就面对彻底毁灭的前景。一九五二年十月二日，尼赫鲁在第一批乡村发展工程开工典礼讲话时，就把“我们今天正在开始的工作”描述为一场具有深远意义的社会革命的开端。他断然地说：“我们现在正在谈论的不是制造混乱和打破脑袋，而是一场伟大的革命、和平的革命。我们正是要以这种方式来改造我们的国家。用和平的方式，把坏的东西去掉，把好的秩序建立起来。”

虽然尼赫鲁对合作的理想能感动农村上层人物这一点是持怀疑态度的，但他却指望农民会作出强烈反应。昔日民族运动中的经历对他深有影响，他回忆当年曾看到甘地“在印度人身上……创造了奇迹”，把千百万逆来顺受的农民从“失去信心、小心胆怯、绝望、任人欺凌宰割而无力反抗的芸芸众生提高为具有自尊心和自立能力、敢于抵抗强暴、能为更大的目标采取统一行动并作出牺牲的人民”。这种经历既使他接受了甘地观点，认识到普通的乡下老百姓是具有杰

出的道德品质的人；也使他接受了这样的信念，即一个献身于人民的领导是可以把甘地曾经取自印度人民的那种“基本力量”再度恢复起来。

虽然尼赫鲁以审慎的态度，否认了他和具有伟大品格的甘地之间有任何可以相比之处，但是农民群众看来仍然以几乎同样强烈的感情响应他的号召。他知道这些出来欢迎他的广大人群是分属于无数教派和种姓的，然而他却与作为整体的人民心心相通。与其他具有社会主义倾向的知识分子一样，他也倾向于在客观上把农民看作同一的“人群”。在他看来，他们的分裂是由于对自己的共同利益无所认识。因此，他认为，经过适当的教育，这种错误的意识是会克服的。尼赫鲁把自己的方法形容为“群众方法”，目的在于改变“群众的思想和引导群众对任何事变作出正确反应……使一般人民群众具有社会头脑”。他对于民主地、和平地实行变革的希望，很大程度上是基于这样一个假定，即有可能使农民认识到他们的共同利益和力量在于超越狭隘的圈子而为经济改革实行合作。他本人进行了不懈的努力，在全国各地发表谈话和讲演，对人民群众进行教育。此外，他显然认为，在村一级实行变革所产生的后果是具有首要意义的。他论述说“一旦人民得到一个适当的民主基地或落脚点，就很难使人民群众转变方向或后退。当然前进的步伐可以放慢或加快，但我认为使全体人民倒退是不可能的。我认为那完全是不可能的。”

尼赫鲁相信这些新的机构会产生效果，主要是由于他认为这些机构会从群众中逐渐产生出领导。这些人主要来自农民中比较穷苦的阶层，并且有能力组织大多数人有纪律地实行社会改革。尼赫鲁至少是暂时地认为，各个党派，包括国

大党在内，对指导这个过程是起不了什么作用的。他承认：“我一刻也没有考虑到一个党（如国大党或任何别的党）要派出人员去推动或组织人们。真正的干部始终是在农村培养起来的。在这个意义上说，他们不是党的干部，而是在农村的工人、务农者、农民。”

实际上，各个政党都得到明确的命令，不得批准它们的候选人去参加地方上的评议会竞选。政党在农村进行竞选只会推迟社会变革的进程，因为这是鼓励候选人根据现有的按照种姓和派别形成的分裂状况去动员人们支持他们。只有在新的机构扎下了根，农民达到了较高的政治觉悟水平，而同时经济和社会服务也初具规模，从而削弱了使他们束缚于占支配地位的有土地的种姓的依附关系之后，真正民主的前景才会出现。这时，村一级的领导人即“真正的干部”，就可以作为发言人而利用讨价还价的有利地位，去争取紧密团结大多数并同各全国性政党建立最有利的联盟关系，以便在民主制度的范围内有效地领导一场改革运动。国大党并不一定要去领导这个社会改革运动。在各个地方都实行民主制度的情况下，广大人民群众会推着国大党前进。如果国大党拒绝顺从群众的引导，就有被抛弃的危险。

正是在这些重要的前提条件下，尼赫鲁才能公开宣称，政治民主的出现给实现非暴力的社会革命带来了现实的希望。也正是在这些设想的背景下，人们才相信尼赫鲁一心要避免在敏感的经济改革问题上过早地发生分化，甚至不惜代价向有产阶级作暂时让步，决心保持国大党作为一支全国性的团结力量。

但是，计划规定的社会目标和经济目标之间从一开始就出现了一种不可避免的紧张状态。由于在基层缺乏具有献身

精神的党员干部，积极开展教育群众和组织群众团体的运动的责任便主要落到了各个发展部门的官员头上。但归根结底，这些负责发展工作的地方官员本身也主要是从农村居民中选拔上来的，而且是对各行政部門和各邦政府的主管官员负责的，其中许多人对社会教育工作缺乏真正的热情。实际上，把非暴力的社会革命进行到底的前景有赖于教育的普及及其长远效果，即培养出一代有觉悟的农民，使农村居民从长期实际经验中认识到在农村民主制度下他们的人数优势所具有的力量。

根据甘地的看法，长期地推迟社会改造工作，本来是不会使人失望的。归根结底，他是想给有产阶级尽可能多的时间，以便他们在地方权力分配方面适应相对发生的变化。而且，他并不急于加速提高经济增长率。但到一九五四年，计划委员会就已编制第二个五年计划加速工业化的计划。要大规模发展工业就必须大幅度提高农业生产。同时，农业发展战略几乎完全靠千百万小农参加劳动集约的生产计划和乡村发展计划。土改所取得的进展使广大群众受到鼓励而参加到这些计划中来。

因此，计划制订者们又面临发展方针中潜在的政治和经济两者之间的矛盾。一方面，他们保证要对传统的社会秩序采取逐步的和平改造。另一方面，他们认识到立即提高生产的必要性——但只有在长期的农业改组过程完成之后，通过作为筹集农村资金的工具而充分发挥潜力的组织机构才有可能做到这一点。

第四章

迅速的工业化与渐进的 土地改革之间的矛盾

一九五五年之后，计划委员会成为总理在经济政策方面的一个决策机构。它的地位大大提高了，权力大大增加了。计划委员会的咨询职能与中央政府的决策职责之间的本来界限变得模糊不清了。政治上的影响力，专业知识的权威性，以及对中央向各邦提供财政援助方案的控制权——所有这些因素加在一起，保证了计划委员会所规定的经济和社会方面的各项优先项目能在各邦计划中得到采纳。

尼赫鲁在政府和国大党中无可匹敌的地位对这种变化起着极为重要的作用。作为总理，他经常要求内阁同意他作为计划委员会主席所批准的建议。在多数情况下，他的同僚中没有一个人有足够的威信和名望能对他的意见有效地提出质疑。在工作委员会和国大党全国委员会中，情况也是如此。国大党的领导人私下对总理的“空谈理论的”社会主义观点表示强烈不满，但在党的公开年会上却又是他的最声嘶力竭的支持者。一九五二年成立国家发展委员会，其目的是专门为了让各邦首席部长有机会检查政府的社会经济政策与国家计划指标并提出建议。即使在这种场合，尼赫鲁作为国家发展委员会主席所发表的意见，对于国家政策问题也具有最终决定权。

此外，尼赫鲁使计划委员会和中央政府建立了密切的联系，计划委员会委员得到了与内阁部长同样的威望。从一开始，主要的官员就同时在计划委员会和中央政府中担任职务。内阁秘书兼任计划委员会秘书，财政部的首席经济顾问也是计划委员会的经济顾问，内阁统计顾问被看作计划委员会的事实上的委员。

任命内阁部长为计划委员会委员这种做法也提高了计划委员会的威望。从一九五〇年开始，财政部长照例参加计划委员会，一九五六年时，国防部长也参加进去了。计划委员会副主席或该委员会的一名委员还担任内阁的计划部长。最后，计划委员会的威望由于尼赫鲁在其中工作的作用而大大提高了。他每个月都要会见委员会全体成员一至两次，并参加所有讨论政策问题的会议。当第二个五年计划定稿时，他还阅读、注释和改写了最后草案的重要部分。

从一九五五年到一九六四年，由于尼赫鲁处于关键性地位，从而少数几个人就能够决定国家的经济和社会政策以及发展的方式。在此期间，计划委员会的专职委员包括副主席在内，很少超过五个人。加上几个兼职委员，整个委员会不过九至十人。从一九五五年到一九六四年，担任过计划委员会委员的总共不到二十人，他们都没有固定的任期。与计划委员会联系时间最长、对政策影响最大的那些人在经济学方面从未受过正规的训练。从一九五三年到一九六〇年中任副主席的V·T·克里希纳马查里曾是一位律师和文官，印度独立前在马德拉斯政府担任过高级行政职务，并当过十七年的巴罗达土邦总理。其间，他曾发起过一项受到广泛赞扬的港口和工业发展计划；相比之下，一九五〇年至一九五三年和一九六〇年至一九六三年任计划委员会副主席、一九五三

年至一九六〇年任计划部长的古尔扎里拉尔·南达是一位国大党的终身工作人员，他最初在一九二一年参加不合作运动，后来把精力放在工会组织工作上；一九五五年至一九五八年任内阁统计顾问，一九五九年起任计划委员会委员，而且是第二个五年计划发展战略主要制订者的P·C·马哈拉诺比斯教授是一位物理学家，他对统计学的特殊才能使他在一九三一年就升任印度统计研究所的名誉所长；一九五〇年至一九六二年任计划委员会副秘书长，一九六二年至一九六六年任该委员会委员，曾任农村政策高级顾问，在起草五年计划文件中起过重要作用的塔尔洛克·辛格是一位文官，他在一九四五年发表《贫困与社会变革》一书后，成为全国瞩目的人物。这本书根据对旁遮普邦农民生活状况的观察，建议实行乡村联合经营来改组农村经济，作为解决小农贫困状况的唯一办法。

尼赫鲁在任命计划委员会成员时，始终考虑的是他们的政治倾向。在这个委员会中任职的人对下面这一点都承诺坚决拥护，或者起码抱同情态度，即把社会主义的目标与甘地主义的方法结合起来，使之成为有计划地实行变革的理论体系。他们都不仅从经济发展的角度，而且从更广泛的范围来考虑发展过程，包括把那些有利于改革社会秩序和建立平等的、社会主义类型的现代社会的项目放在优先地位。

在着手制订第二个五年计划时，计划委员会具有一些有利条件，可以把这些优先项目强加于各邦。这些有利条件之一，就是它自己具有权威性的专业知识，而各邦搜集资料和制订经济计划的条件极差。各邦的统计部门只有少量的研究工作者和未经很好训练的人员，不能独立从事研究工作。各邦新成立的计划部门和几个部门组成的计划委员会，由于缺

乏资料和技术专长，不能把各部门的建议综合成为紧密相连的发展计划。各邦为第二个五年计划提出的草案提纲一般来说只不过是各部门提出的工程项目的概述。

对比之下，在五十年代初期，计划委员会成立了一个庞大的秘书处，以政府高级官员和专家为首，有足够的研究人员和统计人员，分设综合组和专业组，为计划委员会的委员们提供印度经济各方面的最确切的资料。在制订第二个五年计划的初期阶段，由计划委员会和中央各部的专家组成的工作组对经济的每一部门进行了专门研究，计划委员会的经济学家小组就社会和经济政策问题提出了建议，计划委员会因而从中获得了好处。它根据所得到的情报，首先在一份简略的备忘录中，然后在一份比较详尽的草案提纲中，就第二个五年计划的投资规模，各经济部门之间的平衡、指标，经济和社会政策提出全面建议。只是在计划制订的深入阶段，各邦的首席部长才被邀请到新德里同计划委员会和中央各部的代表一起进行讨论，他们才得到一个机会来为他们邦的计划进行辩护而反对全国性优先项目。

计划制订者与首席部长讨论时，除具有权威性的专业知识外，还有另外一个较大的有利之处。这就是各邦在很大程度上依赖中央政府的财政援助来满足计划的开支。根据宪法规定，各邦只能从次要的联邦税收（例如非农业的地产税，铁路客、货运税，印花税，报纸和广告税）中取得收益。各邦从联邦所得税和货物税中能够取得一定比例的收益，但必须根据五年一届的财政委员会规定的条例办理。有些邦还可以从中央获得根据宪法第二七五条专为“国会所决定需要补助的邦”提供的拨款。相比之下，联邦政府在为公共目的——尽管这个目的与国会或邦议会根据具体情况所立法令的目的

可能不同——分配中央拨款方面享有广泛的处理权。由于宪法规定中央有权向各邦提供贷款，中央在财政方面的影响就更大了。

计划委员会企图用各种方法来利用这种财政手段。在计划开始讨论之前，它仅仅公布中央对所有各邦计划拨款总额的初步概算，而不公布中央对每个邦援助的最高限额。最后分配给各邦的实际数额要经过协商而定，有的邦得到的多一些，有的邦得到的少一些。总的来说，中央给每个邦发展计划的拨款总额要根据邦政府承担筹集资金（一部分通过附加税来筹集）的数量而定。而且，一旦定下来，中央给各邦的援助就以赠款和贷款形式作为“专用”援助款项来分配，也就是说分配给特定的发展项目或工程项目，并按照预定的援助类型分配给不同的计划项目。按特定比例把中央的援助款项指定用于每个发展项目，必然会影响各邦对各部门的拨款计划。对每项工程规定不同比例的赠款和贷款的做法，也影响到每个部门内部的发展。在某些情况下，中央还规定，中央的赠款必须要各邦提供固定比例的款项来配合。另外，中央对各邦的工程项目提出建议之后，才给予贷款。最后，中央有时决定对中央计划之内的、“由中央提出兴办的一些项目”提供全部费用，这些项目虽由各邦代为经管，但建设图纸和人员配备都由中央政府决定。所有这些有利条件，保证了计划委员会在使各邦的领导人同意把社会主义目标作为制订发展计划的指导原则的问题上，几乎没有遇到公开的反对。

到一九五四年后期，社会和经济政策的新原则和新方向决定下来了。十一月九日，尼赫鲁向国家发展委员会作了具有历史意义的讲演。他在讲话中主动向各邦首席部长提出了经济方针和社会政策方面的主要问题。他强调，“我们必须弄

清楚我们的目标所要实现的广阔前景”，同时他明确指出，“我心目中的前景肯定是，而且绝对是社会主义的社会。我不是教条主义地使用这个字眼。我的主要意思是，为了整个社会的利益，生产资料应为社会所有，为社会所控制。如果主要目的是明确的，私营企业就有充分发展的余地。”

在同一篇讲话中，他提到了制订计划的另外两个基本原则。第一，主要靠进口机器逐步发展消费品工业，不能解决印度的贫困问题。相反地，必须奉行一项进口替代的战略，目的在于根本改革经济，加强国内的资本形成。金属、电力、重型机械这些“基础的东西”必须要在印度生产。第二，要通过发展农村工业和小型工业尽可能地满足对消费品日益增长的需求，以便最大限度扩大就业机会，并为在农村发展多样化的和分散经营的经济部门打下基础。

由于尼赫鲁的倡议，后来从两个角度考虑了制订经济发展战略的问题。大家都同意，在十年或十五年的时期，印度应朝着社会主义经济的方向发展，在有组织的工业（尤其是生产资本货物的基础工业和重工业）中，国营部分的投资和产量要比私营部分有很大增加。与此同时，应当建立起自力更生的工业经济的基础，应当解决失业问题。

联邦政府和国大党都批准了这些奋斗目标。一九五四年十二月，人民院确定“我国经济政策的目的应该是建立一个社会主义类型的社会，为达此目的，要最大限度地加快经济发展的速度，特别是加快工业发展的速度。”一九五五年一月，尼赫鲁在国大党阿瓦迪年会上亲自提出了决议案，终于使余党同意实行这样一项原则，即“制订经济计划应以建立社会主义类型社会为目的，主要生产资料应为社会所有，或为社会所控制。”

总理和计划委员会委员都认识到，新的重点放在迅速实现工业化和发展国营部分，这对农业的计划政策有着深远的意义。大量投资于基本工业和重工业必然会扩大对粮食和原料的需求。特别是，粮食和必需品短缺将会引起物价高涨和破坏计划项目的整个成本结构，而要避免粮食和必需品短缺，就必须大量增加农业生产。否则，会出现由于成本提高而要求削减工业项目的压力，稀少的外汇也会不得不从进口工业品转为购买国外的粮食。除此之外，整个说来问题还在于要使农业获得剩余，以便为工业发展提供资金，并通过发展农村经济，提高对消费品的需求，为工业产品扩大国内市场。尼赫鲁本人一再重申，工业发展的全部计划取决于大大提高农业的生产率。他说这就是“我们制订计划的基本出发点”。

困难的是，庞大的工业计划需要把最大份额的资金用于购买昂贵的现代技术。因此，不可能向千百万小农户提供诸如机械化灌溉设备、农业机械、化学肥料等资本集约的生产性投入，来提高粮食产量；相反，只得通过更有效地利用现有土地和农村劳力资源的办法，来提高农业生产率。

庞大的工业计划使得当前的难题——使用现有的资源来提高农业产量——无法得到解决，影响了在农村实行社会逐步变革的长远战略。加速经济发展和“在十年左右时间里”消灭失业的决定，意味着实现合作经济、根本改变农业生产方式的步伐同样“不可能是缓慢的”。尼赫鲁认为，只有经营一、两英亩土地的农民变成了土地所有者并得到村级多种经营合作社的支持，同时还同其他小农联合起来经营农业，乡村发展计划才能调动地方上的人力、物力来实现粮食产量的提高。他确实相信，一旦决定既不要资本主义的农业生产

方式也不要集体农庄，那么“从经济和社会观点来看，合作耕种就是必需的了”。他的理由是：

的确，从经济观点看，大型农场的生产力也是非常之高的。但是，只要我们放弃这些大农场，仅有一些相对说来比较小的田产或农场，那么在一些小农之间实行合作就不可避免了。这是经济方面的理由。从社会观点看，合作耕种也同样是必要的。……当今世界上有一种必然的趋势，即无论做什么事情都要以更大和更集中的规模进行。……这样做有许多优越性，特别是，如果这些大规模活动是由少数私人控制的话……分散经营本身不大可能取得成功，除非我们通过合作方式使这种经营得到大规模合作的好处。另一种选择就是国家所有制……我们没有其它选择，只有搞合作耕种。另外一种现实的选择是建立多数共产党国家所搞的那种国营集体农场。

根本改组农业，除了有可能用最少量的新投资来提高农业生产率以外，还可以解决现代化工业部门与广大农村内地之间建立联系的问题，并以自力更生发展经济为核心，开始一个收入、消费、就业、生产全面增长的生气勃勃的发展进程。根据尼赫鲁的说法，

土地改革的全部政策，除了消除实际耕种者的负担之外，还要把农田的收入更平均地分配给农民，从而提高他们的购买力。这样，国内市场就会扩大，国家的生产力就会增长。如果不扩大我们的消费，也就无法继续

增加生产……如果大多数人没有钱财购买，我们就无法扩大消费。……增大了的购买力的巨轮一旦转动起来，就会无止境地转动下去。当然，这不仅适用于土地，甚至更适用于工业，而特别适用于小工业，小工业可以生产出农村所需要的许多用品。

合作耕种还有其他优越性。合作耕种向我们提供了一个组织基础，特别适合于通过强制性的国营贸易和物价管制来调配农业剩余产品。正如计划制订者所说，问题不仅仅在于为一项更为庞大的计划筹集资金，而且还在于“更有效地调配生产者的剩余产品”。这个问题更加复杂。因为农业发展计划依靠的是千百万勉强糊口的耕种者。这些耕种者一般说来并不关心市场形势，但由于他们要出售少量产品来增加消费，因而对粮价上涨却表示关注。除非政府能定点收集剩余农产品，否则耕种者无法得到保证合理地出售他们的产品。不仅粮食和必需品的极端匮乏，而且人为的短缺和分配不均都会对物价结构造成严重的破坏。

从经济上阐明加速改组农业与第二个五年计划制订的庞大的工业计划之间的关系，是很有说服力的。计划制订者深知，这样一种方针在毗邻的中国已经产生巨大的成果。不同的是，印度不是通过极权主义的方式，而是通过“和平、民主的方式来实现这些变革”。尼赫鲁实际上接受了同中国的共产主义变革方式相竞争这样一种暗中的挑战。他断言，“对于我来说，今天最令人振奋的国家就是印度和中国。当然，我们在政治和经济结构上是不同的，但是我们所面临的问题基本上是相同的。未来将证明哪个国家和哪种政府结构在各方面取得的成就就会更大。”

然而，不论是尼赫鲁还是计划委员会的其他成员，都没有很好地正视工业化战略的需要与社会政治和平发展的要求之间日益显露出来的矛盾。他们一开始就想到了，用非暴力方式实现社会变革需要很长的过渡时期。但在此期间，教育和普遍选举权能够产生出消息灵通和团结一致的农民，这些人能在地方一级形成自己的领导权，并通过新的农村机构有组织地集体施加压力，要求实行土地改革。可是在第二个五年计划前夕，绝大多数的农村人口仍然置身经济或政治组织之外，并按传统的教派、种姓和宗派分裂着。迅速实现工业化和加快改组农业的步伐，要求社会动员的工作也要相应地跟上。这就需要村一级的领导主动对农民进行政治教育和组织工作。但是担负这项工作的“干部”仅仅是那些负责乡村发展计划工作的县和地段的官员，以及缺乏训练、薪金菲薄、任务繁重的“村一级的工作者”。他们按照大多持保守态度的印度行政官员和各邦农业部长的发号施令行事。此外，那些占支配地位的、拥有土地的种姓，首先控制着沃土良田，而且还控制着农村信贷、农产品的销售和分配。指望他们会容许合作机构对他们的控制权提出挑战而不进行任何反抗，那是不现实的。

到一九五五年，制定农村发展政策要考虑的问题是如何组织多种经营的村合作社和村评议机构这一紧迫目标与限制土地私有特权这一最终目标的联系，确实已成为制订农村发展政策日益要明显考虑的因素。传统的上层人物很快就把在“重建农村经济”中建立“社会”组织的新原则的建议，看成是使经济和政治权力分配发生革命性变化而正在打入的楔子，而且认为这些建议是故意提出来的。一旦把实行民主的社会改革的目标扩大到包括迅速工业化，这一方针立即就会

陷入根本对立的困境之中。

要实现政治方面的战略，只能逐步地对传统的社会阶层进行重新划分，这样就在变革的范围和步伐上对有产阶级作出了充分的让步，保证他们的财产免受剥夺的威胁，使他們不强烈反对土地改革的有效实施。经济方面的方针要求立即通过一些机构来增加农业生产，而这些机构只有在农业基本改组的长期过程完成之后，才能期望作为筹集农业资金的工具充分发挥其潜力。

计划制订者对第二个五年计划如何把经济的和政治的发展目标恰当地结合起来，是毫无把握的。特别是尼赫鲁，他虽然了解保持基本方针的一致需要付出代价，却深感这两个方面都有妥协的必要。他回顾说，

在民主制度下，一位领导人可能提出他认为正确的政策，但是他必须考虑他的追随者执行这些政策的能力。在民主制度下，最重要的不是个别领导人的原则，重要的是让人民群众接受这些原则。他们能接受这些原则吗？一个领导人可以讲原则，但如果仅仅是他自己讲原则，他就会受到孤立。有时候你必须妥协。如果你过份妥协而丧失原则，那也不好。如果你能既妥协又坚持原则，这就是我们努力要做到的，但我们并不总是知道我们是否必定取得成功。

第二个五年计划预备了两个纲要，一个是马哈拉诺比斯教授起草的《制订第二个五年计划的建议草案》，另外一个是由计划委员会的经济小组和财政部起草的《第二个五年计划试行大纲》，这两个文件在一九五五年三月散发供讨论之

用。两项草案都以印度统计学院在马哈拉诺比斯主持下起草的工作文件为基础，在计划支出、各部门拨款、各项指标、社会与经济各项政策的意见等方面实际上是相同的。由于人们把马哈拉诺比斯看作这个五年计划的主要设计人，因而他所制订的称为《计划纲要》的文件就吸引了公众的全部注意力。

制订《计划纲要》是要达到尼赫鲁提出的经济和社会的共同目的：（1）扩大“国营部分的范围和提高它的重要性”，并以这种方式向“社会主义类型社会”前进；（2）发展重工业，“加强经济独立的基础”；（3）通过发展劳动密集型的乡村工业和小型工业来增加消费品生产，以便扩大就业，特别是“较贫苦阶层”的就业，“使国民收入增加的较大部分能分到他们手中”；（4）十年之后消灭失业；（5）提高农业生产率；（6）提高住房、卫生、教育等社会服务事业的质量，“尤其是对人口中较贫苦阶层”的服务。所有这些措施加在一起，可望使国民收入提高约百分之二十五，并“实现较公平地分配国民收入”。

经济结构的根本变革也没想到了。现代化制造业和采矿业将在国内生产总值中占有更大的比重。现代化部门将由生产消费品向生产中间产品和资本货物转变。在整个有组织的工业部门中，国营部分投资的增加无论是绝对数字还是相对数字，都与私营部分相当。这些建议和把大量投资从私营部分转到国营部分的建议结合起来了。计划制订者要求把帝国银行和人寿保险业国有化；成立国营贸易公司；修订税收结构，提高所得税，实行财产、消费、资本收益等新税种。

即使如此，新的方针也带来了筹集国内资金的难题。《计划纲要》和计划委员会的《第二个五年计划试行大纲》，都建议国营部分的支出总额为四百三十亿卢比，即为第一个五

年计划的两倍多。除赤字财政（计划委员会认为安全限额仅为一百亿至一百二十亿卢比）和通过外援筹措的资金（估计为四十亿卢比）外，第二个五年计划的其余资金必须由邦政府和中央政府从税收和其他形式的公共储蓄中筹集。但是按一九五五——五六年度的税率计算，只可望从经常收入中得到发展资金七十亿卢比。马哈拉诺比斯和计划制订者们都承认，即使通过借公债得到一百亿卢比，并从铁路收入中得到二十亿卢比，计划资金差额还会有大约八十亿至一百亿卢比。

马哈拉诺比斯和计划委员会都认为，仅仅增加税收不可能填补这个资金差额。其他问题还有，通过税收制度是不可能向大多数生活水平极低的农民筹到资金的。因此，必须找到其他限制大量消费的方法。除了可能对公众实行强迫储蓄办法和从国营企业收取额外利润外，计划制订者还认为，节制消费和增加储蓄在国民收入中的比重，最有效的手段是实行物价管制，并由国家经营粮食和必需消费品的贸易。经济学家小组成员也强调指出，在农村中，“通过物价制度比通过传统的税收办法能得到更多的资金。农村中绝大多数人所消费的产品是一般性产品，这是人所共知的。如果能建立一个国营贸易网和奉行适当的政策……我们则有可能从农村得到比现在更多的资金。

另一个重要因素也促使国家参与必需品的贸易活动，那就是需要稳定物价总水平和防止有计划的发展发生任何严重紊乱。计划制订者担心通货膨胀会造成公营部分的基本建设项目成本提高和收益减少，物价指数的急剧波动会挫伤私人投资的积极性。由于国民收入的百分之五十来自农产品，所以计划制订者建议政府建立粮食缓冲储备，并在第二个五年

计划期间从事公开市场的经营活动，价格低廉时购入粮食以确定一个最低价格，价格昂贵时则抛售粮食以强制实行一个最高限价。

实行国营粮食贸易产生了一个实际问题，那就是，如何对大约六千万耕种者的市场交易活动实行有效监督。国营贸易组织显然不可能分别同每一个农户打交道。然而，合作社却是一种方便得多的组织机构。政府可以同大约三十万个农村合作社，而不必同六千万农户打交道。第一个五年计划就已规定综合性服务合作社应在乡村发展计划中起关键性作用——虽然这主要是由于这些合作社可以阻止私放高利贷者和商人的谋利活动，从而提高大多数小农的收入，起到再分配的作用。但是，也有重要先例，即利用合作社作为政府对农业储蓄的使用和剩余产品的处理实行监督和管理工具。事实上，早在五十年代，计划制订者就看到了中国当时正在实行的改组农业的具体榜样。

印度的计划制订者就是由于认为印度和中国的经历和问题极其相似，而对中国的经济进展感到极大兴趣。这两个国家都曾遭受外国经济上的统治和帝国主义之害。两国都同样存在人口对土地的压力十分沉重，失业和就业不足，生产率水平低下等基本问题；而且由于这些因素，两国都在为迅速工业化积累足够资金方面面临着极大的障碍。颇为重要的是，两国看来都致力于类似的社会目标，尤其是消除经济上的差别和建立一个社会主义类型的社会。

一九五二年至一九五五年，国大党、国会、粮食和农业部、计划委员会的高级官员访问了中国，并同中国共产党、中国政府各部及计划委员会中与他们相当的人员进行了商讨。尼赫鲁和马哈拉诺比斯都在这一时期内访问了中国。他

们两个人都留下了深刻的印象。马哈拉诺比斯离开中国时深信，“中国给印度提供了一个比先进的西方国家更好的发展模式。”他认为从中国可以看到在农业水平很低的基础上，通过以合作方式改组农业的计划迅速实现工业化的道路。尼赫鲁也发现，“中国正在发生的最动人的事情之一，就是农业合作社和工业合作社的迅速发展。”他深信中国的经验适用于印度，因而在一九五五年末建议派一个调查小组去中国了解“农业合作社飞速发展”的原因。

早些时候来自中国的报道表明，尽管困难重重，中国还是取得了明显的进展，增加了农业储蓄和剩余产品以用于投资。一九五二年访问过中国的经济学家小组成员甘古利教授曾报道了中国所采用的方法，包括征收农村粮食税和由政府低价征购粮食。甘古利指出，因为成立了综合性的合作社，所以这两种办法都便于采用；这种合作社“出借或出售种子，规定耕种方法，决定收获时间，收购农作物，确定价格，出售农民所需的食盐、化肥和工业产品，并在他们缺乏资金时向他们提供贷款”。他说，“合作社是政府的粮食、税收和贸易等部门的下属代理机构。它们的活动是同经营布匹、粮食和其他必需品的国营贸易机构协调一致的。”

中国合作运动的显著成就使印度所取得的有限进展相形见绌。印度储备银行对合作运动作了详尽研究之后，于一九五五年发表的全国农村信贷调查报告透露，全国约有十万个农业信贷合作社，参加者不到农户的百分之十。占压倒多数的合作社都是有名无实或者经营不善。被认为在经济上可以存在下去的不到百分之二十。总的说来，合作社每年提供的全部信贷不到土地经营者所需的百分之三。调查报告所列举的失败的一些原因是：信贷合作社的规模太小，这些合作社

是按一村一社的原则组织起来的；大多数贷款要求以土地作担保；基金周转不灵；对贷款的回收监督不力；届期未还的贷款比例大。

然而，即使合作社过去失败了，但它们在发展战略中的重大作用却要求未来应当成功。事实上，农业信贷调查指导委员会建议的目的，不仅是为了补救农业合作社在经济上的弱点，而且也是为了改造这些合作社，使它们象中国的合作社那样可以有助于政府监督和管理农业储蓄和剩余产品。

小土地经营者资金微薄，显然不可能为合作信贷的必要扩展、农产品的销售和分配提供资金，也不能与高利贷者和私商竞争，象他们那样为上述情况提供便利条件。因此，储备银行建议政府为合作联社提供股金作为加强合作运动资金的一种手段。与此同时，它还建议政府提供的股金应在基层以至最高层农业信贷、销售和加工等类合作社的股金中占百分之五十一以上。在最高一层的合作社中，政府直接参与、由国家提供股金；但在县一级和基层的合作社，主要是由最高一级合作社给予拨款。还设想，政府直接向销售和加工类型的基层合作社提供股金。而且，指导委员会认为，凡是在政府是主要股东的合作机构中，国家应控制三分之一的董事会席位，并“在某些特定问题上享有超越一切的权力，即对有关这些问题的决定有否定或修改的权力，或自行作出有关决定的权力”。

另一个重要的建议也是一箭双雕的，既加强合作社的经济地位，又扩大国家实行控制的机会。指导委员会提出了一项“统一”农村信贷的新计划。这项计划规定，基层合作社将根据经过批准的生产计划和以实物偿还（而不是以土地或不动产作抵押）的能力向社员发放贷款，条件是借方须同意

向隶属于信贷合作社的基层销售合作社出售自己的产品。生产性贷款不仅能保证小农得到足够的信贷和有助于解决逾期无力偿还的问题，而且能有利于剩余农产品的征收，从而有可能利用价格机制作为监督和管理农村储蓄和消费的手段。统一的农业信贷计划同物价管制和国营贸易结合起来，就有希望解决政府获得大量粮食以便在城市实行计划分配的问题，也有希望为实行有效的物价稳定政策创造条件。

农业信贷调查报告中提出的主要建议，于一九五五年一月得到储备银行农业信贷常设咨询委员会的批准。同月，在尼赫鲁的坚持下，这些建议又获得国大党阿瓦迪年会的批准。《(五年)计划纲要》和计划委员会的《第二个(五年)计划试行大纲》都把农业信贷调查报告中提出的建议摆在农业战略的中心地位。经济学家小组认为，“人们普遍同意，有国家入股的合作社是印度未来发展中最重要组织形式”。计划部长G·L·南达曾重申这一点，他着重指出，“在(农业和小型工业)方面以及在国内贸易方面，尤其是在农村地区，发展合作的组织形式应当是实现社会主义类型社会计划中的最重要的目标。”

尽管国大党和政府内有着一致的意见，但再次明确合作社是主要的农业经济组织形式，却引起了国大党地方组织中权势人物的严重不安。新方针明确宣布的目的令人十分苦恼。政府以控制价格即低于市价的价格参与大规模购销粮食的建议，影响到大生产者的利润，并直接损害支配粮食市场的私商和面粉厂主的生计来源。未明确宣布的目标更令人惴惴不安。关于按合作方针改组农村实际上一切商业活动的建议，因要求强制成立合作农场(这个建议早些时候曾在《国大党土地改革委员会报告》中得到批准)，再次引起了对私

有生产形式的普遍攻击。虽然计划制订者自此以后闭口不谈强制，但他们却批准了第二个五年计划的一些建议，目的在于采取必要的措施为合作耕种提供坚实的基础；以便在十年左右的时间内按合作方针耕种的农田能占相当大的比例。确实，由于规定了合作社在筹措资金战略中具有经济上的关键作用，所以在第一个五年计划中似乎遥遥无期的农业改组措施，却突然之间要在一个规定的期限内付诸实施。马哈拉诺比斯曾谈到，要在一九五八年以前完成土地拥有最高限额的立法，并重新分配剩余土地。计划制订者设想，农村的一切经济活动都将在十年或十五年之内按合作方针重新加以组织。

如果地方的上层人物不愿听任他们自己势力的迅速衰落，不能容忍加快实施土地改革和建立合作社，那么只要现有的组织结构继续存在，农业改组的障碍实际上就是不可逾越的。正如马哈拉诺比斯自己所承认的，中央政府对工业还能起到杠杆的作用，而对农业则无能为力了。介于中央政府和农村千百万农户之间的是对农业、合作事业、评议会、土地改革等问题享有单独管辖权的邦政府。中央关于“集中的”大工业的各项决定是不难贯彻执行的，“因为那只涉及少数人”，而农业的情况则全然不同。在农业方面，单单有一项全国性的政策决定“是不够的，因为它的贯彻执行需要得到农村千百万人的自愿合作或者至少是赞同。把可以称之为‘分散部分’的农业和小规模生产组织起来，从一开始就比建立大规模工业难得多”。

从《第二个五年计划》的定稿本可以看出，计划制订者成功地抵制了企业界的要求，在工业政策的关键性问题上没有作出重大让步。然而他们却顶不住邦一级党组织领导人的压

力，在农业改组的内容和速度问题上作了一系列妥协。这些妥协严重地损害了农业战略的基本理论和经济计划的整个方针。

在一九五五年整个夏季，《计划纲要》是企业界不断批评的对象。这个计划方针得到工业家赞同的唯一之处是，它强调给予基础工业和重工业更大量的投资和更多的拨款。除此之外，计划文件的各个部分都受到他们的诘难。印度工商业联合会指责说，计划制订者把发展公营部分作为工业化的主要手段，无视了经济效益的基本准则。他们预言，对私营部分征收“高得出奇”的赋税将挫伤他们的积极性；限制扩大大工业生产而鼓励缺乏效率的家庭工业和小型工业，会造成消费品严重缺乏；而且在面临通货膨胀的强大压力和物价不断上涨的情况，第二个五年计划的整个结构都将崩溃。实际上，工业家们所希望的就是要把公营部分和私营部分的作用完全颠倒过来。印度工商业联合会争辩说：“公营部分今后活动的适当领域是形成和保持社会资本。在象印度这样一个不发达国家，要提供诸如电力之类的基本需要，或从长远观点说，提供教育、医疗卫生等等条件，此外还要提供私营企业所据以活动的公共事业，这个任务本身就足以使任何政府的行政部门应接不暇。官方在这个问题上的方针是迫切需要修改的。”

然而，政府却没有修改工业的基本政策。它所做的是阐明政府在工业未来发展中的作用，以解除企业界的疑虑。一九五六年四月三十日的新工业政策决议重申了下述原则：

“工业政策也象其他政策一样”将由实现社会主义类型社会这一目标来决定。因此，国家将“为建立新的工业企业和发

展交通设施逐步承担主要的、直接的责任。它还将以日益增大的规模从事国营贸易”。与此同时，私营部分也将有“发展和扩大的机会”。决议进而根据国家在每类工业中的作用，把工业分为三类。第一类是十七种“基础的和具有战略意义”的工业，包括公用事业在内。在这些工业中，只有国营部分可以建立新的企业。现有的私营单位可以扩大，也可以在“国家利益需要”时同国家合作建立新的企业。第二类是十二种“主要”工业。这些工业也主要由国营部分发展。但私营部分“或者独立地，或者在国家参与的情况下……有发展的机会”。第三类是其余一切工业，国营和私营两部分都可以发展。政府希望“在通常情况下靠私营部分的积极性和进取精神去发展这类工业”，虽则需遵守一九五一年《工业（发展和调整）法》及其他法令的规定。决议赞同私营部分对政府政策（限制大型消费品工业的产量，实行区别对待的征税和补贴办法，以支持家庭工业、乡村工业和小型工业的意见。今后，国家的政策将主要依靠“提高小生产者竞争能力的措施”，包括组织工业合作社。

计划委员会向企业界保证，在经济和社会事业方面优先保证国家发展的条件下，他们有充分扩大自己事业的机会。但是，计划委员会明确地拒绝了工业家们的看法，即认为国家在经济发展中应起的恰当作用是创造有利于私营企业发展的社会资本。计划委员会在对《第二个五年计划的方针》进一步讨论中，重申了建立一个社会主义类型社会这一至高无上的目标，坚持“有关生产、分配、消费、投资——事实上是一切社会经济关系——的重大决定都必须由为社会服务而建立的机构作出”。因为国家是社会利益的天然代表者，所以国营部分“不仅要搞私营部分不愿意或不可能搞的发展项

目，而且要在国家经济的整个投资格局方面发挥主导作用……如果发展将按设想的速度进行并将有效地致力于实现人们期待的更广泛的社会目标，那么公营部分就一定会不仅绝对地而且相对地比私营部分发展”。

第二个五年计划的支出和拨款情况是符合这种优先顺序安排的。总支出概算为四百八十亿卢比。公营部分新投资额定为三百八十亿卢比，即为第一个五年计划实际投资的两倍半。对比之下，私营部分的投资预计达到二百四十亿卢比，即比第一个五年计划只增长百分之五十。然而，主要的变化并不单纯是公营部分支出绝对数字的增加；在任何情况下都有必要在电力和交通运输方面进行投资，以创造现代工业所必需的基础结构。确切地说，两个五年计划基本的不同是“公营部分在工矿业发展方面得到优先机会”。第一个五年计划时期，在有组织的工业中，私人投资为公营部分支出的两倍多。第二个五年计划颠倒了这个顺序，把发展公营部分确定为实现工业化的更重要的手段。私营部分工矿业计划支出为五十七亿五千万卢比，而公营部分大型工矿业（包括钢铁、煤、重型机械和重型电气设备）拨出的新投资为六十九亿卢比。

第一个五年计划和第二个五年计划之间公营部分投资优先顺序的相对变化情况，见《表4-1》。正如人们所预计的那样，在两个五年计划之间，工矿业的支出在比例上和绝对数上都有最大的增长，即分别从百分之七点六增长到百分之十八点五和从十七亿九千万卢比增长到八十九亿卢比。由于在基本工程项目的大量投资不会立即扩大消费品的供应或创造大量新的就业机会，计划制订者便建议尽可能地依靠劳动密集的乡村工业和小型工业来满足消费者的需求。第二个

五年计划为乡村工业和小型工业的发展规定了二十亿卢比拨款，这比第一个五年计划中规定的数字多出六倍以上。

偏重于加速工业化的政策，大大降低了农业和灌溉费用在支出总额中的比重，从第一个五年计划的百分之三十四点六下降到第二个五年计划的百分之十七点五。就绝对数字而言，农业开支总额确实增加了百分之二十五以上，但是在这一类别中，对农业生产计划（即直接有助于增产的计划）的支出实际上却从第一个五年计划的十九亿七千万卢比下降到了第二个五年计划的十七亿卢比。灌溉事业上的开支在绝对数字上也略有下降，而且在整个计划支出中的比重也相对地急剧下降，即从百分之十六点三下降到百分之七点九。结果就更加要依靠调动地方资源，即为进行劳动密集的农业发展项目而自愿献出的劳动和金钱。从第一个五年计划到第二个五年计划，对全国推广计划和乡村发展计划的拨款增加了两倍以上。

但是，尽管力图把用于提高农业生产率的资本开支降低到最低限度，筹集足量国内资金的问题却仍未解决。甚至从一九五五年三月制订计划草案大纲到一九五六年二月第二个五年计划最后定稿为止这一小段时间里，各类发展项目所需费用概算总额就从四百三十亿卢比上升到四百八十亿卢比。与此形成对照的是，即使“最大限度地压低”非发展项目（国防、行政、现有工程项目和事业的维持）开支的增长，经常收入的结余估计也不超过三十五亿卢比，即为一年以前所定数额的一半左右。而且，尽管公共债务、铁路、福利基金及其他存款等项收入都暂时有所增加（这种增加并无特殊原因），按一九五六——五七年度税收水平计算的预算资金，也

表4-1 第一个和第二个五年计划主要发展项目开支分配情况

	第一个五年计划		第二个五年计划	
	款 项 (单位: 千万卢比)	%	款 项 (单位: 千万卢比)	%
农业和乡村发展	357	15.1	568	11.8
甲、农业	234	10.0	294	6.1
农业计划	(197)	(8.3)	(170)	(3.5)
畜牧业、林业、渔业 及其他杂项	(37)	(1.6)	(124)	(2.6)
乙、全国推广计划和乡村发展 计划	90	3.8	200	4.1
丙、合作及其他计划	33	1.4	74	1.6
合 作	(7)	(0.3)	(47)	(1.0)
村评议会	(11)	(0.5)	(12)	(0.3)
地方发展工程	(15)	(0.6)	(15)	(0.3)
灌溉和电力	661	28.1	913	19.0
甲、灌溉	384	16.3	381	7.9
乙、电力	260	11.1	427	8.9
丙、防洪及其他计划	17	0.7	105	2.2
工矿业	179	7.6	890	18.5
甲、大、中型工业	148	6.3	617	12.9
乙、矿源开发	1	—	73	1.5
丙、乡村工业及小型工业	30	1.3	200	4.1
交通运输	557	23.6	1,385	28.9
甲、铁路	268	11.4	900	18.8
乙、公路	130	5.5	246	5.1
丙、海港、航运、民航、邮 政、电报等	159	6.7	239	5.0
社会服务	533	22.6	945	19.7
甲、教育	164	7.0	307	6.4
乙、卫生	140	5.9	274	5.7
丙、住房	49	2.1	120	2.5

续表

	第一个五年计划		第二个五年计划	
	款 项 (单位: 千万卢比)	%	款 项 (单位: 千万卢比)	%
丁、社会福利和重新安置计划	180	7.6	244	5.1
其他杂项	69	3.0	99	2.1
总 计	2,356	100.0	4,800	100.0

资料来源：根据《第二个五年计划》第五一——五二页编制。

不超过一百九十五亿卢比。计划制订者在从赤字财政的最高限额一百二十亿卢比和外援八十亿卢比得到贷款后，仍留有八十五亿卢比的资金差额。第二个五年计划来源的估计数字见《表4-2》。

表4-2 第二个五年计划的资金来源 (单位：千万卢比)

预算资金总额	2,400
按一九五五——五六年度税率计算的经常收入结余	350
来自增税的收入	450
公共债务	1,200
市场贷款	(700)
小额储蓄	(500)
铁路	150
福利基金及其他存款	250
赤字财政	1,200
外 援	300
差 额	400
总 计	4,800

资料来源：根据《第二个五年计划》第七七——七八页编制。

计划委员会建议通过增税筹集四十五亿卢比，要由中央和各邦平均分担。还要“充分研究”通过税收筹措甚至更多资金的可能性。尽管如此，计划制订者仍强调指出，只有采取“其他措施和方式”控制公众消费，才有可能弥补四十亿卢比的差额。计划制订者转弯抹角地列举中国在消费品方面实行国营贸易的经验时说：

当然，必须承认，税收是有它的局限性的，这就意味着必须通过其他办法来补充税收的不足，也就是通过向公众出售货物和提供劳务把获得的盈余直接送入国库。有些在生活水平上并不比印度高得多的不发达国家正是通过这类办法，也就是通过对国营企业的产品实行适当的价格政策，并通过在经过选择的行业实行国营贸易或财政垄断，来筹措他们发展经济所需的资金。

国营贸易同时要在稳定国内市场价格方面发挥重大作用。计划制订者警告说，如果出现粮食和其他必需品严重匮乏或不足时，为保持计划结构，也许有必要实行物价管制和必需品配给。他们的设想是，在第二个五年计划期间，为了缓和季节性的物价剧烈波动或大量投资计划而产生的通货膨胀压力，政府将建立足够的粮食储备以便公开售卖。

象在《计划大纲》中一样，与国家合股经营的农业信贷、销售、加工的各种合作社组织也被规定要发挥极为重要的作用。计划要建立一些全国性的基金会，以便使各邦认购高级（邦级）银行、中级（县级）银行和大型基层信用合作社的股份，以及非信贷机构尤其是销售和加工合作社的股份。此外，第二个五年计划还规定成立一个全国合作发展和

储藏委员会（由储备银行、国家银行和印度政府的官员以及合作运动的非官方代表组成），作为在销售、加工和储藏等方面实行合作的全国性的计划、组织和协调的机构。

尽管计划制订者创立了对合作部门实行监督的全国性的财政和行政机构，但却不能避免在农业改组的范围和步伐问题上作出许多让步，这就严重地破坏了把合作社作为政府管理农业经济的工具的作用。由于邦的领导人提出了反对意见，计划委员会不愿敦促实行农业信贷调查局关于国家对合作银行董事会的任命实行监督及官方对放款政策和合作社任命事项行使否决权等项建议。他们确实重申了农业信贷调查局的下述建议，即凡是合作社社员都有资格根据生产计划和以实物偿还的能力得到贷款。但是他们却放弃了另一个主张，即社员只有事先同意通过合作社出售其产品，才能得到生产性贷款。《第二个五年计划》完全取消了这一规定的强制性而规定为“劝说信用合作社社员事先同意通过基层销售合作社出售其产品”。

在以合作方式改组农业的时间表的问题上，也向邦领导人作了重大的让步。虽然计划制订者认为，农业改组（合作耕种除外）应在十年内完成，各邦合作部长在一九五五年四月开会时却争辩说，即使政府入股并向合作社提供财政方面和管理方面的其他帮助，也不可能在十五年内把百分之五十以上的农业信贷、销售和加工活动组织到合作部门中来。第二个五年计划实际规定的指标表明，这个过渡时期甚至更长。据估计，到计划期末只能有一千五百万农户（约占农户总数的四分之一）参加农业合作社。对农业信贷的全部需要只有百分之十稍多一点才能得到满足。销售合作社预期只能经销百分之十的有销路的剩余产品。最后，虽然计划制订者

认为，至少需要有五百万吨粮食的缓冲储备才能对国内物价产生影响，但是他们建议在第二个五年计划期间由中央和邦储藏公司修建的仓库容量却不到二百万吨。从农村信贷调查报告转到第二个五年计划，唯一能完整保存下来的一项建议是建立大型合作社，以提高经济效益。计划委员会规定，基层信贷和综合服务合作社应包括若干个村，以便达到平均每社五百户社员、最低股本一万五千卢比、年营业额十五万卢比。现有的小社也按这个模式改组。但是，即使这个建议也是计划委员会的一个倒退，因为它被迫放弃了优先把村作为合作组织的基本单位的规定，而这个规定正是委员会要实行的逐步向联村社过渡的政策的一部分。

在土改进度问题上的其他让步也不小。这些让步削弱了通过动员地方人力和资源增加农业生产这一经济方针的“基础”。土地改革在两个方面为大规模动员闲散人力所必需，即为鼓励义务劳动提供所需要的社会条件；为更合理地利用土地铺平道路，把大量未充分就业的务农者和农业雇工解放出来，使其专门从事基本工程项目的建设。虽然《第二个五年计划》重新提出了实行租佃改革和土地最高限额的建议，计划制订者却无法从各邦得到坚定的承诺完成立法的时间表。而且，虽然计划委员会认为，应在十年内由合作社耕种很大一部分土地，但是它在建立合作农场的指标问题上未能与各邦政府取得一致意见。这个问题不得不留到第二个五年计划的头一年去作出决定。

结果是，第二个五年计划是在计划期间对农产品的估计需要量与实际所订指标之间存在很大差距的情况下开始的。根据种种考虑（包括人口年增长率估计为百分之一点二，城市人口增长；需要提高人均消费水平；需要抑制通货膨胀的

压力，由于购买力的提高和收入的再分配而预期产生的需求增长），计划制订者得出了下列结论：粮食产量在十年内需要增加一倍。但是，根据计划委员会的计算，对农业生产计划的直接投资额却只够使总产量增加百分之十五，即从一九五五——五六年度的六千五百万吨增加到一九六〇——六一年度的七千五百万吨。第二个五年计划的最后定稿既批准了“在十年内把农业生产包括粮食作物在内增加一倍”的目标，也接受了在一九五六至一九六一年的五年期间内粮食产量增长百分之十五的指标。这种矛盾情况的根源是计划制订者与各邦领导之间在土改进度问题上一直在进行的政治斗争。

计划委员会相信，在规定的投资额之内是可以“大大超过农业产量指标”的。一九五五年第二个五年计划还处于初期起草阶段的时候，计划委员会副主席V·T·克里希纳马查里就曾要求各邦同意一九五六至一九六一年的五年期间粮食生产增长百分之四十的指标。计划制订者论证说，通过乡村发展计划和全国推广计划更广泛地动员地方人力和资源，现有的投资水平有可能不断提高生产率。虽然各邦没有被说服，计划制订者仍然认为，“利用自愿捐助和地方的人力资源，就可以在许多方面完成计划规定的有形指标，甚至大大地超额完成”。《第二个五年计划》认为，全国推广部门可以“在许多方面有计划、有组织地利用人力资源，例如修建诸如乡村道路，油库，水库，上、下水道等地方性工程，以及维护现有的小型灌溉工程。在建设大型工程（如灌溉工程）的地方，全国推广部门和乡村发展计划的工作人员应在非官方领导人的支持下，主动地把关心水利及配套工程建设的各村劳力合作社组织起来”。

而且，甚至在《第二个五年计划》发表以前，人们就愈来愈担心农业计划的低指标会带来严重的通货膨胀，对经济造成压力。早在一九五五年十月，各种谷类的价格就在逐步上升。即使是一九五六——五七年度的好收成也没有象人们期待的那样使物价下跌。

到一九五六年春，计划委员会再次鼓吹提高农业的计划指标。尼赫鲁提醒首席部长们说，尽管在第二个五年计划中强调了重工业，“农业事实上仍然是我们必须赖以从事建设的坚实基础。我们正是从农业，从日益增加土地上的收成为未来的发展积累盈余的。”他把印度和中国有计划的发展速度直接作了一个对比：“我们原来（对印度）的估计是，第二个五年计划期间的农业生产增长百分之十五。这显然是太少了。中国今后五年估计增长百分之三十五——四十，而且他们每英亩的平均产量起点较高。如果我们十分认真努力工作，就毫无理由不能在这方面赶上中国的发展速度。我们的粮食和农业部正在重新考虑这个问题，我相信他们提出的新指标会比原来高得多。”

在第二个五年计划开始后的三个月内，计划制订者便取得了第一个成功。国大党全国委员会采取不寻常的步骤，通过了《关于第二个五年计划的决议》，认为“计划中规定的农业生产指标可以而且应当大大提高。”此后不久，V·T·克里希纳马查里在国家发展委员会的会议上“捅了一个马蜂窝”，散发了一份意见书，重申他的看法，认为不用增加投资仅仅是更有效地采用劳动集约方式，就可以在第二个五年计划期间提高农业产量百分之四十。但是，克里希纳马查里的主张遭到联邦粮食和农业部长A·P·贾恩的强烈反对。贾恩认为，在现有投资分配情况下，充其量只能增

产百分之十五稍多一点。一九五六年六月底贾恩召集的一次各邦粮食部长会议支持他的主张，认为可以使粮食产量达到八千万吨（即比一九五五——五六年增长大约百分之二十八），但必须增加支出约十二亿卢比。

尽管如此，计划委员会仍然没有回心转意，它还是认为，不需要增加任何财政开支就可以超过计划指标增加农业产量。而且，他们的观点再次为来自中国的报道所证实，这些报道说，由于农业改组和动员闲散人力的结果，中国农业的产量有了很大的提高。

早在一九五四年，来自中国的报道就表明，中国正在进行一场新的运动，把全部农田组织到初级合作农场和集体农场中去。一九五五年去北京参加“五一节”庆祝活动的印度工会代表团成员报道说，中国有六万个生产合作社，全部一亿一千六百万农户中已有一千五百万户参加了这些合作社。六个月之后，即一九五五年十二月，陪同孙逸仙夫人访问印度的陈翰笙教授告诉计划委员会说，绝大多数中国农户已参加了合作社或集体农场，由于有效地利用人力和耕牛，中国将能够在此后五年内使农业生产增长百分之三十五至四十。

一九五六年六月，计划委员会向各邦鼓吹提高农业生产指标达到高潮的时候，又宣布派遣一个农业合作代表团（被称为帕蒂尔委员会）到中国去“更详细地研究……发展农业合作社所采用的方法”。此后不久，联邦粮食和农业部宣布委派它自己的代表团到中国考察农业计划和农业技术，也去研究“中国当局为提高农业生产率而采取的方案和计划”。该部在解释它的这个决定时，提到了对第二个五年计划农业发展指标不够高所表示的“强烈反感”，以及中国的增长率要高得多的报道。

帕蒂尔委员会和粮食部委派的代表团大约在同一时间到达中国。帕蒂尔委员会于一九五六年七月二十五日到达北京，在中国呆了两个月，访问了中国的八个省和十九个生产合作社。农业计划和农业技术访华代表团于一九五六年七月二十日到达北京，八月八日离开中国。这个代表团访问了若干个合作农场，但它把大部分时间花在同农业部、在北京的其他有关各部以及中国计划委员会的技术专家进行讨论。

V·T·克里希纳马查里承认，这两个访华代表团的报告，“证实了计划委员会一直在考虑的问题”。帕蒂尔委员会报告说，中国农村已经建立了合作农场的地方，粮食生产在两、三年内增长了百分之十五——三十。他们认为，这种增长大部分是由于有更合理的农业组织形式，把大量就业不足的农民解放出来创造物质财富。在其他工程中，他们还列举了开荒和修路、筑堤、修渠和开凿水井；他们还报道了诸如收集有机肥料之类的群众“运动”。帕蒂尔委员会报道说，仅仅在一个省由于实行这类计划，就在一个季度之内修建了三十万口水井和一万多个小型水闸，把灌溉总面积扩大了百分之一百。由于动员闲散人力而取得的其他成就中包括积累了下一季度所需肥料的百分之七十和使用集约耕种方式来提高产量。帕蒂尔委员会根据它在中国的观察，建议印度在第二个五年计划期间组织一万个合作农场。粮食部的代表团实际上得出了大体上相同的结论。他们报告说，“中国的经验表明，如果具备了某些条件，就有可能通过合作社把农村人力资源组织起来，保证社会全体成员而不仅是那些拥有较多田产的人能充分就业。这对于我们未来的发展有重大的意义。”这个代表团还建议在第二个五年计划期间实行一项“大胆的合作耕种试验计划”。

上述两个报告加强了计划制订者的这一信念：新的农业组织形式可以为更有效地利用现有资源创造条件，并在第二个五年计划期间使农业生产有较大的发展。尼赫鲁批评了一些邦的农业部长，他们“认为没有额外的资金，农业就不可能进一步增产”。尼赫鲁不同意他们的看法，他确信“一定可以增产百分之三十”。而且，在乡村发展计划和全国推广计划实施的地区，更多地采用劳动集约方式，“不大量增加额外开支”，就可以实现这种增长率。他再次列举中国的例子说：“在那里就迅速出现了几百万个合作农场”。他问道“那么我们将怎样发展农业生产呢？其他一些国家最近几年来在不大量使用化肥的情况下迅速增加了粮食产量。我们看到了这个事实。中国是怎样做到这一点的呢？中国用在这方面的资金并不比我们的多。而且，中国比我们更加强调对工业尤其是重工业的发展。可是他们却成功地增加了农业产量，步伐比我们快。毫无疑问，中国能做到的事情，我们也应当能做到。”

人们经常向粮食部长A·P·贾恩提到中国的成就。他多少带点恼怒的情绪回忆说，一九五六年，

计划委员会有过这样的想法，即你可以利用剩余劳动力生产出任何数量的粮食。我们的人往中国跑。代表团来来往往。我们的国务部长在议会发表奇谈怪论，说什么中国深耕四英尺。他拿出一张照片，照片上有个人在往烟叶上爬，以表示烟叶长得多高。照片上还有一群小孩在稻子上跳舞。计划制订者确信所有这一切都是动员剩余人力的结果。我们已开始相信，只要利用剩余的劳动力，你就可以无所不有了。

一九五六年十二月，计划委员会向各邦鼓吹提高农业计划指标，取得了部分胜利。国家发展委员会终于投票决定，在不增加任何投资的情况下，规定第二个五年计划粮食生产的指标为八千零五十万吨，即此一九五五——五六年度增加百分之二十五。但是计划制订者认为这还不够高。此后不久，国大党全国委员会再次号召提高计划指标。他们断言工业的发展需要农业生产的增长“大大超过《第二个五年计划》最初规定的数字”，所以他们建议，“在今后五年中必须把目前的农业产量至少提高百分之三十五”。

但是，各邦更不愿接受在第二个五年计划期间大规模组织合作农场的计划。各邦领导人就两个访华代表团的建议答复计划委员会及粮食和农业部，表示只同意在完全自愿参加的情况下搞小规模的合作耕种试验计划。一九五七年十一月，国家发展委员会投票决定，在第二个五年计划期间建立两千个合作农场。

但到一九五七年夏季，经济上更加要求迅速改组农业。农业生产从一九五三——五四年度达到的高水平下降，而粮食价格则从一九五五年十月到一九五七年八月猛涨了百分之五十。反映农产品价格急剧上升趋势的批发价格指数在这个五年计划的头十五个月中上涨了百分之十四。一九五六——五七年度，政府进口了二百万吨粮食，即占五年计划期间打算进口粮食总量的三分之一左右。此后，在一九五七年四月，北印度雨水失常，小麦受到很大损害，这就使已经紧张的形势更加严重了。粮食生产几乎下降百分之十，即从一九五六——五七年度的大约六千九百万吨下降到一九五七——五八年度的六千三百万吨。粮食部长A·P·贾恩在人民院发言时承认，“我们度过了一个很坏的年景，一个缺粮的年景，

这样的年景在人们的记忆中还不曾有过。”他还说，虽然政府在一九五七——五八年度又进口了四百万吨粮食，“我们却无法弥补整个欠缺，价格确实上涨到空前的水平。”

一九五七年粮食和农业部任命的粮食调查委员会所做的报告只是加重了危机的气氛。该委员会根据同邦政府的讨论，估计在第二个五年计划末，粮食实际产量仅能达到“规定指标的百分之六十左右”。物价管制、政府收购粮食、对现有供应量实行配给，看来是为保持这个计划的结构所绝对必要的。此外，计划委员会确信，商人从事囤积居奇活动，在歉收时节造成人为的严重缺粮，以从中牟利。这就严重地助长了粮价螺旋式地急剧上升。计划委员会强烈表示同意粮食调查委员会的下述结论：“除非对批发贸易实行社会控制，我们将不可能稳定粮食价格。因此，我们的政策应当是对粮食批发贸易逐步地和有计划地实行社会化。”

从一九五七年春季开始，计划委员会就敦促粮食部迅速贯彻执行粮食调查委员会的建议，即建立一个粮食稳定组织，并在所有重要城镇建立分支机构，按规定价格购销小麦和大米。但是，由于缺少可以为国家充当收购代理人的销售合作社，所以拟议中的粮食稳定组织要通过持政府执照的粮食加工厂厂主和粮食批发商来进行活动。这个新的机构有权限制私人的小麦和大米运到指定各县以外的地方；在余粮邦或县垄断收购后运出邦境以外；在无人按规定价格出售大米和小麦的情况下，征购加工厂主和商人的库存粮食。计划委员会的设想是，即使在缺粮和价格上涨时期，粮食部也能通过这些办法积存起大量的缓冲储备粮。这样，到第二个五年计划期末，政府就将在粮食贸易中起主导作用。

但是，这种乐观的想法没有考虑到联邦粮食部长 A·

P·贾恩的反应。这位前国大党北方邦委员会主席反对实行物价管制和粮食贸易国营的政策。他认为这两种做法将招致大批地主和商人的反对，而这些人在他那个邦仍然是国大党组织中的骨干。他在一九五七年七月三十日向人民院发表的一篇讲话中公开（虽然是转弯抹角地）攻击计划委员会对于物价上涨和消费者的利益过份担心，而对于给农民以价格刺激却置之脑外。他以尖刻的口吻说：

在我国还有一个思想派别，其中成员大多数是由经济学家和足不出户的人组成的。他们认为，压低农产品价格就能为五年计划筹到资金。其中有些人甚至说“把小麦的价格固定在很低水平上，并按相等比例固定大米和其他农产品的价格。在市场上强制征购全部小麦、大米及其他商品，这样就可以解决价格问题。工资不会增加，计划将顺利取得进展。”这些人似乎忘记了在我们的经济中还有象农业这样的部门，而且这都是计划的一部分。……如果我们采取农产品低价格的政策，那么这个政策就是倒退的。如果我们的政策不给农民以任何刺激，他就不会去进行生产，而如果计划失败了，压低农产品价格的政策也会受到破坏。

贾恩在私下说明他的真实反对意见时谈得更加绘声绘色，但也许是更加直言不讳。他在对他被指派执行粮食国营贸易的任务发表看法时指出：“国营贸易意味着剩余产品必须由国家收来并重新分配给消费者。实际上，这意味着每个邦都必须有销售合作社强迫收集剩余产品，然后国家才能重新分配。我认为我不是干这种事情的人。那需要使用一点压

力。在俄国和中国干这种事情的是斯大林和毛泽东。”

贾恩举出了行政和组织方面对迅速贯彻执行上述政策的种种障碍，在整个一九五七年期间迟迟不执行计划委员会关于建立粮食稳定组织的建议。在他的领导下，联邦农业部和各邦农业厅只执行粮食调查委员会报告中最没有争议的建议。从一九五七年到一九五九年，限制把大米自由运出“南部粮区”（安得拉和马德拉斯这两个余粮邦，迈索尔和喀拉拉这两个缺粮邦），尽管在该地区四个邦之间仍允许自由运输。与此类似，私人的全部大米和稻谷都不许运出奥里萨和比哈尔，不许运出阿萨姆和西孟加拉，最后也不许运出中央邦、北方邦和旁遮普。对私人小麦贸易也实行了同样的限制。一九五七年划分了三个小麦区：喜马偕尔、旁遮普、德里；北方邦；拉贾斯坦、孟买邦、中央邦。在这种对自由运粮施加区域性限制的制度下，把余粮邦和缺粮邦搭配在同一个贸易区内，当地仍然存在粮食短缺时，由粮食部负责满足。此外，从一九五七年开始，联邦政府同意满足孟买和加尔各答对大米的需要，以防止农村余粮不合理地流入有较大购买力的城市。

但是，在一九五七年底以前，粮食部成功地顶住了计划委员会要求实行粮食国营贸易的压力。中央政府通过来自澳大利亚的商业性进口并根据一九五六年八月同美国签订的第一个四百八十号公法协议积存了小麦，同时通过来自缅甸、柬埔寨、泰国的商业性进口库存了大米。这些库存的粮食以政府的名义运往缺粮邦，并随即通过较大城市中的平价粮店出售。这些粮店或由政府直接经营，或由政府发给执照的粮商及合作社经营。

然而，到一九五七年底，日益严重的外汇短缺使得联邦

粮食部无法从商业性进口中弥补全部的大米欠缺。十一月，在计划委员会的压力下，联邦粮食部同意自行负责在安得拉、迈索尔和奥里萨三个邦开始收购活动。旁遮普邦政府也代表中央政府进入市场。阿萨姆和西孟加拉邦政府则试图自行收购一部分剩余大米，以便供应这两个邦的缺粮县。但是仍然没有人试图以国营贸易机构去取代私商。相反，商人仍与合作社一道继续充当中央政府和邦政府的代理人，替政府采购粮食以换取佣金，但同时他们也继续为自己采购。

大体上说，这些粮食“国营贸易”的初步尝试是不成功的。在奥里萨和迈索尔，政府把自己的活动局限于按一九五七年十一月前三个月的平均价格自愿收购。这种价格低于大多数县的公开市价，按这种价格上市的大米分别为五万六千吨和一万三千吨。在安得拉和旁遮普，邦政府由于收购的数量极少，终于决定对以批发方式购进和售出大米规定最高控制价格并对米厂实行强制征税。根据这些规定收购的大米在安得拉邦达到二十万吨，在旁遮普为十万吨。在西孟加拉和阿萨姆，仅对余粮县所有批发交易实行了最高控制价格，结果这两个邦政府只能分别收购到七万七千吨和两万二千吨。

对国营贸易的初步试验失败了，这明显地表现在一九五七——五八年度的粮价上涨以及缺粮邦和较大城市的粮食长期供给不足。计划委员会对缺粮现象进行了指责，认为这是由于粮食部和各邦未能在各级分配过程中对粮食收购实行垄断和价格控制。计划制订者指责说，只对粮食批发交易而且某些邦只对余粮县实行的部分管制制度，有利于逃避管制。虽然有关的邦或县的政府规定的收购价格，被同时宣布为一切批发交易的法定最高控制价格，但许多中等生产者和大生产者却设法把他们的存粮私运到不受价格管制的县或邦去出售。而

且，许多人以少于批发的数量把大米卖给不受价格管制的零售商和消费者。在对批发商和加工厂主的存粮确定强制征税比例的那些邦，商人仍然可以随意向不受价格管制的零售商出售其余部分粮食。这就促使商人把粮食保存到收获以后的“淡”季时出售，并且在政府库存告罄时以极高的价格抛售，从而补偿因征税受到的损失。计划制订者认为，许多商人还逃避征税命令和价格管制，向农民付出高于最高规定价格的价钱，并同农民安排把粮食存放在农村，直到这个季节的晚期，再在黑市或向大城市的零售商出售，以获取厚利。

粮食部和各邦断然反对计划委员会对缺粮和涨价的原因所作的这个分析。他们坚决认为，缺粮和涨价的主要原因是市场因素（包括生产停滞、收入因经济发展而增加、人口增长等）而不是囤积居奇。粮食部不同意计划委员会的意见，该部解决粮食危机的办法是重新恢复原来的农业政策，即采用科学方法优先于组织的改革，以此作为提高农业生产率、增加剩余产品的最重要的手段。他们还采取了其他的政策，如极力要求给农业更多的投资，以便使用良种、杀虫剂、尤其是化肥；同时还极力要求为大米和小麦规定有利可图的价格，以便鼓励私人把资金用于新的投入。从短期着想，粮食部则建议根据四百八十号公法进口小麦和一部分大米，另外再采用商业性办法进口一部分大米作为补充，以满足缺粮邦的需要。该部于一九五八年九月同美国又签订了一项四百八十号公法协议，规定在两年内进口三百万吨小麦。

随着一九五七——五八年度财政危机的加深，以及要求削减五年计划规模的压力，计划委员会与各邦之间的冲突达到了更加危险的程度。到一九五八年三月，外汇形势已急剧

恶化。原来估计收支差额中的赤字总额在这五年中间为一百一十二亿卢比。计划委员会规定，其中二十亿卢比由印度的英镑结余来弥补，其余部分靠外援来解决。但是，在计划的头两年赤字总额就上升到八十二亿一千万卢比。印度的外汇资产减少了四十七亿九千万卢比。看来，五年的赤字最后总共将达到一百七十亿卢比。

这个危机是许多原因造成的。国防进口需要日益增长，钢铁价格普遍上涨、某些新工业项目的外汇费用较预期的为高——所有这些因素都起了作用。另一个重大因素就是需要进口比原来设想的数量多出一倍的粮食。

此外，财政部对进口许可证未能实行适当控制，导致了在计划的头几年批给私营部分进口资本货物和钢铁的许可证较预料的为多。所有这些因素加在一起，在计划的其余年份能用于扩大公营部分的外汇总额就减少了。早在一九五七——五八年度，计划制订者就不得不把外汇只分配给钢铁、煤、电力、铁路和港口等部门的少数几个“核心”工程项目，公营部分其他一些工业计划的完成被迫推迟了。

缺乏外汇并不是难以完成公营部分项目的唯一原因。不久就明显发现，国内通货膨胀造成某些工业项目所需的卢比费用增加了，完成计划的物质指标所需的财政开支将远远超过原来设想的四百八十亿卢比。计划委员会在一九五七——五八年度承认，增加财政开支是不可能的，因而默然同意降低物质指标，并决定维持四百八十亿卢比的财政开支的最高限额。经过巨大的努力，分配给农业和乡村发展计划，以及农村工业、小型工业的资金保持在原来水平上。但是，公用事业拨款削减了八亿二千万卢比，灌溉和电力拨款削减了五亿三千万卢比，运输拨款削减了四亿卢比，其他杂项开支削减了

一亿五千万卢比。

尽管如此，一九五八年四月对计划开支和资金来源的估计清楚地表明，即使四百八十亿这个开支最高限额也不得不降低。在头两年中，预算资金的严重不足使用于计划的总开支下降到远低于原来设想的水平。一九五六——五七年度用于计划的开支总额为六十三亿五千万卢比，比预算规定的八十二亿八千万卢比少百分之二十三以上。一九五七——五八年度的实际开支增加到八十六亿一千万卢比，而预算估计数为九十六亿六千万卢比；但计划开支的全部增加数额必须靠财政赤字来解决。预算差额由一九五六——五七年度的二十三亿八千万卢比扩大到一九五七——五八年度的四十六亿四千万卢比。在两年之内，国家经济就必须从赤字财政中得到七十亿卢比，而人们认为整个五年期间的安全数字最高为一百二十亿卢比。结果是，一九五八——五九年度的财政赤字上限被定为二十一亿五千万卢比。加上外援三十亿卢比（比一九五七——五八年度增加三倍），该年度用于计划的开支可能达到差不多一百亿卢比。尽管如此，在计划的头三年，用于计划的开支仍然只筹措到百分之五十稍多一点，即四百八十亿卢比中的二百四十五亿六千万卢比。

对计划头三年的资金情况所作的详细分析再次使人集中地注意到有必要从农村调动更多的国内存款。对中央和各邦的征税状况所作的考察表明，从经常收入中的计划开支提供的资金主要是来自中央从城市方面征得的税收。另一方面，各邦一般都没有完成他们所承担的经常收入的任务，而这种情况在向农村征收附加税的措施方面表现得最为明显。

在第二个五年计划的头三年中，中央实际上超额完成了它从税收中筹措国内资金的指标。中央从经常收入中为计划

提供的资金总额原估计为四十二亿卢比——按一九五五——五六年度税率征收二十五亿二千万卢比，从附加税中提供的为十六亿八千万卢比。与此相对照的是，在计划的头三年中，中央从所得税、公司红利税、资本收益税、财产税和货物税等新税种中得到的收入高达三十七亿六千万卢比，在五年期间则可望达到七十二亿五千万卢比。即使如此，大部分收入却未用作中央的计划开支。根据财政委员会一项事先未料到的慷慨裁决转拨给各邦十六亿卢比。另外二十二亿五千万卢比则用于日益增长的国防开支。减去其他非发展性杂项开支之后，中央从经常收入中提供给计划的资金估计为四十六亿五千万卢比，仅超过原定指标四亿五千万卢比。

这种增长由于各邦计划预算资金的严重不足而更加微不足道了。原来预期各邦可以从经常收入中一共筹措三十七亿卢比。除因财政委员会的裁决，以及因联邦税收的转让而获得的资金外，各邦应按一九五五——五六年度税率从经常收入中提供九亿八千万卢比，并从采取增税的措施中提供二十二亿五千万卢比。然而，在计划的头三年中，各邦从这些来源为计划总开支提供的资金大约为十三亿五千万卢比。在五年期间所提供的资金不能指望超过二十九亿五千万卢比。

对各邦资金情况的考察表明，按计划制订前的税率从经常收入中获得额外资金的期望已成为泡影。事实上，主要由于非发展性开支的增长，各邦在这一项目下即将出现一至两亿卢比的赤字。而且，从计划头三年的附加税中所得到的资金只有大约十亿九千万卢比。在五年期间预计可得到十七亿三千万卢比，即比计划中所规定的二十二亿五千万卢比的指标少五亿二千万卢比。这种短缺大部分是由于未能实现计划中增加农业税收的规定，其中有土地税、灌溉税、农业增值

税、农业所得税等。从计划头三年征收各邦附加税的措施中获得的资金与计划指标相比较的情况，见表4-3。

一九五六——五七年度至一九五八——五九年度
各邦采取增税措施而得到的资金

表4-3

(单位：千万卢比)

	由于头三年采取的措施而得到的资金		
	一九五六——五七年度至一九五八——五九年度	五年期间所得	计划中规定的指标
一般营业税	39.6	83.2	112.0
汽油和柴油税	2.9	7.0	
土地税	4.0	9.6	37.0
灌溉税			11.0
农业增值税	0.8	2.2	16.0
农业所得税	3.3	7.5	12.0
电费 and 电税	3.4	8.4	6.0
机动车辆税	5.3	13.1	10.0
印花、注册	1.2	3.0	4.0
货物税	1.8	3.6	—
其他	17.0	35.3	17.0
合计	79.3	172.9	225.0

资料来源：《第二个五年计划的估计和前景》，第二〇页。

邦一级经常收入的严重不足，加上来自市场贷款的收入减少、小额存款收集不足（主要是因为合作社筹集农业存款未获成功），不仅使得原来的四十亿卢比资金差额得不到弥补，而且还扩大了这个差额。即使第二个五年计划的最后两年，为增加的二十八亿三千万卢比赤字财政取得贷款，而且外援也比原来设想的数额增加二十三亿八千万卢比，计划委员会仍在一九五八年四月得出结论说，中央和邦的计划资

金在五年期间总共不超过四百二十六亿卢比。计划资金差额仍有五十四亿卢比。

从抽样调查得到的新背景材料来看，把计划开支压低到这个水平就更加令人感到痛苦了。新材料表明，人口增长率要比原来的估计高得多，即每年在百分之二以上，而原先计划为百分之一点二。在国家发展委员会五月会议上，计划委员会认为，如果各邦和中央在筹措资金方面作出新的努力，计划开支总额仍有可能达到四百五十亿卢比。财政部长建议采取措施增加税收十亿卢比（中央四亿卢比，各邦六亿卢比）；增加市场贷款和小额存款六亿卢比；节约非发展性开支八亿卢比。这样就为计划增加国内资金二十四亿卢比。中央和各邦都同意承担这些新的义务。但是，降低财政开支就意味着所有发展项目都要有新的削减，而且这次削减还要包括工业、矿业、农业和乡村发展计划。一九五八年五月决定的主要发展项目资金分配变动情况，见表 4-4。

能否达到这个已经降低了的财政开支水平，“在很大程度上”取决于“能否实现农业增产”。除非粮食产量提高，粮食价格下跌，否则为计划最后两年所设想的规模增加财政赤字，将只会增加通货膨胀对经济的压力。同时，计划制订者通知国家发展委员会，国内的化肥产量预计只能达到原定指标的一半，而且“由于外汇短缺，化肥的供应必然会赶不上日益增长的需要”。这个差额必须通过“在绿肥和其他肥源方面作更大的努力”来加以弥补。事实上，在财政紧张的情况下，“最大限度地争取……当地人民的参与和公众的努力来支持农业计划”，就比过去更加重要了。

国家发展委员会五月会议后不久，V·T·克里希纳马

对第二个五年计划主要发展项目资金
分配的原有估计和修改后的估计

表4-4

(单位: 千万卢比)

	计划中原 分配情况	在总额 中所占 百分比	修改后的 分配情况 (为了适应 在最高 限额内 某些项 费用提 高的情 况)	在总额 中所占 百分比	一九五八 年四月根 据当时资 金情况规 定的开支 额	在总额 中所占 百分比
农业和乡村发展计划	568	11.8	568	11.8	510	11.3
灌溉和电力	913	19.0	860	17.9	820	18.2
农村工业和小型工业	200	4.2	200	4.2	160	3.6
工矿业	690	14.4	880	18.4	790	17.5
交通运输	1,385	28.9	1,345	28.0	1,340	29.8
公用事业	945	19.7	863	18.0	180	18.0
其他	99	2.0	84	1.7	70	1.6
合计	4,800	100.0	4,800	100.0	4,500	100.0

资料来源:《第二个五年计划的估计和前景》,第二三页。

查里在国大党全国委员会的《经济评论》上撰写文章,再次为以更快步伐改组农业进行辩护。他指出,由于田间沟渠的修筑落后于预定计划,有三百五十万英亩土地未能利用灌溉潜力。据官方估计,必须在计划结束时挖掘大约十六万英里长的田间沟渠,以便充分利用现有的灌溉潜力。但是,“不可能期望任何政府机构(不论它组织得如何完善)能于短期内在千千万万个农村挖掘一百六十万(原书如此——译者)英里长的水渠。”相反,计划委员会认为,“责任必须完全落在各个村庄”。如果村合作社和评议会得到法定权力,用农村的钱财和劳力举办并完成地方发展工程,就可通过多种劳动密集的计划(如筑堤坝、水土保持、在每个村建立育种

场、收集土肥等)提高生产。克里希纳马查里代表计划委员会说,“我们在这个问题上的想法是,在农村组织所有这些活动的责任必须落在农村评议会和村合作社身上。使每一个村都通过村评议会和村合作社为满足自己的需要而履行自己的义务……。各邦政府应把这些机构建立起来,并务使这些机构组织得以履行这些职能。”

即使可以通过这些机构来增加农业生产,也仍然存在着为实行平均分配而调配剩余农产品的问题。早在一九五七年八月,尼赫鲁就曾告诉首席部长们,除由政府按管制价格强行购买粮食外,他看不出有解决缺粮问题的其他办法。他争辩说:

粮食价格问题仅次于粮食生产,是极其重要的问题。确实,这两者是紧密联系在一起。如果粮价上涨,我们计划工作的整个结构就会受到无法弥补的损害。……我们怎样才能使粮价保持在合理的水平上呢?唯一的途径似乎是在任何时候都有大量粮食储备,而且甚至为自然灾害、旱灾等等作好准备。长期以来这就是我们的目标。可是我们至今没有实现这个目标。如果政府必须在公开市场上购买粮食,那就不可能保持大量储备。政府一进入公开市场,价格就立刻上涨,这是人所共知的。因此,唯一的其他途径是政府以固定的和合理的价格强制地购买粮食。……除此而外,我看没有其他出路。

在整个一九五八年愈来愈多的证据表明,政府正在为更迅速地进行农业改组作巨大的努力。计划委员会曾勉强地批

准过农业信贷调查局要求为提高经济效益而建立大型合作社的建议，但现在它又回到原来的主张，赞成以村为中心组织合作社，把它作为基层单位。按照这种组织办法，合作社和评议会将有一致的管辖范围，并能更有效地结合起来筹措村的发展资金。而且，以村为基础的服务合作社能够更容易地为走向合作管理村有土地奠定基础。

一九五八年四月，计划委员会成功地说服各邦同意再次把在第二个五年计划期间成立合作农场的指标稍加提高，即从两千个增加到三千个。同年五月，当全国推广计划要在一九六三年（不是象当初所设想的那样在第二个五年计划末）才能在全国范围实行这一点变得很明显的时候，要求修改这个计划以便延长每个发展区深入发展阶段的建议被提出来了。更重要的建议是，把发展区一级乡村发展计划的实际行政权从政府官员手中转到公选的发展区评议会手中，以便激发当地群众参加发展计划的热情。最后，在一九五八年夏季，克里希纳马查里开始为全面提高建立合作社的指标而进行辩护。一九五八年九月他又为国大党全国委员会的《经济评论》撰文，把印度农业生产的问题归咎于未能学习中国的榜样，组织村合作社，这些合作社拥有说服、劝告或强迫村民参加基本工程建设的权力。他写道：

在中国——我们总是试图把自己同中国作比较——两年前就听说，农民已被组织到农业合作社中去了，全国有一亿一千万农户，而印度只有六千五百万户。在中国，个人耕种是微乎其微的。我们听到，这些合作社通过自己的劳动，通过他们所搞的小型灌溉计划，使全国的灌溉面积增加了二千一百万英亩；他们在一年之内，

而且是义务劳动搞起来的。去年，他们又宣布搞了一千五百万英亩。毫无疑问，为了增加社会的财富，中国农村中开展了大量的这类义务劳动。这个因素对于经济不发达国家的发展来说是十分重要的。你们知道，在印度的大多数农村中，一年只有四个月可以找到与农业有关的工作。我们能不能在一茬庄稼和另一茬庄稼之间的几个月时间里，把村民未加利用的时间和精力利用起来，去创造社会财富——对整个社会都有价值的财富，这是乡村发展计划今天所面临的最重要的问题。

到一九五八年夏季，计划制订者决意要拯救第二个五年计划核心工业项目——而且实际上是拯救整个经济发展战略——这就使得他们很少有选择余地，而只有争取加速土地改革的步伐，尤其是贯彻执行土地占有最高限额和组织合作社的步伐。

第五章

执行过程中的失误

土地改革进展缓慢，削弱了第二个五年计划的基础，在经济上付出了高昂的代价，与此同时，五十年代后期又出现了政治不满的苗头。一九五七年中央和各邦的选举结果表明，国大党的成绩不如反对党。国大党领导人解释说，这是由于长期以来迟迟不能兑现提高人民生活水平的诺言，人们感到失望了。

这次选举一开始的政治形势，对国大党的一统局面提出的挑战似乎要比上届大选小得多。在选举前夕，人民社会党由于中央领导的分裂而削弱。拉姆马诺哈尔·洛希亚和他的一帮追随者抗议该党对国大党阿瓦迪年会作出响应并采取同国大党实行合作的政策。他们以破坏纪律为由被开除出党。人民社会党的分裂使该党损失了约百分之三十的群众，并失去了它在南部和中部各邦大部分积极分子。附带提一下，人民社会党最孚众望的领导人贾雅普拉卡什·纳拉扬在一九五三年就已退出活跃的政治舞台，投入了献地运动。

共产党也显得比一九五一年更衰弱了。苏共二十大对斯大林错误的揭发，紧接着积极实行非斯大林化的政策，以及一九五六年匈牙利的暴乱，所有这一切都损害了共产党道义上的地位。与此同时，国大党许诺要建立社会主义类型的社会，而且苏联支持尼赫鲁，把他视为不结盟运动的缔造者，

使共产党人失去了可以用来打动人心的意识形态武器。包括人民同盟和太平会在内的教派集团已支离破碎，构不成严重的威胁了。

总之，选举的结果证实了原先的乐观估计。国大党在中央和各邦获得的总票数都略有上升。在一九五七年的人民院选举中，约有百分之四十八的选民投了国大党候选人的票，而一九五一年则为百分之四十五。在一九五七年的邦议会选举中，约有百分之四十五以上的选民投了国大党候选人的票，而一九五一年国大党候选人只获得了百分之四十二的选票。正如所料，社会党人在全国的力量已严重削弱。社会党和农工人民党在一九五一年选举中总共获得了百分之十六的选票，而在一九五七年选举中，由这两党合并而成的人民社会党获得的选票只有百分之十多一点。但是，共产党人力量的增长却出人意外，他们的选票从一九五一年的百分之三点三增加到一九五七年的百分之八点九，即增长了将近三倍。这就加强了他们在人民院中作为最大反对党的地位。此外，有教派倾向的人民同盟所得选票增加了，从一九五一年的百分之三多一点增加到一九五七年的将近百分之六。

在邦议会的选举中也出现了类似的格局。国大党在一些邦的领导地位受到了意外的冲击。一九五六年中央政府作出了让步，同意以语言为基础重划省邦，但它发现这一来却给地区和教派的无端要求大开了绿灯。在许多地区，教派政党和区域性政党利用了宗教、语言和部落等方面少数集团的不满情绪，成功地达到了反对国大党候选人的目的。在北方邦、比哈尔邦和孟买，各反对党联合起来的力量相对来说比国大党增强了。在奥里萨邦，国大党由于未能获得多数议席而不得不依靠无党派人士的支持来组成政府。最令人不安的

事却发生在喀拉拉邦，国大党失去了在该邦最大党的地位，那里成立了印度的第一个共产党政府，国大党不得不靠边站。

印度共产党在喀拉拉邦的胜利被看作是向其他邦继续进军的跳板。共产党人开始试用一种有潜在效果的竞选策略，恢复了搞统一战线的政策，以此来削弱国大党因候选人众多而据有的优势地位。在西孟加拉邦，以印度共产党为领导的一个各党派联合的左翼选举委员会取得了显著的成果。共产党获得的选票从一九五二年的百分之十稍多一点增加到一九五七年的将近百分之十八。参加左翼联盟的各政党夺得了大约三分之一的邦议会议席。结果，无党派人士的力量大大削弱了。教派政党也实际上归于消灭，这个邦的政治朝着保守势力和激进势力相对抗的方向发展。印度共产党在孟买和马德拉斯的竞选联盟所获得的成就较小。然而，在不可能作出竞选安排的北方邦和比哈尔邦，印度共产党却依然有足够的力量第一次赢得邦议会里的席位。在旁遮普邦，印共获得的选票翻了一番。鉴于一方面，人民社会党的力量在所有各邦普遍下降，另一方面区域性政党和教派政党的力量却日益增长，相形之下印度共产党在一九五七年选举中却以一个唯一有可能在全国范围内取代国大党的力量出现于印度的政治舞台。

国大党的中央领导人解释选举中出现的这种情况时，认为这是一种苗头，即“国大党所能得到的人民对它的效忠不如以前了，它面对着来自四面八方的攻击。”国大党全国委员会对选举进行正式总结时，着重研究了地方上的国大党组织和农村群众之间鸿沟日益加深的情况。它发现国大党工作人员实际上已放弃了一切建设性工作。他们常常全力以赴地

搞派系斗争，甚至置党的日常工作于不顾，只在选举的时候才去村子里跑跑，其结果是“人民（对国大党）的爱戴淡薄了，就好象我们从国大党梯子的横档上滑下来一样”。

可以看出，选民的情绪主要是向左摆。所有的反对派（不论是地方性的还是教派的，不论是社会党人还是共产党人）提出的主要问题都集中于对经济状况（包括“日益增加的税收、贪污、贫穷、失业和中央集权”）表示不满。选举总结报告的结论是，成人选举权所“释放出来的力量任何党派都无法控制”，也无法用来为既得利益服务。

民主这一课是如此地有成效，以至不使用激进主义和社会主义的语言，即使是这个国家的教派组织也休想使人民群众听从它。这也许是用来掩盖反动的教派主义意图的一个幌子。然而，要接近选民就需要这样一个幌子，这一点正是对于成人选举权所具有的改革能力的赞扬……。应当牢记两个教训。第一个教训是：所有党派如果想存在下去并为国家服务，就一定要越来越左。第二个教训是：人民在判断政党的时候，不是看它们说了些什么和写了些什么，而是更多地看它们的行动、表现和内部结构。^①

国大党的正式看法反映了尼赫鲁本人的估计。尼赫鲁在向人民院国大党议会党团新成员回顾选举结果时警告说“如果不能掌握民主制度和成人选举权释放出来的力量，那么这

^① 萨蒂克·阿里：《一九五七年大选调查》，新德里，一九五九年，第七六页。——译者

些力量势将向前冲去，把国大党撇在一边。”

这并不是无稽之谈。在喀拉拉邦，印度共产党早已开始了向共产主义“和平过渡”新战略的试验。他们以第二个五年计划政策提出的增产目标和分配目标为基础，制订了他们自己的“最低纲领”。虽然共产党人答应在一九五〇年宪法的范围内活动，可是他们却开始利用宪法中国家政策指导原则（这些原则赞成实现激进的社会改革目标）和基本权利条款（这些条款规定保障包括财产权在内的个人权利）之间的内在矛盾。一方面共产党领导的统一战线政府制订了一个雄心勃勃的社会改革纲领，其中包括一项新的土地关系法案，这个法案体现了第二个五年计划中提出的关于保障租佃关系和土地占有最高限额的建议；同时它还制订了一项教育法案，把政府的控制权扩大到邦内庞大的基督教私立学校网。另一方面，共产党人利用党的宣传工具来争取群众的支持，以打破“反动势力”的影响，因为“反动势力”正根据“资产阶级民主”宪法，利用多数裁决的方法来阻止采取更为激烈的措施。共产党人在争取民意支持的同时，还在政府各级建立咄咄逼人的工农协会组织，以便采取“直接行动”来维护工人和农业雇工的阶级利益。警察和法院先前根据宪法保障个人权利和私有财产的条款，保护那些受到群众示威和非法罢工损害的人，而现在奉命在雇主与工人或地主与农民之间因“阶级斗争”而发生冲突时保持中立。这样就使骚乱、政治暗杀逐渐增多。而且，由于反对种植园主、地主和工厂雇主的罢工事件骤增，城市和农村都动荡不安。一九五八年以后，政府与强有力的非共产党学生组织——喀拉拉学生联合会之间的对抗逐步升级，政治日益走上了街头。共产党人和新创建的反对党联合阵线的政敌，都开始动员各自的群众

武装，准备进行公开的搏斗。尼赫鲁原来曾说服他的高级官僚们，让印度共产党成立第一个由共产党领导的邦政府。但他最后也不得不对他们的强烈要求作出让步，建议在喀拉拉邦实行总统治理。

由于选举的结果以及共产党在喀拉拉邦的鼓动，群众的不满情绪日益增长。国大党内少数信奉甘地主义和社会主义的知识分子便以此为由，强调要求加速实行该党已许诺的社会改革。当时的国大党总书记什里曼·纳拉扬在国大党全国委员会出版的《经济评论》上发表文章，坚持认为：要重新获得人民群众的信任，唯一的办法是弥补国大党原则与实践脱节的缺陷。土地改革就是一个最好的例子。他指出，实施土地改革的步伐是缓慢的和不能令人满意的。他指责属于地主阶级的国大党议员“力图阻挠计划的实施”，并认为其结果是“国大党失去了它在佃农和无地雇工，尤其是哈里真中的影响。”他坚持认为，承认印度客观上存在着阶级斗争和坚定地站到被剥夺基本社会权利者一边的时候已经来到了。他说：

在我们的组织中，有属于地主和佃农阶级的人，有商人、工业家以及工人阶级的代表。当由于现存的阶级利益冲突而必然产生分歧时，我们力图做到不偏不倚，以使双方都感到满意。不是在互相冲突的利益和观点之间搞平衡，而是采取一项明确而果敢的政策，通过民主程序实现社会主义制度这样一个时候已经到来了。我们必须承认，阶级矛盾确实存在，而且需要解决这些矛盾，但不是通过仇恨和暴力，而是通过说服和民主立法去解决。国大党主张我国各阶层人民都能享受基本福利，

它不想仇恨任何人。但是，它不能继续两面讨好。我们必须清楚地认识到，国大党必须保持被剥夺基本社会权利者的阶级利益，而反对享有特权的富有阶层的利益。

到一九五七年十二月，一小批信奉甘地主义和社会主义的国大党人（其中主要是以当时的计划部副部长S·N·米什拉为首的国会议员），建议组织国大党社会主义论坛作为国大党内的“核心集团”，以便“把这种社会主义思想灌输给国大党党员”。他们坚决认为有必要阐明社会主义类型所包含的内容和政策；教育广大民众使其了解国大党的原则和目的；而最重要的是，通过学习小组和训练计划使党的工作人员懂得这些原则。但是，他们的倡议没有得到尼赫鲁的积极支持。尼赫鲁总理仍然踌躇不决，对于可能损害国大党保护伞作用（作为国家团结最好的保证者）的任何政治行动不敢表示赞同。但是，甚至他也发现，由于第二个五年计划的资金状况迅速恶化，以致要求加速土地改革步伐的经济压力，更加难以抵抗了。

国家发展委员会于一九五八年十一月举行了会议。它再次面临了这样一种令人不快的状况：五年计划的规模不得不削减，而且这次要削减到低于五月份经过修改后的估计数四百五十亿卢比。在回顾经济形势时，财政部长极力主张不要再增加财政赤字，除非农业增产和粮价下跌有相当把握。意见本来是尼赫鲁提出来的，财政部长只是接受而已。尼赫鲁认为，如果各邦接受计划委员会的方针，通过加速合作化运动调动农村资金以增加农业生产，并通过粮食国营贸易计划稳定一般粮价，则增加的财政赤字可以被吸收，第二个五年

计划可以保持在四百五十亿卢比的水平上。具体地说，尼赫鲁建议国家发展委员会批准提高组织合作社的指标，并批准粮食调查委员会关于粮食贸易社会化的建议。

国家发展委员会的委员们看来接受了尼赫鲁的建议。他们正式批准了一项发展合作化的新计划，规定以村社为基层单位，建立从事多种经营的合作社，并在第三个五年计划末完成这项改组计划。与此同时，国家发展委员会还批准了立即实行粮食国营贸易（从小麦和大米开始）。粮食部奉命制订一个分两阶段执行的计划：（一）在第一年或更长的时期内，所有粮食批发商人都要领取执照并受严格管理。他们必须按政府规定的价格购买粮食，并把他们购买的部分或全部粮食按管制价格卖给国家；（二）第二阶段，在政府训练了足够的人员并修建了足够的仓库设备之后，国家主办的贸易公司就直接收购市场多余的粮食。

一九五八年十一月国家发展委员会通过了决议，这实际上是尼赫鲁发动的一场精心安排的运动的组成部分，其目的是为了推动国大党制订一项重要的新的土改计划，以满足第二个五年计划基本方针的需要。在一九五八年十月的国大党全国委员会会议上，尼赫鲁就已发动了这场运动，他任命了一个农业生产小组委员会，以便草拟一项关于农业发展综合纲领的决议草案，供定于一九五九年一月在那格浦尔举行的国大党年会考虑。这个小组委员会的成员主要是从国大党的邦级领导人中拍调出来的。尼赫鲁虽不是这个小组委员会的成员，但他“积极参与了它的工作”，这一点对该小组委员会的讨论颇有影响。

农业生产小组委员会为一九五九年一月六日于那格浦尔召开的国大党工作委员会会议写了一份报告，表示赞成采取

一种几乎完全只限于实行结构改革的战略作为发展农业的手段。在一份由尼赫鲁批准和编纂的《关于农业组织类型的决议》中，工作委员会、提案委员会以及全体大会一致批准了一项号召立即改造农业结构的农业纲领。这项决议估计在一年内即在一九五九年底以前完成全部土地改革（包括规定土地最高限额在内）。决议把土改和建立合作农场联系起来，并提出与第二个五年计划不同的主张，即建议把多余的土地交给村评议会，而不是交给个人，并规定要由无地雇工组织的合作社来经营这些土地。决议的中心内容是对国家发展委员会十一月决定的说明和发展。根据这项决议，“村的组织应以村评议会和村合作社为基础。”村评议会和村合作社都要成为“村中一切发展活动的带头人”。那格浦尔决议的主要部分如下：

未来的农业型式应是合作的联合耕种，土地集中起来实行联合经营，农户仍保留他们的财产权，并依据他们的土地比例从净产量中分得自己的份额。而且，实际参加田间劳动者，不论拥有土地与否，都将根据他们在联合农场投入劳动的比例分得自己的份额。

作为第一步，在实行联合耕种之前，要在全国范围内组织服务合作社。这个阶段需在三年内完成。但即使在这段时期之内，只要有可能，只要农户一般表示同意，即可开始实行联合经营。

决议在最后表示同意实行粮食国营贸易，包括建议规定直接售与政府的最低粮食价格，以保证农户们得到公平合理的收益。

虽然那格浦尔决议只重复了五年计划所接受的广泛政策目标，但它却突然提出了一个改组农业的具体时间表，大大地缩短了向以村为单位合作经营过渡的时间。虽然国家发展委员会说过，要在第三个五年计划末使所有农户成为服务合作社的社员，但是国大党却又提出以三年为期，即到一九六二年底，也就是第三个五年计划的第二年完成这个指标。而且，第二个五年计划所设想的是要建立三种不同的农业成分，即合作农业、家庭农业、村公共土地，没有规定向以村为单位合作经营过渡的期限。但那格浦尔决议却同意把以村为单位合作经营作为当前农业改组的唯一目标。

国大党为了对尼赫鲁表示服从而一致同意了这些农业政策。但是，党内意见远没有统一。许多代表反对农业的新措施，甚至害怕这将成为集体化的序幕。从提案委员会以至全体大会的辩论中明显地看出，普遍存在反对意见。草拟决议的工作委员会内部也同样不平静。尼赫鲁坦率地承认“我们（工作委员会中）的一些同志，从一开始就反对搞合作耕种。因而这个主意不得不让大家慢慢接受。”

但是，尼赫鲁和计划委员会的其他成员对于随之而来的激烈批评都没有思想准备。决议提出的四项基本措施中的三项（即规定土地占有的最高限额、建立服务合作社、实行合作耕种）都已写进两个五年计划，而第四个措施（即实行粮食国营贸易）也已在十一月份为国家发展委员会所接受。但是，农业改组的加速以及尼赫鲁决心有效地实施土地改革刺激了保守分子，他们因而采取了行动。

正如《东方经济学家》所说：

人们至感关切，因为许诺和理论都到了付诸实施的

时候。人们不相信一个在过去几年中并未表现出极大革命热情的政府会匆匆忙忙地通过一个可以正确地称之为革命纲领的东西。从大批土地所有者手中拿出土地来并把它进行分配，这无疑是一桩革命的事情。不管无地雇工是否被组织到合作社中去，这在目前并不是一件带根本性的大事。问题是，在一项搞土地改革的政策的掩盖下，正在大规模地重新分配财产。

总的来看，那格浦尔会议不仅对国大党内的地主和商人，而且对工业和金融界人士，发出了一个清晰的危险信号。尼赫鲁起草的一个正式的《关于五年计划的决议》接受了对私营部分的利润规定最高限额（此外还要通过税收进行间接控制）的原则，同时还建议组织公营企业，有计划地为经济发展赚取利润。此外，以计划部副部长S·N·米什拉为首的“核心集团”提出了一个“非官方的”《计划纲要》，规定第三个五年计划期内的总开支为九百亿卢比——即比经过修改的第二个五年计划规定的数额几乎多一倍。为了给增加的开支筹措资金，《计划纲要》建议把“重要的贸易和商业部门”社会化，并把国营贸易扩大到进出口活动领域。最后，尼赫鲁的女儿英迪拉·甘地当选为国大党主席这件事被广泛地解释为国大党这个全国性组织向左转。甘地夫人在“核心集团”的宣言上签了字，人们认为她是“向国大党领导层注入的新鲜血液，能够制止向右的思想倾向变化”。

那格浦尔决议破坏了使温和的政策与激进的社会改革协调一致的必要条件。它背离了原先对有产阶级所作的社会改革不会使他们遭到毁灭的保证。相反，它给有土地的种姓带

来了这样一种前景，即他们将立即失去一些土地，而且他们所拥有的其余土地也将受到有效控制。许多人认为这些变化等于是剥夺他们的财产。

在那格浦尔会议后的几个月内，报纸广泛散布一种论调，指责“具有中国社会主义思想的计划制订者”阴谋在印度农业中搞集体化。国大党内对搞合作耕种进行了猛烈的抨击。受人尊敬的、年长的政治家（包括已退休的马德拉斯邦首席部长C·拉贾戈巴拉查里在内）开始写文章和发表演说，反对农业合作社，认为这是正在插进印度社会中来的极权主义的楔子。当时的国大党议会党团书记N·G·兰加在国大党议会党团内积极组织持不同意见者，其意图极为明显，就是要从国大党中分裂出来。一九五九年三月，N·G·兰加在迈索尔邦的一次农场主集会上发表演讲，实际上是指责国大党已被共产党所俘虏。他说“令人深思的是，有些政党由于它们具有爱国传统，与一些国际主义的政党不同，因而受到我们信任，正是这些政党在涉及我国农民和农业经济的问题上得到了人们的称赞，而那些怀有马克思主义理想的共产主义者和社会主义者现在却自杀性地同共产党竞赛，企图消灭我们的自由和独立，消灭我们的进取心和首倡精神——我们的不依附于外人的独立地位就体现了这些东西。”

一九五九年二月初，人民院第七次会议开始后不久，合作耕种问题在会上被提出来了，国大党内在这个问题上产生了不同意见，并酿成了全国性的辩论。二月八日，尼赫鲁在记者招待会上就土地最高限额和合作耕种发表了强有力的声明，而二月九日总统在人民院的演说中却绝口不提那格浦尔决议，这两者大相逕庭的情况表明，国大党已陷于严重分裂。普拉沙德总统概括地叙述了一九五八年五月和十一月国

家发展委员会的决定，这些决定缩小了第二个五年计划的规模，把开支稳定在四百五十亿卢比。他仅仅解释说，政府为了增加生产将设法推动土地改革、合作化和把责任落实到村评议会，将在所有乡村发展区内组织合作社。

甚至这样一个软弱无力的声明也招致了对政府政策的猛烈抨击。当时无党派人士议会小组的发言人、自由企业论坛的创始人之一（自由企业论坛是孟买商人的一个联合会，致力于消除政府对私营工业的控制）米诺·马萨尼对向总统演说致谢的临时动议的两个修正动议表示支持。这两个修正动议表示希望，“总统演说里提到的合作化和土地改革，与执政党最近通过的关于合作联合耕种和土地最高限额的建议并无联系。”马萨尼指责那格浦尔决议所设想的合作联合耕种将取消私人财产权并为强制实行集体化铺平道路。他在一篇冗长而激动的发言中争辩说：

农场的分界线铲平了，拖拉机在过去是六个、八个、十个或二十个的农场土地上开动，这时财产权就只是一纸用来安慰农民的空文：“你有过那么多英亩的土地；你的财产依然完整如故……。”但问题马上就产生了：“这个并没有努力工作或不象别人干了那么多活的人，只因为他过去占有有一些土地就可以拿一大笔收入么？”换句话说，你又会说，农场里的人们是按所付出的劳动的比例来取得其一部分报酬的，这公平得很。但是这决不能永久维持下去，因为这个毫无权利的土地所有者已经不是所有者了。实际上他的财产已被剥夺，只是没有告诉他，一纸空文就把他搪塞过去。而这一纸空文随时都可为未来的政府撕毁，因为从农场不再属于他的那

一天起，他对社会来说就不再有用处了……。我敢肯定地说，不管那些赞成那格浦尔决议的人意识到与否，这个决议要搞的是苏联—中国式的集体耕种，而不是真正的合作耕种。

马萨尼对合作耕种的抨击受到报界的欢迎。它为这一年中反复进行的全国性辩论定下了基调。印度政府特别是尼赫鲁总理愈来愈被迫采取守势。虽然他显然没有想到要用强制办法来实行那格浦尔决议，然而他痛苦地意识到“农民个人是不可能被给予否决权去阻止正在发生的任何变化的。”但是，批评意见越来越多，他自己的党有发生分裂的可能。因此，一九五九年二月十九日，尼赫鲁在人民院回答马萨尼时被迫答应“议会会不会通过任何法令……不存在强制的问题。不存在制订一项新法律的问题。”尼赫鲁一开始就抛掉了他原来的计划，只好退而表示对合作化运动的正确性有坚定信念，表示相信可以通过教育使农民接受这种观点。他对议员们说，“我相信合作化，我坚定地、绝对地相信联合耕种是正确的。怀疑是不必要的。我并不想在这个问题上隐瞒我自己的观点。我将挨家挨户去恳求农民们同意联合耕种。我知道，如果他们不同意，我是不可能把它付诸实行的。”

他几乎立即开始实行战术性退却，削弱了他对那格浦尔决议中较激进的内容的支持，把由于国大党许诺要实行合作耕种而造成的对大土地所有者的直接威胁缩小到最低限度。三月底，U·C·帕特奈克（奥里萨邦的无党派人士）在人民院提出一项议案，要求“本院建议，在我国土地改革和农业发展纲领中，应优先考虑实行合作耕种的问题。”这时尼赫鲁却支持由当时的国大党议会党团书记拉姆·苏巴格·

辛格提出的另一项修正案。这项修正案把服务合作社放在比合作农场更为重要的地位。这项修正案内容是：“本院建议，在今后三年内应尽最大努力在全国范围内组织服务合作社并普遍发展合作精神，以便在条件成熟时，人们能自愿地建立合作农场。”

与此同时，尼赫鲁改变了他在那格浦尔大会上所持的立场，即“凡是有可能的地方”，应在组织服务合作社的同时，也组织合作农场。一九五九年三月十五日，工作委员会经过认真考虑，把土地改革分为两个阶段，在头三年内组织服务合作社，而在第二阶段或最后阶段，对村的土地实行联合管理。工作委员会在一项《关于实施那格浦尔决议的声明》中主张：

那格浦尔决议的反对者一直企图集中攻击合作联合耕种，并转移对服务合作社的注意，而有许多理由说明，建立服务合作社是必要的，服务合作社的成功也将为实行合作联合耕种开辟道路。合作联合耕种在那格浦尔决议中被视为最终要采纳的方式。在三年内，我们的主要任务应当是成立服务合作社。

工作委员会同时宣布，国大党全国委员会决定建立一个国大党工作人员训练中心，指望这些工作人员在组织服务合作社方面起积极作用。工作委员会还指示国大党邦委员会搞邦一级的训练计划，“以使这些得到训练的工作人员在各个县着手组织服务合作社”。

组织工作是艰巨的。为了在一九六二年以前（这是那格浦尔决议所规定的日期）印度每个村都建立服务合作社，就

需要在三年内每个月建立大约六千个新的服务合作社，每年需要培训大约七万名工作人员。但是，当国大党主席甘地夫人试图为国大党全国委员会训练计划招募志愿人员时，仅仅有六百名国大党党员应招。而且，工作委员会对国大党邦委员会发出的要求他们搞本邦训练的指示，几乎普遍遭到忽视。到五月初，工作委员会在土地改革问题上被迫进一步后退。该委员会五月八日《关于合作社的意见》悄悄地倒退到一九五八年十一月国家发展委员会宣布的时间表，即在第二个五年计划期末，使两千万农户参加合作运动。据国家发展委员会估计，降低指标意味着，在第三个五年计划期末以前，不可能使所有的农户普遍成为合作社社员，虽然那格浦尔决议规定的期限是一九六二年。

这还意味着，到第三个五年计划结束以后也不会作任何认真的努力来实行联合耕种。似乎是为了弥补这一让步，工作委员会再次保证要实行合作联合耕种的原则，并建议在一些经过选择的地区搞试点，以便在第三个五年计划期间建立一些合作农场，尽管数量相对少些。委员会宣布：

人们有一种愈来愈深的印象，即我们暂时把合作耕种搁置起来了，但这是与事实相去太远了。服务合作社能动员内外资金和物资，而合作联合耕种除此之外还能够调动劳力。劳力既是我国最丰富的资源，又能降低耕种的成本。我们有必要在建立服务合作社的同时，开始在有关地区组织合作联合耕种。如果每一个邦政府能够在—一个发展区范围内立即搞一个综合性土改计划的话，那么实现合作联合耕种就会比较容易些。

国大党全国委员会举办的第一个合作社训练营定于六月一日在马德拉斯开办，接纳一百名各邦来的受训人员，以使“每个邦有一、两个人能很快上任负责推广这项计划，并在某种程度上担起培训其他各类工作人员的工作。”每个邦级工作人员受训后至少要投入全部时间工作一年，在县、区和村级通过宣传和训练计划来发展合作社。马德拉斯的训练课程规定为六个星期，内容包括四十二次讲课，介绍有关国大党、社会主义和合作运动的知识，以及到合作机构作实地考察。

据宣布，国大党全国委员会还制订了长期计划，要为党的县级和区级工作人员分批举办为期三至四个月的训练营。在训练期间，受训者将接受关于社会主义思想和合作运动发展的理论教育，并访问一些基层的、县级和邦级的合作机构。据宣布，

国大党工作人员的实际职责是激起和保持公众对合作事业的热情，并帮助实现国家计划中所规定的进展速度和方向。这就意味着：（一）对地方以提供领导干部的办法帮助其组织合作社；（二）保证合作社有效地开展工作，其办法是：甲、协助合作社动员地方资金；乙、帮助合作社按照资金需要情况制订生产计划；丙、保证合作社能得到生产上所需的一切（包括信贷在内），并及时分配给耕种者；丁、帮助合作社沟通信贷与生产、信贷与销售之间的联系。（三）为社员在生产过程中实行更积极的合作准备条件，以加速向完全的合作联合耕种发展。

但是，这种训练营一个也没有举办。由于缺少各级党组

织的支持，国大党全国委员会在一九五九年六月以后完全放弃了它的训练计划。

粮食国营贸易政策执行的情况并不比合作化政策实施的情况好。从一开始，国大党内就存在着一种要调和地主和商人二者之间利益的倾向，一九五九年四月二日向人民院提出的、经过修改的粮食国营贸易计划已经有了苗头。联邦粮食和农业部长A·P·贾因列举了在行政上和组织上妨碍立即全部实行粮食国营贸易的几个障碍，包括缺少储备大量粮食的仓库。计划规定分两个阶段实施。第一阶段或过渡阶段没有规定具体期限，在这个阶段中批发商人可以继续得到执照向农户购买粮食，但只能按固定的最高价格购买。其次，计划规定政府有权按管制价格征购这些存粮的一部分或全部，也将允许批发商把余额按管制价格卖给零售商。然而，政府在开始阶段实际上不打算全部购买市场上出售的剩余粮食。更确切地说，据粮食部预计，在实行国营贸易的头两年只会收购百分之十五的剩余小麦和大米。尽管计划规定耕种者只要按该地区或该邦规定的统一价格，就可以随意卖给政府或私商，但政府确曾打算建立一个粮食贸易机构，以便直接在农村地区向农户收购粮食。再者，这个计划对零售价格不加管制，而是有计划地要在大城市中心增设政府供应粮食的平价粮店。最后，计划再次向大生产者和大批发商保证，所有粮食国营贸易都将在不赚不赔的原则下进行活动。

粮食国营贸易的“最后型式”推到计划的第二阶段才去实现。在这一阶段，剩余农产品将“由各级供销合作社收购，并由零售商和消费合作社配售”，从而在批发贸易中把私商排除在外。但是，何时实现这个最后型式却没有规定期限。实际上，实现这一目标的进展速度，取决于各邦组织供

销合作社和消费合作社以及建造仓库的速度。

各个邦政府接受计划委员会的这个后退了的计划时，感到松了一口气，但是毫无热情。许多邦的首席部长尤其是余粮邦（安得拉、马德拉斯、旁遮普和奥里萨）的首席部长都不愿执行这项新政策。他们迟迟不对大生产者、碾磨厂厂主和商人采取任何行动，这些人不是邦国大党委员会委员就是邦议会议员，而且往往是国大党的大捐助者。在这种普遍不愿执行新政策的情况下，这些首席部长得到了粮食和农业部长、前北方邦国大党委员会主席A·P·贾因的支持，他对邦领导面临的这些问题是同情的。

贾因在他担任粮食部长的余下任期内，直到一九五九年八月辞职时为止，几乎没有作出任何努力去建立粮食国营贸易和稳定价格的机构，也没有作出任何努力去建立储存大量储备粮的仓库。他说，他所管辖的粮食部在这些方面不采取任何行动，是因为在行政上和组织上有困难。

一九五八——五九年的收获季节里，中央和各邦的粮食部门除了对一九五七年第一次采取的临时管制政策的细节作了些解释以外，根本就没有采取其他措施。在五年计划剩下的那段时间里，对大米和小麦在区域之间的流通继续实行了限制，但区域的范围却时有变更，以便于政府收购和分配粮食。

各邦政府勉强地实行了国家的政策。他们从一九五八年底起，开始向批发商、面粉厂和碾米厂颁发许可证。批发商人要获得许可证方可购买、出售和（或）贮存粮食，还要登记造册以便政府进行检查，登记内容包括粮食贮存地点、最低贮存量、当天开业时的存量、购人和出售量、每芒特售价、当天收盘时的存量。有几个邦政府以中央政府的代表身

份和在某些场合以邦政府的名义采取自愿出售或强制征购的办法，在余粮县以最高固定价格收购粮食。

对大米和稻谷的收购和销售实部分管制后，粮食上市量很快就明显地下降了，而且几乎所有各邦的粮食上市量都没有因粮食增产而按比例地增加。虽然中央政府和邦政府在一九五八——五九年度能够收购一百四十万吨以上的大米（约有一半是通过公开市场购买的，其余部分则是强制收购的），但这并不能满足缺粮邦的需要。一九五九年三月至八月，南部粮区的大米价格持续上涨，超过了上一年的价格。而全国粮食批发价格指数则从一九五九年三月的百分之九十一一点五上升到八月的百分之一百十二点七。

各邦政府在一九五八——五九年度收购季节依法实行价格管制后，主要的产麦邦实际上也出现了同样的情况。粮食丰收了，上市量却只达到正常上市量的一小部分。政府收购的小麦只有二十一万六千吨。只是从平价粮店出售了大量按四百八十号公法进口的小麦，才防止了粮价上涨。

一九五八——五九年度虽然获得创记录的丰收，但在整个收获季节中，粮食仍然短缺，粮价不断上涨。因此人们难以相信政府在一九五九年底实行粮食国营贸易的计划能够实现。虽然计划委员会私下指责粮食部和各邦政府未能有效地实行粮食国营贸易，但尼赫鲁由于各邦大生产者和大商人政治上的不满日益加强而中止了这项计划。贾因也终于被迫在一九五九年八月辞去粮食部长的职务。但是，尼赫鲁显然是出于不得已而让另一名强有力的孟买国大党组织领导人 S·K·帕蒂尔来代替贾因。帕蒂尔一上任就立即明确表示，除非万不得已，他不会实行粮食国营贸易。

帕蒂尔上任不久，迈索尔、马德拉斯、比哈尔和西孟加拉

各邦就撤销了有关大米价格管制和强迫征购大米的命令，政府收购大米的一切活动也就停止了。旁遮普邦、中央邦和奥里萨邦的政府继续采取按竞争价格自愿出售的办法收购粮食。安得拉邦和北方邦有时仍在余粮县实行价格管制和征购的办法。阿萨姆邦则是由该邦最高供销合作社进行垄断收购的唯一产米邦。

北方邦是唯一的继续实行小麦最高管制价格和从小麦征购的邦。旁遮普邦、拉贾斯坦邦和中央邦主要是在公开市场上从自愿售粮者手中购粮，后来也只是在粮食极其短缺的时期，在一些余粮县实行价格管制和实行征购。

在第二个五年计划余下的一段时间里，S·K·帕蒂尔领导下的粮食部完全放弃了实行粮食国营贸易的尝试，转而主要依靠四百八十号公法进口小麦和通过商业途径进口一些大米来建立中央储备，并以此稳定粮价。一九六〇年五月，在帕蒂尔的带领下，印美两国签订了一项新的协定，根据协定美国要在四年内向印度提供一千六百万吨小麦和一百万吨大米。

一九五八年年终之前，关于第三个五年计划进展情况的第一份报告发表了，此时国大党全国领导人正深深地陷入经济发展战略与政治发展战略互相矛盾之中。显然，如果要挽救经济战略就必须加速农业改组的速度。然而，一方面需要执行五年计划，另一方面又需要在制度改革步伐和范围问题上保持国大党内的意见一致，而这两种需要之间发生了冲突。关于第三个五年计划方针的初步建议表明，这种窘境愈来愈严重。国内资金来源比预计的更缩小了。第二个五年计划期末，国民收入总额的增长大约是百分之二十，而不是计

划指标规定的百分之二十五。按人口平均计算，国民收入下降了大约百分之九（即计划指标的一半），因为人口的增长率超过了百分之二，而不是原先估计的百分之一二。此外，第二个五年计划的财政开支被迫削减，不可避免地使就业人数下降了。就业人数的下降，再加上劳动力出乎预料的大量增加，便意味着印度在开始它的第三个五年计划时，累计失业人数大约有九百万人，而新增劳动力估计可达一千七百万人。最后，在生产资本货物的基础工业建立以前，外汇将继续短缺，这意味着大规模发展工业计划所需要的外援将远远超过原先的设想。

在这种背景下，计划制订者估计第三个五年计划的一千亿卢比开支（其中三分之二用于国营部分）是使“国民收入的增长（年增长百分之五——六）和就业取得满意结果”的最低需要。但是，从通常的预算来源是不可能筹集到这笔资金的。一九五八年十二月，计划委员会规划局准备起草的《关于第三个五年计划规模的设想》再次把高指标的净投资与“为实现长期发展项目而大规模动员剩余人力”联系起来。根据计划制订者的说法，“如果能够在全国范围内充分地做到这一点，而又基本上不依靠支付工资的正常办法，那么这就不仅在就业方面，而且在筹措可用于投资的资金方面的主要困难都将大为缓和。”此外，计划委员会对政府投资主要来源的分析也认为从农村征收更多的税金是头等重要的，一方面直接对农产品和（或）土地征税，另一方面间接地通过国营贸易来获取利润。

计划委员会于一九五九年四月提交国家发展委员会关于《第三个五年计划的主要问题》的正式备忘录所谈到的情况是一样的。资金的状况是糟糕的。初步考察表明，按照现有

的税收率，政府的财政收支是不会有盈余的。经常项目的帐面上即将开始出现赤字，因为第二个五年计划中的某些计划开支已移到第三个五年计划，成为“必须保证”的支出。仅仅为了平衡年度财政收支就需要大量增加新税。工业项目的进口费用几乎不得不完全依靠外援，而且“必须特别注意防止通货膨胀，通货膨胀将破坏国内价格的稳定性，并导致出口减少、进口增加，从而对国际收支产生不利影响”。

在计划制订者看来，要使第三个五年计划取得成功，就需要使财政收支保持平衡，而要做到这一点，最重要的是要“使农业生产达到增长的要求”。他们估计，年增长率必须不低于百分之八到百分之九，而过去是百分之三稍多一点。资金吃紧的状况使人们更加认识到必须通过“管理、组织、唤起人民热情”来提高农业产量。在生产方面主要是必须强调把闲置人力利用起来以增加资本积累。即使要满足兴办小学和修筑饮水井、道路和其他福利设施等方面的需要，地方政府也必须增加税收，同国家分担财政负担，以便有资格取得相应的拨款。提供生产性贷款、推销生产物资和粮食，必须由与基层供销合作社有联系的村综合性服务合作社主要负责。最后，在第二个五年计划期间通货膨胀达到危险状态的情况下，实行粮食国营贸易对于稳定必需品价格来说，已非常必要。这种经济上的压力使得再也不能推迟有效地实行农业根本改组计划的各项政策了。尼赫鲁再次对各邦首席部长施加压力。一九五九年四月，尼赫鲁在全国发展委员会的会议上概述了计划制订者的思想，认为第三个五年计划的“主要目标”必须是“在制度上实行变革”。计划委员会副主席V·T·克里希纳马查里详述了这个目标，表示希望“村合作社最终将实行合作耕种，成为管理农田的普遍形式。”

各邦领导人表面上再次听从了尼赫鲁的意见。他们接受了由村合作社和村评议会大规模动员当地资金和人力的这一实现农业发展的主要原则。他们公开表示支持计划委员会的意见，此后建立合作社应以村为基本单位（很小的村庄除外，这种合作社的范围可能扩大到包括大约一千人）。他们明确承认组织村合作社的决定与合作耕种计划之间有联系，同意“执行合作化政策……还必须牢记村一级合作运动的基本目标，特别是以村为基础的合作联合耕种的目标”。对于把粮食国营贸易政策作为稳定价格的主要办法，也没有人提出任何异议。总之，持不同意见者十分克制，以致尼赫鲁似乎相信他已最终取得各邦领导人的积极支持。他对人们的讨论所作的估价是，他们在相当大的程度上是同意这项总的方针的，仅仅“强调的重点在这点上或那点上稍有不同”。

一九五九年六月，国大党全国委员会在乌蒂组织了为期一周的讨论会，讨论第三个五年计划的战略、资金、经济目标和社会目标，这次会议加强了党的团结一致的形象。尼赫鲁和V·T·克里希纳马查里都出席了会议，突出了这次制订战略的会议的重要性。会议的大部分时间都被用来讨论和说明社会主义类型社会对于执行一项动员资金的战略所具有的意义。

对第三个五年计划资金来源的讨论，如同一九五五年那样，主要是围绕着如何把实行制度上的变革作为取得农业积蓄和盈余的最有效方法这一中心问题进行的。组织合作社和实行粮食国营贸易能够提高农业生产和增加积蓄这样一种见解，始终贯穿于在农村地区筹集资金有关的一切讨论之中。讨论会认为“在农村地区建立评议会和服务合作社，发展联合耕种和粮食国营贸易，能够在创造和筹集农村地区剩余资

金方面起关键性作用。”讨论会还重申支持农业发展战略的主要内容：（一）应当迅速组织服务合作社；（二）应当向经过批准的生产计划发放贷款；（三）应当由村合作社和经营粮食与其他消费品的国营贸易机构一起来进行供应品的销售和分配。乌蒂讨论会建议为粮食和其他必需品规定最高价格，赚取的利润用作发展的资金，这与一九五九年四月粮食部关于粮食国营贸易应当不赔不赚的保证不同。

讨论会也赞同V·T·克里希纳马查里的主张：利用闲散人力资源能够对第三个五年计划的财政作出“重大”贡献。计划委员会副主席建议评议会在乡村发展工作中可以采用四种不同的方式使用当地劳动力：（一）规定村社或乡村发展工程的受益者承担挖渠、筑堤的传统义务；（二）通过自愿贡献资金和劳力兴办村社工程，创造属于全村的财富（水池、鱼塘、燃料种植场和公用牧场）；（三）根据乡村发展计划建设社会福利设施，根据按计划取得的政府拨款捐献相应数量的货币或劳力；（四）建立熟练和半熟练工人的劳动合作社取代私营承包商，来完成第三个五年计划村一级的工程项目。除了第四种的农村工程项目准备按农村标准支付工资外，克里希纳马查里建议的其他计划都设想使用剩余劳力而不给报酬，或仅仅给以象征性的报酬。所有这些计划都依靠当地机构有效地加以实施，并以围绕合作社和评议会进行农村经济改组为前提条件。

国家发展委员会和乌蒂讨论会的建议是紧接着那格浦尔决议之后提出来的，这些建议加剧了日益增长的恐惧。最感到担心的是自由企业论坛。自由企业论坛最擅长辞令的成员米诺·马萨尼提出警告说，执政党现在已采用直接削弱自由

企业制度的攻击手段。他认为有必要立即建立一个能够在全国范围内取代国大党的新的有活力的保守政党。

这不完全是一个新的主意。在一九五七年选举中，自由企业论坛就在这方面进行过试验，支持经过他们选择的候选人，但这些候选人几乎全都被击败了。这个经验使他们注意到，影响他们建立一个为自由企业服务的政党，有两个主要的障碍。第一，公众对私人企业不是采取否定的态度就是采取冷淡的态度，以致无法期望资本主义会在公众当中产生吸引力和反应。第二，企业界由于意识形态和本身利益的缘故而赞成这样做，但它担心使自己同政府保持的相对有利的工作关系受到损害，因而又不愿公开表示支持。到了一九五九年，那格浦尔决议突然为自由企业论坛提供了“天赐良机”。实行村合作管理制度的建议在大、小土地所有者当中产生了恐惧心理，这就为组织一个有群众基础、为自由企业服务的政党第一次提供了机会。自由企业论坛几乎立即就同土地所有者阶级的利益结合起来，它安排了一系列公开集会，其主要目的是谴责那格浦尔决议是集体化的先兆。

国大党内对马萨尼的倡议首先作出积极响应的是一些著名的持不同政见者。到一九五九年五月，C·拉贾戈帕拉查里和N·G·兰加都准备同马萨尼一起号召建立一个新党。在全印农业联合会（大土地所有者于一九五八年为抗议那格浦尔决议而仓卒组成的一个有共同利益的小集团）的六月会议上，兰加、拉贾戈帕拉查里同马萨尼一起宣布建立自由党。为了有意突出农民在建立这个新党中所起的作用，选择了富有经验的农民领袖兰加任该党主席，拉贾戈帕拉查里还正式拟订了一个口号“争取人的自由，争取建立农场和家庭的自由，反对极权主义对一切人的自由的攻击。”国大党全国

领导人面临的挑战中，最令其不安的是自由党对政府控制经济的政策采取咄咄逼人的对抗态度，这与国大党内举足轻重的显要人物对同一政策怀有根深蒂固的不满情绪有着相似之处。

《计划草案纲要》的制订过程中，由于外来压力的不断支持，国内不同政见者的影响突然增强了。计划委员会愈来愈激进的言词在西方援助者（包括世界银行和援印财团）当中也引起了疑惧。他们认为，印度国营部分的计划过于庞大，应当让同外国私人资本合作的私营企业发挥更大的作用。特别是美国，它反对在资金分配方面把重工业放在重点，极力主张改变优先次序，首先考虑农业对资金的要求。一九五九年四月福特基金会发表《关于印度粮食危机及其对策的报告》，最权威地说明了美国的立场。美国的专家们说，印度必须使粮食增长率在现有水平上增加两倍或三倍才能适应第三个五年计划末的最低需要。他们说，“我们很清楚，不实行全面应急计划，不给予足够的资金，粮食生产就不可能按需要的速度增长。这意味着，在第二个五年计划余下的时间内和整个第三个五年计划期间，农业必须放在所有发展项目中的首要地位。”

虽然印度五年计划制订者同意专家的估计，即第三个五年计划要取得成功，就需要使粮食产量增长两倍或三倍。但在达到这个目标以什么方式最好的问题上，却同专家存在着明显不同的意见。福特基金会的报告含蓄地批评了以制度变革作为农业战略基础的全部主张。报告表示支持粮食部的主张，即赞成采取靠技术办农业的方针，对个体农户实行价格刺激，鼓励他们增加私人投资，使用现代化投入，特别是化肥。同时，这份报告建议采用一九五二年以实行社会平等为

理由而放弃的那个方案，即集约和重点发展的战略，在全国能够灌溉的地区综合采用现代化技术——使用良种、化肥和农药。这份报告完全是从增长目标达到最高限度的远景来进行论证的。

 先前在产量方面有明显增加的一些县存在着短期内即可增加小麦和大米产量的潜力。这些县有灌溉设施，农户也渴望应用技术知识来进一步增加产量。对旁遮普邦、北方邦部分地区、中央邦和比哈尔邦的大约二十五个县将给予特别照顾。如果采用科学的方法并充分保证生产上所需的一切条件，那么这些县的大米和小麦的产量就可以提高一倍。

 在计划制订者最终确定《计划草案纲要》时，这些不断增长的压力，共同对计划制订者产生了影响，从而再次加强了在结构改革的步伐上实行政治妥协的倾向。即使这样，计划制订者还是顶住了压力，没有对经济政策或发展方式的社会主义基本原则做另外的解释。

 一九六〇年六月公布的《计划草案纲要》保持了很高的开支总额，估计为一千零二十五亿卢比，其中七百二十五亿卢比（占百分之七十）是公营部分的开支。计划委员会对工矿企业中的公、私营投资比例作了重大让步。先前对计划规模的设想是按百分之六十七与百分之三十三考虑的，公营部分所占比例较大，然而《计划草案纲要》把这个比例降低为大约为百分之六十与百分之四十，与第二个五年计划规定的指标相同。与前一个五年期间公营与私营部分工业投资实际比例平均为百分之五十六与百分之四十四相比，这个降低了

的比例意味着在第三个五年计划最后一年国营部分在有组织的制造业投资总额中所占比例仍比四分之一还要少一点，在矿业生产中约占三分之一。

计划制订者在投资分配方面也做了有利于农业的重大修改。直到一九五九年十月，农业、乡村发展和灌溉方面的开支，据初步估计仅占计划开支总额的百分之十六。八个月后发表的《计划草案纲要》，这三个发展项目的全部投资高于投资总额的百分之二十三。另外，计划制订者设想化肥方面的开支要有很大的增长，即从第二个五年计划不到三亿卢比增加到第三个五年计划的二十四亿卢比。国营部分的氮肥生产能力预计从一九五九年的十四万四千吨增加到一九六一年的八十万吨。私营部分预计也要提供二十万吨，到第三个五年计划期末，使氮肥生产总能力增加到一百万吨。

农业投资在整个计划支出中所占比例的增加（从先前设想的百分之十六增加到百分之二十三），使支出的绝对数字比第二个五年计划提高百分之七十。同时，粮食产量在第三个五年计划期间预计增长百分之三十三——百分之四十，即每年大约增长百分之六——百分之八；而在第二个五年计划期间，实际增长大约为百分之十六（每年百分之三点三）。然而，计划委员会在农业开支总额增加大约百分之七十的情况下，建议要把粮食生产增长率再提高一倍。要不是计划制订者拒绝对农业投入配给的基本方针作任何变更，这一目标本来可以因为用于化肥的开支大量增加而得以实现。特别是《计划纲要草案》重申了乡村发展计划实施的范围要扩大到全国的原则。现有的资金预定要平均地分配到全国，并尽力达到所有农民手里。福特基金会建议在能够灌溉的地区实行有重点的集约发展计划。五年计划接受了这项建议，但只是在计划

期间的某个时候，开始在每个邦的一个县进行小规模试点。而且，集约农业发展计划显然是现行发展战略的附加部分，并不表明乡村发展的基本方针有所改变。计划制订者确曾特别指出，他们打算和重点县“集中努力……通过合作社和评议会贯彻到全体农户，并编制包括全体农户在内的各村生产计划”。

象《第二个五年计划》一样，计划委员会强调必须通过“最大限度地”使用闲置人力来弥补农业财政费用的不足。计划制订者详细列出了五类农村工程项目，几乎完全符合V·T·克里希纳马查里在乌蒂讨论会上提出的建议。计划委员会对这些计划进行的评论，又提到了人们所熟悉的一个论点：“主要是通过千百万农户参加各村的生产计划、大规模灌溉计划、土壤保护、旱地耕种、发展当地肥源等活动来实现农业的主要目标。然而问题是，在印度的条件下，如何才能做到有效地利用农村地区现有的人力资源来从事发展工作。”

动员农村资金这个中心任务再次寄托在制度的改革特别是组织农村合作社和评议会。计划制订者的设想是，每个村评议会都制订一项本村的生产计划，保证每个使用先进的农业投入的土地经营者都可得到信贷，发动整个村社投入村社资产的建设活动，如开挖水渠、建造和维护水塘、修筑堤岸，等等。据报道，同各邦制订出合作社发展计划，以“在第三个五年计划期末，使所有农户都参加合作运动的目标”进行规划。然而，计划制订者却又提出了一个建社指标作为“示范”供各邦考虑，这个指标是粮食和农业部合作政策工作组于一九五八年十二月提出的。这个指标设想，到第三个五年计划期末，将只有百分之七十四的农业人口成为基层合

作社的成员。《计划草案纲要》中，完全没有提出粮食和其他必需品国营贸易的具体计划。《计划草案纲要》发表后，各邦首席部长和计划委员会要讨论各邦的计划，所有上述问题都留待那时去讨论。

从《第三个五年计划》的最后定稿可以看出，计划委员会完全未能说服各邦领导人同意加速土地改革的步伐。相反，首席部长们普遍要求对地主阶级实行甚至更大的让步，以此作为实现全党团结的代价。首席部长们仍不公开反对新土地政策的原则，而在私下里却主张要以审慎的态度，实行这些政策。他们列举了行政上和组织上妨碍立即实行土地最高限额和建立合作社的一系列困难。首先他们告诫说，离下次大选仅仅有几个月了，鲁莽的行动会促使大批人退出国大党。

五年计划的政策和农业计划之间的矛盾不仅仍然存在，而且日益尖锐。计划制订者无法使各邦领导人承认土地改革是积极的发展计划，是在村社基础上努力提高农业产量不可分割的组成部分。然而，他们批准了农村综合建设计划的建议，这个计划的设想是，不要政府的帮助，也不要花很多费用于雇工工资，只是在一些特别的建设项目上开支一点现金或实物。根据第三个五年计划规定，动员闲散人力仍然是实行义务劳动计划。计划制订者采纳各邦领导人的意见，放弃了他们早先提出的在农村地区征收劳工税的打算。

有关组织合作社的各种规定出现了一些重大的矛盾之处。虽然计划委员会强调，“农村一切农户，特别是从事耕种的农户，必须通过村合作社从事农业劳动”，但实际上，合作社成员的数目大大低于一九五八年十一月国家发展委员会的计划目标，甚至低于粮食和农业部在《计划草案纲要》

中提出的百分之七十四这个“示范性”数字。计划委员会在同各邦协商后确定，到一九六五——六六年度将有三千七百万土地经营者参加基层合作社，比一九六〇——六一年度增加一倍，但仅占农业人口的大约百分之六十。尽管组织合作社的步伐已大大放慢，但合作社为农业生产提供资金的负担却加重了。一九六五——六六年度短期贷款预计要达到五十三亿卢比，而一九六〇——六一年度为二十亿卢比，〈计划草案纲要〉原订指标仅仅四十亿卢比。

五年计划政策的声明没有提到政府要实行粮食国营贸易，明显地说明在政治上不得不安抚大农户和商人。计划制订者的设想是，“建立起一个联系农民的合作社和政府代理机构的销售网；对批发贸易实行许可证管理，以适宜的方式扩大国营贸易；大大增加政府和合作社在零售贸易中的比例。”为了确保政府有能力影响物价的变动并“消除会使供不应求倾向进一步发展的过剩的购买力”，就必须实行这样一种充满活力的国营贸易计划。但是，尽管提出了在每个集市或市镇建立基层销售合作社和仓库设备的建议，但合作社经营的农产品交易总额预计仅能达到四十亿卢比。即使加上粮食收购，也只能占剩余农产品上市量的百分之二十。然而，计划委员会认为，政府至少采购剩余农产品上市量的一半，才能有效地控制价格。

计划委员会在〈第三个五年计划〉最后定稿时采取的通融措施，扩大了基本方针中的矛盾，以至于几乎完全无法贯彻。对有产阶级的让步是为了赢得他们的合作以便进行温和的改革，但实际上让步太大了，无法实行有实质内容的制度上的改革。土地改革的建议没有得到有效地执行，也就不大可能筹集到更多的农业资金，而这是扩大五年计划财政开支

所必需的。于是，国家发展计划的整个理论基础就成了问题。第三个五年计划本身没有提供什么希望，既不能通过国营部分在主要的资本货物方面进行投资，从而向经济上自力更生这个目标迅速前进，也不能达到缩小社会不平等和改善绝大多数农民生活水平的目的。

按照一九六一年国情普查中关于人口增长的最新估计，前景甚至显得更为悲观。这些估计说明，中央统计组织一九五九年提出的、作为制订第三个五年计划根据的预测过于保守了。人口年增长率是百分之二点三，而不是百分之二。除了预算支出提出的人均收入计划令人沮丧以外，人口普查的数字也引起了人们对日益恶化的就业状况的关心。在前一个五年期间，发展计划规模过小，甚至不能为所有新增劳动力提供足够的工作机会。结果，失业后备大军逐步增长，第二个五年计划期末大约有九百万人失业，农业部门以外的大约有六百五十万人。第三个五年计划时期，劳动力预计要增加一千七百万人。相形之下，工作岗位却只能增加一千四百万个，而大约一千零五十万个不属于农业范围之内。仅仅吸收新增劳动力，就缺少三百万个就业机会。必须再创造三百万个就业机会才能避免失业后备大军的扩大。

为了制订更大规模的计划，迫切需要筹集更多的资金，但只是象征性地得到了满足。《第三个五年计划》最后定稿把公共开支实际增加到八百零九亿八千万卢比，而《计划草案纲要》原估计为七百二十五亿卢比。经过修订增加的数字主要反映了所有重要的发展项目的开支增多了。这种做法为的是使农业的支持者和重工业的鼓吹者都感到满意，因为每一方都认为，要达到高生产指标就必须分给更多的资金。两方面都得到了让步，但这是付出了代价，第三个五年计划的费用

超过了最乐观估计能得到的资金数额。即使通过增收新税，能使岁入比第二个五年计划期间增加百分之六十二，再通过赤字财政筹集到五十五亿卢比，为计划开支筹集到的资金也超不过七百五十亿卢比，如表 5-1 所示。

表5-1 第三个五年计划的资金来源

项 目	千万卢比
经常收入结余（不包括增税）	550
铁路收入	100
其他国营企业盈余	450
公债（净值）	800
小额储蓄（净值）	600
职工储蓄（净值）	285
钢铁平准基金（净值）	105
非计划拨款项目各类资本的收入结余	340
增税（包括增加国营企业盈余的征税）	1,710
从外援转来的预算收入	2,200
财政赤字	550
总 计	7,500*

资料来源：《第三个五年计划》，第九五页。

• 表上所列项目的实际金额为七百六十七亿卢比。对计划委员会估计数字中出现的这个差异没有做出解释。七百五十亿卢比这个数字在整个《第三个五年计划》中都被用来作为官方估计可筹集到的资金数。

《第三个五年计划》最后定稿一开始就遇到财政经费五十亿卢比的“缺口”。据初步概算财政经费为七百五十亿卢比，而五年计划实际需要的费用为八百零九亿八千万卢比。从已掌握的资金情况看，主要发展项目的资金分配无论在绝对数还是百分比方面都接近于《计划草案纲要》的规模，只有农业、电力、工矿业、交通运输和社会服务等方面稍有增

加。表5-2表明了《计划草案纲要》中规定的五年计划开支分配与《第三个五年计划》财政拨款以及实际项目所需费用估计数相比较的情况。

《第三个五年计划》国营部分开支分配情况

(《计划草案纲要》和《第三个五年计划》对

表5-2 可筹集到的资金以及实际项目所需费用的估计数) 单位: 千万卢比

	支 出			百 分 比		
	计划草案纲要 开支分配	第三个五年计划 财政拨款	第三个五年计划 实际项目所需 费用	计划草案纲要 开支分配	第三个五年计划 财政拨款	第三个五年计划 实际项目所需 费用
农业和小型灌溉	625	666	687	8.6	8.8	8.5
乡村发展和合作化	400	402	402	5.5	5.4	5.1
大型灌溉工程	650	650	660	9.0	9.0	8.2
电 力	925	1,012	1,019	12.8	13.0	12.6
农村工业和小型工业	250	264	254	3.4	4.0	3.1
工矿业	1,500	1,520	1,882	20.7	20.0	23.2
交通运输业	1,450	1,486	1,654	20.0	19.8	20.4
社会服务	1,250	1,300	1,416	17.2	17.0	17.4
杂 项	200	200	110	2.8	3.0	1.2
总 计	7,250	7,500	8,098*	100	100	100

资料来源:《第三个五年计划:草案纲要》第二七页;《第三个五年计划》,第五八页,附录Ⅱ,第八五——八八页。

• 第三栏记载第三个五年计划所需费用总计为八百零九亿八千万卢比,而每个发展项目下的实际数字总额为八百零八亿四千万卢比。其间差额是《计划草案纲要》估计数单位从十万卢比变为千万卢比时,去掉余额造成的。

私营部分完成投资指标的前景显然较好,在具有战略意义的工矿业地位尤其是这样,而国营部分的情况却恰好相反。国营部分工矿业生产计划所需的全部费用估计为一百八

十八亿二千万卢比。计划委员会仅能提供一百五十二亿卢比，这比预计的数目还多了五亿卢比。然而，在私营部分工矿企业项目估计所需费用一百一十八亿五千万卢比中，有充分把握得到的就有一百一十亿卢比。仅从“有可能得到”的资金估计数来看，公私营两部分在工矿业投资的百分比，从《计划草案纲要》的六十比四十，下降到《第三个五年计划》的五十七点二比四十二点八。由于私营部分在“保留工业”特别是化肥工业中得到较高的份额而出现了这个变化，对此没有公开说明但却是显而易见的。

在农业方面，类似的妥协造成了发展战略不利于增产的恶果。政治指导方针仍然要求实行普遍发展的原则，因而不可能把稀少的资金和现代投入集中地用于生产最发达的地区或交由效率最高的生产者集中地使用。大农户懂得采用现代技术的好处，但他们往往因严重缺乏供应而受到阻碍。此外，在五十年代，这些“先进的”土地经营者很少向负责农业推广工作的官吏和村一级工作人员学习。这些工作人员受过训练，能利用传统技术教育贫苦农民改进生产。先前设想只是通过乡村发展计划提供技术、农业信贷和有限的先进投入来促进或“实际帮助”，大批农民参加劳动密集型工程项目，而后来发现农村计划越来越受到中央政府提供资金能力的限制。不能期望每人年平均开支大约四卢比的预算，会对农业发展产生重大影响。

动员地方人力、物力参加基本项目的建设，没有取得进展。富裕农户一般能够对农村建设项目提供现金，而仅能维持最低生计的土地经营者和无地雇工自然只能提供劳力。地方官吏很快发现，不支付工资就不可能动员闲散人力参加小型灌溉或土壤保护等“乡村发展”工程项目，因为建设项目的

好处大部分为大土地所有者所获得。甚至利用剩余人力参加筑路、打井、建设村社中心、盖图书馆等社会福利工程的建设也困难重重。土地经营者本来会从沟通村庄和附近市场的新公路得到最大收益，但在社会歧视的情况下，低种姓不可能充分享受到村社中心、村评议会场所、饮水井的好处。贫苦农民是文盲，他们也不需要图书馆。他们甚至供不起孩子上学。官方公布的数字虽然已用种种手法加以夸大了，但也表明乡村发展计划的公共捐款无论是绝对数额还是在第三个五年计划整个时期政府用于该项开支所占的比例都逐渐减少了。而且，自愿捐献出来的金钱和人力几乎完全只用于建设社会福利项目，特别是道路、学校、排水沟、饮水井。所有发展区也几乎都不能组织集体的力量来改善或修建小型灌溉工程和渠道，以及开垦新土地或土壤保护的工作。相反，发展区负责小型灌溉、开垦土地和土壤保护等计划的机构，实际上仅起了信用机构的作用，即向有能力在改良土地方面进行投资的个体土地经营者发放贷款。

计划委员会为安抚国大党内的有产阶级在经济和社会方面付出了代价，但对政治上所作的让步感到不满。他们再次强调，“必须真正实现”《第三个五年计划》中规定的发展规模，这一规模的实现主要靠“不断加紧努力充分利用我国的人力资源，最有效地使用可供投资的现有资金，动员国内储蓄用于建设并加以正确引导”。计划制订者似乎把他们作出的让步当做是权宜之计，等到安全渡过选举压力时期以后再重作考虑。但是，中央政府把社会主义经济政策的原则强加于各邦政府的能力正在下降。在制度改革方面的失败不仅损害了整个经济战略，而且产生了与期望相反的社会效果。到六十年代初期，大土地所有者与大多数仅能维持最低生计

的土地经营者和无地雇工之间在收入、地位和权力方面的差别明显地开始扩大了。

全国领导未能使各邦领导人支持它有效地实行土地改革，因而造成了立法的不完备，这就使得土地所有者和无地农民之间已经存在的地权分配不均更形严重了。同样，缺乏党的积极工作者建立新的农村机构，也在地方一级的领导岗位留下了空白，这个空白很快就被拥有土地的占支配地位的种姓所填补。他们善于利用农民在宗族、种族、派系等基础上形成的各种效忠关系，来动员他们的追随者，并取得对村合作社和评议会机构的控制。拥有土地的占支配地位的种姓不断扩大他们的经济和政治影响，因而得到了额外的信贷资金，也得到了通过乡村发展计划引进到农村的稀少的现代投入，并且扩大了他们在本村与村外政府机构及执政党掌权者之间充当中间人的作用。

一九五〇年至一九五四年各邦制订法令，废除了中间人的权利和租佃关系，这确实使柴明达制大量存在的地区（阿萨姆、比哈尔、西孟加拉、奥里萨、北方邦、拉贾斯坦、索拉施特拉和海德拉巴）在土地占有方式方面发生了重大变化。包括几个村甚至几个区的大片田产所有权从少数在外地主手中转到了邦政府手中。但尽管如此，废除柴明达制距农业改造还相差甚远。

土地改革法令带有明显的政治妥协的色彩。虽然这些法令宣布废除了柴明达制度，但法令条款却没有剥夺柴明达的土地所有权。一方面规定柴明达的土地所有权归邦政府；另一方面又允许柴明达以自己耕种为名保留直接占有的土地，而且在多数情况下，对“家庭农场”的土地面积没有规

定最高限额。拉贾斯坦和索拉施特拉等邦的许多中间人是不直接占有土地的在外地主，或仅仅享有征收赋税权的贾吉达，然而邦政府却允许任何中间人申请保留限额以内的归个人经营的土地。

而且，法案允许前中间人对他们的家庭农场享有完全的所有权。但是对直接使用将收归邦政府的土地的佃农，法案却仅仅承认他们在土地归属前一日享有合法权利。阿萨姆、比哈尔、奥里萨、西孟加拉和海德拉巴等邦制订的法案没有规定佃农可以取得完全的所有权，从而使土地耕种者在前柴明达面前所处的低下地位永久化。北方邦、拉贾斯坦、索拉施特拉等邦，允许权利较少的土地拥有者和有永佃权的农户对本身拥有的土地有所有权或永佃权，但必须在向政府付出补偿金之后才能取得这种权利。

除此之外，“封建制”也并没被消灭。在阿萨姆、比哈尔和奥里萨等邦，那些向来都不直接耕种土地的佃农和政府建立了关系。他们把所拥有的一部分或全部土地出租给二佃农和分成农。即使在西孟加拉和索拉施特拉这些邦，虽然禁止所有土地拥有者出租或转租自己拥有的土地，但却规定“出租”这个词的含意不包括分成制在内。事实上，废除柴明达制主要有利于中等农民阶层，即那些有永佃权的较大的农户(其中许多人属于中等的首陀罗农民种姓)。相对于那些田产已减少的当地高种姓的前柴明达，他们的经济地位提高了。但是，所有真正耕种土地的人，他们的地位却丝毫没有改善。最贫苦的农民阶层反而往往受到不利影响。各邦法令允许中间人保留家庭农场的土地而没有规定最高限额，这就直接鼓励柴明达为了增加“个人经营”的田产，而任意剥夺无永佃权的佃农所拥有的土地。而且，除北方邦以外，村一级

实际上都没有土地登记册可以证明柴明达和佃农之间土地实际分配的情况。结果，根据有关个人经营的条款，许多小土地所有者按惯例租入的土地或其中的一部分就落到了前中间人手里。由于缺乏精确的土地登记，因而不可能确定以这种方式实际被夺佃的农户的数字。然而，计划委员会认为，这个数字在几乎所有的邦都增加了。

衡量废除柴明达制的社会得失，可以说，对因土地被收回而丧失土地所有权或收税权者给予大量补贴的方案，更有利于前中间人。一般说来，大多数在外地主并不因废除柴明达制而丧失其地位。许多人仍然拥有巨额财富。受过优良教育、拥有熟练技术的人能通过从事商业、农业、贸易、制造业等新活动或通过进入政界来重新增加他们的财富。同时，对中间人支付补偿金成为各邦预算的一大负担。尽管各邦依靠增收土地税来筹集补偿金，但这些收入即使是用于支付废除柴明达制以后设立的土地丈量、土地整理、税收行政等机构所增加的开支费用，也是不够的。一九五〇——五一年度至一九六〇——六一年度，各邦仅用于征收土地税方面的支出就增加五倍多。即使在支付补偿金之前，一些邦由于废除柴明达制税收的纯收入就减少了。只要把支付补偿金计算在内，就会对多数邦的税收产生不利影响。实际上，六十年代在前柴明达地区征收的农业税，大部分都不得不用于非生产性开支，用于农村发展方面的开支是有限的。

土地最高限额法也产生了同样的后果。对土地拥有规定最高限额这一原则是一九五三年首次宣布的，而在一九五六年以前，详细的建议都还没有提出。多数邦在一九六〇年或一九六一年以前，实际上没有通过任何有关法律。因此，土地所有者有七至八年的时间分散和转让所拥有的土地，以逃

避免新法律的影响。甚至当某些邦法案还在制订过程中，计划委员会就得出结论说，由于各邦法律规定了过高的限额，由于土地的转让和分散，“已出现了立法的目的无法实现的趋势”。到一九六一年，计划制订者报告说，最高限额的立法“不可能得到大量的剩余土地以供重新进行分配”。绝大多数佃农发现，他们是从拥有低于最高限额的土地的所有者那里租得土地的。从某种意义上说，最高限额法是鼓励土地所有者收回佃农的土地，以便使他们的家庭农场的土地扩大到法律允许拥有的限度。

更糟糕的是，保障租佃权和合理地租的立法有许多漏洞，不仅没有给予土地耕种者原已许诺的好处，而且实际上在某些情况下还危害到他们习惯上已享有的权利。租佃改革最直接的障碍是缺乏可靠的土地登记册，而且多数邦政府没有彻底重建租佃权档案以证明佃农身份和他们所拥有土地的范围。然而，没有关于租佃权的证书，土地耕种者就不能受到已通过的租佃法的保护。因此，多数佃农和按口头租约耕种土地的全部分成农，一开始就没能从各邦租佃法得到任何新的好处。

尽管如此，许多地主还是感到惊恐不安。土地将来有可能重新进行登记。因此，最保险的办法是把尽可能多的土地说成是个人经营的。租佃法中两个突出的漏洞特别有利于达到这个目的。第一，没有把“个人经营”解释为需要参加体力劳动。只要土地所有者或他的一个家庭成员对由仆役从事的耕种进行监督就够了。除阿萨姆邦以外，土地所有者甚至不必在农业季节的大部分时间居住在农村，就可以取得“土地经营者”的资格。该法令使土地所有者得以采取雇工的办法或通过隐蔽的租佃关系（如土地所有者和土地经营者之间实

行分成的“合伙关系”）来经营农田。第二，多数租佃法还规定，佃农可以将他们拥有的土地“自愿”交给地主。而且在这种情况下，地主收回土地的数量是没有最高限额的。这两项条款实际上是以佃户自愿交出土地为掩饰，让地主剥夺佃户拥有的土地，以便最大限度地扩大地主个人经营的土地面积。到一九六一年，计划委员会报告说，所有各邦都普遍发生了这种夺佃事件，“除非对自愿交出土地进行严格控制，否则就无法有效地实行保障租佃的规定”。

但是，各邦政府实际上却毫无例外地没有努力制止这种滥用法律的情况。相反，他们很少为监督法律的执行而增加工作人员。土地登记仍然是由农村传统上保管税册的官吏进行的。这些登记册保管人为兼管几个村的事务而忙碌，月薪却只有三十至六十卢比左右，所以他们经常发现，串通并保护土地所有者的利益是有好处的。上级官员的数量少得无法进行有效的监督。每十个村有一个税务监督员就是罕见的了。一般是每二十五至五十个村庄才有一个税务监督员。上级监督人员即税区一级的税吏（管一百至二百个村庄）、大区一级的税吏（管二至三个税区）、县一级的税务官（管六至九个税区）其他职责太多，只能对各村的登记册进行为数很少的几次抽查。但是，即使这些官员有可能更经常地收集土地资料，他们的努力是否会产生效果也是值得怀疑的。各邦起草的租佃法规定，法律程序的动议首先应由佃农而不是由收税机关提出。佃农要求得到反对夺佃或调整地租的权利时，必须向区级或县级的收税官员提出申请，而且在某些情况下，甚至还得向县法院提出起诉。可以想见，由于缺乏一个政党对土地改革进行宣传，并采取确保不受报复的办法将佃农组织起来去要求得到他们的权利，所以很少人充满信心

地站出来提出申请。这样的设想确实是正确的，即那些由于允许地主收回土地自己经营而丧失土地的佃农从在数量上远远超过为数很少的根据土地改革法取得土地租佃权或所有权的佃农。全国抽样调查报告关于一九五四年和六十年代初期土地拥有情况所作的对比，有力地支持了这一结论。农村土地登记结果表明，一九五四年到一九六一年土地占有情况没有改变，但土地出租情况发生了明显的变化。一九五四年登记为出租土地的农户为百分之十二，而一九六一年只有百分之七。据报道，在部分自有土地和部分租入土地上搞“混和”经营的土地经营者的人数，从一九五四年的百分之二十三左右下降到一九六〇年的百分之十五，而属于“纯粹”佃农的人数则从百分之十七左右下降到百分之八。佃农经营的土地面积在全部耕地中的比例，也从一九五四年的百分之二十左右下降到一九六二年的百分之十二稍多一点。如果说土地改革未能使佃农获得土地所有权，那么对佃农登记的数字急剧减少的唯一合乎逻辑的解释是，他们拥有的土地已被夺佃，地主已把土地收回自己经营。然而没有理由相信实行租佃制的范围缩小了。相反，有官方证明的租约变成了非正式的、口头上的协议，土地耕种者也就得不到各邦租佃法规定要给予的保护。根据一九六一年对农户进行抽样调查为全国普查委员会搜集的材料，大约百分之二十三的土地经营者实际上是纯粹的佃农，他们耕种的土地全都是租来的。而且，在许多邦都有百分之三十到百分之四十的农民租进一部分土地。这些租佃关系百分之八十以上据说都是没有在农村土地册中登记的口头协议。

合作社运动的发展也并没有带来令人鼓舞的结果。人们期望合作社会起到强大的“人民机构”的作用，然而建立合

作机构的任务，同样落到了在邦政府合作部中任职的官员手中。行政和管理人员的队伍迅速扩大了。在邦的首府建立了总部办公室，由一名印度行政官担任注册官进行领导，照例要配备助理人员来主管审查帐目、销售和加工之类的各种专门业务。这些官员随后又配备了副手。因此，在大区一级便形成了一层全新的拥有自己的检查员和办事员的合作机构。县一级行政部门也加强了，以便为至少八百至一千个合作社提供更多的官员和辅助人员。此外，在发展区一级也建立了合作行政机构，这需要增加五千名工作人员负责推广合作事业。最后，一支大约七万名监督人员（顶多三十个合作社就有一人）的队伍也已建立起来，他们负责检查各类基层合作社的活动。

这些庞大的行政机构的权力是不可一世的。各邦法律使注册官及其组织对合作社的全部活动享有广泛的管理和行政权力。这些权力包括掌握新社注册工作、审查财政、裁决纠纷、改组玩忽职守的管理委员会、进行年度审计以至清算资产等。在大多数邦中，注册官可以以模糊不清的理由（如合作社的目的不符合“社会公正”的原则或“不符合合作社原则”）来拒绝合作社的注册。某些邦的注册官可以下令强制修订合作社的规章，包括规定提供谷物贷款要把信贷同销售挂起钩来。从一九五六年开始，邦政府合作部的官员也负责邦和中央（县）合作银行的行政事务。最后，各邦被授权对违抗命令的合作社给以财政上的制裁。基层农业信用合作社和各中央银行向最高财政机构申请贷款必须由邦政府合作部的高级官员推荐和批准。

总之，享有这些权力就可以更好地执行计划委员会的政策，把信贷与业经批准的生产计划以及用实物作为偿还的办

法（把谷物交给销售合作社）联系起来。但是，由于合作部是在地方上森严的等级制度下工作的，而且一般地又对以平等为目标的国家政策持冷漠态度，因此，它宁愿以更符合现存权力结构利益的方式进行活动。所有合作社几乎都自行其是地继续实行银行原有的政策，要求以土地、珠宝为抵押或以土地所有者作为担保来取得贷款。谷物贷款是政府组织千百万小土地经营者参与生产计划的重要手段，但这种贷款很难得到。拥有少量土地的农民特别是佃农，事实上常被排斥在合作社之外，而且他们在任何情况下都没有理由想要参加。结果，合作社管理委员会的主席和其他当选委员都大多来自“农村中的大人物，他们不仅参与合作活动而且参与其他许多事务，包括贸易、政府合同、地方政治、米厂等活动”。一些合作运动的领导人是国大党县委员会的积极工作者。有些人是邦议员，他们的影响直接扩展到邦一级政府。的确，控制农业信用合作社的管理权已成为富有种姓得到经济特权和政治影响的新的的重要手段。

合作社没有贯彻谷物贷款制度，势必使原来打算贷给大多数仅能维持最低生计的土地经营者的信贷，转而贷给了能满足银行传统信贷条件的上层农户（他们占农户的百分之二十到百分之三十）。确实，积极社员使用生产贷款，不一定都用于发展目的，偿还所欠债务也不一定是可靠的。即使如此，也还是发生了上述情况。同时，管理委员会也没有兴趣去扩充内部股金和储备金以提高基层合作社的贷款能力。相反，他们在第二个五年计划以后基本上是靠中央银行的外部贷款。基层合作社提供的短期贷款数量实际上是同印度储备银行向上层（邦）合作银行提供的生产性贷款的水平密切联系的。政府政策的基本意图是利用合作社来调动地方资金

以进行投资，然而合作社信贷计划却变成了向富有的土地所有者阶级的私人投资（在某些情况下用于消费和高利贷活动）提供公共补贴。

不仅如此，较富裕的土地所有者是唯一可以因本身积蓄或低息贷款而得到足够资金，从事先进耕作技术试验并承担其风险的土地经营者。他们还由于被发展区官员承认为村中“先进”农户而早已声誉卓著。他们从这种优越地位出发，很快就在乡村发展机构与较“落后”的农民之间起到中间人的作用，得到控制使用“村社”的基金和服务的权利。

到五十年代后期，由于严重缺乏受过训练的人员，发展区推广工作人员便开始有重点地对“农村领导人”、“采用”技术最多的人以及那些也能“同邻居交谈、成为本行志愿工作者”的人进行接触。一九五七年这种非正式的倾向由于乡村互助计划而制度化了。根据这项计划，由发展区一级官员为每十个村庄组织一个为期三天的训练营，对“村领导人”进行农业、畜牧业、小型灌溉工程、村评议会和合作社等方面的特别训练。一九六一年计划委员会对参加这些训练营的人作了调查，大约百分之九十是自耕农，三分之二是“大的”或“中等的”土地拥有者，受训人员中约有一半是村评议会委员或村合作社管理委员会委员，或兼任这两种职务的人。训练营参加者因其一生务农，不大可能在三天训练中学到许多新的专业技能，但乡村互助计划却使农村中的权势人物具有了半官方地位，使他们在广大的土地经营者与政府乡村发展计划之间，起着合法联系渠道的作用。

而且，大土地所有者能够利用他们在农村经济中的战略地位，垄断农业资金和剩余产品，来加强他们作为广阔市场上的中间人的作用。合作社对大多数土地经营者没有提供低

息贷款和服务（但同时却向大土地所有者提供大量资金），这意味着仅能维持最低生计的农民和雇工前所未有地更加依靠农村地主和高利贷者来提供生产贷款、消费信贷以及其他销售和分配方面的便利条件。小农的“积蓄”为偿还高利率的借款转到了地主和高利贷者手里。同时为了偿还过去的贷款或满足当前现金的需要，小农出售了大部分谷物，而这些谷物都转到贷款人及其他经纪人和商人手中。大土地所有者虽然从合作社取得低息贷款，但政府并不能控制他们的剩余产品。虽然印度所有主要的销售中心都建立了基层销售合作社，但信贷同谷物贷款和实物偿还并没有挂起钩来，因而合作社组织实际上没能成为控制剩余农产品分配的工具。事实上，绝大多数基层合作社都没有同销售合作社建立起隶属关系。虽然有些合作社规定借款的社员要通过属于该社的销售合作社出售他们的产品，但这些规定并没有付诸实施。在这种情况下，虽然政府试图最大限度地控制粮价，并通过强制征购的办法向碾米厂主和商人收购大米，但人们毫不费力地就避开了政府的控制。到五十年代末，粮食上市量更低了，这是大规模的囤积和走私活动的反映。在这些活动中，较富裕的农户与商人勾结起来控制库存，逃避政府征购，抬高粮食价格，并在活跃的黑市上抛售存货。

由于国家领导人寻求采用新的制度上的手段来挫败中间人并打破他们对农村机构的控制，人们的注意力转向另外一些建议上来了，这些建议的内容是把乡村发展计划的行政控制权，从发展计划的官员和官方任命的顾问团手中下放给间接选出的发展区和县级评议会机构。发展区和县一级间接选出的评议会曾保证要提高地方竞选的条件，以便使竞争双方的领导人最终都不得不要求落后种姓和表列种姓给予支持，

并许诺更有效地贯彻执行政府的经济改革政策。然而，第一批评议会机构选举，当选的又是发展区评议会主席和县评议会主席，这些人与其说是他们选区的代表，不如说是村评议会主席的代表。在发展区和县评议会机构实行间接选举的制度，地方上的显要人物通过垂直的、超越阶级关系的派别组合来发动他们的追随者，在村一级的选举中取得了胜利。然后从他们自己的队伍中挑选出代表，以扩大他们在上级政权机构中的影响。按照邦的法律条款规定，同他们一道参加评议会的还有指定的委员，包括“较弱阶层”（妇女、表列种姓和表列部落）的代表在内，但是也有“具有公共事务经验”的人，即合作运动的代表和邦议员。实际上，即使是乡村发展部，也至多只是希望经过几轮选举之后逐渐地发生变化，产生比较有代表性的领导。开始实行这项计划以来就担任部长的S·K·德伊把实行评议会制度比做“让树木生根”：

今天我们打算从体制上为民主的发展创造一种模式。我们使这种体制存在越久，习惯于这种体制支持这种体制的人就会越多。其次，教育正在大规模地开展。但最重要的是，被压迫阶级的领导人迄今从来不是来自被压迫阶级中的成员。我们正在分化这种力量，以一种力量反对另一种力量。如果地主取得评议会的阵地，有些人就会被撵出去。这些人将尽力建立以被压迫阶级为基础的反对派。

但是经验已经表明，不是直接组织农民而只是力图通过体制的改革来实现社会变革，使民主改革的问题复杂化了。至少在短期内，占支配地位的有土地的种姓通过垂直的派别

结构夺取了村一级的各种机构，成功地操纵着处于分裂状态的大多数仅能维持最低生计的土地经营者和无地雇工。他们拿到的宝贵的发展资金更多了，他们作为中间人的战略地位巩固了。他们在地方销售和权力结构与邦和国家的经济政治制度之间起着联系的作用。

第六章

对社会主义计划原则的抨击

自独立运动初期以来，“政治”问题和“社会”问题分开来处理的做法给国家带来了好处，最大限度地取得了全国的意见一致、稳定和统一。然而，在第三个五年计划前夕，明显地可以看出，为了实现政治上的调和损害了社会和经济计划的目标。尤其是既想维持国大党全国和各邦组织（它们自称是代表各个集团，包括有产阶级利益）的妥协作风，又要加强来自下层群众争取社会改革的压力，看来是做不到的。虽然多数农村发展机构可以运用其人力方面的优势强制执行计划政策，但是这并不足以破坏现存的国家权力结构。

指望无地和少地农民能利用根据普遍参加和群众选举原则建立的村合作社和村评议会来改变收入、地位和权力的分配状况，摆脱占支配地位的、拥有土地的种姓的控制，事实证明是行不通的。相反，有产阶级不仅远没有被广大人民所挫败，而且显示出他们善于操纵由于宗族、种姓、教派和经济等原因而处于分裂状态的农民。他们动员了他们的追随者，取得了对村合作社和村评议会的控制。人们曾经希望通过强有力的“人民机构”动员舆论，以便创造新型的横的组织，运用“非暴力的制裁办法”支持土地改革，但这种希望破灭了。农民由于得不到来自农村以外的领导和组织而继续默认有产者集团的控制。现存的垂直结构实际上得到了加强。占

支配地位的、拥有土地的种姓扩大了自己的经济和政治影响，获得了更多的信贷和由乡村发展计划引进农村的为数甚微的农业投入。他们作为村庄与外界行政部门和执政党之间的中间人作用更为加强了。

制度改革的失败不仅产生了与原先愿望相反的社会影响，而且削弱了整个经济和政治战略。为土地改革和农业改组而制定的计划政策是经济计划的核心，而经济计划要求增加粮食生产，提高储蓄额和筹措大规模工业发展所需的资金。由于对有产者种姓让步，制度改革的速度缓慢下来，政府为发展计划而筹措更多的农业资金的能力也就削弱了。经济增长率下降到几乎跟不上人口的增长。与此相关的政府机构和雇员人数也出现明显缩减的迹象。同时，对政府呆滞的资金状况从政治上提出日益众多的要求，便削弱了一党统治制度的能力，使之无法照顾新参加者分享权力和同受保护的要求，而又不严重威胁已处于有利地位的集团的利益。特别容易引起不稳定局面的是，正当较低种姓集团确已开始认识到自己在邦级和全国选举中的人数优势的时候，那些可以被吸收进来参加活动的新人物的人数却受到了严格限制，而吸收他们实际上并不会使国大党四分五裂。有些地方，落后种姓自己组成种姓协会（基本上包括了那些分布在辽阔地区内的相近似的种姓），它们抛开居于支配地位的土地所有者的领导，要求独立地分享邦政府和中央政府的职位、资金和权力。

把在政治上搞调和作为一种实现统一的办法，是有其局限性的。由于经济上的匮乏，国家承诺义务的能力甚微，所以到二十世纪六十年代初期，这种局限性就明显地表现出来了。虽然派系纷繁，教派集团林立，使得谁也没有明显的优

势，但是，如果对那些最大的派别怀着希望，以为它们会放弃争夺权力，那么这种希望是未必能够实现的。相反，对固定资金日益增长的要求在国大党内部引起了激烈争论。派系联盟经常破裂，斗争经常不断地发生，目的是为了控制党的机构，特别是控制负责提出候选人的邦选举委员会，以夺取令人垂涎的官职。持不同政见者也活跃于邦立法会议中，他们利用部长职位为诱饵，引诱一些议员“转到”他们的行列和颠覆现任政府。维持党的团结便成为党全力以赴的工作。在新德里的党的全国委员会的总书记们以及县一级和邦一级的书记们花费越来越多的时间去仲裁派系争端。他们维持安宁的方法是，把有限的赞助基金和权力在敌对的派别中分配、再分配。

这还不是政治腐败的唯一表现。由于财源有限，而欲壑难填，一党统治的政治制度失去了稳定性；行政工作中廉洁奉公和讲求效率的标准明显地降低了。警官、法官、邦和地方税务官以及乡村发展计划的工作人员，甚至曾受到夸奖的印度政府文官，都从一些人（工业家、承包商、供应厂商、商人、大农，以及各邦首席部长、中央政府和各邦的内阁部长）那里接受贿赂（经常按固定标准或不同标准索价）。由于贪污、贿赂已成为分配利益的一种手段，无力进行贿赂的人在获得“公有”物资和公务职位方面就名列最后了。

因此，到二十世纪六十年代初期，缩小差别的社会目标和迅速实现工业化的经济目的都受到了损害，甚至由于经济上的失败和日益严重的贪污之风而开始危及到政治上取得的团结一致。所有反对党派（包括激进的和保守的、地区的和教派的）都成功地利用了国大党未能实现迅速发展经济和缩小差别的诺言来诋毁五年经济计划中民主社会主义的改革政

策。领导集团要把“社会”改革方法和“政治”改革方法在策略上加以区别开来的决心，由于保守的反对派对计划经济原则和计划委员会本身进行直接的攻击而进一步受到考验。这种攻击也对尼赫鲁在决定国家政策原则方面的最高权威提出了挑战，最后似乎使尼赫鲁重新考虑了国大党在社会改革过程中所应起的作用。

在第三次大选前夕，正当人们纷纷议论整个政治制度已声名狼藉的时候，尼赫鲁第一次表示要重新评价国大党政治组织的调和政策。他冒着激怒保守派群众的风险，同意在国大党竞选宣言中以更具有马克思主义意味的语言重申党的目标是要“建立一个社会主义的国家”，来代替甘地主义的“合作联邦”的方案。后来，他又一反过去不大搞竞选运动的决定，开始作另一次长途旅行。他乘汽车、火车和飞机走了一万四千英里，估计会见了两千万人，即大约百分之十的选民。此外，尼赫鲁的竞选活动，第一次不仅是为了全党，而且是有选择地对支持社会主义纲领的候选人表示他个人的认可。

然而，全国选举的结果表明，即使是尼赫鲁做出了努力也不能完全补救这个事实，即在许多地区，由于缺乏受过教育、经过训练的干部，国大党委员会作为进行竞选运动的组织效率是很低的。选举结果确实集中地显示出一党统治的制度遇到了愈来愈大的困难。一方面，国大党不能很好地起到直接动员群众的作用；另一方面，它失去了作为一个容纳和保护新政治集团利益的政党而发挥凝聚作用的能力。党的领导人报告说“国大党这一次在许多邦都比上次大选时更不团结”；国大党党员常常“狂热地进行活动，以击败一个在领导

职位的竞选（竞选国大党邦议会党团领袖）中不支持他们提出的人选的国大党候选人”；国大党人之间斗争的事比国大党人与反对党人之间争斗的事更多。在这次大选中总共有四十九名部长级的国大党人（包括中央的四名部长、中央邦的首席部长以及两名可能在古吉拉特邦和迈索尔邦担任首席部长的国大党党员）被击败了，这种内部的争斗就是原因之一。

此外，国大党遭受到挫折还有其更深刻的根源。一九六二年人民院选举时，全国大约有百分之四十五的选民投国大党的票（而在一九五七年是百分之四十八），所以国大党净丢了十八个席位。在邦立法议会选举中，国大党获得的选票略有下降，即从一九五七年的大约百分之四十五下降到一九六二年的百分之四十三稍多一点。尤其糟糕的是：党在它强大的据点——北方印地语地区失去了它对反对党的优势。在中央邦和拉贾斯坦邦，国大党未能取得多数，而且在邻近各邦，票数减少十分显著，以致于引起担忧“小小一阵风就可能扭转下一届选举的局面。”在更加高度政治化的城市选区，特别是在诸如加尔各答、贾姆谢普尔、坎普尔、博帕尔和乌德拉斯这样一些由反对党的附属工会把工人组织起来的主要工业中心，国大党对遭受的失败也十分不安。仔细分析一下选举结果就确实可以看到国大党正在失去它的力量，一九六二年比一九五七年新增加了一些选民，它只获得其中三分之一的选票，它在青年、文盲和最低收入者中失去的票数最多。

国大党支持者的减少，说明它以前依靠选区的“关键性人物”向他的追随者拉选票的做法是暗中付出了代价的。国大党不仅没有根据人们是否拥护国大党政策去组织它自己的干

部，而且忽略了用国大党纲领的具体内容来教育群众。但是农村的选民在邦立法机构和全国立法机构的竞选中，比在村评议会选举中享有发表意见和进行选择的更大自由。因为村领导人的利益或者个人地位通常并不是直接争论的问题。事实上，选举的结果表明，逐步实现平等和社会正义这种含糊不清的许愿，促使人们希望改善现状。但是，在收入差别日益扩大、粮食短缺、物价上涨、失业和贪污成风的情况下，这种希望又激起了人们的普遍不满，可能使他们像反对其他政党一样，也反对国大党。一九六二年的选举确实表明，当国大党的反对者（地区的和教派的，保守的和激进的）能够吸引组织纪律性较好和有献身精神的党的工作者并抛弃传统权力结构中现已失势者（包括王公、前柴明达以及大土地所有者）时，他们就能利用正是国大党提出的那些口号，在投票中，以执政党不能实现其诺言为由，直接攻击执政党全国性政策的基本原则以赢得支持。

由于所有反对党都力图利用地区的、教派的和种姓的不满情绪来扩大反国大党的力量，所以出现了一些不祥的迹象，其中之一就是效忠地区政治的现象明显地重新出现，在马德拉斯，德拉维达进步联盟利用了泰米尔人对北方统治的长期不满，煽动地方民族主义感情，不仅攻击把印地语作为国语，要求在招收公职时给教派保留名额，而且叫嚷要把德拉维斯坦（包括喀拉拉、安得拉、迈索尔和泰米尔纳杜）从印度联邦分离出去。这个运动得到了选民的响应，德拉维达进步联盟获得的选票比一九五七年增加了一倍。在旁遮普邦也采用了同样的策略。在那里，以锡克族为基础的阿卡利党抛弃了教派之间的联盟（这种联盟在一九五五——一九六〇年曾扩大到同国大党合并），重新组成一个独立的政党，并

且开始了新的战斗，争取创立一个由锡克人占多数的邦。阿萨姆邦也出现了同样的情况，在同中国交界的敏感地区，山区领导人大会代表部族集团提出邦自治的要求。

全国性各政党的力量日益增长，向国大党建立一个社会主义类型社会这一目标直接提出了挑战。从这一事实中可以看出，在实现平等、计划经济、世俗主义和不结盟等原则基础上形成的全国一致，遇到了最严重的长远的威胁。特别是，人民同盟开始获得了意想不到的好处。一九五一年成立的这个党，明确地以传统的语言说明它的目标是要建立一个以复兴印度教文化（包括古代梵文传统中的宗教信条和古老的经过训练的社会组织原则）为中心的强大的民族国家。而且，人民同盟一成立就从国民志愿团成员中得到现成的干部队伍。国民志愿团是为动员青年参加争取印度自由的斗争而于一九二五年成立的一个印度教民族主义组织。它通过生动活泼的增强体质锻炼和文化教育纲领继续吸引着青年。这个文化教育纲领还不断强调，要使所有非印度教徒，特别是穆斯林“民族化”，以印度教的语言和文化作为建立一个强大和统一的国家的必要条件。事实上，人民同盟最早是作为国民志愿团的替代组织而建立的。国民志愿团的一个成员杀害了圣雄甘地后，该组织曾受到印度政府的短期取缔，只是在它保证把工作限制在进行文化和社会活动后才被允许恢复活动。据估计，国民志愿团共有七十万至一百万有献身精神的（据信有些人还是狂热的）成员，设立了邦、大区、县、区和城镇等各级组织。国民志愿团的重要职位是由全国“最高领袖”从当地有影响的人士中任命，以保证来自上面的指示能得到迅速的响应。此外，国民志愿团还允许它的工作人员以个人身份参加其他任何政党。国民志愿团是人民同盟的骨

干力量。人民同盟的领导实际上完全采用了国民志愿团的整个思想体系。

在一九五二年和一九五七年两次选举期间，国民志愿团的干部主要是来自城市店主、商人、自由职业者和低级文官（包括警察）。他们为竞选活动提供了基金和工作人员，因而使人民同盟在国民志愿团的主要地盘内——中央邦的城市选区、北方邦和旁遮普邦取得了一定的胜利。在一九六二年，该党的野心更大了。它想在北方邦和中央邦取得正式反对党的地位，这些地区是印地语中心地带，该党过去在这里曾拥有最强大的势力。在这之前，这个党作出了巨大的努力，把它的组织扩大到村一级和印地语地区以外的地方。他们开始广泛地吸收党的工作干部，放手扩大它的附属学生组织全印学生协会，罗致青年大学生作为党的活动分子。另外，这个党的全国领导还试探性地发表了一个较为开明的呼吁书，表示充分保证信仰和崇拜自由（尽管仍然强调印度教文化的重要性），更加重视经济问题。虽然人民同盟提倡的经济政策和自由党提倡的自由经营纲领几乎没有区别，但人民同盟采用了要求更公平地分配财富的蛊惑人心的辞藻。而且，在提出这些蛊惑人心口号的同时，对国大党的土地改革建议（尤其是那格浦尔关于合作耕种的纲领）进行了猛烈的攻击。他们谴责国大党的政策既使农民陷入贫困又给印度提供了一个不信神的共产主义政治制度。人民同盟的宣传掀起了一个诽谤国大党的运动，包括对尼赫鲁个人进行攻击。这个运动谴责国大党的全国领导对内实行世俗的政策，削弱了宗教的价值观念，从而损害了对共产主义的抵抗力；对外背叛祖国，对巴基斯坦和中国实行让步，而停止死板地坚持不结盟政策和寻求美国的支持本来是可以避免这种让步的。

组织力量的加强，对挑选地方显要人物（包括农村地区从前的大柴明达和塔鲁克达*）为候选人采取更加谨慎的态度，以及蛊惑人心的花言巧语，所有这些对选举产生了虽不算很大，然而却是积极的影响。总的说来，人民同盟所得的选票，在中央增长不到百分之一，即由一九五七年占百分之五点九增加到一九六二年占百分之六点四；在邦一级增加百分之二，即从一九五七年占百分之四增加到一九六二年占百分之六。然而，主要的区别是，这个党赢得了最大限度的席位，党组织的竞选效能增长了。人民同盟在人民院的代表从四名增加到十四名；邦议会的议员从四十六名增加到一百一十六名。而且，这个党实现了它的主要目标，在北方邦和中央邦都已成为正式的反党派（取得至少是百分之十的席位）。在北方邦（它是印度选举政治中一个关键性的邦），人民同盟设法赢得了百分之十七的选票。更重要的是，它最大限度地渗透到了农村地区。

在全国性的领导集团中，人民同盟的胜利被认为是敲起了特别的警钟，远不止是人们对“教派倾向”的复活通常表示的关切。特别是国大社会党人，他们把人民同盟看作是一个半法西斯组织，认为它一方面利用教派主义、民粹主义和军国主义的口号极力煽起人们对国内经济困难和印度领土落入外部敌人之手的愤怒情绪以反对宗教上的少数派；另一方面又依赖印度教高种姓（包括“我国的一些柴明达、王公、大君及其他富有的地主，他们渴望利用教派主义转移人们的注意力以对抗社会改革的要求”——引自马拉维亚《右翼反

* 柴明达（Zamindars）和塔鲁克达（Talukdars）均为英属印度当局培植的包税地主，印度独立后已于五十年代后期废除。——译者

动派的危险》一书)的资助和领导。而且,由于保守的自由党第一次参加竞选就取得令人印象深刻的成就,国大社会党人的这种看法就更加有力了。

自由党是一个新的组织,本身缺乏干部。然而它能够吸引地方上有影响的反对派领导人,这些领导人过去曾把地区性的小党派联合起来,或者作为无党派人士进入当地的政界。这个党成员的一个重要来源是过去的王公。当奥里萨邦的第二大党民主大会党的领导人发现自由党的观点同“民主大会党的主张明显相似时”,就同这个新党合并了。同样,比哈尔邦拉姆加尔王公领导的人民党(当时该邦第三大党)也同自由党合并,极力扩大势力以坚持反对该邦国大党领导废除柴明达的权利。前王公贵族和柴明达也成为拉贾斯坦邦、北方邦和旁遮普邦自由党组织的领导核心。另外,这个党得到高种姓集团(特别是占有土地的拉杰普特种姓,这些种姓参加北印度的刹帝利种姓协会)的大力支持。前土邦王公、前柴明达和大地主个别地或集体地把他们建立在宗族、种姓和经济依附等传统联系基础上的“选票库”交给自由党使用。而且,自由党的领导人如同人民同盟,也仿效国大党向普通人民许诺更多的平等和社会公正,但同时它却为了“保卫受国家压制的人们的利益而无情地攻击那格浦尔建议*”。自由党领导人谴责国大党和尼赫鲁本人,称他们采取的联合耕种政策实际上是没收财产和取消政治自由,为在印度搞共产主义准备条件。

这种宣传取得了效果。到过农村地区的国大党工作人员

* 指国大党一九五九年一月那格浦尔年会上通过的关于土地改革问题的决议。——译者

报道说，占有土地的农民对人民同盟和自由党的支持在日益增长。老资格的全国领导人则处于守势。G·I·南达报告说，他“惊奇地发现，在大约五个星期的竞选运动中，我的一半精力不得不花在农业合作化问题上，为我自己和国大党辩护。在那个地区，人人都听说国大党要夺走农民的土地”。结果，自由党在全国选举中获得了大约百分之八的选票，在人民院中成为仅次于国大党和印度共产党的第三大党。在邦一级，自由党获得了大约百分之七的选票，得到的邦议会席位占第二位。在比哈尔、古吉拉特、拉贾斯坦和奥里萨四个邦成为最大的反对党。

有些国大党领导人对人民同盟和自由党联合取得的成就进行了估计。他们认为这是第一次看到“一个右翼反动派有组织地”出现，而这也是一种信号，表明有产阶级为维护他们的地位，决心“倾尽一切资金，采用一切办法和手段，不顾一切地进行抵抗”。前土邦王公、前柴明达和大地主在十年表面上的沉寂之后，“由于某种原因，认为自己强大到足以抛弃逆来顺受的假面具，公开站出来向尼赫鲁和印度国大党挑战。人民同盟和自由党之间更有效合作的前景也不能被忽视。虽然自由党的领导人一般地说不象人民同盟那样大肆利用教派情绪，但是两党在反对尼赫鲁搞社会主义和计划经济政策方面，则基本上是一致的。总之，他们有可能最大限度地扩大他们的政治影响。由于自由党有可能利用资本主义的财力即大财团的巨额财产，并且控制了重要的英文报纸，人民同盟又通过它的国民志愿团干部掌握着印度教教派主义运动的基层组织，一个强大的右翼政党的幽灵就这样出现了，这个幽灵能够得到相当多的群众支持，对国大党的统治提出严重的挑战。此外，人民同盟和自由党已表明他们有能力独自

或共同通过运用传统的思想和权力结构，“利用（社会主义改革的）前受益者的无知和顺从态度，去挫败国大党及其纲领”。事实上，在国大党没有直接作出努力进行政治宣传和组织的条件下，大多数农民很可能几乎无限期地按照种姓和教派保持分裂状态。国大党自己的组织方式是通过占支配地位的、有土地的种姓的领导人进行垂直的动员，这种方式对于加强传统制度是一个强有力的因素。它加强了派系结构，使得低种姓永远保持分裂状态，并使他们无法直接从外部取得权力。看来甚至还有可能出现这样的情况，即国大党体制最终会把农民通过民主程序实行和平的社会动员的可能性破坏得一干二净。假定普选权和公开的选举程序最终确实有效地扩大参加选举活动的人数，因而使农民中最贫苦的阶层产生阶级觉悟，那么就可以预期新的横的组合关系会通过激进的左翼政党而不是通过奉行民主社会主义的政党去谋求在政治上表达出来。

初期的两极分化已经明显出现。到二十世纪六十年代初期，各民主社会主义政党（国大党除外）所得选票已经明显地减少。人民社会党所得选票的比例从一九五七年超过百分之十下降到一九六二年的百分之六点四。这个损失部分地是由于新成立了社会党（由拉马诺哈尔·洛希亚领导的从人民社会党分裂出来的一派）造成的，虽然这个党得到了不足百分之三的选票。然而，共产党人保持住了他们自己的力量，他们所得的选票从一九五七年大约占百分之九略增到一九六二年的大约百分之十，而且他们在人民院里保持了最大反对党的地位。在邦一级，虽然共产党的力量略有下降，获得的选票从一九五七年的超过百分之九下降到一九六二年的百分之八点五，但是它采取了比较有效的选举策略，包括建立统一

阵线联盟，最大限度地缩小国大党由于反对党力量分散而取得的有利条件，因而成功地巩固了各地区的支持基础。在西孟加拉邦，左翼联合阵线（共产党领导的联盟）控制了差不多三分之一的选票。仅仅是印度共产党，就因为重点在当地的据点作出努力，而使其所得票数从一九五七年的大约百分之十八增加到一九六二年的差不多百分之二十五。该党与国大党之间的差距（支持国大党的票数仍然比较稳定地保持为百分之四十七）部分地缩小了。而且，印度共产党在西孟加拉邦的选票不仅仅是从城市选区获得的。选举结果表明，这个党越来越有能力在农村地区扩大群众基础。在共产党拥有力量的其他两个邦——安得拉邦和喀拉拉邦，这个党在农村选区也得到了有力的支持。而且，在喀拉拉邦，尽管反对共产党的反对派对共产党政府进行了“解放斗争”并取得了胜利，一九五九年七月，强行实行了总统治理，但是并不能证明共产主义在喀拉拉邦已被击败了。在一九六〇年二月的中期选举中，国大党同人民社会党和穆斯林联盟结成竞选联盟，确实使印度共产党失去了较多的席位，并且有效地防止了建立另一届联合阵线政府。然而，印度共产党靠它提出土地关系法和通过教育法取得的成就进行竞选，因而能够依靠来自无地农民和哈里真等阶层的忠诚的农村干部，保持甚至增加了它在农村地区的选票。虽然尼赫鲁亲自带头为国大党在喀拉拉邦进行竞选，但是，一九六〇年的选举表明，自一九五七年以来的三年中，国大党赢得的选票总数从百分之三十七点四下降到百分之三十四点五。与此同时，共产党所得选票却从百分之三十五增加到百分之三十六点七。而且，如果把共产党支持的无党派人士所得票数计算在内，印度共产党就几乎控制了百分之四十四的选票。

同时，有迹象说明，共产党人在全国范围内正试图利用在喀拉拉邦进行过首次试验的和平过渡策略路线，去取得那些曾拥护过国大党和其他民主社会主义政党，然而现在幻想已经破灭的人们的支持。像在喀拉拉邦一样，印度共产党强调它的当前目标是实行国大党政府所未能贯彻执行的国大党政策。的确，印度共产党的领导人曾表示要在该党没有提出候选人的选区里支持“进步的”国大党候选人，甚至表示要支持那些比较保守但被认为是同“反动分子”进行斗争的国大党人。

因而，到一九六二年就逐渐出现了这样一种情况，反对党的选票逐渐分化为两极，一端是教派主义的资产阶级保守政党，另一端是共产党。国大党起着实现全国一致作用的理论明显地没有说服力了。国大党内的社会主义者认为，在这个政治舞台的两极，群众对国大党基本原则的坚持都将减弱，所以“国大党作为中央的一个政党将不得不同时反对两种完全对立的力量”。英文报刊上发表的较为保守的观点对选举结果的评价大体上是相同的。政治观察家们认为，自由党和人民同盟的巨大成就是同选民对国大党类型的民主社会主义表示不满有着密切联系。《印度教徒报》特别提到，种种迹象表明“国大党实用主义的社会主义……和共产党人的极端主义为一方与自由党、人民同盟进步的自由主义为另一方之间的对抗正在发展，后者强调要限制国家进入经济领域，并且要在制订计划时采取更加现实主义的态度。”

选举后不久，国大党内的社会主义者和甘地主义者几乎立即向尼赫鲁再次提出了必须“致力于使国大党的成员具有更高的思想觉悟和思想上的统一”。人们早先希望一九五七

年十二月建立的国大党社会主义论坛会担负起这个任务，但这个希望落空了。这个论坛只吸引了十几名议员，只能作为一个讨论社会主义理论（主要是讨论经济计划问题）的小组进行活动。然而，实际上需要的是一个着重于行动的团体，这个团体能在党内施加压力以便有效地贯彻执行经济计划的各项政策。一九六二年五月，当时的内政部长古尔查里拉尔·南达开始游说，要求支持创建一个国大党社会主义行动论坛，这个论坛将考虑社会主义类型社会所包含的具体措施和纲领，并协助执行国大党通过的决议，尤其是体现在五年计划中的那些纲领。南达的建议不仅得到刚刚承接国大党邦委会领导职务的一小批“激进派”年青骨干分子的支持，而且得到信奉社会主义和甘地主义的一些老资格议员的支持。年青的党员们曾对号召建立社会主义国家的国大党一九六二年竞选宣言作出响应，他们认为必须立即采取行动，以防止党失去群众的支持，尤其是失去对国大党的许诺和实际行动之间存在差距感到失望的年轻选民的支持。虽然尼赫鲁这时仍然担心这个论坛可能以“宗派方式”进行活动，但他看来还是接受了加强社会主义骨干力量的观点。一九六二年八月，他表示赞成国大党工作委员会批准建立社会主义行动论坛。他还主持了论坛的第一次会议。

尼赫鲁以他个人的威信支持在党内单独建立一个社会主义派别，其动机究竟如何，始终是个值得猜测的问题。至少是年青的社会主义者把这个论坛的建立看作是走向重新确立国大党在社会改造战略中所起作用的第一步。

人们普遍承认，为了改善贫苦农民与大土地所有者关系中的地位，以乡村发展计划为名实行结构性变革，并通过这种变革进行社会经济改革这样一种“非政治的”做法已经失

败了。地位牢固的上层人物利用农民与种姓、教派和派系的传统关系，夺得了对群众团体的控制权，并使之不能成为重新分配收入、地位和权力的机构。有些农民认识到，在普选和党派竞争的范围内组织起来采取联合行动，人数众多是有好处的。但是，就连他们也不敢蔑视地方上的显赫人物。因为这些人物只要垄断着与村外政界要人的联系，就能进行打击报复而不受任何惩罚。阶级调和的方法必须依靠地方政府执行群众性的农村改革计划。可是，在上述情况下，由于国大党自称代表各种利益（包括有产者种姓的利益），搞阶级调和就只会使贫苦农民在要求有效地贯彻执行经济计划政策时失去领导和组织。贫苦农民数量上的优势这一特点要最大限度地发挥作用，就必须有献身精神的党的干部从外部进行干预。直接动员农民，就可以通过旨在解决群众具体问题的政治宣传，来提高群众的觉悟；也可以从与改革息息相关的最穷苦的种姓中吸收成员，让他们在基层组织中起到先锋作用；而最重要的是，可以通过当地干部与村外的当权人物建立可靠的新关系来保护当地干部。

国大党中年青的社会主义者发现，除了在策略上不再把“社会”问题和“政治”问题隔裂开来以外，没有别的选择。而自独立运动开始以来，把二者隔裂开来已成为全国领导提出的社会改革方针的特点。他们认为，国大党必须放弃保护伞的作用。“论坛派”的领导人设想要使党的成分来个根本改变，以便“坚定地对付由于接受社会主义的理论而引起的后果”。按照这种看法，国大党必须清除“资产阶级分子、正统的种姓主义分子、封建分子”，而培养出一批“具有社会主义理想的”有献身精神的干部。

国大党一九六二年夏天采取了一些措施，仅仅几年以

后，这些措施看来对国大党的发展起了重要作用。国大党社会主义行动论坛在新德里全国委员会总部之外进行工作，初步采取了一些积极措施，在党内建立了新的组织机构。论坛在开始时约有十七名国会议员参加中央“组”，它预计还要建立相当于各级党组织的各个组，直到邦、县和区级。每一组都有它自己的筹划指导委员会，而参加筹划指导委员会者必须是这样一些人，他们的“主要收入是个人工作所得”，他们要么是国大党内的专职工作者，要么是某项建设性工作中的专职工作者。初期计划设少数专职的工作干部，即中央两、三名，每邦至少一名，每县至少十名，每区三、四名，辅助官方人员贯彻执行全国经济计划政策。南达作为论坛的创建者，承担了组织任务，访问了许多邦，至少取得了这些邦的首席部长和国大党邦委员会主席的正式支持。到一九六三年的最初几个月，南达报告说，论坛在好几个邦（包括马德拉斯、旁遮普、比哈尔和北方邦在内）成功地建立了组织。

但是，国大党中的社会主义者，没有料到国大党领导层和那些反对建立社会主义类型社会的人之间的对抗发展得那么快。然而这由不得他们，这场对抗至少暂时地使他们在党内几乎完全失去了影响。就在这时，出现了如同一九五九年那样的促使对抗加速发展的因素——中国对印度边境的另一次挑战。

一夜之间，尼赫鲁的五项原则和不结盟的基本原则遭到公开的奚落。中国十二月一日突然宣布单方面撤军之前，尼赫鲁不仅已经被迫请求美国立即向印度提供军事援助（包括给在边界进行战斗的部队空运步兵武器和轻装备，甚至由美国人驾驶运输机），而且批准向华盛顿正式提出建立联合空防的请求，包括由美国空军保护印度城市，使印度的空军可

以腾出手来对中国人进行战术性的袭击。当几百名美国军事顾问和空军人员来到新德里时，美国大使写道，“除了左翼报刊和总理讲话以外，不结盟这个词已经消失得无影无踪了。热烈讨论的是我们（指印度人）要不要这样做（指正式抛弃不结盟政策）。”

最强烈的攻击是针对着尼赫鲁三十年的朋友、一个坚定的左派、国防部长V·K·克里希纳·梅农的，攻击他没有优先发展山地师，而是优先投资搞高度先进的技术，包括还在制图版上设计的超音速飞机。但是，这种攻击更进一步发展，向作为全国政策主宰者的总理提出了挑战。他们对尼赫鲁做出决断批准他的国防部长的政策提出异议。一些批评者指出，总理的“空谈理论的社会主义思想”应受到谴责，它使政府不能认识到做好对中国进行陆地战准备的必要性，理由是中国作为一个公认的社会主义国家被认为是一个爱好和平的邻邦。自从一九五〇年以来，国大党的全国领导（包括工作委员会和国大党议会党团）的成员都惯于听从尼赫鲁在所有重大问题上的决定，而现在却坚持要撤销梅农国防部长的职务。在中国第一次进攻的头两个星期里，尼赫鲁无法抗拒他的同事们的要求，只得撤销了梅农在政府中的一切职务。而且，在国防部长被强行撵走几个月之后，矿产和燃料部长K·D·马拉维亚也退出了内阁，因为反对派一致指责他滥用了选举基金。马拉维亚是国营部分石油工业的缔造者和国大党社会主义行动论坛的创建人之一。长期以来，在社会主义和计划经济等国内政策问题上，他和梅农一直是尼赫鲁在内阁中的主要支持者。的确，几乎是从政府由于中国的进攻而宣布全国紧急状态的第一天起，反对发展国营部分的人就利用备战问题，提出在第三个五年计划期间大量减少工业项

目的开支，增加国防开支的主张，以破坏为完成第三个五年计划所作出的努力。

单纯从经济方面说，改变国家发展政策的方向而使私营企业起主要作用的理论是强有力的。有明显的迹象说明，第三个五年计划日益陷入深刻的危机。处于生死攸关地位的农业部门停滞不前。一九六一——六二年度的粮食生产比上一年度没有增长，而一九六二——六三年度还有所下降。蔗糖、油籽和棉花的产量也降低于以前的水平。工业的进展尽管稍许令人鼓舞，但生产的增长率在一九六一——六二年度为百分之六点五，一九六二——六三年度为百分之八，也远低于每年平均增长百分之十四的指标。进口原料、煤、电力的短缺以及运输不畅，延误了国营和私营各项工程项目的完工。农业一再没有增产，产生了最严重的消极后果，影响了原料的供应，减少了对主要消费品工业产品的需求。事实上，主要是由于农业生产水平的停滞，对经济总的发展产生影响，计划的头两年平均每年只增长百分之二点五，大致和人口的增长率相等。到一九六二年上半年，又出现了通货膨胀日益加剧的征兆，这种通货膨胀可能破坏计划项目的成本结构。在三月到八月之间，批发价格上涨了百分之六以上，尤以粮食价格上涨最多，超过了百分之九。除上述压力外，从一九六二年底开始，国际收支状况也日益紧张起来。

甚至在紧急状态之前，财政就遇到了困难，不能在五年计划期间所允许的财政赤字范围内，保证提供计划发展项目的开支。在第三个五年计划的头一年，整个计划的开支一百一十三亿卢比是以总数达十六亿八千万卢比的财政赤字为代价取得的，这个赤字几乎等于整个五年计划时期预计赤字总

额五十二亿四千万卢比的三分之一。问题之一是各邦日益依赖中央拨款和贷款来提供全部开支，因为各邦未能采取措施增加税收，挖掘农村地区潜在的资金。在第一和第二两个五年计划期间，中央的援助分别达到邦一级预算开支总额的大约百分之四十一和百分之四十八。这个比例在一九六一——六二年度上升到百分之五十二，而各邦用于发展的费用中，由中央提供的资金达到百分之五十六。

紧急状态对本已紧张的预算状况产生了严重影响。一九六二——六三年度的预算，在财政赤字保持在九亿卢比的情况下，勉强使计划开支总额增加到一百四十一亿四千万卢比。这个预算规定的国防费用为三十七亿六千万卢比。但是，十一月份又决定追加了九亿五千万卢比，并额外用去一亿三千万卢比。除这种额外负担外，中央再次应各邦要求，把它对各邦的援助增加到占开支总额的百分之五十四和占发展开支百分之六十二这个创纪录数字。预算赤字总额上升到二十四亿卢比。在第三个五年计划的头两年，财政赤字共达到四十亿八千万卢比，即占整个五年期间所允许的赤字总额的百分之七十。而且，从长远看，还要大大增加国防开支，使其超过一九六二——六三年度水平的一倍以上，即每年支出超过八十亿卢比以上。因此，一九六二年十一月召开了国家发展委员会会议讨论一九六三——六四年度计划，各邦首席部长在会上信心十足地要求大量削减五年计划开支，主张更多地依靠私营部分实行发展计划，增加国防公共开支。可是，这一次尼赫鲁却不肯让步。他在一次情绪激动的讲话中对反对派进行了反驳。他坚持说，整个五年计划尤其是发展重工业和中间工业的计划对于国防关系极大。因此，实际上应增加对这些项目的拨款。首席部长们对于把他们同尼赫鲁的分歧公布

于众将产生什么后果仍然没有足够把握，所以他们再次决定表示默认。只是因为尼赫鲁表示了这种决心，“坚决反对任何从内部削弱计划的企图，才使得计划有可能继续执行”。随后在一九六三年一月召开的国家发展委员会会议上，首席部长们重申五年计划对于国防是必不可少的，而且甚至赞成调整整个投资分配，即减少社会服务、大型和中型水利灌溉工程、农村工业和小型工业的开支，以便适当地增加电力、工业和矿业方面的开支。

尼赫鲁再一次在他自己的党内强行取得了“一致意见”。但即使如此，为发展资金和大量增加的国防开支的筹款而作出的空前巨大的努力，还是使他同企业界发生了冲突。这种冲突很快地就在经济政策基本原则问题上具有了对抗的性质。一九六三年二月二十八日，财政部长莫拉尔吉·德赛向人民院提出的一九六三——六四年度预算反映了尼赫鲁的必须充分满足国防和经济发展两方面要求的指示。据估计，国防开支达八十六亿七千万卢比，比一九六二——六三年度增加四十九亿一千万卢比。与此同时，要保持发展的势头，就需要使整个计划开支增加二十三亿七千万卢比（从一九六二——六三年度的一百四十一亿四千万卢比增加到一九六三——六四年度的一百六十五亿一千万卢比）。把所有收入来源估计在内，预算还有四十五亿四千万卢比的差额，而这个差额“几乎全部是由于增加国防开支造成的”。财政部长以不弥补这个差额就将引起“通货膨胀的混乱”为例，严肃地对国会议员说“今年初，我曾希望，在五年计划的头两年增加税收以达到第三个五年计划指标的百分之八十，这样就有可能在不增加太多税收的情况下满足今年的全部实际需要。但是，我们边界上新的威胁使我有必要向国会提出增加更多税收的建

议……。我深深地意识到，我提出的税收额将是一种空前沉重的负担。”

财政部长开始时是采用传统的方法——对所有进口税普遍征收附加税，并有选择地对一些商品征收附加税；有选择地对许多商品（大部分是富有阶级消费的奢侈品）征收中央消费税；对个人和印度教大家族征收的所得税征收附加税；对注册商行应缴纳的所得税征收附加税，规定各公司因支付雇员报酬和津贴而减税的绝对限额。但尽管采取这些措施，预算差额仍然超过二十亿卢比。

德赛解决这种困境的办法是建议征收新税，这种新税最后似乎是要发动人们长期以来所担心的对私有财产特权的进攻。他的建议追述了国大党在关于计划问题的那格浦尔决议中所同意的那些建议。根据他的建议，要在预算中对资本收益规定一个绝对最高限额，并且要制定一个全国性的强迫储蓄计划。第一个建议是提出征收超额利润税，用以补救现有的企业税收制的缺陷，也就是说“在税率和利润率之间没有什么相互关系”。在扣除所应付的所得税和附加税以后，公司的收入超过其资本和储备金的百分之六时，就对它们征收超额利润税。这种超额利润税的税率是：收入超过资本和储备金的百分之六但不到百分之十时，最低按收入的百分之五十征收；超过百分之十时，按收入的百分之六十征收。第二个建议是实行强迫储蓄计划，规定向个人纳税者、城市有产者和缴纳田赋的土地所有者按累进比例强制收取存款（但可规定最高数额），存款五年后可以提取，每年付单利百分之四。因为在农村地区收取强迫存款有赖于各邦制定法律和执行法律，所以当前有效地执行强迫储蓄计划就再次以城市纳税人为主要对象了。

企业界受到了损害。附加间接税、附加所得税和惩罚性的超额利润税一齐向他们袭来（所有这些赋税将提高工业的整个成本结构和抑制了对投资的兴趣），他们的反应是对政府的经济政策进行攻击，并越出这些具体措施而指责计划经济的原则和计划委员会本身。印度工商联合会指责说，计划委员会更感兴趣的是完成高投资指标，而不是保证使开支导致生产的相应增加。它指责政府在所有经济战线上都遭到了失败。它要求承认私营企业在发展计划中的支配作用，坚决主张取消对私营企业活动领域施加的限制，并坚决主张取消私营企业所据以活动的那些烦琐的规章条例。

人民同盟和自由党积极地参加了这次攻击。自由党的发言人提出了一个包罗万象的指控，指责政府对非国防工业的发展横加干预。据自由党说：

除了国防工业（这些工业是在这个紧急状态时期政府所要全力以赴加以发展的）以外，应把大工业主要留给私营企业经营。曾经建立了巨大的塔塔钢铁厂、纺织厂和水泥厂的私营企业，能够按照国家的需要在钢铁、机床和重型机器方面承担兴办大型工业的任务。自由党认为，政府必须置身于商业和工业以外……但是按照自由党的计划，政府既要置身于工业以外，也要帮助私营企业。通过废除许可证、执照和定额分配等制度，在从国内外获得资本以及在原料和技术装备等方面向私营企业提供便利和援助。

尼赫鲁最初对他的批评者反应冷淡，他相信，只要重申他个人决心继续执行基本的计划方针和步骤，就可以使他的

批评者信誉扫地。

然而，由企业界和保守的反对派带头对政府政策进行的攻击突然使形势变得更加严重起来。一九六三年春天的一系列国会议员补缺选举中，出现了普遍不满的情绪。更引人注目的是，力量得到巩固的反对党成功地利用了民众的失望情绪对派系林立的国大党进行攻击，破坏执政党的信誉，并进而对尼赫鲁的杰出的领导作用提出挑战。

竞争发生在对国大党来说是“有把握”的三个选区内：尼赫鲁的家乡北方邦的阿姆罗哈和法鲁卡巴德以及古吉拉特邦的拉杰科特。反对派决定利用选举的机会，非难和嘲弄政府的军事政策和经济政策。于是，他们提出了他们最杰出的候选人，而且众所周知这些人都是尼赫鲁个人的死对头：在法鲁卡巴德是社会党的拉马诺哈尔·洛希亚；在阿姆罗哈是无党派人士阿查里亚·J·B·克里帕拉尼；在拉杰科特是代表自由党的米诺·马萨尼。国大党接受了挑战，提出了全国性的著名人物作为候选人，包括联邦内阁的两名部长（在阿姆罗哈和法鲁卡巴德）和联邦院的一位现任议员（在拉杰科特）。接着，国大党号召选民投国大党的票，并表示支持总理和政府。

在这次补选中，国大党候选人在各个选区中都被击败了。反对派欢欣鼓舞，认为选举结果表明人民对政府在处理军事和经济问题上的软弱无能投了不信任票。实际上，向选民解释国大党的政策及其在执行中产生的问题，并不是起主要作用的因素。宗派主义使地方国大党组织日益陷于瘫痪，并使支持全国领导的整个群众组织遭到破坏。在所有这三个选区中，国大党工作人员表现出他们对地方派系领袖的忠诚超过对党的全国领导的忠诚，他们只为那些同时也是地方派

系所推选的正式候选人从事竞选活动。即使如此，由于各县国大党组织被个人争权夺利的斗争所严重分裂，要形成一个强大的运动是困难的。在农村的国大党工作人员，由于缺乏统一的选举号令，未能一心一意地去直接接触选民，很少去访问远离大路的农村，甚至很少召开群众集会，而主要依靠一些“关键性人物”（由于地方性的权力之争，这些人对候选人的忠诚本身就靠不住）去“拉”选票。与此相反，反对派却竭尽全力进行合作，并组织了一支庞大的竞选工作者队伍。在阿姆罗哈，所有的反对党（共产党人除外）都团结在克里帕拉尼周围；人民同盟还特别建立了纪律严明的志愿队（包括国民志愿团的干部在内），以便不间断地进行农村工作。在法鲁卡巴德，情况也大体相似。洛希亚从人民同盟方面获得的支持不亚于社会党人，因此他在竞选活动的最后一周内能够在农村地区调动数以千计的工作人员。在拉杰科特，后勤工作甚至搞得更好。在那里，自由党通过建立县一级的资金雄厚、人员充足的竞选机构，使竞选活动配合得非常出色。它安排了候选人分别同代表各阶层选民以及各阶层选民中各个派别的领袖会晤，还从选区外边请来了该党一些杰出的工作人员，同具有相同的地区、语言、种姓和职业背景的选民接触。而且，马萨尼还获得了人民社会党和人民同盟的支持；人民同盟在这里也派出了国民志愿团团员，以便在农村中不间断地进行竞选活动。

对导致国大党失败组织上弱点的最透彻分析，是国大党全国委员会成立的补选委员会在选举结束后提出的一份报告中作出的。这个报告生动地描绘了破坏全国政策的有效作用的组织衰败状况。它作出结论说：

就国大党来说，在目前情况下，决定邦议会选举结果的最重要的唯一因素，就是它本身的组织状况。与此有关的问题，就是国大党在人民心目中的形象问题。在这两方面，我们都有严重的缺陷，而且遭到了重大的挫折。

……国大党在一些地方所以遭到失败，在大多数情况下是因为，在这些地区，国大党没有名符其实的各级组织，不能够把亲国大党的力量集中起来，并对各种活动进行有效的指导……更糟糕的是，国大党人陷于毫无希望的分裂之中。宗派主义是这样普遍地存在，以致于人们看到的只是集团，国大党在这些地方几乎已经不存在了。国大党内部争论不休和互相攻击，一方面使人民对国大党产生了厌恶情绪，另一方面使国大党的活动陷于瘫痪。

……国大党的意识形态、经济和社会目标、短期和长期战略，这些在国大党人的头脑中和日常生活中很少考虑。国大党的活动都是围绕着一个中心进行，这个中心就是赖以升官发财的人物，而不是党的目的和目标。……在这种情况下，国大党的影响只是局限于与国大党有联系的某些领袖人物和个人影响范围内。因而，国大党候选人的竞选活动就得不到有效的机构的支持。这样，就不得不作出特殊的安排，不得不主要靠个人来从事竞选了。为候选人竞选而四出游说的国大党工作人员都是临时调来的，在许多情况下，他们不再搞党的日常工作。

尼赫鲁的个人威信，由于政府的政策逐渐失去群众的支持而进一步遭到损害。这就有助于使反对派对尼赫鲁的卓越的领导作用发动正面的进攻。一九六三年八月，尼赫鲁任职以来，第一次发现他已经成为向人民院提出的不信任动议的弹劾目标。这次，反对派进攻的矛头是指向国家经济政策的失败。由保守的和社民党的反对派议员挑起的这场辩论，其中心议题是：尼赫鲁牌号的社会主义未能实现改善绝大多数居民的福利这一主要目标。拉马诺哈尔·洛希亚为了使他的指责惹人注目，援引了这样一个估计数字，即印度三分之二的人口每人每天平均收入仍然只有三个安那（约合四美分）。尼赫鲁企图进行反驳，但他也只能辩解说，实际数字应当是上述数字的五倍，即每天大约十五安那（约合二十美分）。计划委员会由于有议员要求发表权威性的估计而被卷入了人民院的辩论之中；它怀疑洛希亚提供的数字太低，但也不得不承认洛希亚的数字比尼赫鲁所用的数字更接近实际情况。

与此同时，尼赫鲁在他自己党内的威信也明显下降了，甚至要获得对他提出的经济和社会政策基本原则形式上的支持也成问题。确实，尼赫鲁在一九六三年五月曾经当众丢了脸。当时，政府为了维护规定土地最高限额的立法的合法性（前一年，最高法院曾经作出决定，对该立法提出质疑）而提出了一项重大的宪法修正案，但一大批国大党国会议员却不支持政府的这一行动。问题是由于最高法院的一项裁决引起的，这项裁决说：《喀拉拉邦土地关系法（一九六一年）》不受宪法第三十一条甲款的保护，因为宪法这一条款并不把有关国家征用“任何田产及与此有关的权利”的一切法律放在第三十一、十四、十九条以及第二十五条第一款中所包含

的对财产权的保护范围之内。最高法院认为：第三十一条甲款只涉及一九五〇年一月二十六日宪法生效时地方法律中规定的属于田产一类的土地所有权。鉴于莱特瓦里土地所有权并非喀拉拉邦法律中所规定的“田产”，最高法院于是作出裁决，认为《喀拉拉邦土地关系法》的补偿金条款已经超越了宪法的权限，因为这些条款违反了宪法第十四条规定的在法律面前人人平等的保证。第一，以多级累进的净收入为基础给予补偿金的规定，对人们不是一视同仁。第二，给家庭成员人为地下定义，如父、母和未成年儿子等等，这样做是歧视未成年的子女，因为他们失去了获得与已经达到法定年龄的成年儿子同样份额的家产的权利。

最高法院的决定从根本上打击了现行的规定土地最高限额的一切法律。在大多数邦内，“田产”一词在地方法律中只适用于中间人的权利和土地所有权，而不包括莱特瓦里土地所有制^①下的土地。这些邦有关补偿金的条款采取了与喀拉拉邦法律相同的一些规定。政府被它认为的故意曲解宪法第三十一条甲款的行为所激怒（在废除柴明达地主制以后打了旷日持久的官司，其结果是对宪法进行了一次修改，以便解决这个问题）。作为对此作出的反应，政府在一九六三年五月六日提出了另一项宪法（第十七次修正）法案，该法案明确无误地把“田产”一词的含义扩大了，把莱特瓦里土地所有制下的土地也包括在内了。接着，在人民的辩论中，有几名国大党国会议员同一些自由党国会议员一起，指责政

^① 莱特瓦里土地所有制，为英属印度当局一八二〇年最初在马德拉斯管区实施的一种由土地所有者直接向政府纳税的土地制度，后来这种制度推广到孟买、阿萨姆等地。——译者

府的法案将剥夺对土地的私有财产权，歧视农村的财产和收入。然后，发生了一件空前未有的事件：司法部长要求就考虑采纳该法案的动议进行表决，而这次表决宣告该法案在第一阶段的讨论中即已失败。虽然表决结果以二百零六票对十九票赞成考虑该法案，但该法案还是遭到了失败，因为出席和参加投票的人民院议员少于三分之二，而在考虑采纳一项宪法修正案的各个阶段都需要有三分之二的法定人数。当时的统计说明：进行表决时，五百一十名议员中只有二百二十五名议员出席，缺席的国大党议员超过一百二十五名。第二天早晨，《政治家报》在报道中评论说：“国大党首领们没有能够集合必需的人数使法案在开始阶段就获得通过。”政府被描绘成不知所措、无能为力和丢尽面子。

尼赫鲁的威信下降，最明显地表现在：他自己的部长们在重大的经济问题上实际上是各自为政，而不听计划委员会的指示，即使总理个人进行干预也无济于事。例如，在一九五七年，计划委员会为了应付日益发展的经济危机，极力要求采取更有效的措施去执行解决危机所必需的政策。他们特别对有关各部施加压力，促使它们在控制物价和收购方面采取强有力的政策。虽然财政部长莫拉尔吉·德赛根据《日用必需品法》（一九五五年）和在紧急状态时期实行的《保卫印度法》享有广泛的行政权力，可以发布命令控制任何日用必需品的价格，而且他还向计划委员会保证要采取一项积极的价格政策。但结果是，他只宣布了煤油的最高控制价格。粮食和农业部长S·K·帕蒂尔同样采取不合作的态度。他除了（根据《保卫印度法》）颁布命令调整甘蔗的供应和价格之外，还坚持认为：解决粮食危机的唯一办法在于鼓励增产。帕蒂尔反对计划委员会关于建立行政机构，以便政府

按最高固定价格收购和分配现有供应品的建议，而提出了关于鼓励私人对农业进行投资以增加生产的建议。他尤其主张为农户规定更高的保证价格；并且提供为发展水利灌溉所必需的足够资金，提供这些资金主要是采取向个体生产者发放贷款的形式，这样他们就可以进行投资，修机井或搞其他小型水利设施。

帕蒂尔同他的前任A·P·贾因不一样，他拒绝接受计划委员会的建议，甚至拒不执行国营贸易计划的初步措施。他不给批发商发许可证，不规定批发商向农户购买农产品时必须付给的最低固定价格，也不让政府有权按控制价格征收这些农产品的一部或全部。相反，帕蒂尔允许商业机构自由活动。他宣布：从一九六二年三月开始，政府准备按最低的“支持”价格向农户收购大米和小麦，以鼓励发展生产。但是，由于“支持”价格一般低于现行的公开市场价格，帕蒂尔只不过是在奉行一项不干预粮食贸易的政策，尽管他声称这是帮助农户的一项措施。实际上，粮食和农业部不但远未认真执行收购计划以便建立政府的缓冲储备粮，反而在一九六一——六二年度以及一九六二——六三年度把根据四八〇号公法进口的几乎全部小麦通过平价粮店按补贴价格出售。结果是，当着由于国防开支大大增加和生产水平日益下降而恶化了的通货膨胀压力在一九六三年达到一个严重阶段时，缓冲储备粮几乎已经耗尽，政府也发现它已经不可能通过增加供应来稳定价格了。每人平均的粮食消费量降至五十年代中期的水平，粮食及其他日用必需品缺乏的现象再次威胁着五年计划的整个价格结构。

计划委员会与粮食和农业部之间的僵局在一九六三年五月发展到最后摊牌；当时，为了应付严重缺粮的局面，必须

在两种解决办法中作出抉择。一种是计划委员会提出的建议，即建立五百万吨的永久性缓冲储备粮，其中三百万吨是大米，二百万吨是小麦；这些粮食部分是通过进口来解决，部分是通过国内收购（这需要搞国营贸易、管制和配给）来解决。粮食和农业部提出的另一种解决办法是几乎完全依靠进口，即目前进口一千六百万吨小麦和一百万吨大米的安排在一九六四年底期满之后，再签订一项根据四八〇号公法进口粮食的新协定。事情特别紧迫，因为帕蒂尔预定要出席五月底在华盛顿举行的世界粮食大会，并就四八〇号公法援助问题同美国当局进行会谈。

在帕蒂尔启程前夕举行的内阁会议上，尼赫鲁又一次支持了计划委员会。他们的意见占了上风，认为根据四八〇号公法进口小麦的新协定将会危害国内旨在达到粮食自给的努力。内阁授权帕蒂尔只同美国人讨论两个问题：（一）使目前的协定延长一年，以便把由于港口设施和储存能力不足而延迟运达的小麦、大米的余额交齐；（二）是否有可能签订一项协定，根据四八〇号公法供应大约二百万吨大米，以便帮助政府建立缓冲储备粮。帕蒂尔带着这些指示于一九六三年六月九日会见了美国农业部长奥维尔·弗里曼，商谈延长目前的协定以及根据四八〇号公法进口大米的临时协定这两个问题。接着，他令人难以理解地超越了向他作出的指示，同意在当年晚些时候就一项新的协定进行详尽的讨论。总理获悉后大发雷霆。当帕蒂尔回忆起他返印后尼赫鲁接见他的情景时，愤愤不平地说“我没有受到赞扬。别人谁也不可能说服美国人同意帮我们建立二百万吨大米的储备。美国自己都还没有这样多的剩余大米。但是，我从美国回来，总理不是向我表示祝贺，而是把我训了一通，并说我最好还是离开粮食部。”

其实，尼赫鲁不仅仅是在对一位部长的对抗作出反应。他在作出重大决策、在使印度始终按社会主义原则沿着有计划地发展的道路前进方面所享有的个人权威，在他自己的党内正迅速地受到削弱。总理这时已经七十三岁，显然是疲劳了。看来他想从一九六二年春天肾炎发作引起的后果中完全恢复过来已不可能了。继承人的问题已经提出来了。

推测主要集中在这样一种可能性上，即在内阁中排行仅次于尼赫鲁的莫拉尔吉·德赛将继任总理。德赛把毕生的精力都献给了民族主义事业和国大党。他在一九五六年就参加了内阁，其间还担任过孟买邦首席部长。此外，他性情急躁，在党内又有声望。所有这些，也许使得他最有资格向尼赫鲁方针的基本原则发动大规模的进攻。他自称是一个反共分子，并引以为豪地宣称“共产党人总是把我看作他们的头号敌人”；他对马克思主义的攻击尤为可信，因为很难说这种攻击与他的自私目的有关。当然，德赛对社会主义思想的蔑视，归根到底是他基本宗教信仰的表现，即衡量人类文明的真正尺度是道义的和精神的发展而不是物质的进步。他是一个能干和正直的人。他对尼赫鲁的方针的挑战，与其说是靠善辩的丰富的哲理，不如说是靠他个人简朴的生活方式、对宗教的虔诚，以及他那能够唤起人们对甘地的怀念和使他在国大党内赢得大批追随者的“社会”工作。

事实上，德赛是政府内部反对让公营部分在经济发展战略中起主要作用的最有影响的人物。这位财政部长曾经在国家发展委员会上失去了就他所主张的小型第三个五年计划展开辩论的机会，因为“尼赫鲁讲了话，并且几乎是煽动委员们接受大型的计划”。但他在公开场合还是采取了正确的方针，表示支持总理的政策。尽管如此，他毫不隐瞒他个人

的强烈信念，即社会主义方法必将遭到失败，因为这种方法不考虑人类行为的基本动机。德赛相信“百分之九十九点九的人都需要刺激——权力、财富和名望”，因此他建议政府“有区别地利用这些东西，从而使社会正常地发展”。他嘲笑那种认为可能建立无阶级社会的想法。他对待社会政策的态度是：“不应当妨碍任何人去发展他自己”，而应当使物质报酬与生产相联系，做到“多劳多得”。这些前提显然与企业界要求自由经营企业的态度是一致的。而且，德赛在谈到第二个五年计划的经验、谈到“国营部分的境况不佳”时，他实际上关心的不是去寻求更多的资金以便扩大国营部分的投资，而是关心如何去“弥补我们的损失”。他对待计划的态度是（除了鼓励私营部分的投资以外）优先发展那些能够立即提供更多就业机会和生产日用必需品的项目。即使如此，他主要还是依靠“甘地的托管制”，以便缩小经济上的差别。他主张通过制造舆论来规定个人收入的最高限额，超过限额的收入要送交慈善托管机关，和用以资助公共事业如医院和教育机构。

尼赫鲁知道德赛为人正直，意志坚强，而且也注意到他在党内有很大的号召力，所以特别注意避免直接对峙。然而，在一九六〇年，根据总理的建议，国大党议会党团改变了推荐高级的内阁部长——在这之前是德赛——担任议会党团副领袖的传统做法，而决定选出两名不任政府部长的副领袖。与此同时，尼赫鲁还逐渐把他的女儿摆到国大党和政府委员会某些全国性的显著地位上来。尽管如此，早在六十年代初期，由于德赛的资历、经验、在全国的地位以及在党内的群众基础，他多次在国外进行正式访问时——包括在他的意识形态对手的国家苏联进行访问时，已经被当作下届印度

总理来对待了。

迟至一九六三年，尼赫鲁才试图对国大党内的保守反对派进行反击。对他说来，个人的挫折就等于他的整个发展方针的最后失败。因此，他终于发动了一次攻势，以图恢复他在重大的政策问题上的至高无上的权威，并保证他的政策的持久性。斗争的第一个回合，是从一九六三年八月总理提出戏剧性动议即众所周知的“卡马拉季计划”开始的。以当时的马德拉斯首席部长K·卡马拉季的名字命名的这一计划，是若干名首席部长讨论产生的。他们一致认为，由于这一年春天国大党在补选中羞辱地遭到失败，所以有必要重新使党组织获得活力。经尼赫鲁赞同、并于八月八日经国大党工作委员会通过的这一计划一般地规定：资深的国大党人应当辞去政府职务，以便专门从事党的组织工作。两天之后，国大党全国委员会召开的一次特别会议（这次会议是为了研究由于补选失败而暴露出来的党组织的缺点的）批准了这一计划，但只授权尼赫鲁个人去执行。虽然计划的倡议人显然并未规定要中央政府部长辞职，但尼赫鲁却马上带头要求辞职（这必然遭到拒绝），而这就树立了一个榜样，要求中央内阁部长以及各邦首席部长也提出辞职。八月二十四日，尼赫鲁宣布了向国大党工作委员会提出的最后的人事安排。他总共接受了六名中央部长和六名邦首席部长的辞职。正如布雷彻所指出的：最后的选择无疑是经过多方面考虑的。在这些人当中，少数人是真希望下台的，其中包括两名首席部长，即马德拉斯的K·卡马拉季和奥里萨的比朱·帕特奈克（两人都是计划的倡议人），以及内政部长拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里。其他人被撤职，或者是因为他们是中央政

府内不起作用的部长，或者是因为他们是邦内派系争吵的根源。但是，毫无疑问，尼赫鲁也利用这个机会清洗了他在中央内阁中最有实力的批评者。已被接受的六份辞呈中，包括莫拉尔吉·德赛和S·K·帕蒂尔的辞呈。这样，就排除了内阁中的两个重要障碍，从而能够有效地执行计划委员会认为为了挽救第三个五年计划所必须执行的经济政策。而且，不管尼赫鲁用意何在，他的反对者都已觉察到，卡马拉季计划是一个经过深思熟虑的行动，目的在于拯救建立社会主义类型社会的纲领。帕蒂尔对此的解释是直率的，他说“总理不喜欢暴力，但在我的心目中，他却是一个百分之百的共产党人。他需要一个左翼的班子。实际上，他对左翼分子什么都给。被撤职的六名〔内阁部长〕，在共产党人看来都是右派。所有这些事情都干得很不光明正大，而是靠欺诈手段。这样做，根本就不会加强〔国大党的〕组织。”

尼赫鲁再次坚持他的计划政策的基本原则，从他任命一些人以填补由于卡马拉季计划而造成的真空的行动中也可以看出。与莫拉尔吉·德赛不同，新的财政部长不是从拥有实力的邦领导人中挑选的。相反，尼赫鲁重新任命了德赛的前任T·T·克里希纳马查里，他是一位杰出的行政官员和有财政管理经验的专家，而且人们都知道他支持迅速发展国营部分的基础工业和重工业。同样，S·K·帕蒂尔的粮食和农业部长之职被斯瓦兰·辛格所接替，他是一位以（统一的）旁遮普邦少数教派锡克教的地区性支持为基础的势力比较薄弱的国大党领导人。另外，当古尔查里拉尔·南达辞去计划委员会副主席之职接替拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里担任内政部长之后，尼赫鲁就任命阿索卡·梅塔接任了南达的职务。挑选梅塔具有明显的象征性意义，那就是表明要

安排一位著名的社会党人担任计划委员会的领导，因为梅塔被任命时是人民社会党的一位领导人。而且，由于梅塔率领追随他的一批人退出人民社会党而重新加入了国大党，尼赫鲁在国大党内的支持力量得到了增强。

与此同时，尼赫鲁还采取了更直接的行动以加强国大党组织，使之成为执行五年计划纲领和政策的工具。国大党工作委员会在通过卡马拉季计划的同时，成立了一个组织事务委员会，起草了一个将由党组织付诸实行的具体工作纲领；还成立了一个委员会，考虑修改国大党党章，以便吸收更多的群众参加，动员群众向党捐献基金。九月十五日，组织事务委员会在特邀尼赫鲁参加的一次会议上提出了它的建议。这些建议包括：对国大党的全国与邦一级委员会、参加党组织与参加政府工作的两部分党员之间的关系进行新的调整，以便发挥从事国家发展计划的工作人员的积极性。这些建议规定，除总理与国大党主席之间需要进行协商之外，每个邦也应当成立一个由首席部长、国大党组织部门的两名代表和中央议会局的一名代表组成的协调委员会。协调委员会要集中精力消除党内的派系集团，以便把注意力放在纲领政策问题上，特别是放在完成动员群众参加建设的组织任务上。国大党工作委员会建议在党的工作人员中成立研究小组，研究有关社会主义类型社会、计划、外交、农业、合作社和工业发展的问题；成立地方性的新机构，“宣传国大党的国际、国内、社会、经济方面的基本政策和纲领”；制订一项计划，“训练各个活动领域的（包括国家行政方面的）工作人员，提出国大党的邦议员和地方机构代表的工作目标，并建立机构来估价他们的活动情况”。在提出这些建议之后，十月间又宣布：国大党工作委员会已经任命了另一个

委员会，将就党的目标起草一项新的正式声明，提交十一月间举行的国大党全国委员会下次会议考虑。

十一月四日，在斋普尔开会的代表们热烈赞成工作委员会关于卡马拉季计划的报告，以及关于为此而进行党的工作的建议。这些工作有：训练干部；组织青年、妇女和劳工；在少数教派、表列种姓和表列部落中进行工作；普遍宣传国大党的政策和纲领。工作委员会提出的关于民主和社会主义的二千字声明草案，重申国大党忠于“建立在民主、人类尊严和社会正义基础之上的民主社会主义”，重申“通过和平手段”消灭“特权、不平等和剥削”的目标。但是，这个文件并没有提到要采取具体的政策行动，去完成它曾经宣布给予支持的“对印度社会的经济和社会关系进行的革命”。

虽然该声明被国大党全国委员会一致通过，但以K·D·马拉维亚（当时他也是工作委员会的委员）为首的国大党社会主义行动论坛的成员却要求对最后的草案进行修改，使之成为一个积极的行动纲领。马拉维亚的立场在一般性辩论中赢得了大力支持，他强调指出：关于社会革命的诺言，只有通过执行关于国家干预经济生活的具体建议才能兑现。尼赫鲁对该声明似乎也不满意，因为它缺乏实质性的内容。总理认为，“必须使群众了解什么是社会主义，拯救国家只有靠社会主义”。他同马拉维亚一样强调变诺言为行动的迫切必要性。他提醒代表们说“时间（是）宝贵的，放慢迈向社会主义目标的进展速度的固有危险（是）存在的。很可能在十至十五年以后，人们将失去对和平方式的信任，问题会变得更加复杂。”

尼赫鲁的坚定倡议又一次获得了支持。在辩论中提出了一些关于采取政策行动的建议，其中包括：对粮食和必需品

立即实行国营贸易，对银行甚至对新闻事业实行国有化。与此同时，党章委员会（领导这个委员会的就是S·K·帕蒂尔）建议改组国大党，以保证使工作人员更多地参加经济发展活动。帕蒂尔赞同关于在县国大党委员会以下的每一个乡村发展区内建立党委员会的建议，同时提出补充的规定，即国大党的积极工作人员至少要吸收五十名“普通”党员，并且征集十二个卢比，这样就使党的基金“来源于群众，而不是靠富豪”。更令人吃惊的是（这是因为考虑到该委员会的主席的情况），该委员会建议修改国大党党章中关于目标的条款，把一九五七年通过的以甘地式的语言来表达的目的，即通过“合法手段”建立“一个社会主义合作联邦”，修改为带有更浓厚的马克思主义色彩的公式，即通过“和平和合乎宪法的手段”建立“一个以议会民主为基础的社会主义国家”。

一九六四年一月在布巴内斯瓦尔举行的国大党年会上，关于民主和社会主义的决议改写本被提出来了，这个改写本实际上是一个新的决议草案。它是由第二委员会，即以尼赫鲁为首的委员会起草的。尽管它带有保守分子和社会主义分子之间妥协的印记，但对斋普尔声明而言仍是一个“激进的进展”。

该决议一开头就扼要地阐明国大党提出的社会目标实质上是具有连续性的。决议以甘地的建设纲领和一九三一年卡拉奇代表大会的决议为开端，讲到独立以后在宪法的指导原则中以及在阿瓦迪决议中继续使这些目标“具体化”。按斋普尔会议的说法，“国大党方针的基本思想基础”，就是“对印度社会的经济和社会关系进行革命”。但是，这次的声明头一次作出了许诺，答应在一九七六年，即第五个五年

计划结束时，“在食物、衣着、住房、教育和健康方面‘充分’满足每个人的基本需要”。它还指出，这样一场革命“要通过根本改变人民的态度和观点，通过根本改革人民赖以行使职责的机构来完成”。决议的大部分篇幅谈的是采取哪些政治行动去实现党许下的建立社会主义社会的诺言。

从全面战略看，这个文件用了冗长的篇幅重申计划制订者所采取的方针的正确性，即发展经济是为了达到多重目标：令人满意的增长率，强大的工业基础，消除贫困，建立一个社会主义社会。在重新肯定上述目标的同时，它还分析了进展速度缓慢的原因，明确指出产生这些主要“错误和缺点”是由于“未能贯彻执行”上述方针。决议再次表示赞同一九五六年的工业政策决议，强调“国营部分必须在大型工业和贸易中、特别是在重工业和基础工业以及日用必需品的贸易中逐步增长”。在这个核心问题上，决议赞同“左”翼关于必须实行更广泛的国家控制的立场，其中包括这样一些建议，如规定个人收入和私人财产的最高限额，对暂时尚未收归国有的金融机构实行社会控制。在这些问题上，决议断言：

必须对私人的收入和财产实行限制。这种限制对继承的遗产和城市私人的财产尤其适用。国家应当获得一大部分资本收益，应当比目前占有更大的一部分不劳而获的收入。

政府在使国家的信贷手段和可以投资的资金优先用于国家需要以及用于社会用途方面，应当比目前发挥更有效的作用。当前，小企业主和新企业主在获得资金方面处于严重不利的地位。有必要采取进一步的措施，以

便消除金融机构中滥用职权和营私舞弊的现象。

关于实现农村经济发展和平等的战略，同样一再强调实行经济计划的政策。它规定，“合作的组织方法在农业、小型工业、加工工业和零售贸易领域中将占据日益重要的地位。”该决议再次重申：“通过适当的机构成立起来的社团，在向农户及时供应他们所需要的生产工具、原料及其他便利最大限度地增加生产方面，应当负起全部责任。应当建立全国性的以及其他各级直至乡村一级的特别机构，以便向农户提供各种形式的信贷。是否值得提供贷款，应当取决于从事生产的能力，而不一定要拥有财产。如果土地经营单位是不经济的单位的话，那就需要在自愿合作的基础上扩大经营单位”。

决议的其他部分提出了一些具体建议，如：在两年之内完成土地改革；国家逐步地把米厂及其他加工厂接管过来，在此之前采取措施实行合作经营；在公众的利益需要时，实行物价控制；调整行政体制，使之便于实现五年计划的纲领和政策；最后，“如果发现行政机构不能起到应有作用”，就应当培养“党的干部来挑起各个领域中的重担”。

修改后的关于民主和社会主义的决议在国大党工作委员会、议题委员会和公开的年会上都一致地通过了。但这次没有能够避免在辩论中发生一场公开的对抗，这场对抗公开暴露了工作委员会的高级成员之间存在的严重分歧。S·K·帕蒂尔作为党章委员会的主席，处于一种令人不快的地位，因为他要处理有关重建党的一些建议，包括关于党的目标是建立一个“社会主义国家”的新规定。他转弯抹角地警告说，这种修改带有“革命”的含义。但是，这位前任粮食和

农业部长并不回避就决议中关于农业政策的主要建议提出他的批评意见。他特别嘲笑诸如“是否值得提供贷款，应当取决于从事生产的能力，而不一定要拥有财产”一类由来已久的、神圣不可侵犯的政策原则。帕蒂尔认为这是一个“任何地方都不采用的新概念”，并且预言“没有一个银行家或信贷合作社”将会接受它。他还表示怀疑各个邦有能力接管全国四万三千家大米加工厂，并动员必要的金融和行政机构去取代从事于大米收购和加工业务的数十万名中间人和厂主。事实上，帕蒂尔是在奚落企图对农业部门实行社会控制的全部努力。他认为，“不论是在俄国、美国，还是在印度，经验已经表明：要提高农业生产，只能靠鼓励个人。”他自己提出的并得到代表们赞同的解决缺粮问题的办法是：参照美国和日本的做法，向农户提供价格补贴。

如果说帕蒂尔发现在布巴内斯瓦尔提出的政策建议过于激进的话，那么马拉维亚却觉得它们提得还不够深刻。他赞同尼赫鲁草案的原则，同时提出一个替代决议，更加明确地要求制订一个当前行动纲领。他建议：对粮食实行国营贸易，对农产品实行价格控制；向农户提供合作信贷；规定向个人颁发的工业许可证的最高金额；使新闻出版摆脱工商企业界的控制；将银行收归国有。马拉维亚的草案在辩论中得到了热烈的赞同，并且人们还建议实行更广泛的国有化，把范围甚至扩大到基本消费品工业和新闻出版。虽然马拉维亚最后被说服而支持了官方的动议，但他坚决主张在这一年内至少必须将银行收归国有。

布巴内斯瓦尔年会之后不久，在一九六四年二月二十四日由斯瓦兰·辛格召集的各邦粮食部长会议上，较激进的一派似乎赢得了胜利。有消息说，在比哈尔邦和北方邦的一些

村庄粮店被抢劫，这消息使要求维护社会秩序的愿望日益强烈。鉴于这种越来越紧急的情况，联邦粮食和农业部长完全支持对农业部门实行国家控制的计划方针。由联邦粮食和农业部拟订并发给各邦有关部门认可的新的粮商许可证条例草案，对私商活动的控制严厉得多。它要求批发商确定所有粮仓的地点；在所有粮店都要列出粮价；出售价格不得超过中央政府和邦政府规定的最高官价；粮食只能根据各地市场或市区由政府指定的销售部门不时发出的指示，把粮食卖给已注册的零售商。而且，斯瓦兰·辛格还明确地告诉各邦粮食部长，希望他们预先采取措施，以便政府能够大规模地调节和分配批发商所掌握的存粮。他宣称：现在必须通过强迫征收私商存粮的办法规定粮食最高价格，以便建立政府的粮食储备，平均分配已有的粮食。最后，他建议会议赞同布巴内斯瓦尔年会决议中提出的政策性建议，对大米加工厂实行国家控制，并将所有新增加的大米加工生产能力组织在合作社里。在各邦粮食部长一致同意过两个月再开会提出执行国家控制的方案之后，会议宣告结束。

然而，有迹象表明，重申计划方针的基本原则的做法是毫无用处的。各邦粮食部长没有在原定的两个月后再次开会。在征购粮食和实行价格控制方面，政府没有宣布新的倡议。

没过多久，尼赫鲁胜利的局限性就明显地表现出来了。他所取得的成就虽然是引人注目的，但却是表面的。在卡马拉季计划通过以后，整顿党组织的紧迫任务还有待于完成。尽管尼赫鲁似乎在确定国大党的全国性政策方面已经重新恢复了他的权力，但在从事组织变革以便有效地执行计划纲领方面，他所掌握的权力实际上已经永远地丧失掉了。在布巴

内斯瓦尔年会的最后日子里，一九六四年一月八日，尼赫鲁遭受了轻微的打击。他力图给规定时限的行动纲领中提出的社会主义目标增添实质性内容，但他煞费苦心地为因此而开展的活动遭到了失败。由于缺乏有效的党的组织机构去动员基层群众支持作为计划核心的制度改革，所以，能够做或打算做的事情就是确保尼赫鲁的遗产，这就需要开展一次旨在使公营部分免遭进一步攻击的行动。

此后的数周之内，即准备提出一九六四——六五年度预算期间，尼赫鲁不得不把大部分工作委托给他的部下，而这些部下谁也达不到他的独立的政治权力地位。内政部长古尔查里拉尔·南达和财政部长T·T·克里希纳马查里担负了处理政府事务的主要责任。过了几天，拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里也参加了进来。夏斯特里是“卡马拉季计划”之后重返内阁的唯一的部长，他出任不管部长，授予他的不明确的任务是“行使总理可能分配给他的……这类职责”。

一九六四年二月二十九日向人民院提出的预算，主要是克里希纳马查里同夏斯特里商最后制订的。这个预算的主要特点是：在满足国防需要的同时，努力使第三个五年计划中的核心工业项目得到足够的投资，而在兼顾两者时又能使公营部分免遭进一步的攻击。

预算规定，计划的总开支为一百九十八亿四千万卢比，比一九六三——六四年度增加三十三亿三千万卢比。国防开支仍然保持八十五亿四千万卢比的高水平。财政部长为了平息对公营部分的反对，在贯彻执行国家（对经济）的控制方面避而不提任何新倡议。相反，他提出的建议有意向私营部分作出让步，以便“缩小”十七亿六千万卢比的预算差额。规定增加的销售税和关税并不过分。直接税的改变要符合这样的精

神，即适应“当前基本需要以鼓舞信心”。克里希纳马查里宣称，他将回答企业界在超额利润税方面提出的批评。实际上，他已从资本利润绝对最高限额原则向后倒退了。为了取代这一原则，他建议对纳税后的公司利润再抽百分之四十的附加税，但允许减收相当于资本额的百分之十。在优先发展的工业部门中投资的公司还可以少缴所得税和附加税。最后，虽然对收入超过三万六千卢比的人实行累进消费税，但强迫储蓄计划完全撤销了。克里希纳马查里建议实行累进年金储蓄计划以代替强迫储蓄计划，这个计划只向每年收入超过一万五千卢比的所得税纳税人征收，十年分期还清，利息为百分之四。拟议中的征税结构改革，其结果将使预算差额减至八亿六千万卢比。

财政部长在完成了保护国营部分的核心工业项目这一主要任务以后，不得不着手处理农业政策问题，因为在这些问题上，政治压力都集中在内阁中他的主要顾问拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里身上。虽然克里希纳马查里本人已经发现，“经济形势中最令人烦恼的特点”是一九六三年三月至一九六四年一月期间物价上涨了百分之七以上（这次又是以粮价领先），但他并没有建议实行国营贸易，也没有提出对物价实行管理和对日用必需品实行配给。相反，财政部长向新成立的农业生产委员会征求意见，该委员会是粮食和农业部、水利部、乡村发展部的协调委员会。该委员会对各邦在进行制度改革和行政改革中遇到的政治障碍深有感受，并且一心想赶快把生产搞上去，以便抑制迅速上涨的物价，所以强调要制订立见功效的计划。委员会建议给生产者规定更高的农产品价格，给予更多的奖励，并在全国百分之二十至三十五的耕地上有选择地推行集约发展计划。这个计划基本上就是克里希

纳马查里在一九六四——六五年度预算中采纳的计划。财政部长告诉人民院说，“重点必须放在生产上”。他宣布把福特基金会关于应将资金集中使用在灌溉地区的作法加以推广：“根据在某些经过选择的地区从事集约农业生产这个以‘一揽子计划’闻名的经验，我们决定，应当集中力量把大约八十一个经过选择的县或者说大约一千五百个经济发展区搞好，以便在最短的时间内取得效果。”

到一九六四年，整个计划工作都处于危险之中。曾经打算通过实行制度改革，把土地及其他资源转归千百万贫苦居民和无地耕者，来调整生产增长和分配均等的目标，以使他们有效地参与经济发展工作并享受成果；但这种打算很快就放弃了。计划委员会远景规划处为了考虑“争取达到最低生活水平的计划的影响”，早在一九六二年八月就起草的一份供讨论的文件，指出：在采取激进办法重新分配收入方面许下的任何诺言都将是“毫无作用的，除非在财产权以及工资等级和结构方面实行革命的变革”。意味深长的是，计划制订者提出的总体设想是：不会对收入进行重新分配。据他们估计，“在一九七五年，占人口百分之八十的生活水平较高的居民的收入分配与目前的状况可能没有很大差别”。如果必须保证人口中最贫穷的那部分人的最低收入的话，那么唯一的办法就是使全面的增长率能达到足够高的水平，以使最低层的居民（虽然这是按总收入的不变比例计算出来的）挣得的收入从绝对数额上说能有所提高，达到起码的消费标准。但是，考虑到“过去的成就和第三个五年计划当前的经验；我们动员必要数量的国内资金和外汇的能力；我们在农业生产上取得足够的增长率的能力；以及在设计、建造和经营大型综合性工程方面的能力”，计划制订者无法规定一九

六六年至一九七六年十年期间的年平均最高增长率超过百分之七。这样，到一九七五——七六年度，占人口百分之八十的生活水平较高的居民的消费开支，平均每人每月充其量只可能达到二十卢比（四点四〇美元）；而在一九六〇——六一年度，占人口百分之四十的生活水平较高的居民才享有这一起码的“最低”消费标准。占人口百分之二十的下层居民（他们在估计为六亿二千五百万人口中约占一亿二千五百万，主要包括那些“被抛在经济生活主流之外”的无地雇工、贫苦耕者及其他边际农）的状况可能还是“保持原状，即使有改善，比平均数也还相差很远，除非采取一些具体措施去解决他们的问题”。

在尼赫鲁发动的最后攻势中（他发动这一攻势，是为了恢复制度改革的计划，并使之成为发展战略的一个组成部分），这些想法看来并没有任何改变。一九六四年四月远景规划处公布的指导第四个五年计划的方针性文件《对印度一九六〇——六一年度至一九七五——七六年度发展远景的意见》表明，它最关心的是如何实现最大限度的增长率。这个方案的基本目标仅从表面上看似乎是符合布巴内斯瓦尔决议的目标的。这些目标表述为以下四个方面“（甲）保证到第五个五年计划结束时达到全国人口平均每人每月二十卢比的最低消费水平，尤其是要改善农村地区的生活状况；（乙）保证我国经济在不依靠外援的情况下，甚至在一九七五——七六年度以后仍能保持百分之七的年平均增长率；（丙）在今后十年期间能够大大增加就业机会；（丁）创立一种社会秩序，它能够提供机会均等，同时防止收入和财富方面的过分不均。”“这份意见书提出的方针、方法和宗旨（这使人联想起第一个五年计划中计划原则和方案之间的差距）与布巴内斯瓦尔决

议中提出的政策措施形成了鲜明的对照。

实际上，计划制订者几乎集中全力保护国营部分在主要领域内的作用。他们急于寻找足够的资金，以便大力发展国内的中间产品和资本货物。然而，优先发展这些产品是出于制造进口替代产品的需要，以便减轻对国际收支状况的压力。按照规定的政策目标，将使一九七〇——七一年度的外援净额（扣除还债部分）减至只及一九六五——六六年度度的三分之二，并在一九七五——七六年度实际上减为零。在第四个五年计划期间，为了给“必需的最低限度的努力”提供资金，以实现自力更生的发展并使生活水平发生重大变化，国营部分和私营部分净投资总额需要二千二百亿卢比。

向国营部分投资的资金来源正在枯竭。中央政府向个人和有组织的企业界增加的税收已达到法律所允许的和实际可行的极限；而各邦也未能采取措施发掘新的潜力，以便在农村筹措资金。即使对来自当年的税收、大量的国营企业盈余、更多的商业借款以及“非通货膨胀的财政赤字”的积累估计得宽一些，而且在通过增加项目不明的税收的办法填补大约百分之十七的缺额之后，国营部分的总投资最多也只能达到一千四百二十亿卢比左右。这样，分配给私营部分的投资总额当然就很大了，总共为七百九十亿卢比以上。在工矿业的核心部门中，必须增加新投资六百四十四亿卢比，或第四个五年计划期间投资总额的百分之三十，以便能够达到每年增长百分之十一以上的目标。根据可望筹措到的资金的情况，计划制订者分配给国营部分的投资不可能超过三百五十八亿卢比。其余二百八十六亿卢比分配给私营企业。其结果是，国营部分与私营部分的投资比例约为五十六比四十四——低于第三个五年计划的水平。

由于保持了在公营工矿中的投资水平（尽管其投资比例已经降低），同时为了提高群众的消费水平，还增加对卫生、教育及其他社会服务分配的资金，这就使农业方面可能获得的资金进一步减少了。对农业的直接投资（包括大中型的灌溉工程，但不包括工业中分配给化肥生产的投资）共定为三百二十亿卢比，只占净投资总额的百分之十五。为了使核心工业部门获得它必需的最低限度的发展，计划制订者仍然不得不保证农业必须达到百分之五以上的年平均增长率，即为第三个五年计划期间曾经达到的增长率的两倍以上。这次，他们表示愿意从达到最大限度的增长率这一短期目标方面来考虑农业战略问题。除了对水利灌溉、土地改良及其他基础设施进行投资以外，他们还极其重视化肥及其他现代化投入的供应，极其重视服务事业以及供销和信贷机构的效率的提高。最重要的是，他们还赞同采取长期以来一直反对的资本主义方法，即“经过深思熟虑后提出的关于物价补贴的政策”，认为这是鼓励有余力的生产者进行投资的办法；而且赞同“细心地挑选能够在较短时期内增加生产的产品和地区”。由于作出这些努力将使生产迅速增长，计划制订者甚至预言，在一九六五——六六年度以后，旨在建立粮食储备以防止通货膨胀的粮食国营贸易也将成为不必要的了。

布巴内斯瓦尔会议之后的几个月内，有关“谁是尼赫鲁的继承人”的推测充斥报刊版面。在他卧病期间，尽管不断有人催促他任命一位副总理，说明他愿意由谁来当他的继承人，但尼赫鲁仍然坚持他向来的立场，即在民主制度下，应由人民来选择。与此同时，人们尚未发现有那样一位继承人，单独凭借自己的群众基础就能获得决定性的有利地位。

下一届总理将要由控制着国大党机构的那些人，也就是国大党国会议员们靠着他们才能当国大党候选人并进入国会的各邦领导人来挑选。

尼赫鲁意识到这一前景，但又无能为力。看来，他最后的努力主要是为了通过间接方式去影响将要产生的结果。这是他的典型做法。虽然尼赫鲁的许多同僚都认为，他很想（但没有说出口）挑选他的女儿英迪拉·甘地来继承他的事业，但他并未打算公开提她为候选人。相反，他的紧迫目的似乎是消极的，那就是避免让继承权落入很有可能永远损害他的遗产的那个人手里。这一目标就等于是要使莫拉尔吉·德赛成为各邦国大党领导人选择对象的可能性减少到最低限度。

具有讽刺意味的是，有迹象表明：尼赫鲁希望减少他最强有力的对手的当选机会的想法，正好与国大党的许多邦领导人的想法相吻合；这些邦领导人出于各自的理由，包括希望保护自己刚建立起来的实力，以免另一位意志坚强的总理前来侵犯，因而很愿意另选他人。而且看来，尼赫鲁对危险性最小的候选人的判断，从一开始就与各邦国大党领导人的看法一样；他们双方默契，准备让拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里当接班人。

尼赫鲁对夏斯特里的评价，是以长期的政治合作关系为根据的。在这期间，这个年轻后辈表现非常正直，他的职务不断上升，但他对总理一直很忠诚和谦恭。事实上，夏斯特里之所以能够登上全国政治舞台，在很大程度上是由于尼赫鲁很重视他的经历。夏斯特里出生于尼赫鲁的家乡北方邦，一九二一年十七岁时就离开了学校参加不合作运动，在该省运动的组织工作中发挥了重要的作用，这使他很早就结识了尼赫鲁。三十年代中期，夏斯特里担任北方邦国大党委员会

总书记一职。其后，他由于参加民族主义运动而在监狱里呆了九年。独立以后，他被选进北方邦立法议会，并在邦政府内担任警察与运输部长。在一次党内任命中，正是尼赫鲁挑选了夏斯特里来担任中央的一个关键职务即国大党总书记，在第一届大选中负责国大党的全国竞选运动。一九五二年，尼赫鲁把夏斯特里提升入联邦内阁，担任运输与铁道部长。一九五六年，夏斯特里辞职（因为他要对发生的一连串铁路事故负个人责任）。但尼赫鲁很快又把他请回内阁，这次他当工商业部长。一九六〇年，尼赫鲁又提升夏斯特里为内政部长，直至一九六三年根据卡马拉季计划他辞职时为止。

夏斯特里对尼赫鲁肯定会有个人的赤诚之心和感恩之情。甚至还可以这样设想，有些人认为尼赫鲁也曾这样设想，即夏斯特里在经过一段过渡时期之后，会将总理的职务让给甘地夫人。他对他的良师的目的至少会表现同情。他是全国领导人中通过亲身体验而不是通过意识形态对老百姓表示怜悯的少数几个人之一。他一生中大部分时间都是过的清贫生活，他的正直有时说明他的家庭在物质上作出了牺牲。

各邦国大党领导人赞赏夏斯特里是由于他的其他一些品质。他是一个典型的“和事佬”，经历了几十年的政治生活却没有树过一个敌人。他是“一个温和派……一个和事佬、妥协者和调解人，尤其是一位腼腆、谦虚、恭顺和质朴的人，在他整个生涯中几乎没有树过一个敌人”。总之，他与莫拉尔吉·德赛完全不同。一心想在新型集体领导下建立一个一统政府的那批邦国大党领导人肯定会让他出任总理。

企图影响接班人问题斗争结局的第一个主动行动，回想起来似乎是在卡马拉季计划的掩护下发起的。S·K·帕蒂尔以及其他一些人这时觉察到了一个“邪恶的目的，它企图

使接班人问题明朗化（即排斥莫拉尔吉），让尼赫鲁的女儿当总理”。德赛本人在事情发生十年之后仍然确信，“制订卡马拉季计划，特别是为了把我撵走。尼赫鲁想要他的女儿接他的班”。虽然没有任何直接的证据证明尼赫鲁在为甘地夫人——她是继承他的政策的最明显的象征——铺平道路，但确实有充分的理由使人相信，调任莫拉尔吉·德赛为内阁二流部长，大大削弱了他在接班问题上竞争的领先地位。采取这一剧烈行动，主要是为了利用保守的联合政府内部的个人敌对情绪和个人野心，同时也是为了鼓励那些被称为辛迪加派的领导人努力去阻止德赛掌权。

一九六三年十月，五个邦的国大党领导人（马德拉斯的K·卡马拉季，西孟加拉的阿图利亚·高斯，安得拉邦的桑吉瓦·雷迪，迈索尔的S·尼贾林加帕，以及孟买的S·K·帕蒂尔）在布巴内斯瓦尔会议期间就选举一位新的国大党主席问题进行了协商，结果达成了一项协议，认为必须挫败德赛要重新担任全国性职务的企图。他们同意让卡马拉季当候选人，而尼赫鲁个人也赞同这一建议；这是在候选人问题上德赛和辛迪加派之间斗争公开暴露的第一个信号。尼赫鲁在写给阿图利亚·高斯的信中直截了当地说“我（认为）卡马拉季对我们来说是最好的人选。”与此同时，辛迪加派作出了一项决定，但没有通知尼赫鲁。阿图利亚·高斯后来透露说，“与此同时，在那次会议上，我们认为，由于尼赫鲁先生越来越老，让拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里先生继任总理是可取的。”尽管如此，当辛迪加派在尼赫鲁中风之前几天向他提出建议，认为他应当邀请夏斯特里返回内阁担任不管部长时，尼赫鲁还是欣然表示了同意，而这一行动必然使人产生这样一种印象，即他已经选择了他的接班人。

在一段回光返照之后，一九六四年五月二十七日，尼赫鲁在新德里他的官邸里逝世了。这件事并不出人意外，可是，对他逝世的确切时间和地点未能预先知道，因此事情发生后却使人大吃一惊。甚至在第二天举行的葬礼还没有完毕，接班问题就非正式地提出来了。那些特别忠于尼赫鲁的人看到这种状况非常痛心。看来尼赫鲁并没有预见到会发生其他情况。实际上，他在一生中最后一年里所采取的做法，看来就是为了应付这种局面的。

尼赫鲁帮助建立的政权结构对莫拉尔吉·德赛是不利的。确实，让甘地夫人当继任者候选人的问题并没有认真讨论过。K·D·马拉维亚为甘地夫人提出的一项倡议被放弃了，因为她断然拒绝在深切哀悼期间卷入竞选活动。但是，南达、克里希纳马查里和夏斯特里（此三人是尼赫鲁特意请回联邦内阁担任关键性职务的）形成了对全国政府的有效领导。正是他们决定向总统提出建议，把作为内政部长的南达任命为临时总理，直至国大党议会党团能够开会选择一位新领袖时为止。如果没有卡马拉季计划，那么德赛作为内阁中资历较深的成员本来一定会担任这一职务的。而现在，他却被贬为政治舞台上的局外人，失去了任何官方作用，失去了能够使他要求国大党推选他担任国家公职的那种既具有象征意义又享有权力的优越地位。与此相反，在尼赫鲁支持下曾经阻止德赛当选国大党主席的卡马拉季，现在却处在那样一种地位，能够起到一种关键性的作用。他在国大党工作委员会（包括辛迪加派的成员在内）批准之下宣布：他有责任去征求各邦首席部长和国大党国会议员们的意见，以便发现党在接班人问题上的选择，并劝说国大党议会党团对此表示“一致同意”。在这个过程中，卡马拉季和各邦领导人向各

该邦的国会议员们表明了他们自己主张挑选夏斯特里的意见。并且，为了保证他们的候选人能够获得多数，他们反对国大党议会党团在选择新领袖时采用秘密投票的办法。六月一日，当卡马拉季向工作委员会正式汇报，说他发现全党一致同意夏斯特里时，德赛同意退出竞选。次日，在国大党议会党团会议上，夏斯特里以全票当选。看来，他的表现证实了尼赫鲁压宝压对了，即他是最可靠的人选。夏斯特里在他接受提名的讲话中，特别谨慎地赞扬了甘地夫人，并公开邀请她参加新政府。接着，他宣布：在执行全国性政策方面，他有义务继续尼赫鲁的工作。他宣称“社会主义是我们的目标。我们的政策早已确定，并已阐明。需要做的事情是如何正确地和尽快地加以贯彻。”

但是，一个更可靠的预兆是：作为哀悼尼赫鲁的一项仪式，人民院召开特别会议，重新提出宪法（第十七次修正）法案。在特别委员会就该法案提出报告时，国大党领导发出了一项非常紧急的通知，要求国大党国会议员出席并参加投票。这次，该法案以三百八十九票对三十票立为法律。

但是，特别委员会作出了一项关键性的修改。该法在了一项新的条款中规定：在今后制订的所有土地改革法中，自己经营的土地所有者如果丧失了土地或任何与此有关的权利，有权按不折不扣的市场价格得到补偿金。该条款不适用于规定拥有土地最高限额的现行立法，这一立法可以继续有效。但是，该条款确实达到了一个目的，那就是，在财政上使政府不可能依法征收大量的耕地，从而在实际上取消了那个通过以后制订降低土地限额的立法来实行大规模重新分配土地的纲领。国大党内的保守派反对任何新的改革的意图和能力已明白无误地显示出来了。

第七章

从计划经济的社会目标

后退：国内外的压力

在尼赫鲁去世的时候，国大党领导重申它保证把民主的社会改革作为国家发展计划的目标，这一目标是在各个五年计划中确定了的。然而，要把国大党改组成为一个能够动员群众贯彻该党政策的工具这样一个紧要任务却还几乎没有开始动手。这项任务对于尼赫鲁的继任者来说，是力所不及的。拉尔·巴哈杜尔·夏斯特里就任时没有自己的群众基础。他是党的首领一手扶植起来的。这些党的首领依靠占支配地位的地主集团取得权力。党的改组则要排斥这些地主集团。因而，改革国大党的建议被束诸高阁。夏斯特里采取了一条与尼赫鲁在世最后几年恰恰完全对立的路线。他意识到国大党在农村的那种由地主种姓支持的权力基础已不可改变，于是就放弃了计划经济的社会目标。

这位总理对过去的政策原则甚至背离得更为彻底。因为，他作为一个不稳定的政府的首脑，很容易遭到攻击，不仅国内有人攻击计划政策，国际援助机构也批评印度公营部分的工业计划过于雄心勃勃，而发展工农业生产却拿不出好的办法，不重视对（国内外）私人投资的鼓励。国内外这两股批评潮流互相配合、互相呼应，对政府不断施加压力，要求完全改变经济方针。本来指望土地改革能增加农业生产并

为公营部分投资调动更多的农村资金，但土地改革的失败，使得往后五年计划的资金来源更加严重地依赖外援。各邦领导人不断反对农业改组，各主要援助国愈来愈坚决要求印度改变投资的先后次序和开发的方法，印度政府几乎没有什么回旋余地。

夏斯特里任职短短二十个月期间，在经济政策上不动声色地采取了一系列行动，逐渐改变了印度整个的发展战略。这时期作出的各项决定产生了下述结果：作为政策机构的计划委员会黯然失色；实行发展计划的主要手段由控制改为刺激；公营部分投资的方向由基础工业转向农业；提出农业新战略，将现代化投入集中使用于有灌溉条件的地区；以及扩大国内外私人投资在工业发展中的作用。总之，在不到两年的时间里，尼赫鲁的自力更生和社会改革的战略的主要支柱，实际上都被推翻了，这种战略要扩大公营部门的基础工业和重工业，改组农业实行土地改革和合作化。在夏斯特里任职的这段过渡时期里，国大党领导经济和社会改革的承诺与国大党政府实行积极鼓励私人向工农业投资的政策，二者之间的矛盾开始尖锐了。新政策不可避免地扩大了贫富差距，损害了国大党以及整个民主政治体制的合法性，同时最终也未能加速经济的增长。

从表面上看来，夏斯特里未必是在这种重大问题上提出相反政策的人物。下述的评价最好地归纳了他接任时人们普遍的看法：像他这种背景和气质的人，“决不会作出新的或者大胆的决定，也不会在他所继承的事业上留下他作为领导人的印记”。人们也不相信，夏斯特里仅仅因为自己是合法的继任者，而且自己至少在形式上确认尼赫鲁基本主张的连

续性，就想同过去的经济政策原则实行断然的决裂。

然而，夏斯特里又不同于尼赫鲁，他既没有在意识形态上作出过承诺，也没有足够的政治权力可以坚持主张计划经济的失败是由于执行方面的原因而不是计划战略本身。他对社会主义的承诺只是他个人对老百姓取得生活必需品所表示的同情心，而不是指导选择政策的一种全面的世界观。而且，这位新总理没有受过正规的经济训练，甚至在计划方面也缺乏实际经验。专家们对经济困难作了权威性解释，他们强调说这是由于经济计划本身有缺陷而并非执行得不好，夏斯特里倾向于接受他们的看法。

必需消费品的明显短缺和生活费用的不断上涨，使人们更普遍地相信企业界的以下见解：经济上出现问题主要是由于思想左倾的计划制订者偏好于将大量经费投放到生产周期长的项目中去，从而忽略了农业和消费工业的发展。确实，夏斯特里对国营部分是持批评态度的。他向他的同事们吐露说，国营部分设备能力利用不足，对国营部分作这样巨额的投资是不值得的。过去的经验说明，加快发展生产周期长、生产效益差的项目，只会使外汇储备枯竭和对外援的依赖更加严重，而且随着对紧缺消费品需求的增加，还会使国内的物价涨得更加厉害。尼赫鲁曾坚持主张承受这些困难，作为保持工业发展势头从而达到自力更生这一长远目标的代价。但是，与尼赫鲁相反，夏斯特里则倾向于强调更有效地使用现有的生产能力而不是建设新的工程项目，只有自力更生所绝对需要的少数“核心”工业除外。而且，夏斯特里不同意他所认为的计划制订者对私营企业采取的敌对态度。他的看法是要强调私营企业和国营企业的相互补充作用；在符合一九五六年工业政策决议的前提下，对私营部分的扩充实行最

低限度的限制；以及在公营部分能显示出较高的生产效率时才主要依靠它们。

夏斯特里最关心的是要立即保证向最穷苦的阶层提供必需的粮食和最基本的消费品。他不象尼赫鲁那样自信有能力对付因基本商品持续匮乏而出现的国内外压力。他很快就感到，只要印度还依靠进口粮食，在经济上就存在着容易受到外国压力伤害的可能性。一九六五年四月，约翰逊总统猝然取消早已公布于世的对夏斯特里访美的邀请，使这位新总理蒙受国耻。此时，夏斯特里对继续依赖第四八〇号公法的不安之感便更加严重了。同时，夏斯特里在国内仍不得不通过显示他解决经济危机的能力，尤其是通过提高农业生产和降低粮食价格，来证实他这个总理是可信任的。在他接任的三个月中，确实就遇到了共产党领导的一次全国性反对物价上涨的运动。示威者成千上万，有些人愤怒地要求政府辞职。在总共逮捕了大约一千三百人之后，才控制了局势。即使这样，从奥里萨到喀拉拉各邦的城镇仍不时发生学生骚动事件。

夏斯特里在经济政策方面不敢采取主动行动，或许是由于他意识到自己党内政治上不安定。未来的前景难以捉摸。原财政部长莫拉尔吉·德赛在国大党议会党团中的支持者仍不甘心于德赛的失败。在这种情况下，德赛拒绝参加内阁。同时，夏斯特里的政治命运也操在国大党各邦领导人的手中。大选预定于一九六七年举行，这些人在国大党议会党团内控制着他蝉联总理所必需的票数。

尼赫鲁曾根据卡马拉季计划把对经济政策最直言不讳的批评者清除出内阁。夏斯特里却反其道而行之，他任总理后的第一个行动就是恢复这些人在中央政权的地位。虽然德赛

拒绝了夏斯特里要他参加内阁的邀请，但是S·K·帕蒂尔接受了充当铁道部长的任命。安得拉邦的一个强有力的国大党首领桑吉瓦·雷迪也被委以矿业和机械部长的要职，并且成为南部各邦首席部长（包括迈索尔的尼贾林加帕，马德拉斯的巴克塔瓦特萨拉姆和安得拉的布拉马南达·雷迪）在内阁里的非正式代言人。还有，作为国大党主席和该党“铁腕人物”的卡马拉季有权使党组织在一九六七年大选中成为竞选新总理的后盾，所以也被赋予了顾问的重要角色。在最高一级，夏斯特里任命英迪拉·甘地为新闻和广播部长，从而显示了尼赫鲁时代的延续。

在上述种种考虑和压力的背景下，夏斯特里安排第四个五年计划，他认为公共开支应最优先给予农业，即使这意味着要对国内外私人资本扩建大工业作出让步。尽管如此，他仍力图找出一种可为计划制订者、他的内阁同僚以及各邦首席部长都能接受的折衷办法。一九六四年六月二十四日，在夏斯特里与计划委员会举行的第一次会议上，他不得不对远景规划局拟定的第四个五年计划暂定指导方针作出决定，这个方针是尼赫鲁去世前不到三个星期的时候批准的。这位新总理同意远景规划局拟定的总开支为第三个五年计划两倍的数字，以表示保持过去政策的延续性和保证基础工业和重工业的发展势头。但同时他却又坚持，在分配资金时农业应给予最优先地位。夏斯特里总理在一篇为实现“平民计划”（要在衣、食、住方面给人民立即带来利益的计划）的呼吁中，建议把农村中见效快的工程列为优先项目，其中要特别重视发展小型灌溉、化肥和中小型工业。总之，他所希望的变动是要降低已列入计划的项目在发展过程中的地位，但又不至于严重地背离既定的目标和发展方式。实际上，这些变

动是在现存经济结构内重点的转移，其目的是为了应付严重的生产危机。

然而，计划委员会失去了抵挡政府和国大党内反对派直接攻击的最有力的庇护人。计划制订者之所以能对制订国家发展政策施加影响，一直是因为总理作为计划委员会的主席承诺不理睬党内其他领导人的批评。只要总理与计划委员会主席以同一个声音说话（这个声音对国家经济政策问题起决定性的作用），就会促使中央各部在将问题提交内阁考虑前直接同计划制订者进行磋商，以取得一致意见。

在尼赫鲁时代，通过计划委员会副主席、委员与有关部长、高级官员之间的协商，取得经济政策上的一致意见。这些联系大多数是经过多年非正式地建立起来的。政府各部向计划委员会提出建议，征求意见，计划委员会也向政府各部提出它自己的政策建议。计划委员会主席或者他的代表则参加由各部部长、秘书和其他高级官员组成的联席会议。此外，计划委员会秘书还兼任内阁秘书（和秘书委员会主席）。他向各部秘书介绍计划委员会的看法，就起草正式政策建议提供指导，并提请计划制订者们注意可能产生的反对意见。如果经过非正式讨论仍无法解决与政策有关的分歧，就邀请有关高级官员和部长参加计划委员会召开的正式会议，以便作进一步讨论。在这种会议上，计划委员会由于它与财政部长通常有密切的工作关系而加强了自己的讨价还价地位，因为财政部长作为计划委员会成员而习惯于在接受各部要求增加开支的建议之前征求计划制订者们的意见。最后，如果计划委员会和某一个部之间的分歧仍得不到解决，计划委员会副主席和委员们就可以向通常持同情态度的总理提出他们反

对某一持不合作态度的部长的意见。

在夏斯特里执政的头几个月里，计划委员会和内阁各部之间的力量对比发生了变化。新总理不动声色地对制订政策的过程作了若干行政上和程序上的改变，从而产生了双重的影响，一方面造成了计划委员会和总理办公室两者之间的明显分离，另一方面使决策机构的作用发生了变化。内阁各部以至于各邦首席部长比计划委员会起着更大的作用。

夏斯特里首先采取的的第一个行动是取消长期来计划委员会成员无限期任职的特权而同他们签订固定任期的合同（尽管可以续订新合同）。这个新的正式的安排有效地降低了计划委员会的地位，使它从作为总理在经济政策方面的助手变成一个附属的顾问组织。除此之外，影响更大的是决定中止内阁秘书与计划委员会秘书之间的联系，并为计划委员会单独设置一名秘书（以及一名助理秘书）。

总理和计划委员会之间的分离在夏斯特里一九六四年七月决定建立他自己的总理秘书班子后具有了更大的意义。这一新措施实现了夏斯特里预期的效果，即增强了总理办公室的力量，使它能够抵制党内（来自内阁或国大党工作委员会）高级人士施加的压力。总理有了一个自己的专家班子，能同他们单独商议经济政策和外交事务方面的重大问题。这个新措施把总统制政府的某些因素移植进了内阁制，因而使总理的地位超过了尼赫鲁所规定的标准，即总理仅仅是“同级中的带头人”（尽管尼赫鲁自己也并未做到这一点）。

夏斯特里选择原财政部秘书、印度政府高级文官L·K·贾担任秘书处主管人，这就直接削弱了计划委员会在制订政策中的作用。这是在总理办公室里安插了一名权力很大的经济顾问。尼赫鲁的私人秘书塔尔洛克·辛格和皮坦巴尔·

潘特过去都在计划委员会内兼任高级职务，而 L·K·贾却与他们不同，他没有这样的兼职。他作为夏斯特里总理的代表参加各种秘书级的委员会。另外，L·K·贾除作为总理秘书处主管人享有特殊声望外，还因在财政方面有卓越的业务专长受到政府高级官员的尊重。在一段时期里，L·K·贾是政府中最有影响的官方顾问。同样重要的是，由于他与其他高级文官尤其是财政部的高级文官之间有密切的私人关系，所以他发挥了主要作用，重新确立了政府部门在制订经济政策方面的影响。特别是使那些自一九六三年以来就认为资金困难、需要暂缓执行新的发展计划以满足防务之需的官员们能直接接近总理。而他们在首席部长中的同伙（这些同伙也主张限制公营部分的发展而更多地依靠刺激私营企业的发展）也找到了一条参与最高层决策的途径，通过这条途径，他们能够在经济政策问题上胜过计划委员会。

由于夏斯特里的政治风格，计划委员会的决策作用进一步下降了。尼赫鲁运用自己作为计划委员会主席的权力，把经济事务的责任集中到计划委员会。与尼赫鲁相反，夏斯特里则强调他作为总理的权力，主张把制订政策的权力下放到各部，而鼓励他的内阁成员独自制订发展规划。他对内阁所作的第一次变动便是把有作为的钢铁部长 C·苏布拉马尼亚姆派往粮食和农业部，这标志着他要给农业以最优先的地位，也显示了他让部长们在广泛的决策领域中发挥主要作用的政治风格。总之，夏斯特里决定经济政策的作法是鼓励部长、高级官员、顾问以及计划制订者之间通过广泛而非正式的协商来取得一致的解决办法。他自己也更喜欢同有关部长和官员进行个别磋商，而不同整个计划委员会举行会议。在大多数情况下，观点上的分歧在内阁讨论前就已经消除。当

分歧相持不下时，夏斯特里就邀请计划委员会副主席和(或)他的代表参加内阁或内阁委员会会议，在会上进行争论，并求得一致的解决办法。这几乎与尼赫鲁时期的方式完全相反，那时计划委员会享有优越地位，经济方面的一切重要决定都是在计划委员会会议上作出，只是有关的部长才被邀请参加会议。

这种差别有着更深刻的含义。摆脱了总理权力约束的计划委员会过去经常由它的副主席阿索卡·梅塔参加非正式的协商和内阁会议。不具有部长资格的梅塔，作用是微不足道的。梅塔在一九六三年带领他自己在人民社会党内的一派人回到国大党后，已是一个没有可靠支持基础的政治家，过去他能发挥影响是因为他同尼赫鲁有联系，他是尼赫鲁亲手提拔的顾问。在新的形势下，他既要在那些有权势的同僚中突出他自己的影响，又要提高计划委员会的地位。还有，在树立计划委员会的独立权威方面未曾出过力的梅塔，同意许多批评计划制订者的人的意见，认为计划委员会作为一个咨询机构，已超越了它应有的权力而发挥了决策作用。梅塔确实也认为“计划委员会一直在影响着周围的人并干扰着部长们”，所以他规劝夏斯特里继续采取他早先倡议的两项新措施：同计划委员们签订定期合同；并结束为阁和计划委员会之间秘书级的联系。事实上，他还走得更远，他认为最需要做的事情是根本改变计划委员会的作用，即把它从作为国民经济政策的裁决者（还是让中央政府各部去裁决为好）变为国家利益的代言人。或许最重要的是：虽然梅塔给人们的印象仍然是一个社会主义者，但是据他自称，到一九六三年当他被任命为计划委员会副主席时，他的思想已发生了相当大的变化。他认为印度缺乏实行管制经济的政治力量和行政机

构，适合印度经济和政治现实的唯一选择就是把计划经济变成市场经济，更多地依靠刺激私人投资。他在这方面的思想几乎与 L·K·贾和财政部的高级官员没有差别，尽管他仍然很关心保持重工业开支的水平（这部分地是为了要跟中国的发展速度）。同样，他实际上并未保证在农业中继续实行农村发展策略。理由且目前的政治和行政上的基础结构不

实际分配方案几乎仍与第三个五年计划预定指标一样，即：农业开支占全部计划开支的百分之二十一点八，第三个五年计划预定指标是百分之二十一点二；工业开支占全部计划开支的百分之二十点五，第三个五年计划预定指标是百分之二十点三。

第四个五年计划的投资规模和格局也象以前一样，与“某些政策方针”有关。原来设想的开支总额为一千五百五十二亿卢比，这需要作出努力再筹集一笔约二百五十亿至三百亿卢比的资金。这就要求采取多种战略增加国家收入，制止大量的漏税现象（这也是“黑钱”在市面上越来越多并带来危险的通货膨胀的原因）；采取一种使国营企业能够赚回相当于投资百分之十二利润的价格政策；大大增加农业所得税。同样重要的是必须“严密注视”稳定价格。计划委员会再次强调“国家必须直接采取措施控制分配以稳定基本商品的价格”，并建议作出更大的努力“使国家按规定价格分配粮食、普通纺织品和其他基本消费品。计划制订者满有把握地按国家发展委员会过去会议的先例，提出了供会议考虑的备忘录，以为对它作形式上的讨论就会得到批准。但是，会议一开始，总理本人就公开提出了异议。他说这份草案“实质上只是一个初步的估算”，还需要考虑一个农业方面的具体行动计划，以保证立竿见影地使老百姓过上较好的生活。同时，夏斯特里还宣布，在与计划委员会副主席商议后，他已决定设立一个国家计划会议，以这位副主席为首（但不包括计划委员会的其他成员），罗致大约十五至二十名“能够帮助计划委员会”完成这项任务的科学家、经济学家和其他专家。

在总理这一行动的鼓励下，邦首席部长们对草案的一系

列基本观点强烈地持保留态度。他们在列举了各邦保证支付的费用和向中央偿付的债务都不断增加的情况下，对各邦是否有可能筹集这笔额外资金表示怀疑。他们反对公营部分，尤其是为农业服务的工业部门谋取高利润。他们坚决主张农业在投资分配中要优先于工业，主张对小型灌溉、乡村集市公路和运输给予较多的开支。最后，他们断言，实行国家收购粮食的建议，存在着行政机构方面的严重弱点。

夏斯特里同各邦领导一样，本来就对第四个五年计划各备忘录所提出的规模、目的和优先次序等方面疑虑满腹，他抓住这个机会提出了一个前所未有的建议。他提出，在国家发展委员会之下设立五个委员会（即农业和灌溉；工业、动力和运输；社会服务；资源；山区开发），由它们“分别对与第四个五年计划各部门的规划有关的问题进行研究并提出意见”。这样，各邦首席部长一下子就取得了决定国民经济政策的正式地位。自从国家发展委员会建立以来，这是它第一次对计划委员会制订五年计划的政策取得了正式的指导作用。这个作用立即见效。国家发展委员会虽然最后批准了该备忘录的总原则，但明确指示计划委员会要“提供充足的资金和投入以保证每年（农业）的增长率不低于百分之五”。

制订经济政策的权力从计划委员会转到各部，从中央政府转到各邦，这一具有决定性意义的变化，在关于国营贸易的斗争中明显地表现出来了（这场斗争是在政府寻求解决日益严重的粮食危机时再次爆发出来的）。计划制订者承认，一九六一——六二年度以来粮食生产的停滞不前造成了目前的粮食短缺。但又坚持认为，价格上涨不能只用生产不足来解释。他们将这种状况更多地归咎于“农—商轴心”（即大粮

农和大粮商)的囤积活动,指责他们隐瞒存货,使少量的和地方性的短缺变成了人为的普遍匮乏。计划委员会极力主张由国家发挥干预作用,对私商实行严格管制,包括价格管制、政府收购和实行一定规模的配给制。

总理、内阁甚至国大党工作委员会都同意计划委员会的估计:粮价日益上涨的直接原因是上市粮食数量减少而不是粮食严重短缺。他们还认为,私商的囤积活动是主要原因。但是粮食部长坚决主张,价格管制和国营贸易最多只能暂时解决粮食危机。苏布拉马尼亚姆认为,真正的解决办法是增加生产。他极力要求政府对私人投资提供价格刺激,恢复市场经济,以及把更多的计划开支用于能够导致增产的投入(尤其是化肥)上。为了应付眼前的困难,这位部长再次建议根据第四八〇号公法进口小麦和一部分大米,另外再以商业方式进口一些大米作为补充,来满足各缺粮邦的需要。苏布拉马尼亚姆不反对计划委员会提出的关于成立一个粮食贸易机构在国内市场收购粮食的建议,但与以往政策有重大差别的是,他建议国家机构与私商一起在竞争性的公开市场上收购粮食,通过刺激性的价格来吸引自愿的售粮者,从而建立粮食储备。

在拟订《第四个五年计划》时进行的关于什么是对付粮食危机最合适的经济政策的争论,重新提起了尼赫鲁在去世前那一年谋求同他的政治对手们达成谅解的有关国家政策的一些基本问题。苏布拉马尼亚姆提出的建议早就由中央内阁中的前任者鼓吹过,并得到各邦首席部长的暗中支持。但是这些建议却始终遭到计划委员会的反对。计划制订者认为,以刺激私人投资为基础的农业发展策略不仅会加剧少数商业化的农场主和广大仅足维持生计的小农之间的贫富差距,而

且在物资投入（特别是化肥）方面需要大量开支，以致会影响维持工业计划发展势头所必需的最低限度的投资水平。财政部长也持这种观点。克里希纳马查里承认需要一个可行的粮食政策，但又争辩说，重视增产只是有效政策中的一项内容而已。在持续缺粮的时期内，还需要一个全国性的粮食分配系统，以防止某些地区由于需求高而引起价格全面上涨。克里希纳马查里认为，政府只有通过价格管制和垄断收购在粮食贸易中取得支配地位之后，才能够建立起这样的分配系统。

夏斯特里面临着—场势将引起政治混乱的紧急经济危机，但在各种思想倾向的干扰下无法就全国性粮食政策拟定出一个折衷办法，因而很快地接受了苏布拉马尼亚姆的建议，即建立一个以L·K·贾为首的专家委员会提出一个渡过当前危机的可行办法。一九六四年六月，夏斯特里任命了一个以他的首席秘书为首的价格委员会，以便就一九六四—六五农业年度的价格政策提出建议。正如苏布拉马尼亚姆期望的那样，L·K·贾的内行意见与粮食部长和各邦首席部长的意见几乎完全一致。他承认，价格管制、国营贸易和配给制等建议作为解决危机的措施可能有一些用处，但是，解决粮食问题的基本办法是要大大地增加生产。专家治国论者关于最大限度地达到立即增产目标的主张在苏布拉马尼亚姆心中留有深刻的印象，他赞同以下观点：过去对农村进行社会改造的政策应该改变为向商业化农场主提供价格刺激，并把更多的投资性开支用于先进的投入。

L·K·贾按规定向意见分歧的内阁提交了他的专家委员会的建议书。他在提出建议时使用了谨慎的措词，以取得计划制订者的支持，表明这是继承了以往的方针。L·K·

贾委员会接受了在将来某个时候建立一个政府贸易机构的主张。但是它建议，在当前粮食短缺时期，不要采取任何可能进一步搞乱现有贸易结构的措施。委员会建议，私商应继续充当中央和各邦政府的采购代理人，但对他们要严加管理，包括由官方规定他们的利润幅度。代表政府的收购工作要在市场活动的范围内进行，而且有一个附带的规定，即由中央政府完全控制各邦之间的粮食流通，以此作为不可缺少的对自由市场活动的起码限制，从而在余粮地区的粮食收购中加强政府同私商竞争的地位。

L·K·贾委员会报告的核心是它提出的一九六四——六五农业年度价格政策的建议。该建议规定稻谷双重价格结构时的说法与以往的政策是相似的。它规定：一方面，保证稻谷的最低价格或支持价格，不使个别农村地区的农户在粮价人为下跌时遭受其害；另一方面，又规定最高的收购价格，以便在粮食需求量很大的城镇市场上粮价能有一个最高限额。然而，这个建议实际上根本背离了过去的政策，把农村支持价格和城市购粮价格定得很高，正好符合了粮食部长关于国营粮食贸易的新定义，即国营贸易是政府代理商与私商竞争中主动收购的一种手段。

L·K·贾委员会称之为“公平合理”的、对生产者提供的最低价格（有保证的支持价格）超过了过去三年全国各地（除两个邦以外）收成后的公开市场平均价格（尽管这些价格已经比通常缺粮期的价格要高）。政府准备以这种有保证的支持价格购进所有出售给它的稻谷。而且，它还准备在付出支持价格之外，每购进一公担（一百公斤）另加补贴费一卢比，以此在公开市场上同私商竞争。关于规定较高的最低价格结构的建议被说成是应付紧急时刻的一项措施，这是

有道理的，因为政府需要立即增加粮食库存，以履行它向城市平价商店供应粮食的保证。农业部长宣布打算任命一个永久性的农业价格委员会，由它对价格政策及有关的价格结构提出长期性的计划，这使人们更加相信L·K·贾委员会的建议只不过是当前严重粮食危机的一个临时对策，而不是新的政策声明。L·K·贾委员会的建议作为合理分配现有粮食的一项行政措施在提交给内阁后未引起强烈的反对，因而成为一九六四——六五农业年度政府价格政策的基础。

一九六四年七月，苏布拉马尼亚姆取得了一个意义深远的胜利。这位农业部长宣布了内阁的一项决定：建立一个全国各地都有分支机构的粮食贸易公司，从一九六五年一月的那个收获季节开始营业。但是这个新成立的印度粮食公司推翻了官方的政策，它不想靠价格管制和强行收购来取得粮食储备，而是通过对生产者提供有吸引力的价格，在公开市场的收购中同私商竞争。根据L·K·贾同意的调整市场活动的战略，印度粮食公司在竞争上处于有利地位，即可以完全控制邦与邦之间或邦内远距离的粮食流通。虽然公司正式负责收购的不仅是大米而且还有小麦，但实际上小麦的库存仍主要靠根据第四八〇号公法进口的小麦。该年七月，S·K·帕蒂尔再次访问美国，开始谈判关于五年内供应二千万吨粮食的新协定。九月，新协定签字，规定在一九六五年六月三十日为止的财政年度内提供四百万吨小麦和三十万吨大米。双方还安排了在下年度达成一项类似协定的会谈。

但是问题并没有解决。在中央政府公布了一九六四——六五农业年度稻谷和小麦各种标准品种的最高收购价和销售价后，上市的粮食却立即减少了，这迫使人们不得不立刻对这一战略重新作出估价。尽管各邦曾经认为这个新价格体制是

有利可图的，但他们很快就发现“政府规定的价格不切实际，稻谷和大米正在以高得多的价格在公开市场上出售”。显然，不满于薄利的私商不久就拒绝同政府合作。当公开市场上的价格超过了政府公布的收购价格时，中央和邦政府在余粮地区就更难以获得大米了。政府能以供应缺粮邦和大城市平价粮店的粮食，已陷于行将耗尽的危急状态。

到一九六四年十月底，夏斯特里终于相信了计划委员会的观点，即政府通过市场手段来稳定粮食价格是不现实的。他认识到，“商人不愿意同我们合作。他们要的是完全自由，而不愿按规定办事。”苏布拉马尼亚姆看来也改变了立场，认为需要对私营贸易严加管理以制止物价上涨。在全国发展委员会十月二十八日会议前夕，夏斯特里在苏布拉马尼亚姆的支持下召开了一次首席部长特别会议，专门讨论粮食形势。他以坚决的态度提出了一个全面的价格管制政策，包括立即审讯违法私商和严惩囤积居奇者；划定整个喀拉拉邦以及孟买、加尔各答和其他百万人口以上的城市，实行法定的配给制；此外，在十万人口以上的城市实行暂时或部分的配给制。这些建议实际上使中央政府又增加了责任，即必须弥补喀拉拉邦的全部短缺和满足所有大城市的需求。因此这就要求各邦在粮食收购上作出更大的努力。夏斯特里的建议最后要求邦政府在余粮邦和余粮县建立粮食收购机构，在自愿交售的粮食达不到足够数量的情况下，这些机构有权按最高收购价强行征购供库存的粮食。

十月会议上，总理丝毫没有说服各邦首席部长同意这个积极的收购政策。唯一取得一致意见的是确定在喀拉拉邦实行法定配给制。至于中央政府建议中关于价格管制和配给制等所有其他内容，则留待十一月七日在贡土尔举行的国大党

全国委员会会议去决定。首席部长们同意，到那时对形势作进一步分析。贡土尔会议前夕，中央政府企图在粮食政策上重新取得主动权，于是根据《基本商品法》颁布一项法令，规定：对违反中央和邦政府法令、不按规定价格出售粮食的私商可以立即进行提审。这个法令是毫不留情的。它规定：对有违反价格管制法令嫌疑的商人，县税务官可没收其库存粮食；可以进行审讯，受审人不得上诉；有权给予罚款二千卢比或囚禁一个月的判处。中央要求各邦政府立即采取行动，授权每个县政府至少指定一名法官负责对违法者进行审讯。

贡土尔会议是在不断报道喀拉拉邦饿死人的危急气氛中进行的。公开市场上大米价格比政府规定的最高价格高出百分之百。中央没有足够粮食来满足配给证持有者的最低定量。夏斯特里和苏布拉马尼亚姆呼吁各邦政府正式保证执行强制征购粮食的计划。首席部长们再次拒绝了他们的要求。

为恢复中央的最高决策权力，夏斯特里只有同各邦公开摊牌。根据《保卫印度法》，联邦政府拥有紧急权力，它可以直接命令各邦实行中央的征粮政策。但是，一九六四年十一月十九日在国大党工作委员会和邦首席部长于新德里举行的决定性的紧急会议上，夏斯特里又从公开冲突中退回来。他向首席部长们表示放弃他原来的意见，同意粮食政策由中央和邦协商决定。经过两天的讨价还价，余粮邦同意在一九六四——六五农业年度为中央征购总共二百万吨大米（其主要办法是向米商、碾米厂主以及生产者实行征购）。这是根据政府对邦与邦之间大米流通实行垄断这一政策，中央早先答应向缺粮邦供应的最低数量。要根据他提出的在喀拉拉邦和所有大城市实行配给制的建议承担新的义务，这个数量是

不够的。结果是决定法定配给制仅限于加尔各答和喀拉拉邦的城市地区，并且通过商业性进口取得粮食补充储备。

在第三个五年计划的其余时间里，邦政府实际同意承担的义务即使是如此之小，但要履行这些义务也不能靠首席部长同中央粮食部长谈判，而更多地要考虑当地政治上的可能性。实际上，所有的邦政府都通过了动议，要建立机构实施根据《基本商品法》颁布的反囤积居奇法令。但是在两年多的时间里，根据立即提审条款提出的起诉总共才略超过六千起，而其中仅有大约半数被判定有罪，在十七万八千五百户领有执照粮商中不到百分之二。

邦政府履行它们向中央担保的征购任务的情况，只是稍许好些。虽然实际上每个邦在一九六五年后都从事征购粮食的工作，但是是否作某种程度的强制性征收则由邦领导去作政治决断。至少有六个邦的邦政府不想规定粮食收购的最高价格或实行强制征收，而是按公开市场上公布的售价进行收购。这些邦（旁遮普、北方邦、拉贾斯坦、比哈尔、迈索尔和奥里萨）的邦政府宁愿承受由于不断涨价而引起的公众的不满，也不实施为大地主、大商人（他们在地方各级国大党组织中占有关键职位）所反对的价格管制政策。在其他邦，邦政府的收购活动同时使用公开市场上购买和强制性征收这两种办法。各邦强制征收量的大小随批发商和碾米厂主的政治势力不同而大有差别。一九六四——六五年度各邦政府为中央收购了约一百四十万吨大米，大约为原定指标的百分之七十。

一九六五年一月一日，印度粮食公司成立了，但这并没有解决中央在执行国家粮食政策方面要依靠各邦的问题。恰

恰相反，粮食公司在行使权力中，变成了推行各邦政策的工具而不是中央政府的一只独立的臂膀。

印度粮食公司及其在各邦的分公司本应在资金、收购以及替中央将粮食从余粮邦运往缺粮地区等方面逐渐担负起更大的责任。然而，各邦仍有权随意指定它们自己的收购代理人，它们可以授权粮食公司去收购粮食，也可以继续通过它们自己授权的商人、碾米厂主或合作社进行收购。就后一种情况而言，由收购代理人购得的粮食则交给粮食公司，然后由粮食公司负责储存和转运。印度粮食公司还有权直接在公开市场上（以政府规定的最高价格）或同中间商签订合同来购买粮食，以建立自己的库存。印度粮食公司根据由它完全控制远距离粮食运输的规定作出安排，将它代表邦政府和中央政府收购的粮食运到各缺粮邦或余粮邦内的缺粮县。

印度粮食公司作为中央政府政策的代理机构，它的一个主要局限性是，在决定各邦应收购多少上市余粮的讨论中，从一开始就只起咨询作用。这类问题仍然要由中央政府粮食部长和各邦首席部长谈判决定。只有这些政治性的谈判有了结果以及各邦表明它打算收购多少上市的余粮之后，印度粮食公司才能开始行动。但即使在这个时候，粮食公司也只有 在邦政府提出要求后才能真正进行收购活动。粮食公司代表邦政府进行收购在当地建立收购网时，因为被迫同中间商（无论是私商或合作社）签订代购合同而一般都要受到干扰。在这种情况下，充当生产者和公司中间人的私商和碾米厂主实际上处于控制粮食存货的重要地位。在严重缺粮的时期，商人能够支付高于规定的最高价格把粮食购进并在各村设立自己的储藏点，同时以上市粮食低于平均数量为理由，减少他们向公司的交售量。然后，随着收成后存粮减少，公

开市场上的粮价上升，完成了向政府售粮任务的大粮农、大商人和碾米厂主就可以施展他们的本领，把余粮囤积起来，以高价在黑市出售或转售给零售商。

粮食政策的失败，使政府在政治上遭到了越来越尖刻的攻击。一九六四年九月，反对党竟能动员足够的多数迫使人民院辩论对夏斯特里政府的不信任案。与此同时，各邦的国大党政府也陆续遭到了不信任动议的攻击，这些动议指责它们：“没能解决粮食问题”，不实行价格管制，“包庇粮商”。甚至国大党内持不同政见者也站出来指责自己的领导无能和腐败。在喀拉拉邦，这种作法的后果是执政的国大党的党员叛离和邦政府倒台，为重新举行选举和反对党共产党东山再起铺平了道路。

然而，最令人沮丧的政治局面是出现了可能利用经济上的不满来煽起农村大规模骚动的苗头。一九六四年十二月，新成立的印度共产党（马克思主义者）——同年七月从印度共产党内分裂出来的一个激进的左派组织——在加尔各答举行了代表大会，制定党的行动纲领。据政府报道，秘密流传于基层党员中的一些小册子表明，印共（马）已决定在农村地区组织一个以“阶级斗争和共产主义”为基础的革命党，并在无地农民中创建基层小组，按地区协调他们的活动。夏斯特里政府认为这是一个十分严重的威胁（特别是因为喀拉拉邦正邻近选举），于是援引《保卫印度法》下令大批逮捕印共（马）积极的组织工作者。内务部长南达在一次向全国作的特别广播讲话中解释了这个行动，他断言“该党的领导人一直在训练基层党员，准备武装革命和游击战争。他们还一直在鼓动其追随者组织大规模的骚动，力图造成一种使该党

能够采用暴力的混乱局面”。

一九六五年一月初，国大党在杜加普尔举行年会，会上的气氛很紧张，〔基层党员〕由于党在政治上的挫败和对社会骚乱的担心，“向政府提出前所未有的最严厉的批评”。国大党工作委员会企图使关于经济形势的正式决议只限于对当前困难作一实际概括，并由政府保证采取行动应付困难，以便使争论平息下去。但在提案委员会进行讨论时，出现了一片反对声，所以这一企图未能成功。一小批激进分子（当时他们以国大党社会主义行动论坛的形式松散地组织起来标榜自己是尼赫鲁传统的真正保卫者）带头要求重申布巴内斯瓦尔年会通过的民主和社会主义目标，以及达到这些目标所必需的政策措施。他们左右了这场辩论，终于迫使工作委员会认识到有必要修改决议，重申坚持布巴内斯瓦尔年会制定的经济政策的“基本观点和内容”。然而，胜利只是局部的。虽然经过修改的决议重申“向着社会主义社会目标前进（以创造足够的就业机会和保证每个家庭获得最起码的生活必需品来衡量）”，但提出的行动计划却回避了结构变革，只是强调计划的目的在于“加快工农业生产的步子”。决议重复了一般的概念后，要求采取措施“缩小差别和防止经济力量的集中和各种形式的垄断”，但没有直接提及布巴内斯瓦尔年会关于限制私人收入和财产以及由社会管制银行的具体建议。同样，决议虽指出了国家有计划地分配粮食的“极端重要性”，但在实行价格管制和国营贸易、或政府控制农产品加工业等方面却不明确表示赞同。总的来说，杜加普尔决议明显地表明，国大党内部矛盾在迅速发展，这种矛盾表现在两个方面：一方面是国大党保证要实行全国领导所同意的社会经济改革，另一方面是地主、资产阶级控制各级党组织，为

履行这些保证造成了实际障碍。决议提出的号召或许最突出地表现了这种进退两难的困境，它一方面要求制定一个“大胆的第四个五年计划并加快实现社会主义目标”；而另一方面却要求把今后两年作为“巩固时期”。

甚至这个矛盾百出的计划也立即遭到了党的最高领导层的反对。仅仅在新决议草案公布后的四十八小时内，卡马拉季就在以主席身份向全体大会作报告时，出其不意地发表了一篇关于经济政策的重要声明，对于整个第四个五年计划是否可行提出疑问。卡马拉季首先称颂尼赫鲁是“民族领袖中的最后一位巨人，……具有远见和权威，能制订关于全国性和国际性问题的政策纲领，能看出事件发展的方向”（这是不太婉转地提醒夏斯特里：他不属于这一类人物，因此不具备同样的权威）。他提出了一种新的集体领导原则（这种原则明白无误地使党组织在决定国家政策方面能发挥同等的作用）来为他的干预进行辩解。他断言，“我们都很清楚，具备甘地翁或贾瓦哈拉尔翁那种安排国家事务卓越才能的领导人一个也找不出来，因此，必须由那些接受了这两位领袖的理想并在他们指导下工作过的工作人员实行集体领导来承担指导国家的责任。”

在定了这样一个基调之后，这位国大党主席继续声称“当前国内的粮食情况使得我们都来认真思考计划委员会提出的第四个五年计划的建议。”尤其是，他发现计划中的开支数额（二千一百五十亿至二千二百五十亿卢比）过于庞大，必将造成更大的通货膨胀的压力，给贫苦人民带来更加严重的苦难，因而这是不明智的。此外，他还对是否有可能为如此庞大的计划筹措到足够的资金表示怀疑，理由是在“新的领域”增加税收的机会是有限的。他说“私营部分有

很大的发展余地”，这似乎是暗示可以采取其他某种办法。尤为重要的是，他表示热切希望“中央和各邦政府将十分仔细地考虑我所表达的忧虑”，从而强调了他的批评意见具有政治权威性。夏斯特里随即作出了反应。他宣布，鉴于国大党主席的忠告，决定召开一次计划委员会的全体会议，重新审查内阁对第四个五年计划的规模所作的决定。

夏斯特里主持了一月十九日的计划委员会会议。在这次会议上，计划制订者在财政部长的支持和杜加普尔年会上普通党员情绪的鼓舞下，拒绝作出让步。他们虽然注意到国大党主席对大规模计划可能带来通货膨胀的关切，但他们还是争辩说，恰当的解决办法是更严格地执行财政纪律，特别是加强价格管制措施和城市中的粮食配给工作。出席会议的苏布拉马尼亚姆这时已认识到，如果得不到各邦的支持，就不可能建立足够的管理私人贸易的执行机构，因此他没有坚决支持这种论点。会议末了，计划委员会宣布不同意削减第四个五年计划的规模。

计划委员会很快就失去了对进一步侵蚀它的决策作用的行为进行抵制的能力。工商界现在能够通过国大党最高层和总理秘书处等其他途径来接近总理以中伤计划制订者。他们找到了一些强有力的人物为这样一种论调进行鼓吹，即只有通过扩大国内私人企业同外国私人投资的合作，印度才能免受中国的军事威胁，并筹集到足够的发展资金。实际上，一九六五年一月之前，吸引外资的一系列谈判已在进行。从一九六四年后期，石油部开始同美国国际比奇特尔公司谈判一项联合工程，计划在印度建立五座大型化肥厂。虽然比奇特尔公司最后答应政府保有资本结构中的多数股（百分之五十一）的要求，但他们却坚持要在建厂过程中取得技术和管理方

面的全部控制权，以及此后无限期地控制价格、销售和分配方面的权力。T·T·克里希纳马查里认为这种条件有损于印度的经济独立，最后成功地否决了这项协议。然而，仍然有一批又一批的工业家不断被邀请到印度来考察投资的可能性。当印度工商业联合会把国际商会年会（这次年会有国际商业公司的一千余名代表参加）安排在新德里举行时，出现了政治方针重大变化的迹象。总理参加了这次年会的开幕式。

事实上，夏斯特里越来越受到他的官方顾问的影响，倾向于接受企业界认为公营部分应有一段“巩固”时期的主张。意味深长的是，就在计划制订者保证制订一个大规模计划的同一个会议上，夏斯特里提出了削弱计划委员会权威地位的两项新建议。他在会议快要结束时，宣布任命一个以国家计划委员会副主席为首的全国计划会议，由十七名非官方的“专家”组成，其中包括工业家、工会工作者以及与农村有关的工作人员。这个组织将“同计划委员会密切配合进行工作”。这项改革是为了吸收计划委员会以外的专家参与工作，以便加强计划工作，但这项改革引起了该委员会成员的强烈不满。夏斯特里为了进行安抚而答应他们参加这个新机构的全部工作，但没有取得效果。虽然原来设想，全国计划会议的专家成员将根据各自的专长和兴趣同计划委员会的个别成员协同工作，并每周同他们碰头两三次；然而，这种新的安排从来没有象原来设想的那样实行过，这部分地是由于计划制订者抱有敌对情绪。

夏斯特里第二个新建议是，他宣布设立一个企业界咨询会议，作为计划委员会的一个顾问小组参与拟订第四个五年计划的工业规划。一月底，这个包括印度工商业联合会主席

和其他十一名印度和外国企业代表的咨询会议，同计划委员会、石油部、化工部、商业部、工业部和重型机械工业部的部长们，以及政府各主要金融机构的首脑一起举行了一次正式会议。在这次会议上，阿索卡·梅塔作出保证：在计划完成以前，协商将继续进行下去，而且私营部分的发展余地“仍将是很大的，第四个五年计划事实上要比前几个计划大得多”。由于计划制订者未能召开第二次企业界咨询会议，计划委员会副主席同其他成员之间日益疏远的关系就变得更加明显了。

尽管如此，对计划制订者的压力仍在增强。计划委员会全力防止大幅度偏离前几个五年计划的发展目标、战略和方法，以避免遭到来自国内的批评，却对迅速出现的第二条战线的斗争毫无准备。一九六五年的头几个月，世界银行的一个特别代表团来到印度，对第三个五年计划的经济政策作六个月的调查研究。这个代表团在对计划委员会的权限发起的一次攻击中暗中同计划委员会的反对者结成了同盟，终于使计划委员会完全丧失了它在确定计划政策基本原则方面的权威。

世界银行的专家们至少从一九五八年以来就一直认为印度公营部分的计划过于雄心勃勃，应该让印度的私营企业和外国私人资本在工业发展中起到更大的作用。他们也赞同美国的观点，即在投资资金的分配中农业应该得到优先，而最理想的生产战略是在印度有灌溉的地区鼓励农民使用各种现代投入（特别是化肥）。虽然第三个五年计划曾经对这种批评作了某些让步，但是经过尼赫鲁批准的这些让步是在以不背离计划的社会目标为条件的。但是，当世界银行的专家

们于一九六四年后期来到印度对印度经济进行估价时，尼赫鲁已经死去；计划委员会的权限受到广泛的攻击；印度经济陷于日益严重的粮食危机，这种危机势将演变成政治暴乱。此外，第四个五年计划期为恢复经济进展的前景，很大程度上有赖于继续吸引高水平外援的能力。事实上，第三个五年计划期间机器设备和零部件的生产没有达到计划指标，这意味着外援的需要将比过去任何时候要大。同第三个五年计划期间每年十亿美元稍多一点的水平相比较，印度的外援需要估计为每年十六亿美元，或几乎相当于《关于第四个五年计划的备忘录》所规划的公营部分总开支的四分之一。

这个经济代表团对印度如何使用宝贵的资金表示了关切，用派出专家的技术性语言对印度计划工作进行了批评，对于计划委员会根据结构改革的政治目标去决定发展方针的作法也进行了攻击。它对于以村为基础的农业计划，以及把合作运动推广到一切经济活动（特别是土地耕作）中去是否有效提出了疑问。尤为重要的是，世界银行的专家们不相信一定要为合作而合作。如果其他方法能更有效地提高农业生产率，那就应当采用。经济代表团特别强调制订发展政策需要采取实用主义的态度。如果目标是为了实现农业迅速增长，而非合作化的单位在信贷、销售、提供投入以及农耕等方面又能够更有效地达到这一目标，那就一定要利用这样的单位。特别是从这点出发，把个体农户而不是整个村作为决定农业政策的核心，就会更有效得多。代表团的专家争辩说，在当前农业技术知识、土地所有权和经营规模的条件受到局限的情况下，在价格和成本方面给个体农户以好处，鼓励他们现代农业投入更多的投资，就有可能大大增加农业产量。专家们向印度政府提出的新战略主要内容是：调整总

的投资方向，使农业取得优先地位；规定高水平的刺激性价格，使采用最先进技术的个体农户的利润率得到保证；在有水利灌溉保证的地区集中使用现代投入，特别是良种、农药、动力、机械以及尤为重要的化肥。

新政策对于印度计划工作所要达到的社会目标具有什么含义，那是很清楚的。世界银行的专家对于他们为农业的快速增长而提出的建议能够同缩小贫富差别的目标协调一致，至少在短期内是不抱幻想的。除了新政策将扩大灌溉地区与靠雨水种植地区之间的差别这一明显后果外，人们还可以看到，最初使用化肥的大部分是那些拥有八至二十五英亩土地的较大的自耕农。只有这样的农户，依靠他们优越的经济地位、教育程度以及在农村等级中居于上层的社会地位，能够经得起这种新的变革在经济和社会上出现的风险。

世界银行代表团关于改进技术的建议中提出，还有一个理由要首先考虑利用个体农户资产的问题。大型水利工程建设是为了使尽可能多的地区免遭干旱的损害，它们一般不能对单位面积提供很多的水量以保证最有效地使用各种现代投入，尤其是化肥。总的说来，新技术需要管井补充水源。因此，代表团倾向于这种观点，即在许多地区，只要水源条件允许，就能够通过鼓励私人对管井投资来获得最佳的成果。

最后，代表团承认，新农业政策同国营部分工业的发展计划是互相竞争的，它不仅需要更多的国内投资，而且需要用外汇进口各种现代投入，尤其是化肥。因此，它在提出关于农业的建议时，再一次强调，政府需要作出更大的努力来吸引国内外私人更多地向工业投资。在它提出的一揽子政策性建议中包括放松对工业许可证的管制，以及为了刺激向优先工业的投资放宽进口限制。此外，作为利用价格刺激推动

出口工业发展这一策略的一部分，代表团首次建议卢比贬值。代表团认为，印度长期存在贸易不平衡是由于汇价订得太多，因而减少了出口货在国外市场上的竞争力。它说，货币贬值再加上放松工业许可证的管制和放宽进口限制就会促进市场机制和有效分配宝贵的资金，刺激向最有利可图的出口部门投资。这一步骤还将带来附带的好处，那就是由于外汇比价具有吸引力就会刺激外国私人投资的增加。

世界银行提出的一揽子经济改革建议总的说来根本背离了尼赫鲁所制订、计划委员会所遵循的计划工作的基本原则。然而，这个建议却被作为提供大量援助的条件递交给印度政府。与此同时提出的还有非正式的保证，即答应大量增加外援，在第四个五年计划期间，每年达到十五亿美元的水平。

财政部和总理秘书处的专家总的来说是赞同这个建议的。世界银行建议的政策性改变同他们自己的看法大体上是吻合的。他们认为，在国内资金十分短缺的情况下，改变经济计划的方向，更多地靠刺激私营部分的发展，是唯一实际可行的办法。他们还认为，货币贬值实际上是无法避免的。他们指出，一九六二年以来已愈来愈依赖促进出口的政策，这就需要实行各种各样的补贴计划和不断增加进口税，借以抵销由于汇率过高对出口的消极影响。这种情况已经造成了卢比汇价的实际贬值。在政府内部，阿索卡·梅塔和苏布拉马尼亚姆持相同的观点：他们都主张尽快对世界银行的建议作出积极反应，以便最大限度地使外援得到增加。

在政府和国大党的最高层，虽然赞成其他方面的经济改革，却反对货币贬值的主张。有些人持反对意见是从眼前比较狭隘的考虑出发的，他们担心采用这一措施会在即将举行的选举中影响国大党的获胜机会。另外一些人则反映了对外

国压力普遍存在的政治上的不满情绪，他们认为这是一件同国家独立密切相关的问题。最后，这一措施还受到一种感情上的抵制，因为这等于是承认前十年经济政策失败了。也许在最后这个感情问题上，没有一个人比T·T·克里希纳马查里的感受更为强烈。他在五十年代后期作为财政部长，曾经帮助尼赫鲁奠定了以实现印度自力更生为目标的现代工业结构的基础。一九六五年七月十八日，他发表了长篇广播讲话，直截了当地表明他坚决反对卢比贬值。他断言，货币贬值“不是解决我们问题的答案”，恰恰相反，它将加剧印度外汇长期困难的状况，因为这样做“使得国内一时还不能制造的那些进口货急速地、突然地和没有节制地涨价”，从而放慢工业部门的进口替代计划。相反地，印度出口货的价格将压低，这包括象黄麻和茶叶这样的大宗传统出口货在内，而这些货物的世界需求是没有什么弹性的。这位财政部长后来以补充预算的方式提出了他的替代办法，这个办法是通过全面增加关税实行甚至更为严格的进口管制。

然而，只有克里希纳马查里一人作这样的表示：如果必要的话，印度就应完全撇开世界银行或国际财团的援助，而寻求同友好国家作出双边的援助安排，甚至不惜因此减少外援的净流入。七月二十四日，他向在班加罗尔召开的国大党全国委员会会议提交了一篇关于当前经济形势的意见书，在这份意见书中，他比较详尽地陈述了实行这种方针的政策内容。他强调指出，有必要作出“一切可能的努力……把今后的投资引向增产进口代用品和提高我国的出口能力方面去”。这位财政部长提出了一项减少依赖外援的计划，强调有必要在价格管制、垄断粮食收购以及严格管理现有物资配给的基础上建立公平分配制度。克里希纳马查里试图以最有

效的方法使政府控制剩余农产品，所以又恢复计划委员会原来的主张，即为了“达到使政府可以大量收购的目的”，在农村重新组织合作社，以便通过以实物偿还的办法使信贷同销售联结起来。总理和国大党主席都曾倾听了这位财政部长反对卢比贬值的主张并表示赞同。但是财政部长发现，他提出的减少对外援依赖的计划和作为计划核心的机构改革的建议却没有人响应。国大党全国委员会会议没有通过任何关于经济政策的决议就闭幕了。

主要授援国对于一个在下次选举中前途未卜而又急于想在经济战线上有所表现的新的不稳定的政府所施加的长期压力，确实是产生了效果。全国领导对于人民的不满迸发为暴力的苗头原已感到震惊，现在由于马克思主义者在一九六五年三月的喀拉拉邦期中选举中成为该邦最大的党，更有理由感到焦虑不安。更有甚者，到四月间，夏斯特里由于持不同政见的国大党人威胁要脱党而受到了自己党内的挑战。这些国大党人开会讨论要组织一个新的党，这个党可能同自由党联合，借此取得国内私人企业的支持，以及在对外事务上同“西方民主党派”保持完全一致。尽管夏斯特里不愿表示赞成正式背离尼赫鲁的方针，但是他面对着两股互相支持的压力，这两股压力结合起来，使得实际上不可能继续执行过去的政策。这两股压力是：各邦首席部长日益有效地增强了他们在社会改革方面对抗中央的力量；世界银行的尖锐批评，这个批评就是，实行结构改革的发展政策是不切实际的，必须加以纠正，以便大授援国能继续考虑印度的要求。

结果，夏斯特里没有亲自负起责任同过去的经济政策决裂。到一九六五年春，他几乎完全陷入对外事务中，起先是

因巴基斯坦军队进攻库奇兰恩地区而同巴基斯坦对峙，九月份又因克什米尔地位问题的争执爆发了一场大规模的战争。由于夏斯特里在制订达到生产目标的行动计划方面更多地依靠行政部门提出的意见，所以经济政策的转变主要是由中央各部实行的。

农业政策的制订落到了苏布拉马尼亚姆身上。这位农业部长受到世界银行和美国专家的影响，认为粮食问题可以通过采用现代技术来解决，而且为了采用现代技术，将对现代投入进行大量的投资，并对采用这些投入的农户实行价格刺激。早在一九六五年一月一日，在国家发展委员会农业水利小组的第一次会议上，苏布拉马尼亚姆就提出了一项内容广泛的增产计划，其中包括“从上到下实行行政改组”的一些建议，以便使与农业有关的各个部（特别是中央一级）采取“共同的方针……〔和〕共同的目标以取得成果”，而第一个要求就是撤销乡村发展部作为一个单独的部。另外还建议，借助美国技术援助加强农业研究和掌握现代技术；迅速增加国内生产和进口物资投入；以及对农户实行价格刺激。关于最后一点，苏布拉马尼亚姆强调必须摆脱“单纯的喊口号，而要对〔信贷和分配〕问题采取实际可行的方针”。他似乎是为了附和世界银行的意见而提出了这样一个反问：“在合作社不能解决问题的地方，我们难道应该无限期地等待合作社成为有效的工具吗？”

一九六五年四月，农业部发表了一本长达七十一页的小册子，把同样的信息带进了人民院，以便详细论证部长的下述观点：“要达到这个目标〔每年增产率为百分之五点六〕的科学知识是具备的，技术条件也是存在的。只要安排好所需的物资供应，整顿好行政组织和拨出足够的财政经费”。

到此时，苏布拉马尼亚姆已经为农业战略的正式转变（从以乡村发展为方向的劳动密集型农业，转变到强调私人在现代投入方面大量投资的企业型农业）迈出了第一步。他宣布，中央政府对各邦的补贴政策将作改变，过去只准许补贴一般的农业基础设施费用，此后对个体农户在管井或其他改良农具和投入方面的投资将实行一种直接补贴的计划。据农业部称，对于把补贴作为刺激农户私人投资的可能性所作的详细考察表明，“在把发展努力引向新领域、加速使用新投入、鼓励更多地使用投入以致增产方面，补贴具有重要的作用。而且，对于降低新增投入的净费用、减少投资风险、促进资本形成以鼓励新投资，补贴也是一种重要的工具”。

接着，在一九六五年八月，当计划委员会进入制订第四个五年计划全面方针文件（这个文件将提交一九六五年九月的国家发展委员会会议）的最后阶段时，粮农部发表了它自己的农业生产战略和计划的详细纲要，并把这个纲要描述为“印度政府的新方针”。这个战略分三个部分：（一）新政策；（二）对农户的刺激；（三）经过选择的地区的特别集约生产计划。世界银行、美国国际开发署和福特基金会的专家，当时对农业部长的想法有极大的影响，而这个战略中的新政策主要就是集这些专家意见之大成。新政策一再建议混合和集中使用各种现代投入，而以在各个阶段（特别是在田间）采用“科学技术和生产知识为其基础”；以及选择“少数几个在雨水和灌溉方面得到保证的地区集中实行一揽子实践计划”。战略的第二部分，即对农户的刺激，强调有必要对一九六四——六五年关于有利可图价格结构的专门决议作出长期的承诺，在合理的基础上确定农产品价格，以及设立粮食公司以“保证”通过收购活动“使农民享受到这种价格”。

至于这种新方针的第三个方面，即在经过选择的地区的特别集约生产计划，却具有一种引人注目的新形式。这位农业部长因为急于证实那种以农业优先实行大幅度改变投资方向的主张，并热切期望为他的采用科学技术能实际解决粮食问题的主张提出更过硬的证据，所以他对新技术能够保证取得显著成果的第一批报告特别容易接受。从六十年代早期开始，洛克菲勒基金会在粮农部的印度农业研究会的合作下，成功地培育出一批能够适应印度农田条件的玉米杂交新品种，这些品种能比当地品种的最高产量增产一倍。一九六四年又传来报告说，洛克菲勒基金会在墨西哥进行的小麦试验取得突破。墨西哥小麦和日本矮脚品种杂交产生的较矮的新品种能够吸收更多的化肥而不至于倒伏，产量能够达到每英亩五千磅的水平，相当于当地印度品种潜在产量的两倍以上。从菲律宾也传来了在大米方面同样取得进展的报告，在那里用当地高秆品种和台湾矮品种杂交得出的“奇迹”种籽极适于使用化肥，产量达到每英亩五千至六千磅，约相当于当地品种最高产量的三倍。但是困难在于，除了作为次要粮食作物的玉米以外，这些高产品种在印度农田条件下所作的实验资料还不足以使它们的价值得到承认。苏布拉马尼亚姆一心一意地想在同财政部和计划委员会进行的政策性辩论中赢得胜利，并且因外国专家热情的报告而受到鼓舞，于是他在部分是出于“一种信念”的情况下作出了决定。他把依靠高产品种作为特别集约生产计划的基础。据农业部的计算（根据同美国专家合作得出的生产系数），新品种同适量的化肥相结合，每英亩能增产一吨稻谷和小麦；每英亩增产半吨高粱和玉米；以及每英亩增产四分之一吨粟米。在这些技术标准的基础上，农业部提出一项特别集约生产计划，要求

使高产品种的种植达到粮食作物总面积的百分之十二，借以提供为了满足一九七〇—一九七一年消费指标所需增产粮食的六分之五。就绝对数量而言，在第四个五年计划需要增产的三千万吨粮食中，采用新种籽的集约耕种可望增产粮食二千五百万吨。粮食总产量将从一九六五年的九千万吨增加到一九七一年的一亿二千五百万吨。计划中的增产量在五年期内增长百分之三十八，即每年超过百分之七。与此对照，在一九四九—一九五〇年与一九六四—一九六五年间，粮食生产每年平均增加约百分之三。

农业部把高产品种当作农业新战略的核心，相当大的增加了讨价还价的能力。它使得苏布拉马尼亚姆有可能提出科学的证据，说明他的部已经找到“一种公式〔和〕计划，将使我们在规定的时期内达到自给”，唯一的条件是计划制订者要在显著的社会发展目标方面作出一些让步。一九六五年十二月七日，苏布拉马尼亚姆在人民院发言时争辩说，以往失败的“具体教训”主要是，乡村发展计划的政策坚持要在全国范围分配投入，因而分散使用宝贵的资金，就达不到大量增产所需的临界水平。在采用新品种的情况下，继续实行这种政策就会带来更大的危害。因为新品种的增产前景取决于是否能够得到有保证的水源和是否采用“一揽子”的现代投入，特别是大量的化肥和农药。因此，这位农业部长断言，“如果我们把自己的努力集中在一个有水源保证的特定地区，而且使必要的农业推广机构也集中在那个地区，那么我们就有可能会比把自己的力量分散在全国各地的做法取得大得多的成果。”

对于使新方针获得成功同样重要的是，必须对土地经营者提供刺激以便使他们采用新的耕作方法。这位农业部长再

一次坚持说，这需要根本改变过去在价格政策上的作法，即从专心致力于向城市贫民提供低价粮转变为坚决保证实行“有利可图的刺激价格，使农户在生产过程中得到合理的保障”。实际上，这意味着保证长期实行对粮食提供有利可图的最低支持价格，也意味着为政府收购剩余产品规定较高的刺激价格。

高产品种、化肥、水利灌溉的综合利用，对各种生产系数可以产生强有力的、积极的互为补充的作用。如果能够获得足以说明这种作用的更加复杂的技术资料，那就不但可以有根据地支持根本改变计划的优先次序（即从争取实现多种社会发展目标改变为侧重强调经济增长）的做法，而且也使粮农部有理由要求按投入和产出的比例（“从科学性的角度来看”，这种比例关系同用以证明工业计划需要资金的技术标准同样值得尊重）分得大得多的外汇份额。事实上，这就是粮农部使用新技术的主要目的，也就是苏布拉马尼亚姆为了突破财政部反对给农业分配更多外汇的意见而进行的圣战的一个组成部分。

几乎在所有方面，国内主要投入的生产都远远落后于农业计划总的需要。国内能够提供的化肥与需要相差最大。根据新品种所要求的高得多的化肥使用率进行估算，一九七〇——七一年可能达到的氮肥消费水平（既估计到在经过选择的实行高产品种植计划的地区氮肥施用率已经提高，也估计到为维持国内其余地区略为提高的消费水平所需的数量）为二百四十万吨。而一九六五——六六年印度国内的产量是四十五万吨。甚至到一九七一年，印度氮肥的生产能力至多可望达到一百八十万吨。

其他关键性投入的国内制造能力同样是有限的。印度实

实际上没有现代种籽工业。第二和第三个五年计划期间，在政府研究农场培育出来作为核心种子的当地最佳品种，由各发展区的种籽农场作为基本种籽进行繁殖。但是，由于严重缺乏受过训练的人员监督整个生长过程，以及缺少现代设备进行精选、干燥和净化，以确保种籽完好的发芽率和品种的纯度，结果是基本种籽品种不纯。由于把种籽交给村一级的正式育种户在田间进一步繁殖，这些困难就变得更为严重了。在许多情况下，政府商店里出售的“改良种籽”同农户按习惯从收获中选留的谷种几乎没有什么区别。但是，高产品种计划的整个理论基础在于确保纯品种的供应，而且至少每四年要换一次新培育的种籽。

农药的供应也有困难。从一九六八——一九六九年，植物保护材料的总需要量估计为七万六千多吨，而一九六六年的生产能力还不到二万六千吨。农业机械的供应和消费同样存在着差距。据粮农部的资料，一九七一年喷撒农药所需的装备包括大约一百五十万台人工喷撒器和三十万台动力喷撒器。与此相对照，第三个五年计划期间印度国内工业每年生产了大约十万台人工喷撒器和仅仅九百台动力喷撒器。同样，一九七一年拖拉机的估计需要量是十五万台，但一九六五——一九六六年全国的产量大约只有两千台。另外还需要四十万台手扶拖拉机，但印度工业的设备只能生产不到三万五千台。

新农业战略所需要的外汇实际上占有很高的比例。一九六五年八月，粮农部估计执行新战略的外汇费用在一九六六至一九七一年的五年间需要一百一十一亿四千万卢比。与此相对照，第三个五年计划期间分配给农业的外汇总额仅约为十九亿一千万卢比。因此，根据该部对进口实际状况所作的估计，只有对外汇分配的先后次序作出重大调整，必要时大

量削减扩充核心工业部门所需的数额，才有可能提供农业生产计划所需的主要投入。

唯一可能得到的其他资金是外国私人投资。新方针中没有明白规定但作了暗示的是，将在生产和销售领域提高本国和外国私人企业的作用，而过去这些领域是不对它们开放的，或由于政府对价格和分配的管制而显得没有吸引力。实际上这是美国和世界银行向印度提出的解决办法，与这个办法一起提出的还有放松管制和最大限度地依靠市场机制的建议。

这方面的一个主要事例是化肥。一九六五——六六年以前，所有化肥生产能力实际上都在国营部分内。虽然私营部分没有完全被排除在外，但政府的价格和分配政策却有力地阻碍私人企业去完成分配给它们的不算高的指标。国营部分工厂的高额经营成本（这是低效率技术和低设备利用率的结果）使得政府对化肥实行补贴，其办法是把国内生产的高价产品和价格较低的进口产品汇集在同一个中央化肥库内，然后对所有化肥定出统一的库存价格，这种价格低于国内产品的实际收购价格。此外，在三个五年计划期内，合作社享有氮肥分配的垄断权。中央政府分配给各邦农业部门的化肥通过各县合作社销售。县合作社作为批发商把化肥售给各区初级销售合作社，区初级销售合作社又把化肥转售给所属的各村初级信贷合作社，如果当地的村合作社不属于区合作社，则从区仓库将化肥直接卖给消费者。此外，当地各级合作社只允许得到购买价百分之十的标准利润，用以支付储存、装运、损耗的费用以及手续费之后，在许多情况下则是无利可图的。

实际上，邀请外国私人投资者前来建立必要的设备，在

技术上是**有充分理由的**。外国包工者预计自动工之日起在三年内可使新化肥厂投入生产，而**国营部分的工厂**一般要花费五至六年的时间。外国化学公司还具有使化肥厂达到或接近全部开工的技术和设备，而**国营部分化肥厂**在第三个五年计划期内的平均开工率只有百分之六十一。更直接的考虑是，从美国引进化肥技术将有可能建立能够制造高成分产品的工厂，节约生产总成本百分之十。生产成本的节约反过来又可望使化肥价格有所降低，从而使采用高产品种的农户施用最适量化肥获得最大限度产量，更加经济合算。

印度和**外国的企业家**对于参加新的化肥工程表示特别感兴趣。塔塔、比尔拉和其他一些印度企业向政府提出建立化肥厂的计划。在外国投资者中（除比奇特尔公司以外），标准石油公司、阿穆尔公司、菲利普斯石油公司、联合化学公司和美国国际石油公司表示有兴趣建立化肥工程。然而它们的要价是相当高的。印度的公司要求有权确定价格，有权在它们所选择的任何地方和时间销售产品，以及充分有权选择它们自己的销售代理商。外国公司要求在它们支持的所有工程中占有多数股和（或）在管理委员会中占有多数席位；在划给它们的地区内享有销售垄断权；无限期地免受价格管制；以及由双方事先商定一种向政府销售产品的价格表。它们的条件还不止于此。一九六五年，当中央石油化学部在同一些国际石油公司进行商谈时，后者还坚持在它们参与的化肥厂中必须用进口的氨进行生产。国际石油公司的代表们争辩说，他们可以从阿拉伯湾和北非的子公司得到氨的供应，这比使用印度当地的石油制造氮肥成本费用要低。即使接受这种估计的印度专家们也指出，进口的氨需要全部付给外汇，而在印度本国制造氨能使维持进口的外汇开支（这种进口要

依赖外援)逐步减少。

农业新战略要求五年计划在意识形态和社会目标方面作出一系列让步已成为激烈争论的焦点。因此，起初对新技术的增产潜力表示强烈兴趣的计划委员会，便开始反对再谈论严重偏离过去方针的计划政策。当时的计划委员会成员（主管农业的）V·K·R·V·拉奥，拒绝接受粮农部为第四个五年计划政策文件修订本提出的关于农业一章的草案。这个政策文件修订本是于一九六五年九月提交国家发展委员会的。虽然计划委员会农业司根据粮农部的许多建议作了修改，但是拉奥却成功地改变了政策文件的基调。在提出的最后文件《第四个五年计划的资金、开支和计划》中，粮农部在经过选择的地区实行集约耕种计划的建议，是放在现行政策中的关于技术的附加部分，并指出其所以能够提出这一部分政策内容是“由于发现了施用化肥效果好、不倒伏、产量很高的稻谷、小麦、高粱和粟米的一些品种”。这个文件没有提到农业新计划的规模，对农业生产具体指标所作的贡献，以及所需主要投入的实际数量。这个五年计划仅仅作了一个平淡的说明，“粮农部建议提高化肥消费和植物保护措施的计划指标”。而且，这个集约农业发展计划强调“乡村发展机构、村评议会和合作社要努力协同一致和互相配合”，再一次鼓励各邦尽快实施土地改革措施，以使经过选择地区的土地经营者普遍参加。

计划委员会的抵制还有其他更为具体的迹象。根据计划委员会的估计，一九七一年实际可行的粮食生产指标仅为一亿二千万吨，而粮农部却拟订了一亿二千五百万吨这个较高数字。计划委员会的较低的指标反映了它同粮农部的争论，即在生产计划中过分依赖高产品种是不明智的，因为这些品

种还没有在印度的条件下进行过广泛的试验。这个较低的指标还意味着，实行一个规模较小的粮食集约生产计划，从而使计划委员会能把一九七一年的氮肥消费指标从粮农部提出的二百四十万吨减至二百万吨，这样国际收支紧张的问题就比较容易对付一些。此外，计划委员会在总的方面表示遵从国家发展委员会的裁决——向农业提供足够的资金和投入以达到百分之五的增长率，实际上却把粮农部提出的农业生产计划的财政开支削减了百分之四十六以上——在有机肥料和化肥方面削减率高达百分之五十八左右。

即便如此，计划委员会在国内政治形势紧张的情况下，仍然不能解决为一个较大的计划筹措资金的问题。这种紧张形势的形成，一方面是由于国家发展委员会采取措施在国内筹集更多资金，另一方面是由于向世界银行要求更多的外援。计划制订者从一开始就被迫对国家发展委员会的批评作出反应——国家发展委员会批评说：一九六四年十月备忘录提出的第四个五年计划总开支二千二百五十亿卢比势必造成通货膨胀。修订后的文件没有更动七百亿卢比的私营部分投资指标，却把公营部分的投资规模从早先计划的一千五百六十二亿卢比削减到一千四百五十亿卢比，而且还没有就前一年价格水平的上涨作出调整。在国家发展委员会指示要对农业提供足够资金的约束下，计划制订者对于农业和水利方面的投资只能稍加削减。实际上，修订草案在对农业部门投资分配比例上比备忘录高出百分之一，达到百分之二十二点八，而早先是百分之二十一点八。与此相反，对有组织的工业的投资从三百二十亿卢比削减到二百八十六亿六千万卢比，使计划开支中工业所占的份额降低到百分之十九点八，略低于第三个五年计划的水平。这种削减是合理的，将不会对第四个

五年计划的工业增长率产生不利的影响，它主要影响那些在第五个五年计划期间将发挥效益的工程项目的产量。

即使这样做了以后，第四个五年计划要达到一千四百五十亿卢比的规模，仍有赖于努力在国内筹集三百六十五亿卢比的额外资金，而这个数字要比备忘录中建议的水平增加六十五亿卢比。要筹集到这种规模的额外资金，就需要急剧增加国内积累，而其中的一大部分必须从增加税收中获得。这将不可避免地要在农村增收新税，以便从大量投资发展农业而增加的收入中，抽取相当大的一部分作为资金。根据阿索卡·梅塔的意见，过去那种老模式已不能再继续下去了。前三个五年计划期间，在中央和各邦增收的四百一十四亿二千万卢比中，只有九亿五千万卢比——或百分之二点六——是来自农业直接税或灌溉税的。与此相对比，要在国内为第四个五年计划筹集额外的资金就需要另外征税，“筹集的额外资金中至少要有四分之一来自农村部门，如果不是这样做，计划就无法维持下去”。

另一种资金困难是在外汇方面。据计划制订者的估计，在这五年期间印度的出口收入将不会超过五百一十亿卢比。相比之下，为了维持工业生产所需要的进口却将达到五百三十亿卢比。此外，为支付外债本息外流的外汇将上升到一百三十五亿卢比。因此，甚至还没有包括第四个五年计划工程项目的费用，仅仅为了对付经常外汇开支，印度在外汇收支方面即将出现一百五十五亿卢比的赤字。更为严重的是，假如农业部估计的进口需要一百一十亿卢比首先从五年计划的外汇资金中予以满足，那么为数二百六十五亿卢比的外援从计划一开始就会耗尽。然而，在第三个五年计划期间外援总额没有超过二百六十亿卢比的水平。计划委员会面对

着这样一种现实，又无法使国家发展委员会接受它自己规定的优先次序，所以它避开了这个问题，指出：只有在能够得到“四百亿卢比左右的外援”的情况下，第四个五年计划所需的资金才能满足。用实际数字来说，这意味着外援的水平将从第三个五年计划的每年十一亿美元左右增至第四个五年计划的每年十七亿美元。除非外援的增长大致达到这样的规模，否则农业新战略生产计划的需要同国营部分的工业扩充计划将明显地发生竞争。

夏斯特里在一九六五年九月国家发展委员会会议上解释吸引更多外援的含义时，是直截了当的。他告诉委员们说，印度能否吸引这样巨额的国外资金，“完全取决于迄今一直援助印度的国家以及象世界银行这样的机构的善意。它们自然期望印度自己作出某种贡献。”然而这个问题的前景仍然不清楚。与这次会议恰好同时发生的是印巴之间的冲突升级到一场全面的空中和地面战争。虽然国家发展委员会敷衍了事地同意把第四个五年计划的总规模定为二千一百五十亿卢比，各邦领导人却要求给予国防需要最优先的地位以确保有一个“面向战争”的计划。国家发展委员会决定授予夏斯特里大权，使他作为该委员会的主席可以“重新确定计划的方针、变动和修改计划的内容，以应付紧急情况，保卫国家的安全和长远利益”。夏斯特里没有像尼赫鲁于一九六二年遇到同样情况那样激动地呼吁把计划作为国家安全的最好保证。恰恰相反，他随即命令计划委员会确定“对第四个五年计划的项目作出必要的修改，通过发展国内的生产，以便尽可能地同时满足国防和经济发展两方面的需要”。此外，夏斯特里还同时指示计划委员会在准备《第四个五年计划纲要草案》以前，先订出一九六六——六七年的年度计划，

并把重点放在搞农业中收效快的项目和更好地使用已经建立的工业设备能力上。

由于给计划制订者增加了各种任务，第四个五年计划已经远远落后于时间表。随后发生的一些事件加强了农业部的作用，这个计划的命运就变得更加岌岌可危了。到九月份，印度开始感到雨水不调的影响，这种影响最后造成了一九六四——六五和一九六五——六六年间农业空前减产百分之十七。一年之间，粮食的批发价格猛涨了差不多百分之十四。然而，尽管各缺粮邦的需求量急剧增长，中央政府依然没有力量迫使各余粮邦比前一年收购更多的粮食，即使有利的最高价格结构仍然继续不变。然而，各邦首席部长们最后还是被迫同意在十万人口以上的城市中实行法定配给计划。正如一九六五年十一月苏布拉马尼亚姆向国大党议会党团所解释的，困难在于所有的国家粮库均已告罄。唯一可供选择的办法是安排大量的进口。但在这个时候，美国无限期地中断了对印度和巴基斯坦的一切援助，以表示它对于在一场破坏生产的战争中消耗宝贵的资金感到不满。不仅如此，当一九六五年八月现行协定期满之后，美国还拒绝根据第四八〇号公法同印度签订一项新的长期协定。由于国会内日益反对向印度提供特别照顾性的粮食援助，约翰逊政府采取了一种“短期”施舍粮食的政策作为替代，这种政策就是，每次所提供的粮食仅仅能够满足几个月的需要，而且明确地把继续提供粮食援助同印度采取旨在增加农业生产和遏制人口增长的政策联系起来。由于估计到印度一九六五——六六年度总共需要粮食约八百万吨，美国在一九六五年九至十二月间额外提供了二百万吨粮食。

美国援外方针的转变——它规定是否提供“特别援助将

视(受援国的)国内农村政策是否作某种特殊调整而定”——加强了苏布拉马尼亚姆在这场正在进行的政策争论中的地位。这位农业部长于一九六五年十一月前往华盛顿，并把印度粮农部的计划送交美国农业部征求意见，带去了这样的保证，即农业新战略将能满足美国恢复运送粮食的基本条件。同年十二月，苏布拉马尼亚姆同美国农业部长奥维尔·弗里曼在罗马举行的另一次会谈中，对某些政策建议逐项进行了审查，包括对外国私人投资（特别是在化肥方面的投资）提供刺激的计划。

到一九六五年十二月初，所有这些压力终于压倒了财政部和计划委员会提出的反对意见。在苏布拉马尼亚姆同夏斯特里讨论之后，农业部关于通过三点方针达到粮食自给的计划便被提交内阁的全体会议。这三点方针是：高产品种的集约种植；把先进的农业投入集中使用到有水利灌溉的地区；以及对生产者提供价格刺激。内阁会议不顾财政部长的激烈反对而投票批准了这项计划。几乎同时，中央政府宣布了一项对愿意向印度化肥工业投资的外国私人公司作出让步的新政策。在一九六七年三月三十一日以前签订合同的任何外国公司在七年期将享有自行决定价格和设立自己的销售机构的自由，其条件是印度合作者（不论是印度政府或私人企业家）将控制多数股，而且印度政府有权根据商定的价格购买年产量的百分之三十。

恢复大量援助的另一项条件，即货币贬值，还没有得到满足。克里希纳马查里作为负责的部长，仍然拒绝考虑这一步骤。夏斯特里的观点仍然不明朗，正式的决定还没有作出。然而有一些间接的迹象说明，尽管他不愿显露出自己屈服于外国压力，但已被他的专家顾问们所说服。当夏斯特里

离印去塔什干同阿尤布·汗总统协商结束印巴战争的前夕，他作出了一项决定，这项决定预示着T·T·克里希纳马查里即将辞去内阁职务。

从二月开始，克里希纳马查里一直成为攻击的目标，他被指责为不正当地利用自己的职务为他的几个儿子经营的一家企业T·T·克里希纳马查里父子公司谋利。这位财政部长声称，在向国会议员散发的匿名的小册子里提出的这些指责是“那些公开声称只有我离开政府他们才能发财的商人们”制造出来的。到十一月底，这些指责突然出现在由一些国会议员提交总统的一件正式的备忘录中，这件备忘录要求官方进行调查。此时克里希纳马查里在内阁中正为经济管制问题维护自己的少数地位，一面要同各部斗争以削减预算，一面又要在各邦要求增加货币、信贷、允许随意大额透支的压力下，力争执行财政纪律。而在发生这些事件的同时，他在货币贬值的问题上又陷入了同世界银行的争端，所以他显然需要总理表示支持他，以便维持他的影响。这位财政部长曾经几次向总理表明自己的观点，即总理本人必须亲自出来驳斥对他提出的指责，并对他的正直表示信任。与此同时，有人却劝告夏斯特里不要为克里希纳马查里去澄清问题，因为这将使他本人为回答这些指责承担责任，而且，如果这场运动持续下去的话，他将来会受到攻击。夏斯特里离开印度的前夕作出了决定。他通知克里希纳马查里说，他打算把这些指责提交给一个独立的司法当局，进行公正的调查。十二月三十一日，克里希纳马查里宣布辞去政府职务。他在一月四日的记者招待会上说，这个问题归根结蒂是“财政部长和他的总理之间的信任问题……我只能得出这样的解释：总理愿意同其他人商量，表明他对我的信任并没有达到

我所期望的那种情况和程度”。

不到二十四小时，夏斯特里就宣布了克里希纳马查里的继任者。他挑选的萨钦德拉·乔杜里是来自西孟加拉的国会议员，在财政方面经验很少。他实际上是当时储备银行行长P·C·巴塔查尔吉亚提名的人。他极力主张货币贬值，认为这是打破同国际货币基金会谈判向印度提供更多贷款所出现障碍的最好手段。乔杜里过分依赖巴塔查尔吉亚和总理秘书处中一些专家的意见。此外，他得到世界银行很大的尊重。乔杜里是公司法的权威，被任命时担任几个私营公司的董事，过去曾经代表印度政府同世界银行进行过谈判。在短短的几天内，宣布达成了美国经济援助中断以来同美国的第一个协定，这个协定规定向印度提供五千万美元贷款用以购买化肥和化肥原料。

一九六六年一月十一日，夏斯特里在塔什干突然死去的消息震动了新德里。虽然随后的过渡安排是顺利的（古尔扎里拉尔·南达作为资历最深的联邦内阁部长再一次继任代总理的职务），但形势的突然转折使党的领导没有为商量出一个共同的继承人作好准备。辛迪加派成员的联合主要是有一致的否定意见，这就是首先要防止莫拉尔吉·德赛掌权。可供选择的人是有限的。南达的政治才干不足，人们怀疑在国大党议会党团内的竞选中他是否能够击败德赛，或是在即将到来的一九六七年选举中他是否能够提供一个为鼓舞选民所需的积极的全国性形象。另一位重要的候选人是当时的国防部长Y·B·恰范，他在马哈拉施特拉邦有稳固的政治基础，具有进步的形象，但对其他地区的号召力是相对有限的。此外，由于在孟买政治中的长期对立，他不能为帕蒂尔

所接受。恰范还激怒了尼贾林加帕，因为尼贾林加帕认为在马哈拉施特拉和迈索尔之间的邦界纠纷中，恰范曾以中央名义出面干预，偏袒马哈拉施特拉，反对迈索尔。

从一开始，辛迪加派就立即作出了努力，为卡马拉季的竞选争取达成一致的意見。这位国大党主席不表明自己的意图，但他意识到自己既不能讲印地语又不能讲英语，做一个全国性的领导人是有局限性的，因而拒绝了人们对他的劝进。当时压倒一切的是要找到一个这样的候选人，他既能在国大党议会党团的公开竞争中击败莫拉尔吉·德赛，又能在选举年中成为一个群众欢迎的全国性形象。在这种形势下必然选择了英迪拉·甘地。事实上，这正是卡马拉季所作的估计。

甘地夫人具有好几个有利条件。首先，她是尼赫鲁的女儿，是尼赫鲁最密切的亲信。其次，她凭自己的资历，就可以成为继承国大党的事业而保证实现民族主义目标的真正象征。在一九四二年要求英国人退出印度的运动中，她是一位年轻的活动家，也是她家族中为印度的独立在监狱中遭受折磨的第三代人。而且，虽然甘地夫人在党内地位的迅速上升（从一九五五年开始，她被提名参加工作委员会、中央议会局和中央选举委员会，到一九五九年终于当选为国大党主席）最初是出于尼赫鲁的建议，但这些年来她特别是在那些年青的党务工作者中间培植了一批自己的支持者。最后，她的声望似乎超越了党的界限，而且经住了她父亲死后的考验。在夏斯特里时期，甘地夫人只要一出现就吸引住大批群众，她是在这方面唯一能够比得上这位总理的全国性人物。此外，作为尼赫鲁家族保证推行世俗主义的一位受托人，她能够为全国的少数派（包括穆斯林）所接受。事实上，在夏

斯特里担任总理的这段时期内，甘地夫人继续扮演着早在独立时刻印度教徒和穆斯林骚乱中，圣雄甘地叫她这个青年妇女担任的那个角色，也就是在地方教派冲突中充当全国性和事佬的角色。

实际上，夏斯特里一直承认甘地夫人在提高他的政府的合法性方面所起的作用。虽然他没有理睬让她担任外交部高级职务的建议，而邀请她作为新闻广播部长参加他的政府，他仍然间接地承认她独特的个人作用——他不仅把新闻广播部长提高到内阁级，而且在整个内阁名单中把她排在第四位。另一个打破先例的作法是，夏斯特里把甘地夫人包括在内阁紧急状态委员会中，同行政、财政、外交和国防等部的部长并列。

甘地夫人对于一个保守政府在平息来自左边的批评方面似乎也是有用的。她在党内有一个“进步的”形象，曾经支持过五十年代后期以来青年活动家组织社会主义论坛的活动。事实上，她能够接近左翼反对党的一些领导人，从在伦敦当学生的日子以来她就能同布佩希·古普塔和莫汉·库马拉曼加拉姆这样一些人保持友谊（这些人后来把自己的政治命运同印度共产党联系在一起了）。同她的父亲一样，她被誉为经济计划工作的坚定的倡导者，对私营企业怀有某种疑虑，对苏联则抱有好感。

尽管如此，辛迪加派仍然焦虑不安。它的最保守的成员S·K·帕蒂尔发现甘地夫人以左倾观点闻名，这是不合他的口味的。另外一些人对她的举止有反感。他们感到：她同党的老一辈领导人之间的个人关系中采取一种傲慢的态度，这与她的实际成就相比就显得更加不合适，而且她因自己出身于尼赫鲁家族产生优越感，要求得到她父亲曾经以巨大的

牺牲和成就换来的那种同样程度的尊敬。

然而卡马拉季却认为所有这两种品质都不可怕。他在政治见解方面没有辛迪加派其他成员那么保守。确实，同帕蒂尔和尼贾林加帕，甚至同甘地夫人比较，卡马拉季常常被描述为持有激进的观点。更为重要的是他自信能够控制甘地夫人。甘地夫人作为夏斯特里内阁中的第四位成员所表现的成绩没有理由使人担心。正如布雷彻所报道的，甘地夫人不属于“那种在内阁的高谈阔论中举足轻重的人物”，她“在内阁就象在国会一样很少讲话，在这两个机构中都没有显露自己”。此外，关于继承问题的第二次辩论一开始，当她的名字第一次被提出并征求她的意见时，她只是作了谨慎的表示“如果意见接近一致，而卡马拉季又要我这么做，我就答应”。工作委员会一月十四日的会议上没有能够为挑选一个新领袖作出一致决定，此后，甘地夫人首次公开承认她将作为一个候选人，然而再一次说明：“只有国大党主席要求她这么做”，她才会同意。

辛迪加派在卡马拉季的压力下最后让步了。这位国大党主席不仅鼓励甘地夫人的年青支持者到德里为她在国会中进行拉票活动；而且同各邦首席部长不断进行个人磋商，在这些磋商中他表示了自己的选择，从而帮助造成了一种气氛，使这个问题取得了突破。一月十五日，八位首席部长在甘地夫人最强大的支持者中央邦首席部长D·P·米斯拉的总部举行会议，并发表一项公开声明，要求选举她为国大党议会党团领袖。当时辛迪加成员中唯一兼任首席部长的尼贾林加帕也在这项声明上签了名。阿图尔亚·高士和桑吉瓦·雷迪对这个决定表示默认。虽然报界宣称，一旦首席部长们发表了他们的宣言，“继承问题实际上已经解决”，甘地夫人却

仍然接受许多表示支持的新的保证，并告诉记者们，她“将按照卡马拉季告诉我的去做”。

德赛本人相信他“将不会得胜，因为这些人到处转，逢人就硬逼，什么东西都许诺”。然而，他仍然坚决要求就举行一次国大党议会党团内的公开竞选作出决定，以维护自由投票原则。他自己进行的竞选活动，充其量只不过是向每一位国会议员打一个电话，随后寄去一封信，大意是说他们“应该支持最好的人去掌管政府，假如他们认为我是最好的人，他们就应该投我的票”。最后，当一月十九日举行选举时，甘地夫人以三分之二的票数轻易地获胜，在全部五百二十六票中得到三百五十五票。尽管如此，那个甚至拒绝使用在民主政治中常见的颇为无害的竞选方式的德赛，仍然以他的人格力量设法得到国大党议会党团中将近三分之一的人的支持。

由于产生了这个选举结果以及在这以前发生的竞选过程，所以新总理的权力的来源和范围就有些模糊不清。一方面，卡马拉季以及其后的各邦首席部长倾向于提名甘地夫人为候选人，因为根据他们的估计，只有甘地夫人具有能够在国大党议会党团以及全国范围内获得竞选胜利资格。另一方面，卡马拉季通过施展各种计谋，使各邦首席部长一致相信，他有能力使甘地夫人的潜在号召力变为实际权力，并在选举年中对国会议员们施加压力（在选举年中，国大党的选举证是由各邦领导人分配的）。因此，对甘地夫人的升迁必须作这样的解释，即权力甚至更快地向国大党主席手中转移（多少是从辛迪加派手中转移出去的），并且转到了各邦首席部长的手中。

关于甘地夫人将成为国大党主席和各邦党的领袖们的方

便工具这一期望，最初似乎是得到了充分的报偿。在宣布她的新内阁组成前，甘地夫人同阿图尔亚·高士、桑吉瓦·雷迪、Y·B·恰范和S·K·帕蒂尔等人进行了长时间的磋商。而且，她宣布的变动似乎是不大的。具有讽刺意味的是，这些变动中包括与粮食生产有关的行政部门的一次改组，以满足苏布拉马尼亚姆关于涉及农业的中央各部采取共同方针的要求。乡村发展和合作社这两个部门被并入到一个扩大了了的粮农部。因此，乡村发展部（尼赫鲁曾经一度认为这个部将成为和平改造农村的中心）在决定农业政策的过程中便不再独立存在了。苏布拉马尼亚姆通过被任命为计划委员会正式成员而获得了决定经济政策的更大权力。阿索卡·梅塔由于被任命为计划部长而同样加强了自己的影响。

第八章

国家经济计划的危机

甘地夫人的新政府从一开始就必须对付几乎所有各个经济部门的严重失败。各个方面停滞的迹象是明显的。由于较低的国民收入增长率又受到人口增长率的抵销，第三个五年计划期间（一九六一至一九六六年）按人口计算的收入全然没有增加。按人口平均得到的粮食和其他必需消费品只相当于或略少于一九五六年所达到的水平。农业生产在计划前三年相对稳定，一九六四年在一场丰沛雨季之后猛然上升，但在紧接着的一个干旱年份又出现了急速的下降。尽管在计划期间进口了创记录的二千五百万吨粮食，食品价格还是增长了百分之三十二，这是一场严重的通货膨胀开始的标志。

整个经济都受到了影响。虽然包括钢铁、机械、化学工业在内的许多工业部门生产能力有很大的增加，但是国内工业原料的缺乏，连同需求水平的低下，减缓了工业生产总的增长速度。年平均增长率从第三个五年计划最初几年的百分之八到百分之十下降到一九六五——六六年度の百分之四。失业问题的解决没有一点进展。与此相反，失业人数在第三个五年计划期末估计为一千二百万人，到一九七一年将增至一千五百万人。还有，由于预算中可供投资的资金缩小了，结果便使得任何想通过扩大发展项目以完成计划的可能性大大地减少了。第三个五年计划期间，国内预算资金占计划总开

支的比重下降到百分之五十九。余下部分由占计划总开支百分之二十八的外援和百分之十三的财政赤字来补足。

粮食危机继续恶化。尽管中央政府在一九六六年最初几个月对喀拉邦和所有各大都市及城镇总计约三千万人口实行了定量供应，并增加平价粮店把另外两亿人口纳入非正式的定量供应计划，但是它还是不能抑制价格的上涨。更有甚者，主要依赖进口小麦勉强维持的配给制度，由于美国国会拒绝延长一九六六年六月底到期的第四八〇号公法（该法授权各国以本国货币购买美国剩余农产品），而受到直接的威胁。约翰逊政府为了取代这项公法，提出了一项“粮食用于和平计划”。这项计划为期五年，规定所有从美国运出的粮食将以只能用美元偿还的长期贷款购买。

国际收支的压力因而增强了。美援的中止，开始影响政府进口足够的原料、机器和配件的能力，而这些进口是维持工业生产所必需的。甘地夫人以个人名义向约翰逊总统发出立即恢复经济援助的呼吁，只获得部分的成功。美国作出的反应是，它宣布从冻结援助之前签订的各项协定余额三亿八千八百万美元中只拿出一亿美元给印度。

尽管种种预兆表明，在没有认真执行关于提高农业税收、国家管制粮食和其他必需品收购和分配等长期计划政策的情况下，国家发展努力的势头是难以保持的，新政府却仍如它的前任一样，没有试行任何有关经济改革的计划。恰恰相反，它只完成了从夏斯特里时期开始实行的政策调整，即主要依靠在原有的生产一分配结构下扩大对私人投资的刺激。

实际上，新政府进一步完全推翻了计划委员会作为国家经济决策机构的地位。一九六七年三月组成的新委员会正式

授予的职权缩小到只是一个咨询性专家机构。对计划机构的活动进行了大刀阔斧的改革，解除了它对各邦计划投资分配的大部分实际控制权。

虽然在甘地夫人统治的最初几年里把过去的各项政策全面地扭转过来，但这种重视企业家的新方针并没能给投资以足够的刺激，使经济摆脱延绵不断的停滞状态。在农业方面，除了小麦以外，技术问题和地权关系使新农业战略所提出的各种主要粮食作物生产率的提高无法取得突破。在工业方面，呆滞的需求和低利润率减弱了由于对私人投资放松许可证管制所产生的影响。而外援的短缺使生产所需的原材料和零配件的进口难以得到保证。这些新政策没有取得经济的快速增长，却加速扩大了不平等。在六十年代初经受了一场经济停滞危机的印度，到这十年的末期又碰到了一场经济和政治危机，在这场危机中，不平等现象日益扩大，人们的不满情绪日益增长。

英·甘地政府制订的经济政策，在一九六七年三月向人民院提出的第一个预算中已可看出端倪。当时的财政部长萨钦·乔杜里把一九六六——六七年度的计划总开支定为二百零八亿一千万卢比，比一九六五——六六年度的预算数字少十四亿四千万卢比。这是印度自从实施计划经济以来第一次让发展活动低于前一年的水平。这位财政部长辩解说，为了减少通货膨胀的压力，“必须作出一切努力限制政府开支”。他采取步骤促使更多的私人储蓄流向工业投资，以弥补政府开支的不足。这些步骤包括国营金融机构对私人企业家提供更大的资助；减税和提供购买机器设备的信贷；以及实行以向出口工业部门进行投资为条件的专用进口额度计划。

这种经济发展的新结构和新方针在一九六六——六七年度计划中表述得更为明确。对国营部分低水平的拨款意味着，除了“加紧完成业已动工兴建并已投入大量资金的那些工程外”，几乎不能再作其他的大量投资。少数的例外中包括使用苏联贷款的波卡罗钢厂、几个新化肥厂的建设计划以及一些现有企业设备能力的扩充计划。

农业计划反映出苏布拉马尼亚姆作为一位计划委员会成员的胜利，他使得粮农部的新政策获得了正式的认可。它承认采取一种“新的农业战略和一种新方针，这标志着农业战略的一种新发展”。计划当局认为“新农业战略已经制订……而且事实上构成这种方针的主要特点——其前提是：在提高农业生产方面之所以产生问题，与其说是由于农户的落后，不如说是由于现代化投入（如化肥、水利、虫药以及新作物的纯品种）的不足。高产品种的种植面积，特别集约耕作计划的增产数字以及包括化肥在内的主要投入的需要量等都是根据粮农部的推算拟订的。计划委员会接受了该部关于一九七一年生产一亿二千五百万吨粮食的农业生产计划，并批准了该部提出的二百四十万吨氮肥消费指标。

甚至这些规模不大的计划项目也严重地依赖外国经济援助的恢复。计划制订者把预算中的外援收入估计为五十八亿一千万卢比或十二亿多美元，这几乎相当于计划能得到的资金总数的百分之二十八。这种外援的流入当然还是以货币贬值为条件的。T·T·克里希纳马查里十二月末离开夏斯特里内阁以前一直阻挠采取的这一步骤，在甘地夫人就任的最初几周内就作为政府政策获得了批准。

这一问题在夏斯特里去世时已显得紧急起来。一九六六年一月一日，当时的驻美国大使B·K·尼赫鲁在同国际货

币基金理事长进行了一次谈话后赶回新德里进行磋商。在那次谈话中，国际货币基金组织坚持把货币贬值作为进一步贷款的条件。B·K·尼赫鲁在夏斯特里起程去塔什干之前找不到时间向他正式提出这个问题，本想在这位总理返回时再作详细的讨论。但是不测事件发生了。B·K·尼赫鲁转而将这一问题向此时已成为甘地夫人新政府财政部长的萨钦·乔杜里提出。结果是总理任命了一个包括阿索卡·梅塔、苏布拉马尼亚姆和乔杜里的委员会，由L·K·贾作报告起草人，负责提出一项正式的建议。这个委员会包括政府中最强烈主张贬值的一些人，所以它提出了一项积极的建议。甘地夫人没有表示反对。她这种自作主张的做法被人们知道后立刻就引起震惊和愤怒。因为她在作出这个决定时没有同党的任何高级领导人磋商过，尽管这个问题先前曾经引起激烈争论，而且卡马拉季持反对立场是人所共知的。在B·K·尼赫鲁返回华盛顿的前一天，他得到了由L·K·贾起草并由乔杜里签署的报告，这项报告是作为一项表明印度愿意将卢比贬值的正式指示交给他的。储备银行行长随即由该基金组织印度理事根据印度储备银行行长的授权电报通知国际货币基金组织。虽然贬值的幅度和时机尚待商榷，国际货币基金组织还是认为印度在政策上所作的承诺足以构成肯定的保证，因为该基金在三月份召开的年会上一再声称，一笔数达一亿八千七百多万美元的巨额新贷款已得到批准。

在随后几个月内，甘地夫人继续按照她的顾问们所制订的方针，齐心协力地推行在夏斯特里时期即已开始的新经济政策。三月，她去到美国，在那里受到了约翰逊总统的热烈欢迎。虽然这次访问并不是为了使美国立即承担恢复援助的义务，甘地夫人却开始强调印度对美国的友好。她既避免对美

国的越南政策（当时在印度正受到共产党人的攻击）进行任何批评，又同意发表一项声明，赞成在印度设立一项印美联合教育基金，使用美国在印度持有的不可兑换的第四八〇号公法卢比基金。关于援助的认真谈判被留给阿索卡·梅塔去进行，他在甘地夫人之后于四月末去华盛顿进行三个星期的深入讨论。这位计划部长同约翰逊总统会见了两次，同高级阁员包括国务卿、商务部长和农业部长举行了会谈，并同当时的世界银行行长乔治·伍兹进行长时间的讨论。梅塔相信“美国所关心的是要想知道在尼赫鲁之后现在他们打交道的对手是否是合格的人”，因此认为他的使命是一种向授援国作出重新保证，即现在印度有一个由“向前看的人们”组成的政府，这个政府准备推行一系列新的政策，使世界银行和援印财团诸国对印度发展前途担忧的那些主要问题获得解决。这位计划部长几乎把印度第四个五年计划的所有主要内容摆在乔治·伍兹面前，要求他考虑和批准。他列举了计划要在推行新农业战略方面取得进展；对计划生育作出重大的新承诺——在卫生部之下设立一个专门的计划生育司；给外国私人在肥料和石油工业中提供投资的新机会；以及在放松工业许可证政策、放松价格和市场管制方面采取的一些初步措施。由于有明显的迹象表明发展政策将发生变化而更多地依赖市场力量，梅塔便极力要求美国保证在五年期间每年提供十五亿美元（其中非工程援助每年十一亿美元）的援助。这一较高的援助水平被认为是必需的，以便使印度消除由于缺乏进口零配件和原材料所造成的工业装备能力使用不足的障碍，从而“越过壁障”，达到经济自立。在同伍兹的讨论当中，梅塔确曾得到了一个五年援助口头承诺的保证，每年援助水平为十二亿美元左右。他解释说这个数字只是一个底

数，一旦印度朝着指定方向大刀阔斧地改组经济，这个数字可以很容易地得到提高。尽管如此，梅塔在离开美国时没有明确得到美国恢复援助的保证，也没有使援印财团明确对第四个五年计划援助的规模。到五月末，事情愈来愈清楚，即只有印度实行了它早先答应过的卢比贬值之后，援助才会到来。印度政府于是加紧完成同国际货币基金组织就卢比实际比价问题进行的谈判，卢比对美元的比价从四点七五卢比改为七点五〇卢比。

甘地夫人只是在正式宣布贬值前的那个周末才同她内阁中的高级同僚和国大党主席进行磋商。实际上所有的人都表示反对。他们不仅怀疑这一步骤会给印度带来任何实质性的好处，并且对它在全国选举中会给国大党的前景产生的影响表示关切，因为政府可能受到屈服于外国压力的攻击。卡马拉季由于事先没有同他商量而更感到愤怒，他争辩说，在作出正式的决定以前这个问题必须交由党的工作委员会或议会局商讨。甘地夫人显然动摇了。在原定宣布贬值的前一天，她的主任秘书L·K·贾向在华盛顿的B·K·尼赫鲁发出电报，通知他不要作任何宣布，并指出政策可能修改。尼赫鲁认为，印度已经走得太远了，走回头路无法不使国际信誉遭受严重损失。于是，他在简短的复电中指出这一决定的政治后果，即如果印度不实行货币贬值，她将不会再得到任何援助。

一九六六年六月六日，在政府和党内产生严重分歧的情况下，萨钦·乔杜里通过电台特别广播节目向没有思想准备的公众宣告了印度关于把卢比贬值百分之三十六点五的决定。他把这一步骤描述为“将对我国经济的健康发展产生巨大影响的许多经济决策之一”。他还宣布大量削减进口税，并取消

一些主要的出口奖励政策，其中包括税收信贷、直接贴补和进口额度配给计划等。这位财政部长指出，已经料到卢比贬值会使“进口成本向上调整”，但他表示欢迎这种变化，说它“比过去更为确切地反映了外汇在印度经济中的宝贵价值”。他预言，进口价格的上涨将对私人向替代进口工业投资提供强有力的刺激，提高资金分配的效益，降低实行严格管制制度的必要性。政府出于这种考虑而开始转向实行较为自由的进口政策，让市场力量在外汇的分配中起到一种大得多的作用。乔杜里宣布，大约相当于工业生产百分之八十的五十九种优先工业，在它们需要零配件和原材料时可以得到进口许可证。

虽然所有这些步骤对印度经济的潜在利益要过一段时间才能表现出来，但有一个好处却是立竿见影和十分明显的。这位财政部长宣布贬值和放松外汇管制还不到十天，美国就宣布恢复对印度的经济援助。这一事实的含义是明白无误的。印度政府是在一些主要授援国的压力下实行货币贬值的，其目的是为了得到进一步的援助。

对贬值的攻击超越了意识形态的界限。反对党领导人（包括保守的自由党和人民同盟的领导人在内）发现这一决定中既没有“健全的经济也没有体面的政治”。甚至那些主要的工商业集团也持怀疑态度。他们表示欢迎只是因为这个步骤可能为完全解除政府对经济的调节和管制铺平道路。事实上，许多工业家遭到了沉重的打击。一夜之间，用卢比偿付外国合作者提供的外汇贷款的费用增加了三分之一以上。

左派认为后果更为有害。亲印度共产党的《联系》周刊攻击贬值的决定是对美国的“怯懦的投降行动”，也是对尼赫鲁的立足于快速工业化和土地改革的经济独立战略的致命

打击。文章断言：

“在美国压力下的卢比贬值是我国经济活动一个阶段的结束和另一阶段的开始。这已经结束的阶段是从尼赫鲁幻想通过迅速工业化和农业进步达到经济独立开始的。但他领导的党对于他的幻想并不喜欢……。几乎从他死去的那天起，从肯定的目标后退的过程就开始了。曾经作为工业政策决议和农业革命的基础的一些原则被一个一个地放弃了。卢比贬值是一个丧魂落魄的政府最终承认它本身没有足够的信心到人民中去，并使人民起来为自己的独立而工作。”

印度共产党全国委员会一九六六年六月九日至十五日在海德拉巴举行会议，正式要求“中央政府立即辞职”。印度共产党在国会中的领袖们谴责贬值是“独立以来对民族利益最大的一次叛卖”，并且在人民院提出一项对政府不信任的动议。

政府在各方面的攻击之下，感到不可能提出一种经济上使人信服的理由来为卢比贬值辩解。反对派却从商业部自己的年度报告中得到了好处。这个报告提出反对贬值的理由是，印度的出口中只有百分之十八至二十一——主要是那些现代工业制成品——需要政府贴补而从贬值中得到帮助。印度的大部分传统出口货所面临的是缺乏弹性的需求条件，因而只能受到不利的影响。更有甚者，财政部直截了当地向所有国会议员发出了一项简短的问答式的通报，明确地指出贬值的决定是由于授援国的压力。该部在回答自己提出的问题“为什么我们现在采取行动？”时说：

行动不能推迟，因为关于提供进一步援助的谈判都是以它为转移的。如果没有明显的证据表明我们在推进出口以及提高国民经济生存力方面的决心和能力，我们能否继续得到外国贷款是十分可疑的，特别是因为我们已经处于一个借新债还旧债的阶段。如果外援流入不能达到我们所期望的规模，第四个五年计划的完成将进一步推迟。一个没有外援或只有少量外援的缩小了的计划将不能应付形势的需要，也不能使我们满意地解决那些根深蒂固的经济问题。

反对贬值的呼声，连同“最近的紧急状态中某些非商业性信贷被突然撤销的经验”，确实使得计划委员会更有理由要作最后一次努力去恢复尼赫鲁的实现自力更生的方针。一九六六年八月出版的《第四个五年计划纲要草案》没有对计划的批评者作进一步的退让。相反，它扭转了早些时候对夏斯特里时期提出的自由派经济理论实行迁就的做法，它在目标、战略和发展速度方面同远景规划局一九六四年四月提出的、尼赫鲁在他去世前不久批准的《关于发展远景的意见书》是一致的。

计划制订者把基本工业化当作经济独立的基石再次赋予它以“压倒一切的重要性”。他们提出要建成一种自力更生和自给自足的经济，这种经济能够保证在十年内，即到一九七六年，做到在不依赖外援的情况下取得一种稳定而令人满意的经济发展速度。按具体内容来说，这个远景规划要求把投资率从第三个五年计划一九六六年的指标百分之十四提高到一九七六年的百分之十九至二十，而积累率将提高得更快，即从百分之十点五提高到百分之二十至二十一；同期内

人口增长率降低百分之二十至三十；出口实际价值每年增长百分之七；以及“建立一种国内经济结构使之能够满足资本形成、维持生产和群众消费大量增长的实际需要”。仅仅在第四个五年计划期内，即到一九七一年，这些广泛的目标就要求把投资率增加到百分之十八，同时把积累率增加到百分之十六以上。最后，计划制订者躲躲闪闪地重申尼赫鲁的论点，即以往计划的失败主要是由于执行不力而不是政策错误。他们问道“这个远景是能够实现呢，还是把目标树得高一些以便促使全国加紧努力呢？”计划委员会对于它自己提出的问题的答案是要看“人民将做些什么；人民将做些什么，这有赖于领导，有赖于领导为完成发展目标而打算采取的措施的明确性，以及它在采取这些措施时的魄力和干劲”。

政治领导为完成摆在他们面前的自力更生计划而采取什么样的措施，这主要取决于他们执行筹集资金建议的能力，因为资金的筹集被形容为“第四个五年计划的主轴”。计划委员会提出的计划总开支为一千六百亿卢比，而一九六五年九月草案中规定的估计数字为一千四百五十亿卢比。这个按照卢比贬值后的价格提出的修订估计，仍然比上年九月提出的具体指标削减了大约百分之五。尽管如此，如同下列《表八·一》所示，计划制订者修改了国家资金分配的优先次序，无论从绝对数字或同其他发展项目相比，对有组织的工矿业提供的拨款都要比以前大得多。工矿业的计划开支增加了一百多亿卢比，即从一九六五年文件中的二百八十六亿六千万卢比增加到纲要草案中的三百九十三亿六千万卢比。这一改变把工业计划在计划总开支中所占的份额从原先草案中的不到百分之二十提高到修订本中的将近百分之二十五。这一新的估算再次把基本工业和重工业这个关键部门中公营投

资与私营投资的比例提高到六十二点六比三十七点四，远远超过第三个五年计划的水平。

与此相对比，农业和水利的开支仅有少量的增加，即从一九六五年文件中的三百二十九亿六千万卢比增至一九六六年纲要草案中的三百三十七亿四千万卢比，其总的影晌是使农业部分在发发展开支中从占百分之二十二点八下降到百分之二十一。此外，计划委员会还重新提出了它原来的理由，反对在农业生产中过分依赖未经试验的高产品种，而把粮食产量指标定为一亿二千万吨，同时把相应的化肥需要量定为二百万吨。

一九六五年和一九六六年提出的 第四个五年计划开支的规模和结构

表8-1

(单位：千万卢比)

发 展 项 目	1965年		1966年	
	总开支	占总数的%	总开支	占总数的%
农业计划，包括乡村发展和合作事业	2,972	16.4	2,410	15.0
水利和防洪	924	6.4	964	6.0
电力	1,828	12.6	2,030	12.7
工矿业	2,866	19.8	3,936	24.6
小型工业	395	2.7	370	2.3
运输和通讯	2,768	19.1	3,010	19.4
社会服务	3,051	21.08	3,210	19.5
其他项目	296	2.0	70	0.04
合 计	14,500		16,000	

资料来源：《第四个五年计划——资金、开支和项目》（一九六五年九月），第五〇六页；

《第四个五年计划纲要草案》（一九六六年八月），第四一页。

然而，为一个一千六百亿卢比的计划寻求资金看来几乎是毫无办法解决的问题。根据对国库收入（包括非计划开支每年增加数不得超过百分之五）所作的最宽的估计，可以预计到手的资金（不包括外援）为九百四十九亿四千万卢比。第三个五年计划期间，由于长期短缺而造成的食物和日用必需品价格的猛涨，排除了采取任何大规模财政赤字的可能性。通过征收新税筹措的国内资金至少需要一百八十亿卢比。新增税收中的一大部分必须来自农业，按照现有的税率，农业在直接和间接税方面所作的贡献只占各邦新增税收的百分之十三。计划制订者只是重新指出了这种困境。他们断言，“目前的农业税收结构不能做到使〔农业收入〕增长额中的大部分成为发展所需的资金”，并强调要“对税收制度作一个大胆的结构改革，更多地从收入来源去征税”。假定筹措国内资金的障碍能够突破，在长期粮食短缺的形势下如何防止因大量政府开支造成进一步通货膨胀，仍然是一个难题。因此，制订一个较大计划的建议再一次有赖于实施有力的价格管制，这一次还牵涉到“各邦在消费品（包括粮食、纺织品、食油和其他必需品）的批发和零售贸易中进行广泛的干预和控制”。

要求执行这样一种方针的政治压力战胜了国大党内处于关键地位的权势人物的明显反对。矛盾的是，自力更生的长远目标所需要的短期内的外援数额比早先估计的要大得多。第四个五年计划期内估计的出口收入（按贬值后的卢比计算）为八百零三亿三千万卢比，而印度在维持生产和工程项目的进口以及偿付外债所需要的外汇却达到一千四百三十三亿三千万卢比。这个六百三十亿卢比的“差额”几乎全部要用发达国家和国际机构的贷款和赠款来弥补。因此，据

计算，第四个五年计划期内所需要的外援总额为八十四亿美元。即使从苏联流入十亿美元援助（一九六六年七月由阿索卡·梅塔达成协议），大部分外援即七十四亿美元仍必须从世界银行和援印财团各国取得。规划规定每年总共要从西方授援国流入十五亿美元外援，而第三个五年计划平均每年大约为十一亿美元，这表明计划制订者是根据世界银行在关于对货币贬值可能提供补偿的讨论中所作的最乐观估计进行工作的。然而，尽管授援国提出相反意见，强调要对农业和与农业有关的工业进行投资，而且要让外国和本国私人资本在工业增长中起更大作用，计划委员会提出的计划却仍然以更快地扩大国营部分的重工业和基本工业为其目标。

八月十九日经过内阁批准的《纲要草案》，很快就遭到了强烈的反对。在工商业联合会发出的一个小册子中，工业家们建议，根据眼前能够估计到的资金来源，国营部分开支应从一千六百亿卢比剧减至一千零五十亿卢比，这将是最大限度的和实际可行的费用。他们再一次劝告政府把力量集中在农业发展和社会公益工程方面，让私营企业同外国私人资本合作去发展工业，并通过进一步放松管制、减税、以及对新工业部门实行保护关税等措施加以鼓励。

在八月二十至二十一日国家开发委员会研究《纲要草案》的会议上，甘地夫人一开始就承认过去在计划工作中的“失败和错误”，企图以此平息进一步的批评。然而，她还是进行辩解，认为有必要实行第四个五年计划，并且要给工业项目以高度优先地位，她指出，因为“甚至农业也需要工业生产，国防的紧急需要也要依靠工业”。阿索卡·梅塔在这次会上的发言强调了总理论点的重要性，为大规模的进口

替代计划进行辩护，说这是到一九七六年第五个五年计划期末实现自力更生的一种手段。

首席部长们没有被说服。他们不仅对各邦通过增加新税筹集资金的能力提出疑问，而且这一次走得更远，要求“在中央和各邦之间更加公平地重新分配能够得到的资金”。他们建议，必须找到七十五至八十亿卢比的额外资金作为各邦在农业、水利、动力和社会福利方面的开支，其办法是削减对中央所属计划项目的拨款——削减的数量要达到原定拨款的百分之八十以上。他们的批评确实极其严厉，甚至攻击了计划委员会制订原则的权威性，而计划的规模、各部门的开支以及各邦的计划便是根据这些原则确定下来的。各邦领导人攻击那种用极其一般化的指导原则分配中央对各邦援助的做法（这种做法是增加计划委员会讨价还价地位的一种手段），要求规定一种能够统一地适用于各个邦的固定的标准，并以此作为计划委员会分配中央援助的强制性指导原则。此外，他们还反对中央继续控制援助办法，即反对中央的贷款和赠款要固定使用在某些特定的工程、计划或属于各个发展领域的计划项目上。他们主张，中央的援助还不如按总的部门规定为好，而且最好以整笔贷款或赠款的方式分配给各邦，这样就可以根据当地的轻重缓急进行安排。

阿索卡·梅塔和甘地夫人在这种情况下作了让步。这位计划部长提议，“国家开发委员会可以考虑指定一个由首席部长和有关的中央部长组成的委员会，帮助计划委员会决定中央援助的性质和办法，以及中央举办的计划项目的具体内容”。这项提议很快就由甘地夫人采纳了。她在会议结束总结会议精神时，作出了一个不能令人信服的结论，认为“国家开发委员会已经大体上同意了《纲要草案》”。

当这个计划在九月初提交国会讨论时，仍然遭到了攻击。国大党和反对党的国会议员们攻击《纲要草案》中的部门分配方案是对官方答应给农业以最优先地位的保证的一种“歪曲”，并指责第四个五年计划在满足穷人基本需要方面没有希望取得任何进展。作为国大党议员和反对党议员之间团结的一种不正常的表现，国会全体一致地支持一项决议，要求给予水利、电气化和农村供水计划最优先的地位。

最后，在全国选举的前夕，最大的工业家们对计划工作发动了一次猛烈的攻击。J·R·D·塔塔指责“这个不明智的计划，特别是……错误的先后次序和高不可攀的指标，结果是失去了指标”，给国家造成了困难。在指出“当前普遍存在的沮丧和失望的情绪”后，他又直截了当地强调指出计划委员会的地位已岌岌可危，认为“已经发出的要求取消计划委员会的呼声反映出”人民群众的幻想已经破灭。塔塔向政府提出的劝告是要大大地减少计划制订者在拟定经济政策中的作用。他建议政府集中力量完成少数几项关键性的计划指标，首先是农业、计划生育以及直接为农业服务的工业，“其余领域就让供求的力量去决定”。

G·D·比尔拉——这次轮到他来谩骂和进行恫吓——也认为经济上受挫折的原因在于“由什么是计划也不知道的业余爱好者为这个国家拟定的那种愚蠢的计划”。他指责政府“死抓住最过时的计划方法不放。他们依然用社会主义的字眼谈论，而关于这些东西，连他们自己也不知道是在谈些什么。因此，所有这些用荒唐的概念制造出来的口号必须加以清除”。他接着警告说，在这次他称之为对国大党具有“决定意义”的选举中，工商界将把计划的失败作为一个主要问题提出来。他表示他个人希望：

国大党将重新掌握政权，至少是在中央，但它保有的多数将大大减少。而如果他们以减少了的多数当权，他们就不得不放机灵一些。

现在，从这个论点出发，我相信将会有一个强一些的内阁。我们有一些用口号和左派语言讲话的部长，他们没有意识到这是一九六七年而不是一九五二年。现在世界上谈论的口号已经不同了。他们的那些口号已经过时了。因此，我个人相信，从正在进行的选举方法来看，我们将能合乎情理地希望有一个较好的内阁——务实的、实事求是的和对增加生产感到兴趣的内阁。

这种语调愈来愈激烈的批评产生了效果。甘地夫人第一次单独地面对选民，而且在发生货币贬值的灾难后，连她自己的党的支持也不可靠了。所以她似乎愈来愈踟蹰不前。这种进退两难的局面是用推迟内阁和国家开发委员会对第四个五年计划最后草案的正式讨论加以解决的。一九六六年十一月，计划制订者通知总理说，最后文本将在六周内完成并送交内阁考虑，这离预定于一九六七年二月进行的大选还有许多日子。当时她口头上同意确定一个日期举行国家开发委员会会议。然而，始终没有向首席部长们发出正式通知信。

甘地夫人关于在选举完毕以前“什么也不做”的决定对计划方针的命运具有深远的影响。早在一九六六年八月，在国家发展委员会的会议上遇到困难后不久，这位总理就指示阿索卡·梅塔把一份备忘录交给计划委员会成员传阅，表示她有意解散现在的计划委员会，并在一年内（一九六七年八月以前）重新确定它的成员。因此，第四个五年计划的推迟意味着尼赫鲁发展战略的主要设计者们将不会参与最后文本

的制订。到一九六六年底，事情确实已经清楚，策划中的这些改革超出人事方面的问题。计划委员会的结构和职能已成了问题，因为印度政府决定在行政改革委员会下设立一个特别研究小组，责成它研究“中央和各邦的计划机构和程序，以及中央计划委员会和各邦计划机构同其他机构之间的关系”。这个研究小组还被指定从事“调查事实，找出存在问题的主要领域，研究解决问题的方法，以及就改进制订计划的工作提出建议”。

一九六七年的选举结果使国大党大吃一惊（见第九章），这说明G·D·比尔拉在选举前提出的警告是有先见之明的。国大党在中央重新掌权，但它的多数地位大大削弱了。一直习惯于以不可动摇的远超过一百席的多数进行统治的国大党，一九六七年后在重新担当国家领导责任时所得议席只比法定议席数多二十五席。在邦一级的选举中，国大党的失败甚至更为惨重。在各邦立法议会中该党输给反对党候选人的席位总共达到二百六十四席。在八个邦（比哈尔、喀拉拉、马德拉斯、奥里萨、旁遮普、拉贾斯坦、北方邦和西孟加拉）他们没有能够赢得立法议会的多数。

对于工商界来说更为令人鼓舞的是，赢得国大党失去的席位的主要受惠者是自由党和人民同盟。在人民院，自由党的地位从一九六二年的十八席增加到一九六七年的四十二席，一跃而成为最大的反对党。现在仅次于自由党的人民同盟同样提高了它的成绩，从一九六二年的十四席增加到一九六七年的三十五席。与此形成对照的是，一九五二年以来曾经占有最大反对党地位的印度共产党，在一九六四年分裂的余波中下降到第四位（次于国大党、自由党和人民同盟），

那次分裂使共产党的支持者分散到印度共产党和印度共产党（马克思主义）两边。在邦一级，自由党和人民同盟在全国性政党中也同样是最大的受惠者。自由党总的地位从一九六二年赢得的一百七十一席增加到一九六七年的二百五十六席。人民同盟甚至得到更大的进展，从一九六二年的一百一十六席增加到一九六七年的二百六十八席。它们在邦立法议会中赢得的席位加在一起相当于两个共产党的两倍多。此外，除了在喀拉拉和西孟加拉由共产党领导的竞选联盟成功地组织了邦政府外，自由党和（或）人民同盟还在各个多党联合政府中作为成员而参加掌权。

工商界领袖们期望这样的环境将带来一个“较好的内阁——实事求是的、对增加生产感兴趣的内阁”，这个期望至少在一个重要方面是实现了。选举结果在国大党领导人中间引起了恐慌，他们对中央的政治前景是否稳定感到担心，因此他们就致力于使甘地夫人和莫拉尔吉·德赛这两个在党内争夺权力的对立人物之间有一种紧密的工作关系。德赛进入甘地夫人新政府的条件是至少要作为内政部长而在内阁中占第二位。甘地夫人不愿把恰范调离这个职务而冒犯恰范，于是提出任命德赛为财政部长，并外加副总理的头衔，用这个办法来解决问题。在计划委员会进行改组期间，德赛从这个地位出发，在制订经济政策方面起了决定性的作用。甘地夫人执政第一年的三头政治解体了。萨钦·乔杜里的财政部长职位当然为德赛所取代。苏布拉马尼亚姆（他是在一九六七年选举中被击败的几十名国大党党员之一）暂时离开了政府，其粮农部长一职由贾格吉凡·拉姆所接替，阿素卡·梅塔被提名为石油化工部长，同时兼任计划委员会的临时首脑。

一九六七年九月成立的新的计划委员会反映出德赛的影

响日益增长。尽管阿索卡·梅塔和其他一些人选择苏布拉马尼亚姆为新的副主席，德赛为这个职位挑选的D·R·加德吉尔却被选中了。加德吉尔是一位杰出的经济学家，并以计划委员会的批评者著称，他把经济上明显的失败归咎于委员们的业务水平太低。根据这位新任副主席的意见，计划制订者们缺乏专门的知识，因而对计划中关键性内容所作的估计是否正确以及是否前后一致无法进行严格的审查。在加德吉尔看来，这种忽视根据技术和经验对指标、开支、主要投入数量和部门需要量等之间的相互关系进行审查的状况，是与计划委员会的政治特征有联系的。他坚信，计划委员会应该单纯作为一个咨询性专家机构进行活动，仅仅就经济的可行性提出建议，然后交由适当的(另外的)政治当局(有关的部或内阁)去评价。事实上，在鼓吹政府和计划委员会完全分离这一点上，加德吉尔比阿索卡·梅塔走得更远。他鼓吹这种分离是为了使计划委员会的决定失去“不正常的权威性和重要性”。

事实上，加德吉尔只是在得到保证可以在仅仅与促进生产增长的目的有关的技术和咨询等职能方面放手调整计划程序之后，才同意接受任命为计划委员会副主席的。因此，他所挑选出来填补该委员会空位的那批人之所以被选中，是为了强调该委员会的作用已经改变，就是说，该委员会已从一个“政治”机构变成为一个“专家”组织。这些被挑选的人有：马德拉斯邦前工业部长、因把私人投资吸引到马德拉斯而闻名的R·文卡塔拉曼；退休的印度文官、前储备银行副行长、在农业信贷方面有专长的B·文卡塔比亚；物理学家、加尔各答核子研究所前所长纳格·乔杜里；以及计划委员会远景规划局前局长皮塔姆巴尔·潘特。在任命另一位印度文官B·D·潘德充当秘书后整个班底就齐备了。甘地夫

人作为总理继续充当委员会主席。莫拉尔吉·德赛是唯一被任命为当然委员的另一位政府成员。

计划委员会的改组有力地清除了中央政府内反对夏斯特里时代开始的自由主义经济政策的所有残余势力。而且，计划委员会在几个月内就失去了它对各邦计划资金分配先后顺序的大部分决定权。

一九六八年三月发表的行政改革委员会最后报告对于计划工作的职能和范围提出了一系列改革的建议，其目的是要撤销中央对邦一级投资分配进行控制的大部分机构（这些机构是尼赫鲁时代建立起来的）。根据行政改革委员会的意见，计划委员会今后将只是一个咨询性的专家机构，其责任“仅仅是制订目标、规定先后次序、指明各部门开支、确定基本指标以及批准主要的具体计划”。这些任务还受到一条规定的限制，即制订五年计划的具体工作必须根据国家发展委员会所规定的指导原则进行。计划委员会应该提出最低限度和最高限度的增长率，以及与每项投资计划有关的政策，其中包括国内资金筹集的比率和从出口与援助可能得到的外汇。国家开发委员会然后就计划方案的大体规模作出决定，并估计到“他们将在什么程度上准备履行其职责，特别是在那些牵涉到要求人民作出牺牲的事情上”。计划委员会一旦接到国家发展委员会的指导原则便可开始制订计划，但是这项工作仅限于“大的方面”。属于各部门的方案和项目的具体计划工作将分别由新建立的“计划小组”在有关的中央各部之内进行。这种计划小组由各部自己的技术人员和专业人员组成，在各部秘书总的监督下进行活动——这种组织上的革新把对计划工作的有效控制权转移到了官僚系统的高级成员手中。行政改革委员会的建议强调，目前让计划委员会的

官员参加与执行经济政策有关的各政府委员会会议的做法应予停止，这就几乎完全把计划制订者排除在计划执行过程之外。行政改革委员会确曾强调说，“计划委员会不仅应该避免卷入执行过程中去，而且要保证不使人产生它即将卷入的印象。计划委员会只要不断地得到计划政策执行和项目实施情况的有关资料就足够了”。

在邦的一级，制订计划的任务（包括对本邦资金来源的估算，计划先后次序的确定，以及为执行计划项目需要采取的政策措施等）同样将由新组成的计划局来承担。各邦的计划局同中央的计划委员会一样，也被组成为非政治性的咨询性专家机构。各个厅的计划小组将负责制订准备列入计划的各个具体方案和项目。

更为重要的是，行政改革委员会不仅建议分散计划工作过程，而且提出要把对各邦计划方案内容的实际决定权从中央转移到各邦手中。它指出“有必要让各邦得到充分的主动权和行动自由”，并响应首席部长们赞成关于分配中央援助新办法的论点，这实际上结束了计划委员会的支配地位。根据行政改革委员会的意见，中央向各邦提供的援助总数必须从一开始就定下来。随后，所有拨款和所有贷款中的大部分将以整笔款项的形式付给各邦，并由各邦根据当地的先后次序自由地分配到各个项目中去。某些特定项目的专用资金只限于拨给中央举办的项目，而且只限于拨给“基本的、具有全国重要性的”、“最少数的”项目。

最后，在列举了新组织形式下的计划委员会业已减少了的责任之后，行政改革委员会发现在削减这个委员会的年度费用上大有可为。它提议，在实行计划工作分权的新机构下，“这个委员会只需要它目前人员的大约半数就能很好地

进行工作”。

行政改革委员会的建议很快地得到推行，其中例外的是甘地夫人作为总理保留了她的计划委员会主席的地位，莫拉尔吉·德赛作为财政部长，也仍然是一个正式成员。但是这个委员会的经济调查人员被解雇了，它的特别技术部门也被解散了。中央各部在这期间设立了计划小组，并且发出了指示，要各邦政府设立计划局，各县设立计划机构。

这个重大变化标志着国家计划时代的结束，这个变化是随同正式修订中央对各邦计划开支援助的分配原则一起到来的。计划委员会提出了

意义深远的建议，试图一举取消过去那种把中央援助同中央“批准的”项目联系起来的作法，并主张在分配和支付中央援助时应考虑到某种广泛的社会—经济情况，在此基础上预先加以确定，而不管各邦计划中的部门分配情况或所规定的项目的性质如何。人们认为，这些措施能够使各邦在没有中央指示（关于计划项目的内容或性质的指示）的情况下制订它们的计划（但这当然不能超过计划资金总的许可的范围）。人们认识到这将减少中央对各邦计划程序的控制，但这还是实行了，这部分地是因为行政改革委员会曾经敦促中央放松对各邦计划工作的控制，部分地也是由于计划委员会希望通过一个关于《计划方针》的文件以及通过加强中央各部、计划委员会的各个分部和各邦当局之间正式或非正式的关系来对各邦产生影响。

向各邦分配中央援助的“加德吉尔方案”于一九六八年

九月提交各邦首席部长参加的国家发展委员会会议研究，这是一个所有的邦都参加的委员会，计划委员会副主席担任会议主席。最后批准的方案规定了客观的标准以确定中央给予各邦援助的分配原则。除了敏感的边境各邦（包括查谟和克什米尔、阿萨姆和那加兰德）的需要将从中央援助中拨出一笔专款予以满足外，中央援助的其余部分将按下列原则分配：百分之六十根据各邦人口情况；百分之十根据按人口计算的收入（如果这个数字低于一九六二至一九六五年的全国平均数）；百分之十根据按人口平均收入征税的情况；百分之十按照对各邦在建的大型水利和发电工程的承诺情况；以及百分之十作为解决个别邦的特殊问题（如城市建设、防洪和部族地区的建设等）。

这个委员会还决定使中央援助同规定的发展项目或计划“分离”开来，取消所有对各种计划项目的专款援助。相反，他们规定中央援助应该以整笔贷款和拨款形式分配给所有各邦，两者的比例应为七十比三十。只有很少一部分以专款专用的方式保留了下来，这是为了防止在没有得到计划委员会事先批准的情况下从某些特定的发展计划或项目转移资金，这类项目包括：农业；某些连续施工的水利和动力工程；牵涉到外国合同义务和邦与邦之间拨款的特定项目；基本教育；以及农村供水计划。

最后，委员会批准了会上提出的一些建议，如中央举办项目的总开支限制到五年内向每一个邦提供中央援助的六分之一或七分之一；规定每一个项目必须取得百分之百的中央资金；取消过去常常规定的由各邦提供同额资金的作法。即使如此，中央举办的项目只有在有限的情况下才能提出：即必须与示范、试验性计划、调查或研究有关，必须具有地区

或跨邦的性质，在能够按地区分配以前资金必须一次总付，以及必须具有全国性的意义。

新标准的意义是明白无误的。在属于邦级的事务（几乎包括广大农村中一切发展活动）中，各邦可以根据它们自己对当地存在的难题及解决这些问题的轻重缓急、潜力和过去经验的认识，自由地制订自己的计划。此后，“全国”计划实际上是指由中央开支的那部分项目。然而，随着政府资金愈来愈困难，即使这些活动也日益局限于提供基础设施，而不是扩充工业生产能力。到第四个五年计划前夕，计划委员会的作用减低到实际上只能满足工商界要求的程度，它一再重申五十年代中期提出的原则，即国营部分适当的活动领域是促进社会服务事业和刺激私人投资。在其他许多方面也是如此，计划制订者批准的经济方案所造成的印象是，几乎全部消除了尼赫鲁方针的痕迹而恢复了第二个五年计划以前的政策。

这个新的经济管理机构最初所作的决定之一便是废弃《第四个五年计划纲要草案》。“在仔细地研究了当前情况后，本委员会感到，随着时间的消逝，《纲要草案》所作的假设和估计已经不适用了，因此必须作出新的估算”。第四个五年计划被推迟到一九六九年开始执行。

这个决定促成了一个为期三年的所谓“计划暂停期”，尽管计划委员会还继续编制年度计划。由旧的计划委员会编制的一九六六——六七年度和一九六七——六八年度的计划以及加德吉尔委员会制定的一九六八——六九年度计划在规模、目标、方法和项目上几乎如出一辙，这反映了在政策的选择上存在着客观的困难。然而，前两个计划保留了一个原则，即在工业方面规定较小的开支和对私营企业实行让步主

要是从眼前的财政和物资短缺的情况出发的，一旦问题得到解决，便将回到《纲要草案》所确定的自力更生的长期战略上去。对照之下，一九六八——六九年度计划则明确地把发展方针制订得适合“当前的经济形势”，这不仅背离了过去的政策，而且要永久坚持下去。

粮食短缺日益严重，物价出现新的螺旋形上涨，到一九六七年初，比哈尔重灾区出现了饿死人的危险，而且在西孟加拉和喀拉拉爆发了粮食骚动。这种形势就更加要求在新的优先次序中首先强调农业“和那些直接适合农业需要的发展活动”的重要性。高产品种计划一九六六——六七年度仅包括四百万英亩，一九六七——六八年度和一九六八——六九年度要分别扩大到一千五百万英亩和二千一百万英亩。这些年度计划是根据以农业发展为基础的战略编制的，它们规定（粮食）生产能力从一九六五年的九千万吨增加到一九七一年的一亿二千五百万吨，并要求达到粮食自给。

有限的资金使得难以同时满足农业生产计划的大量费用和维持工业项目新投资势头所需要的最低投资水平。一九六六至一九六九年间的年度计划开支大致是稳定不变的，稍稍低于第三个五年计划最后一年（一九六五——六六年度）所达到的二百三十亿卢比的水平。由于这一时期内批发价格上涨了大约百分之三十，发展开支按实际价值计算已大大减少了。如同《表8—2》所表明的，资金的短缺是极其严重的，因而水利、交通运输以及社会服务的计划开支绝对数额低于一九六五——六六年度的水平。对有组织的工矿业拨款的增加仅仅足以支持新的大型化肥工程和比较有限地扩大石油化工、石油提炼工业的现有生产能力以及铁矿和其他矿产的发展。一九五一年《工业（发展和管理）法》规定的一系

列关于放松管制的措施反映了一个事实，那就是需要更大地依赖私营部分来刺激工业生产的增长。到一九六七年，四十二种工业（主要包括制造农业设备的工业以及有高度出口潜力的轻工业）不受许可证规定的限制，这些工业的现有企业可以不经政府批准在注册产量以外增产（或扩大品种）百分之二十五。对于包括煤和钢在内的一些工业品价格和销售的管制也取消了。

各个发展项目的计划费用

表8-2 (1965—66至1968—69) (单位：千万卢比)

发 展 项 目	1965—66	1966—67	1967—68	1968—69*
农业生产	231.98	268.89	284.87	270.24
乡村发展和合作	80.66	77.66	70.02	57.54
水利和防洪	167.51	143.76	147.16	154.69
动 力	382.95	399.27	400.56	338.80
乡村和小型工业	54.20	45.53	44.94	41.41
工矿业	455.43	542.84	520.85	539.33
交通运输	495.32	431.87	424.09	426.16
社会服务	407.19	292.18	328.25	369.24
杂 项	22.12	18.71	21.25	21.85
总 计	2,297.36	2,220.71	2,241.99	2,119.26**

资料来源：《一九六六——六七年度计划》，第一一—至一三页；

《一九六七——六八年度计划》，第二六至二七页；

《一九六八——六九年度计划》，第一三页。

* 一九六八——六九年度的数字是预定开支的估计数。只是对实际开支的粗略估算。

** 一九六八——六九年的计划开支官方估计为二百三十三亿七千四百一十十万卢比，其中包括政府购买粮食的开支十四亿卢比。这种费用被列入计划开支还是第一次。

遭到资金紧张状况更大伤害的是乡村发展计划。自从该计划开始执行以来，计划开支的指导原则一直规定对它提供专项预算，可是，在一九六八——六九年度中央对各邦赠款、贷款和其他拨款中供乡村发展计划专用的数目不到它应得的一半，这仅够支付现有从事发展计划工作人员的工资，而不能执行任何新的乡村发展计划。与此相反，政府机构向个人在土地改良工程方面投资提供资金的重要性却已急剧增加。仅在一九六六年至一九六九年期间，由各土地开发银行、农用工业公司和其他机构向私人土地经营者提供的小型水利贷款达到了二十二亿九千万卢比，而在整个第三个五年计划期间只有十亿卢比。

发展资金的缩减对农村发展产生了另一种影响，虽然并不那么明显。它损害了一些邦内还处于早期组织阶段的民主分权运动的试验，这种运动是通过使农民参与地方政权机构来鼓舞农民的一种工具。新的村社自治机构（以间接选举产生的发展区委员会和县村社委员会为其基础）的主要目的是要把乡村发展计划的行政管理权授予经过选举产生的机构。然而，这种新的地方发展委员会几乎在它们刚刚建立的时候就遇到了预算剧烈削减。由于各邦没有把其他项目的发展资金分发到村社系统，村社本身又不能或不愿根据已得到的征税权力筹集大量的资金，因此村社结构作为一个重要的政治舞台（小农和无地雇工原来可能通过它参与农村发展计划）从一开始便被腰斩了。

富于讽刺意味的是，几乎在面向村社的方针受到破坏的同时，人们对于以刺激个人投资为基础的农业新战略是否能达到预期的增产效果产生了怀疑。到一九六九年，高产品种

计划看来似乎不能在一九七一年实现一亿二千五百万吨的产量指标和达到粮农部许诺的粮食自给的目标。粮食产量最初到从一九六四——六五年度达到的高峰水平八千九百万吨增长到一九六七——六八年度的九千五百六十万吨之后，一九六八——六九年度的产量在气候较差的情况下停留在九千四百万吨。

在集约耕作地区进行农业快速改造的期望只是在小麦种植区实现了，这个地区约占全国粮食种植面积和产量的百分之十三。七个邦（比哈尔、古吉拉特、哈里亚纳、旁遮普、中央邦、拉贾斯坦和北方邦）占全国小麦种植面积的百分之八十八和灌溉面积的百分之九十五，产量则占百分之九十三。“绿色革命”的心脏地带是指更为狭小的地区。旁遮普、哈里亚纳和北方邦（西部）等三个邦约占（小麦）灌溉面积的百分之六十九。到一九六九年，墨西哥良种几乎遍及全部灌溉面积并且获得了大增产。在一九六六至一九六九年间，小麦总产量比一九六四——六五年度的水平增加了三分之二还要多。

与此相反，高产品种计划在增加稻谷生产方面却很少取得进展。稻谷是印度最大的粮食作物，约占粮食作物总面积的百分之三十一和总产量的百分之四十。到一九六九年，种植稻谷高产品种的面积为六百万英亩，约占有水利灌溉的稻田面积的五分之一和稻谷种植总面积的大约百分之六。新品种的每英亩产量仍然远远低于根据产量标准预期应该达到的水平。总的来说，大米产量实际上没有提高。一九六七——六八和一九六八——六九两个年度的大米产量仅仅达到一九六四——六五年的水平，而那一年是风调雨顺的最后一年。

意外的技术问题发生了。一九六六年春，关于从台湾引

进的矮秆水稻品种在印度农田的条件下遇到严重困难的报告送到了粮农部，而这时该部已经作出决定要把这些品种当作农业新战略主要依靠。各邦的官员们举出一系列实际问题。台湾品种的生长周期基本上不适应生产大米各邦主要生产季节的雨水情况。在六月中播种后，新品种到十月中开花成熟，这正是东北季雨来势最猛的时期。除非能立即得到干燥设备，耕作者在大雨中不仅感到收割困难，而且要遭受重大损失。

种植冬季稻的农户也遇到严重的不利条件。在九、十月份早期生长季节的滂沱大雨有时淹没秧苗，对矮秆品种带来严重危害；而在三月份作物生长末期，由于缺乏雨水又使产量受到损失。此外，在这两个季节，雨季的浓厚云层使稻株在生长后期得不到实行光合作用的强烈阳光，因而不能取得最高产量。由于发现最流行的台湾品种在雨季湿度高的情况下较常规品种多得稻叶病和其他虫害，这些问题就更复杂了。最后，所有引进品种的谷粒同当地品种相比，质量较粗糙而不受人欢迎，因此得到的市场价格较低。

一九六六年出现的前景是，在推广引进的稻谷品种以前，需要作很大努力来从事使之适应当地情况的研究。然而，全印大米研究协调计划刚处于最初的组织阶段。它的最终目的是要推广到全国所有的大米产区，并且为培育一种生长期较短、能适应雨季气候、既有引进品种的高产潜力又有印度品种抗御稻叶病能力的品种而从事大规模的杂交试验计划。除了坦焦尔（马德拉斯）的研究人员因培育出了一种生长期短、谷粒质量好的日印杂交品种（这种品种在大雨中能抗倒伏）能够即刻采用外，人们预期要过三、四年这种研究的成果才能应用于农田。

使生产率发生突破的障碍不是技术问题，而是在土地分配和地权制度等结构方面存在着种种限制。经验表明：除了那些土地拥有单位经过合并调整、其面积大于全国平均数两三倍的地区（进行“绿色革命”的小麦地区存在着这种条件）外，“大”地主像小农和边际农一样，也发现对现代农业技术进行投资并不合算。他们的土地分割成二、三和四英亩的小地块，分散在村内外各处，其面积一般低于高产品种有效耕作所需的最合宜的面积。这是有灌溉条件的水稻地区的一个带普遍性的问题，在这些地区，安装小型水利设施是必需的，这可以补充不足和（或）不稳定的地面灌溉水源，但是一口最小的渗井或管井的灌溉面积只有五至十英亩。此外，要在各个分散的地块都安装这样的设备（每处需要花费四百至一千美元），即使对于大地主来说，在财政上也是不可能做到的。但是如果没有水源保证，耕作者就不会在现代化投入上增加开支，特别是高产品种需要的大剂量化肥，因为如果没有足够的雨水，这种投资就会遭到损失。

当然，有些地主对于土地开发和在他们的地块上最大限度提高产量很少感到兴趣。根据现有的地权安排，他们能够把分散的地块租给那些愿意付出总产量的百分之六十或七十作为地租的分成农。同时，他们又把自己在灌溉地区的土地看作一笔其价值必然逐步增长的投资。

与小麦地带的情况不同，稻谷生产地区如果要充分实现高品种的生产能力，就需要对土地制度作重大的改变。合乎逻辑的选择有两种：或者是合并各户田产，包括征收分成农的土地，以便使大农的经济规模可以对土地和水利进行有利可图的投资（包括全部采用现代技术）；或者是重新分配地权，以保证更多小土地拥有单位达到能够维持生产的最低

水平，并建立某种形式的合作社组织，以提供机会改良土壤和实行打破各个私人地块和各个农庄界限的用水计划。

到一九六九年，第一种选择似乎有增加农村不满情绪的严重政治风险（见第九章）。它还有许多经济方面的局限性。这种造成收入差别扩大把百分之七十到八十的农民扔在后边的农业现代化过程，势必加剧农业经济内部的两极分化问题的严重性，而且对于刺激其他经济部门的增长过程只起到很小的影响。事实上有迹象表明，在这种情况下，政府对私营工业投资增加刺激的新政策只能取得一部分效果。虽然一九六八和一九六九年农业生产达到创纪录的水平，但工业生产只部分地得到恢复，而闲置的设备能力反而有显著的增加，在生产资料工业方面尤其如此。同时，尽管对私营部分提供进一步的税收刺激，投资却放慢了，只有直接为现代农业服务的工业是例外。这种紧缩只能部分地得到解释，那就是，这是对公共开支削减的一种象征性反应。已有的资料说明，由于工业成本的增长率超过了工业品价格的增长率，工业投资的利润率一九六三年以来一直在下降。工业部门之所以不能把增加的成本转嫁到消费者身上，在某些情况下是由于持续不断的价格管制，但是另一个重要原因是需求呆滞。

在这种情况下，投资者找到了另外的更富有吸引力的途径。到六十年代晚期，积累的“黑钱”（来自未经记录产品的逃税资金、稀缺商品的黑市交易、为取得许可证等的非法支付、为避免管制而行贿、走私进口货的买卖，以及非法偷运出口的外汇和其他货物）数量是如此庞大，以致于构成了一种同官方货币体系“平行的”经济。“黑钱”对政府经济政策的影响简直是“灾难性的”。来自“地下银行”的

另一种资金不仅破坏了政府对非优先经济活动实施的选择性信贷管制，而且减少了私营部分为经济发展提供资金的来源。这些资金被转移到那些非生产性但利润很高的活动中去。

“黑钱”的活动范围从地产投机到稀缺商品的囤积和黑市交易，走私和购买黄金、宝石和进口的其他奢侈品。在一九六八——六九年（这一年工业中私人新的投资总额远低于五十亿卢比）牵涉到“黑钱”的交易总金额估计已达到七百亿卢比。

除了这些深刻的结构方面的问题外，由于缺乏国内生产或进口的关键性投入，强调农业新战略的计划政策也面临着眼前的局限性。由于高产品种计划所需要的化肥数量超过了国内工厂的生产量，因而只好假定能够吸引外国私人投资和（或）用外援提供的外汇进口所需的数量，然而这种假定却愈来愈不可靠。印度化肥工业的生产能力可望于一九七〇——七一年达到一百七十万至二百万吨，而估计需要量一九七〇——七一年为二百四十万吨，到一九七五年为四百万吨。然而到一九六九年，由于政府发现可能的合作者所提出的条件在政治上愈来愈难以接受，早先时候关于吸引大规模外国私人投资的乐观情绪便大部分消失了。虽然在价格和销售上给予让步的最后期限从一九六七年三月底延至十二月，以便有更多的时间处理八家美国、英国和西德企业提出的申请。但在印度政府表示不愿接受国际石油公司从它们在中东的子公司运进氨水作为化肥厂原料的建议后，谈判便停顿。政府对公众反对货币贬值的怒吼记忆犹新。内阁自己的专家建议说，化肥厂可以采用国内炼油厂的副产品成功地进行生产，而且这样做还可以节约外汇，所以它在批准氨水进口的问题上犹豫不决，因为这可以同样地被解释为向国际石

油公司和世界银行等外来压力屈服。而且，政府发现这样的政治考虑是具有足够说服力的，因此，即使专家们修订了他们原来的规划并说明印度到一九七五年将开始缺乏本国生产的化肥原料——石油，它仍然没有改变自己的政策。

与此同时，用美国援助进口足够数量化肥的前景也变得暗淡了。到一九六七年十一月，面对国会削减援外法案的约翰逊政府只得通知援印财团，美国将不能履行它四月份的诺言——即一九六六——六七年度答应给印度援助的九亿美元中美国保证提供三亿八千万美元。此后，美国对印度提供的非工程性新贷款逐步下降，从一九六六——六七年度的三亿美元下降到一九六七——六八年度的二亿五千万美元和一九六八——六九年度的一亿九千万美元。反映出美国作用下降的是，给印度的非工程性新贷款总额（不包括粮食）从一九六六——六七年度的八亿八千八百万美元下跌到一九六七——六八年度的五亿三千四百万美元和一九六八——六九年度的一亿九千四百万美元（包括这一时期的债务救济贷款，各年度分别为三千四百万美元、九千万美元和一亿美元）。

印度的出口收入毫无起色。相反，货币贬值的直接影响是不利的。虽然矿产品和制成品的出口有所增加，然而传统出口货销售的停滞和减少却造成一九六六——六七年度实际外汇收入的总额下降了约百分之八。在对大宗传统出口货如黄麻制品和茶叶征收抵销关税以保护这些世界市场上需求相对稳定的商品的价格，以及对那些世界市场上需求状况良好而印度尚未具备强大竞争力的出口商品实行大量的现金补贴之后，这种情况有了某些改善。即使如此，一九六八——六九年度的出口收入仅比一九六四——六五年度出现的前一个高峰增加约百分之四。

结果是总的进口水平没能增加到满足农业部门的额外需要。事实上，在一九六五——六六年度至一九六八——六九年度这段时期内印度的进口总值下降了，即从这一时期第一年的二百二十一亿八千万卢比下降到最后一年的一百八十六亿二千万卢比。扩大农业部门的进口必须要用减少了的外汇资金来支付。在一九六五——六六年度和一九六八——六九年度之间，现代农业部门的进口，包括化肥及其原料、农药和机械，在进口总值中所占的比重从不到百分之三增加到百分之十以上。然而，这种开支的绝对水平，只大约相当于粮农部为有效执行新战略所要求金额的一半。

尽管所有的迹象表明，这种自由主义的经济政策不久就将在结构方面和外汇方面陷入困境，但是在第四个五年计划前夕却没有试图对这种企业家的方法进行重新估价。相反，由于政府为计划开支筹集资金的能力不断降低，经济发展比以往任何时候更加要靠私人的创业精神。如〔表8—3〕所示，从几个年度财政状况原有估计和修订估计的对比中，可以看出计划资金来源状况的恶化。

在一九六六——一九六九年这个时期，经常项目余额中原定拨作计划开支的大部分不得不移作非计划开支。在第一年，即一九六六——六七年，部分地由于两个坏年头和货币贬值的影响，造成财政和物资的异常短缺，预算出现了不平衡。工业中的衰退趋势减少了征税收入，而物价上涨却使中央和各邦政府为增发政府雇员的物价津贴增加了非计划开支。此外，中央政府还决定对粮食和化肥的价格提供大量的补贴，用这种办法来消除由于货币贬值对这两种商品进口成本所立即产生的影响。然而，一九六七——六八年度和一九六八——

六九年度经常项目结余的持续下降反映出非计划费用猛增，而这些费用的猛增有其更为永久性的原因，其中包括对业已完工的计划工程提供维持经费；偿债费用在政府总费用中所占比重上升；以及由于通货膨胀造成政府行政费用增长。此外，国营部分企业没有能够实现原定的利润上缴计划，而长期遭到忽视的铁路系统在经营中已开始产生亏损，等等。

在这种形势下最令人担忧的是采用增税办法筹集额外资金遇到越来越大的困难。中央政府过去能够采取增税措施取得比原估计更高的收入，以弥补其他预算项目收入的减少，而这种能力现已急剧下降。同第三个五年计划期间的情况比较，当时中央政府税收超过指标的两倍（仅用增税办法设法取得的资金每年就超过四十五亿卢比），而一九六六——一九六九年这个项目的每年平均收入却下跌到二十亿卢比。在这个时期的最后一年，即一九六八——六九年度，逃避所得税的总数估计竟然达到四十七亿卢比。

与此同时，各邦远没有用改进它们过去低劣成绩的办法来挑起这个担子，实际上它们却在减低税收，以便得到群众更多的支持，这种支持使反对党第一次在一些邦取得了政权。从一九六七年开始，各邦政府不同程度地取消或减少土地收入税和土地增值税，并延期收回赈灾贷款。由于这些减税措施，一九六六至一九六九年各邦筹集的额外资金净额还不到它们承担的征税数额的一半。同第三个五年计划所达到的水平相比，它们在三年内筹集十五亿一千万卢比的成绩意味着下降了百分之五十以上。总的来说，税收在国民收入中所占的比重从一九六五——六六年度的百分之十四下降到一九六八——六九年度的不到百分之十三。总的说来，各邦计

年度计划资金分配

表8-3

(单位: 千万卢比)

项 目	原 有 估 计			最 新 估 计		
	中 央	各 邦	合 计	中 央	各 邦	合 计
国内预算资金	2,737	1,158	3,895	2,397	1,251	3,648
经常项目余额 (按1965—66年 度税率计算)	621	245	866	184	119	303
公营企业利润 (按1965—66年 度收费率和价目 表计算)	381	206	587	215	194	409
增税(包括增加 公营企业利润的 措施)	635	425	1,060	611	299 *	910
公债(净额)	244	327	571	384	335	719
小额储蓄	115	276	391	125	230	355
年金储蓄、强迫 存款、债券	41	—	41	65	—	65
各邦储金	157	96	253	176	125	301
杂项资本收入 (净额)	543	(-)417	126	637	(-)51 **	586
外援转入预算部 分(净额)	2,435	—	2,435	2,426	—	2,426
财政赤字	313	22	335	644	38	682
资金累计	5,485	1,180	6,665	5,467	1,289	6,756
中央对各邦计划 的援助	(-)1,714	1,714	—	(-)1,763	1,763	—
供计划使用的资 金	3,771	2,894	6,665	3,704	3,052	6,756

资料来源:《第四个五年计划(一九六九至一九七四年)》,第七四页。

- 包括从中央增收赋税中分得的十四亿八千万卢比。
- 这里扣除了中央对各邦的专门贷款二十二亿六千万卢比。

划开支中将近百分之五十八是由中央援助提供的，但即使如此，中央还是要对各邦提供专门贷款以弥补由于非计划开支造成的预算赤字。

资金状况的恶化还在其他基本经济指标中反映出来。印度的积累率在一九六五——六六年度达到将近百分之十一的高峰（一九六一——六二年度为百分之八多一点），而在一九六六——一九六九年时期却在百分之八和百分之九之间起伏。一九六五——六六年度几乎达到百分之十四的投资率，由于增加对外援的依赖和财政赤字，才勉强地维持在百分之十和百分之十二之间。总的说来，在三个年度计划资金筹集中，国内预算资金所占的份额已从第三个五年计划的百分之五十九下跌到百分之五十四。外援净额虽然比原来估计的短少三十亿卢比，在三个年度计划中仍然占公营部分开支的百分之三十六，而在第三个五年计划中这个比率是百分之二十八。财政赤字在计划开支的比例比第三个五年计划的百分之十三有所降低，但仍然保持在百分之十的高度。然而，所有这些超预算的资金来源都已濒于枯竭。为长期对外收支紧张所苦的主要授援国似乎不愿在现有水平上继续对第四个五年计划提供援助。与此同时，日益恶化的通货膨胀则使得继续实行赤字财政更加危险。

在财政库存紧缩的情况下，计划委员会正式修改了经济方针，首次毫不隐讳地批准了一种立足于刺激私人投资的发展战略，甚至不惜付出使经济力量集中的代价。他们在第四个五年计划的另一个草案中承认，政府没有充分掌握国内资金来执行既能促进增长又能减轻不均等和地区不平衡的计划项目。然而，计划制订者争辩说，在当前的发展阶段，必须把不均等看作是执行一种旨在增加生产的政策的自然结果。

他们断言：

由于希望在近期内取得所需的生产增长，所以往往有必要在一些地区集中进行努力并对已有能力利用增产机会的那些阶层的人民进行工作。在这种考虑下便制订了集中发展灌溉化农业的战略。在具有这种基础结构的地区，产量更迅速地提高了。根据生产规模提供援助的计划必然有利于较大的私人生产者。少数具有经验和资金的财团能够充分利用有利可图的机会扩大投资。

这种新的经济现实主义认为，有必要把实现增加群众消费的目标推迟到将来某个时候，到那时，投资所得的结余可以更加均等地进行分配。计划制订者声称，“重要的是，要更多地强调采取积极措施，通过有计划的发展经济来改善穷苦人民的境况。在一个富国里，可以通过财政、价格和其他政策转移收入，借以部分地实现更大的均等分配。在一个穷国里，这样的措施不会收到重大的结果。在这样的穷国里，任何从富有阶层的较高收入中筹集得来的结余需要用作经济投资，以便为将来更多的消费打下基础。”

国大党提出要在一九七六年以前对每一个人提供吃、穿、住、教育和卫生等方面的基本需要，这个诺言看来是无法实现的。相反，根据计划委员会的估算，到一九八〇——八一年，按一九六七——六八年价格计算的平均个人消费量将达到六百九十卢比，即每月五十七卢比左右。计划制订者承认消费中的不均等情况将持续下去，他们估计，第二等最穷的百分之十人口的每人平均消费水平将为每年三百二十卢比，即每月二十七卢比左右。“如果按一九六〇——六一年度的价

格折算，这等于是每月十五卢比的消费水平，比平均每人每月二十卢比这个被认为是必需的最低消费标准要低得多。”

参考这些情况为第四个五年计划规定的目标，是为了避免早些年错误，当时规定了过分雄心勃勃的公共开支，所以日益依赖通货膨胀性的赤字财政和不可靠的外援，而在经济上却无法实现产量的相应增长。第四个五年计划的优先项目包括：努力增加农业生产以及稳定粮价和一般价格水平；一九七一年以后取消根据第四八〇号公法的进口，并在第四个五年计划期末以前把外债（除去偿付外债本息部分）减少到第三个五年计划水平的一半左右，以便把印度的计划从对外援的依赖中解放出来；使出口每年增加百分之七以改善国际收支状况；以及使计划开支和预算中的国内资金更加密切地联系起来，限制采取通货膨胀的筹款办法。

正如计划制订者所说，投资开支总额是不大的。这反映了一种决心：既要限制通货膨胀性的筹款办法，也要限制对外援的依赖。《第四个五年计划纲要草案》的一九六六年文本规定公共开支为一千六百亿卢比，而一九六九年三月的文本则把计划开支减少到一千四百三十九亿八千万卢比——而且，在一九六六年和一九六九年之间，批发价格指数上涨了大约百分之三十。这个较低的开支可望使国民收入平均每年增加百分之五点五（与那个较大的计划规定的增长率相同），这是因为作了这样的假设：“第四个五年计划期内资本与产出的比例关系是比较协调的”。计划制订者认为，这个增长率是实际可行的，因为在制造工业中未被利用的生产能力还很大；在前些年动工的工程中已投入大笔资金，这些工程可望在最近期内完工；以及“在主要依靠高产品种和扩大化肥使用的基础上，农业生产有可能取得比较大的增长”。

这个稳定增长的指导原则鼓励最大限度地依靠私营部分的创业精神。如下列〔表 8—4〕所表明的，除了社会服务外，计划开支中削减最大的是工矿业。在这一项目下的公共开支共被减去了八十四亿六千万卢比，使它在开支总额中所占的份额从一九六六年《纲要草案》中的百分之二十四点六减少到一九六九年文本中的百分之二十一点五。大约二百八十亿卢比的实际开支只比第三个五年计划的水平（按未作调整的价格计算）高出不到百分之六十。这个投资中的大部分必须用来完成那些“已经在建的工程项目或是已作出投资决定的工程项目”。只是在最优先的领域（如化肥、农药、石油化工、有色金属、核动力以及矿产开发等领域）内才有可能计划搞新的工程项目。机械工业中只有很少的小工程可以上马。总的说来，财政开支的削减使工业增长指标从第三个五年计划规定的百分之十一下降到第四个五年计划的百分之九。

与此形成对比的是私营部分的作用扩大了。工矿业新投资的指标二百四十亿卢比，比第三个五年计划的水平翻了一番还要多。其结果是，在有组织的工业中，国营部分投资对私营部分投资的比例下跌到第一个五年计划以来最低的水平（五十三点八比四十六点二）。

扩大私营部分作用的计划是采用一整套刺激投资的办法，其中包括从一九六四年以来成立的一些新的金融机构中提供更多的信贷资金。此外，到一九六九年共有四十一种工业免受许可证制度的管制；现有的企业被允许在不需取得许可证的情况下实行产品多样化或扩大产量直至生产能力的百分之二十五；以及除了一些基本消费品如植物油、药品和煤油外，物价管制一般被取消了。

按发展项目排列的公营部分开支
 (《第四个五年计划草案》一九六六年八月
 文本和一九六九年三月文本的估计)

表9-4

(单位: 千万卢比)

发 展 项 目	1 9 6 6 年 文 本		1 9 6 9 年 文 本	
	开 支	所 占 %	开 支	所 占 %
农业计划, 包括乡村发展和 合作计划	2,410	15.0	2,217	15.4
水利和防洪	964	6.0	964	6.7
动 力	2,030	12.7	2,085	14.4
工矿业	3,936	24.6	3,090*	21.5
小型工业	370	2.3	295	2.1
交通运输	3,010	19.4	3,173	22.0
社会服务	3,115	19.5	2,091	14.5
计划生育	95	0.06	300	2.0
其他项目	70	0.04	183	1.2
总 计	16,000		14,398	

资料来源: 《第四个五年计划纲要草案》, 一九六六年八月, 第四一页。
 《第四个五年计划草案(一九六九至一九七四年)》, 一九六九年三月, 第四
 八页。

* 包括通过金融机构转移到私营部分和合作社部分的二十五亿卢比, 以
 及为支持种植园计划和拨给各邦工业金融公司的资金四亿卢比。

即便如此，计划委员会还是建议对许可证政策作一全面回顾，以在有效地分配投资方面让“市场更充分地起作用”。计划制订者指出，过去为许多工业规定特定指标的作法使某些工业生产能力过剩，而其他一些工业中却出现生产能力不足。因此他们建议，除了基本工业或战略性工业，或是那些生产设备有百分之十以上要花外汇购买的工业外，企业家应该无须申请工业许可证。计划制订者们一方面承认，不受工业许可证管制将会带来某些“不利的后果”，包括使生产资金转移到非必需的消费品中去，以及经济力量的更大集中，另一方面又更重视供需之间更好的平衡。他们还建议，只对那些为数有限的高度优先的工业规定固定的生产指标，并用适当的财政政策把私人投资引导到合理的方向。

农业计划为实现在十年内粮食生产持续每年增加百分之五创造条件，也同样给市场力量以充分的活动余地。农业战略的核心仍然是高产品种计划。在第四个五年计划期间，高产品种推广到五千三百万英亩，达到粮食作物面积的百分之十九，几乎包括全部有灌溉条件的土地。在一九六九和一九七四年间粮食增产总量（从九千八百万吨增至一亿二千九百万吨）中，高产品种可望提供其中的将近三分之二。

二百二十一亿七千万卢比的农业计划开支比一九六六年的估算数字有所减少。这个数字看来不算大，但计划规定要通过农业金融机构向个人发放贷款的方式大量提高农业投资。在计划开支中确实有四十三亿五千万卢比被指定用来支持土地开发银行、农用工业公司、农村电气化公司和其他机构。在一九六九至一九七四年间由这些机构提供的农业投资共计一百四十五亿卢比，达到全部农业费用（不包括来自私人积累的投资）的百分之四十五。

从一九六五年以来陆续成立的这些农业公司，其经营目的就是为鼓励私人投资。在公营部分设立的农村电气化公司，其业务是对各邦电业局提供贷款。它奉指示要把自己的工作重点放在“供给水泵动力而不是农村的电气化”。在第四个五年计划期间可望共有七十四万处水利设施得到动力。同样，以中央和各邦政府联营方式在各邦建立的农用工业公司将作为推销和以分期付款方式赊销农业机械的中心商业机构。

为了避免在供应现代化投入中出现障碍，还提出了其他鼓励办法。拖拉机和手扶拖拉机工业不再受许可证制度的限制，借以对制造商提供有吸引力的增产机会。与此同时，政府取消对化肥、农药和种籽的价格补贴（边远地区除外），以鼓励私人投资制造这些商品。从一九六九年一月起，本国制造商可以自由选择销售化肥的地区，其条件是政府有权按商定的价格征购不超过它们产量百分之三十的产品。

实际上，计划制订者们对于促使小农采用新技术的必要性并不是毫不关心的。然而他们试图在现存的土地制度范围内找到解决办法，即帮助更多的土地经营者从自给自足的经营方式转变到商业性的经营方式，使之能获得利润和改进企业经营的方法。各邦政府拨给小型灌溉工程大约二十三亿五千万卢比用作建设公用水塘、管井和河水提灌工程，这些工程旨在给无力建立私人灌溉设施的小农带来特殊的好处。此外，计划制订者提出一项试验性的计划，在二十个县建立小农发展机构，其目的是首先要选定在事业（包括副业）方面确有潜力的农户，然后帮助他们从现有的合作机构得到为小型水利工程投资和改进耕作方法所需的信贷、物资供应和服务。这些新机构在销售方面是一视同仁的，但却明确地排除

对“次边际农”和农业雇工的信贷需要承担义务，因为他们所需要的帮助远非信贷所能解决，而且也远不能靠现有资金来解决。

计划制订者在使发展计划适应当前的经济和政治现实时企图给人以坚定、实际的印象，但是在克服为一个甚至是谨慎的计划提供资金方面的障碍时，要维持这种印象就不那么容易了。限制从财政赤字和外援中取得资金的企图只是部分地获得成功。如〔表 8-5〕所示，在第四个五年计划的一千四百三十九亿八千万卢比总开支中，允许有八十五亿卢比的财政赤字，而第三个五年计划期内这个数字为一百一十三亿三千万卢比，这使得这种资金来源在总开支中所占的比例减少到不到百分之六。同样，计划制订者限定在两年内取消四八〇号公法项下的进口，在这个项目下规定了三十八亿卢比的外援，而在第三个五年计划期内这种外援共达一百零八亿四千万卢比。工程援助和非工程援助累计总数估计为二百一十三亿四千万卢比，与第三个五年计划期内的一百三十三亿九千万卢比（按贬值前卢比计算）相比，这被认为是合理的。因为第四个五年计划的前两年需要大量的外援，从那以后，更大比例的外汇帐单可用出口收入来支付，而且将使印度在第四个五年计划最后一年实现把外援净流入减少百分之五十的指标。这个数量的援助同计划制订者的目标——把外援在发展费用中的比例从第三个五年计划的百分之二十八减少到第四个五年计划的百分之十七——是相符合的。根据这些估计，资金来源中的最大部分将来自国内预算资金，即来自经常项目收入和采取额外措施筹集的资金。

困难在于第四个五年计划在资金方面的估计是以一些成问题的假设为基础的。关于对外援的计算，如根据略低于第

第三和第四个五年计划的资金来源

表8-5

(单位: 千万卢比)

项 目	第三个五年计划 (实际数)			第四个五年计划 (估计数)		
	中 央	各 邦	合 计	中 央	各 邦	合 计
1. 国内预算资金	1,223	906	2,129	6,868	1,457	8,325
2. 外援转入预算部分	2,423		2,423	2,514		2,514
不是根据四八〇号公法 得到的	(1,339)		(1,339)	(2,134)		(2,134)
根据四八〇号公法得到 的	(1,084)		(1,084)	(380)		(380)
3. 全部预算资金(1+2)	3,646	906	4,552	9,382	1,457	10,839
4. 财政赤字	1,004	129	1,133	850		850
5. 额外的资金筹集	2,277	615	2,892	1,600	1,109	2,709
6. 资金总额(3+4+5)	6,927	1,650	8,577	11,832	2,566	14,398
7. 对各邦计划的援助	(-)2,515	2,515		(-)3,500	3,500	
8. 计划开支纯资金 (6+7)	4,412	4,165	8,577	8,332	6,066	14,398

资料来源:《第四个五年计划(一九六九至一九七四年)草案》,第七八页、第八二至八三页。

三个五年计划达到的水平估算，每年外援总额不到十亿美元，但是与前三年新援助下降的情况相比较，第四个五年计划最初几年需要从援印财团国家得到的援助仍然有相当大的增加。而且，这回外援短缺所带来的影响必然要比放慢新工程项目速度所带来的影响广泛得多。第四个五年计划中关于生产计划的主要设想是，利用主要经济部门中资本与产出的适当比例关系，是可以达到适当的增长水平的，但是这种设想是要依靠原材料和零配件的大量进口以确保工业中闲置的和新建的工业生产能力能够取得最大的效果，而且要通过引进适应大量化肥的种子在农业中创造较高的生产率。这种方针容易导致援印财团减少援助，而且由于对出口外汇收入作了颇成问题的估计（这种估计把出口增长率假设为每年百分之七，而这种增长率是过去从未达到过的），这种可能性就更大了。

对可以得到的预算资金所作的估计甚至有更为明显的缺点。计划制订者们对于可能增加的非计划开支似乎接受了一种人为的低增长率，他们没有对一九七一年以后的粮食进口作出安排，没有为粮食补贴或中央和各邦政府雇员物价津贴的进一步增加拨出款项。如果说对于经常项目结余的估计是值得怀疑的，那么关于筹集额外资金的规划就证明是毫无根据的。外援的减少，特别是一九七一年以后将失去从销售第四八〇号公法粮食所得的预算收入，使得为支付计划费用而筹集国内额外资金的任务比以往任何时候更为紧迫。计划制订者因此规定额外筹集的资金为二百七十亿九千万卢比，略为低于第三个五年计划达到的水平，但是比前三年的实际数字要高得多。此外，由于中央征收新资金的能力下降了，所以用增税措施筹集的资金，很大一部分要由各邦来提供。中

央征收新税的指标为一百六十亿卢比，而在第三个五年计划期内征收到的新税为二百二十七亿七千万卢比。与此相对照，各邦要征收的额外税收为一百一十亿零九千万卢比，而在第三个五年计划期内为六十一亿五千万卢比，一九六六至一九六九年期间为十五亿一千万卢比。在经济困难的情况下，向各邦提出筹集额外资金的措施中不可避免地又一次以向农村征税的建议为重点。

在一九六九年四月国家发展委员会会议上参加讨论《纲要草案》的首席部长们对于征收资金的数量拒绝承担任何义务（至少要等五年一届的财政委员会在一九六九年十月提出税收分配裁决书以后才能承担这种义务）。相反，他们申诉财政困难，要求中央安排延期偿付借款，并对各邦的计划提供额外的中央援助一百亿卢比。当一九六九年三月经过长期拖延的第四个五年计划开始它的第一个财政年度时，中央和各邦之间在筹集额外资金这个关键问题上还没有达成协议。

一九七〇年七月，在变化了的政治形势下（见第十一章），第四个五年计划的最后文本完成了，它再一次把总开支提高到一千五百九十亿二千万卢比，并对所有的发展项目增拨了费用。第四个五年计划最后文本中经过修订的估算数字甚至比一九六九年《草案》的规划更不切实际。计划制订者除了继续保持非计划费用的人为的低增长水平外，还规定通过增加国内预算、扩大外援和由中央筹集额外资金等办法来增加收入。与此同时，他们把各邦筹集额外资金的估计数降低了一些，但即使如此，首席部长还是拒绝中央关于向农村征收直接税的建议。

从多种经济和社会综合目标的观点看来，六十年代中期

采取的创业方针是以最坏的结果告终的。新的经济政策看来不可能达到经济增长的目标，而是肯定要扩大经济上的不均等。

到第三个五年计划期末，在有组织的工业中，私营部分的产量仍占总产量的大约百分之八十。六十年代后期的资料表明，许可证制度不仅没有能够防止非必需工业中生产能力的增长，而且实际上使一小批属于大财团的企业得到许可而新增加的生产能力大得不成比例。这些年代里，在核准投资总额中分配给四大财团——比尔拉、塔塔、辛哈尼亚和斯里·拉姆——的份额实际上增加了。特别是比尔拉财团，它几乎对每一种产品都提出许多的申请，因而产生了严重的问题，实际上他们是在试图“阻止”其他潜在的企业家获得规定生产能力的许可证。

农业新政策是经济不均等惊人扩大的另一原因。不均等的现象不仅在有灌溉的地区和靠雨水的地区之间扩大了，这是意料中的事，而且在北部产麦区和东、南部产米区之间也扩大了。从一大批指标中可以明显地看出，在农业现代化步伐方面存在着严重的地区差别。在一九六六年和一九六九年之间，用于粮食生产的各类化肥量从百分之七十增加到百分之八十，而用于小麦的百分率从百分之十上升到百分之二十五。小麦地区和大米地区之间还在发展小型水利设施方面出现了同样的差别。在一九六六至一九六九的三年间，对小型水利的全部计划开支中有百分之六十七、百分之四十九和百分之五十三是集中在小麦产区各邦的。此外，私人来源的投资不到一九六六——六七年度计划开支中农业拨款的一半，一九六八——六九年度则猛升到百分之一百四十以上。在一九六六至一九六九年间配上动力的五十五万二千多台水泵中，

大约有二十二万六千台或百分之四十是安装在小麦产区各邦的。此外，在全部拖拉机中将近一半是在小麦产区，另外还有三万至五万台小麦脱粒机以及三千台种籽—肥粒条播机。

由于农业集约耕作地区各类土地经营者利用新技术能力的差别扩大了，因而不均等的现象也随之进一步扩大了。即使在灌溉区，对小型水利附属设施进行大量投资，也是有效地采用高产品种、化肥和农药—揽子技术的先决条件。在通常情况下，只有拥有十英亩以上土地的经营商，即那些在乡村发展计划时期已经拥有多种现代投入以增加生产和收入的农户，才有条件用他们自己的积累在改良土壤方面进行投资。他们也是土地开发银行贷款的主要受益者，这种银行贷款甚至是在最放宽的条件下也需要至少用两英亩或更经常的是四到七英亩土地作为抵押。在小麦产区的中心，特别是在旁遮普和哈里亚纳，百分之四十以上的土地经营单位在十英亩以上，大批土地经营者都有机会从采用现代技术中得到好处。但是在生产大米的各邦，百分之八十以上的土地经营者所经营的土地规模低于十英亩，而且大多数农户为经营两到三英亩非经济（uneconomic）的土地单位（其中一部分经常是在分成的基础上耕种的），绝大多数土地经营者从一开始就被排除在现代化进程之外。

小农户面临着更多的困难。他们感到难以支付“一揽子”耕作方法的高昂生产费用，特别是为最有效地栽培高产品种所需的化肥费用。他们不像较大的土地所有者那样能依靠积累来支付使用现代投入所增加的费用。他们从合作社得到生产信贷的希望也较少。一九六九年全印农村信贷检查委员会的报告透露，合作社运动的计划指标进展缓慢，而且小土地所有者和佃农在取得现有的有限数量的信贷方面继续处

于不利的地位。

〔表 8-6〕所列的调查资料表明,在一九六六——六七年度几乎所有的村庄都有农业信贷合作社。但是,足足有三分之一这样的合作社不符合各邦政府规定的比较低的“存在”标准。合作社社员人数在农户中所占的比重估计为大约百分之四十五。借款的社员在社员总数中不超过百分之四十。合作社为贷款活动筹集资金的能力是非常有限的。自有资金包括股本和储备金总共不超过十六亿五千万卢比。虽然第三个五年计划规定的短期贷款指标为五十三亿卢比,但一九六六——六七年度合作社放出的贷款仅为三十二亿五千万卢比。这个数目的一半以上是从上级机构借来的资金,而这些机构本身的放款资金在很大程度上是依靠政府提供的股份金额。

即便如此,农业信贷合作社获取外部资金的能力实际上是愈来愈小,因为到期不还的贷款占未收回贷款总数的百分率于一九六六——六七年度增长到百分之三十三以上,愈来愈多的合作社不能达到储备银行规定的有资格取得最大信贷方便的“不过期支付保证”的标准。合作社放出的贷款或许达不到土地经营者每年借入资金总数的百分之十五到二十。资料表明,“在国内大部分地区”,小土地经营者由于“一种或多种原因(如不能参加合作社、坚持要用土地抵押和限制对佃农发放贷款的数额等),在取得这笔有限资金中他们应得的份额方面继续遇到障碍”。

农业信贷合作社同供销合作社之间很少有联系。三分之一以上的村信贷合作社甚至不是地区供销合作社的成员,只有不到百分之十的信贷合作社贷款是通过供销合作社的销货

农业信贷合作社的进展

表8-6

(1951—1967)

	1951—52	1960—61	1965—66	1966—67
合作社数目(十万)	1.08	2.12	1.92	1.79
包括的村庄数目(十万)		4.23	5.03	5.07
社员人数(十万)	48	170	261	267
社员占农村户数的%		23.7	32.3	32.0
停业的合作社占总数的%		19.3	12.3	14.0
借款社员占社员总数的%		52.6	41.6	39.7
股本总数(千万卢比)	9	58	115	129
其中政府提供部分(千万卢比)		6	10	11
自有资金* (千万卢比)	18	76	149	165
存款(千万卢比)	4	15	34	39
放出贷款				
短期(千万卢比)		183	305	325
中期(千万卢比)		20	37	40
合计(千万卢比)	24	203	342	365
未收回贷款(千万卢比)	34	218	427	477
过期贷款(千万卢比)	9	44	125	160
过期贷款占未收回贷款%	25.3	20.3	29.4	33.5
每个社员平均数				
股本(卢比)	19	34	44	48
存款(卢比)	9	9	13	15
放出贷款(卢比)	51	119	131	137
每个合作社平均数				
社员人数	44	80	136	149
股本(千卢比)	0.8	3	6	7
存款(千卢比)	0.4	0.7	2	2
放出贷款(千卢比)	2	10	18	20

资料来源：印度储备银行：《全印农业信贷检查委员会报告》（孟买，一九六九年），第一三八页。

* 自有资金等于股本和储备金。自有资金来源包括股本、储备金和存款。

收入偿还的。这种农业信贷和供销之间缺乏有力联系的情况破坏了一九六六年储备银行为帮助中小农参加高产品种计划而大力推行的一种以作物收成为基础的生产贷款计划。在信贷机构对社员出售收成所得款项很少可能进行控制的情况下，“作物贷款”规定各种作物每英亩的生产费用以及根据社员的总产值决定其能够借款的最高限额等方面，都不过是纸上谈兵而已。在实际作法上，每一笔贷款的真正限额仍然与过去一样，是根据所提供的抵押——土地或珠宝——的价值来决定的。

实际上，即使贷款利率不高，小农也常常不能最大限度地使用自己的借款权。在水源没有保证的情况下，他们吸收现代投入的能力是很低的。他们特别不愿全部支用作物贷款中的化肥贷款，因为他们害怕如果雨水不足造成减产，就将身负巨债难以偿付。在一九六六——一九六九年间，由于借款人“缺乏需求”，合作社常常难以使用那笔为高产品种计划专用的生产贷款资金。

与前述情况形成对照的是，大农开始了一个提高收益、积累资本的过程。采用高产品种获得的利润用来购买更多的土地，改良已经耕种的土地，购进现代设备以实行耕种机械化，采用双季或三季耕作制，并使作物类型多样化，包括种植更有利可图的经济作物。此外，最大的小麦农场主也是中央政府新价格政策的主要受益者。在一九六七至一九六九年间，鼓励性收购价格接近于前几个干旱年份粮食十分短缺时期公开市场上飞涨的批发价格。一九六八年高于一九六五年收购价格幅度的情况是：哈里亚纳百分之八十一，中央邦百分之二十三，旁遮普百分之四十六，拉贾斯坦百分之五十八，北方邦百分之三十一。在一九六八年和一九六九年，墨

西哥品种小麦的官方收购价格定为每公担七十六卢比，这实际上比公开市场价格高出大约百分之十八至百分之二十六。大量供出售的墨西哥品种小麦涌向政府的收购代理商，结果他们为政府收购的粮食比官方指标多出了一倍。由于政府资金的大量耗用，不得不重新考虑对粮食分配系统的零售价格。一九六八年根据原定价格计算的粮食补贴费用将从十三亿卢比增加到十九亿卢比，政府用提高平价粮店小麦零售价格的办法把高收购价格的负担转嫁到消费者身上。一九六八年比一九六五年价格增长的幅度估计在哈里亚纳邦为百分之八十八，拉贾斯坦邦为百分之四十一，北方邦为百分之三十一。

这种经济上两极分化发展的普遍趋势是在一个变化了的政治环境中发生的。到一九六九年，由于和平改革失败而预料要发生的一切危险都已经近在眼前。在玩弄了二十年的社会主义辞令之后，以人人平等和参与政治为基础的新的合法原则已经生了根，而正在这个时候，民主的政治结构却没有能够提供有力的组织手段把这些理想变成行动。计划政策没有给大多数人带来可以得到好处的希望，这就要冒着不满可能变为动乱和暴力的严重危险。经济失败加重了对固定资金提出各种要求的压力，在这种背景下，民粹主义和马克思主义的党派出现了。它们采取的战略是动员群众向有产阶级和加强有产阶级既得利益地位的宪法制度发起直接的攻击。事实上，国家发展委员会已经不是一个清一色的集团了。喀拉拉和西孟加拉两个邦的首席部长，是代表马克思主义者领导的联合政府的，他们现在也成了这个委员会的正式成员。他们极力主张对宪法实行根本改革，并要求增加由政府控制的资金的数量。当时的喀拉拉邦首席部长南布迪里巴德公然抨

击整个第四个五年计划，坚持“所有的经济政策都必须重新考虑以达到一个社会主义社会的目标，所有的生产、分配、交换的工具和手段都必须归社会所有”。保守派认为他们已改变经济政策的基本原则，转向了自由企业模式，因而获得了最后胜利，而正是在这个时候，在采取资本主义方法方面取得全国政治一致意见的机会却已经一去不复返了。

第九章

政治稳定的危机

到六十年代中期，粮食短缺、物价上涨、收入日益悬殊，这种情况预示着将对独立以来得之不易的政治稳定局面造成很大损害。通常不受煽动性号召影响的那些阶层也被动员起来参加罢市或总罢工，抗议政府的各项反人民的政策。政府雇员举行非法罢工，争取提高工资和物价津贴，他们中间有：全体医生（比哈尔邦、奥里萨邦和德里）、教师（喀拉拉邦）、工程师（旁遮普邦）和等级较低的文职人员（西孟加拉邦、马哈拉施特拉邦和北方邦）。工会领袖们为了抗议物价上涨，也发起要求增加工资的闪电式罢工。这些罢工使全国广大地区的工业和公用事业陷入停顿状态。大学生因为学校课程过时和费用不断增加而感到灰心丧气，他们焚烧和抢劫商店，烧毁公共汽车、邮局和铁路设施，破坏学校的建筑物和实验室以发泄不满情绪。在农村，特别是在共产党煽动者积极组织农民的地区，也明显地存在着暴力反抗的可能性。在西孟加拉邦，共产党带头组织暴徒袭击县收购站、碾米厂和市场；后来又发展到破坏火车站、银行、电话和电报设施；一九六六年三月十日爆发全邦性总罢工或称孟加拉总罢工，达到运动的顶点。这一天，加尔各答及其近郊一片混乱，警察已无法控制住暴徒，只是由于十分惊恐的行政当局叫来武装部队，才得以恢复秩序。

此外，许多事件表明，通过呼吁的方式，把保护经济利益的许诺同受威胁集团发展社会文化的愿望结合起来，就可以按地区、种族和教派来发动群众性的抗议运动。在马德拉斯邦，德拉维达进步联盟发动了一场全邦性的学生运动，反对中央政府一九六五年一月（根据宪法规定）宣布印地语为联邦官方语言。这就提供了第一个成功地把民众的要求和地方上的要求溶和在一起的明显事例。学生的罢课利用了人们对北方婆罗门压制泰米尔语言和文化的长期不满；同时由于失业的知识分子害怕采用印地语作为国语将会进一步减少他们获得中央政府公职的机会，就使得这次罢课更具有煽动性。警察进行了大规模干涉，逮捕了大约一万人，在二十一个城镇开了枪，造成五十多人死亡。尽管如此，邦政府仍未能恢复公共秩序，直到中央政府同意除印地语外不定期地继续使用英语为行政语言。

人民群众在经济上的疾苦和种族的要求，加上在其他方面的不满情绪，这些情况激起的反叛活动更难平息。同中国和巴基斯坦交界的政治上敏感的东北边境地区和阿萨姆山区的部落集团指责山谷平原地区的人在经济上歧视他们，因而以暴力斗争来争取独立，只是在分别建立了那加邦（一九六三年）和梅加拉亚邦（一九六七年）以后，这种暴力斗争才部分地缓和下来。此外，一九六六年三月米佐族提出了完全独立的要求，发动了一场流血的游击战。叛乱领袖们转入地下，组织了米佐民族阵线，并利用种族主义作号召，强调山区各族经济上受阿萨姆人剥削，因而成功地确立了在农村地区的权威。

通过教派团体的组织活动更有可能散播对社会不满的情绪。信仰印度教的人民同盟在印度北部印地语的心脏地区

享有发展组织的天然有利条件。一九六六年十一月，由国民志愿团组织的大约几十万群众为了迫使政府作出完全禁止宰牛的保证，在新德里人民院门前横冲直闯，袭击政府机关、烧毁汽车并打死一名警察。为了恢复秩序，政府不得不召来防暴部队。这次事件总计有八人死亡、四十多人受伤。

与此同时，共产党人也不甘落后，他们自己有一套组织群众的方法，利用群众以各种传统方式表达出来的不满情绪。一九六六年十二月，当时印共（马）的主要理论家E·M·S·南布迪里巴德正式提出一个关于民族问题的新论点，即如果是为了“社会上最受压迫的”集团赢得更多的平等权和政治自主权而进行地区的、语言的和部族的“斗争”来反对中央政府，那么共产党人支持这种“斗争”就是正确的。按照南布迪里巴德的说法，

在中央执政的统治集团试图通过否认各民族和各社会集团有权在民主体制中享有同等机会和地位，来建立虚假的“全国团结”……。所谓“民族主义与分裂势力之间的斗争”是捏造的。执政党的领袖们正在力图以此为藉口打击反对势力并迫使他们屈服。资产阶级中占统治地位的那个阶层不仅力图以这种手段维持对劳动人民的统治，而且力图以这种手段控制本阶级中的其他阶层。因此，“全国团结”的口号是占统治地位的垄断集团用来迫使其竞争对手屈服的武器。

这个新论点使马克思主义者可以把各个民族、语言集团和部族要求更多的资金和更大的政治权力看作是“完全合法的民主要求，这些要求是我们纲领的一部分，我们将根据这

个纲领完成民主革命，并为社会主义革命准备条件”。这种明确的表述很快就显示出它在政治上的破坏作用。一九六六年十一月，共产党人在安得拉邦的十四个城镇帮助组织学生示威，要求中央默许在该邦沿海城市维扎加帕特南兴建一座钢铁厂。这些示威在许多地方变成暴徒们的暴力行动，结果迫使三个城市的警察开枪，打死了几个人。

对议会竞争的方法感到不满的地区集团、教派集团和种族集团放弃了这种方式，而采用了以暴力反抗迫使政府接受其要求的策略。与此同时，人们对国大党这个重负在身的保护体系又提出了许多新的要求，使它无力再起保护伞的作用。党内在各邦竞选人员分配问题上的尖锐争执，导致了大规模的脱党活动。这种情况使得国大党的核心按宗派和种姓而各立门户。另外，由于两个共产党和保守的、教派主义的政党之间安排选举席位调整与联合竞选，执政党对分裂的反对党的优势就削弱了。

国大党在一九六七年大选中的重大失败被看成是一个政治上的分水岭，标志着一党统治制度的崩溃。

从全国范围看，新出现的格局是这样的，国大党占据着政治中心的地位，但群众基础日益缩小；共产党人从左面，保守势力和教派势力的联盟从右面对国大党的统治地位提出了越来越大的挑战。从邦一级情况看，由各种不同成份组成的反国大党的联合势力以松散的联盟的形式掌权，造成了不时出现内阁危机和政府瘫痪的局面。

国大党保持政治上的一致和稳定的能力削弱了，但印共（马）以及分裂出去的、采用毛主义的农民武装斗争方法的一小批共产党革命派却取得了越来越大的成就，他们按阶级划分（这种划分与传统上按地区、部族、教派和种姓的划分

是吻合的)来进行组织和鼓动农民的活动。由于全国农村暴力事件大量增加,印共(马)利用现有社会基层组织,使之成为攻击宪法体制的政治组织的做法,看来很有可能使印度政治激进化。农业现代化发展不平衡,差别日益扩大和土地改革不彻底——所有这一切正在破坏着保护者与被保护者之间的传统关系,暴露了种姓划分中的经济冲突。在对低等阶级或种姓集团的共同经济利益存在着不同要求的情况下,上下之间的宗派效忠开始削弱了。

在全国都准备进行第四次大选的时候,甘地夫人作为有力的全国性领袖的信誉受到严重损害。突然出现的一股无法无天的浪潮证明,总理仍然没有确立以群众支持为基础的独立地位。一九六七年的选举的确出现了独立以来第一次为反对党提供一个在选举中击败国大党的有利时机。

在地区的和种姓的追随者中有政治基础的著名派系领袖们,对他们的支持者在国大党候选人名单中所分得的席位感到不满,因而纷纷宣布退党。在中央邦,首席部长D·P·米什拉领导的统治集团与持不同意见者(包括强有力的前格瓦廖尔土邦王妃维贾雅·辛迪亚在内)之间在这一问题上发生的冲突导致了大规模的脱党活动,各级党组织中数以千计的党务工作者退出了国大党而参加了新成立的人民国大党或者作为独立人士参加竞选。比哈尔邦也出现类似情况。以首席部长K·B·萨海为首的执政派没有满足前国大党邦委主席马哈亚·普拉沙德·辛哈和前拉姆加尔土邦王公的要求,结果促使这两位领导人脱党,并同他们的拥护者一起建立一个新党——人民革命党。在拉贾斯坦邦,由贾拉瓦尔的王公和财政部长昆巴拉姆·阿里亚领导的两个派别退出国大党,建

立了他们自己的人民党。他们同其他的退党者一起，或者作为独立人士，或者以人民同盟和自由党候选人的身份参加竞选。在奥里萨邦，心怀不满的前首席部长哈雷克鲁希纳·马哈塔布带领十一名邦议员加入反对党，成为新建立的人民国大党的核心。

西孟加拉邦出现的党内派系纠纷是最令人痛心的。在这个邦里，该邦党组织长期以来无可争辩的领袖国大党邦委书记阿图利亚·高希的追随者们遇到了对他们的统治提出的挑战，这个挑战来自一个与邦委主席阿乔伊·库马尔·穆克吉密切合作的集团。穆克吉一派指责高希“腐败和独裁”。他们要求工作委员会进行干预，接管西孟邦委员会并任命一个由穆克吉的追随者占主要地位的特别委员会，以此作为继续留在党内的代价。这两位高级领导人的关系最后恶化到穆克吉公开支持一九六六年三月由左翼反对党组织的对抗他自己的（国大党）政府粮食政策的孟加拉瘫痪运动。六月十八日，穆克吉因“无纪律”被开除出国大党。在有影响的穆斯林国大党领袖胡马云·卡比尔参与下，他带领他的追随者退出国大党，另组孟加拉国大党。西孟加拉邦国大党的分裂使人联想到早些时候喀拉拉邦发生的脱党事件。那次事件已经证明对国大党在选举中的命运来说是场灾难。在喀拉拉邦，从一九六三年开始的党内组织派和政府派之间的斗争，其特点也是党组织的领导人刻毒地指责在政府中任职的本党党员腐败。持不同意见的人组织了喀拉拉国大党，在一九六五年的中期选举中以一个独立的政党参加竞选。结果这批国大党的造反者拉走了未分裂的国大党大约百分之十三的选票，使之丧失多数地位，并造成共产党人在该邦经过一段总统治理时期以后重新在该邦掌权的局面。

国大党内日益频繁的发生脱党事件确实大大鼓励了反对党的领袖们联合起来结成联盟。国大党对一个四分五裂的反对派所具有的优势本来已经削弱，他们的联盟更可以摧毁这种优势。两个共产党尽管在战略和策略等基本问题上意见是不一致的，但它们在政策上却具有广泛一致的看法。这就使它们可以探讨进一步合作的可能性。两个党的出发点都是从各个方面控诉国大党的经济政策。它们谴责计划委员会主要依赖外国援助特别是“美帝国主义的援助”来提供发展资金，从而“屈从和帮助右翼对计划本身进行的非难。”它们还攻击《第四个五年计划纲要草案》遵循资本主义道路，任意发挥市场力量，“这就意味着给予外国的和印度的剥削者恣意剥削的权力。”这两个党把下面两件事放在最重要的地位：一是重新把优先发展生产资料工业置于印度计划中“头等重要的地位”；另一是扩大国营部分以便使国家在经济发展中取得领导地位。实际上，这两个党都赞成对关键性经济部门扩大国有化范围，限制把经济权力集中于私人手中，并为大量进行公共投资提供更多的国内资金。它们的建议包括保证对银行、属于外国的工业企业、进出口贸易实行国有化以及国家接管粮食批发贸易。印共要求解散私营部分中的七十五个最大的财团，并对“属于私营工业和私人资本的一些部门”（包括石油、采煤、有色金属、电力、小汽车和大卡车在内）实行国有化。印共（马）也赞成“对垄断性康采恩以及为人民利益所急需的工业实行国有化”。

两党在农业战略问题上也有大体一致的意见。它们把注意力集中地放在体制改革上，把制度改革作为发展农业的基本条件，特别是作为实行影响深远的重新分配土地的基本条件。印共（马）已作出组织农民革命运动的许诺，更是不厌

其烦地要求大幅度地减少地租；废除对不经济的土地单位征收的一切捐税；取消债务和“接收大地主的土地，并把它无偿地分配给农民和农业雇工”。

两个共产党也都在研究激进的国内纲领与印度对外政策的内在关系。两党都主张必须终止对美援的依赖。印共（马）甚至要求在“我国摆脱危机”以前，延期偿付所欠的一切债款。两党都极力主张奉行以强烈反对美国侵略（指侵略越南）为基础的“独立的”对外政策和“同社会主义阵营建立牢固友谊”的政策。印共对共产党中国脱离世界共产主义运动进行非难，并重申同苏联领导的国际社会主义阵营团结一致。印共还鼓吹把印度贸易（在用户比支付的基础上）逐步转向社会主义国家，以此作为加强印苏联系（使其超过在国际问题上的团结关系）和减少印度对“世界帝国主义市场”依赖的一种办法。

最意味深长的是，这两个党都公开宣布，它们不再承认现有的宪法体制对它们实现自己的目标具有约束力。相反，它们预先宣告要协调一致地努力改变政治活动中的清规戒律。它们专门挑选出来进行攻击的是得到宪法保护的守旧社会秩序中的两大特权，一是前土邦王公的特权，一是英国训练的印度文官的特权，这些文官中许多人在印度独立后仍占据了高级行政职位。就第一种情况而言，两党都决心要废除宪法对土邦王公的一切保证。就第二种情况而言，它们则保证要使宪法关于文官任用期限的保证失效，这样所有的印度文官就不得不立即辞职。

两党对宪法的基本原则进行了意义更为深远的攻击，对中央在联邦分权制下所处的优越地位提出了挑战。左派联合攻击的主要目标是关于在确定任何一邦存在妨碍政府执行其

宪法职责的情况之后，准许实行总统治理的条款。这两个左派党坚决要求取消总统宣布紧急状态的权力。它们主张只有议会才能宣布全国紧急状态，而且只能在发生外来侵略的情况下这样做。中央政府也不能继续利用《保卫印度法》或《预防拘留法》逮捕有颠覆嫌疑的人。最后，两党提出建议，要求对选举制度作根本改革。两党都把停止实行以简单多数票为基础的单一候选人制放在最优先地位，建议代之以比例代表制。不仅如此，至少是印共（马）曾毫不犹豫地，他们将使用非选举的和议会外的方法来实现这些改革。他们宣称，只有通过“建立一个人民民主国家来取代目前由大资产阶级领导的资产阶级—地主国家”，“才能打开通往社会主义的道路”。他们认为，只有开展“坚决的群众斗争”才能实现这一目的。

此外，上述两党还从政治上的权宜之计考虑，把它们在战略和策略问题上的分歧先搁置起来。印共仍然坚持参加全国性的联合政府以赢得政权的方针。一九六四年的党代表大会接受了领导机构提出的纲领，即“根据上述策略建立统一战线”，把“包括工人阶级、全体农民、富农和农业雇工、知识分子和非垄断资产阶级在内的国内一切爱国力量”都集合到民族民主阵线中来。按上述策略建立的统一战线的核心实际上就是同“国大党内的进步人士”结成联盟，其目的是吸引“追随国大党的广大群众”——这批群众仍然是印度最大的选举力量。印共的理论家们曾设想民族民主阵线可以通过两种办法取得政权，一是同国大党结成选举联盟，一是国大党内部分裂，迫使其左翼为了保持议会多数而让共产党人进入中央政府。印共（马）的领导人则坚持认为，必须把更换现有的国大党“资产阶级—地主”政府作为实行激进的经

济和社会变革的基本前提。喀拉拉邦的经验对他们有很大影响。这就是说，一旦国大党控制的中央政府运用紧急权力实行总统治理，共产党人领导的邦政府就不能把政府机器转变为实行社会主义改造的工具。印共（马）拒绝同执政党成员实行联合的任何可能性。相反，他们确信，参加全国性的联合政府的各左派党在同国大党合作时将被占优势的资产阶级分子所淹没。

在一九六七年大选的形势下，各个政党在实行其所选用的方法时都遇到巨大压力。印共在作为国大党主席的卡马拉季拒不考虑讨论竞选联盟的情况下，感到要实现其建立民族民主阵线的目标是不可能的。与此同时，执政党内部腐败的迹象也促使它重新评价反国大党联盟的策略。在新形势下，印共提出一个有希望的办法，那就是把国大党的力量削弱到使其全国领导人没有别的选择，而只能寻求同共产党人联盟以反对左、右两个极端派。印共领导人甚至认为，这样一个联盟可以“为在中央建立一个新的联盟准备条件，以制止目前的倾向并使中央的政策有可能决定性地向左转”。从印共（马）方面来说，它承认没有国大党的支持，一个左翼阵线不可能在中央掌权。所以，印共（马）认为头等重要的事是加强共产党在喀拉拉邦和西孟加拉邦两个地区的政权基础，以及在邦一级建立“人民民主体制”。按照印共（马）理论家的说法，在中央掌权的正确道路在于尽可能多地成立左翼联合阵线的邦政府，并在政治上施加压力，争取使各邦有更大的自治权。这条道路所要求采取的竞选策略是联合一切愿意反对国大党的党派和团体，这样“就可使反对党的选票不致分散，并且可以保证在绝大多数选区击败国大党，以便在一切有可能的地方成立取代国大党的政府”。开始时，印共

(马)曾希望保护各邦联合阵线政府不受中央干涉，其办法是在宪法范围内提出下列要求：承认工会；给予失业救济；规定农业雇工的最低工资，以及为重新分配土地立法；同时还制造舆论，说明在中央和各邦权力按目前办法进行分配的情况下，实行根本的社会改革是有许多障碍的。印共(马)希望逐步提高其进行各种战斗性鼓动和议会外运动的组织能力，以便在许多邦里聚集开展工农群众运动的潜力，为实行结构改革而向中央政府施加不可抗拒的压力。

直到一九六六年七月两个共产党才认真地进行了有关选举调整的讨论。这两个左派反对党的协商委员会都同意在尽可能多的选区避免互相竞争。然而可以想见，两党对各方在各选区的实力如何正确估价存在着分歧，这给已达成的协议增加许多限制因素。安得拉邦的谈判彻底破裂了。但是，这两个对手在喀拉拉邦和西孟加拉邦这两个地区性据点确实实行了重大的合作。在喀拉拉邦，一九六五年选举已显示出印共(马)在实力上比印共占优势，所以印共承认两党之间以选举结果作为分配席位的根据，并表示愿意居于从属地位，这就推动了谈判的进行。

西孟加拉邦的谈判较为困难。一九五二年以来一直带头促进左派竞选联盟的印共拒不接受印共(马)的说法，即用组织的力量作为衡量标准，它是更为强大的政党。为建立包括两个共产党在内的联合阵线而进行的谈判终于破裂了，但在减少互相竞争的地区方面却有了重大的进展。最后，建立了两个竞选联盟：一个是印共(马)占支配地位的七党联盟——左翼联合阵线；一个是印共在其中扮演主要角色的左翼人民联合阵线。两个联盟成员之间的对抗实际上只限于该邦大约三分之一的选区。在共产党人的据点当中，印共和印

共（马）直接发生冲突的只有三十八个选区，大约相当于整个选区的百分之十五。在这些地方，两个党彼此都不准备让步。此外，从印共的观点看，左翼人民联合阵线的建立代表着一个历史转折点。印共的主要伙伴即实际上占有议席最多的成员是孟加拉国大党。它是第一个表示愿意同共产党合作来击败它的原属组织——国大党的反叛集团。印共宣布，这一事杰明显地证明了它长期实行的战略是正确的。它还预言，这种类型的联盟最终将使共产党人在中央和大多数邦里掌权。

保守的各派在克服分歧，建立有利于它们的联盟方面所取得的成就并不大。但是，自由党确能在中央邦设法同国大党的脱党分子、人民同盟和一些地方集团达成了有限的选举调整；在奥里萨邦同人民国大党也建立了类似的联盟；在马德拉斯邦还参加了德拉维达进步联盟领导的竞选联盟。该党还得到其他一些好处。拉贾斯坦邦、中央邦、比哈尔邦和古吉拉特邦的一些有影响的王公脱离国大党，往往掀起一阵支持自由党的高潮。具有重大意义的是，参加印度工商联合会的企业界人士从独立以来第一次在一起开会，考虑筹措一大笔竞选基金以支持一个企业家的政党。虽然大财团认为没必要刺激别人而最后否定了这一想法，印度工商联合会也没有公开赞助任何一个政党，但该会成员还是为一些候选人个人进行了大量的干预活动（这些候选人中大多数是以自由党候选人资格参加竞选的）。由于大批款项流入了自由党之手，企业界给予国大党的财政捐助便急剧减少了。甚至向国大党捐款也不是象过去那样通过国大党中央选举委员会，而是交给那些答应使企业界在影响政府制订政策方面发挥更直接作用的中央或各邦领导人个人。

同时，自由党和人民同盟都试图寻求意识形态上的共同

点作为今后更广泛合作的基础。两党的竞选宣言表明，它们在经济政策的许多重大原则问题上日益接近。这两个党宣称，五年计划的优先项目、方法和战略没有改善普通人的生活条件和就业状况，因而建议主要依靠刺激私人投资来实现发展目标。它们赞成实行农业新战略，还建议向土地经营者保证不改变土地法，不降低土地持有最高限额，也不实行合作耕种。自由党强调有必要在工业中遵循一条使自由企业占优势的道路，重申了它长期以来所持的观点，即政府只应限于提供“基础结构”——电力、公路、铁路、水路、港口、邮政、电报和电话。就人民同盟来说，也趋于接近这种看法，它所强调的总的原则是“在确定一项特定工业发展的任务时，政府的指导思想应该是考虑其利弊而不是提出空洞的社会主义原则。”该党的领导更进一步宣称，在前三个五年计划期间，国营部分扩大得太多了，现在主要是需要“巩固”。除电力、矿物油和国防工业以外，一般工业部门“今后若干年不应实行扩大国营部分的计划”。两党在提出反对意见时也是一致的。它们都不赞成国有化，不管是对银行还是对私人工商业的其他部门。它们都反对通过控制而主张依靠货币和财政措施来调整物价。它们主张取消对许多工业企业颁发许可证的办法，自由党还要求完全废除“许可证一定额一执照制度”。

两党在主要方面是一致的，但在某些领域也存在分歧。人民同盟的民族主义情绪更为强烈，它不象自由党那么热心于更多地接受西方国家援助或引进外国资本使之在发展印度工业方面起重大作用。然而，人民同盟虽然在经济严重依赖的问题上采取谨慎态度，却非常关心对巴基斯坦和中国的防务，并主张解放被占领的土地，因而看到自由党的观点有某

些可取之处，因为自由党认为“为了应付国际局势的现实情况，同一些可靠的大国结成适当的防御联盟是必要的”。人民同盟认为“不结盟既不可能是我们的信仰，也不可能是我们对外政策的永久基础”。“当我们遭到侵略时，我们必须有同盟国”。他们提出的解决办法是“奉行一项独立的对外政策，并在互惠和互利的基础上同一些国家结成双边联盟，而不管这些国家是否效忠于两个大国集团”。

自由党就宗教在印度发展中的作用问题发表了一项特别声明，这项声明最明显地反映了两党想采取一种共同方针的企图。自由党一方面重申支持宪法保证的宗教信仰自由的权利，同时又认为必须强调道德和精神准则，这些准则是采取“正确行为”的动机和对“正确行为”的鼓励，比国家法律和规章作出的任何规定都具有更大的力量。自由党看来已令人吃惊地背离了世俗标准，它继续保证恢复宗教准则在“生活中的合法地位”，同时又追求印度教传统上达磨（法——译者注）所规定的精神目标。事实上，自由党在它的竞选宣言的结尾部分还专门承认“达磨作为一种信仰神的精神法则，其作用应由我国政府重新肯定并予以欢迎和鼓励”。自由党还向选民保证，它“谋求使国家恢复甘地主义原则，即最优先考虑把达磨这个准则作为取得持久的精神进步和物质繁荣的真正基础”。

一九六七年大选前夕，左翼反对党和保守的反对党都不再因为公开攻击国家领导人在尼赫鲁指导下制订的基本政策原则而感到政治上受到压抑。一方面，各左翼政党为了谋求合法地位而迎联合国大党正式纲领中确认的尼赫鲁的社会主义目标，但又怀疑通过宪法规定的机构实现这一目标的可能性。相反，它们要求实行大刀阔斧的改革以便于没收工业资

产阶级和地主阶级的财产。印共（马）准备把在议会外开展“群众斗争”的策略作为主要手段来从下面施加压力以促成激进的社会改革。印共则希望通过反帝、反封建和反对垄断资产阶级分子的民族民主阵线在中央掌握政权。通过这种过渡性安排实现“工人阶级”的唯一的领导。另一方面，自由党和人民同盟都声称忠于宪法中奉为神圣的民主政治程序，而两党实际上却都拒绝实现国大党曾保证通过渐进的、和平的改革（包括有计划的发展经济、社会主义、世俗主义和不结盟）来达到的真正的社会目标。

被党内的个人纷争和派系纷争弄得调动不灵的国大党确实到了甚至不能努力团结一致地捍卫它的各项政策的状况，也不能提出一项改正过去执行中失误的新策略。以甘地夫人和卡马拉季为首的工作委员会的一个小组起草的竞选宣言，几乎只是重申对计划经济、社会主义、世俗主义、民主和不结盟等各项旧有原则的支持，而同时又企图安抚党内处于意识形态两个极端的持不同意见的人们。为了尽力平息对计划经济的批评，宣言避而不谈第四个五年计划纲要草案是国大党的主要经济纲领。竞选宣言同时还做出妥协，保证“使大多数银行机构处于社会控制之下，以便为经济事业服务和更有效地实现我们的社会目标”，试图以此使那些要求明确地对实行银行国有化作出承诺而发出怪声怪气的社会主义少数派平息下来。国大党的政纲和从前一样，基本上同它的选举战略无关。国大党比过去更加依赖它在领导民族民主运动时期赢得的，现在已经减少了的政治资本，也更加依赖一位全国性领袖对群众所具有的号召力——这位领袖由于与尼赫鲁的魅力有直接的个人联系，因而与那段光荣历史就有了不解之缘。但政治观察家们在估计一九六七年大选中国大党的前

景时，普遍提出一个同样的问题“（甘地夫人）能否象他父亲从前经常做的那样，超越党的头目和派系领袖而径直把手伸向群众并使他们着迷，从而使国大党承认她是该党不可缺少的人。”

结果证明，甘地夫人同尼赫鲁统治的联系是太薄弱了，以致无法扭转群众对国大党支持的下降趋势。国大党在人民院总票数中所占份额下降到百分之四十一，比一九六二年几乎减少百分之四。在邦一级支持国大党的选民下降到百分之四十二，比上次选举减少百分之三以上。在最关键的选民当中得到支持的情况，在一九六二年就已开始显示出有了变化，而到一九六七年这种变化就更为明显了。根据印度民意研究所的分析，“下述的判断总的来说是正确的，即青年人、‘入大学前的青年’和收入最低的集团从一九六二年甚至更早些时候就已经在改变着他们基本上忠于国大党的态度。”一九六七年全国选举中新增加的每四张选票中，国大党只赢得一票，而一九六二年是每三张选票中赢得一票。各邦出现的主要倾向也大致相同，即在新增加的选票中，国大党的份额下降幅度大于一九六二年，只有中央邦、拉贾斯坦邦和北方邦例外。

调查材料尽管范围有限，却留下了一个总的深刻印象，即曾经追随国大党的广大群众投票支持国大党的在逐渐减少。一九五七年至一九六七年期间，在收入最低者、未受教育者和宗教少数居民中对国大党的支持都下降了。此外，国大党未能吸引住独立后达到选举年龄的较年轻的一代人，因为二十一岁到三十五岁这一年龄范围的人所投国大党的选票减少了。另外还有其他一些令人不安的倾向。在城市中，支

持国大党的选票在过去的三次大选中一直保持比较稳定的状态，而一九六七年第一次急剧下降了。右的和左的主要反对党的选票都增加了，而受损害的是国大党，不是独立人士和小的反对党。得益最大的是人民同盟，它不仅是在印地语地区的城镇增加了大量选票，而且它的影响还扩大到安得拉邦和马哈拉施特拉邦的许多城镇选区。共产党的选票在西孟加拉邦和比哈尔邦也稍有增加。按照某些国大党内的社会主义者的理解，至少是城市地区的选民正在发生两极分化，一部分拥护共产党，另一部分拥护教派政党和保守政党，而国大党则成为一个“中间政党”，它的支持基础正在缩小，但还要同两个极端作斗争。

中央政府和各邦政府中最著名的领导人所遭受的失败比任何统计数字和调查材料都更加使人得到一种印象，即国大党的势力已一落千丈。在中央，有十几个部长和副部长在选举中落选，其中包括总理最亲密的经济顾问：粮食和农业部长C·苏布拉马尼亚姆和财政部长萨钦德拉·乔杜里。此外，辛迪加头目、孟买党组织中强有力的首脑、当时任铁道部长的S·K·帕蒂尔也被击败。辛迪加派成员阿图利亚·高希也丧失了从西孟加拉邦当选的人民院议员席位。

但“极其突出”的是“迄今被认为不会受到损害的卡马拉季也令人难以相信地垮台了”。他在自己的家乡马德拉斯选区被击败。在邦一级，落选名单中列在前面的也是国大党的领导人，其中包括一些首席部长，如比哈尔邦的K·B·萨海、西孟加拉邦的P·C·森和马德拉斯邦的巴克塔瓦特萨兰。

最令人吃惊的是，国大党在中央和各邦都失去了不少席位。不仅是国大党所得选票的平均数下降，削弱了它在多边竞争中赢得多数的能力，而且反对党联盟克服了反国大党选

票分散的问题，从而对声望日益下降的国大党在选举中的冲击加大了。在这种情况下，国大党在人民院中虽然只减少了百分之四的选票，但它丧失的席位却超过了百分之二十一。

《表 9-1》中对各主要政党在一九六二年和一九六七年两次大选中得到的票数和席位的百分比所作的比较表明，一部分选民转而不投国大党的票，几乎使所有反对党（包括无党派人士在内）都得到好处，只有一些小的分裂集团遭到重大损失。

国大党所得选票的平均数下降和反对党组成联盟这两件事结合在一起，使国大党在各邦遭受的失败更加严重。在喀拉拉、马德拉斯、奥里萨、旁遮普、拉贾斯坦、北方邦和西孟加拉等邦的立法会议中，国大党成了少数派。在国大党被击败的八个邦里，有四个邦国大党的支持者大大减少了。正如《表 9-2》所表明的，西孟加拉邦减少百分之六点三，旁遮普邦百分之八点二，比哈尔邦百分之八点五，奥里萨邦百分之十二点五。北方邦自一九六二年至一九六七年，国大党选票只减少了百分之四点二。这个比率虽然不大，但这是由于国大党声望逐步下降，从一九五二年得票占百分之四十七点九这个高峰减下来的，所以这种减少也同样产生了不利的影晌。

但是，选票的减少还不足以说明国大党失败的程度。存在（或者说不存在）反对党的竞选联盟是另外一个关键因素。在国大党获得群众选票不到百分之四十的邦里，凡是反对党进行了选举调整的地方，国大党所得席位的百分比要比它所得选票的百分比减少得更多。在比哈尔邦、旁遮普邦和北方邦，国大党面对的是分裂的反对党，与它丧失的选票相比，它丧失的席位分别为二倍、一点三倍和二点六倍。在奥里萨邦，国大党面对的是自由党—人民国大党的联盟，它丧失的席位相当于它所失去选票的三倍。这方面最引人注目的

例子是喀拉拉邦的情况，各左派党的力量在一些地方比较集中，因而它们在群众中的追随者相对来说要少，但得到很大比例的席位。虽然国大党和各反对党之间选票分配情况在一九六五年到一九六七年期间变化很小（实际上国大党的选票还稍有增加），但印共（马）和印共领导的七党联合阵线联盟却使国大党遭受很大损失，共产党人得到引人注目的好处。正如《表 9-3》所表明的，国大党所得选票从一九六五年的百分之三十三点五增加到一九六七年的百分之三十五点四，而所得席位反而减少很多。它在邦议会中的力量从占总数的百分之三十五以上减少到百分之七。对比之下，两个共产党所得选票只从一九六五年的百分之二十七点五增加到一九六七年的百分之三十点六（这个数字仍低于国大党的水平），而它们在邦议会中的席位却增加百分之十一，即从总数的百分之三十二提高到百分之四十三。联合阵线的其他成员也得到许多席位，整个联盟总共赢得选票的百分之四十九，所占席位超过百分之八十四。

在拉贾斯坦、马德拉斯和西孟加拉三个邦里，甚至在国大党得到百分之四十以上选票的情况下，反对党也表现出有能力利用竞选联盟作为赢得多数席位的有效方法，而过去得票百分之四十是足够取得议会多数席位的。在拉贾斯坦邦，国大党面对一个自由党—人民同盟非正式的联盟，实际上它得到的选票比一九六二年还略有增加，但在邦议会中的席位却从百分之五十减少到百分之四十八点四，这就足以使国大党丧失多数党的地位。马德拉斯邦的情况还要糟糕得多。国大党在那里得到的票数超过百分之四十一，只比一九六二年减少不到百分之五，但是却令人吃惊地丧失百分之四十六的席位，只获得五十席，而上次大选获得一百三十九席。相形

一九六二年和一九六七年人民院选举中
主要政党赢得的选票和席位所占的百分比

表9-1

党派名称	一九六二年 得票数	所占 百分比	一九六七年 得票数	所占 百分比	一九六二年 赢得席位数	所占 百分比	一九六七年 赢得席位数	所占 百分比
国大党	51,509,084	44.72	59,538,197	40.92	361	73.07	284	54.60
自由党	9,085,252	7.89	12,332,316	8.48	18	3.64	42	8.08
人民同盟	7,422,766	6.44	13,693,682	9.34	14	2.83	35	6.73
印共(马)	11,450,037	9.94	7,063,115	4.85	29	5.87	23	4.42
社会党*	—	—	6,502,608	4.47	—	—	19	3.65
统一社会党*	3,099,897	2.69	—	—	6	1.21	—	—
人民社会党	—	—	7,223,499	4.96	—	—	23	4.42
德拉维达进步联盟	7,848,345	6.44	4,480,224	3.05	12	2.43	13	2.50
其它党派	2,315,610	2.01	5,524,514	3.79	7	1.42	25	4.82
独立人士	12,795,579	11.11	8,226,276	5.66	27	5.46	13	2.50
	12,749,613	11.08	21,044,692	14.47	20	4.05	43	8.27

资料来源：印度国大党，《第四次大选：统计分析》（一九六七年六月），第二至三页。

* 拉姆马诺哈尔·洛希亚领导的社会党是一九六二年大选前夕由人民社会党的一批脱离者组织的。随后，在一九六四年，洛希亚的社会党和人民社会党短暂地合并组成一个统一的社会党，即统一社会党。一九六五年二月，一些不满分子决定重新组织一个独立的政党，这次合并又被拆散了。社会党保留了统一社会党的名称。

一九六七年邦议会选举中国大党

表9-2

所得选票和席位的百分比减少情况

邦名	一九六二—一九六七 票数的			一九六二—一九六七 席位的		
	年得票百分比	年得票百分比	增 减 百分比	年赢得的席位百分比	年赢得的席位百分比	增 减 百分比
比哈尔	41.35	32.84	-8.53	58.1	40.3	-17.8
喀拉拉*	33.58	35.40	+1.82	27.1	6.8	-20.3
马德拉斯	46.14	41.49	-4.65	67.2	21.4	-46.0
奥里萨	43.28	30.73	-12.55	58.6	22.1	-36.5
旁遮普	45.63	37.42	-8.21	57.5	46.2	-11.3
拉贾斯坦	40.02	41.44	+1.42	50.0	48.4	-1.6
北方邦	38.33	32.13	-4.20	57.9	48.8	-11.1
西孟加拉	47.20	40.97	-6.32	62.3	45.4	-16.9

资料来源：国大党全国委员会：《第四次大选》，第一页。

* 喀拉拉得票百分比系一九六五年中期选举的数字。

表9-3 喀拉拉邦国大党与各反对党情况比较

(一九六五年各反对党分别竞选, 一九六七年作为联合阵线成员竞选)

党 派 名 称	一九六五年		一九六七年	
	选票所占 百分比	席位所占 百分比	选票所占 百分比	席位所占 百分比
国大党	33.03	27.07	34.22	6.77
印共(马)	19.55	30.08	22.62	39.01
印 共	8.02	2.25	8.24	14.29
穆斯林联盟	8.71	4.51	6.51	10.61
统一社会党	8.00	9.79	8.08	14.29
人民社会党	1.30	—	2.61	4.51
	1.19	0.75	0.65	1.50
喀拉拉社会党	—	—	0.51	0.01
反对党总计(分别竞 选和作为联合阵线 成员竞选)	41.77	47.38	49.22	84.22
喀拉拉国大党	13.11	18.04	7.31	3.76
独立人士	10.30	7.51	4.36	4.51
其 它	0.27	—	1.29	0.74
废 票	1.52		3.60	
总 计	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源: 维克托·M·菲克,《喀拉拉——印度的延安》, 第四九九、五一八页。

之下, 德拉维达进步联盟(以它为首组成包括自由党、印共(马)、人民社会党和穆斯林联盟在内的竞选联盟)也得到近百分之四十一的选票, 而它却能够赢得一百三十八席, 在二百三十四席的邦议会中拥有明显的多数。

然而, 正是共产党又一次(这次是在西孟加拉邦)极为巧妙地利用了联合阵线联盟, 在具有相对固定的民众支持的根据地赢得较大比例的席位, 使国大党无法因得到较多选票

而成为邦议会中的多数。国大党在一九五二年、一九五七年和一九六二年曾分别获得百分之四十、百分之四十六和百分之四十七的较多票数，确实使它得以建立了稳定的政府。国大党在一九六七年得到百分之四十一的选票，根据过去的经验本应产生同样的结果。但是，这一次反对党都集中到印共（马）的左翼联合阵线和印共领导的左翼人民联合阵线中来了。结果如〈表 9-4〉所表明的，国大党丧失百分之六的选票，却失去了百分之十七的席位，在邦议会的二百八十个议席中只得到一百二十七席，远未达到多数。对比之下，两个共产党在一九六七年获得的票数实际上与一九六二年共产党没有分裂时得到的一样多，即大约占百分之二十五，但它们却能够使两党的席位从大约占百分之二十增加到百分之二十一，在二百八十个议席中得到五十九席。更重要的是，在这次选举以后，它们通过组织两个阵线之间的联盟，在邦议会中控制了百分之四十五的席位即一百二十六席，或者说比这两个党单独赢得的席位数多出一倍。在增加了三名非选举阵线政党的成员和一名独立人士以后，左翼分子成功地在西孟加拉邦建立了第一个非国大党政府或印度独立以来第二个由共产党控制的联合阵线政府。这一胜利还有更广泛的影响。印共更坚信它的总战略是正确的，即联合国大党内持不同意见的人，依靠进步的政治联合的支持团结群众，以便有利于民族民主阵线的建立。甚至国大党内持不同意见者的领袖、孟加拉国大党主席阿乔伊·穆克吉也被挑选出来组织新政府，因为他是唯一能够既得到共产党集团又得到非共产党集团支持的政治家。

虽然一九六七年大选的结果表明国大党的优势地位受到明显削弱，但是国大党这种力量减弱的情况对印度政治中的

**西孟加拉邦国大党竞选结果与各反对党
一九六五年分别竞选和一九六七年作为联合阵线成员**

表9-4 竞选结果比较

党派名称	一九六二年		一九六七年	
	选票所占 百分比	席位所占 百分比	选票所占 百分比	席位所占 百分比
国大党	47.2	62.3	41.2	45.3
左派联合阵线				
印共(马)	—	—	18.1	15.4
统一社会党	—	—	2.1	2.5
革命社会党	2.5	3.5	2.1	2.1
社会主义团结中心	0.73	—	0.72	1.4
工人党	0.28	—	0.34	0.009
前进同盟(马克思主义)	0.32	—	0.41	0.003
总计	3.83	3.5	23.77	21.41
左派人民联合阵线				
孟加拉国大党	—	—	10.0	12.1
印共	24.9	19.8	6.5	5.7
前进同盟	4.6	5.1	3.8	4.7
总计	29.5	24.9	20.3	22.5
人民社会党	4.99	1.9	1.88	2.5
人民服务同盟	0.72	1.0	0.68	1.8
噶尔喀人联盟	0.40	0.008	0.45	0.007
人民同盟	0.45	—	1.33	0.003
自由党	0.57	—	0.81	0.003
独立人士	10.8	4.3	8.9	4.0

资料来源：维克托·M·菲克：《喀拉拉——印度的延安》第四〇八一—四一〇页；马库斯·F·弗兰达：《西孟加拉的激进政治》第一一六——一一八页。

意识形态倾向却没有明显的意义。从绝对数字和边际票增长率来说，各保守政党都得到最大的收获。不过，人民同盟的

优势仍然集中在城镇地区和主要局限于印地语地区的选区。自由党虽然在农村地区取得较大成就，但它仍然是通过以前的王公和柴明达地主所控制的垂直关系，一般是利用传统的而不是现代的保守情绪来组成自己的选民队伍。相反，两个共产党所得到的支持虽然总的说来比一九六二年只稍有增加，但它们却成功地建立了地区性的据点，并巧妙地操纵了竞选联盟，使共产党领导的联合阵线联盟得以在两个邦里掌权。另外，一个地区性政党德拉维达进步联盟在马德拉斯邦发出了反对强制使用印地语的战斗号召，同时还许诺在城市实行大米价格津贴和在农村重分土地，以便在城市贫民和乡村小农中建立政治基础。这样，它就有效地使国大党在印度组织得最好的机构之一处于不利地位。

大多数观察家基本上同意印度民意研究所的估计，即“几乎不可能……辨认出选民的选择哪些是意识形态方面的，仅仅是从反面证明他们对国大党越来越不满意。”国大党全国委员会的估计也同样令人不得其解。官方评论认为必须问一问：

“国大党和其他政党的宣言在多大程度上影响了选民的想法。许多权威的观察家的看法是：“思想或宣言并没有起多大作用。问题比答案所表明的更为复杂。全国普遍地熟悉国大党的思想，并且大体上接受它对许多重大问题的基本立场。反对国大党的选票不一定是反对国大党的意识形态。反对党，特别是人民同盟、自由党和共产党在许多重大问题上的观点和政策确实同国大党是很不一样的。可是，赞成人民同盟的选票不一定赞成人民同盟的意识形态；赞成自由党的选票也不一定赞成

自由党的意识形态。共产党的情况在很大程度上也是如此。支持这些反对党的选民，有些人是赞成这些政党所鼓吹的意识形态的，但是其中也有些人是由于遭受困苦或其他原因而想表达对国大党的不满。

但是有一点是分析家们都同意的。他们都把一九六七年大选看做是印度政治发展的分水岭，是标志着“一个时代结束”的事件。虽然国大党还是全国最大的政党，并在中央拥有稳定的多数；但大家都认为，自此以后一党统治政治制度的结束实际上是不可避免的。国大党面临着反对党日益有成效的联盟，而且人们估计它至少要重新达到一九六二年的得票水平才能在一九七二年举行的下次全国大选中赢得多数议席。因此，国大党的前景是很暗淡的。实际上，多数专家都预计国大党的力量还会下降。他们预言国大党不再能够单独地赢得人民院的多数席位，而“只有同右翼或左翼势力建立巩固的联盟才能再次掌权”。他们甚至认为“在全国各地建立联合政府是不可避免的”。

但是，在有计划地重新组织右翼和左翼政党联盟的基础上在各邦建立稳定的联合政府的可能性是很微小的。一九六七年各邦的选举表明，发展是很不平衡的。中央邦、拉贾斯坦邦、古吉拉特邦和比哈尔邦的王公们与喀拉拉邦和西孟加拉邦激进的马克思主义者一道当选担任公职；印度教教派主义者在印地语的中心地带各城镇受到人们的热情支持；激烈反对强制使用印地语的政党则在南印度的村镇中掌了权。国大党是印度唯一的全国性力量，但它看来处于四面围困当中。在同吵嚷着要求各邦更大自治权的地方性政党的竞争中，它的力量注定要进一步衰落。同时，除喀拉拉邦和西孟

加拉邦的印共（马）以及较小程度上马德拉斯邦的德拉维达进步联盟以外，其他各地方性政党仍然主要依靠自上而下的垂直的政治动员方式，把散布在各地的追随者同当地显贵们所控制的，以种姓和经济联系为基础划分的宗派联盟结合起来，来取得选民的支持。另外，凡是按农民的阶级划分进行动员的地方，也不是贫苦农民为了向当地显贵们控制的各级权力机构进行挑战而选出自己的领导人和建立自己的选举组织这样一种自然演变的结果。相反，这是很久以前甘地所担心的“非劳动者领导人玩弄花招”的结果，这些领袖们信奉一种煽动性的观点，即公开怀疑选举制度对社会主义改造会有什么价值。

人们在估计未来前景时，很快就再次产生了对政治不稳定，甚至对全国分裂的担心（印度独立后这种担心是已经消除了的）。选举结束后许多不祥的迹象加深了这种担忧。这些迹象是：邦一级政治经常性不稳定的局面开始出现；无视议会准则，滥用宪法权力；以语言和部落划分的民族主义情绪再次出现；共产党为首的联合阵线联盟统治的邦里，地主和雇工、工业经理和工人之间爆发“阶级斗争”；就全国范围来说，农村暴力事件急剧增加。

在几个邦里，民主进程的破坏实际上是与选举的结局同时发生的。国大党只在安得拉、阿萨姆、古吉拉特、哈里亚纳、中央邦、马哈拉施特拉和迈索尔等七个邦的议会中赢得明显多数。但在比哈尔、旁遮普、拉贾斯坦、西孟加拉和北方邦等其它五个邦里，它仍然是最大的政党。在这五个邦中有两个邦——拉贾斯坦和北方邦，国大党和反对党联盟都声称自己在议会中得到多数议员的支持，并要求邦长给它们组

织联合政府的机会。这种互相抵触的要求使宪法第一百六十四条规定的邦长权限产生了问题。该条并没回答在大选中任何一个政党都没获得绝对多数的情况下，邦长是否有权任命首席部长这样的问题。内政部长拿这个问题同首席法官们磋商，但是在到底邀请邦议会中最大的政党领袖还是反对党（或者第二大党）领袖来组织政府这样的具体方针上没取得一致意见。因此，这样的观点占了上风，即“邦长应努力任命一个经过调查他认为最可能在议会中得到稳定多数的人。”把如此广泛的自由处理权授与由印度总统根据中央政府（即执政党领导人）的意见任命的邦长，这就为滥用权力提供了很大的可能性。

在北方邦和拉贾斯坦邦，邦长邀请了第一大党——国大党的领袖组织政府。人们立即提出了指责，认为这是在政治上实行偏爱。就北方邦来说，这种指责是没有什么说服力的。在那里，各反对党组成了联合议员党。它声称在一个有四百二十三名议员的议会中，它们有二百一十五名议员，所以要求有机会组织非国大党政府。然而邦长邀请了国大党议会党团领袖C·B·古普塔组织政府。他认为这一决定是正确的，理由是两个集团都自称得到同样的独立人士的支持，而实际上只有国大党能够提出这类议员的名单。在拉贾斯坦邦，关于偏爱的指责就比较难于驳倒了。在这个邦，虽然组成联合议员党联盟的反对党宣称得到独立人士的支持并拥有多数席位，但邦长萨姆普尔南德博士（前国大党北方邦首席部长）还是邀请了国大党领袖莫汉拉尔·苏卡迪亚组织政府。邦长解释说，他作出这项决定是遵循邀请第一大党领袖组织政府这一“惯例”。另外，他认为政党是根据它们的纲领参加竞选的，至于独立人士，“人们并不知道他们的方针政策”，因此他

“没计算”联合议员党联盟中无党派人士的席位。这就使他的解释更软弱无力了。这项决定使得统一阵线的坚决支持者连续四天在大街上采取暴力行动。在这期间有三百二十四人被捕，其中包括反对党的一些著名成员。扔石头的暴徒和警察之间的对抗最后导致开枪，结果有几人被打死，至少还有四十人受伤。只是由于叫来了军队，才得以恢复秩序。在六周后的四月二十六日撤销总统统治和新政府就职以前，由于三月十三日宣布实行总统统治而中断的邦议会一直没有重新召开。萨姆普尔纳南德此时已不担任邦长（这是默认反对党关于处置不当的指责），而且由于新旧政府交替，有一段时间使那些作为无党派人士或由人民同盟和自由党提名而当选的议员倒戈到国大党一边，这样国大党在议会中又得到了明显的多数。

拉贾斯坦事件实际上只是在邦一级出现由国大党倒向反对党以及由反对党联盟倒向国大党的政治倒戈和反倒戈这样的分裂现象的开始。倒戈现象使得政党实力经常处于不稳定状态，并使邦长的政治作用日益加强。邦长根据“调查结果”不仅必须决定谁是最可能获得多数的人，而且必须断定在不大可能建立稳定政府的情况下需要建议实行总统统治的时机。在哈里亚纳邦，国大党内阁仅仅就职一周就爆发了政治不稳定的危机。十二名持不同意见者退党另组哈里亚纳国大党，并同一些无党派人士和其他反对党建立联合阵线，该阵线还被邀请组织新政府。在这种情况下，国大党政府在议会中被击败了。北方邦国大党内阁维持了三周。四月十七日，十八名国大党人脱党组织一个新的集团——人民国大党，并同各反对党联合成立了联合议员党，领导一个新的联合政府。在中央邦，一九六七年七月二十九日大批国大党党

员倒向反对党方面，这时三十六名邦议员也背弃原来所属政党建立了联合议员党的政府。到一九六七年夏天，反对党联盟（或者是共产党领导的联合阵线政权，或者是联合议员党政府）已治理着印度十七个邦中的八个邦和居民中的多数。

喀拉拉邦和西孟加拉邦的两个联合阵线政府最初在主要的思想观点方面要比联合议员党联盟有利，因为联合议员党联盟全然是为反对国大党而建立的联盟。这个联盟由各式各样倾向的人组成，其中包括国大党的脱党分子、人民同盟、统一社会党、人民社会党和两个共产党等互相对立的政党提名而当选的邦议会议员，以及各地区按种姓和教派划分的分裂集团（这些集团不过是前王公和柴明达地主的追随者在政治上的代表）。这些不相协调的伙伴之间无法达成一致，其原因是多方面的。这涉及到与一系列有争论的方针政策问题有关的整个意识形态领域。这些问题包括：取消土地税、强制征调粮食、释放根据预防拘留法扣押的人，在印度北部各邦把乌尔都语作为官方语言等。但是，最经常发生不快的是议员联盟内各政党和领袖之间分配职位的问题。在大多数情况下，联合议员党联盟只拥有很微弱的多数。所以，持不同意见的派别就有可能通过倒戈活动参加国大党，或者自己组织一个新党来发展它们本身的力量。它们这样做的目的是在两个集团之间保持平衡，并要求得到部长职位作为支持别人的代价。其结果是出现了一种“相当典型的内阁危机模式”。

每届政府组成以后，大家都会知道，属于国大党某派或非国大党某派的著名人士对政府感到不满，因为他或者是不满足于在政府中的地位，或者是未能在政府中得到一个职位。然后，这位不满的领袖就笼络支持者，

同时批评政府“贪污腐化”，或者批评政府未能很快地实现其各项纲领。最后，由于发生一起什么著名的事件，或发现一个什么问题，就给该领袖提供一个直接的理由同他的忠实支持者一起实行倒戈。

然后，倒戈的领袖便得到一个机会组织政府，这……或者是个非国大党联盟，或者是国大党支持的少数党政府。无论哪种情况，倒戈的领袖都要成为新的首席部长，同他一起倒戈的那些人多数担任部长职务。于是，新的危机又开始了。在两届政府的间隙期间，议会中各种互相敌对的力量不断为争取无党派人士和党内可能的倒戈者的支持而讨价还价。一场角斗结束了……邦长们确信不可能有稳定的联盟了，因而应当解散议会和举行新的选举。

在疯狂的竞争中赢得这场“角斗”的所有政党都公然地违反议会和宪法的准则。联合议员党的领袖为争取国大党内持不同意见者本人及其追随者而许诺让他们在扩大的联合政府中担任部长职务。这种联合政府的规模已远远超出行政上的需要。这完全是为了党派利益而滥用宪法权力。国大党的领袖也同样地鼓励联合议员党联盟中的倒戈行为，许诺让他们在议会中得到支持（但不组成正式的同盟）。这就导致了完全由倒戈者组成的少数派政府上台。此外，两党都指责对方使用粗劣的手段诱使邦议员倒戈，其中包括行贿、恫吓、甚至绑架、殴打以及“强盗抢劫和制造恐怖”等办法。有几个邦，由于使用了这些方法，双方几乎每天都有倒戈的事。据内政部统计，大选后的头十二个月内，在各邦议会中发生了四百三十八起倒戈事件。在某些邦，同一个人甚至来回倒戈

数次。倒戈政治在后来的几年中愈演愈烈。总的说来，从一九六七年三月到一九七〇年三月这一期间，各邦的倒戈事件达到一千八百二十七起，这个数字是惊人的，因为所有邦议会会议席总数只有三千四百八十七席。

由于双方都互有倒戈的，这就出现了国大党和非国大党联盟各自都不断声称在议会中拥有多数的情况。一九六七年到一九七〇年期间，在比哈尔、哈里亚纳、喀拉拉、中央邦、旁遮普、北方邦和西孟加拉等七个邦曾经建立，随后又倒台的邦政府总共有二十三个。追求这种暂时利益的政治家们都没有受到议会行为准则的约束。在“空前混乱和双方互相恶毒辱骂”的局面中，反对党经常对政府提出不信任动议。由于对政府不满的各阶层人士也卷入到这种“难以控制的局势”当中，邦议会已不能行使它的职责。此外，还出现了更严重的不正当行为，其中包括邦议会的议长和（或）邦长对宪法所规定的权力作毫无根据的解释，结果影响到这方或那方在不断的争权斗争中获胜。在旁遮普邦，一九六八年三月联合阵线内发生一起倒戈事件。这一事件为国大党政府支持的少数派政府铺平了道路，该政府几乎全部是联合阵线的倒戈者组成的旁遮普人民党的成员。在这以后，国大党—人民党联盟又对议长（他是在联合阵线执政期间当选担任此职的）提出一项不信任动议，但被该议长裁决为违反宪法。由于这一裁决产生了“难以控制的局势”，因而议长于三月七日宣布议会休会两个月。在年度预算可能被议会通过之前作出的这项引起争论的决定造成了一场宪法危机。联合阵线要求解散议会，实行总统统治；国大党要求休会后重新召开议会（这样国大党支持的政府可以继续执政）。邦长采纳了后一种意见。这种做法不仅在议会内引起了非议，而且为更严

重地违反议会程序准备了条件。议会一复会，议长就裁决邦长关于休会后重新召开议会的行动是“非法的和无效的”，然后再次使议会休会。当时这次会议所以能够举行，只是因为副议长担任主席。这种颇成问题的紧急措施在联合阵线的坚决支持者中引起很大义愤，致使“几个人跳到议长的讲坛上，在那里同对立派的成员扭打起来。搏斗持续了一刻钟，讲坛上才平静下来……。在震耳欲聋的吵闹、敲桌子和高喊口号声中，议会在副议长的主持下报告并处理了所有的财政问题——通过了当年追加的预算、一九六八——六九年度的预算以及有关的拨款法案，但这些事只是在首席部长命令警察占领议会之后才完成的。”

类似的事件在西孟加拉邦也发生过。一九六七年十一月，在粮食部长P·C·高希博士辞职并同十七名倒戈的邦议员一起建立了得到国大党支持的进步民主阵线以后，人们对联合阵线在该邦是否拥有多数这一点就产生了怀疑。邦长建议“提早”召开一次事先未安排日程的议会会议以便考验政府的实力。首席部长阿乔伊·穆克吉对此加以拒绝，这就促使邦长宣布解散联合阵线政府。尽管联合阵线指责邦长逾越职权，实际上是“扼杀”该邦民主，高希博士领导的一个少数派新政府还是宣誓就职了（这个新政府在宣誓就职前采取了预防安全措施，包括禁止在加尔各答及其周围地区举行公众集会和实行军事戒备在内）。然而，十一月二十九日议会开会时，议长在一项“前所未有的裁决”中宣布议会无限期休会，理由是：邦长在议会没有通过不信任投票的情况下解散联合阵线政府、任命高希内阁并根据这一内阁的建议重新召集议会，这些都是违反宪法和无效的。邦长不顾联合阵线关于解散议会举行新的选举的要求，决定议会不闭会，这

就促使双方走上街头去解决它们的争端。高希内阁最后于十二月二十三日就职时，大约已有四千八百人被逮捕。加尔各答的警察和示威者之间每天都发生对抗，暴乱、警察施放催泪弹、使用铁皮棒以及开枪等，已成为司空见惯的事。甚至在二月十四日邦长重新召集议会时，议长还以不合法为理由又一次使会议休会。高希内阁任职的三个月期间，被捕人数增加到三万人。

在邻近的比哈尔邦，一件不太惹人注意但却更加明目张胆地滥用邦长职权支持国大党的事例暴露出宪法准则已被破坏到何种程度。在这个邦，国大党选择了一名前国大党党员B·P·曼达尔作为推翻联合议员党内阁的工具。此人因无纪律曾于一九六五年被国大党开除，后来参加统一社会党，一九六七年当选为人民院议员。曼达尔不愿当人民院议员，而愿参加邦政府，但他不是邦议会议员。统一社会党中央议会党团指示他辞去比哈尔邦内阁职务而在中央担任议员。尽管六个月期限即将届满（根据宪法规定，在这个期限内一名邦内阁部长可以在未当选邦议员的情况下任职），他仍不理睬这一命令。在六个月期满前十天，即一九六七年八月二十六日，曼达尔辞去比哈尔邦内阁职务并退出统一社会党，另组一个得到国大党支持的新党——被剥削者党。一月十九日，在一次不信任动议中，被剥削者党—国大党联盟成功地挫败联合议员党政府。接着，国大党党团领袖向邦长提出他的党保证支持被剥削者党的少数派政府，并建议邀请B·P·曼达尔组织新政府。曼达尔不是邦议会议员，因此没有资格担任首席部长。但这件事很快就解决了，虽然具有讽刺意味。一月二十八日，曼达尔提名的S·P·辛格宣誓就任首席部长。一月二十九日，邦长根据辛格建议提名曼达尔为比哈尔

邦邦议会议员。首席部长辛格随即提出辞职。一月三十一日曼达尔应邀组织了新政府。

玩弄这种花招或类似的花招当然损害了民主程序的合法性——人们越来越蔑视各个党派的政治家，群众骚乱日益增多，邦政府更加经常地利用预防拘留法进行政治性逮捕；警察对群众使用催泪弹、铁皮棒以及开枪射击；当立法机关被搞得无法发挥作用和停止活动时，用行政命令来进行统治。但是，到头来那些应对大搞机会主义负责的邦议会议员们所得到的好处也是瞬间即逝的。双方邦议员经常不断的大规模的倒戈行为（有些议员倒戈三、四次）最后使得几个邦的邦长和新德里的中央政府确信：不举行新的选举，要组成稳定的政府是不可能的。一九六七年十一月二十一日首先在哈里亚纳实行了总统统治。接着又在另外四个邦实行了总统统治，解散了邦议会（西孟加拉邦在一九六八年二月二十日；北方邦在一九六八年二月二十五日；比哈尔邦在一九六八年六月二十九日；旁遮普邦在一九六八年八月二十三日）。

倒戈政治给民主发展的前途所造成的严重损害是无法估计的，它不仅仅是削弱宪法准则而已。由于动荡的邦政府要经常把精力贯注于在政治上求生存，因而它为实现全国目标而制订政策和贯彻执行纲领的能力进一步减弱了。联合议员党联盟所共同接受的“最低纲领”只限于一般的原则，这些原则既要得到群众最大的支持，又要尽量不在它们那些胡乱凑合在一起的伙伴之间引起争执。一方面，它们许诺实行“廉洁和高效率的”管理，消除贪污腐化，加紧努力发展工农业和普遍改善穷人的处境，从而使所有集团和所有阶级都得到好处。另一方面，它们试图通过下列措施来巩固联盟

的地位：加强在战略上有共同利益的各集团对联盟的忠诚，答应取消农村土地税和城市地产税；免费提供灌溉设施；增加政府雇员的工资和津贴；为穷苦学生提供奖学金；由政府提供补贴和（或）实行粮食配给，以降低粮价。但所有这些都进一步在财政上消耗了邦政府执行发展计划的能力。它们不是致力于经济的发展，而是愈来愈草率地、象征性地去对待地方上共同存在的不满与愿望。当中央政权逐渐腐烂下去时，地方上就更加群情激昂了。

由于泰米尔纳杜邦（一九六七年大选前称为马德拉斯邦）的德拉维达进步联盟新政府暗中支持反对印地语的大规模学生骚动，确立印地语为全国“联系”语言的计划无限期地拖延下来了。一九六七年十二月人民院通过的官方语言（修正）法案规定继续使用英语作为中央和非印地语邦之间，印地语的邦和非印地语各邦之间进行正式交流的工具，在议会上也继续使用英语。但是，德拉维达进步联盟指责说，不讲印地语的人仍然处于不利地位，因为他们除学习本族语言外还不得不学习英语或印地语才能在联邦公务委任考试中同别人竞争。因此，内政部从一九六八年开始准备逐渐过渡到大部分科目使用地方语言考试。联邦内阁为使全国在语言问题上取得“意见一致”而最后制订出一个在录用中央机构人员时使用三种语言的方案。按照这个方案，每个应征者都要懂得英语、印地语和印地语以外的一种地方语言。一九六八年七月批准的全国教育方针也同样赞成使用三种语言的方案，要求学生学习本族语言（作为地方语言）、印地语（如果印地语是他的本族语言，则另学一种现代印度语言，最好是学南印度的语言）和英语，同时也准备逐步过渡到以地方语言作为大学教育的工具。

各地区之间关系出现了紧张的迹象。在泰米尔纳杜邦的几个县里组织了德拉维达进步联盟领导的泰米尔军，虽然这是为了对抗国大党青年组织反对德拉维达进步联盟的政治运动，但对保护该邦泰米尔人的利益，使其不受非泰米尔人侵害还是起了重大的作用。与此同时，阿萨姆邦的高哈蒂发生了反对“外来人”，特别是反对那些出身于拉贾斯坦邦马尔瓦里种姓的工商业家的骚动，这些骚动抢夺了他们的财物，进行了大规模的破坏活动。这一冲突加深了贫民、失业者同富裕的工厂主、报酬优厚的管理和技术人员之间日益严重的对立，如果双方在传统上属于不同的种族和种姓，这种情况就更加突出。这种现象在马哈拉施特拉邦表现得特别严重，那里的希瓦军中的马拉地族工人阶级走上街头举行示威，激烈反对在孟买雇用南印度人和非马拉地人。

这种对立和经济上的不满、文化上的民族主义交织在一起，就使得有可能按照地区、种姓和部族这样一些天然的社会因素进行群众性的政治组织工作。在两个邦里掌握了政权的共产党获得了在基层发动群众的新机会，从而受益最大。它们在喀拉拉邦和西孟加拉邦首先着手使最穷苦的种姓、教派和部族集团产生新的政治觉醒，使之认识到存在着共同的阶级利益，然后利用这种政治觉醒逐步建立各种农民和工人的协会，同拥有土地的中、高等种姓以及工商企业界直接进行对抗。

一九六七年，印共（马）控制喀拉拉邦联合阵线政府以后，立即开始扩大组织，提高在议会外发动群众运动的能力，这种运动的目标是动员群众施加压力，以实行激进的社会改革。形势是特别有利的。印共（马）继承了该邦党尚未

分裂时的大部分组织，它们由低等种姓埃扎瓦和哈里真中的佃农和雇农组成。此外，一九六三年批准的喀拉拉邦土地改革法大大地削弱了地主和雇农之间的联系。新的立法使大部分雇农通常享有的世袭的土地使用权转变为合法的土地占用权。许多地主过去按照传统的制度履行他们的义务，即使地价上涨时也采用通行的地租率并在佃农需要时向他们提供其他便利。此时这些地主认为自己长期的佃户辜负了自己的好意而宁可相信那些没有人情味的法律保证和保障。于是，有些地主就取消了按习惯给予佃农的一切便利，其中包括生产性贷款和遇到紧急事件、疾病或婚娶等情况时的其他贷款。被激怒的佃农作出的回答是，除承认地主有权收租外，不承认他们有任何其他权利。他们不理睬地主提出的适宜的耕种方法的意见。有些佃农甚至不准地主到他们的田地里去察看。

由于一九六八年提出了一项无所不包的喀拉拉邦土地改革（修正）法案，这种社会紧张关系更严重了。新的立法把最高土地限额从每户二十五英亩降低到二十英亩；给予佃农宅基地的所有权；规定在政府指定的日期，中间人对土地的一切权利（包括印度教寺庙和地主享有的权利）都交给政府，但付给他们相当于公平地租十六倍的补偿费。此后，土地所有权将交给享有永佃权的佃农，原来支付给地主的地租将由国家收取，其数额将根据土地的收益进行调整。

联合阵线政府并制订措施加强它在哈里真、低等种姓和穆斯林雇农中的号召力。一九六九年的“农业最低工资法”为工人要求提高零工的最低现金工资和收割时的实物报酬提供了法律上的根据。地主则再次做出反应，打算在一般节日和宗教节日时取消传统以稻谷和其他实物支付的津贴，撤销

贷款等其他便利，以进一步加剧农村的紧张局势。

印共（马）在喀拉拉邦已愈来愈有能力保护那些参加它发起的农民协会或工会的人，使其不致遭到报复，因而也就愈来愈能够把农民组织起来贯彻执行土改法。该党已在全邦各县、区建立了组织，并着手在一切可能的地方建立村级基层组织。这些村级组织由年轻的农业雇工领导，他们当中许多人发现自己作为邦政府中一个大党的政治干部可以利用新赢得的威望使自己摆脱对地主的依赖。此外，在邦政府中负责土地和内政（包括警察）事务的印共（马）党员保证，地方当局不会进行干预去保护地主不受佃农和雇工罢工和骚扰的伤害，因为佃农和雇工是从事“合法的和民主的”阶级斗争。由联合阵线各政党领导，通常为印共（马）地方组织控制的村“人民委员会”越出法律范围的行动日益增多。它们表面上是在协助政府推行收购粮食的运动，实际上却任意阻拦人们携带和运送大米，并就地以所谓“公平价格”卖给群众。喀拉拉邦政府授权“人民委员会”没收“囤积的”粮食的计划未能实行，因为中央政府根据它对（同地方政府）共同负责的问题拥有批准权而拒绝把计划提请总统批准。即使这样，警察还是阻止非法搜查私人住宅，也不制止大量侵占政府土地和不在地主的未耕土地。实际上，印共（马）打算在县一级和村一级建立它自己的地方志愿队来充当人民委员会的武装，以便使警察失去作用。

工业部门的争端虽然不是那么严重，但也是按类似的方法来处理的。警察奉命不得站在雇主一边干预劳资冲突，甚至在雇主遭到雇员围困斗争的时候也是如此。雇员们采用的策略有：包围资方高级人员住宅，不让他们得到食物、水以及其他生活用品；把电话掐断几小时甚至几天，不许他们同

外界联系，直到他们作出让步。这种策略已成为这个邦解决争端的正常方法，不仅在工业部门是如此，在政府行政部门也是如此。到一九六九年十月联合阵线政府由于内部的倒戈而垮台时，源于宗教仪式和（或）等级制度的依从关系正在生活的各个领域受到破坏。根据阶级划分这种新的概念，地主和雇农、土地所有者和农业雇工、工厂主和工人、高级行政官员和低级职员之间都成为一种互相敌对的关系。

西孟加拉邦也出现了类似的变化过程。开头时，联合阵线政府采取了“承认工农有权表达他们的正当要求和苦衷”的政策，并保证“不压制人民合法的民主斗争”。这项政策主要是在一些城市首先造成了分裂。在这些地方，印共没有分裂时曾在工会方面集中做了大量的组织工作。大选以后，劳工部长首先主动采取的一个措施是使围困斗争合法化，成为处理劳资纠纷的合法手段，从而宣告“与过去决裂”。印共（马）和参加联合阵线的其他政党加紧同印共的竞争，从而把工人组织到工会里，并扩大自己的政治影响，这样围困也就变成司空见惯的事情了。一九六七年三月到八月的六个月期间总共有五百八十三个机构或住宅遭到一千零一十八次围困，而警察奉命不加干预，站在一旁袖手旁观。西孟加拉邦同印度其他地区一样，劳资纠纷使工人的情绪更为强烈，因为这里的企业特别是加尔各答的企业是受“外来人”——马尔瓦里人、非孟加拉的印度人和英国的工业家控制的。

与此同时，担任土地和土地税收部长职务的印共（马）党员，计划在农村地区仿效喀拉拉邦的方式。土地税收部长在一九六七年宣布邦政府的政策是，对于为辨认和转让违反最高限额法而非法拥有的土地所进行的“人民合法的民主斗争”，农村地区的警察不得进行镇压。然后，印共（马）开始

组织低等种姓、哈里真和穆斯林农民反对处于统治地位的高等种姓、地主和焦特达(大农)阶级。虽然农民起初曾怀疑当他们真的反对地主时，联合阵线的各左派党能否保护他们，但是有些人从下述两种情况中得到鼓舞：一是印共(马)在农村中组织的农民协会力量不断增长。二是建立了临时特别法庭，这个法庭由力量得到加强的警察小分队支持，就地解决各种案件，并执行地方行政官的裁决。此外，联合阵线政府在几个月内又宣布进一步采取认真反对焦特达的措施。它们宣布取消这个邦的大米和稻谷的私人批发贸易，并准备按固定价格向大农征购稻谷和向碾米厂征购大米。在农民协会已完善建立起来的县份里，这些步骤使分成农敢于进一步实施法律，特别是实行分成农和地主之间要按六四分成而不是根据习惯按对半分成的规定。人们在收获前夕普遍担心分成农会把收成扣留起来，担心他们同焦特达的冲突会在农村引起大规模的暴力行动。但是，到最后时刻，即一九六七年十一月，联合阵线政府中发生倒戈，从而丧失了仅以一席之差的多数地位，被国大党支持的非共产党少数派政府所取代。于是，对焦特达的碾米厂征购的命令也就立即不起作用了。分成农在同当地地主发生对抗时受到的警察保护也撤销了。然而印共(马)在农村地区得到的支持还在继续加强，因为佃耕农和无地雇工确信，未来的共产党政府还会大规模地重分土地。

实际情况是，不管某一联合阵线政府的命运如何，客观条件正在出现并扩大到共产党地方据点以外的区域，这是有利于实行在议会外发动农民的策略的。一九六七年至一九六八年这一年中，土地冲突事件据说增加了一倍多。绝大多数鼓动活动(百分之八十以上)都是无地农民领导的，其目的

是反对地主，要求增加农业工资，保障租佃权，扩大收成的分配份额，而最重要的是重新分配土地。土地关系紧张不断加剧的原因是复杂的。根据内政部的报告，“远因”是土地改革失败，未能保障佃农的租佃权和应交的地租公平合理，也未能通过重新分配土地来纠正土地占有的不平等状况。把潜在的不满真正变成公开冲突的“近因”则是农业新战略和绿色革命。

与广阔贫穷地区并存的还有分散各处的现代化农业地区，这些地区的增加和发展破坏了农村中一些小块地区的保护和被保护关系。但只有主要产麦区农业经营单位的平均拥有面积才足以使大批耕种者有条件从事现代化的耕作。除这种地区以外，少地和无地农民是很难分享新技术的成果。大农却越来越注意寻找门路增加收益，他们投入资本使用有利可图的高产品种、购买更多的土地、改良耕地、提高农耕技术水平。他们拥有的土地产量因而提高了一、两倍。结果，他们很快就改变了对农业生产的看法，即要从一种仅能糊口的谋生方式改变为从事有利可图的商业活动。地主们开始粗略地计算机会成本，以便确定是出租一部分土地还是自己直接经营，而不受对老佃农负有个人义务这样的传统感情所支配。他们毫不犹豫地提高地租，使之适应地价的上涨，并且（或者）把享有长期土地耕种权的佃农赶走。土地改革法虽然在大多数邦都失败了，但它使得地主们把佃农看作潜在的敌人，在本来已经紧张的关系上又加上了这样一些变化。在这种情况下，从一块土地转到另一块土地耕作的佃农总是担心会失去一部分土地（失给别的佃农或失给地主），因此他们也就抛弃了传统上对地主表示依顺和负有义务的那种感情。

土地所有者与雇工之间传统的互相依赖和互相承担义务的关系也出现了趋于削弱的倾向。尽管集约化程度更高的耕种制度和作物种植的多样化有助于为农业雇工创造更多的就业机会，而且在多数情况下货币工资也有增加，但是由于物价上涨，雇工的实际收入一般没有多大提高。从某种意义上来说，他们在过去几年中的境况反而恶化了。他们想平等地分享新技术带来的好处，但实际上主要是希望维持主要农活按收成比例以实物支付的传统制度。但是，土地所有者们考虑到把所有的实物工资都改为货币工资在经济上可以得利，因而说传统的制度是剥削性质的，并采取行动对各种农活都实行货币工资。在可以采用机械的地方，大农都急于尽快地购买机器，其部分目的是为了减少对农业雇工的依赖。由于招收农业雇工时讲条件的做法代替了传统的保护和被保护关系，所以认为经济利益是相互对立的这种新概念就代替了认为有土地的高等种姓和没有土地的低等种姓之间负有义务这样的老概念。在印度农村的一些小块地区，已经出现的社会紧张关系变成了公开的阶级冲突。到六十年代后期，两个共产党都看到有充分的机会来发动一场全国性的“土地斗争”，在好几个邦斗争围绕着“夺地”运动进行，其中包括旁遮普、北方邦、拉贾斯坦、安得拉、泰米尔纳杜和喀拉拉等邦。

农业现代化迅速发展但不平衡，传统的保护和被保护关系日益削弱，经济差别日益扩大，农民按阶级划分组织起来——所有这些因素都一起在农村出现。由于泰米尔纳杜邦坦焦尔县在工资问题上的激烈纠纷而发生的暴力事件使人们突然地想到农村政治中这种潜在的爆炸性局势。一九六七年大选后不久，印共(马)作为一个获胜的竞选联盟的小伙伴参

加了德拉维达进步联盟政府，他们指望警察会保持中立，于是开始把哈里真农业雇工组织到工会中去，以便要求提高工资。印共（马）领导的农业雇工大批地涌进那些毫不让步的地主的稻田，不准外来的雇工或仍然忠于地主而没有参加工会的当地雇工进行农事活动。虽然地主给了罢工的雇工相当的好处，但一九六七年的运动表明，这只不过是长期的、日益增加的暴力对抗的第一个回合。

实际上，雇工骚动从一开始就提出了更为基本的问题而不局限于要求提高工资。参加围困运动的农业雇工喊出了“土地属于劳动者”、“废除地主土地所有制”、“让地主滚开”等标准的马克思主义的口号。此外，由于警察没有给一九六七年围困运动的受害者提供足够的保护，地主们便联合起来，主要从非哈里真农业雇工中招募一些人组织了他们自己的治安防卫队伍。随后，对抗就变成了公开的“阶级斗争”，在斗争中地主试图用绑架、殴打和纵火等强暴的手段阻止哈里真出身的农业雇工参加印共（马）领导的工会。到一九六八年，在该邦执政的德拉维达进步联盟在邦议会中拥有了绝对多数，不仅不再需要印共（马）支持其统治，而且对印共（马）越来越感到惊恐不安了。于是，警察不再制止侵犯农业雇工的行动了。印共（马）则指责警察未能保护雇工不受“地主打手们的袭击”，并因而建立了自己的志愿队。在十二月之前，据报道双方都制造了无数次殴打、绑架、纵火甚至谋杀等事件。最后，日积月累起来的敌意在十二月二十五日夜晚爆发出来了。在基拉文马尼村，哈里真农业雇工的二十五座棚屋被放火烧毁，其中一座棚屋里有四十三人（主要是罢工雇工的妻子和儿女）被活活烧死。据说，与事件有关的二百名袭击者中，有些人是该县最富有的婆罗

门地主。在坦焦尔县，传统的、自行发挥作用的社会管理机构已经瓦解，这种机构的基础是互相承认种姓制度奉为神圣的权利和义务上的不平等。于是，绑架、纵火和殴打成为农村生活中普遍的现象。地主和雇工的关系处于经常对立的状态。两个集团之间的敌对还表现在都组织了一支由双方分别指挥的、互相抗衡的私人武装或志愿队。坦焦尔也和印度其他地区一样，日益增长的阶级仇恨大都同传统的种姓对立是一致的。无地农业雇工大多数是哈里真，而他们面对的地主则多数是婆罗门。

信奉农民武装起义和游击战等方法的革命小组也使用按传统的部族和种姓来组织贫苦农民的策略。在安得拉邦，继承了特仑甘纳起义传统的共产党革命派一直在部族组织中进行试验，利用他们对来自平原的地主剥削的不满，来开展富有战斗性的土地斗争。当地的共产党领导人（其中有些人同安得拉—奥里萨两邦交界的山村地区的部族一起生活）自一九五九年以来就在斯里卡库兰县的吉里江部族中活动，建立了吉里江人协会，并开始进行大规模的组织工作。

吉里江人大约有八万人，长期受平原人之害。这些平原人以商人、放债者和承包商等身份在山区留下来，等到山区部族人身负重债的时候，便以少量的钱“购买”他们的土地。这些新地主随后又雇用吉里江人当农业雇工，支付很低的工资，使他们只能维持接近于农奴的生活。共产党人重点对吉里江人干部进行政治教育并把开展“新民主主义革命”的土地改革运动同建立吉里江人“自治区”的许诺结合起来。这个运动逐渐有了声势。部族人被劝说参加各种有组织的会议，受到印共（马）不断的宣传教育。他们开始采用在

地主住宅外面游行示威的方法进行活动，结果工资有了很大提高。吉里江人的运动后来发展到一个“更高的阶段”，部族人竟夺走了收成并占据了地主大约二千英亩的土地。地主则组织他们的保安力量以对抗进一步收回土地的要求。由于双方都进行武装（吉里江人的武器主要是农村土造的枪支、弓箭和斧头），对抗逐渐升级为暴力行动。到一九六八年初，邦政府已经不能有效地控制几十个孤立的山村，这些山村已由印共（马）地方组织所控制。吉里江人协会开始作为苏维埃行使职责，领导部族居民没收粮食和金钱，重新分配政府的土地，建立自己的“解放区”的行政机构。武装警察每天从设在平原的特别营地出发进行袭击，逮捕了几百名吉里江人，没收了大量土造武器，但没有抓到领导人，这些领导人已经转而采取杀害地主个人的恐怖策略。一九六九年政府宣布斯里卡库兰县为“动乱地区”以后，派去了中央后备警察，它们更有战斗力，逮捕和杀害了主要领导人，使运动的声势逐渐衰落下来。

西孟加拉邦北部大吉岭县纳萨尔巴里地区爆发了更令人惊恐的农民暴动，对印度的国家统一是一个潜在的威胁。该地位于尼泊尔和东巴基斯坦之间一条狭窄的边境地区，是东北各邦通向下游平原地区的唯一走廊。除大量的哈里真（其中多数人没有土地）外，这里绝大部分也都是部族居民。农业经济控制在大茶园主手里。这些种植园通常都属于外国人所有，尽管任何时候都有很大一部分土地闲置或者用分成办法租给别人种稻谷，但都免受土地最高限额法的限制。茶园主和当地焦特达为一方，分成农和无地雇工为另一方的冲突经常不断。无地农民极力想得到未耕种的土地，并在某些情况下扣住应交给地主的那份收成，而地主则设法强行赶走

佃农。

一九五九年以来持续发生农民骚动的纳萨尔巴里地区是印度的这样几个少数地区之一，那里的本地领导人是从部族、低等种姓和穆斯林农民中产生的。这些信奉共产主义思想的组织者集中精力于建立强有力的农民协会，从而使他们得到了群众的支持和信任。他们最终成为印共（马）在该邦的重要伙伴。纳萨尔巴里的共产党人在一九六七年也确实参加了印共（马）大吉岭和西里古里的县委会和当地的农民委员会。但是，印共（马）决定参加联合阵线政府时，就收回对原计划进行的纳萨尔巴里农民运动的支持，而不肯同联合阵线中的伙伴相对抗，因为这种对抗可以把政府搞垮或者招致中央政府实行总统统治，这样就会使印共（马）在邦政府中的重要地位受到损害。但是，农民委员会决定自己单独开展运动。到一九六七年三月，他们已开始组织部族人对地主采取“直接行动”。开始时，示威游行是和平进行的。那些被指控赶走佃农、囤积粮食或耕地超过最高限额的地主们的住宅被选为示威的目标。有时也发生强占茶园的未耕土地的事例。接着在五月二十三日，一名警察在同部族人的冲突中被打死。此后，骚动就具有了武装斗争的一切特点。一九六七年六月到八月期间，农民委员会同当地地主进行了公开的斗争。他们收缴了这个地区居民的枪支，用弓箭和其他土造武器把一小队、一小队的部族人武装起来杀地主、纵火和夺粮。

警察这次没有受到约束。中央政府极为关切的是，在具有战略意义的边境地区发生了“亲华”的农民暴动，这种暴动未受到制止，对国家安全造成了威胁。当时的首席部长兼内政部长阿乔伊·穆克吉也同样关心这件事，并采取了强烈

的反击措施。印共（马）虽然反对中央政府和西孟加拉邦政府“同谋”镇压群众运动，但没有退出政府。相反，他们对政府下令封锁与东孟加拉和尼泊尔接壤的边界，禁止在该地区使用弓箭和长矛以及把开枪镇压骚乱的全权授予地方行政当局，都采取默认态度。最后，一千五百多名警察被派往该地协助地方治安部队围剿了反叛者。一九六七年八、九两个月，警察逮捕了大约一千三百人，其中包括这次运动的大多数高级领导人（这次暴动的头号革命英雄卡努·桑亚尔却设法逃跑了）。幸存者不得不转入地下。这场运动在几个星期之内就被有效地镇压下去了。

纳萨尔巴里起义对许多青年学生和城市知识分子产生了影响，使他们激进化了。很多人把印共（马）当作革命力量支持，但结果却发现它象印共在过去所做的那样，为了求取一官半职竟然屈服、吹捧起选举制度来了。由于印共（马）领导断绝了同纳萨尔巴里分子的联系，解散了大吉岭和西里古里的地方党组织，开除了十九名党员并默认邦政府决定使用警察对付造反派，这个党内持不同意见的左派便建立了一个共产党革命派全印协调委员会，以迫使该党谴责议会策略、赞成阶级斗争。激进分子由于北京报刊攻击印共（马）领导而受到鼓励，因而指责该党具有镇压农民革命斗争的修正主义倾向。到一九六七年九月，他们已准备退出该党，而不再继续对竞选战略表示赞同。几个邦里都发生了脱党事件。统称为纳萨尔巴里分子的革命共产党人在安得拉邦和西孟加拉邦大批地退出了印共（马）。喀拉拉邦、北方邦、旁遮普邦和泰米尔纳杜邦也都出现了纳萨尔巴里派。到一九六九年五月，各邦纳萨尔巴里活动分子估计有一万五千到两万人，其成员大约有一半人是从印共（马）退出来的。在全国广大

地区都分别发生了纳萨尔巴里分子的零星恐怖行为，包括袭击地主住宅、谋杀、纵火以至更为引人注意的对警察局进行袭击。据说纳萨尔巴里派别在安得拉、喀拉拉、西孟加拉和奥里萨等邦沿海产米区的无地农民和青年中逐渐得到发展。一九七〇年六月，内政部认为有必要正式警告西孟加拉、比哈尔、旁遮普、奥里萨、北方邦和喀拉拉等六个邦注意纳萨尔巴里分子的活动，据说他们正计划根据毛主义路线在农村地区广泛开展以阶级暴动为内容的“新民主主义”革命。

由于在一个革命党的组织结构问题上发生内部分歧，西孟加拉邦和安得拉邦这两支主要队伍的领导集团中出现了对立的权力中心，这种情况削弱了纳萨尔巴里分子的力量。但尽管如此，纳萨尔巴里分子还是成功地建立了（至少是形式上建立了）印度第一个公开赞成农村阶级斗争方法的共产党。一九六九年五一节，卡努·桑亚尔领导的孟加拉纳萨尔巴里分子宣布成立一个新党——“共产党（马克思列宁主义）”。该党拒绝接受彻头彻尾的“议会制度的骗局”，赞成“通过人民革命战争……立即革命”。党的基本任务是“通过武装的土地革命，解放农村地区，以农村包围城市，并最后解放城市，从而在全国完成革命”。据估计，印共（马列）在全国有两万到三万名党员，并在大学生和城市中等阶级中吸收了活动分子。该党建议通过两方面的组织工作开展秘密活动，其目的是教育学生确信需要把农民组织起来，而又要使农民确信需要革命。尽管印共（马列）在组织上是薄弱的，而且在实践中主要只是从事一些恐怖活动，但它立即被中国承认为印度唯一真正革命的力量。该党也确实第一个赞成中国土地革命的道路是印度学习的正确典型的党。印共（马列）肯定枪杆子里面出政权这一名言，号召共产党

革命派“学习毛泽东思想，因为只有毛泽东思想才能使农民群众投入革命的战线，毛主席关于人民战争的理论是使表面上弱小的革命力量能够对表面上强大的敌人进行成功的斗争并获得胜利的唯一手段。由工人阶级领导的革命农民斗争的基本战术是游击战”。

到一九六九年，部族的不满情绪增长了。全国许多地区还爆发了农民斗争，这实际上使毛主义战略具有一定的可信性。一些观察家认为“从纳萨尔巴里运动向全国各地扩展的速度看，可以得出结论，印度确实存在着武装起义的客观条件，而民族和部族的动乱以及农民运动高潮这两股类似的力量又助长了起义的势头”。

由于内部派系斗争而瘫痪的各邦政府完全无力提出民主的解决办法来消除那些造成农民日益不满的深刻社会原因。相反，它们把每次新发生的事件都当作治安问题，因此它们作出的反应就是加强警察行动，包括派出中央后备警察分遣队。中央也和各邦一样试图获得更大的权限来对付国内存在的“非常局势”。在实行了五年的紧急状态结束之前几个星期，政府撤销了《保卫印度法》，并促使人民院通过一项新的《非法活动（预防）法案》。这项立法宣布，以破坏国家主权或领土完整为目的的一切活动和组织都是非法的。该立法还授予政府“特别权力”以验明、逮捕这样的个人和组织并剥夺其公权（但须经一人法庭复审）。印共（马）和其它左翼反对党的党员不肯就这项措施进行投票表决而退出了议会，他们认为这项措施是由于怀疑他们同中国人有联系而反对他们的。同时，全国领导则期待举行中期选举，认为这是恢复各邦政治稳定和国大党优势地位的机会。

一九六八年五月哈里亚纳邦举行了中期选举，一九六九年二月比哈尔邦、旁遮普邦、西孟加拉邦和北方邦也举行了中期选举。但这五个邦的选举并没有起到多大作用来恢复对民主机构的信任。国大党主要是用政治稳定这一口号进行竞选，所以它不准提名倒戈者做候选人，不管他是脱离国大党参加其他党派的，还是从其他集团加入国大党的。反对党则由于联合议员党联盟迅速瓦解而受到告诫，所以只能单独竞选，或者争取同采取类似方针的政党进行选举调整。

哈里亚纳邦的选举结果最初看来似乎有希望。国大党所得选票稍有增加，赢得的席位同 一九六七年大选恰好一样，在全部八十一席中占四十八席。新任首席部长班西·拉尔似乎得到该邦党组织所有派系的支持。但是，哈里亚纳国大党到年底就再次“分裂了”。忠于前首席部长巴格瓦特·达亚尔·夏尔马的持不同意见者退出国大党后加入了反对党。夏尔马立即当选为新的联合议员党联盟的领袖。他自称在邦议会中拥有多数，并向邦长提交一份备忘录，要求让他组织新政府。国大党则自称得到无党派人士的支持，否认已失去多数，因而也提出了组织政府的要求。双方又重新开始一场“凶猛的掘墓斗争”。邦议会的活动再次表现出“倒戈、喧闹、退席和休会”等特点。班西·拉尔政府只是由于充分利用了前一轮政治斗争期间完善起来的全部斗争武器才维持下来免于垮台。根据对国大党与联合议员党联盟之间瞬息万变的力量对比的估计，议会会议一会儿延期，一会儿休会或闭会，一会儿又重新召开。议会的重要议程常常是在反对党表示抗议而退出会议的情况下进行的。一九七〇年四月九日，班西·拉尔扩大他的内阁，任命了十多名部长，其中包括几名原来的国大党倒戈者。这样，政府拥有明确多数的

问题才暂时得到解决。

国大党在比哈尔邦的竞选活动是由它的最高统帅部直接负责的。如果说那里的局势有什么不同的话，那就是它使人更不放心。选举活动本身就受到了破坏，不仅发生了一些暴力事件，有些地方还发生了试图阻挠选民投票和撬开投票箱的事件。国大党成了邦议会中最大的政党，在全部三百一十八个席位中占有一百一十八席，但比一九六七年少十席。此外，工作委员会第一次答应了该邦领导提出的这样一个要求，即让它作为正式伙伴参加国大党领导的多党联合政府（这个联合政府不仅包括小的地区集团而且包括自由党）。即使这样，在不到四个月的时间里，邦政府就于六月十九日在议会中被击败了，而这是在“联合政府伙伴以及国大党内各敌对派系中间在部长人选和职权分配问题上出现激烈争论”之后发生的。由反对党组成的一个替代政府持续不到十天，也由于职位分配问题上的内部纠纷而垮台了。一九六九年七月四日，邦议会暂时停止了活动，比哈尔再次实行了总统统治。

国大党在其他地方也被地区性联盟所击败。旁遮普邦以锡克人为主的阿卡利党同人民同盟达成“竞选调整”，赢得不到百分之三十九的选票，但获得了多数席位。国大党得到的选票比一九六七年多，甚至比其他两个党所得票数的总和还要稍多些，但它赢得的席位不超过百分之三十六。类似的情况也出现在西孟加拉。国大党这次面对着一个十三党组成的联合阵线联盟，其中包括两个共产党以及孟加拉国大党。尽管国大党所得票数实际上仍然保持不变（即得到大约百分之四十），超过联盟中三个主要政党得票的总和（它们得到的票数合计不到百分之三十五），但联合阵线得到的席位几乎

相当于国大党的四倍（分别获得全部二百八十个议席中的二百一十四席和五十五席），使国大党遭到了决定性的失败。

北方邦的选举结果对国大党最有利，但即使这样也没达到该党的期望。国大党一再强调政治稳定问题，看来是决心要在这个对印度政治起关键作用的邦（该邦选民占全国选民的大约六分之一）取得明显多数。该党高级领导人广泛地参加了竞选。甘地夫人花了十五天时间走遍了该邦所有主要地区。在一次三天的访问中，她在大约五十个竞选集会上发表了演说。但结果并没有达到目的。国大党的选票从全邦范围讲是增加了，而且它在邦议会中的席位从一百六十八席增加到一百八十席，但它未能设法赢得决定性胜利。因为它以两席之差未能达到多数。国大党邦议会党团领袖C·B·古普塔组织了政府，但他所取得的是一个靠自由党和无党派人士支持的不稳定多数。

总的看来，人们认为一九六九年的中期选举证实了早些时候出现的倾向。国大党好象已一蹶不振，在任何一个邦都未能赢得多数。但同时也没出现可以取代国大党的全国性力量。一九六九年选举确实表明，“全国性政党”都处于衰落状态。除国大党外，其他全国性政党比如统一社会党在比哈尔邦，自由党和人民同盟在北方邦也都遭受了失败。由于一个新的地方政党印度革命党出人意外地获胜，人民同盟在北方邦实际上丧失了自一九六二年以来一直居于第二大党的地位。

国大党进一步衰落的前景和地区性政党的增多更加重了人们对全国分裂的担心。喀拉拉邦和西孟加拉邦的联合阵线政府以及泰米尔纳杜邦的德拉维达进步联盟政权已经要求对联邦制度进行结构改革，大大削弱中央政府的权力。印共

(马) 带头建议中央和各邦的关系“立即”来一个“激进的”变革，其目的是要取得非共产党邦政府中潜在盟友最大限度的支持，这些邦政府大多对中央的财政权力过大而感到恼怒。一九六九年通过的党纲要求实行许多意义深远的改革，其中包括把宪法中共同职权表规定的一切权力改变为只由各邦行使；中央税收的百分之七十五下放给各邦；所有集中管理的农业、工业、教育、社会和福利等事业交由省邦管理。然而，在印共(马)看来，具有战略意义的改革是要求各邦有效地控制全印的公务系统（特别是印度行政机构和警察），包括把全部中央保安部队、工业保安部队、中央后备警察和边境保安部队交由各邦控制。同时，印共(马)喀拉拉邦领导人坦率地公开宣布，党的目标是“充分利用合法机构夺取政权，以便我们能够从内部使宪法失效”。的确，印共(马)领导的联盟在西孟加拉邦这个敏感的边境省邦取得的胜利，再次引起了大规模的混乱和暴力行为。

印共(马)在一九六九年的西孟加拉邦选举以后，不仅掌握了关键的土地部长职务和土地的收入，还掌握了内政部的许多重要部门，包括总务和警察部门。联合阵线政府首先采取的行动之一是下令释放所有纳萨尔巴里分子和根据《预防拘留法》关押的其他人。同时，警察奉命“对焦特达地主的申诉决定采取行动之前要同土地税收部门的官员磋商”。随后，印共(马)的政治工作人员集中地在农村地区开展组织工作，吸收分成农和无地雇工为农民协会会员。土地税收机构还趁机利用“来自下面的群众运动”，使分成农确信他们将受到保护，不致因向地方税务官员告发地主持有超过最高限额的土地而遭到报复。到七十年代初，印共(马)的土地和土地税收部长宣布，用这种方法已经查出三十万英亩以上的

隱匿土地，并由税务官员加以登记作为合法转让之用。但结果却使强行占有土地的事件大大增加。参加联合阵线的各党不愿把问题交由司法程序解决，它们只是在内部彼此“争夺”土地以安插各自的支持者。印共（马）在地方一级成立由它的党员和同情者组成的志愿队，以便“帮助”政府实行土地分配纲领。它所使用的这种方法也为联合阵线的大多数其他成员所遵循。纵火、绑架以致谋杀等事件迅速成倍地增长，因为贫农之间为争夺隱匿土地而互相残杀，焦特达地主也同分成农发生冲突。

到1970年初，西孟加拉邦的治安情况严重恶化了。首席部长、联合阵线中主要的非马克思主义政党——孟加拉国大党的领导人阿乔伊·穆克吉已完全控制不住他的行政机关和警察。按照穆克吉的说法，在西孟加拉邦的某些农村地区，“谋杀、暴力冲突、抢劫、围困和强占土地已成风气”。二月初，孟加拉国大党撤回它在政府中的三名部长。于是，邦议会就成为印共（马）和孟加拉国大党的议员们通过互相殴斗来解决分歧的场所。一九七〇年三月十六日，首席部长指责印共（马）正在该邦建立“恐怖统治”，并因此提出了辞职。但这次并没有使治安情况立即得到多少改善。非共产党领导人指责说，印共（马）已渗入政府机构，而且警察一直不积极保护焦特达地主不受无地雇工的袭击。此外，纳萨尔巴里分子明显地加强了恐怖活动，在农村谋杀政敌和焦特达地主，在城镇里向教育机构和印刷所投掷炸弹，他们认为这些地方是资产阶级统治的象征。

中期选举不仅仅是证实了上述的倾向，它还有助于弄清一种新的政治发展趋势，这种趋势说明了思想变化的方向。

在地区的、教派的、共产主义的和保守的各个集团都赢得掌权地位而造成混乱的情况下，大家却都采用了一种共同的做法，即利用“左派经济观点”来争取群众的支持。政治见解不同的各个政党都从取消土地税、规定工人的最低工资、提高政府雇员的物价津贴和降低粮食及其他必需品价格等通俗的口号中，谋求并得到了好处。在具有关键地位的北方邦初步出现了这样一些明显的迹象：把要求经济利益作为落后阶级竞选的组织原则是行之有效的办法，这样就可以削弱地方显贵们对其低等种姓的追随者的控制。

北方邦的中期选举有几个方面不同于过去的竞选。第一、出现了一个新党——印度革命党，它有能力在该邦几乎全部选区提出候选人；第二、印度革命党领袖查兰·辛格曾领导他在党外的追随者建立人民国大党，在一九六七年促使国大党政府垮台，并成为接着上台的联合议员党政府的首席部长。他是第一个出身于非高等种姓而担任该邦最高政治职务并领导一个主要政党的人物。他是贾特种姓（北方邦的一个农民种姓，没有正式列入“落后种姓”）的领导人之一，但和这些领导人一样更喜欢把自己看作落后阶级中小农的天然领袖。由于他维护自耕农的利益（这些自耕农属于不同的农业种姓，包括低等种姓的阿希尔、库尔米、古贾尔以及穆斯林农业人口等），所以他作为密拉特县国大党组织的长期领导人而享有很高的声望。

印度革命党作为一个政党出现是北方邦政治生活中的新现象，这样说是有其理由的。一九六九年选举以前，其他许多邦已确立的政治模式也反映了这一点。政治领导权过去几乎由拥有土地的高等种姓家族（主要是高等种姓婆罗门和塔库尔）所垄断。在县一级，政治动员过去是以垂直的方式

进行的，即由拥有土地的上层集团的领导人在低等的从属集团家族的支持下创建多种姓的政治体系，以成立一个“以领导人和追随者、经济保护人和从属者之间相互联系为基础的组织”。印度革命党决定采取的动员农民的战略则恰恰相反，这种战略强调直接提出符合全邦落后阶级共同经济利益的要求。它提出的候选人中有百分之六十多以前没有参加过竞选，一半以上来自落后社会，“一批人”为穆斯林，九人属贾特种姓。

印度革命党在竞选作风上也有其他一些创新之处。它很少依靠在城镇举行公众集会，而更多地依靠到各村挨户对每个选民进行游说。查兰·辛格在他自己的查普劳利选区筹集了一百五十万卢比的竞选基金。此外，他还从密拉特全县筹集了一百五十万卢比，但这笔钱主要是从农户那里而不是从当地商人那里筹得的。

通俗的话题成了印度革命党竞选号召的特点。国大党经过深思熟虑后所强调的问题是打破阶级界限，许诺使该邦政治生活恢复稳定，以此作为所有人取得进步的条件。印度革命党则恰恰相反，把重点放在争取落后阶级的支持，他们不仅把国大党政府说成是腐败的政府，而且说成是倾向于只为“资本家”特殊利益效劳的政府。

印度革命党的力量已超过人民同盟，成为北方邦第二大党。它所取得的这种惊人成就表明了社会变革的深刻变化，也就是证明了“高等种姓的统治似乎已被打破”。虽然在该邦比较落后的东部和中部地区，传统的保护被保护关系仍对投票选举产生重大影响，但在构成“绿色革命”中心地带的非常先进的西部地区，共同经济利益的考虑则似乎对选举态度发挥着独立的影响。一九六九年与一九六七年相比，对人

民同盟的支持在北方邦各个地区都削弱了，而在西部地区由于这种冲击，遭受到的损失最大。国大党也同样是在该邦最不发达的东部和中部各县才拥有较大的力量。与此相反，印度革命党在西部地区赢得的选票最多，超过它在农村全部选区总平均数的大约百分之九，得到百分之三十以上的选票。考察经济变化与选举态度的相互关系问题而对有关资料进行的分析表明，在西部地区各县支持人民同盟和支持国大党的情况恰恰与支持印度革命党的情况成反比，也与农业现代化发展程度成反比。北方邦选举中出现了一个出人意料的结果，这个结果表明，农民参加政治活动的方式正发生变化，他们已转而参加新形式的平行组织，而高等种姓的地主和地位低下的自耕农和无地阶层之间的传统关系已开始瓦解。长期行之有效的垂直的政治动员方式在印地语的中心地带也受到了怀疑。

第十章

国大党的分裂与 印度政治的激进化

到六十年代后期，印度陷入了经济停滞和政治动荡的双重危机之中。夏斯特里时期采用的自由经济政策似乎不可能解决经济衰退的问题，而且必然会加深因政治动乱而产生的困难。

农业新战略仅仅使国内有限的地区迅速获得增产——在那些地区，经过地块调整的大农户能够具有在昂贵的现代化投入方面进行有利可图的投资所必需的经济规模。同时，把稀少的国家资金和外汇转用于农业部门，又阻碍了工业中本来就微弱的增长势头。甚至难以保证最低限度地进口一些原料和零配件以便充分利用现有生产能力。虽然在多方面给私营部分以鼓励，包括放松许可证规定、解除价格管制和增加政府金融机构的信贷等措施，却仍然很少有迹象表明投资水平会有很大的提高。许多企业家感到更有诱惑力的做法是把往往未公开、未上税的“黑钱”转到能保证谋取暴利和少担风险的投机活动中去。

不仅如此，自由经济政策更扩大了现有的不平等状况。经济权力集中在大财团手中，显然使富裕的工厂主及其经理们的豪华生活与广大城市贫民和失业者仅能糊口的生活之间产生了更加悬殊的差别。实行农业新战略需要付出更高的社

会代价，这也加深了地区的不平等和阶级的不平等。几个地势优越的邦（主要有水利灌溉的小麦产区）取得了惊人的进步。少数一些大土地所有者由于采用种种更有效的技术，收入增加了一倍至两倍；但是大多数农民更加贫困了。在广大的农业地区，占人口百分之四十至五十的无地和少地农民继续生活在最低生活水平上，他们的生活条件被官方称为处于贫困线之下。

国大党的实力，及其在实现国内统一和建立稳固的中央和邦政府方面的能力，都已一落千丈。对现实感到不满的年青一代、收入菲薄的社会集团、未受过教育的文盲和宗教上的少数派——他们原都追随国大党，为它提供了广泛的群众基础——转而支持地方性的反对党。然而，一九六七年以后在几个邦内取代国大党政府执政的各党联合政府，没有能力以共同的经济和政治纲领去形成稳定的多数。这些政府经常由于倒戈与反倒戈事件所产生的半永久性内阁危机而朝不保夕。

随着经济状况的恶化，人民的不满爆发成政治暴力。马克思主义的和纳萨尔巴里的革命团体在议会外组织“群众斗争”，获得了显著的成功。这种“群众斗争”把要求解决地区、语言和部落等问题的愿望和结束经济剥削的诺言结合在一起。在西孟加拉邦发生了强制性的工业罢工和夺地骚动，瘫痪了正常的经济和政治生活，甚至在敏感的边境地区构成了对国家安全的威胁。与此同时，自发的土地暴动愈来愈多，这意味着很有可能在各个辽阔的地区组织农民夺地运动。在这种政治动乱不断发展的情况下，人们第一次对民主的政治程序是否可行的问题进行了严肃的争论。

经济停滞加上政治不稳和动乱，似乎不可避免地再次提

出了那些自尼赫鲁去世后已束之高阁的基本的经济和政治改革问题。不过重新要求国大党履行早就许下的实现经济改革的诺言时，政治形势已变得更不利于用调和方法来实现社会变革了。而且，国大党内部正进行着一场复杂的权力之争，过去没有解决的关于社会改革的方向和步伐问题的争论，又重新爆发出来了。

这场斗争有两条战线，二者是独立的，但最终又纠缠在一起。总理与国大党组织内的高级领导人——总称为辛迪加派——为争得处理政府事务的权势地位而进行激烈的斗争。与此同时，老党魁们（其中有些人属于辛迪加派）与较年青的社会主义激进派发生了对抗。这伙激进派决心要从他们手中夺取党组织的控制权，把党改造成实行改革的有效工具。这两派之间的大搏斗，直接导致了一九六九年国大党的分裂。在这场斗争中，激进派是支持甘地夫人的，甘地夫人在辛迪加派显然正在把她从总理职位上拉下马时也接受了激进派的支持。这件事也改变了印度政治的性质。这次分裂后来被证明仅仅是维持现状的既得利益者和赞成社会改革者之间的一场意识形态斗争。斗争的结果是，曾使国大党成为象征民族团结的政党的那种表面上的政治一致性也被破坏无遗了。强调阶级斗争的政治口号代替了实用主义的妥协词句。妥协的做法过去被赞颂为印度政治生活中民族精神的体现，而现在则被斥为不过是与既得利益集团的勾结。政治行动日益倾向于对抗。

一九六七年大选后，甘地夫人和辛迪加派的斗争立即表面化了。党的领导人担心自己正在很快丧失以前的那种权势地位（他们在夏斯特里时期确立的集体领导原则下享有着这

样的地位)；而这场斗争的爆发就是他们的这种担心所促成的。在选举中国大党遭到的惨败，S·K·帕蒂尔、阿图利亚·高希和卡马拉季等人羞辱地落选，都严重地削弱了组织派的威信；尤其是卡马拉季，几乎没有机会能在选择新总理时再次担当仲裁人的角色。相反，在国大党当选执政的那些邦的首席部长们则团结在甘地夫人周围，一致支持她当候选人。实际上，这一次人们认为甘地夫人的当选是理所当然的。一九六七年三月十二日在国大党议会党团会议上，没有因继任人选问题而进行竞争，也没有进行秘密的投票，大家一致选举甘地夫人为议会党团领袖和总理。

新内阁名单于三月十四日公布，它进一步反映了甘地夫人完全不受党的监督。内阁成员名单只是在正式宣布之前不久为了表示礼貌才拿给卡马拉季过目的。名单上把N·桑吉瓦·雷迪——辛迪加派中唯一担任过部长职位的合格人选——排除在外；而安得拉邦的国大党领袖却被“提升”为人民院议长。此外，总理的政治支持者和私人助手都被安排了职位，这些人中包括贾格吉凡·拉姆（任粮食和农业部长）；Y·B·恰范（任内政部长）；阿索卡·梅塔（任石油和化工部长）；法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德（任工业发展部长）和迪内什·辛格（任商业部长）等。其他被安排职位的也都是从那些支持过甘地夫人作总理候选人的首席部长中挑选任命的。

但辛迪加派设法玩弄了一个意想不到的花招，使自己在新政府中获得了立足之地。关于人民院中发生执政党议员倒戈事件的种种谣传，为下列论点提出了理由，即为了保证中央政府政治上的稳定，甘地夫人和德赛必须建立密切的工作关系。德赛实际上是团结全党持不同意见者的唯一可靠人

物。于是卡马拉季以国大党主席的身份倡议与德赛重修旧好，他带头力主让这位老资格的领导人进入内阁，作为实现党的团结的最好保证。尽管甘地夫人的私人助手反对作出任何这样的安排，但首席部长中她的主要支持者坚决主张接受这样的调解，这迫使她不得不表示同意。德赛却比较难于说服，他认为总理最初提议让他掌管财政部，工作既吃力不讨好，地位又低于恰范掌管的内政部；而恰范无论在年龄、经验和党内任职年限上都不如他。但卡马拉季作为中间人终于说服德赛参加了内阁，不过是在委任他为副总理兼财政部长的新方案下才参加的。

卡马拉季积极把德赛弄进政府，造成了这样的印象：新的副总理是辛迪加派为了在不断进行的权力斗争中“牵制甘地夫人”而安插在内阁中的代表。这个想法很容易同激进分子所支持的更明确的思想不谋而合，即认为德赛是在政策问题的斗争中充当辛迪加派的发言人的。其实，卡马拉季也和辛迪加派其他成员一样，曾多次因德赛在经济和社会政策上持顽固态度而苦恼。他们支持他几乎完全是不严肃的。德赛限于年龄，即使让他实现了长期想当总理的野心，也不可能长期垄断政治权力；相反，甘地夫人还是个年轻的妇女，她能像从前她父亲那样，无限期地把自己树为有权威的政府首脑，使辛迪加派所喜欢的集体领导方式永无恢复的希望。德赛本人对辛迪加派支持他的动机不抱幻想，他把他们突然支持他归因于“英迪拉把所有辛迪加派成员都抛到垃圾堆里”，并且说这是“命运的嘲弄，使我现在同辛迪加派搞在一起”。

甘地夫人认为德赛是辛迪加派“在内阁中的特洛伊木马”，于是决定在党内寻找新盟友，以建立独立的权力基

础。总理是尼赫鲁的女儿，她本人又具有“进步”形象，长期以来人们就认为普通党员群众中年轻的社会主义者是她的天然选民。然而，自从甘地夫人一九六六年执政以来，她在这个集团以及党外广大左派中的声誉却因依靠那些提出技术治国论的经济顾问而大受损害。这种技术治国的战略只有通过给予私营企业以更大的鼓励才能实现；而且，实行这个方针又是以接受西方尤其是美国更高水平的援助为基础的。可是，即使在卢比贬值之前，国大党普通党员已普遍对越来越依赖美援感到忧虑，担心印度正在丧失它在外交事务中的独立性。人们对显然在西方压力下作出卢比贬值的决定提出谴责，认为这是终于使国家遭受耻辱的一个步骤。左派尤其为此而痛斥甘地夫人。印度共产党多年来煞费苦心支持尼赫鲁，把他同国大党内其他“反动”分子区别开来，现在则不再对他的女儿作同样的区别了。一九六六年六月九日至十五日召开的印度共产党全国会议通过了一项正式决议，要求“英迪拉·甘地领导的中央政府立即辞职，因为它已表明完全不值得国民的任何信任，因而丧失了管理国家事务的道义和政治权力”。

尽管在卢比贬值之后人们对总理发出了一片政治性辱骂之声，但甘地夫人仍然享有一种十分有利的条件来利用业已流露出来的强烈舆论——这种舆论反对西方在印度国家政策问题上发号施令或任何似乎是发号施令的现象。甘地夫人毕竟是印度不结盟政策的缔造者尼赫鲁的女儿；反之，她的对手辛迪加派则被公认有亲美情绪。德赛是个疯狂仇恨共产主义、仇恨苏联的人，所以他不由分说地被说成是偏爱西方的。S·K·帕蒂尔则始终直言不讳他钦慕资本主义制度，所以毫不掩饰他对美国的同情。

有迹象表明甘地夫人正在试探性地对美国逐渐采取一种更持批评性的姿态。早在一九六六年七月，她利用赴苏联访问的机会签订一项联合公报，要求美国立即无条件停止轰炸越南北方。不仅如此，一九六七年大选后，印度政府又表示将放弃一九六六年总理访美时宣布的关于在印度设立印—美联合教育基金的建议。印度政府对外国私人投资，尤其是对得到世界银行支持的国际石油公司在化肥工业中兴建的合营企业，几乎变得完全持否定的态度。阿索卡·梅塔（当时的石油和化工部长，直到卢比贬值灾祸发生时为止一直是总理最亲密的顾问之一）发现，尽管他提出的关于外国投资者与印度公司建立合营企业的建议都是按照他认为是互利的条件设计的，但在内阁中却在甘地夫人的命令下“一个一个地被否定”了。由于幻想破灭，他于一九六八年八月辞职。

到六十年代末，印度对美国采取更为严峻的姿态或许是不可避免的了。幻想破灭、灰心丧气和愤怒等情绪都很强烈。失望的由来是多种多样的。肯尼迪政府在一九六二年中国进攻印度时对印度提出的提供运输机、轻武器和步兵武器的紧急要求立即作出了响应，但它对于因接受补充建议（补充建议要求实行空中联防或提供武器制造能力、原料、坦克以及为建立一支现代化空军所需要的战斗机）而卷入冲突和负担庞大开支则未作好准备。据美国大使粗略估计，这一大笔援助价值“几十亿美元”，但在谈判过程中剧减至仅值约五亿美元的武器和装备，而且其中大部分从来没有交过货。一九六五年印巴战争期间，美国一度暂停对印巴双方的一切军援，那时美国向印度交付的武器额远不足一亿美元，而巴基斯坦却已经从美国那里获得至少六亿七千二百万美元的军援（从一九五四年东南亚条约组织结成联盟时算起），其中

包括援助佩顿式坦克、佩刀式喷气机和超音速战斗机等。这些装备中有一些在一九六五年战争中被用来反对印度，这更增加了政府与公众对突然中断援助感到的义愤。

在经援问题上同样滋长着失望情绪。多年来美国国际开发署和世界银行对印度施加压力，要求印度优先增加对农业的投资并允许私营企业在工业发展中起较大的作用，此后印度也按西方的建议重新确定了开发战略的方向，然而它却得不到西方为支持它采取这种新方针而答应资助它进口必需的化肥、工业原料和零配件的更大规模的援助。相反，约翰逊政府忙于越南战争，无力克服国会中反对增加外援开支的意见，而削减了以前保证过的援助额。美国削减援助额立即影响到援印俱乐部的援助，这笔援助减少到仅及印度与世界银行就卢比贬值进行谈判期间所设想的援款总额的一半左右。

印度政府感到需要向其他方面寻求援助。一九六五年之后，苏联成了印度国防装备最重要的来源，它向印度提供制造先进战斗机以及范围广泛的其他先进武器、装备、弹药和备件的制造能力。大约也在此时，俄国人还大大增加对印度开发计划所承担的援助，为公营部分的重工业工程提供了急需的援助。由于援印俱乐部各国给予非工程援助的前景暗淡下来，得到可以用于进口的自由外汇的可能性减少了，所以同苏联签订以商品支付为基础的扩大的贸易协定（协定内包括规定俄国人将不断增加从印度进口制成品份额的条款）这种想法就变得特别令人感兴趣了。以这些安排为基础的一项重要的印—苏贸易协定在一九六六年一月签订了。该协定预期到一九七〇年两国间的贸易额将增加一百倍，使苏联成为印度的第二大贸易伙伴。它还进一步确立了提高每一方国内的工业生产能力以满足对方需要的原则。

印—美联系逐渐松弛，印—苏关系相应增强，这是国际力量组合发生全面变化的一个总现象。中苏冲突日益尖锐，促使超级大国重新估计它们对次大陆的政策。这种重新估计，就美国来说，最后导致试图同中国恢复友好关系；就苏联来说，这提高了同印度建立更密切合作关系的价值，这使得印苏利益更经常结合在一起。这些变化着的力量组合，无疑会影响这个时期任何一届印度政府的对外政策而使其向同一方向发展。的确，那些作为更密切的印苏友谊的柱石的军援、经援和贸易等协定都是尼赫鲁时期和夏斯特里时期采取主动行动的结果。然而一九六七年后印度政府为解释政策变化的原因而使用的反帝国主义的词藻，至少一部分是为了影响党内正在出现的权力斗争的结果，把它作为谋取人民支持总理的一种手段。正是这种词藻（它指责西方国家决意阻挠印度成为强大的工业化国家），而不是变化着的力量组合本身，制造了最深刻的个人仇恨和政治敌意，开始逐渐地腐蚀印—美关系。但它确曾使甘地夫人再次在国大党内表明她全国性“进步”领导人的形象，并且修补了她与印度共产党之间的政治篱笆。这后一着并不是一九六七年大选后的一个无足轻重的考虑，它使总理能在国大党占少数的那些邦里同共产党领导人重新建立起联系，并有助于她个人在国会中得到更多的支持者。

但是国大党内相互斗争的各个派别不是在对外政策问题上，而是在国内经济和政治问题上开始对抗而危害党内团结的。引起不断分裂的直接原因是对一九六七年大选失败原因所作的不同解释。国大党全国委员会为了调查造成选举失败的第一手材料，向全国各地派出了许多小组。这些小组带回

了大致相同的结论，即选举失败主要是由于国大党在经济领域中制定政策和执行政策之间存在着差距。因此持各种各样意见的反对党就能够利用人民的失望，使他们在选举中投票反对国大党。

但是G·L·南达在一九六七年四月十日向国大党工作委员会提交的一份关于《大选的教训》的意见书并没有停留在这种一般性的结论，它进而探讨了为什么没有实施国大党的纲领，也考虑如果要扭转败局的话，需要进行改革的方向又是什么。南达认为，国大党不能执行基本的计划政策，其根源在于党组织本身的性质。党的领导人没有共同的社会主义观点或社会主义理想。相反，他们把党主要看成是促进个人权力和经济利益的舞台。同群众的联系被忽视了，行使权力是为了本集团一小撮人的利益。忠诚的工作人员受到排斥而不能担任党的领导职务。顽固的头头们却操纵党的选举，用许许多多虚构的名字，在竞选党的地方机关时投票选举他们本派的候选人，再由这些地方机关选出所有党的高级机关。

这项分析得出了两个主要的结论。当然，重申党的原则和纲领，尤其是重申布巴内斯瓦尔会议提出的关于在全国供应最低标准的粮食、衣服、住房、教育和卫生条件的保证是必要的，但是更重要的是必须彻底改革党组织，必须杜绝假党员，必须在了解党的原则和愿意推进党的政策基础上发展初级党员，还需要建立一支受过训练的专职工作人员队伍，以动员全体党员和群众去完成建设性工作计划中的具体任务。最重要的是，这类改革不能全交给高级领导人负责去做，（他们正是那些利用假党员来树立自己统治地位的党魁），而必须交给根据拥护党的政策这个标准被提拔到领导

岗位上的少壮派去做。

这些老生常谈早在一九六二年国大党社会主义行动论坛就曾充分谈论过。但在尼赫鲁去世以后的那些年月里，居统治地位的保守派领导人就绝口不提了，现在却引起了不同的反应。普通党员中的社会主义者（他们中许多人曾与论坛派有过某些联系）对之有共鸣；但各级党组织的领导人则不同意如此全盘否定自己的工作。国大党各个邦委员会的主席和书记，一方面承认经济政策的失败是选举受挫的极重要的原因，一方面又举出许多其他因素，如反对派联合起来所起的作用，竞选经费不足，前土邦统治者突然加入反对派，以及从南方语言问题到比哈尔、奥里萨和北方邦干旱问题等地区性问题。

最高领导层分裂了。一九六七年六月召开的国大党全国委员会会议辩论了选举结果问题。卡马拉季同意说选举失败主要是由于党在经济问题上制定政策与实际执行之间有差距，因此迫切需要履行过去的诺言。相反，S·K·帕蒂尔则认为选举结果不过是“民主制发生的正常变化，原因是人民对同一领导人和同一政党感到厌倦了”。莫拉尔吉·德赛对于他认为是一场“诬蔑”老领导人的运动极为愤怒。甘地夫人赞成那种要求立即采取行动以“制止企图使有特权者和被剥夺基本权利者永远存在的倾向”的论点。她还对党内假党员问题表示关切，并认为需要发展学生党员和青年党员，把他们提拔到党的负责岗位上来。但她不愿参与攻击老的领导人。

国大党工作委员会虽然对于党遭到削弱的确切原因和纠正方法有不同的看法，但仍然认为有必要作出一些象征性的行动，表明党是决心要执行它的纲领的。阿图利亚·希士于

一九六七年五月十二日采取了第一个步骤，提出了一项新创议。他在提出的意见书中宣称，王公的特权是“同民主的观念和实践相矛盾的”，应当采取必要的措施予以废除。随后，党的最高领导把这项建议合并到《关于贯彻国大党纲领的决议》中去，通过了内容更广泛的《十点纲领》以加速实现社会主义社会。《十点纲领》说：

一、政府应采取措施对银行机构实行社会控制；

二、实行普通保险业国有化；

三、应逐步由国家机构经营进出口贸易；

四、应拟定出向公众(尤其是向社会上最穷困的阶层)分配粮食的全国性政策，并应最大程度地利用印度粮食公司和合作机构；

五、应在城乡地区普遍成立消费合作社，向社会供应平价日用必需品……并应在国营部门和合作社部门大规模建立加工工业和制造业；

六、工作委员会欢迎政府关于实施垄断调查委员会调查报告的决定，希望政府能采取有效措施控制垄断企业和经济权力的集中；

七、应采取积极措施为整个社会提供最低限度的需要；

八、对城市中的收入和财产规定限额；

九、制订农村工程计划，为无地农民提供工作；改进土改方法；为农业雇工提供不要个人财产作抵押的信贷；供应饮水；

十、前土邦统治者除年金外享有的种种特权是与民主的观念和实践相矛盾的，政府应对此进行审查并采取措施予以取消。

这个《十点纲领》除了取消前土邦统治者的特权外，不过是重申国大党一贯的政策而已。然而当这项决议案于一九六七年六月二十三日提交国大党全国委员会批准时，却引起了意识形态方面的一场激烈争论。论坛派观点的发言人K·D·马拉维亚重复过去对工作委员会的批评，指责它在说到银行时对使用国有化一词“有所顾虑”。但是为了把关于实行“社会控制”的建议从措词上改为关于实行银行国有化的建议而作的努力再次失败了。不过这一次激进派显然获得很大胜利。莫汉·达里亚（当时国大党马哈拉施特拉邦委员会总书记、国大党社会主义行动论坛成员）对决议提出一项修正案，要求既取消前土邦王公的特权也取消他们的王室年金。该修正案是在会议接近尾声许多代表已经离会时提出的，以十七票对四票通过。即使这样，它仍自动成为国大党全国委员会一致通过的《十点纲领》的一部分。对这项修正案及其通过的方式所作的反应表明，党的高级领导人的思想是极为混乱的。Y·B·恰范和阿图利亚·高希士两人对此都很满意；S·K·帕蒂尔则把这项动议描述为“十足的疯狂”；莫拉尔吉·德赛谴责它是对王公的背信弃义；甘地夫人主要是对决议通过的方式感到不安。

整个党正越来越加速走向分裂。较年轻的激进分子坚持要立即采取行动执行十点纲领。一九六七年十月国大党全国委员会贾巴尔普尔会议前夕，他们向全国领导人坚决提出了自己的要求，并重新提出了完全接管银行系统的主张。虽然激进分子依仗为阁和工作委员会中支持他们的人，但在这两个机构中也遇到德赛的坚决反对。这位副总理成功地得到他的同事们的保证，至少要在实行两年社会控制，进行充分的试验之后，才考虑银行国有化问题。此外，他还得到同意：

要通过同前土邦统治者的谈判，以求得一致的解决办法，慢慢地取消王公的年金。

在贾巴尔普尔会议上，被报界称为“少壮派”的激进分子对这些决议提出抗议，对政府执行《十点纲领》的诚意表示怀疑。这一次高级领导人紧密团结在一起。甘地夫人强调决不应做危害国大党团结的事，给德赛以支持。在她带头下，卡马拉季、恰范和贾格吉凡·拉姆也都跟着表示支持德赛，而少壮派也曾经依赖过这后两名部长的支持。

下一年中，政府政策反映了这位副总理的观点。人民院通过了对商业银行实行“社会控制”的立法。普通保险业也受到同样的控制。在这期间，内阁于一九六七年十一月批准了政府代表与王公进行第一轮谈判。

国大党内仍然存在着尖锐的分歧。贾巴尔普尔会议之后，工作委员会只向国大党全国委员会提交了关于经济政策的“说明报告”，而不去冒引起一场辩论的风险，因为辩论起来就要就一项正式决议进行投票，因而会造成分裂。事实上，国大党不可能同意任何一个为期两年的经济政策——这两年就是从一九六七年六月通过《十点纲领》到一九六九年七月国大党全国委员会班加罗尔会议这段期间，也就是发生分裂之前的那段时间。

辛迪加派虽然在政策问题上有分歧，但他们有共同目的，就是要对总理的不受约束的权力加以限制，所以他们仍然团结在一起。虽然由于卡马拉季和甘地夫人之间的紧张关系；一九六七年十一月国大党决定要选举一名新的党主席，但工作委员会仍发出指示，要求他们两人共同提出新主席的人选。他们两人达成妥协，共同提名尼贾林加帕为候选人。

尼贾林加帕当时任迈索尔邦首席部长，虽说是辛迪加派成员，却是一位对甘地夫人丝毫不怀个人敌意的政治家。

一九六八年国大党全国委员会海德拉巴会议表明，辛迪加派的追随者与一般说来支持甘地夫人的首席部长之间大致是势均力敌的。为竞选二十一人工作委员会中的七个可竞选的席位而举行的选举结果也表明，辛迪加派选举自己的拥护者的能力与甘地夫人的同盟者不靠辛迪加派的帮助而获得当选的能力不相上下。尼贾林加帕在任命工作委员会中十三名指定的委员时，也大致上保持了类似的派别均势。在工作委员会选出的新中央议会局中也似乎是由两派平分秋色的。

高级领导人之间的关系仍然不和。受到德赛包围的甘地夫人企图取得次要领导人的支持以维持内阁中的力量平衡。她越来越多地向她所信任的私人顾问请教，首先是迪内什·辛格（他被提升为外交部长），其次是P·N·哈克萨尔（他于一九六八年初继L·K·贾之后任总理秘书处的负责人）。不仅如此，她似乎还（通过保持沉默）容忍国大党议员与论坛派联合向保守的辛迪加派成员进攻。尼贾林加帕反复向激进分子发出纪律处分的警告，但得不到任何支持的表示。相反，当钱德拉·谢卡尔（著名的论坛派议员）在人民院议员席上对德赛副总理的个人品质提出怀疑时，甘地夫人没有为德赛辩护。当这种指责显得证据不足时，虽然国大党议会党团授权甘地夫人批评钱德拉·谢卡尔，她却没有那么做。

这类事情只是增加了一些辛迪加派成员对甘地夫人的个人仇恨。此外，保守派对总理越来越依赖P·N·哈克萨尔为政治顾问也感到惊恐。哈克萨尔是一个职业文官，曾在西德、东欧和英国担任过重要的外交职务，也担任过一个时期的

外交部秘书，人们认为他是个真诚的社会主义者。他从学生时代参加共产党劳工阵线组织、据说还成了印度共产党党员时起，就认为在印度进行社会改革将需要使用超过一般民主程序所能允许的激进的政治方法。顽固的保守派如S·K·帕蒂尔不难想象哈克萨尔通过苏联大使馆在莫斯科和新德里之间充当交通渠道，而且实际上从俄国人那里传递指令给甘地夫人。德赛早已深信甘地夫人可以使出“为保住权力所必需的手法”，因此他也相信关于总理要“把印度出卖给俄国人”的指责。

所有这些刺激使德赛、卡马拉季和帕蒂尔早在一九六八年八月就认为应该撤换甘地夫人。起初，尼贾林加帕对他们没有作出积极的反应，他认为迫使总理辞职会“分裂党，会使整个国家陷入混乱”。然而这位国大党主席也与甘地夫人日益疏远起来，因为甘地夫人不同他或工作委员会商量政府政策问题，他也怀疑甘地夫人把通过迪内什·辛格以党的名义收集来的资金作为自己从事政治活动之用。到一九六九年四月，尼贾林加帕也接受了其他辛迪加成员的观点，即认为甘地夫人不应继续留任而应予撤换。而且那时卡马拉季和S·K·帕蒂尔都已在他们家乡的补缺选举中获胜，再次进入人民院，在国大党议会党团中积极发挥自己的影响。

四月二十五日至二十七日在国大党法里达巴德会议上出现了辛迪加派准备同甘地夫人直接公开对抗的第一个迹象。最高领导层内部的斗争表现在国大党主席对总理在政府经济政策这个关键领域所拥有的权力公开提出了挑战。政策上的分歧同保守的高级领导人和普通党员群众中较年轻的激进分子间进行的意识形态斗争一样尖锐，这就为甘地夫人同激进分子结成联盟铺平了道路。

法里达巴德会议是在实际上肯定会加速内部两极分化的形势下举行的。一九六九年三月《第四个五年计划纲要草案》的公布，使关于政府的经济优先项目和发展方针问题的大辩论不可能进一步推迟。工作委员会于一九六九年四月二十五日召开会议，决定由总理向国大党全国委员会提出《第四个五年计划》的大纲并接着就“考虑特别与实施国大党全国委员会通过的《十点纲领》和《第四个五年计划》方针有关的社会、政治和经济计划开展一次全面的讨论。但是要把这两个文件合在一起是不可能的事，因为它们本身就是使党瘫痪的思想矛盾的具体体现。

《十点纲领》从表面上看是为了加速执行以实现社会主义类型社会为目的的各种政策，所有为实现这个目标而设想要采取的手段都不仅要求采取遏制经济集中的措施，而且要求国家对关键经济部门实行更大的调整和控制。但是由计划委员会同财政部磋商制订的《第四个五年计划纲要草案》确定了一项照顾企业家利益的方针，要求更多地鼓励那些已有能力对“发展机会”作出反应的阶级进行私人投资。这个战略不仅直截了当地建议政府放松经济管制，甚至还建议几乎完全取消对私营企业实行颁发工业许可证制度和其他控制。它也直率地承认这些政策必然会扩大社会差别。

国大党全国委员会会议不久就瘫痪了。代表们分在政治形势、党的改组和经济政策三个小组进行讨论，并展开了激烈的争论。只有政治形势小组才向国大党全国委员会提交了一份意见一致的报告。但是那份报告，与其说是一份关于政治现实的声明，不如说是一种但愿希望得到满足的表示。报告的要点是谴责“在极右或极左基础上使党两极分化和使党分裂的一切企图”，认为这是“不仅将削弱党而且将阻碍国

内政治和经济发展的分裂过程”。整党小组的报告只涉及属于整顿党的一些外围问题，回避了引起争论的关于建立一支有训练的专职干部队伍的建议。那份报告由于“在小组讨论中未能形成一致的意见”而被送回各邦委员会去重新考虑。以德赛为主席的经济小组争论得最为激烈。这次，论坛派领导人要求重申经济政策，实行彻底的银行国有化和采取遏制垄断资本发展的立法措施，他们的要求得到了几位高级领导人（包括卡马拉季、阿图利亚·希士、桑吉瓦·雷迪、Y·B·恰范和苏布拉马尼亚姆等人在内）的支持。虽然出席会议的大多数人也赞成银行国有化的建议，但德赛作为小组的主席却拒绝起草一项接受建议的经济决议，理由是对银行实行社会控制还只有三个月，还没有得到充分试验的机会。他争辩说，国大党不是按照多数意见而是按照一致意见进行活动的。因此他进而作出裁决，这个问题要以后由新德里的最高领导去解决。

国大党全国委员会于四月二十七日召开全会。会上一致通过了政治决议——会议唯一的一项正式议程。然后按照以前的安排，由总理向全体委员发表关于第四个五年计划的优先项目和方针等基本问题的讲话。甘地夫人断言，由于印度没有做到自给自足，“许多国家正试图影响印度”。她接着论证了印度在对外事务中的独立自主与发展强大工业基础的一致性，并宣称她坚信国营部分需要“越来越多”的投资。甘地夫人的这番评论与她过去的声明是一致的，在其他场合也曾得到保守的经济顾问们（如阿索卡·梅塔）的拥护，在正常情况下是不会引起人们注意的。但是，尼贾林加帕选择了同一天晚上在全会上发表他的主席演说，对国营部分的缺乏效率进行了全面攻击。这一不同寻常的干预，尤其在党内

对经济发展政策的基本问题存在着尖锐思想分歧的情况下，自然被解释为是党主席对德赛的支持和向作为政府经济政策主宰人甘地夫人的权威的直接挑战。

尼贾林加帕的演说在别的方面赞扬了《十点纲领》，但对公营部分增建大规模工业项目的实效表示很大怀疑。他说：

虽然我们应鼓励工业发展，但我们一定不要不经过适当考虑需求和生产能力就在公营部分建立大工业。我听说一些公营工业经营不善，以致生产能力不能充分利用，管理方法也很不科学。这些工业企业有些雇用了许多工人，结果不能不造成亏损，毫无利润可言。我的意见是，公营部分应当产生利润……。如果私营部分生产商品更经济，我们甚至可以鼓励私营部分。我们有理由重新审查公营部分建立大工业的企图。

人们对于迟迟不批准许可证因而造成贪污腐化这种情况是怨声载道的。哪里有管制和许可证，哪里就总是会有贪污腐化，因此除非有迫切需要，我们废除许可证和管制就越快越好。

这番评论引起了普通党员群众中激进分子的义愤。论坛派领导人提出了两个不同的修正案，要求批评尼贾林加帕关于公营部分的声明，或者把这部分声明从演说中删去。两个方案都被主席以要求对主席演说进行辩论实属不成体统为由而遭到拒绝。但甘地夫人不受程序约束，继主席演说之后在全会上讲了话。她重申为保证国家的自立需要在公营部分投入越来越多的资金，几乎是逐点驳斥了尼贾林加帕关于公营

部分缺点的说法。她说，如果说批准工业许可证有拖延，这是以“印度至高无上的政治和经济利益”为根据的；如果说国营部分没有赢利，那是因为“赢利不是建立国营工业的唯一动机”；更确切地说“国营部分是作为印度工业的基础而设计的，为的是使国家可以有更多的机器，更多的钢铁。国营部分还使印度的自由得到保障，它满足国防和农业的需要。只要印度依赖进口，它的独立就受到损害和侵犯”。这是甘地夫人第一次采取公开的、明确的态度支持论坛派而反对党内资深的领导人。

甘地夫人与辛迪加派之间的公开对抗，以及辛迪加派与德赛的日趋一致，为激进分子提供了把这场斗争作为意识形态斗争的机会，以达到他们把反动分子“清洗”出党的目的。到一九六九年，国大党社会主义行动论坛的成员已发生了很大的变化。尼赫鲁时代的老甘地主义者和国大党内的社会主义者已经寥寥无几，参加到他们行列中来的是年轻一代的社会主义斗士，这些人对党没有实行经济改革感到不能容忍，并且为年轻人逐渐脱离国大党而付出政治代价感到担心。一九六三年阿索卡·梅塔（当时他是人民社会党的一位领导人）率领一批追随者回到国大党后，这一好斗的核心便得到了加强。

但这个论坛的组成情况中最重要的变化却是来自另一个方面。从五十年代末、六十年代初起，一些少数社会党人和印度共产党的老党员或同情者开始参加国大党。这个行动等于是重新估计与国大党有联系的左派的弱点，表明印度共产党承认，企图建立一个非国大党的或反国大党的民主联合政府是犯了策略的错误。共产党人承认，国大党在各阶级中都

有影响，这是印度形势中主要的现实。到一九六四年十二月，印共在它分裂后的第一次会议上，正式承认了“国大党内进步力量”具有民族民主阵线潜在同盟者的重要作用。

但是这条修订了的策略路线不能使所有共产党知识分子相信党的领导人已制订了同国大党内进步力量合作的新计划的具体内容。持不同意见者担心印共仍在原则上接受下列论点，即某些邦内的条件也许有利于组成一个非国大党的联合阵线政府。这种假定实际上决定了党在一九六二年和一九六七年的选举策略。

对修订了的党的路线感到不满的批评者发现莫汉·库马拉曼加拉姆的论证中包含着一种颇有说服力的政治见解。他在《评一九四七年以来党的政策》一文中表示怀疑党的领导已经完全了解或彻底纠正了党的方针中的根本缺点。据库马拉曼加拉姆说，党的路线必须承认，小资产阶级中的许多人以及农民和工人阶级中的多数人“追随资产阶级的国大党领导人，不是由于他们支持这些领导人推行的实际上在印度发展资本主义的纲领，而是由于他们支持国大党在斋普尔、阿瓦迪和布巴内斯瓦尔等次会议决议中宣布的建设‘社会主义’的纲领。”因此，任何反国大党的方针都只能有利于国大党内反共的极右派，使他们可以团结群众反对共产党领导的争取国家进步的任何运动。库马拉曼加拉姆论证说，即使在喀拉拉邦和西孟加拉邦等共产党取得了政权的邦里，以“民主”政府替代国大党政府，都忽视了大量“有国大党思想”的群众，使中央和各邦的国大党右翼领导人仍可利用他们的忠诚去破坏联合阵线政府的稳定性。

论文中详细描述了一种更为有效的策略，即凭藉国大党自身的进步宣言开展一个强有力的运动，然后批评极右领

导，说它没有执行“**全国纲领**，因而背叛了自己宣布的纲领”。这种策略不仅使共产党人能团结一切反帝的群众（他们到那时还分别支持国大党、共产党和社会党），而且能把共产党人摆在“民族解放运动的伟大传统”中，从而打消人们仍然对共产党人的忠诚所抱的怀疑。确实，在印度国大党的这项或那项经济决议中都可以找到共产党的所有当前纲领。所以共产党应采取这样的方针：“**只要国大党愿意执行它自己宣布的政策，共产党就准备支持它，甚至准备参加全国联合阵线政府。**”

库马拉曼加拉姆在论文中进行论证时批评印共领导为政治斗争下了含糊不清的定义，说它是“右翼反动派”同“民主力量”之间的斗争。而他宁愿把它说成是“民族力量同反民族力量之间的斗争，民族民主阵线同民族敌人之间的斗争”。共产党应遵循的正确路线以其最基本的形式来叙述就是：

反民族力量妨碍执行民族纲领，因而是反民族的；反之，民族力量支持在民族解放斗争年代发展起来的民族纲领，因而是民族的……必须把民族民主阵线的敌人当作民族进步、民族传统和民族纲领的敌人来打击……。我认为，这个正确的方针将能使我们重新点燃起伟大的印度解放运动的烈火，使我们坚定地继承和丰富光荣的传统……。那时候我们的迫切要求……就能直接与民族传统和民族纲领联系起来。而对国大党领导人尤其是其中的极右领导人，则必须抨击他们没有执行民族纲领，抨击他们背叛了自己的纲领。

论文提出的设想是发起两个攻势：选举攻势和议会外攻势。选举运动的目的应是把一切主张民主的群众团结在印度共产党和赞成执行民族经济纲领的那些政党（尤其是国大党）的周围。要组织议会外“群众斗争”，加强对政府的压力以实现这些要求，作为通向建立民族民主政府和沿着非资本主义道路发展的第一步。在这个长时期内，共产党将替代国大党成为民族民主阵线中占优势的力量。据库马拉曼加拉姆说，新策略将真正使党领导下的工人阶级“逐渐地把由于国大党的‘社会主义’政策和目的而现在拥护国大党领导的那部分小资产阶级和农民领导起来……”。这些斗争开展得越广泛有力，工人阶级和共产党就将越迅速地取得民主阵线的领导权。”

库马拉曼加拉姆的政治论文于一九六四年作为秘密文件送交印度共产党（这个文件直到一九七二年“泄露”出来发表后才为外人所知），但未能说服政治局同它在政策上摆动于老做法和新路线之间的积习彻底决裂。不过它还是在寻常地恢复印共三十年代的策略方面起了作用——三十年代时许多印共党员纷纷加入国大党社会主义派，想要利用左派联合的口号渗透进民族民主运动，篡夺它的最高决策机关。这一次这个策略不被采纳来作为印共的总策略；相反，个别印共党员包括库马拉曼加拉姆在内，从对印共在一九六二年以及一九六七年执行的反国大党的选举策略的幻想中醒悟过来，“终止”了他们的党籍，然后加入了国大党。库马拉曼加拉姆是马德拉斯一名杰出的律师，于一九六六年应卡马拉季的邀请任马德拉斯的检察长而脱离印度共产党，以后任印度航空公司主席。其他人则谋求提名为国大党的人民院候选人。有些人（不到十二人）在一九六七年大选中当选了。他

们继续坚持库马拉曼加拉姆的策略路线，所不同的是他们打算在国大党内实现民族民主阵线这一目标。

这样来解释库马拉曼加拉姆的政治论文，就需要把国大党内更激进的党员群众组织起来，对党内领导人中的保守派施加压力，把他们从党的重要岗位上撤下来，并强迫执行民族的经济纲领。那些前共产党员们在奉行这一策略时仍和过去一样期待苏联在政治上的支持。他们通过参加那些“前线”组织（例如印苏文化协会、世界和平理事会所属全印和平与团结组织以及亚非团结委员会）与莫斯科保持联系。他们利用定期出国到莫斯科旅行和出席国际和平会议的机会维持这种联系。这些会议在六十年代后期通常是抗议美国的越南政策而召开的。

正如在三十年代中期国大社会党曾充当过印共渗入国大党的工具一样，在六十年代中期国大党社会主义行动论坛则是印共达到同一目的的现成工具。论坛派领导人在尼赫鲁之后保守派当权的年月里求生存的斗争中，就已采取自称在意识形态方面是唯独从尼赫鲁的思想和著作中获得启示的策略。论坛组织（包括议会、各邦和各县的组织）在一九六二年至一九六七年间，主要是限于讨论尼赫鲁思想。在论坛派定期举行的地区性会议上，以及在国大党年会期间举行的该派全国性大会上也都是如此。结果，国大党社会主义行动论坛派（和它的前身国大党社会主义论坛一样）变成了一个从事讨论和研究的团体，它无力为要求执行国大党的政策而对党的领导施加压力。在G·L·南达领导下；

论坛的组织方面大部分没有很好清理，因此当一九六七年一月全国快要举行第四届大选时，论坛不是一支

真正有组织的力量，它既不能实际地影响长远的选举政策的制订，也不能有效地影响国大党候选人的选择……。由于国大党内的社会主义力量缺乏团结和论坛组织软弱无力，所以不可能制止在选择国大党候选人时出现的不良倾向而使党的首领们的影响占了统治地位。因此真正有社会主义思想的国大党人很少获得选票。

然而，论坛派有一笔重要的政治财产：它的活动曾毫不含糊地得到过尼赫鲁的批准；尼赫鲁授予它以合法权利，使它可以在国大党内作为一个单独的社会主义派别从事活动。它为执行国大党的政策而训练党的工作人员这个目的也公开得到过“贾瓦哈拉尔·尼赫鲁的同意”。因此，前共产党人自然就处心积虑地要在国大党内树立合法的有影响的地位。再者，和在三十年代时一样，国大党社会主义派（不论是老党员还是新党员）既对党的领导不能履行党的诺言而灰心丧气，又因在中印战争后印共所采取的“爱国”行动而产生麻痹思想，而且对于受库马拉曼加拉姆论文的影响而产生的政治策略茫然无知，因此他们再次要求为加强国内“进步力量”而奉行同左派联合的方针。

“坚定”的议员通过他们在报界的朋友和在印度共产党内早就走过同一路程的老同事很快就互相熟悉了。选举后的人民院一召开会议，他们采取的的第一个步骤就是同前人民社会党集团和其他激进的国大党后座议员交往。一九六七年五月，这两个集团在联邦院讨论哈扎里报告时首次联合起来，根据表明发放给比尔拉财团企业的许可证数不相称的资料，要求调查工业许可证制度执行情况。这一联盟在两个方面是

有收获的。它迫使工业发展部长宣布政府将任命一个三人组成的工业许可证政策调查委员会（其中一名委员就是莫汉·库马拉曼加拉姆）调查过去三年中工业许可证制度的执行情况。它还经常同前共产党人和社会党后座议员进行磋商，制定了一个更有效地对党的领导施加压力的共同计划。决定采取的战略是“接管”国大党社会主义行动论坛，以加强党内激进分子的力量，并把他们联合成一支紧密团结的有组织的力量，向保守派领导人的控制挑战。

人们认为南达领导下的论坛机构是完全不起作用的。它没有发展成员的具体标准，而“机会主义者”只要发觉参加某个与有权势的内阁部长关系密切的派别集团，因而有某些私利可图时，往往就钻了进来。它也没有明确的选举领导人的规则，议会党团是由三、四个经过一致选出的人组成的筹划指导委员会领导的。南达本人与其说是个社会主义者，不如说是个甘地主义者。他不愿意冒与已经确立的邦领导发生对抗的风险去建立组织上独立的指挥系统；相反，邦一级论坛组织的召集人倒是由国大党邦委员会主席任命的。

“夺取”社会主义行动论坛的计划于一九六七年八月开始执行，当时国大党激进分子在新德里召开全国会议，讨论“强调尼赫鲁思想基本内容的诸原则和政策，即民主、社会主义和民族团结等原则以及和平与不结盟政策”。与此同时，还召开了一次论坛会议，出席的有参加全国会议的许多代表。左派在会上有效地发起了突然袭击，他们说论坛必须有相当于党章的专门章程，而且必须经过选举组成领导班子。持这个观点的约有四十名左派国会议员，他们“在选举中获胜并夺取了论坛”。

新的筹划指导委员会（不包括南达在内）开始完成论坛

的“质的改造”。一九六七年十一月十四日，象征性地安排在尼赫鲁诞辰纪念日召开的全体会议上，新计划公诸于众了。会议组织者奉行库马拉曼加拉姆早先设计的战略路线，使论坛的目标完全符合尼赫鲁规定的有计划发展的道路，尤其是符合这样一种战略，即“通过发展基础工业和不断扩大公营部分、通过土地改革和建立合作社创立自力更生的经济，以便使公营部分过些时候能成为经济中领导力量并把整个经济引向社会主义社会”。他们反对“歪曲”这个战略，同时又小心翼翼地不去超出党的政策范围，而只是在有计划发展过程中做些校正的工作，以便恢复人民对有计划的努力的信心和实现“一个符合尼赫鲁理想的印度这个伟大目标”。至于论坛派所赞同的为实现这些目的而采取的直接措施，除了没有要求彻底实现银行、普通保险业和对外贸易的国有化外，内容几乎与国大党制定的“全国性”《十点纲领》完全一致。

然而，论坛的组织计划还是作了许多修改。新的指导方针规定要在各级党组织建立平行的组织，这个平行的组织以一个信仰社会主义的和干部式的工作人员核心为基础，他们对论坛领导人负责，而不是对正规组成的县党委和邦党委负责。在全国性党组织内建立一个平行党组织的这种建议因有意玩弄文字游戏而搞得含义不清。论坛的这个活动范围被称为计划而不称为党章；协会的这种结构被称为工作规则而不称为组织。但是它的抱负（如果不是指它的实际情况的话）则是昭然若揭的。

经过改组的国大党社会主义行动论坛的“工作规则”设想在国大党的村、市、县、邦以至全国性机构内成立论坛单位。在地方或村一级，至少必须发展二十名成员才能组成一

个有权召开年会以及选举会议召集人和地方筹划指导委员会的现行的论坛单位。同样，每个县至少要有三个地方论坛单位才能召开县的年会和选举主席、会议召集人和县的筹划指导委员会。一个邦至少要有五分之一的县成立了县筹划指导委员会，才能召开邦的年会，选举自己的主席、副主席、会议召集人和中央筹划指导委员会。县、邦和中央筹划委员会至少三个月开会一次，负责“管理和指导各该级论坛的活动”。每个邦的论坛大会还要设立若干小组委员会（其中包括妇女、贫穷阶层、工会、农业事务、青年和教育等小组委员会），以便指导论坛成员在他们所属的群众团体中建立论坛单位。最后，在国大党邦议会党团和国大党国会党团中的全体论坛成员分别组成论坛在邦议会或国会中的一派，并“尽可能经常开会讨论立法机关中的论坛成员所采取的种种立法措施和步骤”。

在成员标准方面也作了重要的修改。凡是印度国大党党员都有成为论坛成员的资格，但不能自动取得这个资格。凡希望成为论坛成员者必须按规定格式的申请书向地方筹划指导委员会的召集人提出申请，这种申请书包括一项表示愿为论坛的目的和纲领积极工作的声明；此外还至少须有两名已参加论坛两年的成员介绍。所有新成员都需要由中央筹划指导委员会或它任命的权力机关批准。

这项为论坛制定的“工作规则”同时被树为符合“尼赫鲁的国大党指导方针”的、使国大党获得“新生”的样板。论坛宣称，“目前那种登记‘积极党员’的办法已证明不仅完全无用，而且还导致组织衰退、贪污腐化和宗派主义”，因此它提出参加党的标准是在思想上拥护社会主义，并积极参加学习小组和关于党的原则和政策问题讨论会。它特别强

调，地方和县一级党的工作应致力于：制订和贯彻执行五年计划，动员人民支持计划纲领的贯彻执行，在学生、青年、哈里真、妇女、农民和其他群众阵线中开展组织工作，以及通过学习小组训练干部。

尽管这些目的是野心勃勃的，但新选出的论坛中央筹划指导委员会知道需要十分小心地行事。他们尤其小心地避免露出任何作为平行组织活动的样子，“因为那样我们就会被消灭”。虽然如此，他们还是开始在现有党的领导之外组织指挥系统。组织工作是自上而下地进行的。中央筹划指导委员会的全国召集人在同被认为是赞成论坛目的的党员商量后指定邦一级的召集人。按这个方法组成的邦组织通常产生一个由四十至五十名“朋友”形成的核心。邦的召集人则到各县去同赞成论坛的工作人员商量指定县的召集人。经过这样的协商非正式地确定核心人员后，便召开县级的和邦级的会议。全体国大党党员都应邀参加，国大党邦委员会主席或书记或首席部长则应邀在会上讲话以“加深这是一个全党性团体的印象”。在这样的会议上，论坛发言人在号召贯彻执行全国纲领时并不超出党的正式政策范围。

这种技巧有它的好处，它既能吸引非论坛派议员和国大党党员的支持，又能消除高级领导人的任何不满。一九六七年八月九日，一小群论坛派国会议员起草了一份给国大党主席和总理要求立即执行《十点纲领》的备忘录，居然能得到一百一十八名国大党国会议员的签名。论坛成员确实成功地利用了《十点纲领》作为反对国大党高级领导人的“斗争工具”。一小部分论坛派国会议员把纲领作为自己的政纲，周游全国，公开抨击德赛及其他保守派领导人未能贯彻执行党的既定政策。尽管国大党全国委员会总书记向各邦委员会发

出通知，指示党的机关不得帮助这些周游各地的议员，但这些议员却能利用自己在邦委会或县委会的组织网，在地方报纸上宣传他们的活动。那些周游了各地的议员回忆说“我们受到很好的接待，并以同既得利益集团斗争者的形象激起了人们的热烈情绪。许许多多人到火车站迎接我们，尤其是青年人来得更多。我们的照片到处都是，人们把我们当成战胜了工作委员会中反动势力的英雄来接待。”

可是，这个方针也有它的局限性。一九六七年至一九六九年间，论坛的成员增加得很慢。邦的会议通常约有五百人参加，县的会议只有一百人多一点。不仅如此，论坛在农村几乎没有取得进展。在国大党全国委员会贾巴尔普尔会议之后，论坛为执行《十点纲领》而发动的攻势被工作委员会打退时，论坛的领导人确实相信，为了贯彻执行此项全国纲领，就必须把保守派从党内掌权的地位上清除掉。特别是，他们发现莫拉尔吉·德赛和各邦的其他头头对国大党全国委员会代表和工作委员会委员压倒一切的影响几乎是不可能消除的。然而迟至一九六九年四月法里达巴德会议，“尽管任务已经明确，但是由谁来干这件工作还是不明确的”。论坛派领袖在进行回顾时可以感到满意而毫不感到意外地说“仅仅在几个月内，党就发现了英迪拉·甘地是这样一位领袖，她具有完成这项任务所必需的品质，既有坚持原则的勇气，又有明确的目的，而这正是国大党具有生命力的象征。”

论坛派国会议员们从一开始就把他们的观点强加给那些赞成只有消灭了政策与执行政策之间的差距才能弥补国大党竞选失败这样一种观点的高级领导人。恰范、斯瓦兰·辛格、法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德和苏布拉马尼亚姆全都受到

劝说：必须把老反动分子从党内重要职位上清洗掉。这个意见也由形形色色的中间人传给甘地夫人，苏布拉马尼亚姆、哈克萨尔和库马拉曼加拉姆就是其中的几个中间人。

直到一九六八年四月才出现了甘地夫人可能考虑同激进分子联盟的第一个迹象。在国大党法里达巴德会议上，她对尼贾林加帕作为国大党主席在演说辞中批评公营部分提出了挑战，不过当时她的意图还不明显。可能是这位总理意识到辛迪加派决心要把她赶下台，因而暗示她有可能联合并取得左派的支持，以便反击辛迪加派，同左派联合就是为了把权力斗争变为意识形态斗争而采取的一个步骤，而辛迪加派在这场意识形态斗争中起着反动派的作用，因而不得不在不利的阵地上作战。然而，如果这就是发出警告的信号，这个信号却没有引起注意。

只是在法里达巴德会议后一个星期，辛迪加派才找到所谋求的机会。一九六九年五月三日印度总统扎基尔·侯赛因的逝世成为两派力量较量的一个机会，双方都玩弄花招要在定于八月十六日举行的总统选举中选择新的国大党候选人。虽然以前的习惯是提名副总统为总统的，而且副总统 V·V·吉里也已宣誓为代总统，但任何一方对吉里继续任职都不热心。相反，一连几个星期在工作委员会中对该党候选人提名问题进行了讨论，而且还在高级领导人中间进行了非正式的磋商。结果是留待与一九六九年七月十日至十三日在班加罗尔召开的国大党全国委员会特别会议同时举行的国大党议会局会议去作最后决定。

在党内讨论中，总理的态度始终是暧昧的。当卡马拉季提议当时人民院议长 N·桑吉瓦·雷迪为候选人时，她没有表示反对。但很快就表明这一提名是不怀好意的。当甘地夫

人六月底在日本访问时，她接到她在内阁的两名私人助手的报告，说辛迪加派正策划阴谋安排雷迪当总统，目的在撤她的职并选举莫拉尔吉·德赛为下届总理。

下届印度总统对甘地夫人忠诚与否，事实上对她留任总理的前途至关重要。按照宪法，正式的大权授予总统，包括任命总理和部长会议的权力在内，他们都是“按照总统的意愿”任职的。内阁在任职期间受命“在总统行使其〔行政〕职责时给予帮助和提出建议”。虽然独立以来总统实际上是受他的部长们的建议指导的，但在宪法上并没有规定他必须这样做。比如说，如果辛迪加派控制了国会中大批选票，并重新享有把他们自己提出的候选人选为总统的权力和威信，那么如果他们对总理在人民院享有多数票这一点提出疑问，一个同情他们的总统就能指示政府去获取信任票。他能够在政府不能掌握多数票的情况下拒绝总理提出的解散人民院举行新选举的建议。他确实有权邀请持不同政见者组织新政府，并能实际上阻挠甘地夫人越过党的领导人而诉诸全国舆论的任何企图。

当甘地夫人于七月三日，即预定于班加罗尔召开国大党议会局会议的前一星期回到印度时，辛迪加派支持雷迪是为反对她而策划的阴谋的一部分这一点看来是确定无疑的了。但她既不反对雷迪为候选人，也不表明她愿意选择谁为候选人。在那个关键时刻，避免失败——失败将助长关于她被撤职的谣言——的唯一策略是推迟作出最后决定。能否做到这一点，要看是否能在最后一刻提出一个会自动得到总理的同盟者支持的新人选，以便使国大党议会局陷于僵持局面。在八名成员组成的议会局中，甘地夫人把法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德和贾格吉凡·拉姆包括在同盟之内。她还假定，Y·

B·恰范受到压力时会为维护其进步形象而同“反动的”辛迪加派成员即尼贾林加帕、德赛、帕蒂尔和卡马拉季等脱离关系，并倒向她这边来。

此外也有个机会说服辛迪加派停止对抗。班加罗尔会议提供了一个可以吸取实际教训的理想机会，它可以证明，如果把权力斗争变成意识形态斗争，就会对党——而且对辛迪加派的地位——产生危害。曾经使法里达巴德会议分裂的许多悬而未决的政策问题再次提到了班加罗尔会议的日程上，尤其是正式的经济决议更成为党内激烈论战的目标。高级领导人切望避免一场可以造成分裂的政治争论，所以再次团结一致地支持重申过去提出的目标的温和声明。决议草案重新肯定了布巴内斯瓦尔决议提出的广泛目标；对长期存在的贫困、不平等和“各种骚乱”表示痛心；保证执行《十点纲领》，并提议以推广“绿色革命”增加粮食产量的技术来满足全体印度人民最低的需要。相反，论坛派的一小部分人在一篇阐明自己立场的论文中向工作委员会提出他们《关于经济政策的意见书》作为对正式决议的修正，要求对独立以来采取的“那些〔财政和金融〕政策实行根本的改革”。他们再次要求立即对私营商业银行和普通保险公司实行国有化。不过这一次他们不是停留在这些当前目标上，而是坚持要根本改革对公司部分的公开政策，直接反对政府与大财团之间商妥的妥协条件。

论坛派的《关于经济政策的意见书》从工业许可证政策调查委员会新公布的报告中吸取到力量。这份报告所赞成而由论坛派提出的限制经济权力集中的措施有：任命一个限制垄断委员会，对大财团要求颁发工业许可证的一切新的申请加以控制；禁止大财团参与费用在一千万卢比以上的新工业

项目和消费品工业；禁止企业间相互投资和贷款，以限制大工业企业的发展；只准外资进入那些本国不具备技术知识的工业领域；特别努力为国营部分的企业项目建立一支专业管理干部队伍。这份报告并不是仅仅限制大财团的扩张，而且还提出了加强政府对现有企业的利润和所有权结构进行指导和控制的措施。这些措施的重点是建议对董事和其他高级职员实施津贴最高限额、征收类似个人所得税的公司累进税。但是，最根本背离以往政策的是论坛派赞成搞“联营部分”的意见，这种安排似乎是为大财团企业最终国有化而打进去的一个楔子。论坛派的决议说“政府给予垄断财团的援助应转为股金，以便使那些向工业财团提供大部分企业资金的国营金融机构同垄断财团分享经济利益。”

这两项决议十分明显地反映出极端的思想见解使党在经济政策问题上日益失去活力。第一个决议重申了辛迪加派（以及党的最高领导）所赞成的现行增长方针；第二个决议则鼓吹实行一种根本改变经济结构的纲领。然而，从某种意义上说，这场冲突在政治上是恰当其时的。它为总理提供了一次进行干预的机会，使她可以支持激进派纲领的某些内容，以便在同“反动的”辛迪加派进行的斗争中突出一个人民派的形象，争取群众的支持。这种策略还有另外一个好处。由于年轻党员群众对论坛的忠诚，论坛本身就在党内提供了一个辅助性的政治基础。的确，论坛领导人早就估计了权力斗争造成的机会，并得出结论：最好的策略就是毫不含糊地倒向甘地夫人这一边。他们通过形形色色的中间人向甘地夫人传话，通常只有一个主题，即总理在任何时候都能得到论坛派无条件的支持，在任何困难时期都可信赖它。论坛派甚至准备通过它与印共的联系，动员国大党外广大的左派来支持

甘地夫人。

表明甘地夫人正在考虑她在同辛迪加派斗争中和论坛派结成实际联盟的最初迹象在班加罗尔会议的第一天出现了。在新德里偶患小病的总理不事先通知就把她本人《关于经济政策的意见书》送交工作委员会，要求它考虑以这个意见书代替苏布拉马尼亚姆的草案。她说，这些仅仅是在检查了苏布拉马尼亚姆的建议和“从头到尾粗看了论坛派议员的意见书”后“偶然想到的、相当匆促地口授的”一些意见。她接着建议“全部或部分”地实行从持不同意见者的建议中得到启示（并吸取其中某些措词）而制定的若干政策。但她的详细建议吸收了论坛派纲领中最不激进的东西。她赞成任命〔限制〕垄断委员会；禁止大财团进入大多数消费品工业；把外资限制在本国不具备的技术领域；为国营部分的企业项目建立专业管理干部队伍；重定国营金融机构的信贷政策，使之有利于在不发达地区投资的新企业家；以及规定私营公司非生产性开支的最高限额。虽然如此，这个《意见书》的政治特色却是出自另一点内容。总理这次同党的高级领导人采取不同的步调，暗示她正决心重提银行国有化问题。这个创举既预告了权力斗争可能会转为不利于辛迪加派的意识形态斗争，又留下了最后调解的余地。甘地夫人指出“关于私营商业银行国有化问题，国内反应极为强烈。我们已在以前的一次国大党全国委员会会议上作出过决议，但或许可以再检查一下。我们可以考虑或者把最大的五、六家银行收归国有，或者发出指示应把更多的银行资金用于公共目的。”工作委员会突然接到总理的《意见书》大吃一惊。并因其中提出的政策问题而发生意见分歧，但它没有分裂。由于银行国有化建议含糊不清，其他工业政策建议又只具有一般性质，

所以使辛迪加派找到一个途径，可以避开任何为揭露他们的反动意图而设置的圈套。七月十一日举行的工作委员会会议只是在甘地夫人《意见书》上加上一项有附加说明的决议，便把它送交全国委员会，说“它提出了旨在改进我国工农业经济情况、同时又保证经济发展进程不至于使财富和权力集中在少数人手里所应采取的政策和措施”。最高领导进一步号召中央和各邦政府“采取必要措施加速执行《意见书》中提到的各项要点”。次日，即七月十二日，莫拉尔吉·德赛在国大党全国委员会会议上提出《关于经济政策和纲领的决议》，肯定地说他“毫无保留地”支持总理的《意见书》。

辛迪加派的注意力集中在某件更重要的事情上，即紧接在国大党全国委员会会议之后召开的国大党议会局会议。他们有信心指望在这次会议上赢得多数，使桑吉瓦·雷迪成为即将来临的总统选举中的国大党候选人——这是他们取代甘地夫人策略中的第一步。事实证明，他们的分析是正确的。当甘地夫人仅仅在会议前几分钟告诉恰范说，她打算支持贾格吉凡·拉姆而反对桑吉瓦·雷迪为候选人时，恰范把辛迪加派早已知道的事告诉她，说他早已许诺选举雷迪，现在为时已晚，这个决定无法改变了。片刻之后，在会议上，当法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德提出贾格吉凡·拉姆的名字时，甘地夫人遭到了失败。赞成雷迪的票数是四比二，卡马拉季、帕蒂尔、德赛和恰范投赞成票；甘地夫人和法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德投反对票；作为主席的尼贾林加帕和贾格吉凡·拉姆两人弃权。

各方面的意见一致认为这个决定是对甘地夫人的打击，它“重新提出了甘地夫人在党内地位的全部问题”。甘地夫人深信她已被精心策划的投票所压倒，这是对她的权威提出

的挑战。她在记者招待会上愤怒地警告说，党的头头们将“必须对后果负责”。她暗示要采取反击策略；她说议会局将她所反对的候选人强加于她是“对我的观点、态度以及我的社会政策和对外政策的袭击。一个人由于坚持某种观点而受到抨击是可以预料的”。

从七月十二日国大党议会局首次提名雷迪到八月十六日举行总统选举，在这期间，甘地夫人设计了一套反击的策略。她越过党的领导人而呼吁群众给予支持，从而把法里达巴德和班加罗尔会议上要使权力斗争变为意识形态斗争的威胁付诸行动。班加罗尔会议刚开过两天，反对辛迪加派的第一轮政治攻势就发动了。七月十六日，甘地夫人迅即解除了德赛的财政部长职务，这暗示要促使他辞去副总理职务并离开政府。七月二十一日，在人民院预定召开的会议前不到四十八小时，政府就宣布按总统的法令对印度十四家最大的商业银行（占银行存款总额的百分之五十六，全国信贷总额的百分之五十二以上）实行了国有化。

后来人们把这场对抗说成是意识形态斗争，而这个调子一开始就是由总理定下来的。总理在免去德赛职务的简短信件中只字不提权力斗争，而只是提到正在进行的关于社会经济改革（为了给最贫苦阶层以“真实的希望感”所必需的改革）的政策辩论，以及在班加罗尔会议上作出的决议（这个决议要求“政府负责早日有效地贯彻执行”国大党全国委员会所批准的决议中提出的“新经济政策”）。接着，这封信的重要部分写道：

您作为党的一名恪守纪律的战士支持了已通过的决

议，虽然我知道在一些基本问题上，您有很大的保留，而且您对改革的步伐和方向也有您自己的意见。您已经在工作委员会和其他场合明确地表示了您的意见。我对这个问题进行过深思，并且认为，为了公平合理，我不应当把财政部长的责任压在您的身上，而应自己直接承担这个责任。

德赛财政部长任期一结束，银行国有化就几乎奇迹般地迅速完成了。因此，总理关于她与辛迪加派的分歧始终是由于社会变革问题产生的这个说法能使群众深信不疑。根据总理命令立即生效的银行国有化决议还带来了政治上的另外一个好处，即它使人们认为一项得到其他许多高级领导人支持的惊人的“进步”措施完全是总理一人所采取的。

新德里的大规模集会和示威游行加强了这样一种想法，即认为经济政策中的新方向是造福穷人的，而甘地夫人就是这个方向的化身。青年人、失业者和这个城市中最低贱的市民情绪激昂地涌向总理的官邸。虽然有一部分示威游行是印度共产党组织的，但群众流露的情绪显然是自发的。鼓动家们解释说，银行国有化意味着国内最大的商业银行的财富现在已经转到人民手中，普通人民听到这种说法无不欢欣鼓舞。

可是这种策略不仅为辛迪加派所痛恨，也为党的其他领导人所痛恨，他们感到被剥夺了在采取正常立法手续时所能分享到的荣誉。此外，这种策略还使非共产党反对派担心出现“独裁倾向”。尽管已发布延期执行的命令，规定在八月十二日听取对银行国有化的合法性提出异议的申诉，但政府还是匆忙地提出了代替法令的立法，因而加深了人们的疑

虑。反对派对“仓促而欠妥”地颁布总统法令和提出新法案所表示的抗议并未产生效果。相反，立法过程却由于程序的空前简化而加快了。该法案于一九六九年八月五日在人民院以口头表决法通过（在表决前人民同盟和自由党议员曾退出会议，他们指责政府“扼杀”议会程序），并于八月十日即在最高法院听取申诉前两天由代总统签署成为法律。

银行国有化宣布后，群情振奋这件事本身就加速了政治对抗的势头。保守的反对党感到震惊的是，甘地夫人居然有本领把对政治漠不关心的广大群众发动起来，而且愿意同印共结成心照不宣的联盟，从而把政治引上街头。他们毫不犹豫地称她为“共产党人的同路人，在共产党人的陪伴下踏上了滑向独裁的道路。”这个指责也得到这位总理在国大党内的对手的共鸣，他们还指责她实行经济上的“边缘政策”，作为赢得对辛迪加派权力斗争胜利的手段。

总理以牙还牙地回答这些抨击。她向每天聚集在她官邸前的群众发表讲话，揭露那些国大党人的虚伪性，他们多年来投票赞成过社会主义的纲领，而“正当我设法执行这些纲领时”却被称为独裁者。她说，由于几个大亨占有报纸并能“通过他们的报纸发表反对普通人、反对我、反对我国妇女的言论”，因而她怀疑报纸批评的可信性。至于指责“我正试图促进共产主义”，甘地夫人断言说，“如果我想要成为共产党人，没有什么能阻挡我这样做。但我极其赞成国大党和它的纲领。我一直在国大党内。说我由于执行了国大党的政策和纲领而成了共产党人，那是不合情理的。”

由于这些论点在群众中传播得很广，甘地夫人在同辛迪加派的斗争中直接赢得了策略上的胜利。虽然辛迪加派对Y·B·恰范施加了日益强大的压力，企图迫使他辞去内阁

职务作为分裂国大党议会党团的第一步，从而为投不信任票反对甘地夫人铺平道路，但是恰范屈服于这种压力的可能性被排除了。银行国有化后，恰范告诉尼贾林加帕说他不准备辞职，并说“就我而言，绝对不存在同总理的大胆而强有力的政策脱离关系的问题。”

辛迪加派拒绝接受恰范的支持，越来越易于被指责为反动和同既得利益相勾结。事实上，甘地夫人就是最后采用这个策略来拒绝桑吉瓦·雷迪（这位她自己的党所支持的总统候选人）和驳斥那种说她是出于在权力斗争中谋取个人优势这种考虑而致力于击败国大党提名人的指责。

七月二十二日，在尼贾林加帕的要求下，甘地夫人在提名桑吉瓦·雷迪为国大党候选人的提名书上签了字。按正常程序，这个行动就是预示要发出紧急指示，要求国大党国会议员和邦议会议员（即由国会两院议员及邦议会议员组成的选举团成员）选举雷迪为候选人。但甘地夫人深信，如果雷迪当选，她就必定会被推翻。而且，她的顾问们也被说服而相信总理对“自由投票”原则的支持是在选举中击败雷迪的最好机会。

此外，还有另一名可以比较可靠地作为“进步力量”代表加以支持的候选人。七月十三日，前副总统和代总统V·V·吉里在一篇批评国大党议会局选择党的总统候选人时采取“党派性方针”的声明中宣布他决定竞选总统。他把这个措施解释为“一场反对不顾后果的不公正行为的、为提供一位关心国家利益的可供选择的候选人所必需的道义斗争”，也是出于使总统职位“严格地超越于党派考虑之上这样一种需要”。吉里自称，他是一九一三年以来“国父的热情追随

者”，也是一名工会组织者。他得到了几个反对党的支持，其中包括一些重要的地区性政党，如阿卡利党、德拉维达进步联盟和穆斯林联盟。两个共产党都认为“挫败反动势力”的最好希望是组织起反雷迪的政治反对派，因此它们也支持吉里为候选人。尤其是印度共产党领导人，他们把吉里获胜看作是防止“右翼反动势力在中央接管权力”所必不可少的。自由党和人民同盟则把国家说成是处在“十字路口”，需要在“民主政体和自由生活方式与共产主义”之间进行选择。这种说法促使雷迪和吉里两个敌对的竞选集团中意识形态分歧迅速地扩大。虽然这两个保守党都决定支持前财政部长C·D·德希穆克为他们的正式候选人，但它们知道他没有真正获胜的机会。更为重要的是，他们决定在多数观察家都预计即将举行的选举中投雷迪的票，作为它们的第二个选择。

尼贾林加帕在八月的第一个星期同人民同盟和自由党领袖就这个作为第二个选择支持雷迪的问题进行了讨论。实际上，正是这次讨论为甘地夫人的那股势力提供了正在寻找的机会。同论坛派有联系的个别国会议员已经得到尼贾林加帕的允许，在总统选举中“凭自己的良心”投票。然而要大张旗鼓地组织国大党国会议员和邦议会议员去支持吉里（尽管他们自己的党的领导正式赞成雷迪），则需要那些被认为得到甘地夫人信任的政府领导成员公开地表示赞成这个要求。八月九日，尼贾林加帕又向甘地夫人提出要求“请您向全党发出呼吁”支持国大党提名人。这个要求是在选举前一星期发出的，它强调了采取明确态度的必要性。

八月十一日，在总理家中举行的会议上，贾格吉凡·拉姆和法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德起草了一封给尼贾林加帕的

信，为进行“自由投票”制造根据。这两位部长向国大党主席报告说“您本人主动同人民同盟和自由党的一些领导人会谈，使我们议会党团的许多成员在思想上产生了极大的混乱。据说您会谈的直接结果是人民同盟执行局决定支持桑吉瓦·雷迪。而搅乱我党党员思想的是您可能进行过的这些会谈的基础。由于您所接触的那些人一直公开要求撤换总理，因此各种各样不堪入耳的谣言流传开来，情况恶化了。”这封信最后警告说，除非“彻底澄清整个情况，除非令人满意地把您会谈的基础和他们愿意支持桑吉瓦·雷迪的内情都公之于众”，否则必将“严重影响总统选举”。

尼贾林加帕答复说，会谈是要求所有政党和投票人给予支持这种“通常做法”的一部分，“过去我们都是这样做的，包括总理在内”。但是他的答复却无济于事。尼贾林加帕后来在答复拉姆和艾哈迈德的更多非难的信件时所作的否认也同样无济于事。这位国大党主席把“我曾同人民同盟和自由党谈判结盟问题”的传言说成是“十足的谎言”，并一再重申从来没有同它们达成过“秘密的或公开的”瓜分权力的协议，但人们对他的这种说法却表示遗憾，认为他并未透露同这两个党会谈的基础。拉姆和艾哈迈德说“对我们来说”，现在比以往任何时候都难以“使我们的国会和邦议会议员相信他们在即将举行的选举中如何投票对他们不是个良心问题”。

甘地夫人终于在八月十三日公开表示了自己的态度。她提到了“国大党人、国会议员和邦议会议员对于为了在即将举行的总统选举中同人民同盟和自由党进行选举安排而采取的措施所感到的强烈不满”，并且对“我们的同事和领导成员已认识到现在有人正在企图同完全反对我党原则和公认纲

领的政党妥协”这一点表示“深深的苦恼”。她对尼贾林加帕说，在这种形势下“我不认为……发出要求支持的紧急指示是正确的”。这封信使甘地夫人及其支持者已无需发动强大的支持吉里的运动。尤其是论坛派已成为“反对反动势力斗争中的突击队员，选举吉里战斗中的主要战士”。

八月二十日选举揭晓，吉里勉强获得了胜利。虽然甘地夫人的支持者欢呼这个结果是“人民的胜利”，但他们尚未赢得总理和辛迪加派在执政党内争雄战斗的胜利。对投票情况的一项分析表明，大多数国大党国会议员和邦议会议员（估计在国会议员中占百分之六十二至六十五，在邦议会议员中占百分之六十六至七十五）是跟着党组织支持雷迪的。显然，吉里是由于得到少数国大党选票和各种反对党的选票才勉强获得胜利的。

举行总统选举后，双方便着手争取在较量中取得决定性胜利。使用错综复杂的斗争策略成为甘地夫人和辛迪加派在一九六九年八月至十一月之间斗争的特色。采取这种斗争策略不仅是为了在党的关键性机构中取得战略上的优势，而且是为了证明对方应为即将发生的分裂受到谴责。甘地夫人及其同盟者在这两方面都获得了胜利。

辛迪加派感到不可能抵销总理由于她证明自己就是“进步势力”而取得的初步优势。八月十四日，尼贾林加帕向甘地夫人发出通知（也给贾格吉凡·拉姆和法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德发了通知），说他们在总统选举期间的行为为党纪所不容，应受到工作委员会的审查。但吉里的当选又一次激发了群众对甘地夫人的热情支持，因而使得党的领袖不可能实行纪律制裁的计划。在八月二十五日的工作委员会会议上，

辛迪加派中最保守的成员S·K·帕蒂尔主张放弃对总理及其同盟者的全部指责。但是他承认，由于失去了恰范的支持，已不可能就甘地夫人向全国提出的各项问题对她进行一场公开的战斗。辛迪加派唯一能迫使总理及其支持者履行的义务是发表一项简短的团结决议，承认“对主席提出〔关于同人民同盟和自由党达成选举协议一事〕的指责是在当时得到的情报的基础上作出的错误假设，因此是站不住脚的”。

斗争策略随即发生了变化，改为争取控制党的机构。九月二十七日，国大党泰米尔纳杜邦委员会主席C·苏布拉马尼亚姆由于多数委员（忠于卡马拉季的）提出了请愿书，对他的领导表示不信任，所以他辞去了主席职务。这件事直接导致了党的最后正式分裂。苏布拉马尼亚姆的辞职，使辛迪加派得以乘机反对他继续留任工作委员会委员，以打破委员会内脆弱的力量平衡。对苏布拉马尼亚姆的委员地位提出疑问的理由是，他担任国大党全国委员会委员（这是担任该党工作委员会委员的先决条件）是因为他以前是国大党的邦委员会主席。

当时的国大党全国委员会总书记尚卡尔·达亚尔·夏尔马把消息传给了甘地夫人，说尼贾林加帕正准备采取这样的行动。这个消息立即促进了反击。十月九日，甘地夫人及其五名支持者（这次包括恰范）向尼贾林加帕递交一封信，指责这位国大党主席在撤换苏布拉马尼亚姆及要求早日（十月十五日前）召开工作委员会和（十一月十七日前）召开国大党全国委员会，“在整个政局”等问题上，发出“专断的命令”。尼贾林加帕实际上不曾给苏布拉马尼亚姆寄出免职的通知，因此在答复中否认“我曾采取过任何使你们在信中表示关切的那种行动”。于是，他通知总理说没有必要在

正式安排的十一月一日之前召开一次工作委员会会议。

然而，甘地夫人的下一个挑战就更难对付了。在几天之内，国大党主席就遇到了在国大党全国委员会委员中开展的要求召开特别会议选举新主席的签名运动。这一行动的目的在于改变法里达巴德会议通过的把尼贾林加帕主席即将届满的任期自一九六九年十二月起延长一年的决议。提出的理由是，尼贾林加帕由于提议撤换苏布拉马尼亚姆而破坏了团结决议的精神；他的行动还表明，“除非整个国大党组织一致致力于这个目标，全心全意地进行合作，尤其是在最高一级进行合作”，否则就难以执行国大党业已宣布的政策。这项请求于十月十九日正式提交工作委员会，上面有四百零五名国大党全国委员会委员的签名，这表明甘地夫人在这一较大的执行机构中显然得到大多数人的支持。

原定于十一月一日举行的工作委员会会议的前一天，尼贾林加帕所采取的行动使宗派之间的裂痕扩大成为党的分裂。他免除了苏布拉马尼亚姆和法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德工作委员会委员的职务。他通知苏布拉马尼亚姆说“你已根本失去了当选为委员的资格。”他还指控艾哈迈德“开始采取一种蓄意破坏党章、分裂组织和破坏党的民主活动的行动方针”。十一月一日，尼贾林加帕进一步要求尚卡尔·达亚尔·夏尔马辞去国大党全国委员会总书记的职务，并撤销他工作委员会委员的职务，因为他缺乏“总书记对主席的基本忠诚”。

甘地夫人及其同盟者对此作出反应，不仅抵制预定的工作委员会会议，而且于同一时间在总理官邸召开会议，成立一个平行的工作委员会。两派（一派以尼贾林加帕为首，一派以甘地夫人为首）于十一月一日分别举行了会议。这两个

会议表明，工作委员会中两派人数几乎是各占一半。以甘地夫人为主席的十人工作委员会会议开始行使行政权力，决定根据召开特别会议的请求，于十一月二十二日和二十三日在新德里召开国大党全国委员会。以尼贾林加帕为主席的十一人国大党工作委员会会议，则以“违反会议程序”为由拒绝了上述请求。因为这个请求等于是对主席提出了不信任动议，而这种动议是只有全会（而不是全国委员会）才有权考虑的。同时，尼贾林加帕通知甘地夫人说，只有国大党全国委员会的负责人才有权利召开国大党全国委员会。他把总理要求召开特别会议的行动称为“不可饶恕的严重无纪律行为，明目张胆地违反党章，蓄意要破坏党的团结”。

由于斗争达到了无可挽回的地步，甘地夫人于十一月八日向国大党全国委员会全体成员散发了一封长达六页的信件，解释请求书的“背景”。她把它说成是“长期形成的危机”，不涉及“纯粹的个人冲突”、“权力之争”或“议会派和组织派之间的斗争”。她说，这场斗争是“主张社会主义、主张变革、主张在党内充分实行民主和讨论者为一方，与主张维持现状、主张贪图安逸和不主张在党内开展充分讨论者为另一方”之间的斗争；是“对于国大党的目标和它本身进行活动的方法所持的两种观点、两种态度”间的斗争。这场斗争至少自独立以来“甚至在独立以前”就已存在。它表现为某个派别“口头上高唱”国大党的社会主义、民主、世俗和不结盟等理想——他们实际上根本不相信这些目标，但他们“懂得如果公开对此表示有保留，他们就会失去从党那里得到的权力和影响”。甘地夫人断言，这个集团在尼赫鲁领导的最后那些年月里攻击过他在党内的卓越领导。她说“我知道”，

该集团经常不断地设法打击和挫折我父亲实行广泛的经济和社会改革的尝试。……我父亲在他生前最后的年月里，对于国大党正在脱离人民以及党内有人抵制改革感到十分担忧……他们为了巩固自己的统治，以纪律为名，把许多忠诚的工作人员开除出国大党，而这些人对组织和对党的理想的忠诚都是毋庸置疑的。……党的名册上充满了假名字。近来，党内派系控制党组织的倾向加强了，这是与那种按照一小撮人的狭隘目的和利益去控制政府政策方向和经济生活的欲望相联系的。这就是目前危机的背景。

十一月十二日，尼贾林加帕代表工作委员会讲话，对政治危机作了完全不同的解释。他坚持说，党的分裂完全是总理“要把一切权力集中到自己手中这个基本的和压倒一切的欲望”所造成的。然后他宣布说，甘地夫人“蓄意违抗工作委员会的决议，积极发起成立敌对的工作委员会和全国委员会，并采取在国大党组织内扩大无纪律现象的其他态度和行为”，因此她已被撤销初级党员的资格。工作委员会进而宣布，“由于英迪拉·甘地夫人被撤销国大党党员资格，她已不再是国大党在国会的领袖。工作委员会指示国大党议会党团立即采取措施选举一位新的领袖”。人民院中六十名国大党议员遵循这项“指示”，在十一月十六日开会选举拉姆·苏巴格·辛格为领袖以代替甘地夫人。国大党议会党团分裂了。

十一月二十二日和二十三日国大党全国委员会会议完成了最后正式分裂的手续。会议由甘地夫人担任主席，通过了撤销尼贾林加帕为国大党主席的决议，宣布以前对总理及其

支持者作出的一切纪律处分一概无效，并规定在预定于十二月最后一个星期召开的全会上，以现有代表为基础选举新主席。此外，会议还选举苏布拉马尼亚姆为这五个星期间歇期的临时主席。

苏布拉马尼亚姆的第一个行动是组成临时工作委员会，“给国大党引进年轻和激进的分子，剔除老朽，以便突出一个激进的新形象”。那些参加十一月一日甘地夫人官邸会议的工作委员会委员（另加D·P·米什拉）都被国大党全国委员会提名为正式候选人。由此，给了主席任命新委员的最大选择权。在十个被任命的委员中，有三人即K·R·加内什、钱德拉吉特·亚达夫和南迪尼·萨特帕蒂属于与论坛派有联系的前共产党人。但是论坛领导人首先认识到他们在党内所处的新地位很大程度上是象征性的。他们认为“任何政党内的派别集团都绝对不完全是因意识形态而形成的，国大党的现状也不例外”。他们断言，“许多人并不赞成社会主义目标，但由于政治上的权宜之计而接受了我们的主张。我们必须承认这一令人苦恼的现实。”

国大党的分裂渊源于一场权力斗争。在这场斗争中，甘地夫人派同党内激进分子结成权宜性的联盟作为吸引群众支持的手段，但这个事实并不意味着国大党还能恢复原先那种搞调和的政治风格。甘地夫人的国大党（被称为国大党执政派）与辛迪加的党（被称为国大党组织派）之间的斗争将在预定于一九七二年举行的大选中打一个决定性的回合。国大党分裂之后，许多曾在选区当过国大党“联系人”的地方知名人士纷纷倒向国大党（组织派），原来那种通过垂直的方式动员农民以组织选民支持的做法，其局限性（这种局限性

早在一九六二年就已很明显)现在显得更为严重了。尽管甘地夫人在国大党全国委员会中赢得了很大的多数,但国大党(执政派)的组织力量同未分裂前的党相比,约失去了百分之四十。

而且,国大党执政派的支持力量在各邦的分布也是不平衡的。党员人数在安得拉、哈里亚纳、中央邦、马哈拉施特拉和拉贾斯坦等邦未发生多大变化;在古吉拉特邦(莫拉尔吉·德赛的家乡)实际上减少了十分之一;在西孟加拉邦丧失了四分之三;在比哈尔、喀拉拉、迈索尔、泰米尔纳杜和北方邦丧失三分之二到二分之一。

国大党(执政派)在邦立法议会的地位也大为削弱。除了阿萨姆、克什米尔、中央邦和旁遮普等几个邦外,其他各邦都发生脱党事件。在辛迪加派的堡垒古吉拉特、迈索尔和泰米尔纳杜等邦,邦议员中绝大多数人都转向了国大党(组织派)。一九七〇年三月,在每两年举行一次的联邦院选举中,又暴露了国大党(执政派)邦议员严重违反党纪的现象,他们中许多人投反对派的票以击败中央议会局所赞同的本党候选人。在国大党分裂后的那个时期实际上再次出现了疯狂的脱党活动。国大党(执政派)和国大党(组织派)都试图为他们的力量被削弱而进行补救,因而采取了或使对方失去支持者,或从对方拉回支持者,或既和无党派人士又和其他政党结成联盟等手段。在多数情况下,两个国大党为争夺相同的一些邦议员而互挖墙脚,并从形形色色的党派如自由党、阿卡利党、印度人民党、统一社会党和无党派人士中吸收党员。争夺得最激烈、时间拖得最长的斗争发生在重要的北方邦。在那里,民主、议会和宪法等方面的准则一再遭到严重破坏之后,斗争才暂时告终,成立了一个代表国大党

(组织派)、印度人民党、人民同盟、统一社会党和自由党等五党联盟的政府。

双方都在组织上陷于一片混乱，这清楚地表明，最后的(选举)胜利将属于能够争取舆论支持自己这一边而使自己成为“真正”国大党的那个党，因此双方都很重视用广告、宣传和简明口号等手段，以激起群众的热情支持。

每一方对对方的指责都逐步升级。国大党(组织派)由于受到辛迪加派缺点的玷污，几乎没有机会或希望象“进步势力”的先锋那样激起群众的热情。尽管它把党未分裂时在一九六七年六月制定的《十点纲领》当作自己的纲领，但这不是它宣传的主要内容。相反地，它着重要做的是使甘地夫人个人丢脸，使国大党(执政派)丧失政治信誉，因为他们执行了以争夺权力为目的的机会主义政策，甚至不惜以牺牲印度的民主基础和断送印度的独立自主为代价。

尼贾林加帕继续任国大党(组织派)的主席一直到一九七〇年十二月。他指责甘地夫人利用时兴的激进主义激起“群众的政治狂热”。他还指责总理滥用政府的通讯工具并蓄意破坏国大党组织和国大党议会党团活动的民主程序。所有这一切分裂了党、危害了国家的政治稳定。尼贾林加帕还指控说，总理“迫切要求树立她个人的专断权力”，不仅同宗教狂热分子和蒙昧主义分子结成实用主义的议会联盟，而且事实上接近于叛国。他断言“她毫不踌躇地使印度的某些政策服从苏联的利益，以换取共产党人对她的支持。她一直有意怂恿行政机构和党内以前的党证持有者，而以宗派的方式从事一切活动，这种宗派偏见使共产党人所能接受的人得到了好处。共产党人支持党组织和行政机构的软化过程，而这个过程也是得到英迪拉·甘地默许的。”尼贾林加帕认

为，在发生所有这一切情况的同时，“外国金钱源源而来，某个外国对我国内政进行愈来愈多的干涉”，致使印度沦为“苏联卫星国的地位”。采取这种策略是为了设下颠覆民主制度的陷井。国大党（组织派）特别发出警告，要求提防“蓄意侵犯公民对财产的基本权利，这种蓄意侵犯预示着要发展到企图修改宪法，使政府有权剥夺甚至是属于贫苦农民的那点少量土地”。

甘地夫人的同盟者则毫不犹豫地使用了甚至更为激进的言词，以便争取群众的支持和证实她的所谓这次国大党分裂是由于“地位牢固的党魁们与进步力量之间的斗争”这种说法。这次又得到了论坛派议员及其支持者的帮助，起草了在国大党全国委员会和党的全会上通过的政治决议，作为说明这场斗争的权威性文件。

对辛迪加的指责扩大了。他们被指责为不仅利用党分裂前他们的“党魁”地位阻挠执行进步政策以保护既得利益，而且同党外“右翼反动派和教派主义”势力结成联盟以挫败国大党内进行变革的新倾向。据在新德里召开的国大党全国委员会执政派会议（一九六九年十一月二十二日至二十三日）所通过的政治决议称，这一联盟最初是秘密的，它应对国大党和国大党议会党团的分裂负责，随后又公开努力试图成立辛迪加派、人民同盟和自由党的“大联盟”，作为议会内一支旨在颠覆国大党政府的联合力量进行活动。国大党（组织派）这些所作所为表明它“不过是右翼反动派和教派主义势力的联盟而已”。而且这股势力还被说成是特别残忍的敌人，一旦遇到“变革和被消灭”的挑战，他们就不可能作出宽宏大量的姿态，而会“以全部精力，使用一切手段”，来保护他们的特权。他们试图使社会改革的速度缓慢

下来，他们的做法中包括利用“垄断资本的报纸”请出共产主义这个妖魔和散布混乱；用宗教感情来转移对社会基本任务的注意力；以及进行某种暗中勾结来促进其“国内和国际的政治利益”等手段。

事实上，政治决议走得更远，它实际上攻击了除印度共产党以外的所有反对派。一九七〇年六月在新德里举行的国大党全国委员会会议批评了各地区性政党，因为它们削弱了为实行全国社会改革任务所必需的团结；会议还严厉批评了纳萨尔巴里分子以及印共（马）中支持他们的人，因为他们煽动暴力和制造混乱，转移了对“建设性”政策的注意力。国大党反复宣称，国大党有它的传统，且有保证实现世俗主义和社会主义的多种目标，所以“只有国大党”才能够实现那个为革命的社会和经济变革进程指出方向的“历史性任务”。这种论断至少是含蓄地非难了允许反对派合法存在这一原则。即使是党内的稳健派也表示，反对甘地夫人的领导这件事本身就会招致怀疑。苏布拉马尼亚姆在呼吁国大党普通党员给予支持时说“现在总理代表着我国经济和社会政策与纲领——不仅是形成中的政策和纲领而且是执行中的政策和纲领——的推动力。”

而且，这种语言不能简单地以修辞过分来解释。国大党（执政派）作为执政党，能方便地接近新闻界，而且更为重要的是，它控制了属于政府的全印广播电台。一九六九年后，执政党经常利用政府的宣传工具发起马克思主义式的论战，使反对派丢丑，结果是，政治习语很快从调和变为斗争。认为“同这些反动势力进行决战”的时候已经到来的想法很容易就形成了新的政治道德标准。“信奉社会主义”和推进以此为借口而通过的社会和经济纲领，成了衡量个人和

集团的政治行动是否合法的试金石。甘地夫人戏剧性地规定了斗争的思想范围，利用她个人的权威确立了国大党将不再与各种各样的意见实行调和的原则。相反地，她宣布说“我们将给那些从事于反对我们的政策、思想方法和意识形态的人吃闭门羹，我们必须对这些势力关门。”一九六九年十二月继苏布拉马尼亚姆任国大党主席的贾格吉凡·拉姆表示欢迎“政治势力的两极化”，接着正式“邀请一切相信我党思想的进步势力参加党组织”。一九六九年后，许多前印共党员响应这一邀请，要求参加国大党的地方组织。这次分裂及其后果，为在三十年代和四十年代脱离了国大党的社会党人和共产党人重新入党开辟了道路，它使左派在后来成立的国大党（执政派）中重新成为重要的政治派别。

第十一章

再次较量：是阶级调和 还是阶级斗争

没有什么证据可以说明全国领导最初是打算利用马克思主义关于阶级斗争的词句去贬低反对派，并证明党内的冲突是“进步势力”与“右翼反动势力”之间的斗争的。但是，他们确实赞成采取一种重大的方针，即在社会变革中不采用过去的办法，而采用民主的方法。一九六二年以来，国大党高级领导人接受了党内社会主义者提出的论点，即不可能在策略上把党的目的在于安抚有产阶级的调和主义的意识形态和组织，同旨在完成社会变革的经济计划和机构分割开来。前些时候由于采取上述办法而获得的政治团结稳定的成果，是以牺牲经济改革的实际执行为代价的。不执行这些纲领，只能鼓励那些曾经破坏了过去在政治团结、稳定和秩序方面所获得的成就的“左的和右的极端主义。”而赞成采取更加激进的政策，却又无力去执行，这样做不但进一步损害国大党的威信，而且进一步损害整个民主政治制度。鉴于这一理由，首要的事情不是去发表越来越激进的宣言，而是要求党组织能够深入到农村和被压制的阶层中去，吸引农民参加实施国大党的纲领。

尽管全国领导试图使经济改革的诺言适应党实现这些诺言的能力，但是反对派却施加了压力，它为了保住政权而提

出了目光短浅的计划。特别是总理，她被卷入了相互制约的复杂处境中。一方面，她必须保持她作为一个忠诚的社会主义者的个人威信，反对国大党（组织派）及其他保守政党对她提出的关于政治机会主义的指责。另一方面，她又必须顶住极左派中最强有力的敌手即印共（马）和纳萨尔巴里分子的压力。她不但要遏制右的和左的反对派，而且为了树立她在国大党内至高无上的地位，还必须建立自己的群众基础。总之，甘地夫人必须不断地发出蛊惑人心的呼吁，那就是：不用付出大规模暴力的革命代价就能够实现已经许诺的激进的社会变革。

当然，采取这样一种态度的政治权术可能是合乎情理的。一旦当上了卓越的全国领导人之后，总理就有可能改变国大党的组织，以适应使该党成为社会变革的有效工具的需要。但是，走这样一条道路要冒很大的风险，甚至大到有可能实际上被推翻的程度。从独立运动的最初年代开始，全国领导就充分意识到一种潜在的危险，这就是：滥用激进的词句，会造成实行经济改革而对政治制度提出更多的要求，而这些要求又远远超过党的领导建立有效的组织系统、以便能在民主体制内实现这些主张的能力。另一个危险也许尚未被充分认识到。它产生于行动论坛所奉行的深谋远虑的战略。这个战略假借总理所赞同的社会主义意识形态之名，在国大党内组织支持的力量，以便推行在宪政体制内无法推行的激进政策；然后再利用这些诺言向全国领导和民主政治制度的威信提出挑战。

人们感到，总理并没有去解决长期冒险与短期利益之间的矛盾；而只要继续通过发出蛊惑人心的呼吁的办法来掌握政权，这个矛盾是可能解决的。相反，她采取了一种特殊的

态度，旨在解决确立她作为“进步势力”领袖的个人卓越地位的紧迫问题。

这种态度是一种赌博。它正中了行动论坛和印共的下怀。它加强了总理和国大党社会主义行动论坛之间在国大党分裂前夕缔结的联盟，并为他们占据党和政府中关键性的决策职位开辟了道路。印共也从与总理和她的党建立的联盟中沾到了实际利益。至少，同国大党的“进步”派结成联盟，就有可能遏制印共（马）——他们在左翼中的主要敌人——在喀拉拉和西孟加拉地区据点的力量。而从最好的方面看，就有可能实现印共以国大党领导的联合政府成员的身份进入中央政权的战略。在国大党分裂后的几年内，政治斗争的主要内容是由甘地夫人的这样一些企图所规定的，即利用激进社会主义者（包括印共）的支持去遏制马克思主义者，同时树立她自己作为进步势力和左翼势力公认领袖的独立权力；利用他们在党内聚集的力量作为甘地夫人最忠实的同盟者，以使国大党的政策激进化，这种激进化的政策将是最终衡量总理行为的尺度。

全国领导和国大党内社会主义者之间在是否赞同激进政策的目标和方法上的分歧，在国大党分裂之后不久就马上暴露出来了。国大党工作委员会通过的有关经济问题的一些决议，只不过重申一九六七年《十点纲领》的支离破碎的改革建议。与此相反，国大党社会主义行动论坛的中央筹划指导委员会和全印代表会议通过的一些决议，却提出了一些意味着要对印度独立以来的经济和政治生活的基础实行革命改造的措施和纲领。

有两个主要政策问题暴露了方针上的重大分歧，一个涉

及到私营企业的国有化，另一个涉及到把财产权和政治自由都规定为一种基本权利的宪法条款的前途。

一九六九至一九七〇年期间，行动论坛向私营部分发动了一场猛烈的攻势，对大财团在印度经济发展中的合法作用提出了怀疑。他们要求制订一个广泛的国有化纲领，以便筹集大量资金，满足公营部分提出更大计划的需要。被列为政府立即接管的企业和事业的包括对外贸易、普通保险、茶园、咖啡园、橡胶园、黄麻厂、棉纺织厂、矿山、化工，以及其他“对赚取外汇极关重要的核心经济部门”。而且，他们还建议，政府应当对非基本工业实行“有选择的”国有化，以便在国家有可能获得巨大利润的地方，去夺取“制高点”。被确定为国家可以进行干预的其他适当的领域，是消费品工业和分配系统。经济中的其余部分将逐步实行国有化。逐步国有化将通过三种相互有关连的方法来完成：政府根据它在私营企业中持股的比例，参加企业的经营管理；将政府或公营金融机构向股份公司提供的贷款或债券变为股票；执行一项旨在增加国家在企业中的持股额的“明智政策”，“以便达到支配地位，从而逐步地使今天的私营企业置于公众的控制之下”。

同一时期的政府政策，对夏斯特里时期继承下来的自由化经济措施来说是“激进”的，但与行动论坛的纲领相比则又相差很远了。从一九六九年底开始至次年的整年期间，曾经采取了若干新的措施，以阻止经济权力进一步集中到大工业财团手中。通过了废除经理行制度的立法，它从一九七〇年四月开始生效。由公司法局颁布的新的政府法令，还禁止任何个人兼任一个以上的公司董事职务；今后任命授薪的董事，须经公司法委员会批准；降低付给公司董事和经理的最

高额薪金、补助及其他津贴费。

最深刻的变化，是由于政府力图有选择地执行一九六九年工业许可证政策调查委员会报告中提出的一些建议而产生的。一九七〇年二月宣布的新的许可证政策，完全扭转了六十年代中期开始的、经计划委员会在其《第四个五年计划纲要草案》中认可的放宽限制的趋势。先前（四十一一种工业）免除许可证的一切规定均被撤销；这样，大财团要求开办新企业或要求扩大企业的申请都将受到特别审查。政府建议对“工业大财团”属下的公司、①“主要企业”②以及外国公司及其子公司实行特殊限制。凡属上述任何类别的企业，它们的新投资在通常情况下只限于“巨额投资的部门”。这包括计划委员会为了确定“基本的、关键性的和战略性的工业”（有关的详细工业计划尚在草拟中）而开列的“核心”工业的名单，也包括开支在五千万卢比以上的新投资建议。而且，政府也同意这样的思想，即联合企业“原则上”适用于巨额投资部门的范围。向大型工程提供“巨额”援助的公营金融机构，要把有关转换的条款列入贷款协定中，以使它们有权

① 工业许可证政策调查委员会规定，“工业大财团”包括“那些由某一个共同的权力机关控制”、一九六四年拥有资产总额五千万卢比以上的公司，资产超过五千万卢比的独立大公司，外国人所有并控制的公司，包括印度子公司和外国公司的分公司。决定某一个工业大财团的标准和该委员会所确认的七十三个工业大财团的名单，见工业发展局：《工业许可证政策调查委员会的报告（主要报告）》第一——二〇页。

② 《一九六九年垄断与限制性贸易行为法》规定，“主要企业”就是指某一个企业，它自己或与有关的企业一起，生产、供应、分配或控制了印度任何一种企业生产、供应、分配或提供至少三分之一的总产品和总服务量。见《一九六九年垄断与限制性贸易行为法》（阿拉哈巴德，一九七三年），第一页。

在特定的期限内将贷款和债券全部或部分地转换为股票。从一九七〇年八月开始，政府还决定接收为了获得贷款而答应给公营金融机构的股权，并委派代表参加这类公司的董事会。

还有其他一些条例。资产总额超过两亿卢比的一切企业，必须向新成立的公司事务部注册，而在申请扩大企业时则必须符合新的《垄断与限制性贸易行为法》的要求，即“拟议中的扩大或与这一扩大有关的财政计划，不会导致经济权力的集中而有害于公众，也不会以任何其他方式损害公众的利益”。根据该法，预计大约有一千二百家公司将要提出申请。于是，中央政府指定成立了一个垄断与限制性贸易行为委员会，协助工业发展部处理有疑问的申请。

管制私营部分的新官僚机构确实是令人生畏的。工业大财团和外国公司提出的许可证申请书，必须长途旅行，经过多道关卡，才能获准。任何一份申请书，需经一个跨部的许可证委员会（该委员会由有关各部，包括工业发展部、公司事务部和财政部的成员组成）以及计划委员会表示满意之后，再呈报工业发展部最后批准。而被认为有疑问的申请书，则可提交中央内阁的垄断委员会或经济事务委员会征求意见，这一程序到头来还是需要工业大财团去获得总理和她的负责新企业事务的最亲密顾问的个人批准才行。

但是，新的许可证政策，由于其条例和程序繁琐复杂，其意图仍然是模棱两可的。不出所料，企业界的人反对这些措施，认为这是对一九六六年以来的成就的一次大倒退。有些人还认为，这是进步政府为接管和控制私营公司而插进的楔子。与此相反，国大党激进派却怀疑政府并未认真地去寻求基本改革。这些措施并非直接为了达到国有化的目的。新的工业许可证政策至多也只能是把向私营企业提供的新贷

款转换为股票。与此同时，它似乎也赞同与国有化相对立的这样一个前提，即只有大财团才有足够的资金向大型工程投资。确实，这个方案并不全部禁止大财团在任何经济领域内投资（也就是不打算拯救那些业已保留给国营部分的工业）。相反，它似乎在吸引大公司向开支超过五千万卢比的大型工程投资，以鼓励经济权力的集中。

上述的后一种解释，在一九七〇年七月《第四个五年计划》的最后定稿公布后获得了证实。国营部分的开支——即使把银行国有化以后可能动员更多储蓄这一较好的前景考虑在内——只有少量的增加，从一九六九年三月《第四个五年规划纲要草案》规定的一千四百三十九亿八千万卢比，增至《第四个五年计划最后稿》规定的一千五百九十亿二千万卢比。总开支与一九六六年《第四个五年规划纲要草案》最初规定的数目大体相当，没有因为通货膨胀而作任何调整。同样，国营部分在有组织的工矿业中的开支也增加很少，从二百八十亿卢比左右增至三百零四亿八千万卢比。该计划开支的大部分，和过去一样，是用于在建的工程，以及少数优先领域的一些新工程。私营部分的投资估计为二百二十五亿卢比，比一九六九年二百四十亿卢比的指标稍有减少，但“比目前水平还是有很大增加”，约为第三个五年计划私人投资的两倍。实际上，修订后的数字，至多是完成了一项公共关系的目标，即表明国营部分在新工业投资中所占比例方面已取得了显著成果；国营部分在新工业投资中目前约占百分之六十，“其比例与第三个五年计划所规定的国营部分和私营部分之间的投资比例大体相同”。

国大党领导和国大党社会主义行动论坛之间的一个更明

显的分歧表现在宪法改革这一基本问题上。这个问题是由于现行宪法中把财产权作为基本权利加以保护的条款阻碍了经济和社会改革而引起的。最初的条款要求政府对为公共利益而占有或征用的一切财产付给补偿金，而且允许个人对补偿金问题的判决向法院提出异议，可以认为补偿金额不足，或者认为它侵犯了人人都受到法律平等保护的权力。

在五十年代，这类全面保证的条款通过宪法修正案而被修改了，这些修正案主要是为了保护关于废除柴明达地主制和规定土地持有最高限额的法律的。《第一次修正案（一九五一年）》明确规定要把现行的废除柴明达地主制的法律置于关于基本权利的宪法条款的保护之外。《第四次修正案（一九五四年）》走得更远了。它规定个人获得补偿金的权利仅适用于强迫征用私有财产的情况，而且附加了“不能以该法规定的补偿金不足为理由而向任何法院对该法提出异议”的条件。但在尼赫鲁死后，国大党内的保守分子成功地改变了过去的趋势。《第十七次修正案（一九六四年）》的明确目标就是要阻止贯彻一个庞大的土地分配纲领。虽然它允许现行的土地持有最高限额的法律继续有效，但它又规定：在今后制订的一切土地改革法中，土地所有者因失去土地或任何权利将能按实足的市价得到补偿金。其后，在一九六七年，最高法院以六票对五票的微弱多数就戈拉克·纳特案件作出了一项令人震惊的判决，这一判决整个地改变了一九五〇年以来制宪工作的发展方向。法院实际上断言：基本权利是宪法基本结构的一部分，不能根据第三六八条^①规定

^① 宪法第三六八条规定，修改宪法，必须在国会任何一院中提出法案，该法案必须得到各该院议员总数过半数以及出席和投票议员的三分之二以上多数通过。法案如获通过，应送请总统批准。总统签署后，宪法就算已经修改。

的通常修改程序加以修改。根据多数意见，基本权利只能通过召集另一次制宪议会才能加以剥夺或取消。最高法院援引“下不为例”的原则，允许过去关于财产权的修正案继续有效，但作出了裁决，认为国会今后无权修改、剥夺或取消任何基本权利。

最高法院对戈拉克·纳特案件作出的判决，造成了一种极其难堪的局面。重申对财产实际上拥有绝对权利的作法，证明政府在实行哪怕是支离破碎的经济和社会改革方面遇到了重大的障碍，而这种情况已经大大地损害了它的威信。一九七〇年二月十日，最高法院就对银行国有化的合法性提出的起诉书作出了判决（以十票对一票的绝对多数作出），认为《一九六九年银行公司（征用和移交企业）法》侵犯了宪法中规定的基本权利。法院的判决断言：由于对指定的十四家银行采取“怀有敌意的歧视态度”，对为何特别挑选它们又不作任何解释，就禁止它们继续经营银行业务，这就使国有化银行的股东丧失了宪法第一四条中规定的在法律面前人人平等和人人都受到法律上平等保护的有关保证。而且，具有更深刻含义的是，法院断言，宪法第三一条第二款关于付给补偿金的保证，由于两个原因已遭损害：（甲）该法为确定给予股东的补偿金数额而规定的原则“不适用于确定某类特殊财产所谋求获得的补偿金”；（乙）尽管任何一项原则可能都是恰当的，但最主要的标准是：所选择的某项原则必须能够满足宪法中有关补偿金的“基本保证”，即补偿金的数额要“相当于被强迫征用的财产的数额”。否则，被剥夺了财产的所有者可以向法院上诉。

虽然政府能够通过制订一项新的条例和《银行国有化法案》（已在一九七〇年三月人民院预算会议期间通过）来对

付最高法院对现行立法的具体反对，但最高法院的判决却是进一步实行国有化的重大障碍。它重新提出了关于个人享有获得“足够”补偿金的权利的整个问题（《第四次修正案》宣称这种权利是不正当的），并且要求国家在今后的五年计划中为征用大笔财产和大型企业而承担极其巨大的财政义务。

由于最高法院在基本权利条款方面作出的裁决，政府在废除前土邦王公的年金和特权的努力中经受了甚至更大的挫折。终止印度各个土邦前王公的年金和特权的立法，一九七〇年九月二日在人民院进行投票表决；它赢得了为通过一项宪法修正案所必须的参加投票议员的三分之二多数。三天之后，即九月五日，该法案在联邦院（上议院）遭到了挫败；因为法案要通过必须赢得三分之二的多数，可是它还差三分之一的票数。这次挫败本身是对政府本来就不稳固的地位的一次沉重打击。内阁在当晚举行的紧急会议上使用了一种从未使用过的行政权力，“作为我们唯一可能的出路”，以便消除执政党和政府的沮丧情绪。他们批准了一项建议，劝说印度总统发布一项“不承认”土邦王公的命令并使之立即生效。政府断言，不经过宪法修改程序就废除前王公的年金和特权的作法之所以正确，有若干条理由：前王公享受年金和特权的权利，产生于独立时由印度各个土邦王公和印度政府分别签订的政治协定或“盟约”；这些权利是不正当的。正因为如此，宪法第三六三条第一款特别把由于上述盟约而产生的纠纷移置于最高法院职权范围之外进行处理；对于“一个有关土邦政策的问题”，总统可以根据宪法第三六六条第二二款的规定，批准一项“撤销承认”的命令，因为宪法的这些规定详细说明了，签订这类盟约的土邦王公的继承人只是

“被总统暂时承认其为土邦王公”的那个人。

后果是已经预料到的。一九七〇年十二月十五日，最高法院对王公们的起诉作出了裁决，宣称总统关于撤销对王公的承认的命令是违反宪法的，因而是无效的。根据多数人的意见，“一项命令，如果仅仅宣布撤销对土邦统治者的承认，而不规定作为宪法体制的一个组成部分的统治者制度继续有效，这项命令就简直是非法的。”而且，最高法院还作出裁决，认为王公们享受年金和其他特权的权利，不是产生于司法机关无权过问的关于加入印度的最初契约，而是依据于宪法的另外条款（第二九一条和第三六二条），^①因为这些条款承认政府有义务付给王公们以年金，并承认根据另外的立法保证给予他们的其他个人权利和尊严。最高法院并未就此止步。它还裁决说，王公们享受年金的权利，必须是宪法中所指的那种含义的“财产”权，因而将受到有关基本权利条款的充分保障。

这一裁决看来势必会在最高法院和国会之间在修改基本权利（这是从事哪怕是温和的社会改革的条件）的立法权问题上引起某种形式的对抗。总理在对这一裁决作出反应时，只是一般地保证说，政府将遵守这一判决，但也将设法通过

^① 第二九一条规定，“根据本宪法实施前与土邦王公签订的契约或协定，印度自治领政府担保或保证付给该邦王公作为年金的任何准予免税的款额——（甲）此类款额应从印度统一基金中支出或付给；（乙）付给各王公的款额，应免缴一切所得税。”第三六二条还规定，“在行使国会或邦议会制订法律的权力，或行使联邦或邦的行政权时，对第二九一条中有关印度土邦王公的个人权利、特权和尊严的盟约或协定，其担保或保证，必须予以适当的尊重。”参看V·N·舒克拉：《印度宪法》，第四版（德里，一九六三年），第四一二、四九二页。

“适当的合乎宪法的手段”来废除年金。国大党整个说来在需要采取“为克服走向社会正义的道路上的障碍所必需的合乎宪法的补救办法和纠正办法”方面保持了一种慎重的含糊态度。与此形成鲜明对照的是，国大党社会主义行动论坛对最高法院的回答却是要求全面修改宪法，以便能够改变修改宪法的程序，取消财产权这一项基本权利。他们坚持认为，为了能够“大刀阔斧地”修改现行宪法，必须召集新的制宪议会；这样做，“一个第二共和国，一个印度民主社会主义共和国，一个具有生气勃勃的、负责的民主机构的共和国就会诞生”。他们要求政府举行一次新的大选，就“实行根本的社会改革”问题（其中包括召集一次制宪议会问题）作出裁决。他们还赞同（尽管是间接地赞同）建立一个民族民主阵线，理由是“仅靠国大党是无法对付统一的右翼反动派的挑战的”。行动论坛主张“国大党必须欢迎和联合其他一切进步的、民主的、社会主义的政党和力量，以便发动一个强有力的人民运动，只有这样才能击败右翼反动派的阴谋。行动论坛的成员必须采取必要的主动行动去加强一切民主社会主义力量，以反对右翼反动派。”

行动论坛的成员要把全面修改宪法的建议强加于全国领导，而国大党却一再重申它对民主所承担的义务。党的激进派强烈要求，除了采取其他一些措施以外，还应当限制教派政党，而且政府应当控制新闻出版，以便为更迅速的经济改革扫除重要障碍。在回答激进派时，甘地夫人拒绝采取越过民主程序的任何捷径。她坚持认为：

我们也许暂时不能把步子迈得太大，不能走得比现

在更快；而除非改变整个制度，否则我们是不能走得很快的。我们有责任掂量一下，改变制度的结果会不会付出同样的代价，即稍稍放慢走向民主道路的进程。

我认为没有什么捷径。唯一可靠的真正的捷径就是更高的工作效率，有一条明确的道路，有一个明确的思想，有一个纲领以及为此而需要具备的更高的工作效率。这是唯一的捷径。但是，并不存在一条越过民主的捷径。而尤其可悲和危险的是，我们，我们当中的许多人，利用民主这一字眼是为了损害和击败民主，为了削弱民主。这里，又有来自两方面的借口，或者借口改善经济状况，或者借口其他许多原因。

……不能认为只有一、两个政党反对民主。任何人，如果认为某一部分人不应享有其他人享有的权利，那他们就是不民主的，而不管他们叫做什么。我不是反对这个党或那个党。我是反对某种思想态度和某种活动方法。如果共产党人利用它们，我就反对共产党人；而如果国大党利用它们，恐怕我也是要反对这些国大党人的。

当时的国大党主席贾格吉凡·拉姆也坚决认为，应从过去推行社会主义政策的失败中吸取教训，不像激进派所想的那样，是限制民主，而恰恰相反，是扩大民主。他强烈要求“应当大量地吸收表列种姓、表列部落、其他落后阶级以及各个少数民族加入国大党，并直接参加国大党的活动。应当使他们感到他们参加了各级决策机构。而且，在扩大参加人数的同时，还必须使他们“文化化”。如果使越来越多的人政治化，而其最终结果却只是使居民的各个部分进一步要

求在参加政权时能为自己狭隘的集团保持甚至谋求新的利益，那就不够了。相反，必须冲破传统的种姓界限，围绕着共同的经济和社会利益来组织人们参加活动。第一个先决条件是，国大党人本身要有一个明确的思想纲领，要为党的关于民主、社会主义和世俗主义的原则承担一种真诚的义务。党组织本身必须加以改造，以便能够实现新的目标。

“重新组织和恢复”党的计划，早在一九七〇年一月即已拟就。国大党工作委员会赞同使党组织变为“社会改革的适当工具”的目标，宣布了旨在“培养各级组织的干部”的一些措施。这些措施包括：发出指示，把国大党全国委员会的办事机关重新组织为咨询委员会和小组，负责处理少数民族、表列种姓、落后阶级和劳工等特殊问题；出版印地文和英文的官方周刊以及论述国大党的思想和纲领的著作。此外还成立了一个新的“国大党全国委员会培训干部计划委员会”，负责制订详细计划，以便组织研究会、会议和学习营，训练县一级和邦一级党的工作者去解释党的各项纲领，而解释党的纲领是在全国各地农村联系群众运动的一个组成部分。国大党的邦委员会也同样得到指示，要采取新的组织方式去重新建立邦一级和县一级党组织。国大党工作委员会还授权任命一些中央咨询委员会，以便组织或恢复一些群众战线（其中包括最迫切需要的青年国大党）的活动。

关于党的建设的这些计划，需要经过很长时间才能实现。这些计划与邦、县组织仍然存在的混乱状态形成尖锐的对照。在国大党刚刚分裂后的那个时期，工作委员会不得不临时应付局面——使国大党的各个委员会和负责人的任期延长一年；授权各个邦委从它们自己的党员中找人来填补“空缺”；以及指示国大党主席在必要的地方任命国大党特别邦

委员会。当时的国大党临时主席苏布拉马尼亚姆确实努力去挑选各邦的召集人，这些召集人实际上就是国大党特别邦委的主席，他们都是“众所周知的同情国大党政策的人物”。即使如此，在任命正式的执行委员会时，他还得接受邦领导的“一致意见”。而且，实际上国大党特别邦委的委员全部都是从那些出席过一九六九年正统的国大党全国委员会会议或国大党孟买全体会议的国大党邦委委员中挑选出来的。这些国大党人被封为“忠诚于”进步政策的党的工作者。六个月以后，贾格吉凡·拉姆不得不向国大党全国委员会报告说，在若干个邦，“尚无可能成立国大党的各级委员会”。而且，党的新机构仍按老规矩办事。照拉姆的说法，“在某些地区，在有些地方，有人力图使国大党委员会变成某些人和某些领导人所控制的机构。有些分子，他们可能更能干，更有朝气，更精力充沛，但他们不愿被某一伙人所支配，因此未能被欣然接受加入国大党”。

实际上，在一九七〇年头几个月就开始的吸收新党员的运动，虽然表面上也遵从中央的指示，把重点放在农业雇工、表列种姓、表列部落、学生、青年、少数民族和妇女上面，但它几乎没有解决假党员这个长期存在的老问题。在修改国大党党章之前，一直很重视利用假党员，目的是为了在选举国大党的地方委员会时能拉一大批人的选票，然后又利用他们选举权力更大的县和邦的国大党委员会。即使如此，由于地方党组织混乱不堪，所以迟至一九七〇年十二月中旬，“一些国大党邦委甚至还未将党员人数”、党费或代表选区划分的情况送交国大党全国委员会办事处。结果，工作委员会被迫“无限期地”推迟原定在十二月底举行的组织选举，并取消原定在一九七一年举行的国大党全体会议。

宪法的约束力和党组织力量薄弱的局限性，意味着激进的经济改革不可能贯彻执行。但是，群众热烈拥护甘地夫人的领导，正是因为他们对从重新分配收入的政策到基本结构的改革这些社会主义的口号抱着希望。尽管不愿意答应要从事激进的改革（这种改革可能会使人们产生期待心，而国大党和政府却没有能力去使其得到满足），但维护政治威信的问题却要求更加重视利用思想方面的号召力。在短时期内，这一策略确实帮助甘地夫人解决了她的一些最迫切的问题。这些问题包括：必须维护她信仰社会主义的个人形象；把进展缓慢归咎于聚集在国大党（组织派）以及其他反动政党的既得利益者的反对态度；并使人们相信，一旦既得利益者的企图被击败，她的关于通过议会的和平手段进行激进改革的诺言是会实现的。

总理需要树立她是信仰社会主义的这一形象，这表现在她与国大党内行动论坛派之间比较密切的关系上。而且，在行动论坛内，甘地夫人也倾向于前共产党人一派；这部分地是对他们绝对支持她的领导的态度的一种报偿。而由于他们对于在政府和党内获得有影响的地位比对于立即执行社会主义经济改革还感兴趣，所以他们也充分报答了甘地夫人关于忠诚的国大党人要完全忠于总理的要求。他们“绝对地、狂热地忠于甘地夫人”的政策得到了报偿。在任命关键性的国大党委员会和政府的高级职务时，国大党内非共产党的社会主义者（他们当中有许多人对政府未能执行哪怕是温和的《十点纲领》曾经毫不犹豫地发起了公开攻击）经常被忽视，而与他们共事的前共产党人则受到重视。

国大党（执政派）和印共之间之所以结成亲密的联盟，

政治权术方面的考虑也是一个重要的因素。两党之间可能达成的竞选谅解，将使双方都获得重大的政治利益。作为一个有组织的反对派向国大党发动最严重挑战，同时又是印共争取左翼领导权的最可怕对手的，是更激进的印共（马）。马克思主义者曾经使两个党都遭受重大挫折。马克思主义者领导的反国大党联合阵线的竞选联盟，已经在两个邦即喀拉拉和西孟加拉取代国大党而成为主要政党，并使马克思主义者占优势的联合阵线政府执政。而且，马克思主义者一旦执政以后，他们就毫不犹豫地吧警察中立起来，并利用他们所控制的关键性职务去增强他们自己的影响，而牺牲与之联合的伙伴，包括印共在内。马克思主义者在两个邦内领导的夺地运动和工人罢工，使得生产瘫痪，造成了治安问题，引起了中央政府的严重关切。与此同时，在与印共的关系方面，他们吧印共（马）树为左翼的主要领袖。

尽管如此，马克思主义者（作为一支竞选力量，或者作为执政党）的实际作用，在很大程度上要靠印共的支持才能发挥出来。在喀拉拉邦和西孟加拉邦，马克思主义者之所以能够取得议会多数并且保持他们的微弱多数，只是因为取得了印共及其同盟者的合作。如果印共撤销它的支持或者转而支持国大党（执政派），那末马克思主义者的挑战就会失去作用。这样，国大党作为这两个邦唯一最大的党，又能重新扮演主要角色。与此同时，印共也会要求在联合政府中分享权力，而把马克思主义者排除在一切政府职务之外，并防止他们利用官方手段去增强他们的实力。

两党都利用某种联合的试验性实例，出现在一九七〇年六月喀拉拉邦期中选举期间，这次选举是国大党分裂后举行的第一次邦级选举。马克思主义者占优势的联合阵线政府中

印共（马）和印共之间的不稳定的联盟，早在几个月以前就破裂了；当时，共产党人在一次实际上是不信任投票的行动中参加了联合政府内的反马克思主义集团。继而上台的由印共领导并得到国大党（执政派）非正式支持的小型联合阵线政府，依靠的是一个极其微弱的多数，因而经常处于只要有人反叛就倒台的危险。于是他们决定为了谋求组织新政府，而要求举行期中选举。这一决定使印共和国大党之间开始进行谈判，以便在正式的联盟中止之后进行全面的竞选调整。最后达成的协议规定，国大党在邦内一百三十三三个选区中只提出五十六名候选人。印共领导的小型联合阵线在七十一个选区中参加竞选，其中印共在三十个选区中提出它自己的候选人。

这种安排满足了两党的目的，因为它们都希望，由于在邦内大多数选区中都要对付国大党（执政派）和小型联合阵线的联合反对力量，马克思主义者一开头就处于不利地位。与此同时，由于作了竞选调整，避免了分散反马克思主义者的选票，国大党（执政派）就有可能把力量集中在那些它有较大胜利把握的选区，并将它的“击败马克思主义者”的口号带到印共（马）的农村据点中去。而且，减少候选人的做法使总理能够亲自到国大党候选人参加竞选的五十六个选区中的五十个选区去从事竞选活动，并试验一下关于既谴责阶级斗争又答应进行激进改革的这一号召的效果。甘地夫人攻击马克思主义者制造中央和各邦之间、贫苦和富有的社会阶级之间对抗的战略，并答应通过中央和邦政府之间的密切合作，通过执行不需要付出“砍脑袋”的革命代价就能实现“重大改革”的各项纲领，来解决喀拉拉邦的贫困和失业问题。

这些诺言又一次唤起了人们、特别是那些长时期以来与

国大党领导疏远了的青年和学生的异乎寻常的热情。在喀拉拉邦，一九五七年由维亚拉尔·拉维组织的喀拉拉学生联盟，在统一指挥学生运动去帮助推翻第一届联合阵线政府方面曾经在政治上起过重要作用。到了六十年代初期，作为喀拉拉邦青年国大党的学生组织的喀拉拉学联，已经成为喀拉拉高等院校中最大的一股势力。在拉维的领导下，青年国大党毫不犹豫地利用敌对的共产党鼓动者经常使用的强暴策略，以争取独立分子并打击反对派。但是，喀拉拉学联的领导人长期以来也一直反对他们自己的国大党邦委的领导，认为他们是“利用行政手段图谋私利的富人”。他们曾经打算“加入国大党的各级地方组织，进行渗透，把权夺过来，把老一辈的领导撵出去”，但他们的努力没有成功。在地方党的选举中，学生们提出的候选人被他们的老前辈轻而易举地击败了；因为这些老前辈利用伪造的党员名单，投了大量的假选票，选出了他们自己挑选的候选人。一九六九年分裂以后，许多老一辈的邦领导人加入了国大党（组织派），这时拉维及其同伙终于盼到了在国大党（执政派）内掌权的机会。在一九七〇年邦议会选举期间，他们以当党的候选人作为交换条件，领导喀拉拉学联和青年国大党热情地支持甘地夫人。这些学生（其中许多人的家就在农村）成了国大党（执政派）在农村中的“真正的选举机器”。

选举结果给予了国大党（执政派）和印共党内那些认为执行统一战线策略可能有利于本党的人以强有力的支持。选举结果对印共（马）是一个严重挫折。虽然马克思主义者一九七〇年在总票数中所占的比例大体上保持了一九六七年的水平，即约占百分之二十三，但在这次选举中只获得二十八席，而上次选举则获得五十二席。与此形成鲜明对照的是，

尽管国大党所获选票已从一九六七年的百分之三十五降至一九七〇年的百分之十九，但它获得的议席却从一九六七年的九席猛增至三十二席。而且，在从反对派那里赢得的二十七席中，有十七席是直接来自马克思主义者手中获得的。同时，尽管国大党的正式声明宣称“这次选举对国大党来说是一次惊人的胜利”，但在事实上，国大党并没有取得成立新政府所必需的多数。取得多数的差额只能由它在印共为首的小型联合阵线中的竞选同盟者来填补。印共只获得百分之九的选票（比它在一九六七年的水平低百分之一）；从议席上看，一九七〇年比一九六七年少得更多（这次是十六席，上次是十九席）。它与它的小型联合阵线同盟者一起构成了议会多数，这是拒绝马克思主义者在新政府中发挥任何作用所必需的。确实，当国大党（执政派）决定反对与共产党人成立正式的联合政府时，另一个印共领导的小型联合阵线政府又上台了。

在喀拉拉邦，每个党都曾经成功地利用其他党来增进自己的利益。自从统一的共产党在一九六四年分裂以来，印共在马克思主义者占优势的联合政府中就降低为一个小伙伴；但它却能够利用其他左翼政党拒绝支持马克思主义者的机会，把马克思主义者赶下台。印共不论从群众支持还是从所获议席上看都是一个小的少数派；但它却处在一种能够给国大党（执政派）填补必需的差额、以凑够一个议会多数的战略地位，而且它实际上领导了一个新政府。这样的结果，使得印共所主张的通过与国大党内进步派别联合的途径参加中央政权的战略，在执政党遭到了削弱的新条件下有了更大的现实可能性，因为这个执政党在下次全国选举中很可能得不到国会的多数议席。

至于国大党（执政派），它发现在喀拉拉邦与印共搞竞选调整，对它同样是有利的。这会使它们获得更多的反对马克思主义者的选票，并能在较少选民支持的情况下获得更多的议席。马克思主义者从选票上看是该邦最大的一个党，但他们在自己力量强大的地区也被削弱了。而且，新政府虽然是印共领导的，但它如果没有国大党（执政派）的支持是无法行使职权的。结果是，国大党实际上恢复了它在该邦政治生活中的支配作用。

但是，只要国大党在中央仍然领导着一个少数派政府，印共要想在中央施加影响就比较困难了。中央已经听从了共产党反对派的意见，答应在一九六九年十二月三十一日预防拘留法有效期满后，即在全国范围内终止行使该法的权力。向共产党人作出的让步，代价是很高的。它增加了遏制共产党和纳萨尔巴里派煽动者活动（据信他们要组织农民参加夺地运动，并在城市里搞政治暗杀和破坏）的困难。

总理又一次突然想要加强她个人的地位。一九七〇年六月，甘地夫人对政府进行了一次彻底的改组，把新的重大权力集中在她手里。作为内阁改组的一个部分，她将内政部一百个处中的六十个处（以及十四名联合秘书中的七名）转归内阁秘书处领导。这一行动使中央政府的重要行政部门、警察和情报部门都归她个人控制。内政部属下的全印行政局、情报局和中央调查局转归内阁秘书处领导。与此同时，还制订了一些计划，以便巩固和扩大总理秘书处研究分析室的情报业务，加强它的国内政治侦察任务。总理并不就此罢休。在把Y·B·恰范调到国防部后，她就自己把权力已被削弱了的内政部接管过来。这一行动使她个人能够把中央警察部队（包括边防军、中央工业保安部队、中央后备警察和国民

军)控制起来,而且这些部队的人数后来都大大增加了。

在一九七〇年十二月二十七日宣布第四届人民院被解散以后,各个合作伙伴为参加新型联盟而下的政治赌注大大地增加了。甘地夫人在解释她决定在人民院通常的五年任期届满之前一年就提出举行选举的原因时,明确地表示希望能从选民的决定性裁决中重新获得施展政治策略的自由。行动论坛是第一个要求提前选举的集团,他们由于有希望提高自己在国大党和政府内的战略地位而受到鼓励。

甘地夫人和前共产党人派别之间政治上的密切联系,确实使他们获得了巨大成果。执行中央选举委员会关于挑选候选人并开展竞选活动职权的国大党议会局,得到了指示要去挑选“忠诚的”候选人。虽然出席过一九六九年正统的国大党全国委员会会议和(或)国大党孟买全体会议的所有国会议员仍然被承认为“忠诚”者,但强调必须从青年、妇女、哈里真、穆斯林以及其他少数民族中间挑选大批候选人的其他各项指导原则也提供了一些自由选择余地。总的来说,行动论坛使符合更严格的社会主义标准的大约八十名候选人以及被认为是同情者的另外三十名左右候选人列入了党的候选人名单。

行动论坛在劝说高级领导去领导一个包括印共在内的左翼联合阵线方面并不很成功。但是,甘地夫人和贾格吉凡·拉姆为达成地区性的竞选谅解而举行了邦一级的谈判。国大党在七十八个选区中没有提出候选人,这是作为特殊的竞选联盟的一个部分,目的是希望增加印共赢得更多的人民院议席的机会。印共对此的回报是:他们在竞选宣言中把甘地夫人和国大党(执政派)内的“进步势力”同该党内的“既得

利益及其代表”明确地区别开来。而且，共产党人这次还公开攻击马克思主义者“把国大党（执政派）以及今天反对右翼轴心的其他政党同右翼轴心的政党相提并论”。他们表示愿意联合执政党内的进步派，反对右翼反动势力，而且规定他们要达到的目标是选出一个“比上一届具有（更）坚定的左翼民主倾向的新的一届人民院”。

印共的目的看来几乎是能够达到的。消息灵通的观察家认为国大党（执政派）实际上不可能重新获得它过去的优势地位。一九七一年，党的基层组织比一九六七年统一的国大党的基层组织薄弱得多；一九六七年，统一的国大党能够赢得百分之四十多一点选票和拥有五百二十名议员的人民院中的二百八十四席（约占全部议席的百分之五十五）。而且，大多数土邦王公由于对政府在年金和特权问题上的威胁行为不满意，而背弃了国大党（执政派）。其中有些人决定在奥里萨、拉贾斯坦和中央邦他们的地方据点作为无党派候选人参加竞选；另一些人则企图与最有可能击败国大党（执政派）的反对党（在奥里萨和拉贾斯坦主要是自由党，在中央邦主要是人民同盟）在邦一级的基础上达成特殊的竞选谅解。

国大党（执政派）因保守政党选票分散而获得的潜在利益，也由于反对党建立竞选联盟而减少了。国大党（组织派）、人民同盟、自由党和统一社会党组织了“大同盟”，建立了一个民主联合阵线。这四个党达成的竞选谅解使它们能够在人民院五百一十八个选区中的三百个选区提出一致同意的候选人。与此同时，印共（马）也企图突破它在西孟加拉和喀拉拉的狭隘区域性的局面。他们在全国若干个邦内一共提出了八十四名候选人（一九六七年是五十九名）。而

且，像过去历次选举一样，国大党还必须与得到许多群众支持的地方性政党集团进行较量。根据所有这些限制性的因素，政治问题专家作出了“合理的”估计，认为国大党（执政派）的实力——即使为了弥补党在组织上的弱点而把甘地夫人的全国性的号召力计算在内，——不会使该党获得三分之一以上的选票和超过百分之五十的议席。

甘地夫人挫败这类“合理”估计的办法，恰恰在于她并不依靠目前的党组织去开展她的竞选活动。相反，她集中力量去建立一个新的组织机构，这个机构保证要支持的不是党，而是符合于她的个人领导的政策。事情已经有了开端，那就是恢复国大党各级组织中已基本名存实亡的青年国大党，并建立单独的全国学生联盟以便在大专院校中开展政治工作。

印度青年国大党作为总理的组织上的助手，其潜力是巨大的。除了少数几个邦以外，其他邦的青年国大党自从五十年代以来就停止了活动。新的青年国大党组织要以特别委员会的形式来建立，由国大党全国委员会新任命的全国青年咨询委员会来提名。吸收来建立邦一级组织的各邦召集人，大都是国大党的新党员，之所以吸收他们来从事党的工作，是因为他们忠于甘地夫人，把她当作新的社会主义信仰的化身。他们保证要直接支持的不是党，而是“英迪拉·甘地夫人及其同事”。在他们的领导下，一九七〇年一月召开的全印青年国大党代表会议同样“号召全国青年在贾格吉凡先生和英迪拉·甘地夫人的领导下向民主社会主义迈进”。

新成立的印度全国学生联盟为甘地夫人的运动提供了更加明显的好处。这时已经负责国大党全国委员会学生战线工作的喀拉拉邦学生领导人维亚拉尔·拉维着手在全国各个大

专院校中建立全国学生联盟的支部。这些努力在西孟加拉邦搞得最成功。在那里，反对共产党人的青年激进派长期以来一直在各个大学里积极活动，以便成立一个替代印共的组织。到了六十年代中期，这个组织参加了西孟加拉学生联合会，终于“夺取了”加尔各答大学的学生联盟。以普里亚·兰詹·达斯·孟希为首的积极分子，采用了拉维早些时候在喀拉拉邦行之有效的同样的高压策略，去争夺共产党组织者控制的学生联合会。一九六九年以后，西孟加拉邦的学生联合会和重新建立的青年国大党，作为各自独立的组织进行活动，各有各的任务。通过任命某些共同成员的办法与国大党邦委保持正式联系的青年国大党邦执行委员会，集中力量搞学生以外的青年的组织工作，以表示它遵守民主准则。与国大党邦委更少联系的学生联合会，则为党（以总理为代表）建立了它自己的突击队，以便去抗击马克思主义者和纳萨尔巴里分子。他们有武器装备，又熟悉巷战，所以他们对过去经常破坏国大党集会的纳萨尔巴里分子毫不犹豫地进行反击。他们甚至派了許多人打入马克思主义集团和纳萨尔巴里集团的青年组织内部。青年国大党和学生联合会合在一起，大大地弥补了统一的国大党分裂后出现变节行为所造成的损失。他们变成了重建国大党的邦一级和县一级组织的主要影响力。

如果说，甘地夫人在很大程度上忽视正规的党组织，而鼓励成立能够保证全力支持她的领导的新的青年组织的话，那么这种情况仍然主要限于城镇地区。在一九七一年竞选运动中，在广大穷乡僻壤，代替党的组织起作用的主要还是总理的个人形象。所采取的竞选运动战略，大体上就是在喀拉拉邦证明是成功的那一种战略。国大党（执政派）的谋士

们及其支持者在“被剥夺和较贫穷的阶层以及一部分青年中”集中全力利用他们最大的资本，即作为从事某种改革的象征的甘地夫人的形象。竞选运动的技术，就是企图通过空前大量地散发来自国大党全国委员会办事处的宣传材料，夹利用这种感情上的因素。从大都市、小城镇直至各地农村，到处都有印着甘地夫人图象的数不清的招贴和标记。总理本人则充分利用政府的飞机和直升飞机，在全国进行了一次“旋风式的旅行”，目的是到一些主要邦的争夺激烈的选区去。甘地夫人一共搞了四十一天的竞选活动，在二百五十次以上的大规模群众集会和数百次较小规模的路边群众集会上讲了话。

总理带来的信息，增强了选民的这样一种印象：要恢复进行经济和社会改革的，是她自己，而不是国大党。导致国大党分裂的复杂的思想和政治冲突，被解释成是她，一个脆弱的女人，为了改善穷人的生活而对党内决心维护既得利益的实权人物的阴谋进行了斗争。甘地夫人反驳了反对派对她毫无原则的指责，指出“辛迪加国大党”与右翼反动政党携手合作，唯一的目的是要实现他们自己称之为打倒英迪拉的一点纲领，即把她撵下台的纲领。她把“大同盟”与国大党（执政派）之间在迅速实行经济改革方面的一些复杂问题上的分歧具体化为一个简单的口号，并在竞选运动中把这个口号摆到选民面前，任由他们选择：

有些人说：打倒英迪拉；

而我要说：消除贫困。

包含一个激进的社会改革纲领的这个口号，对那些企图采用阶级斗争方法实现经济改革的人也进行了抨击。总理解释她自己的政府在实现党的诺言方面进展缓慢的原因是：国

大党（执政派）在国会中居于少数地位；而且为了生存，它不得不向既得利益集团作出于己不利的妥协。她呼吁选民“加强我的力量”，办法就是让国大党（执政派）取得国会的绝大多数。甘地夫人保证，只要有这样一个民众性的裁决，她就会履行她关于通过和平手段进行激进改革的诺言。

如果说，一九七一年的大选是甘地夫人的一次政治赌博，她认为只要直接向各阶级发出呼吁，答应选民将通过议会方法实行激进的经济改革，就能够击败她在保守的“大同盟”中的反对者和在共产党左派中的竞争者，总理确实漂亮地赢得了这次赌博。选举结果使甘地夫人的反对者和支持者都大吃一惊。国大党（执政派）在拥有五百一十八名议员的人民院中获得了三百五十席（即整整三分之二多数），这一全国范围的“惊人胜利”立即杀了右翼反对派的威风，改变了印共的地位，削弱了马克思主义者在他们自己区域性据点内的力量。

总的来说，国大党（执政派）所获选票的比例已从一九六七年国大党尚未分裂时的百分之四十点七增至一九七一年的百分之四十三——尽管它只在百分之八十五的选区中参加竞选。事实是（如表II-1所示），国大党（执政派）实际上继承了国大党分裂前曾经获得的全部选票。国大党（组织派）败北了。它只获得百分之十的选票和十六个议席，丧失了人民院解散时它拥有的六十三席中的四十七席。同样的命运也落在“大同盟”其他成员头上。自由党的选票从一九六七年的百分之八以上降至一九七一年的百分之三，只获得人民院的八席，比一九七〇年十二月时减少了二十七席。人民同盟的选票下降得少一些，从一九六七年的百分之九以上降至一

九七一年的百分之七多一点，但它也失去了人民院三十三席中的十一席。统一社会党实际上是被摧毁了。它的选票从一九六七年的大约百分之五降至一九七一年的百分之二点四，失去了人民院十七席中的十四席。

一九六七年选举中各政党所获议席和选票、第四届人民院解散时（一九七〇年十二月）拥有的议席、一九七一年选举中所获议席和选票比较分析
表11-1

政党名称	一九六七年		人民院解散时（一九七〇年十二月）拥有的议席	一九七一年	
	所获议席	所获选票（%）		所获议席	所获选票（%）
国大党（执政派）	283	40.73	221	350	43.66
国大党（组织派）			63	16	10.47
人民同盟	35	9.41	33	22	7.39
自由党	44	8.68	35	8	3.08
统一社会党	23	4.92	17	3	2.43
人民社会党	13	3.06	15	2	1.09
印共	23	5.19	24	23	4.73
印共（马）	19	4.21	19	25	5.14
德拉维达进步联盟	25	3.90	24	23	3.85
其他政党	20	6.15	5*	32	11.08
独立人士	35	13.75	51*	11	7.08

资料来源：《人民的胜利：对一九七一年选举的剖析》（新德里，一九七一年四月），第一〇、一七页。

• 一九七〇年十二月的这两个数字与一九六七年和一九七一年的数字是不可比较的。属于其他政党一类的议席只包括穆斯林联盟和革命社会党拥有的议席。其他小的反对党拥有的议席包括在独立人士的数字之内。

但是，“右翼反动势力”的失败只给印共带来很少的好处。与国大党不论是所获选票还是所获议席都占绝对优势相

比，印共的力量——不到百分之五的选票和人民院中的二十三席（比一九七〇年少一席）——表明它缺乏任何势头。印共的支持不但对国大党赢得多数是不必要的，甚至对国大党赢得为修改宪法所需的三分之二多数也是多余的。共产党人认为通过与被削弱了的国大党（执政派）联合就可以在中央取得一个战略性的政治地位的算盘，已证明是完全打错了。与印共先前预料的情况相反，该党往后的影响取决于该党是否愿意将其活动限制在总理所容许的范围内。

这一教训几乎在选举一结束就立即被人们所理解。五月初，政府又一次借助于总统颁布的法令，恢复了它在全国范围内实行预防拘留的权力。这个法令后来提交到人民院，并作为“维持国内安全法”被通过。它授权中央和各邦政府宣布有效期限可长达一年的拘留令，以防止任何人“以任何方式妨碍”印度的国防、国家的安全、公共秩序的维持、或者基本供应和公共事业的维持。^①印共的发言人“一古脑儿地”反对该法，认为这是企图镇压反对派的一项措施；它没有其他办法，只好与人民同盟和自由党一起，在辩论期间参加了反对党的一次总退席。

国大党（执政派）的选举大获全胜，可能使印共（马）遭到了最灾难性的影响，尽管他们是人民院里所获选票和议席都有了进展的唯一的反对党。马克思主义者在他们自己的区域性据点——西孟加拉邦内的力量被削弱了；而且，尽管他

^① 根据《维持国内安全法》，必须在被拘留者被捕后的十五天内把他们被拘留的原因通知他们。该法还建立了三人咨询检查委员会，其成员享有高等法院法官的地位。政府需要在拘留令发出后三十天内向该委员会提出拘留的理由。该委员会则必须在拘留令发出后十周内向政府提出报告，说明拘留是否有充分的理由。见一九七一年五月八日《政治家报》。

们得到越来越多的群众支持，也未能掌握政权。总的来说，马克思主义者在西孟加拉邦获得了给人印象深刻的选举成果。他们获得了大约三分之一的选票和一百一十一席（邦议会解散时是八十席），成为邦议会内最大的党。与他们在左翼联合阵线内的同盟者一起，他们总共拥有邦议会二百七十七席中的一百二十三席。国大党（执政派）虽然获得的议席比马克思主义者稍少一些，但他们的地位却有了明显的改善，从邦议会解散时的三十八席增至一九七一年选举后的一百零五席。选举结果足够使国大党成立一个（包括孟加拉国大党、穆斯林联盟、廓尔喀联盟、人民社会党和统一社会党在内）六党联合政府，这个政府还得到印共的支持。而且，不出三个月，邦首席部长阿约艾·穆克吉以治安状况恶化和东孟加拉难民流人为由，向邦长建议实施总统统治。吉里总统在一九七一年六月二十九日签署了公告。接着，作为联邦不管部长的希达尔塔·尚卡尔·拉伊被任命对西孟加拉的事务行使总统授予的“监督、控制和指导”的权利。拉伊最先采取的行动之一，就是要求调动军队去支援民政当局在邦内最不安宁的地区处理治安问题。到该年年底，当被杀的人数以千计、被关的政治犯数以万计时，官方发言人报告说，西孟加拉已经成为“印度最平静的邦之一”。

但是，国大党以压倒优势取得胜利，其意义是十分重大的，因为这不仅仅意味着几乎所有反对党都遭到了空前未有的挫折。它是印度独立后政治发展中一个具有历史意义的事件。国大党的全国领导、特别是甘地夫人本人极其成功地击破了以贫苦农民的政治动员者面目出现的地方集团领导人和中间势力的战略地位。在某种意义上可以说，大批农民第一次直接参加了全国性的政治进程。

三个邦的选举结果（虽然由于地方性的问题和地区性党派关系而复杂化了）增强了这样的印象，即过去那种在农村选区进行垂直动员的办法已经被放弃。在泰米尔纳杜，国大党（执政派）同意不竞选任何议席，而支持德拉维达进步联盟认可的候选人。在村和镇评议会的地方选举中，国大党（组织派）获得了百分之四十六的议席，而德拉维达进步联盟只获得百分之三十四的议席，人们因此预料进步联盟要保持其多数将会遇到困难。但是，尽管存在村一级的联合力量，进步联盟在邦选举中还是赢得了“惊人的胜利”，从一九六七年的一百三十八席增至一九七一年的一百八十四席，增强了它在拥有二百三十四席的邦议会中的优势地位。相反，国大党（组织派）则遭到了溃败，从原来的四十九席减至十五席。对选举后获得的资料进行分析，可以得出这样的结论：对进步联盟日益增多的支持，来自“社会上比较不富裕的阶层”，即农村和半城镇中的“绝大多数群众”。

同样的现象也发生在奥里萨邦。一九六七年，垂直动员的老办法曾足以使自由党在邦议会中成为第一大党。自由党以它在高原地区（在那里，该党是由那些前土邦王公组织起来的，这些王公得到以部落民为主的居民的效忠。）的力量为基础，获得了一百四十席中的四十九席，而统一的国大党只获得三十一席，降为第二位。但在一九七一年的选举中，国大党（执政派）改变了这种关系。国大党（执政派）主要靠甘地夫人在选举前到争夺激烈的选区去访问，因而总共获得了五十一席，成为邦议会的第一大党，而自由党只获得三十六席，降为第二位。国大党还击败了以地方性利益为号召的奥里萨邦国大党的挑战。

在西孟加拉邦，所有政党都诉诸政治暴力以便影响选举

结果，而国大党的进展在很大程度上是由于它在加尔各答获得的大多数议席。但即使在这个邦，国大党的关键性的成就也是由于它在孟加拉邦北部农村选区取得了空前胜利。在这个地区，国大党的组织实际上是不存在的，但这个地区却被选来作为甘地夫人在选举前夕从事个人竞选运动、一再重申她要消除贫困的诺言的地方。

政治进程的这一转折点已被人们清楚地认识到了。专家们在评价他们以前的设想有哪些错误时指出，过去那种委托代理人的政治，不仅在城市选区失败了，在农村地区也失败了。他们认为，“估计之所以错误，是因为没有人曾经预料到甘地夫人简单易懂的信息会被广大选民所理解，会有力地压倒种姓的和地方性的因素。不仅她的这一信息为人们所理解——显然这是因为亲口讲而不是通过公认的通讯渠道，而且她的号召顷刻间就把种姓的和地方性的偏见一扫而光。”

国大党工作委员会对“这一新的具有历史意义的局势”发表了正式的评论，认为这一局势“已经使社会贫苦阶层中的广大群众卷入了全国性的主流，他们冲破了种姓的、宗教的和地方观念的障碍，为争取民主、社会主义、世俗主义和不结盟而投票”。甘地夫人在评论选举结果时也强调国大党胜利的人民性质，认为它排除了一切种姓的、宗教的以及其他分裂性因素，使国大党的运动变成了“人民的运动”。

这些结果使人们感到乐观。人们认为这是对政府提出的直接委托，要求它通过议会手段进行迅速的经济改革。要求通过民主方法达到经济发展和社会改革双重目的的希望又产生了。在选举结果刚刚揭晓后，国大党工作委员会就立即开会，指出了“人民的这种新的觉悟”的标志，规定了党所面临的任務主要是组织贫苦的阶层，以便使人民参加和监督基

层的工作制度化，从而有助于“印度的社会改革”。它授权国大党主席设立一个委员会，就修改国大党章程提出建议，“以使党成为实现人民愿望的有效工具”。

但是，国大党的空前胜利所带来的危险，至少与它所带来的机会一样巨大。暂时还不存在合适的人民组织。相反，新的政治形势的最显著特点是：所有政党的组织，包括获胜的国大党（执政派）的组织都不再是力量的重要源泉，各界都公认，大批选民投票支持国大党，这是“甘地夫人不可思议的胜利”。据说，连她自己的支持者也因为他们党取得这样大的多数而被弄得惊慌失措和迷惑不解；他们还意识到，他们之所以能够“席卷新的人民院，是沾了（甘地夫人的）光”。总理的地位似乎在一夜之间就变了。她一下子就做到使她的领导对国大党来说是不可缺少的了，因为她是拥有一批超越地方、宗教和种姓界限的个人追随者的唯一人物。照某些观察家看来，她已经成为独立以来最强有力的一位总理，甚至超过了她的父亲。她的最高权势直接来源于人民的支持。她不需要从各邦党组织的头目的意见一致中吸取力量。

一九七一年选举以后，国大党内能够最充分地利用新机会，以便在广大农民中建立政治组织，而且还享有其他优先权的，是行动论坛的成员。他们主要关心的是：越过现领导，建立一支由他们直接控制的干部队伍，推动党去执行日益激进的政策，履行这些诺言，必然要损害现行宪法体制。

照行动论坛的领导人看来，在一九六九年至一九七二年期间，“行动论坛的影响日益上升”。在尚未分裂的国大党的组织主要仍掌握在国大党（组织派）手中的那些邦内，收

获最明显。在迈索尔，国大党刚刚分裂后不久，国大党行动论坛和国大党邦委“完全是一回事”。古吉拉特的情况也是如此，在那里国大党邦委和行动论坛是“同义语”，行动论坛的组织遍及该邦北部所有各县。同样在孟买，当激进的知识分子大批地加入国大党之后，国大党邦委就变成一个行动论坛组织了。与此同时，在中央的行动论坛领导人，主动地承担了在那些由于分裂前的党的地方领导人变节而出现了政治真空的地方的组织工作。一支强大的行动论坛队伍，就这样在北方邦、拉贾斯坦、德里、比哈尔和奥里萨等邦国大党的邦和县一级组织中建立起来了。到了一九七〇年十月，行动论坛已经有可能在马德拉斯举行它的第四次全印代表会议了（这次会议在时间上是与国大党年会错开的），并且吸引了一千名代表。它新选出的五十五人的中央筹划指导委员会，有来自全国各地的代表，这反映行动论坛在所有的邦都建立了它的组织，并有“数以千计的积极的国大党工作者”作为它的成员。

但是，行动论坛最重要的收获是一九七一年大选之后在中央取得的。行动论坛领导人估计，它的六十名至八十名“坚定的支持者”已被选入人民院。出席大选后召开的国会党团会议的国会议员人数约达一百名。

行动论坛的成员和合作者被任命担任政府和国大党的高级职务。甘地夫人继续巩固她自己的权力（她除了兼任内政、计划和原子能等部部长之外，还负责情报广播部），同时也使她的四名高级内阁阁员不受惊忧。贾格吉凡·拉姆、Y·B·恰范、斯瓦兰·辛格和法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德继续担任各自的国防、财政、外交和农业部长原职。与此同时，其他阁员级部长则被解除了职务，而让位给新的人选。

最富有戏剧性的，是一位国大党的新参加者莫汉·库马拉曼加拉姆的提升，他被任命为钢铁和重型机械部长。同他一起被提升的是担任教育、社会福利和文化部长的希达尔塔·尚卡尔·拉伊，他是西孟加拉国大党内行动论坛的长期同盟者。在内阁的次一级职务中，二十二名国务部长中有八名是行动论坛的成员或骨干。

还有其他一些直接参加的例子。总理秘书处主任P·N·哈克萨尔直接控制了重新组织的“超级部”；这个部有一个扩大的秘书处，它负责协调所有其他各部的任命和政策。D·P·达尔（他与哈克萨尔一样，是一位“忠诚”的马克思主义者，曾任驻苏联大使）担任外交部政策制订委员会主席。行动论坛的意见，也能够在国大党最高执行机构内直接得到表达。钱德拉吉特·亚达夫担任了重要职务，他是国大党工作委员会委员和国大党全国委员会总书记。希达尔塔·尚卡尔·拉伊和钱德拉·塞卡尔都是工作委员会委员。拉伊还是八人的中央议会局的成员。他和钱德拉·塞卡尔又是十五人的中央选举委员会的委员。

此外，在前共产党人小集团中，还存在着一个非正式的核心集团，它扮演类似小型内阁的角色，制订政府和国大党内行动论坛的政治战略。这个以莫汉·库马拉曼加拉姆为首的核心集团，言行小心翼翼，以免被人看作他们是党中之党；他们直接通过在政府和党内掌握关键性的决策职位的“忠诚”党员开展活动。他们继续执行使行动论坛的政策与国大党的全国纲领协调一致的策略路线。

这种办法不到一年就有了惊人的成就。为了唤起人们注意甘地夫人关于通过和平手段消除贫困的竞选诺言，和宪法中规定的国家政策的平等主义和社会主义指导原则（这些原

则已被尼赫鲁直截了当地同计划委员会的工作联系起来)，行动论坛在国大党议会党团内发动了一次运动，动员人们支持对宪法中规定的基本权利进行全面的修改。

修改宪法以使国会能够象一九六七年最高法院对戈拉克·纳特案件作出裁决以前那样有权修改基本权利的问题，在一九七一年选举之后立即被提出来了。甘地夫人在国大党取得压倒优势胜利之后举行的第一次记者招待会上提出，宪法可能将要修改，以便取消对财产是不可改变的的权利的保证，但这一取消是在承认财产权的范围以内的。政府随后拟就的立法草案，只是规定要使国会重新有权修改宪法中有关基本权利的那个章节。这一立法草案是根据今后的修改要“逐步进行”的方针提出的；这样，就要从关于基本权利的章节中抽出关于财产权的规定，而代之以根据公共利益调整的一般财产权，并限制关于补偿金是否充分或是否侵犯其他宪法保证的司法检查。

政府的这种“零敲碎打”的做法，实际上与行动论坛一九七〇年十二月的主张相近。当时行动论坛主张，在国会的修改权扩大到包括基本权利之后，应当使财产权不再作为一项基本权利。但是，这种做法已经不能满足更激进的派别的要求了。一九七一年五月，行动论坛中央筹划指导委员会就修改宪法提出了一系列新建议，这些新建议更加精确地反映了他们的目的不仅是要削弱关于财产的基本权利，而且还要削弱宪法第三编中免于修改的其他基本政治权利（包括言论、表达、集会、结社的自由）。

行动论坛的建议涉及到一系列有关条款的修改，其中包括：修改第三六八条，明确地要求扩大国会修改宪法的权力，使之有权修改基本权利的条款；修改第三一条和第三一

条（甲）款，规定“任何种类财产”的最高限额，并“不给予任何补偿地接收超过最高限额的财产”；修改第一九条，保证不能根据在法律面前人人受到保护的规定，而对这类法律表示异议；修改第三二条，禁止任何人就补偿金问题的判决向法院起诉。而且，照行动论坛看来，必须保证旨在实现宪法指导原则的政策不受法院根据其他基本权利提出的异议所干扰。特别是，他们要求“修改第三二条和第二二六条，以便剥夺最高法院和高等法院各自的权限，不让它们对符合国家政策的指导原则的任何法律或为执行这类法律而采取的任何措施进行司法审查”。

新的建议是作为一个纲领提出的，企图把国大党的国会议员都团结在它周围，以便迫使总理重新制订政府的立法。行动论坛的议会党团在六月二十五日正式表示赞同对宪法实行更加激进的修改的建议。不到三周，行动论坛领导人就向甘地夫人提出一份备忘录，要求“必须在国会这次会议上提出一项全面修改宪法的法案。这样做将会使我国人民相信，我们说话是算数的，我们信守我们的竞选诺言，我们不会让人民的热情受到挫伤”。这份备忘录是由二百一十名国大党国会议员，即国大党议会党团百分之六十的议员签名的。行动论坛的战略是：在党内动员人们支持全国领导的社会主义宣言。然后，如果全国领导不能执行它自己的纲领，就向它的信誉提出挑战（国大党议会党团的大多数人都支持这个纲领，这一事实中就包含着这个威胁）。这个战略取得了良好效果。在这之后不久提出的两项宪法修正案，几乎全部采纳了行动论坛的建议。

《宪法（第二十四次修正）法案》在第一三条中增添了一项新内容，它规定，不许对根据宪法第三六八条所作的实

际上削弱或剥夺宪法第三编所保护的基本权利的任何宪法修改行动进行司法审查。这同一个法案还在第三六八条中增添了一项新内容，说明：为修改宪法而规定的通常程序，就足够使国会的修改宪法权扩大到能够“增添、变更或撤销”宪法的任何条款。这一法案在一九七一年八月四日以三百八十四票对二十三票的绝对多数通过了，它被甘地夫人形容为“民主发展过程中的一个里程碑”。

《宪法（第二十五次修正）法案》更进一步地使国会拥有超越于宪法的最高权力，成为基本权利的主宰。《第二十五次修正法案》的第一部分改变了第三一条的提法，在述及如果强迫征用财产要给予报酬时，删去“补偿金”一词。新的条文只是规定，强迫征用财产的任何法律必须规定“给予一笔款项，其数额可由此类法律确定，或根据此类原则决定并按此类法律所规定的方式提供”；并且一再强调禁止以该法律规定的金额不足为理由而向任何法院对该法律提出异议。

《第二十五次修正法案》的第二部分增补了全新的第三一条（丙）款，使宪法中规定的国家政策的指导原则拥有比第三编中保护基本权利的条款更大的合法权力。它规定：

无论第一三条包含的内容如何，凡是为了实行国家政策、保障第三九条（乙）款或（丙）款规定的原则而制订的任何法律，任何人都不得以它与第一四条、第一九条或第三一条授予的任何权利相抵触或以它剥夺或削弱这些权利为借口而认为它是无效的。而且，凡是宣称将实行国家政策的任何法律，任何人都不得以它不会实行此类政策为理由而向任何法院提出异议。

由邦议会制定的此类法律，除非经由总统考虑并获得其同意，否则本条所作的规定在该邦不发生效力。

《第二十五次修正法案》是一九七一年十二月一日在人民院以三百五十三票对二十票的又一次的压倒多数通过的。接着在第二天，又通过了废除王公的特权和年金的《宪法（第二十六次修正）法案》。

正如法律界、报界和反对党的评论家所指出的，宪法改革把宪法弄得“支离破碎”了。它原来的组织结构和政治哲学被大大地改变了。第三十九条（乙）款和（丙）款这两项指导原则，过去曾经是国家政策的一般指导方针，法院无权实施，现在却提高为法律制度的至高无上的原则。这两个条款规定“国家特别应将其政策致力于保证……（乙）社会物质资源的占有权和控制权之分配，对于公共利益最为有利；（丙）经济制度之运用，不致造成财富和生产工具之集中，而于公众不利。”独立以来，每当基本权利与指导原则发生明显的冲突时，前者总是压倒后者，这就确定了一条原则，即有关经济改革的立法，必须通过采取与维护“受到保护的公民权利”一致的措施来实施；而现在，基本权利被宣布为不可实施的了。对基本权利的侵犯到了那样的程度，以至第三条中保证的财产权或政府一旦强迫征用财产时得到补偿的权利都受到侵犯。它还规定，一旦基本政治权利与公开宣称以贯彻执行指导原则为目的的立法相抵触时，将取消对基本政治权利的宪法保证。在受到影响的权利中，有些权利是民主政治制度中的基本权利，包括法律面前人人平等、法律面前人人受到保护的权力，以及言论、集会、结社和迁徙的自由权利。

对国大党坚持要实行宪法全面改革的决定进行官方辩护的文件，是由莫汉·库马拉曼加拉姆撰写的。它明确地为改变经济改革与政治权利之间的原有关系进行辩护。照库马拉曼加拉姆看来，《第二十五次修正法案》中提出第三一条（丙）款的“明确目标”是“使基本权利编中第一四条、第一九条和第三一条所表达的个人权利从属于本指导原则编中表达的社会迫切需要”。必须借助于这些权力的社会迫切需要，包括“把大垄断资本收归国有的重大改革，因为第三一条（丙）款剥夺了这些垄断资本诉诸第一四、一九和三一各条以免受旨在把工业中的大笔财产收归国有的激进立法之侵犯的可能性”。库马拉曼加拉姆争辩说，否则，如果只是剥夺对财产的基本权利，“那么财主们很可能就会去求助于其他的基本权利，以便保护他们的利益”。从这一角度看，第二十四次、第二十五次和第二十六次修正法案构成“一个整体”。这个整体是宪法上的崭新的“人民主权”论，它赋予人民及其在国会的代表以“决定在维护私人权利与维护社会权利之间划清界限的权力”。库马拉曼加拉姆作出结论说，不能将这一权力委托给司法机构，因为“这是一个棘手的问题，它基本上是属于政治性质的，只能在政治基础上作出决定”。

主张国会中人民代表所表达的人民的政治观点和愿望应当超越于宪法的基本权利的这一新学说，为中央政府扫清了道路，使它能够采取行动去反对私营部分的某些企业。一九七一年五月，总统颁布法令，将普通保险公司的经营管理权交给政府；这是为在一九七二年八月由国会通过立法对这些公司实行国有化作准备。同样的情况接着也发生了：一九七一年，政府接管了二百一十四家焦煤矿的管理权；其后在一

九七二年五月又把它们收归国有。整个煤矿工业（包括非焦煤矿）是在一九七三年一月实行国有化的。

国会还批准了旨在限制独立机构被认为不利于进步势力的那些特权或权力的其他立法。在这些特权或权力中，有些已经变成主要是象征性的了，其他一些也已不再是民主政治制度的主要支柱。

一九七二年九月人民院通过的《前内阁大臣委任的官员（服务条件）法案》，属于第一种情况。宪法第三一四条中规定的保证给予印度文职官员的退休和养老金等特权被取消了，取而代之的是为其继承者印度行政官员作出的规定。当进行这些改革时，只有八十名印度文官还在服役，而且再过六年，这最后一批干部就该退休了。这主要是为了“从心理上树立国大党的形象”。也许，具有更大意义的是：此后不久，长期以来不准吸收与印共有瓜葛的人担任印度行政官员的禁令被撤销了。

更严重的是对新闻出版自由的第一次侵犯。这是通过制订一项旨在分散各家主要报纸和新闻通讯社的所有权的法律来进行的。这项在一九七三年通过的新立法，禁止任何个人或股份公司持有某报业公司百分之五以上的实收股本；不论是他本人持有，还是以他的亲属或代理人的名义持有，总共不能超过百分之五。该法还要求所有主要的报业公司都改组董事会，以便使百分之五十的董事能够通过新闻工作者及其他职员选举来进行挑选，其他百分之五十的董事则由公司的股东大会来任命。而且，新的董事会有责任去促进宪法指导原则的实现。

行动论坛领导在外交事务方面提出的其他重大政策目标，由于随着孟加拉国的冲突而出现的意外机会，显得更加

有利了。印度很有可能将不可避免地被拖入与巴基斯坦的第三次军事对抗之中，这使人们更加担心印度会在外交上和军事上陷于孤立。美国透露了一九七一年七月基辛格在北京的秘密会谈，它显然正在与中国和好，而这种行动是从它的全球战略出发的，即它不但否认印度是亚洲正在出现的实力平衡中的主要角色，而且承认中国在次大陆的“合法权益”。一旦印度和巴基斯坦之间发生武装冲突，中国可能增援巴基斯坦的这一前景，使印度充分警觉起来，它非常关心能否找到一种抗衡力量。印度只是从苏联方面得到外交上和军事上的保证。一九七一年夏，根据D·P·达尔和P·N·哈克萨尔的积极建议，甘地夫人授权就一项正式条约进行谈判。一九七一年八月九日，印度和苏联签订了为期二十年的《和平友好条约》。这项条约的签订改变了印度独立以来奉行的不结盟政策。尽管苏联确认它尊重印度的不结盟政策，而条约也只限于共同防御的自动条款，但该条约在军事政策方面仍然规定了磋商和协调的广泛范围。特别是，条约第九条规定“缔约国保证不向与另一方发生武装冲突的任何第三国提供任何援助。一旦某一方遭到攻击或遭到受攻击的威胁，缔约国应立即进行磋商，以便消除这种威胁，并采取适当的有效措施以保证两国的和平和安全。”

条约的执行部分由于还有另外一些一般性条款而更加有力，这些条款规定两国之间要进行经常接触，以便在广泛的范围内建立“全面互利的合作”，包括经济和科技合作，以及“科学、文学、艺术、教育、卫生、新闻、广播、电视、电影、旅游和体育等方面”的合作。

苏联在印度的影响，曾经由于美国在印度影响的消失而增强了，现在又由于条约的签订而进一步大大加强。一九七

二年十一月建立的新的印苏委员会，开始着手使条约中有关经济和科技合作的条款制度化，设立两国之间进行讨论的常设机构，其目的在于协调两国经济计划中特定的生产项目和贸易项目。一九七三年十一月，两国签订了一项旨在更迅速地发展经济和贸易关系的为期十五年的协定。该协定被苏联党的首脑列昂尼德·勃列日涅夫称为“印苏关系中崭新的积极的进展”。它计划到一九八〇年两国贸易将增长一倍半至两倍，在钢铁、发电、煤矿和石油勘探方面，苏联将大力帮助印度设置新的生产能力并扩大现有的生产能力；印度计划委员会和苏联国家计划委员会之间建立密切的协作关系。

一九七一年选举后不到一年，行动论坛的领导对于它在使国大党的“全国性纲领”激进化方面所发挥的作用，有足够的理由感到满意。但尽管如此，在使国大党的组织激进化方面，行动论坛却并未达到目的。它在各邦获得的成果是零碎的，并且是不适当地集中在那些统一的国大党分裂后大多数党员仍受国大党（组织派）控制的地区。而且这些据点在国大党（执政派）选举获胜之后还受到了威胁，因为国大党（组织派）的大批党员甚至它的整个组织都表示愿意重新返回“真正的”国大党内。

国大党中央议会局一九七一年三月二十二日讨论这个问题时决定，作为一个总的原则，“应当阻止属于辛迪加派的党员、特别是它的负责人加入国大党”。但是，它并没有完全禁止他们重新加入。它让国大党各个邦委“经过全面研究”，并以“是否忠于国大党的进步政策和纲领”作为主要标准之一去“判断是非”，然后作出自己的决定。在审查那些想要加入国大党邦议会党团的一大批反对党邦议员的问题

上，也宣布了同样的原则。其后几个月内，涌进国大党的新党员（主要是来自国大党〔组织派〕）是如此之多，以至行动论坛都觉察到它自己有被淹没的危险。行动论坛中央筹划指导委员会对“机会主义势力和反动势力空前大量地涌进国大党”是如此惊慌失措，以致于它一反通常的慎重态度，向它的成员正式发出呼吁，要求他们“充分地巩固和武装起来，粉碎国大党内日益加强的右翼反动势力的威胁，以便行动论坛在向社会主义社会前进的道路上继续发挥其国大党先锋队的的作用”。

事实上，行动论坛已经开始作为曾经一度困扰着邦和县一级国大党组织的党内纠纷中的一个派别进行活动。由党内各个顽固派系组成的对立集团，由来自反对党的退党者拼凑的新阵线，以及那些能够在两个甚至更多的较大的敌对集团之间保持平衡的权势人物个人的追随者，都提出了谋取党和政府关键性职位的要求。行动论坛使用贴“反动的”和“进步的”标签的办法，贬损他们的反对者和抬高他们的支持者；并且通过同他们的这一个或那一个对手建立机会主义联盟的办法，提出他们自己谋取党和政府关键性职位的要求。他们急于在一九七二年各邦立法议会普选前夕显示他们的力量，渴望对党的候选人的挑选工作施加影响，于是开始在全国范围内着手组织召开邦和县一级的代表会议。出席这些会议的代表有五百人至一千五百人不等，行动论坛中央筹划指导委员会的成员还到会讲话，所以这些会议不可避免地遭到了责难，说是行动论坛企图以牺牲正统的党的领导去扩大自己的权力。

认为行动论坛是一个平行的组织和党内之党的指责，已在国会中的国大党执行委员会内提出，后来又在报刊上出

现。一九七一年十一月，行动论坛领导感到有必要发表一项长篇声明了。声明说“我们始终都记住，行动论坛并非谋求发迹的论坛。不能以行动论坛的名义去争取选票。我们的批评者可能想要制造的那种印象是，行动论坛是一个派别，这是必须用忠于政策胜过忠于个人的行动来大力消除的。”与向公众提出保证的同时，行动论坛还向总理个人写了一封信，重申“我们不是一个派别，而是一个致力于实现我们的意识形态的集团。我们的立场是：我们完全信任您，把您当作我们党的卓越领袖，我们也完全信任您所奉行的政策。”

但是，行动论坛的作用问题已经成为党和公众辩论的议题这一事实，却表明行动论坛已经陷入了困境，因为它似乎已经变成了一个平行的组织，而这种情况是国大党领导从一开始就力求避免的。对行动论坛的攻击之所以越发有效，是因为这些攻击恰好与反对派在印苏条约签订之后再度提出的关于共产党对甘地夫人的影响的指责相吻合。反对派谴责该协定违背了不结盟，而使印度纳入了俄国的轨道。

在行动论坛看来，可能出现的最坏结果终于出现了。对行动论坛的进攻开始了，行动论坛的领导人认为这是“总理在重新考虑问题”。行动论坛领导认为，甘地夫人重新采取“维持现状的政策”就是这方面的第一个迹象，它表现在一九七二年大选前夕挑选党的候选人问题上。

一九七一年十月，行动论坛规定了它自己挑选国大党候选人的标准。根据这些标准，强调必须挑选青年以及工人、农民、妇女、落后阶层和少数民族的代表，特别是“那些忠于进步的、激进的和社会主义的思想和实践，并具有良好名声和高尚品德的知名之士”。与此相反，他们主张，党不应

当把上次期中选举之后参加党的国大党（组织派）的党员，以及所有那些“人所共知的反对党的基本政策、纲领和原则的人（不管他们是否善于随机应变，有把握赢得选举胜利）”列入候选人名单。他们建议，分配给忠诚的候选人的名额，可以用削减即将解散的邦议会中的国大党议员的三分之一名额的办法来解决。他们还建议不让各邦首席部长参加有权批准候选人最后名单的中央选举委员会会议，以免他们把进步的候选人否决掉。

为了挑选候选人，曾经采取了一些不是那么严格的程序和标准。中央选举委员会开会讨论时并没有把各邦首席部长排除在外。他们同意“尽可能”让国大党的邦议会党团的三分之一成员退出竞选；把全部竞选议席的百分之十五分配给妇女；并使少数民族、知识分子、青年、工人和社会贫苦阶层得到“适当的代表权”。不禁止把党的候选人名额分配给最近退出国大党（组织派）或其他反对党的人。

上述指导方针，使县一级的国大党执行委员会和邦一级的国大党选举委员会在向中央选举委员会提出建议时有了充分的自由选择余地。尽管如此，县国大党委员会和邦选举委员会往往拿不出一个一致同意的候选人名单，而且在许多情况下，提出的却是代表地方各个派系集团的各式各样候选人的名单。即使情况并非如此，比在过去历次选举中起着更重要作用的中央选举委员会，也往往拒绝邦选举委员会的建议。但是，行动论坛发现他们并未能说服高级领导、特别是甘地夫人赞同他们自己提出的候选人名单。相反，行动论坛在一九七二年选举中经历了“一次重大的挫折”。他们希望能够通过参加中央选举委员会的S·S·拉伊说服总理接受他们的劝告，而不去听从其他劝说者。这些人包括一些老世

交，特别是当时的国大党全国委员会司库乌马·尚卡尔·迪克希特和总理的私人秘书亚什帕尔·卡普尔。这两人都劝告说，必须根据各邦选举的不同情况，向现有的派系集团作一些让步，因为在各个邦，地方性的问题和效忠于谁的问题，在选民作出抉择时关系更加重要。其结果是，行动论坛提出的候选人只有极少数被中央选举委员会批准；据他们自己估计，在国大党竞选的将近二千七百个议席中，分配给他们的不超过二、三百席。

行动论坛在邦一级的挫折，并不意味着甘地夫人已经恢复了她的自由，使她能够把党改造成为人民群众参与执行国大党政策的工具。一九七一年以后，各个反对党的退党者大批涌进国大党，他们分布在整个政治领域里，从而使党的组织丧失了紧密团结的思想核心，其动员群众的能力甚至不如分裂前的国大党。

总理继续削弱现任邦一级党魁的地位。在一九七二年大选前夕，甘地夫人撤掉的或者安排他们提出辞职的邦首席部长不下四名，在这些首席部长当中，有些人从独立初期开始就一直支配着党的机构。而且，从一九七一年六月开始，中央领导宣布它打算通过解散“有问题的邦”的国大党邦委员会，设立特别的国大党邦委员会和邦选举委员会，来“重新活跃”党的组织机构。

作为社会改革的工具，改组了的党组织的作用甚至还比不上分裂前的国大党。实际上，总理尽管能够削弱个别党魁在邦的政治机构中的个人控制权，却不能在改组县和邦的国大党委员会时取消按种姓和派系来划分的旧的政治组合方式。党内新的争权夺利者在思想上忠于社会主义方面比他们的前辈总是更差一些，他们在邦内代表着同样的社会—经济集

团，只有少数人例外。他们比现任领导人年轻和缺乏经验，群众基础更加狭窄和脆弱。

在这种情况下开展“组织机构大整顿”，只会激发那些低级领导人谋求党和政府关键性职位的野心，从而为新的派系争斗创造机会。与此同时，现任邦一级党魁对政治机构的控制，既没有被完全破坏，也没有被取代。相反，在大多数情况下，新的执行机构是由甘地夫人和即将离职的领导“一致”选择的。这种变化，由于出现了一些新面孔，最多也只能在短暂的时间内改善一下党的形象。即使如此，他们还是削弱了党在组织上的团结一致，因为他们接纳了党内出现的一大批“集团”提出的要求，它们要求直接派自己的代表参加分配党和政府的职位。更糟糕的是，即使甘地夫人凭借她在党内的杰出地位，可以说服有实力的地方领导人不要反对邦国大党委员会和邦政府的人事变更，而所传中央和各邦就党和政府的新执行机构的组成进行协商后作出的“一致”决定，也是虚假的。根据“一致同意”的名单“改组”邦国大党委员会和邦政府的工作刚一结束，对立集团之间争权夺利的斗争就马上露头。邦一级的党和政府由于派系争斗很快就陷于瘫痪，而这就需要总理定期进行干预，以便重新分配党和政府的职位，但这样做最多也只能出现暂时的休战状态。

邦和政府领导人中间出现大批新面孔，这并不能说明国大党已经“重新活跃”。相反，这表明国大党在组织上已经出现越来越大的真空。甘地夫人挑选的各邦首席部长和各邦国大党委员会主席之所以能够荣升高位，完全是她恩赐的结果。他们往往是政界的“局外人”，在那些迄今仍在县和邦一级组织内活动的错综复杂的种姓或派系联盟中没有什么个人的

基础。因此，作为总理的潜在对手来说，他们没有他们的前辈那样危险。但是，由于地位不稳，又缺乏独立的组织基础，他们没有能力以全国政策的名义去动员当地的追随者。而且，他们容易变成他们自己党内其他觊觎领导地位的争权夺利者的牺牲品。如果出现下述情况，他们尤其容易变成牺牲者，那就是：他们的对手准备利用贿赂及其他害处较小的威胁手段去纠集主要派别的倒戈者，以便表明他们是党内新的“多数派”，从而再一次说服总理进行干预并“改组”党委员会和邦政府。其最后结果是，助长了有害于国大党邦政府稳定的贿赂和威胁的歪风邪气，并使民主进程充满政治欺诈行为。

的确，政治腐败现象是这样普遍，以致于某些评论家们都认为它已经构成了“印度政体的背景”。事情发展到了这样的地步，政府部长和党的官员都滥用职权以谋取私利和发家致富。整个选举过程由于“黑钱”在资助竞选运动方面日益发挥重要作用而遭到了损害。国大党既不能再依靠中间人去“拉”农民的选票，也未能另行建立基层组织以便通过征集为数众多的小额捐款来获得竞选基金。因此，为了获得竞选资金，它日益依赖“拥有黑钱的权贵”。国大党越是想直接号召群众，它为了开展声势浩大的宣传运动、召开大规模的群众集会所需的竞选基金就越是大量增多。到了一九七二年，据信（虽然不能拿出直接的证据）国大党和总理个人已经成为大财团提供的非法捐款（这是对包含在关于国有化的威胁中的政治讹诈的反应）以及来自主要走私者的非法捐款（这是对给范围广泛的非法交易进行政治保护的报酬）的主要领受者；于是流言传开了，说是政府和地下“肮脏职业”之间的关系日益密切了。

一九七二年邦议会普选时，国大党的组织退化和道德败坏已经到了那种地步，以致于进行党的改革工作的实际可能性几乎降至零点。尽管如此，全国领导又一次参加了竞选。它在竞选纲领中把国大党说成是有能力去实现“社会主义革命”的唯一政党，这个“社会主义革命是和平和民主的，包括全体人民，涉及国家生活的各个领域”。

这次的选举战略，近似一九七一年那次获得了成功的运动。甘地夫人又一次进行历时一个月的广泛旅行，到预定要举行邦议会选举的所有的邦去从事不停顿的竞选活动。国大党全国委员会用各种地方语言搞了“表现主题的”标语、电影、唱片、幻灯片、小册子、传单、招贴以及“各种各样的宣传品”，向各阶层选民宣传和散发，以突出全国性的重大问题，从而压倒反对派所强调的地方性和邦内的问题。甘地夫人在全国各地发表的演讲中坚持认为，不仅在中央、而且在各邦也需要有强大而稳定的政府；并且强调，只有国大党才能组织这样的政府。虽然也经常提到要全国对另一次印巴战争提高警惕，但重点还是放在对付“更大的战争——消除贫困的战争”上。而且，甘地夫人这次还详细阐述了消除贫困的誓言，答应制订规定比较低的土地限额的立法来增加农村贫苦群众的收入。她还特别提到了关于进行另一次土地改革的建议。这个建议要求规定农户拥有土地的最高限额为十至十八英亩长年水浇地或一年可以种两季的水浇地，或数量相当的其他类别的土地。据国大党的竞选宣言称，国大党认识到“仅仅通过立法是不够的”，因此它保证“从组织上支持政府在基层进行改革”。

选举的结果对国大党来说是另一次巨大的胜利，而对反对派来说则是一次“货真价实的惨败”。虽然国大党在百分

之七的邦议会选区中未参加竞选（这主要是与印共进行竞选调整的结果），但它还是获得了全部议席的百分之七十以上。总的说来，同选举前夕的情况相比，国大党净得了五百四十九席。它是从具有各式各样意识形态的反对党和独立人士那里夺得了议席的。

国大党在选票中所占的比重也说明它取得了显著进展。同一九六七年获得的百分之四十二的选票相比，国大党这次获得的选票增至百分之四十七，是它在邦议会历次普选中所获选票百分比最高的一次。群众支持的人数，除比哈尔（以及新成立的小邦曼尼普尔和梅加拉亚，以及联邦直辖区果阿）以外，其他各邦分配得都大体相当。如表11-2所示，国大党获得了有效选票的相对多数票或多数票，并获得了举行选举的大邦内的绝大多数议席。

在各个反对党中，只有印共（它从与国大党的竞选调整中得益）能够勉强地改善它的地位。共产党人获得了大约百分之四的选票，所占的议席从一九六七年的百分之三增至一九七一年的百分之四。他们成了安得拉、比哈尔、旁遮普和西孟加拉等邦的第二大党。与此相反，自由党由于大批党员退党，已不再成为一个全国性政党。一九七一年它获得的选票不到百分之二，而一九六七年获得百分之七。它这次获得百分之零点五九的议席，与它上次在几乎百分之七的邦议会选区中获得的胜利形成了鲜明的对照。其他反对党都在它们的地区性据点内遭到了失败。国大党（组织派）只获得了总票数的百分之六点六，而它在人民院选举中却曾获得百分之十的选票。他们只夺得了总议席的百分之三，而且在古吉拉特邦和迈索尔邦降为微不足道的小集团。即使是人民同盟，

表11-2

一九七二年选举中国大党所获选票和议席

邦名	所获选票 %	所获议席 %
安得拉	52.17	76.31
阿萨姆	53.26	83.33
比哈尔	32.30	52.52
古吉拉特	45.84	83.33
哈里亚纳	46.90	64.20
喜马偕尔	51.16	78.46
查谟和克什米尔	55.89	77.00
中央邦	47.95	74.32
马哈拉施特拉	56.47	82.22
梅加拉亚	9.95	15.00
曼尼普尔	30.02	28.33
迈索尔	52.24	76.39
旁遮普	42.84	63.46
拉贾斯坦	49.29	78.81
西孟加拉	48.99	77.14
特里普拉	44.94	68.33
果阿	13.72	3.33
德里	48.55	78.57

资料来源：《人民的胜利——第二阶段。对一九七二年邦议会普选的剖析》（新德里，一九七二年六月），附录二、四。

它虽然获得大约百分之八点五的选票，保持了一九六七年的水平，但在议席方面却遭到了严重损失，从一九六七年的百分之七点七降至一九七二年的百分之三点八，而且在德里和中央邦丧失了实力。最令人吃惊的是，印共（马）在西孟加拉邦被甩到了后头。他们在获得选票方面遭到了挫折，从一九七一年的几乎百分之三十三降至一九七二年的不到百分之二十七，而在议席方面遭到了惨重的损失，从一九七一年邦

议会选举时的一百一十一席减至一九七二年的十四席。

一九七二年选举的结果，只是有助于突出说明印度政治发展中的矛盾现象。对实现甘地和尼赫鲁希望通过民主和合乎宪法的方法来进行社会改革的最初幻想来说，也许没有任何其他时候能比现在具有更有利的条件。广大农村贫苦人民已经觉醒，他们要求执行人人平等和分享权利的新原则，而且这种觉醒已经具有了政治形式。群众打破了地区、语言、宗教和种姓的界限，踊跃支持国大党，这样就有可能建立起一个强大的党组织，使人民参加基层的工作制度化，并争取群众支持通过有效的非暴力方法实行土地改革。左翼和右翼反对派的几乎全面溃败，中央和各邦的国大党多数派政府的成立，妨碍财产重新分配的实际上所有一切宪法的障碍的扫除，所有这一切似乎都使人把群众对“消除贫困”的拥护看作是实现尼赫鲁关于通过民主方法实行社会改革的战略的第一步。

然而，尼赫鲁关于建立一个社会主义类型社会的民主计划，先前也仅仅是一个开端，而到了七十年代初却告终了。各邦都没有在组织上作出巨大的努力，以吸引贫苦种姓和阶级参与实现国大党关于社会和经济改革的诺言，相反，由于势将导致新分裂的意识形态分歧，国大党的全国组织本身也变得无所作为了。

一九七二年选举之后，国大党内“忠诚的”国大党人日益败露，他们被当作一个企图把国大党组织置于他们的控制之下的共产党派别而遭到了攻击。党内最有影响的激进派国会议员之一钱德拉·谢卡尔，曾经代表全体非共产党的社会主义者讲话，公开指责行动论坛的领导是作为一个企图夺权

的组织在进行活动。他指责说：

反对辛迪加派的斗争刚刚结束，一个所谓左翼的派别就又出现了，这个派别对他们在新的组织中将起什么作用有自己不同的想法。来自印共的这些党员开始作为一个集团进行活动。显然，他们已经形成一个组织。老习惯确实顽固得很。他们开始举行秘密会议，制订夺取权位的战略。他们的战略纯粹就是为了达到个人的目的，他们唱左倾高调只是为了掩盖他们在党内所起的机会主义作用。他们的第二个战略，似乎就是要诋毁和孤立那些没有像他们那样的共产党背景的国大党社会主义者。他们的第三个行动路线是散布谎言，说是只有他们才博得总理的信任，只有他们才忠实于国大党的意识形态……

容纳国大党内各种进步观点的行动论坛就这样充当了争权夺利的工具。他们一方面把行动论坛的领导权控制在手，同时还力图通过国大党的组织关系去利用其他人。邦一级的组织从派系利益出发成立起来了。他们这样做，领导上不会没有注意到。此外，这个集团还开始打算夺取党的机构。

在搞这一肮脏勾当时，他们利用了亚非团结组织、和平理事会以及共产党国家的其他许多友好团体。引诱国大党的国会议员及其他工作者上钩是很容易的。正如旧时英国海军的一句名言所说的：参加这些组织，放眼整个世界。他们当中有些人曾经被准备安排去当政府部长或党的首领。

而且，到了一九七二年五月，行动论坛要夺取对国大党议会党团控制权的企图，遭到了一个突然冒出来的、由一些高级的国大党国会议员领导的对立的尼赫鲁研究论坛的直接挑战。成立尼赫鲁论坛的直接刺激因素，据说是对于“所谓激进派和假社会主义者”对尼赫鲁通过民主和平方法进行社会改革的方针的批评表示关切。这个新集团的主要活动，按规定就是研究和解释尼赫鲁关于民主的哲学、政策和纲领的意义；“民主社会主义意味着在印度宪法范围内有计划地发展印度社会，意味着世俗主义和非暴力”。虽然尼赫鲁研究论坛的领导人实际上并没有点名抨击行动论坛，但他们却着手准备在国大党议会党团内显示力量，以便对全国领导施加反压力，促使它去压制激进派。

尼赫鲁论坛的国会议员们感到惊恐的是，前共产党人已渗透到国大党内来，控制了国大党议会党团，与忠实于“外国的科学社会主义”的人发生了密切联系，并假借总理之名开展宣传，以迫使国大党去选择不可能通过民主程序实现的激进的政策目标。特别是他们担心：如果不加制止，行动论坛的活动就将“造成一种（使群众不满的）局面，导致混乱和骚动，而这只有通过马克思主义的办法才能解决。这样，就有可能借口恢复法律和秩序而中止或废除民主制度，就有可能采取这样一种方法，即告诉人们必须做什么，而不是劝说他们做什么。这样，印度就会从民主社会主义的道路转为在其他国家看到的某种马克思主义左翼专政”。

尼赫鲁研究论坛成立之后不久，就发行了一些出版物，详细叙述了共产党人如何渗透并同国大党和政府的著名人物发生联系的情况。《库马拉曼加拉姆提纲》的摘录发表了。一九七三年七月，还全文发表了这个文件。而且还提出了这

样一种说法，说是这个提纲在一九六九年初曾经再次提交印共领导要求重新考虑；与一九六四年时对之反应冷淡的情况相反，这次“党的领导对它表示赞同”。

甘地夫人在公开场合表示她对这两个集团保持一种超然的态度。但是，她并没有设法去阻止她的最亲密顾问之一U·S·迪克希特在尼赫鲁论坛的一次会议上发表讲话表示他公开支持该论坛。而且，在一九七二年选举后不久，甘地夫人自己曾经向行动论坛的著名人物私下建议说，鉴于国大党的分裂已经保证所有党员都忠诚于社会主义了，国大党内没有必要有一个单独存在的国大党社会主义行动论坛了。由于尼赫鲁研究论坛加紧活动，这些活动有导致一场对抗的危险，而如果发生对抗，就等于国大党议会党团的分裂；所以两个论坛是否应继续存在的问题在国大党议会局内提出来了。一九七三年四月三日，国大党议会局报告说“国大党议员们一致认为，国大党已经决定大力推行它的民主社会主义的既定政策，因此，各式各样论坛之继续在党内存在是不必要的，而且证明是违反党的利益的”。行动论坛在考虑了国大党议会局的意见之后，立即宣布它决定停止一切活动，认为其他做法将会是反对甘地夫人并“有利于我们的敌人”。尼赫鲁研究论坛鉴于它的主要目的已经达到，不久之后也解散了它的组织。

然而，两个集团都作为非正式的核心组织继续在国大党议会党团内进行活动。实际上，在一九七三年五月国大党议会党团执行委员会的选举中，它们都第一次各自提出了“非正式”的候选人名单。选举结果表明，两个集团在国大党议会党团内几乎是平分秋色，因为两个论坛的候选人在执行委员会内所占的席位大体相等。结果说明行动论坛“在党内享有

比大多数人曾经预料的广泛得多的支持。”“如果说，认为国大党议会党团内部在对待实行社会主义的态度上产生了分裂的说法需要任何证据的话”，上述情况就是证据，而且“如果两个集团各行其是的话，那就确实存在着分裂的危险”。

意识形态的分歧使国大党中央组织陷于瘫痪。修改国大党章的建议在处于分裂状态的国大党工作委员会内耽搁了三年之久。一九七一年四月在行动论坛影响下由国大党主席任命的九人党章小组委员会，党内激进派在其中占了优势。他们提出的改革建议，使人联想起共产党分子三十年代为了在国大党内夺权而采取的战略。他们建议，国大党的积极党员需要到“发挥作用”的群众组织中去从事组织工作；这些群众战线应当享有国大党集体党员的资格；国大党的各级执行委员会应当包括从下属机构中选出的一定数量的成员。这些建议被工作委员会的高级领导人消极抵制了，他们坚持说需要对问题作进一步的考虑，从而又把采取行动的时间推迟了。到了一九七三年一月，反对改革者的力量发展壮大，以致于他们能够扩大上述党章小组委员会，从而使激进派的力量被抵消了。根据扩大的党章小组委员会的新建议，在一九七四年五月最后通过的党章修改意见，对国大党的组织机构只作了零零碎碎的改革。关于群众组织享有国大党集体党员的资格，以及关于群众战线中的积极工作者成为国大党各级执行委员会的当然代表的建议，都被冲掉了。修改意见规定“没有得到充分代表的那些特殊人士”，应被增选为国大党全国委员会、邦委员会和县委员会的成员，其中包括妇女、工会、表列种姓和表列部落、印度青年国大党和全国学生联盟的代表，虽然，增选的委员在委员会中的比例最高不得超过百分之十五。关于只要缴纳数目极少的党费（每两年

一个卢比)即可吸收为初级党员的入党程序,以及关于这些初级党员所享有的选举国大党地方组织的权利,则根本未予修改。与此同时,党魁操纵国大党上层机构进行组织选举的能力也减弱了,因为按照新的规定,邦国大党委员会的委员由各选区的所有积极党员在获得简单多数即可当选的基础上直接选举产生。国大党章程的另一项修改要求所有积极党员参加“工作委员会不时举办的政治思想学习训练计划”——这是对激进派积极要求培养国大党各级“干部”的主张的唯一让步。

但是,党内状况迅速恶化了。一九六九年国大党分裂以后,一九七二年十二月举行了第一次组织选举。但随之而来的却是向国大党全国委员会办事处提出的大批告状信,它们指控对立的各个派别大肆威胁利诱和伪造党员名单。只有总理本人出面干预、强行指定一个“一致”挑选的党的领导机构,秩序才能恢复过来。国大党新成立的各级执行委员会,不论是选举产生的还是指定成立的,都不理睬国大党全国委员会办事处发出的指示,即它们应当成立特别小组,以便在少数民族、哈里真、农民、无地雇工以及其他下层人民中积极吸收党员。虽然征收一千万初级党员的空前最高指标在一九七三年就完成了,但是大约百分之六十的党员据认为都是“假党员”。根据修改后的国大党章程原定在一九七五年一月初举行的组织选举被取消了。国大党工作委员会仍按任命新的特别委员会的老一套办事,它授权国大党主席“采取必要措施加强党的组织,如有必要,可用任命特别委员会的办法改组邦国大党委员会”。

国大党全国委员会的政治训练与干部培养部的成就也并不好。K·D·马拉维亚最初在一九七一年制订了一个计划,他希望能够建立起一个拥有一百万经过训练的工作者的基层

组织；这些工作者一俟接到通知，就能在各自的地区内动员起来，去组织居民执行国大党的政策。他的计划不断地遭到工作委员会的反对。马拉维亚为举办训练营而挑选的人，实际上大都是来自国大党外有“高度活动能力”的青年人。但他只勉强举办了大约有一千人参加的四个训练营，就辞去了干部培养计划召集人的职务。他发现“（工作委员会的）委员们无限期地推迟开办这些训练营，唯恐它们会被利用来培养将不受民主活动方法约束的马克思主义式的干部”。在正统的国大党机构内工作的他的继任者们，在三年内只组织了三个中心训练营，训练了大约三百名工作者；而且他们企图说服地方党委员会开展政治训练活动的努力也几乎完全遭到失败。

印度青年国大党暂时还是一个以城市为基地的组织，它在从事政治分裂活动方面比群众组织有更大的能量。随着他们与东欧和苏联的国际青年组织之间联系的日益扩大，他们也把他们的大部分精力集中于搞群众性的示威、抗议和集会，提出马克思主义的宣传口号，从而激起公众对民选政府未能履行它们关于经济改革的诺言的愤怒情绪。

总理（她的信誉与她要履行和平民主的社会主义革命的诺言联系在一起）对她自己党内组织上的腐败现象似乎是无能为力了。然而，她的诺言的虚伪性不暴露，她是不可能承认党内这些令人难以容忍的弊病的。与此相反，通过她以及由她任命的国大党高级领导人发表的讲话，她助长了这样一种政治空气，使国大党工作者煞有介事地把没有能够履行诺言归咎于“今天重新活跃起来的右翼势力”。尚卡尔·达亚尔·夏尔马（由于他在一九六九年国大党分裂期间忠诚于甘地夫人，所以一九七二年五月被任命为国大党主席，以作为

对他的奖赏)提出了关于“反对党危害国家利益的策划已久的阴谋”的理论,把越来越多的涉及教派、语言和地区性问题的暴力事件解释为旨在削弱国家统一和转移全国对社会主义改革基本问题的注意力的有计划的暴动。甘地夫人被反对派的攻击所激怒,把矛头指向“纠集起来反对我们的势力”,指向来自“内部和外部”的危险。其结果是进一步加速了分化的过程,使一致的民主组织走向分崩离析。

随着政府和反对派之间发生的决定性对抗而来的是最高法院作出的不利于政府的另一次裁决。最高法院于一九七一年选举以后对执政党从事的彻底的宪法改革中极其激进的因素提出了异议。一九七三年四月二十四日,由最高法院十三名法官组成的宪法问题特别法庭,按照对《宪法第二十四次和第二十五次修正案》的合法性提出的起诉书,对以克沙瓦南达·巴拉蒂与喀拉拉邦为双方的案件作出了判决。法官们一致同意撤销他们过去对戈拉克·纳特案作出的裁决,确认《第二十四次修正案》的合法性。他们肯定国会有权修改宪法的任何条款(包括涉及所有基本权利的条款)。他们还认为,《第二十五次修正案》第一部分关于以“金额”一词代替“补偿金”的规定适用于政府强迫征用财产的情况;以金额不足为理由而提出的任何质疑,法院都不得不予审理。但是,宪法问题特别法庭在《第二十五次修正案》第二部分提出增补的新的第三十一条(丙)款的合法性问题上出现了意见分歧,而且双方势均力敌。以七比六占多数的一方坚持这一部分的第一项规定,即为了实行第三十九条(乙)款和(丙)款规定的指导原则而制订的任何法律,都不得以其剥夺了第一四、一九和三一条授予的基本权利为理由而被视为无效。

但大多数法官都不赞成这一部分的第二项规定，即“凡是宣称将实行国家政策的任何法律，都不得以它不会实行此类政策为理由而向任何法院提出异议”。

据英文报刊报道，这一判决被说成是甘地夫人个人的一次失败。总理（由于她本人的努力，她已经成为体现国大党重新实行经济改革工作的人物）相信，法院的裁决是对她的权力的直接挑战。而且，国大党内前共产党人中甘地夫人的支持者也相信，法院的判决预示着将来会发生这样一种情况，即以维护指导原则为借口，对社会立法的合法性进行攻击，从而妨碍为实行彻底的宪法改革而作的努力。总理和国大党内“忠诚的”社会主义者又一次发现，他们联合起来反对法院内那些向他们的卓越地位提出挑战的共同敌人，是符合双方的共同利益的。

实际上，法院内部对国会的修改权限这一有关宪法的基本问题存在着深刻的分歧。六名法官（包括首席法官S·M·西克里）反对政府所作的解释，即认为国会修改宪法的权力是无限的，可以扩大到撤销或废除宪法的任何条款，包括序言、指导原则以及修改权本身；而只有一条限制，那就是不允许国会利用“修改”一词去废除整个宪法。这六名法官同意，国会有权修改宪法的每一项条款，撤销任何一项基本权利；但他们坚持认为，国会的这种权力不应扩大到损害或破坏宪法的基本特征。根据这种解释，宪法是人民制订的，也要由人民自己来实施，宪法对国会来说始终是至高无上的。国会必须在宪法规定的职权范围内行事，而无权破坏宪法的任何基本部分。按照这种意见，基本权利也是宪法的基本特征。这些基本权利可以修改或剥夺，但不能损害、废除或破坏。在对国会的修改权力作上述解释的基础上，这

些法官准备和他们的同事们一起，赞成《第二十四次修正案》，认为该修正案并没有扩大宪法的修改权力，像在戈拉克·纳特案以前那样。同样，他们和法院的其他法官一致确认《第二十五次修正案》第一部分的合法性，宣称这部分的条文并没有废除关于要求国家在强迫征用财产时支付一笔“金额”的财产权，因为这些条文不会被人武断或误解为废除了财产权。但是，六名法官根据同样的理由，认为《第二十五次修正案》的第二部分或第三一条（丙）款是无效的，因为它规定国会和邦议会有权制订这样一些法律，这些法律实际上将废除第一四、一九和三一条中规定的基本权利，而这些基本权利又是宪法的基本特征。

关于国会修改宪法的权力本应因维护宪法基本特征（包括基本权利）的需要而受到限制的理论，遭到了宪法问题特别法庭另外六名法官的反对。他们的意见附和了政府的主张，即国会修改宪法的权力是无限的；这种权力可以扩大到包括废除宪法的任何部分或若干部分；对修改宪法的权力来说，并不存在基本特征和非基本特征的区别。因此，他们不但确认《第二十四次修正案》和《第二十五次修正案》第一部分的合法性；而且还确认《第二十五次修正案》第二部分的合法性，认为国家政策的指导原则在法律上超越于保护基本权利的那些条款，只是删去了最后的那条规定，即只要邦议会简单地宣布说，制定某项立法是为了实行国家政策的指导原则，就不得对该项立法进行司法审查。

最高法院经多数通过的判决中有关宪法理论的提法，是上述两种意见的一种并非轻而易举的妥协，而且在很大程度上是特别法庭中维系双方关系的人物坎纳法官采取中间立场的结果。根据多数派的意见，国会修改宪法的权力是有限的

的，这就是说，国会不能废除宪法，或者改变宪法的“基本结构”。这种限制的意义就在于：国会不能利用它的修改权去实行使宪法丧失其特性的激进改革。例如，国会的全部权力不能扩大到废除各个邦，或者说废除联邦结构或民主政治制度。与此同时，根据妥协性的说法，财产权以及其他基本权利都不属于宪法的“基本结构”范围内。因此，对于这些基本权利，国会有权加以修改、废除或撤销。

法院的裁决规定，以指导原则的名义制订的立法仍然需要接受司法审查，也可以以它损害了宪法“基本结构”为理由对它提出异议。而且，最高法院在基本权利问题上持分歧意见的双方人数如此接近，以致于很可能再次对修改宪法的权力作更严格的解释。在这种情况下，首席法官的作用忽然显出了它的特殊重要性。首席法官不但经常领导法院的其他法官，而且还任命审理特殊案件的法庭的法官。而且，当时的首席法官S·M·西克里，在法院宣布关于基本权利案的判决之后两天就该按规定退休了。按照论资排辈的惯例，西克里的继任人应当是J·M·谢拉特，他是主张严格解释修改宪法的权力（包括认为基本权利是不许破坏的宪法基本特征）的六名法官之一。资历仅次于谢拉特的两名法官K·S·赫奇和A·N·格罗弗，采取了与谢拉特一致的立场。

四月二十五日，即最高法院作出判决之后第二天，印度总统根据内阁的意见，剥夺了资格最老的三名法官的继任权，而任命A·N·拉伊为首席法官。新的首席法官在有关基本权利的一切法律问题上所作出的裁决都是有利于政府的。废弃论资排辈惯例的决定，是在司法部长H·R·戈卡勒、当时的西孟加拉首席部长S·S·拉伊、矿业和钢铁部长莫汉·库马拉曼加拉姆向总理提出建议之后作出的，这几

个人都一致认为，三名法官的法学理论将会成为进步立法的障碍。

上述决定引起了对政府的批评的大爆发，直截了当地提出了关于印度民主制度的前途问题。法律界在谴责政府方面实际上是一致的。被剥夺了继任权的三名法官提出辞职，以示抗议。他们与刚离任的首席法官一起，抵制A·N·拉伊新任首席法官的宣誓就职仪式。被剥夺了继任权的法官之一K·S·赫奇，以库马拉曼加拉姆在这一任命中所起的作用为提出警告说，这是共产党人早在一九六九年就开始了的渗入国大党并从国大党内部暗中破坏宪法持续性计划的一部分。赫奇警告说：

剥夺法官继任权的行动不是一个孤立的行动。这是某个计划的一部分。自从国大党在一九六九年分裂以来，若干重要的共产党人加入了执政党，以便推行他们在一九六四年通过的政策，即从内部夺取国大党并使宪法变质。一九七一年选举之后我国政府所采取的各项措施都足以说明共产党人施加的巨大影响。……人民的权利被有计划地骗走了。他们的自由被一个一个地剥夺掉了。司法独立权之被破坏，是利用我们的宪法实行背叛和诈骗的一种行为。我们的一些领导人的所谓忠实于民主的那一套说法，只不过是掩盖他们真实意图的遮羞布。他们言行不一。除非人民抛弃漠不关心的态度，认清隐藏在最近局势背后的现实政治动机，否则他们很快就会发现他们的权利被剥夺得一干二净。我们正在走向独裁。

最高法院律师协会也不赞成政府的阴谋理论，而且以绝对多数票通过决定，谴责政府所采取的“纯粹是政治的”行动，这个行动的“明显而可耻的企图乃是损害司法的独立性和公正性”，并“使司法从属于行政，屈服于政治压力，依附于政府的恩赐态度和影响”。

政府的决定在人民院内进行了辩论，它在反对派的非共产党国会议员中也产生了“前所未有的骚动”，他们指责该决定企图把最高法院变成“政府的喉舌”。在人民院辩论期间代表政府进行重大干预的，不是司法部长，而是矿业和钢铁部长莫汉·库马拉曼加拉姆，这反映了他在内阁采取的行动中所起的关键性作用。他的讲话是直率的。讲话解释了作出废除论资排辈既定原则的决定的背景，解释了挑选首席法官的新标准。库马拉曼加拉姆一开始就引述了戈拉克·纳特案之后六年来政府与最高法院之间的对抗，认为政府有权“从建立最高法院与我们之间更牢固的关系出发考虑问题”。他认为，结束对抗的一个重要的必要条件，就是要审查被任命为首席法官的人的基本观点、生活态度和政治见解。照库马拉曼加拉姆看来，“任命一个在政府看来是最合适的、具有最合适的哲学思想或观点的人，这完全是现政府职权范围内的事情”，而已经行使的正是“政府的这种特权”。他把内阁在作出任命新首席法官的决定时所采取的态度表述如下：

读了最高法院最近提供的一千六百页的判决书，我们大家都会了解每一位法官的意见。赞成第二十四、二十五和二十六次修正案的六名法官，他们都把指导原则看得高一些，而把基本权利看得低一些；把社会的正当权利看得高一些，而把个人权利看得低一些。你们再看

看另外六名法官，他们的意见正好相反，认为基本权利是宪法的基本特征，不应当侵犯。基本权利是神圣不可侵犯的，必须给予保护，使之免受行政当局魔爪之害，而且一切都必须是为了贯彻执行指导原则。你们可以发现其中的哲学和观点。当然，作为政府，我们有责任根据法官的哲学和观点来作出结论，决定他这时是否应当离开最高法院。我们政府有责任坦率公正地作出结论：根据某人所表达的意见中反映出来的观点和哲学，他是否适合被任命为最高法院的首席法官。任命一个更加合适的或更能胜任的法官，这是我们政府的特权，而且我要说，宪法已将这种特权授予我们。

司法部长赞同库马拉曼加拉姆在人民院所作的解释，认为这是“我的其他同僚们以及我本人”都同意的政府的“基本看法”。这种说法把辩论的“真正焦点”明朗化了，即法官到底是维护宪法的法律呢，还是维护执政党的社会哲学呢？

政府提出的“忠诚的司法制度”的主张，是对宪法的至高无上地位和法制的明显威胁。各个反对党围绕这个问题开始重新组合。除印共以外的其他所有反对派领导人，这次打破了从印共（马）到人民同盟的所有意识形态界限，开始进行磋商，以便协调向政府进攻的行动。反对派的力量远远超出了有组织的党派，而包括法律界和新闻界的知名人士。而且，一位未必可靠的领导人出现了。贾雅普拉卡什·纳拉扬（他实际上是与民族独立运动的巨头们联系的最后一条纽带了；他退出政界已经二十年，从事甘地主义的共同繁荣运动，但他由于为人正直而赢得的声望并未消失）对“最近发生的一些事件深感悲痛和忧虑”，因此他写信给甘地夫人，

发出了个人的呼吁。他的呼吁针对两个方面：必须维护宪法，制止国会“废除公民的基本自由权利，但在某种明确规定规定的情况下暂时中止这些权利则是例外”；必须保证司法的独立权。纳拉扬警告说，否则全国领导所宣布的通过和平方法建立社会主义的目的就会失败，“我国民主制度的真正基础就会面临被彻底破坏的危险”。

甘地夫人看来再也不会理解纳拉扬提出的主张，也不会理解他提出的这样一个问题“如果建立社会主义需要废除人民的基本自由权利的话，那么民主方法还会剩下些什么呢？”相反，总理根本就否认民主制度处于危险之中。甘地夫人拒绝了说她准备破坏司法权、检查新闻、废除公民自由和损害国会权威的指责，而且又一次认为这类指责是来自那些敌视社会改革和政府的经济政策的集团和个人的。她反驳说，针对我发出的“叫嚣”与针对“我父亲生前的整个时期”发出的“叫嚣”一模一样，“这是企图贬损我以及贾瓦哈拉尔·尼赫鲁所主张的政策和思想的一种联合一致的行动”。在回答纳拉扬时，她温和地说“你谈到了民主与社会主义之间互相对抗的权利问题。在争取自由的整个斗争过程中，在成为独立国家之后的二十五年期间，我们所做的正是为了要使这两者协调一致。在我们能够达到这种协调一致的问题上，也许我比你更有信心。民主制度、司法独立权和基本权利都没有面临危险。如果我们让我们的信念被失败主义的情绪所掩盖，如果我们帮助极左和极右的联盟得逞，那么上述这些东西就会遭到威胁。”

甘地夫人最后陷入了无能为力的困境。如果说行动论坛似乎已把甘地夫人的领导看成是他们影响的源泉的话，那么她至少也是由行动论坛提出并得到以她为代表的国大党中央

赞同的激进政策的俘虏。莫汉·库马拉曼加拉姆一九七三年五月三十一日在一次飞机失事中突然死亡的事件，并没有使她的领导的正统性发生质变。它只是使行动论坛失去了他们的主要战略家，使总理失去了一位为了实现社会主义的基本改革而在思想上高瞻远瞩、在政治上具有全盘规划的顾问。但是，甘地夫人个人的威信，以及在她指导下的民主政治程序的威信，已与通过议会方法实现激进的经济改革的诺言不可分割地联系在一起了。在最顺利的环境下，这些诺言尚且不能轻易兑现。而在各邦组织上存在真空、中央执政党内部以及政府与反对派之间又存在意识形态分歧的情况下，这些誓言更是无法履行了。

第十二章

死胡同

国家领导人通过和平的、议会的手段不可能实现完全彻底的社会变革，于是把印度引进了经济和政治的死胡同，阻碍了朝着经济增长和社会公正的目标前进，同时甚至破坏了为稳定的民主政府提供基础的政治上一致。总理和国大党的关于消除群众贫困、加速经济发展的诺言，在现行的经济和政治权力机构之下，是不可能兑现的。相反，企图在没有根本的制度改革之下，既获得经济发展又缩小不平等，那就不可避免地要奉行矛盾的政策，结果必定导致两方面都是一团糟，既不能取得经济发展，也不能实现再分配。然而，正如甘地夫人自己认识到的，城市里受过教育的失业者和农村里无地的农业雇工当中，政治上的不满日益增长。政治气氛的这种变化要求对处在最绝望境地的那部分人的状况做出某些改善，“不仅是为了直接帮助人民，而且也是为了使国家获得安宁，这是实现任何进步的先决条件”。

由于没有适当的政党组织能够不断提供自下而上的民众支持，来实行土地改革和通过实现社会公正而达到经济发展所必要的其他重新分配的措施，中央政府只好拖延应付，奉行互相脱节的经济政策和“社会政治”政策。第一套计划的目标是要获得最大限度的经济增长，第二套计划的目标则是要“使经济发展的好处达到农村地区人数众多但是贫弱的阶

层”。于是一方面，经济发展的战略要求实行刺激私人投资的政策，这就无情地更进一步扩大了不平等；另一方面，实现平等的考虑则要求推行一系列新的中央一级的计划，为受过教育的失业者提供某种技术训练，为边际农、小农、无地雇工提供补助贷款和公共就业，以便增加他们的收入和消费。然而，在目前资产极端集中的状况下，不可能动员到所需要的额外资金，也不可能制订许多涉及极端贫困的人的生产计划。即使大量地把建设资金转用于使最贫困的阶层得到好处，也只能对收入和不平等的状况带来极微小的变化。但是，这样安排开支并不能使生活在贫困线以下的众多的人口数目大幅度地减少，却会吸走微薄的资金而使经济增长率进一步降低。

更糟的是，政府许诺的经济发展和社会公正没有取得任何进展，而在受过教育的阶级中间对于民主制度究竟能否为经济和政治方面的根本问题提供解决办法又充满了怀疑和尖刻批评的情绪。失业增加、价格飞涨、粮食和必需品缺乏，这一切使人口中比较贫困的阶层遭受了最深重的苦难。在这种情况下，人们怨言四出，把“消除贫困”的口号当做笑柄。当局和警方对于黑市囤积活动毫不采取行动加以禁止。去政府平价商店的人由于缺货空手而归，于是得出结论“消除贫困”的意思不是消除“贫困”，而是消灭“穷人”。城市的中下阶层和中等阶级找不到摆脱使他们生活水准下降的恶性通货膨胀的解决办法（即便那些由于许诺满足普通人的基本需要而当选的国家领导人，也为了增进自己的利益而醉心于党内派别斗争和公然贪污受贿），他们把自己的不满带上了街头。旨在迫使贪污腐败、镇压人民和“反人民”的政府辞职的自发性暴动证明了，民众不仅对具体的邦政府，而

且也对党派政治和议会制度的作用产生不满，他们的幻想破灭了。在最左的方面，马克思主义革命派斥责国家领导人对社会改革实行渐进主义的主张，认为这与他们答应实现根本性的社会主义改造的诺言相去一大截。在右的方面，各反对党由于国大党和印度共产党关系日益密切，国家领导人继续坚持依仗民粹派的言辞支持农村贫民而感到恐慌。他们攻击国大党造成了前景令人沮丧的局势，会把国家推向混乱和共产党接管。

双方都集中攻击总理的关于亲自履行国大党加速进行社会主义改造的诺言。对英迪拉·甘地来说，安抚这些极端分子是必要的，但又确实是极其艰巨的工作。与圣雄甘地和贾瓦哈拉尔·尼赫鲁不同，她不是一个威望超出传统的功绩标准的具有非凡魅力的领导人。而且，她一向宁可不要反对者对她的尊重——确实也从来不曾赢得过他们的尊重。当反对党转向在议会外进行鼓动，想迫使当选的政府下台时，当中央政府作出反应，对煽动者进行无情镇压时，过去采取合法方式解决彼此冲突的共同一致的意见现在破裂了，保持政治妥协的必要条件遭到了破坏。

当甘地夫人许诺“消除贫困”时，至少五分之二的人口，最低限度为二亿二千万人处于赤贫状况（按一九七二年价格计算，每人每月消费额在四十卢比以下）。生活在贫困线以下的人绝大多数集中在农村，属于小农、边际农和农业雇工诸阶层的人数大致相等。一九七〇—七一年度印度农村第一回普查报告收集的资料表明，小拥有者的数目与一九六一—六二年度相比大大地增加了。如表12-1所表明，全部经营单位的一半拥有不到一公顷（二点五英亩）的土地，他

们被划为“边际农和次边际农”一类。这一个占耕种者一半的最低层，总共经营的土地面积仅为百分之九。土地分配的这种状况与一九六一—六二年度的情况相比，那时拥有不到一公顷土地的大约占百分之三十九，而总共占有的土地为百分之七，情况相对来说比现在要好些。另外，经营“小农场”（拥有一至二公顷土地）的耕种者占百分之十九，共拥有接近百分之十二的土地。这一阶层由于有政府发放的补助贷款来采用改良的技术和（或）经营付业，原是有着最有

经营单位* 按规模划分比较表

表12-1 (1961-62年度与1970-71年度)

经营单位	规模 (英亩)	1961—62年度		1970—71年度	
		数目%	经营面积%	数目%	经营面积%
边际农	低于2.5	39.07	6.86	50.6	9.0
小农	2.5-4.99	22.62	12.32	19.0	11.9
半中农	5-9.99	19.80	20.70	15.2	18.5
小计：小农和半中农		42.42	33.02	34.2	30.4
中农	10-24.99	13.99	31.17	11.3	29.7
大农	25以上	4.52	28.95	3.9	30.9

资料来源：《全国抽样调查第17回：1961年9月至1962年7月》，第140卷，第60页；《关于农村地区土地拥有某些情况的图表及说明》（各邦和全印度的统计数值）；农业与灌溉部，农业局《1970—71年度全印农业普查报告》，第26页，新德里，1975年。

* 一个经营单位包括同一技术、经济单位用于农业生产的全部土地，不考虑所有权、规模或地点。

利的前景可以变成有竞争力的生产者，然而他们的数量与过去相比逐渐减少了。在现有的土地分配方式下，普及农业现

代化的另一重要障碍是租佃制的巨大影响。总耕地的大约四分之一仍然由分成农来经营，在人口密集的产稻区，这个比例竟高达百分之四十。

有关农业雇工占总劳力百分比的情况，虽然一九六一年普查数字与一九七一年普查数字不是严格可比的，然而可以

1961年和1971年国情普查

表12-2 (农业雇工和自耕农在总劳力中的百分比)

	农业雇工		自耕农	
	1961年	1971年	1961年	1971年
印度	16.71	25.76	52.78	42.87
安得拉邦	28.59	37.40	40.12	32.23
阿萨姆邦	3.59	9.35	63.18	56.41
比哈尔邦	22.97	38.02	53.87	42.38
古吉拉特邦	14.77	22.06	53.33	43.01
哈里亚那邦	6.90	16.23	63.87	49.28
喜马偕尔邦	1.41	4.25	80.68	71.60
查谟和克什米尔	1.21	3.12	75.70	64.01
喀拉拉邦	17.38	30.68	20.92	17.97
中央邦	16.63	26.31	62.68	52.13
马哈拉施特拉邦	23.80	28.98	46.11	35.09
迈索尔邦	16.42	25.73	54.13	39.73
那加兰邦	1.14	1.44	88.22	78.19
奥里萨邦	17.01	27.79	56.82	48.51
旁遮普邦	9.65	20.03	46.24	42.75
拉贾斯坦邦	4.11	9.10	73.61	63.59
泰米尔纳杜邦	18.42	29.13	42.07	30.97
北方邦	11.30	19.35	63.88	55.99
西孟加拉邦	15.30	25.75	38.50	31.75

资料来源：印度统计和国情普查总署《印度国情普查（1971年），暂定人口总数》，1971年第一号文件附录，第30—31页，1971年，德里。

看出，象边际农这样的农业雇工的数量也在上升。即便由于两次普查所使用的定义有了变化这一人为原因，主要的增加部分需要打折扣，但情况也很清楚，如表12-2所表明，总劳力中有百分之二十五以上是纯粹的农业雇工。而在人口密度最高的种稻区（包括安得拉、比哈尔、西孟加拉、喀拉拉和泰米尔纳杜等邦），农业雇工的数量则或是达到，或是接近于农业自耕农的比例。

一九七二—七三年度官方对失业和就业不足的调查表明，寻求工作的失业雇工人数约为根据一九六一年普查材料进行统计预测所得数字的两倍。早先的这些预测数字曾估计“剩余”的人力约为农业劳动力的百分之十七。最新研究表明，长期就业不足的多达农业雇工总数的三分之一。

难于指望靠着工业部门有较快发展就能使群众性贫困问题得到解决。相反，普遍的看法是“今后十年，还看不出印度加快工业发展步伐会有可能提供足够的工作机会，哪怕是稍微减轻一点农村的失业和贫困”。实际上，以农业为生的人口绝对数字多半会增加，而工业发展的速度则可能无法赶上日益增长的城市失业状况。到七十年代中期，国营和私营部分有组织的部门停留在每年可使五十万人左右得到工作。而一九七一年，根据已有的人口增长数字所作的预测估计，到一九八六年还要增加六千五百万劳动力。此外，据估计积存的失业者将达一千八百万人。

即使保持工业发展的原有势头也已经越来越困难了。有组织的工矿企业仍然只占国内总产值的百分之十五。虽然国营投资占了股份公司实收资本的百分之五十以上（包括钢铁、重型机械、石油、银行等战略领域），但政府那种以赶超私营部分作为工业发展主要手段的劲头看得出是减弱下来了。中

中央政府越来越难于动员更多的资金来支付经济核心部门的支出，这反映在一九六六年以后实际投资总额的增长速度降低了，第四个五年计划期间，没有达到工、矿企业预算支出费用原定的指标。第五个五年计划初步计划目标是实现工业年增长百分之八。这不仅需要国营投资规模增加一倍以上，而且需要私营资本较原有水平几乎增加三倍。然而，私营资本不大可能在各种核心工业中按需要的比率增加投资。有组织的私营工业，其资产有百分之五十以上是由将近一千二百个企业家所控制，而政府为了有利于实现社会公正的目标，是承诺要限制这些企业扩展的。企业界领袖引证了政府严格的许可证政策（一九七〇年为了阻止工业部门经济上集中的现象进一步发展而通过的）所造成的“对经济发展的担心、疑虑和沮丧”，直截了当地提出，“政府唯一的选择是修改现行工业政策”，这是私营企业提高投资水平的条件。

即便照此办理，鼓励私人在工业部门更多地投资，也只能是暂时缓和一下农村地区业已泛滥的失业和就业不足问题。除非实行新的政策在农业部门创造更多的就业机会，否则就没有取得进展的可能。

仓促编进第四个五年计划的农业发展新纲领的核心内容就是考虑了这些情况。出于总理的倡议——不顾计划委员会的反对——中央建立的一个由财政部、粮食和农业部、计划委员会的代表组成的委员会同意并批准了一些中央一级的新计划。早在一九七〇年七月，第四个五年计划最后一稿几经周折通过了的时候，由小农发展局集中对有发展潜力的农民提供援助的五年规划试点工作，就已从二十个重点县扩大到四十五个。参加这些计划的农民有资格从合作社和（或）商业贷款机构获得一大批补助贷款（一般为生产性贷款利率的

百分之二十五）、投资资本（用于小型灌溉工程、土壤改良和土壤保护计划），并有条件接受作为副业发展的畜牧业的推广工作。

计划委员会认为，扶植次边际农、农业雇工及类似的计划是不符合经济原则的。出于政治上的考虑，这个论点被搁置一旁。全国各县随后又批准了关于边际农和农业雇工的四十项计划，这些计划规定，参加者采用改良的生产措施和（或）发展农村副业特别是饲养牛、家禽、猪、山羊、绵羊等所需的费用，给予三分之一的补贴。

另外一些中央一级的计划也很快制定出来了。一个三年试验期的《应急农业就业计划》于一九七一年四月开始实行，准备每年为全国每一个县提供一千人的就业机会。一九七一年十二月又制定了一项新的《易旱地区规划方案》，旨在减轻七十四个长期受害县农村居民的困难，对用于灌溉、土壤保护、公路建设工程的工资费用进行补贴，对实行土壤改良计划的小农、边际农提供补助贷款。

中央一级的计划（使政府在第四个五年计划资金原已十分紧张的情况下，额外增加财政开支三十七亿一千万卢比）很明显不足以履行国大党竞选时许下的使“大多数人”的收入和消费得到改善的诺言。为《小农发展局计划》和《边际农、农业雇工计划》的所有项目提供的基金，在五年时间内，对大约三百万的务农者可以起些作用。然而，拥有五英亩以下土地的小农和边际农总数超过四千九百万。《应急农村就业计划》或《易旱地区规划方案》所规定的中央一级的农村工程计划项目，都同样受到财政的限制。《应急农村就业计划》三年预算支出为十五亿卢比，第五个五年计划时期《易旱地区规划方案》的预算支出为十六亿一千万卢比。比

较起来，政府用于农村地区推行充分就业计划的费用则估计每年每一地段（全印有五千二百六十五个地段）为一百万卢比，即总计每年大大超过五十亿卢比。

而且，即使有可能提供所需要的大量基金，这笔支出也绝不会使生产水平得到提高，使最贫困的阶级持久地增加收入和消费。由于绝大多数农户没有或很少土地可作为借款的保证金，在这种农业经济环境里，多数边际农和农业雇工利用补助贷款计划来取得长期经济效果的可能性是很小的。

正象先前的贷款计划一样，参加的农民只能以土地作抵押才能超出上述限制取得补助贷款。同样地，不是所有的分成农都有资格获得灌溉补助贷款，只有登过记的分成农才有资格获得有补贴的生产性贷款。而且，个人拥有的土地面积小、地块分散，甚至有资格取得贷款的小土地所有者，也不能利用补贴利率的好处在地下水源丰富的地区按装管井或修建其他小型灌溉设施。即使是安排了一种集团贷款，在毗邻的拥有者当中建立有效能的经营单位，但是由于实际上必须将邻近的“中农”和“大农”包括进去作为参加者，旨在使小农和边际农受益这一计划的主要目的也被冲淡了。

对作为副业发展的畜牧业提供补助贷款，来保证边际农的经济生存能力，其发展就更不顺利了。这样的企业有许多从一开始经济上就问题成堆。诸如饲养奶牛、家禽、山羊和（或）养猪这一类活动，由于种种原因（包括缺少良种，缺乏大规模的饲养和疾病治疗的科学设施，许多小农在经济上负担不起最佳的饲料标准，有的甚至在家畜还不够份量就不得不出售，尤其是不得不通过当地中间人控制的、赚走大部分利润的销售机构卖掉）得益越来越少。那些向新企业投资从而得到一些收益的参与者，却把额外收入用于逐步增加消费

和（或）偿还私人高利贷者的贷款。总而言之，制定《小农发展局计划》和《边际农、农业雇工计划》之类的中央一级的计划在补贴时期暂时地增加了贫苦的参与者的消费，但不能创造更多的生产就业机会，长久地提高他们的收入，这与社会福利计划别无二致。

农业基础设施的根本改善本来是可以推动经济高速发展和创造更多的固定就业机会的，中央一级在这方面的工程项目同样遇到了农业结构的限制。按照《应急农村就业计划》和《易旱地区规划方案》而修建的农村工程，多数是为了解决就业问题而安排的项目——通常为筑路——，其地点的选择是以工人居住的地点为标准，而不是根据那里特别需要一项工程来决定。只要农业雇工——其中一些人占有小块土地——仍然束缚在他们村庄里，而且只能在步行可及的距离内参加工程项目的工作（至多不超过半径二、三英里），那么这样一种限制就是不可避免的。况且，只要土地耕作是在小而分散的个人占有的方式下进行，那么即便是在一个村庄的范围内，也不可能真正解决土壤保护和水利发展这些人力投资工程所需要的生产费用。

提高总增长率这个经济目标和优先提高群众消费水平这个政治需要两者之间的矛盾使计划工作处于瘫痪状态。由于一九七〇年自由的工业许可证政策被否定而受到过震动的计划制订者，这时也明明知道，农业方面大办特办中央一级新的计划项目，抽走大量资金，他们整个的发展战略就要弃之无用，但是他们无法扭过总理。一九七一年三月，甘地夫人以压倒多数取得了大选胜利，计划委员会全体成员包括委员会副主席 D·R·戈德吉尔立即提出辞职。

甘地夫人再次重组计划委员会的障碍消除了。这次她挑

选了农业新战略的设计者C·苏布拉马尼亚姆任副主席，没有遇到反对。新委员会继续强调委员会起着有限的咨询作用。任命为委员会委员的还有那些曾经不负所托起着“专家”作用的著名经济学家。然而，新委员们与他们的前任不同，他们是以委员会副主席兼计划部长C·苏布拉马尼亚姆所规定的压倒一切的政治目标——履行国大党竞选时许下的消除贫困的诺言——为出发点的。

政府开始确定经济政策的“新方向”。甘地夫人主张，“增加国民生产总值只能作为多方面社会改造的一个组成部分加以考虑”。她把执行“加速社会主义来临的计划”作为最优先考虑的政治任务。她警告说，不如此而实行改良的措施，立足于“逐渐地改善最低收入阶层的生活水平，那是要旷日废时的，会逐渐使穷人不耐烦起来”。她这样的表态等于是—一个政治性的指示，要求重新制定经济政策以保证人口中最贫穷的阶层获得基本的最低消费标准。

计划委员会一九七二年五月的文件“走向自力更生，对第五个五年计划的探讨”忠实地反映了总理的指示，文件重申“我国第五个五年计划的基本前提”是“沿着社会主义路线前进，以求得迅速发展经济，扩大就业，缩小收入和财富的悬殊差别，防止经济权力的集中，创立自由、平等社会的价值观”。文件也详细阐述了“直接与第五个五年计划消除贫困的目标紧密相连”的发展战略。

计划委员会提出的协调经济上自力更生和消除贫困两种目标的政策结构，再一次引出了尼赫鲁死后十年期间搁置一旁的不能解决的制度改革问题。计划工作的“新”方针所要求的政策，在某些方面实际上与第二个和第三个五年计划所包含的社会根本改造的建议并没有区别。首先，有必要最大

限度地在农村提供生产性就业的机会，“创造的资产可以在某种程度上提高生产能力和改善人民福利”。要达到这个标准就必须实现土地改革。土地改革的内容是“实现有利于穷人的重新分配。一方面通过向个体经营者提供必要的资金来提高土地的生产率，同时实行土地重新分配和其他权利的转让”。苏布拉马尼亚姆制订了《第五个五年计划探讨》的文件，设想最高限额为：一年两收的水浇地十英亩，其他种类的土地最多不超过二十至三十英亩。他希望新的立法能以获得大约四千万英亩土地——占可耕地的百分之二十二——以供重新分配。这个期望达到的目标远远超过了前此通过立法程序实行改革所取得的成果。截止一九七二年，根据各邦颁布的土地最高限额法由私人土地所有者手里正式转到政府的剩余土地总共只有二百三十万英亩。然而，即使在按计划的规模实行土地改革的条件下，生活在贫困线以下的农村人口也才只能由大约五分之二减少到三分之一。

预计有另外三分之一的农业人口会获得由于土地改革而出现的就业机会，从而提高他们的生活水平。虽然计划委员会小心避免将土地改革同组织合作农场联系起来，然而就业计划明确地要求农业的组织形式有某种程度的改变。以便为那些穿越个体小块土地和各农场界限的农田水利发展计划创造条件。计划制订者建议，为了实现这个目标，要重新确定农业规划的单位——虽然不是重新确定所有制的单位——，其范围是一个具有相似的农田水利资源的地区；然后，把各种发展计划统一成为一个“土地合并、农田水利、其他农田基础设施建设的综合规划”。这些技术专家们的计划方案是要和中央一级的规划，如《小农发展局计划》、《边际农和农业雇工计划》、《应急农业就业计划》、《易旱地区规划

方案》结合起来，以便保证“广大农村人民群众，特别是小农、边际农、农业雇工能投入发展工作并分享这种发展工作的好处”。

新建议象先前的政策一样，依靠建立一个“平行的信贷组织系统”，来满足小农、边际农、农业雇工和手工业者发展的需要。根据一九七二年八月农业部批准的、经各邦首席部长传阅的计划，准备组织许多至少为一万以上居民服务的农业服务社，向小农、边际农、农业雇工和手工业工人从事农业和与农业有关的辅助性企业，提供综合信贷服务。在新的服务社辖区内，除了那些已经是其他初级合作社的成员以外，所有的耕作者都有资格当社员。但新的服务社三分之二的管理人员将由那些登记在案列为小农、边际农、农业雇工或农村手工业者的社员当中挑选。根据政府的方针，将来只有新农业服务社才有资格从邦政府分配到资金用于股份资本、管理人员和技术人员的工资、以及修建仓库等设备。预计服务社要负责提供各种贷款——短期、中期和长期的贷款；收购、购买和供应短缺的农业投入，特别是从政府库存集中拨给他们的化肥；直接或通过销售合作社收购、购买和出售农产品、奶品和畜牧产品；经营加工厂；开办仓库；组织公共服务特别是出租农业机械。农业部预计，经过一段长的时间，当新社员或现有的合作社的非借债社员“被说服参加农业服务社”时，新合作机构将取代现时的初级合作社。

大规模进行土地重新分配和组织农业服务社的建议是和实行国家全面垄断粮食和其他必需品贸易的方案同时重新提出来的。计划委员会打算接管小麦、水稻的批发贸易和增建由国家收购和销售一般布匹、糖、食用（烹调用）油的机构。这种国家收购和分配的制度不仅保证了贫穷阶层能按管

理价格获得基本消费品，使他们的购买力得到提高，而且也为第五个五年计划努力实现计划增长所需要的价格稳定打下了基础。新建议一方面提出大力扩大国营部分在贸易和分配方面的作用，另一方面提出重新确定工业生产的方向，从生产“高级的”消费品转到生产大众消费品。这种新的生产重点不仅会满足贫困阶级的基本需要，而且也会提供一个更广大的国内市场，对工业投资水平的提高给予必要的刺激。

第五个五年计划的政策结构包括土地再分配、组织农业服务合作社和对必需消费品实行国家收购及控制分配等项计划，以及建立一种旨在向穷人提供基本消费需要的工业生产体制，这种政策在某些方面与头三个五年计划所采用的发展战略相类似。然而在处理方法上有着重大的不同。计划制订者富有政治现实感，他们本身缺乏以合作化作为一种社会理想的意识形态信念，而且最重要的是，他们相信一旦向小农提供低息贷款、社会服务和辅助的公共基础设施，现代技术就具有使小农成为生气勃勃的生产者的威力。因此，他们赞同以小农户为基础的农业体制。但由于缺乏统一的村庄管理制度和（或）有效能的农村机构来协调经济活动和由当地在资本和人力方面作出贡献以收回用于地区发展计划的费用，因而新建议要求在行政上和财政上对农业部门给予特别帮助。农田水利开发工程不仅勘测和设计而且修建方面，都必须由上级部门在县开发机构和邦政府的指导下进行。逐村地开展这些农村开发工程所需的费用必须从五年计划拨给农业和水利灌溉的费用中去挤。

普遍认为，即使所有这些计划成功地为穷人创造大量新的就业机会，也仍然不能实现充分彻底地重新分配收入以使得大多数工人能买到他们所必需的全部商品和享受各种服务

便利。认识到这一点就要进一步筹集新政策所需要的财政费用。计划制订者认为，为农村穷人提供更多收入和就业机会的计划必须加以扩大，要实行“一项全国性的计划，以教育、卫生、食物饮水、住房、通讯、电力等形式将社会消费提高到一个最低标准”。计划制订者还指出，要对“消除贫困的目标”产生重大作用，就必须对这些计划开支费用。这些费用相对来说仅占整个五年计划的一小部分。还必须考虑到，为了使农业、工业、运输和通讯方面能有适当的增长率，也应该增加新的投资。

一九七三年末，在苏布拉马尼亚姆的继任者D·P·达尔指导下，计划委员会完成了第五个五年计划草案的制定工作。该草案更具体地确定了新政策的财政开支。总的来说，在保持国民生产总值每年稳定增长百分之五点五（其中工业部门年增长百分之八左右，农业部门约为百分之四）的情况下，为了在实现社会平等的目标方面有所进展而需要的最低开支为，投资费用三千一百四十亿卢比，日常支出五百八十五亿卢比，总计共三千七百二十五亿卢比，为第四个五年计划支出的两倍以上。据计划制订者说，这个开支总额中，至少有百分之九十五必须靠国内来筹措。而且，他们认为，今后几年的经济状况不容许采用赤字财政的办法。把从各种来源（包括当年财政结余，国营企业盈余，市场借贷，小额储蓄和贷款，以及从金融机构和银行得到的信贷）所能筹得的国营部分的资金估算在内——尽管有着设想过于乐观的通病——，仍然存在六百八十五亿卢比的缺额。不足之数必须另外筹集资金来弥补，估计中央需承担四百三十亿卢比，各邦需承担二百五十五亿卢比。

增加政府收入的各种可能的措施，在先前几个五年计

划都曾提出过。其中包括提高电力、商业性灌溉、运费和车费等价格来增加国营企业的盈余；革新税收管理以尽量减少偷税漏税现象；下令采取“严格措施”阻止黑钱进一步流通。

然而增加可由政府支配的收入，其主要手段仍然是增税。一九六五—六六年度至一九七三—七四年度税收增加很少，仅从占国民生产总值的百分之十四点一增加到百分之十四点八。由于多次靠着间接税来增加收入，因而已很少有可能再采取这种办法。一九七三—七四年度来自间接税的收入占国民生产总值的百分之十一点八，而直接税的收入不超过国民生产总值的百分之三。由于直接税的收入低，因而第五个五年计划必须把提高直接税作为扩大资金来源的“主要措施”。

计划制订者不同意提高城市财产税，而重弹老调认为必须采取措施对农民征收直接税。的确，政府没能从国内筹足发展资金，这方面的最大限制是，政府把大量开支用于农业的发展，但增加的主要收入却几乎完全没有抽作发展资金。虽然第四个五年计划末，农业收入仍占国民生产总值的百分之四十五，但税收总额中农业直接税的比例却不到百分之一。计划制订者再次建议采取一系列措施（包括征收农业拥有累进税、征收土地收入附加税、商品作物税、修缮税等），把农业户增加的收入抽取一部分用作发展资金。

甚至在第五个五年计划草案完成之前，就已经明显地表现出，政府在组织上没有能力去实行各项经济改革，而这些改革却是实现政府社会方面的政策所需要的。人们熟悉的尼赫鲁年代的政治模式又重新出现了。国大党全国委员会一致通过决议批准计划委员会的自力更生和消除贫困的方针，但是却无法配备邦一级的干部来执行实现这些目标所必需的

政策。

最能表明政府会在多大程度上落实以减少不平等为宗旨的政策，恐怕莫过于一九七二年三月邦议会选举期间政府所明确作的许诺了，它当时答应修改现行的土地最高限额法和实行一个实实在在的土地重新分配计划。然而选举以后，等到通过广泛协商（包括同邦首席部长和国大党邦委员会主席的多次谈判）制订中央政府的土改建议时，新通过的条例又大大放宽了限制。一九七一年选举声明许诺每户拥有的常年水浇地和可种两季作物的土地最高限额为十至十八英亩，新条例兑现了这一许诺。然而，占耕地绝大部分的其他种类土地的最高限额却更加放宽了。除果园以外，有灌溉设施、种一季作物的土地最高限额规定为二十七英亩，最劣等的旱地最高拥有额增加到五十四英亩。而且，这个最高限额是适用于五口之家，只要再增加一个幼童就可另分得一份土地，直到土地限额的两倍为止。每个未婚的成年子女作为另外一个拥有单位，还可得到一份达到最高限额标准的土地。

一九七二年和一九七三年各邦议会通过的土地最高限额修订法案不是他们所说的什么“重要成就”。旱地和部分水浇地的所有者可以占有的土地相对来说是放宽了的，而且还给幼童和未婚成年家庭成员另外分配土地。所有这些做法又是在土地占有状况发生了变化的情况下施行的，为了躲避六十年代第一轮最高限额立法和一九七一年已有苗头的新法的冲击，原来拥有的土地早已分散和转让了，结果是只有少量土地可供再分配。预计会得到的可供再分配的全部土地，最多只有四百万英亩，大约占可耕地的百分之一。实际上，由于土地所有者对新法的效力或具体执行办法向法庭提出质询，到一九七五年各邦真正获得的土地只有六万二千英亩，这就

说明最高限额法的施行是多么慢了。

农业部提出的其他一些建议，如建立农业服务社、按补贴利率对小农、边际农和农业雇工提供综合贷款、供应品和其他公共服务，也由于各邦的首席部长们对中央意见纷纷，一拖再拖而冷了下来。根据一九七三年最终达成的协议，此项方案在少数几个挑选的地区开始试点，在第五个五年计划期间预计也只能组织起几百个农业服务社。中央向各邦提出要通过征收农业收入累进税来增加直接税收入，这个建议与其说是遭到了拒绝，不如说是根本不予置理。

政府的粮食国营贸易政策遭到的失败是最巨大的，也是花钱最多的。总理和她最亲密的经济顾问们经常施加压力，要求各邦首席部长着手接管粮食批发贸易。在这种压力下，各邦首席部长“一致同意”中央从一九七三—七四年度禁止私人经营小麦和稻谷批发贸易的计划。按照计划的规定，一九七三年春、夏季小麦收购季节，一切经营小麦私人批发贸易的私商都要“吊销执照、加以取缔”。每个小麦余粮邦或小麦缺粮邦中的余粮县划为一个单独的贸易区，以便于政府实行收购。只有印度粮食公司或其他国营代理商才能按政府规定的收购价格成批地收购小麦或把存粮跨过贸易区界运到缺粮邦的主要消费中心。

该计划立即遇到了阻力。这项计划的施行部分地由于疏漏，选择的时机特别不合适。在这以前的四年小麦产量每年增加三至四百万吨，没料到这时却开始停滞在大约二千六百万吨的水平。一九七三年小麦产量低于预期的计划数字，这是紧接着先前两年粗粮和稻谷生产水平下降的情况下出现的，这就促使粮价猛烈上涨。一九七三年墨西哥品种的小麦收购价格为每公担七十六卢比，与上年度收购季节小麦公开

市场价格相近，但较许多地区通行的黑市价格每公担一百二十至一百七十卢比则相差甚远。因而，不愿按规定的收购价格出售粮食的农民则别寻出路。许多私商继续搞非法活动。某些批发商向大生产者预付基金，这些大生产者就为他们储存粮食，直到他们得以逐渐地把粮食偷运出村为止。还有一些人则利用法律的漏洞申请零售商许可证，从事小笔交易的贸易活动。

邦政府在这种情况下，却没有村一级的组织机构向囤积商人征收产品税和反对走私活动。执政党本身的许多工作人员，包括邦议员和国会议员在内，实际上也在千方百计地逃避政府的控制。驻在通向市镇沿路的国家视察员则对此怂恿包庇，他们得到一笔款子做为交换条件，就对粮食走私睁一眼闭一眼。

由于政府的收购工作蹒跚无力，没有达到原定计划的一半，因而小麦不可避免地开始从市场上消失了。公平分配制度的来源大大地减少了。平价粮店的配给量不得不减少到最低水平，少数地区甚至连这些小小的数量也经常供应不了。第四个五年计划的前三年粮价增加不少，而一九七二年至一九七三年期间却猛增百分之十三，一九七三年至一九七四年期间则猛增百分之二十九。中央政府原打算推迟安排进口粮食来填满亏空的仓库，现在除了放弃这个打算没有别的选择。一九七三年九月放弃了国家接管稻谷批发贸易的建议。一九七四年三月宣布恢复小麦私人贸易。结果，政府不得不根据公开市场价格的上涨而大大提高两种主要粮食的收购价格，同时也必须提高平价粮店的配给价格，以减少由于增加补贴而造成政府财政的消耗。政府的公平分配制度本打算使人口中最贫穷的阶层受益，而现在他们却成了这一政策推行

失败的主要牺牲品。

政府为达到经济增长和公平分配的目标而有计划发展经济的能力正在显著下降。六十年代和七十年代初，按不变价格计算的国民净产值的平均增长率稍低于实行五年计划初期曾经达到的水平。第一个五年计划（一九五——五六）和第二个五年计划（一九五六——六一）年增长率分别为百分之三点四和百分之四，而第三个五年计划（一九六一——六六）为百分之二点六，经过一个为期三年的“计划假期”之后，第四个五年计划（一九六九——七四）年增长率提高到百分之三点三。经济发展速度的倒退是和工业生产剧烈下降同时发生的——一九五六年至一九六一年工业年平均增长率在百分之八以上，而一九六九年至一九七四年每年增长不到百分之四。然而，这种局面由于两大重要成就而出现了生气。一九七二—七三年国营部分企业整个来说首次出现不赚不赔的情况，此后几年纳税前略有收益。出口也出现上升趋势，反映了非传统产品在市场上的竞争能力有了增长，国际收支状况可望长期好转。

然而，按照进口替代战略建立重工业对工业部门的发展所起的刺激作用已成强弩之末。到七十年代初，要迅速发展工业就必须适应群众消费需要，大力实现产品多样化。产品结构这样变化的前景决定于农业生产力的增长，既要解决原料短缺的问题也要创造更多的需求。增加农村在就业、收入和消费方面所占的比例，不但已成为加速经济发展而且也成为实现社会公正的前提条件。最热情鼓吹农业新技术的人甚至也承认，“经济发展的好处必须普及到更多的人口当中。否则，你们只能使一些小片地区在经济上富裕起来，而对其

余地区的影响却非常微小。在印度的社会条件下，甚至这一小小的阶层也不能保证他们会把增加的收入用于生产目的。”

到第四个五年计划末，确实明显地出现了类似飞地格局的情况，不论工业和农业，都有可能出现一小片生产力高度发展的地区与广大农业腹地永远分离的危险，在这广大的农业腹地中，大多数劳动力正在使用原始技术，为维持必要的生存条件而挣扎着。工业方面有一大部分现代企业生产能力利用不足。煤和褐煤的生产急剧下降；若干重要工业部门，包括纺织、钢铁、工业机械、化肥、石油化工、石油、铁路及其他运输设备的生产处于停滞状态。除了因公共投资水平徘徊不前，造成资本货物的需求下降以外，影响工业生产能力有效利用的其他障碍是缺乏农业原料、电力供应不稳定和运输方面存在问题。值得指出的是，通货膨胀使产业工人的实际收入不断下降，因而工人罢工日益增多，一九七四年以前工业方面每年损失三千一百多万劳动日。

然而，首先不能令人满意的是农业方面的情况，这“不但是对经济上通货膨胀，而且是对国民收入停滞不前起最重要作用的因素”。六十年代中期采用改良技术所造成的农业生产较为迅速的增长，很快又慢了下来。小麦种植面积一九六五——六六年度至一九七一——七二年度增加了一倍，而在一九七二——七三年以后，由于土壤肥力减低，化肥短缺而且价格上涨，麦锈病，电力供应不足使电泵无法使用等原因，小麦生产出现下降趋势。一九六一——六二年度至一九七三——七四年度稻子每年复合增长率为百分之二，虽然稻子高产品种种植面积逐步扩大的指标实现了，但看不出采用农业新战略对稻子产量有明显的影晌。粮食生产在一九七〇——七一年度首次大幅度地激增，达到一亿零八百万吨，但

产量随后又下降了。由于连续碰到坏天气，一九七三——七四年的收获稍低于一九七〇——七一年度，第四个五年计划粮食生产增长率为每年百分之二点七，大大低于百分之五的指标。

对过去进行回顾，计划制订者不得不承认早先强调结构变化比后来在集约农业地区大量投资来加速取得成果的做法效果更好。把各个五年计划时期农业成就加以比较，增长率由五十年代每年的百分之三点三下降到六十年代的百分之二点一，计划制订者发现，“没有什么证据表明，在某些集中的、经过挑选的地区实行农业发展战略会更加有效。我国农业在计划的头十年是取得了好成绩的，那时对于乡村发展计划，我们有意将资金分散开，以便普及到尽可能大的地区和尽可能多的人口。”

强调土地改革“不仅对实现社会公正而且对提高生产都是必要的”这种长期存在的看法又流行起来了。计划制订者重新提出要进行结构改革，促进合作社管理作物组织形式的发展，因为他们认识到，新的农业技术（有必要在各个地区对水利进行精心管理和对病虫害进行防治）和灾害的控制要求采取各种措施，特别是从政治上保证建立合作社的工作很快就能取得成果。总而言之，他们得出结论，多花钱就能解决我们农业各种问题的看法是没有根据的。看来主要要靠结构上和组织上的改革和重新确定努力的方向才能解决问题。

然而现实情况是，以比较平等的土地分配方式作为农业合作化基础的主张已经进一步地失去重要性了。计划委员会每三年收集一次的资料（一九六二——六三年度到一九六四——六五年度，以及一九七〇——七一年度到一九七二——七三年度）表明，占百分之二十九的上等县每年综合增

长率超过百分之三；占百分之三十七的下等县或者为负增长率，或者每年增长低于百分之一；占三分之一的中等县，在这期间勉强实现了每年百分之一到百分之二点九的增长值。在这些地区，农业发展的好处分配不平衡，占优势的拥有土地的种姓得利多。由于价格的飞涨和人均占有谷物下降到六十年代初的水平，一九七三年在官方划定的贫困线以下生活的人数，随着无地农业雇工和边际农数目的增加又开始上升了。

展望未来的经济发展看不出这种趋势有什么扭转的希望。原以为第四个五年计划会重新出现储蓄和投资率增长的趋势，然而这种期望落空了。在这个五年期间储蓄净值占国内生产净值的比例经过努力才略超过一九六六——六七年度的大约百分之十二的高峰水平，五年计划的头四年徘徊在百分之十二左右的水平，最后一年（一九七三——七四年度）稍有改善达到百分之十二点八。投资净值占国内生产净值的比例也从一九六六——六七年度百分之十五点四的创记录水平下降了，在该计划的五年间停留在百分之十二点五至百分之十三点五的水平上，原因是外国资金的净流入开始下降了。仅仅在财政政策方面作出变革未必会使情况好转。

储蓄率停滞的原因是由政治经济的结构造成的。一方面政府在城市地区不能防止个人和企业大规模地逃避应缴纳的所得税，另一方面在说服各邦政府对农业所得征收直接税来扩大税源方面几乎毫无进展。这样就限制了增加实际发展资金的可能性。同时，软弱的历届政府不能无视要求不断增加非计划开支的政治上日益增长的压力。除了支付日益增加的债务费用和越来越高的军费开支以外，他们还不得不筹措资金向政府雇员支付增加的工资和物价津贴，以及不断增多的粮食补贴。与此同时，许多邦政府为了笼络人心，实际上开

始取消或减少土地收益税。一九六五——六六年度到一九七三——七四年度，国营部分在国内生产总值中所占的比例仅少量地增加，从占国民生产总值的百分之十三点四增加到占百分之十四点七。国营储蓄占可支配的国营收入的比例实际下降了，从一九六五——六六年度的大约百分之二十二左右下降到一九七三——七四年度的百分之十九。总的来说，国营储蓄占国民生产总值的比例不超过百分之二点八。国民生产总值中私营部分仍占百分之八十五以上，私营储蓄占可支配的私营收入的百分之十一，私营储蓄占国民生产总值的百分之九点四，在国内储蓄中占有较大的比例。

尽管政府一向主要依靠私人储蓄的增长，但从储蓄战略的远景来看，这是存在着许多严重的难以解决的问题的。家庭储蓄是私人储蓄的主要组成部分，储蓄率稳定在占家庭可支配收入的大约百分之七到百分之八。尽管六十年代中期以后，由于采用改良的技术和通货膨胀引起的粮价剧烈上涨，大土地所有者因而得到好处，但家庭储蓄并没有上升，反而略有下降。确实“有充分证据表明，类似礼仪、宗教仪式和迷信活动方面的非经营性的消费增加了。”私营企业也没有带来提高储蓄率的希望。除了国营部分动用了私人储蓄（通过市场借贷、小额储蓄和政府雇员交纳的各邦后备基金），因而减少了可供投资的现有基金以外，私营企业没有受到刺激使之提高他们经济活动的水平。一九七一年的公司利润较第四个五年计划开始时预测的数字“大幅度地下降了”。与此同时，一九七〇年实行的严格的许可证政策以及潜在的国有化的威胁使得企业家仅有的一点点开办新企业的热情也大大消失了。

特别是从政治上考虑把缩小财富和收入的不平等摆在优

先地位，解决的办法就是实行主要扩大公营储蓄的政策。这种储蓄战略要求大大改善公营储蓄在国民生产总值中所占的比例，大大提高公营储蓄在可支配的公营收入中所占的比例。这种储蓄战略已经计划委员会批准作为制订第五个五年计划的主旨。但是，这种解决办法只不过重申用政治上的强制手段来削弱经济发展工作而已。考察一下无法筹措足够数量的公营储蓄来进行投资的原因就清楚地揭示出：

这个弱点的第一个原因在于，经济发展所产生的收入，大部分落到了农场主和商人手里。对农业所得征收的税额是相当低的。商人所得的大部分收入逃避了税收，由于这些收入有一部分来自非法交易，逃税的倾向更为严重了。而且，其他部门也存在大量偷税的现象，这同样是众所周知的。所以，经济活动所产生的盈余大部分逃避了税收。

即使有可能在城市地区堵塞由于偷税、黑市和走私活动而产生的税收上的漏洞，但没有办法回避一个基本问题，即“实际上，世界上没有任何国家能够不调动农业盈余，就成功地实现了经济的发展。印度也不会摆脱这个规律。”另外，由于缺少粮食和生活必需品和缺乏公平分配制度而引起的通货膨胀，增加了政府的行政费用和非发展用途开支的负担。只要这种状况存在，公营储蓄在可支配的公营收入中所占的比例就没有增加的可能。

国内资金方面这笔额外开支与外汇支出意料不到的增加同时出现，使预算赤字大大膨胀，超出了常规的财政管理所能控制的范围。第四个五年计划最初几年，中央部分各项计

划的新支出以及由于物价津贴、粮食补贴和救济孟加拉国难民等项非计划支出的不断增加，使第四个五年计划原来预计可以达到的当年财政收支平衡遭到了破坏。由于发生了一系列对国际收支有破坏性影响的事件，资金危机由最初只是一些告急的信号变成了全面的告警。一九七一年十二月爆发了同巴基斯坦的战争，由于国防和援助孟加拉国的需要，加重了财政上的负担；美国在这同时再次停止了一切经济援助；一九七二年夏季的旱灾造成普遍的缺粮，不得不高价进口粮食来部分地弥补不足；一九七三年以后，石油输出国组织急剧提高原油价格，使印度进口原油和各种润滑油的费用增加了四倍以上。

实际能够筹得的用于年度财政支出的基金无法适应日益增长的财政压力。第四个五年计划的支出达到一千六百一十六亿卢比，稍稍超过原计划支出一千五百九十亿二千万卢比的水平。但这仅仅是靠着空前未有的二百零六亿卢比的财政赤字才得以实现的——这里可做一个比较，原来的估计认为，在这五年的时间里，财政赤字保持在八十五亿卢比才是安全的。正当经济形势由于缺乏粮食和其他必需品而变得紧张的时候，货币供应大量的增加促成了空前的通货膨胀。包括食品、工业原料和制造品在内的全部商品的批发价格，在该五年计划最初三年期间大约每年增加百分之三至百分之六，而一九七二年至一九七三年之间却猛增百分之十三左右，继之一九七三年至一九七四年之间又几乎暴涨百分之三十。一九六九年至一九七四年五年期间，价格指数几乎上涨了百分之五十八，使得按实物计算的发展开支减少百分之十七以上。

对第五个五年计划资金状况的估计看来越来越成问题。

到一九七三年六月，D·P·达尔不得不承认，价格反常上涨以及粮食和其他物资的匮乏不可避免地要在某种程度上压缩财政开支。预定从一九七四年四月一日开始的第五个五年计划无法执行了。计划委员会再次“改组”，这次由P·N·哈克萨尔担任主席。一九七五年四月，计划制订者承认，由于国内价格剧增和国际市场原油价格上涨，第五个五年计划草案包括最低需要计划，已成为过时无用的了。

价格上涨威胁着整个经济发展工作的前途。政府认识到必须立即采取某种强有力的措施来控制通货膨胀，否则“局面将完全失去控制”。甘地夫人在国家接管小麦批发贸易遭到失败之后，对于最亲密的经济顾问不再抱有幻想，近来显得小心翼翼提防着“某些老一套的论调，如什么左派观点，急进派和非急进派”等等，避免制订出在印度条件下不可能实行的经济政策。而且，中央政府再次面临着来自国际货币基金组织的压力，要求实行一项可以控制通货膨胀的“稳定”计划，作为给予贷款以弥补巨额国际收支赤字的条件。国际货币基金组织建议严格执行财政纪律以减少货币供应量，同时实行一些辅助经济政策来冻结工资，增加进口，促进出口和刺激私人投资。世界银行也提出这些建议，作为当时正在进行的援印俱乐部和印度之间有关开发援助谈判的一部分内容。世界银行尤其强烈地催促着要求对经济进行彻底整顿，使之具有背离社会主义政策的特征，以便“沿着西方的道路开发经济”。国内和国际上的这些压力汇总起来再次导致了重新确定经济政策，也就是实行一种仅仅作一些微小调整的经济发展战略，名义上是为了更加平等的分配制度。这一次，新的主张没有公开争论就接受了。

一九七四年七月，根据内阁建议，总统颁布了一系列反

通货膨胀的法令，规定一切领取薪金的雇员对于通过罢工或集体交涉所得的一切工资以及增加的物价津贴的一半，必须强迫储蓄；对私营企业纳税后利润作为红利分配的部分规定最高限额；对每年收入超过一万五千卢比的所得税交纳者，规定其收入的百分之四至百分之八必须强迫储蓄。储备银行与该法令相配合，实行了高利贷款政策，宣布大大提高放款利率，大量增加各类储蓄的利率。此后不久，政府采取新的措施，保证向符合条件的工业发放“自动的”进口许可证，作为压低国内价格水平、消除走私和黑市活动的手段。同时，还采取措施加快工业许可证的批准工作，允许大企业家在经过挑选的工业部门扩大生产，而这些部门根据一九七〇年的许可证政策是不准他们进入的。与此同时，政府决定按“维持印度治安法”的规定扩大它的非常权力，走私和逃避外汇管制都属于预防拘留的范围。一九七四年九月，总统颁布法令扩大了“维持印度治安法”的范围。一九七四年十二月，该法令为议会的一项新法案所取代（《保护外汇和禁止走私活动法》），使政府获准在德里和某些邦进行“反囤积”的搜查活动和拘捕囤积及走私的嫌疑犯。

冻结工资、停止调整生活费用、紧缩信贷政策、对囤积居奇的若干打击活动（包括“防止从商业活动中提取黑钱”）这些措施综合实行的结果，确实到一九七四年末开始出现了通货膨胀率降低的最初迹象。但是这些经济成果是以政治上进一步脱离城市下层和中等阶级为代价而取得的，失业增加、价格飞涨、生活必需品的匮乏降低了他们的生活水平，政治上的腐败风气摧毁了他们通过正常民主程序解决印度基本问题的信心，实行反通货膨胀的措施他们恰恰又充当其冲。

在大选取得压倒性胜利以后的年月里，总理的领导威望和国大党的威信迅速下降。甘地夫人的精力似乎消耗于极力在党内斗争中保护自己的地位和不择手段地阻止出现对立的权力中心。她玩弄着小圈子政治，滑向腐败和滥用权力的政治深渊。那些除了总理个人赏识以外，别无政治基础的部长、首席部长和党的工作者竞相宣布效忠总理，并通过急进的声明和口号来确立他们作为社会主义者的信誉。这种利用总理声望的人，经常给人以不负责任的印象。中等阶级知识界的成员不难理解：

一个部长既能够贪污又会逃脱贪污的罪名；既能攫取穷人的土地又会逃脱这个罪名；既能通过显然非法的手段向所有的人搜刮钱财又会逃脱这个罪名。没有人敢于盘问他、指责他、嘲笑他。即使有人敢于这样做，那也是徒劳的鲁莽行动。因为，他扯着嗓门叫喊的不就是总理曾经赞美过的每一个口号吗？他是总理的座上客，他可以目空一切。

贪污之风盛行甚至玷污了总理小儿子的名誉。经过多年的辩论，一九六九年政府决定同意生产一种廉价的“人民牌”汽车，并将许可证发给桑贾伊·甘地。桑贾伊压倒其他十七个也对这一项目提出方案的人，他的方案被选中时年方二十二岁，只在英国罗尔罗伊斯工厂受过一年训练。随后议会有人指责，说他通过当时的哈里亚那邦首席部长、甘地夫人最亲密的同盟者班西·拉尔的干预，按人为压低的价格并且是违反了政府关于禁止在国防设施一公里之内建造工厂的规定，沿德里至古尔冈的公路收购了几百英亩良田作为他的

工厂的厂址。还传闻说桑贾伊通过各种非法手段，利用他母亲的地位劝告大企业家以商号名义进行投资，为他的公司——马卢迪公司筹集了大笔资金，甚至接受了比尔拉家族为此目的建立的虚构企业的认股。马卢迪牌汽车本身就没制造成功，样品结构上的缺陷没能解决。“人民牌汽车”无法大批生产。然而，当马卢迪公司陷于债务时，国家银行又额外提供基金使公司得以继续经营。马卢迪公司同时又建立了一些附属公司，提供咨询业务和制造轧路机。有利可图的政府合同源源而来，尽管这些公司完成合同的能力是大有疑问的——所有这些又招来更多的有关贪污的指责。

同时，在一九七二年大选获得压倒胜利后，国大党几乎在所有的邦建立了政府并享有绝对多数，但由于派别斗争使它很快就瘫痪无力了。虽然每个邦的首席部长都是由总理亲手挑选，经国大党议会党团“一致”认可的，但实际上他们在当地缺乏牢固的基础，很容易成为有掌权野心的对手攻击的目标。有几个邦由于不同政见者“日日夜夜”在设法把领导撵下台，党的纪律破坏殆尽。派别斗争和退出执政党的行动使得安得拉邦（一九七三年一月）和奥里萨邦（一九七三年三月）的国大党政府垮台，实行了总统统治。北方邦武装警察的反叛，暴露了邦政府的无能和腐败，加速了该邦政府的辞职，一九七三年六月也实行了总统统治。另外一些邦包括比哈尔、古吉拉特和迈索尔，对立派别之间的争权斗争导致了互相倾轧的活动重又开始，只好改组政府以调节对立的派别。更糟的是，西孟加拉邦青年国大党和学生委员会之间由于长期不和终于发展成为普遍发生非法活动的局面，每一方为求消灭对方都采用了政治谋杀的手段。

变节和反变节的政治斗争消耗了当选的各邦国大党政府

的精力，使它们无力解决压在自己选民身上的粮食短缺、价格上涨、失业等等的问题，因而在一些补缺选举中被反对党联盟和印共所击败。这些失败使甘地夫人自己的声望受到动摇，也缩小了她玩弄政治花招的余地。印度共产党趁政府威信下降，更有效地使用议会选举和议会外活动的双管齐下战略，对国大党政府重新施加压力，要求“结束政府现行政策，迫使其向左转”。印度共产党领导人再次号召国大党内外一切左翼民主力量在执政党本身的国民经济计划的原则之上团结起来，特别是要求实行价格控制、国家接管粮食和必需品批发贸易。他们一个邦接着一个邦地举行集会、游行、静坐示威、包围及各种其他形式的“群众斗争”。印度共产党利用反对物价上涨的运动和“反对囤积居奇”的运动，对国大党政府施加压力，要求他们实行自己制定的政策。在某些邦如阿萨姆、比哈尔、西孟加拉、泰米尔纳杜、卡纳塔克，这种策略特别在政治上带来好处。在这些邦，“或是国大党邦一级的全体领导，或是其中某些派别同意参加这些运动，有时还参加各种联合行动”。

一旦公众支持下降，国大党能否单独赢得邦议会选举的胜利成了新的疑问。因此，全国领导人也发现更难疏远印度共产党。两个重要的邦（一是北方邦，一是奥里萨邦）预定于一九七四年二月举行邦议会选举。北方邦是国大党全国政权的基础。但由于粮食骚动、警察叛乱、学生激烈的暴力行动、贪污腐化，邦政府的威信受到破坏被迫辞职，该邦实行了总统治理。各反对党虽然没能商定选举联盟的条件，然而他们确信国大党已经威信扫地，选举中必定会一败涂地。国大党在奥里萨邦同样由于激烈的派别争端而四分五裂，加之它面对着由乌特卡尔国大党、自由党和统一社会党联合组成

的新的进步党的反对，因而执政党的前景看来是黯淡的。国大党采取预防措施，决定在这两个邦同印度共产党结成选举联盟。选举结果，国大党在北方邦尽管获得的选票大大下降，但其本身仍能获得微弱多数的席位。然而，由于内部不和力量遭到削弱，仅以微弱多数执政的国大党政府不得不给印度共产党以特殊地位，作为自己在邦议会中最坚定的同盟者。国大党在奥里萨邦，与一九七一年前一次大选相比，选票和席位都有增加，然而没有印度共产党的支持仍然不能组成政府。

国大党同印度共产党的联系日益紧密，这使得国大党内、外的反共派对甘地夫人的动机更加怀疑。由于印度共产党领导人夸耀说，北方邦和奥里萨邦选举的结果，再次“证明党的政策和策略是正确的”，这对国大党中的非共产党左翼和右翼各反对党的疑惧更是火上浇油。印度共产党全国委员会甚至公开宣称，该党的“中心政治目标”是以“左翼民主阵线政府”取代目前的中央政府，由“代表工人阶级、农民、激进的中等阶级、爱国的非垄断的民族资产阶级的各种政党和力量”分享政权。他们说，他们的策略是有计划地“争取群众支持，建立左翼民主力量的统一阵线，包括执政的国大党内部的进步阶层在内，提高这个阵线的政治水平，使国内各阶级力量的对比朝着有利于工人阶级和工农联盟的方向发展”。他们甚至公开谈论他们希望在中央建立“喀拉拉式”的联合政府，大事宣扬这个目标意味着，共产主义者要对中央政府施加强大的压力，揭露国大党自食其言，以此来促使国大党在思想路线方面发生分歧，从而加速其再次分裂的进程。

国大党和反对党内部的反共派别对于政治上的这种冲击

似乎越来越无力抵御。不仅如此，而且前共产党人在国大党内又露锋芒。原已解散的国大党社会主义论坛和尼赫鲁论坛成员之间的派别纠纷重又出现，甚至反共的社会党人也在自己的一些代言人，特别是钱德拉·谢卡尔和莫汉·达里亚周围联合起来。尽管大多数成员仍然反对他们党同印度共产党发展联系，然而他们在逐渐让步，大概多半因为他们“所有的人，包括高级部长在内都隐藏他们的观点，以免被人指责为缺乏‘承担义务’的精神。”一九七四年八月，S·D·夏尔玛辞去党的主席职务之后，工作委员会一致同意任命D·K·巴鲁阿为国大党临时主席，他是社会主义论坛公开选择的人，这时甚至连尼赫鲁论坛的领导人也没有公开反对。

在国大党外部，右翼反对派士气低落。尽管他们的某些领导人害怕甘地夫人将把国家引向个人独裁，担心“国大党和印度共产党罪恶的联盟将逐渐使印度成为苏俄阵营的追随者”，但他们感到无力在选举中战胜执政党。国大党在北方邦和奥里萨邦的胜利似乎是对此提供了有说服力的证据。这些胜利，特别是就连国大党的热情支持者原先也都认为没把握的北方邦的成功，名声是不佳的。因为政治观察家和反对党的成员认为，选举中不正当地利用了国家机器和非法基金，从而“败坏了选举制度合法性赖以存在的选举机构的声誉”。

国大党在北方邦的高级指挥部为竞选运动筹集基金，接受了来自古吉拉特邦“油王”的资助（以解除该邦对花生油行业的控制作为报偿），他们还把供给其他缺粮邦的粮食转运给北方邦，保证公平分配制度的配给量，借此来刷新邦政府的形象。总理利用政府的直升飞机，亲自到边远的乡

村，在数以百计的集会上发表演说，最大限度地发挥了这些政治手段的效果。国大党工作人员常常乘坐供他们使用的吉普车，带着大量有甘地夫人画像的大幅标语和招贴画，再次乞灵于甘地夫人对贱民和落后种姓当中的少地农民所拥有的号召力。该党在全邦的主要口号，象一九七一年那次一样“把你们珍贵的一票投给国大党，使英·甘地的手更强有力。”

这种呼吁对许多农村穷人肯定起了一定作用。属于哈里真和落后种姓的选民大都对于使该邦国大党遭到削弱的派别斗争漫不在意。在某种意义上说，他们也没感受到物价上涨的严重影响。可是对于他们所曾得到的或被许诺的一些恩惠却念念不忘。一些小农、边际农和无地雇工曾亲身从合作社和国家银行取得补贴贷款或在中央一级的政府工程项目中获得了工作。还有一些人盼望分到政府拥有的土地作为房基地，甚至盼望政府分配根据各邦新的立法获得的多余耕地。受益者或期望从这些新计划得到好处的人把他们的好运气直接归功于“英迪拉先生”。对于政府未能实现控制粮食价格或供应必需品的诺言，他们并不责怪总理。似乎没有理由要求什么事都让甘地夫人亲自去做。他们断定，“制造困难”的人是阻碍甘地夫人前进的高利贷者和商人，以及党和政府执行机构中为这些人牵线的腐败官吏。

一九七四年邦议会选举后，非共产主义的各反对党极力要合并成单一的政党，以求在全国范围内取代国大党，但这一努力陷入了困境。不仅人民同盟、国大党（组织派）和社会党不愿放弃他们各自的特性，而且所有的保守的反对党都处于进退两难的境地。他们不得不赞成平等和社会公正以在群众中具有号召力，但又反对中央集权的经济计划和社会主

义的根本改革。一九七四年七月，由印度革命党、统一社会党、自由党、乌特卡尔国大党等七个小的反对党发起组成的新的印度人民党，找到了一种策略，使他们选择的方案“从物质上到精神上都生根立足于印度土壤”，并且“从印度的思想、经验和文化吸取灵感、得到指引，建立起体现圣雄甘地的教导和志向的精神气质”。即便如此，反对党由于“难于取得一致”，因而总的来说活动受到了障碍。因为取得一致他们才能利用经济形势的恶化向国大党大力发动攻击。一九七四年八月，由于吉里总统期满卸任，举行新总统选举时，非共产主义的反对党的弱点就明显地暴露了出来。各党不能提出一致同意的候选人以对抗国大党议会局提名的人选——以总理亲密盟友闻名的法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德。艾哈迈德的当选实际上是借助于很大部分非国大党的选票，在邦议会和国会选举团总票数中，国大党占三分之二的多数，而他得到的票数占百分之八十以上。

国大党全国及各邦的政府由于派别斗争而遭到削弱，因贪污腐化而声名狼藉，虽在议会占绝大多数却不能妥善处理日益严重的经济问题。尽管此时它在全国加强了同印度共产党的联系，而且反共的反对党完全不能提供任何别的道路，但国大党这种无能的情况使人们对这种政党制度和议会程序的效能和合法性日益感到绝望。一九七四年最初几个月，著名新闻记者库尔德普·纳亚尔到全国各地采访，报道了一种普遍的信念，认为“目前的议会民主制度不能带来好处。人们公开谈论军事独裁或共产主义革命。步步都是差错已经使得甚至最保守的人也谈起革命来了，因为人们认为整个制度已是腐朽透顶了”。

对问题的这种思索超出了中产阶级知识分子沉思冥想的

范围而采取了直接使用恐怖手段的方式。一九七四年一月，西部的古吉拉特邦诸城镇普遍发生自发性暴动，目标是迫使首席部长辞职和解散邦议会，因为他们奉行腐败的和“反对各族人民”的政策。

在莫拉尔吉·德赛的家乡古吉拉特邦，原来的国大党组织没有分裂，一九六九年全国国大党分裂时它参加了国大党（组织派）。新成立的国大党组织却分裂成背景大不相同而又不稳定的对立派别。一九七二年大选期间，中央领导允许国大党（组织派）和自由党的前成员参加国大党并在国大党候选人的名单上出现。然而过去参加过共产党和社会党并同社会主义论坛有来往的当地国大党人却被搁置一旁，他们内心当中长久以来的不满更为发展，党内的斗争也就特别激烈。甘地夫人提名的一个有改革倾向的议员根希阿姆·奥扎担任了古吉拉特邦首席部长，他在组阁时实际上把社会主义论坛的成员排斥在外，这就加剧了这些人的不满。该邦国大党的左派采用“完全机会主义”的手法作出了反应，他们后来同奥扎在政府中的主要对手共同努力把他从首席部长的职务上拉下来。一九七三年六月底，以前工业和计划部长奇曼拜·巴特尔（他的敌人送他绰号叫“富农”，因为他的政治基础是占统治地位的巴蒂达尔土地所有者种姓的富裕农民）和肯蒂拉尔·吉阿（博得艾哈迈达巴德工业家支持的大商人）为首的不同政见的派别，成功地在国大党议会党团一百三十八名成员中赢得七十席。然而，只是在一系列耸人听闻的事件之后，对首席部长的不信任投票才得以策划成功。新闻界曾经报道，奇曼拜·巴特尔花费三百多万卢比收买了奥扎政府中的人。还传说，巴特尔雇用了支持自己的人，在与外界隔

绝的艾哈迈达巴德城附近一个农场里“使用各种不正当的方法来争取议员”。人们说，有些议员实际上遭到了“绑架、非法劫留和非人的毒打”。

奥扎政府垮台以后，奇曼拜·巴特尔爬上首席部长的职位，派别冲突并没因此结束。相反地，巴特尔和吉阿这一对盟友在这以前就已闹翻了。除此之外，奥扎及其在政府内的支持者也转而致力于推翻巴特尔政府。作为这种争斗的一部分，一些著名的国大党人带头指责本党领导人腐败无能，没有采取行动打击囤积居奇和黑市活动以控制价格的急剧上涨。

事实确是如此，在一九七三年底以前，正当国大党全神贯注于内部权力斗争时，中央拨给古吉拉特这个缺粮邦平价粮店的粮食大幅度地减少了约三分之二。食用油和粮食的价格不到一年时间就上涨了百分之百或百分之百以上。对这两种情况，人们都指责是由于政客和商人在操纵价格。实际上是奇曼拜·巴特尔同食油商人达成了一笔交易，允许价格上涨作为他们认捐党的基金的报偿；而且，虽然稻子和小麦获得大丰收，但该邦并未采取积极的粮食收购计划来弥补中央调拨的差额。

当选的官员自己虽然保证要帮助人民，但当人民经济的处境急剧恶化时，却只顾关心自身的得失。这种现象使得人们蔑视党派政治和整个政治制度，并最终爆发了自发性的群众暴动。一九七四年一月初，艾哈迈达巴德的 L·D 工程学院的学生抗议伙食费上涨，纵火烧了学院餐室，袭击了校长住宅。首席部长下令防暴警察进驻校园。大约百分之三十五的学生被捕，有些学生遭到毒打。警察的行径促使艾哈迈达巴德其他大学和学院成立了学生罢课委员会。委员会要求

释放被捕者、降低伙食费、教育部长辞职，在满足这些要求之前；从一月七日开始举行罢课，关闭所有的学院和中学。学生们从一开始就把他们的要求同民众经济上的不满联系起来，要求邦政府逮捕应对粮食、食用油和其他必需品价格暴涨负责的囤积商和投机商。

学生同警察的对抗几乎一触即发。成群结队的青年人在艾哈迈达巴德向城市公共汽车投掷石头，袭击并抢劫了一些粮店。一些有不满情绪的中等阶级分子也很快就投入了运动，邦政府和市政府白领职员（包括在国家银行、保险公司和中、小学工作的雇员）的全市性工会组织同意在一月十日举行艾哈迈达巴德总罢市的号召，抗议警察对学生的暴行和价格的不断上涨。力量强大的各学院和各大学的教师协会本来就对首席部长强烈不满（因为首席部长干预古吉拉特大学的选举，强行任命他提出的人选担任副校长），这时也表示同情学生，宣布支持艾哈迈达巴德总罢市。此外，罢市也获得各反对党、人民同盟、国大党（组织派）以及巴特尔政府中持不同政见成员的支持。

在罢市那天，艾哈迈达巴德几乎全部关张。罢市一开始很快就发生了抢劫粮店、油坊、焚烧市办牛奶摊的事件。示威者和警察的对抗逐步发展成全面的暴乱并蔓延到该城的中等阶级住宅区。进入老城居民区狭窄街巷的警察，成为“从阳台、窗户扔下来的石头和燃烧着的碎布的攻击目标。他们的惩罚行动失败了”。罢市的第十二天，暴乱已扩大到巴罗达和邦内其他大多数城市地区。警察用铁皮警棍打人、使用催泪弹甚至最后发出“格杀勿论”的命令，但对控制暴乱只有暂时的效果。

这次运动接连不断发生的示威、罢工、抢劫、骚乱、焚

烧公共和私人财产等行动，不仅仅是失意和颓废情绪的发泄。运动恰恰是在政治上明确而集中地表明，政府在议会中获得的一致支持已经是靠不住了。一月十日，学生罢课委员会解散，改组成“青年重建协会”，宣布纲领是进行非暴力斗争以实现社会的净化和重建。古吉拉特邦所有重要的城市都成立了重建委员会。他们坚决要求首席部长奇曼拜·巴特尔辞职和解散邦议会。这个要求得到曾促进这个运动发展的学院教师和一些主要的白领工会的支持。该邦各城市再次发生暴乱和重大流血事件。虽然一月二十五日在一百零六座城镇实行了宵禁，而且邦警察部队得到边境保安部队和中央后备警察部队的增援，但民众的暴力行动仍然逐步升级，公共秩序无法恢复。“每天都有新的花样来表达群众的愤慨——‘人民的宵禁’，拿着空油罐和空粮袋游行，沉默行军，敲打金属菜盘，接力绝食，拦截公共汽车，模拟法庭审判，模拟（巴特尔，后来还有英·甘地）葬礼。”在对警察的可靠性发生怀疑以后，邦政府于一月二十六日最后决定要求派进印度武装部队。然而，就是军队也不能平息要求奇曼拜·巴特尔政府辞职的运动。二月四日以后，新的暴乱席卷全邦。二月九日，在政府内四个持不同政见的部长要求首席部长辞职以后，巴特尔按照新德里的命令呈请辞职了。古吉拉特邦议会停止活动，该邦实行了总统统治。

运动仍然没有按常规进行。在此后五周中，该邦始终处于骚乱状态，反复出现要求解散议会的示威游行，并开始扩展到农村地区。由于各反对党特别是国大党（组织派）和人民同盟对运动给予支持，这种要求得到新的动力。共同繁荣运动的工作者包括贾雅普拉卡什·纳拉扬在内也宣布支持解散邦议会的要求。

虽然运动的领导人仍然强调抗议活动要采用非暴力的方法，但以争取解散邦议会为目标的第二阶段运动却更为猛烈。许多城镇仍然不断发生暴乱和抢劫。民众施加压力的目的是要迫使国大党政客辞去市政会议和邦议会的职务。发生过几起事件，一些议员“受到攻击，他们的房屋和财产被焚烧，他们的亲属被绑架，为的是恐吓他们，使他们辞职”。

甘地夫人决心不在威胁面前低头，首先她拒绝解散邦议会。她似乎希望，采取坚决行动包括逮捕二百名重建协会的领导人，最终会击败运动。但是，三月十一日她多年的政敌莫拉尔吉·德赛在艾哈迈达巴德宣布“绝食到死”。而且，几天之内大多数议员提出了辞职，他们不理睬中央要求他们在住宅遇到新威胁的情况下坚决顶住的指示。国大党议会党团组织新政府的可能性没有了。甘地夫人别无选择，只得于三月十五日宣布解散邦议会。这次运动前后经历十周以上，一百零三人丧生，三百一十人受伤，八千名示威者被捕。

古吉拉特暴动可以看作是政治上的分水岭。它标志着政府和各反对派之间关于采用合法方式解决矛盾的一致意见彻底崩溃了。国大党领导人指责反对党支持议会外运动，充当国内外“既得利益的维护者”，为在国家建立法西斯专政而创造条件；反对党的高级领导人则指责总理一反常态地使用警察力量来抑制民众表达自己的不满，蓄谋同苏联支持的共产党勾结起来，把国家引向专制统治。每一方都坚持认为，对方不再遵守民主政治的准则。每一方都以保卫民主不受对方蹂躏为名替自己的暴行进行辩解。

甘地夫人和国大党其他领导成员确实已在担心，中央政府特别是总理成了“干预印度事务的外来势力同国内某些派别互相勾结”进行阴谋活动的目标。古吉拉特邦新闻界在一

一九七三年四月公开指责说，美国驻孟买领事一直作为古吉拉特邦政府中“某些分子”的政治顾问定期同他们会晤，为的是使“甘地夫人在政治上遭到挫折。”甘地夫人在一九七三年九月亲自告诫全印国大党委员会注意外国干涉印度内部事务的危险。看来她认为，她在反对派中的敌人正同“外来势力”勾结，可能也在策划给她安排一种智利总统阿连德遭到突然袭击的相同命运（由于中央情报局代理人插手，加剧了智利经济上的困难，通过选举建立的阿连德的马克思主义政府在一次政变中被推翻，他本人遭到杀害）。

由于反对党日益求助于议会外的运动来表达群众经济上和政治上的不满，这种恐惧更厉害了。古吉拉特邦议会解散以后，比哈尔邦学生运动的鼓动者很快就制定了组织群众包围邦立法议会的计划，抗议物价暴涨、必需品缺乏、失业增加、教育课程陈旧过时。他们坚持要求政府辞职、邦议会解散。人民同盟的学生阵线和统一社会党的学生组织共同占居着这场运动的支配地位。由该邦各地非共产主义学生组织领导人组成的学生行动委员会取得了教派色彩的人民同盟、保守的国大党（组织派），激进的印共（马）等各反对党的支持。运动中也发生了大规模的市民暴动。在邦议会预算会议三月十八日开幕那天，首府巴特那到处发生抢劫、纵火事件，以致不得不召来军队控制局势。贾雅普拉卡什·纳拉扬在这次运动中，不限于以他的威望支持学生们的要求。他宣布，他要重返政治生活领导学生们的运动，并把运动的目标扩大到从公共生活中根除贪污腐化的现象，通过“斗争反对这个几乎使每个人都贪污腐化起来的制度”。纳拉扬和甘地夫人之间的对话破裂了，因为每一方都怀疑对方的诚意。甘地夫人指责说，“纳拉扬运动”是由受到美国资本家影响的

“阔朋友”们资助的；纳拉扬则指责总理把印度引向以苏联为支柱的专制制度。

正当比哈尔邦动乱越来越猛烈之时，中央政府又面临着印度将近一百七十万铁路工人举行总罢工。人们认为，这是由各左翼反对党发动的、蓄谋制造经济和政治混乱的一次罢工。为领导将近二百个单独的铁路雇员工会举行全国性罢工，成立了由社会党领导人乔治·费尔南德斯召集的全国铁路员工斗争协调委员会。费尔南德斯当时是全印铁路员工联合会主席，这是一个仅次于国大党控制下的印度铁路员工全国联合会，并被承认为全国性的铁路工会组织。费尔南德斯设法取得了与印共、印共（马）甚至人民同盟有密切联系的其他工会阵线的支持，并吸收他们的代表参加全国协调委员会。工人提出的要求主要是工资加倍，增加物价津贴，发给年度奖金，按补贴价格提供粮食和其他必需品。据政府估计，这些要求将使政府在中央经济发展计划已因通货膨胀发生停顿之时，增加支出四十五亿卢比左右。

全国领导人认为，古吉拉特邦和比哈尔邦的动乱是“极右派和极左派联合起来攻击政府全部政策”的开始信号。他们意识到，铁路罢工“有政治动机”，是由“某些极端分子”策划的，意在阻碍生产和加重经济困难，因而决心拒绝对反对党的要求再作任何进一步的让步。预定罢工日期（号召在一九七四年五月八日举行）之前不到一周，工会领导人和铁道部长L·N·米斯拉的谈判似将陷入僵局之时，中央政府突然撤消一切谈判，援引还在生效的根据一九七一年紧急状态声明制订的保卫印度法，宣布罢工为非法。中央政府并根据维持国内安全法赋予的预防拘留权逮捕了费尔南德斯、全国协调委员会的其他成员以及大约六百名铁路雇员。

同政府进行谈判的罢工行动委员会成员指出，前所未有地使用非常权力逮捕工会运动和反对党的主要成员是一种“穷凶极恶的措施”、“违反了一切民主的准则”。但是，国大党议会党团却不顾一切地批准了政府采取这种极端措施的决定，并反驳对方说“既然这是一个政治问题，就必须从政治上来对付这种挑战”。尽管工会领导内部存在分歧，但百分之五十以上的铁路工人离开了工作岗位，罢工实际上已经开始，政府决心采取行动来扑灭罢工。根据保卫印度法和维持国内安全法至少逮捕了两万罢工工人。罢工在二十天后撤销了，这被认为是甘地夫人个人的胜利。工会领导人承认了失败，并表示面对政府镇压铁路工人的“小型战争”，他们无法坚持下去。

如果说，总理似乎相信，有必要使用非常权力对付越来越多的破坏民主政府行使职责的议会外运动和政治暴力，那末反对党也同样认识到，只有人民直接进行干预，才能纠正肆无忌惮的、腐败的政客越来越滥用权力的现象。每一方都指责对方企图推翻民主制度。这种政治上不信任的气氛，在一九七五年一月初，由于令人震惊地出现独立以来第一次杀害内阁部长的事件而进一步恶化了。联邦铁道部长L·N·米斯拉在比哈尔邦萨玛斯蒂普尔火车站出席一条新支线的落成典礼时，由于一颗炸弹爆炸而致身死，在场的另外一些人受伤。米斯拉被害事件以后，政府和反对党的领导人互相指责应由对方负责。米斯拉是国大党一个重要的基金筹集者，当他任外贸部长时，曾因一件有关进口许可证的丑闻，成为反对党提出动议要求议会进行调查的目标。反对党认为，公开调查这个案件将会把国大党最高层人物的腐败面目揭之于世，因而他们不排除这种推测，即国大党领导人有

意制造了这起谋杀事件，以免进一步损害国大党和总理的形象。国大党领导人则认为，米斯拉是“法西斯主义者和反民主的分子和派别在国内宣传崇拜暴力、恫吓和高压手段的牺牲品，这些人一心要破坏民主，制造混乱。”米斯拉被害事件发生时，有人要甘地夫人特别注意，一项“蓄谋已久的、危险的”反民主计划正在着手进行。暗杀米斯拉仅仅是旨在推翻她的谋害活动的一次公开“预演”。对于反对党指责执政党的成员可能是炸弹爆炸事件后台的说法，她讥讽地评论说“如果我被杀害，他们会说是我自己策划安排的。”

政府和反对党之间的一致破裂了。这种分裂实际上已经具体化为甘地夫人及其国大党内的同盟者为一方与贾雅普拉卡什·纳拉扬及其形形色色的支持者为另一方的公开冲突。纳拉扬，时年七十二岁（一九七四年），正为共同繁荣运动未能带来他为之奋斗一生的非暴力社会革命而感到苦恼和失望。他从古吉拉特邦自发的学生暴动中，看到了平民运动最有希望唤起公众舆论和运用下边的压力来进行经济和政治的改革。古吉拉特邦的学生领导人声称受到圣雄甘地思想的鼓舞，他们致电纳拉扬要求他对运动给予支持。纳拉扬家乡比哈尔邦的年轻的鼓动家也来到了他那里，他们打算在比哈尔邦发动古吉拉特式的运动。

比哈尔邦也出现了不稳定的派别联合和引起古吉拉特邦动乱的那种政治腐败的局势。如果说有区别的话，那就是比哈尔邦的形势更加令人绝望，这是印度最贫穷，管理最差，长期以来以死气沉沉为特点的一个邦。古吉拉特邦有相当大的城市地区。比哈尔邦却不然，它几乎仍旧完全依赖仅足糊口的农业经济。人们认为，全邦人口大约三分之二生活在贫困线

以下，他们陷入当地土地所有者和高利贷者债务的罗网，并受到“与这些人有联系的腐败官吏”的伤害。赤贫状况加上价格上涨、必需品短缺，把许多穷人推向饥饿的边缘。然而，国大党和历届的联合阵线政府多年统治，裙带风、贪污风盛行，“人民对政府和各政党都已失去信心”。甘地夫人表面上许诺实现社会公正和国大党一九七二年选举后重新在该邦执政所带来的希望很快就消失了。因为“对立派别之间为了捞钱、享受官员特权和对亲友、食客封官许愿而抢夺公职的肆无忌惮的斗争又复活了”。

纳拉扬决定领导比哈尔邦的学生运动，这使得抗议活动具有了全国性的政治意义。纳拉扬是印度政治生活中现存的唯一的甘地型的领导人，他是个有希望成为总理的民族英雄，曾经放弃权力把自己的毕生精力献给贫苦的人民。纳拉扬象甘地一样对社会发展有着远见卓识，因而他在比哈尔运动一开始就宣称，他领导的运动的目标远远超出更换邦政府或解散邦议会的范围，它要完成的是全面革命。虽然纳拉扬的“全面革命”的内容没有作为完整的思想体系明确表达出来，但它并不是空洞援引甘地的有关社会和政治改组一些原则的简单口号，而是包含着广泛的社会改革的思想。他的长远目标是在重新建设起来的印度农村的基础上，建立“公有制社会”和“无党派民主政治”。这些目标再次肯定了甘地关于实现“真正的无剥削社会秩序”的看法是正确的，这种新秩序既不是“当前的封建—资本主义结构”，也不是“误称为社会主义的国家资本主义”。据纳拉扬说，这种秩序需要进行“全面的制度改革”包括“消灭种姓和教派；在乡村和评议会一级实行分享民主制；实行土地改革；改革文化模式；在私营部分企业中发动反贪污运动”。他鼓吹分散

政治和经济的权力，经济发展要面向就业；他提倡发展劳动密集的农村小型工业，发展初等教育和农村基本建设。这些主张是仿效了甘地重新建设农村的注重实践的方针。

然而，纳拉扬和甘地还是有很大不同的。纳拉扬花费了二十年时间从事建设性的活动，在比哈尔邦献地运动中起了先锋作用，但他并没有完成和平土改，时间已经荒废了。他下决心明确宣布，他的最终目的是“政治的、经济的、社会的、教育的、精神的和文化的全面革命”。而且，他最终决定准备冒与农村特权者对抗的风险，去直接组织穷苦人。纳拉扬再三强调，需要“建立各族人民永久性的权力机构”，使比哈尔邦的运动从没有持久力的古吉拉特邦式的动乱变成持久的民众性的运动。

比哈尔邦共同繁荣运动的工作者二十多年来一直在制造舆论，他们鼓吹的“全面革命”的纲领内容包括“教育人民；建立基层组织；开展反对贪污和反对其他社会邪恶的斗争；提倡建设性活动，开创新的价值体系以建立新的社会秩序。”这一过程将从在村庄和地段一级建立学生和人民斗争委员会开始，联合各方面的人，特别着重联合宗教少数派、贱民、各落后阶级的成员。斗争委员会成立之后，紧接着要成立人民的政府。这个政府不仅要通过办公机构、公共基金、人民法庭和特别招募来的青年武装来“处理人民的日常事务”，而且要负责实行最低纲领，纲领的目标是切实实行土地改革；公平分配必需品；消灭种姓制度的各种弊端，特别是取消嫁妆制；开展廉洁运动；核实选民名册。比哈尔邦以外的地方，共同繁荣运动的斗争范围比较狭小，主要集中于经济和政治方面的改革。改革的内容包括：消灭贪污；实行能够解决价格高昂、失业不断增加等问题的经济政策；

制订根本改革教育的纲领。除此之外，还提出改革选举制度，杜绝在竞选运动中用黑钱行贿；由各村评议会而不是各政党提出的名单中，挑选每个邦议会选区的候选人，以此扩大民众参加选举的基础。

然而，目前比哈尔邦仍然是运动的政治中心。比哈尔邦和古吉拉特邦一样，“纳拉扬运动”所有这些长远目标是通过当前要求——撤换体现腐败政党政治的邦政府——来表达出来的。一九七四年三至十一月，“纳拉扬运动”使该邦行政机构陷于瘫痪。三月份，发动为期三天的形式多样的比哈尔邦总罢市；四月份，发动使政府瘫痪的运动；六月份，五十万人向巴特那进军；十月份，再次发动为期三天的比哈尔邦总罢市；十一月份，巴特那再次发生规模巨大的示威游行。但是，政府却出人意料的以强力来回答比哈尔邦运动的要求。中央领导人认识到，必须顶住比哈尔邦的运动，拒绝考虑让邦政府辞职的要求（当时的邦政府是以阿布杜尔·盖弗尔为首的），否则就会面临全国其他各邦也出现要求解散当选政府的运动。警察逮捕了所有以和平方式阻碍政府官员工作的学生、青年和妇女的示威者。火车、公共汽车全部停止运行，阻止示威者响应号召到巴特那集结支持罢工。由于出现了大规模的群众暴力事件，警察开枪也无法维持公共秩序，中央政府决定从中央后备警察和边境保安部队抽调将近四万名保安部队进驻该邦，从事收集情报、逮捕运动参加者、防止破坏铁路以及其他维持秩序的工作。到一九七四年八月，比哈尔邦“象是一座兵营，所有的机关、学校都由警察、士兵守卫，据报道每天花费十万卢比”。炫耀武力收到了效果。比哈尔邦绝大多数邦议会议员一旦感到个人安全有了保障，对于要求他辞职的道义上的呼吁就置之不理了。到

一九七四年十一月，纳拉扬没能实现立即推翻比哈尔邦政府的目标，于是同意接受甘地夫人向他提出的挑战，让下届大选（预定一九七六年三月举行）来决定哪一方将获得人民的信任。

虽然如此，中央政府的成就也仅仅是使比哈尔邦的运动从一个邦范围的鼓动行为变成全国性的运动。一方面，比哈尔邦学生中纳拉扬的信徒没有表现出持久力。另一方面，运动的结果证明，要反对各地腐败的邦政府——参加运动的民众正是在这一点上团结起来的——就必须把斗争的重点转向中央。纳拉扬说的话就明显地表明了这个问题，“甘地夫人已使各邦的自主权几乎化为乌有。因此，一切稍为重要的决定都是在德里而不是在巴特那或其他邦的首府做出的。”比哈尔邦的首席部长（实际上是多数邦的首席部长）是由甘地夫人挑选的，以她为靠山、受她指挥的。攻其末节是得不到什么结果的，更确切地说，必须打在根本上。

纳拉扬决定发起全印范围的运动也是考虑了更广泛的政治因素。非共产主义的反对党（包括各不相同的党派，如人民同盟、国大党〔组织派〕、统一社会党、印度人民党和一些地区性政党如德拉维达进步联盟、阿卡利党）的领导人，在向中央政府发动攻击，为找到一个可靠的、深孚众望的替代国大党的人物而感到为难时，纳拉扬似乎天赐而来。因为他有一种道义上的力量，能够超越易于引起分裂的社会和经济的问题，把空前多的群众吸引过来。就纳拉扬来说，他不得不承认，接受甘地夫人的挑战，把双方的对抗变为在下届人民院选举中的竞选，由此而产生的组织上的问题，单是依靠学生而没有有组织的各政党的帮助，是无法解决的。即使在比哈尔邦，学生和人民斗争委员会的工作也主要依靠人民

同盟青年组织的学生干部，统一社会党和国大党（组织派）的一些小得多的学生团体也起了一定作用。

一九七四年最后几个月，“纳拉扬运动”开始改变性质。比哈尔邦的基层组织工作被忽视了，而这项工作本来是对在该邦建立持续开展民众运动的基地所必需的。然而，纳拉扬的追随者此时却把精力用于击败国大党、赶甘地夫人下台这个反对党所追求的目标。拥有二十名成员的全国协调委员会，由共同繁荣运动的领导人和人民同盟、国大党（组织派）、印度人民党、社会党、阿卡利党的领导人组成。该委员会正式批准了纳拉扬的长远目标，即争取“社会上、经济上、政治上、文化上、教育上的根本改革，最后实现全面革命”，他们还决定组织规模巨大的人民向议会进军，把进攻中央政府作为当前斗争的中心。随后，纳拉扬在一些邦盛大的群众集会上宣布，他同意把运动扩大到哈里亚那邦、北方邦东部、古吉拉特邦、西孟加拉邦、安得拉邦。虽然纳拉扬否定了那种指责比哈尔邦的运动已成为“打倒英迪拉”的另一次神圣同盟的说法，而声称运动“不反对任何个人，只反对制度”，但是他明白无误地对总理发出了警告，“如果甘地夫人不采取措施从根本上改革制度，而坚持阻挡革命斗争，那么在革命运动前进的道路上，把她和别的许多东西抛到一边，她就不要埋怨了。”

盛大游行和公共集会一次又一次成功地举行，纳拉扬向他的追随者发出组织围困活动、静坐和抗议性绝食的号召，呼吁邦议员辞职，劝告大学生罢课，劝告警察和士兵拒绝服从“违反宪法的、非法的、违背自己良心的”命令。在这过程中，他建立了向甘地夫人的政权提出挑战的道义上的威望。数月之间，新闻界充斥了这样的报道，即是纳拉扬而不

是任何国大党的领导人，今天代表了甘地和尼赫鲁留传下来的党的传统价值。他坚决主张，在公共生活和治理国家的工作中要忠诚老实。他大声疾呼，反对朝着专制统治发展的趋向。

“纳拉扬运动”使甘地夫人的支持者和反对者明显发生分化，政治上的对立发展到不可调和的地步。在国大党内部，前共产党人为一方，非共产主义的社会党人和其他国大党人为另一方，两者的分歧几乎达到公开分裂的程度。

这种分裂在“纳拉扬运动”的中心比哈尔邦已经明朗化了。国大党比哈尔邦委员会分成两派，一派是主张“国大党不能单独存在”的亲印度共产党的人，另一派的人则认为“所谓的进步力量在我国甚至还没出现之时，国大党就已成功地同反动势力作斗争了”。然而，国大党在比哈尔邦实际上不得不主要依赖印度共产党，因为它是能够发动大规模的亲政府的示威，同中央拒不同意解散邦政府站在一起的唯一政党。

比哈尔邦国大党的分化在中央也有反映。内阁里两个比哈尔人的部长L·N·米斯拉和贾格吉凡·拉姆各自支持该邦对立的一派。人们认为是亲印共派同伙的米斯拉比贾格吉凡·拉姆更受甘地夫人的信任。国大党全国委员会内的亲印共派同样利用同总理的关系，把党的执行委员会变为不断攻击纳拉扬的讲坛。他们相信中央情报局插手比哈尔邦运动的谣传，认为在无党派民主口号的背后，隐藏着既得利益集团推翻民主制度的阴谋。一九七四年十一月，在他们的影响达到高峰时，竟能使全国领导人发表如下的官方观点：

在无党派民主外衣掩饰下，隐藏着印度法西斯主义黑暗、残暴的势力，他们有组织、有准备地破坏民主制度，要把恐怖统治强加于我国。人民同盟、国民志愿

团、“幸福道”就是支持向民主堡垒发动进攻的势力。民主堡垒一垮台，他们就将迅速占据有利地位。其结果是可以预料到的。赤裸裸的有产阶级专政就将出现。必定求助于我国社会和政治生活中最倒退的势力。教派主义、地方沙文主义、各种狂热的、狭隘的、否定生活的文化复兴主义将盛行起来。

这种看法的主要代表人物包括当时的国大党主席D·K·巴鲁阿在内，都开始向总理提出劝告，劝她必须采取强硬措施，包括逮捕主要的反对党领导人。

与这种意见相反，国大党议会党团内非共产主义的社会党人中间出现了一个亲纳拉扬派。他们不仅为纳拉扬的爱国动机辩护，而且主张总理和共同繁荣运动的领导人举行对话，以弥合政府和各反对党之间日益加大的裂痕，并挫败亲印共分子为建立左翼民主阵线的“替代”政府，想在国大党里制造另一次分裂的“罪恶企图和阴谋”。钱德拉·谢卡尔和莫汗·达里亚领导的，拥有三十名至四十名议员的这一派，坚持要求甘地夫人同纳拉扬就失业和贪污等基本问题进行谈判，认为这些问题“需要加以解决不能摆在次要地位”。甘地夫人以故作不知“谈判什么”的语调说明，实际争论的是两点，即比哈尔邦运动目的在于破坏民主制度，反对党联盟是要赶她下台。她反问道“你们要谈判什么？如何去破坏民主吗？这能谈判吗？……再则是让英迪拉·甘地下台。我怎么能参加这个谈判呢？！”

冲突无法在幕后加以遏制，终于公开爆发。一九七五年一月，内阁资历最深的成员贾格吉凡·拉姆利用自己的影响支持钱德拉·谢卡尔及其一派，公开警告存在着前共产党人

渗入国大党的严重危险。拉姆的警告“在执政党内博得许多赞许声”。它也使其他一些国大党人壮起胆来，公开坚持执政党和纳拉扬互相对抗的受益者是印度共产党。高级领导人当中这种不同政见的声音，在普通成员中引起共鸣。不久以后，亲印共派在国大党议会党团成员里得到的支持，遭到严重削弱。一九七五年五月举行的党的官员选举表明了，国大党议会党团内部“沉默的多数”宁可选择同钱德拉·谢卡尔有关系的和主张同纳拉扬对话的候选人，而不愿选择那些由支持前共产党人反纳拉扬立场的派别提名的人。然而，甘地夫人毫无打算改变自己立场的表示。一九七五年三月，她以莫汉·达里亚（当时的联邦工程、住房部长）坚持同纳拉扬会谈为由专横地撤了他的职务。期望甘地夫人会改变立场也确实没有根据。

“纳拉扬运动”已变成旨在赶甘地夫人下台的反对党的联合行动，由于纳拉扬和莫拉尔吉·德赛显示了团结一致，对此就不再有怀疑的了。德赛指责中央政府“擅自延长”对古吉拉特邦的总统统治，在解散古吉拉特邦议会后，“公然拒绝”举行新的选举，他宣布“从一九七五年四月七日起，我开始在德里的住宅无限期绝食，要求在五月底以前，恢复人民选举自己代表的权利，撤消国内的紧急状态，停止日益加快否定民主的进程。”德赛后来承认，他之开始绝食斗争是为了发动“我从一九六九年以来一直向往的战斗”。他受到纳拉扬的有力支持。纳拉扬在一项公开声明中，指责中央不守信用，两次推迟古吉拉特邦议会选举，推到最早在一九七五年九月举行——先是以需要确定选区的界限为理由，后来又以该邦发生极为罕见的干旱为藉口，他指出“我……完全倾向于同意莫拉尔吉先生的意见，认为总理的决定，其政

治动机是适应自己政党的利益，而关于在九月举行选举的许诺，不过是企图在政治上强奸民意的伎俩。”

而且，反对党的重要领导人纳拉扬和国大党内不同政见者有联系是不需证明的。四十多名国大党议员在莫汉·达里亚家中聚会，表示一致同意，应当满足早日在古吉拉特邦举行选举的要求，并且“政府应当保全德赛先生的生命”。甘地夫人显然十分害怕承担要对这位老年领导人死亡负责的政治后果，于四月十三日保证，古吉拉特邦议会选举定在六月十日举行。这一让步标志着，总理遏制反对党和党内不同政见者联合向她进攻的能力，开始受到严重损害。

随后几周，甘地夫人遇到一系列挫折，这是她或她的同盟者所料想不到的。一九七五年六月十二日上午，在一场对她一九七一年当选的合法性提出疑问的四年讼争之后——对总理来说，法庭的诉讼不过是一件政治上的小麻烦——阿拉哈巴德高等法院法官贾格莫汉·拉尔·辛哈裁决，根据（一九五一年）人民代表法的规定，甘地夫人在北方邦赖巴雷利选区的竞选活动中犯了“舞弊罪”。被击败的候选人拉杰·纳拉因所写的有关选举的上诉书中指责甘地夫人，非法使用印度空军飞机运送她的选民；利用地方警、政官员和技术人员安排竞选集会（建造演讲台、提供扬声器和电力）；由该邦行政当局提供政府车辆、电话、派警察保卫竞选集会。据上诉书说，所有这些活动违反了禁止利用官方机构以增加候选人当选希望的法定条款。这些活动为总理提供了较她的对手有利的机会和交通手段，使选举沦为了一场“滑稽剧”。这种安排活动的费用假若不是无道理的由中央和各邦政府支付，而是作为总理竞选费用来收款，那她就违反了竞选费用法定限额五千美元的规定。除此之外，申诉还指责总

理实际上用向选民送礼和免费提供交通工具的办法收买了选票，以及使用了“宗教的象征”——母牛和小牛——来增加当选的希望。申诉书还特别指控总理利用她私人秘书亚什帕尔·卡普尔在赖巴雷利为她开展竞选活动，当时卡普尔仍是一个专职在总理秘书处工作的政府官员。

法官辛哈确实为甘地夫人开释了最严重的控告，特别是收买选票和竞选费用超过法定限额的那些指责。然而，他裁定总理在两件较小的指控方面是有罪的。他裁定，总理在亚什帕尔·卡普尔辞去政府职务之前，曾委托他作为选举代理人在赖巴雷利地区从事竞选活动。这个罪名是成立的。他还裁定，甘地夫人利用当地官员建造讲演台，提供扬声器和电力，这也是有罪的。因为这些活动增加了她的竞选效果，不能以保护总理所必需的安全措施为名加以辩解。

即使“舞弊活动”这一小小的罪名也使一九七一年甘地夫人在赖巴雷利的当选自动无效。根据印度选举法，它还使得甘地夫人此后六年内不得担任任何选举职务。一旦甘地夫人失去议会席位，按照宪法她仅能继续担任总理职务六个月，在此期间她在人民院没有表决权。她似乎除辞职外别无选择。同时辛哈法官又批准了“延期执行令”，延期执行判决二十天，让甘地夫人有时间向最高法院提出申诉。

总理还没来得及对法庭判决的全部内容回过味来，当天晚上古吉拉特邦选举可能失利的消息又传到新德里。古吉拉特邦的人民斗争委员会（一九七五年三月，为在该邦开展纳拉扬式的运动而建立），组织了由莫拉尔吉·德赛当“管事”的人民阵线，在邦议会选举中同国大党对抗。这个阵线由国大党（组织派）、人民同盟、印度人民党和社会党四党联盟组成。阵线接受了纳拉扬的建议，从组成阵线的各政党

起草的名单中，挑选“廉洁的人”担任人民阵线的候选人，如有分歧则遵从德赛的决定。那种认为反对党联盟没有印共参加，“是这个‘神圣同盟’的不利条件，比较容易为国大党所摧毁”的看法，在选举中证明是错误的。尽管国大党领导人下定决心要击败该阵线（这个阵线是一九七六年人民院选举时另一个反对党竞选联盟的先驱），而且甘地夫人在竞选运动中广泛地在约近一百次竞选集会上露面，国大党还是丧失了大量席位，由一九七一年的一百四十个席位降至一九七五年的七十五席。人民阵线以指责政府腐败来参加竞选，在一百六十八席中取得了八十七席的明显多数。人民阵线在该邦把国大党撵下台，组织了新政府。

这两个实际上同时发生的转折，明显地损害了甘地夫人法律上的地位和道义上的威信。非共产党的各反对党立即要求她辞职。他们联合派了一个代表团进见总统法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德，要求他下令甘地夫人辞职。印度几家主要报纸都采取了同样立场。他们坚持，按照民主制度规定的要求，她必须下台，至少是暂时下台，直到最高法院根据她的上诉宣告她无罪。

甘地夫人终于不能再在现行议会程序的规定范围内耍弄政治花招了。国大党议会党团虽然公开表示团结一致，重申党对甘地夫人的领导有“绝对信心和完全信任”，但反对党的主张却受到越来越多的议员附和。钱德拉·谢卡尔和莫汉·达里亚在议会党团中积极活动，要求甘地夫人在最高法院对她的上诉作出裁决之前暂时辞职。然而这样做，即使最高法院最终做出有利于总理的决定，也不能保证一定会恢复她的权力。旨在探讨甘地夫人如果选择下台，国大党议会党团内政治上会有何变化的初步调查表明，即便是在暂时的继

承人问题上也存在着不可调和的矛盾。贾格吉凡·拉姆是资历最深的内阁高级成员，也是唯一具有自发支持基础（在贱民社会当中）的全国领导人。他的拥护者散布，总理要安插自己挑选的人担任看守政府首脑的任何努力，都将受到拉姆的反对。总理不断得到情报，钱德拉·谢卡尔及其一派的人同拉姆往来密切。因而，甘地夫人感到，即使她上诉成功也不能期望拉姆会让步。前共产党人也有这种担忧，他们也在议论纷纷。他们倒是希望选择一个“可靠而顺从”的同僚组织看守内阁，但同时又担心对贾格吉凡·拉姆稍有怠慢会引起他退党。越是担心再次发生分裂，就越增加了政治上出现灾难事件的可能。论坛派及其同盟者如果在国大党议会党团里不能掌握多数，就排除了成立左翼民主阵线政府的可能。贾格吉凡·拉姆领导的占优势的一派，为了防止这种可能，则打算在各保守的反对党里搜罗同盟者，或者一旦不可能建立稳定的联合政府，甚至可以想象，将不得不让部队介入。无论哪种情况，前共产党人将失去一切，因为甘地夫人离职后，他们就要丧失接近政权的机会。在最高法院安排重新审查这一控告以前，他们看不出有什么办法让她继续任职。党外的共产党人也是这样估计的。六月二十三日，印度共产党通过了一项决议，明确支持总理反对“右翼反动”势力要求她辞职的行径。

国大党主席D·K·巴鲁阿提出一个夸张性的口号“英迪拉就是印度，印度就是英迪拉”，以表达他同意印共的决议，他还到处寻求一切可能的同盟者。实际上，总理有着内阁部长和各邦首席部长们的大力支持，这些人得以掌权全靠着总理。或许同样重要的是，当甘地夫人在某些人眼里，似乎“即将”辞职之时，恐怕没有人比总理的小儿子桑贾伊对

于总理连任更有切身利害的了——桑贾伊的马卢迪公司继续招致反对党要求议会调查。桑贾伊亲大财团的观点确实使他在党内同亲共派对抗，但他和巴鲁阿在齐心协力说服甘地夫人不要辞职方面却有共同利害关系。甘地夫人越来越倾向于听从儿子的劝告了，“桑贾伊给了她全部力量使她不致在压力之下憔悴起来，当她的一些坚定的支持者似乎也畏缩起来的时候，是桑贾伊劝她不要辞职。”

桑贾伊已通过同总理的另一个私人秘书（总理秘书处的）R·K·达范以及哈里亚那邦首席部长班西·拉尔的私人友情，在政治上发挥了某些作用，这时他同巴鲁阿一起特地安排了效忠甘地夫人的“自发的”民众示威。他们征用卡车和政府的公共汽车开到附近的村庄，把成群的人载到新德里，在总理住宅门前高呼支持她的口号。他们指令邻近各邦的首席部长也组织同样的集会。然而，即使甘地夫人很快改变主意同意他们的看法，即哪怕是暂时的也不应当辞职，但越来越明显地可以看出，在最高法院对她的诉讼裁决之前的几个月内，她不可能继续任职，更不能期望有效地执行权力。她自己党内的不满情绪也在增长。国大党议会党团的某些成员开始怀疑，在甘地夫人领导下，他们在即将到来的一九七六年二月人民院选举中能否有战斗力。况且，法律上的形势也令人沮丧。没有什么理由可以期待最高法院的最终裁决会宣告甘地夫人无罪，或无条件地延期执行阿拉哈巴德高等法院的判决。所有的法律判例都表明，总理仅能获得有条件的延期执行判决——让她留职，但在人民院中无正式表决权。然而，她的律师辩护说，在最高法院复审所需的三、四个月期间内，如果甘地夫人不能不受限制地行使总理职权，那就是“玷污”她的名誉和官职。在这种情况下，不难想像，反对

党为加强公众要求甘地夫人辞职的压力而开展起来的运动（特别是他们对舆论的影响，由于新闻界的同情报道而扩大），势必使国大党议会党团内部对她的不满情绪进一步发展。所有这些情况表明，除非使她在党内外的对手不能开展运动反对她的领导。同样地，除非控制住新闻界对反对党的这些活动从党派利益出发做有利于她的敌人的报道，否则甘地夫人就不能继续任职。

六月十五日，桑贾伊开始制定“扭转局势的一些计划”。首先，计划要求逮捕重要的反对党领导人和施行新闻检查制度。根据维护印度安全法，政府有权而且实际上自一九七五年一月以来也一直传说要进行这种逮捕。但是，根据什么法律可以实行新闻检查制度却是不明确的。西孟加拉邦首席部长S·S·拉伊（他是一位律师，并且是参与秘密研究对反对党采取打击行动的少数人物之一）向甘地夫人提出的建议是，要逮捕反对党领导人和实行严格的新闻检查制度，唯一合法的方法是按照宪法第三五二条规定，宣布“国内”紧急状态，这样政府就可以大权独揽了。

正当总理尚在考虑采取这一步骤有何影响时，她的地位却变得更加岌岌可危了。六月二十四日，最高法院驳回她要求无条件延期执行判决的请求。法官克里希纳·艾耶尔裁决说，甘地夫人可以继续担任总理，但在申诉未决期间，她在人民院无表决权。五党组成的人民阵线（这时阿卡利党也参加进来了）利用最高法院的决定，坚持认为“舞弊的罪名仍然存在”，“政治的原则和民主的惯例”要求甘地夫人离职下台。他们警告说，如果总理拒绝辞职，“我们别无抉择，只有开展全国性的运动，包括不合作运动来要求她辞职。”六月二十五日，贾雅普拉卡什·纳拉扬在新德里召开的大规

模集会上宣布，各反对党准备开展全国性的不合作运动，要求甘地夫人辞职。他号召军队、警察和政府雇员不要服从任何“非法的”命令，要保护宪法；他要求学生离开课堂；他呼吁他的支持者不要同政府合作，拒绝交纳任何赋税。同一天，国大党（组织派）、人民同盟、印度人民党、社会党、河卡利党的全国执行委员会建立了一个以莫拉尔吉·德赛为首的人民斗争委员会，负责组织于六月二十九日开始的全国性的“斗争”，包括在各邦首府、各税区和各地段中心组织集会。作为斗争的一部分，将在新德里组成大约一百人一组的许多志愿队，违抗警方的禁令在总理住宅周围举行示威，每天在住宅门前行军前进，要求她辞职。六月二十五日晚，莫拉尔吉·德赛在接见一个外国记者时，明确地表达了反对党要通过上述战术把甘地夫人赶下台。

“我们打算打倒她，迫使她辞职。这是一劳永逸的。这位夫人逃不过我们这次运动。她之所以不能逃过，因为运动是全国性的。一切可能参加的政治势力都包括在内。甚至还包括她自己党内的一些成员，比如由于要求社会改革而被她赶走的一些部长。我们终归是强大的，我们宣布了要实行萨蒂亚格拉哈……萨蒂亚格拉哈就是文明不合作运动。内容包括一切禁令、法令、逮捕、警察袭击都不放在眼中。你们站在那里，警察冲进人群殴打你们，你们不退却。你们寸步不让。你们不需要力气，不需要吃东西就会做到。首次发动不合作运动反对英国人的是圣雄甘地。这个办法对付英国人很灵。英国人被迫滚开。甘地夫人也将被迫滚开。我们成千上万人将包围她的住宅，阻止她外出或接见来访者。我们

将白天黑夜在那里宿营，高呼要她辞职的口号。”

然而，德赛在说这些话的时候，实行国内紧急状态的一切安排已经就绪，从六月二十五日午夜就要开始。总理起先或许还有些保留，但她日益感到，她所面临的是反对党企图“使政府瘫痪，使国家的一切活动都瘫痪，以便登上全国政权的宝座”。古吉拉特邦的动乱，全国铁路罢工，比哈尔邦的运动都增加了混乱的气氛，而“纳拉扬运动”明显地表明，左、右两翼联合起来了。出人意料的古吉拉特邦议会选举的结果，令人震惊的高等法院的决定都增加了威胁感，六月二十五日纳拉扬发表煽动演说以后，当第一批示威者准备在总理住宅前守夜时，连总理的人身安全也令人为之担心。

而且，反对党号召开展全国性的不合作运动使公共秩序出现了严重危险。反对党通过民众示威使中央（和邦）政府瘫痪的计划，不可避免地使人担心出现示威者和警察之间的大规模冲突。鉴于古吉拉特暴动以来，民众的暴力行为是无法预料的，因而“什么事都会发生”的感觉增长了。有些首席部长担心，如果发生民众运动，地方警察难以维持社会秩序。就新德里来说，会有成千上万的人出来向纳拉扬欢呼。在人民同盟和国民志愿团干部基础牢固的地方，和平示威轻而易举地就可变成暴力行动。公众示威引起大规模骚乱，就不得不招来武装部队。在这种情况下，行政当局特别是总理（她的信誉已经受到严重怀疑）的权力就要仰赖军队的支持。

无论是团结在纳拉扬周围的总理的反对者，还是国大党和印度共产党内总理的支持者，任何人都没估计到甘地夫人竭尽全力对绝望形势所作出的反应。六月二十五日夜间，总理

由S·S·拉伊陪同拜见法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德总统，向他通报她们实行国内紧急状态的计划。当天午夜，总统根据总理的正式请求，签发了紧急状态公告。六月二十六日清晨，甘地夫人下令逮捕反对党领导人和国大党内不同政见者，由她“亲自挑选的总理秘书处官员和少数几个邦首席部长”加以执行，贾雅普拉卡什·纳拉扬和莫拉尔吉·德赛为第一组，钱德拉·谢卡尔和莫汉·达里亚为第二组，首批被送进监狱。在公布了紧急状态法令和大逮捕之后，才于早晨六点钟召开内阁会议来考虑甘地夫人的决定。大逮捕的消息，特别是党内最有影响的甘地夫人的对手钱德拉·谢卡尔被拘留，使内阁成员大吃一惊。他们感到，钱德拉·谢卡尔都能被逮捕，那么任何人都会被逮捕，于是默然顺从了甘地夫人的行动。早晨八点钟，艾哈迈德总统公开宣布国家紧急状态以后一小时，甘地夫人到全印广播电台解释她的行动是对“由来已久、范围广泛的阴谋活动的回答，这种阴谋活动是从我开始实行有利于印度普通人和妇女的一些进步措施就一直在酝酿中。”

紧急状态的宣布使中央政府独揽一切权力，既中止了宪法的联邦制条款，也取消了对公民基本权利的保证。中央政府获得了通过议会或通过总统法令为各邦立法的权力，并有权下令各邦官员执行这些法律。公民对违反基本权利条款的法律存有异议，向法庭提出申诉的权利不再得到承认了，而且，总统的一些法令又赋予中央政府这种独揽一切的权力以具体内容。六月二十九日，取消了“任何个人（包括外国人）要求实行宪法第一四条、二一条、二二条规定的权利而向法院提出申诉的权利”。随后的一些法令，又授权政府得以在不经过正式起诉或法庭审讯的情况下，逮捕政治上的反对

派，并在他们无权要求释放的情况下将他们拘留两年。在这种一揽无遗的权力下，最终逮捕的人数达到几十万人。这种对反对党的攻击是在最严格的新闻检查制度下进行的，禁止报道政治大逮捕的消息。禁止报道类似“诋毁总理、总统、总督、最高法院及高等法院法官的消息；……禁止报道引起憎恨和丑化国内依法建立的政府的消息”。另外，禁止了与教派和极端派有关的二十六个政治组织的活动，其中包括右翼的国民志愿团和极左的印共（马列）。

所有这一切使“纳拉扬运动”遭到“挫折”。运动失去了高级领导层，而又没有基层组织机构为运动指明方向。没有发生抗议逮捕的公众反抗活动和群众暴动。反对党即使在比哈尔邦也从没超出中下阶层和中等阶级的范围，这时也“土崩瓦解”了。

甘地夫人走的还是一条老路。她把决定中止宪法程序说成是为推动经济改革向前发展创造了新机会。宣布紧急状态以后仅仅五天就宣布了一个“二十点经济纲领”，许诺利用政府新得到的一揽无遗的权力实行早已就有的对社会进行根本改革的政策。除此之外政府还保证，实行农业土地持有最高限额；为无地雇工提供宅基地；废除债奴；解除农村债务；增加农业工资；降低价格；提高农业、工业生产；城市土地社会化；制止逃税；没收走私者的财产；向学生提供廉价课本；扩大就业。国大党领导人欢呼这些诺言标志着“重新开始一场向贫困进攻，为新社会秩序奠定基础的战斗”。

然而，紧急状态虽然大大增加了总理及其周围一伙人的权力，却没能提高中央政府实行社会根本变革的能力。由于扩大的总理秘书处集中了权力，对全国行政机构和警方，以及直接由甘地夫人指挥和摆布的其他国家机构来说，甘地

夫人的话就是法律。即使这样，中央政府仍然没有直接的行政机构深入到村庄里去。国大党的一切基层组织都没能通过自己的活动，取得农村贫民对行政当局实行农业改革的支持。特别是在农村，还不得不通过现有的地方当局，也就是那些成为改革对象的有权力的农村上层分子来实行制度上的改革。在村庄里，说话最管用的仍是那些占支配地位的拥有土地的种姓中的主要成员。

第十三章

印度的紧急状态及其以后

对过去三十年印度政治经济情况的分析至少可以得出三个明确的结论。第一，没有彻底的土地改革，就不可能朝向经济、社会和政治等多种发展目标取得足够的进展。不管目的是为了取得持久的经济发展，或者是为了缩小社会差别，或者是为了巩固可以越过当地上层分子而向农村深入发展的强大政治制度，都必须改变农村中经济集中的情况。这就需要使生产资料，尤其是土地的分配情况发生重大改变，以确保更多的小块农田具有最低限度的生产水平。这还需要使农业组织作某种程度的改变，即从个体的经济活动改变为合作的经济活动，以便加强向重要项目及辅助农业的企业投资的能力，并且为日益众多的边际农和无地雇工创造额外的就业机会。

第二，通过改变村一级的“非政治”组织来使调和政策与社会根本变革相协调的办法已证明是难以实行的。特别是有一种说法认为，合作社和评议会等制度是作为乡村发展计划在农村实行，并按普遍参加和成人选举权等原则建立起来的，所以这些制度将逐渐削弱占支配地位的、拥有土地的种姓的经济和政治大权，而这些种姓则有十分错误的认识，以为可以把村重新建设为农村中采取社会行动的基本单位。即使在印度独立时，村的内聚力就已经由于日益严重的

阶级分化和经济差别而遭到破坏。占支配地位的、拥有土地的种姓中较富裕的成员已把他们的资金转用于新的有利可图的事业，参加了因市场经济扩大而出现的农业商品生产。后来他们发现，不论在经济利益上还是在社会地位上，都愈来愈没有令人感兴趣的理由要把他们的盈余用来承担保护人与被保护人关系中的传统义务——这种关系在更加自给自足的、相互依赖的、仅能维持生存的农村经济中把地位高的、拥有土地的种姓和低种姓的佃农、雇工、工匠等联系在一起。与此同时，人数多得多的边际农和无地雇工却仍然按照对家族、种姓和派系的传统效忠关系分裂着，他们发现，要在控制新的乡村发展机构的竞争中组成一个统一战线来反对大土地所有者是极为困难的；许多无地农户和少地农户面临着“经济危机”，而要遏制这种危机，就只有维护他们与拥有土地的种姓中较富裕的成员间那种尽管已经淡薄了的附属关系。较富裕的土地所有者在农村社会等级中已经处于较优越的地位，他们要操纵四分五裂的依附于人的农民来保持对合作机构和评议机构的控制，是没有什么困难的。从这一有利地位出发，他们能够利用更多的机会获得生产信贷、采用改良的耕种方法和得到更安全的市场，去进一步扩大资金。在这种情况下，调和政策实际上加强了这些占支配地位的务农种姓的权力。他们既能依靠众多的人数（这是与人数少得多的高等种姓比较而言），又能依靠日益增长的经济财富，去同执政党和行政机构中的外界力量结成最有利的联盟，而这种联盟又反过来进一步提高了他们在少地农民与较广泛的经济政治体制之间作为中间人的战略地位。

第三，除非作出努力来抵销他们的影响，把农民组织到能够同政党和行政机构中的外界权力中心建立直接关系的、

以阶级为基础的新型联合组织中来，就不能把贫苦者的人数优势变成一种强大的政治资本。按理说，采取这样一种政治组织方针，就会背离调和政策，而引起政治进程的激化。但是，除了自下而上地利用贫苦者在人数上的基本有利条件，为实行社会改革而有效地施加压力外，又似乎没有任何其他选择。

最后，即使这种分析性结论对于那些终究必须应付农民发动起来所造成的后果的政界上层人物来说似乎没有什么说服力，但他们可能会被一个更加不可抗拒的事实所打动。印度政治在过去三十年中发生了重大变化。大批目不识丁的人和贫无立锥之地的人积极参与了政治舞台的活动。他们认识到自己的政治权利，而且日益认识到自己的政治权力。有大量证据表明，大批无地雇工和被夺去土地的佃农也对政府未能履行关于实行根本性土地改革的诺言感到愤怒。即使是保守党派，只要它们仍然坚持竞争性政治制度，就必须符合新的合法标准，根据诺言把在可预见的时间内消除大量贫困作为选举中取得群众支持的代价。由于政治私利的原因（如果没有其他原因的话），继续把社会改革问题和政治组织原则区别开来，将愈来愈不可能。

本章将根据一九七五年六月——一九七七年三月全国紧急状态期间独裁统治的短暂试验，就印度发展模式所得出的这些明确结论的几点含义作一探讨。本章最后还要对议会程序恢复以后，争取群众支持和扩大政府权力，以便在民主政治范围内实现必要的制度改革这一前景作出估价。

紧急状态把无限的权力集中于中央政府手中，比以往任何时候都更明显地突出了在农村政治经济基本结构中，

有效地贯彻执行发展和分配等政策的障碍。被国大党领导人称为“对贫困直接进攻”的《二十点纲领》的主要目的是帮助农村广大贫苦群众。它最优先考虑的是：尽快实施土地持有最高限额；迅速为无地雇工提供宅基地；废除债务劳役；暂缓向无地雇工、小农和农村手工业者收债，其中包括消灭农村债务的计划；以及制订提高农业雇工工资的法律。宪法规定的联邦制和法律对个人权利的保障，再不能阻止中央政府制订有关这类问题的法律或指示邦政府这样做。但是，正如总理所承认的，“实际上，必须这样做的是首席部长们”。

事实上，首席部长们是不能自行这样做的。国大党主席在一九七五年八月发出的“关于迅速贯彻执行《二十点经济纲领》和使国大党组织行动起来”的指导方针，指示各邦设立一个从邦级到县级和区（税区）级“分几级活动的、生产效果和承担责任的新的代理机构”。虽然邦委员会将以首席部长为首并包括政府、国大党和行政部门中资历较深的成员，但是最重要的活动单位必须是县级和区级的委员会。就农村的改革而言，区级和地方级委员会被赋予了最大的责任。这些委员会将由下列人员组成：国大党国会议员和邦议会议员；评议委员会中任主席或委员的国大党党员；本地区的著名国大党工作人员；有经验的建设工作者；青年国大党工作人员一名和全国学生联合会代表一名；以及县委员会指定的有关级别的官员。

授予各地方委员会的权力实际上是无限大的，大到可以检查政府档案；评定个别官员的工作并将其评定意见通知邦当局；在自己管辖地区内进行巡视；举行意见听取会；记录“具有决定性质”而“不受复杂的证据法的程序和标准限制

的”证词；以及可能时“就地”作出决定。地方委员会的权限扩大到贯彻执行土地最高限额；废除债务劳役；消灭农村债务；实施最低农业工资和核实政府土地所有权。“受侵害者”只允许在问题裁决后向上一级委员会提出一次上诉。

国大党主席向各邦首席部长下达的这种“指导方针”本来是不可能贯彻执行的。这种“指导方针”等于是上面下达的叫一个动员群众的基层组织循规蹈矩的吉诃德式的命令。农村地区不存在作为基础结构的机构，无法在它上面建立贯彻执行政策的委员会。宣布紧急状态令之后六个月，工作委员会仍“难以从各邦收集积极党员的名单”，而不得不考虑从全国委员会派“要人”去各县“推动县委员会的工作”。通过评议会机构动员农村贫苦者的任何可能性也不存在，这些机构不是奄奄一息，就是掌握在占支配地位的、拥有土地的种姓手中。

有些邦尝试得最多的做法是为实施土地最高限额法这一有限目的而任命“政治落实委员会”，这种立法在一九七二年和一九七三年就已通过，但因缺乏精确的土地记录，高等法院积案如山，执行法令的当局在引用法律条款时又错误百出，所以这种立法已束之高阁。根据国大党主席发下的指导方针，几个邦在税区一级设立了由专管土改工作的税务官员和非官方人员组成的特别机构。这些地方性委员会的责任是加速执行土地最高限额法，即查明少报土地数额或伪造土地转让，并根据法律提出的调查报告，考察证据（包括口头证明），并“就地”宣布决定。作为这一实地活动的一部分，这些委员会授权计算在每户拥有土地外的剩余土地额，通知土地所有者应交出的土地，并为政府接收剩余土地。这

些剩余土地将按照为各村拟出的应得土地者名单立即进行分配。

即使是这种立即实施程序也并不完全奏效。政治落实委员会中的许多“非官方人员”都是外来人。他们不太熟悉当地的土地关系情况，对于土地不申报或假转让等情况的揭发起不到很大作用。然而，在执行政策方针方面还是取得了一些进展。这主要是法律规定土地所有者不得使法庭延缓执行委员会的判决，以及地方当局决心缩短审查土地拥有额、交出剩余土地、政府接收土地以及分配土地等措施之间的时间。能够约束法庭和减少拖拉作风，这确实极大地加速了某些邦执行政策方针的速度。政府在一九七二年至一九七五年期间获得土地六万二千英亩，到一九七六年十二月底又获得一百七十万英亩，并分配了大约一百一十多万英亩。

同样，有些邦的行政部门也能够加快执行一九七二——七三年度中央提出的到一九七九年向农村无地雇工提供四百万处以上宅基地的计划。大多数邦政府为免受法庭方面的反对而通过了法律，授予占有宅基地的无地雇工以宅基地所有权。据官方统计，为取得宅基地需开支的费用而得到中央补助的各邦，在宣布紧急状态后的第一年共分配宅基地三百万处以上。

尽管取得了这样的成就，二十点纲领的执行情况却并未做到如领导人所说的将“开辟改变印度农村面貌的巨大可能性，把农村穷人从世代受剥削和贫困中解放出来”。由于中央政府仍旧是几乎完全依靠县一级的行政机构去实行它的经济改革，所以基本的土地改革仍未实现。正如甘地夫人所抱怨的，即使在紧急状态期间也仍然有“大批大权在握的人，对这项计划或者国大党提出的任何其他计划无动于衷”。

更确切地说，任何行政机构，不管它多么“忠心耿耿”，都无法实行土地改革，因为土地改革需要有组织的群众作基础，而且（或者）需要有一个基础结构，来取代当地地主和高利贷者作为向农村贫民提供信贷和其他服务的来源。

废除债务劳役的承诺就是一个很好的例子。虽然《债务劳役（废除）法》已由总统宣布自一九七五年十月二十五日起生效（后来在一九七六年二月又经议会两院通过），但是中央却完全依靠各邦去确定谁是债务劳工。据最后统计，这些人大约有九万八千名在邦一级，县税务官完全有责任实施安置债务劳工法的规定，但他们却得不到从农村最贫苦阶层挑选出来监督“解放”的那些人组成的村委员会的帮助，因而无力执行这些指示。而这种积极开展活动的村委员会则几乎不存在。各邦向中央提出的报告估计已获“自由”的债务劳工的人数（达四万七千人左右），主要是官方的指标数，而这些指标数字是否达到了是无法证实的。

在执行的一些类似的问题，削弱了几个邦在提高农业最低工资方面所采取的行动的效果。实施新法律的正式责任落在发展区工作人员以及税务局或劳动局工作人员的肩上。但是，实际贯彻执行却要在各村进行，而且需要组织农业雇工联合会。这一任务被国大党领导正式交给了它的附属工会——当中印度全国工会大会，这个工会成立了印度全国农业工人联合会。但是，正如这个新的联合会的主席所指出的，“这确实是一个巨大的任务。它将需要有一批全心全意的工作人员在党的积极支持下进行持久不懈的努力”。这个说法是事实，但同时也是承认任务无法完成。

基础结构方面的其他缺陷限制了政府实现消灭农村债务计划的努力。各邦确实采取了立法行动对无地雇工、边际农

和小农所负债务实行缓期偿还，并在某些情况下减轻甚至取消最贫苦农民的债务。但当县级官员开始接受要求取消债务的申请并对申请作出决定时，他们却遇到“传统信贷（尤其是为消费目的的信贷）来源实际枯竭”的问题。合作机构显然力量薄弱而无法提供其他信贷来源；各国有化银行的农村分支机构提供它们所能提供的贷款，即在发放商业信贷和符合传统标准的信贷方面，也是能力有限。事实上，各信贷机构为满足农村需要而提供的全部信贷仍远远未超过信贷总额的三分之一。中央政府不得不提出一项新方案，计划设立地区性农业银行，其比例是每一千万人有五十家银行，每家银行最后将开设一千个分支机构，以满足小农、边际农、无地雇工和小手工业者的信贷需要。但是，在紧急状态期间实际上只设立了十八家农业银行，而且从储备银行、各邦政府和各国有化银行所认购的股金中提供足够资金等问题，排除了满足农村穷人消费贷款需要的任何可能性。

关于城市地区的“紧急状态”取得惊人“成果”的报道暂时地（在实行新闻检查的情况下）把无法实现农村经济纲领的基本内容这个事实掩盖起来了。在城市中，中央政府可以把全部力量用于控制非法或不良活动。大城镇都建立了特别小分队去挨户调查建筑豪华住宅方面的秘密投资和低估的投资——据估计，到一九七六年十月这种投资共约一亿七千万卢比。同时，一九七六年中央通过的，在几个邦得到采用的《城市土地（最高限额和调整）法》对城市空地所有权规定了最高限额，并对新建私人住宅的规模作了限制，以防止未来对房地产作投机买卖。

反逃税、反走私运动取得了更大的胜利。根据一项“自动申报计划”，二十五万人申报了共值一百六十亿卢比的收

人和财产，向中央政府交了二十四亿九千万卢比的财产税。确实，在紧急状态的第一年，征收的直接税比前一年增加了百分之二十七。在邦一级，反对逃避营业税的运动也取得了收效。各邦达到计划筹集额外资金指标的能力有了显著的提高：由于中央更有效地征收所得税，所以提高了中央税收中各邦份额的价值；由于更有效地征收营业税而得到更多的收入，所以直接增加了各邦的收入。在某些情况下，邦政府甚至增加了电费、土地税和灌溉税。

反走私运动是另一个巨大成就。一九七五年七月总统颁布的一项法令规定，因违反一九七四年《保护外汇与防止走私活动法》，被拘留者不再得到说明其被拘留原因的通知，而且不得要求咨询委员会检查对他们提出的指控。此外，他们或他们的亲属所持有的“非法获得的财产”可由政府予以没收。一年之内，即到一九七六年七月，在孟买、德里和马德拉斯执行这项法令的结果，有二千一百多名企图走私者被监禁，价值超过一千万卢比的财产被扣押。与此同时，对可疑的走私者、囤积居奇者以及其他从事黑市活动者的住宅进行了六万多次突然搜查，查获了价值几亿卢比的货物。

由于进行了这些活动（包括海关人员在陆地和海上截获走私犯的更为积极的努力）而“彻底破获了走私集团”。由于从事非法外汇交易的机会减少了，对国际货币市场上卢比的购买力产生了良好的影响，所以官方与黑市外汇比价的差距开始缩小。此外，由于走私和其他非法外汇交易已成为风险极大的冒险事业，政府便采取行动在经济上鼓励私人把更多的外汇汇回国内。一九七五年十一月，政府提出一项新计划，允许印度人或居住在国外的印度血统外籍人的外币存款，得到高达百分之十的免税利息，并且可以要求以同一货

币偿付存款。这样，就提出了一个存款可兑换的保证。大批印度国民（包括移居到波斯湾各国去寻求高薪的人）对这些鼓励办法作出了响应，更多的私人汇款源源而来，无形净收入增加了，所以外贸逆差造成的收支差额大为缩小。与此同时，国际援印财团各国加速了净拨款的支付（包括一九七五——七六年度世界银行和国际开发协会的支持）进一步减轻了印度外汇的压力。

物价情况的显著改善和必需消费品在市场上的重新出现，使政府关于紧急状态产生了经济成果的说法得到了支持。政府宣布采取全面反通货膨胀措施之后，自一九七四年十一月起通货膨胀的下降趋势便已明显可见。到一九七六年三月底，批发价格指数比一九七四年九月达到的最高水平下降了百分之十一点六。但是，这一成就与一个令人愉快的巧合——得到了过去三十五年中“分布最佳的雨量”——的影响是分不开的。这种极其良好的天气条件使一九七五——七六年度的农业生产提高到差不多一亿二千一百万吨这个创记录的新水平，即比头一年增长了百分之十五点六。因为物价开始下降，政府便大力进行收购，把购买价格改为“最低支持价格”，在某些地区比公开市场价格还高。物价支持计划使得政府能够在一九七五——七六年度买进近一千三百万吨粮食。除已经订购进口的粮食外，政府还成功地建立了创记录的粮食库存（一千七百万吨），轻而易举地满足了公平分配系统的需要。以鼓励性价格采购其他基本商品（尤其是食糖），使政府能够补充由平价商店配给的消费品的库存。

此外还有其他“成果”。在工业方面，因罢工或闭厂而损失的工作日数明显地减少了。与仅在一九七四年七月至九月期间就损失了六百万个工作日相比，一九七五年七月至九

月的相应数字为一百五十六万个，损失的工作时间逐月减少。反过来，劳工平静又使公营部分一些产业部门的生产有很大的提高，电、煤以及有关的耗电工业（钢铁、制铝、制铜和氮肥等工业）的生产尤其如此。总的说来，在一九七五——七六年度，经济获得了多年来最引人注目的增长率，比一九六七——六八年度百分之八的突然增长还稍高一些，而一九六七——六八年度的增长则是因为在两年干旱之后出现了良好天气条件和创记录的谷物生产，因而使经济得到恢复。

尽管获得了所有这些“紧急状态成果”，但妨碍经济持续增长的结构上的障碍却仍未消除。工业生产增长了大约百分之六，但生产的恢复并不彻底。大多数消费品工业，尤其是纺织工业，仍然停滞不前。实际情况是，在谷物生产创记录的年份，农业部门实际收入总额的增长仍然只能使少数有剩余产品出售的农户得利。广大人民群众“对更多消费品的需求并未显著增长，而这些消费品本来是有理由可望在农业经济中找到市场的”。

而且，农业生产上的成果本身只是部分地与绿色革命中因扩大使用灌溉系统、高产品种和化肥而取得的（十分缓慢的）不断的进展有关。当下一年天气条件恶劣时就无法继续取得这种成果了。一九七六——七七年度的粮食产量急剧下降了百分之五——百分之六；国民生产总值的总增长率下降到百分之二以下。虽然工业增长率勉强达到百分之十而给人以深刻印象，但这是由于出现了一些有利形势，而我们“无法假定”这些有利形势“预示着一个更令人振奋的趋势”。由于在利用现有能力方面有很大改进，所以生产的增长大多出现在公营部分的制造业中，而公共投资水平不提高，生产的增长就不可能持续下去。同时，“缺乏足够的国内需求”使得

增产的一些东西积压起来。在其他方面，尤其是在钢铁、机械产品和棉布服装方面，增加的产品被用来扩大出口。财政部的专家们确曾开始认真地考虑通过促进工业产品出口的迅速发展来解决国内生产能力过大的问题。他们特别建议，“如果我们的工业能力要更充分地得到利用的话，就需要改变商行对海外市场的看法”。

一九七六年三月创设的技术发展基金会所负的责任是为提高技术和实现现代化而提供资金，以促进优先的产业部门的出口的发展，并对必要的机械进口给予优待。政府甚至准备批准与外国订立合作和协商协议的建议。此外，政府还表示有兴趣探讨印度和美国进行商业合作在第三国建立合营企业的可能性。

如果说甚至在紧急状态条件下，甘地夫人也感到不得不否认“政府政策将发生大变化、政府正向右转等谣言”的话，那是因为这类政策引起了愈来愈多的关切，即担心自力更生这一基本原则正受到破坏。有些较大的财团愿意考虑与多国公司合作在国外进行扩展，这也引起了一种忧虑，即担心印度工业中的重要部门会变得依赖于外国技术、资金和市场，或许会滑入一种对资本主义工业大国的卫星关系。但是，尽管政府一直愿意冒这种风险以便更多地进入海外市场，它自己的专家们却指出，如果出口规模相对过小（约占整个经济的百分之五——百分之六），以出口为先导的发展策略虽在其他国家是成功的，但在印度却没有“现实可能性”。实际上，不可避免的事实是，“归根到底，在一个象印度这样的国家里，工业生产的不断增长是与农业的发展联系在一起，而农业是决定工业品国内市场规模的主要因素”。实际上，在一九七六——七七年度，继续存在的“消费品滞销”使关键性

的纺织工业生产不能出现任何突破。同时，广泛地放宽工业许可照政策，放松物价管制，以及对新的投资实行税收优惠，都没有产生“人们所希望的那种（在工业投资方面的）高潮。”所列举的原因有几个：“第一，在建设方面，包括工业建设，没有重新出现重大的发展。第二，重新出现的活动大部分表现为扩建和增建，而不是新的项目。因为这样需要资金较少，工业单位可以从内部找到一部分必要的资金。第三，在许多产品方面似乎已首次出现买方市场……进行新的投资将比以往慎重得多。”

老问题显然没有得到解决。失业人数很多而且有增无减。在有组织的部门中，新增的工作岗位稳定在每年五十万个左右。部分地由于粮食和工业原料的价格上涨（一九七六——七七年度几乎上涨了百分之十二），批发价格指数再次出现了上升的趋势。各邦政府增收营业税的可能性已不复存在，而且仍然没有作出努力去通过实行农业所得税扩大税收基础，各邦财政状况的恶化再次引起了向储备银行大量透支的问题。

此外还出现了其他异常现象，造成了令人不安的新问题。又一次大规模采购活动（在两年内吸走了二百亿政府资金），使粮食库存在当年年底达到一千八百万吨。但是，最迫切地需要增加消费的大量无地雇工和小土地经营者的购买力低弱，使大量库存无法销售。市场上“供应过剩”，给财政和储存方面造成巨大困难，以致政府开始考虑把出口小麦作为粮食“过剩”的解决办法。同样，除了实行实际上取消工业所需原料和零件的进口的政策外，部分地由于为支付公营项目的国内费用所必需的卢比发生短缺，以及私营厂商因需求减退现象继续存在而对企业的扩大不感兴趣，所以

外汇储备创记录的增加——一九七六——七七年度末超过二百八十亿卢比——仍不能被利用来把经济发展推进到更高的水平。

印度经济无法有效地利用大量粮食储备和创记录的外汇储备（这两者在一九七六——七七年度曾有助于把储蓄率提高到国民生产总值的百分之十五左右），这种令人吃惊的情况说明，有效的城乡需求已经“衰竭”；而这种“衰竭”正是由于投资（以及传统放债）的利益不正常地流入城市中的少数商人和自由职业者以及农村中有剩余产品可以出售的大农户和中等农户手中的结果。正如以往三十年的情况一样，未来的前景仍取决于“农业发展以及小型工业和农村工业大幅度增长”的可能性。

但是，计划制订者们自己也不相信，只通过增加灌溉，电气化，扩大发展计划、现代生产物资方面的开支，就可以使农业发展达到更高的水平。最先进地区的水利资源已经得到充分利用。人们只能指望从更好地管理用水方面得到额外的效益了。只要土地权问题不解决，仍然在制度上给经济现代化造成根本性的障碍，那末，恒河流域心脏地带未经开发的水利资源看来就不会提供它本来应当能提供的增加生产的美好前景。相反，解决加快农业发展的速度与解决提高有效消费需求的问题一样，也需要有一个发展战略，这个战略要直接提高农村所有农户，尤其是人数逐渐增长的边际农和无地雇工的生产率、收入和消费水平。这不可避免地意味着“土地改革必须实现，剩余土地必须分配给无地农民。分散的土地必须合并。供应投入物资和销售产品的机构必须改善”。

尼赫鲁年代制订计划的老手们认为他们原来的方法是正

确的。塔尔洛克·辛格在回顾印度的发展经验时（一九七四年）声称：“为了适当和持久地发展而需要采取的措施，与为了朝向一个更有效的农业经济结构取得重大进展而需要采取的措施之间目前存在着基本一致性。”他在重申贯彻执行土地政策以缩小所有权差别，变佃农为土地所有者，以及向小农、边际农和无地雇工保证扩大就业机会的重要性时写道：

概括地指出下面这一点就够了：农业经济不转变为一个（适于各地区条件的）逐步合作的制度，实际上就不可能把印度的全部人力资源用于生产，普遍提高土地和劳动的生产率，并在每个农村地区实现农业——工业经济的发展。这些……都是根绝极端形式的贫困所必需的条件，因为这样的贫困影响着无地雇工、边际农、小农和农村手工业者广大群众……印度无路可走，而只有勇敢地彻底而系统地去承担所涉及的任务，把它作为一项全国性经济发展和社会变革总计划中不可分割的一部分。

政府不但远远没有“勇敢地”承担起社会根本变革中的任务，而且不能一个邦一个邦地使基层组织作出必要的努力，把农村贫苦者中开始出现的要在经济上保持团结的感情转化为来自下面的有效支持，以完成土地改革。相反，执政党却中断了选举程序（正是选举程序产生了激起最贫苦阶层的共同经济利益感的政治必要性），所以它变得比过去更加依靠那些当地的上层人物，而这些上层人物大概正是它曾保证为了实行“发展”政策而要加以排除的人物。

紧急状态期间完成的主要经济文献——一九七六年发表

的、延误已久的《第五个五年计划（一九七四——一九七九年）》生动地说明了政治上的花言巧语与公共政策之间继续存在的矛盾。这项计划规定的开支为三千九百亿卢比，比一九七三年五年计划草案所规定的开支总额增加了不到百分之五。甚至这点微不足道的增长也是通过下述办法取得的，即为筹集额外资金规定高得多的指标，同时又再次把印度对外援的依赖几乎增加到计划开支的百分之十五。而且，总的指标比计划草案中规定的中等水平的增长率低得多。据估计，国民生产总值每年平均增长百分之四点三，其中包括农业每年平均增长百分之三点九和工业每年平均增长百分之六点五。

消除贫困和实现自力更生这一双重目的集中体现在三个基本方面的发展战略上，这三个方面就是：农业、创造额外就业机会和能源与关键性中间产品工业。这个计划以一种技术战略来处理提高“最重要部门（农业部门）”的生产的问题，这种战略再次强调发展科学方法，特别是扩大灌溉面积、推广粮食及非粮食作物的现有高产品种和增加化肥使用量。地区差别和阶级差别问题主要被看成是改变生产尺度以寻求“在发展政策中发生制度变革时如何能够在边缘上左右逢源”的问题。从计划制订者的观点来看，最重要的是决定作出直接努力，通过在建设中型和大型水利工程、科学管理水利资源和扩大发展等方面进行更多的和分散于各地区的投资，使农村经济中出现一些“发展中心”，以提高农业收入。旁遮普邦所提供的他们心目中的那个模式，设想要形成一个自动发展过程，这一过程将因商业性耕种的扩大（包括实行多种种植和种植模式多样化，以扩大农业及有关活动中的就业范围）而加速。尤其要在产稻地区（因为小麦增产的

潜力已逐渐枯竭)执行的这一方针在大力克服对分配土地和占有土地等方式来提高农业生产率和扩大就业的障碍方面,又一次遭到了失败。同旁遮普邦相比,大米地区初期发生的地权不均、土地分散、小块土地数目大、分成制范围广、无地雇工百分比高等问题都更为严重。尽管存在着这种种情况,地区性的做法仍然是鼓励(鼓励的办法是:保证支持粮食价格,并对现代投入特别是化肥的使用给予补贴)提高私人投资的水平,而显然不顾文件上明确记载的情况,即“大”土地所有者往往是经营小块土地而同时又按分成办法出租分散的地块的。同时,为边际农、小农和无地雇工创造更多就业机会以缩小阶级差别的直接行动计划,仍被认为是主要由中央制订的部门计划,这种计划为开始搞家庭副业的个人提供有补贴的贷款。这样一种解决办法没有得到重新审查,尽管边际农和农业雇工的人数在某些地区多达农户总数的百分之七、八十,而利用贷款补贴计划是否能使哪怕是一小部分这类农户在经济上生存下去,还有待证实。

商业性耕种扩大了,发展战略又加进了向小农、边际农和农业雇工提供补助的中央按部门补贴计划,因而在农业方面创造了新的就业机会。但除此而外,并不存在农村贫苦者就业情况得到重大改善的前景。工矿业计划已削减到最低限度,没有呈现扩大就业的任何前景。相反,公营部分的投资以建设资本密集型项目为目的,主要是在煤、电、原油等方面扩大能源替代产品的生产(包括开发大有希望的孟买高地近海油田),并维持关键性中间产品特别是钢和铝的适量生产。计划委员会确曾建议通过工业生产“非城市化”和“分散化”,在农村工业和小型农村工业中创造更多的就业机会,但没有详细说明将通过什么手段来实行这些早已提出

的建议。

所有这一切绝不是一项在可预见时期内消除大规模贫困的战略。这一点在青年国大党为补充一九七六年七月的《二十点纲领》而提出的《四点纲领》中也许得到了默认。这个《四点纲领》的重点放在没有争议的社会改革上，这些改革被认为是为实现国大党的社会正义理想所必需的。这个纲领包括每个青年国大党党员要履行的义务，“至少教会一人阅读”，“种树一棵”，废除种姓制度中的嫁妆制及其他弊病；以及“积极参加节育计划。”

《四点纲领》实际上是具有特殊政治意义的。它是紧急状态期间使青年国大党迅速发展起来的幕后力量、甘地夫人的次子桑贾伊一跃而成为全国知名人物之后由国大党制订出来的。桑贾伊·甘地在一九七五年十二月被选为印度青年国大党中央执行委员会委员后，成功地利用他的影响使一个“可靠的旁遮普女郎”取代普里亚·兰詹·达斯·孟希为主席，并且成功地在这个组织的各部门实行大改组，撤掉了许多青年激进分子的领导职务。桑贾伊凭借这一职务（这是他在国大党内担任的唯一职务），把青年国大党建成正规党组织的一个对抗组织和实现他个人权力的工具。一九七六年一月（最初宣布《四点纲领》时）到一九七七年一月，这个组织自称吸收了五百万以上十五岁至三十五岁的党员。在六千个区里成立了青年国大党区级组织（人选全部由上面指定）。按计划还要为每五个村指定一个青年国大党委员会，并在一九七七年六月进行区级以上地方组织的选举。

许多这类“组织”当然是不起作用的。大多数积极党员不成比例地集中在较大的城镇，而且是集中在中央控制最严密的北部各邦（尤其是北方邦、中央邦、拉贾斯坦、比哈尔

和旁遮普等邦)。但是它确实吸引了许多易于激动的年轻人，也就是失业的知识分子中过去可以被找来鼓动暴力反对政府的那些人。它的确曾因“行凶作恶”而臭名昭著，使自己的党员令人生畏，如果不是受人敬畏的话。

桑贾伊是聚集在甘地夫人周围的那个小集团的核心，所以他本人也同样逐渐地获得了任意干预政府和行政部门工作、对部长的任命和首席部长的调换以及政府高级官员的派任施加影响的坏名声。在德里，选举产生的市政委员会被取代了（一九七五年三月），市政委员会的权力交给了政府专员，这位高级官员本人就曾得到指示要“在桑贾伊·甘地先生的全面监督和控制下进行活动并向他请示”。德里发展局的副主席也采取了同样的做法，使桑贾伊对德里行政部门的事务具有支配性的影响力。虽然他并没有担任官职，但是人们认为他的“希望和意愿”是得到总理同意的，而他又干预市政委员会的日常工作（包括就“所有官员”的调动和委任颁发指示，并往往伴以威胁说，不服从他的命令者将被停职或撤职或根据国内治安维护法加以逮捕），这就制造了一种使工作人员“感到恐怖”的气氛。特别是，“他经常派遣自己的大批人员去监视市政委员会、青年国大党党员和来自他自己工厂的某些人的活动。那些人总是夸大其词地向他报告市政委员会的活动。稍有借口和报告，他就会要求停止他们，甚至是高级官员的职务”。

紧急状态期间某些最恶劣的“过火行为”的发生是由于通过桑贾伊向市政官员不断施加压力；尤其是他要求实行一项大规模的清除贫民窟计划，以便使德里成为一座现代化的美丽城市。市政委员会和德里发展局的官员迫不及待地采取行动，不等待向有关地段的居民发出书面通知，就在大清真

寺和突厥门周围穆斯林占优势的街区着手执行一项在德里大规模拆除违章建造的棚屋、商店及其他建筑物的计划。在采取行动的过程中共拆除十五万多个建筑物，据一项估计，有七十万人被驱逐出这个地区。突厥门地区的居民对拆除他们的房屋进行抵抗，他们遇到的是大批德里警察和中央后备警察。企图阻止警察强行进入他们住宅的人遭到毒打，有的遭到逮捕。据官方估计共有六人被警察开枪打死。贫民窟居民后来被“重新安置”到新住宅区，其中许多人实际上失去了一切。新住宅区是在市郊匆忙建造起来的，许多地区没有饮水或其他基本生活设施。

甘地夫人显然是同意桑贾伊的活动的（包括加速拆除贫民窟计划），这造成了一种印象，即德里正被用来作为推荐他做总理接班人的一个“训练场所”。正当关于尼赫鲁朝代的议论传播开去的时候，“没有一个首席部长认为在他会见桑贾伊以前他的德里之行是完满的。他们争相邀请桑贾伊去自己的省邦，并通过政府发起的集会来表明他是多么孚众望。”

一九七六年四月以后，当中央政府宣布一项新的国家人口政策，以便到一九八四年使年出生率从大约千分之三十五降低到千分之二十五时，桑贾伊就把节育运动作为他的《四点纲领》的主要内容。而且，如果说中央政府缺乏基层组织去动员农村中的贫苦者支持那个即便不能消除却也能减轻贫困的土地改革，那么它在使它直接指挥下的行政和警察人员积极行动起来，去执行那个至少将来可以“消除”一些贫苦者的人口政策方面却容易得多。起初，人们认为这个计划既是鼓励，也是控制夫妇生育三个子女。它包括制订法律提高最低结婚年龄；对于生第三个子女后不自动实行绝育的政府雇

员，取消其所享受的某些优待（如住房和医疗津贴），以及对于自动实行绝育者给予较高的鼓励性工资。然而，所有这些规定似乎都不足以使这场节育运动变成中央领导，尤其是桑贾伊所认为必需的那种“群众运动”。由于要求各邦官员规定更高节育指标的压力在增长，由于规定县级官员和政府雇员（包括教师和医务人员）应按定额去说服人们实行绝育（否则他们自己也要冒失去工作、加薪和升级等机会的风险），节育计划不可避免地在许多地区变了质而成为毛骨悚然的强迫绝育运动。任何时候都总是那些处于最无权地位的人最易受到专横对待，他们被县级官员和警察拖下公共汽车或从家里强行拉到临时绝育“营地”去。部落民、少数民族以及其他落后的种姓和落后阶级成员首先受到强迫绝育之害。

人口控制计划是紧急状态所取得的最引人注目的成就。联邦政府规定在三年内使大约二千三百万人实行绝育的这个指标很可能超额完成。据政府统计，仅在开展运动后的头五个月，即一九七六年四月至九月，就有三百七十万印度人进行了绝育手术。因对强迫绝育表示抗议而爆发的群众性暴乱，包括在好几处引起警察开枪的暴动，都被政府说成是不可避免的、孤立的、偶发的过火行动而不予重视。但是，绝育运动比紧急状态中的任何其他措施都更加使甘地夫人在属于少数民族、哈里真以及其他落后阶级的最强有力的支持者中失去信用。中等阶级知识分子自始就对桑贾伊的“超越宪法的”权力以及他个人的傲慢作风感到不满，在这些知识分子的心目中，桑贾伊及其在青年国大党中的“突击军”对于个人自由和法制的威胁显得要比甘地夫人大得多。

总的看来，紧急状态所引人注目的，与其说是官方对个

人采取了“过火行为”（这种“过火行为”是在产生了人所共知的、与无限权力相联系的贪污腐化和滥用职权的动机之后发生的），不如说是限制了政府在社会根本变革方面使用这种绝对权力的能力。这个独裁政权因为它实行强制性的“社会纪律”，所以不可能把印度引上一条新的道路，使它走出在民主政治范围内实行根本性制度改革遭到失败多年之后产生的经济和政治绝境。它充其量只能抑制普遍不满和秩序紊乱等破坏性后果，这些不满和紊乱则是因为国大党不能想出一种和平办法来代替对于少数占支配地位的有产种姓和阶级的战略地位，进行正面攻击而产生的。

此外，甚至恢复政治稳定这个成就就能维持多久，也是无法断定的。在不作出努力去实现社会根本变革的情况下，由于联邦体制核心在政治上取得一致意见的做法中止了，也就是在主要地区性集团同意的情况下制订全国性政策的做法中止了，所以民族团结关系还是受到了挫伤。但是，如果看来没有什么办法可以脱离专制统治的道路的话，那么印度要回到一九六九年以前那个甚至在保护各个集团利益的同时也促进贫苦者福利的妥协政策去，也同样是不可能的。甘地夫人也许在某种程度上是不自觉地使自己在改变那些必须借以判断未来各届政府表现的政治合法原则方面扮演了主要的角色。她的确曾明白地表示承认，这种改变已经发生。

这位总理大声疾呼地要求群众给予支持，终于一点也不需要维护自己的地位使之不受党内以及反对党的挑战了，而且实际上她也确曾鼓励对印共发动一次公开的进攻（一九七六年十二月），对它的爱国主义提出了怀疑，甚至在紧急状态期间使社会主义论坛中的大多数前共产党员受到孤立而失

去了有影响的地位。但尽管如此，她还是认为有必要为政府实行彻底宪法改革的倡议进行辩护，这种改革的目的是扩大中央政府的权力，而引伸起来就是扩大她自己的权力，其唯一借口则是完全有必要“更充分地表达我国人民的民主和平等愿望”。

宣布紧急状态后议会立即采取的一系列立法改革和宪法改革就已经加强了甘地夫人的个人权力。议会两院在一九七五年七月二十一日召开了会议（会议是在反对党的大多数议员没有参加的情况下进行的，他们不是已被拘留就是决定抵制会议），不仅批准了《紧急状态公告》，而且通过了使紧急状态的宣布不受法院干预的《宪法（第三十九次）修正》。会议还追溯修改了《人民代表法（一九五一年）》，也就是据以判决甘地夫人犯有舞弊罪的选举法，以便消除对她一九七一年当选提出异议的任何法律根据。此外，议会通过了《宪法（第四十次）修正》，以便把与总统、副总统和人民院议长有关的一切选举纠纷排除在法院司法权限之外。

这些法案通过后，又在一九七六年一月初制订了对新闻施加永久性管制的立法。《防止出版不良文件法》除禁止出版其他文件外，还禁止出版“可能使政府受到仇视和侮辱或引起对政府不满，从而造成或倾向于造成公共秩序紊乱的”文章或图画；以及“诽谤印度总统、副总统、总理、议长或邦政府”的任何材料。与此同时，四个独立的印度通讯社被合并为一个通讯社（萨马查尔通讯社），它的管理委员会是由政府指定的。报道议会活动的记者不受限制的豁免权被取消了；被认为对政府不抱同情态度的记者不得受委派采访首都新闻，而且有些记者（包括库尔迪普·纳亚尔在内）遭到

了逮捕。

所有剩下的反对派堡垒也都被扫除了。一九七六年一月，中央政府指责马德拉斯的德拉维达进步联盟政府贪污腐化盛行而把它解散了；一九七六年三月以古吉拉特邦内政治性暴乱有增无已为由对该邦实行了总统统治。

但是，所有这一切都只不过是议会提出并于一九七六年十一月以压倒多数票通过的、包罗万象的（有五十九项内容的）《宪法（第四十二次）修正》的序曲。这些宪法修正案使议会和中央政府的大为扩大的权力固定下来了，而损害了所有其他独立自主的权力中心——法院、行政部门、反对党派和各个邦。这些巨大的变化确立了巩固永久性专制制度的条件，政府的领导成员则以履行“国家的职责以消除阻碍实现社会经济目标的障碍”为借口，为这些变化进行辩解。

据法律部长说，《第四十二次修正案》的一个最重要的目的，就是要完全改变最高法院一九七三年在克沙瓦南达·巴拉蒂案中作出的认为议会不能修改宪法“基本结构”的判决。在对宪法第三六八条所作的另一修正中使用了最明确无误的文字，来消除一切这样的怀疑，即以为“对议会拥有通过增加、变更或废除宪法条款等办法修改宪法的制宪权”存在着任何限制。这样搞掉了“基本结构论”之后，其他的一些修正就大大地削弱了法院的权力，从它们的管辖权限中排除了与担任公职人员（包括行政部门和印度警察部门人员）有关的问题；并授权议会在联邦一级和邦一级建立行政法庭，以解决税务纠纷，外汇和进出口，工业与劳工纠纷，土地改革，城市财产最高限额，以及与粮食和其他必需品的生产、收购、供应和分配等有关的问题。与此同时，最高法院

行使基本权力的权限也被限于考虑中央法令的有效性（对邦所制订的法令只能在高等法院提出异议），并规定至少需要有七名法官中三分之二的多数通过才能宣布任何法令无效。此外还授权议会规定，尽管人民享有法律面前人人平等的基本权利及政治自由和财产权，但“预防或禁止反国家活动”的法令，“或预防成立反国家结社或禁止其活动”的法令，不得宣布为不符合宪法。修正案还规定把人民院和邦立法会议的任期从五年延长到六年；规定总统必须根据内阁会议的意见行事；并且授权印度政府动用驻扎在任何一个邦的中央军队以应付治安受到破坏的局势，而不需要有关邦政府的任何批准或监督。

除了所有这些变化之外，为使国家政策的指导原则对宪法中有关基本权利的条款具有较大的法律效力，还采取了“历史性”的步骤，以提供新的合法原则，供政府用来为修正案辩护。新的宪法前言庄严地表示，决心把印度建成一个“主权的、社会主义的、世俗的民主共和国”——用这种提法代替一九五〇年宪法中要建立一个“主权的民主共和国”的提法。最为重要的是，根据一九七一年第二十五次修正案加入宪法的第三十一条（丙）被保留下来并得到了加强，而且在克沙瓦南达·巴拉蒂案（一九七三年）中被最高法院撤销的那个部分也得到了恢复。根据新的第三十一条（丙），“凡使维护第四部分制订的所有原则或任何原则的国家政策产生效力的法令，不得以不符或剥夺或减少第一四条、第一九条或第三十一条所赋予的任何权利为由而视为无效；而且，凡包含一项声明表示正使此类政策发生效力的法令，不得以其未使此类政策发生效力为由而在任何法庭上对之提出怀疑。政府发言人直言不讳地说明了这个修正案的目。他们提出的理

由是必须“保证不使个人的某些权利特别是财产权妨碍社会的进步和福利。体现社会权利的指导原则必须高于实质上是私有权利或个人权利的那些基本权利”。

第四十二次修正案对独立时建立的政治秩序的根本基础进行了攻击。它提出了议会高于一切这个新的制宪理论，并且确认了在与保护个人政治自由和财产的基本权利发生冲突时，这一指导原则对保证社会秩序以“促进人民福利”的极大意义。过去的政治制度允许通过只采取保护个人政治自由和财产权的措施来实行经济改革的立法，而在这样一个政治制度下为实现民主的社会改造重新排定这种优先顺序，其意义却无人探索。确实，由于到处都对政府搞宪法大改革的动机加以冷嘲热讽，新的政治合法原则的意义便显得模糊不清了。毫无疑问的是，甘地夫人并不打算利用新的权力去引起一场社会革命。勿宁说，这些新的原则为依法剥夺持不同政见者的政治权利和财产、不给予公务部门中不听话的官员以担任职务的任何保证提供了法律依据。这些宪法条款还无限地加强了中央对各邦反对党政府的强制力。

虽然人们普遍地对政府提出第四十二次修正案持冷嘲热讽态度，而且普遍反对旨在阉割民主制度的条款，但国大党内和左派反对党中的许多人却已经接受了政府为证明其行动正确而制定的这种新的合法原则。确实可提出辩论的一点是，随着紧急状态的延长而日益增长的普遍愤怒情绪，不仅是针对停止基本权利这件事本身的，而且是针对滥用给予政府的无限权力一事的，因为这种权力被利用来谋取一个小集团的私利，而不是被利用来履行国大党的诺言，实行影响深远的社会经济改革，以减轻贫穷者的痛苦。

由于新的政治合法原则产生了影响，群众的政治认识提

高了，因甘地夫人在一九七七年一月十八日宣布进行一次新的人民院选举而出现的非同寻常的事态发展则说明了这种认识所达到的高度。在这位总理发表声明的同时，释放了包括反对党领导成员在内的政治犯，放宽了新闻检查，取消了对得到承认的政党进行正常竞选活动的限制。

即使如此，反对党显然还是以极为不利的条件参加竞选的。它们只有五十天时间去组织一场全国性的竞选运动，筹措竞选基金，并向三亿以上绝大多数都是文盲的选民解释重大问题。与此同时，在贾雅普拉卡什·纳拉扬的推动下，国大党（组织派）、人民同盟、印度人民党和社会党，即组成一九七一年被国大党击败的“大联盟”中的主要政党，同意组成一个联合竞选的党——人民党，并搞一个同一的候选人名单、一个共同的竞选标记和一个共同的党旗。这个联合反对党中为首的是甘地夫人的死对头莫拉尔吉·德赛。

人民党从反共的国大党左翼中，特别是从钱德拉·谢卡尔领导的、支持过贾雅普拉卡什·纳拉扬并同反对党领导人一道被捕过的那些社会党人中吸收了新党员。此外，人民党还设法同印共（马）、旁遮普的阿卡利党和泰米尔纳杜的德拉维达进步联盟结成了竞选联盟。另一方面，国大党则在印共和泰米尔纳杜的安纳德拉维达进步联盟中找到盟友（安纳德拉维达进步联盟是在提出德拉维达进步联盟领导腐化透顶的指责之后，脱离该党的一个持不同政见的派别）。大多数选区的党派斗争只局限在两个对手之间进行，一个代表国大党或它的支持者，另一个代表人民党或它的盟友，这种竞争情况自印度独立以来还是第一次。

竞选过程是出乎所有的人预料之外的。当二月二日内阁中资历最深的贾格吉凡·拉姆辞去政府和国大党的职务时，国

大党能利用它多方面的有利条件轻而易举地重新当选这个设想便受到了怀疑。拉姆几乎不间断地在中央工作了三十年，除甘地夫人外，他是在全国拥有广大追随者的唯一国大党领导人（他在八千万以上哈里真中有广大追随者）。他的叛离使总理受到了毁灭性的打击。由于拉姆强烈谴责甘地夫人破坏国大党内部民主，而且民主制度已成为“个人揽权的方便工具”，所以这一损失就更具有破坏性了。拉姆要建立民主国大党的决定使北部几个主要邦的国大党党员得到鼓励而纷纷脱党。而且，在民主国大党也决定以同一竞选标记和党旗参加竞选时，他的决定更增添了人民党的力量。

这个联合反对党成功地使紧急状态成为竞选中的主要问题。贾雅普拉卡什·纳拉扬在选民面前把紧急状态这个僵硬的选择解释为“民主与独裁之间以及奴役与自由之间”的选择。人民党领导人说，甘地夫人尽管大权独揽，却未能解决人民紧迫的经济问题，所以他们许诺“既提供面包，也给予自由”。

甘地夫人的论点是，人民党是代表不同意识形态和利益的政党的机会主义联盟；人们要在国大党领导下的“稳定、和平和进步”与她的政敌领导下的“混乱、一团糟和不稳定”这两者之间进行选择。她反驳了关于独裁的指责，指出进行选举这件事情本身就证明她是信奉民主的，但她的辩驳也没有多大说服力。虽然这位总理在所有各邦都进行了竞选活动，连续一个月每天在二十次集会上发表演说，向选民们保证“我不是在威胁任何人”而是作为一名“塞维卡”（人民的公仆）献身给人民，但她的这些保证再也不能使人相信了。

确实，在每一个邦，竞选运动中最出人意料的现象就是

显而易见的“反国大党热潮”。除总理外，不论中央还是地方的国大党领导人，他们所吸引的群众无论在人数方面还是在热烈情绪方面都比不上聚集起来听贾雅普拉卡什·纳拉扬、莫拉尔吉·德赛以及较次要的人民党领导人发言的人们。反对党的候选人集中谴责搞强迫绝育的暴行，谴责国大党未能履行关于重新分配土地、就业和缩小差别等诺言，他们的谴责得到了自发的拥护，这反映在一个事实上：人们募集了成千上万笔小额捐款，用来资助人民党的竞选活动。库尔迪普·纳亚尔报道说：

人们等待几个小时，往往等到午夜以后，仅仅是为了听一听〔人民党领导人的〕讲话。如果领导人因参加其他会议和在乘汽车或火车旅行中耽误时间而迟到了，人们是不在乎的。支持反对党的组织一夜之间就出现了；充当志愿人员和提供基金的号召立即就得到响应。至少在印度恒河平原，人们的心情令人回想起独立以前的日子。那时，不论国大党说什么，人们都积极热情地照办；而现在，人民所听从的却是人民党的响亮号召。

选举变成了国大党的一次空前大灾难。有资格参加投票的人百分之六十以上都投了票，这几乎与一九六七年创记录的百分比一样高。印度的选举人（即农村和城市中的贫苦者）一旦得到对紧急状态下建立起来的新的政治秩序公开表示意见的机会，他们就不难拟出一张经济成果与独裁统治政治代价对照表。在一九七一年选举中，国大党曾赢得所投选票的百分之四十三以上，而在一九七七年却明显地倒退了，只能获得全部选票的百分之三十五稍多一点。在人民院，倒退

就更多了。国大党的席位从一九七一年在五百一十八席中占三百五十二席减少到一九七七年在一千四百四十席中占一百五十三席。人民党则赢得了百分之四十三的选票和二百七十个席位，独立地取得了足够的力量去组织新政府。加上盟友，它实际上达到了为履行修改宪法以撤销第四十二次修正案这一竞选诺言所需的三分之二多数席位。更引人注目的是，在国大党的所有北部和中部堡垒，包括北方邦、比哈尔、旁遮普、哈里亚纳、中央邦、拉贾斯坦、西孟加拉、奥里萨、阿萨姆和古吉拉特在内，国大党都被人民党所击败。在所有这些邦，国大党在选票方面的损失是重大的，在席位方面的损失是惊人的。最令人惊异的是，甘地夫人本人就在她的家乡赖巴雷利选区被她的政敌拉杰·纳拉因所击败。他的儿子桑贾伊被国大党指定在邻近的阿梅提选区参加竞选，但他也被选民所拒绝。确实，在国大党搞政治活动的主要地盘北方邦，该党也没有赢得一个席位。

只是在南部的泰米尔纳杜、安得拉、迈索尔和喀拉拉等四个邦才出现与此相反的情况。在这四个邦，人民党惨败于国大党或与国大党联盟的党。出现这种情况的原因可能是多方面的。在南方并没有直接遭罹紧急状态中的各种暴行。此外还产生了这样的恐慌，即尽管过去达成过妥协方案，一个以人民同盟为基础的人民党政府还是可能企图强行以印地语为国语。而且，人民党曾与德拉维达进步联盟联合竞选，而当时反对派正尖锐地攻击德拉维达进步联盟最高层普遍腐化。在喀拉拉，国大党印共联合政府主要由于它努力贯彻执行前任政府即印共（马）领导的联合政府所制订的激进的、“耕者有其田”的土地改革而赢得了一些真正的支持。

三月二十二日，选举结果揭晓后不久，甘地夫人立即提

出了辞职。就在这位总理离开她担任了十一年的职务之前，她采取行动正式取消了对内紧急状态。六天以后，自一九七一年十二月印巴战争以来一直生效的对外紧急状态令也终于撤销了。三月二十四日，在当代民主政治中表现个人意志和政治勇气的一次真正非凡业绩中，八十一岁高龄的莫拉尔吉·德赛实现了他长期未能实现的抱负。他被人民党议员选为该党领袖，因而成为印度独立以来的第四任总理。

此外，一九七七年六月在几个邦举行的立法会议选举中又一次出现了普遍支持人民党的情况。人民党在北方邦、比哈尔、中央邦、拉贾斯坦、奥里萨和旁遮普等邦再次赢得了大多数席位，仅在西孟加拉败于印共（马），印共（马）在这个邦第一次勉强获得了绝对多数席位。同时，泰米尔纳杜的选举则确立了地区性的安纳德拉维达进步联盟在这个邦的领导地位。此后不久，在法赫鲁丁·阿里·艾哈迈德总统死后，在对甘地夫人的统治的最后一次否定中，莫拉尔吉·德赛提名N·桑吉瓦·雷迪为总统候选人——桑吉瓦·雷迪也是一九六九年国大党提名的总统候选人，甘地夫人曾不惜以分裂国大党为代价把他作为“辛迪加派”的工具加以反对。一九七七年七月二十二日，桑吉瓦·雷迪获得一致通过，当选为印度总统。

伴随着所有这些事情而来的是一片欢欣鼓舞，但这种欢欣鼓舞并不能无限期地掩盖不安情绪，人们担心印度的民主制度仍然面临着最严峻的考验。贫苦的大多数人再次听信了诺言——这次却是一个反国大党的联合政府作出的“既提供面包，也给予自由”的诺言。群众对民主方法再度表示的这种信赖看来更加深刻了，但是，不仅中等阶级知识分子，而

且反对党巨大胜利的主要缔造者，却对民主程序的有效性仍然感到怀疑。在正常的民主政治恢复以后成为印度最受尊敬人物的贾雅普拉卡什·纳拉扬自己就相信，即使反对党取得胜利，大规模贫困问题也不可能得到解决。纳拉扬还在紧急状态期间受到拘留的时候就曾在他的监狱日记中透露：“问题是，通过普通的民主程序能不能根本改变情况？即使反对党得胜，情况将会改变吗？恐怕不会。法令将被通过和运用，钱将被花掉——即使做了所有这些事情，而且可能不发生贪污腐化，但是我们的社会结构、制度和‘秩序’会发生变化么？我想不会。”

几个月过去了，反映不同意识形态和社会经济利益的人民党未能在经济战略上取得一致意见，所以这种担心便更加广泛地表现出来了，而在领导人退回到“需要找出一个既代替资本主义又代替共产主义的办法”这个老提法之后，则更是如此了。他们提出的选择是“走以政治经济分散化为基础的甘地式社会主义的道路”。一九七七年十一月通过的《人民党经济政策声明》使该党承担义务把公营部分可供投资的资金集中地用于农业发展，包括在农业方面创造新的就业机会以及发展使用劳力密集生产技术的小型工业和家庭工业。这项《声明》宣布，人民党反对“以剥削为基础的任何制度”，并答应“消灭两极社会，因为发展是为了失业者、无家可归者、小农、边际农和雇工”，但是《声明》对于实行这种新方针的政策含义却特别含糊其词。这个“转变的动力”没有提到激进的土地改革，而是笼统地说要“最大限度地分散计划制订程序”和“把农业提高到最突出的地位，并最后通过大规模工业化来做到这一点”。

纳拉扬提出的问题（也是印度独立以来使印度领导人感

到苦恼的问题)还有待解答,但是任何当选执政的政府都愈来愈难以忽略这个问题。能不能使民主程序适应于收入、地位和权力等的重新再分配以改变社会结构呢?

可以肯定的是,历来的记录并不令人鼓舞。全国领导所期望的是,政治民主会形成一个对政府施加压力以实现和平改革的群众基础,但他们的期望在许多方面都已证明是错误的。选举活动(以及普选权和多数执政等原则)显然能够破坏过去对人为规定的社会等级制的赞同心理;而依靠地方上的显要人物作为各选区“联系人”的当选政客却很少有力量去忠实实行旨在加强农村贫苦者的经济力量以采取独立政治行动的制度改革,对这一差别缺乏了解,那大概不是什么无关紧要的事。

确实有充分的证据表明,初期的社会动员进行得很好。在具有里程碑意义的一九七一年选举中,甘地夫人在国大党分裂后被大批地方权势人物所抛弃,但她越过地区、语言和种姓等界限,提出“消除贫困”这个直截了当的阶级要求,因而仍然设法在农村贫苦者中赢得了空前的多数支持。自此以后,印度群众中政治意识的加强使民主政治的性质发生了变化。一九七七年的全国性选举和各邦选举讽刺性地使甘地夫人遭到毁灭性的失败,并使国大党蒙受空前未有的损失,但是这些选举提供了最引人注目的证据,说明农民已开始对超越宗教、种姓和派系等界限的政治问题作出反应而直接参加全国性的选举活动。韦纳在列举城乡投票方式的明显相同点时指出:

农村居民同城市地区有广泛的联系;移居城市者经常回到他们在农村的老家去;生活在城镇中的许多印度

大中学校学生来自农村并继续同农村保持联系；学校教师、律师和官吏渗透到农村和城镇；公路的建筑、半导体收音机的普及和公共汽车的发展都把印度的农村和城市连成一个统一的交通运输网；而且最后一点是，党组织已渗透到印度的城市和农村。

采访一九七七年三月竞选运动的记者们感到惊讶的是，“穷乡僻壤的农村听众对关于公民自由、基本权利和司法独立等深奥难懂的辩论”竟然作出了“真正引人注目的”反应。确实，选举结果表明，选民们有很高的辨别能力，有选择地恰好击败了自甘地夫人以下应对紧急状态最大暴虐行径亲自负责的那些高级内阁部长。如果说紧急状态还有点什么其他意义的话，那就是它加快了农民中较贫苦阶层的政治化速度，使他们从自己的经验中明确地看出，他们可能会首先受到掌握在地方警察和政府官员手中的专制政府之害，这帮人所关心的只是向专横跋扈的上级献媚。

但是，如果说过去二十五年中的政治斗争在不识字和贫苦的人们中激发了一种“达到危险程度的政治觉悟”这一点现在已确定无疑的话，那么，同样明白无误的事实则是，这种高度政治觉悟尚未产生自下而上的、要求实现和平社会改革的、有效的群众压力。特别是，“群众的思想”发生变化之后，政治结盟状况并未随之发生变化，而政治结盟状况发生变化就可以使当选政府不断受到压力而履行经济改革的诺言。

农村贫苦者未能把他们在人数上的优势这笔最大的财富转化为有效的政治力量，这有多方面的原因。首先是由于把建立党组织的方法和社会改革的方法区别开来了，这就意味

着不可能希望有了不起的成就。国大党自称代表全国而不排除任何集团，并决定依靠农村中占支配地位的集团来建立党组织，这意味着新的选民是由那些从占有土地的种姓的领导成员中选拔出来的中间人引导而参加政治活动的。虽然地方领导人之间的政治斗争确实吸引了日益众多的贫苦农民参加政治，但是最受压制的集团与外界的执政党权力中心和行政当局之间缺乏直接接触，却加强了垂直的政治关系，这种关系为贫苦者提供唯一的希望，使他们可以因为与较广泛的政治制度有较密切联系而得到好处，并且可以得到保护，不因有这种联系而受害。

这些垂直的政治关系没有阻止政治意识的变化。这些关系本身并不说明，为什么农村贫苦者在经过大约三十年之后不能产生自己的领导和把他们中间的大多数人组织起来，向有土地的上层人物的统治挑战。出现这种情况的原因还必须从以种姓为基础的农民内部分裂中寻找，尤其是要从使哈里真和其他落后阶层的成员发生分裂的那种情况中寻找。同时，毫无疑问的是，占支配地位土地的拥有种姓能够利用他们的地位，作为他们村与外界的县、邦各级政府和行政部门当权者之间的中间桥梁，以挫败全国领导要通过制度改革来实现社会改造的政策。特别是有地位、有土地的上层，他们通过同邦议会、征收土地税的行政部门、邦级合作部门、乡村发展计划工作人员等，能够阻止人们有效地贯彻执行全国性政策，这些政策涉及土地改革，涉及按合作方针改组农业信贷、销售和分配，而且实际上是涉及所有其他旨在削弱把农民束缚于占支配地位的拥有土地的种姓的依附关系的“社会”改革措施。

更糟糕的是，由于未能实现制度改革，农村人口中力量最

薄弱的阶层比以往更有赖于同占支配地位的拥有土地的种姓的领导成员保持良好的关系。半心半意地实行土地改革的尝试只能使地主们注意他们的长远利益，而通过驱逐佃户，把传统的土地出租制改为应急性的产品分成制，来保护他们的财产权。同时，由于小块农田变得太小而无法养活全家人，所以边际农愈来愈多，而加入了人数日益众多、寻求补充性就业的无地雇工队伍。较大的土地所有者发现以货币工资代替实物工资更加有利可图，所以许多无地雇工面临着这样一种选择：要么是高工资的但不稳定的临时性就业，要么是提供某种额外保证但以牺牲个人独立性为代价的新形式的永久性合同。而且，几乎所有的贫苦农户都无法避免由于要长期不断地借钱来满足基本消费需要，而同较富裕的土地所有者建立令人不愉快的关系。

土地、收入、地位、联系、权力——所有这些政治资本比以往更集中在占支配地位的，拥有土地的种姓手中。人数上占优势的贫苦农民在本村内的命运仍有赖于紧密地同拥有土地的上层人物保持良好关系，他们不可能为了在更广阔的范围内采取共同的政治行动，而越过亲属、种姓和派系等关系去结成联盟。尤其是，农民领袖们除非通过一个本身具有制裁能力的广泛的地区性或全国性组织，至少得到不受人身攻击报复的保证，否则，他们企图组织一条共同战线就是愚蠢的。

农民在这种情况下不可能利用政治民主来产生自己的领导或自下而上地建立起党组织，这是不足为奇的。唯一现实的选择似乎是让一批政治工作者从外面进入村子去执行在基层建立党组织的任务。

这行得通吗？当然，试图采取这种方式动员农民是有严

重困难、甚至危险的。主张社会改革的民主政党在组织上从来没有削弱到如此地步。国大党在一九六九年分裂后未能重新建立起它的组织基础，而一九七七年选举失败后，由于人们又对甘地夫人的领导提出了挑战，她便决定搞新的分裂，再次制造了两个国大党组织，使得国大党进一步遭到破坏。与此同时，甘地夫人要实现政治上卷土重来的愿望，就必须克服德赛政府所设置的障碍，因德赛政府曾在一九七八年七月初步采取了一些步骤，准备以紧急状态期间犯有滥用权利的刑事罪对这位前总理提出起诉。同时，前论坛派成员也开始组织一个有广泛基础的社会主义论坛，在不参加任何党派的情况下开展活动，把知识分子、政治活动家、工会工作者和青年工作者吸引过来，“为长远地采取政治行动而加强社会主义力量”。

人民党的处境也并不好些。它的所有组成集团在一九七七年五月正式合并成一个党，但几个月之后，这个党又不得不登记它自己的基本党员并建立县级和邦级党组织。与此同时，人民党主席钱德拉·谢卡尔又在主持一个仍然严重依靠人民同盟及其好斗的印度教民族主义组织国民志愿团干部的组织。

几个共产主义政党也失去了很大一部分势力。印共所得选票不到百分之三；甚至印共（马）的选票也略有减少，只得到一九七七年全国选票的约百分之四。马克思主义者在喀拉拉邦被国大党——印共竞选联盟击败，这一失败虽然由于他们在西孟加拉取得明显的胜利而得到补偿，却仍表明他们是一个地区性政党。

即便政治领导的这些严重弱点可以得到克服，以阶级为基础的农民组织也必然会遇到哈里真与其他落后阶层之间的

种姓对抗，以及迫切要求提高工资的农业雇工与无力应付这种要求的小土地所有者之间的利害冲突。而且，尽管还不能认为贫苦者是团结一致的（虽然从这个角度看来农民的日益无产阶级化是一个积极的发展），而把哈里真和其他落后阶层按种姓原则组织起来的努力，仍然必定会受到较富裕的、有土地的种姓的坚决反对。如果总的发展水平低下，差别日益扩大，而为提高贫苦者生活水平的再分配政策具有使一方受益使另一方受损的性质，即不可避免地使富有者的生活水平有所下降，那么在这种情况下，农民必然会组织起来，这时就更会出现上述情形。

尽管在建立以阶级为基础的农民组织方面存在着这一切障碍，但是仍不可能找到什么替代性东西来经受这些潜在的受益者不断施加的政治压力，他们要求执行独立以来历届政府所接受并已制订成法律、但为土地占有种姓无所顾忌地不予理睬的土地改革政策。贾雅普拉卡什·纳拉扬就曾不胜感伤地说过，在独立以来的三十年中农村社会结构并没有发生变化。他承认说，“过去我不喜欢按阶级来组织（哈里真和无地者）的想法”，但是终于找不到其他办法，而只有把农村贫苦者组织到以阶级为基础的协会中去。

尽管采取这样一种方针会遇到各种困难和危险，但应当指出，在某些关键方面，和平改造印度经济的政治条件，现在比印度独立以来任何时候都更为有利。比过去高得多的政治觉悟水平和新的平等主义原则，正在破坏对种姓和派系效忠的旧关系，这种关系有利于过去那种进行垂直的政治动员的方式。在消除大规模贫困方面的进展正变成评价当选政府的表现的一种新的试金石。而且，这个鉴别合法性的标准为受过教育的中等阶级所广泛接受，而出现这种结果，是由于

社会觉悟提高了，同时也是由于不安情绪在日益增长；人们担心的是“我们再也不能想当然地认为我国负担沉重的人民能够容忍和忍耐下去”，他们的“令人不能容忍的处境只能使他们走投无路”。事实上，人民党已不得不默认人民群众的期望日益殷切，该党大部分党员本身就是社会中较富有和保守的成员，即店主、商人、文官（他们是人民同盟在城市中的骨干）和印度人民党中的大土地经营者（他们从绿色革命中得益最大）。莫拉尔吉·德赛在出任总理后不久向全国所作的一次广播讲话中重申了他的“既提供面包，又给予自由”的保证，许诺要“在十年内消灭赤贫”。人民党已正式保证要在一九八七年以前消灭失业，甚至还要把最低收入和最高收入在纳税之后的差距缩小到一比二十，而最后的目标则是缩小到一比十。

还有另一种最终可能证明是有利的情况。在就政治制度的基本原则、特别是就宪法上对基本权利所作的保证与实现公正社会秩序的指导原则之间的关系再次进行辩论的时候，下述想法正在深入人心，即民主制度必须根据它使每个公民摆脱贫困的能力来加以评价。虽然人民党有能力立即采取行动取消紧急状态期间规定的最专横的措施，包括对国民志愿团及其他团体的取缔以及对新闻报道的限制（甚至解散萨马查尔新闻社，恢复四个独立的新闻社），但是它不可能履行选举诺言而完全撤销宪法第四十二次修正案。在上院即联邦院保住了大多数席位的国大党则只同意作有限的修改，即从经过修改的宪法中撤销那些最“令人反感的”条款。一九七七年十二月二十日人民院通过的《第四十四次宪法（修正案）》取消了议会制订法律取缔“反国家”活动和结社的权力，恢复了最高法院和各高等法院考虑任何邦立法或中央立

法的合法性（以及通过简单多数宣布中央或邦制定的某项法律无效）的权力。除其他措施外，人民院还撤销了允许中央政府在未经人民院同意的情况下向任何邦派遣军队的条款，也撤销了处理对总统、副总统、总理和议长的选举提出异议的请愿书的特别程序。这次修改还恢复了人民院和邦议会的五年任期。但是，人民党和国大党未能就政府关于修改宪法第三十一条（丙）的建议取得一致意见，政府建议的目的是要恢复最高法院对旨在使指导原则高于基本权利条款的立法进行司法审查的权力。而且，不管未来谈判的结果如何，要使财产权恢复到原来与基本政治权利平等的地位，看来是不可能的。假定情况如此，那么将来就有可能通过不致于随后会在法庭遭到否定的议会措施来实现根本的经济改革。

最后，正在农村中出现的组织上的真空状态使形成横的联盟关系有了可能，这种联盟关系可以为不惜花费时间和精力在农村的极其贫苦的人们中进行组织工作的政党提供一个直接的群众支持基础。这种情况在喀拉拉和西孟加拉两个邦得到了证明，那两个邦的马克思主义者从无地雇工和分成农中吸收党员，成功地建立起邦级党组织，提供了一个可靠的支持核心，终于取得了政权。

虽然这两个邦的以阶级为基础的农民组织确曾使农村的暴力事件急剧增加。但是，由于中央政府能够实行总统统治并派中央武装去加强邦警察的力量，这种冲突受到了控制而未发展成大规模内乱。但是，在限制阶级冲突（阶级冲突可能发展成为地区性的对抗，或宗教上的对抗，或种姓间的对抗），过去三十年来在社会和经济一体化方面所取得的进展，也许比中央所能享有的政治和军事优势甚至更为重要。不管怎样，如果出现一个不能信守诺言满足印度各个不

同社会集团最低需要的无能的执政党和中央政府，在这种情况下，发展地区民族主义和为各邦争取更大自治权的运动，就有可能得到人民群众最大的支持。

当然，要精确地估计在政治上按阶级把农村贫苦者组织起来能得到什么好处和需要冒什么风险，那毕竟是不可能的。然而，如果作出其他选择而不这么去组织他们，那也许就会更加肯定地使印度社会发生“渐进革命”的希望落空。

不论出现哪种情况，印度社会的两极分化正在进行。自紧急状态结束以来，在许多邦里，根据《二十点纲领》分配给无地雇工的很大一部分土地已被地主强力收回。种姓暴力事件，尤其是上层种姓印度教徒因哈里真根据《二十点纲领》要求得到土地权和其他利益而被触怒，因而对哈里真进行的谋杀和暴行，表明有土地集团与无土地集团之间的对抗在加剧。

目前，对长期政治稳定的最大威胁之所以产生，看来并不是由于人们企图建立有效能的政党以便能够动员贫苦农民并使他们经常提出自己的要求。相反，对政治秩序的最严重的威胁可能会产生于这样一种情况，即传统的权力关系逐渐丧失其合法性，而又没有任何权力结构可以取而代之。在没有任何准则可循的情况下互相对抗、互相冲突的敌对集团，可能引起循环不已的暴力行为和镇压措施，破坏现存民主制度的活动能力，而同时又不能为重新建立一种比较有效能的政治秩序创造条件。

自称信仰民主社会主义的中等阶级知识界也许可以得到许多好处：他们可以试图把贫苦农民组织起来，并有可能使贫苦农民既参与政治又加强政治稳定，即加强当选政府的力量，使其完成渐进革命的第二阶段，以实现结构改革。民主

管理程序中如果再次发生故障，那时情况如何并不难想象，但是很难设想一九七七年的那种异乎寻常的事态——这一事态由于以前未能实现根本的社会改革，而彻底崩溃了的民主政治秩序——会再次出现。

跋

过去的十年是印度政治巨变的十年。在这些突然变化的背后隐藏着印度民主制长期存在的弱点：它还不能重建全国一致的社会经济政策的原则。一九七七年一月，人民党在人民院选举中以三分之二多数取胜，并在中央执政。接着又在十个邦邦议会选举中赢得三分之二多数。然而，人民党的胜利是短命的。人民党一旦执政，它的主要组成部分“印度人民党”（the Bharatiya Lok Dal）和“人民同盟”（the Jan Sangh），都嫌得到的权力不够大。领导层的大量精力消耗于派系斗争，特别消耗于竭力扩大党员人数，以便建立一个单独的政党，在下届选举中攫取重要地位。可是，计划中的选举并未举行。

这些冲突、矛盾损害了人民党的凝聚力。其所以如此，除了政客们野心勃勃、争权夺利之外，还有更深刻的原因。一开头，新形式的社会两极分化就表面化了。对立的阶级在种姓制的基础上展开了针锋相对的斗争。来自首陀罗之类下层种姓的农民、农场主，有些人在绿色革命以后发了财，起来向那些独立以来把持着执政党和仕途门路的、拥有土地的高级种姓挑战。

现在的权势人物与他们的旧部下争权夺利，各不相让。这种冲突、矛盾在人民党内部具体表现为：下层种姓集聚在查兰·辛格的“印度人民党周围，上层种姓则加入“人民同

盟”。“人民同盟”里有“国民志愿团”。这是印度教的一个尚勇好斗的青年组织，它向人民党提供了大量政治工作人员。

苦恼不堪的查兰·辛格深信，如果他的种姓同莫拉尔吉·德赛总理一样是婆罗门而不是贾特，他在北方邦、比哈尔邦和哈里亚纳邦牢固的社会基础，准会保证他当上总理。而且，他作为内政部长，有权选定下层种姓出身的人在他有势力的三个邦里当首席部长。这样做的结果却燃起了北印度广大地区下层种姓和上层种姓之间社会冲突的熊熊烈火。当比哈尔邦和北方邦大选后新组成的政府，宣布给本邦下层种姓分别保留百分之二十六和百分之十五的公职时，上层种姓的青年就走上街头发动暴力抗议。此外，人民党中人民同盟的上层种姓的邦议员则发动颠覆活动，驱逐领导他们人民党邦政府下层种姓出身的首席部长。正当查兰·辛格发现他在各邦的基本支持者正在被搞掉，他的追随者立即发动全国规模的运动，反对人民党政府里与国民志愿团保持联系，长期和印度教教派主义有来往的领导人。

人民党分裂成争战不休的派别，在中央和各邦都不能掌握大多数，这种状况的后果是始料不及的。到一九七八年十一月，甘地夫人迫使国大党发生第二次分裂，排除了对她的领导权的日益刺耳的批评。她建立了国大党(英)，作为个人的权力工具。她领导这个党在安得拉邦和卡纳塔克邦邦议会的选举中取得了压倒多数。她个人也在卡纳塔克邦奇克马加卢尔选区的竞选中取得成功，重新得到了人民院的席位。这对她重新成为唯一超越地区、教派、种姓界限，具有号召力的全国性领导人铺平了道路。

政治力量的新配置使查兰·辛格和其他下层种姓暂时取

得了全国一级的胜利。印度人民党和人民同盟关系破裂后，查兰·辛格派的成员脱离出去成立了人民党（世俗派）。一九七九年七月十五日莫拉尔吉·德赛失去了多数，退出了总理职位。第二天，查兰·辛格从人民党议会党团撤出，担任了人民党（世俗派）的领导。查兰·辛格执著追求当总理的雄图大略，过去曾遭受挫折，这次又被国大党（英）领导人的老谋深算击败了。甘地夫人先是答应支持他，然而即将举行第一次信任投票的那天早晨，又突然撤回了支持。不过，这位第一个来自非上层种姓的政治家，有六周时间登上了本国的最高官职。

一九八〇年第七届人民院选举，仅仅在名义上是各政党之间的竞争：主要的竞争者都只是有一个不健全的基层组织。国大党（英）在南方最强有力的领导人卡纳塔克邦前首席部长德瓦拉杰·乌尔斯脱离了该党，建立了他自己的国大党（乌）。人民党（世俗派）和一部分与国大党（乌）观点一致的社会党议员拼凑成民众党，其余的政治派别仍以人民党的名义继续活动。选举实际上是在三个代表人物中进行抉择，即国大党（英）的领导甘地夫人；民众党的主席查兰·辛格；如果人民党当权，就预定当总理的贾格吉凡·拉姆。有象征意义的是，竞争者分别为婆罗门、贾特和查玛尔（即分别为再生人、首陀罗和表列种姓）。

国大党（英）以胜利者出现。甘地夫人的党获得的普通选票，实际上与她的党在一九七一年获得的一样多，占总票数的百分之四十三，在人民院取得了三分之二的多数。该党在为表列种姓保留的选区，赢得了和一九七一年相同的席位（七十九席中的五十席），而在为表列部落保留的选区取胜的数目增加了。

然而深入分析一下，选民对甘地夫人的支持是削弱了。在印地语心脏地区的几个邦，查兰·辛格的民众党夺走了国大党（英）的选票。在北方邦穆斯林大量集中的三十个选区，两党几乎打了个平手：国大党（英）赢得十六席；民众党十四席。在北方邦和比哈尔邦，国大党（英）在为表列种姓保留的选区不是以多数取胜的，而是由于反对党的分裂，以不过半数的最多票取胜的。

总之，国大党（英）在印地语心脏地区的北方邦、比哈尔邦、哈里亚纳邦，是以不过半数的较低的最多票取胜的，分别为百分之三十六点五，三十六点四和二十九点二。民众党把对小农所有者的阶级呼吁，同对落后种姓的种姓呼吁熔合在一起，赢得的普通票在北方邦为百分之二十九，比哈尔邦为百分之十七，哈里亚纳邦占百分之三十四。

国大党（英）在一九八〇年六月举行的邦议会选举中也取得了好成绩，然而未能压倒日益发展的地方势力。甘地夫人的党未能在南方的泰米纳杜邦再次执政，全印德拉维达进步联盟赢得了胜利。在旁遮普邦，甘地夫人的党仅仅险胜阿卡利党。另外，国大党（英）中央领导人帮助阿卡利党温和派的对立面原教旨主义的桑特·贾纳伊尔·辛格·宾德拉瓦尔壮大力量，在锡克选民中制造分裂。实行这一战略招致了后来不幸的后果。就左翼来说，地方上有基础的印共（马）在西孟加拉邦（一九八二年）和特里普拉邦（一九八三年），与国大党对抗取得了胜利。在喀拉拉邦，国大党（英）只是与一些种姓和教派政党联合，才防止了马克思主义者建立政府。

甘地夫人不能使用一九七二年之前的党内选举制来提高国大党（英）的威望，使它成为众望所归的组织。原因是：

如果恢复选举，就会引起激进分子和保守分子在党的社会经济纲领上无法解决的矛盾、冲突。事实上，甘地夫人也确实无心重建党的组织。相反，她似乎坚信：在两极分化的政局中，右有保守政党和教派政党，左有共产主义政党，左右双方都要求得超级权势支持。而且，只有由她掌握超级权势，印度的政局稳定和国家安全才有保障。在她看来，社会分化和思想分化会招致中央政府的不稳，甚至招致外国干涉印度内政，只有她的个人威望才能凌驾社会分化和思想分化之上。按照这种逻辑，甘地夫人本人就是中央。

到八十年代，尼赫鲁改造印度社会的设想已经所剩无几了。国家领导层的目标已经缩小到保持政局稳定和维护一个强有力的中央政府。甘地夫人开始考虑家族继承人问题。她似乎认为，尼赫鲁家族被印度人看作体现印度民族主义的唯一领导，只有它能使选民响应国家号召，而不理睬地区性的或阶级性的号召。甘地夫人首先培植小儿子桑贾伊，在桑贾伊于一九八〇年六月驾机失事后，又安排大儿子拉吉夫。

甘地夫人一向认为地方情绪对印度的国家统一是有害的。但是，具有讽刺意味的是，当她决心把国家权力和党的决策权都集于一身之时，却帮助了地方情绪的迅速蔓延。一九八三年，在新德里多次干预安得拉邦的政治之后，国大党（英）在中期选举中，败于电影明星拉马·拉奥所领导的“泰卢固之乡”（the Telegu Desam）党。同年，在卡纳塔克邦中期选举中，国大党（英）降到少数票的地位，人民党领导人拉马克里希纳·赫奇组成了新的邦政府。一九八三年至一九八四年期间，多达十四至十六个反对党参加了四次“聚会”，目的在于重新建立一个统一的反对党。这个目标对他们来说尽管是个难题，但他们在中央和各邦的关系问题

上取得了广泛的一致。中央领导对此不能是高枕无忧、毫无芥蒂的。一九八三年十月，斯利那加第三次“聚会”通过的主要的“一致文件”，阐述了按联邦制重新分配权力的必要性。文件提出了许多建议，其中有要求修改宪法，削弱或废除中央政府的如下权力，即解散邦政府和邦议会；任命邦长；对各邦权力范围内的事务有立法权；不经邦政府同意在各邦驻扎警察部队；对给予各邦的财政拨款随意干预等。

到一九八四年，第八届人民院选举在即，消息灵通的观察家再次预告，甘地夫人的国大党（英）或是要遭受重大挫折，或是败北。鉴于此，甘地夫人再次作出努力颠覆各反对党的邦政府，以便控制行政机构。搞掉安得拉邦民选的首席部长N·T·拉玛·拉奥的企图，没有获得最后成功。但是在查谟和克什米尔，由于邦长贾格莫罕的默许与合作，国大党（英）搞垮了国民大会党的法鲁克·阿布杜拉政府。

尽管如此，甘地夫人对局势终于失去了控制。旁遮普的宾德拉瓦尔在一九八〇年还是她暗中的同盟者，后来却成为国大党（英）在该邦和中央最危险的反对者。他为了成立“卡利斯坦”独立国而发动的日益凶残的恐怖运动，使中央政府受到了独立以来对国家统一最危险的威胁。同时，甘地夫人对于要不要同比较温和的锡克领袖打交道的问题迟疑不决，例如调整一下旁遮普邦和相邻的哈里亚纳邦的邦界。主要担心这样做会失去印地语中心地区的支持。特别是哈里亚纳邦的印度教徒对于在谈判中向锡克人付出任何代价都深为不满。

甘地夫人最终决定实行武力解决。从一九八四年六月六日武装部队围攻阿姆利则的金庙据点并且杀死了宾德拉瓦尔及其追随者的时候起，恐怖运动就得到了旁遮普邦里心怀异

志的失业青年的附和。武装部队对特别神圣的锡克神殿的失敬行为，激发了宾德拉瓦尔党羽复仇的热望。一九八四年十月三十一日，甘地夫人被她的一名锡克族卫兵暗杀致死。

英·甘地似乎预感到她的末日，并为此作了准备。应她的要求，宰尔·辛格总统和国大党（英）的高级领导人把她的儿子拉吉夫推举为国大党（英）的新领导。

印度人民大众对这位年青总理普遍表示同情，他也满怀希望。这位不由自主、改行从政的飞行员，继承母亲业绩于危难之际。他作出了诺言，要把贪污腐败的政客清除出国大党（英），并恢复党内民主。一九八四年十二月举行了第八届大选，拉·甘地领导国大党（英）取得了空前的胜利。他的党赢得百分之六十三的选票和百分之八十人民院的席位。拉·甘地在旁遮普邦暴力活动层出不穷的形势下，以国家神圣统一的名义呼吁群众支持，获得了全国四面八方不同社会、经济背景的选民的热烈响应。年青的总理还成为青年一代（印度百分之七十五的人口是三十五岁以下的青年）憧憬未来的象征。甚至有不满情绪的中等阶级，也对这位候选人许诺恢复国大党党内一致寄予了期望。

这种狂热很快就消失了。一九八五年三月，国大党（英）在中央选举取得了空前胜利的十个月后，印度举行了邦议会选举。选举结果表明，拉吉夫的得票能力不足以弥补党组织基础的薄弱。相反，选举结果引起人们关注，国大党（英）是否会变成印度北方，特别是印地语地区的一个地区性政党。国大党（英）在古吉拉特邦、喜马偕尔邦和奥里萨邦继续保持压倒地位，在北方邦、比哈尔邦、拉贾斯坦邦、中央邦等印地语邦，也取得了胜利。然而与全国选举中取得的成绩相比，即使在这些力量最强的地区，群众的支持也明

显地减少了。反对党民众党 (Lok Dal) 竟能在北方邦、比哈尔邦、拉贾斯坦邦加强了力量。前身为人民同盟的印度人民党 (the Bharatiya Janta Party) 在中央邦、拉贾斯坦邦的地位也有所加强。

国大党 (英) 损失最为惨重的是在南方。在南方唯一成功的是在小小的本地治理中央直辖区，在那里同安纳德拉维达进步联盟合作取得了胜利。在安得拉邦和卡纳塔克邦，国大党 (英) 再次受挫于泰卢固之乡党和人民党。在北部边界具有战略意义的锡金邦，国大党 (英) 为当地政党锡金战斗团所击败。

一连串的失利到此并未终止。拉吉夫力图同比较温和的领导人物达成和解，来笼络激烈的种族集团和宗教集团。可是，这种办法非但没有制止恐怖运动，反而使得国大党在选举中丧失选票。这类双重损失曾经出现于旁遮普。一九八五年七月二十四日“历史性的”和解并没有制服了旁遮普和哈里亚纳两邦强大的反对派；国大党 (英) 因暴力不断升级，却于一九八五年九月在选举中败于阿卡利党。此外，还有几次“和解”，一次是对阿萨姆人，另一次是对米佐人。阿萨姆闹事，要求把非法的孟加拉移民赶出阿萨姆。米佐人暴动，要求成立自治邦。结果，国大党在这两个地区的选举中都遭到了失败。阿萨姆是在一九八五年十二月，米佐拉姆是在一九八七年二月。

所有这些失败，都令人想起甘地夫人对国家统一的忧虑。这些失败也引起国大党 (英) 内部对拉吉夫的政治才能是否配得上他母亲的领袖地位发生怀疑。各邦对中央的挑战，也引起了国大党 (英) 党内不同政见者对拉吉夫兼掌党魁和总理大权发生疑问。

“英·甘地的忠于者”提出一个问题来与拉吉夫及其小圈子进行较量。那就是总理所作的恢复党内选举的诺言。这位总理兼国大党（英）主席，曾经规定以一九八六年三月三十一日为招收党员的最后期限，并且规定选拔忠于党、忠于政治领导的党员为党务工作人员。

可是，就连拉吉夫·甘地所任命的政治上最干练的人物、国大党（英）全国委员会副主席阿琼·辛格也不能阻止本党对立面网罗假党员、在党员名册上弄虚作假以操纵选票的行为。党员审查工作尚未竣事，就已经清楚，在党员名册上，不合格的或实无其人的党员占百分之六十。因此，恢复党内民主的全部措施不得不半途而废。

可是，连一个能够履行把印度千百万贫苦大众推进到二十一世纪的诺言、纪律严明的党组织的外表都不存在，拉吉夫在那些依靠低级种姓和下层阶级的马克思主义党派及其他群众性党派的手面前，就很难使人信服。一九八七年三月，国大党（英）在喀拉拉邦的政权，为马克思主义派所领导的“左翼阵线”所获得，这样国大党（英）在南方就无立足之地。国大党（英）力图在西孟加拉邦击败马克思主义派也没有取得成功。最令人沮丧的是国大党（英）于一九八七年六月在本乡本土的印地语地区哈里亚纳邦的失败，民众党为首的反对党联合阵线在那里以三分之二的压倒多数取得了胜利。

拉·甘地在命运使他成为总理的几年后，明白了他母亲多年前就领会了的道理。那就是，社会上、教育上处于不利地位的种姓和语言上、宗教上、部族上的少数人口政治上的迅速觉醒，使得国内敌对派系不可能按照相互同意的旧办法，在一种互惠互利的框架里进行竞争。争夺政治权力的派

系斗争已经不按种姓和教派来划分。在有些邦里，斗争既爆发于在相当程度上整齐划一的社会阶级之间，也爆发于无法调解的、互争地位的种族集团之间。

拉吉夫又重新实行英·甘地老的政治手法。他坚持既当总理又当国大党（英）主席，由他本人挑选各邦首席部长和党的首脑。此外，他指责保守的教派反对党是同外国勾结企图搞乱国家的右翼反动派，同时又严厉批评共产党人一面从社会主义国家贩运意识形态，一面又同右翼反动势力结成机会主义的联盟。

拉吉夫不仅在言词上，而且在行动上也重复甘地夫人的做法。他掌握了他母亲抵制来自右翼和左翼的侵蚀所曾用过的一些手法。国大党（英）无所顾虑地利用各种方式，包括在选举前夕“慷慨地”分发现金，在具有战略意义的东北地区终于打破了一连串的失利。一九八七年十二月，在那加兰德的选举中赢得绝对多数，一九八八年二月在梅加拉亚同“山区人民联盟”的叛离分子结成暂时的联盟。在这不久之后，中央政府不再用讨论的方式寻求政治解决无法控制的旁遮普邦亲卡利斯坦派的恐怖主义活动。总理宣布对旁遮普邦实行总统统治，解散邦议会，并促成一九八八年三月通过宪法第五十九次修正案，以便有可能在旁遮普邦宣布紧急状态，中止人民的基本权利。

马克思主义派也受到挫折。在特里普拉邦，左翼阵线在选举前夕受到了强烈袭击，分离主义的部落国民义勇队向占人口多数的孟加拉人发动血腥的进攻。拉吉夫·甘地的应付办法是：宣布该邦为骚乱地区，在武装部队保护下举行选举。国大党（英）同当地一个部落分裂主义政党结盟成立了新政府。

在甘地夫人执政时，有些政治措施，骤看起来好象是失策，可是仔细思考一下，却是争取高度政治化、高度两极分化的社会里多数人口唯一可行的战略。这种战略与贾瓦哈拉尔·尼赫鲁所力主实行的政治制度化完全不同。相反，现在需要的是救世主，这个救世主（延伸起来以至他或她的政党）自信能够把存在分歧和对立的全国各种团体的要求体现出来。第九届人民院大选将于一九八九年举行。国大党（英）全国委员会于一九八八年四月在马德拉斯召开了一次会议。这次会议象征性地承认，国大党的历史遗留到现在的只是同尼赫鲁家族之间的纽带。会议再次推举拉·甘地为领导人，并确认他是全国可接受的唯一领袖。目前流行一种说法：印度过去是“尼赫鲁时代”，接着便是“英迪拉时代”，现在已经进入“拉吉夫时代”。这种说法不自觉地贬低了印度独立以来民主方面的成就。

尚待分晓的是，人治将归属何人并会持续多久；领袖是拉吉夫·甘地还是反对党所支持的另一位领袖；谁能创立一种机构代替有活力的代议制，来保存印度政府的民主形式。国大党（英）内外主张中央集权的分子，都不能形成一种能动员群众的思想意识，也不能成立一种扎根于基层的组织。他们至今最为成功的是，许诺金额越来越大的受群众欢迎的计划，激发群众情绪，把群众聚集在“救世主”领袖周围。但是，这些计划都无法持久地提高生产率和增加占人口百分之四十的下层人们的收入。相反，在现有的社会框架里，提高平均增长率唯一可行的办法就是经济自由化，提高国内国外私人投资的积极性，而后果必然是扩大“两个印度”（贫困的印度和富裕的印度）之间的经济差距。

拉·甘地本人热中于现代化技术，他希望使印度工业在

国际上具有竞争性，人们认为这是一九八五——八六年期间加速放宽对国内工业和外贸管制的主要原因。事实上，英·甘地担任总理的后期，就为以市场经济为方向的经济改革铺平了道路。

经济自由化运动有多种复杂的因素，一方面，中央政府如愿以偿，实现了控制经济“制高点”这一压倒一切的目标。到八十年代初，有组织工业的产量约有百分之四十五属于国营企业。国营企业在重工业、基本工业、基础工业、银行和其他长期信贷机构中占居主导地位。到一九八一——八二年度，印度8家最大的企业属于国营企业。用资本总额来计算，在三十家资本最雄厚的企业中，二十四家属于国营企业。用实付股本总额来计算，国营企业对私营企业的比例是三比一，销售金额的比例是四比一。可是另一方面，从一九六四——六五年度至一九七五——七六年度十二年期间，工业年增长率始终徘徊于百分之四左右。国营企业的利润形成长期不足，资本对产出的比例激增（资本货工业中资本产出率，从七十年代到八十年代翻了一番，即从三比〇增加到六比〇），使得政府越来越难于筹集追加资金用于新的工业项目和基础设施。因为实际投资率下降，动力、运输、煤和水泥的短缺就导致资本货工业的成本上升、定货减少、开工不足和利润率下降的恶性循环。

此外，在收入分配不平等依然如旧的条件下，大众消费品的有效需求相对停滞，限制了国内市场对比较有效经营企业的刺激能力。另一条出路只能是鼓励金属制造业和资本货工业的现代化，努力使印度制造业产品在国外具有竞争力。可是，国营企业杜绝国外竞争，在全面保护下经营已经达三十年之久，不能指望它在电子、电信、计算机方面突然掌握

高技术。甘地夫人在强调社会主义，坚持既定工业政策的时候，就曾经示意要新政府对私营企业的扩大和现代化予以支持，作为向本国经济注入竞争机制的一种方法，并且决定不打算扩大公营企业，除非它能提高效益。从一九八〇——八一年度开始，印度贸易逆差不断增加，不得不用国外商业市场上的净信贷来弥补，这就进一步促进了把出口外向型的生产作为新的重点。

新政策萌发于八十年代初。当时，印度预料自由化措施必将引起进口的增长。为此，曾与国际货币基金组织签定了五十亿特别提款权单位的贷款协定，来缓和可能出现的国际收支赤字。自由化的措施包括：上百项产品开放许可证；授予二十家大企业“自动许可证”；取消钢铁、水泥限价；准许印度企业同外国公司签订技术合作项目，以取得生产技术。

在拉吉夫·甘地继任总理的时候，国内和对外财政的匮乏每况愈下。到一九八一——八二年度，甚至连岁入对岁出的微小结余都绝迹了。到一九八五——八六年度，中央政府和各邦政府的预算开支，按市场价格竟达国内生产总值的百分之二十四点二。而发展开支却停滞于国内生产总值的百分之十左右。更令人震惊的是，投资水平约略相当于每年发行债券和赤字财政的净贷款总额。一九八五——八六年度的应付利息竟高涨到中央政府和各邦政府岁收总额的百分之十五点二及国内生产总值的百分之五点三。

与此同时，印度每年的对外借贷约在一百亿至一百五十亿卢比之间，每年偿还利息上升到约占净贷款的百分之三十。偿还贷款要靠增加出口赚取较多的外汇。但是，外贸逆差却从一九八三——八四年度的一百亿卢比增加到一九八

四——八五年度的二百二十亿卢比，更增加到一九八五——八六年度的三百四十亿卢比。

以年增长率百分之五点二为指标的第六个五年计划（一九八〇——八五年）的计划投资，突破前例首次主要依靠私营部分投资的增长。计划指望私人投资实际增加四点五倍。令人注目的是，这个数字大约为公营部分投资额的百分之八十九。第七个五年计划（一九八五——九〇年）规定年增长率为百分之五，私营投资预计再翻一番，达到公营投资额的百分之七十九。这样的设想是把年工业增长率定为百分之九至百分之十，出口增长率定为百分之七。

而且，拉吉夫·甘地制造了一种印象，令人感到他将远远超越他母亲实行的有限度的自由化。他的财政部长V·P·辛格提出的一九八五——八六年度预算案没有提到社会主义，从而大大加强了这一形象。此外，大大扩大了免于申请许可证的工业数目；政府鼓励大公司（通称“垄断及限制贸易行为法”和“外汇管制法”所管理的公司）参与高技术产业的发展；提高了进口原料的外汇限额；降低了公司和城市上层中等阶级的税率。

然而，这种忽视公营部分的措施，是在没有取得一致同意的情况下实行的，因而原已存在的无休止的意见冲突又表面化了。特别是在一九八五年三月国大党在十一个邦竞选失败之后，人们怀疑拉吉夫得票能力的时刻。国大党内的左翼，以及坚持主张社会主义类型社会的老式国大党人，都同声附和共产主义政党的批评，认为拉吉夫“偏袒有钱人”。一九八五年五月，财政部长V·P·辛格向国大党工作委员会提交的经济议案受到攻击。全印国大党委员会通过的修订决议删掉了“在不断发展的过程中，不能把一个阶段的政策

文件永远奉若神明”这一关键性的句子。修订决议增加了新段落，重申国大党（英）致力于实现社会主义的目标。拉吉夫在这次会议上处于守势。后来，他回复到甘地夫人曾采取的谨慎从事的方针，一方面坚持政府继续实行国大党传统的国营企业控制“制高点”的混合经济的纲领，同时以局部变动的方法转变政策。

可是，总理的专家顾问们认为，经济自由化只有在全新的工业政策的体系内，才能取得成功。而且，不能把新的工业政策仅仅看作是对一九五六年以后制定的管理制度的修补。一九八七年五月，计划委员会公布了一九八六年九月原则上批准的“新工业政策”的正式文本，把这些政策说成是完成第七个五年计划的目标所必不可少的。为实现机械和其他基本工业的现代化，对私营企业采取了一整套鼓励措施，这明显地背离了过去优待国营企业的国家政策。新工业政策提出了不少建议，其中有：取消指令性价格，作为工厂从内部筹集资金用于投资的手段；允许工业劳动力合理化（即采用解雇过剩劳动力的办法）；根据需要争取国际长期贷款，以实现机械和资本货公司的现代化；在财政上鼓励现代化，对企业因实行现代化而得到的利润减税百分之二十；实行新的政府招标政策，废除最低金额中标制，规定制造程序标准作为招标条件；政府对那些以国内自行研究和发展为基础，建立新生产能力和扩大现有能力的企业，发放优惠贷款；政府在战略性行业和高技术产业领域，挑选并确定一些能提供长期发展计划的印度公司，给予长期财政支持；除“垄断及限制贸易行为法”和“外汇管制法”管理的公司及五亿卢比以上的投资项目外，取消一切企业申请许可证的手续；“垄断及限制贸易行为法”管理的公司从一千六百五十家减少到

二百家左右。管理的根据不着重公司的规模，而着重于是否通过定价或其他限制使用的手段滥用垄断权；政府对提出企业五年计划并经政府批准的受“垄断及限制贸易行为法”管理的公司，给予支持；制定关税和价格的一揽子政策，推进造纸、制糖、新闻纸、化肥工业的现代化；把国防、铁路、电信的公共投资计划，同保证市场需求的供应工业的发展联系起来。总起来讲，计划委员会打算在国营企业和私营企业之间建立事实上的伙伴关系，协调财政和其他计划以实现印度工业的现代化。

这些建议是在拉吉夫·甘地进一步失势的时刻提出的。失势的原因是一系列丑闻被揭露出来并受到指责：有消息透露，拉·甘地小圈子中的成员把外汇挪到瑞士银行；在政府负责谈判的国防合同中，外国公司非法向印度代理人提供佣金。有讽刺意味的是，V·P·辛格这位新经济政策的设计者，又是这一消息的主要供给来源，他曾先任财政部长，后任国防部长。拉吉夫撤去了他的内阁部长职务，接着又把他开除出国大党（英）。可是，这个不明智的决策反而把V·P·辛格弄成一个某些反对党领袖纷纷表示支持的取代总理的可靠人物。计划委员会的这套建议，即使是一个强有力的总理采用也足以引起争议，何况是在拉吉夫失势之时，果然这套建议也就悄悄地束之高阁了。

到八十年代后期，印度领导人不能恢复过去国大党党内一致的状态，不能消弭思想上和社会上的分歧来实行国家政策的新原则。政治上的种种限制，妨碍国家支持私营企业实行利润优厚的资本货工业和高技术工业的现代化。结果，私营企业的投资计划，大多是在家用电器、通信、石化、机动车等以进口零件和半成品为基础，成本低、收益快的行业。

如所预料，经济自由化的整套政策受到共产主义党派的攻击。他们认为这些政策使腐败的领导人及其食客大发其财，加强了已经富裕起来的城市中等阶级，而这些人不关心普通人民的贫困。

印度独立迄今已经四十年了，社会的不平等已经日益表现为地区、种姓、教派的对抗。这种对抗已经开始削弱政治生活的世俗性，损坏中央政府的权威，消耗大量物质资源于非生产性开支来收买群众的支持。而印度的领导人至今还不能直接提出这个“社会问题”。

印度社会实行革命式的变革代价极其高昂，远非人们所能承受，无论如何是完成不了的，这种说法大家都可以接受。但人们接着不禁要问：国家为了缓和阶级冲突以保持现有的不平等结构，在社会、政治、经济方面所花费的代价，究竟能支付多久？

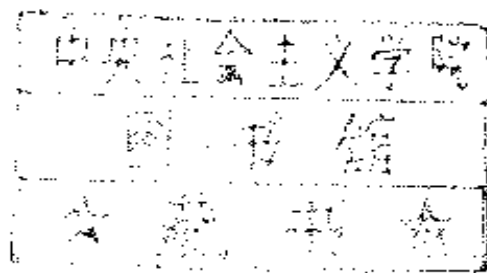
一九八八年六月二十九日于费城

印度独立后政治经济发展史

〔美国〕 弗朗辛·R·弗兰克尔 著

孙培钧 梅 之 等译
刘创源 姜述贤

杨瑞琳 校



中国社会科学出版社

一九八九 北京

印度独立后 政治经济发展史

〔英国〕弗朗辛·R·弗兰克尔 著



参加本书翻译工作的还有：

周义歧 高 颢 李玉昭 陈淑琴
张敏秋 皮美艳 宋北杉

序 言

《印度独立后政治经济发展史》一书是美国教授弗朗辛·R·弗兰克尔所著。作者研究印度问题有几十年历史。她先在普林斯顿大学任教，后又在宾夕法尼亚大学政治学系当教授。1981年夏曾来华访问，并到南亚研究所作学术报告。1986年1月，参加美国南亚考察团重来我国访问，同我国研究南亚的多名学者进行学术交流。近年来她在印度主持一个由美、印、英、加各国学者参加的关于印度各邦政治社会宗教问题的联合研究项目，1987年该项目的研究成果，将以专著形式在美国出版。

本书是1978年美国出版的。该书从1947年印度取得独立，写到1977年英·甘地大选失利。作者以丰富的资料概述了印度独立后三十年政治、经济、社会等方面的发展变化。因此，本书可谓一部不可多得的印度现代史著作。

作者认为，印度独立后发展的道路是打算以渐进的方式，同时实现经济增长和社会改革这两重目标。本书根据印度独立后三十年的实践结果，分析了这一战略的利弊。作者认为，印度的经济比过去是发展了，但是政治、经济的问题并没有根本解决，印度社会动荡的原因就在于此，没有农村经济制度的根本变革，就没有农业经济的普遍繁荣，工业经济也就不能持续增长，贫困、失业也就必然成为愈来愈棘手的问题。

作者以二十年采访调查的资料写成本书，这种严谨而认

真的治学态度值得我们称赞。

印度是与我们相邻的一个大国，许多方面的情况与我们相似。我们可以从印度的发展中吸取经验，得到借鉴。这是一本美国学者介绍印度情况的书，我希望能看到有更多的印度学者，特别是中国学者写的有关印度情况的书籍和读者见面。

陈翰笙

1986年6月