

试论 21 世纪印度毛主义运动 暴露出的国家政府缺陷*

宋丽萍** 张淑兰***

【内容提要】 印度毛主义运动的第一波和第二波在 20 世纪均遭到当时国大党政府的迅速镇压,但 21 世纪第三波毛主义运动令国大党领导的团结进步联盟政府(UPA)屡遭败绩,毛主义者的控制范围不断扩大。第三波毛主义运动发展不仅归功于毛主义运动的自身力量,而且得益于印度国家制度和国大党政府的缺陷。它不仅暴露了印度议会民主制和联邦制的固有弊端,也显示出国大党政府在执政理念、政策措施及其实践层面所存在的诸多缺陷。

【关键词】 国大党 毛主义运动 印共(毛) 左派极端主义

印度毛主义运动在 20 世纪 40 年代末 50 年代初和 60 年代末 70 年代初先后经历两波发展,但这两波均遭到当时国大党政府的镇压。进入 21 世纪以来,第三波毛主义运动成功抵挡住了国大党政府的镇压,进而成为国大党政府 2014 年下台的原因之一。国内学者大都以印共(毛)作为切入点分析印度政府难以遏制其发展势头的原因,但国外学者的分析视角则相对多元,其中既有以印共(毛)作为重点,同时也有以联邦和地方政府作为分析主体,还有以表列部落等社会群体作为分析重点。笔者较为认同国外学者的分析框架,其中具有代表性的观点认为,“毛主义运动不一定反映了该运动自身的力量及其吸引力特别强大,它更主要的是暴露出印度国家的缺陷及其薄弱。”^①

* 本文得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“当代南亚的左翼思潮与实践”(项目编号:14JJD710002)和山东大学自主创新项目资助。

** 中国社会科学院世界历史研究所副研究员

*** 山东大学当代社会主义研究所研究员、山东大学政治学与公共管理学院教授

① Manoj Kr. Singh and S. K. Chaudhary, *Maoist Guerrilla: Seeing Red* (New Delhi: Surendra Publications, 2010), pp. 258 - 259.

本文试图对21世纪的第三波毛主义运动所暴露出的印度政府和政治的薄弱点,特别是国大党政府的缺陷,予以分析研究。

一、制度性缺陷

本文的研究视角是“国家政府缺陷”,但需要特别指出的是,21世纪印度毛主义运动兴起的原因不仅包括政治因素,还包括经济、历史、文化等因素。其中,最主要的原因是印度推行新自由主义政策进一步加大了印度社会两极分化的程度,原有土地改革的失败和新自由主义恶果产生共振而引发新一轮危机。此外,21世纪的毛主义运动也是在毛主义者经营四十余年的基础上的一次积累和爆发,因在印度社会底层有较为深厚的基础,实力比以往两次都要强大。

就政治因素而言,印度政治体制的根本特征是议会民主制和联邦制。这两种制度在第三波毛主义运动面前均暴露出其制度性缺陷,同时也暴露出这两种制度结合在一起所固有的缺陷。

首先,议会民主制下周期性选举制度存在的缺陷。从时间上说,国家的战略规划时间至少是5~10年。国大党政府具备这样的时间条件。从2004年大选到2014年大选,国大党执政两届,整整十年。而且,国大党上台的2004年亦是印度共产党(毛主义)成立的时间。国大党政府在2004年5月22日组阁成功,同年9月21日安得拉邦毛主义运动的主要领导组织——人民战争集团(PW)和印度毛主义共产主义中心(MCCI)宣布两党合并的决定,^①10月14日印共(毛)正式成立,成为印度左翼极端派的代表。然而纵观这十年,国大党政府缺乏长远谋划,这在很大程度上是由于周期性选举制度造成的。由于自20世纪90年代以来国大党独一无二的地位开始岌岌可危,每逢五年一度的全国性大选,国大党的精力始终转移到大选上。只是在2008年发生孟买大爆炸后,国大党政府才警醒,计划委员会专门任命一个专家小组调查毛主义运动。这种做法对于印度政府来说还是第一次。调查组走访了受毛主义运动影响的125个地区,发现国家在这些地区的治理极为薄弱。调查组在调查报告中批评了政府“以安全为中心”的应对方式,提出“以协商

^① Prakash Singh, “The Naxalite Movement in India”. <http://www.geocities.ws/prakashsaviti1959/NAXAL.doc>

解决为重心”的办法。^① 内务部的文件也承认,“有一种共识,那就是这主要不是安全问题,其根源在于贫穷和欠发展所导致的压迫感和沮丧感。”^②但是,由于五年一轮的大选临近,国大党政府还顾不上毛主义运动的影响。直到 2009 年大选结束后,新上任的内务部长于 6 月 22 日宣布印共(毛)属于恐怖组织。^③ 国大党政府于 2010 年 7 月才宣布正在筹建一个“统一指挥”体系来监督邦一级的镇压行动,同时宣布要实现邦警察配备现代化,包括现代化武器和最先进的通信设备等。^④ 所以,印度舆论界广泛认为,“直到最近(2010 年),印度的政治和安全部门才开始意识到毛主义威胁的严重性。”^⑤ 2010 年 7 月之后,国大党政府尽管推出很多政治、经济和社会发展等方面的措施以图综合性解决毛主义问题,但是进入 2012 年后国大党政府又鲜有重大行动,因为 2014 年上半年的大选临近导致应对毛主义运动只能再次停摆。由此不难看出,议会民主制下的周期性大选在一定程度上导致国大党政府在应对毛主义运动上不力。当然,造成国大党拖延应对毛主义运动的因素很多,尽管国大党政府领导人并没有明确谈及选举政治对政府制定应对战略性的影响,但民主选举特别容易造成政府低效是政治学基本常识,印度大选时间段和印度政府行动的对比充分证明,周期性选举导致国大党政府缺乏应对毛主义运动的长期战略。国大党执政十年,但联合政府在应对毛主义运动上鲜有成效,这也在一定程度上导致国大党在 2014 年大选中落败。

其次,联邦制下中央与地方分权制度产生的缺陷。根据印度联邦制下中央与地方分权体制安排,尽管联邦中央政府可以根据《宪法》宣布在全国或某个邦或地区实行紧急状态,但一般情形下,各邦享有相对独立的行政、立法和财政权,其中维护各邦的法律和秩序属于邦政府的职权范围,除非符合紧急状态条例,否则联邦中央无权干涉各邦事宜。在国大党政府应对毛主义运动的问题上,这一制度设计的弊端充分暴露出来,因为国大党政府并没有能够有效地动

① Sumanta Banerjee, “On the Naxalite Movement: A Report with a Difference,” *Economic & Political Weekly*, Vol. 43, No. 21, May 24, 2008, pp. 10–12.

② Bidyut Chakrabarty and Rajat Kumar Kujur, *Maoism in India* (New Delhi: Routledge, 2010), p. 31.

③ Ministry of Home Affairs, Government of India, “Annual Report (2009–10),” p. 17. [http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/pdf/AR\(E\)0910.pdf](http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/pdf/AR(E)0910.pdf)

④ Ministry of Home Affairs, Government of India, “Annual Report (2010–11),” pp. 25–26. [http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/pdf/AR\(E\)1011.pdf](http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/pdf/AR(E)1011.pdf)

⑤ Manoj Kr. Singh and S. K. Chaudhary, *Maoist Guerrilla: Seeing Red*, p. 259.

用国家的一切资源,也缺乏协调一致的全国性行动。从2004~2006年,国大党政府的试点工作主要在安得拉邦,所以与印共(毛)打交道的主要是安得拉邦的国大党邦政府而非中央政府。2005年以后,应对印共(毛)又成为那些受毛主义影响严重的各邦的事务,中央和各邦的行动不能协调一致。例如,由于毛主义的宣传,社会舆论和媒体总是对平民被杀事件大量报道且横加指责,却很少报道警察被杀害事件,因此自2010年9月开始,印度内务部开展了针对毛主义宣传战的反宣传攻势,制作了一个50秒的电视动画片,但邦一级政府的宣传活动直到4个月以后才开始。因此,国大党政府认识到“现有机制运转不良的原因在于治理不善,需要改变管理方式。”^①为了提高资金利用率和项目执行力度,国大党政府规定要进一步贯彻实施“1996潘查亚特延伸法案”(延伸到表列地区),保证部落民的林产品使用权,^②但是与中央层次采取的措施相比,国大党政府在地方采取的措施和行动非常少。因此,相关各邦一再要求联邦政府给予支持并制定一项统一的政策,国会中也有不少议员就此向内务部提出质询。^③2010年11月7日,中央邦政府要求将五个县列为受影响地区,以应对邦在警察力量、资金和设备上的不足,但并没有得到联邦政府的回应。^④比哈尔邦首席部长明确表示,“中央不能只是提供建议或派遣部队,必须超越这些,应该提供情报信息和发展资源。”^⑤但是,联邦制的制度设计使得国大党中央政府一直未能满足相关各邦的武力和发展需求。

再次,议会民主制下的政党政治进一步放大了联邦制弊端。在印度议会民主制下,联邦中央政府和地方政府可以由不同的政党控制。尽管独立后印度的民主政治运转正常,但联邦政治却从独立之初的一党控制两级政权转变为20世纪90年代后期的联合政治时代,虽然国大党和印度人民党是最大的两个政党,但由于无法获得议会过半席位,作为联盟伙伴的地方小党反而成为政治游戏的主角。2005~2014年间,联邦中央政府是国大党领导的联

① “More Funds to Fight Naxals,” *Hindustan Times*, August 7, 2010. <http://www.hindustan-times.com/newdelhi/more-funds-to-fight-naxals/article1-583615.aspx>

② Ibid.

③ See N. Rahul, “Government Hits Back,” *Frontline*, Vol. 22, No. 21, Oct 8-21, 2005. <http://www.frontline.in/static/html/fl2221/stories/20051021008201200.htm>

④ “M. P. Demands Five More Districts to be Declared Naxal-hit,” *The Hindu*, November 8, 2010. <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/tp-newdelhi/mp-demands-five-more-districts-to-be-declared-naxalhit/article873665.ece>

⑤ Santosh Paul, *The Maoist Movement in India* (New Delhi: Routledge, 2013), p. 139.

合政府,而许多邦则由地方性政党控制。一方面,并非印度所有的党派都认为毛主义是目前印度面临的最大的威胁,如西孟加拉邦长期由印共(马)执掌政权,邦首席部长明确表示不会参加各邦任何镇压纳萨尔分子的联合行动。另一方面,一些政党政治家为了获得政权一直与毛主义者暗中合作。例如,2011 年在西孟加拉邦打败印共(马)而上台执政的草根国大党领导人、首席部长 M. 班纳吉在上台前后一直遭到媒体的广泛评论,指责她为了上台长期与毛主义组织秘密合作。^①

二、理念缺陷

在 2010 年以前,国大党政府仍沿袭往届政府对毛主义运动的定性,认为毛主义运动在根本上是安全性的法律秩序问题。1967 年 6 月 13 日,在毛主义运动第二波的纳萨尔运动爆发时,当时的内务部长在人民院指责纳萨尔的武装冲突是“无法无天”。^② 2002 年,当美国掀起全球反恐浪潮时,印度人民党政府认定纳萨尔运动也是恐怖主义,从而将毛主义运动上升为反恐问题。从 2003 年印度的国防预算和相关的军事报告可以看出,印度人民党政府将国内安全放在了第一位。^③ 2004 年上台的国大党政府沿袭了印度人民党政府对待毛主义运动的态度。2005 年 4 月 13 日在德里召开的受毛主义运动影响各邦的首席部长会议上,总理辛格宣称:“可以毫不夸张地说,纳萨尔主义已成为我国迄今为止国内安全面临的最大的挑战。”^④同年 10 月,内务部长 S. 帕特尔指出:“如果一些人只是使用暴力的方法去解决问题,那国家就必须保护人民的财产和生命。……作为最后的一种手段,那就是尽国家的义务并控制一些伤害无辜民众的暴力行为。”^⑤直到 2007 年 12 月 20 日,辛格在有

① “Trinamool Helping Maoists: Buddhadeb,” *Hindustan Times*, October 9, 2010. <http://www.hindustantimes.com/india-news/trinamool-helping-maoists-buddhadeb/article1-610648.aspx>

② Sumanta Banerjee, “Naxalbari: Between Past and Future,” *Economic & Political Weekly*, Vol. 37, No. 22, June 1-7, 2002, p. 2115.

③ Gautam Navlakha, “National Security: Prisoners of Rhetoric,” *Economic & Political Weekly*, Vol. 38, No. 24, Jun. 14-20, 2003, pp. 2356-2359.

④ 孙培钧:《纳萨尔主义农村武装斗争——印度政府国内安全的头号威胁》,《四川大学学报》(哲学社会科学版),2006 年第 5 期,第 90 页。

⑤ “A Multi-pronged Approach is Necessary: Interview with Union Minister for Home Shivraj Patil,” *Frontline*, Vol. 22, No. 21, Oct 8-21, 2005. <https://naxalresistance.wordpress.com/2007/09/14/cover-story-on-naxalism-2005-frontline-magazine>

关印共(毛)的安全会议上仍然强调:“我已讲过,左翼极端主义是印度国内安全的最大的单一威胁,现在依然如此,他们没有一天不发动袭击。除非我们消除这个毒瘤,否则,我们不可能取得和平。”^①然而,思想上的认识并不等于已落实到实际行动,对惯于拖延的国大党来说,两者的统一还需要时间。直到2010年7月17日,印度国大党总书记在接受电视台采访的时候指责内务部长处理毛主义造反不力,认为将毛主义造反当成“纯粹的法律秩序问题”是错误的,指出政府必须“考虑到生活在受影响地区的人民,人民才是最关键的。”^②于是,在2010年8月7日举行的受影响地区全国森林管理会议上,印度内务部长强调发展是结束纳萨尔分子对部落民和森林民影响的关键,“不管我们将森林生活如何的浪漫化,请不要忘记,只要他们仍然沿袭以前的生活方式,他们就将永远贫穷。……必须给予那里的人民以希望,让他们知道政府并不敌视他们。”^③印度总统在2010年独立日前夕的讲话中指出:“极端思想的拥护者和左翼极端主义的追随者必须放弃其暴力道路,我呼吁他们与全国一起努力来追求增长和发展。……它(发展)需要一种协调的精神。只有当人们选择对话作为一种交流的渠道,发展才有可能。彼此倾听,彼此尊重不同的观念,我们才能解决我们面前的问题。”^④在2010年前后,国大党政府确实推出了很多社会、经济和发展项目以及其他辅助措施,然而时至2012年,亲自领导镇压毛主义运动的警官仍然坚持“纳萨尔主义是一种社会恐怖主义,……我们应该让社会永久地和平”。^⑤

这种观点在世界范围内有一定的认同。国际上,很多学者把毛主义运动定性为武装冲突,是左翼极端主义者领导的暴力冲突。他们认为,“武装冲突”指的是国家与一个政治组织之间的冲突,而毛主义是利用共产主义和毛

① “Prime Minister’s Speech at the Chief Minister’s Conference on Internal Security”. <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/document/papers/20071220pmspeech.htm>

② “Maoist Insurgents in India,” *The Economist*, July 22, 2010. <http://www.economist.com/node/16650478>

③ “More Funds to Fight Naxals”.

④ “In I – day Speech, President Asks Maoists to Give up Arms,” *Hindustan Times*, August 14, 2010. <http://www.hindustantimes.com/newdelhi/in-i-day-speech-president-asks-maoists-to-give-up-arms/article1-586857.aspx>

⑤ Uday Kumar, *Defeating Naxalite: Ways and Means to Defeat Naxalism* (New Delhi: Lucky International, 2012), preface.

主义的意识形态和战略进行合法化斗争,所以应该属于武装冲突。^① 其实,如何定性毛主义运动,印度政府内部存在的分歧由来已久。早在 1967 年纳萨尔主义运动爆发的时候,政府内部就存在类似的分歧。一种观点认为应将起义看成军事威胁,所以应优先派军队镇压起义;另一种观点认为起义源于中东部贫困农民和部落民对政府的不满,只要这些地区得到发展,纳萨尔主义者自然会消失。这种分歧恰恰说明,毛主义运动本身具有复杂性。从目前毛主义运动第三波浪潮来看,无论是安全的视角还是发展的视角,都没有抓住毛主义运动的根本,它既不是安全问题也不是经济问题,而是一个综合性的政治问题。

首先,毛主义运动是一个综合了新旧社会运动特点的社会运动。目前国内学界对于新旧社会运动的研究方兴未艾,观点各异。^② 概括起来主要有以下几点:第一,欧洲学界比较关注新旧社会运动的差异。新旧社会运动最根本的区别在于,传统社会运动的阶级色彩浓厚,如工人和农民,而新社会运动聚焦于议题,如性别、环境和种族等。第二,新社会运动在理论上和实践上都拒绝理论,也不组建政党,更不进入政府,只是试图通过运动影响政府,一般被归类为民众运动,所以国内外从事马列科社研究的学者较为关心新社会运动对传统左翼政党的影响,^③ 因为传统左翼政党是旧社会运动的领导组织。第三,新社会运动都是发动和利用传统工农运动所忽视的边缘人群,如山民、贱民、部落民和妇女等。印度的毛主义运动与旧社会运动一样,是受到政党[印共(毛)]的组织和领导,在理论和实践中都接受马克思、列宁主义和毛主义的指导,但它与旧社会运动存在差异,其主体力量不是工农而是部落民等如今更为弱勢的群体,这是它与新社会运动之间存在的一个共同点。因此,毛主义运动与传统的工农运动、新社会运动相比,其组织、结构和意识形态都非常宽泛,是新旧社会运动的一个混合体。

其次,21 世纪第三波的毛主义运动与前两波不同。就爆发地点而言,第一波的毛主义运动爆发在安得拉邦的特仑甘那地区(今特仑甘那邦),第二波

① Jonathan Kennedy, "Beyond Naxalbari: A Comparative Analysis of Maoist Insurgency and Counter-insurgency in Independent India," *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 54, No. 4, 2012, pp. 832-862.

② 张宗峰:《西方新社会运动研究综述》,《理论月刊》,2014 年第 8 期,第 166~175 页。

③ See Gail Omvedt, *Reinventing Revolution: New Social Movements and the Socialist Tradition in India* (New York: M. E. Sharpe Inc., 1993); 孟鑫:《新社会运动对西方左翼的影响分析》,《科学社会主义》,2012 年第 5 期,第 146~149 页。

的毛主义运动爆发在西孟加拉邦大吉岭地区的纳萨尔巴里,第三波的毛主义运动是一种新现象,不是纳萨尔运动的继续,它来自安得拉邦、奥里萨邦和恰尔肯德邦。在组织上,第一波的农民接受印度共产党的领导,而运动的领导人后来脱离印共组建了印共(马);第二波的农民和部落民接受印共(马)的领导,运动的领导人后来组建了印共(马列);目前第三波的部落民在组织上接受印共(毛)的领导。就领导政党而言,领导第一波和第二波毛主义运动的印共和印共(马)是工人阶级的先锋队,信奉传统的马克思主义,追求的是苏联模式的社会主义,而领导第三波的印共(马列)和如今的印共(毛)是社会最弱势群体的代表者,信奉的是发展了的马克思列宁主义——毛主义,追求的是另一种社会主义。

再次,毛主义运动具有鲜明的政治色彩。与欧洲学界对新社会运动的研究不同,美国学界比较重视对新社会运动的政治过程的研究。他们认为,新社会运动置身于制度政治当中,其开展的过程也是一个政治的过程,属于社会政治,可以称之为“亚政治”。^① 因为与传统主流的“国家政治”相比,“社会运动作为一种通过非制度渠道表达的政治抗争,被认为是非理性的政治行为。”^②印度的毛主义正是如此。尽管作为社会运动,毛主义运动也致力于社会变革,但是他们之所以不愿意进入国家的政治领域,是因为他们感觉国家结构是腐败的,议会本身就是一种设计,用来愚弄大众去相信上层阶级所控制的民主。印共(毛)的官方文件和声明都把议会称作猪圈。而且,与第二波的纳萨尔主义者不同,他们不仅反对议会民主制下的发展,而且充分利用落后欠发达地区人民被忽视的情感去开展暴力武装斗争。他们不相信,在一个国家不通过革命就能够消除不平等,^③他们也不相信协商是一条行为准则,认为谈判只是一种拖延或重组的阴谋,他们只相信武装斗争^④,他们的目标是武装推翻印度政府。

总之,正如印度计划委员会派出的专家小组所认定的,“毛主义运动是一场政治运动”,^⑤政府“不应该把印度的毛主义运动看作犯罪进而采用国家

① 李瑞昌:《“亚政治”与“新社会运动”》,《复旦学报》(社会科学版),2006年第6期,第119页。

② 杨灵:《社会运动的政治过程》,《社会学研究》,2009年第1期,第231页。

③ S. Das, *Maoist and Naxalite Politics in India* (New Delhi: Sumit Enterprises, 2011), p. 188.

④ G. K. Pillai, “Left – Wing Extremism (LWE) in India,” April 2010. <http://www.idsa.in/event/EPLS/Left – WingExtremisinIndia>

⑤ Bidyut Chakrabarty and Rajat Kumar Kujur, *Maoism in India*, p. 31.

暴力的形式予以解决,也不能把毛主义运动看作一个经济问题进而加强发展的措施,应该把毛主义问题看作政治问题。”^①在这一点上,尽管我国学者大都忽视了毛主义运动是社会运动,但均把毛主义运动看作重大的政治问题。

三、政策性缺陷

自 20 世纪 80 年代毛主义运动回潮以来,印度政府对毛派的围剿一直没有间断过,出台了多项应对措施。但需要特别指出的是,本文的研究对象是国大党辛格政府。如前所述,尽管国大党辛格政府缺乏应对毛主义运动的长期战略,但并不缺乏应对政策。2006 年 4 月,在受毛主义影响的各邦首席部长的第二次会议上,辛格总理提出了“两条腿走路”政策,称“我们要采取两条腿走路的政策对付纳萨尔主义的威胁。其一是必须采用一种有效的警察行动;其二是与此同时使他们减少被剥夺和被抛弃的心情。”^②但实际上,这是辛格自 1991 年成为印度经济改革设计师之后对印度一切复杂问题均采取的策略。^③辛格拿它应对毛主义运动原则上没有错误,但问题在于国大党政府缺乏真正的和实质有效的两条腿走路政策。在国大党看来,对印度选民而言最有吸引力的是发展,恰如印度开国总理、长期任国大党领导人的尼赫鲁所言,印度“最大的、最重要的问题是贫穷与饥饿”^④。与此相比,作为社会运动的毛主义运动达不到如此严重紧急的程度。毕竟,自独立以来,类似毛主义运动的地方性暴力冲突经常在印度发生,如旁遮普和查谟—克什米尔等,但最终都慢慢平息下去,而且在 20 世纪爆发的两波毛主义运动都被国大党政府镇压下去。然而时代不同了,毛主义者非过去的纳萨尔主义者,国大党也非当初的国大党。恰如新德里智库冲突管理研究所(ICM)学者所言,印度政府“一直没有一套协商一致的政策,也没有明确的政策。”^⑤实际上,国大党在十年间应对毛主义运动的政策措施可以分为三个阶段,而且都是在前一个方法无效之后

① Jonathan Kennedy, “Beyond Naxalbari: A Comparative Analysis of Maoist Insurgency and Counter-insurgency in Independent India,” pp. 832 – 862.

② 孙培钧:《纳萨尔主义农村武装斗争——印度政府国内安全的头号威胁》,第 93 页。

③ 参见张淑兰等:《印度拉奥政府经济改革的理念》,《南亚研究季刊》,2003 年第 1 期,第 10 ~ 16 页。

④ “Constituent Assembly of India Debates,” Vol. 2, January 22, 1947. <http://164.100.47.132/lssnew/constituent/vol2p3.pdf>

⑤ “Maoist Insurgents in India”.

再采取新的办法。这属于应急性的政策,缺乏持久性,且处于反复调整中。

第一阶段是从2004~2006年,以对话商谈为主。2004年5月,国大党上台后,按照竞选诺言用较为温和的谈判方式和平解决毛主义者的武装斗争,并在安得拉邦进行试点。6月16日,安得拉邦政府同意人民战争集团提出的一些停火条件,如停止清剿、撤销对人民战争集团及其6个外围组织的禁令等,双方达成停火协议,并商定在四个月后进行第一次谈判。就在会谈前一天,以人民战争集团为主的印共(毛)成立,第二天(即10月15日)邦政府与印共(毛)举行和谈。印共(毛)提出进一步要求,包括要求保障民主权利、贯彻土地限额法并将剩余土地分配给无地农民、承认部落民的自治权和森林资源使用权,成立单独的特伦甘纳邦等。邦政府的要求很简单,只是要求印共(毛)放下武器。经过四天的谈判没有达成一致的意向,双方最终于2005年1月16日宣告谈判失败。但是,国大党政府直到7个月后的8月15日才宣布印共(毛)及其外围组织为非法组织,冻结其资产,限制其活动。时任内务部部长在同年9月总结说:“众所周知,对话是最好的政治选择,但是安得拉邦的经验表明,谈判的收效不大,……如果必要的话,按照法律采取行动。”^①自此,国大党政府应对毛主义运动的政策进入第二阶段。

第二阶段是从2006~2009年,国大党政府开始采取法律行动。2006年3月13日,印度内务部印发了“毛主义目前情况”的政策声明,要求各邦不得与印共(毛)进行单独谈判,“除非他们放下武器”^②。在此期间,国大党政府颁布了一些法律条例,同时也启动了很多项目,但一直没有采取实际行动,直到2008年11月孟买恐怖袭击案促使国大党政府认识到毛主义的强大。2009年大选后,国大党政府在6月22日宣布印共(毛)为恐怖组织,并要求西孟加拉邦、奥里萨邦和比哈尔邦等受毛主义影响严重的各邦积极戒备,防止出现针对警察、安全部队以及公共基础设施的暴力行动。2009年年底,国大党政府宣布实施“绿色狩猎行动”,派遣大量联邦警察部队到毛主义影响最严重的地区进行清剿活动,行动区域涉及四个邦(昌迪加尔邦、恰尔肯德邦、奥里萨邦和西孟加拉邦),这标志着政府的行动进入了第三阶段。

第三阶段是从2010~2014年,国大党政府以武力镇压为主,同时强调社会经济发展。2010年年初,印共(毛)由于高级领导人在清剿中受伤,提出与

① “A Multi - Pronged Approach is Necessary: Interview with Union Minister for Home Shivraj Patil” .

② Gautam Navlakha, “Maoists in India,” *Economic & Political Weekly*, Vol. 41, No. 22, June 3, 2006, p. 2186.

政府进行商谈,但遭到国大党政府的拒绝。因为在国大党政府看来,毛主义者从来不尊重协议,而且“毛主义运动不是国际法律之下的法律秩序问题,而是一场彻头彻尾的暴动,政府必须予以彻底铲除”^①。但与此同时,国大党政府也在 2010 年推出很多政治、经济、社会和发展等方面的措施以试图综合性解决毛主义问题,开始真正实施两条腿战略。

四、政策实施缺陷

首先,行政指挥领导和管理机构多头管理,缺乏统一的协调行动。在中央一级,负责应对毛主义运动事宜的机构主要有内务部、情报局和联邦准军事化部队。内务部在制定政策方面发挥着关键的作用。后来从内务部分离出两个机构,一个是具体负责贱民和部落民事宜的“社会正义和授权部”,另一个是“表列种姓和表列部落全国委员会”。为了执行政府应对左派极端主义的整体战略,内务部于 2006 年 10 月 19 日建立了左派极端主义司。该司着眼于受影响的各邦安全能力建设,负责监控各邦左派极端主义的发展状况及邦政府采取的反制措施。^②此外,国大党政府设立了部长间小组,由负责社会经济发展的各部长组成,具体审议受影响地区的社会经济发展。印度计划委员会还任命了一个具体调查受影响地区实情的专家小组。在中央地方关系层面,国大党政府确立了处理毛主义事宜的会议机制。2005 年开始了以辛格总理为首的“受影响各邦首席部长的常务委员会会议”,2006 年辛格总理又组织召开了“关于国内安全的首席部长会议”,会后设立了一个由内务部部长牵头、受影响各邦首席部长组成的“部长授权小组”,负责实施“国内安全的首席部长会议”的决定。可以看出,在中央层级,政府里不仅缺乏专门负责制定有关应对毛主义事宜的政策机构和机制,也缺乏善于处理此类事宜的专门人才,最重要的是中央层级的机构和中央地方关系中的会议机制缺乏纵横交织的统一协调行动。明显的例子是 2006 年和 2009 年召开的邦首席部长会议均没有邀请从内务部分离出来专门成立的“社会正义和授权部”与“表列种姓和表列部落全国委员会”的人员参会。

其次,国大党政府实施的社会发展政策实际上惠民不足。在社会经济发

^① Ashok K. Mehta, “Taking the Fight to the Maoists,” *The Wall Street Journal*, April 5, 2010. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304370304575151283617147458>

^② See Ministry of Home Affairs, Government of India, “Left Wing Extremism (LWE) Division”. http://www.mha.nic.in/naxal_new

展方面,2005年国大党政府通过了“森林权利认可条例”,承认世代居住在森林里的表列部落及森林居民的权利。环境和森林部允许他们拥有1公顷的土地用于非森林目的。2007年通过“复兴安置政策”,为因工业发展等原因而失去土地的移民提供补偿,包括以土地换土地、至少解决一名家庭成员的工作,进行职业培训并提供住房补贴。

在社会经济发展的计划项目方面,国大党政府启动了“落后地区计划”(BDI)和“落后地区补助资金”(BRGF),由“潘查亚特制度部”(MPR)负责管理,覆盖了全国250个地区,其中受毛主义运动影响最严重的9个邦的55个地区可以获得247.5亿卢比的资金。^①2010年,计划委员会推出“联合行动计划”(IAP),拨款1400亿卢比,覆盖60个地区,包括35个受影响地区,用于建造学校、医院和饮用水设施。^②环境部长承诺上述发展项目将通过绿色通道获得许可证,环境法在这些地方的实施将具有“最大程度的弹性”,因为与纳萨尔主义斗争是关键。^③中央第十三届财政委员会为这些地区提供500亿卢比的森林管理资金。^④环境部根据“绿色印度使命”(GIM),雇用这些地区的年轻人担任社区林官,每月工资为5000卢比。^⑤国大党政府启动了将受影响地区的乡村道路连接起来的“总理乡村道路计划”(PMGSY),2010~2011年度投资200亿卢比用于实现表列5区人口密度超过250人的居民点的贯通。^⑥除了这些计划项目外,国大党政府还在330个受影响地区推行全国乡村医疗卫生使命(NRHM)、儿童综合发展服务(ICDS)等计划项目。^⑦

然而,国大党中央政府的发展政策在2010年之前只是口头许诺,直到2010年7月14日印度政府才宣布军援地方,但同时也宣布,政府无法增加对受影响地区的发展计划拨款。而且,在毛主义者、部落民以及很多国内外人士看来,印度政府的发展计划是为了能够开发部落地带的丰富矿藏和森林资

① Ministry of Home Affairs, Government of India, “Annual Report (2005–06),” p. 28. http://www.mha.nic.in/sites/upload_files/mha/files/pdf/ar0506-Eng.pdf

② “More Funds to Fight Naxals”.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

⑥ Ministry of Home Affairs, Government of India, “Annual Report (2010–11),” p. 29.

⑦ Ministry of Home Affairs, Government of India, “Annual Report (2010–11),” pp. 29–30.

源。^① 因为毛主义控制的区域恰好是印度森林和矿藏最丰富的集中地带,随着政府推行的各种发展项目,大企业和财团纷纷进入这些地区。此外,社会经济发展计划和项目具有周期长、见效慢的特点,从实施到见效在客观上存在“时间差”,随之而来的 2014 年大选决定了国大党政府在应对毛主义运动问题上以失败收场。

再次,国大党政府因在军事安全方面实际行动过火而被广为诟病。2004 年国大党修改了 1967 年的“非法行动预防条例”(UAPA),并据此宣布所有毛主义组织为非法,2006 年通过了“昌迪加尔公共安全特殊条例”,界定了非法行动的标准,规定邦政府有权根据需要组成顾问委员会来决定对某些即使不是犯罪的行为也要进行惩罚和制裁,并有权宣布某地区内的某种行为非法、政府对该地区的占领不受法院干涉。根据印度很多法律专家的研究,^②国大党政府颁布的这些针对毛主义运动的法律本身、其在实施过程中,都引发了很多问题,违背了国家宪法及其他法律保护表列部落和表列种姓的精神。

在军事力量方面,2005 年国大党政府在毛主义运动地区推出“警察现代化的项目”,由中央政府为受影响各邦提供现代化的武器装备、最先进的通信工具、交通工具和基础设施条件,各邦具体负责确定警察局的设立数量及地点选择。国大党政府还一直将联邦准军事化部队作为长期打击毛主义运动的根本力量,今后该部队将长期进驻受影响各邦,免除各邦三年内需支付的进驻费,为此而产生的近 110 亿卢比的开支完全由中央支付。^③ 为防止青年人加入毛主义组织,国大党政府还修改了中央准军事化部队的招募原则,规定其 40% 的人要从受影响地区招募。^④ 此外,国大党政府还组建了一支 14000 人的特殊部队,人员由联邦准军事化部队、邦警察和曾在受影响地区服役的前军人组成。^⑤ 为了鼓励部队警察勇敢作战,2005 年国大党政府修改了“与安全有关的开支项目”,将警察现代化项目没有覆盖的许多安全事宜都囊括在内,如为警察个人和社区警察提供保险项目、把给投降的毛主义者提供

① See Sudha Ramachandran, “India Digs Deep to Outflank Maoists,” *Asia Times*, August 4, 2010. http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/LH04Df04.html

② See Raman Dixit, “Naxalite Movement in India: The State’s Response”. http://www.idsa.in/jds/4_2_2010_NaxaliteMovementinIndia_rdixit.html

③ “Status Paper on the Naxal Problem”. http://www.satp.org/satporgrp/countries/india/document/papers/06Mar13_Naxal%20Problem%20.htm

④ “Status Paper on the Naxal Problem”.

⑤ Raman Dixit, “Naxalite Movement in India: The State’s Response”.

的安置和补偿费提高,该项目覆盖了9个邦的76个受影响最严重的地区。^①但是,在军事镇压过程中,印度国大党政府犯了很多错误。其中,一个明显的错误是缺乏切实可行的军事战略,战线拉得过长。2001年,在印度626个地区中,政府估计毛主义控制的地区有56个,到2010年7月扩大到200多个。^②另一个明显且倍受指责的错误是镇压扩大化。团结进步联盟在2004年的最低纲领中提到对虚假冲突零容忍,然而在国大党执政的十年间,政府安全部队却肆意利用毛主义标签,尤其是外来安全部队,不了解地方情况,随意给整个村庄或者地区贴上毛主义标签,不分青红皂白一律镇压。2012年7月18日,哈里亚纳邦玛尼萨地区的马鲁蒂铃木厂的工人和管理方发生暴力冲突,政府给参与冲突的工人贴上了“毛主义”标签,进而理直气壮地用暴力镇压工人。^③很多人权活动家认为,^④政府的此类行为实际上夸大了毛主义的影响,其结果是把一部分人推到了毛主义阵营,相当于替毛主义招兵买马,进而自掘坟墓。对于这一点,新成立的“表列种姓和表列部落委员会”的委员也予以承认。^⑤计划委员会的专家小组在《受极端主义影响地区的发展挑战》的报告中指出,政府采用警察镇压毛主义运动只是“增加了人民对警察的不信任和随之而来的社会不稳”^⑥。在军事镇压中,警察腐败、滥用法律、滥杀无辜、使用酷刑获取信息,这些方面使普通民众更加支持印共(毛)反对政府军。此外,警察默许甚至鼓励当地反毛民间组织招募武装力量,以武力手段解决问题,不但起不到遏制暴力的效果,反而加剧了受影响地区的紧张氛围。恰蒂斯加尔邦的和平行动(Salwa Judum)是其中最典型的例子。从上述各个方面的具体实施来看,国大党政府在应对毛主义运动上的行为存在偏差和错误,其中军事安全方面的过失最严重。

① Raman Dixit, "Naxalite Movement in India: The State's Response".

② "Maoist Insurgents in India".

③ Anand Teltumbde, "The 'Maoists' of Manesar," *Economic & Political Weekly*, Vol. 47, No. 34, August 25, 2012, p. 10.

④ Jyoti Punwani, "The Trial of Binayak Sen," *Economic & Political Weekly*, Vol. 45, No. 52, December 25, 2010, pp. 21 - 23; Anand Teltumbde, "Don't Cry for Them India," *Economic & Political Weekly*, Vol. 47, No. 5, February 4, 2012, pp. 10 - 11.

⑤ B. D. Sharma, "Turmoil in South Bastar," *Economic & Political Weekly*, Vol. 47, No. 18, May 5, 2012, pp. 4 - 5.

⑥ N. P. Shukla, *Naxalite Movement in India* (New Delhi: Navyug Books International, 2011), pp. 240 - 241.

结 语

21 世纪毛主义运动暴露出的政府缺陷包括国家制度层面和国大党的理念、政策措施及其实践层面。理念、政策措施及实践是可以改进和提高的,国大党政府在印共(毛)性质认定上以安全秩序为主,甚至称其为恐怖主义组织,这是一个严重错误。定性错误决定了其所采取的政策措施的偏向性和实践层面上效果的有限性,影响到整个国家的政治制度和社会理念建构。暴力应对基本上放弃了法制解决途径,而这与印度政府对东北分离主义运动、克什米尔极端行动的处理都存在很大差异。

从根本上说,印共(毛)所开展的暴力斗争是建立在印度社会客观矛盾基础上的挑战现存国家体制的意识形态运动,印度政府也意识到这一点。因此,只要社会政治经济危机持续发展,印共(毛)的生存就有其客观条件,也能够暴力镇压战略下获得生存空间。从制度层面上看,政治制度中议会民主制和联邦制固有的弊端是难以改变的。但是,议会民主制和联邦制的具体运转模式会存在差异,如 1977 年前国大党无论在中央和地方都处于绝对优势,那时的联邦制是强中央的联邦制,所以当时毛主义运动的第一波和第二波均被镇压。但是自 1991 年以后,特别是 1996 年印度进入联合政治和联合政府时代,强中央的联邦制也彻底结束,地方权力增大,国大党政府在处理毛主义运动时就显得较为不力。

印度议会民主制和联邦制的这种运转模式,在可以预见的未来不会出现逆转。可以预见,第三波毛主义运动很可能难以被镇压下去。2014 年执政的全国民主联盟政府延续了前政府不谈判的立场。2014 年 6 月 27 日,内政部部长在受影响的 10 个邦的邦秘书长和邦警察总长会议上提出四点政策主张,除前政府聚焦的警察镇压和经济发展外,又增加通过颁发土地所有证(Pattas)确认部落民权益和认知操控(perception management)两项内容,并将其提升至与前两者平等的地位。^①此外,加强中央地方协作,增加中央军力,加强情报工作,策反以及推行灰狗模式等,都是国大党政策的延续。当然,仅仅从国家和政府的层面来预测毛主义运动的未来是不完整的,还需要考察第三波毛主义运动与第一波和第二波毛主义运动的差异,这样才能准确预测毛主义运动的发展前景。

(编 辑 吴兆礼)

^① Nishit Dholabhai and Amit Gupta, "Rajnath's Four - pronged Rebel War," *The Telegraph*, June 28, 2014. http://www.telegraphindia.com/1140628/jsp/jharkhand/story_18559270.jsp

and other fields seen as critical by African states, India-Africa relations are likely to continue to improve.

KEY WORDS: India; Africa; South – south Cooperation; International Relations

What India's 21st Century Maoist Movement Reveals about State Shortcomings

By Song Liping & Zhang Shulan

ABSTRACT: During the 20th Century, a first and second wave of Maoist uprisings in India were rapidly crushed by the Indian National Congress. As time progressed to the 21st Century, however, a third Maoist movement became one of the factors leading to the gradual collapse of the United Progressive Alliance (UPA) of the Indian National Congress, and also resulted in a steady expansion of Maoist control. The successful development of the third Maoist movement stemmed not only from the movement's strength, but benefited also from shortcomings in Indian state structures and the Indian National Congress. It not only revealed serious disadvantages vis-à-vis India's Parliamentary and federal systems, but also a range of shortcomings in the ruling ideology, policies and governance of the Indian National Congress.

KEY WORDS: Indian National Congress; Maoist Movement; Indian Communist (Maoist) Party; Leftist Extremism

Prospects for Afghan's State Governance in the Post-War Era: A State Identity Perspective

By Zhang Jijun

ABSTRACT: State identity refers to civic awareness and loyalty towards the state demonstrated by its individual members, and is considered a pre-condition for the ongoing existence and development of governing institutions of the contemporary nation-state. The construction of a state identity is reflected in the nation-state's establishment of state public authority, which is a modern political concept referring to the provisions and procedures compelling individual members of the