

印度国大党

一党民主制的动力

〔美〕斯坦利·A·科查内克著

上海人民出版社

印度国大党

——党民新精神——

〔美〕斯提利·摩·科查内克著

上海市徐汇区教师红专学院译

上海人民出版社

Stanley A. Kochanek

THE CONGRESS PARTY OF INDIA

The Dynamics of one-party Democracy

Princeton University Press, 1968

根据美国普林斯顿大学出版社 1968 年版译出

印度国大党

一党民主制的动力

〔美〕斯坦利·A·科查内克著

上海市徐汇区教师红专学院译

上海人民出版社出版

（上海绍兴路5号）

新华书店上海发行所发行 上海新华印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 15.25 字数 318,000

1977年11月第1版 1977年11月第1次印刷

统一书号: 3171·316 定价: 1.10 元

内 部 发 行

译 者 的 话

印度国民大会党简称国大党，成立于 1885 年，是代表印度大地主、大资产阶级利益的政党。

本书论述印度国大党从 1946 年至 1967 年的历史。着重论述国大党的发展过程，详细分析了国大党和政府之间不断变化的关系、国大党内部议会派和组织派之间的斗争。此外，对国大党上层人物及广大党员的成分、职业、年龄以及国大党各级机构的组成和职能等都作了介绍。这对我们了解和研究国大党的历史和现状有一定的参考价值。但出于作者的资产阶级立场和唯心主义历史观，书中有些论述歪曲了印度社会的真实面目；在提到 1962 年中印边界冲突问题时，完全站在印度扩张主义者一边，诬蔑中国是入侵者。对此，读者在阅读时必须注意批判。

作者斯坦利·A·科查内克是美国普林斯顿大学政治系副教授。中译本是根据美国普林斯顿大学出版社 1968 年版本译出的。原书中的致谢词、部分附录、参考书目和索引，中译本中均略去。

本书的翻译工作是由我院组织本区的部分中学

英语教师利用业余时间完成的。限于水平，译文如有
错误和不当之处，请批评指正。

1976 年 6 月

引 言

随着非殖民化的发展，在亚洲和非洲出现了各种各样的一党制政权，这即便不曾使一党执政制的概念变得毫无意义，也使它显得过分地简单了。^① 举例来说，要是把独立后最初二十年间的印度列为一党执政制的国家，这既不能说明执政党的性质，也不能说明印度的政治制度。而另一种研究一党制的方法，则是把较多的注意力集中在执政党的性质上。研究这些因素，诸如执政党内部权力中心所在，党政之间的关系，党内的结构，以及党凭以掌握领导权和获得支持的社会基础等，就可以更广泛地理解我们所探讨的一党制政权和这种政治制度本身的性质。

印度国大党是在亚非民族主义运动中最成功的一个党，但学者们至今对它仍是惊人地不重视。然而，事情很清楚，在过去的二十年内，印度之所以能有一个稳定的、效率高的和民主的政府，在很大程度上是由于国大党在管理国家事务方面取得了成功。正象有人所说的，^② 国大党之所以取得成效，这并不单是依靠尼赫鲁超凡的魅力而已；国大党之所以能始终

① A·R·佐尔贝格：《创造政治体系：西非洲的党和国家》（芝加哥，兰德-麦克纳利公司，1966年），第2—3页；W·H·莫里斯-琼斯：《优势和异议》，载《统治与反对》，第1集，第4期（1966年7—9月），第451—454页。

② H·廷克：《印度和巴基斯坦：政治分析》（纽约，弗雷德里克·A·普雷格公司，1962年），第103页。

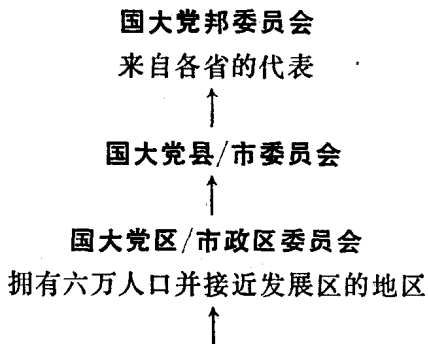
巩固，实际上是因为它能在实事求是地适应变化时很好地运用它的能力，因为它在处理内部冲突时具有高度精练的技巧，更因为它已逐步形成了一套作出决策的程序，可以集合党内意见极为分歧的各派追随者的要求。

国大党虽然在印度独立后足足掌了二十年的权，但它并不是一根擎天独柱，实际上也并未起过擎天独柱的作用。国大党的领导都敏锐地觉察到，党需要发展和遵循一些程序，以便容许——并且保证——党本身能起民主作用，作为一种对整个社会负责的因素。虽然领导们确实在党的各级决策机构中起主导作用，但他们还是改进和增添了各种方法，以便通过国大党全国委员会和年会同各个方面的广大党员商讨党的政策和组织问题。此外，虽然国大党在组织形式上表现了高度集中和寡头政治的典型，但实际上它在过去二十年内已经历了逐渐而又显著的权力分散过程，在这过程中出现了中央与各邦之间的、邦与县之间的、以及国大党各小组之间的互相依存的体系。最后，虽然由于国大党在印度的政治生活中起着支配作用，党派之间争权的敌对行为是随之减少了，但正是由于这样权势过重，同时国大党内部就出现了宗派主义，从而在党内引起了冲突、指责和变化。各级党组织宗派主义的发展，就促使那些权势人物不断地更替，并经常将各种各样的人材补充到队伍里来，而这样就可以使国大党不致变得死气沉沉。但是宗派主义的发展也起了一种分化作用，形成了某种情况，使国大党人不能充分警惕外来的威胁，因此给国大党持久的统治和稳定性带来了危害。^①

^① P·布拉斯：《印度一个邦的党派政治：北方邦国大党》（伯克利，加利福尼亚大学出版社，1965年），第232—243页。

自从印度独立以来，除为了发展和改进县级以下的地方党组织，为了扩大各级国大党委员会的组成部分，国大党组织曾作过某些变动外，它在基本形式上几乎没有进行任何改革。在权力转移之前，国大党或多或少地起着与政府平行的作用，它的组织几乎扩展到了印度全国各地。国大党的机构，是于1920年在 M·K·甘地的领导下采取这样的形式的，因为甘地相信，一个能赢得印度人民忠诚拥护的群众性组织，甚至有力量向英国统治者挑战。国大党的地方机构，从村一级起，上至县级和省级，^① 都是和英国的一套行政机构相一致的。但是有一个例外，即省级的国大党是按照语言区而组成的，因为这样便于联系群众。现在实行一种类似的体制。国大党的组织，从最高的国家级起，下至最低的村议会，都是与印度的行政组织平行的。

国大党地方组织^②



① 省 (Province) 系沿用印度独立前直属英国殖民政府的行政单位的旧称；现印度中央以下一级的行政单位，除中央直辖区外，均称邦 (state)。本书省与邦有混用。——译者

② 有关国大党组织详情，请参阅本书附录。

从属于区的委员会

其组织由国大党邦委员会确定

党 员

初级党员

积极党员

在独立前的日子里，是由一个金字塔形的全国性的决策机构来统一和指挥这个庞大的国大党组织。塔基是国大党年会，由来自各省的代表参加。上面是国大党全国委员会，是一个从省代表中选出的人数很少的代表团体，被当作是非正式的印度议会。国大党的金字塔顶是工作委员会，是国大党全国委员会中人数很少的执行委员会小组，起着如同独立运动中内阁的作用。最后，作为这个组织名义上的首脑和印度团结统一象征的，是国大党主席。

国大党全国性的决策机构

国大党主席

由代表中选出

任期二年

工作委员会

由国大党主席与二十名委员组成

其中七名委员由国大党全国委员会选举产生

十三名委员由主席委任

国大党全国委员会

由各省代表从该省代表中推选八分之一的人参加

国大党年会

主席、各前任主席

及全体代表

(所有国大党邦委员会成员均属代表)

主席最初是每年由特设委员会进行遴选，而该特设委员会则是为了组织召开国大党年会的。1934年以后，主席改为直接由省代表选举。采用直接选举国大党主席的办法，是因为甘地推行非暴力不合作运动十年后取得了一条经验，认为有必要集中领导权力。于是甘地安排公选一位主席，主席有权挑选自己的工作委员会，而在这以前该委员会一向被认为是一个由选举产生的机构。然而事实上甘地继续由他本人既选择国大党主席又选择他的工作委员会。直到1960年，为使工作委员会恢复由选举产生的原则而不断施加压力才收到了一些效果，但当时甚至这些效果也是不肯定的。

随着印度成立了临时政府，产生了各邦的国大党政府，并于1947年8月获得完全的独立后，印度国大党就不再是与印度政府平行的机构了。多少有些使人迷惑不解的是：虽然这种平行机构仍被保留着，但是党组织的作用却起了变化。在逐渐变化与适应的过程中，由于需要明确党政之间恰如其分的关系，国大党就面临一些十分微妙的问题。随着党政关系多年来不断地演变，党的执行机构在作用上也起了影响深远的变化。同样重要的是：由于国大党企图根据以群众选举为原则的政治体制以扩大其社会基础，它就在补充新党员方面引起了变化。

党政关系的演变和党核心机构的改组，共经历了三个阶段。首先是自1946年至1951年的过渡时期，它的特点是：当

国大党企图使领导民族主义运动的党机构转而成为执政党的机构时，在党与政府之间发生了冲突，在党组织执行机构一级出现了混乱。这样的过渡阶段往往是关键性的，正如亨廷顿所说的：“通常一个组织的成立是为了要起某种作用。当这作用不再需要时，该组织就面临重大危机。它除非是另找到新的任务，否则就只能苟延残喘，终于消亡。”^① 经过一个阶段的鼓动工作，国大党终于有能力执政，这说明它已开始着手于必要的改革和发展。

过渡时期随着尼赫鲁于 1951 年担任国大党主席而告终。这一年标志着集权时期的开始。尼赫鲁作为国大党主席兼总理，十分成功地恢复了党政之间的协调关系，以致他于 1954 年后能将党的日常工作移交给经他同意选出并向他负责的历届国大党主席。在这一时期内，尼赫鲁在许多方面都是党、政府和全印政务的最高仲裁人。但他同时还致力于发挥工作委员会的复杂作用这项艰巨的工作。该委员会在他的领导下，逐渐担负起各项职责，包括调整党与政府之间的关系，调整中央与邦之间的关系以及解决纠纷等。

如果说在集权时期里是政府统治党和中央统治各邦的话，那末在此后的权力分散时期里则是出现了党与政府之间以及中央与各邦之间在一定程度上的权力平衡。国大党主席的职务，取得了它前一个时期内所未有的地位和威望；党掌握了更大的自治权；在决策上持异见的现象取代了前十年内权力更为集中的体制。^② 在 1967 年举行第四次大选时，国大党

^① S·P·亨廷顿：“政治的发展和政治的衰退”，载《世界政治》，第 27 期（1965 年 4 月），第 398 页。

^② M·布雷切尔：《尼赫鲁的衣钵：印度的政治传统》（纽约，弗雷德里克·A·普拉格公司，1966 年）。

觉察到了这些变化的巨大冲击力量。

然而，如果没有某些其它的重要发展的话，那末，不论是发展那些行之有效的党政关系也好，是改进那些协调、仲裁和调解的机构与程序也好，都不可能使国大党在独立后的头二十年内维持其统治地位。经常有一种扩大国大党社会基础的趋势。由于支持国大党的力量来自各个方面，于是新的成员就被吸收进领导机构。结果是国大党领导中包括了意见不同的成员，党能够集合那些意见极为分歧的基层的要求，而这一切都是使国大党变得坚强有力的必不可少的因素。

本书对国大党在印度独立后的发展分三部分进行分析。第一部分探讨全国性政党和国民政府之间的关系，而以总理和国大党主席之间的关系为中心。目的在于说明：总理如何使国大党群众组织能够起执政党的新作用；国大党主席在党的中央集权时期曾起何种作用；国大党主席取得新的地位和权威后，在权力分散时期发生了哪一些变化。第二部分探讨国大党工作委员会不断变化的作用，包括：党的执行机构在组织上的变化，它采取行动和作出决议的方式，它和国民政府、邦政府与邦内各党派的关系，以及它在挑选候选人方面所起的作用。第三部分研究国大党补充新成员的来源，以及党和政府领导中权势人物的特性。总之，希望这样分析能对于印度一党民主制的动力提供一些概况。

目 录

引言.....	1
---------	---

第一部分 总理和国大党主席

第一章 过渡时期(1946—1951年)	3
第二章 转折点(1950—1951年)	27
第三章 中央集权时期(1951—1963年)	54
第四章 权力分散时期(1963—1967年)	74

第二部分 工作委员会

第五章 工作委员会的组成	109
第六章 工作委员会的活动情况和工作方式	131
第七章 决策作用：党政协调	154
第八章 决策作用：制订全国政策	184
第九章 工作委员会作为党的主要执行机构	206
第十章 议会委员会：各邦党政关系的协调机构	228
第十一章 工作委员会与候选人的推选： 中央选举委员会	261
第十二章 工作委员会的不断变化的作用	294

第三部分 国大党的领导

第十三章	国大党权势人物的来源及其独立前 的发展情况	313
第十四章	群众组织的构成	337
第十五章	议会派的组成	367

后 记

第十六章	霸权的丧失	405
------	-------------	-----

附 录

附表目录

VI-1	工作委员会事项目分类表	143
XIII-1	1957—1962 年第二届人民院国大党议员的职业	330
XIII-2	第二届人民院国大党议员的父亲的职业	331
XIII-3	第二届人民院国大党议员占有的土地	332
XIII-4	第二届人民院国大党议员的主要收入来源	332
XIII-5	第二届人民院国大党议员的文化水平	334
XIII-6	第二届人民院国大党议员的种姓	334
XIV-1	国大党的初级党员和积极党员人数	339
XIV-2	1958 年国大党积极党员的职业以及在城市和 乡村的分布	342
XIV-3	1958 年邦积极党员的职业	343
XIV-4	1958 年积极党员的年龄分类	349
XIV-5	1958 年邦积极党员的年龄分组	350
XIV-6	国大党全国委员会及工作委员会成员的职业情况	354
XIV-7	国大党全国委员会、积极党员和工作委员会 委员的年龄分组	358
XIV-8	1956 年国大党全国委员会委员职业分类	359
XIV-9	1919—1923 年及 1956 年国大党全国委员会 委员职业分类	360
XIV-10	1946—1954 年工作委员会和 1956 年全国委员会 委员的宗教信仰	362

XIV-11	1946—1954 年工作委员会和 1956 年全国委员会	
	委员的文化程度	363
XV-1	1952—1962 年北方邦立法会议中国大党议员的职业	371
XV-2	1946—1965 年在挑选出来的八个邦的部长会议中	
	国大党部长的职业	373
XV-3	1946—1965 年在挑选出来的八个邦的部长会议中	
	国大党部长的职业	374
XV-4	1952—1962 年国大党议员的职业	377
XV-5	第二届议会国大党议员的主要收入来源	381
XV-6	第二届议会国大党议员的种姓	382
XV-7	第二届议会国大党议员的种姓	385
XV-8	第二届议会国大党议员的职业与其父亲职业的对比	386
XV-9	第二届议会国大党议员的父亲的职业	388
XV-10	第二届议会国大党议员居住地区的人口	391
XV-11	1952—1962 年国大党议员的年龄	392
XV-12	第二届议会国大党议员坐牢年限	395
XV-13	1952—1962 年国大党议员的学历	397
XVI-1	1952—1967 年历次大选中国大党的地位	406
XVI-2	1962—1967 年国大党在邦立法会议中相应的地位	408

第 一 部 分

总理和国大党主席