

印度拉奥政府 经济改革研究

张淑兰 编著



1

新 华 出 版 社

印度拉奥政府 经济改革研究

张淑兰 编著

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

印度拉奥政府经济改革研究/张淑兰编著. —北京:
新华出版社, 2003. 9
ISBN 7 - 5011 - 6359 - 6

I . 印... II . 张... III . 经济体制改革—研究—印
度 IV . F135.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 085383 号

印度拉奥政府经济改革研究

张淑兰 编著

*

新华出版社出版发行

(北京石景山区京原路 8 号 邮编:100043)

新华书店经销

昌邑恒信印刷有限责任公司印刷

*

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 9.25 印张 230 千字

2003 年 9 月第一版 2003 年 9 月山东第一次印刷

ISBN 7 - 5011 - 6359 - 6/F·918 定价:25.00 元

内 容 摘 要

1991—1996 年拉奥政府的经济改革被称作是印度的第二次独立,是印度独立后发展史上的一个里程碑,是在新形势下印度发展道路的一个新的探索和发展完善。

学术界对拉奥经济改革的研究一般侧重于从经济的角度,研究拉奥经济改革的原因、政策和结果。本文则以历史分析的方法,借鉴发展理论、政治经济学理论的最新成果,系统全面地分析拉奥经济改革的理念、改革策略以及政治体制和经济改革之间的关系,总结拉奥政府 1996 年大选失败的原因以及经济改革的经验教训和重大意义。

拉奥经济改革的出现并非偶然,也不是外力强加的,而是顺应了变动中的国内和国际形势而主动采取的改革行为。它是拉奥政府强烈而全面的经济改革思想的实践与结果。其改革理念强调经济增长第一,同时兼顾社会公正,充分发挥市场机制的作用,重视竞争和经济效益,在融入全球化的潮流中真正实现印度的自力更生。据此,拉奥制定了以自由化、全球化、市场化和私有化为方向的全面的、循序渐进的经济改革政策,克服了严重的经济危机,并实现了印度经济的稳定和高速增长。

然而,印度政治体制对改革的不利影响以及拉奥政府缺乏持之以恒的改革魄力,再加上拉奥政府没有能够及时进行政治改革、加强政府的权威、威望和有效性,致使经济改革的目标没有全部实现,没有能够把经济增长和社会公正很好地兼顾起来,照顾好社会下层的利益。同时,由于经济改革促进了民主政治体制的活跃发

展,民众参政意识的逐步提高。而且经济改革成果的显现存在“时间差”,再加上 1996 年大选是在哈瓦拉丑闻阴影下进行,从而导致了国大党拉奥政府的下台。

拉奥政府虽然下台了,但它使印度的经济发展迈上了新的台阶,走上了基本正确的方向,并巩固和发展了印度的民主政治、民主文化,使印度成为 21 世纪非常富有发展潜力的大国。而且,它改革过程中的经验教训非常值得总结和借鉴。

关键词:经济改革;政治体制;改革理念;拉奥政府;印度

The Historial Study on the Economic Reforms of Rao Government Abstract

The economic reforms of Rao government from 1991 to 1996 is an very important stele in the course of Indian development after independence, which is widely viewed as India's second independence.

This paper deals with six aspects of the economic reforms. It includes not only the reasons, thoughts, practices and effects of the economic reforms, but also the interplay of the economy and politics. The connections of the economic reforms and the step - down of the Rao government are also be analyzed particularly. The paper finally discusses the experiences, lessons and the significance of the economic reforms.

The reasons of the economic reforms were rather the inside - ingredients than the outside - ingredients. It mainly derived from the thoughts of Rao, Manmohan Singh and other economists. They thought the most important thing is the economic growth, but they concern the social justice as well. What's more, they thought the best way to realize the self - reliance of India is to plunge into the tidal current of the globalization. So they almost reformed the whole Indian economy. The economic reforms were basically successful, because it realized the economical stability and faster growth of India economy.

However, the success is relatively insufficient on account of the relative failure of social developments. What is responsible for this were the adverse function of Indian political system, the lack of preserve *reforming*

power, and the lagging of political reforms. These shortcomings arose great dissatisfaction from the people whose sense of political participation had been enormously improved by the economic reforms. It is the people who cast away Rao government in the clamor of fighting against political corruption regardless of the visualizing 'jetlag' of the reforming fruits.

Although Rao government failed in the 1996 election, its economic reforms has an far – reaching meaning for India today. Its experiences and lessons in the process of the economic reforms are also worthy summing – up and reference.

Key words: Economic Reforms; Political System; Economic thoughts; Rao Government; India.

目 录

绪论	(1)
第一章 拉奥经济改革的历史背景	(23)
一 拉奥经济改革是印度独立后政治经济发展的必然结果	(24)
二 拉奥经济改革并非完全屈服于外部的压力	(35)
三 拉奥政府实行经济改革的自身利害因素	(39)
第二章 拉奥经济改革的理念	(43)
一 拉奥政府经济改革理念的思想来源	(43)
二 拉奥政府独具特色的经济改革理念	(50)
三 拉奥经济改革的理念并不“缺乏共识”	(62)
第三章 拉奥经济改革的政策与效果	(66)
一 经济稳定与经济增长的政策与效果	(67)
二 拉奥政府对社会公正的兼顾政策与实施结果	(99)
三 拉奥改革有没有出卖国家利益?	(122)
第四章 拉奥经济改革过程中的政治因素	(129)
一 联邦制与拉奥政府经济改革	(130)
二 议会民主制与拉奥政府的经济改革	(137)
三 与拉奥经济改革相关的其它重要政治因素	(145)
第五章 拉奥经济改革的政治影响	(153)
一 拉奥经济改革缓和了中央地方关系	(155)
二 拉奥经济改革基本扭转了议会民主制运转的扭曲	(166)

三	拉奥经济改革促进了印度民众积极的政治参与	(174)
四	拉奥经济改革促进了印度政党体制的民主多元化	(192)
五	拉奥经济改革促进了印度国际大环境的改善	(203)
六	总结:拉奥改革的政治影响——印度民主的巩固	(211)
第六章	拉奥国大党政府的下台	(215)
一	寺庙之争和曼达尔报告的严重影响	(215)
二	国大党包容性的减弱和内部分裂	(224)
三	拉奥经济改革见效慢、社会公正成效较差、又恰好在“时间差”的尴尬阶段迎来大选	(228)
四	拉奥政府对民众缺乏经济改革必要性的宣传和动员	(239)
五	腐败与丑闻膨胀的恶劣影响	(242)
结论	拉奥改革的意义和经验教训	(250)
参考文献		(269)
后记		(284)

绪 论

发展经济,努力提高人民的物质和文化生活,尽快追赶世界先进潮流,这是摆在所有发展中国家面前的最重要最迫切的任务。为此,就要善于抓住国际形势变化提供的机遇,针对本国经济发展中存在的问题,改变不合理的或过时的经济体制、战略、政策,制定出适应形势发展需要和本国国情的新的经济体制、战略和政策,这就是我们通常所说的经济改革。亚洲四小龙这样做了,结果赫然崛起;中国 1978 年后实行改革开放和经济发展模式的彻底转换,经济增长扶摇直上,成了近 10 多年来世界上增长速度最快的国家;东南亚其它一些国家,如马来西亚、印尼、菲律宾等也都在沿着这条道路前进。事实证明,只要善于改革、持之以恒,就能够把发展中国家蕴藏的巨大发展潜力调动起来,使这些国家的面貌日新月异。

相对来说,印度是经济改革的迟到者。直到 20 世纪 80 年代初,才拉开了改革帷幕的一角。在全球性的自由化、私有化、全球化改革浪潮下,英·甘地针对国内严重的经济问题,开始进行调整,从而加入了世界发展中国家经济改革的行列。不过,由于经济改革的政治压力非常沉重,整个 20 世纪 80 年代,改革都是谨小慎微,有很多的印度经济学家称之为“偷偷摸摸”的改革。然而到了 20 世纪 90 年代,拉奥政府利用国内经济危机的混乱时机,勇敢地迈出了印度经济改革实质性的、决定性的一步,实行了大张旗鼓的

“自由化”、“市场化”、“全球化”的经济改革,开始了印度经济发展模式的巨大转换。拉奥改革成了印度现代经济发展中新的里程碑,被称作是印度的第二次独立。

在印度实行经济改革是非常不容易的。这首先是因为独立后尼赫鲁政府制定的发展体制、战略和基本政策是在充分考虑到印度国情后制定的,是有鲜明的倾向性的,在建国的头一二十年里是基本上可行的。但到了20世纪70年代后,国内形势已发生变化,需要进行重大调整。可是,对于要不要调整、如何调整,人们的认识是很不一致的。这里面包括对一些根本问题认识上的差异,如增长与公正的关系、自力更生与全球化的关系、进口替代与出口导向的关系、国营经济与私营经济的关系、国家与市场作用的关系、政治经济力量的互动关系等等。印度是个大国,与四小龙有很大不同。印度应当怎样处理这些关系,没有先例可循,需要在实践中摸索,有不同认识是必然的。其次,印度是实行议会民主的国家,有代表不同阶级、阶层和利益集团的政党存在,主要的政党还有各自影响下的工农群众组织。由于各政党本来政见就不同,又由于改革会触及一些阶级、阶层和集团的利益,因而不满和反对改革者不但会利用舆论指责、造势,还会发动大规模的群众抗议运动,造成局势的不安定,这是每个改革者都不能不考虑的。由于这两方面的原因,印度的经济改革道路曲折而艰难。

改革从1991年7月开始,自始至终不断遭到印度各种左、右翼政党、利益团体的指责和非难。改革在前期力度大、幅度也大,在1993年下半年后非常缓慢,接近停滞。到1996年尽管改革的反对声渐近平息,赞同者开始增多,改革取得基本成功,但拉奥政府还是下台了。不过,值得注意的是,拉奥以后的印度历届政府都

沿着拉奥经济改革的路子走下去,继续深入地进行经济改革,印度国内的政局也有很大的变化,这表明后来印度的政治经济社会发展都与拉奥的经济改革有密切的联系和因果关系。拉奥经济改革为什么会取得基本的成功,它是如何从理念到具体政策上解决上述各方面关系的问题的?为什么只能取得基本的成功?又为什么后来的政府追随它的足迹前进?这些都需要进行深入全面研究。只有这样才能给予拉奥经济改革以恰当的历史评价。

为了很好地解答拉奥经济改革的实践问题,需要首先明确经济改革研究的理论核心问题——政治与经济的关系问题。

政治经济关系在国家发展中的重要性。马克思主义认为,主要的社会、政治和经济特征之间的关系是紧密相连的,一方面,社会的经济发展决定其政治和文化的发展与特征,即经济是基础和关键,其他因素也有其重要的作用,另一方面,政治对经济也有反作用,而且有时作用很大。在此基础上,现代西方政治经济学派认为,政治体制与经济体制之间存在着结构关系与互动模式,“两种结构互相渗透,互相影响,而展现各种行为者在自利动机下的复杂关系与互动”^①。而且,这种“政治和经济组织的结构决定着一个经济的实绩及知识和技术存量的增长速率”^②,因此,研究经济改革及其结果的关键是要弄清楚一个国家政治体制与经济体制之间的互动模式与结构关系。

马克思和恩格斯曾指出:“人们为了能够‘创造历史’,必须能够生活,但是为了生活,首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此

^① 萧全政,《政治与经济的整合》,桂冠图书股份有限公司(台北),1988年11月版,第3-4页。

^② 道格拉斯·诺斯,《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店,1994年版,第17页。

第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身”^①,所以,政治经济互动关系的最主要核心实质就是改善人们的物质生活状况。

与马克思的观点不同,德国伟大的社会学家韦伯在它的《经济与社会》、《新教伦理与资本主义精神》等论著中认为,除了经济因素外,社会精神文化因素也是社会发展的最主要动因。

在前辈们研究的基础上,当代著名的政治学家塞缪尔·亨廷顿通过对第二次世界大战后世界政治经济 40 年发展的研究,在《第三波》中对经济与政治的主次关系也有特别深入的论述:不能毫不含糊地得出“经济发展是政治发展的必要前提”的论断,经济增长虽然只是民主化的要素之一,但显然是举足轻重的一部分。国家如果能够提高公民的生活水平和教育程度,便为民主结构打下了基础^②。所以,在物质生活改善是第一的前提下,精神生活的改善也同时是一个国家和社会发展的最根本。

政治因素对经济发展具有反作用。1890 年,恩格斯在致康·施米特的信中曾指出,“国家权力对经济发展的反作用可能有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快;它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下它现在在每个大民族中经过一定的时期就要遭到崩溃;或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走,而推动它沿着另一种方向走,这三种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种”^③。当今发展学术语中关于

① 《马克思恩格斯选集》1972 年第 2 版,第 1 卷,第 32 页。

② 西摩·马丁·利普塞特、宋庆仁、约翰·查尔斯·托里斯,《对民主政治的社会条件的比较分析》,《国际社会科学杂志》,1994 年 5 月。

③ 《马克思恩格斯选集》1972 年第 2 版,第 4 卷,第 701 页。

政府作用的各种概念,如好政府^①、发展型政府^②、有效的政府^③等,实质上都是要求国家权力对经济发展起同一方向的有效作用。

最后是政治经济社会各方面的协调发展。正如马克思所说,“已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要用的工具又引起新的需要。”^④从国家发展的宏观层次上看,一定性质的生产力就必然要求一定性质的生产关系,进而要求一定性质的上层建筑与其相适应,如果不能适应生产力的要求建立起相应的生产关系和上层建筑,生产力的发展就要受到影响和阻碍。

综上所述,实现政治经济良性互动的根本是政府要找到正确的经济发展政策,使国家权力对经济发展能够起同一方向的作用,从而能够形成一个国家的经济与政治的相互适应、相互配合、相互促进、和谐有序地共同发展。

就印度而言,政治经济的关系就是民主政治与混合经济的关

① 好政府是由国际组织、捐赠国、非政府组织针对政府行为和决策过程缺乏透明度和信任度、缺乏人权、大范围腐败以及压迫性专制政府的存在而提出的。好政府与市民社会的价值相关联,具体包括维持和平、鼓励发展和维护人权。发达国家通过经合发展组织的发展援助委员会一直向受援助国兜售好政府的概念。1993年发展援助委员会起草了一份政策草案,1995年又发布了一个文件,确定好政府的4个条件:1.维持法纪,有稳定、可预见的法律环境和客观、可靠、独立的司法;2.正确的供应企业管理,管理决定和行为有透明度,经济上管理正确;3.控制腐败,坚定建立制度和法律机制,有效处理腐败行为;4.避免过度军事开支,不挪用发展基金和稀缺资源以防止导致冲突和压制,从而造成地区不稳定。(参见 Binayak Ray, India: Sustainable Development and Good Governance Issues, Atlantic Publishers and Distributors, 1999, P. 6)。

② 发展型政府的特点是它对未来的经济增长有一种前后一致的构想,以发展为目标,具有强有力的民族主义倾向,拥有足够的相对独立性,不受利益集团的影响或有能力调和各个利益集团之间的利益冲突,从而达到促进社会整合的目的。因此,它的合法性在于有能力加快资本积累和促进国民经济持续发展。(参见 M. Castells, Four Asian Tigers with a Dragon Head, from R. Henderson and J. Applebaum, edited, State and Development in the Asian Pacific Rim, Sage Publications, 1992.)

③ 1997年世界发展报告又提出了有效的政府的概念(第20页),政府有效性是指利用政府能力以满足社会对公共物品需求的结果。一个政府也许精明强干(精明强干在指国家时,是指有效地实施并推动集体行动的能力,它包括法律和秩序、公共卫生以及基础设施等),但是如果这种能力不是用于社会利益上,那么它不是很有有效的。将精力集中于基础性工作将会提高政府的有效性。

④ 《马克思恩格斯选集》1972年第2版,第1卷,第32页。

系。

历史的发展潮流几乎将印度不可抗拒地推上了 1947 年后它所选择的发展道路。英国殖民统治的经历使印度的资产阶级知识分子充满了对资本主义民主的景仰,而共产主义的广泛传播和宏伟实践,使得自古以来具有博大精深的包融性的印度选择了一条将资本主义和社会主义最佳融合起来的中间道路。

对于印度独立后 50 多年的政治经济发展,印度著名学者迪巴克·内亚(Deepak Nayyar)认为^①,印度政治经济的相互作用经历了三个发展阶段:第一阶段,1947—1966 年,发展战略得到政治共识而形成,具有长远的眼光,民族主义的精神意味着不太需要去解决冲突,但国家有意识地去努力容纳穷人,并且付出很多;第二阶段,1967—1990 年,政治与经济的相互作用经历了质的变化,经济发展和经济政策受到政治民主义务的强烈影响,在经济宣言中回响着政治的声音,调解和再协商的过程产生了长期的政治和经济后果;第三阶段,1991—1997 年,缺乏一致性,短期主义严重,自由化的经济和授权的政治使政治和经济朝着相反的方向移动,需要解决的冲突很多,任务很艰巨,但政府的努力却很少。

世界银行 1997 年发展报告认为^②,印度政府对经济的作用经历了五个阶段的变化,第一阶段是尼赫鲁时代(1947—1964),国家控制着主要的工业,相信农业的潜力,忽视农业,限制出口,强调进口替代,认为技术教育是工业化的关键;第二个阶段是加里比哈陶时代(1966—1977 年),即消除贫困,政府的作用发生了两大转变,

^① 见 Deepak Nayyar, *Economic Development and Political Democracy*, *Economic and Political Weekly*, 1998/12/5.

^② 世界银行 1997 年发展报告,第 24 页。

首先是重视农业,政府积极参与,为新种子和化肥提供补贴、农业信贷及农村电气化,其次是加强国家对经济各方面的控制。第三个阶段是支出猛增及财政赤字增加阶段(1977—1991年),政府逐渐放松了对绝大多数进口和许可证的严格限制,促进了工业的增长。政府扩大了反贫困计划,尤其是农村就业计划。尽管补贴没有到穷人手中,但政党之间的竞争总是把补贴哄抬上去,导致巨额的财政赤字,到1991年,印度的外汇储备全部用尽。第四个阶段是改革阶段(1991年至今),政府的作用从主要的投资者转变为事业心的促进者,但财政的困难阻碍着社会开支的增长。政府基本完全放开了对经济领域的严格控制,并允许私有部门进入以前由政府垄断的领域。

世界银行的观点是从政府作用的角度进行划分,迪巴克·内亚是从民主与市场的角度进行划分。

本文认为,仅从市场与民主的角度不足以抓住印度独立后的政治经济发展主线。印度独立后政治体制的最大特点是民主政治,而经济体制的最大特点是混合经济。作为发展中国家的印度来讲,这两种体制都是处于不断的发展和完善的过程中,而仅仅就民主政治和混合经济而言,它们的内涵在战后也是处于不断的演变和发展的过程中,所以,讨论印度的政治与经济的关系首先要辨清民主政治、混合经济、市场等相关的概念及其内涵,然后在民主政治和混合经济这个大前提下,就民主政治与混合经济的内涵的变量来探讨何种类型的民主政治与何种类型的混合经济适合印度的国情,如何实现两者的沟通和一致,从而实现印度政治经济的良性互动。

印度民主政治体制的两根支柱是联邦制和议会民主制。根据

宪法的精神,印度的联邦制与其他联邦制国家不同,是具有中央集权制色彩的联邦国家^①。印度议会民主制的特点是两极议会民主制、内阁制和普选制。

“民主”一直没有明确的定义,熊比特在《资本主义、社会主义与民主》中给民主下了一个程序性的定义:选举是民主的本质。从这一本质中产生了民主制度的其他特征。拉里·戴蒙德则认为自由民主和选举民主是有很大的区别的^②。“目前,一种特殊的民主规则——现代的、世俗的、宪政的代议制民主——牢牢地建立在市场经济的核心之上,支配着现代世界的政治生活。”^③

可以肯定,民主并不是只制定宪法和实行选举制,有选举权人数的多少并不重要,重要的是行使选举权的条件(虽然已经存在进行选举的政治环境)。联合国开发计划署 1993 年的《人力资源开发报告》认为,民主是一种生活方式,它是对某一给定社会的制度长期重新组织的结果。在某些国家,这一过程比较痛苦,是通过内部冲突或战争才得以完成的。当前的许多对抗其实都不仅仅是为了夺取政权,而是与获得正常生活条件的斗争相关联的(生活条件指的是工作、土地、基本社会服务、水、住处和生存空间)。按照泽赫拉·阿拉特的观点^④,政府在治理国家过程中能否实现“尊重和公民的民权和政治权利”与“有效地满足公民的社会和经济需要”这两个领域的平衡,决定着民主的命运。公民权利和政治权利包括选举和向政府请愿之权、言论自由和新闻出版自由以及为民

① 孙士海,《印度的发展及其对外战略》,中国社会科学出版社,2000 年版,第 78 页。

② 塞缪尔·亨廷顿,《第三波》,见刘军宁编的《民主与民主化》,商务印书馆,1999 年版,第 423—424 页。

③ 约翰·邓恩,《民主的历程》,吉林人民出版社,1999 年版,第 246 页。

④ 见 Z. F. Arat, *Democracy and Human Rights in Developing Countries*, London: Lynne Rienner Publishers, 1991.