

· 世界史研究 ·

## 论尼泊尔潘查亚特体制的历史影响

王艳芬

(苏州科技学院 历史与社会学系, 江苏 苏州 215009)

**摘要:** 1960年年底, 尼泊尔国王马亨德拉解散了尼泊尔民选政府, 开始实行君主集权、党派受禁、强调国民忠于国家和国王的无党派的潘查亚特体制。该体制的推行, 不仅结束了尼泊尔动荡不宁的民主试验期, 开启了民族国家经济建设的新局面, 而且教育发展亦受到了前所未有的重视, 一个种族平等和文化多元的和谐社会渐趋形成。

**关键词:** 尼泊尔; 马亨德拉国王; 潘查亚特

**中图分类号:** K355.5

**文献标识码:** A

**文章编号:** 0559-8095(2008)05-0091-09

1960年12月, 尼泊尔国王马亨德拉(King Mahendra)突然解散了执政仅18个月的尼泊尔大会党政府, 取缔了所有的党派, 终止了1951年以来实行已近10年之久的以多党竞争为基础的议会民主制, 取而代之的是一种叫做潘查亚特(panchayat)的体制即无党派评议会制度。

潘查亚特是印度教社会乡村由来已久的五人自治委员会, 类似于村委会。国王在此基础上创立了一种从中央到地方的分级行政管理体制——村镇潘查亚特、县潘查亚特、区潘查亚特和国家潘查亚特。<sup>①</sup>

潘查亚特体制是一个金字塔形的行政体系。在这一体制中, 君主作为所有制度的创立者和一切权力的源泉高居于金字塔的顶端, 掌控着国家决策大权。<sup>[1]</sup> (p. 110) 该体制的政治目标是在最大限度地动员国家资源的情况下, 通过层层分权, 尽量广泛地联系各层行政机构中的人民代表, 建立一个民主、公正的社会; 它的社会目标是在社会道德的基础上消除动员大众过程中产生的障碍, 从而建立一种和谐的社会生活, 其前提是在维护民族统一的同时, 把尼泊尔人民自古以来的多元文化和谐共存等传统价值视为尼泊尔的民族特征; 它的经济发展目标是最大限度地动员大众参与经济建设, 强调以满足农村的基本需求为目标的经济快速发展以及各地区的均衡发展。<sup>[1]</sup> (pp. 27-29) 取代议会民主制以后, 潘查亚特体制在尼泊尔出人意料地推行了30年,<sup>②</sup> 尽管该国没有摆脱最不发达国家的现实, 但发展的努力并非一无所获。无党派评议会体制在国王主导之下维持了几十年相对稳定的社会秩序, 同时也给尼泊尔社会带来

收稿日期: 2008-03-15

基金项目: 江苏省教育厅哲学社会科学基金项目“20世纪中叶以来尼泊尔的政体变迁研究”(08SJB7700004)

作者简介: 王艳芬(1967-), 女, 黑龙江铁力人, 苏州科技学院历史与社会学系副教授, 研究方向为英联邦国家和南亚区域文明。

① 潘查亚特一词既指各级行政机构又指它们分别管辖的范围。后来, 县级潘查亚特被撤销, 潘查亚特体系也就变成了三级体制。

② 潘查亚特体制从1961年开始推行, 到1990年在全国各界尤其是知识界的抗议和反抗浪潮中走到尽头。

了诸多积极的变化。本文拟就这一问题进行初步探讨, 希冀对尼泊尔政治文明有一个较为全面的认识。

—

潘查亚特体制推行后, 国王的权威压制了政治争斗的空间, 尼泊尔逐渐摆脱了动荡的政局, 实现了社会秩序的相对稳定。谈到 20 世纪 50 年代尼泊尔政局的变化, 就不能不提及拉纳 (Rana) 家族的历史。1846 年, 尼泊尔王国首相兼总司令即拉纳家族的忠格·巴哈杜尔 (Jung Bahadur) 通过宫廷政变将国王变成傀儡并总揽一切政府大权。此后, 该家族专擅尼泊尔首相之职长达 105 年, 拉纳首相的家族独裁统治与英国在印度的殖民统治几乎是同步的。为了维护自己在尼泊尔的绝对权威, 避免在宫廷政变中落败的王党势力寻求英国人的帮助, 拉纳首相首先与当时的东印度公司联络, 对英国人表示亲善并与英国发展了日益密切的关系。<sup>[2]</sup> (pp. 207 - 213) 所以, 英国殖民政府实际上成了拉纳家族专制统治的后台。20 世纪 40 年代中期, 英国殖民势力从南亚地区的撤出已成定局, 这就意味着尼泊尔国内政治局势将要发生变革。不出所料, 在印度民族独立运动和国内民主运动的影响下, 尼泊尔国内外的民主势力向拉纳政府发难, 使之还政于国王特里布文 (Tribhuvan) (1951 - 1955 年在位)。最终在印度的调停和压力之下, 尼泊尔于 1951 年选择了西方的议会民主制度, 开始了民主制的试验时期。然而, 这种与尼泊尔国情不符的舶来品给它带来的却是政局的不稳和社会的动荡。从 1951 年到 1960 年, 尼泊尔经历了尼泊尔大会党与拉纳集团联合过渡内阁、尼泊尔大会党政府、皇家咨询委员会政府、国家民主党政府、国家民主党与各党派联合政府、国王的直接统治及尼泊尔大会党民选政府等共 10 届政府。历届政府首相在位时间从 4 个月到 18 个月不等。<sup>[3]</sup> (pp. 51 - 61)

政府如此频繁地更替, 与政党本身的建设不足有直接关系。尼泊尔未曾彻底沦为任何国家的殖民地, 也就没有经历过可以锤炼人们的政治意识和共同目标的反殖民运动。除了尼泊尔大会党曾受到印度国大党及其民主运动的深深影响外, 其他很多政党往往是由一位领袖和一些渴望分享权力的人们结合成的团体, 他们未必有共同的原则和目标。当时甚至没有一个党派拥有触及广大农民的全国范围的组织, 也没有任何一个执政党政府能够赢得广泛认可。相反, 它们常常招致在野党的一致攻击。比如, 第一届过渡内阁是拉纳集团和大会党势力平衡的结果, 双方作为传统与现代、保守与革新这两种力量的代表, 很难在一个政府长期共存。两派的权力之争几乎导致内战, 使该政府难以为继半途夭折; 此后的大会党政府之所以倒台则是由于党内分歧与分裂以及行政能力的缺乏; 而更多的时候, 是个人利益导致了党派的争斗, 比如在国家民主党执政时期, 尼泊尔大会党联合人民党、民族大会党等其他党派组成民主同盟。该同盟要求撤换唯国王马首是瞻的当权者。可实际上, 它只是一个反对党集团, 并非一个真诚地以民主为己任的团体, 其目的是利用压力策略以谋取内阁席位。当时的首相深知这一点, 便采取各个击破的手段分别与联盟各党对话, 他用内阁中 4 个席位的代价换取了大会党的妥协立场。大会党却并未就此与联盟中其他党派进行协商, 这使得民族大会党和人民党终止了与尼泊尔大会党的联盟并对后者充满怨恨, 民主同盟未得善终。这一事件表明, 在诱惑和狭隘的个人私利面前的机会主义弥漫于尼泊尔政坛。<sup>[3]</sup> (p. 73) 这种高度个人化的权力角逐使系统的组织规划和有效的发展都徒劳无益。<sup>[4]</sup> (p. 46)

面对这种政治现状, 尼泊尔知识分子逐渐意识到, 民主并不能立刻解决尼泊尔所面临的政治、经济和社会等一切问题。不少人对民主失去信心, 开始相信它并不适合尼泊尔当时的社会现实。正如一位国家潘查亚特的前委员所言, 实际上, 民主并未改变社会的根本结构, 它似乎强化了传统的权力结构。大多数政党都由高等种姓的人领导和组织, 他们只热衷于民主政治层面的口号: 自由、平等、博爱, 而将这些理想和概念转化为经济改革以缓解贫困的努力却很少, 充其量也只是半心半意的。<sup>[5]</sup> (p. 229)

当议会民主制这种外来的体制完全超越国家现实, 致使政局动荡令人不安之际, 人们又开始怀念并寄望于超然于党派之外、具有天然稳定性的君主, 国王的传统地位作为一种强大的政治力量在此时显示出来。马亨德拉国王 (1955 - 1972 年在位) 上台后力图摆脱印度对尼泊尔主权干涉的君主形象令尼泊尔人民感到亲切和自豪。另外, 20 世纪中叶以来, 传统君主受到民主大潮的冲击, 其合法性受到质疑, 在此情况下, 他们必须通过良好的政绩来论证自己存在的合法性, 因而他们就成为了自上而下的王朝革命

或改革的主角。<sup>[6]</sup> (pp. 136 - 140) 国王要推动改革就不可避免地以自身不容置疑的权威为基础,也就是充满斗志地去追求集权。潘查亚特体制的特征之一就是君主的集权。这一点首先以宪法的形式明确下来,1962年的尼泊尔宪法规定,国家的主权源自国王。

在潘查亚特体制之下,马亨德拉国王为了加强自己的权威,采取了以下主要策略:(1)严格控制并强化国家机器,为部队提供更好的福利和待遇,扩充军警部队并使之逐步现代化;(2)国王亲自游历全国各地,直接与大众接触,倾听民声。他是现代尼泊尔第一个如此广泛地遍访全国的国家领导人,在民众中树立了国王的正面形象,赢得了广泛的尊敬和热爱;(3)压制和分化被禁政党领导的反对力量。那些持不同政见的政党领袖要么被捕入狱、要么流亡印度等地,否则只能支持国王的领导体制;(4)在印度边界布置皇家尼泊尔军队以防境内外反对派的联合行动。<sup>[3]</sup> (pp. 96 - 97)通过上述策略,尼泊尔的政治领域基本上实现了思想的统一。正如一些学者所发现的,潘查亚特体制在马亨德拉国王时期所取得的成就毫无疑问是政治的稳定和民族感情的增长。<sup>[3]</sup> (p. 104)

马亨德拉加强王权的举措被其继承者比兰德拉(Birandra)(1972-2001年在位)所效仿。比兰德拉国王在潘查亚特体制下度过了18年的时光,执政期间,他依然强调印度教的价值观念,从而使国王成为保护者和神的化身,以此强化王权的威信。另外,比兰德拉国王从游历全国各地的艰苦经历中深深了解了国家的现状和人民的贫困,他认识到自己的任务是促进国家的发展,并许诺要为国家 and 人民的事业而战。他非常重视乡村发展,利用“回到乡村”运动来组织受过教育的社会精英去乡村动员当地劳动资源,以此突出了自己的亲民君主形象。<sup>[7]</sup> (p. 32)历史证明,在潘查亚特体制推行的30年间,尼泊尔在两位国王主导之下政局平稳、社会安定,在国际上树立了一个较为良好的国家形象。

## 二

从世界范围来看,20世纪中叶以后的众多发展中国家尤其是新兴国家都致力于国家的建设和发展,尼泊尔亦不例外。但是,20世纪60年代前的十年间恰逢尼泊尔民主试验的社会变革时期,政府在不断更迭之中很难制定富有远见的发展计划,即使有这样的计划,它们要么成为一纸空文,要么因政府的短命而不幸夭折。随着1955年马亨德拉国王制定并实施了第一个五年(1955-1960年)计划之后,尼泊尔才开始规划国家发展目标并相继设计和实施了多个发展计划。<sup>[7]</sup> (p. 1)也就是在这个时期,尼泊尔实行君权至上的潘查亚特体制,国王像舵手一样完全操控着国家的发展方向。在国内政治局势基本稳定的前提下,国王要证明自身所代表的民族性,他所支配的王国政府必须采取一系列措施,来推动国家经济建设和发展。

首先,积极吸引外援以补国家发展之需。

尼泊尔作为一个长期封闭的欠发达的内陆山国,其经济和技术发展水平相当低下,单靠自身极为有限的资源很难在短期内取得显著成效,吸引外援就成了当时尼泊尔的发展战略之一。为此,马亨德拉国王积极施展外交才华,一改历届政府依附于印度的单边政策,开始与怀有善意的很多国家交好,大大开拓了外交领域和视野。多边外交关系的发展为尼泊尔拓宽了外援渠道。1960年以前只有美国和印度向尼泊尔提供援助,而到了1972年马亨德拉国王去世时,中国、俄国、英国、北欧诸国以及大多数多边国际组织都加入到对尼援助行列。随着这一变化,外援数量也稳步增长。1955年,尼泊尔接受外援价值总额大约为1900万卢比,到1972年,该数字已经上升到了35200万卢比。毫无疑问,在潘查亚特体制下,稳定的政局和已经发生变化的地缘政治形势有助于尼泊尔吸引更多的援助。<sup>[8]</sup> (p. 142)

外援为尼泊尔的国家建设做出了重要贡献。这从外援在尼泊尔国家五年计划支出中所占的比例就可见一斑。从1955年至1990年尼泊尔实施的共七个五年计划中,外援占各计划期间实际支出的比例分别为90%、80%、54%、46%、48%、48%和70.6%。<sup>[9]</sup> (pp. 43 - 45)从上述比例可以看出,在潘查亚特体制初期,如果没有大量的外援,尼泊尔国家建设的启动就无从谈起。虽然在中期,外援所占比例有所下降,但仍是尼泊尔国家建设中一个非常重要的因素。外援在消除尼泊尔交通与通讯的瓶颈、填补工业空白、克服农业落后状态等方面作用卓著。尤其应指出的是,几乎所有的公路和通讯网,大多数的工业企

业、农业和乡村发展项目以及发展机构,都是由外援承担的。<sup>[9]</sup> (p. 44)

其次,加强基础设施建设。

在拉纳家族一百余年的封建统治期间,尼泊尔的基础设施建设乏善可陈。1951年,尼泊尔的道路里程只有376公里,而在1955年第一个五年发展计划实施之前,尼泊尔也只有公路429公里、铁路81公里、索道22公里和空中航路576公里。这些设施仅仅局限于很小的范围内。在全国的大多数地方,都只有陡峭狭窄的土路和木板桥。在大部分山区,运送物品大多需要人背肩扛。<sup>[10]</sup> (p. 180)

众所周知,基础设施的建设是国家全面发展的前提和必要条件。为此,尼泊尔王国政府利用短期内实现国家现代化的宏大目标以及民众从未有过的民族感情来激励和动员民众投身于国家建设。在第一、二个五年计划期间,尼泊尔的道路建设分别增加了608公里和1220公里。到第三个五年计划结束的1970年,尼泊尔共完成道路建设3928公里,到1979年已达到4691公里。<sup>[10]</sup> (p. 180)1950年至1980年间,尼泊尔道路里程增加了13倍。<sup>[11]</sup> (p. 152)<sup>[12]</sup> (p. 133)到1989年结束时,铺设良好的公路已达9655.8公里。随着交通状况的改善,许多村庄有了无线电广播,不再仅凭旅行者传达信息。<sup>[5]</sup> (p. 95)

此间在空中交通方面也取得了不小的成绩。第三个五年计划期间,空中运输设施不断发展,尼泊尔拥有了4个全天候和13个晴天可用的飞机场。<sup>[10]</sup> (p. 180)到1989年潘查亚特体制结束前夕,尼泊尔皇家航空公司拥有了飞往13个国家的15个目的地的航班,且有7个固定国际航班飞往尼泊尔。交通运输的发展促进了尼泊尔旅游业的发展。1950年,尼泊尔还是一个对外封闭的雪域王国,但到了1988年,仅这一年除印度人以外的外来旅行者就达30万。<sup>[12]</sup> (p. 133)

第三,把农业发展放在突出地位。

农业是尼泊尔经济发展的基础。潘查亚特体制推行之初,尼泊尔有90%的劳动力从事农业生产,GDP的3/4来自农业部门。但是,尼泊尔的耕地严重不足,土地占有极不均衡,少数权贵家族和地主占有大量的土地和森林,大多数农民靠暂时或永久租佃土地来维持生活。为了改变这种不公正的土地所有制,尼泊尔自1951年以来也曾做过土地改革方面的一些努力,但收效甚微。为了推动农业发展和实现社会公平,尼泊尔在既有土地改革经验的基础上进一步推进革新。1964年,尼泊尔颁布了新的土地法案。此次改革的主要目的就是保障农民的租佃权、规范地租、控制农业信贷及其利率,同时规定了土地的最高占有限额。<sup>[10]</sup> (p. 182)

为了支持对农业的投入,1960年尼泊尔成立了农业发展银行,为农民购买化肥、种子和农药提供信贷支持。1966年组成的农业供销公司负责出售良种、肥料和农具。到1969年,该公司已经通过44个合作网点和众多商贩销售了12000吨化肥和1500吨良种。<sup>[13]</sup> (p. 19)70年代下半叶,化肥使用量增加了约40%,高产作物面积从无到有增加到70万公顷。<sup>[14]</sup> (p. 132)在农业技术方面,政府派技术推广员到农村去提供技术指导,希望以提高单产来克服人均占地太少的矛盾。<sup>[10]</sup> (p. 182)

尼泊尔地形地势复杂,不同地区和不同季节的雨量极不均衡,尤其是雨季和旱季差别甚大,因此,灌溉工程受到政府的重视。在第一个经济发展计划实行以前,受惠于现代灌溉设施的土地面积仅有1.47万公顷。在第二个五年计划(1960-1965年)实行期间,随着20多个小型和中型灌溉工程的完成,又有5.3万公顷土地得以灌溉。1970年第三个发展计划结束时,14.8万公顷土地有了新建的灌溉设施,其中8万公顷土地将由遍及乡村的小型灌溉工程提供水源。<sup>[10]</sup> (pp. 182-183)70年代后半期,又增加了大约6万公顷的灌溉田。<sup>[14]</sup> (pp. 131-132)到1980年,在245.9万公顷的可耕地中,灌溉面积达20多万公顷。<sup>[15]</sup> (p. 23)受惠于上述发展农业的各种措施,农民生产积极性有所提高,粮食产量也有一定程度的增加,从1975至1988年,粮食产量增加了大约20%。<sup>[14]</sup> (p. 135)

### 三

拉纳家族统治时期奉行的愚民政策使得该国的教育几乎一片空白。在1951年拉纳政权被推翻之际,除了精英家庭的男孩可在主要为婆罗门男孩讲授梵语的一所古典学校受训以外,尼泊尔全国只有小学321所、中学仅11所。当时尼泊尔的人口识字率也只有2%。<sup>[5]</sup> (p. 4)而潘查亚特体制建立后,教育的

发展受到了前所未有的重视,并取得了巨大的成就。

首先,教育成为一个受官方保护的领域。外国投资和私人投资都禁止介入。到1969年,除了一所梵语学校外,尼泊尔的所有学校都已经国有化。这些学校都得到政府的全力支持。教育部也成了尼泊尔政府最大的行政部门之一。<sup>[12]</sup>(p.125)

其次,实现小学的免费义务教育。在人口增加与财政拮据的双重压力下,尼泊尔仍采取了教育至上的大胆措施,那就是实行小学的免费义务教育。到1970年,已有110个乡村潘查亚特和1个县潘查亚特开始执行该计划,并向全国各地推广。<sup>[10]</sup>(p.239)1972年比兰德拉国王登基后,他通过新的教育政策和基本需求计划大力扩展小学阶段的教育机会,免费的小学教育扩展到全国各地,因而,小学适龄儿童的入学率一度达到90%。另外,在尼泊尔一共75个县级行政区划中,当时已有18个最边远的地区获得了从小学直到高中均享受免费教育的权利。<sup>[7]</sup>(p.78)

第三,将教育发展逐步纳入国家发展计划。1970年,尼泊尔颁布了一个为期五年的国民教育计划(1971-1976年)。该计划的长期目标就是使教育适应民族国家建设的普遍要求。为此,该教育计划的方向是把尼泊尔这个地理——政治统一体转变为充满爱国忠君精神的富有共同情感和活力的民族。这也是推行潘查亚特体制的内在要求。该计划通过将国内既存的各种教育体制融为一体来进一步促进国家学术传统的统一。它力主建立一个有活力的教育/产出链,重点强调教育设施分散到乡村,给具有潜力的地位低下和偏远落后地区的学生提供更多机会。<sup>[16]</sup>(p.3)此外,国家还负责为一些与民族文化和历史相关的学科制定统一的教学大纲。其目的是进一步整合不同社群和阶层的尼泊尔人。该计划还强调发展以国家实际需要为指向的职业教育。<sup>[5]</sup>(p.221)在资格培训、学历教育、学位与科研教育等四个不同水平的目标构成的教育结构中,新的教育计划更注重应用与实践方面的培训,从而逐步满足国家发展对各个地区人力资源水平不断提高的需求。

第四,基础教育的普及率逐年提高。潘查亚特体制实行期间,教育上的大量投入带来了受教育面积的大幅度提高,从下面的表格(表1)可以看出小学校数量、入学人数在几十年间都有了稳步增长和大幅度的提高。

表1 小学教育(1951-1992年)

| 年代         | 1951年 | 1961年 | 1970年 | 1985年  | 1992年  |
|------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 学校数量(单位:所) | 321   | 4 001 | 7 256 | 11 869 | 19 498 |
| 注册人数(单位:千) | 8.5   | 182   | 449   | 1 812  | 3 034  |

(资料来源:T. B. Manandhar, *Educational Development 'Population and Literacy' in Population Monograph of Nepal*, Kathmandu: CBS, 1995, p. 358, Table 1A. quoted from Martin Hoftun, William Raepel and John Whelpton, *People Politics & Ideology*, Kathmandu, 1999, p. 221)

这份表格清楚地反映了潘查亚特体制期间小学校数量和学生人数的增长。从1961年到1970年十年间,小学校增加了3 255个,注册学生增加了26.7万人;从70年代初到80年代中期,小学增量为4 613个,注册人数增加了136.3万;从80年代中期到90年代初的7年间,小学校又增加了7 629个,注册人数增加了122.2万。由此可见,在潘查亚特体制期间,小学教育持续发展,每一个十年段的入学人数的增加幅度都远远超过议会民主试验期那10年的增幅,即17.35万。换句话说,从60年代到90年代,尼泊尔小学生的入学率稳步快速地上升。1962年,小学注册率为15.3%,1965年就提高到了27%。从1974年到1980年,小学生的注册率年均增长16.2%。<sup>[17]</sup>(p.249)显然,基础教育的普及是当时的一大特色。

除了小学教育的全面拓展,中学教育也得到了相似的推进。下面是1950至1991年尼泊尔的中等教育统计表(表2)。

表2 尼泊尔中等教育机构(7至10年级)的注册人数

(1950年—1991年)

| 年代   | 1950年  | 1961年   | 1970年    | 1984年    | 1991年    |
|------|--------|---------|----------|----------|----------|
| 学生人数 | 1 680人 | 21 115人 | 102 704人 | 216 473人 | 421 709人 |

(资料来源: CBS *The Analysis of the 1991 Population Census* Kathmandu, 1993, p. 98. quoted in Martin Hofman, William Raeper and John Whelpton, *People Politics & Ideology*, Kathmandu, 1999, pp. 95 - 96)

从上述统计数字可知, 潘查亚特时期每隔大约十年或不足十年, 中学注册人数的增量分别为 81 589 人、114 769 人、205 236 人, 这些数字远远超出了 10 年议会民主制阶段的 19 435 人的增量。显而易见, 中等教育和小学教育一样, 在 1961 年后都以远远超出从前的速度迅猛发展。

受教育的人数稳步增长, 尼泊尔人口的识字率亦逐年提高。具体数据见下表(表 3):

表3 1961年—1991年尼泊尔10岁及以上人口的识字率<sup>[5]</sup>(p. 96)

|        | 1952/54年 | 1961年 | 1971年 | 1981年 | 1991年 |
|--------|----------|-------|-------|-------|-------|
| 人口总识字率 | 5.3%     | 8.9%  | 14.3% | 23.5% | 39.8% |
| 男性识字率  | 9.5%     | 16.3% | 24.7% | 34.9% | 56.2% |
| 女性识字率  | 0.7%     | 1.8%  | 3.7%  | 11.5% | 23.5% |

上表数据反映了如下事实: 从 50 年代初到 60 年代初, 尼泊尔人口识字率的提高较为缓慢, 而 60 年代后则快速提高, 到 80 年代呈现加速度发展的态势。女性识字率也表现出同样的趋势。总之, 80 年代即潘查亚特体制的后期是尼泊尔教育发展最快也最为繁荣的阶段。

第五, 高等教育有所发展。随着 1960 年第一所国立大学特里布文大学的建立, 尼泊尔的高等教育逐步发展起来。到 60 年代末, 尼泊尔已拥有 40 所文理科学院。<sup>[10]</sup>(p. 244) 早在 1950 年, 尼泊尔高校注册人数仅为 250 人, 因为全国仅有一所为权贵独享的高等教育机构; 1961 年该数字上升到近 6 000 人; 1970 年高校学生人数已达 17 200 人, 比十年前增加了 2.3 倍, 80 年代初的在校大学生人数同样增长了 2.3 倍。1990 年在校大学生人数又是 80 年代初的 2 倍。<sup>[5]</sup>(pp. 95 - 96) 此外, 在各种来源的奖学金、助学金的帮助下, 去海外接受高等教育的人数也逐年增加, 1961 年有 237 人到海外学习, 到 1968 年该数字达到 326 人, 整个 60 年代的留学人数近 3 000 人。<sup>[10]</sup>(p. 245) 此后, 这一数字稳步上升, 这些人学成归国后, 成为尼泊尔各行各业的精英人物。

第六, 推进健康服务教育。20 世纪 70 年代初, 尼泊尔开始关注各地区的健康服务教育。当时的医院多集中于较大的城市, 有些专区即使有医院, 其规模也极小或设施与人员均不足。当时加德满都所有医院的床位拥有量只有 500 张(包括比尔医院及其传染病控制所、母婴医院和儿童医院)。1975 年, “尼泊尔健康服务计划”开始启动, 目的是为了建立覆盖全国的健康服务网, 使所有专区均有综合医院或中心医院、各个乡村均拥有医疗站点, 为此需要大量的职业医生以及受过医疗卫生知识培训的辅助人员。在 70 年代的国民教育计划之下, 国立特里布文大学医学院承担了在国民健康领域的教育、培训和研究工作, 较大规模地开展医学领域的学历、学位教育和成人及中等职业培训。当时开展的国民教育计划也重点强调以地区和乡村发展需要为指南, 并给予经济和种族落后地区的学生以更多的教育机会。<sup>[16]</sup>(pp. 78 - 87)

纵上所述, 尽管接受现代教育的人在总人口当中仍然是少数, 但是它给大众带来了新的气象, 并缓慢地侵蚀着进而将改变他们那种波澜不惊的传统生活。

## 四

在潘查亚特体制之下, 民族整合既是社会发展的目标之一, 也成为社会发展的历史模式。<sup>[18]</sup>(p. 212)

通过基层群众对乡村潘查亚特(即评议会)选举的参与、新民法的颁布以及宗教和语言政策的调整,僵化的社会结构被打破,分离的民族不断融合,尼泊尔被整合为相对统一的民族。

首先,实行乡村的直接选举。

如前所述,潘查亚特的特点之一是乡村基层的直接选举。参选的民众按照农民、工人、青年、妇女和退伍军人以及知识分子等新的身份归属划入相应的阶级组织。这种阶级组织并非马克思所定义的在生产体系中因所处地位和所占有的生产资料不同而自然形成的利益集团,它们只是替代党派的一种方便选举和参政的工具,更多地是一种人为划分的阶层和职业群体或组织。一个人要想参与任何一级行政机构即潘查亚特就必须属于某一个阶级组织,如农民组织、工人组织、青年组织、妇女组织和退伍军人组织等。该项规定的本意是将所有的人编入组织,以便容易动员国家发展所需要的社会力量。尼泊尔王国政府认为,在潘查亚特体制下,不同组织的成员之间不应有任何根本利益的区别,因为它们不像党派体制脱胎于一定阶级的党派利益,因而该体制倡导无利害冲突的阶级和谐。<sup>[10]</sup>(p.55)参与潘查亚特的人们实际上来自各个社会群体、种族和宗教派别以及种姓集团。这些组织与人们传统的种姓身份并不吻合,从而为打破壁垒森严的种姓制社会结构奠定了一定的基础。

其次,推行种姓平等政策。

种姓制度是一种以职业划分为基础的等级制和身份制。不同种姓奉行各自的行为规范和宗教仪式,高级种姓与低级种姓之间由于印度教关于洁净和污染的概念而保持不接触的状态。该制度源自印度,14世纪被深受印度文化影响的尼泊尔国王定为法律并固定下来。虽然尼泊尔的种姓实践没有印度那样严酷,但等级的阶梯同样使社会结构僵化,使不公平的社会现实法律化、制度化。在拉纳家族统治时期,为维护自身的统治地位,拉纳首相蓄意强化种姓制,使得不同种姓在经济地位、政治机遇以及社会甚至法律上的待遇差别异常突出。1854年,拉纳首相就将所有的种姓制规则集合为一部国家社会法典。法典为每个公民从生到死都做了规定,从而使得社会流动和政治流动几无可能。<sup>[5]</sup>(p.3)

1963年8月17日,马亨德拉国王颁布了一部新的民法,该法令的目的是推动某些社会改革,比如,一夫多妻制和种姓制当中贱民的不可接触性等一些落后和歧视性的制度被废除;在法律、教育和职业领域中基于种姓制差别的歧视行为亦受到了禁止。<sup>[18]</sup>(p.212)

新民法的颁布无疑对尼泊尔传统社会的变革产生了重要影响。我们知道,尽管种姓制传统不可能随着一部法律的实施而立即消失,但该法令的问世使得尼泊尔社会不同群体之间的那些不可接触性、婚姻与联系的古老形式以及纵向的社会等级制都受到了挑战。可以说,法律的变化加速了对传统价值观念的缓慢侵蚀。到20世纪80年代末,这一侵蚀过程积累的结果不亚于一场社会革命。即使在边远的地区,低种姓社会阶层在公众场合曾经通过语言和动作姿态给予高种姓成员的礼遇和尊敬大多消失了。对于种姓之间古老的有关污染和净化的严格规则,许多人可以一笑而过。不同种姓之间通婚虽然不普遍,但也开始出现。同样,尽管大多数年轻的尼泊尔人仍然在父母之命、媒妁之言下完成家庭的组建,但自由婚姻的概念也开始得到普遍许可。另外,受过教育的一个很小却不断壮大的女性集团也开始充实一些城市的重要工作岗位。<sup>[5]</sup>(p.224)这一变化意义非凡,因为妇女在传统印度教社会中几乎与低等种姓一样是受剥削和蔑视的群体。所以,该法令的出台为民族融合进一步奠定了基础。这是国家推动社会结构改变的一个标志性的法律手段,<sup>[19]</sup>(p.102)难怪尼泊尔的普通民众把这部法律颁布的当天当作解放日来庆祝。

第三,奉行印度教为国教、多宗教信仰自由的宗教政策。

从宗教上讲,尼泊尔是一个包括印度教、佛教、伊斯兰教、耆那教、基督教及形形色色的原始崇拜等多宗教信仰的国家。<sup>[11]</sup>(p.145)然而,在潘查亚特体制推行之前,由于民族和国家意识比较淡薄,加上拉纳政府没有制订一个切实可行的宗教政策加以疏导,所以,各宗教乃至教派之间明争暗斗,形成了以宗教势力为中心的彼此疏离的地方政治集团。为了改变由于其信仰不同而产生的这种内在的民族离心倾向,1962年宪法把尼泊尔规定为一个君主制的印度教国家,多数人信奉的印度教成为国教,但并不排斥其他各类宗教信仰。

需要说明的是,印度教实际上源自雅利安文化。国王作为这一文化的追随者被当作“尼泊尔独立

国家地位和民族统一体的象征”，从而使多文化多语言背景的尼泊尔人民认同于王权。<sup>[3]</sup> (p. 223) 通常，种姓制度被认为是印度教社会及其组织的基础。毋庸讳言，种姓在尼泊尔社会依然存在并且会继续存在下去，但法律已禁止在就业、司法等领域对不同种姓有任何歧视。这就意味着国家虽维护传统，但并不维护种姓制度，似乎这个国家的印度教性质与种姓制度并没有关系。它实际上是尼泊尔试图建设民族国家、追求民族统一的一种表现。印度教君主在当时的尼泊尔极为重要，他代表了国王及其臣民之间凭借共同的宗教纽带维持天然忠诚的一种法律关系。<sup>[15]</sup> (p. 10) 正如很多摆脱了殖民统治的国家都从本国的传统之中追溯政治权威的根源，尼泊尔则用政治文化的进一步梵化来强调传统，并用传统来塑造政治权威。

#### 第四，实行语言统一政策。

与其他社会整合措施相比，最具强制统一色彩的莫过于语言政策。语言一向是铸就不同族群的民族认同感的特殊平台之一，也是民众当中文化觉醒和文化差异的主要推动力。对于尼泊尔这类地形复杂、交通不畅又拥有多达数十种语言和方言的国家，这种情况不但限制了交流，还影响了民族一体感的形成。而语言的统一是一定区域内乃至国家居民维系内聚力、促进地区或国家发展的重要纽带。<sup>[20]</sup> (p. 183) 语言的统一显然对尼泊尔民族的整合与认同有着重要作用。

根据 1961 年的人口统计，尼泊尔语已是比例占多数的居民的母语以及居住于山区的许多非尼语族群通用的交际用语。然而，在面积占全国 18%、人口占 31% 的南部特莱 (Tarai) 平原，各种各样的印地地方言是他们的母语，印度语则成为该地区的通用语。从 20 世纪 50 年代末开始，尽管人们普遍赞成尼泊尔语为国家的官方语言，但是关于地域方言在公共生活中尤其是教育和大众传媒中的作用存在着激烈的争论。尼泊尔大会党和左翼党派倾向于支持地域方言，而马亨德拉国王则力主尼泊尔语的至高作用。在议会政府被取消后不久，国王的观点就变成了政策。1962 年的教育法规定所有公立学校的媒介语均为尼泊尔语，<sup>①</sup> 大众传媒的用语也逐步统一为尼泊尔语。这一政策导致了方言使用率的稳步下降，很多孩子成为双语使用者，甚至在成长过程中将尼泊尔语作为第一语言，逐步放弃了自己的母语。按照政府的统计数据，1954 年说尼泊尔语的人占总人口的 19.5%，1991 年，这一数字已上升到 50.3%。<sup>[19]</sup> (p. 181) 为加强官方语言尼泊尔语的推广和使用，尽量消除较大的地域方言的影响，政府禁止官方使用印度语。到 1965 年，尼泊尔电台的印度语以及另一个较大的语族尼瓦尔语<sup>②</sup> 新闻广播被终止。<sup>[18]</sup> (p. 4)

由此可见，在潘查亚特体制实行时期，国家倡导在教育、传媒和政府办公领域使用尼泊尔语，并把它作为整合民族国家的手段。从结果上看，随着说尼泊尔语的人口比例过半，尼泊尔不同地域间人们的交流更为通畅和方便。可以说，潘查亚特体制下的语言统一政策在尼泊尔民族整合过程中，还是发挥了重要而又独特的作用。<sup>[15]</sup> (pp. 4 - 5)

潘查亚特体制所带来的上述变化把尼泊尔更近地推到现代世界的边缘。有人认为，废除议会民主制等于恢复了尼泊尔政体的两种基础：王位和潘查亚特；没有这两个基础，尼泊尔就不会有统一和发展。<sup>[15]</sup> (p. 12) 因为潘查亚特体制格外强调公民对国家和国王的忠诚，重视经济发展和现代化，并且大力推进和发展教育。在该体制推行 30 年的时间里，尼泊尔维持了政局的相对稳定；在民族国家建设方面也取得了不俗的成就。<sup>[19]</sup> (p. 198) 但是，随着交通的改善、教育的普及和国内外交流加强，这一切反而唤起了人们对现存改革步伐的不满，并在 20 世纪 80 年代激起了人们对现代化更强烈的渴望。可以说，恰恰是潘查亚特制度培育了普通大众的政治意识和民主意识，最终导致了不断出现的学生游行和市民罢工。这可能是潘查亚特体制的倡导者所始料未及的。但无论如何，这是尼泊尔历史发展中的一个重要阶段，因为这既是一个传统秩序恢复的时期，也是经济与社会持续变化与改革的时期。

①这一点到 70 年代末才有改观，尼泊尔逐步出现了一些以英语为媒介的私立学校。

②尼瓦尔语为整个加德满都谷地的原住民尼瓦尔人的母语。



## 参考文献:

- [ 1 ] Bhola Chaterji. *Nepal's Experiment with Democracy* [M]. New Delhi: Ankur Publishing House, 1977.
- [ 2 ] I. R. 阿里亚尔, T. P. 顿格亚尔. 新编尼泊尔史 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1970.
- [ 3 ] Sanu Bhai Dangol. *The Palace in Nepalese Politics* [M]. Kathmandu: Ratna Pustak Bhandar, 1999.
- [ 4 ] R. P. Rajbahak. *Nepal – India Open Border – A Bond of Shared Aspirations* [M]. New Delhi: Lancer Publishers Pvt. Ltd., 1992.
- [ 5 ] Martin Hofman, William Raeper and John Whelpton. *People, Politics & Ideology* [M]. Kathmandu: Mandala Book Point, 1999.
- [ 6 ] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 北京: 三联书店, 1988.
- [ 7 ] Pashupati Shumshere J B Rana and Dwanka Nath Dhungel (ed. ). *Contemporary Nepal* [M]. New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd, 1998.
- [ 8 ] Nagendra K. Singh. *Nepalese Economy and India* [M]. New Delhi: Anmol Publication Pvt Ltd, 1997.
- [ 9 ] Narayan Khadka. *Foreign Aid and Foreign Policy: Major Powers and Nepal* [M]. New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd., 1997.
- [ 10 ] Nepal Council of Applied Economic Research. *Nepal – A Profile* [M]. Kathmandu: His Majesty's Government Press, 1970.
- [ 11 ] M. D. Dharamdasani. *Democratic Nepal* [M]. Varanasi: Shalimar Publishing House, 1992.
- [ 12 ] Dor Bahadur Bista. *Fatalism and Development – Nepal's Struggle for Modernization* [M]. Patna: Orient Longman Limited, 1991.
- [ 13 ] P. M. Blaikie, et al. *The Struggle for Basic Needs in Nepal* [M]. Delhi: Adroit Publishers, 2000.
- [ 14 ] Michael Hutt (ed. ). *Nepal in the Nineties* [M]. New Delhi: Oxford University Press, 2001.
- [ 15 ] Amatya, D. B. *Nepal's Fiscal Issues: New Challenges* [M]. New Delhi: Sterling Publishers, 1986.
- [ 16 ] Mohammad Mohsin and Prem Kasaju. *Education and Development* [M]. Kathmandu: National Education Committee, 1975.
- [ 17 ] David Seddon. *Nepal – A State of Poverty* [M]. New Delhi: Vikas Publishing House Pvt Ltd, 1987.
- [ 18 ] Prayag Raj Shama. *The State and Society in Nepal – Historical Foundations and Contemporary Trends* [M]. Kathmandu: Himal Books, 2004.
- [ 19 ] Madhu Raman Acharya. *Nepal Culture Shift* [M]. Delhi: Adroit Publishers, 2002.
- [ 20 ] 林承节. 印度独立后的政治经济社会发展史 [M]. 北京: 昆仑出版社, 2003.

责任编辑: 宋 鸥

## On the Historical Effects of the Panchayat System on Nepal

WANG Yan – fen

(Department of History and Sociology, University of Suzhou Science and Technology, Suzhou, Jiangsu, 215009, China)

**Abstract:** At the end of 1960, King Mahendra dismissed the elected government of Nepal and created a party-less panchayat system which maintained the sovereign King in the center but outlawed the party system and emphasized citizen's loyalty to their nation and king. The running of such a system not only put the unstable period of experimental democracy to the end, started a new stage of economic development of nation state, but also improved the development of education, a new harmonious society based on the ethnic equality and multiculturalism was gradually shaping.

**Key words:** Nepal; King Mahendra; the Panchayat System