

# 印度穆斯林的发展困境 及政府的应对措施

刘向阳\*

**【内容提要】** 印度的穆斯林是印度人口众多的少数群体。印度独立以后,特别是20世纪90年代印度实行经济改革以来,社会经济发展水平迅速提高。然而,印度穆斯林却未能充分享受到发展所带来的成果,在政治参与程度、经济发展水平和文化教育水平等方面面临着发展的困境。这一困境是历史和经济原因、印度政府的忽视、穆斯林自身原因和教派冲突的影响等多种因素共同作用的结果。印度政府为此采取了一系列的应对措施。

**【关键词】** 印度穆斯林 发展困境 原因 措施

印度是一个多宗教信仰的国家。在印度的全国人口中,除了印度教徒外,信仰伊斯兰教的穆斯林是人数最多的少数群体。皮尤(Pew)研究中心2009年10月公布的数据表明,目前印度的穆斯林已达到约1.6亿,占全世界穆斯林人口的10.3%,其规模仅次于印度尼西亚(2.03亿)和巴基斯坦(1.74亿),是世界上第三大穆斯林人口大国。<sup>①</sup> 印度的穆斯林除了在查谟—克什米尔邦占主体地位外,大部分广泛分布在印度教徒占主体地位的各邦中。从2001年印度的人口统计来看,北方邦的穆斯林最多,有3100万,占印度穆斯林总数的22%;其次,在西孟加拉邦、比哈尔邦和马哈拉施特拉邦中各有1000多万穆斯林,印度的大部分穆斯林生活在这四个邦中,其余则散居在其他各邦。<sup>②</sup>

\* 四川大学历史文化学院博士研究生

① See Sandra Stencel et al. eds., *Mapping the Global Muslim Population: A Report on the Size and Distribution of the World's Muslim Population* (Washington D. C.: Pew Research Center 2009), p. 5

② Prime Minister's High Level Committee Cabinet Secretariat Government of India *A Report Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India* (Chairman Justice Rajinder Sachar), New Delhi November 2006 p. 29. 此报告是2005年3月,印度的曼莫汉·辛格政府任命德里高级法庭前任首席法官拉景德尔·桑奇(Rajinder Sachar)等7人组成高级委员会,负责对印度穆斯林的社会、经济和教育等情况进行研究后完成的,简称为桑奇报告(Sachar Report)。

印度穆斯林虽然人口众多,但社会经济发展状况并不理想。印度独立以后,特别是90年代开始实行经济改革以来,经济发展速度加快,社会发展水平已有很大提高。然而,穆斯林作为印度人数最多的少数群体,却未能充分享受到发展所带来的成果。他们在社会、经济和文化等方面依然处于相对落后的状态,面临着发展的困境。那么,是什么原因造成了印度穆斯林的发展困境?印度政府采取了哪些措施来促进穆斯林的发展?本文试图对此问题进行探讨。

## 一、印度穆斯林的发展困境

印度自独立以来,经济状况发生了很大的变化,现在已经成为经济增长速度最快的国家之一。然而,有关资料表明,“印度的穆斯林在社会经济方面依然落后。”<sup>①</sup>2006年11月,桑奇委员会公布的报告也指出:在印度,并非所有的社会宗教团体同等地获得了经济增长的好处。在这些团体中,穆斯林作为全国最大的少数团体在绝大部分人类发展指标上严重滞后。<sup>②</sup>

### (一) 政治参与程度较低

印度穆斯林虽然有1亿多人口,但是长期以来,他们的政治地位与其人口规模并不相称。穆斯林的政治参与程度要低于其人口比例。据高鲍尔·辛格(Gopal Singh)委员会的调查,从1971~1980年,进入印度精英阶层和竞争性强的行政部门的工作人员中,除了有两年穆斯林的比例达到了63%和75%以外,其他年份穆斯林仅占29%。<sup>③</sup>印度学者奥马尔·哈利迪(Omar Khalidi)的研究也发现,自独立以来,在参政方面,穆斯林代表比例不足。如在人民院或议会下院,穆斯林代表所占比例一直不到7%,其中从来没有出现过例外的情况。<sup>④</sup>

2006年公布的桑奇报告也指出,当时在印度议会人民院的543个席位中,只有33位穆斯林议员。<sup>⑤</sup>桑齐委员会2005~2006年间在政府部门中进行的一项调查表明,当时穆斯林在印度政府各部门中所占的比例也仅为

① Malka B. Mistry, "Muslims in India: A Demographic and Socio-Economic Profile," *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol 25, No 3 December 2005, p 400.

② Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p 2.

③ 1980年,印度政府任命了以辛格(Gopal Singh)为首的委员会来调查政府的财政政策和项目在少数民族中的受益情况,根据抽样调查结果,此委员会发布了一个报告,即:*Report of the High Power Panel on Minorities SC, ST & Waker Sections* (Chairman: Dr Gopal Singh), June 14 1983 p 31.

④ Omar Khalidi, *Indian Muslims since Independence* (New Delhi: Vikas 1995), p 184.

⑤ Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p 187.

4.9%。例如,在印度铁路部门工作的140万人中,穆斯林仅有6.4万人(占4.5%),并且其中有98.7%的人职务较低,仅有1.3%的人是官员;在国家安全部门的190万人中,穆斯林也只占了4%左右;在邮电部门,穆斯林仅占5%;在教育部门,穆斯林仅占6.5%;在内政部,穆斯林仅占7.5%;在警察部门,穆斯林仅占6%。在印度邦一级的政府职员中,穆斯林的代表人数也与其人口比例不协调。如在西孟加拉邦、喀拉拉邦、北方邦和阿萨姆邦,穆斯林分别占各邦总人口的25.2%、24.7%、18.5%和30.9%,但在此四个邦政府内职位较高的任职人员中,各邦的穆斯林代表仅分别占4.7%、10.3%、7.5%和10.2%。<sup>①</sup>再如在比哈尔邦,在政府部门就业的穆斯林也要少于其人口比例的1/3。<sup>②</sup>由此可见,从中央到地方的各级政府部门,穆斯林代表与其人口比例不协调,印度穆斯林的政治参与程度较低。

## (二) 经济发展水平较落后

近年来尽管印度经济发展很快,但印度穆斯林的经济状况却并不乐观。从整体上来看,印度穆斯林仍然处于贫困状态,他们的经济条件仅比表列部落稍好些。

在贫困率方面,穆斯林的贫困率高于全国的平均水平。1994年,印度新德里国家应用经济委员会(NCAER)在全印度33000个具有代表性的农村家庭中进行抽样调查,调查的结果表明:从总体上来看,生活在乡村地区的穆斯林的贫困率比全印度乡村的平均贫困率要高得多,同时也比印度教徒的贫困率要高。<sup>③</sup>生活在城市的穆斯林的贫困率也要高于全国的平均水平。从总体上来看,2004~2005年间,穆斯林的贫困率(38.4%)是全国最高的,比全国的平均水平(22.7%)高得多,甚至比表列部落或表列种姓的贫困率(36.4%)也略高。<sup>④</sup>

在就业方面,穆斯林主要从事农业生产或在第三产业部门中工作。2001年印度人口统计表明,有42.7%的穆斯林从事农业生产,8.1%的穆斯林从事家庭手工业,49.1%的穆斯林在服务业、制造业、商业等第三产业部门中工作。<sup>⑤</sup>印度少数民族委员会秘书N. C. 萨克希纳(N. C. Saxena)也曾描述说:

① Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, pp 165-172

② "Even if government is employer, Muslims fall off job map," *The Indian Express*, Oct 27, 2006

③ NCAER, 1999 *India: Human Development Report 1994* Quoted from Malika B. Misra, "Muslims in India: A Demographic and Socio-Economic Profile", p 412

④ Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p 157

⑤ Indian Ministry of Minority Affairs, *Report of the National Commission for Religious and Linguistic Minorities* (Chairman: Justice Ranganath Misra), New Delhi 2007, p 26

生活在乡村地区的穆斯林大多是雇工和贫农,生活在城镇中的穆斯林大多是零售商人、裁缝、生意人、工人或者在传统工业部门中从事卷烟生产、制作香料和木料等。<sup>①</sup>

此外,穆斯林就业的一个显著特点是大部分穆斯林是自主创业的,工作不稳定,因而在拥有稳定薪水收入的人群中,穆斯林所占的比例也相当低。据2004~2005年间在印度全国的抽样调查表明,有61%的穆斯林劳动力自主创业,而印度教徒为55%。在拥有稳定工作的人群中,有23%的高种姓的印度教徒拥有稳定的工作,而穆斯林仅为13%。实际上,与全国的平均水平相比,穆斯林在小型私人企业中工作的人数更多,但是在正式部门就业的人数更少。<sup>②</sup>在现代工业和贸易中,很少有穆斯林拥有大型的企业或在大规模的企业中工作。在印度的前50强企业中没有一个是属于穆斯林的。<sup>③</sup>

在家庭收入和消费水平方面,由于大部分穆斯林缺乏稳定的工作,其家庭收入和消费水平偏低。据2006年新德里“计划与行动委员会”在马哈拉施特拉邦、旁遮普邦、泰米尔纳德邦、西孟加拉邦和北方邦等五个邦的调查表明:这五个邦的家庭平均月收入为2103.24卢比,而穆斯林家庭的平均月收入仅为1832.20卢比,穆斯林家庭的月收入低于平均水平。<sup>④</sup>由于家庭收入偏低,从而导致穆斯林的消费水平也偏低。在2004~2005年间,城市穆斯林家庭的消费水平每月少于500卢比的占35%,在500~1000卢比之间的占45%,在1000卢比以上的仅有20%。<sup>⑤</sup>生活在农村地区的穆斯林消费水平更低。

### (三) 文化教育水平低下

在识字率方面,2001年的人口统计数据表明,印度穆斯林7岁及以上人口的识字率为59.1%,低于全国平均水平(65.1%),虽高于表列部落和表列种姓(52.2%),然而远远低于信仰其他宗教的少数群体(70.8%)(不包含表列种姓)。具体来说,在城市地区,穆斯林的识字率为70.1%,比全国的平均水平(81.1%)要低11个百分点。在农村地区,穆斯林的识字率则只有52.7%。此后几年中,穆斯林的识字率也上升缓慢,2004~2005年间,穆斯林6岁及以上人口中,识字率仅为59.9%,比普通印度教徒的识字率(80.5%)

① Malika B. Mistry, "Muslims in India: A Demographic and Socio-Economic Profile," p. 409

② Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, pp. 91-92.

③ Malika B. Mistry, "Muslims in India: A Demographic and Socio-Economic Profile," p. 409

④ Indian Ministry of Minority Affairs, *Report of the National Commission for Religious and Linguistic Minorities*, p. 27.

⑤ Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India, *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p. 154

要低得多。<sup>①</sup>

在入学率方面,印度各地穆斯林的入学率也有较大差距。不过,从总体上来说,穆斯林的入学率要低于全国的平均水平。2005年,穆斯林入学率为50.7%,甚至低于表列种姓。低种姓穆斯林(受印度教的影响,印度一些穆斯林社群存在种姓制度——笔者)的入学率只有36%。在从来没有上过学的人当中,穆斯林所占的比例也是最高的(32.6%)。特别是在低种姓的穆斯林中,超过1/3的穆斯林女孩从来没有上过学。<sup>②</sup>

此外,穆斯林的辍学率较高,整体教育水平低。2001年的人口统计表明,印度的穆斯林只有65.31%上过小学,10.96%上过初中,4.53%上过高中,3.6%是大学毕业生。<sup>③</sup>在印度管理学院和技术学院中,穆斯林学生人数也不足。根据2004~2005年度和2005~2006年度学生的注册资料显示,在印度管理学院注册课程的所有学生中,只有1.3%为穆斯林,而在技术学院注册了所有课程的学生(27161人)中,只有894人(3.3%)是穆斯林。<sup>④</sup>在全国最好的大学中,只有4%的大学生和2%的博士生是穆斯林。<sup>⑤</sup>

## 二、印度穆斯林发展困境的原因探析

印度穆斯林的发展困境是多种原因造成的。归纳起来,笔者认为主要有以下几方面。

### (一)历史和经济方面的原因

英国殖民者在印度长期的殖民统治及其对殖民地人民进行的残酷剥削和压制是造成当今穆斯林社会经济发展落后的一个重要原因。在殖民统治时期,英国殖民者不但对印度教徒和穆斯林实行“分而治之”的政策,在穆斯林和印度教徒之间制造矛盾,挑拨离间,使印度教徒和穆斯林之间的矛盾加深,而且,殖民者在政治上极力排斥穆斯林,经济上对其实行剥削压制。殖民者的打击、歧视政策导致了穆斯林在殖民时期开始就在社会各个方面处于弱

① Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India. *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, pp 52-54.

② SRI report, 2005. Quoted from Kalpana Kannabiran et al eds., *India: Second NGO Shadow Report on CEDAW*, New Delhi: November 2006, p 72.

③ Indian Ministry of Minority Affairs, *Report of the National Commission for Religious and Linguistic Minorities*, p 17.

④ Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India. *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, pp 68-69.

⑤ Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India. *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p 69.

势地位,进而导致了穆斯林今天相对落后的状态。

此外,1947年印巴分治导致了大量的穆斯林迁往巴基斯坦。在这些人群中,有许多是经济基础较好的穆斯林中产阶级。而那些留在印度的穆斯林,特别是那些生活在印度北部的穆斯林则大部分较为贫困。从历史的角度来看,现在生活在印度的大部分穆斯林主要是由历史上低种姓的印度教徒转信伊斯兰教而来。这些低种姓的印度教徒在转变信仰之前社会经济发展相对落后,经济基础薄弱,转变信仰后其经济条件也没有多少改善。印度独立后,穆斯林的经济增长速度缓慢,因此,大部分穆斯林依然处于贫困的状态中。

经济贫困是影响穆斯林社会发展和教育水平提高的重要原因。据印度国家应用经济委员会(NCAER)的调查,在2004~2005年,有十分之三的穆斯林生活在贫困线以下,每个月仅靠550卢比维持生活。<sup>①</sup>穆斯林这种贫困状态限制了其获得发展经济的资金和购买从事生产所必需的设备,从而影响其社会经济的发展和家庭收入的提高。此外,贫困也是造成穆斯林教育水平低下的主要原因。如穆斯林学生辍学率较高主要是由于贫困。贫穷并且受教育程度低的父母既不能为自己的孩子支付学费,也不能在家庭中为孩子提供必要的辅导,许多小孩,特别是女孩上学几年后就不得不辍学回家,到小工厂打零工为家庭增加收入或在家照顾弟妹。<sup>②</sup>

## (二)印度政府的忽视

独立以后,印度政府长期以来对穆斯林的发展没有给予足够的重视,这也是当今穆斯林面临发展困境的一个重要原因。如在参政方面,印度学者奥马尔·哈利迪认为,印度制宪大会1949年5月11日做出的决议取消了为少数民族(除表列种姓和表列部落以外)在政府部门中预留席位的条款,这是穆斯林政治上处于不利地位的主要原因。<sup>③</sup>此外,还有学者指出:“印度政府长期以来忽视了那些非印度教徒少数群体的利益。在政府部门中给低种姓的印度教徒提供了定额的职位,但是没有适当地确保穆斯林的参与。”<sup>④</sup>如印度

① “31% Muslims live below poverty line NCAER survey,” *The Times of India*, Mar 28, 2010

② Prime Minister's High Level Committee, Cabinet Secretariat, Government of India *A Report: Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, pp 15- 16.

③ Omar Khalidi *Indian Muslims since Independence*, p. 183.

④ Upasana Unni, “Militant Complex Demarginalizing Indian Muslims (Asia),” *Harvard International Review*, Vol. 30, No. 2, Summer 2008, p 10

政府的“保留政策”<sup>①</sup>中,为“表列种姓”(不包含穆斯林)、“表列部落”(几乎没有穆斯林)和“其他落后阶级”(OBC,能包含穆斯林)在中央和地方政府部门及公营企业中提供保留一定职位的优惠政策。然而,在印度官方所列出的“其他落后阶级”的名单中,只包含某些穆斯林团体而不包含一般的穆斯林团体。<sup>②</sup>这意味着,许多本来社会经济落后的穆斯林不能享受这种优惠政策。加之这些穆斯林的社会、经济、文化发展水平较落后,在各种招聘考试中缺乏竞争力。因而,在从中央到地方的各级政府部门的决策层中,印度穆斯林代表与其人口比例不协调,并且大多数职务较低,这导致了穆斯林在关乎国计民生的事务中缺乏发言权,广大穆斯林的民意也较难传达。

印度政府也忽视了穆斯林的经济的发展。有学者认为,“印度独立后的63年中,穆斯林仅仅被所有的政党当成选票银行,而政府并没有采取有效的行政措施来改善穆斯林的社会经济状况。”<sup>③</sup>如穆斯林聚居区的基础设施较差,水、电、学校、公共卫生设备、银行、商店、交通设备等基础设施严重缺乏。<sup>④</sup>这限制了穆斯林的发展和水平的提高。

此外,穆斯林在社会生活的各个方面,如教育、居住和就业等,一定程度上受到主体民族的歧视。<sup>⑤</sup>这也是影响穆斯林发展的一个重要因素,虽然印度社会歧视问题受印度种姓制度等多方面因素的影响,但是政府在解决社会歧视问题上也重视不够。如在教育和住房方面,穆斯林更难获得同等的受教育机会或在非穆斯林聚居区租到或买到房子。在就业方面,穆斯林更难在印度教徒拥有的企业中找到工作。然而,印度政府在解决社会歧视问题上重视不够,没有起到有效的作用。

### (三) 穆斯林自身的原因

穆斯林在当今社会、经济和文化方面处于相对落后的状况也有其自身原因。由于经济贫困,文化教育水平较落后,穆斯林在就业中不断遭遇挫折,这导致一些穆斯林青年意志消沉,缺乏奋起抗争的勇气。如一些邦的穆斯林青

① “保留政策”是印度对“弱少阶层”采取的特殊保护措施,主要对象包含两部分,一部分是早在独立之初就规定的对“表列种姓”和“表列部落”的保护,另一部分是后来增加的“对落后种姓”的保护。保留政策,特别是对“落后种姓”的保留问题在印度争论较大。参见林良光主编:《印度政治制度研究》,北京大学出版社,1995年版,第251~253页。

② Laura Dudley Jenkins “Becoming Backward: Preferential Policies and Religious Minorities in India” *Comm on Wealth and Comparative Politics* Vol 39 No 1, July 2001, p 38.

③ “Roots of Muslim Backwardness” *The Statesman*, April 8, 2010.

④ Prime Minister’s High Level Committee, Cabinet Secretariat Government of India *A Report Social, Economic and Educational Status for the Muslim Community of India*, p 14.

⑤ [http://www.indiamuslims.info/articles/m\\_bu%20thanuddin\\_qasni/education\\_of\\_muslims\\_in\\_india\\_problems\\_prospects.html](http://www.indiamuslims.info/articles/m_bu%20thanuddin_qasni/education_of_muslims_in_india_problems_prospects.html)

年在应聘政府职位的过程中屡遭失败,便失去了自信。由于害怕被拒绝,他们就回避参加竞争性考试。其实,这就陷入了一个恶性循环中,即经济贫困—意志消沉—灰心丧气—发展落后—孤立。由此产生的负面影响使那些穆斯林青年的就业情况更差,经济发展水平就更难以提高。

此外,印度穆斯林中缺乏真正代表全国广大穆斯林利益的、有影响的领导和政党,也是造成穆斯林发展较落后的重要原因。一方面,由于1947年印巴分治之后,大部分有经济实力的穆斯林中产阶级和在政治上有较大影响的穆斯林都迁到巴基斯坦,而留下来的穆斯林经济贫困并且缺乏强有力的领导,因而在政治上较难统一组织起来;另一方面,印度独立以后,除了克什米尔地区以外,印度穆斯林分散在全国各地,情况差异较大,因而在思想和行动上较难形成一致。因此,即使是宣称代表印度所有穆斯林利益的全印穆斯林联盟及在此基础上成立的穆斯林政党,即穆斯林民族阵线在全国的影响也是有限的。各地穆斯林政党更加关注的是政党本身的利益,对全国广大穆斯林的发展关注不够。印度独立后,也有一些穆斯林精英进入高级领导层,但他们也不像独立前那么关注解决穆斯林的社会经济落后问题。有学者认为,那些“与政党有联系的穆斯林领导主要忠诚于他们的政党,而不是穆斯林团体。这意味着穆斯林领导们有时不能,甚至不愿意去认真考虑穆斯林贫穷落后的原因。”“穆斯林的乌理玛<sup>①</sup>更加关注的也是与认同相关的问题(如穆斯林私人法和乌尔都语等问题),而忽视了穆斯林经济和社会问题的深层原因。”<sup>②</sup>

#### (四) 教派冲突所带来的影响

印度穆斯林与印度教徒长期以来的教派冲突,带来了多种负面影响,这也是影响穆斯林发展的一个重要因素。历史上,印度教徒和穆斯林发生过多次冲突事件,造成大量的人员伤亡和财产损失。最近几年这类冲突并没有停止。如2007年印度发生了681起印度教徒和穆斯林冲突事件,造成96人死亡,2117人受伤;2008年印度又发生656起印度教徒和穆斯林冲突事件,其中包括4起骚乱事件,造成123人死亡,2272人受伤。<sup>③</sup>这类事件的反复发生,加深了穆斯林和印度教徒之间的误解和不信任,恶化了彼此的关系。同时,也增加了穆斯林的不安全感,导致越来越多的穆斯林迁到穆斯林聚居区,从而使他们更加孤立起来,减少了族际交流的机会和就业机会,进而影响社

① 乌理玛(Ulama)是穆斯林国家有名望的神学家和教法学家的统称。

② Yoginder Sikand, "Behind Their Plight" *Frontline*, Vol 23 Issue 24 2006. <http://www.hinduonnet.com/flin/e/f2324/stories/20061215004601400.htm>

③ Indian Ministry of Home Affairs *Annual Report 2008-09*, New Delhi p 48.

会经济的发展。

总之,导致穆斯林发展困境的原因是多方面的。有学者认为,穆斯林缺乏发展、社会和经济贫困、被主流政党当成“选票银行”、穆斯林领导人的缺乏以及愚昧的神职人员所起的作用是造成目前印度穆斯林发展困境的重要原因。<sup>①</sup>如何改变印度穆斯林的发展困境,使之从贫穷落后的状态中摆脱出来,是印度政府和穆斯林自身都十分关注的问题。

### 三、印度政府的应对措施

为了加强社会整合,促进印度穆斯林的发展,改变其落后的发展状况,促进印度各教派团体的和谐相处,印度政府采取了一系列措施。

#### (一) 加强立法,完善法律制度和国家政策

首先,印度从宪法上保障了穆斯林等少数群体的平等、自由等基本权利。印度独立后就制定了宪法,并对其进行了多次修改、不断完善。宪法中的一些条款对保护穆斯林等少数群体的基本权利起到了重要作用。印度宪法第14条规定:法律面前人人平等,国家不能否认任何人在法律面前的平等权以及受法律平等保护的权利;宪法的第15条规定:禁止基于宗教、种族、性别和出生地的歧视;第16条规定:保证公民在担任国家公职方面享有平等的机会;第29条规定:保护少数民族的利益;第30条规定:少数民族有权建立和管理教育机构等等。<sup>②</sup>此外,1992年,印度还通过了《全国委员会少数民族事务法》。这些法律的执行,对于促进穆斯林等少数群体的发展、消除社会歧视等方面发挥了重要作用。

其次,印度政府也不断完善法律制度和国家政策,对穆斯林的发展给予关注。例如,根据2006年桑奇委员会提出的建议,为了解决大部分穆斯林在非正式部门工作、安全没有保障的问题,印度议会通过了《非正式部门工人的社会安全法》。为了加强对“教产”<sup>③</sup>的管理和使用,政府拟修改1995年开始实行的《教产法》。此外,在国家的教育政策中,也对穆斯林的教育问题给予了关注。如《国家教育政策(1986年行动纲领)》就指出必须采取特殊的步骤来促进穆斯林教育的发展。此行动纲领指出,一些少数民族教育落后、经济

<sup>①</sup> Dipankar Banerjee “Democratic India Poor Plural Multi- religious yet Tolerant” *European View*, Vol 6, 2007, p. 25

<sup>②</sup> Manoj Kumar Sinha “Minority Rights A Case Study of India” *International Journal on Minority and Group Rights* Vol 12, 2005, pp. 363- 364.

<sup>③</sup> “教产”在这里是指穆斯林捐赠的财产,用来帮助穷人及促进穆斯林的教育等。

贫困,为了促进社会平等和公正,应该对这些少数民族给予更大的关注,保护他们的语言和文化,等等。1992年又通过了该政策的修正案,提出了促进穆斯林教育发展的计划性更强的具体措施。如,在修正案中提议采取大量短期、中期和长期的措施来促进穆斯林的教育并提高其技能;在少数民族集中的地方学校中改善乌尔都语学校的设备;在所有学校中为那些要求学习乌尔都语的穆斯林学生教授乌尔都语等。<sup>①</sup>另外,2006年印度还成立了少数民族事务部,以集中处理与少数民族相关的问题。

## (二)改善穆斯林的参政状况

为了解决穆斯林在政府部门中代表不足的问题,2007年,兰加纳特·米斯拉(Ranganath Misra)委员会建议把穆斯林确认为落后阶级,并为少数群体在中央和邦政府部门的干部职务中为其预留15%的职位(其中10%给穆斯林)。<sup>②</sup>印度政府采纳了此建议中的一部分,准备在邦政府部门和中央政府部门的职位中,为穆斯林的落后阶层(不是所有的穆斯林)预留一定的职位。2010年3月31日,印度少数民族事务部长萨尔曼·库什德(Salman Khurshid)说,“我们承诺将在为低种姓预留的职位中为落后的穆斯林保留一部分。”<sup>③</sup>此外,一些邦政府已经开始调查落后的穆斯林的情况,并为其在政府部门中预留一定的职位。据《印度时报》报道,印度的喀拉拉邦、比哈尔邦、卡纳塔克邦和泰米尔纳德邦已在邦政府部门中为落后的穆斯林预留了职位。<sup>④</sup>2010年2月8日,西孟加拉邦政府也宣布要在政府部门的就业岗位中为落后的穆斯林预留10%的职位。<sup>⑤</sup>安得拉邦的首席部长罗沙(K. Rosaiah)做出承诺,他的邦政府将采取“一切必要的法律措施”为穆斯林的落后阶层在工作和教育方面保留4%的比例。<sup>⑥</sup>

不过,需要指出的是,在是否为穆斯林的落后阶层提供保留职位的问题上,虽然有些邦已经采取了行动,但在印度全国,此问题目前仍然存在很大的争论。前不久,印度人民党的发言人便认为以宗教为基础保留职位对印度的民主和社会可能是灾难性的。<sup>⑦</sup>因而,他们并不赞同为穆斯林的落后阶层预

① Indian Ministry of Minority Affairs Report of the National Commission for Religious and Linguistic Minorities pp 76-77.

② Indian Ministry of Minority Affairs Report of the National Commission for Religious and Linguistic Minorities pp 152-153.

③ “Government committed to quota for ‘backward Muslims’,” *The Indian Express*, Mar 31, 2010.

④ “Poor Muslims enjoy quotas in four states” *Times of India*, Mar 10, 2010.

⑤ “West Bengal announces reservation for Muslims” *Times of India*, Feb. 8, 2010.

⑥ “Will take all steps to implement Muslim quota” *Rosaiah*, *The Indian Express*, Mar 25, 2010.

⑦ “Reservations on religious lines disastrous” *BJP*, *Hindustan Times*, Mar 25, 2010.

留职位。因此,目前印度能否在全国范围内为穆斯林的落后阶层实行保留政策,还有待观察。

### (三) 实施改善少数民族福利的 15 点新方案

早在 1983 年 5 月,英迪拉·甘地总理就做出了 15 点改善少数民族福利的指示。2005 年,印度总理又提出了改善少数民族福利的 15 点新方案。2006 年 7 月 22 日,新方案得到了内阁的批准。该方案的目标如下:第一,增加教育机会;第二,确保少数民族在经济活动和就业中的平等,通过现有的和新的计划,加强对自主择业者的信贷支持,并招聘他们到国家和中央政府部门中工作;第三,提高少数民族的生活条件,确保他们在基础设施发展计划中获得适当的份额;第四,防止并控制教派矛盾和暴力冲突。<sup>①</sup> 在过去的几年中,该方案逐步实施,并且取得了较好的成绩。如,为了改善少数民族的教育条件,在 2007~2008 年度,计划为少数民族建立 2078 所小学,增加 36847 间教室,实际上,该年度已经建立了 1725 所小学,增加了 36865 间教室;2008~2009 年度,计划为少数民族建立 4404 所小学,21102 间教室,该年度已经建立了 3266 所小学,15563 间教室;2009~2010 年度,计划再建 3465 所小学,截至 2009 年 12 月 31 日,已经建立了 2109 所小学。<sup>②</sup> 在这些新建立的学校中,2006~2007 年度,穆斯林人口较多的阿萨姆邦、比哈尔邦、北方邦和西孟加拉邦也分别建立了 127 所、130 所、580 所和 137 所小学;2008~2009 年度,比哈尔邦和北方邦又分别建立了 1177 所和 753 所小学。<sup>③</sup>

### (四) 采纳桑奇委员会的建议,采取多项措施促进穆斯林等少数群体的发展

2005 年,辛格政府任命桑奇委员会对印度穆斯林的社会经济发展状况进行调查。为了改善穆斯林的社会发展状况,桑齐委员会提出了 76 条建议,印度政府采纳了其中的 72 条。2007 年 8 月 31 日,议会两院审议通过了针对这些建议所采取的措施的声明。<sup>④</sup> 根据桑奇委员会的建议,印度政府主要采取了以下几方面的措施:第一,在少数民族较集中的地区、城镇和城市发起了多个特别的发展计划。如针对穆斯林等少数群体较集中的地区基础设施较差

① “Guidelines for Implement of Prime Minister’s New 15 Point Programme for the Welfare of Minorities”. [http://minorityaffairs.gov.in/newsite/pm15points/pm15points\\_eguile.pdf](http://minorityaffairs.gov.in/newsite/pm15points/pm15points_eguile.pdf)

② “Targets and Achievements for 2007-08, 2008-09 and 2009-10 for Schemes Included in the PM’s New 15 Point Programme for the Welfare of Minorities”. [http://minorityaffairs.gov.in/newsite/pm15points/inplementation\\_status.pdf](http://minorityaffairs.gov.in/newsite/pm15points/inplementation_status.pdf)

③ “Sarva Shiksha Abhiyan Number of Primary Schools to be Constructed” (2006-2007, 2007-2008). <http://minorityaffairs.gov.in/newsite/pm15points/pm15points.asp>

④ Indian Ministry of Minority Affairs, *Annual Report 2008-2009*, pp. 5-6

的情况,印度政府在全国确认了 90 个少数民族较多的地区,并在这些地方启动了一个多部门的发展计划来改善基础设施,增加就业机会。为了实施这个发展计划,到 2010 年 1 月为止,政府已向全国 76 个少数民族地区发放了 820 多亿卢比。第二,采取了促进权利平等的行动。为了解决穆斯林等少数群体在就业、住房、银行信贷等方面受到歧视的问题,政府正在考虑建立平等机会委员会;为确保各项发起的项目有效执行,建立了一个独立评估及检测局;此外,还建立了一个全国性资料库存放不同宗教团体的相关资料等。第三,改善信贷条件,在少数民族较集中的地区开设银行支行,增加贷款资金。如在 2007~2008 年间,政府就在这些地方开设了 523 家银行支行;在 2008~2009 年间,政府又开设了 537 家支行;2009~2010 年度计划再开设 520 家支行。银行在一些部门优先给穆斯林等少数群体提供贷款,如 2008~2009 年,银行已经给他们提供了 8.2 万亿卢比的贷款。第四,促进穆斯林的教育发展。如在穆斯林人口超过 20% 的住宅区建立了 270 所高年级小学;在穆斯林聚居的地区优先考虑建立中等教育学校;促进职业教育和技能的发展;开展扫盲教育以提高入学率;建立教师培训学校和学习中心;促进伊斯兰宗教学校的现代化;推广乌尔都语等。第五,为加强社会融合,将建立公民权利中心;发起多媒体运动,用不同的语言广播健康和福利计划的相关信息等。<sup>①</sup>

#### (五) 采取措施缓和教派矛盾,促进各宗教团体和谐相处,共同发展

穆斯林与印度教徒教派关系紧张是影响穆斯林社会发展的一个很重要的方面。为了加强社会整合、促进教派之间的和谐,印度政府采取了一系列措施。如设立了国家整合委员会,促进各地区社会经济的发展;在内政部内设立了全国教派和谐基金会(NFCH),资助了 9000 多名在教派冲突、民族冲突和恐怖袭击中受伤害的儿童;禁止了一些宗教极端组织的活动(如伊斯兰学生运动);设立“国家教派冲突和谐奖金”,对那些在教派冲突中做出特殊贡献的组织和个人给予奖励;此外,内阁批准了发放 26 亿多卢比安置 2002 年古吉拉特教派冲突中的受害者,这些资金于 2008 年 12 月和 2009 年 3 月发放到古吉拉特邦政府。<sup>②</sup> 这些措施的实行有利于改善印度各宗教团体之间的关系,为穆斯林的发展提供了较好的环境,能让穆斯林把更多的精力投入到社区的建设和自身的发展中。

① “Follow-Up action on the recommendations of the Sachar Committee”. [http://minorityaffairs.gov.in/news%2Fsachar/Sachar\\_websites\\_june09.pdf](http://minorityaffairs.gov.in/news%2Fsachar/Sachar_websites_june09.pdf)

② Indian Ministry of Home Affairs, *Annual Report 2008-09*, New Delhi pp 49-50

## 结 语

印度独立六十多年来,印度的穆斯林在政治、经济和文化等方面发展状况不理想,面临着发展的困境。这是历史和现实的多种因素共同作用的结果。印度政府也就此采取了一系列措施。今后,印度穆斯林的发展依赖于印度全社会经济的发展、世俗民主制度的完善、印度政府的重视、教派冲突的有效控制和穆斯林自身的努力等各种因素。对于印度政府来说,如何更有效地贯彻执行各项相关政策和措施、完善民主制度、妥善解决社会歧视问题、有效地控制教派冲突等措施对促进穆斯林等少数群体的发展将发挥重要的作用。当然,对于广大穆斯林来说,为了尽快摆脱贫穷落后的面貌,他们也要加强族际交往,努力提高自身技能和教育水平,充分利用各种有利条件为自身的发展而奋斗。

(编辑 毛悦)

### **Indian Muslim s' Dilemma in Development and Indian Government' s Policy**

Li Xiangyang

ABSTRACT: Since independence, especially since India' s economic reforms in the early 1990s, India' s economy has grown rapidly and the social development has improved with great speed. However, Indian Muslims have not fully enjoy the benefits of such development and they face a serious dilemma in social, economic and cultural development. The plight of Indian Muslims results from many factors. In order to promote the development of Muslims and other minorities, the Indian government has adopted a series of measures.

KEY WORDS Indian Muslims, development dilemma, reasons, measures