

# 乌尔都语地位问题与印度 民族国家建构的困境

齐仁达

**摘要：**乌尔都语产生于北印度，与印地语关系密切，因受到伊斯兰文化的深远影响，在很大程度上被认为是穆斯林的語言。无论独立前还是独立后，乌尔都语地位始终是困扰印度民族国家建构的重要问题。印度独立前，乌尔都语危机与伊斯兰教危机同为穆斯林联盟动员穆斯林参与巴基斯坦建国运动的重要武器。为此，印度国大党考虑将由乌尔都语与印地语共同组成的印度斯坦语作为国语。印巴分治后，印度政治形势发生巨大变化，乌尔都语作为国语的可能性不复存在。在尼赫鲁等印度领导人坚持下，印度宪法为乌尔都语制定了保护条款，乌尔都语获得了与梵语相近的特殊宪法地位。然而，印度独立后，乌尔都语常被视为外国乃至敌国语言，甚至需要为印度分裂负责，遭到严厉压制。20世纪70年代以来，随着印度国大党、印度人民党等对待乌尔都语的政策变化，乌尔都语的政治地位得到一定程度的提升。但印度社会对乌尔都语的深层敌意难消，乌尔都语地位将长期是印度民族国家建构面临的难题。

**关键词：**印度国语；印度斯坦语；乌尔都语；语言地位；民族国家建构

**收稿日期：**2024—03—19

**作者简介：**齐仁达（1984—），河北大学马克思主义学院讲师，主要研究领域：南亚政治与民族问题。

① 本文写作过程中得到姜景奎、廖波、王旭、张亚冰、贾岩、李宝龙和李丽老师的指点，特表感谢。

独立前，乌尔都语危机与伊斯兰教危机同为穆斯林联盟动员穆斯林参与巴基斯坦建国运动的重要武器。独立后，乌尔都语在印度谋求国语地位的可能性不复存在，穆斯林保护乌尔都语的诉求又被看作是对印度民族国家不忠的表现。独立后 70 余年，乌尔都语在印度本土语言、穆斯林语言、异国语乃至敌国语的身份之间摇摆，乌尔都语的命运与印度穆斯林的命运深刻地纠缠在一起。印度民族国家建构面临的挑战在乌尔都语命运问题上反映最为深刻，因为乌尔都语与它的使用人群一样，对于印度民族国家既是我者又是他者，即需要通过身份建构不断塑造，又无法完全割舍。

## 一、乌尔都语与穆斯林身份认同

乌尔都语产生于北印度，与印地语关系密切，同时又被打上了深刻的伊斯兰文化烙印。它既被认为是印度人民共同的文化财富，又在很大程度上被认为是穆斯林的语言。尼赫鲁曾说：“将印地语看作印度教徒的语言，将乌尔都语看作穆斯林的语言是荒谬的。除了字体，乌尔都语是印度本土的产物，与印度之外的地方没有关系。至今乌尔都语仍是北印度很大一部分印度教徒的语言。”<sup>①</sup>但自 19 世纪印度民族主义运动兴起以来，乌尔都语的命运就与印度穆斯林的命运纠缠在一起，难解难分，深刻影响了印度民族独立运动，也成为印度独立后民族国家建构的难题之一。

乌尔都语 (Urdu) 的概念本身非常复杂。根据《中国伊斯兰百科全书》，乌尔都语属印欧语系印度伊朗语族印度语支。乌尔都语的形成与伊斯兰教的传入有密切关系。自 8 世纪初阿拉伯帝国的穆斯林军进入印度河流域时起，在几百年时间内，阿拉伯语、波斯语、土耳其语伴随伊斯兰教相继传入。这些语言同当地民间俗语形成了早期乌尔都语。至 13 世纪初突厥人以德里为都建立苏丹国时，近代乌尔都语已基本形成。乌尔都语吸收有大量阿拉伯语、波斯语、土耳其语词汇，使用波斯式的阿拉伯字母书写，语法同印地语相似。<sup>②</sup>《简明不列颠百科全书》中写道，乌尔都语由印度和巴基斯坦的穆斯林使用。在社会政治领域，乌尔都语和印地语是不同语言，但两者口语是一致的。

---

<sup>①</sup> Jawaharlal Nehru, *The Unity of India: Collected Writings 1937-1940*, London: Lindsay Drummond, 1948, p. 247

<sup>②</sup> 中国伊斯兰百科全书编辑委员会编：《中国伊斯兰百科全书》，四川辞书出版社 2007 年版，第 592 页。

乌尔都语使用做了一些调整的阿拉伯字母书写，作为书面语言的乌尔都语与印地语的区别主要在于吸收了波斯—阿拉伯词汇和一些句法。<sup>①</sup>可以看出，乌尔都语本身与印地语关系密切，其不同点主要在于书写不同以及乌尔都语吸收了大量阿拉伯语、波斯语和土耳其语词汇。乌尔都语的起源和发展又与穆斯林在南亚次大陆的历史密切相关，因而被打上了很深的穆斯林烙印，《简明不列颠百科全书》就将这种语言称为印度和巴基斯坦穆斯林使用的语言。

对于当代人而言，乌尔都语、印地语和印度斯坦语的指称范围是清晰的。在口语层面，乌尔都语与印地语差别不大；在书面文字层面，乌尔都语以波斯—阿拉伯字母（即 Nasta‘īq）书写，印地语以天城体字母书写，乌尔都语从波斯语和阿拉伯语吸收词汇，印地语则主要从梵文吸收词汇；印度斯坦语则指既包含乌尔都语，又包含印地语；既可以用波斯—阿拉伯字母书写，也可以用天城体字母书写的语言，不过要求尽量使用乌尔都语和印地语都能接受的词汇，剔除那些深奥繁难的词汇。这是以现代学术视野观察乌尔都语、印地语和印度斯坦语得出的结论。

我们现在使用的“印度斯坦语”“印地语”“乌尔都语”三个概念很大程度上是在甘地影响下形成的。1942年，甘地为印度斯坦语推广协会起草的章程中对什么是印度斯坦语做了界定，同时也界定了印地语和乌尔都语的概念：“印度斯坦语是这样一种语言：它是北印度城市和乡村的印度教徒、穆斯林和其他所有人民运用、理解和用于相互交流的语言；它用天城体字母和波斯字母两种字体书写；它的文学风格今日以印地语和乌尔都语之名而为人们所知。”<sup>②</sup>实际上乌尔都语与印地语是一种语言还是两种语言，不单纯是一个学术问题，还是一个高度政治化的问题。政治的发展变化影响了乌尔都语和印地语的发展，推动了这两种语言的分化。<sup>③</sup>

对于乌尔都语而言，乌尔都语是军营语言还是穆斯林和印度教徒交往中产生的共同语，是穆斯林的语言还是印度教徒和穆斯林共享的语言都是争论不休的问题。这种争论牵涉的正是印度教徒与穆斯林的关系，印度与巴基斯坦的关系以及印巴民族国家建构问题。从这个角度而言，纯粹学术性的答案很难得到，因为乌尔都语已经深深地嵌入

① *Britannica Concise Encyclopedia*, New Delhi: Encyclopedia Britannica INC, 2006, p. 1975.

② Mohandas Gandhi, *The Collected Works of Mahatma Gandhi*, Vol. 82, New Delhi: Publications Division Government of India, 1999, p. 394.

③ 关于英国的殖民统治及其开展的学术研究对乌尔都语和印地语分合的影响，可参见袁雨航：《印度现代转型中的乌尔都语身份建构研究（1857—1947）》，北京外国语大学博士学位论文，2021年。

了南亚穆斯林的民族主义运动之中。乌尔都语作为穆斯林统治印度后产生的语言，其本身也打上了深深的伊斯兰文化烙印，包括波斯—阿拉伯字母，从波斯语和阿拉伯语的大量借词以及独特的语法结构，乌尔都语丰富的文化文学遗产很大一部分也与伊斯兰教著述密切相关。

在此背景下，19世纪下半叶，印度民族主义运动兴起的同时，一场声势浩大的印地语运动（Hindi movement）相伴而生了。该运动要求用天城体书写的印地语取代乌尔都语，其中最早的重大行动是1868年印度学者巴布·希瓦·普拉萨德（Babu Shiva Prasad）发表《法庭字母备忘录》（*Memorandum on Court Characters*）。该备忘录要求“将波斯字母逐出法庭，由印地语取代之”。1873年，印地语运动正式将巴布·希瓦·普拉萨德的诉求提交给当时的西北省总督威廉·缪尔（William Muir），不过未获成功。但1881年印地语运动取得重要进展，比哈尔省决定由印地语取代乌尔都语作为该省的官方语言。<sup>①</sup>印地语运动反映了印度民族主义运动的崛起，是印度民族主义运动的重要组成部分，但其要求将乌尔都语逐出法庭和行政机关的主张引发了乌尔都语使用者的不满，刺激了穆斯林民族主义发展。由于官方语言的确定涉及印地语和乌尔都语精英在英印政府的职位数量，因此语言的竞争实际上还牵涉到有关群体的切身利益。双方之间的矛盾因之迅速激化。

与此同时，英印政府在印度开展的人口普查，进一步激化了印地语和乌尔都语的认知分裂和双方之间的竞争。众所周知，作为现代统治技术的人口普查对很多国家的民族独立运动产生了刺激和塑造作用。英印政府第一次人口普查（1868—1872年）未将语言问题列为调查项目。随后的1881年、1891年人口普查将印地语和乌尔都语统称为印度斯坦语（Hindustani）或印地语（Hindi）。1901年、1911年的人口普查则将印度斯坦语细化为乌尔都语和印地语。可以说，英国殖民政府人口普查中的语言调查进一步激化了乌尔都语与印地语以及穆斯林与印度教徒的竞争。英国殖民政府对语言进行普查而引发的乌尔都语和印地语之间的激烈竞争是有认识的。在联合省1911年的人口普查指令中，英国殖民政府指出1901年人口普查中乌尔都语和印地语问题引发了激烈争论。在人口普查中，不管调查对象的回答为何，印度教徒调查员将调查对象的语言列为印地语，穆斯林调查员则将调

---

<sup>①</sup> Paul Brass, *Language, Religion and Politics in North India*, London and New York: Cambridge University Press, 1974, p. 130.

查对象的语言列为乌尔都语。<sup>①</sup>正是意识到这种争论，英国殖民政府后来取消了印地语与乌尔都语的划分。在联合省1921年的人口普查指令中，英国殖民政府指令取消印地语与乌尔都语的划分，因为区分印地语和乌尔都语没有实际价值，同时也是为了避免之前调查引发的争议。<sup>②</sup>

在印度独立运动中，印地语和乌尔都语的竞争强化了宗教民族主义的认同，进一步将穆斯林与乌尔都语的命运捆绑在了一起。<sup>③</sup>

## 二、印穆国语之争与国大党出台印度斯坦语方案

在印度独立运动中出现的印地语与乌尔都语的争论影响到了印穆关系，也冲击了印度民族独立运动团结统一局面，促使印度精英思考未来印度的国语问题。早在1909年撰写《印度自治》一书时，甘地就提出“印度的通用语言应当是印地语”，既可选择用波斯字母书写，也可选择用天城体字母书写。<sup>④</sup>需要注意的是，甘地使用印地语一词指代印度的通用语言，与我们现在理解的印度斯坦语相同。甘地关于印度通用语言设计的出发点是为推动印穆团结，他说：“为了印度教徒和穆斯林能建立更密切的关系，有必要通晓两种字母。”<sup>⑤</sup>

1917年10月20日，甘地进一步阐述了关于印度国语（national language）的考虑。他认为作为国语应满足五个条件：

第一，易于政府官员学习；

第二，能承担起全印宗教、经济和政治交流的媒介的职能；

第三，应是印度大多数居民的语言；

第四，易于全国人民学习；

第五，临时或一时的语言不予考虑。

甘地认为满足这五个条件的首先是印地语，其次是孟加拉语，而他认为最合适的是印地语。甘地在这里使用的印地语一词是包含乌尔

---

① Paul Brass, *Language, Religion and Politics in North India*, London and New York: Cambridge University Press, 1974, p. 91.

② Ibid., p. 190.

③ 关于19世纪印度民族主义运动的研究，参见姜景奎：《19世纪后半叶印度民族主义意识探析——以帕勒登杜的戏剧为例》，《南亚东南亚研究》，2023年第6期；贾岩：《“印度母亲”与印度的民族主义想象》，《南亚东南亚研究》，2020年第3期等。

④ M. K. Gandhi, *Hind Swaraj or India Home Rule*, Ahmedbad: Navajivan Publishing House, 1939, p. 67.

⑤ Ibid.

都语的，在他看来乌尔都语是从印地语中产生的。<sup>①</sup>

1925年，甘地关于印度国语问题的思考进一步成熟，对印度国语安排的设计进一步细化。他主张印度国语应是涵盖印地语和乌尔都语在内的印度斯坦语，既不能高度梵化，也不能高度波斯化或阿拉伯化。他希望未来全印度能使用同一种字母书写，最理想选择就是天城体字母。但考虑到现实困难，印度斯坦语应用天城体字母或乌尔都字母书写，并且在所有省强制要求学习这两种字母。<sup>②</sup>甘地不再含混地使用印地语一词，而是明确地使用印度斯坦语一词，主张使用两种字母书写，避免过度借用梵文、波斯文和阿拉伯文词汇。甘地主张两种字母并行的印度斯坦语是为了照顾穆斯林的要求，这是毫无疑义的。他在讲话中表示，希望在全印度推广天城体字母，但“只要我们的穆斯林兄弟还没有学会天城体，两种字母就将继续同时用于民族事业”，“这一问题应通过与我们的穆斯林兄弟友好协商决定”。<sup>③</sup>

甘地的国语设想为国大党所接受，成为独立前国大党国语政策的基础。1925年12月，国大党坎普尔（Cawnpore/ Kanpur）年会上宣布国大党、全印国大党委员会及其工作委员会将使用印度斯坦语；如发言人不能说印度斯坦语或有其他必要时，亦可使用英语或任何省的语言。<sup>④</sup>1931年3月29—31日，国大党在卡拉奇召开年会，年会通过的关于基本权利和经济计划的决议承诺“保护少数群体的文化、语言和文字”。<sup>⑤</sup>1931年3月31日，甘地在年会上发言专门针对这一条做了进一步阐释，他说：“让我们努力学习乌尔都语和乌尔都字母，理解穆斯林对这个问题的坚持”。<sup>⑥</sup>尼赫鲁继承了甘地在国语问题上的立场。他说：“关于印地语和乌尔都语争议，圣雄在卡拉奇已批准了一项协议。作为一项政策，国大党想要印度斯坦语。”<sup>⑦</sup>

为应对印度民族独立运动的发展，英国议会1935年通过《印度

① M. K. Gandhi, *India of My Dreams*, Ahmedabad: Jitendra T. Desai Navajivan Mudranlaya, 2017, pp. 183-185.

② Ibid., pp. 182-183.

③ Mohandas Gandhi, *The Collected Works of Mahatma Gandhi*, Vol. 15, New Delhi: Publications Division Government of India, 1999, p. 408.

④ All India Congress Committee, *The Indian National Congress 1925*, Allahbad: The Allahbad Law Journal Press, 1925, p. 27.

⑤ All India Congress Committee, *The Indian National Congress 1930-34*, Allahabad: The Allahbad Law Journal Press, null, p. 66.

⑥ Mohandas Gandhi, *The Collected Works of Mahatma Gandhi*, Vol. 51, New Delhi: Publications Division Government of India, 1999, p. 329.

⑦ Jawaharlal Nehru, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, First Series: Vol. 8, New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund/ Oxford University Press, 1961, p. 768.

政府法案》，英印政府并于1937年举行了省议会选举。在此过程中，国大党和穆斯林联盟之间的竞争日益激烈，选举前后的议题纠葛迅速激化，其中乌尔都语问题便是双方争论的焦点之一。穆斯林联盟于1936年4月11—12日召开孟买年会。针对印度教民族主义者要求将印地语列为唯一国语的要求，年会通过决议要求保护乌尔都语使用者的权利和乌尔都语的地位。这是自第一次不合作运动以来，穆斯林联盟在正式决议中第一次提出乌尔都语地位问题。不过在该决议中，穆斯林联盟将乌尔都语视为印度教徒和穆斯林文化互动的产物，是发展统一民族（united nationality）的基础，而且将乌尔都语视为乌尔都语使用者（Urdu speaking people of India）的乌尔都语，并未将乌尔都语与穆斯林的文化身份联系在一起。<sup>①</sup> 1938年3月17日，真纳致信尼赫鲁提出十四点要求，其中包括“穆斯林要求乌尔都语作为印度国语，并需在法律上保证乌尔都语的使用不受到压制或破坏”。<sup>②</sup> 真纳在穆斯林联盟1938年帕特纳年会上致辞批评国大党强行推广国大党版的国旗和国歌，在涉及乌尔都语时称：“现在任何人对印地—印度斯坦语计划正企图扼杀和压制乌尔都语这一点有疑问吗？”<sup>③</sup>

印地语和乌尔都语的争论要求国大党就国语问题做出全面系统的回答。1937年7月10日，甘地致信尼赫鲁：“我期待你尽早写写印地语—乌尔都语这一话题。”<sup>④</sup> 1937年，尼赫鲁发表了长篇文章《语言问题》，系统阐述了他对解决印度语言问题的看法，指出“唯一有可能成为全印通用语言的是印度斯坦语”，印度斯坦语既包括印地语，也包括乌尔都语。<sup>⑤</sup> 尼赫鲁还提出十七点设想，希望在乌尔都语和印地语的基础上发展一种包含简单语法和一千个左右词汇的印度斯坦语，以推动印度通用语言的发展。<sup>⑥</sup> 这是印度国大党关于国语问题最全面深入的思考和解决方案。1938年9月22日至10月2日，国大党工作委员会在德里召开会议，专门做出决议指出，以天城体或乌尔都体字母书写的印度斯坦语是北印度大部分人的语言，并确认国大党、

① Liaquat Ali Khan, *RESOLUTIONS OF THE ALL INDIA MUSLIM LEAGUE From May 1924 to December 1936*, Delhi: All India Muslim League, 1936, p. 6.

② Jawaharlal Nehru, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, First Series: Volume 8, New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund/ Oxford University Press, 1961, p. 232, p. 237.

③ Mohammad Ali Jinnah, *Some Recent Speeches and Writings of Mr. Jinnah*, Lahore: Sh. Muhammad Ashraf, 1942, p. 70.

④ *A Bunch of Old Letters*, Delhi: Oxford University Press, 1988, p. 242.

⑤ Jawaharlal Nehru, *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, First Series: Volume 8, New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund/ Oxford University Press, 1961, p. 832.

⑥ *Ibid.*, p. 844.

全印国大党委员会及其工作委员会使用印度斯坦语。<sup>①</sup>

从国大党和穆斯林联盟上述互动可以看出在乌尔都语地位问题上，穆斯林联盟与国大党的立场其实已比较接近。1940年拉合尔年会上，穆斯林联盟通过了著名的拉合尔决议。但是真纳在论证为什么穆斯林不能与印度教徒形成共同民族（common nationality）时，主要是从宗教哲学、社会风俗、文学和历史的角论证，没有提出乌尔都语地位问题。<sup>②</sup>一般认为宗教和语言是穆斯林联盟进行政治动员并成功建立伊斯兰国家的两项重要文化符号，真纳回避乌尔都语地位问题恰恰证明在乌尔都语地位问题上双方争论已没那么大，穆斯林联盟已主要转向对乌尔都语具体生存状况的担忧。需要指出的是，忽略乌尔都语问题绝不是无心之失。1948年2月19日，真纳面向澳大利亚人民发表广播谈话时，谈及为什么东巴和西巴人民形成了一个民族时，同样从宗教信仰、历史、习俗和传统等方面进行论证，也同样未提乌尔都语问题。<sup>③</sup>

### 三、印地语官方语言地位的确立 与乌尔都语的特殊宪法地位

印巴分治前后，尼赫鲁等国大党人仍坚持将印度斯坦语定为国语。印度制宪会议议事规则规定议事用印度斯坦语（印地语或乌尔都语）或英语。1947年7月4日，尼赫鲁代表联邦宪法委员会提交给制宪会议主席的宪法草案第16条规定“联邦议会议事应用印度斯坦语（印地语或乌尔都语）或英语”。<sup>④</sup>制宪会议基本权利分委员会报告进一步建议将以天城体或波斯字母书写的印度斯坦语定为印度国语。<sup>⑤</sup>但1947年7月中旬以后印度制宪会议对乌尔都语和印度斯坦语的态度发生巨大变化，而其背景就是印巴分治已经不可避免。1947年7月

---

① *Indian National Congress Feb. 1938 to Jan. 1939*, Allahabad: J. B. Kripalani, General Secretary, All India Congress Committee, 1939, p. 63.

② K. N. Panikkar, *Towards Freedom: Documents on the Movement for Independence in India 1940*, Part 1, New Delhi: Oxford University Press, 2009, pp. 553-554.

③ Mohammad Ali Jinnah, *Quaid-I-Azam Mohammad Ali Jinnah: Speeches and Statements as Governor General of Pakistan 1947-1948*, Islamabad: Government of Pakistan, Ministry of Information & Broadcasting, Directorate of Films & Publications, 1989, pp. 149-150.

④ *Constituent Assembly Debates (Proceedings)*, December 9, 1946 to Januar 24, 1950, Vol. IV, <http://164.100.47.132/LssNew/constituent/debates.html>, p. 735.

⑤ *Ibid.*, p.1366.



14日，帕特尔向制宪会议提交省宪法委员会（Provincial Constitution Committee）报告，第二天该报告中涉及“印度斯坦语”的表述全部替换成了“印地语”。7月16日，制宪会议内的国大党党团（Congress Assembly Party）举行会议，以63：32的多数票决定印地语而不是印度斯坦语应成为印度的国语（National Language）。此后国大党的决定迅速影响到了制宪会议关于语言问题的相关决定。<sup>①</sup>

真纳于1948年3月宣布乌尔都语将是巴基斯坦唯一国语。对于巴基斯坦而言，印巴分治后，穆斯林联盟必须在共同的宗教身份之外，再进一步寻找建构共同民族身份的有力工具，乌尔都语就是这样一个非常合适的工具。1948年3月，真纳在达卡大学发表演讲指出，“乌尔都语是次大陆成千上百万穆斯林哺育的语言，是全巴基斯坦都能理解的语言。最重要的一点是乌尔都语与其他任何省的语言相比，最能体现伊斯兰文化和穆斯林传统，与其他伊斯兰国家使用的语言最接近。”<sup>②</sup>这种将乌尔都语与巴基斯坦和次大陆穆斯林联系起来的做法反过来深刻影响到印度国内对乌尔都语的看法，刺激印度国内将乌尔都语视为分裂印度的敌国语言。

印巴分治后，印度国内政治力量对比发生重大变化，巴基斯坦宣布未来会将乌尔都语定为唯一国语，这些因素均导致印度制宪会议内部更为支持印地语、反对乌尔都语，要求将印地语定为国语的力量迅速增强。参与制宪会议的国大党领导人桑塔南（K. Santhanam）说，“如果没有分裂，印度斯坦语毫无疑问将成为国语，但反对穆斯林的怒火转向了反对乌尔都语。”《印度斯坦时报》1947年7月17日的一篇文章说，制宪会议成员“认为穆斯林造成了国家的分裂，因此关于国语问题的事务必须重新考虑”。<sup>③</sup>1949年9月出台的关于印度语言问题的宪法草案排除了乌尔都语，规定印度官方语言（Official Language）是以天城体书写的印地语。<sup>④</sup>关于语言问题的有关条款经过了多次争论，最终获得通过。印度宪法涉及乌尔都语的规定主要涉及以下三方面：

<sup>①</sup> Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, London: Oxford University Press, 1966, pp. 276-277.

<sup>②</sup> Mohammad Ali Jinnah, *Quaid-I-Azam Mohammad Ali Jinnah: Speeches and Statements as Governor General of Pakistan 1947-1948*, Islamabad: Government of Pakistan, Ministry of Information & Broadcasting, Directorate of Films & Publications, 1989, p. 194.

<sup>③</sup> Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, London: Oxford University Press, 1966, pp. 277-278.

<sup>④</sup> *Constituent Assembly Debates* (Proceedings), December 9, 1946 to January 24, 1950, Vol. IX, <http://164.100.47.132/LssNew/constituent/debates.html>, p. 5314.

第一，乌尔都语和印度斯坦语被排除在国语之外。宪法第 343 条第 1 款规定“联邦之官用文字，应为梵文字体之印度文”。<sup>①</sup> 官用文字即官方语言，梵文字体之印度文即天城体书写的印地语。该条规定正式确认了印地语的官方语言地位，排除了乌尔都语的地位。不过，南方代表反对将印地语定为国语，因此该条款仅将印地语定为官方语言。<sup>②</sup>

第二，乌尔都语由国语竞争者转变为受保护的語言。印度政府在世俗民族主义框架内设计了一系列保护乌尔都语等非官方语言的条款。这些条款包括：

作为少数群体的语言权利。宪法第 30 条规定语言少数群体（linguistic minority groups）建立和管理教育机构的权利，同时不得因其语言少数群体地位在获得国家补助时受到歧视。该条提出了语言少数群体的概念，并赋予其相应的教育权利。宪法第 350 条赋予不能讲印地语的群体以其母语向政府申诉的权利，这是语言少数群体享受的优待权利之一。印度还于 1956 年通过第七宪法修正案，增列第 350A、第 350B 条款。第 350A 条款规定各邦及其各级机关应尽力为语言少数群体儿童在初级教育阶段接受母语教育提供便利。第 350B 条款规定应由总统指定语言少数群体特别专员研究语言少数群体之保护问题并向总统和议会提交报告。<sup>③</sup>

作为邦官方语言之权利。宪法第 345 条规定“邦议会得以法律规定该邦采用一种或一种以上之语文”。<sup>④</sup> 宪法第 347 条规定“如总统认为某邦大部分居民希望该邦承认彼等所用之语文在该邦或该邦任何部分内应为一或任何官方目的之通用文字，在此项要求提出后，总统得指令该邦实行之；该邦即正式承认在指令规定之该邦各区域内及为指令中规定之各种目的采用该种文字”。<sup>⑤</sup> 这两条的意义在于虽然中央层面已确定印地语为联邦官方语言，其他少数群体语言已没有机会，但在邦一级为乌尔都语等少数群体语言列为地方官方语言打开了后门。

---

① 郭登峰等译：《印度宪法》，世界知识出版社 1951 年版，第 120 页。

② Paul R. Brass, *The New Cambridge History of India: The Politics of India since Independence*, Cambridge/New York / Melbourne: Cambridge University Press, 1990, p.140, 参见：廖波：《世纪国语路：印度的国语问题》，《世界民族》，2013 年第 1 期；廖波：《印度的语言困局》，《东南亚南亚研究》，2015 年第 3 期。

③ P. M. Bakshi, *The Constitution of India*, Gurgaon: LexiNexis, 2016, p. 340.

④ 郭登峰等译：《印度宪法》，世界知识出版社 1951 年版，第 122 页。

⑤ 同上，第 122 页。

作为表列语言之权利。印度宪法第八表将乌尔都语等 14 种语言列为表列语言。<sup>①</sup> 宪法第 344 条第 1 款规定列入第八表之语言可以有代表参加总统指定之委员会审议印度的语言政策并提出建议。<sup>②</sup> 宪法第 351 条还规定印地语之发展应从第八表表列语言中吸收形式、体裁及语法。<sup>③</sup> 这是乌尔都语基于表列语言地位获得的宪法权利。

第三，赋予乌尔都语作为复合文化和世俗民族主义象征的特殊地位。由于乌尔都语被排除了官方语言或国语地位，制宪会议为安抚穆斯林群体采取了一些象征性措施。高帕拉斯瓦密·艾扬格（Gopalaswami Ayyangar）提出将印地语而不是印度斯坦语列为联邦官方语言时遭到国大党高层穆斯林毛拉那·阿扎德（Maulana Azad）的强烈反对，为此毛拉那·阿扎德退出了宪法起草委员会。为照顾他的要求，高帕拉斯瓦密·艾扬格又提出在印地语条款下增列一款，规定印地语一词的含义包括印度斯坦语在内。<sup>④</sup> 但这一解释性条款未被采纳，因此宪法又以一种非常曲折的形式突出了乌尔都语的重要地位。宪法第 351 条规定：

联邦有责任推广印地语，发展印地语以使其作为表达印度复合文化所有元素之媒介，在不影响印地语特点的前提下，通过吸收印度斯坦语及第八表所列之其他印度语之形式、风格和表达方式，并在必要时主要的从梵语和次要的从其他语言处吸收词汇以丰富印地语。<sup>⑤</sup>

该条规定包含三层意思：一是要推广印地语，而且联邦政府有推广之责；二是要发展印地语，并对其定位提出要求，即表达印度复合文化之媒介；三是要丰富印地语，实际是对如何发展印地语提出了具体路径要求：一方面是从印度斯坦语和第八表所列之语言中吸收形式、风格和表达方式，另一方面是优先从梵语处吸收词汇，其次是从其他语言处吸收词汇。

---

① 郭登峰等译：《印度宪法》，世界知识出版社 1951 年版，第 187 页。后经陆续修宪第八表表列语言已增至 22 种。

② 同上，第 121 页。

③ 同上，第 124 页。

④ A. G. Noorani, *The Muslims of India: A Documentary Record*, New Delhi: Oxford University Press, 2003, p. 296.

⑤ “The Constitution of India”, *India Code*, [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15240/1/constitution\\_of\\_india.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15240/1/constitution_of_india.pdf).

1950年宪法第八表所列之语言共14种，需要注意的是第八表所列之语言，包括印地语、乌尔都语、梵语等，但不包括印度斯坦语。宪法第351条规定丰富印地语之两条路径：从印度斯坦语及第八表其他表列语言处吸收形式、风格和表达方式；从梵语和其他语言处吸收词汇。

第351条赋予了包括乌尔都语在内的第八表表列语言以重要地位，更重要的是赋予梵语以特殊地位，要求优先从梵语处吸收词汇，实际上突出了梵语对印度文化和印度民族国家建构的特殊意义。与此同时，第351条赋予印度斯坦语以特殊地位，要求印地语从印度斯坦语处吸收形式、风格和表达方式。其深层意义即印地语应从乌尔都语处吸收形式、风格和表达方式，不过由于乌尔都语的特殊性，不便于直接在宪法文本中点明而已。梵文在印度古典文化中的地位自不待言，乌尔都语对印度民族国家建构影响同样重大。梵文和乌尔都语均为第八表表列语言，第351条在表列语言之外进一步突出这两种语言，实际上进一步突出了梵文和乌尔都语对印度文化的重要性。

如进一步结合第351条规定对印地语定为国语的规定：“作为表达印度复合文化（composite culture）所有元素之媒介”，可进一步看出关于乌尔都语规定的特殊意义。复合文化是尼赫鲁世俗民族主义的关键概念之一。在尼赫鲁看来印度文化是多元一体的复合文化，印度民族就是建立在这种复合文化基础上的。第351条赋予印地语建构复合文化的职能，建构复合文化需优先从乌尔都语和梵文处吸收营养。因此，这条规定曲折反映了印度的世俗民族主义理念，而且以一种相对曲折的形式突出了乌尔都语对印度复合文化的重要性，凸显了穆斯林对印度建构世俗民族国家的重要性。当然这种重要性更多的是一种象征意义。

印度国内对乌尔都语的态度十分复杂，激进的印地语支持者不但将乌尔都语视为穆斯林的語言，而且是异国乃至敌国之語言。因此，虽然印度宪法基本解决了乌尔都语的地位问题，给予乌尔都语种种支持和保护，但乌尔都语在独立后的发展与穆斯林在印度的前途纠缠在一起，一波三折。

#### 四、乌尔都语困境与穆斯林争取语言权利

印度独立后，乌尔都语被认为是敌国语言，应为印巴分裂负责。1948年，印度国大党重要领导人普鲁沙塔姆·达斯·丹顿（Purushottam Das Tandon）称，“乌尔都语象征着外国文化，只有印地语才是印度多样化力量的统一因素”。<sup>①</sup>桑塔南曾说，“反对穆斯林的怒火转向了反对乌尔都语。”<sup>②</sup>因此，乌尔都语迅速被边缘化，首先表现在邦一级被挤出行政语言和教学语言序列。北方邦被认为是乌尔都语的故乡，比哈尔邦号称是乌尔都语的第二故乡。这两个邦的乌尔都语人口为数不少。<sup>③</sup>正是在这两个邦乌尔都语遭到的排斥最为突出。1947年10月8日，北方邦政府发布行政命令规定印地语是该邦唯一的行政语言。甘地在报纸上了解到这一消息后表示强烈反对，但无济于事。<sup>④</sup>1950年11月29日，比哈尔邦政府通过《比哈尔官方语言法案》（*Bihar Official Language Act, 1950*）规定印地语为唯一官方语言。1951年，北方邦政府又通过《北方邦官方语言法案》（*UP Official Language Act, 1951*）将1947年行政命令以法律形式固定下来。在教育领域，乌尔都语同样面临被排挤的境遇。北方邦初高中教育委员会（the UP Board of High School and Intermediate Education）决定自1953年起中学考试以印地语为唯一的考试语言。北方邦和比哈尔邦政府还停止资助以乌尔都语为教学语言的学校。<sup>⑤</sup>

在全国层面，乌尔都语也面临很大生存压力。1954年4月，国大党工作委员会建议在各阶段的学校中将印地语列为必修科目。<sup>⑥</sup>印度人民同盟工作委员会1954年通过的关于语言政策的决议中称：“本委员会坚信乌尔都语不是印度任何地区的语言。乌尔都语只是具有不可接受的外国风格的印地语。乌尔都语是在外国统治期间将外国字母

① Rizwan Ahma, *Shifting Dunes: Changing Meanings of Urdu in India*, A dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy (Linguistics) in The University of Michigan, 2007, p.76.

② Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, London: Oxford University Press, 1966, pp. 277-278.

③ 根据1951年人口普查数据，北方邦乌尔都语人口占总人口比重为6.8%，比哈尔邦乌尔都语人口占总人口比重为6.82%。见 Paul Brass, *Language, Religion and Politics in North India*, London/New York: Cambridge University Press, 1974, pp.190-192.

④ M. K. Gandhi, *Delhi Diary: Prayers Speech from 10-9-47 to 30-1-48*, Ahmedabad: Navajivan Publishing House, 1948, p. 88.

⑤ Mushirul Hasan, *Legacy of a Divided Nation: India's Muslims since Independence*, London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., 1997, p. 158.

⑥ Ibid., pp. 158-159.

书写方式和外国词汇强加给印度的，现在又为一些教派因素所支持。”<sup>①</sup> 1954年，印度人民同盟通过的宣言拒不承认乌尔都语是印度的语言，宣布将采取措施取消乌尔都语在宪法中的表列语言地位。<sup>②</sup>

对于乌尔都语受到的排挤，总理尼赫鲁感受最为深切。1953年9月20日，尼赫鲁致信各邦首席部长称：“乌尔都语问题和它在印度许多地区的遭遇令我极度忧虑”，乌尔都语的遭遇“一定会伤害很大一部分人，使其感到我们反对他们所珍视的东西”。<sup>③</sup> 1948年12月2日，印度独立运动的重要领导人泰吉·巴哈杜尔·萨普鲁（Tej Bahadur Sapru）致信尼赫鲁：“我对北方邦一些国大党领导人对语言问题的态度很不满意。一定要学习印地语，但不要忘记乌尔都语不是穆斯林的語言。”<sup>④</sup> 伦敦大学乌尔都语文学教授拉尔夫·罗素（Ralph Russell）1949—1950年间曾在阿里加尔（Aligar）访学。他回忆说，当时在北方邦、比哈尔邦这样的乌尔都语核心地区，邦政府想尽一切可能的办法毁灭乌尔都语。<sup>⑤</sup>

在这种背景下，穆斯林采取了一些措施争取乌尔都语的权利，最突出的是在北方邦和比哈尔邦发起要求将乌尔都语列为第二官方语言的运动。1954年2月15日，印度乌尔都语促进协会派出代表团向总统拉金德·普拉萨德提交备忘录，要求总统援引宪法第347条确认乌尔都语是北方邦的地区语言（Regional Language），可在全邦教育、行政等领域使用。该备忘录还收集了270万个签名以证明乌尔都语地位是北方邦很大一部分人关心的问题。<sup>⑥</sup> 1956年2月24日，一支比哈尔邦乌尔都语代表团向印度总统拉金德·普拉萨德提交备忘录，要求总统援引宪法第347条确认乌尔都语在比哈尔邦的语言地位。该备忘录征集了91.5万个签名。<sup>⑦</sup>

两次请愿运动声势都很大，而且均强调乌尔都语不是穆斯林独有的语言，是印度教徒和穆斯林共有的语言，是印度复合文化的一部分，

---

① Christophe Jaffrelot, *Hindu Nationalism: A Reader*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007, p. 221.

② *B.J.S. Party Documents*, Vol.1, New Delhi: Bharatiya Jana Sangh, 1973, p.73.

③ Jawaharlal Nehru, *Letters for a Nation: From Jawaharlal Nehru to His Chief Ministers (1947-1963)*, Haryana: Penguin Books India, 2014, pp. 43-44.

④ *A Bunch of Old Letters*, Delhi: Oxford University Press, 1988, p. 520.

⑤ Ralph Russell, “Urdu in India since Independence”, *Economic and Political Weekly*, January 9, 1999, p. 44.

⑥ A. G. Noorani, *The Muslims of India: A Documentary Record*, New Delhi: Oxford University Press, 2003, pp. 299-304.

⑦ *Ibid.*, pp. 308-314.

但均以失败告终。尼赫鲁的理由是请愿运动未先行与邦政府沟通，更重要的是“会制造某种形式的宪法危机”令乌尔都语的地位问题更加棘手。<sup>①</sup>尼赫鲁不愿在北方邦和比哈尔邦给予乌尔都语第二官方语言地位，但还是采取了一些措施推动乌尔都语的保护。1958年2月15日，尼赫鲁出席全印乌尔都语会议并发表讲话。他认为乌尔都语是伟大的民族遗产，而印地语支持者在鼓动针对乌尔都语的敌意。<sup>②</sup>1958年7月15日，印度政府发布《关于语言的声明》（*Statement on Language*）。该声明要求德里、旁遮普邦、北方邦、比哈尔等乌尔都语群体较多的地区为乌尔都语进学校提供便利，在行政层面也不应排斥乌尔都语的使用。<sup>③</sup>不过尼赫鲁讲话和印度政府声明更多具有象征意义，在具体政策措施层面很少得到有力落实。

到20世纪60年代，乌尔都语问题与阿里加尔穆斯林大学地位问题和穆斯林属人法问题成为穆斯林争取身份认同的三大象征。20世纪60年代，印度政府针对语言教育问题设计了三语教学方案，目的是解决印地语与非印地语之间的竞争。但印度北部印地语—乌尔都语地区设计的三语教学方案有意识地以梵语替代乌尔都语引发穆斯林不满。因此，20世纪60年代特别是尼赫鲁去世后穆斯林保护乌尔都语的要求出现新一波高潮。1965年4月，来自不同党派的104名议员向新任印度总理英迪拉·甘地、总统和内政部长提交备忘录，要求在北方邦、比哈尔邦、中央邦、德里、旁遮普邦和拉贾斯坦邦确认乌尔都语的第二官方语言地位。<sup>④</sup>1966年11月，36位知名人士向印度总统提交备忘录，再次要求在北方邦、比哈尔邦、德里、拉贾斯坦邦、中央邦、安得拉邦、旁遮普邦等地区确认乌尔都语为第二官方语言。该备忘录同样强调乌尔都语是印度共同文化的代表，乌尔都语问题仅是语言问题，绝不是教派或宗教问题。

但该备忘录同时称印度穆斯林“开始感觉到作为文化群体的命运在这个国家处于危险之中”。<sup>⑤</sup>这样的表述实际上是将乌尔都语视为印度穆斯林的文化符号和建构穆斯林身份认同的重要标志物。穆斯林越是将乌尔都语与穆斯林的身份认同联系在一起，就越会引发印度政府的警惕和担忧。“两个民族”理论导致印巴分治的历史就发生在近

① A. G. Noorani, *The Muslims of India: A Documentary Record*, New Delhi: Oxford University Press, 2003, p. 305.

② Ibid., pp. 322-323.

③ Ibid., pp. 323-325.

④ Ibid., pp. 327-328.

⑤ Ibid., pp. 328-334.

20年前，将乌尔都语列为第二官方语言的诉求是否会刺激穆斯林民族主义导致再次分裂是印度政府内心深处极为担忧的。在这个背景下，穆斯林要求将乌尔都语列为第二官方语言的要求很难实现。

## 五、印度语言政策调整与乌尔都语地位的提升

1971年，第三次印巴战争爆发。印度的胜利被认为是印度教徒对穆斯林的重大胜利，英迪拉·甘地的威望大为提升。印度人民同盟领导人瓦杰帕伊甚至将英迪拉·甘地比作杜尔迦女神（Durga）。<sup>①</sup>第三次印巴战争带来的巨大威望使得英迪拉·甘地有自信采取一些针对穆斯林的积极措施。更重要的是，第三次印巴战争导致东巴和西巴分裂。在印度看来，这一事件宣告了“两个民族”理论和穆斯林民族主义的破产，从而大大减轻了印度对国内穆斯林民族主义力量上升的忧虑。

在乌尔都语问题上，英迪拉·甘地政府最突出的举措是1972年指定以古吉拉尔（I. K. Gujaral）为首的乌尔都语促进委员会（The Committee for Promotion of Urdu，一般称古吉拉尔委员会）就教育、文化和行政领域推动乌尔都语发展向政府提出建议。<sup>②</sup>1975年，古吉拉尔委员会向印度政府提交正式报告。报告共提出187项建议，包括建议乌尔都语人口较多的各邦援引宪法第345条（回避存在争议的宪法第347条）将乌尔都语定为官方语言，建议各邦为以乌尔都语为母语的儿童接受初级阶段教育提供便利等。<sup>③</sup>但英迪拉·甘地政府内部对落实该报告并未达成一致意见，该报告被束之高阁。之后的人民党政府将该报告提交议会讨论，并于1980年公开发表。但参与人民党政府的印度人民同盟等政党反对向穆斯林和乌尔都语群体妥协，因此人民党政府同样未就该报告采取实质性行动。<sup>④</sup>

不过乌尔都语进入各邦官方语言序列方面还是取得了一定进展。早在1966年，安得拉邦通过《安得拉邦官方语言法案》（*Andhra Pradesh Official Language*），规定“为照顾操乌尔都语等语言人民的

---

① Kingshuk Nag, *Atal Bihari Vajpayee: A Man For All Seasons*, New Delhi: Rupa Publications India Pvt. Ltd., 2016, p. 38.

② Begum Hamida Habibullah et al., *Report of the Committee for Promotion of Urdu 1975*, New Delhi: Ministry of Education and Social Welfare, 1980, p. 1

③ Ibid., pp. 142-162.

④ Paul Brass, *The New Cambridge History of India: The Politics of India Since Independence*, New York: Cambridge University Press, 1990, p. 158.



利益，根据政府公报载明的区域、目的及时限使用乌尔都语”。<sup>①</sup>安得拉邦是原海得拉巴土邦与印度其他地区重组后形成的，被认为是乌尔都语的南方中心，而且该邦是泰卢固语人口占多数的地区，对印地语霸权心存戒备。进入20世纪80年代，乌尔都语先后在比哈尔邦、北方邦等地获得不同形式、不同程度的官方语言地位。

从乌尔都语陆续进入各邦官方语言序列这一角度看，乌尔都语的地位较印度独立初期提高很多。截至2020年，乌尔都语已在查谟和克什米尔中央直辖区、安得拉邦、比哈尔邦、北方邦、德里地区、恰尔肯德邦、西孟加拉邦、特仑甘纳邦获得不同形式的官方语言地位。中央邦、旁遮普邦等地区乌尔都语人口较多，但乌尔都语仍未进入官方语言序列。

在乌尔都语进入官方语言序列这个问题上，多方面因素发挥了作用。

第一，据宪法第345条，决定某一语言能否进入官方语言序列主要是各邦的权力范围，因此各邦本身的权力结构对乌尔都语问题有很大影响。印度南北各邦对乌尔都语态度不同。在安得拉邦、特仑甘纳邦等南方邦，乌尔都语进入官方语言序列就比较容易，而且有关各邦还把推广乌尔都语作为对抗北方印地语霸权的一种手段。

第二，如前所论述的，国大党在第三次印巴战争肢解巴基斯坦后，对穆斯林民族主义抬头的担心有所下降，对巴基斯坦的战略自信上升，因此有勇气推动乌尔都语进入邦官方语言序列。与此同时，国大党还将该措施作为吸引穆斯林选票的重要手段。1989年北方邦政府在选举前通过《北方邦官方语言修正案》将乌尔都语作为第二官方语言。印度人民党指出，“印度国大党在北方邦选举前夕确认乌尔都语的第二官方语言地位，表明其对穆斯林的选票更感兴趣而不是乌尔都语。”<sup>②</sup>

第三，印度人民党对乌尔都语的态度发生一定变化。1999年3月28日，瓦杰帕伊公开称乌尔都语是“民族语言”“它的尊严应予维护”。他还举出克什米尔地区的官方语言是乌尔都语而不是道格拉语来证明乌尔都语在印度的地位。<sup>③</sup>瓦杰帕伊的立场随后在《德里官方语言法案》中得到体现。德里地区是特殊的联邦直辖区，其法案由联邦议会

<sup>①</sup> Begum Hamida Habibullah et al., *Report of the Committee for Promotion of Urdu 1975*, New Delhi: Ministry of Education and Social Welfare, 1980, p. 192.

<sup>②</sup> “MANIFESTO Lok Sabha Elections, 1989”, BJP e-Library, <http://library.bjp.org/jspui/bitstream/123456789/238/1/BJP%20ELECTION%20MANIFESTO%201989.pdf>.

<sup>③</sup> A. G. Noorani, *The Muslims of India: A Documentary Record*, New Delhi: Oxford University Press, 2003, pp. 343-344.

制定。而当时的联邦议会由印度人民党控制，因此《德里官方语言法案》的通过是印度人民党乌尔都语政策转变的具体体现。

在乌尔都语陆续进入一些邦的官方语言序列的同时，印度政府对乌尔都语教育的重视程度也得到一定程度的提升（见表1）。自20世纪70年代以来，印度北方邦、比哈尔邦等各邦政府陆续建立了乌尔都语学院（Urdu Academy）以推动乌尔都语教育。1996年4月1日，印度中央政府还成立了国家促进乌尔都语发展委员会（National Council for Promotion of Urdu Language）。该委员会隶属于印度教育部中高等教育司，但是具有一定独立性的自治组织，职责是促进乌尔都语发展和乌尔都语教育。为解决乌尔都语教育的师资问题，2006年，印度中央政府还在阿里加尔穆斯林大学、新德里国立伊斯兰大学、海得拉巴毛拉那·阿扎德国立乌尔都语大学建立了乌尔都语师资培训中心。

值得对比的是，印度政府1960年在教育部内建立了中央印地语管理局（Central Hindi Directorate），次年建立了推广印地语的自治组织中央印地语学院（Kendriya Hindi Sansthan）。此后分别于1987年、1994年和2004年建立了推广梵语、信德语和泰米尔语的自治组织。从机构设置看，乌尔都语是仅次于印地语，与梵语、信德语、泰米尔语并列的重要语言，地位高于其他表列语言。

表1 乌尔都语进入各邦官方语言序列时间表

| 邦/地区    | 列为官方语言地位时间      | 官方语言地位具体形式                          | 备注   |
|---------|-----------------|-------------------------------------|--|
| 查谟和克什米尔 | 1889年/<br>2020年 | 唯一官方语言/与其他四种语言并列列为官方语言 <sup>①</sup> | 1889年，乌尔都语已被列为该土邦官方语言；2020年，印度议会通过法案增加克什米尔语、道格拉语、印地语、英语同为官方语言。 |
| 安得拉邦    | 1966年           | 第二官方语言，限定使用区域和使用目的 <sup>②</sup>     |  |

① “The Jammu and Kashmir Official Languages Act, 2020”, *India Code*, [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15512/1/A2020\\_23.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15512/1/A2020_23.pdf).

② Begum Hamida Habibullahetc, *Report of the Committee for Promotion of Urdu 1975*, New Delhi: Ministry of Education and Social Welfare, 1980, p. 192.

续表 1

| 邦/地区  | 列为官方语言地位时间      | 官方语言地位具体形式                         | 备注  |
|-------|-----------------|------------------------------------|---|
| 比哈尔邦  | 1981年           | 第二官方语言，限定使用区域和使用目的 <sup>①</sup>    |   |
| 北方邦   | 1989年           | 第二官方语言，限定使用目的，不限定使用区域 <sup>②</sup> | 第二官方语言地位适用于全邦。  |
| 德里地区  | 2003年           | 第二官方语言，限定使用目的 <sup>③</sup>         | 适用于整个德里地区。  |
| 恰尔肯德邦 | 2000年           | 第二官方语言，限定使用区域和使用目的 <sup>④</sup>    | 恰尔肯德邦继承了比哈尔邦法律体系，但乌尔都语的地位曾受到质疑。2006年，恰尔肯德邦政府赋予乌尔都语、孟加拉语、桑塔利语第二官方语言地位，再次确认乌尔都语的第二官方语言地位。 |
| 西孟加拉邦 | 2018年           | 第二官方语言，限定使用区域和使用目的 <sup>⑤</sup>    | 乌尔都语人口超过10%的地区可将乌尔都语列为第二官方语言。   |
| 特仑甘纳邦 | 2014年/<br>2017年 | 第二官方语言，限定使用目的，不限定使用区域 <sup>⑥</sup> | 特仑甘纳邦继承安得拉邦法律体系，将乌尔都语定为第二官方语言，限定使用区域和使用目的。2017年后，将乌尔都语提升为全邦范围的第二官方语言，限定使用目的。            |

资料来源：作者自制。

① “Bihar Official Language Act, 1950”, *Latest Laws*, <https://www.latestlaws.com/bare-acts/state-acts-rules/bihar-state-laws/bihar-official-language-act-1950/>.

② “The Uttar Pradesh Official Language (Amendment) Act, 1989”, *India Code*, [http://upload.nic.in/showfile?act\\_id=AC\\_UP\\_88\\_479\\_00004\\_00004\\_161336525299&tpe=notification&filename=notificati on\\_1989\\_pdf.pdf](http://upload.nic.in/showfile?act_id=AC_UP_88_479_00004_00004_161336525299&tpe=notification&filename=notificati on_1989_pdf.pdf).

③ “Delhi Official Language Act, 2000”, *India Code*, <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/13667/1/gazette01.pdf>.

④ “Urdu, Bangla, Santhali Declared Second Official Languages”, *Oneindia*, <https://www.oneindia.com/2006/11/15/urdu-bangla-santhali-declared-second-official-languages-1163601436.html>.

⑤ “The West Bengal Official Language (Second Amendment) Act, 2012”, *PRS India*, [https://prsindia.org/files/bills\\_acts/acts\\_states/west-bengal/1961/1961WB24.pdf](https://prsindia.org/files/bills_acts/acts_states/west-bengal/1961/1961WB24.pdf).

⑥ “Telangana Official Languages Act, 1966”, *India Code*, [https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/8491/1/act\\_9\\_of\\_1966.pdf](https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/8491/1/act_9_of_1966.pdf).

## 六、印度乌尔都语政策的未来 与印度民族国家建构的困境

自印度独立以来，印度的乌尔都语政策以国大党和印度人民党为代表，出现了一定程度上趋同的苗头。

国大党在印度独立之初为乌尔都语制定了一系列保护性条款，但真正落实这一些条款是在 20 世纪 70 年代以后。国大党对乌尔都语政策最全面的论述是 2002 年时任国大党主席索尼娅·甘地在纪念印度前总统扎卡尔·侯赛因诞辰 105 周年会议上的讲话：第一，乌尔都语不是某个宗教群体的语言，而是印度各群体共同的宝贵财富，为印度“复合文化”的塑造做出了贡献，是印度“复合遗产”（composite heritage）的一部分。第二，某些势力操弄语言政治，试图给乌尔都语贴上外国语言的标签，或企图将乌尔都语认定为印地语的分支从而否定乌尔都语的地位。第三，主张进一步推动乌尔都语进入学校课程，纳入三语框架（Three-Language Formula）和国家教育政策（National Education Policy）。<sup>①</sup>但国大党的相关政策很难摆脱选举政治的阴影，2007 年索尼娅·甘地用乌尔都语致信北方邦相关选区的穆斯林，呼吁他们“在这场反对种姓主义的战争中全力帮助我们以使我们建立你们期待的理想社会”。<sup>②</sup>这一事件证明国大党虽然主张乌尔都语不等于穆斯林，但在进入选举政治时仍不得不依赖于乌尔都语与穆斯林的捆绑动员。

印度人民党及其前身印度人民同盟的立场经历了一个更大的转变历程。印度人民同盟在 1954 年语言政策决议中将乌尔都语视为带有不可接受的外国风格的印地语，<sup>③</sup>宣称要取消乌尔都语的宪法表列语言地位。<sup>④</sup>1965 年，印度人民同盟通过的《原则和政策》文件承认乌尔都语是对印度文学有重要意义的印地语，但要求乌尔都语改用天城体书写。<sup>⑤</sup>

---

① Sonia Gandhi, “Valedictory Address”, minds.wisconsin, <https://minds.wisconsin.edu/bitstream/handle/1793/18398/53SoniaGandhi.pdf?sequence=2>.

② “First Look: Sonia Gandhi’s Urdu Letter to UP Muslims”, *Rediff News*, <https://www.rediff.com/news/2007/apr/20uppoll6.htm>.

③ Christophe Jaffrelot, *Hindu Nationalism: A Reader*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007, p. 221.

④ *B. J. S. Party Documents*, Vol.1, New Delhi: Bharatiya Jana Sangh, 1973, p. 73.

⑤ *Ibid.*, p. 22.

1971年，印度人民同盟通过的决议文件对乌尔都语的立场进一步温和化，宣布将注重推动乌尔都语的发展，但不同意在北方邦、比哈尔邦等地区将乌尔都语列为第二官方语言。<sup>①</sup>到瓦杰帕伊执政时期，印度人民党政府改变了简单反对将乌尔都语列入官方语言的强硬立场。印度人民党1998年的竞选纲领宣布“鼓励丰富、保护和发展包括梵语和乌尔都语在内的所有印度语言”。<sup>②</sup>1999年3月28日，瓦杰帕伊称乌尔都语是“民族语言”“它的尊严应予维护”，<sup>③</sup>还推动乌尔都语进入德里地区的官方语言序列。

莫迪政府坚持印地语优先原则，在政府机关、教育、对外事务等多个领域大力推广印地语。<sup>④</sup>不过他在乌尔都语问题上延续了瓦杰帕伊政府以来的政策。2019年3月16日，莫迪致信第6届世界乌尔都语大会称以世界一流水平保护和发展乌尔都语的努力值得称赞。<sup>⑤</sup>2020年，印度教育部长拉梅什·波赫里亚尔（Ramesh Pokhriyal）在世界乌尔都语大会发表演讲称乌尔都语不只是复合文化和不同信仰间的纽带，而且是人性、心灵和灵魂的语言。<sup>⑥</sup>考虑到拉梅什·波赫里亚尔是印地语和梵文的强烈支持者，这番言论就不是其个人好恶的反映，而应当认为是印度人民党政府政策的反映。莫迪政府基本维持了与瓦杰帕依政府乃至曼莫汉·辛格政府的乌尔都语政策还可从另一个角度予以证实，即印度国家促进乌尔都语发展委员会年度预算情况：与曼莫汉·辛格政府执政时期将近6亿卢比年度预算（2013—2014财年）相比，莫迪政府执政时期该委员会的预算基本持稳步增长状态，至2022—2023财年已较2013—2014财年增长41.7%（见表2）。

概括而言，印度人民党的乌尔都语政策可以概括为：一是将乌尔都语视为印度各群体的共同财富，将其与穆斯林群体和伊斯兰教切割，即乌尔都语的世俗化；二是在世俗化的基础上发展乌尔都语，但拒绝

① B. J. S. Party Documents, Vol.1, New Delhi: Bharatiya Jana Sangh, 1973, p. 184.

② “BJP Election Manifesto 1998”, BJP e-Library, <http://library.bjp.org/jspui/bitstream/123456789/241/1/BJP%20ELECTION%20MANIFESTO%201998.pdf>.

③ A. G. Noorani, *The Muslims of India: A Documentary Record*, New Delhi: Oxford University Press, 2003, pp. 343-344.

④ 姜景奎、贾岩：《印地语优先：印度的语言结构正在发生重大变化》，《世界知识》，2018年第1期，第63页。

⑤ “Need to Make Urdu Popular in World: Modi”, *United News of India*, <http://www.uniindia.com/news/india/need-to-make-urdu-popular-in-world-modi/1531243.html>.

⑥ “Union Education Minister Virtually Addresses Inaugural Session of World Urdu Conference Organised by National Council for Promotion of Urdu Language (NCPUL)”, *Press Information Bureau Government of India*, <https://www.pib.gov.in/PressReleaseDetail.aspx?PRID=1649090>.

突出乌尔都语的特殊地位，而是强调梵语对印度文化和文明的特殊意义。未来不排除推动乌尔都语天城体化的可能。

表 2 印度国家促进乌尔都语发展委员会年度预算表

单位：万卢比

| 财年        | 预算      | 较上年度增减 |
|-----------|---------|--------|
| 2013—2014 | 59998.6 |        |
| 2014—2015 | 54165.7 | -9.7%  |
| 2015—2016 | 62000.0 | +14.5% |
| 2016—2017 | 62000.0 | 0      |
| 2017—2018 | 70000.0 | +12.9% |
| 2018—2019 | 70400.0 | +0.6%  |
| 2019—2020 | 84000.0 | +19.3% |
| 2020—2021 | 86000.0 | +2.4%  |
| 2021—2022 | 89500.0 | +4.1   |
| 2022—2023 | 85000.0 | -5.0%  |

资料来源：Annual Report, National Council For Promotion of Urdu, <https://www.urducouncil.nic.in/council/annual-reports>。

虽然国大党和印度人民党的乌尔都语政策都有一定的有利于乌尔都语保护和发展的转变，并且乌尔都语的政治地位较独立初期有了一定的提高，但这不代表乌尔都语在印度的处境发生了根本性的变化。

首先，最突出的指标是乌尔都语人口确实有一定程度下降。由于人口普查与政治的纠缠，也由于印地语与乌尔都语概念本身的纠缠，保罗·布拉斯已指出人口普查反映的印地语和乌尔都语人口数据并不准确。<sup>①</sup>但受现实条件和能力限制，人口普查数据仍最能说明问题，详见表 3：

<sup>①</sup> Paul Brass, *Language, Religion and Politics in North India*, London/New York: Cambridge University Press, 1974, p. 190.

表3 1971年以来印度历次人口普查所得乌尔都语、印地语人口占比

| 单位：% |       |       |       |       |       |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 语言   | 1971年 | 1981年 | 1991年 | 2001年 | 2011年 |
| 乌尔都语 | 5.22  | 5.25  | 5.18  | 5.10  | 4.19  |
| 印地语  | 36.99 | 38.74 | 39.29 | 41.03 | 43.63 |

资料来源：廖波：《印度的语言状况——基于2011年印度人口普查语言调查数据的分析》，《解放军外国语学院学报》，2020年第6期，第102页。表格改制，原始数据来自历年印度人口普查报告。

从表3可以看出，印度全国乌尔都语人口占比在下降。廖波认为乌尔都语与印地语在口语层面差别不大，在印地语影响力和认同度提高的情况下，很多本来把乌尔都语认作是母语的人改认印地语为母语，是乌尔都语母语人口占总人口比例显著下降的主要原因。<sup>①</sup>穆斯林关注重点的转移也是重要原因，《剑桥现代印度史》也认为“2002年以来，印度穆斯林的政治活动日益关注改善他们身处的不利经济地位，而非保护文化符号”。<sup>②</sup>

其次，印度的乌尔都语教育面临很大困难。1968年印度《国家教育政策》（*National Policy on Education*）推出三语教育政策，本意是解决各邦对强行推广印地语教育的不满，但是在客观上导致乌尔都语教育边缘化。在印地语地区，三语教育模式一般是印地语、英语和其他现代印度语言。在非印地语地区，三语教育模式一般是印地语、英语和地区语言。<sup>③</sup>虽然乌尔都语人口众多，分布广泛，但未在任何一个邦占据人口多数。在印地语地区的三语教学模式中，一般将第三门语言定为梵文；在非印地语地区，第三门语言一般为本地区官方语言，在这两种三语教学模式中均无乌尔都语的位置。<sup>④</sup>2002年2月11日，国大党主席索尼娅·甘地谈到乌尔都语面临的困难时说：“最重要最实际的需求是推动乌尔都语成为学校学习的课程。”<sup>⑤</sup>在教育领域，乌尔都语面临的困境不止于此。在号称乌尔都语故乡的北方邦，全邦没有一所以乌尔都语为教学语言的小学（primary school），仅有两所

① 廖波：《印度的语言状况——基于2011年印度人口普查语言调查数据的分析》，《解放军外国语学院学报》，2020年6期，第103页。

② 芭芭拉·D.梅特卡夫、托马斯·R.梅特卡夫著，李亚兰、周袁、任筱可译：《剑桥现代印度史》，新星出版社2019年版，第281页。

③ Ather Farouqui, *Redefining Urdu Politics in India*, New Delhi: Oxford University Press, 2006, pp.181-182.

④ Ibid., pp. 293-294.

⑤ Ibid., p. 293.

以乌尔都语为教学语言的高中 (high school)<sup>①</sup>。北方邦聘用所谓的乌尔都语教师也无法阅读小学阶段水平的乌尔都语图书。他们还不得不兼职从事农业种植、奶牛养殖等工作,一个月仅去学校一两次。<sup>②</sup>安得拉邦是乌尔都语发展的南方中心,安得拉邦政府也没有刻意压制乌尔都语教育发展。但首府海得拉巴以乌尔都语为教学语言的中小学辍学率高达 83%,而且仅有有限的课程可提供乌尔都语教材。在大学阶段的科学、商学、工学等课程中,乌尔都语词汇不足,高度依赖英语词汇。<sup>③</sup>更重要的是,对于印度青少年学生而言,乌尔都语意味着贫穷、未受教育、保守的穆斯林身份,<sup>④</sup>学习乌尔都语在就业市场上竞争力不足。

再次,乌尔都语面临的敌意难以从根本上消除。1990年2月,维·普·辛格政府指定阿里·萨达尔·贾法尔 (Ali Sardar Jafar) 为主席的委员会再次评估古吉拉尔委员会报告的落实情况。该委员会1990年9月提交的报告指出古吉拉尔委员会报告提出的建议仍有 95% 未得到落实。<sup>⑤</sup>印度各级政府的执行效率普遍较低,有关乌尔都语政策红利未能充分惠及乌尔都语群体,特别是印度各级政府内部对乌尔都语的敌意根深蒂固,使得乌尔都语政策的落实大打折扣。乌尔都语在北方邦是全邦层面的第二官方语言,但在 2017 年北方邦立法会议上,两名穆斯林议员使用乌尔都语宣誓遭到拒绝。乌尔都语在德里是第二官方语言,但 2019 年 8 月 7 日,德里高等法院却指控德里警察局长在一份报告中使用了乌尔都语词汇“完全无法被普通群众所理解”。<sup>⑥</sup>在政府层面,乌尔都语使用者面临诸多歧视,在社会上面临的歧视和敌意就更大。2019 年,法国学者沙赫泽曼·哈克、中国学者袁雨航称乌尔都语“沦为印度教民族主义和教派冲突的牺牲品”“正面临着异

① 附属于阿里加尔穆斯林大学。

② Ather Farouqi, *Redefining Urdu Politics in India*, New Delhi: Oxford University Press, 2006, pp. 184-186.

③ Ibid., pp. 189-190.

④ Rizwan Ahmad, “Polyphony of Urdu in Post-colonial North India”, *Modern Asian Studies*, July 2014, p. 2.

⑤ Ralph Russell, “Urdu in India since Independence”, *Economic and Political Weekly*, January 9, 1999, p. 44. 1979 年, 人民党政府曾指定以艾尔·艾哈迈德·苏罗尔 (Ale Ahmed Suroor) 教授为主席的新委员会评估古吉拉尔委员会提出的建议。该委员会 1983 年提交评估报告, 因此阿里·萨达尔·贾法尔委员会报告是关于评估古吉拉尔委员会建议的第二份报告。

⑥ 沙赫泽曼·哈克、袁雨航:《乌尔都语在印度将何去何从》,《世界知识》,2019 年第 23 期,第 70—71 页。



常严峻的处境”。<sup>①</sup>

总体而言，印度政府对乌尔都语的态度由独立初的严厉压制逐步转向有限度的扶植，不论是国大党还是印度人民党对乌尔都语的态度都逐步趋于温和，不再将乌尔都语视为分裂的语言和穆斯林的语言，而是将乌尔都语视为印度复合文化遗产的一部分。但在印度社会中存在的对乌尔都语的敌意仍难以消除，印度政府的乌尔都语“世俗化政策”的真正落地始终存在不可克服的障碍：首先，乌尔都语与印地语本身又是“同一个身体上的两颗头颅”，在某种程度上是印地语的影子。印度民族国家建构中的乌尔都语问题本质上是穆斯林问题。乌尔都语本身已经打上深刻的伊斯兰文化和穆斯林烙印，只要印度无法正面对次大陆的穆斯林历史，穆斯林问题就会一直存在，乌尔都语问题就始终存在。其次，巴基斯坦作为异国的存在，而且不断强化伊斯兰教和乌尔都语认同，在此背景下乌尔都语应对印度分裂负责的指责以及乌尔都语是穆斯林语言和外国侵略者语言这两种印象在印度教徒中很难轻易消除。再次，不论是国大党还是印度人民党，都不会放弃将乌尔都语作为竞选武器的选项。

理论上讲，如果印度能就穆斯林进入次大陆以来的历史进行彻底和解，那么赋予乌尔都语特殊地位的宪法第 351 条就有可能被激活，乌尔都语有可能与梵语一样真正成为印度民族国家建构力量的来源。但在可以预见的将来，这种和解局面可能不会出现，乌尔都语与穆斯林将一直纠缠在一起，持久困扰印度民族国家建构，成为印度民族国家建构难以彻底解开的死结。

[责任编辑：李丽]

---

<sup>①</sup> 沙赫泽曼·哈克、袁雨航：《乌尔都语在印度将何去何从》，《世界知识》，2019 年第 23 期，第 70 页。