

# 勾勒印度式民主運作政治經驗：2004 年以來的 的政黨政治發展

---

方天賜

(國立清華大學通識教育中心暨社會學研究所助理教授)

## 摘要

印度是世界上最大的民主國家，採用議會及政黨政治，故印度大選是觀察印度政治發展的重要事件。國大黨雖然在 2004 年大選及 2009 年兩度贏得大選，並重新在中央執政迄今，但以往的國大黨獨大體制已經不復存，代之而起的是聯盟政治。除此之外，印度政治在 2004 年之後還可以觀察到幾個持續性的發展與趨勢，包括地方主義的挑戰、宗教認同的政治化、「甘地—尼赫魯家族」政治的復興等特色。這些政治發展基本上構成了當前印度政治的主要架構，也是觀察印度發展的重要指標。

**關鍵詞：**印度政治、聯盟政治、地方主義、宗教認同

## 壹、前言

崛起的印度愈來愈受到國際社會的重視。除了亮麗的經貿表現、軍力擴充與活躍外交之外，印度國內的政治發展歷程也值得予以關注。因為一國的政治變遷將不可避免地影響到國家整體發展。就政治制度而言，印度於 1947 年脫離英國殖民統治獨立，1950 年所頒布施行的憲法中，便確立印度為「民主共和國」。<sup>1</sup>在運作上，則採用英國式議會民主的政治模式，實行內閣制、兩院制、成人普選、聯邦制、政黨政治及立法、行政、司法三權分立等。<sup>2</sup>印度也是目前世界上最大的民主國家。以 2009 年大選為例，合格選民多達 7 億 1,400 萬人，約 300 個政黨及 4,500 位候選人角逐 543 個席位。

但除了「最大的民主國家」稱號之外，印度的政治發展是否還有其它值得注意的發展特色及趨勢？一些歐美學者雖曾針對民主發展，提出

---

\* 本文原發表於國立政治大學外交學系於 2010 年舉辦之「國際政治經濟學與金磚四國」研討會，經改寫而成，感謝會議評論人柯玉枝研究員及本刊匿名審查人給予指正，特此致謝。

<sup>1</sup> 印度憲法前言：「我們印度人民已莊嚴決定，將印度建成為具有主權的社會主義世俗民主共和國」(We, the people of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign socialist secular democratic republic.)。

<sup>2</sup> 但在實踐上，印度的政治上也曾出現強人政治、一黨獨大等威權體制的特徵。參見尚勸餘，「印度政治現代化發展歷程探析」，*南亞研究季刊*，第 4 期（2009 年），頁 1-5、99。

一些社會經濟先決條件，卻不適用於印度的民主發展經驗。故許多研究民主制度與運作條件的學者，多將印度本身視為需要進一步觀察及解釋的異數(anomaly)或迷樣(puzzle)。<sup>3</sup> 基此，本文擬進一步觀察分析印度自身的民主發展經驗，以累積更多研究成果。

因印度採用議會民主政治，政黨是印度政治的主要行為者之一，故本文將藉由印度政黨的發展趨勢，歸納分析當代印度政治的特色。而印度大選結果攸關政府組成與政治權力分配，故本文擬以 2004 年大選之後的發展為觀察時間點，並以 2009 年大選及相關事件作為比較分析，以期釐清印度當代政治發展的趨勢及主要特點。

## 貳、2004 年與 2009 年印度國會大選

### 一、2004 年大選

印度獨立以來，絕大部份時間係由「印度國民大會黨」(Indian Congress Party, 簡稱 INC, 一般簡稱為「國大黨」) 主政，即所謂的國大黨一黨獨大體系。「印度人民黨」(Bharatiya Janata Party, 簡稱 BJP) 成立較晚，在 1998 年 3 月大選後籌組聯合內閣執政，並於 1999 年的大選中再度獲勝。由於對於自身執政成效相當有信心，印度人民黨遂以「印

---

<sup>3</sup> 參見吳得源，「從單極、多極到兩極式代表機制？—印度政黨體系之演進特徵與民主實踐」，*台灣國際研究季刊*，第 2 卷第 4 期（2006 年），頁 52-54。

度閃耀」(India Shining)為口號，提前五個月於 2004 年 4-5 月舉行第 14 屆「人民院」(Lok Sabha)的國會大選。<sup>4</sup>

未料大選結果並未如印度人民黨所預期。該黨在 543 席次中，只取得 138 席次，甚至不如 1999 年的 182 席。在野的國大黨則取得 145 席次，重新成為印度第一大黨。(參閱表一)國大黨與盟友則在國會 543 席中合計取得 216 席位，雖然未達半數，但因另外獲得左派共黨的支持，得以取得中央的執政權。前財政部長曼莫漢·辛格(Manmohan Singh)擔任總理。

印度人民黨的失敗主因來自於其經濟發展未能照顧到鄉村農民等經濟弱勢的族群，使得雖然印度的總體經濟表現亮眼，其主張的「印度閃耀」的競選口號反而引起反感。

表 1 印度大選席次及得票率 (1984-2009 年)

年 度	選 舉 席 次	印度人民黨		國大黨		其它黨派	
		席次	得票率	席次	得票率	席次	得票率

<sup>4</sup> 印度的中央立法機構分為「人民院」(Lok Sabha)及「聯邦院」(Rajya Sabha)兩部分。其中的人民院如同西方國會中的下議院，為直選產生；聯邦院的功能則極為有限，由省議員投票產生。本文中所指的印度國會，若無特別說明，係指印度的人民院。

1984 年 (第 8 屆大選)	514	2	7.74%	415	49.10%	97	43.16%
1989 年 (第 9 屆大選)	529	85	11.36%	197	39.53%	247	49.11%
1991 年 (第 10 屆大選)	521	120	20.11%	232	32.26%	169	47.63%
1996 年 (第 11 屆大選)	543	161	20.29%	140	28.80%	242	50.91%
1998 年 (第 12 屆大選)	543	182	25.59%	141	25.82%	220	48.59%
1999 年 (第 13 屆大選)	543	182	23.75%	114	28.30%	247	47.95%
2004 年 (第 14 屆大選)	543	138	22.16%	145	26.53%	260	51.31%
2009 年 (第 15 屆大選)	543	116	18.80%	206	28.55%	221	52.65%

資料來源:作者整理自印度選舉委員會(Election Commission of India)網站:“Election Results-Full Statistical Reports,” *Election Commission of India*, <[http://http://eci.nic.in/eci\\_main1/ElectionStatistics.aspx](http://http://eci.nic.in/eci_main1/ElectionStatistics.aspx)> (2012).

## 二、2009 年大選

2009 年 5 月印度舉行第 15 屆國會大選。國大黨雖與盟友進行「席次分配」(seat-sharing)，但拒絕將其根據地輕易讓與盟友。另外，國大黨也避免重蹈印度人民黨失誤，特意照顧到廣大鄉村中的小農(small farmers)，主張讓 4300 萬農民獲得減免貸款的待遇。<sup>5</sup>國大黨的上述策略獲得成效，於 543 個席次中贏得 206 席位，加上盟友，則共取得過半數的 262 席。相對之下，印度人民黨及盟友則僅有 159 席。多黨聯合的「第三陣線」(Third Front)也只掌握 80 席。「印度共產黨—馬克思派」(The Communist Party of India-Marxist, 簡稱 CPI-M)則從 2004 年的 43 席大幅跌至 16 席，表現甚至不如一些地方型小黨。國大黨因而再度掌握政權。

由於國大黨掌握了穩定多數，使得外界普遍預期國大黨政府應可順利完成五年任期。辛格也續任總理迄今。但在運作上，國大黨仍然在許多議題上面臨盟友的挑戰，甚至出現提前大選的可能性。<sup>6</sup>顯見印度的政治發展仍有許多變數值得予以觀察。

---

<sup>5</sup> Shalendra Sharma, "India in 2009: Global Financial Crisis and Congress Revival," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1(2010), p. 146.

<sup>6</sup> "Mulayam hints at early polls, asks partymen to be ready," *The Indian Express*, <<http://www.indianexpress.com/news/mulayam-hints-at-early-polls-asks-party-men-to-be-ready/972985/0>> (July 11, 2012).

## 參、聯盟政治發展

### 一、印度政黨體制轉變

印度獨立之後，便採用了西方式的議會政治及政黨政治，故政黨是印度政治中的重要行為者，藉由參加選舉而取得政治權力。印度雖然奉行多黨政治，但是印度自 1947 年獨立後至 1989 年之間，大多數時間呈現國大黨一黨獨大的局面。主要原因之一是因為國大黨成立於 1885 年，在印度獨立時便已經有了很好的發展基礎，且國大黨領導印度獨立運動，帶領印度脫離英國殖民獨立，甘地(Mahatma Gandhi)、尼赫魯(Jawaharlal Nehru)等人都是國大黨要員，其地位及影響力自然勝過其他黨派。

國大黨一黨獨大的局面一直到 30 年後才被打破。選民因為對國大黨總理英蒂拉·甘地(Indira Gandhi, 簡稱英蒂拉)於 1975-1977 年實施「國家緊急狀態」(state of emergency)表達不滿，使得國大黨在 1977 年大選中遭到挫敗。德賽(Morarji Desai)領導的「人民黨」(Janata Party)贏得大選，由德賽出任總理，印度獨立後首次出現第一個非國大黨領導的中央政府。人民黨後來出現分裂，查蘭·辛格(Charan Singh)等人另組「人民(世俗派)」(Janata Party-Secular)，並獲得國大黨於外部支持，於 1979

年取代德賽繼任總理。查蘭·辛格的少數政府成為印度現代政治史上第一個聯合政府。但後來國大黨撤回支持，使得查蘭·辛格政府僅維持了 6 個月，被迫提前進行大選。

英蒂拉與國大黨於 1980 年大選捲土重來，贏回中央政權。1984 年，英蒂拉遭刺身亡，其子拉吉夫·甘地 (Rajiv Gandhi，簡稱拉吉夫) 被推舉繼任總理，並領導國大黨於 1984 年大選中獲得壓倒性勝利，一直執政到 1989 年大選輸給「人民黨派」(Janata Dal) 為止。

從以上簡短分析可看出，雖然印度國會是施行有利兩黨政治的單一選舉區制度，但在 1989 年前，僅有 1977-1980 年期間曾短暫出現人民黨和國大黨相抗衡的兩黨制體系。其餘時期，均是國大黨一黨獨大的局面。查蘭·辛格的政府也是依賴國大黨的支持。其影響力可見一斑。

但 1989 年之後的印度政治發展呈現出明顯地轉變。數個政黨合組「國家陣線」(The National Front) 參加大選，擊敗國大黨，取得相對多數席次，但未能過半。人民黨派(Janata Dal)的維什瓦納特·辛格(Vishwanath Pratap Singh)被推舉為總理，組成少數政府，印度人民黨及左派政黨給予外部支持。1989 年的大選也成為印度政治的一個重要分界點，印度的政黨體制邁入一個新的階段。因為自 1989 年迄今，再也沒有任何單一政黨能夠在大選中，贏得絕對過半的席次。

國大黨雖於 1991 年贏回政權，但仍是少數政府，一黨獨大體制不再。逐漸取而代之的是聯盟政治(coalition politics)的型式。1996 年「聯合陣線」(United Front)獲得國大黨的支持，組成聯合政府，由高達(H. D. Deve Gowda)及古杰拉爾(I. K. Gujral)先後擔任總理。1998 年執政的印度人民黨也需要靠盟黨的支持來組閣，「聯盟政治」逐漸成為當代印度政治的特色之一。

## 二、「聯盟政治」型式的確立

印度當前的聯盟政治，基本上是以國大黨、印度人民黨及第三勢力為中心，再結合部分小黨形成競選及執政聯盟。<sup>7</sup>古哈(Ramachandra Guha)將印度的聯盟政治區分為印度人民黨主導、國大黨主導及人民黨的社會主義派等三大類型。<sup>8</sup>從 2004 年大選及 2009 年大選的發展來看，則再次確立了聯盟政治的發展趨勢，主要是國大黨的「聯合進步聯盟」(United Progressive Alliance, 簡稱 UPA)與印度人民黨的「全國民眾聯盟」(National Democratic Alliance, 簡稱 NDA)對決局面。

---

<sup>7</sup> 此處所謂的「第三勢力」是討論印度政治常出現的語彙，泛指國大黨及印度人民黨以外的第三種可能性，並非指單一政黨而言，也可能是暫時性的政黨聯盟。近期的相關討論可參見“Third force a must to fight BJP, Cong.(I): Deve Gowda,” *The Hindu*, <<http://www.hindu.com/2001/01/05/stories/0405210o.htm>> (January 5, 2001).; Siddharth Srivastava, “‘Third Force’ rises in Indian politics,” *Asia Times*, <[http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/NC17Df03.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/NC17Df03.html)> (March 17, 2012).; Shankkar Aiyar, “Spectre of Third Front over Congress and BJP,” *The New Indian Express*, <<http://newindianexpress.com/opinion/article342849.ece>> (July 3, 2012).等文。

<sup>8</sup> Ramachandra Guha, *India After Gandhi* (New Delhi: Picador, 2007), pp. 662-663.

印度人民黨在 1996 年大選後，成為印度第一大黨。但是因為無法取得國會的過半數席次支持，僅執政了 13 天。在 1998 年大選後，印度人民黨再次成為第一大黨，並獲得其他 12 個政黨的支持。但印度人民黨很快又面臨挑戰，1999 年 4 月因為盟黨—「全印度安納達羅毗荼進步聯盟」(All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam, 簡稱 AIADMK) 退出聯合政府，而以一票之差未能通過國會信任投票。印度遂於 1999 年提前進行大選。

為了強化與盟友的聯繫，印度人民黨在 1999 年 5 月主導成立「全國民主聯盟」(National Democratic Alliance)，成為納入各盟黨的鬆散組織及構成聯合政府的實際主體。但「全國民主聯盟」並非由印度人民黨黨魁擔任召集人(convener)，而是由「平等黨」(Samata Party)黨魁費南德茲(George Fernandes)與「人民黨—聯合派」(JD-U)的主席亞達夫(Sharad Yadav)先後擔任。

「全國民主聯盟」的首次運作即有成效，印度人民黨及盟友在 1999 年的大選中取勝，並以「全國民主聯盟」的方式執政。從此之後，雖然陸續有不同政黨退出或加入，印度人民黨便一直以「全國民主聯盟」作為結合盟友的平台。

印度人民黨成立「全國民主聯盟」執政聯盟的方式，也獲得國大黨仿倣採用。在 2004 年大選之前，國大黨便已經與一些小黨展開合作，在許多省份進行競選席次分配，但並未像印度人民黨一樣組成具體的聯盟。直到大選結束後，國大黨意外成為第一黨，獲得執政機會後，才與選前的 14 個盟友政黨，合組「聯合進步聯盟」，並發表「共同最基本計畫」(Common Minimum Programme)，作為聯合政府的施政計畫。<sup>9</sup>

然而，「聯合進步聯盟」的總合席位僅有 218 席，未達過半數的 272 席次，故仍需要仰賴其它黨派在政府外給予支持（即不加入政府，但在國會的信任投票中給予支持）。換言之，「聯合進步聯盟」仍是一個少數政府。其中，最主要的是獲得四個左派政黨共 59 個席次的支持。<sup>10</sup>「聯合進步聯盟」後來也獲得「社會黨」(Samajwadi Party, 簡稱 SP) 的 39 席次及「大眾社會黨」(Bahujan Samaj Party, 簡稱 BSP) 19 席次的支持，因而在國會中取得約 335 席次的過半席位。

2008 年 7 月時，印度左派政黨與「聯合進步聯盟」政府因為簽署美印核能協議產生歧見。國大黨政府認為，該協議將可讓印度脫離被國際社會管制核燃料進口的限制，但左派政黨則擔心此舉會違害印度核能及

---

<sup>9</sup> 除了國大黨之外，全國民主聯盟尚包：RJD, DMK, NCP, PMK, TRS, JMM, LJP, MDMK, AIMIM, PDP, IUML, RPI(A), RPI(G), KC(J) 等政黨。

<sup>10</sup> 指「印度共產黨—馬克斯派」(Communist party of India-Marxist)、「印度共產黨」(Communist party of India)、「革命社會黨」(Revolutionary Socialist Party)、「進步聯盟」(Forward Bloc) 等四個政黨。

戰略自主性。在無法達成妥協的情況下，總理辛格仍堅持簽署美印核能的必要性，左派政黨則宣布撤回對「聯合進步聯盟」政府的支持。反對黨認為有機可乘，藉機發動不信任投票進行倒閣。但國大黨爭取到社會黨的奧援，並成功讓反對陣營的十位議員缺席，而以 275 票對 256 票的結果通過信任案。<sup>11</sup>使得「聯合進步聯盟」得以延續執政，並順利完成任期。

2009 年大選時，國大黨一改 2004 年大選作法，在大選前便組好聯盟，以「聯合進步聯盟」型式與印度人民黨的「全國民主聯盟」及其他黨派競爭。使得大選呈現兩大聯盟的競爭態勢。大選結果，國大黨單獨取得 206 席，「聯合進步聯盟」則贏得 262 席次。這也是國大黨自 1984 年大選之後，首次贏得 200 個以上的國會席次。

由於「聯合進步聯盟」距離過半數的門檻僅差 10 席，因此，相對於 2004 大選，更容易取得所需的過半的支持。國大黨陸續取得大眾社會黨（21 席）、社會黨（23 席）、「全國人民黨」（Rashtriya Janata Dal, 簡稱 RJD）（4 席）及人民黨（3 席）等小黨的支持，使得整個聯盟共掌握了 315 個席次，再次於中央執政。辛格總理則成為當代印度歷史上，繼尼赫魯之後第二位完成五年總理任期而仍能連任者。

---

<sup>11</sup> “Manmohan government wins trust vote,” *The Hindu*, <<http://www.hindu.com/2008/07/23/stories/2008072358200100.htm>> (July 23, 2008).

雖然國大黨的席次大幅成長，但基本上尚無力獨自執政。甚至其聯盟也還無法獲得過半數支持，仍需仰賴一些黨派的外部支持。因此「聯盟政治」目前仍是印度當前政治一項明顯的特色。

聯盟政治雖然成為當代印度政治的常態，並非為印度制憲者所預期的，因此論者認為應該修法以避免聯盟政治造成政治不穩定。<sup>12</sup>但實際運作上，兩大黨及小黨均已相當適應此一現象。

印度現行聯盟政治可以看成是具有「兩黨競爭本質的多黨制體系」。聯盟政治的形成原因主要是沒有單一政黨可以掌握多數，國大黨獨大的影響力不再，但也沒有其它單一政黨可以填補或取代。2004 年及 2009 年兩次大選中，國大黨及印度人民黨這兩大黨的選票數也都不到 50%。另一方面，印度的單選區制度基本上有利兩黨制的發展。若將兩黨主導的聯盟型式看成是兩個鬆散政黨，則印度的單選區制度也有助印度政黨繼續以兩大聯盟的形態為運作模式。

### 三、受制約的聯合政府

---

<sup>12</sup> 此論點參見 Bimal Jalan, *India's Politics: A View from the Backbench* (New Delhi: Penguin Books, 2007), pp. 148-153.

從 1989 年 12 月到 1999 年 4 月的 10 年中，印度共舉行了 5 屆大選，更換了 8 任政府。其中印度人民黨政府在 1996 年甚至只執政了 13 天。但過去的 12 年來，雖然依舊沒有政黨可以單獨過半，必需靠聯合政府的型式來運作，卻呈現穩定的局面。原因之一在於國大黨與印度人民黨這兩個大黨對於籌組執政聯盟的運作方式已經相當嫻熟。雖然聯盟約束力相當薄弱，但基本上大多數的加盟政黨不會輕言退出。反而是選舉前，因為涉及競選席次分配的實質問題，反而較容易給予政黨轉換聯盟的誘因。

聯合政府基本上是跨黨派的結合，而其結合的基礎則是競選過程中依席次分配而擴大當選席次，再者則是執政之後所獲得的利益。從印度政治的發展經驗來看，主導政黨與支持政黨之間的關係，約有兩種主要運作模式：第一類是雙方合組政府：基本上主導政黨會掌握內政、外交、財政等重要部會，其它的部會則為分配的籌碼。第二類方式則是不加入政府，但給予執政支持：此類性質的聯結性不如前者，也較為鬆散，當其要求遭執政的中央政府拒絕時，便可能會撤回支持。因此在運作過程中，主導政黨與加盟政黨之間的「權力分享」與「利益妥協」是主要的運作特色。

就權力分享而言，主導政黨首先面臨的問題是在聯合政府的籌組過程中分配行政部會職位予各盟友。以 2009 年的「聯合進步聯盟」政府而言，在籌組政府之初，便遭遇結盟的「達羅毗荼進步聯盟」（Dravida

Munnetra Kazhagam, 簡稱 DMK) 因不滿意分配到的部會席次，而宣布拒絕加入政府。達羅毗荼進步聯盟在印度南部坦米爾那都(Tamil Nadu) 省和中央直轄區邦狄哲利(Pondicherry)擁有廣大支持的，但即使達羅毗荼進步聯盟退出，「聯合進步聯盟」仍有足夠席次可以執政，所以便不願意迎合。達羅毗荼進步聯盟只好採取妥協立場，接受三席內閣部長席次作為交換。<sup>13</sup>簡言之，當主導政黨本身的實力足夠時，便比較不容易受到結盟政黨的要脅。<sup>14</sup>

2010 年 11 月時，達羅毗荼進步聯盟所屬的通訊與資訊科技部部長拉加(A. Raja)因涉電信弊案被迫辭官，2011 年 2 月 2 日遭逮捕，使得達羅毗荼進步聯盟與國大黨心結加深。後因兩黨對於 2011 年 4 月舉行的坦米爾那都省議會改選席次分配無法達成協議，乃宣布退出執政聯盟團結進步聯盟政府，結束 7 年來結盟關係。但因執政聯盟仍掌握相當的外部支持，加上反對黨未結盟，使得執政未受影響。

聯盟政府的第二項特色是，盟友之間的各有不同的利益考量及意識型態，為了降低各加盟政黨之間的衝突，基本上聯合政府的政策會儘量擱置爭議性議題。以印度人民黨的「全國民主聯盟」政府為例，其執政

---

<sup>13</sup> DMK 原先要求獲得五個部長席次，並讓黨魁 M. Karunanidhi 家族中至少有一位成員入閣，但不為國大黨所接受。“Congress-DMK talks break down,” *The Hindu*, <<http://www.hindu.com/2009/05/22/stories/2009052257870100.htm>> (May 22, 2009). ; “DMK accepts Congress offer,” *The Hindu*, <<http://www.thehindu.com/todays-paper/article290366.ece>> (May 25, 2009).

<sup>14</sup> “Continuity in the first round,” *The Hindu*, <<http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-opinion/article290279.ece>> (May 25, 2009).

之後並未一意孤行地執行重建阿踰陀神廟、廢除憲法第 370 條的喀什米爾自治條款等所謂印度教徒性(Hindutva)議程。<sup>15</sup>國大黨的「聯合進步聯盟」政府在一些內政議題上，也被迫放棄原有立場來迎合盟友的需求。主要盟黨之一的「草根大會黨」(Trinamool Congress)就以傷害自身選區選民利益為由，阻擋國大黨推動《土地取得修政法案》(Land Acquisition Amendment Bill)、「徵收農民土地作為工業開發」及《重置暨整建法案》(Resettlement and Rehabilitation Bill)等。

此外，從印度的經驗來看，內政議題在聯合政府內所受的制約大於外交事務。因為加盟政黨多是地方型政黨，所以對於外交、國家安全議題的關注及興趣相對較小。相對地，主導政黨也比較不願意在重大的外交及國防議題上妥協。印度人民黨政府在 1998 年進行核子試爆及國大黨政府在 2005 年推動簽署美印核能協定時，其態度都較為堅決而不願向持反對意見的盟友妥協。

## 肆、地方主義的崛起與挑戰

### 一、地方意識與地方政治

印度的行政區是由 28 個省和 7 個中央直轄區(含「國家首都德里轄

---

<sup>15</sup> 參見方天賜，「印度教民族主義自 1990 年代以來的發展及其意涵」，**問題與研究**，第 41 卷第 4 期(2002 年)，頁 57-58。

區」(National Capital Territory of Delhi) 所組成。依印度憲法設計，印度是中央集權式的聯邦制國家。<sup>16</sup>其中，憲法第 356 條的「總統治理」(President's Rule)更賦予中央強制介入地方治理的合法性。該條款規定：「憲政體制在地方行使過程出現危機時，總統得直接解散地方政府並行使直接統治權。」自憲法頒布以來，中央政府已經援引此條文行使上百次的「總統治理」。<sup>17</sup>在英蒂拉執政的 1966-1976 年期間，更高達 32 次，平均每年發生 3 次。<sup>18</sup>然而，強勢的中央集權體制並未能有效地兼顧印度地方的多元化需求。地方發展不均、憂心自有文化喪失、中央與地方的緊張關係、政治人物的個人動機等因素則進一步助長了地方意識覺醒。<sup>19</sup>

印度的官方語言政策也是一個地方與中央角力的明顯例子。雖然印度憲法希望以北印度語(Hindi)作為統一的國家語言，但遭到非印度語省份的強力抗爭。使得目前印度共有 22 種語言被承認為官方語言。這並不僅反應出印度多元化的一面，也是地方意識彰顯的例子。

地方主義勢力的興起也反應在印度政治上，眾多地方型政黨的興

<sup>16</sup> 相關分析，參見陳牧民，「印度的中央與地方關係」，收於鄭端耀主編，**印度**（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2008）。頁 63-90。；Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation* (New Delhi: Oxford University Press, 1972), pp. 188-194.

<sup>17</sup> 陳金英，「印度地方政黨及其政治影響」，**南亞研究季刊**，第 3 期（2007 年），頁 49。

<sup>18</sup> Mahendra Prasad Singh, "Federalism: Constitution and Dynamics," in M. P. Singh & Himanshu Roy, eds., *Indian Political System* (Delhi: Manak, 2005), p. 126.

<sup>19</sup> Manju Subhash, "Regionalism," *op. cit.*, pp. 377-385.

起，便反應了此種趨勢。印度中央選委會依政黨的表現，將印度的政黨區分為「全國型政黨」(national party)、「省級政黨」(state party)和「註冊政黨」(registered party)三大類。所謂的國家型政黨，是指在四個以上的省議會選中，各獲得 6% 以上選票；在人民院選舉中，在三個以上的省當選席次，並贏得 2% 以上的全國總席次；該黨在四個以上的省中獲得省級政黨的地位。省級政黨則是指政黨在該黨在省議會或人民院選舉中得票率超過 6%，或者獲得 3% 以上省議會席次，或 3 席以上的席位；或者當選該省 1/25 以上的人民院席次。全國性政黨可以在全國範圍內宣傳該黨的競選綱領及使用選舉標誌。省級政黨則只能在該省行使上述權利。<sup>20</sup>以 2009 年大選為例，共有 7 個全國型政黨及 34 個省級政黨。(參閱表 2)

很明顯地，所謂的地方型政黨表示其活動與影響力僅侷限於某幾個省份。這是因為這些地方型政黨的成立宗旨，往往是以特定的語言、種族、宗教為訴求，而語言、種族、宗教族群的分布有其地域性。

以語言為例，「泰盧固鄉黨」(Telugu Desan Party, 簡稱 TDP) 的成

---

<sup>20</sup> 此分類標準隨時間演進有所不同。1952 年大選後，印度中央選舉委員會規定，凡在前一屆大選中獲得 3% 以上有效選票的政黨便可被承認為全國性政黨；在省議會選舉中獲得 3% 以上有效選票的政黨，則可被承認為省級政黨。1961 年，則將全國性政黨和省級政黨獲票率標準提高到 4%。1968 年的新規定則是一個政黨必須連續 5 年參加政治活動並獲得人民院 1/20 席次或省議會 1/30 席次者，才能分別被承認為全國性政黨或省級政黨。依印度中央選舉委員會規定，在上屆大選獲得 4% 選票或人民院 4% 議席、或在 4 個以上得省議會選舉中獲得 3% 以上的議席或 4% 的選票者，為全國性政黨。參見陳金英，前引文，頁 45。

立動機是希望維護 6000 多萬泰盧固語人的自尊和榮譽。故其根據地為講泰盧固語的安德拉邦(Andhra Pradesh)。「濕婆軍」(Shiv Sena, 簡稱 SS)則是以馬哈拉施特拉省(Maharashtra)為主要根據地,主張馬拉替(Marathi)語族群在馬哈拉施特拉省具有優先權,對外省移民有強烈的排他意識。

若以種族訴求來看,以泰米爾奈都省為主要根據地的達羅毗荼進步聯盟和全印安納達羅毗荼進步聯盟都是以維護達羅毗荼人(Dravidians)的利益為訴求。

而印度現今 30 個地方首長中,便有 11 位屬於地方型政黨,超過三分之一。<sup>21</sup>地方型政治人物也藉著國會選舉及組成聯合政府進入中央,成為全國性的政治人物。1996 年高達(H.D. Deve Gowda)獲「聯合陣線」(United Front)推舉擔任總理,成為印度有史以來第一位地方政黨領袖擔任此一職位。1996 年大選後,共有 28 個政黨的候選人當選下議院議員。<sup>22</sup>目前則有 31 個地方政黨的議員。<sup>23</sup>

2004 年大選之後,印度地方型政黨的勢力非常可觀。1991 年大選時,印度官方認可省級政黨共有 27 個,註冊政黨有 109 個;但了 2004

---

<sup>21</sup> Priya Sahgal, "The Coalition Republic," *India Today*, August 23, 2010, pp. 56-58.

<sup>22</sup> Shafi Rahman, "1996-The changing face of Parliament: The party season," *India Today*, December 18, 2009, p. 88.

<sup>23</sup> Lucia Michelutti, "Caste in a new mould," *India Today*, December 4, 2009, p. 40.

年大選時，省級政黨則超過 51 個，註冊政黨也高達 173 個。(參閱表 3) 故學者認為「全印度的政黨體系」(all-India party system)不復存在。<sup>24</sup>換言之，地方型政黨已經成為印度政治版圖上重要的一員。

地方型政黨既然是以地方為立足基礎，其考量也便以地方利益為優先。以國大黨在西孟加拉省的主要盟友—草根大會黨為例，該黨領袖瑪塔·班娜姬 (Mamata Banerjee，簡稱班娜姬) 在 1997 年自國大黨獨立，另立新的政黨。在聯合政府中取得鐵道部長(Rail Minister)的職務後，便以此資源來鞏固其政黨的區域利益。在她提出的 24 項建設中，竟有 14 項是在西孟加拉省。<sup>25</sup>但也有人支持此種改變。因為地方政黨必需要考慮到地方發展的需求，使得地方基礎建設的發展相對受到重視。<sup>26</sup>草根大會黨在 2011 年的省級選舉中，打敗在該地已執政 34 年的共黨。可見其策略在某種程度受到地方選民的歡迎。草根大會黨班娜姬出任省長後，該黨黨員則繼續掌握鐵道部長此一具有資源的職位。

地方勢力的興起使得中央與地方的關係面臨調整。中央政府的地位不再被視為凌駕於地方政府之上。<sup>27</sup>各地方都爭取自身利益的結果，也使得印度的聯邦制結構發生變化，由「合作型」聯邦制轉向「競爭型」聯邦制。<sup>28</sup>此外，地方型政治人物進入中央的結果，也可能改變國會議

---

<sup>24</sup> Manju Subhash, "Regionalism," *op. cit.*, p. 385.

<sup>25</sup> Priya Sahgal, "The Coalition Republic," *op. cit.*, p. 57.

<sup>26</sup> Nandan Nilekani, *Imaging India: Ideas for the New Century* (New Delhi: Penguin Books, 2009), pp. 173-175.

<sup>27</sup> Manju Subhash, "Regionalism," *op. cit.*, p. 385.

<sup>28</sup> 學者尚勸餘認為，印度憲法賦予一個強大的中央政府，但各省同時也有執行國家目

員的結構。因而一部分的印度輿論也擔憂這批地方型政治人物可能降低印度國會的水準。<sup>29</sup>

表 2 印度主要政黨

	政黨名稱		性質
1	Bharatiya Janata Party (BJP)	印度人民黨	全國型政黨
2	Bahujan Samaj Party (BSP)	大眾社會黨	全國型政黨
3	Communist Party of India (CPI)	印度共產黨	全國型政黨
4	Communist Party of India (Marxist)(CPM)	印度共產黨—馬克思派	全國型政黨
5	Indian National Congress (INC)	印度國民大會黨	全國型政黨
6	Nationalist Congress Party (NCP)	國民大會黨	全國型政黨
7	Rashtriya Janata Dal (RJD)	全國人民黨	全國型政黨
8	Arunachal Congress (AC)	阿努納恰爾大會黨	省級政黨
9	All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam	全印度安納達羅	省級政黨

標的戰略必要，因此印度具有合作型聯邦制的特點。但 1980 年代之後，因為政黨結構變化、自由化改革等等因素，印度聯邦制結構開始發生變化。加上中央政府實行分權化改革，將一些權力及稅收移交給地方政府，鼓勵地方自主發展，使得印度各省政府間的合作性朝向競爭性。地方政府面臨各自的財政和選票壓力，競相利用和開發當地的發展潛力與優勢，則使得各省政府間的競爭加劇，原本中央高度集權的合作型聯邦體制逐漸成為競爭型聯邦制。尚勸餘，前引文，頁 3-4。

<sup>29</sup> 尚勸餘，前引文，頁 5。

	(ADMK)	毗荼進步聯盟	
10	Asom Gana Parishad (AGP)	阿薩姆公共黨	省級政黨
11	All India Forward Bloc (AIFB)	全印度前進聯盟	省級政黨
12	All India Trinamool Congress (AITC)	全印度草根大會黨	省級政黨
13	Assam United Democratic Front (AUDF)	阿薩姆聯合民主陣線	省級政黨
14	Biju Janata Dal (BJD)	比究人民黨	省級政黨
15	Dravida Munnetra Kazhagam (DMK)	達羅毗荼進步聯盟	省級政黨
16	Indian National Lok Dal (INLD)	印度全國人民陣線	省級政黨
17	Janata Dal -Secular (JD-S)	人民黨—世俗派	省級政黨
18	Janata Dal –United (JD-U)	人民黨—聯合派	省級政黨
19	Jammu & Kashmir National Conference (JKN)	查摩及喀什米爾國家會議	省級政黨
20	Jammu & Kashmir National Panthers Party (JKNPP)	查摩及喀什米爾國家黑豹黨	省級政黨
21	Jammu & Kashmir Peoples Democratic Party (JKPDP)	查摩及喀什米爾人民民主黨	省級政黨
22	Jharkhand Mukti Morcha (JMM)	加爾克漢德解放陣線	省級政黨
23	Kerala Congress (KEC)	喀拉哈大會黨	省級政黨
24	Kerala Congress-Mani (KEC-M))	喀拉哈大會黨—馬尼派	省級政黨
25	Lok Jan Shakti Party (LJP)	人民永久黨	省級政黨
26	Maharashtrawadi Gomantak (MAG)	馬哈施特拉果阿黨	省級政黨

27	Marumalarchi Dravida Munnetra Kazhagam (MDMK)	馬陸馬拉契達羅 毗荼進步聯盟	省級政黨
28	Manipur Peoples Party (MPP)	馬尼浦人民黨	省級政黨
29	Muslim League Kerala State Committee (MUL)	回教聯盟喀拉拉 省委員會	省級政黨
30	Nagaland Peoples Front (NPF)	納格蘭人民陣線	省級政黨
31	Pattali Makkal Katchi (PMK)	帕塔里人民黨	省級政黨
32	Revolutionary Socialist Party (RSP)	革命社會黨	省級政黨
33	Shiromani Akali Dal (SAD)	最高阿卡利黨	省級政黨
34	Sikkim Democratic Front (SDF)	錫金民主陣線	省級政黨
35	Save Goa Front (SGF)	拯救果阿陣線	省級政黨
36	Shivsena (SHS)	濕婆軍	省級政黨
37	Samajwadi Party (SP)	社會黨	省級政黨
38	Telugu Desam Party (TDP)	泰固盧鄉黨	省級政黨
39	Telangana Rashtra Samithi (TRS)	泰固盧全國黨	省級政黨
40	United Democratic Party (UDP)	聯合民主陣線	省級政黨
41	Uttarakhand Kranti Dal (UKKD)	塔拉坎德革命黨	省級政黨

資料來源：作者整理自“Election Commission of India, General Elections, 2009 (15th LOK SABHA): List of Political Parties Participated,” *Election Commission of India*, <[http://eci.nic.in/eci\\_main/archiveofge2009/Stats/VOLI/02\\_ListOfPoliticalPartiesParticipated.pdf](http://eci.nic.in/eci_main/archiveofge2009/Stats/VOLI/02_ListOfPoliticalPartiesParticipated.pdf)> (2009).

表 3 印度政黨數量表

時間	全國政黨	地方政黨	註冊政黨	合計（含獨立候選人）
1989 年 （第 9 屆大選）	8	20	85	114
1991 年 （第 10 屆大	9	27	109	146

選)				
1996 年 (第 11 屆大選)	8	30	171	210
1998 年 (第 12 屆大選)	7	30	139	177
1999 年 (第 13 屆大選)	7	40	122	170
2004 年 (第 14 屆大選)	6	51	173	231
2009 年 (第 15 屆大選)	7	34	322	364

資料來源:作者整理自印度選舉委員會(Election Commission of India)網站(eci.nic.in/):  
 “Election Results-Full Statistical Reports,” *Election Commission of India*, <[http://http://eci.nic.in/eci\\_main1/ElectionStatistics.aspx](http://http://eci.nic.in/eci_main1/ElectionStatistics.aspx)> (2012).

表 4 印度政黨投票率比較

	全國型政黨	省級政黨	註冊政黨	獨立候選人
1989 年 (第 9 屆大選)	79.33%	9.28%	6.13%	5.25%
1991 年 (第 10 屆大選)	80.65%	12.98%	2.21%	4.16%
1996 年 (第 11 屆大選)	69.08%	22.43%	2.20%	6.28%
1998 年	67.98%	18.79%	10.87%	2.37%

(第 12 屆大選)				
1999 年 (第 13 屆大選)	67.11%	26.93%	3.22%	2.74%
2004 年 (第 14 屆大選)	62.89%	28.90%	3.96%	4.25%
2009 年 (第 15 屆大選)	63.58%	23.60%	7.63%	5.19%

資料來源:作者整理自印度選舉委員會(Election Commission of India)網站(eci.nic.in) :  
“Election Results-Full Statistical Reports,” *Election Commission of India, op. cit.*

整體而言，地方意識的影響使全國性政黨傾向分裂，地方型政黨則不斷出現。雖然全國性政黨也會嘗試合併一些小黨，但小黨們卻寧願保持獨立自主性，以期在聯合政府的籌組過程中可以獲得更多的利益。<sup>32</sup>但地方勢力的興起，的確也迫使印度的政治人物必需更嚴肅地正視印度的多樣性本質及地方的需求。

## 伍、宗教認同的政治化

印度憲法雖然將印度定位為世俗化國家，但宗教在印度的影響及重要性卻遠甚於許多國家。事實上，由於印度具有高度多樣性，沒有統一的語言、種族，使得宗教也成為選舉時凝聚選民認同的訴求。因此，印度雖然不是神權國家，卻有許多以宗教為訴求的政黨，並有相當的影響力。例如，成立於 1920 年的「阿卡利黨」(Akali Dal, 簡稱 AD)，便以

<sup>32</sup> Mahendra Prasad Singh, “The National Party System,” *op. cit.*, pp. 261-262.

保障錫克教徒的利益為主張，並在旁遮普(Punjab)省數度執政。<sup>33</sup>

擁有最多教徒的印度教，自然也成為許多政黨眼中的票倉。最為著名的即為以印度教民族主義為主要意識型態而崛起的印度人民黨。<sup>34</sup>但是印度教本身便分為具有階級性的種姓(caste)及次種姓(jati)。隨著現代化的程度增加，印度種姓已經失去了它的絕對性。許多落後階層也取得更好的社會經濟地位。前印度總統納拉雅南(K. R. Narayanan)便是所謂的賤民階級。<sup>35</sup>但是大體而言，高階種姓仍佔有較好的社會經濟地位，低階種姓則相對弱勢。但直至今日，種姓身份仍是許多印度人婚配的必要考量條件。印度人民黨雖然以印度教認同作為號召，但基本上被認為是代表印度教中的上階層種姓利益，並未能保障低階種姓族群。<sup>36</sup>故除了印度人民黨之外，印度也出現更多以某一印度教種姓（而非印度教全體）為基礎的政黨。

種姓政黨的興起是一連串互相聯結的社會過程所引發的，包括種姓

---

<sup>33</sup> 阿卡利黨自 1980 年來便不斷分裂，目前共有六派，包括 Shiromani Akali Dal (Badal), Shiromani Akali Dal (Simranjit Singh Mann), Shiromani Akali Dal Delhi, Haryana State Akali Dal, Shiromani Akali Dal (UK) and Shiromani Akali Dal Amritsar (Panch Pardhani)。其中 Shiromani Akali Dal (Supreme Akali Party, 簡稱 SAD) 為最大派系，目前為旁遮普省的執政黨。

<sup>34</sup> 方天賜，前引文，頁 54-57。

<sup>35</sup> 納拉雅南為印度第十任總統（1997-2002 年）。

<sup>36</sup> 印度教的「種姓制度」(caste)將人民區分為四個婆羅門、刹帝利、吠舍、首陀羅四個主要階級及所謂的「賤民」。外界常有一種似是而非的誤解，以為 1950 年公布的印度憲法已經徹底廢除了種姓制度。事實上，嚴格來說，印度憲法只是廢除種姓中的賤民制度，卻沒有根絕種姓的階級意識。因為印度憲法除了要求不可因種姓因素給予歧視外，憲法第四十六條進一步要求保障「表列種姓」及其他落後階層的經濟及教育權，無異是認可了種姓制度的存在，只是改以「表列種姓」等中性字眼來替代「賤民」的歧視說法。賤民則自稱為「達利」(Dalit, 意為受壓迫者)。

階層性的弱化及種姓轉化成準種族團體(quasi-ethnic group)<sup>37</sup>到了 1970 年代，隨著教育較為普及、保留配額及土地改革等社會發展，使得以往較為弱勢的族群也逐漸獲得政治發展的空間。<sup>38</sup>普選制度的推行，也促進了低階種姓的政治意識覺醒。國大黨在執政初期，便利用垂直動員(vertical mobilisation)的方式，尋求種姓的選票支持，將高種姓與低種姓整合在一起。自 1980 年代以來，以低階種姓為訴求的政黨也逐漸出現。<sup>39</sup>其中包括大眾社會黨、全國人民黨、社會黨等。印度針對低種姓給予公職或入學保障名額制度，也強化了種姓認同。<sup>40</sup>「落後種姓」(backward caste)的議員數也從 1971 年的 13% 成長至 1996 年的 23.3%。<sup>41</sup>

以大眾社會黨為例，其以賤民階層為主要支持來源，以北方省(Uttar Pradesh)為主要根據地。在 2007 的該省議會選舉中，大眾社會黨在全部的 403 席中，囊括 206 席，是近二十年來第一次有單一政黨可以在北方省獲得過半數。其領袖瑪雅瓦蒂(Mayawati Kumari)在 2009 年大選中甚至籌組「第四陣線」(the Fourth Front)，並希望問鼎總理職位。拉魯·亞達夫(Lalu Prasad Yadav，簡稱拉魯)在 1997 年創建的全國人民黨則是以亞達夫(Yadav)次種姓作為號召。

印度種姓認同的崛起在某些層面是強化了印度民主政治的發展。主

<sup>37</sup> Lucia Michelutti, "Caste in a new mould," *op. cit.*, p. 40.

<sup>38</sup> Lucia Michelutti, "Caste in a new mould," *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>39</sup> 陳金英，前引文，頁 47。

<sup>40</sup> Nandan Nilekani, *Imaging India: Ideas for the New Century* (New Delhi: Penguin Books, 2009), p. 174.

<sup>41</sup> Shafi Rahman, "1996-The changing face of Parliament: The party season," *op. cit.*, p. 88.

要的理由是讓代表性更全面性。<sup>42</sup>但另一方面，可能加深了不同種姓之間的競爭及強化了彼此的差異性。種姓逐漸由上下的階層性關係，演變成水平的競合關係。候選人會以強調自身的種姓來吸引選票，但其實他們也會跟不同種姓結盟以獲得權力。<sup>43</sup>而且競爭的性質也在轉變：以往是在爭取自己種姓的權利，現在是防止既有的權利被其他種姓所奪取。

有關以種姓認同為基礎的政黨的勢力消長，則有正反兩派不同看法。種姓認同的地方政黨在過去十年呈現崛起及鞏固的現象，甚至是最為顯著的政治發展。一些低階種姓的政治領袖，如拉魯及瑪雅瓦蒂都逐漸從地方走向中央。<sup>44</sup>另一派則認為，2009 年大選結果也顯示，以種姓等認同為訴求的政黨的影響力已受到了制約。<sup>45</sup>

另一項影響種姓、區域認同為基礎政黨發展的原因則是因為這類政黨常淪為黨內領導階層自利的工具。<sup>46</sup>如瑪雅瓦蒂在執政的北方省廣樹自己的銅像，大搞個人崇拜，貪腐傳聞不斷，實際上並無助於改善低階種姓的生活。印度 74 歲的資深社運家海札瑞(Anna Hazare)於 2011 年開始出來領導反貪運動，以絕食方式要求政府通過嚴格的「公民監督法」反貪腐法案，獲民眾熱烈響應。在此反貪腐的氛圍影響下，瑪雅瓦蒂所

---

<sup>42</sup> Lucia Michelutti, "Caste in a new mould," *op. cit.*, p. 42.

<sup>43</sup> Pavan K. Varma, *Being Indian* (New Delhi: Penguin Books, 2004), p. 51.

<sup>44</sup> Lucia Michelutti, "Caste in a new mould," *op. cit.*, pp. 40-42.

<sup>45</sup> Shalendra Sharma, "India in 2009: Global Financial Crisis and Congress Revival," *op. cit.*, pp. 142-143.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 143.

屬政黨在 2012 年初的地方選舉中僅贏得 80 席，遠低於 2007 年選舉的 206 席。

就長期而言，以單一宗教認同作為訴求，未必有利政黨的長期發展。印度人民黨便因為太過於強調印度教認同而使得其發展受到限制。<sup>47</sup>另一方面，伊斯蘭教徒在印度的比例超過 10%。但在 543 位人民院議員中，僅有 30 位是伊斯蘭教徒，不到 6%。<sup>48</sup>相反地，大眾社會黨反而獲得伊斯蘭教徒的支持。<sup>49</sup>可見印度選民並非以宗教認同為投票標準。不過，此次地方選舉擊敗瑪雅瓦蒂的大眾社會黨，其支持者來源也是落後種姓。換言之，雖然宗教認同最終會面臨其局限性，但若從「選民數」這樣的客觀基礎來看，操作種姓認同對政黨而言，仍是相當重要的策略。

## 陸、甘地—尼赫魯家族政治的延續

2004 年大選之後，國大黨再度成為印度第一大黨。2009 年大選的席次則更大幅增加。但國大黨在 2009 年的大選中主要的成長來自於北方省和比哈爾(Bihar)省，其他地區的得票率其實是差異不大。所以尚難期待國大黨可以就此逐步回復以往的獨大局面。相對於此不確定性，長期主控國大黨的甘地—尼赫魯(Gandhi-Nehru)家族重掌政治權力則是 2004 年大選以來的

---

<sup>47</sup> 方天賜，前引文，頁 58-59。

<sup>48</sup> M. J. Akbar, "Anger and Assertion," *India Today*, August 24, 2009, p. 37.

<sup>49</sup> 陳金英，前引文，頁 47。

一項明顯特色。

雖然印度是一個民主國家，但其政黨內部卻往往由政黨領袖及其家族所操控。<sup>50</sup>故家族政治在印度並不陌生，國會中有高達三分之一的議員是各政黨的親屬。<sup>51</sup>而印度第一政治世家則非甘地—尼赫魯家族莫屬。

尼赫魯是印度首任總理，自印度獨立後執政了16年多。尼赫魯過世後，南達(Gulzarilal Nanda)及夏什崔(Lal Bahadur Shastri)接任總理不及2年，便由尼赫魯的女兒英蒂拉擔任總理。她在先後兩階段也擔任了近16年的總理。英蒂拉被刺身亡後，由其子拉吉夫擔任總理，前後5年多。

拉吉夫的遺孀索尼亞·甘地(Sonia Gandhi)在1998年國大黨在野時被推舉為國大黨主席。國大黨在2004年無預期地重新獲得執政機會，依慣例應由其擔任總理。但因為其為義大利裔，引起黨內外許多質疑。索尼亞遂指派辛格擔任總理，其則擔任執政聯盟的主席。索尼亞雖然並未接掌公職，但其權力則無庸置疑。印度政府在刊登政治廣告時，往往將索尼亞與辛格並列，甚至把索尼亞的照片置於辛格之前。

---

<sup>50</sup> Pavan K. Varma, *Being Indian, op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>51</sup> Prabhu Chawla, "It's the Genealogy, Stupid!" *India Today*, August 24, 2009, p. 27.

而尼赫魯—甘地家族的第四代拉胡爾·甘地（Rahul Gandhi，簡稱拉胡爾）則可望能夠繼續執政的紀錄。拉胡爾在2004年大選時正式踏入印度政壇，當選國會議員。2007年的北方省選舉中，拉胡爾積極參與國大黨的競選活動，並於選後接任國大黨的秘書長職位。他在2009年的大選中積極奔走助選，平均一天助講四場。<sup>53</sup>國大黨勝選後，拉胡爾入閣傳聞不斷，但他本人選擇留在黨部尚無意進入政府擔任官職。一些民意調查已顯示：拉胡爾逐漸成為最受支持的總理人選之一，甚至超越其母親索妮亞及總理辛格。<sup>54</sup>不過值得一提的是，除了出身於政治世家的因素外，拉胡爾的一些政治表現，如「下鄉」訪視農村等舉動，與傳統高高在上的印度政治人物有所不同。加上其年紀才四十多歲，相對於印度目前政壇的高齡政治，被視為是印度政治改變的象徵。

但拉胡爾的政治發展也與國大黨的表現相關。據 2012 年 1 月間進行的民調顯示，國大黨因為無法妥善處理貪腐和通貨膨脹等問題，使得民意支持度受影響。不但支持度落後予印度人民黨，也影響了拉胡爾的受歡迎程度。在總理人選的民意調查中，印度人民黨籍的古吉拉特(Gujarat)省省長莫迪(Narendra Modi)的民意支持度已自前一年 8 月調查的 12%，倍增至 24%。拉胡爾的支持度則從 21%跌至 17%，落後莫迪。<sup>55</sup>但由於辛格總理年近八旬，不太可能再連任總理職位，加上拉胡爾已表態願意

---

<sup>53</sup> Shalendra Sharma, "India in 2009: Global Financial Crisis and Congress Revival," *op. cit.*, p. 141.

<sup>54</sup> Prabu Chawla, "Rahul Rising," *India Today*, August 23, 2010, pp. 30-31.

<sup>55</sup> Dhiraj Nayyar, "Who should be next PM," *India Today*, <<http://indiatoday.intoday.in/story/india-today-opinion-poll-2014-who-should-be-next-pm/1/170858.html>> (February, 2012).

擔任公職，故仍為國大黨熱門總理接班人選之一。假以時日仍可望繼續延長甘地—尼赫魯家族的執政紀錄。

## 柒、結語

2004 年的印度大選後，國大黨重新在中央執政，但過往國大黨的「一黨獨大」體制已不復存在，取而代之的是多黨聯合執政的「聯盟政治」。但國大黨及印度人民黨這兩個主要政黨都體認到單獨執政的困難度。兩黨在 2009 年大選前分別各自聯合一些小黨組成聯盟，就已預告了不論是哪個政黨獲勝，聯盟政治仍將繼續主導印度的政局發展。而印度的聯盟政治一方面反應了多黨制體系，另一方面為則出現由國大黨及印度人民黨兩大黨主導的特色。

在聯盟政治的發展下，主導政黨的政策空間難免受限。但較有趣的是，從印度的實證發現，外交及國安議題受到的影響相對較小，內政及意識型態議題則較易受到加盟政黨的制約。從另一角度來看，印度小黨雖然沒有單獨執政的可能性，卻因為扮演「國王製造者」(King-Maker) 的角色，而獲得進入中央政府的機會。這種發展無疑會繼續鼓勵小黨的發展並排斥與大黨進行合併。

此外，2004 年大選後持續觀察到地方意識與宗教認同對印度政治的影響。由於全國性政黨並無法兼顧印度多元文化的特性及需求，以地方意識與宗教認同為訴求的政黨具有很大的政治空間。不過，地方政黨與宗教認同為基礎的政黨其發展在先天上有其客觀性限制，短期內還無法取代國大黨或印度人民黨的地位。

2004 年大選以來一項較為新的觀察則是 2004 年大選後開始出現的拉胡爾現象。他雖尚未擔任過任何行政公職，卻已被期待為接任的總理人選。某種程度上，這也反應出印度政治發展中的「家族政治」現象，但其個人能為印度政治注入多少改變則需要進一步觀察。

整體而言，地方政治意識、宗教認同、尼赫魯—甘地家族政治等均已各自發展相當時間。聯盟政治的運作則更趨穩定及成熟，故當前的印度政治發展雖然在不同面向上各有消長，短期內仍可望維持相當的穩定及持續性。

（收稿：101 年 04 月 23 日，修正：101 年 08 月 21 日，接受：101 年 09 月 23 日）

## 參考文獻

### 中文部份

#### 專書論文

陳牧民，「印度的中央與地方關係」，收於鄭端耀主編，**印度**（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2008）。

#### 期刊論文

方天賜，「印度教民族主義自一九九〇年代以來的發展及期意涵」，**問題與研究**，第 41 卷第 4 期（2002 年），頁 47-63。

吳得源，「從單極、多極到兩極式代表機制？—印度政黨體系之演進特徵與民主實踐」，**台灣國際研究季刊**，第 2 卷第 4 期（2006 年），頁 51-79。

尚勸餘，「印度政治現代化發展歷程探析」，**南亞研究季刊**，第 4 期（2009 年），頁 1-5、99。

陳金英，「印度地方政黨及其政治影響」，**南亞研究季刊**，第 3 期（2007 年），頁 45-51。

### 英文部份

#### 專書

Austin, Granville, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation* (New Delhi: Oxford University Press, 1972).

- Guha, Ramachandra, *India After Gandhi* (New Delhi: Picador, 2007).
- Jalan, Bimal, *India's Politics: A View from the Backbench* (New Delhi: Penguin Books, 2007).
- Nilekani, Nandan, *Imaging India: Ideas for the New Century* (New Delhi: Penguin Books, 2009).
- Singh, M. P. & Himanshu Roy, eds., *Indian Political System* (Delhi: Manak, 2005).
- Varma, Pavan K., *Being Indian* (New Delhi: Penguin Books, 2004).

### 專書論文

- Subhash, Manju, "Regionalism," in M. P. Singh & Himanshu Roy, eds., *Indian Political System* (Delhi: Manak, 2005), pp. 377-385.

### 期刊論文

- Sharma, Shalendra, "India in 2009: Global Financial Crisis and Congress Revival," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1(2010), pp. 139-156.

### 網際網路

- "Congress-DMK talks break down," *The Hindu*, <<http://www.hindu.com/2009/05/22/stories/2009052257870100.htm>> (May 22, 2009).
- "Continuity in the first round," *The Hindu*, <<http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-opinion/article290279.ece>> (May 25, 2009).
- "DMK accepts Congress offer," *The Hindu*, <<http://www.thehindu.com/todays-paper/article290366.ece>> (May 25, 2009).
- "Election Results-Full Statistical Reports," *Election Commission of India*, <[http://http://eci.nic.in/eci\\_main1/ElectionStatistics.aspx](http://http://eci.nic.in/eci_main1/ElectionStatistics.aspx)> (2012).
- "Manmohan government wins trust vote," *The Hindu*, <<http://www.hindu.co>

m/2008/07/23/stories/2008072358200100.htm> (July 23, 2008).

“Mulayam hints at early polls, asks partymen to be ready,” *Indian Express*, <<http://www.indianexpress.com/news/mulayam-hints-at-early-polls-asks-partymen-to-be-ready/972985/0>> (July 11, 2012).

“Third force a must to fight BJP, Cong.(I): Deve Gowda,” *The Hindu*, <<http://www.hindu.com/2001/01/05/stories/0405210o.htm>> (January 5, 2001).

Aiyar, Shankkar, “Spectre of Third Front over Congress and BJP,” *The New Indian Express*, <<http://newindianexpress.com/opinion/article342849.ece>> (July 3, 2012).

Nayyar, Dhiraj, “Who should be next PM,” *India Today*, <<http://indiatoday.in/story/india-today-opinion-poll-2014-who-should-be-next-pm/1/170858.html>> (February, 2012).

Srivastava, Siddharth, “Third Force’ rises in Indian politics,” *Asia Times*, <[http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/NC17Df03.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/NC17Df03.html)> (March 17, 2012).

## 報紙及其他文件

Akbar, M. J., “Anger and Assertion,” *India Today*, August 24, 2009, pp. 36-38.

Chawla, Prabhu, “It’s the Genealogy, Stupid!” *India Today*, August 24, 2009, pp. 26-28.

Chawla, Prabu, “Rahul Rising,” *India Today*, August 23, 2010, pp. 30-31.

Michelutti, Lucia, “Caste in a new mould,” *India Today*, December 4, 2009, pp. 40-42.

Rahman, Shafi, “1996-The changing face of Parliament: The party season,” *India Today*, December 18, 2009, p. 88.

Sahgal, Priya, “The Coalition Republic,” *India Today*, August 23, 2010, pp.

56-58.

Subramaniam, Vidya, “The Coming of Age of Rahul,” *The Hindu*, May 17, 2009.

Wax, Emily, “In Elections, Rural India Rules,” *Washington Post*, April 16, 2009.

Yadav, Yogendra & Suhas Palshikar, “Between Fortuna and Virtu: Explaining the Congress’ Ambiguous Victory in 2009,” *Economic and Political Weekly*, September 16, 2009, pp. 33-46.

## Political Developments in India since 2004

---

**Fang, Tien-Sze**

(Assistant Professor, Center for General Education, National Tsing Hua University)

### Abstract

Being the largest democracy in the world, India has adopted the parliamentary system of government and party politics. Therefore, general elections are the most significant political events in India, which deserves to be observed closely. Although Indian National Congress (INC) won the 2004 and 2009 general elections, the one-party dominant system under the Congress does not reign India today. Instead, the two general elections have once again revealed that India has entered into the phase of coalition politics. In addition, the post-2004 Indian politics has been characterised by the challenges from localism, politicization of religious identity and the revival of Nehru-Gandhi family's rule. These developments and trends have shaped Indian politics since 2004.

**Key words:** Indian Politics, coalition politics, localism, religious identity