

## 當代印度憲政體制

石忠山

東華大學民族語言與傳播學系暨民族發展研究所助理教授

### 摘要

印度憲政體制誕生於該國人民上世紀中之反殖民獨立運動，弔詭的是，該體制卻習自於其先前之殖民統治國。印度自英國繼承了完整的議會政府體制，亦自其他先進民主國家之憲政經驗中，汲取其他元素，設計出符合該國國情之憲政制度。作為主權獨立之民主國家，印度國家體制採行聯邦制，國家權力由三權機構所分享，多黨政治生態以及為數超過六億以上的選民，使得印度成為世界最大之民主國家。印度憲法和其它法律鼓吹人權保障，然而該國在族群、宗教、文化、以及社會政治各方面，呈現極大之殊異性，使得該國之人權保障，尚有加強與改進之空間。

**關鍵字：**印度、憲政體制、民主、人權

## 壹、前言

身為四大文明古國之一，印度有一悠久之歷史文化，幾千年來，該片土地在恆河的灌溉下，造就了幾個強大的王朝，陸續影響亞洲次大陸其他鄰近國家，然而作為當今世界最大的民主國家，印度的民主憲政，是其人民經過長期自由鬥爭所換取而來的，幾世紀以來，外族勢力的入侵曾讓印度人民飽受統治者之壓迫與剝削，直至上世紀中葉，印度才在甘地所領導的民族解放運動中，自英國的殖民統治中獨立，並且建立了今日的共和政體。雖然沒有英國悠久的憲政傳統，印度成功地讓議會政府體制在該國生根，為亞洲國家樹立了另一獨特之憲政典範。

隨著世局全球化發展，印度已擺脫古老宗教國家的形象，緊密地和世界接軌，該國政府歷年來所從事的經濟改革，不僅使其成為高科技產業（如IT產業）之先進國家，與世仇巴基斯坦的核武試爆，更讓世人見識印度當今之軍事實力。該國近年來努力推動國家發展，成果令人矚目，其國家領導人更於不同場合宣示，二十一世紀是印度的世紀。從外匯存底、經濟成長率、以及軍事實力等角度來看，印度絕不會甘於只做南亞之區域強權，近年來其努力爭取成為聯合國安理會常任理事國，最終目標便是在於爭取與其它世界強權平起平坐之大國地位。

在追求與實踐其大國夢的同時，印度仍有諸多尚待克服之國內外問題，過重之人口負擔、紛亂之政黨生態、以及難解之宗教衝突等，使得印度社會矛盾與內亂叢生，再加上嚴重的文盲，和落後的基礎建設等問題，讓印度的國家發展面臨諸多困境，尤有甚者，喀什米爾地區的武裝衝突，使得印巴始終處於一劍拔弩張的緊張局面，大規模戰爭隨時有可能一觸即發。鑑於印度在世局中所扮演日益重要之角色，特撰此文，以分析與介紹該國當代之憲政體制。

本文主要分為兩大部份，在第一部份中，將系統介紹印度的政府組織，

其中三權機關之組織架構與職權分配，構成本部份之主要內容。第二部份則主要探討該國之民主與人權狀況，在此部份中，印度的政黨體制、選舉制度以及人權保障狀況，將獲得簡要之說明。另外在上述內容開展之前，本文將首先介紹該國之建國史，及其憲政體制之社經背景，該國立憲精神亦將在此獲得闡述，文末結語，則是本文之心得總結。

## 貳、建國史與社經背景

南亞次大陸最大的國家——印度（Republic of India），領土面積約為三百三十萬平方公里，位居世界第七<sup>1</sup>，週緣與巴基斯坦、中國、尼泊爾、不丹、緬甸和孟加拉等國為鄰。作為一多民族國家，印度將近十一億的人口，印度斯坦族佔全國總人口數的 46.3%，泰魯固族佔 8.6%，孟加拉族佔 7.7%，泰米爾族則佔 7.4%，居民多信奉印度教，約佔總信仰人口之 82%，其次為回教的 12%，基督教的 2.3%，錫克教的 1.9%，以及佛教的 0.8%（新華網，n.d.）。

身為世界四大文明古國之一，印度有一悠久輝煌的歷史，然而由於領土遼闊，不同地域的印度人民，對於該國歷史有不同的詮釋和說法，一般普遍認為，印度歷史不超過五千年，但也有歷史學家相信，該國歷史超過七千年（Daniel, n.d.2）。在漫長的歷史中，不同統治勢力曾在各地建立各自王朝，其中有些是由當地統治者所建立，有些則為外來勢力入侵的結果。在眾多外來入侵者中，來自中亞（當今之伊朗和蘇俄南部）的亞利安人（Aryans），在西元前 1500 年來到印度，其統治勢力不僅牢牢控制印度北部地區，更造成深膚色德拉比達人（Dravidians）之大舉南遷，因為這場歷史上重大之外力入侵，使得今日印度社會仍普遍流傳一種說法，認為北

---

<sup>1</sup> 印度政府聲稱其國土面積為 328.78 萬平方公里，若扣除具爭議之中印邊境印佔區，和克什米爾印度實際控制區等，印度領土面積約為 300 萬平方公里，相關資料請見新華網（n.d.）。

部印度人爲亞利安人的後裔，南部印度人則爲德拉比達人之子孫<sup>2</sup>。

外來勢力中，除了亞利安人外，亞歷山大大帝和希臘人之影響曾及於印度，古代波斯帝國疆域亦達到印度，回教勢力中，土耳其、阿拉伯和阿富汗等，亦先後統治印度部分區域，直到 1498 年葡萄牙人來到印度後，才陸續揭開歐洲人在印度之殖民統治<sup>3</sup>。歐洲人當初來到印度純粹是基於商業目的，爲了種植胡椒及其他香料，印度當地統治者紛紛租售土地給歐洲商人，隨後爲保障投資者於當地之利益，來自英國、法國、荷蘭、丹麥，以及葡萄牙等國之歐洲商人，更被允許於當地建築城堡和建立軍隊，這不僅開啓了歐洲人日後在印度之土地掠奪，更造就了英人日後在印度之統治（Daniel, n.d.2）。

英人之所以能夠奠定日後在印度之統治，完全歸功於葡萄牙人在印度宣教之失敗，當時葡萄牙人爲強迫於該地推行羅馬天主教，而遭致當地統治者和歐洲新教徒之抵抗，其結果是葡萄牙最終僅保留於特定區域之勢力，而壯大了主要信奉基督新教的英國人在印度的地位，期間再加上荷蘭人和丹麥人之相繼離去，使得歐洲勢力在印度之競逐，幾乎只剩下英國和法國在爭奪莫臥兒帝國（Moghul Empire, 16~19 世紀，莫臥兒皇帝於當地所建立之帝國）所遺留之政治版圖。在權力競奪過程中，英人成功地結合當地統治者，擊敗法國在印度的勢力，而這些當地統治者最終亦巨服於英

---

<sup>2</sup> 許多德拉比達人認爲，他們才是印度的原住居民，其文化才是真正的印度文化，然而他們始終感受到其文化受到北印度人之歧視（Daniel, n.d.2）。

<sup>3</sup> 直到十五世紀末和十六世紀初，歐洲勢力才陸續進入印度。爲了商業目的，歐洲人自十五世紀起陸續展開世界的探勘，其中葡萄牙人在繞行了整個非洲大陸後，才來到印度，他們之所以循水陸來到亞洲次大陸，是因爲當時於東歐和中亞，有一強大的回教鄂圖曼土耳其帝國，阻斷歐洲基督教商人通過其國境，進行與他國之貿易活動，爲了找出另外一條通往印度的路，歐洲航海家才開闢了這條海上道路。在眾多歐洲探險家中，哥倫布爲尋找印度，意外地發現美洲新大陸，他原先以爲地球是圓的，因此只要自歐洲大陸向西航行，必能到達印度，在當時歐洲人的地理知識中，美洲大陸之存在仍不爲人知，發現新大陸之後的哥倫布，以爲來到了印度，因此稱當地原住民爲印地安人（Indians），他萬萬沒想到，在一次探尋印度的航程中，意外地發現了美洲新大陸（Daniel, n.d.2）。

國的統治，使得英國成爲印度獨立前唯一真正的統治者<sup>4</sup>。

表 1：印度獨立記事表

時 間	事 件
1526 年	莫臥兒（Moghul，蒙古人）在此建立帝國
1757 年	印英普拉亞大戰，印戰敗，淪爲英國殖民地
1849 年	英佔領印度全境
1857 年	反英起義失敗，次年英直接統治印度
1947 年	英將印度分爲印度和巴基斯坦兩自治領
1950 年	印度共和國宣佈成立

資料來源：筆者自製

直至脫英獨立前，印度始終不是一個統一的國家，而勿寧說是由一群基於不同語言、文化和宗教信仰所組成之統治實體，連結而成之鬆散組合體，由於上述諸種差異，使得一共有之印度認同難以存在於這片土地上，唯一能夠在此條件下聯繫印度居民者，恐怕要屬大多數人之共同信仰——印度教。儘管印度教是大多數印度人所信奉之宗教，然而宗教信仰不足以形構一穩定之國家認同，在印度人的國家認同建構過程中，那種反抗外國勢力統治與壓迫的共享感受，才是其認同之主要建構基礎（Daniel, n.d.1.）。獨立之初，各方因體認印度在文化、宗教、語言、種姓、習俗、地方史以及認同等方面，呈現巨大之差異，因此並不看好印度作爲一個民主國家的未來，有些甚至預測，統一的印度必會走向瓦解。儘管當今印度國內充斥各式各樣問題，例如宗教團體間之衝突，不同族群以及種姓團體間，對於特定權利之要求等，使得該國尚有諸多有待克服的問題。

印度是一以農立國的國家，主要農產品有稻米、小麥、甘蔗、茶葉和

<sup>4</sup> 英國統治下的印度，行政區劃分主要有以下兩種，一種稱爲省（Provinces），另一種則稱爲王侯省（Princely States）。省爲完全的英國領土，並受英國之直接統治，王侯省則由當地統治者進行統治，其統治地位與王侯頭銜由英王加冕，直至印度獨立，英國統治下的印度共有 562 個王侯省，和 11 個省（Daniel, n.d.2）。

棉花等，其不僅為世界第一大產奶國，畜牧業亦名列世界前茅，此外印度擁有豐富的自然資源，不僅礦產（如雲母、鋁土和煤）資源豐富，林業亦頗為發達。以製造業、紡織、食品、精密儀器、汽車製造以及軟體製造為主之工業，帶動了該國之經濟成長，近年來印度政府全面實施經濟改革，使得該國經濟發展受人矚目，目前印度已在天體物理、空間技術、分子生物、以及電子技術等高科技領域中展現傑出表現，未來發展更被世界一致看好（新華網，n.d.）。在國防軍事方面，該國具備核子作戰能力，近年來與巴基斯坦的核爆競賽，已牽動南亞之軍事態勢，並引起世人之強烈關注（新華網，n.d.）。在教育事業發展上，印度實行十二年一貫制中小學教育，高等教育共八年，其中包括三年學士課程，兩年碩士課程，以及三年的博士課程，全國目前共有兩百五十四所綜合大學（新華網，n.d.）。

雖然印度這幾年的經濟發展快速，然而該國有許多尚待克服的社會經濟問題，例如該國國民年平均所得不超過四百美元，全國六億人左右處於赤貧，五歲以下兒童 69%有體重不足情況，愛滋病毒之感染人數已超過百萬人，另外印度成人文盲比例高達 50%，再加上落後之基礎建設，族群和宗教團體間之對立，以及龐大官僚體系所造成之行政效率不彰等，著實構成該國發展之一大障礙（吳佩珊、陳嬌蓮，1999）。

## 參、憲法

由制憲會議（Constituent Assembly）於 1949 年年底通過，隔年年初所施行之印度憲法，是全世界最長的一部成文憲法，四百四十四條憲法條文，加上其他憲法修正條文，印度憲法全文共計超過十一萬英文單字。憲法不僅載明印度為聯邦制民主國家<sup>5</sup>，也詳細羅列該國三權分立政府體制之各機關權限，憲法還確立其國家目標在於落實民主、社會主義、世俗主義

---

<sup>5</sup> 有關印度聯邦憲政體制之特色，請參閱 Bhattacharyya (2002)、Palekar (2006: 9-29)、Singh (2001/02: 553-68)。

(政教分離主義)、以及國家統一等目標，公民之各項權利與義務，亦於憲法中有明確之規定 (Courtesy Library of Congress, 1949)<sup>6</sup>。

二次世界大戰歐洲戰場於 1945 年結束，同年七月英國產生了新政府，在諸多任務當中，新的印度政策制定，是當時新政府的首要任務之一，印度憲法起草委員會之召集，即為當時重要之決議。同年英國內閣政府指派其三位成員，組成印度獨立相務事務之決策小組，這個決策小組後來被稱為「內閣使節團」(Cabinet Mission) (Courtesy Library of Congress, 1949)，其主要任務在於商議未來印度憲法之基本架構，以及訂定日後制憲委員會在制定憲法時，所應遵循之種種程序。1946 年，印度完成兩百九十六席制憲會議代表選舉，隨著隔年印度之正式獨立，制憲會議於該年十一月正式展開制憲工作，經過兩年多共一百六十六天的會議後，印度於 1949 年 11 月 26 日通過該國憲法，並於隔年 1 月 26 日正式施行，為紀念新憲政秩序的展開，印度政府將每年的 1 月 26 日定為該國國慶——共和國紀念日 (Republic Day) (Courtesy Library of Congress, 1949)。

印度憲法在很大程度上繼承了西方的法律傳統，尤其是其中的自由民主法治精神，憲法還參照了英國憲政傳統之議會政府體制、法治國原則、立法程序，美國憲法中基本人權之設計、聯邦政府之組織架構、司法體系、以及最高法院之司法審查等，自法國憲法中，印度制憲會議代表納入了法國憲法中自由、平等、博愛之精神，自德國憲法中，則是引入了威瑪憲法中緊急狀況之法律設計 (Courtesy Library of Congress, 1949)。除了不具成文憲法的英國外，各國憲法之修訂基本上不是一件易事，印度憲法有一套嚴格之修憲程序，只有當兩院各以法定人數一半以上成員出席，以及出席成員 2/3 以上之投票同意，憲法修正案才算通過，另外憲法修正案若涉及聯邦以及各邦立法權限之分配時，該案還得獲得一定比例之邦議會成員同意才算通過。儘管有此嚴格之修憲程序設計，由於諸多因素，該國國會頻頻進行修憲，而且修憲通過之機率極高，幾乎平均每年至少通過兩件憲法

<sup>6</sup> 相關說明亦請見 Jain (2001: 25-64)。

修正案（Courtesy Library of Congress, 1949）。

## 肆、政府組織

### 一、行政部門

脫離英國殖民統治之初，印度建國之父曾在制憲會議中，為選擇何種政府體制而傷透腦筋，在考量了幾種不同形式之政府體制後，制憲會議代表最終選擇了內閣制，作為該國之政府體制，而此一決議正反映出印度政治傳統中，英國議會制度之深刻影響<sup>7</sup>，以下僅從三權分立的角度，檢視印度議會政府體制之特色。

#### （一）總統

和許多內閣制國家一樣，印度的行政部門主要由三個部份所組成：「總統」（President）、「部長會議」（Council of Ministers）、以及「內閣總理」（Prime Minister）。作為國家元首，總統僅具象徵性地位，由各部會首長組成，並由內閣總理所領導之部長會議，才是具備真正行政權力之政府單位（Singh & Deva, 2005: 666）。所有年滿三十五歲，並無任職於印度政府有給職單位之印度公民，皆有權競選印度總統<sup>8</sup>，除了辭職或遭罷免，印度總統任期五年。印度總統由「選舉團」（electoral college）經間接選舉產生，

---

<sup>7</sup> 印度對於議會政府體制之偏愛，可由 Singh 和 Deva 所引述當年制憲會議代表 Shri K. M. Munshi 的一段話中看出：「我們不要忘了一件很重要的事實，那就是過去一百多年來，印度的公共生活，在很大程度上習自於英國之憲政傳統，我們之中的大部分，以及過去幾代的前人，皆視英國模式為最佳之模式。...。我們的憲政傳統於是成為議會體制。」（Singh and Deva, 2005: 665）。有關印度議會民主制度之運作方式，亦請參閱 Palekar（2006: 236-54）。

<sup>8</sup> 但是這些職位不包括總統、副總統、各州總督、以及中央和州政府之各部會首長，此外印度總統候選人於參選時，不可是現任印度國會議員或州議會議員，若有意角逐該項職位之國會或州議會議員，須於參選時辭去其現有職務（Rathod, 2004: 124）。



選舉團成員來自聯邦議會兩院，以及各邦議會之成員<sup>9</sup>，選舉採「單記可讓渡投票制」(single transferable vote)，此制為比例代表選舉制度中之一種，總統候選人必須在獲得一定比例之選票時才算當選，依照印度憲法第五十五條之規定，總統候選人須獲得至少百分之五十一之選票，才算當選，此一設計意在確保總統選舉之絕對多數<sup>10</sup>。印度總統任期在以下三種情況下可能提前結束：死亡、辭職、或遭彈劾(Singh & Deva, 2005: 127-28)。印度憲法第六十一條規定，聯邦議會之上下兩院皆有權對總統提出彈劾<sup>11</sup>。雖然印度憲法並未明定總統連選連任之次數，然而依照歷任總統所建立之憲政慣例，印度總統任期向來不超過兩任<sup>12</sup>。

為履行憲法所賦與之任務，總統不僅具備特定之豁免權，還擁有以下諸種權力：(1)行政權、(2)立法權、(3)財政權、(4)司法權、以及(5)緊急命令權<sup>13</sup>。印度憲法第五十三條賦予印度總統特定之行政權力，這些權力主要涉及以下事項：總理以及各部會首長之任命案、中央政府其他重要之人事任命案(例如最高法院院長、高等法院院長、以及駐外使節之任命等)，此外其為三軍最高統帥，並負責國際條約之締結，和各國使節之到任接見，還有特赦以及戰爭與和平之宣告等(Rathod, 2004: 129-30)。總統立法權之行使則表現在其為整體立法程序之一員，根據該國憲法第一百一十一條規

<sup>9</sup> 制憲會議召開時，部分代表曾提議仿照美國「權力平衡」(balance of powers)之憲政經驗，引入總統直選模式，但此議遭當時大部分代表反對，主要原因有以下三點：(1)過大之選民數不利設計出一合宜之直選方式，(2)直選支出昂貴，亦造成過重之行政負擔，(3)對於不具實際行政權力之職位，直選顯得多餘且不具實質意義，而且非內閣制政府體制之應有選舉方式(Rathod, 2004: 124-25)。

<sup>10</sup> 印度總統之選舉是採比例代表制中的單記可讓渡投票制，這是一套甚為複雜之選舉制度，有關印度總統之選舉設計，請參閱(Rathod, 2004: 125-26)。

<sup>11</sup> 彈劾案之提出，須經提案國會至少四分之一成員連署，十四天之公告後，才得送交院會討論與決議，彈劾案若經該院三分之二以上議員決議通過，則該案將送交另一院繼續進行決議，若該院亦以三分之二以上成員表決通過，則該彈劾案即告完成，即日起總統須卸除其職務(Rathod, 2004: 128)。

<sup>12</sup> 此憲政慣例是由前總統 Dr. Rajendra Prasad 所建立，亦有總統任期少於兩任者，Dr. S. Radhakrishnan 即為一例(Rathod, 2004: 128)。

<sup>13</sup> 有關印度總統五項權利之詳細說明，請參閱(Rathod, 2004: 129-36)。

定，法案須經總統簽署始生效力，總統有權退回國會所通過之法案，並要求重審<sup>14</sup>。其他相關之立法權限還包括國會議期之召開和結束宣告、下議院之解散、以及特定法案送交國會討論前之預先批准權等。另外總統有權在國會休會期間，頒布特定「命令」(ordinance)<sup>15</sup>。印度總統之財政權體現在其對下列事務之參與中，如財政法案須事先徵得其同意，始可送交國會討論。總統之司法權則見諸於下列事項中，如總統行為免於司法單位之檢調，其任命最高法院以及高等法院之法官，對於法案合憲性問題，總統有權徵詢最高法院之意見等。總統之另一重要權限為緊急狀態之宣告權，印度憲法第三百五十二、三百五十六、以及三百六十條共區分三種國家緊急狀況，總統可視情況，提出不同之緊急措施<sup>16</sup>。

## (二) 部長會議

總統雖為印度憲法明定之國家統治者，然而國家最高之行政權力，卻由部長會議 (Council of Ministers) 來行使。印度憲法第七十五條規定，總理 (Prime Minister) 由總統任命，各部會首長則依總理建議由總統任命

<sup>14</sup> 總統通常會在收到法案後盡速簽署同意，或者退回重審，必須重審的法案，無論是附帶或者無附帶修正條文，一經國會再次決議通過後，總統便須對此法案簽署同意 (Rathod, 2004: 130)。

<sup>15</sup> 總統之此一權限類似一種緊急立法權，該法令具備法律強制性，這類命令通常於國會再次開議後之六個禮拜，自動消失其效力，在此之前，國會可經決議推翻或者追認此一命令，該命令一旦經國會追認後，即成為正式之法令 (Rathod, 2004: 131)。

<sup>16</sup> 印度憲法賦予總統此一權限，是參考德國威瑪共和，以及該國於 1935 年所通過『印度政府法』(Government of India Act) 之憲政設計而來，緊急命令權之提出，是用以處理事先無法預見之偶發狀況。印度憲法所訂之三種緊急狀況分別為：(1)「國家緊急狀況」(National emergency)、(2)「州憲法機能停止之緊急狀況」(Emergency due to Failure of Constitutional Machinery of States)、以及(3)「財政緊急狀況」(Financial Emergency)。國家緊急狀況之出現，主要因為內亂外患之發生，州憲法機能停止之緊急狀況，則主要因為州政府無法履行憲法義務，財政緊急狀況之發生多半因為國家財務穩定性受到危及。以上緊急狀況出現時，總統可動用緊急命令權，宣布全國或特定區域進入緊急狀況，而此一宣告必須送達國會兩院。緊急狀況通常經宣告後兩個月即自動失效，除非經國會確認，而可保持不定之效期（最常不超過三年）。從以上印度總統一職之敘述中可看出，印度憲法賦予該國總統多項職權，使得法政學界對於印度之憲政體制，到底是議會制還是總統制爭辯不休，尤其該國憲法賦予總統緊急命令權之設計，使得上述問題無法獲致令人滿意的答覆 (Rathod, 2004: 132-34)。

之 (Rathod, 2004: 140)。儘管存在上述法律文字之表述，印度總統對於總理任命一事少有個人之選擇空間，依照憲政慣例，總統通常會任命國會多數黨領袖為總理，一旦總理經總統任命，總理提議之部長人選，亦須獲得總統之任命。部長會議成員幾乎為國會兩院議員，在特殊情況下，非國會議員之專家人士，亦有可能被延攬為部會首長。

印度總理之權責主要在於部長會議之組成，至於部長會議之規模大小則依總理之行政和政治考量而定。一般而言，印度國家體制中之部長職可分為三個層級，位於最高層級者，為中央政府之內閣成員，他們通常是部長會議中之頂尖成員<sup>17</sup>，部會首長中第二層級，則是由國務部長 (Ministers of State) 所組成，他們的地位相當於內閣層級之部會首長，並享有對各部會業務推展之獨立權責，除因事關該部會業務而受邀參與外，國務部長無須出席內閣會議，部長會議中的第三層級是由代理部長所組成，其不具對該部業務施行之獨立權責 (Rathod, 2004: 141)。

作為行政權力之核心單位，內閣與部長會議本質上存在些微差異，部長會議成員因包含所有各部會首長，因此其團體單位較僅由少數成員所組成之內閣來得大，內閣成員則根據總理視實際需求來決定，通常總理會選擇 10-20 人入閣，而受邀入閣者，一般亦為傳統重要部會之首長，或其他部會之重量級人物。雖同為行政權之核心機關，內閣與部長會議在行政權之行使上顯現差異，基本上部長會議所有成員，對所有政策與計畫負集體責任，政府之各項法案亦由各部會獨立司掌。內閣之主要任務則在制定國家重要政策，如稅務、國家預算、以及外交政策等，此外當部會間業務出現衝突時，亦由總理於內閣會議中協調解決 (Rathod, 2004: 143)。

### (三) 總理

印度憲政體制中，總理 (Prime Minister) 無疑地扮演著重要角色，並且是國家行政權力之真正掌控者，然而在印度憲法中，有關總理之任命及

---

<sup>17</sup> 在此必須釐清的是，內閣與部長會議間存在一項差異，即所有內閣成員皆為各部會首長，然而並非所有部會首長皆為內閣成員，大部分重要之國家政策皆由內閣成員所決定。

其職權規定，卻僅見於三條相關之條文中<sup>18</sup>。雖然印度憲法第七十五條提到，印度總統具有任命總理之權，然而該條文並未明文規範，總理必須來自國會兩院中的哪一院，甚至總統在特殊情況下（亦即當國會各政黨不具過半之絕對多數時），可任命國會外人士成為印度總理，然而在無特殊情況發生時，總統會依憲政慣例，任命國會多數黨領袖為總理。基本上印度總理具備以下功能：

1. 組織各部會：總理一旦經由總統任命，便可將部會首長名單提交總統任命，對此總統不具否決權。此外各部會首長之去留亦由總理決定，一旦總理請辭或死亡，所有部會首長亦隨其總辭。除了內閣成員之選任外，總理在任何時候可更換部長會議成員。
2. 部長職之分配：總理有權決定行政部門之規模，自由決定欲設立部門之類別與項目，更可決定哪些成員可獲選入閣。由於總理握有人事任命權，因此在必要情況下，其可晉任國會外專家人才成為部長會議成員。
3. 內閣委員會主席：總理為所有內閣常設以及特設委員會( *Standing and ad-hoc Committees of the Cabinet* ) 之主席，他召開並且主持所有內閣會議；藉由解除部會首長職務之權，總理可對所有部長會議成員提出警告、建議或任免。
4. 政策協調主席：當部會間業務發生衝突時，總理得扮演調解角色，他不僅須留意各部會業務之推展，在必要時亦可調閱相關案件之檔案資料。
5. 總統顧問：作為總統與內閣間之溝通橋樑，總理有責任向總統匯報內閣所做出之任何決議，當總統不接受總理所提出對於特定事務之建議時，總理可選擇辭職，然而在總理擁有國會多數支持的情況下，上述情事之發生幾乎近乎零。

---

<sup>18</sup> 有關印度總理之任命及其相關職權，請參見印度憲法第七十五條第一項、第七十五條第一項、以及第七十八條等相關規定。

6. 國家領導者：作為國家領導者，印度總理是政府政策之發言人，所有重要國家政策，皆由其於國會中宣告。由於國會選舉在印度之政治實踐中，幾乎為一種對總理之選舉，因此作為國會多數黨領袖，印度總理實為國家真正之領導者。

## 二、立法部門

### (一) 國會組織與權限

和世界大部分聯邦制國家一樣，印度的立法部門是由兩院所組成，兩院體制中之邦議會（Council of States; Rajya Sabha）代表各邦，是印度國會之上議院，代表全國國民意志者為人民院（House of the People; Lok Sabha），是國會中之下議院（Rathod, 2004: 153; Tripathi, 2001: 50-51）。印度議會政府體制之傳統由來已久，早在英國殖民統治時期，該體制即已存在，1909、1919 以及 1935 年所通過之『印度政府法』（*Government of India Acts*），分別在中央以及地方引入英式議會體制（Rathod, 2004: 153）。

和英國國王一樣，不具實際行政權限之印度總統，亦為國會組成的一份子。該國憲法第七十九條規定，兩院會期之召開與休會由總統宣告，在特定情況下，他可召開兩院之聯席會議，總統還任命邦議會之十二名議員，若國會生態中英裔印度社群（Anglo-Indian Community）之民意無法被適當地表達時，總統有權任命兩位來自上述社群之成員為人民院議員。總統在立法部門中所扮演角色還包括法案之簽署，所有國會通過的法案只有經總統簽署後，才正式成為有效法律；此外，所有財政相關法案須經總統預先批准後，始得送交國會審議；另國會休會期間，總統有權頒布特別命令，以上這些權限使得印度總統被視為國會運作的一份子（Rathod, 2004: 153-54）。

雖然引入英國議會體制傳統，但因印度具有一部成文憲法，其國會權限因此不似英國國會來得絕對且不受限制。總地來說，印度國會具備以下

幾項權限與功能：立法權、財政權、行政監督權、修憲權、司法權、以及選舉和審議等功能（Rathod, 2004: 154-57）。

和大部分聯邦制國家一樣，印度國會之立法權可區分為以下三種：聯邦立法權限（Union List）、競合立法權限（Concurrent List）、以及邦立法權限（State List）等三種（Rathod, 2004: 154-55）。聯邦立法權限是聯邦議會（含國會上下兩院）專有之立法權，針對憲法所明定之事項，聯邦議會有權訂定相關法律。此外憲法還羅列一系列同屬聯邦以及邦議會所共享之立法事項，針對這些事項，聯邦與邦議會皆具立法權限，然而當聯邦以及邦議會同時針對同一事項訂定法律，並且所定法律內容相互衝突時，聯邦議會所制定之法律在此具有優先地位。憲法所明定之邦立法權限，是邦議會獨享之立法權限，聯邦議會無權置喙<sup>19</sup>。

除了立法權外，國會之另一古典功能在於監控各國之財政事務，其表現方式通常為批准或否決政府之年度預算、財務法案等。印度國會預算同意權之行使掌握在人民院手上，除了批准或否決財政法案外，人民院還設有專門委員會，負責監督行政單位之行政支出<sup>20</sup>。致於國會之行政監督權，則主要以下列幾種方式來行使：透過不信任投票（vote of no-confidence）進行倒閣、否決內閣所制定之法案、杯葛財政預算、以及針對各部會首長官員提出質詢（Rathod, 2004: 156）。印度國會之修憲權同時為兩院所有，兩院不僅具有修憲提案權，修憲案還必須在兩院獲得法定多數之支持才算通過。至於國會之司法權則主要表現在彈劾權之設置上，印度憲法賦予國會兩院彈劾現任總統、副總統、以及其他重要聯邦官員（如最高法院或高等法院法官等）之權限，彈劾案經兩院同意後才算通過。除了上述權限外，

<sup>19</sup> 印度憲法事實上也為聯邦議會可能逾越權限而預留後路，這通常是些例外狀況，例如憲法明定專屬邦議會所獨有之立法事項，有可能為聯邦議會代為行使，只要當上議院（Rajya Sabha）以 2/3 成員表決通過，要求國會基於全國利益，可就憲法中所明定專屬各邦議會之立法事項進行立法（Rathod, 2004: 155）。

<sup>20</sup> 人民院有兩委員會對於政府行政單位之支出進行監控，其分別為公共支出委員會（Public Accounts Committee），以及預算委員會（Estimates Committee），兩者皆為常設委員會（Rathod, 2004: 156）。

印度國會尚具備選舉以及審議等功能，聯邦議會參與總統和副總統之選舉<sup>21</sup>，作為國家意思之形成機構，國會是公共利益相關議題之審議論壇，國家生活之縮影，所有法案或政策之產生，皆須經受各方利益代表之審議，以符合公共政策制定之程序正義要求。

儘管具備上述諸種權限，印度國會之權力並非毫無限制，雖然繼受英國之議會政府體制，印度國會之權限遠比英國國會來得小，因為憲法之明確規範，使得國會不得逾越其被賦予之權限，此外由於最高法院（Supreme Court）可對國會所通過法案進行司法審查，並對違憲法律進行違憲宣告，國會權限因此又多一限制。除了最高司法單位之違憲審查外，總統亦可動用緊急命令權（emergency power），暫停國會之運作，基於上述因素，印度國會在運作上受到諸種限制（Rathod, 2004: 157-58）。

作為兩院制國會之下議院，人民院成員由公民透過單一選區多數當選制（或稱領先者當選制，first-past-the-post electoral system）選舉產生，除特殊狀況外，一般任期五年<sup>22</sup>。人民院現有議員五百四十五人，其中兩人由總統視實際情況（英裔印度社群之代表比例不足時），選任兩名英裔印度人代表為國會議員。另根據該國憲法第三百二十六條規定，所有年滿十八歲之印度公民皆具備選舉權，參選者必須至少年滿二十五歲<sup>23</sup>。印度兩院制國會之上議院，是聯邦制國家之必要憲政設計，它代表以及維護各邦權益，邦議會議員經比例代表選舉制之單記可讓渡投票制（proportional

<sup>21</sup> 副總統之罷免須經上議院決議，下議院同意後才生效（Rathod, 2004: 157）。

<sup>22</sup> 憲法起草委員會在制憲會議中，曾經考慮將國會議員任期定為四年，後來考慮到議員任期中的第一年和最後一年，將因業務適應和準備下屆選戰，而折損實際選民服務年限，因此將任期決議為五年。憲法雖明定國會議員任期為五年，但此規定可因國會解散或緊急狀況之宣告，而減縮或延長（Rathod, 2004: 159）。另有關印度國會之運作方式，請參閱 Balayogi（2001: 5-16）。

<sup>23</sup> 印度國會選舉之參選人資格，曾一度受到激烈爭辯，一派人士主張，參選人除應具備該國國籍，並年滿二十五歲外，還應具備一定程度之教育水準，但另有意見指出，印度社會教育程度普遍偏低，此一限制將淘汰許多有心參選者之資格，此外，此一限制之最負面結果，恐怕要屬對憲法平等權之侵害，基於上述考量，教育程度限制於是被排除於參選人資格外（Rathod, 2004: 159）。

representation, single transferable vote) 間接選舉產生。印度之邦議會是繼英國上議院之後，全世界第二大上議院，不像美國參議院由各州兩名代表組成，印度邦議會成員是由各邦議會議員選舉產生，目前憲法所設定之議會成員總數為兩百五十人，其中十二名議員由總統自文化、藝術、科學和社會服務等領域中擇選任命。參議院議員任期六年，每兩年改選其中成員之三分之一，所有年滿三十五歲之印度公民皆有權參與邦議會之選舉 (Rathod, 2004: 163-64)。

雖然印度憲法並未對國會兩院之關係作出明確規定，然而從相關憲法條文之安排中，可看出人民院相對於邦議會之優越地位，這主要表現在人民院之立法權優位上。根據該國立法程序之相關規定，兩院對於一般性法案具有平等之審議權，只有當法案獲得兩院同意，才可送交總統簽署成為正式法律，在此之前，兩院對於同一法案若有不同見解，總統可召開聯席會議化解雙方歧見，此時若該法案獲得全體在場聯席會議成員，以簡單多數同意即算通過，這對人數上佔多數的眾議院而言，是憲法對其優越地位之設計。其次，從財政立法角度來看，人民院幾乎獨享該項權限，儘管人民院所通過之財政法案，必須送交邦議會繼續審查，但此舉不具實際意義，因為無論邦議會同意與否，一旦人民院通過任何財政法案，該法案即形同定案，邦議會在此至多只能拖延法案之通過，財政法案送交邦議會十四天後，無論該院對於法案進行何種決議，皆無法改變眾議院原先之決議，除非人民院多數成員願意接受由邦議會所提出之相關修正意見。另印度憲法規定，部長會議集體對人民院而非邦議會負責，這尤其表現在不信任投票之結果影響上，如果不信任案是由人民院所提出和通過，則相關當事人必須辭職，這種情況若發生於邦議會，則會有不同結果，邦議會雖亦有權對特定部會首長提出不信任案，但即使不信任案獲得通過，相關當事人可以不必辭職，因為行政部門成員只對直接民選之人民院負責。

雖然在其他事務上，兩院幾乎具備同等權限，然而在特定事務上，印度憲法將權限劃歸邦議會所獨有（如副總統之選舉與罷免，以及邦立法權



限讓渡給聯邦議會之決議等)，但總體而言，印度憲政體制中，人民院相對於邦議會之優越地位是一不爭的事實（Rathod, 2004: 167-70）。

## (二) 立法程序

印度國會之相關立法程序規定，見於聯邦憲法第一百零七條到第一百二十二條，根據不同立法事項，立法程序亦呈現差異。基本上印度之國會立法可主要可分為兩大類型，一種為一般性法案（Bill）之立法，另一種則是財政法案（Money Bill）之立法。一般性法案之立法普遍較財政法案之立法來得簡單，而且兩院皆具提案權。如前所述，一般性法案只要獲得兩院同意即算通過，當兩院對於同一法案出現意見分歧時，總統可依職權召開兩院之聯席會議，以決定該項法案之最終命運。財政法案之立法則較為繁瑣，首先，只有人民院才具備財政法案之提案權，判定法案是否為財政法案，印度憲法自有詳細規定，當立法事項無法經由憲法相關規定獲得辨識時，人民院主席有權決定該項法案之性質，財政法案一旦在人民院獲得通過，即交由邦議會繼續審理。由於印度憲法賦予人民院有關財政法案之優位權限設計，因此邦議會對於財政法案之審議，不具太大之實質功能。如前所述，人民院所通過之財政法案被送至邦議會時，邦議會基本上只能在十四天內對其提出修正意見，人民院則有權接受或拒絕該修正意見，邦議會若不在十四天內針對財政法案提出意見，該法案即視同無異議通過。

法案之起草一般而言由行政部門之相關部會為之，負責起草該法案之部會，通常會諮詢法務部門之意見，一旦草案獲得內閣成員同意，將送至法務部進行法案之正式起草工作。所有法案須完成兩院三讀五階段之審議流程，這五個階段分別為：一讀、二讀、專門委員會之審議，專門委員會之報告、三讀，當法案完成三讀程序後，即送交另一院循同一程序繼續審議，若法案亦於該院獲得通過，即送交總統簽署成為正式法律。雖然總統有權將兩院所通過法案送回重審，兩院若仍依相同程序通過該項法案，則總統必須簽署該項法案。

### 三、司法部門

印度的司法體系基本上可依位階高低分為三個層級，位階最高者為最高法院（Supreme Court），其次為各邦之高等法院（High Courts），再來是各地區之地方法院（District Courts）（Deshta & Dadwal, 2005: 36-37）。地方法院受高等法院之行政和司法監督，高等法院則主要處理來自下級單位之司法上訴案件，最高法院則是所有上訴案件之終審機關，礙於篇幅限制，下文僅就印度之最高法院酌作介紹。

和世界上大部分民主國家一樣，印度有一獨立之司法體系，基於其聯邦國家體制，印度於制憲過程中，設計出一套具聯邦色彩之司法體系，其特點在於由最高法院構成該體系之最高單位，負責詮釋聯邦憲法和一般制定法。不像美國的二元司法體系（除聯邦最高法院外，各州亦有各自之最高法院），印度全國上下遵循一套一元制之司法體系，換句話說，雖為聯邦制國家，印度之司法體系沒有聯邦和邦之區分，而僅具層級之差異。

根據聯邦最高法院法之規定，含首席大法官，印度最高法院法官總數為十四人，所有法官由總統任命，任期至年滿六十五歲為止。總統任命法官前，得視需要徵詢最高法院，以及各邦高等法院法官之意見，其中徵詢最高法院法官之意見，為總統之憲法義務<sup>24</sup>。欲獲選為最高法院法官者，基本上必須滿足下列其中一項條件：(1)任職五年以上高等法院法官、(2)具十年以上律師工作經驗，或(3)為總統視為傑出之法律人才等（Rathod, 2004: 180-81）。最高法院法官獲得總統任命後，不得由總統恣意解職，只有當法官出現嚴重之偏差行為，或有不適任之情況出現時，國會才可透過彈劾將個別法官予以免職，而彈劾案通過之程序條件，為兩院必須各以在場至少 2/3 之成員同意（Rathod, 2004: 181）。

---

<sup>24</sup> 和美國聯邦最高法院法官之選任方式不同，印度總統為避免來自行政部門之政治壓力，因此在選任最高法院法官時，無須獲得兩院中任何一院之同意（美國參議院對聯邦最高法院法官行使同意權），而只需徵得最高法院首席大法官之意見即可（Rathod, 2004: 179-80）。

聯邦最高法院主要具備下列權限：(1)原始裁判權（original jurisdiction），(2)上訴裁判權（appellate jurisdiction），以及(3)諮詢權等（Rathod, 2004: 182-85）。最高法院之原始裁判權，主要表現在憲法條文之解釋上，一旦聯邦或者邦政府機構間，出現憲法條文之解釋爭議時，皆可訴請最高法院進行釋憲，其次，最高法院是司法案件之上訴最高法院，除了軍事法庭之判決外，聯邦最高法院審理來自下級單位之上訴案件，除此兩項權限外，最高法院具有重大法律問題之總統諮詢權，如針對重要法案之制定，或與他國之條約或協定締結等，最高法院是最終意見之提供者，對其建議總統可自由採納而不受拘束（Rathod, 2004: 185）。

雖繼受英國議會政府體制，印度因擁有一部成文憲法，因此一旦立法以及行政部門之相關作為違反憲法規定時，最高法院可對該項作為進行違憲宣告。不像美國聯邦最高法院所具備之程序和實質違憲審查權，印度憲法因賦予立法機關法律內容之最終制定權，因此印度最高法院不具對法律實質內容之違憲審查權，而只能針對法律運用程序之合憲性進行審查。此外人民基本權利之侵害，亦是違憲審查的項目之一（Rathod, 2004: 188）。雖為最高司法單位，最高法院之權力並非毫無限制，該國憲法即明定，針對哪些事項最高法院不具裁判權（如軍事法庭之判決，以及總統緊急狀況之宣告等）（Rathod, 2004: 189）。

總地來說，印度最高法院之地位介於兩個極端例子之間，英國基於議會主權傳統，司法單位無權干涉國會之立法作為，是世上少有不具司法審查制度的國家，與此相反，美國聯邦最高法院因具備程序以及實質違憲審查權，使得該院被視為具強大司法審查權之典型範例。與上述兩國情況不同，印度最高法院因不具對法律內容之實質審查權限，因此其權力幾乎僅限於對行政部門作為之合憲性審查而已。總體而言，印度最高法院自 1950 年正式運作以來，作出了幾項著名之司法審查判例，恰如其分地扮演了憲法保護者之角色。

## 伍、民主與人權

### 一、政黨與壓力團體

作為全世界最大的（因人口數最多）民主國家<sup>25</sup>，印度有一由許多區域性小型政黨佔主宰地位之多元政黨體系，儘管全國政黨總數龐大<sup>26</sup>，但政黨類型主要可分成下列兩種：(1)全國性政黨（national parties），以及(2)區域性政黨（regional parties）<sup>27</sup>。所謂全國性政黨是指在全國至少四個邦以上獲得承認，並參與全國上下不同選舉之政黨，區域性政黨則主要指那些僅將參選活動，限定於一特定省份之政黨（Rathod, 2004）。判定政黨是否為一全國性或者區域性政黨，乃該國選舉委員會（Election Commission）之權責，該委員會定期根據選舉結果，決定各政黨之屬性<sup>28</sup>。

目前由選舉委員會所認定之全國性政黨共計有六個，其分別為「主流社會黨」（Bahujan Samaj Party、或 Majority Society Party，簡稱為 BSP）、「印度人民黨」（Bharatiya Janata Party、或 Indian People's Party，簡稱 BJP）、「印度國民議會黨」（Indian National Congress，簡稱 INC，或有譯為「國民大會黨」）、「民族議會黨」（Nationalist Congress Party，簡稱 NCP）、以及其他兩個左傾之共產主義政黨「印度馬克思主義共產黨」（Communist Party of India (Marxist)，簡稱 CPI）（Rathod, 2004）。除上述六大全國性

---

<sup>25</sup> 有關印度的民主實踐，請參閱 Heller（1999/2000: 484-519）。

<sup>26</sup> 印度全國政黨數量之多，居世界之冠，根據該國選舉委員會（Election Commission）於 2005 年 10 月所發佈之統計數字顯示，該國目前共有 6 個全國性政黨，47 個區域性政黨，以及 730 個已登記但未獲該委員會所承認之政黨，以上詳見 Wikipedia（n.d.）。另有關於印度之多元政黨生態，以及壓力團體結構，請參閱 Palekar（2006: 55-163）。

<sup>27</sup> 相關說明請見下列網站之介紹：Wikipedia（n.d.）、Daniel（n.d.5）、Daniel（n.d.4）、Daniel（n.d.6）、Daniel（n.d.3）、Courtesy Library of Congress（2005）。

<sup>28</sup> 選舉委員會之此一作為對於各政黨而言，其最大實質意義在於獲得由選舉委員會所承認，該黨所獨有之特定政黨表徵（如獅、象等標誌）（Rathod, 2004）。

政黨外，印度還有為數眾多之區域性小黨，其政黨目標不在參與全國性選舉，而是致力於各邦執政權之獲取。根據印度選舉委員會之公告，直至 2005 年為止，該類政黨在全國共計有 47 個，此類政黨因為數眾多，因此構成該國政黨生態之獨特景觀。區域性政黨中，「德拉比達人進步聯盟」(Dravida Munnetra Kazhagam，或 Federation for Progress of Dravidians) 主要活躍於 Tamil Nadu 邦，「濕婆軍團」(Shiv Sena，或 Army of Shivaji) 之主要活動區域在 Maharashtra 邦，「德魯固民族黨」(Telugu Desam，或 The Telugu Nation) 則是在 Andhra Pradesh 邦展現其政治優勢 (Rathod, 2004)。印度之政黨體系並非獨立運動之產物，事實上有許多政黨早在英國殖民統治時即已存在<sup>29</sup>，其中有些在獨立前為一社會或政治組織，獨立後才正式轉型為一政治團體<sup>30</sup>，另外有些則是從較大政黨脫離而出，成為自主獨立之政黨<sup>31</sup>。

印度政黨制度還有另一特徵，亦即全國性政黨會在選舉前與其他具類似理念之政黨合作，達成支持特定候選人之協議，以避免來自同一陣營之參選者過多，而造成競爭對手漁翁得利之情事。印度政黨體制中最特殊的現象，恐怕要屬演藝人員之積極參與。由於印度有規模龐大之電影工業，且大部分電影皆以印度語 (Hindi Language，印度主要官方語言) 拍攝製作，因此許多全國性政黨無不盡其拉攏之能事，廣邀電影明星成為該黨黨員，而通常這些影視明星亦非省油的燈，不會甘心只作該黨其它參選人之

<sup>29</sup> 例如 India National Congress、Forward Bloc、Akali Dal 以及 National Conference 等，皆為印度脫英獨立前即已存在之社會或政治組織，見 Courtesy Library of Congress (2005)。

<sup>30</sup> 以 India National Congress 為例，其為印度歷史最悠久之全國性政黨，該黨成立於 1885 年，原為一親英之印度人民組織，英人當初設置此一組織，目的在於藉由印度親英以及自由派人士之力，協助英人在印度之統治，而該組織亦於日後逐漸發展為該國自由鬥爭之主要聲音。印度獨立後，英國政府將印度統治權移交該黨領導階層，當時 Mahatma Gandhi 曾經建議將該組織轉型為一慈善組織，因為該組織主要目的已達成，但因該組織之其他領導者反對，使得該組織逐漸成為一左傾之民主政黨，相關資料請見 Daniel (n.d.3)、Daniel (n.d.4)。

<sup>31</sup> 例如 Lok Dal 即為自 India National Congress 分裂出來之政黨，Communist Party of India (Marxist) 的成立，亦為 Communist Party of India 部份成員脫離該黨之結果，詳見 Daniel (n.d.5)。

超級吸票機或花瓶，有些甚至直接投入競選，為印度政黨生態立下另一奇觀<sup>32</sup>。

除了為數眾多之各式政黨外，印度的民主政治還表現在其利益團體之多樣性上。早在 19 世紀，印度各地即已存在各式各樣的利益團體，Atmiya Society (1815)，Brahmosabha (1830)，Dharma Sabha (1830)，Satya Shodhak Samaj (1873)，Prarthna Samaj (1867)，Arya Samaj (1875)，以及 Indian National Congress (1855) 等，以上這些利益團體皆成立於 19 世紀，獨立後的印度，各式各樣利益團體更是如雨後春筍般地冒出 (Rathod, 2004: 217)。一般而言，印度的利益團體主要分成以下四種：(1) 機構型壓力團體 (institutional pressure groups)、(2) 協會型壓力團體 (associational pressure groups)、(3) 非協會型壓力團體 (non-associational pressure groups)、以及 (4) 脫序型壓力團體 (anomic pressure groups) (Rathod, 2004: 217-20)。機構型壓力團體主要來自於政黨、軍隊、行政機關，以及教會等機構，其設立目標在於遊說該機構之特殊利益，如各政黨之國會聯絡小組即為此類之壓力團體。協會型壓力團體主要代表的是來自產業界，各族群以及人民團體之利益，該類壓力團體在印度共有兩種型態：一種為職業型，另一種則是社群型。職業型壓力團體例如有各行業之職業公會，而其中又以印度工商會議聯盟 (Federation of India Chambers of Commerce and Industry, FICCI) 為最強有力之壓力團體。社群型壓力團體則是基於特定社會結構，如宗教、種性、以及語言等，所組成之各式壓力團體，農民組織以及其它各式文化協會等，皆為此類壓力團體之代表。非協會型壓力團體之主要特徵，表現在其利益表達之非正式性，他們沒有一正式之組織系統，以組織方式捍衛該團體之

<sup>32</sup> 多位印度電影明星開創了印度政治生態中，演而優則仕的例子，幾個印度南部邦的區域性政黨，甚至是由過去當紅一時之演藝明星所創設的，例如 M. G. Ramachandran 曾為印度南部紅極一時的明星，他所創立的 All-India Dravida Munnetra Kazhagam 黨，即為他所帶領，自母黨 Dravida Munnetra 脫離獨立之新興政黨，該黨曾於 1977 年至 1989 年在 Tamil 地區主宰該區之政治。另外一位在印度電影中，以 Telugu 語扮演印度教神明的演員 N. T. Rama Rao，亦於 Andhra Pradesh 成立 Telugu Desam 黨，該黨曾於 1983 年至 1989 為該邦之執政黨，以上請參閱 Courtesy Library of Congress (2005)。

利益，而是經常透過個人、派系、或者宗教領袖等，代為實踐上述功能，宗教團體和種性團體等，即為上述壓力團體之代表，其中如 Rashtriya Swayam Sevak Sanghthe、Jamate-e-islam-I-hind、以及 Jamate-e-Islam 等團體，又為其中最有效率者。脫序型壓力團體是一種聯結脫序抗爭行為之利益訴求團體，其常用手段包括示威遊行、暴動、毀損公物、或者其它激烈且逾越法律之行為等，尤其當政府對特定利益團體之訴求充耳不聞，或者不願給予善意回應時，這類型施壓行為即會出現，以換取政府對特定問題之重視 (Rathod, 2004: 219-20)。

## 二、選舉制度

作為全世界最大的民主國家，印度的選舉制度充分展現出該國之政治文化色彩<sup>33</sup>，在將近十一億的總人口數中，有六億七千萬人為合格選民，選舉規模之龐大，使得印度政府必須花費三億元美金，並且動用一百萬台電子投票機器辦理國會選舉 (Answers Website, n.d)。該國選舉主要可分為兩類，一類為聯邦議會選舉，其中可再細分為下議院和上議院之選舉，另一類則是區域性之邦議會選舉，無論是聯邦層級之選舉，還是各邦之議會選舉，所有選舉過程皆須循下列四個程序進行：選舉委員會選舉日期之公告、選舉法規之頒定與施行、選舉結果之公告、以及呈報聯邦或邦行政最高主管單位公告當選名單 (Answers Website, n.d)。

印度總統由聯邦以及邦立法機構成員所組成之選舉團 (electoral college)，依比例代表制 (proportional representation) 選舉產生，總統任期五年。國會選舉中人民院根據單一選區多數當選制 (或稱領先者當選制，first-past-the-post electoral system) 選出其議員，在總數五百四十五之人民院議席中，其中的五百四十三位選自於全國各單一選區，另外兩位非選舉產生之議員，則是總統經衡量英裔印度人在國會中之代表情況後，酌情任

<sup>33</sup> 有關印度之選舉制度，請參閱 Suryaprasad (2001: 1-24)。

命的。不同於下議院單一選區多數當選制，上議院兩百四十五位議員中的兩百三十三位，是由各邦議會議員根據比例代表制中的單記可讓渡投票制（single transferable vote）選舉產生，任期六年，其中每兩年改選三分之一成員，至於其他 12 位議員，則是總統自科學、藝術、法律、運動、商業以及媒體等諸領域中，擇選傑出人士任命之<sup>34</sup>。

印度首次普選於 1951 年舉行，期間雖曾出現過複數選區之選舉制度，然而此一制度於 1960 年即已廢止。另外在印度選舉史中，最老的政黨——印度國民議會黨（Indian National Congress），曾主宰該國選舉至 1967 年，並屢獲 65% 以上之選民支持率，該黨之此一優勢局面在後來的歲月中不復重見，尤其自 1992 年以來，印度已無一單一政黨能在不與其他小黨結盟的情況下，贏得國會多數以自組政府，近年來理念相近之政黨紛組政黨聯盟，以求問鼎該國之執政寶座。在當今兩大政治聯盟中，執政之統一進步聯盟（United Progressive Alliance）在以甘地家族為核心的印度國民議會黨領軍下，重新贏回中斷八年之執政權，而以印度人民黨（Bharatiya Janata Party）為核心的國家民主聯盟（National Democratic Alliance），因為過於激烈的民族主義路線，在前一次選舉中大意吃下敗仗，成為當今印度的反對黨 Suryaprasad (2001)。

印度各邦議會議員之選舉，基本上與下議院議員之選舉類似，採單一選區多數當選制，由於各邦選區大小不一，以及龐大之選務工作，使得邦議會選舉過程通常必須持續一個月以上。

### 三、人權狀況

印度向來有一複雜的人權問題，因為幅員遼擴、人口眾多、社會文化具多樣性、曾為外來勢力之殖民地、以及現仍處於開發中國家等因素，使

---

<sup>34</sup> 印度總統之上述任命權，是該國自獨立以來沿習至今之一項憲政傳統，獨立之初，政府為保障具歐洲人血統之印度人後裔在該國之權益，尤其是當時即將離開印度之先前統治階級者之利益，所設計出來的特殊憲政安排 Suryaprasad (2001)。



得關注印度人權發展者，紛從不同角度檢視該國的人權問題(Narayan, 2001: 111-23; Deshta & Dadwal, 2005: 35-47; Krishnamurthy, 2005: 48-57; Singh, 2001: 136-51)。

部分印度學者指出，現代民主國家的人權理念，並非西方文明獨有之產物，有些甚至認為，早在古代婆羅門社會，印度即倡議今日先進民主國家所捍衛之人權價值，例如吠陀時期（vedic age）的法律，以及達摩（dharma）哲學等，皆提倡人類平等、反對宗教歧視等觀念(Deshta & Dadwal, 2005: 36-37)。在佛教盛行時期，人權保障之呼籲，更在當時社會中廣為流傳，此時期有思想家論稱，自由與平等建基於人的合諧與統一，而此又仰賴不同種族、膚色、語言和宗教信仰等等藩籬之超越。

中世紀的印度則是人權保障的黑暗期，尤其是在莫臥兒帝國（Moghul Empire）成立之前，回教勢力統治印度的時代，印度教信徒普遍遭受回教統治者之打壓，並強迫在以印度教為主要信仰的印度社會中，引入回教法律、習俗和宗教，這種情況一直到莫臥兒帝國的阿卡般大帝（Akban the great）統治時，才逐漸改善，在其強調寬容以及禁止對印度教歧視的政策下，印度社會經歷了一段和諧的時期（Deshta & Dadwal, 2005: 39）。

近代以及當代印度社會，人權狀況又是一番起起落落。英人統治印度時，人權保障狀況無異於歷史上其他外來入侵者之作為，不僅強迫移植該國之政治和法律文化，在其它如經濟和社會活動中，英人更是極盡剝削之能事，統治者更常訴諸種種暴力行為，以鎮壓一波波之獨立運動，直到脫英獨立後，此一情況才獲得改善<sup>35</sup>。

獨立後的印度，鑒於外來勢力過去對其人民基本權利之侵害，於是在

---

<sup>35</sup> 十八、十九世紀的印度，是英人於當地統治之顛峰期，雖在英人之壓抑下，印度本土思想家及社會政治組織，透過種種方式鼓吹該國之人權保障，例如思想家 Rafa Ram Moham 即鼓吹改革印度教習俗中之部分陋習，如未成年婚姻和一夫多妻制等，以宗教之名，行對女性權益侵害之實之社會暴力行為，此外，團體如印度國民議會等，亦在英人統治時期，持續關注該國人民之人權保護狀況，並以種種行動反對外來統治，爭取人民各方面之基本自由（Deshta & Dadwal, 2005: 41-42）。

立國憲法中明定種種人民基本權利之保障，其中包括：人民之法律平等、思想和言論表達、以及宗教信仰各方面之自由等。除了憲法條款之保障外，獨立後的印度政府更透過相關法律之制定，以落實該國之人權保障，這些法律包括：『人權保障法』（*Protection of Human Rights Act, 1993*）、『國家弱勢群體委員會法』（*National Commission for Minorities Act, 1992*）、『國家婦女委員會法』（*National Commission for Women Act, 1990*）、『公民權利保障法』（*Protection of Civil Rights Act, 1995*）、『預備種性及預備部落民族法』（*Scheduled Castes and Scheduled Tribes Act, 1989*）、『少年正義法』（*Juvenile Justice Act, 2000*）、以及『童工法』（*Child Labour Act, 1986*）等（Deshta & Dadwal, 2005: 43-44）。

儘管有憲法和上述諸種制定法對該國人權之保障，人權觀察者卻仍普遍認為，印度之人權保障記錄極差。根據國際人權組織之調查，印度每年至少有千人未經審判即被迫入獄，受刑人常遭酷刑虐待，多人更死於監獄管訓中，或者強迫「失蹤」，部份武裝團體更是殺人橫行，不受司法之懲處（Derechos Human Rights, n.d.）。此外，種姓制度使得 Dalits 和 Untouchbles 至今仍持續受到社會歧視<sup>36</sup>，其他宗教上之弱勢族群如錫克教徒（Sikhs）和回教徒（Muslims），亦常為印度軍警暴力攻擊之犧牲者<sup>37</sup>。

<sup>36</sup> 印度的種姓制度是一種社會群體之宗教劃分，古代印度人被分為四個種姓：婆羅門（Brahmin，神廟的宗教官員，祭司屬於此一階級）、刹帝利（Shatriya，代表帝王將相、王室貴族等階級）、吠舍（Vaishyai，屬平民、農民、商人、手工業者之階級）、以及首陀羅（Sudra，即種姓階級中之奴隸階級）。在印度種姓制度外，還有比首陀羅境遇更糟，地位更低的不入流「賤民」（Untouchbles），而其中位於最底層者為 Dalits，他們主要是戰爭中之戰俘，以及不遵守種姓制度而結合的人，賤民約佔全印度人口的 15%，他們不能擁有土地，飲食器皿應與他人分開，還得替社會層級較高之印度家庭清理穢物。1947 年印度獨立時，甘地堅持廢除種姓制度，並於其在世期間發起「哈里真」（Hanijan，意為神之子民）運動，追求種姓間之平等，賜與賤民「階級」，使其不再遭受任何歧視。印度法律上廢除種性制度，並在就業、教育、醫療、等方面採取一系列保護低種姓之階級，雖受法律上之明文禁止，但今天的印度仍保留種姓制度的殘跡，其影響仍非常深遠，畢竟施行千年之習俗，不是說廢就廢那麼容易，以上詳見維基百科（n.d.）。

<sup>37</sup> 至今印度仍未加入『國際反酷刑公約』，見 Derechos Human Rights (n.d.)。

## 陸、結語

當代印度憲政體制並非該國之特有政治傳統，而是自其殖民統治國所移植而來的政治典範。在政府制度設計上，印度將國家權力平均地分散於三權機關，為順應幅員遼擴，人口眾多，以及文化差異性極大，所造成多樣之區域政治生態需求，聯邦制是該國立憲先賢所認定最佳之國家體制。總統雖貴為國家元首，但該國真正的行政權力，掌握在總理和部長會議中。國會之兩院設計，是聯邦制國家必有之憲政安排。三級司法體系除了使得司法機構層次分明，權責確切外，最高法院之設置，使其不僅成為司法案件之終審機關，也連帶保障了憲政主義精神中，司法審查在該國之落實。

作為全世界最大的民主國家，印度舉國上下有為數眾多的政黨和各式各樣的利益團體，針對不同選舉亦設計出不同之選舉制度。雖然自古以來，印度哲人相繼提出人權保障的理念，然而該國獨特之社會文化結構，使得該理念之落實仍有待努力，畢竟千年流傳下來的習俗，不是一部憲法和其他相關法律在短時間內所能轉移的。

## 參考書目

- Answers Website. n.d. "Elections in India." ([http://www.answers.com/topic/elections\\_in\\_india](http://www.answers.com/topic/elections_in_india)) (2006/12/01)。
- Balayogi, G. M. C. 2001. "Parliament and the Civil Service." *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 5-16.
- Bhattacharyya, Harihar. 2002. *India as a Multicultural Federation. Asian Values, Democracy and Decentralisation (in comparison with Swiss Federalism)*. Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- Courtesy Library of Congress. 1949. "Constitution of India." (<http://www.answers.com/topic/constitution-of-india>) (2006/12/01)
- Courtesy Library of Congress. 2005. "Regional Political Parties of India." ([http://www.indianchild.com/political\\_parties\\_in\\_india.htm](http://www.indianchild.com/political_parties_in_india.htm)) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.1. "India History. The Creation of India Identity." (<http://adaniel.tripod.com/identity.htm>) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.2. "India History: India in the Past - Its Rulers." (<http://adaniel.tripod.com/india-past.htm>) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.3. "Information on India-Politics on India. Congress Parties." (<http://adaniel.tripod.com/parties.htm>) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.4. "Information on India-Politics on India. National Parties." (<http://adaniel.tripod.com/parties.htm>) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.5. "Information on India-Politics on India. Political parties in India." (<http://adaniel.tripod.com/parties.htm>) (2006/12/01)
- Daniel, Aharon. n.d.6. "Information on India-Politics on India. Regional Parties." (<http://adaniel.tripod.com/parties.htm>) (2006/12/01)
- Derechos Human Rights. n.d. "Human Rights in India." (<http://www.derechos.org/saran/india/>) (2006/10/01)
- Deshta, Sunil and Lalit Dadwal. 2005. "Genesis of Human Rights in India," in T. S. N. Sastry, ed. *India and Human Rights: Reflections*, pp. 35-47. New Delhi: Concept.
- Heller, Patric. 1999/2000. "Degrees of Democracy. Some Comparative Lessons from India." *World Politics*, Vol. 52, No. 4, pp. 484-519.
- Jain, S. N. 2001. "Indian Constitution: Concept of Justice and Commitment to Social

- Revolution.” *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 25-64.
- Krishnamurthy, B. 2005. “Freedom Movement in India. A Human Rights Perspective,” in T. S. N. Sastry, ed. *India and Human Rights: Reflections*, pp. 48-57. New Delhi: Concept.
- Narayan, Jitendra. 2001. “Judicial Activism and Protection of Human Rights in India.” *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 111-23.
- Palekar, S. A. 2006. *Political System in India*. Jaipur: ABD Publishers.
- Rathod, P. B. 2004. *Indian Constitution, Government and Political System*. Jaipur: ABD Publishers.
- Singh, M. P. 2001/02. “Towards a More Federalized Parliamentary System in India: Explaining Functional Change.” *Pacific Affairs*, Vol. 74, pp. 553-68.
- Singh, Mahendra Pal, and Surya Deva. 2005. “The Constitution of India: Symbol of Unity in Diversity.” *Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart*, Vol. 53, pp. 649-86.
- Singh, Sneha Lata. 2001. “Human Rights and Administration of Criminal Justice in India.” *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 136-51.
- Suryaprasad, K. 2001. “Electoral Reforms: Plea for a Fresh Look”, *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 1-23.
- Tripathi, R. C. 2001. “Parliament of India: An Overview.” *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, Vol. 35, pp. 49-59.
- Wikipedia. n.d. “List of Political Parties in India.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_political\\_parties\\_in\\_india](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_india)) (2006/12/01)。
- 新華網。n.d.〈印度概況〉([http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/18/content\\_445486.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/18/content_445486.htm)) (2006/12/01)。
- 吳佩珊、陳嬌蓮。1999.〈印度國情綜合評論〉。5月6日(<http://www.eximbank.com.tw/eximbank/eximdocs/comment/India/indiacomm.wu8805.htm>) (2006/10/26)。
- 維基百科。n.d.〈種性制度〉(<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E7%A7%8D%E5%A7%93%E5%88%B6%E5%BA%A6&variant=zh-tw>) (2006/12/01)。

# The Contemporary Constitutional System of India

Chung-shan Shih

*Assistant Professor*

*Department of Language and Communication of Indigenous Peoples and*

*Institute of Development for Indigenous Peoples*

*National Dong Hwa University, Shoufeng, Taiwan*

## Abstract

India's constitutional system was established during the independence movement in the middle of the last century. Paradoxically, its constitutional design was constructed upon the political praxis of its former colonial ruler. India inherited not only the structure of the parliamentary government system from Britain, but it also adapted political experiences of other progressive, democratic countries in order to fashion a constitution addressing its own state's needs. As an independent sovereign state, India has maintained a federal government system. The powers of the state are shared by the executive, legislative and judiciary branches. The multiparty system and its more than six hundred million eligible voters make India the largest democratic country in the world. Despite constitutional provisions and other statutes designed to protect human rights, tremendous differences between ethnic, religious and social groups and additional socio-political factors continue to register a need for improvement of the human rights situation in India.

**Keywords:** India, constitutional system, democracy, human rights