

印度的政治參與和國會選舉

李憲榮

長榮大學翻譯學系教授

摘 要

印度政府和政治對印度人民的日常生活的干預既深且廣。由於印度政府是人民生活的提供者也是規範者，人民也就不得不積極地參與政府事務和政治。印度的歷史悠久，人口眾多，土地廣大，社會結構多元複雜，語言、宗教、部落、階級制度、地域觀念等等因素都會錯綜複雜地影響政黨的運作和選民的取向。印度國會下議院選舉採取「單一選區多數決」制度，但並未造成兩大政黨的體制。印度政黨相當繁多複雜，政黨分分合合，黨名頻頻改變。印度獨立後 20 年間，「印度國會黨」一黨獨大，在 1960 至 1980 年代轉為多黨有限競爭，1990 年代則為多黨競爭聯合執政，最近兩次大選（1999，2004）則由數個政黨結合成兩個大聯盟對抗，但是各政黨仍然極為獨立。從最近的一次選舉（2004 年）結果顯示，對一般人民生活的訴求比意識形態或亮麗的口號更能打動選民的心，贏得選戰的勝利。一個極度多元的印度能繼續維持民主制度誠然不易，印度民主的危機存在於脆弱的聯合政府，分崩離析的在野黨，地域的差距，和族群、語言、宗教、和社會的多元。

關鍵詞：政治參與、多元社會結構、印度國會黨、單一選區先驅得點制

壹、前言

印度素有「世界最大民主國家」之稱，人口超過 11 億，有投票權的選民接近 7 億，實際參加投票的選民約 5 億，一次全國性的選舉須動用數十萬的工作人員。印度政黨之多也是世界之冠，在 2004 年的大選，超過 200 個政黨，推出 5,435 位候選人，競選 543 個國會下議院的席位。這些數字對任何一個國家而言都會歎為觀止。

印度的歷史悠久，土地廣大，社會結構多元複雜，語言、宗教、部落、階級制度、地域觀念等等因素都會錯綜複雜地影響政黨的運作和選民的取向。

除了政黨數目極多，政黨之間又分分合合之外，印度是一個聯邦制的國家，全國分為 25 州和 7 個中央直轄區，中央與地方之間的政治關係也很複雜，所以印度的政黨政治和選舉的研究和了解是一件很困難的事。本文粗淺地介紹和分析印度人民的參與和國會的選舉狀況。

貳、印度的政治參與

印度歷史文明固然悠久，早期係由 500 餘個王朝割治，並無統一政府。十二世紀起即受外族統治，曾先後被亞歷山大及回教佔領，十五世紀又為蒙古人所征服，十七世紀後被歐洲人入侵，從 1857 年至 1947 年的 90 年間，印度是大英帝國的殖民地。

第二次世界大戰末期，印度民族主義興起，甘地（Mahatma Gandhi）倡導非武力革命運動，終迫英國撤離，1947 年獲得獨立。在這期間印度的回教人主張成立巴基斯坦國，1947 年 6 月英國將印度分為印度和巴基斯坦兩個自治領，同年 8 月 15 日印、巴分治，而印度獨立，1950 年 1 月 26 日成立印度共和國。

印度政府和政治干預許多印度人民的日常生活既深且廣，以下是一些

常見的現象：

1. 大多數印度人民的生計依賴政府。要開店、做生意、進口、出口、公司擴張、水泥鋼鐵煤礦電力的生產、開設學校、組織協會、就讀學校、到公家醫院就醫等等都需要政府的許可。極大數目的中產階級在州或下級政府就職，這些公務人員要轉調、貸款、購屋、陞遷等等都要政府的批准。
2. 農民耕作用的種籽、肥料、燃料、水利、電力等等也都要向政府申請，農產品的價格、貸款、銷售等等都要政府的許可。
3. 政府決定那個村莊可有學校、道路、水利設施、自來水、電力等等都由政府決定。
4. 任何出國的人、物資、貨幣、國外契約等等也要政府的許可。
5. 新聞有自由，但報紙紙張的供應，政府廣告、廣播節目、影片等等都要政府的批准。
6. 低收入國民就業和住宅的建造、分配、地點選擇等等都由政府決定。

由於印度政府是人民生活的提供者也是規範者，人民也就不得不積極地參與政府事務和政治。因此印度人相信，在好的政府下，人民透過好的關係可自求多福，提高與生俱來的種姓地位。因此政治行動是他們追求經濟福祉和社會地位必要的手段。低階層的人要追求政治力量以改善他們的社會地位，增加教育機會，和影響政府的物價政策。高階層的人為了保護自己既有的地位和利益，必須使用政治影響力來阻礙土地改革，取得良好的教育機會和政府的工作。

政治參與最廣泛的方式是直接和地方官員、各級民意代表、和政黨的領導人接觸。為了接觸這些人，印度人通常是利用親戚朋友、種姓關係、社會關係。有的人會行賄賂，有的人會用選票。對大多數的政治人物和選民來說，政治不是意識型態或政策的選擇，而是行政和施惠。施惠是政治人物所提供的，也是人民所追求的。州議會的議員是人民最想接觸的人，因為他們和政府的關係最直接，而且也最方便接觸。在某些州，州級以下

的官員和民意代表手中握有的資源最多，如安排道路和學校的建設、取得商業執照、把小孩送進學校、取得貸款等等。因此這些人物也就成爲被追求最熱門的對象，也因此州級以下的選擇投票率也最高。

在英國引入選舉制度之前，印度已有兩個較具影響力的政治團體，一種代表地主階級，如「英屬印度協會」(British Indian Association)和「加爾各答地主協會」(Zamindar Association of Calcutta)，另一種代表都市的中下階級，如1885年所成立的「印度國會黨」(Indian National Congress，以下簡稱 INC)。兩種團體有一個共同點即在爭取和印度人和英國人的平等權利，包括擔任公職、公民地位、和參與公共事務等。

INC 內部也因不同的利益和意識型態而有派系。溫和派代表中上階級，比較傾向自由主義和社會改革，願意透過選舉參與政治和社會改革。主張積極參與地區性的選舉以取得政治權力。激進派代表中下階級，比較傾向印度教保守的風俗習慣，不願參與憲法和選舉的程序處理社會和經濟問題，主張杯葛地區性的選舉。在1920年早期，馬哈麻甘地(Mahatma Gandhi)開始將 INC 以群眾運動的方式將其訴求引入農業和工業團體，開始「不合作」和「公民叛逆」運動。

印度的回教人則不願參與 INC，而另起爐灶，於1906年成立「回教聯盟」(Muslim League)。「回教聯盟」有深厚的宗教和種姓(caste)觀念，基本上是居於有產的貴族地位。他們反對選舉政治的參與，並認爲選舉是印度教以多數壓制回教少數，並以印度教的中產地位來打擊回教的貴族地位的工具。

從1920年代開始，其他政黨在各地紛紛成立，如印度共產黨在各大城市，「公義黨」(Justice Party)在馬得拉斯(Madras)。但是由於當時群眾運動尚未蔚爲風氣，投票權尚未普遍化，選舉的範圍也很有限，群眾運動未成爲選舉的主要活動。但是選舉改變這些政治組織的結構，以便從事草根的政治活動，應付日益重要的選舉政治，如在地方設立黨部、推舉領導人、募款、準備文宣、和舉辦競選活動等等。

除了政黨之外，其他的社會和政治運動也在興起，如農民和部落運動反抗課稅，宗教運動（有的為保衛宗教傳統，有的為改革宗教傳統），城市居民要求改善教育制度等等。這些運動後來大多被政黨所吸收。印度人民的政治參與大多與這些社會運動和政黨有關。

參、印度的社會結構

印度的社會結構以多元尚不足以形容，而是多層和錯綜複雜的多元，也就是說印度有多元語言文化、多元宗教、多元族群、多元種姓、多元種族，加上地域性的差距。然而，印度社會亂中有序，多元而一體。每一個印度人都有上述多元中的兩種以上的認同，在每一個區域裏或多或少都有這些多元背景的居民。

印度有 18 種主要語言，844 種地方語言。印地語（Hindi）是國語（官方語言），約有 45% 人口使用，它也是 6 個州和直轄地的官方語言。18 種主要語言是：印地語（Hindi）、阿沙姆語（Assamese）、孟加拉語（Bengali）、古吉拉特語（Gujarati）、卡納達語（Kannada）、喀什米爾語（Kashmiri）、孔卡尼語（Konkani）、馬拉雅拉姆語（Malayalam）、曼尼普爾語（Manipuri）、馬拉地語（Marathi）、尼泊爾語（Nepali）、歐利亞語（Oriya）、旁加比語（Punjabi）、梵語（Sanskrit）、信德語（Sindhi）、泰米爾語（Tamil）、泰魯固語（Telugu）、和烏爾都語（Urdu）。有許多州是以語言而劃分的，所以極可能被各州訂為各州官方語言¹。

英語是受過教育的人的共同語言，原為唯一官方語言，1965 年後被列為第二附加官方語言，印地語成為唯一的全國性的官方語言，但是在加速工業化和國際化的影響下，英語仍然非常流行並且在日常商業活動和政府交流中發揮重大功能。

¹ 這是 Amazing India 網站的數字。印度觀光單位的網站則說印度有 350 種主要語言，1652 不同語言。

印度的宗教有其深遠的歷史根源，在其長久的歷史中，印度宗教傳播到其他地方，但也吸收了許多不同地方來的宗教。印度教（Hinduism）是印度最大的宗教，約佔全國人口的 82%，伊斯蘭教（回教）約佔 13%，其他主要的宗教有錫克教（Sikhism）約佔 2%，基督教約佔 2%，佛教約佔 1%，耆老教（Jainism）約佔 0.5%²。

印度憲法明定政教分離，但實際上極為困難。有些州如果絕大多數的人口信仰某種宗教，政教就很難分離，例如在泰米爾納都州（Tamil Nadu），印度教的廟宇都由政府經營，旁加比州（Punjab）的錫克族通常控制州議會。在印度，許多政黨是以宗教派系為主力。印度的政治，特別是在 1960 年之後，常見某種宗教的基本教義派要求政府機構要遵守某種教義，否則訴諸暴力的威脅。

根據古老的「摩奴法典」（Manu-smṛti），古代印度人被分為四個種姓（caste）：婆羅門（Brahmin），刹帝利（Kshatriya），吠舍（Vaishya），和蘇陀拉（Sudra），分別代表宗教祭司和神職人員，帝王貴族，平民農工商、和奴隸。此外還有比這四種更低的「賤民」（Untouchable），「賤民」自稱「達立特人」（Dalits，意為被壓制的人），甘地稱他們為 Harijan，意為「上帝的兒女」（Children of God），代表戰俘和違背種姓而結合被逐出種姓的人。英國殖民印度時代，將社區分為種姓和部落（tribe）以便有效統治（U.S. Library of Congress, 2006）。

印度獨立後廢除種姓制度，憲法明定不准階級歧視，但是今日的印度社會仍然保留著種姓制度的殘跡，積習難改，印度政府大致沿用英國人的社區分類以做為「平權措施」（positive discrimination）的根據³。社會菁英區定為高等種姓區，其他為低等種姓（或低等階級）區，低等種姓區又分為三類：第一類（最低層）叫「被歸類的種姓」（Scheduled Castes），也就是指「賤民」區；第二類稱「被歸類的部落」（Scheduled Tribes）區，

² 資料引自 Manas Website.

³ 印度的「Positive discrimination」相等於美國的「Affirmative Action」。

指不接受種姓制度而遠在森林或高山的區；第三類稱「落後階級」（Backward Classes）區，指種姓制度中最低等的蘇陀拉和前為「賤民」由印度教改為其他宗教的人的區。這三類社區都可享有「平權措施」，在教育 and 政府公職上享有特殊保障的優待，越低層優待越大。

時至今日，「平權措施」並未改變社會階級問題，高等種姓繼續保有高等地位，低等種姓仍然處於低等地位。這個政策反而造成社會的緊張關係，高等種姓的人認為他們的工作機會被保留給低等種姓的人而憤憤不平，而被保留的機會有時無人填補，低等種姓區之間也有這種緊張關係。被列為低等種姓的社區即社會和政治情況有改進也難被升級，而那些人可享「平權措施」也常引起爭執，造成許多政治、法律、和社會問題。

在獨立後印度的州界有些是根據語言和族群的差異而劃分的。但是各地的人也要求在州之內要根據文化、經濟利益、地方特色、和認同感來劃分。由於有些州或地區有其特殊的語言、宗教、和族群，各州和各地方之間難免會產生矛盾或衝突。

最重大的區域性政治運動應屬旁加比（Punjab）的爭端。旁加比州以屬錫克族人（Sikh）為主。從 1970 年代開始，他們要求更高度的自治和對錫克信仰象徵更高度的承認（如戴頭巾和給予錫克信仰中心的承認等等），以及一些經濟利益。激進份子訴諸暴力並杯葛國會選舉等。

在西北角以回教為主的 Jammu 與 Kashmir 州從印度獨立開始就一直有抗爭持續不斷數十年。主要的爭端也是地方自治權的問題，激進派也以暴力方式抗爭，造成 1947 和 1965 兩次的印度和巴基斯坦的戰爭。

在南部由共產黨領導的泰蘭加納（Telangana）運動為例。泰蘭加納是以泰魯固語為主的地區，想在印度獨立後脫離印度而獨立，中央政府在派兵弭平動亂後原想使以泰魯固語為主的地區從馬德拉斯分離出來成為 Andhra 州。Telangana 地區經濟比 Andhra 落後，但稅收比較豐富（因它徵收酒稅）而且控制該地區的水源地。在爭取到一些政治、經濟、和教育的利益後才同意和 Andhra 合併成為 Andhra Pradesh 州。但是後來的幾年動

亂仍然持續不斷。在這個運動裏，地區利益固然是最大的因素，但語言和教派的因素也很重要。

除了這些區域性的政治運動外，東北地區的 Assam、Meghalaya、Tripura、Arunachal Pradesh、Mizoram、Manipur 和 Nagaland，West Bengal 州 Darjiling 地區的尼泊爾人，在東印度高原和森林地區部落，在中北部西馬拉耶地區的人也曾經發動了分離運動。

印度獨立後第一任的總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）曾說，印度人民一方面以文化、共同命運、友誼、感情結合在一起，另一方面在印度存在天自然分離和破離的趨向（Muni, 2006）。但是從群體的（包括語言文化的、宗教的、種族的、種姓的、族群等等因素所形成的群體）多元和混雜到造成群體間的衝突是一個相當複雜的過程，在這過程中，群體的籬籬才會觸動，導致群體認同的意識和政治化。政治動員會導致群體運動的升高，在選舉時更會顯現出來。

群體的份子都會認為群體的分界線是很清楚的，且認為群體的總體特徵自然會造成群體的團結，但從動態過程的觀點來看，為了吸收和同化新的群體份子以及改變整體的特徵，群體的認同也有短暫的，也常改變。

在這過程中，一些「世俗的」或「非族群」的因素會扮演很重要的角色，這些因素包括政府、經濟發展的形態和速度、政治菁英和力量、和外來的顛覆。沒有這些因素，群體的轉化就不會有衝突性。所以說，在印度的政治裏，群體特徵的顯現不只是情感的發揮，更是政治利益和力量的介入。許多群體化的政治運動其實是由政治領導人的策動，再鼓動草根來進行，而不是草根的自動自發行爲。

肆、印度的國會選舉

印度仿照英國制度，採議會內閣制（parliamentary system）。印度的國會由總統、上議院（Rajya Sabha-Council of States）、和下議院（Lok

Sabha-House of the People) 組成。

總統係國家元首，由國會兩院及州議會組成之選舉團推舉，任期五年，連選得連任。總統選舉採「單一選票讓渡制」(single transferable vote)，當選必須取得過半數，如未過半數則採多輪選舉，直至過半數為止。選票的計算相當複雜。

印度總統基本上是國家元首，行使各種權力，如統帥軍隊、任命官員、發佈緊急命令、大赦特赦、宣佈召開及休會國會、解散國會（經由總理請求）、簽署法案使成法律等權力。總統最重要的權力應是任命總理和印度「部長會議」（即內閣，稱為 Council of Ministers）行使政府行政權。

總統應任命國會下議院的多數黨領袖為總理，國會如無多數黨則任命一位能結合數個黨以取得多數席位的領袖擔任總理。印度總理是政府的實質首長，領導內閣來運作政府。部長由總理挑選和分配職責，但形式上由總統任命。上述的總統權力的行使也要經總理的建議。

總理必須是現任國會議員或在被任命後 6 個月內當選國會議員。內閣可能由數個政黨組成，由選民直接選出的下議院負責，因此下議院是印度政治權力的中心。如果內閣的政黨在下議院居於少數，則其壽命決定於下議院的信任。

上議院由各州議會（Vidhan Sabha）間接選舉產生，各州依人口數目分配名額，總共選出 238 名，另由總統提名 12 名代表文學、科學、藝術、社會工作等等專業。上議院議員任期六年，每兩年改選三分之一，不受解散，由副總統擔任主席。

上議院與下議院共享立法權、對總統及最高法院與高等法院法官之彈劾權、修憲權、戰爭及緊急命令同意權，如遇兩院有不同意見時，召開聯席會議解決（但通常是以下議院意見為準，因下院人數比上院多一倍）。有關國家的稅收和支出的立法，只有下議院才能提出。在國家發佈緊急命令之前後，如遇下議院被解散，則下議院成為實質和法律的國會。上議院無倒閣之權。州所管轄之事務經上議院（下議院不可）三分之二之同意得

將之定為全國性之事務交由中央立法。

下議院議員由人民直接選出。印度憲法規定下議院總席次不得超過 550 名，目前由 543 個選區各選出一名（直轄區佔 20 名，總統得提名兩名代表盎格魯印度人），採「單一選區、先驅得點」（single member district, first past the post）選制。下議院的選舉每五年至少選舉一次，但遇國家緊急狀況時得延長一年，如被解散則有可能提早選舉。

除了與上議院共享之權力外，下議院有幾個獨特的權力：第一是可對政府發動不信任案，但同時總理得請求總統解散國會。第二，國家稅收及支出法案只能由下議院提出，通過後送上議院，上議院必須於 14 天內決議，如不決議或拒絕，法案視為通過。由於這兩項權力，下議院得以制衡行政部門，下議院實為印度政府權力的重鎮。

印度制憲時曾就印度的選舉制度有很長的辯論，西歐國家所通行的「比例代表制」也曾被考慮，甚至得到許多制憲代表的青睞，最後決定採取「單一選區、先驅得點」（FPTP）選制的主要原因印度是一個非常多元的國家，尤其是印度經濟落後、社會複雜，極需穩定的政府來從事發展，FPTP 選制較可避免國會的的多黨而求政府的穩定。

在這個選制之下，當選人往往只得相對多數票，只要是小小的得票總數改變就會大大的影響總席次。下議院的選舉結果得票率與席次從未成正比。由於當選人只得相對多數而非絕對多數，種姓、宗教，或地區的支持票很容易互相抵銷。但是這種選舉制度還是得到相當大的支持，部分原因是對低下階層的保障措施⁴。

INC 從 1950 年到 1977 年間皆贏得國會多數，維持相當穩定的政府。從 1977 年以後，在野黨推出共同候選人和 INC 對抗，INC 的多數地位遂消失，在野黨在 1977 年、1989 年、和 1999 年三次選舉勝利，組成聯合政府，總理也常因國會政黨的分裂或倒閣而提早下台，政府極不穩定。

值得特別一提的是印度的選舉行政。上面提到，印度地廣人多，社會

⁴ 印度憲法保障約 22%的席位給低下階層，33%給婦女。

結構又極複雜，選舉事務是極為龐大艱巨的工程。印度憲法規定國會選舉由獨立的「印度選舉委員會」(Election Commission of India) 職掌，其職責包括造作選舉人名冊，監督候選人的提名，辦理政黨登記，監督競選活動和經費，促成媒體報導，設置和管理投票所，計票，和宣佈當選名單等等。

「印度選舉委員會」設有一名主任委員和兩名委員，由總統提名，下議院通過任命。下議院得彈劾委員。委員會下設秘書處，全職工作人員超過 300 人，臨時工作人員可高達數十萬人。

印度在 1990 年代發生許多與選舉相關的暴力、賄賂、恐嚇等犯罪事件，「印度選舉委員會」採取積極的措施加強選舉行為的規範。印度原有一個由各政黨自願簽署的「競選公約」，由法院執行，但效力不彰。「印度選舉委員會」在 1996，1998，1999 三次大選時強力執行禁止在建築物或牆上張貼競選廣告及禁止各種車輛上裝設擴音器的法令，贏得印度人民的贊許。它也強力執行禁止政府機關或官員在宣佈選舉後許諾建造道路、自來水等工程的經費補助，禁止政府官員藉公務旅行或利用公務設備（如公務交通工具）從事競選活動，禁止在宗教敬拜場所或以種姓、宗教、社群的訴求從事競選活動。

伍、印度的政黨消長

印度政黨相當繁多複雜，在被官方所承認的政黨中，目前有 6 個全國性的政黨，47 個州政黨，有 9 個政黨未被官方承認但在國會下議院獲有席位。另有 730 個未被官方承認但有登記在案的政黨，也有 30 多個組織未向官方登記但自稱為政黨⁵。

INC 的基盤最廣，從富有到貧窮、從上層階級到下層階級、從商人政

⁵ 根據印度選舉法規，在四個州以上被認定的政黨為全國性政黨；在各州得到某數量的選票或席位的政黨可被認定為州政黨，至於選票和席位數量各州規定不同；被認定為州政黨者得保有選舉符號的權利；許多政黨雖有登記但尚未被認定為州政黨；有些自稱政黨但未登記。

府官員到農民工人，以及宗教的少數族群如 Punjab 州的錫克人和 Kerala 的基督徒及各地的回教徒。

偶爾取代 INC 執政的 Bharatiya Janata Party (意指 India People's Party) 及其繼承或衍生的政黨主要支持者來自印度民族主義者 (Hindu nationalism)、各地上層社會、及都會的中產階級包括商人和政府人員。它和極端主義的 RSS 有很深的掛鉤。它主張印度國族至上，保存或恢復印度的傳統文化和語言，和強力的國防包括核子武力。它反對地方方言和共產主義。

Dravida Parties (意指印度南方的政黨) 及其衍生的政黨主要的訴求對象是南部的地方文化至上者 (cultural regionalism)，主要支持者來自印度南方反對婆羅門階級的中下層社會人士。Tamil Nadu 州是其大本營。

Akali Dal 及其衍生的政黨的主要訴求對象是地方宗教至上者 (religious regionalism)，特別是 Punjab 州的錫克人，它的主要支持者來自回教徒，主張建立獨立的錫克國家。

Lok Dal 及其衍生的政黨起源於印度人口最多的 Utta Pradesh 州，主要支持者來自中下階層的農民或低層種姓的選民，主要是為中下階層的農民爭取所需要的農信、灌溉、農具燃料、肥料、儲倉等等。

印度共產黨早在印度獨立前就成立，但在第二次世界大戰後才成氣候，並於 1957 年在 Kerala 州贏得州議會選舉的勝利。其主要訴求是打破印度的封建社會，要求階級鬥爭，和前蘇聯共產黨有密切關係。主要支持者來自各地的中下階層。因理念問題，該黨於 1964 年分裂為 Communist Party of India 和傾向正統馬克思主義的 Communist Party of India (Marxist)。

印度的政黨分分合合，黨名頻頻改變實在難以逐一追蹤且意義不大。

印度獨立後的 20 年 (1950-70) 可稱之為各黨自由競爭，但一黨 (INC 黨) 獨大的體制。INC 不但在國會和各州議會的席位獨大 (但在大多數的選舉並未取得過半數的選票)，其政黨的組織也最大和最嚴密，因此其他政黨沒有取代其主導議會的可能性，其反對只能透過 INC 的議員來反對，

換言之，印度政治的主要鬥爭在 INC 內部，而不是在 INC 與反對黨之間，所以在政治上 INC 比其他國家的正式機關還重要。這是印度政黨政治的特色之一。

在這樣的體制下，在野黨為避免其議員被 INC 所吸收，本身要發展出很有力的意識型態和嚴密的紀律。INC 所以能夠維持其獨大地位是因其黨內有很大的代表性，有足夠的伸縮性，有內部的競爭性。它隨時準備要吸收黨外的團體或運動以消耗這些團體或運動的力量。就大環境而言，INC 獨大的現象有幾個因素：印度高度多元和複雜的社會結構阻礙兩極化的發展和 INC 的聯盟的矛盾，印度傳統的調解的習俗和價值，種姓制度所帶來的多元代表性。當然 INC 本身所具有的分配政治和社會資源的能力也很有關係。

從 1967 年到 1976 年，印度政黨呈現另一種現象。這段期間 Indira Gandhi 擔任總理。在 1967 年的選舉 INC 雖然仍在國會贏得大勝，但小黨的得票率大增，且輸掉六個州，下議會的席位降到 51.9%，使 INC 的執政表現開始受到選民和反對黨的質疑和批判，也使其他政黨開始有黨對黨的競爭的空間，INC 與反對黨之間的也互有跳槽的情況，在 1969 年 INC 有分裂的現象⁶，中央與州之間的關係也開始產生惡化。

在 1971 年，INC 獲得大選勝利，得票率雖未大增，但席位又回復到 64.5%，使原本看似要結束的「一黨獨大」的局面起死回生。Indira Gandhi 決定採取比較對立的姿態來看待反對黨，對自己黨內的紀律也要求嚴格，放棄黨內由下而上的民主做法，一切由上而下。

由於幾個因素（包括中央集權降低黨內領導人處理衝突的能力，Indira Gandhi 刻意創造州級領導人的互相鬥爭，放棄談判的機制等）使 INC 黨內的衝突不斷，減低其處理重要社會和經濟問題的能力。

1974 年在 Jayaprakash Narayan 的領導之下，一個新的反對運動力量

⁶ 在 Indira Gandhi 領導的時代，INC 曾分裂為 Indira 派（稱為 INC-Indira）和非 Indira 派（稱為 INC-Old）。

產生。Indira Gandhi 的反應相當激烈，認為它是一個由外國主使、反國家、反政黨的叛亂團體。反對勢力也不甘示弱以絕食和其他擾亂的方法施加壓力。Indira Gandhi 在她的兒子 Sanjay 協助下，以威脅、抹黑、暴力等手段相向。社會開始動亂，最後 Indira Gandhi 不得不在 1975 年宣佈緊急命令。

在此期間，被認為是全國性的政黨，除了 INC 有全國性的實力之外，其他政黨都只有在地方上有實力，如共產黨在 West Bengal，附近的 Tripura 和 Manipur，及南部的 Kerala 以及 Assam、Bihar、Andhra 的少數地區。社會黨的實力則在於 Bihar、Uttar Pradesh 和 Bombay。Jana Sangh 黨的勢力限於使用印度語的地區。

在 1977 年的選舉幾乎所有的反對黨結合成立 Janata Party，以 Bharatiya Lok Dal 為首，打敗 INC，取得執政權。從 1977 年到 1984 年呈現另一個階段的政黨態勢。有幾個現象值得一提。第一，選民，特別是低下階層的選民，開始覺醒，對政黨和政治領導人與選民之間的關係有更深的認識，對政黨的主張和要求更多。各個政黨（特別是基盤廣泛的 INC）難以處處討好，而要尋找清楚的選民基盤，使印度的民主越來越複雜，社會也越來越難統治。

第二，政治機構包括政府機構和政黨（特別是 INC）的理性、開創性應付社會壓力和需求的能力減退，其原因固然是政黨內部的僵化，主要還是 Indira Gandhi 的中央集權化和反制度化的統治方式使然。

第三，過去執政黨在每次大選通常會贏，這段期間內通常會輸。

第四，政府應付社會問題的能力和信心降低，在 1980 年和 1984 年間 Rajiv Gandhi 甚至捨棄政府而訴諸於民間的機構。

第五，社會和政治背道而馳，社會團體轉向內部尋求資源來解決問題，不再依賴政黨、政治人物和政府機構。

第六，過去政黨和其社會支持的基盤的界線很明顯，這段期間這個界線不管是全國性或地方性都逐漸模糊。其結果是選民要求政黨要發展明確的社會支持基盤。

最後，中央層和州層次的政治關係逐漸分離，最明顯的現象是地域性政黨的發展，即使是 INC 也有這種現象。

這些現象所造成的結果是從 1977 年到 1984 年間政黨之間、政黨內部的競爭變得比較激烈，政黨百花齊放，分分合合，造成了政黨制度的不穩定，中央及州層次的執政黨常常更替，出現個人化的政黨，許多領導人似乎是突然冒出。

1984 年 10 月 Indira Gandhi 被暗殺，兒子 Rajiv Gandhi 繼位。1984 年底的第八屆下議院大選，Rajiv 所領導的 INC 獲得大勝，得到 49.1% 的選票（席位則佔 78.5%）。Rajiv 所以能得到勝利的原因很多。首先，Indira Gandhi 的死亡必然會有一段哀悼和同情的時期，政客們對他的意向和做法也尚不熟悉，不便輕舉妄動或大肆炒作。其次，他改變了比 Indira Gandhi 強硬和對立的作風，對各地方、各政黨、和社會運動採取比較懷柔的態度。再者，他的政府說服「印度選舉委員會」在競選的高潮時宣佈翌年（1985）三月舉行州議員選舉。INC 政治人物為了能在州議員選舉獲得提名和取得資源，也不敢對他和黨太過囂張，使 INC 有團結一致的景象，對選情有利。

但是好景只是假象，選後 INC 的鬥爭及地方的問題立刻開始，Rajiv 似乎無能妥善處理。此外，由於政府的功能不彰，右派的社團至上主義（communalism）特別是印地教基本教義派逐漸抬頭，左派的馬克斯主義也步步進展，而 Rajiv 的 INC 和政府都不能有效地應付。1989 年的大選 INC 的得票率降到 39.5%，席位更下滑到 37.2%，退出執政，在 1991 年 Rajiv 也被暗殺，INC 又陷入低潮狀態。

在 1991 年的大選因為 Janata Pary 聯盟的分裂和 Rajiv 被暗殺所引起的社會使又 INC 恢復第一大黨的地位，由 P.V.N. Rao 擔任黨領袖並組政府。但此後 INC 的政府貪污腐敗的行為頻頻出現，在 1996 年的大選，INC 失去第一大黨的地位，被 BJP 黨取代。1997 年 Rajiv 的遺孀 Sonja 加入 INC，注入一些新希望，在 1998 年成為 INC 的領袖，但當年的大選，INC 仍不敵 BSP 黨，1999 年的大選也不敵 BJP 黨，成為下議院第二大黨。在 1999

年的大選，Sonja 贏得下議會的席位。

在最近一次的大選（2004 年），BJP 黨在執政六年後其所領導的「全國民主聯盟」（National Democratic Alliance）會勝利，孰料卻被 INC 所領導的「聯合進步聯盟」（United Progressive Alliance）打敗，喪失執政權。

BJP 黨是一個保守的政黨，曾被政敵指控為恐懼外國、種族主義、和法西斯主義的組織。它對國土的問題採取很強硬的立場對抗鄰國，曾因利用宗教問題來獲取政治利益，引起回教徒的反感。它高唱社區至上主義，利用情感的訴求，製造不少的暴力事件。這次大選的失敗一般咸認為係低層選民對政府經濟改革的強力反彈。

2004 年印度選舉結果的令人意外其實和印度政黨和社會的複雜狀況有關。在印度獨立後的歷史上，Gandhi 家族幾乎可和印度劃上等號。這次 Rajiv Gandhi 的遺孀 Sonia 領導 INC 再度取得執政權，她的兒子 Rahul 也取得國會的一席，是否意謂 Gandhi 家族又將在印度的政壇馳騁一段時間，目前尚難預料。

陸、結論

法國著名社會學家杜瓦傑（Maurice Duverger）發現「多數決的選制自然會造成兩大黨的政黨體制」的法則。後來學者們也發現，在採用「單一選區、先驅得點」選制的國家，絕大多數亦形成兩大黨的體制，最著名的例外是蘇格蘭、英國、加拿大、和印度，這些國家都不能算是兩黨體制的國家。加拿大和印度都是土地非常廣大、實行聯邦制的國家，土地廣大和聯邦制都容易產生地方的政治勢力，造就有全國性實力的地方政黨。除了這兩個因素之外，印度錯綜複雜的社會結構應是造成多黨現象的主要原因。

自從 1980 年代中期 INC 失去國會絕對多數和執政權以來，印度國會一直是靠多黨來組成聯合政府，而非屬 INC 和 BJP 的國會席位接近一半，換言之，聯合政府的基礎不甚穩固，印度的政情難以穩定。

印度民主的危機存在於聯合政府的脆弱，分崩離析的在野黨，地域的差距，和族群、文化、宗教、和社會的多元。近年來印度兩大政黨 INC 和 BJP 都需靠聯盟來組政府，表面上形成兩大勢力的現象，但這種現象離形成穩定的兩黨政黨體制似乎還很遙遠。

近年來印度的經濟成長很大，總量經濟的數字很亮麗，但絕大多數的印度人的生活仍很貧困，因此以意識形態或如 BJP 以「feeling good」、
「shinning India」的競選口號並未發生作用，反倒是 INC 對一般人民生活的訴求較能打動選民的心，這也證明印度將來的執政黨必須以照顧一般民眾的生活為優先，才有持續執政的可能。

參考書目

- Muni, S. D. 2006. "Ethnic Conflict, federalism, and Democracy in India." (<http://www.unu.edu/unupress/unubooks/uu12ee/uu12ee0j.htm>) (2006/10/13)
- Manas website. n.d. "Indian Religions." (<http://www.sscnet.ucla.edu/southasia/Religions/religions.html>) (2006/10/13)
- U.S. Library of Congress. 2006. "Caste and Class." (<http://countrystudies.us/india/89.htm>) (2006/10/13)

Political Participation and Parliamentary Elections in India

Shane Lee

*Professor, Department of Translation and Interpretation Studies
Chang Jung Christian University, Kway Jen, Taiwan*

Abstract

India's government and politics have a powerful effect on the daily lives of its people. Since the government provides for and regulates much of what they can do, people cannot help but participate in government affairs and politics. India has a long history, a large population, and covers extensive land; Indian society is extremely diverse. Factors such as languages, religions, tribes, the caste system, and regional disparities strongly influence political parties and the choices of the electorate. India has adopted a "Single Member District, First Past the Post" electoral system, but it has not created a stable two-party system. India has formed many political parties that have been frequently divided and (re)combined, with their names often changed. In the 20 years following independence, the Indian National Congress Party (INC) was the dominant party; in the 1960's through the 1980's, a multi-party system with limited competition was formed; in the 1990's, several parties formed coalition governments; and in the last two general elections (1999, 2004), parties created two large alliances to compete, but they remained independent from one another. The results of the last two general elections have demonstrated that appeals to the daily lives of the people rather than ideological slogans have been more effective in garnering party votes. It is quite remarkable for an extremely diverse society like India to sustain its democratic system, but the weak coalition government, the disintegrated party system along with regional disparities, linguistic and religious differences, and social cleavages still threaten India's democracy.

Keywords: political participation, diverse social structure, India National Congress Party, single member district, first past the post.