

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*

吳得源**

政治大學國際關係研究中心中國政治研究所助理研究員

摘要

印度號稱是世界上人口最多的民主國家，其實踐民主超過半世紀而不墜；但在社會上窮人數目居高不下、近年有關選舉或宗教暴力事件層出不窮以及語言與族群等社會分歧嚴重等等條件下，多年來卻也一直被視為不利於民主的穩定與深化，可說是亟待解釋的民主特例。鑑於一國民主實踐程度，多少可從政黨體系的演進作觀察，本論文旨在探討印度政黨政治的發展過程與所具備的主要特徵。本文先簡介近代印度聯邦層級的政黨成長史，從而帶入當代印度的五個主要全國性政黨。隨後，論文分析印度政黨體系發展的五個階段：從單極過渡到多極型態，目前似有朝兩極演進趨勢；並就政黨互動型態、意識型態範圍轉變、數量多寡及聯邦與省級政黨消長型態變化等方面歸納出四個主要特徵。最後，論文並兼論印度政黨政治在「自由競爭」與「協商包容」面向民主實踐的意涵。

關鍵字：印度政黨體系與政黨政治、無所不包政黨、多元社會、協和式民主、民主的自由競爭、民主的協商包容

* 本論文初稿原發表於台灣國際研究學會主辦的「瞭解當代印度政治」學術研討會，台北，台大社會科學院國際會議廳，2006年11月11日。論文的修改得力於會場上主持人台灣大學國家發展研究所洪鑣德教授、以及評論人暨南大學東南亞研究所李美賢副教授的指教與剴切指正，以及其他匿名學界人士的賜教，在此一併致謝。

** Email: dywu@nccu.edu.tw

壹、前言

擁有超過十億人口，印度號稱是世界上人口最多的民主國家。事實上，印度早在尚未脫離英國獨立期間即已實施議會民主。回顧其二次大戰後的政治發展歷程，其中雖歷經一些波折，其實施民主已超過半世紀。這不只成為開發中國家的一大異數（anomaly），也堪稱是老牌民主實踐的主要典範之一，更是許多持「亞洲價值」論調、對西方民主制度適用性存疑者心中的一大迷樣（puzzle）。

尤其，印度民主在當代時空條件下更具有獨特的意義。新近印度的宗教基本教義主義的方興未艾，雖造就其政黨派系競爭的白熱化或惡性化以及有關選舉與族群暴力事件有日趨頻繁的趨勢，但印度的民主實踐相當程度上卻仍能歷久彌新。再者，在窮人總數居世界之冠而社會貧富差距懸殊，加以具有族群、語言文化或宗教等社會分歧性（social cleavages）極高的多元社會（plural society¹）等等特徵下，印度在許多比較政治學者或觀察家眼裡，實施民主的條件可謂先天不良，前景往往不被看好，比起其他許多開發中國家，其民主實踐勢將面臨更嚴峻、更複雜的挑戰。在這種種情況下，相較於一些如前蘇聯與南斯拉夫等多元社會的瓦解，多年來印度何以仍能維繫民主體制於不墜？未來，其能否進一步將其民主治理永續化？這些問題多年來已構成關心比較政治發展與政策治理學者或實務界人士的大困惑。

的確，從學界角度來看，許多研究民主制度與條件的學者，多年來即已將印度視為亟待解釋的特例。就此而言，三項學術例證應足以說明。首先，如同 Arend Lijphart (1996)所指出的，John Stuart Mill 認為民主要在高

¹ 「Plural society」和「pluralist society」在中文上，一般均譯作「多元社會」，但在意義上是有所區分：前者指的是一特定社會由繁多不同包括諸如語言、宗教文化或族群等社會分歧類別團體所構成；後者則指一個民主開放社會通常所具有多重壓力團體及民間自由結社特徵者，通常也往往隱含在政策制訂上的「多元主義」（pluralism）。

度多元社會生根「幾乎是不可能的」，印度的實踐不但否證（falsify）此一假設，更給予 Lijphart 等學者所建構的「協和式民主」（Consociational Democracy）發揮解釋的空間，這也是 Lijphart 最近 1996 年發表在 *American Political Science Review* 所著眼所在²。其次，專研印度的有名政治學者 Myron Weiner 也發現，印度民主的成功，與一般常識性假設相左的是，其所伴隨的高度政治暴力的現象（Weiner, 1989: 9）。最後，就 Seymour Martin Lipset 有名的民主的社會經濟先決條件命題（1959）來看，印度龐大的貧窮人口以及超過半世紀的民主實踐，確實不太搭配。因此，研究印度的相關民主實踐有其特殊的學術價值。

長久研究民主條件的 Lipset（2000: 48）曾斷言「政黨創造民主，除非從政黨著手，否則當代民主是不可能實踐的」³。因此，一國民主實踐程度，至少應可以從政黨體系的演進作觀察⁴。就此而言，印度的實踐更是一種迷惑。畢竟，印度不但是人口多，其政黨數量之多、種類的繁複，更是世界數一數二。更有甚者，當代印度政黨體系所包含政黨數目之多，不只呈現在全國性政黨層次，更表現於地方政黨層級之上。以最近印度大選的發展趨勢來看，在印度聯邦政府的執政黨毋寧說是一個執政聯盟，其所包括的不只是聯邦層級的全國性政黨，更涵蓋許多地方性政黨。這種將「地域主義」色彩融入全國性政黨政治，可說是當代印度民主政治的一大特徵。另外在許多承襲英國內閣制（parliamentary system）及單一議席多數決制（single-member plurality system）（另有稱 first past the post system）傳統的國家中，印度政黨參與選舉的龐大數量、政黨時分時合以及社會分歧嚴重，對一向習於將該兩項英式傳統制度和多數競爭型民主型態（majoritarianism）或兩黨政治型態聯想在一起者，無異更是一大異數。

² Arend Lijphart 認為「協和式民主」理論正可提供一種解開前述印度民主持續不墜之謎的有力貢獻。有關此一部份在本論文後面另將就此一部份作評述。

³ 原文是：“Political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of parties.”

⁴ 這一命題也是本一論文所持的基本假設（basic assumption）所在。

凡此種種，均可說明印度政黨體系值得探討的價值所在。

政治與社會現象的研究通常不脫「行為者」(agent)、「結構」(structure)及其間關係的探討，政黨政治與體系分析亦不例外；同時，政黨也是國家與民間社會互動的主要環節。尤其，在民主國家中，政黨被視為代表並匯集社會不同利益，並追求透過國家機制的掌握、將彙整之利益直接形諸於黨綱並推動於政策制訂的主要行動媒介，也是社會不同勢力將其利益與看法反映於國家政策制訂上的主要代表機制。本文旨在探討印度政黨政治與體系輪廓，主要焦點將放在全國性政黨的行為者之上，其中也將觸及若干聯邦層級選舉，力求兼顧行為者與結構兩者，期能促進我們對其政黨政治與民主實踐的瞭解。本論文將先簡介近代印度政黨成長史，從而帶入印度現有聯邦層級的主要政黨及其政黨體系演進階段，接著再歸納當代印度政黨體系發展的主要特徵、未來展望以及對其民主實踐的意涵。

貳、近代印度政黨發展歷史與主要政黨簡介

具現代意義的印度政黨，可以說出現在十九世紀下半葉⁵。1885年英籍印度官員創立「印度國民大會黨」(Indian National Congress, INC 或“Congress”，以下簡稱「國大黨」)。雖然其建黨宗旨在代表印度民族的根本利益，在初期國大黨是效忠於英國殖民統治、主張對殖民主義進行改良。時至二十世紀初期，國大黨內部出現激進派，全黨大會也通過了要求實行自治的政綱。同時，隨著印度教與回教教派間的矛盾日益明顯，加上英國殖民主義者的挑撥分化，分別以回教及印度教為訴求的教派性政黨陸續出現。

聖雄甘地(Mohandas Gandhi)在1915年從南非返回印度，為國大黨注入新的新的思想活源。1920年國大黨特別會議接受了甘地非暴力不合作運動作為爭取自治的基本手段，從此也確立甘地在國大黨的領導地位。同

⁵ 本節部分簡介內容，中文部分可參考林良光(1995)。

時，第一次世界大戰的爆發也促成了印度民族主義火苗的散播。英國殖民當局對印度人民的搜刮，也未能實行印度民族主義者所期待的實質自治。一些較激進的民族主義者開始覺醒，一些鼓吹民族主義的政黨也陸續出現。地方上如 1920 年成立的阿卡力（Akali）黨以及得拉為達（Dravida）聯盟，均歸屬此類。同時，在 1917 年俄國大革命的鼓舞下，印度共產黨（Communist Party of India, CPI）也在 1920 年在中亞地區成立。印共的成立初期雖缺乏群眾基礎，對殖民當局構成潛在威脅，而備受壓制。

隨後印度民族主義出現新的浪潮。1927 年國大黨接受尼赫魯（Jawaharlal Nehru）等要求民族獨立的政治主張。殖民當局對印度方興未艾的民族主義浪潮，採取更為高壓的手段壓制。國大黨一些溫和派的退縮，造就了一些具有社會主義思想的勢力的抬頭。他們在 1934 年成立了國大社會黨，這也是印度形形色色社會黨籍派別的雛形。自此，國大黨內派系鬥爭更具有意識型態色彩。1948 年國大社會黨脫離國大黨，成立社會黨。

1935 年英國殖民政府公布「印度政府法」。根據此一法律，印度在 1937 年舉行選舉。結果，國大黨在 11 省中的七個省取得勝利。但在選舉過程，國大黨排斥回教聯盟，因此國大黨與回教聯盟的關係變得衝突不斷，回教聯盟也醞釀要獨立建國。至此，印度的民族獨立運動，一方由國大黨領導，代表印度教與回教勢力反對英國殖民統治，另一則由回教聯盟為代表的回教建國運動。直到 1947 年印度與巴基斯坦分治，兩種民族主義的鬥爭才告一段落。

隨著印度的獨立，印度的政黨制度，便以國大黨為軸心，慢慢呈現多黨競爭局面。地方性政黨與教派政黨從 1960 年代中期開始挑戰國大黨的權威。從 1970 年代下半期起，國大黨在中央的政權也陸續遭受衝擊。大致而言，當時國大黨之所以能在聯邦政府繼續執政，主要不是本身強大或獲得群眾的支持，而是由於反對勢力過於若小、分散，內部派系鬥爭所致。然而，這種一黨支配獨大的局面，在後來的發展中逐漸有所改觀，這也涉及戰後印度政黨體系的演進。在進入這一主題前，以下將先簡介當代印度

五個主要全國性政黨⁶：國大黨、人民黨（Janata Party; Janata Dal, JD）、印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）、印度共產黨（CPI）與印度共產黨（馬克斯主義者）（Communist Party of India (Marxist), CPM）。

一、國大黨

在 1885 年成立之初，國大黨可說是知識份子、地主、商人等菁英的政治俱樂部。聖雄甘地的加入逐漸將國大黨轉化為具草根性、群眾性的政黨。印度獨立後，尼赫魯包容印度社會不同宗教、語言等社會勢力，極力將他們納入國大黨的既有代表機制之中。因此，國大黨在戰後二十年間，得以持續維持執政地位。事實上，除了 1977-79、1989-91、1996-2004 年間外，國大黨一直掌握聯邦人民院（Lok Sabha）多數席次而處於執政地位。從 1960 年代後期起，由於內部派系鬥爭惡化，國大黨在省級議會選舉中接連受挫，黨內分裂也接續不斷。其中，最著名的為 1969 年英地拉·甘地（或稱「甘地夫人」）（Indira Gandhi）出走另立國大黨（英派），與國大黨（組織派）並立而存。至 1987 年，在 17 個省級議會選舉，國大黨已在 9 省失利，以致當時全國 25 省中，有 11 個是由非國大黨（英派）執政，往後大致情況是，全國半數左右的省級執政權是操縱在非國大黨手中。

國大黨在意識型態上雖主張社會主義，卻也支持溫和議會民主路線。就此而言，最明顯的說明，莫過於黨章所確立的成立宗旨在於：「為印度人民某求福利與進步，以和平與合法手段在印度建立一個以議會民主制為基礎的社會主義國家。」因此，國大黨在政治光譜上大致可視為是一中間偏左的政黨。儘管如此，在不同領導人執政時期，其政策方向是有所區隔的：概括的說，尼赫魯與英地拉時代，明顯強調國家在發展政策上的積極

⁶ 曾參與印度國會大選的全國性政黨約在 6 到 9 個之間（詳如第四節表一），但有些曇花一現，在此僅簡單介紹 1960 年代以後固定參與且具相當影響力或者在 1990 年代後活躍聯邦政治舞台者。這五個主要政黨在 1990 年代及以前的大致發展，可參閱 Grover (1990)、Hansen and Jaffrelot (1998) 或 Kohli (2000)。

主導與保護角色 (State-directed development)；相對的，1980 年代後的拉及夫·甘地 (Rajiv Gandhi)，特別是拉奧 (Narisimha Rao) 執政時代，政策則有走向親商或經濟自由化的趨勢 (Kohli, 2004: 257-88)。

二、人民黨 (Janata Party, JNP，或是後來的 Janata Dal, JD)

人民黨曾在 1977 年、1989 年分別擊敗國大黨而組成短暫的聯邦政府，也曾在 1996 至 1998 年間透過其所加入的「聯合陣線」(United Front) 政府執政，但隨後在 1999 年大選慘敗而未能贏得任何國會 (人民院) 席次，進而失去全國性政黨地位⁷。人民黨可以說不是一個單一、組織嚴謹的政黨，特別在 1970 年代中發展初期，是由反對英地拉的一些小黨聯合籌組的，其成員的意識型態也往往南轅北轍。在後來的發展中，人民黨雖大抵可歸類為中間偏左的政黨，其選舉期間所結盟的對象往往也涵蓋左派 (CPI/CPM) 與右派 (BJP)，執政期間通常不長。

三、印度人民黨 (BJP)

BJP 是 1979 年下野後的人民黨 (Janata Party) 分裂而來，並在 1980 年 4 月組成，其成員即包括人民黨以及國大黨 (組織派) 的部分人員。該黨成立後力量開始茁壯，尤其在一些省級議會選舉一躍成為最大反對黨。更在 1980 年代中期藉助於不同宗教間特別是印度教與回教徒間衝突的議題，成功提高其作為維護印度教利益的形象。1989 年 9 月印度人民院選舉，更提出迎合印度教徒需求的競選訴求，獲得空前的 88 席，僅次於國大黨 (英派) 以及人民黨。1991 年大選更進一步在人民院 503 席中獲得 119 席，成為人民院最大反對黨。1996 年 5 月大選在 A. B. Vajpayee 領導下，BJP 首度取得過半數勝利而躍居執政地位。雖然 Vajpayee 當時掌握的執政權時間極短，隨後在 1998 年 3 月大選 BJP 贏得 177 席，與其他盟友共同取得

⁷ 印度選舉委員會有一套認定全國性、省級、或被認可政黨的規則，將在第四節作說明。

545 席中的 250 席，由 Vajpayee 出任聯合政府總理。後來聯合政府垮台，在 1999 年 9 至 10 月間的大選，由 BJP 領導的選舉同盟取得 298 席得絕對多數。截至 2004 年大選失利於國大黨，BJP 順利且空前的完成一個非國大黨近五年的任期。

BJP 在思想與組織上，本質上多較接近印度教派，但後來發展中，就開始強調世俗主義與多樣性是印度民族主義的基礎，執政後有漸向溫和中間路線靠攏的趨勢；但隨著 2004 年大選失利，黨內路線之爭明顯浮上檯面。

四、印度共產黨（CPI）

印共是在 1920 年在蘇聯中亞的烏茲別克共和國首都塔什干成立的，1933 年加入共產國際。初期因不見容於英國殖民當局，印共活動因而轉入地下化，1946 年並曾在印度南部發動農民武裝革鬥爭，歷時五年。印度獨立後，黨內發生革命與議會路線之爭，直到 1951 年始決定停止武裝革命，改走議會路線。1957 年並首度在可瑞拉（Kerala）省議會選舉獲得多數席位而執政。在 1960 年代，黨內對國際共產主義運動的推動與國內政策看法分歧日趨嚴重，終以分裂收場。其後，CPI 在許多國內政策上明顯支持英地拉領導的國大黨（英派），算是左翼陣營中較溫和的政黨；在外交政策上則有支持親蘇聯、反中共的傾向。

五、印度共產黨（馬克斯主義者）（CPM）

CPM 是 1920 年成立的印度共產黨（CPI）在 1964 年分裂而來。初期兩個印共組織名稱仍維持為 CPI，直到兩年後分裂出來的勢力才改用 CPM 名稱。1967 年 CPM 與 CPI 和其他小黨組成的選舉同盟，在人民院選舉獲得 19 席，並在西孟加拉（West Bengal）與可瑞拉（Kerala）省議會選舉獲得執政權。自此以後，除少數間斷外，CPM 大致均能單獨或聯合其他左派政黨確保這兩省的執政權，成為 CPM 進軍聯邦政治的大本營。CPM 雖然以共產黨為名，實質上認同議會民主，走西方諸如英國工黨或德國社會

民主黨的溫和左派路線，但一般認為政治立場上較 CPI 相對激進些。在 2004 年大選前後，CPM 更史無前例的與其過去夙敵國大黨結成盟友⁸。大選後雖拒絕加入國大黨領導的聯合政府，卻透過左派陣線掌握關鍵的 63 席位，左右國大黨聯合政府的施政方向。

參、戰後印度政黨體系的演進與五個主要階段

一般分析 1947 年印度獨立後政黨體系的發展，多認為當代印度政黨體系是由國大黨一黨支配主導的多黨競爭型態，逐漸進入到國大黨失去政權的多黨並立型態（Kohli, 2000; 2001; Manor, 1988）。1980 年代末期再由相當多數政黨或不穩定多黨聯合陣線執政型式過渡到最近世紀之交所發展出由國大黨與 BJP 兩個主要政黨領導兩大陣營對壘的型態。進一步來說，這種轉變至少可由 1947-67、1967- 77、1977-1989、1989-1999 及 1999 至今等五個主要階段的發展歷程看出大致輪廓：

一、1947-1967

在早期觀察印度選舉與政黨政治的學者，幾乎一致均會將獨立後至少二十年間的印度政黨政治，視為是一種多黨自由競爭但由國大黨獨大支配主導的單極型態。在這段期間，不論就組織的廣度與實力，還是在聯邦人民院或省級議會所能掌握的席次而言，國大黨都具有獨一無二、無可取代的優勢地位；在聯邦層級政權的掌握上，國大黨也一直未曾遭逢反對黨的嚴重挑戰。以當時一著名學者 Rajni Kothari 的說法，國大黨所建構的毋寧是一個「體系」（system），也是一個「共識的政黨」（party of consensus）；至於反對黨扮演的角色，則不是提供選民作為準備輪替執政的其他選擇，

⁸ 事實上，在 1964 年 CPM 從 CPI 分裂出來的關鍵因素之一，即在於當時 CPI 支持國大黨及與蘇聯（「蘇修」）友好的政策。當時 CPM 在意識型態取向上被認為比較站在北京立場。

而是一種施壓者（parties of pressure），也就是他們能發揮政策影響力的途徑，常常需透過對國大黨內不同派系的施壓，促成國大黨內派系成員扮演反對角色，這些派系往往也反映其他政黨的利益與意識型態（Kothari, 1964: 1162; Manor, 1988: 64）。

在這段期間，印度政治上的衝突也多發生在國大黨內不同派系間，而非國大黨與其他政黨間；在國大黨內部也常存在印度社會不同重要的勢力或團體的代言人；國大黨因此也成為調和印度境內來自不同區域或宗教文化利益的主要場域，也成為連結印度國家與民間社會之間的主要媒介組織。國大黨也盡力維持其多元化與最大彈性，竭盡所能的吸收國大黨外的種種社會勢力。

在政治意識型態的光譜上，這一時期的國大黨可說也佔有絕大多數的中間位置，以及左翼和右翼兩方的最大空間，徹底將反對勢力邊緣化、極端化。再者，由於這些反對黨通常處於政治光譜意識型態對立的兩個極端上，也增加了彼此結盟上的困難度。

二、1967-1977

從1967年大選到1977年國大黨在聯邦大選中首度失利期間，印度的政黨政治可說邁入新的階段。在這段期間，雖然執政的國大黨在聯邦政治舞台的中心角色大致不變，但由於印度社會、經濟、人口等結構條件已發生變化、地方上出現新的群體認同且社會分歧更為顯著，國大黨過去的一黨主導的層級式政黨體系型態逐漸有轉變成水平式政黨間競爭的趨勢。1967年省級議會（state assemblies）選舉結果，國大黨在六省的失掉執政權，正是開啓本階段轉折的關鍵。自此，國大黨面臨來自其他全國性或地方性政黨的競爭與挑戰更為明顯。尤其，在八個省分，非國大黨的勢力開始組聯合政府進行地方治理；而聯邦政府與省政府之間的關係往往也轉變成國大黨與非國大黨間的競爭關係。在地方上，除了若干意識型態取向、黨紀嚴明的左派或右翼印度教基本教義派政黨之外，國大黨與其他黨成員

相互倒戈的情形日益頻繁。再者，國大黨在 1969 年的分裂也深刻影響印度政黨體系的發展，這涉及新領導人的風格與國大黨組織改造。

尼赫魯的女兒英地拉·甘地在 1966 年繼任成爲印度總理後，除將過去英國殖民與尼赫魯在位期間建立的文官專業化、中立化、司法獨立、國會運作與省級自治等制度削弱外，更將原本較鬆散、兼具包容性與草根性⁹的國大黨組織架構轉向爲更中央集權式的決策機制，而其個人強勢、對抗式與威權式的領導風格，也爲她帶領下的國大黨樹立更多黨內外的反對勢力，最後導致她被逐出國大黨，並另立組織。國大黨也因而在 1969 年分裂爲英派（Congress-I）與組織派（Congress-O）。在英地拉·甘地將政黨等制度組織個人化、大舉任用個人親信影響下，英派國大黨也因而更難以像過去國大黨包容或協商黨內的多元的勢力，國大黨內部以及與其他黨間的衝突也因而加劇，從而爲印度反對勢力的茁壯提供新的空間。而國大黨對抗式政治文化瀰漫，影響所及，在野黨向執政黨抗爭也日益激烈化。自此背景下，英地拉·甘地在 1975 年六月宣布全國進入緊急狀態、中止民主運作達 19 個月之久。總之，在這段期間，印度的政黨體系進入新的面貌，國大黨一黨獨大的情勢不復見。1971 年與後來 1977 年選舉所呈現的政黨競爭就漸有國大黨與非國大黨兩極政黨政治的態勢。

三、1977-1989

在這段期間，從 1977 年大選國大黨（英派）首次丟掉聯邦層級政權，到 1989 年國會大選失利而二度失去聯邦執政權爲止，國大黨在聯邦層級已遭逢反對黨史無前例的挑戰。這段期間，印度選民意識更爲提升，而國大黨本身隨著拉及夫·甘地（Rajiv Gandhi）後來的繼位也變得更爲家族化，政治制度也更爲退化。首先，從 1975 年年中宣布緊急狀態起，英地拉·甘

⁹ 事實上，國大黨在 1885 年剛創立初期可以說使菁英與上層社會的政治俱樂部，等到聖雄甘地帶領改造國大黨並提倡對英殖民當局非暴力不合作運動，國大黨才逐步轉型爲草根性政黨。

地透過修憲與選舉延期，至 1977 年始宣布恢復選舉，然而在三月大選卻被反對勢力所結合成的人民黨所擊敗。自此，國大黨（英派）陷入崩離狀態，有些國大黨人士選擇離開英派。影響所及，英地拉更不易信任組織成員，也因而更加深國大黨組織的個人化與中央集權化，國大黨（英派）多元的力量再度被削弱。大致而言，這段期間的國大黨（英派）和其他政黨一樣，在聯邦或省級的政權往往難以再成功連任或在任期內保住政權。

1977 年上台的人民黨德賽（Moraji Desai）政府，實際上是由反對英地拉與英派國大黨、意識型態南轅北轍的不同勢力所組成，包括國大黨失勢的組織派人馬、少壯派、右派印度教詹桑（Jan Sangh）黨、巴拉提雅民眾黨（Bharatiya Lok Dal, BLD）以及社會黨（Socialist Party）。等到他們達成將英及拉政府拉下馬的目標，隨即面臨黨內的內鬥，終在 1979 年因未獲國會信任而倒台，繼由短命的辛（Charan Singh）政府承接。直到 1980 年大選英地拉·甘地的國大黨（英派）獲勝而捲土重來。但隨著英地拉在 1984 年被刺身亡，其子拉及夫·甘地在同情票效應下，雖成功帶領國大黨（英派）繼續執政，過去國大黨一黨主導政治舞台的情勢早已不復。在 1987 年國大黨（英派）在印度中北部省分的選舉中，幾乎失掉所有執政權。1989 年聯邦大選，拉及夫的國大黨（英派）再度喪失政權，轉由 V. P. Singh 領導的全國陣線（National Front）組成聯合政府。

在這一段期間，和過去比起來，社會上不同勢力，除左派與及又宗教教派政黨外，對國家能帶領社會經濟發展的信心有更為降低的趨勢；國家與民間社會、聯邦與省之間也有日漸背離的趨勢，省或社會宗教團體各自以本身利益或認同為中心，而加劇彼此間的衝突。不同宗教教派間的衝突日劇，如 1984 年英地拉政府對錫克教（Sikh）聚集的旁遮省（Punjab）及金寺（Golden Temple）所在地展開「藍星行動」（Bluestar Operation），接續引發族群間暴力衝突的升高。另一方面，聯邦與省的背離使得 1980 年代後，以各省為基地的地方性政黨如雨後春筍般出現。重要的是，在各級政府中，非國大黨與國大黨在選舉後進行政權輪替的機會大大的增加。

四、1989-1999

在此期間，印度政黨政治可說進入空前不穩定狀態：除 1991 至 1996 年由國大黨獨攬政權外，其餘期間的聯邦治理均由眾多非國大黨以聯合政府形式組成。表面上，非國大黨的政黨及其聯盟組織雖比過去有更多機會取代國大黨組成政府，但這些非國大黨組成的聯合政府幾乎全以短命下場收場，事實上沒有一個非國大黨聯合政府總理可以做滿任期。因此，這一時期大致可視為印度政黨政治的動盪過渡期。

首先，如前所述，拉及夫的國大黨（英派）在 1989 年選舉失利下台，由 Singh 出任新聯合政府的總理，但在 1990 年 11 月即因國會不信任而辭職下台，繼由謝卡（Chandra Shekhar）繼任總理；但未久，1991 年 3 月國會再度被解散。重新改選後，拜拉及夫被刺身亡之賜，國大黨（英派）勝選，由 P. V. Narasimha Rao 出任總理，大幅進行經濟自由化、國際化的政策；引來左派社會主義及保守宗教教派政黨勢力的反對，更進而引發印度教與回教等教派的血腥暴力衝突。值得注意的是，就政黨政治發展的實質意義上，新的政壇政黨新秀開始出頭：原先在 1989 年開始在全國政治舞台嶄露頭角的 BJP，在 1991 年大有斬獲，贏得人民院的 120 席位，成為當時的最大反對黨。

在 1996 年大選，BJP 藉助於鼓吹復興印度教的傳統，擊敗國大黨（英派），由 A. B. Vajpayee 出任總理。惜執政未久即下台，改由十三個小黨所組成的聯合陣線推舉的 Deve Gowda 出任新政府總理。但由於聯合陣線構成政黨的意識型態南轅北轍，部分也深受在聯合政府外的國大黨（英派）所支持操縱，Dowda 在 1997 年 4 月即下台，改由同樣聯合陣線的 I. K. Gujral 出任總理；但 11 月間熬不過盟友的背離，Gujral 又辭職下野。在新政府難產的背景下，新的大選訂在 1998 年 3 月舉行。大選結果，BJP 贏得 177 席，結合其選前所籌組的聯盟，共計在人民院 545 席位中，取得 250 議席。於是由 BJP 籌組、包含 20 個黨的聯合政府，在 A. B. Vajpayee 再度出任總

理下成形。

不料，新聯合政府由於取得的些微多數仍不穩定，在盟友紛紛倒戈下，1999年4月再度瓦解。同年9、10月間的大選，BJP重組的「國家民主同盟」（National Democratic Alliance, NDA）終於取得更大多數席位，而順利籌組較穩定的聯合政府。

五、1999 以來

1999年國會大選，Vajpayee領導的BJP與國家民主同盟，總共贏得298席得絕對多數，也順利穩定執政直到2004年5月大選，創下空前的非國大黨政府首度完成完整任期的紀錄。在執政期間，BJP/NDA政府，雖在宗教人權政策議題上，屢有對少數族群保護不足等爭議，卻大致能致力於國內經濟發展、對外睦鄰、提升印度的整體國勢¹⁰，並得以和巴西、俄羅斯及中國共列「金磚四國」之列，相當程度上政績的確給人耳目一新。就此而言，BJP與國家民主同盟在1999年至2004年執政期間，所創立的非國大黨以穩定多數、順利執政的政黨政治新實踐，可說開啓印度政黨體系發展新的紀元。當然，這是否意味印度政黨體系已進入BJP與國大黨兩黨相對穩定輪替，或許仍言之過早，未來發展其實仍有待持續觀察。

在2004年國會大選時，BJP也藉著過去五年的施政成果勤打政績牌，以「閃亮印度」（Shining India）為口號，企圖吸引選民支持。不料最後選舉結果，BJP所帶領的國家民主同盟，以些微席次之差，敗在國大黨（英派）所領導的「聯合進步同盟」（United Progressive Alliance, UPA）。國大黨（英派）這次的小勝部分可歸因於該黨史無前例的採取同盟競選策略之故。顯然的，國大黨已從2003年底在省級選舉中慘敗於BJP與其他地方性小黨的選舉同盟後，痛定思痛而在這次大選改變選戰策略。因此，國大

¹⁰ 例如：在2003-4年間，印度GDP成長8.2%，出口成長20%。參見Nayar (2005: 72) 相對的，在此之前印度的GDP年成長率，在1950-64、1965-79、1980-2000期間，分別為3.7%、2.9%及5.8%，參見Kohli (2004: 257-58)。

黨選後執政聯盟的對象就順理成章包括一些地方性政黨；同時，印度共產黨（馬克斯主義者）等左派陣線，雖未直接入閣，也成為支持新政府的支柱。就政黨體系的發展而言，本次大選的主要意義在於競選過程邁向由兩個主要政黨領導的選舉同盟對決過程。至於是否本次大選將開啓印度政黨體系走向兩極政黨體系，值得未來更進一步觀察。

肆、印度政黨發展的主要特徵、展望與民主意涵

從上節戰後印度政黨體系的五階段發展，就所涉政黨的互動型態變化、意識型態範圍轉變、數量多寡以及聯邦（全國性）與地方（省級）政黨消長型態等演變趨勢綜合歸納可發現，印度政黨發展過程至少呈現以下四個主要的特徵：

首先，從整體政黨互動型態變化的角度來說，印度政黨體系可說概括呈現一種由一黨獨大的單極型態（1947-67），轉向多黨有限輪替競爭（1967-89），再過渡到大致由選舉些微多數政黨執政或組成不穩定、短命的多黨聯合政府的多極型態（1989-1998），再進入同盟政黨穩定化與兩極化趨勢（1999-）的型態。這其中，值得強調的是幾個具劃時代意義的年份，他們依序分隔不同階段的政黨政治發展：(1) 1967 年：國大黨首度在一些省級選舉中失利、將若干地方的執政權拱手讓人；(2) 1977 年：國大黨（英派）首度在聯邦層級國會選舉敗給反對黨；(3) 1989 年：國大黨（英派）除再度失掉中央執政權外，也在多數省級選舉中失利，同時新興的反對勢力 BJP 逐漸躍居全國政治舞台、透過多黨陣線進行地方聯合執政；(4) 1999 年：BJP 透過人民院選舉結果其所領導的國家民主同盟掌握絕對多數而順利組成執政同盟，並首度成功的完成五年執政任期；後來，藉由 2004 年大選結果和國大黨領導的聯合進步同盟進行政黨輪替，似有邁向兩個同盟政黨競爭的新趨勢。

其次，與前一特徵相關連的，如果我們從意識型態光譜的政黨代表範

圍變化方面來看，印度政黨的發展歷程，可說是從前期由同一個意識型態、代表利益與認同所涵蓋範圍較廣泛多元的巨大傘形政黨（國大黨）主導、長期執政的型態，演變成後來由不同代表對象以及意識型態範圍較集中化的政黨之間的多黨競爭體系；新近的發展趨勢則是該一「百花齊放」式、含有多重意識型態與代表機制的不同政黨並立與聯合治理型態，逐漸有走向意識型態與代表機制形成兩極集團相互競爭的趨勢。所以就此而言相當程度上，印度政黨體系的發展軌跡與典型歐美先進國家的路徑是有所區隔且呈大致相反的走向。畢竟，許多歐美國家（如：英國、美國、加拿大與德國）的主要政黨是從早期意識型態或黨綱區分鮮明，到二次大戰後逐漸發展成這些政黨為爭取中間選民支持而有淡化意識型態、向政治光譜中央靠攏、尋求擴大代表對象（選民）範圍或政策朝向新中間路線的趨勢，進而有走向「無所不包政黨」（catch-all party）（Kirchheimer, 1966）或「掮客型政黨體系」（brokerage party system）¹¹（Clarke, et al., 1996: 15-17）的現象。相較之下，印度的國大黨在獨立建國後二十年間相當程度符合典型「無所不包政黨」的特徵：包容、代表與協調各自歧異的族群、宗教、語言文化或意識型態等社會勢力與利益並匯集於該一政黨機制之中。後來隨著英地拉·甘地的掌權，將國大黨家族化、集權化，國大黨所能代表的利益與認同（identity）範圍變得愈為縮小集中，因而許多代表特殊群體利益或意識型態的地方性甚至教派勢力紛紛成立政黨並填補國大黨留下的真空。令人好奇的是，晚近印度政黨體系的發展，這些各自代表各自利益與認同的不同政黨似又有走向整合成選舉或執政同盟的趨勢；未來是否進一

¹¹ 這是探討加拿大政黨體系的常見概念。關於加拿大政黨體系的演進，參看吳得源（1997）。掮客型政黨，一般指涉長於折衝與調和不同地區、族群、階級、宗教或團體間利益衝突的政黨。選舉時，如何務實的投合大多數中間選民需求及針對時令若干議題提出短期性政策訴求以贏得選戰，是其關切重點，並設法避免捲入具高度分歧性或敏感性議題爭辯之中，或至少在參與辯論時，保持適當的模糊與彈性。由於選前一切以勝選為考量，獲勝執政後常遭言行不一之譏。其次，掮客型政黨的選民來源通常較不穩定，因此每次選舉均需營造或重建廣泛的選民基礎。維繫掮客型政黨的組織與運作的，通常在於少數精英領袖。

步合流成意識型態與代表較多元的政黨集團、進行兩極式競爭，頗值得進一步觀察。

再者，印度政黨體系的發展更涉及政黨數量多寡的明顯變化。很明顯的，當代印度政黨數目之繁多，可說世界罕見。這種龐大的政黨數量，特別呈現在地方性政黨、在印度選舉委員會（Election Commission of India, ECI）登記但未被承認的（registered but unrecognized）政黨以及整體參與聯邦人民院大選的政黨數目的增長之上（參見表 1）。

表 1：參與聯邦國會（人民院）大選政黨數量統計表（1967-2004*）

大選年(西元)	全國性政黨	省級政黨	登記但未被承認的政黨	參與選舉政黨總數
1967	7	14	4	25
1971	8	17	28	53
1977	5	15	14	34
1980	6	19	11	36
1984	7	17	9	33
1989	8	20	85	113
1991	9	27	109	145
1996	8	30	171	209
1998	7	30	146	176
1999	7	40	122	169
2004	6	51	173	230

* 本統計表已將 1985、1992 兩次為阿薩姆或旁遮省舉行的國會議員選舉排除在外。
資料來源：整理自印度選舉委員會（ECI），選舉結果統計報告（Statistical Reports on General Elections to Lok Sabha, 1967-2004）。

在未進一步說明此一趨勢前值得補充的是，ECI 規定印度政黨姑不論是否被承認均應登記；在登記與被承認的政黨中，由獲得選票的區域範圍多寡來決定該一政黨歸屬於全國性（national parties）或省級政黨（state parties）。就政黨的承認而言，被承認的政黨必須滿足兩項條件之一：(1) 連續五年從事政治活動且在上屆聯邦人民院選舉或省議會選舉各有至少每

25 或 35 名中的一名民意代表獲得連任；或(2)上屆人民院或省議會選舉至少獲得 6% 以上的有效票。至於全國性或省級政黨的區分則在於：如果一個政黨能在四個（含）以上的省被承認為政黨，就算是全國性政黨；反之，如只在四個以下被承認，則是省級政黨（ECI, 2006）。據此，印度的全國性政黨，數量上很自然有所波動；以本論文前述介紹的五個主要政黨為例：國大黨（英派）、印度共產黨（CPI）與印度共產黨（馬克斯主義者）（CPM）自 1967 年大選以來，一直均被歸為全國性政黨；人民黨大致在 1980-1999 期間被列為全國性政黨；印度人民黨（BJP）則自 1984 年至今歸屬之。

從上表可以看出，參與印度聯邦大選的全國性政黨一度遞增，近來反有遞減的傾向；相對的，地方性與登記但未被承認的政黨，尤其在 1989 年開始，有呈現激增的趨勢，並成功加入聯邦政黨政治互動行列，打破國大黨過去在聯邦舞台獨占鰲頭的局面。對照上述的特徵與前節所述，這一統計表呈現的另一層意義是：當印度在 1989 年邁入多黨但相對不穩定聯盟為主的政黨體系型態以後，這些政黨聯盟陣線的成形，事實上多是由一些全國性政黨再搭配多數地方性或其他小黨所構成的。這種大勢所趨，連國大黨也難以自外於此一潮流，因此最後也選擇在 2004 年大選期間及之後，籌組聯合進步同盟，並與左派陣線在競選及執政上相互奧援。

第四，與前述全國性政黨及省級政黨互動極有關連的印度政黨發展另一重要特徵是，有關聯邦與地方性政黨的消長型態變化，特別是近年印度政黨政治有日漸區域化（regionalization）的趨勢。這種演變情況其實牽涉到自 1967 年以來，國大黨在全國政治舞台的影響力日漸消退的現象。當然，印度全國性政黨事實上不僅止於國大黨一個代表機制。更周延概括的說，這種政黨政治區域化特徵可說表現在質與量兩方面上：不論從政黨數量或政治影響力來看，印度的全國性政黨均有呈現遞減的傾向；相對的，地方性政黨的數目與勢力則有顯著上揚趨勢。就這兩類政黨在數量上的消長而言，前述的表一與相關分析，多少已顯示出此一面向的政黨政治區域化特徵。

在政治影響力方面，情況的演變多少也反映在近年來全國性政黨的得票率比例變化及總體分配上。以 2004 年大選結果為例，雖然國大黨領導的聯合進步同盟擊敗 BJP 所帶領的全國民主同盟，但在全部人民院應選 541 席中，國大黨只獲得 145 席，只比 BJP 的 138 席多 7 席；同時，如將 2004 年結果和兩黨在 1999 年大選的總得票率作比較，這種政黨政治區域化的傾向更容易顯現出來：國大黨的總得票率從 1999 年的 28.30%，下降到 2004 年的 26.21%；同樣的，BJP 的總得票率從 1999 年的 23.75% 降到 2004 年的 21.48%；另一方面，國大黨與 BJP 兩大主要全國性政黨在 2004 年的總得票率合起來僅有 47.69%，仍未超過一半¹²（Nayar, 2005: 74）。換言之，兩黨之外的第三勢力，特別是地方性政黨，顯然是此次大選的最大贏家。

至此，印度政黨政治的發展既然呈現上述四個主要特徵，或許有人會進一步提問印度政黨未來發展的趨勢如何？雖然預測未來並非本論文關注的重點，但從 2004 年大選後的政黨互動，大致有幾項發展訊息，值得未來繼續觀察：

首先，2004 年印度人民院大選勝選後，國大黨可說正式嘗試藉由建構與一些地方性政黨合組的執政聯盟（聯合進步同盟）來進行聯邦層級的治理，也可視為國大黨企圖摸索出新的民主治理路徑。如果這一說法成立，則由於其帶有相當程度的實驗性質，其持久性與成效均有待持續觀察。尤其，根據一項印度當地學界的選後分析，在 2004 年人民院大選的眾多選區席次中，國大黨所贏得的 145 席中，只有 54 席（或稍超過總席次三分之一）是在不靠其他同盟地方性政黨奧援下所勝選獲得，其他近三分之二席次是仰賴其他同盟政黨聯合競選相互支援所得（Rangarajan, 2005）。因此，國大黨在聯合進步同盟政府的施政影響力與推動政策一致化是否受到牽制，應值得觀察。

¹² 如以 ECI 所公布的 2004 年大選有效票得票率來看，BJP 為 22.16%、INC 為 26.53%，總計為 48.69%；如加上 CPM 的 5.66% 及 CPI 的 1.41%，前述五個主要全國性政黨，總計為 55.76%。相對的，省級政黨的總有效票得票率為 28.90%。參見 ECI 網站。

其次，雖然作為國大黨準盟友的左派陣線並未加入聯合政府的實際運作，但由於包括國大黨在內的聯合進步同盟和以 BJP 為首的全國民主同盟所掌議席差距不大，左派陣線所握有的 63 席自然左右未來政局發展與政策推動成效，因此也成為國大黨／聯合進步同盟政府維繫政權所必須仰賴的關鍵；其中，印共（馬克斯主義者）（CPM）反對執政聯盟經濟政策過度自由化、國際化以及親美外交政策，在在成為國大黨推動重大政策的可能制肘所在，國大黨是否會為了政權延續而讓享有許多政策實質否決權的 CPM 予取予求，頗值得持續關注（Nayar, 2006: 104-5）。

再次，2004 年國會大選勝選後，國大黨的繼任領導人宋妮雅·甘地（Sonia Gandhi），在避免給予 BJP 抗爭口實¹³ 等因素考慮下而婉拒出任新政府的總理一職，轉而提名具錫克教背景、曾任 1991-1996 拉奧政府財經首長、資深技術文官出身的曼莫漢·辛（Manmohan Singh）出任，而化解當時朝野衝突。儘管如此，她所選擇有別於英及拉多年樹立的傳統、改採「黨政分離」的路線，在她繼續擔任「國大黨—聯合進步同盟—左派陣線」跨黨同盟主席與顧問職位下，和她作為拉及夫的遺孀身份以及承襲自尼赫魯—甘地家族從政傳統，以及她是否能順利與辛政府維持適當的協調關係等等環節，在在均繼續考驗著國大黨與印度政黨政治的未來發展走向。

再者，2004 年選舉以些微之差而落敗的 BJP，大選後引發也正持續面臨來自黨內檢討究竟應持續進一步擁抱中間溫和選民還是走回守護印度教、極右保守的路線之爭。未來 BJP 是否因內爭擴大而一蹶不振、瓦解，甚至從全國性政黨排名中消失，致使國大黨恢復一黨獨大的發展趨勢，未來也值得進一步關注。

從上述印度政黨體系發展的主要特徵與未來展望看來，印度政黨政治的實踐究竟呈現何種民主意涵？要處理此一問題，首先免不了需先說明民主的意義與實踐。就意義而言，通俗來說，民主往往強調「人民當家作主」

¹³ 傾向右翼印度教民族主義的 BJP 高層多反對由出身義大利的宋妮雅出任印度總理，並曾揚言如果她出任該職，將進行大規模抗爭。

的標誌。根據 Robert Dahl (1982) 的分析，民主在意義上可以指涉一種理想 (ideal)，也可以視為事實政權 (actual regimes)，而後者中的大規模型態，Dahl 另稱作「多元政體」(polyarchy) (Dahl, 1971)。另一方面，就民主的實踐層面來說，大致也可分成「程序民主」(procedural democracy) 與「實質民主」(substantial democracy) 兩類。不論強調意義上的理想或事實狀態，還是實踐上的程序民主或是實質民主，民主所追求的是若干基本價值。概略的說，當代大規模、代議式的民主實踐所要反映的主要價值可說包含：自由、競爭、多元、相互包容尊重、協商、參與與公平代表等。很明顯的，就 Dahl 而言，相關的民主制度建構主要指涉法律保障與落實自由競爭制度，包括：思想、取得訊息、集會、組黨結社、投票、服公職自由權利、定期公平與競爭性選舉的舉行以產生民意代表與民選官員、由民選官員制訂政策等 (Dahl, 1982: 10-11)。然而，除了藉由這些制度來實踐民主真諦外，其實還存在有另一種常容易被忽略的追求民主價值的途徑，那就是尋求建構或強化一種協商與包容的制度 (或文化)；這其中主要包括：接受或尊重遊戲規則、其他個人或群體參與者的權利以及願妥協、接受不一意孤行設定的結果目標等。因此歸結起來，我們可以說，當代民主的實踐往往是透過公民的政治參與和適當代表機制來追求「自由與競爭」(freedom and competition) 以及「協商與包容」(compromise and accommodation) 兩大價值面向。

如果我們單依 Robert Dahl (1971) 所提倡以公平與競爭性選舉的持續與否作為判斷一國是否深化民主制度的基本程序條件的準繩，印度除了英地拉·甘地在 1975 年 6 月宣布全國進入緊急狀態至 1977 年 3 月，期間曾中斷舉行選舉外，雖然族群與宗教關連的選舉暴力層出不窮，正常選舉大致可說持續在印度深根；同時，就 Dahl (1982) 的上述七種、可歸結到落實「自由與競爭」價值面向的制度建構與維繫來看，印度應大致均可視為已滿足實踐民主的基本程序或實質條件。

另外，在評估印度政黨政治的民主實踐時，當然也涉及前述有關落實

「協商與包容」價值面向的制度建構。在檢視印度在這一方面的實踐前，有必要先說明比較政治學民主理論中還有一種民主類型的論述，這是由著名比較政治學者 Arend Lijphart 與 Kenneth D. McRae¹⁴ 所提出的。按照他們的分類，民主型式或決策風格的實踐基本上可分為「對立性多數決定」（adversarial majoritarianism）與「共識性決定」（consensual style）兩大類型：前者決策權的最終掌握多係以政黨對立競爭結果誰贏得多數為依歸，後者則透過不同政黨（間或內）代表社會分歧勢力菁英之間協商以達成共識、權力分享（power-sharing）為主要特徵。（Lijphart, 1999; McRae, 1990; 1997a）而後者正是「協和式民主」（consociational democracy）、或「協和主義」（consociationalism）所呈現的運作基本原則。如以前述兩類民主價值的面向來看，大致可說「對立性多數決定」型態傾向強調「自由與競爭」的價值面向，而「共識性決定」類型則凸顯民主的「協商與包容」精神。

Lijphart 認為典型英美式民主強調透過對立式競爭多數決的民主決策機制、單一議席多數的投票制度，在一個族群、語言、宗教等社會分歧極深的多元社會，極易加深社會衝突。他與 McRae 早期研究荷蘭、比利時、瑞士等歐陸小國的實踐，發現這些國家的民主實踐迥異於前述典型英美式代議民主，並將這種協和式民主實踐歸納為四種主要特徵：(1)由重要社會部門（segments）菁英透過組成超大同盟（grand coalition）進行治理（最典型的是由各族群、宗教或語言政黨團體組成內閣或跨黨派委員會）；(2)各社會部門間擁有相互否決權（mutual veto）；(3)以比例（proportionality）原則作為政治代表機制或進行重要資源分配的主要依據；(4)各社會部門擁有高度自治權限（autonomy）（Lijphart, 1977: 25-52; 1996）。

¹⁴ 加拿大籍的 Kenneth D. McRae 是國際政治學界少數專門研究多元社會的政治的資深學者，曾任加拿大政治學會主席，也曾在加國英裔與法裔衝突年代，出任皇家雙語與雙文化委員會（Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism）研究員，其研究報告後來間接促成加國政府通過『官方語言法』（*Official Language Act*），明訂英、法語同列官方語言。McRae 本世紀初已從 Carleton University 政治學系退休，其主要專門著作，即以研究瑞士、比利時與芬蘭等多語言社會解決語言等社會分歧衝突的實踐。（McRae, 1983; 1986; 1997b）

當代印度的政黨代議民主，在 Lijphart 最近 1996 年發表在 *American Political Science Review* 期刊論文的重新評估下，被認為大致符合協和式民主的四個主要特徵¹⁵。更具體的說，他認為上述四個特徵尤其在印度國大黨在獨立後二十年執政間呈現的特別明顯，不過他也坦承在印度後來的政黨政治發展上，這些權力分享的特徵有弱化趨勢；然而他總結仍認為印度民主不論從四個主要特徵或從有利協和式民主成功運作的大多數條件來看，大致均算符合該種民主實踐的案例；尤其，他更把印度民主何以能持續不墜的主要因素歸功於實施協和式民主之故（Lijphart, 1996）。更具體的說，Lijphart 認為印度民主大致符合民主的特徵如下：

- (一)跨族群的超大同盟：在印度前二十年的實踐中，很明顯的該一超大同盟表現在國大黨黨內涵蓋社會上不同勢力的代表機制；Lijphart 也引了不少研究印度著名的學者論述，如前述 Kothari 的「國大黨體系」說法，來加以佐證。
- (二)文化自治權：1950 年代後期尼赫魯一改過去英國殖民當局刻意忽略語言與宗教文化界線作為行政劃分依據的作法，走向「語言聯邦主義」（linguistic federalism），將印度的省級界線作相當的重新調整，並創設新的省分，賦予若干省有相當自治權限；值得強調的是，印度憲法第三十條明訂「所有少數群體均有權建立或管理所選擇的教育制度。國家在提供教育財政補助時不得歧視少數群體所實施的教育體制。」因此，聯邦政府補貼少數族群創設的學校，也尊重少數宗教族群擁有獨立的民法體系。雖然這種作法，近年來隨著右派宗教基本教義派及 BJP 的興起，而備受批評；然而，這種保護少數族群的制度仍大致延續。
- (三)比例原則：雖然印度和其他典型的協和式民主國家不同，選舉制度並未實施「比例代表制」（proportional representation），但仍展現權力分享的特徵。由於印度的語言群體多集中在一些特定省或地區，因此，

¹⁵ 事實上，在 Lijphart 早期剛建構「協和式民主」時，傾向將印度視為一種「異數」，甚至明確將她看作是「非協和式的成功民主實踐案例」而與實施協和式民主但失敗的黎巴嫩做一對比（Lijphart, 1977: 225）。這或許與當時他關注目標仍在歐陸及其他有限數量的開發中國家案例而尚未對印度有較深入觀察有關。

實施單一選票多數決制並未對這些少數族群不利；同時，印度國大黨內部已大致以比例原則精神，包容不同宗教如回教或錫克教等少數群體，並實施社會低階層在公共機關任職保留特定名額的制度等。

(四)少數否決：印度的民主實踐也至少非正式賦予少數群體在重要議題上的否決權。例如，印度南方省分向來反對將印度語作為唯一官方語言，這種反對廢除英語作為官方語言也列入成為 1965 年的一項非正式的協議之中。另外，如充分尊重少數回教徒的需求，未以多數印度教意志強制統一民法體系等。

概略的說，Lijphart 透過協和式民主的模型，多少已將印度政黨政治實踐的一些主要特點呈現出來。儘管如此，Lijphart 對印度民主的再現，也引起相當的爭議，他也坦承印度與典型的協和式民主國家在實踐上存在一些差異性。其中一項偏離是：印度並沒有將上述少數否決、比例原則等權力分享的特徵，全面性形諸於正式的協議規則之中。另外，就方法論而言，Lijphart 將協和式民主模型套用在印度案例上，無可避免的涉及「科學普同主義」(scientific universalism) 與「個殊主義」(particularism) 或 nomothetic vs ideographic 方法孰優的爭議。畢竟，Lijphart 從一些國家的實踐所歸納出的特徵，用在比較其他案例的作法，就像許多比較政治學者一樣，常常會面臨另一些強調區域個案研究獨特性的學者的挑戰。

再者，一種典型對協和式民主運用在印度案例的批評，即在於 Lijphart 等人運用該一模型時，往往傾向靜態與宏觀分析，而欠缺動態與微觀方向的細膩檢視 (deSouza, 2000: 204-5)。更重要的，Lijphart 撰述該一論文時，印度政黨政治尚未明顯呈現出多黨聯合政府的不穩定與短命現象，更未邁入如 2004 年大選前後出現的兩大政黨同盟相互對立競爭的階段。從協和式民主的角度來看，是否印度已從以往國大黨黨內的協和式民主，隨著國大黨全國性影響力的相對式微及新近政黨同盟現象的出現，而邁向新的跨黨式協和式民主階段，或從此將走向兩極對立競爭性多數決（或英美式）民主運作方式，或呈現融合兩種民主型態的新型態民主實踐，應值得進一步觀察研究。

無論如何，印度實踐協和式民主的上述若干特徵，其實也彰顯印度對「協商與包容」面向民主價值的重視。固然，近年來的選舉與宗教暴力事件確有升高趨勢，但大致而言，印度在這一面向的民主實踐並未全然消失。另外值得注意的是，在學界有一種看法認為代議民主的真諦主應體現在一國在「自由與競爭」價值面向的實踐，甚至假定協和式民主的菁英協商特徵必然導致決策不透明化或排他性菁英俱樂部的形成。其實這種對程序民主能否貫徹實質民主的疑慮並非全然沒有道理。畢竟，在菁英代表普羅大眾的利益與認同過程，往往也同時涉及前者企圖塑造後者的偏好，甚至不鼓勵後者積極參與政治，因而確實可能帶來「權力第三面向」的宰制情形（Lukes, 1974）；然而，過度強調「自由競爭」面向在民主實踐的重要性，很容易犯了將民主實踐全然等同於「自由競爭」面向的「過度簡化」謬誤（fallacy of oversimplification），其實也就忽略了「協商與包容」面向對民主實踐的重要性。

伍、結語

本論文先後簡要回顧印度政黨體系的歷史演進與五個主要全國性政黨，其次分析其政黨政治發展的五個階段以及所呈現的四個主要特徵，並兼論印度政黨政治所隱含的民主意涵，並觸及有關印度未來政黨政治的若干可能發展以及未來值得關注研究的方向。

概言之，印度政黨政治在 1947-67、1967-77、1977-1989、1989-1999 及 1999 後等五階段的發展，大致是從單極式（國大黨獨大），過渡到不穩定多極式（政黨輪替、聯邦與地方多極化）型態；二十世紀末以來並似有朝向兩極發展的趨勢。另就政黨互動型態、意識型態範圍轉變、數量多寡及聯邦與省級政黨消長型態變化等方面而言，我們可以進一步將當代印度政黨政治的發展歸納出四個主要特徵。最後，論文除從傳統「自由與競爭」面向的角度來肯定印度的民主實踐外，並凸顯印度大致也符合協和式民主

強調實踐「協商與包容」面向的民主價值。

雖然從印度所具有社會分歧的複雜程度、人口與政黨的龐大、擁有相當可觀的貧窮人口，選舉、宗教或族群等暴力衝突不斷乃至政黨兩極對立等等這些先天或後天不利民主運作的條件下，自 1980 年代以來，印度面臨「難以治理」的挑戰愈為明顯（Kohli, 1990），印度的「民主奇蹟」迄今已屹立世界上超過半世紀之久，誠屬難能可貴。尤其，從戰後迄今，印度政黨政治呈現的和平轉移政權，多少也說明尊重基本競賽規則與選舉結果事實，至少已制度化為印度民主生活的重要內涵之一。英地拉的將國大黨個人化、朝代化的種種作為，雖具爭議性，但在 1977 年選舉落敗，和平讓出國大黨一手創建的獨立江山，畢竟業已為印度民主實踐樹立重要典範。印度政黨政治的經驗所呈現的可說是一個多族群社會中如何發展出一套民主互動機制以競相代表不同的社會勢力利益與認同的努力過程。因此，民主可以說已給予印度在世界上彌足珍貴的政治競爭優勢。當然，當前印度面臨的挑戰仍然是：一個民主的政府如何同時照顧不同社會部門的利益與認同需求，並建立一富足、平等和穩定的社會。

參考書目

- Clarke, Harold D., Jane Jenson, Lawrence LeDuc, and Jon H. Pammett. 1996. *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3rd ed. Toronto: Gage Educational Publishing.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- ECI (Election Commission of Indian). 2006 (<http://www.eci.gov.in>).
- deSouza, Peter Ronald. 2000. "Elections, Parties and Democracy in India," in P. R. deSouza, ed. *Contemporary India: Transitions*, pp. 203-19. New Delhi: Sage.
- Grover, Verinder, ed. 1990. *Party System and Political Parties in India*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Hansen, Thomas B., and C. Jaffrelot. 1998. "The BJP After the 1996 Elections," in T.B. Hansen, and C. Jaffrelot, eds. *The BJP and the Compulsions of Politics in India*, pp.1-21. Delhi: Oxford University Press.
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of Western European Party Systems," in Joseph LaPalombara, and Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*, pp. 184-200. Princeton: Princeton University Press.
- Kohli, Atul. 1990. *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2000. "India," in Mark Kesselman, Joel Krieger, and William A. Joseph, eds. *Introduction to Comparative Politics*, pp. 241-86. Boston: Houghton Mifflin,.
- Kohli, Atul, ed. 2001. *The Success of India's Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kothari, Rajni. 1964. "The Congress 'System' in India." *Asian Survey*, Vol. 4, No. 12, pp. 1161-73.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

- Lijphart, Arend. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation." *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2, pp. 258-68.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin. 2000. "The Indispensability of Political Parties." *Journal of Democracy*, Vol. 11, No.1, pp. 48-55.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Manor, James. 1988. "Parties and the Party System," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp.62-98. Princeton: Princeton University Press.
- McRae, Kenneth D. 1983. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*. Waterloo: Wilfred Laurier University Press.
- McRae, Kenneth D. 1986. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*. Waterloo: Wilfred Laurier University Press.
- McRae, Kenneth D. 1990. "Theories of Power-sharing and Conflict Management," in Joseph V. Montville, ed. *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, pp. 93-106. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- McRae, Kenneth D. 1997a. "Contrasting Styles of Democratic Decision-Making: Adversarial versus Consensual Politics." *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, pp.279-95.
- McRae, Kenneth D. 1997b. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Finland*. Waterloo: Wilfred Laurier University Press.
- Nayar, Baldev Raj. 2005. "India in 2004: Regime Change in a Divided Democracy." *Asian Survey*, Vol. 45, No. 1, pp. 71-82.
- Nayar, Baldev Raj. 2006. "India in 2005: India Rising, but Uphill Road Ahead." *Asian Survey*, Vol. 46. No. 1, pp. 95-106.
- Rangarajan, Mahesh. 2005. "Congress in Coalition." *Seminar*, No. 545, January (<http://www.india-seminar.com>).
- Weiner, Myron. 1989. *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*. New Dehli: Sage.
- 林良光（編）。1995。《印度政治制度研究》。北京：北京大學出版社。
- 吳得源。1997。〈加拿大政黨政治與一九九七年大選之分析〉《美歐季刊》12卷2期，頁1-22。

From Unipolar, Multipolar to Bipolar Representation?: The Evolution of India's Party System and Its Democratic Practice

Der Yuan Wu

Assistant Research Fellow, Institute of International Relations

National Chengchi University, Taipei, Taiwan

Abstract

As the most populous democratic country in the world, India has practiced democracy for over half a century. India has been characterized with high levels of poverty, a recent rise of violence related to elections and religious issues, as well as a deeply divided society, which have frequently been regarded as unfavorable to democratic stability. That situation constitutes a complex subject worth studying. Meanwhile, the evolution of a party system demonstrates the considerable extent to which democracy has been practiced in India. This paper aims to explore the development of the Indian party system and its main characteristics. This paper begins by sketching the historical development of the Indian party system and introduces and discusses five major national parties. Further, it analyzes five stages of Indian party politics that transformed India's government from a unipolar to a multipolar system and today toward a bipolar system. Moreover, the paper categorizes Indian party development in terms of changes in party interaction style, scope of represented ideologies, quantitative changes in parties and vicissitudes of national vs local parties. In conclusion, this paper reflects upon Indian democracy in relation to freedom/competition as well as compromise/accommodation.

Keywords: Indian party system and party politics; catch-all party; plural society; consociational democracy; freedom and competition in democracy; compromise and accommodation in democracy.