

印度政党政治碎片化的 成因和历程^{*}

谢 超◎

【内容提要】 针对学界关于印度政治碎片化成因的争论，本文强调制度设计决定政党体系，印度宪法关于国家制度的条款及选举的法律法规等决定了印度政党政治的发展方向。通过对执政机会和执政稳定性两个维度的分析，本文发现政党体系发展的基本路径是：在既定权力分配制度下，如果大党执政机会大，且能稳定执政，那么小党发展受到抑制，此时有利于党派融合和大党的形成，政党数量下降；如果小党执政机会大，且能稳定执政，那么大党发展就会受到挤压，此时易于出现党派分裂和小党的发展，政党数量上升。制度设计还决定国家治理方式，联合执政作为政党数量上升在国家治理层面的表现方式，逐渐成为联邦和地方两个层面所认可的权力分享机制，使得更多政党获得分享国家政权的机会，提高了政党联盟的执政稳定性，因此在政党政治碎片化的前提下，有助于推动有效政党数量上升并保持高水平。

【关键词】 印度政党政治 联邦制度 多党制 联合执政 有效政党数量
碎片化

【作者简介】 谢 超 清华大学国际关系学系博士研究生。
电子信箱：xiechaocn@gmail.com

*

《国际政治科学》2015年第4期（总第44期），第42—71页。
Quarterly Journal of International Politics

一 问题的提出

印度政党体系的演变，特别是关于印度政党政治碎片化（以下简称“碎片化”）的成因，历来是学界热烈讨论的话题之一。按照“迪韦尔热定律”（Duverger's Law），实行单议席单票制（First - Past - the - Post, FPTP，即每个选区有一个席位，得票最多的参选者得之）选举制度的国家更容易形成两党制。严格地说，迪韦尔热的假设只适用于地区层次，不过随着地区层次两党制的发展成熟和效应外溢，国家层次最终也将形成两党制。^① 印度政党体系演变的历史进一步挑战了该定律，两党制并没有在印度生根发芽，即使是在地方层次，多党联合执政的现象也很多，这并不符合迪韦尔热定律假设的情况。有鉴于此，相对于世界政党政治发展的普遍趋势而言，印度案例呈现出的特殊性多于共性。印度政党政治的演变值得深入研究的原因还在于其后续发展，自国大党一党独大体系瓦解后，印度并没有进入两党制，但也没有像欧洲和拉丁美洲的一些国家那样停留在稳定的多党制，反而是进入了碎片化，无论是从政党的绝对数量，还是在国家和地区层面，有实力参与选举和获得议席的政党数量都在不断增加，执政联盟的政党数量之多也使得印度成为政党研究的突出案例。

二 印度政党体系演变的既有解释及不足

对于印度政党政治碎片化的原因，学界较为普遍的看法是政党实力对比的此消彼长所致，即“国大党式微论”。自独立以来，国大党长期执政，印度政坛很长时间内都没有一个党派能够实质性地挑战国大党的主导地位。这使得该党对印度社会发展出现的新问题不敏感，应对社会新吁求

^① Maurice Duverger, *Political Parties* (New York: Wiley, 1954), p. 288.

的能力下降。^① 特别是尼赫鲁去世之后, 党内高层之间的权力争夺愈加激烈, 政见分歧日益加大, 党内领导人脱党另组新党事件时有发生, 使该党的影响力不断下降。从政党实力对比来看, 国大党影响力下降给了其他政党填补国大党影响力空白的机会, 地方政党趁机崛起, 有学者把这股政党涌现浪潮称为印度的“第二次民主崛起”。^② 借着国大党式微的契机, 针对公众在文化认同、政治自治和经济发展等方面的多元化要求, 地方政党通过制定更贴近本地选情的纲领, 巩固和扩大选民基础, 为自身的发展和崛起创造了空间和时间。^③ 但需要指出的是, 虽然政党实力对比的变化为地方政党数量上升提供了可能, 但以上情况并不足以导致政党碎片化, 因为此时仍存在两党制和多党制两种可能性。从历史事实来看, 印度政党体系是有发展成为两党制的机会的。1977 年, 建立在反国大党联盟基础上的人民党 (Janata Party) 曾上台执政, 但执政不到两年就很快解体, 两党制的发展在印度受阻。因此, 我们还需要引入新的变量, 进一步分析印度政党政治为何没有发展成为两党制和停留在稳定的多党制状态。

还有观点强调印度政党政治中的意识形态因素, 将碎片化的成因归咎为印度日益扩大的社会分歧, 即随着印度在宗教、种姓和阶级问题上的社会分歧上升, 新的政党不断出现正反映了这一政治现实。^④ 有研究表明, 在一些宗教和种姓问题突出的邦, 例如北方邦和比哈尔邦, 像国大党这样的全民政党很难巩固自己的支持率, 反倒是在北方邦的大众社会党 (Bahujan Samaj Party, BSP)、印度社会党 (Samajwadi Party, SP) 和比哈

① James Manor, "Party Decay and Political Crisis in India," *Washington Quarterly*, Vol. 4, No. 3, Summer 1981, pp. 25 - 40.

② Yogendra Yadav, "Understanding the Second Democratic Upsurge: Trends of Bahujan Participation in Electoral Politics in the 1990s," in Francine R. Frankel et al. eds., *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy* (New Delhi: Oxford University Press, 1999), pp. 120 - 145.

③ E. Sridharan, "The Party System," in Niraja Gopal Jayal and Pratap Bhanu Mehta eds., *The Oxford Companion to Politics in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2010), pp. 129 - 130.

④ Pradeep K. Chhibber, *Democracy without Associations: Transformation of the Party System and Social Cleavages in India* (New Delhi: Vistaar, 1999); Pradeep Chhibber and Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2004).

尔邦的民族人民党（Rashtriya Janata Dal, BJD）等地方政党，在地方选举中获得了大量选民的支持。^① 但是，在充分认识地方政党选举情况的同时，本文认为在表达和重构社会分歧方面，政党并不单纯地反映社会分歧，很多情况下还积极参与社会分歧的构建。^② 因此，反过来的论述也是成立的，即政党的数量上升，推动了民众意识形态的启蒙，让大家认识到自己的多重身份属性。事实上，印度政治的现实也表明，意识形态因素与选民投票行为之间并没有必然的联系。研究显示，与基于政党政策或意识形态的投票行为不同，印度选民更倾向于追随政治领导人，他们往往根据政党领导人的种族背景、自己对政党领导人的了解或偏好，乃至对支持者的庇护态度等来决定投票行为。^③

有学者认识到以上解释的不足，提出应将视角转向政治精英与选民之间的关系，通过“庇护主义”（Clientelism）来解释印度政治碎片化的成因。^④ 印度民主被称为“裙带民主”，国家垄断了大量的工作机会和社会资源，当选者可以在很大程度上控制有关资源的分配。资源的紧缺使得政治分肥带来的选票动员作用更加明显，在印度类似可归入政治分肥的资源很多，例如政府补贴、工作机会、受教育机会、贷款审批、住房甚至衣服

① Zoya Hasan, "Representation and Redistribution: The New Lower Caste Politics of North India," in Zoya Hasan ed., *Parties and Party Politics in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2002), pp. 370 - 396.

② Cedric De Leon et al., "Political Articulation: Parties and the Constitution of Cleavages in the United States, India, and Turkey," *Sociological Theory*, Vol. 27, No. 3, September 2009, pp. 193 - 219.

③ Steven I. Wilkinson, "Explaining Changing Patterns of Party - Voter Linkage in India," in Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2007), pp. 110 - 140.

④ 庇护主义强调政党和政治家对社会资源的支配权和分配权。庇护关系指的是行为体之间的特殊工具关系，即占据较高社会经济地位的庇护者（patron）利用其影响力和资源向社会经济地位较低的被庇护者（client）提供保护和利益，作为回报，被庇护者则向庇护者提供一般性的支持和帮助（James C. Scott, "Patron - Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *The American Political Science Review*, Vol. 66 No. 1, 1972, p. 92），转引自纪莺莺《文化、制度与结构：中国社会关系研究》，《社会学研究》2012年第2期。

和电视机等。在印度,政党和政治家很多时候是通过私下许诺的方式拉选票的,当选者获得资源分配的权力后,能立刻通过政治分肥给支持自己的选民生活带来明显改进。^①在地区层次的表现也是如此,例如有研究发现,印度共产党在西孟加拉邦之所以能长期执政,其与选民之间建立的这种庇护关系起到了很大作用。^②不过,本文认为政治分肥更多的是政党发展、巩固和扩大自身支持群体的手段,而不是催生地方政党大量出现的原因。在笔者看来,“庇护主义论”部分地反映了“经济决定论”的思想,过于强调物质因素,忽略了政党忠诚度、选民对候选人的偏好以及政党动员能力等因素的影响。更进一步说,从世界范围来看,庇护关系并非印度所独有,在一些发达民主国家,例如美国也存在一定程度的庇护关系,它涉及的是选举政治中的选举承诺及兑现问题,因此这应该被看作政党政治和选举政治发展的结果,而不是原因,其无法用以充分揭示印度政党政治碎片化的成因。

从以上可以看出,在印度政党政治演变问题上,学界主要的研究路径是从政党数量决定国家治理体系出发,研究逻辑在于政党绝对数量增多使得国家层面有竞争力政党的数量上升。齐格菲尔德则尝试反转政党体系与国家治理之间的逻辑关系,提出碎片化导致联合执政的路径不符合印度政治现实。印度是在 1989 年之后才出现的联合执政,碎片化出现的时间是 20 世纪 90 年代,从时间上可以判断碎片化出现在联合政府之后,原因不可能先于结果出现,因此他认为是联合执政导致政党数量不断上升。^③但是齐格菲尔德忽略了另一个事实,即在印度联合执政作为一种国家治理形

① Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Headcounts in India* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004), pp. 115 – 142.

② 在西孟加拉邦进行的有关入户调查发现,与获得一次性的好处相比,持续获得好处的选民更倾向于投票支持左翼联盟。Pranab Bardhan et al., “Local Democracy and Clientelism: Implications for Political Stability in Rural West Bengal,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No. 9, Feb., 2009, pp. 46 – 58.

③ Adam Ziegfeld, “Coalition Government and Party System Change: Explaining the Rise of Regional Political Parties in India,” *Comparative Politics*, Vol. 45, No. 1, 2012, pp. 69 – 87.

式并不是凭空出现，而是经历了一个逐渐发展并成形的过程。早在 1969 年，印度联邦政府层面就已经出现联合执政的雏形。^① 如果说那时还只是联合执政的初始形态，那么 1977 年《紧急状态法》被撤销之后，在原“人民同盟”等党派基础上成立的人民党击败国大党上台执政，彼时的人民党实际上是四个党派之间的松散联盟，已经具备了联合执政的诸多要素。^② 如果将研究对象扩大到地区层次，则联合执政出现的时间还要提前，早在 1967 年大选之前的地方选举中，除了马德拉斯邦（现泰米尔纳德邦）的“德拉维达进步联盟”（Dravida Munnetra Kazhagam, DMK），其他八个邦都出现了政党联盟执政的情形，很大程度上可以说，正是地方政党结成反国大党阵线，从而结束了国大党在这些邦的多数党席位。^③ 因此，该研究关于政党体系与国家治理之间的逻辑反转并不成立。

那么，是什么因素促使印度政党数量不断上升并进入碎片化状态呢？本文认为，要解答这个问题，实际需要进一步厘清以下几个问题。国大党一党独大体系瓦解时，印度面临着两党制和多党制的选择，它为何没有走上两党制？印度最终走上多党制，又是什么原因使得它没有停留在稳定的多党制？联合执政与印度政党政治演变之间的关系到底是怎样的？2014 年大选中，印度诞生了自 1989 年以来首个获得人民院多数席位的政党——印度人民党（Bharatiya Janata Party, BJP）。该党在地区层次的选情也普遍上涨，那么这是否意味印度政治碎片化走到了尽头？印度的政党政治是否会因此遏制住当前日益碎片化的演变趋势？如果碎片化趋势逆转，政党联合执政是否会终结？如果碎片化态势依旧，未来印度政治将何去何从？秉持以上研究问题，本文拟提出一个制度主义解释路径，考察制

① 1967 年第四次大选之后，国大党保持微弱多数党地位，但史无前例地在九个邦丢掉了执政地位。经历 1969 年的党内分裂后，国大党在人民院已经成为事实上的少数党，在左翼阵线的支持下才勉强维持执政，此时在联邦层面就已经出现联合执政的初始形态。

② Zoya Hasan, *Congress After Indira: Policy, Power, Political Change (1984 - 2009)* (New Delhi: Oxford University Press, 2012), p. 3.

③ Bidyut Chakrabarty, *Forging Power: Coalition Politics in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2006), pp. 65 - 66.

度演变在执政机会和执政稳定性两个维度对政党体系演变的影响,以期深入探讨印度政党体系演变的成因和历程。

三 碎片化的表现及衡量

印度政党政治的碎片化首先表现在联邦层面和地区层面各类型政党绝对数量的上升并且保持在高水平。根据印度选举委员会公布的截至 2015 年的数据,全国政党有六个,地方(邦和联邦直辖区)政党有 60 个,已注册但尚未获得国家或地区选举任何席位的政党数量则达到 1737 个。^①不过在实际研究中,由于全国政党和地方政党的选举结果起伏很大,为了对印度政党政治演变态势做出更加科学有效的统计和分析,我们需要更易于观察和研究的衡量体系。当前学界使用比较多的基础概念是有效政党数(Effective Number of Parties, ENP),即计算政党在议会选举中的得票率或席位比例,通过比较议会中扮演有效角色的政党数量考察政党政治的演变。自 ENP 概念被提出以来,后续计算方式经历了一些改进,不过总体是围绕该公式的各种变化模型,并没有跳出上述公式的范围,因此本文仍采纳 1979 年的公式。^②与单纯地计算政党绝对数量相比,ENP 提供了考察的标准,通过加权平均的方式研究政党体系,有利于综合考察单个政党的影响力相对于议会所有政党的影响力。

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

ENP 计算公式如上所示,其中 N 为有效政党数, p_i 是政党 i 在选举中获得的席位占总席位数的比例。^③在研究实践中,有效政党数量可以有效

① 参见印度选举委员会官网政党目录部分, http://eci.nic.in/eci_main1/PolPar/ListofPolParties.aspx。

② Grigori V. Golosov, "The Effective Number of Parties: A New Approach," *Party Politics*, Vol. 16, No. 2, 2009, pp. 171 - 192.

③ Markku Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies*, 12 April, 1979, pp. 3 - 27.

地反映政党体系，如果所有参选政党获得的选票/席位一样，那么 ENP 值恰好等于实际政党数量，假如两个政党参选，每个政党都得到 50% 的选票/席位，那么 ENP 值等于 2.0。如果此时某个政党获得的选票/席位数较多，那么 ENP 值会下降，领先优势越大，ENP 就越迫近 1.0 的水平，即由两党制走向一党制，或一党独大体系，数值变化趋势可以比较好地反映实际情况。如果存在三个或更多政党，可以通过与其他政党联合的方式控制或参与政府组成，ENP 值在 3.0 以上，也就是我们说的碎片化政党竞争。

ENP 概念考察的指标是席位比例或得票率，不过在讨论印度政党演变时，本文认为需要进一步明确考察的应该是政党在人民院的席位。在印度政治制度下，人民院负责提出总理人选，同时负责提出财政和国防预算，是国家权力的中枢机构；强调席位数是因为印度实行的单议席单票制决定了得票高并不一定意味着席位数多。上文提到的全国和地方政党的划分也着重区分了席位与得票率，对于席位数与票数之间的关系，我们可以根据单议席单票制举一个例子，假设两党竞争十个选区的十个席位，一党在所有十个选区都获得了 49% 的选票，最终得票率为 49%，在议会中代表席位为 0；另一个党在所有选区都获得 51% 的选票，最终得票率是 51%，在议会中代表席位为 10，比较下来虽然得票差距只有 2%，但代表席位的比例却是 10:0。当然上述例子比较极端，只是为了说明两者之间的差别。在政治现实中也类似，例如参照印度 1952 年的大选数据，ENP 值以得票数和席位计算分别是 4.1 和 1.8，考虑到当时国大党的一党独大情形，以席位数计算 ENP 值更具参考价值，更符合政党在当届人民院的影响力分布情况。^①

如图 1 所示的印度历年大选体现出的有效政党数演变趋势，可以用于

^① 需要指出的是，本文更多的是考察数值之间的相对变化趋势，以得票率计算 ENP 不会实质性改变本文的研究结论。不过在印度的政治制度下，得票率也是衡量政党影响力的重要指标，如果说席位反映了政党当前在人民院的影响力，那么得票率反映了政党的选民基础，是政党在下次大选时东山再起的基础。

考察印度政党政治演变的基本态势以及数据变动背后的历史背景。数据表明,从 1989 年大选开始,有效政党的数量出现重大变化,从之前的 1.7 左右快速上升到 1989 年的 4.1,并且在随后的时间内一直保持在较高水平。由此我们可以判断 1989 年是印度政党政治演变的分水岭,也就是说,1989 年大选后印度政党政治进入碎片化。进一步分析 1989 年之前的情况,我们可以发现,在尼赫鲁时期,有效政党的数量基本稳定地小于 2.0,可以说是国大党一党独大时期;尼赫鲁之后,国大党的地位有所衰弱,1967 年是尼赫鲁去世之后的第一次大选,国大党的分裂也让当年大选的竞争异常激烈,有效政党的数量短暂上升到 3.2,不过随着英迪拉·甘地逐渐稳定了在国大党的领导地位,有效政党数量下降并稳定在 2.0—3.0 区间,此时国大党基本保持领先地位。例外情况出现在 1977 年国家取消紧急状态后,国大党一度失去执政地位。1984 年国大党的强势胜选,部分原因在于英迪拉·甘地遇刺事件的影响,民众展现出对尼赫鲁家族的巨大同情,再看 1989 年之后的数据,有效政党数量已经稳定在 5.0 左右,碎片化态势已经非常明显。

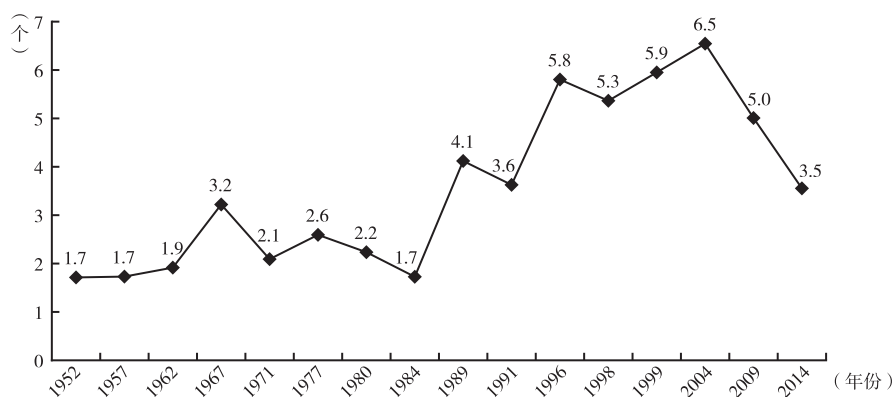


图 1 印度历次大选有效政党数演变趋势

为更好地反映日益激烈的政党竞争,图 2 显示了大选中排名第一和第二的政党获得席位占总席位的比例之差。与上文发现的情况类似,总体来

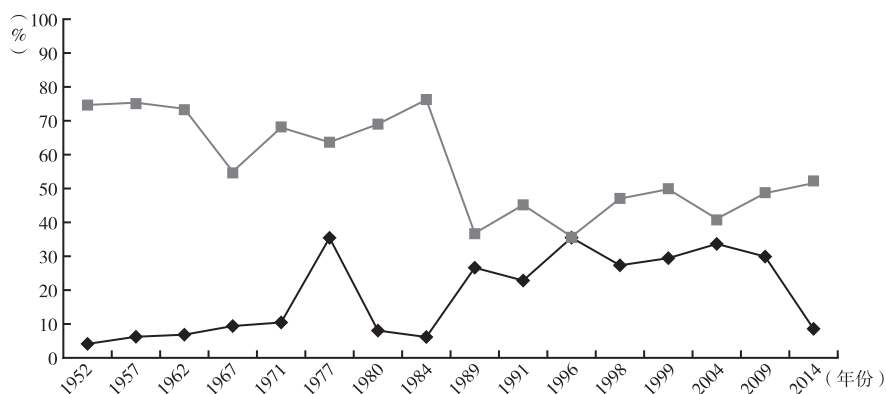


图2 政党竞争程度演变图

说，在1989年大选之前的时间段内政党竞争激烈度较小。^①自1989年之后大选中这种政党差距明显缩小，政党竞争激烈程度上升，排名前两位的政党之间的差距保持在10%—20%的区间。^②从尼赫鲁时期的三次大选结果来看，国大党在人民院控制的席位数占比都在70%以上，彰显了其在印度政坛的一党独大地位。英迪拉和拉吉夫执政的大部分时间里，国大党保持了多数党地位，相对其他政党的优势仍十分明显，唯一的例外是在1977年，国大党政府因紧急状态法导致民怨上升而失去执政地位。1977年大选虽然没能诞生强大的第二政党，但是示范效应明显，即国大党不再是不可战胜的，国大党在地方选举中更是丢城失地，在多个邦丢掉执政党地位。因此我们可以发现，随着政党竞争加剧，全国性的大党能够控制的席位总数也在相对减少，这意味着地方政党获得的席位数也在上升，借此我们可以尝试划分印度政党政治演变阶段，从历史和制度演变的视角考察印度政治碎片化的演变态势。

① 由于此处考察的是大选层次政党竞争激烈程度，指标是排名前两位的政党，无法反映地方政党综合影响力的变化情况，参考图1的ENP值变化情况后可以发现地方政党影响力有所上升。

② 本文主要通过席位数的变化考察政党在当届议会的影响力，考虑到印度的单议席单票制，如果比较政党的得票率，可以发现主要政党之间在历次大选中的差距更小，基本在10%左右。后文也将对得票率对政党竞争，特别是在2014年大选中所反映出的政党实力差距做进一步分析。

四 制度主义解释路径

本文认为政党实力的此消彼长是印度政党体系演变的前提条件，特别是国大党影响力减弱和印度政坛长时间缺乏能与之对抗的主要反对党，这为地方政党数量和影响力得以上升提供了时间和空间。在此基础上，本文将进一步讨论政党政治碎片化的原因所在。本文回归政党的本质，即政党是以争取执政权为目标的组织，在代议制民主制度下，政党通过参加选举获得国家权力以推行自己的施政主张。^① 因此，权力是政党政治演变的核心变量，在分析印度政党政治碎片化成因时，应充分重视关于权力分配制度对政党政治和国家治理形式的影响。

印度宪法通过联邦权力、地方权力和共享权力三个清单确立了关于国家权力分配和治理的联邦制度。但是正如一些联邦制度演变的例子所显示的，无论权力分配规则制定得多么精细，两者之间总是面临权力平衡问题。^② 印度也不例外，在共同权力方面，如果邦立法与联邦立法冲突，应服从联邦立法。但是印度宪法规定将清单未列出项目的立法权归属于联邦，这与有些民主国家不同，例如美国等将宪法规定未竟之权力归属于地方。因此，虽然印度联邦制度初期出现国家权力集中现象，但随着邦权意识和地方影响力的上升，国家权力出现分散趋势之后，中央和地方两级政府之间的权力平衡和互动逐渐增加。由此印度国家制度发生的独特变化对政党执政机会和稳定性带来重大影响，本文将据此分析碎片化的成因。

1. 制度主义作用机制

本文的基本观点是制度设计决定政党体系和国家治理方式。自独立以来，印度中央和地方权力格局的变化使得国家权力日益分散，地方政

^① Joseph A. Schlesinger, "The New American Political Party," *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4, 1985, p. 1153.

^② M. G. Khan, "Coalition Government and Federal System in India," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 3-4, July-December, 2003, p. 168.

府除了力争在宪法规定未竟之权力上争取更大话语权外，还逐渐渗透进入联邦政府的权力范围，^① 联邦制度和邦权的兴起使得地方政党的发展获得新的动力。^② 如图3所示，本文主要是从执政机会和执政稳定性两个指标来考察国家权力分配制度对政党政治演变的影响，前者考察政党获得执政机会的高低，后者考察执政党能否在一定时间段内稳定执政。本文的研究发现，印度权力分配制度的变化对政党执政机会和执政稳定性施加了独特影响，使不同规模的政党获得的执政机会不同，不同规模的执政党（执政联盟）的执政稳定性也不同；进而政治领导人的从政选择和政党体系的发展路径不同，基本的路径可以概括为：如果大党执政机会大，且能稳定执政，那么小党发展受到抑制，这种情况有利于党派融合和大党的形成，政党数量下降；如果小党执政机会大，且能稳定执政，那么大党发展就会受到挤压，此时易于出现党派分裂和小党的发展，政党数量上升。

由于历史的原因，一些民主国家曾经存在一党独大的政党体系，例如自民党曾经在日本连续执政50多年，独立后的印度国大党在尼赫鲁和英迪拉时期基本处于一党独大地位。此时一个政党实际上垄断执政权，其他政党没有上台执政的机会。也有一些国家形成少数政党轮流执政的局面，例如英国和美国等大多数两党制国家，只有两个主要政党实际上有机会获得执政权。一些西欧国家则形成相对稳定的多党制，两个或多个稳定的政党联盟轮流上台执政。在以上情况下，两三个主要政党或政党联盟基本垄断了执政权力，其他政党很难有机会通过选举获得上台执政的机会。

① Krishna K. Tummala, "India's Federalism under Stress," *Asian Survey*, Vol. 32, No. 6, June 1992, p. 538.

② 应注意区分地方政党和地区主义政党之间的区别。前者指的是狭义的地理范围，是相对于影响力遍及全国的大党而言；地区主义政党指的是政党主张或意识形态为某一地区或几个地区的利益服务。一般情况下，地区主义政党大多属于地方政党，但并不是所有的地方政党都是地区主义政党。为方便起见，本文所指的地方政党指的是印度行政管辖区域划分体系下的邦或联邦直辖领地，地区选举也因此指称在邦或联邦直辖领地举行的议会选举。

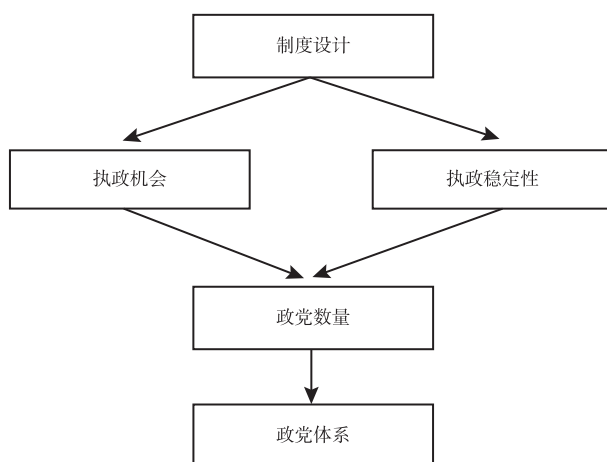


图 3 政党体系演变机制

无论是中央层面还是地区层面，执政的政党数量可以决定加入大党或小党所带来的利益，从而影响政党体系的发展。无论是一党独大式或者两党制的政府，抑或是稳定的多党制，一个、两个或少数几个大党控制政府组成，那么对于其他政治行为体而言，带来的利益很少，小党很少有机会进入政府和获得分享国家政权的机会，无法获得随之而来的政治分肥，例如权力分配、决策影响、裙带资源或腐败机会，小党的发展受到抑制。在联合政府模式中，小党和大党都有机会进入联合政府，虽然通常是大党占据领头地位，但是小党也能成为联合政府的重要组成部分，它们对联合政府的支持可以换来比依靠自身党派规模所能获得的大得多的影响力。因此，在执政联盟建立并能稳定执政后，小党派的吸引力加大，这会进一步导致政党碎片化。

从西方民主国家实施内阁制的经验来看，联合政府的形成与选举制度、政党政治、政治文化有密不可分的关系。假若有单一政党可以获得国会过半数席位，该党可以顺利上台执政。在多党竞争的态势下，如果没有一个政党可以获得国会过半数的席位，此时两个或是多个政党将通过协商的方式联合组阁。1989 年是印度政党政治发展的分水岭，但在此之前西方民主国家的联合执政制度已经发展成熟。据统计，1945—1987 年，欧

洲 12 个实施内阁制的民主国家中，单一政党在国会中掌握席位超过半数的比例仅有 10%，而组成各种形式联合内阁的比例则有 57%，另有 33% 为少数内阁。^① 可以说，联合执政的国家治理体系都伴随一定程度的碎片化趋势，印度政党体系的发展经历总体并没有超过这个范围。只是如引文中所述的，印度政党执政联盟的成员更多，碎片化程度更高，本文后续部分将根据印度国家制度的独特设计及其变化分析有关原因。

2. 联合执政及其机制化

笔者认为，国家治理形式与政党体系演变之间不存在因果关系，两者都反映了政党数量上升的政治现实，两者拥有共同的原因，即制度设计。如图 4 所示，政党体系与国家治理之间是相互促进的关系。一方面，有效政党数量上升意味着选举中难以产生单一多数党，导致国家治理方式日益依赖联合执政形式；^② 另一方面，联合执政为地方政党追求政权带来更多机会，联合执政的机制化有利于政党之间就最低共同纲领进行谈判，保证政党联盟的执政稳定性，从而推动地方政党的发展，有助于促进政党碎片化。

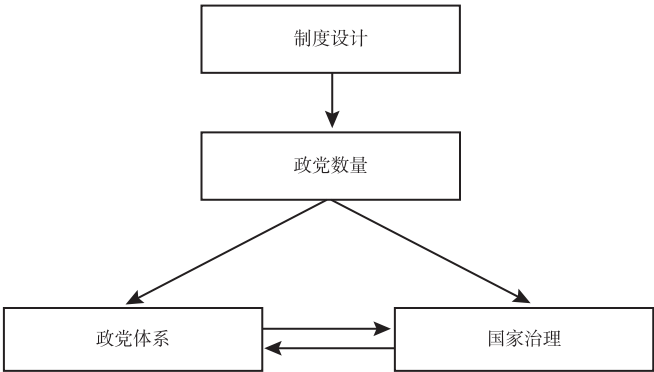


图 4 国家权力机制

^① Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 70 – 71.

^② Jose N. Chander, *Coalition Politics: The Indian Experience* (New Delhi: Concept Publishing Company, 2004).

印度联邦制度的特殊之处使得其政党体系出现有别于其他国家的变化趋势,它的制度设计使得有效政党数量上升,从而导致印度政党体系走向碎片化。随着印度一党独大体系向碎片化体系转变,主要政党日益依靠政党联盟组建联合政府的方式上台执政,使得地方政党成为组建国家政府的重要力量,政治家们加入或者组建自己的地方政党的动力更大。正因为如此,很多有高曝光率或支持率的政治家开始追随这一潮流,造就了印度政坛自 20 世纪 90 年代以来开始的地方政党崛起热潮。对于地方政党来说,利用更具针对性的执政纲领,可以在地区层次实现执政目标,地方影响力的上升有利于增加对政党联盟的吸引力。

全国性的大政党由于需要考虑整体的执政纲领,在应对地方选民的特定需求方面,相对于地方政党不具有独特优势,因此相对于以前地方政党的执政机会是上升的。不过有研究发现,政党体系的碎片化已经开始影响印度各级议会的稳定性,地方政党在国家政府中占据很多关键岗位,成为联合政府得以正常运行的重要稳定力量,但它们同时也具备了让联合政府解体的能力。地方政党对于联合政府的存在和延续发挥了超过其政党规模所对应的影响力,此时政党私利可能凌驾于社会整体利益之上,导致立法效率低下,对立法质量也带来负面影响。^①从这个意义上说,政党联盟的执政稳定性会受到负面影响。

解决的办法在于提高各方对联合执政的预期回报。执政联盟的稳定性有赖于联盟内各党如何以可持续的方式达成并遵守联盟战略,从而将联盟转化成一个成熟的政治选项。^②一旦联盟内核心政党(或者说拥有席位数足以打破执政平衡的政党)将联盟战略视为获得单一多数党战略的过渡阶段,那么执政联盟内部的较小政党伙伴必然会希望在政权存续期间的权

① Richard Pelizzo, "Fragmentation and Performance: The Indian Case," *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 48, No. 3, July 2010, pp. 261 - 280.

② Balveer Arora, "Negotiating Difference: Federal Coalition and National Cohesion," in Francine Frankel et al, eds., *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy* (New Delhi: Oxford University Press, 2000), pp. 176 - 206.

力和收益最大化，联盟最终也将走向瓦解。联合执政的机制化表现之一就在于政党协商机制逐渐成熟，政党之间对于执政纲领并不一定总是遵循主导政党或最大政党，政党之间就执政纲领进行协商和妥协也逐渐成为联合执政稳定与否的重要手段。对于小党或地方政党来说，联合执政机制带来的最大好处是通过参与联盟可以获得角逐最高权力的机会，获胜后可以参与到国家权力分配和决策过程中，获得稳定的政治回报。随着政党谈判和妥协日益频繁，政党可以达成和遵守最低共同纲领以组建执政联盟，这种机制化的安排可以克服初期联合政府表现出的执政稳定性不高的缺点，拓展执政机会的同时机制化的联合执政给各党带来的是稳定的政治期待。^①

提升政党联盟执政的稳定性还有赖于印度政党政治的去意识形态化趋势，这有助于减弱结盟谈判时意识形态因素的影响。这里的去意识形态化是指为了执政或参与联合政府，政党可以在短时间内调整纲领和重新定位政党路线，或者跨意识形态与其他政党结盟。进入联合政府时代以来，包括全国民主联盟（National Democratic Alliance, NDA）和团结进步联盟（United Progressive Alliance, UPA）在内的主要执政盟友进出和更换阵营的情况屡见不鲜，地方政党更换门庭时也没有遇到太多意识形态障碍。据统计，在大选层面，至少有五个地方政党成功地更换联盟阵营，连续在不同执政联盟下获得内阁部长席位，例如 DMK 在人民阵线时期（1996—1998）、印度人民党领导的 NDA（1999—2004）、国大党领导的 UPA（2004—2014）都曾经是执政联盟成员。在地区层面也出现此类情况，例如印度社会党（SP）最初的目标是要在北方邦建立一个国大党和印度人民党之外的第三阵线，但是 1993 年 SP 与大众社会党（BSP）结盟，到 1998 年又与国大党结盟。在泰米尔纳德邦也出现类似情况，地区主要政党 DMK 和全印度安纳达罗毗荼进步联盟（All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam, AIADMK）与国大党和印度人民党的分分合合；安得拉邦的泰卢固之乡党

^① K. K. Kailash, "Middle Game in Coalition Politics," *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 4, 2007, pp. 307–317.

(the Telugu Desam Party, TDP) 先是与印度人民党 (1998—2003) 结盟, 在此之后又与左翼阵线结盟。政党之间的标签变得模糊, 政党主张之间的差异非但没有扩大, 反而出现同化与合流的趋势。这也使得政党达成最低共同执政的可能性进一步上升, 有利于政党联盟的执政稳定性。

联合执政的机制化还得益于成功案例的示范效应。与国大党最初抵触联合执政不同, 虽然在弥合执政联盟内部分歧方面它也走过很多弯路, 但印度人民党较早就开始认识到联合执政的意义。为了巩固和稳定联盟, 印度人民党多次暂缓执行在清真寺遗址上修建印度罗摩圣庙、废除宪法第 370 条 (该条款赋予查谟和克什米尔特殊的自治地位) 和统一民法典等问题上的主张, 而以上主张是印度人民党执政纲领的核心观点。^① 与其他政党不同的是, 国大党一直以来都是主导政党, 即使影响力开始下降, 也抗拒与其他政党联合执政。因此, 在地方政党看来, 国大党也不是一个理想的联盟对象。但面对非联盟不足以上台执政的现实, 国大党最终选择了妥协。^② 2004 年第 14 次大选, 国大党领导的 UPA 参选并胜选, 而且于 2009 年获得连任, 连续执政十年更是让国大党重新占据印度政治舞台的核心位置。^③ 印度人民党借助联合执政形式多次上台执政并得到快速发展, 国大党借助联合执政重返执政舞台, 这对于地方政党来说都是极好的示范。这种示范效应加大了各党对于联合政府执政形式的认可和依赖, 而且这种学习过程本身有自我强化的作用, 即成功的、稳固的政党联盟带来示范效应。

五 制度主义路径下的印度政党政治演变历程

上文阐述了制度设计变化对政党体系和国家治理方式之间的因果关

① Bidyut Chakrabarty, *Forging Power: Coalition Politics in India*, pp. 194 – 195.

② E. Sridharan, “Electoral Coalitions in 2004 General Elections: Theory and Evidence,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 39, No. 51, December 2004, pp. 5418 – 5425.

③ Zoya Hasan, *Congress after Indira: Policy, Power, Political Change (1984 – 2009)*, pp. 73 – 74.

系，本节将根据执政机会和执政稳定性两个考察指标，从印度政党体系演变的历程来展示制度变化对政党政治演变的影响。本文以 1977 年执行紧急状态法作为突发政治事件对政党政治的特殊影响作为分隔点，将印度独立后至 1989 年再次细分为两个阶段，从而将印度政党政治演变按照制度演变路径分为三个阶段。第一个阶段是独立后至 1977 年，这段时间国大党处于一党独大位置，宪法第 356 条成为主导政党打压反对党的有力武器，1977 年第六次大选是国大党第一次丢掉执政党位置。第二个阶段是 1977—1989 年，国大党在大多数时间仍保持多数党地位，但第六次大选之后，宪法第 52 条修正案于 1985 年通过，导致政党数量快速增加，积累到 1989 年的结果是有效政党数量大幅上升。第三个阶段是 1989—2014 年，联合执政时代来临，最高法院关于限制宪法第 356 条使用的判决大大提高了地方政党执政的稳定性，它们在联邦和地区层面的执政机会也大大增加，联合执政的机制化则使得碎片化趋势更加明显。

1. 第一阶段：宪法第 356 条与国大党的一党独大地位

印度独立初期，政坛虽然小党众多，但没有一个政党能够挑战国大党。在整个尼赫鲁时期，印度政治基本呈现国大党一党独大局面。国大党在联邦政府的绝对多数党地位十分稳固，在地方层面，基本上除了西孟加拉邦等个别邦之外，国大党都处于绝对优势地位。因此这一阶段对小党来说，即使是在地区层面，能获得执政机会的可能性也很小，插手联邦执政权力的可能性更是微乎其微，也就谈不上执政稳定性了。1967 年第四次大选是尼赫鲁去世之后的第一次大选，英迪拉领导的国大党获得 281 个席位，对比之前 1962 年大选时锐减 78 席，此时有效政党数方面也从之前的 1.9 上升到 3.2。不过情况在英迪拉权力巩固之后有所缓解，但此后有效政党数再也没有能回到尼赫鲁时期。此时有效政党数上升的部分原因在于国大党的内部分裂，一部分人退党并另组新党，例如自由党（Swatantra Party）和喀拉拉国民大会党（Kerala Congress），以及后来成为印度第五任总理的查兰·辛格（Chaudhury Charan Singh）于 1967 年组建的印度革命党（Bharatiya Kranti Dal），1977 年该党并入人民党。

与国大党内部分裂相伴的是地方上反国大党势力也在逐渐壮大,例如在印度北部中央邦、拉贾斯坦邦和古吉拉特邦等地区影响力上升的印度人民同盟 (Bharatiya Jana Sangh, BJS, 印度人民党前身), 喀拉拉邦和西孟加拉邦的印度共产党, 旁遮普邦的最高阿卡利党 (Shiromani Akali Dal, SAD) 和泰米尔纳德邦的德拉维达进步联盟 (DMK) 等。有能力在人民院选举获得席位的政党数量已经上升, 除此之外地方政党还控制了八个邦政府, 地方政党势力开始崛起。虽然一党独大体系仍得以保持, 但形势开始变化, 之前国大党内部的争夺和竞争变成了不同党派之间的竞争。不过总体来说在这段时期内, 地方政党执政机会仍有限, 在地方选举中即使有机会当选, 也大都面临国大党的强大阻击, 更不用说在联邦层次对国大党提出实质性的挑战。

在政党执政稳定性方面, 由于尼赫鲁时期只有极少数邦不在国大党控制范围内, 大党的执政稳定性非常高, 而地方政党的执政稳定性总体较低, 因为它们即使能在一些邦获得多数党地位上台执政, 也时刻面临主导政党的打压, 如果它们与联邦政府存在较大分歧, 执政进程被中断的可能性很高。主导政党打压小党的主要武器与宪法第 356 条赋予中央政府对邦实行总统管制的权力有关, 该条款规定总统在接到邦总督报告或通过其他途径了解情况后, 在认定该邦政府不具备依照联邦宪法继续履行职能时, 可以宣布对该邦实行总统管制, 主要包括: (1) 由总统直接掌管邦政府的全部职能或任何职能, 行使总督和除邦议会之外的全部机关及团体的全部权力或任何权力; (2) 由联邦议会行使或控制邦议会的权力。^① 在印度政治制度下, 总督由联邦总统任命, 是各邦名义元首, 实际行政权力由首席部长掌控, 但在宪法第 356 条款中, 总督被赋予监察邦政府运作的职能, 某种程度上, 总督递交给联邦政府的报告可以决定该邦执政党的去留。鉴于第 365 条款赋予政府领导人解散地方政府和议会的巨大权力, 在任执政党倾向于将该条款用于打击竞争对手。随着政党竞争的日益激烈,

^① Article 356, the Constitution of India.

尼赫鲁之后开始出现滥用该条款的趋势，英迪拉时期被多次用来维持国大党在地方层次的执政地位。^① 1966—1977 年该条款被使用 39 次，仅在 1977 年实行紧急状态法前后，英迪拉政府就对 13 个邦宣布总统管制，其中九个邦是由多数党执政的，可以说宪法第 356 条的频繁使用对于地方政党的执政稳定性构成巨大影响。

1977 年在紧急状态法取消之后，借助民众反英迪拉和国大党的浓厚情绪，在原人民同盟等党派基础上成立的人民党当选上台执政。但是与后期出现的联合执政相比，此时的人民党联合政府只是一个松散的执政联盟，在成功推翻共同的竞争对手国大党的统治之后，人民党联合政府的内部纷争开始浮出水面，人民党政治上沉迷于打击报复英迪拉和国大党，其经济政策上的失误让民众日益不满。^② 上台后，人民党也将第 356 条款作为打击政敌的有力武器，对国大党执政的九个邦宣布实行总统管制。最终，人民党并没有从政党联盟走向政党融合，从而发展成为一个可以与国大党分庭抗礼的全国性政党，反而在日益尖锐的政见分歧和不断上升的内部争权夺利之下，仅仅执政三年就很快解体，两党制发展在印度受阻。

不过应该注意到，1977 年大选后联邦层次执政联盟政党数量上升并没有明显导致有效政党数的上升，主要原因在于 1968 年通过的《选举象征符号法令》（*The Election Symbols Order*），第一次对政党登记、注册和分类做出明确规定，例如将地方政党门槛定位为获得该邦 4% 的选票，将全国政党的门槛定位在至少四个邦获得地方政党认定。^③ 新的规定，以及各反对党派为反对紧急状态法结成广泛政治阵线，使得该次大选所反映的有效政党数偏少。但是，新阶段的政党互动给其他地方政党的启示意义是很大的，即虽然这种政党联合很短暂，背后所反映的是地方政党影响力不断

① M. G. Khan, "Coalition Government and Federal System in India," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 3-4, July-December, 2003, pp. 167-190.

② Madhu Limaye, *Janata Party Experiment. An Insider's Account of Opposition Politics: 1975-1977* (Delhi: B. R. Publishing), pp. 125-126.

③ 1992 年《政党登记法令》（补充条款）将最低得票率的要求从 4% 提高到 6%。

上升的事实,在团结一致的情况下,地方政党已经具备能力挑战国大党对执政权力的垄断。

2. 第二阶段:宪法第 52 条修正案和党派数量增加

1977 年上台的人民党联合政府并没有能完成自己的任期,最终在 1980 年提前解散举行大选,英迪拉领导的国大党强势回归,获得人民院 542 席的 374 席。英迪拉回归之后,宪法第 356 条的使用频率仍然很高,仅 1980 年就对九个邦宣布执行总统管制,基本上在整个 20 世纪 80 年代,宪法第 356 条依旧是主导政党打击地方执政党的利器。在这段时间内,地方政党的执政稳定性可谓备受考验。针对宪法第 356 条的滥用问题,印度政府于 1983 年成立了专门的调查委员会,成员包括来自最高法官的退休大法官萨卡里亚 (Rajinder Singh Sarkaria),委员会也因此得名“萨卡里亚委员会”(Sarkaria Commission)。该委员会于 1988 年发布的《萨卡里亚报告》列举了 247 条建议,其中针对立法问题、总督角色和宪法第 356 条使用问题提出的建议影响最为深远,为后续 1994 年最高法院做出限制第 356 条滥用的判决奠定了基础。^① 本文在对第三阶段政党体系演变情况的介绍中将详细叙述有关情况。

本文注意到另一条修正案对提高地方政党执政机会所带来的影响,即 1985 年宪法第 52 条修正案,又称作《反脱党法》(*The Anti-Defection Law*)。在此之前,印度各政党都频繁遭受党内议员脱党的困扰,印度国大党对此更是受害颇深,例如国大党 1967 年的败选,除了反对党团结一致之外,国大党内部议员的脱党行为也是重要原因。^② 对于执政党来说,在执政期间党内议员不按照党的利益投票甚至反对党的纲领,对政党利益的影响显而易见,特别是在执政党地位比较微弱的情况下,一定数量的党员不按照党的统一纲领投票甚至脱党,将直接导致关键纲领无法实施甚至

^① H. M. Rajashekara, "The Nature of Indian Federalism: A Critique," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 3, Mar., 1997, pp. 245 - 253.

^② Subhash C. Kashyap, "The Politics of Defection: The Changing Contours of the Political Power Structure in State Politics in India," *Asian Survey*, 1970, pp. 195 - 208.

使执政党失去执政地位。脱党的冲击影响的不仅限于大党，地区层次的脱党现象尤其严重，据不完全统计，截至该法案出台之前，总共出现 2700 多个脱党案例。^①可以说，脱党行为的普遍性已经影响到印度政治制度的正常运转。

为此早在 1973 年，宪法第 32 条修正案就提出取消脱党议员的资格，但该修正案最终没能生效；1978 年，宪法第 48 条修正案再度提出动议，由于当时的人民党执政联盟内部分歧严重，该草案甚至都没能付诸表决。^②1984 年，英迪拉遇刺事件并没有中断国大党的执政，反而在民众对甘地家族强烈的同情氛围中，拉吉夫·甘地强势当选，国大党获得人民院 533 席的 404 席，正是借助此时其在议会两院中的绝对多数地位，宪法第 52 条修正案于 1985 年 1 月通过并于当年 3 月生效。第 52 条修正案的主要规定是，议员如果出现以下行为将失去议员资格：（1）主动放弃所在政党党员身份；（2）不按照政党指令投票，除非得到所在政党批准；（3）独立参选议员在当选后加入新的政党。唯一的例外条款是允许集体脱党行为，条件是集体脱党议员人数超过所在政党议员总数的 1/3。^③

第 52 条修正案原本意在保持大党完整执政，防止内部分裂，主要是通过加大对脱党议员的惩罚力度，使得脱党成本增加。遏制脱党行为的效果也是立竿见影的，从这个意义上说本条修正案有利于执政党保持政权的稳定性，也有利于所有政党保持党派完整和推行政党纲领。^④但随后的情况表明本条修正案实际上有利于政党数量的上升。《反脱党法》生效以后，对于之前能相互妥协组建较大政党参选的政治家来说，加入或组建政

① Stanley Kochanek and Robert Hardgrave, *India: Government and Politics in a Developing Nation* (New Delhi: Cengage Learning, 2007), p. 273.

② G. C. Malhotra, "Anti-Defection Law in India and Commonwealth," *Metropolitan Book Co.*, 2005.

③ The Constitution (Fifty-second Amendment) Act, 1985.

④ 欧洲和拉美国家政党政治的发展证明，党内民主的机制化有助于降低碎片化，如果没有适当的挑战党内等级制度和管理党内分歧的机制，碎片化的可能性会提高。在印度，包括国大党在内很多政党本身缺乏党内民主，党内晋升制度不透明，本身存在的碎片化趋势比较明显。Pratap B. Mehta, "Reform Political Parties First," *Seminar*, No. 297, January 2001.

见观点更多元化的大政党不再具备吸引力。如果说之前其他领导人还可以通过脱党或不同的投票主张向自己的选区表达自己的立场,那么第 52 条宪法修正案则进一步推动了另组新党的趋势,促进了碎片化的发展。^①也就是说,法案实质上是鼓励了那些之前在一些大党内处于相对边缘化地位的派别和政治家更倾向于组建自己的政党,此时政党规模较小,但政治主张更加紧密,从而降低了政见冲突的可能性。

《反脱党法》提供的集体脱党例外条款在一段时间内促进了政党数量的增加,在此例外条款下,具备当选实力的政治家们更倾向于组建规模更小的政党,从而保证在政见冲突的情况下更容易凑够例外条款规定的集体脱党人数,从而规避脱党行为招致的处罚。^②不过,2003 年宪法第 91 条修正案进一步完善了《反脱党法》,取消了原法案提供的集体脱党例外条款。一些政治家为了规避该法,从而在政见冲突的情况下能保持自己的政治主张,组建规模更小、观点联系更紧密的政党成为更好的选择。

总体说来,宪法第 52 条修正案客观上有利于增加地方政党数量,促进了碎片化进程的发展。实际上,印度选举政治演变为政治家组建新党提供了新的动力,与 20 世纪 70 年代之前在任政党和领导人通常能更容易重新当选不同,80 年代以来,无论是在中央层次还是各邦,在选民中出现一种反现任情绪,在任政党和领导人往往难以获得连任,国大党候选人连选连胜不再是必然的结果,这也改变了政党和候选人的选举策略。^③特别是对国大党来说,部分领导人发现自己选区的利益与党内政策不相符时,选择盲目跟随党内主张可能导致在自己的选区失去支持,于是脱离国大

① Csaba Nikolenyi, "Recognition Rules, Party Labels and the Number of Parties in India: A Research Note," *Party Politics*, Vol. 14, No. 2, 2008, pp. 211 - 222.

② Csaba Nikolenyi, "Party System Institutionalization in India," in Allen Hicken, Erik Martinez Kuhonta eds., *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, Autocracies, and the Shadows of the Past* (New York: Cambridge University Press, 2015), p. 191.

③ James Manor, "Party Decay and Political Crisis in India," *Washington Quarterly*, Vol. 4, No. 3, Summer 1981, pp. 25 - 40.

党、另组新党就成为他们自然而然的选择。^①

与大型政党拥有全国范围影响力不同，地方政党对邦一级政府执政权和议会席位的争夺日见成效，为选民提供了在国大党之外的政党选择。^②底层民众和低种姓群体的参政参选意识上升，他们不再满足于政党所做的表面文章，而是将选票投给那些能真正带给他们实惠的政党和政治领导人。主打特定群体牌的政党不断涌现，它们开始改变之前低种姓群体与高种姓群体之间的纵向恩赐关系（Patron-Client），代之以低种姓阶层之间的横向团结，这也在主要政党周围建立起一个相对完整的政党体系。^③例如大众社会党（BSP）在北方邦的崛起，长期执政的国大党并没能及时响应北方邦内日益兴起的低种姓群体的政治主张，使得前者代表低种姓阶层在北方邦建立起强大的民众基础，不仅长期连续赢得邦内选举，并成功地从地方政党走向全国。

3. 第三阶段：联合执政及其机制化

1992年印度开始实行《政党登记法令》（补充条款），全国政党和地方政党都有严格的指标规定。对于地方政党来说，必须满足以下四个条件的至少一项：（1）在地区议会选举中至少获得3%或三个席位；（2）至少获得4%的归属该邦的人民院席位；（3）在联邦或地区选举中至少获得6%的有效选票，同时至少获得一个人民院席位或两个邦的议会席位；（4）如果在联邦或地区选举中未获得一个席位，则须至少获得8%的有效选票。对于全国政党来说，必须满足以下三个条件中的任意一个：（1）在人民院选举中需要在不少于三个邦中获得席位，并总计获得2%以上的席位，例如2014年总计545席，则须至少拥有11个席位以确保全国政党地位；（2）在不少于四个邦议会选举中至少获得4%以上的选票，并

① James Manor, "Parties and the Party System," in Atul Kohli ed., *India's Democracy: An Analysis of Changing State-Society Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 62–98.

② Partha Chhibber, *Democracy without Associations: Transformation of the Party System and Social Cleavages in India* (New Delhi: Vistaar, 1999).

③ Sudha Pai, *Dalit Assertion and the Unfinished Democratic Revolution* (New Delhi: Sage, 2002).

且在联邦人民院选举中获得不少于四个席位；(3) 在不少于四个邦获得地方政党认可。^① 此后政党登记和管理逐渐步入正轨，政党登记的规范化有助于我们更好地开展对政党体系的观察和研究。

本文注意到第 52 条修正案生效之后其为印度政党发展注入了新的动力，新的法令对于政党登记和参选提供了规范支持，在此之后印度党派绝对数量不断增加，选票分布也日益分散，最终反映在随后的历次大选中有有效政党数量保持高水平，印度政党政治进入碎片化时代。特别是在联邦层面，随后的历次大选参选党派数量众多，能在人民院获得至少一个席位的党派数量保持在 30 个以上，也就是说，与有效政党数量上升相伴的是能获得席位政党的绝对数量也在上升。在联邦层面，虽然各邦情况会有所不同，例如在喀拉拉邦和西孟加拉邦，由于它们的多党体系形成较早，包括印度共产党等在内的主要政党总体保持稳定，而在另外一些邦，例如比哈尔邦和北方邦，注册政党的数量已经较之前翻了四番。^② 因此总体趋势是参选党派数量增加，地方政党面临的执政机会大大增加。

执政稳定性方面，《萨卡里亚报告》提出限制宪法第 356 条使用的建议之后，条款使用频率并没有下降，相反之后出现的几次总统管制事件引起了巨大争议，特别是 1988 年卡纳塔卡邦的总统管制更是充满争议。波姆依 (S. R. Bommai) 领导的人民联盟是当时卡纳塔卡邦议会的多数党，但是联合政府组建后不久，人民联盟的一名议员通知总督自己与其他 19 名同僚脱离执政党，并附上签名信。总督据此向联邦政府报告人民联盟不再是多数党，无法有效执行联邦宪法规定的政府职能，建议对该邦实行总统管制。但是在第二天，签名信涉及的其他 19 名议员中，有七名向总督报告有人采取不当手段获得他们的签名，而他们实际上是支持现任邦政府的。尽管波姆依提交申诉并建议进行信任投票，但最终联邦两院还是同意

① 参见印度选举委员会官网政党注册指南部分，http://eci.nic.in/eci_main1/objection_politicalparty.aspx。

② E. Sridharan, "The Party System," in Niraja Gopal Jayal and Pratap Bhanu Mehta eds., *The Oxford Companion to Politics in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2010), pp. 117 - 135.

根据宪法第 356 条之规定对卡纳塔卡邦实行管制。^① 针对此案例和其他几个案例引起的有关争议，最高法院最终于 1994 年做出裁决，判定宪法第 356 条赋予总统之权力不是绝对权力，在接到总督报告或其他途径了解情况之后，还应有其他相关材料表明地方议会停摆，此时总统管制作作为最后手段使用。^② 此次最高法院确立的原则遏制了主要政党滥用宪法第 356 条作为打击竞争政党的趋势，此后宪法第 356 条的使用频率大大下降，不再是政党斗争的武器，减少了对地区政党执政的干扰和破坏，极大地提高了地方政党执政的稳定性。

世纪交替之际，印度政治的重大事件之一是联合执政在联邦层面的机制化。联合政府第一次出现在联邦层面是 1989 年，当年举行的第九次印度大选没有产生单一多数党，人民联盟（Janata Dal，JD）领导的国民阵线组建联合政府执政，开启印度政坛的多党竞争时代。但是随后近十年时间里，联合政府的执政稳定性并不高。先是 1990 年底人民党分裂，社会人民党（Samajwadi Janata Party，原人民联盟派系）在在野党国大党的支持下组阁，但很快国大党就宣布撤回对社会人民党的支持导致社会人民党下台；在 1991 年提前举行的第十次大选中，国大党重新崛起收复部分失地，拉吉夫竞选遇刺事件部分提振了选情，但国大党也未能获得多数党地位，拉奥组建了少数党政府。此时虽然不是联合政府，但内阁有赖于诸多地区小党的支持。1996—1998 年印度三次大选产生了五任政府都没能稳定执政，直到 1999 年印度第 13 次大选中，再度上台的瓦杰帕伊及其领导的 NDA 胜选，开启了第一个完整的五年任期，也开启了联合执政的新时期，一直到 2014 年印度第 16 次大选，印度政坛都没有出现一个单一政党能足以控制人民院多数席位，多党竞争时期联合政府执政成为主要形式。随后联合政府形态逐渐摆脱了执政稳定性差的缺点，第一个完成五年任期的联合政府是印度人民党瓦杰帕伊领导的 NDA（1999—2004 年），紧随

^① “Bommai Verdict has Checked Misuse of Article 356,” *Frontline*, Vol. 15, No. 14, July 4 – 17, 1998.

^② “S. R. Bommai vs. Union of India,” *India Supreme Court Judgments*, 1994, www.indiacourts.in.

其后的国大党辛格领导的 UPA (2004—2009 年和 2009—2014 年) 连任两届。联合执政作为国家治理形式日益机制化, 有助于提高政党联盟的执政稳定性。

六 2014 年大选是碎片化趋势的终结吗?

在 2014 年第 16 次大选中, 印度人民党在莫迪的领导下重返执政宝座, 这也是自 1989 年以来首次有单一政党获得人民院单一多数党席位, 不过在大选中印度人民党仍是以 NDA 的名义进行, 在全部 543 个席位中, 印度人民党获得 282 个席位, 占全部席位数的 51.9%; 如果加上联盟中其他政党获得的席位数, 则印度人民党领导的 NDA 在人民院中总共获得 335 个席位, 占全部席位数的 61.7%。主要的竞争对手国大党 (及其领导的 UPA), 则只收获 44 个席位 (UPA 总共获得 60 席位), 仅占全部席位数的 8.1% (UPA 为 11%), 从这个意义上说, 印度人民党及其领导的 NDA 优势十分明显。如前文所阐述的, 此次大选中排名前两名政党之间的差距也是自 1989 年以来最大的。由于此次大选带来的一系列改变, 给学界提出的思考问题是, 此次大选是否意味着碎片化趋势的终结, 当前的碎片化态势是否将迎来转折点? 如果答案是肯定的, 那么这是否意味着印度政党政治是否将迎来全新的发展阶段? 2014 年以后的印度政党政治将何去何从?

根据本文的论证框架, 在国家权力制度基础发生重大改变之前, 当前的碎片化态势将会持续下去。印度人民党虽然是单一多数党, 但最终是按照政党联盟的方式采取联合执政, 这也从技术和实际操作层面保持了联合政府形式, 由此带来的示范效应将有助于政党联盟的执政稳定性, 这一点应该看成是联合执政机制得到进一步强化。执政党坚持联合执政机制还体现在随后的执政进展中。例如印度人民党在克什米尔问题上立场强硬, 但是在印度所谓的“查谟和克什米尔邦” (J&K) 一直由当地两大政党控制, 即民族会议党 (National Congress, NC) 和人民民主党 (the People's

Democratic Party, PDP), 自 2009 年以来一直是国大党和 NC 联合执政。2014 年的地方选举结果显示, 在邦议会 87 个席位中, PDP 获得 26 席, 印度人民党获得 22 席, 国大党此次单独参选, 获得 20 席。^① 印度人民党不得不寻求与 PDP 组建联合政府, 但双方在最低共同纲领方面僵持不下。最终于 2015 年 2 月底, 印度人民党总部正式向联邦院承诺, 在此次执政周期内不会寻求废除宪法第 370 条款, 以换取与 PDP 组成执政联盟。^② 该条款赋予 J&K 特殊自治地位, 寻求废除该条款是印度人民党核心章程之一, 最终为了在莫迪任期内印度人民党发挥在克什米尔问题上的影响力, 印度人民党最终不得不做出妥协。

从选举数据看, 虽然印度人民党收获了大多数席位, 但从主要政党和地方政党的总体实力对比来看, 相对之前的几次大选, 两个主要的竞争政党(国大党和印度人民党)获得的席位总数反而是减少了的, 这说明地方政党在此次大选中收获的席位数之和是增加了的, 表现出的实力甚至也是有所增加的。数据可以说明一些问题, 在此次大选中至少能够获得一个人民院席位的政党数为 36, 比上次大选的 35 个政党还多出一个;^③ 最终本届大选的有效政党数为 3.5, 有所回落并没有实质性的超出 1989 年以来的碎片化水平。另外正如前文提到的, 衡量政党数量的指标还包括得票率。虽然在反映政党和政党联盟在当届人民院影响力的席位数方面, 印度人民党的席位优势十分明显, 但是在反映政党群众基础的得票率方面, 印度人民党的得票率是 31.9% (NDA 为 39%), 国大党虽然遭遇惨败, 但得票率是 19.3% (UPA 为 21%), 并不如席位数所显示的差距那么大。

至于地方层面, 情况则更加不同, 国大党控制了九个邦的首席部长席位, 印度人民党只控制了八个邦的首席部长席位, 两者的实力差距进一步缩小。特别是在极具象征意义的德里地方选举中, 印度人民党铩羽而归。

① “J&K Election Results Live,” *The Indian Express*, December 23, 2014.

② “Article 370 to Stay, Centre Tells RS,” *The Hindu*, February 26, 2015; “Exclusive: How the PDP – BJP Deal was Sealed,” www.rediff.com, March 2, 2015.

③ Election Commission of India, 2014.

平民党 (Aam Aadmi Party, AAP) 取得压倒性的胜利, 获得全部 70 个席位中的 67 个, 印度人民党在联邦层面的影响力并没有帮助它赢得德里地方选举。目前来看, 莫迪是以经济改革纲领当选的, 执政前景取决于经济表现, 经济表现很大程度上取决于经济改革的力度, 考虑到政治碎片化的状态和地方影响力, 印度人民党能否带来全面改革存在很大的不确定性, 能否连任也存在变数。印度历史上多次出现类似情况, 前一次大选还风光无限, 下一次选举中一败涂地, 拱手让出政权。因此, 既有数据和政治现实并不支持 2014 年大选后印度人民党的胜利将改变政党竞争模式, 地方政党的影响力仍在上升, 执政机会和执政稳定性并没有发生巨大变化, 联合执政机制化趋势也没有被扭转, 印度政治碎片化持续的可能性大于被中断的可能性。

七 结语

本文提出的分析框架主要是基于制度演变路径, 通过执政机会和执政稳定性两个指标研究碎片化成因, 并据此划分了印度政党体系演变阶段, 分析结果有助于理解印度政党政治的现状与走势。作者充分注意到本文的研究局限性, 除了重要的宪法条款和修正案的影响之外, 选举开支、政治献金、选区划分和选民注册等有关选举制度的法律法规, 对不同规模政党带来的影响是不同的, 将对政党的执政机会和执政稳定性带来影响。当前印度选举委员会在组织和探讨选举制度改革, 我们在相关领域的进一步研究将有助于理解和观察印度政治的发展方向。当前印度碎片化政治的发展也具备了新的特点, 包括国大党领导的 UPA 和印度人民党领导的 NDA 两大政党联盟, 在过去的 16 年里基本上统治了历次大选, 事实上形成了轮流执政的态势。即使考虑到联盟政党组成的变化, 印度政党政治基本上形成了两个相对稳定的主要政党领导的政党联盟之间的竞争, 因此两大政党联盟竞争对政党体系演变的影响也是值得进一步研究的课题。

本文强调制度变化的观点, 但这并不等于忽略其他观点的有效性, 实

际上对于文中提出的执政机会和执政稳定性维度，很多制度外的因素也会带来重大影响，例如政党的施政纲领、选举策略、选民动员能力等都影响到选举的成功率，可以提高或降低执政机会；对于上台执政的政党来说，内部是否团结将影响执政前景，政策选择和突发事件也可能对执政进程产生重大影响，从而影响执政稳定性。因此本文认为有必要在政党层次继续开展更具针对性的研究，特别是在当前，印度联邦制度仍在经历深刻变化，碎片化状态下邦权的不断兴起，导致联邦政府与地方政府之间的权力分配格局不断演变。可以判断，邦权的兴起仍是今后一段时间的主要趋势，除了经济领域之外，地方政党和邦政府的影响力已经向外交和安全等高政治领域渗透，因此，还可以从多个方面进一步推进印度政党政治碎片化的研究，笔者也期盼有更多学者发现印度政党政治的研究意义，加入和拓展有关研究范围，推动学界关于印度政党政治的研究和理解。