

## 央地关系、议会政治与国家建构<sup>〔\*〕</sup>

——现代印度的产生

○ 程亚文

(上海外国语大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200083)

**[摘要]**在印度的创建时刻及到今天,深刻影响印度成为一个国家的内部制约因素,乃是超大规模国家通常会遇到的一个难题,即中央与地方关系的难以协调,而它在印度又表现为联邦与邦的关系。如何在塑造中央权威的过程中,又能兼顾国内不同地方的丰富繁杂意愿,使联邦与各邦和谐相处,印度自建国以来做出了很多努力,尤其在通过议会制度来塑造良性的央地关系、强化国家认同的过程中,印度探索了很多有效经验,值得其他国家参考借鉴。

**[关键词]**印度;央地关系;议会民主制;国家建构

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.08.016

在《超大规模国家的治理之道》一文中,姚中秋认为:“‘超大规模、天下就是理解中国治理之道的至关重要的维度’<sup>〔1〕</sup>。长久以来,作为“天下”的中国,都“是一种最大化的多种地理元素、民族构成、文化品类和治理体制的异质聚合体。这种聚合体的特点,就是一大二多——规模大,元素多”<sup>〔2〕</sup>,它与欧洲以往“小国寡民”的城邦制国家及其他类型的中小型国家,迥然有异。从国家类型上说,超大规模国家是比较少见的一种国家类型,它们因其地域广大、人口众多、种族复杂、宗教和文化多元,经常会面临更多内外部问题和挑战,对国家治理的要求也会有别于一般性国家。中国是典型的超大规模国家,实际上,与中国有着漫

**作者简介:**程亚文,上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授,研究领域:比较政治与国家战略能力、超大规模国家治理、人口与政治、东亚国际关系等。

〔\*〕本文系教育部备案上海外国语大学印度研究中心课题“印度政治文化研究”(KY01A0222017008)的阶段性研究成果。

长边界的邻国印度,同样也是超大规模国家。从文明的角度来说,“印度”早就存在,但从现代国家的意义而论,“印度”是相当晚出的,只是在1947年独立以后才有的事实。在印度作为一个国家的创建时刻及到今天,深刻影响印度成为一个国家的内部制约因素,乃是超大规模国家通常都会遇到的一个难题,即中央与地方的关系协调,而它在印度又表现为联邦与邦的关系。如何在塑造中央权威的过程中,又能兼顾国内不同地方的丰富繁杂意愿,使联邦与各邦和谐相处,印度自建国以来做出了很多努力,尤其在通过议会制度来塑造良性的央地关系、强化国家认同的过程中,印度探索了很多有效的经验,形成了独特的印度政治文化,借得其他国家借鉴。

## 一、作为超大规模国家的印度

印度独立后的首任总理、国大党前领导人贾瓦哈拉尔·尼赫鲁(Jawaharlal Nehru)曾说:“印度的多样性……是极其丰富、显而易见的,它就在表面,如任何人所见。这既与其外表特征相关,也与其特定的思维习惯和特性相关。毫无疑问,所有的这些差异,构成了令人印象深刻的印度。”<sup>[3]</sup>与同类型的其他超大规模国家相比,印度在其内部构成的多样性和差异性上,更为显著,不同语言、宗教、种姓、部落、社群和习俗同处一室,将南亚次大陆塑造成世界上最为庞大复杂、眼花缭乱的多元社会。

印度作为超大规模国家的复杂性,首先体现在“印度”生成为一个国家,就是极为艰难的。在独立之前,印度不存在历史学家艾瑞克·霍布斯鲍姆(Eric Hobsbawm)所说的“民族主义原型”<sup>[4]</sup>即国家胚胎,也就是说,没有为“印度”这个国家的产生,准备好基本的国家形态。甚至连“印度”这一名称,都是来自英国殖民者。在国家建构时,印度曾面临极大的统合困难,在1947年刚刚独立之际,就发生了印度与巴基斯坦的分治及印巴之间的克什米尔战争。

南亚次大陆的多元主体聚合为一个名为“印度”的现代国家,是20世纪中期以后才发生的事情,在此之前,印度曾长时间处于英国殖民统治,独立或半独立的数百个大大小小的土邦,分布在印度各处,在1947年根据“蒙巴顿方案”印巴分治时,印度就是由16个省和500多个土邦所组成。<sup>[5]</sup>印度的多元林立,来源于其历史传统,又与其地理条件密切相关。印度半岛东、西缘沿海岸分别纵列着东、西高止山脉,两山之间是海拔约600米的德干高原,外侧山麓有狭窄的山前沿海平原,内部分布着许多河流,将半岛切割成众多河谷盆地和丘陵、山地,这些区域小单元由于地理相隔、往来不便,在历史演变中又逐渐形成政治小单元,印度历史上的诸多小王国就由此而来。由于长期各自为政、互不统属,这些众多的小政治单元,在历史演变中形成了相互难以化约的宗教、语言传统和生活习惯,把它们统为一炉,需要克服巨大的历史障碍。而在印度的国家建构时刻及之后,能否处理好中央与地方、地方与地方的关系,直接关系到印度的内部安定。

印度作为超大规模国家的复杂性,还具体体现在以下几个方面:

一是语言种类繁多。印度没有像中国那样,曾经历过“书同文”,一国之内语言种类之多,可谓繁星满天,也很难准确统计。比如有人认为,印度存在着325种语言和4599个“社群”,尤其是边疆地区,语言、族群和宗教的复杂性更为显著。<sup>[6]</sup>又有人指出,据不完全统计,印度境内使用的语言多达1632种。<sup>[7]</sup>印度宪法附表八中列出了22种官方语言,它们被称为表列语言(scheduled languages),除梵语外,其他21种语言的使用人口数量在百万以上,其中13种语言的使用人口数量在千万以上。<sup>[8]</sup>语言上的五花八门,使得以语言为基础的分离或自治要求,长期深刻影响着印度的族群关系和国家建构。印度在建国之前,国大党曾为反对英国殖民统治、动员民众需要,提出尽可能在语言和文化的基础上建省,但印巴分治及克什米尔战争使国大党后来改变了初衷。在印度独立之后,联邦政府对按语言建邦的消极态度,与各邦按语言划邦的要求,形成了极大对立,直至1953年1月,在几经波折下,安德拉邦作为第一个语言邦才正式成立。

二是宗教信仰多样。印度被称为“宗教博物馆”,不信奉宗教的印度人是很少的,信徒在100万人口以上的宗教有印度教、伊斯兰教、锡克教、基督教、佛教、耆那教、犹太教等等。查百度词条,根据1991年的人口普查数据,印度人口的82%左右信奉印度教,12%左右信奉伊斯兰教。此外,还有基督教徒,占人口的2.32%;锡克教徒,占1.99%;佛教徒,占0.77%;耆那教徒,占0.41%,其他宗教如拜火教、犹太教的信仰者约占0.43%。近年来,各种宗教信徒的人口构成已发生一些变化,但基本格局依然如故。<sup>[9]</sup>实际上,就是在同一种宗教内部,也是教派林立,往往因地域不同而在信仰形式上呈现出多样化形态,仿佛多种宗教。信徒最多的印度教就是如此。印度很多政治人物都有宗教背景,如前总理辛格是锡克教徒,国大党领袖拉胡尔·甘地是印度教徒。印度不少政党也是建立在宗教的基础上,如目前执政的人民党是印度教政党,阿卡利党是锡克教政党。建国以后,印度在宪法中明确了世俗化立国原则,但宗教对现实政治的影响无时不在,威胁到联邦政府的统一性。印度现在以锡克教徒为主的旁遮普邦和以印度教徒为主的哈里亚那邦,就是原旁遮普邦在1966年按宗教分拆的结果,当年旁遮普邦的锡克教徒强烈要求以宗教为基础分邦,印度联邦政府后来不得不做出让步。而自上世纪90年代以来,佛教徒众多的印度南部泰米尔纳德邦,也掀起了“宗教立国”运动。印度国内因宗教争端而引发的严重冲突,也不时可见,尤其在印度教徒与伊斯兰教徒之间,相互对立格外显眼。1992年的巴布里清真寺事件以及2002年发生在古吉拉特邦、2012年发生在阿萨姆的大骚乱,都造成了大量民众死亡。

三是族群构成庞杂。印度也号称“种族博物馆”,有着世界上最为复杂的族群构成。人口在1000万以上的族群有印度斯坦族(HINDUSTANI,占印度总人口的46.3%)、泰卢固族(TELUGU,占印度总人口的8.6%)、孟加拉族(BEN-GALI,占印度总人口的7.7%)、马拉地族(MARATI,占印度总人口的7.6%)、古吉拉特族(GUJARATHI,占印度总人口的4.6%)、加拿达族(KANNADA,占印度

总人口的 3.87%)、马拉雅拉姆族(MALAYALAM, 占印度总人口的 3.59%)、旁遮普族(PUNJABI, 占印度总人口的 2.3%)等。<sup>[10]</sup>印度还有很多少数民族群以及数量可观的部落和部族。自建国以来,印度中央政府推行单一国族政策,大力宣扬国内只有一个国族即印度斯坦族(HINDUSTANI),将国家认同置于其他认同之上,否认印度存在多个“民族”,而只认为印度是一个多元社会,在宪法中承认宗教、语言、种姓和阶级的多样性,把在中国称作为“民族”的实体,则识别成基于语言、宗教和习俗差别的不同部落与社群。正如印度前总理辛格所说的那样,印度政府尊重多文化多种族和多宗教信仰的权力<sup>[11]</sup>,但并不承认有基于“民族”的政治权力。印度宪法表述中规避了民族名称和民族差异,而以少数(minority)与多数(majority)来含糊区分不同群体,被称之为“表列部族”(或“表列部落”“指定种族”)的少数(minority),主要是指社会发展程度较低的原住民、森林部族、山区部族和其他原始部族等多种群体,并不涵盖印度的其他各主要少数民族裔。这些多种多样的族群和部族,因语言、宗教、习俗等方面的显著分别,形成了迥异的利益诉求和政治愿望。在民主政治的作用下,印度虽然形成了相对统一的国家形态,但内部的族群多样性,又使得国家始终无法摆脱一些地方的分离主义倾向,在提出高标准的自治要求的同时,还可能导致内部的“文明冲突”,如克什米尔独立运动、旁遮普省纠纷、达罗毗罗脱离运动、米佐拉姆邦叛乱,造成了“南亚的巴尔干化”甚至“印度的国家崩溃”。<sup>[12]</sup>

印度在上述方面的复杂性,深刻影响了印度的国家构建,尤其是央地关系建构。主要表现在以下两点:

一是央地关系与种姓、族群、宗教和语言等问题紧密关联。从近代以来世界范围内的国家建构来看,相通的语言、宗教和族群构成,是形成良好的民族认同和国家认同的基本因素,而对超大规模国家来说,将千差万别的各个地方糅合为有机的国家整体,形成良性的央地互动关系,是非常困难的。这在印度表现得更为明显,印度以往在央地关系上所出现的问题,大多与种姓、族群、宗教和语言问题密切相关。

二是央地关系又与边疆治理问题紧密关联。印度的种姓、族群、宗教和语言多样性,更鲜明体现在边疆邦,国家治理中发生的一些暴力事件,也大都发生在边疆邦。对边疆邦的治理,是印度处理央地关系中的主要方面。

## 二、建国之际:全国性政党、司法体制与联邦权力

在建国时刻及之后,印度精英阶层为弥合中央与地方的分歧,形成基于“印度”的国家认同,主要采取了以下一些措施:

一是全国性政党对国家的整合。在独立之初,印度国内有上百个政党,但具有全国性影响的大党只有印度国民大会党(the Indian National Congress, 简称国大党)。该党于 1885 年 12 月在孟买成立,为印度现存历史最长的政治组织,也是印度两大主要政党之一(另一个是印度人民党),还是印度第一个全国性的和

最大的民族主义政党。在成立之初,即表现出了广泛的代表性,来自孟买、旁遮普和其他英属印度各省的经济精英、知识精英和政治精英,曾一同参加成立大会。国大党的早期目标只是为印度人争取在英印政府中分享政治权利,后来才转向反对英国殖民统治、争取独立。在国大党的领导下,印度于1947年从英国统治中获得独立,在建国后前30年,印度也一直由国大党长期执政,直至1977年才第一次从全国选举中落败。现代印度可谓是国大党一手打造,在建国以后,国大党也把它的全全国性政党的党派属性,转化为了印度的国家属性,即通过它在印度各地及城市与农村间的广泛代表性,在联结印度联邦政府与地方政府中起到了纽带作用。没有国大党作为全国性政党的存在,很难想象原本在英国“分而治之”统治下、各不统属的印度各省,会整合为一个国家。

二是统一的司法体系。印度的政治体系高度借鉴了英国和美国,“在英国殖民统治遗产基础上建立起议会民主制,同时仿效美国建立起了联邦制”<sup>[13]</sup>。与英国类似,印度的司法体制单一,国家最高法院的司法权覆盖印度全境,可以直接管理各邦法院,由最高法院做出的裁决,任何其他法院都必须遵照执行。又与美国类似,印度最高法院掌握了对宪法和法律的解释权,它对民事和刑事上诉案件的判决是终审判决。印度司法制度与典型的中央集权制国家有更多的相同或相似之处,在很大程度上是传承了英国的法律体系。英国学者麦克法兰认为,英格兰不仅很早就产生了以中央化为特征的统一的全国政治体系,而且早在14世纪就形成了全国性的法律体系,“使英格兰法律体系颇具‘现代’感的一个特点是,它从很早开始就普适于它所涵盖的整个地域”<sup>[14]</sup>,“英格兰只有一个议会,而在法国,省议会比国家总议会召集得还更加频繁,作为一个团体而言也更加活跃。英格兰只有一部普通法,几乎不容任何地区为例外,法国却有各地‘习惯’的大杂烩。”<sup>[15]</sup>还值得注意的是,与美国类似,印度司法系统的人员不是通过选举产生的,印度宪法规定,包括印度首席法官在内的最高法院所有法官均由总统任命,总统在做出任命前,应同他认为有必要征询其意见的最高法院法官及邦高等法院法官磋商。司法体系的集权特征,塑造了印度在司法方面的共同性,进而为创造政治共同性创造了条件。

三是基于“国家—民族”而非“民族—国家”的国族建构。印度宪法明确规定印度为联邦制国家,全国分为27个邦和7个中央直辖区<sup>[16]</sup>,中央与地方各邦形成了权力两级分立格局。联邦制国家的定位,决定了印度不是中央集权的单一制国家,然而,印度的国家权力分配,与通常的联邦制国家又有很大不同。以印度与美国来比较,后来也实行联邦制,其国家建构来源于独立主权实体的自愿联合,各州在放弃了部分主权的同时,仍在相当程度上保留了自治权,与联邦政府形成了双主权的权力结构。与美国的权力建构自下而上不同,印度是自上而下,先有国家后有民族。在印度建国之初,印度国内还没有产生对于“印度”的普遍性民族认同,现代印度乃是在直接承接英国殖民者在印度的统治范围的基础上,用同属“印度”的国家观念对既有统治体系进行了改造,“力图将上百个传



统部落和土邦构建为一个统一的‘印度民族’”<sup>[17]</sup>，在此过程中所发生的暴力冲突，也正来自于原本离散的地方对新的“印度”国家实体的抗拒。

四是宪法对中央政权的优势授权。以国族概念为基础，印度开国者们在确定联邦制国家原则、实行中央与地方分权时，为中央政权分配了明显占优的权力。印度宪法赋予联邦政府远超过一般联邦制国家的中央权威，在中央与地方的立法权分配上，邦的立法权是很有限的，事关国家重要事务的立法权都在联邦议会，而且在共同立法项目中也是联邦优先，总统还有权否决地方立法。印度各邦设有邦长，是由总统任命、对联邦政府负责，作为各邦的首脑，其在邦内行使的权力与总统在联邦政府内行使的权力通常类似，这一职位的设置也突出了中央对地方的控制权。联邦政府可以根据宪法授权，采取行政、政治和法律手段干预邦的事务，比如解除邦首席部长职务、实行总统治理或宣布紧急状态。这样做的原因，是“如果没有国家的统一，缺乏强有力的中央集权国家，就难以调动全国的资源、技术、人力等生产要素，开辟全国资本市场，促进资本主义生产方式的解放和发展”<sup>[18]</sup>。宪法赋予联邦政府的这些强制性权力，所起的是抑制地方分离主义的作用，就此而言，印度的国家权力设计，实际上联邦性较弱，而更像单一制国家，可谓集权联邦制。

### 三、议会制度在协调央地关系中的作用

首先，议会制度是印度政治制度的核心。印度曾经经历英国 200 多年的殖民统治，在英国殖民者打开印度大门、输入商品的同时，也把议会民主制度搬到了印度。在印度独立之前，英印政府设立的服务于印度事务大臣的“印度参事会”，曾几次扩大印度精英分子参与立法会议的权利，在中央和省级层面增强立法会议的功能。1833 年，英国殖民者在印度建立中央立法机构。1892 年，英国颁布的《印度参事会法》规定，增加总督立法会议以及孟买、马德拉斯两省立法会议成员人数，更多的印度人通过选举进入了地方议会，扩大了立法会议的职权，使其能够讨论政府年度财政报告。1919 年，英国国会通过的《印度政府法》又对中央立法机构的组成和职能做了调整，规定中央立法机构实行两院制，即立法院（下院）和国务会议（上院），议员多数由直接选举产生，立法机构也有权对整个印度制定法律。这些法律和机构的设置，为印度独立后议会制度的建立做出了前期准备。然而，在英印政府时期，英国将议会制度移入印度，并不是帮助印度人建立起国家，而是为英国殖民印度服务，故而当时并没有民选的全国议会，而且议员选举是按教派分区制和单独代表制制度来操作。在这一时期，议会制度的主要功能是降低印度人对英印政府的反抗的同时，对印度各地实行分而治之。<sup>[19]</sup>

1950 年 1 月 24 日，印度举行了独立后的制宪会议最后一次会议，在宪法中确认了以议会民主制度，联邦议会由人民院和联邦院两院制构成，并于 1951 年 10 月 25 日至 1952 年 2 月 21 日举行了首届联邦人民院和首届立法院选举。与

英国一样,印度独立后所遵循的是“议会主权”,行政权力出于立法权力,这决定了议会制度在印度是其他各种制度的基础,无论宪政框架、法律制定还是政府组成,都由议会协商或选举决定;议会也是政党活动的主要场所,各个政党都要通过争夺在议会中的席位来获取政治权力;议会还是政府、政党和民众的联接点,民众的政治意愿要通过议会来表达和体现。

其次,议会集权塑造中央权威。印度宪法赋予联邦议会极大权力,与同属联邦制国家的美国不同,印度只有联邦议会才有权力制定和修改宪法,各邦无权制订宪法,而美国不仅有全国性宪法,各州也可订立自己的宪法,明显体现了国家的双主权特征。不仅如此,根据印度宪法规定,联邦议会可以为全国或任何部分地区制定法律,邦议会可以为全邦或邦内任何部分地区制定法律。与美国一样,印度宪法还规定,各邦制定的法律不能与联邦法律抵触,否则无效。此外,根据印度宪法,在必要情况下,联邦议会还有权增设、撤销邦的建制或改变邦的边界。联邦议会所掌握的这些关键性权力,使之不仅在中央层面具备统摄功能,而且在规范府际关系、约束地方上,也发挥了远超出一般性联邦制国家的作用。按法国政治哲学家托克维尔对政治集权与行政集权的区分,印度的政治权力在中央层面事实上是高度集中的,它与单一制国家并无区别,这对塑造强有力的中央政权,是强大的法律和制度保障。

最后,议会民主推动了国家整合。表现在三个方面:

一是民主权利的无差别性,激发了国家认同。印度将民主选举机制普及到国家的每一个角落,这是在独立之前没有做到的。在殖民地时代,英国驻印总督是印度最高掌权者,但他们是由英国国王任命,并命民众选举产生。在英国统治后期,英印政府开始设立立法会,但有选民资格的人是有限的,与同期的英美等国一样,具有一定财产的印度人才有选举和被选举权。在印度独立后,制宪会议确定了实行议会民主制的政治目标,宪法承认了人民的普选权。印度1950年宪法第326条规定:“人民院及各邦立法院之选举应为成人普选……凡属印度之公民,年满21周岁(注:1989年后降为18岁)……均享有登记为参加此种选举之选举权”<sup>[20]</sup>,取消了殖民地时期的选民资格限制,承认了公民的普选权。无差别的民主选举权利,有力保证了印度的国家统一和多样化社会的协调发展。在历史上,多族群、多宗教、多语言、多种姓的特点,曾经是印度分立成多个实体、难以建成统一国家形态的关键成因,在印度独立以来,教派争端、种族对立虽然仍然存在,有时还表现得颇为激烈,但并没有威胁到国家的完整性,相反,印度作为一个国家的内聚力还有所增强,这与议会民主制所起的润滑作用是密不可分的。至少体现在两点,一是议会民主有效调解了利益冲突。在议会平台上,出身于不同宗教、种群和族群的人或政党,都能相对平等表达意见、实现意愿,这就为可能形成对立的多样性,找到了稳定的协调机制。二是议会民主激发的政治民族主义情感,塑造了基于政治认同的均一性。这主要是通过宪法赋予的平等选举权达成的,以往存在于印度的基于宗教、种群和族群的经济、社会差异性,很大程度

上被共同的政治平等所削平。公民通过立法机构尤其是联邦议会,能够找到纠正历史造成的不平等、不平衡的有效渠道,这不仅有利于塑造一个平等平衡的社会,也会制衡各个地方的分离主义倾向,增强民众对印度国族的认同感。

二是议会民主弱化了因语言、宗教、族群和种姓多样性而形成的政治离心力。为防范因社会多样性、差别性而产生政治疏离,印度并不是机械地推行平等权利,而是考虑到了作为超大规模国家特有的内部发展不平等、不平衡,在创造共同政治权利的同时,又尽量采用一些政策手段来缩小差异,使共同政治权利的实现得到具体条件的支持。平等的政策不一定就能产生平等的结果,在业已存在不平等、不平衡的情况下,平等政策有可能维持甚至扩大原有的差别性。为防止这种情况的发生,在独立后,印度精英阶层清楚区分了“平等权利”与“平等政策”,在法律确认了平等权利的同时,又以差别而非平等政策来纠正历史造成的不平衡、推进平等权利。其重要手段之一,就是实行“保留制”扶持弱势群体。在传统种姓制度影响下,印度有着大量处于社会底层的贱民(即不可接触者或表列种姓),还有着不少生活在边远或环境恶劣地区的表列部落,他们在经济、社会和政治上的低贱地位需要改善。为此,独立后的印度宪法,明文规定废除种姓制,并为表列种姓和表列部落表达政治诉求,及在各级政权机构中就业和各类学校中上学,保留出一定比例,此即“保留制”。印度宪法第 330 条规定:“在人民院中为表列种姓和部落保留席位”;第 332 条规定:“在各邦的立法会议中为表列种姓和表列部落保留席位”。目前,印度人民院在 543 个席位中,为表列种姓和表列部落保留席位 119 席。其中贱民 79 席,占总数的 13.7%,表列部落 40 席,占 7.3%,与其所占印度总人口比例相同。此外,在表列种姓和表列部落人数较多的邦,邦议会也为他们保留一定比例的席位。<sup>[21]</sup>表列种姓和表列部落在议会中的“保留”席位,有助于他们以此表达政治意愿、保护自身利益,进而逐渐提高社会地位、与其他种姓真正达成平等。当然,“保留制”并不能根本改变表列种姓和表列部落的相对落后地位,但它在缓和社会矛盾上所起的作用仍是可见的。

三是议会民主制塑造了多样性与同一性的平衡。印度的议会与选举制度,既体现和强化了中央权威,又尽力维护和尊重了地方的多样化需求。首先,从中央层面论,印度的联邦院类似于美国的参议院,代表各邦和中央辖区,其中大多数议员由各邦立法院议员按比例代表制,以“哈尔比例选举法”(single transferable vote)<sup>[22]</sup>方法间接选举产生,所体现的共和精神,也是对各邦自治权也即多样选择权的尊重。其次,印度实行两级议会制,有利于沟通中央与地方的不同意愿和诉求。印度联邦人民院和邦立法院成员分别由选民直接选举产生,联邦政府和邦政府也分别由人民院与邦立法院占多数席位的政党组建,宪法对于中央与地方关于立法、行政、财政等方面的权力分配都作了具体规定。像其他联邦制国家一样,印度民众既可以通过邦一级议会和政府,也可以通过联邦一级议会和政府来表达和实现意愿,使联邦政府在制定全国性政策的同时,又使各邦也能根据具



体情况制定适用于自身的政策,避免了中央单一性政策在面对各邦具体情况时的失当和中央与地方的意见对立。在两级议会制下,各邦在相当程度保持了自身在语言、宗教、习俗等方面的多样性,也在相当程度维护了各邦在政策制定中的自由度和灵活性。由于各邦有较大的自我政策选择空间,地方精英群体和利益集团能够通过邦议会和政府实现自己的意愿,地方分离主义的冲动因此在很大范围内得以消解。以南印泰米尔地区独立运动为例,在印度独立之初,代表泰米尔人的地方性政治组织德拉维达进步联盟,曾意图推动印度南部包括马哈拉斯特拉、喀拉拉、迈索尔和安德拉在内的四个邦独立建国,后随该组织在议会选举中上台成为当地执政力量,其独立诉求也渐趋平息。印度的两级议会民主制让全国性政党和地方性政党都有较大的活动空间,在发挥地方政党和各邦议会的积极性、因地制宜治理各邦、让各邦内部矛盾在各邦内部最大程度化解的同时,又以联邦议会和全国性政党的统摄功能,保证中央对地方的控制,维护府际关系均衡,促进国家整合。在议会民主制框架下,多样性与同一性在印度实现了较好结合。

#### 四、地方政治对议会权威的挑战及其消解

在印度的国家建构过程中,无论联邦议会还是邦立法院,在协调中央与地方的府际关系上都发挥了重要作用,但随着印度内部政治生态尤其是政党构成的变化,上世纪60年代中期以后,地方政治力量对议会政治的影响力增大,对联邦政权的要价能力增强,对中央权威形成挑战,一定时期曾威胁到国家主权的完整性,但后来随着政党合流,这一挑战又趋于缓解。从建国到今天,印度政党通过参与议会政治,主导了中央与地方的博弈,在不同时期有不同特点。大致可分为三个阶段:

其一是国大党一家独大时期的中央权威形成。国大党是世界上存在时期最长的政党之一,在很长时间里,它在印度都是最大的全国性政党。在第一届人民院选举中,国大党获得了364个席位,在人民院占据着绝对优势。不仅如此,在各邦立法院选举中,国大党也是一家独大。直至上世纪60年代中期,国大党的权威才开始衰落,而到1977年才第一次在全国选举中落选。在国大党主导印度政治时期,其通过在联邦议会的优势地位,落实并强化了独立之际制宪会议对印度的建国构想,使现代印度得以以稳定的国家形态出现于国际舞台。

然而,即便在国大党一家独大时期,印度的政党政治也呈现出一定的混沌局面,对国家建构和中央权威形成产生过消极影响。主要表现在两方面:一是自独立之际,印度全国就有上百个大小政党,有些政党还对印度作为一个政治共同体的形成造成过障碍。如成立于1906年的教派性政党穆斯林联盟,就曾作为与国大党相对的力量,领导了后来的印巴分治。二是即使是国大党自身,也曾长期面临党内不同派别的斗争,还因此发生过党内分裂。“辛迪加派”(党务派)与议会派(政府派)间的不和,就曾导致过严重的党内纠纷。而在1969年,国大党

曾分裂为英迪拉·甘地领导的国大党(执)和尼贾林加帕领导的国大党(组),1977年国大党(执)又进一步发生分裂。内耗严重削弱了国大党的凝聚力和号召力,也弱化了其作为全国性政党通过议会政治建构国家权威的能力。

其二是地方政党的兴起及对中央权威的挑战。上世纪60年代中期以后,地方性政党和教派政党在印度兴起,对国大党一家独大的权威地位发起冲击。这些政党不少在建国之际即已存在,在英印政府时期,它们与国大党一道,共同参与到反对英国殖民统治的斗争行列,其地方主义倾向并不显著。在印度独立之后,联邦政府的集权意愿,对各邦捍卫自身各有特点的宗教、语言、族群等的属性造成了冲击,同时,虽然同属一国,不同的邦其实有着不同的利益需求,在此情况下,越来越多的地方精英把政治目标由全国转向地方,代表地区种族主义势力的政党要求扩大自治权,联邦与各邦之间的矛盾因此逐渐凸显。在20世纪50年代中期,印度联邦政府迫于少数种族的压力,按种族—语言原则划分了各邦。这在一定时期缓解了央地矛盾,但也为地方势力的成长提供了空间,助长了政党政治地区化的趋势。在1967年的第四届大选中,国大党以往无论在联邦还是在各邦的绝对优势地位遭到动摇,虽然仍占有人民院多数,但却在九个邦的立法院选举中败北于地方政党。自此之后,全国性政党与地方政党在各邦尽管仍互有交错,有时还会取得压倒性优势,但此消彼长趋势已成,地方政党的影响不断扩大,以各邦立法院为舞台,地方分权运动借此有组织地进入法律化轨道,地方与中央抗衡的局面形成。值得注意的是,在此期间,不仅在所属区域有着稳固基础的地方性政党走上前台,全国性政党也部分发生了地方化,脱离国大党而建立的地方国大党组织,也把视野投向了地方而不再为全国而谋。尤其是进入上世纪80年代以来,地区政党坐大地方的趋势更加明显,不少邦政权落入地方政党掌控,也有不少地方政党成为所在邦最有实力的反对党。

其三是政党合流及其对地方分离主义的消解。在1977年的第六届人民院选举中,国大党大败于其他在野党,只得到28.2%的人民院席位。此后,联邦议会虽然仍有“一党主导”的情况出现,但“多党联合”渐渐成为主流,形成“多党联盟体制”。<sup>[23]</sup>1984年国大党再次在选举中败北后,印度一度产生“悬浮议会”,任何单一政党都没有足够的议会席位来单独组织政府,其他政党因此获得了与人民院两大主要政党——国大党和人民党讨价还价的能力,全国性政党要想上台执政,必须与其他地区性政党结盟,由此形成了“大党依靠小党、地方要挟中央”的局面,地方政党常常以此逼迫中央政权做出让步。1998年和2004年的人民院选举,全国性政党人民党和国大党都不得不适应形势变化,改变选举策略,与地方性政党组成选举联盟,并曾先后赢得议会选举。由于全国性政党影响力下降,印度联邦议会自上世纪80年代以来出现的一个新现象,就是地方性政党在联邦议会中的席位增多。如2014年的第16届人民院选举,代表地方势力的两大政党——全印安纳德拉维达进步联盟(主要在泰米尔纳德邦执政)和草根国大党(主要在西孟加拉邦执政),就分别获得了37席和34席,比上届增加19席

和 15 席。<sup>[24]</sup>原先把注意力主要放在各邦的地方政党,在进入联邦议会并获得与全国性政党共同执政的机会后,所产生的一个意想不到的效果,是导致了地方政治的分裂,地方分离主义反而受到了更好抑制、地方分权运动也走向瓦解。主要原因,是以往需要靠与中央对抗,或靠各邦政党与反对党的联合才能争取的地方利益,已可通过地方政党积极参与联邦政治来实现。<sup>[25]</sup>处于印度边疆的泰米尔纳德邦德拉维达进步联盟和安纳德拉维达进步联盟之间的分裂和权力之争,就是典型案例。

## 五、结语:印度经验及超大规模国家的困扼

南亚次大陆自古以来在大多数时间内都是邦国林立、互不统属,在这一大片广袤之地构建起一个超大规模的现代国家,是相当晚近的事实,在全国性政党的努力下,通过民主政治和联邦体制,南亚次大陆具有不同语言、宗教、历史、习俗的众多部族和政治实体,在 20 世纪下半叶以来逐渐被糅合到一个国家的框架内,但印度的国族整合至今并未真正完成,印度中央政府所大力宣扬的“单一国族论”仍屡受挑战。<sup>[26]</sup>据统计,独立以来印度先后出现过大大小小 200 多个反政府武装或恐怖组织,至今边疆各邦的反政府武装加起来也达 180 个之多。<sup>[27]</sup>这些反政府武装的诉求大多数集中于争取完全自治或独立。边疆邦对印度的疏离仍显而易见,尤其是跨界民族和宗教问题的大量存在,对边疆邦的治理常常要面对境外势力和恐怖组织的干扰。举例来说,查谟-克什米尔邦由于伊斯兰势力较大,当地政党与巴基斯坦穆斯林互动频繁,一直存在着离心倾向;南部泰米尔纳德邦的佛教徒分离运动,与斯里兰卡泰米尔人独立运动密不可分;东北地区那加兰(Nagaland)邦和曼尼普尔(Manipur)邦的反政府武装,与缅北各地方势力也有着千丝万缕的联系。这些邦是印度独立以来发生政治动荡较多的地区,尽管印度政府采取了很多措施,边疆地区经济社会在新世纪以来也得到较大发展,但边疆对中央的离心倾向仍没有根本扭转。<sup>[28]</sup>

社会和政治冲突往往起因于社会分歧。印度语言、宗教、种族、习俗繁多,且组成今日印度的各部分,在历史上大部分时候都彼此分立,这使政治纠纷更容易发生。独立以来,印度想方设法巩固和完善国家建构,尤其是通过精心设计和实行议会民主制,大大削弱了地方的离心力,最大程度弥合了中央与地方的不同意愿间的分歧。议会民主制在印度的确立,从宪法层面否定了印度行之有效的社会不平等制度,而又通过平等的选举与被选举权的授予和实施有差别地推进平等的权利分配政策,在实践层面不断缩小了源于种姓、宗教、语言等因素带来的事实不平等,从而激发了基于印度国族的政治民族主义的发生与成长,在维护了多样性的同时又促进了国族的同一性。在塑造国族认同、改善央地关系、推进国家整合、建构现代印度的过程中,印度形成了自身独特的政治文化,其重要特征,是集权与分权、强制与民主、对立与协商的并行与统一。主要表现在三个方面:

一是以集权和强制为特征的全国性治理体系。这在独立之际表现为国大党

作为全国性政党对印度的国家整合,而在独立之后主要表现为统一的司法体系和中央对地方的规制权,尤其是宪法对联邦政权远超出一般联邦制国家的权力授予。这对塑造国家认同、构建起一个超大规模国家,所起的作用是基础性的。

二是民主包容机制所激发的国家认同。民主在有些国家、有些时候所起的分裂性作用,然而,对于存在着巨大内部差异性的印度来说,民主在多数时候发挥的是整合作用。原因在于,印度向来不是一个均质的社会,不仅全国层面如此,每个邦内部也是如此,特别是有着长久历史的种姓制度,是与地方主义同根而生的,它需要一种自上而下的国家主义的力量来破除。印度以人民院为主要实体的议会民主制,所推行的平等政策恰恰是国家主义性质的,它有助于各个地方相对弱勢的群体,能够利用国家力量打破当地种姓制度的等级制和非均质,从而也调动起民众对国家的认同感。与美国相比较,后者是多个本来独立的政治实体自愿结合的产物,其民主发展是建立在自下而上的地方主义的基础上,而这之所以发生,在于从美国独立到之后相当长时间,构成美国的各个部分相对来说都是均质的。

对一个阶层、阶级和利益固化的社会来说,民主是打破不平等的制度设置的重要意识形态和现实制度体系,在此情况下,处于弱勢的民众会借助国家认同对抗地方统治阶层、解构地方权威。印度如此,南北战争时期的美国南方也是如此。在美国内战时刻,林肯发表《解放宣言》、推动黑人权利解放,曾吸引大批南方黑人投奔到北方军队,有效瓦解了南方叛军的民心。南北战争后,美国在迎来民主的进一步扩展的同时,美利坚民族也进一步走向成熟、国家认同感显著提高,这两方面相辅相成。但在一个相对均质的地区,民主有可能形成地区共同体对抗中央或向中央要求下放权力的机制。

三是府际协商机制的重要性。在印度的国家建构过程中,地方与中央的博弈一直存在,有些时段还特别激烈,但总体来说,印度在尊重和维护了国家多样性的过程中,又强化了国家的共同性。印度议会制度特别是联邦人民院的制度弹性,在吸纳各种地方性异见、消解内部分离情绪、促进府际协商方面,发挥的作用是独特的。它的主要成功,在于将地方问题与地方利益中央化,即为各种对立性意愿,建构起了一个全国性化解平台,以此将地方认同融化入了国家认同。

中央与地方关系的难以协调,是超大规模国家在处理府际关系时通常都会碰到的难题。印度在建国以来进行了带来自身特色的探索,无论是它所积累起来的一些积极经验,还是直至今天仍在面临的一些问题,对于类似具有多样性、复杂性的超大规模国家来说,都具有借鉴启示意义。当然,每个国家的具体情况都不会相同,在借鉴印度经验的同时,又要看到它的特殊性,不是它的每一种做法,都可以在别的空间复制。

#### 注释:

[1] 姚中秋:《超大规模国家的治理之道》,《读书》2013年第5期。



[2] 吴稼祥:《公天下》,桂林:广西师范大学出版社,2013年,第31页。

[3] Harihar Bhattacharyya, “Multiculturalism, Autonomy for ethno-national groups and the unity of India”, in Christopher Sam Raj & Marie Mc Andrew, (eds.), *Multiculturalism: Public Policy and Problem Areas in Canada and India*, New Delhi: Manak Publications, 2009, p. 180.

[4] 参见[英]霍布斯鲍姆:《民族与民族主义》第二章“民众观点:民族主义原型”,上海:上海人民出版社,2006年。

[5] 雷启淮:《当代印度》,成都:四川人民出版社,2000年,第80页。

[6][28] 黄德凯、艾俊树:《独立以来印度中央政府与边疆地区关系》,《印度洋经济研究》2017年第1期。

[7] D. D. Basu, *Introduction to the constitution of India*, New Delhi, Prentice Hall of India, 1997, p. 387.

[8] 常晶、常士闰:《印度多民族国家治理的制度经验与问题》,《世界民族》2015年第6期。

[9] 数据来自百度百科词条“印度宗教”, <https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E5%AE%97%E6%95%99/2950697?fr=aladdin>, 采集日期:2018-03-15。

[10] 数据来自百度百科词条“印度”, <https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%B0%E5%BA%A6/121904?fr=aladdin>, 采集日期:2018-03-15。

[11] Varghese K. George, “China’s Aggression Baffling: Manmohan”, *Hindustan Times*, <http://www.hindustantimes.com/india-news/china-s-aggression-baffling-manmohan/article1-479568.aspx>, 6/4/2015.

[12] 王红生:《论印度的民主》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第288页。

[13] 房宁等:《民主与发展——亚洲工业化时代的民主政治研究》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第93页。

[14][15][英]艾伦·麦克法兰:《现代世界的诞生》,上海:上海人民出版社,2013年,第212、213-214页。

[16] 印度将非法占领的中国藏南地区称为“阿鲁纳恰尔邦”,作为其第28个邦,中国政府从未承认。

[17][18] 张毅、曹海军:《超大型发展中国家的治理悖论——基于印度民主的反思》,《马克思主义与现实》2015年第4期。

[19] 参见万颖:《印度选举制度初探》,李少文主编:《世界宪法评论》(第二卷),北京:中国民主法制出版社,2016年。

[20] 中国人民外交学会编译委员会编:《印度宪法》,北京:世界知识出版社,1951年,第115页。

[21][24] 孙戈:《印度联邦议会组成及其运作特点》,《中国人大》2015年第7期。

[22] 王世杰、钱端升:《比较宪法》,北京:商务印书馆,2002年,第185页。

[23] 施雪华、朱宇新:《印度移植英国政治模式的困境、原因及其对中国的启示》,《学术研究》2015年第6期。

[25] 宋丽萍:《浅析印度地方分权运动的发展及特征》,《唐都学刊》2012年第28卷第3期。

[26] 吴晓黎:《国族整合的未竟之旅:从印度东北部到印度本部》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2015年第4期。

[27] The South Asia Terrorism Portal, “India - Terrorist, Insurgent and Extremist Groups”, <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/terroristoutfits/index.html>.

[责任编辑:陶婷婷]