

印度的民主與民主化——實踐與意義*

魏玫娟

政治大學國家發展研究所助理教授

摘要

本文採用歷史分析途徑，旨在透過批判地檢視既有研究文獻來探討印度的民主實踐與民主化經驗，著重於印度民主所具有的兩個獨特性。不同於主流現代化理論的說法與多數西方民主國家的發展經驗，印度的民主不僅是在經濟發展程度相對不高、貧窮仍普遍存在的情況下所發展出來，也是在國家疆界仍未完全確定、社群衝突頻仍的條件下持續運作。在此基礎上，本文進一步探討印度在其獨特發展條件下所進行的民主實踐，可能對其他發展中國家（例如中國）具有什麼樣的意義。論者對於印度這個「世界上人口最多的民主國家」之發展經驗有褒有貶，但是不管從現代化理論、結構途徑或從轉型理論、菁英策略談判的角度來評價印度的民主，其結論往往導向「印度的民主雖然鞏固，但是治理品質低落」。印度自獨立以來所實行的以聯邦制跟議會制為主的民主政治制度相對穩定，但貧窮與貪腐的問題普遍存在、因種族衝突而起的暴力事件頻傳、與鄰國的領土糾紛不斷等，也嚴重影響著印度民主治理的品質。本文認為，印度的民主與民主化經驗對發展中國家所具有的重要意義在於，善治並不必然伴隨著民主而存在，但善治深切地影響著民主政治的品質與民主價值的實踐。

關鍵詞：印度、民主與民主化、發展、政治文化、善治

* 本文稍早版本〈南亞的民主與民主化〉曾經於2010年10月26日在台灣大學法律學院歐洲聯盟法律研究中心所主辦的「歐洲民主價值與亞洲特殊價值之衝突」國際學術研討會上報告。作者感謝評論人李建良教授以及與會學者 Raviprasad Narayanan 教授的評論意見。作者誠摯感謝兩位匿名審查委員所提供的寶貴意見，這些意見對於作者進一步思考印度的民主與民主化經驗之意涵以及本文內容的修訂與補充有很大的幫助。當然，文責由作者自負。

壹、前言

2001 年跨國投資銀行高盛 (Goldman Sachs) 證券公司在其分析報告中以「金磚四國」(BRIC countries) 一詞指出，印度與中國、巴西、俄羅斯同為全球最具成長潛力的新興市場且可能取代過去以已發展工業國家為主的「七大工業國」(G7) 而成為新的全球經濟中心之後，印度一直佔據著國際經濟新聞的重要版面；2010 年印度的國內生產毛額成長率達到 10%，更使印度成為全球注目的焦點。在國際政治上，印度獲得 193 個聯合國會員國中的 187 票支持，而成為 2011-12 年聯合國安理會非常任理事國之一，更顯示出印度日增的國際影響力；最近印度受到國際關注，則是因為根據「斯德哥爾摩國際和平研究所」(SIPRI) 於 2011 年三月所發表的研究報告顯示¹，印度已經成為世界最大的武器進口國。然而，2008 年印度金融中心孟買一家國際飯店發生與傷亡慘重的爆炸案²、2010 年印度主辦大英國協運動會過程中所暴露出來的政府行政效率不彰、基礎建設落後、貪腐等與該國民民主治理品質低落相關的問題，也讓印度登上國際新聞的版面。

印度屢屢登上國際新聞版面的原因還包括印度已經成為「核武俱樂部」的成員之一，且與同為核武國家的巴基斯坦因為喀什米爾的領土糾紛而發生過三次戰爭。兩國不但在 1998 年宣布進行核武部署，還在 2002 年分別舉行核子試爆以威嚇對方³。《經濟學人》(*Economist*) 雜誌先前 (2013/03/30) 的封面故事則是以印度為主題，認為印度其實具有各項條件，特別是各式

¹ 該報告是針對 2006 至 2010 年的資料進行研究。

² 根據國際媒體如英國國家廣播公司 BBC (2011/7/13) 的報導，該起爆炸攻擊事件與印度跟巴基斯坦長期以來的緊張關係有關。

³ 1998 年 5 月 13、15 日，印度進行了五次的地下核子試爆，並且宣稱印度為核武國家 (nuclear power)。在此之前，印度曾經在 1974 年進行所謂的和平核爆，但是從那次核爆之後並沒有積極發展核子武力；也因此，1998 年的核子試爆讓世界主要國家包括美國、英國、法國、中國等皆感到震驚。除了嚴厲抨擊之外，這些國家也對印度實施經濟制裁；中國甚至迂迴地支持印度的主要敵人巴基斯坦在幾個星期之後也進行核試爆。根據媒體報導，1998 年五月，就在巴基斯坦進行核試爆前幾個小時，當時的中國外交部發言人朱邦造被問及中國支持或反對巴基斯坦即將進行的核試爆時，朱明白地表示，印度必須為 (當時) 南亞的核武危機負最大的責任 (n.a.: 1999)。

軟實力 (soft power) 與中國並列為大國，但因缺乏國家戰略文化而影響其成為大國的企圖心。

作為世界上人口最多的民主國家，印度自 1947 年獨立以來的民主政治發展，也在 1998、1999 年的兩次大選中出現了令多數民主人士、學者擔憂的結果，那就是印度的政治史上出現了第一個以印度教為國家認同內容 (Hindu national identity) 為主要政治訴求的政府。不同於印度其他政黨強調對現代且世俗的制度認同，印度人民黨 (Bharatiya Janata Party, BJP) 在這次選舉中訴求以「印度的文化跟文明 ('Hinduttva', Hindu culture and civilization) 來重新定義印度的國家認同；雖然印度於隔年 (1999 年) 重新舉行大選，但是印度人民黨依舊贏得多數選票組成政府。這樣的選舉結果引發各界對於印度國家認同意義與內涵的討論，也引發各界對於印度實行了將近半世紀以來的 (世俗的) 民主政治制度是否能夠顧及並調和不同宗教信仰團體、種姓、區域以及社會經濟階級之不同利益的質疑 (Sil, 2000: 308)。

印度是一個多元族群、多元文化的社會，這個事實讓不少論者認為印度的民主制度其實是建立在非常不穩的基礎上，特別是普遍存在於印度並且以種姓、宗教信仰、族群為認同基礎的「原初認同」 (primordial identities) (Chadda, 2000: 10)。專研印度發展的學者 Kohli 即認為，當一個社會的認同是偏狹 (parochial) 且分裂 (divisive) 的時候，基本上這個社會是無法提供民主政治文化生根成長所需要的肥沃土壤，儘管在某些過渡時期這些分裂與偏狹的認同可能可以作為一股動力以促使選舉制度的出現 (Kohli, 1997: 327)。

印度的民主概念與民主實踐深受其傳統政治文化，主要包括印度教 (Hinduism) 與社會多元論 (social pluralism) 的影響。儘管印度教並不是印度唯一的宗教，但卻是印度信仰人口最多的主要宗教。1990 年代中期，信仰印度教的人數約佔印度總人口數的 83%，其他主要宗教包括伊斯蘭教、佛教、錫克教 (Sikhism)、基督教的信仰人口數約佔 12%；2001 年的普查資料顯示，信仰印度教的人口仍舊佔總人口數的絕大多數為 80.5%，伊斯蘭教為 13.5%，基督教為 2.3%，錫克教為 1.9%。從歷史上來看，印度教

的特色為缺少高度集中化的層級 (centralized hierarchy)、且具有多樣的信仰形式，這些多樣性顯現在印度教宗教儀式所具有的區域特色，以及「大」 (great, Brahminical)⁴、「小」 (little, local) 之分的地方傳統 (vernacular traditions) (Randall, 1997: 204)。曾有論者指出，Brahminical 傳統以及該傳統賦予 the Brahmin 或者是教士階級的權威，長期以來對印度社會文化產生以下三種影響：第一，它有助於保存印度文化上的統一 (cultural unity)；其次，它鼓勵了印度人民與世俗、政治領域保持一定程度的距離；最後，它防止了一個透過以宗教為統治正當性基礎的強大中央集權國家的出現 (Frankel, 1989: 2)。⁵

儘管印度的社會種姓制度普遍被視為是印度民主的主要缺陷之一，即社會不平等的存在，但也有論者認為，印度教本身在形式上的多樣性以及基於印度教教義而出現的種姓制度，事實上促進了印度社會的多元化⁶。印度的社會呈現宗教信仰上、語言上、區域上以及種姓階級等各方面的多樣性；但是，由於這些不同宗教信仰、語言、區域與種姓認同具有跨界交叉認同 (cross-cutting) 的特質，使得印度基本上能夠維持和平穩定的社會秩序，直到 1947 年自英國獨立之時，才發生因為宗教信仰不同所導致的領土劃分 (the partition of India)⁷，有超過百萬人在這場影響印度後來發展至深的政治領土劃分過程中喪生。此外，種姓制度將各種種姓與賤民 (the

⁴ 根據印度古書，印度社會分為四種階級 (varnas)： Brahmins (教師、學者、教士)、Kshatriyas (國王、戰士)、Vaishyas (務農者、工匠、商人)、Shudras (提供服務者、勞力工作者)。Brahmins 負責執行宗教儀式並享有詮釋宗教經典的權威。

⁵ Frankel 認為，印度的 Brahmin 傳統防止一個透過以宗教信仰為統治正當性基礎的強大中央集權國家之出現，這些宗教的權威是鑲嵌 (embedded) 在地方化社會 (localized society) 的主要宗親團體、血緣、種姓階級裡，而非中央化國家 (centralized state) 的官僚與軍隊裡 (Frankel, 1989: 2)。

⁶ 從實質民主的批判角度來看，印度這種以社會不平等為基礎的所產生「多元化」，彰顯的當然是印度民主政治的主要缺陷之一。

⁷ 1947 年印度獨立之前，英國將印度領土分為印度與巴基斯坦兩個自治領地。1947 年 8 月 14 日巴基斯坦宣佈獨立，成立了包括現今巴基斯坦伊斯蘭共和國 (Islamic Republic of Pakistan) 與孟加拉人民共和國 (People's Republic of Bangladesh)、以信仰伊斯蘭教為主的 Dominion of Pakistan；8 月 15 日印度宣佈獨立，成立了世俗的、但是以印度教為主要宗教的印度聯邦 (Union of India)，即為後來的印度共和國 (Republic of India)。

Untouchable) 納入單一社會體系中，也將原本被排除在種姓制度之外的社會成員整合進這樣一個體系中。學者 Barrington Moore 甚至讚揚印度這種以具有自我維繫 (self-contained) 與凝聚力特性的種姓制度為基礎的社會秩序 (Moore, 1966: 458)⁸。然而，種姓制度畢竟是社會控制的一種機制；儘管它彰顯了印度社會的「多元」以及對社會多樣性的包容，但是這種「包容」事實上卻是以忽視社會文化多樣性中所具有的不平等社會關係為代價，而這種不平等社會關係無可避免地會成為印度平等民主政治參與的障礙。

本文採用歷史分析途徑，旨在透過批判地檢視既有研究文獻來探討印度的民主實踐與民主化經驗，著重於印度民主與民主化經驗所具有的兩個獨特性。不同於主流現代化理論的說法與多數西方民主國家的發展經驗，印度的民主不僅是在經濟發展程度相對不高、貧窮仍普遍存在的情況下所發展出來，也是在國家疆界仍未完全確定、社群衝突頻仍的條件下持續運作。本文進一步探討印度在其獨特發展條件下所進行的民主實踐對其他發展中國家（例如中國）具有什麼樣的意義。本文分為五個部分；「前言」之外，第二部分將簡要說明印度民主化的歷史脈絡，主要包括多元族群文化脈絡以及殖民遺緒的制度環境；第三部分為獨立之後的印度在前述社會文化與政經制度脈絡下之民主制度的演變；第四部分探討印度民主實踐及民主化經驗的意義；最後「結論」部分則是在本文的分析的基礎上，對印度未來民主發展進行評估，並討論印度經驗對其他發展中國家如中國未來政治改革的參考價值。

貳、印度民主化的歷史脈絡

「印度」這個名字 / 詞的來源跟印度古文明起源於印度河流域 (Indus Valley region) 有關，其源頭位於今日巴基斯坦的南部。印度文明出現於大約西元前 4000 年；西元前 2500 至 2000 年期間為印度文明發展最繁盛的時

⁸ Moore 將印度比喻為生命力強的海星；他說：「印度仍舊是漁夫曾經很生氣地將之剝為碎塊的海星，但是這些碎塊將會再生為一隻新的海星」(Moore, 1966: 458)。

期，有自己的文化、語言、灌溉、市政、甚至城市間的傳播網絡系統。約於西元前 1500 年，印度文明開始衰落，此時也正是亞利安人 (Aryan) 開始入侵跟移入的時候，開啟了印度文明的另一個時代。事實上，印度史上嚴重的社會分歧與印度 - 亞利安人 (Indo-Aryan) 的出現有關。膚色較淺的印度 - 亞利安人定居在印度北部跟中部的平原上，他們所使用的語言也跟古老的印度語言 Sanskrit 相通；膚色較深的德拉威 (Dravidians) 人則是屬於土生土長的印度人，但是被迫遷居至印度南部，且他們所使用的語言則是跟 Sanskrit 不同的當地語言。印度 - 亞利安人與德拉威人之間的語言差異，以及基於此文化差異所產生的認同與利益的差異，直到今天都對印度的政治 (例如對區域政治領袖的政治行為) 產生相當程度的影響。

一、以印度教為主的多元文化與印度的文化政治

不同的語言與方言是構成印度區域王國與地方社區的基礎。現在約有三分之二 (約 64%) 的印度人口是使用印度 - 亞利安語或方言，有大約三分之一強 (36%) 的人口使用印度語 (Hindi)⁹；其他的主要語言則為各省的官方語言，例如 West Bangle 的官方語言為 Bangali、Gujarat 的語言為 Gujarati、Maharashtra 的語言為 Marathi、Punjab 的語言為 Punjabi。約有 22% 到 23% 的印度人口使用四種主要的德拉威語言，即印度南方幾個省的官方語言如 Andra Pradesh 的 Telegu、Tamil Nadu 的 Tamil、Karnataka 的 Kannada、Kerala 的 Malayalam。至於 Urdu，則為將近一半、散居於各省跟不同地方的印度穆斯林人口所使用；穆斯林人口約佔印度總人口的 5% 左右。英語跟印度語同為印度的官方語言，中央與地方政府的文件都用英文，許多主要報紙也以英文寫作，但是實際上在日常生活中使用英語的人口數卻少於 5%。

印度文明的形塑與亞利安跟德拉威信仰與習俗的融合密切相關，而這

⁹ 印度語是印度的官方語言之一，另外一個為英語。印度語廣為中北部許多省分例如 Bihar、Uttar Pradesh、Rajasthan 的人民使用，但是不同的地方所說的印度語會有不同程度的差別。

個文明形塑的過程則與印度幾個由強勢國王主政的朝代所進行的部分政治統一有很大的關係。他們透過征服其他區域王國來達成政治整併；例如，建立於西元前 326 年的 Mauryan empire (孔雀帝國) 將其控制版圖從印度河流域延伸到所有的南部區域，同時也建立了一個集中化的財政與軍事機構以及非世襲的官僚體系。接續的幾位國王則是致力於中北部各王國之間的政治與經濟的聯繫，而這幾個國王跟印度各區域王國之間所建立的關係，則被認為是為往後英國殖民統治印度以及印度獨立之後所實行的聯邦制奠定基礎。

如前所述，印度教與種姓制度是影響印度政治發展、根源於印度本身的重要政治文化內容。在各王國統治的這段期間，也是印度教與種姓制度發展成為印度重要文化與社會結構的時期。雖然印度教的具體內容到底為何？印度是不是一種宗教信仰還是只是一種哲學？仍是許多印度政治與文化菁英辯論的主題，但是與印度信仰跟哲學思想相關的原始文本可追溯至幾世紀前亞利安人入侵印度次大陸的時候；自孔雀帝國開始，與印度教相關的重要信仰、俗習、道德禁令等已經廣為印度人民所熟知，而與印度教相關的宗教儀式與俗習等也已經出現在印度人民的生活中。¹⁰

印度多元族群文化脈絡下穆斯林與印度教之間的衝突影響當代印度政治發展最大的社會文化因素則是。信仰伊斯蘭教的穆斯林佔印度總人口數約 11%，屬主要少數族群，而約有 80% 的印度人信仰印度教。印度教與穆斯林之間的衝突可追溯至第十一世紀，當時從中亞來的穆斯林入侵印度北部平原；然而，直到由帖木兒後裔 Babur 所領導的穆斯林在印度德里建立蒙兀兒帝國 (Moghul Empire, 1526-1858)，才確立了伊斯蘭教在印度的地位。

Babur 的孫子 Akbar 甚至將蒙兀兒帝國的統治範圍擴大到包括整個印度次大陸，他同時也在既有的帝國朝貢制度之外，建立了一個有效率、以功績為基礎的帝國官僚體系。如同之前印度王朝統治時期所建立的統治制

¹⁰ 第四、五世紀期間，教士與 (受國王恩庇的) 學者們協助國王形塑更標準化的印度教教義與俗習，但是各地方的傳統仍維持；即便是在南部以德拉威文化為主的地方，從第七世紀以降，許多德拉威國王跟詩人、宗教學者也開始宣傳印度教。

度，蒙兀兒帝國建立的制度也影響了印度後來的制度演變，特別是印度的聯邦制。蒙兀兒帝國穩固其在印度的統治地位之後，穆斯林也在印度形成自己的社群。Akbar 對待不同宗教（特別是印度教）所持的容忍態度，不僅讓他贏得印度教文化菁英的尊敬，也讓印度教與伊斯蘭教和平共存了一段時間。但是後來幾位蒙兀兒帝國統治者對其他宗教所持的較不容忍態度，以及之後英國殖民印度時所實行的「分而治之（divide-and-rule）」政策，則導致印度教與穆斯林之間的主要宗教衝突，並為印度後來國土分離（the partition）埋下導火線。

二、印度的種姓制度

種姓制度（the Varna and Jayi system）則是與印度教思想規範密切相關的一種社會制度安排。種姓制度是一種複雜的社會階層化制度，透過「銘刻」或與生俱來的身份（ascription）、禁止不同種姓階級之間的通婚（endogamy）以及印度教所理解的「純潔」（purity）與「污染」（pollution）的概念來維持；種姓制度也是以社會分工為最初基本想法的一種制度（Randall, 1997: 204-205）。印度的種姓制度透過維持社會階級不平等或阻止不同社會階級之間的流動，來維繫印度的社會凝聚（social cohesiveness）。

種姓制度跟曾經出現在歐洲與日本社會中非常嚴格的社會與職業層級制度是一樣的。印度的種姓制度中，特定的家庭背景與特定的傳統職業之間有著密切的關連性，而這種基於職業的關連是沿著不同的「純淨」程度依高低階級區分為：教士跟文人（Brahmins）、統治者（Kshatriya）、農工商（Vaisyas）、低階勞動者（Sudras）四等階級以及賤民（Dalit）¹¹。除此之外，印度種姓制度中還有更細的次種姓分類（jatis），這些分類代表印度各

¹¹ 印度的種姓階級分為：擔任與解讀印度教經典與執行印度教儀式有關工作者，是屬於地位（純淨程度）較高的一群人，如教士跟文人，統稱為 Brahmins；統治者、行政者、士兵（戰士）等，稱為 Kshatriya，在種姓層級中是屬於第二等的一群人；畜牧者、商人、農人、工匠等則為第三等人，稱為 Vaisyas；第四等人稱為 Sudras，為農場工作者、僕人跟勞動者（工人）。至於「賤民」（the Dalit）則是種姓制度中地位最低下的一群人，他們從事一些必須但卻卑賤的工作，例如火化的工作，也因此被視為是「不純淨」（unclean, impure）的一群人。

地區種姓家庭中從事各項特定世襲職業以及佔據特定世襲社會位置的一群。在日常生活中，jatis 決定著規範個人行為的各種規則與責任(dharma)，例如飲食禮儀跟宗教儀式，也定義一個地區內個人尋找結婚對象的範圍¹²。雖然印度已歷經工業化與都市化，也在 1950 年所頒佈的憲法中正式廢除種姓制度，但種姓制度以及以種姓為基礎所形成的認同與社會分歧卻仍舊是根深蒂固。Weiner (2001: 195) 即曾指出：

在最近的歷史上，從來沒有一個主要的社會（像印度一樣）有著如此廣泛牢固的不平等意識型態，且持續保存著這個令人感到噁心的（社會）不平等。在伊斯蘭與中國的傳統文明中，即使實踐上不見得總是如此，但是平等的理想是佔有崇高且主要的位置的。但是在印度，人一輩子必須從事跟他們祖先一樣的工作、過著跟他們的祖先一樣的生活（的想法），卻在宗教戒律與社會規範中被供奉著。儘管實際生活並不像理論所規範的一樣僵滯，時不時也有反抗教士與其他較高種姓階級宰制的起義，但是社會平等的想法從來沒有廣泛地存在印度教中。不平等不僅僅存在印度人民的物質生活水準上，更顯現在印度社會關係中有些人的尊嚴是蕩然無存的：乞丐親吻他人的腳以求得一份工作、卑躬屈膝的窮人乞討的手、出身自低下階級的街道夫彎曲的背。

印度獨立之後掌權的民族主義菁英所制訂的憲法包含一整套民主制度與機構 - 國會與立法、選舉、普遍選舉權、結社自由、出版自由、法律權利，而這些都是以平等政治權利的原則為基礎；「平等」的理想也在嘗試在強調國家必須扮演積極發展角色的社會主義計畫中實現。Weiner (2001: 195) 指出，儘管領導印度獨立民族主義運動的政治菁英並沒有承諾一個(如馬克思共產主義所理解的)「無階級的社會 (classless society)」，但是他們的確承諾會創造一個不以社會地位世襲和以個人出身為機會獲得之根據的無階級社會；然而，創造前述那個「無階級社會」的革命性轉變並沒有在

¹² 這些依著次種姓層級而定的規範個人行為的規則、責任因不同地方而有不同，但是在整個南亞地區，以種姓與次種姓所建構起來的社會層級，基本上讓不同種姓之間的社會流動及通婚成為不可能發生的事 (Weiner, 2001: 193)。

獨立後的印度發生。

儘管種姓制度作為一種(官方)意識型態幾乎已經消失,但現實中的印度社會仍舊持續實踐著種姓制度;套用 Weiner 的話,「(種姓制度)作為一個正統與正確的信仰之崩逝,並不意味著它作為一個正統與正確的實踐之消失。」這個意識型態/信仰與實踐之間的落差導致了不同種姓階級之間的衝突與隨之而來的改變:低下階級的人不再接受他們就是注定得永遠處在社會階級的底層、也不再假設弱勢經濟地位與不受較高種姓階級的尊重是他們社會存在中被給定的條件。然而,印度以「改變」為訴求的運動並不是一場以終結印度種姓制度為目標的鬥爭,而只是將「種姓」作為社會變遷的一項工具。Weiner 認為,在這個發展過程中,種姓制度與「種姓主義」(casteism)並沒有真正消失,印度只是建立了一個將種姓制度化與轉化的社會政治制度。¹³

三、英國殖民統治的遺緒:聯邦制與文官制度

殖民時期遺留下來的政治與行政制度,則是印度民主化與民主實踐的重要制度脈絡。從十六世紀起,當時的歐洲海權強國如葡萄牙、荷蘭、法國、英國等相繼在印度設貿易港,同時也利用印度的內部衝突在印度建立各自所有的殖民地。十七世紀,當蒙兀兒帝國開始衰落之際,背後由英國政府所支撐的東印度公司(British East India Company)開始在印度各地開設貿易港,包括印度西部的孟買(Bombay)跟東部的加爾喀達(Calcutta)。統治這些區域的印度王國為了提昇自己相較於鄰近各省以及位在德里的蒙兀兒國王的政經地位,而跟東印度公司進行交易合作。1757年,Bengal的國王嘗試挑戰東印度公司日益強大的經濟力量,爆發了著名的 Plassey 戰役(Battle of Plassey),但是 Bengal 及其法國盟軍無功而返,遭到由 Robert

¹³ 根據 Weiner (2001: 196-207) 的說法,所謂的「種姓主義」指的是以種姓制度作為達成政治目的的工具。Weiner 指出,印度的開國元老與資深的政黨領袖(包括具有左傾意識型態者)都是出身於社會上層階級,他們透過政治收編、政治動員與所謂的「種姓保障制度」(caste reservations)將低下種姓階級納入政治系體中,也提升了他們的政治權力,但這樣的作法卻同時也讓印度的種姓制度永恆存續下去。

Clive 所領導的英軍擊敗，自此確立英國對印度享有直接統治的權力¹⁴。一方面由於印度統治者之間的不團結，一方面由於英軍擁有軍事科技優勢，英國陸續擊敗印度各地的軍隊，並於 1840 年左右在印度建立了橫跨次大陸的帝國。

英國在印度的統治剛開始為非正式的統治，其統治以達成以下兩個經濟目的為主：一、榨取印度廉價的資源，包括自然資源跟勞動力，來幫助英國本身剛起飛的工業革命；二、強迫印度開放市場給英國製造的貨物，卻壓抑印度本地的製造業發展。此時英國對印度的統治是間接的¹⁵。1856 年左右，東印度公司控制了大部分的印度國土；一年之後（1857 年），印度發生全國性起義暴動反抗東印度公司的控制，此次起義被稱為印度的第一次獨立戰爭（Sepoy Mutiny），但以失敗告終。有鑑於這次起義所造成的動亂與不穩定，英國政府決定直接統治印度；伊莉莎白女王被加冕為印度的統治者（Ruler of India）之後，隨即派遣一位英國總督（viceroy）至印度進行直接統治。¹⁶

英國殖民統治的歷史遺緒一直是許多學者在解釋印度的民主與民主化之成功經驗時的主要因素之一。例如學者 Myron Weiner（1989: 78）就認為，自由主義式民主（liberal democracy）之所以能夠在許多發展中國家存續下去，與這些國家曾經受到英國的殖民統治有關。他指出，「英國的殖民地中（包括印度），有許多國家在它們獨立後的歷史或大部分歷史中，都維持了英國式的民主制度。」但是，曾經被荷蘭、比利時或法國所統治過的殖民地，現今卻沒有一個國家擁有民主制度。就政治制度而言，除了少數幾個

¹⁴ 英國在印度的統治之始，可追溯至 1757 年英國男爵 Robert Clive 在 Plassey 戰役中擊敗 Bengal 的 Nawab 之勝利；Plassey 戰役的勝利確保了英國東印度公司在印度南部跟 Bengal 的軍事與政治的優越地位，他也因為確保了英國在印度的利益以及英國皇室因印度而獲得的財富，而與 Warren Hastings 同被視為創建英國印度帝國的兩位重要人物。但是英國國會與皇室直到 18 世紀末才對印度享有重要的統治權力（Randall, 1997: 205）。

¹⁵ 此時英國對印度的統治是間接的、是透過與區域王國的結盟來進行；英國政府給予這些王國保留其頭銜、財產與地方權威的權力，來交換他們對英國殖民統治及其經濟活動的支持。

¹⁶ 十九世紀，當英國的殖民統治延伸至亞非大陸時，印度對英國殖民帝國顯得特別地重要，被稱為是「皇冠上的珠寶」（Jewel in the Crown）。

省分例如喀什米爾 (Kashmir) 仍繼續實行「間接統治」之外，英國在印度建立了集中化的行政管理制度，奠定了印度獨立後制度發展的基礎。早在 1853 年，英國便將以考試為基礎、在當時已經相當制度化的菁英文官制度引進印度，並在經過了幾十年的運作之後於 1892 年建立正式的「印度文官制度」(Indian Civil Service, ICS)。許多印度專家皆指出，對印度的民主與發展而言最重要的，可說是這套菁英文官制度 (Jalal, 1997; Sil, 2000; Chadda, 2000; Kohli, 2004)。¹⁷

文官制度之外，英國也於第一次世界大戰之後在印度設立全國與地方層級的議會，由經選舉產生的民意代表 / 議員所組成。在英國殖民統治之下，這些議員基本上並不對政府的最終決策產生任何實質影響，但卻為後殖民時期印度所實行的議會民主制奠定了 (制度) 基礎。更具體地說，英國殖民時期的行政體制與制度安排為當代印度的聯邦制奠定基礎；不管在殖民時期或獨立後的印度，這樣的制度讓印度所實行的 (形式上) 聯邦制的制度安排可以確保在地方分權的制度下，印度同時也能維持國家的統一與中央政府的控制。但是從實際的央地關係來看，由於後殖民時期印度的中央政府在聯邦制下仍然享有相對於地方政府較大的權力，印度的聯邦制是否為充分尊重地方分權的民主聯邦制？或是僅具聯邦制的形式而實際上是單一制 (unitary system) 國家？是一個在探討印度如何在多元族群文化脈絡下維持其民主政治穩定運作課題時進一步思考、但至今仍尚未被充分討論的議題。

多數論者將聯邦制的穩定運作視為印度民主的重要因素，但是比較歷史學者 Jalal 則是質疑印度的聯邦制是否是一個名符其實的民主聯邦制。她指出，在前述英國殖民統治時期所奠定的「形式上是聯邦制、實質上是中央集權」的制度基礎上，對於剛獨立的印度而言，如果印度的中央政府要控制在殖民統治時期就享有一定程度自治權的區域，在制度選擇上，採行單一制應該會比採行聯邦制容易達到這個統治的目的。此外，對於先前國

¹⁷ 這套文官制度在英國殖民時期主要是協助英國殖民政府的行政工作，在後殖民的印度則成為印度高度集中化官僚體系的核心，稱為「印度行政服務」(Indian Administrative Service, IAS)。

土分離所引發的憤怒、實行計畫經濟發展所需的理由，也提供後殖民印度國家充分的正當性去抑制以印度教徒居多數的省分對自治權的要求，並將五百個左右準獨立的王國（quasi-sovereign princely state）納入印度聯邦（Jalal, 1997: 161）。Jalal 強調，在印度多語言、多元宗教、多元文化的條件之下，採行聯邦制其實是一個迫切的需要（an imperative）而無關政治選擇¹⁸。Kohli 的研究也指出，印度的國家發展模式是一種國家主義式（statist）的模式，而這種模式是印度領導人要實踐其民族主義與社會主義理想所必須的。

印度實行聯邦制度下，為什麼整體而言中央與地方政府之間可以維持一種「可掌控的」關係，但在若干這種「可掌控的」央地關係卻崩壞甚而出現暴力的分離運動？Kohli 從「國家中心」（state-centered）的角度出發，強調印度中央／國家機構的制度化扮演了關鍵的角色，以及政治領導人在統治策略上必須重視並採納地方政府要求自決的意見¹⁹。Manor 也認為，在央地關係上，印度（中央）政府因為長期的經驗累積而深知「談判政治」與重視吸納地方意見的重要性，再加上印度憲法第 356 條所賦予新德里的權力，使中央政府能在必要的時候適切地透過直接統治地方來處理中央與地方的衝突，即所謂「總統的統治（president's rule）」，使印度整體而言可以維持一個穩定的央地關係（Manor, 2001: 102）。

關於「印度民主實踐的成功（指其「穩定與持續的運作」）」跟「英國殖民統治的遺緒」之間的正向關連性，事實上並不是沒有爭議。對於前述「英國的殖民統治有助於民主政治與制度的發展」這個觀點，論者如 Jalal 也質問：為什麼同樣都曾經受到英國的殖民統治，印度實行穩定的民主政

¹⁸ Jalal 強調，印度獨立之後，早期的國家領導人其實根本無意於建立一個真正的聯邦制，他們更在意的是如何利用中央權力來實現維持國家領土完整與統一的目標，倡議與捍衛地方政府權力者因而噤聲不語。Jalal 的研究顯示，儘管印度透過形式上的聯邦制讓各語言文化族群享有一定的自治權，但是在財政與行政上，印度中央政府自始至終都掌握了相對於地方政府的不成比例的權力（Jalal, 1997: 161-83）。

¹⁹ Kohli (Kohli, 1997: 329) 在相關討論中，中央與地方關係緊張的例子主要是指 Andhra Pradesh、Tamil Nadu、Punjab 跟 Jammu 與 Kashmir；這些地方都是因為語言與文化的獨特性而要求自治權力（Jalal, 1997; Gupta, 2001; Manor, 2001）。

治，但是巴基斯坦跟孟加拉卻實行軍事威權統治（Jalal, 1997: 1）？其中一種為「殖民遺緒說」辯護的意見強調，由於政治上的差異，印度人民在國家獨立成功之後對於權力分享的方式所產生的歧見剪碎了英國殖民時期所建立、將印度次大陸緊密整合在一起的綿密行政架構網，繼而影響了獨立後印度國家容納跟適應的能力（capacity for accommodation and adaption）。Jalal 認為，這種說法是殖民者要彰顯其殖民統治貢獻的一種普遍論點；他指出，事實上，遠在英國殖民印度之前，在面臨外來軍事侵略、社會分裂以及政治衝突的種種壓力之下，藉由自印度文明的文化多樣性中演化出具有創造性、強調妥協與合作的政治機制，印度就已經能夠維持其地理上的統一了²⁰。另一位研究印度歷史的學者 Sarkar 也質疑一般將印度民主的鞏固或成功，特別是代議政府的設置、對平等法律權利與公民自由的尊重、司法機關的獨立性等，歸功於英國殖民統治的觀點（Sarkar, 2001）。

參、後獨立時期印度的民主制度演變：穩定的憲政與印度的民主發展

印度民主化的歷史脈絡深深影響著印度獨立之後的民主與發展。發展中國家如印度所面臨的特殊發展條件，不同於現代化理論所假設的發展的序列（sequence of development），是其國家發展基本上是一個*同時結合政治、社會與經濟發展的複雜過程*。發展中國家的經驗不同於歷史上成熟的民主國家，主要是因為這些成熟的民主國家在發展民主政治之前，已經有一定程度的社會與經濟發展，而發展中國家的民主制度實踐與發展所面臨的狀況則是必須同時「應付」政治、經濟與社會各方面的快速發展。這項艱鉅的國家整體發展任務之所以會顯得特別困難，主要是因為國內外各界對於這些國家政治發展情況的評價，往往沒有考慮到這些國家在特定歷史

²⁰ Jalal 補充說明，儘管各界對於精確的印度地理疆界少有共識，但是對於印度是一個「獨特的地理實體」（distinctive geographical entity）這樣的說法，基本上是沒有遭受到任何懷疑的（Jalal, 1997: 9）。

時刻所面臨的（不利 / 不成熟）發展條件與（艱鉅）任務（Gupta, 1995: 274-75）。這也是為什麼專研多元民主政治的政治學者 Robert Dahl（1989: 253）會將印度視為一個主流民主理論（特別是現代化理論）的主要「特例（或例外）」的原因。他說：「印度的多元政體（polyarchy）是在大部分人口仍從事農業、不識字、且職業專業化程度低、行為與信仰十分傳統與仍深受俗習規範的條件下所建立起來的」；換句話說，「民主政治與普遍貧窮並存」的印度，嚴重地挑戰了現代化理論對民主與民主化的解釋。

身為一個發展中國家，印度在 1947 年獨立後的民主政治實踐（1975 到 1977 年兩年的緊急命令時期除外）之所以令人印象深刻、也被認為是成功的民主示範的原因，主要是印度政治領導人與一般人民對憲政制度的充分尊重與落實，亦即該國民主憲政的穩定運作。獨立後前三年，英國離開印度之後，印度成功地阻擾了巴基斯坦打算以武力迫使喀什米爾自印度獨立的意圖，透過和平的談判說服區域王國整併入獨立的印度，同時也產生了一部以確保議會民主、世俗國家、經濟均等的憲法（Chadda, 2000: 38）。論者認為，印度持續且前後一致地以憲政作為政治運作的最高原則，是印度在獨立之後可以維持國家凝聚力、政治穩定、經濟資源跟政治自由發展的最主要原因。

獨立之初的印度其實面臨非常艱困的發展問題，除了社會、經濟發展落後以及還有相當大一部份的印度仍由地方王國所統治之外，還包括因為國土分離所導致的國家安全問題，亦即印巴之間的互相猜忌與安全威脅。在此情況下，對印度發展而言最重要的兩項議題便是「穩定的政治秩序」以及「國家領土的完整」。對當時印度的領導人而言，一個已經確立且運作穩定的專業官僚體制，以及創立於 1885 年的印度國大黨（Indian National Congress, the Congress）（Gupta, 1995: 267; Sil, 2000: 316）組織逐漸擴充為全國性的政治機構，對印度獨立之初的民主政治穩定運作具有關鍵性的影響²¹。但整體而

²¹ 英國將政權移轉給印度的過程相對平和，這確保了印度獨立後的政治領導與政治機構之延續性。當時，印度已經確立了由印度人為主的專業官僚體制；而創立於 1885 年、以爭取擴大印度在殖民行政體系內的代表權力為主要目的的印度國大黨則是擴大為全國性的政治機構，擴及印度的印度偏遠的地方，同時也逐漸納入印度人口中代表不同職業

言，國土分離以及巴基斯坦的建國強化了後殖民時期印度政治領導權力的正當性，因為這樣的歷史政治脈絡不僅消除了民族主義的挑戰，也有助於建立印度國大黨與穆斯林族群之間的關係。

對印度的民主或印度憲政民主制度的維持而言，更重要的是當時的領導人並沒有完全依賴民族主義作為其統治正當性來源，而是致力於建立一個能夠將「有權威的」(authoritative)民主政治制度化的憲政制度。這裡之所以強調「有權威的」民主制度，跟印度政治人物、知識份子對國家角色的看法有關；印度憲法除了納入西方對自由主義的正義觀(消極自由的概念)之外，也包括印度本土強調自我實現、社會福利等價值(積極自由的概念)的觀點。也因為對個人自我實現價值、社會福利重要性的重視，根據印度憲法國家被賦予一個積極行動者的角色(Gupta, 1995: 276)，亦即國家負有發展經濟、保護貧窮與社會低下階層等弱勢族群的重責(Chadda, 2000: 38)。換句話說，印度憲法相當程度解釋了為什麼印度的發展模式會是一種所謂國家主義式的模式(statist model)²²。基本上，印度人民的主要政治責任就只有透過投票來選擇「對的」立法者，其他所有責任則由國家來承擔；而印度的憲法事實上為必須同時發展政治、經濟、社會的國家掃除所有障礙，而讓在地方議會與國會選舉贏得勝利的國大黨可以以國家發展為由來干預政治、經濟跟社會各領域的事務。

一、1950-60年代中期：尼赫魯時期的印度民主

印度自英國獨立之後的政治發展一般分為三個階段：第一階段為1950-60年代中期由尼赫魯主導的印度；第二階段為1970-80年代中期甘地家族統治印度的時期；第三個、也是最近的一個階段則為1990年代迄今印度人民黨與地區性政黨對印度政治的影響力漸增的階段(Kohli, 2009: 5-9)。

在1951-52年，印度舉行了第一次選舉，共有80個政黨爭取489個國

團體利益的主要政治團體，而讓印度國大黨有了所謂「統一的權力行使」(unified exercise of power)(Gupta, 1995: 275)。

²² 參考 Kohli (2004; 2009)。

會席次跟 3,000 個地方議會席次，有超過 50% 的合格選民去投票。整個選舉結果花了四個月才出爐，主要是因為許多投票地點相當偏遠增加投開票的難度；但是就結果而言，印度的民主運作可算是相當穩固。印度民主所面臨的第一個重大挑戰為始於 1953 年、於以 Telugu 語為主的 Andhra 首先出現的要求依語言重新劃分各省疆界(linguistic reorganization of the provincial boundaries) 的呼聲²³。自此，族群民族主義 (ethnic nationalism) 在印度各地湧現，發生許多最後以街頭暴力收場的暴動跟大規模示威遊行。

對於族群民族主義的出現，一般擔心的是這種語言族群民族主義的要求會演變為分離運動、強化比較狹隘的地方認同、以及阻卻一個現代且統一的印度的產生。1950 年初期，尼赫魯在其演講中抨擊「語言聯邦主義者 (linguistic federalists)」，將他們等同於恐怖主義者、共產主義者、宗教地方自治主義者 (religious communalists)。尼赫魯認為，要求以語言作為劃分省疆界的要求會將應該以鞏固中央權力為首要之務的印度推入一個「滾燙的 (權力) 重分配鍋 (boiling cauldron of redistribution)」中。在相繼發生幾起以死威脅的示威抗議之後，尼赫魯最後屈從群眾的壓力宣布將會成立 Andhra 省²⁴；1956 年，印度政府改變了原本的聯邦制原則，給予印度國內各族群 / 次民族 (subnations) 官方承認。

儘管相關爭議、論辯 (看似) 加深印度內部各族群的鴻溝，但於此同時，印度的民主選舉卻照常舉行。學者認為，就多數人口仍居住於農村地區且為文盲、貧窮人口等社會經濟條件而言，印度與巴基斯坦一樣先天不良，但是印度因為具有以下優勢：主導國家政治與發展的國大黨事實上壟

²³ 印度是一個多語言、多族群、多宗教的國家，其唯一共用的官方語言為其殖民者的語言——英語；印度語為 40% 左右印度人所熟悉的語言，且這些人大多居住在印度北部；也因此，以印度語替代英語的建議，不可避免地要在以使用德拉威語系為主的印度南部引發暴力抗議。至於 Maharashtra、Gujarat、Bengal、Assam 等地的居民，他們也以自己的語言跟族群傳統為傲，因此也不願意將印度語定為印度的官方語言 (Chadda, 2000: 39)。

²⁴ 尼赫魯起初並不理解群眾對於依語言重新劃分省疆界的要求，但是在 1952 年 10 月，一位甘地的信徒 Potti Sriramalu 以絕食威脅，要求建立一個獨立於 Madras、以 Telugu 語為主要語言的 Andhra 省；尼赫魯仍不為所動。同年 12 月 Sriramalu 絕食而死，這項消息引發了 Madras 省中 11 個以 Telugu 語為主的地區多起暴動，最後印度內閣宣布將會設立一個新的 Andhra 省 (Jalal, 1997: 165-66)。

斷所有的權力、其統治模式是以交錯治理為主、其統治能夠凝聚印度社會的多樣性，而讓印度的民主被視為發展中國家的成功案例（Jalal, 1997: 38）。印度的憲政民主之所以可以在國家獨立之後持續穩定地運作，與印度國大黨是一個容納各種意識型態的傘狀組織（umbrella organization）有很大的關係；國大黨的成員對自由主義的原則有程度不一的認同跟接受度，且社會主義者與資本主義者在黨內和平共存。將意識型態不同的成員聯繫在一起、也讓國大黨在印度能夠佔據主要政治地位的原因，是國大黨及其領袖所認同之強調印度國家團結統一的民族主義²⁵。就國家發展而言，國大黨確立以世俗主義、民主（自由主義式民主）與外交方面的不結盟（nonalignment）為目標，並明訂在國家政策指導原則（Directive Principles of State Policy）中。

尼赫魯堅持走世俗主義的道路。一般而言，世俗主義強調以憲法與法律規定（而非傳統規範或世襲特權）中「依法而治」（rule of law）的原則來治理公共生活；但是在印度的脈絡下，因為印度本身是一個多族群、多語言、多宗教的國家而有了額外的意涵，那就是所有宗教、種姓與區域社群的成員都是印度這個統一的民族國家的成員，享有同等的權利、也必須盡同樣的義務。也因此，印度政府採取各種矯正措施（affirmative actions）來改善在既有結構下遭受到不平等待遇的弱勢群體，直到對所有社會成員而言公平的競爭環境出現。例如，在法律上種姓制度已經被正式廢除，而印度政府也採取若干溫和的「正面歧視」政策措施（positive discriminative measures）來幫助低種姓階級的成員得到受教育跟謀職的機會；印度政府允許穆斯林跟其他少數宗教團體成員遵從其宗教的法律跟就讀其宗教開辦的學校，而屬於多數宗教族群的印度教則不能享受這項「特別待遇」（Sil, 2000: 319）。

就政治制度的發展而言，印度採取西敏寺模式（Westminster style）的

²⁵ 1950年代初期，國大黨嚴懲其黨內佔據政治光譜左右兩極端位置的共產主義者跟激進派印度教組織 Rashtriya Swayamsevak Sangh（RSS）；許多共產主義者在1949年起義失敗之後被捕入獄，而RSS則是被禁止活動。

議會民主制²⁶。在尼赫魯執政時期，印度選舉制度的運行逐漸鞏固，投票率也從 1952 年印度首次選舉的 45.7% 上升到 1984 年的 64.1%。事實上，在 1962 到 1991 之間，印度大選的投票率都維持在 55% 以上，投票率超過 60% 的情況也時常出現。這樣的投票率遠比美國的平均投票率高，也幾乎跟主要歐洲民主國家的投票率一樣高（Varshney, 1998: 36; Brass, 1999: 26; Sil, 2000: 320）。值得注意的一點是，印度的投票率遠高於美國，但是印度人口的識字率只有 52%；印度女性的識字率更只有 38%（Sil, 2000: 320）。

1950 年到 1960 代中期，除了領導人尼赫魯本身對民主價值的信仰與實踐民主的承諾之外，印度的民主發展也受惠於以下兩個重要制度的存在：一為運作良好的文官體制，另一為國大黨的執政。前者有助於中央政府的有效運作跟政治穩定，後者則是因為國大黨領導了成功的國家獨立運動而享有印度人民廣泛的支持及統治正當性。國大黨領導人特別是尼赫魯，更是充分利用該黨所承繼的政治資本，將政治上的敵手納入國大黨這個政治大傘下；例如，尼赫魯雖然使用社會主義的修辭，但是為了擴大其統治的社會基礎，導致國大黨的政治實踐顯得相當保守；以社會主義為訴求的該黨，甚至將擁有土地的上層階級作為其政治網絡的主要基礎，以國家的資源來交換上層種姓階級的政治支持。除了前述兩個制度的貢獻之外，印度獨立之後前十年的民主之所以能夠穩定運作，也跟這個時期印度民間社會並沒有被動員起來有很大的關係；政治衝突通常都發生在中央與地方政府及政治菁英之間，大多涉及中央與地方之間權力分配的問題，而政治菁英與群眾之間的衝突不僅少見、也多限於少數幾個區域。²⁷

²⁶ 在 Westminster model 的議會民主內閣制（即一般所知的內閣制）中，國會中的多數黨或政黨聯盟的領袖即成為首相或總理，總理及其閣員則組成行政內閣。國會選舉每五年舉行一次，除非期間有舉行不信任投票的決議出現。印度總理為實際統理國家政治的行政首長，而印度總統則是虛位的國家元首，類似英國的女王跟日本的天皇。印度總統基本上都由國會選舉勝選的政黨提名，但是其五年一任的任期必須由全體國會議員與地方議會代表所組成的選舉人團（electoral college）投票決定；其中地方議會代表的票會被加權計算，主要是要確保不同地區的合理代表性。至於地方議會，議長由多數黨或政黨聯盟的領袖擔任，但是議長為總統所派任、代表總統的 governor 所監督。

²⁷ Kohli 印度政治菁英與群眾之間的衝突因為政治異質性而很少從一個區域蔓延至其他區域。此外，較低種姓階級的動員在這個時期也很有限且多發生在南部地區，主要是因為

印度的開國元老都認為，一個可以主導政治與經濟發展的強勢中央政府對印度是必要的，而印度國大黨基本上被視為推動印度轉型的主要動力跟權力中心，加上國大黨本身所採取的多元包容政策、組織深入地方基層等，讓印度的政黨政治基本上是屬於「一黨獨大」制。在印度獨立之後的二十年之中，對國大黨的反對都是來自黨內，沒有黨外政治勢力可以跟國大黨競爭 (Chadda, 2000: 40)。但是必須說明的是，印度國大黨的「一黨獨大」並不同於所謂的一黨威權政治，主要是因為印度還是有定期選舉、有秩序的政權轉移以及依法而治 (Sil, 2000: 320)；直到 1970 年代，國大黨在印度的一黨獨大地位才首次在選舉中遭受重大挑戰。

二、1970-80 年代：「甘地王朝政治」、貪腐與民主的危機

印度在 1960 年代末期面臨一個重大的考驗，即印度總理尼赫魯跟 Lal bahadur Shastri 在一年內相繼過世；巴基斯坦認為這顯示出印度中央權力的衰落，而決定於 1965 年在喀什米爾發動戰爭。這場戰爭的爆發嚴重影響了國大黨在 1967 年大選的得票，也使得 1967 年被認為是印度獨立後政治發展的一個重要轉捩點。自此，國大黨基本上已經無法再跟從前一樣輕而易舉地掌握國會與地方議會多數；雖然國大黨仍然掌握中央權力，但是在地方上的權力卻因為在六個省份的選舉失敗而衰微。

國大黨勢力衰落的國內因素，主要還是國大黨執政的問題，包括：第三個五年計畫的失敗、失控的通貨膨脹、以及嚴重的糧食與必要物資的短缺。儘管印度並不像多數發展中國家一樣，在發生這樣的危機時就會出現官僚政變或軍事接管，但是危機爆發卻暴露出印度建立於 1950 年代的治理模式的種種問題。國大黨在 1960 年代末期所面臨的統治危機，最後是由尼赫魯的女兒甘地夫人 (Indira Gandhi) 於 1970 至 1980 年代創立一個與共產黨、社會主義政黨聯盟來對抗「舊」國大黨黨內大老的「新」國大黨來因應。甘地夫人所領導的新國大黨之主要訴求對象為弱勢的種姓與社會階

這些低種姓階級、無地農民等的生活十分依賴較高種姓階級菁英。這種垂直的恩庇關係限制了貧窮與不識字印度人口的政治行為 (Kohli, 2009: 6)。

級、穆斯林、女性以及印度的貧窮人口；此外，新國大黨跟舊國大黨不同之處，在於它的民粹主義(populism)與(甘地夫人)個人統治(personalization of politics) 的特色 (Kohli, 2009: 7)。

甘地夫人執政時期的一個重要特色是「向左轉」(leftward move)；她將銀行國有化、嚴格抑制壟斷、增加對產業與商業的管制與控制，並且宣布以「除貧(poverty alleviation)」為該政府計畫經濟發展的首要目標，而此舉也的確讓她所領導的(新)國大黨重新獲得印度人民的支持。不過，此項以社會主義為原則與號召的經濟計畫之實行結果是國家及甘地夫人政府的權力增加了，但是消除貧窮的目標卻沒有達成。甚且，印度在 1971 年爆發的孟加拉獨立戰爭中獲得勝利，讓甘地夫人的權力更加鞏固。國大黨在隔年(1972 年)的選舉中贏得壓倒性的勝利，也恢復該黨在中央與地方的政治主導權。1974 年左右，物價上漲、短缺以及她個人對國家政治的干涉引發抗議，而甘地夫人慣以訴諸民粹跟進用親信擔任閣員的方式來應付這些抗議，其後果為權力更加地集中在甘地夫人身上，此舉破壞了尼赫魯時期所建立的印度民主治理模式。當甘地夫人的地位在 1974 到 1975 年受到反對勢力的威脅時，她選擇在 1975 年頒佈緊急命令來因應²⁸；而當法院宣布她在 1972 年的勝選無效時，她則選擇透過行政操作來推翻法院的判決。這些行為雖然沒有違憲的問題，但是已經嚴重背離一般的民主規範。

1977 年初，甘地夫人認為國大黨已經度過危機，也有信心可以在接下來的選舉中再次獲得人民的信任而繼續執政，她因而決定在選舉前解除緊急命令。但是出乎她意料之外的是，意識型態各異的反對勢力竟集結 / 團結在「反對甘地夫人與國大黨執政」旗幟之下成立了 Janata Party (印度人民黨)，並在該年三月舉行的大選中打敗國大黨。這對獨立後印度的民主政治發展具有重要的意義；印度人民黨及其政治盟友大勝國大黨並執政之

²⁸ 甘地夫人於 1975 年頒佈印度獨立以來歷史上唯一一次緊急命令一直是各界爭辯的議題，有的認為在當時種種情況的衡量下，頒佈緊急命令對印度的民主是必須的，但是也有反對的意見，認為甘地基本上是為了鞏固個人權力以及確保國大黨不致分裂崩潰才決定頒佈違反民主政治常規的緊急命令。詳細討論參考 Gupta(1995: 81-83) Chadda(2000: 43-44)。

後，雖然不到兩年的時間就因為內部派系鬥爭、分裂而下台，但是印度人民黨在選舉中打敗國大黨卻證明了：儘管印度的政黨政治自獨立以來一直是國大黨一黨獨大，但是其政黨政治制度本身蘊含著政黨輪替的可能性 (Gupta, 1995: 282)。

1980年國大黨重回印度權力中心，甘地夫人領導的國大黨在國會贏得三分之二的多數，展開了新一階段的國大黨統治，但是印度的民主政治卻逐漸出現家族統治的傾向與領導人物恣意而為的問題，許多國大黨的政治人物甚至以犯罪的手段來對付反對勢力，也就是所謂的「政治的犯罪化」(criminalization of politics)²⁹。此外，Assam跟Punjab兩地的族群衝突也逐漸升高。1984年甘地夫人遇刺，由她的兒子Rajiv Gandhi繼任印度總理，而Rajiv Gandhi領導下的印度政治則進一步破壞了早期印度領導人所建立的民主制度與印度的民主實踐。

「甘地王朝政治」或「尼赫魯—甘地家族政治」是印度民主最為人詬病的一個主要問題。政治權力由父親尼赫魯傳給女兒甘地夫人 (Indira Gandhi)，再傳給她的兒子Rajiv Gandhi，這種家族政治對印度民主制度與實踐有負面影響。甘地夫人在政治上遇到反對勢力的抗議與挑戰時不惜「犧牲」印度的議會制度跟聯邦制來鞏固自己跟國大黨的權力；她的第一個兒子則是將流氓的手段 (political hooliganism) 引進執政黨的運作當中；第二個兒子則是跟印度權力中心的普遍腐敗現象脫不了干係。Rajiv Gandhi甚至為了「報復」刺殺其母甘地夫人的錫克教隨身護衛，而實施了一連串特別針對德里跟印度北部其他都市地區錫克教社群的計畫。此外，印度政治普遍存在的貪腐問題已經不是一般的要求送禮或明示賄賂，也不是偶而才發生的貪腐醜聞，而是「從上到下都貪腐」的結構性問題。政府的職位或調職到比較有利可圖的地方政府的工作機會，基本上都是政府官員可以「出售」給其所管 / 屬的官僚的東西；行政機關如此腐敗，法院也一樣腐敗，特別是地方法院 (Brass, 1999: 31-35、Sil, 2000: 330-32)。

²⁹ Singh (2008a) 即認為「政治的犯罪化」與貪腐是印度民主治理所面臨的兩個主要嚴峻挑戰。參考 Singh (2008b)。

三、1990-迄今：印度人民黨 (BJP) 的興起、少數政府與政治不穩定

國大黨在政治上「霸權」地位的衰落、印度人民黨的崛起、區域政黨以及若干處於邊緣地區的省分 (例如 West Bangal、Punjab、Kashmir) 的影響力與重要性的增加，是印度在這個時期的幾項重要發展。印度人民黨是一個右傾、宗教民族主義政黨，其主要勢力範圍為以印度語為主要語言的地區，包括印度中北部跟西部的一些省分。自 1990 年代以來，印度人民黨成功地在全國層次政治上訴諸印度多數族群及印度教徒，並且動員印度語族群以獲得他們對印度人民黨的支持；在這過程當中，印度人民黨也妖魔化其他的少數宗教族群，特別是穆斯林。不過，在印度以多數決為原則的選舉民主政治制度下，為了獲取多數選票而勝選，印度人民黨終究必須降低它的鮮明的宗教民族主義色彩，以擴大它的社會支持基礎跟尋求政治聯盟 (Kohli, 2009: 8)。³⁰

對許多位於印度位處邊緣的地區來說，區域民族主義 (regional nationalism) 事實上比印度民族主義 (Hindu nationalism) 更有吸引力，不同的區域政黨 (regional parties) 因而出現，並且在過去幾十年間對印度民主政治產生越來越大的影響力。由於這些區域政黨基本上是打著「反國大黨」的旗號，也因此他們的權力與社會支持基礎不同於國大黨，主要是位於中層的種姓階級，即所謂的「落後的階級」(backward castes)；這個階級的群眾是國大黨所忽略、跟沒有辦法吸納的族群。也因為這些區域政黨訴諸於社會的中間階層，所以在意識型態上它們既不左、也不右，基本上是沒有什麼強烈的意識型態立場；在全國性政治上，它們也可以忽左忽右，端視它們可獲得的政治機會以及各政黨領袖的企圖心而定。近來出現、由 Mayawati 所領導且以較低種姓階級群眾為主要支持來源的 Bahujan Samaj Party (BSP)，也是採取類似前述區域政黨的模式 (Kohli, 2009: 8)。

從 1990 年代迄今，印度民主政治的特色為：由少數政黨所組成的中央

³⁰ 關於印度人民黨 (BJP) 的研究可參考 Jaffrelot (1996) 跟 Basu (2001) 的著作。

政府、以及因此而導致的政府更迭頻繁。印度在這個階段所出現的政治不穩定程度，可以從這個階段與先前階段的全國大選次數看出；1950年到1990年四十年間，總共舉行了11次大選，且這幾次大選的間隔整體而言是平均的，但是在1990年代，印度就舉行了五次全國大選。不過，這種情況在1990年代末期有了改變；1999至2004年由少數政黨印度人民黨所領導的政府以及2004年打敗印度人民黨而執政至今的國大黨，則是能夠獲得跨黨派支持，而使印度的政治再度趨於穩定且維持政策的持續性跟穩定(Kohli, 2009: 8)。

肆、印度民主實踐的意義

Rajiv Gandhi 繼甘地夫人之後在1989年的選舉中遇刺身亡，結束了國大黨所主導的印度政治，也結束了甘地家族王朝。1980年代初在甘地夫人領導下重回印度政治權力中心的新國大黨，於1989年舉行的第九次大選中敗給了由V. P. Singh所領導的國家陣線(National Front)(1989-90)。雖然新國大黨在545席的國會中獲得197席，仍舊維持國會第一大黨的地位，但是這些席次並不足以讓國大黨組成政府；擁有約150席且居國會第二大黨位置的國家陣線，結合贏得86席的印度人民黨與取得約50席的左派陣線，組成印度四十年來首次出現的少數(聯合)政府(Kohli, 2009: 82)。類似印度史上第一次政黨輪替中中斷國大黨多年一黨獨大地位的印度人民黨，國家陣線基本上也是一個反對國大黨勢力的結盟，在選舉勝利後組成聯合政府；但是國家陣線所組成的聯合政府執政不滿一年即分崩離析，而讓N. Rao所領導的國大黨(1991-96)有機會再次重掌權力。不過，國家陣線在1996年的選舉中再度贏回印度的政治領導權。

獨立後印度的民主政治之所以被稱為發展中國家民主實踐的成功案例，其中一個重要的原因就是印度的民主政治文化相當成熟；獨立以來印度人民一直積極透過投票跟其他的方式來參與政治³¹，也出現多次平和的政

³¹ 關於印度人民積極與多種形式的政治參與請參考 Brass (1999: 25-26)。

權移轉，即便是在政府領導人遇刺（例如 1984 年甘地夫人與 1989 年 Rajiv Gandhi 遇刺）或是政治秩序十分混亂（例如發生多起全國性群眾示威抗議遊行）的危機中依舊如此。Kohli 即認為，印度人民在甘地夫人執政期間所宣布的緊急命令結束之後以投票的方式將甘地夫人趕下台，即證明了印度民主的有效性；另外一個證明印度成熟民主政治文化與穩定且有效民主運作之最佳例子，就是印度人民在其最高政治領導人遇刺身亡時，是以舉行選舉的方式來選出繼任人選，而不是陷入憲政危機（Kohli, 2009: 8）。

始於 1980 年末期的政治發展，卻使得印度長久以來的國會多數統治變得不確定且難以捉摸；這些發展主要包括：以種姓跟族群為政治支持基礎的政黨快速增加、國大黨對印度政治不再具有主導的能力、以及印度教民族主義政黨利用印度教民族主義力量及相關團體組織來達成其政治目的。國家陣線與印度人民黨、左翼陣線組成的聯合政府在 1990 年八月宣布保留中央政府其公部門工作的 27% 給弱勢族群，而這些弱勢族群都屬於印度低種姓階級，此舉引發都市中產階級的不滿，但同時也促使低種姓階級的印度人民發動示威反制，威脅將引發印度的種姓戰爭。國家陣線政府的信心在執行這項政策時遭受印度人民黨的嚴重挑戰，印度人民黨在全國各地發動示威遊行，揚言收回位於 Ayodhya 的十六世紀所建之 Babri 清真寺所在的土地（聖地之爭）（Sil, 2000: 338; Chadda, 2000: 50）。

印度人民黨主要是要藉由發動這些群眾示威來奪取政治權力。印度人民黨創立於 1980 年，它的主要支持者幾乎全部來自印度教上層種姓階級，大部分是構成印度社會中產階級的商人。雖然他們各自的經濟利益可能不盡相同，但是同樣支持以印度文化跟文明來重新定義印度的民族主義內涵（Basu, 2001: 167）。印度人民黨的支持者數量在 1990 年大增，一部份的原因是因為對政府保障低下種姓階級教育跟就業機會的不滿；但是印度人民黨能夠獲得競逐政治權力的能量，主要還是因為它具有動員不同種姓階級與印度教專業人士來支持印度民族主義運動的能力（Sil, 2000: 339）。

印度人民黨的興起並成為印度一股重要的政治勢力，對印度民主政治產生不可小覷的影響，主要還是因為以宗教 / 印度教民族主義為訴求的印度人民黨打破了印度自獨立以來一直強調並落實的世俗主義，讓印度民族

主義由原本強調跟西方啟蒙思想傳統相同的理性主義與自由主義轉變為強調(印度文化與文明)的文化民族主義(cultural nationalism);此外,因為印度本身是一個多族群、多信仰的社會,而讓前述文化民族主義不可避免地牽涉到族群、種姓跟階級的問題³²。為了建構其公共論述,印度民族主義者曾經重新定義「世俗主義」,認為印度所理解的世俗主義是受到'sarva dharma sambhava'、意為「平等地尊重所有宗教」這個概念的啟發,並不是西方世界所理解跟定義的「政教分離」、甚至是「政教對立」。也是基於對「世俗主義」概念的這種理解,印度人民黨強烈批評印度政府對印度教的不平等待遇與歧視以及處處取悅穆斯林(Basu, 2001: 168)。

印度民主政治實踐中強調政治平等的議會民主、聯邦制度與接受社會不平等的種姓制度並存,的確是印度民主政治的特色,也是若干論者對印度民主政治感到不解或不妥的地方。至於印度普遍存在的貧窮、貪腐、社會階級不平等問題,則是一方面被視為是印度民主化「反其道而行」(defy the odds)的理由,卻也被民主政治學者視為印度民主實踐的一個重大缺陷嚴重影響印度民主與治理的品質。Kohli 在評價印度民主治理的品質時指出,整體而言,印度治理的品質是「有好有壞」(mixed)。以發展中國家的標準來看,印度其實表現得還不錯,基本上是一個運作良好的國家;政治上印度政治民主越來越成熟,特別是面對多元族群這個事實所展現的尊重與包容態度,印度的經濟持續成長,政府制訂合理有效的外交與經濟政策,印度社會中受教育的中產階級人口增加等。這是印度民主實踐與發展的「光明面」,但是多數印度人民日常生活所經驗到的是其「黑暗面」,亦即國家是貪腐且無效能的,往往在人民需要的時候缺席。Kohli 認為,印度治理品質低落的原因並不是缺少有能力的中央官僚,問題出在無能貪腐的地方政府與地方政治領袖(Kohli, 2009: 10)。

³² 參考 Gupta 對印度開國元老對西方理性主義與自由主義的推崇與支持(Gupta, 1995: 264-65)。Sarkar 對印度世俗主義的討論(Sarkar, 2001: 32-33)。

伍、結論

印度民主與民主化的特色—宗教化、種姓化與區域化，以及在這種脈絡下所發展出來的政治制度—形式上的聯邦制與實質上的單一制，是印度之所以受到重視跟研究的一個重要原因；而印度民主化是在一個社會與經濟發展相對落後、貧窮普遍存在，且面臨國家安全威脅的條件下展開跟發展，則是印度民主化經驗備受關注的另一個重要原因。印度發展經驗與民主實踐的這兩項特性，事實上對發展中國家例如其鄰國中國而言深具意義。中國跟印度一樣同為領土廣袤、人口眾多、族群跟語言多元的發展中國家，也同樣都有社會主義經濟的實踐經驗並經歷社會主義計畫經濟的轉型，且兩國的經濟表現與發展潛力同被視為重要的全球新興市場。

當然，中國之所以關注印度的發展，如「龍象之爭」這個比喻所顯示的，牽涉到中印之間的競爭關係，包括兩國長久以來的領土爭端以及近年來對亞洲區域霸權地位的競逐。但是對中國而言，印度的發展經驗，包括：發展的脈絡條件，例如國土疆界爭端與國家安全威脅、穩定的民主與普遍的貧窮並存、從社會主義到（親商）資本主義的轉型，兩國所面臨的類似的客觀發展條件如國土廣袤、人口眾多、多元族群與文化社會等等，以及最重要的印度民主治理所無法解決或克服的各種問題如政府無效能、貪腐、貧窮、以及包括種姓制度在內的社會不平等的存在，都是發展中國家如中國在思考與選擇自己發展道路時的一個很好的借鏡。

透過對印度民主化與民主實踐經驗比較全面性的檢視，我們不難發現印度民主之所以被視為一個成功的故事，主要是因為印度民主「反其道而行」；印度不僅在現代化理論所強調的種種發展與維繫民主政治的客觀條件不俱全的情況下持續運作，儘管 1970 年代中期與 1990 年代初期面臨挑戰，也挑戰了政治學者 Lijphart 著名的協合式民主（consociational democracy）理論，以聯邦制來因應印度多族群、多宗教、多語言的現實，儘管論者對於印度的聯邦制是否充分尊重並實現地方分權理念跟原則仍有爭議。但是這些印度民主政治發展與運作的獨特背景條件，特別是貧窮與社會不平等的

普遍存在、貪腐成為一個結構性的問題以及政府的無效能，卻也是導致對印度民主實踐有不同評價的主要原因。

公民文化理論所強調的公民文化（成熟的民主政治文化）與持續穩定運作的民主政治制度之間具有因果關係，的確可以解釋為什麼即使印度的民主政治實踐並沒有改善多數印度人民仍生活在貧窮之中的狀況，印度民主相對穩定，因為印度人民相信也支持議會式民主是「唯一的遊戲規則」（the only game in town）；具體地說，他們相信終有一天，透過民主政治選舉，他們可以改變自己的生活、可以脫離貧窮、可以有更清廉的政府與政治，簡言之，透過政治參與他們可以期待有高品質的民主治理。但是，印度的實際情況卻顯示出善治（good governance）並沒有（或不見得）伴隨著民主政治而來，低下的治理品質甚至成為印度民主政治未來發展的主要障礙。

對於如何提升印度民主治理品質這個問題的思考，必然涉及對過度強調（形式）政治平等價值與倚賴選舉正當性的自由主義式民主（liberal democracy）以及資本主義式民主的批判性省思。對關注全球民主政治發展的學者或論者來說，「中國崛起」對自由主義式民主的全球正當性帶來巨大的挑戰，特別是當全球經濟危機導致各國社會經濟不平等問題更加惡化的情況下。對比威權中國與民主印度的發展，「貪腐」無疑是實行不同政治制度的兩個國家都面臨的嚴重治理問題，也因此無法證明民主制度可以更有效避免或解決貪腐問題；就「貧窮」問題來說，中國自改革開放以來三十幾年來的發展，大幅降低該國貧窮人口的比例，在減貧方面的成就不可否認，儘管社會貧富差距也逐漸擴大，但印度貧窮問題仍普遍存在。這樣的比較論點無意全面否認自由主義式民主的價值與重要性，而在指出自由主義式或資本主義民主概念的侷限性與文化獨特性（cultural particularity）（Parekh, 1996）；忽視或無視個人或群體在社會經濟文化條件上以及權力關係中的不平等位置，不可能落實真正的平等的民主政治參與。對印度未來民主政治發展的評估，國際影響因素如印巴與中印關係之外，社會貧富差距與不平等如種姓制度無疑是影響印度民主治理品質的主要因素；而思考印度民主經驗對發展中國家如中國的參考價值，其實不是去估計或計算中

國目前距離印度民主有多遠，而是去關注在中國的脈絡下，什麼樣的政治制度發展對於實踐基本民主價值最有幫助，而這種民主模式不見得是在獨特的西方民主國家發展經驗基礎上所建構出來的民主。

參考書目

- Bardhan, Pranab. 1988. "Dominant Proprietary Classes and India's Democracy," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp. 214-24. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Basu, Amrita. 2001. "The dialectics of Hindu nationalism," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 163-89. Cambridge: Cambridge University Press.
- BBC. 2011. "Mumbai: Explosions Shake India's Financial Hub." (<http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-14141454>) (2013/7/12)。
- Brass, Paul R. 1988. "The Punjab Crisis and the Unity of India," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp. 169-213. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Brass, Paul R. 1999. "India: Democratic Progress and Problems," in Harrison, et al., eds. *India and Pakistan: The First Fifty Years*, pp. 23-44. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chadda, Maya. 2000. *Building Democracy in South Asia: India, Nepal, Pakistan*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Heaven: Yale University Press.
- Frankel, F. 1989. "Introduction," in F. Frankel, and M. S. A. Rao, eds. *Dominance and State Power in India*, pp. 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- Frankel, Francine R. 1988. "Middle Classes and Castes in India's Politics: Prospects for Political Accommodation," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp. 225-61. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Gupta, Jyotirindra Das. 1995. "India: Democratic Becoming and Developmental Transition," in Larry Diamond, et al., eds. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, pp. 263-321. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Gupta, Jyotirindra Das. 2001. "India's Federal Design and Multicultural National Construction," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 49-77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, Henry C. 1988. "Political Leadership in India: Dimensions and Limits," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp. 18-61. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

- Jaffrelot, Christophe. 1996. *The Hindu Nationalist Movement and Indian Politics, 1925 to the 1990s*. New York: Columbia University Press.
- Jalal, Ayesha. 1997. *Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 1997. "Can Democracies Accommodate Ethnic Nationalism? Rise and Decline of Self-determination Movements in India." *Journal of Asian Studies*, Vol. 56, No. 2, pp. 325-44.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2009. *Democracy and Development in India: From Socialism to Pro-business*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation." *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2, pp. 258-68.
- Manor, James. 1988. "Parties and the Party System," in Atul Kohli, ed. *India's Democracy*, pp. 62-98. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Manor, James. 2001. "Center-state Relations," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 78-102. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitra, Subrata K. 2001. "Making Local Government Work: Local Elites, Panchayati Rai and Governance in India," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 103-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, Barington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- n.a. 1999. "China and the Nuclear Tests in South Asia." (http://cns.miis.edu/archive/country_india/china/nsacris.htm) (2013/7/12)
- Parekh, Bhikhu. 1996. "The Cultural Particularity of Liberal Democracy," in David Held, ed. *Prospects for Democracy*, pp. 156-75. Cambridge: Polity Press.
- Randall, Vicky. 1997. "Why Have the Political Trajectories of India and China Been Different?" in David Potter, et al., eds. *Democratization*, pp. 195-218. Cambridge: Polity Press.
- Rudolph, Lloyd I., and Susanne H. Rudolph. 2001. "Redoing the Constitutional Design: From an Interventionist to Regulatory State," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp.127-62. Cambridge: Cambridge University

Press.

Sarkar, Sumit. 2001. "Indian Democracy: The Historical Inheritance," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 23-46. Cambridge: Cambridge University Press.

Sil, Rudra. 2000. "Indi," in Jeffrey Kopstein, and Mark Lichbach, eds. *Comparative Politics: Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order*, pp. 307-47. Cambridge: Cambridge University Press.

Singh, Balmiki Prasad. 2008a. "The Challenge of Good Governance in India: Need for Innovative Approaches." paper circulated in the Second International Conference of the Global Network of Global Innovations, Cambridge, Mass., March 31- April 28.

Singh, Balmiki Prasad. 2008b. "The Challenge of Good Governance in India." *Social Change*, Vol. No. 1, pp. pp. 84-109.

Varshney, Ashutosh. 1998. "India Defies the Odds: Why Democracy Survives." *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, pp. 36-50.

Weiner, Myron. 1989. "Institution Building in India," in *The Indian Paradox*, pp. 77-95. New Delhi: Sage.

Weiner, Myron. 2001. "The Struggle for Equality: Caste in Indian Politics," in Atul Kohli, ed. *The Success of India's Democracy*, pp. 193-225. Cambridge: Cambridge University Press.

Democracy and Democratization in India: Practice and Implications

Mei-chuan Wei

*Assistant Professor, Graduate Institute of Development Studies
National Chengchi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

Through an historical analysis based on a critical examination of the existing literature on India's development, this essay aims to explore India's democratic practice and trajectory of democratization, focusing on two peculiarities of India's developmental experience. It further discusses the implications of democracy and democratization in India for other developing countries, such as its neighbor, China. The Indian case posts a serious challenge to the explanation of mainstream modernization theory, which associates the emergence of democracy with social and economic development. India's democracy had developed in a context where immense poverty and frequent communal and border conflicts existed. These problems, unequal social opportunities, immense poverty, and prevailing corruption, remain major challenges to the quality of the country's democratic governance. It is argued in this essay that one main implication of India's democratic experience for other developing countries is that good governance, which greatly affects the quality of democracy, does not necessarily come along with democracy nonetheless.

Keywords: India, democracy and democratization, development, political culture, good governance