



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

丛书主编：俞可平

执行主编：陈家刚

世界主要政党规章制度文献

主编：张文镐 吕增奎

印度



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

国家“十二五”重点图书

世界主要政党规章制度文献

丛书主编：俞可平

执行主编：陈家刚

印度

主编：张文韬 吕增奎



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

世界主要政党规章制度文献. 印度 / 俞可平, 陈家刚主编; 张文镐, 吕增奎分册主编 —北京: 中央编译出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5117-3045-9

I. ①世… II. ①俞… ②陈… ③张… ④吕…
III. ①政党-规章制度-文献-印度 IV. ①D564

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第140296号

世界主要政党规章制度文献. 印度

出版人: 葛海彦

责任编辑: 盛菊艳

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 山东鸿君杰文化发展有限公司

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

字 数: 550千字

印 张: 38.5

版 次: 2016年6月第1版第1次印刷

定 价: 230.00元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问: 北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010)55626985



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中央编译局文库出版工作领导小组（编委会）

组 长：贾高建

副 组 长：魏海生 陈和平 柴方国 季正聚

成 员：崔友平 沈红文 杨雪冬 冯 雷 陈家刚

赖海榕 郝卫东 张文成 葛海彦

中央编译局文库出版工作领导小组办公室

主 任：薛晓源

成 员：徐向梅 苗永姝

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

葛海彦 董 巍 贾宇琰 曲建文 苗永姝

杜永明 盛菊艳 李媛媛 薛迎春 董 妍

总 序

近代的政党，是基于一定的阶级或阶层之上，为了夺取和巩固国家的政治权力，从而维护特定利益的政治组织。与其他政治组织相比，政党最明显的特征，就是它有着明确的政治目标，即夺取政权和维护政权。除了执掌国家政权这一基本职能外，政党也是现代社会中最重要的利益表达和利益综合机构，是连接政府与民众的政治桥梁。政党还是国家政治生活的最重要组织者，是公民参与国家政治生活的重要平台，它履行着政治动员、公共参与和政治教育等重要的政治职能。因此，从权力的角度看，在所有政治组织中，政党是最重要的政治组织，它对近代国家的政治生活有着极为重要的影响。实际上，近代政治就是政党政治。国家权力主要由政党掌握，并且通过政党运行。

由于政党在国家公共政治生活中起着如此关键性的决定作用，规范政党组织本身及其成员的行为和活动，就变得极其重要。从国家的角度看，宪法及相应的专门法律，通常要对政党参与国家政权的方式、途径、范围等作出原则性规定，从而形成了不同的政党制度，如多党制、两党制、一党制、一党主导或一党独大制、多党合作制等。从政党自身的角度看，每个政党都必须有一整套政治纲领和规章制度，明确宣示政党的性质、使命、目标、任务和政策倡议，详细规定党员的资格、条件、义务、责任、权利，以及党的组织形式、选举制度、领导机制、决策程序和纪律约束等。广义上说，政党制度既包括政党的外部制度，也包括政党的内部制度，它们一起构成国家政治制度的重要组成部分。

如果说主权国家是国际政治舞台的主角，那么政党便是国内政治舞台的主角。除了少数小国之外，世界上绝大多数国家的政权实际上都掌握在执政党手中。一个个政党的产生、发展、壮大、掌权、下台、消亡，以及各个政党之间的竞争、合作、争斗、兼并、分化、组合，构成了现实政治生活一幅五彩斑斓的图景。要真正了解当代世界，就要了解世界各国的政治图景，那就不能不了解主演这些政治图景的各个政党。世界的丰富多彩，不仅体现在文化传统、生活方式和乡土风情上，也体现在社会结构、发展模式和政治体制上。进而言之，要真正了解一个国家，就要了解这个国家的政治体制；而要了解一个国家的政治体制，就不能不了解这个国家的政党制度。

中国共产党是按照马列主义原则建立起来的一个革命政党，在夺取国家政权后，特别是在改革开放后，它逐渐从一个革命党转变为执政党。党的根本宗旨没有改变，但党的群众基础、指导思想、组织结构、领导机制和执政方式等，都发生了重大的变化。坚持人民主体地位，发展人民民主已经成为中共执政的基本政治目标；民主、自由、平等、公正、法治、和谐，已经成为中共追求的核心政治价值；民主执政、依法执政和科学执政，已经成为中共的基本执政方式；建设中国特色的社会主义法治国家，推进国家治理现代化，已经成为中共全面深化改革的总目标。所有这些都表明，中国共产党自身正处于现代化的转型之中，实现治理的现代化，不仅是党执政治国的目标，也是党自身建设的目标。政党治理的现代化，是世界各国主要政党共同面临的时代课题。一些政党在推进治理现代化方面，取得了成功的经验，得以继续在本国的政坛叱咤风云；而另一些政党则付出了惨重的代价，直至失去了政权。学习和借鉴国外政党的成功经验，汲取它们的失败教训，对于中国共产党实现治理现代化，有着重要的现实意义。

1998年，我曾经主编过当时国内唯一的《当代各国政治体制》丛书，总共有16册之多，内容包括了世界各主要国家。那套丛书比较客观地介绍了各国主要政治体制，为读者全面了解当代世界的各种政治制度提供了翔

实的资料，从而广受好评。此后，我一直想编纂一套介绍世界各主要政党制度的丛书，可惜终未如愿。巧的是，前几年中央为了加强党内法规建设，需要了解和借鉴国外政党的经验做法，有关部门便委托我局编译国外主要政党的规章制度。我认为，这些党内规章制度，虽不能在整体上等同于政党制度，但却在很大程度上体现了党的组织制度、领导制度、决策制度和纪检制度，因而，编译这些国外政党的法规制度，不仅对于我们加强党内法规建设有其借鉴意义，而且将这些材料正式汇编出版，也可以在一定程度上起到帮助读者了解世界各国政党制度，从而更全面地了解世界各国政治制度的作用。

《世界主要政党规章制度文献》丛书，总共有 20 卷，收录了当今世界绝大多数重要政党的代表性规章制度。在收集、编选和翻译这套丛书的过程中，我们得到了社会各界的大力支持。例如，一些从事世界政党研究的专家学者提出了很好的编纂建议，一些驻外使领馆人员为我们提供了所在国主要政党的最新材料，一些译者放弃休息时间，努力按照要求完成翻译任务；国家出版基金给予了专项出版资助。在此，我代表编者向所有为本丛书出版作出过贡献的朋友们表示衷心的感谢。参与本丛书的许多译者，是年轻的博士后和博士生，他们积极性高，责任心强，但尚缺乏足够的翻译经验，错讹之处还望读者谅解并不吝批评。

俞可平

2015 年 1 月 13 日于方圆阁

导 言

印度政治制度及其发展一直引人关注，更为一些人所推崇。印度被普遍认为是非西方世界中少数几个政治稳定的民主国家，也被誉为新兴国家中最完善的宪政民主体制范例之一，有所谓“世界上最大的民主国家”之称。“多年来，政治学家认定民主制度难以在穷国长期存在。印度成功打破了这个规律。尽管有四分之一人口生活在贫困线以下，但自1947年独立以来，该国几乎一直是个正常运转的民主国家。”^① 美国人竭力将印度作为向发展中国家展示西方议会民主制度的“橱窗”。在美著名学者亨廷顿眼中，印度政治制度化起点高、程度深。他指出，“就政治制度化而言，印度却远非落后的国家。印度的政治制度化程度，不仅确实比亚洲、非洲、拉丁美洲国家高，就是和某些现代欧洲国家相比也不逊色。印度高度发达的政治体制具有强大的和分工明确的制度来履行政治的输入和输出职能。”当然，也有不少人印度的政治制度提出了质疑和批评。如法国学者利昂内尔·韦龙就指出，人们常常把印度当作民主的榜样，认为该国实行了民主体制，其实不然。“只要投票就算民主国家的想法是不对的。印度根本没有中央政府，政府的决策无法在全国生效。”^② A. 马达范认为，他此前对印度的民主力量所抱有的信心是“过高的评价”。他说：“尽管印度的公民社会正伴随着真正的志向而展翅高飞，但这个国家的运转是极度失常

① [英] 吉德翁·拉赫曼：《印度民主的丑恶一面》，载英国《金融时报》2009年5月19日。

② 法国《欧洲时报》，2012年11月3日。

的。”^① 多米尼克·莫伊西甚至发出了“印度的民主是不是来得太早”的疑问。因为那时的国家太弱，法制也太脆弱。^② 但不管怎么说，作为一种移植过来的、外来的政治制度，经过独立后 60 多年的不断本土化、不断完善与发展，在错综复杂的社会结构背景下，印度的政治制度保障了社会的基本稳定和有序运转，推动了印度社会的发展。这一点已成印度民众的共识。本课题通过以下逻辑展开：先简单介绍一下印度的政治体制，再重点论述印度政治发展中独具特色的政党制度及其特点，继而介绍分析印度几个主要政党党内法规建设状况，并从中获得一些有益启示和可借鉴成分。

一、印度现行的政治体制

印度的政治体制基本上沿袭了英国式的议会民主制，打上了英国殖民统治的鲜明印记。印度前总理尼赫鲁（B. K. Nethru）曾指出，印度的政治系统是印度的建国之父们以英国多数主义的威斯敏斯特模式为蓝本而创立的，“在印度人心目中，不列颠政体是最优的政体这似乎是毫无疑问的”^③。更有印度学者直言不讳地说：“印度宪法的作者几乎原封不动地接受了英国的议会制度，而独立运动期间提出的种种选择均已被放弃。”^④ 印度政治制度受西方式的宪政民主道路的影响，在独立后于 1950 年 1 月 26 日颁布生效的《宪法》中得到了充分体现。该《宪法》以英国统治时制定的《1935 年印度政府法》为基础架构，同时吸收了其他国家宪法中的一些思想，如从英国政治体制吸收了内阁制的特点，从美国宪法中吸取了基本人权之设计、联邦政府的组织构架、司法体系，以及最高法院的司法审查，法国宪法中的自由、平等、博爱精神，从德国宪法中引入了魏玛宪法中有

① A. 马达范：《中国还是印度？两边都下注吧》，载《印度教徒报》网站。

② 多米尼克·莫伊西：《严重分化的印度》，载法国《回声报》。

③ Arend Lijphart, “The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation”, *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (Jun, 1996), p. 259.

④ 霍斯特·哈特曼：《印度的政党》，密特拉，1982. *Economic and Political Weekly*, March, 2000.

关紧急状态的法律设计。^①

印度国体实际上是联邦共和制。如《宪法》序言部分开宗明义指出，将印度建成一个主权的、社会的、世俗的民主共和国，并确保一切公民在社会、经济与政治方面享有公正，思想、表达、信念信仰与崇拜的自由，在地位与机会方面的平等。《宪法》第1条第1款明确规定，印度为联邦制。联邦制由联邦中央和地方各邦两级权力机构组成。联邦最高立法机构是联邦议会，分联邦院（上院）和人民院（下院）两院，最高行政机构是以总理为首的内阁，最高司法机构是最高法院。立法、行政、司法三权分立，相互制衡。

（一）行政部门

印度的行政部门由总统、内阁以及内阁总理组成。

1. 总统。总统是联邦共和国的国家元首，可以行使各种权力，如任命官员、统帅军队、颁布紧急命令、大赦特赦、宣布召开及休会国会、签署法案使成法律等权力。如，印度《宪法》第53条第1款规定，联邦行政权授予总统，由总统直接或者通过其属下官员根据本宪法行使；第2款规定，联邦国防军之最高统帅权属于总统。总统由议会两院中之当选议员和各邦立法会议议员中之当选议员组成的选举团选举产生。任期为5年，可连选连任。《宪法》第55条第3款规定，总统之选举，应依照比例代表制，单记名可转让投票法举行之；此项选举之投票，应为秘密投票。总统当选必须取得过半数，如未过半数需要进行多轮选举，直到过半数为止。当选总统不得担任议会两院或各邦议会之议员；如议会两院或各邦议会的议员被选为总统，应认为该议员占据之议席自其就任总统之日起出缺。

另外，印度宪法规定，印度联邦设副总统一人。由选举产生，副总统为联邦院当然议长。

^① 石忠山：《当代印度宪政体制》，载《台湾国际研究季刊》2006年第2卷第4期。

2. **内阁**。印度联邦的最高行政机构是以总理为首的内阁。内阁以总理为首，协助总理并向其提出建议；总统在行使其职权时根据内阁的建议行事。但总统可要求（一般性要求或特定性要求）内阁重新考虑其建议，然后根据重新考虑后的建议行使其职权。内阁由人民院选举中获法定多数席位的政党组成，不足法定多数的政党可联合其他政党共同组成。内阁由总理、各部部长、国务部长和副部长组成。部长由总统根据总理建议任命，部长任职时间视总统意向而定。内阁对人民院负责，政府决策机构是内阁。

3. **总理**。在印度的政治体制中，总理扮演着十分重要的角色，是国家行政权力的实际掌控者。总理既是政府首脑，也是内阁领导人。由总统任命人民院多数党议会党团领袖担任，任期5年，可连任，没有限制。总理必须是现任国会议员或在被任命后6个月内当选国会议员。按照《宪法》，总理主要职责有：向总统通报情况，将内阁有关联邦事务管理与立法建议的一切决定通报总统；向总统提供有关联邦事务管理与立法建议；对于已由一部长做出决定而未经内阁讨论之任何事项，经总统提出要求后，提交内阁讨论，等。

（二）立法部门

印度联邦的最高立法机构是联邦议会。联邦议会由总统及两院组成，两院分别是联邦院和人民院。

1. **联邦院**。在印度，联邦院代表各邦，有250位左右议员。其中，由总统按有关规定指定12名议员，各邦与各中央直辖区的代表不超过238名。各邦在联邦院的代表，应由各邦立法院的当选议员，按比例代表制，以单记名可转让投票法选举产生。任期为6年，每两年改选议员的三分之一，联邦院主席由副总统担任，总统不能解散联邦院。

2. **人民院**。人民院有不超过550名议员组成，由各邦选民直接选举产生。采用“单一选区、先驱得点”（single member district, first past the post）选制。印度《宪法》规定，各邦在人民院议席数目的分配应使各邦议席数与人口数之比例在可行情况下尽量保持一致。各邦应划分为若干选区，一

邦之内各选区人口数与分配给该选区的议席数额之比例在可行情况下应尽量保持一致。代表中央直辖区的议员按议会法律规定的程序产生，总数不得超过20名。人民院的任期为5年，届满即自动解散。但遇紧急状态可延长1年。总统可以提前解散人民院。如被解散则有可能提前进行选举。除共享联邦院权利外，人民院还有对政府发动不信任案、提出国家税收及支出法案等权利。

关于联邦院和人民院之间的关系，印度宪法对此没有作出明确说明，但从相关宪法条文的安排中，可看出人民院相对于联邦院地位要优越一些。这主要体现在：一是从立法权角度看，根据立法程序的相关规定，两院对于一般性法案具有平等的审议权，只有当法案获得两院同意，才可送交总统签署成为正式法律，在此之前，两院对同一法案若有不同见解，总统可召开联席会议化解双方分歧，此时如该法案获得全体在场联席会议成员，以简单多数同意即算通过，这对人数上占多数的人民院来说，显然是有利的设计。二是从财政立法角度看，人民院几乎独享该项权限，尽管人民院所通过的财政法案，必须送交邦议会继续审查，但无论联邦院是否同意，一旦人民院通过任何财政法案，该法案即形同定案，联邦院在此至多只能拖延法案的通过，无法改变人民院原先的决议，除非人民院多数成员愿意接受由邦议会所提出的相关修正意见。三是印度宪法规定，内阁集体对人民院而非联邦院负责，这尤其表现在不信任投票的结果影响上，如果不信任案是由人民院所提出和通过，则相关当事人必须辞职，这种情况如果发生在联邦院，则会有不同结果，邦议会虽亦有权对特定部会首长提出不信任案，但即使不信任案获得通过，相关当事人可以不必辞职，因为行政部门成员只对直接民选之人民院负责。^①

（三）司法部门

印度有独立的司法体系，基于其联邦国家体制，印度在制宪过程中，设计出一套具联邦色彩的司法体系，其特点是由最高法院构成该体系的最

^① 石忠山：《当代印度宪政体制》，载《台湾国际研究季刊》2006年第2卷第4期。

高单位，负责诠释联邦宪法和一般制定法。印度联邦的最高司法机构是最高法院。最高法院由1名首席大法官和7名其他法官组成，但议会可以通过法律增加法官数量。最高法院的所有法官，由总统在同总统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后任命。首席大法官以外的其他法官的任命，必须征询印度首席大法官的意见。最高法院法官不得免职，除非两院于同一会期中以该法官行为失检或不胜任为由向总统同时提出咨文由总统下令免除其职务，上述咨文须由各院分别以全体议员的过半数及出席投票议员的三分之二多数通过方可提出。最高法院执行联邦议会法律，管辖全联邦事务，其判决或法令对全印度有效，是最高上诉法院。

与中央联邦相对应，各邦设立法院、首席部长为首的邦内阁和高等法院，分别实施立法、行政和司法权力。但印度的联邦制具有强烈的中央化倾向，对各邦政府有很大的控制权。

二、印度政党发展情况和特点

在印度政治发展进程中，其政党制度的发展可谓别具一格、颇有特色。

（一）印度政党之多令人惊叹

印度政党林立，是世界上政党最多的国家。有关材料表明，1952年印度独立后的第一次大选时，就有192个政党。1957年第2届大选、1962年第3届大选和1967年第4届大选时政党总数约200个左右。1971年第5届大选和1977年第6届大选时全国政党总数超过200个。1999年第13届大选时政党为550个。2004年第14届大选时，政党数高达750多个。^①到2009年第15届大选时，有资格参加印度人民院选举的选民达到创纪录的7.14亿，543个议席有4000多名候选人竞争，分别来自印度50多个政党。

^① 陈金英：《两大党制：印度多党制分析》，载《国际论坛》2008年第1期。

选民之多、参选人之多令人咂舌，对于印度政府和印度选举委员会来说，要保证如此规模庞大的选举公平、顺利地进行，实属不容易。

印度政党不仅数量众多，而且构成十分复杂。按印度中央选举委员会制定的标准划分，可分为全国性政党、地方性政党。根据印度选举法的有关规定，在4个州以上被认定的政党为全国性政党；在各州得到某些数量的选票或席位的政党可被认定为州政党，至于选票和席位数量各州规定不同；被认定为州政党者得保有选举符号的权利。许多政党虽有登记但尚未被认定为州政党；有些自称为政党但未登记。如选举委员会2005年10月所发布的统计数字显示，印度有730个已登记但未获该委员会所承认的政党，有30多个组织没有向官方登记而自称为政党。^①有学者指出，印度中央选举委员会关于全国性政党和地方性政党的划分标准并不是固定不变的。中央选举委员会在不同时期对全国性政党和地方性政党会提出不同的标准。如1952年大选后，选举委员会规定，凡是上届大选中获得3%以上有效选票的可被认定为全国性政党；凡在邦议会选举中获得3%以上有效选票的可被承认为邦政党。而1961年，将全国性政党和邦政党获票标准提至4%。1968年，又对标准作了变更。一个政党必须连续5年参加政治活动并获得人民院议席的二十分之一或者邦议会议席的三十分之一才能被当作全国性政党或邦政党。1996年全国性政党的标准则是，在上一届邦议会选举中至少获得4%的选票或在人民院获得4%的议席，或者至少在4个邦议会选举中获得3%以上的议席或4%的选票。^②当然，还可以从其他角度对印度政党的性质进行划分。如按意识形态分，可分为民族主义政党、共产主义政党、社会民主主义政党、教派主义政党、人权主义政党等。按阶级属性分，可分为工人和农民政党、低种姓政党、贱民政党。按政治地位分，可分为执政党、在野党、反对党。按政治倾向分，可分为左翼激进型

① 李宪荣：《印度的政治参与和国会选举》，载《台湾国际研究季刊》2006年第2卷第4期。

② 陈金英：《印度地方政党及其政治分析》，载《南亚研究季刊》2007年第3期。

政党、中间自由型政党、右翼保守型政党。就发展趋势来说，印度全国性政党的数量呈下降之势，相反，地方性政党的数量却不断增长。比如，1951年登记的地方性政党仅有39个，到2004年已增加到224个。目前，印度有影响的全国性政党主要有印度国民大会党（INC）（通常称为国大党）、印度人民党（BJP）、大众社会党（BSP）、印度共产党（CPI）、印度共产党（马）（CPI [M]）和民族主义者大会党（NCP）等。而长期以来主宰印度政治和左右政局发展的核心力量是国大党。从规模上讲，各政党相差巨大。印度的主要政党特别是全国性政党，一般都组织严密、规模庞大。如印度国大党拥有3000万初级党员，积极党员150万。印度人民党自称有350万党员。印度共产党（马）和印度共产党分别拥有80万和70万党员。而大量的地方政党组织松散、规模较小。不少所谓的“精英党”或“骨干党”，只能在议会中活动，有些“个人党”仅有一、两个领袖和少数追随者，绝大部分地方性小党是为了参加竞选而新成立的，影响力极为有限。有的政党甚至只有“一张桌子、一把椅子、一部电话，但没有一个人”，这些政党收到钱后竟直接投资股市、珠宝等行业，一旦受到调查后就改名字。所以，印度每周平均有3个新政党登记。^①

（二）印度政党众多的原因

印度政党如此众多，有其深刻、复杂的社会历史背景。

一是印度的社会状况为政党的发展提供了土壤。印度是一个高度多元的社会。印度的社会结构以多元尚难以形容，而是多层和错综复杂的多元，也就是说印度有多元语言文化、多元宗教、多元族群、多元种姓、多元种族。以语言为例，据统计，印度有18种主要语言和844种地方语言。而在1961年人口普查中，印度有1652种语言被登记为母语。官方规定的在印度各邦使用的语言也有16种之多，就是印度各邦的行政划定也主要是以语言为基础，这种情况为世所罕见。有学者认为，印度社会多元的程度

^① 《金钱主导选举政治 武装袭击不断上演 “世界最大民主选举” 面临组织难题》，载《参考消息》，2009年4月23日。

远远超过美国。根据世界政治与社会指示手册的调查数据，印度只有 11% 的机率能随机选择两个人发现他们来自相似的族群。而在美国这个数字是 50%。^① 在印度，种族、宗教、语言和利益的多元将社会分为不同多样的小团体，每个团体都有自己的政治主张和利益诉求，从而形成为数众多的党派。还有，印度政府和政治干预印度人民的日常生活既深且广，绝大多数印度人民的生计依赖政府。绝大多数的中产阶级在州或下级政府就职，他们的购房、升迁等都要政府的批准。农民生产等也都要向政府申请，农产品的销售等都要政府的许可。新闻自由、政府广告、广播节目等都要政府的批准。由于印度政府是人民生活的提供者也是规范者，人民也就不得不积极地参与政府事务和政治。印度人相信，在好的政府下，人民透过好的关系可自求多福，提高与生俱来的种姓地位。因此政治行动是他们追求经济福祉和社会地位必要的手段。低阶层的人要追求政治力量以改善他们的社会地位，高阶层的人为了保护自己既有的地位和利益，必须使用政治影响力来阻碍土地改革，取得良好的教育机会和政府的工作。政治参与最广泛的方式是直接和地方官员、各级民意代表，和政党的领导人接触。^② 因此，印度民众参与政治的程度很高，这可以从选举投票率中略见一斑。有关统计数据表明，1951 年印度第一次大选时，实际投票率就达 44.87%。到 2004 年第 14 届大选时，投票率高达 58.07%。许多人为了自身的利益关心政治，直接参与或依附某个政党，这客观上也导致了政党的众多。

二是相关法律规定导致印度政党的数量众多。印度宪法第 19 条第 1 款明确规定，一切公民均有和平而无武装之集合和结社或建立工会的权利。宪法还确认了政党自由竞争的原则。这就为印度政党的成立和发展提供了法律上的支持。而选举规则的修改特别是反背叛法使政党数量急速增长。按照卡萨巴·尼可雷伊的分析，印度选举委员会在 1953 年选举之后发展了

① 陈金英：《印度地方政党及其政治影响》，载《南亚研究季刊》2007 年第 3 期。

② 李宪荣：《印度的政治参与和国会选举》，载《台湾国际研究季刊》2006 年第 2 卷第 4 期。

一套新规则，直接导致参加 1957 年选举政党的数目的增多。1968 年选举规则的修改，规定协会成为政党的强制注册导致了 1971 年选举的参选政党实际数目双倍增长。宪法修正案第 52 条的通过，即反叛离法，更导致了政党的膨胀。该法实际上鼓励了想要成为代表的人，在选举之前去组建规模更小又思想高度集中的政党。组建意识形态更团结的政党的动机具有重要意义，因为这些政党，通过界定，相对于意识形态涣散的政党来说，减少了独立代表和政党领袖之间的冲突范围。同时，组建更小的在议会中拥有更少代表的政党的动机，在法案的三分之一原则之下具有数字上的意义：预备会议越小，组织避免涉及的递补选举处罚的集体叛离越容易。反叛离法在新政党形成的数目上确实有爆炸性的效果。对比宪法修正案通过的上一次选举，新政党总数目从 33 个增加到 113 个，超过了 3 倍。^①

（三）印度政党发展的特点

复杂的社会结构、根深蒂固的文化传统以及经济社会发展状况造就了印度独特的政党制度。尽管印度政党众多，大小各异，有不同的群众基础和支持者，有不同的纲领和要实现的目标，但在发展过程中也有一些带有共性和规律性、趋向性的现象，呈现以下特点。

1. 一党执政风光不再

印度独立后，国大党因在国家独立中发挥的作用，无可争辩地成为执政党。凭借健全的组织、坚实的群众基础、崇高的威望等因素，国大党独霸政坛 20 多年，不仅在人民院中保持稳定的多数，在全国所有邦议会中也处于多数党的地位，几乎垄断了从中央到地方的政治权力，形成了“一党独大制”。这一点可以从独立后最初几次大选的结果中得到充分体现。在 1952 年大选中，国大党获得人民院的 364 个席位，占总席位的 74.5%。在邦立法院选举中，国大党获得 2248 个席位，占总席位的 68.4%。在 1957 年大选中，国大党获得人民院 371 个席位，占总席位的 75.1%。在邦立法

^① Csaba Nikolenyi : 《印度政党认可规则、标签和数目》，<http://ppq.sagepub.com/content/14/2/211>。