

# 印度国大党的历史转型 与现实危机

张淑兰

---

**[内容提要]** 具有 136 年历史的印度国大党曾经成功地完成了四次历史性转型,但在当前的第五次转型过程中面临着史无前例的危机,表现为全国性政权和议会第一大党地位的长期丧失、地方性政权的颠覆性丧失和民众基础的全方位流失。国大党的危机是由其价值观和意识形态的模糊性、组织的去结构化和家族化、选举政治策略的落伍共同造成的,归根到底是因为国大党在第四次转型 20 年后就停止了自我革新。国大党目前的危机尽管是严重的,但并非没有复兴的可能。

**[关键词]** 印度国大党 转型 意识形态危机 组织困境 选举策略

---

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2021.05.004

印度国民大会党(以下简称“国大党”)诞生于 1885 年,是发展中国家现代政党诞生第一波浪潮<sup>①</sup>中的典型。136 年来,国大党经历了五次历史性转型,前四次转型均取得了明显成功,但在目前的第五次转型中遭遇了重大挫折,短时期内还看不到复兴的希望。2020 年 7 月 27 日,国大党六名高级领导人和六名知名学者举行了关于国大党的专题座谈会,印度尼赫鲁大学资深政党政治专家佐亚·哈桑(Zoya Hasan)指出,国大党“目前的危机是史无前例的,2019 年大选失败后迄今没有解决领导人问题更是加重了党的危机”<sup>②</sup>。2021 年 2 月 17 日,23 名国大党高级领导人共同签名并公开发表了给临时主席索尼娅·甘地(Sonia Gandhi)的一封信,声称为了挽救国大党,要求公开选举党的主席和工作委员会。这一事件(“G23

事件”)表明,国大党自身出现了严重的问题,陷入了困局。本文聚焦国大党的自身建设,从其历史性转型出发,尝试解读国大党目前的困局。

## 一、国大党四次成功的历史性转型

1885 年 12 月 28 日,英籍印度退休文官、激进自由主义者 A. O. 休谟(Allan Octavian Hume),与达达拜·瑙罗吉(Dadabhai Naoroji)等印度活动家在孟买创立了国大党,党的成立会议上通过了请求英国政府派皇家委员会调查印度行政管理情况等决议,宣称继续效忠英国统治。之后,国大

---

① 发展中国家现代政党的诞生与发展有四个高潮点,即 19 世纪 80 年代,20 世纪 20 年代、60 年代和 90 年代。

② “Where Does the Congress Go from Here?”, <https://search.proquest.com/docview/2427216713?accountid=13813>.

党一直维持着松散的、俱乐部清谈式的活动方式,在传播民族主义思想、推进民族要求和组织民族力量等方面做了一定的工作,但是其不赞成武装斗争,只要求局部改良,是一个资产阶级改良型政党。20年后,在“亚洲觉醒”时期,国大党于1905年发生了第一次转型。在1906年的年会上,国大党第一次通过了要求印度自治、自产、抵制英货和开展民族教育等决议,实际上是接受了党内激进派领袖巴尔·甘加达尔·提拉克(Bal Gangadhar Tilak)提出的“四点纲领”。国大党由一个资产阶级的改良型政党转型为一个以暴力斗争为主的资产阶级民族革命党。

1920年,国大党开始第二次转型。提拉克去世后,国大党召开加尔各答特别会议,接受了圣雄甘地(Mahatma Gandhi)提出的不合作策略。同年12月,国大党那格浦尔年会正式通过了甘地主持起草的新党章,新党章明确规定“用一切合法的和平的手段实现司瓦拉吉”<sup>①</sup>。国大党由以暴力斗争为主转变为以非暴力不合作运动为主的资产阶级民族革命党。

国大党第三次转型开始于1935年。1934年英印殖民当局提出《印度政府法草案》,希望印度立法会议讨论并接受这一法案。1934年5月国大党年会决定参加立法会议选举,但对是否组织省政府未作决定。甘地不赞同国大党参加立法会议选举,强调实施建设性纲领,于是退出了国大党。1935年《印度政府法》通过后,国大党参加了选举,在五个省获得了大多数的选票,在四个省获得了相对多数选票,取得了重大胜利。1936年国大党年会上,贾瓦哈拉尔·尼赫鲁(Jawaharlal Nehru)在演讲中宣布国大党同意接管七个省并组织省政府。国大党由此转变为非暴力斗争和议会斗争同时并举的资产阶级民主议会党。

1945年11月,印度举行中央立法会议选举,1946年初举行省立法会议选举。国大党在全国十个省中的八个省组织了省政府。1947年8月15日印度独立,1950年1月26日印度宪法生效,确立了议会民主制。1951年10月至1952年2月,印度举行了第一次全国性大选。选举结果是国大党不仅在中央执政,而且掌控了全国各个邦的政权。国大党从此开始第四次转型,由一个资产阶级民主议会党转变为新独立国家的执政党。

国大党在中央连续执政到1977年,成为这一时期国家的主导性政党。这种一党独大的政党格局一直维持到1989年大选,国大党第二次丧失中央政权。1991年5月,拉吉夫·甘地(Rajiv Gandhi)在大选中被刺身亡,国大党第一次由非尼赫鲁—甘地家族的纳拉辛哈·拉奥(Narasimha Rao)担任领袖并出任总理,组织了少数派政府。国大党在第四次转型39年后,于1991年开始第五次转型,直至现在仍未完成。

国大党之所以能够成功完成前四次转型,主要原因是党的目标、价值观和意识形态一直是与时俱进的。国大党一开始不是一个使命型政党,但是随着民族反抗运动的发展,到20世纪初,开始为国家的自治而进行暴力斗争。一战结束后,随着甘地的加入并成为领导人,国大党开始为国家的独立而斗争,连续发动了三次大规模“非暴力不合作”运动和1942年“退出印度”等政治抗争运动。印度独立后,国大党将社会主义、民主主义、民族主义和世俗主义作为其意识形态的四大支柱。在国大党的推动下,1950年印度宪法明确写道,要将印度建成“主权的、社会主义的、民主的共和国”,这一点至今未变。由此可见,国大党的前四次转型都是发生在印度历史发展的重要关头或者转折点,国大党也总是能够根据国际形势的发展变化和印度国内形势的发展需要,提出国家和人民需要的奋斗目标、价值观和意识形态。

其次,有魅力型杰出领导人带领。第一次历史转型归功于激进民主主义者领导人提拉克及其提出的“四点纲领”。第二次成功转型归功于甘地及其提出的非暴力不合作策略。第三次和第四次转型的杰出领导人是民族资产阶级代表尼赫鲁,他同时是国大党内左翼的精神领袖。国大党的第四次转型长达39年。1964年尼赫鲁去世之后,国大党内部发生激烈的权力斗争,直到1971年英迪拉·甘地(Indira Gandhi)在大选中获胜。她通过激进的国有化运动和民族主义使国大党成功度过了这一次危机。1980年英迪拉再次赢得大选,担任印度总理。1984年英迪拉被暗杀,为她的儿子拉吉夫在1985年大选中赢得了大量同

<sup>①</sup> 司瓦拉吉,印地语音译,意为“自主”或“自治”。参见林承节《印度近现代史》北京大学出版社1995年版第472页。

情选票,拉吉夫成功继任国大党主席和印度总理。自此到1991年拉吉夫被刺身亡,国大党才开始第五次转型。

再次,有人民群众的广泛支持推动。尼赫鲁在1957年发表演讲阐述了什么是国大党“它不是选出来的某一群人,而是有组织的群众力量。它不是脱离人民的东西。它属于你们所有人。”<sup>①</sup>国大党在成立大会上宣布,其中心使命是以民族团结的感情代替种姓、宗教信仰和地方偏见的分裂因素,以促使整个印度民族得到进步发展。这为国大党奠定了世俗主义和强调印度民族大团结的基调。<sup>②</sup>此后,“国大党在印度争取独立斗争中的英勇表现使其获得了合法性支持”<sup>③</sup>。独立后,当所有印度人都享有参与政治活动的资格后,国大党就把这种在印度人民中间的呼声转变为在议会中的成功。执政初期,国大党充分听取不同社会群体、不同领域人士、不同派别的意见,实行包容性的发展政策,使其执政地位具有了可持续性。百年间,国大党紧密联系群众,长期领导本国民族民主斗争,顺应历史潮流,才得以完成四次历史性转型。

最后,日益完善的组织体系及其有效运行为成功转型提供了有力保障。“国大党在领导独立运动中的重要作用以及该党广泛的社会背景,帮助其获得了主导性的优势地位,但是国大党能够持续维持这一地位还十分依赖于它的政党组织的有效运行。”<sup>④</sup>在第二次转型期间,甘地对国大党进行了民主改革,实行党内民主,给予有能力的基层工作者获得晋升的机会。国大党的组织机构逐步完善起来,分为中央、邦、县和基层四级党组织,中央组织机构包括党主席、工作委员会、全国代表大会、全印国大党委员会等,各级委员会及其任职人员的每届任期通常为五年,连续任职不得超过两届。党主席通过邦委员会不记名投票产生,获得超过50%选票的候选人才可以担任党主席。正是通过遍布全国的各级党组织以及功能相对完善的组织结构体系,国大党实现了内部的权力制衡,解决了内部分歧,从而保持了组织内部的一致性。<sup>⑤</sup>

## 二、国大党第五次转型遭遇的挫折

国大党从1991年开始第五次转型,目前却陷入严重危机,短期内仍然看不到完成转型的曙光,

具体表现如下。

首先,国大党全国性政权和议会第一大党地位长期丧失。自1996年大选以来,国大党只有在2004年和2009年大选中以联合政府的形式上台执政,其余时间都不是执政党。在议会中,国大党在1952—1962年的三次大选中均赢得议席总数的70%以上,1967年大选中下降到54%,1977年大选中减至28%,首次丧失了第一大党的地位。在1980—1991年的三次大选中,国大党重回第一,但在1996—1999年的三次大选中均再失第一位。国大党在2004年和2009年大选中重回第一,但在2014年和2019年大选中均跌至10%以下,达到历史新低,连官方反对党的资格都没有获得。由此可见,自1996年至今的2/3时间里,国大党在印度政治中居次要地位。<sup>⑥</sup>

其次,国大党地方性政权颠覆性丧失。到1989年前夕,国大党在全国超过半数的邦中保持着执政地位。但是,在1994年的邦立法院选举中,国大党失去了安德拉邦、卡纳塔克邦、果阿邦和旁遮普邦的政权。1996年全国大选后,国大党又失去了北方邦、比哈尔邦和奥德萨邦。这些邦再也没有回到国大党的手中。进入21世纪,国大党只在几个邦(包括边陲小邦)单独或联合执政。

最后,国大党民众基础全方位流失。哈桑指出,“国大党曾经声称代表国家,但现在不代表任何人,中产阶级和有抱负的阶级不能再与国大党产生共鸣,穆斯林、贱民和原住民现在也转而支持

① Piyanat Soikham “Revisiting a Dominant Party: Normative Dynamics of the Indian National Congress”, in *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, No. 1, 2019, p. 32.

② 林承节《印度史(修订本)》人民出版社2014年版第255页。

③ Piyanat Soikham “Revisiting a Dominant Party: Normative Dynamics of the Indian National Congress”, in *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, No. 1, 2019, p. 27.

④ James Manor, “Parties and the Party System”, in Atul Kohli (ed.), *India's Democracy: An Analysis of Changing State - Society Relations*, Princeton: Princeton University, 1990, p. 66.

⑤ Thiven Reddy, “The Congress Party Model: South Africa's African National Congress (ANC) and India's Indian National Congress (INC) as Dominant Parties”, in *African and Asian Studies*, Vol. 4, No. 3, 2005, pp. 294 - 295.

⑥ 张淑兰《印度独立以来左翼政党的政治地位评析》,载于《当代世界社会主义问题》2019年第3期。

地方性政党”<sup>①</sup>。“今天的国大党既不是穷人和下层阶级的政党,也不是中产阶级的政党。”<sup>②</sup>其实,国大党流失的不仅仅是中下层民众,还有上层人士的信任和支持。

从阶级构成看,国大党没有获得城乡中产阶级的支持。城乡中产阶级在印度的政治舞台上越来越活跃,在2009年、2014年、2019年三次大选中,其投票率分别是60%、69%和69%,不仅是每次投票群体中占比最高的,而且超出了三次大选的总平均数。<sup>③</sup>但是,国大党在这一群体中获得的投票率却呈整体下降的趋势。1996年大选中,国大党获得的中产阶级投票率为28%,1999年下降为27%,2004年短暂上升至30%,随后开始一路下滑,2009年为29%、2014年为20%和2019年为21%。<sup>④</sup>

从阶层构成看,国大党同时失去了社会弱势群体和高种姓的支持。印度的社会弱势群体包括山地民、贱民、表列部落、表列种姓、穆斯林和基督徒,他们都曾经是国大党的选票库。然而,1991—2014年,国大党的得票率在表列种姓中由39%跌到19%,在表列部落中由45%降到了28%,在其他落后种姓中由32%下降到15%,只有穆斯林对国大党的支持率保持在相对稳定的38%。<sup>⑤</sup>但是在2019年的大选中,穆斯林对国大党的支持率也降低到了33%。<sup>⑥</sup>与此同时,国大党在高种姓中的支持率也在降低。1991—1999年,国大党在高种姓选民中的支持率从36%暴跌至16%,在2004年回升至21%、2009年回升到26%,但在2014年下跌至12%,2019年持平在12%。<sup>⑦</sup>

从年龄结构上看,国大党没有获得年轻人的支持。1967年大选中,25岁以下的年轻人对国大党的支持率比国大党获得的整体选票率少了7%<sup>⑧</sup>,国大党的主导地位开始受到挑战。2009—2014年,国大党在23—35岁、35—55岁的选民中的得票率从28%分别下降到20%和19%,在56岁以上选民中的得票率从31%下降到20%,在首次参加投票的年轻人中的得票率从27%下降到17%。<sup>⑨</sup>2014—2019年,印度首次投票的选民增加了1.87亿,<sup>⑩</sup>国大党同样没有赢得他们的支持。

总之,从1989年开始,印度的政治生态发生了不利于国大党的重大变化,该党逐渐陷入史无前例的危机状态。

## 三、国大党的价值观和意识形态危机

从表面来看,1991年以来,国大党仍然坚持社会主义、民主主义、民族主义和世俗主义。国大党2010年修订的党章宣称,国大党的目标是实现“印度人民的福祉和进步,通过和平与宪政手段将印度建成以议会民主制为基础的社会主义国家,以保证机会均等,保障政治、经济、社会权利的平等,实现世界和平与友谊”<sup>⑪</sup>。但是,事实并非如此。

① “The INC Appraisal: Can the Congress Find Its All - India Relevance Again?”, <https://www.epw.in/engage/article/inc-appraisal-can-congress-find-its-all-india>.

② Suhas Palshikar “Congress in the Times of the Post - congress Era, Surviving sans Politics”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 50, No. 19, 2015, p. 44.

③ Christophe Jaffrelot “Class and Caste in the 2019 Indian Election - Why Have so Many Poor Started Voting for Modi?”, in *Studies in Indian Politics*, Vol. 7, No. 2, 2019, p. 150.

④ 1996—2014年的数据来自 Suhas Palshikar “Congress in the Times of the Post - Congress Era, Surviving sans Politics”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 50, No. 19, 2015, p. 42; 2019年的数据来自 Christophe Jaffrelot “Class and Caste in the 2019 Indian Election: Why Have so Many Poor Started Voting for Modi?”, in *Studies in Indian Politics*, Vol. 7, No. 2, 2019, p. 151.

⑤ Adnan Farooqui and E. Sridharan “Can Umbrella Parties Survive? The Decline of the Indian National Congress”, in *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 54, No. 3, 2016, p. 353.

⑥ Christophe Jaffrelot “Class and Caste in the 2019 Indian Election: Why Have so Many Poor Started Voting for Modi?”, in *Studies in Indian Politics*, Vol. 7, No. 2, 2019, p. 155.

⑦ 1991—2014年的数据来自 Adnan Farooqui and E. Sridharan, “Can Umbrella Parties Survive? The Decline of the Indian National Congress”, in *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 54, No. 3, 2016, p. 353; 2019年的数据来自 Christophe Jaffrelot “Class and Caste in the 2019 Indian Election: Why Have so Many Poor Started Voting for Modi?”, in *Studies in Indian Politics*, Vol. 7, No. 2, 2019, p. 155.

⑧ Suhas Palshikar “Congress in the Times of the Post - congress Era, Surviving sans Politics”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 50, No. 19, 2015, p. 41.

⑨ Suhas Palshikar “The Defeat of the Congress”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 49, No. 39, 2014, p. 60.

⑩ “Congress at Crossroads?”, <https://www.proquest.com/magazines/congress-atcrossroads/docview/2465034290/se-2?accountid=13813>.

⑪ “Constitution & Rules of the India National Congress (As Amended upto 83rd Plenary Session, 18 - 20 December 2010)”, [https://cdn.inc.in/constitutions/inc-constitution\\_files/000/000/001/original/Congress-Constitution.pdf?150564061](https://cdn.inc.in/constitutions/inc-constitution_files/000/000/001/original/Congress-Constitution.pdf?150564061).

首先,国大党社会主义价值观已经弱化。“社会主义”一词曾频繁出现在国大党的党章和竞选纲领之中。然而,在拉吉夫、拉奥和曼莫汉·辛格(Manmohan Singh)时期,随着自由化、全球化、私有化、市场化经济改革,国大党在意识形态问题上显得左右摇摆。由于坚持社会主义,国大党不能承认其已经改变了立场,<sup>①</sup>但印度的政治经济现实使得国大党在近年来降低了使用“社会主义”一词的频率,在官网上并未将社会主义与民族主义、世俗主义和民主主义一并列为党的价值观,而是用更符合印度民众口味的“社会公正”和“包容性增长”来替代。<sup>②</sup>

其次,国大党提倡的民族主义已经陷入困境。民族主义曾经在印度发挥过巨大的历史作用,但却成为印度独立后的意识形态陷阱。受其影响,国大党在1991年经济改革之前采取闭关自守的进口替代战略;不重视经济建设,国家经济长期保持3%左右的“印度斯坦增长率”;愈来愈依靠社会上层,包括各类知识精英、政治家和政府高级公务员,而这些人却把国家权力私有化,极端腐败甚至出卖国家利益。在英迪拉、拉吉夫和拉奥执政时期,印度均爆发了影响恶劣的腐败丑闻,尼赫鲁—甘地家族和国大党的声誉严重受损,其民族主义口号已经无法再继续赢得民众的信任和支持。

最后,国大党主张的世俗主义和民主主义也陷入危机。20世纪80年代末期关于落后种姓的保留制度之争导致贱民们转向了大众社会党(Bahujan Samaj Party),印度教徒和穆斯林关于阿约迪亚寺庙之争导致印度教徒和其他落后种姓转向了社会党(Smajwadi Party)、全国人民党(Rashtriya Janata Dal)等。保留制度之争涉及社会公正与民主主义问题,阿约迪亚寺庙之争涉及宗教纷争和世俗主义的问题。在这两个关键性的问题上,国大党却一直未能澄清其立场。因此,虽然国大党的价值观和意识形态看上去仍然是包容性的,但其实质却模糊不清,缺乏时代特色和吸引力。事实上,自拉吉夫时期开始,国大党的意识形态建设就遭到了破坏。拉吉夫提倡一种所谓的现代意识,积极将新技术引入国大党的政策制定过程中,以取代党的意识形态建设。<sup>③</sup>所以,“到目前为止,国大党仍然缺乏强大的意识形态,完全

依赖尼赫鲁—甘地家族作为把党团结在一起的黏合剂”<sup>④</sup>。

#### 四、国大党的组织结构及其运行困境

“G23事件”要求选举国大党主席和工作委员会,实质上是要求改革国大党组织结构的核心——权力结构,这表明国大党的组织结构及其运行存在严重的问题。前四次转型过程中,国大党尽管进行了组织结构和组织规范的建设,但是,没有制定严格的制度实施的程序规则,所以,自尼赫鲁去世后,国大党逐渐踏上了去组织机构化之路。英迪拉执政期间,她的一名助手甚至提出“印度就是英迪拉,英迪拉就是印度”<sup>⑤</sup>的口号,阴谋、个人崇拜和拉帮结派在党内蔚然成风。<sup>⑥</sup>1969—1997年,国大党没有再举行过内部选举。1998年,国大党象征性地选出索尼娅·甘地作为党主席。此后,她长期连任,超过了所有的前任。

就纵向的组织结构而言,国大党逐渐朝着强化中央组织机构、弱化地方党组织的方向发展。党的竞选候选人首先由邦一级的政党组织确定名单,然后由国家层面的领导人从中挑选;首席部长也是由国家层面的领导人决定;基层办公室经常无法正常运作。对此,一位党的领导人声称“国大党最大的问题是一切都由德里控制。”<sup>⑦</sup>去组织结构化使得党内各派系没有了可以嵌入的结构空

① Suhas Palshikar “The Curious Case of the Congress Party”, <https://www.scribd.com/document/481753971/The-Curious-Case-of-the-Congress-Party>.

② Indian National Congress “Our Values”, <https://www.inc.in/our-values>.

③ Suhas Palshikar “The Curious Case of the Congress Party”, <https://www.scribd.com/document/481753971/The-Curious-Case-of-the-Congress-Party>.

④ Aarthi Ramachandran “Congress: Portrait of a Party in Decline”, <https://www.deccanherald.com/opinion/congress-portrait-of-a-party-in-decline-746460.html>.

⑤ Purnendra Jain “India’s Congress Party Stares at Extinction”, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/india-s-congress-party-stares-extinction>.

⑥ Steven I. Wilkinson “Where’s the Party? The Decline of Party Institutionalization and What (if Anything) that Means for Democracy”, in *Government and Opposition*, Vol. 50, No. 3, 2015, p.425.

⑦ Anshuman Kumar “Crushing Blow to First Family”, <https://www.proquest.com/magazines/crushing-blow-firstfamily/docview/1525737767/se-2?accountid=13813>.

间,导致国大党分裂不断,很多党员没有原则地倒戈。一项对印度 15 个邦政党组织状况的研究表明,政党组织状况越差,政客叛变的动机就越强。2019 年大选后,有 31 名前国大党人民院议员倒向了印度人民党(以下简称“印人党”);2015—2020 年,又有大约 120 名议员退党而加入了印人党。<sup>①</sup>在中央层面,国大党在英迪拉时期发生了三次重大的分裂,拉吉夫时期分裂了一次,拉奥时期又分裂了三次。多次组织分裂不仅导致国大党的聚合功能难以像以前一样实现,<sup>②</sup>而且很多分裂出去的人另组建的新党大都沿用国大党的名字,只是加上后缀或前缀,如前进国大党、草根国大党等,造成了选民对国大党的认知混乱,降低了对它的认同,分散了选票。在地方层面,国大党内部权力交接时经常发生派系斗争,特别是在中央邦、拉贾斯坦邦、曼尼普尔邦、哈里亚纳邦、旁遮普邦等地区。在派系斗争发生时,党中央领导没能及时干预、制止和妥善处理,最终失败的一方往往会退党,有时甚至造成某些国大党邦政府的解散。<sup>③</sup>目前,国大党仍然以混乱的方式管理着相关的邦政府。

就横向的组织结构而言,国大党逐步走上了家族化的发展轨道,由一个现代官僚政党组织变成了家族性政党。“1969—1989 年,国大党成为一个集中的、以家庭为中心的政治组织。”<sup>④</sup>目前该党领导层已经抛弃了对组织原则的忠诚,他们对个人忠诚的重视程度超过了对党的忠诚,<sup>⑤</sup>丧失了一个现代政党所必须具备的现代价值观念。这表现在:第一,目前的国大党离不开尼赫鲁—甘地家族。随着一直在索尼娅和国大党之间充当和事佬和联络人的艾哈迈德·帕特尔(Ahmed Patel)的去世,目前党的“最高领导层”实际上是一个非常小的内部圈子,由索尼娅及其儿子拉胡尔·甘地(Rahul Gandhi)和女儿普里扬卡·甘地(Priyanka Gandhi)构成。第二,国大党的家族政治程度高。该党从一开始就不是一个基于人民基础之上的开放型政党,也不像印人党那样以精英为基础,而是吸纳了各个地方领导人和地区势力者的政党。尼赫鲁—甘地家族可以勉强实现中央层面的协调,但地方层面达不到。那些地方强人一般都是为权力而斗争的,并不受意识形态的影响。例如,曾统治印度中部大部分地区的辛迪亚

家族一直摇摆于国大党和印人党之间。

可以说,在英迪拉之前,国大党的组织结构是健全的,组织运行也是基本顺畅的,之后,党的去组织结构化特别是家族政治的潜规则替代了正式的组织制度。这在中央和地方层面都阻止了强有力的的大众型领导人的出现。在党内,普通党员日益遭到忽视,没有家族背景的年轻人也缺乏上升和发展的空间,落后种姓在国大党内几乎没有任何发言权。<sup>⑥</sup>所以,20 世纪 90 年代后,不仅落后种姓纷纷脱离国大党,个别年轻的王公后裔也脱离了党。党员人数在 1931 年约 500 万,<sup>⑦</sup>1947 年增加到约 1500 万<sup>⑧</sup>,1986 年增加到约 3000 万<sup>⑨</sup>,在 20 世纪 90 年代中期接近 4000 万,到 21 世纪初下降到不足 2000 万,<sup>⑩</sup>2015 年又增加到 4000

- 
- ① Kaushik Deka “What’s Wrong with the Congress?”, <https://www.proquest.com/magazines/whats-wrong-withcongress/docview/2427216902/se-2?accountid=13813>.
- ② Pradeep Chhibber, “Party Decline in a Mature System: The Congress Party of India”, in *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 49–76.
- ③ James Manor, “Parties and the Party System”, in Atul Kohli (ed.), *India’s Democracy: An Analysis of Changing State – Society Relations*, Princeton: Princeton University, 1990, p. 68.
- ④ Zoya Hasan “Bridging a Growing Divide? The Indian National Congress and Indian Democracy”, in *Contemporary South Asia*, Vol. 15, No. 4, 2006, p. 476.
- ⑤ Editorials “Crisis of the Congress”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 55, No. 36, 2020, p. 8.
- ⑥ Devi Prasad “How OBCs Have Had Little Say in the Congress Party”, <https://www.forwardpress.in/2019/09/how-obcs-have-had-little-say-in-th>.
- ⑦ Tom Kemp “Leaders and Classes in the Indian National Congress, 1918–1939”, in *Science & Society*, Vol. 28, No. 1, 1964, p. 1.
- ⑧ “Indian National Congress: 12 Facts about One of the Oldest Political Parties of the Country”, <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/indian-national-congress-was-formed-on-this-day-facts-about-inc-1117601-2017-12-28>.
- ⑨ Prabhu Chawla “Congress (I) Membership: Over 60% of Enrolled Members Either Non-existent or Not Eligible”, <https://www.indiatoday.in/magazine/special-report/story/19860615-congress-membership-over-60percent-of-enrolled-members-either-non-existent-or-not-eligible-800969-1986-06-15>.
- ⑩ Britannica “Indian National Congress”, <https://www.britannica.com/topic/Indian-National-Congress/Policy-and-structure>.

万左右<sup>①</sup>，但是到2019年又下降到2000万<sup>②</sup>，党的吸引力大大下降。目前，党的多数领导人不知道该如何管理一个组织、如何建立党的社会基础并联系新的社会阶层<sup>③</sup>，因为家族政治的地方领导人往往囿于地方经验，不具有“全印”的视野。

目前国大党长期依赖的尼赫鲁—甘地家族也失去了在以往选举中的凝聚力和吸引力。<sup>④</sup> 52%的受访者认为，如果没有尼赫鲁—甘地家族，该党将会运行得更好。<sup>⑤</sup> 作为其核心领导人物的拉胡尔，“无法用真实的政绩而只能用作尼赫鲁家族的继承人的身份来吸引大众”<sup>⑥</sup>。2015—2019年间，拉胡尔平均每月五次出国旅行。几乎每当莫迪的决定引起国内的强烈反对并为反对派创造机会时，拉胡尔都在国外度假。<sup>⑦</sup> 2018年，他发表了给国大党的公开信，表达了自己作为党的领导的尴尬和无力感，以及在党的组织建设、选举战略、意识形态调整等方面面临的诸多困境。<sup>⑧</sup> 2019年竞选期间，在占人民院席位最多的北方邦，莫迪发表了31次演说，行程13455公里，而拉胡尔发表了12次演说，行程6564公里。在其他地方，两人的差距同样很大。<sup>⑨</sup> 由此可见，作为核心领导人物的拉胡尔既无心也无力重振国大党。

总之，目前的国大党没有一位领导人有自信能够获得全党的支持。在以前失去政权的时候，该党总是会认真分析原因，随后纠正错误，但是2014年和2019年大选后，它迄今没有总结失败原因，也没有公开讨论、辩论和决定党的领导、组织、结构或计划等，<sup>⑩</sup>更没有制定党的复兴路线图，从而酿成了目前严重的组织危机。

## 五、国大党的选举策略落伍

印度独立后一直实行议会民主制，采取单名选区相对多数制的选举制度。在第五次转型之前，国大党是当之无愧的全民型大党，在历次选举中都获得了较高比例的席位。但是，目前该党遭遇了前所未有的重大挫折，一个重要原因在于选举策略的落伍。

第一，国大党的民众动员策略陈旧且提不出有效的选举议题。自1991年第五次转型以来，该党的选民支持率全方位下降，全民党的形象难以维持，但它仍将自己视为全体国民的代表。拉胡尔在2013年竞选演讲中强调“支持每个印度人

的声音将永远是国大党的本质……我想再说一遍：每一个印度人都将得到国大党的支持。”<sup>⑪</sup>同时，国大党提不出有效的选举议题。1971年大选中，国大党成功度过危机的原因之一是英迪拉提出的两个议题切中要害：激进的国有化代表了穷人的利益，第三次印巴战争激发了全民的爱国热情。然而，2014年大选后，随着既是经济学家又是印度经济改革设计师的辛格总理退隐，该党一直没有拿出自己品牌的经济议题。2019年大选中，印度商人的最高代表机构——全印商人联盟（CAIT）指责该党的竞选纲领没有给予商人和商

① Sandeep Phukan “Here’s How Manmohan Singh Will Renew His Congress Membership Today”, <https://www.ndtv.com/india-news/heres-how-manmohan-singh-will-renew-his-congress-membership-tomorrow-750585>.

② Soni Mishra “Congress to Go Digital for Membership Drive to Reach 5 Crore Target”, <https://www.theweek.in/news/india/2019/10/09/congress-to-go-digital-for-membership-drive-to-reach-5-crore-target.html>.

③ Suhas Palshikar “The Curious Case of the Congress Party”, <https://www.scribd.com/document/481753971/The-Curious-Case-of-the-Congress-Party>.

④ Aroon Purie “From the Editor - in - Chief”, <https://www.proquest.com/magazines/editor-chief/docview/2497953249/se-2?accountid=13813>.

⑤ Kaushik Deka “Mood of the Nation Poll: What Do Indians Think of Congress?”, <https://www.proquest.com/magazines/mood-nation-poll-what-do-indians-think-congress/docview/2480203166/se-2?accountid=13813>.

⑥ Ramachandra Guha “5 Reasons Why Rahul Gandhi Cannot Take on Modi for PM”, <http://ramachandraguha.in/archives/5-reasons-why-rahul-gandhi-cannot-take-on-modi-for-pm-ndtv-com.html>.

⑦ Kapil Komireddi “As India Struggles, The Opposition Congress Party Prioritizes Dynasty over Democracy”, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/05/04/india-congress-party-rahul-gandhi-dynasty-democracy/>.

⑧ Suhas Palshikar “Letter from Rahul Gandhi - Party President in Search of a Party”, in *Economic & Political Weekly, Engage*, Vol. 53, No. 6, 2018, pp. 13 - 14.

⑨ Nalin Mehta “Digital Politics in India’s 2019 General Elections”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 54, No. 51, 2019, p. 9.

⑩ Suhas Palshikar “The Curious Case of the Congress Party”, <https://www.scribd.com/document/481753971/The-Curious-Case-of-the-Congress-Party>.

⑪ Piyanat Soikham “Revisiting a Dominant Party: Normative Dynamics of the Indian National Congress”, in *Asian Journal of Comparative Politics*, 2019, Vol. 4, No. 1, p. 32.

业问题以足够的重视。<sup>①</sup>在2020—2021年全国性农民抗议中,该党也没有扮演任何重要的角色。由此可见,国大党对自身的社会政治地位还没有清醒的认识,无法把握印度民众的所思所想。

第二,在联合政治时代,国大党对联盟策略重视不够。1989年大选开启了印度联合政治和联合政府时代的大门。但是,作为印度历史最悠久、规模最大的政党,国大党一直自视甚高,在2004年大选前坚持一党独立组织政府,不与其他政党组织联合政府,直到2004年大选,才第一次组成辛格联合政府,2009年大选继续坚持了联合政府。但是,迄今为止,该党从未在选举前采取过结盟策略,而其在选举中和选举后的结盟均有临时性、机会主义的特点。由此可见,国大党对印度政治生态的右倾变化认识并不深刻,没有充分认识到选举前组织联盟的重要性,对联盟策略的调整和贯彻执行均不彻底。

第三,国大党筹集资金的能力较弱。据民主改革协会(ADR)的统计,在2016年3月之前的四年中,印人党从2987家公司筹到了70.5亿卢比的捐款,而国大党从167个商行得到了19.8亿卢比的捐款;在截至2017年3月的财政年度中,印人党宣布的收入是103.4亿卢比(1.52亿美元),比前一年同期增长了81%,而国大党获得了22.5亿卢比,比上年度下降了14%。原因是“大企业正在逐渐远离国大党”,并且“与印人党相比,国大党没有通过选举债券获得太多资金,而这是向党捐赠现金的新方法”。<sup>②</sup>

第四,在数字政治时代,国大党对现代社交媒体运用不充分。国大党2014年大选失利的一个原因就在于它固执地避免使用社交媒体,没有利用网络组织过任何大规模的活动。但是,该党并没有充分认识到这一点。在2019年大选期间,印人党的中央账户每天推文超过150次,而国大党每天只有约20条。对大选中127个政党17261名政客690万条推文的数据分析显示,在排名前10位的政客推特账户中,有8位是印人党成员,而国大党只有拉胡尔1人;在排名前500位的政客中,有228人来自印人党;无论是推文数量还是推文被转发的频率,莫迪都遥遥领先于拉胡尔。<sup>③</sup>

总之,在国家基本制度没有发生改变而政治生态发生较大变化的形势下,特别是在国际新技

术革命蓬勃发展的趋势下,国大党没有及时改变选举策略,落伍于时代的发展,导致其“不再是一个有效的选举机器,更不用说组织曾经那样大规模的群众运动了”<sup>④</sup>。

## 六、结语

1885—1991年,国大党进行了四次成功的历史性转型,由一个上层人士的改革论坛俱乐部逐步变成了印度民族独立运动的领导力量、长期执政的国家主导性政党。从时间的轨迹来看,该党前三次转型的周期基本上是20年左右。但是,第四次转型打破了这个周期规律,长达近40年,这在一定程度上预示了第五次转型的不寻常。1991年以来的第五次型转型已经历时30年,目前仍然看不到完成转型的曙光。但是,走过136年发展之路、成功完成四次历史性转型的老党,依然有着较大的生存空间。在当今印度,能够与右翼印人党力量相抗衡的只有它领导的中左翼联盟。<sup>⑤</sup>因此,尽管其目前的危机是严重的,但并非没有复兴的可能。

[作者单位] 山东大学当代社会主义研究所、南亚研究中心。

[责任编辑:文工]

① “Congress Party’s Manifesto Fails to Impress Traders, CAIT Says Issues Concerning Traders Overlooked”, <https://knindia.co.in/news/newsdetails/economy/congress-party-s-manifesto-fails-to-impress-traders-cait-says-issues-concerning-traders-overlooked>.

② Bibhudatta Pradhan, Archana Chaudhary, Abhijit Roy Chowdhury, “Empty Coffers Hinder India Congress Party’s Plans to Topple Modi”, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/empty-coffers-hinder-congress-partys-plans-to-topple-pm-modi/articleshow/64281830.cms?from=mdr>.

③ Joyojeet Pal and Anmol Panda “Twitter in the 2019 Indian General Elections – Trends of Use Across States and Parties”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 54, No. 51, 2019, pp. 2–3.

④ Editorials “Crisis of the Congress”, in *Economic & Political Weekly*, Vol. 55, No. 36, 2020, p. 8.

⑤ “Where Does the Congress Go from Here?”, <https://search.proquest.com/docview/2427216713?accountid=13813>.