

# 印度人民党何以成功： 从侍从主义到民粹主义

童宇韬 陈利君

**摘要：**近年来，印度人民党（Bharatiya Janata Party, BJP）的强势崛起与印度崛起一样备受国际社会关注。BJP 的选举成功主要得益于其对低种姓和贫困阶层选民的成功吸引。然而，BJP 与这些选民群体的意识形态、政策主张、利益诉求不完全一致。尽管 BJP 大选获胜得益于意识形态的调整、选举策略的改进、领导人的个人魅力以及基层工作的开展等因素，但从政党—选民关系演变的角度看，最重要的是 BJP 抓住了印度政治的特性，成功构建了一种可称为“民粹型”的政党—选民关系。在此关系中，BJP 不仅与基层选民建立了直接联系，还利用领袖的个人魅力与福利分配来换取选票，同时灵活应用印度教民族主义的民粹话语开展政治动员，进而获得了更多选民支持。

**关键词：**印度崛起；印度人民党；民粹主义；侍从主义；政党—选民关系

**中图分类号：**D815 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）02—0044—10

## 一、问题提出与已有解释

20 世纪 80 年代以来，民粹主义政党<sup>①</sup>的崛起已改变了许多国家的政治格局。学界已运用多种理论来解释，包括传统制度僵化、经济转型、社会治理失效等。印度作为南亚大国，近年来经济迅速崛起、国际影响力不断上升，特别是 2022 年印度 GDP 超过其原宗主国英国而成为国际社会关注和讨论的热点。人们对印度崛起进行了大量研究，但从深层政治建构来研究的成果不多。印度人民党（Bharatiya Janata Party, BJP）正是抓住了民粹主义、保守主义兴起后印度社会心理和价值观的变化，构建起新的民粹型政党—选民关系（party-voter linkages），扩大了支持基础，从而获得大选胜利而执政。因此，有必要开展对 BJP 深层政治建构的研究。

### （一）问题的提出

印度社会多样性较强，各群体常以族群、宗教、语言、种姓等身份特征为基础通过政党政治寻求自

**作者简介：**童宇韬，男，北京外国语大学区域与全球治理高等研究院讲师，主要从事印度政治、南亚地区国际关系研究。

陈利君，男，云南省社会科学院研究员，主要从事南亚及印度洋问题研究。

① 民粹主义可以是一种意识形态，一种政治策略，也可以是一种社会文化。民粹主义政党指的是那些依靠民粹主义的意识形态和动员策略进行选举的政党，即政党在意识形态上刻意塑造“人民”与“精英”的对立；在动员策略上通常由一位克里斯玛型的政党领袖通过大众媒体和公共集会等手段对大量组织化程度较低的选民进行直接动员。参见 Kenny, P.D. (2017). *Populism and patronage: why populist win elections in India, Asia, and beyond*. Oxford: Oxford University Press.

身权利与利益。依靠印度教民族主义成长壮大的 BJP 拥护者通常为中高种姓。<sup>①</sup> 印度教民族主义的主要诉求是对印度教社会文化进行精英化解释，其中包括对种姓制度的维护。因此，BJP 的领袖和议员大多来自高种姓，在 BJP 的支持者中高种姓比达利特和阿迪瓦西多出 2—6 倍。<sup>②</sup> 同时，贫困阶层也不是 BJP 的传统支持者。2009 年和 2014 年大选显示，选民越穷越不倾向于 BJP。<sup>③</sup>

近年来，情况发生了很大变化。在 2014 年和 2019 年大选中，由于 BJP 成功吸引了大量低种姓和贫困选民，使其成为 25 年来第一个在大选中独获超过人民院半数议席的政党，在国家层面实现了全面执政。2019 年，33% 的达利特人支持 BJP，而 2014 年大选时只有 24%。虽然大选前因农产品价格和农民收入偏低等问题导致农民对 BJP 不满，但此次大选中 BJP 在农村选区的得票率却上升了 7.3 个百分点。<sup>④</sup> 考虑 BJP 在第一任期内弱化了《全国农村就业保障法》等扶贫政策，其对贫困阶层的吸引是违反直觉的。<sup>⑤</sup> 2022 年的五邦选举中，在被誉为印度政治“风向标”的北方邦，BJP 在达利特中的投票率也高于主要竞争对手大众社会党（Bahujan Samaj Party, BSP），并在表列种姓中的得票率有所上升。<sup>⑥</sup>

诚然，BJP 的印度教民族主义可使其吸引人口占比较大的印度教徒支持。但是，当前印度政治中十分独特的现象是，大量来自低种姓、贫困阶层的选民也将选票投给了 BJP。为什么这些群体选择 BJP？莫迪是如何获取选举成功的？研究这一问题，对理解当前印度政治和经济的发展具有重要意义。

## （二）已有研究解释

现有研究主要从意识形态、选举策略、政党领袖等角度来解释政党对不同群体选民的吸引力。首先，一些研究以 2019 年的大选为例，认为印度政治中的意识形态转变是 BJP 成功的原因。<sup>⑦</sup> 其次，很多研究强调选举策略的作用，认为 BJP 在 2014 年大选获胜要归功于支持 BJP 的选举“动员者”，他们不仅投票支持 BJP，还捐款、发传单、贴海报以及挨家挨户的游说。2014 年 BJP 比起国大党拥有更多的选票动员者。<sup>⑧</sup> 在大选中，BJP 还有效地利用网络、社交媒体以及渗透到农村基层的党务工作者开展竞选。<sup>⑨</sup> 再者，很多研究认为政党领袖是 BJP 获胜的关键。贾弗雷洛（Christophe Jaffrelot）指出，莫迪将自己塑造为出身“茶

① 印度的种姓从高至低可大致分为婆罗门、刹帝利、吠舍、首陀罗和达利特。印度官方将种姓分为：高种姓（Upper Castes，大约占印度教人口的 16.1%），优势地位种姓（Dominant Castes，占 6%），其他落后阶层（Other Backward Classes，占 43.7%），表列种姓（Scheduled Castes，16.6%），表列部落（Scheduled Tribes，8.6%）。婆罗门、刹帝利和吠舍大致可以被归入高种姓。达利特或称不可接触者被归为表列种姓。阿迪瓦西（adivasis），即原住民或部落民，则被归类为表列部落。表列种姓和表列部落同处一个等级。而所有在不可接触者之上、高种姓之下的种姓可被归类为其他落后阶层，大多属于首陀罗。首陀罗中有一部分很难归入其他落后阶级，但也不属于高种姓。因此，这一部分被归为优势地位种姓。其他落后阶层、表列种姓和表列部落都被称为低种姓（Lower Caste）。参见 Varshney, A. (2013). *Battles half won: India's improbable democracy*. New Delhi: Penguin Books.

② Thachil, T. (2014). *Elite Parties, Poor Voters: How Social Services Win Votes in India*. New York: Cambridge University Press.

③ Jaffrelot, C. (2019). Class and caste in the 2019 Indian election—why have so many poor started voting for Modi? *Studies in Indian Politics*, 7(2), 149-160.

④ Kumar, S. and P. Gupta. (2019). Where did the BJP get its votes from in 2019? Mint. Retrieved on 18th Oct. 2021 from <https://www.livemint.com/politics/news/where-did-the-bjp-get-its-votes-from-in-2019-1559547933995.html>.

⑤ Jaffrelot, C. Class and caste in the 2019 Indian election—why have so many poor started voting for Modi?

⑥ Tiwari, A. (2022). U.P. election results in charts: how BJP's 'My-Square' beat Akhilesh's 'MY'. *Bloomberg Quint*. Retrieved on 14th Mar. 2022 from <https://www.bloombergquint.com/politics/up-election-results-in-charts-how-bjps-my-square-beat-akhileshs-my>.

⑦ Chhibber, P. and R. Verma (2019). The rise of the second dominant party system in India: BJP's new social coalition in 2019. *Studies in Indian Politics*, 7(2), 131-148.

⑧ Chhibber, P. K. and S. L. Ostermann (2014). The BJP's fragile mandate: Modi and vote mobilizers in the 2014 General Elections. *Studies in Indian Politics*, 2(2), 137-151.

⑨ Mishra, J. (2019). CSDS-Lokniti pre-poll survey: the PM candidate effect. *The Hindu*. Retrieved on 21st Mar. 2022 from <https://www.thehindu.com/elections/lok-sabha-2019/csds-lokniti-pre-poll-survey-the-pm-candidate-effect/article27189621.ece>.

瓦拉” (chaiwala)<sup>①</sup> 的总理,并用一套亲穷人的话语来解释自己的政策。<sup>②</sup> 如果莫迪不是 BJP 的总理候选人,1/3 的支持者会改变他们的投票偏好。<sup>③</sup> 此外,另一些研究把 BJP 的成功归因于其开展的社会服务和福利工作。塔切尔 (Tariq Thachil) 认为, BJP 在野时期曾通过提供基本社会服务的方式,既吸引了贫困选民的支持,又保留了富裕选民的传统选票。<sup>④</sup> 但是,有学者指出这虽能解释 2014 年 BJP 上台之前如何赢得基层支持,但不能很好地解释近年来莫迪本人获得的超高支持率。<sup>⑤</sup>

不可否认,上述因素都是 BJP 近年来获得胜利的重要原因,但政党的选举成功是多因素综合作用的结果。上述解释都只从一个方面进行了解释,难以形成系统性理解。本文将从更系统的角度,即以政党—选民关系的视角来研究 BJP 成功的原因。

## 二、印度政党—选民关系的演变：从侍从主义到民粹主义

政党吸引选民支持的方式是多样的,选民选择政党的理由也是多样的。政党在现代政治中最重要的任务是建立与民众制度化的联系,动员和组织民众参与政治。<sup>⑥</sup> 解决选民集体行动问题的方式不同就构成了不同的政党—选民关系。<sup>⑦</sup> 在不同国家的政治环境中,政党—选民关系也会不同,政党取得成功的途径和方法也不同。对印度来说,不同时期的政党—选民关系也呈现不同的特征。BJP 近年来之所以能够赢得许多低种姓、贫困阶层的支持,并在大选中实现对国大党的压倒性优势,是因为其灵活地回应了选民的需求,构建了一种新的政党—选民关系模式。

### (一) 政党—选民关系类型

根据保罗·肯尼 (Paul D. Kenny) 对政党体系的“纲领型” (programmatic party system)、“施惠型” (patronage party system) 和“民粹型” (populist party system) 分类,<sup>⑧</sup> 以及赫伯特·科茨岑尔特 (Herbert Kitschelt) 对政党—选民关系的“纲领型” (programmatic)、“侍从主义型” (clientelist)、“克里斯马型” (charismatic) 分类,<sup>⑨</sup> 笔者把印度政党—选民关系分为“纲领型”“侍从主义型”和“民粹型”三类。

第一类,纲领型指的是政党为选民提供一整套的政策选项,政党通过间接的、非选择性激励的方式补偿选民。不论选民是否支持执政党,政党的再分配会让所有选民受益。<sup>⑩</sup> 纲领型的政党竞争主要沿着对经济问题的不同看法和举措展开,或者是沿着某种文化层面的分歧展开。<sup>⑪</sup>

第二类,侍从型指的是通过直接的、个人的、物质性的给予来维持政党与追随者之间的关系。“施惠者” (patron) 提供物质商品以换取“受惠者” (client) 的选举支持。这种“物质商品”不仅可以是利诱,也可以是威胁。<sup>⑫</sup> 这里所说的物品和服务分配,通常指的是对来源于国家的物品和服务的分配,包括福利项目、

① “chaiwala”指在街边小店里卖茶的人。莫迪曾说他的父亲在古吉拉特邦沃德纳格尔火车站前有一家茶店,而他曾作为服务员为客人端茶。

② Jaffrelot, C. Class and caste in the 2019 Indian election—why have so many poor started voting for Modi?

③ Shastri, S. (2019). The Modi factor in the 2019 Lok Sabha election: how critical was it to the BJP victory? *Studies in Indian Politics*, 7(2), 206-218.

④ Thachil, T. *Elite Parties, Poor Voters: How Social Services Win Votes in India*.

⑤ Mishra, J. (2019). CSDS-Lokniti pre-poll survey: the PM candidate effect. *The Hindu*. Retrieved on 21st Mar. 2022 from <https://www.thehindu.com/elections/lok-sabha-2019/csds-lokniti-pre-poll-survey-the-pm-candidate-effect/article27189621.ece>.

⑥ 王正绪、耿秋、唐世平主编:《比较政治学》,上海:复旦大学出版社,2021年,第91页。

⑦ Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic politics. *Comparative Political Studies*, 33(1), 845-879.

⑧ Kenny, P. D. *Populism and Patronage: Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*.

⑨ Kitschelt, H. Linkages between citizens and politicians in democratic politics.

⑩ Kitschelt, H. Linkages between citizens and politicians in democratic politics.

⑪ Kenny, P. D. *Populism and Patronage: Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*.

⑫ Stokes, S. C. (2011). Political clientelism. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of political science*, 649-672. Oxford: Oxford University Press.

国家经营的医保项目、教育资源，以及来自私人的礼物、金钱等。<sup>①</sup>官员们可任意通过“掮客”（brokers）分配国家资源，以此换取选民的支持。<sup>②</sup>

第三类，民粹型指的是政党领袖通过媒体、集会以及其他形式的大众沟通方式与选民直接进行联系，此类政党的制度化程度较弱。<sup>③</sup>“民粹主义”通常可通过观念路径、政治策略路径和社会文化路径来定义。<sup>④</sup>本文主要使用政治策略路径的定义以描述政党获取选民支持的策略。政党利用所谓的“人民”与“精英”对立，通过一套民粹主义意识形态，促进社会文化中的“低”诉求表达等来实现对选民基础的维持和扩展。在此关系中，领导人的作用十分重要。政治领袖通过个人能力和说服力逐渐灌输给追随者一种信念，使其认为这位政治领导有能力给他们带来更好的未来。<sup>⑤</sup>

## （二）印度主流政党—选民关系的演变

表1 印度国家政治中主流政党—选民关系类型的演变

时期	政党—选民关系类型	主要特征
第一阶段 (独立前夕)	侍从主义	施惠者：国大党 受惠者：地方选民 掮客：地方的政治领袖和精英 施惠资源：国大党在独立运动中逐步控制国家的政治和经济资源 关系：地方的政治领袖为中央提供选民支持，而中央则回报给地方领导相应的政治和财政资本
第二阶段 (独立后至 20世纪60 年代末)	侍从主义	施惠者：中央政治领袖（主要是国大党） 受惠者：地方选民 掮客：地方的政治领袖和精英 施惠资源：由于国大党一党独大，尼赫鲁政府对各类资源具有超强的控制 关系：地方政府依赖于国大党的庇护；地方政治精英成为国家领袖与地方选民之间的“掮客”；国大党通过在农村地区建立侍从主义网络打下了执政根基
第三阶段 (60年代末 至80年代 末)	民粹主义(左)	施惠者：政治领袖个人（英迪拉·甘地） 受惠者：贫困阶层、低种姓、少数族群等 敌对“精英”：国大党内掌权的传统精英、其他反对党等 掮客：无（在上一阶段作为“掮客”的地方政治力量上升，一些地方政治力量已成为地方政治中的“施惠者”；英迪拉·甘地的民粹主义策略旨在绕开原来的“掮客”） 施惠资源：英迪拉·甘地政府创造的各种针对贫困阶层和农村的福利计划 关系：政治领袖的个人魅力凸显，英迪拉·甘地在国家层面推行的各种分配政策有效地绕开了地方的侍从主义政治体系，使国大党能够直接将国家资源输送给地方的目标群体
第四阶段 (90年代 初至2014 年)	侍从主义	施惠者：中央与地方的执政党和政治精英 受惠者：基层特定的选民群体 掮客：地方的社会和政治精英集团 施惠资源：中央政府和地方政府提供的服务和物品 关系：中央和地方的政治精英通过各种地方掮客为选民提供福利，进而获取选举回报；同时，侍从主义政治变得更加隐蔽
第五阶段 (2014年 以后)	民粹主义(右)	施惠者：政治领袖个人（莫迪个人） 受惠者：印度教徒 敌对“精英”：“伪世俗”的国大党 掮客：无（莫迪的民粹主义策略旨在绕开地方的“掮客”） 施惠资源：莫迪政府创造的各种针对广大印度教徒的福利计划 关系：通过大规模的政治动员和福利分配绕开地方的掮客集团，与选民建立直接的联系；突出莫迪的领导作用，并在中央进行权力集中以掌握可分配的资源；将“人民”的内涵扩大至包括低种姓群体在内的全体印度教徒

不同时期、不同地区、不同政党构建的政党—选民关系会表现出不同的特征。从国家整体视角看，

- ① Ziegfeld, A. (2016). *Why regional parties? Clientelism, elites, and the Indian party system*. New York: Cambridge University Press.
- ② Kenny, P. D. *Populism and Patronage: Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*.
- ③ Kenny, P. D. *Populism and Patronage: Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*.
- ④ Kaltwasser, C. R., Taggart, P., Espejo P. O. & Ostiguy, P. (Eds.). (2017). *The Oxford handbook of populism*. Oxford: Oxford University Press.
- ⑤ Kitschelt, H. Linkages between citizens and politicians in democratic politics.

印度主流政党的政党—选民关系类型演变可分为五个阶段（见表1）。笔者认为，纲领型的政党—选民关系则由于印度政治和社会发展的特性长期缺失。印度政治中，各种长期在历史上遭受歧视且社会和经济地位落后的群体在政治上寻求更多的权利、在经济上要求获得更多利益，与此相关的议题占据了印度政治的绝大部分。在此背景下，纲领型政治在印度很难得到发展。个别政党虽然在某个特定时期表现出了纲领型政治的特征，但印度的政党—选民关系的总体基础是建立在侍从主义和民粹主义之上。

第一阶段，独立前夕。国大党逐步取代英国殖民者成为侍从主义关系中的施惠者，并逐步控制了大量的政治和经济资源。<sup>①</sup> 国大党用近20年时间逐渐控制了由英国建立起来的地方议会。国大党对这些地方议会的控制被一些历史学家称为对“巨大施惠资源”的控制。<sup>②</sup> 地方的政治领袖为中央提供选民支持，而中央则回报给地方领导相应的政治和经济资本。1947年独立时，从很多方面来看印度已经是一个侍从主义的政体（clientelistic polity）。<sup>③</sup>

第二阶段，独立后至20世纪60年代末。这一时期国大党牢牢掌握着政府资源，地方政府也依赖于国大党的庇护。邦一级的部长官员成为国家领袖与地方选民之间的“掮客”。1953年后，尼赫鲁既控制了政府资源的分配，又在国大党内部形成了严格的纪律控制，这使其足以维持国大党施惠体系的稳定。<sup>④</sup> 由于当时印度的经济发展水平较低、选举竞争程度不高，在农村选举中侍从政治所需物品的供给和需求都很低。<sup>⑤</sup> 这使得国大党容易维持基层选民稳定的支持。

第三阶段，20世纪60年代末至80年代末。英迪拉·甘地执政后，民粹主义式的政党—选民关系兴起。<sup>⑥</sup> 英迪拉·甘地民粹话语中的敌对“精英”指的是国大党内部手握权力的“旧精英”，于是她发起了一场针对“旧精英”的斗争，指控其背叛了大众。这些政策逐渐脱离了制度框架的约束，她常以“人民”的名义大肆攻击司法机构、媒体以及政敌。<sup>⑦</sup> 1971年大选时，英迪拉·甘地的竞选口号是“废除贫穷”。当选之后，英迪拉·甘地政府优先考虑贫困阶层的利益，将更大比例的贷款留给农民和穷人。政府还要求国有银行将40%的贷款优先投放给农村和小型工业部门，但投放目标由国大党决定。<sup>⑧</sup> 此外，国大党将大量财政预算用于扶贫，进行能让佃农和无土地穷人受益的土地改革，同时还提出了很多由国家提供资源的“中央资助计划”，并直接把国家资源分配给特定的选民群体。<sup>⑨</sup>

第四阶段，20世纪90年代初至2014年。随着地区性政党的崛起，地方政党与国家政党开展侍从主义竞争。90年代后，地区性政党开始走出地方进入国家政治舞台，对印度的整体政治产生了影响。从1991年大选开始，地方政党占印度人民院议席的1/4至1/3左右已成为常态。<sup>⑩</sup> 地方政治力量的崛起，使得BJP等全国性政党需要在各地区展开竞争。由于传统的侍从主义关系依然存在，为特定选民群体提供物质福利或服务以换取选票的模式对于国家政党和地方政党都至关重要。因此，各个政党都相继推出了

① Wilkinson, S. I. (2004). *Votes and violence: electoral competition and ethnic riots in India*. Cambridge: Cambridge University Press.

② Washbrook, D. (1973). Country politics: Madras 1880 to 1930. *Modern Asian Studies*, 7, 475-531.

③ Wilkinson, S. I. (2007). Explaining changing patterns of party-voter linkages in India. In H. Kitschelt & S. I. Wilkinson (Eds.), *Patrons, clients, and politics: patterns of democratic accountability and political competition* (pp. 110-140). New York: Cambridge University Press.

④ Pradeep K. Chhibber and Kollman, K. (2004). *The formation of national party system: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

⑤ Wilkinson, S. I. Explaining changing patterns of party-voter linkages in India.

⑥ Kenny, P. D. *Populism and Patronage: Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*.

⑦ Varshney, A., Ayyangar, S. & Swaminathan, S. (2021). Populism and Hindu nationalism in India. *Studies in Comparative International Development*, 56, 197-222.

⑧ Wilkinson, S. I. Explaining changing patterns of party-voter linkages in India.

⑨ Wilkinson, S. I. Explaining changing patterns of party-voter linkages in India.

⑩ Election Commission of India. (2021). Election results - full statistical reports. Statistical Reports of General Elections to Lok Sabha. Retrieved on 10th Dec. 2022 from <https://eci.gov.in/statistical-report/statistical-reports/>. India Votes (2021). Indian Election Data and Results. Retrieved on 10th Dec. 2022 from <https://www.indiavotes.com/>.

竞争性的政策。

第五阶段，2014年以后。长期的侍从主义政治给经济造成了巨大损失，大量公共事业支出不仅低效，还造成地方政府严重财政赤字。这使得依靠投放公共项目换取选票的政治模式难以长期维持。印度教民族主义的兴起与民粹型领袖的崛起带来了新的更替。

### （三）驱动政党—选民关系演变的社会经济因素

本质上，政党—选民关系模式的改变是经济和社会因素变化的结果。驱动印度政党—选民关系变化的主要变量有两个：其一，社会和政治思想方面的多元化趋势；其二，经济发展在不同时期带来的不同政治结果。

第一阶段至第二阶段，侍从主义的模式之所以得以维持，原因有两方面：（1）国大党在政治上需要地方精英势力支持。在印度独立和民主化的过程中，政治体系需要平衡国大党在邦一级保守的中产精英们的利益以及尼赫鲁领导的国大党中央领导阶层的利益。只有如此，国大党才能在独立后维持国家统一，并且确保有足够的资源来支持地方选举机器的运转。（2）印度在独立前后的经济发展水平不高，通过侍从主义政治维持选举的成本较低。

第二阶段至第三阶段，侍从主义关系模式无法维系的原因主要在于印度地方政治的发展以及经济发展带来了新的政治力量。独立运动时期，印度整体的民族主义掩盖了地区性的认同；而独立后，地区性政治认同迅速觉醒，很多地方希望以地区性认同为基础建邦。经济方面，20世纪60年代末开始的绿色革命带来了粮食增产，进而在安得拉邦、北方邦、旁遮普邦等一些地区促成了富农阶层的崛起。新兴阶层积极参与政治并获取了地方的一些政治权力。这些农业富裕阶层强调地方政治认同，并代表特定地方群体的利益，他们的出现加强政治地方化的趋势。在另一些地区，以种姓、社群或族群认同为基础的社会运动也迅速发展，这促成了新的政治力量和政治联盟的诞生并与国大党形成竞争。在此背景下，国大党无法维系传统的侍从主义模式。

第三阶段至第四阶段，民粹主义模式转变为侍从主义模式。英迪拉·甘地的去世的确使印度政坛丧失了一位民粹领袖，但这并不是民粹型关系模式无法维系的主要原因。主要原因是印度于1991年开始的以市场经济为导向的经济体制改革以及印度社会和政治思想的进一步多元化。在印度宪法规定的权力分配中，与产业基础设施、电力、农业、教育等相关的一些决策权属于地方邦的权力，因此印度经济改革的成功与否主要在于各邦能否有效实施改革政策。<sup>①</sup>在此背景下，很多极力推进经济改革的地方政党迅速崛起并在地方取得了执政权，这些政党还建立了新的侍从主义关系来吸引地方选民的支持。同时，普通选民对经济发展和民生福利的需求也越来越高，而一些地方政治力量也在经济发展的过程中获得了大量的资源来开展侍从主义政治。因此，侍从主义在这一时期逐渐成为主流。

第四阶段至第五阶段，转变为民粹主义模式的主要原因同样可归结为政治多元化和经济的进一步发展。首先，政治碎片化带来的最大影响是国大党的权力被进一步分散和削弱，但地方政党受限于各自的地域特征与身份认同特征，难以在特定地区之外扩展政治影响力，这为BJP带来了新的发展空间。其次，在全国范围内缺少一种能够容纳各种政治诉求的政治意识形态，因此传统的印度教民族主义成为能够进行广泛动员的最有力武器，一种右翼的民粹主义政党—选民关系模式就此得以诞生。

## 三、莫迪时代印度人民党的民粹型政党—选民关系

### （一）BJP的民粹型政党—选民关系特征

2014年，BJP在大选中的获胜象征着政党—选民关系第五阶段的到来。BJP构建的民粹主义的政党—选民关系有以下几个特征：第一，通过大规模的政治动员和福利分配，绕开地方掮客集团，与选民建立

<sup>①</sup> Pai, S. (Ed.). (2013). *Handbook of politics in India states: regions, parties, and economic reforms*. New Delhi: Oxford University Press.

直接联系。莫迪弱化了政党组织作用，通过使用各种现代传媒技术直接向印度大众发声，并且创立了一种能够绕过中间人的永久性政治动员模式。<sup>①</sup> 第二，通过对国家权力的掌控，以集权的方式进一步控制国家资源。第三，提出一套民粹主义话语加强对选民的持续动员。BJP 将“人民”的内涵扩大至包括低种姓群体在内的全体印度教徒，将“精英”定义为以国大党为首的、维护宗教少数派利益的、代表国外势力利益的、腐败的、伪世俗的建制派。“人民”的敌人也不再是以社会经济术语定义的建制派，而是以文化术语定义的，以牺牲国家的传统、印度教认同为代价来维护世俗主义的、说英语、西化的精英。<sup>②</sup>

## （二）BJP 的民粹型政党—选民关系措施

与民粹主义政党—选民关系三个特征相对应的是，BJP 采取了三类具体措施吸引和扩大选民支持基础。第一，与基层选民建立直接联系。取得中央政权之后，BJP 依靠掌握的国家资源，投入更多满足人民基本需求的福利项目以吸引底层选民。2016—2017 财年，印度中央财政对农业部门的拨款增加了 67%，对农民的短期借贷利息补贴预算增加至 1500 亿卢比。2018 年 12 月，又出台针对小农的现金转移支付项目，推行“总理农民荣誉基金计划”（Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi, PM-Kisan），农民每年可获得 6000 卢比的补贴。同时，推行了一些针对农村贫困群体个人需求的物质福利计划，涉及住房、卫生、家庭用品和金融资助等方面。莫迪政府还推出了“总理农村住房计划”（Pradhan Mantri Awas Yojana-Gramin, PMAY-G），旨在为 1000 万农民建造一幢水泥砖房，2014—2018 年间已建成 520 万套住房，正在建设的有 370 万套。<sup>③</sup> 这些福利项目成功争取到了基层选民的支持。

第二，塑造领袖魅力，集权分配中央福利。BJP 竭力将莫迪塑造为一位勤劳、坚韧、无私为国家不知疲倦服务的领袖。这对于莫迪政府确保获得大众共识以及合法性至关重要。由于莫迪的个人魅力需要与 BJP 的各种旨在确保意识形态霸权的项目联系在一起。为此，BJP 凭借在中央的全面执政，推进着政治管理的中央集权化。<sup>④</sup> 在 BJP 实施的福利项目中，塑造莫迪个人形象和集权管理是重要内容。2014 年 BJP 将莫迪塑造为“穷人的政治家”（Gareebon ka Neta）形象，2017 年后将莫迪塑造为“发展者”（Vikas Purush）形象。其实施的项目名称都以“总理”（Pradhan Mantri）为前缀，以便在选民和莫迪个人魅力之间建立直接联系。同时，这些项目大多通过中央资助机制（Centrally Sponsored Schemes, CSSs）拨付地方。<sup>⑤</sup> 中央政府在项目管理和分配上有绝对的主导权。<sup>⑥</sup>

第三，构建具有印度教民族主义特性的民粹主义话语。在意识形态和话语构建方面，BJP 在向大众宣传赋予了新内涵的“联邦主义”，并将其纳入“一个国家”（One Nation）的话语中。BJP 于 2016 年打出“一个印度，伟大的印度”（Ek Bharat, Shreshtha Bharat）标语，以促进各邦文化交流融合并赞美文化多样性。<sup>⑦</sup> 最重要的是，BJP 还在意识形态和话语上淡化了对低种姓印度教徒群体的歧视，并在具体政策上照顾印度教选民群体的利益，突出与其他宗教群体的冲突。从 2014 年开始，BJP 政府采取了一系列针对少数群体的政策，包括削减对少数群体发展计划的资助、减少少数群体尤其是穆斯林群体的社会公平和公正服务，

① Jaffrelot, C. and Tillin, L. (2017). Populism in India. In C. R. Kaltwasser, P. A. Taggart, P. O. Espejo and Pierre Ostiguy. (Eds.), *The Oxford handbook of populism* (pp. 179-194). Oxford: Oxford University Press.

② Jaffrelot, C. and Tillin, L. (2017). Populism in India.

③ Maiorano, D. (2019). The 2019 Indian elections and the ruralization of the BJP. *Studies in Indian Politics*, 7(2), 176-190.

④ Aiyara, Y. and Tillin, L. (2020). 'One Nation', BJP, and the future of Indian federalism. *India Review*, 19(2), 129.

⑤ 中央资助机制是印度中央政府向地方邦进行转移支付的重要工具。大约邦财政支出中的 15% 要用于中央部门和中央资助的计划。但这些计划则是由各中央部委管理的“具体用途转移计划”，管辖权在中央。莫迪政府上台以后虽然企图要对中央资助机制进行改革，意图增加地方在财政上的自主权，缩减中央资助计划对地方的拨款。但是，中央政府在中央资助机制方面的支出实际上增加了，而不是减少了。参见 Deshpande, R., Tillin, L. & Kailash, K.K. (2019). The BJP's Welfare Schemes: Did They Make a Difference in the 2019 Elections? *Studies in Indian Politics*, 7(2), 219-233.

⑥ Aiyar, Y. & Kapu, A. (2019). The centralization vs decentralization tug of war and the emerging narrative of fiscal federalism for social policy in India. *Regional and Federal Studies*, 29(2), 187-217.

⑦ Aiyara, Y. and Tillin, L. 'One Nation', BJP, and the future of Indian federalism, 128-129.

并将这方面的福利覆盖到“贫困的”高种姓群体。同时，重建对表列种姓和表列部落免于暴力危害的立法保护，但却忽视保护穆斯林等宗教少数群体。<sup>①</sup>

### （三）BJP 民粹型政党—选民关系面临的挑战

首先，直达选民的福利分配体系面临着来自其他政党的竞争。BJP 面临着来自国大党以及无数地方政党的挑战。其他政党同样也根据不同地区的选举需求，提出了很多具有针对性的福利分配政策以满足选民，例如，在奥里萨邦执政的比朱人民党就有为农民提供经济援助的福利项目。<sup>②</sup>在安得拉邦执政过的泰卢固之乡党从 1983 年起就提出了为贫困人口分配大米的福利政策。<sup>③</sup>此类地方福利政策不胜枚举。地方执政的政党还可通过各种方式影响中央的福利项目在地方的实际分配。目前，BJP 虽然与很多地方政党或政党集团是盟友关系，但是此类合作大多仅仅是基于特定时期的选举利益，而不是意识形态或选民群体上的共性，因此具有不稳定性。

其次，民粹型领袖对政党来说是一把双刃剑。南亚地区的政治中充斥着各式各样的克里斯马型领袖。对政治人物的偶像式崇拜在选举政治上带来的最直接影响在于，相比政党本身或政党的意识形态和政策取向，选民会更加忠诚于政治人物个人。民粹型领袖的一些短视政策以及为了选举利益提出的一些背离政党基本意识形态框架的政策还会撕裂政党自身，英迪拉·甘地时期的国大党就是最好的例证。

再者，印度教民族主义的意识形态依然要受到世俗主义以及其他一些地方性意识形态的挑战。在民粹主义的大环境下，走向极端的印度教民族主义必然会受到世俗主义的强烈反对。印度地方的多样性创造出了太多的选民群体，各种各样的选民群体都有一套诉求。这些诉求未必能够长期与印度教民族主义长期相互兼容。反之，由于贫困是广泛存在的问题，因此任何能够提供现实利益的政党都有可能获得选民的支持，因此从民粹主义转向侍从主义的契机依然是存在的。

## 四、民粹型政党—选民关系对印度选举政治的影响

### （一）对 BJP 自身的影响

民粹型政党—选民关系为 BJP 带来了一些收益。从政治上看，至少有三个方面。第一，赢得了更广泛的选民支持。根据印度发展中社会研究中心（Centre for the Study of Developing Societies）的数据，与 1996 年相比，BJP 在较低阶层中的选票增加了一倍多。与 2014 年相比，BJP 在其他落后阶层和表列种姓中的得票率分别上升了 10%。2019 年，大约 52% 的高种姓、44% 的落后种姓、34% 的表列种姓和 44% 的表列部落投票给了 BJP，而 2014 年分别为 47%、34%、24% 和 37%。<sup>④</sup>这说明 BJP 在贫困阶层的扩张远大于中上层。在 2019 年的选举中，36% 的穷人和底层群众、38% 的中产阶级和 44% 的富人投票给了 BJP。虽然上层富人对 BJP 提供了稳定支持，但只占 BJP 总选票的 16%，其获得胜利的关键是下层支持大幅上升。支持 BJP 的贫困选民比例从 1996 年的 13% 上升到 2019 年的 36%。<sup>⑤</sup>

第二，莫迪的个人声望提升。2015 年竞争对手拉胡尔·甘地曾嘲讽莫迪是“造福富人的政府”，而

① Kim, H. (2019). *The struggle for equality: India's Muslims and rethinking the UPA experience*. New Delhi: Cambridge University Press.

② Ahmed, H. & Swain, G. (2019). Post-poll survey: Naveen's track record helps to overcome BJP blitz in Odisha. *The Hindu*. Retrieved on 15<sup>th</sup> Jan. 2021 from <https://www.thehindu.com/elections/lok-sabha-2019/naveens-track-record-helps-to-overcome-bjp-blitz/article27267792.ece>.

③ Radhakrishna, R., Subbarao, K., Indrakant S. & Ravi, C. (1997). India's public distribution system: a national and international perspective. *World Bank Discussion Paper*. Washington, DC: The World Bank.

④ Suri, K. C. (2019). Social change and the changing Indian voter: consolidation of the BJP in India's 2019 Lok Sabha Election. *Studies in Indian Politics*, 7(2), 234-246.

⑤ Suri, K. C. Social change and the changing Indian voter: consolidation of the BJP in India's 2019 Lok Sabha Election.



莫迪则将自己重塑为“穷人的领袖”。在其实施的各种福利项目上都深深打上了莫迪个人的政治烙印。<sup>①</sup>2019年大选前,多达5000万个家庭通过“总理农民荣誉基金计划”收到了第一笔分期付款。这加强了莫迪作为一个“办事效率高”的管理者的形象。<sup>②</sup>有研究显示,选民更有可能将福利项目归功于中央政府,而不是邦政府或地方政客。<sup>③</sup>从全印来看,受益于“总理光明计划”“总理人民财富计划”或“总理农村住房计划”的选民更有可能投票给BJP。<sup>④</sup>

第三,加强了BJP的中央领导权。莫迪自2014年上台以来就逐步强化中央权威,并在福利项目管理中实现中央集权化。<sup>⑤</sup>政治上打压其他政党,经济上强势推进改革,文化上大力推进印度教民族主义文化,福利项目分配上集权中央已成为莫迪政府的重要特征。

## (二) 对印度选举政治的影响

BJP构建的民粹型政党—选民关系将对印度未来的政治发展产生两方面影响。其一,使得民粹主义动员模式盛行。通过统计印度1952—2019年期间34次大选的数据可知,具有民粹主义特征的政党(英迪拉·甘地时期的国大党和莫迪执政时期的BJP)获得大选胜利时的得票率要高于其他类型的政党。民粹型政党获胜的平均得票率为40.73%,其他政党获胜的平均得票率为34.50%;民粹型政党获胜与主要败选政党的得票率差额平均值为29.63%,其他政党获胜与主要败选政党的得票率差额平均值为14.50%。<sup>⑥</sup>换言之,构建民粹型的政党—选民关系能够比侍从主义型能获得更多的选民支持,这就容易让其他政党进行效仿并导致民粹主义的盛行。

其二,社会矛盾的核心被转移和激化。在民粹型政党—选民关系中,政党能够用一套话语来淡化政党所代表的核心利益集团与一些政党支持者之间的矛盾和冲突,而将对立关系锁定在政党自己定义的“人民”与“精英”之间,进而实现支持面的拓展。然而,这一过程也会激化社会矛盾,如印度教徒和穆斯林群体之间的矛盾。

## (三) 对印度政党政治发展的影响

对于印度国家层面的政治来说,侍从主义和民粹型政党—选民关系的长期存在还导致了纲领型政党—选民关系的长期缺位。从理论来看,侍从政治和纲领型政治很难同时存在;而侍从主义和纲领型的关系都与民粹型不兼容。<sup>⑦</sup>当政治人物给支持者们提供选择性的激励后,他们就很难再去追求一些高度纲领性的政策。<sup>⑧</sup>此外,民粹型领袖十分看重党员们对他个人的忠诚,不会允许建立起模式化的党内机构或者明确一套纲领,因为这会束缚他的双手并使支持者们更愿意相信那些可预测的选举动员方式。<sup>⑨</sup>

从现实来看,对特定选民群体的利益分配获取选举回报、选前物质赠予、从公共分配项目中抽取资

① Sircar, N. (2021). "Modi's centralisation of welfare delivery has a cost that BJP's state leaders are paying. The Print. Retrieved on 29<sup>th</sup> Oct. 2021 from <https://theprint.in/opinion/modis-centralisation-of-welfare-delivery-has-a-cost-that-bjps-state-leaders-are-paying/619026/>.

② Sircar, N. (2021). Modi's centralisation of welfare delivery has a cost that BJP's state leaders are paying.

③ Deshpande, R., Tillin, L. & Kailash, K.K. The BJP's Welfare Schemes: Did They Make a Difference in the 2019 Elections?

④ Deshpande, R., Tillin, L. & Kailash, K.K. The BJP's Welfare Schemes: Did They Make a Difference in the 2019 Elections?

⑤ Aiyar, Y. & Kapu, A. The centralization vs decentralization tug of war and the emerging narrative of fiscal federalism for social policy in India.

⑥ 本文将1967年、1971年、1980年、1984年大选中获胜的国大党以及2014年和2019年大选中获胜的印度人民党视为依靠构建民粹型政党—选民关系而取胜的民粹型政党,民粹型政党获胜时的平均得票率即这6次大选中获胜政党的得票率平均值。民粹型政党获得大选胜利时与主要败选政党的得票率差额平均值则为在上述6次大选中,获胜政党得票率与败选政党得票率差额的均值;其它政党获得大选胜利时与主要败选政党的得票率差额平均值计算方法也为各次大选中获胜政党得票率与败选政党得票率差额的均值。数据来自India Votes (2021). Indian Election Data and Results. Retrieved on 10th Dec. 2022 from <https://www.indiavotes.com/>.

⑦ McGann, A. J. & Kitschelt, H. (1995). *The radical right in Western Europe*. Ann Arbor: Michigan University Press.

⑧ Kitschelt, H. Linkages between citizens and politicians in democratic politics.

⑨ Kitschelt, H. Linkages between citizens and politicians in democratic politics.

源、变动性较强的政党联盟关系、央地关系中的政治博弈和政党博弈、集权化的民粹型领袖等现象几乎遍及印度每一个地区。无论是在地区性政党执政的邦还是国家政党长期执政的地区，上述问题都极为普遍。有学者指出，印度的民主进程只能说成功了一半。<sup>①</sup> 身份认同上的分化只是印度政治的一部分，那些在印度政治中驱动着政治变化和发展的因素则是实际的物质利益争夺和政治权力博弈。

综上所述，BJP之所以能够在印度的选举政治中获得巨大成功，根本原因在于BJP成功构建了一种新的民粹型政党—选民关系。在印度以侍从主义为底色的政治环境中，BJP充分利用了印度教民族主义意识形态中的实用主义，通过直接的福利分配满足这些群体的迫切需求，并对民粹话语中的“人民”与“精英”进行了再定义，使其选举支持基础扩大；而BJP构建的民粹型政党—选民关系还塑造了民粹型的克里斯马型领袖，使其能作为政党标志绕开传统的地方掮客集团直接接触选民并分配利益；同时，印度教民族主义的意识形态在这种民粹型政党—选民关系中充当着每个选举动员环节的黏合剂和润滑剂，进而有效地让选民在选举中回馈政党。从印度政治中主流政党—选民关系的演变过程来看，侍从型和民粹型交替出现。未来，尽管BJP构建的右翼民粹模式将继续存在，但难以长期维持。至于印度主流政党—选民关系能否走向纲领型更有待观察。

### Why Did the BJP Succeed: From Clientelism to Populism

TONG Yu-tao<sup>1</sup> & CHEN Li-jun<sup>2</sup>

(1. Academy of Regional and Global Governance, Beijing Foreign Studies University, Beijing, 100089;  
2. Yunnan Academy of Social Sciences, Kunming, 650100)

**Abstract:** In recent years, the powerful rise of the Bharatiya Janata Party (BJP) has attracted as much international attention as the rise of India. The BJP's electoral success was largely due to its success in appealing to lower-caste and impoverished voters. However, the BJP's ideology and policies are not completely in accordance with the identity and interests of these voters. The expansion of BJP's voter base is due to a variety of factors, such as ideological adjustment, improvement of election strategy, the charisma of leaders and grassroots service work. However, from the perspective of the evolution of party-voter linkages, the most significant reason is that the BJP has successfully constructed populist party-voter linkages. Under such a pattern of party-voter linkages, the BJP established direct contact with grassroots voters, used the charisma of party leaders to make welfare distribution in exchange for votes more effective and flexibly used populist discourse of Hindu nationalism for political mobilization to realize the expansion of voter base.

**Keywords:** Rise of India, Bharatiya Janata Party, Populism, Clientelism, Party-voter Linkages

[ 责任编辑：陈慧妮 ]

<sup>①</sup> Varshney, A. Battles half won: India's improbable democracy.