

民粹主義與民主政治發展： 以印度爲例*

魏玫娟**

國立政治大學國家發展研究所副教授

2008 年全球金融風暴發生後，歐洲與拉美國家出現民粹主義政黨並選出民粹主義國家領袖，再度引發學界研究民粹主義的現象；這股民粹主義政治風潮於 2016 年英國公投中脫歐派過半、川普當選美國總統後達到高峰。在亞洲，對民粹主義的討論聚焦於兩度當選印度總理之印度教民族主義政黨黨員莫迪上。從現代化理論觀之，印度民主的出現及穩定運作被視爲偏差案例，且被視爲民主威脅之民粹主義一直爲其民主特點之一。本文藉由對後殖民印度史上主要的民粹主義運動及其論述進行之經驗分析，試圖與民粹主義和民主之理論論辯進行對話，期對相關議題之研究有所貢獻。

關鍵字：民粹主義、民主、印度、印度教民族主義、農業與農村民粹主義、語言與族群民族主義、社會主義

* 本文初稿曾發表於由國立成功大學政治學系主辦之「2019 年中國政治學會年度學術會議」，作者感謝與會學者方天賜、李思嫻、蔡東杰三位教授之提問與評論意見，以及所有與會者針對本文進行的討論。作者誠摯感謝本刊三位匿名審查人提供詳盡的審查意見與寶貴的修改建議，讓本文於依據審查人所提意見進行補充與修訂之後得以更臻完善、更具價值，期能對相關議題領域之研究有所貢獻。

** E-mail: mchwei@nccu.edu.tw

收稿日期：109 年 5 月 1 日；接受刊登日期：110 年 8 月 4 日

「省思民粹主義在既有民主體制中持續出現的這個惱人現象，可以幫助我們對民主的複雜性有更好的瞭解；理由是因為民粹主義的出現不僅是根源於一個提供任何由憤怒所引發的特定運動的社會脈絡，也與存在於民主概念核心的緊張性有關。我認為，我們所知的民主有兩個面貌——『救贖』與『務實』，且這並存的兩個面貌是刺激民粹主義動員的主要根源。」——Margaret Canovan (1999: 2-3)

「民粹主義政治力量在印度的政治中一直扮演重要角色；這些民粹主義政治力量在其對政治社群的觀點、視為動員目標的社會群體、追求的政策及其對民主的影響上有所不同。……民粹主義將持續影響印度的政治，且就目前而言，對低下種姓階級的動員特別重要。」——Narendra Subramanian (2007: 81)

壹、前言

2008 年全球金融風暴發生之後，歐洲民主國家出現了民粹主義風潮，幾個主要民主國家陸續出現民粹主義政黨、選出民粹主義國家領導人，引發關心民主政治發展的學者的關注與研究。這股民粹主義風潮在 2016 年強調「美國優先」(America First)、「讓美國再次偉大」(Make America Great Again) 的川普 (Donald Trump) 當選美國總統，以及由保守黨所領導、倡議自歐盟手中奪回英國控制權 (Let's Take Back Control) 的脫歐派贏得公投之後達到高峰，學術界也出現更多關於民粹主義的經驗性比較研究和民粹主義與民主規範性理論的探討。

印度的民主一直是比較政治研究領域重要也特殊的案例，主要是因為從政治發展研究主流理論現代化理論的角度觀之，就人口而言，印度是世界最大的民主國家；此外，印度是在面對諸多不利民主政治出現與穩定運作的經濟、社會與文化條件之下發展其民主，但印度自 1947 年獨立以來的自由主義憲政代議民主卻持續穩定地運作。民粹主義政治力量在印度民主政治中一直扮演重要的角色，但較少受到學者的關注與討論，儘管在中央與地方由政

黨針對不同群體、依不同目標所進行的政治動員一直是印度民主政治的重要內容。

檢閱既有關於印度民粹主義運動的文獻，我們可以發現印度自獨立以來 70 餘年的民主政治實踐中，幾場主要的民粹主義運動包括：甘地夫人（Indira Gandhi）以解決貧窮問題為訴求進行的社會主義改革；以保障農民福祉與促進農村發展為核心的農村民粹主義運動；1980 年代以來印度人民黨（Bharatiya Janata Party, BJP）推動的印度教民族主義運動；以區域（邦）為範圍、以語言文化及福利為訴求、始於 1950 年代但之後影響力逐漸增加的地方民粹主義運動；以及莫迪（Narendra Damodardas Modi）於兩次大選競選期間和其當選執政之後，在總理任內訴求經濟發展與印度教民族主義的民粹運動。這幾場對印度政治、經濟、社會、文化等各面向發展深具影響的民粹主義運動，顯現出後殖民時期印度歷史中的幾個重要發展議題與面向，以及這些面向之間連動的關係，促使我們進一步思考並檢視印度民主實踐出現這些民粹主義運動時的政經與社會文化脈絡，和這些先後出現並以不同訴求為論述核心的民粹主義運動，是否在印度的政經發展及其民粹主義運動之間存在著時序上的一致性。例如，印度早期（特別是 1990 年代進行自由經濟改革之前）遲滯且效率不佳的經濟發展脈絡，與甘地夫人進行的社會主義改革、農村民粹主義運動、地區性福利民粹主義運動之間的關連性；以語言文化認同為主要訴求的地區性文化民族主義和印度人民黨與莫迪發動的以印度教民族主義為訴求的民粹主義運動，跟印度在經濟自由化改革並出現經濟成長之後的歷史脈絡之間可能存在的關連等。

在民粹主義風潮的歷史脈絡與民粹主義廣被認定對民主政治體制是一種挑戰及威脅的知識脈絡下，民粹主義政治力量一直扮演重要角色的印度民主政治實踐卻相對穩定地運作，提供我們思考民粹主義與民主政治及其發展的機會。本文旨在以爬梳民粹主義、民粹主義與民主相關文獻的結果為基礎，提出本研究對民粹主義及其對民主之影響的討論框架，進而以印度民粹主義相關研究文獻為主要資料進行分析，並針對印度民粹主義與民主提出看法，最終希望透過印度的案例與既有關於民粹主義和民主政治的討論進行對話。

本文共分為五個部分：第一節為前言，闡述本文研究的問題意識及預期

貢獻；第二節說明本文探討印度民粹主義與民主的歷史脈絡，即二戰後民粹主義的興起與風潮；第三節批判地檢閱既有文獻中關於民粹主義的定義及其與民主之關係的論述；第四節討論後殖民時期印度的民粹主義及其運動；第五節以印度的歷史經驗為例，討論民粹主義對民主而言是威脅還是正面的力量，認為目前的相關討論中對民主的理解深受主流民主概念——自由主義式民主——影響，導致多數、主要評論皆認為民粹主義對民主僅具負面影響，因而忽視民粹主義具有之矯正既有民主的潛力，並進一步指出民粹主義確實發揮矯正民主之功能的重要條件；最後是代結論，基於印度民粹主義與民主之經驗的討論，本文認為關於民粹主義對民主政治所產生之影響的評斷，需於個別案例之國家整體發展歷史脈絡下進行，始有助於以經驗性研究為基礎進行民粹主義與民主之理論化工作；以本文研究案例印度為例，在不同歷史脈絡之下，民粹主義及其運動對印度民主政治發展有時具有正面影響，有時則有破壞民主之虞。

貳、民粹主義的興起與風潮

一、民粹主義的興起

近來學界或以研究西方歐美國家為主的學者開始關注民粹主義，並開始認真討論民粹主義對民主與民主政治所帶來的影響，特別是關於民主或更具體地說憲政主義自由民主（constitutional liberal democracy）是否遭逢危機或處於危急存亡之秋這個問題，主要源於2016年川普當選美國總統以及同年英國脫歐公投的結果為過半數選民支持脫歐，儘管在此次美國總統大選競選和英國脫歐公投過程中即開始出現以民粹主義為主要概念的新聞分析與評論；Steven Levitsky 與 Daniel Ziblatt 於2018年出版 *How Democracies Die* 一書，如其導言所述，即出於對川普的民粹主義論述與競選操作而著：「對於我們來說，民主是如何以及為何死亡的問題，一直是一種職業使然的探究。但現在，我們發現我們對這問題的探究轉向自己的國家；過去兩年，我們看著政治人物說一些與做一些在美國史無前例的話語跟事情，這些發言跟行為我們視為民主危機產生的預兆。」（Levitsky and Ziblatt, 2018: 1）

在此之前，歐洲若干國家的選舉過程及結果，主要是中間偏右或右翼政黨如英國的「英國獨立黨」(UKIP)、法國的「國民聯盟」(National Rally，前身為國民陣線，National Front)、義大利 Beppe Grillo 創立領導的「五星運動」(Five Star Movement) 在其國內政治支持度上升與在選舉中獲勝，也引發各界對右翼民粹主義政黨政治影響力大增的關注，儘管同一時間，歐洲左翼民粹主義政黨與政治人物如希臘的「激進左翼聯盟政黨」(Syriza, The Coalition of the Radical Left)、西班牙的左翼「我們可以黨」(Podemos)，以及左傾民粹主義的政治領袖包括拉丁美洲國家委內瑞拉總統查維斯 (Hugo Chávez)、玻利維亞總統莫拉雷斯 (Evo Morales)，也廣受其國家人民支持。

川普當選美國總統與英國公投脫歐派勝利是近來各界關注與討論民粹主義的主要事件，但川普並非美國民粹主義運動史上的首例或特例，英國公投也非該國史無前例的民粹主義運動。美國經濟大蕭條背景下竄起的路易斯安那州州長 Huey Long 所發起的「分享財富運動」(Share the Wealth Movement)、冷戰脈絡下麥卡錫 (Joseph Raymond McCarthy) 針對共產主義進行的獵巫行動、美國民權運動展開期間主張種族隔離的阿拉巴馬州州長 George Wallace 帶動的「白人反挫」(white backlash)，都是美國政治史上備受關注的民粹主義運動；至於英國，維多利亞女王時代訴求與爭取勞工政治權利與影響力的憲章運動 (the Chartist Movement) 亦為民粹主義運動 (Norris and Inglehart, 2019: 3; Levitsky and Ziblatt, 2018: 33-52)。

二、民粹主義出現的原因

Daniele Albertazzi 與 Duncan McDonnell 將歐美民主國家中民粹主義的出現歸因於傳統政黨無法適切地回應以下一系列現象，包括：經濟與文化全球化；歐洲整合的速度與方向；移民；意識形態與階級政治的衰退；被揭發的菁英貪腐等。他們也認為，民粹主義在西歐民主國家的出現是一種「政治病灶」(political malaise)，表現在日益下降的投票率、政黨黨員數衰退、民調中多數民眾表示對政治及政治人物缺乏興趣跟信任。他們指出，受到媒體報導的推波助瀾，「反政治」(antipolitical) 的氛圍越發濃厚；在民眾認知中，政治是扭曲的、離人民的生活遙遠或不相關、政治人物越來越無能且追求其私

利，而這樣的認知影響選舉行為，導致對政治幻滅、脫離政黨的選民數日益增加，民眾不是懶得去投票就是受到更激進的政治訴求的吸引（Albertazzi and McDonnell, 2008: 1）。

關於此波歐美民主國家民粹主義的興起與現象，Norris 與 Inglehart 認為是戰爭世代在適應後工業與後物質主義社會文化變遷¹中所採取或出現的「威權反射」（authoritarian reflex）策略。²「威權反射」指的是一種社會立場保守的群體所採取的防衛性反應策略，這種反應策略在對快速經濟、社會與文化變遷過程感到備受威脅的群體中最強烈，這群人拒斥非傳統社會風俗與道德規範，從意見相同的人們與集體社群中尋求慰藉；在其中，強人領袖發表社會不正確的觀點，同時捍衛傳統價值與信仰（Norris and Inglehart, 2019: 16）。

除了社會文化價值之外，Norris 與 Inglehart 也強調經濟條件與物質生活無安全感在催化威權反射上扮演了重要角色，亦即在若干地方社區與個人層次所經歷的經濟條件可能強化威權與民粹主義價值。在 2008 年全球金融危機發生的背景之下，Norris 跟 Inglehart 認為，經濟市場的全球化改變了後工業社會的工作場所與社會，金融破產、歐元區國家主權債務危機等事件也產生影響。此外，有充分證據顯示西方國家中的貧富差距問題嚴重與多數人民實質收入下降，這些問題的發生可歸因於：知識經濟興起；自動化技術發展；製造業崩解；勞動力、貨物、資金與人員的全球流動，特別是移民與難民的移入；有組織勞工（organized labor）的減少；福利安全網的萎縮；以及新自由主義的擲節政策。Norris 與 Inglehart 進一步指出，從選舉地理學（electoral geography）的角度來看，許多證據也證實經濟條件對威權反射出現的影響；

1 Norris 與 Inglehart 稱之為涉及社會價值由保守轉變為以自由價值為主的「文化寧靜革命」（silent revolution），而這場文化寧靜革命增加選民之間在文化議題上極端化（polarization）的程度，也引發社會保守主義者的反控（Norris and Inglehart, 2019: 87）。

2 Norris 與 Inglehart 指出，理論上，群體可採取若干策略來對威脅其核心價值的文化變遷做出反應，包括：自我審查（self-censorship），亦即當他們覺得自己的看法與多數意見不同時，會因為擔心被社會孤立或報復而保持沉默；適應（adaption），亦即群體逐漸地接受明顯的文化轉變最終成為主流文化，例如女性在職場與公共領域的平等地位；退縮到相同想法的社會泡泡中或社群媒體或黨派立場鮮明的新聞媒體同溫層中，以避免可能的社會衝突與歧見；最後一種是威權反射（authoritarian reflex）（Norris and Inglehart, 2019: 16）。

2016年美國總統大選中，川普得票最多的州集中在阿帕拉契煤礦區、密西西比州農業區、中西部所謂的鐵鏽帶，包括受中國進口影響的密西根州、威斯康辛州、賓州以及北卡羅來納州（Norris and Inglehart, 2019: 17, 132-174）。

同樣地，2016年英國脫歐公投中，支持脫歐的選民主要集中在低收入、高失業率、歷史上依賴工業製造為主的「落後」（left-behind）的中北英格蘭地區。2017年法國大選中，以低技術工作為主、失業率達兩位數的北法地區以及傳統地中海盆地選民則是右翼國民陣線最大支持者，馬克宏支持者主要來自巴黎與富裕地區。同年9月的德國聯邦議院選舉中，前東德地區是訴求反移民的民粹主義政黨——另類選擇黨（Alternative for Germany）的大票倉。對上述情形，Norris跟 Inglehart 指出，這些民粹主義政黨主要支持者為全球化下的失敗者（losers of globalization），並以「經濟憤怒理論」（economic grievance theory）稱之（Norris and Inglehart, 2019: 17, 132-174）。但 Jan-Werner Müller 對 Norris 與 Inglehart 以「經濟憤怒論」來說明民粹主義（支持）者主要是全球化經濟發展失敗者持不同的看法；Müller 認為，經濟成功者往往都持社會達爾文主義態度並合理化其對右翼民粹主義政黨的支持。³

參、民粹主義與民主

一、什麼是民粹主義？

民粹主義最早被歷史學者用於描述 19 世紀末期的農村激進政治與農民運動，主要是指當時美國中西部民粹黨（the Populist Party）發起的民粹主義

3 針對 Norris 與 Inglehart 在民粹主義討論中所提出的「經濟憤怒理論」，Jan-Werner Müller 指出，認為民粹主義者是特定社會經濟背景或地位的群體，是基於現代化理論前提假設的一種看法，恐產生誤導作用。他認為，在許多情況下，特別是歐洲，支持右翼民粹主義政黨的選民通常都是教育程度與社經地位較低的群體，但是如德國學者 Katrin Priester 的研究所指出，經濟成功的公民通常持社會達爾文主義態度（亦即「我做得到，為什麼他們做不到？」的想法）以合理化他們對右翼政黨的支持，如美國茶黨的口號「重新分配我的工作倫理！」所示。此外，在法國跟奧地利，民粹主義政黨已發展為非常龐大、被稱為「全拿政黨」的政治組織，儘管這些政黨吸引數量龐大的勞工選民，但它們的支持者來自各行各業。Müller 進一步補充，事實上許多民粹主義政黨支持者是基于他們對國家情勢的看法而決定支持民粹主義政黨，與個人恐懼或「地位焦慮」（status anxiety）無關（Müller, 2016: 15）。

運動，以及同一時期相信政治革命與俄羅斯人民的道德重現只可能、也將會來自農民的早期烏托邦社會主義運動。政治社會學者 J. B. Allcock (1971)，以及政治學者 Cas Mudde 與 Cristóbal Rovira Kaltwasser (2012) 都追溯民粹主義的概念史。Allcock 認為 Edward Shils 是二次戰後最早試圖建構民粹主義概念的學者，雖然 Shils 的討論是以當時美國的政治為其脈絡；Shils 認為民粹主義的核心是「相信人民不只和其統治者處於平等的地位，人民的地位事實上高於其統治者」，而這種「過度活躍民主」(hyper-democracy) 的概念對以法治為核心的有效自由主義民主 (effective liberal democracy) 之持續是重大威脅 (Allcock, 1971: 372-373)。

Mudde 與 Kaltwasser 對民粹主義概念史的追溯則是聚焦在 1960 年代之後致力於嘗試為民粹主義經驗研究提供定義的學者上，如 Lipset 將民粹主義定義為一種涵蓋不同階級、圍繞著深具魅力的領袖而組織的一種特殊類型政治運動。⁴ 第二種途徑將民粹主義定義為政治風格，這種風格的特性是倡導政治領袖與選民之間一種特殊的連結，這個連結是依著鬆散且機會主義式的對「人民」的訴求而建構起來，目的在贏得或施行政治權力。根據這個定義，民粹主義指涉政治行動或論述的一個面向，且能與所有形式的領袖、運動及政黨相容；歐洲的社會民主主義政府如英國 Tony Blair 領導的新工黨政府、德國社民黨黨魁 Gerhard Schröder 領導的聯合政府，被視為是這種類型的民粹主義政治，因為這兩個政府的統治不僅依賴民調和政治公關顧問 (spin doctor)，也反對他們自己的政黨及其以「人民之名」發動黨內改革 (Mudde and Kaltwasser, 2012: 5-6)。

隨著最近這波歐美民主國家民粹主義的興起，引發學界廣泛討論「什麼是民粹主義？」。Jan-Werner Müller 於 2016 年美國總統大選期間出版的 *What Is Populism?* 或許是其中最集中且全面性討論民粹主義定義的著作。Müller 指出，目前並沒有任何民粹主義理論，以致我們缺乏一套一致的評斷標準得以有意義地決定什麼時候政治行為者轉向民粹，畢竟所有的政治人物都訴諸

4 Lipset 曾比較拉丁美洲跟歐洲的民粹主義運動指出，拉美的民粹主義支持者主要是中下階級人民，歐洲法西斯主義運動的社會基礎為中產階級 (轉引自 Mudde and Kaltwasser, 2012: 5)。

人民、民意，特別是在民調驅動的民主政治中，所有政治人物都希望他們說的故事能讓越多的人瞭解越好，也希望對庶民（ordinary folks）想些什麼以及感受如何保持一定的敏感度（Müller, 2016: 2）。⁵

什麼樣的政治行為者是民粹主義者？Müller 提出定義民粹主義者的必要與充分條件是「批判菁英」（critical of elites）與「反多元主義」（antipluralist）的立場與行為；他認為，對菁英持批判的態度只是必要但非充分條件，除了反菁英之外，民粹主義者通常是反對多元主義者，往往聲稱只有「他們」才能代表人民，例如土耳其總統 Recep Tayyip Erdoğan 在其黨代表大會上面對內部批評時宣稱：「我們是人民，你們是誰？」這種「排他性代表」（exclusive representation）的宣稱，Müller 認為是一種道德而非經驗性的宣稱，意指那些不支持民粹政黨的人為不道德、腐敗的人，也因此非「人民」之一部分。在此意義下，Müller 認為民粹主義是一種（排他性）認同政治（a form of identity politics），也因此民粹主義對民主而言是危險的，因為民主的核心價值之一是多元主義（pluralism）（Müller, 2016: 3）。⁶

Norris 與 Inglehart 將民粹主義定義為：「一種修辭的風格，它反映關於誰應該統治的道德原則（first-order principles），宣稱正當的權力掌握在人民而非菁英的手中；它針對次要原則（second-order principles）如：應該做些什麼？應該遵循什麼樣的政策？應該做成什麼決定？保持沉默。」類似 Lipset 對民粹主義的理解，Norris 跟 Inglehart 進一步指出民粹主義的論述具有變色龍的性質，可高度彈性地適應各種實質意識形態的價值與原則，例如社會主義或保守主義民粹主義、威權或進步的民粹主義等等。關於社會應該如何被統治，民粹主義修辭有兩個核心宣稱：一是民粹主義挑戰既有體制的正當權威（the legitimate authority of the “establishment”），其次是政治與道德權威的正當性來源是人民；因此，民粹主義修辭旨在摧毀對自由主義民主中經選舉產生之民意代表的正當性權威的信心（Norris and Inglehart, 2019: 4-6）。⁷

5 Müller 透過討論以下問題來建構他對民粹主義的定義：是否每個人都是民粹主義者？民粹主義者說什麼？（掌權的）民粹主義者做些什麼？如何因應民粹主義者？（Müller, 2016: 2）

6 但 Müller 強調，並非所有認同政治都是民粹主義政治（Müller, 2016: 3）。

7 在 Norris 與 Inglehart 的討論中，引用 Seymour Martin Lipset 對「正當性」的定義：「政治體

關於民粹主義「反體制」的特性，Alfio Mastropaolo 以西歐民主國家激進右翼政黨如英國獨立黨（UKIP）和法國國民陣線（National Front）等為例指出，民粹主義者不見得都是「反體系」（anti-system），亦即他們並不提倡有別於既有體系的外來價值或意在建立一個新的社會經濟體系，恰恰相反，他們將自己視為恢復被政治階級、工會、政府官僚與大企業的錯誤及不當行為所破壞的舊有秩序的代表。為達此目的，這些（激進右翼）民粹主義政黨尊重民主規定和原則，但同時也重新詮釋跟扭曲這些原則，其中它們最不能容忍的是基本個人權利、少數群體權利，以及對多元主義的維護（Mastropaolo, 2008: 33）。這一點與 Müller 定義民粹主義的條件之一是「反多元主義」看法一致，但這些激進右翼民粹主義政黨並不反菁英，甚至往往本身就是菁英。

儘管說法不同，但是如 Moffitt（2016）檢閱當代民粹主義研究文獻結果所示，民粹主義被理解跟定義為：意識形態（如 Mudde, 2004; 2007; Kaltwasser, 2012; Mudde and Kaltwasser, 2013）、策略（如 Weyland, 2001; Roberts, 2006）、論述（如 de la Torre, 2010），以及政治邏輯（如 Laclau, 2005a; 2005b; Mouffe, 2005）；Moffitt 則是將民粹主義定義為一種「表演」（performance）、「政治風格」（political style）、「再現」（representation）。傳播學者如 Hameleers 則是基於既有之民粹主義定義建構研究民粹主義傳播的架構，以垂直或水平對立（vertical or horizontal opposition）區分媒體民粹主義（media populism）類型，針對民粹主義傳播者（sender）與接收者（receiver）的態度進行分析（Hameleers, 2018）。

值得注意的是，不同學者針對民粹主義提出不同的定義，主要目的還是為了其針對民粹主義所進行的研究建構一個可行、合理的分析框架，或為了進行民粹主義的比較研究而建構不同的民粹主義類型。然而，現實中的民粹主義運動，「民粹主義」（理解為一種意識形態）不僅發揮促動民粹主義的作用，同時也被運用為政治運動或鬥爭中的策略論述，以操作訴諸「人民」、「庶民 vs. 菁英」、「體制 vs. 反體制」的民粹主義政治，且展現在民粹主義運

系產生與維持一種信仰，認為既有的政治制度是社會中最合適與恰當的。」（Norris and Inglehart, 2019: 6）

動領導人的特定政治風格上，如極具個人魅力。

從上述對民粹主義定義的檢閱可知，對民粹主義的經驗性定義將民粹主義定義為一種特殊的政治運動或風格，其共同的特徵為訴諸廣大人民、具個人魅力的領袖、社會基礎涵蓋不同階級的民眾、目的在取得跟施行政治權力。偏規範性的對民粹主義的定義則如：強調民粹主義將人民的意志等同於正義與道德；透過區別人民或群眾（masses）與菁英，民粹主義強調政治權力與道德權威的正當性來源為人民，並因為建制民主政治及其機構（如主流政黨、媒體等）長期忽視民意與民怨而訴求「反體制」（anti-establishment）。

如前述對既有關於民粹主義定義之文獻檢閱可知，民粹主義訴諸人民、人民主權、人民的道德性權威，是所有民粹主義的共同根本定義，為任何民粹主義論述建構的核心要素。至於民粹主義的經驗性定義及其類型，從其論述與立場來看，根據既有的文獻，「反菁英」、「反體制」、「反多元主義」等特徵都出現在歷史上曾出現過以及既有的民粹主義運動與政治中。其中，「反體制」是比較複雜的部分，端視其所指為何。若「體制」係指既有的廣義的民主政治制度，包括與民主政治密切相關的媒體機構在內，而反體制係指「推翻」這些既有體制，則多數以選舉為主的自由主義式代議民主體制國家中出現的主要民粹主義運動，包括印度在內，並沒有推翻既有代議民主制度與媒體機構的訴求。若「反體制」指的並非大幅改革或甚至全盤推翻既有代議民主制度與媒體如革命，而是指強化直接民主的實踐如全民公投，則英國脫歐公投可歸為「反體制」，但這是有爭議的定義，主要是因為既有體制並沒有被推翻或持續地受到直接民主政治的挑戰。由具個人魅力、強調個人化風格的政治領袖所領導，也被視為民粹主義的共同特徵。

此外，如前所述，既有研究文獻將民粹主義理解跟定義為：意識形態、策略、論述、政治邏輯、表演（performance）、政治風格（political style）、再現（representation）。從這些定義中也可大略彙整出幾種關於民粹主義運動或政黨的類型，包括：意識形態型、策略論述型、政治風格型的民粹主義運動或政黨，而這些類型的建構主要還是以「強調人民主權之民主意識形態之外」的意識形態在這些民粹主義運動或政黨中所扮演的角色為依據進行分類，例如左右翼或中間路線、社會主義或資本主義、族群／宗教民族主義或

多元主義等，惟特定意識形態、策略論述、政治風格皆程度不一、或多或少地出現在民粹主義及其運動中。

基於上述討論，訴求人民、具有魅力型的領導人是所有民粹主義運動與政治的共同特徵，包括印度的民粹主義在內。若以反菁英、反體制、反多元主義來看，如本文稍後對印度民粹主義運動的詳細討論所示，印度同時存在官方與反對的民粹主義論述，如執政的甘地夫人發動的社會主義改革運動 vs. 印度人民黨偕反甘地夫人的盟友發起的農民運動；印度的民粹主義運動也都出現「反菁英」與「反多元主義」論述，前者如農民與農業民粹主義運動特別標榜反菁英，特別是都市中上階級菁英，而莫迪領導的印度人民黨的印度教民族主義則是明顯地反多元主義，但沒有反菁英。若反體制係指反對既有代議民主制與媒體，則印度的民粹主義並沒有反體制；若以前述「意識形態型」、「策略論述型」、「政治風格型」民粹主義來分析印度的民粹主義運動，則印度的民粹主義及其運動顯然都倡議特定意識形態，如甘地夫人的民粹主義以社會主義改革為名、農業與農村民粹主義則以「傳統／農業／農民 vs. 現代／工業／都市人口」為論述核心、區域民族主義強調文化、印度教民族主義強調宗教。

二、民粹主義與民主

民粹主義強調「政治權力與道德權威為人民所有」以及「反體制」，顯示了民粹主義與民主的關係。關於民粹主義與民主的關係，Gianfranco Pasquino 認為，民主與民粹主義之間既有的強烈連結是很容易解釋的，因為一來兩者皆以「人民」為其堅定與堅實的根基，二來兩者皆強調「人民」至高無上的重要性（Pasquino, 2008: 15）；但對於民粹主義對民主政治到底是威脅、還是矯正當代民主政治的缺失以使民主重現，當代學者們有不同的看法。Steven Levitsky 與 James Loxton、Kurt Weyland 皆認為民粹主義將導致威權統治的結果；Ernesto Laclau、D. L. Raby 等學者則認為民粹主義代表著讓「排他的政治系統」重現民主的承諾（de la Torre, 2015: 2）。⁸

⁸ 參考 Steven Levitsky and James Loxton, 2013；Kurt Weyland, 2013；D. L. Raby, 2006。

以民粹主義與民主來說，在多數語境之下，民粹主義一詞的使用通常被認為帶有貶意，亦即被認為是對民主的威脅，削弱民主的核心價值並力圖建立威權體制（Mudde and Kaltwasser, 2012: 16）。William A. Galston 即指出，民粹主義接受人民主權（popular sovereignty）的原則，人民主權於此被理解為多數權力的行使（exercise of majoritarian power），但只要憲政主義下之形式的（formal）、有限的（limited）制度與程序會妨礙多數意志的執行，民粹主義對於憲政主義便抱持懷疑的態度；民粹主義甚至對於自由主義對個人與少數群體的保護採取模糊的觀點（Galston, 2018: 11）。

Abts 與 Rummens 認為，對民主的不同理解將影響我們對民粹主義的褒或貶；民粹主義的提倡者將民主概念化為人民的直接統治，反對民粹主義者則多持憲政民主的概念，強調代議、個人權利，以及平衡權力與利益的重要性（Abts and Rummens, 2007: 405）。Canovan 指出，民粹主義運動通常被視為對民主的威脅，特別是在歐洲與拉丁美洲，但「新民粹主義者」（New Populists）則明白地聲稱他們是真正的民主主義者，致力於為長期以來被政府、主流政黨及媒體系統性地忽略的民怨和民意發聲，並偏好以公投、創制等直接民主的方式做政治決定，旨在實踐民主的承諾、為人民重新奪回權力。Canovan 認為，對民粹主義在穩定民主國家的出現或重現及其相關宣稱的省思，可讓我們對民主的複雜性有更好的理解（Canovan, 1999: 2; 2004: 244）。⁹

Abts 與 Rummens 進一步指出，即使是憲政民主主義者，對於民粹主義到底是民主的威脅還是承諾仍有不同的看法，因為若干憲政民主論者認為在民主體制下，民粹主義可以是一股救贖的力量或一種民主的承諾，發揮揭露甚至修正代議體制的缺點跟被毀壞的承諾的功能，找回人民的聲音以避免正式政治系統的封閉（closure of the formal political system）；例如 Laclau 就將民粹主義視為將新的社會團（群）體（social groups）納入民主過程的策略

9 Canovan 認為，我們需要重視民粹主義在成熟民主國家中的出現並省思其意義，不僅是因為民粹主義的來源跟促動任何特定運動發生的民怨之社會脈絡有關，也因為民主概念本身所具有的內在緊張。Canovan 以民主的兩個面貌（two faces）來形容：一為救贖（redemptive）的臉，另一為務實（pragmatic）的臉，而這兩個面貌同時存在持續地刺激民粹主義動員（Canovan, 1999: 2-3）。

(Abts and Rummens, 2007: 405-406)。Canovan 也以民主的兩個面貌——「救贖」(redemptive) 跟「務實」(pragmatic)——來說明民粹主義對民主的正面功能，認為救贖的政治可在當代民主框架下，以代議政治的務實主義所導致的政治疏離或異化為觸媒進行動員 (Canovan, 1999: 8-16)，要求人民主權的落實。

關於民粹主義與民主的關係，既有的文獻呈現兩種看法：一種認為民粹主義對民主是一種負面的力量，是民主的威脅與危機，如憲政自由主義民主者所持的看法；另一種認為民粹主義對民主是一種正面的力量，能積極有效地監督、批判並矯正既有民主體制的變形 (disfigure) 或扭曲 (distort)，以基進民主 (radical democracy) 主義者的看法為典型代表。目前的學術與公共討論中，主流的觀點為基於憲政自由主義民主的立場進行對民粹主義的批判，認為民粹主義的反體制立場對民主法治制度是一種威脅，其反多元主義的價值取向限制了個人的權利自由。相關文獻中較少被提及的立場，則不針對民粹主義對民主到底是正面或負面影響的問題提出非此即彼的看法，而是著重於透過檢視特定民粹主義案例或比較區域性的民粹主義案例，在這些案例的特定脈絡下評斷其對民主的影響。但這種強調民粹主義經驗研究優先 (empirics first) 的第三種看法，Moffitt 稱之為「模稜兩可」(equivocal approach) (Moffitt, 2016: 140-142)，顯示出所謂「價值中立」(value free) 的態度與「非規範性」的立場 (non-normative position)，並被批評為事實上是在經驗研究中偷渡意識形態。¹⁰

比較民主政治研究文獻中的兩個重要概念：「民主品質」與「民主衰退」，是分析民粹主義對民主政治影響時可採用的概念分析架構。根據 Diamond 與 Morlino (2004) 的文章，評估「民主品質」的指標包括：法治、競爭、參與、垂直問責、水平問責、自由、平等與回應性 (responsiveness)；「民主衰退」

10 如 Paulina Ochoa Espejo 即指出這種強調民粹主義經驗性研究而不對民粹主義與民主的關係提出規範性看法的立場，事實上是旨在避開民粹主義研究的政治道德的問題。Espejo 認為，在目前自由主義民主為主流民主概念、也被認為是最佳的民主政治模式的情況下，將一種運動描述為民粹主義運動而非自由主義民主運動，事實上是從後門偷渡關於民主以及民粹主義與民主的規範性判斷 (Ochoa Espejo, 2015: 60)。

的概念則主要涉及從如「自由之家」(Freedom House)所建構的測量「自由與民主程度」的指標來評斷，民主體制是否倒退為混合體制(hybrid regime)或甚至是威權體制(autocracy)(參考Diamond, 2015)。但這些是在自由主義民主理論或自由憲政主義理論框架下來分析對民主政治的影響，限縮了從此框架外例如強調體制外運動甚至革命等之基進民主政治理論來分析民粹主義對民主政治之影響的空間，而這個「體制外」的空間是既有探討民粹主義與民主政治關係的文獻中所著重的部分，也因此本文主要是以前面文獻檢閱的內容為基礎探討印度民粹主義對其民主之影響，而非採用比較民主政治研究中的量化指標進行分析。

如前所述，多數論者如 Steven Levitsky 與 James Loxton、Kurt Weyland 認為民粹主義將導致威權統治的結果(de la Torre, 2015: 2)；¹¹ William A. Galston 也指出，在民粹主義所理解的「多數權力的行使」人民主權原則下，只要憲政主義下之形式的、有限的制度與程序會妨礙多數意志的執行，民粹主義對於憲政主義便抱持懷疑的態度，甚至對於自由主義對個人與少數群體的保護採取模糊的觀點(Galston, 2018: 11)。這些文獻的觀點對民粹主義與民主的討論明顯聚焦在以形式民主政治權利如憲法對公民政治權、自由權的規定為核心的主流自由主義憲政代議民主概念上，忽略確保形式民主政治權利的實現所需要的挑戰既有體制的人民權力與抗議的空間。但如以下本文對印度民粹主義及其運動的討論所示，儘管印度的民粹主義運動並非直接挑戰自由主義憲政民主體制，但其民粹主義運動論述之顯著特徵為挑戰以菁英與多數群體及其利益為主體的民主體制，直接訴諸群眾、庶民或少數群體，展現前述所謂訴諸體制外力量的政治抗議運動的空間。

肆、後殖民時期印度的民粹主義及其運動

自 1947 年獨立以來，印度的民主在依現代化理論觀點不利民主出現及順利運作的社會經濟環境條件下穩定發展，且民粹主義一直是印度民主政治實

11 參考 Steven Levitsky and James Loxton, 2013 ; Kurt Weyland, 2013 ; D. L. Raby, 2006 。

踐的重要內涵與特點之一，包括脫離英國殖民的國家獨立運動亦被視為以民族主義為訴求的民粹主義運動。儘管從現代化理論的角度出發，印度民主政治的發展被視為比較民主政治研究的一個「偏差案例」(deviant case)，其民主治理的品質也非理想，但後殖民時期印度民主政治的穩定持續運作廣受肯定，其民主政治發展經驗也成為民主與民主化理論研究的重要參考；例如，從現代化理論的角度出發，探討印度如何在諸多不利的社會經濟發展條件下發展民主並穩定運作，或從民主與發展的角度切入，探究為何印度民主政治無法改善仍實際存在的諸多社會經濟不平等如種姓制度、貧窮問題等，及其國家與中央政府權力集中化且面臨嚴重治理挑戰跟困境的問題。檢視印度民主政治發展歷史，我們可以發現民粹主義一直是印度民主的重要特性之一；作為一個一直帶有民粹主義因子的穩定民主政治體，印度的政治發展歷史經驗因此是探討民粹主義與民主的絕佳例子。

由印度國父甘地 (Mahatma Gandhi) 所領導的獨立運動也被視為一場以實踐國家獨立、社會主義理念為目標的民粹主義運動。甘地所提出的反現代主義 (主要是指不以工業化為主的發展途徑) 修辭將印度廣大的農民與工匠們納入他所領導的反殖民族主義運動中，但其民族主義論述同時也動員了其他社會階層的印度人民如中產階級、富有的地主階級、企業主等參與印度的獨立運動 (Subramanian, 2007: 81, 83)。印度自獨立以來的民主政治實踐中，共出現三種不同的民粹主義運動，包括：1970 年代甘地夫人為鞏固其在國大黨 (Indian National Congress, INC) 黨內的權力而發動的社會主義改革運動，以及約同一時間出現的農村民粹主義運動；1980 年代以來印度人民黨推動的印度民族主義運動；以及以區域 (邦) 為範圍、以語言文化及福利為訴求、始於 1950 年代但之後影響力逐漸增加的地方民粹主義運動。其中，印度人民黨於 2014 年贏得國會大選，並由 2001-2013 年任古吉拉特邦首長 (Chief Minister of Gujarat) 的莫迪擔任印度總理；該黨於 2019 年大選中再度勝選並取得過半席次，由莫迪續任總理並單獨組閣，無須如印度國大黨結束長期執政後的 1988 至 2014 年近 30 年期間一樣組成聯合政府。

以下的討論將顯示，若以前述意識形態、策略論述、政治風格將印度的民粹主義進行分類，則甘地夫人的改革運動明確以社會主義進行動員；區域

民粹主義與莫迪及其印度教民族主義主要是以語言文化民族主義進行動員；相較之下，意識形態較不明顯者為農民與農業運動。需要進一步說明的是，儘管莫迪的民粹主義和區域民粹主義同樣訴諸廣義的語言及文化民族主義，但印度人民黨則更明顯也明確地訴諸宗教（印度教）民族主義。¹²

一、甘地夫人的社會主義改革運動

在其反菁英的論述下，甘地原計畫將獨立後的印度建立為一個權力去中心化的民主制度，國家在政治與治理上扮演有限的角色，並實行非工業化的經濟政策，但他於 1948 年遇刺身亡。之後，在印度第一任總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）所領導的國大黨執政之下，尼赫魯藉由對其支持者實行恩庇制度的方式，在印度各項社會經濟發展條件不利民主政治的情況下，維持印度民主穩定運作 20 餘年。尼赫魯於 1964 年逝世後幾年，在國大黨執政下印度以恩庇侍從與一黨獨大為主的民主政治體系發生危機，而國大黨本身也因為缺乏強有力的領導與黨內派系鬥爭，導致 1967 年地方選舉的失敗以及 1969 年的國大黨分裂。尼赫魯的女兒甘地夫人於 1966 年成為印度總理；面對黨內派系與大老的鬥爭，掌握多數派系的甘地夫人為了鞏固其權力，略過她決定分道揚鑣的國大黨各地方菁英，採直接訴諸人民的民粹主義方式來正當化她的領導（Kenny, 2017: 106-122）。

印度獨立後 20 餘年間在絕大多數地方執政的國大黨遭遇空前的挑戰，成功挑戰國大黨的地方政黨或政治聯盟之中，有不少具明顯的民粹主義特性，特別是社會主義政黨與若干訴求族群的政黨。以社會主義政黨的民粹主義特性讓這些政黨獲得中低社會階層選民的支持，且這些地方社會主義政黨是 1977-1980 年短暫執政的人民黨的重要組成成員；以族群為訴求的民粹主義

12 「印度教化」是印度人民黨成立的宗旨，也因此該政黨的主要政治議程一直包括推動廢除涉及印度所統治的查謨—喀什米爾邦（Jammu and Kashmir）自治地位的印度憲法第 370 條；2019 年 8 月 5 日莫迪政府以總統令宣布廢除憲法第 370 條，正式取消查謨—喀什米爾邦的高度自治地位。印度人民黨的「印度教化」進程也包括重建印度教神廟；2019 年 11 月 9 日，印度最高法院宣判將引發 1992 年印度教與伊斯蘭教徒族群流血衝突的北方邦（Uttar Pradesh）阿約提亞（Ayodhya）的巴布里清真寺（Babri Masjid）舊址劃給印度教徒修建羅摩神廟（Rama Mandir），且由莫迪於 2020 年 8 月 5 日主持奠基儀式。

地方政黨主要是位於印度南部塔米爾納杜邦 (Tamil Nadu)、以德拉威運動 (Dravidian movement) 為核心的政黨，如德拉威進步聯邦 (Dravida Munnetra Kazhagam, DMK) (Subramanian, 2007: 84)。

1971 年期中選舉競選過程中，甘地夫人及其領導的國大黨為求勝選，政策論述上以追求社會主義為主，並以「去除貧窮」(removing poverty) 為口號，在地方上則採行保守的籠絡作法；社會主義與減貧政策包括銀行和保險公司國有化及各項農村福利政策 (Gupta, 1997: 325)，¹³ 在地方上則是續行其恩庇侍從作法，對農村貴族提供財政補貼以為籠絡。但 1969 年之後，甘地夫人企圖籠絡的國大黨地方貴族紛紛靠向不支持其社會主義改革的「舊國大黨」，她因而失去國大黨傳統票倉的支持，故採取與國大黨傳統選舉方式不同的競選策略與作法，直接訴諸民眾；例如，她於 1970 年 12 月對印度全國人民廣播：

目前嚴峻情勢所帶來的挑戰，只能以透過民主過程實行我們合適且有效的世俗與社會主義政策和計畫來因應。時間並不會等我們，數以萬計亟需食物、住所 (shelter) 跟工作的人需要我們即刻採取行動。在民主國家中，權力屬人民所有，這也是為什麼我們決定直接訴諸人民，尋求他們的授權。(轉引自 Jaffrelot and Tillin, 2017: 182；黑體為作者所加。)

如同她在造勢場上所說的：「有些人說讓我們擺脫英迪拉甘地，我說，讓我們擺脫貧窮。」(Some say let us get rid of Indira Gandhi. I say let us get rid of

13 這些農村福利政策包括提供「小農發展署」(Small Farmer Development Agency)、「弱勢農民與農業勞工署」(Marginal Farmers and Agricultural Laborers Agency) 補助經費，施行「農村就業補助計畫」(Cash Scheme for Rural Employment) 與「易旱地區計畫」(Drought-Prone Areas Programme) 等。雖然這些計畫並不需要龐大的資源分配，也未觸及主要的農村人口，但它的政治效應非常顯著。先前印度政府的減貧措施多數透過投資促進經濟成長來達到重分配的目標，甘地夫人的計畫則將兩個目標脫鉤，福利領取者因此可在短時間內受益，無須長時間等待生產性投資帶來的收益。這些福利政策的政治效益遠超過其目標對象 (現下福利領取者)，同時也提高潛在受益者的期待 (Gupta, 2017: 325-326)。

poverty.) 這種直接訴諸人民的選舉方式非常個人化及具有煽動力，也顯示出甘地夫人領導下的國大黨所出現的民粹主義轉向 (Jaffrelot and Tillin, 2017: 183)。在缺乏國大黨傳統上依賴的以根深蒂固多層級恩庇侍從關係為基礎的組織 (multi-tiered patronage-based organization) 的情況下，甘地夫人發現治理比勝選困難，因此日漸以威權的方式鞏固權力，包括中斷地方層級民主運作的情形越來越頻繁、干預中央政府文官與司法機關的運作等，最後於 1975 年宣布緊急命令，實行箝制新聞自由、任意羈押，以及各種違反人權的措施如強迫結紮和嚴刑逼供等 (Kenny, 2017: 2; Subramanian, 2007: 84-85)。1975 至 1977 年甘地夫人任內的緊急命令期間，是印度政治史上唯一一段民主中斷的時期，且印度在緊急命令撤銷後立刻進行的選舉也順利完成。

二、農業與農村民粹主義運動

1970 年代這場農民運動是由脫離國大黨並於 1967 年自立新黨「印度革命黨」(Bharatiya Kranti Dal, BKD) 的 Charan Singh 所帶領，是印度第一個宣稱代表農民的政黨組織。短短兩年的時間，印度革命黨在 1969 年的選舉中贏得超過五分之一選票而成爲北方邦 (Uttar Pradesh) 議會的最大反對黨，而後該黨於 1974 年與其他反對甘地夫人的政黨合併，共同組成 Bharatiya Lok Dal (BLD)。¹⁴ Singh 在贏得 1977 年緊急命令終止後進行的首場選舉而執政的人民黨政府 (Janata) 中短暫擔任總理一職至 1979 年，1980 年國大黨即重新取得政權。

明顯受到甘地夫人民粹主義政治的「啓發」，Singh 發動的這場農民運動訴求保護農民抵抗商人、錢莊、都市居民的欺壓，並試圖將印度發展的順序從都市、工業發展爲優先轉爲以農業發展爲首務。爲了實行農村導向的經濟

14 Bharatiya Lok Dal 亦爲「印度人民黨」之意，與以印度教民族主義爲主要訴求之 Bharatiya Janata Party 的中譯一樣，但前者 (BLD) 爲 1974 年由反對甘地夫人的左右政治立場各異的幾個政黨所組成，1977 年再與右翼的 Bharatiya Jana Sangh、反甘地夫人的印度國大黨派 (Indian National Congress Organization) 結盟組成 Janata Party (「人民黨」之意)，並於該年大選贏得選舉，組成政府，爲印度民主政治史上首度政權輪替。爲避免與 BJP 混淆，本文此處避免使用中譯。

政策，他主張政府行政職位需由農民之子來擔任，因為只有能瞭解農民並像農民一樣思考的官員，才能有效解決農民的問題。Singh 之所以被認為是民粹主義者，不只是因為他以「真實的人民」(true people) 即「鄉村居民」之名來挑戰既有體制(亦即前述以都市發展為重的制度跟政策)，更因為他宣稱是替這些人發聲。但如同許多以平民或庶民為名所進行的政治動員或運動的領導者事實上是來自菁英階層並代表菁英利益，Singh 真正代表的是農民階層中的菁英，亦即居支配地位、擁有土地跟剝削無地農民的種姓階級，而非一般無地農民。但是在建構其農民民粹主義論述時，Singh 刻意不區分農民群體中不同種姓階級者，意在將種姓納入新的農民認同中，以期匯聚更大的號召力和發揮更大的政治影響力 (Jaffrelot and Tillin, 2017: 182-183)。

Gupta 指出，Singh 所建構的「農民論述」的重要特徵在於借用二元經濟模式 (dual economic models) 的概念，指向印度發展的二元本質 (dual nature)，即「一般的、農村的、小傳統、由小農與農業勞動者所構成的真實的國家」(“real” country of small peasants and agricultural laborers) 與「西方的、都市的、工業的、國際導向的現代民族國家」(internationally oriented modern nation-state)。Gupta 認為，這樣的論述建構旨在強調主流發展政策論述的「都市偏見」(urban bias)，而這種偏見源於在政府與工業部門工作的都市居民和從事農務工作的農村居民之間持續擴大的距離 (Gupta, 1997: 326-327)。

這種論述將不同的民怨置入單一的二元對立架構中，而成為非常強力的「反對的民粹主義」(oppositional populism)。它是一個反對論述，因其首要批判目標為甘地夫人領導的國大黨政府，旨在指責印度政府無力實現其發展的承諾；它同時也是農民民粹主義，因為它認為：以都市化、工業化為核心的主流現代化發展想像中的所謂「印度」(作為一個民族國家) 的利益系統性地傷害了農民的福祉。將以傳統、農業與農民為主的「古印度」(Bharat) 與「(現代化) 印度」對立起來的「都市偏見」，也將「鄉村」與「都市」對立起來，主因農民心中主要的妒恨 (resentment) 是都市所擁有的較完善的基礎建設。除了抒發農民的民怨之外，Singh 所建構的農業與農民民粹主義論述也創造了一種獨特的主體位置 (subject position)，這個主體位置的道德位置所代表的美德是那些窮困、政治弱勢、被剝削者若取得權力將拒絕剝削他人；

這是與都市資產階級那種高壓、自負、腐敗權力者的隱約對比（Gupta, 1997: 327-329）。

三、區域民族主義與福利民粹主義

始於 1950 年代以區域性語言、文化及福利為主要內容的民粹主義運動，主要是在印度南部的塔米爾納杜邦（Tamil Nadu）跟東南部的安德拉邦（Andhra Pradesh）展開；這兩個地方的語言民族主義與民粹主義都以全國性政治菁英和印度北部的梵語、印地語（Hindi）文化為其認同及其論述建構的「他者」（the Other）。德拉威語（Dravidan）是塔米爾納杜邦的官方語言，「德拉威運動」追求德拉威民族主義，其影響力的高峰為 M. G. Ramachandran（MGR）崛起並帶領德拉威進步聯盟（Dravida Munnetra Kazhagam, DMK）於 1977 年首次勝選，MGR 並自此開始擔任塔米爾納杜邦首長長達 10 年，直到他 1987 年過世；MGR 廣受人民喜愛，被稱為人民的國王（people's king）。大約同時，類似的區域語言文化民族主義運動也出現在鄰近以泰盧固語（Telugu）為官方語言的安德拉邦，由 N. T. Rama Rao（NTR）創立的 Telugu Dream Party 帶領。

塔米爾和泰盧固民粹主義的重要性在於兩者皆結合了下列元素：反抗以疏離、貪腐的全國性政治菁英（主要是指國大黨）為核心的農村與區域性認同之培養；魅力、個人化的領導風格，特別是兩個運動的領袖都是電影明星轉為政治人物，宣稱其與人民有特殊的親近性（「接地氣」）；以及試圖透過以包羅萬象的（overarching）區域認同消弭社會分歧的方式來鞏固廣大的社會聯盟。此外，塔米爾與泰盧固民粹主義也以針對窮人的福利計畫為其主要政見；就這一點而言，塔米爾與泰盧固民粹主義跟甘地夫人的民粹主義一樣以減貧、福利措施為其民粹政治的重點，兩者的差異在於甘地夫人以左翼社會主義為主來建構其論述，而塔米爾和泰盧固民粹主義則是訴諸農村為主的區域認同以建立其與普羅大眾的連結（Jaffrelot and Tillin, 2017: 189）。

關於塔米爾民粹主義，Arun Swamy（1996; 2003）曾經以「賦權民粹主義」（empowerment populism）跟「保護民粹主義」（protection populism）來分析。根據「賦權民粹主義」觀點，人民被疏離與有特權的菁英搶劫，「人民」

中居領導地位的人將藉由攻擊這些權力剝奪的來源以平息人民的憤怒；「保護民粹主義」意指人民被自私的特殊利益搶劫，政府菁英應扮演監督這些特殊利益的角色，並提供人民所需。Swamy 認為，保護民粹主義是否有效取決於「富裕者 (have-a-lots) 與貧困者 (have-nothings) 聯盟對抗擁有一些者 (have-a-littles)」之三明治策略的採行；以分配政策為例，採行三明治策略可避免最窮困者在分配政策中做最大的讓步或被犧牲，也因此可讓制度化的政黨競爭是圍繞著中間路線的民粹主義，而非左右翼民粹主義之間的對抗。就 Swamy 來看，德拉威運動是賦權民粹主義的絕佳例子，因為它展現了賦權民粹主義將來源不同的民怨統攝入單一認同之中，並隨著不同政治情勢轉變其多元要素的能力，¹⁵ 但德拉威主義的歷史同時也顯示了賦權民粹主義在保護弱者上的脆弱性。¹⁶

在前述塔米爾和泰盧固民粹主義研究文獻的討論中，Jaffrelot 與 Tillin (2017) 使用「福利」民粹主義、Arun Swamy (1996) 使用「賦權」與「保護」民粹主義，主要是強調塔米爾和泰盧固民粹主義旨在訴諸窮人福利、認為民粹主義領導者需／可透過攻擊「菁英」的行動來「賦權」(empower) 人／庶民、強調政府菁英需監督特殊利益以保護人民。但這些民粹主義論述的核心還是以「資源跟權力之擁有與否及多寡」來區分「菁英 vs. 庶／人民」、強調人民主權的價值。

四、印度教民族主義與民粹主義領袖莫迪

甫於 2019 年 5 月連任成功的現任印度總理莫迪及其所屬的印度人民黨

15 Swamy 舉例，德拉威運動中 Justice Party、the Self Respect Movement、the DK、the DMK 雖都以抨擊特權者為主，但在不同時間關注／主打不同議題；另外，主打議題的變換也出現在從反婆羅門教到塔米爾主義、從以種族為基礎的認同概念轉變為以語言為核心的認同、從分離主義轉變為文化民族主義 (Harriss, 2001)。

16 關於賦權民粹主義無法保障弱者這一點，Swamy 認為這是因為賦權民粹主義面對其選民內部的利益衝突是非常脆弱的，例如「比較落後」跟「比較不落後」之間、不同農民階級之間的利益衝突。他以 DMK 為例指出，該黨以（不分階級）單一區域認同為其民粹主義論述的核心，從一開始就很難「抓住」低種姓階級與非常貧困的選民，這也讓 DMK 很難採行三明治策略 (Harriss, 2001)。

所推動的民粹主義，結合了主張印度經濟自由化的右翼（新自由主義）意識形態與以印度教文明為核心的印度教民族主義（Hindu nationalism）。印度教民族主義（亦稱「印度教基本教義運動」（Hindutva movement））早在 1920 年代即發展為成熟的意識形態，主張「印度」作為一個國家跟屬多數族群的「印度教徒」是等同的，亦即「印度是印度教徒的國家」；在此國度，少數族群的宗教如伊斯蘭和基督教，私底下可以奉行其宗教儀式，但在公共領域則需展現對印度教認同象徵的忠誠。在此民粹主義的意義下，「人民」等同「印度教徒」而非其他民粹主義如農民或社會主義民粹主義中的「農民」或「窮人」。

印度教民族主義的「敵人」因此不是以社會經濟而是以文化來定義，其敵人主要是指「說英語、西化、失根、以世俗主義為由摒棄真實（authentic）印度教認同的（那些）印度人」。與其他右翼民粹主義相同，印度教民族主義也批判國大黨政府取悅伊斯蘭少數族群的措施，並稱其為「偽世俗主義者」。跟塔米爾民粹主義或德拉威運動一樣，印度教民族主義運動以印度教宗教文化認同試圖淡化印度教徒群體內部種姓與階級的分歧，也因此，印度教民族主義雖從未能獲得多數賤民階級的支持，但近年來卻吸引越來越多低種姓的印度人民（Jaffrelot and Tillin, 2017: 184）。不過，如前所述，印度教民族主義更明顯地訴諸宗教民族主義，就此而言，印度教民族主義更為具體明確的「敵人」或為伊斯蘭教徒。

印度人民黨是印度教民族主義的代表，從 1980 年開始即為「印度右翼印度教民族主義準軍事志願組織」——「國民志願服務團」（the Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS）參與選舉的政治代表，並自該年起逐漸累積其在印度全國與地方大選上的政治實力，透過在邦的統治以及與其他區域性政黨連立聯盟的方式提升其全國知名度。1995 年印度人民黨取得印度最西部的古吉拉特邦（Gujarat）跟中部的馬哈拉施特拉邦（Maharashtra）的統治權，且在所謂的「印地語帶地區」（the Hindi belt）逐漸增加地方議會席次，於 1996 年成為印度國會的最大黨，但並未能維持穩定的聯合政府。

2014 年，印度人民黨在國會取得該黨史上最多席次並單獨組成多數政府，但其票倉主要還是集中在印度語帶及馬拉地語（Maratji-speaking）地區。在 2014 年的大選競選中，印度人民黨實際領導人莫迪儘管複製他在擔任古吉

拉特邦首長時以宗教社群為訴求、個人主義的民粹主義風格，但是緩和他原本反穆斯林的修辭，改強調他在古吉拉特邦首長任內創造經濟成長的政績，以形塑其具治國能力的形象。的確，莫迪在古吉拉特邦首長任內該邦所呈現的經濟成長，被視為地方經濟發展成功的故事，媒體甚至稱之為「莫迪經濟學」(Modinomics)，特別是在道路、電力與水資源等影響印度整體發展十分重要的基礎建設上的績效，且該邦在 2000 至 2010 年之間產品與服務的生產總額 (State Gross Domestic Product, SGDP) 成長率達 9.8%，遠高於印度全國成長率 7.7% (Pandya-Wagh, 2017)。

莫迪是重新定義並將印度教民粹主義轉為選舉政治策略的最佳代表；起初是在他擔任首長的古吉拉特邦，之後是在全國層級政治上。2002 年古吉拉特邦發生自 1947 年印度分治 (the partition) 以來規模最大、情況最嚴重的印度教與穆斯林暴力衝突時，莫迪將自己塑造為印度教的保護者；在衝突發生後，莫迪使用了暗示著印度教民族主義的競選語言，其中一個競選口號稱他自己是「印度教的心」。在透過宗教極端化競選策略穩住權力後，莫迪開始轉而強調他促進古吉拉特邦經濟成長與發展的貢獻跟政績。2014 年大選中，莫迪除了雇用政治公關公司之外，也透過傳播科技如社群媒體以觸及更廣大的選民 (Jaffrelot and Tillin, 2017: 184-188)。多數關於當今民粹主義的經驗性研究皆認為，在資訊傳播高度發展的時代，熟悉並廣泛運用傳播科技是民粹主義政治人物能成功散播其訴求與影響力的關鍵；例如，Moffitt 對民粹主義的跨國比較，即將媒體視為民粹主義政治人物——表演者 (performer) 針對廣大人民或群眾——閱聽眾 (audience) 進行民粹動員的重要「舞臺」(stage) (Moffitt, 2016)。

不同於多數聚焦於莫迪為倡議印度教民族主義之印度人民黨領袖而稱其為民粹主義者的說法，Kenny 認為，雖然印度人民黨是印度教民族主義政黨，但莫迪之所以被視為民粹主義者，並不是因為其反穆斯林的論述或修辭，而是因為他高度個人化的風格，包括對印度人民黨的高度個人控制與以自身為中心的總統選舉風格 (well-planned presidential style)，及訴求低種姓階級，如強調自己低種姓階級的卑微出身以對照其競選對手國大黨 Rahul Gandhi 是政治家族後代與權貴的身分。此外，莫迪於 2014 年首次勝選並擔任總理

後，論者認為他所領導的以印度人民黨為主的聯合內閣將以經濟成長為政策核心，但是莫迪意外地強調群眾福利（mass welfare），主因印度自 1990 年代初進行經濟自由化以來所創造的大幅經濟成長，造成巨大的社會貧富差距，使印度成爲一個「既富又窮」的民主國家（Varshney, 2017: 42）。

儘管在地方選舉，印度人民黨也採行利益交換選票的恩庇動員，但在全國大選則相當大程度依賴莫迪的個人魅力來吸引非傳統印度人民黨支持者。除了塑造莫迪強勢領袖的形象之外，印度人民黨也被形塑爲「庶民政黨」，國大黨則被形塑爲貪腐的「菁英政黨」，但此處的菁英所指的是受教育的左翼體制而非富人。儘管如此，在地方選舉的造勢活動中，印度人民黨還是會使用反穆斯林的言語；例如，在發生 30 名穆斯林孟加拉移民屠殺事件後，莫迪在阿薩姆公開競選活動中對群眾說，如果他當選就要這些移民打包回家（Kenny, 2017: 138-139）。

2019 年的選舉印度人民黨再度贏得壓倒性勝利，獲國會 55.8% 多數席次，得以單獨組閣。除了莫迪本身的魅力、莫迪第一任成功的福利政策、印度語多種姓聯盟票源的鞏固之外，一般認爲選前（2 月）發生在喀什米爾（Jammu and Kashmir）Pulwama 地區高速公路上，由巴基斯坦伊斯蘭激進組織所發動的針對載有安全人員之運兵車的恐怖攻擊，強化了莫迪原本塑造的保障印度國家安全的強人領袖形象，也對莫迪的勝選連任產生助益。

伍、民粹主義： 民主政治的威脅或矯正？以印度為例

民粹主義的經驗性定義將其理解爲一種特殊的政治運動或風格，其共同的特徵爲：訴諸廣大人民、具個人魅力的領袖、其社會基礎涵蓋不同階級的民眾、目的在取得及施行政治權力；而偏規範性對民粹主義的定義強調民粹主義將人民的意志等同於正義與道德，透過區別人民或群眾與菁英，強調政治權力與道德權威的正當性來源爲人民，且因爲建制民主政治及其機構（如主流政黨、媒體等）長期忽視民意與民怨而訴求「反體制」。關於民粹主義與民主政治之間的關係，認爲民粹主義對自由主義民主是威脅者認爲，民粹

主義接受人民主權原則，人民主權被理解為多數權力的行使，但只要憲政主義下形式且有限的制度與程序被認為妨礙多數意志的執行，民粹主義對於憲政主義便抱持懷疑的態度，因而訴諸直接民主，且民粹主義因為反多元主義而對自由主義對個人與少數群體的保護採取模糊的觀點，故有成為民粹威權或威權民粹主義的可能性。但如聲稱為「真正的民主主義者」的「新民粹主義者」所言，他們致力於為長期以來被政府、主流政黨及媒體系統性地忽略的民怨和民意發聲，以公投、創制等直接民主的方式做政治決定，民粹主義動員與政治旨在實踐民主的承諾、為人民重新奪回權力，而成為矯正民主的機制或代表民主重現的承諾。

民粹主義是印度政治的主要特徵之一，在印度民主政治中持續存在亦不斷出現。1970年代甘地夫人為了鞏固其權力，發動以農民為主、消除貧窮為核心的左翼社會主義民粹主義運動；同一時間有 Singh 領導的印度革命黨發起以批判、反抗「都市偏見」並訴求農民認同的農民民粹主義運動；始於1950年代於印度南部塔米爾納杜邦跟安德拉邦出現的區域文化民族主義——塔米爾文化民族主義（德拉威運動）與泰盧固民粹主義，皆以批判疏離貪腐的全國性菁英、倡議區域語言文化認同的論述進行民粹主義動員；1980年右翼印度教民族主義的印度人民黨及其領袖莫迪，則是以「偽世俗主義者」批判國大黨政府取悅伊斯蘭少數族群的措施，並以印度教宗教文化認同試圖淡化印度教徒群體內部種姓與階級的分歧，而莫迪則是清楚展現民粹主義領袖的特質：具魅力且高度個人化的統治風格。

民粹主義在印度民主政治中扮演重要角色。從前述印度史上出現的民粹主義運動論述內容與其實際影響來看，民粹主義同時是影響印度民主的正面與負面力量：有些有助於印度民主的促進，有些則是對印度民主的威脅。就前述印度民粹主義運動的論述與訴求來看，訴求人民本身與民主的核心意義——人民主權或主權在民——是相符的，主要的爭議在於民粹主義論述建構中不可避免的「我者 vs. 他者」及其自然產生的排他性。例如，以人民為名所建構的反菁英民粹主義論述中，菁英自然被排除在「人民」之外；以「農民」為名的論述中，「非農民」自然不被視為「人民」；以低階種姓或勞工為名的論述中，婆羅門與白領中產階級被排除於「人民」之外。這種民粹主義

論述建構所不可避免會產生的排他性，與民主的包容性（inclusiveness）價值相斥，合理化這種排他性的依據主要來自這些民粹主義論述及運動旨在為權力不平等關係下受少數菁英壓榨剝削的多數群眾／庶民爭取公平正義與平等權力，是一種平權行動（affirmative action）。「排他性」的問題存在於前述所有印度民粹主義論述及運動中，甚至是絕大多數的民粹主義及其運動中，唯一的例外或許是以英國殖民者為「他者」的印度獨立運動。

另外一個評斷民粹主義與民主關係的面向是民粹主義運動的實質影響，而其影響可分為兩部分來看：一是所謂「反體制」的訴求，另一為民粹主義政策的訴求，如改善窮人的生活落實的情況；就後者來說，主要的假設是民粹主義若有促進民主的作用，則其照顧弱勢權益與強調平權的民粹政策訴求是否落實，可從其所聲稱代表的群體的整體權益是否受到更好的保障，如無地農民或賤民階級的生活是否有改善評斷之。就反體制來說，憲政自由主義民主者對民粹主義的批判主要是認為民粹主義者通常要求或採行直接民主如公投作為確認共識與進行政治決定的方式，另外是批判民粹反多元主義對個人與少數群體權益的侵害。就這一點而言，印度的民粹主義運動事實上都是在其代議民主制度下進行，因此是「體制內」的政治運動，並不具反體制特性和訴求，唯一可能的例外是莫迪政府在 2019 年底通過的《新公民身分法》（*Citizenship Amendment Act*）被認為違反奉行世俗主義的印度憲法。¹⁷

以民粹主義政策訴求落實的實際情況觀之，大體而言，不管是甘地夫人以反貧窮為訴求的社會主義改革運動，或 Singh 領導的以農業與農民發展為訴求的印度人民黨民粹主義運動，除了「發聲」之外，這些群體的利益並沒有被充分照顧和保障，主要顯現在印度仍存在的貧窮問題與種姓制度。Banik

17 印度國會於 2019 年 12 月 11 日通過《公民身分修正法》（*Citizenship Amendment Act*，後稱《新公民身分法》），由總統 Ram Nath Kovind 於 12 日簽署成法，並於 2020 年 1 月 10 日正式生效。該法修正印度於 1955 年頒布並實行的《公民身分法》，但該法正式通過前，印度即開始出現反對該法以及與該法密切相關的「全國公民登記」（National Register of Citizens）制度的抗議行動；起初以印度北部各邦如 Assam、Delhi、Tripura 為主，之後擴及全國各地，包括首都新德里。儘管莫迪政府強調該法案為一「兼容德政」，因其旨在為 2014 年底之前受到「宗教迫害」而從周遭穆斯林國家逃至印度的難民提供就地合法取得印度公民身分的便捷管道，但由於該法明確將「穆斯林」排除在外，故引發各界質疑並批評該法歧視穆斯林。

從 Amartya Sen 的論點「民主國家不會出現飢荒」出發探討飢餓 (starvation) 與印度民主的關係時提到，印度雖沒有飢荒，但約 2 億人處於長期營養不良的狀態，且孩童的死亡率很高，每年約有 2 千 5 百萬孩童在 5 歲前死亡，並將民主的印度所出現的嚴重營養不良與飢餓的情況稱為「靜默的緊急事態」(silent emergency) (Banik, 2007: 1-2)。Banik 的研究事實上也觸及民主與基本人權的議題，因為飢餓與營養不良是關乎生命權的重要內涵。

國大黨甘地夫人的民粹主義訴求社會主義改革，儘管讓「平等」成為人民檢視印度民主與政府正當性的依據之一，但不僅印度迄今離平等或均等社會尚遠，甘地夫人最終為了鞏固其權力而頒布緊急命令進行戒嚴，導致印度獨立後唯一一次民主政治的短暫中斷。印度革命黨的農民運動雖然區分生活條件較佳的都市資產階級與生活條件較差的農村居民並訴諸農民對抗都市居民與菁英，的確有助於揭露印度發展中的都市偏見，突顯發展分配不均、城鄉差距的問題，但對印度社會發展政策的實質影響並不明顯，以致農民並未受惠於印度的經濟發展。塔米爾跟泰盧固的文化民族主義運動則有助於保障少數族群的（語言文化）權利以及印度的文化多樣性，不同於印度人民黨之排他性印度教民族主義；此外，這些區域福利民粹主義也透過減貧、福利措施試圖改善窮人困境，相對而言對少數與弱勢族群利益的照顧較為明顯，對民主的正面意義也較大。訴諸印度教民族主義與資本主義意識形態的印度人民黨，從其宗教上反穆斯林與基督教的修辭以及發展政策上重視大企業與資本家的利益來看，加上莫迪在其政治生涯發展過程中所運用和展現的個人化風格可能導致的威權統治形式，特別是反穆斯林的《新公民身分法》對印度民主立基之憲法所持的世俗主義與多元主義的潛在威脅，其對印度民主的負面影響則較為明顯，特別是該法獨重印度教、歧視伊斯蘭教對印度穆斯林族群之文化與社會人權保障的侵害。

陸、代結論： 民粹主義、民主與發展——印度的啓示

由本文前面針對印度民粹主義及其運動的討論來看，印度的民粹主義似

乎從「甘地夫人社會主義民粹主義」與「農業與農村民粹主義」訴諸印度現代化發展中受害的群體如窮人與農民的「經濟民粹主義」，演變為 2014 年勝選並持續執政至今的印度人民黨及莫迪所訴諸的「(印度教) 宗教民粹主義」。關於印度人民黨為何能在 2014 年打敗長期執政的國大黨並於 2019 年再度勝選執政，國大黨長期執政並沒有明顯促進印度的經濟發展、改善底層人民的生活被認為是其中一個原因，且經濟選民與印度教徒的支持也是印度人民黨勝選執政的可能原因。莫迪的個人魅力及其高度善用社群媒體進行政治宣傳，則是在前述脈絡下發揮了爭取選民支持的作用。也因此，印度的民粹主義是否出現由「經濟民粹主義」至「宗教民粹主義」的演變，需進一步探究始能確認。

印度的例子證明了民粹主義可能是民主的威脅（特別是取得執政權的印度教民族主義政黨印度人民黨與莫迪領導的印度政府），但也可能是矯正與深化民主的承諾（如甘地夫人政府試圖推動的社會主義改革運動、Singh 領導的農業與農民運動、DMK 領導的德拉威語文化民族主義以及區域福利民粹主義運動）。如前所述，民粹主義對民主是正面或反面力量，除了內生於論述建構的排他性之外，也取決於訴求弱勢群體權益的民粹主義政策如減貧、語言文化保存等是否落實。作為挑戰現代化理論典型論點的案例、比較民主政治研究中所謂的「偏差個案」或統計分析術語中的「離群值」(outlier)，印度民主之所以被視為成功故事，主要是著眼於印度民主政治是在族群文化多樣、語言宗教多元、社會經濟發展落後的脈絡與不利條件下發展，儘管自 1947 年分治以來以印度教與穆斯林為主的族群衝突持續存在，但整體而言印度民主穩定運作，除了 1975-1977 年緊急命令期間之外，並未出現威權統治。

關於印度民主在諸多不利條件下的穩定運作，學者嘗試從制度與文化的角度解釋。前者強調聯邦制與憲法中對弱勢群體如低種姓階級、賤民在教育跟政府工作機會上的特殊待遇保障等等，如 Varshney (1998) 強調具權力分享 (power sharing) 作用的聯邦制對印度民主存續的重要性，Lijphart (1996) 則強調印度的聯邦制以及聯合政府 (coalition government) 類似他所提出的協和式民主 (consociational democracy)，因此能在族群文化與宗教語言分歧多元的條件下維持穩定運作；後者強調印度一方面因為英國殖民遺緒如世俗主

義與憲政民主思想，一方面因為印度本身的西方理性主義與自由主義思想傳統，因此有根深蒂固的公民文化維繫印度的民主政治，如 Das Gupta (1995) 與 Sarkar (2001) 的看法。

印度普遍存在的貧窮、貪腐、社會階級不平等等問題，一方面被視為是印度民主化「反其道而行」(defies the odds) 的理由，卻也被視為國家能力 (state capacity) 與治理性 (governability) 的問題和民主實踐的重大缺陷，嚴重影響其民主與治理的品質。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)。Krishna 則認為印度的民主無法促進經濟與社會發展，主要是因為連結頂層 (apex)、中層與基層等不同空間尺度組織之間的制度鏈 (institutional chain) 並不完整，導致國家由上而下規劃、制訂與推動的發展政策，一來無法滿足地方與人民的真正需求，二來就政策輸入而言地方與人民的民主政治參與因此受限，影響印度的民主與發展 (Krishna, 2018: 470-475)。

以後殖民時期印度民主政治實踐歷史為例來論斷民粹主義與民主的關係，吾人可發現從印度政治歷史中曾出現的民粹主義運動所提出的政策訴求來看，民粹主義對民主是好是壞實與整體國家發展不可分割，特別是社會經濟發展。如前所述，不管是甘地夫人的社會主義改革運動、Singh 的印度人民黨所發動的農業與農村民粹主義運動，還是區域性的族群語言與福利民粹主義運動，皆以屬多數的弱勢群體或庶民為訴求對象，聲稱代表其利益並為其爭取平等權利，但印度貧窮與社會經濟不平等問題的存在顯示被這些民粹主義所代表的人民的利益並未被滿足，因而呈現一種「口惠實不至」的情況。據此，在既有的自由主義代議民主體制脈絡下，以反菁英、反體制為主要訴

求的民粹主義除了其動員被既有政治體制系統性排除的群體的能力與力量之外，是否實質上真的如 Canovan 所言是民主的「救贖」、「矯治」形式民主的缺點，往往取決於民主治理品質之優劣以及相關發展政策是否適切並落實，民粹主義及其動員本身並無法如新民粹主義者所言必然會「重現民主的承諾」，如果吾人對民主的理解與定義不只是指涉形式上的平等的政治參與權利。

綜述本文以印度為例對民粹主義與民主進行之討論，就印度的經驗而言，以經濟與福利民粹主義對印度民主政治的影響來說，主要是發揮替弱勢群體發聲與喚起社會對這些群體及其困難處境的關注的重要功能，儘管就改善這些群體的實質生存條件跟境況而言，其作用可能極其有限。由少數族群所發動的民粹主義運動，例如塔米爾與泰盧固民粹主義同樣也是為弱勢群體發聲，主要是語言文化上的弱勢群體，亦有助於印度民主文化包容性之深化。由多數族群、優勢群體如印度教徒所發動的民粹主義運動，儘管在印度並沒有出現從根本挑戰其自由主義憲政制度或出現威權主義統治體制的情況，但從民主政治的包容性、民主治理的品質、對少數與弱勢群體人權之保障來說，對印度的民主而言的確是一大威脅。

參考資料

- Abts, Koen and Stefan Rummens
2007 "Populism versus Democracy," *Political Studies* 55(2): 405-424.
- Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell
2008 "Introduction: The Sceptre and the Spectre," pp. 1-11 in Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Allcock, J. B.
1971 "'Populism': A Brief Biography," *Sociology* 5(3): 371-387.
- Banik, Dan
2007 *Starvation and India's Democracy*. London: Routledge.
- Canovan, Margaret
1999 "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies* 47(1): 2-16.
2004 "Populism for Political Theorists?" *Journal of Political Ideologies* 9(3): 241-252.

Das Gupta, Jyotirindra

- 1995 "India: Democratic Becoming and Developmental Transition," pp. 263-322 in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.

de la Torre, Carlos

- 2010 *Populist Seduction in Latin America*. Athens: Ohio University Press.
2015 "Introduction: Power to the People? Populism, Insurrections, Democratization," pp. 1-28 in Carlos de la Torre (ed.), *The Promise and Perils of Populism: Global Perspectives*. Lexington: University Press of Kentucky.

Diamond, Larry

- 2015 "Facing Up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy* 26(1): 141-155.

Diamond, Larry and Leonardo Morlino

- 2004 "The Quality of Democracy: An Overview," *Journal of Democracy* 15(4): 20-31.

Galston, William A.

- 2018 "The Populist Challenge to Democracy," *Journal of Democracy* 29(2): 5-19.

Gupta, Akhil

- 1997 "Agrarian Populism in the Development of Modern Nation (India)," pp. 320-344 in Frederick Cooper and Randall Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.

Hameleers, Michael

- 2018 "A Typology of Populism: Toward a Revised Theoretical Framework on the Sender Side and Receiver Side of Communication," *International Journal of Communication* 12(2018): 2171-2190.

Harriss, John

- 2001 "Populism, Tamil Style. Is It Really a Success?" DESTIN Working Paper Series, No. 01-15, Development Studies Institute.

Jaffrelot, Christophe and Louise Tillin

- 2017 "Populism in India," pp. 179-194 in Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

Kaltwasser, Cristóbal Rovira

- 2012 "The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy," *Democratization* 19(2): 184-208.

Kenny, Paul D.

- 2017 *Populism and Patronage: Why Populists Win Elections in India, Asia, and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

Kohli, Atul

- 2009 *Democracy and Development in India: From Socialism to Pro-Business*. Oxford: Oxford University Press.

Krishna, Anirudh

- 2018 "Missing Links in the Institutional Chain," pp. 458-479 in Carol Lancaster and Nicolas van de Walle (eds.), *The Politics of Development*. Oxford: Oxford Univer-

- sity Press.
- Laclau, Ernesto
2005a *On Populist Reason*. London: Verso.
2005b “Populism: What’s in a Name?” pp. 32–49 in Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt
2018 *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Levitsky, Steven and James Loxton
2013 “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes,” *Democratization* 20(1): 107–136.
- Lijphart, Arend
1996 “The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation,” *The American Political Science Review* 90(2): 258–268.
- Mastropaolo, Alfio
2008 “Politics against Democracy: Party Withdrawal and Populist Breakthrough,” pp. 30–48 in Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Moffitt, Benjamin
2016 *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Mouffe, Chantal
2005 *On the Political*. London: Routledge.
- Mudde, Cas
2004 “The Populist Zeitgeist,” *Government and Opposition* 39(4): 541–563.
2007 *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser
2012 “Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis,” pp. 1–26 in Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.
2013 “Populism,” pp. 493–512 in Michael Freeden, Lyman Tower Sargent, and Marc Stears (eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Jan-Werner
2016 *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Norris, Pippa and Ronald Inglehart
2019 *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ochoa Espejo, Paulina
2015 “Power to Whom? The People between Procedure and Populism,” pp. 59–90 in Carlos de la Torre (ed.), *The Promise and Perils of Populism: Global Perspective*.

- Lexington: University Press of Kentucky.
- Pandya-Wagh, Kinjal
2017 "India: Is Gujarat Synonymous with Development Thanks to Modi?" BBC NEWS, Retrieved April 30, 2020, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-41988785>
- Pasquino, Gianfranco
2008 "Populism and Democracy," pp. 15-29 in Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell (eds.), *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Raby, D. L.
2006 *Democracy and Revolution: Latin America and Socialism Today*. London: Pluto Press.
- Roberts, Kenneth M.
2006 "Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America," *Comparative Politics* 38(2): 127-148.
- Sarkar, Sumit
2001 "Indian Democracy: The Historical Inheritance," pp. 23-46 in Atul Kohli (ed.), *The Success of India's Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subramanian, Narendra
2007 "Populism in India," *The SAIS Review of International Affairs* 27(1): 81-91.
- Swamy, Arun
1996 "The Nation, the People and the Poor: Sandwich Tactics in Party Competition and Policy Formation, India 1931-96," Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.
2003 "Consolidating Democracy by Containing Distribution: 'Sandwich Tactics' in Indian Political Development, 1936-96," *India Review* 2(2): 1-34.
- Varshney, Ashutosh
1998 "India Defies the Odds: Why Democracy Survives," *Journal of Democracy* 9(3): 36-50.
2017 "India's Democracy at 70: Growth, Inequality, and Nationalism," *Journal of Democracy* 28(3): 41-51.
- Weyland, Kurt
2001 "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics* 34(1): 1-22.
2013 "The Threat from the Populist Left," *Journal of Democracy* 24(3): 18-32.

Populism and Development of Democratic Politics: The Case of India

Mei-chuan Wei

Associate Professor

Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University

ABSTRACT

The aftermath of the 2008 global financial crisis has seen the (re)emergence of populism. This “wave of populism” has continued, and reached its climax in 2016 when Trump was elected the U.S. President, and the UKIP succeeded in persuading the majority of the British participating in the referendum to vote to leave the EU. In Asia, scholarly discussion about populism has focused on the landslide victories of India’s populist leader of the Hindu nationalist BJP, Narendra Modi in the elections of 2014 and 2019. Indian democracy has been regarded as a case “defying the odds” from the perspective of modernisation theory. It had emerged and been maintained in socioeconomic conditions unfavourable for democracy. Moreover, populism has always been a salient characteristic of Indian democracy. Using India as the case, this article seeks to engage in theoretical debate about populism and democracy through an empirical analysis of major populist movements in the country’s post-independence history.

Key Words: populism, democracy, India, Hindu nationalism, agrarian and peasant populism, linguistic and ethnic nationalism, socialism