

# 财政转移、国族建构与政党认同

## ——央地关系视角下的印度政党格局演变

张倩雨\*

**【内容提要】** 以 20 世纪 90 年代移民汇款流入显著增多和 2014 年莫迪政府发起“国族建构”运动为节点，印度中央执政党和地方居民之间由财政转移和政党认同构成的供需关系大致经历了三个发展阶段，对应着印度政党格局自独立以来“集中—分散—再集中”的演变历程。在地方居民尚未形成统一的身份认同之前，当缺少可替代联邦政府财政转移的资金来源时，地方居民将为获得财政转移以满足公共服务需求而被动地向中央执政党表达“忠诚”。移民汇款的流入改变了中央执政党和地方居民之间靠财政转移建立起的依赖关系，地方居民得以基于种姓、阶层、民族和宗教等身份认同提出狭隘而激进的利益诉求，各类地方政党则因回应这些诉求获得了发展，使印度政党格局从集中走向分散。莫迪政府的“国族建构”运动通过强化“他者”与“我们”的区别，实现了对印度教民族主义统一身份认同的塑造，使地方居民超越狭隘身份认同，主动在全国大选和地方选举中支持印度人民党，印度政党格局因而再次朝着“一党独大”的趋势转变。

**【关键词】** 财政转移 国族建构 政党认同 印度人民党 印度教民族主义

DOI: 10.16608/j.cnki.nyyj.2022.01.05

\* 中国人民大学国际关系学院博士研究生

与世界其他国家政党政治的普遍发展趋势不同,印度政党体系在国大党(INC)衰落后自20世纪80年代以来呈现出多党竞争和“悬浮议会”的鲜明特征,近年来又有向印度人民党(印人党,BJP)“一党独大”转变的趋势。并且,印度的经验对迪维尔热定理(Duverger's Law)——实行多数代表制的国家更容易出现两党制,实行比例代表制的国家更容易出现多党制<sup>①</sup>——提出了挑战。印度既未进入两党制,也未在多党制上保持稳定,而是经历了“集中—分散—再集中”的演变历程。正是由于印度政党政治的独特性以及十七次全国议会选举和百余次邦议会选举所提供的丰富案例,印度政党格局的演变及其解释成为学界广泛关注的议题。本文将在既有研究的基础上尝试提出一个印度政党格局演变的新解释,并以历来被视作全国大选风向标和前哨战的北方邦作为主要分析案例,揭示由财政转移和政党认同构成的央地关系的改变如何引起了印度政党格局的相应变化。

## 一、印度政党格局的演变及其解释

印度政党格局的演变颇具特色,表现出两大全国性政党国大党和印人党以及许多地方政党的影响力此消彼长、相互交织的特征。为此,学者们分别从国大党、印人党或地方政党的视角切入,探讨它们各自力量的消长如何引起印度政党格局的改变。但遗憾的是,这些研究未能就印度政党格局的动态变化提供一个完整的分析框架。

### (一) 印度政党格局的演变历程

独立至今,印度共进行十七次人民院选举,经历了从国大党“一党独大”经多党竞争向“悬浮议会”转变的过程。目前,印度政党格局正表现出印人党“一党独大”的新特征,印度政党格局也似呈现出由分散走向再集中的新趋势。

1952年至1967年为国大党“一党独大”的时期。在此期间,印度共举行三次人民院选举,尼赫鲁领导的国大党在三次大选中均占据绝对优势,前两次选举中获得的议席数超过360个,排名第二的政党仅获20余席。<sup>②</sup>1964年尼赫鲁病逝,国大党内部因权力斗争发生分裂,在议会中的影响力

<sup>①</sup> William H. Riker, “The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science,” *The American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, 1982, p. 754.

<sup>②</sup> 参见印度选举网。<http://www.elections.in/>

开始减弱。1967年人民院选举中，国大党的议席数下降至283个，为地方政党的兴起提供了机会。<sup>①</sup>

1967年至1989年是印度从“一党独大”逐渐向多党竞争转变的时期。1967年，英迪拉·甘地成为印度总理，此后，国大党的凝聚力和影响力开始下降，接连丢失在数个邦的执政地位。在1977年第六次大选中，国大党首次丢失中央执政权。虽然拉吉夫·甘地领导国大党在1984年人民院选举中重新获得绝对多数，但这些选票更多出于同情国大党前主席英迪拉·甘地遇刺身亡，而且这也是国大党最后一次在人民院选举中赢得超过半数席位。

1989年至2014年则是印度进入“悬浮议会”和联合政府的时期。没有一个政党能获得超过半数议席，只能组建政党联盟联合执政。1989年至2014年，参与人民院选举的全国性政党数量从8个下降至6个，而地方政党从20个增加至36个，注册政党的数量则成倍增长，<sup>②</sup>出现了被一些学者称为“政党政治的碎片化”（party system fragmentation）的现象。<sup>③</sup>1996年，印人党成为议会第一大党并执掌中央大权，掀起了以国大党和印人党两大全国性政党为核心的政党联盟之间的竞争与抗衡。地方政党和小党在大党之间纵横捭阖，造成政党联盟频繁分化和重新组合，印度政党政治日趋复杂。

在2014年第十六次大选中，印人党以282个席位单独获得人民院半数以上议席，<sup>④</sup>组建了自20世纪80年代以来印度首个多数党政府，并在2019年大选中进一步扩大这一绝对优势，打破了延续近二十年的“悬浮议会”状态，印度政党格局似有向印人党“一党独大”发展的新趋势。

## （二）来自既有研究的解释

围绕印度政党格局的演变，既有研究多从国大党为何衰落、地方政党为何兴起以及印人党近年来取得大胜的原因三个方面着手，提出了许多具

<sup>①</sup> 参见印度选举网。<http://www.elections.in/>

<sup>②</sup> Eswaran Sridharan, *Party System Fragmentation, Intra-Party Democracy, and Opaque Political Finance* (New Delhi: University of Pennsylvania Institute for the Advanced Study of India, 2009), p. 1.

<sup>③</sup> 关于“政党政治的碎片化”这一表述，参见：Andrew Wyatt, John Zavos and Vernon Hewitt, “Decentring the Indian Nation,” *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 40, No. 3, 2002, p. 2; 谢超：《印度政党政治碎片化的成因和历程》，《国际政治科学》，2015年第4期，第43页。

<sup>④</sup> 参见印度选举网。<http://www.elections.in/>

有启发性的研究成果。

关于国大党为何衰落，许多学者认同其失败在于过分强调统一的国家共识，未能对选民多元的身份诉求做出切实回应。<sup>①</sup> 并且，长期执政使得国大党对社会发展中出现的新问题不敏感，应对社会诉求的能力显著下降。<sup>②</sup> 特别是，国大党在影响力下降的时期为了保持权力而采取的中央集权措施引起了地方势力的不满和反抗，结果愈发加剧了自身的式微。<sup>③</sup> 除施政绩效方面的原因外，尼赫鲁去世后，党内高层之间的权力争夺也被认为是其衰落的重要原因。权力斗争削弱了国大党的凝聚力和影响力，使其不可避免地走向了式微。<sup>④</sup>

关于地方政党兴起的原因，学者们大致形成了历史遗产论、社会结构论和制度决定论等观点。历史遗产论认为，英属殖民地时期，印度很多领土是以独立“土邦”的名义由王公、王侯和行政长官统治，这对独立后印度政治权力的分散化和地方化产生了重要影响。<sup>⑤</sup> 社会结构论则指出，印度的政治分化根植于民族、种姓、语言和信仰等方面的多样性，高度分裂的社会结构必然带来基于狭隘身份认同的利益诉求，从而为地方政党争取民众支持创造了条件。<sup>⑥</sup> 从制度设计的角度看，联邦制这种制度安排本身就会对政党政治的集中化产生消极影响。<sup>⑦</sup> 并且，印度宪法关于国家制度的条款

① Oliver Mendelsohn, "The Collapse of the Indian National Congress," *Pacific Affairs*, Vol. 51, No. 1, 1978, pp. 45, 49-50; Kanchan Chandra, "The Transformation of Ethnic Politics in India: The Decline of Congress and the Rise of the Bahujan Samaj Party in Hoshiarpur," *The Journal of Asian Studies*, Vol. 59, No. 1, 2000, p. 27.

② James Manor, "Party Decay and Political Crisis in India," *Washington Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 1981, pp. 25-40.

③ 陈金英：《印度地方政党及其政治影响》，《南亚研究季刊》，2007年第3期，第49页。

④ Sohan Lal Meena, "Dynamics of State Politics in India," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 4, 2006, p. 710.

⑤ Harihar Bhattacharyya, "Federalism and Regionalism in India: Institutional Strategies and Political Accommodation of Identity," Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics, Working Paper No. 27, 2005, p. 11. <https://core.ac.uk/download/pdf/32579377.pdf>

⑥ Artatrana Gochhayat, "Regionalism and Sub-Regionalism: A Theoretical Framework with Special Reference to India," *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 8, No. 1, 2014, p. 19; Benjamin B. Cohen and Sumit Ganguly, "Introduction: Regions and Regionalism in India," *Indian Review*, Vol. 13, No. 4, 2014, pp. 313-314.

⑦ Grigorii V. Golosov, "Factors of Party System Fragmentation: A Cross-National Study," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, 2015, p. 46.

及选举的法律法规等也决定了印度政党政治将朝碎片化的方向发展。<sup>①</sup>

关于理解印人党近年来的胜利，“莫迪效应”作为一种解释具有相当市场。有观点认为，与其说印人党赢得了2019年人民院选举，不如说莫迪赢得了一场“总统大选”，<sup>②</sup>莫迪政府在政策主张上对发展议题的突出强调为印人党赢得了广泛支持。<sup>③</sup>有学者聚焦印人党的组织建设和动员策略，提出党组织建设的强化、全方位的基层动员网络以及国民志愿服务团（RSS）为其提供的意识形态战斗力是印人党连续获胜的关键。<sup>④</sup>同时，印人党还积极使用数字化工具增强其在政治体系中的适应性与竞争力。<sup>⑤</sup>还有一种引起广泛关注的解释从认同政治入手，提出印人党围绕种族政治多数主义的概念成功建立了印度教民族主义（Hindu Nationalism）的全国性共识，从而吸引了原来支持地方政党的大批选民。<sup>⑥</sup>

上述解释为我们理解印度政党体系提供了许多洞见，但它们多注重对单一问题的回答，如国大党为何衰落、地方政党缘何兴起、印人党为何近年来多次取胜，而缺少对印度政党格局演变历程的整体性解释，无法为我们理解印度政党体系的动态变化提供完整的分析框架。因此，本文将提出一个基于财政转移和政党认同的央地关系变化逻辑的分析框架，为理解印度政党格局“集中—分散—再集中”的演变历程提供一个更为综合和更具历时性的解释，并尝试使用这一框架分析疫情冲击下印度政党格局未来的可能走向。

① 谢超：《印度政党政治碎片化的成因和历程》，第52页。

② Rahul Verma, “Modi’s Vote Bank is Flush with Trust,” *Firstpost*, April 5, 2019, <https://www.firstpost.com/india/modis-vote-bank-is-flush-with-trust-6394431.html>; Pratap Bhanu Mehra, “Staggering Dominance: The Only Authentic Analysis of this Election is Two Words-Narendra Modi,” *The Indian Express*, May 24, 2019. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-lok-sabha-elections-2019-results-bjp-congress-rahul-gandhi-5745371/>

③ Nitasha Kaul, “Rise of the Political Right in India: Hindutva-Development Mix, Modi Myth, and Dualities,” *Journal of Labor and Society*, Vol. 20, No. 4, 2017, p. 527; 陈金英：《印度第16届人民院大选：“发展”模式及其争议》，《南亚研究》，2014年第3期，第108~109页。

④ 冯立冰：《莫迪执政以来印度人民党的组织资源与动员策略》，《南亚研究》，2020年第4期，第75~81页。

⑤ 周帅：《数字化工具对印度人民党的效用研究》，《南亚研究》，2020年第2期，第38~47页。

⑥ Pradeep Chhibber and Rahul Verma, “The Rise of the Second Dominant Party System in India: BJP’s New Social Coalition in 2019,” *Studies in Indian Politics*, Vol. 7, No. 2, 2019, p. 132; 宋丽萍：《印度人民党的崛起与执政》，北京，中国社会科学出版社，2020年版，第130~169页。

## 二、中央与地方互动关系的构成要素

现代政治的一个重要特点是，政府可以通过财政转移向居民提供他们重视的公共物品从而获得政治支持。在财政转移和政党认同构成的供需关系中，政府和居民互为供需方，双方都以自己拥有的物品交换对方“手中”的物品，从而形成了中央执政党与地方居民之间的互动。

### （一）中央政府与财政转移

印度宪法对联邦政府和各邦政府的事权划分做出了明确规定。同时，为满足各级政府履行行政职责的需要，宪法也赋予了联邦政府和各邦政府相应的财权，实行分税制（见表1）。然而，由于联邦政府控制和掌握着近七成财政收入来源，约67%的行政职责尤其是地方发展和公共服务却由各邦政府实际承担，因此邦政府长期处于高额财政赤字状态，且各邦由于经济发展水平等方面的差异，财政能力也高度不一。<sup>①</sup>为解决财政失衡问题，印度宪法规定总统每五年任命一届财政委员会，通过对财政转移提出建议来实现纵向和横向公平。其中，纵向公平主要表现为弥补各邦政府的财政缺口，横向公平则主要表现为公共服务均等化。<sup>②</sup>第14届财政委员会期间（2015~2020年），自有收入占邦政府财政收入的比重仅为53%，其余均来自联邦政府财政转移，其中，来自联邦政府的税收分享（share in central taxes）占比28%，联邦政府的赠款援助（grant-in-aid）占比19%。<sup>③</sup>

① J. V. M. Sarma, "Centre-State Fiscal Relations in India: Need for Restructuring," Report Submitted to Indian Council of Social Science Research, New Delhi, and presented at the Roundtable on "Fiscal Federalism in India: Contemporary Perspectives," March 22, 2019, Chennai, p. 7. <http://drtktopecollege.in/wp/wp-content/uploads/2021/02/fiscal-federalism-paper.pdf>

② M. Govinda Rao, "Central Transfers to States in India: Rewarding Performance while Ensuring Equity," NITI Aayog, Government of India, 2017, pp. 4-5. [https://www.niti.gov.in/writereaddata/files/document\\_publication/Report%20on%20CENTRAL%20TRANSFERS%20TO%20STATES%20IN%20INDIA.pdf](https://www.niti.gov.in/writereaddata/files/document_publication/Report%20on%20CENTRAL%20TRANSFERS%20TO%20STATES%20IN%20INDIA.pdf)

③ Suyash Tiwari and Saket Surya, "State of State Finances," PRS Legislative Research, December 2019, p. 9. [https://prsindia.org/files/policy/policy\\_analytica\\_reports/State%20of%20State%20Finances%202019-20.pdf](https://prsindia.org/files/policy/policy_analytica_reports/State%20of%20State%20Finances%202019-20.pdf)

表 1 印度联邦政府及各邦政府事权和财权划分

	行政职责	财权
联邦政府	国防、外交、交通运输、邮电、外贸、外汇、邦间贸易、基础工业等 97 项	对宽税基和生产性税收的征税权，如除农业所得税外的其他所得税、公司税、关税、消费税、印花税、遗产税、财产税等，以及部分非税收入，如国内外借款、外来发展援助、来自公营企业和垄断企业的收入等
各邦政府	公共秩序与社会治安、警察、公共保健与卫生、教育与文化、农村发展等 66 项	对某些特殊税种的征税权，如农业所得税、娱乐税、通行税、人头税等，以及包含借款和中央财政转移在内的非税收入
联邦政府与各邦政府共担/共享	经济与社会规划、社会安全与社会保险、教育（包括技术教育、医学教育和高等教育）、出版物等 46 项	个人所得税和联邦消费税

资料来源：刘长琨主编：《印度财政制度》，北京，中国财政经济出版社，1999 年版，第 124～129 页；Myron Weiner, “The Regionalization of Indian Politics and Its Implications for Economic Reform,” *The Journal of Political Reform*, Vol. 2, No. 4, 1997, pp. 338-340.

联邦政府主要通过常设转移 (General Purpose Transfers) 和特设转移 (Specific Purpose Transfers) 两种方式向邦政府进行财政转移。常设转移主要表现为税收分享和赠款援助，前者包括由联邦政府征收并在扣除征收费用后与各邦政府分享收入的税种，主要是个人所得税和联邦消费税，后者目的在于缓解各邦财政赤字、缩小表列种姓 (scheduled castes, SCs) 和其他落后阶层 (other backwards castes, OBCs) 在公共服务方面的不平等以及帮助遭遇自然灾害的邦渡过难关。常设转移遵循既定的划拨标准，通常以各邦人口、人均收入、发展水平、贫困状况、基础设施等为依据，由财政委员会提出建议并提交议会批准。特设转移则通常由中央各部门的转移支付和中央赞助计划 (center sector and center-sponsored scheme) 构成，以确保公共服务的最低标准为主要目标，具有非计划性、非法定、无条件的特点，因而成为联邦政府介入各邦事务和保证各邦发展项目与联邦政府协调一致的重要手段。<sup>①</sup> 尽管国家发展委员会 (National Development Council) 于 1970 年决定将此类随意性较大的转移支付控制在财政转移总额的 1/6 以下，但这一约束并未得到严格执行，实际占比长期保持在 25% 左

① 文富德：《印度财政分税制的运行机制》，《南亚研究季刊》，2000 年第 1 期，第 7 页。

右,近年来其数额和占比仍在持续增加。<sup>①</sup>

这种财政上的补助关系使邦政府形成了“等、靠、要”的习惯,为联邦政府经常性地介入各邦事务、对各邦政府加以控制创造了一条有力的渠道。<sup>②</sup>例如,联邦政府将减免邦政府债务负担同其财政改革相挂钩,规定实行了《财政责任法案》的邦才能够享受相当额度的债务减免。联邦政府还通过拨付专项资金的方式迫使各邦实行改革,其中包括联邦政府推行的各项计划,如尼赫鲁的“国家城市复兴委员会计划”——该计划要求各邦在城市管理和金融管理方面首先实行联邦政府所要求的改革,然后才能获得联邦政府拨付的专项资金。<sup>③</sup>

为了最大化财政转移的政治收益,中央执政党往往倾向于向目标选民和目标政党提供更多财政支持。这一方面表现为以邦在全国议会选举中的重要性和邦执政党与中央执政党是否为同一政党作为重要的拨款依据,从而满足中央执政党巩固执政基础的需要;<sup>④</sup>另一方面则表现为中央执政党向摇摆者(swing supporters)增加转移支付以期将其争取到自己的阵营中从而扩大执政基础。<sup>⑤</sup>有研究显示,那些由摇摆政党——曾经与全国性政党组成过执政联盟、但现在不属于联合政府成员的地方政党——所领导的邦获得的财政转移平均比其他邦高出16%。<sup>⑥</sup>因此,地方政党为了获得邦内选民的支持,通常倾向于为所在邦争取更多联邦政府财政转移以满足邦内选民的公共服务需求。而在缺少其他收入来源的情况下,各邦选民也会为争

① M. Govinda Rao and Nirvikar Singh, “The Political Economy of Center-State Fiscal Transfer in India,” Center for International Development, Stanford University, Working Paper No. 107, 2001, pp. 18-19. <https://kingcenter.stanford.edu/sites/default/files/publications/107wp.pdf>

② 李东云:《当代印度府际关系探析》,《云南社会科学》,2009年第1期,第56~57页;文富德:《印度财政税收的发展、改革与经验教训》,《南亚研究季刊》,2015年第1期,第96页。

③ [印]南丹·尼勒卡尼:《与世界同步:印度的困顿与崛起》(许效礼、王祥钢译),北京,中信出版社,2011年版,第237页。

④ Rongili Biswas, Sugata Marjit and Velayoudom Marimoutou, “Fiscal Federalism, State Lobbying and Discretionary Finance: Evidence from India,” *Economics & Politics*, Vol. 22, No. 1, 2010, pp. 76-77.

⑤ Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, “Electoral Politics as a Redistributive Game,” *Journal of Politics*, Vol. 48, No. 2, 1986, p. 379.

⑥ Wiji Arulampalam, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon and Bhaskar Dutta, “Electoral Goals and Center-State Transfer: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India,” *Journal of Development Economics*, Vol. 88, Issue 1, 2009, p. 116.

取更多财政转移而在邦议会选举中支持中央执政党或与其属于同一执政联盟的政党。

## （二）地方居民与政党认同

诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森（Amartya Sen）指出，“印度是一个极端多样化的国家，拥有众多不同的追求，大相径庭的信仰，判然有异的风俗和异彩纷呈的观点。”<sup>①</sup> 在人种和族裔构成上，印度人涵盖了当今世界人口的主要肤色，既有克什米尔人、帕坦人等白种人，又有达罗毗荼人等黑种人，还有那加人、尼泊尔人等黄种人，并形成了印度斯坦族、泰卢固族、孟加拉族、古吉拉特族、马拉雅拉姆族、卡纳塔克族、阿萨姆族和锡克族等 11 个主要民族和数以千计的少数民族群。<sup>②</sup> 在语言文化上，印度拥有包括印欧语系、达罗毗荼语系、汉藏语系和澳亚语系在内的四大语系和多达 30 种使用人数超过 100 万的主要语言。<sup>③</sup> 在宗教派别上，印度教为主要宗教，信仰人数占全国人口的近八成；穆斯林在印度人口中约占 14%，使印度成为世界上仅次于印度尼西亚的第二大伊斯兰国家；基督教、锡克教、佛教、耆那教、印度教和伊斯兰教共同构成印度六大宗教。<sup>④</sup> 在种姓制度上，由瓦尔纳制度确定的婆罗门、刹帝利、吠舍、首陀罗和制度之外的达利特被作为身份群体的标志，由瓦尔纳制度衍生出的迦提制度则对人的职业做出规定，种姓内的自我维系和种姓间的绝对区隔使印度形成了独特复杂的社会结构和阶层等级。<sup>⑤</sup>

根植于民族、语言、宗教和种姓等方面的多样性造成了印度高度分裂的社会结构，使其联邦主义持续面临地方主义的挑战。在地方主义和联邦主义的互动过程中，地方居民因身份认同的多样性而产生了对能够满足其狭隘利益诉求的政治力量的期待，地方政党则因回应了这些狭隘利益诉求

① [印] 阿马蒂亚·森：《惯于争鸣的印度人：印度人的历史、文化与身份论集》（刘建译），上海三联书店，2007年版，序。

② 林良光：《印度民族的种族起源与构成》，见陈峰君主编：《印度社会述论》，北京，中国社会科学出版社，1991年版，第186~194页；吴晓黎：《从印度的视角观照印度“民族问题”：官方范畴与制度框架的历史形成》，《民族研究》，2019年第3期，第46~47页。

③ 和红梅、周少青：《印度民族国家构建中应对复杂多样性的政治策略及其效果》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》，2019年第6期，第8~9页。

④ 李云霞、史纪合：《印度文化多样性初探》，《国外理论动态》，2015年第4期，第89~90页。

⑤ J. H. Hutton, *Caste in India: Its Nature, Function and Origins* (Cambridge: Cambridge University Press, 1946), p. 48; 吴晓黎：《如何认识印度“种姓社会”——概念、结构与历史过程》，《开放时代》，2017年第5期，第200~202页。

而兴起。地方政党一般可分为种族民族主义政党、教派主义政党和种姓政党三大类，它们分别代表着不同种族民族、不同教派和不同种姓的特殊利益。<sup>①</sup>例如，“贱民”解放运动的兴起与竞争性选举制相结合，推动了地方种姓政党的发展。<sup>②</sup>除客观回应由高度分裂的社会结构带来的高度多样的利益诉求外，地方政党还积极参与地方居民狭隘身份认同的建构过程。通过发起轰轰烈烈的语言邦运动、争取基于种姓和部落身份的优惠政策和保留名额、甚至助长宗教和民族暴力冲突等措施，地方政党不断扩大自身影响力并逐渐获得了政治权力。<sup>③</sup>例如，地方政党参与塑造了西孟加拉邦山区居民和平原居民不同的政治认同，使得同一邦内处于不同地理环境下的居民产生了截然不同的政党忠诚。而在安得拉邦，地方政党也参与塑造了海岸居民和腹地居民的不同政治认同，最终导致特伦甘纳于2014年从安得拉邦分离，成为一个独立邦并由地方政党执掌政权。<sup>④</sup>

然而，印度复杂多元的身份认同和高度分裂的社会结构并非没有弥合的可能。国民志愿服务团领袖戈尔瓦卡（Madhava Sadahiva Golwalkar）曾对“印度教特性”、“印度教国家”和“印度教民族主义”等概念做出详细阐释。他宣扬，印度教民族的核心理念是印度教特性，以一个国家、一个宗教、一个民族和一种语言为共同追求，“外来种族要么放弃自己的独立性以融入印度教民族，要么以自己的种族身份生活在这个国家，但完全从属于印度教民族。”<sup>⑤</sup>作为与世俗主义并列的两大印度社会政治思潮之一，印度教民族主义通过强化人口占比超过八成的印度教教徒的统一身份认同，强调穆斯林作为“他者”与“我们”的区别，能建构出超越种姓、民族、阶层和部落认同的“印度教民族”概念，利用宗教对立情绪将不同种姓、不同民族、不同阶层和不同部落的印度教教徒团结为一个整体。<sup>⑥</sup>

① 陈金英：《印度地方政党及其政治影响》，第45~48页。

② 谭融、吕文增：《论印度种姓政治的发展》，《世界民族》，2017年第3期，第4页。

③ Sohan Lal Meena, “Dynamics of State Politics in India,” p. 710.

④ Benjamin B. Cohen and Sumit Ganguly, “Introduction: Regions and Regionalism in India,” pp. 313-314.

⑤ M. S. Golwalkar, *We or Our Nationhood Defined* (Nagpur: Bharar Publications, 1939), pp. 47-48.

⑥ 毛克疾：《莫迪的“印度梦”：印度国家能力建设的三重任务》，《文化纵横》，2019年第1期，第67页。

### 三、央地关系变化逻辑与政党格局的演变

在中央执政党和地方居民之间的互动关系中，财政转移的逻辑和政党认同的逻辑之间重要性的对比变化相应引起了政党格局的改变。以 20 世纪 90 年代移民汇款流入显著增多和 2014 年莫迪政府发起强化印度教民族主义身份认同的“国族建构”运动为节点，中央执政党和地方居民之间的互动关系大致经历了三个发展阶段，对应着印度政党体系“集中—分散—再集中”的演变历程。

#### （一）独立初期中央执政党与地方居民的互动关系

马斯洛需求层次理论指出，人的物质需求和精神需求基本遵循从低到高的层次演变。<sup>①</sup> 在基本的公共服务需求得到满足后，地方居民才有动力追求自我认同的实现。因此，当缺少可以替代联邦政府财政转移的稳定、大额资金来源时，地方居民相对于中央执政党处于较弱的议价地位。为了获得足够的财政转移以满足医疗、教育、基础设施、安全保障等公共服务需求，地方居民不得不压制自身基于种姓、民族、宗教等狭隘身份认同的利益诉求，选择在政治上与联邦政府保持一致和投票支持中央执政党，以换取在财政转移时的“特殊照顾”。缺少支持基础的各类地方政党因而无从发展，无法在全国层面甚至是邦一级形成对全国性政党的挑战。这是印度独立后较长一段时期内中央与地方关系的写照。由于国大党掌握了大量可用于政治分肥的关键性资源，如政府补贴、优惠贷款、学校和机构内的预留名额、食品补助等，它通过向地方居民提供庇护的方式巩固了执政基础。<sup>②</sup> 而经济状况较差的地方居民也往往将选票视为捍卫自身权益的交易手段，以政治支持换取财政转移，从而实现了由财政转移和政党认同构成的供需闭环（见图 1）。

<sup>①</sup> Abraham H. Maslow, "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review*, Vol. 50, No. 4, 1943, pp. 370-371.

<sup>②</sup> Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Headcounts in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 115-142; [印] 南丹·尼勒卡尼：《与世界同步：印度的困顿与崛起》（许效礼、王祥钢译），第 198 页。

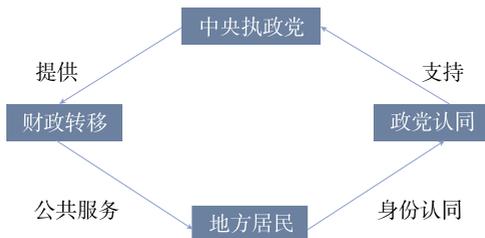


图1 中央执政党与地方居民的互动关系

## (二) 移民汇款流入后中央执政党与地方居民的互动关系<sup>①</sup>

随着20世纪60年代后期欧美等发达国家逐渐放宽移民入境政策,以及20世纪70年代全球石油价格飞涨使海湾国家产生大量劳动力需求,印度掀起了一股大规模移民潮。庞大的移民群体为印度带回了同样规模庞大的移民汇款,20世纪90年代以来,移民汇款占印度GDP的比重一直保持在2%~5%。<sup>②</sup>与其他跨国流动资金相比,移民汇款也极具规模优势。世界银行数据显示,印度的移民汇款流入额为外商直接投资流入额的近两倍,是官方发展援助的30倍以上。<sup>③</sup>除规模庞大外,移民汇款还具有稳定和持续的反周期性特征。流入印度的移民汇款年均增长率长期保持在10%及以上水平,在全球经济波动时期也未受影响,21世纪头十年移民汇款流入增速还曾超过15%,远高于印度宏观经济增速。<sup>④</sup>

移民汇款由海外移民直接汇给家庭成员,改变了他们对政府通过财政转移提供的公共服务的需求——移民汇款常被用于食品、住房、医疗和教育开支,因而成为财政转移在公共服务方面的替代物,汇款接收者也无形之中成为所在地区公共服务的提供者。<sup>⑤</sup>特别是,从1990年至2005年,移

<sup>①</sup> 国内学者多使用“侨汇”的概念来描述居住在外国的本国人汇回国内的资金款项,但就印度而言,汇款的主体既包括尚未取得所在国国籍的留学生、劳务派遣和短期务工的劳动力,也包括在国外永久定居的、早已取得所在国国籍的移民。因此,基于可得数据的统计口径和本文的研究视野,论述中将采用宽泛的“移民”定义,并使用“移民汇款”这一概念指代所有居住在外国的印度人从所在国汇回印度的资金。

<sup>②</sup> 世界银行数据库。<https://data.worldbank.org/>

<sup>③</sup> 根据世界银行公布的2019年印度移民汇款、外商直接投资和官方发展援助流入数据计算得出。<https://data.worldbank.org/>

<sup>④</sup> 根据世界银行公布的印度移民汇款流入数据计算得出。<https://data.worldbank.org/>

<sup>⑤</sup> Yasser Abdih, Ralph Chami, Jihad Dagher and Peter Montiel, “Remittances and Institutions: Are Remittances a Curse?” *World Development*, Vol. 40, No. 4, 2012, p. 664.

民汇款与印度政府教育开支之比从 0.56 提升至 1.97，与政府医疗开支之比则从 1.28 升至 2.26，最高时曾达到政府医疗开支的 2.71 倍，这意味着，移民汇款能够填补邦政府财政赤字造成的公共服务供给缺口。<sup>①</sup> 一种说法是，移民汇款通过替代财政转移实现了公共服务供给的私人化。例如，以同乡会、宗教组织名义汇回地方的集体性移民汇款（collective remittances）为当地建设私立学校、私立医院、民间蓄水池等基础设施提供了资金。<sup>②</sup> 居民也可以使用汇款迁居到更安全的社区、更换更安全的门锁和栅栏、购买私人安保服务以提高居住的安全水平。<sup>③</sup>

由于替代了联邦政府的财政转移，移民汇款撬动了中央执政党与地方居民之间由财政转移和政党认同构成的供需关系，地方对中央财政的“等、靠、要”关系出现了松动并趋向瓦解。这意味着，地方居民不必再与中央执政党保持一致，可以基于狭隘身份认同提出增强地方自治、争取少数族裔政治权力、提高落后种姓代表比例等利益诉求。并且，移民汇款因增加了地方居民政治参与的物质资源，可产生政治动员效应，表现为用汇款支持特定候选人、政党或政治组织，实施政治捐款，影响地方政府的治理模式和决策方式等。<sup>④</sup>

专注于在特定地域深耕影响力的地方政党恰好契合了地方居民狭隘甚至激进的利益诉求，并因地方居民的政治参与获得了发展机会，因而逐渐崛起为部分邦的执政党和能够影响甚至决定全国议会选举结果的关键政治力量（见图 2）。20 世纪 90 年代以来，印度政党格局进一步走向“碎片化”，具体表现为：第一，体系层面的碎片化（system-level fragmentation），即没有一个政党能在全国议会选举中获得超过半数议席从而独立组建多数党政府，获得相对多数议席的政党需要与其他地方政党和小党联合执政；第二，地区

① Kellee S. Tsai, “Friends, Family or Foreigners? The Political Economy of Diasporic FDI and Remittances in China and India,” *China Report*, Vol. 46, No. 4, 2010, p. 417.

② Ilene Grabel, “Remittances: Political Economy and Developmental Implications,” *International Journal of Political Economy*, Vol. 38, No. 4, 2009, p. 92.

③ David Doyle and Ana I. L. García, “Crime, Remittances, and Presidential Approval in Mexico,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 47, Issue 6, 2019, p. 1396.

④ Katrina Burgess, “Migrants, Remittances, and Politics: Loyalty and Voice after Exit,” *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 36, No. 1, 2012, pp. 48-49; Covadonga Meseguer and Katrina Burgess, “International Migration and Home Country Politics,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 49, No. 1, 2014, pp. 2-3.

层面的碎片化 (district-level fragmentation)，即在邦议会选举中获得多数议席的通常为地方政党，邦执政党也通常为地方政党及其执政联盟，全国性政党在邦一级的影响力明显减弱。<sup>①</sup> 即使是在全国层面势头正盛的印人党，也必须依靠众多地方性政党才能在全国大选中与国大党领导的政党联盟相抗衡，通常以对地方的让步换取地方性政党在全国大选中支持自己。

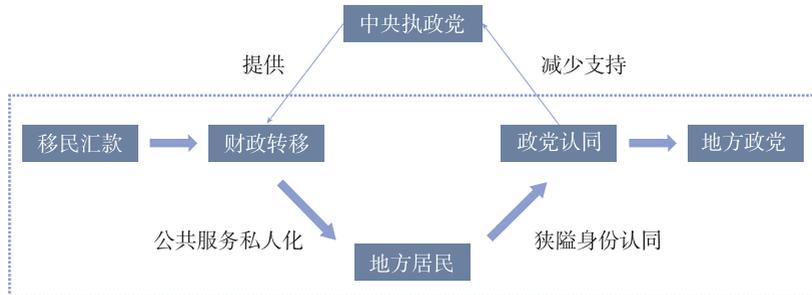


图2 中央执政党与地方居民的互动关系（移民汇款流入后）

值得注意的是，移民汇款在印度各邦之间的分布是不均衡的，印度南部的喀拉拉邦和泰米尔纳德邦、北部的旁遮普邦和北方邦、西部的马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦以及东北部的比哈尔邦和西孟加拉邦等邦的移民汇款流入额较多，其余邦则相对较少，<sup>②</sup> 这与各邦所处的地理位置、邦内人口密度和文化教育水平等因素相关。由于地理位置上的便利性，位于沿海地区以及靠近印度陆上边境的邦通常向外移民更多。一些邦由于人口稠密，邦内劳动力供大于求，使得许多居民不得不前往海外寻找工作机会。位于南部沿海的一些邦则因文化教育水平较高，邦内经济发展水平和产业结构不足以满足邦内专业技术人员的工作需求，使得居民同样选择前往发达国家寻找合适的工作机会。因此，在这一阶段，出现了移民汇款收入足够替代联邦政府财政转移的邦和移民汇款收入较少的邦之间的分化，前者央地财政依赖关系发生改变，出现了地方政党影响力超过全国性政党的政党格局变化，后者则维持着对联邦政府财政转移的依赖，使中央执政党能够继续在邦内施加影响力。

<sup>①</sup> Grigorii V. Golosov, "Factors of Party System Fragmentation: A Cross-National Study," p. 44.

<sup>②</sup> Chinmay Tumble, "Remittances in India: Facts and Issues," *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 54, No. 3, 2011, p. 491.

关于“地方居民为何在获得移民汇款后通常不再继续呼吁中央执政党进行更多财政转移，从而在有能力购买各项私人服务的同时继续享受政府提供的公共服务，特别是移民汇款作为一种来自个人的资金在未来可能有减少甚至断流的风险”这一问题，多伊尔（David Doyle）给出了一个可能的解释。他认为，是政府的税收政策在起作用——要求联邦政府增加财政转移的诉求可能带来政府资源汲取能力的增强，从而导致对汇款本身和因汇款产生的消费和投资征税。然而，在那些本来腐败就很严重的国家，政府资源汲取能力的增强并不会带来财政转移的线性增多，公共服务质量也可能只有微小改善。<sup>①</sup> 在印度这一严重腐败国家，针对移民汇款的征税并不能有效地转化为对地方的财政转移，反而可能进入腐败官员的腰包。对于有移民汇款收入的印度居民而言，呼吁中央执政党进行更多财政转移以改善本地公共服务质量所带来的损失可能远远超过收益。因此，他们将更倾向于完全享受汇款带来的私人服务质量的提高，而不再对来自中央的财政转移抱有期待。

### （三）“国族建构”后中央执政党与地方居民的互动关系

2014年，高举印度教民族主义大旗的印度人民党在人民院选举中获得单独执政的压倒性胜利，扭转了印度政党政治延续二十余年的“悬浮议会”和多党联合执政的局面。2019年，执政的印人党再次赢得大选并将优势地位进一步扩大，使印度政党格局呈现出印人党“一党独大”的新特征。在促成印人党连续获胜的因素中，印度教民族主义对身份认同的塑造极具重要性。长期以来，印度政治生活基本围绕种姓、民族、宗教等“次国家级”狭隘身份认同展开，地方居民缺少一个超越狭隘身份认同的整体性国家认同。国大党在执政期间只是通过财政转移使地方居民被动地向中央表示“忠诚”，本质上仍是以物质利益“购买”政治支持的交易行为，其所提出的联邦主义和世俗主义也仅仅是将各种狭隘身份认同生硬地捆绑和拼凑在一起，未能促成各种狭隘身份认同的有机融合并将它们整合为更高层次的身份认同。印度教民族主义则帮助印人党找到了足够囊括不同种姓、不同民族、不同阶层和不同部落的抓手，即印度教教徒和穆斯林之间的宗教分野。为了最大限度地凝聚印度教教徒，莫迪政府采取了一系列“文化重构”措施塑造“印度教特性”（Hindutva），强化印度教教徒的共有身份认同。例如，将许多带有伊斯兰寓意的地名改为印度教色彩浓厚的新地名，取消

<sup>①</sup> David Doyle, "Remittances and Social Spending," *American Political Science Review*, Vol. 109, No. 4, 2015, pp. 788, 791-792.

宪法赋予原“查谟和克什米尔邦”的特殊地位，介入北方邦“巴布里清真寺—罗摩庙”争端并支持重建罗摩庙。<sup>①</sup>此外，印人党还借助其指导思想和文化母体印度国民志愿服务团发起广泛的群众动员，将选民对印度教民族主义的认同转化为对印人党的政党认同和选票支持。<sup>②</sup>

身份认同的变化再次改变了中央执政党与地方居民之间的互动关系。由于形成了超越狭隘身份认同的更高层次的印度教民族主义身份认同，地方居民将主动回应中央执政党的各项政策，并在各级选举中主动投票支持中央执政党。稳定、大额的移民汇款此时扮演着联邦政府财政转移的补充资金的角色，其所带来的动员效应也不再使地方政党影响力得到提升，而是巩固和扩大了中央执政党在地方的支持基础，因而使印度政党政治呈现集中化和印人党“一党独大”的新特征（见图3）。2019年人民院选举的投票数据显示，在印人党的支持者中，来自表列部落、表列种姓和其他落后阶层的比例显著增多。<sup>③</sup>当前，印人党在所谓的“阿鲁纳恰尔邦”（中国藏南地区）、阿萨姆邦、果阿邦、古吉拉特邦、喜马偕尔邦、卡纳塔克邦、中央邦、曼尼普尔邦、特里普拉邦、北方邦和北阿肯德邦占据议会多数席位，在比哈尔邦、梅加拉亚邦、米佐拉姆邦、那加兰邦和锡金邦，印人党是执政联盟中的一员。<sup>④</sup>

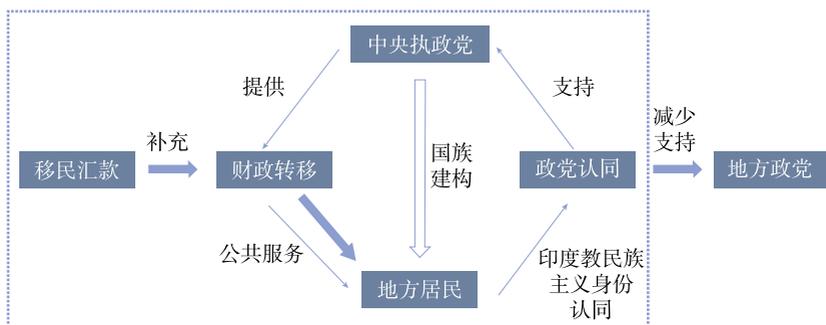


图3 莫迪政府实施“国族建构”运动后中央执政党与地方居民的互动关系

① 王世达：《印度教民族主义强势崛起及其影响》，《现代国际关系》，2020年第2期，第32～33页。

② 许娟：《宗教政治化：印度教民族主义的再次兴起及其对印度外交的影响》，《南亚研究》，2020年第2期，第13～16页。

③ Pradeep Chhibber and Rahul Verma, “The Rise of the Second Dominant Party System in India: BJP’s New Social Coalition in 2019,” p. 139.

④ 印度选举委员会。https://eci.gov.in/

#### 四、央地关系与北方邦政党格局的演变

由于人口超过 2 亿，在印度人民院的 543 个席位中占有 80 席，北方邦素有印度“票仓”之称，其邦议会选举历来被视为印度大选的前哨战和风向标。自独立以来，北方邦政党格局经历了国大党“一党独大”，印人党、社会党（Samajwadi Party, SP）和大众社会党（Bahujan Samaj Party, BSP）“三足鼎立”以及印人党集中控制的“集中—分散—再集中”的演变历程（见表 2），与全国层面政党格局的演变特征高度相似。因此，本文着

表 2 印度独立以来北方邦议会选举结果

	第一大党			第二大党			第三大党		
	政党	议席	得票率	政党	议席	得票率	政党	议席	得票率
2017	BJP	312	26.4%	SP	54	12.7%	BSP	19	3.7%
2012	SP	224	29.2%	BSP	80	25.9%	BJP	47	15.0%
2007	BSP	206	30.4%	SP	97	25.4%	BJP	51	17.0%
2002	SP	143	25.4%	BSP	98	23.1%	BJP	88	20.1%
1996	BJP	174	32.5%	SP	110	21.8%	BSP	67	19.6%
1993	BJP	177	33.3%	SP	109	17.9%	BSP	67	19.6%
1991	BJP	221	-	JD	92	-	INC	46	-
1989	JD	208	-	INC	94	-	BJP	57	-
1985	INC	269	-	LKD	84	-	JP	20	-
1980	INC	309	37.7%	JP (S)	59	21.5%	INC (U)	13	6.4%
1977	JP	352	-	INC	47	-	CPI	9	-
1972	INC	215	-	BKD	106	-	BJS	61	-
1969	INC	211	-	BKD	98	-	CPI	80	-
1967	INC	199	32.2%	BJS	98	21.7%	SSP	44	10.0%
1962	INC	249	36.5%	BJS	49	16.5%	PSP	38	11.5%
1957	INC	286	42.4%	PSP	44	14.5%	BJS	17	9.8%
1952	INC	388	47.9%	SP	20	12.0%	BJS	2	6.5%

资料来源：笔者根据印度选举网公布的数据整理。<http://www.elections.in/>

重探究央地关系变化逻辑在北方邦的具体体现,及其如何引起北方邦政党格局的改变,从而检验本文提出的分析框架。在叙述中,为北方邦配有一个作为负面案例的次要案例中央邦进行简单比较,以揭示移民汇款作为一种替代联邦政府财政转移的资金在各邦之间的不均衡分布如何引起各邦政治生态朝着不同的方向发展。

地处印度中心地带、位于北方邦南部的中央邦,在人口特征、经济结构和发展水平方面与北方邦高度相似。独立后的很长一段时间内,北方邦和中央邦都面临着经济发展水平低下、邦政府财政赤字严重的问题,但21世纪以来,北方邦对联邦政府财政转移的依赖程度显著降低,出现了地方政党取代全国性政党成为邦执政党的现象,而中央邦则一直处于全国性政党的控制之下。两邦的一个重要差异在于,北方邦向外移民人数在21世纪初显著增多,为邦内居民带来了足够替代联邦政府财政转移的移民汇款收入,而中央邦却缺少能构成联邦政府财政转移替代物的资金来源。

### (一) 独立后北方邦居民与中央执政党之间的关系

北方邦以农业为经济支柱产业,70%以上居民生活在农村地区。2011年人口普查数据显示,北方邦总体贫困率为29.43%,在印度各邦中属于低收入水平。<sup>①</sup>因此,虽然北方邦居民的种姓和阶层构成较为分散,邦内表列种姓、其他落后阶层、非落后种姓(forward castes)<sup>②</sup>和穆斯林均占有相当比例,<sup>③</sup>但由于公共服务需求的满足有赖于联邦政府的财政转移,北方邦居民不得不压制多元而狭隘的身份认同,在邦议会选举和全国大选中投票支持全国性政党,以换取联邦政府在财政转移的过程中对北方邦予以“特殊照顾”。

自印度独立以来至20世纪80年代,居民的政治“忠诚”使国大党在北方邦议会中保持着绝对影响力,长期占据邦议会超过半数席位,得以令许多中央意图在北方邦贯彻,而邦政府也在政策制定及相应支出上与国大

<sup>①</sup> 参见印度登记总署和人口普查专员办公室网站。<https://censusindia.gov.in/2011-Common/CensusData2011.Html>

<sup>②</sup> forward castes 表示表列种姓、表列部落和其他落后阶层之外的印度人,通常在经济财富上优于其他种姓阶层,因此本文将其译为“非落后种姓”,参见:Ajit Zacharias and Vamsi Vakulabharanam, “Caste Stratification and Wealth Inequality in India,” *World Development*, Vol. 39, No. 10, 2011, p. 1821.

<sup>③</sup> Sandeep Kumar Baliyan, “Demographic Changes and Growth of Population in Uttar Pradesh: Trends and Status,” *International Journal of Social Science and Management*, Vol. 3, Issue 4, 2016, pp. 233-235.

党设立的全国政治议程（如优先发展经济设施）保持一致。<sup>①</sup> 随着 20 世纪 80 年代后期印人党在全国大选中崭露头角并成为中央执政党，财政转移的实施方由国大党转为印人党，北方邦居民开始回应印人党的政治议程并对其表示“忠诚”，使印人党逐渐取代国大党在北方邦的执政地位，成为邦议会第一大党。由于一直与中央执政党保持一致，自印度独立之初至第九个五年计划期间（1997~2002 年），北方邦人均财政转移收入与全国均值之比从 24% 稳步提升至 81%，邦政府职能和义务的履行得到了联邦政府的资金支持。<sup>②</sup> 这一阶段，由于北方邦居民没有可替代联邦政府财政转移的资金收入，中央执政党和地方居民之间由财政转移和政党认同构成的互换纽带成为一种自我实现的闭环。

## （二）移民汇款对北方邦居民与中央执政党之间关系的改变

21 世纪初，一种在规模上媲美联邦政府财政转移的外来资金即移民汇款流入北方邦，打破了中央执政党和地方居民之间由财政转移和政党认同构成的供需闭环，引起了北方邦政党结构和政治生态的重大变化。

印度全国抽样调查办公室（NSSO）第 64 轮调查结果显示，2007~2008 年北方邦向外移民总量为 38.36 万，每 1000 人中大约有 2 人向外移民，中央邦向外移民比例则仅为 0.3%，为印度向外移民最少的邦之一。<sup>③</sup> 2008 年金融危机后，印度移民的来源地逐渐由原来的南部各邦向北部转移，北方邦超过喀拉拉邦成为印度向外输出移民最多的邦。2013 年数据显示，北方邦向外移民超过 21 万，约占印度向外移民总量的 26%。<sup>④</sup> 向外移民的增多为北方邦带来了数额庞大的移民汇款收入。据统计，2007 年，约

① 陈宇茜：《社会发展的共同体论点——评普鲁纳·辛格〈团结如何促进福利？印度的地方主义与社会发展〉》，《清华社会学评论》，2018 年第十辑，第 226 页。

② Golam Rasul and Eklabya Sharma, “Understanding the Poor Economic Performance of Bihar and Uttar Pradesh, India: A Macro-Perspective,” *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 1, No. 1, 2014, p. 231.

③ R. B. Bhagat, Kunal Keshri and Imtiyaz Ali, “Emigration and Flow of Remittances in India,” *Migration and Development*, Vol. 23, No. 2, 2013, p. 4.

④ Neha Wadhawan, “Indian Labour Migration Update 2018,” Working Paper of ILO Decent Work Team for South Asia and Country Office for India, New Delhi, India, 2019, pp. 3-4, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-sro-new\\_delhi/documents/publication/wcms\\_631532.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-sro-new_delhi/documents/publication/wcms_631532.pdf); S. Irudaya Rajan, “Emigration from Kerala, Andhra Pradesh and Tamil Nadu,” *Migrant Forum in Asia*, 2014, p. 9. [http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2012/02/rajan\\_survey-mapping\\_final\\_may2014.pdf](http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2012/02/rajan_survey-mapping_final_may2014.pdf)

有 9.04 亿美元移民汇款流入北方邦；<sup>①</sup> 2014 年，北方邦的移民汇款增至 35 亿美元；<sup>②</sup> 至 2017 年，北方邦移民汇款收入占全国的比重达到 5.4%，以 2017 年流入印度的移民汇款总额为 690 亿美元计算，大约有 37.26 亿美元的移民汇款流入了北方邦，占邦内生产总值的比重超过 2%。<sup>③</sup> 中央邦则几乎没有移民汇款流入。

移民汇款显著改变了北方邦的家庭消费结构。面对不完善的公立教育体系，有移民汇款收入的家庭在私人教育投资方面的开支显著增加。与移民汇款流入非常少的中央邦相比，北方邦居民教育开支占家庭总开支的比重高出 1.3 个百分点。<sup>④</sup> 与邦内没有移民汇款收入的家庭相比，有移民汇款收入的家庭按经济状况较差、中等和较好分类，教育开支的比重分别提升 1.17、0.43 和 1.61 个百分点。并且，不论家庭经济状况如何，相较于没有移民汇款的家庭，有移民汇款收入的家庭在医疗卫生方面的开支都会增多，以期获得质量更高的医疗服务（见表 3）。

表 3 移民汇款对家庭教育和医疗开支的影响 (单位：%)

经济状况	没有移民汇款收入的家庭			有移民汇款收入的家庭		
	较差	中等	较好	较差	中等	较好
教育	1.94	3.84	4.03	3.11	4.27	5.64
医疗	4.70	5.52	7.04	4.81	5.56	9.10

资料来源：Sandhya Mahapatro, Ajay Bailey, K. S. James and Inge Hutter, “Remittances and Household Expenditure Patterns in India and Selected States,” *Migration and Development*, Vol. 6, No. 1, 2017, p. 94.

随着移民汇款大量流入并成为联邦政府财政转移的替代物，对于当地居民而言，其公共服务需求的满足无需再依赖中央执政党，因此他们得以基于自己的狭隘身份认同提出诸如增加基于种姓身份的自治权、特殊的语

① Chinmay Tumble, “Remittances in India: Facts and Issues,” p. 491.

② Virendra Singh Rawat, “Gulf Remittance Flowing into Eastern UP,” *Business Standard*, August 12, 2014. [https://www.business-standard.com/article/politics/eastern-up-leads-in-remittances-from-the-gulf-114081200544\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/politics/eastern-up-leads-in-remittances-from-the-gulf-114081200544_1.html)

③ “India Received \$ 69 bn from Its Diaspora in 2017; Remittance Highest in the World,” *Business Today*, June 22, 2018. <https://www.businesstoday.in/current/economy-politics/india-received-usd-69-billion-diaspora-2017-remittance-highest-world/story/279435.html>

④ Jajati K. Parida, Sanjay K. Mohanty and K. Ravi Raman, “Remittances, Household Expenditure and Investment in Rural India: Evidence from NSS Data,” *Indian Economic Review*, Vol. 50, No. 1, 2015, p. 100.

言和文化习惯得到更广泛的承认和尊重等狭隘利益诉求。这是为扩大支持基础而刻意避免狭隘身份认同的全国性政党所无法回应的。各类无意于成为中央执政党的地方政党却契合了这部分选民的狭隘甚至激进的利益诉求，使得全国性政党在北方邦的影响力自 20 世纪 90 年代中后期开始逐渐让位于地方政党社会党和地方色彩浓厚的大众社会党。

社会党是从人民党 (Janata Dal, JD) 中分离出来的一个地方性左翼政党，成立于 1992 年，影响范围主要集中在北方邦。社会党奉行社会主义的意识形态，致力于实现民主和平等。其党徽为一辆自行车，象征着社会受压迫者和被忽视者向上流动的交通工具。社会党在成立的第二年就在北方邦议会选举中获得了 109 个席位，并于 2002 年将影响力扩大至 143 席，但由于未达到绝对多数，最终由印人党和大众社会党组建了联合政府。<sup>①</sup> 2012 年，社会党以绝对优势入主邦议会并执掌邦政权，党的领导人阿基列什·亚达夫 (Akhilesh Yadav) 当选北方邦首席部长。大众社会党虽然是印度七大全国性政党之一，但从未在全国议会中获得过多数席位，主要活动范围局限在北方邦，因此地方色彩浓厚。大众社会党成立于 1984 年，主要代表印度表列种姓、表列部落和其他落后阶层的利益与诉求。该党以原贱民领袖安贝德卡尔 (Bhimrao Ramji Ambedkar) 所宣传的原则为精神指导，目标是维护低种姓阶层的合法权益，使之不再受高种姓的压迫和歧视。<sup>②</sup> 在 1993 年邦议会选举中，大众社会党通过与社会党联盟获得选举胜利，开启了其在北方邦内的权力竞争。2002 年，大众社会党转而与印人党结盟，该党在北方邦的领导人玛雅瓦蒂 (Mayawati) 当选首席部长。2007 年，大众社会党在北方邦议会选举中取得了决定性的胜利，赢得了 403 个议席中的 206 席，独立执掌政权，玛雅瓦蒂连任首席部长。<sup>③</sup> 在 20 世纪 90 年代取代国大党成为北方邦重要政治力量的印人党，虽然在全国人民院选举中势头正盛，但在北方邦议会选举中所获席位数却从 1991 年的 221 席逐渐减少至 2012 年的 47 席，国大党则彻底沦为北方邦的边缘政治力量。<sup>④</sup>

作为联邦政府财政转移的替代物，移民汇款一方面被投资于各类私营

① 参见印度选举网。http://www.elections.in/

② 林承节：《印度近二十年的发展历程——从拉吉夫·甘地执政到曼莫汉·辛格政府的建立》，北京大学出版社，2012 年版，第 179 页。

③ 参见印度选举网。http://www.elections.in/

④ 同上注。

服务机构的建设,另一方面也被普通居民用于消费这些私营机构提供的社会服务。据统计,北方邦55.6%的女性选择私立医疗机构就诊,仅6.25%的女性愿意前往卫生条件差、机构数量少且分布过于分散以及医护人员职业水平低的公立医疗机构。<sup>①</sup> 邦内绝大多数授予学位的教育机构(degree-level institutions)属于私营。29.4%的学校完全由私人出资并运营,还有3.3%的学校由政府与私人部门合营。2010~2015年间,北方邦就读于私立学校的学生人数增加了700万,而公立学校的学生数量则减少了260万。<sup>②</sup>

移民汇款替代了联邦政府财政转移,使中央执政党通过财政转移“购买”北方邦居民政治支持的有效性大大减弱。为了以更小的成本获得更大范围的政治支持,理性的中央执政党选择将有限资源向那些缺少财政转移替代物的邦倾斜,如中央邦。因此,北方邦所获财政转移在此后出现了明显减少。第十个五年计划期间(2002~2007年),北方邦人均财政转移收入与全国均值之比从上一个五年计划的81%下滑至63%。2002~2004年,北方邦人均获得中央援助资金227.33卢比,仅为全国平均水平的42%。<sup>③</sup> 在2014年印人党以压倒性优势赢得全国大选时,北方邦正由社会党掌权,中央邦则处在印人党的控制之下。2015年,北方邦所获财政转移较上一年度减少了89%,中央邦却增加了12%。<sup>④</sup>

具体到医疗卫生领域,2008~2015年数据显示,联邦政府拨款占北方邦医疗卫生预算总额的比重最高时为35%,最低仅20%,而全国平均水平

① Srinivas Goli, Anu Rammohan and Moradhvaj, "Out-of-pocket Expenditure on Maternity Care for Hospital Births in Uttar Pradesh, India," *Health Economics Review*, Vol. 8, No. 1, 2018, pp. 18-19.

② Geeta Gandhi Kingdon, "The Private Schooling Phenomenon in India: A Review," *The Journal of Development Studies*, Vol. 56, No. 10, 2018, pp. 1803, 1805-1806; Rajendra P. Mangain and Sher Verick, "The State of Employment in Uttar Pradesh: Unleashing the Potential for Inclusive Growth," Report of International Labour Organization, 2018, pp. 37-41. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-sro-new\\_delhi/documents/publication/wcms\\_614693.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-sro-new_delhi/documents/publication/wcms_614693.pdf)

③ Golam Rasul and Eklabya Sharma, "Understanding the Poor Economic Performance of Bihar and Uttar Pradesh, India: A Macro-Perspective," pp. 230-232.

④ Pinaki Chakraborty, Manish Gupta, Lekha Chakraborty and Amandeep Kaur, "Analysis of State Budgets 2017-18: Emerging Issues," National Institute of Public Finance and Policy, 2018, p. 7. [https://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/12/Analysis\\_of\\_State\\_Budgets\\_2017-18\\_web.pdf](https://www.nipfp.org.in/media/medialibrary/2018/12/Analysis_of_State_Budgets_2017-18_web.pdf)

为 35%，最高可达 40%（见表 4）。<sup>①</sup> 北方邦居民人均医疗计划拨款 1195 卢比，仅为中央邦的 62%。<sup>②</sup> 2005~2010 年，联邦政府支持北方邦改善公共医疗卫生体系的计划拨款为 231.24 亿卢比，但实际拨款额仅为 182.91 亿卢比，拨款发放比例为 79%，医疗卫生条件同样落后的中央邦则获得了全额拨款。<sup>③</sup> 北方邦内怀孕女性接受完整产前检查的比重为 6.8%，比中央邦低近 10 个百分点。在这部分有条件接受产前检查的女性中，仅 36.4% 能够获得联邦政府“印度产妇健康计划”（Janani Suraksha Yojana, JSY）提供的资金支持，远低于中央邦的 72.9%。<sup>④</sup>

表 4 2008~2015 年北方邦医疗卫生资金数据（单位：千万卢比）

	2008~2009	2009~2010	2010~2011	2011~2012	2012~2013	2013~2014	2014~2015
邦政府	4904	5720	5950	6177	7344	8143	12346
中央政府	1624	2623	2435	2244	3959	2949	3086
医疗卫生 预算总额 (TGHB)	6528	8343	8384	8421	11303	11092	15432
中央政府 占比	24.9%	31.4%	29%	26.7%	35%	26.6%	20%

资料来源：Peter Berman, Manjiri Bhawalkar and Rajesh Jha, “Tracking Financial Resources for Primary Health Care in Uttar Pradesh, India,” p. 18.

① Peter Berman, Manjiri Bhawalkar and Rajesh Jha, “Tracking Financial Resources for Primary Health Care in Uttar Pradesh, India,” Harvard T. H. Chan School of Public Health, 2017, p. 18. <https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/2031/2017/01/Tracking-Financial-Resources-for-Primary-Health-Care-in-Uttar-Pradesh-India.pdf>

② Victoria Y. Fan *et al.*, “Review of Inter-Governmental Fiscal Transfers for Health: Lessons Learned and Looking ahead,” Center for Policy Research, 2015, p. 17. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-AI%20Consultative%20Review%20of%20IGFT%20for%20Health.pdf>

③ Victoria Y. Fan *et al.*, “Review of Inter-Governmental Fiscal Transfers for Health: Lessons Learned and Looking ahead,” p. 12.

④ Peter Berman, Manjiri Bhawalkar and Rajesh Jha, “Tracking Financial Resources for Primary Health Care in Uttar Pradesh, India,” p. 8. “印度产妇健康计划”由中央政府于 2005 年开始实施，旨在减少产妇及新生儿的死亡率，具体实施方式为中央政府向需要的家庭提供 100% 现金转移支付，是世界上最大规模的条件性现金转移支付计划（conditional cash transfer, CCT）。在收入水平较低的邦，农村妇女的转移支付标准为 1400 卢比/人，城市妇女为 1000 卢比/人；在收入水平较高的邦，农村妇女和城市妇女的转移支付标准分别为 700 卢比/人和 600 卢比/人。然而在实际执行过程中，许多妇女难以收到转移支付。See Srinivas Goli, Anu Rammohan and Moradhvaj, “Out-of-pocket Expenditure on Maternity Care for Hospital Births in Uttar Pradesh, India,” *Health Economics Review*, Vol. 8, No. 1, 2018, p. 7.

与北方邦居民形成鲜明对比的是，缺少如移民汇款一般的其他资金来源的中央邦居民自独立以来，其公共服务需求的满足一直依赖联邦政府的财政转移，因此，他们不得不压制自身的种姓、阶层等狭隘身份认同，在各类政治选举中投票支持全国性政党，并在需要政治表态的场合发出与中央执政党相同的声音。全国性政党则借财政转移巩固了在中央邦的支持基础，使得中央邦呈现出高度集中的政党政治特征。在2000年恰蒂斯加尔邦从中央邦分离以前，中央邦议会共有320个议席，除1990年印人党以“黑马”之势获得议会2/3多数席位成为执政党外，国大党在其余年份都占据绝对优势，保持着其他政党难以动摇的邦执政党地位。<sup>①</sup>进入21世纪，印人党在中央邦的影响力显著提升，连续三次以绝对优势取胜，并独立组建政府执掌政权。其他小党和地方政党处于边缘地位，难以撼动印人党和国大党两强相争的格局。从全国层面来看，中央邦在印度人民院中占有的议席也一直由两大全国性政党牢牢掌握。

### （三）“国族建构”运动对北方邦居民与中央执政党之间关系的改变

在莫迪政府“国族建构”运动发起之前，北方邦内的群体分歧通常以种姓阶层矛盾和印穆教派冲突两种形式呈现。2014年印人党赢得全国人民院选举成为中央执政党后，开始大力宣传印度教民族主义，推行印度教特性计划并实施印度教认同战略。在北方邦内实施的具体举措包括吸纳其他落后阶层、最落后阶层（MBCs）和非贾塔夫种姓达利特人（non-Jatav Dalits）的领导人物进入印人党，由印度教民族主义组织“联合家庭”（Sangh Parivar）发起旨在加强印人党与其他种姓和阶层之间联系的社会政治运动（Vichaar Kumbhs），在县和乡一级行政区划中为落后阶层、表列种姓和表列部落以及妇女保留职位等。<sup>②</sup>通过这些举措，印人党建立起了包含不同种姓和阶层的印度教教徒大联盟，完成了对邦内居民印度教民族主义集体身份认同的塑造，使得印穆教派分歧超越种姓阶层分歧成为北方邦最鲜明和最突出的矛盾。莫纳什商学院（Monash Business School）2021年年初在北方邦进行的一项调查可以为这一教派分歧提供一个新鲜注解。调查结果显示，虽然在过去四个月中印度所有宗教都举行了集会，但约三分之

① 印度选举网。http://www.elections.in/

② Badri Narayan, "Uttar Pradesh Elections: BJP is Banking on a Social Engineering Strategy Laced with Hindutva," *The Indian Express*, June 15, 2016. https://indianexpress.com/article/opinion/columns/uttar-pardesh-assembly-elections-bjp-modi-vikas-rally-hindutva-2853162/

二的北方邦居民仍将新型冠状病毒的传播归咎于穆斯林，认为穆斯林集会  
是病毒传播的罪魁祸首。<sup>①</sup>

印度教民族主义集体身份认同的建构效果在 2017 年北方邦议会选举中  
得到了充分展现。在这次邦议会选举中，莫迪领导的印人党以 312 席的绝  
对优势胜出，时隔 14 年再次成为北方邦执政党，而代表表列种姓和其他落  
后阶层利益诉求的社会党和大众社会党仅获得了 47 席和 19 席，情形相比  
2012 年发生重大转变。<sup>②</sup> 并且，除了在一贯的支持者非落后种姓群体中获  
得 62% 的支持率外，印人党还获得了其他落后阶层中非亚达夫（Yadav）  
种姓群体 58% 的支持和达利特群体 17% 的支持——这些落后种姓过去通常  
与社会党和大众社会党站在同一阵营。<sup>③</sup> 北方邦内占比近八成的印度教教徒  
开始基于统一的身份认同参与政治实践，而印人党边缘化穆斯林的政策措  
施既建构又契合了北方邦居民这一身份认同。

为了巩固胜果，印人党宣布北方邦首席部长由戈勒克纳特印度教神庙  
（Gorakhnath Temple）原住持、极具煽动性的印度教特性领导人约吉·阿  
迪提亚纳特（Yogi Adityanath）担任。阿迪提亚纳特上台后立即实施一系  
列印度教特性政治计划，包括积极推动罗摩庙重建进程、全面禁止宰杀母  
牛、颁布《禁止非法转变宗教信仰条例》等，进一步强化了邦内居民印度  
教民族主义的身份认同。<sup>④</sup> 北方邦副首席部长克什哈普·普拉萨德·毛里亚  
（Keshav Prasad Maurya）还发起了一项“奶牛救护车”运动，五辆由非政  
府组织资助的配备有警笛和医生的救护车将仅为受伤的牛提供服务。这一  
高调的动物福祉促进计划得到了北方邦内大多数印度教教徒的支持。<sup>⑤</sup> 在

① “In Hindutva Hotbed Uttar Pradesh, 66% People Blame Muslims for COVID,” *Hindutva Watch*, May 14, 2021. <https://www.hindutvawatch.org/n-hindutva-hotbed-uttar-pradesh-66-people-blame-muslims-for-covid/>

② 印度选举网。 <http://www.elections.in/>

③ Ajit Kumar Jha, “Beating Them at Their Own Game,” *India Today*, March 27, 2017. <https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/20170327-uttar-pradesh-election-results-2017-bjp-congress-samajwadi-party-bsp-986020-2017-03-18>

④ 陈小萍：《印度北方邦议会选举述评》，《南亚研究季刊》，2017 年第 2 期，第 71~72 页；  
王世达：《印度教民族主义强势崛起及其影响》，第 33 页。

⑤ “Uttar Pradesh: Ambulance Service Launched Exclusively for Cows,” *The Indian Express*,  
May 2, 2017. <https://indianexpress.com/article/india/uttar-pradesh-ambulance-services-cow-4637161/>

2019年人民院选举中，印人党斩获了北方邦80席中的62席，<sup>①</sup>反映出政治动员和身份塑造在北方邦获得成功，邦内居民已从较低层次的种姓、阶层认同上升为统一的“国族”认同。

除身份建构外，印度教民族主义还被塑造为一种转移注意力的工具。有观点甚至认为，每当邦政府发现自己处于尴尬境地时，穆斯林就会成为攻击目标。例如，“反爱圣战”（anti-love jihad）和“回归母教”（ghar-wapsi）等宗教运动都是在邦内发生重大危机事件、政府难以压制公众舆论时兴起的。尽管两次运动的细节各不相同，但其核心均是印人党和由RSS领导的“联合家庭”对印度教民族主义集体身份认同的强化。<sup>②</sup>新冠肺炎疫情暴发后，印人党对印度教民族主义的工具性运用更加“游刃有余”。2020年9月15日，北方邦单日新冠肺炎死亡人数达到113人，创历史新高。<sup>③</sup>然而，公众还未来得及指责政府应对不力，首席部长阿迪提亚纳特便紧急发表了一份极具争议的声明，分散了公众的注意力。阿迪提亚纳特在宣布以反抗莫卧儿王朝外族统治的印度教英雄贾特拉帕蒂·希瓦吉·马哈拉杰（Chhatrapati Shivaji Maharaj）的名字命名莫卧儿博物馆（Mughal Museum）时表示，“莫卧儿人怎么能成为我们的英雄，……以希瓦吉的名字命名博物馆会激发一种民族主义和自尊感。”据悉，该博物馆是由时任北方邦首席部长的社会党主席亚达夫于2016年1月在莫卧儿帝国首都阿格拉（Agra）启动的一项旨在加强民族团结的项目。<sup>④</sup>

## 结 语

联邦政府和邦政府在事权和财权划分上的不平衡，使各邦政府长期面临入不敷出的财政赤字问题，为联邦政府通过财政转移介入邦内事务、影

① 印度选举网。http://www.elections.in/

② Venkitesh Ramakrishnan, “COVID-19 in Uttar Pradesh: CM Yogi Adityanath Turns to Hindutva as COVID Situation Worsens in the State,” *Frontline*, October 9, 2020. https://frontline.thehindu.com/the-nation/hindutva-to-the-rescue/article32648927.ece

③ Shailvee Sharda, “Uttar Pradesh: Record 113 Deaths in 24 Hrs, Covid Cases Go up to 3.2L,” *The Times of India*, September 16, 2020. https://timesofindia.indiatimes.com/city/lucknow/record-113-deaths-in-24-hrs-covid-cases-go-up-to-3-2l/articleshow/78136843.cms

④ Venkitesh Ramakrishnan, “Uttar Pradesh: Hindutva Laboratory 2.0,” *Frontline*, November 6, 2020. https://frontline.thehindu.com/cover-story/hindutva-laboratory-20/article32882949.ece

响邦政府决策提供了途径。地方居民在没有其他能够显著增加收入的款项来源时,只能以手中选票换取联邦政府的财政转移以满足公共服务方面的需求,从而形成了中央执政党与地方居民之间由财政转移和政党认同构成的供需关系。一方面,中央执政党通过财政转移满足居民公共服务方面的需求来“购买”地方居民对中央执政党的“忠诚”,即政党认同和选票支持;另一方面,居民向中央政府“出售”自己的“忠诚”以获取财政转移。这一供需关系使中央执政党能够有效利用在位优势巩固执政基础,也更容易在邦议会选举中胜出并以绝对优势独立执政。当邦内居民“出售”的“忠诚”足够多并能对选举结果产生重要影响时(如北方邦在人民院中占有较多议席),该邦居民还能在与中央执政党的议价过程中争取到更多资源。但同时,邦内居民必须放弃自身基于狭隘身份认同提出的利益诉求,地方政党因而缺少发展基础。

随着足够替代联邦政府财政转移的移民汇款流入印度,获得移民汇款收入的地方居民实质上“退出”了对中央的财政依赖,使得中央执政党与地方居民之间靠财政转移和政党认同建立起的互动关系发生了改变。邦内居民不再需要为争取资金和项目落到本邦而与联邦政府讨价还价,也无须再为财政转移和资金援助而向中央执政党表示“忠诚”,可以转而投票支持那些以狭隘的种姓、阶层、民族、宗教利益诉求为政治主张的地方性政党,以实现身份认同上的满足。在北方邦,这种央地关系的改变对政党格局的影响表现为地方政党社会党和地方色彩浓厚的大众社会党取代了全国性政党在北方邦的政治地位,政党格局由国大党“一党独大”转向了印人党、社会党和大众社会党“三足鼎立”的局面。而在中央邦,由于缺少替代财政转移的资金来源,邦内居民公共服务需求的满足仍有赖于联邦政府财政转移,使得中央邦的政党格局仍然维持着集中化的特征。

2014年莫迪领导印人党强势入主人民院,并在全国范围内掀起了一场加强印度教特性的“国族建构”运动。印度教民族主义就像一个大熔炉,将不同种姓、不同阶层、不同地位的各种狭隘身份认同有机融合,通过塑造“我们”与作为“他者”的穆斯林之间的分别,将占比超过八成的印度教徒团结了起来。这一“国族建构”运动再次改变了中央执政党与地方居民之间的关系。地方居民转而主动支持印人党,媲美财政转移的资金来源如移民汇款则从财政转移的替代物变为补充,通过资金的动员效应进一步强化了地方居民对印人党的政治支持。2017年,印人党在北方邦以压倒

性优势取得胜利，为其在 2019 年全国大选中的胜利打下了坚实基础。

2020 年年初以来，受新冠肺炎疫情全球大流行的影响，各国实施了严格的经济封锁政策，对印度海外劳动力形成巨大冲击。新冠肺炎疫情发生后，累计超过一百万印度劳工通过“致敬婆罗多”（Vande Bharat）撤侨行动回到印度，<sup>①</sup> 导致印度移民汇款收入骤减，许多邦的居民不得不恢复对联邦政府财政转移的依赖。并且，莫迪政府掌握着大量防疫资源和救助资金，能够利用疫情扩大相对于地方政党的政治经济优势和加强对地方的控制，使印度政党政治的集中趋势得到了进一步加强。此外，在政府应对新冠肺炎疫情不力引起公众舆论的情况下，印度教民族主义还被用作转移注意力的工具，更加强化了印度教教徒的集体身份认同。因此，至少在未来一段时期内，印人党“一党独大”的政治地位预计将持续保持。但长远来看，印度教民族主义的生命力如何，印穆教派分歧对印度国家建构可能产生何种影响等问题，还有待更为细致的观察。

（编辑 毛悦）

---

<sup>①</sup> Lakshmi Priya, “Labour Sector Reforms in the GCC and Challenges for Indian Expatriates,” MP-IDSA Research Paper, November 27, 2020, pp. 5, 7, <https://idsa.in/issuebrief/labour-sector-reforms-in-the-gcc-lpriya-271120>; Rajya Sabha, “Question No. 1369 Evacuations under Vande Bharat Mission,” Ministry of External Affairs, Government of India, September 22, 2020. [https://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/33028/QUESTION\\_NO1369\\_EVACUATIONS\\_UNDER\\_VANDE\\_BHARAT\\_MISSION](https://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/33028/QUESTION_NO1369_EVACUATIONS_UNDER_VANDE_BHARAT_MISSION)

KEY WORDS: Bharatiya Janata Party; COVID-19 Pandemic; Local Elections; Governance Performance; Election Mobilization

**Fiscal Transfer Payments, Nation Building and Political Party Identity:  
Center-State Relations and the Evolution of Indian Party Politics**

By Zhang Qianyu

ABSTRACT: 1990s and 2014 marked key moments of transition of Indian party system as overseas financial remittances increased significantly and as the Modi Administration launched its great “nation building” movement. India’s central ruling party and the country’s residents across its states have seen three phases in the development of the basic trade-off central to Indian politics between the need for fiscal transfer payments to the states from the center and the need of the center for a strong party identity. These developments correspond to the cycle of change seen in Indian politics since the country’s independence, which might be described as “centralization-devolution-recentralization”. Initially in the absence of alternative sources of revenue, local populations were forced to rely on transfer payments from the central government in order to meet needs for public services. While the localities lacked a strong popular identity, in exchange for needed transfer payments from the center, they would passively express loyalty to the central ruling party. The emergence of overseas remittances changed these dynamics between the central ruling party and the localities, leading to localities emphasizing narrow and often extreme demands for self-identity that prioritized family names, class, nationality or religion. Local political parties been responsive to these demands caused a shift away from centralization within Indian party politics. The Modi Administration’s

“nation building” movement aimed to mold a unified national identity based on Hindu nationalism by emphasizing differences between “them” and “us”. This led to strong and proactive support for the BJP in both national and local elections, causing another shift in Indian party politics towards “one major party” .

KEY WORDS: Fiscal Transfers; Nation Building; Party Identity; Bharatiya Janata Party; Hindu Nationalism

### **Lessons Learned from the Failed Merger of the Nepal**

#### **Communist Party (NCP)**

By Tang Xin & Zhang Shubin

ABSTRACT: One of the most critical issues in the contemporary Nepalese communist movement and in Nepal politics more broadly was the decision of the Supreme Court and the Election Commission to rule the merger of two Nepalese communist parties: the United Marxist-Leninist Party and the Maoist Party as invalid, thereby reinstating them as two separate parties. The direct cause of the failure of the merger between these two Nepalese communist parties was the deep rivalry between the Oli faction and the Prachanda faction, which ultimately resulted in the party’s split. At the same time, the Supreme Court’s ruling on the attribution of the communist party’s name further resulted in the declaration of the invalidity of the merger. Fundamentally, the merger’s failure was a result of a stalemate vis-à-vis three key issues: power-sharing, guiding ideology and state governance. There were also a number of important external factors, including threats from and efforts to fracture the party by India and the United States. Key lessons learned for the Nepalese communist movement were: that Marxism-