

莫迪政府内阁大变动背后的动机与权力逻辑分析

雷定坤

2021年7月7日，印度联邦政府包括卫生部长瓦尔丹在内的12名前内阁成员辞职，随后莫迪宣布对内阁进行大规模改组，36名议员首次入阁、7名升职，新内阁部长数量从52名扩增至77名。这是印度独立以来首位总理一次性迫使数十位联邦部长辞职，其中6名还是内阁部长级官员，改组力度空前。值得一提的是，印度人民党此前并未面对来自政府内外更换部长的要求或压力，其主动进行大范围内阁改组想传递怎样的信号？此外，一向呼吁“最小政府，最大治理”的莫迪，¹却在2019年赢得大选后不到2年时间里大幅度增加内阁成员数量，其扩大内阁的动机与真实目的是什么？反映了怎样的权力安排逻辑？本文拟回答上述问题，并分析当下印人党政府高层的变与不变对印度政局的影响。

一、改头换面还是洗心革面：“新印度”建设愿景

改组内阁的时间选择反映出莫迪政府重压下的“新”突破。第一波、第二波新冠疫情联邦政府治理不力，印度社会各阶层对政府不满的趋势愈发显现；2021年印人党在多邦选举中失利，紧接着2022年、2023年、2024年三个重要选举年对印人党在全国的政治基本盘影响深远。由此，表面上看，此次内阁改组是对2019年以来联邦政府新冠疫情治理不善、推动经济复苏不力的一种内部自我纠错式的回应与调整。但实际上，相较于采取具体的、可衡量的政策步骤来管控当下危机，莫迪选择了一种似乎成本更低、收益更佳的美化方式，即调整政府官员，组成新内阁、怀揣新希望、建设“新印度”(New India)。

莫迪政府精准地锚定民众对当下现状不满、寻求“改变”的诉求，而内阁高层官员面貌的变化恰恰也是传递一种主动求变、求新的积极信号，拓展“新印度”建设的内涵。最早在2017年3月莫迪的《心灵对话》月度栏目中，对于什么是“新印度”，莫迪明确了三个特征：“一个由创新、辛勤工作、创造力驱动的国家；一个以和平、团结、博爱为特征的国家以及一个没有腐败、恐怖主义、黑钱和污垢的国家”。²2018年，印度人民党全国常务会议以大量篇幅介绍了莫迪带领下的“新印度”愿景，即2022年庆祝印度独立75周年之际实现一个团结、强大、繁荣和自信的“新印度”。³尽管莫迪近年来对2022年实现“新印度”目标的提及频率明显降低，但是“新印度”一词却时常挂在嘴边，因为他明白，2022年“新印度”目标能否实现本身无法衡量，但是不断强化“新印度”的概念只会对其更加有利。

莫迪努力开创“新”印度也意味着必然存在一个“旧”印度作为参照，而开国之父尼赫鲁同样曾经也是“新印度”(New India)的积极倡议者，不同时代、不同“新”印度的对比，既是政治影响力的隔空比拟，也是政治继承与发展的诉求与渴望。莫迪不断强调“新印度”也是急于向印度人民倾诉，同1947年尼赫鲁所面临的历史挑战类似，自己当下同样肩负着开创“新印度”的历史责任。

稳定执政期内总理大幅度改组并扩充内阁部长的确前所未有，但在“新”印度建设的历史机遇面前，所有看似不寻常的举动总能找到自我解释的自治逻辑。不过，新旧内阁也好，新旧印度也罢，看似求新求变的背后往往存在着不变的实质，改头换面容易，洗心革面困难，莫迪政府大刀阔斧进行内阁改组背后的政治动因主要体现在以下几点。

二、内阁改组背后的真实目的

需要承认的是，本文基于客观事实与政治局势对莫迪内阁改组目的进行的揣测并不一定完全准确，因此，以下列举分析的三大目的之间的逻辑关系也并非唯一。但正如上文提到，笔者相信任何有目标、有步骤的大政治变动背后一定存在根本性的诉求，因而下文将大胆分析和揣测此次印度内阁改组背后莫迪的真实目的，并试图找到其根本诉求。

其一目的是“甩锅”部长官员，保持个人支持度。印度两轮新冠疫情的先后大暴发对于印度每一位公民来说，无论其处于怎样的种姓、阶层或社会地位，病毒总能穿过治理赤字的缝隙影响每一个人，而一旦各阶层、各种姓群体达成一种潜在共识，即莫迪政府治理不力，后果则是不仅影响印人党地方选举表现，甚至莫迪个人执政能力也将受到质疑。据多项民调显示，今年4月以后莫迪个人在民众心中的排名大幅下降。例如印度民调机构选举意见与选举研究趋势中心(CVOTER)的一项调查发现，对莫迪表现“非常满意”的受访者比率从一年前的65%左右下降到37%，⁴尤其是莫迪曾经最坚定的中产阶级支持者们中，几乎每个家庭都或曾亲身感受，或曾听闻亲朋好友因新冠肺炎离世的悲痛情境。

因而，印度官方的做法和解释更像是在急于挽救莫迪的个人符号，通过改换重要部门领头人或负责人的方式来区分莫迪个人与部长官员的执政表现。从这个角度也很好理解为什么拥有专业医学背景和政坛威望的前卫生部长哈什·瓦尔丹(Harsh Vardhan)被迫辞职，哪怕其接替者曼苏赫·曼达维亚(Mansukh Mandaviya)并无任何相关经验，因为对于莫迪来说，相比接替者的专业背景，“更换”这个行为更加迫切，也更为重要。

其二目的是助力地方邦议会选举。面对即将举行的多个重要邦立法会选举，莫迪清楚意识到联邦新内阁成员应尽其所能从特定社群或地区为印人党带来选票，将选举利益最大化。印度选举永远离不开种姓因素，对票仓的类型划分也同样采用种姓分类，当最高行政官员（内阁部长委员会）中代表性突然变得多元化，尤其当有更多来自低种姓群体的官员入阁时，执政党所释放的积极信号将有机会增加在目标群体中的支持度。莫迪此次内阁调整过后，当下印度联邦部长委员会中有27名部长属其他落后种姓(OBCs, 其中有5名属内阁部长级)，12个属表列种姓(SCs)以及8个表列部落(STs)，⁵近三分之二的部长来自低种姓群体，这一比例也是历史之最。

不过，从新入阁成员所在邦的分布以及内阁总人数占比来看，莫迪最想确保的是2022年北方邦立法会选举。北方邦7名新晋内阁部长中3名属表列种姓，3名属其他落后种姓以及1位高种姓，而该种姓结构也被广泛认为是莫迪进一步接触和动员北方邦低种姓群体的一种象征与尝试，毕竟北方邦内仅其他落后种姓群体的人口数量就占到了近40%，约8120万人。加上7名来自北方邦的新部长，莫迪联邦政府委员会中来自北方邦的部长人数已经上升至15人，占总人数的五分之一。诚然，莫迪这样的人事安排完全符合预期，因为他清楚北方邦立法会选举对于2024年全国大选的意义，当然也同样明白北方邦80个选区席位对于人民院选举的意义。以2014年大选为例，如果印人党没有在北方邦取得71个席位的成绩，印人党无法实现在议会单独过半而执政，不难想象莫迪个人的政治道路也将完全不同。

其三目的是实现印人党内系统性新老交替。如果说莫迪2014年带领印人党赢得人民院选举标志着瓦杰帕伊—阿德瓦尼“二重奏”⁶的谢幕，转而在2014年至2019年之间登台表演的是60至70年代出生的领导人。但随着贾特利、斯瓦拉吉、阿南特·古玛尔等党内高层离世，2019年再次获胜执政后的印人党已正式开始系统性地新老交替，毕竟包括尼廷·加德卡里、拉杰纳特·辛格在内的来自“旧印人党”且颇具影响力的人物并不多了。这样的背景下，莫迪恰好一步步推进并全面打造自己的年轻化队伍，例如此次新入阁的印人党面孔中，基尚·雷迪(Kishan Reddy, 57岁)、曼苏赫·曼达维亚(49岁)和阿努拉·塔库尔(Anurag Thakur, 46岁)都是印人党大力培养的年轻一代领袖，⁷同时担任内政部和青年事务及体育部的的新晋国务部长⁸尼西斯·普拉曼尼克(Nisith Pramanik)年仅35岁。据悉，当下新一届班子成员的平均年龄只有58岁⁹，一个年轻化的领导队伍似乎也呼应着一个“新印度”的来临。

以上三大目的内容各异，彼此之间看似并不存在逻辑关联，但实质上却存在共同指向。换句话说，无论是保持个人支持度，赢得地方选举还是实现内部新老交替，串联这些目标的核心点是什么？这些目标共同指向怎样的权力逻辑？本文的答案则是聚焦莫迪个人的权力诉求。

三、莫迪个人的集权诉求

内阁改换消息一出，印度国内曾普遍发出一种乐观的声音，认为这是莫迪政府通过扩大部长委员会人数及代表性，试图推进分权式治理，因为更多的部长似乎也意味着行政职责愈发具体化，是民主质量提升的表现。但是恰恰相反，笔者认为莫迪改换内阁目的恰恰在于进一步集权，凸显个人以及其团队（总理办公室）在行政决策中的绝对主导。这一诉求具体体现在以下两个方面：

一是充分利用威斯敏斯特制度设计巩固和集中权力。莫迪改组内阁客观上符合威斯敏斯特制度下的运行规律，即当单一政党在议会席位占绝对优势时，内阁部长的任命和改换更多只具象征意义，对国内公共政策并不会产生实际影响。原因在于，当议会长期出现单一政党占绝对多数席位时，内阁的整体责任制（即内阁整体向议会负责）可以逐步演变成一个准总统制，而内阁第一人即总理成为首席执行官，拥有集中的行政权力，总理也更加依靠自身所认可的各领域顾问及总理办公室成员来辅助自己做出决定，而内阁其他部长人选的变化及其所发挥的实际影响力也就显得没那么重要了。2004年至2014年曼莫汉·辛格率领的国大党执政联盟与2014年之后印人党政府执政对比就恰能反映这一规律。辛格执政时期由于议会无单一过半席位的政党，因而由国大党率领的团结进步联盟联合执政，内阁部长席位的分配则依据执政联盟中各政党的贡献和影响力，且各部长根据专业所长建言献策，他们的意见对于公共政策的制定和实行会造成一定影响。而2014年后莫迪政府执政时常出现的情形则是，部长们在公众视野中扮演着主动为莫迪、沙阿等印人党领导人言论或行为进行解释和降温的角色，¹⁰因为关系到自身部门的政策他们很难有发言权，而积极为党和领导人在舆论上服务比部门实际性工作的阐述所带来的个人收益或许更大。

二是全国民主同盟 (NDA) 中政党成员进一步边缘化，“胡萝卜”的分发更具针对性。全国民主同盟由印人党率领，除去自身其余的27个政党¹¹共占人民院29个席位，联邦院17个席位，选举实力远无法和印人党媲美。此次内阁改组，全国民主同盟中也只有三个政党代表得到了机会，而其中来自北方邦阿普纳党 (Apna Dal, 亦称“我们的党”) 的阿努普里亚·帕特尔 (Anupriya Patel)，她的入选很大程度因为该党对于北方邦低种姓群体有着较强的选举动员能力，印人党实际上也剑指即将到来的北方邦选举。尽管一些媒体鼓吹此次莫迪改组通过吸纳来自竞选联盟的政党，强化了联盟在政府中的代表性，¹²但在笔者看来，自阿卡利党、湿婆军相继退出联盟后，其余政党想凭借自身实力主动索取内阁职位的可能性不断降低，而在联盟内部，莫迪对“胡萝卜”的分发只会愈发基于“成本—收益”的考量，采取“少而精”的模式。

莫迪充分利用制度强化总理办公室权力，精细筛选同盟政党代表的做法都是服务于个人最大化的集权。莫迪强化个人权力的方式合法，也似乎“合理”，符合当下他对国内形式的判断。疫情治理、经济复苏，需要的不是政策内容有多么精妙，而是行政官员落实政策的执行力。一方面，莫迪的个人集权诉求反映出其希望至少从联邦部门开始，其个人思想和政策目标能贯彻落实并在实践过程中执行团队始终保持同一种利于执政党的声音；另一方面，面对联邦体制下地方政府的权力和能动性，莫迪希冀不断赢得地方邦选举并确保执政主体的一致性，如此才能真正实现政策“自上而下”落实以及行政效率的提升。但需要持续观察的是，对于新晋的年轻部长们来说，一边是不断压缩的个人发挥空间，另一边是愈发上升的执行力期待，二者在一个极为看重曝光率和个人魅力的体制下形成了巨大的张力，这些政府高层官员的自我选择也必将折射出印度政治更丰富的内容。

结语

印度此次大范围更换内阁部长委员会成员，无论是莫迪出于维护个人影响力与支持度，“甩锅”前任部长之意，还是精打细算挑选成员助力即将到来的多邦选举，抑或是实现党内新老交替，这些显性目的始终围绕一个根本的权力逻辑，即莫迪个人愈发集中权力的诉求。当下众多学者和观察家常将莫迪和英迪拉·甘地相比较，后者于1971年凭借“消除贫困”的口号发起民粹式选举运动重返总理一职，前者第一任期末积极推动的罗摩寺庙重建同样激发印度教民粹主义选举情绪；此外，二者再次执政伊始都面临经济发展乏力的局面，不同的是英甘地时期主要受国内公有经济结构的影响，而莫迪当前面临的是新冠疫情下疲软的国际经济环境，印度愈发依赖国外资本带动国内产业发展的模式也正面临更大挑战。相似的是，二者都试图通过不断集中个人权力以期实现经济政策独立于政治实践，经济发展、国家治理与个人集权的张力再次重现。坦白地说，莫迪

能否通过个人集权高效运转政党选举机器且赢下大大小小选举，最终实现良好治理和经济发展仍尚待观察，不过突然大范围更换内阁成员或许在其看来是重要的一步。

见识过莫迪曾经的一夜“废钞令”、GST 实施令，此次史无前例地对部长委员会进行改换和扩充的行动发生在莫迪总理身上也大体见怪不怪了，毕竟区别于“旧印度”家族式统治下冗长、繁琐的论证过程，“新印度”往往需要新理念、新尝试。但与此同时，通过本文的分析也不难看出，再“新”的印度也无法跳出权力的逻辑，再美好的言辞包装也无法完全遮蔽行动背后的个人目的，莫迪想要超越尼赫鲁时代的“旧印度”，除了个人权力的比肩，能否有效地解决当下所面临的一个个棘手问题或许才是人民的最终衡量标尺。

雷定坤，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究国家为印度。

- 1 Narendra Modi, “Minimum Government, Maximum Governance”, Narendra Modi Official Website, (May 14, 2014), <https://www.narendramodi.in/minimum-government-maximum-governance-3162>, Aug 27, 2021.
- 2 Anindita Sanyal, “On Mann Ki Baat, PM Narendra Modi Says, ‘New India Is The Dream of 125 Crore Indians’”, NDTV, (March 26, 2017), <https://www.ndtv.com/india-news/pm-modi-on-mann-ki-baat-new-india-is-the-dream-of-125-crore-indians-1673567>, Aug 27, 2021.
- 3 National Executive Meeting, “Political Resolution Passed in BJP National Executive Meeting at Dr. Ambedkar International Centre, 15 Janpath, New Delhi”, BJP Official Website, (Sept. 9, 2018), https://www.bjp.org/en/article/detail/240014/POLITICAL-RESOLUTION-PASSED-IN-BJP-NATIONAL-EXECUTIVE-MEETING-AT-DR-AMBEDKAR-INTERNATIONAL-CENTRE-15-JANPATH-NEW-DELHI?__cf_chl_captchaTk__=pmd_931bfb3981b242c50e892b81d802dd74c0e27838-1627439105-0-gqNtZGzNA6KjcnBszQi6, Aug 27, 2021.
- 4 Sanjeev Miglani and Devjyot Ghoshal, “PM Modi’s Rating Falls to New Low as Indian Reels From Covid-19”, Reuters, (May 18, 2021), <https://www.reuters.com/world/india/pm-modis-rating-falls-india-reels-covid-19-second-wave-2021-05-18/>, Aug 29, 2021.
- 5 Smriti Kak Ramachandran, “Eye on elections, Team Modi Casts a Wider Net to Capture Fresh Talent”, HindustanTimes, (July 8, 2021), <https://www.hindustantimes.com/india-news/eye-on-elections-team-modi-casts-a-wider-net-to-capture-fresh-talent-101625689951246.html>, Aug 27, 2021.
- 6 维奈·西塔帕蒂教授在其新书中将瓦杰帕伊与阿德瓦尼之间的关系比喻成印度传统音乐使用的“जुगलबंदी”表演形式，即两位音乐人独立演奏各自不同乐器，却互不干扰，相辅相成。参见：Vinay Sitapati, Jugalbandi: The BJP Before Modi, New Delhi: Penguin Random House, 2020.
- 7 Archana Masih, “Young Cabinet Ministers are the Ones to Look Out for”, Rediff, (July 9, 2021), <https://www.rediff.com/news/interview/young-cabinet-ministers-are-the-ones-to-look-out-for/20210709.htm>, Aug 27, 2021.
- 8 Minister of State, 国务部长又称初级部长。印度内阁部长委员中部长们分为四个级别，总理、内阁大臣、国务部长（独立负责人）、国务部长（初级部长，MoS）。
- 9 Neerja Chowdhury, “What is the reason Behind Modi’s Cabinet Reshuffle?”, Indian Express, (July 9, 2021), <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/what-is-the-reason-behind-pm-modis-council-of-ministers-reshuffle-7395730/>, Aug 20, 2021.
- 10 Ajoy Ashirwad Mahaprashasta, “Change the Narrative, Assuage the Disgruntled: What Modi’s Cabinet Reshuffle is Really About?”, The Wire, (July 8, 2021), <https://thewire.in/politics/narendra-modi-cabinet-reshuffle-perception>, Aug 20, 2021.
- 11 旁遮普邦的希罗马尼—阿卡利党 (SAD) 以及马哈拉施特拉邦的湿婆军于 2020 年相继退出 NDA。
- 12 Smriti Kak Ramachandran, “NDA Ties May be on the Mend as BJP Allies Find Space in New Cabinet”, Hindustan Times, (July 8, 2021), <https://www.hindustantimes.com/india-news/nda-ties-may-be-on-the-mend-as-bjp-allies-find-space-in-new-cabinet-101625685561391.html>, Aug 20, 2021.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 高良敏、郑楠 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权，请勿转载，引用请注明出处。	