

# 錫金政治危機之分析

默山

## 錫金的政治背景

錫金原為我國藩屬，在我國古籍中稱為哲孟雄。十九世紀以來，英國勢力開始侵入錫金。一八八七年英國強據錫金並攻入西藏，迫使清廷於一八九〇年簽訂「中英關於西藏之商務與界務條約」，規定錫金為英之保護國。在英國退出印度前，英一直派有政治專員長駐錫京甘托克（Gangtok），操縱錫金的內政與外交事務。一九四七年印度獨立後，繼承了英國在錫金的保護地位。

一九四九年錫金發生反統治者大君（Maharaja）暴動，印度政府派兵進駐錫金，並派拉爾（J.S. Lall）為錫金首相，協助大君執政。翌年十二月五日，經談判簽訂了「印錫和平條約」，規定錫金繼續為印度的「保護國」，在內政方面享有自治權；國防、外交和交通由印度負責，印度軍隊也開始在甘托克長駐，錫金從此成為中印間的緩衝國，極具戰略價值。

錫金的面積約為二、八一八方哩，其人口約為二十一萬人，主要由下列各種族所組成：

(一) 里普查人（The Lepchas），為錫金的土著居民。

(二) 不蒂亞人（The Bhutias），為十七世紀由西藏進入錫金的居民。

(三) 尼泊爾人（The Nepalese），為十九世紀時，在英國鼓勵下，由尼泊爾遷往錫金之移民，現在約佔全人口的百分之七十五以上。

(四) 叢人（The Tsongs），為來自尼泊爾的部落人民。

(五) 西藏難民，為自一九五六年起陸續前往錫金定居的西藏難胞。

現在的錫金王室原為藏族分支不蒂亞人的王子，十七世紀移往錫金後，

取代了土著里普查人的統治地位，並將喇嘛教定為國教，從此引起了里普查人和不蒂亞人的不斷地衝突，直到十九世紀，雙方衝突才告平息，現在由於信仰相同，且又為錫金的少數民族，在政治上已合而為一。在一九七三年憲政風潮發生前，這兩支人種是錫金的統治階級，而佔全人口百分之七十五的尼泊爾人則信仰印度教，主張維持固有的印錫關係，並加強雙方的政治、經濟與文化等方面的合作。

錫金是個封建王國，國家元首原稱大君。一九六三年底，在位四十九年的大君逝世，由其子南雅爾（Palden Thondup Nangyal）繼承。南雅爾登基後，捨印度文「大君」之頭銜，改用藏文「喬格雅」（Chogyal）為銜，顯然有意擺脫印度的影響力，並企圖進一步修改一九五〇年印錫條約，使錫金取得和不丹與尼泊爾同樣的主權獨立地位。

一九五三年，錫金設立國務會議（State Council），由廿四名代表組成，其中六人由大君指派，十八人由選舉產生，選任代表中，由不蒂亞和里普查人社區以及尼泊爾人社區各選七人；佛教僧侶、叢族、世襲階級和一般民衆各選出一名。國務會議為立法機構，但權力極為有限；而統治者「大君」對財政、內政、宮廷事務以及對印關係等方面，擁有絕對的控制權，同時對國務會議通過的法案享有否決權。

錫金的主要政黨有三：

(一) 錫金民族國大黨（Sikkim National Congress），主張建立責任政府，制定憲法，實行普選，要求錫金與印度合併。

(二) 錫金國民黨（Sikkim National Party），由王室貴族組成，主張維持他們固有的權益，反對錫金與印度合併。

(二)錫金國家大黨 (Sikkim Janata Congress) · 主張君主立憲，建立責任內閣制，致力與印度維持密切關係。

## 錫金反對黨要求公平選舉

一九七〇年四月底，錫金舉行三年一度的選舉，在該次選舉中發生羣衆反印情緒，要求徹底修改一九五〇年的印錫條約和脫離印度之保護而建立一個主權國家。一九七二年，南雅爾國王免除印度所派之首席部長，親掌行政大權，企圖擺脫印度的控制。

一九七三年元月十日，錫金再度舉行國務會議選舉，結果一般認為受到宮廷全力支持錫金國民黨獲勝。當元月廿九日開始統計選票，二月初宣佈，王室所支持的錫金國民黨獲得多數，於是兩個在野黨——民族國大黨與國家大黨組織「反王室的聯合行動委員會」(Anti-Royalist Joint Action Council)，共同指控負責選舉的政府官員違法舞弊和操縱選舉，要求重新舉行以一人一票爲原則的普選，以取代當時所行的高度複雜且有利於王室的區域分配選舉制度。三月廿七日，當國家大黨領袖普拉丹 (Kashiraj C. Pradhan) 被控以演說來煽動民族情緒而遭逮捕後，羣情沸騰，京城甘托克的情勢顯得非常混亂。

三月廿八日，錫金國王南雅爾親自主持新國務會議成立大會，兩個在野黨發起抵制活動，並在會場外羣集示威，同時還列隊在宮廷門前遊行抗議。四月三日，政府和兩個反對黨的代表開始進行談判，反對黨提出兩點要求，(1)立即釋放國家大黨領袖普拉丹；(2)以一人一票的原則重新舉行普選，可是執政的錫金國民黨與王室並未採納該兩項建議。翌日，示威遊行者不顧政府所頒嚴禁四人以上集會的禁令，企圖前往宮廷前舉行擴大示威，在混亂中警察在首都兩度向羣衆開槍射擊。武裝的西藏難民，在政府支持下也攻擊示威羣衆，據說有七人受傷。許多民衆擁入印度駐甘托克政治官巴吉拜 (K. S. Bajpai) 的官署和民族國大黨總裁多爾吉 (Kazi Lhendup Dorji) 的總部尋求庇護。同日，錫金其他地方也都發生示威和警民衝突。四月五日，首都外圍地區發生更大的衝突，警察首長和行政官員無不逃離工作崗位，兩個在野黨所組成的志願隊伍接管了派出所和行政機構，錫金已成爲無政府狀

態。

在面臨這種爆炸性情勢之下，雙方都籲請印度政府出面干涉。印度外交部祕書辛格 (Avtar Singh) 應錫王之緊急呼籲於四月四日抵達甘托克，以協助控制混亂的局面。同日，民族國大黨領袖多爾吉透過印度政治官巴吉拜，向印度外長要求出面排解。四月五日，錫王致函巴吉拜，提到錫金的國家秩序和法律受到威脅，要求印度基於共同安全與利益而給以合作。印度政府應錫王是項書面請求，於六日晨，派軍接管三處爲反政府份子所佔據的派出所，印軍同時負起錫京甘托克的治安工作，京城的局勢才告恢復平靜；但是首都以外的地區，由於不受印軍的控制，法律與秩序仍然無法恢復常態，派出所之被搗毀和政府機構之遭劫掠更是一日數起，時有所聞。四月六日，錫金政府與兩個反對黨組織一個聯合行動委員會 (Joint Council of Action)，再度舉行談判失敗。因此在四月八日，錫王請求印籍政治官巴吉拜接管全國行政大權，並授權印度政府指派一位官員，由錫王正式任命爲首席行政官。翌日，達斯 (B. S. Das) 出任錫金第一位首席行政官。從此，錫金全國的局勢才告初步穩定。四月九日，兩位反對黨的領袖宣佈，停止一切要求政治改革的羣衆運動，呼籲反政府羣衆重回農村和山區的工作崗位。

四月十一日，印度外交顧問凱瓦·辛格 (Kewal Singh) 抵達甘托克，開始和錫王以及三個政黨領袖舉行會商，聯合行動委員會向凱瓦·辛格提出一份十四點改革方案，其中包括政治民主、制定重視基本人權的憲法、舉行保障少數民族的普選、司法獨立和編纂法律、修改印錫一九五〇年條約、調查濫用印援和縮小警力、驅逐屢次犯罪的西藏難民等等，在討論結束後，四月十三日錫王宣佈，不久將召開包括全國各黨的大會，來考慮憲政改革新的措施。

## 制定憲政協定作爲立憲根基

一九七三年五月八日，錫金國王、印度外交顧問凱瓦·辛格和代表錫金三個政黨各派五位代表參加的會議上，達成一項由十七人共同簽署的憲政協定，其主要內容有下列各點：

(一)舉行以一人一票爲基礎的全國普選。

(二)國會任期為四年，國會議員選舉時政府應任命一位印度籍選務委員會委員蒞臨監督。

(三)國會有權就教育、公共衛生、稅收、新聞、運輸、市集、森林、公共工程、農業、糧食供應、經濟計劃和社會福利、公私行號之設立、財政和歲入等事項提出法案制定法律。

(四)行政會議 (Executive Council) 之成員由國王與印籍首席行政官諮商後，由國王任命。行政會議召開期間，首席行政官為當然主席。

(五)錫金新的選舉制度，旨在使國會能更廣泛地代表社會各個階層。至於國會和行政會議的人數得隨時增減，以阻止任何一個社會階層取得絕對優勢，同時也在保障少數民族社會的權利和利益。

(六)國王所行使之職權應以憲法規定者為限。

(七)首席行政官由印度政府提名，國王任命。

(八)行政權屬行政會議，其成員由國王與首席行政官經諮商後，從國會議員中遴選若干名組成。行政會議所決定之重大問題必須呈請國王核准。如為必須立即採取行動的緊急事件，事後也應儘速呈請國王追認。首席行政官應負下列特殊任務：(1)確保憲政改革和行政革新之認真執行；(2)維持行政體系之常態；(3)保障社會各階層人民的基本權利和自由；(4)務使經濟和社會發展經費之分配和使用能顧及全民的利益；(5)凡涉及社會各階層之和睦或發展民主政治以及有關行政效率等問題。如首席行政官與國王意見不相一致時，應請印度政府作最後裁決。

(九)法律之前人人平等，司法獨立。

(十)宮廷制度仍然維持，御林軍受國王全權指揮、調度和任用。

(十一)印度政府負責錫金的國防安全、領土完整和對外關係。印度政府同時要負起錫金政治、經濟和財政等方面的責任，俾照顧錫金人民的利益、社區的和諧、良好的行政、正常的經濟以及社會的發展。

由上述憲政協定可以看出，錫金國王從此降為「虛位元首」，其權限僅在宮廷事務和調度極少數的御林軍；而印度在錫金政治事務上的地位則相對地大為擴大。

根據一九七三年五月八日的「三邊憲政協定」所規定的原則，錫金於一九七四年四月十五日起舉行第一次普選。按錫金新民法規定，年滿二十一

歲的公民享有選舉權，選舉雖然是以一人一票為原則，但是為了種族和宗教之和諧而有平均分配席次的安排。在三十二個議席中，佔全民百分之七十五的尼泊爾人可選出十五席；少數民族的不蒂亞和里普查人也可選出十五名議員，用以表示對少數民族的保護和尊重；佛教僧侶和世襲階級各保留一名。

四月廿二日開票的結果，錫金國大黨 (Sikkim Congress) (註) 囊括卅二議席中之卅一席，親王室的錫金國民黨僅獲一席。錫金新國會產生後，卅二位議員於五月十一日集會，會中一致要求進一步加強印錫關係並參與印度的政治和經濟事務。會議還通過一項決議案，要由印度根據一九七三年五月八日的憲政協定，儘速任命一位憲政顧問，以便草擬錫金的新憲法。

## 錫金憲法草案與憲政危機

按去年五月八日憲政協定為指導綱領所起草的新憲法，將使錫金國王喪失一切傳統之行政大權而成為一個立憲君主，不負責實際政治責任，因此在憲法草案尚未提請反王室的國會通過以前，南雅爾國王於五月十六日不顧國會議員的反對，曾赴印京新德里訪問，先後他曾兩度拜會印總理甘地夫人，同時還和印度重要官員有所磋商，希望在未來的憲法草案中能收回去年五月八日憲政協定中所失去的若干行政權，結果並未如願以償，反而與印度達成一項諒解，答應在國會開幕時必定親臨發表演說，同時在國會開會期間允以充分合作，由此可見錫金國王已經願意將大權交出，或者印度當局曾給予相當的安撫與承諾。可是當南雅爾國王自印歸國後，宮廷官員和保王派官員企圖阻撓憲法草案之提出。當六月廿日國會即將開幕，準備將憲法案件付諸表決時，南雅爾國王突然拒絕參加開幕典禮和發表演說，保王派和宮廷衛士及其眷屬還曾封鎖會場，阻撓議員出席開會，情勢一時非常緊張，最後經警察之護衛，才衝破封鎖，第一屆錫金國會在國王缺席的情況下得以如期召開，會中以壓倒性多數通過二項決議案，一為由印度法律專家拉賈戈帕爾 (G. R. Rajagopal) 所草擬的錫金憲法草案；一為印錫政治、經濟和社會計劃決議案。憲法草案有下列幾項特點：

(一)錫金國王具有至高無上的地位，享有無比的榮耀，並得維持目前所擁有的各項個人特權。

(二) 國會由依法選出之全體議員組成。

(三) 年滿廿五歲的錫金公民有選舉國會議員之權，選舉採一人一票之原則。

(四) 國會由印度政府任命之首席行政官爲主席，執行議長之職能。

(五) 國會通過之議案，必須呈請國王批准，國王如有異議時可將議案送回國會重審。國會收到國王要求重審議案後，應在六個月內重新加以考慮，但不論原案之是否修正，國王唯有認可，不得送回再審。

(六) 國王得將任何議案留請印度政府裁決，但印度政府所作之最後決定，國王不得提出異議。

(七) 部長會議 (Council of Ministers) 亦即去年憲政協定所稱之行政會議，設首席部長一人，部長若干人。首席行政官認爲部長會議所提出之建議，涉及他個人特權或有關印度對錫金的特別責任時，得要求修改。

(八) 首席部長與部長由首席行政官推薦，國王任命之。部長會議對國會負責。

(九) 首席行政官爲錫金行政元首，由印度政府提名，國王任命之。

(十) 錫金的經濟發展計劃納入印度五年經濟計劃的範疇，錫金人民得參與印度的政治體制，並可派代表出席印度國會。

這一部錫金憲法完全由印度政府和親印議員把持的國會所通過，不僅剝奪了國王的立法和行政大權，與其美其名謂民主憲法，不如說是印度所一手炮製的憲法，因爲國王已成爲虛位元首，印度所任命的首席行政官，不僅是行政首長而且是國會議長，堪稱集行政與立法權於一身。從此，這一中印邊境的喜馬拉雅山小國，由過去的印度保護國地位，一變而成爲完全受印度控制的國家，其地位與印度聯邦中之一員幾乎毫無二致，因此錫金國王南雅爾拒絕簽署，親國王的丕亞和里普查人與親印度的尼泊爾人相繼舉行示威遊行，首都甘托克再度處於緊張狀態，印度政府除呼籲雙方容忍外，並派出大批軍警前往鎮壓，希望局勢恢復正常。

## 錫金前途堪憂

南雅爾國王認爲此事必須請印度政府作最後裁決，並立即於六月二十五

錫金政治危機之分析

日赴印度提出他個人對憲法草案的意見，他認爲六月廿日錫金國會所通過的並不是法案而只是建議案，因此還有商量的餘地。南雅爾除了反對他個人大權旁落外，對於憲法草案中之「錫金人民參予印度政治機構」、「錫金建設計劃納入印度經建之範疇」以及「印度委派之首席行政官對新德里負責」等條文尤感不滿，認爲這一草案完全危害了錫金的獨立、破壞了錫金的特殊地位。當南雅爾離國期間，錫金國大黨一方面發動羣衆大會，製造輿論支持憲法，另一方面於六月廿六日召開國會緊急會議，逐條宣讀通過了臨時憲法，立即要求印籍首席行政官行使職權，並於六月廿九日，國會向遠在新德里的國王發出最後通牒，限四十八小時內回國簽署憲法草案使之生效，否則只有離國一途了。南雅爾在印度期間，曾受到新德里當局的種種奚落，甘地夫人遲遲未和他會晤，所能見到的也只是外交部長和外交部顧問等官員，直到憲法草案經國會正式完成立法手續，並對他發出最後通牒後，甘地夫人才接見南雅爾，除了勸他尊重民意，與國會議員尋求諒解以外，並未獲得任何承諾。南雅爾在內受國會壓力，外受印度奚落之下，於七月二日返回甘托克，同意接受憲法所給他的安排，很勉強地於七月四日在王宮的一項簡單典禮上簽署了一九七四年錫金新憲法草案，使之立即生效，從此擔任不負責任的名義元首，錫金的政治實權落入由印度所任命的首席行政官達斯之手。

現在錫金由封建君主體制，改變爲君主立憲政體，走向民主道路，本是值得慶幸之事，可是當今執政的錫金國大黨領袖多爾吉，是個標準的親印派，自英國勢力離開印度之後，他曾經表示希望錫金成爲印度聯邦一員的想法，現在新憲法中也處處埋下了錫金成爲印度一邦的伏筆。像多爾吉這樣的政治作法，在潛伏着種族主義和叛亂危機的錫金小國中，隨時都有爆發新的衝突危機。同時印度當局和錫王南雅爾，各處於內心矛盾的困境。南雅爾本欲擺脫印度駐軍的干擾，但也不能沒有印度之保護。尤其最近錫金的鄰國尼泊爾採取了親中共的政策，那麼處在印度與中共夾縫中的錫金，很難擺脫中共的壓力。估錫金人口百分之七十五的尼泊爾族雖然一向探親印度立場，但是今後很可能受尼泊爾與毛共關係日益密切的衝擊，在印度慫恿之下，採取和印度進一步結合的可能。(九月廿九日脫稿)

(註)一九七三年四月十八日錫金民族國大黨與國家國大黨正式宣佈合併爲錫金國大黨 (Sikkim Congress)。