

問
十
主
主
十
十
十
十
問
問
問
問

馬嶽
編著



CITYU HK
PRESS

民主十問

民主十問

馬嶽 編著



CITY UNIVERSITY OF
HONG KONG PRESS
香港城市大學出版社

©2016 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：978-962-937-262-0

出版

香港城市大學出版社
香港九龍達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

©2016 City University of Hong Kong

Ten Questions on Democracy

(in traditional Chinese characters)

ISBN: 978-962-937-262-0

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

2016年版序	vii
作者簡介	ix

民主的概念

第一問 民主是甚麼？	2
陳祖為、杜浩邦	
第二問 為甚麼要爭取民主？	20
陳健民	
第三問 如何在生活層面實踐民主？	
沒有公民覺醒，哪有民主善治？	34
陳家洛	

對民主的一般質疑

第四問 民主帶來不穩定？	
對十種流行誤解的回應	52
張楚勇	
第五問 香港是否「條件成熟」推行民主？	70
馬嶽	

民主與經濟

- 第六問 民主與經濟發展有衝突嗎？ 90
成名
- 第七問 民主是否會帶來「免費午餐」？ 108
黃偉豪
- 第八問 保持資本主義不變，
必須給予資本家政治特權？ 122
葉健民
- 第九問 香港應該保留功能界別選舉嗎？ 138
郭儀芬

民主思考

- 第十問 甚麼是符合國際標準的普選？ 160
莊耀洸、徐嘉穎

2002年，一群關心香港民主發展的學者和專業人士，有感香港民主發展停滯不前，以及很多人彷彿已經忘掉了民主化和普選的議題，於是希望成立新的聯盟組織，重新用各種方法推動民主，最後組成了「香港民主發展網絡」。這個組織曾舉辦青年營、音樂會、研討會、遊行集會，自然也寫過不少政制改革方案和建議書。

其中一項工作是公民教育。民主發展網絡中有不少政治學者，在多年有關香港民主發展的論爭之中，常常感慨民間常有很多對民主的謬論或誤解，或者市民對民主有不少的疑惑，其實在學術界的研究中，早已有較清楚的分析 and 說法。我們為了希望澄清概念和誤解，覺得最好是可以出一本簡單的小書，不需長篇大論或很學術性，而是用簡單易明的寫法澄清一些最常見有關民主的誤解和疑慮。初步的書名就定為「民主FAQ」。

這本最後叫《民主十問》的小書，在2004年出版，很快便賣光，我們也曾經把內容製作成不同顏色的傳單，在七一遊行中派發。秋來秋去，香港政治經歷多次論爭和爭取普選的運動，民主始終沒有戰勝歸來，特首仍然和2004年一樣由小圈子選舉產生，立法會仍然和2004年一樣只有一半議席由分區直選產生。

2013-14年間，香港人再次激辯普選和民主的問題，並且在2014年引發了全球矚目的雨傘運動。其間，有人提出當很多年輕一代加入討論民主議題，當年這本《民主十問》有重新出版的價值。我們作了一次翻印，在2014年的七一遊行中迅速賣光。我們覺得其實有需要再作一次修訂，重新出版，符合新時代的需要。

十年下來，香港人的公民意識和政治參與意識都大大提高，中學通識科和互聯網的普及都令年青人更容易接觸政治和時事資訊，以至討論民主議題和直接參與政治運動。但令人慨歎的不單是政制毫無寸進，很多對民主普選的質疑重重複複，其實和十多年前的沒有改變。

我們決定出版《民主十問》的修訂版後，希望各位作者再看內容一次，看看有沒有要增補的地方，結果是大部分作者的大部分內容都不大需要修改。對民主普選仍然是那些質疑，爭論點沒有很大改變，解釋的內容仍然有效，疑惑和不信的人可能依舊是不信，用老掉了牙的理由來反對民主。最需要修改的其實只是一些例子和數字，即是往往只是由「董建華的管治危機」換為「梁振英的管治危機」而已。

雖然如此，我們還是重新編撰了這2016年版的《民主十問》。新加的章節有莊耀洸和徐嘉穎的〈甚麼是符合國際標準的普選？〉，是回應2013-14年間有關「真普選」的爭論之作。我們相信香港有關民主的爭論不休，不斷有更多的人會對民主的概念有興趣，這本小書內的概念澄清和簡單介紹，應該有一定價值。隨着中學通識科令時事知識普及，這本書對中學老師和高中學生也應該有一定的參考價值。

民眾深入理解和認同民主的理念，有助民主政制的建立和鞏固。香港長年處於半民主的狀態之中，民眾全面理解民主的概念和實踐會有困難。本書可說是對推動民主理念的普及和將來實踐的努力。路漫漫其修遠，有賴更多港人投入努力。

馬嶽

2016年4月

作者簡介

成名

香港科技大學社會科學部副教授，他從牛津大學社會學系獲得哲學博士。他的研究興趣包括香港政治，民主和民主化，政治文化和公民社會。成名已出版四本書和三十餘篇文章，包括*Journal of Politics*, *Journal of Democracy*, *Democratization*, *Government & Opposition*, *Journal of Contemporary China*, *Social Indicators Research*等。

杜浩邦

畢業於香港大學及倫敦政治經濟學院，現為香港城市大學專上學院社會科學部講師，主要任教政治學入門、國際關係及比較政治學等科目。研習興趣包括比較民主化、政治制度設計及歷史社會學。

徐嘉穎

人權教育工作者，香港大學法律（人權）碩士，曾參與香港民間代表團就聯合國公約機構審議的預備及游說工作。

馬嶽

現為中文大學政治與行政學系副教授，多年來研究及在大學任教有關香港政治、民主化、選舉與政黨政治等科目。主要著作包括*Political Development in Hong Kong: State, Political Society and Civil Society* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2007), 《港式法團主義：功能界別25年》(2013)、《香港政治：發展歷程與核心課題》(2010)、《選舉制度的政治效果：港式比例代表制的經驗》(2003) (與蔡子強合著) 等。

張楚勇

任教於香港城市大學公共政策學系。在此之前，他曾在香港政府的教育統籌科、警務處、政務總處、香港電台工作。1987-1994年間曾在倫敦的英國廣播公司世界廣播處任職。目前正努力研究海耶克與中國自由主義。

莊耀洸

律師，社會科學學士（香港中文大學），法律（人權）碩士（香港大學），認可調解員，香港人權監察副主席。現職香港教育學院高級專任導師，教授有關人權和法律的科目。莊耀洸執業律師期間，負責多宗人權官司。曾參與香港民間團體代表團，就香港履行聯合國經社文公約及消除種族歧視公約狀況到日內瓦游說相關委員會。

郭儀芬

曾任教香港大學政治與公共行政學系，主要教授公共行政學和代議及選舉理論。辭去教席後，繼續迷失書報間，部分時間則「以自己的方式」，在社區間分享知識，冀收教學相長之效。不過智慧依然遙不可及，尚在努力中。

陳家洛

畢業於香港中文大學政治及公共行政學系，並在英國牛津大學取得政治學哲學碩士及博士學位，曾於波蘭等東歐國家任教，現任浸會大學政治及國際關係學系副教授、立法會議員，其研究及教學活動涉及歐洲研究、東歐民主發展、歐亞關係、社區規劃、公民參與等課題。

陳祖為

香港中文大學社會科學學士（政治學）、英國倫敦經濟及政治科學院碩士（政治哲學）、英國牛津大學博士（政治哲學）。現任香港大學政治與公共行政學系教授。研究興趣為儒家政治哲學、當代西方政治哲學、香港公民社會，以及人權理論等課題。著有 *Confucian Perfectionism: A Political Philosophy for Modern Times* (Princeton University Press, 2014).

陳健民

於美國耶魯大獲博士學位，現為香港中文大學社會學系副教授。他曾任同校中國研究服務中心及公民社會研究中心主任。陳健民積極投入香港民主運動，是讓愛與和平佔領中環/雨傘運動發起人之一。近作有《艱難的轉型：現代化與中國社會》（2016）（與鍾華合著），及著有文章Moral Crisis and Confucian Resurrection: New Three-Word Classic in China (*Araucaria*. 18, No. 35, 2016, pp. 87–104.), Occupying Hong Kong: How deliberation, referendum and civil disobedience played out in the Umbrella Movement (*International Journal on Human Rights*, 21, No. 21, 2015, pp. 129–138.)

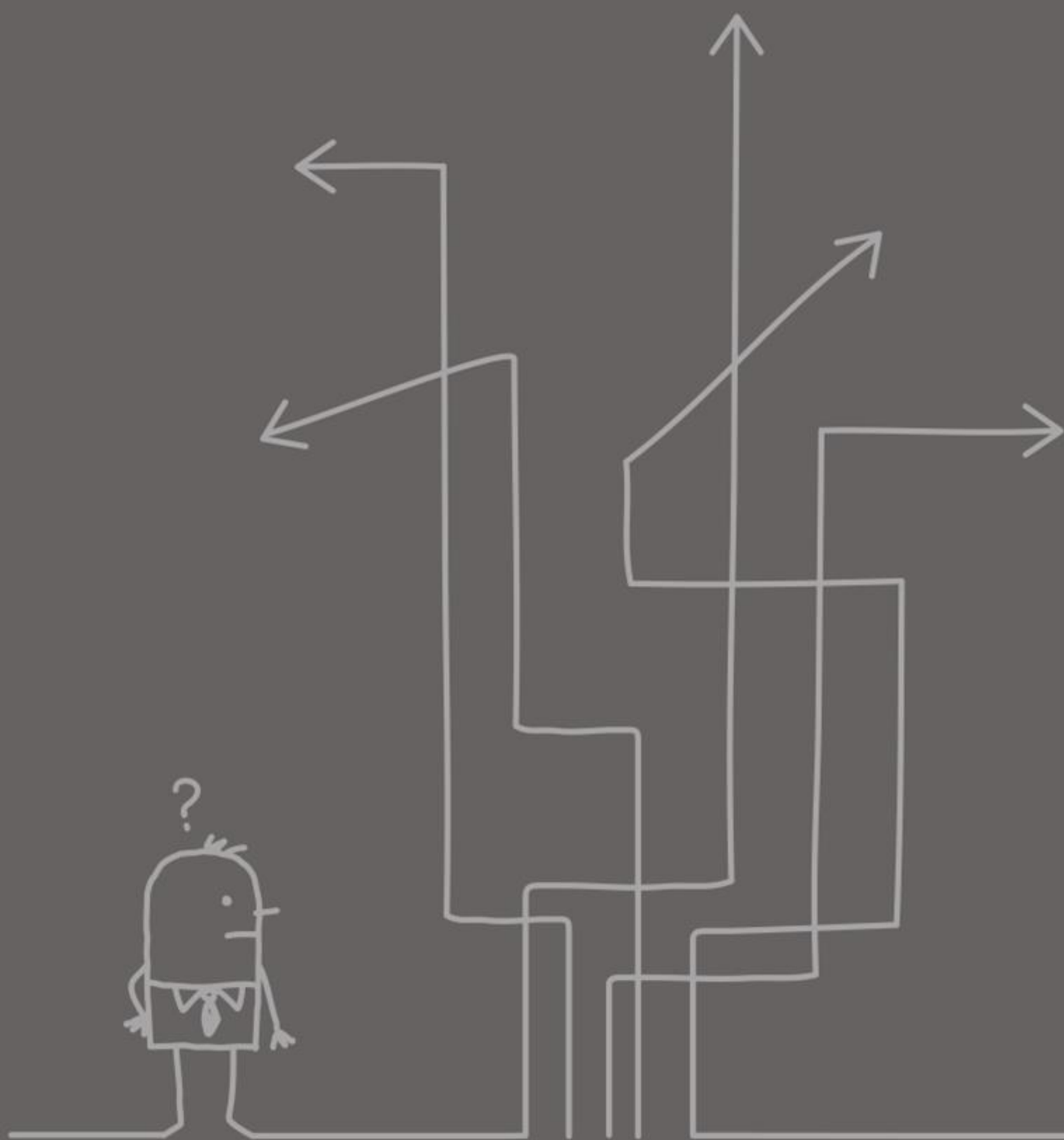
黃偉豪

香港中文大學政治與行政學系副教授，香港亞太研究所公共政策研究中心副主任，及香港中文大學公共政策碩士課程主任。他在中文大學取得學士學位，主修政治與行政，後在美國雪城大學（Syracuse University）先後取得公共行政碩士（MPA）及博士學位。主要研究範圍包括了公共管理、公共財務及公共政策。曾為美國智庫布魯金斯研究所（Brookings Institution）和哈佛大學（Harvard University）訪問學人。

葉健民

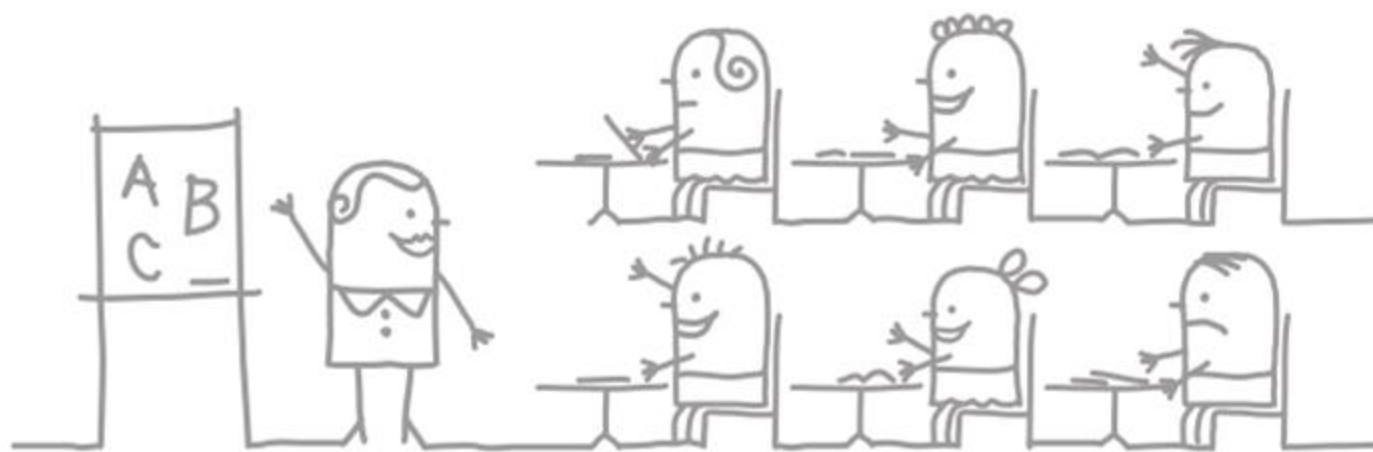
英國牛津大學政治學博士，香港城市大學公共政策學系副主任，兼中國研究碩士課程總監。主要研究興趣為殖民管治、中港關係及內地農村發展。近作有《靜默革命：香港廉政百年共業》（香港：中華書局，2014）、*Negotiating Autonomy in Greater China* (Amsterdam: Nordic Institute of Asian Studies Press, 2013)。

民主的概念



第一問

民主是甚麼？



陳祖為

香港大學政治與公共行政學系教授

杜浩邦

香港城市大學專上學院社會科學部講師

為甚麼要民主？民主會帶來政治不穩嗎？是否有助經濟發展？探討這些問題之前，我們應該先搞清楚「民主」到底是甚麼。本章將釐清「民主」這個概念，並打破一些常見的誤解。此外，我們亦會將民主與自由、人權、理性、容忍，以至社會公義這些概念比較，以分析各概念之間的關係。

民主是建基於政治平等的集體決策模式

社會總要作出一些重要決定。舉例說，政府應該多抽稅來作再分配，還是要減稅「還富於民」？我們應否立法訂定標準工

時？為增加住屋供應，是否要填海或取消郊野公園？同性婚姻應否合法化？……這些都是社會層面的抉擇，即一般所謂「公共政策」。和個人層面的抉擇比較，公共政策有兩大特點：首先，其影響範圍較廣，牽涉的利益團體也較多；再者，正因為公共政策牽連甚廣，不同人士也就往往看法迥異。

如何處理這些分歧呢？當然，最理想的方法是透過和平理性的討論，收窄分歧，尋求共識。然而，在現實世界中，「一致共識」往往是可望而不可即。首先，有關公共事務的爭論往往源於價值觀的分歧；在多元化的現代社會，我們不能亦不必事事強求「一致共識」。但另一方面，很多公共或社會問題都要及時處理，根本不容許無休止的討論。因此，我們必須訂立一套集體決策模式（a mode of collective decision making），好讓大家在討論過後而又不能達致共識時，仍然可以根據某種合理的程序（reasonable procedure）來作出決定。顯然易見，集體決策模式可以有很多種。不同的集體決策模式，也就衍生出各式各樣的政治體制（political regimes）。在傳統社會，決策權力往往集中於少數世襲貴族甚至是君主一人之手。古希臘哲學家柏拉圖（Plato）在其《理想國》（*Republic*）一書中，則主張由有智慧的人來當政（也就是所謂 philosopher-king）。

民主正是一種集體決策模式。跟其他決策模式相比，民主有兩大特色。第一，社會上所有成員（或至少是所有成年成員）都可以參與決策過程。第二，作決定時，每個成員的「話事權」均等，不會出現某些人的意見較受重視的情況。為甚麼每個人

的「話事權」都要均等呢？這是基於「政治平等」（political equality）的價值或原則，即是說在參與集體決策的時候，每一位公民的權力和地位都應該是相等的。因此，簡單來說，民主就是一種建基於政治平等的集體決策模式。¹

以上主要是普遍性及概念性的討論。實際運作過程當中，哪種政治制度會比較合乎政治平等的理念呢？民主社會是否事事都行多數決？這些都是非常重要的問題，本章稍後將加以討論。但以上定義帶出非常重要兩點。第一，民主是一種程序（procedure），換言之，市民大眾的參與過程是民主不可或缺的一部分。第二，我們在這裏對民主採取一個狹義（narrow）的理解，即除了政治平等外，民主本身並不包含其他概念和價值，如一般的自由、人權、經濟平等或容忍（tolerance）等等。在以下幾節，我們會再詳細解釋這兩點，並藉此澄清幾個有關民主的常見誤解。

-
1. 必須強調，「政治平等」是民主的內在價值（intrinsic value），但它並非支持民主的唯一理據。本書其他篇章會指出民主的實際「用處」（instrumental values）；這些也可視作支持民主的有力理由。

民主是一種
集體決策模式。

民主不等同「民本政治」或「諮詢政治」

「民本」或「以民為本」的理念中國古已有之。孟子便強調執政者必須以民為本。一些人更以「民本」的理念說明中國古代政治思想中已經蘊含「民主」的土壤。不過，根據我們的定義，「民本」並不等同民主。

所謂「民本」，簡單來說，就是指執政者作決定時要以人民的利益作為最後依歸。但甚麼才是「人民的利益」呢？中國古代的思想家會認為，統治國家的聖人賢君，當然會知道甚麼是人民的利益。但問題是，統治者眼中的公眾利益可能跟人民眼中的公眾利益不盡相同。換句話說，再「民本」的統治者，其決定也往往跟民意有極大差距。這是因為，「民本政治」只要求統治者以民為本，卻沒有賦予人民參政的權利。另一方面，民主國家的政客，雖然未必會事事「以民為本」，但由於選票的壓力，其決定最終也不致偏離民意太遠。由此可見，民主和民本是不同的。民本政治不等同民主。兩者之間的關鍵分別，在於「民眾參與」。

那麼「諮詢政治」又是否等於民主？從「民眾參與」的角度來看，「諮詢」無可否認比「民本」有進步。當然，只做門面功夫、甚至扭曲民意的「假諮詢」，肯定不是民主。可是，如果當政者的諮詢是認真的，那又如何？不少學者都指香港（尤其是殖民地時期的香港）的政治是「諮詢政治」，政府就所有重大事情都會先諮詢民意。如果這個說法成立的話，那香港算不算有民主？再進一步說，假設世襲的君主每次作決定時都以人

民主的核心 理念是每位 公民都有平等參 與公共決策的 「參與權」。

民的偏好為最終依歸（比方說，透過民意調查來定奪），那麼民主和獨裁之間還有分別嗎？

答案依然是否定的。誠然，民主的特徵之一，就是其決定最終會以民意主流為依歸。可是我們不能單憑此點來判別制度是否民主。民主的核心理念是每位公民都有平等參與公共決策的權利。在此，「參與權」是不可或缺的。欠缺公民參與的公共決策，即使其結果合乎民意，也不算是民主的。同樣地，即使當政者真的「想人民所想，急人民所急」，只要他不肯開放權力，讓人民真正參與，那麼他依然是獨裁的。下面我們會提到，在實際情況中，人民未必可以事事直接參與決定，因此也就產生了代議政制（representation system）。然而，代議民主

制（representative democracy）中的代表（主要指立法機關的議員，但也可包括行政首長）仍然必須由人民選出。換言之，選舉投票是民主不可或缺的一部分。

民主不等同人權、自由、理性或容忍

在很多人心目中，民主、自由和人權這三個概念，即使並非同義，也至少是高度相關。這種想法不難理解。歷史上，這三個概念都源自西方。到了今天，民主傳統最強的國家，差不多全部是宣揚人權最力、自由主義主導的西方國家。然而，民主、自由和人權三者其實是迥然不同的概念，而且它們之間並非毫無衝突。民主本身的確預設了某些基本人權和自由，但並非所有人權和自由都可以從民主的理念中推導出來。最自由的國度也不一定是最民主的國度。

在分析民主、自由和人權的關係之前，我們先要把這些概念分辨清楚。如上所述，民主是一種建基於政治平等的集體決策模式。至於自由，最簡單的說法就是個人行為不受限制。當然，在群體社會中，「絕對個人自由」是不可能的。但是，一些基本的個人自由，如人身自由，言論自由、思想自由等，已是大部分社會公認的價值，並通常以「人權」的形式來立法保障。所謂人權，就是指每個人生而為人都擁有的權利（或稱「天賦權利」），而這些權利都不可以因「公眾利益」等理由而隨意剝奪。對自由主義者（liberals）來說，個人自由和人權是非常重要的價值，也就是限制政府權力的恰當理由。

由此可見，民主、自由和人權是不同的概念。那麼，它們之間又有甚麼關係？由於民主的要義就是所有公民都可以參與制訂政策，因此這個理念本身就預設了某些個人權利和自由，否則「民主」只不過是空談。舉例說，為了讓人民有充分的政治參與，言論、通訊及結社的自由是必不可少的。因此，我們可以說民主本身就蘊含了言論自由、通訊自由和結社自由等個人權利，因為那是民主的先決條件。

然而，並非所有人權和自由都可以從民主推導出來的。民主所關心的，只是公民的基本政治權利，也就是指公民可以參與政治決策過程。除此之外，諸如宗教自由、職業自由、婚姻自由等人權，即使重要，也跟民主沒有概念上的關係。如果一個社會透過民主制度來訂立限制宗教自由的法例（如訂立國教），或者限制市場運作的政策（如國有化），那麼這個社會可能不算自由，但它依然是民主的。換句話說，民主的社會不一定是自由的社會，儘管民主本身預設了一些基本的政治權利。

那麼，自由的社會又是否一定是民主的？不一定，只要個人權利和自由大致得到保障，不民主的社會也可以是非常自由的。香港就是最好的例子。在殖民地時代，可以直接參與政治決策的香港人少之又少。直到今天，大部分香港人還不能投票選出行政長官。然而，國際輿論大都認為香港仍是世界上相對自由的地方。

我們可以用另一個方法來說明民主、自由和人權之間的分別。上面提及，大部分西方民主國家是自由主義當道的社會，但自由主義和民主政治所指涉的是完全不同的價值。自由主義的要義，在於個人自由及人權是重要政治價值，保障個人自由和人權正是限制政府權力的合理依據。自由主義的相反是極權主義（totalitarianism）。在極權主義社會中，國家直接干預人民所有事項，包括私人層面的活動（如家庭生活、擇偶等）。我們可以把自由主義和極權主義視作光譜的兩端，如下所示：

自由主義 ————— 極權主義

民主政體講求的，則是所有公民都可以平等的身份來參與政治決策。民主政治的相反是獨裁政體（dictatorship），也就是說由國家最高領導人獨攬大權，其他人基本上沒有參與的份兒。東西方古代的皇帝或絕對君主（absolute monarchs）就是例子。因此，民主政治和獨裁政治也是兩個極端，中間還可以有很多可能性，如寡頭政治（oligarchy）、有限度民主政治² 等等。

民主政體 ————— 獨裁政體

2. 近年政治學界對此類「混合政體」（hybrid regimes）研究方興未艾，有稱之electoral authoritarianism，也有叫competitive authoritarianism。名稱雖不同，但其共通點是欠缺公平公正的選舉，因此並非民主政體。

結合以上兩條「光譜」，我們可以得出至少四種不同的政治模式，即自由民主政體（liberal democracy）、極權民主政體、極權獨裁政體及自由獨裁政體。³所以，「民主」不一定是自由民主體制；民主也可以是極權或不自由的（即所謂illiberal democracy）。另一方面，獨裁政治不一定是極權的；歷史上也有不少相對自由但獨裁（或不民主）的政權。

從現實情況觀察，民主政治和自由主義之間的確有着某種共生關係。獨裁政體往往是極權的，而自由的社會似乎比較有利民主。一方面，民主制度給予人民更換政府的權力，減少執政者濫權的機會，也就保障了各種基本人權和自由。另一方面，政治文化較自由的社會，比較尊重不同意見，並保障言論和集會自由，民主制度的基礎也就較穩固。但概念上民主政體和自由主義完全不同，必須分辨清楚。自由主義背後的價值是個人自由；它關心的，是政府權力界限（scope of power）的問題。民主政體背後的價值是政治平等，而非自由本身。民主所關心的，是政府權力來源（sources of power）的問題。

明白了民主不等同人權和自由，那民主跟「理性」及「容忍」的分別也不難理解。民主只是一種程序，本身並不包括「理性」、「容忍」等價值及概念，儘管「理性」和「容忍」的態度對民主政治的運作通常都是有利的。不少香港人都把民主等

3. 如果我們考慮兩條光譜之間的「灰色地帶」，那就會得出更多類別。

民主所關心的， 是政府權力 來源的問題。

同為理性討論、包容異己，這其實是錯誤的。沒有真正的政治平等（如一人一票的選舉），再理性和包容的社會都不算是民主的。相反，民主的社會也不一定是非常包容的。上面提及「以民主制度來限制宗教自由」即是一例。

這把我們帶到非常重要的一點：民主（或政治平等）只是眾多價值之一，並可能和其他社會價值衝突。理論上民主確有可能導致「多數人的暴政」，因此大部分自由民主政體的國家都透過一些憲制或法律上的制衡（如人權法、獨立的司法覆核等），來限制民選政府的權力，防止執政者濫權或出現多數人的暴政，從而保障重要的人權及自由。有些人會說，由非民選的法官及司法機構來限制民選政府的權力，根本就是「反民

主」的。這種說法本身沒有錯，但我們必須記住，民主並非至高無上的價值：為了其他重要價值（如人權、自由、社會公義等等），民主不一定是絕對的。

從直接民主到代議政制： 如何落實政治平等？

以上是抽象層面的討論。到底我們應該用甚麼制度安排（institutional arrangement）來實行民主，以落實政治平等的理念？

先引入兩個概念：直接民主（direct democracy）及代議民主（representative democracy）。所謂直接民主，就是由全體人民直接參與制定公共政策，包括以投票作出決定，即所謂全民公決或公民投票（referendum）。這可算是最古老的民主方式，古希臘城邦（city-states）的民主體制就包含了不少直接民主的成分。到了今天，全民公決在部分國家及地區（如瑞士、法國及美國一些州份）依然是其政治制度的重要一環。

無可否認，直接民主講求「人民事事參與」，的確較接近民主的本來理想。可是，現代社會日益複雜，基於時間及其他限制，要求所有人民直接參與每項公共決策有點不切實際，代議民主（或代議政制）也就應運而生。顧名思義，代議民主就是指人民透過自己選出的代表來制定公共政策，並由他們監察以

今天的民主政體，基本上都是以代議政制主導。

至領導行政機關施政。事實上，今天的自由民主政體，基本上都是以代議政制主導。即使設有全民公決的國家，也只有在關鍵問題上（如修改憲法、罷免行政首長、重大國家政策）才會實行直接民主。

那麼，怎樣的代議政制才算符合民主的理念？在此，我們或可借用民主理論大師 Robert Dahl 的分析。⁴ Dahl 指出，下面六項都是代議民主必需的：

1. 民選代表（elected representatives）：這是不可或缺的，因為這是代議民主制中人民參與政治、控制議程

4. 參見 Robert A. Dahl. *On Democracy*, ch. 8. New Haven: Yale University, 1998.

(agenda control) 的最重要途徑，實踐掌權者向選民問責 (accountable) 的理念，也就是「代議民主之所以民主」的依據。

2. 自由、公平及定期的選舉 (free, fair and periodic elections)：只有自由公平的選舉才可體現政治平等的原則。為了讓人民可以有效控制議程，並撤換不稱職的代表，選舉必須定期進行。
3. 表達意見的自由 (freedom of expression)。
4. 結社自由 (associational autonomy)：包括組織政黨的自由。結社自由和言論自由都是民主本身就蘊含的基本權利。缺乏了這兩種自由，人民根本不能有效參與政治。
5. 多樣化的資訊渠道 (alternative sources to information)：人民要擁有充分資訊，才可以作出真正的決定（包括選擇代表），因此資訊或新聞渠道絕不可讓官方壟斷。
6. 廣納性的公民身份 (inclusive citizenship)：這是說社會上所有人（或至少是所有成年人）都應該擁有政治權利，包括投票權 (franchise)。如果社會上一些群體（如少數族裔、女性、窮人）被排斥於政治過程之外，那麼再頻密的選舉也不算是民主的，因為這違反了「全體人民參與」的要求。

套用 Dahl 另一本名著的說法，以上六項可以再簡化為兩點：參與（participation）及競爭（contestation）。⁵ 代議民主政體必須賦予人民充分、平等的政治參與（包括投票權），而這意味選舉不但要過程公平，還要有足夠的競爭性。何謂「足夠」的競爭性呢？學界對此有不同見解，但底線是不可對候選人資格作出不合理限制。舉例說，要求參選者先有一定數目的選民提名才能成為候選人，這個限制可以是合理的，不少民主國家也有類似的安排。但如果要參選者先經過一個委員會審核、提名、投票才能成為候選人，而這個委員會本身又不是普選產生的，那麼這樣的「選舉」便極可能由掌權者操控，缺乏有意義的競爭，不能賦予人民充分的政治參與，因此是不民主的。⁶

讀者可能會問：除了直接民主及代議民主之外，民主還可能有其他模式嗎？近年來，一些政治學者提出了第三種可能性，這就是所謂「審議式民主」（deliberative democracy）。簡單來說，審議式民主借用了普通法系（如香港）中陪審團（jury）的

5. 參見 Robert Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, 1971.

6. 因此，我們不同意民主是純粹相對的概念（「沒有民主不民主，只有較民主和較不民主」）。我們當然可以探討哪種制度更能體現民主原則，但前提是所有民主制度都要符合最基本的程序要求。詳參陳祖為，〈普選有沒有國際標準？〉，《明報》觀點版，2014年9月24日，<http://www.pentoy.hk/>

模式：先從全國人口中隨機抽出若干成年公民為「審議員」，再安排他們集中一起（如數天），審議某特定公共議題（如「同性婚姻應否合法化？」）。主辦機構角色中立，只負責向參與的審議員提供所需的資料及其他後勤支援。審議的過程中，理性討論是最重要的，最後的投票結果反而是其次，只作社會大眾參考之用。故此，審議式民主的特色是，在考慮到直接民主的實際困難之餘，盡量增加一般人民參與政治的機會及深度。

相對於直接民主和代議民主，審議式民主是比較新鮮的概念，有關討論仍多留在理論的層面，在實踐上則處於試驗階段。「佔領中環」運動醞釀期間的「商討日」（D-day）可能是大家比較熟悉的例子，但其實香港電台近年舉辦的「慎思民調」及「眾言堂」更加貼近審議式民主的本來設計。⁷無可否認，審議式民主強調理性思考討論，相比單單投票有其獨特吸引之處。然而，審議式民主並不可能完全取代直接民主或代議民主：審議式民主的參與者只是隨機抽樣出來的代表，並沒有人民投票授權，因此不能代表全體人民作出公共決策，否則便違反了「人人平等參與」的民主精神。這也是審議員和法庭上的陪審團之間最重要的分別。

7. 有關詳情，可參考 <http://programme.rthk.hk/channel/radio/programme.php?name=radio1/voices&p=5696>。

總結

- 民主可定義為一種建基於政治平等的集體決策模式，在這模式下，每一位公民都有平等參與制訂公共政策的權利。
- 由於「民眾參與」是民主必不可少的部分，因此「民本政治」或「諮詢政治」不能算是民主。
- 民主是一種程序，其本身只預設了某些政治權利（如人身自由、言論自由和集會自由）。除此之外，民主並不包含其他價值，如經濟平等、理性、容忍，或一般的人權與自由，儘管這些價值在實際上可能對民主有利。
- 「政治平等」並非人類唯一追求的價值。由於民主本身並不包含其他價值，它也就有機會跟其他價值衝突，故民主有可能要跟其他社會目標妥協。
- 代議民主制是當今實踐民主的主要方式。其重點是普遍而平等的投票權，以及公平、有充分競爭的選舉。

本章對民主的理解是狹義的，僅視民主為一種程序。並非所有人都會同意這種看法，但程序式的民主觀（procedural view of democracy）至少有兩個優點。首先，將人權、自由、公義等概念排除出「民主」之外，可以幫助我們分析民主制度本身的各種優點和缺點。其次，概念定義得越窄，其傳遞的資訊也就越準確。試想想，如果我們把所有價值，如人權、自由、公義、團結等，都加諸民主身上的話，「民主」本身其實已經成為一個無所不包、但內容空洞的名詞了。

參考書目

入門討論

Arblaster, Anthony. *Democracy*. Buckingham: Open University Press, 2002.

Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

Swift, Adam. *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians*, Part 5. Polity, 2014.

更深入的討論

Dahl, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge University Press, 2007.

有關審議式民主

Fishkin, James S. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.

第二問

為甚麼要爭取民主？



陳健民

香港中文大學社會系副教授

有關民主政制對社會的好處，主要有兩種角度。第一，民主代表一種值得支持的價值觀。第二，民主是達成某些目的之手段。前者可稱為一種非工具性理論（non-instrumental theories），後者可稱為工具性理論（instrumental theories）。

民主和政治平等

民主的核心價值是「政治平等」（political equality）。17世紀政治哲學家洛克（John Locke）的政治思想最能代表這種觀念。他認為人人生而自由，沒有人天生便有權宰制他人。因此，除非得到當事人的同意，沒有人有權向他人運用政治權力，而

民主便是獲取他人同意的正當方法。這種天賦平等（intrinsic equality）的觀念可以理解為：社會中人人有同樣的價值，不應該有人一生出來便在集體決策過程中比別人有較優越的地位，例如君王或貴族。

另外有些論者認為，所謂天賦平等，是指人人有能力去理解和追尋善與公義，因此每個人的信念和利益都應該得到平等的考慮。無論是基於何種理解，這種天賦平等的觀念在西方社會有相當的感召力，因為這與猶太教、基督教，甚至伊斯蘭教裏人人無分尊卑、貧富都是天父的兒女的平等觀念一脈相承。

除了這種生而平等的信念外，有些思想家更提出一種更進取的平等觀，認為民主的基礎是由於大多數的成人均有足夠能力管治自己。這個理論認為，每一個人人都擁有最基本的能力，參與所屬社群涉及每個成員福祉的集體決定，而沒有人有超然的能力，可以為社會其他人以至整個社會作出這些決定。驟眼看來，很多人都會懷疑是否每個人都擁有這種能力，但假如我們把這種能力視為「自主」（autonomy）的能力，即是說「除了自己以外，沒有人更能判斷及籌謀自己的幸福及利益」，情況可能不同。在這種理念下，每個人比其他人更有權就自己的事業、家庭和其他個人決策作出抉擇，自然也有權去判斷某一政府政策是否符合他的利益。這不一定表示每個人都能或都會當上政治家，人民可以選擇委託更有能力的人為他們採取更好的方法（政策）去完成目標（人民的福祉），但最終必須由人民去判斷政府的政策效果是否符合他們的利益。

自己覺得交稅便是對社會有額外的貢獻，那是傲慢無知的想法。

這種非工具性的民主理論（特別是天賦平等的理念）對香港這個所謂「經濟城市」有特別意義。在香港，有些人總覺得自己「賺多了錢、交多了稅」便應該比其他人有更多的政治權利。其實如果他們有過人的才能，亦已在經濟或其他領域中得到應有的回報，為甚麼要在政治上有額外的獎賞？如果他們覺得自己多交稅便是對社會有額外的貢獻，那是傲慢無知的想法。我們應明白到每個人對經濟、政治、社會和文化的發展都可以作出貢獻，而這些貢獻多少，往往無法以金錢來量度。一個全職的家庭主婦對比於工商巨賈，對一個社群來說，同樣是不可或缺，在政治權利上亦應該是平等的。其實在非工具性的民主理論下，每一個人無論從事甚麼職業、屬於哪個階層、發揮怎樣

的社會功能，他的意見、價值和利益，在集體決策過程中都應該獲得平等考慮。因此，在香港提倡民主和反對政治特權，不單是政制層次的問題，更是在挑戰這個社會的暴發戶文化，重新肯定每一個人在社群的價值。

民主作為一種工具

把民主視為一種手段的「工具性理論」內容比較複雜。一般學者就民主的功能的論述，大致可總結為五大項：

1. 民主帶來最大的自由

首先，要實現民主，必須保障人民基本的自由。比較政治學大師達爾（Robert Dahl, 1971）認為民主的特徵是政府較能回應社會上較多人的訴求。但要民主制度發揮這樣的功能，公民首先必須有自由去弄清楚自己的意願，然後用個人或集體方式向其他公民或政府表達其意願，最後才由政府不偏不倚地衡量這些訴求。因此，要實現民主，須在制度上保障結社自由、言論自由、投票和公平參選的權利、公開的競選活動，政府以外的資訊流通、自由及公正的投票選舉、政府按投票結果及其他形式的民意表達為施政方向等。既然自由是民主的必要條件（necessary condition），民主制度亦必須對自由加以保護。

由於民主制度強調權力制衡，政府亦須定時爭取選民的選票，因此政府較少機會侵害人民珍惜的自由和權利。在文化層次，根據托克維爾（Alexis de Tocqueville）的理論，民主制度必須建基於人民的德智風尚：他稱之為「心靈的習慣」（habits of the heart），例如強調個人權利、自由、自我制約等。因此，民主制度的文化基礎將會進一步鞏固自由等權利。在實證層面上，不少研究都發現民主對改善人權和自由的狀況有明顯的作用。

2. 民主有利於完整人格的發展

民主除了在政治上會保障自由之外，在個人和社會的精神和道德層次，民主亦帶來個體的自主性（self-determination/autonomy）。首先，由於人必須生活在群體中，必然受到群體的法則所限制，如何可以在個人自主和群體控制的矛盾中取得

自由是民主的
必要條件，
民主制度亦必須
對自由加以保護。

平衡，成為重要的課題。相對於其他制度，民主提供人民最大機會（因為社會的法則需要大多數人同意）生活在自己選擇的法則之下。因此，正如盧梭在《民約論》（*Social Contract*）中指出，人雖與他人聯合起來，人還是遵從自己的意願，和以往一樣地自由。

在道德層次，人們生活在自己制訂的法規之下，有更深的意義。當人要選擇管轄自己生活的法則時，人必須在選擇代理人（即投票選舉他們的議員）和立法過程中詳細思考自己的道德原則。在民主社會中，立法過程和公共政策辯論中引發的個人反思、辯論和審議程序，令不同的參與者都可以重新審視自己的道德價值原則，和根據這原則作出決定，從而發揮個人的道德自主性。人之所以有別於禽獸，往往便在於這一點道德自主性。因此，民主制度有着發展人性的優點。

此外，彌爾（John Stuart Mill）亦認為民主提供人民積極參與政治生活的機會，培養出一種在其他制度下難以孕育的公民自主和公共意識。不過這些有關民主對人格影響的討論仍有待客觀證據來驗證。比較審慎的推論是民主較其他制度，提供較佳的環境培育人民的自主和參與意識。

離開上面抽象的討論，民主培育的「自主精神」對香港這個後殖民地社會有特殊的意義。多年以來，香港被視為一個「借來的時間、借來的地方」，人們覺得寄居香江，只求溫飽。對於重大的政治與社會課題，很多香港人都覺得無力參與。回歸之前出現的移民潮，正反映了高教育、高收入的階層在面對可能的政治衝擊時的自保反應。這種對社會缺乏承擔的心態，如果持續下去，對於特區長遠的發展有百害而無一利。如何凝聚港人投身社會建設，是回歸後重要的社會議題。但特區政府專橫獨斷的行事作風令民眾難以參與公共決策，不單不能凝聚社會，反而成為社會分化的成因。民主將政府與民眾的溝通制度化，若加上成熟的政黨、公民社會和傳媒的配合，更可增加民眾的政治參與和自主意識，對長遠社會、經濟、文化建設有積極作用。

3. 民主較能保障個人利益

實行民主制度的一個重要功能，是在國家權力規管下，確保個人利益。古典功利主義論者如邊沁（J. Bentham）及彌爾（James Mill）認為個人欲望（wants）的滿足是引向幸福（happiness）之門。民主之所以可取，是因為政府既由人民選舉產生，自然會盡量滿足人民的欲望。其後彌爾（John Stuart Mill）將這種對個人欲望的滿足發展為對人民的權利（rights）及利益（interests）的保護，他在《代議政制的思考》（*Considerations on Representative Government*）一書中指出：

人之所以有別於禽獸， 往往在於一點 道德自主性。

「只有當人有能力和習以為常地爭取自己的權益時，他的權益才不會受到忽視。只有當人能充分參與決定政府的行為時，他才可以防止政府或控制政府的人侵犯他的權益。」因此，每個人參與分享政府的權力（即民主）是最值得尋求的目標。

說民主能為人民帶來最多的權益是非常具爭議性的一個假設。較為合理的說法，是相對於其他政治制度，民主能提供一個較有秩序及和平的過程，讓大多數的公民去引導政府做人民最想它去做的事情，和避免做人民不想它去做的事。換句話說，民主政府權力既來自人民，即使不能滿足人民所有期望，最少亦不會剝奪人民的基本權益。更現實的說，由於政府功能只涉及人民慾望的一部分，我們不應期望民主能滿足人民各種慾望，解決所有問題，甚至帶給人民幸福。民主只是較其他制度更能

一個社會如果
只依賴聖君賢相，
就像一架沒有
煞車掣的汽車，
隨時車毀人亡。

回應人民一些「重大」的政治關注及「基本」權益。其中除了包括一些自由權利外，民主亦對解除一些極端的困苦有積極作用。諾貝爾經濟學獎主辛恩（Amartya Sen）的研究顯示，即使民主不能完全消滅貧窮問題，但像大規模的饑荒卻從未有在民主國家發生。

4. 民主提供和平的程序更換政治領袖

政治哲學家波普（Karl Popper）指出西方的政治學自柏拉圖起，均問錯了一條核心問題：「誰來統治？」（Who should rule?）這種對聖君賢相的期盼，令我們費盡精力去構想統治者

的質素，卻始終找不出確保明君出現的不二法門。更嚴重的，是這樣思考政治問題的人，會接受聖君賢相無限制地用權力來造福蒼生，而沒有想到一旦出現暴君時會帶來甚麼災難。換句話說，當我們認為基本問題是缺乏政治領袖時，我們便會忽視一些制度問題。

波普的觀察是：歷代的統治者無論是德性或才智，大多在平均水平以下，因此必須要在制度上作最壞的打算。他認為政治學的核心問題應是：「我們應如何設計我們的政治制度，以防止失德或無能的領袖為社會帶來太大的損害？」波普在科學哲學方面的結論，正是認為科學進展必須從不斷試驗及錯誤中否定前人理論，以建立真正的科學理論。同樣地，波普認為社會及政治的進步有賴一個開放的社會。他指出：寧可在民主制度下承受壞政策的煎熬，亦不願意被聰明或仁慈的專制君主所統治，因為無論前者如何不濟，人民亦可以按時透過選票將之更換。後者可能令人民得享一時安泰，但只要君主變壞變蠢，又或者他的繼承者才德俱缺，人民亦無可奈何。要改朝換代，唯有訴諸暴力革命。一個社會如果只依賴聖君賢相，就像一架沒有煞車掣的汽車，只憑司機高超的技術將乘客帶到目的地。但假如司機稍有失誤，隨時車毀人亡。民主不單像煞車掣一樣，在制度上提供一個機制，防止缺德無能的領袖帶來持續不斷的危機，更能透過政治經驗的累積，不斷改進政府的管治及民主制度本身。

香港在討論民主化問題時，經常有一種論點，認為普選不一定能產生一位有管治能力的特首，但這些論者往往亦無法提出另外一種可以確保產生有管治能力的特首的方法。特區三任政府已是實例，令民眾知道選舉委員會並非甚麼神奇機器，可以憑空創造政治領袖。經過前人多年的政治實踐和思考，我們應該放棄舊有聖君賢相的「擇優迷思」，而接受民主政制度這一個「排劣機制」，透過選舉制度定期檢定統治者的表現，將不稱職者撤換，尋求更新。在現實中，民主制度亦對政治人才的培養有一定的保證。由於民主政制往往亦實行政黨政治，能夠當選特首的人首先要在黨內眾多人中脫穎而出，再與別黨對決方能出選，這類人往往擁有豐富的組織經驗和語言技巧，亦是民主對產生政治人才的一些基本保障。

5. 民主是現代政府認受性之源

所謂認受性（legitimacy）是指人民及社會各種組織，願意接受統治者發號施令要求他們順從，以及對任何叛變的勢力加以制裁。同一社會內，不同人士可能對政府的認受性有不同的看法。統治者可能基於某些理由相信自己有充分的認受性，但人民不一定認同其管治。政府能正常運作不代表有高的認受性，因為政府人員可能在某種規則和條件下，才願意執行統治者的指令；而民眾也可能是基於恐懼而遵守政府的指令，而並非相信公民的責任。為了更準確界定認受性問題，林茨（Juan

Linz) 提出一個認受性的最低標準：即使一個政權有其缺點，人民仍然相信現有的政治制度比起其他可能實行的制度來說較佳而值得順從。那麼，一個政權可以怎樣獲得認受性？

據社會學家韋伯 (Max Weber) 的理論，在傳統社會中，統治者認受性源於一些傳統的規定以獲取及行使權力，例如皇帝的權力透過世襲，由儲君或太子繼承。有些政權則憑着領袖的魅力 (charisma) 來感召民眾，特別是一些以革命奪權的開國之父，毛澤東便是一個典型例子。但傳統的力量在現代社會已日漸崩潰，魅力領袖更是可遇不可求。現代社會則經常倚賴法制規範下的程序理性 (procedural rationality) 作為認受性的來源。民主選舉並無為候選人訂下任何具體的標準，而是以公平、公開的程序進行領袖的選擇，符合現代社會對法治理性的要求 (當然亦可能有非民主而合乎法理的選舉制度)，有利加強政權的認受性。

一個沒有認受性的政權，往往以經濟表現來爭取民眾的支持。但只要經濟表現下滑，很容易會引發管治危機。假若政權有較高的認受性，在面對經濟逆轉時，較能防止危機從經濟領域擴

散至整體性危機。以亞洲金融風暴為例，相對於南韓、台灣等民主社會，印尼、馬來西亞、香港等專制 / 半民主社會，更容易由經濟困難引發出政治危機。此外，缺乏認受性的政權在面對經濟困境時可選擇的公共財政手段相對亦較少。弱勢政府往往不敢大刀闊斧地削減公共開支，亦不敢大力投資於高風險的創新項目。以香港為例，特區政府因缺乏充分的認受性，往往不敢觸動界別的利益，令地產霸權和壟斷持續；而除了背靠祖國的一些經濟優惠政策，政府在各項投資均步步為營，缺乏高瞻遠矚的視野。

總括來說，爭取民主的理據，可以是推崇民主的政治平等價值，或是肯定民主的功能，如保障個人自由和利益、有利人格發展、和平更換領袖和加強政府的認受性等。假如將民主視為一種「手段」，則只要有其他制度發揮相同的功能，便可放棄民主制度。但如果人們相信政治平等的信念，除了民主之外，似乎難以找到其他制度更能表達這種精神。

參考書目

- Dahl, Robert. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971. p. 2.
- Dahl, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989. pp. 83–96.
- Hayek, F. A. “Majority Rule,” *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960. pp. 103–117.
- Linz, Juan. “Legitimacy Democracy and the Socioeconomic System,” in Mattei Dogan, ed., *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*. Boulder: Westview Press, 1988.
- Lively, Jack. *Democracy*. Oxford: Blackwell, 1975. pp. 8–29.
- Popper, Karl. *The Open Society and Its Enemies*, Vol. 1. Routledge & Kegan Paul, 1996. pp.120–25.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*. New York: The Modern Library, 1981.

第三問

如何在生活層面 實踐民主？

沒有公民覺醒， 哪有民主善治？



陳家洛

香港浸會大學政治及國際關係學系副教授

在深受管治危機困擾的社會，民主化帶來的願景有莫大的吸引力。不同地區的民主化過程中，都常會出現這種強調民主政治對個人和社會的效益、視民主為管治困難的出路的思維。問題是，從效益和功能的角度出發，並不能讓我們真正認識民主，更遑論因此而產生對民主的堅持和認同。

究其原因，關於「民主的效能」，一般討論涉及政治領導、政治制度、施政表現三方面的追求，但較少人關注民主政制跟所處的政治社群（political community）的特質如何配合。本章從民主中的「民」——即公民——出發，為民主確立更清晰的定義和公民平等參與的原則，以突顯民主管治最引人入勝之處。

怎樣錯誤理解民主？

簡單地將民主等同人民的利益和意願的表達和整合，並不是嚴謹的做法。最偏激的意見會視人民為洪水猛獸，看作一班不配享有話事權的烏合之眾，而「軟性威權主義」（soft authoritarianism）下的獨裁者則可以做到和善、包容、兼聽，甚至順應民意而調整其施政風格。在香港這裏便有所謂「諮詢式民主」這樣似是而非的說法，用以美化和包裝本質始終是不民主的政府。市民可以表達意見，只是決定權從來不在他們手上。

20世紀的獨裁者大多努力經營他們勤政親民的「民主」形象。後斯大林時代的蘇聯和東歐共產政權不時將面對知識分子、工人和農民的抗爭而作出的策略性讓步，說成是「自由化」和「民主/民本施政」。匈牙利在1956年10月反蘇聯起義被血腥鎮壓後，傀儡領導人卡達爾（Janos Kadar）站穩陣腳後曾揚言：「不反對我們的人民，就是我們的同路人。」

施政表現方面，今天依然有不少人相信有一個英明領導者或集團的強政勵治，比民主政治更有能力做到安定和繁榮。即使在21世紀，民主理想已獲世界普遍接受的，那些對人民當家作主的能力提出懷疑的言論仍然大行其道。精英主義的觀點向來質疑老百姓的智慧，指羊群心態很快會令民主變質，施政會受着人的私心和「避鄰心態」（Not In My Backyard, NIMBY）的短淺視野支配。精英主義者主張，只有依靠有智慧、資歷和管治經驗的領袖，良好的管治才有希望；施政才會符合整體和長遠的社會利益。近年有關香港政制發展的討論中，就開始有商界發言警告「暴民政治」會隨着普選行政長官和立法會出現。這類意見接近在19世紀歐洲流行的精英保守主義，其實同樣地反映一些人士對「還政於民」的恐懼心理作祟。

另外，雖然民主和自由可以產生相輔相成的作用，但自由主義者憂慮「少數服從多數」的決策方式很容易令民主異化，變成一種「大多數人的專制」，威脅甚至犧牲多元的意見和利益。自由主義者進一步批評民主有引致國家權力不斷膨脹的不良傾向、蠶食市場、社會和個人的自主空間。不過，跟精英保守主義有別，自由主義認為精英和群眾一樣受到權力慾的誘惑。因此，為了確保社會裏不同的群體以及個人的自由和權益不被國家機器侵蝕，自由主義提倡發展民間活動作為制衡國家的力量，同時主張透過政治制度的安排來分散、限制國家權力。

概念上，我們有需要把自由主義和精英保守主義對民主的批判分開討論。雖然這兩種角度都質疑民主的效能，但是自由主義針對國家權力腐敗的問題，肯定捍衛自由的重要，認為言論和思想自由是文明社會的基石，有道德和人類社會進步方面的雙重意義。反觀抗拒人民參與決策的精英保守主義根本不可能接受民主的理念，對自由也充滿敵意，卻接受軟性威權政治，運用懷柔的手段來理順民情。

事實上，民主的國家也會有管治不善的情況。民主不一定為人民帶來富裕的生活、精明的政府、穩定的社會、維護正義和平的人文修養。如果爭取民主的人士把民主的功效如此美化，視之為解決種種問題的萬應靈丹，便肯定有希望愈大、失望愈大的反效果。哈佛大學教授羅莉絲（Pippa Norris）就以「有批判力的公民」（critical citizens）來形容世界各地人民對代議民主政制的安排普遍呈現的不滿。這項研究指出，公民對政黨和政治領袖的表現生厭、質疑代議民主的效能和意義，對民主構成壓力。法國19世紀思想家托克維爾（Alexis de Tocqueville）曾指出：「事實上，那些為了物質利益才支持民主的人士從不堅持長久。」同樣地，強調民主的工具價值（instrumental values）的論述容易令人產生對民主政治的錯誤期望。英國資深新聞工作者高根（Philip Coggan）也憂慮，人民對民選的政府、政黨和領袖的不滿，大有可能令民主進程反覆不定，甚至走上擁護威權政治和強人領導的回頭路。

獨裁者只需要民主化 不一定帶來好的結果；就能輕易 矮化民主訴求。

在今日中國的領導人和不少民眾心中，一黨專政肯定比民主更能「維穩」。共產政權崩潰後的南斯拉夫和俄羅斯，以至政局起伏不定的東南亞民主經驗，都是反民主輿論樂於引用的「反面教材」。儘管有德國、南韓、西班牙、捷克、波蘭等頗成功的民主化經驗，但是獨裁者只需要提出民主化不一定帶來好的結果，就能輕而易舉地矮化民主訴求，肯定維持現狀的目的。由始至終，中國大陸和香港的特權階級就是害怕失去權力，否定市民自由選舉的基本公民權，這些領導階級一直是民主化的最大阻力，除了一路找藉口拖延，權貴更不斷製造種種千奇百怪的制度障礙，包括立法會功能界別議席（當中最小的一個由124張公司票組成）、立法會「多數服從少數」的分組點票制

度、行政長官小圈子選舉委員會、廢除兩個有獨立權力和資源的民選市政局、以地區資源分贓手段去安撫，貶抑區議會職權和選舉方法變革的要求、還有大量無實質意義「雞肋」般的諮詢活動等等。

民主，是公民平等參與

很明顯，有關民主所帶來的社會、經濟效能的討論，根本不足以讓我們認識民主的意義。為此，我們必須嚴肅地思考民主跟個人生活和社會福祉的關係。因為人民才是民主政治的基礎和關顧的對象，所以我們得從個人層面出發去探討爭取民主的意義。

古今中外，政治從來就是眾人之事。不過，在封建、獨裁等非民主政治下，眾人只能夠成為政治決策中的「客體」，被動地承受一小撮大權在握的領導人的決定。儘管老百姓可能有議論、公開批評、甚至組織抵制和抗議的空間，但是對於決策的過程則無權過問、更遑論平等參與的權力。在這種不公平的政制安排下，要求施政做到體現社會公義的原則，實在是緣木求魚。不管當權者如何善良、如何「忍辱負重、為國為民」，不民主的政制始終無法阻止權力為了滿足一小撮人的利益而濫用。

英國劍橋大學政治學教授溫仕文（David Runciman）的近作《政治》（*Politics*）就提出政治重中之重的責任是決定用甚麼制度和辦法控制暴力（control of violence），並為此達致某種共

識，藉以監察暴力乃至遏止暴力，這樣的環境也更能保障個人的自由和人身安全，使各種推動社會革新的力量也釋放出來。

而民主政治的主旨，便是讓人民成為政治決策的「主體」，保證所有人有平等參與政治決策的權力。為甚麼平等參與如此重要？首先，民主認同每一個人都是獨特個體，擁有自己的性格、品味、智慧、身份認同和潛能。第二，既然社會由個性獨特自主的個人組成，社會內存在不同的利益、意見和目標是正常不過的情況。要為整體設定共同的目標和方向，除了透過公平公開的方式之外，並無捷徑。第三，政府為人民而建立，其施政要爭取人民的認同、確保每個人的尊嚴和價值不被歧視。平等參與就是維繫個人、社會和政府的要素，其重要性在於讓

當公民感受到
自己的力量，歸屬感
以至施政的
認受性都會提高。

人民在參與的過程中行使權利、承擔義務，並有助提升社會凝聚力和**政治認受性**。

在民主政治中，人民成了公民（citizens）而社會則成為一個有機的政治社群（political community）。民主政制不僅確立了公民的權利，還進一步讓公民透過多種參與公共決策的渠道發揮影響力。當公民感受到自己的力量，並感到社會中多元的利益和意見得到合理的處理，公民的歸屬感以至施政的認受性都會相應提高。因為「充權」（empowerment）和「整合」（integration）的過程中有助公民克服政治無力感和跟公眾領域（public domain）的疏離感，令「人民當家作主」的民主理念得以充分體現。

只有強調公民的覺醒及政治社群的主體性，而非着重民主可以為社會、經濟發展帶來甚麼好處和壞處，才可以讓我們分辨民主的獨特性，更突顯民主比不民主政制的優勝之處。英國哲學家彌爾（Johh Stuart Mill）就認為，只有在民主政治下，個人才得以透過參與政治決策親身發揮自己享有的自由、謀求自我實現的機會。

至於民主能否落地生根，視乎公民能否好好運用平等參與的權力。如果人民只是把民主理解為「投票選賢能」，便並非真正的民主政治。法國哲學家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）早

真正的民主政治， 是要求公民 在生活和社區中 實踐平等參與 的原則。

在1762年指出這種想法最多顯示人民「只有在大選時才享有自由」的。無可否認，非直接的代議制民主是現今世界的主流。所以我們不能說選出代議士的形式毫無價值。普選無疑給予公民以和平的方式更換政府，令在朝在野的政黨為要爭取支持而受制於民意變動和問責的過程，即是有輸掉選舉的可能。不過，代議民主不是民主政治的全部。公民有必要透過持續、投入的政治參與來討論、評核和制定公共政策，以免投票淪為一種形式。真正的民主政治，是要求公民在生活 and 社區中實踐平等參與的原則。明乎此，近年很多比較政治制度和政治文化的學術研究都十分重視公民參與的性質對認受性、歸屬感和施政效率的價值。

傳統智慧皆認為代議民主是現代民主國家唯一現實可行的方法。但事實上，因應代議政治認受程度時有不足的關注，史嘉露（Susan E. Scarrow）就發現不少民主國家並未有放棄公民直接參與政策制定的理想。在資訊科技發達、教育水平不斷提高的社會中，實踐直接民主的阻力應該是最小的。有關的制度更是五花八門，例如公民投票可以用作建議性甚至規範性的立法。公民直接提立法草案的權力、地方層面的公民投票等安排都可以擴大公民直接和平等參與的機會。英國廣播公司（BBC）曾於2003年11月為支援地方層面的公民政治活動而設立的iCAN計劃，便利用資訊科技為國民提供一個傳播、交流、連繫，以至發動集體行動的平台。同時，BBC的The Listeners' Law則試驗讓聽眾提出法律草案，由他們登記投票選取五個草案（包括人體器官移植、首相可以連任的次數、禁煙的範圍、居所的安全和聖誕燈飾廣告的限制），獲最多聽眾支持的一項，將由一名自願的國會議員以私人草案形式提交國會審議。在英國這個標榜代議民主的國家，自1215年《大憲章》以來崇尚「國會至上」原則（doctrine of parliamentary supremacy），一個公營廣播機構帶動這類大膽創新的公民參與的試驗，有很大的啟發作用。在過去十多年內，英國已經舉行的公投都涉及政治制度變革：通過成立威爾斯和蘇格蘭的議會和政府、否決改動下議院選舉方法、否決蘇格蘭獨立，現任保守黨政府揚言會就英國是否脫離歐盟舉行公投，用意是保護英國的權益及就歐洲整合進程表達英國國民的取態。

由此可見，制度和科技的發展已經令公民直接參與不同層面的決策不再是遙不可及的夢想。支持直接民主的人士深信公民參與可以將無形的民意轉化為有形的力量、將受決策影響的人由客體轉化為主體，最終會提高公民的素質和發展出成熟的政治文化。

質疑與回應

精英保守主義和自由主義者也許會繼續質疑一般公民的議政和決策的能力。他們認為，直接民主能否成功，還要視乎要處理的問題的複雜性和可以參與的公民人數。換言之，問題愈複雜、參與人數愈多，直接民主就幾乎無可能成事。如果制度和科技發展真的可以令直接民主的夢想成真，那麼為何代議政制仍然未被取代？公共決策涉及的討價還價和取捨判斷還是交由「專業」的政治人才包辦較為妥善。

就以上的批評和質疑，我們可以作出三方面的回應。第一，代議民主和直接民主並非互相排斥的民主模式，而是應該根據公民平等參與的原則並存以互補不足。全民政治冷感和全民政治動員對社會的福祉有害無益。前者讓政治領導由於缺乏大眾積極監察，可以我行我素。後者令政治掛帥，勢必扭曲經濟、文化、宗教和家庭生活，令政治的本質異化崩壞。這兩種極端狀態皆不可取。

第二，政治問題複雜，不應是實踐直接民主或公民平等參與的障礙。我們反而應該思考如何增強公民處理複雜議題的能力，因為不管公民來自甚麼社會階層、教育程度、收入水平和職業界別，在民主原則下他們都享有平等的權利。這個想法雖然表面上有點兒天真，但是有充分的經驗、證據證明任何一個「普通」的公民都有足夠能力應付公共決策過程中的各個環節，包括整理資訊、權衡各方意見和立場、表達自己的分析和要求、跟其他公民討論甚至辯論有關議題、平衡不同利益、嘗試尋求共識、學習妥協的藝術等。這些都不是一門高深莫測的大學問，而是現代社會生活中日常面對的情況而已。

美國政治哲學教授費殊堅（James Fishkin）十多年前展開一連串有關「審議式民主」（deliberative democracy）的研究。費殊堅認為只要提供足夠的資訊和討論空間，公民絕對有興趣和分析能力，就複雜的國家財政、國防外交等問題作深入和理性的反思後才確定立場。他接着在美國、英國、澳洲、歐盟、中國等多個地區運用一種創新的「慎思民意調查方法」（deliberative opinion poll）實踐自己的理論，結合平衡資訊、焦點小組研討、公開論壇和傳統問卷民意調查的方法，務求達到提高民意素質和平等公民參與的目的。

在香港，筆者於1999年首次把費殊堅的方法，經調整後引入本地作可行性研究。負責研究的香港過渡期研究計劃安排幾十位自願參與是項研究的市民在香港大學進行日營。期間與會者就居港權的爭論、香港的經濟轉型和民主政制發展進行多輪多角

度的討論。研究結果亦肯定「慎思民意調查」的設計為公民直接參與提供十分合適的環境，令參與人士各抒己見，也可以坦誠溝通、互相說服並凝聚民意傾向。近年，香港電台和大學民意研究機構合作的《眾言堂》計劃，就公眾關注的重要政策課題慎思明辯，推動質量兼備的民意研究工作。相比之下，政府主導的多項公眾諮詢就愈來愈顯得公關為本、缺乏誠意、粗製濫造，難以令人心悅誠服，甚至在重大的議題例如《基本法》二十三條立法、高鐵撥款、政制改革、新界東北發展的諮詢工作本身最後竟然成為分化社會、損害施政公信力的罪魁禍首。

第三，平等參與的民主決策方式都可以在各種的工作、學校、家庭和社區生活中落實。正如皮蒂雯（Carole Pateman）所言，一個重視公民參與的社會沒有理由把公民的角色區限在國家和地區政府的層面而已。把民主結連到日常生活和社區規劃，有助處理好各層面的社會排斥和歧視，從而建立以人為本的生活。以性別定型為例，女性主義者指出傳統的性別定型忽視女性的發言權和參與權等的培養，反而過分強調女性對家庭的責任和服從，導致不少女性難以投入公眾領域。至於社會對成功的女性賦予「女強人」的稱號，只是反映大眾佩服她們的競爭力，而非正面肯定女性的價值觀和「一般」的女性對社會的貢獻。

至於社區為本的民主實踐，則有利建構一個又一個讓人產生積極的歸屬感的「有深度的社區」（Deep Community）。作為

「深度社區」的倡導者，邦爾（Paul Born）認為「希望」不是一種不證自明的策略，而需要透過共同努力去認識和了解人們所思、所需、所愛、所望、所憂、所怕，也得鼓勵人人走出自己的「舒適帶」（comfort zone），分享各人不同的故事，關懷鄰人，提出尖銳問題，提供解決的方法給大家選擇，爭取資源和改變政策，鼓起勇氣去改變一些不符合共同願望的現狀。可是，除了「深度社區」，現代的社區不時還會呈現另外兩種不理想的狀態，分別為「疏離的社區」（Shallow Community）和「沒有安全感的社區」（Fear-based Community）：前者顯示個人對社區缺乏投入和承擔，消費的思維主宰了社區氣氛；後者則充斥着自衛和排斥的心態，有時會消極和負面得使人厭倦沮喪。因此，實踐平等參與不可能單靠政府領導。在爭取政制改革同時，我們亦可以把民主訴求擴散到生活中各個環節，努力做到知行合一。平等參與的生活方式是將民主生活化的基礎。

最後要提及「公民社會」（civil society）對民主生活的重要性。公民社會由公民自發主動建立的組織和溝通網絡所形成。這些組織和溝通聯繫十分重視自主和平等，以便採取最合適的內容和辦法發表各組織的意見及利益立場。在不民主的政治中，公民社會的出現和發展都被當權者視作挑釁行為，必須儘快採取行動疏導、甚至打壓。在民主的國家，公民社會就會被視作培養公民意識、學習實踐權力和義務的社群生活體驗。本質上，

代議民主和直接民主， 都是以平等參與 為基石， 兩者並不排斥。

不論在獨裁或在民主的國家，公民社會都起着監督政府施政、制衡國家權力的重要任務。從公民平等參與的角度出發，公民社會的種種活動是實踐民主生活的重要環節。

香港的公民社會在法治的傳統支援下得以蓬勃發展起來。可惜，《基本法》二十三條的爭論亦讓我們體會到公民社會的力量和弱點。一方面，「七·一」數十萬市民力量的展現，解除了有關立法建議對香港市民既有的權利和生活方式的即時威脅。但另一方面，政府的態度，立場以及對待不同意見的手法，讓我們見到民間力量脆弱的一面。換言之，如果香港的民主政制發展繼續受北京和本地親北京的勢力阻撓和扭曲，加上公民運

動時有反建制的傾向，很難保證本地公民社會的自主和獨立性不會被威權政治的壓力所傷害。在香港，民主的發展跟公民社會的發展其實是息息相關的。

結語

總括而言，民主的主要意義在於肯定公民平等參與公共決策的權力，從而為營造一個公義仁愛的社會提供有利的條件。不論是代議民主和直接民主，都是以平等參與為基石，兩者並不排斥。本章亦嘗試討論一些實踐公民直接平等參與的方法供讀者參考，並主張把民主的原則落實到生活中各層面。由家庭、工作到公民社會中體現和學習平等參與的民主意義。

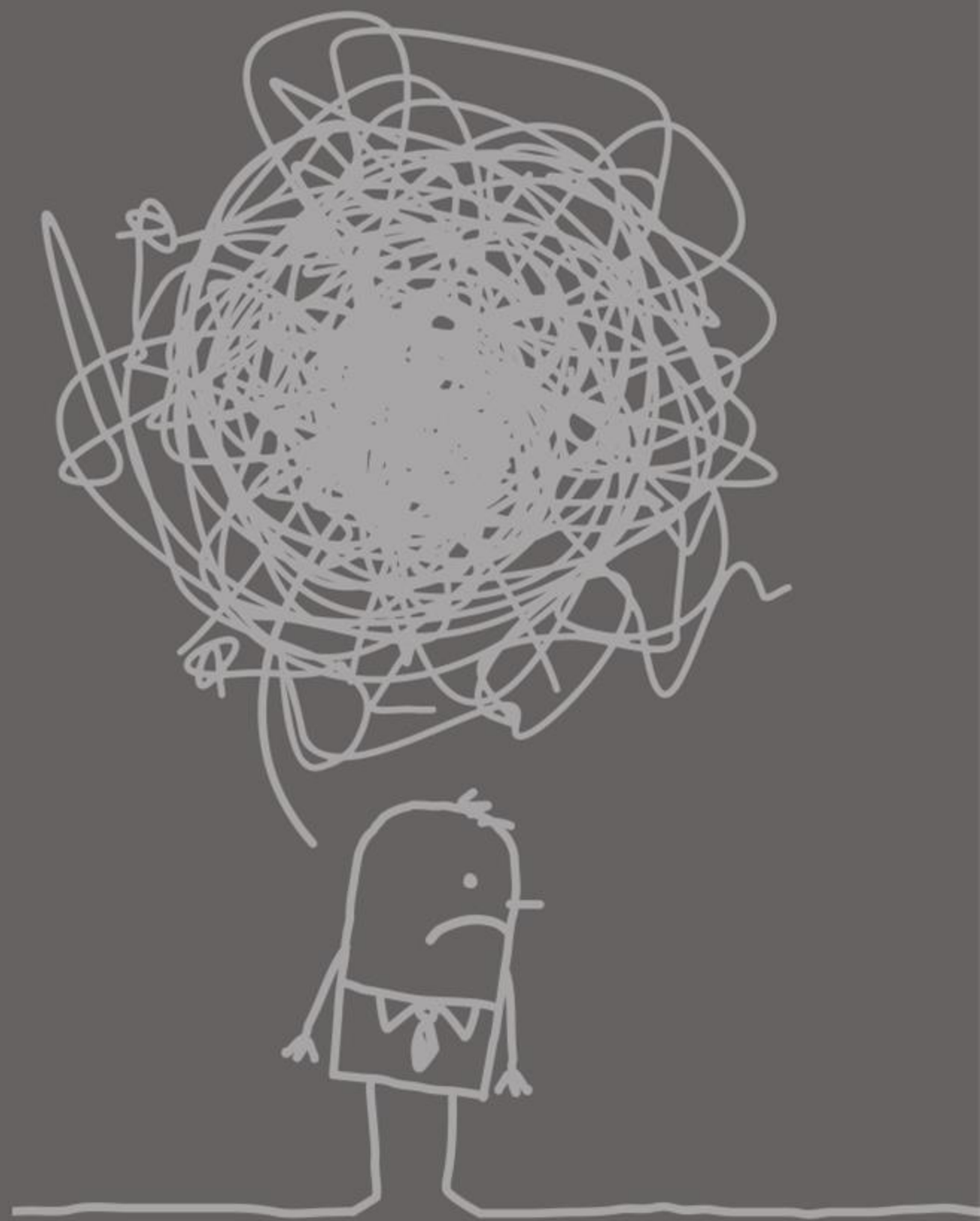
香港，再不可能自誇是一個「自由但沒有民主的地方」。回歸18年以來，北京堅決不讓我們自由選擇行政長官和所有立法會議員，民主遙遙無期，自由卻飽受猛烈的衝擊，愈來愈受中國大陸的「國情」和香港官場的大陸化歪風所摧殘。「無國界記者」剛公佈全球新聞自由指數，香港的排名在2015年一年之間急跌9位，在180個地區排名70，又有人大政協大力主張引入《國安法》，變相容許大陸人員跨境執法，徹底破壞「一國兩制」。

香港政制民主化的爭論曠日持久，社會難免有對民主產生誤解或刻意曲解的言論。筆者希望透過本章解釋「人民當家作主」對我們每一個人的意義，同時提出平等參與不是不切實際、遙不可及的事情，而是可以在社區和日常生活中實踐體驗的。

參考書目

- Born, Paul. *Deepening Community: Finding Joy Together in Chaotic Times*. Canada: Berrett-Koehler Publishers, 2014.
- Coggan, Philip. *The Last Vote: The Threats to Western Democracy*. London: Penguin Books, 2014.
- De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America*. 1835.
- Fishkin, James S. *Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- Mill, John Stuart. *Representative Government*, 1861.
- Norris, Pippa, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Pateman, Carol. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract*, 1762.
- Runciman, David. *Politics*. London: Profile Books, 2014.
- Scarrow, Susan E. “Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation,” in *Comparative Political Studies*, 34, no. 6 (August 2001), pp. 651–665.

對民主的一般質疑



第四問

民主帶來不穩定？ 對十種流行誤解的回應



張楚勇

香港城市大學公共政策學系高級特任講師

民主政治制度，是以政治平等為價值核心的制度。民主制度通過公開、公正、自由和定期的方式，讓所有公民參與選出行使公權的負責人，或作出公共決策。根據政治平等的原則，民主理念認為每個人都應有同等的價值和權利。因此，民主一般都重視法治和人權；進一步而言，民主既然以公民的意志為公共決策的標準，公平的公民政治參與也是民主制度不可或缺的。在一般複雜而規模龐大的社群中，民主總是以代議的形式進行。如果以上對民主理念的論述是站得住腳的話，香港顯然並未擁有民主的政治制度，而我們的最高公權負責首長——特區行政長官——也不是民主選舉產生的。

以我個人印象來看，香港人基本上支持民主的。不過，社會上也有一些觀點擔心民主政治會影響香港社會的穩定，所以對香港目前要進一步民主化有點猶豫。在文章內，我打算討論十種認為民主可能為香港帶來不穩定的流行誤解，指出這些觀點其實是缺乏理據的，希望藉此能釋除部分人對民主發展的疑慮，並間接推動關於民主的討論。

誤解1：現有制度不是維持了多年的政治穩定嗎？

有些人可能會認為，香港在政治上從來都不是民主，但在沒有民主的情況下，香港社會不是穩定依然嗎？對香港過去政治發展有認識的人更會指出，二次世界大戰後香港在政治上的穩定，早期是基於難民心態下的政治冷感。到了60年代，殖民地政府以行政吸納政治，把不少地區上的領袖吸納到政府的諮詢架構內，減輕了體制外的潛在不穩定壓力。除了1966和1967年的騷亂之外，香港大致保持政治穩定；香港人以經濟和家庭為重，少爭論政治，政府施政時除了廣開民意渠道外，又盡量以不干預不擾民為原則，以這套行之多年的有效方法來保持穩定，不是比起發展民主而可能破壞安定，更符合香港的實際情況嗎？我們何苦要冒這個風險？

我對這種看法的回應是：這已是不切實際的落伍觀點了。香港自從80年代出現主權回歸問題以來，政治事務不但已成為大眾關心的事務，政府施政也必須有相當的民眾認受性。通過與

論的逐步開放，市民過問及評論公共事務決策的自由愈來愈普遍。市民參與公共事務變成大家習以為常的事情，成為本地多元開放的政治文化的一部分。如果我們誤以為過去的舊瓶能裝上今天的新酒，那是無法解釋2003和2004年「七·一」50萬人大遊行反對政府的示威的。50萬人行使權利和平遊行示威，不只把港人不關心政治之說打破，更反映了港人成熟地行使自主權的能力，證明民主會帶來社會不穩的說法已毫無根據。

誤解2：民主會帶來對抗性政治、帶來不穩定嗎？

第二種以為民主會導致不穩定的誤解，是把民主看成是對抗性政治。中國人一向重視和諧，不喜歡對抗，再加上不少上一代港人以往是逃避大陸的政治動亂而來到香港的，自然害怕政治上的對抗。

這個誤解是建基在兩個錯誤的前提上的。第一，民主政治的執政黨和反對黨之間的所謂對抗，在輿論上有時的確是很具火藥味，而且往往無日無之；但他們之間的所謂對抗，不論是輿論上還是行動上，都必須是合法的，這其實是良性的競爭和相互監察，是民主制度中的制衡機制之一，和政治動亂完全是兩回事。其次，在戰後香港國共兩黨鬥爭的年代，在香港進行公開大選，的確有可能把兩黨鬥爭的場地搬到香港來。但此一時，彼一時，目前在香港推行民主選舉，已不可能成為變相的國共內爭，不會因此影響香港的穩定。

誤解3：民主會不會帶來免費午餐，拖垮經濟而令社會不穩？

香港有個別階層人士的另一擔憂，是恐怕民主選舉下的政客會大派免費午餐，因而拖垮香港經濟，使投資者卻步。這種觀點認為，一旦如此，經濟蕭條便會帶來社會不穩，香港前景堪虞。

民主政治會導致福利泛濫，在60、70年代是很流行的看法。當時西方的民選政府大搞社會福利，讓政府主導市場也是不爭的事實。但打從80年代起，我們看到西方民主國家中不論是左派還是右派，都大幅削減福利開支和強調市場經濟發展。由此可見，「民主等如免費午餐」之說是片面的看法。選民的眼睛是雪亮的。以小恩小惠犧牲長遠的公眾利益者是不會長期獲得支持的。由於民主制度強調公平開放，它有內在的一個自我調節機制，把過了頭的種種決定，通過民主選舉或決策的方式扭轉過來，如果選民到了一天覺得福利水平太多，到了影響經濟的地步，他們可以投票選擇一些支持削減福利的政黨上台，重新調整到他們理想的福利水平。這自我調節機制確保民主國家的政策不會「過頭」，也正是為甚麼世界上大部分的民主國家都是經濟最繁榮的國家的原因。

誤解4：民主會帶來希特拉之類的民粹主義者嗎？

對於民主會帶來不穩定的第四種誤解，是把民主混淆作民粹主義（populism）。前保安局局長葉劉淑儀把納粹黨在德國上台奪得政權，說成是民主制度的結果，便是最頭腦混亂的說法。

民主的核心價值是政治平等。為了體現這核心價值，在制度上民主國家必須通過法律保障公民的人權和參政權利，這和肆意破壞法治和踐踏人權的納粹主義政治怎能相提並論呢？進一步而言，民粹主義是以鼓動群眾的情緒以達致目的為特色，但民主的議論式政治，卻相信真理可以愈辯愈明，前者是封閉煽動，後者是開放理性，相差何止千里。

誤解5：香港政黨不成熟，如何發展民主政制？

在現代的民主制度中，代議政制的實施，離不開政黨這類中介的組織。政黨不但為民主制度培育執政和參政人才，更是整合跨階層社會利益的主要媒體，又是動員人民介入政治的重要支柱。如果以這些標準來衡量香港本地的政黨，那顯然是不成氣候。本地最多成員的政黨人數不過兩萬多人，政治人才又匱乏，更不要說可以整合不同階層的利益了。有些人因此認為，在政黨政治不成熟的情況下推出民主是很不穩妥的，因為民主制度不能只有理想，沒有組織。

把民主混淆作 民粹主義，說成 是民主制度的 結果，是最頭腦 混亂的說法。

香港的政黨還有很長的發展道路要走，這一點我是同意的。不過，如果我們看看目前香港的情況，除了公務員之外，還有哪些本地中介組織比政黨更有從政經驗的？實行了高官問責制之後，執政和負上政治責任的官員和政治中立的公務員已經區分開來，公務員執政已成過去。要管治香港，便得依靠參政的人士，請問有多少政黨以外的參政人士一定比政黨成員更優勝呢？特首及他提名任命的非政黨的主要政治官員和行政會議成員，他們在政治上的經驗真的比得上政黨成員嗎？如果上一段的說法成立的話，目前的特區政府是否有資格執政呢？香港總體上缺乏政治人才是事實，如果說現有政治人才不足不適合推行民主政制，那目前的不民主政制又如何可以孕育政治人才呢？反之，公平和有權力制衡的民主政制，比起我們目前的制

度，是更能讓有政治才幹的人發揮，更有效地撤換不稱職或濫權的政客。

誤解6：民主會否帶來和中央政府對抗？

第六個擔心民主會使香港不穩定的看法，是認為中國大陸的執政黨中國共產黨是奉行一黨專政的革命政黨，他們是不會真的贊成在香港實行民主的；如果香港人太過堅持，那便會把中央和特區推到互相對抗的地步，真的出現了所謂「民主抗共」的情況，到時何來社會穩定呢？

當然，現時中國大陸並非一個實行民主制度的國家（根據我在文章開首所述的民主定義）。但中央為保障「一國兩制」這項國策而在香港實施的基本法，清楚列明香港特區的行政長官和立法機關是可以用全民普選的形式產生的。除非我們不接受「一國兩制」和基本法，否則，《基本法》就是香港制度的根據，在香港實行民主顯然是不會抵觸中央所制訂的《基本法》，因此上述的擔憂是缺乏理據的。從更宏觀的角度來說，香港全面實行民主有利與台灣統一，因為目前台灣對「一國兩制」的主要批評，就是指香港不民主。香港發展民主政制，更可以為大陸發展民主鋪路；當中國對外愈開放，與國際社會愈接軌，民主化

香港市民並非是
「逢中必反」的人。

問題便會變得愈重要，香港在這方面的經驗，和國家民族整體的未來發展，是息息相關的。

誤解7：民主派「逢中必反」會不會為香港帶來不穩定？

不過，也許部分人仍然覺得，雖然《基本法》最終規定在香港實行民主，但目前的香港民主派卻是「逢中必反」的反對派，不為中央接受；故此，現在推行民主，一旦把民主派選上台，那無疑是把中央和特區推到對抗的境地，對穩定有害無益。

對持有這類看法的人，我會說，要避免出現上述情況，最佳的辦法是訴諸選民的制約和法律的規範。香港市民並非是「逢中必反」的人。他們的利益，更不是建基在和北京對抗之上。我相信只要我們有公平公開的選舉制度，破壞「一國兩制」的人必然會被選下台的。如果大部分香港市民不願意和中央對抗，專事對抗的人又怎會當選呢？沒有民主的制約，如果當權者以私利破壞公利，人民除了揭竿起義之外，別無他法。但面對幾百萬的選民，試問誰能夠同時愚弄這大批掌有選擇權的人呢？再者，香港是法治的社會。根據基本法的規定，特區政府只有權決定特區的內部事務；國防、外交以及中央特區關係這些方面，是由中央負責的，特區政府在這些方面得順從中央的決定，否則中央也有權去否決甚至追究特區政府，不論誰掌管了特區政府，都不可以為所欲為，肆意對抗中央政府，而令香港進入不穩定的局面。

誤解8：普選如何保障工商界利益和專業意見獲得代表？

第八個認為民主會帶來不穩定的觀點，是認為普選不夠代表性，容易遺漏了工商和專業界的利益和人才。這個看法認為，民主是以少數服從多數的一種制度，工商專業人士始終只佔社會上一小部分人，如果不保留立法會中的功能組別，這些人士的利益將不受保障，一旦他們對香港失去信心，資金和人才都會撤離香港，影響香港的穩定。

這個觀點在兩方面都大有問題。從概念上來說，由多數人民選出來的代表的代表性，無論如何總比只由「小圈子」式的功能組別選舉產生的代表更有代表性。如果說普選不夠代表性，那功能組別的代表性和公平性真不知從何說起。此外，普選形式也有多種多樣，以適應不同的實際情況。比例代表制的實施，保障了小政黨或少數群體的代表能進入議會。美國式的上下議院的建立，平衡了人口密集和人口稀疏地區的代表性和利益。在制度上，我們可以因應本地的情況設計出一套公正而有代表性的民主制度，讓所有階層都能公平參與和影響公共決策。

此外，從經驗上看，在現代資本主義民主國家內，代表工商專業界為主的政黨往往是最有執政能力和實際執政機會的政黨；英國的保守黨和美國的共和黨在歷史上便是明顯的例子。香港是個資本主義的發達社會，工商專業界人才濟濟，只要制度公平，他們有很多當選機會，哪愁不能在民主政制上大展拳腳？

說普選不夠代表性，
功能組別的
代表性和公平性
真不知從何說起。

誤解9：是不是應該集中精神搞好經濟？

近期社會上也有一種觀點，認為香港社會上的種種怨氣和不滿已夠多了，香港目前應該上下一心搞好經濟，這才是最關鍵的策略，如果我們現在又分心捲入民主化的爭議，那不但解決不了經濟問題，更徒然增加社會戾氣和紛爭。

這種觀點假設了政治和經濟問題是截然二分的，是一個經不起考驗的假設。我們面對的經濟問題，固然有部分是由外圍因素造成。不過，政府房地產政策、金融財經政策以及經濟轉型的政策，同樣發揮舉足輕重的作用。這些政策市民是否覺得公平、是否真的反映民眾所需、是否為民眾所認受，對政策成敗至為重要。我們不可能在這些方面把政治和經濟完全分開，假設政府不推行任何政治或民主改革，仍然可能自然產生良好的經濟政策或其他直接影響民生的社會政策。

外國不少經驗顯示，在經濟困難時期，有民眾授權的民主政府比獨裁政府更有能力與人民共渡時艱，因為他們是在公平的制度下由人民選出來的，而他們的政策綱領也得到人民認同，令人民承受逆境的忍耐能力較高。如果特區政府是民主的政府，特首和財政司司長便更能有威信地去減赤和振興經濟。

誤解10：香港對普選問題未有共識，是否應該暫時擱置爭論？

看過了上述關於民主與穩定的九大爭議之後，一些對民主抱有疑慮的聰明讀者也許會指出，我既然能羅列出這麼多爭議，不正好證明了香港人對民主的意見很分歧，很難一致嗎？這不正好表示，我們應該先把問題按不下表，何必在未有共識前便急於求成呢？

對於這個懷疑觀點，我的詮釋剛好和這些聰明的論者相反。社會上充滿以上的理性爭議，正是社會成熟和穩定的表現。君不見民主社會絕大多數都是充滿爭議的社會嗎？這些爭議，從一方面說可以使真理愈辯愈明；從參與的角度看，熱烈的爭辯就是積極的民主參與，只要本着公平和互相尊重的精神，意見最後是否一致往往不是最重要，最重要的是大家的關心和投入。香港人對民主有這樣多的關注和討論，其實是很符合民主精神的，在這樣的一個社會裏去確立民主制度，我相信就如瓜熟蒂落，水到渠成。

2015年補篇

《民主十問》這本書初版日期是2005年。十年後香港民主發展網絡（下稱民網）認為這本書有再版的需要。這其實不是一件我樂於看見的事。

《民主十問》是一本民主初階的小書，用意在於掃除我們這個社會對民主的一些基本誤解，好讓為香港早日實現民主普選鋪平道路。今天民網要出新版的《民主十問》，也就是說民主普選還沒有蒞臨香江。更有甚者，隨着中港兩地矛盾越深，社會越分化，不同的政治行動和立場越趨激進，恐怕建設民主香港的道路，在可見的將來會是越來越困難。

「一國兩制」的前提是政治上的務實主義。這前提的應有之義是既尊重兩制的不同，也將彼此的根本矛盾盡量存而不論。其重點是大家在基本法的框架下各安其位，以求同存異的方式解決問題。

可是，香港回歸至今18年，政治上的務實主義這前提逐漸被各種強硬和激進的立場所取代。關於2017年普選特區行政長官的憲政改革，北京定性為與國家安全攸關的大事，是防止西方資本主義勢力（主要是美國）在香港對中國輸出顏色革命的關鍵，也是中央和香港反對派對香港管治權的爭奪戰。在這樣的思維主導之下，北京於2014年6月發表一國兩制白皮書，宣稱對香港擁有全面管治權，認為包括司法人員在內的所有香港管

治者都必須愛國（即愛堅持共產黨領導、一黨專政的中華人民共和國）。

同年的8月31日，人大常委會單方面決定，2017年一人一票選特首前，候選人必須得到由小圈子選舉產生，大體上被工商界和親中人士壟斷了的提名委員會過半數委員提名才得以參選。換言之，香港選民必須讓北京通過由1,200人組成的提委會篩選後，才可以選出一位為北京所接受的候選人當特首。

佔領中環運動的出現，反映了包括溫和派在內的反對派人士，越來越多為了爭取民主，不惜以大規模違法的公民抗命的抗爭手段挑戰北京。佔中運動未正式啟動，便被以青年抗爭者為主體的雨傘運動所取代，並以公民提名、寸步不讓作為2017普選行政長官不可或缺的條件，認為這比起基本法中明文規定的提名委員會來得更重要。尤有甚者，一些更激進的反對力量公開主張香港和中國在政治上應截然分割，主張香港民族自決，香港人不是中國人。立法會議員如黃毓民，更公開要求香港全民制憲，以「偽政權」來形容管治香港的有關當局。

十多年前我在本書撰寫這一章〈民主帶來不穩定？——對十種流行誤解的回應〉時，我在第六種「誤解」中認為，如果大家以「一國兩制」和基本法作根據，加上有需要對台灣作出良好示範作用，民主的香港是不會帶來和中央政府對抗的局面的。不幸的是，民主普選未成，中央和特區已出現了空前對立的局面。

在這裏，我無意爭辯我當時是否太樂觀。如果有讀者堅持我十年前的分析是錯誤的話，我也不會認為這種批評必然是缺乏理據。在此我只想指出，一個可以持續的政治制度才會帶來穩定，而制度能持續與否，則取決於各方主要持份者是否心悅誠服的接受支撐這制度的權威，以及維持有關制度的權力是否運用得宜。

在香港，民主會否帶來不穩定這議題不是要證明有了民主香港便必然穩定。回歸以來，香港內部關鍵的問題，是不民主的特區政制，從董建華政府到今天的梁振英政府，不斷陷入一次又一次的管治危機。不管是高官問責制還是早年的公務員管治制，在今天個人權利意識當道的香港，缺乏政治平等這民主價值和制度支撐的特區政府，越來越管治不了香港。當公務員時「好打得」的林鄭月娥當上了政治問責司長後，主事2017政改時不單舉步維艱，更深度日如年。當司長時民望稱冠的曾蔭權當了一任多特首，其40年的公職經驗和非左派背景，並沒有為他的兩屆政府帶來善治。和董建華一樣，曾特首還是不能在特區確立其政府的政治權威。

換言之，原地踏步的香港政制，不能使香港大多數人心悅誠服的接受它的權威。回歸18年的經驗又表明，這政制不管由商界、公務員、還是疑似中共地下黨員領導，都管不好香港。這制度不改，不加強政治平等這民主價值，如何能使我城長治久安呢？

鼓動或寄望 香港在現實政治上 不負責任的做法。 是。

可是，目前更加困局的，是在發展普選的道路上，中央和擁有立法會否決權的香港反對派不單互不信任，立場甚至變得越來越強硬和敵對。確立民主制度的一個先決條件，是有關的政治共同體的人民和主要持份者的相互關係是基本和諧的。北京和泛民不能建立這種關係，民主普選在香港如何實施？沒有公平的普選，大部分港人能心悅誠服的認同特區的政制嗎？

就香港而言，民無信不立。但就中央特區的相對關係而言，在可見的將來，就是強幹對弱枝。在現實政治上，弱國無外交。一個地方的特別行政區能跟中央在權力上長期對立嗎？

崛起中的中國越來越不信任所謂的現代普世價值。這和信服自由、法治、公正、人權和民主等核心價值的香港在根本上張力重重。儘管大陸近年熱衷的所謂「中國模式」能否為神州帶來

長治久安還很難說，但鼓動或寄望香港脫離中國，恐怕在現實政治上是更不負責任的做法。事態如果繼續往這方面發展，民主香港恐怕更遙遙無期。

我希望我是錯的。但坦白說，今天我對香港的民主前景是悲觀的。如果中港雙方不能重建「一國兩制」下的政治務實主義，把諸如一黨專政、公民提名等根本矛盾和對立存而不論，要北京和泛民通過討價還價來促成多數港人可以接受的民主香港，在可見的將來是不可能的事。

如果上述的路不能通行，反對派當然可以選擇把抗爭運動不斷升級。但香港因此也得預期，來自北方的高壓必然會加倍奉還。到時「兩制」會否越來越被「一國」凌駕？民主普選會否在鬥爭中難產？在鬥爭中彰顯平等包容，就像在欺凌中要保有尊嚴同樣困難。

面對如此困局，我想到司徒華先生經常引述魯迅先生的一句話：「絕望之為虛妄，正與希望相同。」對假普選不服氣的人，今天只好作出長時間對民主價值不放棄的準備。在理念、行為、公民社會，以及香港制度和空間容許下，身體力行，努力耕耘不斷，知其不可為而為，直至客觀環境改變為止。

2003年，在我們撰寫《民主十問》時，民網也制定了一份《民主約章》。作為約章的一名簽署者，我作出過以下的承諾：

「從今天開始，對家人、朋友、同事、同學，以及身邊所有人，無論地位高低、無論貧富、無論年紀老幼、無論能力高下，都竭力平等看待，彼此尊重，盡量包容。」

「身體力行，在自己生活的每一個層面，如家庭、課堂、工作單位，以及生活圈子中，積極參與，落實民主，為香港，為我們的下一代，努力塑造一個自由、民主，值得他們安心立命，並為此而驕傲的地方。」

對民主有期盼的年青人對以上的境況大概感到失望和難以接受。這一點我絕對理解。如果你們有更高明而又符合責任倫理的見解和策略，我很樂意去請益和追隨。畢竟，我們已在維園高舉燭光26年而沒有成果。再要香港人為民主作出不知何時才有成果的持久努力，是很不滋味的一回事。但在絕望不是一個選項的原則下，我想《民主十問》，千言萬語，就是在上下求索中的一種堅持。

參考書目

香港方面

- Cheng, Joseph Y. S., eds., *New Trends of Political Participation in Hong Kong*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2014.
- Lo, Sonny Shiu-hing. *The Dynamics of Beijing-Hong Kong Relations: A Model for Taiwan?* Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008.
- Poon, Kit. *The Political Future of Hong Kong: Democracy within Communist China*. London, New York: Routledge, 2008.
- Sing, Ming. *Hong Kong's Tortuous Democratization: A Comparative Analysis*. London and New York: Routledge Curzon, 2004.

金耀基。《中國政治與文化》。香港：牛津大學出版社，1997。
第一章至第三章。

強世功。《中國香港：政治與文化的視野》。北京：生活、讀書、新知三聯書店，2010。

中國方面

He, Baogang. *The Democratization of China*. London & New York: Routledge, 1996.

Nathan, Andrew J. *Chinese Democracy*. New York Knopf, 1985.

金耀基。《中國民主之困局與發展》。台北：時報出版社，1984。

潘維主編。《中國模式：解讀人民共和國的60年》。北京：中央編譯出版社，2009。

其他方面

Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven & London: Yale University Press, 1989.

Diamond, Larry, Plattner, Marc F., and Chu Yun-han, eds., *Democracy in East Asia: A New Century*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2013.

Habermas, Jurgen. “Three Normative Models of Democracy,” in *Constellations*, Vol. 1, No. 1 April, Blackwell, 1994.

Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

———. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1999.

牟宗三。《政道與治道》。台北：台灣學生書局，1983年再版。

第五問

香港是否「條件成熟」推行民主？



馬嶽

香港中文大學政治與行政學系副教授

自 80 年代香港開始討論政制發展以來，便有不少本地的保守人士認為香港人的民主意識未成熟，因而需要「循序漸進」發展民主。一般人心目中都可能會有這樣的疑惑：是不是需要社會內的公民有一定的素質，例如所謂公民意識或民主意識成熟，才可以發展民主體制呢？

有關發展民主是否應有先決條件（precondition）的問題，西方政治學已討論多時，其中論及的可能「先決條件」大致可分三大類：（一）經濟條件；（二）文化條件；（三）社會組織條件。

經濟條件論

在以上三類條件中，最多人討論的，是民主發展是否需要一定的經濟發展水平作為基礎。五六十年代，不少學者認為經濟發展會帶來民主。其中最具代表性的包括李普塞（S. M. Lipset）和達爾（R. Dahl）。兩者同樣蒐集了當時世上不少國家的經濟和社會發展指標，包括國民平均所得，工業化和都市化程度、教育水平等，然後研究這些指標和政體是否民主的關係。兩者均發現經濟發展水平愈高的國家，發展民主成功的機會愈大。李普塞認為「一個國家愈富有，其維持民主政治的可能性就愈高」¹。達爾更設下明確的指標：如果國民平均收入超越600–700美元（1957年水平），則民主成功的機會很大。²五六十年代，這種現代化理論（modernization theory）大行其道，不少學者相信經濟發展會帶來民主，而經濟發展到了若干水平，便會帶來民主化的動力。

經濟發展為甚麼會有利民主？不同學者曾提出不同的解釋：

1. 經濟發展帶來的都市化、工業化、教育水平和資訊發達，會令人民更多接觸外界，因而明瞭自己的利益及起來爭取權益，不會甘於活在專制或集權統治下；

-
1. 李普塞著，張明貴譯《政治人：政治的社會基礎》，台北：桂冠，1987，頁58。
 2. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven and London: Yale University Press, 1971, pp. 67–9.

2. 經濟發展會帶來社會動員（social mobilization），衍生新的社會組織和利益團體，因而需要以民主機制來協調社會中不同群體的利益；
3. 經濟發展會產生新的中產階級，向舊當權者要求分享權力而推動民主化；
4. 社會富裕加上教育程度提升令人民的價值觀變得較溫和及務實，不會像陷於赤貧的人般容易接受較極端的反民主的意識形態（如法西斯主義或共產主義等）。³

這種「經濟決定論」後來受到不少質疑，其中提出最有力挑戰的是魯士圖（D. Rustow）。魯士圖指出，很多先進國家都是成功民主國家，不代表經濟發展一定會帶來民主，因為兩件事情一同發生（correlation），不代表兩者一定有因果關係（causal relations）。魯士圖並指出一些高收入但不民主的反例，例如當時中東的產油國或納粹德國等，而他也指出不少西方國家開始民主化的年代（例如1820年的美國、1890年的瑞典等）的經濟

3. Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*, New York: St. Martin's Press, 2000, Chapter 1; S. M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53, 1 (1959), pp. 66–105; Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *The American Political Science Review* 55, 3 (September 1961), pp. 493–513.

和社會發展水平，不見得會高於現時很多發展中國家。因此，魯士圖認為經濟發展水平不應是民主化的重要先決條件。⁴

多年的討論下來，不少研究民主的學者都同意民主化和經濟發展沒有必然的因果關係。雖然經濟發展的過程會帶來某些有助民主化的動力（台灣和南韓便是很好的例證），但是反例也很多，顯示有很多因素決定一個國家或地區能否成功建立民主體制。較多學者的共識是經濟發展水平高有助民主的持續（sustaining）。即是說，在民主制度建立後，相對富裕的社會較能保持民主體制持續健康運作，反之貧窮的國家卻可能因經濟不景或其他社會矛盾，而導致社會不穩或其他衝突，令已建立的民主體制被推翻。

無論如何，香港的各項經濟發展指標都媲美西方最先進國家，經濟發展水平從來不是香港發展民主的絆腳石，較多人質疑的，反而是香港人的民主意識是否足夠成熟發展民主體制。

儒家文化適合民主嗎？

經常有人認為，中國傳統文化或儒家文化是不利民主發展的。香港社會也不乏「中國人不關心政治」的論調，或認為中國人普遍怕事、重視穩定、功利、並不重視政治參與或民主價值

4. Dankwart Rustow, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2, 2 (April 1970), pp. 337–63.

等。政治學家亨廷頓也認為儒家文化是反民主的，因為他認為儒家文化重視集體多於個人、重視權威多於自由、重視責任多於權利、重視和諧與合作多於衝突和競爭，而且文化傳統上沒有權利或人權（rights）的觀念，因此不利發展民主。⁵ 本地學者中，劉兆佳很早便提出「功利家庭主義」（utilitarianistic familism）的說法，指香港華人重視家庭多於社會，而且重物質利益而缺乏理想主義色彩，不利民主發展。⁶

這種觀點其後受到挑戰。福山便認為儒家思想存在有利民主發展的成分，例如儒家思想着重以科舉取仕，其實是着重以理性和按優（meritocratic）的原則選擇公職人員，和民主的原則相若，而且儒家文化比較包容，以和為貴的民族性格，實際上是鼓勵社會以協商的方法解決政治問題（而不是訴諸暴力衝突），比起另一些衝突性強的文化更有利發展民主。⁷ 近年很多跨國的有關政治價值和民主價值的調查研究均反映，不同文化的人民（例如亞洲儒家文化或伊斯蘭文化）對民主價值的認同不見得

5. Samuel Huntington, "Democracy's Third Wave," in Larry Diamond and Marc Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 15–6.

6. Lau Siu-kai, *Society and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Chinese University Press, 1984.

7. Francis Fukuyama, "Confucianism and Democracy," in Larry Diamond and Marc Plattner, eds., *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins Press, 2001, pp. 3–22.

會比西方國家人民為低，足證「文化」不應該是實踐民主政制的障礙。⁸

事實上，認為儒家思想不利民主發展的學者，從來沒法有效解釋為甚麼二次大戰後的日本可以發展穩定的民主體制。到了90年代，同樣受儒家文化薰陶的南韓和台灣先後民主化，更顯示了儒家社會也可以發展民主政治。關信基和劉兆佳比較了中、港、台三地的政治文化後，也指出雖然三地均受傳統中國文化影響，但傳統中國文化的政治觀念，對香港社會的影響已變得很小（比中台二地為低），因為經濟現代化的過程已經大大改造了香港的政治文化，但香港由於受制於政制發展緩慢，影響政治文化的改造。現實上，到了21世紀初，香港政治文化的某些層面，比已經推行民主政制的台灣更「現代化」，香港人的參與程度不高只是因為沒有建制內的有效渠道。⁹ 如果台灣也可以建立全面的民主體制，在政治文化上香港只會比台灣更適合。

從政治文化研究的角度看，我們不需要假設文化是所有社會和政治制度的成因，因為社會、政治和經濟的變遷都可能影響文化，文化可能反而是社會和政治變遷的結果。香港人的文化便

8. Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books, 2008.

9. Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai, "Traditional Orientations and Political Participation in Three Chinese Societies," *Journal of Contemporary China* 11, 31 (2002): 297–318.

如果台灣也可以 建立全面的民主 體制，政治文化上 香港只會比 台灣更適合。

不能簡單的用「儒家文化」來概括，還包括西方文化、資本主義市場價值等，儒家文化只是影響香港人價值觀的其中一個因素而已。很多上述有關不利民主發展的儒家文化素質，其實針對的可能只是傳統社會的某些文化特質，隨着香港或中國的經濟發展，這些政治價值也會因而改變。事實上，亨廷頓本人便指出文化不是一成不變，可以隨時間和經濟發展而改變。他亦指出過往亦有學者認為天主教教義（相對於新教）是不利民主發展的。¹⁰ 現實上，所有文化都是複雜的整體，很難只抽出其中部分特性便說某一文化不適合民主。傳統上德國人也十分服從權威，日本人和印度人的階級觀念都很重，但都可以發展出

10. Huntington, "Democracy's Third Wave," pp. 20–21.

穩定而行之有效的民主體制。有時候社會條件對人民價值的影響、對社會能否實踐民主的態度，可能影響比「傳統文化」來得要大。

近十年來，隨着跨國的有關政治價值的調查研究愈來愈普遍，不少政治文化的研究反映民主的價值認同在各種文化中都可達到高水平。例如經常有人懷疑伊斯蘭文化不支持民主，但民主價值的認同在回教國家中並不太低，而在不少民主國家中的回教徒的民主認同，亦不見得比其他宗教的信徒更低。¹¹「阿拉伯之春」的民主運動，亦反映了阿拉伯和回教國家人民有強烈的民主訴求。這對「文化決定論」，是有力的反駁。

如何發展公民文化？

一個成熟的民主體系內的公民，應該具有甚麼素質？很多人都以為民主制度下的公民應該非常理性，經常關心及留意時事和政治、積極參與政治、蒐集政治資訊及作出分析、監察政府和選出來的民意代表，回應政府的施政，投票或發表言論時也是在深思熟慮以及充分掌握資訊下才進行。按着這個標準，很多人認為香港人大多是「政治冷感」，因而「不合格」作為民主政體下的公民。

11. Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books, 2008.

政治學者對政治文化的實證研究，卻對以上的「理性選民」模式（rational-voter model）提出了質疑。艾文和維巴（Almond and Verba）60年代透過對美國、英國、德國、意大利和墨西哥五國進行民意調查研究，提出權威的「公民文化」（civic culture）論述。¹² 他們的研究發現：縱使是在英美這種民主政制行之有效多年的國家，其公民也不是全都是真正的「理性選民」。這些穩定民主政體中的「公民文化」，其實是一種大混合，真正的「理性選民」固然有，但也有很多人甘願作「臣民」（subject）或是有很強的村民／傳統保守傾向（parochial），真正積極參與政治者其實只佔人民一部分，而在這群積極參與者的價值體系內，也有一定的保守或被動傾向。在英美等成熟的民主體系，積極參與者的比例會高一些，但艾文和維巴同時指出英美很多公民雖然覺得他們應該積極關心及參與政治，但卻「口惠而實不至」，實際上不少人都沒有積極參與。

艾文和維巴認為這種「混合文化」和「口惠而實不至」的行為，正是民主體系能在這些國家成功運作的要素。他們認為如果人民太熱中政治，經常參與政治運動和對政府施政提出意見，政治便會過熱，令選出來的民意代表難以施政，因此公民有被動傾向是健康的現象，因為他們會保留影響力（reserve of

12. Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Newbury Park and London: Sage, 1989, Chapter 13.

公民有被動傾向，
是健康的現象，
因為他們會
保留影響力到
有需要時才使用。

influence) 到有需要時才使用。在健康穩定的民主社會中，大部分人平常都應該多關心工作、娛樂、家庭和生活，而少關心政治。如果政府不出現大問題，他們會信託給選出來的政府管治，大概不會花很多時間在政治參與上。但當政府出了亂子、嚴重失誤或具爭議性的政策和行為，他們會有足夠的意識出來參與。艾文等指出，正是這種「保留的影響力」令民主政制可以健康發展，因為平常政府的施政不需花太多精力應付人民訴求，但是當權者也知道如果出了問題，人民不會放過他們，因而會在制訂政策和施政時戰戰兢兢，希望制訂出符合民意、能迎合人民利益而有良好結果的政策。民主制度正是透過這種預測反應 (anticipation of reaction) 的機制，帶來比專制較好的管治。成熟民主體系中定期的大選，或者在架構外透過遊行示威

或其他直接抗爭行動影響政府，便是人民使用這種「保留的影響力」的時候。

如果我們循以上「公民文化」的分析邏輯，我們便會知道雖然香港的政治文化中有保守、漠不關心或甚至不理性的成分，這並不妨礙我們推行民主體制。我們沒有需要用一套烏托邦式的絕對標尺，來量度香港的政治文化，因為用同一套標尺，地球上很多民主體系的文化都可能不合格。如果所有民主社會中的「公民文化」都是一種積極和保守傾向的混合，不同國家或地區的文化只是這個「混合」的「成分」不同而已，並不會說一定要達到某個標準才「合格」。「公民文化」的邏輯意味着「文革」式的全民參與政治其實是不健康的現象，反之，像香港人

人民有求同存異、
和平地謀求
共識的意識，
是民重要成功素之一。

般日常只關心一般生活或「搵食」，到了他們覺得政府和政治出現了大問題（例如廿三條立法或反國教），才出來大規模參與，其實是健康的現象。

這並不是說民主政制對公民素質沒有一定要求。戴文（Larry Diamond）指出發展民主政治最重要的態度包括幾項：

1. 容忍其他政治信念，及接受其他社會思想和文化上的差異；
2. 對政治抱務實（pragmatic）和具彈性（flexible）的態度，而不是很僵化的只相信某類政治思想或緊抱教條，以及尊重他人的意見等；
3. 對其他人及從政者有一有的信任；
4. 願意妥協及接受在現實中必須有某種妥協。¹³

民主決策本身是一個求同存異的過程。社會內必然會有不同的意見、價值觀和利益，民主機制只是一個容許各種不同的利益和意見以較公平的規則作決策的機制，故此人民有求同存異、和平地謀求共識的意識，是民主成功的重要元素之一。從民主發展的角度看，最重要的是參與者可以接受民主的遊戲規則和

13. Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999, p.166.

邏輯，而不會「輸打贏要」以暴力、非法或非民主的方法解決衝突。從這角度看，香港的政治文化其實非常適合發展民主，因為香港人務實、守法，而且排拒暴力，重視共識和妥協，很少接受極端和僵化的意識形態。

民主發展的社會條件

近年有關民主發展的學術討論，愈來愈重視發展民主的社會條件。無論在經濟結構或社會組織上，社會愈多元化，社會資源分佈愈平均，愈有利於民主的發展和維持。

從經濟制度的角度看，自由市場經濟一般有利民主發展，因為發達的市場經濟代表政府可以控制的經濟資源較少，而人民在經濟上享有較大的自主性，不會被政府操控其生計。歷史上，

發達的市場經濟
代表政府
可以控制的
經濟資源較少。

歐洲很多國家爭取民主的過程，和爭取自由經濟有很密切的關係。在帝制下，君王控制了政治和經濟大權，而中產和商人階級則嘗試以民主和分權的制度，以及推動自由市場，從君王身上取回政治和經濟自主，因此在歐洲的發展歷史中，民主化與經濟的自由化是相輔相成的。東歐部分共產國家（如匈牙利、波蘭等）在60、70年代開始推行了市場化改革，結果也是令社會愈來愈多元化和自主，令共產黨對人民的控制能力減弱，社會中也開始出現自主的民間團體，成為推動民主運動的主要元素。

從經濟結構的角度看，社會內的經濟資源愈分散，愈有利民主的發展。像不少中東產油國家財富高度集中，貧富懸殊嚴重，是不利民主發展的，一來貧苦大眾缺乏資源組織起來，與當權者和既得利益者的資源也太懸殊，難以推動民主運動；二來貧富懸殊容易加深社會中的階級矛盾，令社會中不同階層利益難以妥協，容易帶來暴力衝突，而難以達成共識建立民主政制。

以上的討論都建基於一個多元主義（Pluralism）的假設，即是說社會裏的資源分佈愈平均，愈有利發展民主政治，因為多元化的社會中，難以出現一個集團壓倒社會其他小眾，罔顧其他社會群體的利益的現象。社會資源分佈平均，代表不同社會群體有討價還價的能力，可以制衡政府或社會中的主導力量。同樣地，從社會組織的角度看，一個活躍、有組織而成熟的公民社會（civil society），有助民主政制的建立和持續。

「公民社會」一般意指社會中介乎政府和個人之間的自發性組織。這些組織組成了一個公共領域（public sphere），不受政府直接控制，成為人民活動的自主空間。這些組織可以包括大眾傳媒、宗教組織、社會內各類的利益團體、壓力團體和興趣團體、甚至沒有正式組織形式的各種民間活動等。公民社會愈蓬勃和多元化，代表政府對民間的控制愈少，代表社會內不同群體擁有較多的資源，可以參與政治、制衡政府，因而有利民主的發展。

在獨裁政制下，如果公民社會比較蓬勃，是較有利推動民主化，而在政制民主化後，也有比較好的基礎支持民主體制穩定地發展。活躍的公民社會可以培養政治領袖，也可以提供群眾的組織基礎，以及監察和制衡選出來的政府。在公民社會中，人民可以就公共事務有公開的討論空間，以及透過各類組織參與討論社會事務。公民社會在民主教育和公民教育扮演重要角色，因為公民可以從中學懂求同存異、與其他個人和組織協調，以及尊重不同意見。自由的大眾傳媒更是監察政府和令人民獲得充分資訊的重要機制。因此公民社會活躍，有助民主政制的健康運作。

不少獨裁國家都不會容許政治反對派合法地生存，但他們不能完全禁絕社會內的所有活動，因此必然有一定的「公民社會」存在。共產國家在控制最嚴時，會嘗試由黨控制所有宗

教、傳媒、工會，以及所有民間團體，不容許民間自發性質團體存在，甚至控制所有經濟生產，令公民社會的空間減到最小。70、80年代時某些共產國家（如波蘭和捷克）的民主運動，便以建立公民社會或自主性的民間組織目標，嘗試減少政府對民間的控制，擴大公民社會的空間。公民社會運動的理念其後亦影響了不少其他國家的民主運動。

從社會條件看，香港擁有非常良好的條件發展民主政制。香港的自由市場經濟體系，政府對經濟的干預比世上大部分國家都少，傳媒也可算是亞洲區內最自由之一，加上良好的法治傳統，公民各項基本自由相對受保障，而民間團體的各種活動也相當活躍，可說是有相當的公民社會空間。

結語

以上的分析表明，香港多方面的條件都適合發展民主政制。香港有高度的經濟和社會發展水平，高度自由的市場經濟，相對自由的傳媒和公民社會，而政治文化上也趨向理性和包容。我們要明白的是：沒有社會是十全十美符合所有條件的，很多今天的民主國家在多年前開始過渡至民主政制時，也不是所有條件都符合。現實上，沒有國家是等所有條件都「就緒」，才去發展民主政制的。

自80年代香港開始民主化進程以來，反對民主化的人士便經常以「香港人民主意識未成熟」作為拖慢香港民主改革的藉口。這其實等於說由於小孩子不懂游泳，所以永遠不讓小孩到水中學游泳一樣。要人民在不民主的體制下生活，然後要他們「培養民主意識」到成熟才推行民主政制，就等於要小孩在陸上學懂游泳，然後才放他們下水一樣。要培養良好的民主意識，要人民和從政者熟習如何操作民主政制，唯一的方法是把他們放進一個真正的民主體制中，然後透過民主決策和生活學習民主。很多民主體制在建立之初都經過一番摸索的過程，摸索如何令政治制度與社會、經濟和文化環境相容，而其間政治制度又會與社會、經濟和文化各類因素互相影響、互相模塑。要設立一套行之有效、長治久安的制度，必須透過實踐，在陸上學游泳是不成的。

參考書目

李普塞著，張明貴譯，《政治人：政治的社會基礎》。台北：桂冠，1987。

Almond, Almond, and Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park and London: Sage, 1989.

Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press, 1971.

Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

Diamond, Larry. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books, 2008.

Diamond, Larry, and Plattner, Marc, eds., *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Huntington, Samuel. “Democracy’s Third Wave?” In Larry Diamond and Marc Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993. pp. 3–25.

Kuan, Hsin-chi and Lau Siu-kai. “Traditional Orientations and Political Participation in Three Chinese Societies.” *Journal of Contemporary China* 11, no. 31 (2002): 297–318.

Rustow, Dankwart. “Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model.” *Comparative Politics* 2, no. 2: 337–63.

民主與經濟



第六問

民主與經濟發展 有衝突嗎？



成名

香港科技大學社會科學部副教授

民主政制阻礙經濟發展嗎？

民主會否影響經濟增長是個充滿爭議性的問題。前芝加哥大學教授祖禾斯基（Adam Przeworski）曾指出在1996年前，有很多有關民主對經濟增長的影響的跨國研究，是沒有一致結論的。但在1996年以後，愈來愈多的跨國研究發現，民主政制並不會妨礙經濟增長。聯合國在2002年發表的「人類發展報告」，指出民主與經濟發展並無衝突（United Nations, 2002）。跨國研究更發現民主政制是有助經濟發展（Leblang, 1997; Kurzman, 2002; Feng, 2003）。

有論點認為民主會影響經濟增長。這些論者普遍認為專制政權有助於建立強大政府，在艱難的政策上為人民謀福祉；而民主制度則製造混亂，妨礙有效管理。上述論點欠缺實質數據支持。聯合國的報告指出，民主化的程度與經濟發展水平是成正比的關係。報告指出除卻兩個國家外，世界上所有最富裕的國家（以世界銀行在2002的標準，即人均每年收入達20,000美元以上）都採納了民主政制。

另外，2002年的一份報告發現。在31個研究對象達80個國家以上的跨國研究裏，有19個研究發現民主有利於經濟發展，得到相反結果的研究只有4個（Kurzman, 2002）。此外，在2003年9月，一項跨國研究（Feng, 2003）提供了大量資料，進一步證明民主有利經濟增長。該研究覆蓋106個國家，研究這些國家在1975至1989年間，民主如何影響經濟發展。在該14年內，眾多新興民主國家相繼出現，即所謂全球第三波民主化的年代。作者指出了過去的研究甚少觸及一個問題：民主會否透過影響社會的政治穩定，從而促進經濟發展？經仔細分析，范氏得出肯定的答案：民主政制會帶來更佳的政治穩定，因而對經濟發展有正面作用。他更發現，單是計算民主程度，一個最高程度的民主國家和最高程度的極權國家的經濟增長差距每年是5.6%，以複式計算，每12.7年便會令兩種政體的經濟增長差距多達100%（Feng, 2003）。

為何民主政制有利經濟發展呢？這有幾種解釋。第一種解釋是，民主化有利於維持社會及政治穩定。只要我們看一看歷

史，便會發現很多非民主國家，由於缺乏一個完善的權力交替制度，因此要透過武力、軍事政變、宮廷內鬥等方式，去解決所謂權力更替的問題。在這些過程中，難免會出現政治鬥爭，而導致政治不穩定。此外，在一些威權國家，例如菲律賓、緬甸等，由於缺乏一個高度認受性及和平的選舉制度去產生或更替領袖，故給予軍人一個很大的誘惑，透過軍事介入去奪取政權，這也無可避免會導致政治不穩定。從以上的分析可見，「民主化」與「政治穩定」不但有正面的關係，而且有一個因果關係。總的來說，民主政制比較能夠確保政治穩定，而帶來比較好的經濟發展。

另一種相關的解釋是，民主選舉能賦予人民一個和平合法的渠道，將一個不受歡迎的政治領袖或者整個內閣撤換。政府不受歡迎原因可以很多，其中一個可能就是經濟政策失效。民主政制不只經是政府經由公平公開選舉產生，更擁有高度自由，即包括新聞、結社及組織反對黨的自由。透過行使這些自由和選舉權，如果執政的政府表現欠佳，市民便可和平地以選舉罷免政府，選出另一個政黨或執政聯盟上台。民主政制能讓選民以和平方式取代一些不稱職或政策上不完善的政府，減低了政治不穩定的機會。民主政制能夠和平合法地將表現不善的政府趕下台而換上另一政府，對執政者會造成一種制度上的壓力，令他們要「自我完善」，去滿足社會或經濟改革的呼聲。

換句話說，無論是社會或經濟政策，民主政體比較有利於進行一個「自我完善」的改革。以香港為例，很多人都認為如果香

民主政制能夠地 和平合法地 將表現不善的 政府趕下台。

港有民主，董建華就不可能在2002年連任成功，成為第二任特首。香港回歸後最先數年經濟很差，但經濟差並不單單由金融風暴所造成，董先生由上任至2002年連任前的頭五年，提出了很多大計，例如甚麼「鮮花港」、「中藥港」等，現在回想起來多是施政方向凌亂，且事前的研究準備不足，甚至在過程中衍生出很多打破傳統優良制度的措施，例如數碼港不採用公開投標、房屋政策反反覆覆，又搪塞其詞說「八萬五」早已因連續兩年未被提及而已經「不存在」等。換上在民主國家，製造出那麼多經濟敗筆的行政首長，很可能早已在選舉中被撤換或因被議會投以不信任票而下台。

2003年7月1日，50萬人上街之後，假如不是田北俊辭任行政會議，令政府不夠票而撤回草案，相信很多市民都會因董建華不肯撤回二十三條立法而出席7月9日在中環的集會，可能在

當晚發生衝突，增加政治不穩定的風險，並會導致香港經濟受到破壞。這正顯示了在非民主的政制下，香港沒有很好的和平機制去改變政府政策，如果不是政府不夠票，香港在2003年時很可能已經重複其他非民主政制的一些悲劇，出現政治動盪而影響經濟。

總括而言，好幾項的跨國研究證明，民主政制有利於經濟發展，因為民主政制：

1. 有利於政治穩定
- 2 有利於長期經濟增長
3. 較能有效地處理經濟逆境的衝擊；及
4. 有利於經濟的短期穩定。(Feng, 2003; Rodrik, 2000)

「經濟成功」需要民主嗎？

中文大學社工系王卓祺教授比較了全球130個國家或地區1991至2005年期間的經濟狀況，指67個民主國家的經濟增長速度不及63個非民主或半民主國家，從而引證經濟成功不需要民主。

王教授上述推論過於粗疏。首先，何謂「經濟成功」，他沒清楚界定。「經濟成功」若指人均國民生產總值，那麼根據世界銀行2012年數字，和王教授所用的「自由之家」民主定義，全球最富裕的44個國家或地區，除了香港、新加坡等五個地方外，全都是民主國家。

若以經濟增長率量度「經濟成功」，一般而言，發達國家的經濟規模大，增長速度放緩，不能與窮困國家的經濟增長速度相比。因此，王教授比較 67 個民主國家（涵蓋大部分最發達國家與部份發展中國家）與 63 個非民主國家（發展中國家居多），是不恰當的。更有效的方法應該是在不同經濟發展水平中，比較民主與非民主國家的經濟增長。王教授的分析 and 結論是基於 1991 至 2005 年的數據，年期太短，難以就政制對經濟增長影響作出較可靠的評估，尤其是上世紀中至 70 年代，一些專制國家經濟增長波動性很大，若比較 1960 至 2007 年期間民主與非民主國家的經濟增長率，更有意義。

根據一項著名的調查，綜觀全球 2007 年以前的半個世紀，民主國家的每年平均經濟增長率（2.43%）持續高於專制國家（1.74%）（見註6）。另一位哈佛大學教授比較 103 個民主或非民主國家 1984 至 2007 年的經濟增長幅度，亦發現民主國家的平均經濟增長率高於專制國家。¹

研究還發現即使是低收入（人均收入少於 2,000 美元）的民主國家，經濟增長亦快過低收入的專制國家。1960 至 2005 年：低收入民主國家的人均增長是 2.02%，低收入專制國家

1. Halperin, Morton, Joe Siegle, and Michael Weinstein. *The Democracy Advantage*. Routledge, 2010.

是1.43%²，過去半世紀，民主國家在這方面的優勢維持了40年，初步顯示民主制度似有利於經濟增長的關係，例外情況是1970年代，低收入民主國家與低收入專制國家的中期經濟增長相若。總括而言，若把「經濟成功」定義為高增長率，在過去半世紀，民主國家普遍比非民主國家「經濟更成功」。

「民主對經濟發展有好處」，有說服力嗎？

王教授簡單地比較67個民主國家與63個非民主國家，於1991至2005年的經濟增長率，認為民主對經濟發展有好處的說法，沒有說服力，明顯是過分簡單的立論。若用更嚴格的回歸分析或計量經濟學分析，測試政治體制對經濟發展水平的影響，會是甚麼結果？

隨着研究方法和數據改良，近年不少刊於政治學或經濟學的頂級期刊研究，亦認同民主政制對經濟發展有正面影響。2008年學者Doucouliagos及Ulubasoglu（2008）在政治學頂級期刊（*American Journal of Political Science*）的跨國研究，引用84個相關研究資料，證明民主制度，因有利於人力資本提升、公共資源的投入、通脹下降、政治穩定性的增加，而促進經濟發展。又例如在兩本頂尖經濟期刊（*American Economic Review*及

2. Norris, Pippa. *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge University Press, 2012.

American Economic Journal)，自2006年以來亦至少有兩篇研究，指出民主程度愈高，或實行民主時間愈長，愈有利經濟發展。持相反結論的研究論文自2006年以來在該兩本頂尖經濟期刊，一篇也找不到。³

為何民主制度有利經濟發展？⁴

為何民主制度有利經濟發展？除了以上原因外，民主制度比非民主制度更能令執政者向人民問責。世界銀行良好管治指標之一的「問責」評分，1975至2005年期間民主國家的得分拋離非民主國家，就算是低收入民主國家，都比非民主國家得分高。民主國家在其他指標包括法治、政府效率和防貪的評分，平均亦比專制國家高四成至五成，⁵上述民主制度的優勢有利於經濟發展。儘管民主是否有益經濟發展在學術界仍有爭議，王教授以其簡單數據否定民主制度有利經濟發展的說法，是無視上述包括頂級期刊著作內的重重大發現。

3. Persson, Torsten & G. Tabellini, "Democracy and Development: The Devil in the Details," *American Economic Review* 96, Papers and Proceedings, 319–324, 2006; Persson, Torsten & G. Tabellini, "Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change," *American Economic Journal: Macroeconomics* 1, 88–126, 2009 (with G. Tabellini).

4. 文章頁2–4部分，曾在《明報》and Router (Sing, 2015)發表。

5. Norris, Pippa. *Democratic Deficit*. Cambridge University Press, 2011.

有些民主國家經濟搞得不好，中國沒有民主經濟卻起飛。為何如此？

有些人會問：前東歐集團某些國家民主化後，經濟不見得出色，像印度等民主國家也不見得比非民主的中國經濟表現好，如何解釋？首先，東歐多個國家在民主化初期經濟表現欠佳，實反映專制政權解體初期各種制度未立，以及社會主義經濟體制過渡至市場經濟的「轉型之痛」，而非民主政制造成的惡果。不少東歐國家，例如波蘭、匈牙利和捷克共和國等，在建立起有助資本主義發展的法律和監管制度及進一步鞏固民主政制後，經濟便錄得正增長（表6.1）。

沒有一個政治經濟學家或經濟學家會認為，影響經濟增長的只有民主或政制一個因素。差不多所有的政治經濟現象都是多因促成，很少是單一原因。解釋經濟發展除了民主政制這個因素外，另一個重要原因是經濟政策。以台灣為例，有人以陳水扁上台後，台灣經濟下滑，以論證民主妨礙經濟發展。事實上，中國大陸的廉價勞工吸引外資，對台灣的工業造成影響，加上陳水扁政府某些具爭議性的經濟政策，都影響到台灣的經濟發展。因此，台灣經濟搞得不好，並不是由於推行民主制度直接導致的，即使台灣沒有民主，她的經濟在來源成本較高和經濟轉型的挑戰下，亦不見得會比之前更好。

表6.1 中歐和東歐的經濟增長（1985-2003）

	1985-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
阿爾巴尼亞	-2.10	8.90	9.10	-7.00	7.90	7.30	7.80	6.50	4.70	6.00
塞爾維亞 黑山共和國	—	16.40	60.80	30.40	15.60	9.60	5.60	4.50	3.90	4.70
保加利亞	-3.20	-1.80	-8.00	-5.60	4.00	2.30	5.40	4.00	4.00	5.00
克羅地亞	—	6.80	6.00	6.80	2.50	-0.90	2.90	3.80	5.00	4.20
捷克共和國	—	5.90	4.30	-0.80	-1.00	0.50	3.30	3.10	2.00	1.90
愛沙尼亞	—	4.30	3.90	9.80	4.60	-0.60	7.10	5.00	5.00	4.90
匈牙利	-1.10	1.50	1.30	4.60	4.90	4.20	5.20	3.80	3.30	3.60
拉脫維亞	—	0.80	3.70	8.40	4.80	2.80	6.80	7.90	6.10	5.50
立陶宛	—	3.30	4.70	7.30	5.10	-3.90	3.80	5.90	5.90	5.30
南斯拉夫 共和國	—	1.10	1.20	1.40	3.40	4.30	4.50	-4.10	0.10	3.00
波蘭	1.30	6.80	6.00	6.80	4.80	4.10	4.00	1.00	1.30	2.60
羅馬尼亞	-2.50	7.30	3.90	-6.10	-4.80	-1.20	2.10	5.70	4.90	4.90
西伯利亞 及蒙特尼 哥羅	—	—	—	—	2.50	-18.00	5.00	5.50	4.00	5.00
斯洛伐克 共和國	—	6.50	5.80	5.60	4.00	1.30	2.20	3.30	4.40	4.00
斯洛文 尼亞	—	4.90	3.50	4.60	3.80	5.20	4.60	3.00	2.90	3.20

來源：國際貨幣基金會（www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/data/）

台灣經濟搞得不好 不是由於 推行民主制度 直接導致的。

印度雖然推行民主多年，但經濟政策上一直行閉關式的保護主義，各行各業缺乏競爭和革新的動力，抱殘守缺，妨礙經濟增長，但自最近幾年開放經濟後，印度的經濟便以高速發展，足證印度民主並非阻礙該國經濟發展的因由。而中國依靠其龐大消費市場、廉價勞力、對外來投資作出多種優惠和在一黨專政下維持的政治穩定，成功推動經濟發展。但長遠而言，回顧昔日拉丁美洲和東亞，不少國家雖然經濟曾經高速增長，但都因各種因素，到了某階段後，便經歷經濟衰退，並在缺乏民主政制和平更替領袖的安排下，引發政變、革命等政治不穩定，阻礙經濟的進一步發展。事實上，國際貨幣基金組織和世界銀行，看到印度的經濟增長在2015年已上升至7.5%，超過中國，兩個國際組織也認為，印度的經濟增長在2016年將繼續超過中國。沒有人會認為民主是唯一因素去決定經濟發展，但它卻肯定是其中一個因素，並且是一項不能忽略的正面因素。

香港過去沒有民主，但也有過輝煌經濟增長，為何現在需要民主呢？

從 1960 年至 1982 年，透過出口帶動經濟，香港的經濟增長在全球排行第五。香港的經濟增長在 1984 至 1994 年仍維持平均每年 5.3% 的持續可觀增長。同期鄰近的台灣和南韓，經濟高增長帶動了教育、傳媒的發展和中產階級的膨脹，加強了當地人民對政府問責以至民主改革的訴求。

香港由 1960 年至 1997 年，經濟一直大致良好，加上在當時的宗主國英國的自由傳統庇蔭下，香港既享有經濟繁榮，又享有基本自由，復在中國政府反對下，港人對民主的訴求並不太高。但到今天，香港已出現了四種結構性的問題，造就了要求落實民主化的巨大民意基礎，假如中央和特區政府不予以正視，將令香港的政治更趨不穩定，進而阻礙經濟發展。

第一個結構性問題是：儘管政府屢屢強調要透過改善教育，落實經濟轉型，但從「量」而言，香港接受高等教育的人口比例，落後於台灣、南韓，從教育「質素」而言，本地的大學生亦經常被僱主批評。簡言之，成功經濟轉型所需的條件仍未具備，因而還是曙光未露。

第二個根本問題是文化衝突。自回歸以來，不同特首無論是處理各類官員的醜聞，以至沙士、廿三條立法及民主政制發展，都在在表現了漠視自由、法治、民主和問責的價值，與社會主

流文化格格不入。這種崇尚專制主義的文化性格，最終只會進一步挑起更多社會衝突。

第三個結構性問題就是香港半獨裁政制。我們的直選議員，具備人民選票的授權，但卻無實權；問責官員雖有權，卻缺乏選票賦予的認受性，以及由民主制度所確保的高度問責，令立法和行政關係長期陷於緊張，拖慢施政效能。另外，問責官員因為並非來自同一政黨，沒有長期合作經驗和共同理念，運作起來便像一盤散沙，令施政混亂，沒有一套清楚及共同的治港理念，甚至有各懷鬼胎，互相較勁的傾向。整個問責制根本不足以承擔香港面臨的重大挑戰。

第四個結構性問題是本地大財團以短期利益為主，為維護既得利益，不支持改革經濟政策，令金融和地產長期獨大，經濟多元化遙遙無期。⁶ 在香港半獨裁政權影響下，官商勾結，大財團足以影響立法會和行政長官人選。以梁振英政府為例，在經濟發展方面，主要內容仍是環繞金融、專業服務、高增值航運、創新及科技，解決爭議服務等行業，大部分只對高學歷、高技術及高人工的人士有利，對於較多低學歷、低技術及低人工的行業如旅遊、餐飲、物流、零售以至創意產業並沒有任何新的發展建議……有關發展未能解決香港經濟二元化，為低薪、低技術工人提供更多就業機會。⁷

6. 鄧樹雄：〈守成無方，開創不足〉，《信報》，2015年6月8日。

7. 黃洪：〈評2015施政報告——政府弱得只剩下錢？〉，《明報》，2015年1月16日，<http://goo.gl/G6fBaJ>。

總結上述分析，跨國經驗顯示民主政制能加強經濟發展，而非令它倒退；第二，香港面對眾多社會和經濟危機。現時的政府並非透過公平、公開的選舉選出，施政水平又低劣，是一個十足的弱勢政府，根本不能大刀闊斧解決各項迫切挑戰。只有盡快落實真普選，選出行政長官和立法會，才既可滿足港人不斷提升的民主訴求，減低政治不穩定的風險，又可盡快賦予政府較佳的認受性，迎戰各種政治、經濟危機。

香港是經濟城市，不是政治城市， 過分政治化會否對社會不利？

上述說法並不清晰，甚麼是「過分政治化」？按反民主人士的理解，市民對政府有訴求或向政府提出批評，就叫做「政治化」，但假如是認同政府的政策，他們又不會是政治化。政治其實就是管理眾人之事，這樣有甚麼問題？此外，政治是一個資源分配的過程。所謂「過分政治化」，就是當那些壟斷了香港很多東西的「特權階級」及既得利益者，聽到你批評他時，就說你「過分政治化」。

假若民主有利經濟， 為何商界人士抗拒民主化？

香港的商界人士抗拒民主化，我認為有兩個原因。首先，他們害怕民主化會造成「免費午餐」，害怕民選議員提出過分的福利要求，而令政府開支大增，最後拖慢經濟增長。我認為大家

不應過分憂慮，因為從西方的經驗來看，不是每一個民主政府都推行「高福利政策」，例如美國的福利相比北歐較少，因為北歐比較強調所謂社會平等。每個國家或地區的意識形態或政治文化，會影響到該國的政治家、國會議員、執政黨對社會福利開支的堅持有多大。根據我們現有的數據，香港人並不要求享有很多福利，雖然在過去十多年來，這方面的要求無可否認是提升了一點，但還遠遠未到所謂西方福利主義國家的水平。九七前，香港在積極不干預政策的影響下，主流民意大多同意香港市民要自力更生，抗拒政府給予很多福利作救濟。因此，我相信「免費午餐」的情況並不容易在香港出現。在全球化的影響下，經濟競爭日趨激烈，香港整體工資水平較諸中國等經濟對手仍然偏高，再加上香港屬外向型經濟體系，大增社會福利開支只會導致政府徵收重稅和削弱經濟競爭力，這對任何一個想繼續執政的政黨來說，都會避之則吉。

香港的商界人士
抗拒民主化，
害怕民選議員提出
過分的福利要求。

第二個原因，是商界人士害怕中央政府反對民主化。由於他們要在中國大陸做生意，所以如果中央政府反對的話，他們會承受很大的壓力，至少他們不敢公開支持香港推行民主。

事實上，2003年「七一遊行」後，不少商會已公開表示香港要盡速展開民主政制檢討，而有些商人對民主化的態度其實正在轉變，例如合和主席胡應湘，在「七一遊行」前一個電台節目中承認，香港過去六年面臨很多社會經濟政治危機，現在的體制差不多已癱瘓，亦因權力過分集中而出現侵犯自由的廿三條草案條文。他同意要對政治體制進行徹底的檢討，包括研究民主是否需要落實、民主化的好處與壞處等。此外，田北俊亦曾經表示，民主化的問題可以討論；李鵬飛就更加不用說，指下屆普選特首實屬合理安排等。因此，我們可以看到，七一前後商界人士對民主化的態度是有改變的。因為他們亦是受害的一群。負資產問題對四大地產商怎可能沒有影響？

對於民主化，商界人士始終擔心北京方面的反應。但北京政府與商人對民主的立場在某程度上是互動的，如果香港人能夠給予北京信心，推行民主化並不是要選出一些反黨、反中央的人士，中央便會較為放心。假如工商界亦支持的話，這又會產生另一個良性互動。首先，要繼續讓市民明白民主的重要，並動員他們支持。其次，鼓勵更多人出來參政。這除了可給予香港市民更多選擇之外，亦可使中央更加放心，因為這班新參政人士是新面孔，與北京在政治上並無舊的嫌隙。

結論

聯合國大會早於 2000 年通過一項決議，建議全球落實民主政制。民主制度在世界各地備受推崇，不只因為它比非民主制度更能改善管治，及對經濟發展有正面影響。比較政治學的研究，已強而有力印證民主程度愈高對促進自由、政治穩定及減少貪污、饑荒和屠殺就愈佳。此外，民主制度成立愈久，對促進男女平等及減少貪污亦愈佳。誠然，民主制度亦有缺點，需要改善，不過，正如丘吉爾所說，民主制度的缺點顯然比非民主制度輕微得多。

怪不得獲得諾貝爾經濟學獎唯一的亞洲人森爾（Amartya Sen）教授，認為儘管 20 世紀全球曾發生很多巨變，但最重要的改變，是全球的民主化浪潮。

註：本章部分內容曾刊於《正義和平通訊》（2003年10月）。

參考書目

- Feng, Yi. *Democracy, Governance, and Economic Performance: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Halperin, Morton, Joe Siegle, and Michael Weinstein. *The Democracy Advantage*. Routledge, 2010.
- Kurzman, Charles, Regina Werum, and Ross E. Burkhardt. “Democracy’s Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951–1980,” in *Studies in Comparative International Development*, 37 (1):3–33, 2002.
- Leblang, D. A. “Political Democracy and Economic Growth: Pooled Cross-Sectional and Time-Series Evidence,” *British Journal of Political Science*, 27 (1997): 453–72.
- Norris, Pippa. *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. Cambridge University Press, 2012.
- Persson, Torsten & G. Tabellini. “Democracy and Development: The Devil in the Details,” *American Economic Review* 96, *Papers and Proceedings*, 319–324, 2006.
- Persson, Torsten & G. Tabellini. “Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change,” *American Economic Journal: Macroeconomics* 1, 88–126, 2009 (with G. Tabellini).
- Rodrik, Dani. “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them.” *Studies in Comparative International Development*, 35, No. 3 (2000): 3–31.
- Sing, Ming. “Democratic Institutions and Semi-democratic Institutions,” *Routler: A Journal of Cultural Studies*, 2015.
- United Nations. *Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*. NY: Oxford University Press, 2002.

第七問

民主是否會帶來「免費午餐」？



黃偉豪

香港中文大學政治與行政學系副教授

不少對香港進一步民主化有所保留的人士反對民主的主要理據之一，是相信民主和福利主義（即所謂的「免費午餐」，free lunch）有着一個必然的正向關係。他們認為，一旦香港實行全面的民主政制，民選政客必然會為收買選票而大派社會福利，導致政府在社會福利方面的開支急劇上升，最終升到一個社會無力承擔的地步，拖垮整個香港的經濟。

抱以上看法的人士不少來自商界，但出奇地，近年亦有不少市民，包括基層的市民接受這個觀點。在商界心目中，他們害怕民主政府為了應付新增的各項社會福利開支，必定會向較富

有的人士「開刀」，用高稅率把他們的財富，透過政府再分配（redistribute）到低下階層的身上，以繳付這張高昂的社會福利開支的帳單。基層的市民則擔心，由民主所帶來的「免費午餐」的禍害，會破壞香港整體的經濟基礎，最終令他們的切身利益受到極大的傷害。

因此，從香港的商界和一般市民的角度來看，無論在公在私，反對香港的民主化便變得理所當然。可是，他們把民主等同「免費午餐」的看法，其實是建基於對民主的誤解和偏見遠多於事實。很多的學術研究，以及對民主國家運作的實證觀察，早已推翻民主必然會帶來「免費午餐」的誤解及民主等同福利主義的單純看法。

更有趣和更重要的是，有關亞洲國家的福利主義發展的研究發現，不民主政制或被刻意阻慢和推遲的民主進程，往往才是不少亞洲國家的社會福利開支不斷上升的元兇。道理很簡單，獨裁者為了保持自己在政治權力上的壟斷，拒絕開放政權，但另一方面又要在人民的心目中取得一定的認受性（legitimacy），以維持有效的管治。在這困局下，這些獨裁者唯有選擇大幅增加社會福利，力圖以福利主義收買人民對政治上的訴求，暫時化解自己的認受性危機。

本章會以現實的例子和有實證基礎（empirically-based）的理論，以比較的角度（comparative approach），參考與香港近似的西方和亞洲國家的經驗，說明民主絕對不等同「免費午餐」。

相反，在一個已具有發展民主基礎的地方，強行窒息民主化的進程，反而會鼓勵福利主義的抬頭。

民主與福利國家無必然關係

在研究上，要量度國家（state）在經濟中的比重，以及所謂福利國家的規模，通常使用的指標是公共開支（public expenditure）佔國民生產總值（GDP）的百分比。事實上，世界上很多國家的政府的主要開支，均是用在社會上的財富轉移（transfer）之上，亦即是說是透過稅收和公共開支，來希望達致一個較公平的社會財富分配。這些「轉移」，一般是把財富由較富有的人身上，轉至收入較低的、在社會中較為不幸的人的身上，亦即是電影中，俠盜羅賓漢的劫富濟貧的味道。

以美國為例，每年美國各級政府的總開支（包括聯邦政府、州政府以及其他地方政府）當中便有約三成，是直接用在財富「轉移」的項目之上。¹除此以外。政府所提供的很多公共服務，包括教育和醫療，雖然不是直接的「轉移」項目，但由於其服務對象往往集中在社會上的中下層人士，它們也帶有部分「轉移」的性質。因此，以公共開支佔國民生產總值的百分比，來量度福利國家的規模，是一個獲得普遍接受的主要國際指標。

1. Mikesell, John. *Fiscal Administration*. 9th ed. Boston, MA: Wadsworth, 2014.

表7.1 公共開支佔國民生產總值的百分比：香港及其他主要國家

國家/ 地區	1995	2000	2006	2011
香港	17.8%	21.1%	16.4%	19.9%
美國	32.9%	34.2%	36.5%	40.9%
英國	44.4%	37.5%	45.3%	53.2%
加拿大	45.3%	41.1%	39.5%	42.9%
日本	35.6%	38.3%	36.3%	42.2%
新西蘭	38.8%	35.1%	40.0%	43.7%
挪威	47.6%	42.7%	41.8%	44.1%
瑞典	62.1%	57.3%	55.9%	55.2%
丹麥	59%	54.9%	51.8%	58.4%
芬蘭	55.1%	49.1%	48.9%	58.1%

*資料來源：美國國家統計局及香港年報

表7.1列出了香港和主要民主國家，包括美國、英國和加拿大，在1995年至2011年這十多年間，公共開支佔國民生產總值的變化。透過表7.1，我們可以得到兩個有關民主和福利主義的重要觀察。第一，民主和福利主義並不存在着一個必然的關係；第二，民主政制不單不會逼使民主國家走上福利主義的「必然」道路，民主國家更加可以很自主和有彈性地自行調整它們的國家規模。因此，民主政制必然主宰福利國家的規模這一論據，在現實的數據前很難站得住腳。

在第一點上，從表7.1中看到，同是民主國家，各國可以在國家規模上有非常大的差距。例如，美國和英國是香港人較為熟

民主政制 必然引致福利政府誕生 超級的理論，只是 以偏概全的說法。

悉的西方民主國家，但它們在福利國家規模上就有相當大的距離。在2011年，公共開支只佔美國國民生產總值的40.9%。同年，英國的數字卻達53.2%，較美國高出了多於10%。此外，不少的北歐民主國家的規模也超於英美兩國。在2011年，瑞典、丹麥及芬蘭的數字分別是55.2%，58.4%和58.1%。有趣及值得注意的是，同是北歐的民主國家的挪威，它的公共開支只佔國民生產總值的44.1%，遠遠低於其北歐的鄰國。

所以，在參考了這些數字後，我們可以得知，民主國家並不一定是福利國家，而同是民主國家，亦可以在國家規模上有極大的差距。認為民主政制必然引致「免費午餐」及超級福利政府誕生的理論，只是一個以偏概全的說法。一個國家是否民主，與這個國家的福利主義發展，並沒有必然的關係。

與此同時，若我們採用一個較為動態和歷史發展的角度，分析表 7.1 數字過去十多年的變化，便會得到我們有關民主和福利主義的第二個重要結論，就是民主國家仍然保留着自主權，可以自行調節國家開支的規模。在民主制度下，民主國家有相當大的彈性，去決定社會福利開支的幅度。換言之，社會福利開支在民主制度下，不見得必然會失控。

首先，以加拿大為例，在 1995 年至 2011 年的十多年間，它成功地把公共開支佔國民生產總值的數字，控制在約百分之四十分的水平，但當中亦有因應需要作出調整，最高峰的是 1995 年的 45.3%，但在 2006 年也曾降至 39.5% 的低位。再以美國為例，在 1995 年至 2006 年期間，它本身的國家規模一直處於 33% 至 36% 之間的穩定水平。但由於在 2008 年美國爆發了金融海嘯，在市場失效下，政府被迫干預而加大自己在社會上的角色。因此，在 2011 年，為了政策需要，美國便把自己的國家規模提升至 40.9% 的水平。

即使一向被視為傳統福利國家典範的北歐國家如挪威和瑞典，亦同樣有能力因應不同時期的需要，縮減或增加其公共開支和福利主義的規模。挪威在 1995 年時，公共開支佔國民生產總值差不多一半，但到了 2001 至 2006 年，數字縮減至約四成。瑞典亦提供一個活生生的例子，證明福利國家也可控制開支。在 1995 年，瑞典的公共開支高達國民生產總值的 62.1%，但到了 2011 年，瑞典政府成功地把公共開支下調至國民生產總值的 55.2%。

從表7.1的數字可見，很多民主國家均非常有效地透過調整它們的國家規模，以回應全球化的挑戰。這亦正正反映出民主制度其中一個最大的好處，就是給人民一個制度內有自主性和彈性的空間，去決定一個既符合他們意願，又切合經濟和其他現實需求的公共開支模式和社會福利制度。相反地，在過去十多年的期間，雖然香港沒有民主，但公共開支仍然上升，它佔國民生產總值的百分比，由1995年的17.8%，曾升至2011年的19.9%。相反來說，以香港這麼細小的公共開支規模，我們最應擔心的不是福利主義的擴張，而應是公共服務的不足及市民缺乏足夠的福利保障。

綜合香港和國際間的經驗，我們可以否定民主必然會導致政府走向福利開支無止境地增加的不歸路說法。歸根究柢，認為民主必定帶來福利主義的人士，其實只是不相信香港大部分市民有足夠的智慧，在民主制度下為自己和香港作出理智的抉擇。

香港公共開支
規模細小，
最應擔心的不是
福利主義的擴張。

高公共開支必定是壞事？

近年來，特區政府把香港的高公共開支或財赤，界定為全港市民的頭號敵人，進而認定控制及緊縮開支為政府的首要任務。在這一手由政府製造的社會氣氛下，反對香港民主化的人士，似乎又突然多了一個藉口。對於以上以財赤或控制政府開支來反對香港民主化的論據，實有很多值得反駁的地方。首先，前部分的分析已推翻了民主必定會帶來公共開支大幅上升的論點。再者，在公共財務學上，政府可以透過財政政策（fiscal policy），調控宏觀的經濟。亦即是說，當經濟過熱時，政府可以制定一個盈餘的財政預算（surplus budget），來使經濟冷卻。相反地，在經濟不景時，政府可以透過制定一個赤字的預算（deficit budget），一方面減稅，另一方面增加支出，政府帶頭增加及刺激社會上的經濟活動，以加速經濟復蘇。

因此，在香港經濟不景下，政府有財赤，甚至在財赤下仍進一步增加開支，並不一定是對經濟不利的現象。相反，在這情況下，政府一意孤行地要透過大幅縮減開支去減赤，反而可能出現打擊經濟復蘇的反效果。當經濟進一步下滑時，政府很多的稅收亦會相繼下降，加深財赤，屆時反而有機會造成一個經濟持續衰退和財赤不斷惡化的惡性循環。

即使我們再退一步，大膽地假設在民主化下，香港的公共開支會增加，我們亦不應一面倒地認為政府的開支必定是消費（consumption）的項目，甚至是花費或浪費。很多和社會福利有關的項目，例如教育和醫療等的開支，均可被視為對社會

「投資」，既可穩定社會，又可提升人力資源的質素，對於長遠的經濟發展，特別是當前強調經濟轉型和生產力提升的香港尤其重要。因此，我們必須要改變認為社會福利開支必定是壞和浪費的不正確觀念。

我們亦不應假設只要政府減少在社會服務上的開支，便會節省了社會成本，社會上便會有額外的資源可應用。很多的社會服務，如照顧老人或兒童，若政府不用公共資源來做，也要透過私人的資源（如家庭）來做，政府不提供社會服務，社會便會節省資源，只是一個片面和膚淺的理解。問題的真正關鍵，是究竟這些服務由私人還是由公共提供較有效率。這裏當然亦包括了對公平（equity）的考慮。以美國為例，很多單親家庭的女戶主，因不能負擔私人市場的昂貴託兒服務，而被迫不出外工作，靠社會福利過活。但自從政府提供了較為廉價的託兒服務後，這些婦女既可出外工作增加勞動力，政府節省福利開支之餘，又可在她們的工作收入中得到稅收，達致了私人、政府及社會整體三贏的局面。即使民主會帶來社會服務開支上升，也未必是壞事，問題是公共資源是否真的用得其所。

最後，認為因公共開支增加或財赤而不應推行民主的人，背後其實有三大假設：第一，公共開支增加或財赤是大問題；第二，民主化會加劇公共開支增加或財赤；第三，高公共開支不利經濟發展，長遠必然會拖垮經濟。關於第一點，除了已提及的論點外，我亦想大家清楚一點，就是香港目前並沒有重大的負債，而一般國際認同的健康負債率為國民生產總值的三分

民主帶來上升， 社會服務開支是壞事， 未必是壞事， 問題是公共資源 是否用得其所。

一。因此，香港目前的財政狀況，仍然遠遠高於安全指標，只要我們可以確定現時的開支，在將來會有回報，財赤一點都不可怕。

關於第二點，認為民主會加大財赤，亦是基於沒有看清現實數字，而作出的胡亂假設。香港過往的財赤不是因開支太大而形成，財赤問題主要在於政府的稅制不完善，引致收入不足而引起。香港政府的收入過分依賴賣地及投資，因此經濟泡沫爆破時，財赤便自然出現。在 1997 年，這類的收入便佔了政府總收入的 43%，但在亞洲金融風暴後，香港的經濟泡沫爆破，這類收入在 2001 年只佔政府總收入的 18%，而令政府的實質收入

急降千多億。自2004年起，由於香港的經濟已從97-98年的亞洲金融風暴後全面復蘇，政府更年年錄得財政盈餘。

要解決財赤就必須開源，不能單靠節流，但現今香港不民主的政制，正正加大了開源的難度。一方面財團由於政治上擁有極大影響力，可以逼使政府放棄研究一些較針對有錢人 and 大企業的新稅項，如資產增值稅（capital gains tax）。另一方面，中產亦因在封閉的政制中沒有足夠的代表，來保障其利益和反映他們的價值，在「無代表，無徵稅」（no taxation without representation）的心理下，他們亦寸土必爭地抗拒任何向他們「開刀」的新稅項。看來由不民主帶來的經濟困局，還需要民主政制的開放去打破。

根據國際經驗，第三個假設，即高公共開支不利經濟發展，必然會拖垮經濟的說法，也並不成立。北歐的多個福利主義國家，包括瑞典，丹麥，挪威及芬蘭，在2013年被國際著名的雜誌《經濟學人》（*The Economist*）稱為「超級模範國家」²，因為它們向世界證明了，高公共開支及福利並非必定是有害經濟發展的毒藥，只要公共開支用得其所，政府和私人企業均可同時在國際上維持極高的競爭力，為人民提供富裕及高質素的生活。

2. *The Economist*. "The Next Supermodel: Politicians from Both Right and Left Could Learn from the Nordic Countries." February 2, 2013.

不民主反帶來「免費午餐」

在研究民主和「免費午餐」上，最令人感到諷刺和意外的，就是研究發現剛剛和很多反對民主的人士的理據相反。民主並不會必然導致「免費午餐」，不民主反而會有助造成「免費午餐」的出現。本身為了避免「免費午餐」而大力反對民主的人士：倒頭來反而自己親手種下「免費午餐」的種子，最終可能自食其果。

學者高德民（Goodman）等³曾就亞洲多個國家和地區，包括南韓、日本、台灣、新加坡和香港的福利模式作跨國性的比較研究。他們其中一個結論是：亞洲很多福利國家形成的模式，與西方的傳統福利國家有着獨特的區別。西方福利國家的形成多是漸進式的，是為了配合社會在經濟轉型中，特別是工業化過程中，社會上的再分工和利益的重新整合。但亞洲很多福利主義的形成，均是相對上較迅速，卻並非全由經濟帶動，而是往往由政治作主導，是非經民主程序產生的當權者為爭取管治認受性的權宜工具。

亞洲的很多國家，如台灣和南韓，雖然現已成為民主政體，但在民主化前，仍經歷過不民主，甚至是獨裁的統治。在任何國家中，當權者要維持自己管治的認受性，可以有兩個主要途

3. Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. London, UK: Routledge, 1998.

徑，一是實行或加快民主化，用每個人均可參與的選舉，來加強自己權力來源的認受性。但如果當權者戀棧權力，不願意透過開放政治體制來滿足人民強大的政治參與的訴求時，要維持自己政府的認受性，便唯有透過擴大社會福利開支，改善人民生活，來收買人民對自己政府的支持。而很多亞洲國家的社會福利制度，其實也是以往的當權者為化解自己的認受性危機而設計和製造出來的產物。

回顧香港的政治發展歷程和社會福利開支趨勢，香港社會福利開支急升的時期，正正亦是港英時期殖民地政府的管治認受性最低之時。80年代開始的香港前途問題和接着的激烈的中英爭論，令港英政府出現認受性危機。由1991至1997年，當時港英政府用在教育、房屋、醫療、福利等的開支，便由整個財政開支的45.7%，急升至51.7%。

九七回歸後，由於政制不民主和管治失誤，特區政府同樣面對嚴重的管治危機。眾多研究民主的學者，均認為香港是一個已擁有發展民主政制的條件，但因政治理由而不准發展民主的地方。香港的現有情況，經常被視為延遲的民主（delayed democracy）或鳥籠民主（bird-caged democracy）。面對認受性危機但不可透過民主化來化解，特區政府便唯有靠增加福利等經濟手段來勉強回應，包括了不斷在每年的財政預算中向市民「派糖」，甚至直接「派錢」。在2011年，特區政府便向每名18歲及以上的市民，每人派了6,000元。

研究比較福利主義的學者安達臣（Esping-Anderson），在綜合世界各國福利主義發展後，得出的結論是：真正令人關注和擔心的，並不是多少社會福利開支會拖垮經濟等具體的細節問題，而是一個國家能否建立一個成功的制度（institution），使社會上的不同利益，可以有效地建立信任和共識，在一個互惠互惠的原則下，以互相合作和妥協，共同推動社會的發展⁴，從而達到一個雙贏（win-win）的局面。從這角度看，香港目前的根本問題，並非「免費午餐」或福利主義，而是缺乏一個可以讓各方公平參與而又有公眾信服力的制度，協調和聯繫各方不同利益，有效回應香港目前面對種種的挑戰。一個民主的制度，就正正提供了以上的制度場合。

可惜，在目前香港不民主的制度下，很多的利益根本不能在建制中有充分的代表。建制內的當權者往往死守權力，為自己尋求最大利益，建制外的利益為了自保或爭取談判權，亦勢必和當權者針鋒相對。在這樣既不民主而又扭曲的制度下，當大家理性地依着遊戲規則以自己的利益為出發時，損害的不單是香港的整體利益，最終每個人都會成為輸家，而香港積聚多年的繁榮基礎，便會在由不民主逼出來的福利主義，以及現有政治制度無法凝聚和協調各社會利益的情況下，慢慢失去。

4. Esping-Anderson, Gosta, "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy" in Gosta Esping-Anderson, ed., *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London, UK: Sage, 1996, pp. 1-31.

第八問

保持資本主義不變， 必須給予資本家 政治特權？



葉健民

香港城市大學公共政策學系教授

一國兩制構想的重大意義，除了是為國家統一在理論層面上提供了一個可供考慮的選擇外，也承諾了香港現存制度不變，讓資本主義可以與社會主義長期共存。

《基本法》第五條開宗明義地說明：「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」

既然維持香港的資本主義制度是整個一國兩制藍圖的大前提，那麼，維護工商界、資本家的利益看起來便是理所當然、順理成章的事情了。正如馬克思（Karl Marx）所言，國家機器的存在無非是為統治階級服務；所以封建皇朝的政治制度就是要保障王侯將相、地主階級的特權，而資本主義的政治秩序，也自然是要特別照顧資產階級的利益。前香港新華社社長許家屯也曾闡釋所謂「港人治港」，「其性質是資產階級為主體的各層聯合政府」，¹同時「在這樣的政策中，資產階級不是革命的對立面，也不僅是同路人，而是實現這一政策的執行者。」²這種資本家享有政治特權的格局，實際上與港英統治時期的政治秩序一脈相承，正如曉士（Richard Hughes）描述殖民地時期權力結構的名言：「在香港權力……乃在於賽馬會、怡和洋行、匯豐銀行及港督手裏，並以此次序排序。」³既然港英治下的資本主義如此，回歸以後，中方採取同樣政策看來也是無可非議，理直氣壯。然而，這個維持資本主義必須給予資本家特權的思路，卻與民主政制格格不入。按此邏輯，民主制度、選舉政治勢必對資本家利益衝擊，使其特權地位不穩，資本主義的根基也會因而被動搖。所以對中方而言，限制民主發展便成為了合理的選擇。

1. 許家屯：《許家屯香港回歸錄》，台北：聯經，1993，頁121。

2. 同上，頁128。

3. Richard Hughes. *Borrowed Place Borrowed Time: Hong Kong and its Many Faces*. 2nd Edition. London: Ancke Deutsch, 1976, p. 23.

這種觀點看似合乎邏輯，實質千瘡百孔。簡單來說，民主體制不單無損資本主義制度運作，反而更是維護市場機制的基石——公平競爭的重要憑藉。同時，資本家利益也不一定與資本主義制度利益相符。在政治制度設計中過分照顧資本家的特權，不單會產生各種各樣的問題，也會反過來破壞資本主義體制的有效運作。

公平競爭是資本主義的基石

首先，甚麼是資本主義？這是一個複雜的課題，但最簡單來說，從經濟結構來看，資本主義制度就是依靠自由市場作為分配資源的機制。而有效的市場運作，是建基於下列的元素：

1. 私有產權
2. 價格訊息
3. 生產要素的自由流動

市場的有效運作，是依靠無數由私人擁有的企業因應價格訊息變動，而合理地調動其生產要素的組合而形成的。由於企業是私人擁有，企業持有人可以享有因經營有道而創造出來的收益，反之，假如管理不善，他便會反過來要承受金錢損失，這就是導致他必然會重視企業效益、經營方法的誘因了。然而，他怎麼知道何以賺錢，又如何防止虧損呢？價格訊息會為他提供最好的依據，因為在自由市場下，價格變動正反映供求變化，也代表了賺取利潤的可能性。而所謂合理反應，便是他應

民主體制不單無損 資本主義制度 運作，更是 公平競爭的 重要憑藉。

該將資金投放在盈利機會較高（價格穩步上揚）的項目上，資源也會因此由無人問津的產品領域轉移至需求最大的產品生產中，這也是促成社會資源能合理分配的原因。

舉例說，陳老闆如何知道，應該將手頭上的資金和設備投資於生產牛仔褲還是生產人字拖？很簡單，他只要到旺角走走，觀察一下兩類貨品價格走勢。假如他發現牛仔褲售價停滯不前，而人字拖卻價格上揚，他便會因應價格走勢將精力和資源放在人字拖的生產上，而不會再花精神在牛仔褲上。

然而，資本主義制度並非單純是一個經濟結構，它的運作也要求有相關的政治法律制度配合。要維持資本主義運作模式，不

能單靠上述的經濟因素。市場經濟的確立，公平原則是不可或缺的支柱。市場之所以能有效分配資源，將生產元素從不景氣的行業和企業，轉移到最有效益的領域上，是因為假如要在市場競爭上生存，就必須要用盡辦法改善生產效率——減低成本、開拓市場、抓緊貨源、掌握銷情，否則只會招來經濟損失，甚至企業倒閉。換言之，改善效益、開源節流是唯一出路。這個競爭，卻必須在一個公平的基礎上進行。試想想，假如有人可以享有特權，能以非經濟手段去擊倒商業對手，那麼資本主義的效率機制將會受到很大衝擊。一個結果是一些效益低下、本來應該被市場淘汰的企業，由於種種特權保護，獲得特別照顧，卻生存下來，違反市場適者生存的原則。第二，對其他資本家來說，面對特權的出現，當然也希望能分一杯羹，

資本主義制度
並非單純是
一個經濟結構，
也要有相關的
政治法律制度配合。

也會因此將原本應該放在改善經效益的資源和精力，轉移到這些非生產性的領域內去巴結權費，爭取特權。兩個結果，都不會為社會創造任何財富，而只會減低企業家致力提高企業效率的動力和誘因。因為他們知道在特權當道的情況下，單靠改善經濟效益已不足以生存；相反，特權地位卻可能會反過來成為商場致勝的關鍵之道。換言之，沒有公平競爭，市場機制促進經濟效益的功能便會大大減低，直接破壞了資本主義的動力。

資本主義要求民主政制

如何維持公平競爭？法治是維持公平市場競爭的重要支柱。清晰的法律，獨立公平的司法制度，使資本家能夠在一個穩定而明確的營商環境下運作，行事有所依歸。只有做到法律之前人人平等，法律才能受到尊重，法治精神才能得到體現。但假如法律內容並不公平，那又如何是好？需知道，法官只能按照法律條文作出裁決，無權推翻不合理的法律；確保法律內容公平，是立法機關的責任。這牽涉到政治制度的問題，也是為甚麼民主有利維持公平競爭。單靠法律體系並不足以維持公平競爭，政府對市場運作的影響至為重要，所以說到底，政治上的平等，才是維持市場體制的關鍵所在。以一人一票選舉為主體的民主政制，是現今被視為實踐政治公平原則的最佳選擇。在一人一票的選舉制度中，無論是工商巨賈抑或是販夫走卒，每人均享有對投票結果的同樣影響力，就是每人手中的一票價值也是相同的。在這種平等基礎下產生的立法機構，自然要關注每一個選民的意願，不敢過分偏袒任何階級和個人，這樣才能

制訂出合乎平等原則的法律。而這也說明為甚麼市場經濟與民主政治是孿生姊妹、共生共存的原因。

資本家政治特權對資本主義造成的傷害，還不局限於上面所說的對企業微觀效率上的影響；資本家局部利益與資本主義的長期發展需要並非一定可以取得協調。以盈利為目標的資本家，本能地會反對政府增加開支，因為這必然會意味到加稅。然而，資本家這些短期局部的利益考慮，卻往往不利資本主義的長遠發展。舉例說，要維持整體資本主義經濟體系的生命力，其中一個關鍵就是要維持持續性的人力投資，以提高勞動力的質素。政府便因此需要在教育、醫療及社會福利等項目上作出財政承擔，注入公帑。同理，資本主義講求貨暢其流，商貿暢通，這也要求政府在交通運輸、資訊科技的基礎硬件上作出投資。這些軟硬件的投入，投資大，回報慢，同時增加了徵稅壓力，但卻是維持市場經濟所必要的。缺乏了這些長遠投資，不

資本家短期
局部的利益考慮，
往往不利資本主義
的長遠發展。

單整體經濟會喪失生命力，要維持社會基本的穩定，恐怕也會有困難。因為人力的投資往往也會為勞工階層提供安全網和向上爬的機會。沒有這些支援，普羅大眾不單會終日誠惶誠恐，在面對困難時無所適從，也會對政府的管治產生懷疑，缺乏信心。問題是：假如公共決策完全由資本家左右，這些與工商大賈的短期利益相左的政策，很可能會因此胎死腹中。故此假如我們希望資本主義體系能維持下去，重點並非是要刻意保護資本家的特權。相反，我們應該要致力建立一個能照顧社會經濟發展多方面需求的政治制度，使政府能夠從長遠、全面的角度去決定政策，有能力去制訂一些即使與資本家短期利益不符，但卻有利市場經濟發展的策略。如何可以達到這個目標？出路只有一個，就是建立一套民主制度。正如前述，在民主制度下，政府的權力來源不是單靠資本家支持，而是透過一人一票直選產生。這個全民性的授權，將逼使當權者要向全社會負責，在決策時也不能單考慮資本家的意見。換言之，民主制度容許政府以一個更超然的角度去制定一些有利全社會、以至資本主義發展的政策。

照顧特權得不償失

事實上，在現實的資本主義制度下，資本家無可否認地享受着較其他階級更大的政治的影響力。這些影響力，主要透過兩種途徑發揮出來：

1. 政治捐獻

即使在民主政制下，金錢的影響力也是十分巨大的。由於現代選舉工程需要大量財力配合，候選人也往往要依靠大資本家的金錢支援，才可以提高勝算。以 1998 年美國國會參眾兩院選舉為例，民主共和兩黨便共耗資超過四億美元在競選活動上，⁴而當中大部分金錢來自商界支持。資本家的影響力，可見一斑。資本家當然還可以用其他方法去影響政治，例如刊登廣告、聘請公關公司，甚至贊助政策研究、智庫等。凡此種種，在在需財，這也是商界較諸其他階級在民主選舉中佔上風的地方。

2. 經濟結構

資本家的政治影響力，更多的是源自他們對經濟資源的直接控制。資本家在就業機會、資金流通及稅收貢獻上都扮演着關鍵的角色，在市場經濟體系中，他們具有左右大局的能力。以香港為例，十多個主要地產發展商，便操縱了本地的物業和土地市場的供求情況，而與土地相關而創造的稅收和費用，也佔了政府財政收入的一個相當重要的比例。此外，這些財團都是恒生指數成分股的公司，再加上本地銀行體系，又很大程度上依靠樓宇按揭服務收入來生存。於是，這些財團便對公共財政、地產市場，以至整個金融體系構成了極大的影響力，因而形成

4. Anthony Corrado. *Campaign Finance Reform*. New York: Century Foundation Press, 2000, p. 75.

在市場經濟 體系中， 資本家具有 左右大局的能力。

本地經濟對這批企業的結構性依賴，自然逼使政府在制訂政策時，小心考慮他們的意見。

從以上的分析可以清楚看到，在資本主義制度下資本家的地位，往往會因為他們經濟上的優勢而勝人一籌。在不少的資本主義體系裏，我們既不得不面對現實，承認金錢所衍生的政治能量，但普遍也會採取若干辦法去限制其明確影響力。最常見的辦法有幾種：（一）廉潔而明確的選舉細則：清晰的競選法規，清楚界定甚麼是賄選行為，甚麼是公平選舉，有利消除灰色地帶，減少金錢介入政治的機會；（二）競選經費上限：將數額定在一個合理的水平上，目的是希望沒有人會因財力不足而減低其當選機會，維持公平選舉的原則；（三）公帑支持：不論以免費服務（如郵寄競選單張或電子傳媒廣播時間）或公帑援

助，均能拉近貧富參選者的距離；及（四）政治捐獻限制：常見的做法有要求公開捐獻來源，限制捐獻數目或次數，目的是增強政治與金錢關係透明度，也希望能減低政治過分依賴於單一財政來源。

特權安排的弊病

上述都是資本家一些非制度化的政治影響力。事實上，假如要刻意賦予資本家政治特權，給予他們在決策過程中一個正式的參與和表決權，往往會帶來各種各樣的問題，最終得不償失。這裏，讓我們去探討幾種主要特權安排的弊病。

1. 共責體系⁵（Corporatism）

戰後的歐洲國家曾鼓吹這種管治模式，以政府和商界⁶合作為基礎，以維持有效的經濟政治。所謂共責體系，就是政府與商界組織組成某種形式的聯盟，讓後者在涉及到她們利益的經濟政策制訂過程之中有一個正式參與決策機會。商界要取得這種特權，必須保證能有效地將與政府達成的協議在業界中實行。這

5. 詳見 Philip Schmitter, "Still the Century of Corporation?" in Frederick Pike and Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Social – Political Structures in the Liberian World*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85–131.

6. 很多時候也包括勞工界的參與。

種權力交換的關係，有助減低政府管治成本，也保證政府重要施政會取得商界支持。問題是，這種模式要成功，取決於幾個條件：首先，商界利益要高度組織化和集中化，和其內部利益要大致和諧。這兩個條件決定了商界能否推舉出受業界信任的代表，去與政府進行談判，同時也影響最終的協議能否獲得支持和得以落實。沒有普遍受到商界支持和尊重的組織，或者商界內部利益矛盾十分嚴重，互相猜忌、均無法落實共責體系安排。其次，商界也要懂得自我克制和自律，不能貪得無厭，問題是假如能享有特權，又如何能抑制私欲？這些條件，得來不易，也是共責體系模式不能大行其道的重要原因。

2. 政治吸納

這是一種較為便捷的做法，主要透過政府以委任方式去將商界代表人物安放到決策組織的重要位置，便能賦予資本家政治特權。1997年以前，香港立法局依然存在相當數目的委任議席，而直到今天，行政會議成員依然透過委任產生，區議會在2015年前也存在委任議席，而工商界人士也佔據了大部分委任議席。⁷問題是，被委任的商界「代表性」人物，其所謂「代表性」與透過選舉產生的「代表性」絕對是回事。前者是指被委任者在業界內具有相當地位、年資和知名度，但後者

7. 馬嶽，〈區議會也依然存在委任制偏幫政黨〉，《蘋果日報》，2003年10月31日，E17。

則包括問責（accountability）、溝通（communication）與授權（mandate）的意義在內。換句話說，前者是一種個人的榮譽和特權，其意見不一定受到業界支持和肯定，也不一定能負起溝通橋樑的作用。

3. 功能組別選舉

這是香港最常用的辦法。指導原則就是先由政府界定哪個界別能發揮重要的社會功能，然後再由這些界別的代表團體去推選代表加入決策機構。在《基本法》的框架下，負責推選特區行政長官的選舉團，以及立法會內的部分議席，都是按這種辦法產生。功能組別選舉較諸委任制，至少它要求功能團體進行內部民主選舉，而被推選出來的代表必須向業內負責。然而，這種制度也存在着不少問題。首先，何謂「重要社會功能」極具爭議？怎樣去界定？誰去界定？應由哪個組織去代表這個界

一人一票為基礎
的民主制度是
最合理的分權辦法。
最切合需要、最簡單。

別？這一連串的問題就必然引起糾紛。更大的問題是，某個組織一旦被政府界定為功能組別，即使日後社會變遷，其角色已大不如前，政府亦很難從手中取回權力。鄉議局便是其中一例。隨着新界地區的發展，原居民與非原居民的界線已十分模糊，而社會氣氛也愈抗拒原居民所享受的種種特權和歧視性的安排（如土地繼承權），政府繼續容許鄉議局作為一個功能組別，實質與社會現實不符。但權力易放難收，無人會自願放棄特權。同理，在同一個界別之內，究竟原有組織能否繼續代表業內人士，而新興組織又應如何處置？舉例說，網絡時代資訊科技界在經濟發展中舉足輕重。但不少業內精英為自僱人士，現時以大機構的資訊部門或大電訊公司員工為選民的安排，能否真的反映業界意見，是一大疑問。功能組別的安排，實質上使政府不必要地介入有關業界內部糾紛之中。換言之，功能組別做法是以一種靜態的角度去處理和分配權力，根本無法跟上急劇變化的現代社會步伐。政府也往往會捨難取易，對功能組別的角色衰退視若無睹，自欺欺人，但卻使代議機構的民意基礎日漸減低，損害自身的管治能力。

總結

總括而言，以維護商界利益出發的政制設計，即使我們撇開政治平等的考慮，實質上也不利於資本主義制度的長遠發展。因為它會對市場公平競爭帶來衝擊，也可能使政府由於商界反對

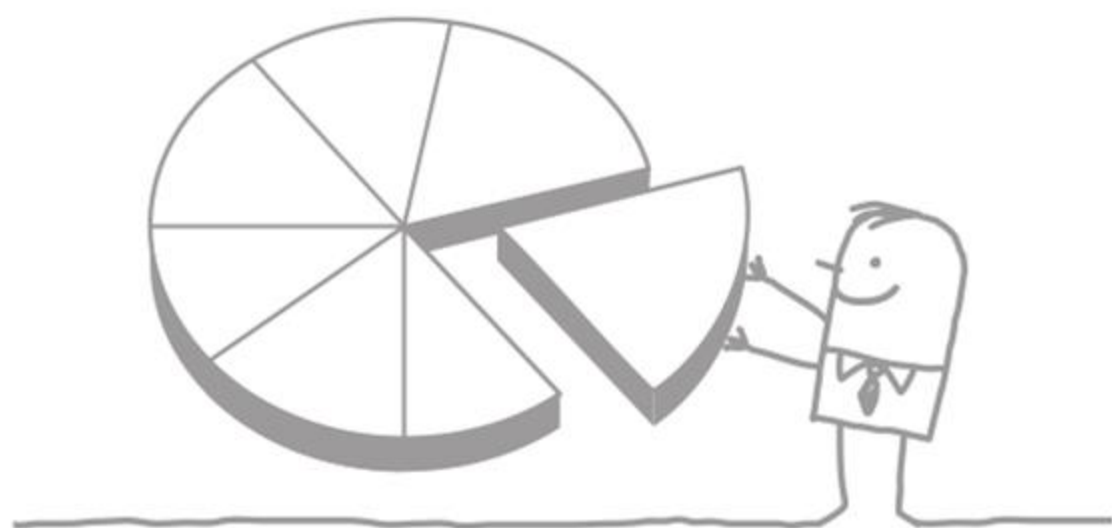
而不能推行一些長遠經濟發展所需的政策。而在考慮賦予商界特權時，常用的辦法也會引起各種各樣的問題，弊多於利。以一人一票為基礎的民主制度，實際是從公平原則，市場經濟運作需要，以至具體操作上都是最切合需要、最簡單合理的分權辦法。回歸以來，董建華錯誤地以為可以單靠拉攏幾個大財團，處處予以偏袒優惠，便可以有效地進行管治。事實表明這種「商人治港」的方針，只會引來怨聲載道，破壞政府的公信力。要落實港人治港的原則，特區政府最終必須取得全民的信任。香港過去的成功，是社會各階層的共同努力所致。打造特區的美好將來，也同樣要求整個社會同心同德，齊心協力，努力付出。政治特權正是破壞社會凝聚力的元兇，而亦只有透過公平的民主制度，才能發揮社會的協同力量（synergy），推動香港向前。

參考書目

- Davies, Steven. "One Brand of Politics Rekindled," *Hong Kong Law Journal*, vol. 7, no. 1, 1977, pp. 44–84.
- Fong, Brian. *Hong Kong's Governance under Chinese Sovereignty: The Failure of the State-Business Alliance after 1997*. New York and London: Routledge, 2015.
- Goodstadt, Leo. *Uneasy Partners: The Conflict between Public Interest and Private Profit in Hong Kong*. Hong Kong University Press, 2004.
- Schmitte, Philippe and Lehmbruch, Gerharal, eds., *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hill and London: Sage Publications, 1979.
- So, Alvin. "Hong Kong's Problematic Transition: Power Dependence or Business Hegemony?" *The Journal of Asian Studies*, vol. 59, no. 2, 2000, pp. 359–381.
- Tang, James. "Business on Usual: the Dynamics of Government-business relations in Hong Kong Special Administrative Region." *Journal of Contemporary China*, no. 21, 1999, pp. 275–295.
- Yep, Ray. "The Limitation of Corporation for Understanding Reforming China: An Empirical Analysis in a Rural Country," *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 25, 2000, pp. 547–566.
- 馮邦彥，《香港華資財團：1841–1997》。香港：三聯書店，1997。
- 葉健民〈破壞穩定的禍首〉，沈旭暉編《後特區啟示錄》。香港：Tom (Cup Magazine) Publishing Ltd. 2004，頁52–54。

第九問

香港應該保留 功能界別選舉嗎？



郭儀芬

前香港大學政治與公共行政學系助理教授

香港為甚麼引入功能界別選舉？

1984年，港英政府在中英聯合聲明簽署後，認為需要強化政府權力植根香港社會的基礎，決定在香港立法機關引入選舉。在此之前，殖民地政府透過委任制度，將工商領袖和專業精英引進當年的立法局和行政局，協助施政，並達至籠絡本地精英階層的目的。中英聯合聲明列明九七後的立法機關將由選舉產生，因此委任制度將逐步取消。1984年香港政府發表代議政制

綠皮書，引入功能界別選舉制度，其解釋是：¹（一）當時正值中英就香港前途達成共識，港府認為要維繫過渡期內香港的繁榮安定，有需要給對香港有貢獻的人士代表權，特別是財經及專業人士，以維持他們對香港的信心；（二）傳統上，殖民地政府一向透過諮詢組織和委任制度吸納各界精英和收取民意，以改善政府施政，而功能界別選舉被認為是一個既可將這諮詢系統「制度化」，又能同時穩定社會信心的安排。

1985年，立法局首次有12名議員由功能界別選舉產生，隨後數屆立法局選舉中，功能界別數目及議席逐漸增加。回歸後，1998年的首屆立法會選舉中，功能界別議席佔立法會全部議席的一半（30席）。2012年第五屆立法會增加至由70名議員組成，功能界別議席依比例增加至35席，新增的五個議席全歸區議會（第二）功能界別。

功能界別議席的分佈是怎樣的？

目前，具代表權的功能界別共29個，分別為：鄉議局，漁農，保險，航運交通，教育，法律，會計，醫學，衛生服務，工程，建築、測量及都市規劃，勞工，社會福利，地產及建造，旅遊，商界（第一）（香港總商會），商界（第二）（香港中華總商會），工業（第一）（香港工業總會），工業（第二）（香港中華廠商聯合會），金融，金融服務，體育、演藝、文化及出版，進出口，紡織及製衣，批發及零售，資訊科技，飲食，區議會

1. 《綠皮書：代議政制在香港的進一步發展》。香港：香港政府印務局，1984。

（第一）及區議會（第二）。在這其中，除勞工界佔三席及區議會（第二）佔五席外，其餘各界別均佔一席。

功能界別選舉和地方選區選舉有什麼分別？

功能界別選舉和地方分區選舉，在關乎政治平等的幾個主要面向有很大分別。在選民資格方面，一般按政治平等原則舉行的選舉，都以當地公民或永久居民為界定選民的資格，然後分區按人口比例推選議會代表，以確立平等選舉權。香港的分區直選便是依這模式進行。但在功能界別選舉，由1985年引入功能選舉至2012年前，選舉權一直只是一些由政府指定的行業、社群或專業團體的特權。在近30年的時光裏，一個香港居民，如果不屬任何擁有代表權的界別，便沒有功能界別的選舉權，不能在功能選舉中投票。由於功能選民同時擁有地方直選的選舉權，變相享有更多的政治權利。值得注意的是，即使是在具代表權的功能界別內工作的人士，也不一定就是功能選舉的選民。根據相關選舉法例，很多功能界別的選民是團體而不是在界別內工作的個別人士，例如勞工界的合資格選民，並非廣大的「打工仔」，而是為數六百多個的註冊職工會。

2010年6月，立法會就2012年行政長官和立法會產生辦法通過「政改方案」，立法會議席由60席增至70席，地區直選和功能組別各增五席。五個新增的功能議席，撥歸新增的區議會（第二）界別（「超級區議會」），提名權和參選權限於四百多名民選區議員，投票權則擴大至沒有在其他28個傳統功能界別

即使所有選民都同時擁有地區和功能選票，並不意味彼此就有平等的政治權利。

中登記的地方選區選民。或有意見認為，地方選區選民和功能界別選民在投票權上已算達致平等，都是「一人兩票」，所有選民都可以同時在地方選舉和功能選舉投票。

然而，即使所有選民都同時擁有地區和功能選票，並不意味彼此就有平等的政治權利。不同功能界別選民手中選票的「重量」，實有天淵之別。在2012年的立法會選舉中，300多萬地方選區選民可在區議會（第二）功能界別投票，但這界別只有五席，平均64萬選民才有一位代表。反觀28個傳統功能界別，在2012年的選舉有12個界別的選民數目少於一千，²其中鄉

2. 香港選舉管理委員會，《2012年立法會選舉報告書》，2012，附錄四。

議局、漁農界、保險界和金融界的選民更少於二百，全為團體票。儘管這些界別的選民數目是這麼少，它們都擁有專屬的界別代表，在立法會內跟代表數十萬選民的「超級區議會」議員平起平坐。說「一人兩票」便是體現平等投票權，從何說起？事實上，同樣性質的不平等，早已存在於28個傳統功能界別之間。以2012年選舉為例，最小的金融界有128選民，最大的教育界則有接近93,000選民，換言之金融界選民的一票，份量是教育界選民的726倍；漁農界（159選民）手中選票的份量，則分別是法律界（6,482選民）、醫學界（10,888選民）和會計界（25,174選民）的40倍、68倍和158倍！

除票值不等外，「超級區議會」界別選舉在參選權和提名權的限制則更進一步令「一人兩票，權利平等」的說法流於空白。在傳統功能界別選舉內，選民同時擁有提名、參選和投票權，但在區議會（第二）功能界別內，提名權和被選權卻只限於民選區議員。³這其實就是剝奪了選民的真正投票權。普及而平等的選舉的最終意義，在於體現「主權在民」的民主原則。要體現這原則，除了一些最低限度和合理的限制如年齡和在地居住年期外，選民便應有權依隨個人意願，提名心儀的候選人甚或自己參選，否則，即使有票可投，也根本談不上「作主」。因此，300萬選民在「超級區議會」界別選舉的所謂「第二票」，其實幾近有名無實。

3. 香港選舉管理委員會，《立法會選舉活動指引》，第4.18(a)(ii)段。

有甚麼理據支持這個制度嗎？

在香港政制發展的討論中，功能界別選舉的去留問題，一直是焦點之一。最常見支持保留此一制度的論點，大概有以下四項：⁴

1. 對香港經濟發展和安定繁榮有很大貢獻的，應有較多代表權，因此工商界、對香港經濟有較大貢獻的界別，與及專業人士，應有較多代表權【貢獻論】；
2. 納稅較多的（例如工商界），應有較多代表權【稅收論】；
3. 專業人士和工商界在議會中，可以提供專業意見，提高議事質素【專業知識論】；
4. 功能界別選舉能確保社會中成員較少的階層或界別，有「均衡參與」的機會，如果實行全面普選，則只會保障主流或「民粹」的聲音【均衡參與論】。

4. 參看：《綠皮書：代議政制在香港的進一步發展》。香港：香港政府印務局，1984；吳光正，〈「稅你照交，立法代表再冇分」香港的畸形稅基〉，《明報》，2000年2月24日，D08頁；譚惠珠，〈普選特首難兼顧各界利益〉，《信報》，2004年2月18日，第七頁；〈均衡參與確保工商界利益〉，《信報》，2004年4月27日，第二頁；〈田北俊倡15至25年內普選特首〉，《信報》，2004年4月30日，第七頁；Gordon Wu, "A Businessman's Perspective on Constitutional Reform," speech at the Hong Kong Democratic Foundation, 28 May 2004; 凌友詩，〈保留功能組別 民主與賢能混合〉，《明報》，2004年6月26日，A28頁。

這四項論點成立嗎？

以上四點，有不少需要商榷之處，論據難以成立。

1. 貢獻論：社會貢獻不易客觀評定

不同社會崗位對社會的貢獻比例，是否真能客觀系統計算，實在成疑。在這方面，學術界不乏爭議。⁵ 如果一個大資本家，突然從某地撤資，或大批專業精英，突然集體移民，對當地的打擊無疑會是沉重的。但假如郵差、巴士司機、消防員或清道夫，全部集體罷工，對經濟活動和社會正常運作的打擊，難道

5. 有關社會分層的理论爭議，可參看 Kingsley Davis and Wilbert Moore, "Some Principles of Stratification," *American Sociological Review* 10, 2 (April 1945), 242–249, 和 Melvin M. Tumin, "Some Principles of Stratification: A Critical Analysis," *American Sociological Review* 18, 4 (Aug 1953), 387–394.

不同社會崗位的貢獻比例，
是計算，實在成疑。

不同樣嚴重嗎？英國在1978-79年冬天，曾發生大規模的公務員工潮，掀起巨大政治危機。當年由於工會不滿工黨政府的薪酬政策，在嚴寒中運送燃料的貨車司機、學校褸母、救護員、垃圾清理員、墳場件工等，相繼採取工業行動。工黨政府最終遭國會通過不信任動議，被迫提前大選，保守黨的戴卓爾夫人政府上台。這例子說明，社會是一個分工合作及相互依存的群體，端賴每一個成員在不同崗位上的參予和配合，才能達致社會整體的運作。⁶

在香港，政府是如何理解「對社會的貢獻」的？它是如何量度不同工作崗位對社會的貢獻，又是以甚麼客觀準則劃訂功能界別的？為何漁農界有功能議席，家庭主婦/持家者就沒有？兩者對社會的貢獻如何量度、比較？

2. 稅收論：代表權不以稅款多寡為指標

繳稅較多便應有較多代表權的說法，同樣難以成立。現代社會中，繳稅是責任，不是用作換取政治權利的籌碼。如上所述，社會是一個成員相互依存的群體，投資者之所以能賺取利潤，端賴勞工階層的配合，與及社會提供的種種有利投資生產的配

6. 愛因斯坦曾說：「每天有很多次，我都意識到我的內在和外在的生命是有多麼建基於仍在世和已逝去的其他人的勞動，因此我必須多麼誠摯地努力，以冀能以我曾領受的同等幅度作出回饋。」 Albert Einstein, "What I Believe," *Forum and Century* 84, 4 (October 1930), p.193.

套措施如基建、人力培訓、治安等，而不單純因為投資者自身的本事。將繳納的稅款視為一己獨力的成就，從而要求享受特權，未免過分妄自尊大。⁷

在香港，直接稅項如利得稅和薪俸稅無疑佔政府稅收中相當的一部分，但間接稅如印花稅、博彩稅、煙酒稅、機場離境稅等，是很多市民都繳付的。可以說，絕大部分市民都是納稅人，共同承擔着社會各項設施和公共服務的開支。如果稅收論成立，那意味社會可以根據稅款多寡，將人民分等而治。這會是一個怎樣的社會？

3. 專業知識論：專業意見不等同政治權利

說功能界別議員能提供專業意見，提升議政質素，同樣值得商榷。首先，個別功能界別議員若只具備其專業或商業範疇的知識，那麼以立法會需要處理的事務的廣度和深度，這些議員在

7. 世界巨富之一畢菲特曾說：「我個人認為我所賺取的，有很大程度是社會造就的。你如果將我安置在孟加拉或秘魯或其他地方，你就會發現我擁有的能力在不適合的土壤裏其實不知可成就甚麼。我在30年後仍會是在浮浮沉沉的。我只不過適逢處於一個非常優厚地回報我的工作的市場制度中一不合比例地優厚。」Janet Lowe, *Warren Buffett Speaks: Wit and Wisdom from the World's Greatest Investor*. Hoboken, NJ.: John Wiley & Sons, 2007, p. 212. 對於稅前收入，有多大程度可被視為「個人財富」，參看 Liam Murphy and Thomas Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. New York: Oxford University Press, 2005.

其專業以外的範疇，我們為甚麼會假定他們比地方選區議員有更卓越的認知？舉例說，我們憑甚麼相信，飲食界代表對香港教育所面對的挑戰和隱憂，能提供「專業意見」？同樣地，我們又有甚麼理由相信，鄉議局代表必定對藝術、文化政策有過人的高見？換言之，個別功能代表在議會內真正有英雄用武之地，能夠提供專業意見的時間，可能只佔工作中極少百分比。那麼其餘絕大部分的時間，功能代表相對地區代表，有何必然超卓之處？事實上，功能界別議員對非界別議題和事務是比較冷漠的。⁸

其次，如果目的是吸納專業意見，那便應該不是由業界選舉代表，而是挑選界別內最優秀的人材，因為選舉不一定保證會選出界別內意見最精闢、專業水平最高的人士，選出的可能只是最能為業界利益發聲的代言人。如果政府真要吸納不同專業意見，其他比選舉更多元、多層次和有效的途徑絕不缺乏，例如

8. 有研究發現，功能界別議員傾向以較偏狹的角度詮釋其所代表界別的利益和關注事項，因此在議會內，只會踴躍參加跟其界別利益有直接關係的課題的工作；對被認為跟業界利益沒有切身關係的議題，這些議員除了冷處理、少參與外，其取態和投票傾向大部分時間都是跟隨所屬政黨/政團的路線，或支持政府的立場。參看Rowena Kwok and Chow Chiu Tak, "The Dynamics of Social Policy Making in Hong Kong: The Role of Functional Representatives (1998-2004)," in Christine Loh and Civic Exchange, eds., *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press, pp. 199-264. 另外，有民間監察組對立法會議員歷年的考勤評核，都發現地區直選議員較功能組別議員的表現好。參看立法會議員天主教監察組歷年評核議員表現的年度監察報告。

諮詢委員會、智庫、顧問團等。事實上，這些都是中外政府慣用的吸納民間意見的方法；行政部門可以用不同形式邀請不同人士或團體提供專業意見。

專業知識論至為核心的問題是：提供專業意見，協助起草政策，跟代表權和政策制訂權不能混為一談。從上文闡釋，「社會貢獻」、「繳稅款額」和「專業意見」，就如同「智商」、「學歷」、「社會階級」等，都不是現代文明社會用以分配政治權利的準則。現代文明社會認為每個生命同樣寶貴，所以每個個體的福祉都應受到平等的關注。公共政策影響每一個人的福祉，因此每一個人都應享有平等參與制訂政策的權利，而這權利體現於普及而平等的選舉權中。

4. 均衡參與論：「均衡參與」的背後精神

說功能界別選舉是為確保「均衡參與」，更加難以令人信服。立法會 70 個議席，一半由 300 多萬的分區直選選民選出，28 個傳統功能界別的 20 多萬張團體/個人選票，則選出接近總數四成三的議席。這 20 萬團體/個人選民選出來的功能界別議員，只代表少數選民的利益。這樣一個政治參與權極不平等的選舉制度，也算是「均衡參與」？

世界上確有國家以法例甚至憲法規定，在選舉制度內保障一些弱勢社群的「均衡參與」權，以確保這些社群的聲音，在社會和議會的層面可得反映。舉例說，菲律賓 1987 年的憲法規定，

國會內兩成議席，須以比例代表制和名單制選出，以增加少數和弱勢社群贏取議席的機會。這憲法更規定在其後的三屆國會選舉中，那兩成議席中的一半，必須由來自一些被社會邊緣化的社群代表出任，如農民、婦女、貧窮階層、青年、勞工等。此外，規定政黨參選名單必須包括一定比例的女性候選人的國家則更多，包括阿根廷、比利時、法國等。這類法例背後的精神，是要讓社會中較弱勢、較易受忽視的社群，在國家的決策過程中，能有機會「均衡參與」。但香港的功能界別選舉，卻是令一些本來已在政經體系內擁有最大影響力、財力和社會關係網的集團（如工商界和主要專業團體），可以再增添政治制度內的影響力。這樣的做法，跟上述的「均衡參與」精神南轅北轍！

功能界別選舉還有其他流弊嗎？

除上述似是而非的支持論點外，香港的功能界別選舉在實踐過程中還有不少其他弊病。

1. 缺乏釐定「功能界別」的明確準則

功能界別選舉在實踐上最明顯的難題是怎樣決定哪一些行業應被列為「功能界別」。港英政府在1988年的代議政制白皮書中申明四個劃定「功能界別」的標準：（一）有份量和對社會有重要性；（二）不同界別的範疇能相當清晰地劃分，以避免在

規劃界別資格和相關的選民基礎時出現困難；（三）不應以意識形態、教條或宗教為劃分界別的標準；（四）任何組織或團體都不應在超過一個功能界別內有代表。⁹嚴格而言，只有第一項提供規劃界別的標準，但如前文所述，怎樣才算「有份量」及「有重要性」呢？

由於沒有明確的準則，功能界別議席和政治權利的分配往往取決於不同利益團體的政治議價能力，以及既得利益者和執政者的政治考量。¹⁰這種政治角力，可從自1985年起，因功能界別議席逐漸增加而引發多番關於如何分配議席的激烈爭議中印證。一方面，建制外的不同行業及團體極力爭取成為功能界別，例如中國企業協會便曾在1998年爭取「入局」，但最終不成功；保險業則在1998年成功爭取「獨立」於其本來所屬的「金融、保險、地產及商業服務界」，擁有自己的界別代表。另一方面，建制內的既得利益團體則會盡力排拒其他團體或行業加入，以確保界別的封閉性。醫學界早年堅拒脊醫加入，及後又反對中醫加入醫學界便是很好的例子。這種政治角力的結果，往往是只有最具影響力而又同時獲得既得利益集團和執政者認同的利益團體，才分配到功能界別議席。換句話說，劃訂功能界別的過程必然地被既得利益及執政者用作保障及鞏固自

-
9. 《白皮書：代議政制今後的發展》。香港：香港政府印務局，1988，第41段。
 10. 馬嶽和蔡子強，《選舉制度的政治效果》。香港：香港城市大學出版社，2003，第四章。

在團體票制度下，
大財團可以透過
控制多間公司，
擁有更多投票權。

己利益的手段，其實際結果，是令整個政制更傾向保守、封閉和排他。

2. 造就選舉結果受操控的可能性

由於很多功能選舉的投票單位是機構或公司（例如航運交通界、保險界、旅遊界、金融界等），而非界別內的個別從業員，界別代表在議會內表達的便極可能多是企業老闆或高層的意見，而未必能反映業界內多數從業員的意見或業界整體利益。更甚者，在團體票制度下，一個大財團可以透過控制多間公司，從而擁有更多投票權；又或大集團可以不斷成立子公司，再登記為不同界別的選民，讓集團的最高負責人可掌控多票；

在選民基礎狹窄的小圈子選舉裏，選舉結果因而容易受到操控。¹¹

3. 對立法和議會工作的負面影響

在分析這問題前，得先明白立法會內的投票程序。《基本法》附件二就立法會的表決程序規定，政府提出的法案和議案只需得到出席會議的全體議員的過半數支持便能通過，但由個別議員提出的法案、議案與及對政府法案的修正案，則須經功能界別議員和地方選區議員兩部分出席會議議員各以過半數支持，才算通過。這就是所謂「分組點票」機制。

將這個表決機制結合功能界別的選民基礎，政治權利不平等對議會的破壞性便顯露無遺。立法會內30位傳統功能界別議員，選民只有24萬。在上述「分組點票」的機制下，這批議員中最多只需18位投票，便已可否決代表着300多萬選民的地方選區議員的一般提案。有研究顯示，傳統功能議員與地區直選議員在政制發展、法治、政府問責、人權保障、勞工權利等各方面

11. 〈香港的不公平選舉〉，《香港人權監察通訊》，1998年12月。

的投票取向往往立場相悖，在在顯示這批議員挾小眾利益，背逆民意，以致主流民意在決策過程中飽受擠壓。¹²

另一方面，在一些不涉分組點票，但需立法會以絕大多數才能通過的議案上，功能代表同樣具備以少數凌駕多數的威力。在

12. Rowena Kwok, "Functional Representation in Hong Kong's Legislature: Voting Patterns and Political Implications," *Asian Survey* 46, 3 (2006): 401–416. 在2012–13立法年度，有62項議員議案（包括條例草案修正案和動議辯論議案等），在地區直選組別獲通過，卻純粹因為功能組別議員不通過而遭否決。這些議案絕大部分關乎民生議題，包括重振本地教育質素，停止教育盲目產業化；關注青年人面對的學業、就業、住屋置業和創業問題；立法規管工時；完善房屋政策，解決市民住屋需要；和立法確立集體談判權等。參看立法會議員天主教監察組《2012–2013年度監察報告》，2013，第一部分。同一立法年度，立法會更首次動議根據《基本法》第七十三（九）條委託終審法院首席法官組成獨立調查委員會，並擔任該委員會的主席，調查行政長官梁振英在公開回應有關其山頂寓所僭建物時是否涉及虛假陳述及刻意誤導，構成違法及/或瀆職行為。議案在地方選區議員的部分獲通過，但最終在功能議員反對下被否決。在2013–14立法年度，有24項議員議案，在地區直選組別獲得通過，同樣因在功能組別不獲通過而遭否決。這些議案包括根據《立法會（權力及特權）條例》所授予的權力，調查特區政府在處理本地免費電視服務牌照申請的過程中是否涉及黑箱作業、亂搬龍門，影響香港的自由營商環境和資訊媒介自由，以及呼籲特區政府致力維護香港言論和新聞自由的議案。參看立法會議員天主教監察組，《2013–2014年度監察報告》，2014，第一部分及附件一。

28個傳統功能界別中，選民數目少於一萬的有23個，佔35個功能議席中的25席（即超過七成）¹³。這23個界別的選民數目合共只有60,067個，只佔傳統功能界別總選民數目約四分之一，但他們的代表已足夠否決一些在立法會內需要全體三分二多數才能通過的議案，例如彈劾行政長官或政制改革方案。

此外，由於傳統功能界別議員只代表業界選民，選舉時候選人只需爭取業界選民及向其問責，因此不需亦不會提供全港性的政綱。¹⁴一個議會內，有接近半數代議士競選時，無需提供全港性的政綱，議政時又無需向界別以外的選民問責，只着眼維護界別利益、忽視社會整體利益或其他政策範疇，¹⁵這對提升選民及議會內的議政質素，明顯沒有幫助。

13. 這些界別包括鄉議局、漁農界、保險界、航運交通界、法律界、工程界、建築、測量及都市規劃界、勞工界、地產及建造界、旅遊界、商界（第一）、商界（第二）、工業界（第一）、工業界（第二）、金融界、金融服務界、體育、演藝、文化及出版界、進出口界、紡織及製衣界、批發及零售界、資訊科技界、飲食界與及區議會（第一）。這其中，勞工界佔三席。香港選舉管理委員會，《2012年立法會選舉報告書》，2012，附錄四。

14. 在2012年的立法會選舉中，甚至有14個傳統功能界別的16位議員是在無競選對手的情況下自動當選。香港選舉管理委員會，《2012年立法會選舉報告書》，2012，附錄十（A）。換言之，這16位當選功能議員連在競選中就重要議題或具體政策的交鋒、辯論都省掉了。

15. 參看上文註8。

功能選舉的根本缺陷

本來，功能界別選舉只是港英政府在殖民時代將要終結時，為安撫本地財經專業界和維持社會穩定的過渡性措施；如今，這制度卻成為特區立法會中一個揮之不去的組件和香港政制民主化一大絆腳石。在操作上，香港功能選舉的最根本問題，在於其政治便給的本質。政府以甚麼準則決定那些界別可以有代表權，那些沒有？它又以甚麼準則決定個別界別內那些商會、團體以至個人可以有投票權，那些不可以？而每次當政府作出這種賦予或褫奪代表權和投票權的決定時，有甚麼機制確保它的決定是一貫和公平的？

除了在實際操作中產生各式各樣的不公和扭曲外，在理論上，功能選舉制度背後的立足點更值得深思。功能選舉的設計，等同預設社會存在着某些重要及不變的利益和關注，可以透過制度設計予以反映。但我們可如何預知不同選民的利益和關注，從而劃分所謂的功能界別？一位選民，可以同時是一位專業人士、一位少數族裔人士、一位長期病患者、一位業主和一位文物、生態愛好者。在這位選民的不同人生階段或處境裏，我們可如何得知她的關注所在及其優次，從而設計一些相關的「功能界別」？

上述例子中的專業人士，她的專業是否必定時刻是她最重要的利益和關注呢？如果有一天她遇到種族歧視的政策或對待，她

極有可能覺得需要一位種族平權的「功能界別」議員為她發聲。又假設她在鄉郊擁有一幢具歷史價值的房子，眼見城市急速發展對文物和環境的不尊重和摧殘，感到非常憤怒。這時，她必定很希望有保護文物和生態的「功能界別」議員為她大聲疾呼。一位選民已經牽涉多重面向的考慮，可以想像數以百萬計的選民都各有不同的身份、利益和關注，而這種種又在他們不同的人生階段或處境裏有不同的優次考慮，我們可如何窮盡及預設社會裏的多元關注，從而設計出相應的代議制度？要照顧社會裏可能是無窮盡的多元、交錯的利益和關注，我們會需要多少「功能界別」才足以應付？

再者，有學者提出，人們的利益、關注及其優次，某程度上是受政策爭議影響的；換言之，一個新的政策可能引發出一個新的利益或關注群體。¹⁶ 亦有學者認為，很多時候人們在新事物發生後，才意識到自己可能有利益牽涉其中，從而四出尋找意

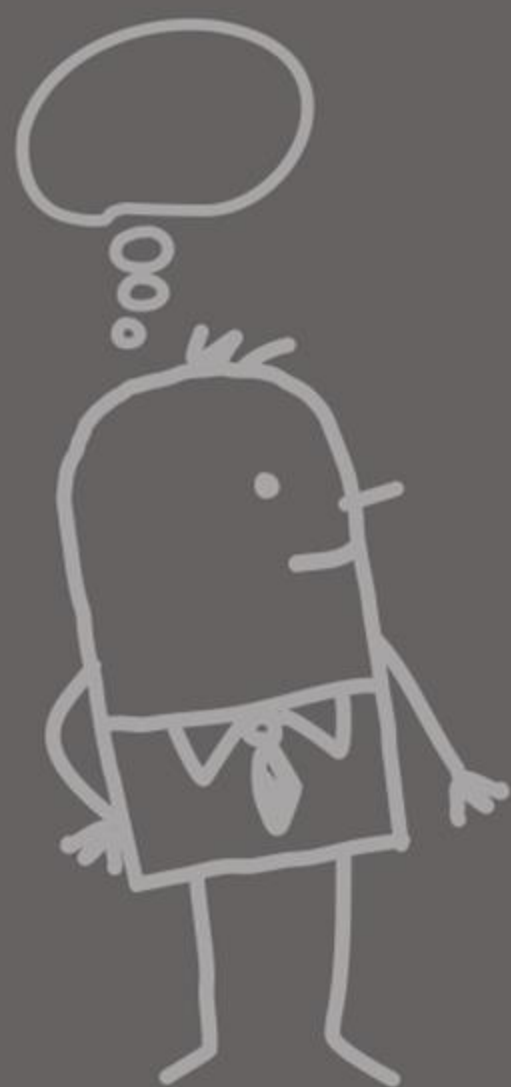
16. "It is policy that has created a distinctive provider interest in the medical care field. And it is only against this background that the idea of a distinctive... consumer interest makes any sense. Thus, if everyone believed that health care providers were making policy that benefited consumers as much as it benefited themselves, no one would think to define a 'consumer interest', not even a happy and contented one." Eugene Bardach, "On Representing the Public Interest," *Ethics* 91 (April 1981), pp. 486–487.

見相同的人，然後一起要求代議士代為爭取。因此，成功的代議，有賴選民和代議士之間恒常不斷的溝通和討論，而不建基於預設的立場或利益。¹⁷

如果人們的利益和關注是多元多變，又會因應個人處境和社會變遷出現優次變動，從而令他們歸屬於不同的利益和關注群體中，那麼，一個預設固定利益群體的代議制度必然不足以適時處理可能出現的政治爭議和相關政策制定的需要。香港功能代議制度是否應該保留，結論是很清楚的。

17. Iris Young. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, Chapter 4.

民主思考



第十問

甚麼是符合國際標準的普選？



莊耀洸

律師，香港教育學院高級專任導師

徐嘉穎

人權教育工作者，香港大學法律（人權）碩士

近年香港出現「我要真普選」運動，而民主派議員一向強調普選必須符合國際標準，讓市民有真正選擇，究竟甚麼是普選的國際標準？國際標準是否適用於香港？根據《基本法》，港人能否享有真普選？人大常委會2014年8月31日的決定是否符合普選的國際標準？聯合國歷來對香港選舉制度有何批評和建議？

普選國際標準

普及而平等選舉的國際標準，見諸國際人權憲章。

聯合國《世界人權宣言》第21(3)條訂明「人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程序進行」。

《公民權利和政治權利國際公約》清晰訂明人權標準，第25條訂明「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（丑）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」。箇中關鍵，便是最後一句「保證選民意志之自由表現」，任何扭曲選民意願的選舉，就不合乎普世標準。

人人平等，無所歧視是國際人權公約核心原則。譬如《公約》第2(1)條訂明「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人；無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利」，第26條訂明「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視」。締約國實施選舉權時，亦須遵守人人平等原則。

人人平等， 無所歧視是 國際人權公約 核心原則。

選舉權包括提名權和被選權

《公約》訂明普及而平等的選舉權利和機會，適用於提名、參選及投票等整個選舉過程。聯合國人權事務委員會是解釋《公約》的權威機構，¹早於1996年《第25號一般性意見：第25條（參與公共生活和投票的權利）》²訂明普選權不止是投票權，而包括提名、參選、被選、投票等權利和機會，須符合不受無理限制、普及而平等、及確保選民意志自由表現的原則。

1. 人權事務委員會透過一般性意見解釋公約。“Part 2: Monitoring Implementation of Human Rights Standards: The Treaty Bodies”. 2012. *Fact sheet No. 30 Rev.1: The United Nations Human Rights Treaty System*. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.
2. 〈第25號一般性意見：第25條（參與公共生活和投票的權利）〉。聯合國人權事務委員會。CCPR General Comment No. 25: Article 25 (*Participation in public affairs and the right to vote*)。1996年7月12日。文件編號「CCPR/C/21/Rev.1/Add.7」。

該《一般性意見》首段訂明保障「每名市民參與公共事務的權利、投票權利、被選權利和平等任公職的權利」。第9段訂明《公約》「第25（b）條列出公民作為選舉人或候選人參加公共事務的權利的具體規定」。第15段說明「有效落實參選擔任經選舉產生的職位的權利和機會，有助於確保享有投票權的人自由挑選候選人」。第17段訂明最低提名人數應該合理，不得成為參選障礙。³

人權事務委員會亦在2013年對香港的「審議結論」中，重申《公約》保障參選權及投票權。⁴「審議結論」是委員會審議締約國人權狀況後，有關如何保障人權的具體建議，締約國有責任採納建議。⁵

1. 聯合國反對選舉設無理限制

《一般性意見》解釋限制第25條選舉權，應以「客觀和合理準備為基礎」，⁶ 限制必須合理和經法律規定，⁷ 包括投票權的最

3. 見註2。

4. 〈審議由締約國根據公約第四十條所提交的報告中國香港第三次定期報告的審議結論〉2013。聯合國人權事務委員會。段6。香港人權監察新聞稿。〈聯合國『與中央對抗』〉。2013年3月29日。

5. 同註1。

6. 見註2。段4。

7. 見註2。段10。

低年齡限制、⁸ 居住要求⁹ 或犯特定罪行¹⁰ 等，無理限制則包括以黨籍、身體殘疾、識字、教育或財產等限制選舉權。¹¹

2. 政見歧視屬無理限制

《一般性意見》亦提到限制參選權，必須以客觀合理標準為依據，若以教育、居住、出身、政治派別¹²、某政黨的黨員¹³ 等限制參選權，則限制屬無理或歧視，亦「不得以政治見解為由剝奪任何人參加競選的權利」。¹⁴ 成為候選人的標準必須清晰和不含歧視，選舉法律和程序應防止偏幫政府所支持的候選人。¹⁵

國際人權公約適用於香港

1976年，英國批准《公民權利和政治權利國際公約》，並適用於英屬香港。1991年憲制文件《英皇制誥》修訂後，規定香

8. 見註2。段10。

9. 見註2。段11。

10. 見註2。段14。

11. 見註2。段10。

12. 見註2。段15。

13. 見註2。段17。

14. 見註2。段17。

15. United Nations Centre for Human Rights. *Professional Training Series No. 2 Human Rights and Elections — A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*. New York & Geneva: UN Centre for Human Rights. Paragraph 107, 1994, p. 15.

港的本地法不可抵觸《公約》，《公約》屬憲制權利。香港亦於1991年通過《香港人權法案條例》（第383章），成為《公約》的本地法。

1984年中英簽訂《中英聯合聲明》，附件一〈中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明〉第13段訂明「《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定將繼續有效」。

《基本法》第39條訂明「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施」，《公約》所載權利屬憲制權利。¹⁶ 特區政府有憲制責任落實《公約》保障的權利，包括定期接受公約機構人權事務委員會審議香港實施《公約》情況。香港法院亦不時援引《公約》。¹⁷

香港政府有法律責任履行《公約》，如《第31號一般性意見》第2段訂明「有關人類基本權利的規定，是普遍適用的義務」，

16. Yash Ghai. "Rights, Freedoms and Social Policies," *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong University Press. 1997, p. 420.

17. 莊耀洸、徐嘉穎。〈人權〉。趙文宗、洪雪蓮、莊耀洸編《社會福利與法律應用：溝通與充權（增訂再版）》。香港：圓桌文化。2011。頁83-86。

第3段指「根據《維也納條約法公約》第26條，所闡明原則，締約國必須誠信履行所規定的義務」。¹⁸

同樣按《基本法》適用香港的《經濟、社會與文化權利的國際公約》，其公約機構於2001年審議結論亦提醒「公約條文對締約各國均構成法律責任」。¹⁹

每當有批評香港未有落實符合《公約》的普選權時，政府或建制派人士會以第25（b）條有保留條文作辯解。²⁰ 保留條文所指甚麼？至今仍適用嗎？

1. 立法會保留條文應已無效

1976年，香港並無經選舉產生的行政局或立法局。當時英國批准《公約》有若干保留條文，包括「聯合王國政府就第25條（丑）款可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，

18. 《第31號一般性意見：公約締約國的一般法律義務的性質》。聯合國人權事務委員會。2004年5月26日。文件編號「CCPR/C/21/Rev.1/Add.13」。

19. 〈經濟、社會及文化權利委員會就香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第一次報告的審議結論〉。聯合國經濟、社會與文化權利委員會。2001年5月11日。文件編號「E/C.12/1/Add.58」。段27。

20. 《香港電台即時新聞》。2013年3月31日。

保留不實施該條文的權利」。保留條文所指，只是保留未經選舉產生設立的行政局或立法局而已。一旦行政局或立法局經選舉產生，就須符合《公約》第25條。

聯合國人權事務委員會多次表明保留條文無效。譬如1995年審議結論指「一旦民選立法局成立，選舉必須符合第25條」，²¹ 2006年審議結論「委員會曾提及英國政府就公約第25條（丑）款作出保留條文，訂明本港無須設立經選舉產生的立法機關。委員會認為，經選舉產生的立法會一經設立，其選舉便須符合公約第25條的規定」，²² 2013年審議結論建議香港政府「考慮採取邁向撤銷第25（b）條保留條文的步驟」。²³

1985年前，立法局全由委任產生，1985年立法局引入選舉，保留條文仍適用，至1995年廢除委任議席，其後議員全數由選舉產生，有關立法機關保留條文已不適用，立法局或97後的立法會選舉均應符合《公約》第25條。

21. 〈大不列顛及北愛爾蘭聯合王國提交有關香港的第四次定期報告的審議結論〉聯合國人權事務委員會。1995年11月9日。文件編號「CCPR/C/79/Add.57, 段19。

22. 〈人權事務委員會就香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告的審議結論〉。聯合國人權事務委員會。2006年3月30日。文件編號「CCPR/C/HKG/CO/2」。段18。

23. 〈審議由締約國根據公約第四十條所提交的報告中國香港第三次定期報告的審議結論〉。2013年4月29日。聯合國人權事務委員會。文件編號「CCPR/C/CHN-HKG/CO/3」。段6。

2. 行政會議保留條文不涉特首

至於行政局或主權移交後的行政會議，依然全數委任產生，因此行政局保留條文仍然適用，聯合國從未表示有關保留條文失效。²⁴ 由於行政長官並非行政會議，保留條文與行政長官無關，換言之任何藉保留條文限制普選行政長官均屬斷章取義。然而，據政府在2014年11月12日回覆立法會議員劉慧卿就普選行政長官的書面提問時表示，保留條文繼續有效，而且「香港的政制發展須達至普選的最終目標始終是以《基本法》和相關人大常委會的解釋和決定為根據，而非《公約》。」²⁵

至於立法會選舉，政府在2011年提交人權事務委員會的報告中，指第25(b)條的保留條文仍然有效，其中引述陳裕南訴律政司司長案，²⁶ 指「香港已先後舉行多次功能界別選舉，當時亦已存在公司/團體票，但未被英國政府或當時的香港政府視為違反《公約》的條文，顯而易見，英國政府就《公約》第25(丑)條訂立的保留條文被視為具有下述效果，總體上容許在

24. 莊耀洸。〈政改無視國際人權標準〉。《明報》。2009年12月23日。另可參閱莊耀洸著「普選的國際標準」輯於葉蔭聰、陳景輝（2015.5）《罷課不罷學——雨傘運動前夕的理論和思想大檢閱》香港：進一步多媒體有限公司。頁226。

25. 政府新聞公佈，立法會二題：普選行政長官。2014年11月12日。第（三）段。

26. *Chan Yu Nam & Lo Hom Chau v The Secretary for Justice*. HCAL 32/2009. Date of judgment: 10 December 2009.

香港實行功能界別選舉，並特別容許公司/團體票」，²⁷ 又指李妙玲訴律政司案²⁸ 附帶意見，即立法局 1995 年全面選舉產生後，第 25 (b) 保留條文已成過時條文，「處理的是 1995 年香港情況，當時《英皇制誥》已作出修訂，訂明立法機關全面由選舉產生，而《基本法》在 1990 年頒佈時，《公約》仍須在受制於英國保留條文的情況下才適用於香港，其意見對當年的情況沒有影響」。²⁹ 然而，《基本法》與《英皇制誥》同樣規定立法會全部議席由選舉產生，保留條文理應同樣過時。³⁰

3. 即使有效，不能否定公約權利

解釋憲法及國際人權公約所載權利時，應予寬闊解釋，保障權利，並與時並進，落實保障人權宗旨。³¹ 即使保留條文有

27. 《中華人民共和國香港特別行政區參照〈公民權利和政治權利國際公約〉提交的第三次報告》。2011。香港政府。段25.3–25.4。

28. *Lee Miu Ling v Attorney General* (1995) 5 HKPLR 181.

29. 《中華人民共和國香港特別行政區參照〈公民權利和政治權利國際公約〉提交的第三次報告》。2011。香港政府。段25.3–25.4。

30. 再者，政府違憲並不罕見。例如梁國雄案侵犯示威自由（FACC 1&2/2005, 2005/7/8）。

31. 香港特區政府訴吳恭劭及利建潤案（1999）。2 HKCFAR 442. FACC4/1999. 判案書日期：1999年12月15日。*W v The Registrar of Marriages*. FACC No. 4 of 2012. Date of Judgment: 13 May 2013. Paragraph 84. *Ng Ka Ling v Director of Immigration* (1999) 2 HKCFAR 4.

效，也不可否定《公約》權利。如《維也納條約法公約》第19（3）條規定「如果條約不禁止保留意見或者保留意見屬於具體允許的範圍，國家就可以提出保留意見，但是必須符合條約的目的和目標」。³²

2013年人權事務委員會審議香港實施《公約》情況時，委員問及何不撤銷第25（b）條保留條文豁免，政府代表解釋若普選前撤銷保留條文，要預備訴訟。³³但此舉可能有違《維也納條約法公約》第27條：「政府不應援引本地法作為不實施國際公約的理據」。

人權事務委員會在2006年審議結論建議「香港特區應採取一切必要措施，使立法會經普及平等的選舉產生，並確保對《基本法》作出的所有解釋（包括涉及選舉及公共事務的解釋）均符合公約的規定」。³⁴2013年審議結論重申「凡解釋《基

32. 〈第24號一般性意見：關於批准或加入公約或其《任擇議定書》時提出的保留或者有關《公約》第41條下聲明的問題〉 *General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made Upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols Thereto, or In Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant*。1994。聯合國人權事務委員會。1994年4月11日。文件編號「CCPR/C/21/Rev.1/Add.6」。段6。

33. 香港人權監察新聞稿。〈提名委員會提名「然後」投票假普選 奪參選及提名權違公約難逃司法覆核〉。2013年3月27日。

34. 同註 22，段18。

本法》，包括涉及選舉和公共事務的問題，必須完全符合《公約》」。³⁵

《基本法》與普選

《基本法》第45條³⁶及第68條³⁷訂明行政長官和立法會最終由普選（universal suffrage）產生。《基本法》第25條保障「香港居民在法律面前一律平等」，第26條保障「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權」，第39條訂明《公約》適用於香港。³⁸ 由此可見，普選必須符合《基本法》「一律平等」、「依法享有選舉權和被選舉權」及《公約》。

35. 同註23。段5。

36. 《基本法》第45條訂明：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。」

37. 《基本法》第68條訂明：「香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定。」

38. 《基本法》第39條訂明：「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」

2004年4月6日，人大常委會就《基本法》的行政長官和立法會產生辦法釋法，規定政改五部曲。2007年12月29日，人大常委會否決2012年行政長官和全體立法會議員由普選產生，並決定「2017年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特別行政區立法會的選舉可以實行全部議員由普選產生的辦法。」³⁹

人大常委會於2014年8月31日通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》（「831決定」），是政改五部曲的第二部。⁴⁰「831決定」第二段指2013年12月4日至2014年5月3日的公眾諮詢，「行政長官必須由愛國愛港人士擔任等重要原則形成了廣泛共識」，「831決定」並為普選行政長官定下明確規範：一、從2017年開始，行政長官可以由普選產生。二、「（一）須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。（二）提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。」……2016年立法會

39. 《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》（2007年12月29日第十屆全國人民代表大會常務委員會第三十一次會議通過），頁1。

40. 香港特區政府《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》2015年4月7日，段1.05。

產生辦法和表決程序不變，在行政長官由普選產生以後，可以普選全部立法會的議員。⁴¹

人大常委會副秘書長李飛在2014年8月底的人大常委會會議說明「831決定」，⁴²表示「行政長官必須由愛國愛港人士擔任」⁴³及後佔領運動在2014年9月28日凌晨爆發，持續79日累計約120萬人參與爭取真普選的佔領行動。⁴⁴

2015年1月，特區政府展開次輪諮詢，公佈《行政長官普選辦法諮詢文件》，並於4月公佈《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》，「1,200人組成的提名委員會按照現時選舉委員會四大界別共38個界別分組組成」，提名程序分「委員推薦」（「入閘」）和「委員會提名」（「出閘」）兩階段。政府建議每名委員只可推薦一人，獲得120名委員以記名聯合推薦即可成為行政長官參選人，推薦數目上限為240人（即可以有5至10名（入閘）成為參選人）。至於「委員會提名」（出閘）階

41. 人大常委會《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》2014年8月31日（「831決定」）第二段、及決定第一、二、五段。

42. 2010年7月，說明有關決定的是行政長官，而事隔四年，說明草案的是中央官員，或反映自治話語權的收窄。

43. 人大常委會副秘書長李飛《關於〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定（草案）〉的說明》2014年8月27日，網上版，頁2-3。

44. 香港中文大學傳播與民意調查中心「香港民意與政治發展」調查結果（新聞稿）2014年12月18日，頁2。

段，每名委員須最少支持兩名參選人，最多可投票支持所有參選人。獲提名委員會過半數全體委員支持並得最高票的三名參選人成為候選人。⁴⁵

2015年3月9日，泛民議員聯署否決基於「831決定」的議案。⁴⁶2015年3月26日，行政長官梁振英在立法會答問大會表示，根據當地法律實行的選舉就是真普選。⁴⁷

831決定不符普選國際標準

「831決定」規定候選人須獲提名委員會全體委員半數以上支持，才可成為行政長官候選人。李飛就逾半委員支持才可成為候選人時說明，「作為一個機構整體行使權力，必須體現機構的集體意志。香港基本法第四十五條第二款規定的『民主程序』應當貫徹少數服從多數的民主原則，以體現提名委員會集體行使權力的要求。」⁴⁸

45. 香港特區政府《行政長官普選辦法公眾諮詢報告及方案》2015年4月7日，段4.02-4-04。

46. 〈泛民27人聯署反831決定承諾否決政改〉，《獨立媒體》2015年3月9日。<http://www.inmediahk.net/node/27-831>。

47. 《立法會會議過程正式紀錄》2015年3月26日。頁16-17。

48. 人大常委會副秘書長李飛《關於〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定（草案）〉的說明》，2014年8月27日，網上版，頁6。

剝奪公民普及 而平等的 提名權和參選權， 屬假普選。

然而，此種做法剝奪公民普及而平等的提名權和參選權，屬假普選，有違《公約》保障的完整選舉權利，亦違反《基本法》法律面前一律平等及依法享有被選舉權的原則。

2012年選舉委員會的1,200名成員來自四個界別，只有與界別有聯繫人士才可參選和投票，並非人人平等，票值均等。⁴⁹ 公民黨和香港2020指出，如果提名委員會依照現時選舉委員會的

49. 可參考〈選舉委員會職能〉，選舉管理委員會網頁。修訂日期：2011年10月17日。網址：http://www.eac.gov.hk/pdf/ecse/ch/2011ecse/guidelines/2011ecse_Appendix_2.pdf（點閱日期：2013年5月13日）
2012年行政長官選舉情況，可參考Y. K. Chong, Debbie Tsui. 2012. "Hong Kong: An Overview of Human Rights Situations under the New Era of Ruling." *2012 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*. Compiled and Printed by Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA). pp. 67–71.

組成方式，根本沒有「廣泛代表性」，當中更有大量「公司/團體票」。⁵⁰ 2014年相關的登記選民約24萬，而地區直選選民有約350萬，⁵¹ 不及全港選民7%，代表性薄弱。

中央官員表示只有「愛國愛港」和「不與中央對抗」的人才可參選2017年行政長官選舉，⁵² 是將黨國混為一談，欠客觀合理標準，正好是《一般性意見》所指的無理限制。而上述門檻是因政見、政黨聯繫或政治主張而剝奪參選權，屬政見歧視，除了違反《公約》第25條完整選舉權，亦有違第2條人人平等及第19條表達自由權。

總括而言，若提名委員會組成按照選舉委員會，提名委員會可藉「愛國愛港」及「不與中央對抗」揀選行政長官候選人，事先篩選不合中央心意人士，選民無真正選擇，並非普及而平等的選舉，選舉失卻意義，不能充分自由表達意志。這將違反《基本法》第39條確認《公約》完整選舉權、《公約》第2條人人平等及第26條法律面前人人平等，亦會違反《基本法》保障人人平等、依法享有選舉權、被選舉權及普選權的原則。

50. 公民黨和香港2020《普選路不向左解「毒」政改諮詢文件》2014年1月。頁6。www.2017.hk。

51. 〈選民登記數字：選舉委員會界別分組〉。2014年：239,089人。同期地方選區的登記選民則有3,507,786人。2014。香港政府。2014年7月25日。網址：<http://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistic.html>（點閱日期：2015年6月22日）。

52. 可參考〈張榮順：提委會把關體現正義〉，《大公報》。2015年5月23日。

只有「不與中央才可 對抗」的人行政是將 參選2017年舉行，是談。 長官選舉舉為一談。 黨國混為一談。

1. 功能組別選舉不符普選國際標準

若2020年立法會選舉保留功能組別，可否符合普及而平等選舉原則？⁵³

2012年立法會共有70名議員，地區直選及功能組別議席各佔一半。功能組別當中有5席是區議會（第二）功能界別，又稱超級區議會，其餘是傳統功能組別。

傳統功能組別共有30個界別，除區議會及鄉議會外，全部以行業區分，只有與界別有聯繫人士才可參選和投票，不屬界別者

53. 〈唐英年暗示普選功能組別可並存一人兩票公平平等〉，《明報》。2009年11月20日。唐英年當時為政務司司長。

如學生及主婦則排拒於外。界別有個人票、公司票、團體票或三者混合，選民基礎和門檻參差。譬如2014年，傳統功能組別共有23萬登記選民，有5個界別登記選民少於300，5個界別登記選民多於1萬。⁵⁴

在傳統功能組別制度下，有少數在職人士享有雙重投票權，違反人人平等及普及而平等選舉權。功能組別為人詬病，包括側重工商專業界。⁵⁵

2012年，立法會新增5席超級區議會議席，所有非傳統功能組別選民均可在此界別投票。界別先由民選區議員提名，再由非傳統功能組別選民投票。⁵⁶雖然此界別包括從前排拒於傳統功能組別的選民，改善傳統功能組別選民基礎薄弱的問題，但只有區議員才可成為候選人，剝奪市民參選權，不符《公約》保障的普及而平等的完整選舉權。

54. 〈選民登記數字：功能界別〉2014年：232,677人。2014。香港政府。2014年7月25日。網址：<http://www.voterregistration.gov.hk/chi/statistic20143.html>（點閱日期：2015年6月22日）。

55. 莊耀洸、郭曉忠。2012。〈香港人權發展之現況及其隱憂〉。《思與言人文與社會科學期刊》。第50卷第4期。2012年12月。頁92-95。

56. 香港特別行政區行政長官「關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官產生辦法修正案（草案）》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序修正案草案》的說明」2010年7月28日，頁3，第三段。

2. 法庭拒絕介入政治爭論

香港大學學生會前會長梁麗幗在 2015 年 3 月入稟高等法院，⁵⁷ 要求頒令宣告 2015 年 1 月的行政長官普選辦法諮詢文件及 4 月的諮詢報告及方案乃基於錯誤法律基礎（誤以為整個「831 決定」均有法律效力和約束力）⁵⁸ 及方案侵犯投票權和參選權。⁵⁹ 6 月 5 日，法庭判梁麗幗敗訴。⁶⁰

就方案乃基於錯誤法律基礎的入稟理據，法庭判梁敗訴，主因是基於技術性的法律理據：一、即使真有法律錯誤（法庭強調只是假如），政府無責任諮詢不可行方案；二、提出司法覆核

57. 〈政改司法覆核 陳永棋斥另類拉布〉，《AM730》，2015年3月5日，A08 版。

58. 陳秀慧「透視政改的憲法框架」《罷課筆記》，2014年9月23日。<http://www.unitedsocialpress.com>。

59. *Leung Lai Kwok Yvonne v The Chief Secretary for Administration and Others*, HCAL 31/2015，高等法院原訟庭判案書日期：2015年6月5日，段5。梁麗幗指據人大常委會2004年釋法所訂的五部曲，人大常委會在第二部只可確定或不確定有無需要修改選舉辦法，但「831決定」還對行政長官普選辦法落三關，這部分的決定（「831決定」第二段）沒依據《基本法》和2004年釋法，因此「831決定」第二段在憲制和法律上均無效、無約束力。

60. 同上，判案書，段30。法庭順帶指出，法院無權質疑「831決定」，而這亦非梁麗幗的要求。

言之尚早，基於三權分立的原則，法庭會盡可能避免介入立法過程，除非不介入可導致即時和無可挽回的實質損害。⁶¹

有關方案侵犯人權的入稟理據是：方案屬無理限制，違反《基本法》第26和39條及《公約》第25條（即《香港人權法案》第21條）的投票權和選舉權。⁶² 梁指提委會的組成、提名程序及拒絕選民投白票方案，均對選舉權構成無理或不合乎比例的限制。法庭拒絕接納此理據的原因是：一、上述所提及有關「言之尚早」的理由；二、就白票方案，在三權分立的原則下，法庭應避免介入政治和政策考慮，應尊重立法會有適當的自由裁量餘地（margin of appreciation）。⁶³

聯合國歷來批評香港選舉制度違反公約

聯合國公約機構多次批評香港選舉制度不符《公約》。人權事務委員會在1995年審議結論指「香港選舉制度不符《公民權利和政治權利國際公約》第25條以及第2、3和26條」，批評功

61. 同上，判案書，段33，38，40，41，66。法庭指其不介入不會造成無可挽回的實質損害，因梁仍可在第三部曲反對有關議案，而且議案亦可能遭立法會否決。判案書，段45，48。

62. 同上，判案書，段25（3）。梁亦指出方案無提及《基本法》第26和39條及《公約》第25條（即《香港人權法案》第21條）的選舉權，並誤以為《公約》不適用於香港。判案書，段55（3）。此外，判案書沒提及，方案還規定每名提委最少要支持兩名參選人，筆者相信這建議亦侵犯了選舉權，因提委應有不支持任何參選人的權利。

63. 同上，判案書，段55（4），56，57。

能組別概念過分重視工商界意見，基於財產和專業構成歧視選民。⁶⁴ 1999年⁶⁵ 及2006年審議結論⁶⁶ 重申上述關注。

經濟、社會與文化權利委員會2001年審議結論亦批評「現行的立法會選舉有部分安排並不民主，妨礙香港特區市民充分享有經濟、社會及文化權利」。⁶⁷

消除對婦女歧視委員會1999年審議結論關注香港選舉制度，尤其功能組別間接歧視婦女，結構性阻礙婦女平等參與政治。⁶⁸ 此委員會在2014年建議香港加快提高婦女在政治上的代表性。⁶⁹

64. 同註21。段19。

65. 〈人權事務委員會就香港特別行政區參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告的審議結論〉。聯合國人權事務委員會。1999年11月15日。文件編號「CCPR/C/79/Add.117」。段12。

66. 同註22。段18。

67. 〈經濟、社會及文化權利委員會就香港特別行政區參照《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第一次報告的審議結論〉。聯合國經濟、社會與文化權利委員會。2001年5月11日。文件編號「E/C.12/1/Add.58」。段13。

68. 〈聯合國消除對婦女歧視委員會就香港特別行政區根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第一次報告的結論意見〉。聯合國消除對婦女歧視委員會。1999年6月25日。文件編號「A/54/38」。段319。

69. 〈聯合國消除對婦女歧視委員會就香港特別行政區根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第一次報告的結論意見〉。聯合國消除對婦女歧視委員會。2014年11月14日。文件編號「CEDAW/C/CHN/CO/7-8」。段58。

就未來普選，人權事務委員會 2013 年審議結論建議香港政府「應在將來一切選舉中，採取一切必需的措施，以按照公約實行普及平等的選舉為急務。中國香港應明確及詳細規劃如何推行普及平等的選舉，確保所有市民在新選舉制度下享有符合公約第 25 條規定的投票權及被選權，並同時適當考慮委員會第 25 號一般性意見（1996 年）。委員會又建議中國香港考慮收回公約第 25 條（丑）款下的保留條文的措施。」人權事務委員會還提出香港應在一年內向聯合國提供相關資料，說明其執行上述建議的情況。⁷⁰

香港政府提交聯合國的報告既無提及「831 決定」的爭議內容，亦無提及「831 決定」是否合乎《公約》。由此可見，香港政府迴避直接回答聯合國有關「831 決定」是否合乎《公約》的問題，而過去聯合國亦鮮有就一些人權議題，三番四次要求香港提交報告，這反映聯合國對普選的重視態度。

70. 同註 23。段 6，26。

港人真普選權享有。利。

由此可見，無論以選委會或「831決定」下的提委會選出行政長官，均不符普及而平等的完整選舉權。同樣地，立法會選舉的傳統功能組別和超級區議會選舉方式，亦不符合普選的國際標準。

總結

國際人權公約所保障的完整選舉權，包括不受無理限制，有普及而平等的權利和機會參選、提名和投票。《公約》的選舉權適用於香港，而根據《基本法》，港人有權享有真普選權利，「831決定」並不符合普選的國際標準。

各地情況或有不同，但這不是拒絕落實普及而平等選舉權的合理理由，否則普世人權標準便名存實亡。雖然《公約》並無要求締約國實行特定選舉制度，但委員會在《一般性意見》表明締約國實行的選舉制度須符合《公約》第25條完整選舉權，一人一票，票值均等，選民意志可充分自由表現。⁷¹

中國作為聯合國成員國，香港作為《公約》適用地區，政府有責任落實《公約》所保障的普及而平等的完整選舉權，此亦是實踐《基本法》第39條所確認的選舉權，同時亦是落實《基本法》保障人人平等、依法享有選舉權、被選舉權及普選權。

71. 見註2。第21段。

2015年6月18日，立法會否決根據「831決定」制訂的普選行政長官政改議案，⁷²而行政長官梁振英亦表明任內不會重啟政改五部曲，這意味現行違反普選權的行政長官和立法會選舉辦法將至少維持數年，衍生的各種人權侵犯亦將持續甚至惡化，管治基礎薄弱的特區政府將會面對更大的管治危機。

72. 政制及內地事務局局長動議的「就修改香港特別行政區行政長官產生辦法提出的議案」在2015年6月18日以8票贊成，28票反對遭否決。

吵吵鬧鬧、激烈爭議，2017年香港「普選特首」政改方案，最終於立法會鬧劇式被否決。這場「袋住先」行得通，還是「袋一世」要不得的真假普選較量，導致香港社會從未如此壁壘分明過。方案否決前一場連續79天的雨傘運動，也讓不少抱持民主信念的人不禁問：普選究竟是甚麼？有普選就是有民主嗎？民主又是甚麼？

對上一次憾動香港社會的，就是2003年「二十三條」事件及七一大遊行。《民主十問》這本民主初階的小書，也是因應當年市民希望對民主有進一步認識而編製的，期望能掃除社會對民主的一些基本誤解，好為香港早日實現民主普選鋪平道路。

十多年過去，這本小書再版，絕不是一眾作者樂見的事，因為再版意味着民主普選至今還沒有蒞臨香江，更甚者隨着「一國兩制」下中港兩地矛盾不斷增加，建設民主香港的道路好像越見困難。

在社會越分化，不同的政治行動和立場越趨激進的今日，不論是對民主有強烈訴求，還是對民主懷有戒心的人，本書仍然期望能以客觀、理性的態度，增加大眾對民主的認識，為大眾釋疑。香港到今天仍未有真正民主普選，對民主有期盼的人大概感到失望和難以接受，但誠如作者所言：在絕望不是一個選項的原則下，《民主十問》，千言萬語，就是在上下求索中的一種堅持。

 CITY UNIVERSITY OF
HONG KONG PRESS
香港城市大學出版社

ISBN 978-962-937-262-0



9 789629 372620

Published and Printed in Hong Kong