

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 民主政制與半民主制度

Democratic and Semi-Democratic Institution

doi:10.6752/JCS.201403_(18).0007

文化研究, (18), 2014

Router: A Journal of Cultural Studies, (18), 2014

作者/Author : 成名(Ming Sing)

頁數/Page : 159-169

出版日期/Publication Date : 2014/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_\(18\).0007](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_(18).0007)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

民主政制與半民主制度

Democratic and Semi-Democratic Institution

成 名

Ming Sing

民主政制有三個特點

- 一、普及而平等的選舉：透過一人一票公平選出行政機關首長及立法機關成員；
- 二、有意義的政治角逐：民主政制容許反對黨存在及公平競爭，而不會用法律、傳媒或暴力等方式壓制之¹及容許政黨執政；
- 三、高度公民自由，如言論、結社、集會等。

民主政制同時擁有以上三項特徵，有助提高政府的認受性，問責性及代表性。

一項針對在1955至2002年，超過一百個國家所進行的跨國研究，試圖探討為何某些社會較其他更為穩定。該研究發現，政治體制是最決定社會能否穩定的因素。半民主制度，被發現會帶來欠缺效能的管治，及高度的社會不穩定。與民主體制相比，半民主制度經歷的政治不穩定風險高達十倍以上²。

1 新加坡在上述三方面是不及格的。新加坡表面上有選舉，但反對黨在執政黨打壓下不能夠生存。例如在二十世紀末時，新加坡有一半人住於公屋，在該國選舉前，執政黨通知居民被，如他們不投執政黨一票，他們的公屋福利便會被扣減。這可以說是恐嚇，故不是一個公平、讓公民享有自由、有意義的選舉，亦無形中以不合理方式打壓反對黨的公平競爭。此外在新加坡的選舉論壇中，如有人想批評政府，他們的發言時間會受到很大的約制。

2 Epstein, David L., et al. "Democratic Transitions," *American Journal of Political Science*, 50.3 (2006): 551-569.

為何半民主制度導致政治不穩定？

半民主體制通常擁有以下三個特徵，帶來政治不穩定³：

親疏有別政策——不民主的政府，因缺乏普選認受性，靠親疏有別穩定管治；

政治兩極分化——親疏有別政策導致惡性政治競爭，贏家通吃，被政府打壓的一方與親政府陣營的衝突逐漸加劇。

群衆動員——最後，被政府排斥的一方採取集體動員，甚至暴力行動，尋求社會公義。

雖然半民主制度有巨大弱點，中央和特區政府並無表示要推動全面民主。中央希望維持功能組別，惟恐香港民主制度顛覆一黨專政及影響香港繁榮。

為何香港是半民主制度？

首先，特首非由普選產生，而是由北京所控制的一千二百人選委會產生，中央政府將來可透過嚴苛提名條件，繼續操控行政長官選舉。至於立法機關，功能組別佔一半議席。商界背景的議員已佔功能組別議席中的一半以上，足以封殺任何由議員提出符合民生利益的議案。中央政府已多次強調功能團體即使在2020年仍有存在價值。

香港半民主政制衍生五大惡果，帶來社會不穩定風險

第一，政府親疏有別，漠視公眾期望，加深政治兩極化：儘管民主派獲六成選民支持，自回歸以來政府普遍不委任民主派進入重要諮詢委員會和區議會；在回歸後，董建華一上台，便把區議會四分一的議席委任成區議員，但民主派沒有一人被委任。在2008年，曾蔭權委任十七位副局長及行政助理當中，四位來自建制派的民建聯和自由黨，並無民主派。策略發展委員會中，民主派的委任比例，也是十分低。親疏有別政策漠視獲六成選民支持的民主派，加深政治兩極化，

3 Jack A. Goldstone and Jay Ulfelder, "How to Construct Stable Democracies," *The Washington Quarterly*, 28:1, Winter 2004-2005, pp. 9-20.

拉遠市民和政府的距離。

所謂親疏有別，特首缺乏一人一票民主普選產生的認受性，為了鞏固自己的權力，便籠絡親中央親建制派代表，又把獲六成選民支持的民主派隔離於權力核心之外。部分被打壓的那一方，如有民意支持，便會反擊，會動員市民上街，作出反抗。例如曾建成成立民間電台，政府說是不合法。政府其實有足夠的頻道開新電台，故他是有意打擊反對的聲音。政府只是想操控那些他不喜歡的人，給人兩極分化，用人唯親之感。

香港的半民主政制有兩個特色，一是有功能團體，一是中央不希望特首是一人一票普選產生。中央擔心，香港如全面普選，便會顛覆共產黨的管治權。第二，他們擔心民主會影響立法。但這些憂慮不能成立。反而若拖延全面普選，所製造的不穩定因素，愈來愈嚴重。立法會有三十個議席，當中功能團體，商界佔了一半，但選民人數只有二十多萬。記錄顯示，他們投票時顧及功能界別的利益，多於全港市民的利益。奇怪的是，只需要十五個功能團體的議員投反對票或棄權票，便能夠否決其餘四十五人所投的贊成票。他們可能只代表數萬人，卻能夠否決所有議員所動議的法例。過去很多符合民生的議案都被否決，大家可以反思這個制度到底是否有利香港？

第二，政府過分倚重商界，延遲政策執行：選特首的一千二百人，很多商界中人是核心成員。在立法會，功能團體有很多是商界力量。由於政府倚重商界通過立法會議案，亦倚重商界爭取特首選票，制度上政府需要倚重商界的支撐，每當遇上與商界利益有所衝突的政策，為免影響商界對政府的支持，由此延緩重要和緊急改革措施的實施，例如，在引入公平競爭法，現已有一百個國家執行，在港英時代，陳坤耀在行政局已提出要引入，但一直不批准，反對的聲音當然來自商界。公眾地方禁煙，香港禁煙實行得比別的地方晚。健康食品添加識別標籤的立法，很多醫護界人員發現健康食品有毒，所以游說政府立法，強制健康食品經過核實，才能得到「健康食品」的標簽，但由於自由黨游說，政府一度改變主意，他們的理據是這政策會引致三千至三萬間中小型健康食品的生產商倒閉，剝奪了消費者的選擇。

還有的是買樓時物業面積的計算方法，長期沒有任何法例監管。07年鄭經翰提出要收緊法例，但不獲通過，因為商界和保皇黨不通過。以商界為主導的功能組別不斷傾向否決民生議案，激起商界和公眾的兩極分化。

第三，政府乏選舉認受性，難以或較慢推出有利香港發展的重大政策：由於政府選舉缺乏合法性，在處理醫療融資、公平競爭法、擴大稅基、退休保障、環境改善等具爭議而耗費龐大計劃，政府均動作緩慢，和遇上很大的阻力。很多政策即使與商界無關，但由於政府缺乏認受性，市民如不接受，政府便不敢施行。其中醫療融資便是其中一個例子，現在香港面對的挑戰是醫藥費愈來愈昂貴，但提出了十多年，醫療融資仍然不為香港人接受。擴大稅基是另外一個例子，銷售稅不受歡迎。反觀英國，戴卓爾夫人上台時，經濟很差，工會的勢力太龐大。她以削弱工會力量的政綱贏得選票。她上台後，成功實踐了這個政策，令英國的經濟得到振興。因為她有一人一票普選認受性，可以大刀闊斧進行改革，但香港政府則缺乏普選認受性，不能大規模地進行改革。

第四，自回歸以來政府政策有強化官商勾結趨勢，更令市民難以接受：回歸後，數碼港沒有經過投標，便有大財團以低價得到發展權。兩大集團在超級市場的佔有率在無明確管制下愈來愈高，在03年已超越七成。中小型的超級市場屢屢抱怨，指該等大企業以本傷人。從1997至2002年，亞洲金融風暴吹到香港，香港出現了通縮，但這五年裡，在百佳和惠康購物，物價卻上升了3%。家樂福撤出香港前，曾暗示過香港的競爭不公平。又星島集團被政府懷疑帳目有問題，數名高層被調查及檢控，唯獨該集團主席胡仙小姐可獲豁免，當時律政司司長梁愛詩小姐所給的理由是起訴會令不少人失業。這是否一個好的理由？假設胡仙被控告，星島集團倒閉，數千人失業，是否應該因為這個理由而不控告之？如果一個海外團體打算在香港辦報，便會十分憂慮，理由是只要對手跟中央熟絡，犯了法也不用起訴，國際投資者便會將香港定性為缺乏公平競爭的地方，而減少來港投資，令香港蒙受重大經濟損失。

又政府差劣的城市規劃，容許屏風樓大量興建，「屏風樓」是香港一個計時炸彈，香港科技大學便有一個大規模的研究，發現這些樓宇可以影響呼吸，政府為地產商帶來利益而賠上市民的健康。最後，政府准許房屋及土地規劃局前任秘書長梁展文進入新世界地產擔任高職，公眾普遍懷疑該高職是新世界作為梁在任期內的2004年批准新世界發展銷售紅灣半島的一種交換行為，進一步令市民擔憂官商勾結正在惡化，激起商界和公眾的兩極分化。2013年，行政會議向電訊盈科和有線寬頻分別擁有的兩間公司發出免費電視牌照，卻拒向輿論認為具活力和創意的香港電視發牌，引發巨大的社會反彈，質疑政府是為了保障現有親政府電視台和大商家的利益。

第五，不民主政制偏幫上層利益，貧富懸殊不斷惡化：普羅大眾生活艱苦，均有可能增強了極端分子的動員能力。本港貧富懸殊不斷惡化，反映貧富懸殊程度的堅尼系數從1991年的0.476，攀升至2011年的0.537。根據2003年的聯合國報告，香港貧富懸殊的程度，在一百七十五個社會中排行第一百三十二。香港的工資的確很低，08年九月份《信報》刊登了政府發表的數據，指出直至08年年中，本港仍然有五十萬名僱員月薪低於五千元，四十萬名僱員的月薪低於四千元，十萬名僱員的月薪低於三千元。香港的工作人口不超過總人口的一半，故平均每個香港人，要養活兩個人。換句話說，平均四十萬人要用四千元去養活兩個人。事實上天水圍區有很多居民，十多年來沒有到過中區，因為車資太高。政府亦沒有足夠措施減少跨代貧窮延續。

有關最低工資的問題，這問題富爭議性，但政府有失職的地方，第一沒有引入大規模的討論，到底是否要進行立法。政府不服工商界的壓力，盡量拖延，兩年前推出工資保障運動，就保安和清潔兩個行業，邀請公司參與，要求他們訂定的工資不會低於某個水平。由於並非強制，他們固然不會參加，先天不足的工資保障運動上浪費了二年時間。即使最近決定推行最低工資，亦要再花二年研究工資的水平，加深市民的不滿。

維持半專制制度，本港將續受結構性問題困擾：特首因缺乏真普選賦予的認受性，在政治壓力下會給予不同財團不合理優待，深化官

商勾結，加深本港貧富懸殊。

維持現狀，由北京篩選候選人的半專制制度，不單剝奪大眾以普選選出行政長官的權利，亦在「行政主導」稱號下，實行相當程度的行政獨裁。行政長官的權力巨大，又不太需向大眾或立法會負責，只要政府不需新撥款或制定新法律，特首想推或不推行任何政策，可一人說了算。

例如曾特首堅決不復建居屋，居屋復建便遙遙無期；只要曾特首堅持擴大問責制，以極高薪酬招聘一大批能力成疑的副局長及政治助理，問責制便要擴大；梁特首要踢走港視，剝奪市民看電視和接收信息的選擇權，他一人決定便可不理全港七成多市民贊成批港視開台的聲音。

缺乏真普選，政府將繼續對敢於批評政府傳媒施壓，收緊信息自由，漠視程序公義和香港人的核心價值，破壞香港的繁榮穩定。

如上所述，本港的半民主政制有五大結構因素，導致特首和特區政府難以獲得大多數市民支持。這五個因素不單令行政長官的民望在香港主權移交後大幅下挫，更妨礙香港的繁榮穩定，減低香港對國家的貢獻。沒有真正的民主改革，政府繼續推動親疏有別政策，政治兩極化只會不斷惡化。被排斥的民主派部分成員，亦只會在重大的社會矛盾下，進行更激烈的社會抗爭動員。

民主如何有利香港的經濟發展及管治？

如何量度管治績效？

有關管治的跨國研究普遍採用世界銀行的「全球管治指標」(WGI)。1990年代起，世界銀行每年評估全球超過200國家或地區的管治情況，綜合公眾、專家、工業及發展中國家大量企業的評分，及多個民調機構、智囊、非政府組織、國際組織及私營機構提供的數據，然後以6個良好管治指標分析和比較，包括發聲與問責(Voice and Accountability)、政治穩定性與無暴力(Political Stability and Absence of Violence)、政府效率(Government Effectiveness)、監管質素(Regulatory Quality)、法治(Rule of Law)，及防貪(Control of Corruption)。

跨國研究發現民主有助管治績效

世界銀行最近的2012年「全球管治指標」數據（表一），說明民主政府的管治績效總分明顯拋離非民主政府⁴。若將全球超過100個國家或屬土的整體良好管治指標總分，由高至低排列，最高分的27個國家或屬土，除卻香港和新加坡兩個例外地方，其他25個全都擁有高度民主政制（按「自由之家」(Freedom House)的定義）。反之，管治績效最低分的66個國家或屬土，除了一個國家，全都不屬高度民主政制。

世界管治指數2012年排序〈由高至低〉

國家	世界管治指數2012年 排序〈由高至低〉	國家	世界管治指數2012年 排序〈由高至低〉
芬蘭	1	奧地利	14
新加坡	2	冰島	15
瑞典	3	德國	16
紐西蘭	4	愛爾蘭	17
挪威	5	安道爾	18
瑞士	6	英國	19
丹麥	7	比利時	20
荷蘭	8	美國	21
盧森堡	9	日本	22
加拿大	10	智利	23
澳洲	11	馬耳他	24
列支敦士登	12	法國	25
香港	13	巴貝多	26
		塞蒲路斯	27

要論証民主制度有利管治，表一顯示初步的印象，更扎實的論據必須依靠更嚴格的統計數據。最近兩個涵蓋170多個國家的研究，不約

4 因「發聲與問責」部分意思與民主重，所以不計入整體管治績效。

而同以回歸分析證明了，民主程度愈高的國家，管治績效愈好，無論人口多少、貧富規模、是否聯邦制、軍事衝突高低和全球化程度。該兩個研究分別引用2007年，及1996至2009年期間的數據，得出一致結論，而其中一個研究將過百個國家歸類為4個不同程度的經濟發展水平，再加以分析，發現到即使是經濟落後的國家，若人民有權在公平公開民主選舉中選擇他們的領袖，這些國家都會比較有效率、透明度和良好監管機制。⁵

「經濟成功」需要民主嗎？

香港中文大學社工系王卓祺教授，比較全球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」意思若是人均國民生產總值，那麼，根據世界銀行2012年數字，加上王教授所用的「自由之家」民主定義，全球最富裕的44個國家或屬土，除了香港、新加坡等5個國家或屬土，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。更有效的方法是，在不同經濟發展水平，比較民主與非民主國家的經濟增長率，才有更可靠的瞭解。而且，王教授的分析和結論是基於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，

5 Daniel Stockemer (2014) “Regime type and good governance in low and high income states: what is the empirical link?,” *Democratization*, 21:1, 118-136; Janda, Kenneth. “Governance in Democracies and Non-democracies,” *Governance: Is It for Everyone?*, Edited by Ann Marige Bissessar, New York: Nova Science Publishers (2012), pp. 141-60.

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%)。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⁶。

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%，低收入專制國家是1.43%⁷，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，民主國家包括低收入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」，明顯沒有說服力嗎？

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，會是什麼結果？

前芝加哥大學教授Adam Przeworski在1990年代末期發表一篇文章，指出1996年前衆多有關民主如何影響經濟增長的跨國研究，結論莫衷一是，但在1996年以後，越來越多跨國研究發現，民主政制有助經濟發展。2002年一份報告揭示，47個跨國研究的結論，其中19個認為民主有利經濟發展，6個持相反意見，10個認為兩者無明顯關係，其餘認為兩者有無關係視乎統計模型⁸。

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

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

8 Kurzman, Charles, Regina Werum, and Ross E. Burkhart (2002). Democracy's

隨著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報告，亦認同民主政制對經濟發展有正面影響。舉例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American Economic Journal)，自2006年以來所有刊登的文章，亦發現至少有兩篇研究，指出民主程度愈高，或實行民主時間愈長的國家，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⁹。

為何民主制度有利經濟發展？¹⁰

為何民主制度有利經濟發展？除了以上原因，民主制度比非民主制度，更能令執政者比較向人民問責。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¹¹，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在內的重要著作的重大發現。

事實上，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

Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-1980, in *Studies in Comparative International Development*, 37 (1), p.3-33

9 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)

10 文章關於民主和經濟部分，曾在明報發表。

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

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，認為儘管二十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。