

Henry K. H. Woo (胡國亨)

8th June 2007

Commission On Strategic Development
Hong Kong Government

Dear Sirs,

I enclose a paper representing my views on election.

Yours faithfully,

(Signed)

Henry K. H. Woo

雙普選 - 一個不美麗的誤會

爲什麼香港必須保留功能界別選舉？

“二十五絃多少恨,算世間,那有平分月？”

宋·陳亮

胡國亨

2007年6月

1. 佔據“道德高地”的雙普選

特首選舉,使對“雙普選”的呼籲重新成為“兵家必爭”的前哨站。“一人一票”雙普選的迫切性,已成為當前香港政界的共識,餘下的問題好像只有時間表與細節.從政人士如果不贊同雙普選,差不多可說是離經叛道,十惡不赦.此時此地,提出討論原則性及方向性的問題,似乎不合時宜了.

但觀念的偏差或缺失,不會因多少人接受或經已寫入規章憲法中而改變.歷史上,不少一度被認為“理所當然”的看法或常識,往往後來被証實隱含致命的錯誤.

我認為從西方生硬抄襲過來的“一人一票的民主方案”,概念上粗糙,其背後的“絕對平等觀”在理論上有很大商榷的餘地.

換言之,一人一票的民主方案到底:

- 是否無可反駁,神聖不可侵犯?
- 是否放諸四海而皆準?
- 是否一個公義社會不能或缺的基石?
- 是否基本人權中必有的內涵?
- 是否不惜一切代價都要爭取?

一人一票無疑是一個漂亮的口號,但口號背後其理性基礎何在?

我冒昧就這些原則性及方向性的問題,重新提出辯論,就教於社會各界高明.

2. “一人一票”民主方案的支持論據在那裡?

被視為自明(self-evident)及不容爭辯的一人一票民主方案,其理論基礎來自“絕對平等觀”,這平等觀包含三個元素,即

- 人人生而平等
- 每個人都有擁有最基本,不容侵犯和不容妥協的人權
- 這些權利是天賦的.

第一點的天賦人權不消說是神話,有關第三點,不同人等有先天性的差異,亦是毋庸置疑.如果說人人生而平等,指的是每人都擁有同等的權利,就先要看是甚麼類型的權利,亦即是上文指的第二點.

第二點指的人權是現代公義社會的基石,這是不容置疑的.西方政治思想家重要的貢獻之一,是清楚界定了自由的概念(例如 Constant, Berlin),他們清楚指出自由可劃分為兩類,一是“消極性自由”(negative liberty),即任何人不可被暴力或武斷性權力和法規加諸身上(free “from”),這是公義社會絕不容許的.但除此之外,個人應該擁有多少“積極性自由”(positive liberty, (free “to”)),例如就業,接受教育或公共醫療,卻眾說紛紜,莫衷一是.一人一票屬於這領域,所以一直以來存著不少的爭議.

換言之,一人一票,並不是西方政治思想界完全認同人生而來必有的權利.

3. 備受爭議的民主制度

暫且不說一人一票這形式,先談民主制度本身的利弊.

必須指出,西方政治思想界對民主觀念並非完全認同,原因之一當然是民主這概念含義廣闊和不清.事實上,早期的民主概念是一個負面概念,民主被視為非理性管治,甚至代表暴民政治(mob rule) (例如 Plato, Aristotle).直到十八世紀後期,經歷美國大革命及法國大革命後,代議制的民主(representative democracy)才成為與自由,法治,平等同被西方普遍接受的價值觀(即 Dunn 所謂民主第二次重臨(Second Coming)).

但對民主抱懷疑態度的西方學者,仍然比比皆是.例如即使鼓吹人民意願論(the will of the people)的先驅 Rousseau 亦認為,“真正的民主從來沒有存在過,亦永遠不會出現”.當然批評者不是一面倒的,例如對民主制度抨擊不遺餘力的 Hayek,亦承認民主制度有三大優點,他指出民主是

- 唯一保證政權和平更換的方式
- 維護個人自由的重要機制
- 大眾政治教育的良方。

此外,又如 Mill, Pateman 等指出,民主制度能夠培養公民對公共事務參與的興趣,並提升公民自治的能力.同樣重要的是,自由民主制(liberal democracy)蘊含的多元及包容文化及容忍價值觀,不同政見者儘管意見不合,但都同樣接受選舉結果的裁決。

但民主制度亦有不少弱點及流弊,如 Hayek 指出

- 一些執政者誤以為由大多數選民授權後,便擁有不受約束的權力.可以隨意根據彼等的判斷及喜好進行管治,(除非在法制或憲制已發展得相當完善的地區,能夠對此情況發揮有效的制衡);
- 在沒有充分的制衡下,民主制度雖然本身亦是一種制衡政府武斷權力的力量,卻可以淪為多數人壓迫少數人的工具(例如犧牲少數民族,社群或地區性利益),在極端情況下,甚至對個人自由構成威脅;Kant 甚至認為,民主的終極本質與專制主義無異,即使 Mill 亦承認這可能性存在。
- 政客或政黨為了爭取選票,競相以取悅選民為首要任務,更以選民當下意願及利益為依歸,漠視民意中少數的反對或較理性的聲音,放棄或偏離應有的正確管治目標及不惜犧牲整體或長遠的利益,事實上盲目追隨民意的政府,某程度可說喪失了管治方針和擇善固執的意志。
- 選民掌握投票權,對政府提出種種索求,逐漸演化一種依賴政府的心態,破壞了古典自由主義(Classical liberalism)的基本精神,即個人責任與權利之間必須取得平衡;

又如 Dunn, Schumpeter 等指出,民主制度只是保證政府合法權力的來源,而並不保證其管治質量及管治後果。

撇開理論層面,從實際經驗看,民主制度在歷史上並非功績彪炳,特別在一些沒有強大的民主文化傳統的地區,單憑自由選舉不足以保證達至民主的理想.民主制度下選出來的台灣陳水扁,菲律賓馬可斯,都是臭名遠播,而一人一票選出來的希特拉,其禍國殃民的史蹟更不必細說了.

不少人認為民主制度是經濟發展的先決條件,但一些經濟學者(Muller),通過全球百餘國家量化的分析,卻指出兩者之間並不存著任何明顯的關係(當然亦有學者指出(例如 Ulubasoglu),儘管民主制度對經濟增長沒有直接的關係,但其有關的優點,例如政治穩定,個人自由都是間接支持經濟增長的因素).

事實上,就算在發達的民主國家,民主制度並沒有為社會帶來較大的經濟平等,相反地,過去數十年這些地區財富與收入懸殊的情況與時俱增.

4. 絕對平等的迷夢

民主制度當然有其功能和價值,特別是政權的和平交替,但其局限性亦應難以否認,而當中的一人一票這形式,背後更假設不可思議的“絕對平等觀”.

這平等觀,說穿了是一種“形式上的平等”(formal equality),甚至某程度上可說是“愚民”的“偽平等”.誤導人民以為一人有了一票,便可以當家作主.

如果我們懷著較客觀的態度,盡量不以個人情緒或先入為主的意識形態左右我們的看法,大膽地,坦誠地以我們的道德勇氣接受事實的裁決,我們不能不承認,這世界畢竟是少數精英而非大眾所操控的.

經濟領域從來是精英者的舞台,從來沒有出現一人一票的情況,在市場中,只有金錢才是票源.我們歌頌創業家,認同專業的管理人,羨慕操控及管理資本的專業人士.我們接受上市公司發行一些沒有投票權的股票,簡而言之,我們對“經濟英雄主義”

(economic heroism)沒有半點異議,原因是我們清楚了解這些資本家及專業班子是經濟發展的火車頭及保持競爭力的中流砥柱.二十世紀中大半個世紀的經濟平等實驗,特別是計劃經濟,已證明徹底破產了.

不單在經濟領域,在社會領域中,我們何嘗不是暗地裏接受精英主義的安排.那裡有人會爭取“一人一大學學位”?我們做父母的那一個不是望子成龍,不希望子女成爲出人頭地,平步青雲的精英?我們的公開考試制度,難道不是爲了選拔精英而設嗎?難道有人站出來要求“一人一文憑”?影迷,歌迷,球迷的狂熱行爲不正好說明精英者對我們社會的魅力和操控嗎?滿城趨之若鶩的八卦新聞,例如遺產爭奪戰,不是爲了滿足普羅大眾對精英們一舉一動的好奇心嗎?

政治領域更是精英們的天下(Schumpeter),鼓勵你們爭取一人一票的“政治積極份子”,難道不是希望藉著你們這踏腳石登上政治舞台,爭取權力嗎?選出了執政者後,其他的事務不是統統由他們全權處理,決定及安排嗎?隨了選舉期間,你們作爲選民有多少空間可以真正參與或左右政治事務?就算有朝一日,先進的資訊科技及電子平台使每一項政治決定都先徵詢民意,最後決定權還不是操控在精英手中嗎?

原因不難理解,升斗市民大多數只關心當下利益,而不少當下利益往往與整體利益及長遠利益相悖,所以執政者必須衡量多方面的矛盾,平衡不同利益集團的要求.每事一人一票,只會使政治陷入紛亂及政策出現前後矛盾,要達至一致性的大眾意願基本上是不可能(Arrow),所以無法不將最終決策權集中在少數人身上.一人一票只不過是複雜政治過程中初階的一步,是政治權力的源頭而已.不要以爲有這一票便成爲“靈丹妙藥”.你們的一票可能使討好你的競選者上台,但討好你的人不一定是最客觀,最誠實或及最有能力的執政者!

既然一事一議的民主不可行,代議制民主(政黨加普選)成爲唯一的選擇.但正如 Rousseau 預測,在規模較大的社會,民選出來的代表最終會與大眾選民的利益脫節.原因是這些代表,不論其初期的主觀意願如何,在任期間會被迫傾向只對支持他們施政的

核心勢力(特別是有組織的利益集團及會影響他們未來繼續執政的政治力量)負責,他們無可避免地會逐漸疏離對他們不再有影響力的選民(直到下屆選舉前).這是民主政治永遠存在及無法擺脫的風險和弊病.

所以有了“政治認受性”,絕不保證執政者會在施政中處處考慮選民的訴求,亦不代表執政者在整個執政期受到選民的擁戴或認同.不少執政者在競選成功的一刻的確擁有充分的認受性,但這認受性往往不能在整個執政期內維持,況且這所謂認受性只是選民在競選當下間基於有限的資訊而作出的決定,執政者上台後的表現,往往會使不少選民懊悔不已(試看美國的布殊總統).

理論上,任何社會只要存著分工及組織,而這些組織有鮮明的目標及有限的資源,以及組織中的參與者能力有差異,則這些組織結構必然是層壓式的,而任何層壓式的結構,最終必是由精英所領導的(例如 Plato, Foucault) .

況且一人一票,本身亦會有武斷成分,年齡劃分固然武斷,又如社會中被判刑或在服刑的罪犯,到底應不應該有投票權利?(可能他們之間希望選出一些對他們較有利,較寬容的議員).這些決定,是否應該最後又要一人一票通過呢?假如是,那麼這些一人又包括誰呢?又外藉居民的投票資格到底有多少武斷成分?

不要以為鼓勵一人一票的傳媒其判斷一定是正確的,傳媒大部分是商業機構,無可避免以商業利益為大前提,故意黑白不分,亦屬無可厚非.

5. 政治制度的核心問題是權力制衡

一個運行成熟的民主制度,人民投票送走濫權或表現欠佳的領袖,可使權力和平交接,以及促進政黨之間的競爭,所以有重要的功能和意義,因此任何公義社會不能不採用.但正如 Hayek 指出,民主並非政治領域中的首要原則(first principle). 政治首要的原

則,除了個人自由(即基本人權)外,是對絕對權力的抑壓,對武斷權力的制衡,使權力不致集中在少數人的手中,或繫於長官的意志(包括贏得選舉及所謂有了認受性的政治領袖).

民主不是政治首要的目標,它有一定的制衡作用,但本質上只是一種達致政治目標的工具及安排(Schumpeter),所以一個民主制度設計的優劣,應該以其結果及有效程度作為衡量的標準.而一個民主制度的成功操作,往往取決於社會中的法治情況(包括立法,司法,執法,守法),參政者的素質,以及選民的水平(參閱 Dahl 列出有關民主體制應有的特徵和內涵).光是依賴民主選舉的形式,不足以構成一個政治社會成功運作的必然或充份條件.津巴布韋(Zimbabwe) “民選”出來的大獨裁者 Mugabe 的所作所為,台灣立委大打出手,印度選舉期間大量的暗殺事件等例子,或許可以給我們一些啓示.

考慮到民主制度的缺點,採用民主制度時,必須審視如何制衡此制度可能會帶來的禍害.因此必須設計一套權力制衡方案,使民主制度在發揮優點之餘,可以減少其會帶來的負面影響.(事實上自由民主制(liberal democracy)是以自由主義的原則作為民主的制衡).一人一票,不一定是最合適的設計,它只是其中一種大眾心理上容易接受,概念簡單及容易上口和了解的權宜設計.投票者必須保持醒覺,這制度最終只是讓一批精英取代另一批精英而已.你手中的一票並不能保證公義社會的降臨,某些情況下,更可能適得其反.

簡單而言,自由選舉並不同一人一票,兩者亦不完全等同民主政治.

6. 以知識制衡權力及以精英制衡精英和政府--- 香港必須保持功能界別選舉

回到香港的特殊情況,香港的民主傾向者所支持的雙普選其中一項要求,是取消目前的功能界別,他們主張立法會所有議員不問背景均由全民投票產生,我個人卻認為這是政治積極份子們為了自身權力之爭取而犧牲香港利益的典型例子.

一般反對功能界別的批評有以下幾點

- 選民基礎太狹窄
- 為保障既得利益者而設
- 增加特定商界,專業及利益團體的影響力,造成不公平現象
- 功能界別議員缺乏民眾授權及其政治認受性.

政治事務和立法事務,並不是喊喊口號,上上街便可以妥善解決.現代社會存著複雜的分工,很多時外行人的判斷只能訴諸常識及想當然的邏輯.正如 Hayek 不厭其詳指出,社會的運作依靠大量擴散的知識(dispersed knowledge),不是一少撮執政者可以完全掌握,將社會立法事務交給一批有經驗的內行精英,總比交予一批以口號或雄辯取勝而本身可能是外行人的精英安全得多.後者所體現的制衡作用亦只是表象而不是實際的.

無疑,占據功能界別議席的議員不免代表一些小圈子的利益,所以不排除他們的認知和判斷會存著偏差的情況.但在偏差與無知之間,我寧願選擇前者.因為起碼他們的“在野”的潛在對手或同行中的從業員,會以同等的專業水平向彼等提出質疑和挑戰.取消了功能界別,意味著我們很可能將社會中管治的重要資源,即各重要行業中有關的專業知識拼諸門外.這對香港的管治,將是一項退步的安排.

拼棄代表功能界別的專業者於門外後,擁有專業知識的管治者可能只剩下公務員隊伍,權力失衡將是意料中事,且不說由一人一票產生的“政治意識強而專業意識弱”的議員可能不單無知,更出現“外行領導內行”的荒謬現象,(有點似過往國內國有企業的情況).進而扭曲香港政治平衡的生態,這情況帶來的後果,將不堪設想.

在全普選制度下,這情況出現的可能性很高.經濟學的相對優勢原理告訴我們,大多數的專業人士會集中精力在其專業發展,其社交圈子亦多環繞其專業界同僚為中心.參與政治既非他們所長(因為不是他們的專業),亦非彼等所願(因為機會成本高).要鼓勵他們投入他們不具優勢的政治服務,社會有必要降低門檻,功

能界別的存在便是其中重要的誘因.否則立法界將缺失不少重要專業人才為代表.

現代經濟社會高速增長的主因是分工,高度分工推動市場差異化(market differentiation)及產品差異化 (product differentiation),兩者互為因果,構成經濟社會競爭力的來源.亦是大部份企業競相採用的商業策略,以及維持創新力的泉源.同樣地在政治上,功能界別利用它們擁有的專業知識,扮演相同樣的角色,高度發揮政治上的分工,並衍生了政治上制衡作用,特別是對公務員的制衡.

這種政治上的差異化(political differentiation),縱然在最初設計時會有保守成份,但實質上卻“最大化”地動員了社會上各重要行業的知識資源,通過“知識分工”,由知識制衡精英,通過一批精英制衡另外一批精英,並通過精英制衡政府,本是周密及理性的佈局,亦是進步的體現,而今反其道而行,將“差異化”變為“同質化”(homogenization),這種明顯的退步,真令人百思不得其解.

不要以為反對政府便一定代表進步,支持政府便一定是保守.功能界別中,自然有些議員會傾向支持政府,但亦有部分會反對.但我相信他們的專業考慮及對同業者的問責及被後者監察,會使他們傾向一事一議,較理性地及有效地制衡政府的偏差.

如果目前功能界別當中有部分議員給人的印象是為特殊利益集團服務,問題恐怕源自這些功能界別原先的界定方法,而不是來自這制度本身,特別在一些有資格投票者不多的功能界別,我不排除利益集團操控的可能性,不過縱然他們當中有照顧彼等利益集團的私心,也不會遠遠偏離理性的標準,更不會明目張膽,隻手遮天.

真正有貢獻的立法議員,其實不一定需要強烈的政治意識,我們更需要重視的是他們的專業知識及理性態度.利用其精英制衡精英,才是較理性的管治制度設計.

設想香港將來實現雙普選,所有立法會的議員都是由民選產生,我們可以想象,屆時的選舉將由政黨操控,政黨們會無所不用其

極地利用不同的意識型態以迎合及縱控群眾心理.可以估計絕大部分的被選出來的代表將隸屬於政黨.後果是這些代表由不同政黨統領,使政治權力將趨向 Michels 所描繪的“寡頭模式”,屆時立法會的運作更趨“批發式”的政治化,毫無疑問,“批發式”的權力武斷的風險比目前較為擴散性,獨立性(相對而言)的功能界別為多.

事實上,對功能界別批評者視為的弱點,正正是這制度的強項,所謂選民基礎狹窄,增加商界專業的影響力等論點,完全站不住腳.

事實上,保持目前的功能界別這個有多重及多層面的制衡功能的制度,亦是一個有效制衡未來由民主選出來的特首的一個可行的方案.

目前全球正邁向知識型的經濟社會,知識與人才成爲國與國之間,地區與地區之間競爭的決定性因素,要保持地區競爭力,管治模式必須與時俱進,才可以配合經濟發展的大趨勢.要妥善管治知識型社會,必須基於有闊度和深度的專業知識,而管治中的制衡設計,亦必須以知識爲本.

換言之,以知識爲本的管治要義之一,是以知識制衡知識,以專業制衡專業.若反其道而行,經濟發展與管治模式必然會脫節,而落伍的管治模式勢必成爲經濟發展的大障礙.假若我們立法議會中專業人士沒有一定的比重,恐怕會成爲香港未來發展的絆腳石.

我無意在本文討論如何處理一些較具體的細節,例如是否應將功能界別議員組成另一議院,即推行立法會雙院制,或考慮將目標功能界別議席重組或減少,或如何擴大其選民基礎,包括重新界定公司票等.我亦無意討論現存的界別是否最公平和合理,亦不否認目前的分界的確有不足之處,我這裡關心的首先是最基本的原則性問題.

7. 誰應該有投票權？—“雙精選”而不是“雙普選”

上面我指出我雖然支持民主方式作為特區政府首長選舉,但我並不認為一人一票是最適合的方案,但畢竟政治的現實是妥協,妥協則意味著實際政治行為及模式不能完全出於純理性的考慮.在未來的日子,行政長官選舉需要擴大選民基礎,除了是不能避免的事實,只要發展得宜,亦是合理的策略.

我同意 Hayek 的立場,認為一個民主選舉制度的優劣,取決於其有效性而不是其原則性,所以實際設計必須符合該地區的特殊情況.但一次性地然採用全民投票代替精英為基礎的選舉是有一定的風險的.所以我認為政制改革不應脫離循序漸進的軌跡(我這裏指的是特首選舉而不是功能界別選舉,功能界別的保留是不容妥協的).方法是逐步擴大精英的定義及圈子,不過無論如何,擴大選民基礎不同必須接受一人一票的模式,以精英制衡精英為前提,選民基礎應該隨著香港精英圈子日漸擴大而擴張.我們實在沒有理由要冒“一步到位”的風險.

我無意在這裡討論有關未來特首選舉中,如何擴大選民基礎的具體方案,在原則層面,我認為以香港的情況而言,任何自由選舉及民主管治制度必須

- 儘可能在不犧牲施政效率的情況下,對選出來的班子擁有的權力加以適當的制衡,或在施政效率與權力制衡之間找出平衡點;
- 無論誰執政都必須貫徹維護香港經濟成功所賴的因素,不能犧牲香港整體及長遠利益;
- 儘量減低有選舉權的選民由於表面上擁有政治討價還價力量(即有了投票權)而加強其對公共資源無條件的苛索或依賴.

當然不同的選舉制度的設計,往往會出現出人意表的效果,但只要符合上述原則,我相信任何一套具體方案大抵都是可以接受的.

8. 開啓“誠實政治”(honest politics)及理性政治(rational politics)

Russell 曾經諷刺地說過,大多數取得權力的政治人物是通過成功說服和誤導選民他們是大公無私的.(“Human Society in Ethics and Politics”)

我個人認為,香港社會目前需要的是“誠實政治”.過多參與政治者假借民意之名,實質為追求一己或一黨的權力.正如 Buchanan 及 Tullock 等“公共選擇學派”(public choice school)學者指出,我們必須假設一切從政者都是以私心和私利為出發點.不過以私利為出發點,只要處理得宜,符合“對稱原則”(symmetry principle)及“概括原則”(universalism),亦是無可厚非,試想想,經濟繁榮與興盛不正正建築在個人追求私利的基礎上嗎?

我們當然不能否定部分從政者是真正無私的有心人,值得我們鼓勵和嘉許,但就算有私心者,只要坦然承認亦於理何妨?況且由私心引發的驅動力,也許會帶來更大的政績和成就.

我不是眾人皆醉而獨醒,香港人是清醒的.我相信我只是說出沈默的大多數人的心底話.毫無疑問,與我意見相左的人會對我作出諸多抨擊,最寬容的恐怕亦會標籤我為“保守主義者”或視我為“小圈子選舉”的幫凶,因為在不少人的心中,保守主義代表退步,反動或落伍.不過除了斷章取義,人身攻擊或無理取鬧者外,我倒是樂意與不同意見的人士在理性基礎上繼續討論.