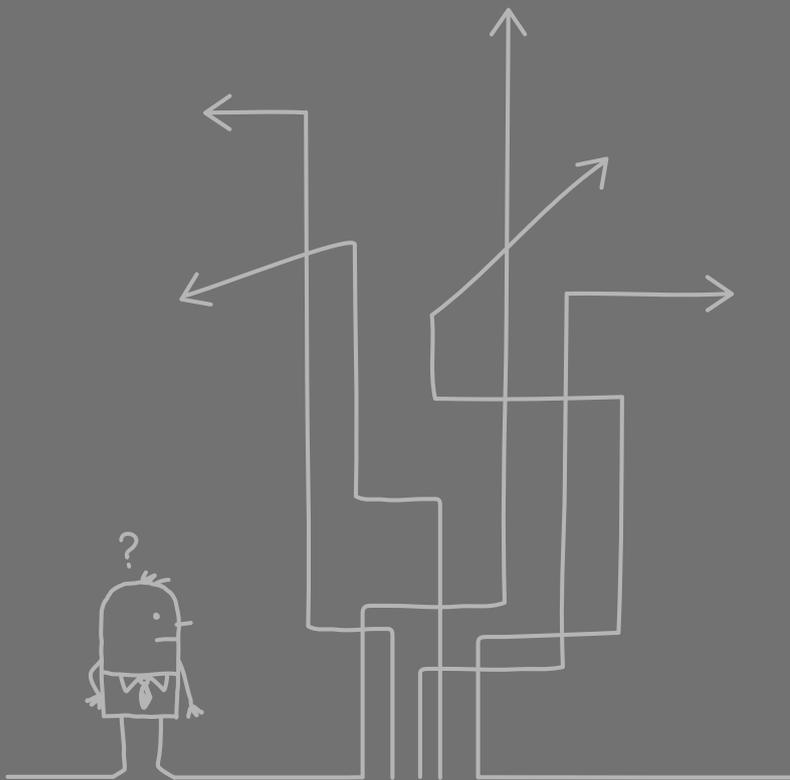
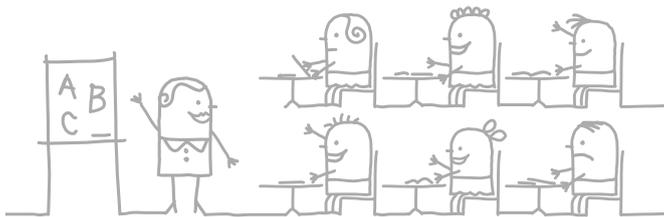


民主的概念



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訂訂政策，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。