

民主與獨裁：在變動和穩定之間的抉擇

楊偉文

(香港樹仁大學經濟及金融學系助理教授)

筆者執筆之際，距離新任特首誕生尚餘六個星期左右的時間，但近日由特區政府打破過去的「保密原則」，回應部分傳媒查詢的「兩份新聞稿」引發出「政府政治中立」問題，掀起了這次特首選舉的高潮，各大傳媒的熱烈討論，街頭巷尾（各類網上論壇）的議論紛紛，活活地把一場「小圈子選舉」變成像一次「普選特首」的盛事。更有時事評論員認為這次七百萬港人的「假戲真做」，已經突破了原本「小圈子選舉」的局限性。¹ 可惜的是，從民主選舉的公共政策和地區管治之功能來說，這不是事實，「小圈子選舉」並未能產生「民主選舉」的「更新政府」的功能和意義。但筆者也認同市民以不同方式積極投入這個「我們不能參與的小圈子選舉」，可能有助影響兩個主要參選人的日後施政，或有利於香港未來的民主發展。

就「民主選舉」的功能和意義在於「更新政府」的說法，筆者將介紹今期的一篇在政治選舉的動態分析有奠基意圖的文章作解釋說明。文章來自《經濟學季刊》(*The Quarterly Journal of Economics*)，2010 年 11 月號，由麻省理工學院應用經濟學教授阿齊默魯 (Daron Acemoglu)、西北大學凱洛管理學院 (Kellogg School of Management) 管理經濟學教授葉戈羅夫 (Georgy Egorov) 和俄羅斯莫斯科新經濟學院 (New Economic School) 教授索寧 (Konstantin Sonin) 合作的《政治選擇與低效率政府的持久性》(Political Selection and Persistence of Bad Governments) (下稱「齊文」)。

「齊文」利用經濟學的市場結構理念，透過大量的數學演算方法，嘗試建立一個方便分析政治選擇和政府更替的動態模型之平台式框架 (a tractable model of dynamic political selection)，以了解政府和政治人物被選擇和更換的運作機制和主要影響因素。「齊文」採用了政府民主程度的差異作為分析主軸，引用政府能力、從政者能力、從政者利益和公眾利益水平作為影響因素和量度標準來分析和說明政治制度的設計對公共管治質素的影響，從而了解民主選舉制度的功能和意義。

¹ 見《亞洲週刊》，2011 年 12 月 18 日，邱立本的「封面筆記」。

動態政治選擇模型

「齊文」按政府的民主程度作為政治制度的分界，以執政集團成員及其相關的政治同盟在更換新政府過程中沒有任何的「否決能力」(veto power)，即人民可完全透過選舉制度決定未來新執政的政府和執政者，這種制度被稱為「完全民主政制」(perfect democracy)。而只要有一個現政府成員或其相關的政治同盟在更換新政府過程中有「否決能力」的職權 (incumbency veto power)，就定義為「不完全民主政制」(imperfect democracy)；最極端的情況是市民沒有任何選擇權利，由執政集團成員及其相關的政治同盟決定政府的更替，這就是獨裁者政府 (dictatorship)。

研究人員分別推演了在沒有突發危機的「非隨機環境」(nonstochastic environments) 和出現突發危機的「隨機環境」(stochastic environments) 兩種情況下的政治選擇的動態過程和最後穩定下來的均衡結果。研究發現獨裁政府與缺乏完全民主機制的「不完全民主政制」的結果一樣，兩者均未能有效改善低效率和缺乏管治能力的執政問題，這意味著不同程度的不完全民主制度之間並沒有明顯的優劣之別；只有「完全民主政制」的社會才可以有效提升政府和執政者的管治能力，改善管治質素，但制度同時會帶來一定程度的「波動性」的政治環境 (churning of governments)，即使在沒有任何突發危機的情況下，不穩定情況依然存在，可視為民主選舉制度的「常態」，這意味著民主選舉制度的更新政權之靈活性 (flexibility)，本質上含有「不穩定」的基因。

民主程度與政府靈活程度

為甚麼獨裁政府和「不完全民主政制」未能有效改善低效率和缺乏管治能力的執政問題？原因在於制度給予既得利益者擁有否決政府變化的能力和實權，在自利原則假設下，既得利益者會運用政治制度給予的「否決權」來保障個人從政治權力而獲得的利益，因為任何政治改革的承諾或嘗試提升政府的管治能力的措施都會誘發不斷持續的改變，「改變的推動力」最終會迫使管治能力水平較低的現執政者及其執政團隊和同盟交出權力，被迫離開政府，失去所有政治實權和相關利益。所以，獨裁和「不完全民主政制」的政府會阻止有能力的技術官僚人才進入其權力核心，恐怕這些技術官僚會成為日後有力的改革勢力。故此，這類缺乏民主選舉機制社會的政府管治水平往往取決政治領袖的個人能力，而政治領袖的死亡往往會帶來社會重大變化的契機，這些情況不會發生在民主制度下的政治領袖身上，我國毛澤東的去世觸發的「四人幫倒台」和「經濟開放政策」便是最佳的佐證。在「非隨機環境」下，獨裁和「不完全民主政制」政府的管治能力會長期持續同一水平，政治環境的穩定性相當高。只有「完全民主政制」下，在長期來

說，可能會出現一個高管治能力的政府，這意味著完全民主政制不能確保任何時間（短期均衡情況）都會產生一個高管治質素的執政團隊，這結果符合了不少實證研究所指出民主與經濟表現之間沒有任何清晰的因果關係。

在出現突發危機的「隨機環境」設定下，政府成員和整個政府的能力都會受到沖擊而產生變化，這可能會導致政權更替或改善政府的管治能力。研究結果指出政治制度的民主成分越高的政府，其面對沖擊和環境變化的「靈活性」和「適應能力」越強，而執政者的個人能力和政府管治水平也會影響這個「靈活性」和「適應能力」。同時，研究也指出政府、執政者和人民對未來不穩定越恐懼，施政的有效性越低和政府的更新能力也越弱，而有能力的政治人物成功執行的機會成本（opportunity costs）也越高，如其他研究指出選民往往不願意選出挑戰貪腐政府的候選人更替現有政府，原因是他們預期新政府同樣貪腐，對未來失去信心和恐懼新政府比現政府（已知的貪腐水平）更加貪婪。

研究也指出在「隨機環境」下，「皇族式」政制（royalty-like）的政府更新的「靈活性」和管治水平提升比「軍人集團」政制（junta-like）強，這意味著「皇族式」政制在長期來說出現一個高質素管治能力的政府機會比「軍人集團」政制高。原因在於皇室成員並不擔心政府的更換會導致他們失去原有的政權和基本利益，但「軍人集團」就會擔心政府的更換或高管治能力政府出現最終會完全取代他們在政府的角色和位置，所以就算在嚴重的政治危機或經濟沖擊下，「軍人政府」和「獨裁政權」都不會輕言變革，這結論與北韓政府情況十分吻合。

民主制度不能確保政府管治能力良好

「齊文」已經詳細說明了政治制度對政府和政治人物更換的影響，人民在更替政府和從政者的影響力越強，政府和從政者面對危機的「靈活性」和「適應能力」越高，長期維持劣質管治現象的機會越少；但政府更換頻率會高於「不完全民主政制」的政府，政府和從政者處於的生態環境會相對波動，變化較多。

不過，即使民主選舉制度能改善政府更新的靈活性，也不代表民主選舉能有效地選出賢能的執政者。因為選民或黨外成員基本不可能掌握到政治人物的能力和動機等充足資訊，我們極難確認參政者是否適合執政，這是資訊不對稱的問題（asymmetric information）。故選舉期間經常出現不同版本的「抹黑」新聞和「事實真相」混雜在一起，也許是參政者混亂選民和公眾的一種選舉策略。文章強調民主選舉的重要性不是選出高質素的政府和執政者，這只能在他們真正執政後，才能體現出來；民主選舉的真正意義在於政治制度「彈性」和政府面對危機的「靈活性」，防止政府長期腐敗的問題出現。

「齊文」還指出其他影響民主選舉制度未能選出高質素政府的原因。例如，模型未有考慮選民對不同從政者的能力和意識形態的偏好，導致選民之間在選舉和政治取態的利害衝突，這意味著不一定所有選民都會以從政者的能力作為選擇標準，結果執政團隊不一定是管治能力最好的候選人。如台灣的「統獨問題」和「本土意識」主導了一段時間的選舉方向，其他地方的選舉也會出現「階層利益」問題影響選民投票方向，如基層、中產、中小企和大企業之間均會存在或大或小的利益矛盾，這不一定與參政者能力有關。事實上，市民的差異性 (heterogeneity) 會阻礙政府有效更新和改善管治能力的運作，這些都是對民主選舉制度研究的重要課題。

小圈子選舉窒礙政府更新改變

今屆特首選舉帶來一定程度的公眾參與，但這不能抵消小圈子選舉其本身的局限性。小圈子選舉的問題正是「齊文」所指的，少數既得利益者擁有「否決能力」的政治實權，影響了政府有效的更新和改善，因為「改變」會帶來當權者和其政治同盟的恐懼，不明確的「變化」風險會增加他們控制成本，最終行使「否決權」減少「變化」，造成政府能力僵化和施政持續缺乏彈性、變化和創新。

有趣的是，今屆特首選舉的兩位主要參選人觸發了小圈子內部的利益衝突。本來小圈子來自相近的利益階層，圈內成員的「差異性」應較圈外群眾的「差異性」為低，這些衝突現象的機會率應較小。但兩位參選人在圈內運作經年，跟各方的恩怨情仇在所難免，更何況如唐英年所言，他的「透明度」較梁振英高，這個「透明度」當然不是民間所期望的「道德層面」和「誠信水平」；這個「透明度」應該是指他的「可預測性」較梁振英為高，畢竟唐英年成為政府執政成員之一有近10年，圈內成員對他總有一個掌握，知道如何跟他「打交道」。但梁振英將如何執政，如何跟他「打交道」，就較難掌握，「不穩定」風險較大，圈內成員和現特區政府高層存在這種憂慮和不安感覺的人應該較多，故一般人相信圈內成員支持唐英年的會佔大多數，因為支持梁振英做特首的機會成本較高。這就是「齊文」所指政府、執政者和人民對未來不穩定越恐懼，越不願意有較大的改變，影響了政府更新的可能性。

但更有趣的是，民意卻較多支持這位被圈內多數認為機會成本較高的梁振英做新一屆特首，這就把這場本來屬於小圈子選舉的事，變得複雜起來。當然，圈內成員還是擁有實質的「否決權」或代行「否決權」，但落實「否決權」的結果，若與民意背道而馳，政治風險就會上升，有效施政和管治的成本就會增加，這樣中央政府和圈內有實力的成員就應重新比較兩個選擇的機會成本誰較高，即是說「民意」增加了現刻唐英年作為特首的機會成本，影響了中央的決定。當然，中央周圍還有一群不同利益考慮的圈內成員的游說，中央跟這些游說團體之間的利

益差異，也影響了這場選舉的成本計算。這是「齊文」其中利用很大篇幅推演的「不完全民主政制」在「非隨機環境」下政府更替的過程，按他們的結論，這樣產生的政府（無論何者當選），其管治水平和執政能力都不會有很大改善和突破，還是停留在與過去接近施政水平的「超穩定」狀態。若以這個角度來看，圈內權貴其實也不用太擔心那個當選，因為影響不大；圈外群眾也不應期望太高，因為改變不多。事實是非如此，有待歷史證明。