

「均衡參與」和兩院制的思考

科技大學社會科學部助理教授 馬 嶽

(甲)均衡參與和政治制度設計

現代政治制度設計的其中一個重要目的，為令社會內不同的利益，能在決策過程中得到有效反映和代表。不少現代自由民主國家，都會因應國內的利益組成，作出相關的憲制上的設計。一般而言，各國主要需處理的利益分歧通常包括：

- (一) 種族／膚色
- (二) 宗教／教派
- (三) 地域／族群／語言／文化
- (四) 政治意識形態
- (五) 階級

以下將簡單的討論四大類現代國家處理利益群體矛盾的制度安排：(1) 共識型政體(consociationalism)；(2) 法團主義(corporatism)；(3) 比例代表制；(4) 兩院制。比例代表制在香港已採用一段時間，其邏輯香港人大致明白，而兩院制則會在(丙)段集中討論，(甲)段中會首先討論共識型政體和法團主義。

(1) 共識型政體(consociationism)

比較政治學大師 Arend Lijphart 將荷蘭、奧地利、瑞士、比利時四國的政治制度歸類為共識型政體(consociationism)。這些國家的共通點是為照顧國內不同社群(通常是不同語言或族群)的利益，而建立一種務求融合各主要黨派或族群的共識政治體系，有關制度特色包括：

- (a) 大聯盟——政府組成必須保證各主要黨派及族群的代表都包括在內，不會有主要政黨或族群「在野」，並大致按照人口或選票比例分配權力、主要官員職位甚至公務員職位；
- (b) 互相否決——主要政治及政策決定必須得到所有主要黨派或族群同意，因而如果有一政黨或聯盟伙伴對政策持反對意見，則不會採用；
- (c) 比例代表制——議會主要以比例代表制選出，確保少數黨派利益在議會得到代表；
- (d) 權力分割——將不同的行政權力下放至地方政府，或以聯邦制等分割中央行政部門的行政權力，達至互相監察和制衡的效果。

共識型政體的主要精神，是確保不會有重要的政治或種族群體會被排拒在決策之外，避免政府決策凌駕個別重要社群，令個別社群出現不滿，因而破壞社會和諧或引致衝突。事實上，除了上述四個國家外，有不少民主國家都可能有互相否決或特別賦予少數派／少數族裔否決權的制度安排，這些國家如加拿大或以色列，不一定會被界定為共識型國家，但會在憲制內建立不少分權、互相制衡及給少數派特殊代表的機制，也可算是有共識政治的色彩。

（2）法團主義（corporatism）

法團主義的定義，是以法定方法將有關的社會利益團體，包括在政策制訂的決策架構中；例如在制訂勞工政策的架構中，包括政府、工會和僱主三方的代表，有關勞工政策由三方共同制訂（有點像現時香港勞顧會的安排）。不少西歐國家都有採用類似架構，其精神是在特定的政策範疇中，特別考慮看重相關團體的利益，因而給它們特別的代表權。

法團主義的主要精神，是認為社會中存在各種不同利益，而分區普選並不能全面地代表這些利益，利益團體可以從另一層面代表社會群體的利益，例如民選的工會代表等可以是「另類」的利益代表，成為選舉民主的補充民主形式。

（乙）香港的實際情況

香港社會的具體情況，是我們沒有明顯的種族、宗教、文化、語言、族群和地域矛盾，因而（甲）部的前三類均非香港主要矛盾，並不需要特別設計政府制度以處理有關矛盾，例如不需要在議會中預留席位給少數族裔，或賦予個別少數宗教或族群特別的代表權等。香港的主要矛盾應是兩大類：（1）政治意識形態，主要是針對民主化和中央政府不同態度的矛盾；（2）階級矛盾。

（一）針對（甲）項所提兩類模式，我認為香港沒有需要、也不應該循建立共識型政體之路進發：

- 香港是個文化及種族上同質性很高的社會，不需要特別為了照顧某些少數族裔、宗教或語言群體而給予他們特別的否決權或代表權。
- 共識型政體的有關憲制安排與行政主導的邏輯相差太遠，特別是行政權力的分割，將會牽涉整體憲制的重組，以至改動整個基本法規定的政制安排。

（二）另一方面，無論何時及如何實行全面普選，在決策架構上引入某種程度的「法團主義」，可以是可行的方案。現時的功能團體選舉，無疑有一定的法團主

義色彩，但卻和西方的法團主義有很根本的分別：西方的法團主義制度安排，如果是針對行業／產業代表的話，大多是將之包括在附屬行政部門的架構內，而不是立法議會。這背後的制度邏輯很清楚：有關利益團體由於利益攸關，可以在相關政策範疇有特別的發言權，所以可在行政機構中有特殊地位，但立法機關牽涉所有政策範圍和全部公帑的運用，因此必須平等地代表所有選民。換另一說法：農民可能可在農業政策上得到特殊發言權，但在大專教育問題上，他們沒可能比大專學生有更多的發言權，因此在立法議會按行業／產業劃分議席，在西方民主國家是絕無僅有的。

從這個角度出發，如果要保證不同利益團體的意見和利益獲得照顧，政府可以考慮在實行立法會全面普選的同時，在不同政策範疇的決策架構中，以法定方法規定利益團體有其代表。在香港的行政主導體制下，由於大部份決策權集中行政部門，利益集團在行政決策架構內獲得代表，其實比在立法會內分享權力，更能保障其利益得到反映。

（三）要保障不同政治意識形態獲得代表，西方民主國家最主要的制度安排是以比例代表制進行選舉。比例代表制的特性是容許少數黨派可以進入議會，和令非主流意見可以得到反映。而如果比例代表制的選舉制度的各項參數(parameters) 可以做得準確的話，立法機關內各黨派的議席分佈，將大致反映社會內民意對不同意識形態的支持比例，令立法機關可以成爲民意分布的縮影。

特區立法會已有三屆使用比例代表制，以現時三十席普選而言，在2004選舉普選部份中，全港得票約百分之五或更低的政黨如民協或自由黨，都已經得到一至兩席的代表，換言之現選舉制度已相當能確保不同政見可以在立法會中得到代表。將來如果全面普選，立法會60席（或更多）都以比例代表制選出，比例會更加準確，應該能反映社會中對不同政治意識形態的反映。

（四）香港歷年爭論最久的問題之一是如何確保在全面普選後，工商界的意見和利益可以持續地被代表。有關所謂普選和「均衡參與」的討論，背後也是假定普選會令工商界的利益受忽略，因而要有特別的制度安排以保護工商界的利益。

從西方政治學的角度和西方民主國家的經驗看，上述的問題是個「假問題」。西方民主國家近年實踐的主要挑戰之一，是資本家對民主選舉影響太大，令無論那個政黨上台都會被大財團主導政策。近年西方民主制度的改革方向是提升公民參與、減低金錢在選舉中的作用，而不是在制度設計上爲工商界保留更大影響力。

在西方各種保障少數利益的制度安排中（包括策發會文件提及的各種方法、上述的共識型政體、或比例代表制等），著重的其實都是保障少數族裔、文化、宗教

或地域上的代表，而沒有在選舉制度中，刻意劃出讓某些階層或行業的人選舉產生其代表。我認為這有幾個原因：

(i) 按階層或行業劃分選民以保障個別階級利益，概念上是假設了階級投票(class voting)，即屬於某一社會階級的選民只會投票給代表該階層利益的人。這看法無論根據現代西方社會或香港的選舉經驗，都是不符合現實的。西方近年的研究表明，在各先進資本主義社會，階級投票愈來愈不重要，反而後物質主義(post-materialist)的議題如環保、教育或文藝政策等愈受重視。香港過往立法會普選亦不見極強的階級投票現象。以 04 立法會選舉為例：自稱社會主義者的梁國雄在不同票站的得票相當平均，縱使在豪宅區亦有近 10% 支持，而代表工商界的田北俊在公屋區亦有近似 10% 比例的得票。一般選舉研究都顯示，選民投票時考慮眾多議題，「階級利益」在現代社會中不會是唯一決定因素，或甚至不會是唯一因素。

(ii) 現代資本主義民主政治成功之處，在於講求階級妥協(class compromise)¹。工人相信他們要安居樂業，必須投資者有錢賺，因此不少歐美的工人不會全面選擇「過激」的共產主義式的政黨或政綱。香港的具體情況是存在為數不少的中產階級，而不少香港人都同意上述的階級妥協邏輯，因此沒有很強的階級投票傾向。反之，很多選舉經驗（包括香港的功能團體選舉經驗）表明，以特定的社會組別界分選民，只會令相關的社會分歧更鞏固，即如果以社會階層界定選民，令議會分別包括工人代表、資本家代表和中產代表等，將加強階級矛盾，不利社會共融。

(iii) 技術上很難界定社會階層，並以之作爲選民界定的標準。收入往往不是界定階層的最有效標準：以香港為例，街邊小商販賺錢可能比社工教師等專業人士更多，但沒有人當他們是中產或工商界。西方民主國家的經驗是社會階層通常間接反映在地域上，因此用地理或族群等作分割選區的標準，通常已足夠令不同階層得到反映。

總括而言，西方民主國家往往不會透過「保證議席」，來保證資本家或不同政見獲得代表——這些國家通常覺得一個準確的比例代表制選舉制度已經足夠，各主要利益或意識形態都可獲得代表。需要特殊照顧的往往只是文化、種族和宗教上的少數派，因爲宗教和種族的分歧排他性較強，較難妥協，而階級利益分歧屬於經濟分歧，較易透過利益分配在政治層面消弭矛盾。

¹ 這是著名政治學者 Adam Przeworski 在其名著 *Capitalism and Social Democracy* 中的主旨：現代資本主義社會容許所有工人階級投票，爲何沒有變成社會主義？因爲工人都相信一定要資本家有錢賺，他們才繼續有工作，故此不會選擇破壞資本主義體系或營商環境的政綱。

（丙）兩院制的思考

現時世上約有三份一國家實行兩院制，其中包括主要民主國家如美國、英國、法國、德國、加拿大等。民主國家的兩院制通常包括一個普選產生的下議院，而上議院的產生方法可以包括普選、間接選舉（通常由地區議會或政府選出）、委任（包括由政府、地方政府或皇室委任）或世襲等方法產生，亦有用超過一種方法混合產生的。

成立兩院制的目的，通常主要是在制度中引入更多的制衡，包括制衡普選的下議院以至民選政府等，以及令利益代表架構更多元化。而上議院組成的基礎，通常不外乎兩類目標：(a) 政治目標，即上議院可代表普選不能有效代表的利益：這通常是在聯邦制下成員邦／州的利益、不同地域或族群的利益等。(b) 效率目標，即可透過上議院引入專家意見，以及一些獨立於選舉或黨派利益的意見，從而協助改善決策質素。

我覺得兩院制在香港的討論要點，在於是否應該設立一個「功能院」，令以前在殖民地時代經由委任獲得代表的既得利益者（大多是工商界及專業人士），可以繼續透過這「功能院」在制度內得到代表，從而減輕他們對政制加速民主化的不安。從民主化角度而言，以有關安排「安置」反對改革的既得利益者，可以是一個思考方向。

暫時而言，設立「功能院」的做法，起碼有四個憲制或政治上的原則問題要考慮：

- （一）這牽涉修改基本法：不單要修改基本法 68 條有關立法會最終全部議員由普選產生的目標，也牽涉修改立法會架構、重新界定兩院的功能和相對權力、兩院的組成成份、兩院出現意見不同時的協調機制等，變相要重議整個基本法第四章第三節。
- （二）如果透過修改基本法，將功能組別議席「永久化」，代表著基本法規定的政制發展最終目標會比現規定保守得多，在現政治環境下不易爭取到民主派以至大多數民意支持；如果兩院制只是「過渡措施」，只在香港達致全面普選前用十年左右，則這制度比起現在「分組點票」的安排沒有太大制度上的好處（可能決策效率會更低），不需大費周章修改基本法。
- （三）兩院制本質上是為了製造更多制衡而設的，而不少國家都擔心出現兩院互相否決而拖慢行政和決策效率的問題，亦有研究顯示兩院制下的議會表現會比一院制更戰略性而令立法效率降低。這本質上和香港的行政主導體制強調效率的邏輯相違。有理由相信：如果香港推行兩院制，政府法案和撥款同時通過兩院的機會一定比現在低得多。

(四) 兩院之間如何分權，以及兩院出現分歧時如何決定及仲裁，是極其政治性而很容易「出事」的複雜憲制問題。其中最重要的是財政權問題。一般兩院制，如果上議院非經由普選產生，往往沒有財政權，例如不能提出和財政有關的法案等。其背後原則很簡單：在民主社會中，公帑的使用應由普選產生的議會授權才有合理性。但在香港的具體情況，工商界最在意的正是財政權，如果成立一「功能院」而偏偏不讓其擁有財政權，可能正無法解決他們最關心的政治矛盾，變成令兩院制的政治目的無法達成。

我認為作為地方政府，香港是沒有需要搞「兩院制」這麼複雜的。世界上很少國家會在中央政府行一院制，而在地方政府行兩院制。大多在地方政府層次行兩院制的國家，都是聯邦制國家，而中國是單一制國家。這背後的理解很簡單：全國範圍內包括的利益一定比在地方的更分殊更多元，如果整個國家都沒有需要用兩院制來保障不同利益，在地方政府層次更不需要。

我認為學術上兩院制可以討論，但如果從香港現時的實際政治情況出發，憲制向兩院制進發製造的問題比解決的問題多(creates more problems than it solves)。