

西方民主國家「善治」是經濟多於民主因素

——回應陳健民教授「民主是善治之本」

MP A32

思潮
王卓祺

陳健民教授於2月24日發表〈民主是善治之本〉一文回應筆者較早前為文論及民主是興奮劑，對香港管治沒有用處的論點。陳教授認為筆者討論的概念有混淆之處，要加以釐清。他第一個要釐清的概念是良好管治之中，經濟績效只是其中之一；另一個是政體認受性是基於一個矛盾統一的概念——制度有缺點但還是值得服從；但又要被公民批判，所以政府信任度往往偏低。筆者首先處理第二個較簡單的概念，才集中討論西方民主國家「善治」原因的問題。本文就陳教授的有關西方民主是善治之本的兩個概念加以討論。

不應太多意識形態解讀中國問題

陳教授提 Juan Linz 對政治認受性底線定義，就是政令得到服從。筆者對這一定義並沒有異議。筆者用跨國比較政府民望亦是引伸自這個概念。基於這一點，筆者並不明白中國民衆對政府有高度信任有何可質疑之處呢？假若中國要用大量資源做維穩，這是可以理解的。道理十分簡單，中國在高速發展之中一定會產生大量的社會問題，再加上有少數民族的分離活動；因此，要保持一個相對穩定局面，維穩是必須的。當然，筆者不在其位，不謀其政；不過有一點最重要的，經濟發展會逐漸改善中國社會治理績效的。這一點筆者會在回應第一個概念之時，加以論證的。

至於所謂中國權貴送子女出國讀書，個人資產外流和移民問題，亦發生在西方民主國家之間，如西班牙最近面對大量移民

外流的困境。這是否民主政體的缺失？以筆者掌握的資料，美國、加拿大及澳洲吸納來自世界各地的人才資金較多；現今世界是爭奪人才的比賽，與意識形態、政權沒有太大關係。據內地媒體報道，2013年超過30萬留學人員回國，比2008年的6.93萬多了3倍有多。我們不需要用太多意識形態解讀資金流動及移民潮吧！

筆者從文獻得出的初步結論是，西方民主國家善治之本，並不在於民主制度；反而西方民主發展到今天，已逐漸顯露出它的制度缺陷，到了一個不得不改革，但又不容易能自我改革的困境。筆者首先用數據證明管治與經濟的關係，亦以此證明陳教授所言西方民主國家的所謂善治，其實是經濟水平所賜，而非民主制度的優勢；然後再在理論上說出它的邏輯關係。簡單來說，是經濟水平所發揮的購買力變成個人自主解決生活、改善生活的能力。明白這個概念便明白聯合國HDI的作用是概念轉變而不是取代經濟發展的重要性。證據是若以績效來說，HDI是一個多餘的指數，用個人所得來量度亦是一樣的。

管治隨着經濟發展而改善

有位澳洲學者 Mark McGillivray，在聯合國推出HDI的時候，已經論證它是一個多餘的指數了。McGillivray以1990年HDI與人均所得的相關系數來驗證。他運算的部分結果如下：

- GDP/GNP個人所得與HDI相關系數
- 所有國家 (n=119) = 0.913
- 發展中國家 (n=79) = 0.886
- 工業國家 (n=27) = 0.965

2005年，美國學者 Miles Cahill 亦發表文章，確認 McGillivray 驗證HDI是多餘指數的說法。

講完HDI再談談世銀的管治指標。有兩位研究醫療的學者 Reidpath 及 Allotey 用它來驗證與健康（以愛滋病毒為例）的關係；但同時做了世銀全球管治指標與經濟水平（用個人所得做量度）的相關性。他們用2002年176個國家的樣本，得出兩者的相關性是0.88。根據 Cahill 的標準，0.7以上的相關系數已經可以證明新的一個元素是多餘的。

有智慧如諾貝爾得獎者亞瑪蒂·森一定知道HDI相對經濟水平沒有績效優勢。因此，陳教授批評筆者概念有問題——社工教授竟然用狹隘的發展主義作比較管治的指標——是不明HDI的原意。筆者並不責怪陳教授，他的專長不在社會政策。

筆者引用兩份研究的數據證明西方民主國家所謂「善治」，其實是它們經濟水平較高，與西方民主制度並沒有必然關係。即是說，（經濟）發展是硬道理，只要發展經濟，管治自然隨着物質資源富裕而有條件及時間加以改善的。Reidpath 及 Allotey 的說法是管治成本是昂貴的。

良好管治是否西方民主促成的

從理論來說，國家的發展是有策略的，民主應該待經濟水平較高，才有條件。從這個角度看，香港是有條件發展民主，但是否西方式民主，則要弄清楚它的利弊才好。這個議題筆者會繼續探討。目前是解釋為何良好管治非民主制度促成的，本文透過拆解世銀全球管治指標的組成元素，講清講楚。

世銀管治指標有六方面，以下逐一談談它們與西方民主的多數決選舉、政黨政治及對抗性政治的關係：

（1）聲音及問責：西方民主因素，壞處是社會內耗，議而不決，為批評而批

評。

（2）政治穩定：並非制度內在因素，若是，便不會出現泰國、烏克蘭、埃及等民主政體選舉勝出總統或總理被政變或街頭運動推翻的苦惱。

（3）政府有效性：由於要問責及透明，施政一定被拖慢；制度上效率會較威權或重績效政府差，這是民主政體的成本。

（4）管治質素：並非民主政體內在優勢；非民主半民主政制如回歸前及現今的香港亦具備。多數決政治沒有績效邏輯。

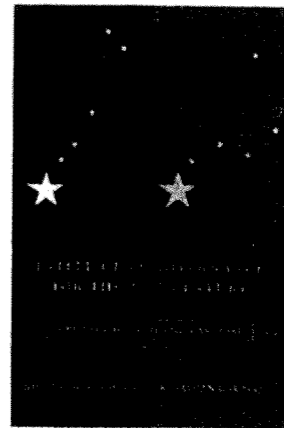
（5）法治：與民主政體沒有關係。它是另一個制度，由委任的智者組成的。香港沒有民主已有相對獨立的法治。

（6）貪污控制：並非民主政體的內在優勢。印度及印尼在民主制度下貪污問題亦未有寸進。香港貪污問題是在代議政制發展前已大致解決。

從6個管治的組成元素來看，西方民主政體沒有制度優勢。反之，民主政體實踐上失了中庸之道，如問責變成不問情由的否決政治（香港「拉布」即一例），民主便變成劣治。上述的簡要分析亦指出西方選票民主為何不能在制度上保證善治的原因；它們HDI高是由於經濟水平的問題。

發展什麼民主制度的問題

筆者回應陳教授善治兩個概念，可以看到西方民主的管治概念有「批判公民」的意念是好的，以防止政府弄權及欺壓公民。但現實是，香港半民主的政制是誰公開（包括遊行及網上平台）欺壓誰、誰醜化誰、誰用最卑鄙的言詞上誣政府高官及特首。如果這是西方民主的制度優勢及終極目標，請你坦白告訴我了。香港人是否應該追求這樣糟糕的願景呢！



作者在文中述及的著作，《Intelligent Governance for the 21st Century 2012》。（網上圖片）

當然，筆者提出對西方民主的質疑，並不表示威權或專制政權是完美的，這是邏輯上的謬誤。已如上文指出，良好管治是高成本，需要時間慢慢發展出來的。最近有一本新書值得一看，講政制中庸之道，書名為《二十一世紀智慧型管治》（Intelligent Governance for the 21st Century 2012），作者之一 Nathan Gardels 是美國有影響力期刊 New Perspectives Quarterly 主編。另一位作者 Nicolas Berggruen 在3月1日的《經濟學人》有關西方「民主出了什麼錯」的專輯亦有提及他參與美國加州的 Think Long 委員會，為選票民主短視病開藥方。該書探討威權政府有目標及長期的制度能力優勢如何結合民主政體的透明度及問責性，以產生有績效及問責的結果。對於民主還抱有理想之士，是否應正面回應筆者的質疑，並提出如何改善西方民主政體的建議。今天的西方民主政體真是病了，它的優點不再是不講自明的！

作者為中策組顧問、香港中文大學社工系教授

28