



[設為首頁] | [返回主頁] |

今日日期： 111年9月23日星期五

版面導航



當前報紙日期： 2011年8月3日 星期三

下一篇4

放大 縮小 默认

協商民主可修正代議政制危機？

曾藝



←新城填海諮詢會，試行“協商民主”。

第E06版：蓮花廣場

上一版3 4下一版

本報標題導航

協商民主可修正代議政制危機？

完善政府新聞發言人制度



↑詹姆士·菲什金（資料圖片）

協商民主可修正代議政制危機？

一、代議制民主的危機

毫無疑問，代議制民主(Representative Democracy)仍然被絕大部分人推崇為民主的最佳體現。至少，是否擁有投票權，仍然被認為是行使公民權利的最高象徵，絕大部分人是以此投票權來標籤一個國家和地區的民主程度。人們常說，民主選舉可以制衡權力，讓執政者以謙卑的態度面對社會大眾。如果政府失職，公民可以運用投票權將其趕下台。甚至乎，公民可以運用手中的投票權去監督政府，維持政府施法的公平、公正與公開，維持高效且廉潔的政府。

上述的論述基本正確。但實踐中，代議制民主在不同地區所出現的問題，仍然無法被忽視。在亞洲等一些發展中國家，代議制民主並未杜絕貪污，甚至未令一國或一地政府高效和公正，更因為黨派和不同政治勢力爭持不休，輕則政府施政困難，重則政局動蕩。即使在美國，這個公認為全球最佳的代議制民主體系，同樣有許多問題為人所詬病。其中最大的爭議在於，那些被選出來代表民意的各級議員，實際只在選舉時才接近民衆，為了爭取選票才傾聽民意。一旦選上了，往往在參政議政時脫離民意，或按照自己的意思進行，甚至服膺於一些利益集團，進行或明或暗的政治交易。具體事件，還有布什政府製造假證據攻打伊拉克，國內縱有反對聲音亦無法阻止。

真正民意何來

然則，被投票選出的議員是否充分代表了民意？近有美國國會兩黨為了累積政治籌碼在國債上限問題上爭論不休，嚴重影響美國經濟和全球經濟，這些國會議員難道不是脫離了所代表的民意行事？美國總統奧巴馬已呼籲美國選民向民意代表施壓。然而在實踐中，美國選民有沒有渠道可發揮對民意代表的影響力，還是要等到屆滿才能用選票來表達不滿？

即使在港澳地區，代議政制亦有是否真正反映民意，還是議員個人意願，抑或少數人利益的問題。尤其當這些民選議員需要爭取選票和鞏固支持者的時候。其中最常出現並令政府官員困惑的現象是，許多政策和民生措施，明明已經多番諮詢民意代表意見，何以最後仍遭受反對，甚至要推倒重來？到底政府聽的是什麼民意？是完全的民意還是不完全的民意？是真正廣泛的民意，還是僅僅是民意代表和積極意見份子的一家之言？

公眾議政局限

不管如何，代議制民主的上述問題在學術界已被稱為“危機”。為了解決這個危機，美國學術界企圖研究“解藥”，其中一帖叫做“協商民主”(Deliberative Democracy, “協商民主”為內地譯名，台譯“審議民主”，港譯“慎思民主”)，其研究基地是斯坦福大學協商民主研究中心(<http://cdd.stanford.edu>)，首腦人物是中心主任詹姆士·菲什金(James Fishkin)。周前，該中心與香港大學民意研究計劃在香港合辦了一個工作坊，介紹協商民主在世界各地的實踐成果，應邀出席的有港澳媒體和政府官員。

二、民意未被代表和虛假民意

“協商民主”如何解決代議制民主的危機？首先要從代議制危機如何形成說起。按詹姆士(James Fishkin)的看法，代議制民主最大的危機在於，公眾並沒有獲得充分的訊息，所以一個世界性的現象是，精英階層們根據他們自己的關注點，甚至沒有充分考慮公眾關心的、公眾的價值觀和看法而作出了決定。

為什麼廣大群眾的觀點沒有被有效地代表？除了以上所說的，除了幾年一度的投票，選民們無法就具體事務約束和左右民意代表的言行。公眾在議論政事時也有局限性，詹姆士的看法是，民衆對於重要的公共議題通常缺乏全面了解。一方面他們無法獲得足夠的資訊，另一方面他們也沒有積極性去研究複雜的議題，社會科學家稱這樣的公眾是理性地忽略與議題相關信息。因為花費大量時間和精力獲取信息以形成經過深思熟慮的意見，成本太高。故傳統的民意調查只能獲得公眾對於議題表層的、未經過深思熟慮的意見，所有這些問題都使公眾和民選精英之間脫節。

口水民主泛濫

如果民意沒有真正被代表，那麼充斥在社會上和各種媒體之間的意見又是什麼呢？詹姆士曾經在接受媒體採訪時說，現實中最常發生的現象是，很多議題只是來自某些選區的熱心選民，或者積極意見分子，然而，這些人都不是被票選出來的，而是“自選”(self-elected)的；代議制民主擁有的其實是“口水民主”(soundbite democracy，也可譯作“視聽民主”、“聲光民主”，主要指意見人士為了吸引媒體和公眾注意，而設計的簡明易懂，觀點清晰的話語。)，建立在公眾模糊不清的印象之上。這些印象或來自於政客意見、新聞簡要和各種印象，諸如廣告和圖片等。換言之，公眾不是在真正的資訊基礎上作出決定，而是被一些不完全的訊息誤導，這些訊息往往會被政客和政治團體熟練操縱。如前述的布什政府製造假證據騙取民衆支持攻打伊拉克，即使在我們身處的政治環

境裡，同樣存在着種種有意無意的訊息誤導，使政府決策未能建基於真正的民意之上，從而得不到民衆的支持，不但影響施政，亦破壞政府威信。

三、協商民主釋放真正民意

協商民主如何釋放真正的民意？按詹姆士的構思，首先是“協商性民意調查”(Deliberative Polling)的取得，這是建基於古雅典的理念，利用隨機抽樣的民衆組成“微社會”(a microcosm of the public)，在受過訓練的主持人主持下，相互商議，在獲得充分資訊的前提下發表意見和看法。相對於傳統的民意調查，“協商民調”代表的是公衆認真思考和獲得充分資訊後的意見。

詹姆士在接受媒體訪問時提出，“協商民調”有兩個主要價值：政治平等和協商。所有人都有平等的機會被抽中而參政議政，曾經參與“協商民調”的人會更傾向於參與更多議政活動。如果“協商民調”更普及了，像古雅典那樣有大量的人被選中參與議政，這種參與精神便會擴散。“協商民調”可以幫助普通市民認識到，他們可以認真思考一些議題，並且是很重要的，需要得到答案的。

交鋒出新議題

顯然在“協商民主”程序設計中，公民被賦予參政議政的權利和義務，故也有人認為這是強制性的公民權利。但也有人質疑“協商民主”的民主基礎薄弱，比如在針對具體議題時，它只提供一套可能的選擇，為什麼這些選擇要被優先考慮？會不會有其他的選擇被排除在外？

對於上述質疑，詹姆士的反駁是，“協商民調”提供充分的民主，過程中人們認真思考並交換意見，最終影響公共政策的制訂；參與者必須衡量各種觀點和決策的好壞，亦意識到任何選擇都有好的和不好的一面。更重要的是，許多實踐證明，“協商民調”的過程中民衆往往會提出新的問題。如他們曾經在丹麥的全國性電視上進行是否加入歐元的“協商民調”，參與的公衆提出不少之前政客爭議時沒有提出的新議題，如加入歐元會否影響國家福利和退休保障等，最終這成了主要議題。一九九六年，美國德克薩斯州的奧斯汀(Austin)預選前進行協商民意調查，公衆焦點在就業和經濟上，但候選人完全沒有準備。到了初選，工作和經濟成了壓倒性議題，並主導整場選舉。

四、兩岸四地的實踐經驗

“協商民調”已在世界各地有過四十多項試驗，也不同程度的引入處於不同政治體制下的兩岸四地。其中，在內地的試驗例子最讓人感興趣。

組織強具優勢

(一) 中國內地：原來浙江省澤國鎮已經舉辦過三次“協商民調”，結果更被用作決策地方政府財政預算的重要依據。在香港舉行的工作坊上，有熟悉內地情況的學者亦介紹了內地的經驗。雖然內地現有的政治制度與西方國家不同，但是在“協商民調”的試運行上有其優勢也有其局限性。詹姆士亦曾經在向美國媒體介紹中國經驗時說到中國推行“協商民調”的優勢，那就是組織性，幾乎所有被要求出席會議的人都會出席。容後介紹到香港和台灣經驗時，就知道組織性這一點對於“協商民調”多麼重要。

中國民衆組織性強，這一點澳門人應該很熟悉。在目前的中國政治體制下，全國和地方的人大和政協兩大決策和議政組織，有着部分“協商民主”的形式和內容，加上從居委到各個行業和各種階層的組織機構，要組織中國民衆參政議政已有基礎。主要的問題在於，如何能夠讓民意在各種議事場合充分和自由地發揮出來。如果“協商民調”採取的是隨機抽樣形式，那麼民意的釋放會相對自由。

內地試水測溫

最近幾年來，隨着中國社會政治氣候的開放，以及民衆維權意識的提升，在民生事務上，內地民衆的議事能力和水平都在不斷提升。地方政府為了施政順利，也開始尋找諮詢民意的渠道和方式，已經有一些類似“協商民主”的座談會，只是沒有決策環節。所以，只要能提供適當的場合和條件、適當的程序，真正的民意一定可以得到自由釋放，從而使政府的決策和施政可以更符合民意，更能獲得民衆支持，達到官民雙贏的目的。

(二) 台灣：是兩岸四地票選式民主程度最高的，但也是唯一嘗試引入“協商民主”而失敗的例子。故這次在香港的工作坊上，台灣代表缺席。“協商民主”在台灣之所以失敗，除了組織形式有問題，亦與台灣的民主政治文化有關係。

香港如履薄冰

台灣政客和意見分子的能言善道和積極進取眾所皆知，“協商民主”講求的是各種意見的自由發放並且相互交流，最終得出一個共識，過程中難免有妥協和修正。所以在整個商議的程序中，一個有訓練的主持人很重要，主持人扮演的角色就是讓各種意見平均發放，而不是偏向某一種聲音。但台灣的經驗是，一些活躍的意見分子搶發言，讓另一些帶有意見而來民衆沒有說話空間，自然達不到交流和建立共識的結果。

(三) 香港：又是另一個政治生態。嘗試將“協商民主”引入的是香港大學民意研究計劃，負責的是該計劃總監鍾庭耀。據介紹，也已經舉行了幾場“協商民調”，並建立網站搜集年輕人對政府政策的意見。不過，從“協商民調”作為進入內地的譯法，到了香港要刻意改為“慎思民調”，可見有關方面正小心翼翼地、為了避免香港社會的多疑和抗拒。加上現場的香港媒體和官員對於“協商民調”的種種疑惑，反映有關概念要引入高度政治敏感及理性探討空間很小的香港社會，多麼任重道遠。

新城諮詢見效

除了政治氣候，整個社會欠缺組織性也使“協商民主”在香港不易推行。尤其是年輕人，他們寧可在網上發表意見，甚至相約上街抗議，卻不見得願意被組織起來進行嚴肅和長時間的參政議政，以致於一些網上的民調要設計成遊戲才能吸引年輕人。“協商民調”強調的互相理解觀點，相互修正和妥協，並最終得出一個共識，這種理性的議政方式要成為香港的政治文化，恐怕也要相當長一段時間。

(四) 澳門：出人意料的，澳門是兩岸四地中嘗試引入“協商民調”並初嘗成效的例子。澳門互聯網研究學會會長張榮顯在工作坊上介紹澳門經驗。早前多場新城規劃諮詢會採用的就是“協商民意調查”形式，試行成效已經見諸報端，不作詳細介紹。但因為筆者亦曾代表社團參加其中一場諮詢，可以初步印證上述所列“協商民主”的優勢。

首先是資訊充分，有關方面除了提供簡明的書面資料，在每一場討論開始前，亦由官員總體介紹。在十多人一組的小組討論上，除了參加者自由發言和發問外，在座的官員亦可即時解釋細節。一方面減低公衆理解政府政策的門檻，亦可以鼓勵公衆更積極、主動和認真思考政策。

澳門可多嘗試

討論過程中，確實出現了兩個值得關注的現象，一是：個別參加者在經過一整天的討論後，承認在理解了別人的觀點後，自己的看法有所修正。正好印證了許多“協商民調”都會在討論前後出現的結果差異，正是深思熟慮和意見交流的結果。其次，一些新的看法和觀點確實會在小組討論中碰撞出來，說明“協調民主”不僅僅是在既定的框架裡。

最後，比較兩岸四地，澳門的政治氣候和社會環境確實比較適合推行“協商民主”。如社會組織性，雖不及內地，但比港台好。民意釋放雖不及港台，但理性探討空間優於港台。這些優勢在過去幾年幾個重大且敏感的立法和施政工作上已經得到體驗，未來澳門社會還可以多作嘗試，以走出一條有別於簡單票選的民主道路。

曾藝

[下一篇4](#)