

# 回歸後香港的 獨特政治形態

一個自由威權政體的特殊個案

劉兆佳 著

商務印書館

# 目錄

序.....	ii
第一章 混合政治體制的興起.....	1
第二章 香港的獨特的自由威權政體.....	27
第三章 “自由威權政體”存在的政治環境.....	64
第四章 香港特區的政治形態.....	118
結語 一些可能改變政治格局的因素.....	192
參考書目.....	212

# 序

我自 2012 年離開香港特區政府中央政策組後，在沒有事前計劃下先後撰寫了四本書，分別是《回歸 15 年以來香港特區管治及新政權建設》(2012)、《回歸後的香港政治》(2013)、《香港的獨特民主路》(2014) 和《“一國兩制”在香港的實踐》(2015)。這四本書圍繞着回歸後香港的政治狀況和變遷展開論述和分析，其中一個重要的論點是香港的政治形態甚為獨特，甚至可以說獨一無二，因此不適宜機械式地套用西方政治理論來理解和解釋，而必須實事求是地從它自身的歷史背景和內外環境來考察和解說。

我在這四本書和其他文章中，對不少回歸後香港的比較突出的政治現象進行探討和分析，例如：“行政主導名實不符”、“沒有執政黨的政黨政治”、“政治對立與分化”、“政治和政策共識的剝落”、“中產階層政治分化和激化”等。不過，對於那些政治現象之間的有機聯繫和相互影響，並且它們如何合起來構成一幅香港的獨特政治形態的圖景，卻仍然沒有進行過全面性和理論性的梳理和分析。換句話說，回歸後香港呈現的比較突出的政治現象，並非是孤立和偶然存在的；相反，它們是香港獨特的政治結構和環境的衍生品。要更好的認

識回歸後香港面對的各樣政治和管治問題，必須從整體和宏觀的角度分析香港的獨特政治形態。

這本名為《回歸後香港的獨特政治形態：一個自由威權政體的特殊個案》的小書就是朝這方面努力的初步成果，目的是要剖析回歸後香港的獨特政治形態、組成這個政治形態的各種突出政治現象、形成這個政治形態的因素，和改變這個政治形態的可能性。這些突出政治現象對不少人來說並不陌生，針對個別現象的研究和討論也不少。因此，撰寫本書的主要目標並非要挖掘一些不為人知，但卻非常重要的政治現象。反之，本書的主旨是透過理論探討、綜合論述和比較分析，試圖尋找那些突出政治現象之間的有機聯繫。

在理論探討方面，本書從“混合政體”(“hybrid regime”)的理論視角研究香港的政治形態。香港的“自由威權政治體制”(liberal authoritarian regime)可歸類為混合政體的一種類型，但卻又與其他的混合政體有顯著的分別。對香港的自由威權政體的研究，可以借助其他學者對混合政體研究的成果和心得，但同時香港的獨特例子又反過來可以加深我們對混合政體的認識，並豐富與混合政體有關的政治學理論。

在綜合論述方面，本書旨在剖析那些突出政治現象之間的相互關係，明確指出它們的共同根源，從而更好地了解個別突出現象的成因和意義。由於個別突出現象的出現，並非偶然，因此對它們進行孤立或單獨研究不能讓我們對它們有深度的認識，也難以找到有效處理或應對它們的辦法。

在比較分析方面，由於香港的自由威權政體頗為獨特，把

它與任何一個混合政體進行詳細比較，殊非易事。事實上，應該用甚麼標準在眾多的混合政體中選出一個與香港比較，本身已是頗費周章的事。因此，在論述和分析香港的自由威權政體時，我會不時因應實際需要，援引一些其他國家的政治現象作為參考材料，藉以加強對香港的一些政治現象的了解。畢竟，任何一個香港的突出政治現象在其他地方也可以找到。香港的混合政體之所以如此獨特，在於它是一系列政治現象的獨特組合，以及它們之間存在着獨特的關係。

本書是我在 2012 年離開香港特區政府中央政策組後完成的第五本著作。在某種意義上，本書可以算是以前四本書為基礎的“整合性”總結之作。完成本書之後，我會暫時擱置著書的工作，轉以撰寫學術文章發表研究成果和心得。在過去幾年的研究和寫作生涯中，香港中文大學社會學系和香港亞太研究所為我提供了很多支援和幫助，在此謹表謝忱。在與其他學者和朋友的交談切磋中，我獲益良多。在此我特別提出幾位的名字，他（她）們是金耀基、李沛良、李明堃、黃紹倫、尹寶珊、鄭宏泰、孫文彬、王淑英、凌友詩、強世功、趙永佳、曹二寶。

我在本書中提出香港的獨特政治形態的突出現象之一是它的“動態政治僵局”(dynamic political stalemate)。作為熱愛香港的人，我熱切期望這個“動態政治僵局”能夠早日找到出路，讓香港能夠回到一個較為和諧、穩定和愉快的局面。

劉兆佳  
2017 年於香港

# 第一章 混合政治體制的興起

上世紀七十年代初，西班牙和葡萄牙發生了民主革命，開啟了所謂“第三波”的民主化浪潮 (Huntington, 1991)。這個浪潮席捲全球，南歐、拉丁美洲和亞洲不少國家紛紛目睹各種威權政權的倒台和民主改革的興起。這個浪潮在九十年代初，隨着東歐巨變和蘇聯解體而達到高峰。<sup>1</sup>到了今天，可以說全球大部分國家都擁有某種形式的“民主政體”，反而“非民主政體”變成少數。西方人士相信，全世界走向民主化和與其成為“孿生兄弟”的資本主義市場經濟，代表人類歷史發展的盡頭，與基本人性相契合，所以今後再不會有更好的社會體制。所有國家，不論其歷史文化背景為何，最終都要以西方民主政治為歸宿 (Fukuyama, 1992)。可惜的是，西方的“勝利主義” (triumphalism) 為時短暫。根據過去十年左右不同國家的政治發展顯示，西方人士過去對西方民主政體的“普世性”和無堅不摧能力的信念開始慢慢動搖。一方面，雖然尚未有民主政體倒退為非民主政體的事例，然而民主政體的數目卻沒有顯著增長，反而部分民主國家出現民主素質倒退的情況，一些西方學

---

1 部分學者將東歐變天和蘇聯解體理解為“第四波”民主浪潮。

者甚至斷言民主政治在全世界正走向衰落 (Kurlantzick, 2013; Diamond & Plattner, 2015)。另一方面，一些被西方人士鄙視的獨裁和專制的威權政體 (authoritarian regimes) 卻在經濟或 / 和國力發展上取得驕人的成績，在國際社會的影響力不斷攀升，在國內獲得人民相當的信任和支持，而且在國際上甚至與西方國家爭奪政治意識形態的話語權。他們尤其忌憚中國、俄羅斯、伊朗和沙地阿拉伯等國家 (Diamond, Plattner & Walker, 2016)。

## 為數不少的混合政體的冒起

更讓西方人士困惑不安的，是大批擁有“混合政體” (hybrid regimes) 的國家的冒起，部分國家甚至自詡為民主政體，但卻往往在“民主”名詞之旁加上形容詞，以突顯它們與西方民主的差異，同時也質疑西方民主的優越性 (Zakaria, 2003; Ottaway, 2003; Collier & Levitsky, 1997)。混合政體的興起，其實是原來的獨裁和專制政體的管治精英通過思想調整和制度調適，力求在全球民主化大氣候和國內人民民主訴求上漲的氛圍下，保存執政地位和自身利益的結果。這些管治精英知道只有引進若干民主改革來回應人民的訴求才能保住自己的執政權力，但同時又不能推行過猛的民主改革而因此失去政權。所以，在不得不主動引進一些西方民主的成分，特別是設置立法機關、舉行各項人民可以自由投票的選舉和容許某種程度的新聞自由和個人自由之同時，繼續保留和捍衛相當多的威權成分。

所謂混合政體，是指那些同時具備民主政體（比如選舉）和威權政體（比如鎮壓手段的廣泛利用）特徵的政治體制 (Hale, 2011)。廣義的說，混合政體其實早在十九世紀的法國第二帝國和德國第二帝國已經出現，只是其“民主”成分比較少而已 (Hanson, 2010)。當今的混合政體的例子包括“選舉型威權政體” (electoral authoritarianism)、 “競爭性威權政體” (competitive authoritarianism)、 “不自由民主政體” (illiberal democracy)、 “威權式民主政體” (authoritarian democracy)、 “主權民主政體” (sovereign democracy)、 “軍人主導民主政體” (military-dominated democracy)、 “原始型民主” (protodemocracy)、 “不尋常民主政體” (uncommon democracy)、 “新父權民主政體” (neopatrimonial democracy) 等等。值得注意的是，混合政體通常也不推崇西方的資本主義市場經濟，往往奉行“國家資本主義”路線 (Bremmer, 2010; Kurlantzick, 2016; Blackwill & Harris, 2016)。最讓西方人慌愴不安的，是無論是頗為成功的威權政體或混合政體，在西方國家的硬實力和軟實力同時下滑的情況下，都對西方在國際社會中的主導地位構成威脅，並逐步蠶食西方的利益。更甚者，由於一些威權政體和混合政體已經存在了一段日子，在可預見的將來還會繼續存在，因此，那些政體對西方的威脅可能是長期性的。這便更讓西方人士寢食難安。

混合政體在冷戰結束後大量出現，原因甚為複雜。按照韋 (Way) 的理解，主要原因是因為純粹的威權政體在新的因素的束縛下難以獨善其身，必須作出一些改革和調適，以圖生存。



那些因素包括：其一，共產主義的崩潰和冷戰的結束使得獨裁統治無以為繼；其二，在 1989 年之後，非洲、中美洲和東歐的獨裁者無法取得來自外部的重要支持；其三，新的資訊科技迅速發展；其四，關注人權的國際組織和其他非政府組織的湧現；其五，監察和監督各地選舉的組織的大量出現；其六，在九十年代初西方的自由民主觀在世界上成為主流價值，部分人甚至美稱之為“普世價值”；其七，歐盟和美國要求接受其援助或有意加入其主導的國際組織的國家推行民主改革。因此，要在冷戰結束後維持完全的威權政治和經濟成本越來越高。為了避免被國際社會孤立，不少原來的威權政體遂引入一些民主改革 (Way, 2015:6)。

混合政體的出現，為西方政治理論帶來了巨大的衝擊，也推動了大量針對混合政體的學術研究。西方政治學過去一直將現代國家的政治體制歸類為民主政體和非民主政體，而非民主政體當中主要分為“極權主義”(totalitarianism) 和“威權主義”(authoritarianism) 政體 (Linz, 2000; Huntington & Moore, 1970)。混合政體的出現之所以為西方政治理論帶來困擾，原因是混合政體是一種過去罕見的矛盾結合體 (oxymoron)，是兩種難以相容的政治元素結合在一起的政治體制。西方學者不排除這兩種政治元素可以在一段不長的時間內並存，但卻不相信它們可以長期並存。他們認為混合政體應該是一種短暫的“過渡性現象”，最後它要不倒退為獨裁和專制政體，要不進步為全面民主政體。美國政治學大師亨廷頓 (Huntington) 相信“自由威權主義並非是一個穩定均衡狀態；一個只完成了

一半的房子難以不倒塌。”(Huntington, 1991:137) 而謝德勒(Schedler)則斷言：“鑑於它們在制度上的不協調性，自由化的威權政體注定要失敗。當威權政權內的溫和派開始引進自由化的措施後，接下來的各種政治抗爭行動便會迫使當權者進行鎮壓或推行更大膽的民主改革。”(Schedler, 2013:145)

然而，事實證明，混合政體不一定是過渡和短暫的政體。假如管治精英能夠以高超的政治手腕處理好混合政體的內部結構性矛盾的話，它們可以擁有頑強的生命力。不過，混合政體在運作過程中往往產生出人意表的結果。比如，管治精英中心存不滿者也可以通過發動群眾奪取政權。2005年在中亞國家吉爾吉斯斯坦出現的“鬱金香革命”便是一例(Radnitz, 2010)。

不少混合政體畢竟已經存在了頗長時間，而新的混合政體又不時出現，因此西方學者也不敢完全抹殺這樣的一個可能性，即混合政體、民主政體和威權政體日後在世界上鼎足而三，彼此在意識形態領域進行劇烈競爭。部分混合政體得到人民相當的支持，其認受性甚至不亞於西方民主政體。羅斯(Rose)等學者在比較人民對不同政體的信任度後有這樣的觀察：“西方的決策者總是相信所有人都只會支持那種與他們相像的政治體制。然而，一個享有高度合法性的政權不必是民主政權。人民可以因為不同理由而支持一個非民主政權。舉例說，一個神權政權可以獲得人民的擁戴，如果他們認為它宣揚的宗教價值是正確的。若果人民擁護民族自決的話，他們會擁戴一個在國內壓迫少數民族的政權。”(Rose, 2011:12) 他們又說：“一個事實是，非民主政體和民主政體所得到的人民的

支持相差無幾，說明在爭取人民支持上民主制度並非必要或充分的條件。”（Rose, 2011:26）

在西方政治學中被定義為混合政體的政體彼此之間其實差異不少，加上混合政體的研究現時雖屬“顯學”，但卻仍是誕生時間不長的“新學”，概念和理論的進展還未成熟，學者之間的爭議不少，所以究竟混合政體共同擁有的特徵為何，現在尚乏共識。比方說，部分政治學者認為俄羅斯和伊朗應歸類為混合政體而非威權政體，而日本和新加坡雖舉行有實質意義的選舉，但仍應被視為混合政體。惟其如此，我在下面臚列的混合政體的主要特徵只屬一己之見而已。

## 政治不確定性

混合政體的最重要甚至是關鍵的特徵是管治精英永遠面對政治不確定性，缺乏長期執政的把握，因此懷有強烈的危機感和憂患感。大部分混合政體的政治形態和運作的特徵都與政治不確定性有密切關係。不確定性來自三方面，一方面是管治精英會否在選舉中落敗而丟失政權，二方面是執政集團內的精英會否內訌分裂，當權派因此而被非當權派奪取執政地位和權力，三方面是會否因為人民起義或造反而迫使當權者倒台。

甘地 (Gandhi) 這樣描述混合政體的管治精英的憂慮和苦惱：“獨裁者面對兩個管治上的基本問題。第一，作為一位缺乏人民選舉而被授予認受性的統治者，他們必須防範任何意在削弱他們的認受性和奪取他們的權力的圖謀。換句話說，他們

必須打敗所有對他們的統治的挑戰。第二，專制者必須取得被他們統治的人的合作。換句話說，專制者必須 [ 從人民那兒 ] 獲得服從和合作。” (Gandhi, 2008: xvii-xviii)

由於有選舉的關係，威權政體的走向“永遠”帶有不確定性。任何結果都可以發生，包括保持穩定、走向倒退或進一步民主化。“威權政體下的多黨選舉可以為長期的獨霸性政黨統治奠定基礎，比如在革命後的墨西哥和斯特羅斯內爾 (Stroessner) 統治下的巴拉圭。它也會帶來以選舉為催化劑的穩步民主化，比如在 1990 年代的塞內加爾和台灣。它更會因為‘選舉革命’而觸發威權政體的突然崩塌，比如在 1986 年的菲律賓和 2000 年的塞爾比亞。它也會讓威權政體進一步倒退，比如 2000 年後的俄羅斯和津巴布韋。與民主政體不一樣，威權政體下的選舉可以因軍方的介入而導致選舉政治的結束，比如在 1993 年的阿塞拜疆和 1999 年的象牙海岸。” (Schedler, 2013:143)

混合政體中的管治精英既然沒有徹底辦法讓他們得以“永久”保有政權，在不安全感驅使下，他們必然用盡一切辦法，保衛他們的執政地位和眾多利益，特別是應對反對勢力的威脅。

## 不公平的選舉制度和程式

在混合政體內，選舉制度擔當一些對管治精英維持其執政地位有利的政治功能。正如馬加朗尼 (Magaloni) 所言：“第

一，專制政體下的選舉為統治集團內的政客設計一套正規化的權力分享的機制。這個機制讓專制政體得以迫使政客們為執政黨服務並以執政黨的生存為自己的既得利益。第二，選舉乃執政集團用以傳遞政權無比強大的信息，藉以減少執政黨內潛在的分裂的可能性。讓那些有不滿的黨內政客知道他們只有通過執政黨才有成功的機會，背離執政黨只會帶來失敗。第三，選舉結果讓當權者知道他們的支持者和反對者在哪些地方。第四，選舉可以為反對派設置陷阱，讓他們投資在現有的專制制度上而不是用暴力來挑戰現政權。選舉遊戲的性質使得一些反對派人士覺得擔當‘忠誠的反對派’對自己更有利，其他人要反叛的話則隨他們的便。通過有選擇性收買反對派政客，專制政體得以阻止反對派連成一線對付現政權。”(2006:8-10)<sup>2</sup>

選舉制度和選舉程式並不公平。選舉制度固然對當權者有利，而對反對勢力不利。再者，選舉程式中又存在不少不恰當和不合法的情況，比如賄選、在票箱動手腳、在點票過程中作弊等。謝德勒 (Schedler) 對“選舉型威權政體”舉行的選舉有這樣的描述：“選舉型威權政體 (electoral authoritarianism) 定時舉行行政和立法機關的選舉，並引入多黨競爭的政治遊戲。不過，它們卻肆意違反那些自由與民主的原則，例如自由選舉和公平選舉。因此，選舉並非是民主的工具，反而是威權統治的手段。”(Schedler, 2006:3) 他進一步說明：“威權式操控選舉的手段以各種偽裝出現，但目標不外乎是要減少選舉結果的

---

2 馬加朗尼口中的“專制政體”其實就是“混合政體”。

不確定性。統治者會設計出歧視性的選舉規則，防止反對黨進入選舉過程，侵犯他們的政治權利和公民自由，限制他們使用媒體和阻撓他們籌措競選經費，對他們的支持者強加正式和非正式的投票關卡，迫使或誘使他們的支持者背棄反對勢力，或者乾脆用欺詐手段重新分配選票和議席或官職。”（Schedler, 2006:3）可以說，在混合政體中，無論是選舉制度或選舉程序，都談不上“公開、公平、公正”。

## 受限制的自由和人權

與獨裁或專制政體相比，混合政體的人民享有的自由和人權多得多，起碼國家憲法為他們提供不錯的自由和人權的保障。然而，事實上混合政體為人民提供的人權和自由既不多，又受到限制，主要反映在一些方面。比如說，集體的利益和安全往往置於個人的自由和人權至上，個人的人權和自由不能侵犯或危害國家的獨立、安全和利益，而後者的定義又往往頗為寬鬆和模糊，而只有當權者才有權作出“權威性”的定義。

以新加坡為例，儘管新加坡的法治在世界上享有不錯的聲譽，但一般的看法是新加坡實施的其實是“以法律進行管治”（rule by law），而“以法管治”的最高目標是國家的團結、民族的和諧、國家的發展和政府的強勢管治。“以法律進行管治”顯然與西方揭櫫的、以保衛人權和自由為主要目標的“法治”（rule of law）有所不同。雷傑（Rajah）對新加坡的“以法治國”的實踐有批判性的論述：“新加坡政府既不接受

自由主義傳統對政府權力的制約，又不承認個人權利不容侵犯。”(2012:9)“由於國家機器佔領了公共空間，它的法治理念通過三個步驟影響法律的應用。第一，國家機器的法治理念借助立法而得以制度化。第二，那些法治理念在公共空間被不斷重複陳述而得以正常化。最後，當國家機器的帶有意識形態內涵的法治理念被法院接納後，它們便獲得更大的認受性並被賦予‘中立’和‘淺顯’的‘真理’的外貌。”(Rajah, 2012:12-13)“在新加坡的國家說法中，歷史、繁榮、‘種族’和‘法律’攬在一起，新加坡政府藉此聲稱，第一，新加坡是一個依照‘英國’傳統實施‘法治’的國家，和第二，為了‘國家’利益，新加坡必須在一些方面偏離‘英式法治’。新加坡政權以‘國家脆弱’(national vulnerability)為具說服力的藉口來解釋為何‘法律’需要改造。”(Rajah, 2012:21)在“國家脆弱”的前提下，新加坡的法治有另外兩個特徵。“第一，‘法律例外主義’(legal exceptionalism)(以國家安全為理由，廢除司法覆核和讓權力集中在行政機關)。第二，‘法治的雙重性’(dual state legality)。「法治的雙重性」體現在兩個方面：在商業法律領域實行崇尚自由的‘西方’法律，但對公民和政治人權則加以壓抑。”(Rajah, 2012:137)“由於新加坡沒有經歷反殖獨立運動，所以，在英國殖民統治時期，‘以法律為管治手段’(rule by law)的做法沒有被打破，而以維護人權為鵠的的‘法治’(rule of law)意識則沒有出現。事實上，‘依法管治’的傳統[在新加坡]比‘法治’意識更根深蒂固。這個傳統讓新加坡政府得以有效宣揚‘依法管治’思想。”(Rajah, 2012:52)



其實，在眾多的混合政體中，新加坡對人權和自由的保障已經算是較佳的國家，因為它的法律制度具有較高的清晰度、穩定性和可預測性，政府在執行法律的時候比較嚴謹，不會隨意而為。很多混合政體對新聞自由、表達自由、集會結社等自由的箝制更為嚴苛與廣泛。管治精英經常漠視法律的規定和肆意侵犯人權和自由。在自由和人權保障不足的情況下，反對勢力的活動和發展空間無可避免受到壓縮，難以對管治精英構成嚴重威脅。

## 司法獨立程度有限

人權和自由在混合政體中之所以不足，其中一個重要原因是缺乏一個比較獨立的司法機關。此中的原因很多，包括管治精英在司法人員的任命和辭退上有極大的權力、憲法沒有成立獨立的司法機關、法官有很大的誘因受賄而不公正、司法機關的權責受到限制等。在混合政體中，法官往往實施自我約束。“威權體制下的法官非常瞭解他們在政治體制的司法機關內並不安全、他們相對於行政機關力量薄弱、及觸犯政權核心所涉及的個人和社會的風險。”（Ginsburg & Moustafa, 2008:14）在分割的司法體系中，法院的權責受到制約，而在部分混合政體中，司法體系的確存在分割的情況。“在一個理想型的統一司法體制中，法院的各級法官對所有的訴訟都有司法管轄權。相反，在分割的司法體系內，一個或多個特殊法院與一般的法院同時並存，各司其職。”（Ginsburg & Moustafa, 2008:17）此



外，“基本上，與普通法系相比，大陸法系給予法官較少的空間去制定‘由法官訂立的法律’（judge-made law）。即使兩個法系都容許司法覆核，大陸法的法官比普通法的法官要受到更多的掣肘。”（Ginsburg & Moustafa, 2008:19）

混合政體更可以對司法覆核程序施加諸多限制（Ginsburg & Moustafa, 2008:19），例如新加坡便沒有讓人民可以通過司法覆核來挑戰政府的政策和決定的權利。混合政體內的公民社會薄弱，不能成為司法獨立的後盾。“關鍵是那些人權鼓吹者有沒有強大的組織能力和不斷提出訴訟的資源。司法相對於行政之所以處於弱勢，是因為社會上沒有強大的公民社會。”（Ginsburg & Moustafa, 2008:20）在司法獨立程度偏低的情況下，反對勢力難以依靠司法體系來有效對付管治精英。

## 立法機關權力有限

混合政體內一般都有立法機關的設置，但往往權責有限，每年開會的時間短促，議員容易受到管治精英的威逼利誘，而許多立法議員又往往屬於當權者的陣營，所以難以發揮主動立法和制衡管治精英的功能。總的來說，管治精英通常不喜歡一個獨立於自己，甚至在某些情況下與自己競爭民意和挑戰自己的立法機關。但在全球性的民主化潮流下，加上國內人民存在不可忽視的民主訴求和國內反對力量的壓力，享有若干權責和獨立性的立法機關的設置便不能避免。不過，與此同時，立法機關的設置在延續混合政體上也有一些作用。正如

甘地 (Gandhi) 所言：“立法機關和政黨擔當政治平台的功能。當權者和反對派都可以借助這個平台宣示他們的政治主張和達成協議。對那些潛在的反對勢力而言，議會和政黨為他們提供一條制度化的管道，通過這個管道他們可以對決策制定過程發揮影響，那怕只是局限在有限的政策領域之內。” (Gandhi, 2008:xviii)

## 反對勢力的威脅

在混合政體中，儘管反對派的政治活動空間受到壓縮，但仍有一定的空間讓反對勢力宣揚自己的政治主張，通過選舉在議會中取得少量議席，從司法機關和民眾同情中獲得一些“保護”，爭取國際社會特別是西方國家的支援，及策動各種針對管治精英抗爭行動。由於混合政體中的民主成分讓反對派對奪取政權仍存有一絲絲的憧憬和盼望，所以反對派一般傾向參與混合政體內的選舉並借助選舉來謀取利益和壯大實力。在管治精英眼中，反對勢力始終是一種揮之不去、“芒刺在背”的政治威脅，也是管治精英面對的政治不確定性的根源。當然，在最佳情況下，反對派可以被管治精英徹底“馴服”並成為混合政體的“裝飾品”。埃及乃一生動的例子，在穆巴拉克執政時期，該國的部分反對派頗為安於現狀。“對很多人來說，反對派更像死狗而非烈士。經過一段時間後，他們已被訓練成現有體制的一部分並接受了自己的角色。反對派人士耗費更多精力進行內鬥而非挑戰當權者。在大部分情況下，他們爭奪穆巴拉

克扔給他們的殘羹剩飯（少量議會議席），然後便躲在角落裏竊喜或抽泣。大部分的反對派人士早已墮入一種舒適的改造狀態之中。” (Dobson, 2012:134) 不過，埃及這種例子畢竟很少。

## 政治意識形態的構建

當權者積極建構支撐其管治合法化的政治理念，並擁有相當的政治話語權。當權者通過政治主張的倡議，以民族和國家根本利益的代表自居，強化政權與主流宗教的密切聯繫<sup>3</sup>，塑造出一套對自己有利的意識形態或政治主張，誇大外來威脅的嚴重性，和把反對派打成為異端、逆流或外部勢力的“走狗”。在一些“不尋常的民主政體”（“uncommon democracies”）中，一黨長期獨大，所有反對勢力都成功被邊緣化。“獨大的政黨除了利用長期執政之機來為自己獲取各種好處外，長期執政更讓它們得以重塑或改造它們的國家的形態，包括代表國家的象徵與符號、國家的價值觀和人民對國家的期望等，從而改變那些國家的政治氛圍。國家形態經過重新塑造後，該國的政治環境變得對執政黨更為有利。” (Pempel, 1990:336)

以俄羅斯為例，管治精英主導的意識形態的中心概念是俄國的主權受到西方國家執意在俄國煽動革命和施加“外來統治”的威脅。“防禦性反革命”的設計師提出“主權”概念作為普京總統的管治依據。“主權民主” (sovereign democracy) 遂

---

3 美國的政治體制不是混合政體，但有趣的是美國的商界精英也要把基督教教義“改造”為崇奉資本主義自由經濟的“教義” (Kruse, 2015)。

成為管治精英新的“陳腔濫調”。這個概念一方面用以印證政治秩序的“民主性”，又被用以阻止那些獨立反對勢力通過參加選舉去競逐官職。<sup>4</sup>

## 對國家和公共資源的控制

很多混合政體的管治精英在其所屬國家的經濟和社會事務上參與程度頗高，並主導那些國家的發展。“一黨獨大背後的政治經濟因素是一個龐大卻又為執政黨所操縱的公營部門 (public sector)。” (Greene, 2007:5) 事實上，“獨大的政黨的興衰，取決於國家機器對經濟體系的控制。” (Greene, 2007:33)

混合政體的管治精英可以有效地運用和分配龐大的國家和公共資源來在物質和地位方面酬庸支持者，讓他們死心塌地為政權效忠 (Bueno de Mesquita et al., 2003; Bueno de Mesquita & Smith, 2011)。他們也藉着向人民提供大量的服務、福利和補貼來收買人心，至少減少人民對政治和社會不公的不滿。如果那些國家擁有豐富的自然資源的話，則混合政權更無須依靠稅收和收費來充實國庫，大大減少它們對人民的在財政上依賴，從而能夠更好的掌控政治權力和保障政權的安全。中東的產油國家的管治精英之所以能夠長期執政，與他們擁有豐厚的石油收益有莫大關係 (Ross, 2013)。<sup>5</sup> 除了石油和其他自然資源外，

---

4 見 Ostrovsky, 2015:304-327; Taylor, 2011:109。

5 在產油國家。“出售石油所帶來的豐厚收入讓威權政府更容易平息異議。這便解釋了為什麼那麼多產油國並不是民主國家。那些依靠稅收的政府較容易受到人民的約束。如果它們得到石油的資助，它們便無需承受公眾的壓力。” (Ross, 2013:5-6)

混合政權也往往控有大批的國營企業和掌控大量的經濟活動，對人民的生存和發展的機會有極大的影響。從另一個角度看，如果混合政權擁有龐大的經濟和社會資源的話，則反對政權的人便要承受更大的風險。“如果政府的決定對大部分民眾的生活、事業和商機有莫大關係的話，則從事反對 [ 當權者的 ] 活動便是高風險行為。如果政府有龐大權力去懲罰那些從事政治活動的商人的話，則反對黨、獨立媒體和其他的公民組織便難以有可靠管道籌措資金。” (Levitsky & Way, 2010:66-67)

## 國家機器為政權服務

在那些成熟的民主政體，行政機關的主幹一般由“政治中立”的公務員擔當，而嚴格的招聘程式、“用人唯賢”的考核標準和終身聘用制等又是公務員體制的主要特點。國家是公務員的最終效忠對象而非“一時一刻”的管治精英。與此同時，管治精英不能按照其主觀喜好或政治需要來晉黜公務員。換句話說，公務員的職位不能用來酬庸政權的支持者，更不會為管治精英的政治利益服務。然而，在混合政體中，一般而言現代化的公務員制度並未確立，行政機關內不少職位按政治準則分配，而“公務員”或行政人員又經常為管治精英“鞍前馬後”效勞。在一些尚未具備強大執政黨的混合政體，政府部門甚至成為管治精英的“政黨代替品”，代替政黨做一些原本應該由政黨做的事，甚至做一些連政黨也不方便或不敢做的事。“在秘魯和烏克蘭，情報部門通過監視、敲詐和行賄在維繫精英團

結上擔當重要角色。在另外一些國家，政府部門有如政黨般成為政治動員的工具。烏克蘭的政府部門策動公共機構的教師和醫生參與競選活動。在秘魯和塞爾維亞，軍人、警員和其他安全部門的人員被利用來從事競選活動。當權者的組織性權力在國家機器和執政黨都一起強大時達到了巔峰。”（Levitsky & Way, 2010:68）

## 執政黨或管治聯盟的必要性

所有研究混合政體的學者都一致斷言執政黨或強大的管治聯盟對維繫混合政權的必要性和關鍵性。有些學者甚至認為國家機器和執政黨 / 管治聯盟乃混合政權的兩大支柱。“維持現代的威權主義是複雜和代價高昂的工作。它（通過收買、恐嚇或鎮壓手段）要求勸退那些眾多的政權挑戰者，也要求維持政權內的有力人士對政權的效忠和合作。這些挑戰在競爭性威權政體中尤其嚴重，原因是管治精英必須應對那些在完全封閉的政體中並不存在或者只是表面上存在的各種各樣的勢力（政黨、媒體、法官、非政府組織）和鬥爭場合（選舉、立法機關、法院）。除了極為傳統的社會外，這些應對工作涉及到有組織的手段之運用，以取得協調、監視和執行的效果。其中國家機器和政黨乃最重要的有組織的手段。有效的國家機器和政黨組織可以強化當權者防止精英背叛的能力、收買或壓制對手、解除或鎮壓抗爭行為及贏取（或竊取）選舉。如果國家機器和執政黨強大，則獨裁者就算面對強橫反對派的挑戰仍可屹

立不倒。如果它們羸弱的話，則相對薄弱的反對勢力亦可以扳倒在位者。”（Levitsky & Way, 2010:56）學者們認為，與國家機器相比，執政黨的重要性可能更大。

執政黨或強大的管治聯盟之所以重要，是因為它能夠為混合政權減少甚至掃除政權生存所面對的不確定性，強化其戰鬥力、生命力和壽命。執政黨或管治聯盟如果能夠有效和巧妙動員、運用和分配各種政治、意識形態和物質資源的話，則混合政權便可以達到以下的戰略目標：在選舉中發揮主導作用，包括制定對自己有利的遊戲規則和大力動員選民，確保當權者及其政治盟友得以在選舉中得勝；通過贏取立法機關的大多數議席來控制立法機關的運作；通過民意的發動對那個本來已經不太獨立的司法機關施加政治壓力，迫使法院在審判過程中不會違逆政權的意旨；在社會上扶持和成立眾多民間組織來抗衡和壓倒反對勢力在社會上的影響，並與那個相對獨立的“公民社會”對壘；憑藉賞罰手段團結黨內或聯盟內的政治精英，促使他們長期對執政黨或管治聯盟效忠和嚴格遵守紀律，減少心懷不滿的政治精英叛變的機會；建立有效的執政黨或管治聯盟的人才招募與培訓、領導更替、任務分工和矛盾處理的機制，保證執政黨或管治聯盟的長遠穩定和發展。

“與國家機器一樣，強大政黨是威權管治的重要支柱。執政黨具有管控精英衝突的功能，主要通過安排和分配各種好處來達致。作為一個制度化的機制，執政黨讓統治者得以獎賞效忠者和確保黨員對統治者的長期承擔，因為他們會希望將來獲得晉升的機會。如此的話，統治者便可以取得精英的合作和防



止他們變節。” (Levitsky & Way, 2010:61)

強大執政黨又可以控制立法機關。立法議員為了贏得選舉，會願意投靠強大的執政黨。為了取得執政黨的獎賞，立法議員會願意聽命於執政黨。“假如政府沒有執政黨的支撐，立法議員會容易拉幫結派，而且更容易發生叛變和分裂。如果執政黨的結構不完整，領導人的繼承過程會極為痛苦。有條件角逐的人才會減少，內部衝突的機率會上升，而執政黨在選舉中的前景也變得不明朗。” (Levitsky & Way, 2010:63-64)

在眾多的混合政體中，曾經在墨西哥長期執政的墨西哥革命制度黨 (PRI) 可謂是發展得比較全面和有效的政治機器 (Greene, 2007)。按照馬加朗尼 (Magaloni) 的描述：“革命制度黨 (PRI) 本質上是一份政治精英相互勾結的協議，在這份協議下，管治精英進行政治分肥，並防止任何一個人獨佔贓物。為了讓這個協議能有效執行，歷屆總統選舉必須準確按時舉行，每位總統在位六年後便要離職，讓其他有志者有機會上位。” (Magaloni, 2006:8)

對於那些能夠成功在精英和群眾層面都能發揮政治動員效能的執政黨，或者說那些能夠連接精英政治舞台和群眾政治舞台的執政黨，斯沃力克 (Svolik) 的看法是，“成功的威權政黨在群眾和精英層面都可以有效地拉攏人們給予它支持。這類政黨通常有三個組織上的特點。第一，從上而下地分配服務和好處。第二，官職和議席經由政治操控。第三，有選擇性地招募支持者和壓制反對者。威權政黨並非是政治交易的平台，更好的理解應該是：它成為了一種鼓勵黨員和支持者對其進行長期