

強調成本效益 能否增強港府政策合法性

周柏均

(原載《星島日報》1992年10月14日)

港府一直強調新機場工程可為本港賺取可觀的利潤，更可帶動整體經濟發展。從最初決定興建時，港府聘請的專家估計倘若不能九七年前完成新機場，從97年至2010年，本港的經濟損失達1,010億港元。在今年5月，經濟司陳方安生透露港府機場收益在2010年，會超過500億元。庫務司楊啓彥在7月中亦指出港府需為機核心計劃承擔800億元，但卻可為政府帶來3,000億元的額外數入。布政司霍德在8月更指出單是西九龍填海工程，便可為港府賺取400億港元。

政府多次以成本及效益的對比，以顯示新機場各項核心工程是賺錢的投資。如果真的這麼化算，為甚麼各方面對新機核心工程提出這麼多的質疑？

任何一項政府政策，均需顯示其合理性和需要性，更何況是政府需要作大量投資的機場核心工程。由於過往行政局擁有絕對的決策權，而大部份政策均獲立法局的支持，港府當時的基礎建設決策過程，並未受到重大的衝擊和挑戰。港大學者夏理施(Peter B. Harris)曾指出當年興建地下鐵路的決策和興建過程，相比其他國家的同類計劃，是出奇地順利和快捷。¹

反觀現時，港府正面對嚴重的合法性危機(Crisis of Legitimation)，一方面中國政府對本港事務的介入日漸增加，很多在後過渡期間的政策決定，均須獲中方的支持。另一方面，由於政黨政治的出現和傳統建制派的效忠程度日漸減弱：港府的政策不能像過往一樣，在立法局獲得一定的支持。政治學者施易安(Ian Scott)更形容港府是在一種動盪的環境(Turbulent Environment)下制定政策。²

在這種情況下，行政部門極力希望政策釐定能夠朝著理性和系統化的路向發展，以便重新建立一定的穩定性和秩序。強調成本效益作為政府政策釐定的主要準則，一般認為可有以下的功用：(1) 成本效益原則是符合資本主義社會的基本意識形態，一切事物均以金錢及經濟利益掛帥；(2) 成本效益分析可為政策釐定增加理性的成分。政策制定是以客觀經濟分析為準，可盡量減低政策受主觀政治因素的影響；及(3) 成本效益分析是以社會整體利益出發，不受個別利益團體影響。而且成本效益分析的結果相當明顯，有助減低政治爭議出現的機會。³

¹ Peter Harris, *Hong Kong -- A Study in Bureaucracy and Politics*, Hong Kong: Macmillan, 1988, p. 155.

² Ian Scott, "Policy-Making in a Turbulent Environment: the case of Hong Kong," *International Review of Administrative Science*, Vol. 52, No. 4 (Dec. 1986).

³ 詳見 Robert C. Zinke, "Cost-Benefit Analysis & Administrative Legitimation," *Policy Studies*

港府不斷列舉有關新機核心工程的成本效益數據，目的是希望增強其合理性和認受性，以求得到更廣泛的社會支持。但很可惜，情況並不如想像一般，有關新機核心工程的爭論無日無之。對於這現象，可以從以下幾方面探討：

成本效益分析的結論極爭議性

驟眼看來，成本效益分析相當簡單：祇要首先將有關計劃的成本和效益分別列出，然後以金錢作估計，最後將所有的成本和效益加起來，計算出計劃帶來的總利潤。

但從一個嚴緊的評估角度來看，很多成本效益分析的質素差別都很大，經常出現的問題包括：(1) 對計算成本和效益的假設缺乏清楚的界定；(2) 用以計算成本和效益的數據交待不清；及(3) 個別成本效益分析結果很不穩定，由不同人做會得出不同的結果。⁴

在 88 年，負責啓德發展顧問研究的專家估計，如果不建新機場，對本港所造成的經濟損失，共達 1,010 億港元（87 年價格：由 97 至 2010 年）。而在 89 年，負責港口及機場發展策略的顧問公司估計損失數字介乎 110 至 1,850 億港元（88 年價格：由 97 至 2026 年）。數字差別之大，令人難以想像。庫務司楊啓彥最近更指出，新機場本身能夠在 97 年至 2010 年將本港生產總值提升最少 4,200 億元⁵，但外人根本不知道政府如何得出這個數字。

另一方面，由於很多政府提供的服務，例如道路、機場或鐵路等，他們並不如一般商品，有市場價格可尋，在分析過程中便需要使用其他間接方法對價格作估計。同時，由於政府在分析過程中所需考慮的是社會成本及效益，其中很多都是難以數量化及用金錢來衡量。這些因素直接導致成本效益分析的結果並不完全準確，容易被濫用及用作支持既定的政策。

總的來說，成本效益分析並不如一般人所想像，可為政策的釐定增加理性成份。而由於其穩定性很低，社會上不同的政治力量，會根據自己的政治立場和利益，對成本和效益作出各自的界定。最後，成本效益分析便成為政治角力的工具，正如現時中英雙方對新機場問題的爭議，便不斷引這些經濟學術語來進行。

Journal, 16(1), 1987, pp. 63-88.

⁴ Ibid, p. 71.

⁵ K. Y. Yeung, Speech at a seminar hosted by the One Country Two Systems Economic Research Institute on 14 September 1992.

經濟與政治思維方式的差異

成本效益是福利經濟學研究社會政策的工具，主要目的是追求資源運用能符合最佳的經濟效率。成本效益分析基本上從市場經濟的角度出發，認為私人 and 政府的決定沒有太大的差別，都是以追求最大的利潤為主。

在經濟理論的世界裏，價格、需求、和供應均由一些客觀定律所支配。個體是這個世界的組成部份，他們可分為兩類人—買主（buyers）和賣主（sellers），均追求最大的效用（utility）。這裏更存在一個客觀和劃一的標準，可用以量度和比較不同的成本及效益。

在政治的世界裏，所追求的不單是經濟效益，更包括公平，人權、自由和民主等理想。群體和組織是這個世界的主要組成部分，他們彼此有不同的價值觀念，有時會互相合作，有時會出現競爭，以至發生衝突，相互的關係並不受任何客觀定律所支配。在這個世界裏，並不存在劃一的標準，可以量度和比較不同的價值觀念。

如果強行將大量經濟觀點套入政治的世界裏，定必產生很多矛盾。首先是過份強調成本效益將會令政府的本質扭曲，因為這會導致政府政策均以經濟利益為主導，不能賺錢的政策便不會受到重視。現時中英雙方對新機場各項工程的評估準則，均主要從經濟效益的角度出發，至於工程對社會、環境、及利益分配等影響，卻甚少提及。

第二是成本效益分析將複雜的政治問題和政策簡單化。成本效益分析假定大部份人對同一件事物有相同的評價，並且可用一些客觀的標準來量度。如果政府強行將專家所得出的數字冠以「公眾利益」的美譽，並且作為公共政策的依據，只會帶來不斷的爭議和異議。現實社會中的價值觀念是多元的。

第三是改變政府政策釐定的依據。成本效益分析所強調的是專家的客觀經濟分析，對於市民的意見、會被視作非理性及帶有主觀的成份，祇會阻礙政策的釐定。如果這樣發展下去，政府便可打著「理性管治」（Rule by Reason）的旗號，逐步放棄民主政制中「協調管治」（Rule by Consent）⁶的理想。現時有關新機場核心工程的決策及推行過程，充分反映港府對技術官僚規劃方式的重視，而市民參與的機會卻十分缺乏。

⁶ John Byrne, "Policy Science and the Administrative State: The Political Economy of Cost-Benefit Analysis," in *Confronting Values in Policy Analysis*, ed. by John Forester, California: Sage, 1987, pp. 70-93.

政策合法性是一個政治問題

從成本效益分析的角度來看，如果政府透過客觀分析，能夠科學理性地考慮到市民的需要和利益，所得出來的政策理應受到廣泛市民支持，因為這是一種體現理性的表現。但如前所述，很多成本效益分析的結果並不可靠，並且不能避免受到政治勢力的影響。

從法理的角度來看，如果政策受到合法機構的認可，便能享有合法性。現時港府有關新機場的重要政策決定，均須獲得中方的支持，原因顯然是中方一直堅持中國政府是未來香港特別行政區的唯一合法代表。但這種合法性充其量祇可說是合乎憲法，並不一定受到社會廣泛的支持。一個合法的政府所推出的政策並不一定享有高度的合理性和認受性。政策的合法性並不是一個學術問題，合法性不單是合乎邏輯，合乎理論，以至合乎憲法。

由一個缺乏認受性的政府去解決政策的合法性，會注定失敗的。政策合法性並不能透過行政部門大量採用理性分析技巧來建立。政策合法性很大程度取決於社會人士對某項政策基本原則和價值取向的認同，以至對負責推行政策的政府的信任程度。港督彭定康急於建立一個有代表性及負責任的行政部門，正是希望解決港府政策合法性這個問題。