

直選議員是免費午餐派？

— 立法局出現直選議員後對公共財政政策的挑戰

周柏均

(原載《選舉與議會政治－政黨崛起後的香港嶄新政治面貌》)

自八十年代本港推行代議政制開始，不少學者和商界人士均認為一旦立法局引入直選議員後，會對政府的公共財政政策產生不良的影響，他們認為直選議員為著討好選民，一定會要求政府大派免費午餐，直選議員會利用政府的公共開支向選民「購買」選票。究竟這種現象是否正在出現？直選議員如何利用本身的力量，挑戰港府的公共財政政策？

今年三月底，立法局一如以往 150 多年，通過港府每年提出的財政預算案。這是財政司麥高樂，在任內最後的一份預算案，亦是由他提出四份算案中獲得最多支持票的一份，一共有 48 位議員支持。過幾份預算案議員的支持程度，可參閱表一。今年麥高樂更在預算案中提出「共識資本主義」這個新概念，顯示自 91 年立法局出現直選議員後，政府仍然可以堅守固有的理財原則。

表一：立法局議員對麥高樂任內四份預算案的支持程度

年 度	投票取向	支 持	反 對	棄 權
92/93		36	18	2
93/94		20	1	12
94/95		44	1	2
95/96		48	1	1

但麥高樂並沒有提及由他草擬的第一份及第二份財政預算，是歷來獲得最多反對和棄權票的預算案。當時，港府與各政黨曾為預算案進行多場十分激烈的爭鬥。自立法局引入直選後，催生政黨政治，本文嘗試從過去幾年立法局審批財政算案的過程，剖析港府、議員與政黨間的盤算、策略和互動。

預算案諮詢程序的確立

從歷史的角度來看，議會制度政治權力的擴展，主要是由控制公共財政而來。在中古時代，英國君主希望透過平民院，籌措更多施政經費。平民院於是利用這個機會，逐漸建立權威，確定資金的籌措須先對人民的冤情予以賠償。由於近代政府事務雜複，所以預算案的編制和提議是由行政部門負責，但決定權依然由國會掌握。預算案的控制權，一直是國會控制君主特權，以至近代行政部門權力時最基本的權力。

在立法局出現直選議員前，香港財政預算案的制定過程十分封閉，完全受著殖民地獨裁思想所指導。在八十年代後期，壓力團體政治十分普遍，關注團體大都採取聯盟或聯席會議的形式，增加本身的聲勢和代表性。在 1990/91及 1991/1992年度的財政算案中，由於政府大幅增加間接稅；市民更害怕政府為應付大型基建的開展，而會擴大稅基，當時民間團體曾多次發動大型抗議行動，要求立法局議員對預算案投反對票。

在 91年3月，即將卸任的財政司翟克誠提出一份 12 項加稅建議的預算案，即時受到輿論和立法局嚴厲的抨擊。雖然預算案最終獲得通過，但在多條與預算案有關的稅收條例二讀及三讀時，竟有議員破天荒提出修訂。翟克誠在面對公眾壓力下，唯有將香煙稅率的增幅，由兩倍降至一倍。

財政司麥高樂在草擬 1992/1993年度預算案的手法，並未因立法局出現直選議員而作出調整，財政司所做的，祇是在預算案公佈前接見政黨及民間團體，對他們的意見更是敷衍了事。

1992/1993年度預算案引來巨大的回響，港同盟將街頭反對運動轉化成體制內的抗爭行動，並且一度拉攏啓聯結盟，這份預算案差點兒被這兩黨聯手否決（詳細分析見下文）。

麥高樂在 1992/1993年度預算案的答辯中，表示在擬訂未來預算案時，將會及早與議員溝通。麥高樂在 1992年7月開始引入一個就預算案諮詢立法局議員的程序。財政司首先諮詢議員對預算案支出部分的意見，而在每年10月左右，再就預算案稅收部分進行諮詢。

其實，現時預算案的諮詢程序，十分粗糙和兒戲，程序開始時財政司會向議員提供歷年政府收入和支出的背景資料，議員及政黨稍後便向政府提交「叫價清單」，就政府收入和開支部分提出一系列的要求。財政司與議員和政黨會進行兩次正式會面，但時間都是十分緊迫，雙方不會就預算案的理財原則和具體項目，進行詳細討論。

除了主要稅收項目如免稅額、稅階和利得稅中有比較確實的建議數字外，政黨普遍向政府提出的要求，大都祇提方向性的建議：例如在某政策範圍增加人手和增加資源，不會提出資源分配的優先次序。議員將眾多含糊不清的要求交予政府，顯示本身已盡了為民請命的責任，切實和困難的資源分配工作則留給行政部門負責。行政部門亦樂於收到沒有優先次序的要求，可以隨意作出選擇。唯一的危險是當預算案公佈時，立法局與行政部門所關注的重點可能出現重大的分歧。

自 1994/1995年預算案開始，政府在公佈預算案的同時，會向政黨派發一份「成績表」，讓他們知道過往所提出的要求，政府採納的比率有多少。其實，這份成績表不會就政黨所有的要求作出回應，而是有選擇性地就政府可以做到或者部分做到的要求作出回覆。傳媒和政黨經常要在預算案公佈後作即時回應，這份成績表起著誘導作積極回應的功用。

如果單從預算案獲得支持程度不斷上升的角度來看，似乎這種諮詢程序十分有效（見表二），但這祇是表面上的推論。直選議員對預算案的支持程度上升，其實是與選舉週期，財政司選擇性滿足政黨的要求，以及後過渡期港府推行的安撫政策有著很大的關係。

表二：政黨對麥高樂任內四份預算案的支持程度

投票取向 年度	自由黨 (啓聯)	民主黨 (港同盟)	匯 點	民 協	民建聯
92/93	v	x	x	缺席	—
93/94	v	o	v	x	v
94/95	v	v	v	v	v
95/96	v	v	—	o	v

註： v 是贊成， o 是棄權， x 是反對。

群黨聯手爭取免稅額

每年財政預算案最受關注的重點應該是個人免稅額的增減。長久以來，本港的免稅額處於偏低的水平，免稅額不會跟隨通脹或經濟增長進行調整。本港薪俸稅在 1947/1948 年實施，當時免稅額是 7,000 元；祇有在 1973/1974 年，才增加至 10,000 元。如果從實質價格計算，1973/1974 年的免稅額在 1992/1993 年應達到 50,430 元；而如果依照本港每年人均總產值實質增長率調整，個人免稅額在 1992/1993 年更應高達 126,000 元。⁽¹⁾

財政司麥高樂在 1992/1993 年預算案中，在當年有 141 億元盈餘的情況下，仍然提出增加利得稅和差餉的建議，而免稅額亦祇是由 41,000 提高至 46,000 元。

1991 年港同盟參選政綱中要求 1992/1993 年度個人免稅額應不少於 57,000 元，在預算案公佈前的立場是 64,000 元。港同盟挾直選中大勝形勢，堅持著民意授權的原則，為著向選民作出交待，聲言如果政府不答允作出修訂，將會對預算案投反對票。

啓聯資源中心的成立是回應港同盟在議會內的勢力，成立初期祇是所謂「統一資源運用行政中心」。但在 1992 年 1 月澳門會議後，啓聯開始以政治實體自居，並且積極宣傳要爭取民意。1992/1993 年的預算案是啓聯正式成型後要交的第一份重要政治功課，當時啓聯祇是在預算案公佈前兩天，才正式公佈對預算案的立場，他們免稅額的建議是增加至 50,000 元。

在兩大政黨都須爭取民意的基礎下，立法局內破天荒出現46名議員聯名致函財政司，要求提高個人免稅額，兩大政黨均以爲中產階級謀福利角度出發。

當時免稅額的增減涉及的是 130 萬名需要徵納薪俸稅的人士。免稅額受影響的人數眾多及其簡單易明的本質，是有利於成爲結集不同力量的政治課題。政黨並不會深究究竟中產階層面對的最大生活財政壓力，是否來免稅額水平偏低，而祇是希望找到一個具象徵性的議題，用以凝聚政治支持力量。

港同盟的策略是一方以否決預算案作威脅，另一方面遊說其他政黨聯合向政府施壓。反對運動再不是單純的群眾運動，而需擴展致議會內的政黨協商活動。

啓聯雖然希望淡化其親英的形象，並且希望爭取民意，但他們仍堅持採取一個平衡路線。當港同盟力邀其加入聯盟時，啓聯刻意與港同盟劃清界線，表明不會以否決預算案作爲要脅。在最後，祇提出如果政府對免稅額不作出修訂，啓聯會在差餉修訂案提交立法局時投反對票。這種對預算案開支草案和稅收條例不同的投票取向，爲預算案的爭鬥開出一條新戰線。

雖然兩黨聯手否決預算案的情況將不會出現，但兩黨仍然向港督及財政司施加壓力，要求提出修訂。港同盟聯同匯點和啓聯兩大陣型，各自向港督要求批准對預算案作出修訂。當然，大家都瞭解提出修訂祇是一種政治姿態，港督是不會批准的，最終的目的是迫財政司自行作出修訂。

對預算案提出修訂，是一件新生事物，其中涉及的法律和憲制爭議，是近年立法局和行政部門就預算案進行鬥爭的焦點所在，預算案審批的程序分兩部分，第一部分是議員對預算案中政府部門開支草案進行投票；第二部分是通過對稅收條例進行的修訂，通常是在開支預算案通過後分批提交立法局。在審批1991／1992財政預算案時，有立法局議員曾成功提出降低煙草稅加幅和提高個人免稅額的修訂動議。當時由非官方議員提出的所有修訂均被否決，而事後政府宣稱當時提出修訂動議的程序是不合法的。(2)

回說 1992年3月，政府在整個過程中都相當強硬，認爲財政預算案是不能逐項討價還價，這是會影響行政主導和管治權威。財政司只是以「期票」的方式作出讓步，聲稱如果下一年度經濟狀況良好，便會增加個人免稅額和稅階，並且答允在短期內爲夾心階層人士解決住屋困難。

1992／1993年度預算案雖然在絕大部分直選議員反對下仍然獲得通過，但這一年應該是本港預算案政治改變的分水嶺。在長期殖民地獨裁統治之下，納稅人與制定預算案的官員和通過預算案的立法局選員完全分隔開來。預算案除缺乏公眾問責性外，更不需理會是否得到市民的認同。預算案更被視爲一份非政治性、純理性、技術性和專業性的文件。社會上流傳著一種不能對預算案作出更改的政治文化。

港同盟對反官僚體制的堅持，牽引立法局內其他黨派聯手與行政部門對抗。民主化不只是在立局增加幾個直選議席而已，而是促使政策需順應民意的政治改變。直選議員這次行動將過往稅收政策與市民意願完全割裂的關係逐漸聯繫起來，稅收政

治再不是強權政治。另一方面，這件事亦令政府與立法局親密的夥伴關繫加速瓦解，取而代之的，是一種著重討價還價和遊說活動的議會政治。

沒有代表性便不能抽稅，殖民地政府強行向人民掏腰包的權力開始受到質疑。當然，這亦符合議會制度利用本身擁有否決預算案的權力，逐步爭取政治權威的歷史事實。

啓聯與港同盟在預算案中保持拒離，目的是希望確立本身在反抗鬥爭中的政治定位，他們在策略選取時是受到委任和功能組別議員身份這種歷史經驗和制度安排所制約，需要維持既有制度的運作。行政部門亦瞭解到兩大黨雖然在今次不能結盟成功，但他們爭取提高免稅額的目標是一致的，難保日後會再就這個問題走在一起，這種潛在的危機必須及早清除。

經此一役，港府意識到需要與政黨在每年預算案中爭奪政治議題。港府在 1993/1994 及 1994/1995 年度的預算案中大幅增加個人免稅額。一個有趣的現象是；兩大政黨與政府的建議日漸拉近，民主黨要求免稅額增加幅度不斷下降，而自由黨要求增加幅度卻大幅提高（見表三）。兩大政黨在訂立 1995/1996 年度免稅額立場時，都是以 1994/1995 年度預算案的建議水平作為基礎。直選議員不會無限上綱，作不切實際的要求，而會「見好即收」，更何況還有其他政治議題可供選擇。

表三：近年政黨及政府對個人免稅額的立場

年度	自由黨 (啓聯)	民主黨 (港同盟)	匯 點	民 建 聯	預算案建議
92/93	50,000	64,000	60,000	—	46,000
93/94	55,000 (10%)	70,000 (9.4%)	不少於 65,700 (9.5%)	70,000	56,000 (21.7%)
94/95	61,000 (10.9%)	76,000 (8.6%)	不少於 72,000 (9.6%)	78,000 (11.4%)	72,000 (28.6%)
95/96	78,500 (28.7%)	79,000 (3.9%)	—	86,000 (10.25%)	79,000 (9.7%)

註：()內數字是較上年增加的比率

時移勢易的差餉問題

差餉是對物業徵收的稅項，用以支付政府、市政局和區域市政局的開支。差餉的費用可以由業主或者物業使用者負擔。差餉是一個跨階層的稅項，亦是一個有利爭取民意和造就政黨互相合作的政治課題。

在 1992/1993 年，財政司建議將差餉徵收率由 5.5% 增加至 6%。如前所述，當時啓聯眼見不能成功爭取財政司在 1992/1993 年度增加免稅額，於是便提出會否決政府增加差餉的動議，以便向市民有所交待。港同盟雖然知道否決差餉動議的最大得益者將是商業樓宇的擁有者，其次才是私人樓宇業主，但既然不能在免稅額問題有所得益，亦祇有聯同啓聯，提出將會否決差餉加幅的動議。

最後，財政司以上年度盈餘較預算案公佈時多 60 億元，達到 200 億元為理由，取消提出 1992/1993 年度增加差餉的建議。這是計 1991/1992 年度降低香煙稅加幅後，政府再次在面對強大政治壓力下，而需撤回加稅建議，預算案「神聖不可侵犯」的神話逐漸被摧毀。

差餉問題在 1994/1995 年度預算案中再度成為政黨與政府爭議的焦點。一如政府事後所言，各政黨在預算案諮詢過程中，並未提及要求降低差餉加幅的建議。只有港同盟在預算案快將公佈時，才察覺由於應課差餉租值重估，差餉將會大幅增加，所以急急訂出要求將差餉的徵收率由 5.5% 降至 5% 及將加幅分三年遞增的建議。

在 1994/1995 年度的預算案中，財政司不但建議一系列減稅措施，並且更大幅增加個人免稅額至 72,000 元。政府此舉令政團不可能再以免稅額作為政治爭取的課題。當時社會上最熱門的話題是樓價不斷攀升，直選議員對政府沒有具體措施打擊樓價十不滿。在他們來說，差餉是一件很好的政治工具，表達市民對樓價上升不滿的情緒。

直選議員的政治觸角一般較為敏銳。直選議員會經常推測市民對某項政策的偏好或者對政策可能產生的偏好。議員依靠的通常不是民意調查。民意調查大都落後形勢和並不一定可信。況且，直選議員善於利用政策立場去引導民意的去向。直選議員需要不斷提出預計受到市民歡迎的政策立場，這些政策立場不單要得到市民的支持，更需防止日後競選對手可能用此作為攻擊自己的把柄。⁽³⁾

1994/1995 各級議會選舉在前，各政黨不可能在財政預算案如此重大的問題缺乏回應。自由黨有志參予三級議會直選，所以不得不套用直選議員的思維模式。自由黨在 1994/1995 年度預算案公布後，率先提出要求凍結差餉增幅一年的建議。立法局內三大政黨其後終於組成聯盟，共同爭取降低差餉的加幅。雖然匯點曾提議用否決預算案作要脅，但兩大黨都不贊成。港同盟的解釋是如果這樣做，可能連一系列的減稅措施都失去。自由黨仍然維持將開支預算與稅收預算分開審議的立場。

但三大黨似乎沒有預料到政府在這個問題絕不退讓，議員於是尋求方法自行提出修訂案，一場涉及公共財政政策憲制上的激烈爭議隨即展開。

三大政黨首先向立法局主席提出修訂案，但主席以違背皇室訓令為理由，不予批准。⁽⁴⁾ 三大政黨於是再向港督提出申請，但同樣遭到否決。及後，民主黨為表達不滿港督不尊重民意，在立法局提出歷史性譴責港督的動議，結果在絕大部分直選議員支持，自由黨沒有投票的情況下通過。

為著向行政部門施壓，立局內各政黨會就個別問題組成聯合陣線——例如1993年的退休保障問題。結盟行動顯然是為增加行政部門談判時的實力，但在一個行政主導的憲制安排下，局內的結盟行動未必會對政策產生實質性影響。結盟行動於是只是另一種政治表態的方式，但個別政黨在聯合陣線中所獲得的政治利益並不是均等的。

港同盟的政治資本不需依靠這些串連活動，而是透過不斷在立法局提出關乎民生的動議辯論和對行政部門制定的條例草案進行修訂而累積而來的。自由黨平時在民生問題上立場搖擺不定，他們滿以為採用不需事事反對，而只是在大事上與政府對著幹的策略，最終應該可以得到理性中產階層選民的支持。但這是假設一般市民有充足的資料和時間，對個別政黨作全面評價。

港同盟在與行政部門就差餉問題進行抗爭時，經常強調政府如不作出修訂，便是漠視民意，一般人不會視自由黨是民意代表。另一方面，港同盟的反抗行動會堅持到底，但自由黨祇會走適可而止、中間平衡路線。自由黨並沒有支持港同盟譴責港督的動議。在整個鬥爭中，自由黨淪為一種背景音樂，給人一種搭便車的印象，港同盟仍然是反抗運動的主力軍。

如果啓聯／自由黨「安於本份」，不期望參予三級議會直選，可能不會出現局內各黨聯手要求提高免稅額和降低差餉加幅的行動，政府所受的壓力不會太大，而作出的回應亦會不同。但啓聯成立的目的是回應直選議員的威脅，所以必須與反對黨進行競爭，啓聯曾揚言希望爭取成為執政黨，⁽⁵⁾ 但這種競爭反過來將啓聯／自由黨內部的工商界和基層路線的矛盾尖銳化，形成其在政治市場中缺乏清晰的定位。

行政部門雖不斷利用議會程序規定阻止議員對稅收預算作出修訂，但立法局已向行政部門發出清楚的訊息，日後任何加稅的措施將會困難重重。上任財政司翟克誠在位時大談擴闊稅基；但在麥高樂時代，非但沒有類似的建議，就連一向被視為穩定性很高的入息稅和差餉，都備受政治壓力，不能隨意作出調整。差餉稅收的增加祇能透過重估租值這種自動增長機制而獲得。稅收政策的公眾問責性 (Accountability) 因應直選議員的出現而有所提高。

在 1995／1996年度預算案中，差餉問題幾乎被遺忘了。立法局選舉將近，港府和政黨都忙於作出步署，預算案的選舉功能開始顯現。

公共開支備受壓力？

政黨需要選民支持，才能在選舉中獲勝；港府需要維持管治權威，才能落實有效管治。在後過渡期，民意不但是政黨間競爭的對象；行政部門亦要與政黨爭奪民意，以加強本身統治合法性。

從公共開支的角度出發，近年整體公共開支佔本地生產總值的比率，非但沒有上升的趨勢，反而由 1992/1993 開始的 18.8%，一直下降至 1995/1996 年度的 17.6%。在 91/92 年度，中期預測估計 95/96 年度的比率會達到 19.3%。直選議員與政黨政治的出現並未引致整體公共開支有上升的趨勢。

如果從社會福利的角度來看，可發現福利開支佔公共開支的比率，從 1992/1993 年度的 6% 上升至 1995/1996 年度的 7.3%。直選議員雖然每年都有提出增加社會福利開支的要求，但姿態上都是十分低調，在過去幾年從來沒有成為預算案審批過程中直選議員與港府的主要矛盾。

其實，增加社會福利開支的壓力不是來自直選議員，而是為滿足港督彭定康在上任初期希望爭取更多群眾支持的政治需要。彭定康在 1992 年 10 月的施政報告中，除提出備受爭議的政制改革方案外，更表示為著有足夠資源大大改善直至 97 年的福利服務，建議即時向獎券基金注資 23 億元，這幾年福利開支的增長便是來自獎券基金撥出的補助金。

在 1993/1994 年度預算案中，財政司以財力充裕為理由，開始大幅提升非經常性開支。財政司特別指出：「在制訂這些建議時，我已特別顧及各位議員在財政預算案諮詢期內，就先後次序向我表達的非常寶貴意見。」⁽⁶⁾ 麥高樂在預算案中刻意勾劃出一個總值 170 億元的十大建設計劃，內容涉及福利、醫療、環境、基礎建設及工商業的支援。部分建設如北區醫院和青衣至凹頭三號幹線是直選議員長期爭取的工程項目。

直選議員的主要工作目標是爭取再獲重選 (Reelection)，他們大部分精力都會用於以下幾種活動—包括自我宣傳 (Advertising)、政治邀功 (Credit Claiming) 和政治表態 (Position Taking)。⁽⁷⁾ 議員如果能夠為所屬選區或者界別帶來直接利益，如公共建設和社區服務，將可用作大肆宣傳和邀功之用。

中央資源分配需考慮地區政治顯然是分區直選帶來的政治後果，政治學稱這種地區利益分配現象為分贓式政治 (Pork Barrel Politics)。⁽⁸⁾ 這種現象除在以上提及 93/94 年度的兩項工程出現外，在 1995/1996 年度亦有青衣複製南橋和域多利亞道擴闊工程。當然，行政部門可能有其他動機提前落實這些工務工程，但重要的是由此產生的政治效果。直選議員廣泛利用這些「成果」在區內進行宣傳。

功能組別的議員亦可從這種分贓式政治獲益，最明顯的例子是在 1995/1996 年預算案中，財政司採納了教育和護理界的長期爭取的要求，同意增加一項直接資助幼稚園教師計劃和增加護士學位課程名額。

港府這種選擇性利益分配的手法，不但滿足議員渴求政績向選民作出交待的需要，更能營造議員確實擁有真正能力可以影響政府財政政策的現象（假像），從而加強選民對整個選舉遊戲的信心。

當然，如果這種施予地區和界別利益的範圍逐漸擴大，將令整體政府開支或者工務開支大幅增加。但在現階段這種顧慮是杞人憂人的，港府自 94/95 年度開始，將未來幾年的基本工程開支大幅下調。1993 年 3 月估計 1995/1996 年度基本工程支出是 531 億元，但在 1995 年 3 月估計數字是 365 億元，大幅下降 31.2%。⁽⁹⁾ 其實，財政司仍享有高度的自主性和主動權，他只是將資源重新調配，突出一些滿足市民和政黨要求的支出項目，而將一些不顯眼的支出項目推遲或取消。

直選引致大灑金錢？

公共選擇學派對民主與公共開支的關係，有兩種不同的看法。第一種看法是認為鑑於納稅人理性的本質，會傾向低估政府公共服務的效益，而會高估其成本，導致政府出現開支不足的情況 (Underspending)。⁽¹⁰⁾ 第二種看法是民主選舉產生不切實際的期望，高估政府的能力，導致政府公共開支出現失控現象。⁽¹¹⁾ 這兩種看法的產生源於對政府結構和訊息成本的假設有所不同。所以，謬然說直選的出現引致公共開支上升是過於武斷的假設。

從以上的分析，很明顯看到香港直選議員的出現對公共財政稅收預算部分的衝擊遠較開支部分為大。這是與稅收政治和開支政治性質不同有關。稅收政策一般覆蓋的範圍廣泛，而某項開支涉及的人數不會太多。市民普遍不喜歡課稅，因為會直接減少本身所能運用的資源；但開支的增減並不一定關乎切身的利益。政黨在設定每年預算案政治議題時，會傾向選取較多人受影響和較容易結集不同力量的政策範圍。

在現代公共財政制度中，稅收政策決定與開支政策決定很大程度是屬於兩個不同範圍的決定。⁽¹²⁾ 這可以從預算案中收入預算和開支預算是透過不同立法程序訂立和政黨的回應顯示出來。政府預算中的稅收和開支部分是彼此獨立的，個別政府支出項目與其資金措籌並無關係。只有在平衡預算中，稅收政策決定與開支政策決定才有直接的關係。但香港公共財政長期實施盈餘預算，稅收範圍存在很多政治空間，讓政黨和行政部門作主觀的盤算。

在過去幾年，直選議員的出現非但沒有導致公共開支或者工務工程開支大幅增加，行政部門並且可以作下降的調整。行政部門不會被動地接受直選議員的挑戰。而會主動出擊，透過分化、遊說和訊息重組的過程，化解議員的政治壓力。⁽¹³⁾ 政府可透過不同手法，製造多方面的「財政幻覺」(Fiscal Illusion)，⁽¹⁴⁾ 一方面令公眾人仕和政黨感覺預算案已順從民意；另一方面更可令納稅人感覺課稅的負擔比實際為低，而享有的利益比實際為高。

91 年直選帶來政治力量重組，以及各政團對未來政治結構轉變的部署，促使預算案中的行政與立法關係需要重新界定。財政司提出共識資本主義這個概念，企圖顯示立法局與港府在公共理財準則上存在一定的基本共識。其實，政黨在面對民主政治轉型的過程中，對不同事件的回應和行動，是因應其政治機會結權 (Political

Opportunity Structure) 來釐定，所謂政治機會結構是指政黨具備的資源、制度安排與歷史經驗所構成的特定組合。(15)

直選議員沒有在財政儲備運用、開支準則或者公共開支比率等宏觀資源分配過程 (General Resource Allocation) 中打滾；而選擇在關乎地區利益的特殊資源分配過程 (Specific Resource Allocation) 中發揮影響力，⁽¹⁶⁾ 一方面是由於憲法上的限制，另一方面是受選舉遊戲規則所制約。

無可否認，預算案的問責性有所提高並不代表一般市民可直接影響政府的公共財政政策，而民意是需要透過政黨的過濾和凝聚。政黨在設定政治議題時，有本身的利益和政治考慮。

註釋：

- (1) 見鄧樹雄《後過渡期香港公共財政》，香港：三聯出版社，1992年，54至61頁。
- (2) 根據立法局會議常規 23 條規定，在未得港督同意或者由政府官員提出的前提下，非官方議員不得提出任何會影響或動用公帑和收入的動議。當時立法局法律顧問意見認為，議員如對財政預算中建議的加稅幅度進行修訂，只要削減後不低於原有稅收水平，是符合會議常規。
- (3) 在關公眾與立法議員的互動分析，可參考 R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*, New York: Yale U. Press, 1990。
- (4) 立法局法律顧問的意見是會議常規 23 條中影響政府收入的意思，應該不包括減少未來政府收入 (應收稅收)，而祇是指實際收入，所以議員應該可以提出削減未來稅收加幅的修訂案。但最後主席認為會議常規 23 條應該包括應收的稅項。
- (5) 對執政黨問題的分析，可參考雷競璇『香港政制中的「執政黨」問題探討』《信報財經月刊》1992年6月，6至10頁。
- (6) 見1993/1994年度財政預算案，第27頁。
- (7) 這幾種活動的詳細分析，可參考 David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale U. Press, 1974。
- (8) 見 John A. Ferejohn, *Pork Barrel Politics*, Stanford: Stanford U. Press, 1974。
- (9) 見《信報》1995年3月13日「九五預算案系列報導之二」。政府此舉可令儲備數額大大增加，減低中方的疑慮。

- (10) 見 Anthony Downs, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," *World Politics*, Vol.12, 1960, pp.541-63。公共服務的效益通常是擴散的，市民不會為意或者不會察覺本身已經享用這些服務帶來的效益，例如道路建設和國防。
- (11) 見 James M. Buchanan and Gorton Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962, Chapter 10-12。
- (12) 見 James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1967, Chapter 7。
- (13) 在統治精英所喜好的政策選擇，與社會的喜好有明顯差異時，政府官員會設法說服大多數社會團體，或者根據自己的喜好而行事。民主國家和政府一直享有高度的自主性。見 Eric A. Nordlinger, *The Autonomy of the Democratic State*, Mass. : Harvard U. Press, 1981。
- (14) 同註 12，Chapter 10。
- (15) 見 Herbert Kitschelt, " Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies" , *British Journal of Political Science*, Vol.16 (Jan.) 1986, pp57-85。
- (16) 這類情況在其他國家亦有存在，見 Chong Lim Kim et. al., *The Legislative Connection : The Politics of Representation in Kenya, Korea, and Turkey*, Durham : Duke U. Press, 1984, Chapter 7-8。