

對政府以公帑資助候選人參選的一些意見

蔡子強

香港城市大學社會科學學部講師

馬 嶽

香港科技大學社會科學部助理教授

比例代表制對選舉開支的影響

九五年立法局選舉採用單議席單票制，政府把每個候選人的選舉經費上限定為二十萬。到了九八年選舉，每個選區的面積及選民數目一下子擴大數倍，選舉經費上限亦上升為每議席五十萬。換言之，三議席選區如九龍東和九龍西，選舉經費上限是一百五十萬，而五議席選區如新界東和新界西則是二百五十萬。從表一中可見，候選人的平均選舉開支，由九五年的約十六萬元，增至九八年的近九十四萬元，增加近五倍。二千年的開支數字與九八年差不多，更可證明選舉開支在九八年的大增，是本港轉為採用比例代表制所帶來的影響。

為何由單議席單票制轉為比例代表制，候選人的選舉開支會以倍數計上升呢？當中最主要的原因，自然便是因為每個選區的選民數目一下子擴大了平均四倍，候選人相應的宣傳費用也得水漲船高。

以選舉郵遞為例，雖然政府會津貼候選人兩次選舉郵遞之郵費，但候選人仍然要自行支付印刷成本，而當選民眾多，單是印刷便所費不菲。以一份 A3 大小雙色印刷的競選郵遞來說，每份便起碼需兩角，像九八年新界西有近八十萬選民，候選人投寄一次便得花去近二十萬元。如果候選人選擇投寄足兩次的話，更要花費高達三、四十萬元。

表一：九五、九八、二千立法機關直選候選人開支

	選舉總開支	名單/候選人數目	平均開支
九五年所有候選人	\$8,083,023	50	\$161,660
九五年當選候選人	\$3,436,260	20	\$171,813
九五年落選候選人	\$4,646,763	30	\$154,892
九八年所有參選名單	\$31,937,928	34	\$939,351
九八年當選名單	\$17,138,759	15	\$1,142,584
九八年落選名單	\$14,799,169	19	\$778,904
二千年所有參選名單	\$34,972,569	36	\$971,460
二千年當選名單	\$19,061,570	18	\$1,058,976
二千年落選名單	\$15,910,999	18	\$883,944

由單議席單票制轉到比例代表制，對候選人財政負擔的影響可謂立竿見影。但如果比較兩種制度下候選人花在每位選民的人均開支，增幅卻並不顯著(見表二)。九八年的人均開支(1.68 元)只比九五的人均開支多了 33%，而到了零零年選舉，人均開支反而下降。由此可知，選舉開支的增加很大程度是因為平均選民數字增加而水漲船高，而未必是因為候選人所用的宣傳手法有很大的改變。

表二：立法機關直選候選人花在選區中每位選民身上的平均費用

	平均開支	選區平均選民數目	人均開支
九五年所有候選人	\$161,660	128,606	\$1.26
九八年所有參選名單	\$939,351	559,074	\$1.68
二千年所有參選名單	\$971,460	611,076	\$1.59

公帑資助的可能性

透過比較九五、九八及二千年的有關數據，我們可以說假設八大致上成立，即候選人的選舉開支確是大幅增加，但主要原因是因為選民數目增加，而不是因為假設九所推論，因為採用了昂貴的現代化及專業化宣傳工具。如果以候選人/名單花在每位選民的人均開支上來作比較，選舉開支並未見顯著的增加。

雖然至今暫時沒有任何跡象顯示本港出現了金權政治，但比例代表制業已導致選舉開支大幅提高，再加上開放電視/電台選舉及政治廣告，已成了政府的長遠政策目標，候選人的敗政負擔將變得越來越沉重。

費典南(P. Ferdinand)指出，日本，南韓及台灣三地的政黨及選舉財務安排有很多相似的地方，他名之為東亞模式¹。三地選舉經費的來源或許不同，但金權政治都是當地政治的主要特徵，並且為害甚深。與非洲政黨的一貧如洗，往往需要海外機構甚至政府資助的情況不同²，亞洲政黨籌措經費的能力普遍較高，但代價卻是千絲萬縷的政商關係。以日本為例，除了七十年代家傳戶曉的洛歇醜聞外，九三年更出現轟動國內外的金丸信案件，執法機關在自民黨教父金丸信家中，便搜出高達六十億日元天文數字的贓款。

環顧世界經驗，政黨及競選經費不外乎由下列十多種方法籌得：各式各樣的公帑資助、黨員會費及捐獻、黨產收入、黨營事業收入、從政者本身財富、公眾捐款、顯貴、財團及企業捐獻、民間組織如工會、教會、族群社團、及利益團體捐獻、來自海外企業甚至是政府的捐款、來自本地及海外基金的捐款、貪污瀆職所收受的賄款，及來自非法犯罪活動及黑社會組織的黑錢等³。

華亞(A. Ware)指出，雖然政黨及競選經費的籌措方式五花八門，但一個理想的模式應該

有以下三大特徵：(一) 所得款項的規模應該足夠讓政黨及候選人與所有的選民，進行溝通及建立聯繫；(二) 政黨與候選人不會因阮囊羞澀，而時刻為籌錢而疲於奔命，不務正業；及(三)讓政黨及候選人維持一定的自主性，不會被某些利益團體牽著鼻子走⁴。

如果要能夠滿足以上三大要求，在前述十多種途徑中，以公帑資助政黨及候選人，無疑是一個較有保證的方法。其實公帑資助，近年在海外亦已變得愈來愈普遍，基本上可分為兩大類。第一類是間接資助，包括為候選人提供免費郵遞服務、電子傳媒廣播時段、以至公眾集會場地等，本港亦早有採用。第二類則是較具爭議性的直接現金資助，但事實上，在很多國家亦早已實行了有關政策。

有關應否動用公帑以現金形式資助候選人參選，英國近年來曾發表過兩份權威報告。1976年發表的侯頓報告書(Houghton Report)認為即使在像英國這樣一個政黨有著悠久歷史的國家，政黨由於資源匱乏，已嚴重影響到它們的工作及表現，進而妨礙選民對公共事務的興趣及關注，以公帑資助有助改善該國民主的素質。第二份則是議事社顧問團(Hansard Society Commission)1981年發表的報告。該報告認為如果政黨的日常運作及選舉經費高度倚賴私人勢力如商界或工會的捐助，會令這些勢力在政府日常決策過程中影響力大增，甚至可以「損公益以自肥」，亦對缺乏類似背景及勢力支持的獨立人士不公平⁵。

當然，動用公帑以現金形式資助候選人參選，並不是完全不具爭論性的。最主要的反對論據有三個。第一，這些資助會進一步鞏固現存政黨的勢力及壟斷；第二，公帑資助增加了政府介入及操控政黨和選舉的危險；第三，政黨由於可以較少依賴黨員籌集這個財政支柱，政黨內領導及基層間的差距便會因而擴闊⁶。事實上，這些論據都因不斷受到批評而漸漸站不住腳⁷。

香港亦曾出現有關以公帑現金資助候選人參選的建議。民建聯主席曾鈺成早於九七年便建議，當立法會選舉改用比例代表制後，港府應動用公帑以現金形式資助候選人參選。他預計隨著選區擴大，競選開支便會急遽上升，對很多候選人（特別是基層人士）來說將是十分沉重的財政負擔。因此，他建議每當候選人在選舉中得到一票，便可從政府得回十元的現金資助，以幫補他的競選開支。相對政府數以億計的選舉行政和宣傳支出，這只會耗費政府約一千多萬元的額外開支。此外，他亦建議只有得票超過五千的候選人才可有資格獲得這項津貼⁸。當時這個提議隨即得到民主黨及民協部份領袖的支持。當時的民主黨副主席張炳良表示，匯點在未與港同盟合併成民主黨前，已曾向前憲制事務科(即今政制事務局)作出類似建議。民協的廖成利亦指出，這樣做可以有助選舉不會成為有錢人的玩意⁹。但政府對此卻表現得並不太過熱衷。

我們認為用公帑以現金形式資助候選人參選是世界的潮流，也是防止金權政治的一個有效方法，特區政府對此應認真予以考慮。以九八選舉為例，如要計算每票成本¹⁰，三十

四張參選名單的中位數是 26.2 元；如果以十五張當選名單來計，平均數則是 13.4 元；再看二千選舉，三十六張參選名單每票成本的中位數是 30.2 元；如果以十八張當選名單來計，平均數則是 16.9 元。所以若然其它配套措施不變的話，政府按每位候選人的得票，每票給予約十元的現金資助，無疑是一個合理的水平。

表 10.8 九八及二千選舉每票成本

	九八選舉	二千選舉
所有參選名單每票得票成本中位數	26.2 元	30.2 元
成功當選名單每票得票成本平均數	13.4 元	16.9 元

對政制事務局最新解議的初步補充意見

我們原則上歡迎政府這次改革的方向，但在具體上認為政府可考慮以下補充意見：

- ◆ 我們原先建議政府每票給予約十元的現金資助，說是一個合理水平，是考慮到其它因素不變，包括兩次免費郵遞維持。如今新建議削減一次免費郵遞，政府可考慮調整資助額，又或者；
- ◆ 除了候選名單自己投寄的那一次競選郵遞外，在政府為選民提供所有候選名單基本資料的那一次競選郵遞中，改為讓每張候選名單自己提供一張 A4 紙的宣傳資料，讓所有參選名單一次過把資料寄給選民，那麼便可既環保又經濟，對候選人的影響也可大為減少。
- ◆ 把發出津貼的門檻，由 5% 改為 3%，與充公保證金的門檻看齊，令邏輯更為連貫。
- ◆ 再考慮把類似做法同樣在區議會選舉中實施。

附錄一：九五立法會選舉地區直選各候選人開支

港島中	林貝聿嘉	189,038	陸恭蕙	188,857				
港島東	蔡素玉	190,460	李柱銘	193,039				
港島南	程介南	165,144	楊森	186,354				
港島西	黃震遐	161,806	林國雄	171,911	林乾禮	152,478		
九龍中	曾鈺成	152,305	廖成利	185,109				
九龍東北	麥海華	161,899	陳婉嫻	162,339				
九龍東	杜葉錫恩	176,831	司徒華	173,349				
九龍東南	譚耀宗	180,537	李華明	184,357				
九龍南	劉千石	168,887	王紹爾	160,254				
九龍西南	鍾懿芳	105,924	涂謹申	157,874	薛浩然	148,556	黃國桐	174,536
九龍西	黃燕平	60,648	馮檢基	172,028	符樹雲	156,133		
新界中	陳偉業	125,190	吳偉光	159,602	譚大安	127,914		
新界西北	黃偉賢	170,130	鄧兆棠	151,395				
新界北	張漢忠	156,073	黃成智	188,983				
新界東北	李鵬飛	130,314	羅沃啟	143,416	張學明	154,317	張榮輝	163,410
新界東南	黃宏發	196,871	溫漢璋	164,661	高秉忠	119,924		
新界東	劉江華	184,433	劉慧卿	198,540				
新界南	許昭輝	126,098	單仲偕	161,957	林致良	118,733		
新界西南	李永達	181,756	丁衍華	171,722				
新界西	陳雲生	149,541	何俊仁	181,430	嚴天生	175,971		

附錄二：九八及二千立法會選舉地區直選各候選人開支

二千選舉	
香港島	選舉開支
李柱銘等(民主黨)	1,327,016
程介南等(民建聯)	1,759,075
周潔冰(獨立)	798,417
藍鴻震等(新論壇)	1,652,980
何秀蘭(前綫)	783,996
馮兩努(獨立)	959,106
曾健成(獨立)	704,663
翁燦熐(獨立)	242,793
梁安琪(獨立)	234,614
孫柏文(獨立)	358,904
謝偉俊(獨立)	522,160

九八選舉	
香港島	選舉開支
李柱銘等(民主黨)	1,284,545
程介南等(民建聯)	1,207,118
周潔冰(獨立)	1,619,003
黃英琦等(自由黨)	1,494,651
陸恭蕙(民權黨)	904,274
莊陳有(獨立)	851,327
李鴻(獨立)	579,864
梁永安(獨立)	1,166,985

二千選舉	
九龍東	選舉開支
司徒華等(民主黨)	928,909
陳婉嫻等(民建聯)	944,805
余繼標(獨立)	1,249,671
林海城(獨立)	46,976

九八選舉	
九龍東	選舉開支
司徒華等(民主黨)	1,105,420
陳婉嫻等(民建聯)	792,582
霍佩儀(獨立)	170,820

二千選舉	
九龍西	選舉開支
劉千石、涂謹申等 (職工盟/民主黨)	953,802
曾鈺成等(民建聯)	1,146,345
馮檢基等(民協)	1,049,392

九八選舉	
九龍西	選舉開支
劉千石等(民主黨)	1,090,053
曾鈺成等(民建聯)	1,127,577
馮檢基等(民協)	536,018
蔣世昌等(自由黨)	527,833
鍾懿芳(獨立)	419,926

二千選舉	
新界東	選舉開支
鄭家富等(民主黨)	648,863
黃成智等(民主黨)	1,183,797
劉江華等(民建聯)	1,503,941
劉慧卿等(前綫)	800,635
黃宏發(獨立)	1,357,306
劉慶基等(自由黨)	2,176,406
*簡炳墀(獨立)	489,080
蔡根培等(港進聯)	2,304,394
羅祥國(新論壇)	1,320,566
梁國雄(四五行動)	379,845

九八選舉	
新界東	選舉開支
鄭家富等(民主黨)	1,461,137
劉江華等(民建聯)	1,443,659
劉慧卿等(前綫)	770,692
黃宏發(獨立)	1,501,848
李鵬飛等(自由黨)	1,719,509
簡炳墀(獨立)	226,984
雷一鳴(民權黨)	281,898

二千選舉	
新界西	選舉開支
陳偉業等(民主黨)	1,103,417
何俊仁等(民主黨)	728,066
李永達等(民主黨)	614,502
譚耀宗等(民建聯)	1,635,396
李卓人(職工盟)	851,842
梁耀忠(街工)	354,969
楊福廣(自由黨)	1,279,669
文潤飛(獨立)	576,255

九八選舉	
新界西	選舉開支
李永達等(民主黨)	1,859,318
譚耀宗等(民建聯)	1,264,974
李卓人(職工盟)	1,029,446
梁耀忠(街工)	296,116
楊福廣(獨立)	465,946
陳聖光等(自由黨)	899,999
林偉強等(新界聯盟)	2,220,572
任善寧等(一二三)	799,513
嚴天生(民協)	402,516
林致良(先驅社)	41,068
丁衍華(獨立)	374,737

本文註釋

¹ Peter Ferdinand, "Building Democracy on the basis of Capitalism: Towards an East Asian Model of Party Funding," in Peter Burnell and Alan Ware (eds), *Funding Democratization* (Manchester: Manchester University Press, 1998), pp.180-201.

² Roger Southall and Geoffrey Wood, "Political Party Funding in Southern Africa," in Peter Burnell and Alan Ware (eds), *Funding Democratization*, pp.202-228.

³ Peter Burnell, "Introduction: Money and Politics in emerging Democracies," in Peter Burnell and Alan Ware (eds), *Funding Democratization*, pp.1-21.

⁴ Alan Ware, "Conclusion," in Peter Burnell and Alan Ware (eds), *Funding Democratization*, pp.229-244.

⁵ Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain* (London:Macmillan, 1995), pp.336-351.

⁶ Ruud Koole, "The Modesty of Dutch Party Finance," in Herbert E. Alexander (ed.) *Comparative Political Finance* (New York: Cambridge University Press 1989).

⁷可參考蔡子強，《香港選舉制度透視》，附錄四。

⁸ *South China Morning Post*, August 9, 1997.

⁹《蘋果日報》，97年8月12日。

¹⁰ 即以選舉開支除以所得票數來計算。