

促進市民參與公共財政管理

Involving the Community in
Public Finance Management

「管治與政制」專題研究系列

青年創研庫
Youth I.D.E.A.S.



37

首席顧問	何永昌先生
顧問	馮丹媚女士
研究員	魏美梅女士 陳瑞貞女士 袁小敏女士 張靜雲女士 何新滿先生 蔡文傑先生
出版	香港青年協會 青年研究中心 香港北角百福道 21 號 香港青年協會大廈 4 樓 電話：(852) 3755 7022 傳真：(852) 3755 7200 電子郵件：yr@hkfyg.org.hk 網址：hkfyg.org.hk m21.hk yrc.hkfyg.org.hk

出版日期：二零一八年十二月

版權所有 © 2018 香港青年協會

Chief Adviser	Mr. Andy Ho
Adviser	Ms. Amy Fung, MH
Researchers	Ms. Angela Ngai Ms. Chan Shui-ching Ms. Amy Yuen Ms. Sharon Cheung Mr. Beji Ho Mr. Angus Choi
Published By	The Hong Kong Federation of Youth Groups Youth Research Centre 4/F., The Hong Kong Federation of Youth Groups Building 21 Pak Fuk Road North Point, Hong Kong Tel: (852) 3755 7022 Fax: (852) 3755 7200 E-mail: yr@hkfyg.org.hk Web: hkfyg.org.hk m21.hk yrc.hkfyg.org.hk

Publishing Date: December 2018

All rights reserved © 2018 The Hong Kong Federation of Youth Groups

本報告內容不一定代表香港青年協會之立場。

The views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of The Hong Kong Federation of Youth Groups.

青年創研庫

「管治與政制」組別

顧問導師： 陳弘毅教授 陳維安先生

召集人： 潘學智

副召集人： 林智浩

成員：	李苑容	溫景稀
	周子烈	葉鎮輝
	林姿琳	葉靄宜
	洪定嘉	潘子鋒
	陳卓曦	鄭東
	曾梓傑	穆家駿
	黃雋康	關仲然
	黃議德	關浩鵬

研究員： 張靜雲

鳴謝

是項研究得以順利完成，實有賴下列人士的協助，並給予寶貴意見，使我們的資料和分析得以更為充實，謹此向他們致以衷心感謝。

被訪人士（排名按姓氏筆劃序）：

方志恒博士	香港教育大學香港研究學院副總監
何民傑先生	107 動力召集人
莊太量教授	香港中文大學經濟學系副教授、香港中文大學劉佐德 全球經濟及金融研究所常務所長，及環球經濟與金融 跨學科主修課程聯席主任
梁繼昌議員	香港特別行政區立法會議員（會計界功能界別）
關焯照教授	冠域商業及經濟研究中心主任

各位曾接受實地意見調查及參與聚焦小組訪談的青年。

研究摘要

政府和管理公共財政過程中，透過妥善運用和分配資源，有利社會穩定和持續發展。而藉著公眾參與其中，有助加強政府決策的認受性和建立公眾對政府的信任度。世界不少地方或國際組織等，皆重視市民這方面的參與，主要包括開放財政信息、加強監察，以及鼓勵市民就部分政府預算的運用提出建議，讓資源更能符合社會大眾的期望和需求。這對維繫和促進良好管治，提供利好條件。

在香港，《基本法》有條文訂明特區政府管理公共財政的原則，主要包括財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應¹。

特區政府庫房近年保持穩健，2017/18 財政年度預計盈餘及儲備更創歷史新高²。不過，有調查顯示，市民對特區政府理財策略顯得相當保留，2018 年數據更顯示，五成受訪市民對此感到不滿意，數字較十年前的一成二明顯為多³。另一方面，香港社會貧富差距問題近年持續嚴重⁴。

此外，本研究檢視近十年特區政府在財政預算案公眾諮詢期內，收到市民提交意見書的數量，按年所得數字頗為參差，由 1,000 多份至 6,000 多份不等⁵。

穩健的公共財政管理和善用公帑是良好管治的重要一環。現屆特區行政長官林鄭月娥女士多次公開強調，重視良好管治和理財新哲學⁶。公共財政管理直接影響民生和社會發展，同時亦反映政府在公共政策的管治理念，而並非只限於一盤數字計算的流水帳目。

¹ 《基本法》第 107 條。

² 政府在 2017/18 年度估計錄得盈餘 1,380 億港元，而財政儲備在 2018 年 3 月 31 日預計為 10,920 億港元。參閱：「二零一八至一九財政年度政府財政預算案」。

³ 香港大學民意網站。網址 <https://www.hkpop.hku.hk/chinese/release/release1518.html>。2018 年 11 月 23 日下載。

⁴ 統計處 2016 年數據顯示，香港堅尼系數達 0.539，為 45 年來最高。數字經扣稅及福利轉移後雖減至 0.473，但仍高於聯合國通常界定作為收入分配差距警戒線的 0.4。此外，扶貧委員會公布資料顯示，計入政府的恆常現金政策，2017 年的貧窮率仍然維持為 14.7%，貧窮率與 2016 年相同。參閱：政府新聞公報。2018-11-19。「二〇一七年香港貧窮情況分析」。

⁵ 研究員於 2018 年 10 月 2 日透過電郵向政府有關部門查詢，並於 2018 年 10 月 11 日獲財經事務及庫務局提供有關資料。

⁶ 林鄭月娥。《行政長官 2017 年施政報告》，第 1 段。另參閱：香港政府新聞網。2017-10-11。「施政新風格 理財新哲學」。

就如何促進市民參與公共財政管理，讓公共資源發揮更大效益，回應公眾期望與訴求，同時為特區政府有效管治締造良好條件，是十分值得關注的課題。

今天各項與公共財政有關的決策，將影響年輕一代的未來。本研究從青年角度，了解他們對公眾參與公共財政管理的價值取向，以及他們有關方面的參與狀況。研究亦參考海外經驗及透過訪問本港專家、學者，冀就促進市民參與香港的公共財政管理，提出可行建議。我們盼望，藉此可發揮青年積極參與社會的作用，並對特區政府提升管治水平帶來啟示。

是項研究在 2018 年 10 月至 11 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括青年實地意見調查，共訪問了 520 位 18-34 歲青年、24 位參與聚焦小組青年訪談，以及 5 位專家和學者訪問。

主要討論

1. 受訪青年肯定公共財政決策過程中公眾參與的價值。公共財政的運用直接影響民生和社會發展，與市民生活息息相關；社會大眾有責任關注並作出監察。

是項研究顯示，在 520 名接受實地意見調查的青年，他們對公帑決策過程中公眾能夠參與的價值，取態正面，尤其認同這方面於促進「公帑運用更能切合市民需要」的意義，佔接近六成(59.8%)。

有關公眾參與公共財政運用的議題，備受國際社會重視，包括認定公眾有權參與公共財政設計和實施的辯論或討論。各地不少社會有民間自發組織，以促進政府善用公帑等為目標，讓資源更能用得其所；這反映公眾參與公帑運用屬世界各地普及的議題。

政府推出任何措施或政策，最終都涉及公帑運用和資源分配問題上，直接影響民生和社會發展。公眾有責任關注公共財政運用，並就有關議題多作討論和提出意見，發揮監察作用。

2. 逾六成受訪青年對特區政府管理公帑能力表示不信任；小組訪談青年認為政府未能善用公帑和針對社會問題作出處理。就如何在恪守審慎理財原則和持續改善公共服務之間取得平衡，值得當局深思。

2017/18 年度特區政府盈餘達 1,380 億港元；至 2018 年 3 月底，財政儲備更首次突破萬億港元，達 10,920 億港元。這為特區政府進一步提升公共服務及改善施政，提供財政後盾和利好條件。

不過，是項研究顯示，接近六成三(62.9%)受訪青年不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力。逾三成(33.4%)視改善貧富差距為管理公帑最重要的目標，其次是保障社會持續發展(24.6%)；另有逾三成半(36.7%)受訪者認為特區政府運用公帑過於保守。而在 24 名參與小組訪談的青年中，有青年認為，特區政府著眼累積公帑而不加善用，屬資源浪費，某程度反映官員管錢能力不足。

今天香港面對各種社會問題，離不開透過妥善運用公帑和資源再分配。當下香港擁有穩健的公共財政盈餘和儲備作後盾，特區政府應把握這個契機，在恪守審慎理財原則和持續改善公共服務兩者中，取得適當平衡，針對性並切實地解決長期困擾社會的問題。

3. 受訪青年對特區政府聆聽不同持分者意見，以及交代諮詢結果的表現，評價甚有保留。特區政府需以明確和更大力度，展現其重視和願意吸納民意的胸懷，發揮公眾諮詢應有功能。

3.1 聆聽不同持分者意見

是項研究顯示，分別有高達八成七(87.1%)及八成三(83.1%)受訪青年認為，政府官員主動接觸市民聽取意見，或提供機會給市民作出建議的舉措，有助促進市民參與公共財政運用。不過，他們對近年特區政府聽取不同持分者意見的表現，評價甚有保留，平均分只有 4.22 分，低於調查所設 5 分的合格線。

隨著市民對政府維持良好管治的意識日增，公眾對民意能夠在決策制訂過程中發揮影響的訴求亦不斷提升。現屆特區政府強調管治新風，在公共財政管理中，便需以更大力度，採取嶄新和具體的行動舉措，展現政府對不同立場人士意見的包容和氣魄，以及願意吸納民意的決心，體現良好管治和理財新哲學。

3.2 交代諮詢結果

公眾諮詢，是可供市民參與的一種機制。而一個有效的公眾諮詢，包括清晰的諮詢結果交代，可為政策措施帶來更大的支持度。是項研究顯示，受訪青年對特區政府在公共財政議題上交代諮詢結果表現所給的評分，平均分只有 4.62 分，同樣低於 5 分的合格線。

特區政府財政預案的公眾諮詢期由開始至預算案公布，兩者時間非常緊逼，市民所提交的意見難有足夠時間供官員考慮。此外，政府在處理公眾諮詢所收集的意見方面，目前沒有一套特定的評估或交代機制，加上透明度不足及缺乏監察，容易令市民對特區政府進行公眾諮詢的成效，產生更多質疑。就現行有關公共財政收集民意的交代安排，特區政府應設法作出改善，發揮公眾諮詢應有的效能。

4. 青年充滿創意，他們亦關心香港的發展。對於重視有份參與的年青一代，特區政府和社會各界應為他們提供更多渠道和機會，並消除他們面對的阻力，協助他們發揮參與社會的積極角色。

是項研究顯示，合共接近四成九(48.5%)受訪青年認為，個人在公共財政制訂過程中能夠有份參與是重要的，主要因為公帑屬於市民，以及基於他們關心香港發展前景等。至於認為個人參與其中並不重要的受訪者，佔四成四(44.1%)，主要原因是認為個人影響力有限或缺乏認識等。

在認為有份參與是重要的受訪青年中，他們主要面對意見不受政府重視，以及不知道參與渠道的擔憂。小組訪談的參與者則主要面對因青年閱歷較淺而意見不獲社會信任等方面憂慮。

受訪青年一方面對個人能夠參與其中有相當意願，但另一方面擔心意見不獲政府或社會重視；這個落差，對年輕一代持續參與社會的熱誠，會受到多大程度的影響，值得進一步探究。

公眾參與社會，很大程度視乎市民與政府之間的關係。但綜合創研庫近年相關研究結果⁷，青年對他們與特區政府互信的觀感強差人意。香

⁷ 香港青年協會青年創研庫 2015 年及 2016 年調查顯示，分別有 63.6%及 66.4%受訪青年認為自己不信任區政府。此外，2017 年調查顯示，在受訪青年觀感中，70.8%認為特區政府不信任青年人。2015 年的調查以隨機抽樣用電話訪問了全港 520 名 18-34 歲青年。參閱：香港青年協會青年創研庫《誰願意參與公共事務？》(2015 年 9 月)。2016 年的調查以隨機抽樣用電話訪問了全港 539 名 18-34 歲青年。參閱：香港青年協會青年創研庫《青年看立

港青年滿有創意，他們亦關心社會的發展，特區政府和社會各界應善用各種平台，為年青一代提供更多渠道和機會，並消除他們面對的阻力，協助他們發揮參與社會的積極角色。

5. 提供具意義和分析性的財政信息，是公眾參與的基本條件。持續和有效的公眾教育，對促進公眾參與亦必不可少。

市民充分掌握公帑運用的狀況，有賴準確和有用的數據及資料。是項研究顯示，分別有接近五成及四成六受訪青年認為，提供財政資源給民間機構進行相關研究(49.8%)，或加強教育工作(46.0%)，有助促進公共財政決策制訂過程中的公眾參與。有參與小組訪談的青年表示，由於缺乏有關知識，他們於整理相關資料時，感到迷惘和無助。

持續的公眾教育工作，對促進市民參與公帑運用不可或缺。現今資訊氾濫，市民對數據並不缺乏，所欠缺的是一些具意義的資料內容。具有意義和質素的公眾教育，關鍵在於當局能否持續向市民提供具分析性的財政信息，從而幫助市民作出客觀和理性的判斷。

此外，青年是各項公共財政決策的主要用家，他們亦是未來承擔開拓公共資源的重要組群，他們應盡早認識公共財政的概念和運作，這不論對他們日後參與社會，以至策劃個人財務管理技巧，均有裨益。

6. 逾六成受訪青年不滿意立法會監察政府公帑運用的表現。議會有監察政府的職能；如特區政府與立法會能以積極取態，各司其職，相信有助爭取市民的支持和信任。

是項研究顯示，逾六成(62.6%)受訪青年不滿意立法會近年監察政府公帑運用的表現。小組訪談方面，有青年參與者對部分政府官員在議會上回應議員質詢時的表現，感到不滿意，認為官員慣常以機械式重複陳述其立場，無助雙方的溝通。

議會作為議事之地，特區立法會議員如何發揮有效監察政府的角色，頗值得深思。另一方面，特區政府亦應表現其領導力，以積極取態回應議員提問和質詢；兩者各司其職，重視和善用議會作為具影響力的發言平台，相信有助爭取市民的支持和信任。

建 議

基於上述結果及討論，本研究循促進市民參與公共財政運用的方向，提出以下建議：

- 1. 推動具參與式預算概念的先導計劃，特區政府以薪俸稅收入的 1%，邀請市民就相應數額的運用方向，提出具體建議。**

參考外地城市推行參與式預算概念，建議特區政府以薪俸稅收入的 1%，邀請市民就相應數額的運用提交建議，公眾可以投票形式選出他們認為適合的項目，可作為專設委員會評審的重要參考。

此舉相信能為特區政府提供一個明確的行動舉措，以體現市民有份參與其中，讓資源更能貼近市民的期望和需要。同時透過重視和吸納民間智慧，有利提升政府與民共議的形象，建立良好管治的威信。

- 2. 完善特區政府財政預算案諮詢工作，並加強預算案的問責性。**

2.1 將財政預算案公眾諮詢期提前，例如在每年 10 月下旬或 11 月上旬立法會就施政報告完成致謝議案辯論後，即展開公眾諮詢工作，讓社會在承接關注施政報告的氛圍下，就本港公共財政議題作出討論。隨著諮詢期提前完成，政府官員將有較充裕時間，就市民提交的意見進行整理、分析和考慮。

2.2 於預算案公眾諮詢期間，財政司司長向市民匯報最新進展，例如所收集意見書數量，以及當中市民較關注的範圍等，進一步提升特區政府財政預算案諮詢工作的透明度。

2.3 增設中期預算案審核報告，匯報預算案主要建議的執行情況，提升特區政府公共財政管理的問責性。

3. 推動持續和具質素的公共財政教育工作。

有效的公眾教育工作，是市民掌握公共財政運用和參與其中的基礎。因此建議：

- 3.1 製作公共財政短片。**善用資訊科技，透過短片，向公眾扼要說明政府預算編製、公共財政管理原則、收入及開支分布、盈餘和儲備，以及市民與政府角色等信息，並定期更新資料，強化公共財政數據的解說效果。
- 3.2 民間組織及團體積極協作。**從學術、經濟、民生以及社會發展等角度，透過多元活動，將公共財政議題帶進市民日常生活中，帶動民間多作思考和討論，藉此有助提升社會對政府管理公共財政的監察效能。
- 3.3 於中學階段舉辦模擬預算案活動。**透過親身參與，讓學生有機會親自參與製作他們心目中理想的財政預算案，讓年青一代盡早對公共財政有基礎認識。

目錄

研究摘要

第一章	引言	1
第二章	研究方法	3
第三章	基本概念及海外部分地方概況	6
第四章	香港概況及受訪專家和學者意見	25
第五章	實地青年意見調查及聚焦小組訪談結果	55
第六章	討論及建議	77
	參考資料	85
附錄一	實地青年意見調查問卷	89
附錄二	實地調查結果交叉分析表	93

第一章 引言

公共財政管理與市民大眾的生活息息相關。政府和管理公共財政過程中，透過妥善運用和分配資源，將公帑用於不同政策範疇，從而改善民生，有利整體社會穩定和持續發展。而藉著公眾參與其中，有助加強政府決策的認受性和建立公眾對政府的信任度；這對維繫和促進良好管治，提供利好條件。

就公共財政的運用，近年海外不少地方或國際組織等，均從多方面推動公眾參與，主要包括開放財政信息、加強監察，以及安排參與式預算等，一方面加深市民有關方面的認識，另一方面鼓勵市民就部分政府預算的運用提出建議，從而吸納民間智慧，讓資源更能符合社會大眾的期望和需求。

在香港，《基本法》有條文訂明特區政府管理公共財政的原則，主要包括財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應¹。特區政府庫房近年保持穩健，2017/18 財政年度預計盈餘及儲備更創歷史新高²。不過，有調查顯示，市民對特區政府理財策略顯得相當保留，2018 年數據更顯示，五成受訪市民對此感到不滿意，百分比比較十年前(2008 年)的一成二，大幅上升逾四倍³。另一方面，香港社會貧富差距問題近年持續嚴重⁴。

本研究檢視近十年特區政府在財政預算案公眾諮詢期內，透過郵遞、傳真、電郵及電話所收到市民提交意見書的數量，按年所得數字頗為參差，由 1,000 多份至 6,000 多份不等；就 2018/19 年度財政預算案諮詢所收到意見書數量為 2,000 多份⁵。

¹ 《基本法》第 107 條。

² 政府在 2017/18 年度估計錄得盈餘 1,380 億港元，而財政儲備在 2018 年 3 月 31 日預計為 10,920 億港元。參閱：「二零一八至一九財政年度政府財政預算案」。

³ 香港大學民意網站。網址 <https://www.hkupop.hku.hk/chinese/release/release1518.html>。2018 年 11 月 23 日下載。

⁴ 統計處 2016 年數據顯示，香港堅尼系數達 0.539，為 45 年來最高。數字經扣稅及福利轉移後雖減至 0.473，但仍高於聯合國通常界定作為收入分配差距警戒線的 0.4。此外，扶貧委員會公布資料顯示，計入政府的恒常現金政策，2017 年的貧窮率仍然維持為 14.7%，貧窮率與 2016 年相同。參閱：政府新聞公報。2018-11-19。「二〇一七年香港貧窮情況分析」。

⁵ 研究員於 2018 年 10 月 2 日透過電郵向政府有關部門查詢，並於 2018 年 10 月 11 日獲財經事務及庫務局提供有關資料。

穩健的公共財政管理和善用公帑是良好管治的重要一環。現屆特區行政長官林鄭月娥女士多次公開強調，重視良好管治和理財新哲學⁶。公共財政管理直接影響民生和社會發展，同時亦反映政府在公共政策的管治理念，而並非只限於一盤數字計算的流水帳目。

就如何促進市民參與公共財政管理，讓公共資源發揮更大效益，回應公眾期望與訴求，同時為特區政府有效管治締造良好條件，是十分值得關注的課題。

本研究從青年角度，了解他們對公眾參與公共財政管理的價值取向，以及他們近年參與有關方面的狀況。此外，研究亦參考海外經驗及透過訪問本地專家、學者，冀就促進市民參與香港的公共財政管理，提出可行建議。我們期望藉此可發揮青年積極參與社會的作用，並對特區政府提升管治水平帶來啟示。

⁶ 林鄭月娥。《行政長官 2017 年施政報告》，第 1 段。另參閱：香港政府新聞網。2017-10-11。「施政新風格 理財新哲學」。

第二章 研究方法

2.1 研究目的

本研究以香港青年為對象，目的是了解他們對政府公共財政管理中公眾參與的價值取向，並透過青年和專家的訪問，掌握近年特區政府有關方面的狀況，從而探討香港社會在推動市民參與其中所面對的挑戰，並就有利於提升市民有效參與公共財政管理的舉措，提出可行建議。

2.2 研究問題

- (1) 海外社會近年推動市民參與公共財政運用狀況如何？
- (2) 青年對公眾參與政府公共財政管理有甚麼價值取態？
- (3) 青年對近年特區政府有關方面的表現，評價如何？
- (4) 有甚麼措施能促進市民參與政府的公共財政管理？

2.3 研究方法

就上述問題，本研究透過三方面進行資料蒐集，包括(1) 實地青年意見調查；(2) 青年聚焦小組訪談；以及(3) 專家和學者訪問。

實地青年意見調查的目的，是了解本港一般青年對公共財政管理中市民參與的價值取態。青年聚焦小組訪談的目的，主要是了解參加者對特區政府近年有關方面表現的觀感與評價。至於專家和學者的訪問，則從不同角度，探討近年香港社會及特區政府在當中面對的挑戰，並就未來發展，提出思考方向。

2.3.1 實地青年意見調查

調查委託社會政策研究有限公司協助，採用實地訪問形式，於 2018 年 10 月 26 日至 11 月 6 日進行。進行訪問的地點，是從全港合共逾 150 個港鐵站、輕鐵站和主要巴士總站等，透過隨機抽樣，選出當中 10 個地點，於上述日期派出已接受專業訓練的訪問員，前往指定地點並邀請合適者進行面對面訪問。訪問員使用平板電腦或手機讀出問卷問題，再使用平板電腦或手機輸入答案至電腦輔助面訪調查系統 (Computer Assisted Personal Interviewing)，即時收集受訪者的意見。調查共訪問 520 名 18-34 歲操廣東話的香港青年。樣本標準誤低於 $\pm 2.2\%$ 。

有關問卷調查的受訪者基本資料，可參看表 2.1。問卷內容共 29 題（詳見附錄一），主要分為五個範疇：(1) 對公共財政管理的期望；(2) 對特區政府有關方面的評價；(3) 個人參與公共財政制訂的狀況及意願；(4) 對市民參與公共財政制訂的價值和方法取向；及(5) 個人基本資料。

表 2.1：樣本按性別、年齡、教育程度及職業的類別分布

	實際樣本	
	人數	百分比
性別		
男	261	50.2%
女	259	49.8%
合計	520	100.0%
年齡		
18-19	64	12.3%
20-24	147	28.3%
25-29	146	28.1%
30-34	163	31.3%
合計	520	100.0%
平均年齡	26.1	
標準差 (S.D.)	5.03	
教育程度		
初中 (中一至中三)	1	0.2%
高中 (中四至中七，包括毅進)	214	41.2%
專上非學位	140	26.9%
大學學位或以上	157	30.2%
不知／難講	8	1.5%
合計	520	100.0%
職業		
經理及行政級人員	13	2.5%
專業人員	43	8.3%
輔助專業人員	33	6.3%
文書支援人員	101	19.4%
服務工作及銷售人員	94	18.1%
工藝及有關人員	11	2.1%
機台及機器操作員及裝配員	33	6.3%
非技術工人	15	2.9%
學生	137	26.3%
料理家務者	22	4.2%
待業、失業，及其他非在職者	18	3.5%
其他	--	--
合計	520	100.0%
是否納稅人？(於過去任何一個財政年度曾繳交薪俸稅)		
是	325	62.5%
不是	189	36.3%
不知／難講	6	1.2%
合計	520	100.0%

2.3.2 青年聚焦小組訪談

青年聚焦小組訪談於 2018 年 10 月 12 日至 11 月 15 日期間進行，對象是 18-34 歲的本港青年。聚焦小組訪談分 5 次進行，合共有 24 名青年參加。男參與者及女參與者各佔 12 人。有關參與者的基本資料，可參看表 2.2。

表 2.2：青年聚焦小組訪談參與者基本資料

參與者編號	性別	年齡	職業
01	男	18	大學生
02	男	18	大學生
03	男	19	大學生
04	男	18	大學生
05	女	19	大學生
06	男	18	高中生
07	女	20	基礎文憑學生
08	女	18	基礎文憑學生
09	女	18	基礎文憑學生
10	女	21	基礎文憑學生
11	女	23	基礎文憑學生
12	女	18	基礎文憑學生
13	男	18	高中生
14	女	23	大學生
15	女	18	高中生
16	男	21	大學生
17	女	沒有提供	專業人士
18	男	23	大學生
19	男	30	專業人士
20	男	24	輔助專業人士
21	男	26	專業人士
22	女	23	專業人士
23	男	24	受訪期間待業
24	女	24	經理及行政級人員

2.3.3 專家訪問

2018 年 10 月 18 日至 11 月 13 日期間，本研究透過邀請，共訪問 5 位熟悉本港公共財政的專家和學者。他們包括立法會會計界梁繼昌議員、香港中文大學經濟學系莊太量教授、香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士、冠域商業及經濟研究中心主任關焯照教授，以及 107 動力召集人何民傑先生。

第三章 基本概念及海外部分地方概況

本章引用海外相關的研究或調查，就以下兩方面作出簡述：（一）公眾參與政府財政管理的基本概念，包括重要性、原則及範疇等；（二）海外部分地方近年推動公眾參與制訂公共財政的概況。

3.1 公眾參與政府財政管理的基本概念

公共財政

廣義而言，公共財政是就政府的收支進行安排。收入部分，告訴市民有關政府財政的來源，包括公帑來源的責任承擔問題；開支部分，則告訴大眾誰將從相關安排中獲分配資源。政府各部門及公營機構等的運作和服務，亦會因應政府財政安排而受到不同程度的影響。公帑來自社會，而公帑的收支、預算執行，以及審批和審計等方面的管理，直接影響民生和社會發展。公共財政管理與市民生活息息相關。

事實上，公共財政管理有其重要性。綜合學者及相關國際組織等的論述，政府推出任何措施或政策，最終都涉及公帑運用和資源分配問題。財政決策並非只限於一盤計算財政數字的流水帳目¹；它更是最容易引起政府與市民共同關注的課題²。

此外，財政決策可鮮明地體現政府在公共政策所承載著的經濟發展目標和管治理念等，以及對如何實現有關目標和理念的方式，作出選擇。

公眾參與和良好管治

隨著社不斷進步、互聯網與信息及通訊科技廣泛應用，以及市民對參與社會的意識逐漸增加等因素，有關公共財政的管理，例如收支分配、策略，以及財務審計等，亦愈來愈受關注。就有關如何促進公眾參與政府的財政管理，成為近年公共管治的重要課題。

¹ Dye, Thomas R. and Zeigler, L. Harmon. (2009). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, 14th Edition, Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, page 254.

² International Budget Partnership. (2017). *Open Budget Survey 2017*.
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

全球財政透明度倡議組織—The Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) 在其 2012 年制訂的財政透明、參與和問責立場宣言中 (High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability)，就提到公眾有權直接參與財政決策設計和實施的辯論和討論³。組織認為，「公眾」應包括一般市民、公民社會組織、社區團體、商業組織及學者等，他們在公共財政決策設計和實施方面，與政府有直接互動的各種方式，例如諮詢、面對面討論，以及持續協作等。GIFT 認為，公眾參與是推動良好管治，以及促進具問責性公共財政管理的關鍵環節⁴。

聯合國大會 (United Nations General Assembly, UNGA) 亦於同年通過決議，採納上述權利，並鼓勵各成員國加強努力，以提高財政政策的透明度、參與度和問責性⁵。

據跨國商業稅務顧問公司 Grant Thornton⁶2017 年一項有關公眾參與及公共財務管理 (Citizen Engagement and Public Financial Management) 的調查顯示⁷，逾七成 (72%) 受訪者認為，公眾參與有助打擊政府的貪污問題⁸；高達八成半 (85%) 受訪者更認為，當市民愈多參與，政府感到需要保持財政管理透明的壓力和責任就愈大。

另一國際組織 The International Budget Partnership (IBP) 亦關注政府財政管理中的公眾參與，並以開放預算為其最重要的倡議目標。組織認為，市民應該有機會參與預算制訂和監督，方可帶來更公平的預算和更有效益的公共開支；反之，政府若未能讓公眾參與決策或解釋他們的計劃和預算，會削弱公眾對政府的信任⁹。

³ The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2012).

<http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>

⁴ The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2015).

http://fiscaltransparency.net/PP_Aproved_in_General_13Dec15.pdf

⁵ United Nations General Assembly. (2012). UNGA Resolution 67/218.

⁶ Grant Thornton. (2018). Global Transparency Report. 該公司成立於 1980 年；至 2018 年，於全球 135 個國家發展業務，會員公司總人員超過 50,000 人。

<https://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/global-transparency-report-2018.pdf>

⁷ Grant Thornton. (2017). Citizen engagement and public financial management.

https://www.grantthornton.at/globalassets/1.-member-firms/austria/pdfs/broschuren-sonstige/citizen-engagement-and-public-financial-management_301117_online-spreads.pdf。調查透過網上問卷形式進行，受訪者分別來自東歐、西歐、撒哈拉沙漠以南的非洲地區、中東、亞洲太平洋和美洲等合共 27 個國家。

⁸ Grant Thornton. (2018). Citizen Engagement a Must for Public Sector.

<https://www.grantthornton.co.za/insights/articles/in-the-public-eye3/>

⁹ International Budget Partnership. Website. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> (accessed November 5, 2018).

綜合而言，政府透過財政決策，將公帑重新分配，政府運作得以維持，而市民的生活質素亦有機會藉此改善，有利整體社會的穩定和持續發展。更重要的是，藉著公眾參與，有助加強決策的認受性和政府的問責性，有利於建立政府的信任度。此外，透過吸納民間智慧，亦有助鞏固社會的凝聚力，同時讓資源運用更能符合社會大眾的期望與需求；這些都是維繫和提升良好管治的利好條件¹⁰。

參與程度、原則與範疇

就公眾參與公共財政制訂的程度，學者 R. McGee (2003) 參考了相關研究，歸納為四層。第一層是資訊分享：政府僅將預算和相關決策的資訊公開；第二層是諮詢：政府事前透過公聽會、問卷等方式收集公眾的需求和意見；第三層是聯合決策：市民不僅提供需求資訊，還可以參與政府決策；第四層是公民創制：市民可以直接參與部分預算的編製或相關決策的制訂¹¹。

原則方面，前文 GIFT 所提出的財政透明、參與和問責立場宣言，旨在釐訂一套適用於各地推動公眾參與預算制訂的目標方向¹²。宣言共有十項，包括：

- (1) 市民有權獲得公正和平等的公共財政信息；
- (2) 政府應定期向公眾匯報財政狀況和進展，並清楚解釋當中出現預算差異的原因；
- (3) 公眾應獲得具質素及符合國際準則的財政資料，時間範圍應包括過去、現在及未來的預測；
- (4) 政府應確切評估財政決策對社會、經濟及環保等方面可能帶來的影響；
- (5) 所有公帑的運用需按法律條文進行，每項公共資源的運用需受獨立監察；

¹⁰ OECD. Budget Transparency. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> (accessed November 5, 2018). OECD. (2017). Budget Transparency Toolkit.

¹¹ 徐仁輝。「參與式預算制度的理論和實踐」。
https://www.mof.gov.tw/File/Attach/73586/File_10803.pdf；另參閱：McGee, Rosemary. (2003). Legal Framework for Citizen Participation: Synthesis Report. LogoLink report. Institute for Development Studies, University of Sussex.

¹² The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2012).
<http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>;
http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/#toggle-id-1 (accessed November 5, 2018).

- (6) 公營部門與私營機構的財政關係需明確交代，任何涉及公帑運用的項目，需按指引和程序進行；
- (7) 立法機關、行政機關及司法機關，他們在公共財政管理中的角色及責任，需有清楚說明；
- (8) 有關稅收或開支增加，需經由議會程序確定；
- (9) 審計部門應有獨立權力，以進行有效的監察；
- (10) 公眾及各持分者有權利和機會，就公共財政制訂和推行，參與辯論和討論。

隨後，GIFT 進行多項工作，以掌握各地社會有關方面的實踐狀況，例如在各地舉辦關於公眾參與財政決策和預算程序的學習班和研討會等；參與者來自政府官員、議員、審計機構官員、公民社會組織、學者和研究人員等。此外，組織亦就巴西、加拿大、克羅地亞、肯亞、墨西哥、菲律賓、南非及南韓合共八個國家進行案例研究。於 2015 年下旬，組織進行了一項有關公眾參與財政決策指引的網上諮詢工作。

透過上述渠道收集的資料，經進行整理和分析後，GIFT 在 2016 年推出一份公眾參與財政政策的原則（**Principles of Public Participation in Fiscal Policy**）¹³，旨在透過列舉十個有利於推動公眾參與政府財政制訂的方法，協助政策制訂者和不同持分者改善政府的管治表現，以及建立公眾對政府的信任。該十項原則，包括：

- (1) 開放性（**Openness**）：提供有關每個參與目的的全部信息，並作出回應，包括範圍、預期結果、流程和時間表，以及公眾參與的預期和實際結果；
- (2) 包容性（**Inclusiveness**）：積極利用多種機制接觸不同市民，包括傳統上容易被忽略的群體；
- (3) 尊重自我表達（**Respect for self-expression**）：容許個人和社區選擇他們喜歡的參與方式；
- (4) 及時性（**Timeliness**）：在預算和政策周期中預留足夠的時間，讓公眾在每個階段均可作出不同形式的投入，並協助市民盡早參與；

¹³ The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2016).
http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/ (accessed November 5, 2018).

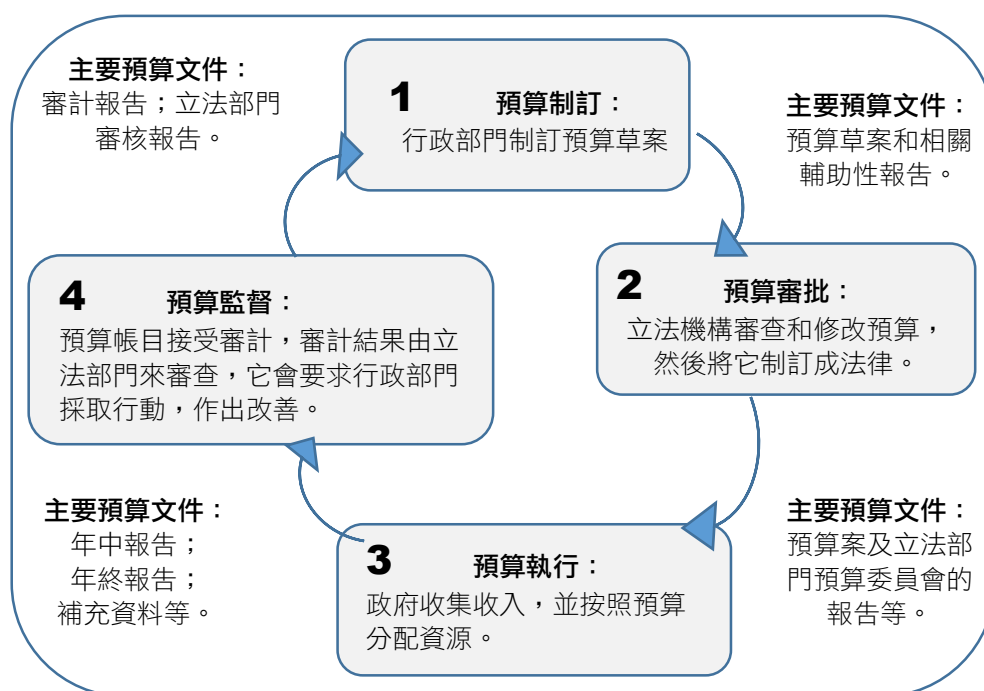
- (5) 無障礙（**Accessibility**）：通過發放完整的財政信息和所有其他相關數據，使用易於人們讀取、理解、重用和轉換的格式化機制，即以開放數據格式，促進公眾參與；
- (6) 深度（**Depth**）：通過提供所有相關信息，識別潛在的社會經濟和環境影響；提供有關由公眾所提交的任何反饋和意見資料，以及民意如何獲納入官方政策或建議；
- (7) 比例（**Proportionality**）：按政策的規模和影響，使用不同的參與機制；
- (8) 可持續性（**Sustainability**）：持續進行相關知識的推廣和教育工作，以增加知識共享和相互信任；在適當和有效的情況下，使公眾參與制度化，確保提供的反饋機制能夠審查財政政策決定；
- (9) 互補性（**Complementarity**）：確保公眾參與及聯繫市民的渠道能夠互相補充，並提高政府管治和問責的有效性；
- (10) 互惠（**Reciprocity**）：促進社會各界協作，帶來雙贏效果。

參與範疇方面，GIFT 認為應包括宏觀和微觀層面，前者例子如整體年度的預算周期，後者例子如稅收設計及支出分配等。

就有關年度的預算周期，IBP 在 2008 年發表的報告中提到，整體預算周期一般有四個階段，包括制訂期（即行政部門制訂預算計劃）、審批期（即立法構關就計劃進行辯論、修改和審議等）、執行期（即政府部門執行預算決策等），以及監察期（即立法構關和審計部門等根據預算對支出及績效作出評估）【圖 3.1】。IBP 指出，在整個預算周期中，政府應開拓更多公眾參與的空間，讓民間對預算發揮更大影響。學者 Moynihan (2007) 亦指出，在政府預算的不同階段，包括：籌備、審議、執行及審計等，皆有注入公眾參與的潛力¹⁴。

¹⁴ Moynihan, D.P., (2007). 'Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Development Countries', in Participatory Budgeting, ed. A. Shah, The World Bank, Washington, DC, pp. 55-87.

【圖 3.1】：一般預算周期



資料來源：IBP. 2008. Our Money, Our Responsibility.

3.2 海外社會近年推動公眾參與有關方面的概況

近年海外不少地方或國際組織等，從多方面推動公共財政管理的公眾參與，主要包括開放財政資料、提升財政監察和審計功能，以及安排參與式預算等，一方面加深市民有關方面的掌握和認識，從而進行有力度的監察；另方面鼓勵市民就部分預算項目的優次提出建議。其中推動的舉措，有些從整體社會層面進行，有些於社區進行。現簡述如下：

財政信息開放

財政信息開放是公眾參與財政管理由被動轉為主動的重要元素，公眾不再是旁觀者，而是掌握預算信息的潛在決策者。市民可以根據財政信息進行客觀和理性討論、具體地評價政府績效。前文提及 Grant Thornton 2017 年的一項國際調查顯示，接近八成（78%）受訪者相信，開放財政信息能積極增加市民有關方面的參與¹⁵。

¹⁵ Grant Thornton. (2017). Citizen engagement and public financial management. https://www.grantthornton.at/globalassets/1.-member-firms/austria/pdfs/broschuren-sonstige/citizen-engagement-and-public-financial-management_301117_online-spreads.pdf

不過，由跨國稅務顧問公司 PWC 及國際會計師網路 ICAEW 於 2014 年聯合發表的調查報告(*Trust in Public Finances*)卻發現¹⁶，在逾 10,000 名受訪者中，超過三分之二表示他們不明白公共財政內容、或於獲取有關資訊時有困難；只有不足五分之一認為政府向他們提供足夠的財政資料；而對政府有效管理公共財政表示有信心者，只佔約五分之一。

國際貨幣基金組織(*International Monetary Fund, IMF*)亦一直關注財政信息與公眾參與，認為提高財政信息透明度，對公眾參與提供有利環境¹⁷。組織早年出版一份有關財政透明度良好應用守則(*Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 1998*)¹⁸，當中描述了財政預算程序中政府與公眾的關係，確定了政府對公眾的財政透明責任。

2014 年，上述組織制訂政府財務透明度守則(*Fiscal Transparency Code*)，作為提供公共財政信息的國際標準。該守則圍繞財政信息透明度四大支柱，建立了一系列公共財政信息透明度的指引。該四大支柱分別是：(一) 財政報告¹⁹；(二) 財政預測和預算編制²⁰；(三) 財政風險分析和管管理²¹；以及(四) 資源收益管理²²。

2018 年，IMF 發表政府財務透明度手冊(*Fiscal Transparency Handbook*)，除涵蓋 2014 年的守則外，亦就各國的一些實例進行說明。

IBP 則自十多年前開始²³，定期進行有關國際開放預算的調查(*Open Budget Survey, OBS*)，以掌握各地社會在推動預算透明、監察及公眾參與等三方面的最新狀況。調查每兩年進行一次，至 2017 年，先後已進行六次調查；目前受評估的地方已超過 100 個²⁴。

¹⁶ PWC & ICAEW. (2014). *Trust in Public Finances*. 調查於 2014 年 9 月至 10 月進行，透過網上自填問卷形式，共訪問了逾一萬名來自 10 個國家的市民，包括英國、德國、法國、芬蘭、意大利、波蘭、荷蘭、比利時、瑞典及西班牙(每國調查樣本最少有一千名)。所收集數據經加權統計。<https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/about-icaew/what-we-do/policy/public-finances/citizens-survey-report-dec-2014.ashx?la=en> (accessed November 28, 2018).

¹⁷ IMF. Website. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> (accessed November 28, 2018).

¹⁸ IMF. Website. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sop01080714a> (accessed November 28, 2018).

¹⁹ 應提供有關政府財務狀況和業績的相關、全面、及時和可靠的信息。

²⁰ 應說明政府的預算目標，以及對公共財政發展的全面、及時和可信的預測。

²¹ 應全面披露有關管理公共財政風險的信息，並有效協調公共部門的財政決策。

²² 應為自然資源的擁有權和稅收等方面提供透明的框架。

²³ 首份調查於 2006 年進行。

²⁴ International Budget Partnership. Website. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> (accessed November 28, 2018).

2017 年開放預算調查的工作，由 IBP 與 115 個地方的社會民間伙伴合作進行²⁵。每個受評估地方的調查結果，均基於相同調查問卷；問卷包含 145 條評分問題(由 0 到 100 分，評分愈高，代表情況愈理想)，當中有 109 條是圍繞八項預算關鍵文件，以計算每個地方的財政透明度程度，繼而整理出國際財政透明度排名。餘下的 36 條評分問題，則分別關於受評估地方在監察公帑運用，以及當地政府為民間提供參與機會的狀況兩部分。問卷主要由調查所在地的研究人員填寫，他們主要是來自社會民間組織或學術機構²⁶。

透明度方面，調查主要是了解某個地方在其政府網站提供八項關鍵預算文件的情況，以及開放預算信息的全面性。該八份關鍵文件²⁷，包括（一）預算前陳述²⁸；（二）行政預算提案²⁹；（三）頒布的預算³⁰；（四）年度報告³¹；（五）年中審核報告³²；（六）年終報告³³；（七）審計報告³⁴；以及（八）公民預算³⁵。

2017 年調查結果顯示³⁶，在 115 個受評估的地方中，四成三（43%）有提供預算前陳述文件。至於有提供行政預算提案（77%）、頒布的預算（87%）、年度報告（70%）、年終報告（66%）及審計報告（67%）等文件的百分比則較理想。不過，只有少於三成（29%）有提供年中審核報告，而有提供公民預算文件的百分比則剛佔半數（50%）。

²⁵ 資料收集工作部分於 2016 年 9 月至 12 月進行。

²⁶ International Budget Partnership. Website. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/> (accessed November 28, 2018).

²⁷ International Budget Partnership. (2017). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>：另參見 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/china-open-budget-survey-2017-summary-chinese.pdf>。

²⁸ 預算前陳述(Pre-Budget Statement)：在“行政預算提案”前提供財政政策的各種參數；概述政府的經濟預測、預計收入、支出和債務。

²⁹ 行政預算提案(Executive's Budget Proposal)：由執行官提交給立法機構以供審批；詳細說明收入來源、部門分配、提議的政策變化以及其他用於了解政府財政狀況的重要信息。

³⁰ 頒布的預算(Enacted Budget)：已獲得立法機構批准的預算。

³¹ 年度報告(In-Year Reports)：包含有關實際收入、實際支出和以不同的時間間隔產生的債務的信息；每季度或每月發布一次。

³² 年中審核報告(Mid-Year Review)：包含有關截至財政年度中期實施的預算的全面更新；包括對經濟假設的評審和對預算結果的已更新預測。

³³ 年終報告(Year-End Report)：描述財政年度末期政府帳目的情況。在理想情況下，它是對實現預算政策目標所取得進展的評估。

³⁴ 審計報告(Audit Report)：此文件由最高審計機構發布，它說明政府年終帳目的可靠性和完整性。

³⁵ 公民預算(Citizens Budget)：政府的“行政預算提案”或“頒布的預算”的簡單版本，旨在向公眾傳遞關鍵信息。

³⁶ 有關文件計算至 2016 年 12 月 31 日。

財政透明度排名方面，新西蘭（89 分）、南非（89 分）、瑞典（87 分）、挪威（85 分）及格魯吉亞（82 分）等在這方面的表現較理想³⁷；他們所得分數，均屬於該調查所界定五個級別中最高範圍內（即介乎 81 至 100 分）³⁸。

值得一提是近來漸受關注的公民預算文件。政府預算文件通常載著大量文字、數據和圖表，亦伴隨著大量專業技術術語。對大多數市民而言，儘管政府預算決策對他們的生活有不同程度的影響，市民對政府預算文件普遍難於理解。

綜合學者及 IBP 的觀點³⁹，公民預算文件旨在以不同形式，向社會一般受眾提供關鍵的公共財政信息，以幫助非專業的市民理解信息。因此，公民預算文件並不是要取代預算文件，而是用另一種形式，帶領公眾較易於了解預算流程和有關決策。IBP 認為，公民預算文件可以由公民社會組織或其他倡導團體製作，但政府應是最重要的製作者和發布者，以凸顯政府在這方面的承擔⁴⁰。

就公民預算文件應包含的信息，IBP 提出五個重要範圍，包括：

- (1) 預算所依據的經濟假設：對經濟增長和通貨膨脹的預期，以及預算是否會出現盈餘或赤字的預測；
- (2) 收入：政府資金來源的解釋；
- (3) 支出分配：解釋資金的使用方式和原因；
- (4) 重大政策舉措：對收入或支出大幅增加或減少的解釋；
- (5) 聯繫信息：聯繫人的詳細信息以獲取更多信息。

公民預算文件可透過不同形式呈現⁴¹，例如，2014 年南非、新西蘭及印度尼西分別以通訊格式(Newsletter)、簡報表(PPT)及海報(Poster)

³⁷ The International Budget Partnership. (2017). Open Budget Survey 2017.

³⁸ 由 0 到 100 分，得分愈高，代表透明度愈高。

³⁹ The International Budget Partnership. Citizens Budget. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/> (accessed November 28, 2018); The International Budget Partnership. (2010). Guide to Transparency in Government Budget Reports. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Government_Transparency_Guide1.pdf

⁴⁰ The International Budget Partnership. Citizens Budget. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/> (accessed November 28, 2018).

⁴¹ The International Budget Partnership. Examples of Citizens Budgets. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/examples/> (accessed November 28, 2018).

等形式發表公民預算。2015 年，多明尼加共和國及馬里的公民預算文件，則分別以漫畫（Comic）及小冊子（Brochure）形式發布。

財政審批、監察和審計

議會具有監察政府的重要角色。在美國，國會下設有國會預算辦公室（Congressional Budget Office, CBO），是根據 1974 年的國會預算法（Congressional Budget Act）成立。該機構屬跨黨派機構，職責是對預算和經濟問題進行獨立的分析。國會預算辦公室雖沒有審批權，但能夠對議員提供客觀、專業、及時，以及排除政治立場的分析，加強議會發揮監督政府財政的角色⁴²。

在瑞典，國家審計署（Swedish National Audit Office, NAO）隸屬瑞典議會，是該國最高審計部門，工作目標是確保議會對各州的財政進行協調和獨立審計⁴³。審計長由議會委任，並受憲法保護，作為一個獨立組織，不受其他部門控制。

在英國，財政大臣每年（一般在 3 或 4 月份）向議會提出預算報告，報告須經議會批准後實施⁴⁴。監督方面，英國議會內的公共帳目委員會（The Public Accounts Committee, PAC），是議會對預算監督最為重要的機構之一。委員會負責監督政府支出，並確保公帑支出的經濟效益和效率⁴⁵。

值得一提的是，英國財政部自 1998 年實施綜合支出審查制度（Comprehensive Spending Review, CSR），以加強公共支出部分各項計劃的績效管理⁴⁶。審查結果以報告形式向公眾發布。報告的發表時間，通常以兩年至五年為一個周期⁴⁷，由財政大臣決定何時發表報告。

⁴² 國會預算辦公室規模逐步擴大，目前工作人員超過 200 人。參見國會預算辦公室網頁。
<https://www.cbo.gov/about/10-things-to-know> (accessed November 28, 2018).

⁴³ Swedish Riksdag. Swedish National Audit Office. Website.
<https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao.html> (accessed November 28, 2018).

⁴⁴ 中華人民共和國財政部。網頁資料。「英國公共財政管理」。
http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/cjgj/201406/t20140625_1104296.html (2018 年 11 月 20 日下載)。

⁴⁵ UK Parliament. Website. Our role – Public Accounts Committee.
<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/> (accessed November 28, 2018).

⁴⁶ UK Government. The National Archives.
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20071204130420/http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_index.cfm (accessed November 28, 2018).

⁴⁷ The Institute for Government. (2018). The 2019 Spending Review.
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_2019_%20s

例如，2015 年 11 月，時任財政大臣 George Osborne 公布綜合支出審查報告，概述了他對 2020 年實現 200 億英鎊盈餘的最新看法⁴⁸。當地獨立智庫 The Institute for Government 2018 年 9 月發表的報告提到，英國政府新一份綜合支出審查報告，料於 2019 年公布⁴⁹。

公眾監察方面，各地有不少由民間組成的團體，監督政府財政。例如，在德國，當地民間成立納稅人聯盟協會（German Taxpayers' Association, BdSt），專門監督政府的公共支出。聯盟成立於 1949 年，每年發布俗稱黑皮書報告（Black Book “The wasting of public funds”），主要監察和記載有哪些公共項目出現公帑浪費情況。當地媒體 Deutsche Welle 2017 年一則新聞引述黑皮書報道，一座設於漢堡溫森市中心有 500 多個泊車位的公共停車場，花了公帑 1 千 1 百萬歐元，卻經常出現低使用率情況⁵⁰。據 Daily Finland 媒體 2018 年 11 月一則報道，聯盟在其 2018 年年度黑皮書報告中，除了列出 109 個有關浪費公帑案例外，亦記錄了當地政府 10 棟新建築中，有 4 棟超出計劃成本⁵¹。

前文提到，IBP 就各地於監察公帑運用的情況進行調查。2017 年的調查顯示，三分之二（66%）受評估地方有提供審計機構，以履行其監督職能，但不足三成（28%）的立法機構有提供充分的監督措施。更甚者，只有不足四分之一（24%）的受評估地方，設有民間獨立財務組織就政府財政進行監察⁵²。

pending_review_web.pdf

⁴⁸ The Guardian. (2015). What does the spending review look like?
<https://www.theguardian.com/uk-news/ng-interactive/2015/nov/25/what-does-the-spending-review-look-like> (accessed November 28, 2018).

⁴⁹ The Institute for Government. (2018). The 2019 Spending Review.
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_2019_%20spending_review_web.pdf

⁵⁰ Deutsche Welle. (2017). How to waste taxpayers' money in Germany.
<https://www.dw.com/en/how-to-waste-taxpayers-money-in-germany/g-40821405>
(accessed November 30, 2018).

⁵¹ Daily Finland. 2018-11-06. Worst cases of wasted tax revenue in Germany revealed.
<http://dailyfinland.fi/europe/7806/Worst-cases-of-wasted-tax-revenue-in-Germany-revealed>

⁵² The International Budget Partnership (2017). Open Budget Survey 2017.
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-infographic.jpg>

社區參與

在美國及加拿大，由兩地公共財政各級官員組成的政府財政官員協會（The Government Finance Officers Association, GFOA），以提倡公眾參與為理念，多年來一直協助各州／省政府將公眾參與的工作，納入規劃、預算和績效管理中⁵³。GFOA 認為，政府於推動有關工作時，需(1) 清楚明白讓公眾參與的目的；(2) 確保政府所得的民意，是來自整體公眾，而非僅來自社會上既得利益者；(3) 將諮詢公眾的過程，納入為決策信息，並向公眾交代；(4) 向公眾傳達如何收集和使用所收集的信息；以及(5) 安排高級官員參與當中。

該協會的成員，主要來自兩地聯邦政府、州／省和地方的財政官員，至 2018 年 3 月，成員人數逾 19,000 名⁵⁴；組織定期舉辦會議，邀請成員出席，就各地方財政部門如預算管理等方面的經驗進行交流，以提升政府財政管理的卓越性；並就促進公眾參與的良好範例，加以整理和分析，為行業人員提供實踐指導。

此外，組織設有年度卓越獎，以表彰 GFOA 公眾參與規劃，預算和績效管理的最佳實踐。例如，2018 年，位於加利福尼亞州千橡市（City of Thousand Oaks, CA）所推出的“Your City, Your Priorities”項目，被選為 GFOA 年度最佳實踐卓越獎得獎項目之一⁵⁵。該項目的目標，是透過了解居民對城市項目和服務的優次喜好、教育公眾有關政府預算過程，以及邀請居民參與社交媒體頻道上舉辦的社區活動等，一方面擴大公眾的參與度，另一方面在社區中建立市民積極參與預算的氛圍。

美國漢普頓市的例子亦非常特別。於 2010 年，該市市長 Mary Bunting 推出名為“I Value – Citizen Budget Input”計劃，透過市長親自接見居民及進行網上投票活動，讓居民可以就區內發展項目的優次安排等，表達意見。計劃為漢普頓市贏得該年度公民參與國家獎項的城市。2018 年上旬，該市繼續透過計劃，了解居民對 2019 財政年度最重視的項目和服務⁵⁶。

⁵³ The Government Finance Officers Association. Website. <http://www.gfoa.org/public-participation-planning-budgeting-and-performance-management> (accessed November 30, 2018).

⁵⁴ The Government Finance Officers Association. Website. <http://www.gfoa.org/about-gfoa/membership-profile> (accessed November 30, 2018).

⁵⁵ The Government Finance Officers Association. (2018). Award for Excellence in Government Finance. <https://www.gfoa.org/sites/default/files/2018AwardForExcellenceWinner-ThousandOaksCA.pdf>

⁵⁶ US. Hampton Government. Website. <https://hampton.gov/3428/FY19-I-Value-Campaign> (accessed November 30, 2018).

參與式預算

參與式預算泛指讓公眾有直接機會參與地方部分財政支出優次的決策，而公眾在政府預算過程中所扮演監督的角色亦得以提升，讓公共資源發揮更大效用。參與式預算在一定程度上提供渠道讓市民思考、辯論，以及參與公共事務等⁵⁷。

綜合資料，參與式預算緣起於二十世紀後期巴西的愉港市(**Porto Alegre**)的經驗。當時，巴西勞工黨 (**Brazilian Workers' Party**) 贏得該市市長選舉，政府財政面對嚴重債務，加上當時社會不少居民生活在貧民窟，缺乏公共設施；勞工黨執政後，推行參與式預算安排，讓居民對公共政策扮演更直接的角色，參與決定政府支出的優次，同時冀藉此改善貧困地區的公共建設⁵⁸。1996 年，聯合國人居會議 (**United Nations Habitat Conference**) 將愉港市的參與式預算，選為當時各地城市治理的最佳實踐之一 (**Best Practice**)。

運作方面，每年愉港市市民舉行一系列的社區居民、區域和全市集會，當中居民和民選代表將確定公共支出的優先事項，並投票表決哪些該優先執行。參與式預算經費主要用於公共工程和服務，至於政府法定支出，例如償還債務和養老金支出，則不列入參與式預算。

除了在地區推行參與式預算外，巴西在一些全國法規中，鼓勵和支持公眾參與社會，例如在 2012 年起實施信息獲取法 (**Access to Information Law**)⁵⁹，容許市民獲取數據和非機密的政府文件，包括財政資料，而無需為其信息請求提供理由。

近年，各地不少城市推行參與式預算，規模及運作各有特色。有學者估計，至 2014 年止，全球各地有約 1,500 個城市推行參與式預算⁶⁰。

美國亦有城市推行參與式預算。例如紐約市在 2011 年開始推行相關計劃 (**Participatory Budgeting New York City, PBNYC**)，由該市各

⁵⁷ 徐仁輝。2014。《公共財務管理》。

⁵⁸ 徐仁輝。「參與式預算制度的理論和實踐」。

https://www.mof.gov.tw/File/Attach/73586/File_10803.pdf

⁵⁹ Ifex. (2012). New Access to Information Law comes into effect.

https://www.ifex.org/brazil/2012/05/17/access_law_effective/

⁶⁰ Gianpaolo Baiocchi and Ernesto Ganuza. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered.

議會區的議員自由選擇加入⁶¹。加入計劃的議員，從其區預算中撥出至少 100 萬美元⁶²，於整個社區參與決策。

運作模式方面，居民在社區會議中就支出部分提出構想，主要是有關改善學校、公園、圖書館、公共住房，以及其他社區空間等項目，並選出代表（Community members）。這些代表從居民提交的構想中，發展出全盤的方案建議，然後由居民投票。計劃之下設有一個全市委員會（PBNYC Citywide Committee），由市內個人、社區組織和理事會成員等組成，協助和指導流程，並推動整個城市的參與式預算。

計劃初期，紐約市內有 24 個議會區加入，及至在 2016/17 年度，參加的議會區增至超過 30 個，共有逾 3,000 萬美元的預算額，由選區內居民通過投票決定如何使用⁶³；每名市民可在自己所屬地區中，投票選出最多五個他們喜愛的 PBNYC 項目提案。

至 2018 年，紐約市居民已連續第七年決定部分城市預算⁶⁴；每年約有 1.4 萬人參與，而紐約市居民決定的城市發展項目累積已有 700 多個，總額達 2.1 億美元。

美國西雅圖市的參與式預算亦有值得參考的地方。2016 年，西雅圖市首次推出以青年為主導的參與式預算⁶⁵，稱為 Youth Voice, Youth Choice，目標是讓青年人參與決定如何運用一部分預算⁶⁶；有關決定，主要用於改善市內公園、街道，以及民生服務等項目。計劃由西雅圖社區部門（Seattle Department of Neighborhoods）管理，並由一個指導委員會協助進行；委員會由當地各社區組織的青年和成年人組成。在 2016 年的參與式預算過程中，有 3,000 多名青年參與決定如何運用 70 萬美元的城市預算⁶⁷。

⁶¹ 紐約市有 51 個議會區。

⁶² New York City Council. Website. Participatory Budgeting. <https://council.nyc.gov/pb/> (accessed November 30, 2018).

⁶³ 新唐人。(2016)。「紐約參與式預算開跑 市議員廣徵民意」。2016-09-23。
<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/09/23/a1287966.html>

⁶⁴ Participatory Budgeting Project. (2018). Participatory Budgeting in NYC: \$210 million for 706 community projects. <https://www.participatorybudgeting.org/participatory-budgeting-in-nyc/>

⁶⁵ 計劃在 2015 年由該市時任市長 Ed Murray 和市議員 Licata 宣布推出。

⁶⁶ PB Network. (2016). Seattle's \$700,000 youth focused Participatory Budgeting. <https://pbnetwork.org.uk/seattles-700000-youth-focussed-participatory-budgeting/>

⁶⁷ National League of Cities. (2017). How Cities Can Start Participatory Budgeting. <https://www.nlc.org/article/how-cities-can-start-participatory-budgeting>

2017 年，西雅圖市的參與式預算進一步開放，涉及該市所有居民⁶⁸；計劃更預留了 200 萬美元的城市預算⁶⁹。在該次計劃中，共收集近 900 個來自居民透過網上或親自提交的項目建議，當中有一分之三建議由 35 歲或以下的居民提出；超過 7,000 人透過網上或於指定票站，就項目進行投票，投票人士中有 45% 屬 35 歲或以下；最後有逾 30 個項目獲得撥款推行⁷⁰。2018 年的預算撥款增至 300 萬美元；同樣有超過 7,000 人透過網上或於指定票站進行投票⁷¹。

市民可以決定如何使用稅收的另一個例子，是日本的 1% 的支持計劃（1% Support Programme）。一般認為，日本推行的 1% 支持計劃，是源於 1996 年在匈牙利頒布的百分比法案（Percentage Law）；該法案容許納稅人將其入息稅（Income Tax）的 1%，捐贈給非政府組織和其他組織⁷²。此外，一般亦認為，隨著日本政府在 2000 年實施綜合權力下放法案（Omnibus Decentralization Act），在一定程度上亦提升了市政市長在預算制訂程序的權力⁷³。

日本民間非牟利團體 Japan for Sustainability (JFS) 資料顯示⁷⁴，愛知縣的一宮市（Ichinomiya City of Aichi Prefecture）自 2008 年起，推行一項名為市民選擇的社會活動支持計劃（Support Program for Community Activities Chosen by Citizens）。該計劃以市內居民稅收總收入 1% 的金額，除以市內 18 歲或以上居民人口數目，從而計算每名市民的資金數額。以 2016 年為例，每名 18 歲或以上居民的資金數額約為 5.77 美元。這就是該計劃又被稱為 1% 支持計劃的原因⁷⁵。計劃主要理念，是市民自己可以決定如何運用他們所支付的居民稅中的百分之一。

⁶⁸ 11 歲或以上居民均可參與。如就項目參與投票，任何 11 歲或以上人士均可參與，而透過網上投票者，必須為 13 歲或以上人士。

⁶⁹ US. Seattle Government. Website. <https://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice/history> (accessed November 30, 2018).

⁷⁰ US. Seattle Neighborhoods. Your Voice, Your Choice. 2017 Program Review & 2018 Planning Development. https://www.seattle.gov/Documents/Departments/Neighborhoods/ParticipatoryBudgeting/YVYC_program-review-planning_FINAL.pdf

⁷¹ US. Seattle Government. Website. <http://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice> (accessed November 30, 2018).

⁷² Governance International. Website. The 1% Support Scheme in Ichikawa City. <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/the-1-support-scheme-in-ichikawa-city/> (accessed November 30, 2018).

⁷³ Participedia. Website. Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan). <https://participedia.net/de/node/4783> (accessed November 30, 2018).

⁷⁴ Japan for Sustainability. Website. 1% Support Program in Ichinomiya City: Citizens Decide How to Use Their Tax Money. https://www.japanfs.org/en/news/archives/news_id035899.html (accessed November 30, 2018). 該組織於 2002 年成立。

⁷⁵ 及至 2017 年，一宮市人口約有 390,000。

運作方面，希望獲得資金的社區組織，需提交他們的項目計劃和預算金額。在確認符合條件後，有關項目計劃將在該市官方時事通訊和網站公布。根據這些項目，市內 18 歲或以上的居民，可以通過郵寄或在線投票，選擇支持最多三個組織。市政府會根據投票結果，於相關項目完成後，按組織得到的選票數量，向組織提供資金。

以 2016 年為例，當時約有 36,908 名市民參與投票，有效票數為 34,582，佔該市總人口約 11.5%，而獲得資金的組織合共有 60 多個，資金合共近 2,200 萬日圓（約 198,000 美元）。

另一例子為千葉縣市川市（Ichikawa of Chiba Prefecture）的 1% 支持計劃。計劃由當時市長 Mitsuyuki Chiba 在 2004 年推出，並由市川市政府非營利組織關係理事會的公民志願者部門管理（Citizen Volunteering Unit of the Directorate for Relations with Non-profit Organizations of Ichikawa City Municipal Government），主要負責推廣工作，以提高公眾的參與意識、協助市內對該計劃感興趣的組織積極參與、在投票過程中為市民提供指導，以及評估和進一步發展該計劃。計劃的資金，主要是由來該市納稅人稅收的 1%⁷⁶。

有興趣申請資金的組織，可於每年年初提交項目計劃，並由一個由學術專家和公眾組成的評估委員會審核。大約在年中，委員會會公布一份合資格組織的候選名單，隨後該市納稅人和志願者工作者可以透過線上或線下投票，選擇最多三個他們認為適合自己需求的組織。組織將根據他們所得投票數目，按比例獲分配資金，而所獲得的資金限制為其運營成本的 50%⁷⁷。

從 2005 至 2007，1% 的支持計劃在市川進行了兩年，之後稱為市川市市民活動支持系統（Ichikawa Citizen Activity Support System）。

1% 支持計劃的特點是資金流向非營利組織，不僅可以使預算分配更加密切地反映公眾的需求，而且還可以促進基層組織的創建和參與。在 2005 年至 2014 年間，該市提議項目的非營利組織數量從 81 個增加到 130 多個，資助金額則從 1,200 萬日圓到 2,000 萬日圓不等⁷⁸。

⁷⁶ 2013 年，市川市居民人數約為 474,000 名，當中 230,000 人為納稅人。Sintomer et al., (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*.

⁷⁷ Participedia. Website. Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan). <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-ichikawa-city-japan>

⁷⁸ Dialog Global. (2013). Participatory Budgeting in Asia and Oceania: Between Autochthonous Development and International Exchanges.

此外，該計劃從其所選項目中，對改善社區和幫助弱勢群體方面，取得成果。例如 2013 年，該計劃為 117 個當地非營利組織及其項目提供資金；獲分配資源的組織，包括為老年人組織家庭唱歌課程、衛生改善和保護當地河流，或幫助人們融入社區生活⁷⁹。

1% 支持計劃的概念，在歐洲一些城市亦漸流行，當中以法國巴黎市近年發展情況最具規模。於 2014 年，巴黎市市長 Anne Hidalgo 推動參與式預算，從該市的城市投資預算部分中撥出約 5% 用於參與式預算⁸⁰。在該計劃下，市民有機會為他們的城市提出建議，並與政府部門和官員溝通，通過投票選出他們喜歡的項目。

該計劃的具體運作情況，主要分為幾個階段。首先，在每年年初，政府會向市民徵集建議項目，一般公眾可以在 3 月中旬之前提交建議，任何該市市民均可以提交他們的地區或城市項目（District level or City level）；項目主要分為 14 個主題領域，包括生活質素、運輸、環境、文化、教育和青年、運動、團結、衛生、保安、智慧城市和新技術、公民參與、經濟和就業、住房及其他等⁸¹。該市定期舉辦研討會、小組和各地區會議，以及幫助市民構思項目等。

其後，大約在 3 月至 6 月期間，委員會評估提交項目的成本和可行性。在計劃下，委員會有兩個，一個用於評估地區項目，另一個用於評估全市項目。每個委員會都由一個民選機構（an elected body）和公民機構（a citizen body）組成。

就評估全市項目的委員會，民選機構由九名當選官員組成；公民機構則由十名公民組成，其中八名是隨機選出的⁸²，兩名是巴黎市青年理事會的代表和學生理事會代表。

在 7 月，市政府會確定可行的項目，並將有關項目在網上公布。至 9 月的首兩周，提案候選人開展宣傳活動。在 9 月下旬，巴黎市人可透過網上或到區內設定的投票站參與投票，最多可以投選三個項目。

⁷⁹ The Guardian. (2014). Want to give some of your local taxes to charity? In Japan you can. <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/oct/10/local-taxes-vote-japan-ichikawa-charity-1-percent>

⁸⁰ 巴黎市的預算主要分為兩大，即運作預算(operational fund)及城市投資預算(investment fund)，當中前者佔所有預算的 82%，而後者佔 18%。

⁸¹ Participedia. Website. Participatory Budgeting in Paris, France. <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france> (accessed November 30, 2018).

⁸² 他們需事前在官方所開設的參與式預算網上平台註冊。

就 2014 年該市首次的參與式預算，巴黎市市民決定了 2,000 萬歐元城市預算的運用⁸³，有逾 40,000 名市民就他們支持的項目表達意願⁸⁴。市長 Hidalgo 更承諾，由 2014 至 2020 年將投資 5 億歐元，以作為這項目發展，即約佔該市城市投資預算部分的 5%⁸⁵。

資料顯示，至 2016 年，該市市民已提交了超過 11,000 個項目建議，當中逾 400 個項目已獲得批准。投票的人數每年有增加，由 2014 年逾 40,000 人投票，逐步上升至 2015 年的 67,000 人，以及 2016 年接近 93,000 人⁸⁶ (2016 年巴黎市人口約有 2,300,000 人⁸⁷)。

綜合上文，參與式預算和 1% 的支持計劃可以更直接地反映公眾對如何運用市政預算的意願，讓預算更貼近民意，同時亦有利提升預算的透明度和問責。從各地實施的經驗，參與式預算在實行上仍須具備一定條件⁸⁸，包括公民社會的能力、政府官員的支持、立法部門的包容、財政資源的彈性、傳播媒體的功能，以及財政信息的透明度等。世界銀行公共部門研究專家 Tiago Peixoto 亦提到，參與式預算最重要和最需要具備的兩項條件，分別是必須由公民提交想法，以及建議項目應該集中在較貧窮和面對挑戰的領域⁸⁹。

-
- ⁸³ NewCities. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget. <https://newcities.org/why-paris-is-building-the-worlds-biggest-participatory-budget/> (accessed November 30, 2018).
- ⁸⁴ RSA Journal. Participatory Paris: Home of the largest participatory budget in the world. <https://medium.com/rsa-journal/participatory-paris-home-of-the-largest-participatory-budget-in-the-world-37425aab9a99> (accessed November 30, 2018). 投票於 9 月 24 日至 10 月 1 日進行，市民可透過網上，或於全市約 200 個投票站進行投票。另參閱：The Guardian. (2014). Parisians have their say on city's first €20m 'participatory budget'. <https://www.theguardian.com/cities/2014/oct/08/parisians-have-say-city-first-20m-participatory-budget> (accessed November 30, 2018).
- ⁸⁵ Participedia. Website. Participatory Budgeting in Paris, France. <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france>
- ⁸⁶ Participedia. Website. Participatory Budgeting in Paris, France. <https://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-paris-france>; 另參閱：PB Network. (2017). Participatory Budgeting: What are Parisians dreaming about? <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-what-are-parisians-dreaming-about/> (accessed November 30, 2018).
- ⁸⁷ Cabannes, Y. (2017). Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf
- ⁸⁸ 393citizen.com. (2015). 「公共治理新途徑」。2015-01-09. <http://393citizen.com/financial/Coma/columnndt.php?id=392>
- ⁸⁹ Techpresident. (2015). Lessons From Paris, Home to Europe's Largest Participatory Budget. <http://techpresident.com/news/25441/paris-experiments-participatory-budget-codesign> (accessed November 30, 2018).

總括來說，環顧近年各地，公眾對能夠參與公共財政管理有一定期望。然而，這並非容易的工作。IBP 近年就有關方面進行調查，以評估政府為民間社會和市民提供的機會，讓公眾清楚明白政府如何就公帑收支作出決策，以及促使政府就其決策作出有效問責。2017 年的調查顯示，沒有一個受評估的地方能提供足夠的參與機會（表現分數為 61 或更高，100 分為滿分），甚至差不多所有地方的得分皆屬偏低（低於 41 分）；平均而言，各地平均得分僅為 12 分⁹⁰。報告亦表示，在受評估的地方中，大部分公民缺乏積極參與的機會，特別是來自弱勢群體的市民，而預算制訂系統很多時候是傾向服務精英階層市民⁹¹。

⁹⁰ Open Budget Survey. (2017). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

⁹¹ The International Budget Partnership. Website. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> (accessed November 30, 2018).

第四章 香港概況及受訪專家和學者意見

本章前部分就特區政府公共財政管理原則、財務概況，以及公眾參與預算案諮詢等方面作出簡述。本章後部分綜合受訪專家和學者的有關意見，就促進特區政府公共財政管理的公眾參與度等，提出思考方向。

4.1 香港概況

4.1.1 特區政府公共財政管理原則

1997 年，香港主權回歸，香港特別行政區成立，特區政府正式運作。《基本法》是中華人民共和國香港特別行政區的憲制性文件，當中有條文訂明特區政府管理公共財政的原則，包括¹：

- 香港特別行政區（香港特區）保持財政獨立，收入全部用於自身需要²。
- 香港特區參照原在香港實行的低稅政策，實行獨立的稅收制度³。
- 香港特區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應⁴。
- 香港特區立法會行使批准稅收和公共開支的職權⁵。

此外，香港法例中的《公共財政條例》（Public Finance Ordinance），訂明一套控制和管理香港公共財政的制度，包括界定行政和立法機關各自的權力和職能⁶。

¹ 香港便覽。(2018)。「公共財政」。

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/public_finance.pdf。

² 《基本法》第 106 條：「香港特別行政區保持財政獨立。香港特別行政區的財政收入全部用於自身需要，不上繳中央人民政府。中央人民政府不在香港特別行政區徵稅。」

³ 《基本法》第 108 條：「香港特別行政區實行獨立的稅收制度。香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。」

⁴ 《基本法》第 107 條：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」

⁵ 《基本法》第 73 條列明香港特別行政區立法會行使的職權，其中包括第 73 條(二)：「根據政府的提案，審核、通過財政預算」，以及第 73 條(三)：「批准稅收和公共開支」。

⁶ 《公共財政條例》。網址 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2>。2018 年 11 月 30 日下載。另參閱：香港便覽。(2018)。「公共財政」。

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/public_finance.pdf。

據《公共財政條例》，特區政府財政司司長的一般權力及職責，包括在符合《公共財政條例》及任何其他成文法則的規定下，管理政府的財政，並對與政府財政事務有關的一切事宜，作出監管、控制及指示⁷。此外，財政司司長亦負責編製政府財政預算案，並根據《公共財政條例》，每年向立法會提交政府的收支預算⁸。

2003 年 6 月，政府發表文件，就《基本法》有關條文列出包括公共財政及貨幣金融等事務上政府所肩負的責任，闡釋財政司司長及財經事務及庫務局局長在這些方面的職責⁹，當中，財政司司長須負責的工作範疇，包括公共財政¹⁰；財政司司長有責任在財經事務及庫務局局長、其屬下人員，以及他認為合適的其他人員協助下，擬備政府的財政預算案。這項職責亦包括向立法會提交撥款條例草案。

此外，特區政府歷任財政司司長在不同場合，均強調政府的公共理財原則和制定財政預算案的理念，包括審慎理財、量入為出和應使則使等¹¹。

2017 年 7 月，第五屆（即現屆）特區政府成立。現屆政府重視管治新風格，多次表示政府以積極有為取向，以加強香港競爭力，並運用理財新哲學，大膽增加開支¹²。據立法會 2018 年 1 月《財政司司長有關 2018-2019 年度財政預算案諮詢的背景資料》，現屆政府公共財政的三

⁷ 《公共財政條例》。網址 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap2>。2018 年 11 月 25 日下載。

⁸ 特區政府。財政司司長。「職責」。網址 <https://www.fso.gov.hk/chi/role.htm>。2018 年 11 月 25 日下載。

⁹ 立法會。(2003)。立法會 CB(1)2194/02-03(01)號文件。「財政司司長及財經事務及庫務局局長的職責」。另參閱：行政長官。(2003)。「財政司司長及財經事務及庫務局局長的職責」。

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/fa/papers/facb1-2194-1c.pdf>；

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/papers/facb1-657-3-c.pdf>；

https://www.fso.gov.hk/pdf/fs-sfst_c.pdf。

¹⁰ 其他範疇包括貨幣制度、外匯基金、金融體系，以及香港作為國際金融中心的地位。

¹¹ 政府新聞公報。1999-12-01。「財政司司長：必須維持和恪守審慎理財」；政府新聞公報。2000-03-08。「財政司司長財政預算案演辭」；政府新聞公報。2002-03-06。「財政司司長財政預算案演辭(七)」；政府新聞公報。2014-02-26。「財政司司長強調要為香港財政未雨綢繆」；香港電台網站。2018-10-10。「陳茂波：財政資源上配合施政報告 恪守量入為出原則」。網址

<https://www.info.gov.hk/gia/general/199912/01/1201214.htm>；

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200003/08/0308146.htm>；

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200203/06/0306176.htm>；

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201402/26/P201402260367.htm>；

<http://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1422197-20181010.htm>。

¹² 香港政府新聞網。2017-08-04。「財政新哲學有助加強競爭力」。網址 https://www.news.gov.hk/tc/categories/admin/html/2017/08/20170804_202023.shtml。

大目標，包括發展經濟、改善民生；投資未來、宜居宜業；以及公平公義、共享成果¹³。

4.1.2 特區政府的財政周期編製

特區政府每年的財政周期可分為數個主要程序，包括根據計劃準則分配資源，以及擬備開支和收入預算¹⁴。

前財政司司長曾俊華先生 2016 年在一篇網誌中提到，政府策劃一年的預算，過程龐大而漫長¹⁵。按過去一般做法，通常在發表預算案的一年前，4 至 5 月期間啟動內部資源分配工作 (Resource Allocation Exercise)，由財經事務及庫務局向部門發出通告，邀請各局及部門就推行新開支項目所需的款項提交撥款申請。各部門於 6 至 7 月向當局提交爭取新資源的年度新工作計劃。隨後，高層資源會議 (Star Chamber)¹⁶ 會按財政情況決定如何將每年的新資源分配；內部資源分配工作在 10 月左右完成¹⁷。

同時，大約在 9 月，財經事務及庫務局就擬備預算發出通告，各政策局和部門會開始各自預備翌年的預算。及至年底，當局核正預算草案。隨後，財政司司長慣常於 2 月向立法會提交《撥款條例草案》（撥款法案¹⁸）及開支預算，並在立法會會議席上發表財政預算案演辭，概述政府的財政建議。

隨後，立法會財務委員會舉行特別會議，審核開支預算。大約在每年 4 月，立法會就撥款法案恢復二讀辯論及三讀，並進行投票。《撥款

¹³ 立法會。(2018)。立法會 CB(1)402/17-18(02)號文件。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。 <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/fa/papers/fa20180108cb1-402-2-ec.pdf>。

¹⁴ 立法會。(2002)。立法會 FC9/02-03(01)號文件。「有關編製政府財政預算案的主要過程的資料摘要」。 <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/fc/fc/papers/f02-9c.pdf>。

¹⁵ 前任財政司司長網誌。(2016)。「振興經濟」。2016-02-21。

<https://www.fso.gov.hk/chi/blog/blog210216.htm>。2018-11-20 下載。

¹⁶ 高層資源會議由政務司司長主持，成員包括財政司司長、庫務局局長及公務員事務局局長。網址

https://www.legco.gov.hk/general/chinese/procedur/companion/chapter_12/chapter_12.html。

¹⁷ 政府新聞公報。2014-12-03。「立法會九題：政府資源分配工作」。網址 <https://www.info.gov.hk/gia/general/201412/03/P201412030600.htm>。

¹⁸ 《撥款條例草案》指載有香港特別行政區政府本財政年度或下一財政年度所有服務開支的財政需求預算的法案。財政司司長向立法會提交《撥款條例草案》時，或會同時宣布收入方面的新建議。不過，財政司司長亦可於其他時候提出收入方面的建議。見立法會秘書處教育服務組。(2018)。「立法會如何批准公共開支」。2018 年 3 月。
<https://www.legco.gov.hk/education/files/chinese/Factsheet/Factsheet8.pdf>。

條例草案》一經制訂，預算開支即獲批准，開支預算以條例所規定的撥款額為限¹⁹。

另外，政府每年提交財政預算案時，亦會擬備一份中期預測。參閱相關資料²⁰，中期預測是一項五年的收支預測，集中推算政府的綜合財政狀況。收入方面的推算反映政府的財政政策、經濟概況展望，以及估計的收款情況。至於開支方面的推算，則會考慮到政府服務供求方面預期的增長。中期預測並非一份工作藍圖，而是作為基線，用以衡量進度及評估是否需要採取進一步行動。

4.1.3 特區政府的財務狀況

就特區政府的財務狀況，以下主要從四方面概述，包括政府收入、公共開支、盈餘及儲備。

收入狀況

特區政府的收入為經營收入與非經營收入的總和²¹。經營收入是指記入政府一般收入帳目及土地基金的所有收入²²，前者包括直接稅及間接稅，但不包括視作非經營收入的項目，例如已償還貸款²³。非經營收入包括政府一般收入帳目內的部分收入項目，以及所有記入七個基金帳目

¹⁹ 香港便覽。(2018)。「公共財政」。

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/public_finance.pdf。

²⁰ 香港便覽。(2018)。「公共財政」。

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/public_finance.pdf。

²¹ 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「政府收入的主要來源」。

<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718issf03-major-sources-of-government-revenue-20180302-c.pdf>。

²² 土地基金在 1997 年 7 月 1 日成立，把香港特別行政區政府土地基金前受託人所持的投資項目正式撥入政府帳目內。收入來自投資收益。未來基金自 2016 年 1 月 1 日設立後，土地基金的投資收入將全數作再投資之用，直至 10 年存放期完結(即 2025 年 12 月 31 日)或在財政司司長所訂定的日期，才支付予政府。見「2018 至 19 財政年度政府財政預算案補編及附錄」。

http://gia.info.gov.hk/general/201802/28/P2018022800238_278966_1_1519795110423.pdf。

²³ 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「政府收入的主要來源」。2018 年 5 月。

<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718issf03-major-sources-of-government-revenue-20180530-c.pdf>。

的收入。該七個基金分別是：資本投資基金²⁴、基本工程儲備基金²⁵、公務員退休金儲備基金²⁶、賑災基金²⁷、創新及科技基金²⁸、貸款基金²⁹及獎券基金³⁰。

數據顯示，近年政府收入仍然以經營收入佔主要部分，在 2016/17 及 2017/18 財政年度，分別約佔七成一【表 4.1】。

在經營收入來源其中之一的薪俸稅，與市民大眾息息相開。薪俸稅來自就業人士³¹。數字顯示，本港近年人口約為 700 多萬，當中工作人口佔約一半，數目介乎 360 萬至 380 萬之間。而在工作人口中，需要繳納薪俸稅的人士，在過去幾年，一直佔四成半以上至五成之間【表 4.2】。

²⁴ 資本投資基金由立法局於 1990 年 4 月 1 日決議通過成立，用以支付政府的資本投資，例如注入機場管理局、九廣鐵路公司和地鐵有限公司的資本，以及向香港房屋委員會和市區重建局作出的資本投資。收入主要來自政府一般收入帳目的撥款，以及投資所得的股息。網址見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

²⁵ 1982 年 1 月 20 日，立法局決議通過於同年 4 月 1 日成立基本工程儲備基金。該基金為工務計劃、徵用土地、非經常資助金、主要系統和設備、電腦化計劃，以及贖回土地交換權利提供資金。收入主要來自地價收益。

²⁶ 1995 年 1 月 25 日，立法局決議通過成立公務員退休金儲備基金。該基金屬儲備性質，萬一政府一般收入帳目未能支付公務員退休金，政府可從該儲備基金撥款支付。收入來自投資收益。見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

²⁷ 1993 年 12 月 1 日，立法局決議通過成立賑災基金。該基金提供給予人道援助所需的款項，幫助香港以外地區的災民。收入主要來自政府一般收入帳目的撥款和投資收益。見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

²⁸ 創新及科技基金(基金)由立法會於 1999 年 6 月 30 日決議通過成立，為有助發展製造業和服務業的項目提供資金，當中包括提升創新科技水平的項目，以及改良和發展業務的項目。收入主要來自投資收益。見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

²⁹ 貸款基金由立法局於 1990 年 4 月 1 日決議通過成立，為購屋貸款和學生貸款等計劃提供資金。收入主要來自政府一般收入帳目的撥款、償還的貸款及貸款利息。見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

³⁰ 立法局決議通過由 1965 年 6 月 30 日起成立獎券基金，以補助及貸款方式，資助福利服務。收入主要來自六合彩獎券的部分收益。見香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

³¹ 在本港，任何人士賺取源自香港的受僱收入、源自香港有收益職位的收入或領取源自香港的退休金，都須繳交薪俸稅。見 PWC. (2017)。2017/18 香港稅務概覽。
<https://www.pwchk.com/en/budget/2017/hkbudget2017-tax-facts-and-figures-zh.pdf>。

表 4.1：按項目劃分特區政府近年收入（百萬港元）

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19 ^①
利得稅	137,847	140,227	139,238	139,100	155,100 (25.7%)
印花稅	74,845	62,680	61,899	95,173	100,000 (16.5%)
薪俸稅	59,347	57,868	59,077	60,839	54,800 (9.1%)
一般差餉	22,272	22,733	21,250	22,203	15,000 (2.5%)
其他經營收入 ^③	99,623	98,024	130,263	125,444	131,100 (21.7%)
經營收入	393,934 (82.3%)	381,532 (84.8%)	411,727 (71.8%)	442,759 (71.4%)	456,100 (75.5%)
地價收入	77,804	60,893	127,970	164,811	121,000 (20.0%)
非其他經營收入 ^⑥	6,930	7,582	33,424	12,267	27,400 (4.5%)
非經營收入	84,734 (17.7%)	68,475 (15.2%)	161,397 (28.2%)	177,078 (28.6%)	148,400 (24.5%)
政府收入	478,668 (100%)	450,007 (100%)	573,124 (100%)	619,837 (100%)	604,500 (100%)

註：① 財政預算。https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718issf03-major-sources-of-government-revenue-20180530-c.pdf。

③ 其中包括從經營收入所賺取的投資收入、各項收費、博彩稅、地租及應課稅品稅項。

⑥ 其中包括從非經營收入所賺取的投資收入、由各基金收取的償還貸款，以及從香港房屋委員會出售居者有其屋計劃單位所收回的土地成本。

資料來源：政府統計處、立法會秘書處資料研究組。網址：

https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp110_tc.jsp?tableID=193&ID=0&productType=8。

表 4.2：本港繳納薪俸稅人士數目

課稅年度	工作人口	繳納薪俸稅人士數目 (佔工作人口百分比)
2017／18 ³²	3,800,000	1,900,000 (50%) ³³
2016／17 ³⁴	3,820,000	1,843,000 (48%) ³⁵
2015／16 ³⁶	3,774,000	1,852,000 (49%) ³⁷
2014／15 ³⁸	3,770,000	1,791,000 (48%) ³⁹
2013／14 ⁴⁰	3,730,000	1,703,000 (46%) ⁴¹
2012／13 ⁴²	3,670,000	1,595,000 (43%) ⁴³
2011／12 ⁴⁴	3,600,000	1,634,000 (45%) ⁴⁵

資料來源：綜合特區政府各年預算案資料及立法會相關文件。

公共開支狀況

公共開支為政府開支及其他公營機構的開支⁴⁶。就過去有所謂公共開支不超越本地生產總值(GDP)百分之二十的財政預算準則，其中一個考慮是避免政府過度膨脹。特區政府歷任財政司司長均嚴守這財政紀律，並見諸於多份文件，例如，2007/08 年度政府財政預算案表示，政府開支政策的目標，是把公共開支佔本地生產總值的比例控制在 20%或以下⁴⁷。2011/12 施政報告亦提到，政府會維持公共開支不超過本地生產總值的

³² 立法會。(2018)。立法會 CB(1)889/17-18 號文件。「《2018 年稅務(修訂)條例草案》委員會報告」。https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/hc/papers/hc20180504cb1-889-c.pdf。

³³ 2017/18 課稅年度的個人基本免稅額為 132,000 元。

³⁴ https://www.budget.gov.hk/2017/chi/pdf/c_supplement03.pdf。

³⁵ 2016/17 課稅年度的個人基本免稅額為 132,000 元。

³⁶ 立法會。(2018)。立法會 CB(1)402/17-18(02)號文件。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。2018 年 1 月。https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/fa/papers/fa20180108cb1-402-2-ec.pdf。

³⁷ 2015/16 課稅年度的個人基本免稅額為 120,000 元。

³⁸ 特區政府。(2017)。「二零一七至一八年度財政預算案諮詢」。2017 年 1 月。https://www.policyaddress.gov.hk/consultation16/chi/pdf/info_pack.pdf。

³⁹ 2014/15 課稅年度的個人基本免稅額為 120,000 元。

⁴⁰ 特區政府。(2015)。「二零一六至一七年度財政預算案諮詢」。2015 年 12 月。https://www.policyaddress.gov.hk/consultation15/chi/pdf/info_pack.pdf。

⁴¹ 2013/14 課稅年度的個人基本免稅額為 120,000 元。

⁴² 特區政府。(2014)。「二零一五至一六年度財政預算案諮詢」。2014 年 12 月。https://www.policyaddress.gov.hk/consultation14/chi/pdf/info_pack.pdf。

⁴³ 2012/13 課稅年度的個人基本免稅額為 120,000 元。

⁴⁴ 特區政府。(2013)。「二零一四施政報告及二零一四至一五年度財政預算案諮詢」。2013 年 10 月。https://www.policyaddress.gov.hk/consultation13/chi/pdf/info_pack.pdf。

⁴⁵ 2011/12 課稅年度的個人基本免稅額為 108,000 元。

⁴⁶ 至於政府只享有股權的機構，包括法定機構，例如機場管理局及香港鐵路有限公司，其開支則不包括在內。

⁴⁷ 特區政府。(2007)。「二〇〇七至〇八財政年度政府財政預算案」。2007 年 2 月。https://www.budget.gov.hk/2007/chi/pdf/cbudget.pdf。

20%的財政紀律⁴⁸。

近年，面對社會和經濟發展多方面的需要，特區政府在有關方面作出回應。現屆財政司司長陳茂波先生在發表 2018/19 年度財政預算案中，表示，預計 2018/19 年度的公共總開支將增加 16.7%至 5,986 億港元，相當於本地生產總值 21.2%⁴⁹。預算案亦提出，在 2018/19 至 2022/23 年度的五個財政年度期間，公共總開支相當於本地生產總值的百分比，會略高於本地生產總值的百分之二十一，將介乎 21.2%至 21.8%之間⁵⁰【表 4.3】。

據立法會秘書處研究簡報資料⁵¹，按特區政府主要政策範圍的公共開支作出結構分析，由於政府投放大量資源進行多個大型基建項目⁵²，例如港珠澳大橋、廣深港高速鐵路香港段等，基礎建設開支於 2016/17 年度達 930 億港元；它在公共開支內的比例幾乎倍增，由 1997/98 年度的 10%，上升至 2016/17 年度的 18%，成為最大的政府開支項目【表 4.4】。

值得一提的是，上述簡報資料亦顯示⁵³，政府使用公帑的模式，普遍存在每年實際支出低於預算開支的現象，包括在過去 20 年，平均差額約為每年 170 億港元，相當於每年實際開支的 5%⁵⁴。

⁴⁸ 特區政府。(2011)。「2011-12 施政報告」。2011 年 10 月。網址 <https://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p195.html>。

⁴⁹ 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「2018-2019 年度財政預算案」。2018 年 4 月。
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718rb02-the-2018-2019-budget-20180412-c.pdf>。

⁵⁰ 特區政府。(2018)。「2018 至 19 財政年度政府財政預算案補編及附錄」。
https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/c_appendices_a.pdf。

⁵¹ 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

⁵² 行政長官在 2007/08 年度施政報告公布推展十大基建項目，以提升香港在區內的競爭力，以及鞏固香港作為全球城市的地位。

⁵³ 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

⁵⁴ 據立法會秘書處研究簡報資料，按政策範圍劃分，「輔助服務」是剩餘最多未用預算開支的項目，佔未動用預算撥款總額的 32%，其次是教育(16%)、社會福利(14%)及房屋(14%)。「輔助服務」的實際開支少於預算開支，大體是由於政府預留大筆款項作應急款項所致。至於其他政策範圍為何出現「實際開支少於預算開支」的情況，在並無相關詳細政府資料下，未能確定原因。「輔助服務」涵蓋由中央管理的公務員事務、政府收入及財政管理、政府內部服務、給予立法會議員的支援等方面需要的輔助服務。據庫務署表示，當局會在「輔助服務」項下預留一筆款項，以應付政府正就其他政策範圍規劃中的撥款措施及無法預測的額外開支。該筆款項的用途與應急款項相若。見立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

表 4.3 : 2014/15 年度至 2018/19 年度的公共開支# (10 億港元)

年度	公共開支	公共開支相當於 本地生產總值之百分比
2015/16	468	20.4% ⁵⁵
2016/17*	501	21.2% ⁵⁶
2017/18*	512	19.3% ⁵⁷
2018/19^	598	21.2%
2019/20@	628	21.2%
2020/21@	663	21.3%
2021/22@	710	21.8%
2022/23@	743	21.7%

* 修訂預算

^ 預算

@ 預測

公共開支為政府開支與其他公共機構開支的總和

資料來源：歷年財政預算案演辭

表 4.4 : 1997/98 年度及 2016/17 年度*各主要政策範圍在整體公共開支內的百分比

	1997/98 年度	2016/17 年度
基礎建設	10%	18%
教育	20%	16%
社會福利	9%	14%
衛生	12%	13%
房屋	10%	6%
其他#	38%	32%

* 修訂預算。

其他政策範圍包括社區及對外事務、經濟、保安，以及環境及食物。

資料來源：立法會秘書處研究簡報資料。2017 年 3 月。

盈餘和儲備

至 2016/2017 財政年度，特區政府自回歸以來所經歷的 20 個財政年度中，有 15 年錄得財政盈餘，金額合共 7,570 億港元，遠超餘下 5 年合計的 1,960 億港元赤字⁵⁸。

據立法會秘書處研究簡報資料，在上述 15 年錄得盈餘的年份，歷任財政司司長都作出較保守的預測，這些年份的預測赤字總額為 490 億港

⁵⁵ 政府新聞公報。2015-05-25。「二零一四／一五年度修訂預算」。網址
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201502/25/P201502250407.htm>。

⁵⁶ http://gia.info.gov.hk/general/201602/24/P201602240328_0328_160569.pdf

⁵⁷ 特區政府。(2018)。「二零一八至一九財政年度政府財政預算案」。
https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/c_budget_speech_2018-19.pdf。

⁵⁸ 錄得財政赤字年份，分別為 1998/99 年度，以及 2000/01 年至 2003/04 年連續 4 個年度。

元⁵⁹。資料提到，在這合共 8,060 億港元差額總計中⁶⁰，大部分(約 75%)是由於低估收入所致，餘下(約 25%)則因實際開支少於預算開支所致。國際貨幣基金組織在 2017 年 1 月發表有關香港的報告中，亦對政府保守預測 (conservative forecasts)、收入超越目標 (overachievement of revenues)，以及開支低於目標 (underachievement of expenditures) 的經濟影響，表示關注⁶¹。

本港公共財政盈餘近年持續理想，自 2007/08 年度起，特區政府一直錄得財政盈餘；2017/18 年度政府盈餘創新高，達 1,380 億港元，較原先估計的 163 億港元，多出 1,217 億。

就盈餘的運用，據立法會上述資料指出，自 2007/08 年度以來，政府在上年度錄得財政盈餘下，於編製下年度財政預算案時，會撥出部分資源為市民推行一次性紓困措施，估計政府在 2007/08 至 2016/17 年度的 10 年間，用於這類紓困措施的開支累計為 3,200 億港元，約佔盈餘總額的 56%⁶²。這些紓困措施，大致可以歸納為四大類，包括退稅⁶³、用於全民受惠的津貼⁶⁴、協助基層家庭及弱勢社群⁶⁵，以及協助商業機構⁶⁶。該四大類項目，分別佔一次性紓困措施總額的 64%、17%、16% 及 3%。

此外，政府於 2014 年年初發表《長遠財政計劃工作小組報告》⁶⁷，研究政府的長遠財政規劃以至儲備管理等。工作小組建議政府設立儲蓄計劃，以土地基金為基礎，再加上每年財政盈餘的一部分設立未來基金，透過長線投資爭取更高回報。2016 年 1 月，政府設立「未來基金」(Future

⁵⁹ 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

⁶⁰ 即 7,570 億港元與 490 億港元的總和。

⁶¹ International Monetary Fund. (January 2017). IMF Staff Country Reports: People's Republic of China-Hong Kong Special Administrative Region: 2016 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report.

⁶² 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

⁶³ 一次性紓困措施以退稅為主(約佔累計盈餘 3,200 億港元的 64%)，即把收入盈餘退還給已繳納薪俸稅、利得稅及差餉的市民。

⁶⁴ 17% 的一次性紓困措施惠及全港市民，包括在 2011/12 年度向每名成年人派發 6,000 港元現金，以及在 2008/09 年度至 2013/14 年度 5 年中的 4 年，提供全民受惠的電費資助等。

⁶⁵ 紓困金額中，約 16% 用於協助基層家庭，包括寬免公共租住房屋租金、發放額外綜援金及公共福利金予相關受助人。

⁶⁶ 大部分用於豁免商業機構支付每年的商業登記費。

⁶⁷ 長遠財政計劃工作小組在 2013 年 6 月成立，由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，包括庫務署署長、政府經濟顧問等官方委員，以及經濟學者和稅務專家等非官方委員。參閱：財經事務及庫務局。「長遠財政計劃工作小組」。網址
<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/working-group-on-longterm-fiscal-planning.htm>。

Fund)⁶⁸，將 2,200 億元土地基金作為未來基金的首筆資金，並注入 2015/16 年度財政盈餘的三分之一⁶⁹。

政府預算結餘與財政儲備息息相關。財政儲備指歷年財政預算的累積盈餘，由一般收入帳目和根據《公共財政條例》第 29 條為特定目的而設立的八個基金的累積結餘組成⁷⁰；該八個基金，包括資本投資基金、基本工程儲備基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金、貸款基金和獎券基金⁷¹。

香港的財政儲備，在回歸初期（1997 年至 2003 年）曾經大跌，隨後一直回升，並於 2017 年 3 月升至 9,360 億港元的歷史新高水平⁷²；至 2018 年 3 月底，財政儲備首次突破一萬億港元，達 10,920 億港元新高。而至 2023 年 3 月底，預計財政儲備會有 12,226 億港元。

就香港特區財政儲備水平問題，向來受到市民關注。回歸初期，出現亞洲金融危機，時任財政司司長曾蔭權先生在 1998/99 財政年度政府財政預算案中⁷³，確認基於三方面用途，政府需要保持大量公帑儲備，其中包括在日常財政運作方面，財政儲備可讓政府有足夠資金應付日常現金流量需要，而相當於政府 3 個月開支的數額便應足夠；以及處變應急方面，當局需要預留款項讓政府作突發和緊急用途，而相當於政府 9 個月開支的數額便應足夠，並以政府 3 個月開支的數額作為增減的幅度等。

在 2002/03 年度財政預算案中，時任財政司司長梁錦松先生重新釐定財政儲備的合適水平，相等於約 12 個月的政府開支總額，以應付政府開支的日常財政運作和處變應急需要。至 2007/08 年度預算案，時任財政司司長唐英年先生修訂了有關指引，改為「長遠而言，政府的目標是維持充足的儲備」⁷⁴；換句話說，即不設量化目標。【表 4.5】列出近 20 年

⁶⁸ 「未來基金」會存放在外匯基金投資，初步為期十年，由 2016 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日。

⁶⁹ 特區政府。(2016)。財政預算案。「二零一六至一七財政年度政府財政預算案」。2016 年 2 月。網址 <https://www.budget.gov.hk/2016/chi/budget40.html>。

⁷⁰ 香港年報。(2002)。網址 <https://www.yearbook.gov.hk/2002/chtml/c03-04.htm>。

⁷¹ 特區政府。(2018)。「2018 至 19 財政年度政府財政預算案補編及附錄」。 http://gia.info.gov.hk/general/201802/28/P2018022800238_278966_1_1519795110423.pdf。

⁷² 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb03-the-2017-2018-budget-20170329-c.pdf>。

⁷³ 立法會秘書處。(2010)。資料便覽。「外匯基金及財政儲備的管理」。2010 年 3 月。 <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/sec/library/0910fs16-c.pdf>。

⁷⁴ 特區政府。(2007)。財政預算案。「二〇〇七至〇八財政年度政府財政預算案」。2007 年 2 月。 <https://www.budget.gov.hk/2007/chi/pdf/cbudget.pdf>。

本港財政儲備相當於政府開支的月數⁷⁵。

表 4.5：在 1997/98 至 2017/18 年度(截至 2017 年 11 月)期間，財政儲備相當於政府開支的月數如下：

財政年度	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04
月數	28	22	24	22	19	16	13
	最高						最低
財政年度	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11
月數	15	16	20	25	19	22	24
財政年度	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18
月數	22	23	21	25	23	25	25#

截至 2017 年 11 月的實際財務狀況

資料來源：立法會。(2018)。立法會 CB(1)402/17-18(02)號文件。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。2018 年 1 月。<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/fa/papers/fa20180108cb1-402-2-ec.pdf>。

在財政盈餘及財政儲備豐厚情況下，近年，財政司司長預留部分財政盈餘／儲備，用作特定用途的專項撥款及／或設立專項基金，以處理公眾所關注的特定事宜。

然而，據立法會秘書處研究簡報資料⁷⁶，檢視近 10 年財政預算案所預留撥款的使用情況，發現部分撥款並未獲充分使用。資料列舉的例子包括：由香港金融管理局管理的「未來基金」，只動用了一半款額用作投資；政府於 2008/09 年度預留 500 億港元推動醫療改革，至今只獲批 140 億 3,000 萬港元的撥款以供其使用，金額只佔預留撥款總額的 28%；2016/17 年度預留 2,000 億港元，用作推展醫院管理局第一個 10 年醫院發展計劃，立法會財務委員會至今所批准 84 億港元以推展七個醫院發展／重建項目，僅佔預留款項總額的 4%。

⁷⁵ 立法會。(2018)。立法會 CB(1)402/17-18(02)號文件。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。2018 年 1 月。<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/fa/papers/fa20180108cb1-402-2-ec.pdf>。

⁷⁶ 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「2018-2019 年度財政預算案」。2018 年 4 月。<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1718rb02-the-2018-2019-budget-20180412-c.pdf>。

4.1.4 特區政府的財務審批、審計和審核

審批

根據《基本法》，財政預算案須由立法會通過。就立法會在核准財政預算案方面的角色，主要有兩部分，包括開支預算和收入建議⁷⁷。

開支預算方面，財政預算案以撥款法案的形式，每年由財政司司長提交立法會。這個程序包括動議首讀及二讀撥款法案。撥款法案二讀議案的待議議題在立法會提出後，有關該法案的辯論即告中止待續。立法會主席會將開支預算轉交立法會財務委員會（財委會）詳細審核⁷⁸。

隨後，委員會舉行特別會議，以審核開支預算⁷⁹。而在特別會議舉行前，委員會就直接與開支預算有關事項以書面提出問題，及在特別會議上跟進當局就書面問題給予的答覆。於會議上，各局局長會帶同其政策範疇內的管制人員出席，扼要說明其來年主要工作和在開支預算提出的資源需求。在會議後，財委會主席會向立法會提交報告。

上述法案及有關的開支預算草案經財務委員會審核後，法案便會交回立法會進行辯論。在撥款法案於立法會會議席上恢復二讀辯論時，議員可就撥款法案及開支預算內所顯示的政府政策和行政的一般原則等，作出評論。之後，議員會在二讀階段就撥款法案進行表決⁸⁰。

如議案獲通過，立法會即當作已命令將撥款法案進行三讀。如三讀議案獲通過，撥款法案即告通過。《撥款條例》一經制訂，開支預算便會被視作獲得批准。在該財政年度內，財政司司長如就核准預算提出任何修改建議，均須由財政司司長提交財委會批准。

在財政年度結束時，倘任何總目所支付的開支超出該財政年度的《撥款條例》為該總目所撥出的款額，超出的數額須列入一項《追加撥款條

⁷⁷ 立法會秘書處教育服務組。(2018)。「立法會如何批准公共開支」。2018年3月。
<https://www.legco.gov.hk/education/files/chinese/Factsheet/Factsheet8.pdf>。

⁷⁸ 財委會是立法會轄下設有三個常設委員會其中之一，成員包括立法會主席以外的全體立法會議員，負責審核及批准政府提交的公共開支建議，亦負責審核財政司司長每年提交立法會的開支預算草案及撥款法案。見立法會秘書處教育服務組。(2018)。「立法會如何批准公共開支」。2018年3月。
<https://www.legco.gov.hk/education/files/chinese/Factsheet/Factsheet8.pdf>。

⁷⁹ 立法會。「財務委員會會議程序」。網址
https://www.legco.gov.hk/general/chinese/procedur/fc_proce.htm。

⁸⁰ 立法會秘書處教育服務組。(2018)。「立法會如何批准公共開支」。2018年3月。
<https://www.legco.gov.hk/education/files/chinese/Factsheet/Factsheet8.pdf>。

例草案》，並在該財政年度結束後，由財政司司長或財經事務及庫務局局長盡快提交立法會。

收入建議方面，財政司司長在財政預算案演辭中提出的收入建議，會分別以條例草案或附屬法例的形式提交，供立法會審議⁸¹。如有需要，立法會可成立法案委員會及小組委員會，審議有關收入的建議。

至於財委會近年的工作，據該會主席於 2018 年 7 月年結記者會上發言內容資料，財委會年內獲批准的項目涉及的承擔額合共為 2,514 億港元，大幅高於上年度的 759 億港元，亦是自 2012/13 年立法年度以來的最高款額，即是五年來最高。主要原因是在 2011/12 年度有數個大型工程，包括沙中線、港珠澳大橋和蓮塘／香園圍口岸等大型基建項目，涉及 3,740 億港元，這是一個歷史紀錄⁸²。

上述發言內容亦提到，因應 2017 年 12 月立法會通過對《議事規則》的多項修訂，以及 2018 年 1 月財委會通過對《財務委員會會議程序》的兩項修訂，財委會實施了幾項議事程序的改動，例如：（一）縮短點名表決鐘鳴響時間的議案，無須經辯論付諸表決；以及（二）每名委員就議程項目表達意見，只准提出一項。

另外，立法會議員可就關乎公眾利益的事項進行辯論，以及就政府的工作提出質詢⁸³。

動議議案辯論方面，議員可在立法會會議中辯論不具立法效力的議案，以表達對有關公共利益事宜的意見，或籲請政府採取某些行動。檢視近年立法會財經事務委員會文件資料⁸⁴，立法會亦曾就公共財政管理問題進行辯論，例如 2006 年 5 月，有議員提出「善用財政盈餘」動議，議案經辯論後獲得通過⁸⁵。2007 年 1 月，議員分別就「提升公共財政管理效能」及「促請政府善用盈餘回饋市民」兩項動議進行辯論；兩項動議經修正後獲得通過⁸⁶。

⁸¹ 為保障公共收入，行政長官有權作出公共收入保障命令，使須在宣讀預算案當日或有關的賦權法例制定前生效的收入建議（例如增加煙草稅的收入建議），可即時生效。

⁸² 政府新聞公報。(2018)「立法會財務委員會主席於財務委員會年結記者會上的開場發言」。2018-07-18。網址
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201807/18/P2018071800959.htm>。

⁸³ 質詢，是指議員就政府的工作或行為提出問題並由政府答覆的制度化活動。

⁸⁴ 立法會。個別政策事宜資料庫。網址
https://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_fa/fa-public-finance-management.htm。

⁸⁵ 議案由鄭志堅議員提出；議案最後獲得通過。網址
https://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_fa/fa-public-finance-management.htm。

⁸⁶ 由譚香文議員就「提升公共財政管理效能」動議並經林健鋒議員修正的議案獲得通過。由

2011 年 1 月及 2013 年 10 月，分別有議員提出「公共財政政策的檢討」及「善用公共財政，加強香港經濟創意動力」動議；兩項動議經修正後獲得通過⁸⁷。

審計

就特區政府各政府部門使用公帑的審計事宜，主要由審計署負責⁸⁸。審計署透過審查及公開政府部門帳目，提出意見，亦有權要求相關人士就審計署的疑問解釋，最終發布的審查報告即可作為政府及非政府部門參考，從而釐清部門的帳目，作出改善。

每年 10 月，審計署署長須向立法會主席提交他就政府上個財政年度財政報告所作的審計報告。此外，他亦會於每年 4 月和 10 月提交兩份衡工量值式審計結果報告書⁸⁹。報告書提交予立法會主席後，立法會的政府帳目委員會便會就報告書展開研究。

審核

政府帳目委員會是立法會轄下三個常設委員會之一，其工作有兩大主要範疇，包括審核政府部門和公營機構的帳目是否妥善，以及進行衡工量值式審計工作⁹⁰。在接獲審計署報告書後，委員會會選取當中若干課題進行公開聆訊；在認為有需要時，委員會可邀請政府官員及公共機構的高級人員出席公開聆訊，提供解釋、證據或資料。委員會其後會向立法會提交報告書。

單仲偕議員就「促請政府善用盈餘回饋市民」動議並經馮檢基議員及王國興議員修正的議案獲得通過。

<https://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0110-translate-c.pdf>;
<https://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0124-translate-c.pdf>。

⁸⁷ 由陳茂波議員就「公共財政政策的檢討」動議並經湯家驊議員修正的議案獲得通過。由梁繼昌議員就「善用公共財政，加強香港經濟創意動力」動議並經葛珮帆議員、梁君彥議員、湯家驊議員及莫乃光議員修正的議案獲得通過。

<https://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/hansard/cm0119-translate-c.pdf>;
<https://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/counmtg/hansard/cm1016-translate-c.pdf>。

⁸⁸ 《核數條例》就審計署署長的職責和權力作出規定，訂明署長毋須聽命於任何人士或機構或受其控制。

⁸⁹ 香港便覽。(2018)。「公共財政」。

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/public_finance.pdf。

⁹⁰ 立法會。(2015)。會議過程正式紀錄。2015 年 12 月 2 日。<https://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/counmtg/hansard/cm20151202-translate-c.pdf>。

4.1.5 公眾參與

財政預算案諮詢

每年，財政司司長會為下個財政年度制訂財政預算案進行公眾諮詢，而在進行相關諮詢工作時，政府會提供一份背景資料給公眾參閱，例如「2013 施政報告及 2013-14 財政預算案公眾諮詢」⁹¹、「二零一五至一六年度財政預算案諮詢」⁹²、「二零一七至一八年度財政預算案諮詢」⁹³，以及「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」⁹⁴等。

公眾諮詢期通常在財政預算案公布前兩至三個月內進行。在此期間，政府會透過不同渠道收集市民意見，除了提供電話熱線、電郵，傳真及郵寄等傳統途徑進行諮詢外，個別財政司司長會按當時社會需要提供其他諮詢形式，例如時任財政司司長唐英年先生曾出席商場舉辦的諮詢會，就 2004/05 年度財政預算案聽取公眾意見⁹⁵；2011 年，時任財政司司長曾俊華先生透過社交網站進行預算案諮詢，邀請公眾按自己的想法，調動如教育和醫療等七大類別的財政資源，模擬制訂一份市民心中的「財政預算案」⁹⁶。

以 2018/19 年度財政預算案諮詢為例，特區政府提供收集市民意見的渠道，包括網站、電郵、電話、傳真及郵寄⁹⁷。此外，相關官員亦會出席地區諮詢會和論壇，或接見社會團體及商會等。財政司司長陳茂波先生曾向傳媒表示，他就該份預算案出席逾 40 場諮詢會⁹⁸。

⁹¹ 特區政府。(2012)。「2013 施政報告及 2013-14 財政預算案公眾諮詢」。2012 年 12 月。
<https://www.policyaddress.gov.hk/consultation12/chi/pdf/Background.pdf>。

⁹² 特區政府。(2014)。「二零一五至一六年度財政預算案諮詢」。2014 年 12 月。
https://www.policyaddress.gov.hk/consultation14/chi/pdf/info_pack.pdf。

⁹³ 特區政府。(2017)。「二零一七至一八年度財政預算案諮詢」。
https://www.policyaddress.gov.hk/consultation16/chi/pdf/info_pack.pdf。

⁹⁴ 特區政府。(2018)。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。
<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/fa/papers/fa20180108cb1-402-2-ec.pdf>。

⁹⁵ 政府新聞網。(2004)。「唐英年：鼓勵投資增加收入」。2004-02-14。網址
<https://www.news.gov.hk/isd/ebulletin/tc/category/businessandfinance/040214/html/040214tc03001.htm>。

⁹⁶ 政府新聞公報。(2011)。「財政司司長呼籲青年就財政預算案發表意見」。2011-01-05。
網址 <https://www.info.gov.hk/gia/general/201101/05/P201101050115.htm>；另參閱：文匯報。(2011)。「體驗滋味：新預算案 fb 諮詢 大玩扮財爺 Game」。2011-01-06。網址
<http://paper.wenweipo.com/2011/01/06/HK1101060026.htm>。

⁹⁷ 政府新聞公報。(2017)。「《財政預算案》公眾諮詢正式展開」。2017-12-04。網址
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201712/04/P2017120400326.htm>。

⁹⁸ 852 郵報。(2018)。「陳茂波自詡出席逾 40 場預算案諮詢 林行止曾指公共政策不必不可按民意行事」。2018-02-21。

本研究嘗試檢視近 10 年特區政府於預算案諮詢期間透過郵遞、傳真、電郵及電話收到的意見書數量，按年所得數據有一定差距，最多是 6,700 多份(2009/10)，最少是 1,600 多份(2014/15)，兩者相差逾四倍。就 2018/19 年度財政預算案諮詢所收到意見書的數量為 2,800 多份【表 4.6】。

至於就 2019/20 年度財政預算案進行的公眾諮詢，特區政府增設社交媒體平台以收集市民意見。市民可登入政府網站瀏覽相關資料，並經該網站、《財政預算案》的 Facebook 專頁、電郵、電話、傳真，或郵寄方法，向政府提交意見⁹⁹。諮詢期由 2018 年 12 月 5 日開始¹⁰⁰。

按過去慣常做法，當財政司司長向立法會提交預算案後，財政司司長一般會出席坊間機構舉辦的平台，進一步向公眾和持分者講解預算案。

表 4.6：特區政府近年於預算案諮詢期間收到的意見書數量

年度	公眾諮詢開始至財政預算案發表日期	意見書數量*
2009/10	01.12.2008 - 25.02.2009	6,700 多份
2010/11	07.12.2009 - 24.02.2010	2,400 多份
2011/12	29.11.2010 - 23.02.2011	3,400 多份
2012/13	01.08.2011 - 01.02.2012	2,700 多份
2013/14	17.10.2012 - 27.02.2013	2,700 多份
2014/15	17.10.2013 - 26.02.2014	1,600 多份
2015/16	16.10.2014 - 25.02.2015	2,300 多份
2016/17	22.10.2015 - 24.02.2016	2,700 多份
2017/18	03.10.2016 - 22.02.2017	3,700 多份
2018/19	04.12.2017 - 28.02.2018	2,800 多份

* 包括透過郵遞、傳真、電郵及電話收到的意見。2013/14 年度至 2017/18 年度，包括進行施政報告諮詢。資料來源：研究員於 2018 年 10 月 2 日透過電郵向有關部門查詢，並於 2018 年 10 月 11 日獲財經事務及庫務局提供有關資料。

4.2 專家及學者意見分析

以上概述近年特區政府管理公共財政，以及公眾參與財政預算案諮詢等方面的狀況。以下綜合是項研究受訪專家和學者的訪談結果，並從三方面作出闡析：

⁹⁹ 政府新聞公報。(2018)。「《財政預算案》公眾諮詢正式展開」。2018-12-05。網址 <https://www.info.gov.hk/gia/general/201812/05/P2018120500628.htm>。

¹⁰⁰ 據報道，2019/20 年度財政預算案將於 2019 年 2 月 27 日公布。見香港經濟日報。(2018)。「財爺新猷 fb 收集預算案意見」。2018-12-05。

1. 對公共財政管理的看法；
2. 對近年特區政府管理公共財政，以及促進公眾參與其中的評價；
3. 進一步推動市民參與的挑戰與方向。

4.2.1 對公共財政管理的看法

1. 任何公共政策均離不開公帑和資源分配，影響民生與社會發展，市民大眾應多關注。

綜合受訪學者意見，公共財政管理涉及大量政府財務計算，而負責管理者，更需具備相關專業知識和政策視野。惟這不應妨礙市民大眾對這方面的關注；主要原因是任何公共政策歸根結底均回到公帑調配及資源優次等問題，與市民生活息息相關，亦影響社會發展前景。有受訪學者認為，市民應關注政府財政管理，並就有關議題多作討論。

「有些事情屬專業範疇，不能用市民的投票量來決定，例如處方配藥由醫生安排；公共財政管理及預算制訂，涉及大量財務數據的整理和分析，亦涉及專門技術概念，負責管理者需具政策視野。如果用投票數量來決定資源分配金額，容易出現短視，亦有機會令社會走向福利主義。此等情況對香港未必最好，政府的其中角色是取個平衡。」

(香港中文大學經濟學系莊太量教授)

「任何公共政策的落實，均需要用錢，例如是否建橋、建樓、建公屋、加綜緩、加學位等，所有的決策，均牽涉政府如何調配資源。關心公共政策者，便會關心公共財政；關注公共財政者，亦會關注公共政策。社會在個別議題或政策上有訴求，由於資源有限，爭論在所難免，政府需要在當中作優次考慮。市民應關注公共財政，並就有關議題進行更多討論。」

(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

2. 公共財政議題受各地民間關注，屬各地普及的議題。

有受訪專家提到，海外社會有不少自發民間組織，他們以推動政府減稅、善用公帑，以及促進市民對公共財政決策知識等為目標。部分組織具相當歷史和規模，在民間社會發揮影響力，例如代表納稅人向政府

提出訴求和爭取改善。此外，部分民間組織之間保持聯繫，例如定期舉行國際會議或研討會等；這反映公共財政是受到普及關注的議題。

「世界納稅人聯盟可說是目前民間有關公共財政方面最具代表的組織，由各地納稅人自發組織，現時分布於全球超過 60 個國家和地方。各組織的理念很相近，就是推動減少政府的官僚習性、善用公帑、減輕納稅人負擔，以及促進各地民間對公共財政決策知識等。例如在加拿大，當地的納稅人組織會駕著載有實時顯示政府負債數字螢幕屏的車輛穿洲過省，以引起公眾關心。

個別組織的會員人數，達數十萬，甚至過百萬。部分組織亦有相當歷史，例如在澳洲，當地最早出現的納稅人團體，將於明年慶祝 100 周年紀念。各地的納稅人組織沒有隸屬關係，但彼此保持聯繫，亦會透過定期的國際會議或研討會，分享及交流各地最新發展。公共財政是一個世界性的議題，受到各地民間關注。

海外社會，尤其是納稅人，他們較關注公共財政，其中主要原因與當地的稅制有關。在這些地方，受僱者有部分是按日支薪、有些每星期支薪，就連在農場幫手採摘生果一天或半天，也要報稅，報稅時更需要提供詳細資料；市民對公共財政，尤其稅項不感陌生。另一例子是南韓民間的納稅人協會，該協會成功向政府爭取取消一些不合理的稅項；這些不合理的稅項，容易觸動市民的怨氣，或多或少推動市民關注公共財政。相對香港稅制較簡單，實行低稅政策。」

(107 動力召集人何民傑先生)

3. 從國際研究結果反映，一個地方政府的民主進程，是促進公共財政透明度的重要因素。

有受訪學者引用有關預算透明度的國際研究結果指出，排名較理想的地方，通常有個共同點，就是其政府由民主選舉產生，在政府輪替因素影響下，這些政府有較大的誘因或動力，回應社會在公共決策方面的訴求，包括政府財政的透明度等。

「目前國際上有一項較具公信力的研究，就各地預算的透明度定期進行調查和排名，並收集受評估地方在發放預算資料等方面的情況。近年結果顯示，排名較前的地方，他們的政府均是由民主

選舉產生。在政府輪替因素影響下，這些政府有較大的誘因和需要，回應公眾對公共政策的訴求，包括財政透明度等。

我曾就香港及其鄰近地方包括澳門及台灣的情況進行研究，三者在預算透明度方面得分有差異，這與每地政府政治體制發展有相關。台灣的例子最明顯，當地上世紀九十年代開始有總統選舉，出現政黨輪替，這些是一個地方民主化重要階段 (critical stage)，其預算透明度在研究中所取得的評分亦有所提升。」

(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

4.2.2 對近年特區政府管理公共財政，以及促進公眾參與的評價

1. 特區政府收入及開支估算傾向保守，不利政府作較長遠規劃。

有受訪學者認為，香港過去有百多年殖民地社會歷史，當時政府和管理公共財政過程中，取態傾向審慎理財，避免對政府帶來財政負擔；而回歸後，這個觀念在香港公務員隊伍中仍普遍存在。

另有受訪學者認為，目前特區政府主要收入來自企業利得稅、賣地及印花稅收入等，這些收入較為波動，官員難免會採取保守態度。例如對收入部分寧願先作低收預算，從而減少開支，避免一開始高估收入、結果出現入不敷支等情況，以減低招致批評或出現赤字預算。

受訪學者補充，在《基本法》相關條文原則下，特區政府管理公共財政亦相對審慎，惟政府過於注重按年量入為出，以避免出現赤字的取態，會容易導致政府出現有錢不敢花的情況；這不利政府作較長遠規劃。

受訪學者認為，特區政府應以較靈活的做法，跳出按年計算總數的思維，考慮以較長的時間，例如以三年或五年為一個量度單位，容許在過程中偶有赤字情況，從中拉上補下，令政府規劃更具彈性。

「特區政府財政管理較為保守，其中原因，源於過去香港作為殖民社會，在公共財政上，要建立穩健儲備、避免出現負債，以免對倫敦中央政府帶來負擔；在這背景下，香港政府發展出一個審慎理財的公共財政管理文化，官員用錢非常節儉，亦怕增加開支。從官員的角度，一但開支增加，就收不回來，反之認為儲備愈多愈好；這個觀念在現時特區政府公務員體系中，仍根深蒂固。」
(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

「特區政府預算收入及開支表現很保守，預算經常出現失準，即所謂『估錯數』，其中原因政府主要收入來自企業利得稅、賣地及印花稅收入，相關收入較為波動。

另外，亦可能基於政治因素考慮，寧願先估算低收入，冀年終結算時較容易有盈餘，總好過一開始高估收入但結果出現赤字，到時要政府結帳，就容易令政府受壓或受到批評。

在《基本法》相關條文原則下，特區政府需要量入為出，政府官員傾向按年計數，並盡量避免個別單一年度出現赤字。然而，這會窒礙政府作較長遠規劃的彈性。要大力發展經濟、投資社會，有機會在短期內出現赤字，這是可以理解的；但逐年計數，會令政府開支預算方面『綁手綁腳』，出現有錢在手但不敢花錢心態。

比較靈活的做法是以三年或五年計算一次，容許當中出現短暫赤字，拉上補下，令政府規劃更具彈性，整體是盈餘預算就可以。」
(香港中文大學經濟學系莊太量教授)

2. 特區政府帳面收入可觀，部分屬非經營收入。多項大型基建相繼推出，工程超支及回報率等問題引起關注，社會對特區政府財政能力的可持續性，不能掉以輕心。

從帳面角度，特區政府的盈餘和儲備數字可觀。有受訪學者認為，其中原因是政府近年土地交易暢旺，屬非經營收入。

受訪學者亦提到，特區政府近年推出多項大型基建工程，投資金額不菲，但個別項目出現嚴重超支問題，加上部分項目的回報率非預期般理想，將來政府及市民或需要承擔高昂費用，以維持這些基建的運作，令人關注特區政府財政能力的可持續性，認為社會對此不能掉以輕心。

此外，香港人口老化問題亟待正視，而醫療服務及退休保障等問題亦緊隨而來。受訪學者補充，政府庫房儲備理想，但一些嚴峻的社會問題仍未得到妥善處理，反映特區政府財政管理亦存在不理想一面。

「從表面數字看，特區政府財政儲備過一萬億，連續多年錄得盈餘預算，數字非常可觀。其中原因是受惠於土地買賣暢旺，這些是 **Windfall Money** (意外之財)，屬非經營收入，市民在理解政府財務狀況時，要多加留意，非經營收入不能作持續保證。

支出方面，隨著各項基建工程陸續展開及完成，部分項目出現超支問題，數額不輕，備受社會關注。預見未來會有更大型的工程展開。個別工程應否進行，社會仍有爭論，但特區政府通常都會有辦法，令到她認為應該進行的工程，會得到資源配合而展開。然而，結帳時，恐怕又有超支。超支嚴重這問題，很大程度上反映政府管理公共財政有明顯不足地方。

此外，本港面對嚴重人口老化問題，社會對醫院服務及長者照顧需求不斷增加。相對海外社會，香港在老人服務方面明顯不足。市民退休後，多數只靠 **MPF** (強制性公積金計劃) 過活，但成效受到質疑，不足以支付一個人退休後的基本生活開支。

香港有很多中、長遠問題一直存在，但政府在有關方面缺乏有效政策應對。這些將會是社會的一個計時炸彈，始終有一天會引爆；特區政府公共財政決策其實亦有不健康的一面。

現在受爭議的人工島興建問題，這屬基建工程，要考慮經濟回報。香港部分基建的回報未如預期般理想，嚴格來說，屬浪費公帑，將來每年政府及市民或要付出高昂開支，以維持這些基建的運作；政府財政能力的可持續性，社會不能掉以輕心。」

(冠域商業及經濟研究中心主任關焯照教授)

3. 諮詢工作存有漏洞，主要包括（一）財政預算案公眾諮詢時間的安排，不利有效反映市民意見；（二）一些涉及龐大公帑運用基建項目的公眾諮詢不足，容易令社會產生政府有預設立場、市民無份參與等負面觀感。

每年，財政司於公布預算案前，會進行公眾諮詢；諮詢期通常在每年年底開始，至翌年年初，而財政司慣常於每年 2 月發表預算案。

不過，有受訪學者認為，由公眾諮詢期至預算案公布之間，只有約兩個多月時間，市民在諮詢期內提交的意見，由於需要時間作進一步整理和分析，實際操作上較難將意見納入到即將公布的預算案中。

此外，政府部門通常於每年年中開始策劃預算程序，而於每年 10 月行政長官發表《施政報告》前，各部門的預算工作已大致有初步構思。有受訪學者認為，政府於年底才邀請公眾就新一年度預算案提交意見，容易令人質疑市民所提交的意見有何意義。

「公眾諮詢期開始至財政預算案發表，時間約有兩個多月，諮詢期這邊剛結束，那邊就公布預算案，政府沒有足夠時間仔細分析市民提交的意見。即使市民有很好的意見，也趕不及納入到即將發表的預算案中，可能要留待下一份的預算案再作考慮。」

（香港中文大學經濟學系莊太量教授）

「過往，每個財政年度開始之初，政府會出通告給各部門，就推行新開支項目所需的款項提交撥款申請。大約在 9 月，政府亦就擬備預算發出通告，各政策局和部門會開始各自準備自己明年的預算，而大概在每年 10 月左右，通常在《施政報告》發表前，預算案構思已大致完成。到每年年底，大概 11 月或 12 月，政府才開始邀請公眾就預算案提交意見；政府在公眾諮詢時間上的安排，不禁令人會問：市民所提交的意見，有何意義？」

（香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士）

此外，綜合受訪專家意見，特區政府近年推出不少大型基建項目，外界估算部分工程涉及龐大開支，惟政府在當中的公眾諮詢工作不足，甚至沒有進行公眾諮詢，容易令社會產生政府有預設立場、市民無份參與等負面觀感。受訪專家認為，政府這方面應做好與民溝通工作。

「『明日大嶼願景』計劃預計填海 1,700 公頃，然而，計劃沒有進行公眾諮詢。由土地供應專責小組進行的土地大辯論公眾諮詢，雖然有提及大嶼山中部水域填海造人工島 1,000 公頃這個選項，但並非現時政府所指的 1,700 公頃。這是一個非常龐大的工程，引起社會很大迴響。政府公布計劃後，現在要處理的，只是在解決反對聲音的問題；政府這樣做會給公眾留下負面觀感，例如認為政府已有預設立場等。政府在公共財政議題上，尤其涉及這麼大規模的項目，需要與市民有良好溝通。」

(冠域商業及經濟研究中心主任關焯照教授)

「近年政府處事方式不是去蘊釀共識，反而經常一意孤行。例如政府要土地專責小組覓地，但小組都未出報告，政府就公布說要填海，範圍更是達 1,700 公頃。即使社會存有很大反對聲音，但政府不理會；這樣會令市民感覺政府立場已有前設、市民無份參與等，就連在當中如何運用公帑，政府亦已決定好，而市民可以做的，就是聽政府解說。」

(立法會會計界梁繼昌議員)

「『明日大嶼願景』計劃是一項非常大型的工程，政府應先有個公眾諮詢，讓社會有一定認識基礎，然後討論，之後修正計劃，才落實推出。現時政府的做法卻調轉，突然向社會推出計劃，有如將一個已焗好但成本昂貴的大蛋糕，事前沒有動靜，忽然放在市民面前，要市民吃下去。」

在財務安排方面，政府在上述計劃應該可以承擔，長遠對公帑是一種投資；但計劃來得較突然，政府有責任做好溝通工作，以及主動引導社會多從經濟效益角度探討。」

(107 動力召集人何民傑先生)

4. 公共財政議題討論容易偏離經濟效益範疇。

立法機關透過質詢及辯論等，就政府的施政進行監察。有受訪專家表示，立法會議員關注公帑運用問題，但部分官員對議員提問作出的回應，容易偏離經濟效益等範疇，轉用一些較難量化的理據。受訪專家認為，雖然這些觀點並非無理，但從公帑管理角度，理應集中討論經濟效益等範疇，不然，會令討論出現不對焦情況。

「近年與官員討論公共財政議題時，例如超支問題，部分官員傾向避開相關討論，改用其他角度來回應議員，例如社會效益。在高鐵香港段超支問題上，本應可從人流、回報率及成本效益等角度進行討論，但官員會提供另外一些觀點，例如說高鐵能夠促進兩地交流、為市民的交通安排帶來便利等。這些觀點並非錯，不過難於量化，且與公共財政或超支等問題不對焦。」

(立法會會計界梁繼昌議員)

5. 市民對財金官員表現的期望不斷提升；相關官員在決策過程中需爭取最大支持。

有受訪專家提到，衡量財金官員的表現，一般有三個重要指標，包括經濟增長、失業率及通脹，從這些範疇數字的升跌，能對有關官員的表現作基本評價。

另有受訪學者表示，在目前政治委任制度下，即使官員的民望持續不理想，相關官員亦不需因此承擔政治責任。受訪學者認為，隨著市民對政府促進良好管治的意識日增，社會對財金官員表現的期望不斷提升，官員需要展現領導能力和氣量，在決策制訂過程中爭取社會最大的支持。

「財金官員的工作表現，一般可從經濟增長、失業率及通脹數字的升跌來衡量。比如台灣當地上屆政府行政院長曾公開表示，如失業率未能降到某個百分比以下，他將辭任職位。財政數據很明顯，不會有爭拗，這些是較容易量度官員表現的指標。」

(香港中文大學經濟學系莊太量教授)

「在政治委任制下，負責財金事務的官員，除非個人操守出現嚴重問題，不然，很難基於工作表現不理想而受到問責，就算官員的民望偏低，這些不算嚴重犯錯，他們不需因此負上政治責任。」

儘管如此，社會對政府維繫良好管治有一定期望；關鍵是官員能否於在任期間展現出領導能力，包容不同意見，甚至主動就一些極具爭議的決策作出修正，在決策過程中爭取社會最大支持。」

(冠域商業及經濟研究中心主任關焯照教授)

另有受訪專家補充，近年政府預留部分財政盈餘／儲備設立專項基金，以處理公眾關注的特定事宜，但政府較少主動就有關基金定期作出匯報，認為官員在這方面的表現有待改善，讓公共資源能夠受到監察。

「近年政府在預算案中經常預留撥款設立特定用途的基金，例如早期預留 500 億元支援醫療改革；之後又預留 500 億為有需要長者提供更佳的退休保障；現屆政府首份預算案撥款 500 億元發展創新科技等，例子比比皆是。」

然而，要不是議員主動提問，或有關機構進行研究，政府較少主動匯報這些各式各樣基金的最新發展；大部分市民亦不知道有關基金的設立。官員應定期提供及更新資料，讓資源受到監察。」

(立法會會計界梁繼昌議員)

4.2.3 進一步推動市民參與的挑戰與方向

1. 特區政府於推動公共財政透明度或相關公眾教育等方面，誘因較薄弱。

有受訪學者表示，由民主選舉因素帶動政府回應社會在公共政策等方面的訴求，在目前香港社會環境中未能發揮有效影響力；特區政府在開放公共財政透明度，以及推動相關公眾教育工作等，其動力或誘因相對較弱。

「公帑分配，當中反映不同政策在政府議程中的優次。在西方民主社會，這是一個民主決策過程，因為政府有需要回應民意，決策過程亦需有透明度。如果市民不滿意政府施政，會透過選票來表達，政府在下次選舉中有機會『落台』；民主選舉會推動政府關注和重視社會對公共政策，包括公共財政的訴求。」

香港政制尚未發展到全面普選，可以想像，特區政府在開放公共財政決策的誘因和動力會打折扣。舉例，在預算編製過程中，有一個 New Money (新錢)，是政府預測多出的收入，只有極少數官員知道該年度有沒有『新錢』，或數額多少；政府不會公布實際數字，只會邀請各局及部門提交撥款申請。預算案公眾諮詢方面，市民對當中的過程，甚至最基本的預算編製周期，都不太掌握到這是甚麼一回事。」

雖然預算本身會涉及些技術性的問題，但當中亦有不少是很基本的概念，是普羅大眾需要和應該要知道的，例如上述提及的『新錢』及一般預算編製周期等，這些不是甚麼技術問題，而是很基本的知識，特區政府應多些進行有關方面的公眾教育工作。」

(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

2. 立法會監察政府財政方面存在局限。

有受訪專家表示，立法會在監察政府財政方面存在不少局限，主要包括(一)立法機關可以不批准政府的稅收和公共開支建議，但不能提出增加政府開支的議案；(二)議事規則近年有新修改，每名財委會委員就議程項目表達意見，只准提出一項；議員監察政府的機會，變相減少；(三)帳目委員會只就政府部門公帑浪費問題作事後跟進，而所提出的改善建議，未必得到相關部門落實執行；(四)議員於提出具質素的提問，或跟進政府個別公帑運用項目，需花上相當功夫。受訪專家認為，上述各方面或多或少窒礙議會在監察政府公帑運用方面的功能。

「市民可以透過立法會財委會表達意見，議員會盡量反映民意。不過，立法會在監察政府財政方面亦有不少限制和障礙，例如立法機關雖然可以不批准政府的稅收和公共開支建議，但不能提出增加政府開支的議案。除非政府在個別事項上的撥款申請很離譜，否則，立法會最後通常都會通過，政府最後有九成九機會得到議會通過支持。此外，最近議事規則有修改，每名財委會委員就議程項目表達意見，只准提出一項動議，議員監察政府的機會，變相減少。」

此外，立法會在接獲審計署報告書後，委員會會選取當中若干課題進行跟進。雖然財委會最後會作出建議報告，但這些都是事後檢視，不必要的公帑開支已花掉。雖然相關司長會責成部門作出改善，但到底有關部門有否作出改善，或改善進展如何，議會未必能夠逐一跟進。

議員要向政府提出有質素的質詢和監察，需要投放資源，包括安排時間進行研究、安排人手進行跟進等，這些很花功夫。上述幾方面，或多或少窒礙議會在監察政府公帑運用方面應有的功能。」

(立法會會計界梁繼昌議員)

3. 持續收集及回應市民對公帑運用的意見。

有受訪學者表示，由於資源分配關乎各項公共政策，而各政策在推行期間會出現各類問題，認為有關財政預算的諮詢工作，於年度內應持續進行，毋須局限於每年某個階段才邀請公眾提交意見，有利政府不斷吸納民意，協助解決施政過程中可能出現的種種挑戰。

不過，即使市民能夠在全年任何時間提交意見，但如不獲回應，效果亦是徒然。受訪學者認為，特區政府應設立專責部門或小組，負責收集、整理和分析市民對公共財政的意見，並定期作出匯報，一方面加強政府對市民訴求的回應，另方面有利促進政府與市民的互動和溝通。

「每年只在預算案公布前後才進行公眾諮詢或討論，未能有效培養市民關注公共財政的習慣。」

公共財政關乎各項政策，政策在推行期間隨時會遇到問題；有關財政預算的諮詢工作，不應設時限，而是可於全年持續進行，讓政府任何時候都能夠吸納民意，有利政府解決施政過程中各種可能出現的問題；公眾預算諮詢非一年只做一次。

市民表達意見後，如果政府沒有反應，差不多等同沒有效果，對政府的形象也不好。政府應設立一個公共財政民間諮詢收集資料的部門，負責處理市民年內不同階段提交的意見，包括回應市民及將民意進行分析和匯報等，有助提高政府交代民意的透明度，亦有利政府與市民保持互動和溝通。」

(冠域商業及經濟研究中心主任關焯照教授)

4. 香港社會缺乏有關公共財政學術研究；社會應加強有關研究及公眾教育工作，一方面提升市民知識，另方面培養民間討論氛圍，長遠有利增加公眾參與的意識。

綜合受訪學者意見，香港社會在過去一段時間有關本港公共財政的研究或書籍不多；雖然相關數據可於官方網頁尋找，但資料較少從學術或研究角度進行整理。

受訪學者認為，本港社會需要加強有關公共財政的學術研究，在資訊、資料、觀點及分析等方面，填補過去一段時間的空缺。此外，社會亦

需加強公眾教育工作，例如由民間機構製作相關教材，以及在中學階段推動模擬預算學習等，協助市民及年青一代對公共財政有基本認識，從而建立民間討論氛圍，逐步培養市民有份參與的意識。

「香港政府年度預算的準備，是每年 4-5 月份已經開始做，即在一個財政年度新開始，就已經準備下一年了，比如說 2018 年 4 月剛開始新一個財政年度，其實政府已經開始進行 2019 年 4 月的新預算了。當中做些甚麼呢？一開始是做中期預測，預測香港政府未來五年的 GDP、通貨膨脹、政府收入及開支有多少等。

以上不算專業技術問題，而是一個程序上的認知，對特區政府的一般運作有基本掌握，一個沒有專業會計知識的市民也可明白。但坊間報章、雜誌、書籍等，都較少提及這些資訊，即使大學有政治學及公共行政學等科目，但不是每個科目都涵蓋公共預算。

在本港，有關香港公共預算的研究工作很少；對上一本有關香港公共財政的學術書籍，已是上世紀九十年代初出版的，當時香港社會仍未有立法會直選。本地這方面議題的研究長期以來貧乏，相關教育亦非常貧乏，社會這方面的討論氛圍少之有少，民間有規模的監察更加不用多說；市民對有份參與其中的意識不算突出，這是一個連鎖影響。

市民如果想知道更多，不是沒有可能，但要自己去官方網站搜尋，或於其他渠道搵資料，然後由自己整理；香港社會在這方面需要盡快進行更多相關研究，以填補過去一段時間的空缺。

此外，民間要自發做好公眾教育，起碼先多些人知道、多些人認識這個議題的重要性，這是個漫長的過程，政府的回應也很慢。但假以日時，會見成果。

公眾教育方面，可考慮 Mock Budget (模擬預算)，鼓勵市民因應某一筆公帑金額的運用，提出可行建議；這是有份參與決策形式之一。這過程提供機會給公眾發揮想像力，而建議更可接受社會大眾投票；先在中學安排也可行，讓年輕一代得到啟蒙。此外，民間團體可製作有關教材，有助帶動社會更多認識和討論。」

(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

「要鼓勵社會關心公共財政，可從公眾教育著手，例如在中學階段安排學生參與模擬預算，透過模擬過程，讓他們親身經歷如何制訂一份預算，內裡列出在若干盈餘金額下他們心目中的建議項目，然後交給官員參考。在政府角度，青年給了政府一個選擇，最後決定權仍是政府。這要持續進行，在年輕一代中建立參與意識，大家有份就預算方向給建議。」

(香港中文大學經濟學系莊太量教授)

5. 發揮民間力量，推動議會及政府重視財政管理的公眾參與。

有受訪學者表示，民間團體可製作有關政府開放預算約章或承諾，繼而推廣給各政黨及議會選舉候選人，冀將議題帶進議會，同時在社會上形成一股關注氛圍，於日後每屆行政長官選舉中，能夠鼓勵參選人將約章納入為競選政綱部分，作為未來政府施政承諾之一。

另有受訪專家表示，民間組織可主動進行有質素的相關調查或監察工作，並將有關報告提交到議員、有關政府部門，以及媒體機構等，而透過廣泛報道，有利推動政府正視問題和作出改善。

「在目前政制環境下，香港短期內實行普選的機會較小，市民對政府決策的影響力仍未許樂觀。儘管如此，民間仍有發揮空間，例如結集力量，製作有關政府開放預算約章，類似一份承諾，然而游說各政黨和議員等支持，象徵他們對議題的重視，形成一股氛圍，冀未來每屆議會選舉及行政長官選舉中，參選人或候選人也主動簽上約章，把約章目標成為他們的競選政綱其中部分；至於當選者日後有否實踐承諾，就由社會和民間組織作出監察。這是一項長遠且需集合各方力量的政治工程。」

(香港教育大學香港研究學院副總監方志恒博士)

「如果市民根本不知道情況，是無法發揮民間力量以推動政府作出改善。我們做民間監察工作，經常主動做調查，寫報告，之後給議員參考，或向有關政府部門反映結果。我們相信，只要有質素的研究或報告，會引起社會關注，媒體亦會作出報道；長遠會得到政府的正視。」

(107 動力召集人何民傑先生)

第五章 實地青年意見調查及聚焦小組訪談結果

本章綜合實地青年意見調查(下簡稱調查)及青年聚焦小組訪談兩部分，以了解受訪青年對公共財政運用的期望，以及對近年特區政府有關方面的評價。本章亦從個人層面，掌握受訪青年對市民參與公共財政管理的價值取向，以及他們認為有助強化公眾參與的方法等。搜集所得的調查數據及訪談結果，主要從以下四方面分析受訪者：

- 5.1 對即將發表財政預算案的關注度及公共財政運用的期望；
- 5.2 個人與特區政府公共財政管理的關係；
- 5.3 對特區政府促進市民參與有關公共財政決策的評價；
- 5.4 認為有助於強化公眾參與方法的意見。

5.1 對即將發表財政預算案的關注度及公共財政運用的期望

5.1.1 高達八成八受訪青年表示會留意財政司司長即將發表的預算案。
在參與聚焦小組訪談的青年中，不少對新一份預算案感興趣，主要原因，是早前政府公布多項涉及龐大開支的計劃，引起外界關注，因此他們希望從中了解更多。

在接受實地青年意見調查的 520 名 18-34 青年中，高達八成八(88.0%)表示會留意財政司司長即將發表的新一份財政預算案，即 2019-2020 年度財政預算案【表 5.1】。

青年聚焦小組訪談方面，在 24 名參與者中，不少對新一份預算案亦感興趣，主要原因是受到近期特區政府提出一些具爭議的計劃所引發。他們提到，特區政府剛發表的《行政長官 2018 年施政報告》，提出多項發展及願景等計劃，有外界估算個別項目耗資龐大。有青年參與者表示，這些項目引起社會迴響，觸發他們對新一份預算案的關注，冀從中了解更多，例如有關計劃將涉及多少公共開支等。

此外，有青年擔心，一些與民生息息相關的公共服務，其所獲資源分配上，會隨著近年一些涉及龐大支出項目的開展而受到影響，因此表示對即將公布財政預算案的關注度較過往為高。

表 5.1：請問你是否同意以下的說法？

「你會留意財政司即將發表的新一份財政預算案。」

	人數	百分比	
非常同意	137	26.3%	} 88.0%
頗同意	321	61.7%	
頗不同意	44	8.5%	} 9.8%
非常不同意	7	1.3%	
不知／難講	11	2.1%	
合計	520	100.0%	

「現屆政府自去年運作以來，從媒體得知，政府會以新理財哲學以管理公共財政。其首份預算案公布後，政府補漏拾遺向每名合資格人士派發四千元，但安排至今仍未落實，坊間對計劃亦有不少評論，其中較多人關注到計劃的行政成本不低，令人擔心浪費公帑，亦擔心其他公共服務所獲分配的資源會受影響。我特別關注新一份預算案，希望預算案對有關計劃能有較具體的安排，亦想藉此了解更多。」

現屆政府剛發表的 2018 年施政報告，提出多項長遠計劃、工程及願景等，外界估計個別項目涉及龐大公帑，例如『明日大嶼願景』計劃，從不同媒體報道，計劃預計涉及四千多億港元，有些估計更高達五千億；社會對此有很大反應，亦引來不少爭議。這些觸發我去留意即將發表的預算案，看看財政司長會如何分配資源在這項具爭議的計劃上，亦有興趣知道計劃將涉及多少開支。」

(編號 18/男/在學)

5.1.2 三成三受訪者認為，公帑管理最重要能改善貧富差距；然而，在部分參與訪談青年的觀感中，特區政府未能透過公共資源管理，以達致上述目標，甚至使問題加劇。

調查顯示，三成三(33.4%)受訪青年認為，政府在管理公帑過程中，最重要是達到改善貧富差距效果；百分比佔列舉選項中最多。數據分析進一步顯示，在學或未曾於過去任何財政年度繳納薪俸稅者，他們對這方面的訴求較顯著【交叉分析表 1 及 2】。其次是保障社會持續發展，以及促進經濟增長等，分別佔接近兩成半(24.6%)及兩成二(21.9%)。而認為最重要目的在於維持足夠儲備(12.5%)，或提高資源效益(5.2%)者，分別佔一成多及數個百分點【表 5.2】。

不過，逾三成半(36.7%)受訪者坦言，在他們的觀感中，特區政府近年運用公帑過於保守【表 5.3】；當中亦以在學或未曾於過去任何財政年度繳納薪俸稅者尤甚【交叉分析表 3 及 4】。而認為情況屬過於進取(24.4%)或中規中矩(22.7%)者，分別佔兩成多。

表 5.2：在以下列舉的選項中，你認為政府和管理公帑方面，最重要達到哪個目的？（只選一項）

	人數	百分比
改善貧富差距	174	33.4%
保障社會持續發展	128	24.6%
促進經濟增長	114	21.9%
維持足夠儲備	65	12.5%
提高資源效益	27	5.2%
其他	--	--
沒有	2	0.4%
不知／難講	10	1.9%
合計	520	100.0%

表 5.3：最近三年，在以下列舉的選項中，特區政府在運用公帑方面給你最深刻的印象是甚麼？（只選一項）

	人數	百分比
過於保守	191	36.7%
過於進取	127	24.4%
中規中矩	118	22.7%
其他	5	1.0%
沒有特別印象	46	8.8%
不知／難講	33	6.3%
合計	520	100.0%

就特區政府近年管理公帑的表現，有參與小組訪談的青年提到，他們擔心政府過於以宏觀角度來管理公共財政，會容易忽略市民生活需要；他們亦認為公共財政管理與民生議題不能割裂，並應以民生需求為重。

另有參與者指出，政府累積大量盈餘和儲備，惟香港社會亦積累不少民生問題，急需解決，住房等基本生活問題仍然困擾不少市民；社會貧富差距現象更持續嚴重。他們認為，特區政府用錢未能針對社會問題，擔心公帑未能用得其所。

有參與者補充，政府大力投資基建工程項目，但最優先直接受惠的，並非基層市民。在他們觀感中，社會大眾未能直接分享經濟成果，而特區政府管理公帑帶來的其中結果，是加劇社會貧者愈貧、富者愈富現象。

「政府一般會以宏觀角度來管理財政，例如因應外圍經濟狀況，以調整社會的資源分配；這是無可厚非。然而，資源取自社會，特區政府過於關注宏觀經濟，容易忽略社會基層大眾的需要。大部分市民面對住房問題，生活亦很艱難，大量民生問題急需解決。政府多年來累積了不少儲備，但基層看來是未能分享經濟成果，資源分配未能針對社會問題，令我擔心公帑未能用得其所。政府理應知道社會需要，卻沒有面對和解決市民的困難。」

我希望特區政府管理公帑時，不要過於側重宏觀而忽略社會本身的需要；公共財政與民生議題關係密切，不能分開談，政府不能視而不見。」

(編號 03/男/在學)

「我期望政府透過管理公帑，將資源分配到社會上最缺乏的一群，帶來一個較公平和平等的社會。但我見香港社會貧富差距惡化，究竟公帑花到哪裡？投資基建工程，即時受惠的是商界及地產商等；政府雖曾安排派錢，但人人一律獲派相同金額，對富者來說根本不需要。在我眼中，官員管理公帑帶來的其中結果，是加劇社會原來已嚴峻的貧者愈貧、富者愈富問題。」

(編號 10/女/在學)

「政府管錢不應做守財奴。現時政府坐擁大量盈餘，我所關心的，不是庫房儲蓄了多少錢，而是政府有否好好運用資源，以解決困擾香港社會多年的民生問題，例如住房、教育、社會保障等。這些均是直接影響民生；政府積極發展經濟，市民努力工作，其實大家都想有所進步，關鍵是政府能否有效運用資源，讓大眾受惠。」

(編號 17/女/在職)

5.2 個人與特區政府公共財政管理的關係

5.2.1 逾七成受訪青年透過手機新聞／資訊應用程式，以接收有關特區政府財政管理的信息。不過，分別有逾六成表示，他們不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力，也未曾透過列舉選項中任何渠道就政府財政表達意見。

調查顯示，近七成四(73.8%)受訪青年表示，他們主要透過新聞／資訊 apps 以接收有關特區政府財政管理的信息；百分比佔列舉選項中最

高。其次是電視／電台／報章，佔逾六成半(65.2%)。另有逾六成(61.2%)透過網絡社交平台接收這方面資訊【表 5.4】。

整體而言，接近六成三(62.9%)受訪青年不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力【表 5.5】；兩成八(28.2%)則表示信任。

此外，六成二(62.1%)受訪者表示，他們沒有透過調查問卷所列舉由政府、民間團體或區議會提供的相關渠道，以表達對特區政府公共財政的意見。其餘的分別有一成六(16.0%)及一成三(13.1%)曾透過政府開設的網上論壇／社交媒體，或參與由民間團體舉辦的相關活動等表達意見【表 5.6】。

數據分析進一步顯示，曾透過調查問卷所列舉渠表達意見的受訪青年，他們有較高比例認為自己不信任特區政府管理公共財政的能力【交叉分析表 5】。

表 5.4：你主要透過哪些渠道接收有關特區政府財政管理的信息？（最多三項）

	人次	百分比
新聞／資訊 apps	384	73.8%
電視／電台／報章等	339	65.2%
網絡社交平台 (如 facebook／youtube 等)	318	61.2%
公共交通宣傳	32	6.2%
學校／課堂／書本等	21	4.0%
單張／海報／小冊子等	13	2.5%
講座／研討會等	5	1.0%
政府網頁	5	1.0%
其他	--	--
沒有接收	5	1.0%
不知／難講	--	--

■ 此題為「可選多項」題目，所列數據為選擇該項答案的次數佔總答題數字之百分比

表 5.5：請問你是否同意「你信任特區政府管理公共財政的能力」的說法？

	人數	百分比
非常同意	8	1.5%
頗同意	139	26.7%
頗不同意	243	46.7%
非常不同意	84	16.2%
不知／難講	46	8.8%
合計	520	100.0%

表 5.6：你曾經透過以下哪些渠道，就特區政府公共財政表達意見？（可選多項）

	人次	百分比■
政府開設的網上論壇／社交媒體如 facebook 等	83	16.0%
參與由民間團體舉辦的相關活動，例如民意調查／諮詢會等	68	13.1%
政府電郵	24	4.6%
參與由區議會舉辦的相關活動，例如民意調查／諮詢會等	23	4.4%
提交意見書給政府	8	1.5%
政府傳真	5	1.0%
參與由政府舉辦的諮詢會或論壇等	4	0.8%
政府熱線電話	2	0.4%
其他	1	0.2%
沒有	323	62.1%
不知／難講	25	4.8%

■ 此題為「可選多項」題目，所列數據為選擇該項答案的次數佔總答題數字之百分比

5.2.2 聚焦小組訪談青年主要從政府每年一度的財政預算案，以了解公共財政狀況。他們主要以官員能否將資源發揮最大效用，作為衡量他們管理財政的能力。

綜合小組訪談結果，青年對公共財政資訊的了解，主要來自每年年初財政司司長發表的財政預算案。政府慣常地透過每年一次的財政預算案，作為向外說明政府來年收支預算的焦點。有參與者形容，情況如「一年一度盛事」；但大量相關資訊於差不多同一階段公布，令他們吃不消，未能夠在短時間內清楚掌握特區政府的財政狀況。

此外，在部分參與者觀感中，特區政府每當公布完預算案後，年內較少主動向公眾匯報公共財政最新狀況，而有關公共財政的議題，亦變得沉靜；直到新年度財政預算案公布前後，議題才有機會受到關注。有參與者坦言，這情況令他們對公共財政議題容易產生「三分鐘熱度」心態，並視之為他們生活上少談這範疇的其中原因。

「政府一年一次發表預算案，媒體作出大幅報道。作為市民，主要靠每年這次機會了解政府公帑運用的情況，彷彿是一年一度的盛事。但大量資訊於同一時間內拋出來，涉及很多數字，數據很割裂。我對理解這些資料，感到吃力，消化不來。之後全年，有關政府財政管理或資源分配等資訊，就變得好靜。」

（編號 18/男/在學）

「對公共財政的了解，我只靠每年一次的財政預算案中略知部分。之後全年，政府較少主動就預算案建議的最新進展向公眾交代，而社會有關方面的探討氣氛較靜，變相我們年內沒有甚麼時機就這方面進行討論，對公共財政議題容易有『三分鐘熱度』心態；我對公共財政感到陌生。我們所學的知識，主要從課堂書本中了解，但目前我修讀的學科，較少涉獵這議題；我在這方面的掌握，亦自然不足夠。」

(編號 11/女/在學)

至於小組訪談青年對特區政府管理公共財政的能力，綜合訪談結果顯示，參與者主要從資源能否發揮最大效用，以衡量官員這方面的能力是否值得他們信任。他們認為，政府管理財政的模式，不應如商業機構般以賺取盈利為主要目標；反之，認為應將資源於民生改善項目上，讓資源帶來實質效用，甚至發揮資源本身的潛在價值，勝於只將公帑收藏起來。不然，變相浪費資源。

有參與者甚至認為，官員只務求庫房數字上升，卻不懂得「花錢」，某程度上反映理財能力不足，屬於表現未達水平。

「商業世界以盈利為目標，但政府並非商業機構，在管理公共財政時，不能以此作為唯一目標，亦不能以盈餘數字來衡量財金官員的能力。在現今管理學中，即使一間公司能夠賺錢，也會顧及員工對公司運作是否滿意、員工在工作中是否開心等。這些是很人性化的事，是一種管理學問。」

我們不能說特區政府 **keep**(儲存)到很多錢就是有能力的表現，關鍵是有錢在手能否懂得進行資源再分配，令市民在香港這社會中生活開心無慮。官員只懂儲錢卻不懂用錢，是能力不足之一，嚴格來說是 **underperformance** (表現未達水平)。政府如能懂得用錢，有利將資源本身的潛在價值得到進一步發揮，產生更大成效。」

(編號 24/女/在職)

「公帑，有需要花的、應該要花的，政府就需要作出分配。庫房沒有出現赤字，不一定代表政府有能力管錢。香港社會仍有很多民生問題急需解決，政府只把錢放入庫房不用，這個已經是一個問題，反映官員管錢能力不足。」

(編號 22/女/在職)

至於參與者是否信任特區政府管理財政的能力，則意見不一，部分表示信任，部分表示不信任。有參與者表示，香港社會有穩健的財政基礎，反映政府嚴格遵守過去一直沿用的審慎理財、量入為出等原則，因此對特區政府保持嚴謹的財政紀律能力，存有相當信任度。

另有參與者提到，特區政府有穩健財政儲備，只要政府認為決策方向正確，便會作出資源配合的安排，行政及執行效率卓越；特區政府高效調配資源以配合其決策方向的能力，亦贏得他們的信任。

不過，有參與者以他過去在外地生活為例子，表示他不介意繳納較重的稅款，主因是當地政府將資源大力用於民生福利，普遍市民能夠安居樂業。他認為香港社會在這方面仍有很大改善空間。參與者對特區政府運用公帑以改善民生能力的信任，有相當保留。

有參與者補充，雖然政府連年錄得盈餘，但從媒體報道所見，特區政府近年在多項工程上出現超支、追加撥款或使用率低於預期等負面新聞，被外界形容為大白象工程，令他們擔心公帑浪費問題。有參與者表示，因此而對特區政府管理公帑能力的信任度減少。

「從數字來看，特區政府近年財政盈餘及儲備屢創新高，對比其他地方，特區政府在這方面的表現值得讚賞，有一定程度上反映政府嚴格遵守常提到的審慎理財、量入為出等原則；從財政紀律及維繫穩健財政角度，特區政府管理公共財政方面有相當能力。」
(編號 16/男/在學)

「特區政府經常提及政府運用了多少錢用作基建及旅遊發展等項目，亦經常表現出一種自信，認為這些項目能為社會或業界帶來效益。然而，普羅大眾的民生福利並未直接受惠。

近年多項基建工程，例如興建高鐵及港珠澳大橋等，不但成本昂貴，亦出現嚴重超支，大白象工程時有發生。政府只是在解釋因為工程延誤而引致成本上升；這給我有政府用錢不夠認真的觀感，甚至覺得政府自己都未能掌握到實際所需投資金額。我擔心不少公帑因此浪費；影響所及，市民對政府理財能力失去信任。」
(編號 04/男/在學)

「我曾在外地生活和工作一段時間，當時有納稅，大概收入的23%用作繳稅。即使稅率不輕，但我見當地市民都不介意交稅，因為市民知道政府會將資源會用到市民身上，市民不需為住房、健康、教育，以及退休等方面煩惱，生活質素有一定保障，市民生活亦會較開心。對我而言，政府向市民抽稅多，這不成問題，最重要是政府能有效地將資源用到民生事務上。

大部分香港市民生活困難，市民置業無望、劏房環境很差、教育支出負擔亦很大，更要為退休生活而憂慮。我對特區政府透過公帑管理以改善民生的信心有相當保留；政府要作出反思。」

(編號 23/男/待業)

5.2.3 分別逾兩成受訪青年認為，在公共財政制訂過程中，傳媒或政黨／政治團體最能夠代表他們；表示「沒有」者亦佔兩成多。近四成九受訪者視有份參與其中為重要之事，主要原因是認為公帑屬於市民；四成四則持相反看法，主要認為個人影響力有限。

就公共財政制訂過程中個人的參與度方面，調查列舉數個在香港社會較容易為市民接觸或理解的組織和機構，問及受訪青年認為當中哪項最能夠代表他們。

調查顯示，分別逾兩成受訪青年認為，傳媒(23.3%)或政黨／政治團體(21.5%)在這方面最能夠代表他們；一成多則認為是地區關注組織(11.7%)；而選擇政府(6.3%)、立法會(3.7%)及區議會(1.7%)者，各只佔數個百分點。不過，同樣有逾兩成多(21.2%)受訪者認為，在這方面「沒有」任何機構或組織能夠代表他們【表 5.7】。

此外，合共接近四成九(48.5%)受訪者表示，在公共財政制訂過程中能夠有份參與，對他們而言是非常重要(8.7%)或頗重要(39.8%)；認為非常不重要(5.6%)或頗不重要(38.5%)者，合共佔四成四(44.1%)【表 5.8】。

原因方面，在表示參與重要的受訪青年中，三成八(38.1%)認為公帑屬於市民，佔百分比最多；其次是基於他們關心香港發展前景(25.0%)及個人有份納稅(20.2%)【表 5.9】。而當被問假如有機會參與，他們估計自己將面甚麼困難時，在該組群中，有最多表示擔心其意見不受政府重視(45.6%)；其次是擔心不知道參與方法(14.7%)。其他擔心亦包括需要投放太多時間、專業知識不足夠，以及受到不同立場者批評等【表 5.10】。

至於認為在上述方面有份參與並不重要的受訪青年，有過半數(51.5%)表示，主要原因在於認為個人影響力有限；其次是對有關方面不感興趣(19.7%)或缺乏認識(18.3%)【表 5.11】。

表 5.7：在公共財政制訂過程中，你認為以下選項中，哪個機構或組織最能夠代表到你？(只選一項)

	人數	百分比
傳媒	121	23.3%
政黨／政治團體	112	21.5%
地區關注組織	61	11.7%
政府	33	6.3%
立法會	19	3.7%
區議會	9	1.7%
其他	--	--
沒有	110	21.2%
不知／難講	55	10.6%
合計	520	100.0%

表 5.8：整體而言，在公共財政制訂過程中，你認為「你有份參與」有幾重要？

	人數	百分比	
非常重要	45	8.7%	} 48.5%
頗重要	207	39.8%	
頗不重要	200	38.5%	} 44.1%
非常不重要	29	5.6%	
不知／難講	39	7.5%	
合計	520	100.0%	

表 5.9：(重要) 你認為重要最主要的原因是甚麼？(只選一項)

	人數	百分比
公帑屬於市民	96	38.1%
關心香港發展前景	63	25.0%
自己有份納稅	51	20.2%
想發揮影響力	21	8.3%
是權利和義務	20	7.9%
其他	--	--
不知／難講	1	0.4%
合計	252	100.0%

表 5.10：(重要)假如有機會參與當中，你個人最擔心的是甚麼？(只選一項)

	人數	百分比
意見不受政府重視	115	45.6%
不知如何參與	37	14.7%
要投放太多時間	24	9.5%
專業知識不夠	21	8.3%
受到不同立場者批評	15	6.0%
其他	--	--
沒有	24	9.5%
不知／難講	16	6.3%
合計	252	100.0%

表 5.11：(不重要) 你認為重要性不大的最主要原因是甚麼？(只選一項)

	人數	百分比
個人影響力有限	118	51.5%
不感興趣	45	19.7%
缺乏認識	42	18.3%
與自己無關	10	4.4%
自己無份納稅	10	4.4%
其他	2	0.9%
不知／難講	2	0.9%
合計	229	100.0%

小組訪談青年方面，部分參與者提到，傳媒主動發掘政府運用公帑情況，並以一般市民大眾容易明白的文字及圖表等形式作出報道，在相當程度上，有助市民認識公共財政，同時發揮監察功能，以公眾角度監察政府有關方面的表現。

另有參與者表示，他們曾參與個別政黨的地區工作，了解到政黨會就公共財政問題主動向政府提交意見書，立場亦見鮮明，認為某程度上能夠代表社會個別階層市民的需要。

「個人能力有限，在這問題上要發掘政府的不足，很困難。香港傳媒給我的觀感是很主動，會積極查找政府用錢有否浪費，亦會作出相關報道。傳媒這方面所提供的資訊很重要，亦可代市民發聲，政府用錢做得好的，就讚許；做得不好，就作批評。」

(編號 10/女/在學)

「政府不會主動講自己用錢有甚麼不足，市民如想知，要靠傳媒發掘。通常傳媒會從市民角度分析政府有否浪費公帑，他們在這方面做得不錯。」

(編號 18/男/在學)

「之前有參與個別政黨的地區工作，對他們的運作認識增加，了解到他們很主動向政府提交預算案意見書，雖然各政黨有自己的觀點，但立場鮮明，某程度上反映不同階層或背景市民的利益。」

(編號 03/男/在學)

此外，綜合聚焦小組訪談結果發現，大部分參與者均重視個人有關方面的參與。他們提到，資源來自民間，社會每一份子應有權利和義務參與其中，同時亦具有關心香港現況及未來發展的象徵意義，因此重視自己能夠有份參與。

另有參與者認為，政府部門在進行資源安排時，主要考慮部門未來一年如何用畢所獲分配的資源，而社會大眾所關注的，是公帑如何有效地改善民生。他們期望透過參與，有機會將普羅市民的關注反映到政府層面，藉此拉近政府部門和大眾對資源運用的差異。

有參與者則從結集民間力量角度，認為藉著參與，市民對有關信息的需求自然增加，某程度上會對政府造成一些壓力，認為有助進一步推動政府開放公共決策的透明度。他們亦相信，愈多市民參與，愈有機會形成一股民間力量，促使政府跟進市民在公帑運用方面所關心的事項。

「我是個土生土長的香港市民；公帑來自社會，作為社會一份子，理應有一個知情權，以得知政府如何用錢；亦應有義務在過程中參與監察工作。我家人有份納稅，有時見他們沒有特別關注公共財政，我希望自己可以代替他們關注。」

(編號 03/男/在學)

「政府用錢的情況，成效好與差，到時最受影響的，是今天的青年。我關心香港的未來，亦最清楚自己對未來香港有甚麼期望。作為今天年輕一代，我有責任在公共財政制訂過程中盡一點力。」

另外，在我認知中，政府部門所關注的，是來年如何用畢政府中央所批撥的資源；市民關注的，則是將資源有效地用在社會上最

需支援的一群。政府部門和市民的想法完全不同；我希望藉著我的參與，有機會將市民的關注反映給政府，拉近兩者想法的差距。」

(編號 04/男/在學)

「市民參與公共財政決策過程，不論任何形式，當參與愈多，市民對有關資訊的需求會愈多，我相信這會帶給政府壓力，尤其是進一步開放資料數據，這有利改善財政決策透明度。」

市民參與愈多，愈能有機會形成一股力量，市民在公共資源分配上所關心的事項，政府怎麼也要回應一下，甚至不得不著力跟進。」

(編號 05/女/在學)

5.2.4 聚焦小組訪談青年認為，政府聽取民意、市民對公共財政信息有基本認識，以及市民就運用盈餘的方向提供建議等，是他們認為屬於公眾參與的一些形式。訪談青年亦提到他們在參與過程中的一些障礙，主要包括有感社會不信任青年意見，以及憂慮社會政治衝突氛圍會引來惡意批評。

至於公眾參與形式，有參與小組訪談的青年提到，政府聽取民意、市民認識公共財政信息，以及市民就運用盈餘的方向提供建等，亦屬參與的其中表現。

「市民有份參與公共財政，政府最基本要做的，就是要聽民意。資源運用影響民生，市民一定會有意見；即使市民有關方面缺乏專業知識，但市民最清楚民生有甚麼需要。政府聽民意，是讓市民參與其中的行為表現之一。」

(編號 21/男/在職)

「公共財政議題有深有淺，我們在學的，懂得自行上網搵相關資訊。但好像我父母一輩，甚至年長的，他們上網搵資料的能力不強，他們對政府財政的了解，通常是透過新聞或報章，所知範圍有限。有時我想跟他們傾談有關議題，但他們通常說自己認識不多，所以沒有再談下去，更遑論要他們作進一步參與。市民對公共財政信息有基本認識，是參與其中的最基本表現。」

(編號 7/女/在學)

「市民對公帑數字的理解和掌握不足夠，這方面可留待官員和專家等處理。公眾參與其中，不一定是指市民有份決定公帑金額如何分配，而是可透過其他形式，例如市民可以就如何運用部分財政盈餘，提出方向建議，然後給政府考慮，最後由政府決定；這不會影響政府原有在公共財政方面的主導權。」

(編號 16/男/在學)

儘管大部分參與者均重視個人參與，但他們亦提到當中遇到不少障礙，主要包括有感社會不信任青年人的意見，以及憂慮社會政治衝突氛圍會引來惡意批評。

有參與者表示，由於青年的社會閱歷尚淺，社會普遍認為青年想法不夠成熟或思慮不周，而在有關公共財政等專門議題上，認為青年的意見缺乏說服力。有參與者坦言，他們感受到社會對青年不信任。

有參與者更舉出個人經歷，提到曾遇過有議會選舉候選人在街上派發宣傳單張，但被對方視而不見，未獲對方主動發派單張，令該參與者聯想到可能因為自己當時身穿校服，從外貌看來未滿十八歲投票年齡，而遭到這個冷待。這次經歷，令參與者感覺到社會不重視青年參與。

此外，香港政制發展議題近年在社會引起不少爭拗或衝突，促使社會過去一段長時間處於對立局面。有接受訪談的青年表示，在這股政治衝突氛圍中，他們擔心其就公共財政表達的意見，會容易引來惡意批評。有參與者坦言，即使明白到公帑運用與他們生活息息相關，但為避免自己無故成為被批評對象，他們寧願不表達意見。

「我們普遍未有收入，就算在職，薪金不高，有機會不需繳稅。有社會人士可能有以上想法，加入青年的社會經驗尚淺，認為我們的意見沒有基礎或不周全，更何況公共財政是專門課題，青年在這方面的意見更加不需聆聽。我感覺到社會不信任青年意見，這或多或少對我在參與過程中帶來壓力。」

(編號 10/女/在學)

「有次我穿校服，在街上遇到有位議會選舉候選人在派發宣傳單張，對方明明見到我，但最後沒有理會我，亦沒有派發單張給我；我有被隔離的感覺，聯想到可能當時我未滿 18 歲投票年齡，在他們眼中我沒有影響力，加上認為我們年紀小，經歷又少，意見無甚作為，所以不需理會我。」

(編號 15/女/在學)

「香港政制發展議題帶來很多爭拗和衝突。過去幾年，社會容易因為政治立場不同而出現對立，部分人更會向持不同意見者進行網絡起底。現時很多社會議題都容易政治化，如我就社會議題，例如公共財政等發表意見，我擔心會招致不同立場者的不滿，甚至引來惡意批評，令自己惹上麻煩。公共財政影響各項公共政策，與每人息息相關；但在現時政治衝突氛圍中，為免自己無端受到牽連，我寧願不出聲，保持沉默是一種自我保護的方法。」

(編號 18/男/在學)

5.3 對特區政府促進市民參與有關公共財政決策的評價

5.3.1 近六成受訪青年認為，公眾能夠參與制訂公共財政的最大價值，在於有利公帑運用更能切合市民需要。受訪青年對特區政府在數項促進市民參與公共財政運用表現的評價，甚有保留。

綜合海外部份文獻資料，調查列舉數項一般認為公眾參與政府財政制訂與良好管治的關係，以了解青年對有關方面的價值取向。

結果顯示，在受訪青年心目中，公眾參與政府財政制訂具有種種價值。當中有近六成(59.8%)受訪青年認為，最大價值在於公帑運用更能切合市民需要，佔列舉選項最高，百分比亦明顯多於其他選項。逾一成(11.5%)認為這能夠加強決策的認受性，另分別有數個百分點認為是能夠推動香港民主進程(8.7%)、建立政府信任度(6.2%)、提升政府問責性(6.0%)，以及促進社會凝聚力(5.0%)等【表 5.12】。

調查亦邀請受訪青年就特區政府七方面的表現，逐一作出評價；涵蓋範圍主要是參考不同地區一般情況，以了解青年認為特區政府近年有關方面的表現，能否符合一般社會期望；評分由 0-10，分數愈高，代表情況愈理想，5 分為合格線。

按調查問卷問題次序，受評估的七個表現項目，分別為交代諮詢結果、聽取不同持分者意見、運用資訊科技促進參與、重視審計報告作出的建議、提供高透明度的財政資料、發放簡潔易明的財政信息，以及透過撥款讓市民參與建設社區。

結果顯示，在上述各項中，只有三項平均分在 5 分的合格水平線上，包括發放簡潔易明的財政信息(5.49)、提供高透明度的財政資料(5.27)，以及運用資訊科技促進參與(5.10)；但三項所得分數並不突出【表 5.13】。

其餘四項所得分數則低於 5 分的合格線，包括撥款讓市民參與建設社區(4.85)、重視審計報告作出的建議(4.79)、交代諮詢結果(4.62)，以及聽取不同持分者意見(4.22)【表 5.13】。

表 5.12：在以下列舉的選項中，你認為公眾參與制訂公共財政最大價值是甚麼？
(只選一項)

	人數	百分比
公帑運用更能切合市民需要	311	59.8%
加強決策認受性	60	11.5%
推動香港民主進程	45	8.7%
建立政府信任度	32	6.2%
提升政府問責性	31	6.0%
促進社會凝聚力	26	5.0%
其他	--	--
沒有價值	5	1.0%
不知／難講	10	1.9%
合計	520	100.0%

表 5.13：就推動市民參與公共財政制訂方面，你認為特區政府在以下幾方面的表現，有幾多分？由 0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格。

	平均分	回答人數
發放簡潔易明的財政信息	5.49	520
提供高透明度的財政資料	5.27	520
運用資訊科技促進參與	5.10	520
透過撥款讓市民參與建設社區	4.85	520
重視審計報告作出的建議	4.79	520
交代諮詢結果	4.62	520
聽取不同持分者意見	4.22	520

儘管調查顯示受訪青年對特區政府發放簡潔易明財政信息表現所給的平均分屬合格水平，但得分不算高；有參與小組訪談的青年亦認為，特區政府這方面有不理想的情況。

有青年表示，特區政府在發表預算案時，通常會附有摘要資料，內容按不同類別作重點介紹，協助市民以較易懂的用詞，了解該年度預算案的重點。不過，公共財政涉獵大量數據，數據累積不斷，對於非專業人士而言，要作進一步掌握有關信息，並不容易。有參與者補充，曾因為學習需要而搜集大量相關資料，惟面對這些艱深難明的數據和信息時，頓感迷惘和無助。

有參與者引用外地部分政要透過網絡社交平台，以簡短且清晰的推文，定期向公眾和關注者發放有關當地政府公共財政消息。參與者相信，一段簡潔但容易令市民留下印象的公共財政信息，遠勝一堆難以明解的數據，因此認為特區政府應加強這方面信息的處理和發放。

「每年預算案，特區政府除了發布一份詳盡報告外，亦附有一份 *Highlights (摘要)*，按該年度內容重點作分類，圖文並茂，有助市民對該分預算案內容有基本認識。」

(編號 16/男/在學)

「公共財政是大量數據，加上按年累積，作為普通市民，缺乏專業知識，要理解一堆堆的數字，非常困難，其中原因，是我們從小到大較少機會學習有關方面概念。有次做 *IES (獨立專題探究)*，要找很多公共財政數據，因為概念基礎較弱，面對這堆艱深難明的東西，我頓時感到很迷惘，亦很無助，沒有人幫到我如何有效正確理解這些資料。

在外地，不少政要人物會透過網絡社交平台，定期向公眾及關注者傳遞政府將會如何用錢等信息，內容雖然簡短，但目標清晰，用字亦顯淺易明，一般市民能夠掌得到。美國當地最近一次總統選舉，當時候選人之一 *Donald Trump* 在競選期間，已透過 *Twitter* 向公眾發布消息，例如其參選政綱和他對公共財政的看法等，當時我也有留意，信息內容及用字很簡單，但能夠清晰表達到他想做的事情。特區政府在提供公共財政信息方面，以數據為主，但在我看來，效果有點抽象；我寧願接收簡潔及能夠令我留下印象的信息，好過給我一堆數據。」

(編號 15/女/在學)

另外，調查亦邀請受訪青年評價立法會在監察政府公務運用方面的表現。結果顯示，逾六成(62.6%)受訪青年對立法會近年有關方面的表現感到不滿意；表示滿意者佔一成九(19.3%)。一成八(18.1%)則表示「不知／難講」【表 5.14】。

表 5.14：整體而言，你對立法會最近三年在監察政府公務運用方面的表現，有幾滿意？

	人數	百分比	
非常滿意	3	0.6%	} 19.3%
頗滿意	97	18.7%	
頗不滿意	254	48.8%	} 62.6%
非常不滿意	72	13.8%	
不知／難講	94	18.1%	
合計	520	100.0%	

5.3.2 綜合小組訪談青年意見，他們認為特區政府在推動市民參與公共財政制訂過程方面，主要出現三個缺失，包括部分提供給公眾參與的渠道和形式缺乏吸引力、財政預算案公眾諮詢結果交代缺乏透明度，以及回應立法會質詢缺乏積極等。

特區政府每年透過不同渠道，就財政預算案進行公眾諮詢，並收集市民的意見，而最常供市民提交意見的渠道，包括電話熱線、傳真、電郵及郵寄等。不過，有參與者表示，在資訊科技高速發展的年代，特區政府有關方面仍然依賴傳統渠道，對習慣使用互動和即時回應作為溝通模式的新生代而言，這些渠道未能引起他們使用的興趣。

有參與者提及，他們從前曾因其他事項致電政府熱線進行查詢，但過程需時等候，在不想浪費時間的考慮下，只好掛線作罷。他們亦表示，以郵寄方式提供意見，市民需要自行貼上郵票，變相要市民倒貼金錢來參與公眾諮詢，認為此等諮詢公眾的形式，缺乏吸引力。

此外，有參與者認為，特區政府目前缺乏一套清晰機制，用以向外交代政府如何處理所收集得到的意見，令他們關注意見最後能否得到考慮。他們期望政府能夠就諮詢結果作出交代，以顯示政府尊重民意。

另有參與者提到，立法會議員就公共財政向政府提出質詢，但他們對官員在議會上回答議員質詢時的表現評價，有相當保留。他們認為部分官員循例按預備好的稿件陳述或重複立場，形同機械式回應，無助促進官員、議會及民間三者的溝通。

「我家沒有傳真機，我相信現今大部分家庭都沒有安裝傳真機。即使市民可以用郵寄途徑就公共財政給意見，但我沒有動力使用這方法，政府想聽我的意見，為甚麼還要我倒貼金錢購買郵票以寄出意見書？」

曾試過因其他事務而致電給政府部門進行查詢，但接駁到職員的過程需時；現今人們生活忙碌，要這樣等候，我覺得是在浪費我的時間，結果我掛線作罷。目前我們是為了交功課或接收學校的信息，才會使用電郵，其他的，已盡量不用電郵了。我們這一代習慣使用即時通訊，夠互動，夠省時。」

(編號 12/女/在學)

「多年來，不同財政司會因為社會需要或個人風格等，在預算案諮詢公眾方面，會提供不同的渠道。

儘管如此，我覺得他們有一個共同特色，就是缺乏向市民交代諮詢結果，一來可能是政府沒有相關機制，二來可能是這邊剛完成諮詢，那邊很快就公布預算案，令我質疑政府根本沒有時間看市民提交的意見，更加沒有交代政府是如何處理所收集回來的民意，亦沒有交代意見不被接納的原因等。整個諮詢過程，給我的感覺是一場 Show，政府對預算案早已定下腹稿。

政府應考慮全年就公共財政持續進行諮詢，並設立由專業人士組成的小組，定期將收集的民意進行整理、分析和匯報。政府需尊重市民提交的意見，而作出跟進和交代，是尊重民意的其中表現，不是收集了意見就當作完結。」

(編號 17/女/在職)

「立法會議員會就市民關心的公共事務，向政府提出質詢，是公眾參與的其中一種；公共財政屬公共事務，議員亦會就此範圍提出質詢。從媒體報道所見，官員在議會內回答議員的質詢時，不論是口頭或書面質詢，多數只是在按照預備好的稿件讀出；不論提問內容是甚麼，官員的回應總是在重複稿件內容。這樣機械式的回應，窒礙官員、議員及市民之間的溝通，亦拖慢整個撥款過程；這是令人失望的回應態度。」

(編號 02/男/在學)

「部分出席立法會會議的官員的表現，彷如做了一個只會打卡的官員，即是向外界表示，他們有準備過資料、有出席過立法會會議、有回答過議員質詢，就是如此。」

(編號 16/男/在學)

5.4 認為有助於強化公眾參與方法的意見

5.4.1 分別逾八成受訪青年認為，官員主動接觸市民聽取意見，或提供機會給市民作出建議，對促進公眾參與有幫助。另分別有近五成及四成六認為，提供財政資源給民間機構進行相關研究，或加強公眾教育等工作，有助達致相關效果。

就如何促進特區政府公共財政制訂過程中的公眾參與，調查參考和綜合了部分海外社會的做法，以了這些舉措在青年眼中的成效。

調查顯示，分別有高達八成七(87.1%)及八成三(83.1%)受訪青年認為，政府官員主動接觸市民聽取意見，或提供機會給市民作出建議，對促進公眾參與政府公共財政的制訂過程有幫助。至於認為提供財政資源給民間機構進行相關研究(49.8%)，或加強教育工作，以持續向市民解釋政府財政管理哲學(46.0%)等舉措有幫助者亦佔不少，分別佔四成六及接近五成【表 5.15】。

數據分析進一步顯示，認為有份參與是重要的受訪青年，他們有較高比例認為加強教育工作舉措有幫助【交叉分析表 6】。

此外，認為有份參與是重要的受訪青年，他們亦有較高比例表示曾就特區政公共財政表達意見、不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力，或表示會留意即將公布的財政預算案【交叉分析表 7 至 9】。

表 5.15：以下的措施，你認為對推動特區政府財政制訂過程中的公眾參與度，幫助有幾大？

	有幫助		沒有幫助		不知／ 難講	合計
	非常 有幫助	頗 有幫助	頗 沒有幫助	非常 沒有幫助		
官員主動接觸市民聽取意見	453 87.1%		43 8.2%		24 4.6%	520 100.0%
	205 39.4%	248 47.7%	22 4.2%	21 4.0%		
提供機會給市民作出建議	432 83.1%		77 14.8%		11 2.1%	520 100.0%
	160 30.8%	272 52.3%	60 11.5%	17 3.3%		
提供財政資源給民間機構進行相關研究	259 49.8%		198 38.0%		63 12.1%	520 100.0%
	43 8.3%	216 41.5%	113 21.7%	85 16.3%		
加強教育工作，持續向市民解釋政府財政管理哲學	239 46.0%		228 43.9%		53 10.2%	520 100.0%
	32 6.2%	207 39.8%	119 22.9%	109 21.0%		

小結

綜合研究的實地青年意見調查及聚焦小組訪談結果，受訪青年對公眾參與政府財政制訂的價值，取態頗正面，尤其認同這對於讓公帑運用更能切合市民需的意義，百分比佔接近六成(59.8%)。

近半數(48.5%)受訪者表示，他們重視公共財政制訂過程中能夠有份參與，主要原因是考慮到公帑屬於市民(38.1%)，其次是基於他們關心香港發展前景(25.0%)。至於認為個人參與其中並不重要的受訪青年，佔四成四(44.1%)；觀乎主因，是考慮到個人影響力有限或缺乏認識等。

參與形式方面，綜合小組訪談青年意見，他們認為可透過不同形式參與，例如政府聆聽民意、市民對公共財政信息有基本認識、以及市民就運用盈餘的方向，提供建議給政府考慮等。

不過，受訪青年在參與方面存有一些顧慮。調查結果反映，他們主要擔心其意見不受政府重視或不知道參與渠道。小組訪談結果則反映，青年面對意見不獲社會信任，以及在政治衝突氛圍中容易引來惡意批評的憂慮。

此外，對於特區政府在開放公共財政制訂公眾參與幾方面工作的表現，受訪青年有相當保留，在七項列舉受評估的範疇中，只有三項平均分在 5 分的合格水平線上，包括發放簡潔易明的財政信息、提供高透明度的財政資料，以及運用資訊科技促進參與，三者所得的平均分，分別為 5.49、5.27 及 5.10；評分雖高於 5 分的合格線，但不算突出。

其餘四項所得分數則低於 5 分的合格線，包括撥款讓市民參與建設社區(4.85)、重視審計報告作出的建議(4.79)、交代諮詢結果(4.62)，以及聽取不同持分者意見(4.22)。

調查亦顯示，整體受訪者對政府和管理公帑方面，存有一定訴求，包括三成三(33.4%)認為管理公帑最重要是達到改善貧富差距效果，百分比佔列舉選項中最多；其次是保障社會持續發展(24.6%)。

然而，接近六成三(62.9%)不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力。逾三成半(36.7%)受訪者認為，在他們的觀感中，特區政府近年運用公帑過於保守。八成八(88.0%)受訪青年表示會留意財政司司長即將發表的預算案。

就推動特區政府財政制訂過程中的公眾參與，結果顯示，受訪青年對調查列舉數項有關措施的建議，評價正面，包括分別有高達八成七(87.1%)及八成三(83.1%)年認為，政府官員主動接觸市民聽取意見，或提供機會給市民作出建議，有助推動有關目標。至於提供財政資源給民間機構進行相關研究(49.8%)或加強教育工作(46.0%)兩項建議，則分別有四成六及接近五成受訪青年認為有幫助。

第六章 討論及建議

本章綜合文獻參考、520 名 18-34 歲青年實地意見調查數據、24 名青年聚焦小組訪談，以及 5 位專家和學者的訪問資料，作出整理及分析，歸納值得討論的要點，闡述如後。

討 論

1. 受訪青年肯定公共財政決策過程中公眾參與的價值。公共財政的運用和資源優次安排，直接影響民生和社會發展，與市民生活息息相關；社會大眾有責任關注並作出監察。

政府透過財政決策，將公帑善用或資源重新分配，藉此改善民生。而在過程中開放公眾參與空間，讓市民不是旁觀者，而是有份以不同形式，就公帑運用參與其中；此舉有助加強政府決策的認受性和建立市民對政府的信任，對維繫和促進良好管治提供利好條件。

是項研究顯示，在 520 名接受實地意見調查的青年，他們對公帑決策過程中公眾能夠參與的價值，取態正面，尤其認同這方面於促進「公帑運用更能切合市民需要」的意義，佔接近六成(59.8%)；其次是認為能夠「加強決策認受性」，佔一成多(11.5%)。

從搜集所得的海外資料顯示，有關公眾參與公共財政運用的議題，備受國際社會重視，包括認定公眾有權參與公共財政設計和實施的辯論或討論。各地不少社會有民間自發組織，以促進政府善用公帑等為目標，並發揮積極影響力，讓公共資源更能用得其所；這反映公眾參與公帑運用屬世界各地普及的議題，其價值和意義在國際間亦受到相當關注。

公共財政涉及大量政府財務計算，有其專業性。然而，政府推出任何措施或公共政策，最終都涉及公帑運用和資源分配問題，直接影響民生和社會發展。公共財政與市民生活息息相關；公眾有責任關注公共財政的運用，並就有關議題多作討論和提出意見，發揮監察作用。

2. 逾六成受訪青年對特區政府管理公帑能力表示不信任；小組訪談青年認為政府未能善用公帑和針對社會問題作出處理。特區政府庫房近年保持穩健，就如何在恪守審慎理財原則和持續改善公共服務之間取得平衡，值得當局深思。

特區政府財政盈餘及儲備水平持續表現理想，2017/18 年度財政盈餘創新高，達 1,380 億港元；至 2018 年 3 月底，財政儲備更首次突破萬億港元，達 10,920 億港元新高。這為特區政府進一步提升公共服務及改善施政，提供財政後盾和利好條件。

不過，是項研究顯示，逾六成(62.9%)受訪青年不認為自己信任特區政府管理公共財政的能力。此外，逾三成(33.4%)視改善貧富差距為管理公帑最重要的目標，其次是保障社會持續發展(24.6%)；另有逾三成半(36.7%)受訪者認為特區政府運用公帑過於保守。

而在 24 名參與小組訪談的青年中，他們主要從公共資源能否發揮最大效用，以衡量政府官員這方面的能力；當中有青年認為，特區政府著眼累積公帑而不加善用，屬資源浪費，某程度反映官員管錢能力不足。

特區政府向來以嚴謹的理財原則見稱；其在恪守審慎理財、量入為出等方面的能力，贏得不少掌聲。然而，如政府過於側重財富的累積，公共資源再分配能否取得良好效果將受到質疑。而香港社會一些困擾市民多年的民生問題，例如貧富差距、住房環境、醫療服務，以及退休保障等，亦難有突破改善；這變相未能善用公帑。

今天香港面對各種社會問題，離不開透過妥善運用公帑和資源再分配，以改善公共服務，包括處理社會短、中及長期問題。當下香港擁有穩健的公共財政盈餘和儲備作後盾，特區政府應把握這個優勢和契機，在恪守審慎理財原則和持續改善公共服務兩者中，以高瞻目光和承擔精神，透過妥善的資源再分配，針對性並切實地解決長期困擾社會的問題。

3. 受訪青年對特區政府聆聽不同持分者意見，以及交代諮詢結果的表現，評價甚有保留。特區政府需以明確和更大力度，展現其重視和願意吸納民意的胸懷，發揮公眾諮詢應有功能。

3.1 聆聽不同持分者意見

是項研究顯示，分別有高達八成七(87.1%)及八成三(83.1%)受訪青年認為，政府官員主動接觸市民聽取意見，或提供機會給市民作出建議的舉措，有助促進公共財政制訂過程中的公眾參與。不過，他們對近年特區政府聽取不同持分者意見的表現，評價甚有保留，平均分只有 4.22 分，低於調查所設 5 分的合格線。

有受訪學者指出，在現行政治體制下，特區政府在積極回應市民訴求方面的誘因不強。但隨著市民對政府維持良好管治的意識日增，公眾對民意能夠在決策制訂過程中發揮影響的期望亦不斷提升。現屆特區政府強調管治新風，在公共財政管理中，便需以更大力度，採取嶄新和具體的行動舉措，展現政府對不同立場人士意見的包容和氣魄，以及願意吸納民意的決心，藉此爭取社會最大的支持，體現良好管治和理財新哲學。

3.2 交代諮詢結果

是項研究顯示，受訪青年對特區政府在公共財政議題上交代諮詢結果表現所給的評分，平均分只有 4.62 分，同樣低於 5 分的合格線。

公眾諮詢，是可供市民參與的一種機制。而有效的公眾諮詢，包括清晰的諮詢結果交代，可為政策措施帶來更大的支持度，讓市民相信政府在諮詢過程實踐公平、公正、公開原則。環顧世界各地，國際社會重視公共財政決策中公眾諮詢的成效，例如制訂財政信息透明度原則，將公眾諮詢過程納入為決策信息，向市民作出交代，以及政府官員交代民意如何被納入官方政策等。

以特區政府每年財政預案的公眾諮詢為例，由諮詢期開始至預算案公布，兩者時間非常緊逼，市民所提交的意見難有足夠時間供官員考慮。此外，近年政府推出多項涉及龐大開支的基建工程項目，當中的諮詢手法和表現，亦引起社會爭議。

此外，政府在處理及分析公眾諮詢所收集的意見方面，目前沒有一套特定的評估或交代機制，加上透明度不足及缺乏監察，公眾因此未能掌握政府如何運用，或在哪些方面已參考他們提出的意見。此等情況，容易令市民產生一種民意不被重視的感覺，而市民對特區政府進行公眾諮詢的成效，亦可能因此帶來更多質疑。就現行有關公共財政收集民意的交代安排，特區政府應設法作出改善，發揮公眾諮詢應有的效能。

4. 青年充滿創意，他們亦關心香港的發展。對於重視有份參與的年青一代，特區政府和社會各界應為他們提供更多渠道和機會，並消除他們面對的阻力，協助他們發揮參與社會的積極角色。

今天各項與公共財政有關的決策，將影響年輕一代的未來。海外社會重視青年參與，例如透過網絡和資訊科技等，主動發放政府財政信息、吸納青年意見，以及邀請青年加入相關委員會，就市民對運用公帑提交的建議，參與評估工作等。

是項研究顯示，合共接近四成九(48.5%)受訪青年認為，個人在公共財政制訂過程中能夠有份參與是重要的，主要因為公帑屬於市民，以及基於他們關心香港發展前景等。至於認為個人參與其中並不重要的受訪者，佔四成四(44.1%)，主要原因是認為個人影響力有限或缺乏認識等。

在認為有份參與是重要的受訪青年中，他們所面對的阻力，主要是擔心其意見不受政府重視，以及不知道參與渠道。小組訪談的參與者則主要面對因青年閱歷較淺而意見不獲社會信任，以及因政治衝突氛圍而容易引來惡意批評的憂慮。

結果反映，受訪青年一方面對個人能夠參與其中有相當意願，但另一方面擔心他們的意見不獲政府或社會重視或信任；這個落差，對年輕一代持續參與社會的熱誠，會受到多大程度的影響，值得進一步探究。而長期而言，青年由此所產生的無力感和無奈感，也應受關注。

公眾參與社會，很大程度視乎市民與政府之間的關係，包括他們對政府的信任程度。特區行政長官曾表示，加強市民對特區政府的信任，是現屆政府的施政重點；但綜合創研庫近年相關研究結果¹，青年對他們

¹ 香港青年協會青年創研庫 2015 年及 2016 年調查顯示，分別有 63.6%及 66.4%受訪青年認為自己不信任區政府。此外，2017 年調查顯示，在受訪青年觀感中，70.8%認為特區政府不信任青年人。2015 年的調查以隨機抽樣用電話訪問了全港 520 名 18-34 歲青年。參閱：香港青年協會青年創研庫《誰願意參與公共事務？》(2015 年 9 月)。2016 年的調查以隨機

與特區政府互信的觀感強差人意，大有改善空間。香港青年滿有創意，他們亦關心社會的發展，特區政府和社會各界應善用各種平台，為年青一代提供更多渠道和機會，並消除他們面對的阻力，協助他們發揮參與社會的積極角色。

5. 提供具意義和分析性的財政信息，有助市民準確掌握公共財政狀況，是公眾參與其中的基本條件。持續和有效的公眾教育，對促進公眾參與亦必不可少。

市民充分掌握公帑運用的狀況，有賴準確和有用的數據及資料。是項研究顯示，分別有接近五成及四成六受訪青年認為，提供財政資源給民間機構進行相關研究(49.8%)，或加強教育工作(46.0%)，有助促進公共財政決策制訂過程中的公眾參與。

有接受訪談的青年表示，由於缺乏有關知識，他們於整理相關資料時，面對著一堆堆割裂的數字，頓時產生迷惘和無助感。另有青年認為，撇除預算案公布前後，有關公共財政議題在年內較少能夠持續爭取社會和媒體關注，導致他們對公共財政議題僅抱「三分鐘熱度」心態。

持續的公眾教育工作，對促進市民參與公帑運用不可或缺。現今資訊氾濫，市民對數據並不缺乏，所欠缺的是一些具意義的資料內容，這遠勝於流水作業式帳目數據的陳列。而具有質素的公眾教育，關鍵在於當局能否持續向市民提供具分析性的財政信息，從而幫助市民作出客觀和理性的判斷。此舉長遠有助培養社會積極關注公共財政的氛圍，並提升社會監察政府的效能。

青年是各項公共財政決策的主要用家，他們亦是未來承擔開拓公共資源的重要組群，他們應盡早認識公共財政的概念和運作，這不論對他們日後參與社會，以至策劃個人財務管理技巧，例如個人收支預算、會計策劃、財務投資，以及信貸信譽等，均有裨益。

抽樣用電話訪問了全港 539 名 18-34 歲青年。參閱：香港青年協會青年創研庫《青年看立法會的職能與運作》(2016 年 5 月)。2017 年的調查以實地調查形式訪問了 525 名 15-34 歲青年。參閱：香港青年協會青年創研庫《如何建立公眾對政府的信任》(2017 年 12 月)。

6. 逾六成受訪青年不滿意立法會監察政府公帑運用的表現。議會作為議事之地，有其監察政府的職能；如特區政府與立法會能以積極取態，各司其職，相信有助爭取市民的支持和信任。

是項研究顯示，逾六成(62.6%)受訪青年不滿意立法會近年監察政府公帑運用的表現。此外，只有極少數(3.7%)受訪青年視立法會為公共財政制訂過程中最能夠代表他們的組織。小組訪談方面，有青年參與者則對部分政府官員在議會上回應議員質詢時的表現，感到不滿意，認為官員慣常以機械式重複陳述其立場，無助雙方的溝通。

在《基本法》所設定的體制框架下，香港特區的行政與立法機關各有其重要職能，包括特區政府有權擬定並提交法案、議案及附屬法規，立法會可提出修改或否決；立法會根據政府的提案，審核、通過財政預算，以及批准稅收和公共開支等。

議會作為議事之地，特區立法會議員如何發揮有效監察政府的角色，頗值得深思。另一方面，特區政府亦應表現其領導力，以積極取態回應議員提問和質詢；兩者各司其職，重視和善用議會作為具影響力的發言平台，相信有助爭取市民的支持和信任。

建 議

基於上述研究結果及討論要點，可見政府在管理公共財政過程中，透過妥善運用和分配資源，從而改善民生，有利社會穩定和持續發展。而藉著公眾參與，有助加強政府決策的認受性和建立市民對政府的信任；這些對維繫良好管治，提供利好條件。循促進市民參與公共財政運用的方向，我們建議：

1. 推動具參與式預算概念的先導計劃，政府以薪俸稅收入的 1%，邀請市民就如何運用該筆款項，提出具體建議。

研究發現，受訪青年認為特區政府在公共財政管理過程中聽取不同持分者意見的表現不合格。他們對市民能夠有機會就公帑運用提出建議，以及藉著公眾參與，讓資源更能切合市民需要有相當訴求。

參考外地政府推行參與式預算概念，建議特區政府就部分政府預算運用方向，推動具吸納民意及改善民生元素的預算意念徵集先導計劃，從政府薪俸稅收入中撥出 **1%**作為起步，邀請市民就相應款項的運用方向，提交建議，並由一個專業委員會進行評審。市民可透過投票，支持他們認為適合的項目，可作上述評審委員會的重要參考。

此舉相信能讓特區政府提供一個明確的行動舉措，鮮明地體現市民有份參與其中，讓資源更能貼近市民的期望和需要。而透過重視和吸納民間智慧，有利提升政府與民共議的形象，建立良好管治的威信。

2. 完善特區政府財政預算案諮詢工作，並加強預算案的問責性。

特區政府慣常在每年年底開始進行財政預算案公眾諮詢工作，至預算案公布日期，兩者時間非常緊逼，令人擔心官員缺乏足夠時間考慮市民的意見，而公眾對諮詢的成效，亦難以掌握。

研究建議特區政府：

2.1 將財政預算案公眾諮詢期提前，例如在每年 **10** 月下旬或 **11** 月上旬立法會就施政報告完成致謝議案辯論後，即展開公眾諮詢工作，一方面讓社會在承接關注施政報告的氛圍下，就本港公共財政議題作出討論；另方面隨著諮詢期提前完成，政府官員將有較充裕時間，就市民提交的意見進行整理、分析和考慮。

2.2 於預算案公眾諮詢期間，財政司司長向市民匯報最新進展，例如所收集意見書數量，以及當中市民較關注的範疇等，進一步提升特區政府財政預算案諮詢工作的透明度。

2.3 增設中期預算案審核報告，匯報預算案主要建議的執行情況，提升特區政府公共財政管理的問責性。

3. 推動持續和具質素的公共財政教育工作。

持續的公眾教育工作，是市民有效掌握公共財政運用和參與其中的基礎，實屬必不可少。研究建議：

- 3.1 製作公共財政短片。**特區政府善用資訊科技，製作具分析性內容及資訊的公共財政短片，向公眾扼要說明政府預算編製、公共財政管理原則、收入及開支分布、盈餘和儲備，以及市民與政府應有的責任和角色等基本信息，並定期更當中重要數據；一方面強化公共財政數據的解說效果，另一方面作為持續、準確和具質素的公眾教育。
- 3.2 民間組織及團體積極協作，推動公眾教育。**從學術、經濟、民生以及社會發展等角度，透過多元活動，例如編製教材、進行研究，以及就涉及公共資源浪費問題提出關注等，將公共財政議題帶進市民日常生活中。此舉相信能帶動民間多作思考和討論，以及提升社會對政府管理公共財政的監察效能。
- 3.3 於中學階段舉辦模擬預算案活動。**透過親身參與，讓學生有機會親自參與製作他們心目中理想的財政預算案，並將他們的模擬預算案提交給當局參閱，讓年青一代盡早對公共財政建立認識的基礎。

參考資料

- 大公網。(2014)。「香港政府擬年減 1%開支 避免結構性財政赤字」。2014-08-04。
- 中華人民共和國香港特別行政區基本法。
- 中華人民共和國財政部。網頁資料。「英國公共財政管理」。
- 文匯報。(2011)。「體驗滋味：新預算案 fb 諮詢 大玩扮財爺 Game」。2011-01-06。
- 立法會。(2002)。FC9/02-03(01)號文件。「有關編製政府財政預算案的主要過程的資料摘要」。
- 立法會。(2003)。CB(1)2194/02-03(01)號文件。「財政司司長及財經事務及庫務局局長的職責」。
- 立法會。(2011)。會議過程正式紀錄。2011 年 3 月 30 日。
- 立法會。(2015)。會議過程正式紀錄。2015 年 12 月 2 日。
- 立法會。(2018)。立法會 CB(1)402/17-18(02)號文件。「二零一八至一九年度財政預算案諮詢」。2018 年 1 月。
- 立法會。(2018)。立法會 CB(1)889/17-18 號文件。「《2018 年稅務(修訂)條例草案》委員會報告」。2018 年 5 月。
- 立法會秘書處。(2010)。資料便覽。「外匯基金及財政儲備的管理」。2010 年 3 月。
- 立法會秘書處教育服務組。(2018)。「立法會如何批准公共開支」。2018 年 3 月。
- 立法會秘書處資料研究組。(2017)。「2017-2018 年度財政預算案」。2017 年 3 月。
- 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「2018-2019 年度財政預算案」。2018 年 4 月。
- 立法會秘書處資料研究組。(2018)。「政府收入的主要來源」。2018 年 5 月。
- 前任財政司司長網誌。(2016)。「振興經濟」。2016-02-21。
- 政府新聞公報。(1999)。「財政司司長：必須維持和恪守審慎理財」。1999-12-01。
- 政府新聞公報。(2000)。「財政司司長財政預算案演辭」。2000-03-08。
- 政府新聞公報。(2002)。「財政司司長財政預算案演辭(七)」。2002-03-06。
- 政府新聞公報。(2011)。「財政司司長呼籲青年就財政預算案發表意見」。2011-01-05。
- 政府新聞公報。(2014)。「立法會九題：政府資源分配工作」。2014-12-03。
- 政府新聞公報。(2014)。「財政司司長強調要為香港財政未雨綢繆」。2014-02-26。
- 政府新聞公報。(2015)。「二零一四／一五年度修訂預算」。2015-05-25。
- 政府新聞公報。(2017)。「《財政預算案》公眾諮詢正式展開」。2017-12-04。
- 政府新聞公報。(2017)。「二〇一六年香港貧窮情況分析」。2017-11-17。
- 政府新聞公報。(2018)。「二〇一七年香港貧窮情況分析」。2018-11-19。

政府新聞公報。(2018)。「《財政預算案》公眾諮詢正式展開」。2018-12-05。

政府新聞公報。(2018)。「立法會財務委員會主席於財務委員會年結記者會上的開場發言」。2018-07-18。

政府新聞網。(2004)。「唐英年：鼓勵投資增加收入」。2004-02-14。

香港《公共財政條例》。

香港大學民意網站。
<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/release/release1518.html> ;
<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/features/budget/budgetRating/datatable.html>。

香港年報。(2002)。

香港青年協會。青年創研庫。(2015)。《誰願意參與公共事務？》。2015年9月。

香港青年協會。青年創研庫。(2016)。《青年看立法會的職能與運作》。2016年5月。

香港青年協會。青年創研庫。(2017)。《如何建立公眾對政府的信任》。2017年12月。

香港青年協會。青年創研庫。(2018)。《培育香港管治人才》。2018年8月。

香港便覽。(2018)。「公共財政」。

香港政府新聞網。(2017)。「財政新哲學有助加強競爭力」。2017-08-04。

香港經濟日報。(2018)。「財爺新猷fb收集預算案意見」。2018-12-05。

香港電台網站。(2018)。「陳茂波：財政資源上配合施政報告 恪守量入為出原則」。2018-10-10。

徐仁輝。「參與式預算制度的理論和實踐」。

徐仁輝。2014。《公共財務管理》。

特區政府。(2007)。財政預算案。「二〇〇七至〇八財政年度政府財政預算案」。2007年2月。

特區政府。(2011)。「2011-12 施政報告」。2011年10月。

特區政府。(2012)。「2013 施政報告及 2013-14 財政預算案公眾諮詢」。2012年12月。

特區政府。(2013)。「二零一四施政報告及二零一四至一五年度財政預算案諮詢」。2013年10月。

特區政府。(2014)。「二零一五至一六年度財政預算案諮詢」。2014年12月。

特區政府。(2015)。「二零一六至一七年度財政預算案諮詢」。2015年12月。

特區政府。(2016)。財政預算案。「二零一六至一七財政年度政府財政預算案」。2016年2月。

特區政府。(2017)。「二零一七至一八年度財政預算案諮詢」。2017年1月。

特區政府。(2018)。財政預算案。「2018 至 19 財政年度政府財政預算案補編及附錄」。2018年2月。

特區政府。(2018)。財政預算案。「二零一八至一九財政年度政府財政預算案」。2018年2月。

特區政府。行政長官。(2003)。「財政司司長及財經事務及庫務局局長的職責」。

特區政府。財政司司長。「職責」。網址 <https://www.fso.gov.hk/chi/role.htm>。

財經事務及庫務局。「長遠財政計劃工作小組」。網址 <http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/working-group-on-longterm-fiscal-planning.htm>。

統計處。(2017)。「2016年人口普查《主題性報告：香港的住戶收入分布》」。

新唐人。(2016)。「紐約參與式預算開跑 市議員廣徵民意」。2016-09-23.

393citizen.com. (2015)。「公共治理新途徑」。2015-01-09。

852 郵報。(2018)。「陳茂波自詡出席逾 40 場預算案諮詢 林行止曾指公共政策不必不可按民意行事」。2018-02-21。

PWC. (2017)。2017/18 香港稅務概覽。

Cabannes, Y. (2017). Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow.

Daily Finland. (2018). Worst cases of wasted tax revenue in Germany revealed.

Deutsche Welle. (2017). How to waste taxpayers' money in Germany.

Dialog Global. (2013). Participatory Budgeting in Asia and Oceania: Between Autochthonous Development and International Exchanges.

Dye, Thomas R. and Zeigler, L. Harmon. (2009). The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics, 14th Edition.

Gianpaolo Baiocchi and Ernesto Ganuza. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered.

Global Finance Magazine. <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/richest-countries-in-the-world?page=12>

Governance International. Website. The 1% Support Scheme in Ichikawa City.

Grant Thornton. (2017). Citizen engagement and public financial management.

Grant Thornton. (2018). Citizen Engagement a Must for Public Sector.

Grant Thornton. (2018). Global Transparency Report.

Ifex. (2012). New Access to Information Law comes into effect.

International Monetary Fund. (2017). IMF Staff Country Reports: People's Republic of China-Hong Kong Special Administrative Region: 2016 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report. January 2017.

International Monetary Fund. Website.

Japan for Sustainability. Website. 1% Support Program in Ichinomiya City: Citizens Decide How to Use Their Tax Money.

McGee, Rosemary. (2003). Legal Framework for Citizen Participation: Synthesis Report.

Moynihan, D.P., (2007). 'Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Development Countries', in Participatory Budgeting, ed. A. Shah, The World Bank, Washington, DC, pp. 55-87.

National League of Cities. (2017). How Cities Can Start Participatory Budgeting.

New York City Council. Website. Participatory Budgeting.

NewCities. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget.

OECD. (2017). Budget Transparency Toolkit.

OECD. Budget Transparency. Website.

Participatory Budgeting Project. (2018). Participatory Budgeting in NYC: \$210 million for 706 community projects.

Participedia. Website. Participatory Budgeting in Ichikawa City (Japan).

Participedia. Website. Participatory Budgeting in Paris, France.

PB Network. (2016). Seattle's \$700,000 youth focused Participatory Budgeting.

PB Network. (2017). Participatory Budgeting: What are Parisians dreaming about?

PWC & ICAEW. (2014). Trust in Public Finances.

RSA Journal. Participatory Paris: Home of the largest participatory budget in the world.

Sintomer et al., (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*.

Swedish Riksdag. Swedish National Audit Office. Website.

Techpresident. (2015). Lessons From Paris, Home to Europe's Largest Participatory Budget.

The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2012).

The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2015).

The Global Initiative on Fiscal Transparency. (2016).

The Government Finance Officers Association. (2018). Award for Excellence in Government Finance.

The Government Finance Officers Association. Website.

The Guardian. (2014). Parisians have their say on city's first €20m 'participatory budget'.

The Guardian. (2014). Want to give some of your local taxes to charity? In Japan you can.

The Guardian. (2015). What does the spending review look like?

The Institute for Government. (2018). The 2019 Spending Review.

The International Budget Partnership. (2008). Our Money, Our Responsibility.

The International Budget Partnership. (2010). Guide to Transparency in Government Budget Reports

The International Budget Partnership. (2017). Open Budget Survey 2017.

The International Budget Partnership. Website.

UK Government. Website. The National Archives.

UK Parliament. Website. National Audit Office.

UK Parliament. Website. Our role – Public Accounts Committee.

United Nations General Assembly. (2012). UNGA Resolution 67/218.

US. Hampton Government. Website.

US. Seattle Government. Website.

US. Seattle Neighborhoods. Your Voice, Your Choice. 2017 Program Review & 2018 Planning Development.

**香港青年協會 青年研究中心
青年創研庫
「管治與政制發展」研究系列
「促進市民參與公共財政管理」
問卷調查**

調查對象：18-34 歲青年

樣本數目：520

調查方法：實地青年意見調查

調查日期：2018 年 10 月 26 日至 11 月 6 日進行

調查範疇：

範疇	題目
1. 對公共財政管理的期望	V02
2. 對特區政府公共財政管理的評價	V03 ~ V04
3. 個人參與公共財政制訂的狀況及考量	V05 ~ V12
4. 對市民參與公共財政制訂的價值和方法取向	V13 ~ V25
5. 個人資料	V26 ~ V29

簡介

香港青年協會正就有關市民對特區政府運用公帑方面搜集意見，現誠意邀請你給予協助，填答本問卷。

問卷只需 10 分鐘完成。你所提供嘅資料會絕對保密，只供本研究分析用途。

如有任何問題，請聯絡香港青年協會研究中心：3755 7022/yr@hkfyg.org.hk

第 1 部份 選出被訪者

[V01] 為確定你係合適嘅被訪者，請你提供你嘅年齡資料：
_____ (足實數) (非 18-34 歲 → “問卷完成”)

第 2 部份 問卷內容

本問卷所指的公共財政管理，採取較闊的定義，泛指在一個社會中，政府對整體社會及地區層面有關公帑運用的安排和策略等，例如預算收支的分配與優次、立法審批、決策執行及財政審計和監察等。

2.1 對公共財政管理的期望 [V02]

[V02] 在以下列舉的選項中，你認為政府在管理公帑方面，最重要達到哪個目的？(讀選項 1-7)(只選一項)

- | | |
|-------------|-------------|
| 1. 維持足夠儲備 | 6. 其他 (請註明) |
| 2. 促進經濟增長 | 7. 沒有 |
| 3. 提高資源效益 | 8. 不知／難講 |
| 4. 改善貧富差距 | |
| 5. 保障社會持續發展 | |

2.2 對特區政府財政管理的評價 [V03- V04]

[V03] 最近三年，在以下列舉的選項中，特區政府在運用公帑方面給你最深刻的印象是甚麼？(讀選項 1-5)(只選一項)

- | | |
|---------|-------------|
| 1. 過於保守 | 4. 其他 (請註明) |
| 2. 過於進取 | 5. 沒有特別印象 |
| 3. 中規中矩 | 6. 不知／難講 |

[V04] 請問你是否同意「你信任特區政府管理公共財政的能力」的說法？

- | | |
|----------|----------|
| 1. 非常同意 | 5. 不知／難講 |
| 2. 頗同意 | |
| 3. 頗不同意 | |
| 4. 非常不同意 | |

2.3 個人參與公共財政制訂的狀況及考量 [V05- V12]

[V05] 你主要透過哪些渠道接收有關特區政府財政管理的信息？
(最多三項)

1. 電視／電台／報章等
2. 學校／課堂／書本等
3. 講座／研討會等
4. 單張／海報／小冊子等
5. 公共交通宣傳
6. 網絡社交平台(如 facebook／youtube 等)
7. 新聞／資訊 apps
8. 政府網頁
9. 其他 (請註明)
10. 沒有接收
11. 不知／難講

[V06] 你曾經透過以下哪些渠道，就特區政府公共財政表達意見？
(可選多項)

1. 政府電郵
2. 政府傳真
3. 政府熱線電話
4. 提交意見書給政府
5. 政府開設的網上論壇／社交媒體如 facebook 等
6. 參與由政府舉辦的諮詢會或論壇等
7. 參與由區議會舉辦的相關活動，例如民意調查／諮詢會等
8. 參與由民間團體舉辦的相關活動，例如民意調查／諮詢會等
9. 其他 (請註明)
10. 沒有
11. 不知／難講

[V07] 在公共財政制訂過程中，你認為以下選項中，哪個機構或組織最能夠代表到你？ (讀選項 1-8)(只選一項)

- | | |
|------------|-------------|
| 1. 政府 | 7. 其他 (請註明) |
| 2. 傳媒 | 8. 沒有 |
| 3. 區議會 | 9. 不知／難講 |
| 4. 立法會 | |
| 5. 地區關注組織 | |
| 6. 政黨／政治團體 | |

[V08] 整體而言，在公共財政制訂過程中，你認為「你有份參與」有幾重要？

- | | |
|----------|------------------|
| 1. 非常重要 | 5. 不知／難講 (答 V12) |
| 2. 頗重要 | |
| 3. 頗不重要 | |
| 4. 非常不重要 | |

[V09] (重要) 你認為重要最主要的原因是甚麼？
(讀選項 1-6) (只選一項) (答 V10)

- | | |
|-------------|-------------|
| 1. 自己有份納稅 | 6. 其他 (請註明) |
| 2. 是權利和義務 | 7. 不知／難講 |
| 3. 想發揮影響力 | |
| 4. 公帑屬於市民 | |
| 5. 關心香港發展前景 | |

[V10] (重要) 假如有機會參與當中，你個人最擔心的是甚麼？
(讀選項 1-7)(只選一項) (答 V12)

- | | |
|--------------|-------------|
| 1. 專業知識不夠 | 6. 其他 (請註明) |
| 2. 不知如何參與 | 7. 沒有 |
| 3. 要投放太多時間 | 8. 不知／難講 |
| 4. 意見不受政府重視 | |
| 5. 受到不同立場者批評 | |

[V11] (不重要) 你認為重要性不大的最主要原因是甚麼？
(讀選項 1-6)(只選一項) (去 V12)

- | | |
|------------|-------------|
| 1. 缺乏認識 | 6. 其他 (請註明) |
| 2. 不感興趣 | 7. 不知／難講 |
| 3. 與自己無關 | |
| 4. 自己無份納稅 | |
| 5. 個人影響力有限 | |

[V12] 整體而言，你對立法會最近三年在監察政府公帑運用方面的表現，有幾滿意？

- | | |
|----------|----------|
| 1. 非常滿意 | 5. 不知／難講 |
| 2. 頗滿意 | |
| 3. 頗不滿意 | |
| 4. 非常不滿意 | |

2.4 對市民參與公共財政制訂的價值和方法取向 [V13- V24]

[V13] 在以下列舉的選項中，你認為公眾參與制訂公共財政最大價值是甚麼？(讀選項 1-8)(只選一項)

- | | |
|-----------------|-------------|
| 1. 加強決策認受性 | 7. 其他 (請註明) |
| 2. 提升政府問責性 | 8. 沒有價值 |
| 3. 建立政府信任度 | 9. 不知／難講 |
| 4. 促進社會凝聚力 | |
| 5. 推動香港民主進程 | |
| 6. 公帑運用更能切合市民需要 | |

就推動市民參與公共財政制訂方面，你認為特區政府在以下幾方面的表現，有幾多分？由 0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格。

[V14] 交代諮詢結果

[V15] 聽取不同持分者意見

[V16] 運用資訊科技促進參與

[V17] 重視審計報告作出的建議

[V18] 提供高透明度的財政資料

[V19] 發放簡潔易明的財政信息

[V20] 透過撥款讓市民參與建設社區

§ 以下的措施，你認為對推動特區政府財政制訂過程中的公眾參與度，幫助有幾大？

		1. 非常有幫助	2. 頗有幫助	3. 頗沒有幫助	4. 非常沒有幫助	5. 不知／難講
[V21]	加強教育工作，持續向市民解釋政府財政管理哲學					
[V22]	提供財政資源給民間機構進行相關研究					
[V23]	提供機會給市民作出建議					
[V24]	官員主動接觸市民聽取意見					

[V25] 請問你是否同意以下的說法？「你會留意財政司即將發表的新一份財政預算案。」

- | | |
|----------|----------|
| 1. 非常同意 | 5. 不知／難講 |
| 2. 頗同意 | |
| 3. 頗不同意 | |
| 4. 非常不同意 | |

2.5 個人資料 [V26- V29]

[V26] 性別

1. 男
2. 女

[V27] 教育程度

- | | |
|-------------------|------------|
| 1. 初中（中一至中三） | 4. 大學學位或以上 |
| 2. 高中（中四至中七，包括毅進） | 5. 不知／難講 |
| 3. 專上非學位 | |

[V28] 職業

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. 經理及行政級人員 | 8. 非技術工人 |
| 2. 專業人員 | 9. 學生 |
| 3. 輔助專業人員 | 10. 料理家務者 |
| 4. 文書支援人員 | 11. 待業、失業，及其他非在職者 |
| 5. 服務工作及銷售人員 | 12. 其他（請註明） |
| 6. 工藝及有關人員 | |
| 7. 機台及機器操作員及裝配員 | |

[V29] 請問你是否納稅人？（於過去任何一個財政年度曾繳交薪俸稅）

1. 不
2. 不是
3. 不知／難講

-- 完 --

香港青年協會 青年研究中心
青年創研庫
「管治與政制」專題研究系列
「促進市民參與公共財政管理」調查
實地調查結果交叉分析表

調查對象：18-34 歲人士

樣本數目：520 人（標準誤 $< \pm 2.2\%$ ）

調查方法：實地青年意見調查

調查期間：2018 年 10 月 26 日至 11 月 6 日進行

交叉分析表 1：在以下列舉的選項中，你認為政府在管理公帑方面，最重要達到哪個目的？（按職業劃分）

	在職	在學	合計
維持足夠儲備	54 16.0%	7 5.2%	61 12.9%
促進經濟增長	75 22.3%	28 20.7%	103 21.8%
提高資源效益	15 4.5%	11 8.1%	26 5.5%
改善貧富差距	104 30.9%	55 40.7%	159 33.7%
保障社會持續發展	89 26.4%	34 25.2%	123 26.1%
合計	337 100.0%	135 100.0%	472 100.0%

**** $p < 0.01$**

交叉分析表 2：在以下列舉的選項中，你認為政府在管理公帑方面，最重要達到哪個目的？（按過去任何一個財政年度曾否繳交薪俸稅劃分）

	曾經繳交薪俸稅	未曾繳交薪俸稅	合計
維持足夠儲備	82 16.2%	12 6.6%	64 12.7%
促進經濟增長	70 21.9%	44 24.2%	114 22.7%
提高資源效益	13 4.1%	14 7.7%	27 5.4%
改善貧富差距	98 30.6%	73 40.1%	171 34.1%
保障社會持續發展	87 27.2%	39 21.4%	128 25.1%
合計	320 100.0%	182 100.0%	502 100.0%

**** $p < 0.01$**

交叉分析表 3：最近三年，在以下列舉的選項中，特區政府在運用公帑方面給你最深刻的印象？（按職業劃分）

	在職	在學	合計
過於保守	125 42.4%	58 51.3%	183 44.9%
過於進取	99 33.6%	22 19.5%	121 29.7%
中規中矩	71 24.1%	33 29.2%	104 25.5%
合計	295 100.0%	113 100.0%	408 100.0%

* $p < 0.05$

交叉分析表 4：最近三年，在以下列舉的選項中，特區政府在運用公帑方面給你最深刻的印象？（按過去任何一個財政年度曾否繳交薪俸稅劃分）

	曾經繳交薪俸稅	未曾繳交薪俸稅	合計
過於保守	118 42.4%	71 46.4%	189 43.9%
過於進取	95 34.2%	31 20.3%	126 29.2%
中規中矩	65 23.4%	51 33.3%	116 26.9%
合計	278 100.0%	153 100.0%	431 100.0%

** $p < 0.01$

交叉分析表 5：是否同意「你信任特區政府管理公共財政的能力」的說法？（按曾否透過問卷所列舉渠道就公共財政表達意見劃分）

	曾表達意見	沒有表達意見	合計
同意	36 22.6%	106 35.9%	142 31.3%
不同意	123 77.4%	189 64.1%	312 68.7%
合計	159 100.0%	295 100.0%	454 100.0%

** $p < 0.01$

交叉分析表 6：你認為「加強教育工作，持續向市民解釋政府財政管理哲學」對推動特區政府財政制訂過程中的公眾參與度，幫助有幾大？
（按認為在公共財政制訂過程中有份參與的重要性劃分）

	重要	不重要	合計
有幫助	125 54.1%	91 44.2%	216 49.4%
沒有幫助	100 45.9%	115 55.8%	221 50.6%
合計	231 100.0%	206 100.0%	437 100.0%

* $p < 0.05$

交叉分析表 7：曾否透過調查問卷中列舉的任何渠道就特區政府公共財政表達意見？（按認為在公共財政制訂過程中有份參與的重要性劃分）

	重要	不重要	合計
曾表達	133 56.4%	31 13.7%	164 35.5%
未曾表達	103 43.6%	195 86.3%	298 64.5%
合計	236 100.0%	226 100.0%	462 100.0%

*** $p < 0.001$

交叉分析表 8：是否同意「你信任特區政府管理公共財政的能力」的說法？
（按認為在公共財政制訂過程中有份參與的重要性劃分）

	重要	不重要	合計
同意	54 22.7%	82 39.4%	136 30.5%
不同意	184 77.3%	126 60.6%	310 69.5%
合計	238 100.0%	208 100.0%	446 100.0%

*** $p < 0.001$

交叉分析表 9：是否同意「你會留意財政司即將發表的新一份財政預算案」的說法？（按認為在公共財政制訂過程中有份參與的重要性劃分）

	重要	不重要	合計
會留意	243 90.0%	180 80.7%	423 89.8%
不會留意	5 2.0%	43 19.3%	48 10.2%
合計	248 100.0%	223 100.0%	471 100.0%

*** $p < 0.001$

香港青年協會

The Hong Kong Federation of Youth Groups

香港青年協會 (hkfyg.org.hk | m21.hk)

香港青年協會(簡稱青協)於 1960 年成立，是香港最具規模的青年服務機構。隨著社會不斷轉變，青年所面對的機遇和挑戰時有不同，而青協一直不離不棄，關愛青年並陪伴他們一同成長。本著以青年為本的精神，我們透過專業服務和多元化活動，培育年青一代發揮潛能，為社會貢獻所長。至今每年使用我們服務的人次達 600 萬。在社會各界支持下，我們全港設有 70 多個服務單位，全面支援青年人的需要，並提供學習、交流和發揮創意的平台。此外，青協登記會員人數已達 45 萬；而為推動青年發揮互助精神、實踐公民責任的青年義工網絡，亦有逾 20 萬登記義工。在「青協·有您需要」的信念下，我們致力拓展 12 項核心服務，全面回應青年的需要，並為他們提供適切服務，包括：青年空間、M21 媒體服務、就業支援、邊青服務、輔導服務、家長服務、領袖培訓、義工服務、教育服務、創意交流、文康體藝及研究出版。

青年研究中心

Youth Research Centre

yrc.hkfyg.org.hk

資訊科技發展一日千里，新思維和新事物不斷湧現。在知識型經濟社會下，實證和數據分析尤其重要，研究工作亦需以此為根基。青協青年研究中心一直不遺餘力，以期在急速轉變的社會中，加深認識青年的處境和需要。

青協青年研究中心於 1993 年成立，過去 20 多年間，持續進行有系統和科學性的青年研究，至今已完成超過 350 項研究報告，為香港制定青年政策和策劃青年服務，提供重要參考。現時主要研究工作亦包括《青年研究學報》和《香港青年趨勢分析》系列等。

為進一步強化研究領域和青年參與，中心於 2015 年特別成立青年創研庫，以青年角度分析社會問題、表達意見，冀為香港未來發展建言獻策。2015-2017 年間，創研庫共完成 24 項研究報告。

青年領袖發展中心

Leadership 21

leadership21.hkfyg.org.hk

青年領袖發展中心於 2000 年成立，致力培養高質素的領袖人才，至今已為接近 15 萬名學生領袖提供有系統及專業訓練。其中《香港 200》領袖計劃，每年選拔具領導潛質的青年學生，培養他們願意為香港貢獻的心志。而「香港青年服務大獎」旨在表揚持續身體力行，以服務香港為己任的青年，期望他們為香港未來添上精彩一筆。中心與國際知名的「薩爾斯堡全球論壇」合作，在港舉辦培訓活動，讓本地青年開拓更廣闊的國際視野。青協已參與活化前粉嶺裁判法院，成立全港首間香港青年協會領袖學院，下設五個院校，重點培訓領袖技巧、傳意溝通、中國和全球視野以及社會參與。

青年創研庫

Youth I.D.E.A.S.

青協青年研究中心於 2015 年成立青年創研庫，是本港一個屬於青年的智庫。

新一屆(2017-2019 年度) 青年創研庫由 75 位專業才俊、青年創業家與大專學生組成。他們大部份均曾參與青協領袖發展中心的訓練課程。此外，八位專家、學者亦應邀擔任成員的顧問導師，就各項研究提供寶貴意見。

青年創研庫是年輕人一個獨特的意見交流平台。他們就著青年關心和有助香港持續發展的社會議題或政策，探討解決對策和可行方案。

青年創研庫持續與青年研究中心攜手，定期發表研究報告。四項專題研究系列包括：（一）經濟與就業；（二）管治與政制；（三）教育與創新；及（四）社會與民生。

研究報告一覽

系列編號 Serial No.	題目 Titles	日期 Date
YI001	人盡其才——如何開拓青年就業出路 The Opportunities of Vocational Training for Youth Employment	7/2015
YI002	年輕一代可以為高齡社會做什麼？ What can the Younger Generation Do for an Aged Society?	8/2015
YI003	誰願意參與公共事務？ Who is Willing to Take up Positions in Public Affairs?	9/2015
YI004	促進青年參與創新科技的障礙與對策 Encouraging Young People to Participate in Innovation and Technology Development	10/2015
YI005	如何促進科技創業的發展條件 Enhancing the Conditions for Technology Start-ups	11/2015
YI006	輸入人才的機遇及影響 Attracting Talents to Hong Kong: Impact and Opportunities	12/2015
YI007	青年看公眾諮詢的不足與障礙 Young People's Perception on Public Consultations	1/2016
YI008	「翻轉教室」有助提升香港學生自主學習？ Do "Flipped Classrooms" Motivate Students to Learn?	2/2016
YI009	香港擔任「超級聯繫人」的挑戰與機遇 Challenges and Opportunities: Hong Kong's Role as a Super-Connector	3/2016
YI010	年輕一代為何出現悲觀情緒 What Makes Young People Feel Negative	4/2016
YI011	青年看立法會的職能與運作 Young People's Views on the Roles and Functions of the Legislative Council	5/2016
YI012	青年對持續進修的取態 Young People's Views on Continuous Learning	6/2016
YI013	多元發展香港旅遊業 Diversifying Hong Kong's Attractions to Boost Tourism	8/2016
YI014	少數族裔人士在港生活的困境 Challenges Faced by Ethnic Minorities in Hong Kong	9/2016
YI015	青年對公務員及其所面對挑戰的意見 Young People's Views on Civil Servant Challenges	10/2016
YI016	中學生對體育教育的意見和取態 Attitude of Secondary Students on Physical Education	11/2016
YI017	新生代的彈性就業模式 Flexible Employment of Today's Youth	12/2016
YI018	青年對香港城市規劃的願景 Young people's Views on "Hong Kong 2030+"	1/2017
YI019	青年對政治委任官員的期望 Young People's Views on the Performance of Political Appointments	2/2017
YI020	小學創科教育的狀況與啟示 STEM Education in Primary Schools	3/2017
YI021	香港創意工藝產業化的發展挑戰與機遇 Challenges and Opportunities Facing the Development of Creative Craftsmanship in Hong Kong	4/2017
YI022	青少年如何處理壓力 How Young People Cope with Stress	5/2017
YI023	香港青年看社會團結 Young People's Views on Togetherness	6/2017

系列編號 Serial No.	題目 Titles	日期 Date
YI024	高中學生對「休學年」的取態 Views of Senior Secondary Students on Taking a Gap in Their Studies	7/2017
YI025	如何建立公眾對政府的信任 Building Public Trust in the Government	12/2017
YI026	改善中學 STEM 教育的資源運用 STEM Education in Secondary Schools: Improving Resource Utilization	1/2018
YI027	電競業在香港的發展機遇 e-Sports in Hong Kong	1/2018
YI028	提升香港器官捐贈率 Promoting Organ Donation in Hong Kong	2/2018
YI029	促進特區政府電子服務 Enhancing e-Government in the HKSAR	4/2018
YI030	改善高中通識科的教學與評核 Improving Liberal Studies in Senior Secondary Education	6/2018
YI031	推動耆壯人士就業 Encouraging Young-Olds Employment	6/2018
YI032	提升香港生育率 Boosting Birth Rate in Hong Kong	7/2018
YI033	培養香港管治人才 Nurturing Talent for Governance	8/2018
YI034	創科生活應用與智慧城市 Living with Innovative Technologies and Building a Smart City	9/2018
YI035	釋放香港女性勞動力 Improving Incentives for Women's Employment	10/2018
YI036	促進高學歷特殊需要青年的就業機會 Enhancing Career Opportunities for Higher Educated Youth with SEN or Disabilities	11/2018
YI037	促進市民參與公共財政管理 Involving the Community in Public Finance Management	12/2018



香港青年協會
the hongkong federation of youth groups

e-Giving



giving.hkfyg.org.hk

Donation / Sponsorship Form 捐款表格

Please tick (✓) boxes as appropriate 請於合適選項格內，加上“✓”：

I am / My organization is interested in donating 本人/本機構 願意捐助

☐ HK\$10,000 ☐ HK\$5,000 ☐ HK\$2,000 ☐ HK\$1,000 ☐ HK\$800 ☐ HK\$500 ☐ HK\$200 ☐ Other 其他 HK\$ _____

Receipts will be issued for all donations over HK\$100 and are tax-deductible. 所有港幣 100 元以上捐款，將獲發收據作申請扣稅之用。

Donation Method 捐款方式

Cheque 支票

- ☐ Cheque No. 支票號碼 _____ Crossed cheques should be made payable to: **The Hong Kong Federation of Youth Groups**
劃線支票抬頭祈付：**香港青年協會**

Direct Transfer 銀行轉賬

- ☐ Direct transfer to the **Hang Seng Bank, account no. 773-027743-001**
存款予本會恒生銀行賬戶：**773-027743-001**
- ☐ Internet Banking “Bill Payment” or “Charity Donation” Services
本地銀行網上理財「繳費」或「慈善捐款」

Date of Payment 轉賬日期: _____
Please use your contact number as the bill account number (if applicable). If you need a receipt, please send us the bank's receipt / transaction record together with this form. 請以您的電話號碼作為賬單/賬戶號碼(如適用)。請將銀行存款證明/交易紀錄連同捐款表格交回。

- ☐ 銀行戶口每月自動轉賬 (表格將另函寄上。)
Monthly direct debit (We will send you the Authorization Form.)

PPS Payment 繳費靈

- ☐ PPS Payment (The merchant code for The Hong Kong Federation of Youth Groups is **9345**. Please use your contact number as the bill account number.)
繳費靈 (本會登記商戶編號：**9345**；請以您的電話號碼作為賬單/賬戶號碼)
Date of Payment 轉賬日期 _____

Credit Card 信用卡

- ☐ ☐ VISA ☐ MasterCard
☐ One-off Donation 單次捐款 ☐ Regular Monthly Donation 每月捐款

Card Number 信用卡號碼	Expiry Date / 有效期至 (MM 月 / YY 年)	Signature of Card Holder 持卡人簽署
Name of Card Holder 持卡人姓名	HK 港幣 \$	

Donor Information 捐款者資料

Name of Donor 捐款人姓名 _____

Name of Sponsoring Organization _____

贊助機構名稱 _____

Name of Contact Person _____

聯絡人 _____

Tel Number 聯絡電話 _____

Fax Number 傳真號碼 _____

Email 電郵 _____

Do you need a receipt? ☐ Yes 是

是否需要捐款收據？ ☐ No 否

Name for Receipt

收據抬頭 _____

Address 聯絡地址 _____

The Hong Kong Federation of Youth Groups (the Federation) respects the privacy of individuals. We do our best to ensure the collection, use, storage, transfer and disclosure of your personal data comply with the Personal Data (Privacy) Ordinance. You have the right to access and correct your personal data and request a copy of the said data. You can make your request to personaldata@hkfyg.org.hk. Your request will be answered in 40 days. A fee may be charged for processing a data access request.

Your personal data may be used for purposes related to participation in various programmes and activities, issuing of receipts, collection of user feedback, conduct of analysis, and any other initiatives related to the aims and objectives of the Federation. Please indicate below if you agree to being contacted for these purposes. Should you wish to stop receiving news and information from the Federation and its service units, please contact us at unsubscribe@hkfyg.org.hk.

香港青年協會 (青協) 非常重視個人私隱，並確保轄下之服務於任何情況下收集、使用、儲存、轉移及查閱個人資料之程序均符合香港的《個人資料(私隱)條例》的要求。您有權要求查閱和改正所提供的個人資料及索取有關資料的複本。

如需查詢或改正個人資料，可電郵至 personaldata@hkfyg.org.hk。在收到您提出的要求後，本會將在 40 天內給予回覆，並將可能就此收取合理的費用。

您提供之個人資料將用作參與活動的相關用途、簽發收據、收集意見、資料分析，及其他配合本會宗旨及使命的事項。請在下面的方格上填上劃號，表示您是否願意收到本會通訊。如需取消接收青協及有關單位的資訊，請電郵至 unsubscribe@hkfyg.org.hk 與青協職員聯絡。

I / We do not wish to receive communication through the channels below *:

本人 / 本機構 不希望從以下渠道接收通訊 *:

☐ Email 電郵 ☐ Mail 郵寄 ☐ Phone 電話

Please send this form with your crossed cheque / the bank's receipt to :
捐款表格、劃線支票/銀行存款證明，敬請寄回：

Partnership and Resource Development Office
The Hong Kong Federation of Youth Groups
21/F, The Hong Kong Federation of Youth Groups Building
21 Pak Fuk Road, North Point, Hong Kong

香港北角百福道 21 號
香港青年協會大廈 21 樓
香港青年協會「伙伴及資源拓展組」

Tel 電話: 3755 7103
Fax 傳真: 3755 7155
Email 電郵: partnership@hkfyg.org.hk
Donation Website 捐款網站: giving.hkfyg.org.hk

