

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.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，更需以更大力度，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。

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)。

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。