

## 【參與式預算·一】 公帑怎麼用 應由市民來決定



「你有沒有想過,在班級中一起討論班費的用處、在業主委員會討論管理費的用處,其實都算是簡單的『參與式預算』?」智庫MWYO青年辦公室研究員郭東旺問道。是的,或許你會對「參與式預算」這個概念感到陌生,但在生活中,其實或多或少都接觸過它的「衍生形式」,例如討論班費、管理費的使用一哪怕只是表達同意與否。

當「雙普選」成為人們所認為的民主最高標準時,有誰曾想過,由市民決定部份公共預算支出優先次序或用途的「參與式預算」便是一種民主參與。然而,香港從未正式實踐過「參與式預算」,究竟遇到哪些阻礙?在參與式民主中,市民能獲得什麼?又將為社會帶來什麼改變?

「參與式預算」由來已久,早在1989年,巴西南部城市阿雷格里港(Porto Alegre)已逐步展開了該項實踐。市政府公開包括公共債務、人事費用、基本服務、投資等預算,供市民討論並作出決策。自此以後,這種由公民參與分配公共預算的決策過程開始在世界各地於不同層面採用。

亞洲地區中,台灣將「參與式預算」發揮得淋漓盡致,故成為不得不提的範例。2014年,現任台北市市長柯文哲及其幕僚在參與台北市長競選時,首次提出讓市民參與預算的提案及審查。 他當選後隨即將其實施,甚至推廣至台北市以外地區。

各地實踐參與式預算 香港為何停留於派錢

目前,台灣的「參與式預算」類型已逐漸完善,甚至到了「無孔不入」的地步一大到市政公帑,小到一個社區、甚至一所高校範圍的公共財政。例如2018年,國立台灣大學舉辦「NTU



VOTING!參與式預算」活動,鼓勵學生參與預算上限為20萬元新台幣的提案,提出想在學校舉辦或進行的活動。總體而言,台灣「參與式預算」分為四種:市政型,即透過「i-voting」網絡投票系統,提案或投票行政主區的政務;主題型,指的是不同項目主題所牽涉對象的參與;社區型,顧名思義是指社區範圍內的小額預算的參與;還有議員型,則指民眾提案決定地方民意代表所獲款項的使用。

「難以相信吧,台灣在2014年才開始正式討論『參與式預算』,而內地的實踐還要再早十年!」郭東旺指出。翻查資料才發現,真正令人驚訝的是,最早踐行參與式民主的城市並非已將此做法帶入正軌的北京、上海、成都等大都市,而是一些名不見經傳的小城市。

2005年,河南省焦作市政府開始了六年的承諾—每年向社會承諾辦好10項民生工程。市政府為確保「用老百姓的錢,辦好老百姓的事」,在「十件事工程」項目確定的過程中設有「民意測評」環節,即由公眾投票選擇預算項目的範圍。範圍包括農村基礎設施建設、醫療衞生、勞動就業、扶貧開發、道路交通、社會救助、環境保護、公共安全等項目,市民可透過政府門戶網站的投票系統進行投票。浙江省溫嶺市的「參與式預算」實踐同樣始自2005年,最早是以兩個鎮為試點。早在1999年,溫嶺市就開始實行「民主懇談」活動,即由政府確定議題,由公眾在會上提出建議並進行協商。爾後逐漸發展為對政府年度預算方案的協商討論,並由當地人大代表、政協委員進行審議、監督。

上述形式可謂「參與式預算」的雛形,並結合政治制度加以協調。但為何台灣晚於這些城市實施「參與式預算」,卻能在短期內迅速發展呢?郭東旺指出,這得益於台灣成熟的公民意識和強大的媒體,能夠令這個概念快速被公眾認知一這與香港倒是很相似。

然而,以公民社會發展的程度來看,香港理應比上述內地城市更早加入「參與式預算」的隊伍 ,但至今幾乎未有正式的實踐。提起公共財政或公帑使用,市民們的第一反應想必便是「派錢」。政府慣用派糖的「愚民政策」,市民也樂得接受,如此情形在這個被視為成熟的公民社會 中,多少有些諷刺。

青年本身非「問題」 缺乏參與機會才是

儘管香港未正式實施「公眾決定公帑使用」,卻常有人提起並試圖帶入民眾視野之中。2017年,在香港社會服務聯會舉辦的《社區營造研究計劃》活動中,屯門舊墟的嚤囉山村居民便以「共同提案、共同投票」的形式,由六歲或以上的村民一人一票選出兩個社區空間營造方案,進而以計劃資金落實。去年也曾有區議員試圖將「參與式預算」帶入區議會的層面一各區的區議會籌備編寫2020-2021年度財政預算案時,灣仔區議會便提出在區議會試行「參與式預算」,之後組成灣仔區議會參與式預算工作小組,並邀請眾多團體進行探討。油尖旺區議會也於去年7月份展開相關討論,由委員會主席、社區前進胡穗珊動議,以「參與式預算」方式,與市民商討如何使用上屆區議會的3,650萬元餘款。

然而,通過動議不難,難的是實踐。如油尖旺區區議員李國權曾在區議會大會上指,之前與區內人士商討對空置校舍的使用,單單是非正式諮詢,都需耗時大半年。此言一針見血地指出區議會的局限—區內人口眾多,且區議會畢竟為政府地方諮詢架構,不免也會被「條條框框」牽絆,故難以作為首次試行地點。除此之外,由於缺乏可供參考與借鑑的成功經驗和建議,令實踐「無從下手」。由此可見,香港並非缺乏有識之士,更非公民社會發展程度不足,而是缺了「試一次」的機會和魄力。

青年發展委員會副主席劉鳴煒擔任總監的MWYO青年辦公室近日發表《讓青年有效參與公共事務從地區開始》研究報告,並計劃在觀塘彩福邨實行「參與式預算」,居民可自由提案,並以一戶一票的形式,決定部份的邨內開支使用。可見,在這次實踐中,青年群體或許能在地區參



與中受益匪淺。

郭東旺認為,青年在社會中扮演着「敲響警鐘」的角色,因為相對於歷經社會磨煉、逐漸被磨平棱角的「大人」而言,年輕人「包袱小」,更有正義感,對未來更加有期望,更「夠膽去發夢」。這些品質令他們在面對社會不公義時,更願意去發聲。新世代的青年更傾向於直接的公民參與,而以往的間接式參與,如投票給代議士代為其發聲,已不足夠。他又指出,隨着科技和網絡的發展,發聲的空間擴大,成本下降,這令人與人之間的距離日益密切,也令年輕人期待更多參與。同時,他們也希望參與的過程是雙向、公開、透明的。

郭東旺分析,香港的優勢之一就是公民社會發展相對成熟,如果「參與式預算」能夠進入到區議會這樣的層次,可能很快便能蔓延至全港範圍。而且,以香港人的教育水平和公民意識來看,人們可能會很快接受一些新的概念—不僅能夠理解到這件事的意義所在,還能夠找到自己在其中可以扮演什麼角色。他指出:「我想,在其他國家、地區可能要用很多時間去解釋概念及原因,而在香港,這個時間會被壓縮很多。」

然而,香港也有着發展「參與式預算」的局限。郭東旺表示,很多政治事件導致了大家的「不信任」。這不單單指青年對政府的不信任,還蔓延至對從政者,甚至是整個制度的懷疑。另一邊廂,政府內的一些政策制定者,對年輕人、社工、NGO等的態度也趨向保守一這意味着,政府未必可以安心放權給他們。雙方的不信任,自然會令推動「參與式預算」變得艱難。

但這樣的難題可以透過增加溝通解決。正如現下社會撕裂一般,若不同陣營的人都堅持「非敵即友,非友即敵」,而聽不到其他的聲音,就會愈發不想溝通,陷入惡性循環。郭東旺指出,若想打破此循環,地區便是一個很好的嘗試空間,因為在地區、社區探討的問題,是當區居民的基本需求,無分陣營。所以,社區內的實踐可作為一個很好的開始。

「我發現,現在香港社會討論到公民政治參與,很多時候都會將焦點放在青年很激烈、激進的思想行為。但往往會忽視,其實在一系列社會運動後,年輕人已逐漸將他們的公民參與熱情投放在社區,但這就比較少人討論了......」郭東旺不禁為年輕人「鳴不平」。

1967年「六七暴動」後,港英政府注意到青年群體,將其視為「有問題的弱勢群體」,需給予幫助。但無論如何,此事件促成了社會對青年群體的討論,並開始逐漸針對青年,制定了一系列政策。2010年反高鐵運動,時任財政司司長曾俊華將青年發起、參與社會運動的原因歸結為「社會流動性不足」;及至2014的佔領運動,時任特首梁振英亦以同一原因解釋運動的出現,他在佔領運動之後更開始改善「青年的生活質素」,如提供私立大學學位津貼及本科生學額等。這自然值得肯定,因「向上流動難」確實是香港的一大問題。然而,生活質素並非年輕人的唯一追求,況且,港府的思維依舊和殖民地政府類似,將年輕人視為「問題」,認為應該去「處理」,而非與其溝通、商量。2016年香港中文大學公布的「香港青年生活質素指數」下降10.19%,也就是說,年輕人認為自己無力影響政府施政。

郭東旺也指出,很多時候,大家會難以區分「政治」和「政治化」。政治化指立場先行,這會令討論空間變小,理性討論變少;而這不意味着不能認真討論、認識政治,因為政治乃眾人之事。他也表示:「公民參與、公民意識培養都很重要,因為只有年輕人有足夠的政治參與、其公民意識得到充分培養的時候,在參與的過程中才會有更多溝通。」