

# 推動兒童權利公約施行法 —兒少預算之研究—兒少 參與式預算

## 研究團隊

呂朝賢（東海大學社會工作學系教授）  
 鄭清霞（中正大學社會福利學系教授）  
 洪惠芬（東吳大學社會工作學系副教授）  
 梁景洋（逢甲大學財稅學系助理教授）  
 施堯啟（中正大學社會福利學系助理教授）

2019.03.27

## 兒童權利公約

### 第12條

締約國應確保有主見的兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡和成熟程度給予適當的看待

### 第12號 一般性 意見 (2009年)

參與的概念強調兒童的介入不應只是一時行為，而應當作為兒童與成人就制定兒童生活方面的政策、方案和措施進行深入交流的出發點。

兒童不需要對影響到其本人的一切事項的所有方面有全面的認識，而是需要她或他有足夠的瞭解，能夠恰當地就此事項形成自己的意見。

## 兒童權利公約

### 第12號一般性意見 (2009年)

- 締約國有義務在確定兒童最大利益時不僅考慮每個兒童的特殊情況，也要考慮兒童群體的利益。
- …確保兒童能夠在與所有其他兒童平等的基礎上表達意見以及參與影響到他們的一切事項。

### 第12號一般性意見 (2009年)

- 兒童或兒童們表達意見和參與的所有過程都必須是：透明和公開的、自願的、尊重的、相關的、有益兒童的、包容性的、有培訓支援的、安全且對危險敏感的、問責的。

## 兒童權利公約

### 第12號一般性意見 (2009年)

- 實現第12條就必然要消除目前妨礙兒童表達意見的機會以及參與對其有影響的一切事項的法律、政治、經濟、社會和文化障礙。必須要準備好對有關兒童能力的種種假設提出質疑，並鼓勵發展有助於兒童建設和展示其能力的環境。此外，還應在資源和培訓方面作出承諾。

### 第19號一般性意見 (2016年)-導言

- 不要忘記在你們的預算中考慮有特殊需要的兒童
- 對兒童進行投資是一項長期投資
- 對我們的家庭進行投資也是一項確保我們權利的重要辦法……

## 兒童權利公約

第19號一般性意見  
(2016年)-  
公共預算  
編制

- 要實現兒童權利，就需要密切關注公共預算進程的全部四個階段：即規劃、頒佈、執行和後續行動。締約國應按照《公約》的一般原則和本一般性意見中所載的預算原則，在整個預算進程中考慮到所有兒童的權利。

第19號一般性意見  
(2016年)-  
公共預算  
編制

- 關於預算，“實現兒童權利”意味著締約國有責任以遵守執行義務的方式調動、分配和支出公共資源。締約國應尊重、保護和履行兒童的所有權利

## 兒童權利公約

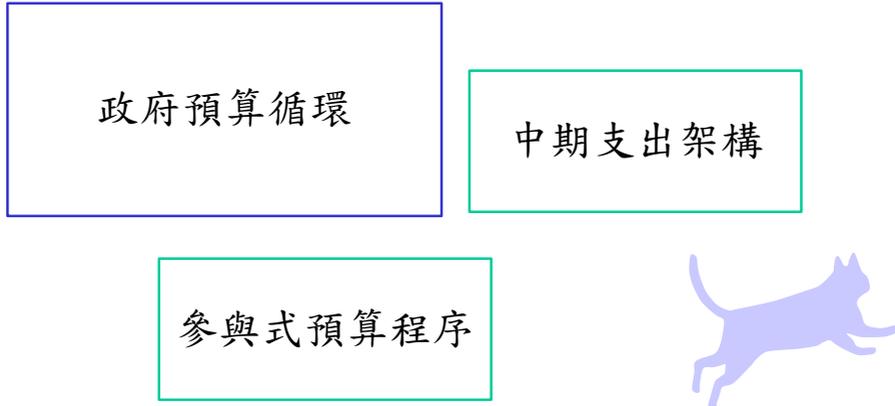
第19號一般性意見  
(2016年)-  
公共預算  
編制

- **《公約》一般原則與公共預算**：A.不受歧視權(第2條)、B.兒童的最大利益(第3條)、C.生命、生存和發展權(第6條)、D.表達意見權(第12條)。.....應通過國家和國家以下各級兒童切實參與的機制，經常聽取兒童對影響到他們的預算決定的意見...還應特別與處境脆弱的兒童等難以表達意見的兒童進行協商。

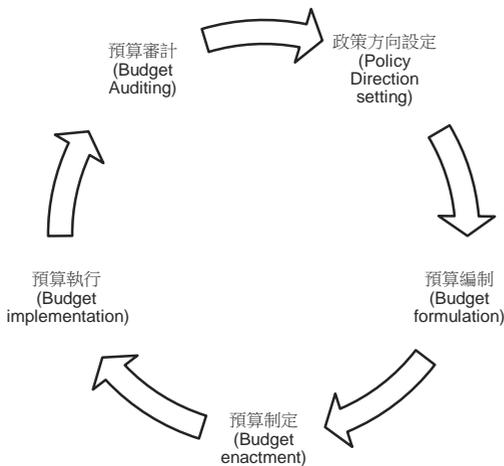
第19號一般性意見  
(2016年)-  
公共預算  
編制

- 預算進程的一般原則：效力、效率、公平、透明與可持續性
- 公共預算4個進程中實現兒童權利：規劃、頒佈、執行、後續行動。

# 兒童參與式預算：3個環節

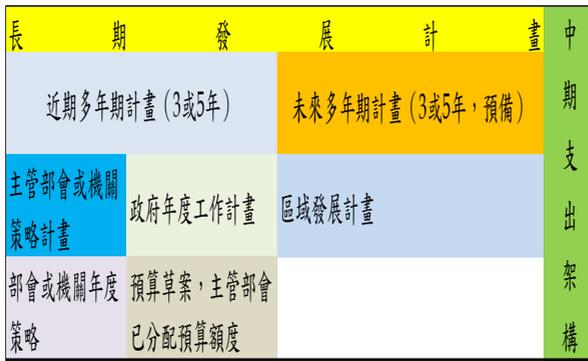


## 政府預算循環



- 參與（廣義）：每個預算階段審議成員皆須有兒童或其利益代言人。
- 兒童的預算並非一獨立編的預算，其籌有的方式仍舊受到既有政策、法令及預算系統的影響。
- 在公約中強調兒童對預算制定所具有的決定力，透過保障與促進兒童參與預算制定過程，讓其意見得以落實並且成為決策的重要保障。

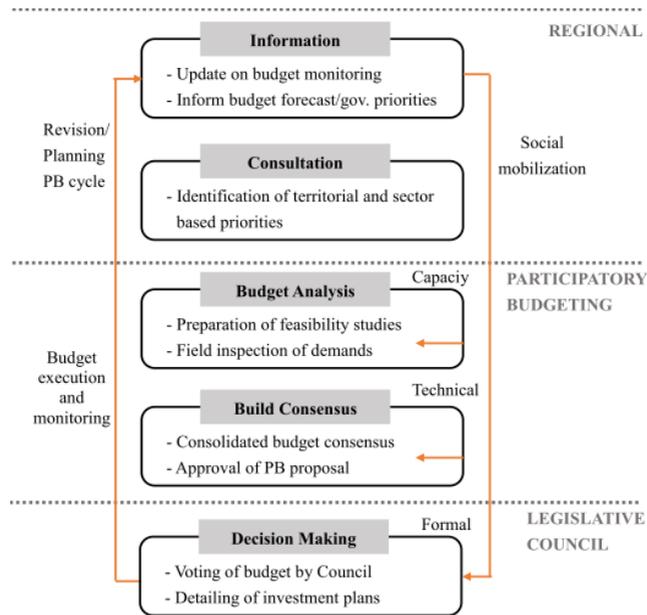
## 中期支出架構



確保及檢核政策工具 (如：策略計畫、兒童權利) 與政策作者的緊密連繫程度。公民社會團體，可透過不同途徑影響 MTEF、財政政策方向、國家花費優先順序，以增益兒童的權利與福祉。

圖二：規劃與預算循環

資料來源：Brown(2016:18)



圖三：參與式預算執行過程

引用來源：Bardhi & Spahiu(2015：29-31)

## 參與式預算

### 意義

- ▶ 指以審思，辯論和影響公共資源的分配。
- ▶ 以直接民主方式決定政府預算、設定社會政策優先順序、監督公共支出的過程

### 功能

- ▶ 教育、促進參與、賦權的工具，及強化良好治理的需求
- ▶ 促進公共學習和活化公民權，透過政策與資源修正來實現社會正義、促成行政改革

### 歷史

- ▶ 於1989年，在巴西南方的里約格蘭得州首府波多阿雷格雷市第一次被推行。
- ▶ 打破巴西侍從主義、社會排除、貪污的政治傳統。

## 參與式預算實踐條件

### 4個影響要素

- 首長支持程度、
- 公民社會對於現行政策辯論的意願與能力、
- 相關政治環境的支持程度、
- 公民擇選出方案可得到公共財務資源挹注的程度



## 參與式預算建構元素

參與程度 (Level of participation)

- 提供意見至決策，可以反映公民的控制幅度

那些人參與 (Who is involved)

- EX：學童、家長、教師、社區居民、專家、政府人員。

在那些階段中參與 (At what stage are participants involved)

- 認定需要、發展草案、擇選財務支援的專案、監控成效

涉入方式 (Method of involvement)

- 審議、投票……

規模 (Scale)

- 預算、行政層級……

再分配程度如何 (Whether and to what extent PB is redistributive)

- 是否具有資源再分配的機能

## 參與式預算理想4元素 (Wampler, 2012)

發聲  
(voice)

「投票」  
(vote)

「社會正義」  
(social justice)

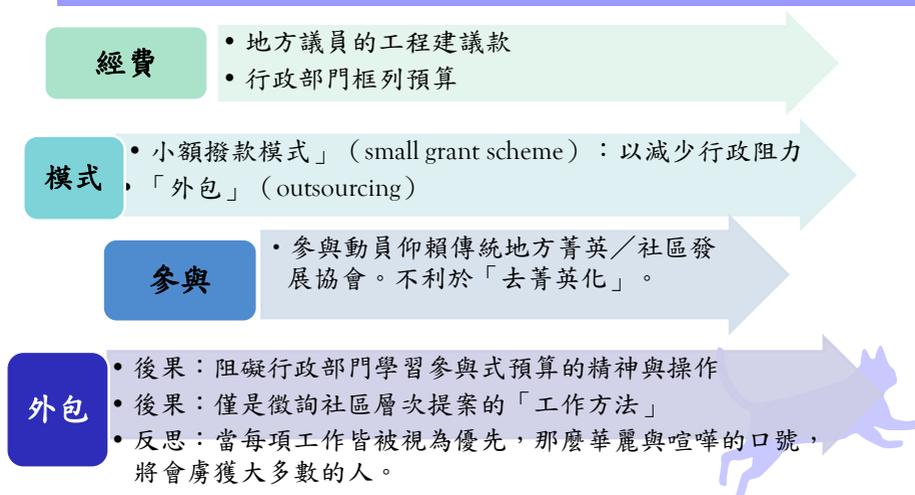
「監督」  
(oversight)



## 參與式預算（約當）形式階段



## 臺灣非兒少式參與式預算樣貌



## 英國兒少參與式預算

- ✓ 「立基於權利的預算取徑」 (right-based approach to budgeting)
- ✓ Swansea 積極學習者計畫 (Engaging Learners in Swansea)
  - 課程計畫之一
  - 參與對象是由 15 間學校推薦校內出席率偏低以及有中輟風險的學生
  - 目標：培養團隊工作的技能與正確的預算概念



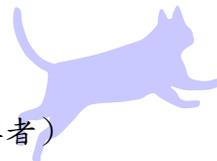
## Swansea 積極學習者計畫 (Engaging Learners in Swansea) 一程序

- ✓ 設置成年的團體協助者
- ✓ 所有學生必須先參加學習課程
- ✓ 透過公民審議會議進行團體討論與提案。
- ✓ 提案財務分析與回饋
- ✓ 協商於預算內的最適選項 (方案)
- ✓ 團體成員自行規劃執行方案
- ✓ \* 議題／預算由「成人」設限



## 孩子們做得到方案 (Children Can Do)

- ✓ 成立兒童青年信託基金
- ✓ 補助兒童團體執行方案
  - 每團最高5000英磅
- ✓ 操作程序
  - 組成「兒童／成人」混編小組
  - 參與者須先經過培訓
    - 了解審議／投票等知識與能力
  - 針對預算運用做討論
  - 投票決定提案
  - 整個過程皆提供協助（特別是兒少參與者）



## Swansea 市議會支出刪減建議

- ✓ 年度預算諮詢 (annual budget consultation)
- ✓ 程序
  - 設計諮詢工具表單
  - 市議會招募 56 個中學生與 58 個小學生組成工作坊
  - 提出針對「縮減總預算的 20%」的理由
- ◆ 英國經驗
  - 成人協助的必要性
  - 成人自我約束與認知改變的必要性



## 法國Poitou-Charentes 區兒少參與式預算— 理念

- 1) 當前民主社會問題—對公共議題冷漠／既有參與工具品質不佳
- 2) 問題處方—給予人們參與政治過程所需的股本。
- 3) 處方目的—燃起公民精神（revive citizen spirit），激發民眾對公共議題的興趣、創造有感（本）的參與式過程、滿足弱勢群體行動者的需要、透過公民參與培力（更多的再分配正義）改善代議民主制度功能、考量邊緣群體需要的社會正義。
- 4) 參與過程的關鍵特徵—權力分立（Division of power）、廣納與包容的參與（特別對低收入群體）、清晰運作規則與流暢的參與工具。



## 法國Poitou-Charentes 區兒少參與式預算— 程序

- 1) 成立參與式預算規劃小組
- 2) 舉行第一次會議
  - 各校參與者提出專案企劃書（project proposals）
  - 地區政治代表（專家）解說參與式預算的精神與意義
  - 成立各項工作群討論提案
  - 討論主題「此專案的重要性為何？為何需現在執行？誰可以從此專案中獲益？是否有被充分討論」小團體討論後會推派代表於大會中報告小組總結意見。
- 3) 可行性技術議題分析
  - 區的相關公務人員分析各提案成本及可行性，可與各志工代表討論釐清議題。
- 4) 第二次會議
  - 討論上述三個核心問題，然後會議參與投票（每人10票）
  - 以票數多寡來決定提案補助的優先順序
  - 2010年改新增一項區會議，議決則以「需要」而非票數多寡。



## 美國兒少參與式預算—特徵

- 1) 以青少年為主
- 2) 強調公共參與
- 3) 以學校或學區為主體的學生參與
- 4) 長期且持續針對兒童為受益對象的預算進行預算分析（budgetary analysis），並發行報告



## 波士頓市與西雅圖市，兒少在參與式預算中的角色

- 1) 建議計畫構想
- 2) 以代表（delegate）身份進行討論
- 3) 研究並調整構想，使其成為特定計畫
- 4) 針對最後的計畫書進行投票
- 5) 以指導委員會成員（member of a steering committee）的身份來監督並評估最後計畫執行結果



## 波士頓：Youth Lead the Change, YLC

- 1) 每年100萬美元的資本預算
  - 競逐的方案必須是實體建設或科技技術
    - 提案議題事先設限
  - 每案成本須低於 2.5 萬元，且須持續至少 5 年
- 2) 成立監管委員會（oversight committee）
  - 編寫規則簿（Rulebook），確立不同行動者在不同預算階段的角色與責任。



## 波士頓：Youth Lead the Change, YLC—程 序

- 1) 收集提案構想
  - 管道：社區會議、網路投遞
- 2) 徵選Change Agents
- 3) 各類提案討論委員會
  - Change Agents、專業 facilitator、市議會預算辦公成員
  - 8週討論期
  - 擇選14個提案
- 4) 投票
  - 學校、社區中心、捷運站或合作的非營利組織中進行
  - 每位合格投標者有4票
  - 各個方案以得票數由多至少排列，依序取得所需預算，直到預算額度用完為止



## 西雅圖：Youth Voice, Youth Choice



來源：PB Network accessed at

<https://pbnetwork.org.uk/seattles-700000-youth-focussed-participatory-budgeting/>

## 西雅圖：Youth Voice, Youth Choice

- 1) 成立指導委員會 (steering committee)
  - 主導所有行動
  - 開設工作坊
  - 編寫規則簿 (rule book)
    - 並詳述了時間表、提案過程與規則、各行動者的角色與責任等
- 2) 資金來源：西雅圖市的社區公園與街道基金 (Neighborhood Park and Street Fund)
- 3) 11 歲以上者均可參與提案及投票 (線上投票必須年滿 13 歲)
- 4) 提案議題事先設限



## 西雅圖：Youth Voice, Youth Choice，程序

### 1) 四個步驟

- 構想蒐集、計畫發展、投票、經費與執行，
- 前三個步驟由社區局負責，得票最高的計畫將獲得來年預算的支應，並在第四步驟由交通局所管轄。



## 美國參與式預算檢討

- 1) 參與式預算可分解成溝通（communication）與賦權（empowerment）2個面向，後者未被重視。



## 兒少參與式預算案例意涵

### 阻礙

- ▶ 民選首長、行政官僚、代議士，官僚體制既有的組織慣性、社會大眾（成人）對此制度的理解與支持，成為此制度是否可以被建制，及是否能有效能地持續推動的關鍵因素

### 可行性與可持續性

- ▶ 小額撥款／特定預算／代議士配合款模式
- ▶ 1%支持模式（1% Support Scheme）
- ▶ 預算規模與來源、議題涉及範圍。
- ▶ 兩難取捨

### 補助案件數

- ▶ 定額制（依案或依提案單位或依區域）、統分制（由通過的提案／單位，平分或依優先順序分配預算）、混合制。

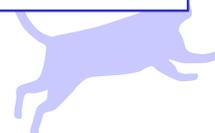
## 兒童參與式預算的挑戰（例舉）

兒童如何表述自己的意見？

不同  
兒童年齡差異的需要如何兼顧？

不同兒童權利間的施行優先順序如何處理？

操作（行政）可行性、公共可接受度、證據支持度、制度包容度與可持續性.....



## 兒童參與式預算模式（理想）

廣泛參與：各個利益  
關係人皆納入

有品質溝通與審議：  
不同群體的對話，且自日  
常就須要、需要／多數優  
先的尊重與抉擇

良善的支持機制：  
行政、民意機關、專  
家／利益代言團體的  
協力

對機制運作程序及議決  
結論有一定的決定權力



## 結語

- 「參與式預算的確是向政治包容與更具社會正義的一個重要步伐，但她並非神奇的子彈」  
(Wampler, 2007, p. 45)
- 重要概念：參與、關係、包容、賦權、正義
- 謝謝聆聽

