

## 研究摘要

制訂政策及措施時，透過公眾諮詢聆聽社會人士意見，有助促進公眾對有關議題的認識和討論，保持施政公開、透明，並凝聚共識，使政策受到更廣泛認同。這是政府維持良好管治的其中重要元素。

在香港，政府就政策措施、法例或社會事務進行公眾諮詢，由來已久。特區政府自 1997 年成立以來，亦一直就不同範疇進行數以百計的諮詢，截至今年 1 月，當局發出的諮詢文件已有 400 多份。以現屆政府為例，近 4 年推出的諮詢文件已超過 100 份。特區政府近年亦強調公眾參與成份，鼓勵公眾就諮詢文件表達意見。

然而，近年特區政府的諮詢工作受到不少批評；例如透明度受質疑及諮詢工作缺乏成效和監察等。另亦有市民曾就政府諮詢工作提出杯葛，或就諮詢程序提出司法覆核。此外，區議會及政府各諮詢組織在發揮諮詢功能方面，近年亦屢受挑戰。而隨著香港社會發展日趨多元和複雜，當局在 2003 年制訂的「公眾諮詢工作的指引」<sup>1</sup>，至今已未必能滿足社會大眾的需要與訴求。

是項研究主要探討香港青年對公眾諮詢的看法及參與情況。參考海外相關文獻，本研究集中了解香港青年在以下三方面的狀況，包括接收資訊、就諮詢提交意見，以及所達致的效能等，綜合分析當中的不足與障礙，冀就促進青年參與公眾諮詢，提出可行建議。

研究透過隨機抽樣全港青年意見調查、青年個案訪問，以及學者、專家訪談等方法搜集資料。全港青年意見調查於 2015 年 12 月進行，隨機抽樣以訪問員透過電話進行問卷意見調查，共成功訪問了本港 520 名 18-34 歲青年。青年個案訪問於 2015 年 11 月至 12 月期間進行，共訪問了 20 名 18-34 歲青年。學者及專家訪談於 2015 年 12 月至 2016 年 1 月期間進行，共訪問 4 位熟悉本港政策制訂及在這方面有獨特見解的學者及專家。

<sup>1</sup> 「公眾諮詢工作的指引」，前政制事務局，2003 年 11 月。

## 研究主要發現

- 1. 受訪青年認為參與公眾諮詢是公民權利和義務，透過諮詢加強相關政策的民意基礎，有助施政。認為諮詢最重要是達到吸納民意和回應訴求的效果，但對特區政府聆聽民意的表現卻觀感欠佳。**

青年個案訪問結果顯示，青年視參與公眾諮詢為權利和義務，包括提出他們關心的議題，或就特定議題表達意見等。他們認為這有利加強政策的民意基礎，減少政策推行時遇到的阻力。

青年意見調查結果顯示，受訪青年認為進行公眾諮詢最大作用是吸納民意(30.3%)和回應訴求(29.8%)，另分別約一成認為是改善施政水平(10.6%)和凝聚共識(9.9%)。過半數(52.2%)青年更認同政策事無大小，都應該進行諮詢。

不過，在受訪青年觀感中，特區政府在聆聽不同立場人士意見的表現，僅略高於 5 分的一般水平，平均分只有 5.32 分(10 為最高，5 為一般)。此外，受訪青年對特區政府諮詢工作最深刻的印象，是做「門面工作」(25.6%)，其次是「議而不決」(22.6%)，均傾向負面。

- 2. 受訪青年認為在官方網站搜尋諮詢內容資料複雜費時，亦認為政府提供的資訊艱深難明；青年面對其中最大障礙是對政策議題缺乏認識。**

青年意見調查結果指出，受訪青年主要從電視新聞或節目(56.6%)、用電腦接駁互聯網瀏覽相關網頁(23.5%)、報章雜誌(21.2%)，或用手機(19.7%)等，得知有關公眾諮詢的消息。一成二(12.4%)受訪青年則表示完全不知道有諮詢的存在。

此外，受訪青年參與諮詢面對最大的障礙，是不認識相關議題(37.2%)；另有數個百分點受訪者表示，障礙在於不習慣閱讀諮詢文件(8.2%)。

青年個案受訪者表示，他們在政府官方網頁中搜尋有關資料的過程感到複雜費時，且認為政府提供的政策資訊不易理解，令他們不懂得如何給予意見。

**3. 接近四分之一受訪青年表示有身體力行，就公眾諮詢提交意見；但對採用傳統方法表達意見則不感興趣。青年認同資訊科技有助鼓勵意見表達，但特區政府在這方面的工作表現卻不突出。**

青年意見調查結果顯示，在四百多名表示知道有公眾諮詢消息的受訪青年中，接近四分之一(24.1%)曾向當局提出意見，主要原因是盡公民責任(42.5%)。提交意見的途徑，主要包括政府網上論壇/社交媒體，以及參與由其他團體舉辦的諮詢活動。而透過傳統方法，例如電郵、熱線電話、郵遞及傳真等，只佔極少數。

在整體五百多名受訪青年中，逾六成(61.7%)青年認為，利用資訊科技，有助他們對政策諮詢表達意見。不過，受訪青年對特區政府在運用資訊科技進行諮詢的表現評價並不突出，平均分為 5.84 分。

有青年個案指出，傳統意見收集方法如電郵或郵遞意見書等，缺乏便利性和互動交流，他們對採用這些方法表達意見提不起勁。而曾經出席過諮詢會的受訪青年表示，諮詢會提供與負責官員直接交流和討論機會，感受到意見被尊重，對有關諮詢留下良好印象。

**4. 受訪青年重視諮詢過程的透明度、平等參與及互動溝通。透明度不足及缺乏交流和討論，影響青年對諮詢成效的觀感。**

青年意見調查結果指出，受訪青年最重視諮詢的透明度(40.4%)，其次分別是平等參與(19.8%)及互動溝通(12.6%)。受訪青年認為特區政府在交代有關諮詢結果的表現，平均只有 5.34 分。

有青年個案亦指出，他們不清楚政府如何整理及分析他們所提交的意見。而在諮詢期結束後，他們亦未能掌握政府分析民意的進度，以及如何交代諮詢的結果，令他們質疑參與成效。

青年個案亦顯示，青年認為不論個別意見最終有否被採納，最重要是當中有意見交流和討論。他們對近年一些官員在公眾諮詢中，只在重覆相同說話，感到不滿意。

**5. 受訪青年認為區議會及政府諮詢組織可發揮更大功能。而受訪青年對政府缺乏信任，也在一定程度上，影響他們參與諮詢的意欲。**

青年意見調查結果顯示，受訪青年對區議會及政府諮詢組織在政策諮詢上所發揮功能，評價一般，平均分分別為 5.34 分及 5.19 分。當中大有可改善空間。

此外，四成(40.8%)受訪青年認為，他們對政府的信任度愈高，他們對參與政策諮詢的意欲便會愈高。有青年個案指出，他們有感近年特區政府民望偏低，且對政府的信任有保留，期望特區政府能夠在公眾諮詢過程中展現真誠，相信此舉有助提升他們對公眾諮詢效能的觀感。

## 主要討論

研究綜合上述資料、調查數據及訪問結果，作出整理及分析，歸納值得討論的要點，闡述如後。

**1. 青年肯定公眾諮詢的價值，對參與的意願亦甚高，但政府聽取意見的表現有不足；青年的期望與政府的回應出現明顯落差。**

青年對參與公眾諮詢持正面取態，視之為一種權利和責任，希望達到吸納民意及回應社會訴求的效果。有部份青年更身體力行，就諮詢給予意見。不過，青年普遍對政府促進民意吸納的表現、評價與觀感都欠佳。在青年眼中，區議會及政府諮詢組織在政策諮詢上所發揮的功能亦僅屬一般。青年對公眾諮詢的期望，與特區政府的回應表現，出現明顯落差；青年人由此所產生的無力感和無奈感，應受到關注。

**2. 香港在促進社會參與公眾諮詢方面落後於國際形勢。特區政府需積極進行數據整合和更新工作，朝向良好管治。**

特區政府於 2003 年曾編制一份適用於各決策局或部門的公眾諮詢工作指引；近年亦強調公眾參與成份。然而，特區政府對回應和處理民意方面，表現欠缺魄力和積極性，也未有主動因應國際社會的發展形勢，改善公眾諮詢的手法、內容及形式等。現行的公眾諮詢

工作指引，已有超過 10 年沒有更新，當局應檢視其中內容是否仍能配合現今資訊科技和社會的發展步伐，與時並進。

### **3. 在參與諮詢過程中，青年在接收資訊、提交意見，以及掌握效能三方面，均面對障礙。**

#### **3.1 接收資訊：青年掌握的諮詢資訊容易流於表面，對理解政策議題感到困難，在官方網站搜尋相關資料亦感繁複。**

對於諮詢議題的內容，大部份青年所掌握的資訊容易流於表面，部份甚至不知道公眾諮詢的存在。對於有興趣進一步了解的青年而言，現時官方網站資料搜尋的設計，並不友善和方便，令他們卻步。而冗長且艱深難明的諮詢文件，也妨礙青年對相關議題的認識。決策者在提供有關政策資訊時，應考慮現今社會對接收精準易明資訊的需要，透過深入淺出、化繁為簡的手法，採用更直接的方式，協助公眾和青年掌握議題。否則，不僅妨礙公眾對諮詢內容的認識和參與意願，更無法達至客觀、理性的討論或意見表述。

#### **3.2 提交意見：傳統的意見收集方法未能鼓勵青年積極參與，反有「趕客」之嫌。**

現今資訊科技急速發展，青年人在新媒體就社會時事發表意見，在他們生活模式中形成一種直接參與，以及包含雙向交流等元素的意見表達文化。應用在公眾諮詢方面，是一種對意見進行討論和互動的訴求。不論個別人士提出的意見，最終是否得到接納；對年輕人而言，在過程中有份參與，已屬甚有價值。

然而，現時特區政府仍主要依靠傳統方法收集意見，其便利性或互動性存疑，且遠落後於科技網絡能夠做到的便捷效果。這不僅未能切合新生代慣常使用的表達方式，也容易錯失聽取他們意見的機會，變成俗稱「趕客」的效果。

特區政府需認真開拓更多切合時宜的意見表達和收集方法，以更快及更準確了解青年對相關議題的想法，並加強雙向討論，避免停滯於形式化和千篇一律的例行回覆。

### **3.3 掌握效能：政府處理民意及交代諮詢結果的透明度低，青年對參與諮詢的效能感到質疑。**

特區政府在處理及分析公眾諮詢期間所收集的意見方面，並沒有一套特定的評估或交代準則，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參考他們所給予的意見，亦難以得知有關諮詢結果何時或如何發放。有關情況難免令公眾產生一種民意不被重視的感覺，而公眾對特區政府進行公眾諮詢的誠意及信任，亦可能引致更多質疑或批評。

### **4. 青年對政府的信任度不高，公眾諮詢未能為政府凝聚支持和信任；特區政府需予以正視。**

社會參與，很大程度視乎公民與政府之間的關係，包括他們對政府的信任程度。近年特區政府的民望偏低，整體社會對特區政府的信任度不高，青年對政府進行公眾諮詢的誠意，亦抱有懷疑態度。在缺乏互信基礎下，即使他們願意參與，過程中仍感到甚多不善之處。如社會存在對政府不信任，縱使有更多渠道，或有更多措施，諮詢工作都會成效不彰，甚至引來爭議。

## **建 議**

基於上述結果及觀察，本研究提出以下建議：

- 1. 全面檢討現時公眾諮詢的運作。審視範圍應包括：**
  - (1) 檢視現行公眾諮詢工作的指引，並定期更新內容，尤其是民意處理方面；**
  - (2) 檢視諮詢委員會的架構及組成，包括委員會數目、成員代表性，以及諮詢職能等。**
  - (3) 加強區議會的諮詢功能，讓具有民意基礎的區議員發揮更大影響，協助制訂政策。**

- 2. 設立「一站式」的公眾諮詢網站。網站具備的功能應包括：**
  - (1) 提供全面及直接的諮詢資料，包括諮詢文件、主要內容、相關概念的理解、處理意見的進度及統計數據等；**
  - (2) 提供直接和多元的意見收集渠道，例如運用新媒體收集意見；**
  - (3) 提供互動討論平台。**
  
- 3. 開拓由下而上的公眾意見表達渠道，加強決策者掌握公眾關心的議題。**