

研究摘要

信任是社會和睦與文明進步的基礎，亦是促進社會各持分者互動的重要元素；當中包括民間與政府在公共管治領域中的關係建立。若兩者信任基礎穩健，有助維持良好管治；對民生和社會長遠發展亦有裨益。

然而，環顧近年世界各地，官民關係備受考驗，衝擊亦時有所聞。據一項國際調查結果顯示¹，在 28 個受訪國家和地區中，21 個對政府表示信任的百分比在 50% 以下。

在本港，香港中文大學亞太研究所的資料顯示²，過去幾年，表示信任特區政府的市民只維持在兩成多左右。雖然近月情況改善並增至超過三成，惟仍低於國際平均的四成二³。青年方面，香港青年協會 2015 及 2016 年的調查數據均顯示⁴，逾六成受訪青年不認為他們信任特區政府。

青年積極參與，能為社會持續發展注入動力。惟近年不少新生代與政府的關係一直處於崩緊狀態；而過去數年，市民對特區政府存在不滿和缺乏信任，不但令施政舉步維艱，長遠亦對香港整體發展帶來隱憂。

特區行政長官林鄭月娥在第五屆政府就職禮上曾表示，加強市民對特區政府的信任，是現屆政府的施政重點⁵。不過，建立信任，並非朝夕之事，新的挑戰亦不斷湧現。就如何改善官民信任關係，尤其特區政府爭取及鞏固市民信任方面之對策，是十分值得探討的課題。

本研究從青年角度，就特區政府建立市民信任方面，了解他們的評價和意見，並透過青年、專家和學者訪問，就營造有利於官民互信的可行舉措，提出建議，希望藉此為特區政府保持良好管治帶來啟示。

是項研究在 2017 年 10 月至 11 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括實地青年意見調查，共訪問了 525 位 15-34 歲青年、20 位參與聚焦小組青年訪談，以及 5 位專家與學者訪問。

¹ 2017 Edelman Trust Barometer Global Report.

² 香港中文大學亞太研究所。2012 年 7 月至 2017 年 9 月各份新聞稿。

³ Gallup World Poll.

⁴ 香港青年協會。青年創研庫。2015 年 9 月及 2016 年 5 月研究報告。

⁵ 行政長官在香港特別行政區第五屆政府就職典禮致辭全文。2017 年 7 月 1 日。

主要討論

1. 官民信任基礎愈穩健，愈有利管治。但建立信任非朝夕或單一因素造成，且易受破壞；特區政府應把握各種有利建立市民信任的機會。

是項研究顯示，在 525 名實地青年意見調查結果中，近八成(79.1%)認為，官民缺乏互信是政府施政困難的主因之一。此外，三成半(35.0%)認為官民之間建立互信的最大意義，在於有利落實政策；另有近一成六(15.6%)認為能夠強化政府管治。

世界各地不少政府及國際組織等，多年來均透過不同渠道，包括展現施政績效、鼓勵市民參與，以及與市民保持有效溝通等，以加強市民對政府的信任。由此可反映官民信任關係的重要性，同時凸顯建立互信並非朝夕之事，亦難以歸納為單一因素，而是需要各方長時間努力凝聚。

建立官民信任關係，從來並不容易。特區政府成立 20 年以來，在這方面亦一直備受考驗。特區政府應繼續把握各種有利建立市民信任的機會，促進良好管治，而社會各界亦應攜手努力，珍惜和維護這寶貴但脆弱的社會資源。

2. 政府有效傳遞政策訊息及交代政策績效，是爭取市民認同最基本條件。就如何維繫施政水平及加強政策資訊有效發放，值得當局深思。

是項研究顯示，分別近三成二及兩成七受訪青年相信，如特區政府能夠推出惠民措施(31.8%)，或提高施政績效透明度(26.5%)，會有助當局爭取市民的信任；逾一成(10.9%)則認為特區政府可加強政策資訊的發放。

一個以民為本的政府，應主動及多管齊下，促進官民互信；其中最基本的做法，是持續透過有質素的政策，直接讓市民感受到政策的好處。不過，社會資訊膨脹及新媒體廣泛應用，政府慣常採用的政策資訊發放形式，例如以文字版本將整份文件數碼化存檔上載，要做到精簡易明，並期望有效傳遞資訊給市民，並不容易。

社會對公共服務的期望不斷提高，特區政府在當中需處理不同訴求，增添政府維持高效施政表現的難度。儘管如此，這不應成為特區政

府持續爭取公眾信任的障礙，當局需努力維繫應有的公共服務質素和良好施政，同時加強政策資訊與施政績效管理，以優質政策，贏取市民信任。

3. 特區政府建立市民信任，主要兩大挑戰包括掌握民意和社區聯繫工作能力不足。當局應積極檢視，並作出相應行動，轉危為機。

3.1 特區政府掌握民意表現未能凝聚信任，甚至引起猜疑。當局應加強民意收集渠道及採納民意的透明度，提升民意有效參與力度。

是項研究顯示，受訪青年對特區政府能力上最不信任的，是其掌握民意的能力，佔三成一(31.4%)，其次是與市民溝通的能力，佔兩成八(28.2%)。近六成四(63.6%)受訪者認為，特區政府可透過聽取民意，以爭取市民的信任。

目前特區政府就某些措施或政策而提供予市民表達意見的渠道，主要是發表公眾諮詢文件，但文件分散存檔於不同部門，市民要尋找相關文件或提出意見，並不容易。此外，就諮詢民意後的處理，政府目前沒有一套特定的評估或交代準則，難免令公眾產生一種民意不受重視的觀感。

至於主要官員「落區」的安排，有受訪的學者認為，官員在這方面的資訊開放度不足夠，不少市民往往於官員「落區」後，從媒體報道中才得知有關時間及地方等資料。

由此觀之，特區政府掌握民意的表現未能凝聚信任。政府若能開拓具透明度及有系統的渠道來收集及處理民意，縱使部分民意最終未被吸納，相信公眾仍能感受到他們有份參與，有利建立彼此信任。

3.2 建立市民對政府有信任的氛圍，地區民政工作必不可少。但近年工作富有競爭，當局需檢視現時與地區之間的溝通成效。

要有效將政府政策或公共服務等推展到地區，以及政府能夠體察市民的需要，從而在地區建立市民對政府有信任的氛圍，政府地區民政工作必不可少。不過，是次研究顯示，有參與聚焦小組訪談的青年對特區政府地區辦事處的工作認識不多。

社會發展漸趨複雜，近年不同組織積極開拓地區網絡，包括開設工作辦事處，與地區居民保持恆常接觸，以及掌握地區需要和意見，建立有系統的地區網絡關係。

上述種種，令人關注特區政府地區民政工作的成效，以及呈現不進則退的狀況。特區政府應檢視現時與地區之間溝通途徑的成效，加強政府在地區向市民闡釋政策、評估及向政府反映民意功能，強化及鞏固政府的地區工作。

4. 市民重視誠信、透明度和公眾參與等社會價值；當局應深思如何在制訂政策過程中融入有關元素。

是項研究顯示，近三成二(31.8%)受訪青年視誠信為最能夠增加市民對政府信任的價值元素；一成多則認為政策透明度(18.1%)及公眾參與(12.8%)等元素最有幫助。

隨著社會進步，一些社會價值元素如誠信廉潔、公平公義及公眾參與等，漸受市民重視。如政府能在政策制訂過程中，加強及展現一些公眾關注的社會價值元素，儘管政策成效未即時可見，相信亦有助提升市民對政策的支持。

對於一些漸受公眾重視的社會價值，特區政府應多加關注和掌握，並透過不同渠道，主動向公眾清楚說明當局工作面對的困難或利弊，回應市民的期望與訴求。

5. 青年與政府互信的觀感不佳，加上教育、民生政策及政制發展等情況，與他們的期望存在落差。特區政府若能切實解決積累的青年問題，發揮青年參與社會的積極角色，將有助疏導及消除疑慮。

是項研究顯示，在逾七成(70.8%)受訪青年觀感中，認為特區政府不信任新生代。逾六成三(63.4%)受訪青年亦表示，他們不信任特區政府。而存在不信任所帶來的影響，包括他們會質疑政府決策(37.5%)、計劃移民(31.6%)，以及參與抗爭活動(21.3%)等。

有參與聚焦小組訪談的青年提到一些議題，影響他們對特區政府的

信任，包括認為特區政府在政制發展問題上關上與青年對話之門、未能公平給予不同背景青年表達意見的機會，以及教育政策令他們成為失敗者等。

青年參與，能為社會持續發展注入動力，社會需開放更多有助增加青年歷練的機會。當局應抓緊青年對新一屆政府取態較正面的契機，正視並切實解決他們長期積累的問題；相信在一定程度上有助重建及爭取青年的信任。

6. 行政與立法機關的關係近年張力不斷加大，窒礙雙方發揮應有職能。兩者需盡最大努力，爭取市民對行政立法有效各司其職的信任。

研究發現，逾三成(31.2%)受訪青年認為，特區政府可透過改善行政立法關係，以爭取市民對政府的信任。

在香港憲制框架下，行政與立法機關在互相配合與制衡的關係上，各司其職。然而，過去幾年行政立法關係持續惡化，嚴重影響兩者發揮應有職能表現，民生事務在多方面亦受到不同程度影響。

特區政府作為行政機關，應做好政策研究工作，包括具透明度的諮詢、廣聽民意及平衡各方利益等，並主動釋出善意，尊重立法會內不同政見和陣營，同時顯示特區政府重視立法會作為施政的夥伴。這些，相信能有助提升市民對特區政府與民共議的觀感。

而立法會作為民意代表機關，應保持理性討論的議會文化，透過具質素的議政水平，發揮立法會代表市民監察政府的功能。儘管雙方在各項議題上立場有別，仍可以無損彼此尊重，減少不必要的猜疑。

建 議

基於上述結果及討論，本研究循營造有利於建立市民對政府信任，以及加強信任觀感的方向，提出以下建議：

1. 各政策局進行年度施政績效匯報。

政府以施政績效直接讓市民感受到當中的成果，是贏取市民對政府能力信任的最基本條件。政府以傳統文件式交代工作表現，在現今資訊膨脹社會中，市民未必容易理解，亦不利政府向市民有效傳遞訊息。

研究建議特區政府各政策局進行年度施政績效匯報，加強政府施政績效向外發放的透明度和影響力，同時方便市民理解政策局的工作進度。

參考海外經驗，研究亦建議政府官員善用多元形式發放績效資訊，促進政策訊息的有效傳遞及可讀性；此舉相信有助鞏固特區政府以政策成果建立市民信任的基礎。

2. 檢視並強化政府與地區溝通的成效。

政府如要有效體察市民的需要和期望，以及在社會中建立市民對政府有信任的氛圍，有效的地區民政事務工作不可或缺。

研究建議當局檢視政府與地區市民之間溝通途徑的成效，包括強化民政事務專員作為政府與地區的橋樑角色，發揮專員向地區闡釋政策、搜集、評估及向政府反映市民意見的職能，拉近官民距離。

參考海外經驗，研究亦建議當局以創新手法，開拓及發展地區民政工作和服務，包括於每區設立民政事務專員外展服務站，主動接觸市民及收集社區民情等，強化地區聯繫工作。

3. 加強推廣施政的社會價值元素。

市民重視社會價值，例如公眾參與、公平公義及誠信廉潔等。如政府能夠加強施政中有關社會價值元素部分，並清楚向市民說明政府在有關方面的工作，將有助提升市民對施政的支持度。

研究建議當局善用現有資源，製作以社會價值元素為題材的宣傳短片，增加政策的感染力，提升市民對施政的認同感。

參考海外經驗，研究亦建議特區政府投放資源，主動及持續學習如何善用各種新媒體，一方面強化政府施政的推廣效果，另一方面促進特區政府靈活及適時的與民溝通策略。

4. 設立一站式的公眾諮詢網站。

目前，特區政府公眾諮詢文件及相關報告，分散存檔於不同部門，市民要尋找有關文件，或欲就個別議題主動提出意見，門路不清，容易打消市民這方面的動力，甚至影響他們對特區政府掌握民意能力及信任的觀感。

參考海外經驗，研究建議特區政府善用科技網絡元素，設立單一和專門的公眾諮詢網站，作為特區政府進行公眾諮詢及民意收集的統一界面。網站亦應提供充分資料，包括當局處理意見的進度、政策吸納民意的情況，以及主要官員「落區」時間表等。

5. 切實解決青年自身問題。

青年一方面重視官民之間的互信關係，但另一方面對目前青年與特區政府互信觀感不佳。而青年自身面對的問題，至今仍然困擾他們。

研究建議特區政府抓緊當前青年對參與社會的熱誠，加大力度，切實解決青年長期積累的問題，並與青年保持有效溝通，凸顯特區政府對新生代的重視和信任，消除他們的疑慮，重建他們對政府的希望和信心。