



第三十二章 公众咨询方法^{*}

一、前言

信息时代要求重视舆论、政务公开及公众参与,以建立良好的公众关系。中华人民共和国中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》提及,推进政务阳光透明要求,在决策前应向社会公布决策草案、决策依据,通过听证座谈、调查研究、咨询协商、媒体沟通等方式广泛听取公众意见,以适当方式公布意见收集和采纳情况(新华社,2016年2月17日)。政府愈加重视公众关系的同时,民众参政议政意愿渐高,使得对公众咨询的需求迫切。为此,本研究聚焦于公众咨询领域理论探索,综合多方研究成果,梳理与总结,为公众咨询研究和实践提供理论及操作层面的参考。

二、公共关系与政府公共关系

(一) 公共关系与政府公共关系定义

公共关系作为传播学与管理学领域常见概念,目前的国内外学术界及实务界尚无统一定义,内涵与范畴多视学科及使用领域而定。检视过往文献给出的公共关系之定义,多有研究强调公共关系是一种管理功能^①,如美国公共关系协会(Public Relations

* 本文感谢曹文鸳、常雪、赵莹及林焕笙在文献整理及校对方面作出的贡献。

① CANFIELD B R, MOORE H F. Public relations: principles cases and problems [J]. Chicago: Irwin, 1977.
GRUNIG J E, HUNT T. Managing public relation [J]. New York: CBS College Publishing, 1984.
CUTLIP S M, CENTER A H, BROOM G M. Effective public relations [M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1985.
SIMON R. Public relations: Concepts and practices: 2th ed. [M]. Columbus, OH: Grid, 1984.
SUMPTION M R, ENGSTROM Y. School-community relations: a new approach [M]. New York: McGraw-Hill, 1966.

Society of America, PRSA) 定义公共关系是一项独特的管理功能, 用来协助、维持组织与公众间相互的沟通、了解、接纳与合作^①; 也有学者认为公共关系侧重沟通传播, 尤其是双向沟通, 用以寻求达成共同利益, 解除冲突^②。公共关系先驱研究者 Harlow 收集了众多公共关系定义^③, 将其中 400 多个定义加以分析, 得出一个大家公认的合乎理论也合乎实际的定义: “公共关系是一种特殊的管理功能, 从事协助建立并维持机构与群众间的双向沟通、了解、接纳及合作, 并参与解决公共问题, 协助管理阶层促进群众了解事实真相。对民意有所反应, 对管理阶层说明并强调本机构对群众利益所负的责任。协助管理阶层随时回应外界变化, 并加以利用, 视这种做法为一种早期预警系统, 以预测将来发展趋势, 以及利用研究和健康的传播, 作为主要工具。”^④

将公共关系概念扩展到政府施政领域, 其定义区分为广义及狭义范畴。广而言之, 政府公共关系是政府为了达至施政目的, 实现政治主张, 需与施政对象全方位沟通, 以期产生共识; 狭义而言, 即落实至具体执政行为, 政府公共关系指政府在制定公共政策及执行政策时, 传播相关信息, 了解民意, 增进民主参与。^⑤

(二) 政府与公民之关系

因政府之特殊角色与定位, 其公共关系的对象可称之为公民 (Citizens)。经济合作与发展组织 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 以《作为伙伴的公民》(Citizens as Partners) 为题发表了政策制定中关于信息、咨询和公民参与的参考手册, 当中介绍了强化与评估政府与公民之间关系的重要面向与可行之工具。^⑥

1. 政府与公民关系之含义

OECD 给出对政府与公民之间关系的直接定义: 政府与公民关系是政府和公民在民主层面上的相互沟通。从政策制定, 到公共服务的传达与使用, 过程中均涉及政府与公民关系。从形式上而言, 选举即是政府与公民关系最典型的体现, 然不局限

① Public Relations Society of America. About public relations [EB/OL], 2011.

② 王洪钧. 公共关系 [M]. 台北: 华视文化事业出版, 1986, 1994.

臧国仁, 孔诚志. 公关手册: 公关原理与本土经验 [M]. 台北: 商周文化, 1988.

袁自玉. 公共关系 [M]. 台北: 前程文化事业, 1988.

③ HARLOW R F. Building a public relations definition [J]. Public relations review, 1976, 2(4): 34-42.

④⑤ 张在山. 公共关系学: 第三版 [M]. 台北: 五南图书, 2006.

⑥ Economic Co-operation and Development (OECD). Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making [M], 2001.



于此，政府还可通过信息传播（Information）、公众咨询（Consultation）、积极参与（Active Participation）强化与公民之间的关系，在执行和完成这三个环节的过程中，公民可对政策制定施加影响力，无损政府决策权力尊严的同时，达至民主的原则。

（1）信息传播

政府主动传播信息，内容关于某项政策制定或是公众想要获得的信息。信息流动主要为由政府向公众的一种单向关系，如公共记录、政府信息、政府官方网站。

（2）公众咨询

公众咨询作为强化政府与公众关系中的一种形式，指政府针对公众对某个政策的反馈进行咨询。通过确定目标民众，事前提供信息，从而在政府与公众之间创造了一个有限的双向互动关系，如评论立法草案，公众意见调查。

（3）积极参与

公众积极参与到政策及决策的制定过程中。公众在决策过程中交换角色，参与到决策制定的过程，如提出决策的选择。同时，负责政策制定和最终的决策还是取决于政府。将公众带进决策制定是一种政府与公众之间基于合作原则的且积极的双向关系，如开放的工作小组。

2. 强化政府与公民之关系的必要性

政府通过维持和强化与公民之间关系可带来诸多好处。

（1）提升决策质量（Better Public Policy）

即为政府提供决策的基础——信息源、意见、潜在解决方案，使得政府成为一个学习型机构。为政府与公众之间更好、更快、更有效地互动做准备，同时，在公众明确获取有关政策信息并且参与到政策发展的过程中，确保了决策实施的有效性。

（2）增强对政府的信任度（Greater Trust in Government）

在公众和媒体监督下，为决策结果提供更强的接纳性，通过公开透明的方式为政府建立了可信度，强化政府的合法性。

（3）强化社会民主（Stronger Democracy）

它是社会中活跃的公民关系的基础，整合公众意见并将其意见纳入决策制定范畴，同时也是对公众参与到公共空间的鼓励，如参与政治辩论，选举，社会组织等均能强化社会民主。

OECD在手册中强调，政府在强化与公民之间关系的过程中，信息传播、公众咨询、积极参与的手段，应被视作是民主的一部分。政策决策的情景（Context）已变，

显现了政府愈加重视与公民之间的管理,并且正在努力巩固这种关系。

三、公众咨询理论基础

(一) 公众咨询的产生背景

从运作效率的角度来看,由于公共政策的决策与执行千头万绪,复杂多变,国家制定和实施政策时,不可能事事交由民众决定,因此,国家需要一群“代理人”(Agents)来帮助民众处理公共事务,这也是直接与代议民主取舍问题的起点^①;而就政策的“回应性”(Responsiveness)而言,政策决议必须与民意协同,当国家政策与民意有所相左时,公共管理者(Public Managers)必须意识到公共政策与民意落差发生的原因为何?是否可以改进?从公共管理者的观点来讨论,民主政治的目的为保护公共利益,因此,如何消弭民意与公共政策之间的落差,让民主政治能够更加深化,是一个值得探讨的问题。在民意与公共政策产生落差的情况下,公共管理者应该扮演的关键角色,就是强化自身进行“公民接触”(Civic Engagement)的能力,并且在制定公共政策的过程中,要以“公众咨询”(Public Consultation)替代“专业独断”(Professional Tyranny)。Nabatchi提到公众咨询不免将遭遇公共价值(Public Values)冲突的问题,而公共管理者应该在设计公众咨询或公民参与机制时,需要注意与界定政策冲突中的公共价值,并特别提出以下设计公众咨询机制的八个要点:(1)合作的层级(Level of Cooperation);(2)沟通模式(Communication Mode);(3)共享决策权力的层级(Level of Shared Decision Authority);(4)参与机制(Participatory Mechanisms);(5)信息数据(Informational Materials);(6)筛选参与者(Participant Selection);(7)招募参与者(Participant Recruitment);(8)再生与重述(Recurrence and Iteration)(针对设计选项的讨论)。^②

(二) 公众咨询定义

公众咨询作为一个实践性较强的领域,目前在全球范围内尚没有一个明确、统一

① HASKELL J. Direct democracy or representative government? dispelling the populist myth [M]. Westview Press, 2000.

② NABATCHI T. Putting the “public” back in public values research: designing participation to identify and respond to values [J]. Public administration review, 2012, 72(5): 699-708.



的定义,其具体方式与制度实践目前仍在发展之中。OECD关于公众咨询的定义是:“人民与国家之间的双向关系,大多数是由国家设定咨询议题、问题并管理咨询程序,邀请人民提供观点与意见。”^①爱尔兰共和国(Republic of Ireland)的描述则是:“对于利益攸关者(Stakeholders)的回馈意见,进行寻求、接收、分析与响应的结构化公共参与过程。”^②而Roberts则认为公众咨询将涉及社会成员(非任职于政府单位的人员)与政府官员在权力共享的过程中,制定出与社群相关的实质决策。^③在Dawson和Maule的总结中,一些定义认为,公众咨询是政府通过普通民众的社会参与来提升其信任度的一种策略;另一些定义认为,公众咨询是通过正式的、结构化的对话形式,实现政府与民众就特定事务达成相互理解的过程,政府需要在对话过程中收集有价值的意见或建议;还有定义认为,公众咨询是促进政府与民众间信息双向流动的过程,突出公众咨询对寻求公众意见,协助政策制定和改善公众服务的作用。^④

本研究综合各地文献,对公众咨询进行操作层面之定义:政府部门就特定政策或法律议题,向社会中各类人群进行公开咨询,并依据所收集的社会意见之分析结果,制定、修改或推行相关政策或法律的全过程。相应研究范围将界定在咨询前期立项、咨询中期意见收集以及咨询后期决策三个阶段。

(三) 公众咨询之重要性

根据香港特别行政区立法会政治事务委员会发布的《公众咨询工作的指引》,开篇提及公众咨询的目的,认为“政府既定的政策,是确保施政公开、透明,并对市民负责。为此,我们必须及时响应市民的要求,并在制定公共政策及措施时考虑市民的意见”^⑤。

公众咨询已经成为提高管理质量的工具之一,可更好地评估影响力且使得成本最小化,在某种程度上,应该能够监管公众咨询过程中所有涉及的部分。^⑥Dawson及

① Economic Co-operation and Development (OECD). Public management policy brief: engaging citizens in policy making: information, consultation, and public participation [J], 2001.

② Republic of Ireland. REACHING OUT: Guidelines on consultation for public sector bodies [EB/OL], at3, 2005.

③ ROBERTS N. The age of direct citizen participation [M]. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008.

④ DAWSON L R, MAULE C. Background Paper on Public Consultation and Trade Policy [J], 2005.

⑤ 香港特别行政区立法会政治事务委员会. 公众咨询工作的指引 [立法会CB(2)337/03-04(02)号文件], 2003.

⑥ Economic Co-operation and Development (OECD). Background document on public consultation [R], 2006.

Maule也指出,公众咨询是政府一项非常重要的管制型工具(Regulatory Tools),能够增进政府的透明度、效率和效能,该研究更进一步将公众咨询的重要性归纳出六个面向:

1. 公众咨询可以改善政策方案与法规的质量,并且提高政府与公民在法规遵循上的顺服及减少执行成本;
2. 公众咨询增加政府在决策上所需的信息;
3. 公众咨询是改善政府管制质量的良善工具之一;
4. 公众咨询增加政府信息的透明度;
5. 咨询过程能够透过两种方式强化意愿顺服:实时性地改变或调整发布或告知的管道、具备合法与所有权的基础并能够确保政党遵行结果行事;
6. 公众咨询能够适时地运用在修改法令上。

(四) 公众咨询制度规划

当确认某项议题能够执行公众咨询之后,即开始考虑需要何种参与程度的公众咨询,澳大利亚南部地方政府出版的《社区参与指引手册》中谈到社区参与的规划有七个步骤^①:

1. 与决策制定者共事(Work with Decision Makers)

议会民选的官员对于决策应该负有责任。因此,清楚说明议会成员对社区参与的观点和角色是必要的,更重要的是,要获得他们对于参与过程的承诺,才能确保社区参与的成效。一个较好的做法是组成一个计划小组,纳入社区参与的重要原则与议会的相关单位,这也提供一个方式,经由议会来整合内部社区参与的实际行动与外部社区参与的准备工作。

2. 说明决策之生成(Clarify the Decision to be Made)

决策过程的清楚与否自然关系到公众咨询或参与的成效。但实际上,议会与社区间经常因为决策过程不够清楚而形成一种紧张关系。因此,关键在于要明白分类决策生成的过程,比如:将议会成员、方案团队(Project Team)与关键的利益攸关者都纳入过程中,并对其建议都设法谨慎考虑。

3. 界定利益攸关者(Identify Key Stakeholders)

界定利益攸关者的步骤主要是考虑对决策过程可能有影响的某些人或团体的特定

^① Local Government Association. Community engagement handbook: a model framework for leading practice in local government in south Australia [R], 2008.



利益。对于某项政策或方案来说,发展一个可行的途径或机制,将潜在的利益攸关者公平地包括进决策过程,将能真实地反映出社区的人口分配状态(Demographics)。

4. 考虑立法的规定(Consider Legislative Requirements)

澳大利亚南部地区议会在1999年通过法案,规定当地议会必须准备并实行公众咨询。并且政策内容必须明列咨询的步骤,同时议会也会遵照法令要求公众咨询政策的实际落实。除此之外,议会也将以此原则运用到其他类似个案情况中。法令中除了描述必须咨询公众外,还要求必须将相对应的技术和社区参与所需咨询的层级清楚地记载在指引手册与公众参与国际协会(International Association for Public Participation, IAPP)模式中。

5. 选择社区参与的层级(Select a Level of Community Engagement)

选择社区参与的层级将影响内外部利益攸关者的期望。因此,有关当局对于利益攸关者期望的本质有所了解与认识是相当重要的。

6. 建立与维持社区参与的记录(Set Up and Maintain Community Engagement Record)

建立与维持社区参与的相关记录是非常重要的。如人事异动、决策制定者所要求的变更计划,以及社区成员关注的利益可能随着社区参与过程发生改变等,应该将参与过程予以记录并保存。

7. 建立评估措施(Establish Evaluation Measures)

指引手册中提供基本的测量方式,借以评估社区参与过程的效益。指引说明中也参考了几项社区参与评估方法论的素材。实际上,方法论选择的关键是执行方案是否已经在议会内部建立,评估方法将会结合量化(Quantitative)与质化(Qualitative)技术,并将过程与结果予以分开,通过不断的界定,评估社区参与的目标和行动。

(五) 公众咨询落实基础

公众咨询的途径或机制并不会影响到行政机关或官员的实质决策权力,有实证资料指出这当中有一部分原因可能是大多数受访者认为公众咨询的途径或机制仅是一种教育民众、多元意见呈现的管道,最终的政策决定仍回归到政府身上。有些行政官员会认为当民众的偏好与长官的决策相左时,会产生服从与回应的冲突。因此,公众咨询能否落实仍须取决于几个面向,包含民众参与的知识与能力、行政机关提供给民众参与的空间,以及官民之间必须要能达成共识,甚至是将达成共识作为最核心的概

念,则公众咨询方能有效与稳定地开展。

就公众咨询的落实来说,可以从三项条件加以检视:第一,政策知能:民众对于公共政策要有一定的认识;第二,政策信息:民众拥有公开获取充分政策信息的管道;第三,政策共识:民众必须要有达成妥协共识的机制。以第一个条件而言,即谈的是“公民能力”的问题(Citizen Competence)。^①一直以来,质疑民主运作可能性的论者,最喜欢拿民众能力不足做其主要论点;从实务当中观察,民众对于复杂政策议题的认知的确是不足的,根据Fishkin及Luskin的说法,过去民主改革有两个趋势:一是朝向更直接的民主,二是在政府决策过程中,征询更广泛的民众意见,这两个民主改革方向的确强化了民意的获取,促进了民主政治所追求的平等价值,但同时却妨碍了民主政治所强调的商议过程,也就是指对于不同政策选项正反意见的认真思考和辩难过程。^②更明确地说,直接及更广泛的民众参与造成了所谓“理性的无知”(Rational Ignorance)^③,并形成所谓“不表态”(Nonattitudes)^④的问题(黄东益,2008)。^⑤然而,即便公民能力或有瑕疵,但民意的获取与应用仍然是政治实务上不能忽略的工作。

第二个条件,是“信息不对称”的问题(Information Asymmetry)。理论上,民众是民主政体的委托人,政治精英是代理人。然而,由于民众政策偏好形成能力及自主性的不足,政治精英可以从专业以及程序上进行操控,不论操控的形式是什么,都足以摧毁民主治理最基本的精神——“民众自己统治自己”。^⑥因此,人民在这种信息不对称的环境中,为了维护自身权益,与拥有信息和专业优势的统治阶层进行一场不对称的战役,信息不对称的困境势必需要加以应对。Cohen认为此问题需要政府从“协商式民主”(或“商议式民主”,Deliberative Democracy)的精神来寻求解决之道,不但治理信息需要公开,政府还必须提供公民可阅读的信息,才能真正弥平官民之间的统治

① 黄东益,陈敦源,萧乃沂.政策民意调查:公共政策过程中的公众咨询[J].研考,2006,30(4):13-27.

② FISHKIN J S, LUSKIN R C. Bringing deliberation to the democratic dialogue [C] //The poll with a human face: the national issues convention experiment in political communication. 1999: 3-38.

③ DOWNS A. An economic theory of political action in a democracy [J]. Journal of political economy, 1957, 65(2): 135-150.

④⑤⑥ CONVERSE P. The nature of belief system in mass publics. in APTER D (Eds.). Ideology and discontent [M]. New York: Free Press, 1964: 206-261.



困境。^①

最后一个条件，是“共识形成”的问题（Consensus Formation）。这是公共政策形成过程中最为困难的问题。在近代民主政治体制中，协商式民主认为民主政治重要的是相互妥协的过程，在这个过程当中，不同意见的人相互协商甚至形成偏好重组（Preference Structuration），找出最可能的共识。^②当然，协商式民主必然有其共识建立上的作用，但是否真能带来妥协，学界提出两个问题：第一，偏好将被描述成为行动的决定因素，同时被表述为个人福祉（Well-being）的标准。^③这种将偏好进行简单评估，并将之视为执行目标的行动，会造成在目标呈现多元且抽象的情况下，难以估算决策效应且难以采取立即行动，而且更容易造成高层次的偏好顺序（Higher-order Preferences）在转换过程中被特定行动者所操控，迫使其他行动者置身于对话的系统中而浑然不觉。第二，可转换的偏好产生的问题将表现在个人认同（Individual Identity）概念上。试想，某一个不属于行动者认可的偏好，难道能够构成行动者的认同？每个人的禀赋、文化、背景和其他人都有所不同，每个人都很重要，但由于外在环境因素，一些个人机会难免会遭受限制。

哈佛大学的 Archon Fung 教授在《公共行政评论》（*Public Administration Review*）上发表文章，提供了一个公众参与在制度设计上的架构。在民主治理框架下，公众咨询仍然扮演相当重要的角色，原因在于这些形式是最直接与公民面对面接触的形式，这些参与者都是对某个议题有着高度兴趣与关注的人，政府若能把握机会与其充分沟通，将大大提高政策制定的合法性与效率。^④不过，Archon Fung 认为公众咨询会议在公众咨询机制中仅属小的区域，而且真正能达成参与者间共识的可能性并不高，决策制定者仍在其中占得优势。^⑤以其提出的公众参与架构来说，有三项元素对于制度设计而言是至关重要的（如图 32-1）：

- ① COHEN J. Deliberation and democratic legitimacy [M] // BOHMAN J, REHG W. Essays on reason and politics: deliberative democracy. The MIT Press: Cambridge, 1997: 67-91.
- ② FISHKIN J S. Democracy and deliberation: new directions for democratic reform [M]. New Haven: Yale University Press, 1991.
- ③ SEN A. Behaviour and the concept of preference, *economica*, XL, August, 241-259 [J]. *International library of critical writings in economics*, 1998, 100: 147-165.
- ④ FUNG A. Varieties of participation in complex governance [J]. Special issue, *public administration review*, 2006: 66-75.
- ⑤ FUNG A. Putting the public back into governance: the challenges of citizen participation and its future [J]. *Public administration review*, 2015, 75(4): 513-522.

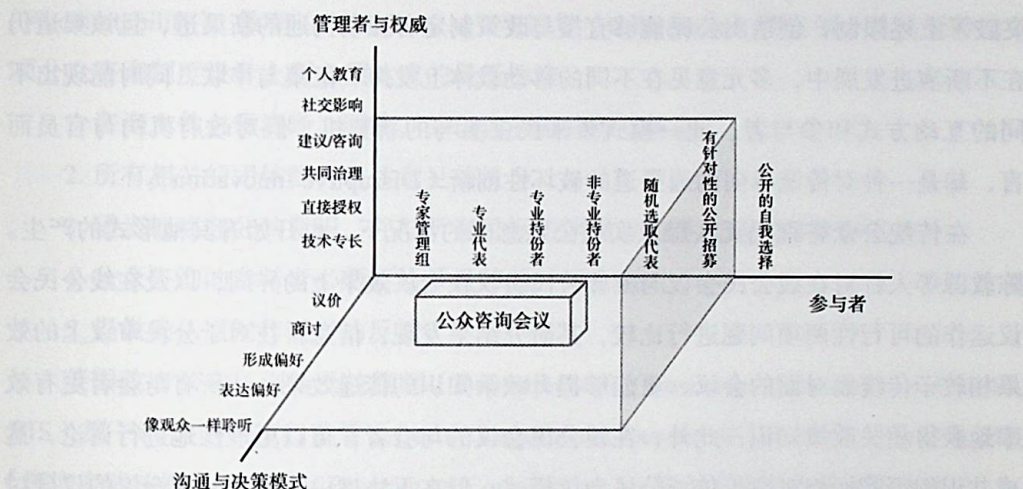


图 32-1 民主框架中的传统公众咨询会议 (Fung, 2006)

1. 谁来参与 (Who participates): 公众参与机制的参与者到底有谁? 是否具备涵盖应该参与的多元利益攸关者之涵容性, 例如: 政府专家或是专业与普通的利益攸关者, 参与者是随机挑选、有锁定特定族群的公开征选等。

2. 他们如何沟通与决策 (How they communicate and make decisions): 这是指公众参与过程中, 参与者的沟通模式为何, 是审议的、发展偏好的、讨价还价式的、技术专家导向的等。

3. 对社会行动与公众决策的影响程度为何 (The extent of their influence over social action and public decisions): 此部分指的是权威对于社会行动之影响如何, 是具备共同统理性质、咨询性质、沟通影响, 或是个别教育等, 以最普遍的公众参与形式, 对于公众咨询会而言, 其实很少真正达成多数参与者之间的共识, 而咨询后的结果通常也较难以被权威式的决策制定者所采用。

四、公众咨询执行原则及方法

(一) 公众咨询执行原则

在制定政策的过程中, 政府会采取多种管道进行咨询, 从中与专家、学者及利益攸关者交换对于公共政策的意见。公众咨询会、新闻稿、记者会等形式是过往最常采用之管道, 也有着单向沟通、被动参与的限制; 然而随着信息科技的演进, 社交媒体



突破了上述限制,创造出公民能够直接与政策制定者互动沟通的新渠道,且该渠道仍在不断演进发展中,多元意见在不同的移动载体上发声、汇集与串联,同时涌现出不同的互动方式和参与者。此一模式带来民主参与的新契机,但对政府机构与官员而言,却是一种对传统单向沟通渠道的破坏性创新(Disruptive Innovation)。

在传统公众咨询仍无法触及实质公众意向的情况下,也开始有其他形式的产生。陈敦源等人针对在线公民会议与实体公民会议在会议效果上的异同,以及在线公民会议运作的可行性两项问题进行比较,其研究结果发现,信息科技对于公民审议上的效果相较于传统面对面的会议,更能够提升政策知识的传递效果,让所有与会者更有效率地获得相关政策知识;此外,在线公民会议的与会者,可以更理性地进行讨论,达成共识的可能性相对高于传统公民会议模式,但在无法进一步测量两种会议的议题讨论深度之下,更为理性讨论的原因仍待未来研究的进一步确认;而在参与效果上,在线开会模式更能驱动过去不善于发言民众的讲话机会与动机。^①

目前,较普及的公众咨询方式多数仍以实体会议为主,但不管是实体的公众咨询会议,或是在线开会模式,公众咨询的基本原则与要素并不会改变,Dawson与Maule即以图表方式呈现公众咨询的循环过程,强调此过程早先是从世界贸易组织的贸易协调行动中产生,而其包含的五项概念也是公众咨询制度设计十分关键的要素^②(见图32-2)。

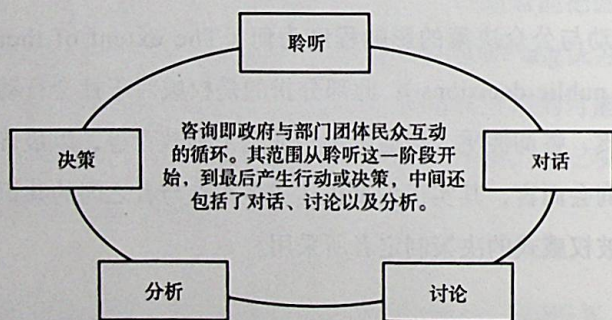


图 32-2 公众咨询的循环过程

欧洲执行委员会(2014)也曾以利益攸关者的观点提出公众咨询普遍性原则,借以维系咨询范围的利益攸关者,共有参与(Participation)、公开(Openness)、问责

① 陈敦源,黄东益,李仲彬,等.信息通讯科技下的审议式民主:在线与实体公民会议比较分析[J].行政暨政策学报,2008(46):49-105.

② DAWSON L R, MAULE C. Background paper on public consultation and trade policy [J], 2005.

(Accountability)、效率(Effectiveness)与连贯(Coherence)等五项,并且延伸出五项公众咨询制度设计上所必须达成的最低标准:

1. 咨询文件必须清晰、明确,并包含所需的所有信息;
2. 所有相关的团体都有表述意见的机会;
3. 适当地唤起公共意识,并与所有目标团体表达的需求建立沟通管道;
4. 公众咨询的参与者必须要给予足够的时间来响应;
5. 提供确认通知与适时的反馈。

英国政府商业、创新及技能部(Department for Business, Innovation and Skills, BIS)属下部门更好执行监管(Better Regulation Executive)于2008年公布最新版《咨询实践法则》(Code of Practice on Consultation),其中明确了七条咨询准则:

1. 何时咨询(When to consult): 正式咨询发生于任何可以影响政策结果的时间范围;
2. 咨询持续时间(Duration of consultation exercises): 通常咨询应持续至少12周,可灵活调整至更长时间范围;
3. 明确咨询范围和影响(Clarity of scope and impact): 咨询文件应明确咨询程序,何时提出,影响范围、预期成本和收益;
4. 咨询可达性(Accessibility of consultation exercises): 咨询的设计应该具有可达性,明确目的,应该覆盖哪些人群;
5. 咨询的负担(The burden of consultation): 将咨询的负担降至最低十分重要,想要咨询有效,需要得到被咨询者的认可;
6. 咨询回应(Responsiveness of consultation exercises): 需要仔细分析咨询收到的响应,并且给参与者提供清楚的反馈,以跟进咨询;
7. 咨询能力(Capacity to consult): 官方咨询需要获得指导,关于如何进行一个高效的咨询活动,并且分享咨询经验。

(二) 公众咨询执行步骤

公众咨询过程所需要的条件或行动必须视个案基础与咨询的目标而定。欧洲执行委员会针对公众咨询提出执行必备的步骤,共分成三大区块,分别是界定策略(Defining Strategy)、执行咨询(Running Consultation),以及分析结果(Analyzing



Results)。而此三大主轴又涵盖十个步骤（见图32-3）^①。

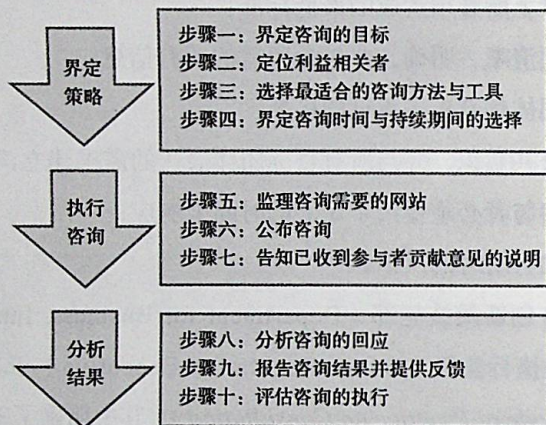


图 32-3 咨询过程步骤

1. 界定咨询策略与规划（步骤一至四）

咨询策略实际上应该视个案而定，并且在规划过程中应该要界定清楚。就界定咨询策略与规划阶段来说，其涵盖了四个步骤。“界定咨询的目标”代表利益攸关者应该被赋予能对问题界定给予评论，并针对可能的选项及其效应进行辅助分析（Subsidiarity Analysis）与描述的能力。而“定位利益攸关者”的概念有二：第一个是界定咨询的目标团体；第二个是清楚地说明关于这些咨询目标团体的咨询文件或电子文件。“选择最适合的咨询方法与工具”则是确保公开发表的内容，而运用的方法或工具则视咨询的目标、已界定的利益攸关者、方案的本质，以及所需的时间和资源等条件而定。第一阶段咨询过程的最后一个步骤是“界定咨询时间与持续期间的选择”，意即在咨询文件和电子文档中，清楚地公布每一回合咨询的时间与长度。

2. 执行咨询（步骤五至七）

当咨询策略设计完成（步骤一至四），且相关的咨询工具（如文件或问卷）准备妥当后，下一步就是建立咨询专属的网站，并开始进行实质的咨询。而从第五个步骤——“建立咨询需要的专属网站”开始，必须先确保网站内容与数据足够清楚。以欧盟来说，欧洲议会和欧洲执行委员会于2014年4月达成协议，认为提高“透明度登记”（Transparency Register）将能够增加咨询的透明度。第六个步骤为“公布咨询”，公布咨询用意在于确保咨询的宣传与沟通管道能让所有目标团体所熟知并适应。执行

^① European Commission. Public consultation on the commission's stakeholder consultation guidelines [R]. 2014.

咨询阶段的最后一个步骤为“告知已收到参与者贡献意见的说明”，此步骤的关键在于，不管涉入咨询的利益攸关者何时提供的咨询建议或贡献，主导咨询的组织都应该实时地回复，例如，利益攸关者是透过在线论坛或社交媒体给予建议或评论，即应该实时以电子邮件或在线回复方式告知对方已经收到相关的意见。

3. 分析结果（步骤八至十）

分析结果的阶段，就其字面上的意思而言，即针对所搜集到的咨询意见加以分析，并评估其成效。以步骤八而言，“分析咨询的回应”即对于每一项咨询意见加以搜集并分析，为了之后的政策执行做准备。此步骤的重点原则在于咨询的回应并非仅是运用统计上的代表性来回应目标团体，还要给予整体性的回复。在“报告咨询结果并提供反馈”方面，参与咨询者关心的是他们的要求或建议是否能获得采纳。因此，适时地提供反馈给参与咨询者将有助于后续决策制定上的透明度与合法性。最后一个步骤为“评估咨询的执行”，评估程序有助于咨询过程找到下列问题的答案。

（1）咨询策略是否有效，如是否涵盖所有目标团体、是否达成咨询目标、不同方法和工具所发挥的效率如何等。

（2）咨询过程是否有效，如程序运作过程的优缺点、参与者的满意程度等。

（3）咨询程序将带来何种后续效应，如对参与者、对咨询结果、对政策制定者等。

（三）公众咨询执行方法

除了咨询的执行步骤，公众咨询的具体实施方法发展至今日，也已有多项不同方法的使用技巧以及不同方法的优劣之处。实际上，在多数的公众咨询案例中，通常是多种方法并行采用，使用多种方法将会增加获得更多、更好的回应的机会。这里将对各种公众咨询的多元方法予以说明。^①

1. 一般民调（Surveys）

民意调查发源于美国，民意调查的本意是源于尊重民意的概念。而民意调查的前身，则开始于19世纪，当时为了要预测某位候选人或是某一项政策方案较受支持所进行的“草根投票”（Straw Polls或Straw Votes）。而现今民意调查所用的方法，则是

① ABELSON J, FOREST P G, EYLES J, SMITH P, MARTIN E, GAUVIN F P D. A review of public participation and consultation methods. Paper presented at McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research [C]. Canada, 1993.



当今社会科学研究方法中最重要的“抽样调查”(Sample Survey),从广大的母群体当中,挑选部分个案作为调查对象,针对相关主题对调查对象进行访问,最后以部分个案的访问结果来推论广大母群体的意向。民意调查活动兴起后,逐渐推展至不同领域,经由政府机构、民间企业与学术机构不断的推动、技术研究与发展,成为相当热门的调查方式,可以采用电话、面对面或在线方式进行。

2. 公众咨询会 (Public Hearings)

对参与人数有一定的限制,不过出席的是对于特定议题有兴趣的公民,形式将是由专家和公民一同参与。咨询会目的在于发现和表达他们对某一具体问题的看法。会议通常选择在方便到达的公开地点举行。会议讨论的主题通常已事先通过招贴、传单、信件和邀请函等方式公布。

3. 公民会议 (Consensus Conference)

由不同背景的公民所组成,针对具有争议性的政策,事前阅读相关数据并作讨论,设定这个议题领域中他们想要探查的问题,然后在公开的论坛中,针对这些问题询问专家,最后,他们在有一定知识信息的基础上,对争议性的问题相互辩论并作判断,并将他们讨论后的共识观点,写成正式报告,向社会大众公布,并供决策参考,主要包含两个阶段:

- (1) 专家会议,以共识为导向的讨论(包含小型团体的公民);
- (2) 根据会议内容所总结的重要观察和结论呈现给媒体和一般大众。

4. 公民陪审团 (Citizens Juries)

公民陪审团最初出现于德国和美国,这种方式的目的是在民主决策中更注重普通公民的意见和作用。在英国,这种方式目前主要在地方政府和卫生领域中被采纳。公民陪审团通常由12-20个公民组成,通过这种方式,行政机关可以获得公众成员对特定问题的详细的、经过深思熟虑的意见。同时,陪审团成员也会获知足够的信息,并听取相关的证词。

5. 协商式民调 (Deliberative Polling)

协商式民调是对传统民意调查的一种有建设意义的新尝试。它主要是要联结民主改革中“平等(Equality)”及“审慎思辨(Deliberation)”两个互不兼容的核心价值,并且尝试克服一般民调所遭遇到的“理性的无知(Rational Ignorance)”的问题,在受访者回答问题前,向其提供议题的详细资料、不同立场论述及认真思索的机会。它引入民主协商这一环节,参与者在获得均衡全面的信息的基础上讨论议题,从而形

成经过深思熟虑的民意。参与的人数比公民陪审团多。其操作方式是将随机抽样产生的250至600位公民予以聚集,针对特定议题进行相互讨论与辩论。

6. 世界咖啡馆 (The World Café)

世界咖啡馆 (The World Café) 由华妮塔·布朗 (Juanita Brown) 和戴维·伊萨克 (David Isaacs) 于1995年提出,是一种集体的对话方式,适用于创造共识和解决问题,强调尊重和鼓励每个与会者独特的见解。对话的进行借由咖啡桌主持人引导4至5人的小团队对谈,将重点形成心智图,且不断移动参与者至不同桌次,以交换、分享与散播不同角度、不同心境的想法。经由关键问题的引导与温馨会谈气氛的营造,与会者能有更深的共识与解决问题的方法和有效的行动。

7. 焦点小组访谈 (Focus Group)

邀请一个小团体表达他们对于特定议题的立场、观点 (尤其是针对平时不易碰触到的社会类别,如老人与弱势族群)。焦点团体的组成结构大约是6到12位左右,通过一次性面对面交谈,以开放式的讨论为主要进行方式。

8. 愿景工作坊 (Scenario Workshop)

由政治人物、政府官员、专家、利益团体及民众约25-30人,以两天的时间,针对事先发展出来的脚本,批判、讨论,借以了解民众对于未来愿景的相关知识以及态度,以形成愿景及其行动方案。

9. 法人/公民论坛 (Corporate / Civic Forum)

法人/公民论坛乃结合公民会议及协商式民调之特色所创建,论坛中除了由各小组形成结论之外,也进行问卷后测,除了呈现较精致、知情的民意外,也能提炼具代表性的偏好。借由确立讨论议题及不同的政策选项,搜集相关数据并准备可阅读数据,设计问卷并确立招募原则以及论坛安排。

10. 规划小组 (Planning Cells)

相似于公民陪审团的形式和功能,主要是受地方或国家所赞助,目的在于协助政府决策制定,组成的公民数量大约25人,通过审慎的讨论将报告呈现给地方或中央的赞助单位。

11. 共识建立活动 (Consensus Building Exercises)

共识建立活动是协助人民对于某特定议题更为聚焦的过程。

12. 开放说明会 (Open Houses)

公民只要在说明会举行的地点和时间内前来即可,可以与官方人员交谈,获取想



知道的信息，并且可以浏览展示的数据，参加小组讨论。

13. 公民咨询委员会 (Citizen Advisory Committee)

委员会成员的组成可以是相当多元的，从政府官员到社会大众皆可。此机制运作的最终目的在于将委员会讨论的结果诉诸大众。

14. 社区规划 (Community Planning)

使公民对于地方政府或地方社区未来计划给予偏好上的优先级，以响应地方政府机构的建议，从而了解在众多的施政项目中，公民最迫切的项目为何。

15. 公民投票 (Referenda)

公民对于特定议题或决定，以投票方式表达其意见，例如地方税制的改革。

五、结语

从事政府公共关系研究或实务者皆认识到，政府在推动一项政策的制定到落实至具体执行，过程中必然涉及信息的传播，了解民意，反馈民意。将公众咨询作为现代政府的常态工作，在日常施政中积累经验，以尊重民意出发点，方能不断提升公众咨询成效，真正为政府施政提供科学的民意依据。然而，公众咨询是一个实践性极强的领域，无论是执行流程确立，还是咨询方法选定，抑或社会民意特征，都会随着执行地域的变化而有明显的差异，这也是该领域无法寻求到全球标准化指引的深层原因。

本章作者在澳门本土公众咨询领域的实践中，执行了20多个公众咨询项目，涉及城市规划、人口规划、交通、房屋、环保、央基金、养老、社工等领域。近来，针对澳门特区政府《公共政策咨询规范性指引》缺乏操作性、定位不清晰、指引不规范、欠缺科学有效咨询执行机制等问题，进行了系统的梳理，并结合先进国家或地区的经验，提出了具备科学性、可操作性的《全民意公众咨询框架》，以三角校正法为理论指导，把线下的抽样调查、讨论会及线上的网络舆情结合在一起，全方位地执行公众咨询，或许是一个值得持续探讨研究的方向。

回顾本研究结果，综合探索了公众咨询的产生背景，综合各地文献，在操作层面对公众咨询定义为：政府部门就特定政策或法律议题，向社会中各类人群进行公开咨询，并依据所收集的社会意见之分析结果，制定、修改或推行相关政策或法律的全过程。在明晰概念的基础上，本研究侧重于公众咨询执行原则、执行步骤和执行方法方

面的理论探析，将为政府公共关系及公众咨询的研究，提供理论及操作层面的诸多参考，也是本章作抛砖引玉之意。

（张荣显，博士，澳门民意调查研究学会创会会长、
易研方案研究咨询机构及珠海博易数据技术有限公司创始人兼总裁）