

公眾參與 與民共議



《如何真正達致與民共議？》

香港社區組織協會 民權法律中心
就改革本港公眾諮詢機制的研究報告
(2017年6月)

《如何真正達致與民共議？》

香港社區組織協會 民權法律中心 就改革本港公眾諮詢機制的研究報告

1. 前言

香港社區組織協會關注本港公民社會的發展。政府制訂各項公共政策，均影響著市民大眾福祉；過去政府涉及訂立或改革較重大的社會政策時，曾展開不同形式的公眾諮詢，然而，近年不少公眾諮詢均引起社會爭議，認為未能有效搜集及汲取公眾意見。

下屆政府將於本年七月一日正式上任，市民大眾普遍寄望新一屆政府能聯繫社會上下，促進交流和公眾參與，以求政府施政能適時回應社會訴求，這尤其在現時特首並非由民主普選方式產生的情況下顯得更形重要。此外，值得指出的是，即將上任特首一重要職位的林鄭月娥，在其《競選政綱》中也特別提出，其管治新風格包括：「公眾參與，與民共議：確保政策制定過程中，廣開言路，充分聆聽及吸納社會各界，特別是相關業界持份者、前線同工和青年人的意見，凝聚社會共識」¹；如何達至有關目標，至為關鍵。

為此，本會於本年年初檢視本港的公眾諮詢機制，嘗試探索當中的問題，期間亦比較英國、加拿大、歐盟及台灣等地區有關公眾諮詢相關規定，並剖析數個本港近年展開公眾諮詢的案例，嘗試為完善本港今後的公眾諮詢作出建議。

概括而言，公眾諮詢粗略可劃分為(1)政府架構內的諮詢，以及(2)建制架構外的諮詢；前者諮詢對象主要為包括個由政府設立的諮詢委員會、法定組織等，邀請組織內的各界代表或個別人士參加，後者諮詢對象則為全港市民，而並不局限於某界別代表或個別人士。為回應近年社會發展，本會是次主要深入討論涉及公眾直接參與的諮詢機制安排。

2. 本港公眾諮詢制度發展

2.1 九七回歸以前：行政吸納政治

回歸以前，港英政府視公眾諮詢制度為其管治制度中的重要部份，由於市民缺乏參與政策制訂和表達意見的途徑，不少反對和不滿聲音叢生；為確保建議的政策和法例能順利推行，殖民地政府成立各個諮詢委員會，邀請社會上不同關注該項政策和法例的團體代表或人士加入委員會，以求融合各方意見，吸納不同政治和意見。這就是所謂以「行政諮詢吸納政治」的制度。港英政府也仿效英國的做法，不時透過發表《綠皮書》的方式以諮詢公眾意見，但整個公眾諮詢制度卻缺乏明確指引、程序、機制及民意評估準則，容易造成政府任意詮釋民意的結果²。

¹ 《林鄭月娥 2017 行政長官選舉政綱》第 8 頁 https://www.carriklam2017.hk/media/my/2017/02/Manifesto_c_v3.pdf

² 其中一個令人印象深刻的例子，便是港英政府於 1988 年透過其設立的民意匯集處，指根據分析香港大多數市民不贊同「八八直選」。有關民意分析結果，遭到民間社會的極大質疑。

2.2 回歸後社會之變化

九七回歸以後，香港特區成立，在強調港人治港、高度自治的大原則下，加上政制民主化和公民社會的發展，香港市民有更強意欲參與政府公共政策的討論，希望對政府政策有更直接參與；公眾一方面要求建立更民主的選舉制度(包括落實行政長官和立法會「雙普選」)，同時對於政府政策和立法建議亦希望有更深更廣的直接參與。

2.3 2003 年: 公眾諮詢工作指引

為回應社會訴求，特區政府曾於 2003 年檢討諮詢委員會制度，並向立法會簡介公眾諮詢工作的指引³；然而，該指引僅屬內部指引，而且指引只臚列出政府進行公眾諮詢的主要原則、諮詢途徑、整理分析公眾意見和檢討等四個部份，當中並未有具體內容以詳細說明如何進行各部份工作。及後政府效率促進組曾製作報告，簡介世界各國如何改革政府部門，當中其中一小部份有提及公眾參與，惟過去 14 年來亦未有對以上指引作出任何更新。

2.4 2007 年: 強化區議會及民政事務專員職能

及至 2007 年，特區政府觀察到本港公民社會對政制民主發展及公民參與的聲音愈益壯大，在政治生態轉變及互聯網科技日益發展下，政府需要更好地掌握民情。為此，前任行政長官曾蔭權在 2007-08 的《施政報告》中⁴，提出改善地區工作並推動地區行政發展，提升區議會職能和民政事務專員的角色，包括讓區議會參與管理部分地區設施，並會向區議會增加撥款，包括每年投放更多撥款至「社區參與活動」及「地區小型工程」。此外，政府亦嘗試舉行地區行政高峰會議，加強政府高層人員與區議會的溝通，並就地區行政計劃的未來發展策略交流意見。然而，以上措施無應對公民社會的發展，未有檢視現行公眾諮詢和參與途徑的問題，仍堅信舊有的區議會及民政事務專員制度能有效掌握民情及社會各方意見。

2.5 近年各主要公眾諮詢活動及其問題

事實上，公眾參與涵蓋數項基本元素，包括有權獲得相關議題的資訊、是否有權表達意見、意見能否有效影響政府政策(不管是否獲當局採納)、是否有渠道檢視當局就公眾參與後所作的決定等等。過去多年，區議會的代表性已為人詬病、個別地區組織亦為意識形態傾向支持政府施政人士，令公眾普遍質疑原有依賴建制內委員會方式的公眾諮詢機制是否已失效。

因應各項社會各方較爭議的法例和政策建議，過去多年來政府仍沿用舊有公眾諮詢機制外，亦嘗試某程度上加入較大公眾參與元素，當中較為突出的公眾諮詢包括: 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢(政改方案諮詢)(2016-2017 年)⁵、大嶼山發展公眾參與活動(1999 至 2016 年)⁶、退休保障公眾參與活動(2016 年)⁷、香港故宮文化博物館項

³ 政制事務局 公眾諮詢工作的指引 (2003 年 11 月) 立法會 CB(2)337/03-04(02)號 <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ca/papers/cal117cb2-337-2c.pdf>

⁴ 2007-08 施政報告 地區行政 第 104 至 106 段 <http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p104.html>

⁵ 2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法公眾諮詢活動 <http://www.2017.gov.hk>

⁶ 大嶼山發展公眾參與活動 <http://www.landac.hk/te/engagement-activities>

⁷ 退休保障公眾參與活動(2016 年) <http://www.rp.gov.hk>

目公眾諮詢活動(2017年)⁸等等。本會嘗試參考外國的公眾諮詢制度，檢視上述部份的公眾諮詢工作問題(參見附件一)。惟事實上，除個別諮詢較獲市民認可外，絕大部份特區政府進行的公眾諮詢或公眾參與活動，均面對以下批評：

(1) **假諮詢**，即指政府在諮詢前已對相關議題有預設立場，不管公眾意見如何，最後政府仍按其原來立場作決定；

(2) **公眾參與被動**，即指諮詢安排是政府由上而下，而非由下而上，市民大眾參與被動；

(3) **資訊不合適**，即指政府在諮詢期間提供的資料不足或過於繁多複雜，不僅令大眾難以參與，所提供的資訊更有引導諮詢結果至預期的方向。

3. 公眾諮詢及公民參與的法律基礎

3.1 國際人權公約強調公民參與

社會上的立法或公共政策影響市民大眾，透過公眾諮詢或參與活動，正是行使並體現公民的政治參與權利，有關權利亦早已明列在各項國際人權宣言或公約中。根據《世界人權宣言》第二十一條規定⁹：

(1)人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。

(2)人人有平等機會參加本國公務的權利。

(3)人民的意志是政府權力的基礎；這一意志應以定期的和真正的選舉予以表現，而選舉應依據普遍和平等的投票權，並以不記名投票或相當的自由投票程式進行。

《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條亦規定¹⁰：

每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不受不合理的限制：

(甲)直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；

(乙)在真正的定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的和平等的並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；

(丙)在一般的平等的條件下，參加本國公務。

此外，聯合國其他人權公約亦有涉及公民參與政府政策及事務的權利，例如：《消除對婦女一切形式歧視公約》¹¹第七條有關政治和公共生活部份：

締約各國應採取一切適當措施，消除在本國政治和公眾事務中對婦女的歧視，特別應保證婦女在與男子平等的條件下：

⁸ 西九文化區管理局 香港故宮文化博物館公眾諮詢活動報告(2017年5月)

<http://www.westkowloon.hk/tc/hkpmpublicconsultationreport>

⁹ 世界人權宣言全文 <http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>

¹⁰ 公民權利和政治權利國際公約 <http://www.un.org/chinese/hr/issue/ccpr.htm>

¹¹ 消除對婦女一切形式歧視公約 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/0360794c.pdf>

- (a) 在一切選舉和公民投票中有選舉權，並在一切民選機構有被選舉權；
- (b) 參加政府政策的制訂及其執行，並擔任各級政府公職，執行一切公務；
- (c) 參加有關本國公眾和政治事務的非政府組織和協會。

此外，《經濟、社會及文化權利國際公約》的第 4 號一般性意見¹²中，當中第 12 段亦強調在體現房屋權時，受影響人士必須有機會作真正和廣泛參與的重要性：

12. 這幾乎必然要求採取一項如《全球住房戰略》第 32 段所述的：“確定發展住房條件之目標，確定實現這些目標可利用之資源及利用這些資源最有成本效益之方法和建立實施必要措施的責任制和時間框架”的全國住房戰略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項戰略應體現包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者的廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各部委和地區和地方當局之間的協調，以便使有關政策(經濟、農業、環境、能源等)和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。..... (節錄)

3.2 香港本地法例與公民參與相關規定

香港《基本法》雖然並未有明列公眾參與諮詢屬基本人權，惟該法第 39(1)條強調《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施，當中《公民權利和政治權利國際公約》亦已透過《香港人權法案條例》(香港法例第 383 章)納入為本地法例，因此，上文提及《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條有關公民可直接或透過間接選舉的代表，參與公共事務的規定，亦於香港適用，提供一定法理基礎。此外，《基本法》第 39(2)條進一步規定，香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，而有關限制也不得與第 39(1)條規定抵觸；因此，可以說，香港市民包括透過直接參與方式參與公共事務，是具有憲法性基礎的，對此特區政府更有責任予以推動和落實。

3.3 外國有關公眾諮詢的案例

另方面，本會亦檢視實行普通法地區的法庭案件，當中對公眾應獲政府諮詢作為法律權利意見紛歧。在 *Marshall v Canada*¹³一案中，有加拿大土著向聯合國提出申訴，不滿未有獲加拿大政府邀請參與涉及憲法的研討會，認為有違《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條有關公民參與公共事務的條文；惟聯合國人權事務委員會認為《公約》未有規定締約國必須確保受影響人士必須能使用所有方式表達意見，因此裁定該國沒有違反《公約》上述規定。

另外，在 *Belize Alliance of Conservation Non-Governmental Organizations v The Department of the Environment*¹⁴一案中，原訟的非政府組織，不滿決定進行電力項目的政府機構，沒有就是否展開該電力項目，而舉行公眾聆訊。其後英國樞密院判決，政府機

¹² 經濟、社會及文化權利國際公約的第 4 號一般性意見：適足住房權(《公約》第十一條第一款) http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_C.doc

¹³ *Marshall v Canada*, Communication No. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986

¹⁴ *Belize Alliance of Conservation Non-Governmental Organizations v The Department of the Environment* [2004] UKPC 6

構只須按規定就項目展開公眾聆訊，但公眾聆訊並不限於決定開展項目前舉行，因此判處政府勝訴。從以上兩個案例顯示，似乎公眾獲得諮詢並非法律規定的必要程序。

然而，亦有司法判決個案提及公眾諮詢的必須性。*Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)*¹⁵一案中，原訟的加拿大土著早於上世紀六十年代，獲加拿大政府發出許可，容許於某指定區域生活；數十年後政府修改法例，並將有關土地轉予私人公司。原訟人不滿加拿大政府的決定並提出訴訟，加拿大最高法院裁定政府有法律責任諮詢受影響的土著居民，以保障加拿大憲法第 35 條中明列的經濟、社會及文化權利。因此，這或可反映獲得參與公眾諮詢屬另一基本公民權利。

另外，近年英國法院的判決亦體現普通法地區日益強調公眾諮詢程序的重要性。在 *R(United Company Rusal PLC) v The London Metal Exchange [2014] EWCA Civ 1271* 一案中，若公共機構有法定責任展開公眾諮詢，諮詢內容必須遵守普通法的公正原則。另外，在 *R (Moseley) v Haringey LBC [2014] 1 WLR 394*¹⁶，英國最高法院重申進行公正諮詢的元素 (*Sedley principle*¹⁷)，包括：

- 公眾諮詢需在計劃方案的構思階段進行；
- 計劃方案的建議者必須提供充份理由，以助知識上的探討及回應；
- 當局必須提供充份的時間予公眾考慮及回應；
- 在作出最後決議時，公眾諮詢的成果必須獲得真切的考慮。

Moseley 一案中，亦指出政府在考量議會稅務扣減計劃中進行諮詢公眾時，不僅要提出當局建議的方案，同時在諮詢中亦要列出另一些被當局拒絕接納的方案，並提出拒絕的理由，容讓公眾就相關政策或立法方案提出意見。由此可見，縱使政府需要就立法或政策進行公眾諮詢並非法律權利，以上案例均說明只要政府決定就政策展開公眾諮詢，則在進行公眾諮詢時，仍須恪守以上準則。

3.4 香港有關公眾諮詢的案例及法例

如上文分析，除《香港人權法案條例》及適用於香港的國際人權公約，本港沒有一般性的特定法例，訂明政府推行立法或政策前須進行公眾諮詢。在 *Ho Loy And Another v Director of Environmental Protection* (HCAL 21& 22/2015) 一案中，原訟人不滿特區政府在興建第三條機場跑道前，未有就如何減低興建第三條機場跑道而造成的污染進行諮詢公眾；法庭判決由於法例並無規定政府必須展開上述諮詢工作，因此不屬違法。

另外，在終審法院 2015 年最新有關公眾諮詢的裁決 *Hysan Development Co Ltd & Ors v Town Planning Board (FACV 21 & 22/2015)*¹⁸，原訟人不滿城市規劃委員會未有給予充份的時間，予委員會委員討論及休息，令委員缺乏充足時間審議相關文件，對原訟人構成不公。終審法院判決原訟人得值，法院指出若政府在就涉及當事人重大利益作出決定時，未有充份給予各方表達意見及審議，將視為違反行政法例。

¹⁵ *Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)* [2004] 3 S.C.R. 511

¹⁶ *R (Moseley) v Haringey LBC [2014] 1 WLR 394* https://www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2013_0116_Judgment.pdf

¹⁷ *R v Brent LBC ex p Gunning* (1985) 84 LGR 168

¹⁸ *Hysan Development Co Ltd & Ors v Town Planning Board (FACV 21 & 22/2015)*

此外，本港亦有不少特定法例，列明法定機構或進行指定程序時，需要進行公眾諮詢，包括：《西九文化區管理局條例》(香港法例第 601 章)¹⁹、《環境影響評估條例》(香港法例第 499 章)²⁰等。從以上分析可見，縱使公眾獲得政府部門作公眾諮詢並非必然的權利，若根據特定法例指明，或有關立法或政策建議對持份者的現有權利帶來重大影響，當局便有一定法律責任展開公眾諮詢，以體現保障涉及人士的基本權利。再者，從政治上而言，為回應公民社會對參與政府施政的期望，當局亦應盡量就各項重大決策進行公眾諮詢，這亦有助減低當局推行政策或立法時反對的意見，減低政治上反彈的機會以理順施政。

4. 現行本港公眾諮詢工作指引及問題

現時特區政府進行各項公眾諮詢工作，主要參考 2003 年發出的《公眾諮詢工作的指引》²¹，該指引臚列出政府進行公眾諮詢的主要原則、諮詢途徑、整理分析公眾意見和檢討四個部份。惟該指引內容有不少問題，包括：

- 指引未有規定政府展開公眾諮詢時需指定聯絡人員及其聯絡方式；
- 指引未有訂立公眾諮詢最低諮詢期限；
- 指引未有要求政府必須就其不接受的意見/建議作出回應及解釋；
- 指引未有訂立機制，確保公眾諮詢符合指引，並評估諮詢工作是否有效；
- 指引未有處理不滿公眾諮詢安排的人士訂立投訴機制；
- 當就爭議性議題展開公眾諮詢時，指引的執行及參考價值極低；
- 指引只屬參考文件，並無法律約束力以規管政府諮詢工作。

除以上指引外，公眾對現行政府公眾諮詢亦有以下批評：

- 公眾諮詢內容過於抽象含糊，並未有列出公眾諮詢必須包括的表現指標，難以符合公眾期望；
- 缺乏協調機制統籌各政府部門進行公眾諮詢，參與的政府官員亦缺乏能力展開具實效的公眾諮詢；
- 公眾質疑政府展開諮詢的範圍及提問，質疑諮詢有預設立場並具引導性，令公眾不相信政府真誠地進行公眾諮詢；
- 公眾諮詢方式並不多元化，難以鼓勵市民大眾參與；
- 政府官員與市民或參與公眾諮詢的持分者亦缺乏充足的互動。

¹⁹ 《西九文化區管理局條例》(香港法例第 601 章)

第 19 條: 在不損害第 21(3)(a)條的原則下，管理局須就關於發展或營運藝術文化設施、相關設施及附屬設施的事宜，及任何其他管理局認為合適的事宜，在該局認為適當的時間，藉該局認為適當的方式，諮詢公眾。

第 21 條: (3) 在擬備發展圖則時，管理局須— (a) 在該局認為適當的時間，藉該局認為適當的方式，諮詢公眾；及 (b) 諮詢民政事務局長。

²⁰ 《環境影響評估條例》(香港法例第 499 章)

第 7 條 2(C)款

(2)申請人須在廣告內列出——

- (a) 指定工程項目的性質及擬進行該項工程項目的地點；
- (b) 備有該份報告以供公眾查閱的期間、地點及時間；
- (c) 任何公眾人士可在公眾查閱期屆滿前將其對報告的書面意見給予署長；
- (d) 該意見書須送交的地址；及
- (e) 署長可合理規定的關於該工程項目的任何其他資料。

²¹ 政制事務局 公眾諮詢工作的指引 (2013 年 11 月) 立法會 CB(2)337/03-04(02)號 <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ca/papers/ca1117cb2-337-2c.pdf>

5. 外地展開公眾諮詢工作的經驗

世界各地政府亦有就政策或立法建議進行公眾諮詢，各地亦有訂立其公眾諮詢機制以監管諮詢程序。公眾參與諮詢過程，最終目標是容讓公眾在公開(open)及包容(inclusive)的情況下，參與訂定政策和法規。要達致公開的目標，諮詢過程必須具透明度、容易獲取相關資訊，以及適時回應公眾意見；所謂包容，是指以讓市民最容易參與、並能吸引最多市民參與的方式，進行公眾諮詢。²²

本會嘗試檢視外地進行公眾諮詢工作的情況，縱使公眾諮詢指引並未能保證公眾對公眾諮詢的滿意結果，然而，範疇化、詳盡而易於跟隨的公眾諮詢指引或規定，將有助增強市民大眾參與政府進行的公眾諮詢的信任度。打從上世紀九十年代，西方國家政府普遍愈來愈重視市民對政府制訂政策和立法的參與度，因此，公民社會中的成員不僅是被諮詢(**public consultation**)，更強調如何讓公眾參與(**public engagement**)。是次研究主要檢視英國、加拿大，歐盟以及台灣地區的規定，以求從中對改革香港公眾諮詢作出啟示。(參見附件二)

總體而言，各地訂立公眾諮詢制度有以下特點：

- (1) **訂立專責諮詢統籌部門(designated co-ordinator/department)**：指引定明公眾諮詢時需指定政府聯絡人員或部門，統籌所有政府各局進行公眾諮詢，有助宏觀層次管理諮詢安排，亦能累積經驗改善日後工作。
- (2) **進行不同層次的諮詢策劃(levels of planning)**：指引要求政府在諮詢前進行不同層次的策劃，確保諮詢工作能達到特定的目標。例如：英國的公眾諮詢指引便強調政府需要就諮詢內容對特定持份者的影響作評估；加拿大的指引亦需要政府預測諮詢期間，社會環境外在及內在因素造成的風險；歐盟的指引甚至要求政府部門訂立諮詢策略，系統地思考如何連繫社區中最易被忽略的持份者，邀請他們參與諮詢。以上在香港的公眾諮詢指引中均未有提及。
- (3) **訂立諮詢表現承諾(performance pledge)**：縱使指引缺乏懲罰性，各地指引普遍訂定最低標準，例如：公眾諮詢期最短期限、是否需要就意見作出回應或解釋等等。
- (4) **規定諮詢期間應有的取態(manner of conducting consultation)**：各地指引普遍強調政府在展開諮詢時，須特別注意教育程度較低，或其他有特別處境的市民的需要(例如：少數族裔、殘障人士等)，以協助他們參與諮詢。
- (5) **詳細訂立分析方法(detailed method of analysis)**：雖然各地在分析公眾諮詢的意見上規定不一，但共通點是對公眾意見的分析方法有較詳盡規定。例如：歐盟的指引規定政府需檢視在特定持分者組群中的主流意見，並將之與一般整體意見作比較；英國的指引則規定在分析參與者的意見時，需同時分析其社會背景。

²² Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Focus on Citizens: Public Engagement for better policy and services" (2009), 24

(6) 訂立諮詢評估機制(evaluation mechanism): 各地指引均建議政府就公眾諮詢工作訂立評估機制，檢討整個諮詢安排上有何不足，評估諮詢期間所使用諮詢方法的成效，並整合經驗供其他政府學習。

此外，在比較以上各個研究地區的指引後，當中尤以歐盟地區最為可取，其指引特點如下：

- (1) 歐盟指引清楚列出指引的使用對象、公眾諮詢應有範疇，以及政府何時需進行公眾諮詢。指引清楚訂立公眾諮詢的界限，避免因文字上模稜兩可或歧義的理解，導致出現不必要的爭議。再者，指引亦規定那些政府部門或官員需向公眾諮詢工作問責。反觀香港的工作指引，則未有說明什麼時候需要參照指引，以及需使用那些方法。
- (2) 歐盟指引清楚列出諮詢程序，包括諮詢階段、步驟，以規定專責官員如何籌備、執行及分析諮詢意見；這有助清楚地訂立公眾諮詢的目標、連繫相應持份者、決定使用的諮詢方法，以至如何整合數據，系統邏輯地整合公眾人士的意見。反觀香港，諮詢工作指引則未有包括以上任何一項，更連如何訂定諮詢目標亦沒有提及。
- (3) 歐盟指引明列各項因素，讓主事官員決定採取那種方式進行公眾諮詢，並清楚訂明何時可行使酌情權，調整其諮詢策略。反觀香港，諮詢工作指引只臚列出所有可以使用的諮詢方式，指引無助主事官員展開具體諮詢工作的決策事宜。
- (4) 歐盟指引明列使用互聯網和社交媒體進行公眾諮詢的重要性，惟香港的指引卻未有在此方面詳盡建議。
- (5) 歐盟指引在分析公眾諮詢結果時，強調涵蓋不同意見人士的背景資料、分析持相同意見人士為何持相同意見、以及清楚分辨事實(fact)與意見(opinion)，惟香港的指引僅要求將所有意見均需要涵蓋在報告中，卻未有具體說明如何分析。
- (6) 歐盟指引特別強調要訂立質量控制機制，以評估公眾諮詢的成效，惟香港的諮詢指引在此方面則隻字未有提及。

6. 網上凝聚共識及公眾參與的新經驗：台灣 VTaiwan 及 g0v.tw

此外，本會亦參考近年台灣社會就開放政府及鼓勵民眾參與政府制訂公共政策的經驗，可供香港社會倡鏡。當地的民間組織善用公共政策數據及互聯網，建立零時政府(g0v.tw)，該組織推動資訊透明化，針對市民大眾在網上參與政策討論時的三大障礙，包括：(1)無知(大多數人對政策制訂缺乏了解)、(2)白目(即網上洗板、人身攻擊及導致討論議題失焦)；以及(3)資料爆炸(即相關的專業資訊難以讓人理解)，因此，一方面利用網絡社群協助公開政府資料，從而再推動公眾參與。該網站發展不同專題研究，當中較突出是將台灣中央政府總預算視覺化、公務員出國考察追蹤網等，以強化對政府的監察。²³2015年5月，台北市政府亦使用政府預算視覺化，將原本複雜的數據變化大眾易懂的資料。

²³ 零時政府 <http://g0v.tw/zh-TW/index.html>

事實上，台灣近年發展較為成功的網絡參與平台是 VTaiwan(虛擬世界法規調適交流平台)，該平台讓公眾參與政策討論及最終制定過程透明化，運作方式包括意見徵集、討論、建議、草案及定案五個階段，整合社會大眾對政府各項政策的意見。近年討論較活躍的議題包括:Uber、Airbnb 無共享經濟行為在台灣的 legal 問題。然而，由於當中涉及不少專業資訊，因此上文提及如何將複雜的公眾資訊讓持分者明白亦極為重要，不然市民大眾亦難以參與具體討論。²⁴(參見附件三)

7. 本會建議

為此，本會主要建議如下：

- 7.1 **設立專責公眾諮詢部門**：政務司司長屬下的行政署應設立專責部門，持續監察並檢視各政府部門進行公眾諮詢的情況，並促進各政府部門之間的交流互動。
- 7.2 **改革公眾諮詢指引**：檢討並改革現行當局展開公眾諮詢的指引，更詳盡地列出如何訂定諮詢目的、程序及具體安排等等。
- 7.3 **培育公眾諮詢文化**：政府應與不同研究機構訂立長期合作伙伴關係，而非僅僅依賴個別人士或個別團體作定期的交流；當局亦應同時撥款資助不同研究相關課題的機構，展開其他公眾諮詢活動，培育公眾參與公眾諮詢的文化。
- 7.4 **從公眾諮詢過渡至公眾參與**：隨著人民教育水平提升，近年世界各地公民社會均日益強調積極參與政府政策或法規制訂的工作，互聯網及社交媒體迅速發展，亦令各地政府需要更迅速回應公眾查詢或質疑，並進一步提高施政決策的透明度。然而，公眾諮詢仍以政府作為帶領和主導討論(government-led)，而非以公民為本(citizen-led)整合社會各持分者的意見，以訂定解決社會問題的方案。各項嶄新的民間參與方案亦已在各地進行(例如：荷蘭的群眾外包教育(crowdsourcing education)、澳洲的社區高峰會(community summit)、台灣的參與式網上公眾諮詢平台(vTaiwan)，以及香港的社會實驗社(social lab)。過去多年，特區政府亦因承受性不足，施政處處碰壁；為此，當局應積極研究如何促進公眾參與，發展參與式民主(participatory democracy)，或會為解決施政困難提供一個方向。

香港社區組織協會

二零一七年六月

²⁴ vTaiwan 的創新與困難開放政府，玩真的嗎？陳貞樺(2016年8月29日) 報導者(TheReporter) <https://www.twreporter.org/a/open-government>

個案一: 大嶼山發展公眾參與活動 (1999 至 2016 年) (<http://www.landac.hk>)

	1999 ²⁵	評價	2004 ²⁶	評價	2016 ²⁷	評價
計劃名稱	西南新界發展策略評估	/	大嶼山發展概念計劃	/	大嶼山: 全民新空間	/
負責政府部門	規劃署	× 層級 太低	大嶼山發展專責小組 規劃署	× 層級 太低	-大嶼山發展諮詢委員會 -土木工程拓展署(負責公眾諮詢部份) -發展局(負責整體規劃) -顧問公司展開公眾參與活動	× 部門 太多
諮詢期	3 個月	√	3 個月	√	3 個月	√
諮詢範圍	四大主題 (1) 運輸與基建 (2) 自然保育 (3) 經濟 (4) 人口分佈 建議: (1) 指導原則 (2) 各持份者扮演的角色 (3) 草擬可行發展的措施供公眾諮詢	√	四大主題: (1) 經濟與基建 (2) 促進本地文化及自然生態的旅遊業 (3) 將郊野公園發展為消閒娛樂的潛力 (4) 保育 以上四個主題包括了 13 個概念, 絕大部份也是項目為本 較少著眼於持分者角色及發展原則	√	四大主題: (1) 經濟與民生 (2) 自然與歷史保育 (3) 康樂與旅遊 (4) 運輸 五個建議組別: (1) 土地運用 (2) 保育 (3) 交通 (4) 消閒娛樂 (5) 社會發展 部份工作組別包括草擬或具體項目計劃, 部份只有含糊概念供一般討論, 並且未有具有說明大嶼山發展諮詢委員會和各持分者之角色	√
公眾諮詢工作統籌官員/部門	沒有	×	沒有	×	沒有	×

²⁵ Planning Department, South West New Territories Development Strategy Review Recommended Development Strategy Final Report (2001), retrieved at: http://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/swnt/final-report/final-report.htm

²⁶ Lantau Development Task Force, Concept Plan for Lantau Public Consultation Report (2005), retrieved at: http://www.pland.gov.hk/pland_en/lan/taun/en/report/index.html

²⁷ Committee, Lantau Development Public Engagement Report (2016), retrieved at: [http://www.landac.hk/data/filemanager/uploads/miscellaneous/PE%20Report%20\(English\)_full.pdf](http://www.landac.hk/data/filemanager/uploads/miscellaneous/PE%20Report%20(English)_full.pdf)
Lantau Development Advisory Committee, First-term Work Report by Lantau Development Advisory Committee (2016), retrieved at: [https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_872/LanDAC_First_term_Work_Report_\(English\).pdf](https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_872/LanDAC_First_term_Work_Report_(English).pdf)

公眾諮詢的背景資料	在香港全面發展策略檢討的基礎上作規劃，作出至 2011 年的發展規劃	/	時任行政長官宣佈大嶼山以發展物流及旅遊業的定位	/	大嶼山發展諮詢委員會成立後，委員會建議訂立大嶼山發展願景，將其發展為可讓公眾生活、享受、工作、從事商業、學習及發展物流的地區，並作為發展珠江三角洲的服務處，以及商業服務區域，並保留原有自然景觀。	/
公眾諮詢的內容						
籌劃階段 - 有何諮詢政策策略?(例如:有何目標、為何當時進行?)(若有) - 有否設立網站? 有否採用創新或互動方式進行公眾諮詢? - 有否檢視配對不同持分者(特別是著眼個別特別受政策影響的人士)?	- 整個諮詢工作是在清晰政策目標下進行，具備清晰的目標及路線圖 - 有，但只作為宣傳活動之用，而非邀請公眾人士提供意見的渠道 - 並沒有於諮詢摘要中臚列出來	√ √ ×	- 諮詢摘要並沒有列出諮詢目標，只參考 1999 年諮詢工作總結的重點再作跟進 - 有，但只作為宣傳活動之用，而非邀請公眾人士提供意見的渠道 - 並沒有於諮詢摘要中臚列出來	× √ ×	- 諮詢目標及參考資料未能在諮詢摘要中找到，另外，縱使報告提及 2007 年的概念計劃，但亦未有回應 2007 年的規劃重點 - 有，但只作為宣傳活動之用，而非邀請公眾人士提供意見的渠道 - 並沒有於諮詢摘要中臚列出來	× √ ×
執行階段 - 提供那些資訊?那一類資訊? - 有否提供簡單的單張? - 有否提供回執收據予參與諮詢的人士? 如何跟進各項意見/建議?	- 關注事項及議題均簡要地介紹，亦有簡介未來行動與實施安排 - 有 - 不詳，有時候表示只出會轉交相關部門跟進，但具體情況不清楚。	√ √ ×	- 關注事項及議題均簡要地介紹，亦有簡介未來行動與實施安排 - 有 - 不詳，有時候表示只出會轉交相關部門跟進，但具體情況不清楚。	√ √ ×	- 關注事項及議題均簡要地介紹，亦有簡介未來行動與實施安排 - 有 - 不詳，有時候表示只出會轉交相關部門跟進，但具體情況不清楚。	√ √ ×

<p>分析階段</p> <p>- 採取什麼分析方法? 為何採取該分析方法?</p> <p>- 分析重視質素還是數量? 有否考慮不同意見有沒有證據支持?</p> <p>- 有否分析意見產生的背景?</p> <p>- 有否以持分者基礎作分析?</p>	<p>- 沒有</p> <p>- 有, 時常包括評價有關建議是否值得再考慮</p> <p>- 只指出意見人士的身份, 未有作仔細分析</p> <p>- 沒有</p>	<p>×</p> <p>√</p> <p>×</p> <p>×</p>	<p>- 沒有</p> <p>- 有, 時常包括評價有關建議是否值得再考慮</p> <p>- 只指出意見人士的身份, 未有作仔細分析</p> <p>- 沒有</p>	<p>×</p> <p>√</p> <p>×</p> <p>×</p>	<p>- 有</p> <p>- 儘管有關分析較早兩年的公眾諮詢更強調科學化整理, 但分析數據似乎傾向數量而非質素</p> <p>- 有或沒有: 因只就提交意見的形式分類, 但又未有仔細分析不同形式的人士之背景</p> <p>- 沒有</p>	<p>√</p> <p>√</p> <p>×</p> <p>×</p>
<p>報告階段</p> <p>- 有否提供報告?</p> <p>- 有否解釋為何不採納某些建議?</p> <p>- 有否提供簡要版本?</p> <p>- 有否說明諮詢結果如何應用於未來的計劃中?</p>	<p>- 應該有擬備報告並告知公眾結果, 但沒有公開資料</p> <p>- 沒有解釋為何不採納建議</p> <p>- 沒有</p> <p>- 沒有</p>	<p>√</p> <p>×</p> <p>×</p> <p>×</p>	<p>- 應有擬備報告並告知公眾結果, 但沒有公開資料</p> <p>- 沒有解釋為何不採納建議</p> <p>- 沒有</p> <p>- 沒有</p>	<p>√</p> <p>×</p> <p>×</p> <p>×</p>	<p>- 有擬備報告並告知公眾結果</p> <p>- 有解釋為何不採納建議</p> <p>- 有</p> <p>- 有</p>	<p>√</p> <p>×</p> <p>√</p> <p>√</p>
<p>評估階段</p> <p>- 有否評估各意見的影響?</p> <p>- 有否評估成效和可行性?</p>	<p>- 影響: 只量度多少人提交意見, 但未有仔細說明那些意見對那些人影響</p> <p>- 僅評估諮詢工作成效, 但沒有評估諮詢工作的可行性</p>	<p>×</p> <p>×</p>	<p>- 影響: 只量度多少人提交意見、場地參觀人數、網站瀏覽人數等數據, 但未有仔細說明那些意見對那些人影響</p> <p>- 僅評估諮詢工作成效, 但沒有評估諮詢工作的可行性</p>	<p>×</p> <p>×</p>	<p>- 影響: 只量度多少人提交意見、場地參觀人數、網站瀏覽人數、社會上有多少人發表相關文章等數據, 但未有仔細說明那些意見對那些人影響</p> <p>- 僅評估諮詢工作成效, 但沒有評估諮詢工作的可行性</p>	<p>×</p> <p>×</p>

* 以上分析主要依據公眾人士可索取的資料作出評價

個案二: 退休保障公眾參與活動 (2016) (<http://www.rp.gov.hk>)

	2016	評價
計劃名稱	退休保障公眾參與活動	/
負責政府部門	扶貧委員會	/
諮詢期	2015年12月22日至2016年6月21日(約6個月)	√
諮詢範圍	1. 退休保障的理念和原則, 以及相關原則的足夠性、可持續性、可承擔性及穩定性 2. 如何為值得關注的組群提供特別支援 3. 如何改善及加強現行各根支柱的退休保障功能	√
公眾諮詢工作統籌官員/部門	扶貧委員會、勞工及福利局	√
公眾諮詢的背景資料	<p>行政長官於2012年的競選政綱中表示會「就處理老年貧窮問題, 研究如何引入短、中、長期措施, 改善現時的社會保障及退休保障制度」。隨後, 由政務司司長領導的扶貧委員會於2013年5月委託香港大學榮休教授周永新領導的團隊, 就退休保障的未來發展進行研究, 他們於翌年8月發表該研究報告, 提出為長者設立免審查、全民劃一金額的老年金建議2; 行政長官於2015年1月發表的《施政報告》表示, 委員會將就退休保障進行公眾諮詢, 而政府認同應改善有需要的市民在退休後的生活保障, 並預留500億元, 未雨綢繆。為此, 扶貧委員會於2015年12月展開為期6個月公眾諮詢, 就如何改革本港退休保障制度諮詢公眾; 當中最為爭議的是應否設立全民退休金(民間團體強調人人平等原則, 政府在諮詢文件中強調此為不論貧富的方案)。</p> <p>思網絡有限公司獲委聘為獨立顧問, 協助安排各項諮詢活動, 並有系統地收集和記錄從不同途徑所收集的意見, 然後以質性意見分析方法整理和分析不同持份者和界別就退休保障的意見。公眾參與活動期間, 委員會主辦及獲邀出席了合共110場諮詢活動, 逾一萬名市民參與其中, 1,418人次曾公開發言表達意見。諮詢期內共收到18,365份來自團體和個別人士提交的意見書, 可見社會對議題的關注。</p>	/
籌劃階段 - 有何諮詢政策策略?(例如:有何目標、為何當時進行?)(若有)	- 希望引發公眾討論未來退休保障安排, 並回應香港大學榮休教授周永新領導的團隊有關退休保障的未來發展的研究建議。然而, 民間對諮詢文件最大的批評, 是(1)認為政府在進行公眾諮詢以前已對退休保障制度有預設立場, 被批評為「假諮詢」, 因此所謂公眾諮詢的實際作用不大; (2)批評政府在諮詢文件中使用具有強烈引導性的詞語(leading vocabulary), 導致產生可預期的結果。[例如:人人平等的全民老年金(正面), 在諮詢文件中被形容為不論貧富(負面); 而有人息審查(負面),	× ×

<p>- 有否設立網站? 有否採用創新或互動方式進行公眾諮詢?</p> <p>- 有否檢視配對不同持分者(特別是著眼個別特別受政策影響的人士)?</p>	<p>在諮詢文件中被形容為按經濟需要(正面)。]</p> <p>- 有設立網站，當中上載了諮詢文件、諮詢文件行政摘要、諮詢文件的投影片、短片。較創新和互動的方式包括: (1)設立「有經濟需要」模擬方案計算機，以互動的方式，讓公眾檢視在若資產上限放寬至不同的限額，在受惠人數、額外開支和稅率增幅方面的轉變；(2)在諮詢期完結後，將市民大眾透過互聯網提交意見書放於網頁上。</p> <p>- 諮詢文件只向公眾提出是否需要就四個值得關注的組群作出討論，但未有特別檢視該四類人士的意見。</p>	<p>√</p> <p>×</p>
<p>執行階段</p> <p>- 提供那些資訊?那一類資訊?</p> <p>- 有否提供簡單的單張?</p> <p>- 有否提供回執收據予參與諮詢的人士? 如何跟進各項意見/建議?</p>	<p>- 諮詢文件、行政摘要、影片等等，主要資料包括: 香港現存退休保障制度簡介、退休保障政策原則和相應融資安排、政府立場、財務推算、向公眾諮詢的提問等等。</p> <p>- 有，包括投影片和資料圖</p> <p>- 有，在網站上發出新聞稿，簡介如何跟進市民意見，並於2017年行政長官施政報告中提出如何跟進公眾文件中的各項建議。</p>	<p>√</p> <p>√</p> <p>√</p>
<p>分析階段</p> <p>- 採取什麼分析方法? 為何採取該分析方法?</p> <p>-分析重視質素還是數量?有否考慮不同意見有沒有證據支持?</p> <p>-有否分析意見產生的背景?</p> <p>-有否以持分者基礎作分析?</p>	<p>- 若以討論形式及從收集意見的性質劃分，可主要分為三大類別，即諮詢會／研討會、持份者會議和聚焦小組。此外，負責研究的顧問公司亦有在網上搜集公眾意見。</p> <p>- 重視質素，而非回應數量。研究員在詮釋及演繹公眾的意見時，會以直接引述方式作為意見的證據。</p> <p>- 有提及意見者的部份背景資料(例如:年齡、經濟活動情況等)，但未有分析不同背景人士與各退休保障制度的關係</p> <p>- 不是</p>	<p>√</p> <p>√</p> <p>×</p> <p>×</p>
<p>報告階段</p> <p>- 有否提供報告?</p> <p>- 有否解釋為何不採納某些建議?</p> <p>- 有否提供簡要版本?</p> <p>- 有否說明諮詢結果如何應用於未來的計劃中?</p>	<p>-有，市民可以在網上下載</p> <p>-沒有，政府主要強調民間團體普遍要求不論貧富的退休保障缺乏可持續性，財政上不能承擔。</p> <p>- 沒有</p> <p>- 沒有，但政府在報告完成後，於2017年施政報告中提出進一步完善長者退休保障制度各項計劃，包括: 逐步取消強積金「對沖」、建立中央電子平台 eMPF、研究公共年金計劃等等。</p> <p>-此外，顧問報告公佈前夕，政府被指懷疑早前曾要求顧問公眾另撰寫一份諮詢報告，並要求加上顧問公司的名稱，甚至向顧問公司表示報告草擬本中的任何部分內容不符合政府立場而要求修改。其後政府發出新聞稿澄清上述指控。²⁸</p>	<p>√</p> <p>×</p> <p>×</p> <p>×</p>
<p>評估階段</p> <p>- 有否評估各意見的影響?</p> <p>- 有否評估成效和可行性?</p>	<p>-沒有</p> <p>-沒有</p>	<p>×</p> <p>×</p>

²⁸ 香港特別行政區政府新聞公報 (2016年12月14日) 勞工及福利局回應有關退休保障諮詢的查詢
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201612/14/P2016121400895.htm?fontSize=1>

個案三: 香港故宮文化博物館項目公眾諮詢活動 (2017 年)
 (<http://www.westkowloon.hk/tc/hkmpublicconsultationreport>)

	2017	評價
計劃名稱	香港故宮文化博物館項目公眾諮詢活動	/
負責政府部門	西九文化區管理局	/
諮詢期	2017 年 1 月 11 日至 3 月 8 日 (不足三個月)	×
諮詢範圍	調查收集及分析公眾的意見，從而了解他們對擬議的香港故宮文化博物館項目的意見的異同之處，並為管理局提供參考資料以商議項目的發展。	√
公眾諮詢工作統籌官員/部門	西九文化區管理局	√
公眾諮詢的背景資料	<p>西九文化區管理局於 2016 年 12 月 23 日宣布，在北京與故宮博物院簽訂《合作備忘錄》，擬於西九文化區建立香港故宮文化博物館，長期展示由故宮博物院借出的館藏。根據這項安排，如獲管理局核准，香港故宮文化博物館會發展為西九文化區內的新焦點，展示饒富五千年歷史的中華視覺文化精髓。</p> <p>管理局在簽署《備忘錄》後，引起社會大眾及立法議會強烈反響，批評當局並未有諮詢公眾的情況下，宣佈決定於西九文化區建立香港故宮文化博物館。為回應公眾輿論的壓力，西九文化管理局於 2017 年 1 月 11 日至 3 月 8 日期間，委託諮詢顧問精確市場研究集團舉行連串公眾諮詢活動，透過多個渠道聽取公眾及相關持份者對香港故宮文化博物館項目的意見，當中包括建築、工程、園境、都市規劃及測量界別的專業團體，以及文化藝術界。</p> <p>據了解，在八個星期的擬議香港故宮文化博物館項目公眾諮詢期結束後，當局合共收到 1 528 份有效問卷（623 份紙本問卷，905 份網上問卷）、收集了 97 名在諮詢活動（即管理局諮詢會會議、諮詢會議及論壇）中發言人士的意見；及收集了共 58 份來自個人／協會／團體通過電子郵件、傳真、郵寄及電話等方式提交的書面和其他意見（涉及 123 個人／協會／團體）。</p>	/
籌劃階段 - 有何諮詢政策策略?(例如:有何目標、為何當時進行?)(若有)	- 了解公眾人士對擬議的香港故宮文化博物館項目的意見的異同之處，並為西九文化區管理局提供參考資料以商議項目的發展。回應社會表示項目未有經公眾	×

<p>- 有否設立網站? 有否採用創新或互動方式進行公眾諮詢?</p> <p>- 有否檢視配對不同持分者(特別是著眼個別特別受政策影響的人士)?</p>	<p>諮詢的批評(然而,當局表示原已決定進行公眾諮詢,而非回應輿論批評而進行。)</p> <p>- 有設立網站,除透過民意調查、(線下及線上)問卷、諮詢論壇、公眾提交書面的意見外,並於中環展城館舉行展覽,並提供了展覽的網上版(即管理局網站),向公眾介紹擬議香港故宮文化博物館項目;惟未有採取創新或互動方式進行公眾諮詢。</p> <p>- 有,但並不太理想,只面向全港市民,並沒有針對特別社群進行諮詢,另外,只向文化藝術,以及建築工程測量等界別舉行諮詢會議,代表性存疑。</p>	<p>×</p> <p>√</p>
<p>執行階段</p> <p>- 提供那些資訊?那一類資訊?</p> <p>- 有否提供簡單的單張?</p> <p>- 有否提供回執收據予參與諮詢的人士?如何跟進各項意見/建議?</p>	<p>-公眾諮詢主要提供設計方案內容、所涉及開支、興建時間表等等</p> <p>-沒有</p> <p>-有,但沒有表示將如何跟進各項意見/建議,主要表示交予西九文化區管理局參考</p>	<p>√</p> <p>×</p> <p>√</p>
<p>分析階段</p> <p>- 採取什麼分析方法?為何採取該分析方法?</p> <p>-分析重視質素還是數量?有否考慮不同意見有沒有證據支持?</p> <p>-有否分析意見產生的背景?</p> <p>-有否以持分者基礎作分析?</p>	<p>- 採用資料推動方法(data-driven approach),以所收集的數據為基礎而得出分析框架。</p> <p>- 結合量性和質性的數據分析,理由是此舉有助相互驗證從不同渠道所收集的意見,以確保結果能真實反映公眾人士和不同持份團體的意見。</p> <p>- 有檢視不同民意調查中受訪者的背景資料(例如:年齡、教育程度、工作狀況等)與其意見的關係,</p> <p>- 曾向文化藝術,以及建築工程測量等界別舉行諮詢會議、區議會轄下負責文化藝術相關委員會,惟代表性存疑。此外,諮詢報告分析時亦未有進一步檢視不同界別人士與其意見之關係。</p>	<p>√</p> <p>√</p> <p>√</p> <p>×</p>
<p>報告階段</p> <p>- 有否提供報告?</p> <p>- 有否解釋為何不採納某些建議?</p> <p>- 有否提供簡要版本?</p> <p>- 有否說明諮詢結果如何應用於未來的計劃中?</p>	<p>-有</p> <p>-有,發出香港故宮文化博物館項目公眾諮詢活動的主要意見及西九文化區管理局的回應</p> <p>-有,在網頁上提供報告重點的簡報</p> <p>-有,但只表示交予西九文化區管理局參考</p>	<p>√</p> <p>√</p> <p>√</p> <p>×</p>
<p>評估階段</p> <p>- 有否評估各意見的影響?</p> <p>- 有否評估成效和可行性?</p>	<p>-沒有</p> <p>-沒有</p>	<p>×</p> <p>×</p>

各地有關公眾諮詢的實務守則/指引(香港、英國、加拿大、歐盟)比較²⁹

	香港	英國 ^{30 31}	加拿大 ³²	歐盟 ³³
守則/指引名稱	公眾諮詢工作指引(Guidelines on Public Consultation)	公眾諮詢實務守則(Code of Practice on Consultation)	有效規管公眾諮詢指引(Guidelines for Effective Regulatory Consultations)	持份者公眾諮詢指引(Guidelines on Stakeholder Consultation)
發出守則/指引的當局	政制事務局	商業、企業和監管改革部(BERR)	加拿大財政局秘書處	歐洲委員會
發出日期	2003年	2008年	2007年	2016年
守則/指引的使用者	政府部門	政府部門及已簽署加入的團體/機關	政府部門及已簽署加入的團體/機關	所有涉及立法或政策建議的政府官員
守則/指引的目的	- 訂立現行政府進行公眾諮詢的一般指導原則	- 改善公眾諮詢的透明度、回應度及可接觸度，減低接觸政府政策發展的障礙	- 為政府人員及專家在理內閣有關精簡諮詢程序的規定提供指引 - 提供工具以協助有效地進行公眾諮詢	- 促進社會對政策及立法建議有更大的接納度，並減少建議落實後產生的問題 - 識別和推廣歐盟向各項政策建議，以符合公眾人士利益
守則/指引的法律效力及是否已成為法律條文	無法律效力，亦並非法律條文，只有在特定情況下適用	無法律效力，亦並非法律條文，只有在特定情況下適用	無法律效力，亦並非法律條文，只有涉及憲法第35條涉及土著人士時適用	已訂為法律條文，並有一定法律效力。根據歐盟條約第11條，歐洲委員會需向所有涉及人士/團體展開擴範公眾諮詢，確保歐盟的行動一致並具透明度
委任統籌員/統籌部門	未有列明	有(跨部門諮詢統籌員)	有(加拿大財政局秘書處)	有(跨部門小組)(若有)或秘書長

²⁹ 參考立法會秘書處資料便覽 有關選定地方的公眾諮詢守則/指引的資料
<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/sec/library/0304fs06c.pdf>，並由本會再作出更新修改

³⁰ HM Government, Code of Practice on Consultation (2008)

³¹ Cabinet Office of HM Government, Consultation principles: guidance (2016), retrieved at:
<https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

³² Treasury Board of Canada Secretariat, Guidelines for Effective Regulatory Consultations (2007), retrieved at:
<https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer-eng.pdf>

³³ European Commission, Guidelines on Stakeholder Consultation (2016), retrieved at:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm &

European Commission, Tool #50: Stakeholder Consultation Toolbox (2016), retrieved at:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_50_en.htm

指引訂立背景	指引屬特區政府回應民主黨提交有關公眾諮詢制度的文件，並於立法會政制事務委員會上發表	此乃公眾諮詢實務守則的第三版本，首份版本於 2000 年發出。實務守則目的是涵蓋書面或正式的公眾諮詢，及後當局了解商業，企業和監管改革部，內閣辦公室於 2016 發出「公眾諮詢原則 2016」，內容較早年發出的簡要。為深化討論，本研究主要以 2008 年的指引作研究對象。	指引針對如何規管公眾諮詢，而非簡介一般公眾諮詢機制。上述提及的指引及後發展為內閣監管管理指令，並訂立 4 項主要要求，包括：(1)接觸與知會、(2)參與、(3)進展規劃、(4)回饋。	在發展名為「你在歐洲的意見」的互聯網評台時，歐洲委員會發現需要設立最低公眾諮詢標準，以確保公眾諮詢的透明度。其後，歐洲委員會在展開諮詢後訂立指引。
輔助策劃公眾諮詢的額外工具	沒有	沒有	為公眾諮詢的各階段訂立清單	提供參考工具箱，協助發展公眾諮詢策略、方向，以及如何接觸不同持份者
守則/指引的內容				
一般原則	<ul style="list-style-type: none"> - 合時、公開、開放、透明度、問責 	<ul style="list-style-type: none"> - 透明度、可接觸度及回應度 	<ul style="list-style-type: none"> - 意義性、透明度、開放及問責 	<ul style="list-style-type: none"> - 參與、明晰、連貫及有效度
策劃階段 Planning Stage	<ul style="list-style-type: none"> - 目標與選項需要清楚列明 - 諮詢範圍愈闊愈好 	<ul style="list-style-type: none"> - 諮詢範圍的問題，應參考「諮詢階段影響評估」，針對特別受影響的不同持份者作出相應提問 - 任何諮詢內的假設必須清楚列明 - 必須清楚交代政策進一步發展的時間表 	<ul style="list-style-type: none"> - 包括清楚說明公眾諮詢的目的和範圍 - 在擬定公眾諮詢範圍時，須進行外部與內部的環境分析，並訂定相應公眾諮詢的工具 - 必須訂出公眾諮詢以後的時間表 - 必須說明各部門如何協調合作 - 辨別政策/立法建議的主要持份者，並特別關注弱勢持份者的意見 	<ul style="list-style-type: none"> - 公眾諮詢的範疇，須包括檢視是否發出綠皮書、合適狀況調查、法案草案等，並發展公眾諮詢策略 - 發展公眾諮詢策略 - 聯繫各持份者並建立公眾諮詢網站

<p>執行階段 Execution Stage</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 提供全面資料 - 充份諮詢時間 - 適量宣傳工作，包括公眾諮詢的範疇及限期 - 諮詢相關的立法會委員會 	<ul style="list-style-type: none"> - 規定公眾諮詢期不可少於 12 星期；若諮詢期包括長假期，諮詢期應相應延長；要有合理理由下，公眾諮詢才可少於 12 星期。 - 諮詢資料不可有專業術語 - 應提供多種語言，包括點字語言。 - 基本資料應以圖表顯示 - 容讓參與公眾諮詢人士透過互聯網直接發表意見 - 須提供統籌人員或部門的聯繫方式 - 公眾諮詢守則訂明的要求，須同時刊載於諮詢文件中 	<ul style="list-style-type: none"> - 公眾諮詢期不可少於 30 日 - 須進行持續評估，確保計劃順利進行 - 或須要委派中立觀察員及評估專家監察公眾諮詢過程 - 須確保所有參與公眾諮詢的持分者，獲得中立的資料作討論 - 確保參與諮詢的官員具備處理諮詢的技術和能力 - 建議使用不同語言及易於閱讀的參考資料供諮詢人士參閱 	<ul style="list-style-type: none"> - 公眾諮詢期不可少於 12 星期，法規草案則需最少有 4 星期供公眾回應 - 文件需要清楚和簡潔 - 必須確保所有持分者獲得諮詢 - 須考慮公眾如何獲取諮詢內容的問題 - 須向就公眾諮詢提供意見的人士提供回覆收據 - 諮詢方法須於真正進行公眾諮詢前進行測試
<p>分析階段 Analysing Stage</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 所有於正式會議上的內容須作紀錄 	<ul style="list-style-type: none"> - 著重意見質數，而非意見的數量，著眼發表意見人士能否提供證據支持其說法 - 須找出諮詢搜集到的不同意見的原因，以及發表意見人士代表那一社群的利益 	<ul style="list-style-type: none"> - 未有提及 	<ul style="list-style-type: none"> - 不同持分者如何參與貢獻公眾諮詢需向外發佈 - 須採用不同方法的分析，包括以持分者為基礎的分析、以題目為本的分析，考量各意見對各持分者帶來的影響
<p>報告階段 Reporting Stage</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 須擬備公眾諮詢摘要 - 須向公眾匯報諮詢結果 - 須解釋不採納的意見之理由 	<ul style="list-style-type: none"> - 須擬備公眾諮詢摘要 - 參與諮詢人士亦獲告知諮詢結果 - 在採取下一步行動前，須先向公眾匯報諮詢結果 	<ul style="list-style-type: none"> - 為參與諮詢人士提供不同發表意見途徑 - 須解釋不採納的意見之理由 - 須向所有曾參加公眾諮詢的人士，發佈公眾諮詢報告 	<ul style="list-style-type: none"> - 須向所有曾參加公眾諮詢的人士，發佈公眾諮詢報告 - 報告須詳細紀錄每項公眾諮詢的活動 - 解釋如何在政策制定過程中，進一步跟進諮詢結果 - 公眾諮詢結果及相關資料，需擬備不超過

				<p>10 頁的文件中說明，並存放於互聯網網站上以供公眾瀏覽。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 須解釋不採納的意見之理由
<p>評估階段 Evaluation Stage</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 不定期檢視指引 - 參考其他地區良好的公眾諮詢經驗以作香港參考 	<ul style="list-style-type: none"> - 負責進行公眾諮詢的部門需評估公眾諮詢的成效 - 須與不同政府部門分享成功的公眾諮詢經驗 	<ul style="list-style-type: none"> - 著眼於搜集的公眾意見及資訊的質素而非數量 - 檢視公眾諮詢的成果，有多大程度已按照規管指引進行 - 檢視公眾諮詢工作有多大程度是成功 	<ul style="list-style-type: none"> - 主要著眼於策劃諮詢工作的成效、可行性及評估公眾諮詢工作的影響

vTaiwan 簡介

vTaiwan 的提案流程

- vTaiwan 平台上的提案流程大致分為「意見徵集」、「準備」、「討論」、「草案」、「定案」五個階段：
 - (1) 「意見徵集」階段，是針對尚未有具體政策，或權責上不明確的議題，先徵詢民間意見。
 - (2) 「準備」、「討論」兩階段主要為了收攏群眾的意見，首先提案部會和編輯群會將議題整理成不同子題，放上討論區供網友表達看法。而且各部會必須針對網友提問在 7 天內回答。
 - (3) 進入「討論」階段後，板主會邀集積極發言的網友組成團隊，將大家的意見彙整給部會，部會會轉譯為法條再次放到平台上來回討論，直到草案完整。期間，各部會會持續回答網友提問，並回報草案進度。
 - (4) 最後兩個階段，提案方可以決定是否繼續提出多次修正版草案，或回應之前收到的具體建議事項，就此定案。
 - (5) 如不須立法院修法，則由主管機關逕行推動政策；如須修法，則以行政院版向立法院提案。

為促進公眾討論，全部的意見都是公開閱覽，除了行政機關與法規制定機關必須閱讀以外，所有的參與者也可以從不同的意見中，增進彼此的相互理解與建立對議題更深入的思考。

此外，行政機關或法規制定機關必須彙整所有的意見，並納入決策的討論過程。針對意見中的疑問或建議，機關要在一定時間內提出回覆。當法規修改內容確定後，也要說明具體採納了哪些意見。對於未採納的意見，機關也必須回應目前無法實行的理由。

近期討論的專題議案包括：使用無人機的管理與應用機制、如何提升資訊安全防護、共施乘車相關的法律法規、如何扶持新創公司等等。

vTaiwan 系統由「提案方」（各法案的專責機構）、「編輯群」（資策會科技法律研究所）、「板主群」（vTaiwan.tw 專案社群貢獻者）共同維護。然而，由於政府@主管機關要願意把草案放上去，民眾在後續階段才能發聲，因此民眾在 vTaiwan 的參與仍相關較為被動。

(參考資料來源：VTaiwan.tw 台灣數位經濟法規線上諮詢、台灣虛擬世界法規調適交流平台 <https://www.vtaiwan.org.tw>)