

對改善特區政府民意收集與諮詢工作的建議

何曼盈*

一、引言

尊重民意、重視民情是實行“一國兩制”、“澳人治澳”的澳門特區政府一貫以來的精神。澳門特區政府在 2007 年提出的《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》中，將“改革政策諮詢、決策及評估的機制與運作，促進社會的理性討論、建設性意見的提出”視為針對當時迫切問題的突破策略。¹ 至 2009 年政府換屆，甫上任的行政長官崔世安強調秉持“以民為本”理念，推行科學決策，廣納民意²；2014 年崔世安順利連任，繼續強調“以人為本，科學施政”的理念，尊重澳門廣大居民的主體價值，並重視發掘民間智慧。在這些理念的指導之下，特區政府的諮詢和民意收集工作，自然是重中之重。2016 年的施政報告中，對未來優化諮詢工作的着墨很重，提出要優化諮詢組織的架構及運作、構建諮詢服務平台等舉措，在政府諮詢組織、諮詢策略、諮詢方式方面有不少具體計劃，以圖更有效地收集真實民意、凝聚集體智慧。

二、政府宜建立統籌諮詢工作部門

(一) 政府建立“諮詢管理服務平台”以統籌諮詢工作

現屆政府表露了規範諮詢活動、統籌諮詢工作的決心，目前看來，這是完全可行的，也有不少成功經驗可以參考。中國內地已有不少省市建設了掌握輿

情、收集民意的專屬機構，北京市有社情民意調查中心，隸屬北京市統計局，湖北省也建立了社情民意調查中心，隸屬湖北省統計局，承接省委、省政府的社情民意調查項目並組織實施，配備開展電話調查的軟硬件設施。其中引人注目的是由重慶市紀委、市委宣傳部等主辦的“陽光重慶”民生服務平台，通過網站、廣播、移動終端接受、辦理群眾訴求，群眾可在平台上提交訴求、查詢進度、為辦理質量作出評價，對這些訴求的屬性和內容作出分析後，平台定期刊載“陽光調研”報告，平台設有民情調查研究中心，上有簡單網上民意調查問卷。除此之外，就網上的信息所見，黑龍江省、浙江省、貴州省都建設了自己的社情民意調查專屬機構，並就區域內大小民生事項開展民情調查。各地政府對民生建設的重視，使他們不約而同地選擇了架設民情中心、民意調查中心作為市民與政府之間溝通的橋樑。

與內地各地政府一樣，澳門有着定時調查民情、收集民意的實際需要，近年由重大政策、法律所引起的輿情波動，使提高諮詢工作的效率和質量、設立部門統一控制諮詢工作更形迫切。在針對 2016 年行政法務範疇的施政方針的辯論中，陳海帆司長指出會對公共諮詢作檢討、研究及改善，未來將由行政公職局統籌總體諮詢工作。³ 在 2015 年末發佈的《2015 年-2019 年澳門特別行政區電子政務整體規劃》中，重申政府吸納民意的決心，更進一步提出研究開發“諮詢服務管理平台”，可處理發放諮詢資訊、解釋諮詢內容、收集意見、統計、公佈等各個階段的工作，還會借助網站、手機程式、社交媒體帳號等多渠道發放

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

資訊。隨着通信科技、資訊手段的不斷發展，智能手機的普及，如今在澳門構建一個統一諮詢工作、多渠道收集意見的信息平台，是絕對可行的。

(二) “諮詢管理服務平台”的管理功能

政府諮詢工作多年來累積了豐富經驗，但也存在不少問題，最突出的問題便是隨着社會利益越趨多元、意見多樣，為了測試輿論反應、提升政策滿意度，各政府部門紛紛就不同議題進行諮詢、委託機構從事大型民意調查以收集數據，大大小小的諮詢、民調使市民應接不暇，而且不同諮詢活動的諮詢內容、方式、期限都不一致。澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦“‘一國兩制’綜合指標民意調查”，居民的合作率不斷下降，從2011年的31.4%⁴降至2015年的18.08%⁵，不少居民表示家中經常接到電話調查，實在無暇應付，拒絕回答問卷。長期從事民調工作的學者也表達了類似的觀點，電話問卷調查太多使居民回答的意願降低，研究人員只能捨棄傳統的電話調查方法。⁶ 居民對於多項公眾諮詢活動無法一一作出反應，接到民調邀請時也沒有足夠的熱情和耐心去配合完成，影響了諮詢活動的效果。政府迫切需要做好諮詢的管理工作，使澳門的民意收集和諮詢活動得以正常發展。

要做好諮詢的管理工作，行政主管部門必須擁有足夠的權力，才能規管政府其他部門的諮詢工作，以及要求其他部門協助收集資料，在筆者的構想中，政府需要建立一個諮詢資料庫，這也涉及收集數據和要求其他部門協助的權力。因應目前諮詢活動過多、欠缺規劃的現狀，統籌諮詢工作需要控制諮詢活動的總量，減少對居民正常作息、生活的打擾。但是，規管必須適度，不能矯枉過正，過分嚴格地控制諮詢活動，或公式化地對不同的諮詢工作予以管制。

(三) “諮詢管理服務平台”的服務功能

統籌諮詢的部門則不僅是管理者，更應該是執行者。澳門地方小，人口集中，政府掌握着多種資源，如果能利用好這些資源，統籌部門將會是實行諮詢和民意調查工作最理想的主體。統籌部門需要做好開展調查所必需的軟、硬件配備，包括問卷調查的軟件和

硬件系統、數據分析系統，培養一支執行調查和數據分析的專業隊伍，並善用優勢構建一個完整的諮詢資料庫，這樣，就擁有了澳門最優秀的諮詢和民調資源，有了為其他部門提供開展諮詢工作服務的條件。憑着豐富的資源，統籌部門得以整合、統一開展政府的所有諮詢活動，透過在實踐中積累的知識和經驗，又能提高其管理水平。

三、建立諮詢資料庫，更新諮詢手段

(一) 建立諮詢資料庫

對於大型民意調查諮詢工作而言，首要的、也是最為困難的便是接觸被訪者，而在抽樣調查中，最困難的則是擁有一個完備的抽樣框(sampling frame)，澳門政府目前正具備完成這項工作的極大優勢。政府目前有現金分享、醫療券等涵蓋幾乎每一個澳門人的惠民措施，也有養老金、殘疾津貼等面向弱勢群體的福利，還有面向青年、中壯年人士的持續進修計劃，政府在發放這些實惠時能夠接觸到絕大部分的居民，可基於自願收集居民的資料，並為每一位居民建立諮詢帳戶，收集居民的性別、年齡、職業、感興趣議題、聯絡方式(手提電話、家用電話、微信號、電子郵件)等資訊，供日後的諮詢工作聯絡之用。透過與各種民生實惠措施相結合，統籌部門可構建一個龐大的、資料豐富的抽樣框，日後的民意收集工作便從中抽取樣本，抽取樣本的辦法可以是簡單的隨機抽樣，也可以根據特定政策目標人群隨機抽取具有某些特徵的被訪者。

(二) 靈活運用諮詢手段

完成諮詢資料庫的構建後，為了提高居民的回應率，需要靈活運用不同的諮詢手段，尤其是借助網絡和社交軟件的問卷功能。調查和訪問的方式一直隨着科技的演變、人們生活習慣的改變而發展，由美國蓋洛普(Gallup)民調公司針對總統選舉的民調，至1980年代中期仍然採用面訪形式，直至住宅電話日漸普及，每個家庭都至少安裝一部電話，至1980年代末，蓋洛普公司的全國性民調便採用電話訪問為主要訪

問形式。⁷ 近年來，中外地區的選情預測都不約而同地出現偏差，英國、台灣均發生過選情預測與投票結果存在較大誤差的事例，如今人們日常靠手機電話通訊，家用電話越來越少，因此民調機構過於依賴電話名錄作抽樣框容易使樣本出現偏差，被視為民調失準的原因之一。⁸ 日常通訊手段的改變使傳統電話民調面臨危機，同時又帶來革新的機會，上述的蓋洛普民調在 2008 年時便在訪問家用電話之餘，便納入了手機號碼⁹，可見，隨着資訊科技的不斷發展，民調機構、研究人員接觸被訪者的手段也需要不斷調整。

在澳門，資訊科技和網絡的發展、智能手機的普及、社交軟件的興起，為民意收集工作進入簡單、高效、便捷的新時代提供了物質基礎。2009-2014 年間，澳門住戶數由 166.4 千戶增至 189.6 千戶，但電話用戶名錄卻由 2009 年的 232 頁減至 2015 年的 181 頁(每頁約 400 個電話號碼)，從數字的變化可以看出，澳門配有電話的住宅越來越少，在 2015 年，只有約三成多住宅內設有固網電話。與此相對的是，近年來澳門居民上網人數不斷增加，研究顯示澳門居民上網率為 76%，其中手機上網率 72%，在社交通訊工具中，微信的使用率為 90%，八成手機網民每天都使用¹⁰，而微信就有問卷的功能，並可以通過公眾號推送。顯而易見，隨着網絡和智能手機的普及，居民通訊的方式已經和以往大有不同，網絡社交平台、通信應用不僅僅是居民通訊的工具，同時也是居民獲取信息、表達意見的重要渠道，未來有潛力成為政府主動接觸居民有效方式。

四、政府主導諮詢工作的優缺點分析

(一) 優點

1. 建立一個豐富而全面的抽樣框

凡總體性的調查，遇到的第一個難題便是抽樣框不易取得，而這個問題可以由澳門政府主動解決。由於澳門政府目前有諸多面向所有澳門居民的民生福利措施，有機會接觸到絕大部分的居民，可以考慮借助這些接觸居民的機會，收集居民的個人資料，藉着這些大眾化的手段建立一個諮詢資料庫，它將會是澳

門最完整、最豐富的抽樣框。比如更新醫療券列印機的功能，邀請取醫療券的居民建立個人諮詢帳戶。在收集資料的過程中，每一名居民只可以在資料庫中有一筆記錄，可以身份證號碼作認別，並收集居民性別、年齡、職業、婚姻狀況、感興趣議題、聯絡方式，為每名居民建立一條記錄。以此方式，可以構建一個全面的抽樣框，覆蓋到每一個參與社會生活的居民，由於內涵豐富，涉及到感興趣議題以及多種聯絡方式，可以增加日後成功聯繫上的可能性，提高回應率，這是任何私人機構、學術單位都做不到的。

為了確保資料庫的完整性、準確性，居民資料必須定期更新。目前而言，由於現金分享、醫療券等都是每年發放，每年都有機會接觸到居民並請居民更新資料，但這些民生福利措施未必是永續的，因此不能過度依賴目前的福利發放機制，需要將居民資料更新功能慢慢過渡到其他民生部門和電子政務工作中。

2. 降低成本

一般的學術機構和市場調查機構所作的電話民意調查中，由於無法掌握一個完整的抽樣框，常常為为了提高覆蓋率、增加隨機性，要以隨機方式生成電話號碼，但是以簡單隨機撥號法(simple RDD)由於產生過多的空號、非住宅電話號碼，成本太高、缺乏經濟效益，於是，研究者又設計出不同的集群隨機撥號法(Cluster RDD)，或者以電話號碼為輔助之隨機撥號法，然而，以上辦法均免不了產生大量空號或商用電話，只不過比例較低。¹¹ 總而言之，在一般的電話抽樣調查中，抽樣框的不完整導致研究人員需要額外耗費大量精力和成本。而政府藉發放民生福利的便利收集居民個人資料，可以構建一個完整的資料庫，調查時只需運用簡單的隨機抽樣法，即可獲得隨機且具代表性的樣本，如此一來可以大大降低調查成本。

3. 涵蓋更多居民

目前的電話調查是基於以下假定：每個人都住在某一個住宅單位之內，隨着住宅的電話普及，每一個家庭都至少安裝一部電話，兼之有研究證明電話訪問與面談訪問所收集資料之正確性並無顯著差異。¹² 在這個假定之下，在一段時間以來，住宅電話抽樣調查已成為一段時間以來地區性民調的常用手段。然而，以上假定面臨着一個根本性的挑戰——住宅電話普

及率越來越低。¹³ 澳門類似的情況上文已有述及，因此，特區政府若能把握機會構建一個完整的資料庫作民調抽樣框，其涵蓋率當能較電話用戶名錄更佳。

4. 訪問時間、地點不受限制

基於住宅電話的調查未必能接觸到所有居民，晚上住在院舍、公司、機構、學校、船上的人，因為工作和生活不可能在一般訪問時間內接觸到的人，都無法以住宅電話在一般訪問時段內取得聯繫。澳門從事博彩業、需輪班工作的人數眾多，他們可能在一般民調的時段都不在家中，或者當民調電話打到家裏時正在休息，使他們無法接受調查，甚至厭惡調查。基於網絡或手機社交軟件如微信問卷等形式的諮詢手段，不受時間和地點的限制，大大方便了居民填寫和提交意見，這與一般電話調查只在某些固定時段進行相比，具有無可置疑的優勢。

5. 更準確的調查對象，提高回應率

一些政府政策有既定的政策目標人群，若政府能掌握一個包含居民個人狀況的資料庫，在進行民調前便可有的放矢地抽取具備某些特性的居民作訪問對象。如政府之前舉辦的舊愛都酒店和新花園地再利用構想的意見諮詢活動、養老保障機制的公眾諮詢活動，前者政府着重收集青年人的意見，後者着重收集長者的意見，如採用大型電話民意調查的辦法，需要耗費大量時間撥打電話、尋找合適的訪問對象，若只詢問相關社團的意見，又恐妨未能聆聽到平常不參與社團的居民的聲音。因此，政府若掌握了居民的性別、年齡、婚姻狀況等個人特徵，便可以抽取具特定特徵的對象來徵集意見。上文提到在澳門居民的電話調查回應率有下降的趨勢，如果統籌部門能將性質相近、目標人群相似的議題整合處理，減少諮詢次數，科學撰寫問卷，靈活安排諮詢時段和形式，更有助於提高居民回應率。

6. 防止有人製造大量意見

與一般的公眾諮詢相比，政府的抽樣調查限制了提交意見的機會，可以防止有人重覆提交意見，製造虛假的支持來謀求私人利益。過去澳門一般的公眾諮詢的形式是歡迎所有人就諮詢事宜提交意見，對提交意見的居民不作資格審查，非澳門居民可以提交意見，也沒有機制防止一個人提交多份意見，面對這些

未必真實的民意，政府沒有任何辦法過濾，只能一貫地給予尊重。而在抽樣調查中，回答問卷、提交意見的機會僅屬於那些被隨機抽樣得出的居民，每位居民也只有一次提交意見的意見，可以杜絕重覆提交意見的情況。

(二) 缺點

1. 建立資料庫的政治倫理問題

以上所述由政府建立諮詢資料庫並主導諮詢工作的種種好處，皆建立在一個政府擁有一個龐大、豐富、完整的資料庫以作日後諮詢調查工作的抽樣框之上，尤其是涉及到統計學上推論的調查，更依賴一個全面的抽樣框，然而，最大的難點也在於此。如果居民個人資料的收集是強制性的，即每一個居民都必須同意提交資料始能獲得現金分享等實惠，則難免會遇上政治倫理的難題，如果純粹基於居民自願，則未必能收集到大多數居民的資料。比較可行的是折衷的辦法，為自願提交個人資料、參與諮詢的居民提供金錢、禮券等形式的獎勵，或者給予政府民生服務的優先待遇，提高居民參與諮詢活動的積極性。

2. 維護資料庫的工作量大

為了可在諮詢工作開展時選定政策目標人群作諮詢，政府的諮詢資料庫需要收集居民的個人資料，收集的資料越多，資料庫維護和更新的難度和成本就越高。在仍然維持福利發放的年份，可以與發放工作相結合，每年核對、更新資料庫，同時為了應付日後福利可能停止發放，需積極謀求各部門合作，需要各民生部門的配合，藉日常接觸市民的機會定期更新資料。跨部門合作一直是特區政府的弱項，必須要克服它，以維護資料的準確性。結合特區電子政務的發展，居民個人資料的更新可望逐步簡化。

3. 訪問對象的準確性問題

近年澳門民生福利措施眾多，吸引了一些已移居海外的澳門居民回澳辦理證件、分享實惠，因此，藉發放福利的機會構架資料庫可能會錄入一些平常不在澳門居住、不參與澳門社會生活的個人資料，訪問對象可能和政策目標人群有所偏差。然而，其他的調查或諮詢方式也會面臨同樣的問題。基於住宅電話的民意調查，也有機會會訪問到外地勞工、外地學生、

遊客等不參與澳門社會生活的人。而一般公開諮詢活動問題更為嚴重，對提交意見的機會不作限制，任何人都可以提交意見，更無法杜絕一人提交多份意見的情況。

4. 資訊安全問題

隨着大數據時代的來臨，一個儲存有居民個人資料和意見的諮詢資料庫，必然面臨數據安全的威脅，是對政府資訊技術和數據處理的能力的一大挑戰。特區政府在考慮開發新的電子化公共服務時已注意到了這一點，提出了保證資訊安全的重要性。為了保障居民的個人資料和意見的數據安全，特區政府不能停留在宣傳、研究，必須落到實處、慎重處理，也不能墨守成規，要實事求是、因時制宜，要捨得投放資源，定期安排人員外出學習最新資訊安全技術，確保居民個人資料的安全。

五、結語

在過去，政府收集公眾意見主要有兩種方式，一是委託學術機構或私人機構進行大型民意調查，二是舉行面向大眾的諮詢活動，以講解會、座談會、諮詢會等方式供居民表達意見，並在一定時間內接收居民自發提交的意見。這兩種數據收集方式都具有明顯缺

陷，前者只能依賴完整性日低的住宅電話用戶名錄，而後者不限制提交意見居民的資格，兩者均難以保證諮詢結果的準確性。一次成功的諮詢活動，應該要有嚴謹的收集和分析手段，諮詢收集數據、訪問民情，一方面認識居民的主觀感受，另一方面客觀分析數據，以形成可信的、高效度的諮詢結果，俾使政策制訂者參考。為了達到這個目的，應由政府構建諮詢資料庫，並根據實際需要開展諮詢活動。與向外界委託的調查項目相比，政府可以擁有更完整的資料庫、更專業和完善的人員隊伍、更高級的軟硬件配備，確保諮詢結果的準確性、資料的安全性，與開放的諮詢活動相比，政府統籌諮詢活動限制了提交意見居民的資格和機會，提高了諮詢結果的可信性，因此，政府統籌諮詢工作具有絕對的優勢。

特區政府建立統籌機制時，需要緊抓兩個方面，一個方面是提升諮詢工作的效率、提高結果的準確度，另一方面是減低諮詢活動對居民日常工作、生活造成的干擾。這有賴於一個有權力、有能力的統籌部門，建立諮詢資料庫，實行為不同部門開展諮詢工作、分析數據、形成參考。一個有效而且可靠的諮詢工作機制，是提升政府施政滿意度的關鍵，是特區政府認真落實“以人為本”、“科學施政”等施政理念的體現。

註釋：

- ¹ 《特區政府公佈公共行政改革路線圖》，載於澳門新聞局網站：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=25986&PageLang=C>，2015年12月9日。
- ² 《崔世安：秉持“以人為本”的施政理念》，載於澳門新聞局網站：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=41920&PageLang=C>，2015年12月9日。
- ³ 《公職局統籌總體諮詢免氾濫》，載於《市民日報》，2015年11月24日，第P04版。
- ⁴ 《“一國兩制”綜合指標民意調查報告》，載於《“一國兩制”研究》，第10期，2011年。
- ⁵ 《“一國兩制”綜合指標民意調查報告(2015年5月)》，載於《“一國兩制”研究》，2015年第3期(總第25期)。
- ⁶ 《澳人幸福感輕微下跌》，載於《市民日報》，2015年12月15日，第P04版。
- ⁷ 《蓋洛普的總統民調》，載於高雄大學統計學研究所網頁：<http://www.stat.nuk.edu.tw/SouthShow.asp?myid=1489>，2015年12月15日。

- ⁸ 《台灣九合一結果與民調差距大》，載於 now.com：<http://news.now.com/home/international/player?newsId=119278>，2015年12月15日；《台、英大選民調失準的危機與挑戰》，載於聯合新聞網：<http://udn.com/news/story/7339/894393>-台、英大選-民調失準的危機與挑戰，2015年12月15日；《電話民調式微，網絡民調出綫》，載於《科學人雜誌》網站：<http://sa.ylib.com/MagCont.aspx?Unit=newscan&id=2578>，2015年12月15日。
- ⁹ 《蓋洛普的總統民調》，載於高雄大學統計學研究所網頁：<http://www.stat.nuk.edu.tw/SouthShow.asp?myid=1489>，2015年12月15日。
- ¹⁰ 《調查：手機上網率續增至72%》，載於《澳門日報》，2015年7月5日，第A10版。
- ¹¹ 林佳瑩、陳信木：《各種電話號碼抽樣方式之比較分析》，載於《調查研究》，1996年第2期。
- ¹² 蘇建州：《穩健電話調查程序之初探》，載於《調查研究》，1998年第6期。
- ¹³ 陳義彥、黃紀、洪永泰等：《民意調查新論》(第3版)，台北：五南文化事業機構，2013年。