

## 政策制定與諮詢民眾的行為研究：天津市的案例

田華 (Tian Hua)

澳門大學社會科學及人文學院博士生

### 摘要

公共政策的制定對於各級政府來講都是非常重視和謹慎的，本研究計劃以天津市為例，通過研究天津市的各級公務員諮詢民眾的方式，來瞭解這些公務員進行政策制定的情況。並希望可以通過研究決策者在政策制定時諮詢民眾的行為，來探討政策制定與諮詢民眾之間的關係。

在此項研究中，筆者對天津市的部分政府部門的公務員進行了面對面的問卷調查，調查他們實際參與決策的情況、決策的過程、決策時所考慮的問題，以及在諮詢民眾的情況下的決策行為。

在問卷調查中筆者採用的是量化和質化相結合的方式，並且在分析數據的過程中，運用了 SPSS 統計應用軟件，對於問卷調查的結果進行了分析，希望藉由這些科學的方法可以得到更加準確的研究結果，並最終得到諮詢民眾的行為對政策制定的影響的解釋。筆者希望此項研究可以幫助政府改善決策過程和決策行為，以走向更為民主和科學的決策模式。

關鍵字：公共決策、問卷調查、政策制定、諮詢民眾、決策行為

## 一、 研究背景

世界上的任何國家對於公共政策的制定都是非常重視和謹慎的。任何政策的制定都將對國家的繁榮富強、人民的幸福安康、民族的團結發展產生直接的影響。但是，決策始終都是人制定的，那麼決策環境的限制是否會影響到決策者的決策行為呢？基於此種疑問，本研究計劃以天津市為例，通過研究天津市的各級公務員諮詢民眾的方式，來瞭解這些公務員進行政策制定的情況。並希望可以通過研究決策者在政策制定時諮詢民眾的行為，來探討政策制定與諮詢民眾之間的關係。

在此項研究中，筆者對天津市的部分政府部門的公務員進行了面對面的問卷調查，調查他們實際參與決策的情況、決策的過程、決策時所考慮的問題，以及在諮詢民眾的情況下的決策行為。

在問卷調查中，筆者採用的是量化和質化相結合的方式，並且在分析數據的過程中運用了 SPSS 統計應用軟件，對於問卷調查的結果進行了分析，希望借由這些科學的方法可以得到更加準確的研究結果，並最終得到諮詢民眾的行為對政策制定的影響的解釋。筆者希望此項研究可以幫助政府改善決策過程和決策行為，以走向更為民主和科學的決策模式。

## 二、 研究方法

### 1、研究方法

本研究使用了面對面的問卷調查的方式，通過訪問天津市的一些政府公務員，去瞭解他們現實中是如何進行公共政策制定的，他們在公共政策制定的過程中所考慮到的因素是什麼，他們如何妥善使用諮詢民眾的方法，並通過實際的問卷調查，找出諮詢民眾的行為對政策制定的影響的解釋。

在問卷中，筆者採用的是量化和質化相結合的方式，因而也使用到了量化資料分析和質化資料分析的方法。其中在問卷中可以直接選擇的部分，使用的是量化的研究方法，而問卷中的“其他”以及一些開放式問題使用的則是質化的研究方法。在質化研究中也會存在將非數字化轉換為數字化的情況，因此筆者會先對那些文字進行分析、歸類，將它們編碼，並將它們從非數字化轉換為數字化的形式，進而最終對其進行進一步的分析。

在此次的問卷調查中，筆者大量使用到了李克特量表 (Likert scale)。此外，在問卷中還使用了多種的測量層次，其中包括：定性、定比和定距三種。希望藉由這些科學的方法可以得到更加準確的研究結果。

## 2、抽樣方法

本研究採取的是隨機抽樣的方式，對於天津市的近兩百名公務員進行了面對面的問卷調查，其中得到的有效問卷為 111 份。

## 3、基本的統計數據

根據問卷調查的內容，我們可以瞭解到受訪者的基本統計數據：

### (1)、性別的統計數據

表（1）、性別的統計數據

	人數	%	累計%
女	50	45.0	45.0
男	61	55.0	100
總數	111	100	

從表（1）中，我們可以看到受訪者的男、女比例為55：45，男性有61人，女性有50人。

### (2)、年齡的統計數據

表（2）、年齡的統計數據

	人數	%	累計%
25-30 歲	27	24.3	24.3
31-40 歲	38	34.2	58.6
41-50 歲	30	27.0	85.6
51-60 歲	16	14.4	100
總數	111	100	

從表（2）中我們可以看出：年齡在25-30歲的公務員有27人，占總受訪者的24.3%；年齡在31-40歲的公務員有38人，占總受訪者的34.2%；年齡在41-50歲的受訪者有30人，占總受訪者的27.0%；年齡在51-60歲的公務員有16人，占總受訪者的14.4%。

### (3)、學歷的統計數據

表（3）、學歷的統計數據

	人數	%	累計%
大學畢業	57	52.8	52.8
碩士或碩士在讀	36	33.3	86.1
博士或博士在讀	15	13.9	100
總數	108	100	
無答案	3	2.7	

從表（3）中我們可以看到：問卷的受訪者的學歷為大學畢業的有57人，占總受訪人數中有效答案的52.8%，碩士或碩士在讀的有36人，占總有效答案的33.3%，博士或博士在讀的15人，占總有效答案的13.9%，除此之外，還有3名受訪者並未提供他們自己的學歷資料，占總受訪者人數的2.7%。

### (4)、工作時間（年資）的統計數據

表（4）、工作時間（年資）的統計數據

	人數	%	累計%
1-5 年	30	27.0	27
6-10 年	14	12.6	39.6
11-15 年	19	17.1	56.8
16 年及以上	48	43.2	100
總數	111	100	

從表（4）中我們可以發現：受訪者中工作時間（年資）在1-5年的有30人，占總受訪者的27.0%；工作時間（年資）在6-10年的有14人，占總受訪者的12.6%；工作時間（年資）在11-15年的有19人，占總受訪者的17.1%；工作時間（年資）16年及以上的有48人，占總受訪者的43.2%。

### (5)、級別的統計數據

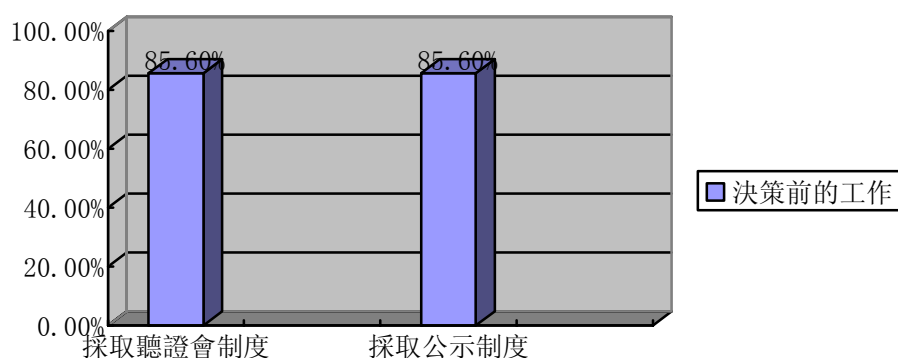
表（5）、級別的統計數據

	人數	%	累計%
副局級	6	6.4	6.4
處級	30	31.9	38.3
副處級	23	24.5	62.8
科級	17	18.1	80.9
副科級	18	19.1	100
總數	94	100	
無答案	17	15.3	

從表格（5）中我們可以看到：受訪者中副局級的有6人，占總受訪者中有效答案的6.4%，處級的有30人，占總有效答案的31.9%，副處級的有23人，占總有效答案的24.5%，科級的有17人，占總有效答案的18.1%，副科級的有18人，占總有效答案的19.1%，此外還有17名受訪者未提供自己的級別，這些人占總受訪者的15.3%。

### 三、分析結果

通過問卷調查，筆者瞭解到目前天津市大部分公務員在制定與公眾相關的決策前，有時會考慮到使用聽證會制度或者公示制度來諮詢民眾的意見。如圖（1）可知：



圖（1）、制定與公眾相關的決策前所作的工作

目前天津市的公務員在制定與公眾相關的決策前，大多會採取聽證會或公示的方法來進行決策方案的諮詢以及信息的收集。從圖（1）我們可以看到，他們在決策前採取以上兩種方式的百分比都是 85.6%，可以看出這兩種方式目前是天

津市公務員最廣泛採用的決策諮詢形式。從直觀上來看，天津市的公務員已經具備決策前諮詢民眾意見的良好習慣。是否真的如此條題目所示，大部分天津市的公務員會在制定決策前自覺自願地去諮詢民眾呢？我們還需結合其他題目的綜合分析才可以最終下結論。

為了更加深入地探討天津市公務員的政策制定與諮詢民眾的行為的情況，筆者使用 SPSS 統計應用軟件，對問卷調查中與“諮詢民眾”內容相關的一些題目進行相關性分析。希望能從中得到天津市的公務員政策制定與諮詢民眾的行為之間的關係。在此項研究中，我們以  $p=0.05$  作為標準，而得出以下的變量之間的關係，即  $p < 0.05$  的時候才可以表示它們之間有相關性，其他不相關的我們不作研究。此外，由  $p$  而推算出來的 Cramer's V 或 Gamma 的值在  $\pm 0.6$ —— $\pm 1$  之間表示兩者之間有強相關性、在  $\pm 0.3$ —— $\pm 0.6$  之間表示有中等強度的相關性、在  $0$ —— $\pm 0.3$  之間有弱相關性。

#### (一)、公務員的年齡與諮詢民眾的關係

表（6）、公務員的年齡與諮詢民眾的關係

分析結果	p	Gamma	相關強度
1 越是年齡相對來講比較大的公務員越會覺得多方面的人進行決策，決策越正確。	0.043	0.535	中
2 越是年齡相對來講比較大的公務員，越會在決策的時候考慮到公民對決策的接受程度。	0.029	0.227	弱
3 越是年齡相對來講比較大的公務員越會認為暫行決策成功後，使用公示制度或聽證會制度的需要高。	0.042	0.240	弱
4 決策的過程中採用聽證會制或公示制度時，越是年齡相對來講比較大的公務員越會採取提出初步方案，諮詢民眾再作修改的方式。	0.026	0.253	弱

表（6）是用年齡作為因變量，與其他的變量做出關係上的分析。 $\chi^2$  的資料分析指出以下的結果：

“越是年齡相對來講比較大的公務員，越會覺得多方面的人進行決策，決策越正確”；“越會在決策的時候考慮到公民對決策的接受程度”；“越會認為暫行決策成功後，使用公示制度或聽證會制度的需要高。”此外，“當決策的過程中採用聽證會制或公示制度時，越是年齡相對來講比較大的公務員越會採取提出初步方案，諮詢民眾再做修改的方式。”我們發現以上特點都與公務員的經驗有關，年

齡越大的公務員在工作中所積累的經驗應該越豐富，他們從長年的工作經驗中得知，一項決策要想成功就要獲得廣泛的支持才行，因此他們更加重視公眾的接受程度，更認為多方面的人進行決策，決策方案越會趨於正確。因此，他們甚至會在制定初步方案之後還會諮詢民眾的意見，在有必要時再次修改方案，力求使決策能滿足更多民眾的需要，盡可能地達到最完善的程度。

從相關性的強度來看，“越是年齡較大的公務員越會覺得多方面的人進行決策，決策越正確。”相關強度為中等，其他分析結果都為弱相關，這是因為此結論是其餘分析結果的基礎，只有公務員認定“多方面的人進行決策，決策越正確”這一前提，他們才會採取聽證會或公示制度的方式諮詢民眾，以獲得更多的資料，並最終制定出使廣大民眾滿意的決策方案。

## （二）、公務員的學歷與諮詢民眾的關係

表（7）、公務員的學歷與諮詢民眾的關係

分析結果	p	Gamma	相關強度
1 在使用聽證會制、公示制度等幫助決策時，越是高學歷的公務員越不會改變他們對決策的決定。	0.045	0.358	中
2 越是低學歷的公務員越會認為聽證會或公示制度只是組織或制度的要求，但實在沒有需要。	0.018	-0.759	強

表（7）是用學歷作為因變量，與其他的變量做出關係上的分析。 $\chi^2$  的資料分析指出以下的結果：

“在使用聽證會制、公示制度等幫助決策時，越是高學歷的公務員越不會改變他們對決策的決定。”它們之間為中等強度的相關性。可見在相當多的情況下，天津市的高學歷公務員不會因為使用諮詢民眾的手段而改變自己的決定。我們發現此相關性其實與高學歷人的特點有關，可能是由於他們學歷高的原因，他們對自己的經驗更加有信心，他們相信自己的知識水準，相信以自己對事物的分析能力是不會出現問題的，雖然我們並不否認具有較高學歷的人參與決策可能會對決策的制定有很大的幫助，但並不等於他們事事都是對的，他們可能只是某一個領域的專家，並不代表他們樣樣皆通，他們的過份自信或者說“武斷”可能會為決策帶來一些隱憂。因此我們不能過分迷信高學歷者的決策意見，更應該參考各個領域的人的建議。

此外，“越是低學歷的公務員越會認為聽證會或公示制度只是組織或制度的要求，但實在沒有需要。”相關強度為強，由於天津市絕大多數的低學歷公務員都會認為諮詢民眾多此一舉，可以看出學歷因素會對公務員諮詢民眾的認識程度產生重大的影響。雖然上文中的圖（1）已經顯示目前天津市的公務員在決策前採取聽證會或是公示制度的情況已經達到 85.6%，但是從本結論我們可以看出，其實有一部分學歷較低的公務員並不認同諮詢民眾的行為，他們認為諮詢民眾只不過是組織或制度的要求，實在沒有必要，這一結果可能跟這些公務員學歷不高有關，他們並不能認識到“諮詢民眾”對於決策制定是一種更加民主和科學的方式。可以想像，如果他們帶著以上的心態去做諮詢民眾的工作的時候，會產生什麼效果，他們只是在“走過場”，民眾的聲音可能並不會給他們帶來太大的觸動，可能更加不會使他們改變自己之前決策的初衷，那樣的話，諮詢民眾的這種形式就徹底失去了意義，不但很有可能最終的決策得不到廣大民眾的支持，而且還會帶來資源上的浪費，影響政府的聲譽。由於學歷較低的公務員缺乏對公示制度和聽證會制度的認識程度，天津市的公共部門應該在這方面對他們進行培養和教育。

### （三）、公務員的工作時間（年資）與諮詢民眾的關係

表（8）、公務員的工作時間（年資）與諮詢民眾的關係

分析結果	p	Gamma	相關強度
1 越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會認為在決策時使用公示制度或聽證會制度可以更好地滿足人民的要求。	0.026	0.281	弱
2 越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會認為在決策時使用公示制度或聽證會制度可以有助於制定出高品質的決策。	0.044	0.266	弱
3 越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會認為暫行決策成功後，其後使用公示制度或聽證會制度的需要較高。	0.003	0.336	中
4 越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會在決策時採取公示制度聽取人民群眾的意見。	0.019	0.505	中

表（8）是用工作時間（年資）作為因變量，與其他的變量做出關係上的分析。 $\chi^2$ 的資料分析指出以下的結果：

“越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會認為在決策時使用公示制度



或聽證會制度可以更好地滿足人民的要求”；“可以有助於制定出高品質的決策”；“越會認為暫行決策成功後，其後使用公示制度或聽證會制度的需要較高”；“越會在決策時採取公示制度聽取人民群眾的意見。”我們可以發現以上的結論均與公務員的工作時間（年資）有密切的關係，工作時間（年資）相對較長的公務員，他們從長期的工作中積累了豐富的經驗，他們知道一項決策要想成功，就要得到廣大民眾的支持才行，所以他們認為聽取公眾的意見是決策中的重要環節。

從相關性強弱的角度來看，以下兩個結果均呈現中等強度的相關性：“越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會認為暫行決策成功後，使用公示制度或聽證會制度的需要較高。”因為年資較長的公務員經驗充足，更會在暫行決策成功之後採取諮詢民眾的方式去改善不足，力求使決策更加完善。“越是工作時間（年資）相對較長的公務員越會在決策時採取公示制度聽取人民群眾的意見。”此項結論是以上結論的基礎，只有年資較長的公務員保持著這種態度，才会有以上的結果出現。

#### （四）、公務員的級別與諮詢民眾的關係

表（9）、公務員的級別與諮詢民眾的關係

分析結果	P	Gamma	相關強度
1 越是級別相對較高的公務員越會認為一個好的決策通常會是若干個群體的代表制定出來的。	0.046	-0.286	弱
2 越是級別較高的公務員越會認為在暫行決策之後使用公示制度或聽證會制度的原因是加大公眾的認受度。	<0.001	-0.760	強
3 越是級別較高的公務員越會認為多方面的人進行決策，決策越正確。	0.040	-0.545	中
4 越是級別較高的公務員越認為廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護）可以使用聽證會制。	0.046	-0.549	中
5 在決策進行聽證或公示的時候，越是級別高的公務員越會採取提出初步方案，諮詢民眾再作修改的方式。	0.002	-0.375	中
6 在執行一些與公民相關的決策之前，越是級別較高的公務員越會採取公示制度聽取人民群眾的意見。	0.022	-0.509	中
7 如果在公示或聽證會之後，公眾並不贊同所提出的方案，越是級別較高的公務員越會採取綜合自己及公眾的意見將方案進行修改，力求達到雙方最佳認受度。	0.022	-0.639	強
8 越是級別較低的公務員越會認為個人決策與群體決策沒什麼不同。	0.032	0.608	強

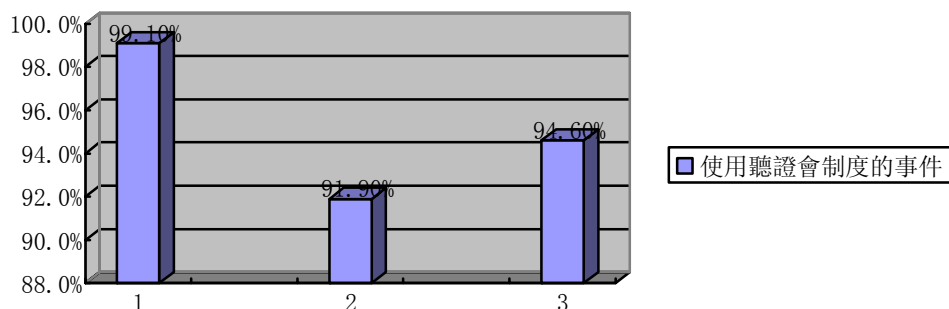
表（9）是用級別作為因變量，與其他的變量做出關係上的分析。 $\chi^2$  的資料分析指出以下的結果：

“越是級別相對較高的公務員越會認為一個好的決策通常會是若干個群體的代表制定出來的”存在弱相關性；“越是級別較高的公務員越會認為多方面的人進行決策，決策越正確”；“越認為廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護）可以使用聽證會制”。“在決策進行聽證或公示的時候，越是級別高的公務員越會採取提出初步方案，諮詢民眾再作修改的方式”。“在執行一些與公民相關的決策之前，越是級別較高的公務員越會採取公示制度聽取人民群眾的意見”，以上結論本身均存在中等強度的相關性。“越是級別較高的公務員越會認為在暫行決策之後使用公示制度或聽證會制度的原因是加大公眾的認受度。”“如果在公示或聽證會之後，公眾並不贊同所提出的方案，越是級別較高的公務員越會採取綜合自己及公眾的意見將方案進行修改，力求達到雙方最佳認受度。”存在強相關性，相關性越強說明這些公務員這樣做的可能性越大。這是因為級別相對來講較高的公務員的工作經驗決定了他們處事情的方式，他們知道民眾的意見在決策中的重要性，一旦忽視它們，可能會造成嚴重的影響，帶來無法挽回的後果。由於級別較高的公務員的手中可能掌握更多的權力，他們經常會做出比較重大的決定，所以他們會反復諮詢民眾的意見，以求制定出最佳的決策，民眾的支持可以作為政策的理據，減少被攻擊批評的可能性和程度。

此外，“越是級別較低的公務員越會認為個人決策與群體決策沒有什麼不同。”此項結論存在強相關性，可能是由於這些級別較低的公務員一直以來都只是聽從上級指示的原因，他們認為上級才是決策的制定者，由於級別低，他們並不想挑戰上級的權威，因此他們認為個人決策與群體決策沒什麼不同。這一點也會影響這些公務員在諮詢民眾時的工作狀態。

既然通過以上的相關性分析，我們已經瞭解到天津市的公務員的個人因素與諮詢民眾之間存在一定的聯繫，那麼這些公務員遇到何種事件，才會使用聽證會制度或者公示制度來進行諮詢呢？問卷調查的數據顯示：

### 使用聽證會制度的事件



(1：與廣大人民群眾利益有關的事件 (如收費、稅率等))

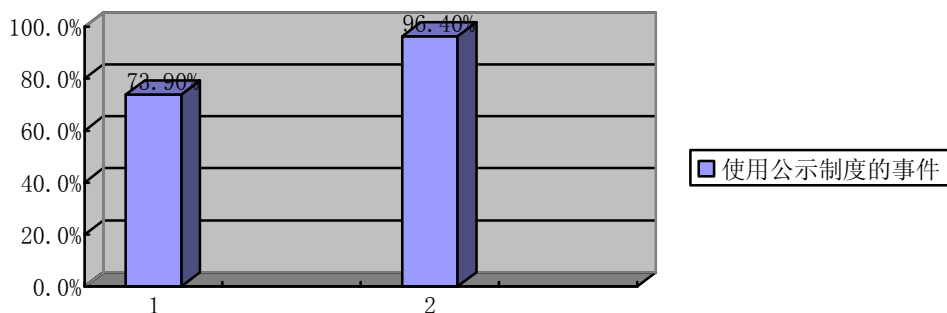
2：會影響到廣大人民群眾生活的事件 (如安全、環境等)

3：廣大人民群眾關心的事件 (如公益事業、環境保護等))

圖 (2)、使用聽證會制度的事件

天津市的公務員認為使用聽證會的事件的可能性由大到小分別是：與廣大群眾利益有關的事件 (如收費、稅率等)、廣大人民群眾關心的事件 (如公益事業、環境保護等)、會影響到廣大人民群眾生活的事件 (如安全、環境等)。

### 使用公示制度的事件



(1：事件與一部分受影響的人有關，但並不影響廣大民眾)

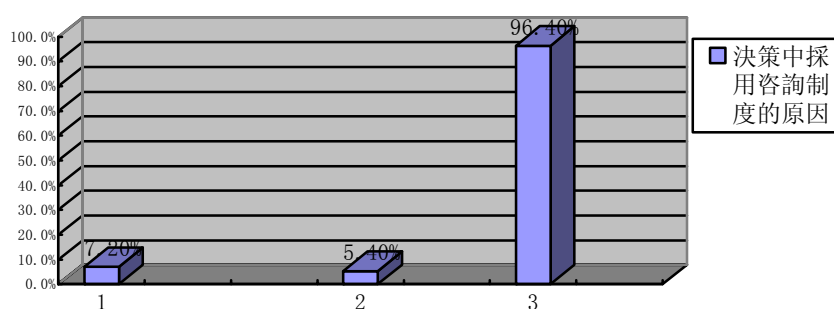
2：與受影響者的重大利益有關 (如搬遷、涉農問題、員工提升等))

圖 (3)、使用公示制度的事件

由圖 (3) 我們可以看到，天津市的公務員認為使用公示制度的事件的可能性由大到小分別是：與受影響者的重大利益有關 (如搬遷、涉農問題、員工提升等)、事件與一部分受影響的人有關，但並不影響廣大民眾。

綜合以上圖(2)、(3)可知，目前天津市的公務員採用聽證會制度的事件大都是與很多的民眾的切身利益有關，且影響範圍較大的事件，利用聽證會的形式公開方案較為快捷；而採用公示制度的事件大都與一部分民眾有關，且影響範圍並不是很大的事件，所以他們可以在小範圍內進行公示。

既然我們已經知道天津市的公務員在處理不同的事件時會採用不同的方法對民眾進行諮詢，那麼到底是什麼原因使得天津市的公務員會採用聽證會制度或公示制度的手段來進行決策的制定呢？見圖(4)所示：



- (1: 組織或制度的要求，但實在沒有需要
- 2: 滿足人民心理上的要求，但實在沒有需要
- 3: 收取廣泛意見，以便客觀地制定政策)

圖(4)、決策過程中採用聽證會或公示制度的原因

由圖(4)我們可以看出，公務員在決策的過程中採取聽證會或者公示制度的原因，有的是因為組織或制度的要求，有的認為只是為了滿足人民心理上的要求，但是卻沒有必要；但是大部分天津市的公務員還是認為採取聽證或公示的手段是可以收取廣泛意見的，並可以利用它們客觀地制定政策。通過圖(4)的顯示，持前兩種觀點的公務員人數雖然不多，但是他們的觀念是客觀存在的，他們認為採取聽證會或公示制度只是一種形式，實在沒有必要；但是還是有很多公務員認為聽證會或公示制度是政策制定的一種有效措施，可以得到更多的意見和建議。從以上的結論我們可以發現，目前天津市的公務員大部分還是有諮詢民眾的意識的，他們希望利用更加科學且民主的手段來幫助自己進行決策的制定；同時，目前確實存在一部分的公務員對於諮詢方式持不信任的心理，他們更加認為諮詢與否並不重要，上級已經定下來的決策不會受任何改變。其實這種心態並不難理解，因為天津市使用聽證會制度或公示制度來諮詢民眾意見的方法實行的時間不長，一些公務員本身存在不適應的情況，可能他們中的某些人需要更長的時

間來對這種諮詢民眾的方式產生信心，並逐步調整自己的工作方法，因此，現在一些公務員有這樣或那樣的心理是可以理解的，但是並不代表我們要讓這種“情緒”長存機構之中，因此，天津市的公共部門不但要對公務員進行這方面的培訓，更要實際的成功案例來教育他們。

#### (五)、使用聽證會制度的事件與使用聽證會所帶來的影響的相關性分析

表（10）、使用聽證會制度的事件與使用聽證會所帶來的影響

分析結果	p	Cramer' s V	相關強度
1、越是認為“與廣大人民群眾利益有關的事件（如收費、稅收等）”會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制“可以收集更多來自民間的聲音”。	0.005	0.342	中
2、越是認為“與廣大人民群眾利益有關的事件（如收費、稅收等）”會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制“可以更好地滿足人民的要求”。	0.005	0.342	中
3、越是認為“廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護等）”會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制“有助於增加政府的透明度”。	0.001	0.418	中
4、越是認為“會影響到廣大人民群眾生活的事件（如安全、環境等）”會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制“有助於制定出高質量的決策”。	0.020	0.342	中

表（10）是用“使用聽證會制度的事件”為因變量，與“聽證會所帶來的影響”做出關係上的分析。 $\chi^2$ 的數據分析指出以下的結果：

“越是認為‘與廣大人民群眾利益有關的事件（如收費、稅收等）’會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制‘可以收集更多來自民間的聲音’”；“可以更好地滿足人民的要求。”“越是認為‘廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護等）’會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制‘有助於增加政府的透明度’。”“越是認為‘會影響到廣大人民群眾生活的事件（如安全、環境等）’會使用聽證會制度的公務員，越會認為使用聽證會制‘有助於制定出高質量的決策’。”

從以上的數據我們可以做出以下的分析：使用聽證會制度的事件分為三類：與廣大人民群眾利益有關的（如收費、稅率等）、會影響到廣大人民群眾生活的（如安全、環境等）、以及廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護等）。從程度上來看，這些事件與公眾的關係依次遞減，廣大人民群眾對這幾種事件的

重視程度也不盡相同，因此公務員對於每種聽證會所要達成的目的也會不同。對於那些與公眾的利益息息相關的事件（如收費、稅率等），公務員使用聽證會制度主要是為了“收集更多來自民間的聲音”以及“可以更好地滿足人民的要求”；對於那些影響公眾生活的事件（如安全、環境等），公務員使用聽證會制度主要為了有助於制定出高質量的決策；對於那些廣大人民群眾關心的事件（如公益事業、環境保護等），公務員使用聽證會制度主要是為了可以有助於增加政府的透明度。

我們可以看出，公務員會根據公眾對某件事情的關注程度的高低，在聽證會時作出相應的變化，因為他們根據公眾關注的不同，會利用聽證會達到不同的效果，有的是為了收集更多的公眾的意見，更好地滿足人民的要求；有的是為了制定出高質量的決策；有的則只是為了增加政府的透明度。由於公務員針對每種事件時所要達到的目的不同，因此他們也會從不同的角度來使用聽證會為其服務。

#### （六）、使用公示制度的事件與使用公示所帶來的影響

表（11）、使用公示制度的事件與使用公示所帶來的影響

分析結果	p	Cramer' s V	相關強度
1、越是認為“事件與一部分受影響的人有關，但並不影響廣大民眾”會使用公示制度的公務員，越會認為採取公示制度會“有助於增加政府的透明度”。	0.005	0.313	中
2、越是認為“與受影響者的重大利益有關（如搬遷、涉農問題、員工提升等）”會使用公示制度的公務員，越會認為採取公示制度會“有助於增加政府的透明度”。	0.037	0.272	弱
3、越是認為“與受影響者的重大利益有關（如搬遷、涉農問題、員工提升等）”會使用公示制度的公務員，越會認為採取公示制度會“有助於制定出高質量的決策”。	<0.001	0.414	中

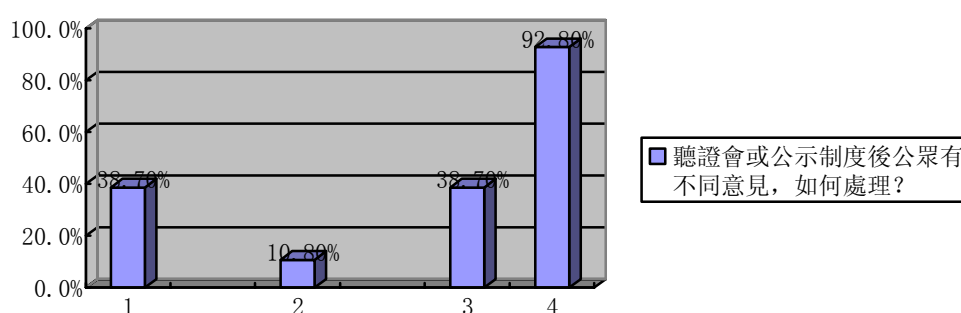
表（11）是用“使用公示制度的事件”為因變量，與“公示所帶來的影響”做出關係上的分析。 $\chi^2$ 的數據分析指出以下的結果：

“越是認為‘事件與一部分受影響的人有關，但並不影響廣大民眾’會使用公示制度的公務員，越會認為採取公示制度會‘有助於增加政府的透明度’。”公共部門的決策公諸於眾本身就是一種增加透明度的手段，所以認為在處理與一部分受影響的人有關的事件時應使用公示制度的公務員，更會認為公示的行為可以有

助於增加政府的透明度。“越是認為‘與受影響者的重大利益有關（如搬遷、涉農問題、員工提升等）’會使用公示制度的公務員，越會認為採取公示制度會‘有助於增加政府的透明度’”；“有助於制定出高質量的決策”。因為，在公共部門對決策進行公示之後，受影響的民眾可以通過各種手段對初步的決策進行質疑，並且提出其他建議。這種信息的回饋更加有助於公共部門制定出高質量的決策，此外，這種公示制度在無形之中也會增加政府的透明度。所以認為在處理一些與受影響者的重大利益有關（如搬遷、涉農問題、員工提升等）的事件時使用公示制度的公務員，更加認為這種公示的行為可以有助於增加政府的透明度、有助於制定出高質量的決策。

從相關性強弱的角度來看，大部分天津市的公務員認為在“與受影響者的重大利益有關（如搬遷、涉農問題、員工提升等）”的事件中，使用公示制度的最終目的是為了提高決策質量，產生使普遍民眾滿意的決策方法，而並非僅僅為了提高政府透明度，因此提高政府的透明度這一結論存在弱相關性。

既然聽證會或公示制度可以解決以上這麼多類的事件，那麼假如天津市的公務員在聽證會或公示制度後，遇到公眾有不同意見的情況，他們會如何處理呢？



1：再將方案認真解釋給公眾聽，儘量說服他們認同此方案

2：放棄自己的方案，按照公眾的意圖制定決策

3：先將方案放在一邊，等待時機成熟再進行公示或聽證

4：綜合自己及公眾的意見將方案進行修改，力求達到雙方最佳認受度）

圖（5）、聽證會或公示制度後公眾有不同意見如何處理？

由圖（5）我們可以看出，他們的處理方式依次為：綜合自己及公眾的意見將方案進行修改，力求達到雙方最佳認受度；先將方案放在一邊，等待時機成熟

再進行公示或聽證；再將方案認真解釋給公眾聽，儘量說服他們認同此方案；放棄自己的方案，按照公眾的意圖制定決策。從結論我們可以得知，天津市的公務員希望最終決策可以儘量達到與公眾意見的統一，遇到棘手的問題有時候他們也會將事件放置一段時間，以等待時機成熟，如果認定自己所持觀點有一定的道理，他們會嘗試說服民眾認同自己的方法。以上的處理方式顯示：這些公務員大多不會完全放棄自己的方案，他們會儘量採取雙贏的手段。

（七）、“使用聽證或公示制度幫助決策是否會修改之前決策”與“公眾不贊同方案時如何處理”的相關性分析

表（12）、“使用聽證或公示制度幫助決策是否會修改之前決策”與“公眾不贊同方案時如何處理”

分析結果	p	Cramer' s V	相關強度
1、越是認為“使用聽證會制、公示制度等幫助決策”會修改自己對決策的決定的公務員，越會在公眾並不贊同自己所提出的方案時，採取“放棄自己的方案，按照公眾的意圖制定決策”。	0.012	0.313	中

表（12）是用“使用聽證會制、公示制度等幫助決策是否會修改決策決定”為因變量，與“在公示或聽證會之後，公眾並不贊同所提出的方案，將如何處理”做出關係上的分析。 $\chi^2$ 的數據分析指出以下的結果：

“越是認為‘使用聽證會制、公示制度等幫助決策’會修改自己對決策的決定的公務員，越會在公眾並不贊同自己所提出的方案時，採取‘放棄自己的方案，按照公眾的意圖制定決策’。”這一點很好理解，這些公務員放棄自己的決策，按照公眾的意圖制定決策的原因有兩點，一可以體現出這些公務員在處理問題的時候更加民主，更加會滿足人民的需求；另一方面可能是這些公務員的資歷較淺或經驗不足，他們不敢承擔責任，所以當遇到民眾反對自己的決策時，不敢堅持自己的意見，轉向公眾的意圖去制定政策，即便最終的結果是錯誤的，他們也可以將責任推到民眾身上。



## (八)、判斷決策的重要性的因素與處理重要決策的方法的相關性分析

表 (13)、判斷決策的重要性的因素與處理重要決策的方法

分析結果	p	Cramer' s V	相關強度
1、越是認為“是否需要龐大的支出”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“如果有以前的例子，依照漸進式的原則，進行稍事修改”的方法處理。	0.003	0.285	弱
2、越是認為“是否需要龐大的支出”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“找社會上的或者組織內部的專家進行評議”的方法處理。	0.010	0.245	弱
3、越是認為“是否需要龐大的支出”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持”的方法處理。	0.001	0.311	中
4、越是認為“是否會影響很多人”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持”的方法處理。	0.003	0.285	弱
5、越是認為“是否對一些人有很大的影響”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持”的方法處理。	0.034	0.201	弱
6、越是認為“是否需要龐大的支出”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“徵求上級的意見，遵從上級的指示”的方法處理。	0.014	0.234	弱
7、越是認為“是否有高的政治敏感度”是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取“徵求上級的意見，遵從上級的指示”的方法處理。	0.013	0.236	弱

表 (13) 是用“判斷決策的重要性的因素”為因變量，與“處理重要決策的方法”做出關係上的分析。 $\chi^2$  的數據分析指出以下的結果：

“越是認為‘是否需要龐大的支出’是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取‘如果有以前的例子，依照漸進式的原則，進行稍事修改’的方法處理”；“越會採取‘找社會上的或者組織內部的專家進行評議’的方法處理”；“越會採取‘徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持’的方法處理”；“越會採取‘徵求上級的意見，遵從上級的指示’的方法處理。”因為

這些公務員認為龐大的支出是決定決策重要與否的因素，所以他們會比較保守地採取漸進式的原則稍事修改之前的決策，或者徵求專家、上級以及人民的意見，以確保得到廣泛的支持，因為他們知道只有得到更多人的支持才是決策成功的關鍵，以上的結論除了可以說明這些公務員重視公眾的意見之外，還可以說明這些公務員會分擔責任，一旦決策出現失誤，他們也可以將責任推到其他人身上。

“越是認為‘是否會影響很多人’是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取‘徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持’的方法處理。”因為這些公務員認為對一些人有很大影響的事件是決定決策重要與否的因素，所以他們更加重視徵求人民的意見，以確保得到廣大人民的支持，只有得到更多人支持的決策才可能會是一項成功的決策。

“越是認為‘是否對一些人有很大的影響’是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取‘徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持’的方法處理。”這是因為，這些公務員認為對一些人影響很大的事件是決定決策重要與否的因素。他們會儘量徵求受影響者以及公眾的意見，因為對一些人有很大影響的事件一定會獲得這些人的強烈關注，因此使決策儘量能夠滿足他們的願望，得到更多人的支持是至關重要的。

“越是認為‘是否有高的政治敏感度’是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取‘徵求上級的意見，遵從上級的指示’的方法處理。”一般來講，如果遇到很高政治敏感度的事件，公務員在不知方向的時候很容易去徵求上司的意見，並遵從上司的指示辦理，因為上司在處理這些事情的經驗高過自己，並且還可以減少自己的責任。

從相關性角度分析，“越是認為‘是否需要龐大的支出’是決定決策的重要與否的因素的公務員，如果遇到一項重要的決策的時候，他越會採取‘徵求人民的意見，以確保得到廣泛的支持’的方法處理。”呈中等強度的相關性。這是因為這些公務員認為龐大的支出是事件是否重要的因素，他們是人民的公僕，自然希望在使用龐大支出時能夠獲得更多的民眾的支持。因此，此項較其餘項相關性強。

#### 四、總結

綜合以上的分析，我們可以得到一些因素之間深層次的相關性：在目前的天津市，越是年齡較大、學歷較高、年資較長、級別較高的公務員越會採用聽證會

或者公示制度等諮詢民眾的手段來幫助決策的制定；相反，越是年齡較小、學歷較低、年資較短、級別較低的公務員往往很少主動採取諮詢民眾的方式來幫助制定決策。之所以會得到以上的結論，也許是因為以上的這些因素與公務員的工作性質和工作中的問責有關。

從工作性質方面來講：年齡較大、學歷較高、年資較長、級別較高的公務員所處理的事情大都具有以下的特徵：在一般的情況下，他們處理的事情較為重要；處理的突發事件比較多；他們大多會制定新的政策，即這些政策的制定是沒有前例的；此外他們在工作中還會處理相當多的非常規的事件。而年齡較小、學歷較低、年資較短、級別較低的公務員所處理的事情卻具有相反的特徵：在一般的情況下，他們所處理的事件通常並不是最重要的；一般都是以前發生過的事情，即有前例可循；他們所處理的事情大部分都是常規性的。

從工作的問責方面來講：年齡較大、學歷較高、年資較長、級別較高的公務員要對民眾和人大負責；他們的工作未必有規則性。而年齡較小、學歷較低、年資較短、級別較低的公務員主要是對其上司負責；他們會嚴格按照規章制度辦事。

綜合以上的特點，我們不難看出越是年齡較大、學歷較高、年資較長、級別較高的公務員，越會在支出較大、影響的人數較多、對一些人影響較大的事件中採用諮詢民眾的方式來進行決策的制定。具有以上特徵的這些公務員通常會以民眾的要求為依據，他們中的大多數人更加會依賴民眾的意見來進行決策的制定；相對的越是年齡較小、學歷較低、年資較短、級別較低的公務員在支出較大、敏感性較大、影響的人數較多、對一些人影響較大的事件中，越會依賴上級、前例、或者規章制度來進行決策的制定。

通過本研究的結果，我們可以初步瞭解天津市的公務員制定決策與諮詢民眾之間的關係，希望可以利用以上的結論來幫助天津市的決策者來瞭解自己的特點，並希望幫助他們在諮詢民眾的過程中能夠更加理性地處理相關的問題，目前世界範圍內的決策制定基本上都是朝著更加科學、民主的道路前進的，所以筆者也希望天津市的公務員在今後的工作中能夠更多地利用諮詢民眾的手段來幫助決策的制定。