CCE-010｜公民参与：公民参与程度如何影响民主制度的质量?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 17 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-010-citizen-participation-level-quality-of-democracy/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

摘要

公民参与程度会影响民主制度的质量，但参与次数多并不自动等于民主质量高。参与只有在公民能够平等表达、获得可靠信息、影响真实决策，并能追问政府如何处理意见时，才会加强民主。投票提供授权，公众讨论、咨询、参与式预算和公民审议则能补充选举之间的代表、问责与政策学习。相反，如果参与机会只向有钱、有闲、有组织的人开放，或者政府只征求意见却不回应，参与就可能放大不平等并损害信任。判断参与是否提升民主质量，关键不在活动场次，而在影响是否真实、程序是否包容、结果是否可问责。

一、参与不只是投票

公民参与，是人们表达公共需求、影响公共决定并监督决定执行的过程。投票是其中最重要的制度化渠道之一，却不是全部。公众可以通过公开会议、政策咨询、社区监督、参与式预算、志愿行动或随机抽选的公民审议参与公共事务。不同方式适合不同问题：问卷可以收集广泛意见，社区会议能呈现具体经验，公民审议则让一组经过招募的居民在获得资料、听取多方观点后提出建议。

民主质量也不能只用“是否举行选举”来衡量。国际民主与选举协助研究所（International IDEA）的民主评估框架把人民对决策者和决策的控制、以及公民之间的政治平等，作为核心原则。该框架进一步指出，参与、授权、代表、问责、透明和回应性，是这些原则在制度中的重要体现；缺少参与的权利、自由和实际途径，人民控制政府就难以实现。[1]

这一区分有助于直接回答标题的问题：参与影响民主质量，是因为它决定公民能否持续影响权力，而不只是定期选择掌权者。但参与只是民主的必要组成，不是充分条件。参与要与自由表达、平等权利、独立监督和依法决策相结合。

二、参与怎样改善民主

第一，参与能补充代表制度的信息。选举给当选者作出公共决定的授权，却不会自动告诉他们每

个社区遇到什么障碍。居民熟悉当地交通、医疗、教育和公共服务的实际情况。若政府在政策形成和执行阶段认真听取这些经验，就可能发现统计资料或行政汇报没有显示的问题。参与因此既有民主价值，也有治理价值：受影响的人不只是政策对象，也能贡献知识。

参与还可以帮助政府及早发现政策执行中的盲点。社区成员可能知道某项服务在规则上人人可用，却因营业时间、交通距离或申请程序而让部分人无法实际使用。把这些经验纳入讨论，能够促使决策者比较不同实施方案，并在政策造成损害前调整做法。不过，经验意见仍须与行政数据和独立评估互相核对；个别人的经历很重要，却不能单独代表整体状况。真正有用的参与，是让经验成为证据来源之一，再由公开讨论检验其适用范围。

第二，参与能让决策过程更可见、更可追责。政府公开说明问题、提供资料、记录意见并解释如何处理，可以使公众了解决定如何形成。若某项建议没有采纳，清楚说明理由比沉默更能接受监督。国际民主与选举协助研究所指出，透明是有效问责的前提，回应公众需求也能反映民众对政府的控制程度。[1]这意味着，意见箱本身不构成问责；关键是政府是否留下可核对的回应和责任链条。

第三，设计良好的审议程序能让意见经过信息和讨论，而非只统计声音大小。经济、环境或城市规划等议题往往牵涉长期成本与利益冲突。随机抽选并经过适当安排的公民小组，可以听取专家和利益相关方的证词，比较不同方案，再形成建议。OECD 在《政府一览 2025》中记录，1979 至 2023 年间，28 个成员国出现 716 个符合其定义的审议程序，累计邀请超过八万名随机遴选的公民学习、讨论并提出政策建议。[2]这个数字说明审议机制已被多国采用，却不能单独证明这些机制都有效或都改变了政策。

三、参与为何可能失灵

最明显的风险是参与机会不平等。公开征求意见看似人人可参加，实际却更容易吸引时间充裕、受教育程度较高、熟悉行政程序或有组织支持的人。若政府只统计收到多少意见，便可能把资源较多群体的声音误当作全体民意。数字平台还会让没有稳定网络、设备、语言支持或数字技能的人更难加入。OECD 的参与指南因此要求在选择参与方式时考虑数字鸿沟，并在可能时让线上方式与线下方式并行。[3]

第二个风险是“参与表演化”：政府先定下结论，再邀请公众表达，最后不解释意见是否影响决定。这样的过程可以被包装成公开，却没有真正分享影响力。OECD 建议只有在决策仍留有实质参与空间时才组织参与，并在开始前说明预期结果、公众意见将怎样进入最终决定；即使意见不被采纳，也应给出理由并反馈处理状态。[3]如果这些条件缺失，反复咨询可能使人觉得参与只是装饰。

第三个风险是把少数参与者的意见误当成授权。参加会议的人并不必然代表全体公民，热烈发言也不等于多数意见。政策决定仍须由依法授权的机关负责，并受选举、议会、法院和公共监督约束。参与程序可以提供信息、建议和质疑，却不应成为政府逃避责任的借口。

四、最强的反驳：参与会拖慢决策

这个担忧有现实基础。组织讨论需要时间和资源；意见可能彼此冲突；紧急事务也不能无限期等待共识。若任何决定都必须先经过广泛协商，政府确实可能失去行动能力。

但这不意味着参与越少越好。关键是让参与方式匹配问题和时点。紧急执行可以采用较短的咨询并明确期限，长期规划则可安排更充分的讨论；技术性问题需要专业证据，同时也应说明哪些选择涉及公众价值取舍。OECD 把参与方法分成多种类型，涵盖公开会议、咨询、社区监督、参与式预算和代表性审议等，正说明不存在一种适合所有议题的固定形式。[3]

参与还不必取代代表制度。代表机构负责依法决定并承担政治责任；参与程序可在决策前补充事实、呈现受影响者经验，也可在执行中监督服务。把两者理解为互补，比把参与当作选举的替代品更准确。

五、怎样判断参与是否提升质量

读者可以用四个问题检查一项参与程序。第一，谁能参加？招募和便利措施是否覆盖受影响群体，还是只让最容易到场的人发言？第二，参与者获得什么信息？资料是否可理解，是否呈现不同观点和不确定性？第三，意见会产生什么影响？决定者是否预先说明影响范围，并公开采纳或不采纳的理由？第四，谁来监督后续？是否有记录、时间表和投诉或复核渠道？

这些问题不是机械的评分表，而是帮助区分“有参与活动”与“公民拥有实际影响力”。OECD 的指南将清晰的影响承诺、透明、包容、诚信、适当资源和评估列为高质量参与的重要原则。[3]过程结束后，还应检查参与者构成、意见的处理情况和决策者给出的理由，而不能只数有多少场会议或收到多少条留言。

六、本文的限度

第一，国际民主与选举协助研究所的框架提供了民主质量的规范性评估原则，并非一项证明参与必然改善结果的因果实验。[1]第二，OECD 的审议程序数据库统计的是符合其定义且被记录的案例，不能代表所有国家、所有参与方式，也不能说明每个案例的政策影响大小。[2]第三，参与机制的效果取决于制度环境、议题、招募方式和政府回应；本文讨论的是判断条件，不把某种方法说成普遍有效。

七、结论

公民参与程度会影响民主制度质量，因为它决定人民能否在选举之外持续表达需要、影响政策并监督权力。但参与次数多并不保证政治平等，也不保证意见会被采纳。参与若有真实影响、包容的程序、可靠的信息和公开的反馈，就能补充代表制度、改善问责并让政策更贴近生活；若程序被操控、机会不平等或意见石沉大海，则可能反过来削弱信任。判断民主参与的质量，应问公民是否有平等而有效的发言机会，以及决定者是否必须回应，而不是只问是否举行了活动。

参考文献

[1] International IDEA, “Principles and Mediating Values,” State of Democracy Assessment Framework. https://www.idea.int/data-tools/tools/state-democracy-assessments/state-democracy-framework/principles-and-mediating-values

[2] OECD, “Citizen participation and deliberation,” Government at a Glance 2025, 19 June 2025. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/citizen-participation-and-deliberation_52b90285.html（2026-11-17 访问核对）

[3] OECD, OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, 24 September 2022. https://www.oecd.org/en/publications/2022/09/oecd-guidelines-for-citizen-participation-processes_63b34541.html

阅读本文其他语言版本： 繁體中文 · English · Français · Deutsch · Español

本文章为“公民参与：公民参与程度如何影响民主制度的质量？”六个语言版本之一：简体中文版（本文）、英文版、繁体中文版、法文版、德文版、西班牙文版。