

# 代议制政府与代表制政府： 一个理论和历史的比较

陈明明 陈远星

**摘要** 作为随着代表观念及其实践发展而来的一种委托代理政府形式，代议制和代表制同属现代政治，但两者的历史背景、制度原理、运行特征和价值偏好具有重要区别。代议制强调选举的授权功能，认为竞争性的自由选举是代表（议员）产生和政府施政的合法性基础，代表制则强调政府的回应性和可问责性，把能否有效反映和满足民众的客观需求作为政府好坏的根本标准。这两种不同的政府形式依托不同的代表理论、民主理论和授权—问责形式。中国代表制政府的双重代表结构是现代政治条件下中国国家治理制度化的一个重要特征。

**关键词** 代议制 代表制 委托代理 授权与问责

作者陈明明，复旦大学国际关系与公共事务学院教授（上海 200433）；陈远星，中国人民大学公共管理学院博士研究生（北京 100872）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)07-0078-13

“代议制”（representative government）在理论上是指一种实行委托代理政治的政府形式。在西方资产阶级革命的时代，代议制或代理人制这种政府形式取代了君主政治、神权政治、贵族政治、财阀政治等一人统治或少数人统治的政府形式，虽然不是古代城邦民主的直接再现，但在民主的发展史上被视为现代条件下对古典民主的继承和超越，因而属于现代政治的范畴。现代政治并非是划一的政治，即使在西方，基于委托代理形式的代议制也有不同的制度表现。事实上，在马克思主义对市民社会和工业资本逻辑的批判之后，随着新型国家（无产阶级社会共和国）的试验和探索，在通行的“代议制政府”之外，产生了另外一种虽然同样基于委托代理原则，但更强调代理和委托之间的权责一致、更偏向人民主权本质设定的“代表制政府”（representational government）。<sup>①</sup>本文在这里把这种委托代理政治区分为代议制和代表制，是由于二者虽然共同承认和分享人民主权的现代表达，但后者赖以产生的经济社会结构、权力构成的原则、制度运行的机制和价值取向等方面都具有与前者明显的不同特征。

## 一、代议制的缘起

在词源学上，“代表”（representation）来自拉丁文 *repraesentare*，其原始含义是“使某个东西再现或在场”，引申为“通过某个物体来表达某种观念”，或“用一个东西来代替另外一个东西”，表示无生命

<sup>①</sup> 王绍光大概是国内最早作出类似这种区分的学者，他主要从民主理论的内容和实质、形式和程序上，把偏重于前者的民主称为“代表型民主”（representational democracy），偏重于后者的民主称为“代议型民主”（representative democracy）。下面还将谈到他的分析。参见王绍光：《中国·政道》，北京：中国人民大学出版社，2014年，第192页。

物体间的一种“指代”，并不具有人际关系中的“代表”意思。很长一段时间，人们主要是在物理的意义上，后来也在艺术、审美、修辞和宗教的意义上使用这个概念，但是，由于这种指代客观上包含了类似“镜像”“符号”这样一些“描绘性”“象征性”的“代指示”（standing for）特征，提供了使某种“不在场”的事物得以“呈现出来”的可能，因此指代的对象便由以指物为主发展到指物与指人并存，运用范围也逐渐由经济、表演、修辞、美学等领域延展到政治法律领域不同个体或群体之间的“代行为”（acting for），即“为他人之利益（in behalf of）的、符合他人之利益（in the interest of）的、充当他人之代理（as the agent of）的行为”。<sup>①</sup>

按照皮特金的研究，“代表者/代议者”（representative）和“代表/代议形态”（representation）和古希腊政治无涉，古希腊无所谓“代议”“代表”观念，城邦制度也没有代议制、代表制一说，“代议”“代表”这种概念起源于中世纪，在教皇和国王的国度里，共同体的精神和化身需要有某种象征性人格来承担和呈现，罗马法中因商业发展起来相对发达的“代理”（agency）观念便被嫁接过来，逐渐成为中世纪国王和领主们组成的国事会议（法庭）处理税务和诉讼的方式。例如，在英国，代表起初是由贵族担任的，代表的义务是帮助国王纳税，本质上是为王室提供方便和行政控制的一种方式，其后代表才逐渐承担了向国王表达地方民意的任务，慢慢被看作是一种权利。“现代意义的代表观念产生的最后一步是在17世纪发生的，在观念形态上，代表与代理人和代替他人行动的观念联系在了一起；在制度形态上，代表则与民主制度和权利相关的事务关联在一起。”<sup>②</sup>代表观念及其发展和资产阶级民主挂钩，导致现代政治的一种主流形式——现代代议制或代议民主制的面世。代议民主制的“现代性”在于克服了中世纪代议制的一个根本性缺陷，即政治统治的功能和现实的政治操作不再是基于血统身份和封闭的寡头霸权，而是基于流动开放的政治自由和政治选择。代议民主制首要的结构要素当然是代表。正如密尔所说：“代议制政体就是，全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权，这种权力在每一种政体都必定存在于某个地方。他们必须完全握有这个最后的权力。”<sup>③</sup>代表及代表权如此重要，这就不难理解为什么近代以来代议制民主兴起的同时，会产生了大量的关于代表性质以及“如何代表”的讨论。代议民主制另外两个结构要素——选举政治和政党政治，都是围绕着代表和代表权展开的，尽管在代议民主制兴起的早期，政党多背负着恶评<sup>④</sup>；尽管当代不少代表理论家认为，代表未必需要选举，民主社会也有多种形式的非选举代表<sup>⑤</sup>，但是，在一个利益结构日趋复杂社会里，若要“合法地”组织政府、获取授权、形成决定，简言之，若要履行“代表”功能，选举政治和政党政治仍然是代议制运行的基本机制。

从历史来看，现代代议制的缘起，首先是一个地域现象，而后是一个世界现象。作为地域现象，它是欧洲市民阶级为捍卫自己的商业利益向封建贵族斗争，进而挟资本和货币的力量打破绝对主义王权统治的结果，作为世界现象，则是新航路开通后资产阶级为适应资本主义扩张而把所谓“现代国家”的政治样式推向世界的产物。这个过程势必把各种经济成分、各个民族、各个阶级、各种社会力量卷入其中，客观上宣告权力的“独占”、政治的“垄断”成为过时的观念，于是，“多数政治”“人民统治”的古典记忆便被激活，成为近代以来一系列民主国家建构所汲取的思想和历史资源。民主国家建构的背后，有阶级、财富分配的原因，也有组织、体制的原因。沃特金斯在讲述西方政治传统时指出，在近代革命潮流的冲击下，大多数中产阶级（土地贵族、资产阶级）领袖放弃了政治专制主义，恢复了宪政政府的传统信念，但许多有产业者深信人民是“一头巨兽”，这头巨兽已经太过强大，无法仅用伸张中产阶级权威来克服，唯

① 汉娜·费尼切尔·皮特金：《代表的概念》，谈火生译，聂智琪、谈火生编：《代表理论：问题与挑战》，广州：广东人民出版社，2018年，第2—3页；汉娜·费尼切尔·皮特金：《代表的概念》，唐海华译，长春：吉林出版集团有限公司，2014年，第139页。

② 汉娜·费尼切尔·皮特金：《代表的概念》，聂智琪、谈火生编：《代表理论：问题与挑战》，第5页。

③ 密尔：《代议制政府》，汪瑄译，北京：商务印书馆，1982年，第68页。

④ 美国开国的政治家对政党的厌恶是众所周知的，他们认为政党是一种政治之恶，坚决反对组党。见汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，北京：商务印书馆，1989年，第45—47页；《华盛顿选集》，聂崇信等译，北京：商务印书馆，1983年，第309、316、318页。

⑤ 聂智琪、谈火生：《〈代表理论：问题与挑战〉选编说明》，翟志勇编：《代议制的基本原理》，北京：中央编译出版社，2015年，第234页。

一的希望是限制民主政治的权力,使多数群众行动时能够稍有顾及中产阶级的利益。<sup>①</sup>另一方面,从组织体制上说,在民族国家的时代,由于经济社会体量的巨大和复杂,古典城邦规模所能支持的直接民主形式也面临极大的限制。所以在欧洲的民主化过程中,许多人都认为“设想建立一个由某大国的所有积极公民参加的大会是多么荒谬的事情”,人民应该“委托自己的代表”,人民通过这些代表“做他们自己无法做的那些事情”(意大利学者孔帕尼奥尼语)。<sup>②</sup>可见,在以人民主权的名义取代旧贵族和国王统治的资产阶级已经登场的情况下,被人民主权激励而正走入历史的人数众多的人民却必须予以适当的政治安顿,无论是保守主义还是自由主义,无论是出于忧虑恐惧还是出于专业怀疑,都不约而同主张政治需要设置必要的阀门与通道,公共事务的管理需要专门的经验与技能。麦迪逊说得很清楚,实行代议制是为了防止民众的政治参与(直接民主),本质上是精英规避大众民主的一种策略。<sup>③</sup>这其实是代议政治产生的深刻的组织和阶级原因。

然而,就解决现代统治的技术和形式而言,代议政治的产生还有另一层原因,这恰恰和代议制的关键词“代表”的基本含义——“再现”(re-presentation)联系在一起:代表就是将缺席之物呈现出来,当然不是直接的呈现,而是通过某种中介间接地呈现,在呈现的同时仍然保持着表面的缺席。这种呈现是否意味着“缺席”之现象仅仅是“表面的”而不是“实质的”,取决于它要呈现的对象和借以呈现的中介是什么类型,以及它是在什么样的环境下呈现的。<sup>④</sup>这正是代议制政府被论证为“理想的政府”的“现实”依据:在国土疆域和人口规模空前巨大特别是公民普选权主张的观念得到宪法和法律确认的条件下(环境),人民权力如果不能普遍直接运用时,即在空间上人民不能“在场”(缺席),但又必须保证人民意志的实现时,就需要有一种方式,通过人民的委托和授权,组成一个小的会议或委员会(中介),来代替人民行使权力或满足人民对权力的控制(呈现的对象)。<sup>⑤</sup>如上所述,这种方式就是委托代理方式(中介类型),在西方传统上早已有之(如中世纪的代议制),在商业和市场进入资产阶级的时代被视为理所当然。在这里,人民是委托者(不仅是作为历史、语言、民族象征符号的承载者,也是本体论上的主权者),代表是受托者,而如果说代表的字面意涵是将“某种不在场的事物呈现出来”的话,那么,代议制或代表制就是一种为解决作为主权者的人民“不在场”的行权方式和制度设计。

在委托代理政治研究中,这种行权方式和制度设计一般追溯到霍布斯的代表理论。在霍布斯看来,所谓代表是指和舞台上演员角色类似的“扮演”或“代表”某人的,承担某人的“人格或以他的名义行事”,“有些拟人的言行得到被代表者的承认,于是他便被称为代理人,承认他的言行的人就是授权人”。“代理人是根据授权而行动的。”<sup>⑥</sup>霍布斯把他的代表理论运用于社会契约论中,绝对的主权者被视为依照与臣民的契约而代表着臣民,但主权者(代表者)享有无限的权威,对臣民不负有任何义务,因为主权者并没有与臣民缔约,他只是享有臣民们相互缔约带来的权益,这就破坏了代表概念本身包含的主权者应承担义务的观念。皮特金认为,霍布斯式的“这种主权者与我们通常认为的代表者或代议制政府有霄壤之别”。<sup>⑦</sup>她在检视和批判霍布斯狭隘的代表理论时提出两种代表维度,即形式代表论和实质代表论,形式代表论强调的是授权与负责,实质代表论关注的是“谁应是代表”(象征性)、“代表应如何行动”(行动性),这种划分具有重要的理论意义。尽管皮特金更为重视作为行动层面的实质代表论,相信只有代表采取了恰当的向选民负责的行动才能合理地推定代表关系的存在<sup>⑧</sup>,但从法律的角度看,没有形式上的授权与负责,代表对于选民的“代行为”(acting for)、“代指示”(standing for)从而是否真正代理着他的利益诉求都将缺乏清晰的判断。在这个意义上,形式代表论的授权与负责对于理解代议制或代表

① 弗雷德里克·沃特金斯:《西方政治传统:近代自由主义之发展》,李丰斌译,北京:新星出版社,2006年,第119页。

② 萨尔沃·马斯泰罗内:《欧洲民主史》,黄华光译,北京:社会科学文献出版社,1994年,第43页。

③ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第48—51页。

④ 汉娜·费尼切尔·皮特金:《代表的概念》,聂智琪、谈火生编:《代表理论:问题与挑战》,第17页。

⑤ 如密尔说:“代议制政体就是,全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权,这种权力在每一种政体都必定存在于某个地方。他们必须完全握有这个最后的权力。”密尔:《代议制政府》,第68页。

⑥ 霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎廷弼译,北京:商务印书馆,1997年,第123页。

⑦ 汉娜·费尼切尔·皮特金:《代表的概念》,第46页。

⑧ 汉娜·费尼切尔·皮特金:《代表的概念》,参见第6章(“代行为”:对代表之类比词的辨析)。

制赖以为基础的委托代理政治其实更为直观，也更为关键。

委托代理需要授权与问责。委托的方式可以有多种多重，如在政治过程中常见的任命、选举、推（荐）举，选举中的直接选举、间接选举，推举中的协商议定、征集（意见）产生的决定，如此等等。但委托的性质实际只有两种：强制性委托与非强制性委托。皮特金把前者称为“遵命立场”，后者称为“独立立场”。遵命立场认为当仅当代表者按照选民发出的明确指示去行为时才有真正的代表，任何自作主张的行为都是对代表角色的背离，代表者被看成是一个“单纯的代理人”（mere agent）、一个“服务员”（servant）。独立立场则认为代表者无须兑现他在大选期间的承诺，他当选为代表后可以完全自由地使用自己的判断，代表者是一个“自由的代理人”（free agent）、一个“托管者”（trustee）。<sup>①</sup>换句话说，非强制性委托（独立模式）是委托者一经同意（授权），受托者在“契约”的约束下享有根据个人判断、个人意志的全权；而强制委托（遵命模式）是委托者同意后（授权），受托者必须忠实反映委托者的要求，受托者在“契约”的约束下没有个人意志的全权，受托者只是委托者意志的延伸，是委托者的传声筒。在制度上，非强制性委托是授权和问责可分离的委托，非强制性委托一经完成（授权），受托者在整个契约时间内不受委托者节制或干扰，凭自己的“良心”和智慧行事，直到下一个委托期限的到来，对他的问责以是否再授权表现出来；而强制委托是授权和问责合一的委托，委托一经成立（授权），受托者在整个契约时间内受到委托者的全程监督，受托者的所有的决策须经“请示”“汇报”得到“同意”才能实施。在整个授权期限内，委托者均可以问责（如随时撤销授权）。

事实上，这两种委托代理方式都是一种“理想类型”：强制委托是民法典意义上委托关系在政治上的反映，作为选民的委托人和作为代表的受托人之间的严格的指示服从关系在代议制政府中是难以实行的；但是非强制委托代理对受托人自由裁量权的强调，也隐含着破坏信托的可能，因为受托者可以声称他的经验和智慧才是委托者福祉的保证，因而可以摆脱委托者的控制，为滥权打开通道，从而颠覆了代议制政府的契约基础。这的确是现代政治面临的矛盾（当然，在实际的政治过程中，不会有单纯的委托代理方式，强制委托和非强制委托经常是混合的，但实践中以某种方式为主要特征因而显示出二者的分野仍然存在）。这种矛盾同理论上对民主的不同界定和理解密切相关。

## 二、两种民主理论

这两种委托性质来自两种民主理论：洛克的“人民同意”理论和卢梭的主权者“公意”理论。乍一看，二者似乎没有区别，都是人民主权的宣示：“同意”（consent）意味着任何个人非经别人同意不得拥有支配别人的权力，每个人在相互同意建立起来的共同体中享有独立平等的主体地位是人民主权得以确立的前提；“公意”（general will）指由全体个人联合起来形成的公共人格和以实现所有人共同福祉为目的的普遍意志，人民主权就是这种公共人格和普遍意志的体现。但二者的行进逻辑有所不同。

洛克理论的要点在于，人民同意在实证上是通过多数决产生的议会组织以及多数决组成的议会意志显现的，议会是人民（可分成集合概念的选民）同意的产物，人民是分层、分类的，是由许多不同的个体组成的，不同的个体拥有不同的利益，在投票过程中会基于各自的利益和偏好进行选择，所以最终票决结果是依照多数原则通过计量而产生。在这种实证主义要求下，“选民”代替了“人民”概念（达尔的多元民主理论将此表述为“多重少数人”<sup>②</sup>），“政治市场”代替了“政治”本身（布坎南的公共选择理论揭示了选举政治的奥秘<sup>③</sup>）。“人民”的议员或代表者，作为选民中不同阶层、不同团体的代言人，实际上成为政治生意场上不同商家（利益集团）的代理。显然，在政治实际运行中，依据同意的民主理论，“人民”的议员或代表虽有制度或党派纪律的约束，但是“理性选择”仍然是他们的行动逻辑，人民或选民对他们的控制是相当无力的。和洛克理论基于个人主义原则不同，卢梭理论基于整体主义原则，其要点在于，人民是一个整体，构成了整体的主权者，主权者的意志是公意，公意是不可分割的，是不能实证主义

① 汉娜·费尼切耳·皮特金：《代表的概念》，第178—180页。

② 罗伯特·达尔：《民主理论的前言》，顾昕译，北京：东方出版社，2009年，第123页。

③ 詹姆斯·M. 布坎南：《自由、市场与国家》，吴良建等译，北京：北京经济学院出版社，1988年，第38—39页；《自由的界限》，董子云译，杭州：浙江大学出版社，2012年，第195页。

地作为或还原为“选民”的“众意”的，前者的出发点是“共同的利益”，后者的出发点是“私人的利益”。<sup>①</sup>按照公意理论，人民主权以最终实现人民的公共福祉为依归，最终促进“共同善”为标准。但人民主权如何实现呢？在卢梭那里，代表是一个很弱甚至是负面的概念<sup>②</sup>，若从他关于意志的三种类型及其表征来看，勉强可以认为有三种“代表”，一种是作为个体所拥有私人意志的代表，一种是作为小集团所拥有集团意志的代表，第三种是受选民委托代行主权者意志的代表，但即使是第三者，在选举中也难免会选出并非“代表着全体人民共同利益”的政客。<sup>③</sup>卢梭对英国议会选举的嘲笑是众所周知的，因为在他看来，民主的本质在于自主，任何个人的意志都不可能被别人代表，无所谓“人民的代表，他们只不过是人民的办事员罢了”。<sup>④</sup>他毋宁相信只有直接民主才是避免人民主权受到腐蚀的方法，退一步而言，如果一定要讨论代表的问题，那么人民的代表只能是人民的化身。在这个语境中，代表没有独立于人民的意志。在以后的民主化实践中，洛克的理论发展成为支撑西方政府原理的自由民主理论，卢梭的理论则经马克思主义的改造，发展成为和西方政府原理相对立的人民民主理论。于是我们发现，自由民主理论对人民同意和经由选举表达的强调导向非强制性委托，议会的议员对民意的代理和表达存有极大的自由空间。与此相对的是，人民民主理论对人民整体意志的强调导向强制性委托，苏维埃或人民代表大会的代表必须忠实于人民，反映和表达人民的意志和诉求，代表本身没有委托关系之外的权利，代表并非没有个人意志，但代表的个人意志在代表的行为中必须服从人民意志。

然而，人民是什么？人民存在吗？人民是以何种形式存在的？当我们讨论委托代理政治时，作为委托者或委托方的“人民”就是一个无法绕过的问题。许多学者看到了“人民”概念存在的困惑：“人民”有时似乎指向抽象的具有一定历时性的整体，而在日常语境中似乎又更多指向一个个有形的却流变不定的群体，包括选举中的多数。对于现代人民主权理念以及现代政治共同体的政治认同而言，主要的理论挑战之一在于，如何理解作为“一个留待出场的抽象权威”和作为“一种行动中可见的具体力量”之间的逻辑关系，如何理解作为“统一整体的人民”可以统治作为“数量众多的人民”，即人民是主权者的合法承担者。<sup>⑤</sup>在萨托利关于人民含义的辨析中，整体性的人民是不存在的，存在的只是“有限多数原则所指的大多数人”，这种认识实际上是前述的实证主义即“操作性定义”的产物，是当代西方民主实践的反映，但不无矛盾的是，尽管把“人民”视为某种类似“群众社会”的集合，他并不否认“只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是正当的权力”。<sup>⑥</sup>也就是说，在“操作性定义”之外，认识和表达“人民”仍然存在着“规范性”的视角，否则就用不着以“自下而上”“人民意志”“基本共识”这些限制词来修饰“人民的权力”，从而客观上承认存在着作为单一的整体的人格（人民意志）的“人民”。施米特也说，人民始终是一切政治事件的根源，是一切力量的源泉，是一个具有政治意志、集体行动能力、能对自身政治存在的根本问题作出“是”或“否”判断的同质性集体。<sup>⑦</sup>由此而论，即使引入个人主义的前提，循着洛克的路径，经过个体同意缔约组成的政治社会，并保持着政治选择的行动能力，也会得出这样的共同体就是“人民”的结论。更不用说卢梭，在他的整体主义原则下（他其实并没有放弃个人天赋权利、以社会契约为基础的社会观），“人民”的存在从来是毋庸置疑的。

在西方民主理论的视野中，人民是经常“不在场”的，所以需要代表，但人民必得出场，否则现代政

① 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，1994年，第36、39页。

② 卢梭认为代表的观念“起源于封建政府，起源于那种使人类屈辱并使‘人’这个名称丧失尊严的，既罪恶又荒谬的政府制度”。卢梭：《社会契约论》，第125页。

③ 卢梭说：“我们可以区别出三种本质上不同的意志：首先是个人固有的意志，它仅只倾向于个人的特殊利益；其次是全体行政官的共同意志，唯有它关系到君主的利益，我们可以称之为团体的意志；第三是人民的意志或主权的意志（它实际上是公意）。”卢梭：《社会契约论》，第82—83页。

④ 卢梭：《社会契约论》，第125页。当然，卢梭也说过，“在立法权力上人民是不能代表的；但在行政权力上，则人民是可以并且应该被代表的，因为行政权力不外是把力量运用在法律上而已”。卢梭：《社会契约论》，第126页。

⑤ 谭安奎：《身份政治：根源、挑战与未来》，《探索与争鸣》2020年第2期。

⑥ 乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，北京：东方出版社，1993年，第26—27、38页。

⑦ 卡尔·施密特：《宪法学说》，刘锋译，上海：上海人民出版社，2016年，第121、125—126页。

治的民主原则便无从谈起。美国宪法中开篇以“我们人民”作为政治叙事的主体，就是因为“人民”不仅构造了新政治共同体的身份认同，而且成为这个国家所欲建构的制度架构的合法性支撑。当然，美国的国父们一开始就意识到“人民”概念对其建构的资本秩序隐含的颠覆性意义，对“人民”作了双重界定，“在作为道德整体的‘人民’和作为政治社会成员的‘人民’之间划出了一条界线，把神圣的‘人民’限定在理论和道德的层面，而不让他们进入实际的政治领域，从而顺利地把‘人民’从‘主权者’变成了‘委托人’，并最终构建了一种不必由‘人民’亲自掌握权力的‘人民政府’”。<sup>①</sup>资本的逻辑和市民社会的发展逐渐消解了人民，科学实证主义加速了这种消解。资产阶级在和封建主义斗争时依靠人民的概念夺权，资本和市场的进步则摒弃了人民，人民作为整体性和实质性概念只有象征意义。人民已经成为一个虚化的抽象的概念。所以没有什么人民意志，人民意志表达为分成不同部分的叠加的民意。只有部分的意志（众意），政党代表了“部分”（parts）。但在人民民主理论中，人民的概念是始终在场的，无论是继承资产阶级革命的成果，还是推翻资产阶级的无产阶级革命，人民作为整体概念的存在抑或是作为最大多数的群体的存在，都是政治的主体和政治合法性的唯一来源及归宿。在洛克的理论中，人民存在的方式体现在人民现身的时刻，一是社会契约组成政治社会之时，二是政治社会解体诉诸革命以重建政府之日。<sup>②</sup>而在马克思主义看来，人民存在的方式是以在日常生活中对重大政治决策的评价、选择和参与，从而结构性地决定政治变迁的走向而呈现出来的，戏剧性的历史时刻不过是日常生活中人民意志的集中表达，背后体现的是民心所向。

“民心”是一个关于人民意志的非常“中国特色”的说法，它和当代西方政治强调的“民意”有联系也有重要区别。民意也是人民意志的表达，但属于人民意志的外层表达，类似于卢梭所说的“众意”，而民心是人民意志的内在诉求，是对公共利益、公共福祉、天道、政道的认知，属于“公意”。民意用实证的形式主义的方式是可加以测量的，民心只能在茶楼、酒肆、咖啡馆、戏剧院、体育场、公民集会等公共空间和家庭亲友故旧等私人聚会空间予以观察体会，是用历史和哲学加以抽象和界定的。研究古希腊和古罗马政治史的学者注意到，较之于投票制度，“喝彩”作为一种诉求和意见的表达更早地出现于古典民主的实践当中，是一种人们内心真实情绪和意向的集体表达。人们通过喝彩，展现了个体凝聚为一个集体后的当下存在和这个集体所达成的共识。施密特说：“与过去五十年建立起的统计学的精确计算相比，人民的意志能够更好地通过不言自明、一目了然的在场，在喝彩中表达出来。民主的感情越发强烈，我们则就越能够意识到民主绝非是秘密投票的记录制度。与直接民主制相比，依靠自由主义理性驱动的议会制不止在技术意义上，也在重要的意义上都呈现为一部人工机器，而专政和凯撒主义的方式不仅能够产生人民的喝彩，还能够成为民主实质与力量的直接表达方式。”<sup>③</sup>施密特所言不过是对魏玛共和制度危机的尖锐批判，他认为，对这个制度危机需要负责的是自由主义，而不是民主制，自由主义掏空和腐蚀了民主制赖以立基的实质性政治意志，即人民意志。

民意和民心是对立统一的。所谓对立是指，民意是某个时期，就某些问题表现出来的民众的“呼声”（wants），它可能会专注于或关心于短期的眼前的利益，而忽视长期的根本的利益，而民心是长期的稳定的和民众的根本利益相连的民众的“要求”（needs）。比如，在一国割据的条件下，可能会出现某一割据区域的繁荣，因而符合该区域“人民”的利益（如割据下的学术或表达“自由”，所谓“国家不幸诗家幸”，并非不符合该区域某部分群体的欲求，这部分群体有话语权，因而可用人民名义说事），但割据对于全国性市场和交流的限制，却是从根本上损害包括该区域人民在内的全体人民的福祉的。民主叙事中所谓“多数人的暴政”，其实指的是民意短视而放肆的结果。欧洲现代国家建设的主题通常被称为“从分散的历史走向整合的历史”，马克思讲“资产阶级日甚一日地消灭生产资料、财产和人口的分散状态。它使人口密集起来，使生产资料集中起来，使财产聚集在少数人的手里。由此必然产生的结果就是政治的集

① 李剑鸣：《“人民”的定义与美国早期的国家构建》，《历史研究》2009年第1期。

② 谭安奎：《身份政治：根源、挑战与未来》，《探索与争鸣》2020年第2期。

③ 卡尔·施密特：《议会民主制的危机》，转引自李笑宇：《奇迹的政治——卡尔·施密特制宪权理论研究》，复旦大学博士学位论文，2020年，第138页。

中”。<sup>①</sup>这个集中化的趋势在唯物史观看来就是民心对民意的整合，民意对民心的依归。人民意志是民意与民心的统一。民心是江河静水下的深流，沉默坚毅而有方向有规律，故有民心如磐一说；民意可能是江河的分支或江面的浪花，转瞬即逝，故有民意无常一说。但民意作为民心的先声、民心的外显，可以被民心所引导、所驯化而去芜存菁。在重大历史时刻，民意和民心通常是一致的，民意的爆发是久积深藏的民心突破临界点的必然结果。

### 三、代议制与代表制中的授权与问责

按照王绍光的分析，代表制和代议制的重要差异在于前者偏重于民主的内容与实质，后者偏重于民主的形式与程序，其主要区别表现为三个方面：一是 representative（代表/代议士）的性质及产生途径；二是政府施政的重心以及如何看待政府的合法性；三是由政府的组成（代表/代议士如何产生）和政府的公共政策（施政的重点）所反映出来的政府制度的基本取向。代议制政府强调代表（代议士）的产生和政府的施政必须经由竞争性的自由选举，才能体现授权的合法性（所谓“选举的授权功能”），而代表是否会履行选举时的承诺，是否作出对选民有利的决定，虽然不直接或即刻对代表的地位产生影响，但代表未能克尽其职，自会有下一次的选举在等待着他们——选民会把他们赶下台，由此又体现了问责的现实性（所谓“选举的惩罚功能”）。与代议制政府不同，代表制政府中的代表并不把代表是否由竞争性选举产生作为政府是否具有代表性的唯一途径，也不把政府的公共政策过程是否体现集团的竞争性作为政策是否具有合理性均衡性的标志，而是强调政府施政的重心在于对民众偏好的回应性，即能否有效反映民众的客观“需求”（needs），以此作为衡量政府好坏并由此对政府进行问责的根本标准。

表 1 代表制政府与代议制政府的侧重点

| 政府类型  | 代表制                            | 代议制                          |
|-------|--------------------------------|------------------------------|
| 代表的性质 | 政府是否具有代表性                      | 代表（代议士）如何产生                  |
| 施政的重心 | 政策是否反映人民的基本需求                  | 选举与集团政治是否具有竞争性               |
| 制度的取向 | 政治制度是否产生诸如社会正义、良治、福利、“民享”等实质效果 | 政治制度是否带有诸如民权、自由、正式制度与程序等形式特征 |

注：王绍光：《中国政道》，北京：中国人民大学出版社，2014年，第192页。

可见，代议制政府和代表制政府的重要差异是同授权与问责联系在一起的。

标准版的代表理论认为，代表关系的核心在于授权与问责（责任），这大概没有争议，但紧接下来的问题是，授权与问责的必要手段是什么？西方代议制理论认为，选举是实现授权与问责的即或不是最好也是最不坏的手段，所以代议制民主通常被简化为公民通过定期选举代表来替代自己做决策。但是，正如研究者指出那样，选举机制在确保授权与问责的实现上存在一些难以克服的问题：“选民在第一次选举时通过投票授权给某个代表，然后在下一次选举时根据代表履职期间的行为对其予以惩罚或支持，以此分别实现对代表的授权与问责。但是在现实中这两个环节往往相互缠绕在一起。选民投票时未必仅仅是回溯现任代表的过去行为并予以奖惩，还有可能为了挑选新的符合自己偏好的代表并向其授权，这就使同一次选举承担了授权与问责两个目的，其发挥作用的机制显然更为复杂。”<sup>②</sup>他们举出了选举式代表一直存在的弊端：一是只向多数选民负责而缺乏对边缘群体、少数选民利益的回应；二是屈服于多数选民的短期利益而使政治带有过多的交易而非理性协商色彩；三是由于信息不对称和集体非理性等因素而无法凭选举实现对代表的有效监督和问责；四是在激烈的选举竞争下更容易产生精于计算的政客而非有远见负责任的政治家；五是基于选举的地域原则而无法产生跨地区利益的代表，更不用说在民族国家的条件下能够指望产生在全球经济、环境生态和反恐方面有效合作的代表。<sup>③</sup>20世纪初和战后以来西方学者对代议制的批评就已经指出，选举制度中投票多数决规则的排他性，使得少数派只能充当反对派，而不能参与决策，从而违背

①《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第405页。

② 聂智琪、谈火生：《〈代表理论：问题与挑战〉选编说明》，翟志勇编：《代议制的基本原理》，第230页。

③ 聂智琪、谈火生：《〈代表理论：问题与挑战〉选编说明》，翟志勇编：《代议制的基本原理》，第233—234页。

人民统治的民主本义。即使有人相信，多数决的缺陷可由政党轮流执政来弥补，但党派政治的发展并没有使议会成为理性辩论的公开场所，而是使得议会成为集团利益讨价还价的藏污纳垢之地。<sup>①</sup>西方议会制（代议制）的这种缺陷的原因之一，如前所言，正是在于把人民解构为“多重少数人”，所以受托者（议员）代理的事务是部分人的事务（用人民的名义），也正因为部分人的意见谈不上是民心，只是民意而已，故受托者有很大的自由裁量权，这使得委托代理关系中的授权与负责严重不对称。

但在人民民主制度的理论建构中，受托者（代表）代理的事务本质上被视为全体人民的事务，全体人民的意志被视为民意和民心的统一表达，所以受托者被制度要求必须是人民而不是某个集团某部分人的代理人，必须忠实执行人民的意志。在这种制度规定下，授权与问责虽然表现为两个环节，但两个环节不是分离的，在制度逻辑、法理精神和政治实践上是合一的：委托者把权力授予代理者（代表），授权本身就包含了责任的施加和约束，即代理者获得授权是以承诺尊奉委托者意志为前提，行使权力的过程就是履行责任的过程。就委托代理关系必须反映人民主权的制度本质而言，授权与问责的合一主要集中体现在马克思关于人民的代表机构三个观点上：第一，这个机构不应当是议会式的“清谈馆”，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关；第二，这个机构是由人民直接选举产生并直接受到人民监督的，所有的公职人员包括代表随时可以罢免撤换；第三，这个机构掌握一切社会生活事务的创议决定权，即集中一切政治权力。<sup>②</sup>其中，行政和立法的合一（“议行合一”）、人民对代表的罢免权（“随时撤换”）这两点是授权与问责一体化的基本要求，在这个基础上一切政治权力的集中（“掌握一切社会生活事务的创议权”）保证了这种制度“真正体现人民专制”<sup>③</sup>，即体现人民“完整的、统一的和不可分割的”权力意志。显然，这是一种和西方主流的委托代理形式极为不同的制度设计，后者“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民和压迫人民——这就是资产阶级议会制的真正本质”。<sup>④</sup>即使“资产阶级的共和制、议会和普选制，所有这一切，从全世界社会发展来看，是一种巨大进步”，但也避免不了其“虚假的”“狭隘的”“形式主义的”“清谈馆式的”的毛病，改变不了“资本的势力就是一切，交易所就是一切，而议会、选举则不过是傀儡、木偶”的实质。<sup>⑤</sup>这种委托代理形式统称为代议制，而为了与此区别，我们把前者称为代表制。正如前述，二者都共同享有委托代理的一般形式，都受制于授权和责任的一般要求，都属于现代政治的范畴，但二者在政治哲学、运行逻辑、阶级基础、价值取向和实践理性方面是极为不同的制度。

不过，代表制的特征并不仅仅表现在代表机关，即苏维埃和人民代表大会的权力机关，代表制还反映了更为深刻的制度特征。首先是国家和社会的政治关系。西方代议制是建立在国家和市民社会的二元对立结构上，早期的代议制是封建时代的产物，议会封建贵族解决内部财政、税收和契约的工具，资本主义兴起后，市民社会对私有财产和资本扩张的需求，表现为对国家专断的戒惕和抵御，市民社会实际上成为资本拟人化的利益集团体系，利益集团则是由以财产权利为核心塑造的横跨阶级阶层的公民所组成，所以国家和社会关系体现为一种“国家—公民”结构。在这种结构中，生活在市民社会体系中的公民主要是作为政权的对立面出现的，公民权利的主张，其取向很大程度上是防止国家权力对市场的侵害。市场、资本、自由竞争的经济学逻辑成为代议制的逻辑，实践中表现为公民政治和竞争性的选举。但是代表制不同，代表制是建立在国家和社会一体化的理论假设上的，公民概念被阶级结构所解析，进而被人民概念所吸收。国家和社会的一体化表现为：其一，废除了资本支配逻辑的国家是由承担历史使命的人民所建构的，建构者把自己的意志贯彻到国家，改变了原有国家和社会对抗的性质；其二，国家仍然是阶级统治的工具，但掌控国家的无产阶级和人民在人口数量（绝大多数）的意义上是重叠的，所以阶级统治可以解读为人民统治；其三，国家的压迫职能只施加于特定时期的特定少数人，而国家对人民为主体的社会的保护职

① 阿伦·利普哈特：《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京：北京大学出版社，2006年，第23页；施密特：《政治的浪漫派》，冯克利、刘锋译，上海：上海人民出版社，2004年，第162—163页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第167页。

③ 《列宁全集》第11卷，北京：人民出版社，1987年，第177页。

④ 《列宁选集》第3卷，北京：人民出版社，1972年，第209页。

⑤ 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，1972年，第55—56页。

能则是基本的,当国家的压迫职能渐趋消解后,民主共和国将变为社会共和国。社会产生国家、决定国家乃至最终收回国家,就是国家和社会关系的本质规定。在这里,国家和社会关系是一种“国家—人民”的结构。

#### 四、代表制的双重结构

这种“国家—人民”结构是当代中国代表制的第一重结构。在这个结构中,国家政治生活的主体不是西方意义上的“公民”,而是“人民”,根本的原因在于国家建构的逻辑并非来自西方国家转型中“社会契约”“天赋权利”的设定。中国历史上不曾有过类似古希腊罗马的公民身份及其实践,20世纪前后梁启超、严复等人通过翻译引入的公民概念是为了使中国摆脱西方殖民和侵略,建立一个抵御资本主义全球扩张的现代国家,但在外强环伺内乱频仍的情况下是无法形成中国的市民(公民)社会的,在需要进行动员和革命的形势下也是无法利用所谓公民身份的思想资源的,于是集合性的公民概念不能被整体性的人民概念所取代。公民身份和公民政治的缺失,不能视为中国现代国家建设的“有意为之”,它实际上是中国作为不发达国家在既定历史条件下开启现代政治之门的原初起点和客观限制,当然在“反帝反封建”的斗争中对公民身份和公民政治固有倾向的认知也会影响到主导政治过程的行动者的选择,在中国革命的领导那里,公民分散多元利益隐含的内在冲突只有整合为集中统一的人民利益才能克服,公民法律上的权利平等只有通过人民政治上经济上的权利平等才能实现,公民的阶级地位和政治态度只有经过政治性的甄别而纳入人民范畴才能转化为新政治的基础。

中国共产党建政后,作为一个主权独立的现代国家实行国家治理,自然不能自外于现代政治的一般形式,所以开国会(人民代表大会)、行宪制(中华人民共和国宪法)、倡民权(群众政治参与),在法理上落实人民授权与问责制度,和公民政治相连的选举制度便有了实行的历史条件和现实空间。例如,各级人民代表大会都是在人民选举的基础上产生,对人民负责,受人民监督;由人民选举产生的代表机关统一行使国家权力,由其产生其他国家机关;国家机关和国家机关工作人员接受人民监督;各少数民族在民族自治区域内行使宪法和全国人民代表大会、自治区人民代表大会授予的自治权;建立由宪法和人民代表大会制度规定的法制统一系统。虽然选举本身并不构成委托—代理之间代表关系成立的必要前提<sup>①</sup>,但是,选举的确是现代政治诉诸民意、组织政府、合法“拥有权力和力量”的基本方式。马克思主义经典作家从来不否认这一点,他们无一例外认为,人民代表机关建立的基础,就是按照普遍、平等、直接、无记名投票的选举方式产生,“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制,而在于把代议机构由清谈馆变为‘工作’机构”。<sup>②</sup>而保证“代理人”不至于成为规避人民问责的“自由代理人”,就必须“随时得以罢免和撤换”:“任何由选举产生的机关或代表会议,只有承认和实行由选举人对代表的罢免权,才能被认为是真正民主的和确实代表人民意志的机关。这是真正民主制的基本原则。”<sup>③</sup>列宁在这里讲的“真正民主制”即是作为人民代表大会根本组织原则的民主集中制。而为了落实民主集中制的授权与问责,人民代表大会制度建设一直是代表制的重要主题,在人大代表与人民的密切联系和沟通方面创造出许多具有中国特色的经验。<sup>④</sup>由此可见,在代表制第一重结构,即“国家—人民”的结构中,基于人民主权的委托代理理论,代表制并不排斥选举,而是需要选举——以定期选举来完成授权,以随时罢免来进行问

① 其实在代议制的代表理论中,就已经有许多学者提出了这个问题,如被视为保守主义的伯克,甚至提出“不是由某类人民选举产生”,但可以“以某类人民名义行事”的“实质代表制”,“在很多情况中,都远比实际代表制好。它具有后者大部分的优点,却避免后者诸多不便之处”。“实际代表制”即通行的某一地区或团体有选举权,并有议员的代议制。不过代议制的逻辑一般很难排除选举的设定。张福建:《议会及议员的权责:埃德蒙·伯克代表理念的可能贡献及其限制》,翟志勇编:《代议制的基本原理》,第104页。

② 《列宁选集》第3卷,北京:人民出版社,1972年,第210页。

③ 《列宁全集》第26卷,北京:人民出版社,1986年,第314页。

④ 中共中央一直强调:“作为人民代表机关的人大及其常委会,也应进一步加强同人民群众的联系,使人大更好地代表人民,接受人民的监督。人大及其常委会组成人员要坚持走群众路线,深入调查研究,充分反映各方面的意见,这样才能使制定的法律和作出的决定符合客观实际,符合广大人民的利益。在社会主义事业发展进程中,不可避免地会出现一些矛盾和问题,如果我们脱离群众,引导不好,这些矛盾和问题就不能得到妥善处理,就会影响社会的安定。这就需要保证民主渠道的畅通,把群众的正确意见集中起来,作为党和国家决策的依据。人民代表大会应该成为联系群众、反映民意、解决矛盾的主要民主渠道。”中共中央文献研究室:《十三大以来重要文献选编》中册,北京:人民出版社,1991年,第945—946页。

责。代表制的这个面相，可称为“形式代表制”，它吸收了现代民主政治的元素，即借鉴了西方代议民主制的形式。需要指出，即使是在形式代表制上，这种选举的内涵也不是西方市民社会式的竞争性选举，它的约束性边界始终是整体人民意志和利益概念下的民主集中制。

如果说，在代表制中，人民意志的表达并非唯有选举一途，“代表型民主的基本假设是，民主可以由各种不同的代表机制实现，不一定非得要由选举产生的代议士来实现”<sup>①</sup>，那么，是否还有其他路径来表达人民的意志进而实现人民的利益？这就涉及政党与构成人民概念内涵的群众的关系，即“政党—群众”结构，这是代表制的第二重结构。相对于代表而言，政党是典型的现代政治（大众政治）时代的现象。在西方，政党被视为国家和市民社会的桥梁<sup>②</sup>，由此奠定了政党的双重角色：政党是社会的，是指政党的栖身之所和组织功能，但它只是作为社会某一“部分”（part）而存在，综合和表达社会“部分”的利益，并试图利用和影响国家，使之作出符合其所代表的“部分”利益的决策；这又决定了政党是国家的，即政党无一例外必须追逐国家权力，并使自己经由特定的规则和机制（例如选举）进入国家（例如议会），成为国家体制内的组成部分，才能更好地把其所代表的社会“部分”利益诉求输送到国家，经由政治“黑箱”转化为政治产品。在代议制政府中，议会是市民社会各种利益的代理机构，代理人就是政党，作为社会“部分”代表的政党（无论在野或是执政）所声称的公共利益是没有的，但是经由萨托利所说的“政党多元主义”（parties），虚幻的公共利益能够靠多党竞争及其制度来营造和表达。政党多元主义恰恰反映了代议制条件下作为“厂商”（“政治产品”制造商）的政党和作为“顾客”（“政治产品”消费者）的选民之间关系的现实。但是，在代表制的语境下，政党这种现代政治现象并不是国内市民社会利益发展的产物，而是西方资本主义全球扩张导致国内社会全面衰败而发起拯救运动的结果。政党作为一个社会动员组织，动员的不是选民和票箱，而是被压迫的底层民众，因为国家既不提供类似西方民主制的条件，也无和平竞争“消费者”的“政治市场”。政党、国家和社会关系的历史背景是，政党从国家边缘地带起步，植根于社会基层，团结和领导广大的劳动群众，运用革命暴力摧毁了旧政权，重建了国家，进而重组了社会，形成了不同于西方的政党、国家和社会关系。在这个过程中，政党作为国家和社会的轴心，根据民主集中制原则，全面领导国家和社会。这就是中国的政治过程，也是中国的代表制结构的政治基础。

在这种代表制结构中，政党与群众构成了中国政治最重要的因素。政党的角色是先锋队，先锋队的功能是领导，领导的前提（“资格”）在于能否成功地获得群众的认同，而群众的认同取决于党是否真正作为所属阶级和人民最高利益的代表者，是否真正作为未来潮流和运动方向的引领者，是否真正作为所有从事社会进步事业主体中最具远见卓识和献身精神的精英集团。群众在这个结构中的意涵主要是数量上的绝大多数人，虽然在修辞上经常等同于人民（“人民群众”），但同与国家相对而立的抽象的整体的公共人格——人民仍有区别，它们是集合的概念（可以作为个体的“群众”），在这一点上类似于公民，但又和民事权利意义上的公民不同，它们主要是指纳入政党行动战略，和政党相对又和政党产生互动的大众及其团体，一方面成为政党动员、教育和组织的对象，另一方面构成了政治、经济、社会生活的主体，成为政党赖以实现其使命的支撑。“群众是真正的英雄”“群众有伟大的创造力”<sup>③</sup>，但是没有政党的灌输和唤醒，群众只是历史发展中的不自觉的工具。这种灌输和唤醒不是西方意义上的权利赋予和代议制，而是先锋队政党的动员和领导，政党全面领导的合法性来源不是“社会契约论”式的逻辑建构，而是基于先锋队政党的性质和宗旨，在为国家社会谋发展、为人民群众谋利益的“群众运动”中获得的“实质性授权”，这种实质性授权并不接受外部验证（如选举），它只对历史和人民负责。这就是中国共产党提出“三个代表”理论的政治哲学内涵。

很多人注意到“三个代表”是为了在新的历史条件下扩大党的执政基础，这当然是不错的，但是“三个代表”中“先进生产力的发展要求”“先进文化的前进方向”“最广大人民的根本利益”三者实际上构成了中国社会的整体利益。政党要代表社会的整体利益，首先决定了这个党不能被视为社会的“部分”，

① 王绍光：《中国·政道》，第195页。

② 如萨托利认为，“政党是社会和政府之间的核心中介组织”。见G.萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，北京：商务印书馆，2006年，第2页。

③ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第790、933页。

即使它的前身来自某个阶级（如无产阶级），但因为这个阶级在经济结构中的“先进性”和社会结构中的“人民性”，注定它的组成和取向不能局限于某个阶级、阶层或团体的诉求，而必须是社会整体的荟萃和社会意志的集中。政党和人民群众的这种关系要求前者必须对后者承担无限的责任，即对人民的福祉负责，对国家的兴衰负责，反映在政府原理上，政党不仅是国家的有机组成部分，而且是国家的“根本”组成部分，所以党的领导制度就成为国家的根本领导制度<sup>①</sup>，党的民主集中制原则也就成为国家的组织原则。正因如此，党不是西方式的“部分”社会的代表，而成为“最广大”人民的代表。在某种意义上，这是传统中国执政集团（如潘维所说的“儒门弟子”组成的“职业治国集团”<sup>②</sup>）在现代条件下的继承和复兴，一定程度上回到了中国社会整体利益代表的传统认同。但这又是一个源于马克思主义理论，是经由革命之路对民族国家、人民主权、社会主义作出时代响应的政治精英集团，它对未来社会“远大理想”和小康社会“共同理想”的价值体认，对历史中国和世界中国交汇意义的深刻认知，对引领民族复兴“舍我其谁”、主持国家大计“当仁不让”的强烈使命，对为保证中国社会平稳转型而追求“长期执政”战略目标的自觉意识，并由此引出对维护自己在国家体制中作为最高政治支配力量、在整个社会政治生活中居于轴心和领导地位，在重大事项和重要决策中发挥决定性作用的政治决断，都塑造和丰富了代表制的特征。其中，党的“中央权威”和“集中统一”是这个代表制的根本特征。

在代表制的第二重结构，即“政党—群众”代表制结构中，代表关系不需要引入选举，那么它是如何运转的呢？在西方主流代议制理论看来，没有选举的政治运作是难以想象的，但事实上，在现代，不论何种政治体制，都有大批非选举产生的官员实操着政治权力，说他们没有资格代表别人，就等于免除了他们必须为公众服务的压力，这显然是荒谬的。正如王绍光所说，代表制政府中，所有行使政治权力的人，既包括正式选举出来的代表，也包括非选举产生的官员，都有责任代表人民的利益。我们已经提到，这就是奉行“三个代表”重要思想的中国共产党及其领导的各级官员的行动准则。在代表关系不需要引入选举的非选举领域，支撑和运转代表制政府这一政治过程的主要机制如下。<sup>③</sup>

其一，作为社会动员整合机制的“统一战线”。统一战线是中国共产党革命改造和治国理政的重要理论和实践之一，其中糅合了中国传统文化和合共生的生存智慧、马克思列宁主义阶级联合阵线的革命理论和人类社会与时俱进的朴素辩证思维。统一战线的基本理念是“大团结大联合”，“解决的就是人心和力量的问题”<sup>④</sup>；工作方针是调动一切积极因素，化解一切消极因素，服务于社会主义建设的大局；思想方法是求同存异，在尊重观念、利益多样性的基础上谋求意见、行动的一致性；战略精髓是优化政治结构，即通过斗争和团结的交互作用，对民意（要求和利益）进行引导和调适，使之达到意见和支持结构的最优组合。这是一套相当政治化的运作。历史上，统一战线本来是中国共产党争取上层人士，解决革命同盟军问题的行之有效的策略战略，新中国建立后特别是改革开放以来，在市场化导致社会结构多元分化和大量新社会阶层、新社会团体出现的条件下，统一战线越来越发挥出动员社会组织资源，聚集民力民智，团结各阶层精英，扩大党的执政社会基础的重要功能。近年来其工作重心逐步下移基层，日益重视联系群众、参与社会、服务社会方面的特殊作用。总体而言，统一战线已经超越了党派结盟的工具性的策略含义，越来越强调政治共同体共治、共建和共享的价值，成为代表制政府的国家和社会治理之道。

其二，作为利益表达综合机制的“政治协商”。政治协商指中国共产党同各民主党派、各方面爱国人士就国家大政方针和重要事务、执政党与参政党的合作共事关系和统一战线内部关系等重要问题进行讨论协商，以形成共识，推动党和国家重大决策贯彻执行的政治过程。在某种意义上，政治协商制度就是中国政党制度的总体框架，它规定了党际关系的原则和党派活动的基础：共产党领导，多党派合作；共产党执政，多党派参政。各民主党派是和共产党共同建设中国特色社会主义的友党和参政党，不是反对党和在野

① 习近平：《坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化》，《求是》2020年第1期。

② 潘维：《信仰人民——中国共产党与中国政治传统》，北京：中国人民大学出版社，2017年，第73—92页。

③ 景跃进、陈明明、肖滨编：《当代中国政府与政治》，北京：中国人民大学出版社，2016年，第25—26页；陈明明：《现代国家建设视域下统一战线的三重面相：策略、战略与治道》，《统一战线学研究》2019年第6期；陈明明、李松：《当代中国党政体制的沿革：路径与逻辑》，《统一战线学研究》2020年第6期。

④ 《党的十九大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2017年，第306页。

党，党际关系是团结合作，不是多党竞争，互为对手。政治协商的机构是中国人民政治协商会议（人民政协），其功能首先是政治协商，即各党派、各人民团体、各界爱国人士对国家和地方大政方针及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策前进行商议，在决策执行过程中进行协调。其次是民主监督，即对国家宪法、法律和法规的实施、重大方针政策的贯彻、国家机关及其工作人员的工作，提出建议和批评。再次是参政议政，如参加国家政权；参与大政方针的协商和决策；参与国家事务的管理；参与对国家方针、政策、法律、法规执行情况的检查和监督。人民政协不是国家机关，不行使任何政府权力；它的章程也不具备法律性，对社会成员没有普遍的约束力，但宪法明确规定了人民政协在中国代表制结构中的法律地位和政治地位，人民政协构成了国家治理体系的重要组成部分。

其三，作为社会主义民主特有形式和独特优势的“协商民主”。作为一种公共决策形式，协商民主重视每个参与者自由表达和倾听不同意见的机会，为协商主体通过自由、公开、平等的审议方式，在公共决策中实现广泛的社会参与，促进公共决策的民主化、科学化提供了现实的途径。作为一种社会关系原则，协商民主基于人民主权原则和公民权利平等原则，既着眼于保护多数人的利益，也尊重和努力照顾少数人的权利，体现了一种公共事务由共同体全体成员协商决定的真正平等的社会精神。作为一种社会自治形式，协商民主是整合多元社会的协调机制，协商民主希望通过对话、沟通、商量的形式，回应不同文化、宗教、语言、民族间的意见和诉求，形成关于公共利益的认知和多元化社会的共识，并在此基础上培育出一种有公众责任的社会自治。协商民主和选举民主并非对立，二者在多数原则上分享着大致相同的界域和资源，但协商民主更适合现阶段代表制政府的国家和社会治理实践。选举民主诉诸多数决定，是以引入竞争和对抗（使其更“真实地”“鲜明地”表达个人意志）为前提的，竞争和对抗所分出的胜负有可能会撕裂社会或使社会议题高度政治化，不利于中国这样一个超大规模、人均资源相对贫弱、且发展不平衡不充分的国家的现代化，因此，中国的主导性的民主形式，不能采取西方式的票决的竞争的对抗的方式，而必须采用商量的对话的协调的方式。这种商量的对话的协调的方式意在把不同意见、反对意见“内部化”，即通过沟通、说服和示范，把分歧转化为共识。因此，协商民主的过程没有失败者，因为参与协商民主的不同主体最终都是共识的贡献者。

其四，作为国家治理机制的“群众路线”。群众路线有三种含义：一是政治含义，即党的群众路线，这是我们党的根本政治路线，也是我们党的根本组织路线。二是方法论含义，“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”。<sup>①</sup>三是作风含义，即密切联系群众是党的优良作风。三者都深刻反映了政党成功与群众动员的相互依赖关系。不过在代表制结构中，群众路线是极富中国特色的决策模式和治理模式。前者主要表现为决策过程中领导与群众的不断互动和对群众参与的高度重视，“在群众路线模式里，决策者的角色并不是拍板者，因为，他们做出决策还得拿到群众中去做宣传解释，化为群众的意见，并在群众行动中考验这些意见是否正确，以期未来的决策更加正确”。<sup>②</sup>这和西方理性决策模式不同，不是决策者从精英制定的各种可替代方案中作出选择。后者主要表现为治理过程中对代议制的选举制度和官僚制度的超越，在群众路线治理模式中，党的领导和权威与群众的参与和监督都是不可或缺的，“党群关系”“干群关系”内涵规定的这种“双向治理”模式既可避免传统官民关系的支配—服从关系，也可避免西方的选民—议员—官僚关系造成的授权和问责相脱离的结果。<sup>③</sup>

## 五、小结

我们现在可以对代议制和代表制做一个比较总结：（1）代议制和代表制是随着代表观念及其实践发展而来的一种委托代理形式，都是因应现代民族国家和人民主权的时代要求而同属于现代政治的范畴，但二者在授权和问责上各有各的不同。代议制政府建立在市民社会和资本的逻辑上，代理人一经选出，便和选民形成了相对脱离，选民的问责理论上须待下一个选举周期的到来。代表制政府建立在人民整体意志的约

①《毛泽东选集》第3卷，第900页。

② 王绍光：《不应淡忘的公共决策参与模式：群众路线》，《民主与科学》2010年第1期。

③ 姜卫平：《中国共产党的群众路线：革命理论、决策方式、治理模式、民主形式》，《世界社会主义研究》2019年第5期。

束之下,人民授权和代表问责在人民监督权和罢免权的“随时运用”上具有一致性和统一性,授权本身就包含了责任的施加和约束,即代理者获得授权是以承诺尊奉委托者意志为前提,行使权力的过程就是履行责任的过程。(2)代议制政府的政治结构建立在“国家—公民”“政党—选民”的基础上,这决定了竞争性的选举成为普通民众向政治精英授权的基本政治方式,代议制政府重视强调政府的法理合法性,治理形态主要表现为官僚治理、利益集团行动与公民社会自治。代表制政府的政治结构建立在“国家—人民”“政党—群众”的双重基础上,前者基于人民主权原则,需要通过选举来组织政府和实行人民监督,选举民主只是代表制的重要形式之一;后者以“三个代表”理论为指导,本质上受制于人民主权,但是通过党和人民群众的关系来体现人民主权,主要不是靠选举来完成授权和问责,而靠包括统一战线、政治协商、群众路线等在内的协商民主机制来体现授权和问责,呈现出一种“双重代表结构”。(3)代议制政府和代表制政府中的政党都发挥着重要的功能,但是,政党的性质和作用不同,代议制中的政党是社会“部分”的组织和选票动员的工具,政党通过选举进入政府及其过程,通过立法权和行政权来管理国家和社会活动,政党是国家和市民社会的桥梁。代表制中的政党是社会整体的代表,是国家治理和社会治理的领导力量,政党通过在各级国家机关和社会中建立的组织网络,把自己的路线方针政策按法定程序转化为国家的意志,用自己的理想价值偏好塑造社会公共生活的面貌。政党不仅是国家和社会的桥梁,而且是国家和社会的支柱。(4)代议制政府的形式授权、政党选举轮替等特点使得政府对社会公众承担的责任是有限的,政党和政党内阁无须对“长期”负责任(“从长期看我们都死了”——凯恩斯表示经济关注长期问题没有意义的这句名言亦可用于代议制政客的政治观),代议制政府承受的社会压力相对较轻。代表制政府兼具形式授权和实质授权的特点,以及政党对长期执政战略目标的执着追求,使得党和政府对社会和公众承担了近乎无限的责任。此外,为了履行“三个代表”的职能,保持党的先进性,代表制政府不得不持续发动党内和政府内的整饬性改革,“全面从严治党”成为政党生活的常态,党和政府任何一点的失误理论上都难以被谅解,由此党和政府承担了巨大的压力(代议制政府中的政党恰恰无此亦无须这种整饬性改革)。(5)代表制政府在中国得到民众较高的认同,与中国践行的符合国情和民众意愿的新型民主——“代表型民主”有关。正如王绍光所指出:从需求来看,中国人总体更偏好这种具有实质性意义而不是形式性意义的代表型民主;从供给来看,中国已发展出了一套关于这种代表型民主的理论和运作方式;从效果来看,代表型民主的实践使得中国的政党—国家体制能够较好地回应社会的需求。<sup>①</sup>

(责任编辑:王胜强)

## Representative Government and Representational Government: A Theoretical and Historical Perspective

CHEN Mingming, CHEN Yuanxing

**Abstract:** The form of “principal-agent” government developed from representative notion and its practice. Representative system and representational system are both belong to modern politics, but also have significant distinction in historical background, institutional principle, operational characteristics and value preference. Representative system emphasizes on the authorization function of election, believe competitive free election is the foundation of generating representatives (members of parliament) and legitimacy of government policies. The representational system emphasizes on the responsiveness and accountability of the government. It takes account of whether the government is able to respond and meet the needs of people as the criteria of good governance. The two forms of government based on different kinds of representative theory, democratic theory and ‘authorization-accountability’ pattern. The dual representational structure of Chinese representational system is an important feature of the institutionalization of China’s national governance under modern political conditions.

**Key words:** representative system, representation system, principal-agent, authorization and accountability

<sup>①</sup> 王绍光:《中国·政道》,第188页。