

协商:走出议会制民主现实化的困境^{〔*〕}

——以 1832 年至 1867 年英国议会改革为例

○ 崔寒玉

(北京航空航天大学 法学院, 北京 100191)

〔摘要〕当今,代议制逐渐成为现代政治中实现民主的主要形式。素有“议会之母”美誉的英国议会制一直被视为代议制民主的典范,议会制的演进与发展则象征着民主的进步。然而,纵观英国近代的议会改革史即可发现,单纯旨在扩大选民群体的议会改革并没有使民主有效地落实,反而使得民主走向了越来越形式化的道路。民主的真正实现很大程度上得益于协商等其他方式的融入,通过协商机制促进民主代表与利益多元的实现来克服议会制民主选举中心论的弊端不失为是民主现实化的一种出路。

〔关键词〕宪制改革;代议制民主;协商民主;议会代表

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.12.008

一、导 论

17、18 世纪的欧洲政治史以批判专制和宣扬民主为潮流。而从 19 世纪开始,政治学研究转向如何将民主以制度的形式实践于现实社会。近代意义上的议会制度成为资产阶级革命之后西方国家实现间接民主的主要形式。

英国议会制度是近代意义上代议制度的起源,作为对抗王权至上的一种政治制度而确立。自 16 世纪到 18 世纪,出于同样原因而成立的等级议会,在其他各国都不免于衰亡的命运,只有英国是从当初的等级议会,发展为真正所谓国民

作者简介:崔寒玉,北京航空航天大学法学院博士生。

〔*〕本文系教育部人文社会科学重点研究基地北京大学宪法与行政法研究中心重大项目“协商民主与国家治理现代化研究”(项目编号:16JJD820003)子课题“西方协商民主理论、技术与影响路径研究”的阶段性成果;上海交通大学凯原法学院“宪法与国家治理研究中心”阶段性学科建设规划内容。

的议会制度。^[1] 19 世纪,英国先于绝大多数国家而摸索建成新型的选举制度,后被各个国家的议会所借鉴。^[2] 然而,过度依赖于选举的议会制失去了往日所具备的优良品质,而被质疑其是否真正建基于民主。

通过各种意见和目标的自由竞争,通过讨论和舆论而发现真理,是议会制建立之初赖以维系的两个基本前提,这种自由辩论本是各种利益协商和博弈的前提,但随着 19 世纪议会改革的转型而被忽视和取代了,选举中心主义一跃成为议会制民主的核心。

本文认为,19 世纪的议会改革使得英国议会实现了从原有的混合政体制向民主制的转变。但在此过程中,民主并不单纯地以议会的形式实现,议会只是民主价值的部分体现,民主思想及观念还作用于议会之外,以两党制的形式表现出来。议会制所抛弃的自由辩论与协商等手段被两党制所吸收才使得英国议会制改革最终以平稳的形式结束了。无法认清选举中心论给议会制所带来的困境,正视协商手段在民主实现中的作用,就没法实现真正意义上的代议制民主。

因此,本文将从 19 世纪初英国议会所面临的现实困境入手,探讨当时进行改革的必要性及民主的引入。同时,通过两次议会改革发现,议会制并不是民主落实的真正推手,民主的实现不仅依托于议会这一平台,还借助了两党制的形成得以巩固。协商手段的运用是议会改革避免革命化的主要原因之一。因此,民主的真正落实不能单纯依赖一种手段或方式,代议制本身的缺陷需要通过协商的手段来弥补。民主实现手段和主体的多样化,以及不同民主代表之间的相互影响是促进民主实现的必要前提。

二、民主的引进——1832 年改革中的议会

近代英国议会制是从 1688 年到 1714 年之间通过一系列法案的制定而确立起来的,^[3] 它开创了政治体制的新模式。但资产阶级革命的妥协性使由此建立起来的议会制并不能如愿地实现其初建时的政治目标——王权的有效制衡和以自由辩论为基础的议会决策。其实,这一最初的政治目标本可以引导议会制逐渐走向民主,但革命留下的封建残余却使议会制在迈向民主的道路上步履维艰。

一方面,贵族的把持使议会所希望实现的权力制衡大打折扣。18 世纪,英国议会上议院的构成始终以贵族为主。贵族还凭借其财富操纵议会的选举。上议院基本是议会权力的中心,掌控着立法权和司法权。^[4] 当时英国的 700 万人口中拥有选举权的人只占总人口的 4%,“陈旧的选区制使得议会的选举方式没有半点代表性可言”。^[5] 另一方面,辩论作为议会的决策手段,并没有强调民众广泛参与的必要性。因为决策的非民主性,议会制在后来的运作中逐渐暴露出弊端:独占议会决策权的贵族,利用议会的自由辩论将公共事务决策转变成不同派别及其追随者分赃和妥协的产物。贵族们利用其财富在选举过程中舞弊、贿赂,买卖议席,沃尔波尔、纽卡斯尔等很多贵族公爵一生为竞选活动花掉了大部分钱财。^[6] 他们投资到那些顺从他们的选区,从而掌握了议员选举的整个过程。当

时，议会对当选议员的财产资格限制也使得中下层人民都被拒之门外。

英国以贵族制为主的混合政府制(mixed government)在法国大革命之前，从未被严重质疑过。但随着民主需求的不断增加，哲学激进主义^[7]与英国激进派^[8]都对当时背离民主的议会制度大力批判。18世纪90年代出现的三位学者约瑟夫·普里斯特里(Joseph Priestley)、托马斯·潘恩(Thomas Paine)、威廉·古德温(William Goodwin)对混合政府的基本原则展开严厉攻击。他们高度崇尚人类理性，反对世袭的君主制，抨击上议院代表权力制衡的谬误。^[9]

由于王政思潮回涌和贵族统治的腐败，18世纪后期民众开始了一波又一波声势浩大的请愿和抗议运动，无法真正体现民主的议会制在此后的政治实践中不断受到大众民主^[10]思潮的挑战。19世纪初期，资产阶级革命产生了新的利益集团。^[11]各种协会的建立与激进运动的此起彼伏使得掌权的贵族阶层害怕光荣革命以来的立宪体制被彻底推翻，害怕法国革命的“瘟疫”蔓延至英国。议会内阶级为了维护现有政体和既得利益，开始在议会内讨论是否要做出改革的决定，议会制的掌权者希望借用民主的口号巩固这一制度的正当性。

民主并不一直都是英国宪法的基本原则，从1832年改革法案颁布以后，民主的趋势才逐渐显现出来，但也经历了一代人的时间才深入人心。^[12]不过，1832年改革法案的颁布并没有产生预期的影响。混合体制是在1832年至1867年之间逐渐消亡的，与此同时，民主取而代之。^[13]

从议会制度本身来讲，改革法案的通过，使英国下议院的选举制度得到改造，其不再仅仅体现地主与贵族的利益。新的利益的融入，使得议会的代表性扩展到更大的群体，相应地，这也使议会制向民主政治的实现迈进了一步。尽管这次改革并没有撼动上议院的地位，但也使其在之后的决议中，不能不考虑到下议院的意见。下议院中新增的利益群体就此获得了政治上争取和实现自身权利的机会，使得其政治权利可以通过选举的方式得以实现。因而，从1832年改革开始，议会代表的正当性就开始同通过选举获得代表资格之间产生了某种必然的联系。之后，所有希望实现民主或实现自身政治权利的新兴阶级，都开始期待通过这种非革命和暴力的手段在议会制的框架内通过选举制度的改革来完成其目标。第一次议会改革而实现的改革法，最重要的历史意义并非对民主的实现有多大的推进作用，而在于这是宪政体制确立后首次以改革的方式保住了宪政成果，其为后来的宪法改革创造了先例。^[14]

但实际上，民主的效果似乎仅仅是改革法案颁布的副产品。当初法案颁布的目的更多是为了安抚民心，国王的默许和法案的颁布使得1832年议会改革成功收尾，但改革的不彻底性使得议会的代表性仍与民主存在着一定的差距。

从代表制理论上讲，代表应是“按照选民的意愿行事”还是“按照最有利于选民福祉的方式去行为”是两种主要代表观的核心论争。^[15]前一种代表观对代表的定义为，代表制度旨在“确保‘代表者’在参与行使无论何种权威时，都是以其所代表的那些人的名义，俾使人们能称他是在‘代替他们’行为，或他的行为就如

同他们若能自己亲自参与,将会采取的行为。”^[16]这种对被代表者意志的呈现很接近于描绘性代表观所倡导的相似性和反映等概念,也更接近于现代代议制政府所想要体现的民主。^[17]这种代表观强调,真正的代表要求立法机构的选举必须使其构成准确地符合全国选民的构成。^[18]这是近代议会所希望实现的民主,但改革后的议会代表并没有实现这种代表制所应该体现的效用。

一是没有表达“其所代表的那些人”的意愿,议会声称其体现民主,其所代表的是广大的民众,但选举权的范围限制使其根本无法等同于民主。以混合政体为核心的权力制衡旧体制仍然是议会所遵循的基本原则,对民主追求的热潮并没有广泛地触动到议会中贵族阶级的利益。最终通过的改革法案不是建立在根据人口确定选民代表的民主原则之上,^[19]也没有采纳 18 世纪一些重要改革者的建议,按照人口划分为不同的选区,仅仅是将公民权拥有者从原来的不动产所有者扩展到土地使用者、土地租用者和房产占有者。换言之,能否享有公民权依然是按照财产所有制来决定。改革产生了至少 25 万新的选民,受益者大多是城镇中的中产阶级,并没有考虑和照顾到工人阶级的利益。^[20]

二是选举产生的代表无法真正像“代替被代表者行为”的那样采取行动:“准确反映”^[21]要求议会的构成反映出全体民众,这一构成决定了议会的行为是在传递民众的观点,议会的功能是在进行讨论而不是积极的管理。^[22]尽管法案想要尽力维系议会与民主之间的关系,但所产生的新的选举群体并没有形成完整表达自身利益的能力,议会代表所形成的代表者意志与被代表者的意志并不相符。降低财产准入的标准虽然在一定程度上扩大了议会代表所包含的不同阶层利益的范围,调和了分配不均的地区代表数量,但实际上,通过这一改革获得选举权的人们并不是真正意义上的“全体人民”。与此同时,刚刚获取选举权的人们也并没有真正形成他们自己的观点,他们也并不对其代表者的观点完全认同,“他们的判断实际上是被那些受到更好教育的阶级所左右,他们更倾向于服从那些阶层”。^[23]这使得新增的议会代表并不能准确地代表其所属群体的利益需求,议会的主要决策仍然被原有利益集团掌控,改革的效果并不显著。

选举改革后的议会代表无论是从其能否实现被代表者“意愿与福祉”的角度上看,还是从其能否独立地依靠自身理性推进公共利益实现之上看,都没有体现民主代表的主要特征,议会的掌权者仅仅是通过简化的、更接近于平等而非民主的改革方式,粉饰其希望通过改革消除革命的企图。

正因为如此,1832 年改革法案并没有产生预期的影响。改革过后,很多问题很快暴露出来。中产阶级利益集团异军突起,其不满于代表的不平等分配而组建了各种反对现有制度的协会,寄希望于“维护和保卫人民合法的宪法自由和支持威尔克斯及其事业,公开要求实现平等的人民代表制”。^[24]由于保守派力量的抗衡,也为了防止英国走上法国的暴力革命之路,出于不同利益追求的阶级都期待在议会制的框架内实现平稳地改革。选举改革的不彻底性使得大部分的民众并没有在议会改革中实现其利益,这些利益群体在改革之后又开始了不同程

度的保守的或激进的运动。

三、民主的软着陆——1867年议会改革中的英国议会与政党

如果说民主的引进是1832年改革的成就，那么1867年改革则使民主现实化走向更为形式化的道路，形式化使民主在英国政治中渐渐成为一个工具性的角色。这种工具性体现在选举制度的设计之上。当民主已成为大势所趋，而通过议会却无法得以展现之际，这种融合多元利益的多数人参与需要借由一个新的平台浸入到议会制度之中推进民主的实现。由此，新的代表形式产生了。

1. 选举制度的改革——形式民主实现的推手

由于议会文化在观念上的影响，议会外的改革派无论怎样激进，“也不愿意忽视议会，也不想取代它，而是要把它改造成实现广泛权力再分配的重要手段。”^[25]因此，为了在议会内部实现各种阶级力量的平衡，选举制度改革成为议会调整权力分配的首选。^[26]

思想观念的转变往往先于实践。在1867年改革之前，选举理论就已取得进一步的发展和传播。这一时期，格雷伯爵、托马斯·海尔和约翰·密尔等政治家就选举问题进行了深入的探讨，为中国人民争取选举权的运动提供了思想指导。格雷伯爵在《关于改革议会制政府的思考》(1858)中提出了较为复杂的选举分配方案，提倡给予高素质的知识阶层及大城市中的工人阶级以选举权。托马斯·海尔在1859年发表的《代议制机器》中提出了比例代表制原则和具体方案。约翰·密尔的《关于议会改革的意见》提出了复数代表制理论。^[27]

在宪章运动之后，统治阶级中的部分人士顺应社会的需要，开始考虑选举制度的改革，将选举权扩大到城市小资产阶级和工人阶级上层。不同于第一次议会改革，1867年改革是从议会内部自主启动的。在当时，英国非常平稳地向民主化前进了一步。没有激烈的群众运动和潜在的革命倾向，议会改革的各种法案也基本上都是在议会内部进行讨论。

议会改革机制的自主启动使民主实现的步伐更加快了。从1867年开始，一系列有关选举制度改革的法案不断被颁布，就此民主的实现与选举改革画上了等号。选民财产资格的降低是1867年改革法的主要内容。法案通过：凡居住城市的房产所有人、居住一年以上并有能力交济贫税和10磅以上房租的房屋占有人有选举权；凡居住在乡镇每年能交付12磅租金的土地占有人、有5磅以上收入的农民均有选举权。^[28]

单纯从选举改革法的内容来讲，二次改革仍没有克服第一次改革法案的弊端，法案并没有着重完善选举的制度设计，主要内容仍集中于选民数量的扩大。选举民主的有效性使其通过多数人同意、竞争性选举可增强议会制的权威与正当，但其同时又存在着局限，特别是两次改革形成的选举制，简单化地通过选举权扩大调和议会危机，对可能影响选举制度民主性的因素——代表产生与监督的失衡并没有重视。选举本身作为一个产生机制可能只是民主的最低标准，由

此产生的议会代表如若没有相应的回应和负责机制相配合,过于简化的选举机制是不能解决民主实现的困境的。

同时,这次改革虽有受政治思想与理论变化的影响,但实际上并没有将最新的选举理论运用到实践中去。议会的代表性仍被定义为一种众意的汇总,缺乏机制保证代表被任命之后能够有效地表达和实现民意。议会代表的民主性实现仍受制于制度设计的简单化与价值取向的偏差,民主的实现是形式化和片面的。

2. 协商机制的运用——民主制确立的动因之一

民主的实现应当体现在两个层面:一是包容最广泛的利益群体,二是多元利益的实现与共处。就民主的包容性而言,以选举为中心的议会改革的确在一定程度上改变了混合政体制在英国政治中的主导地位,使民主观念深入人心。但二次改革颁布的激进法案并不是议会内既得利益者的仁慈,实际上以选举改革的手段实现的温和变革并没有压制住大众对民主的广泛要求。真正将暴力革命遏制住的是来自议会外的力量,是通过一种代表与协商相结合的手段而实现的。

在议会改革阶段,将更广泛利益纳入到政治生活中的媒介除了议会之外,还体现在在此过程中形成的两党制。现代意义的政党天然地与代议制民主息息相关,^[29]政党的建立要求人们根据一致认同的特定原则联合起来,通过共同努力来促进国家利益的实现,使社会上的多数人能够广泛地参与政治生活。^[30]政党以团体的形式参与到政治舞台之上,并选出代表表达本党派的政治观点,其以代表制为存在条件。如若谈及英国议会改革实现的代议制民主,不能单纯归功于选举制度改革的落实,还要看到英国政党在扩大民主范围中的作用。

一方面,从议会代表的民主性来看,真正使议会民主性增强的原因是英国两党为实现竞选上台而扩大了本党所能代表的利益群体范围,从而通过争取更多议席,使政党代表成为议会代表的方式而扩大了议会本身的民主性。议会与政党二者民主性的增进是相互作用的结果。

政党的雏形——党派产生于议会之内,议会选举的扩大使得政党为了执政必然需要从体制内的政党向现代大众型政党转变。而这一扩展促使政党在自身容纳多元利益的同时,又积极通过改革促进议会利益的多元化。就1867年议会改革而言,经过第一次议会改革,选举从议会内扩展到议会外,为了能在轮流执政中获胜,政党的组织形式必须适时地发展到议会之外,联合大众,走向社会。

首先,认清改革之势,适时作出反应是两党能在政治角逐中站稳脚跟的关键。当两党都看到了改革已成为大势所趋,议会改革理论的流行也使持该观点的党派得到更为强烈的拥护并使其能成为执政党,两党都审时度势地采取了相应的措施。“只有通过改革才能实现议会对选民忠诚的代表”,改革成为自由党的口号,自由党的激进派最先掀起议会改革运动。当然,为了改变政治角逐中长期处于劣势的困境,保守党也逐渐转向提倡议会改革。当议会改革已经成为英国政治发展的必然趋势之时,民心所向逐渐成为防止党派消亡的良药。

其次,两党在走向大众化的过程中必须从议会入手,通过改革议会代表体现

多元利益,特别是较为底层的利益。在第二次议会改革的酝酿中,罗伯克等人在《人民宪章》中表明了对议会代表的请愿:“鉴于下议院如今以人民的名义并且假定其代表人民行使立法权,为了明智、诚实地履行加在其上的重要职责,应该确保人民的意愿、感情和利益得到忠实而准确的代表。”^[31]此后,在政治角逐中,也为了践行这一请愿,多年在野的保守党在争取执政地位之际采取了相对激进的改革方案:在城镇区给居住了两年以上并纳税的户主以选举权,给银行存款 50 英镑或交纳 20 先令直接税的人以选举权,把郡县区选民的财产资格降为 15 英镑。^[32]这次提案顺应了中下阶层人民的利益,因此使保守党获得了更多的支持,促使其在当年的竞选中顺利取胜。这次提案后来也转变成保守党上台后选举改革的主要内容。

可见,在推动议会改革方面政党起了关键性作用。正是这一策略性的推动促使议会向民主又迈进了一步。而这一步如果单纯靠议会体制内的力量是不可能实现的,改革成果的主要动因来源于两党中的激进分子和民主倡导者的参与,将议会改革引出议会之外,同工人阶级和劳动群众扩大选举权的要求结合起来,壮大了改革的力量和声势,使改革运动摆脱困境。^[33]从此,融合了更为广泛力量的议会外组织的作用逐渐在政治活动中凸显出来。在推进改革的过程中,两党制自身组织也逐渐形成。19 世纪 60 年代中期,当格莱斯顿和迪士累利成为自由党和保守党的中坚力量之时,两党代表已经逐渐成为民主代表的新晋形式。

另一方面,多元利益的共存,则得益于协商手段的有效运用。在选举改革成为议会转向民主制的主要途径之前,协商作为一种手段是任何政体的必经阶段。在民主制形成之前,英国贵族阶层把持的议会亦是以一种自由辩论和协商的方式来协调其利益冲突。议会中政治力量的并存和稳定必然需要协商机制来实现。

当人们谈及 19 世纪初英国议会改革而产生的民主制时,大都将选举制度的变更视为民主制确立的主要动因,却并没有意识到,选举制只是为实现民主提供了可能性,真正塑造民主制的是协商机制在改革中发挥作用。

民主要求广泛的公众参与。英国在民主制确立初期,实现民主的方式除了在范围上扩大中低层阶级在议会中的比例之外,如何协调新兴利益集团与原有议会掌控者之间的关系也是确立民主制的主要问题。而两次议会改革所诉诸的选举制度只能增加形式民主实现的可能性,实质民主的实现还要求议会制能够有效回应多元的利益需求并促进共识的达成。

有效回应与达成共识需要协商。协商的达成需要一个平台,在这一平台上通过理性辩论促进人们对某一争论达成一致的意见。19 世纪英国议会的民主制转型中,协商手段的运用体现在两类民主代表之中。

协商在议会成为民选议会之前就是其治国理政的主要方式之一,议会内的不同利益集团的博弈与共识的达成都得益于协商手段的运用。协商机制发挥突出作用的一次是第二次议会改革的完成。1867 年改革是在议会内部自主启动的,议会内部就是否应当扩大民主范围进行的讨论是最终达成法案的前提。没

有议会内各党派之间的协商,改革实现的可能性将大大降低。

在 19 世纪英国议会改革中,协商机制还通过政党内部达成共识的方式促进着民主制的形成。政党天然有将具有共同利益的特定主体聚合在一起的功能,而这一聚合依赖于价值观念的统合,一个能包含多元利益的施政纲领是政党实现其政治认同的前提,而纲领所包含的利益多元与统一也需要通过协商机制来实现。经过改革后的两党,适时地改变了以往缺乏集中统一的组织形式;两党在改革过程中界限逐渐明朗化,并都建立了全国性的协会和组织。^[34]在改革之前的两党活动只限于议会内部,为了顺应改革后的选举制度,两党分别在议会外建立起了群众性组织和常设机构。^[35]政党政治逐渐从封闭转为开放,两党也不再是松散的联盟,而成为相对团结的政治集团。^[36]自上而下的组织机制使政党成为连接人民与治国精英之间的桥梁,这一沟通机制的形成能促使大众的意见更加直接地传递和反映到上层,成为协商机制建立的重要前提。而党内协商机制的建立有助于实现党内不同政治力量的公平分配,政党内部共识的达成是其竞选并执政的前提与基础。^[37]

总的来说,在两次议会改革过程中,民主制的落实通过了议会代表制和政党代表制两个维度的转型而实现。议会通过协商机制对选举制度改革达成了共识,从形式上扩大了议会民主代表的范围;政党通过协商机制对党内松散的组织进行修正建立起自上而下的组织机制,形成了国家与个体之间的社会媒介。两党制的形成在一定程度上弥补了选举制改革过于形式化的民主建制,使民意的传递能够通过政党这一社会媒介输入到议会之中。选举制度改革、两党制的形成是二次议会改革促成民主制的主要动因,而协商机制的运用增强了这两种政治制度的变革成功的可能。

四、代表与协商——民主在经验层面的实现

启蒙运动和资产阶级革命之后,人们在政治生活中既希望确保个人权利的实现,又希望兼顾全体人民的利益,多元社会从各个方面推动着中间团体的产生。一个能连接个体与全体人民的组织或制度设计被期待着能解决这一政治难题,因而代议制度成为现代国家建制中的重要手段之一。纵观 19 世纪英国议会改革史,当民主悄然成为宪政制度中的主要因素时,代议制民主化身为两种代表形式作用在政治实践之中。议会制与政党制都是代议制民主下的产物,二者以代议制为前提,又成为代议制作用于现实的制度基础。但两者在制度设计上的不完善性使代议制民主的实现过程都不可避免地产生某种政治危机。

从议会制的机制和职权来看,议员在法律上不受个别训令的约束,也不受代理委任等原则的支配,其权能立足于宪法;国民所拥有的权利也只限于选举权,一旦议会选举产生,在法律上即解除了国民的约束,可能暂时就变成了独裁机关。^[38]议会制代表形式之所以能产生如此弊端和后果是可预见的,史坦伯格(Dolf Sternberger)在《评代表之教条理论》一文中对 19 世纪议会性质的转变总

结到：近代议会本就是中世纪末期阶级代表会议的建制和自由平等社会的社会基础两者之间的妥协结果。^[39]这种妥协使得每次的改革法案都只是在选民范围上做文章，对议会原初的内在机制和甄选代表的形式并没有更多的改进。不过，由于议会制长久以来在英国政治中的权威地位，人们相信，“即使政治上并无确实的保证可以促进议会以适当的方式表明国民意思，但是政治势力及法律制度也不会坐令完全背离国民见解之议会意思永远得逞。”^[40]议会代表民主性危机的产生，促使人们开始审视议会框架内的政治状况，并开始向议会代表之外寻求民主落实的策略。当实质代表没有办法通过议会改革的制度性设计得以实现之时，间接民主实现的可能性就部分地被转移到其他中间群体之上，如政党和其他社会团体。此时，两党制的形成成了议会改革的副产品。自上而下组织的建立与常设机构的运行使得政党的组织形式成为一种新型的代表制。政党作为媒介成为连接民众意愿与国家治理机关决策之间的桥梁，有效地将民众意愿组织起来，融合形成一个全体意志，使得这种自上而下的组织形式更接近于实质民主。但这并不是说政党制的民主性是完美无缺的，与政党组织化程度越来越高同时而来的是政党官僚化和寡头化的危机，政纲与价值多元化的兼容又可能影响政党的集体认同感。^[41]

的确，民主的实现需要代表，从卢梭到熊彼特，都论述过代表制与民主的兼容，^[42]代表的存在是民主制度化和可操作化的一个前提。但现代意义上的代议制民主对选举制度的过分依赖，使其本身抛弃了代表制度运作的前提与基础，也使代表的现有制度产生了对民主的潜在威胁。两党制对议会制民主形式的纠偏，多少克服了议会制选举民主的形式性，部分地实现了多元利益的有效融合与共识的增进。这一变革使我们发现一个缓解选举民主形式化的方法论，即重溯代议制民主初建时的制度设计——在辩论与协商中实现实质民主。

任何政治力量的存续都依赖于寻求正当性，政府的建立和稳固依赖于将分散在整个社会的正当权力组织起来。代表制本身是一个将公共理性提取出来的自然过程，^[43]代表的选择关涉意志和自主权的交付，^[44]选举作为一种对代表者理性的检验，它可称为寻求正当权力要素和阻止篡权的措施。但选举不是民主的本质，亦不是民主的全部。选举本身只是弱意义上的民主，强意义上的民主应更注重公众的自治与参与。^[45]因此，协商机制相较于选举制而言，更利于实质民主的实现。不过，协商机制的运用主要体现在代表选举产生之后，协商的主体并不局限于选举产生的代表中，协商机制的建立旨在实现民主对民众自治和公众参与的需求，这一机制将更加注重公开性，使选举产生的代表其行为暴露在公众的视野中，使得被代表者对代表者的行动有充分的知情权和监督，并使代表者能真正按照被代表者意志去行事。这也避免了近代政治理论一直把政治思考的重点放在“谁应当统治”这一问题上。^[46]

公开辩论的审议机制事实上是议会代表制初建时所希望实现的基本政治目标之一，而这一目标有碍于当时资产阶级的妥协而没能真正发挥效用。辩论实

实际上是一种协商的过程,通过辩论各方的争辩所达成的决策并不一定是绝对地倒向某一方利益的,更多的是一种利益的均衡和共识的达成。协商是共识形成的过程,也是民主的过程。实现和推进公民有序的政治参与,是协商和达成共识的基础。而在互联网极其发达的今天,技术的进步给民主的实现提供了更大可能性。无论是议会制民主的选举制度,还是民意的表达与协商,都可因技术的增进而更加准确地汇总和表现出来。在这样的时代下,协商便可以通过不仅仅是议会内或党内讨论的形式而实现,更大范围上的民众参与将成为代表制的补充而作用于公共政治生活当中。协商与代议制的结合并不必然否定选举制度,而更多地作用于选举制之后,以一种直接民主与间接民主相结合的形式实现。

五、结 论

对民主的渴望和追求使得西方近现代政治史研究都以如何将民主落实到实践为其思想理论的核心论点。但这种过分期期待在理论作用于实践过程中出现了偏差,当民主制度的设计越来越形式化,民主丧失了规范性价值同时逐渐被转变成工具性的经验程序。议会制改革已将民主实现的可能和范围扩大了,而这一制度的完善需要处理的问题是更加复杂的,如何保证代议制中的人民代表实现被代表者意志,怎样的制度设计才能容纳和表达更广泛的人民意志,是民主避免形式化所必须考量的问题。

议会制作为实现民主的主要形式,何种制度设计才能使经验层面的民主同规范层面的民主价值相吻合,这需要议会制在此后的过程中吸收和借鉴其他民主形式的优势,选举制度的改革也应落脚到如何保证议会代表准确实现被代表者意愿上来。协商作为一种能够实现利益均衡和达成共识的有效制度,应被重新重视起来,通过代表制与协商制的结合来实现实质民主。

注释:

[1][日]美浓部吉达:《议会制度论》,郭静芳译,中国政法大学出版社,2005年,第9页。

[2]蒋劲松:《议会之母》,中国民主法制出版社,1998年,第4页。

[3]影响和决定英国议会制确立的法案主要包括:1689年《权利法案》《容忍法》《叛乱法案》《三年法案》《行政费法》《市镇法》,以及1701年《王位继承法》。Elizabeth Wicks, *The Evolution of a Constitution: Eight Key Moments in British Constitutional History*, Hart Publishing, pp.16-18.

[4]David Harris Wilson, *A History of England*, Dryden Press, p.356.

[5][苏]塔塔李诺瓦:《英国史纲(1640—1815)》,何清新译,三联书店,1962年,第221页。

[6]岳爱成:《英国近代议会制的困境和政治上的倒退逆流》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》1997年第1期。

[7][8]参见张怀印:《激进主义、保守主义与19世纪英国宪政改革》,《求索》2008年第1期。“哲学激进主义”起源于英国,其形成与边沁的功利主义,亚当·斯密、马尔萨斯和李嘉图的古典政治经济学,边沁和约翰·奥斯汀的法理学,以及由边沁和詹姆斯·密尔提出的民主的基本原理等学说的发展密切结合在一起。虽然哲学激进派起源于哲学和政治经济学,但它最终关注的问题却是社会变革的实践。它出现的最主要目的是为19世纪初社会制度的变革提供理论依据。“英国激进派”是激进主义的另一个重要派

别,狭义上讲,是指1789—1815年间一些为推动议会选举制度改革而产生的政治团体,事实上,英国激进派的思想有更为悠久的历史,可以从17世纪的平等派那里找到源头。

[9][12][13][19][20][23][28]Robert Livingston Schuyler and Corinne Comstock Weston, *British Constitutional—History Since 1832*, D. Van Nostrand Company, 1957, pp.26, 1, 27, 31, 32, 33, 46.

[10]当今西方的大众民主即是一人一票的民主,其寄希望于通过平等的选举权实现一种非代表制的民主形式,这种精英与民主之间的互动,其实有着很复杂的政治、经济等前提条件,缺乏制度性涉及的大众民主所带来的最大问题就是政治的去道德化和价值化。过于极端地追求大众民主,使选票等成为政治决策的重要形式,使民粹主义变得无法避免。参见郑永年:《民主,中国如何选择》,浙江人民出版社,2015年,第一部分,“当代民主之危机”。

[11]19世纪初期,不断集结起来的利益团体包括以下几种形式:以协会组织起来的激进团体,如“保护权利法案协会”“宪法知识协会”“伦敦协会”等;还成立些许工人阶级组织,如伦敦通讯社;除此之外还有工业资产阶级组织成立的“伯明翰政治同盟”。

[14]Elizabeth Wicks, *The Evolution of a Constitution; Eight Key Moments in British Constitutional History*, Hart Publishing, 2006, p.65.

[15][17][18][22]Hanna F. Pitkin, *The Conception of the Representation*, University of California Press, 1972, pp.144—167, 144, 60—91, 64.

[16]Carl J. Friedrich, “Representation and Constitutional Reform”, *Western Political Quarterly*, June, 1948, p.127.

[21]“准确反映”是描绘性代表的主要特征,即真正的代表要求立法机构的选举必须使立法机构的构成准确地符合全国选民的构成。Hanna F. Pitkin, *The Conception of the Representation*, University of California Press, 1972, pp.60—91.

[24]张怀印:《十九世纪英国宪政改革研究:以议会选举制度改革为中心》,中国政法大学出版社,2012年,第50页。

[25]王觉非:《英国政治经济与社会现代化》,南京大学出版社,1989年,第431页。

[26][法]让-马利·科特雷、[法]克洛德·埃梅里:《选举制度》,张新木译,商务印书馆,1996年,第116页。

[27][英]约翰·密尔:《代议制政府》,商务印书馆,2009年,第122—163页。

[29][美]哈罗德·德姆塞茨:《竞争的经济、法律和政治维度》,陈郁译,上海三联书店,1992年,第57页。

[30]Edmund Burke, “Thoughts on the Cause of the Present Discontents (1770)”, in Paul Langford, ed., *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Oxford: Clarendon Press, 1981, p.317.

[31]Asa Briggs, *The Age of Improvement, 1783—1867*, London: Longman, 2000, p.263.

[32]Smith F.S., *The Making of the Second Reform Bill*, Cambridge, 1966, pp.139—140.

[33]施兴和、舒一新:《一八六七年英国议会改革起因、动因、后果简论》,《历史教学问题》1996年第3期。

[34][36]李军、张怀印:《英国1867年改革法述评》,《福建论坛(社科教育版)》2008年第6期。

[35]程汉大:《文化传统与政治变革——英国议会制度》,辽宁大学出版社,1996年,第172页。

[37][美]A. 劳伦斯·罗威尔:《英国政府·政党制度之部》,秋水译,上海人民出版社,1959年,第67页。

[38][39][40]应奇编:《代表理论与代议民主》,吉林出版集团有限责任公司,2008年,第179、5、180页。

[41]Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchinson & Co.(publishers)Ltd, 1984, p.187.

[42]彭鐸:《代表制:基础理论与英国故事》,《北大法律评论》2016年第1期。

[43][44][法]弗朗索瓦·基佐:《欧洲代议制政府的历史起源》,张清津、袁淑娟译,张清津校,复旦大学出版社,2008年,第311、301页。

[45]马德普:《协商民主是选举民主的补充吗》,《政治学研究》2014年第4期。

[46][英]波普尔:《开放社会及其敌人》(第一卷),中国社会科学出版社,1999年,第228页。

[责任编辑:刘姝媛]