

## 行政国家视野中的政治代表性重构: 选举与治理<sup>〔\*〕</sup>

○ 高春芽

(天津师范大学 政治文化与政治文明建设研究院, 天津 300387)

〔摘要〕现代国家中的民主政治主要表现为代议政治, 公民通过选举代表的方式建立代议机构, 由其行使统治和管理权。政治权力由社会委托并对公民负责, 是代议民主运行机制的基本特征。代议民主的责任政府性质, 不仅表现在权力来源上接受选举的公开审查, 而且体现在权力行使上实现有效的国家治理。只有当代议民主在对人负责方面具有回应性、在对事负责方面具备有效性时, 政治代表性才能获得最大程度的实现。

〔关键词〕责任; 代议民主; 代表性; 行政国家

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.01.003

现代国家中的民主政治主要表现为代议政治, 由公民选举产生的代表行使决策权。在代议民主的形成和发展中, 长期存在着理念与实践之间的张力。从政治理念的角度, 西方国家政治文化传统的主流是自由主义, 它在捍卫公民权利的同时, 对强大的国家权力抱有怀疑态度。而在政治实践上, 现代国家的公民权利伴随着国家权力的扩张而逐渐扩大。公民与国家之间预设的二元对立关系, 在社会经济结构变迁的背景下, 逐步转型为相互支持关系。强大的国家权力本身成为公民权益的政治保障。由于民主政治的深入发展, 愈来愈广泛的社会成员开始行使选举权, 普遍的政治参与成为建构统治正当性的制度化方式。在普

---

作者简介: 高春芽(1978—), 天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院教授, 主要从事比较政治、政治理论研究。

〔\*〕本文系 2014 年度国家社会科学基金一般项目“国家治理视野中的民主发展路径研究”(编号: 14BZZ002)的阶段性成果。

选制实现以前,社会大众因为受到选举排斥而丧失代表权,而在普选制确立之后,人们却对代议民主的政策后果表达了不满,认为自己并未获得“真正代表”。公民虽然可以周期性地参与投票,依法组建代议机构,但政府的治理效能远未达到政治预期。对于社会公众而言,民主制度的政治代表性不仅表现为形式上的政治参与,而且表现为实质上的权益获得。从现代国家建构的视野出发,容纳公民参与和提升制度能力是塑造政治代表性的基本取向。只有当代议民主在对人负责方面具有回应性、在对事负责方面具备有效性时,政治代表性才能获得最大程度的体现。本文以代议民主运行机制作为研究对象,基于行政国家治理功能的分析视角,检讨政治代表性建构的制度逻辑。

### 一、民主政治的代表性:选举与治理

代议民主是现代国家民主政治的实践形态,同传统世袭制政体相比,它将政治统治建立在社会同意的基础上。通过周期性选举,代议民主将人民主权转化为政府治权,实现了政治权力的和平更迭。除了从主权来源上判断代议制政府的民主属性外,还可以从权力运行上探讨政治代表性的建构机制。政治代表性“可以定义为政府的行政和立法部门依照非精英民众诉求而施政的程度”<sup>[1]</sup>。从政治输入的视角,政治代表性的塑造源于选举制度的建立。公民通过选举代表组建代议机构,由其表达社会成员的政治诉求。代议民主通过任期制的监控措施,激励代表公正地行使立法审议的职能并对人民负责。代议机构的集体决策,即是整合民意、建构代表性的过程。而从政治输出的视角,政治代表性的建构源于代议制政府的治理能力。代议机构的职能不仅是“表达全国民众的意志,而且还应该领导民众最终实现其目的”<sup>[2]</sup>。政治代表性的建构,最终有赖于代议机构制定的法律政策获得有效执行,社会公共事务获得有效治理。从选举过程中的民意表达,到代议机构的立法审议,再到行政机构的政策执行,它们组成了政治代表性建构的制度链条。

现代国家民主政治的发展,直观地表现为选举权的扩大。就政治运行过程而言,“代表的反面是排斥”<sup>[3]</sup>。统治集团将普通成员排斥在权力分享者之外,是政治生活的常态。在社会边缘群体发动各种形式的政治抗争后,普遍选举权才逐步确立。由于选举范围的扩大,普通大众不再是被动的统治对象,而成为统治正当性的社会来源。通过选举程序表达公民意志,成为政治代表性建构的基本形式。美国政治学家古德诺曾经将国家的功能区分为“意志表达”的政治功能和“意志执行”的行政功能<sup>[4]</sup>。由于将国家进行了拟人化的理解,将政治功能和行政功能比附为人体机能,所以“‘意志’被看作一种显著的、同质的实体”<sup>[5]</sup>。而在现实的政治过程中,由于社会结构的分化,政治领域存在不同类型的行动主体。代议机构必须整合多元化的利益表达,才能形成具有代表性的国家意志,“将多元带入单元”<sup>[6]</sup>。所谓将多元纳入单元,即是在保护社会利益多样性的同时,通过代表的民意表达和代议机构的集体审议,重构政治共同体的公共利益。现代

国家的民主发展伴随着相辅相成的动态过程。一方面,阶层结构的分化,促使社会成员的异质性增强,他们的利益诉求趋于多样化。另一方面,为了将社会分化规范在合理的限度内、维护社会成员的共同利益,需要建立制度化、权威性的整合机制。代议民主通过保护公民行使选举权,认可了社会分化的事实,又通过保障代议机构行使决策权,发挥了政治整合的作用。

政治代表性的塑造并非由制度形式完全限定,代表、代议机构在此过程中发挥不同程度的能动作用。在现代国家的制度实践中,由选举产生的政治代表,并非单纯选区利益的代理人(delegate),而是维护国家利益的代议士(representative)。代议士的身份是“政治代表”而非“私人代表”<sup>[7]</sup>。他们在被赋予维护国家利益的角色后,免受选民直接约束的决策自主性就成为政治行动的必要条件。这种自主性首先表现为,代表虽然需要倾听选区的建议、接受选民的监督,但他们是根据自己对公共事务的判断进行决策。代表对选民的长远利益负责,无需消极地追随舆论。他们既是民意的接受者,也是民意的整合者。代表行动的自主性还表现为,当他们作为代议机构的成员参与集体审议时,需要合理地平衡选区的特殊利益与国家的整体利益之间的关系。整体利益不是既定的存在,而是各种特殊利益之间制度化重构的结果。在代议机构的审议过程中,“尽管每位代表都偏袒自己的选民,但是当他们的偏袒行为协调一致时,却会使所有人享有公正的好处”<sup>[8]</sup>。代表由选区产生决定了他首先是局部利益的表达者,这是其对选民负责的政治要求。但在局部利益各自表达之后,代表们采取的集体决策,将在不同社会阶层之间建立联系。通过代议机构的媒介作用,代表之间的辩论、协商就体现为利益群体之间的政治整合。代表既表达了选民的当前诉求,也从全局上维护了国家的整体利益。

选举过程的意志表达和代议机构的立法审议,是塑造政治代表性的重要环节。上述过程为监督政策执行提供了合法依据,并从制度程序上建构了代议制政府相对于全体公民的政治责任。代议制政府有时被称作责任政府,政府责任的形成机制直接影响政治代表性的实现程度。围绕政治责任问题,可以从权力来源和权力行使的角度进行区分。在权力来源上,政治责任表现为接受周期性选举的审查,倾听社会大众的诉求,回应性是履行职责的基本要求。在权力行使上,政治责任表现为制定切实的法律政策,解决国家治理的问题,有效性是履行职责的基本要求。政治学家萨托利就曾经指出,在民主政体中,“代表不但对人负责,还要对事负责。也就是说,代议制本身含有两个要素:回应能力,还有独立负责”<sup>[9]</sup>。对人负责和对事负责两种责任,是观念上的区分,它们在制度运行中密切关联。代议制政府不仅是选举代表的决策机制,而且是国家治理的政治过程,对事负责是对人负责的当然要求。但上述两种责任的区分,有助于深化人们对于代议民主运行机理的认识,进而影响到对民主政治完善方向的判断。代议民主预设的目标是通过控制选举实现政治回应,回应性是代表对选民负责的体现。但这种选举回应在对事负责的意义上可能是低效、甚至无效回应。如果

选举产生的合法政府缺少治理能力的支撑,将会陷入低效率运转的境地,甚至导致“代议制度的衰败”<sup>[10]</sup>。民主政治的效能困境,直接反映的并非民主政治的价值危机,而是民主价值实现方式的危机。由于代议制政府缺乏有效的治理能力,无法在代议机构与行政机构之间建立相互衔接的协作关系,所以政治代表性不断遭受侵蚀。长期低落的代表性将危及民主制度的社会认同,它需要完善代议制政府的治理机制,巩固民主政治的社会基础。

## 二、行政国家的代表性建构:嵌入治理机制

现代民主国家中的政治代表性主要由代议机构体现,它“比执行机构更能够代表人民”<sup>[11]</sup>。公民通过选举代表的渠道表达各自的利益诉求,代表则通过立法审议的方式维护社会成员的共同利益。公开的选举过程不仅是对人民主权原则的承认,而且是对代表承担政治职责的确认。不能维护公民权益的代表,将会在周期性选举中失去选民支持。选民向代表赋权、代表向选民负责,构成了代议民主的运行机制。从民主过程的运行机制中可以发现,政治代表性的建构是选举规则、选民参与和代表决策共同作用的结果。代表的决策行为在政治代表性建构中居于核心位置,但他们始终都要面对职务权力与行动能力之间的内在紧张。因为那些拥有决策资格的代表,并不必然具备提高立法水准、优化政策质量的政治能力。代表的当选基础是民意支持,是人民的意志将代表权力合法化,政治能力在本质上并非决定性因素。而就代议机构的实际功能而言,政治能力是必不可少的条件,它直接影响代表性的实现程度。缺乏代表能力的代议机构,终将会消解民主制度的内在价值。在社会经济关系日趋复杂的现代国家,为了协调职务权力与行动能力之间的潜在冲突,从理论和实践上都需要专业性组织的技术辅助。英国思想家密尔曾经认为,实现代议制政府的政治代表性,需要在立法和行政两个方面提供业务支持,将“智慧因素”和“意志因素”相结合<sup>[12]</sup>。在立法方面,为了发挥议会的代表作用,需要设置专业化委员会给予知识辅助。由任命产生的立法委员会负责起草法律,然后议会决定是否采纳,从而将委员会的知识优势融入代议机构的立法过程。在行政方面,针对公共事务的管理建立官僚组织,其专业化的技术优势有助于推进国家治理,保障代议民主的有效运行。现代国家中的民主发展不单纯是扩大政治参与,它还需要与之配合的治理机制。无论是委员会政治还是官僚政治,政治录用均不是通过选举程序,不直接向选民负责,从形式上说具有非民主机制的色彩。但它们能够和代议民主相融合,在政治过程中发挥调节民主功能的作用。就像手段相对于目标的意义那样,委员会和官僚组织的工具理性可以服务于政治代表性的民主价值。

有关委员会和官僚组织在代议民主政体中的作用,既和各自的技术优势直接相关,也和它们所处的制度环境,特别是立法部门与行政部门的关系密切相连。只有在代议机构有序立法、行政部门权责集中的条件下,委员会和官僚组织的技术能力才能服务于民主政治的价值目标。议会是现代国家中主要的民意代

表机构，它通过公开辩论进行各种集体决策活动。在议会中建立各种委员会，意在通过小集团的组织优势充实大集团的行动能力。从理论预设出发，代议制政府借助委员会的专业化支持，在自身的功能定位上可以显著地提高立法质量；在与公民的关系上，可以专注地倾听民意；在与行政机构的关系上，可以有效地进行政治监督。而在实际情形中，本作为议会辅助工具的委员会，却可能控制立法进程，导致议会无法通过公开辩论审查议案、引导舆论，从而消解了代议机构的政治代表性。行政学家威尔逊在针对 19 世纪美国宪制的研究中就曾经指出，国会中设置的各种委员会，行使广泛的立法动议权和控制权。委员会的工作方式具有分散性和隐蔽性，它们围绕具体类别的立法独立行动，逃避公开的舆论监督。由于国会中缺乏权威性的政党领袖，实际的立法审议工作不可避免地出现了“多头领导状况”<sup>[13]</sup>。美国的宪法设计本身就具有分权制衡的取向，国会内部的多头政治进一步强化了政治体系中权力分散的特点。权力分散可以避免政府决策的潜在侵害性，但这也会导致责任分散、甚至无人负责的政治局面。在国家管理事务趋于繁多的现实压力下，必须建立职责分明、权责集中的行政系统，并同时发挥代议机构的监督功能，才能真正实现建构政治代表性的预期目标。

代议民主是在资产阶级革命后逐步确立的宪政体制，它的首要宗旨是维护公民权利、特别是财产权安全，并限制国家权力可能实施的潜在侵犯。在资本主义上升时期，具有公民保护和权力制约特征的宪政制度促进了市场经济的发展，激发了社会创造的活力，表达了资本集团的诉求。而随着工业化、城市化进程的展开，国家与社会之间的相互依赖关系开始经历重大调整，以权力制衡为内在精神的政治制度，已经无法适应公共事务日趋增加的时代状况。国家治理的复杂化，需要强大而负责的行政权力与时俱进地发挥能动作用。具体而言，行政权力的扩张主要有以下几个方面的原因。首先，西方国家在基本政治制度建立和巩固后，相对于政权设置的公共事务压力开始凸显。政治议程面临的主要问题不再是人身保护或财产安全，而逐步转向“和平发展和明智的行政管理”<sup>[14]</sup>。以防范国家为取向的宪法设计已经落后于社会管理的需要，通过集中行政权力提升治理能力，逐渐成为推动社会发展的理性选择。其次，在社会经济转型的背景下，阶层分化和阶级冲突现象不断增加，诸如此类的社会冲突无法借助市场机制自行解决，迫切需要公共权力的调节性介入。随着工业社会的到来，依据土地资源和生产劳动即可实现的“自然和谐”不复存在，政治共同体的有序发展开始呼唤“政府官僚机构创造出来”的“人工和谐”<sup>[15]</sup>。第三，从国家与社会关系的角度出发，由于人民主权观念的传播和社会大众的集体抗争，建立具有广泛代表性和有效执行力的民主政治成为不容回避的现实要求。为了整合社会成员的利益表达，需要多元化的民意代表发挥立法审议职能。而为了真正增进公民利益，需要一体化的行政机构发挥政策执行职能。在宪法制度的框架中，强大有效的国家权力本身成为完善公民权益的制度保障。此外，除了上述内部因素，由于国家利益的成长和地缘政治的影响，现代国家介入的军事冲突也是行政权力扩长的直

接诱因。正如美国政治家汉密尔顿所言,“战争有一种牺牲立法权力增加行政权力的性质”<sup>[16]</sup>。所有这些内政外交方面的挑战,都促使人们超越宪法文本的形式主义解读方式,将行政机构从机械式的权力制衡中解放出来。通过伸张行政权能发挥国家治理的效率优势,并同时强化代议机构的政治监督,保障公共行政的民主价值。

西方社会经济结构的变迁,推动了公共管理权能的扩张,最终在 20 世纪初期促成了行政国家的出现。其组织特征包括,行政人员的增加、执行机构的分化和监管职能的延伸等。行政国家不仅展现了前所未有的权力总量,而且从权力结构上“改变了政治体系的性质”<sup>[17]</sup>。由于行政部门逐步行使委托立法和行政裁决等方面的权力,它日益获得了相对于立法和司法部门的突出地位。行政国家在公共事务中的主导作用,主要表现为官僚组织的制度化运行。从行政主体的角度,官僚是专业化的管理者。官僚组织通过考试等方式录用人员,政治录用的标准是普遍化的技术资格而非特殊性的社会身份。人们通常将政治舞台上的行动者区分为大众与精英,而官僚群体的涌现则表明,技术专家成为实际的权力执行人,他们充当了社会大众与政治精英之间的中介。从运行机制的角度,官僚组织依据明确的规则设置职务等级,以正式的条例规范成员行为,在分工合作的基础上推进公共行政。从竞争性选举中产生的政府首长实行有限任期制,他们以其施政纲领或政策设计向选民负责。与之形成对照,从竞争性考试中录用的行政官僚,实行职业常任制和功绩晋升制,奉行政治中立的原则。行政官僚虽然需要服从政府首长的领导和监督,但他们在职责上只对合理范围内的事务负责。所谓“对事不对人”的行事风格,形象地刻画了官僚制的运行特征。具有理性化特征的官僚制是在资本主义经济发展的背景下,为提高工业化社会中的公共治理能力而产生的行政系统。高效率地执行法律政策、针对性地解决社会问题,是官僚组织承担的主要任务。现代国家管理事务的增加,已经使官僚制“完全不可或缺”<sup>[18]</sup>。由于官僚组织在本质上发挥工具理性的作用,所以它可以和任何政体类型相结合。既可以强化专制统治的狭隘目标,也可以增进民主政治的公共利益。基于代议制政府的公益导向,现代国家需要将官僚组织的行政能力嵌入民主过程,达成“民主控制行政”的目标<sup>[19]</sup>。通过协调效率和民主的关系,实现对事负责与对人负责的有机统一,建构符合社会诉求的政治代表性。

### 三、治理能力的民主化重塑:容纳公民参与

行政国家的兴起,除了显示行政管理权能的扩张外,还见证了国家政治形态的变迁。西方进入工业化社会后,开始面临治理机制理性化和政治体系民主化的双重挑战。治理机制理性化的挑战表现为,政府监管等方面的事务日益复杂。与公司企业实行的科学管理相比,政府管理已经落后于时代要求。为了提高公共服务的行政效率,现代国家需要从“限制行政权力”转向“完善行政方法”<sup>[20]</sup>。政治体系民主化的挑战表现为,从资本主义生产关系中形成的工人阶级,开始为

争取选举权而抗争。社会大众的政治诉求不再指向传统的保护型国家,而是建立维护自身权益的“发展型民主”<sup>[21]</sup>。选举权的扩大,为劳动者阶层的利益表达创造了条件,巩固了政治统治的社会基础。与此同时,大规模的政治参与也将社会领域的狭隘性、短期化诉求传递至公共领域,不利于从整体上维护国家的长远利益。特别是在政党动员的条件下,选民诉求的情绪化表达,往往会导致实际情形走向预期的对立面,干扰政策实施的连续性。在代议制政府的框架中,现代国家由此将官僚组织嵌入民主政体,将治理机制与民主体制相融合,“调和民主决策过程中的激情与冲动”<sup>[22]</sup>。在理想的情况下,官僚组织可以作为代议民主的执行工具发挥建构政治代表性的积极作用,但实际的运行状况同最初的制度设计并不完全一致。根据形式主义的观点,官僚组织的行政权将严格遵循规章制度的约束,似乎是相对消极地服从法律政策的指示。而从现实主义出发,行政机关是“行动中的政府”<sup>[23]</sup>。行政权直接介入公民的社会政治生活,遵循效率的逻辑处理公共事务。官僚组织通常以维护公共利益的面目呈现,易于在无形中突破既定的权力边界。官僚制的基本功能是依靠专业素质完成组织任务,服务于代议制政府的公共目标。而当官僚群体以集团利益扭曲组织功能,由治理工具蜕变为目的本身时,官僚主义的弊病就会传染至代议民主的整个躯体。

行政国家展现了官僚组织的治理能力,它以对事负责的方式满足了大规模公共管理的需要。为了在代议制政府的框架中创立公共利益导向的责任政府,需要将行政国家的治理能力在功能上转换为代议制政府的政治代表性。政治代表性的建构涉及代表、官僚与公民之间的互动关系,对此可以提出政治精英导向、行政官僚导向和普通公民导向三种路径。

首先是政治精英导向的路径,强调选举产生的代表对行政部门的监督。代议制政府的本质是“选举贵族制”<sup>[24]</sup>,从选举中产生的精英式代表负责表达普通公民的利益诉求,审议并制定法律政策。政治代表维护公民权益的重要方式,即是监督行政部门的政策执行。围绕代议制政府的政治功能,行政学研究者区分了国家意志的表达与执行,通过指出公共行政的专业化特征,合理地论证了政府集权的必要性。现代国家中的行政集权同时伴随着责任集中,为了避免官僚组织的利益集团化,实现负责任的公共行政,立法机关发挥着必不可少的监督作用。美国公共行政学者罗森布鲁姆等人指出:“传统上,代表性是立法机关的功能,而不是行政机关的功能。”<sup>[25]</sup>在立法机关监督执行机关的过程中,政治与行政之间理论上的边界在现实中趋于模糊。代表及其组成的代议机构行使的政治监督,即是在政治与行政功能分化的基础上,重构二者的内在一致性。

其次是行政官僚导向的路径,建立“代表性官僚制”<sup>[26]</sup>。代表性官僚制是指,行政人员的录用以对等比例的形式反映族群、性别等社会群体构成,在政策执行者与服务对象之间建立相似性,以此增进公共行政的代表性。美国政治学者皮特金在对代议机构的思考中,曾经讨论过与之有关的“描绘性代表”理论:政治代表功能的实现需要代表与被代表者之间社会特征的一致或相似<sup>[27]</sup>。公共

管理学者将这种对代议机构的思考,移转到对公共行政的研究中。根据代表性官僚制的逻辑,有效行政并不完全取决于代议机构的政治监督或官僚组织的权责分配,这些制度设计无法严密地控制官僚行为。韦伯意义上的经典理论,倾向于将官僚制比附为精密运转的机器,暗示官僚机器在获得指令后,就会有规律地自行运转。而实际生活中的公共行政,毕竟作用于具体的社会成员,合理化的政策执行需要普通公民的配合。社会的认同与支持将直接影响官僚组织的工作绩效。现代国家中的官僚组织以技术能力作为录用标准,否定了特权身份的意义,从而在政治流动中产生了“扯平”效应<sup>[28]</sup>。代表性官僚制则在标准化运作的基础上,选择比例原则录用行政人员,以此提高公共管理的代表性。通过容纳多元化社会群体,形塑公共行政的民主价值。

最后是普通公民导向的路径,创新民主治理体系。在行政国家的政治代表性建构中,官僚制是支持代议民主运行的技术力量,但由于行政机构的扩张和官僚权能的膨胀,公务管理中充斥着腐儒政治式的繁文缛节。为了超越官僚制的功能局限,新公共管理运动的鼓吹者主张将市场机制引入行政过程,建立“受顾客驱使的政府”<sup>[29]</sup>。新公共管理理论接受理性选择学派的影响,将公民与政府的关系视为消费者与厂商的关系。借助市场激励机制的设计,降低行政成本,提升管理绩效。但这种经济分析的思维,将公民群体降低为被动性的政策消费者,弱化了民主社会所必需的公共精神。为了倡导普通公民主动参与政策过程,当代参与民主理论(participatory democracy)开始重申民主政治的规范价值。民主的本意是公民的主动参与和自我治理,与之形成对照,代议民主在经验形态上却表现为大众选举和精英竞争。代议民主制度是在国家建构的历史背景下发展而成,主流的民主理论也主要从国家政体的意义上突出人口、地域规模对民主实践的不利影响。由此出现了富有内在张力的悖论性命题:公民权利的政治价值愈是获得承认,就愈是需要政治代表这样的中介体。而现实的公共生活具有多层级性,社会成员纵然无法在全国性事务中有效地影响政治议程,但可以在地方、社区、社团等领域直接参与集体决策,通过参与式治理“完善代议民主”<sup>[30]</sup>。力所能及范围内的广泛参与和政治互动,既能够发挥普通公民的主体作用,也是对民主本真价值的回归。这种对民主价值的伸张,直接凸显了公民行动的责任意识。根据代议民主的制度设计,选民将决策权和管理权委托给代表行使。代表对选民负有维护公共利益的责任,选民也负有监督代表行使权力的责任。代表责任与公民责任都是民主政治健康运行的必要条件。现实中出现的政治代表性低落的问题,除了与代议制度设计、代表决策行为有关外,它还深受公民责任履行状况的影响。如果说基于公开选举的代议制度建构了代表对选民的责任、面向公共管理的行政国家建构了官僚对事务的责任,那么普通成员的参与治理就建构了公民对共同体的责任。

在现代国家的民主发展中,代议制区分了代表与选民,通过委托与代理的间接方式实现公民自治。官僚制区分了专家与大众,借助专业化组织平衡“民主与



治理”的关系<sup>[31]</sup>。无论是代议制还是官僚制,它们都对公民政治参与的深度和范围有所限制,以此发挥代议制政府的治理效能。而当代西方国家的参与民主实践开始从相反的方向进行探索,通过深化民主的方式完善民主制度。为了超越政治精英垄断决策权和行政国家主导管理权的局限,倡导者鼓励公民参与治理过程,论证了公民个体对于政治共同体的责任。随着普通公民转变为决策参与者,曾经由代表或代理人担负的政治责任也将转移给社会成员。主张公民直接而广泛地参与国家治理,具有难以辩驳的道德优势。但公民参与的扩大也可能导致各种风险,诸如加剧政治分歧,把“政治人物与公共政策之间存在的负责逻辑关系打破”<sup>[32]</sup>。就此而言,在代议民主饱受批评的条件下,仍需要客观地评价代议制对于民主政治的合理作用。作为现代国家历史发展的产物,代议制政府并非主观想象的制度设计,而是政治与社会关系变迁的结果。对代议民主的反思并非从根本上否定代议制对于民主政治的积极意义,而在于根据国家和地方不同层次的公共事务的特点,创新民主实践的形式,构建具有复合特征的民主体系。通过融合代表、行政和协商等多种机制,实现民主过程的广泛代表性。

#### 四、结 语

现代国家中的民主政治在制度形态上表现为代议政治,它通过选举程序将权力委托给代表,并通过任期制激励代表履行责任。政治权力由公民委托并对公民负责,是代议民主运行机制的基本特征。代议民主的责任政府性质,不仅体现在权力来源上接受选举的公开审查,而且体现在权力执行上实现有效的国家治理。对政治参与的诉求具备包容性和对公共议题的解决具备有效性,是判断政治代表性的根本标准。从代议制政府权能变迁的过程出发,在注重公民保护功能的条件下,制度设计的直接目标是防控政治权力的潜在侵犯,国家与社会的界限较为明晰。而在强调公民发展功能的条件下,政府监管的力量逐渐扩大,国家与社会的相互依赖性显著增强。为了有效地推进社会管理活动,需要明确地区分政治领导和公共行政,发挥行政集权的专业化优势。代议制政府既包括容纳政治参与的民主化机制,也包括提升国家能力的理性化机制。诸如行政国家兴起后建立的官僚组织,在性质上虽然不属于民主机制的范畴,但在治理功能上可以支撑代议制政府的有效运行。民主政治的代表性并非单纯地由民意代表机构来实现,行政国家的治理能力同样发挥着重要作用。代议制政府有赖于民主机制和非民主机制的相互融合,最终实现对人负责与对事负责的有机统一。为了避免官僚组织的非民主机制异化为反民主机制,以集团利益扭曲公共利益,代议机构和公民群体发挥着不可或缺的监督作用。由此可以在逻辑上将现代国家政治代表性的建构区分为三个阶段:首先是保障政治参与,从扩展民主渠道的角度建构政治代表性;其次是完善官僚组织,从支撑民主能力的角度建构政治代表性;最后是创新民主形式,从深化民主运行的角度建构政治代表性。上述过程的发生并不一定严格按照时间先后顺序,它们分别从社会基础、组织工具和制度形

式的不同方面,塑造了政治代表性的复合形态。

### 注释:

- [1][10] Philips Cutright and James Wiley, "Modernization and Political Representation: 1927—1966", *Studies in Comparative International Development*, Vol.5, No.2, 1969, pp.23—24, 32.
- [2][13][14][美]威尔逊:《国会政体》,熊希龄等译,商务印书馆,1986年,第164、36、110页。
- [3] David Plotke, "Representation Is Democracy", *Constellations*, Vol.4, No.1, 1997, p.19.
- [4][7][11][美]弗兰克·古德诺:《政治与行政》,王元译,复旦大学出版社,2011年,第13、81、14页。
- [5][15][美]德怀特·沃尔多:《行政国家》,颜昌武译,中央编译出版社,2017年,第138、9页。
- [6][法]弗朗索瓦·基佐:《欧洲代议制政府的历史起源》,张清津等译,复旦大学出版社,2008年,第57页。
- [8][法]邦雅曼·贡斯当:《古代人的自由与现代人的自由》,阎克文等译,商务印书馆,1999年,第94页。
- [9][美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利等译,东方出版社,1998年,第191页。
- [12][英]约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆,1982年,第78页。
- [16][美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆,1980年,第36页。
- [17][25][美]戴维·罗森布鲁姆等:《公共行政学》,张成福等译,中国人民大学出版社,2002年,第68、89页。
- [18][28][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(第一卷),阎克文译,上海人民出版社,2010年,第330、330页。
- [19] 陈刚:《公共行政与代议民主》,中国社会科学出版社,2010年,第12页。
- [20][23] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol.2, No.2, 1887, pp.206, 198.
- [21][英]戴维·赫尔德:《民主的模式》,燕继荣等译,中央编译出版社,2008年,第109页。
- [22][31] Beth Warner, "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation", *Public Administration Review*, Vol.61, No.4, 2001, pp.411, 403.
- [24] Bernard Manin. *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press, 2002, p.145.
- [26][美]朱莉·多兰、[美]戴维·罗森布鲁姆:《代表性官僚制》,《公共行政评论》2008年第3期。
- [27][美]汉娜·费尼切尔·皮特金:《代表的概念》,唐海华译,吉林世纪出版集团,2014年,第73页。
- [29][美]戴维·奥斯本、[美]特德·盖布勒:《改革政府》,周敦仁等译,上海译文出版社,1996年,第149页。
- [30] Brian Wampler, "Participation, Representation and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy", *Polity*, Vol.44, No.4, 2012, p.669.
- [32][美]法里德·扎卡里亚:《自由的未来》,孟玄译,上海译文出版社,2014年,第177页。

〔责任编辑:马立钊〕