

“公共”的再发现:意志论与利益论 政治代表观的整合*

谭安奎 张旭斌

内容提要:在政治代表研究领域,意志论代表观与利益论代表观的分野存在已久,而一些试图调和二者之间矛盾的尝试则力有未逮。部分学者转向寻求民事代表研究中处理这一经典冲突的成功经验,包括代表行为前的契约、代表行为中的重复博弈与代表行为后的司法审判这三种成熟的策略。但将这些方法引入政治代表行为研究时却面对着种种无法逾越的障碍。通过对比民事活动与政治活动,我们可以发现这些障碍的根源:以往的政治代表研究者忽略了“公共”这一政治行为独有的抽象主体。公共的再发现使得政治代表的结构由二元主体转向三元主体,由一重代表转向三重代表,这为调和意志论与利益论之争提供了新的思路。

关键词:政治代表 意志论代表观 利益论代表观 民事代表 公共

随着现代世俗化过程的推进,在全世界范围内,至少从观念和理论上讲,人民业已成为被广泛接受的主权所有者。同时,人民主权的行使几乎都是通过某种形式的代表制来实现的。因此,政治代表就成了现代政治秩序中不可缺少的一环。事实上,政治代表过程被认为是政府与政治家获取人民授权、增进政治合法性的最基本的途径。

但是,不同国家所实行的政治代表制度并不统一,这部分地根源于其政治代表观念上的差异。西方代议制民主国家尤其强调意志的表达,无论是作为基本权利的言论自由、集会自由,还是选举制度、政党制度,甚至于利益集团、社会组织,都被视为保障公民意志得以表达的重要方式或载体。这种意志论的取向在西方一些流行的政治话语中也有所体现,例如“镜映(mirror)”出人民的意识、“反映(reflex)全体选民的意见”,等等。相对而言,其他一些国家对代表制的理解并不特别强调公民意志的简单表达,而是更加突出最大限度地增进人民的利益。如中国的政治话语中经常使用的“人民选我当代表,我当代表为人民”、“代表最广大人民的根本利益”等等,就体现了这种取向。这些政治经验上的殊殊,常常引发意识形态的冲突,并在更深的理论层次上体现为意志论代表观与利益论代表观之间的对立。本文试图澄清这一对立,并分析克服这一对立的既有理论策略为何是失败的。在此基础上,本文尝试通过论证表明,重新发现作为政治行为特有主体的“公共”,将为我们重塑政治代表模式、调和两种政治代表观提供一种可能的出路。

* 本文为国家社会科学基金项目“主体性权利与西方现代政治哲学中的‘人民’建构问题研究”(18BZX115)的研究成果。
笔者真诚感谢匿名审稿人的专业意见和宝贵建议。

一、意志论代表观与利益论代表观之争

意志与利益一直是代表研究中不可回避的两个重要概念。例如,雷菲尔德(Andrew Rehfeld)就认为,“代表”这一概念应该有一个标准解释,它包含三个要素:授权、责任以及为他人的利益而行动。^①其中,授权的重要性表明被代表者的意志是前置的,为他人的利益而行动则要求代表者最大限度地增进被代表者的福祉。这意味着,一个理想的代表过程应当同时实现被代表者的意志与被代表者的利益。

这个目标的实现在非政治领域或许挑战不大,但在政治代表问题上却带来了巨大困扰。在政治代表过程中,由于民众的意志与利益并不总是保持一致,因此,政治代表究竟应当建立在民众意志还是民众利益之上,这一问题自现代代表概念形成至今一直没有定论。皮特金(Hanna Pitkin)因此指出,“意愿与福祉的争论是政治代表研究文献中最核心的经典争论……代表者究竟是应当/必须按选民所想的意愿去做,接受其命令指示的限制,还是应当/必须自由地按照他认为最好的方式去促进选民的福祉?”^②在意志论代表观看来,只有民众自己最清楚自身的利益何在,政治代表的核心就在于如何如实反映民众的主观意志,代表者在其中扮演的是“传声筒”的角色。而在利益论代表观看来,民众的利益实际上是客观的,只能通过理性来发掘,而民众往往没有足够的理性能力认识到自身的真正利益,他们应当授权统治者或精英代为行使政治权力,以增进他们的福祉。相应地,代表者在其中扮演的是“监护人”的角色。这是两种代表观的核心分歧所在。

两种政治代表观的分野最早可见于17世纪末英国托利党人与辉格党人的论战。托利党人认为议会只应当反映人民的意志,而辉格党人严厉批判了这一观点,强调议会应当更长远地关照整个英国的利益。“选举之后,代表者在议会中便不再依赖于选民。选民所有的权力都已经让渡给了代表者,代表者只需要基于公共利益做出自己的判断以处理议会所面对的诸多事宜”。^③为此,辉格党人提出了实质代表(virtual representation)的概念。实质代表论拒斥现代代议制民主中的普遍选举权与比例代表原则。一方面,实质代表论以财产和学历作为美德的简单评判标准来确定投票资格;另一方面认为政治代表过程中最重要的是不同利益的表达,而利益的表达不应当与代表的数量、声音的大小相关,所以相同利益的地区或群体只需要一个代表。议会也应当是各种利益的代表者平等商议公共事务、最大限度追求公共利益的地方,无论他们背后的支持者是多寡,都不会影响各方在议会中的平等地位,公共利益就是在这种平等的环境下通过商讨识别出来的。在辉格党人看来,比例代表制只会导致多数人的暴政,将公共利益淹没在人多势众的呼声之下。

英国在开启全球扩张之后,曾将实质代表推广到英属殖民地。但是殖民地的选民资格认定与代表选举程序被牢牢地控制在总督手中,符合英国利益的候选人经常被钦定为代表者。但实质代表因为常常忽视人民的需求和利益最先在北美遭到挫败,从而引发了实质代表与实际代表(actual representation)的争论。不同于实质代表,实际代表呼吁普选权、比例代表制、少数服从多

① Andrew Rehfeld, "Toward a General Theory of Political Representation", *Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1, 2006.

② 皮特金:《代表的概念》,第177页,吉林出版集团,2014年版。皮特金在原文中使用了“constituents”,中译本译为“选民”,但皮特金所讨论的问题已经超出了代议制民主的范围,例如要不要选举这一问题,故此处理解为“被代表者”为宜。

③ 参见 A. H. Birch, *Representation*, London: Pallmall, 1971, p. 39.

数原则。^①二者针锋相对,难以调和,成为美国独立战争重要的观念引线。借由美国革命和法国大革命广泛传播,个人主体性权利与主权在民的理念使得“一人一票”的普遍选举权逐渐成为现代西方国家的政治合法性基础,政治代表行为也随之被认为应当如镜子一样反映选民意志的比例构成。在一些极端的代议制民主理论家看来,只有以意志为基础的代议制民主才是政治代表的唯一实现方式,只有它才能够将民众的意志无损耗地通过政治代理人表达出来,除此以外,不存在任何其他合理的政治代表形式。^②

但对代议制民主与政治代表之间关系的质疑亦是不绝如缕。亲历上述争议与转变的柏克(Edmund Burke)对代议制民主就没那么乐观。他认为民众并不具备足够的理性与智慧决定公共政策、分配公共产品。因此,“政府应当建立在智慧上,而非意愿上;国家之利益不是产生于公意,而是产生于全体的普遍理性”。^③“倘若代表者牺牲掉自己的判断而听从民众的意见,那么他就是在背叛民众而非服务民众”。^④伯奇(Anthony Birch)则断言,选民自身的需求经常是彼此矛盾的,他们并没有足够的理性能力认识到他们究竟需要什么。^⑤例如,选民会一方面要求降低税收,一方面要求提高福利,而这将不可避免地地为债务危机埋下隐患。英国保守党党魁黑尔什姆(Lord Hailsham)在1962年面对财政危机时提出:“当政府面对公共财务危机和公民福利的冲突时,即便再不情愿,即使这可能会使它失去中期选举甚至下一次大选,它也只能做出大众不喜欢的决定,这就是代议制政府的代价。”^⑥在代议制民主的框架下,这似乎只能是不可多得的英雄主义举止。

除了来自代议制民主理论内部的质疑,近年来它又面临着来自外部的挑战。尤其在第二次世界大战以后,人民主权观念在全球范围进一步广泛传播,非代议制民主政府也声称它们是在代表人民进行治理。不同于代议制民主对公民意志的钟情,非代议制民主国家的领导者通常更强调自身对于人民利益或公共利益的代表。他们不以公民的普遍、直接选举作为合法性的基础,而是试图最大限度地增进公共利益以惠及国民,以此增进自身政权的合法性。王绍光将西方民主称为代议型民主,它强调代表者按比例体现对选民意志的代表性(representativeness);同时,他将中国的民主模式称为代表型民主,它强调代表者对人民利益的回应性(responsiveness)。他认为:“中国人总体而言更偏好代表型民主,而不是代议型民主……代表型民主的实践使得中国的党国体制能较好地回应社会需求。简言之,中国体制之所以认受性高,是因为中国实践了一种符合本国民众心愿的新型民主:代表型民主。”^⑦近年来,随着部分非代议制民主国家的高速稳定发展与西方民粹主义的兴起,少数学者也开始呼吁西方学界重新审视利益论代表观,^⑧这在民粹主义研究领域引起了很大反响,但尚未进入主流政治代表研究的视野。

基于利益论代表观的理论创新对以意志论代表观为理论基础的代议制民主的垄断地位造成

① 关于实质代表与实际代表,可参考 Edmund Burke, “Letter to Langriche”, in Ross Hoffman & Paul Levack eds., *Burke's Politics: Selected Writings and Speeches on Reform, Revolution and War*, New York: A. A. Knopf, 1949, p. 495.

② 代议制民主研究是当代政治代表研究的主流,其中大量的文献将代议制民主等同于政治代表,最典型者如 David Plotke, “Representation is Democracy”, *Constellations*, Vol. 4, No. 1, 1997.

③④ Edmund Burke, “speech to the Electors of Bmston”, in Ross Hoffman & Paul Levack eds., *Burke's Politics: Selected Writings and Speeches on Reform, Revolution and War*, p. 115.

⑤ A. H. Birch, *Representation*, London: Pallmall, p. 109.

⑥ 参见 A. H. Birch, *Representation*, London: Pallmall, p. 115.

⑦ 王绍光:《代表型民主与代议型民主》,《开放时代》,2014年第2期。

⑧ 例如 Daniele Caramani, “Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government”, *American Political Science Review*, Vol. 111, No. 1, 2017.

了相当大的挑战。然而,这一理论又难免遭到多方质疑,因为它几乎完全忽视了代表中的意志之维。由于缺乏对被代表者意志的观照,也不强调实质的选举过程,代表者的权力似乎就有不受限制的风险。由于利益代表模式缺乏对代表者进行有效监管的思路,代表者恰恰可能因为徇私而背离被代表者的利益。其可能的最大风险是一种我们最不愿意面对的结果:公共利益与被代表者的意志均没有得到实现。

二、调和意志论与利益论的已有尝试

从意志论与利益论的争论来看,一个直觉性的判断似乎是:唯有民众的理性能力和政治素养得到提升,他们的意志与公共利益才能真正统一起来。事实上,这正是一些思想家和政治家们调和这一经典冲突的基本思路。这一思路始于美国尝试建立代议制民主之初,其起因在于,建国精英们对民众的政治能力抱有诸多怀疑。麦迪逊(James Madison)认为,民众对他们真正的利益缺乏了解,容易犯错误,而他们的直接代表也存在同样的问题,于是就需要在政府中设立第二院来制约第一院,匡正其因“易变和冲动”所犯的错误。^①汉密尔顿(Alexander Hamilton)则更为激进,认为“民众是动乱而多变的,他们很少做出正确的判断和决定……因此唯有有一个永久的机构才能制约民众的轻率和放肆”。^②

针对民众的劣根性,一些美国联邦党人统合民众意志与公共利益的思路是寄希望于民众在多次选举后,尤其是在经历选举挫折之后,认识到自身的长远利益。联邦党人首先区分了“真正的利益”与“基于满足眼前的和过分的利益的贪欲”。^③进而,麦迪逊认为随着时间的流逝与选举经历的增加,激情和偏见会被矫正,使“温和理智的声音”能够压倒眼前自私的贪念;由此,代议制政府的任务就是维持住现状,直到温和理智的声音能够正常表达。虽然人们会不时被误导追求“某些不正常的激情,或某些不正当的便利”,但民众“在此后随时都可能自己会痛悔和谴责那些行径”。^④值得注意的是,这一思路并不是联邦党人的一时绝唱。曼斯布里奇(Jane Mansbridge)在本世纪初综述政治代表研究进展时表明,选民与代表者之间如何在多次选举中相互影响以调和选民偏好与整体利益,仍然是不少研究者(包括她本人)关注的重点。这就强有力地证明,该思路在政治代表研究领域是一个持续被讨论的方案。^⑤

另一种方案则尝试通过改造民众,使民众认识到其意志的表达应当追求公共利益,任何违背公共利益的个人意志都是非理性的。如密尔(John Stuart Mill)就强调,任何人的真正利益都在于分享到公共利益;如果他追求他的自私利益,那么他就是在犯糊涂。^⑥一个人的真正利益经常是长远的,难以看清,他需要卓越代表者的指引,而一个好政府的首要责任是“促进人民本身的美德与智慧”。^⑦自密尔以降,民主弊端疗法层出不穷,优生的、教育的、道德的、平民主义的、社会主义的,不一而足。所有这些疗法都预设了选民拥有直接处理公共事务的先天潜力,而通过科学技术、学校教育、社会运动等方法唤醒民众潜能,可以使民众搁置短期利益而以长远利益作为政

①② Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 1, New Haven: Yale University Press, 1966, pp. 421 ~ 422, p. 289.

③ 《联邦党人文集》,第 26 ~ 27 页,商务印书馆,1980 年版。

④ 《联邦党人文集》,第 48 页、第 321 页。

⑤ Jane Mansbridge, “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4, 2003.

⑥ 参见密尔:《代议制政府》,第 94 ~ 96 页,商务印书馆,1984 年版。

⑦ 密尔:《代议制政府》,第 26 页。

治活动的准则。

但是,迄今为止,两种方案均收效甚微。第一种方案中,多次选举能否改变被代表者的意志,这一点令人怀疑。甚至多次选举疗法的先驱麦迪逊也给了一个悲观的回答:“如果要以民众的意见作为向导,就很难说我们应该选择哪条路……至于六个月、十二个月之后他们到底会想什么,那更是无从知晓。”^①现代政治社会中每个公民投票机会有限,全国性的选举通常几年才有一次,当一批公民意识到自身长远利益的重要性时,他们很可能已经垂垂老矣,而年轻的公民又需要重新经历多次的选举之后才明白长远利益的重要性,这使得多次选举疗法陷入了一个死循环。第二种方案也没有取得预期的成效。李普曼(Walter Lippmann)断言,民主世界20世纪中叶的大规模公民改造运动无一例外都是失败的,而且它在未来也不可能实现。^②更重要的是,在一些代议民主的支持者看来,公民改造这一方法从本质上讲就是危险的,因为它有可能转变为一种洗脑的策略,最终导向极权主义,从而彻底毁灭代议制民主的基石——“意志代表”。

在主张以各种方式培养公民克服短见以关注自身长远利益的同时,代议制民主在实践中也采用了一些违反意志论代表原则的办法对民意施加限制,以便解决意志与利益相分离的困境。其中影响最大的当属选举人团制度与政党制度。美国的联邦党人对民众直接行使权力心存忧虑,特意设计了选举人团制度:“直接选举应该由这样一些人来实现,他们善于辨别适宜于这一职位需要的品质……由人民群众从本地同胞中选出的少数个人,最有可能具有进行如此复杂的审查工作所必须的见闻和眼力”。^③但选举人团制度在具体的实践中并未发挥出如联邦党人所预想的守门员效果,而是很快沦为民众意志的附庸,只在选票统计上对选举结果发挥着有限的影响。在19世纪初期,政党制度开始取代选举人团成为民众利益的捍卫者。如西萨(James Ceaser)所说,政党有能力也有责任通过提名权过滤候选人,替民众淘汰那些对民主造成威胁的煽动者。^④政党作为守门人在美国历史上曾经发挥了重要作用,成功过滤掉了一些极端的或危险的热门候选人。但如李维茨基(Steven Levitsky)与齐布拉特(Daniel Ziblatt)所说,在20世纪70年代民权运动的冲击下,原有政党制度的正当性岌岌可危,各党派不得不着手政党改革,改革的核心就是向民众开放提名流程。政党守门人的作用式微,具有煽动性的极端主义候选人开始获得党派提名。特朗普(Donald Trump)一类的政治家们开始在全球范围内掌权,正是政党制度已经开始顺从民意的明显标志。^⑤选举人团制度与政党制度失效的深层原因不难解释:民众意志是代议制民主的合法性来源,任何施加于民意的限制性手段终归都会被认为是不正当的。在这种制度下,民意的不断膨胀近乎是一种必然,对民意的任何限制最终也必将被民意所冲破。“疗救民主弊病的药方,就是更多的民主”,这一美国流行的谚语似乎确实揭示了一些真相。

上述种种方案的失败表明,在政治代表中调和意志与利益的冲突,仍然是一项未竟的理论事业。但上述方案,都是直接着眼于政治代表问题。然而,政治代表仅仅是代表行为所适用的一个特定领域而已。那么,其他领域的代表行为有无可供借鉴的解决意志与利益冲突的经验呢?

① 皮特金:《代表的概念》,第242页。

② 李普曼:《幻影公众》,第22页,复旦大学出版社,2016年版。

③ 《联邦党人文集》,第393页。

④ James Ceaser, *Presidential Selection: Theory and Development*, New Jersey: Princeton University Press, 1979, p. 64.

⑤ 李维茨基,齐布拉特:《民主国家如何死亡》,第56~60页,时报文化出版社,2018年版。

三、民事代表中的调和策略及其在政治代表中的失效

两种代表观的分歧在法学、经济学等学科探讨民事代表问题时似乎并没有形成很大的困扰。一些政治代表的研究者很早就注意到了这一点,并尝试比照民事代表研究审视政治代表问题。如百列(Samuel Bailey)就认为,“在政治生活中与在其他事务中一样……他们选出了政治代表为他们打理政治事务,就像他们选择让一位内科医生为他们照看健康,让一位律师帮他们处理财产或者进行诉讼”。^①事实上,契约、信托这些原本在民事领域使用的重要概念也早就被引入政治领域,成为构造政治理论的重要资源。如此看来,分析民事代表领域内关于意志与利益的论述,或许能够为政治代表解决自身问题提供一些启发。

在民事代表中也涉及到利益与意志这两个基本概念。例如,在法学领域的代理问题研究中,代理被视作一种受托信义关系,其中代理人在取得本人的同意后,在本人的监督下为了本人的利益而实施一定的行为。在代理过程中,一方面,代理人在代理行为中主要是为了本人的利益;另一方面代理人在履行代理行为过程中有随时服从本人指示的义务。^②在民事代表领域也会出现利益与意志冲突的情境,如监护人在替被监护人做出决定时应当遵从其意志还是考虑其未来成长、医生是否应该为拒绝输血的耶和华见证会虔诚教徒输血^③等等。但是,总体来看,民事代表行为并没有过多为意志与利益之争所困扰,这仰赖于法学与经济学形成的一套行之有效的应对冲突的策略。其中最重要的是代表行为前的契约、代表行为中的重复博弈与代表行为后的司法干预。接下来我们将简要讨论这三种策略,并评述将这三种策略移植到政治代表领域的已有尝试。我们将发现,这种移植是行不通的,因为政治代表行为与民事代表行为有着本质上的不同。

先看代表行为前的契约。契约也称合同,是指平等的当事人之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。契约背后有着非常强的意志论传统。在康德看来,基于自由意志的允诺是契约的起点,契约建立在双方彼此的允诺与接受的基础之上,是“两个人联合意志的行为”^④。民事代表行为通过契约于事前让被代表者与代表者有充分的思考。只有当彼此接受对方的允诺时,代表关系才能够确立。而且,在允诺达成之后的代表过程中,双方必须遵守契约所规定的条款,这是一种道德义务,当然也是法律义务。我们有理由假定,契约之前的深思熟虑是促成意志与利益统一起来的过程,因此,它也为民事代表化解二者之间的冲突提供了一种强有力的方案。

诚然,契约论是政治哲学史上一个显赫的传统。但政治哲学中契约的含义同民事行为中契约的含义却相去甚远。民事代表中的契约是代表者与被代表者之间订立的,而通常所说的社会契约则是由自然状态中分散的个体彼此间订立的,其目的在于让渡部分或全部的自然权利,以形成政治共同体。所以社会契约是共同体建构时期的契约,是所谓的原初契约,而非日常政治与社会生活中所践行的契约。更重要的是,由于契约背后强大的意志论传统,只有获得每一个个体的同意,社会

① Samuel Bailey, *the Rationale of Political Representation*. London: R. Hunter, 1835, p. 122.

② 高富平:《代理概念及其立法的比较研究》,《比较法研究》,1997年第2期。

③ 耶和华见证会是基督教的极端原教旨主义分支。耶和华见证会严格按照《圣经》文本禁止教徒接受输血。1994年,美国康乃狄格州斯坦福德医院中一名耶和华见证会信徒因大出血面临死亡,主治医生不顾家属反对为患者输血。事后,患者对医生提起控诉,1996年州最高法院最终以身体自决、信仰自由裁定患者胜诉。但在裁定向耶和华见证会未成年人输血的问题上,法官则更多考量未成年人的利益。如2017年,加拿大魁北克省最高法院要求妇幼保健院强制为一名未成年耶和华见证会患儿输血,其判决依据为患儿生命权、安全权高于其父母的信仰自由。

④ 康德:《法的形而上学原理:权利的科学》,第88页,商务印书馆,1991年版。

契约才能得以建立。这个条件在民事契约中很容易实现,因为它只需要征得代表者与被代表者的同意。但对于复杂的政治生活来说,这个条件无疑太过苛刻,它只有在政治哲学的思想实验中才可能得到满足。所以,在日常政治问题上,政治代表过程不能通过契约来缓和利益论与意志论之间的对立。

再看代表行为中的重复博弈。契约虽然能够保证代表者与被代表者双方在基本原则问题上达成一致,但是在代表的过程中,具体的细节问题或者突发事件可能会再次把意志代表与利益代表之间的矛盾凸显出来。此时,民事代表行为重复博弈的特性缓和了这一矛盾。在博弈论中,博弈的次数会对博弈的结果产生巨大影响,如果博弈的次数很少,会产生类似于囚徒困境的困局,而随着次数的增加,博弈双方会更倾向于相互合作。民事代表行为带有重复博弈的特征,因为代表者与被代表者可以有频繁的交流和信息沟通。在此过程中,被代表者可以随时向代表者表达他的意志,代表者也可以从专业角度随时向被代表者强调被代表者的真正利益。我们似乎有理由期待,经过重复博弈达成的一致意见可以消除代表过程中意志与利益之间的紧张。

那么,这种策略对于政治代表是否适用呢?从表面上看,上文提到的多次选举主张与此若合符节。在选举过程中,公民有可能根据上一次选举结果调整自身的选举策略,逐渐认识到自身长远利益的重要性,以使得理智逐渐战胜激情。遗憾的是,正如我们在上文中已经看到的,麦迪逊最终也对这一可能性给出了悲观的判断。相对于民事代表行为,政治代表行为中的博弈次数太少、频率太低,过长的选举间隔会让选民遗忘盲目选举带来的灾难。且每次的选举都会产生新的代表者,不存在长期稳定的代表关系,这使得重复博弈愈加难以达成。

最后看代表行为后的司法干预。在民事代表行为中,纵然有契约与重复博弈,仍然可能存在代表者为追求被代表者的利益最大化而罔顾被代表者意志的情况,也有可能因为代表者过于遵从被代表者的意志而使被代表者利益受损。面对民事代表行为中形形色色的纷争,司法干预提供了最后的手段。司法干预与契约有着密切的关系,契约的道德强制力源于人的允诺,而现实生活中契约的强制力则由司法干预所保证。对于违背契约的行为,司法机构会根据契约内容和法律条款厘定双方的正当行为与失当行为,并依据不同情况做出不同的裁定。如上文所提及的耶和華见证会系列案件,司法机关会倾向于保证被代表者自身也就是患者的意志,而在处理未成年人的案件时则更多地优先考虑儿童的长远利益。

司法干预是否真正克服了利益与意志的张力,当然还有待讨论。就本文所讨论的问题来说,最重要的是,民事代表中的司法干预依赖于现有的成文法,但是成文法是已有政治体系的产物。无论是基于意志论代表观的议会立法,还是基于利益论代表观的其他形式的立法机构立法,都是通过政治代表行为完成了法律的制定工作。所以,司法干预实质上是政治代表行为的衍生物,政治代表行为是先于且高于司法干预的。如果依赖司法审判来调和政治代表行为中民众意志与其长远利益之间的冲突,无疑是本末倒置。

总而言之,相对于民事代表行为,政治代表行为面临着三种困境:数量庞大且意志难以统一的被代表者、有限的博弈次数和变动的代表者、更高裁断机构的缺失。这些区别让我们认识到,政治代表行为与民事代表行为存在着巨大差异,甚至可能是本质上的不同。因此,进一步探究民事代表行为与政治代表行为之间的本质区别,或许能帮助我们更清晰地认识政治代表行为本身,以及两种对立的政治代表观及其调和问题。

四、从个体到“公共”:“政治的”意味着什么

事实上,政治代表行为相较于民事代表行为的特殊性很早就被学者观察到了。在哈罗德

(Gosnell Harold)看来,二者应当是两种完全不同的代表模式:相较于政治代表行为,民事代表中被代表者的意志更加明确,民事代表者的专业性也更强。因此,“弄清医生是否是一位好的从业者,这是比较容易的;但要分辨一名代表者是否是一位好的立法者,就困难多了”。^①类似的判断还有很多,给出的理由也多种多样。但这些解释只是停留于表面的对比,并没有揭示二者之间存在差异的深层缘由。为了给出更深刻且更合理的解释,我们应当着眼于政治代表这一行为与制度本身所蕴含的独特性。

顾名思义,政治代表行为首先必须是“政治的”。所以,要确定政治代表的独特性,我们就需要回到一个根本问题:究竟是什么因素使得一事情或行为是“政治的”。长期以来,学界都将权力和国家视作政治学的核心概念,它们常常被用于划定政治学的学科边界,并被当作政治行为、政治现象的界定性特征。然而,虽然权力和国家这两个概念总是与政治关联在一起,但它们并非是先于政治而存在的,甚至也不是与政治同步形成的。相反,它们可以被合理地解释为是在政治领域形成之后被创造出来的。例如,通过革命或建国契约建立国家、创制权力的过程,本身就是典型的“政治”行为,而正是这些行为创设了国家与权力本身。在这个意义上,我们完全可以说,是政治的独特性造就了国家概念与权力概念,而不是反过来。

为了从更深层次上挖掘政治行为独特性的根源,我们有必要在政治哲学层次上理解前政治状态是如何过渡(或转变)到政治状态的,我们必须弄清楚其中的“质变”,因为正是这种质变才能揭示政治的独特本质。谈到这种过渡,我们很快便会联想到政治哲学史上的“自然状态”概念。诺齐克(Robert Nozick)在为自然状态理论进行辩解的时候提出,从前政治的自然状态出发,我们可以为国家存在的理由提供基本的解释,即便国家事实上并不是这样产生出来的。简言之,采用自然状态的概念是出于解释的目的。^②顺着诺齐克的思路,我们完全可以更合理地得出结论说,采用一个前政治的自然状态的概念,探讨它向政治社会的转变,对于解释政治社会和政治本身的特质,确实是一个有启发乃至必要的理论方式。当然,自然状态不是、也不应该是指一种历史的过程,因为我们关注的并不是历史的事实,而是“政治”的性质。自然状态的假设旨在展示人类前政治的状态,尤其是其中分离的个体们出于何种理由、通过何种方式建立国家和公共权力。我们通常直接把国家或公共权力生成之后的状态视为“政治的”状态,并以此来理解政治的特性,却忽视了一个前提性的问题:非政治状态中原本分离的个体,转而以联合的形式建立国家和权力,这个行动过程本身就是原发性的政治行为,它所引发的转变是我们理解政治特性的最基本的资源。

其实,这种转变的直接结果并不是国家或公共权力,而是分离的个体结合为一个共同体。因此,卢梭在解释社会契约的时候说,“只是一瞬间,这种结合行为就产生了一个道德与集体的共同体……一个由全体个人的结合所形成的公共人格”。^③换言之,由分离的个体到公共,这才是实质的“政治”转变。或许有人认为,卢梭的观点在此不具有足够的说服力,因为过于强调公共正是其理论被不断诟病的根源。殊不知,自由主义的洛克(John Locke)在这个问题上坚持的是同样的理论逻辑。在他看来,人们相互同意进入政治社会,也就是形成一个共同体,或者叫政治体,也就是公共:“在任何地方,不论多少人这样地结合成一个社会,从而人人放弃其自然法的执

① Gosnell Harold, *Democracy, The Threshold of Freedom*, New York: Ronald Press Co., 1948, p. 146.

② 诺齐克:《无政府、国家和乌托邦》,第6~10页,中国社会科学出版社,2008年版。

③ 卢梭:《社会契约论》,第14页,商务印书馆,2003年版。

行权而把它交给公共,在那里、也只有在那里才有一个政治的或公民的社会。”^①在这里,相对于自然状态中分离的个体,公共(the public)是一个新的行动者,一个真正的政治主体,它才是从前政治状态到政治状态的实质性转捩点。在契约论的脉络中,正是这个主体,接下来完成了建立公共权力和国家的政治行动。

从个体到公共的转变,在洛克和卢梭那里,也就是从个体到人民的转变。在这个意义上,《牛津词源字典》给予了公共最精辟的注解,将其界定为“作为整体的人民或共同体”。^②值得注意的是,作为共同体或政治体的人民或公共,肯定不是个体简单聚合而成的公众或民众,而是一个基于明确原则所建立起来的抽象整体。唯有这样的整体,而不是流变不定的民众,才能成为主权的承载者。也唯有这样的整体,才能够在社会变化过程中保持历时的稳定性,而唯有这种稳定性才能帮助现代国家中的人们在历时的变迁过程中维持持续的、跨代的政治认同。事实上,如果没有这种稳定性,我们甚至无从解释跨代的政治认同究竟是如何形成的,以及这种认同聚焦于何处。遗憾的是,在现代政治学的话语中,我们更多谈论的是作为谓词的公共(public,即“公共的”),而不是作为单一政治主体的公共,甚至对后者形成了某种理论上的遗忘。这就使得我们一方面频繁地使用“公共事务”“公共生活”之类的说法,并用它们指代“政治事务”“政治生活”,同时却迷失了帮助我们理解它们的那种根本的政治维度。在这个语境下,所谓“公共的”“政治的”,所指的只不过是“私人的”对立面而已,而这个对立面究竟是什么,却难以从正面予以确定。为了更好地理解政治事务(其中当然包括政治代表的行为与制度),看来需要对“公共”进行“再发现”。接下来我们就该回到本文的主题,看看这一分析对于调和两种政治代表观有什么启发意义。

五、重新界定问题与解决方案:政治代表的三元结构与三重代表模式

随着作为人民或共同体的公共这一抽象主体的引入,政治代表行为的独特性也会随之突显出来。在日常语言中,政治代表常常被理解为政党、作为一个整体的政府、被选举出来的立法机构的成员与由个体聚合起来、持续变动中的民众或选民之间的关系。我们可以看到,在这种框架中政治代表就是简单的两方关系,简单说来就是政府与民众之间的关系。这种简单的两方关系在结构上与民事代表是一样的。然而,随着公共的加入,我们对政治代表行为和制度的理解就必须从上述两方关系扩展为三方关系,即公共、政府与民众之间的关系。简言之,相对于民事代表而言,政治代表的特殊性和复杂性在于它涉及到三元主体。

以往试图调和两种政治代表观的努力,在一开始的问题界定阶段,就试图移植民事代表研究中对意志与利益之争这一问题的认定,将冲突确定为被代表者的当下意志与其长期利益或真实利益之间的矛盾。这些努力之所以失败,其根源可能就在起点上。换言之,它对问题的界定本身就出了偏差。借助公共的再发现,我们可以看到,意志论代表观与利益论代表观之争,并不能被简单还原为民众的意志与民众的利益之争。因为既然主体变成了三方,政治代表中的意志和利益也一定会相应地变得复杂起来。我们除了讨论聚合式的、变动不居的民众的意志和利益,也不

① 洛克:《政府论》(下篇),第54页,商务印书馆,1964年版。中译本把“the public”译作“公众”,但“公众”容易被理解为一个纯粹的集合名词,也就是由分散的个体以物理的方式聚合起来的群体,而不是作为一个整体的共同体。因此,译作“公共”似乎可以更好地体现洛克理论的意涵。

② T. F. Hoad, *Oxford Concise Dictionary of English Etymology*, Oxford: Oxford University Press, 1996. 上海外语教育出版社, 2000年影印本,第376页。

得不面对智识上挑战更大的问题,即那个抽象的公共的意志和利益问题。民众的意志和利益确实如同民众本身一样,是无定形的。但既然公共是一个具有历时稳定性的主体,是现代国家中人们政治认同的核心,那么,其意志和利益就是可以确定的,也是应当明确下来的。例如,按照契约论的逻辑,公共或人民就是分离的个体们基于特定原则所建立的共同体,这个共同体随后按照自己的意志建立了国家权力结构。此时,公共的意志就体现在这个国家的宪制原则之中,并因此保持着持续性和稳定性。相应地,公共的利益,也就是政治共同体的利益,也应该基于这些宪制原则予以认定。民众的意志可能仅仅凝结为几年一次的选举结果,而公共所关照的,则是整个共同体的根本原则和根本利益,后者是更为长远的乃至恒定的,它们才是最严格的公共利益。

因此,真正的问题不是民众意志与民众利益的冲突,而是民众的意志、利益与公共的意志、利益分别应该如何能在政治代表的结构中得到安顿。如果我们无视政治的公共之维,或者将民众与公共混为一谈,我们就会对问题本身形成误判。随着问题界定的改变,解决问题的方案也必然随之变化。在政治领域,解决意志论与利益论代表观之争的思路,不应当寄希望于公民改造或公民教育,而是应当围绕公共这一政治生活的特有主体,厘清公众、公共与政府这三元主体之间的关系,重塑我们对政治代表行为或机制的理解,并形成相应的基本制度设计。下文将就此提供一种方向性的构想和探索。

为了达成上述目标,至少需要三重不同的代表过程。^①如图1所示,第一重代表是分散的民众构建公共之后,民众意志凝聚于公共意志的过程。民众通过订立契约以同意的方式把公共建立起来,并以宪制基本原则和基本政治制度的形式将公共意志确立下来。在第一重代表中,公共以代表者的身份完成了对民众的“意志代表”。而且,契约的形式决定了它不仅体现订约者的意志,同时也体现他们的利益,这是由他们订约的动机决定的。例如,更好地维护平等的个人权利就可以是订约的出发点。当然,日常生活中的民众还有诸多其他的利益,但在契约原则的层面上,公共对民众的代表无疑是把意志与利益统一起来了,这种统一性就体现在国家的基本宪制结构之中。

第二重代表过程是作为共同体的公共委托政治代理人(即政府)的过程。由于公共意志仅仅停留在宪制基本原则层面,公共本身无法在日常政治中亲自完成对公共意志的解释,也无力在具体的情境中捍卫公共利益,它只能将日常的政治与行政事务交由政治代理人去打理。政治代理人在宪制基本原则的指导下最大限度地追求共同体的公共利益,其中当然也包括捍卫宪制基本原则本身。因此,在第二重代表中,公共将权力信托给政治代理人,实现了“利益代表”。同时,政治代理人所维护的公共利益,以及它所捍卫的宪制基本原则,本身就是可以确认的公共的意志,或者说,是作为主权者的人民的意志。因为人民或公共作为一个共同体,它的意志不同于分散的民众(包括选民)在日常政治中表达出来的变动不居的意愿,而是那些凝结在宪制中的稳定原则。

通过公共对民众的“意志代表”,以及政治代理人对公共的“利益代表”,以及意志与利益在这两个层面上的同一性,政治代表中“利益代表”与“意志代表”之间的持久冲突在宪法政治层面有了得到调和的可能。然而,我们还需要面对日常政治层面的第三重代表问题。此时,政府作为民众的代表者在行动,在此过程中,民众的意志与利益之间的冲突问题仍然无可避免会浮

^① 笔者在另一篇文章中曾以人民的概念为切入点,提出了双重代表模式的初步设想,参见谭安奎、张旭斌:《以人民为中心的双重代表模式》,《开放时代》,2019年第6期。本文基于对“公共”的理论反思,认为此前的双重代表模式仍然存在结构上的缺陷,因此提出更为周延的三重代表模式。

现出来。^①事实上,日常政治本身的不确定性,以及民众的无定形特征,都决定了这个层面上的意志与利益的冲突是政治生活的永恒主题。此前的政治代表研究自我限定在这个层面上,因此呈现给我们的就是一幅二元对立的理论图景。但是在三重代表结构中,政府与民众的关系已经不再是单纯的或自成一格的代表者与被代表者的关系,因为作为公共意志的宪制原则对日常政治有着规范和指导的作用。当日常政治面临意志与利益之争时,前两重代表过程中意志与利益的统一为这种冲突设定了边界,也提供了解决冲突的权威标准,其中,公共,以及共同体的宪制原则扮演着枢纽性的角色。

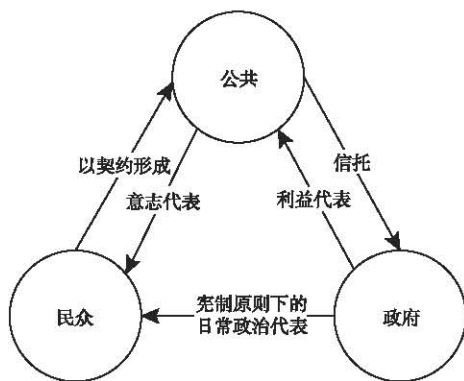


图1 政治代表中的三重代表模式

三重代表模式有望为解决意志论与利益论政治代表观的冲突提供一个新的框架。在这个框架中,由于公共这一主体的引入,我们看到了政治代表中的意志与利益是如何在宪制中实现统一的,以及这种统一是如何在承认日常政治中利益与意志之间冲突的同时为之划定边界、提供标准的。这个框架对于我们超越西方式选举民主的局限,更好地理解和阐释以人民为中心的政治观念以及相应的政治代表观念,提供了更为广阔的空间。当然,为了对上述三重代表模式提供更清晰的说明,我们需要进一步厘清一系列相关的重要问题。例如,公共在第一重代表过程中是如何整合民众意志的?公共在第二重代表过程中又是如何促使政府最大限度增进公共利益的?第三重代表如何在宪制基本原则下运作?这些都是有待继续深入研讨的课题。

作者:谭安奎,中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政务学院;张旭斌,中山大学政务学院(广东省广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)

^① 宪政政治与日常政治是阿克曼(Bruce Ackerman)的著名区分。阿克曼认为只有在民众被动员起来,广泛而深刻地参与到高级立法过程当中,才形成了宪政政治;而平时民众更多关心具体的公共事务,这时只有普通立法,也只有日常政治。与宪政政治不同,在日常的政治进程中,没有人能够声称自己代表了人民而不受到任何质疑,无论是立法机关、司法机关,还是行政机关。可参见 Bruce Ackerman, *We the People: Foundations*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1999, p. 263.