

邱家军 著

代表谁？ ——选民与代表

随着一声追问一起走入选民与代表关系的世界
捧着一颗丹心共同探讨选民与代表关系的未来



 復旦大學 出版社

本书由复旦大学出版基金资助出版



代表谁？ ——选民与代表

邱家军 著

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

代表谁? ——选民与代表 / 邱家军著. —上海: 复旦大学出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 309 - 07081 - 1

I. 代… II. 邱… III. 人民代表大会制 - 研究 - 中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 020056 号

代表谁? ——选民与代表

邱家军 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编: 200433
86-21-65642857 (门市零售)
86-21-65100562 (团体订购) 86-21-65109143 (外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 张 炼

出品人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 890 × 1240 1/32
印 张 11.375
字 数 281 千
版 次 2010 年 3 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 309 - 07081 - 1 / D · 447
定 价 28.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 一

● 桑玉成

有一首感人肺腑的歌曲有这么一句唱词,叫做“你是谁,为了谁”,青年政治学者邱家军君却用洋洋 20 多万字的篇幅,试图回答一个“你是谁,代表谁”的这样一个既浅显而又深奥复杂的政治学问题。

“人民代表为人民”,这是谁都能理解的非常浅显的问题。但是,人民代表如何代表人民、代表哪些或哪部分人民、采取何种方式代表这些或那些人民等等诸如此类的问题,却恰恰是深奥复杂的政治学问题。

自近代以来,人民主权以及由此而决定的代议制原理已经成为政治学的公理。从价值判断上来讲,人们对于人民主权原理的正当性是毋庸置疑的,至于如何将这个价值判断通过制度建构置换成事实判断,不同的国家则采用了不同的政治形式,这些政治形式直接或者间接地影响着各国落实公民政治权利、实现人民当家作主的实际水平。经过长期的不断探索和实践,人们发现,代议民主制度(或者代表制度)是将人民主权原理转化为理想政治制度的一般结构形式。各国代议民主制度的政治公信力是以落实公民政治权利、提取民意和反映民意的实际水平为衡量标准的。也就是说,如果代表能够忠实地担当民意代理人的角色,那么政治制度的民意含量就高,政治体系的公信力就强,反之,政治制度的民意含量就低,政治体系的公信力就弱。

按照政治学的一般原理,民意委托-代理结构是通过选民选举产生的议员及行政官员来构建的。家军君在书中分析了不同政治体制

下选民与代表关系的五种基本模型,并进而指出,其实哪个模型并不重要,重要的是要能够使得代表有效代理民意。我国的民意代理结构是由两个部分组成的:一是直接选举产生的县乡人民代表大会(以下简称“人大”)代表;二是间接选举产生的地级市以上人大代表。人大代表代理民意应是他们本质属性的反应。按照公民授权与代议民主的运行逻辑,代表的基本属性主要体现在以下三个方面,即“代表选民议事”、“代替选民监督政府”和“代选民办事”。代表的基本属性既是构建民意代理机制的合法性基础,又是政治体系获得公信力的稳定基石,如果解决好了这个问题,就可以顺理成章地实现代表制形式的政治民主。

代表的积极作为是代表履行职责、切实反映民意的基础。但是,长期以来,有一些人认为我国各级人大代表及代表机关仅能起到所谓“橡皮图章”的作用,这实际上是一种代表“不作为”的现象。但对于造成代表及代表机关选择政治“不作为”的原因,在理论上往往缺乏系统性的研究。本书在这个方面做了一定的学术解释,应该说还是非常具有见地的。

从政治系统论的角度出发考察选民与代表之间的关系是本书的一个重要特点。作者就民意委托—代理的每一个环节进行了比较细致的描述与分析。根据系统的输入—转换—输出的运行逻辑,本书分成三个阶段考察了选民与代表之间的关系。首先,作者考察了公权授受的运行逻辑,发现无论是直接选举还是间接选举,选民都还难以对代表候选人能否进入政治体系进行有效把关。对于代表选举有切实影响的不是选民而是政党、人大、选举法规等实体性的政治组织与选举制度。其次,作者指出,代表在进行民意转换时,无论是其履职形式还是其履职内容,都还没有体现出代表应有的基本属性,这说明代表还很难实现代理民意的基本职责。最后,作者分析说,在政治体系的末端,选民也很难采取有效措施将那些不能代理民意的代表输出政治体系。由此可见,在代表权力获得、权力行使与权力制约的

任何一个环节,民意都还很难对代表施加切实影响,这就必然影响到选民与代表之间的代理关系。对此,作者提出了致力于改变这种状况的一些见解。

本书对于选民与代表关系的解读,目的就是要回答代表到底“代表谁”这一根本问题。无论是直接选举的代表,还是间接选举的代表,通过本书的分析,都让人们了解到影响二者之间关系的一些基本要素。作者通过分析提出,必须对选民与代表之间所存在的各种复杂的代理关系进行清理,构建代表直接对选民负责的责任代理机制,以便让代表还原到民意代理的本质功能上来。

从总体上来看,本书确实提出了一些关于选民与代表关系的富有启示的观点,这些观点无论是对于加强我国政治制度的理论研究,还是推动我国政治制度特别是人民代表大会制度的发展和完善,都是颇有价值和启迪的。

是为序。

序 二

● 陈 明 明

《代表谁？——选民与代表》是家军在他的博士论文基础上修改而成的新作。家军相信这个题目更能揭示他的研究旨趣，更能体现他的关注所在。通读全书，我以为以“代表谁？”这个追问为中心词来研究选民与代表之间的关系确实触及中国代表制度的实践与沿革的本质。

关于代表到底“代表谁”这个问题，通常的研究理路或是演绎既有的观点，或是诉诸法律的解读，或是展开内心的想象，这些言说都能为人们了解选民与代表之间的关系提供某种启发。然而，它们还不足以清晰地勾勒出我国选民与代表之间真实关系的脉象。作者的学术努力就在于透过规范选民与代表关系的各种制度文本和实证经验，对之进行深度分析并从中提炼出二者之间关系的本质。本书从解读选民与代表的概念入手，沿着“代表权力获取”——“权力行使”——“权力制约”这条基准路线，最后以解连环扣的方式，条分缕析地为人们展示了选民与代表之间的内在结构形式——“多重代理”。正是这种“多重代理”关系制约着代表发挥“民意代理”作用的范围，由“多重代理”而形成的代表“多头负责”的制度框架，既弱化了代表直接对选民负责的责任代理机制，又限制了代议民主政治的整体制度绩效。

本书透过代表主体难以有所作为的表象，把整体政治制度建构的经络——民主集中制抽取出来作为分析的重点，无疑是一项颇费心力的具有挑战性的工作。作者认为，在代表的政治实践中，以民主集中制为整体政治制度之中轴所构建的民意委托—代理体系，与其

说是“民意上升”为政治决策和制度建构的通道，毋宁说是政党治理国家实施“民意下降”策略的阶梯。这种上升与下降不断碰撞的结果，消蚀了代表代理民意的本质属性，助长了代表选择政治“不作为”的理由。因为根据代表的理性计算法则，代表所投入的民意代理成本的增加，非但在现实中难以获得相应的系统性回报，反而会带来代理风险的递增和收益的递减。这些分析值得深思与重视。

从实证角度出发，本书对于选民与代表之间关系的研究采用了二分法，这就便于人们观察直接授权与间接授权所造成的不同权力运行逻辑。就直接授权与代议民主而言，委托—代理体系的制度建构已经显得太过繁杂，以至于选民对于代表的委托几乎成了某种仅仅存在于人们想象中的东西；就间接授权与代议民主而言，甚至连这种想象中的某些环节都隐然而不可见。作者对形成这种现象的缘由的挖掘，发现了一个“把我困住”的民意代理网络：代表被定格于网络结构的某一个点，成为一个集政党代理、国家代理、法律代理、政策代理与民意代理于一体的“多重代理的角色集”，而民意在这个角色集中仅占有微不足道的成分。由于受制于这种网络作用的影响，代表代理民意的力量被分解了。若要走出这种民意代理的怪圈，就必须构建顺畅的民意代理渠道，作者为此设计了民意代理的理想模型，即建立一个把价值判断与事实判断融于一体的可靠尺度，为现实政治发展与理想模型的“驳接”提供一条可行之路。

民意委托—代理体系的宏观制度环境制约着代表代理民意的绩效。欲试图优化民意委托—代理机制的结构，使之发挥应有的功能，就必须实现民意代理体系外在环境的整体创新。作者指出，民意代理关系的再造，离不开公民政治权利的完善与落实，目前看来，落实公民政治权利并非一朝一夕之功，为此，就既要借助于政治系统整体优化的规划策略，又要重点运用对政治系统不断进行微量调整的渐进策略。从规划策略来看，整体制度环境的优化有利于选民与代表之间关系的改善，但因这种策略存在着不可预料的风险，所以现在的

权力结构恐怕会将规划策略作为最后的选择。而从渐进策略来看,由于其风险系数较小,故无论对于权力结构还是对于权利主体来说,都将不失为一种最优的选择。在运用渐进策略时,如果以改善选民与代表的关系作为民主政治制度建构的起点的话,或许就找到了一把维系政改安全的最佳锁匙。

家军是一个有志于学术研究的人。当初做博士论文时,我曾说他是一个肯读书、能读书,也能读好书的人,师从浦兴祖教授从事博士后研究以来,他基本上明确了自己的学术发展方向,这对于一个年轻学者的成长来说可能是非常重要的。本书的出版是他对自己研究生活的一个初步交代,我相信,读者诸君随家军一起走入代表和选民的世界中,一定会有所发现、有所启示、有所收益。

目

录

导言	1
第一章 选民与代表	18
第一节 选民与代表的概念解析	18
一、人民、公民与选民	18
二、选民的概念解析	23
三、代表的概念解析	27
第二节 选民与代表关系的五种模型	30
一、委托-代理模型	31
二、选举-代议模型	42
三、抽样-微体模型	50
四、统制-象征模型	53
五、选民团体-国家机关转移模型	54
第三节 选民与代表关系的两个宪政原则	55
一、对立平衡的民主体系	56
二、社会本位主义的制度精神	61
三、以参政权保障受益权	63
第四节 选民与代表关系的制度中轴	65
一、民主集中制解析	66
二、人民代表大会制的内在属性	73
三、政治制度的中轴	75
第二章 直接授权与代表权源	84
第一节 公权授受的经典理论与先期实践	86

一、公权授受的经典理论	86
二、公权授受的先期实践	91
第二节 公权授受的法律框架	98
一、《宪法》对公权授受的基本定位	98
二、《选举法》对公权授受的承载	110
三、《组织法》和《代表法》对公权授受的 规定	130
第三节 直接授权的把关程序	135
一、换届选举的梯度管理架构	135
二、选举规划与选务人员培训	141
三、选区划分与代表名额分配	145
四、选民登记与资格审查	153
五、代表候选人的结构与投票选举	159
六、选举把关体系的架构分析	169
第三章 间接授权与代表权源	176
第一节 建构间接选举制度的路线图	177
一、间接选举的结构与功能	179
二、干部型代表的选任体系	181
三、党组和党员对党委负责制	183
第二节 省级人大代表的选举	185
一、阶梯型民意间接代理架构	186
二、省级代表的多重代理源流	189
三、代表候选人的组织掌控体系	190
第三节 全国人大代表的选举	192
一、届际传承型授权架构	193
二、代表名额的定制准则	195
三、代表的身份构成分析	201
四、政党权威和代表选举的多重组织架构	205

第四章 权力行使与代表履职	208
第一节 代表履职的原理与法规.....	208
一、民意的“二次表达”形式	208
二、代表不同利益的辩护与质疑	210
三、代表履职的法理依据	213
第二节 代表与会履职和选民的关系.....	219
一、代表议案的来源与选民的关系	222
二、代表议案的处理程序	229
三、代表建议的来源与选民的关系	239
第三节 代表调查、视察与选民的关系	245
一、调查研究的理论传统与法理分析	246
二、人大调研与民意表达	253
三、视察制度的来源及法理分析	254
四、人大视察与选民的关系	257
第四节 人大信访制度与选民的关系.....	259
一、信访制度的源流及法理逻辑	261
二、信访制度与选民的关系	269
三、重构民意流通的信访渠道	271
第五章 权力制约与代表轮替	278
第一节 监督和罢免的源流.....	279
一、监督和罢免的理论源流	279
二、监督和罢免的法理发展	286
第二节 监督链的特性分析.....	290
一、选民监督的两个客体	290
二、法定监督程序缺位	292
三、监督体系的系统性失灵	294
第三节 罢免的制度困境.....	297
一、选举权与罢免权不对等	298

二、选民罢免代表的程序障碍	300
三、选举单位罢免代表的制度设置	305
第六章 多重代理	309
第一节 多重代理的制度绩效	309
一、多重代理的制度网络	309
二、多重代理的制度绩效分析	313
三、多重代理的工具依赖	316
第二节 民意代理关系的重构	320
一、民意代理的理想模型	320
二、民意代理关系的重构	323
三、制度创新与代理关系再造	328
图表索引	332
参考文献	333
后记	348

导 言

自近代西方启蒙思想家提出人民主权原理之后,无论是统治者,还是被统治者,都旷若发蒙般地宣示要恪守这一原理,其目的都是为其在政治体系中的应有地位寻求合法性理据。作为占人民数量绝对优势的被统治者,因为受国家的一切公权力只能来源于人民且仅仅属于人民这一理念的鼓舞与支持,同意通过法定渠道将其手中的一部分权利让渡出去,委托并授权自己的代理人在法定的权限内治理国家。作为政治国家代理人的统治者,接受被统治者的委托,代表被统治者以更加经济的方式保护被统治者的利益,使之免受他人的伤害^①。

这种确立公共生活基本规则的政治流程,展示着被统治者和统治者之间公权授受的基本运行逻辑:被统治者作为权利的委托者,将自己对统治者的要求与支持输入政治体系,通过代理人的决策行为,将其转换成自己所期待的一系列政治产品^②。现代政治就是这

① 参见[法]卢梭著:《社会契约论》,又名:《政治权利的原理》,何兆武译,商务印书馆1980年2月修订第2版,第81—125页;又见[英]洛克著:《政府论——论政府的真正起源、范围和目的》(下),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1964年2月第1版,第60—151页;[法]孟德斯鸠著:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆1961年1月第1版,第8—172页;[美]潘恩著:《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆1981年5月第1版,第146—267页。

② 参见[美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔著:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖、郑世平、公婷、陈峰译,上海译文出版社1987年2月第1版,第10—13,27—28页。

种委托者与代理人之间关系的函数^①。不过，在不同的政治制度所展示的不同的政治运算逻辑之间，这种函数呈现出纷繁芜杂的表现形式。从总体上来看，这种委托者和代理人之间所呈现的函数关系，其政治运算的有效解总是处在专制与民主之间。如果统治者无视被统治者的利益而实行专横统治，就会设计出某种专制结构并尽量使之维持下去；如果统治者重视维护被统治者的利益并处处以后者的利益为重，就会设计出某种民主结构并使之展现出民主政治应有的力量。诚然，绝对专制和绝对民主只是一种理想状态而非现实境况，因为二者都抹杀了委托者和代理人之间的界限，所以，一个政治运算的理性解就是通过某种精巧的制度设计，在保证委托者的利益不致受损的前提下，使代理人能够通过其所做的工作，获得不少于其工作应得利益的适当回报。这个徘徊在自由民主与专横统治之间的逻辑运算，规约着委托者与代理人之间的行为。欲使政治系统得以有效维系，就必须在二者之间寻求某种平衡，因为二者之间并不存在永恒不变的地位，委托者和代理人之间的关系使得二者有可能在某种条件下得以转换，这就是政治系统得以延续和发展的基本逻辑。

自近代尤其是自 20 世纪以来，“民族国家”作为一个独立的实体在世界政治秩序中确立了其基本位置^②，无论是采用独裁制、君主立宪制还是共和制的国家，统治者和被统治者都承认并维护人民主权原理在政治体系中拥有无可置疑的合法地位，只是就落实人民主权的具体政治形式而言，不同的国家选择了不同的方式，从而也就产生了委托者与代理人之间的不同关系，民主与专制制度也就游移在这

① 这种描述受到格林斯坦等人的启发，格林斯坦将代理人的行为视为其个性与环境之间关系的函数，具体参阅〔美〕格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》（上卷），竺乾威、周琪、胡君芳译，王沪宁校，商务印书馆 1996 年 4 月第 1 版，第 270—283 页。

② “民族国家”（nation state）是现代政府体制的组织形式，与 18 世纪和 19 世纪占主导地位的传统帝国或者王国不同，民族国家主要是以政治认同为基础而不是以神授君权为基础的独立政治实体。

些不同的政治形式之间。

就人类社会的经验而言,不同政治形式的建构通常被认为是一个富有选择性的问题,这也切合人类知性的范畴^①,最具有普世性的同时也是最容易被人们的感情和理性所接受的政体(即政治形式)选择观坚决维护这一理念:在人民的选择和政府(统治者)的选择之间,人民的选择应当在价值判断上具有政治优越性,即应当是人民选择政府而不是政府选择人民,虽然在人类政治生活的实践中并不缺乏统治者选择“谁是人民”的鲜活例证,但是最终仍然是人民掌握了最后的控制权,把统治者从人民手中夺取的权力又原封不动地交还给人民^②。这也就是发轫于古希腊的由人民(demos)进行统治(kratia)的民主政治(希腊语为 demokratia,英语为 democracy)传统的制度表征^③。然而,古希腊的城邦(polis)政制面临着一个制度瓶颈,那就是民主政治的“规模难题”,即古希腊的城邦对于公民数量的制度容量是有限的^④,解决这一规模难题的任务就落在了近代启蒙

① 参阅〔美〕乔治·霍兰·萨拜因著,托马斯·兰敦·索尔森修订:《政治学说史》(上),盛葵阳、崔妙因译,南木校,商务印书馆1986年4月第1版,第127—128,141—149页;又见〔英〕J·S·密尔著:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年6月第1版,第5,12页。

② 参见〔英〕洛克著:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1964年2月第1版,第91—151页。

③ 参见戴维·米勒、韦农·波格丹诺、邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),中国政法大学出版社2002年12月第1版,第200—205页。

④ 参见〔美〕乔治·霍兰·萨拜因著,托马斯·兰敦·索尔森修订:《政治学说史》(上),盛葵阳、崔妙因译,南木校,商务印书馆1986年4月第1版,第110,159—176页。据萨拜因等人研究,在古希腊雅典政制设计中,公民的固定数目是5040人,基本上是一个“小国寡民”的政治共同体,随着世界社会的来临,这种政治形式就越来越面临公民数量急速扩大因而难以统治的规模难题。晚近卢梭的直接民主制思想和由此思想引导的巴黎公社的政治实践就是古希腊直接民主制的近代回复,这种直接民主制也面临这一规模难题,譬如,巴黎公社实质上就是巴黎市内各社区无产阶级的代表所组成的一个规模较小的政治组织,公社委员会成员只有86人,至少部分是由于这一规模难题难以适应大型国家的政治统治,使得这种政治形式只维持了72天。关于巴黎公社的政治形式参见马克思著:《法兰西内战》,《马克思恩格斯选集》(Ⅱ),第324—439页。

思想家的身上^①。

美国政治思想家潘恩(Thomas Paine, 1737—1809)经过考察和研究指出,民主政治有两种形式,一种是古代的简单民主制(如雅典的城邦民主制)即直接民主制,它形式上简单,但是由于受到幅员和人口规模的限制,使得这种政治形式难以在大国治理中有效运行。另一种是代议制,这是化解大国民主政治体系建构的唯一妙方。他说:“简单的民主制是社会不借助辅助手段而自己管理自己。把代议制同民主制结合起来,就可以获得一种能够容纳和联合一切不同利益和不同大小的领土与不同数量的人口的政府体制。”^②根据来自实践经验的观察,他指出这种代议制和民主制的结合是“一种在所有情况下都同原则的分量相称的尺度”^③,这种政治形式,对于古希腊狭小范围的城邦和规模宏大的美国以及欧洲大国来说同样适用:“一个是古代社会的奇迹;另一个则正在成为现代社会人人赞美的目标和典范。这是所有的政府形式中最容易理解和最合适的一种。”^④这样,代议民主制就化解了民主政治架构的规模难题,成为对于一切政体来说都合适的成熟政治形式,甚至也可以说是各种政治形式的逻辑终结者。潘恩认为:“代议制一经推行,立刻就能在那么广大的国土上和利害圈子里奏效,再要设计出一种像它那样的政府体制,是不可能的。甚至在领土有限的国家中,代议制也比简单的民主制可取。雅典如采用代议制,就会胜过原有的民主制。代议制集中了社会各部分和整体的利益所必需的知识。它使政府始终处于成熟的状态。”^⑤美国第三任总统、《独立宣言》的起草人杰弗逊甚至这样宣称:

① 启蒙思想家如洛克、孟德斯鸠等都盛赞代议制这种政治形式,其他还包括思想家潘恩,《联邦党人文集》的作者汉密尔顿、杰伊和麦迪逊以及约翰·密尔等人。

② 〔美〕潘恩著:《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆1981年5月第1版,第246页。

③ 同上书,第246页。

④ 同上书,第246页。

⑤ 同上书,第246—247页。