

## 西方代议民主：由谁作主？替谁作主？

王绍光

（华中科技大学，湖北 武汉 430074）

**摘要：**代议民主制是现代国家为解决人民代表性而普遍实行的制度，在具体实践中，不同的国家形成了不同的运行模式和制度安排。西方国家宣称自己的民主制度安排最符合民主的规范，宣扬只要经过普遍的、自由的、多党的竞争性选举，由此产生的代议士就能代表人民。本文通过对西方代议制民主的两个理论支柱“授权论”“问责论”暗含的六个假设进行实证性研究，发现二者皆不能成立。从欧美国家来看，虽然于20世纪上半叶时，有些国家议会中曾一度出现过少数普通人的面孔，但随着大众政党的衰落，这些国家的议会基本上已回归到寡头俱乐部的原形，其体制机制安排不能确保代议士们为民作主。对西方代议民主理论支柱的厘清，揭示了其民主的真相：不是民主制，而是寡头制。

**关键词：**代议民主；“授权论”；“问责论”；选举；代议士

中图分类号：D082

文献标识码：A

文章编号：1002-0519（2022）06-0030-10

西方主流意识形态宣扬：只要经过普遍的、自由的、多党的竞争性选举，由此产生的代议士就能代表人民。该说法的理论支柱有二：一是“授权论”假设，人民参与投票，代议士就获得了人民的授权，为民作主；二是“问责论”假设，如果不满代议士的表现，人民可以把他们选掉，以示惩罚。

这两套理论看似可以解释竞争性选举与代议士为民作主之间的关系。然而，稍作深究，就会发现，这套理论构筑的是空中楼阁。

### 一、“授权论”成立吗

“授权论”要成立，至少必须满足四个基本假设：一是所有人参与了授权；二是可替代的被授权对象很多；三是所有人都可能成为被授权者；四是经选举产生的被授权者可以代表所有人。

---

收稿日期：2022-08-31

作者简介：王绍光，华中科技大学国家治理研究院特聘研究员，香港中文大学荣休讲座教授。

### （一）所有或大多数利益相关者都参与了授权

首先，很多人，甚至多数人未参与“授权”。现行决策（如碳排放）可能影响未来数代无法参加选举的人们。未满足法定投票年龄的人、权利受限的公民、外来移民不能参加选举。

其次，出于种种原因，大量合资格选民不愿参加选举。以美国为例，四年一度的总统大选投票率往往在 50%—60% 之间，而中期国会议员选举的投票率基本上在 40% 左右。地方选举，如州一级、县一级或者镇一级的选举，投票率一般都在 25% 以下，并呈下降趋势。<sup>①</sup> 其他西方国家的大选投票率大多低于 70%；且绝大多数国家的投票率都呈下降趋势，即参与选举投票游戏的人越来越少。<sup>②</sup>

最后，胜选者未必获得所有投票者的“授权”。世界上的选举制度五花八门，欧洲国家多采取比例代表制，而英国、美国、加拿大、澳大利亚等国则采取“赢者通吃”的相对多数制，即不论票数多少，得票最多的候选人便可当选，不必票数过半，只获得 30% 或 40% 选票的候选人也可以当选。<sup>③</sup>

排除尚未出生的人（难以估算）、未获投票权的人（约占人口总数的 20%）、享有投票权但没有参加投票的人（合资格选民的 10%—80%）、参与投票但投反对票的人（投票者的 49%—70%），最终当选的代议士们实际上只获得小部分人民的投票和很小一部分人民的支持。大多数人未曾或不愿“授权”给这些代议士。也就是说，这些代议士们根本没有资格声称获得了人民的“授权”！

### （二）可替代的被授权对象无限多，供人民选择

选民可用选票决定哪位候选人当选，但并不能决定哪些人成为候选人。在代议民主制下，选民没有多大选择余地，只有极少数人可以通过政党举荐成为正式候选人。即使在人们认同几个大党时，选民能做的也不过是，要么支持台上这个党的候选人，要么支持几年前下台那几个党的候选人，这好比《庄子·齐物论》中那个“朝三而暮四”或“朝四而暮三”的寓言，选民像被愚弄的猴子一样，本没有多少选择，却误以为自己拥有选择权。

近几十年，欧美各国政党制度的运作越来越不正常，大多数人认为，主要政党并不代表普通百姓。就连一度宣称自由民主制度完胜的福山也坦承，美国体制中有一个严重的代表性问题：“两个

① Mike Maciag, “Voter Turnout Plummeting in Local Elections,” *Governing the State and Locals*, October 2014, <http://www.governing.com/topics/politics/gov-voter-turnout-municipal-elections.html#graph>; Daniel Denvir, “Voter Turnout in U.S. Mayoral Elections Is Pathetic, but It Wasn’t Always This Way,” *Atlantic Citylab*, May 22, 2015, <http://www.citylab.com/politics/2015/05/mayoral-election-voting-turnout/393737/>.

② Mark Gray and Miki Caul, “Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization,” *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 9, 2000, pp. 1091–1122; Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, DC: World Bank, 2017, p. 228.

③ FairVote, “Electoral Systems around the World,” [https://www.fairvote.org/research\\_electoralsystems\\_world](https://www.fairvote.org/research_electoralsystems_world).

主要政党中，没有哪一个对正在败落的下层群体尽职尽责。”<sup>①</sup>现在，美国“独立人士”的比重既超过了民主党，也超过了共和党。假如他们构成一个单独政党的话，它已是美国第一大党，占美国选民的40%左右。<sup>②</sup>1960年，当美国的政党政治如日中天时，时任美国政治学会主席的谢茨施耐德便在《半主权的人民》一书中指出，民主、共和两党的动员对象主要是社会的中上阶层，它们忽略了人口的另一半，即几千万不投票的选民。他认为，真正人民主权的实现有赖于改造当时的政治体制，建立更具包容性的“政党政府”。<sup>③</sup>半个多世纪过去了，谢氏的理想不但没有实现，情况反而变得更糟。如果60年前，美国就只有“半主权的人民”，现在人民恐怕连1/3的主权也没有了！不仅美国如此，其他西方国家也好不到哪里去，其表现形式是各国登记为政党党员的人数大幅下降，<sup>④</sup>导致党员占选民比重也随之下滑，现已平均低于5%，英国、法国已低于2%。在整个欧洲，拥有众多党员的大众型政党几乎已经销声匿迹，剩下的都是些精英权贵党。<sup>⑤</sup>难怪欧美历次民意调查发现，与各类政治组织或机构相比，民众对政党的信任度几乎总是垫底。<sup>⑥</sup>2013年，当代欧洲最著名的政党研究学者彼特·梅尔出版了一本题为《虚无之治》的书，副标题是“西式民主的空洞化”。在梅尔看来，今天政党已变得无关紧要，公民实际上正在变得毫无主权可言。目前正在出现的是这样一种民主：公众在其中的地位不断被削弱。换句话说，这是不见其“民”的空头“民主”。<sup>⑦</sup>说来的确十分荒唐，在这种“民主”体制下，公民们要依托于他们极度不信任甚至厌恶的政党，才能实现他们的“选择权”。这算什么“选择权”？

### （三）所有人都可能成为被授权者

授权论暗示，绝大多数公民在政治中的角色只能是被动的，限于授权他人為自己作主，他们自身则并不是被授权的潜在主体。然而，西方社会又时常散播一种神话：所有人都可能当选。最典型的例子莫过于美国人经常挂在嘴边的一句话：“任何人都可以成为美国总统（Anyone Can Be President）。”

实际上，选举是拼资源的游戏，一般人玩不起、赢不了。在所有资源中，起决定性作用的是金钱。古希腊、古罗马、英国早期的国会选举中贿选成风。据古代雅典残留的文献中记载，选举中，一些候选人出手阔绰，因为他们知道，一旦当选，就会获得至少两倍的回报。<sup>⑧</sup>正是为了预防形

① Francis Fukuyama, “American Political Decay or Renewal? The Meaning of the 2016 Election,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 4, 2016, p. 61.

② Gallup, “Party Affiliation: Trend since 2004,” February 2, 2017, <http://www.gallup.com/poll/15370/party-affiliation.aspx?version=print#top>.

③ Elmer Eric Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

④ Ingrid van Biezen, Peter Mair and Thomas Poguntke, “Going, going...gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe,” *European Journal of Political Research*, Vol. 51, No 1, 2012, pp. 24-56.

⑤ Pascal Delwit, “Still in Decline? Party Membership in Europe,” in Emilie van Haute, eds., *Party Membership in Europe: Exploration into the Anthills of Party Politics*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011, pp. 25-42.

⑥ “Share of people in selected European countries who trust key institutions in their country as of 2019, by institution and country,” Statista, August 2019, <https://www.statista.com/statistics/1108375/trust-key-institutions-selected-european-countries/>.

⑦ Peter Mair, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London: Verso, 2013.

⑧ E. S. Staveley, *Greek and Roman Voting and Elections*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, pp. 108-113.

形形色色的选举舞弊，雅典民主挑选公职人员的主要方法不是选举，而是抽签。<sup>①</sup>古罗马选人程序也带有些许抽签成分，但主要靠选举，结果是金钱深度腐蚀选举的各个环节，<sup>②</sup>肮脏手段层出不穷。<sup>③</sup>为此，当时的人们还创造了一个专有名词“贿买公职”（Ambitus）。<sup>④</sup>17世纪，英国的议会选举主要靠暴力；18—19世纪有点变化，“以前通过暴力赢得的席位，现在更有可能需用金钱来确保”。这是“英国政治最腐败的时期”；<sup>⑤</sup>在选举时，各方候选人花起钱来毫无节制。<sup>⑥</sup>1868年，英国通过《议会选举法》，希望遏制选举中猖獗的腐败行为，但至少又花费了半个世纪时间，才对局面有所控制。<sup>⑦</sup>

自美国有竞选以来，选举花费持续上升，从未停止。大选费用从1960年的千万元级，很快跳至亿元级、十亿元级。2020年美国大选是有史以来烧钱最多的大选，总费用近140亿美元，比世界上约70个国家的国内生产总值还要多，<sup>⑧</sup>其中在总统竞选方面林林总总共花费66.3亿美元，在国会议席竞选方面花费更是高达72.5亿美元。与四年前的2016年大选相比，总花费足足又增加了一倍多。<sup>⑨</sup>

现在，如果没有数亿至数十亿元金钱打底，没人能够进入总统竞选的最后一轮。国会也一样，一百多年前，马克·吐温曾戏称美国国会为“金钱可以买到的最好的议会”；<sup>⑩</sup>现在依然如此，只是价格翻了不知多少番。众议员胜选的价码是几百万美元，参议员是上千万美元。

为什么参选人要费尽心机筹钱、花钱？原因很简单：花钱多、胜算大。从1960年以来的16次总统大选中，13次是花钱多的候选人获胜。<sup>⑪</sup>花钱多的胜算率为81.2%。从2000年到2020年的20年间，参议院花钱多的平均胜算率为80.3%，众议院花钱多的平均胜算率为92.4%。<sup>⑫</sup>如果把这些职位看作投资标的，任何投资人都知道如何赢得这稳赚不亏的买卖。金钱政治的逻辑同样

① 王绍光：《抽签与民主、共和：从雅典到威尼斯》，北京：中信出版社，2018年。

② Andrew Lintott, “Electoral Bribery in The Roman Republic,” *Journal of Roman Studies*, Vol. 80, No. 1, 1990, pp. 1–16; Howard Troxler, *Electoral Abuse in the Late Roman Republic*, Graduate Theses and Dissertations, 2008, <https://scholarcommons.usf.edu/etd/537>; Rachel Feig Vishnia, *Roman Elections in the Age of Cicero: Society, Government, and Voting*, New York: Routledge, 2014.

③ Quintus Tullius Cicero, *How to Win an Election: An Ancient Guide for Modern Politicians*, Princeton: Princeton University Press, 2012. 这是公元前64年，昆图斯·西塞罗为其哥哥马库斯·西塞罗的选举专门写的一本小册子，其中介绍的都是些如何赢得选举的花招；结果马库斯·西塞罗确实胜选。布什总统的高级顾问卡尔·罗夫（Karl Rove）称该书为当代政治从业者提供了永不过时的建议；美国前参议员嘉里·哈特（Gary Hart）则评论说这本古罗马的选举手册显示几乎什么都没有改变。

④ Donald Montgomery, *Ambitus: Electoral Corruption and Aristocratic Competition in the Age of Cicero*, Master Thesis, 2005, <https://macsphere.mcmaster.ca/handle/11375/10867>.

⑤ Caroline Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Hart Publishing, 2012, p. 81.

⑥ Joseph Grego, *A History of Parliamentary Elections and Electioneering in the Old Days*, London: Chatto & Windus, 1886, p. 70.

⑦ Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868–1911*, Oxford: Oxford University Press, 1962.

⑧ 各国国内生产总值数据见 The International Monetary Fund (IMF), “World Economic Outlook Database, 2020,” <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/>.

⑨ Brian Schwartz, “Total 2020 election spending to hit nearly \$14 billion, more than double 2016’s sum,” CNBC, October 28, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/10/28/2020-election-spending-to-hit-nearly-14-billion-a-record.html>.

⑩ Pippa Norris, *Why American Elections are Flawed (and How to Fix Them)*, Ithaca: Cornell University Press, 2017, p. 17.

⑪ 1960—2012年的情况见 Metrocosm, *General Election Spending, 1960–2016*, <http://metrocosm.com/get-the-data/#spending> 2016; 2016年的情况见 The Center for Responsive Politics, *2016 Presidential Race*, <https://www.opensecrets.org/pres16>; 2020年的情况见 The Center for Responsive Politics, *2020 Presidential Race*, <https://www.opensecrets.org/2020-presidential-race>.

⑫ The Center for Responsive Politics, “Did Money Win?,” <https://www.opensecrets.org/elections-overview/winning-vs-spending?cycle=2020>.

也适用于美国州与地方的竞选。<sup>①</sup>花这么多钱、用这么大气力筹钱，仅为为民作主？那些参选的政客都是“活雷锋”？

金钱同样侵入其他西方国家政治，引起人们对“支票簿选举”的普遍担忧。<sup>②</sup>

#### （四）经选举产生的被授权者可以代表所有人或大多数人

西方主流意识形态希望人们相信，一旦当选，代议士就会代表全体选民，而不仅仅是那些在选举中投过支持票的选民，却拿不出任何有说服力的理论依据。

更合理的假设是，代议士们不可能平等地代表所有人。他们选择代表某个群体的力度，与该群体支持其寻找连任的投入紧密相关：为支持代议士连选连任投入越大的群体，被代表的机会也越大；反之，无助于或有损于代议士实现连选连任目标的群体，被代表的机会很小。

实证性研究证实了上述推测。一项研究分析了三届美国参议员决策行为对不同收入群体的回应力度，发现无论是哪一届国会，无论来自哪一党，参议员们对高收入群体的回应力度都最大，对中等收入群体的回应力度次之，对低收入群体的回应力度不仅最小，而且处于负值，意味着损害他们的利益。<sup>③</sup>

依据对西方多国（包括法国、德国、比利时、加拿大、意大利、西班牙、英国）数据的详尽分析，一本2020年出版的新书得出与美国案例相同的结论：“在今天运作的民主制度中，有三类公民：（1）财阀，表面看来他们是民主的捐赠者，但实际上他们从国库得到了更大的回报；（2）活跃分子，他们为政党付出了自己的金钱和时间，但国家在分发财政施舍时却遗忘了他们；（3）‘普通公民’，他们也许从国家以他们的名义支付给政党的些许公共补贴中间接受益，但在代表权方面，他们却终究是最大输家。”<sup>④</sup>

以上从四个不同侧面论证了“授权论”不能成立：精英权贵控制了谁可以成为被授权主体；普通民众无从成为被授权主体；当选者只获得少数人授权；只获得少数人授权的代议士不可能代表多数人。

## 二、“问责论”成立吗

“问责论”要成立，至少必须满足三个基本假设：一是确责很容易；二是落选是严厉的惩罚；三是除被问责者之外，有大量可替代人选（这一点与“授权论”的第二个假设相同，下文不再论及）。

① Brian E. Adams, *Campaign Finance in Local Elections: Buying the Grassroots*, Boulder, CO: First Forum Press, 2010.

② Pippa Norris and Andrea Abel van Es, eds., *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, New York: Oxford University Press, 2016.

③ Larry M. Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

④ Julia Cagé, *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2020, p. 108.

### （一）问责必须先确责，确责是件很容易的事

在“一人做事一人当”的情形下，确责是很容易的。但在现代政治中，某个单项政策或某套政策组合，从制定到落实，几乎毫无例外地会牵涉不同的个人、政党、部门、层级，往往很难确定应该由哪一位决策者或执行者来担当责任。如果是众多人参与决策与执行，往往很难确定应该由哪一位决策者或执行者来担当责任。<sup>①</sup>何况，在代议士两年、四年甚至更长的任期内，会有大量各种各样、各个领域的政策被制定出来、推行开来；外部不可控因素也会影响政策的执行效果。<sup>②</sup>到底哪位代议士应该为哪项政策的落实效果负责？不要说一般选民，就是局内人、专业评估机构也未必说得清楚。<sup>③</sup>充其量，选民能做的不过是以某个总体福祉指标（如经济状况、道路修缮状况等）来衡量执政党（而不是具体代议士）的表现，决定下次投票取向。<sup>④</sup>对此，西方政客也不会束手无策、坐以待毙，他们的拿手好戏便是卸责邀功、嫁祸于人，转移注意力。<sup>⑤</sup>大量研究显示，当权政客往往操纵各种政策工具（例如财政政策、货币政策），以期在选举前刺激经济，制造出形势一片大好的假象，从而误导选民，大大提高自己和政党的连任机会。<sup>⑥</sup>这也就是说，选民往往无法确责。例如，在2020年以来的新冠病毒肺炎疫情应对中，瑞典与美国表现糟糕透顶，但选民无法对其追究责任，因此也没人追责。

### （二）问责必须是对落选者的严厉惩罚，是他们不能承受之重

别无所长的公务员如果犯了错误，可能被警告、停职、开除、永不录用，甚至担负刑责，那确是严厉的惩罚，因为他们可能失去谋生的饭碗。相较而言，把代议士不再连任称作一种“惩罚”，有点莫名其妙。

实际上，美国总统下台后，才是更富足人生的开始。以过去40余年里6位总统为例，不管是干满两届，还是干了一届就被赶下台，担任过总统的人都是“一登龙门，身价上涨数十倍”。

① Bingham Powell Jr and Guy Whitten, "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context," *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2, 1993, pp. 391-414; Ignacio Lago-Peñas and Santiago Lago-Peñas, "Decentralization and electoral accountability," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 28, No. 2, 2010, pp. 318-334.

② Timothy Hellwig and David Samuels, "Voting in Open Economies: The Electoral Consequences of Globalization," *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 3, 2007, pp. 283-306.

③ Lucy Martin and Pia J. Raffler, "Fault Lines: The Effects of Bureaucratic Power on Electoral Accountability," *American Journal of Political Science*, published online, June 7, 2020, <https://doi.org/10.1111/ajps.12530>.

④ Morris P. Fiorina, "Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis," *American Journal of Political Science*, Vol. 22, No. 2, 1978, pp. 426-443; Robin Harding, "Attribution and Accountability: Voting for Roads in Ghana," *World Politics*, Vol. 67, No. 4, 2015, pp. 656-689.

⑤ R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 4, 1986, pp. 371-398; David Doherty and Laurel Harbridge-Yong, "The Effects of Blaming Others for Legislative Inaction on Individual and Collective Evaluations," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1, 2020, pp. 69-99.

⑥ William D. Nordhaus, "The Political Business Cycle," *The Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2, 1975, pp. 169-190; Eric Dubois, "Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus," *Public Choice*, Vol. 166, No. 1-2, 2016, pp. 235-259; Daniel Strobl, Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller and Mariyana Angelova, "Electoral Cycles in Government Policy Making: Strategic Timing of Austerity Reform Measures in Western Europe," *British Journal of Political Science*, 2019, <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/electoral-cycles-in-government-policy-making-strategic-timing-of-austerity-reform-measures-in-western-europe/89FD7C7E1912BE408A1F502F24001BCA>.

以奥巴马为例，他30多岁就出版了《我父亲的梦想》，但销售惨淡；那时，他住在公寓中，有两辆车，而且其中一辆有故障。展开白宫大位的角逐后，他那本书才开始大卖。然而，他真正的财运却是卸任之后才开始的。他的讲演费都是六位数，一次讲演可以获得高达40万美元的酬劳，媲美于他在白宫时的年薪；连他夫人的讲演费也水涨船高，约20万美元一次。这对夫妻的稿酬更高，离开白宫后，他们签下了高达6500万美元的书约。此外，他们还开发了其他多类收入来源，可谓财源滚滚。进入白宫时，奥巴马夫妇的净资产约为130万美元，现在已升至4000万美元，增加了30倍。

美国的国会议员们没有“龙门”，却有“旋转门”(the revolving door)。1957年，《国会季刊》(The Congressional Quarterly Almanac)报告说，当时已有10名左右前国会议员登记为说客；到1994年，同一刊物报告说，25%的前国会议员回到了国会大厦，成为代表特殊利益集团的说客。1999年，专门追踪美国高层政治的“回应性政治中心”(The Center for Responsive Politics)将138名前国会议员列为注册说客；<sup>①</sup>2020年，同一中心列举了475位在世的国会议员，其中354名参与游说活动，有些是注册说客，有些则以别的身份(如顾问、咨询、培训等)从事“影子游说”活动。<sup>②</sup>据一位政治学者估计，参与游说的前国会议员数目可能比登记说客人数高出一倍。<sup>③</sup>

为什么越来越多的国会议员作这样的选择呢？原因很简单，美国国会议员现在的年薪是17.4万美元，本已属于高薪阶层；但如果他们离开现职、加入游说行业，至少可以获得五倍的收入，不能不说是十分诱人的出路。<sup>④</sup>事实上，有些国会议员仍然在任时，已身在曹营心在汉，开始骑驴找马。他们会在某些政策领域频频动作，取悦于那些未来的潜在雇主，显示自己的可利用价值。<sup>⑤</sup>

更重要的是，在选用说客时，为什么各大公司、特殊利益集团，甚至外国政府这么青睐前国会议员？原因也很简单，这些人熟悉国会的运作，对其正式规则、潜规则、人脉都了如指掌。换句话说，担任国会议员相当于投资一种其他人难以企及的稀缺资产；拥有这类资产的“内行人”掌握了如何影响他们以前的同事、如何影响国会各种决策的诀窍；<sup>⑥</sup>**在国会任职时间越长、职位越重要，其附加值越高。**<sup>⑦</sup>在一项关于游说功效的综合研究中，5位政治学家考察了98个议题的决

① Adolfo Santos, *Do members of Congress Reward Their Future Employers: Evaluating the Revolving Door Syndrome*, Lanham: University Press of America, 2006, p. ix.

② Herschel F. Thomas & Timothy M. LaPira, "How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the gray market for policy advocacy," *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 6, No. 3, 2017, pp. 199-214; Karl Evers-Hillstrom, "Recent ex-members of Congress head to K Street as 'shadow lobbying' escalates," The Center for Responsive Politics, May 30, 2019, <https://www.opensecrets.org/news/2019/05/recent-ex-members-of-congress-head-to-k-street-as-shadow-lobbying-escalates/>; The Center for Responsive Politics, "Former Members," <https://www.opensecrets.org/revolving/top.php?display=Z>.

③ Tim LaPira, "How much lobbying is there in Washington? It's DOUBLE what you think," Sunlight Foundation, November 25, 2013, <https://sunlightfoundation.com/2013/11/25/how-much-lobbying-is-there-in-washington-its-double-what-you-think/>.

④ Lee Drutman, "About half of retiring senators and a third of retiring House members register as lobbyists," *Vox Media*, Jan 15, 2016, <https://www.vox.com/2016/1/15/10775788/revolving-door-lobbying>.

⑤ Adolfo Santos, *Do members of Congress Reward Their Future Employers: Evaluating the Revolving Door Syndrome*; Michael E. Shepherd and Hye Young You, "Exit Strategy: Career Concerns and Revolving Doors in Congress," *American Political Science Review*, Vol. 114, No. 2, 2020, pp. 617-618.

⑥ Todd Makse, "A Very Particular Set of Skills: Former Legislator Traits and Revolving Door Lobbying in Congress," *American Politics Research*, Vol. 45, No. 5, 2017, pp. 866-886.

⑦ Pamela Ban, Maxwell Palmer and Benjamin Schneer, "From the Halls of Congress to K Street: Government Experience and its Value for Lobbying," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 4, 2019, pp.713-752.

策过程，试图找到有些游说成功而另一些游说失败的原因。他们最终得出结论，雇用有“旋转门”经验的游说者十分关键，比没有雇用这类游说者的客户更容易达到自己的目的，可以达到事半功倍的效果。<sup>①</sup>

如此一来，不管因为什么原因下台，自愿放弃连选连任机会也罢、败选也罢、被迫辞职也罢，很多国会议员都信心满满，清清楚楚地知道，自己在政治游说市场上奇货可居、炙手可热，不愁没有雇主上门。一般而言，前国会议员的游说活动收费比其他游说者更高，但市场不缺愿意承受较高游说费用的客户，因为这些客户知道，一分钱一分货，有“旋转门”经验的游说者性价比相当高，物有所值，他们才不会在乎前国会议员是否曾被“问责”过。

前国会议员的其他出路也不错，都是令人羡慕的工作。<sup>②</sup>“问责”后还能高薪厚禄，这算哪门子“惩罚”？

以上从两个不同侧面论证了“问责论”不能成立：选民往往无法对具体代议士进行确责，当然也无法对其问责；代议士不再连任并非他们不能承受之重，这根本不是真正意义上的问责。

### 三、代议士们到底为谁服务

综上所述，代议民主理论所依据的六个暗含假设均不成立。既然“授权论”“问责论”都不能成立，既然代议民主的体制机制安排不能确保代议士们为民作主，我们必须追问：赢得选战的代议士们到底是些什么人？他们到底倾向于替何人服务？

20 世纪上半叶，当普选权与大众政党结合在一起时，有些欧美国家的议会里曾一度出现过少数普通人的面孔。但这只是昙花一现，随着大众政党的衰落，这些国家的议会基本上已回归到寡头俱乐部的原形。在英国下议院议员中，工人出身的占比已从 1951 年的 17.5% 降至 2017 年的 2%。<sup>③</sup>而在英国成年人中，仍有 60% 自认为属于工人阶级。<sup>④</sup>就连一向偏袒资本利益的《金融时报》也刊文发出感叹，“英国工人阶级议员成了稀缺品”<sup>⑤</sup>。

从 1850 年到 21 世纪，其他欧美国家的工人议员占比几乎从未超过 10%，且在第二次世界大战前后达到最低点。随着大众政党的衰落，在几乎所有这些国家（例如德国、法国、意大利、荷

① Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, Beth L. Leech, and David C. Kimball, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago: University of Chicago Press, 2009. 另一项个案研究得出相同的结论，见 Jeffrey Lazarus and Amy Melissa McKay, “Consequences of the Revolving Door: Evaluating the Lobbying Success of Former Congressional Members and Staff,” A paper prepared for presentation at the Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, April 2012, <https://ssrn.com/abstract=2141416>.

② The Center for Responsive Politics, “Revolving Door: Former Members of the 115th Congress,” <https://www.opensecrets.org/revolving/departing.php?cong=115>.

③ UK Parliament, *UK Election Statistics: 1918-2019 – A Century of Elections*, February 27, 2020, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7529/CBP-7529-.download.xlsx>; Oliver Heath, “A Growing Class Divide: MPs and Voters,” in Philip Cowley and Robert Ford, eds., *Sex, Lies and Politics: The Secret Influences That Drive our Political Choices*, Lightning Source Inc., 2019.

④ Curtice, J., Phillips, M. and Clery E. (2015), *British Social Attitudes: The 33rd Report*, London: NatCen Social Research, 2015, pp. 4-5.

⑤ Jim Pickard, “British working-class MPs becoming a rarity,” *Financial Times*, December 13, 2013, <https://www.ft.com/content/9285155c-6351-11e3-a87d-00144feabdc0>.

兰、挪威、瑞典、芬兰、澳大利亚、加拿大、瑞士),工人议员占比已齐齐滑落,于21世纪跌至5%以下,不少国家接近于零。<sup>①</sup>同样的情况出现在欧洲议会、<sup>②</sup>中东欧国家、<sup>③</sup>经济合作与发展组织成员国、<sup>④</sup>拉丁美洲国家,<sup>⑤</sup>以及全球绝大多数国家。<sup>⑥</sup>

美国尤其糟糕。从1789年至今,众议院的议员已经换了14000多次,其中律师、生意人、医生像走马灯一样进进出出,但却很难看到前蓝领工人的身影。“从1780年到1930年,三分之二的参议员和大约一半的众议院议员是律师。”<sup>⑦</sup>其后,律师比重略降,生意人比重上升,与其并驾齐驱。近年来,与其他西方国家一样,职业政客已成为美国国会议员的最大来源。<sup>⑧</sup>如果把各路精英归为一类,大量数据显示,在过去200多年,美国国会的成员构成几乎没有发生过什么变化:精英们一直占据着绝大多数席位,工人出身的国会议员极为罕见。目前,国会议员的家庭净资产价值中位数约是美国家庭净资产中位数的11倍,这可以称得上是富翁治国。<sup>⑨</sup>

西方一些学者试图证明,代议士出身哪个阶层无关紧要,只要是选举产生的,他们就会为民作主。这是假设选举产生的代议士都是没有私利、没有偏见、一心为公、克己奉公的活圣人。显然,这毫无说服力。更合理的假设是:(1)来自不同阶层的代议士带有不同的视角,其出身背景会影响其履职行为;(2)精英出身的代议士倾向于代表精英权贵阶层的利益,而不是代表普通劳动人民的利益;(3)由精英独霸的议会倾向于制定出偏向精英权贵阶层的政策,从而加剧社会不平等与政治两极化。

① Maurizio Cotta and Luca Verzichelli, “Paths of Institutional Development and Elite Transformations,” in Maurizio Cotta and Heinrich Best, eds., *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 417–473; Peter Esaiasson and Sören Holmberg, *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth, 1996.

② Willy Beauvallet, Victor Lepaux and Sébastien Michon, “Who are the MEPs: A Statistical Analysis of the Backgrounds of Members of European Parliament (2004–2014) and of their Transformations,” [https://www.researchgate.net/publication/280315567\\_Who\\_are\\_the\\_MEPs\\_A\\_Statistical\\_Analysis\\_of\\_the\\_Backgrounds\\_of\\_Members\\_of\\_European\\_Parliament\\_2004-2014\\_and\\_of\\_their\\_Transformations](https://www.researchgate.net/publication/280315567_Who_are_the_MEPs_A_Statistical_Analysis_of_the_Backgrounds_of_Members_of_European_Parliament_2004-2014_and_of_their_Transformations)

③ Elena Semenova, *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe: Recruitment and Representation*, London: Routledge, 2013.

④ OECD, *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, Paris: OECD Publishing, 2017, [http://dx.doi.org/10.1787/how\\_life-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en), pp. 173–174.

⑤ Nicholas Carnes and Noam Lupu, “Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America,” *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 1, 2015, pp. 1–18.

⑥ UNDP Inter-Parliamentary Union, *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation*, New York: UNDP, 2012, p. 109.

⑦ Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, 2nd ed., New York: Simon & Schuster, 1985, p. 647.

⑧ Mark C. Miller, “Lawyers in Congress: What Difference Does It Make,” *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies*, Vol. 20, No. 1, 1993, pp. 1–24; Walter J. Okszek, “The Evolving Congress: Overview and Analysis of the Modern Era,” in Congressional Research Service of Library of Congress, *The Evolving Congress*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2014, pp. 9–10; Congressional Research Service of Library of Congress, *Membership of the 116th Congress: A Profile*, Updated October 2, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45583.pdf>.

⑨ R. Eric Petersen, *Representatives and Senators: Trends in Member Characteristics Since 1945*, February 17, 2012, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42365.pdf>; Nicholas Carnes, “Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 2012, pp. 12–13; Nicholas Carnes, “White - Collar Government in the United States,” *Swiss Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, 2015, pp. 214–215; Nicholas Carnes, *The Cash Ceiling: Why Only the Rich Run for Office and What We Can Do about It*, Princeton: Princeton University Press, 2018, pp. 6–7.

这些假设符合人们的日常经验，也得到一批学术性研究的证实。<sup>①</sup> 在一项题为“美国政治的检验理论：精英、利益群体和普通公民”的实证研究中，美国西北大学和普林斯顿大学的团队分析了美国政府在1981—2002年间制定的1800项政策，其结论是“经济精英与代表公司的利益集团对美国政府政策有显著的影响力，而代表普通民众的利益集团与一般老百姓的影响非常小、甚至完全不存在”<sup>②</sup>。主持该项研究的学者相信，在美国，政治影响力分布得如此不平衡、不平等，它的政治体制完全不能代表普通老百姓，实际上不是民主制，而是寡头制。<sup>③</sup>

（本文在《政治学人·大讲堂》“‘我们一起阅·探’系列第四期读书会——对话王绍光：超越选举民主何以可能？”发言基础上完善而成，感谢读书会发起人郭台辉教授和主持人肖滨教授。）

责任编辑：朱 虹 王俊东

---

① Reuben M. Baron, Linda Albright and Thomas E. Malloy, “Effects of Behavioral and Social Class Information on Social Judgement,” *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 21, No. 4, 1995, pp.308–15; Pablo Beramendi and Christopher J. Anderson, eds., *Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 2008; Jacob S. Hacker and Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—And Turned Its Back on the Middle Class*, New York: Simon and Schuster, 2011; John D. Griffin and Claudia Anewalt-Remsburg, “Legislator Wealth and the Effort to Repeal the Estate Tax,” *American Politics Research*, Vol. 41, No. 4, 2013, pp.599–622; Torbin Iversen and David Soskice, “Information, Inequality, and Mass Polarization: Ideology in Advanced Democracies,” *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 13, 2015, pp. 1781–813; Nolan M. McCarty, Keith T. Poole, Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, 2nd Edition, Cambridge, MA: The MIT Press, 2016; Nicholas Carnes and Noam Lupu, “Do Voters Dislike Working-Class Candidates? Voter Biases and the Descriptive Underrepresentation of the Working Class,” *American Political Science Review*, Vol. 110, No. 4, 2016, pp. 832–844; Matthew S. Mendez and Christian R. Grose “Doubling Down: Inequality in Responsiveness and the Policy Preferences of Elected Officials,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 43, 2018, pp. 457–491; Nolan McCarty, *Polarization: What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press, 2019; Jordan Carr Peterson and Christian R. Grose, “The Private Interests of Public Officials: Financial Regulation in the US Congress,” *Legislative Studies Quarterly*, August 17, 2020, <https://doi.org/10.1111/lsq.12294>.

② Martin Gilens and Benjamin I. Page, “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens,” *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 3, 2014, p. 565.

③ Jeffrey A. Winters and Benjamin I. Page, “Oligarchy in the United States?” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009, pp. 731–751; Jeffrey A. Winters, *Oligarchy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 211–253.