

政治代表与转型中国的政治发展

王中原^{*}

一、导 言

政治代表(political representation)是现代国家政治文明建设和政治发展的重要目标。现代民族国家的总体规模、分工体系和治理复杂程度远远超过古代城邦,无法按照全民参与的直接民主形式进行治理,这就需要构建某种形式的政治代表关系,让一部分人代表另一部分人管理国家或参与治理过程。然而,代表不等同于“代议”,政治代表是在特定政治场域中代表者与被代表者之间建立起的某种制度化的互动关系模式,该模式一方面要让被代表者的诉求和利益体现在政治统治和政策过程当中,并可以影响代表者的偏好和行为;另一方面代表者需要保持与被代表者的密切联系,及时掌握、反映和回应被代表者的诉求。中国国家治理现代化正在不断探索新型的政治代表关系,推动当代中国的政治发展。

围绕如何实现政治代表,涌现出不同的政治理论。基于不同的理论基础,不同国家政治代表的建设和运行呈现出不同的形式。长久以来,选举被认为是产生政治代表的重要合法途径之一,选举型政治代表的逻辑链条是:选民通过选票表达政治立场和政策偏好,基于个体偏好的集合(aggregation)选出代表,代表负责回应选民诉求并接受选民问责,选民有机会凭借选票定期更换更好的代表。自由且公正的选举为保障被代表者的权益和约束代表者的行为提供了较为有效的解决方案。然而,就政治代表的实现路径而言,选举只是多重路径中

^{*} 王中原,复旦大学社会科学高等研究院副教授,复旦大学当代中国研究中心副主任。

较为制度化的一种。事实上在人类政治生活的众多场域,政治代表关系并非借助选举达成。例如,在国际组织的运行当中,在社会运动的组织当中,在网络空间的意见表达当中,在公共事务的治理当中,代表者与被代表者之间并没有通过选举建立委托代理机制,但人们通常并不否认国际组织、社会运动、意见领袖和治理精英具备某种程度的代表性。那么,如何理解“非选举型政治代表”的运行逻辑和实现机制?非选举型政治代表在非西式民主国家存在哪些典型形式?其建构和实践对于这些国家的政治发展有哪些影响?这些都是政治理论和比较政治研究需要关心的重要议题。

在当代中国政治实践当中,政治代表关系贯穿于国家治理的全过程,尤其是处理具体社会治理事务的各个环节。基于中国经验,本文提出“联结型政治代表”的原创概念,以期补充选举型政治代表理论的局限,在解析中国政治发展过程中政治代表实践的同时,拓展政治代表的广义理论。联结型政治代表与选举型政治代表并非彼此对立,也非相互排斥,两种代表类型在中外政治实践中都同时存在,并相互补益。联结型政治代表不仅依靠选举产生的一次性关联,更依托全政治过程中代表者与被代表者之间建立起的紧密联结关系实现有效的政治代表,是在选举型代表基础上的进一步拓展。从这个意义上说,联结型政治代表的提出并不是为了排斥或替代选举型政治代表,而是为政治代表提供多元的理论想象,并在实践中为政治发展提供完善路径。

作为政治代表性的重要实现形式,政治精英与民众之间的互动联结显得尤为重要。群众联结的体制机制是否完善,方式方法是否有效,直接关系到政治统治的合法性和政党执政的稳定性。“与群众保持密切联系”是中国政治代表的核心内容,贯穿于中国共产党政治生活和治国理政的方方面面。十九大报告强调“坚持以人民为中心”“保持与人民群众的血肉联系”“把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”,密切联系群众是国家治理的重要理念和传统。实践中,新时期各级党政机关在具体治理活动中不断探索制度化、操作化、精细化、常态化、智能化的“政党—群众”联结机制^①,例如基层联系点制度、基层驻点包户制度、“下访”制度、基层调研制度、征集群众意见制度、网上联系群众制度以及“两代表一委

① 中共中央办公厅《关于完善党员干部直接联系群众制度的意见》(中办发〔2014〕18号)。

员”直接联系群众制度,等等。这些联结活动和机制在选举之外提供了一条新的政治代表的实现路径,为我们丰富政治代表的广义理论提供了中国样本。

本文聚焦中国“联结型政治代表”的政治逻辑、实践形态和理论价值,基于“政治联结”到“政治代表”的实践理路考察转型中国的政治发展。首先,从政治代表的广义理论出发,建构联结型政治代表的核心概念和理论根基;其次,从“请进来”和“走出去”两个机制维度,选择中国政治联结实践的典型案例展开深度剖析,考察政党联系群众的制度设计、实践方式、问责机制和治理绩效等;最后,基于中国经验进一步提炼联结型代表的理论模型,并与选举型代表展开系统比较,致力于拓展政治代表的广义理论。

二、政治代表与政治发展

政治发展(political development)是一个高度复杂的政治学概念,其囊括了政治制度和政治变迁的诸多维度,其从发展的视角研究各类政治问题,涉及比较政治学中的发展议题以及国别政治发展,政治发展概念本身也处在不断发展之中。首先,在比较政治学领域,政治发展议题兴起于二战之后针对后殖民国家和发展国家的政治现代化(political modernization)研究。去殖民化后的新兴政治体一方面要寻求国家建构、政治秩序和经济发展,另一方面需要满足西方制定的政治标准从而融入国际社会。因此,彼时政治发展显性或隐性地关乎政治民主化。例如,李普塞特关于“民主的社会前提”的探讨主要是对照欧美民主国家。^①作为一个时代议题,诸多政治学家曾纷纷投身政治发展研究,包括阿尔蒙德、维巴、亨廷顿、科尔曼、派伊、艾森斯塔特等,分别从政治文化、政治秩序、政党政治、政治态度等维度考察政治发展的过程以及影响政治发展的关键要素^②,形成

① Seymour M.Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, Vol.53, No.1 (1959), pp.69—105.

② 相关著作包括 Samuel P.Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968; Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963; Gabriel A.Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company, 1966; Lucian W.Pye, *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown and Company, 1966.

了纷繁复杂的关于政治发展问题的不同理解。^①根据派伊的归纳,至少存在十种不同的政治发展概念,包括:(1)作为经济发展前提的政治发展;(2)作为发达工业社会政治演进的政治发展;(3)作为政治现代化的政治发展;(4)作为民族国家运行的政治发展;(5)作为行政和立法建设的政治发展;(6)作为民众动员和参与的政治发展;(7)作为民主建设的政治发展;(8)作为政治稳定和有序变迁的政治发展;(9)作为国家能力和权威的政治发展;(10)作为多维社会变迁的政治发展。^②可见,政治发展更像是一个“伞状概念”(umbrella concept),不仅覆盖了政治建设和政治生活的诸多方面,而且处在撑开和发展当中。到20世纪末,越来越多的学者发现政治发展研究中有太多“政治”和太少“发展”,并且很多发展中国家和转型国家并没有实现政治和经济现代化,反而出现了政治衰败、社会动荡和经济倒退,因此“发展”问题在21世纪初被提上突出日程。国际社会从关注政治民主化转向推广“善治”(good governance),发布了“人类发展指数”(Human Development Index),强调人的发展权利,包括物质性的经济权利、自我实现的社会权利,以及参与和代表的政治权利。^③

其次,在国别政治发展研究中,最具影响力的是美国政治发展研究(American Political Development, APD),其已经成为一个独立的子学科。^④研究美国政治发展的学者强调历史维度的重要性,聚焦美国政治的历史变迁和发展历程,主张将时间视角带回来而非仅仅研究政治的某个历史切片(snapshot)。^⑤作为一门学科,美国政治发展借助历史制度主义的视角探究“治理权威的持续转移”过程(durable shift in governing authority),形成了“渐进替代”“路径依赖”

① 例如亨廷顿围绕理性化、国家整合、民主化和政治参与提出了不同的政治发展概念,参见 Samuel Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, Vol.17, No.3 (1965), pp.386—430; 弗雷德·里格斯(Fred Riggs)归纳了65种不同的政治发展定义。参见 Fred Riggs, “The Rise and Fall of ‘Political Development’”, in Long ed., *The Handbook of Political Behavior*, Vol.4, New York: Plenum Press, 1981, pp.289—347。

② Lucian W. Pye, “The Concept of Political Development”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.358(1965), pp.1—13.

③ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

④ Karen Orren and Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, New York: Cambridge University Press, 2004.

⑤ George Thomas, “What Is Political Development? A Constitutional Perspective”, *The Review of Politics*, Vol.73(2011), pp.275—294.

“创造性融合”等政治发展学说,用以诠释美国政体的历史建构过程。^①具体的研究议题还包括国家制度的发展(总统、议会、联邦、司法、行政等)、政治过程和国家社会关系的发展(政治代表、选举、政党、利益集团、社会运动等)、社会治理的发展(福利国家、认同政治、族群问题、社会家庭等)^②,涉及美国政治的方方面面。相关研究探寻美国政治转型和发展的重要历史时点及其动因、性质、特征和影响,为我们理解美国政治提供了历史路线图,但也由于对国际维度等重视不够而被认为无法充分解释当下的美国政治现实和发展趋势。^③除了美国政治发展之外,围绕其他区域与国别的政治发展研究也方兴未艾,包括亚洲政治发展、非洲政治发展、俄罗斯政治发展、泰国政治发展、中国政治发展等^④,相关国家和地区的政治发展研究更加注重一国最新的政治发展动态。

政治代表一直是政治发展研究(无论是比较政治研究还是国别政治研究)关注的核心议题。在比较政治学研究中,政治代表是政治现代化的重要目标,现代民族国家建构的过程就是实现政治代表的过程,转型国家和发展中国家的政治参与、福利分配、政党政治、性别政治和族群政治等问题都涉及政治代表的建构,政治代表的质量和运行实效直接关系到这些国家的政治秩序和政治稳定。^⑤在国别政治研究中,美国政治发展涉及的政治代表议题包括选举制度完善、选举权扩张、政党制度变革、利益代表机制的多元化、网络社会政治代表机制的创新等^⑥,

① Karen Orren and Stephen Skowronek, “Pathways to the Present: Political Development in America”, in Richard Valelly, Suzanne Mettler and Robert Lieberman eds., *The Oxford Handbook of American Political Development*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

② 参见 Richard Valelly, Suzanne Mettler and Robert Lieberman eds., *The Oxford Handbook of American Political Development*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

③ Rogan Kersh, “The Growth of American Political Development: The View from the Classroom”, *Perspectives on Politics*, Vol.3, No.2(2005):335—345.

④ 例如房宁:《亚洲政治发展比较研究的理论性发现》,《中国社会科学》2014年第2期; Kenneth G.Lieberthal, Cheng Li and Yu Keping eds., *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*, Washington: Brookings Institution Press, 2014; Federico Ferrara, *The Political Development of Modern Thailand*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

⑤ Kenneth M. Roberts, “Populism and Political Representation”, in Carol Lancaster and Nicolas Van de Walle, *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp.517—526.

⑥ Larry M.Bartels, Joshua D.Clinton and John G.Geer, “Representation”, in Richard Valelly, Suzanne Mettler and Robert Lieberman eds., *The Oxford Handbook of American Political Development*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

聚焦西式竞争性选举体制下政治代表制度的历史演化、现实困境和创新发展。然而,针对非西方世界政治代表制发展的研究相对薄弱,其中关键原因在于主流学界将选举作为政治代表的唯一合法性来源,忽视了现实世界政治代表现象的多样性和复杂性。^①例如,在中国,政治代表问题一直是现代国家建构以及国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,无论是人大制度的建设、新型政党制度的发展、群团组织和社会组织的兴起,还是网络社会的新型代表渠道^②,各级政府的多重回应机制,以及“以人民为中心”构建“共建共治共享”的治理新格局,都体现了代表政治的制度逻辑和实践特色。因此,本文将尝试跳脱选举型政治代表的理论窠臼,从政治发展的新视角考察当代中国的政治代表实践,并基于中国经验提炼具有本土特色的政治代表形式。

三、政治代表的广义理论:非选举型政治代表

政治代表理论是一个内涵丰富、结构复杂和不断发展的政治学理论体系。当前,围绕政治代表的基本概念学界尚缺乏共识,但是从词源 re-presentation 上来说,政治代表是指某种利益或声音的政治再现,即让不在场者的利益或声音获得出场的机会。^③这意味着政治代表必须包含如下几个基本构成要素:(1)谁代表,即担负代表责任的主体,其可以是政党、议员、领导人、国家机关、国际组织、社会运动、意见领袖等;(2)代表谁,即无法直接参与某项政治或治理活动而需要被代表的客体,可以是选民、利益相关者、全体民众等;(3)代表什么,即需要获得出场机会的内容,可以是某种利益、声音、偏好、立场、期许、认同、身份象征等;(4)如何代表,即代表的具体行动模式,可以是提案、倡议、政策回应、街头运动、网络舆论等;(5)在哪代表,即代表活动的时空情境,包括不同的政治体

① 例如 Robert Rohrschneider and Jacques Thomassen, *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2020。

② Tony Saich, “Political Representation in China”, in Christopher Ogden ed., *Routledge Handbook of China's Governance and Domestic Politics*, Oxford: Taylor & Francis Group, 2013, pp.109—119.

③ Dario Castiglione and Johannes Pollak, *Creating Political Presence: The New Politics of Democratic Representation*, Chicago: University of Chicago Press, 2019.

制、治理场域和历史阶段。围绕上述要素的不同组合可以呈现丰富多样的政治代表现象,构成不同的政治代表形式。

西方经典的政治代表理论认为政治代表关系的形成依赖三个核心机制:授权(authorization)、回应(responsiveness)、问责(accountability)。具体而言,被代表者首先需要表达同意和授权,通过特定程序将代表内容委托给代表者;接着,获得授权的代表者需要回应被代表的利益和诉求,在政治过程中再现被代表者的声音;此外,代表者在行使授权时还必须负担起相应的责任,接受被代表者的监督和问责。传统的政治代表理论强调授权、回应和问责的过程必须是正式的,认为只有制度化的选举程序才符合这一要求,才能实现具备合法性的“委托—代理”关系,著名政治理论家汉娜·皮特金(Hanna Pitkin)正是该理论的集大成者。^①

基于选举的政治代表理论统摄了西方政治学近半个世纪,虽然这期间政治学家们对其进行了丰富、改造和拓展,提出了多种不同的政治代表类型,但均未跳脱基本的选举范式。例如,曼斯布里奇(Jane Mansbridge)挑战了皮特金的代表类型学,将政治代表重新划分为向后看的承诺型代表(promissory)、向前看的期望型代表(anticipatory)、向内看的内驱型代表(gyroscopic),以及向外看的外向型代表(surrogacy),并认为这四种代表类型都属于民主社会的合法代表模式^②,但是该类型识别多从经验出发,缺少统一的划分标准和尺度,同时未能观照到非选举型政治代表的理论可能。雷菲尔德(Andrew Rehfeld)基于三个维度(即代表目标是为了追求整体利益还是局部利益,代表决策是基于自我判断还是选民判断,代表对问责的敏感程度)将代表划分为八种类型,包括柏克式受托人(Burkean trustees)、公职人员(civil servants)、麦迪逊式立法者(Madisonian lawmakers)、反联邦主义者(anti-federalists)、志愿服务者(volunteers)、使节(ambassadors)、专业服务者(professionals)、极简式代理人(pared-down delegates)^③,该划分虽然

① Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Los Angeles: University of Press, 1967.

② Jane Mansbridge, “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, Vol.97, No.4(2003), pp.515—528.

③ Andrew Rehfeld, “Representation Rethought: on Trustees, Delegates, and Gyroscopes in The Study of Political Representation and Democracy”, *American Political Science Review*, Vol.103, No.2(2009), pp.214—230.

显得较为精致,但过于琐碎,同时过于关注代表主体,缺乏对代表对象、代表机制和代表效能等维度的考察,此外,其主要基于美国的政治经验,对非西方政体下的政治代表缺少解释力。

如果说上述代表理论类型聚焦“谁代表”这一问题,那么另一些学者则更关注代表行为的过程和意义。例如,威廉姆斯(Melissa Williams)将政治代表视为一个“调解”(mediation)机制,是让历史上的弱势和边缘群体获得声音再现、重建信任、达成和解的过程。^①扬(Marion Young)认为代表关系是一个行动状态,在“授权时刻”和“问责时刻”之间不断流动,这种流动性使得公民保有问责的权利,从而审视代表者过往的绩效,并评估哪些代表能够应对未来的不确定性。^②这些改进版的政治代表学说为我们理解代表问题的复杂性和多样性提供了指南,但其理论预设都是代表需要经过竞争性选举程序的正式授权,亦即虽然代表分为不同的类型、采用不同的行动模式,但代表的合法产生方式是唯一的,即由竞争性选举产生。

选举型政治代表之所以成为理论主流,是因为选举提供了制度化的、操作化、周期性和合法性的授权和问责机制,被认为能够有效促使代表者再现和回应被代表者的诉求和声音。然而,现实政治生活中并非所有的代表关系都依赖正式的委托代理程序。近年来,随着国际和国内层面的政治转型^③,越来越多的政治理论家意识到有必要将代表问题与选举问题分解开来^④,进而形成多个非选举型代表的理论脉络。第一,代表理论出现建构主义转向(constructivist turn)^⑤,传统的选举型政治代表预设了选民已经形成自己的偏好,选举只是将个体已有的偏好聚合成群体偏好,然后授权代表者通过立法和公共政策回应群

① Melissa Williams, *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton: Princeton University, 1998.

② Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

③ Mark Warren and Dario Castiglione, “The Transformation of Democratic Representation”, *Democracy and Society*, Vol.2, No.1(2004), pp.5, 20—22.

④ 钟本章、何俊志:《非选举型代表的兴起与政治代表概念的转向》,载《北京行政学院学报》,2020年第5期;黄小钊:《当代西方非选举型政治代表探析》,载《北京行政学院学报》2020年第4期。

⑤ Lisa Disch, “The Constructivist Turn in Democratic Representation: A Normative Dead-End?” *Constellations*, Vol.22, No.4(2015), pp.487—499.

体偏好。但是,现实中选民偏好并不总是先存的(preformed),代表者也不仅是“传声筒”,代表者往往可以影响甚至建构被代表者的偏好,这就出现了“反向映射”而非正向授权。例如,萨沃德(Michael Saward)提出“代表宣言”(representation claims)学说^①,强调代表者的任务是提出响应特定对象的某种陈述,该陈述受到文化情境和制度条件的影响,代表政治不仅意味着回应性的行动,还包括前瞻性的话语建构,而这个建构过程无需经历正式的选举程序。第二,代表的动力来源由外转内,曼斯布里奇指出经典的政治代表理论太过强调“惩罚模型”(sanction models),即代表者面对选票压力和无法连任的惩罚威胁才被迫采取代表行动,该模型忽略了自我驱动型代表者^②,代表活动并非总是出自正式的问责压力,同时可以源自某种伦理、文化、能力和素养。与此类似,代表出于某种使命和责任感也可以自我赋权或主动担当^③,即自行宣称代表某个特殊群体的声音和某种价值观念,或者作为积极能动者参与公共事务的治理。第三,代表者从精英转向公民,在社会运动、网络空间、公民团体等场域并不存在职业化的政治代表,代表者和被代者的身份通常是交叉和流动的,也没有类似选举的正式授权和问责程序。沃伦(Mark Warren)据此提出了“公民代表”(citizen representation)的分析框架,并认为公民可以通过非选举的途径成为社群的代表,并依靠培养判断能力和协商素养提升代表质量。^④第四,代表内容从利益转向话语,德雷泽克(John Dryzek)和尼迈亚(Simon Niemeyer)提出“话语性代表”(discursive representation)的概念^⑤,在协商民主领域和全球治理层面,挑选某种论述的代表者参与正式或非正式的协商,并在沟通和协商中不断校正话语以达成共识^⑥,这

① Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

② Jane Mansbridge, "A Selection Model of Representation", *Journal of Political Philosophy*, Vol.17, No.4(2009), pp.369—398.

③ Laura Montanaro, "The Democratic Legitimacy of Self-appointed Representatives", *The Journal of Politics*, Vol.74, No.4(2012), pp.1094—1107.

④ Mark Warren, "Citizen Representatives", in *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Mark Warren and Hilary Pearce eds., Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.50—69.

⑤ John Dryzek and Simon Niemeyer, "Discursive Representation", *American Political Science Review*, Vol.102, No.4(2008), pp.481—493.

⑥ Rousiley C. M. Maia, "Non-electoral Political Representation: Explaining Discursive Domains", *Representation*, Vol.48, No.4(2012), pp.429—443.

些代表者的产生并非通过正式的选举授权,但其代表关系依然成立。与此类似,乌彼纳蒂(Nadia Urbinati)主张将代表视作“倡议”(representation as advocacy)^①,即通过发出某种倡议反映社会利益的多元性和异质性,而非通过选举聚合利益和偏好掩盖差异性和不平等。在提出“倡议”过程中,代表者需要熟知被代表的诉求并保持自己的独立判断。第五,从代表现在到代表未来,传统的政治代表理论奉行当下主义(presentism),致力构建短视线的委托代理关系,而忽略对未来世代的代表责任^②,随着环境问题和可持续发展议题的日益凸显,如何让无法在场的未来世代同样拥有保护其权益并影响公共决策的机会,这就需要构建一种跨时空的代表关系,而这类代表显然无法得到未来世代的选举授权,但这并不影响代表关系的成立及其政治价值。

政治代表理论的新近发展呈现出“非选举型代表”的理论可能,这些理论学说从代表者、被代表者、代表内容、代表的动力机制、代表的时空特性等角度解构了“代表”与“选举”之间的固然联系,也反映出现实世界中政治代表所包含的动态关系和复杂图景。总体而言,非选举型政治代表的兴起体现了代表理论发展的几个新趋势:(1)从正式场景转向非正式场景,不再以正式的授权问责过程和委托代理关系作为唯一的合法性标准,承认代表关系形成的多重路径,并区分不同的政治情境;(2)从应然转向实然,不再强调规范意义上的标准模型,而关注代表政治在现实世界是如何运作的,从经验反观理论;(3)从程序回归实质,打破严苛的授权程序,强调代表行为的实质性结果,从绩效表现和观念建构的角度评估代表质量;(4)重新定义核心要素,代表者从精英延展到公民,被代表者泛化为“对象”(audiences)和“公众”(publics),代表内容从利益扩展到话语,代表时空从当下拓展到历史和未来,同时重新界定代表区域的概念。^③这些发展趋势带有显著的解构主义色彩,破解了政治代表的理论定式,勾勒出代表理论的多元图景,为我们建构非西方情境下的政治代表理论提供了理论支点和

① Nadia Urbinati, “Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation”, *Political Theory*, Vol.28(2000), pp.258—786.

② Andre Santos Campos, “Representing the Future: The Interests of Future Persons in Representative Democracy”, *British Journal of Political Science*, Vol.51, No.1(2021), pp.1—15.

③ Andrew Rehfeld, *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

衔接点。

非选举型政治代表将代表关系从选举范式中一步步剥离出来,但这些学说所关注的依然是竞争性选举体制下的非选举领域,并未探测到非西式民主体制下的政治代表现象,也很难直接解释非西方政治生活中的代表关系。代表与选举的脱耦(decoupling)并没有将代表理论带出西式民主的范畴。然而,正如有学者指出的,将“代表”与“民主”等同视之其实是为了服务冷战两极对抗的政治需求才出现的晚近现象^①,在人类政治史的漫长发展历程中,代表理论和民主理论实属不同的演化脉络。“民主”缘起于古希腊,而“代表”则兴起于中世纪基督教会和神圣罗马帝国^②,代表理念同时存在于中国、印度、伊斯兰等历史传统当中。正如雷菲尔德所指出的,代表关系的本质是被代表者对代表者的某种“接纳”,这种接纳可以通过选举的方式表达,也可以通过非选举的途径实现,代表“本质上不是一种民主现象”^③。因此,将代表与选举民主等而视之,认为只有西式民主政体中才有代表政治,既不遵循理论推演和也不符合历史事实,更无法解释非西方世界丰富多样的政治代表现象。超脱政治体制的理论解构为我们探究现实世界的复杂代表现象和拓展政治代表的广义学说提供了新的可能。

本文试图将非选举型政治代表进一步从西方竞争性民主政体中剥离出来,考察非西方政体下的非选举型政治代表现象,并以当代中国的代表实践和实证案例为经验基础,提炼出“联结型政治代表”的原创概念,并与选举型政治代表做比较分析,阐释其理论意涵、制度机理、相对优势和当前挑战。此外,本文将结合具体的操作场景,探讨联结型政治代表的制度化运行和良性落地何以可能,以及应该接受怎样的规约。最后,本文将讨论联结型政治代表的制度建设和治理转化在实践层面对于推动中国政治发展的意义,以及在理论层面对丰富政治代表广义理论的价值。

① David Plotke, “Representation is Democracy”, *Constellations*, Vol.4(1997), pp.19—34.

② 林奇富:《中世纪政治代表的起源》,载陈明明主编:《复旦政治学评论》(第十二辑),上海:上海人民出版社2014年版,第149—165页。

③ Andrew Rehfeld, “Toward a General Theory of Political Representation”, *The Journal of Politics*, Vol.68, No.1(2006), pp.1—21.

四、中国联结型政治代表的实践进路

政治代表的广义理论解构了代表与选举的应然关联,将代表问题从自由主义的封闭场域中释放出来,形成更加超脱和完整的代表理论体系。然而,解构容易建构难,新代表理论的建构不能仅仅基于学理推演,而且必须观照和回应现实世界的复杂代表现象。中国作为非西式自由民主体制的典型例外,长期以来对政治代表问题有着自己的理念和认知,同时在选举和非选举的诸多实践领域都做出了积极探索。政治代表的中国经验一方面从学理维度照应出“非选举型政治代表理论”的发展样貌,另一方面蕴含着中国政治发展的自身逻辑和制度理路。因此,中国不能再被当作西方政治代表理论的残余项(residual category),而应该具备代表理论建构的主体性。

在“政治代表”广义理论的基础上,本文基于中国经验首次提出“联结型政治代表”的理论概念。所谓“联结型政治代表”,是指政治代表的形成依赖于在代表者与被代表者之间建立和维系某种形式的联结关系,通过“联结”实现被代表者对代表者的“接纳”,让被代表者有全过程的参与感和有实质性的获得感,并将联结关系转化为治理效能。“联结型政治代表”是典型的非选举型政治代表,在代表者、被代表者、动力资源、实现机制、功能取向等方面都独具特色。值得注意的是,这里强调的中国的联结型政治代表并不意味着中国不存在选举型政治代表,而是在选举之外发展出的一种新的代表形式,是政治发展的重要内容。本节将从“请进来”和“走出去”两个机制维度考察联结型政治代表的实践路径,透视转型中国的政治发展。

(一) 将“被代表者”请进来

政治代表的目标就是“创造在场”(creating the presence),通过代表者让不在场的利益和声音有再次出场的机会。但是,这并不意味着被代表者在授权和委托之后就完全离场,相反,为了更好地实现政治代表,被代表者需要在公共治理的全过程中获得不断出场的机会。这样,一方面可以让被代表者的利益和声音更加直接准确地被感知和吸纳,提升治理效能;另一方面可以在治理过程中

监督代表者的表现,而非等到下一次选举时才实施问责。以转型中国的公共政策过程为例,近年来国家治理体系和治理能力现代化对群众联结工作提出了更高要求,强调将“群众路线”落实到治理活动的方方面面,通过体制机制创新将人民群众“请进来”,建立更加有机紧密的群众联结,促进被代表者通过各种途径和形式参与管理国家和社会事务。

联结型政治代表要求将群众路线的执政理念转化为政策过程中的群众联结,并依托群众联结提升治理效能。通过“请进来”,民众作为被代表者可以在政策过程中获得再次出场的机会,其具体机制包括在顶层设计、政策执行和政策反馈的不同环节,开放公民的有序参与,推进不同群体的有效协商,吸纳社会各界的积极反馈,力求实现“倾听人民呼声,回应人民期待,不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,凝聚起最广大人民智慧和力量”^①。

(1) 顶层设计阶段。当前我国正处在经济社会压缩式发展(compressed development)的关键时期^②,国际国内形势复杂,矛盾风险积聚,发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出,大量亟待解决的政策议题争相涌现,需要从全局层面做好政策规划和顶层设计。政策的顶层设计依托于高层的决策、组织、协调和推进^③;同时,所谓“顶层”,还必须具备大局观、聚焦真问题,这就需要从“人民群众反映最强烈的重大问题出发”^④。为了提升政策规划和顶层设计的科学性,国家通过创新“请进来”机制问需于民、问计于民,将顶层设计与群众联结相结合。

例如,在编制国民经济和社会发展规划的过程中,将“加强顶层设计”与“坚持问计于民”统一起来,开门问策、集思广益。各级政府鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为“十四五”规划建言献策,把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验吸收到顶层设计当中。2020年9月17日,习近平在长沙主持

① 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》(2014年9月5日),《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社2016年版,第55页。

② Hugh Whittaker et al., “Compressed Development”, *Studies in Comparative International Development*, Vol.45(2010), pp.439—467.

③ Gunter Schubert and Björn Alpermann, “Studying the Chinese Policy Process in the Era of ‘Top-Level Design’: the Contribution of ‘Political Steering’ Theory”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol.24(2019), pp.199—224.

④ 人民日报:《深入研究和推进改革顶层设计》,中国网:http://www.china.com.cn/news/politics/2012-06/25/content_25767804.htm(访问时间:2020年9月20日)。

召开基层代表座谈会,邀请基层干部群众代表对“十四五”规划建言献策。参与座谈会的基层代表包括小学老师、合作社负责人、民营企业老板、货运司机、快递员、村委书记、扶贫干部、餐馆老板、网店店主、创业者等。这些代表长期奋斗在各行各业的基层一线,对各个领域的发展问题体会深切,他们分别就办好乡村教育事业、加大产业扶贫力度、支持小微企业发展、实施乡村振兴战略等提出了群众建言。^①此外,中央还通过互联网开展“十四五”规划的意见征求活动,发挥网络在倾听人民呼声、汇聚人民智慧方面的关键作用。自2020年8月16日至29日,《人民日报》、新华社、中央广播电视总台所属官网、新闻客户端以及“学习强国”等平台都开设了“十四五”规划建言专栏,收集全社会意见建议。该做法在五年规划编制史上还是首次,活动在两周内累计收到网民建言超过101.8万条,为“十四五”规划的顶层设计提供了有益参考。^②

再以全国人大的立法过程为例,近年来国家逐步建立起“基层立法联系点制度”。2015年首批确定的联系点单位包括上海虹桥街道等四家,2020年又新增了江苏昆山市等六家第二批联系点单位。作为联结型政治代表的生动实践,这些联系点在国家重大立法决策中发挥着越来越重要的作用。以上海虹桥街道为例,为促进“群众性”与“专业性”在立法过程中的有机集合,该立法联系点探索出“一体两翼”的工作框架。“一体”即以280名义务信息员为主体,把街道所辖的16个居民区全部纳入立法信息采集点,另外在辖区内选择50家成员单位,各确立联络员及信息员,负责立法意见的采集。“两翼”,即包括区人大、法院、检察院、高校等10家顾问单位组成的“一翼”,以及律师事务所、法学会等10家专家人才库单位组成的另“一翼”。^③在具体立法意见征询过程中,根据每部法律草案的内容,联系点会按程序邀请信息员代表和相关领域的专家顾问参与建言,在保证专业性的同时,尽量覆盖不同群体、不同行业,力求采集意见样本

① 《习近平在基层代表座谈会上强调 把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 推动“十四五”规划编制符合人民所思所盼》,新华网:http://www.xinhuanet.com/2020-09/19/c_1126514673.htm(访问时间:2020年9月20日)。

② 《习近平对“十四五”规划编制工作网上意见征求活动作出重要指示》,国家网络安全和信息化委员会办公室网站:http://www.cac.gov.cn/2020-09/25/c_1602595047812609.htm(访问时间:2020年9月20日)。

③ 基于2020年8月3日笔者在虹桥街道全国立法联系点的调研资料。

的典型性和广泛性。^①这些“立法直通车”让法律法规从基层来再回到基层去,在顶层设计之前,通过基层群众联结机制将群众“请进来”,经过意见征询、基层酝酿让民意得到汇集、民智得以集中。

由此可见,中国政策过程的顶层设计环节正在成为扩建中的“开放式政策厨房”。虽然不同领域的被代表者在资源禀赋和参与能力上存在较大差异,但是国家正在努力创制基层群众联结和参与的多种渠道,把民众“请进来”。通过探索“顶层设计”与“问计于民”相结合,联结型代表的要素和机制前置性地嵌入政策过程的输入端,让老百姓对美好生活的向往在政策方案的顶层设计中得到体现,有利于提升政策代表性。^②

(2) 政策执行阶段。公共政策在落地执行过程中也离不开被代表者的参与和协商。中国国土幅员辽阔、行政层级较多,政策贯彻是否到位、政策执行是否精准、政策结果是否有效,不仅需要上级部门的高位推动^③、系统监督和科学评估,而且需要广开门路,将群众“请进来”,吸纳社会力量特别是普通民众的参与和监督。政治学家史天健教授研究发现,中国公民的政治参与集中体现在政策执行阶段^④,国家也为公众有序参与政策执行和政策监督提供了多种渠道。2015年2月,中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》强调:“坚持协商于决策之前和决策实施之中,增强决策的科学性和实效性。坚持广泛参与、多元多层,更好保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。”^⑤近年来各级政府探索将协商民主机制落到政策过程的实处,按照“协商于民、协商为民”的原则,促进政策执行过程中的代表实践,推动政策执行顺乎民意、合乎实际。^⑥

① 《全国人大拟逐步扩大基层立法联系点》,澎湃新闻:https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5036782 (访问时间:2020年9月20日)。

② 王春城:《政策精准性与精准性政策——“精准时代”的一个重要公共政策走向》,载《中国行政管理》2018年第1期。

③ 贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,载《中国社会科学》2019年第4期。

④ Shi Tianjian, *Political Participation in Beijing*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

⑤ 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,中央政府网站:http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/09/content_2816784.htm (访问时间:2020年9月21日)。

⑥ 《习近平:在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html> (访问时间:2020年9月21日)。

例如,在精准扶贫政策的实施阶段,政府建立了多重机制让基层民众参与到贫困人口识别和贫困政策监督的过程当中。贫困人口的精准识别是一项复杂工程,需要依托基层自治组织和协商民主机制,并发挥乡土社会的“民间智慧”和“地方性知识”优势,吸纳广泛的民众参与。2014年国务院扶贫开发办公室颁布《扶贫开发建档立卡工作方案》,规定贫困识别按照“农户申请、民主评议、公示公告和逐级审核”的基本程序进行。各地在民主评议的具体程序 and 操作方法上进行了创新探索,评议过程通常邀请乡贤代表、党员代表、人大代表、妇女代表、普通村民代表、驻村工作队员、退休村干部、驻村第一书记等参与。基层民主评议一方面有利于扩大贫困识别信息的获取范围,借助熟人社会的信息优势对申请人的家庭情况进行比对和核实,提升识别的精准度。另一方面,村民参与有助于增强监督,防范基层官员的专断和腐败行为,提升识别过程的透明度和公正性。^①以云南省为例,村民小组和村民委员会按照“三评四定”程序召开贫困识别评议会,由村两委干部、第一书记、退休干部、老党员、村民代表、妇女代表、驻村工作队员等组成评议会,评议申请家庭经济状况和人口信息的真实性,以及是否存在漏户、拆户、分户、空挂户等现象,评议最终结果需经过投票表决。^②与此类似,湖北省巴东县创新开展“屋场院子会”的民主评议方法,形成了“选主持、定地点、明对象、讲政策、听意见、贴公示、核信息、留痕迹”的“八步走议程”,充分听取群众意见,以排“硬伤”、查“漏网”为主要内容将群众“请进来”开展评议,通过民主评议筛选出“谁穷、谁不穷、谁真穷、谁最穷”,从而确定扶贫对象。^③

群众评议是党和国家开展群众工作、建立联结型政治代表的重要机制。在贫困识别过程中开展群众评议有助于提升政策实施绩效,落实“扶真贫,真扶贫”,保障脱贫攻坚的“靶向精准”,杜绝人情扶贫、面子扶贫、关系扶贫。通过将基层民众“请进来”,新时期的贫困治理有效解决了“委托代理关系”的困境,有利于防控和治理“精英俘获”^④。同时,群众评议是协商式联结在贫困治理领域

①③ 左才、曾庆捷、王中原:《告别贫困:精准扶贫的制度密码》,上海:复旦大学出版社2020年版。

② 来源于2019年8月笔者在云南省的调研资料。

④ 参见邢成举、李小云:《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》,载《中国行政管理》2013年第9期;胡联、汪三贵:《我国建档立卡面临精英俘获的挑战吗?》,载《管理世界》2017年第1期。

的具体运用,“有事大家一起商量”,经过评议的公共政策更容易获得群众认可,从而提升政策过程的代表性。

(3) 政策反馈阶段。政策结果的反馈和评估也需要被代表者的广泛参与,一项政策有没有达到预期效果,是否增强了民众的满意度和获得感,需要听取群众的评价和意见。为了提升政策代表性,近年来中国政府创制了多种渠道和平台来收集民众的政策反馈,这些反馈生成新的“问题流”和“信息流”,推动着公共政策不断调试和优化。传统上,政策反馈系统主要依赖官僚体系内部的上下级沟通和政策汇报,以及相关政策试点的效果呈现。^①新时期国家加大了互联网反馈平台的建设,通过网络联结更加及时系统地汇集人民群众对政策实施效果的评价和意见,将联结型政治代表贯穿到政策评估和优化阶段。

例如,随着互联网和移动客户端的普及,中国政府的政策反馈系统开始试水“互联网+”模式。2019年4月22日国务院办公厅开通“互联网+督查”平台,通过在线系统向全社会直接征集四个方面问题的线索或意见建议,包括:(1)党中央、国务院有关重大决策部署和政策措施不落实或落实不到位的问题线索;(2)政府及其有关部门单位“不作为、慢作为、乱作为”的问题线索;(3)因政策措施不协调不配套不完善给市场主体和人民群众带来困扰的问题线索;(4)改进政府工作的意见建议。在此之前,民众的政策反馈和意见建议通常需要从地方一层层传递至中央,会经历繁琐的手续和漫长的等待,甚至遭遇一些部门的筛选和阻拦,严重影响了政策反馈的效率和效果。“互联网+督查”平台拓宽了普通群众的政策反馈渠道,让公众的呼声和诉求第一时间通过网络直达国务院相关部门,减少了中间环节,确保“原汁原味”。^②2020年6月1日,在新冠病毒疫情防控态势初步稳定之际,国务院通过“互联网+督查”平台向社会征集关于“六稳”“六保”政策措施落实的问题线索和意见建议。征集内容包括:(1)市场主体特别是中小微企业和个体工商户在复工复产、复市复业和享受落实支持企业纾困发展政策措施等方面遇到的困难和问题;(2)人民群众在就业创业和享

^① 参见 Sebastian Heilmann, *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2018.

^② 《“互联网+督查”让人民监督更有效》, 搜狐网: https://www.sohu.com/a/310546316_162758 (访问时间:2020年9月23日)。

受落实基本民生保障政策措施等方面遇到的困难和问题；(3)根据形势变化,需要国务院及其有关部门及时调整完善政策措施、加强和改进工作的意见建议；(4)有关地方和部门在工作落实中不担当、不作为、不会为、任意决策、任性执法、推诿扯皮、敷衍塞责以及存在形式主义、官僚主义等问题线索。^①其间所征集的大量群众反馈意见,为推动各级政府在疫情防控常态化的新形势下做好政策调控和方案改革提供了重要依据。与此类似的反馈平台还包括各个地方的“12345”热线系统、“好差评”系统、领导留言板、居民满意度第三方评估系统等,这些反馈渠道不仅有助于提升政策实施绩效,同时可以控制和打击形式主义、官僚主义、不作为慢作为乱作为等,从而提升政治代表性。

通过互联网畅通和完善与人民群众的政治联结是新时期中国联结型代表的发展新趋势,习近平主席强调,“各级党政机关和领导干部要学会通过网络走群众路线,经常上网看看,了解群众所思所愿。”^②依靠网络联系和服务群众、听取群众对政策效果的反馈建议是践行“网上群众路线”的重要机制。新时期,中国政府注重通过官僚体系之外的网络渠道将人民群众“请进来”,依靠群众反馈来增强政府回应性和政策代表性。

(二) 让“代表者”走出去

联结型政治代表强调联结的双向性,除了建立机制将被代表者“请进来”,还要求代表者建立和保持与被代表者的紧密联系,主动“走出去”(reach out)。代表者回到被代表者当中,更加深入及时地了解被代表者的诉求和偏好,积极提供回应和帮扶,并在必要时引领被代表者转变观念和偏好。这些都与西式选举型代表(通过聚合个体已有的偏好转化为公共政策)具有显著差异,也凸显出中国联结型代表的特色和优势。让代表者“走出去”,一方面建立起官僚体制之外的群众联系网络 and 对接帮扶渠道,为回应民众诉求和输送公共服务提供了人

① 《国务院“互联网+督查”平台公开征集关于“六稳”“六保”政策措施落实的问题线索和意见建议》,新华网:http://www.xinhuanet.com/politics/2020-06/01/c_1126060621.htm?_baie(访问时间:2020年9月23日)。

② 《领导干部要学会通过网络走群众路线》,人民网:<https://politics.people.com.cn/n1/2016/0430/c1001-28316212.html>(访问时间:2021年3月17日)。

格化的联结机制;另一方面明确了代表者的“指定责任”(assigned accountability),有助于培养代表者联系服务群众的责任意识 and 行为能力。以转型中国的贫困治理和人大代表履职为例,近年来国家大力动员领导干部和人大代表“走出去”,与基层社区和普通民众“结对子”,依靠建立紧密的群众联结来提升社会治理绩效。

群众路线是中国联结型政治代表的理念根基,除了要求代表者“从群众中来”,还鼓励代表者“到群众中去”,通过与基层群众建立和维系密切联系来促进公共服务的精准供给和社会问题的有效治理。通过“走出去”建立的联结型政治代表具有超前性,其并非等着被代表者提出诉求和反映问题,而是积极主动地联系和引导被代表者,回到被代表者当中采集问题和需求,提供更加及时精准的回应和服务。

(1) 精准扶贫中的结对帮扶。中国政府在贫困治理过程中组织各级党政机关、党员干部、驻村工作队、第一书记等同贫困村和贫困户“结对子”,依托“一对一”“一对多”“多对一”的联结纽带为贫困人口提供精准帮扶。结对帮扶动员党员干部主动“走出去”,将扶贫责任落实到人,通过建立制度化的党群联结回应贫困家庭的帮扶需求,解决了“谁来扶”的关键问题。地方政府通过“层层结对子”的方式建立起精准帮扶的联结网络,将联结型代表转化为贫困治理的积极效能。“结对”在脱贫攻坚中的主要功能包括:第一,开展扶贫动员,结对帮扶将公共部门及其工作人员、基层党组织和党员等组织起来,引导党员干部从组织和个人层面与困难群众建立直接的帮扶联结;第二,明确扶贫责任,结对机制将脱贫攻坚的政治责任逐级下沉、落实到人,并通过层层签订责任状和定期绩效考核等方式开展精准问责;第三,分解扶贫工作,将扶贫任务分解给具体的帮扶单位和帮扶联系人,一个结对关系就是一个细分的帮扶任务;第四,输送扶贫资源,通过帮扶单位和联系人的联结纽带提供帮扶资源,一对一制定脱贫对策,更加精准地回应贫困人口的帮扶需求。

“结对”建立起党员干部和困难群众之间的互动联结模式,在传统官僚体系之外构建出制度化的回应和问责机制。各地开展结对帮扶的具体做法不尽相同,形成了各自特色的联结模式。比较典型的结对帮扶形式包括安徽省的“单位包村、干部包户”,云南省的“挂包帮、转走访”,山东省的“包村联户”,甘肃省

的“联村联户、为民富民”,广东省的“规划到户、责任到人”,广西壮族自治区的“一帮一联”和“联镇包村”,等等。根据我们的统计,几乎每个有脱贫攻坚任务的省市都建立了较为正式的结对帮扶机制(见表1)。虽然具体操作方式存在差异,但整体模式都是动员党员干部“走出去”,通过逐层构建结对网络将扶贫任务和帮扶责任落实到人,并依靠常态化的联系互动和需求回应来实现治理目标。

表1 精准扶贫中各个省、市、自治区的结对帮扶政策

省/市/自治区	结对帮扶政策	省/市/自治区	结对帮扶政策
安徽	单位包村;干部包户	新疆	“结对认亲”
云南	“挂包帮、转走访”	西藏	“结对认亲交朋友”的“一对一”精准帮扶
山东	包村联户	河北	“一帮一”、“一帮多”结对帮扶
广东	规划到户、责任到人	内蒙古	包联驻村
广西	“一帮一联”、联镇包村	黑龙江	省领导包县,各级部门包村,党员干部包户
甘肃	联村联户、为民富民	吉林	千个单位包村、万名干部包户、百万党员参与帮扶
河南	“4321”行动	辽宁	党员干部结对帮扶
湖北	“1+1”结对帮扶	山东	“6+6”扶贫协作
江西	“结亲结对”帮扶	福建	“一对一、手拉手”结对帮扶
四川	“三个一”帮扶力量	贵州	“五千行动”
陕西	“两联一包”	重庆	“一帮一”“一帮几”;“实打实”结对帮扶
山西	“两包三到”精准帮扶	湖南	“三个一”行动、“一进二访”结对帮扶
青海	“一联双帮三治”	—	—

资料来源:根据相关政府文件、调研资料和新闻报道制作。

以云南省开展的“挂包帮、转走访”为例,2015年7月云南省委办公厅发布《关于建立扶贫攻坚“领导挂点、部门包村、干部帮户”长效机制扎实开展“转作风走基层遍访贫困村贫困户”工作的通知》,推动省、州、县、乡四级干部联动,组

织 40 万省内各级干部职工“挂”4 个集中连片特困地区和 93 个贫困县,“包”476 个贫困乡镇和 4 277 个贫困村,“帮”194.5 万建档立卡贫困户和 574 万贫困人口。从省到乡村逐级建立起结对帮扶的联系网络,实现所有领导干部全覆盖,以及所有贫困家庭全覆盖。根据调研资料显示,党员干部结对帮扶的工作内容包括:(1)开展入户调查。深入挂钩点,走访贫困村贫困户,掌握贫困状况、致贫原因和帮扶需求。(2)解读扶贫政策。推广各级支农惠农和扶贫开发政策,引导贫困群众克服“等靠要”思想,提升脱贫技能。(3)研究制定帮扶措施。帮助制定贫困家庭脱贫计划,落实到村到户的帮扶措施,解决群众实际困难。(4)收集村情民意。听取群众意见,化解矛盾纠纷,变群众上访为干部下访。(5)推进基层组织建设。建设乡村综合服务平台,打通联系服务群众“最后一公里”。^①此外,根据访谈,党委部门还将结对帮扶工作纳入督查巡查范围,对“挂空名”不开展工作或工作成效差的单位及人员进行追责。^②

再以广西壮族自治区开展的“一帮一联”为例,为了实现全区人口到 2020 年全部脱贫的治理目标,自治区组织各县市党员干部采取“一帮一”“一帮多”和“一联一”“一联多”的形式结对帮扶贫困户。为了确保每个贫困家庭都有结对联系人,从自治区到乡镇的四级政府干部职工、财政供养人员(包括医生、教师、警察和国企员工等)都被动员“走出去”。例如,广西 B 县是人口大县,其建档立卡贫困人口超过 10 万人。2016 年以来,县委县政府组织开展了“结亲帮扶·脱贫致富”活动,动员全县各个部门和干部职工通过“部门联村、干部联户,一对一、一对 N”结亲帮扶形式与 2.5 万贫困户结对,精准开展帮扶工作,确保“不漏一户,不掉一人”。具体而言,实施“联系服务贫困户 865321”工程,即要求厅级领导干部每人联系 8 户、处级领导干部每人联系 6 户、正科级干部每人联系 5 户、副科级干部每人联系 3 户、中层干部每人联系 2 户,一般干部每人联系 1 户。此外,帮扶责任人需要做到“六帮”(政策上帮、技术上帮、项目上帮、资金上帮、销路上帮、生活上帮)、“五必访”(传统佳节必访、生产忙季必访、有了困难必访、生老病死必访、出现纠纷必访),并且每年帮助结对贫困户办 3—5 件实事。结

^① 根据云南省、P 市、Q 市、N 县、F 县以及相关乡镇四级政府印发的“挂包帮、转走访”文件整理。

^② 对 P 市 N 县两位副县长的访谈;对 Q 市 F 县组织部部长的访谈。

对帮扶工作还被列入各单位的绩效考评,并作为党员干部年度考核的重要参考指标。据官方统计,2016—2018年间,广西累计动员9 000余家单位、125万党员干部为贫困户提供结对帮扶,开展各类走访济困活动达1 500万次,帮助贫困群众解决实际问题400多万个。^①

总之,“结对”是中国联结型政治代表的典型机制,其通过建立制度化的群众联系实现了非选举驱动的回应和问责。“结对”同时是一种责任保障机制、服务回应机制、联系互动机制和组织动员机制,在中国地方治理中被广泛运用于扶贫、教育、党建、环保、统战等领域,在具体公共事务的治理过程中形成特殊的非选举型代表关系。结对帮扶是中国贫困治理的重要经验,依靠自上而下的政党权威推动党员干部“走出去”,通过联结互动达成治理绩效,有助于提升基层民众对领导干部和国家政策的信任和接纳^②,从而增强政治代表性。

(2) 人大代表联系群众工作。中国人民代表大会制度近年来积极探索闭会期间的代表履职,加强代表联系群众工作,凭借一系列创新举措在人大领域构建起联结式政治代表的闭环。主要体现在:通过《代表法》修订和高位推动部署人大代表联系群众工作;创建代表闭会期间履职平台;动员代表“走出去”,提供代表服务和收集民众诉求;建立代表履职的考评制度和支持体系。传统上人大职能侧重于立法和监督,各级代表履职也限于每年一度的会议期间。21世纪以来,闭会期间的群众联系工作成为人大职能(特别是基层人大职能)的关键内容,人大代表成为联结群众、服务群众和汇集社情民意的重要桥梁。同时,代表的群众联系工作不断制度化,形成较为规范和稳定的制度安排,为其发挥可持续的制度绩效提供了保障。与西方竞争性选举体制下的议员选区服务工作不同,中国的代表联系群众工作主要源自自上而下的政治责任和自内而外的道德责任,而非惩罚性的选票压力(ballot sanctions)。

首先,在法律规范和高位推动方面。《代表法》的修订集中体现了代表闭会期间履职和联系群众工作的重要性。最新修订的《代表法》区分了代表“义务”

① 数据来源于广西壮族自治区副主席在2018年度精准帮扶“一户一册一卡”会议上的讲话。

② Cai Zuo, Zhongyuan Wang and Qingjie Zeng, “From Poverty to Trust: Political Implications of the Anti-Poverty Campaign in China”, *International Political Science Review*, Forthcoming.

和“权利”,并在“义务”条款中规定了代表需要“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求”,同时需要“加强履职学习和调查研究,不断提高执行代表职务的能力”。此外,为了更好地管理代表履职活动,《代表法》还要求“代表在闭会期间的活动以集体活动为主,以代表小组活动为基本形式”,同时用整章内容对代表在闭会期间的活动做出了详细规范(见《代表法》第三章)。这些法律修订都体现了国家试图通过推动代表在闭会期间的群众联结来提升政治代表性。除了法律规范,党的十八大报告也明确提出“在人大设立代表联络机构,完善代表联系群众制度”,党的十九大报告再次强调人大要“成为同人民群众保持密切联系的代表机关”,十九届四中全会进一步要求“密切人大代表同人民群众的联系,健全代表联络机制,更好发挥人大代表作用”。2016年,中央全面深化改革领导小组颁布了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》,要求“推进代表联系人民群众的工作平台和网络平台建设,明确联系的工作内容,完善联系的方式方法,建立健全代表反映人民群众意见和要求的处理反馈机制”。这些顶层设计和高位推动再次表明中国领导层意在通过加强人大代表的群众联结功能以提升政治代表性。

其次,在履职平台建设方面。人大代表的群众联系工作不断制度化,代表闭会期间的履职活动不再是“不精确的和随性的”^①,而是有了具体的平台支撑和制度安排。具体而言,近年来各地人大纷纷建立起“代表之家”“代表联络站”“代表联络室”等新机构,负责组织和动员代表的群众联系工作。根据最新统计,全国共设有代表之家、代表联络站(室/点)等平台23万个,平均每个省(直辖市、自治区)约有7400多个,这些站点深入基层社区,成为各级人大代表“接地气”、联系群众的重要载体。^②除了线下平台,各级人大还积极开辟多种形式的线上履职平台,以更好地组织代表在闭会期间的群众联系和服务工作。例如,上海、北京、重庆、深圳、杭州等城市都建立了代表履职网站。此外,越来越多的地区还通过QQ、微信、小程序、工作应用(APP)等在线渠道加强人大代表与基

① Kevin J.O'Brien, *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and The Politics of Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.168—172.

② 参见全国人大官网:<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/80697749d6b7424ba067bfach5a846e1.shtml>(访问时间:2021年2月6日)。

层群众之间的联系和互动。特别是在新型冠状病毒疫情期间,这些线上平台为代表保持与群众的密切联系提供了便利。

再次,在联结机制创新方面。各地人大机关不断创新和丰富代表联络群众的方式方法,除了常规的“结对”联系社区和群众之外,逐步形成了基层走访、专题调研、代表服务日、代表述职、代表进社区进企业进村屯等较为制度化和常态化的工作方式。现阶段,人大代表不再被动地等着民众来反映问题和提出诉求,而是积极主动地“走出去”,《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》要求各级人大“组织代表通过走访、座谈等多种方式,广泛接触人民群众,直接听取群众意见”。在实践中,全国人大代表和地方各级人大代表通常组成“代表小组”,采用“上下联动”的方式合力开展群众联系活动。针对联系走访中掌握的基层问题和群众诉求,形成代表议案、建议、批评和意见,并通过代表权威推动相关问题的解决。此外,代表还积极动用自身的专业知识和社会资源为基层民众提供代表服务,例如提供免费的法务咨询、医疗检查、就业指导等,帮助基层群众解决实际困难。根据联系群众工作的要求,全国 262 万名五级人大代表定期“走出去”,收集社情民意,提供社会服务,回应群众诉求。

最后,在考评制度和支持体系方面。人大代表在闭会期间的履职动力一方面源自自身的道德责任,另一方面主要来自自上而下的政治动员、考评监督,以及各方面的资源支持。《代表法》将建立和保持与群众的紧密联系确立为人大代表的基本“义务”,代表在闭会期间的履职情况和联系群众工作是各地人大考核代表“称职”与否的重要指标。在运行过程中,各级人大通常会定期做好代表工作规划,建立代表履职档案,对代表的群众联系工作进行年度或季度考评,并组织代表向选民述职。为了确保代表履职工作的顺利开展,《代表法》还要求代表所在工作单位必须为代表闭会期间履职提供时间保障,代表活动经费也由本级财政予以支持。同时,人大机关还会组织代表参加各类履职培训和集体学习,提升代表联系服务群众的意识和本领,参加履职学习也成代表的工作义务。此外,政府回应力是人大代表履职的重要支撑,为了提升代表履职的实效,对于代表提出的建议、批评和意见,有关机关必须自交办之日起数月内给予正式答复和解决。

总之,人大代表在闭会期间建立和保持与群众的密切联系是联结型政治代表在人大工作领域的重要实践。新时期人大代表的群众联系工作不再是代表

个人的志愿行为,而是越来越被制度化和组织化的集体行为。自上而下的政治动员和制度保障(而非选举驱动)推动了人大代表“走出去”,主动回应群众诉求,并接受监督和问责。加强闭会期间履职有助于提升民众对人大代表的信任和接纳,增强政治代表性。

五、联结型政治代表的理论建构

如果说广义的政治代表是指被代表者对代表者的某种“接纳”^①,那么这种“接纳”既可以通过正式的选举程序实现,也可以通过建立主体之间有机联结的方式达成。理想型的联结首先是一种“关系形态”,强调政治代表不是静态的偏好聚合,而是代表者与被代表者之间长周期的有机互动过程;其次是一种“影响机制”,即联结的双方可以相互施加某种影响,达到非联结状态下无法实现的代表绩效;再次是一套“支持体系”,凭借联结代表者可以汲取来自被代表者的诉求和智慧,支持其完成代表职责,被代表者同时可以获得来自代表者的回应和服务,支持其实现自我目标。实践中,该“联结”既可以是基于被代表需求的回应性联结,又可以是基于代表者判断的引导式联结;既可以是代表者邀请被代表者共同参与的“请进来”式联结,又可以是代表者主动联系被代表者的“走出去”式联结。联结的体制机制是否完善,联结的方式方法是否有效,联结的效果效能是否获得民众认可,直接关系到联结型政治代表的合法性和可持续性。

作为政治代表关系的不同实现形式,联结型代表与选举型代表都旨在实现利益代表、政策回应和服务供给等代表性的“元目标”。然而,中国政治发展中的联结型代表在理念基础、代表主体、代表对象、实现机制、动力资源、回应模式、功能取向等方面与自由民主体制下的选举型代表存在侧重点上的差异(见表2)。从理念基础上说,中国联结型代表植根于执政党的“群众路线”传统,强调党员干部要始终保持与人民群众的密切联系,在治理过程中坚持“从群众中来,到群众中去”的工作方式,要求做好调查研究、倾听群众呼声、践行民主集中

^① Andrew Rehfeld, “Toward a General Theory of Political Representation”, *The Journal of Politics*, Vol.68, No.1(2006), pp.1—21.

制等,并“以人民为中心”将群众路线贯彻到治国理政的全部活动之中。西式选举型代表基于“偏好聚合”理念,强调通过选票将个体偏好聚合成群体偏好,当选的议员和领导人反映和代表了社会中群体偏好的分布,群体授权形成委托代理关系,以及回应和问责的机制。就代表主体而言,中国联结型代表的代表主体主要是广大党员干部,这些党员干部覆盖面非常广泛,不仅包括通过直接或间接选举产生的领导干部,还包括来自各行各业的各类代表,他们都参与到政党领导的联结型代表活动中。西式选举型代表的代表主体为当选者,他们负责回应选民需求,接受选民问责,选票的约束力也主要针对通过竞选任职的政务官。就代表对象而言,中国联结型代表的代表对象是最广大人民群众,不仅包括主动参与到政治和治理过程中的民众,还包括党员干部“走出去”联系的民众,通过联结活动力求做到代表对象“全覆盖”。西式选举型代表的代表对象主要是选民,特别是参与投票的选民以及对选举结果有决定性影响地区的选民,其代表具有选择性。从代表区域上来说,中国联结型代表以党员干部的联系区域为单位,不仅包括党员干部来自的选举单位和工作单位,还包括其负责联系的责任区域,乃至全体民众的整体利益。西式选举型代表聚焦选区,代表主要回应其所在选区选民的利益诉求,并且受到党派立场的驱导。

表 2 联结型代表与选举型代表的比较

	联结型代表	选举型代表
核心理念	群众路线	偏好聚合
代表主体	党政干部等	当选者
代表对象	民众	选民
代表区域	联系区域	选区
覆盖带宽	全覆盖	选择性
实现机制	联系互动	定期选举
动力资源	执政责任和党内动员	选票压力
回应模式	引领式	反应式
功能取向	治理导向	程序导向
共同目标	利益代表、政策回应和服务供给	

就实现机制而言,中国联结型代表主要依托政治和治理过程中的联系互动,通过“请进来”和“走出去”建立起有机联结关系,不仅开放民众的参与和反馈渠道,而且动员党员干部主动联系群众,并将联系和互动贯穿治理活动的全过程。西式选举型代表依托定期选举,借助一次性投票完成授权,建立委托代理式的代表关系,虽然近年来西式民主也强调选举之后的参与和协商,但其根基依然是选举授权。就动力资源而言,中国联结型代表主要凭借“使命型政党”的执政责任意识、党员干部的道德责任感和党内自上而下的持续动员,既有内生性的联结动力,又有外生性的联结压力,其代表关系不仅建立在实用主义的工具理性之上,同时还基于政党核心意识形态中的群众观念和政治信念。西式选举型代表主要依托选票压力,选民可以通过选票定期奖励或惩罚在任者,从而迫使政党和候选人履行代表职责。就回应模式而言,中国联结型代表更加强调引领性,即通过与群众建立联结,发挥“先锋队政党”的优势引导群众偏好的形成,使得群众诉求和偏好更具代表性和广泛性,而非简单地映射群众碎片化的需求。西式选举型代表是反应性的,即强调选民利益的“再现”,预设了选民的利益和诉求是既成的,代表只需要将其传送出来并予以被动回应。最后,就功能取向而言,中国联结型代表以治理为导向,注重在具体的治理活动中形成和发展联结型代表关系,追求实质性的代表结果,即将代表关系转化为治理效能和民众获得。西式选举型代表以程序为导向,注重“偏好聚合”和委托授权过程中的程序正当性,代表关系的质量更多取决于选举程序的自由和公正(偏好聚合准确)。当然,两种代表形式在不同维度上主要是重心和侧重程度不同,并不是非此即彼或非黑即白的鲜明对立。

综上所述,联结型代表与选举型代表各具特色和优势,代表了两种不同的政治代表性逻辑和模式。两种模式并非相互独立、彼此排斥,而是各有侧重,一个强调选举阶段,另一个关注选举之后的整个政治过程。相对于选举型代表,联结型代表注重广泛性,代表主体和代表对象覆盖面更为广泛;注重引领性,强调对群众偏好和诉求的引导和建构,而非简单再现;注重实质性,追求代表活动的实质性结果,增强群众参与度和获得感;注重全过程性,联结活动贯穿于政策和治理的整个过程,追求输入端、进程中和输出端的代表性;注重内生动力,将联结活动内化为政党的执政传统和党员干部的政治理念,同时依托政党自上而

下的动员;注重治理绩效,联结活动需落实在具体的治理事务当中并转为治理效能。联结型代表重新定义了代表者、被代表者、代表区域、代表机制、代表动力、代表功能等要素,从理论上呼应了“非选举型代表”的总体发展趋势。

当然,相对选举型政治代表,首先,联结型政治代表运行成本较高,需要党和党员干部不惜代价的持续投入,始终保持人民群众的密切联系,不断创新联结工作的体制机制和方式方法;其次,联结型代表需要不断制度化,在程序规范和问责机制等方面进一步完善,克服联结的脆弱性、间歇性、软约束和形式主义,制度化和常态化是联结活动发挥代表性功能的前提基础。再次,联结型代表还需克服官僚主义、形式主义和腐败之风,将联结活动转变为人民群众日常生活中可见可感的治理实效,持续提升代表对象切实的参与度和获得感。总之,联结型代表与选举型代表是在不同的政治体制和政治传统中生长和发展出来的两套代表结构,两者遵循不同的政治逻辑,但并非相互排斥。联结型代表在选举之外提供了一条实现政治代表性的全新路径和可能,是对政治代表广义理论的重要补充,同时其本身也处在不断发展和完善的过程中。联结型政治代表对中国国家治理体系和治理能力现代化提出了更高的要求,是当代中国政治发展的重要内容。

六、结论和展望

政治代表是现代国家建设和政治发展的核心议题,政治代表的运行状况不仅关乎一国的治理绩效,同时影响该国的政治合法性和政治稳定。非选举型政治代表是政治代表理论的发展前沿,越来越多的实证经验表明,选举虽然是政治代表制的典型实现路径,但并非唯一有效的实现路径,不同路径可以相互补益。“选举”与“代表”的脱耦为非西方政治体制下的非选举型代表制的发展提供了理论空间,非选举型政治代表与选举型政治代表共同推动政治代表广义理论的完善。实践中,中国政治代表的鲜活经验进一步证明了非选举型代表制在理论上是可能的,在现实中是存在的,在功能上是有效的。

转型中国的政治发展离不开政治代表建设,本研究根据非选举型政治代表的中国样本提出“联结型政治代表”的创新概念,其在理念基础、代表主体、代表

对象、实现机制、动力资源、回应模式、功能取向等方面与自由民主体制下的选举型代表存在显著差异,解构了选举与代表之间的固然联系,凸显出中国“群众路线”传统下政治代表的制度特色和价值逻辑。新时期,通过“请进来”和“走出去”的机制建设,中国联结型政治代表制在各个领域不断制度化,联结活动也逐渐常态化,并致力于将代表的制度特色转化为公共事务中的治理效能。诚然,中国联结型代表制在运行成本、问责机制、效能转化等方面尚有较大的完善空间,距离理想型的代表结构还有一定距离。需要强调的是,联结型代表为中国政治发展和国家治理现代化提出了更高的要求,其不是当代中国政治发展已经实现的现存状态,而是政治发展需要追求的长远目标,同时选举型政治代表和联结型政治代表并不相互排斥。联结型代表在理论和实践维度上呈现出一条新的代表路径,并通过重新建构和组合“谁代表”“代表谁”“如何代表”“在哪代表”等核心要素形成了一套独特的政治代表形式,因此有望对政治代表的广义理论作出贡献。