

● 公共行政

论民主政治中的委托—代理关系*

倪 星

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 倪 星(1969-), 男, 湖北随州人, 武汉大学公共管理学院行政管理学系副教授, 博士生, 主要从事行政学原理、组织与人事理论、政府经济学等研究。

[摘 要] 与经济活动中的委托—代理模型一样, 在民主政治中客观存在着委托—代理关系, 由于激励不相容、信息不对称和权责不对等, 代理人可能采取追求自身利益的机会主义行为, 从而产生权力变异、腐败滋生、效率低下和内部人控制等问题, 损害委托人的利益。因此, 改革代议民主制的思路包括: 进行良好的宪政安排, 建立完善的激励、监控和沟通机制, 将代议民主制与直接民主制适当地结合起来, 等等。

[关键词] 委托—代理关系; 直接民主; 代议民主; 政治改革

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)06-0728-06

委托—代理关系在经济领域中广泛存在着。不论出于何种原因, 只要所有者不能亲自经营企业, 而是将企业委托给他人代为控制和经营, 委托—代理关系就形成了。西方经济学中的委托—代理模型描述了一种信息不对称条件下的交易关系, 委托人(股东和作为其代表的董事会)购买的是代理人(经理)的服务与管理才能, 但由于代理人具体管理着企业, 掌握着比委托人更多的信息, 从而有条件凭借这个优势来获得更多的私人利益, 由此造成委托人的损失。因此, 委托—代理关系的理想设计与实际结果之间总是存在着某种差距, 此即所谓的“代理成本”。为了更好地追求和维护自身利益, 委托人就必须对经营者一方面进行有效的激励, 使之更好地为企业服务, 充分发挥其作用, 以产生高额利润; 另一方面进行必要的监控, 来监督和制约代理人, 尽量降低因经营者行为扭曲而给企业造成的浪费性支出和效率损失。这就是委托—代理关系的本质。这种关系在人类生活的其他领域同样存在, 特别是与政治活动中的代议民主制有许多相通之处。

一、代议民主与直接民主

民主政治模式包括三个基本要素: 通过普选确定执政者; 一个拥有重大权力的议会; 独立的法官对权力系统的监督^[1](第7页)。而主权在民的民主主义思想的确立, 是近现代民主政治实践的必要前提。

从斯宾诺莎开始, 经过洛克到卢梭全面地确立了主权在民的理论, 这是近代西方民主理论的核心。根据卢梭的设想, 人民订立契约建立国家, 人民便是国家权力的主人。尽管卢梭关于国家起源的契约论有一定局限性, 但他第一次提出了彻底的人民主权思想, 具有巨大的历史进步意义。主权在民思想的确立, 彻底推翻了君权神授、主权在君的专制传统, 使民主政治的发展成为可能。但是, 在政治实践中, 国

家主权的拥有者——全体人民——不可能全部亲自地参与管理国家具体事务，而是将这种管理和统治的权力交给一个特殊的机构——政府，这样就出现了民主政治生活中的委托—代理关系。

与经济领域中的股份制公司类似，对民主政治中的委托—代理关系也可以从国家所有权和管理权两方面进行分析。民主政治分为直接民主与间接（代议）民主两种。在直接民主制中，全体人民直接决定与管理国家事务，故不存在委托—代理关系。在代议民主制中，人民直接通过政治选举和全民公决等形式决定国家大事，不存在国家所有权上的委托—代理关系；而在对国家具体事务的处理上，则是由人民委托经选举产生的议会和其他政府机关负责，形成国家管理权上的委托—代理关系，此时人民是所有者，政府是代理人。

对于民主政治中的委托—代理关系，需要作以下几点说明：

1. 关于委托人和代理人。委托人是所有者，根据利益分析，应当拥有剩余索取权。在国家这个政治组织中，人民拥有国家主权，即取得了国家的所有权，这是毋庸置疑的。而代理人受人民的委托，对国家和社会事务进行管理，目的是增进社会公共利益，实现人民（所有者）的剩余索取权。所以，在现代政治实践中已经形成共识：人民是国家的主人，人民作为委托人把国家管理的具体权力委托给政府；政府代表人民对国家进行治理，成为人民的代理人，政府官员就是人民的公仆。

2. 关于委托—代理关系中的权力。政府官员是接受人民委托的公仆，并不享有特权，他们行使职权的过程只不过是履行向人民承担的义务。根据卢梭的看法，人民主权不可转让，因为主权体现人民的意志，是公意的运用，是集体的生命，因而人民委托给政府的只是一种管理权。正是在这个层次上，可以说民主政治中委托—代理关系的直接后果是造成了国家所有权与管理权分离，这种分离的目的是为了更好地增进公共利益，实现民主。

3. 关于代议民主制。代议民主制，反映了人民与政府之间的委托—代理关系，它不同于中世纪关于国王是人民的代表或者受委托者的虚构概念，而是一个现实的概念。代议民主制是一种间接民主形式，尽管它在现代政治生活中被广为采用，也与民主的根本原则不相抵触，但由于其中委托—代理关系的存在，因而也有需要进一步完善的地方。

从人类政治的历史发展来看，古代大民主是“直接”的民主，倾向于让所有的公民都参与政务的决定与管理，是不存在委托—代理关系的。但随着疆域与人口的增加，直接民主在技术上遇到了无法逾越的瓶颈限制。因此，代议制理论在17世纪开始发展起来。在代议制政体中，作为国家主人的全体人民具体化为一个个选民，他们通过定期或不定期的投票，决定重大事项，产生政府官员，并由政府官员代表自己管理国家事务。这样，民主政治中的委托—代理关系就不可避免地出现了。

代议民主制是现实中最常用的政治制度，但从理想的状态而言，直接民主制无疑是实现民主的最佳形式。代议民主制尽管也是一种民主制度，却是对民主妥协的结果。这样，一方面，理想的民主形式是直接民主制，而代议民主不管是代表全体还是多数，都不是理想状态的民主形式；另一方面，在现代政治生活中，直接民主制却很难实行，实践中盛行的绝大多数都是以委托—代理关系为基础的代议民主。而且，从人类政治实践来看，从直接民主制向代议民主制的过渡是符合历史发展规律的。

一般来说，直接民主制是指公民亲自参与国家立法、决定和管理国家事务的制度。直接民主制之所以被推崇、被认为是真正的民主，最主要的原因就是每一个公民都能自由地表达自己的意志，而不是交由别人代劳；公民通过亲自参与来影响和决定国家活动，无论是在精神上、还是在行动上，他都是自由的。卢梭就坚决反对代议制，主张直接民主制，他认为：“正如主权是不能转让的，同理，主权也是不能代表的；主权在本质上是由公意所构成的，而意志又是绝不可以代表的；它只能是同一个意志，或者是另一个意志，而绝不能有什么中间的东西”^[2]（第125页）。公民通过直接参与公共事务的讨论和决策，保护了个人利益，保证政府为公民服务，使每个人在政治上成为自己的主人。斯宾诺莎也认为：“天意赋于每个人以自由”，“任何人不应别人让他怎么样就怎么样，他是他自己的自由权的监护人”^[3]（第16页），每个人应当是“他自己的思想的主人”^[3]（第271页）。个人作为社会组成的基本单位，有自己的利益，而个人永

远是自身利益的惟一判断者,他人不可能代替其进行价值判断。

然而,受现实条件的制约,直接民主制往往不能实行,取而代之的是代议民主制。乔·萨托利也指出:“以个人参与为基础的民主只在一定条件下才是可能的;而相应的是,如果这些条件不存在,那么代议制民主就是唯一可能的形式”^[4](第 318 页)。直接民主制的现实障碍有如下几点:

1. 外部条件的制约。有学者指出:“由于近、现代国家一般领土较大,人口较多,采用直接民主制困难重重”^[5](第 17 页)。无疑,交通、通讯、社会关系等客观条件的制约是极为关键的。在当今世界,还没有哪个国家能完全克服这些条件的限制,创造出适合直接民主制的可能的环境条件。

2. 公民素质的制约。公民素质是一种综合的东西,它与文化、意识、宗教以及社会生产力都息息相关。惟有公民素质达到了相当高度,从公民个人出发,有了表达意志的愿望与能力,有了相对正确的价值判断标准,才有可能实施直接民主制,而现实中缺乏的正是良好的公民素质。

3. 泛政治化效应的制约。既然由人民自己行使权力,那么人民就必须经常性地参与政治活动。在直接民主观念中存在一种“你若不主动行使权力,别人便代你而行,因而变成骑在你头上指挥;或者别人有统治你的自由,你就没有不被统治的自由”的想法,于是政治生活笼罩一切,人民必须高度参与各种各样的政治活动。这个弱点导致直接民主制有其难以被人接受的一面,当人民知识水平较低时更是如此。

4. 操作制度上的缺乏。尽管空想家、革命家做了种种努力,但是仍然不能说人们对直接民主制有了一致的、明确的设想。大多数对于“真正”的民主的假想都近似于乌托邦,即使是极力反对代议制的卢梭,也不得不承认:“就民主制这个名词的严格意义而言,真正的民主制从来就不曾有过,而且永远也不会有。多数人统治而少数人被统治,那是违反自然的秩序的”^[2](第 88 页)。缺乏实施蓝图的直接民主制,尚没有一条现实可行的道路。

所以,在现实中,代议民主制就成了必然选择。正如罗伯特·达尔指出:“没有代议制度,民众有效参与大规模的政府是不可能的。即使代议思想的根源是不民主的,我们也没有必要感到奇怪,为什么在十八世纪后半叶,当民治政府的拥护者认识到代议可以同整个国家大规模民主过程相联结起来时,他们把这个惊人的新结合看成是历史上最大的政治创造之一”^[6](第 9 页)。列宁也说:“摆脱议会制的出路,当然不在于废除代议机构和选举制,而在于把代议机构由清谈馆变为工作机构”^[7](第 210 页)。代议民主制通过内在的委托—代理机制,相对集中民意,缩小公民直接参与的幅度,增加了操作上的可行性,从而被广泛地采用,成为现实中占主导地位的民主形式。

二、委托—代理关系与代议民主制的缺陷

从某种意义上讲,人类在政治生活中采用代议民主制是一种不得已而为之的选择,是一种免不了的欠缺。因为,委托—代理关系本身存在不可避免的缺陷,在代议民主的政治实践中必然会出现一些弊端。随着社会的发展,人们对民主程度的要求日益提高,其不足之处便日趋明显。

1. 权力的变异。民主政治中委托—代理关系的客体是权力,具体就是指对于国家和社会事务的决策与管理权。由于这种权力是由政府官员代表所有者(人民)行使,因而具有独占性和权威性。它不同于企业内的权力,没有与之相平行、共同存在、本质相同的另一种权力。政治权力的运用直接影响社会公共利益的分配,必须加以严格限制。而委托—代理关系却常常使权力的运用出现偏差,台湾学者顾不先将其概括为:一是“主权在民的变质”。在代议制度下,“人民只有一个选举权,人民选举出代议士之后,一切由代议士代表人民管理政府。这样就形成人民徒有国家主人之名,无国家主人之实”,而“代议士变成了国家的主人”^[8](第 398-399 页)。二是“议会权力过大”。既然“国家的主权实际上已由人民移到议会手中,或者说政治的重心从人民移到议会”,“自然就形成议会第一,议会至上,议会权力过大,造成议会的专横”^[8](第 400 页)。三是“政府力量的不足”。“议会权力的过大所造成的直接影响,就是政府力量的不足”^[8](第 404 页)。更为严重的是,作为权力所有者的人民一旦丧失了权力——尽管卢梭认为人

民享有革命权以防止政府篡权——便会造成恶性循环，即人民权力越少，失去的也就越多。

2. 腐败的滋生与效率的低下。当代理人拥有了权力但其报酬却与付出不相符的时候，他便可能利用权力来损害公共利益，在追求自身利益时不惜损害委托人的利益，这就增加了代理成本。民主政治中之所以产生腐败，委托人与代理人之间激励不相容是主要的原因，而信息不对称则提供了可能。由于公共利益是一个庞大的整体，难以量化，人们难以将政府官员个人的努力与之相联系，因而难以满足官员个人的期望值，这就诱发了代理人利用权力谋私利的动机。而代理人相对于人民整体来讲，往往受过良好教育，有着丰富的政府管理知识和经验，掌握着大量的内部信息，而这种信息资源是其他人所缺乏的，于是在缺乏有效监督的情况下，政府官员腐败屡禁不绝。也正是由于上述两方面的原因，代理人追求公共利益最大化的动力不足，转而追求自身利益，造成公共管理的效率低下，现实中表现为办事拖拉、推诿责任、追求享受、贪污腐败等。

3. 内部人控制问题。内部人控制，其实就是代理人通过其信息优势和权力侵犯委托人的利益。民主政治中委托—代理关系下的内部人控制问题是广泛存在的，内部人控制不仅仅容易招致腐败，还会带来一些另外的后果。首先是阶级立法的危险，“就是意图实现（不管是否真正实现）统治阶级的眼前利益，永远损害全体的那种统治的危险”^[9]（第98页）。密尔也认为，即使是民主制也不能避免“阶级立法”的危险，因为人一旦掌握了权力，人性中坏的部分，对于眼前私人利益的欲望就会在心中很快燃烧起来。“这就是建立在普遍经验之上的、人们被权力所败坏的普遍规律”^[9]（第96页）。从这里可以得到肯定的是，无论从人性的自利性出发，还是从阶级的自利性出发，都不可避免会出现少数人损害整体利益的可能。其次是体制臃肿，冗员庞大。远远多于实际需要的政府官员队伍是各代理人培植亲信、排斥异己的结果，在最大的个人报酬表现为政治升迁的前提下，这样做就显得很有用。然而造成的客观后果是，财政吃紧、效率落后、职责不清、办事紊乱，间接地扩大了公共利益的损失。所以，行政体制改革的一个关键性问题就是要解决内部人控制问题。

4. 公民的政治参与问题。公民的政治参与率是衡量政治民主化的客观标准之一，高度的政治参与是高度民主的前提之一。从理论上讲，随着国家民主主体的普遍性、民主权利的广泛性和民主内容的真实性的发展，政治破天荒地“不是少数个人的行为”^[10]（第823页），而“成为人民的事”^[11]（第407页）。然而，民主政治中的委托—代理关系却不可避免地影响着政治参与。作为拥有剩余索取权的委托人，其参与积极性是与利益相关的。但是，由于对于代理人的监督只有通过“一人一票”和某种以代表制度为基础的个人行为的加总程序才能实现，是一种典型的“公共选择”，于是，当委托人的基数很大或者代理的层次较多时，对代理人的监督相对比较困难，监督成本较高，就会出现“搭便车”的现象。人们会产生一种心理，即个人利益只是集体中微小的一部分，从而产生无所谓的态度，出现政治冷漠。另外，信息不对称，政治透明度不高，也影响了政治参与。“政治参与要求接受一般的和特殊的信息，那些获得这些信息的人，即在效应和心理上更多介入的人，就更有可能参与政治。反之，那些没有得到这些信息的人，则无动于衷，缺乏心理上的介入。因此，也就很少有可能参与政治生活”^[12]（第293页）。此外，也不排除代理人为了自身利益，故意阻碍公民的政治参与，设置虚假信息，制造人为障碍，这种现象在公民文化程度不高的时期出现较多。

代议民主制虽然克服了简单直接民主制的局限性，又发扬了民主制的一般原则，但其中委托—代理关系的存在，使之不可避免地产生上述缺陷，这就需要研究改革和完善的措施。

三、改革代议民主制的思路

改革代议民主制，首先应当明确改革的基本原则。密尔认为，检验政府好坏的标准应当是“社会利益的总和”^[9]（第17-18页）。因为政府从本质上来说只是一个手段，手段的适当性必须依赖于它的合目的性。政府的目的是促进社会的利益。好的政府要促进人们的智慧和美德，有效地将人们组织起来，管

好社会事务,促进社会利益。本着这一原则,基于民主政治中的委托—代理关系,笔者认为应当从以下几个方面出发对代议民主制做一些补充和完善:

1. 合理划分权力,进行良好的宪政安排。要明确的是,并不是所有的国家权力都应当被代理、都可以被代理。作为权力行使后果承担者的委托人,应该合理地把某些权力委托给代理人行使,而相应地保留另一部分权力。必须明确委托人对代理人的控制权,包括选举和罢免权等。人民应保留对政府的最终决定权,当政府的行为偏离了公共目标、损害了公共利益时,人民有权通过合法的形式来选择新的代理人。从理论上讲,委托人保留的是对代理人的选择与决定权,因为政治生活不能像经济活动那样随时通过经济利益的调整引起人员的更迭,人民必须直接保留对政府官员的控制权,譬如选举权、罢免权、全民公决等;而政府则主要是掌握对国家事务的具体决策和管理的权力。惟有进行合理的分工,才不至于使人民在制度上陷于被动局面,造成权力的变异。

2. 建立完善的激励与监控机制。当代理人追求自身利益最大化的动力不足时,其行为就会萎缩,进而影响整体的利益和效率,因此必须对代理人进行有效的激励。给代理人以高薪是极富诱惑力的,这直接满足了其利益最大化的期望。然而高薪不应是固定的,要随代理人的业绩而变动。在企业管理实践中,行之有效的做法是给代理人以部分剩余索取权,使其主观上追求自身利益最大化,客观上促进了股东总体利益,也可以相对地减少代理人为了自利而不惜损害公利的扭曲行为。政府部门的高薪养廉便是出于这一考虑,而且从发展趋势看,这也是一条必然的道路。虽然在中国目前还无法实行高薪养廉,但随着社会的发展,公民素质的提高,法制的逐步完善,高薪制将是提高政府效率、防止腐败的有效途径之一。当然,对于政府官员仅仅给予激励是不够的,还必须进行有效的监督和约束。西方政治学者也认为,政府作为全体公民的惟一代理人,既可以办好事,也可以办坏事,必须对政府加以监控。马克斯·韦伯认为,科层制中存在着滥用权力、违法、低效等通病。官员们具有一种人类本能的倾向,试图增大自己的权力,并扩充自己的权利。对此,韦伯提出的救治措施有:其一,在行政职能部门内部实行合议制,扩大决策参与范围;其二,改变行政首长的非专业现象,因为只要非专业的官员依赖专业人员的帮助,那么真正的决定总是由后者做出的;其三,实行直接民主制,保证政府官员直接受到议会的监督。在对代理人的外部监控方面,有两点特别值得我们注意:一是要建立一个发达的竞争性的代理人市场,随时对代理人进行评定和更换,使其保持潜在的动力。如果一名代理人政绩很差,在代理人市场的价值就会贬低,再一次被选中的机会就很少。这样一个市场的存在,自发地约束了代理人,提高了其工作积极性。二是要加强法律监督。完善的法律是极好的强制力量,法律所具有的规范功能可以防止代理人的违法行为。总之,完善的激励和监控机制是一把双刃剑,可以有效地消除委托—代理关系引起的不良后果,减少代议制的负面影响。

3. 建立良好的沟通机制。沟通机制之所以重要,是因为代议民主制从本质上来说仍然是一种间接民主,良好的沟通是发扬民主的必要条件。代议是在互相充分了解的基础上进行的“代议”,如果在人民与其代理人(政府官员)之间有了阻隔,则难保“代议”的有效性。由于代理人拥有“私人信息”,容易采用欺骗手段,促进人民与政府官员之间的信息交流就显得尤其重要。假如到了信息对称的地步,那么一切问题就迎刃而解了:人民可以掌握充分的信息,从而能够进行有效的管理,监督也就变得极为容易。为此,促进信息的交流,减少委托者与代理人之间的信息差距,是一种可行的途径。正如阿尔蒙德指出:“若民主政治有什么意义,它意味着政府精英必须以某种方式对公民的愿望和要求作出应答”^[13](第 556 页)。

4. 探索将代议民主制与直接民主制相结合的可行方法。直接民主制在现实政治中的某些运用,并不能完全取代代议民主制,而是为了克服其弊端,共同促进政治民主化程度的提高。随着生产力的发展、科学技术的进步和公民素质的提高,公民直接的政治参与具备了更为便利的条件,这使直接民主制在一定程度上的实行成为可能。“技术的日新月异,特别是计算机和新媒介的发展,使本来基于技术性理由而形成的代议制有可能因为这些新技术的发展而失去其代议的作用。毋庸置疑,技术的发展已经

完全可以将其列入即将实现的大纲之中。过去只有通过中介才能表达的国民意志,现在可以在瞬间得以传递。”^[14](第171页)虽然科技的发展难以一下就使代议制被取代,但在小范围内的确具备了实现直接民主制的可能性。在瑞士的某些州一直是实行直接民主制,事实上并没有迹象表明它与环境是相互排斥的。^[15](第204页)政治生活中的一般规律是,随着公民素质的提高与科技的发达,直接民主制的比重会相应增加。当然,无论是直接民主制还是代议民主制,都只是一种手段,不能人为地强行发展直接民主制,而要符合社会现实,真正地促进民主,真正地增进人民利益。

[参 考 文 献]

- [1] [法] 杜维尔热. 人民代议制理论[J]. 国外政治学, 1998, (2).
- [2] [法] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [3] [荷] 斯宾诺莎. 神学政治论[M]. 北京: 商务印书馆, 1963.
- [4] [美] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 北京: 东方出版社, 1998.
- [5] 潘华仿. 当代世界政治思潮[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1987.
- [6] [美] 罗伯特·达尔. 多元主义民主的困境——自治与控制[M]. 北京: 求实出版社, 1989.
- [7] [俄] 列宁. 列宁选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [8] 顾不先. 民权主义民主政治[M]. 台北: 三民书局, 1993.
- [9] [英] 密尔. 代议制政府[M]. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [10] 毛泽东. 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1976.
- [11] [俄] 列宁. 列宁文稿: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [12] [美] 安东尼·奥罗姆. 政治社会学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1989.
- [13] [美] 加布里埃尔·阿尔蒙德. 公民文化——五国的政治态度和民主[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1989.
- [14] [日] 岩井奉信. 立法过程[M]. 北京: 经济日报出版社, 1990.
- [15] [美] 戴维·米勒. 布莱克维尔政治学百科全书[Z]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.

(责任编辑 叶娟丽)

Principal-agent Theory in Representative Democracy

NI Xing

(School of Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: NI Xing (1969-), male, Associate professor, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in public administration, organization theories and personnel management, public sector economics.

Abstract: The principal-agent problem exists objectively in the representative democracy just as in the economic activities. Agent resorts to the opportunism behavior seeking self benefits because of incompatible incentive, asymmetric information, inconsistency of power and accountability, it occurs such problems as the power alienation, corruption, inefficiency, internal control and so on, which infringing upon the principal's benefits. Therefore, it's emphasized that carry on a good constitution arrangement, institute a perfect mechanism of incentive, constraint and communication, properly combine representative democracy with direct democracy are the effectively reforming measures.

Key words: principal-agent theory; direct democracy; representative democracy; political reform