

# 代表與議會政治—— 一個政治思想史的探索與反省\*

張福建\*\*

## 摘 要

議會與代表的理念和制度源起於中世紀歐洲，經由長期的歷史演化和政治衝突，議會逐漸在英、美成爲一具有影響力的政治實體，隨著十八世紀產業革命以及美法大革命的推波助瀾，議會的組成也逐漸成長爲代表人民的民主機制。本文的主要目的，嘗試就政治思想史的進路，說明議會與代表觀念的演變，其間的主要爭議，最後並就盧梭、史密特等人對議會政治與代表的詰難，反省此一制度理想與現實的落差。

關鍵詞：代表、議會、柏克、梅迪遜、盧梭、彌爾、史密特

---

\* 本文曾以〈論代表〉爲名在中央研究院人文社會科學研究中心「公民社會基本政治社會觀念研究」工作坊上發表，感謝論文評論人楊肅獻先生，以及兩位匿名審查者的細心指正，對本文的增刪修改助益良多。本文在交付出版前，曾蒙張朋園及許雅棠兩位先生耐心的披閱，並提出許多寶貴的意見，這些將俟諸來日進一步求索。

\*\* 中央研究院人文社會科學研究中心副研究員。

收稿日期：96年11月30日；接受刊登日期：96年12月21日。

## 壹、前言

「代表」已經成爲我們日常生活中經常使用的語彙，而且在使用上相當地浮泛，從小學生推舉他們的班代表、某人作爲某一產品的代言人、某人作爲某某的委任律師、地方以及中央的民意代表、某人作爲 APEC 的代表、總統對外代表國家，乃至於國旗代表國家，這些林林總總都被冠以「代表」的名稱，而未加以嚴格的區分。在政治場域中，「代表」一詞最常被用來指稱由人民推選的各級民意代表以及其組成的議會；此外最重要的就是以教皇、君主、元首，或議會整體作爲國家統一的象徵，君權神授說（the divine right of kings）即著名法王路易十四所謂「朕即國家」（L'état, c'est moi）的說法，意即「只有我才代表著民族的政治統一體」（史密特，2005: 219；Baker, 1990: 224-226）。這兩種「代表」的意義不盡相同，而且這之間還存在著一定的緊張性，本文大部份的篇幅集中於前者，後者將在最後一節中略加說明。

「代表」的概念源自中世紀，但成爲一股力量鼓盪風潮則始於近代，一六四〇年代英國的長期內戰（Civil War），「代表」的理念方成爲政治場域中一個重要的概念和制度（Pitkin, 1967: 247）。隨著議會制度的日趨成熟，有關代表制的爭議才逐漸浮上檯面，特別是在產業革命之後，隨著社經情勢的發展，激進派要求改革議會、重劃選區、縮短議會任期，及擴大選舉權的呼聲也日益高漲，這期間有關「實質代表制」（virtual representation）的正當性也日益遭到質疑。關於實質代表制與實際代表制（actual representation）的爭議不光侷限於英倫三島，在英法七年戰爭之後，隨著大英帝國與北美十三州殖民地關係的日益緊張，「代表」遂成了北美殖民地抗稅的口實，所謂「無代表、不納稅」（No Taxation without Representation）。緊接著影響深遠的法國大革命，導因於法王路易十六爲了解決日益吃緊的財政問題，不得已召開自一六一四年即停開的「三級會議」（États généraux），但不管三級會議

也好，或是一七八九年新成立的國民議會（*Assemblée nationale*），都爲了代表與人民主權的問題爭執不休，這個問題一直困擾著法國政局，遲遲得不到妥善的解決，也爲日後的動盪埋下了隱憂。

就觀念史來說，「代表」相較於自由、平等、人權等概念未免略遜風騷，可是自由、平等、人權等價值的爭取一樣也少不了它；它不是政治哲學的核心價值，但卻是政治思想史以及政治制度史中最關鍵性的理念與制度。憑藉著它，婦女、工人及弱勢族群才得以逐漸的擺脫命運的鎖鍊；然而，如何使「代表」能充份的反映人民的利益與福祉，在政治實踐中，卻存在著許多落差，特別是在黨派興起及經濟利益掛帥的時代，如何寄望一個議會，能忠實、準確、恰當的反應民膜，「代表」該依自己的良知獨立判斷行事？還是以照拂選區的利益作爲最優先的考慮？爲了反應人民的利益，議會該採一院制或兩院制？議會的議席該有多少才算適當？議會的主要作用爲何？這些是環繞著「代表」理念所滋生的種種爭議，牽涉的不僅僅只是制度選擇上的爭論，其背後所涉及的原則、理念更值得我們一探究竟。

根據學者 Hanna F. Pitkin 的研究指出，「代表」一詞的字源來自於拉丁文的“*repraesentare*”。這個字的原始意義和「代理人」、「政府」或者「代表制度」全然無關。即使在漫長的歐洲中古時期，特別在十三、十四世紀之初，教皇與大主教逕自宣稱他們是耶穌基督及其使徒的代表，但這時的「代表」只在表明他們是基督及其使徒的具現及分身，而不具備「被委託的代理人」之意義。同時代的羅馬法中卻出現一種觀念，即一個君主或者是皇帝，宣稱他的一切所作所爲，都是爲了人民，是站在人民的立場上，照顧其子民的福利。由於上述二種屬靈或屬世的觀念在意涵上十分接近，因此到了十三世紀中葉，開始出現一種觀念，即執政者象徵或代表了整個國家。

在英語中，一直要遲到十六世紀，「代表」（*represent*）的理念才出現「替換別人」、「取而代之」的意思。到一五九五年才開始有「行爲代理人」、「獲別人授權的人」以及「代表人」等意涵出現。事實上，要瞭解「代表」一詞，

何以會逐漸發展為「行為代理人」以及和政治活動相關連時，我們必須瞭解這種制度的源起及其背後所隱含的思想內涵。在英國史上，議會的產生原本是英王為了遂行徵稅的目的，乃召集各地的市民與騎士前來商議，由於攤稅的承諾對地方具有約束力，因此這些與會的代表，通常都會被要求在允諾攤稅之前，必須責成英王先協助解決地方的疾苦作為交換條件。隨著時間的演進，這些代表慢慢演變產生兩種功能性的意義：分攤稅賦及為地方爭取權益，這些代表因而成為地區的代理人且領有薪俸，在返回地方後，有義務向地方交待他們在議會的所言所行。由此他們漸漸獲得某種程度的授權，在答應分攤額外稅賦時必須先徵得地方的同意。此外，在十四到十七世紀相當長的一段期間裡，騎士與市民代表才慢慢結合成一個團體，採取一致的行動，並意識到彼此為議會的共同成員，一起對抗英王。在英國內戰時期，這種「共同體」的意識及行動不斷昇高，議會演變成為代表整個國家的機構，並且代表整個國家來監督統治者的作為是否與英國人民的利益符合（Pitkin, 1967: 244-245）。因此從議會發展史的角度來看，早期的議會純粹是各地區的騎士或市民代表組成，他們既不是一個團體，彼此也少有聯絡，各自爭取的是地方的利益。一直要到十七世紀之後，代表們經由彼此共事，才慢慢形成一個特殊的團體，並在必要時採取共同一致的行動來對抗英王。十八世紀下半葉是一個重要的分水嶺，在這之前，「代表」的理念與「民主」並沒有太多的關連性，但在這之後，隨著美法革命以及英國的激進派運動，「代表」的理念才逐漸地和民主掛勾，並成為政治制度設計上一個不容忽視的重要議題。

自近代以降，由代表所引發的爭議之所以會持續升高，主要的問題在於代表或議會並未隨著十六世紀以降社會及經濟結構的重大變遷而有所因應或調整，但是話說回來，任何一個執司價值權威性分配的政治結構，本來也就容易有因循保守的傾向，非得有較大的勢力衝擊，否則不易有所更革，是以原先有著代表性、正當性的結構、組織，隨著年深日久，也會逐漸喪失其代表性和正當性。以上這種「保守——變革」兩股力量的拉扯，似足以說明英

國近代憲政發展的歷程。推而廣之，亦可以燭照許多先進及後進民主國家的發展歷程。

針對代表是否具備足夠代表性的質疑，也可以說是針對其正當性的挑戰，這也是民主政治史上永無歇止的課題。因為在一個民主的政體當中，人民是最終的主權者，但事實上又無法全然讓人民自治自理，因此相應有代議民主制的產生。在此制度下，人民一方面是被代表者、被治者，是主權正當性的最終來源，代表相對應於人民，只是人民的分身。作為分身，理想上總被期望能完整而準確地傳達人民的心聲。但究竟什麼樣的制度才能夠盡可能接近此一理想？在歷史上，存在著無數的爭論。

在思想史上，法國的盧梭完全否定代表，因為他認為人民主權以及其意志是無法被代表的；退而求其次，像英國十八世紀的反對派、美國的反聯邦論者，以及法國革命初期的國民會議，都曾要求議會能經常地改選，並擴大議會的規模，並要求各行各業都要有代表，甚至還堅持「強制委託權」(mandat impératif)制度，要各個代表依據各地區或團體的陳請書(cahier de doléances)來行事(Baker, 1990: 226)，因為他們相信唯有如此，他們的利益和意志才能被及時並完整地代表。但實際情形是否真能如此？

考慮到選舉是一個耗費龐大且社會大幅度動員的事情，過度頻繁的選舉也將可能損及社會的穩定性，因此如何設計適度的任期，以照顧到新的民意又不損及社會穩定性，遂成為制度設計者，在「代表性」之外不得忽略的因素；其次，就議會規模而言，擴大代表名額，使各階層、團體均有代表，理論上是可以更充份反映人民的心聲，但是當議會規模過大，代表人數超過一定的數目，根本無法針對政策進行審議式的討論，因此片面的擴大議會規模，未必就是增加代表性的靈丹妙藥。最後就「強制委託權」制度而言，雖然在早期英國及法國大革命初期，被視為一強化代表性的制度，但對一個幅員廣大、利益分歧的社會，要求代表事事聽命於其選民的指令行事，不僅實際上窒礙難行，而且必將使代表束手縛腳，難以就當下情境做出通盤的考量和因

應。綜合以上幾點考慮，對於上述幾點持相反看法的人也為數頗眾，其中最著名的，如英國著名的思想家柏克（E. Burke）、約翰彌爾（J. S. Mill）以及美國的憲法之父梅迪遜（J. Madison）等人，都認為代表不只是人民意見的傳達者，更必須依靠自己的智慧與良知來謀求人民的福祉，因此他們公開拒絕接受選民的訓令或指示（instruction），也不贊成過多和頻繁的選舉。

這些都是英、美、法三國在歷史過程中環繞著代表的理論與制度，所最常引發的爭議。底下，首先擬就代表在英美法三國憲政史上發生的爭議略作說明；其次，將就代表所引發的幾個理論爭議加以說明；最後，將選擇幾個最具有代表性的理論家，分別說明其對代表及議會的種種思考與質疑。

## 貳、代表與英美法早期的憲政發展

代表制度源起於中世紀歐洲，並在歐洲各地以及英國慢慢地醞釀發展，其中在英國的發展雖歷經波折，但國會與代表的重要性卻與日俱增。至於法國議會代表制度的發展，雖然不像英國那麼順利，甚至在十七世紀初期，三級會議便不再召開，但代表的理念和各種替代的制度依然在潛地裡醞釀，並為法國大革命後有關憲政制度的種種爭議埋下了不穩定的因子。底下，筆者擬將代表在英美法三國所引發的種種爭議扼要說明：

### 一、英國

代表或議會的制度雖然在中世紀的英國已經有顯著的發展，但議會作為一個政治實體，並在政治上發揮作用，是十七世紀英國政治上的首要課題。自從斯圖亞特王朝在十七世紀入主英國開始，由於宗教和財政問題，國王和議會的關係就顯得十分緊張，在十七世紀上半葉，英王幾度解散國會，並爆發嚴重的內戰，最後導致查理一世走上斷頭臺。克倫威爾專政到查理二世復辟為止，英國的政局始終擾攘不安，這期間是英國政治史上最混亂的時期，

但同時也是英國政治思想最蓬勃澎湃的時期，除了大思想家如霍布斯（T. Hobbes）、哈靈頓（J. Harrington）以及菲爾默（R. Filmer）之外，還有許多不為我們熟悉的的思想家，如君主派的 H. Ferne、D. Digges、議會派的 H. Parker、C. Herle 以及主張有限的及混合君主制（limited and mixed Monarchy）的 P. Hundon，這些思想家們各自援引英國的憲法或法律先例來為各自的立場辯護，甚至援引霍布斯的理論來補強自己的論據<sup>1</sup>。扼要言之，君主派的主要論點是認為依據英國的憲法和法律先例，英王才是最高的主權者，因此當英王與國會衝突時，自然應以英王的意見為主；但議會派的 Parker 與 Herle 則認為議會（貴族院與平民院）權力來自於人民，而且唯有議會和人民的利益才是一體的，因此主權理所當然應賦予議會（Judson, 1988: 424-6）。在一個統一的國家之中，當然要有一個最高的權力作為仲裁衝突以及決策的中心，這個權力雖然是專斷的（arbitrary），但是與其把這個權力賦予一個人（君主）或少數人，不如賦予多數人更為可靠。從詹姆斯一世到查理一世，四十多年的統治屢屢可以見到君主恣意妄為，法律與君主的誓言充其量只不過是個亂石堆，既不是壕溝，更不是碉堡（Judson, 1988: 412），當君主非法濫權之際，根本起不了任何節制的作用。因此，Parker 與 Herle 深刻地體認到要充份保障人民的權利與福祉，必須依賴於制度——國會。至於 Hundon 則認為英國的主權不在於君主，也不在於議會，而在君主、貴族院與平民院三位一體，因此英國的最高權力在於「王在議會」（King in Parliament），任何政策必須經由君主、貴族與平民共議才能成事，在這之外，不存在有任何更高的權力。因此，當君主與議會爭執不下時，並不存在一個更高的仲裁者，所以英國的內戰是一個在法律上、在制度上無法解開的僵局，當政府無法運作時，就回到自然狀態。Hundon 的思想，在數十年後給了洛克（J. Locke）莫大的

---

<sup>1</sup> 關於君主派、議會派及 Hundon 的主張，在 Judson (1988) 的著作中有相當精緻而完整的分析，另外也可參考 Sommerville (1999)，限於本文的主題以及篇幅，在此無法就其各自的立論做詳細的鋪陳，擬日後專文分析。

影響 (Judson, 1988: 381-431)。著名的憲政學者 M. A. Judson 對這時期的憲政爭議做了一個精彩的講解，依他認為，君主派認為君主權力至高無上的看法，是中世紀以來英國憲政的傳統，直到十七世紀上半葉，大多數的英國人也持這樣的主張，但是到了十七世紀上半葉，就像 Hundon 的說法，有些人已經慢慢體認到國會的重要性，而認為英國是國王與議會共治的混合政體，至於議會派如 Parker 和 Herle 等人，則是走在時代的先端，預示了日後英國國會將成為政治上的主導者 (Judson, 1988: 392, 408)。以上這些爭端，並沒有因為內戰及查理二世的復辟而得到徹底解決，查理二世及詹姆士二世統治的二十八年期間，又因與議會衝突迭起以及試圖運用各種手段恢復並加強天主教而導致著名的「光榮革命」。光榮革命之後，議會頒佈了權利法案 (Bill of Rights)，該法案規定唯有議會才可以徵稅，臣民可以自由地請願，議員可以自由地發表政見，議會應該定期召開等等，從這項法案的內容，可以看到議會的權力已經大大地凌駕於君主之上。總之，十七世紀的英國，是政治主權與信仰問題擾攘的一個世紀，最後的結局是國會慢慢成為政治上的主導力量，這種情形到了十八世紀下半葉隨著產業革命的發展，新興資產階級已經逐漸地成為社會的主導勢力，即要求改革的呼聲，再度成為政治上的主旋律，而改革的步伐也加速展開。從安妮女王到喬治三世，期間國王雖然偶爾也想擴大自己的權力，但基本上政治的主導權已經旁落於國會，而政治與宗教的問題，也逐漸為經濟和海外殖民地的經營與拓展所取代。此一發展在短時間內雖然沒有影響到政治的結構，但隨著工商業的發展，新興資產階級與勞工階級的日益龐大，也逐漸地使原來的政治結構喪失了其正當性，而改革的呼聲再度迴響於人們的耳際。

議會和代表的理念與制度再度成為一個政治上的主要議題，已經是十八世紀下半葉。此際，隨著經濟社會情勢的急遽變化，伴隨著美法革命的推波助瀾，使得傳統的制度顯得極度不合時宜，其中尤以代表制度最為人所詬病。詬病的原因包括議會任期七年過長、選區的劃分極不合理，以及絕大多數的



成年男子不具有選舉權等。這些問題雖然在十八世紀末葉內有 William Pitt 首相(1766-1768)兩次提案主張改革國會，但均無功而返(Cook & Stevenson, 1988)，外則有 R. Price、J. Priestley 領導的「革命協會」(the Revolution Society)要求縮短國會任期、推動成年男子的普選權及重新分劃選區等，但一樣無法帶動改革的步伐。

到了十九世紀初，隨著產業革命的迅速發展，產生許多嚴重的社會問題：間歇性的經濟不景氣、大量工廠的倒閉，工人大量的失業，以及失業帶來的貧窮問題，都使得政治情勢一再緊繃。這時不少有識之士也力促改革不合時宜的國會結構及適度地放寬選舉權，這些改革要求雖然在一八三二年「改革法案」(the Reform Act)中獲得初步成果，但其開放的程度並不大。爾後隨著經濟景氣的波動，在一八四〇年左右終於釀成一波前後長達十幾年的「憲章運動」(Chartism Movement)，期間各地工人發動大規模的示威、罷工，並因而數度招致數萬軍人的鎮壓，工運領導者或被放逐到澳大利亞，或入獄服刑。英國從十八世紀末葉以來的改革國會爭取選舉權的運動，在一系列改革法案後，到了二十世紀初期才逐漸落幕。

## 二、美國

代表是美國革命和立憲時期最重要的一個理念(Wood, 1969a: 164; 1969b: 1)代表的理念不僅是引發英國與美洲殖民地衝突的一個開端，更是立憲時期聯邦派與反聯邦派交鋒的主要議題。首先，就在爆發獨立革命之前，所謂「無代表、不納稅」的口號，就成了殖民地與母國抗爭的主要口實。一七七六年，當《獨立宣言》發布時，第二屆大陸會議隨即制訂了「邦聯條例」，並於一七八一年正式生效，依據該條例，組成了一個代表十三州的中央政府——邦聯國會，國會由每州各派代表二至三人組成，在名義上享有行政、立法、司法、商務以及外交等廣泛的權力，但事實上，由於任何政策或法律必須經由十三州中的九州批准才能生效，並付諸實施，加上各州彼此互不信任，而且

在經濟利益上也時有衝突，因此派往國會的代表常常要聽命於各州政府，在重重制肘之下，邦聯國會充其量只是一個鬆散的聯盟，實際上難以有所作為。一七八七年費城制憲會議的召開，主要的目的即試圖解決邦聯議會的困境，到了制憲會議上，代表更成為彼此爭論的焦點，特別是大、小州及南、北州之間都各自為了維護自己的既得利益，而環繞著代表問題爭執不休。

代表問題成為英美雙方爭議的導火線，主要是英國在七年戰爭(1756-63)後，為了解決日益困難的財政收支問題，一方面嚴格執行「貿易與航海法」(Acts of Trade and Navigation)，對殖民地的商業活動造成莫大的打擊。另外，並陸續頒佈多項徵稅法案，其中又以一七六五年的「印花稅法」(Stamp Act)，更使得雙方關係劍拔弩張，終以兵戎相見。雙方的爭論始終圍繞著代表的問題。英方認為：相較於殖民地，在英國境內絕大多數的人民也沒有投票權，即使繁榮如伯明罕、曼徹斯特等地，也均無代表，然這些地區完糧繳稅樣樣不少，十三州殖民地與這些地區有何不同？憑什麼可以拒不納稅？英人說：「假如代表可以穿越三百哩，為何不能穿越三千哩？假如它能橫越千山萬水，為什麼不能遠渡重洋？假如曼徹斯特與伯明罕雖無代表與會，其依然是有被代表，那麼試問厄伯尼(Albany)及波士頓(Boston)有何差異？難道他們不是英國子民？不是英國人嗎？」(Bailyn, 1965: 601)。英國所持的代表觀念事實上是當時最為流行的實質代表制，但是實質代表制就像柏克所說的，其有效的範圍，僅及於利益共享、情感共鳴的地區，那麼美洲殖民地是否和伯明罕等地區一樣跟英國有著共享的利益、共鳴的情感？因此儘管英國政府對實質代表制的觀念十分堅持，但十三州殖民地則棄之如敝屣。其次，從「實質代表制」的觀點出發，英國認為議会的代表雖由某一地區產生，但是其所代表的利益是整個國家的利益，而且是各地區融為一體的利益，因此英國人認為北美十三州殖民地作為大英帝國的一個地區，其利益自然涵括在整體的利益當中，與英國的利益同為一體，無分軒輊。據此，殖民地有何立場拒不納稅？更有進者，英國在十三州的治理耗費了大量的軍餉糧餉，尤

其與法國的七年戰爭，何嘗不是為保衛美洲殖民地而戰？如此，殖民地豈可坐享其成而拒不納稅？

針對英方的咄咄逼人，殖民地反駁道：第一，雖然英國多數地區大多數人未具選舉權，但是他們與那些有選舉權的地區，其利益畢竟是一體的（當然這種說法後來在英國也遭到急進派的質疑），然而，北美殖民地的利益卻與英國的利益全未合轍，在殖民地所增加的稅收，難道不是為了替英國人減輕負擔嗎？彼此的利益南轅北轍，那有一致性呢（Bailyn, 1965: 601）？其次，殖民地認為，依照英國憲政長久以來的傳統，未經人民的同意而徵稅乃是一項暴政，既然北美殖民地無代表與會，即等同於未經人民同意而強制其徵稅，因此很明顯與英國憲政傳統相悖，所以殖民地直氣壯地認為不納稅並非只是單純的「抗稅」，而是符合英國憲政傳統的「抗暴」行動。

有關代表所引發的爭議，並未隨著美國的獨立而告終，在邦聯時期，各州就因為土地及黑奴的問題引發無數的爭端，而且各州自行其是，常片面地和外國締約，對北美的利益產生很大的衝擊。為了解決這些難題，才有費城會議的召開，在會議期間，各州對於議會的設置及代表如何產生，也有很多的爭論，最後妥協的結果是以參院代表各州，每州選出二位參議員；眾院則按人口數依比例選舉其應有的名額。美國在制憲期間，關於代表制的問題，聯邦論者（Federalist）及反聯邦論者（Anti-Federalist）也出現了不同的看法。反聯邦論者主張盡量擴大人民的參與，希望國會最好能像一面鏡子般，如實地反映整體人民的各個階層利益，因此力主大幅度增加代表的人數；聯邦論者認為，國會基本上乃是一個審議機構，人數不宜過多，為此理應擴大選區，選出真正的才俊之士進入國會。他們不寄望國會能「複製」（replicate）廣大選民的意見和利益。這兩派的爭論，最後因為聯邦論者掌控絕大優勢，美國立國初期的代表制也因而大致依循著聯邦論者的主張（De Grazia, 1951: 88-101; Gibson, 1991; Morgan, 1974; 張福建，1999）。

### 三、法國

相較於英美議會與代表制的源遠流長，並在長期的歷史過程中逐漸地磨合演化，法國議會與代表制的發展，無論就理論思想或實際運作所積累的經驗而言，都顯得格外匱乏。首先就實際政治制度而言，在法國大革命之前，法國基本上是一個君主專制國家，尤其從路易十四登基以後，法國王權日益膨脹，無論路易十五或路易十六，都沒有懷疑過自己是法國唯一的代表。路易十五說得非常透徹：「最高權力存於朕躬……立法權為朕操之……朕之人民與朕為一體，國民之權利與國民之利益，必須與朕之權利利益相連，而操之者惟朕一人。」（羅志淵，1964：3）。事實上，君主確實是法國唯一的代表，所有臣僚、各地區的高等法院以及名存實亡的三級會議，都只能算是各地區或團體的代理人（deputies），與代表迥然有別。君主權力的絕對性，還可以從三級會議在歷史中的發展窺知一二。類似於議會雛形的三級會議成立於一三〇二年，直到一六一四年愛德華三世召開最後一次會議之前，歷代的君主為了徵稅以及瞭解各地區的情形，也偶爾召開會議，但從一六一四年到一七八九年路易十六重新召集之前，三級會議停擺了一百七十五年之久。一個存廢進退完全仰承君主鼻息的機制，肯定不會是有實際功能的制度，此外，就三級會議的實際運作而言，另外，其代表雖然是由各個地區推派組成，但是各個代表銜命赴會之際都帶有各地區和團體的「陳請書」，主要的目的在向君主稟陳各地區和團體的需要與冤情；而且各個代表緊緊受限於強制委託書制度，在會議中一切必須遵照所委託的事項一一照辦，不得有任何逾越，如有逾越，將被召回，並受到嚴厲的懲罰。此一措施的目的，原本在於保護各地區的利益，免於君主過度勒索。身為三級會議的代表，與其說是代表，還不如說是「代理人」更為適當。當代法國政治思想史專家 K. M. Baker 對於三級會議有一個精彩總結，他說：「那些被推選為三級會議者，相較之下，是作為代理人，而非代表。集體上，他們代表的不是整體，而是各個部分的

加總。個別而言，他們是各地區的委任者，而非其代表。他們傳達該地區的需要與利益，他並未代表他們，他除了獲得明確授權的事項之外，無權自行其是」（Baker, 1990: 227）。除了三級會議之外，在一百七十五年的長期休會期間，巴黎最高法院及各地區的法院（parlement），除了享有審判權外，由於君主命令必須在法院註冊登記方能生效，因此這些法官們遂自認為自己一方面是君主的代表，代表君臨天下，另一方面又代表臣民對君主的效忠與服從。而且在十八世紀中期，最高法院自我意識不斷膨脹，認為「必須經由最高法院的註冊，一方面君主的意志才能轉成具有公共性質的法律，另一方面它同時也象徵著該意志被立即接受乃是人民自由的選擇」（Baker, 1990: 230）。最高法院這種自我角色的定位，無疑地認為他們自己乃是君主與人民之間的樞紐，對君主而言他們是人民的代表，對人民而言他又代表君主，但是像這樣的自我意識顯然與君主大權獨攬扞格不入，最後在一七七〇年左右路易十五再無法忍受最高法院的多方制肘，於是就將各級法院裁撤，代之以皇家法院。於是我們可以看得出來，在君權至上的時代裡，任何一個機制都只能算是君主的臣僚，一切得為君命是從。無論三級會議或是最高法院，都遠遠稱不上是人民的代表，更不是議會。

一七八八年，波旁王朝的路易十六為了解決日愈困難的財政問題，曾數度更易財相，以求整頓凋蔽的財政，然而由於第一等級（教士）及第二等級（貴族）的多方制肘，而成效不彰。路易十六不得不重新召開「三級會議」以圖解決財政的難題。會議期間，第三等級順勢提出許多要求。路易十六多方委蛇，而教士與貴族堅不放棄各項免稅的特權（張芝聯，1989：172-181）。三級會議召開不久，旋即更名為國民議會，但由於觀念的模糊以及實際經驗的缺乏，國民議會究竟是要依照傳統的三級會議、讓各個等級分別投票，還是由成員個人自主投票？議員是依傳統代表各個選區，還是已經代表全國的唯一立法機構？這些在觀念還是制度上都來不及釐清，國民議會就匆匆地步上歷史的舞台。

革命後法國政局動盪不安，當然是摻雜著許多主客觀的因素，其中議會政治遲遲無法建立也是主因之一，其原因大致為：（一）路易十六召開「三級會議」之後，隨著革命情勢的發展，「三級會議」也迅速易名為「國民議會」，並著手憲法制訂的事宜。無奈依照「三級會議」的傳統，各轄區所選出的代表，仍執著於「強制委託權」的主張。代表們在開赴議會之前，銜著各轄區的陳請書，彷彿仍置身於封建時代，志在為各選區請命，而沒有意識到自己是國民議會的一員，象徵著人民主權，肩負制憲的重責大任。由於這些國民議會的代表在意識上仍舊深陷在封建的泥淖當中，一方面受制於各轄區的訓令，另一方面也自縛手腳，根本難以落實「代表」應盡的角色和功能（高毅，1991：59-85）。（二）在王政時期，盧梭的著作原列禁書。可是，令人訝異的是，無論是國民議會的宣言，還是〈人民及公民權利宣言〉（Declaration of the Rights of Man and Citizen），甚至是著名的革命理論家西耶斯（Abbé Emmanuel-Joseph Sieyès）的《何謂第三等級》（*Qu' est-ce que le Tiers État ?*）及《論特權》（*Essai sur les Privilèges*）等著作中，無不潛藏著盧梭的思想精神（Baker, 1990: 244-250）。眾所周知，盧梭主張人民主權與全意志（general will），並認為主權不可分割，意志不能被代表，因此反對「代表之治」，直指「代表」為封建餘物。盧梭說：「代表觀念是近代的產物。它起源於封建政府，起源於那種使人類屈辱並使『人』這個名稱喪失尊嚴，既罪惡又荒謬的制度」（盧梭，1987: 147）。盧梭還嘲諷英國代表制，認為英國之自由，唯有在選舉之日，此外並無自由可言。盧梭對於主權不可分割的理念，不僅使得二院制的提議，備遭奚落，更賦予人民立憲、毀憲的權力，為法國憲政埋下了無窮的禍根。而國民議會議事之際，旁聽席上人群簇擁，掌聲、噓聲不絕於耳，更每每使得議事癱瘓。高漲的民意，遮斷了議會政治的萌芽與茁壯。（三）議會政治的運作，有賴於政黨政治。英國早期的輝格黨與托利黨、後期的保守黨與自由黨，美國聯邦論者與反聯邦論者的對壘等，對於議會政治的運作發展起了莫大的作用。法國政治中，每每視黨

派為「私意志」，因此在議會中只有無數小型、甚至是區域性、臨時性政團間的合縱連橫，遲遲無法形成一較穩定的全國性政黨，這無疑為議會政治的發展造成一定的障礙（Baker, 1990: 224-251）。

從以上英、美、法三國議會與代表制度的發展可知，其間路徑各異，並展現發展成各具特色的體制。英國由於議會代表制度自中世紀以來即少有間斷，而且在十七世紀與十八世紀都能隨著政治現實的需要而逐漸成長茁壯，其議會政治的發展雖然也歷經波折，總體上算是相當成功的。至於美國，由於得利於殖民時期長期的自治經驗，並在立憲之際建構了一個頗為成功的兩院制度，也化解了政治上的許多糾紛。唯有法國，由於長期的君主政治，不但使得議會政治缺少實踐經驗的積累，而強制委託書及陳請書的措施也十分不利於代表制度的發展，盧梭「意志不能被代表」的觀念更使得議會與代表制度的發展困難重重。英美政治的發展，相當程度上得利於「議會」與代表能適時反應輿情，藉由議會的妥善調和，整合來自各方分歧的利益與意見。不幸的，法國雖有「國民議會」的設立，也有憲法的頒訂，然而仍不時召喚人民的力量，不僅使得議會政治難以平穩地駕馭，而且依主權在民的理念，人民是憲法的唯一正當性基礎，這無異於承認人民享有造憲及毀憲的權力，大革命時期的法國議會有如茫茫大海中的不繫之舟，隨著一波波的政治浪潮擺盪。

## 參、有關代表理念與制度的主要爭議

在代表理念及制度的長期發展之中，曾出現各式各樣的爭議，爭議的雙方各執一詞，並提出了種種理由來為自主的主張聲辯，這些主張都曾盛極一時，成為正反兩方相互拔河較量的根據。底下擬選擇幾個最有代表性的爭論來進一步剖析代表理念所引發的爭議：

## 一、實質代表制 vs. 實際代表制

「實質代表制」和「實際代表制」，是近代思想史上一個曾經廣泛流行的觀念，實質代表制事實上早在柏克之前就廣為當時的思想界所襲用，例如著名法學家 Blackstone 就曾說過，每位平民院的代表，「雖然是由一個特定的選區所選舉出來的，但一旦當選之後，他所要關照和服務的是整個國家。」因此，代表不必一定要諮詢選區的意見 (Blackstone, 1965: 159)。至於究竟什麼是實質代表制呢？柏克曾做了如下清楚的說明：

實質代表制中，雖然不是真正由某類人民選舉產生的，但在任何以某類人民名義行事的人〔議員〕，及人民本身之間，卻是利益共享、情感與慾望共鳴，這就是實質代表制。此種制度我認為在很多情況中，都遠比實際代表制好。它具有後者大部份的優點，卻避免後者諸多不便之處。(Burke, 1968: 259)

根據以上柏克的說法，所謂實質代表制係指一個地區雖然在實際上沒有推選自己的代表（即實際代表制），但是由於利益共享、情感慾望共鳴，因此也等同於自己的地區或團體有被代表，但是隨著歷史的演進，這種說法逐漸地遭到質疑和挑戰。在英國憲政史上，首先對實質代表制提出質疑的，就是我們先前已經約略提過的北美十三州殖民地，以殖民地在國會沒有代表作為抗稅的理據。在這之後，英國的激進派也開始對於實質代表制提出很多的質疑，隨著工商業的發展、人口分布的改變，他們要求重劃選區、擴大選舉權，這些都是針對實質代表制而發。在理論上，實質代表制也有許多令人置疑之處，由於：（一）所謂「實質代表制」是指某一地區雖然沒有推選出自身的代表，但其實質利益卻仍能受到關照。問題在於布里斯托 (Bristol) 選出的議員，為什麼能瞭解並關照伯明罕地區的利益？甚至是殖民地的利益？這兩個地區間的利益是否一致？如果不一致，究竟以何地區的利益為優先？答案似乎是顯而易見的。因此「實質代表制」確如柏克所言，必須是以利益



共享、情感與慾望共鳴為前提。可是這項前提似乎過於脆弱，經不起事實的考驗，特別是代表通常是某一地區選舉產生，他如果照顧別的選區的利益，而忽略了對自己選區的照顧，難保不會遭到該地區人民的唾棄。一七八〇年柏克在布里斯托競選連任失利，即在於其為愛爾蘭爭取自由貿易權，明顯違背了布里斯托選民的付託所致。（二）柏克對代表的看法，認為一個代表應該照顧的是整體的利益，究竟何者才是整體的利益？不在於事事聽命於選區，而在於代表必須依照自己的智慧和良知做出判斷，至於能否連任則在裁判之日（day of judgment）交由選民去決定。這樣的一種代表觀念，或許是實質代表制可以言之成理的一個主要依據，但是隨著時空條件的改變，這樣的一種說法已經顯得相當不濟。

如前所述，有關實質代表制與實際代表制的爭議，也曾經在北美革命之前引發雙方嚴重的爭議，當美國獨立之後，實際代表制的觀念越來越強，各地區的人民除了紛紛要求有選舉代表之權，甚至更進一步要求議會的任何決議必須經過他們的同意才算數。由於人民意識的不斷高漲，許多人憂心忡忡邦聯政府可能因而解體，是以當立憲人士聚會於費城時，不得不轉而訴求於實質代表制。北美洲殖民地在與英國爭訟時，先拒實質代表制於門外，但革命後基於政治穩定的考慮，又不得不重拾實質代表制以限制人民權利意識高漲的危機。總之，實際代表制隨著民主意識的萌芽，逐漸成為潮流所趨，至於實質代表制觀念在英美早期政治史中，雖然也曾起過十分吃重的正當性作用，但其逐漸式微卻是不爭的事實。

## 二、委任說或獨立說

代表究竟要聽候選民的訓令行事，還是應該依照自己的智慧和良知獨立判斷行事？在近代思想史上一直是一個爭論不休的課題，在英國、美國及法國都曾受到這個問題的困擾。由於中古延續下來的傳統，代表得聽候選民的訓令行事，即所謂「訓令代表」（instructed delegate）的主張可謂十分普遍。

在近代英國，柏克及彌爾都對這個問題有所申述，並同時以醫病關係作為類比，來說明代表者與被代表者應有的關係；在美國，從邦聯時期到制憲會議期間，有某些州的代表就因為該州的選民堅持委任說，而選擇放棄代表資格<sup>2</sup>。費城會議期間之所以閉室密談，主要就是為了避免會議的訊息走漏以至於影響到會議的進行，現在費城會議的檔案之所以殘缺不全，而且出現了各種版本說法不一的情況，一部份原因要歸咎於為了會議的順利進行，而不允許旁聽或採訪所致。法國革命後的情況，我們先前已經有所說明，從國民會議開始，就深受強制委託制的困擾，這種困擾持續了一段好長的時間。

從上面三國的實際經驗中，可以看出委任說在理論上有它一定的道理，由於代表是由某一選區或某一團體選舉產生，因此要求代表能關照其選區或團體的利益可謂順理成章，但是這種主張推到極端也會有很多的困難。在邦聯時期，馬里蘭州（Maryland）一個法官 A. Hanson 對於當時人民堅持參眾兩院無權代表他們，凡事必須經由人民同意的觀念，就甚不以為然，他說：「所有的權力的確都來自人民，但假如說無論任何時刻，權力都只屬於人民，則是對所有政府與法律的顛覆。」Hanson 進一步指出，假如賦予議會外的全部人民有造法之權，使他們成為議會僕人的主子，「這是人們所曾有過最荒謬不合適的觀念」（Wood, 1969b: 38）。事實上由於實際的政治事務經緯萬端、瞬息多變，代表們不可能事事遵照選民的「訓令」行事，多數時刻代表必須斟酌實情，採行必要的作為。其次，某一地區或團體的意見或利益未必是一致的，當意見分歧且僵持不下的時候，代表究竟要聽候哪一方的意見呢？第三，代表固然要為民喉舌，反應人民的心聲，但依據柏克、彌爾或史密特（C. Schmitt）的看法，代表最重要的功能之一，是要在議會裡面公開地辯論，然後再做成決策。因此要求代表不經討論，就完全依照選區或團體的訓令行事，

---

<sup>2</sup> 關於美國，選民堅持對代表行使訓令之權，曾一度甚囂塵上。在邦聯時期，各州的人民常藉由訓令、選舉、議會外的組織以及特別召開的會議（convention）自行制定法律，且不允许議會置喙。這些都足以顯示當時人民權利意識高漲，根本不相信各種形式的代表，關於這方面的情形，請參考 Wood (1969b: 26-45)。

也是相當荒謬而不可行的。

柏克之所以反對委任說的理由可大致歸結如下：

(一) 柏克認為訓令說有違英國的憲政傳統，他曾說道：

表達意見是每個人的權利，選民的意見是重要而且值得敬重的，代表理應以聽取選民的意見為榮，且應以最慎重的態度考慮他們的意見。但如據此認為，代表應該盲目而絕對地接受與其良心、判斷明顯抵觸的權威指令，此乃是這塊土地上的法律前所未聞之事，而其原因係來自對我們憲法整體秩序及旨意的一大誤解。(Burke, 1987: 110)

柏克這番立論與歷史事實不符，因為就英國早期而言，各地區的代表確實是各地區的代理人，其目的在於一方面反應各地區的輿情，並藉著同一徵稅來為各地區爭取權益。因此，在英國歷史上代表確曾是各地區的代理人，只是隨著歷史的演變，這種習慣和制度逐漸地式微，是以柏克這番論據並不具說服力。

(二) 其次，柏克反對訓令說更重要的原因是基於他對政治事務的認知，他以生動的口吻說：

你們的代表所應為你們盡到的職責，不僅是他的勤奮，而且還有他的判斷。假使他放棄自己的判斷而屈從你們的意見，那他不是服務你們，而是出賣你們。……假使政務只是憑各方意願 (will) 的事，那毫無疑問的，你們的意見應該被列為最優先的考慮。但是政務及立法乃是有賴於理性及判斷的事務，而非憑意向可以成事。在未經討論之前，就已經做成決定，這算是哪種理性呢？(Burke, 1987: 110)

柏克之所以反對訓令說，主要基於他對政治事務的認知，認為政務和立法當有賴於理性和判斷，必須經由充分、審慎的討論之後，方能做出適宜的決策。因此，不宜唯民意是從。對於民意與代表角色的認知，柏克有一段十

分精采的論述：

國會並不是由敵對及不同利益所派遣使節的會議，在其中身為一位代表及其支持者，必須各自維護其利益以對抗其他代表及其支持者。國會乃是一個國家的審議會（deliberative assembly），它只有一個利益——代表整體的利益。它不應該依照地區性的目的及地區性的成見來行事，而是應該以整體普遍性所形成的普遍福祉為依歸。（Burke, 1987: 110）

柏克對於代表與議會的看法，當然是主張代表應該依照自己的智慧與良知作為行事的準則，但是這並不意味著代表可以獨斷獨行，不必理會人民的感受和要求，他曾經以醫病關係來比喻被代表者與代表之間應有的關係，代表的職責在於對症下藥、妥開處方。以下這一段話是最佳的註腳：

世界上最貧困、無知及閉塞的人，是實際壓迫的裁判者。這是一件事關感覺（feeling）的事。當這些人普遍感受到（痛苦），而不是由於過度反應，那他們是最佳的裁判者。**但是對於真正的原因及適當的補救措施，則千萬別去向他們求教。**（Burke, 1968: 257；粗體字為作者所加）

對於委任說的批評，我們可以再以彌爾的說法來佐證，彌爾認為選民與代表之間的關係，應該是：

在有歧見的問題上，選民常會誘使那位有才能的人放棄他的意見，以調和雙方的願望；但對於那位有才能的人來說，接受這種妥協就是背叛他的特殊任務，放棄了其優越才智所應擔負的特殊責任；他的最神聖責任之一，就是不放棄那種招致很多反對的主張，也不因此就將一己的卓越識見隱而不發。**一個有良知和有能力的人，應該堅持他有運用自己最好的判斷去行事的充份自由。**（Mill, 1977, Vol. XIX: 510；粗體字為作者所加）

此外，和柏克一樣，彌爾也是以醫病關係來看待代表應有的角色<sup>3</sup>，彌爾說道：「選民的工作，是選擇一個在道德上和知識上最適當的人來作為他們的代表，以謀求健全的判斷。完成了這項工作後，他不應該要求代表依照他們的判斷去作為，就如同病人不應該依據他們對藥的常識要求醫生開立處方一樣」（Mill, 1977, Vol. XVIII: 39-40）。

Pitkin 對柏克思想的詮釋，是認為他思想中承認一個國家中有各種客觀的利益存在，如農業的、工業的和商業的……等的利益存在<sup>4</sup>。柏克的主張是面對各式各樣不同的利益，身為「代表」者必須權衡其輕重緩急，而採取適當的決策（Pitkin, 1967:186-188）。因此柏克認為國會的功能和代表的職責，不在於為某一特定選區爭取利益，而是要體認到它所代表的乃是國家整體的利益，所以不應該只服務於地區性的利益。

總之，無論是委任說，或是獨立說，在西方政治史上都曾盛極一時，但就理論上而言，持獨立說者如柏克等，他們雖然堅持代表們應該憑著自己的良心及智慧對政治事務做出最佳的判斷與決策，但柏克等並沒有因此說代表們不必對選民擔負責任。相反地，柏克認為，當選代表之後，就等於背負選民的付託，必須勇於任事，但當人民不同意自己的主張時，自可以在裁判之日收回成命，另選其他的代表。所以柏克的獨立說絕對不等於代表可以完全

---

<sup>3</sup> 彌爾的代表觀念，有學者認為在早期的著作中，其代表觀念具有菁英主義的色彩，強調的是代表的主要角色是運用其智慧、德行，以及能力來爭取人民的福祉，而反對芸芸大眾的參與。到了後期，其代表觀念則具有參與民主的色彩，逐漸地強調大眾的參與，並認為大眾的參與也是公民教育重要的一環。有關彌爾代表觀念的闡述，請參考 R. W. Krouse (1982)。

<sup>4</sup> 有學者不同意 Pitkin 對於柏克的解釋，他認為柏克思想中並不認為有任何客觀利益的存在，議會的作用也不在於立法，而在於將各地區模糊而分歧的感情與需要凝聚成政府的政策，而當地區利益與整體利益衝突時，代表們必須以確保整體利益為優先，議會作為英國政府的主要機制之一，是藉由不斷地往返論辯與折衝調和，來監督王權與政府。由於十八世紀下半葉，國王喬治三世常藉由個人的恩寵來籠絡國會議員，國會與行政部門沆瀣一氣，使國會逐漸喪失了獨立性，這才是柏克的關懷所在。相關的論述請參考 J. Conniff (1977)。

不理會人民的付託，這是我們千萬不能隨意加以割裂曲解的。至於持委任說者，同樣也不能推到極端，因為就像先前 Hanson 質疑的一樣，一旦我們推選的代表組成了議會，而同時又容許人民的意志和力量任意地介入，這樣的代表或議會乃是名存而實亡。總之，無論委任說或獨立說，都不能推到極端，不然便會顯得極為荒謬。在民主時代，一個理想的代表制，是期望人民能選賢與能，代表也能憑藉著他們的良心與智慧，一方面反應人民的心聲，一方面又能在議會中藉由公開的論辯，來謀取人民的福祉。這樣的代表理念，柏克、彌爾與梅迪遜的主張庶幾近之。

### 三、議會的規模（聯邦論與反聯邦論）

代表人數該有多少才能恰當地反應民意？代表的多少，也就是議會的規模，向來都是各國政治史上一個有爭議的課題，在美國立憲時期，聯邦論者和「反聯邦論者」對這個問題的看法可謂南轅北轍，針鋒相對。其實就立憲初期的氛圍而言，由於邦聯時期人民意識高漲與地方主義（localism）盛行的影響，對於聯邦派的主張是極為不利的，雙方各持的論據為何？反聯邦派何以一敗塗地，而聯邦派究竟如何能轉敗為勝？以下是我們的分析：

反聯邦論者認為，一個理想的議會，應該如一面明鏡（mirror），忠實地反映各階層、行業及階級的心聲和利益，就如同獨立宣言的起草者之一——亞當斯（John Adams）所說，議會「應該是整體人民具體而微的精確縮影（miniature），它應該像他們一樣思考、感覺、推理及作為<sup>5</sup>」。另外一個相當重要的反聯邦論人士史密斯（M. Smith），對於剛出爐的憲法草案也有諸多微詞，他說：「任何國家的議會，如果要和人民確實類似，顯然議員必須為數眾多（considerably numerous）。一個人，或極少數人不可能去代表眾多人

---

<sup>5</sup> J. Adams, *Thoughts on Government* [1776], in C. F. Adams (ed.), *The Works of John Adams: second President of the United States*. Boston: Little Brown, 1850-6, Vol. IV: 195. (轉引自 Manin, 1997: 111).

民的感情、意見和特質。在這方面，新憲法有重大的缺失」(Storing, 1981, Vol. VI: 157)。而他們的理想則是「農人、商人、機械工人及其他各個階層的人民，應該按照其各自的比重和其人數被代表，代表應當相當熟悉他們的需求，瞭解各個階層的利益……並熱心地去促使他們興隆」(ibid., Vol. II: 380)。這些反聯邦論者認為代表要能夠反應輿情，代表們不能夠高坐在議會的殿堂上，而應該儘可能地貼近人民，唯有如此，他們對於人民的情感、需要和利益才能夠感同身受。要做到這點，代表應該儘可能地「近似」(likeness)、酷似(the strongest resemblance)及「貼近」(closeness)人民(ibid., Vol. I: 17)。

面對反聯邦論者的主張以及他們對於新憲法草案的諸多批評，聯邦論者做了以下的回應：

第一、漢彌爾頓(Alexander Hamilton)認為「反聯邦論者」期望社會中各階層、行業都要有自己的代表，是一個全然不切實際的幻想(altogether visionary)，「除非憲法明文規定，否則要想各行各業的人都有一個或更多的代表，事實上不可能會出現這種情形」(Madison et al., 1987, 35: 233)。

第二、梅迪遜也對反聯邦論者的要求提出質疑，他說：

誰是眾議員的選舉者？富者不會多於窮者；知識份子絕不會多於無知者；顯赫的世家子弟絕不會多於無財無勢的平民之子，選舉者是美國人民大眾。……他們會選誰呢？每一位具有美德、受人敬重的公民。(ibid., 57: 343-44)

梅迪遜認為憲法草案既然沒有以財產、出身、宗教信仰或職業資格上的限制去束縛和限制人民的選擇，而如果人民不能選賢與能，還能怪誰呢？而這些議員會出賣選民嗎？梅迪遜認為憲法草案的各項制度已經為其利益構築了好幾道防線，其大者如「權力分立」及「制衡」的制度，小者如眾議員每兩年得改選一次，因為「權力越大，權力存在的期限就應該越短」，透過頻繁且經常的選舉，可以確保代表與人民間的依賴性和情感的交流共鳴(ibid., 52: 324, 326)。而除了這些制度性的防患之外，梅迪遜認為當選眾議員乃是

一項殊榮，因此他們在榮譽感的驅使下，會忠誠及審慎地去履行其職責，並且對選民的支持心存感激，此外，他們的權力既來自於人民，當然希望能獲得選民的擁戴，更何況頻繁的選舉，爲了能獲得連任，也使他們不至於會輕易地出賣人民（*ibid.*, 57: 343-45）。

第三、針對眾議員所應該扮演的角色，聯邦論者也不同意反聯邦論者的看法。在聯邦論者看來，代表做不到像一面鏡子去如實地反映人民的意見，也不應該只是個應聲蟲，梅迪遜說：「每一部政治憲法的目標都是，或者應該是：第一步是獲致一群治者，這些人必須具有高度的睿智，能夠判別什麼是社會的公共福祉，並且具有高尚的情操，去追求公共福祉」（*ibid.*, 57: 343），因此，代表不是作爲「各州利益或觀點的擁護者」，而是一個「公共無私的仲裁者（*impartial umpires*），和正義及普遍福祉（*general good*）的守護者（*guardian*）」（*Madison, 1900, Vol. III: 293*）。他必須對國家中不同的情慾和利益，做出公正無私的仲裁（*disinterested and dispassionate umpire*）<sup>6</sup>。

第四、「反聯邦論者」十分擔心過大的選區，弱勢階層將無法推出自己的代表，針對這項疑慮，梅迪遜的策略不是直接去否定這項命題與推論，而是換個方向思考，指出大選區的優點，梅迪遜的論點是：1.選區愈大，人才就愈多，而人才也容易浮顯；2.選區愈大，賄賂、煽動、拉幫結派、相互串連等等選舉的卑劣手段（*vicious acts*）更不容易奏效（*Madison et al., 1987, 10: 127*）。因此，大選區對梅迪遜而言弊少而利多。

以上是幾個有關代表理念或制度所曾引發的爭論，從實質代表制到實際代表制，可以說是由專制走向民主一個必要的過渡；至於委任說與獨立說所涉及的，不僅是對代表角色認知上的差異，也涉及對議會功能的不同看法；最後，聯邦論者與反聯邦論者對於議會規模、代表多寡的爭論，其主要焦點在於議會要如何才能充份地反映人民的聲音？反聯邦論者的觀點可以說比較

---

6 *Madison to George Washington, 16, April 1787, in W. T. Hutchinson ed., The Papers of James Madison, Vol. IX: 384 (轉引自 Gibson, 1991: 267).*



接近直接民主制，而聯邦論者則比較傾向於菁英民主論。但以上這些爭論基本上都還是站在支持代表議會的一方，雖然他們彼此意見略有出入，但畢竟還是屬於同一個陣營（當然不包括直接民主制）。在下面一節中，我將針對那些直接否定代表及議會的觀點提出說明。

## 肆、對代表理念與制度的質疑與否定

對代表理念的批評，甚至於全然否定，在思想史上最著名的，非盧梭莫屬。盧梭之所以否定代表的制度，因為其所嚮往的是一個像日內瓦那樣小國寡民的國家，由於在這樣的國度裡實行的是直接民主制，為了確保自由，所有的律法都必須經過人民親自的批准，因此當然不能有代表，他說：「不管怎麼樣，只要一個民族舉出了自己的代表，他們就不再是自由的了；他們就不復存在了。」（盧梭，1987: 149）。對於英國的議會制度，他甚至語帶嘲弄地說英國唯有在選舉之日才是自由，一旦過了這一天，人民又成了奴隸（*ibid.*, 1987: 147）。為什麼盧梭會這樣認為呢？主要是因他認為「主權是不能轉讓的，同理，主權也是不能代表的；主權在本質上是由全意志所構成的，而意志又是絕不可以代表的；它只能是同一個意志，或者是另一個意志，而絕不能有什麼中間的東西。因此人民的議員就不是、也不可能是人民的代表，他們只不過是人民的辦事員罷了；他們並不能作出任何肯定的決定」（*ibid.*）。因此，盧梭直指「代表的觀念是近代的產物；它起源於封建政府，起源於那種使人類屈辱並使『人』這個名稱喪失尊嚴的、既罪惡而又荒謬的政府制度」（*ibid.*）<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 盧梭的代表觀念，有學者指出雖然在《社約論》中顯得非常絕對，但事實上在盧梭為波蘭草擬的憲法（“The Government of Poland”）中，實際上代表的觀念做了很大的妥協與讓步（R. Fralin, 1973）。但貝克並不同意這樣的看法（Baker, 1990: 237）。事實上，在波蘭憲法中，雖有波蘭議會（Diet）的設置，但是盧梭仍堅持「人民派代表到議會，並不是讓他們去宣達他們的感受，而是宣告人民的意志，而這樣一個制煞的機制是絕對必要的，是爲了

以上盧梭對代表理念與制度的批評，都是大家耳熟能詳的，相較於盧梭，近現代也有很多的思想家針對代表的理念與制度有諸多的批評和建議，就像我們在上一節提到過的柏克和彌爾，但是對於代表的批評，真正能踵事增華的，非史密特不做第二人想，他對於近代歐洲議會制度的批評，最早出現在《議會民主的危機》(*The Crisis of Parliamentary Democracy*)，依據McCormick (1997)指出，對於代表、議會制的批評，是建基於史密特較早的《羅馬天主教主義及其政治形式》(*Roman Catholicism and Political Form*)一書中。國內這幾年來對於史密特的思想有很多的介紹與研究，史密特的著作也陸續譯成中文出版，本文之所以把史密特提出來討論，是因為他對議會制的批評可以說是一針見血、深具洞察力。底下，我將說明史密特對於議會的批評，以及其對於議會的期許。

議會制度之所以陷入危機，史密特的觀察是：

因為現代大眾民主的發展已使公開辯論變成了空洞的形式。當今的議會法權 (Parlamentsrecht) 中的許多規定，尤其有關議員獨立和會議公開的條款，其結果是除了裝飾外表之外毫無用處，甚至令人困窘，就像有人繪製出燃燒著紅色火焰的現代中央供熱系統的暖氣裝置，給人以火熱的表相。各政黨今天並不面對面地討論意見，而是作為社會和經濟的權勢集團，算計著自己的利益和掌權機會，以此為基礎達成妥協和聯合。利用宣傳部門爭取群眾，而這種部門的最大作用取決於訴諸直接的利益和激情。作為真正的辯論之特徵的真正意義上的論證，已不復存在，取而代之的是在黨派談判中自覺算計利益和掌權機會。(史密特，2004: 162-163；粗體字為作者所加)

---

讓代表們克盡職責，並防止任何種類以及任何來源所引起的腐化」(Rousseau, 1985: 37)。盧梭要求代表在開赴議會之前必須從選民那邊接受「委託書」，並複製一份存在議會的檔案館裡，當代表們回到選區時，便應依據委託書就代表議會的言行綜覈名實，察看其是否有負所託。盧梭這樣的代表觀念其實只是人民的代理人，而不是議會的代表。

對於議會制度的種種問題，史密特(2004:161)更進一步地指出：「議會制度造成了使人們的希望徹底破滅的狀況，公眾事務變成了黨派及其追隨者分贓和妥協的對象，政治完全不是精英的事業，倒成了一個可疑的階層從事的可恥勾當。」

議會制度之所以變得那麼不堪，在史密特看來，絕對不是因為一些技術性的問題，而是由於當時歐洲的議會普遍地背離了議會政治絕對應該遵守的三項原則：一是公開性；二是辯論；三，充份地保障言論自由，特別是議員的言論免責權。對於辯論，史密特堅持「無論如何，只有當議會嚴肅接受公開辯論並加以落實時，才是『真的』議會。『辯論』在這裡有特殊含義，而不是僅僅意味著談判」(史密特，2004: 162)，其所謂辯論，指的是「意見交流，其目的是通過論証某事為真理(Wahrheit)或正確(Richtigkeit)而說服對手，或被人說服而認為某事為正確或正當」(ibid.)。由於史密特堅信議會的成員「不是黨派的代表，而是全體人民的代表，不受各種指示的約束，而是訴諸言論自由和公共環境的各種保障。只有在正確理解了辯論時，這一信條才有意義」(ibid.)。可是，令史密特感到憂心的是，當時的歐洲議會可以說是完全背離了議會應遵守的原則，他指出這些議會「對發現合理而正確的東西漠不關心，只算計特殊利益和獲勝的機會並貫徹這些利益的行爲，也受各種演講和宣言的引導。可是，這並不是特殊意義上的辯論。...這不是特定類型的國家或政府形態形式的原則」(ibid.)。

史密特對於議會政治的觀察，確是一語中的，發人深省，他所指出的現象難道不就是我們當今在多數國家議會中所見到的眾生相嗎？他所嚮往的議會，應和柏克、彌爾、梅迪遜相去不遠，差別的只是柏克和彌爾等從不曾放棄對議會的希望，並期望能藉由各種制度適時適地地從中謀求改進；但史密特在對議會政治失望之餘，鐘擺似乎一下子就擺向了盧梭，轉而訴諸於直接

民主制，但是這樣一種進路是否就能解決問題呢？<sup>8</sup>由美法過往的歷史經驗所昭示，這非但不是坦途，而更可能是一條歧路，隨著選舉式民主的湧現，史密特所擔心的現象更是一一浮現，但我們千萬不可因此而病急亂投醫，而應該從柏克、彌爾等的思想資源中審慎地尋找適當的處方。

## 伍、結論

代表的理念與制度源於中世紀，隨著近代以降，逐漸成爲一個運用非常廣泛的概念，但正因爲運用廣泛而滋生了很多歧義，在政治思想裡，各家作家對於代表的理解也有很大的出入，至於各個國家由於各自的特殊環境，代表的角色與功能也各自不同。以英國而言，與代表關係最密切的莫過於議會，在十七世紀英國議會逐漸站上歷史的舞台，並在十八、十九世紀成爲英國政體的主導者，隨著議會政治與政黨政治的成熟，英國的內閣體制整體上而言也可以說是人民的代表；至於美國既無君主、也無貴族，在立憲之後，依據聯邦憲法，不管是行政部門的總統、或是參眾兩院，率都由人民直接或間接選舉產生，因此總統或國會原則上說都是人民的代表；至於法國在大革命之前，雖有三級會議以及各地區的法院的設立，但名存而實亡，除君主一人外，不存在著其他任何形式的代表機制，而立憲之後，國民議會又忸於傳統意識的作祟，使得議會政治難以順利運作。由此可知，代表與議會作爲政府的一

---

<sup>8</sup> 有些學者並不同意史密特對議會政治的診斷，認爲議會政治的公開性辯論目的不在於獲致真理或正義，而在於訴諸人民以爭取人民的支持。執政黨藉著議會的公開論壇爲自己的政策辯護，而反對黨則藉著議會的場域公開審查政策所造成的不義以及有無不當浪費公帑等情事，這種審查當然不限於議會，媒體或其他團體亦得爲之，但議會仍是最主要的場域。經由雙方的交鋒論辯，可作爲選民判斷政府施政良窳與否的根據。因此，議會的論辯是將政府的政策訴諸公共判斷（public judgment）的最重要憑藉，其功能雖不復如同十九世紀的英國議會，但並不因而減低其重要性。相關論點，請參考 Leydet (1998: 120-123)。對於史密特代表理論的討論，由於涉及很多面向與問題，礙於篇幅無法進一步說明，擬來日專文討論。

部份，其功能與作用常隨著各國的特殊環境與制度而有不同的面貌。其次，就代表的理念所引發的爭議而言，從實質代表制 vs. 實際代表制，委任說 vs. 獨立說，以及有關議會規模大小的爭議，我們可以從前面的討論中得知任何一種說法都不能推到極端，不然就會顯得極為荒謬。以委任說和獨立說為例，當委任說推到極端時，代表事事都要唯人民是從，那這樣的代表只能說是人民的傳聲筒，是代理人而非代表；當獨立說推到極端時，代表完全不理會人民的付託，這樣的代表也就喪失了代表性。因此，任何可行的代表制永遠是介乎於兩個極端之間。同樣地，以實際代表和實質代表而言，代表雖然是某個地區或是某個團體推選出來的，但一旦其成為議會的一員，其所代表的利益就不只是該選區的利益，同時也代表著整個國家的利益，而選區的利益與國家的利益並不是一個零和的關係，因此代表必須在整體與部份的利益之間適時適地地權衡輕重，做出適當的判斷與決策。最後，就代表與議會的理想而言，不論是柏克、梅迪遜、彌爾還是史密特，基本上都視議會為一個審議與辯論的場域，代表基本的職責在於凝聚各選區人民的意見與利益，並藉由交互的辯論、審議、與妥協，達成具體的決策，並隨時注意與監督行政部門施政。然而這樣的理想似乎與政治現實愈行愈遠，特別是隨著政黨政治的興起，以及選舉式民主的大行其道，現在世界各國的選舉與議會，無不弊端叢生。議員要麼像柏克所說的，淪為聲望市場的競價者，只顧在競選時隨興地大開競選支票、取悅選民以爭取選票，或是像梅迪遜所擔憂的：選舉時或誘之以利、或激之以情，或以偏概全、甚至顛倒是非，一切以爭取選票為目的，政策的理性辯論早被拋諸腦後；議會，正如史密特所言，成為黨派及其追隨者分贓和妥協的場域，處處在盤算著自己的利益和掌權機會，為了一己之私，棄公義於不顧；彌爾說選舉就像要人們在兩三個爛蘋果之間挑一個。很不幸地，以上這些掛慮，無一不是許多國家當前政治的寫照，面對此一情況，或許就如柏克所說的，有什麼樣的人民，就有什麼樣的議會，當我們在譴責議會之際，別忘了政府與議會永遠只是人民的代表，唯有我們主人翁隨時注意

代表的言行，並透過適當的管道監督其善盡職守，並在「裁判之日」做出正確的抉擇，才是去蕪存菁、正本清源之道。

## 參考文獻

### 一、中文部分

史密特 (Schmitt, C.)

2004 《政治的浪漫派》，馮克利、劉鋒（譯），上海：人民出版社。

2005 《憲法學說》，劉鋒（譯），上海：人民出版社。

西耶斯 (Sieyès, A.)

1997 《論特權，第三等級是什麼？》，馮棠（譯），北京：商務印書館。

高毅

1991 《法蘭西風格：大革命的政治文化》，浙江：浙江人民出版社。

張芝聯（編）

1989 《法國通史》，遼寧：遼寧大學出版社。

張福建

1999 〈北美立憲前後「代表理念」的爭議：一個革命式的轉折〉，《政治科學論叢》，第 10 期：頁 113-130。

盧梭 (Rousseau, J. J.)

1987 《社會契約論》，何兆武（譯），台北：唐山。

羅志淵

1964 〈法國憲政制度的發展〉，《國立政治大學學報》，第 10 期：頁 1-36。

### 二、英文部分

Bailyn, B.(ed.)

1965 *Pamphlets of the American Revolution 1750-1776*. Vol. I. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Baker, K. M.

1990 *Inventing the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Blackstone, W.

1965 *Commentaries on the Laws of England*. Oxford: the Clarendon Press.

Burke, E.

1968 *Edmund Burke: Selected Writings and Speeches*. (P. J. Stanlis, Ed.). Gloucester, Mass.: Peter Smith.

- 1987 *The Political Philosophy of Edmund Burke*. (Ian Hampsher-Monk, Ed.). London: Longman.
- Conniff, J.
- 1977 “Burke, Bristol, and Concept of Representation”. *The Western Political Quarterly* 30(3): 329-341.
- Cook, C. & J. Stevenson
- 1988 *The Longman Handbook of Modern British History, 1714-1987*. London: Longman.
- De Grazia, A.
- 1951 *Public and Republic: Political Representation in America*. New York: Alfred A. Knopf.
- Fralin, R.
- 1973 *Rousseau and Representation: A Study of the Development of His Concept of Political Institutions*. New York: Columbia University Press.
- Gibson, A.
- 1991 “Impartial Representation and the Extended Republic: Towards a Comprehensive and Balanced Reading of the Tenth Federalist Paper”. *History of Political Thought* 12(2): 263-304.
- Judson, M. A.
- 1988 *The Crisis of the Constitution: An Essay in Constitutional and Political Thought in England, 1603-1645*. London: Rutgers University Press
- Krouse, R. W.
- 1982 “Two Concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill”. *The Journal of Politics* 44(2): 509-537.
- Leydet, D.
- 1998 “Pluralism and the Crisis of Parliamentary Democracy”. In D. Dyzenhaus (ed.), *Law as Politics: Carl Schmitt's critique of liberalism*, 109-130. Durham: Duke University Press.
- Madison, J.
- 1900 *The Writings of James Madison: Comprising his public papers and his private correspondence, including numerous letters and documents now for the first time printed* (Vols. 1-9). (G. Hunt, Ed.). New York: G.P. Putnam's Sons
- Madison, J., A. Hamilton & J. Jay



- 1987 *The Federalist Papers*. (I. Kramnick, Ed.). London: Penguin.
- Manin, B.
- 1997 *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCormick, J. P.
- 1997 *Carl Schmitt's Critique of Liberalism: Against Politics as Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, J. S.
- 1977 *Collected Works of John Stuart Mill (Vol.18-19)*. (J. M Robson, Ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- Morgan, R. J.
- 1974 "Madison's Theory of Representation in the Tenth Federalist". *Journal of Politics* 36: 852-885.
- Pitkin, H. F. (ed.)
- 1967 *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- Rousseau, J. J
- 1985 *The Government of Poland*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Schmitt, C.
- 1985 *The Crisis of Parliamentary Democracy*. (E. Kennedy, Trans.). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Sommerville, J. P.
- 1999 *Royalists and Patriots: politics and ideology in England, 1603-1640*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Longman.
- Storing, H. J.(ed.)
- 1981 *The Complete Anti-Federalist (Vols. 1-7)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wood, G. S.
- 1969a *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- 1969b *Representation in the American Revolution*. Charlottesville: University of Virginia.

# **Representation and Parliamentary Politics: A Study and Reflection upon the History of Political Thought**

**Fu-Kien Chang\***

## **Abstract**

The ideas and institutions of parliament and representation originated from the medieval Europe and evolved into influential political entities in Britain and the U.S. through historical development and political struggles. With the momentums of the American and French Revolutions, together with the impact of Industrial Revolution, the composition of parliament had undergone a series of changes and ultimately turned into a democratic mechanism representative of the people. The main theme of this paper is intended to articulate the vicissitudes of the ideas of parliament and representation within the context of history of political thought, to elaborate on the relating contentions, and to reflect upon the gap between ideas and realities against the background of the challenges brought about by Rousseau and Carl Schmitt.

**Key Words:** representation, parliament, E. Burke, J. Madison, J. J. Rousseau, J. S. Mill, C. Schmitt

---

\* Associate Research Fellow. Research Center for Humanities and Social Sciences, Academia Sinica.