

现代国家的“雅努斯”： 官僚制与民主制的共生和紧张

——基于对 1789—1794 年法国大革命的观察

陈 涛

摘要：官僚制与民主制的结合，构成了现代国家最为突出的特征。以 1789—1794 年法国大革命为观察窗口，可以发现：大革命之初，革命者试图借助一部成文宪法，依据权力划分和权利限制原则去控制官僚制。这一制度框架，伴随着无套裤汉运动的出现而被打破。凭借直接诉诸民意的民主制的正当性，无套裤汉得以侵夺官僚制的权力。受此压力逐渐建立起来的革命政府在吸纳了激进民主的力量和正当性，建立起专政统治的同时，也官僚化了。民主制与官僚制之间共生而又紧张的关系，促使我们去反思现代民主政治的困境。

关键词：官僚制 民主制 法国大革命 无套裤汉运动

现代国家作为官僚制与民主制的结合

现代国家有别于以往任何时代、任何地方的政治共同体的最为突出的特征，就是官僚制与民主制的结合。今天我们或许会对民主制的制度安排和实际运作存有各种争议，但却无法设想一个摆脱官僚制的民主政治。尤其是当我们对比此前那些政治共同体时，现代国家的上述特征便会显得非常独特。在前现代，官僚制主要出现在君主制下的大型政治单位中，作为君主统治和管理其广阔疆域上的臣民的一种手段。晚期罗马帝国、中世纪的墨洛温王朝、12 世纪以后的罗马教会和英法两国的宫廷都曾发展出这种支配形态和行政模式。不过，较之于现代早期西欧各国的绝对君主所领导的，由法律、财政和军事等领域的专家所构建的新官僚制，上述历史形态都黯然失色。也正是这一新官僚制构成了现代官僚制的前身。而民主制主要出现在城市中，作为公民自治的一种手段。公元前 5 世纪至 4 世纪地中海沿岸的希腊城邦、罗马共和国，以及 12 世纪以后在南欧和北

欧相继出现的城市自治公社，都以直接民主制的支配形态和行政管理为特征。公民大会、各种议事会、法律委员会和陪审团中的官职都开放给绝大多数满足一定财产和年龄条件的公民。这些官职又多以抽签方式产生，任期不超过一年，并且不能连任。上述举措旨在防止权力落入贵族门阀和富人手中，形成一个凌驾于民众之上的官僚集团，但也抑制了行政管理的连续性和专业化，从而使其带有业余性的特征。至于那些尝试发展长任期和一元化领导，从而能够有效领导城邦、应对内部党争和外部威胁的努力，虽然在短时间内会拯救民主政治，但从长远看却始终难以摆脱寡头制和僭主制的宿命。

可见，在前现代，官僚制与民主制各有其相对独立的历史发展轨迹，并且构成了支配的两个极端形态，无法兼容。那么，它们又是如何在现代国家中结合在一起的呢？马克斯·韦伯提出的“法制型支配”对之作出了最广为人知也最具影响力的理论概括。具体而言，就是依据成文宪法，把名义上归属于人民的支配权（“人民主权”）按照职

能分配给不同的机关,从而实现彼此之间的权力制衡(所谓的“权力划分”原则)。其中,立法机关作为人民意志的代表,负责制定法律,而行政机关作为法律的执行者,则必须按照法律为其规定的事务性权限(sachliche Kompetenz)去行使权力。与此同时,司法机关等部门则负责监督行政机关在执行法律时,是否有逾越权限以及侵犯宪法或其他法律规定的公民权利的问题(所谓的“权利限制”原则)。基于官职权限,在各个机关内部还建立起一套非人身性的、就事论事的官职层级制度。无论是组织内的成员,还是组织外的被支配者,在服从上级支配者时,都仅限于法律为后者所规定的官职权限。^① 本文所关注的官僚制,主要隶属于行政管理或执行权,尽管今天它早已不局限于这个范畴,成为各个国家机关和企业部门中普遍采用的、以遵守形式上正确的法律和法规为特征的一种行政管理手段。不过,澄清其原初的定位,尤其是执行权与立法权、行政机关与立法机关之间的关系,将有助于理解这些衍生的应用。

总之,“法制型支配”侧重于强调成文宪法以及它所依据的权力划分和权利限制原则,在民主制与官僚制之间所作的结合。不过,它并不能涵盖韦伯有关这个问题的全部思考。在后期著作中,韦伯设想了一种“领袖民主制”,即借助具备卡里斯玛特质的民选领袖去领导和驾驭官僚制。否则,等待人们的只能是“没有领袖的民主制”,即在本质上受望族和利益集团所操纵的官僚支配。对韦伯而言,民主制并不意味着人民可以直接去参与和决定重大事务,而是指他们能够在形式上自由选择领袖,抵御寡头和官僚对政党、议会、行政机关,乃至国家意志的操纵,间接地实现自身的利益和诉求。因为当那些领袖为了夺取国家的领导权,竞相寻求民众的支持时,他们就不得不考虑选民的利益诉求,做出承诺,并在当选后考虑是否要予以兑现。而训练和选拔这种政治领袖

的场所就是议会。不过,这并不意味着政治领袖就是议会中多数党的意志的执行者。恰恰相反,韦伯设想的是,领袖能够凭借民意上的支持,冲破党务官僚、议员和望族对政党的操纵,去领导政党。因为谋求权力的政治领袖与谋求自身利益的大众之间基于共同的敌人——官僚与望族的寡头政治——而存在着一种联盟的可能性。^②

韦伯的上述思考,常被视为德国市民阶层的自由主义法治国理念幻灭之后,召唤强人统治以对内遏制官僚政治,对外推行民族帝国主义的体现。然而,在笔者看来,这里却蕴含了韦伯有关民主制与官僚制之关系的另一条思考脉络。

就本文所关心的议题而言,澄清直接诉诸民意的民主制、法制型支配与官僚制之间的关系,有助于把握现代国家的特征。不过,仅仅局限在理论层面的辨析恐怕难有推进。我们还需要借助具体的历史研究,去观察官僚制与民主制在现代国家中是如何结合在一起的,又遗留了哪些问题。在这方面,法国大革命史研究的深厚积累提供了一个非常理想的选择。尤其是,大革命开创的民主政治与其缔造的官僚制,一度成为19世纪以后各国模仿和移植的对象。因此,了解这段历史,也有助于我们把握其他国家中这二者的关联。下文,笔者将以官僚制和民主制的关系为线索来观察这段历史,触及这里所提出的理论问题。

极端分权原则下的官僚制

针对那些只看到法国大革命所造成的历史断裂的观点,托克维尔提醒我们注意旧制度与大革命之间的历史延续性:“当大革命爆发之际,法国这座古老政府大厦几乎完好无损;可以说,人们用它在原基础上建起了另一座大厦。”^③大革命清理了封建制度、捐官制度、司法制度和各种特权等等,但却接管了绝对君主制下中央集权式的官僚制——“这是旧制度在大革命后仍保存下来的政

① [德]韦伯《法律社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2005年版,第21—22页《经济与历史·支配的类型》,康乐等译,广西师范大学出版社2010年版,第300—304、405—406页。

② [德]马克斯·韦伯《学术与政治》,钱永祥等译,广西师范大学出版社2004年版,第249—250页;[德]马克斯·韦伯《韦伯政治著作选》,阎克文译,东方出版社2009年版,第178—184页。

③ [法]托克维尔《旧制度与大革命》,冯棠译,商务印书馆1992年版,第100页。

治体制的唯一部分”。^①但是,旧制度下的君主专制和部长专制的记忆,却令革命者对这一官僚制充满了疑惧。于是,1789年的革命者首先设想借助一部成文宪法,来规制政府和官僚制,使其适应新生的民主制。

(一) 成文宪法与极端分权理论

依据成文宪法去巩固革命成果,通过厘定各权力机关之间的关系,以维护人民的基本权利,是一个现代现象。它发轫于17世纪40年代的英国革命和1787年的费城制宪会议,并借由法国大革命的制宪历程而为后来世界各国所移植和模仿。宪法中涉及的权力划分和权利限制方式,关系到新生的民主制如何接管和重塑旧有官僚制的问题。

从1789年6月17日三级会议转变为国民议会,到1792年8月10日君主制被推翻这一期间,革命者试图借助成文宪法去建立立宪君主制,并依据权力分立原则去界定各个公共机关的权限。《人权与公民权宣言》第16条断言“一切社会,凡权利无保障或权力分立未确立,均无丝毫宪法可言。”不过,比起孟德斯鸠的理论,当时的革命者更为仰慕卢梭的理论。对后者来说,立法权作为公意的表达,只能属于拥有主权的全体人民,且不允许被代表。但是,如果人民直接执行法律,则有可能会因为执着于特殊利益而损害他们对公共事务的关注,败坏公意。因此,执行法律的事务应该委托给一个政府。可见,卢梭区分立法权和执行权的目的,并不在于孟德斯鸠所关心的权力制衡,而是为了保护立法权或公意不招致腐败。^②在权力制衡理论中,为了达到制衡效果,需要赋予行政机关以一定的自主权。例如,像英国国王那样拥有立法否决权,从而能够与立法机关共享立法权,反过来再借助立法机关去监督行政机关以实现彼此之间的制衡。但是,对卢梭来说,政府篡夺主权乃是一种必然趋势,而允许它分享立法权,只会加快这一趋势。因此,政府应该被严格限定在执行权上。不止于此,为了预防政府篡夺人民的主权,卢梭还提议人民定期集会,宣示主权,监

督和控制政府。

当国民议会,即后来制宪议会的议员把自己视为公意的代表,聚集在一起制定宪法时,他们首先借助这一制宪活动追认并巩固了1789年的革命成果:旧制度下分散在国王、各个部长、高等法院和各个等级那里的权力,都被人民所剥夺。接下来的问题就是如何重新分配集中到人民手中的权力。

在构建现代民主政治上,革命者面临两个与上述讨论直接相关的困难。第一,对于法国这样一个大国来说,古代希腊人和罗马人的公民大会是无法想象的,以代议制的立法机关来行使立法权是唯一可行的手段。但这可能遭受卢梭式的质疑:代表们的意志有可能违背公意。因此,《人权与公民权宣言》第6条含糊其词地写道“法律是公意的表达。每一个公民皆有权亲自或由其代表去参与法律的制订。”这在承认可以借由人民代表去表达公意的同时,也为公民直接表达公意留下了空间。下文将看到,1792年8月起义中出现的巴黎公社和各种民众社团,其正当性正是源于这种建立在直接民主制之上的人民主权观念。第二,是否赋予国王立法否决权。穆尼埃和拉法耶特都想效仿英美两国,赋予行政机关的元首以立法否决权。但这一建议不仅受到罗伯斯庇尔这样的激进派的反对,也受到西耶斯这样的温和派人士的反对。

最终,代表们在1791年9月达成妥协,决定仅赋予国王一种有限的、搁置性的否决权以阻止他不赞同的立法,并且阻止时间不得超过两届议会,即三年。搁置否决权不被理解为国王与人民共同分享立法权的表现,而是被视为执行权的一部分。当代议制的立法机关与公意之间出现不一致的嫌疑时,国王就可以行使搁置否决权,诉诸初级议会中人民的公意。^③此外,对贵族和教士等特权阶层的排斥,也使当时的制宪代表们拒绝了贵族院的设想,而仅赞同一院制立法机关。于是,英国政制中那种议会与国王共享立法权,与此同时,议会又分为贵族院和平民院,相互制衡,并能

^① [法]托克维尔《旧制度与大革命》,第74页。

^② Robert Derathé, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de Son Temps*, Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 2009, p.300.

^③ [美]贝克《宪法》,《法国大革命批判辞典》(制度卷),张智译,商务印书馆2022年版,第166页。

够去监督国王及其部长执行权的均衡政制理论,在法国宪法中遭到拒绝。

这意味着,旧制度下掌握在国王、各个部长、高等法院和各个等级那里的立法权都被人民所剥夺。留给国王和官僚的只是执行法律和监督法律执行的权力。1791年4月27日的法律和1791年宪法都把部长与王权联系在一起,把各个行政部门看作是国王掌握的执行权的一种延伸。于是,旧制度下的官僚制在被剥夺了立法上的影响力之后,主要是被置于执行权中加以定位。^①

为了根除旧制度下带有任意独断特征的行政,革命者试图将执行权置于立法权的严密控制之下。为了避免执行权侵占立法权,立法机关与行政机关的人员不允许重叠。议员只有在卸任三年之后才有资格出任部长职务,而政府部长也不允许进入立法机关。与此同时,国王和部长的权力也受到极大限制。像英国那样,国王可以召集和解散议会的情形不被允许。法国国王的任何行动都必须得到各位部长的副署,并且他们无权发起立法。类似于英国那样的部长责任制,即如果部长面临立法机关的不信任投票,那么他就必须辞职的制度也被拒绝。取而代之的是一种惩罚性的制度,即立法机关弹劾部长,并将其交由一个专门的最高法院去审判。此外,部长每个月还需要把本部门的经费支出情况报告给议会审查,得到后者的承认后才能生效。在离职时,他需要向议会提交一个事务报告、一个道德报告和一个用费报告。

综上,卢梭的理论叠加在孟德斯鸠的理论之上,再加上对旧制度下君主专制和部长专制的记忆,带来的是一种极端的权力划分:行政机关、司法机关与立法机关在职能和人员上都截然分开。行政和司法机关的官僚制只是执行人民意志的一个技术工具,不允许拥有自己的意志,并且处于立法机关的严格控制之下。

不过,宪法虽然被现代人赋予极高的权威和

尊严,但其稳定性却并不比一般法律更高。耶利内克提醒我们,“国家首先是一种社会、历史现象——这些现象虽受法律调整但并不是法律所创造的”,^②因此,我们不能仅仅着眼于宪法文本,还必须对实际上左右大革命进程,甚至引发宪法变迁的政治力量予以分析,借此来观察现代国家中民主制与官僚制的关系。按照极端分权原则规定官僚制引发了一连串意想不到的后果,与其他事件一道推动着革命进程朝向不可预知的方向发展,悄然地改变着宪法得以实施的社会条件。

(二) 官僚制领导权的争夺: 动荡中的延续

旧制度末期,法国中央官僚机构正处在迈向现代部长制的途中。按照职能分化而形成的各个部门已经初具雏形:国王主持的、若干国家部长(包括财政总监)参加的各种议事会,分管外交、陆军、海军和内政的四位国务秘书,位于官僚制的最顶端。与此同时,纵向的官僚层级结构也发展出来:在各个议事会之下设有委员会(commis-sions),在各位国务秘书之下则设有局(bureaus)。在委员会和局中,则有若干高级办事员(premiers commis)领导的其他办事员负责具体的行政事务。不过,自路易十四以来,国王就刻意避免在部长和国务秘书之间形成一个合议制的内阁。因此,不存在全体部长和国务秘书出席的议事会。他们只有在国王的领导下才能统一在一起。在旧制度末期,王权的衰弱,导致各个部长各自为政。

1789年之后,一院制议会的出现迫使议事会转变为由各个部长组成的单一国务会议(Conseil d'État)。1789年8月9日的国王政令(Règlement)将财政会议(Conseil des finances)和内政会议(Conseil des dépêches)并入国务会议,后者成为各位部长的联席会议。1790年皇家年鉴(Almanac Royal)提供的国务会议成员名单中,国王居于首脑位置,接下来是四位国家部长,包括担任大法官职位的掌玺大臣(garde des Sceaux)、第一财政部长,然后再是四位国务秘书,分别负责

① 篇幅所限,此处暂不讨论立法权对司法权的控制,相关研究可参见哈普林有关“撤销法庭”(tribunal de cassation)的讨论。Jean-Louis Halpérin, *Five Legal Revolutions Since the 17th Century: An Analysis of a Global Legal History*, Switzerland: Springer International Publishing, 2014, pp.49-61.

② [德]格奥尔格·耶利内克《宪法修改与宪法变迁论》,柳建龙译,法律出版社2012年版,第55页。

外交、海军、内政和陆军四个部门。1791年宪法将“国务秘书”更名为“部长”。除陆军部和外交部之外,其他部门的名称亦做了相应调整。自此以后,六位部长分别领导内政、司法、财政、陆军、海事和殖民、外交等六个部门,并单独向议会负责的中央行政结构形成了。与此同时,纵向上的官僚层级结构也在各个部门中得到了重组和发展。由此,现代部长制在法国率先得以形成。^①

单就组织结构来说,议会的合并,各个部门内部层级制的确立,使得政府的权力变得比以往更加集中了。不过,国王和立法机关之间的对抗,围绕着官僚制领导权的争夺,却又抵消了这种中央集权。

由于排除了向议会负责的部长责任制,政府机关的人员又无法出席议会,所以法国部长们难以依托于一个多数党在议会中为自己的施政赢得支持。相反,制宪议会内部的党派斗争,议会对国王的不信任,导致政府的举措总是招致各种非议,而各位部长也处于频繁更替之中。这带来一个意想不到的结果:从1789年至1792年春,部长们及其领导的官僚制和军队反而更加依靠国王。巴黎的民众暴动,雅各宾和科德利埃等俱乐部对制宪议会所施加的越来越大的影响,促使拉法耶特、米拉波和以巴纳夫为首的“三巨头”都把君主制视为维护宪法和国家的保障。因此,在1791年6月国王出逃,共和呼声高涨的情况下,巴纳夫等人不惜制造国王被人“绑架”的谎言以挽救君主制。上述行为,再加上路易十六缺乏诚意的各种举动,反而增加了民众和制宪议会对国王和以部长为首的行政官僚的不信任。于是,立法机关(制宪议会以及随后的立法议会)不再满足于常规的财政控制和司法监督等手段,日益依赖于设立各种委员会去监督和审查行政官僚,并频繁诉诸政治清洗去更换高层官僚。

瓦楞事件之后,制宪议会派遣了15名议员作为军事委员会的代理人,负责确保军队对制宪议会的忠诚。立法议会则利用军事委员会去审查军官的倾向。1792年3月的内阁危机,则促使立法议会创设了十二人委员会,负责监察各位部长的行为。伴随着杜木里厄-罗兰内阁的形成,这一委员会停止聚会。但是,当布里索派的内阁在6月中旬倒台,并被保守派内阁取代之后,立法议会重建了超常的十二人委员会,像日后的公安委员会一样,负责提供拯救法国、自由和宪法的手段,并开始介入行政事务。这种委员会制度延续至国民公会那里,并最终伴随着救国委员会的建立而达至顶峰。^②不过,较之于1792年8月以后出现的各种委员会,这一阶段立法机关设立的各种委员会虽然也有介入行政事务的时候,但还没有在根本上破坏宪法所确立的制度架构。

除了设立委员会监督行政官僚之外,立法机关还诉诸政治清洗去控制官僚制。自1791年秋季以来,民众和议会便要求对政府部门进行政治清洗。根据布朗对陆军部的研究,立宪派准将杜波达依任部长期间(1790年11月—1791年12月)清洗了五位高级军官和一批中层官僚,并选拔了另外三个人来出任最高级别的职位。不过,这显然没有触动陆军部的旧有精神和行政传统,无法取得新成立的立法议会的信任。他不得不辞职。借助旧有传统和惯例的延续,此时的高层军官和官僚群体甚至还享有一定程度上的超脱于政治斗争的独立性。许多文职官僚,如高级办事员,在陆军部已经供职十余年以上。他们早在大革命之前便已进入陆军部,借助亲朋旧友的庇护,在官僚体制中晋升到一定层级。但是,这也招致了民众和议会的持续猜疑。^③由于不确信谁可以被信任,雅各宾俱乐部和科德利埃俱乐部都以陆军部中存在叛国行为来挑唆巴黎民众。立法议会随后

① Roland Mousnier, *The Institutions of France under the Absolute Monarchy, 1598-1789*, Vol. 2: *The Organs of State and Society*, trans. by Arthur Goldhammer, Chicago: The University of Chicago Press, 1984, pp.130-179; Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze*, ed. with an intro. Felix Gilbert, New York: Oxford University Press, 1975, pp.238-241.

② Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, Oxford: Clarendon Press, 1995, pp.33-40.

③ Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, pp.21-30.

展开的独立调查似乎也确认了这一指控。激进分子随即要求彻底清洗陆军部的人员,尤其是把贵族从中清除出去。不过,此时的激进分子还无法像1792年8月以后那样,能够直接影响陆军部内部的人事任免。继任部长亚玛希试图迎合议会,但却遭到其他部长的孤立。路易十六将其免职后,又遭到立法议会中布里索派的反击。后者以叛国罪指控主和的外交部长德勒萨尔。随即其他四位部长以辞职回应立法议会的指控。最后,路易十六不得不任命新部长来平息立法议会的不满。此后,每一任陆军部长在上任后都会展开政治清洗。大量缺乏经验的新人的进入,严重损害了陆军部的专业性和行政效率。立法议会还要求军官重新宣誓效忠国家。1791年下半年,2500名军官放弃了自己的职位,而截至1792年8月,则有72%的军官离开了军队,半数是因为政治原因。^①

不过,其他五个部门可能并不像卷入政治漩涡的陆军部有这么大规模的人员变动。有关财政部的研究表明,该领域的官僚群体在大革命前后始终保持着较强的延续性和稳定性。大革命前的十多名财政官员仍然留在新政府中。原本在他们手下工作的那些普通官僚,与他们有着长期合作关系的金融家、批发商和供应商,也仍然支撑着新财政体制的运转。在这些需要具备较强专业技能的领域,官僚集团表现出较强的稳定性。当然,这或许与观察时段有关。短期之内官僚群体的变动,可能会让我们忽略在较长时期内官僚群体的整体稳定性。根据丘奇的研究,在督政府时期的官僚制中,33.7%的官僚早在1788年之前就进入政府,并在革命期间担任过行政职务。^②

总之,在高层政治斗争之下,一个专业化的、薪俸制的、效忠于国家而非任何私人的官僚团队正在悄然崛起。1789年8月官职出售制度的废除、1790年6月官职特权连同贵族特权的一道废除,导致这些新官僚在社会地位、权力和声望上都无法与旧制度下的官僚相比。旧制度下有助于建立和巩固私人庇护关系的各种私人奖赏和好处也

被废除了。而今,官僚们通过效忠于国家,而非国王或任何上级,领取一份薪俸。这有助于确立一种就事论事性的、非人身性的组织关系。尽管个人庇护关系和朋党派系仍旧存在,但它们已经丧失了正当性。当旧官僚和因为革命时期的经济混乱而丧失工作的人,为了谋生而选择受雇于官僚制之时,他们也把旧制度下的行政传统和专业经验带到了新官僚制中,平衡了大革命所带来的剧烈动荡。

另一方面,从1789年到1792年这段时间,立法机关尽管在宪法上确立了自己的最高权力机关的地位,但实际上并没有掌握国家,尤其是官僚制的领导权。此时的官僚制,夹在国王、各位部长和立法机关之间,成为双方争夺领导权的战场。某一位部长在立法机关中得到越多的支持,就越会在国王和其他部长那里失去信任。反之亦然。由此引发的人员清洗和各种委员会的监控,迫使这一官僚制逐渐远离王权,并被置于立法机关的控制之下。

不过,借用议会外的俱乐部和民众力量对国王和行政官僚施加舆论压力,以及借助委员会去监督乃至介入行政管理,也在悄然冲蚀着立法权与执行权的界限。立法机关的议员与他们在俱乐部中的支持者们都还没有意识到,对于宪法及其依据的权力分立原则的侵蚀,也为超宪法力量的释放提供了机会。很快,这股力量就会借助巴黎公社起义而迸发出来。

激进民主与革命政府的官僚化

(一) 激进民主与执行权的碎片化

1792年8月10日,巴黎民众起义,推翻了君主制。由立法议会选出的六位部长所组成的临时行政会议取代了国王和先前的部长。尽管立法会对行政机关的敌意弱化了,但后者并未因此而变得更具有领导力。新任部长受制于党派利益,各行其是,并未构成一个有力的领导集体。

更为关键的是,在起义中出现的由无套裤汉

① Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, pp.33-34.

② Clive H. Church, "The Social Basis of the French Central Bureaucracy under the Directory 1795-1799", *Past & Present*, No.36, 1967, p.64.

建立的巴黎公社和其他民众团体，对立法议会和行政会议的权力和正当性都构成了一种挑战。正如马迪厄指出的，“8月10日的暴动和以前的暴动完全不同，其目的不专在反抗王政。这个运动是一个对议会本身表示不信任及恫吓的行动……与合法权力对峙的，出现了一个革命的权力”。^①以手工业者、小业主和熟练工人等群体为主的无套裤汉主张直接行使人民主权，并以人民立法提案权、公投、召回代表和携带武器等要求反对代议制。^②巴黎公社正是凭借由人民直接选举产生这一点而拥有了一种直接诉诸民意的正当性。借用韦伯的术语来说，在成文宪法确立的法制型支配之外，出现了一种新的支配类型——民主制的正当性。

立法议会和随后的国民公会、行政会议和各个行政部门等机关，不得不考虑公社和无套裤汉的意见。与此同时，立法和行政机关中的极端分子也想利用公社去打压对手，干扰对方的决策。以此为契机，无套裤汉得以把自己的诉求间接地强加给行政会议和立法机关，侵夺官方权力。这些诉求包括在经济上推行限价机制、打击投机者、固定工资，在政治上建立革命军、逮捕嫌疑分子和实施严刑峻法等专政措施。在这一新的力量的冲击之下，君主立宪制阶段确立下来的立法机关与行政机关之间的区分开始瓦解，执行权被立法机关和公社所篡夺，并伴随着政策和人员上的频繁变动而日益碎片化。

8月10日，新组建的临时行政会议在安排部长人选时，无论是把6月下台的三位部长罗兰、克拉维埃和塞尔汪复职（分别掌管内政部、财政部和陆军部），还是把丹东任命为司法部长，都受到来自巴黎公社的压力。自1789年以来，丹东便依靠在巴黎各区的活动而在民众中博得了很高的声望。^③此时把他纳入行政会议，旨在让他在立法议会与巴黎公社之间充当桥梁。8月底，在布里

索派的操纵下，立法议会下令公社改选，试图以此压制其力量，随即遭到报复。在无套裤汉领袖马拉的领导下，公社的监察委员会（Comité de Surveillance）下令逮捕布里索、罗兰及其党羽。多亏丹东从中斡旋才避免了这场政变。^④9月初，丹东又促使其他部长把公社选出的48人任命为议会特使，负责到外省动员和征兵。由此可见无套裤汉对立法权和执行权的侵夺。

行政会议的执行权同时受到立法机关的侵夺。后者再次通过设立各种委员会来介入行政管理，且比之前要更为直接和全面。起义之后，布里索派曾一度把控在6月重建的超常委员会，借此去干预行政事务。^⑤10月，新成立的国民公会下令行政会议提供委员会所需要的各种信息。12月，陆军、财政和外交等3个委员会频繁地与行政会议一起讨论作战策略和军需控制等问题。1793年1月1日，陆军、海军、财政、外交、殖民、宪法和商业等7个委员会各选出3名成员，组成国防委员会（Comité de défense générale），负责协调国民公会与行政会议。该委员会既侵夺其他委员会的职权，也侵夺行政会议的执行权。不过，它的低效与无能，促使巴雷尔提议建立一个更为有力的、由25名代表组成的救国委员会来取代它。4月6日，著名的救国委员会成立，成员减为9人，每月改选一次，负责监视和督促由行政会议交给各个行政部门的工作。但国民公会同时还授予它在紧急状态下，临时终止行政会议命令，采取一切防御措施的权力。这为它侵夺执行权提供了根据。

除此之外，立法机关还大量任用代表或议员出任具有超常权力的特派员，直接行使执行权，负责行政事务。1792年8月10日，以击溃前任部长及其党羽在军中的阴谋为由，超常委员会派遣12名议员到四支军队中，每军3人。他们有权终止军中将领和行政官僚的职务，必要时可将他们

① [法]马迪厄《法国革命史》杨人梗译，商务印书馆2011年版，第187页。

② [法]雅克·索雷《拷问法国大革命》，王晨译，商务印书馆2015年版，第171页；Albert Soboul, *The Sans-Culottes*, trans. by Remy Inglis Hall, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981, pp.253-255.

③ [法]马迪厄《法国革命史》，第190—191页。

④ [英]威廉·多伊尔《牛津法国大革命史》张弛等译，北京师范大学出版社2015年版，第234—236页。

⑤ Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, pp.39-40.

拘禁,任命其他临时代理人。29日,丹东又提议由议会任命的6名议员陪同行政会议的24名特派员前往各省从事动员和征兵工作。但此举遭到以康邦为首的左翼代表的反对:议员不得行使执行权,因为只有执行机构的人员才能依据宪法问责。这种反对与其说是为了捍卫宪法,维护立法权与执行权的分离,倒不如说是出于党派利益而作的一种攻击。立法议会的所有特派员都被迫召回。但到了9月4日,超常委员会和行政会议开会讨论后,再次任用议员出任特派员,以维护新秩序。随后召开的国民公会延续了这一制度。^①不过,布里索派试图借助常规手段去行使执行权的期望,约束了任用特派员的做法。直到1793年3月9日,为了征募30万人的军队,国民公会才开始往外省派遣82名议会特使(représentant en mission)。他们负责在地方征兵,并有权终止地方行政,拘捕嫌疑分子。4月9日,公会又向11个军队各派遣3名特使。30日,公会通过的法令明确了他们的职权,在责成他们与军队步调一致的同时,授予他们逮捕将领的权力。他们还必须每天向救国委员会汇报工作,每周向国民公会提交一份报告。^②借助这些特派员,地方行政机关掌握的执行权也被立法机关所侵夺。《1791年宪法》所确立的立法权与执行权的区分已荡然无存。

实际上,议会特使可以追溯到旧制度下的特派员制度。^③现代早期法国官僚机构中主要存在两种官职。其一是负责日常行政和司法管理的“官职持有人”(officiers)。这些职位基于明确的公示或法律而设置,需要由专门的法案来中止。职位持有者可以买卖、继承它们,并据此享有各种免税特权。其中最著名的是高等法院的法官一职。旧制度末期,高等法院的法官经常以集体辞职来对抗行政和司法改革。由于国王通常无法支付辞职者的买官费用,所以常常不得予以让步。其二则是特派员(commissaires)。这些职位因事而设,具有临时性,拥有超常权力,只向国王负责,

可以随时任免。旧制度末期,国王偏好任用特派员去执行各种任务,侵夺地方行政和司法机关的权力,推行中央集权。例如,原本在战时为军事和财政管理而设置的督办(intendants),在战争结束后仍然驻留外省,监督地方行政和司法,行使警察权力。议会特使制度继承的正是旧制度下的这种官僚制度。这些拥有近乎无限权力的议会特使成为国民公会夺取军队领导权和地方执行权的有力手段。他们在地方参与动员、组织和生产物资,调动各种力量确保来自巴黎的法律和政令得以执行,成为线列军中军事行政管理的重要手段,在恢复基层国家权力上扮演了重要的角色。^④

在地方,与议会特使并行的,还有陆军部派出的、经由行政会议批准任命的特派员(commisaires du Conseil Exécutif),负责监督武器生产,征募志愿营,报告军队管理状况,甚至介入地方行政。当时,陆军部的人事权掌握在总秘书长埃贝尔派分子文森(François-Nicolas Vincent)之手。因此,这些特派员通常是从巴黎的各区、俱乐部和公社,尤其是科德利埃俱乐部中征募而来的无套裤汉领袖。议会特使与执行会议特派员的职权存在重叠,冲突在所难免。1793年9月初,无套裤汉示威运动之后,埃贝尔利用雅各宾俱乐部、巴黎公社和《杜歇老爹报》(Père Duchesne)要求国民公会压制各个委员会侵犯部门职能,阻碍执行权的活动。与之配合,9月,由文森起草的一份科德利埃俱乐部致国民公会的请愿书张贴在巴黎街头,要求限制军中议会特使的权力,因为他们正在逐步侵夺陆军部的权威。公会公开予以反对,增派更多的议会特使。1793年11月和12月,二者的冲突达到顶峰,某些议会特使甚至还拘捕了若干行政会议的特派员。

综上,无套裤汉运动凭借直接诉诸民意的正当性,或是出于经济和社会方面的利益诉求,或是被政治党派所利用,侵蚀着国家机关的权力。这反过来也迫使立法机关设立各种委员会去侵夺执

① [法]马迪厄《法国革命史》,第192—193页。

② [法]阿尔贝·索布尔《法国大革命史》,马胜利、高毅、王庭译,北京师范大学出版社2015年版,第206页。

③ Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze*, pp.275-288.

④ Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, p.81.

行权,加紧集权。于是,1792年秋天以后,执行权碎片化了,被巴黎公社、各种民众团体、行政会议和国民公会所分割。而负责行政管理的官僚制,在人事和运作上,都受到各方的左右。1793年6月2日,当山岳派与无套裤汉结盟,推翻吉伦特派之后,如何控制无套裤汉就成为摆在山岳派主导的国民公会面前的一项紧迫任务。

(二) 专政统治及其官僚化

1793年夏季的联邦党叛乱、经济危机和无套裤汉运动,迫使国民公会中的许多人主张赋予救国委员会以更大的权力,以结束1792年秋冬以来的混乱局面。7月10日,救国委员会改组。这一改组持续了两个月。它随即推行的集权措施除了得到国民公会的支持之外,还有赖于向无套裤汉让步,满足后者的某些需求,以吸纳和引导这支民主力量。

此前在3月10日重建的革命法庭就是迫于无套裤汉的压力所为;3月21日设立的革命监察委员会实质上是对无套裤汉在巴黎各区建立的监察委员会的推广;^①领导5月31日至6月2日起义的暴动委员会中的大部分成员,随后进入监察委员会,受救国委员会领导,负责巴黎和郊区的警务工作。“昨日的暴动者变成了今日的警务厅。”^②据此,无套裤汉进一步侵夺了国家权力。9月初,以埃贝尔派为首的示威活动,把无套裤汉运动推至顶峰。它迫使国民公会和救国委员会做出一系列让步,包括把参与示威的、亲无套裤汉分子比约·瓦雷纳和科洛·德布瓦选入救国委员会、创建革命军队、颁布限价法令、重组革命法庭和通过《惩治嫌疑犯法令》等。

从长远来看,无套裤汉领袖固然左右了救国委员会和国民公会,但是后者也得以借助制度化的方式吸纳他们的革命力量。把无套裤汉领袖纳入委员会和其他行政部门,推行他们所偏好的恐怖政策,不仅缓解了后者的敌对态度,而且也将委员会的集权措施置于民主制的正当性之上。借

此,救国委员会得以扩大和巩固自身的权力,并一点一点地消灭无套裤汉中的极端力量。9月,雅克·鲁和瓦尔莱先后被捕,勒克莱尔的《人民之友》销声匿迹,忿激派被压制下去,各种民众组织也被制服。此后,对非基督教化运动的打击,进一步遏制了各区和俱乐部的民众激情。1794年3月中旬,伴随着埃贝尔派被镇压,在外省和巴黎都出现了检举和清除激进革命分子的措施,而治安委员会也下令清洗各个革命委员会中的亲埃贝尔派嫌疑分子。清洗非常克制,旨在警示仍旧拥护政府的那些民众。此后,革命军被解散,反囤积委员会被压制,无套裤汉控制的陆军部被撤销,代之以若干委员会,并将其成员分散到官僚制的其他部分。最终,在雅各宾派的催促和恐吓之下,民众团体也开始自行解散。5月底,39个民众社团消失了。无套裤汉运动就此告终。^③

可见,正是在吸纳无套裤汉的民主制正当性的基础之上,救国委员会建立起中央集权式的专政统治。9月17日的惩治嫌疑犯法令,命令各监察委员会不经市政府,直接向治安委员会(Comité de sûreté générale)汇报。自此以后,巴黎公社等民众团体的权力被架空,沦为政府的傀儡。10月10日的法令则把所有部长、将军和法定团体都置于救国委员会的领导之下。^④10月11日至11月3日,救国委员会促使国民公会召回不听指挥的议会特使,派遣更容易受控制的强硬派。最终,共和二年霜月十四日(1793年12月4日)的宪法性法令确认了上述建立在恐怖统治之上的专政政府。“国民公会是领导政府工作的唯一核心”(第1条),但是执行权已彻底被救国委员会所夺取:“根据1793年10月10日法令,一切行政司法机构和公职人员都受救国委员会直接监察。根据1793年9月17日法令,对于所有与个人有关和涉及一般治安及国内治安的事务享有特别监察权”(第2条)。^⑤行政、治安、外交和军事等一切

① [法]阿尔贝·索布尔《法国大革命史》,第205页。

② [法]马迪厄《法国革命史》,第299页。

③ Donald M. G. Sutherland, *France 1789-1815: Revolution and Counterrevolution*, London: Fontana Press, 1985, pp.238-239.

④ [法]帕特里斯·格尼费《巴黎公社》,《法国大革命批判辞典》(制度卷),第146页。

⑤ [法]阿尔贝·索布尔《法国大革命史》,第245页。

事务都交由救国委员会负责,以至于行政会议变成了救国委员会的下属机关。最终,1794年4月20日,行政会议被取消,六位部长被十二个直接隶属于救国委员会的委员会所取代,“以便削弱他们中的每一位的权力,减弱其个人影响力”。^①议会特使在12月末最后一次被派遣去贯彻霜月十四日法令之后,就被陆续召回。因为他们擅自行动、各行其是,妨碍中央集权。继而,由救国委员会和治安委员会任命的国家专员(agents nationaux)取代了地方选举产生的检察官,也取代了议会特使。他们独自向救国委员会报告,负责监督地方选举产生的官吏,并有权任免他们,从而成为地方各县和市镇(commune)的实际领导人,并构成了拿破仑时代省长制度(préfets)的前身。^②单凭宪法赋予的权限,立法机关及其设立的各种委员会并不足以掌控执行权。恰恰是通过满足无套裤汉的各种要求,它们才得以凭借民主制的正当性,突破法律界限,掌握超常权力。

一个远比旧制度下的君主和部长专制更为有力的专政政府建立起来了。这里不再有基于不同的权力来源或正当性基础而与政府权力相竞争的力量。只有唯一的权力来源:人民的权力。这是旧制度下的绝对君主制无法做到的。国王不得不始终面对封建贵族、自治城市、教士阶层和高等法院等各种依据不同法理基础的竞争性权力。“绝对主义”只是基于王权的神圣性和强大的行政力量,压制不同的权力,以贯彻君主的单一意志,但是它无法消弭这些不同的权力来源,也无法使它们缄默无语。相比之下,革命政府的专政却建立在单一的人民主权或直接诉诸民意的正当性之上。为了确立起人民的统治,必须对抗“贵族的阴谋”“外国人的阴谋”“政府的敌人”、隐藏在各

个角落的“自由的敌人”——简言之,就必须实施专政。也就是说,专政内涵在民主制之中。“就专政而言,它只有在民主制的基础上才成为可能。”^③

革命政府的专政在将各委员会、部长、将军、议会特使、国家专员和民众社团等都纳入一个集权化和层级化的行政管理结构中,以作为行使执行权的工具的同时,也官僚化了。^④更准确地说,它以专政的方式重组了既有的官僚制,建立了一个更为有力和有效的执行机关。1793年5月初,在风月法令颁布后的两个月内,负责审核地方革命委员会提交的嫌疑分子名单的治安委员会已经收到了其中一半人的卷宗。^⑤相应地,官职也大幅增加。在大革命之前的1788年,中央各部门中实际发挥效力的、非购买的官职不足700人。但在1793年之后,这一人数一度扩充到6000人,而整个国家的官僚人数则攀升到25万人。^⑥此外,1793年的全民总动员吸收了2.3万巴黎人入伍,而年长的好战分子则在日益臃肿的官僚制中找到一席之地,成为职员、特使或是专员等。至于那些未能被纳入官僚制的无套裤汉则面临着被清洗的危险。^⑦总之,新官僚制的高效和规模,都是旧制度下的官僚制所无法比拟的。作为权力集中的载体,它的生命力也远比革命政府更为长久。霜月十四日法令,恰恰使政府能够依靠各种革命制度——各种革命委员会、革命政府局(Bureaux du Gouvernement Révolutionnaire)、法庭、特使、专员等,逐步回到依靠常规行政管理去强化执行权的道路。各个层级的官僚面对的是比以往更加严酷的惩罚。不过,只要他们克制自己的政治观点,按照上级命令或一般规则去执行任务,他们就可以免于政治清洗或惩罚。^⑧这预示了督政府时期开

① Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, p.95.

② [法]马迪厄《法国革命史》第451页。

③ [德]卡尔·施米特《宪法学说》,刘锋译,上海人民出版社2016年版,第312页。[法]傅勒《革命政府》,《法国大革命批判辞典》(制度卷)第215—216页。

④ Albert Soboul, *The Sans-Culottes*, pp.261-262.

⑤ [法]马迪厄《法国革命史》第520页; Donald M. G. Sutherland, *France 1789-1815: Revolution and Counterrevolution*, p.236.

⑥ Clive H. Church, *Revolution and Red Tape: The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford: Clarendon Press, 1981, p.72.

⑦ Donald M. G. Sutherland, *France 1789-1815: Revolution and Counterrevolution*, p.237.

⑧ Howard G. Brown, *War, Revolution, and the Bureaucratic State: Politics and Army Administration in France, 1791-1799*, p.89.

始的官僚制的专业化和中立化道路。^①大革命所缔造的民主政治在接管旧制度的官僚制的同时，又对其加以调适和改造，传承下去。

余论：法制型支配与民主制的正当性

官僚制与民主制原本分属于不同的发展脉络，当它们在现代国家中汇聚在一起时，呈现出前所未有的紧张。一方面，专业官僚制的建立决定性地改变了现代政治和权力运作的条件。较之于直接民主制行政和望族行政，官僚制具有无可比拟的技术优越性和强大的执行力。因此，没有人能够舍弃它去应对各种政治局势。另一方面，自西方民主政治诞生之日起便与之伴生的那种直接民主制的诉求和力量，借助现代人民主权观念的确立，获得了一种无可置疑的正当性。二者在现代国家中的相遇，首先表现在普通民众对于官僚群体的不信任上。根据权力分立和权利限制原则，借助立法和司法等机关去监督和控制官僚制的举措，在一定程度上有助于缓解这种不信任。但是，大革命之初的历史表明，这种不信任乃至敌意，并不会因此而被打消。即便是在王权倾覆之后，这种疑惧仍然长期存在。掌握专业技术，并负责权力经营的官僚群体始终有凌驾于普通民众之上，发展为一个新的等级团体的可能。

如果成文宪法所确立的法制型支配并不足以打消民众的疑惧，那么摆在现代民主政治面前的选项就只剩下两个：要么采用直接民主制去侵夺国家机关的正式权力，要么借助强有力的专政手段去控制官僚制。无套裤汉运动，以及在此压力之下形成的革命政府，让我们看到这两个选项之间的密切关联。二者都奠基于民主制的正当性之上，即都直接诉诸民意来为其侵夺立法机关和行政机关的措施提供正当性。二者也都试图去驾驭并改造这一官僚制，以便为自己所用。我们不能把这些超出宪法框架，逾越权力划分和权利限制原则的措施，仅仅视为革命时期的一种超常行径。的确，危急局势极大地促使无套裤汉和革命政府去争夺官僚制的领导权。不过，革命只是加剧并

放大了现代民主政治与官僚制之间的紧张，但它并非造成这一点的首要原因。总之，法制型支配并不能一劳永逸地弥合官僚制与民主制之间的紧张。只要人民不信任，也不满足于人民代表或行政官僚去主宰自己，那么超出宪法框架的政治空间就有可能随时被开启。因为从正当性或法理上来说，人民构成了所有国家权力的源头。

上述观察也有助于理解韦伯有关领袖民主制的思考。民选领袖实际上是以一种制度化的方式，疏导或是挤压了直接诉诸民意的正当性与法制型支配的正当性之间所存在的那一政治空间。在缺乏领袖的情况下，官僚集团将把自身直接置于民众的对立面，承受后者对其自身权力之正当性的质疑。民众对这一官僚制的任何不满，都有可能带来二者的直接对抗，并诱发街头式的直接民主，抑或专政措施。反之，一个建立在民意支持之上的领袖则能够以制度化的方式满足民众参与政治的热情，并抵御直接民主或代议制立法机关对官僚制的直接冲击。这并未否认成文宪法及其确立的权力划分和权利限制原则的重要性。只有在既有的国家机关无法控制官僚制，例如立法机关不能有效监督行政官僚，而后者又失去人民的信任时，直接诉求民意的民主制才有突破宪法框架的机会。

不过，似乎并不存在什么制度创设或其他举措，能够避免民选领袖和民选官员的官僚化。现代官僚制所具有的强大力量，不仅仅体现在其技术优越性和执行能力上，它还具有一种强大的同化能力，将那些敢于挑战和驾驭自己的力量一并官僚化。民主制与官僚制就像雅努斯的两副面孔一样，始终存在于西方现代国家之中，共生却又充满紧张，既蕴含着现代民主政治的活力，也潜藏着随时可能脱缰的风险。

作者简介：陈涛，中国社会科学院社会学研究所副研究员。

（责任编辑：丁惠平）

^① Clive H. Church, "Bureaucracy, Politics, and Revolution: The Evidence of the Commission des Dix-Sept", *French Historical Studies*, Vol.6, No.4, 1970, pp.512-514.