

利益集团理论视野下的公共政策优化

阎伟杰

摘要 产生于西方的利益集团理论,作为一种公共政策分析的理论框架,虽然比较能够有效地阐释西方的公共政策过程,然而其自身也有不可避免的内在缺陷。由于中西政治、经济、文化等诸多背景的不同,中国的利益集团与西方的利益集团表现出很大的差异。因此,不能照搬利益集团理论的逻辑理路,必须在合理借鉴的基础上,实现对利益集团理论的超越。只有如此,才能优化当代中国的公共政策过程。

关键词:利益集团;公共政策;优化

中图分类号:D054

文献标识码:A

文章编号:1003-1502(2009)01-0069-04

随着中国政治体制改革和经济体制改革的深入开展,利益集团日益引起人们广泛的关注。因此,对产生于西方的利益集团理论及转型期的中国利益集团做一学理分析,对于优化当代中国的公共政策过程,无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。

一、用于公共政策分析的利益集团理论

产生于西方的利益集团理论,最早可以追溯到詹姆斯·麦迪逊(James Madison)。在参与联邦制宪的过程中,麦迪逊注意到,财产分配的不同和不平等,使得有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团。各个利益集团之间的党争,给联邦政府带来了不稳定和不公正的影响。但是,他认为,党争是无可避免的,党争的原因不能排除,只有用控制其结果的方法才能求得解决。因为自由之于党争,如同空气于火,是一种离开它就会立刻窒息的养料,离开了党争,自由就会窒息^①。由此,麦迪逊被认为是提出利益集团理论的第一人。此后,经阿瑟·本特利(Arthur Bentley)、戴维·杜鲁门(David Truman)、罗伯特·达尔(Robert Dahl)等人的阐发,利益集团理论开始兴盛,并成为公共政策分析的重要理论范式。

利益集团理论的逻辑起点是利益集团。对于利益集团的概念,中外学者从不同的角度进行过不同的界定。总的来看,大致上可以分为两类,一是比较宽泛的定义,认为利益集团是指在物质利益或在经济利益上地位相近的人所构成的群体。二是相对狭窄的定义,把利益集团界定为通过各种途径影响公共政策来实现集团目标的组织。按照前者的定义,实际上把利益集团与利益群体相等同。在英文中,利益集团和利益群体这两个概念实际上是同一个词 Interest Group,对此做出区分毫无意义。然而在中文语境中,利益集团和利益群体这两个概念却有很大的差别,必须区别二者不同的涵义。在中文中,相较之下,利益集团的概念比起利益群体的概念更突出了其组织性。因此,对利益集团的概念做狭义的理解更能符合利益集团理论的原义。据此,我们可以把利益集团界定为,由具有共同目标或利益的个人组成的,以组织形式通过各种途径影响公共政策来实现其目标的社会团体。

利益集团既与利益群体相区别,也与政党有很大不同。利益群体是指具有某方面共同利益的社会群体。在一定的意义上说,一个阶级、一个阶层就是一个利益群体。如农民阶级、工人阶级、知识分子、公务员、

作者简介:阎伟杰(1977-),男,厦门大学公共事务学院博士生。 邮编 361005

私营企业主就分别属于不同的利益群体。但由于这些群体没有组织起来,以集体的形式进行利益或目标诉求,因此我们只能把他们界定为利益群体而不是利益集团。米切尔·罗斯金(Michael G Roskin)等人认为,“就算是国家的社会、政治和经济生活都实行中央计划体制的情况下,也存在利益集团,只不过它们是沉默无声的。”^[2]这里所说的利益集团实际上翻译成利益群体更为合适。只有这样,我们才能准确地理解和把握源自罗斯金这段话的涵义。利益集团与政党也有显著的不同。一般而言,利益集团只是有组织地通过某种方式进行活动,致力于对政府机构提出要求或施加压力,以影响国家的公共政策,而不试图通过选举来获取权力,组织政府,而政党则不同,它以谋求执掌政府权力为明确目标。“政党尽力使他们的领导人出任政府官职,利益集团则耗费他们的大部分时间来影响已在位的政府官员。”^[3]

关于公共政策过程,利益集团理论认为,人的政治行为是一切政治活动的基础。但是个人的作用太过于微弱,只有通过利益集团才能更充分地实现个人的利益。由于各个不同的利益集团之间彼此互相牵制,现实的种种公共政策往往是各利益集团相互妥协的产物。公共政策最终实现了一种多元的竞争性均衡,成为总体上对社会公众有利的政策。利益集团理论对公共政策过程的分析,在价值层面上受到了很多学者的批评。格兰特·麦康奈尔(Grant McConnell)、西奥多·J·洛伊(Theodore J Lowi)、曼克·奥尔森(Mancur Olson)等从不同的角度分析指出,公众不同的利益不能被平等地代表,利益集团理论所预言的多元均衡状态是不可能得到实现的,现实的公共政策总是有利于强势利益集团,不会真正体现公众的利益。然而,从经验层面上看,利益集团理论对于现实公共政策过程的分析还是具有一定说服力的。在当代西方,尤其是美国,利益集团大量涌现,在公共政策过程中确实发挥着举足轻重的作用。“因此,当多元主义理论受到种种批评的时候,杜鲁门多元主义经验理论著作中关于利益集团发展变化的基本阐述仍为多数学者所接受。”^[4]

二、对中国利益集团的理论透视

在西方盛极一时的利益集团理论引入中国以后,却陷于一种十分尴尬的境地。有学者公开质疑中国是

否存在利益集团。刘军宁认为,中国目前还没有真正意义上的利益集团。在他看来,真正的利益集团是市场经济和宪政民主的产物,是权力与商业利益分离的产物。它具有两大基本特征:一是有组织,二是纯民间。而这些外在的法律和制度条件,中国尚不完全具备。因此,中国目前根本不存在规范意义上的利益集团,那些被人们视为利益集团的,不是利益集团,而只是权势分利集团^[5]。如果中国尚不存在利益集团,那么用利益集团理论分析中国的公共政策过程,无异于缘木求鱼。因此,必须对中国的利益集团是否存在进行理性的考察和分析。

在西方国家,利益集团是合法存在的独立社会团体,它们有法律制度的保障,可以公开进行游说、示威、罢工等院外活动,谋求集团目标的实现。因此,利益集团常常被称作院外集团、压力集团。而在我国,由于意识形态和政治体制的缘故,社会团体不被允许采取像西方国家利益集团那样的活动方式进行活动。各个公开的社会团体一般都要挂靠在党政机构,接受管理和监督。有些社会团体如工会、妇联、共青团等,实际上已经成为党政机构的附属部分。然而,中、西方社会团体生存和发展的不同法律和制度背景,不是利益集团存在与否的充要条件。判断利益集团是否存在,关键是看社会团体是否具有组织性,是否具有共同的组织目标,至于通过何种方式来影响公共政策,只是政治参与方式的不同而已,不是区分利益集团是否存在的依据。因此,不能削足适履,用西方的利益集团理论来硬套中国的现实,进而否认中国利益集团的存在。应该说,当代中国利益集团的存在已不是一个理论问题,而是一个客观事实。事实上,无论在医疗改革、商品房开发,还是在“三农”问题上,我们都可以看到利益集团的身影在闪动。

改革开放之前,高度集中的计划经济体制和党的一元化领导,使得国家政权控制了整个国家的全部政治和经济资源,利益的分配呈现为纵向的利益分配体系。这决定了任何一个利益群体都不可能组织起来,只存在自在的利益群体,而不存在自为的利益集团。虽然工人与农民、干部与群众、中央与地方也存在一定的利益冲突,但从未显性化为团体与团体的对抗。个人利益必须服从集体利益,局部利益要服从全局利益。全体民众利益的一致性被高度强调,这些不同群

体之间的利益分歧只是被承认为人民内部矛盾。在意识形态上,谋求团体利益的组织被视为异己力量,始终受到压制。既得不到承认,也不允许其存在和发展。虽然也存在工会、共青团、妇联等各种社团组织,但它们只是充当了宣传和动员群众的工具,根本不可能代表所属的群体提出利益诉求。改革开放以后,随着经济体制改革和政治体制改革逐步展开,线性的纵向利益分配体系逐步呈现为市场模式下的横向利益分配结构体系。新的利益群体和利益阶层不断出现,高度同质性的单一社会由此开始向集合型社会转变。国家与市民社会的分离,使得利益集团由此得到了产生与发展的空间。随着政治民主化、法治化和现代交通与信息技术的发展,公民利益意识、维权意识的加强,利益集团的产生已经不可避免。

显然,中西政治、经济、文化背景的歧异,决定了中国的利益集团明显不同于西方的利益集团,具有自身的独特性。第一,利益集团的发展不平衡。这种不平衡主要表现为,经济较发达地区的利益集团的数量比较多,经济较落后地区的利益集团的数量比较少,城市利益集团的数量比较多,农村利益集团的数量比较少,强势群体组织的利益集团比较多,弱势群体组织的利益集团比较少;经济性利益集团比较多,公益性利益集团比较少。第二,利益集团的依附性较强,利益诉求的表达具有明显的内输入特征。尽管党的十三届二中全会明确承认了不同利益集团在我国客观存在的事实,但中国的利益集团,无论是其开展的活动,还是其存在本身,都面临着严重的合法性问题^[6]。因此,我国的利益集团不同于西方,极少公开对政府施加压力,多利用人大、政协或者舆论,甚至包括行贿等柔性手段影响公共政策。第三,特殊利益集团影响巨大。国外学者指出,“自1978年以来,(中国)出现了特殊利益团体的大爆炸。”^[7]在由计划经济向市场经济转轨的过程中,一些利益群体利用政策缺陷,采用种种特殊手段,攫取了大量经济资源,并结盟、结社,成为特殊利益集团。这在金融、邮电、运输、基础设施建设等领域表现特别突出。这些特殊利益集团为维持自己的高额垄断利润,它们竭力寻找代理人,寻找种种理由,抵制国家制定和实施的于己不利的相关政策法规。房地产宏观调控迟迟难以到位即是明证。

三、当代中国公共政策的优化

优化公共政策过程,实现公共决策的科学化和民主化,利益集团理论无疑具有很高的参考价值。首先,利益集团的存在,充分表达了部分民众的意愿,为公共政策的民主化做出了重要的贡献;另一方面,较之公民个人或者政党,利益集团利益的专业优势十分明显,具有很强的专业性和技术性,利益集团参与、影响公共政策促进了公共决策的科学化。其次,利益集团作为连接公众与政府之间的桥梁和媒介,既制约和监督了政府公共决策权力的运作,减少了政府决策的任意性,也为公共政策信息的传输提供了便捷的渠道。再次,各种利益集团的相互牵制,事实上也对公共政策的优化起到了一定的作用。然而,“并非所有的社会组成部分都能有效地形成和运用利益集团”^{[2](197)},现实的公共政策决策过程很容易被强势利益集团操控,弱势群体的利益很难得到充分保证。公共政策多元均衡的理想目标往往难以得到实现。达尔指出,利益集团对政治的涉入是希望提高政治的有效性,协调个人的利益与社会的其他利益。但在实践中,它却将人们引导到另一方面,并非真正维护公共利益^{[4](58)}。作为利益集团理论的大家,达尔之所以后来放弃了其原来的主要观点,转而对利益集团理论展开批评,原因就在于此。因此,优化当代中国的公共政策制定过程,必须在合理借鉴利益集团理论的基础上,实现对利益集团理论的超越。

第一,畅通公共政策的信息接收渠道。接收到充分的公共政策信息,并及时进行综合与采纳,对于制定良好的公共政策十分关键。从理论上来看,我国的信息表达、综合与采纳渠道是充分的。既有人大、政协等官方组织,也有工会、妇联、共青团等各种社会团体,还有报纸、杂志、广播、电视、互联网等大众传播媒介。然而,现实生活告诉我们,这些信息渠道存在着严重的信息阻塞,没有发挥其应有的作用。由于选举制度的不完备,各级人大代表、政协委员与民众之间存在着一定的隔膜,个别代表的合法性经常遭到质疑。很多地方的人大代表、政协委员都是作为一种荣誉授予某些个人。而工会、妇联、共青团等很多社团组织,则成为党政机构的附属部分,行政色彩浓厚,无论是从机构设置、人员配备还是经费来源上看,都缺乏应

有的独立性。其社团功能严重虚化,根本不能充分地为其成员表达目标诉求。至于报纸、广播和电视等传播媒介,则被视为党和政府的喉舌,自上而下的政策下达、宣传功能不断强化,自下而上的信息输送和利益表达则受到很多限制。公共政策是对全社会的价值所做的权威性分配。如果政策的信息输入机制出现阻塞,那么输出的公共政策也必然会出现缺失。因此,必须完善公共政策的信息输入机制,以保证利益表达的多渠道畅通,使民众的诉求不依靠利益集团也能够得到及时、准确的表达与综合。只有如此,才能避免单纯依靠利益集团输入信息所产生的一些弊端。

第二,规范利益集团的发展。在市场经济条件下,利益集团的存在和发展是不可扭转的客观趋势。因此,为了避免利益集团互动所产生的种种缺陷,必须对利益集团的活动和发展进行规范和引导。其一,扶助弱势群体建立自己的利益集团,鼓励公益利益集团发展。理论和实践都证明,靠利益集团的相互牵制,并不能产生理想的公共政策。然而,扶助弱势利益集团,鼓励公益利益集团发展,却可以抵消强势利益集团的部分影响力,无疑有助于促进公共政策的公正性。其二,放宽合法利益集团的活动空间。受传统观念影响,政府对各种社会团体的自主发展总是抱有怀疑态度,总是试图对其加以包办。结果不仅加重了政府的负担,而且直接削弱了这些社会团体的号召力和影响力。以工会为例,由于工会对党和政府具有较强的附属性质,很多工会的普通会员对其产生了疏离感,不支持或很少参与工会活动,甚至有些地方还出现了企业职工自主建立的工会组织。随着各种利益集团的不断涌现,政府既无能力,也不需要对其日常活动进行直接干预,只需监管其不违反现行法律、制度即可。其三,构建利益集团运作的制度平台。实现利益集团互动的制度化,不仅可以增加利益集团对现行体制的认同,还可以减少部分利益集团采取非法手段的可能性。这不仅有助于增强公共政策的合法性,还可以为公共政策的实施提供良好的外部社会环境。

第三,保持国家机构的公正立场。利益集团理论把公共政策归结为利益集团互动的结果,只注意到各利益集团对公共政策的影响,却忽视了国家机构对利益集团的制约和影响。事实上,国家机构一经产生,就具有很强的独立性。公共政策不可能只是国家机构对

各利益集团压力的简单回应。作为公共政策制定的主要主体,国家机构是否作为公共利益的代表,是否居于超然的地位对各种社会利益进行综合和表达,对公共政策的公正性具有十分重要的影响。从理论上讲,政府机构是代表人民对国家进行治理。然而,组成国家机构的各级官僚,都是“理性经济人”,他们会千方百计地追求自身利益的最大化。结果,政府的政策(公共政策)往往在价值取向上并不反映所谓的公共利益,为公众服务。在西方,利益集团常常和当选议员、任命官员形成一个“铁三角”。在我国,由于政治制度不同,虽然不存在所谓的“铁三角”,然而,利益集团与腐败政府官员互相勾结的案例却也屡见不鲜。比较有影响的重大案例,远者有广东湛江特大走私案、厦门远华集团走私案,近者有牙防组事件、原国家药监局局长郑筱萸违法案等等。国家机构是公共权力的垄断者,如果国家机构被利益集团俘虏,任由利益集团与腐败官员主导公共政策过程,必将严重侵害广大公众的利益。因此,必须加快政治体制改革,完善各种监督制约机制,以克制国家机构的自利动机,防止国家机构成为某种利益集团或利益集团的代言人,确保国家机构始终保持公正立场,真正代表广大人民的根本利益。只有如此,才能保证公共决策的理性化。

参考文献:

- [1][美]汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].北京:商务印书馆,1980.45-48.
- [2][美]米切尔·罗斯金等.政治科学[M].北京:华夏出版社,2000.194.
- [3][美]艾伦·艾萨克.政治学概论[M].台北:五南图书出版公司,1993.350.
- [4]谭融.美国利益集团政治研究[M].北京:中国社会科学出版社,2002.62.
- [5]刘军宁.让利益与利益相竞争[EB/OL].中国选举与治理网, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=96744>.
- [6]程浩.中国社会利益集团的兴起及其合法性问题研究[J].湖北社会科学,2006(6).
- [7]J·R·汤森,B·沃马克.中国政治[M].南京:江苏人民出版社,2003.转引自程浩.中国社会利益集团的兴起及其合法性问题研究[J].湖北社会科学,2006(6).

责任编辑:王之刚