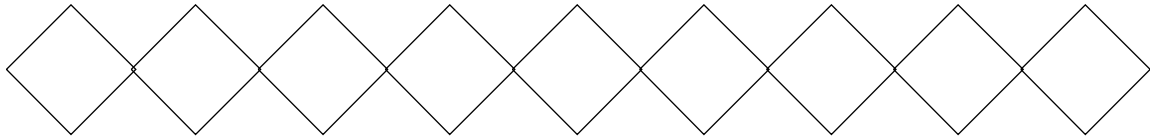


# 利益集团与政策决策

《探索》2001年第2期



王玉琼

(厦门大学 法学院,福建 厦门 361005)

**摘要:** 利益集团既是现代政治中不可缺少的分析对象,同时又是一种重要的分析方法。透过对我国利益集团政治发展的历程、趋势及其在政策制定过程中的作用方式和影响程度的分析,可以发现,它对我国政策决策的民主化、科学化具有重大的理论意义和实践意义。

**关键词:** 利益集团;利益团体;利益集团政治

**中图分类号:** D013 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-5194(2001)02-0063-03

社会政治分析是决策中可行性分析的基本内容之一,它与技术分析、经济分析并称决策分析三大手段。其基本含义就是分析某种政策被现有政治系统和社会体系接受和贯彻的可能性。而利益集团分析则是社会政治分析的重要内容。就其实质而言,利益集团分析就是分析利益集团在政策决策中的影响力和影响方式。它既是现代政治中不可缺少的分析对象,同时又是一种重要的分析方法。一方面,由于利益集团分析讨论人们、企业、行业等通过集团和团体进行的政治参与及其关系,因而具有民主政治的意义;另一方面,利益集团将社会的变化和社会集团的利益传达给国家,同时又将国家的意志和 information 传播给社会,并对其加以管理,构成一个中介体。现实中,当我们谈及西方国家的利益集团政治时,总会联想到院外活动、金钱政治等内容。国内有人因此避而不谈甚至否认我国也存在利益集团和利益集团政治。笔者认为,这里,关键的问题是:一、必须正视并澄清中西方利益集团政治的存在及其本质区别。二、切实而深入地探讨利益集团政治对促进我国政策决策民主化、科学化的理论意义和实践意义。

## 一、利益集团、利益团体的概念、分类及中西利益集团政治的区别。

集团政治中,常见的概念有利益集团、利益团体、压力团体、院外活动集团等等。利益集团,即指那些具有特定的共同的立场、观点和利益的人们的“集合体”<sup>[1]</sup>。一般上,可以把它分为四种类型:(1)非正规的利益集团。主要指无组织的暴徒和骚乱,其或多或少是不满或抗议的自发表现形式。生活中,一个偶然的事件或一个领袖的出现都可能触发人们心中蓄积着的不满,并以难以预料和难以控制的方式突然爆发。它通常出现得快,平息得也快。(2)非社团性利益集团。即没有一个专门的组织,但它是建立在共同意识到的种族、语言、宗

教、地区、职业利益或家族关系和血统基础之上的。(3)机构性利益集团。主要存在于诸如政党、政府行政机构、立法部门、军队、公司之中。它们因其组织基础为其提供了许多资源和接近权力中心的机会而显示出强有力的特征。在西方,它们的建立是为了执行利益表达之外的功能,而在中国,这些机构也起着重要的利益表达作用。(4)社团性利益集团。也即本文所着重论述的“利益团体”,指那些专门从事利益表达并组织化了的利益集团。它是利益集团中最活跃的部分。而工会、妇联、共青团是介于机构性利益集团和社团性利益集团之间的特殊团体,有“双重功能”<sup>[2]</sup>。为实现其目的,利益团体总是企图对政府的各项决定和执行施加影响,起到了所谓压力团体的作用。在欧美各国,人们通常把利益集团将本团体利益直接传达给政策决定尤其是法案制定过程的活动称为“院外活动”,将专门从事这类活动的集团和个人称为院外活动集团和院外活动家。

根据利益团体的社会基础和活动目标,可以把它划分为六类:(1)经济或行业的利益团体。主要由各行业、企业组成,旨在保护和促进各行业、企业的发展。目前中国最大的经济团体就是工商联。行业团体,比如中国纺织总会,承担着行业管理职能。(2)业界利益团体。它是由同一职业的人们组成的组织,旨在保护本职业从业人员的切身利益。比如中华全国新闻工作者协会、个体户协会、律师协会等等。(3)学术利益团体。它是由文艺科教等学术领域的专家、学者组成的团体,目的是促进这些领域的发展,更好地满足社会发展的需要。(4)宗教、民族、地缘利益团体。比如中国佛教协会、道教协会等等。(5)市民团体。它是广大民众针对某一公共问题或某一社会福利政策,以保护其切身利益为宗旨而组织起来的团体。如残疾人联合会、消费者协会、保护未成年人协会等等。(6)对外友好团体。它旨在促进我国与各国、各地区的民间友

收稿日期:2000-11-20

好往来。“海峡两岸关系协会”也可划入这类团体。此外,根据利益团体与政策决策过程发生联系的方式,则可以把它划分为四类:(1)国家主导型利益团体。这在我国较突出,它是保证党和国家各项政策在各个领域得到贯彻的“传送带”。(2)合作性利益团体。这类团体与政府机构保持密切联系、相互作用、双向交流。它们是根据法律或行政机构要求建立起来的。(3)非自主性利益团体。这类组织相对独立,但与政府各部门有一定的依赖关系。(4)自主性利益团体。其在为成员谋求利益和保护而进行活动时,相对来说还是自主的<sup>[3]</sup>。

显然,工业化及其引起的各种社会变化,比如城市化和传播媒体的发展,都对现代利益团体的形成具有根本的重要意义。西欧最早实现工业化,原始资本积累的血腥残暴使西欧社会裂痕、阶级关系、群众组织以及官僚体制都相当发达。对抗组织化理论认为,某一集团的组织化会促进与之对抗的集团组织化。因此,首先,从西方利益团体的发展来看,一般具有自发性、对抗性特征,且强调均衡和相互制约。我国社会由于民族、宗教、语言造成的裂痕很小,剥削阶级作为一个阶级早已不复存在,现实政治中又没有与中国共产党相对抗的反对党、在野党,所以,与西方利益团体不同,我国利益团体大多是政府有意识扶持的,利益团体之间、利益团体与政府之间合作程度较高,社会性、非政治性特征明显,对政府、执政党的依赖性较强。其次,从利益团体影响决策过程的方式看,西方利益团体大多是围绕议会开展活动,即围绕着政策法规的制定、通过和实施开展活动。比较典型的做法有:对候选人公开表示支持和给予捐款,通过院外拉拢、说服议员;公布民意调查结果;等等。而中国利益团体与政府部门的关系密切,一般是政府部门主动征求意见或团体主动开展调查、向上反映情况。它们中相当部分是政府各部门的委托性组织,因此具有浓厚的顾问组织和信息组织的色彩。

西方团体理论认为,所谓公共政策,是指某一特定时间里,团体间的争夺所达到的平衡,它体现了那些一直试图获取优势并相互竞争的派系或团体之间出现的均势。那么,假如我国的政策决策以寻求各利益集团的均衡来决定,很显然,中国的改革事业就不可能成功。因为改革必然要改变原有利益格局,并不是每个集团都能从改革中获取同等的好处,有的集团甚至要损失既得的利益。那么在原有体制下的特权集团,自然担心改革使他们丧失特权,他们势必企图阻止改革或使改革向有利于他们的方向发展。应当说,我国是社会主义国家,有着自己的意识形态价值观和政治价值观。在制定推进各项改革的政策时,必须坚持社会主义的价值标准,防止和避免因团体参与而导致政策走样,以是否有利于发展社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平为标准来决定、实施各项政策。这是我国和西方利益集团政治的本质区别。

## 二、我国利益团体的发展现状、利益团体对政策过程施加影响的方式及其对政策决策民主化、科学化的意义。

从我国利益团体发展过程来看,呈现“凹”字形态势:1949年到1956年和1979年以后是两个发展高潮,尤其是后

者;文革期间则是一个断层。目前我国利益团体的数量还是很少,但发展却相当迅速。随着经济、政治体制改革的深入,经济、行业团体发展较快;而经济现代化和第三产业的兴起则促进了业界团体的蓬勃发展,例如,出现了新兴的私营企业主阶层、个体户阶层、在大陆台商群体、股民阶层以及管理性质和技术性质从业人员群体,等等;改革开放以来,人们观念的更新以及社会保障制度的确立也引起了一些新型市民团体的出现;行政方面的团体的出现也是一个特征,它们是适应“政企分开”的改革而设置的,主要担负部分行政职能,比如几年前成立的环境保护委员会。另外,以基金会为主的各种非营利性团体开始出现,这是利益团体发展的新动向之一。

当我们揭开表层迷雾,可以发现,利益团体对政策制定过程的作用受到本国政治制度、政治文化以及团体与其他政治主体历史关系等等因素的制约。

首先,在我国,就利益团体施加影响的渠道看,大多是非强制性的,而强制性渠道如罢工组织等,在我国表现并不明显。具体而言主要有:(1)党和政府。它们是利益团体最重要的利益表达渠道。一般情况下,在涉及的集团利益比较广泛,带有根本性和全局性的问题上,利益团体常常和执政党进行沟通。而在可能较少牵涉其他集团,引起政治冲突的面不大的问题上,利益团体则采用同政府接近的方法,在预先确定的政策范围内进行活动。这要比接近政党简单得多,也有效得多。(2)立法机构。特别是各界别的专家与人大各专门委员会有着非常密切的联系和合作关系。不过,我国立法机构并不是唯一从事决策的机构,重要的政策决策权主要集中于党和政府之中,这使立法机构作为利益表达渠道的功能受到很大限制。在这种情况下,政府各部门及其附属单位便具有特别的影响。(3)大众传播媒介。利益团体可以通过传播媒介向大众传送特定信息,争取大众舆论同情与支持,以引起决策者对某些易忽视问题的重视。中国正迈入开放的社会,大众传播媒介将是向决策者传达利益要求的重要渠道。

其次,就利益团体施加影响的方式看,绝大部分也是非强制性的。这里,主要有六种方式:一、个人联系。即利用家族血缘、同学情谊、地缘和社会关系等纽带接触上层决策者。面对面的接触是影响态度最有实效的手段之一,若在真诚与友谊的气氛下进行,则更可能获得良好的反应。一个朋友、亲戚、邻居或得到信任的同事所表达的要求总比一个素昧平生的人以正式方式提出的要求有效得多。所以,不难理解,即使在现代民主社会中,这种个人关系会小心翼翼地得以发展。中国有两三千年守法社会的历史,这种个人关系更是利益团体施加影响的重要手段之一。二、说服。即团体采用拜访、书信、递交研究报告结果等方式,对有关的决策者进行劝说,明确表达民众的需要。这里,说服的理由往往不在于其自身的利益,而是投其所好,分析这样做对各方的好处。与个人联系不同,它是通过正规渠道、“公事公办”式进行的。三、求于“代理者”。在我国,有一部分人大代表是按界别选举的。因此,许多按界别建立起来的团体就可以让本界别的“代理者”即人

大代表代表本集团的意愿,直接有效地接近决策圈。四、按准则施加影响。某些团体与决策机构有着天然的关系,它们可以利用既定的规则或惯例来实施自身的影响。五、利用专家顾问团体。党、政府、人大为了保证决策的科学化、民主化,建立了大量的咨询机构、智囊团,聘请了大批各行各业专家为顾问。许多利益团体就可以利用本团体内的专家顾问团体,与决策机关的智囊机构保持密切关系,对政策制定和决定施加重大影响。六、寻求社会同盟。即某团体自身不足以影响政策制定时可以与其他有利害关系的团体联盟或动用传播媒体以争取尽可能多的民众的支持,从而对决策者形成强大压力,使有关利益团体的意愿所针对的问题被提上决策日程或重新考虑。

那么,从政策制定过程看,我国利益团体又是如何履行特殊的政策制定功能呢?

第一、表达人民的需求,提出政策问题。社会上存在着各种各样的需要和问题,个人问题或公共问题。党政部门和人大每天都有大量日常性事务要处理,还有许多突发事件须迅速解决。特别是现代社会中,行政职能的扩展、管理事务的剧增,使决策机构忙于应付从各种渠道提上决策日程的公共问题。这样它们很难主动去寻找有哪些公共问题迫切需要解决。事实上,某个问题引起了社会上部分人的需要或不满足,但是,假如这部分人接受了现状又不采取任何积极行动,那么,问题没有得到表达,自然就不能成为政策问题。因此,与这些问题有切身利益的那一部分人,往往是通过自己所属的利益团体,采用上访、申诉、争取舆论、说服政府官员等方式向决策者明确表达人民的意愿,以期引起决策者重视和关切。

第二、澄清和正确表达人民的意愿,提供可供选择的政策方案。有的专家说,政府在任何一个问题上采用的可供选择的政策数目至少与公民的人数一样多,因为每个公民对健全的政策都会有自己的看法。显然,没有哪个人能就数以千计或百万计的政策备选方案进行争论或投票表决。这里,必须以某种方式把考虑中的备选方案数目减少为少数几个易于处理的方案。换句话说,如果要使政策有效地反映民众的愿望,那么,某些人就必须通过党派分析找出共同的联系、倾向性、意愿、利益或策略,使大多数人的看法连为一体,放弃他们各自纷争的意见,而赞同能团结大多数的共同性政策。这样繁重的工作明显不是承担着国家各项职能的党政、人大部门所能兼顾的。这造成了决策者在政策制定时信息不足,难以产生完善的政策方案。而利益团体就具有这种“利益聚合、统一表达”的功能,可以向决策者提供众多的信息和可供选择的方案。

第三、参与政策评估、影响政策决定。决策者在对几个可供选择的政策方案进行选择之前,必须对各项政策方案的优缺点进行分析、评估、权衡利弊,才能选定其中一项政策方案或综合形成新的政策方案。但面临两个新的难点:一、信息不足;二、技术方面力量不足。在这两方面,利益团体则有着得天独厚的优势。它们联系着广大团体成员,对涉及本集团利

益的政策问题有着极大的兴趣和投入,掌握信息比较充分。同时它们拥有大批对本团体所涉领域中的专家,了解涉及本团体利益政策问题的枝节,可以就政策意见的性质和可能出现的结果向决策者提供大量信息。

第四、影响政策的实施与评估。利益团体对政策的实施并不是无能为力的。即使是不利于某团体的政策方案被决定,团体也可能采取一定的手段加以阻挠。某种政策方案,无论是党、政府或人大做出的都只是赋予某个行政管理机构对某些问题采取行动的合法权威。而机构的效能和其实现目标的程度则受机构借以活动的政治环境以及它所拥有的政治支持的影响。这里,机构存在的环境包含了许多变量,其中一支力量就是利益团体。一个能成功地影响机构活动的团体必然对公共政策的进程和效果产生深远影响。专家顾问团体也是参与行政管理过程的手段。利用它与行政管理机构及其咨询机构的接触,可以向机构首长反复传送某政策方案是不完善的、它的实施将导致不良后果等等信息。这样就可能阻挠政策方案的贯彻执行。更何况,一些利益团体本身就承担着一些行政职能,在政策实施中可以采取积极的或消极的行为,以促进或阻碍政策方案的贯彻。现实中,由于政策目标本身的不确定性、复杂的因果关系、分散的政策效果以及获取数据的困难,使得决策者和执行者难以掌握足够的信息对政策效果进行评估。而利益团体作为政策方案的承受者,或受益或受损,能够向决策者和执行者传送大量反馈信息,并表达要求某政策或继续执行、或修改、或终止的团体意愿。

从政策决策过程中利益团体的影响力可以看到它在表示民众意愿、提供决策信息和技术等方面有着不可替代的补充作用。这里,应当承认,在我国,利益团体作为人民参与政治的一条重要渠道,得到了党和政府的大力支持。首先,决策机构对团体的影响力逐渐从直接型转向间接型。这不仅有利于团体积极、主动地开展活动,而且与社会主义市场经济体制也是相适应的。其次,许多利益团体在行政改革的形势下,越来越多地发挥着代理行政和补充行政的作用。当然,必须看到,实践中,有相当部分利益团体并没有真正发挥其效果,而只是简单地沦为政府部门的“传声筒”和“传送带”。况且许多团体本身就是某项政策的产物,因而,其对政策制定、实施的作用只能是正向的、有限的。鉴于此,笔者认为,一、必须努力营造有利于团体发展的外部环境,从资金投入和其他各种便利上予以扶持。二、制定有关结社的法律,保护和促进团体的规范化发展。三、必须从团体宗旨、资金来源和活动手段三个方面加强对团体的审查管理,以保证我国利益集团政治合乎社会主义价值标准健康地发展。这样,我国利益集团政治和民主政治必将互动互促、相得益彰地协调发展。相信我国利益团体的前景是光明的。

#### 参考文献:

- [1][日]迁中丰,利益集团[M].北京:经济日报出版社,1989,13.
- [2][3]比较政治学:体系、过程和政策[M].[美]加·A·阿尔蒙德,小G·宾·鲍威尔,上海:上海译文出版社,1987.202,209.

责任编辑:吴涌汶