

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



中国公共政策过程中 利益集团的行动逻辑

陈水生 著

 復旦大學出版社

公共管理与公共政策丛书
竺乾威 朱春奎 主编



中国公共政策过程中 利益集团的行动逻辑

陈水燕 著

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑/陈水生著. —上海:复旦大学出版社, 2012.7

(公共管理与公共政策丛书)

ISBN 978-7-309-08977-6

I. 中… II. 陈… III. 利益集团-影响-公共政策-研究-中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 112958 号

中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑

陈水生 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海华教印务有限公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 9.75 字数 224 千

2012 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08977-6/D · 565

定价:23.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版MPA系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国MPA刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了20余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用,有的则被作为研究生考试的参考书目。此外,译著系列共8本也在几年前面世,提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列,这不仅需要时间,更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展,这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力,为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台,也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展,见证了一批青年才俊的成长,如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上,其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本,分别是:《建设服务型政府与完善公共服务体系》(竺乾威),《政策网络与政策工具:理论基础与中国实践》(朱春奎),《行政伦理两难的深度案例分析》(李春成),《政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究》(李瑞昌),《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》(杨洪刚),《风险感知、社会学习与范式转移:突发性公共卫生事件引发的政策变迁》(张毅强),《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》(陈水生)和《控制与自治:美国政府与大学关系研究》(刘虹)。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注,这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后,我们已经把主要的目光投向本土问题的研究,尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑,他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作,共同推进公共管理与公共政策学科的成长,为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

目 录

第 1 章 绪论	001
1.1 研究背景与意义	001
1.2 研究综述	006
1.3 理论基础	026
1.4 研究方法	044
1.5 分析框架与结构体系	046
第 2 章 行动舞台：利益集团影响公共政策的 制度基础	051
2.1 “三位一体，以党为主”：中国 公共政策的政治制度结构	052
2.2 中国公共政策的制定模式及 其变迁	067

第 3 章	行动者：中国利益集团的成长和 发展	095
3.1	政策共同体	095
3.2	中国利益集团的产生及发展	103
3.3	中国利益集团的界定、分类及 特征	132
第 4 章	利益驱动：利益集团影响公共政策的 行为动机	152
4.1	利益认知与利益激励	153
4.2	利益涉入与利益竞夺	158
4.3	案例：“两税”合并政策与“26 度 空调节能”政策中的利益集团 行为	165
第 5 章	资源禀赋：利益集团影响公共政策的 行为资本	183
5.1	利益集团的资源禀赋与政策影 响力	184
5.2	利益集团的资源网络结构	186
5.3	案例：《中华人民共和国劳动 合同法》制定过程中的利益 集团博弈	194
第 6 章	策略组合：利益集团影响公共政策的 行为选择	232
6.1	西方国家利益集团影响公共 政策的策略	232

6.2	利益集团影响中国公共政策的策略	235
6.3	案例：房地产调控政策中利益集团的行为策略	254
第7章	结论	272
7.1	“社会内生演进”：中国利益集团的成长逻辑与发展路径	272
7.2	公共政策过程中利益集团的行动逻辑：利益—资源塑造行为	273
7.3	中国公共政策模式变迁：从“单一决策圈”向“复合决策圈”转变	274
7.4	利益集团政策学及其分析框架	275
	参考文献	280
	后记	298

第 1 章

绪 论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 选题背景

“任何社会、任何时期、任何国家都存在利益集团，都存在利益集团对政府政策的影响。”^①20 世纪初，美国学者本特利指出，如果能解释利益集团，那么，一切政治现象就都可以解释清楚了。他一语道破了利益集团对政治生活的巨大影响。西方学者在利益集团政治研究上已取得了非常丰硕的成果。有学者研究了利益集团的产生和影响^②，有学者分析了利益集团对民主政治的影响及其治理^③，有学者研究了利益集团在公共政策中的冲突和合作问题等^④。

① 孙大雄：《宪政体制下的第三种分权》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 1 页。

② 〔美〕杜鲁门：《政治过程：政治利益与公共舆论》，陈尧译，天津人民出版社 2005 年版。

③ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York: W. W. Norton, 1969.

④ Suzanne Michelle Robbins, *Consensus and Conflict: Interest Group Strategy in the Policy Process*, A Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy In Political Science, State University of New York at Stony Brook, 2003, May.

这些研究为人们更好地理解现代政治过程中的多元参与主体以及民主政治的运作提供了利益集团分析的新视角。

中国是社会主义国家,国家性质决定了我国的利益集团与西方利益集团不完全相同,但就现代社会变迁和政治发展的规律来说,利益集团政治是中国政治和行政管理研究中一个无法回避的课题。换言之,利益集团政治是现代社会发展和政治进步的必然产物。尽管目前国内学者对我国利益集团的研究还相对有限,但利益集团却早已存在。1988年,党内理论权威郑必坚撰文分析了经济结构变化所带来的利益关系调整和利益集团问题^①。2006年10月,新华社《瞭望》新闻周刊刊发了题为《警惕部门利益膨胀》的文章,引发社会广泛关注。2009年《中国新闻周刊》报道了全国“两会”期间相关利益集团及其代言人向政府有关部门及人大、政协委员提案、游说的过程^②。

现实中,利益集团介入和影响公共政策的案例也越来越多。

案例一:“两税合并”政策。围绕“两税合并”政策,形成了两大对立的行动者阵营:财政部、内资企业和部分专家学者为一方,商务部、外资企业以及一些地方政府为另一方。2005年1月5日,一份名为《在华投资的跨国公司对新企业所得税法的若干看法》的报告出炉,提出希望新的企业所得税法能够给予外商投资企业5—10年的过渡期。2005年1月12日,财政部表示,统一内外资企业的企业所得税税率已经迫在眉睫,现在时机已经成熟,不能再拖了。2005年3月9日,“两税合一”的议案没能付诸表决。《华尔街日报》对此报道说:“这使外资企业暂时赢得了一场胜利。”经过漫长的利益博弈,《中华人民共和国企业所得税法(草案)》于

^① 郑必坚:《大变动,再认识》,《人民日报》,1988年5月20日。

^② 《“游说”人大》,《中国新闻周刊》2009年第9期。

2006年12月24日经全国人大常委会第25次会议审议通过,并于2007年3月提交给全国人民代表大会审议。最终由中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议于2007年3月16日通过,自2008年1月1日起施行。

案例二:电动摩托车标准之争。2009年8月,国家标准化管理委员会正式出台《电动摩托车和电动轻便摩托车通用技术条件》,并定于2010年1月1日正式实施。该标准规定整车重量40公斤以上、时速超过20公里的电动自行车将划入机动车管理。如果这个新国家标准实施,意味着2010年1月1日起,部分超标电动自行车车主必须经过考驾照、上牌、买保险等一系列手续后才能上路,而这些超标电动自行车归属问题也成为众所关注的焦点。新标准一经发布就引发各方利益主体的争论。天津、浙江、上海等自行车协会都发出了关于暂缓实施“电摩标准”的呼吁。天津自行车协会在对“电摩标准”提出的修改建议中指出,应抓紧修订电动自行车技术标准,对电动自行车产品基本定义进行修改,明确规定电动自行车是具备脚踏骑行功能并辅以电机助力的自行车,取消对电动自行车车重指标限制。上海自行车协会在“紧急呼吁”中表示,“根据重量来划分是不全面的。在1999年发布实施的编号为GB17761《电动自行车通用技术条件》文件中,对于电动自行车整车质量(重量)不大于40公斤的要求是重要项,而不是否决项。”围绕“电摩标准”,生产厂商、行业协会、消费者群体、行业主管部门加入了激烈的博弈过程。2009年12月16日国家标准化管理委员会在其官方网站发出《关于电动摩托车相关标准实施事项的通知》。通知要求,《电动摩托车和电动轻便摩托车通用技术条件》等四项国家标准中,涉及电动轻便摩托车的内容暂缓实施。国家标准化管理委员会表示,考虑到目前电动摩托车是一个新兴的产业,制定好一系列相关配套政策还需要一定的过程,经研究决定,标准

中涉及电动轻便摩托车的内容暂缓实施^①。

案例三：《中华人民共和国食品安全法》的制定。被公众高度关注的《中华人民共和国食品安全法》于2009年2月28日出台。此法跨越两届全国人大常委会，历时三年，历经四审。其间由于涉及多方利益的重新调整，“直到最后四审之时，各种意见仍在不停博弈”。全国人大常委会法制工作委员会行政法室主任、《食品安全法》起草负责人之一的李援坦言，这其中，既有部委、地方、企业等之间的意见权衡，亦有全国人大公开征集意见和“三鹿奶粉事件”等事故对完善立法的直接影响。在《食品安全法》的立法过程中，全国人大常委会组织了13次调研活动，曾向31个省份和28个部委征求意见，另外还包括6个社会团体、16个高等院校和法学研究所。在向社会征求意见期间，共收到各方面意见11327条^②。

改革开放以来，中国社会、经济、政治等方面发生了全面而深刻的变化，社会阶层和利益不断分化，由此形成了大大小小、特色各异的利益集团。在社会转型过程中，作为“价值权威性分配”工具的公共政策对社会和民众的影响也越来越大。不同利益集团利用其在权力、金钱、关系、影响力等方面的优势，采用各种途径和方式介入公共政策过程，以寻求自身利益的最大化。从近年来的典型公共政策案例中可发现，那些影响较大、涉及各方利益的公共政策基本上都有利益集团介入的影子。这也意味着，随着利益集团越来越多地介入公共政策过程，中国公共政策模式发生了相应变化。那么，如何来考察和分析这种发生在中国公共政策领域的最新变化？

^① 中新网，《电摩标准之争尘埃落定，电动自行车企业险境还生》，www.chinanews.com/auto/auto-ZXZZ/news/2009/12-16/2021622.shtml，最后浏览日期：2010年9月10日。

^② 马昌博、魏頔：《食品安全法涉及多方博弈，三鹿事件直接影响立法》，《南方周末》，2009年3月5日。

1.1.2 研究意义

本研究的理论意义和实践意义主要体现在以下几个方面。第一,推进中国利益集团政治的研究。西方学者对利益政治和压力政治的研究已经非常广泛且深入,中国学者对西方利益集团理论的介绍也较为系统,但对中国利益集团政治的研究仍相对有限,因而这个领域还有较大的研究空间。第二,推动中国社会阶层分化与利益整合的研究。处于社会转型期的中国,面临着剧烈的社会结构变迁、利益分化和利益竞夺。一个稳定的、良性互动发展的社会需要畅通的利益表达渠道,公正的利益调节与有效的利益整合机制,才能让社会各阶层享有参与机会,分享改革发展的成果,这对中国的繁荣发展和社会稳定有着非常现实的意义。第三,深化对中国公共政策过程的研究。相关学者的研究已经揭示,中国公共政策制定过程越来越多的受到利益相关者的影响,特别是利益集团的影响,但这种影响过程是如何发生的,其动机、资源和策略究竟如何,还有待深入研究。第四,提升中国公共政策的科学化、民主化水准。近年来,中国政府在制定公共政策的过程中越发重视倾听民众意见、吸收民众智慧,以提高政策水平,但与民众期望仍有一定差距。公共政策民主化和科学化水平的提升既是制度建设也是社会管理的必然要求。对关系国计民生的重大公共政策,需要通过有效的制度设计对决策过程进行有效制约和监控,防止公共政策沦为既得利益者和强势利益集团的牟利工具,同时也要设定科学的程序以提高政策质量,提升管理水平,维护公共利益,为最大多数人服务。

1.1.3 核心问题

本书旨在回答一个核心问题:当代中国公共政策过程中利益

集团的行动逻辑是什么？围绕这个核心问题需解答以下四个问题：当代中国利益集团的产生原因和发展现状如何？利益集团介入公共政策的动机何在？利益集团凭借哪些资源以及采取怎样的策略影响公共政策？利益集团行动对中国公共政策制定模式有何影响？本书在政策过程和政策网络理论的基础上，构建了一个从行动舞台、行动主体、行动过程和行动结果四个方面进行分析的利益集团行动逻辑的整体框架，并重点从行为动机、行为资源以及行为策略三个方面分析利益集团在公共政策中的行动过程，从而探寻当代中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑，进而考察利益集团行动对中国公共政策制定模式的影响。

1.2 研究综述

1.2.1 利益集团理论概述

利益集团理论产生于西方特定的社会政治背景中，至今已有数百年历史，形成了比较系统而完整的理论体系，对这些理论的回顾和总结有利于更好地把握利益集团政治及其现实影响，从而为分析中国利益集团的成长发展和现实影响奠定理论基础。

1.2.1.1 利益集团理论的发展

马克思曾说过，人类奋斗所争取的一切都同他们的利益息息相关。在社会生活中，利益表现为人类满足自身一定的需要。人类实现需要的途径多种多样，但最重要的实现利益的途径是群体性的，也就是人只有在与他人的合作中才有可能最大限度地实现自己的利益。因而，人的联合行动被看作理所当然的。人类的联合行动是利益集团存在的巨大空间。

较早研究利益集团的学者是詹姆斯·麦迪逊。在他看来，派

别是“为某种共同的感情或利益所驱使而联合起来的一定数量的公民,不论他们占全部公民的多数或少数,他们的利益是同其他公民的权利或社会的长远的和总的利益相左的”。^① 在《联邦党人文集》中,麦迪逊分析了形成“宗派”的原因,他认为潜在的原因植根于人性之中^②。因而,派别或利益集团是一股“坏的力量”:它们损害别人的或整个社会的权利,因而只能通过“遏制和平衡”加以解决。这种理念构成了美国政府结构的基础。尽管利益集团是自私的、狭隘的、破坏的,但它们也是人类本性的一部分,因而决不应该强迫予以废除或使之成为非法。美国宪法反映了这两方面的主题,既规定了要实行遏制和平衡的条款,又在宪法第一条修正案中规定了要保护公民言论自由和向政府请愿要求伸冤的权利的条款^③。

1908年,美国学者阿瑟·本特利首次提出了政府过程研究的集团理论,把政治过程解释为利益集团在政府内外相互作用的结果^④。他将政治利益集团当作政治生活中的一种客观现象,视其为政治生活的“原材料”,认为社会是集团的复杂组合,政治行为是利益集团互动的结果,如果排除了集团便无所谓政治现象。政府过程实际上是一种经常性的集团行为,即集团之间的合作竞争、联合分裂和改革调整最终构成了反映公众需求的政策。尽管本特利较早关注利益集团现象在美国政治生活中的影响,但20世纪初美国的政治生活,并没有表现出利益集团多元竞争的局面,因而其理

① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1997年版,第47页。

② 同上书,第46—47页。

③ [美] 诺曼·杰·奥恩斯坦、雪利·埃尔德:《利益集团、院外活动和政策制定》,潘同文等译,世界知识出版社1981年版,第14页。

④ A. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Beiknap Press of Harvard University, 1967.