

公共问题研究 与改善治理建言

——深圳大学当代中国政治研究所咨询报告选

黄卫平 汪永成/主编

深圳大学当代中国政治研究所学术文库

深圳大学当代中国政治研究所学术委员会

主 任 徐 勇

副主任 郭正林

委 员（以姓氏笔画为序）

吕元礼 任剑涛 朱国斌

何增科 汪永成 杨海蛟

周 平 张定淮 张 涛

徐湘林 朗友兴 黄卫平

商红日

图书在版编目(CIP)数据

公共问题研究与改善治理建言:深圳大学当代中国政治
研究所咨询报告选 / 黄卫平,汪永成主编. —重庆:重庆
出版社,2007. 9

(深圳大学当代中国政治研究所学术文库)

ISBN 978-7-5366-8898-8

I. 公… II. ①黄…②汪… III. 公共管理—研究报
告—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089613 号

公共问题研究与改善治理建言

——深圳大学当代中国政治研究所咨询报告选

GONGGONG WENTI YANJIU YU GAISHAN ZHILI JIANYAN

黄卫平 汪永成 主编

出 版 人:罗小卫

策 划:朱子文

责任编辑:郑 玲

责任校对:娄亚杰

装帧设计:黄俊棚



重庆出版集团 出版
重 庆 出 版 社

重庆长江二路 205 号 邮政编码:400016 <http://www.cqph.com>

重庆市鼎元印务有限公司印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL:fxchu@cqph.com 邮购电话:023-68809452

全国新华书店经销

开本:890mm×1240mm 1/32 印张:11.125 字数:299 千

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~3000 册

ISBN 978-7-5366-8898-8

定价:20.00 元

如有印装质量问题,请向本集团图书发行有限公司调换:023-68809955 转 8005

版权所有 侵权必究

CONTENTS 目录

总序	黄卫平(1)
社会利益集团的形成及其对地方政治的影响 深圳大学当代中国政治研究所课题组(1)	
市场经济发达国家若干政党内部运作方式研究 深圳大学当代中国政治研究所课题组(38)	
国外一些长期执政的政党民主执政的基本做法及其启示 深圳大学当代中国政治研究所课题组(74)	
老挝人民革命党巩固执政地位的战略举措研究 深圳大学当代中国政治研究所课题组(99)	
关于新社会阶层的政治取向的调研报告 汪永成(132)	
我国公务员分类制度可行性研究 黄卫平 谭功荣 邹树彬 萧俊(147)	
中国内地乡镇长选举方式改革研究 黄卫平 邹树彬 张定淮 杨龙芳(174)	
我国省部级领导干部家庭财产申报制度研究 张平芳 黄卫平(213)	
建立健全法律保障机制,促进文化产业规范发展 ——关于《深圳经济特区文化产业促进条例(专家建议草	

案)》的说明	邹平学(250)
香港政府咨询制度:双重条件下的功能分析与“双普选”后的 趋势推演	张定淮 黄国平(271)
香港特区的“行政主导”体制:性质、困境与发展	张定淮 黄国平(287)
香港法律界对全国人大常委会解释基本法的新近反应、 未来走向与对策分析	邹平学(302)
促进我国行业协会进一步发展的公共政策思路研究	汪永成 李继琼 胡光校(309)
公用事业市场化政策潜在的公共风险及其控制对策研究	汪永成(329)



总 序

黄卫平

深圳大学当代中国政治研究所是1998年筹建、1999年末由深圳大学管理学院建立的非法人研究机构。2000年初,深大组建中国经济特区研究中心,成功申报教育部人文社会科学重点研究基地时,研究所成为特区研究中心的直属研究机构之一。2003年,深大整合全校政治学学科资源,重新组建研究所为直属学校的研究机构;同年底,研究所被遴选为广东省高校人文社会科学重点研究基地。

当代中国政治研究所地处中国市场化改革的先行地区和“一国两制”的结合部。虽远离高校学术主流圈和国家的政治中心,却深深地植根于充满生机和活力的经济特区,直面深刻的社会转型。多年来我们一直在努力开拓新世纪当代中国政治研究的新空间,积极响应中共中央关于“建设社会主义法治国家”,“坚持和完善社会主义民主制度”,“加强党的执政能力建设”和“构建和谐社会”的号召,在政治学研究中努力贯彻为“治党治国和建设有中国特色社会主义事业”服务的精神,“贴近实际、贴近生活、贴近群众”,主动为党和政府的改革决策提供咨询服务,本着高度的政治责任感和历史使命感,专以研究重大且敏感的现实政治问题为己任。几年来,我们充分利用中国改革开放的“天时”、深圳经济特区的“地利”和深大中青年政治学者的“人和”主动创造相对优势,积极探索在社会主义市场经济条

件下发展社会科学研究的新路子。

我们努力将“市场”理念引入研究所的发展,本着“不求圆满,但求卓越”的精神,遵循“合适的才是最好的”原则,主动开发四个“细分市场”,尽可能使我们的研究“产品”适销对路:其一,是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”,主要指承担党和政府有关部门委托的调研课题,也包括承担国家、省、市社科规划项目;其二,是让世界各国政府、人民了解中国政治发展的“国际市场”,包括发表解读当代中国政治发展的研究报告,承担国际合作研究项目,接待外国使(领)馆、学术界和媒体的来访等;其三,是向社会公众普及政治学知识和传播现代政治理念,弘扬政治文明的“大众市场”,包括为社会提供有关政治问题的学术讲座,在报纸上发表时政评论,接受媒体采访等;其四,是学者们相互交流的传统“学术市场”,即发表专业论文,出版学术专著等。

我们努力探索高校社会科学研究机构的管理体制改革,研究所的运行实行“小核心,大网络”,即管理机构精简,人员精干,追求高效率、低成本运作,而研究活动则推行校内外、省内外、国内外、多层次的合作与交流,建立广泛的学术网络和专兼职研究团队。我们通过不断与学术、政治中心的沟通与协作,以主动承揽和积极应标等方式,全方位开拓课题源。我们精心策划研究选题,以研究人员的自由、自愿组合为基本形式,以研究对象的“本土化”特点和争取研究成果的“全球化”意义为奋斗目标。经过多年努力,研究所初步形成了如下特色:

(1)研究问题的前沿性。我们先后在国内率先展开了社会利益集团的产生及其政治影响研究、乡镇长选举方式改革的跟踪与比较研究、基层人大代表竞选现象研究、省部级现职领导干部家庭财产申报制度问题的研究等,积极探索我国现实政治发展中的敏感前沿问题,努力开拓政治学研究的现实领域。

(2)研究方法的实证性。我们长期对全国的乡镇长选举方式改

革和基层人大代表的竞选现象进行跟踪和比较研究,坚持采取现场观摩、实地考察、问卷调查、当面访谈等实证研究方法,先后深入许多省市的基层选区,搜集第一手原始资料,出版了一些纪实性案例分析类著作,如《乡镇长选举方式改革:案例研究》、《2003年深圳竞选实录》、《2003年北京市区县人大代表竞选实录》等,具有特定的史料价值。

(3)研究重点的本土性。我们充分利用地处深圳经济特区的地缘优势,首先将研究的焦点锁定在我国市场化改革的先行地区——深圳本土出现的最新微观政治现象,由此而见微知著,去宏观地思考市场经济条件下中国政治发展的大趋势,努力为党和政府的高端决策提供咨询意见,由此打造我们在当代中国政治研究中的“核心竞争力”。

(4)研究活动的开放性。我们在党和政府有关部门的指导下,长期广泛地与中央编译局当代马克思主义研究所、北京大学政治发展与政府管理研究所、华中师范大学中国农村问题研究中心等国内学术主流圈的合作,开放地吸收校内外的学者共同开展课题研究和举办学术研究会,有效地提升了研究所的学术品味,并在与国内外主流媒体的良性互动中,初步形成了一定的社会显示度。

在研究所的发展中,我们已先后推出了《当代中国政治研究报告》、《政治学与公共管理译丛》、《香港问题研究论丛》等系列丛书,这些著作的出版发行有效地推动了我们所的学术交流与合作,现在我们又推出这一套《深圳大学当代中国政治研究所学术文库》,其功能定位是专门出版我们所的专、兼职研究人员的学术研究性专著,由所学术委员会组成编委会,实行双向匿名评审,我们将与多家出版社合作,努力使这套文库成为研究所的长期系列出版物之一,并希望能够继续不断地得到学术界同仁的关注与批评,恳请国内外专家学者不吝赐教。

作者系深圳大学当代中国政治研究所所长、教授



社会利益集团的形成及其对 地方政治的影响^①

深圳大学当代中国政治研究所课题组

随着社会主义市场经济的发展,社会利益多元化、利益主体集团化(组织化)、利益集团政治化将成为不以人的意志为转移的客观趋势。早在 1988 年 3 月 15 日,党的十三届二中全会的工作报告就肯定了“在社会主义制度下,人民内部仍然存在着不同利益集团的矛盾”^②。党的十六大报告指出,各级党委和政府“必须正确认识和处理各种社会矛盾,善于协调不同利益关系”,“在我国社会深刻变革、党和国家事业快速发展的进程中,妥善处理各方面的利益关系,把一切积极因素充分调动和凝聚起来,至关紧要。”可以说,社会利益集团不断形成并进入地方政治^③过程使得新时期人民内部利益关系更加复杂,社会利益矛盾的调控更加困难。这是新形势下我们党和政府执政施政环境的一个重要特点,也是新世纪党和政府面临的一个具有重大理论意义的现实问题。我们党和政府要“正确认识和处理各

① 本报告为当代中国政治研究所完成的有关部门 2002 年度调研课题成果,执笔人为汪永成、程浩、黄卫平。

② 参见 1988 年 3 月 21 日《人民日报》第 2 版。

③ 本报告的“地方政治”是指我国省以下党和政府(包括人大、政协)的所有公务活动,如干部选拔任免、政策制定与执行,行政立法与执法等等。

种社会矛盾,善于协调不同利益关系和克服各种困难,不断提高应对复杂局面的能力”,就必须准确认识、理性应对利益集团的形成及其政治影响。

一、新时期社会利益集团的形成及其形态分析

所谓“利益集团”,是指客观上具有共同利益基础、主观上意识到这种共同利益的存在、现实中以联合的方式自觉追求和维护这种共同利益的社会群体。它一般具有以下特征:第一,群体性。利益集团首先是一个群体,其规模可大可小,但其社会影响力必须是以群体而非个人的形式出现。第二,自愿性。利益集团是自愿性组织,是有共同利益的人自愿结合起来的群体。第三,自觉性。利益集团成员是自觉自愿地通过群体活动来促进本集团利益目标的实现,从而使利益集团有别于社会学中的“利益群体”概念,后者仅是指“由于利益地位相同所形成的一种‘心理认同体’,彼此互认为同类”^①。第四,组织性。这个群体必须形成一定的组织结构或被有效地组织起来,而不能是一群乌合之众。至于这种组织形态的形成,可以是长期性的,也可以是暂时性的;组织化的程度可以是严密的,也可以是松散的。从这个意义上讲,利益集团是“组织化”了的社会利益群体。第五,目的性。这个有组织的群体有相对明确而具体的利益目标,但不以寻求掌握政权为目标,这是利益集团与政党的本质不同。第六,非政府性。利益集团不是政府组织,它可以受政府机构的管理,但它不是政府管理的机构。即使政治性利益集团也不例外。这一点也决定了利益集团的自主性特征。第七,潜在的政治性。利益集团可能不通过政治渠道实现利益目标,也可能介入政治生活,通过向政府表达利益、影响政府政策的方式实现其利益。在后一种情形下,利益集团就成为政治性利益集团,在西方国家称之为“压力集团”。

① 顾杰善等:《当代中国社会利益群体分析》,黑龙江教育出版社1995年版,第8页。

在现实生活中,合法利益集团最重要的表现形式就是各类社团。

(一) 社会利益主体集团化趋势及其社会形态分析

在本报告中,我们把具有相同或相似利益要求的利益主体为了以集体力量维护或实现自己利益而有意识地组织起来的过程称为“利益主体集团化(组织化)”。

利益集团作为人们争取、维护利益的一种手段,其形成必须具备一定的社会形态条件。马克思曾指出:“大工业把大批互不相识的人们聚集在一个地方。竞争使他们的利益分裂。但是维护工资这一对付老板的共同利益,使他们在一个共同的思想(反抗、组织联盟)下联合起来……组成为集团。”^①

改革开放以前,由于我国实行高度集中的计划经济体制和相对单一的所有制模式,推行事实上的平均主义、大锅饭的分配制度,并在观念形态上简单强调人民的利益高度一致,党和政府是人民利益独一无二的代表,片面强调个人利益服从集体利益,局部利益服从全局利益,不承认也不允许代表“局部”、“狭隘”利益的利益集团存在和发展。当时人们虽然也承认事实上存在大量的人民内部矛盾,但主要是指存在于“二元式”社会利益结构中的政治化了的特殊利益群体:中央与地方、城市与农村、工人与农民、干部与群众……由于当时各利益群体之间的利益分配是由国家公共权力决定的,不同社会阶层虽然有不同的利益要求和相互间的利益矛盾,但在“以阶级斗争为纲”的“泛政治化”时代和高度集权的计划经济体制下,除了在“文革”中出现“林彪集团”、“王张江姚‘四人帮’集团”等特殊政治利益集团,以及历次政治运动中被打入社会“另册”的“几类分子”和“阶级敌人”外,社会利益总体上呈现一种同质化、均益化倾向。因此,当时我国不允许,也较少存在代表特定群体利益的利益集团。

改革开放和发展社会主义市场经济以来,我国的经济成分、组织

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第193页。

形式、就业方式和分配方式日益多样化,社会利益结构不断分化重组,社会利益群体日益多样化,这使利益集团的大量形成和逐步发展具有了客观的社会基础;公民利益意识的觉醒和维权意识的加强,特别是具有相似利益的人们为维护 and 实现共同利益的集团意识的形成^①,为利益集团的形成提供了心理基础;政治民主化、法治化进程的加快,以及党和政府在保障公民权利方面卓有成效的改革与发展,为利益集团的形成提供了宏观的政治条件和制度背景;现代交通与信息技术的发展使得人们之间的联系日益方便快捷,大大节省了利益群体的组织化成本,为利益集团的形成提供了现代技术支持。这些条件的聚合使得我国利益集团的大量形成成为一种客观的必然趋势。以各种社团组织为例,根据民政部的统计,到2001年年底,全国共登记社会团体12.9万个,其中全国及跨省域活动的社团1687个,省级及省内跨地(市)域活动的社团1954个,地级及县以上活动的社团50633个,外国商会及港澳台社团64个,其中全国及跨省域活动的15个^②。至于县级以下的社团以及没有登记(包括以网络形式存在的)利益集团,保守估计也有300万个^③。这些数字说明,我国社会“利益主体集团化(组织化)”趋势明显加快。

(二) 社会利益集团的形态类别分析

利益集团的形态种类繁多复杂,从理论上说,有什么样的群体利益就可能有什么样的利益集团。根据课题组调查获得的材料以及课题研究的需要,我们从不同的角度对我国现有利益集团的形态种类归纳如下:

1. 从维护和追求的利益角度看,我国现有的利益集团有寻求经济利益的集团、寻求政治或社会权益的集团和促进公共利益的集团

① 集团意识是客观上具有共同利益基础的社会群体,对自身利益的认知以及运用集体力量实现或维护其利益的意愿和倾向。

② 数字来源:国家民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)。

③ 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第330页。

(1) 寻求经济利益的集团。这一类利益集团是为了表达某些特定人群的经济利益诉求而专门组建起来的,如各经济团体、行业协会等。一些集团可能还具有专门从事利益表达的机构,甚至还有进行利益表达的制度化渠道。如中华全国工商业联合会就是目前我国非公有制经济代表人士表达其利益诉求的专门机构。该机构将自己在新时期的主要任务界定为“在工商界与政府之间起沟通的桥梁作用,维护会员的合法权益,反映会员的意见、要求,代表工商界特别是非公有制经济参与国家事务和经济、社会重大决策的政治协商、民主监督,对国家有关法律、法规 and 政策的制订提出建议并协助贯彻执行”。

(2) 寻求成员政治或社会权益的集团,如残疾人联合会、保护未成年人协会、消费者协会、权益保护基金组织等。一些权益保护基金组织的运作资金可能还是由政府财政拨款而来的,如贵州省贵阳市于2002年9月5日专门设立的妇女维权解困基金,就是由贵阳市市政府及区(市、县)政府财政拨款的。

(3) 促进公共利益的集团。这类集团的一个基本特点是它们本身及其成员都不从他们的活动中得到物质利益。如媒体报道的以“反腐狂人”何海生为“旗手”的民间反腐败群体就是一个十分典型例子。何海生虽为商人,但却几近偏执地将反腐败的公益事业作为自己的事业,“他像黏合剂一样。把政法系统内部和社会上反腐的力量激励起来,联合在一起”,他甚至想“成立一个民间反腐败中心”和“建立反腐败基金会”,“事实上他的怡昌公司一度也成了‘反腐中心’,差不多停止了正常的经济业务”^①。比较有代表性的这类公共利益集团还有以环境保护为宗旨的“自然之友”,以开发扶贫为主要活动内容的“中国光彩事业促进会”等。

2. 从组织体制和与政府关系的角度看,我国现有的利益集团有:高度行政化的利益集团、相当行政化的利益集团、基本上民间化的利

^① 参见2002年8月29日《南方周末》。

益集团和纯民间化的利益集团

(1)高度行政化的利益集团。如我国的工会、共青团和妇联,它们实际上与行政机关没有什么实质性差别。它们不受社团登记管理条例的约束,直接接受各级党政机关的领导,享受一定的行政级别,其领导人的任免由同级党委决定。

(2)相当行政化的利益集团。如工商联、足球协会等各种行业管理协会,它们有一定的编制并享有一定的级别,承担部分行政管理职能,其主要领导人实际上也由各级党政部门任免,享受国家公职人员待遇。

(3)基本上民间化的利益集团。如各种学术社团,它们中的绝大多数没有专职的人员编制,其主要领导由学会自己推选产生并报经主管机关批准,不享受行政级别。但这些学会、研究会或协会中极少数也享有事业单位编制和行政级别的待遇。

(4)纯民间化的利益集团。如中国民间坚持通过法律诉讼要求日本政府对二战期间侵华日军的罪行进行赔偿的受害者群体以及中国民间自发形成的公民自助组织、兴趣组织等,其不仅没有行政级别,行政化程度很低,而且大多还游离于政府管理视野之外。

3. 从组织化程度看,我国现有的利益集团有高度组织化的利益集团、具有一定组织程度的利益集团、组织松散的利益集团和非正式组织群体

(1)高度组织化的利益集团。它们具有严密的组织结构和明确的分工,有特定的利益诉求表达渠道或以特定的方式追求利益。这一类利益集团既包括如工会、共青团、妇联等具有准政府机构性质的团体,工商联、足球协会等承担部分行政管理职能的各种行业管理协会,又包括已经形成较严密的组织结构、并制订了严格组织纪律的部分黑社会组织。

(2)具有一定组织程度的利益集团。这一类利益集团有的具有相对固定的组织机构,成员之间有一定的分工,有的则只是为着某个

共同的利益目标而自愿、主动组织起来协同行动,如大量的集体上访群体。

(3)组织松散的利益集团。主要包括那些暗藏在公共组织内的相互庇护的腐败群体、以网络形式存在或依托网络成立和运作的“虚拟利益集团”以及游离于政府管理视野之外的纯民间化的利益集团等。

(4)非正式组织群体。该群体成员具有共同的切身利益,但并没有按照社团、机构或其他组织形式有效地组织起来,只是松散地、自发地、临时性地“结伙”,以协同行动,表达其特定的利益诉求。有的甚至没有“结伙”,只是有为这种共同利益积极奔走、呼吁的利益代言人。如“南方周末 2002 年度人物”候选人、北京华电投资咨询公司证券分析师张卫星,于 2002 年初提出了由政府承担主要成本的国有股拆细全流通减持方案,从而成为最受散户认同的代言人^①。一些积极呼吁党和政府重视并关爱社会弱势群体的专家学者,也是普通农民、下岗工人、外出普通务工者等社会弱势群体的代言人。

4. 从利益集团的性质看,我国的利益集团有:学术性社会团体、行业性社会团体、专业性社会团体、市民团体、联合性社团、基金会社团、慈善性机构,以及政策性利益团体

(1)学术性社会团体。即知识分子的同人组织,一般以学会、研究会命名。

(2)行业性社会团体。一般以行业协会命名,如各级商会、制造业协会、物资供销协会等,其中有一些组织的前身是政府的行政管理机构或权威的行业管理机构,具有很大的行业性管理权力,具备准行政机构的性质,如中国轻工业协会、中国纺织品总会、中国贸易进出口促进会、中国邮电企业管理协会等。也有一些主要针对行业外部侵害、基于共同利益之保护而自发成立的高度自主性的行业协会。

^① 参见 2002 年 11 月 28 日《南方周末》。

如全国 134 家肉鸡加工出口企业的老总们于 2001 年 2 月聚集北京成立的中国土畜食品进出口商会禽肉分会,就是新时期正不断涌现的自发性、自为性行业利益集团的典型(由于肉鸡加工出口企业的老总们常以“鸡头”相互戏称,所以该分会又称中国“鸡协”)。“鸡协”的一个重要作用就是当本行业经济利益受到伤害时,可以迅速而有效地做出反应,主动向政府部门提出建议,积极协调和外方合作伙伴的利益^①。还有一些则主要是为应对市场竞争而自发成立的完全自主性的行业协会。如山西省临猗县西张白村靠种植苹果获得收入的村民,为了组织协调村民之间、村民与苹果客商之间的各种利益矛盾,创造一个良好的市场环境,遂自发成立了“果贸协会”。

(3)专业性社会团体。主要由专业人员组成或以专业技术、专门资金,为从事某项事业而成立的团体,多以协会命名,如律师协会、私营企业主协会、个体劳动者协会等。

(4)市民团体。主要是由在社会某个领域中有着趋同性的利益要求或信念,并为之一起行动的一群人而自愿组合的,如社区志愿服务组织、青年志愿者协会、城市和农村中的互助会,以及各种各样的俱乐部、车友会、业主委员会等。

(5)联合性社会团体。主要是特定人群的联合体或学术性、行业性、专业性团体的联合体,一般以联合会、联谊会、促进会命名。

(6)基金会社团、慈善性机构。前者是对国内的团体或个人自愿捐赠资金进行管理的组织,后者的主要作用是社会救济,如红十字会、慈善总会、残疾人联合会等。

(7)政策性利益集团。这是由政府的某项政策而形成的特定利益集团。如由于我国大力发展汽车工业的特定产业政策而推动形成的由汽车制造商、配件制造商、经销商、私人汽车消费者群体等共同形成的利益集团。政策性利益集团的特点是该集团内部成员维护和

^① 参见 2002 年 4 月 11 日《南方农村报》。

追求的利益可能各不相同,但实现不同利益的渠道却是相同的,即某项政府政策。

5. 按照法律地位,我国现有的利益集团有合法的利益集团和非法的利益集团

(1)合法的利益集团。即通过合法程序而组织起来、得到国家法律法规许可的利益集团,如经民政管理部门注册的社团。

(2)非法的利益集团,则是指未经政府审批,其中既有追求合法利益的,也有追求非法利益的,或者以非法的手段追求利益的,如黑社会组织、帮会、地下传销组织等。

另外,还可以根据存在时间的长短,将利益集团分为常设性利益集团与临时性利益集团。后者针对单个利益问题,目标单一,问题解决即自行消失。如为了声援支持侵华日军细菌战中中国受害者民间对日索赔,中国上海、南京、浙江、湖南等地高校教授、研究生、大学生代表、医生代表等组织了“原告声援团”。可以预见,如果索赔成功,这一组织将不复存在。

(三)社会利益集团的形态特点分析

“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”^①利益集团作为人们实现自己权利的工具和途径,必然受制于特定的经济政治文化条件,这也就决定了我国当前的利益集团在形态种类上无论是纵向的历史比较,还是横向的国际比较都有其显著特点。

1. 利益集团的形态多样,但不平衡,代表社会弱势群体利益的利益集团比较薄弱

主要表现在:第一,就利益目标而言,绝大多数利益集团以经济利益为诉求,而以政治利益和社会利益为诉求的利益集团,无论合法的还是非法的都较少,但以公共利益为取向的集团已经形成且发展

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第12页。

速度相对较快。第二,就组织形式而言,有的有完整固定的组织结构形式,有的则是组织程度很低的“准利益集团”,有些利益集团甚至以虚拟组织的形式存在。值得注意的是,一些非法利益集团的组织化程度明显增强,如2001年一些城镇发生的大规模、超大规模的群体性突发事件,就多是在严密的组织下进行的,有的甚至成立了相对固定的组织机构,领导、指挥、联络,分工明确,行动统一协调。有些利益集团组织还出现跨地区、跨行业整合趋势,如2001年以来,一些在企业工作的军转干部为待遇等问题,不断跨地区、跨行业串联并组织大规模集体上访^①。第三,就利益集团所拥有的资源来看,集团之间无论是在组织资源、文化资源、财力资源、信息资源还是社会关系资源方面都不平衡,有的利益集团具有强大的社会影响力,有些则人微言轻。特别需要指出的是,代表和维护三资(外资)企业的打工人员、城市失业人员、下岗工人、退休人员、疾病患者、农民等社会弱势群体利益的利益集团其组织化程度较低,所拥有的资源较少,利益表达渠道不畅,告状难,反映问题难,利益诉求不被重视。这不仅为法轮功、黑社会等非法组织的产生提供了社会基础,也使他们往往以破坏性甚至极端的方式表达利益诉求,利益矛盾极易演变为突发性群体事件。

2. 合法利益集团绝大多数由政府主导产生,官办色彩较浓,但具有潜在政治性的自发性利益集团也日益增多

在西方国家,合法利益集团虽然都以经政府注册的社团形式出现,但其角色和功能都具有明显的非政府性和自主性,而我国经过登记的许多社团虽也有利益集团的雏形,但大多政府色彩较浓。首先,根据政府有关社团登记和管理条例之规定,任何社团组织的登记注册,都必须挂靠某一个党政机关并作为它的主管部门,主管机关必须对该社团组织(哪怕是民间性的社团也一样)负政治领导责任。

^① 郭济等:《群体性事件研究专辑》,载《中国行政管理》2002年增刊。