

公共政策过程中集团决策 的作用与影响研究

——以利益集团为视角

刘丽霞 著

中国社会科学出版社



公共政策过程中集团决策 的作用与影响研究

——以利益集团为视角

刘丽霞 著



中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共政策过程中集团决策的作用与影响研究：以利益集团为
视角 / 刘丽霞著. —北京：中国社会科学出版社，2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1669 - 2

I. ①公… II. ①刘… III. ①利益集团—影响—公共—
政策—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 251548 号

出版人 赵剑英
责任编辑 杨晓芳
责任校对 朱善华
责任印制 戴宽

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河君旺印装厂
版次 2013 年 2 月第 1 版
印次 2013 年 2 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 15.5
字数 208 千字
定价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目录

第一章 导 论

第一节	研究的背景与意义	2
第二节	研究现状与文献综述	4
一	国外研究现状	5
二	国内研究现状	7
第三节	研究的主要框架与研究方法	15
一	研究的主要框架与主要内容	15
二	研究方法	16
第四节	研究的创新与不足	18
一	研究的创新	18
二	研究的不足和需要进一步深入研究的问题	19

第二章 利益集团的界定与中国利益集团的发展

第一节	利益集团的界定	22
一	利益集团的概念	22
二	利益集团的分类	27
第二节	中国利益集团的产生及其主要特征	33
一	中国利益集团产生的动因及背景	34



二	中国利益集团的主要类型	39
三	中国利益集团的基本特征	46
第三节	中国利益集团影响公共政策过程的必然性	52
一	公共政策以及政策过程的本质要求	52
二	利益主体多样化以及利益需求多元化	54
三	中国公民社会的成长及利益表达诉求	56

第三章 国外利益集团的发展及其对公共政策过程的影响

第一节	美国	61
一	直接院外活动	62
二	间接院外活动	65
第二节	日本	67
一	利益集团与政党政治	69
二	利益集团与官僚体制	70
三	审议会——政府与利益集团在政策制定中的协调	74
第三节	欧盟	78
第四节	国外利益集团对中国的借鉴和启示	83
一	关于利益集团的存在	83
二	关于强势利益集团与弱势利益集团	84
三	关于利益集团与政府的关系	87
四	关于化解利益集团政策参与困境	88
五	利益集团对于中央政府和地方政府不同的作用与影响	89



第四章 中国公共政策过程的特点及相关的政策决策模式

第一节 中国公共政策过程的特点	94
一 公共政策议程的精英主义特征	94
二 公共政策制定中的不确定性	97
三 公共政策执行的多样性和差异性	99
四 政策评估以及政策监控一定程度上弱化	101
五 政策周期不稳，政策变动不居，政策需要不断调整 直至终结	104
第二节 公共政策过程中政策分析决策的基本模式	109
一 政治分析型模式	109
二 系统分析型模式	125

第五章 公共政策过程中利益集团作用与影响的现状分析

第一节 政策制定	140
一 利益集团在政策议程中的问题提出	141
二 利益集团对于公共政策目标的影响	143
三 利益集团对于政策方案的提出与政策合法化的影响	145
第二节 政策执行	147
一 利益集团积极执行公共政策	149
二 利益集团消极执行公共政策	149
第三节 政策评估与政策监控	150
一 政策评估	150
二 政策监控	152



第四节 政策修正与政策终结	153
第五节 中国利益集团作用影响政策过程的主要途径 ..	155

第六章 利益集团作用与影响公共政策过程的实证分析 **——以中国房地产利益集团为例**

第一节 中国房地产利益集团的构成	161
一 房地产商和房地产协会	161
二 地方政府	162
三 银行业等金融机构	163
四 媒体	164
五 消费者	164
第二节 房地产领域存在的主要问题与宏观调控政策的评述	165
一 中国房地产领域存在的主要问题	165
二 近期中国房地产调控政策概述	169
三 近期房地产调控政策对比分析	172
四 房地产政策调控的目标指向与政策手段	173
第三节 房地产利益集团对政策过程的作用与影响分析	175
一 对房地产政策制定的作用与影响	175
二 对房地产政策执行的作用与影响	183
三 对房地产政策监控的作用与影响	190
四 对房地产政策评估的作用与影响	191



第七章 促进利益集团在公共政策过程中的积极作用与影响的对策

第一节 利益集团在公共政策过程中的作用与影响分析	196
一 积极的作用与影响	196
二 消极的作用与影响	201
第二节 促进利益集团在公共政策过程中积极作用与影响的对策	206
一 正确认识利益集团与政府及公众的关系	206
二 认可利益集团的合法化并给予其正当的利益表达渠道	209
三 强化公共政策过程的科学化、民主化和法制化	212
四 促进各利益集团的平衡发展以及构建公平合理的利益平衡机制	215
五 加强利益集团在公共政策过程中的参与和监督作用	220
六 培育并引导利益集团的公共精神以更多地实现公共利益	221
结 语	225
参考文献	227
后 记	237



第一章

导 论



第一节 研究的背景与意义

现代政治的焦点是公共政策的制定，而现代政治的复杂性又使得整个公共政策过程不够顺畅，政策制定存在相当难度。因此公共政策过程中，政策制定的决策者迫切需要决策的民主化，需要政策研究机构及专家提供各类有针对性的宏观或微观的决策意见和思路，也就是所谓的集团参与决策。而集团决策参与公共政策过程除了领导集团决策的重要作用之外，利益集团的作用与影响最大。因此本书主要以利益集团为视角，研究中国利益集团在公共政策过程中的作用与影响。

在社会结构分析中，社会学家和政治学家大多使用阶级、阶层的说法。在加布里埃尔·A. 阿尔蒙德看来，“事实上任何社会结构都可能会提供一些交流和选择倾向的模式，导致其中个别人组成利益集团”^①。因此，可以说“利益集团的出现，是现代社会的必然现象”^②。因此，我们也应该正视中国利益集团的存在。1988年召开的中国共产党十三届二中全会第一次承认了中国社会利益集团的存在，指出“在社会主义制度下人民内部依然存在不同利益集团的矛盾”。正视中国存在利益集团是一种开展学术研究的前提和态度，也是对中国社会政治现状的一种正确认识。事实上，就“利益集团”本身而言，并无贬义，它的存在对于民主政治来说已经是不可或缺的要素。20世纪80年代中期以后，一些人开始使用“利益群体”

① [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，东方出版社1978年第2版，第165页。

② 朱昌平：《关于利益集团的几个理论问题》，《宁夏社会科学》1989年第3期。

的说法。^① 随后，中国学术界陆续有学者用利益集团分析法来分析中国社会。并掀起了一波研究浪潮。^② 毛寿龙认为：“在政治生活中，利益集团是人们为了通过影响政府决策而维护共同的利益或实现其共同的主张而结成的集团。利益集团的存在表明，个人是软弱的，他无力以自己的力量支付保护自己的利益和实现自己的要求，而政党组织也无法代表社会上的所有个人的利益，尤其是局部的利益。”^③ 因此，人们往往会借助于利益集团来表达自身诉求，维护自身利益，政府要为各种利益集团良性发展提供充分的发展空间。从政府职责而言，要为公众提供一个能够自由表达意见和诉求的平台，公众利益的表达有利于政府自身建设。在这一过程中，利益集团恰恰扮演了这样一种角色。而利益集团试图不断影响政府的公共政策，以维护自身利益的同时，使得民众内部利益关系趋于复杂化，社会矛盾也更难以协调。因此，政府和学术界越来越正视转型期中国的利益集团问题。在这种背景下，对于中国利益集团的研究，特别是对于利益集团在公共政策过程中的作用与影响研究有着重要的理论与实际意义。

现代政府在进行国家事务以及社会公共事务的管理过程中，其主要的手段就是制定和执行公共政策，利益集团介入政府过程的主要目的就在于影响公共政策过程，从而实现集团的共同利益。应该辩证地看待利益集团对公共政策的作用与影响，既存在积极方面，也存在消极方面。积极的作用与影响主要包括：利益集团通过利益表达和利益博弈为政府决策提供信息，实现社会的公平正义。作为连接政府与广大人民群众的桥梁，利益集团使政府与民众中形成了一个缓冲地带，避免了二者之间的直接冲突，缓和了社会矛盾。而政府要制定和执行一项成功的政策就必须协调和综合各

^① 参见顾杰善《群体分析方法——研究社会主义初级阶段的一个重要方法》，《光明日报》1988年2月29日。

^② 参见黄伊凡等《论社会主义初级阶段利益群体》，载《理论纵横》政治篇，河北人民出版社1988年版。《行政性利益群体之危害及法律对策》，《光明日报》1988年12月27日。朱昌平：《关于利益集团的几个理论问题》，《宁夏社会科学》1989年第3期。

^③ 李东升：《和谐社会建设中的利益集团问题研究》，《湖北行政学院学报》2007年第1期。



种相互冲突的利益和意见，在政策输入和输出的过程中，利益集团作为一种利益表达的手段，在某种程度上弥补了传统代议制民主的不足，有利于提高政府公共决策的合法性和公平性。然而，利益集团也存在一些负面的作用与影响，主要包括：强势利益集团有可能损害公共利益，特别是侵害到社会弱势群体的利益，影响社会的公平正义和稳定和谐的实现，使地方政府决策的公正性和合理性受到影响；各种利益集团以其强大的资源优势影响政府的一些重大决策，增进自身利益的同时，也对其他利益集团带来不利的影响，不利于社会公平的实现。因此，政府的决策过程要开放、透明，为所有的利益相关者提供平等的利益表达机会，使不同利益取向的集团在社会制度和体制的约束下，合理地表达利益诉求，在合法的前提下促进社会的和谐，促进公共政策的公平和正义。

尽管利益集团的产生和发展会不可避免地出现一些负面影响，但“客观存在的利益集团在政府的适当引导和控制中可以发挥巨大的作用，有效地推动中国公共政策的民主化与科学化，推进中国民主政治的建设”^①。

基于以上有关中国利益集团的发展及其在政府政策过程中的作用与影响，本书进一步就此问题进行相关的理论与实证分析，力求为中国利益集团的健康发展及其在公共政策过程中具有合法的积极作用与正面影响提出建议。

第二节 研究现状与文献综述

作为西方政治学界研究的热点问题，长期以来，利益集团一直被认为是西方社会所固有的一种政治现象。中国无论是学界还是政府，一直对利

^① 刘伟忠、张宇：《利益集团与公共政策制定》，《山东社会科学》2006年第10期。



益集团这一问题进行回避，甚至否认存在利益集团。1949年后，学界的一些研究也都是在围绕西方利益集团现象进行探讨。直到改革开放后，随着社会主义市场经济的发展，经济成分和分配方式等日益多样化，社会利益结构不断分化，并实现重新组合，客观上为利益集团的大量形成与发展奠定了坚实的社会基础。而民主政治建设的长足发展，也给利益集团带来了一些政治土壤。利益集团无疑是公共政策过程中集团决策的重要力量，发挥着重要的作用与影响。

一 国外研究现状

国外对利益集团问题的研究起步较早，成果很多，其中尤以美国学者的研究突出。美国学者在18世纪就开始关注社会中出现的利益集团现象并加以其在政治和社会中的地位与作用的研究。许多理论家提出了许多精辟的见解和理论，其中具有代表性的理论主要有：美国早期的利益集团理论、多元主义利益集团理论、精英主义利益集团理论以及后多元主义利益集团理论等。在美国建国早期，被公认为研究利益集团问题的“第一个重要的美国理论家”詹姆斯·麦迪逊对美国政治过程中有关个人代表制和集团代表制的矛盾问题已有研究，对于“党争”对政府带来的“不稳定和不公正的影响”问题也就随之提出。19世纪，美国人约翰·卡尔霍恩提出了“多数共存”理论，认为不同利益集团的存在对于国家的存在和发展有着及其重要的意义。亚瑟·本特利被称为“20世纪美国提出集团政治理论的第一人”。1908年，他发表了被戴维·杜鲁门视为“迄今为止使这一主题系统化的著作”——《政府过程》一书，书中较系统地阐述了对利益集团政治的看法，论述了利益集团的产生动力、内部结构及其政治功能。作为本特利思想的重要继承者，杜鲁门运用本特利的集团分析方法，对美国利益集团现象进行了考察，进一步发展了利益集团理论。在20世纪50年代出版的《政治过程》（1951）一书中，他提出利益集团是政治的基础，系统地



论述了利益集团在政府决策中的作用，在本特利研究的基础上，他认为利益集团政治使各种的集团具有多个点进入政府决策系统，最终产生一种稳定的理想决策机制，他的观点也为以后的多元主义利益集团理论所继承。耶鲁大学政治学家罗伯特·达尔的利益集团理论影响较大。他在本特利及杜鲁门关于利益集团的思想基础上，进一步发展了多元主义利益集团观，他不仅从宏观层面阐释了政治的现状——利益集团的形成源于社会结构的变迁或利益关系的失衡，同时也从微观层面阐释了政治应该如何运行——利益集团应该如何实现利益的聚合与表达。^① 达尔的《谁统治？》一书是多元主义理论的代表和扛鼎之作，它标志着多元利益集团政治理论达到了最高点，形成了一套较为完整的理论体系。曼瑟尔·奥尔森第一次从理性的“经济人”这个最基本的假设出发，对于利益集团存在的原因、理性的“经济人”通过结成利益集团能否自动实现其利益等问题作为一个专门的领域，进行了深入的研究，他先后发表了《集体行动的逻辑》、《国家兴衰探源》、《权力与繁荣》等专著。^② 罗纳德·J.赫瑞伯纳编写的《美国利益集团政治》(1997)详细介绍了利益集团的定义、兴起、发展、类别以及利益集团的院外活动和对国家政策的影响。^③ 肯尼斯·亨特编写的《利益集团和国家经济发展政策》(1999)系统阐述了利益集团对国家经济发展政策的影响。^④ 威廉·多姆霍夫在《谁统治美国：政治、权利和社会变迁》一书中具体分析了美国利益集团中的精英者们对于美国政治和社会变迁的影响。^⑤ 加布里埃尔·A.阿尔蒙德所著的《比较政治学——体系、过程和政

① [美] 罗伯特·达尔：《民主理论的前言》，顾昕、朱丹译，生活·读书·新知三联书店1999年版，第182、183页。

② [美] 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海三联书店、上海人民出版社1995年版。
[美] 曼瑟尔·奥尔森：《权力与繁荣》，上海人民出版社2005年版。[美] 曼瑟尔·奥尔森：《国家的兴衰——经济增长、滞胀和社会僵化》，上海人民出版社2007年版。

③ [美] 罗纳德·J.赫瑞伯纳：《美国利益集团政治》。

④ [美] 肯尼斯·亨特：《利益集团和国家经济发展政策》。

⑤ [美] 威廉·多姆霍夫：《谁统治美国：政治、权利和社会变迁》，译林出版社2009年版。



策》作为经典政治学教程，书中也介绍了利益集团理论，并从组织的角度出发，把利益集团分为非正规的利益集团、非社团性利益集团、机构性利益集团和社团性利益集团四种类型。^① 在托马斯·R·戴伊的《自上而下的政策制定》中，通过对美国政策过程的研究，认为美国政策制定过程是自上而下的，正是通过这种自上而下的运作模式，国家的精英集团的价值观念和兴趣喜好最终转化为公共政策。^②

二 国内研究现状

（一）对国外利益集团的研究

国内学者对于美国利益集团的研究相比对其他国家的研究而言，成果较多。其中著作大致有：李寿棋编著的《利益集团与美国政治》、孙大雄的《宪政体制下的第三种分权——利益集团对美国政府决策的影响》、谭融的《美国利益集团政治研究》、杨帆的《利益集团》、李道揆的《美国政府和美国政治》。上述研究主要关注利益集团与政府决策的互动关系并对美国利益集团政治进行了评析，对利益集团的活动方式和对美国政治的影响进行了分析。此外，李晓伟在《利益集团与美国政府决策》中，对美国利益集团的结构功能进行了分析，并从美国利益集团与政府决策的关系中得出了几点对中国的启示。刘润忠分析了利益集团对美国社会政治生活所产生的作用及影响，探讨了美国利益集团影响政治的主要特点和基本趋势。^③ 孙大雄从正反两个方面对利益集团在美国政治中的地位和作用进行了分析。^④ 张旺则认为利益集团在美国政治和政府决策中可能导致腐败、巨大

① [美] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，东方出版社1978年第2版。

② [美] 托马斯·R·戴伊：《自上而下的政策制定》，中国人民大学出版社2002年版，第111页。

③ 刘润忠：《美国政治与利益集团》，《天津社会科学》2002年第1期。

④ 孙大雄：《利益集团在美国政治中的地位和作用》，《社会主义研究》2003年第3期，第104—107页。



的不平等、政府效率低下和公共利益受到损害等。最后强调利益集团的弊端体现了美国政治制度的弊端，是不可克服的。^① 杨帆等人以美国烟草业为例，详细分析了利益集团对经济和政治的影响。^② 王永生等人讨论美国利益集团发展的基础上，得出对中国的启示。^③ 在美国利益集团与外交政策方面，郭树永研究了美国利益集团政治影响外交政策的特征以及20世纪七八十年代以来美国利益集团外交影响格局的新变化。^④ 庄国波、唐昊论述了美国传统的霸权模式及其与美国利益集团政治之间的互动，认为美国的对外决策的制定过程是在“政治市场”上交易的结果，这一政治市场的存在为利益集团参与美国政府对外政策的制定过程提供了制度条件。^⑤ 袁征分析了美国利益集团在对华政策制定过程中的影响。^⑥

在对日本利益集团研究方面，王新生从利益特征上将日本的利益集团划分为工商业界利益集团、农业利益集团、劳工利益集团、公众性利益集团，并详细分析了日本利益集团在政府决策过程中的积极和消极作用。^⑦ 吴昊从日本“泡沫经济”产生的根源、不良债权不能得到有效解决的原因、结构性经济改革步履维艰的制约因素等方面分析，认为特殊利益集团的存在并非造成日本经济长期萧条的根本原因。^⑧ 周颖昕等人通过考察日本政治体制的特征以及这一体制对日本结构性改革的影响，指出决定日

① 张旺：《利益集团在美国政治中的弊端》，《国际关系学院学报》1999年第2期，第19—23页。

② 杨帆、余蕊：《利益集团对经济和政治的影响：以美国烟草业为例》，《学习与实践》2008年第9期，第60—67页。

③ 王永生、唐瑶丹：《论美国利益集团发展对中国的启示》，《求实》2008年第2期，第75—77页。

④ 郭树永：《利益集团与美国外交》，《世界经济研究》1997年第5期，第32—34页。

⑤ 庄国波：《利益集团在美国政治中的地位和作用——兼论利益集团对美国政府对华政策的影响》，《内蒙古大学学报（人文社会科学版）》2000年第5期。唐昊：《利益集团政治变迁与美国霸权的转型》，博士学位论文，暨南大学，2007年。

⑥ 王新生：《日本的利益集团》，《日本学刊》1993年第1期。

⑦ 吴昊：《日本经济长期萧条的根本原因——在于“政府为特殊利益集团俘虏”吗？》，《现代日本经济》2002年第6期，第43—46页。



本政治过程的主要是政党、官僚和利益集团三种力量，认为正是“三角同盟”关系的存在才使得日本的结构改革难以推进。^①

对德国利益集团的研究有，顾俊礼论述了德国利益集团的法律地位，利益集团得以迅速发展的原因及其特征以及利益集团的功能。^② 郑春荣结合20世纪70年代德国有关利益集团立法状况，探讨了如何引导利益集团行为以公共利益为导向展开行动。^③ 另外，他还在研究欧盟多层级治理体系的基础上，探讨其对德国利益集团特征尤其是对其组织结构的影响。^④ 邢来顺论述了德国工业化过程中各种利益集团的出现及各政党力量的消长情况。^⑤

随着欧洲一体化进程的加快，欧盟表现出的鲜明的超国家性质体制和超国家机构组成的多层结构的独特性，使得欧盟层面上利益集团的组织结构和类型及其活动，较其在成员国层面也就更加复杂。欧盟层面的利益集团问题也引起了一些研究者的关注和兴趣，并进行了一些研究。杨解朴论述了欧盟利益集团的特点和作用，以及欧盟层面上的利益集团影响欧盟政策的活动方式。^⑥ 彭萍萍探讨了欧盟利益集团的发展历程与动因，认为欧盟利益集团形成与发展是现代西方民主社会中多种因素共同作用的结果，欧盟与利益集团双方之间形成的相互依赖的“共栖”现象彼此对对象的需求。利益集团对欧共体政策成功游说的正面效应，一体化进程的加快都对欧盟层面利益集团的形成与发展产生了重要的影响。^⑦ 公安阐述了欧洲利益集团是如何介入继而影响欧盟的决策过程，并通过具体的案例分析，从

① 周颖昕、郝正非：《日本政治体制中的“三角同盟”——兼论日本结构难以推进的原因》，《当代亚太》2005年第8期，第44—49页。

② 顾俊礼：《德国的利益集团》，《德国研究》2000年第1期。

③ 郑春荣：《德国利益集团行为的公共利益导向》，《德国研究》2009年第2期。

④ 郑春荣：《欧盟多层级治理体系中的德国利益集团》，《德国研究》2008年第2期。

⑤ 邢来顺：《工业化过程中德国诸种利益集团的出现和各政党力量的消长》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2001年第3期。

⑥ 杨解朴：《欧盟层面的利益集团》，硕士学位论文，中国社会科学院研究生院，2001年。

⑦ 彭萍萍：《浅析欧盟利益集团的形成与发展》，《当代世界与社会主义》2010年第6期。