

政治发展研究丛书

全国妇联与公共政策制定

制度、影响力与 博弈

◎ 徐家良 著

中國社會出版社

政治发展研究丛书

制度、影响力与博弈

——全国妇联与公共政策制定

徐家良 著

中国 社会 出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度、影响力与博弈:全国妇联与公共政策制定/徐家良著.

北京:中国社会科学出版社,2003.9

(政治发展研究丛书)

ISBN 7-80146-822-8

I. 制… II. 徐… III. 中华人民共和国全国妇女联合会
—影响—公共政策—制定—研究 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 083278 号

书 名: 制度、影响力与博弈——全国妇联与公共政策制定

著 者: 徐家良

责任编辑: 茹 蓓

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 WWW.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 10.5

字 数: 266 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版

印 次: 2003 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-822-8/D. 112

定 价: 22.00 元

(凡中国社会科学版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

教育部人文社会科学研究

“十五”规划第一批研究项目资助

(批准号: 01JA810009)

总 序

奉献给读者的这一套政治发展研究丛书，是一批青年学者（他们都是北京大学政府管理学院毕业的博士）在他们的博士论文的基础上修改而成的。他们都有比较好的理论素养，涉猎广泛，目光开阔，并且对现实生活都具有敏锐的观察力。第一批和读者见面的四本书：《政治合法性研究》、《个体与共同体——公民资格的演变及其意义》、《制度、影响力与博弈——全国妇联与公共政策制定》、《公益服务的体制创新——中国事业单位改革研究》，涉及宪政建设的理论问题、政治体制改革的问题、国家权威的合法性问题，公共决策与制度建设问题等。这些都是政治发展问题中需要研究的基本问题，也是目前政治生活中的重大问题。具有重要的理论价值和现实意义。

政治发展是指一个国家与经济生活和社会生活相联系的政治生活的一种向上的或者说具有前进性的变迁过程。政治发展研究早已成为政治学研究的显学，但人们往往以为，只有发展中国家才存在政治发展的问题，因为他们的政治体制距离现代化的要求太远。因此，对于政治发展的研究的目光便主要集中在发展中国家的范围内。其实，政治发展问题对发达国家也并未过时。因为发达国家的经济生活和社会生活也处于不断的变动之中，这种变动也需要政治生活的各个方面与之相适应，这便涉及到政治发展的问题。虽然这种变动的幅度和发展中国家比起来要小得多，但问题的性质是相同的。也就是说，只要人类的政治仍然存在，政治发展的问题就会一直存在下去，任何国家都无法回避。如果能

够这样看待政治发展问题，人们的思路就会开阔得多。这就会使人们更容易找到人类政治文明的共同的优秀成果，以便吸收之。

宪政问题是当前学者们讨论的热点问题之一。这是因为宪政问题是从人治政治向法治政治转变的关键问题。人们往往有一种误解，以为有了宪法之后就自然而然地实现了宪政，其实不然。因为宪政是以宪法在国家中处于至高无上地位的状态为前提的。如果没有这个前提，纵然有了宪法也不可能实现宪政，这是一个需要经过长期酝酿的复杂的历史过程。因为要想使宪法在国家中处于至高无上的地位，首先必须使它在人们的心目中处于至高无上的地位。这就要使人们（包括官员在内的所有的人）在内心中建立起一种对宪法和法律的虔诚的信仰，这就是法治的观念。这种观念在西方是经历了长期的文化发展酝酿的。“西方文明用了2000多年去丰富、调整 and 明确其价值目标，经历了基督教信仰、人文主义、宗教改革运动、自然法的‘天赋权利’观念和自由主义等等阶段。”^① 特别是其中的基督教信仰和自然法观念，对于人们形成法律至高无上的观念起着决定性的作用。

进一步地分析这一过程我们还会发现，在西方，上述的法治观念的形成并不是孤立地进行的，与它同时产生的还有一系列有关民主的观念。例如：关于以个人为本位的社会观念；关于个人的权利神圣不可侵犯的观念；关于社会的进步取决于人们在思想上的差异性、意见的多样性，而不取决于意见的整齐划一的观念；关于任何多数都应该是受少数制约的多数，因而必须保护少数的观念；关于人们通过自由选举而产生的管理者必须是定期变动、可以撤换、可以反对并对选民负有责任和义务的观念；关于政治上的各种问题可以通过讨论、协商、妥协、合作来争取得到正和博弈结局的观念，等等。很显然，这些民主的观念是和法治

① [美] 乔·萨托利：《民主新论》，东方出版社，1998年版，第314页。

的观念在同一历史背景之下、同一社会基础之上、同一演化过程之中，相互联系、相互影响、相互补充地从社会生活中逐渐地、共同地生长出来的。因此，在西方并不存在什么民主法治化的问题，因为这两方面从来没有分离过。民主就是在法治化的环境中发展起来的，而法治又是在民主的基础上不断巩固的。二者相辅相成、相得益彰。

然而，作为一个东方的国家，我们没有经历过这一过程，我们这里也没有生长出与此相应的社会的土壤和政治的土壤。因此我们很难理解法治与民主之间的这种内在的、必然的联系。这就使我们走向宪政的道路一定会是十分艰巨和曲折的。我们必须经过长时间的努力，来造就法治政治的社会土壤、文化土壤和政治土壤，同时将法治成长的过程和民主成长的过程有机地结合起来，才能为实现宪政奠定坚实的基础。

宪政的基本内容大体上包括两个方面，一是运用宪法来约束政府的行为，二是运用宪法来保障公民的基本权利。在人类历史上，国家的产生本身就意味着社会权力的异化，也就是公共权力开始逐渐地与社会相脱离。这不仅表现为政府的政策往往受到经济上力量最强大的社会势力的支配从而背离社会利益，而且表现在政府自身已经生长出独立于社会利益之外的特殊利益。此外再加上政府所具有的巨大的自由裁量权。在这种情况下，如果不运用宪法对政府的行为加以约束，便无法保证政府为社会公众利益服务。宪法对公民基本权利的保证其前提就是确定公民资格。这个问题在当代国家中似乎是一个十分简单的问题，因为在现代社会中获得公民资格对于在一个国家中土生土长的人们来说是自然而然的事。这是因为在现代社会的潮流之下公民资格问题在多数国家中已经成为统治者时髦的政治包装。但是，在历史上，公民资格问题在人类政治发展中曾经历过漫长而曲折的过程才有今天的局面。在这个过程中充满了各种社会力量之间的惊心动魄的较

量和斗争。即使在现代社会中，名副其实地真正地实现公民的权利也还不是轻而易举的事，往往还会受到来自政府和社会上某些势力的干扰和破坏，仍需要人们为自己的权利去抗争。而在这种抗争中，人们手中最强大的武器便是宪法。随着宪法在社会上和人们心目中的地位越来越高，这个武器的威力也会越来越强大。

政治体制改革是长期以来人们瞩目的大事。但政治体制改革滞后于经济发展又是一个人们不愿意看到而又无法回避的问题。因为政治体制改革本身具有很大的政治和社会的风险，同时它又涉及各种政治主体的权力和利益的再分配，因而很难从权力体系内部获得强大的和持续的动力。在这种情况下政治体制改革的滞后在政治发展的一定时期内便是不可避免的事。因此，目前在实际上推动政治体制改革的力量只能主要来自经济生活，从而造成政治体制改革滞后于经济发展的局面。所以，政治体制改革基本上循着这样一条道路：即在政治体制中与经济发展联系比较密切的和政治与社会的风险较小的那些方面便会首先提到改革的日程上来，而与经济发展联系不那么密切且政治和社会风险比较大的那些方面的改革，则会在较长的时间内不能提上日程。我国事业单位体制的改革便属于前一种情况。事业单位是中国在计划经济时代所产生的一种特殊的组织。面临着由市场经济的发展所引起的社会领域的深刻变化，事业单位原有的组织形式越来越不适应，从而把改革的任务提到了日程上来。目前，这方面的改革正在进行，但对于事业单位朝着什么方向改和如何改的问题，人们仍存在着不同的认识。因此这方面的研究成果就具有重要的参考价值。

政治权威的合法性问题不但是政治学中的一个经典性的问题，而且是现实政治生活中的重大而尖锐的问题。因为革命时期的政治合法性和现代化建设时期的政治合法性其内容有着很大的区别。在革命时期，来自意识形态的、政治伦理的和领袖魅力的

政治合法性占居主要的地位。而在现代化建设的时期，上述的政治合法性来源都已逐渐地减弱和淡化，因此，政治权威的合法性便需要建立在新的基础之上。这时，来自法理的合法性和来自政绩的合法性就变得更加重要。因此，如何使政治权威的合法性从前者转移到后者上来，就成为一个人十分艰巨的任务了。这方面的研究成果也具有重要的参考价值。

政府的公共决策问题首先就涉及政府政策的公共性问题。所谓政府政策的公共性，就是政府的政策要反映公众的利益。目前影响政府政策公共性的首要问题是政府中各个机构的小团体利益，这是一种与社会利益和公众利益背道而驰的特殊利益。政府行为中所存在的各种问题几乎都可以和这种现象相联系。为了使政府的政策具有公共性，其前提就是必须使政府及其各种机构自身具有公共性。什么是政府自身的公共性呢？政府的公共性是一个比较复杂的概念，它首先表现在政府的合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益密切相关的事务，而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三，政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四，政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五，政府的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等的参与权利。在现实的过程中，政府及其政策的公共性的保持，往往取决于各种社会力量与政府之间的博弈。而在这种博弈中，目前正在生长着的各种社会团体将会起着越来越大的作用。

人类的政治发展归根到底需要理想的支撑，没有理想的支撑就没有动力，就无法克服和冲破政治发展前进道路上的各种障碍。而政治理想则基于对政治的应然研究所构画和掌握的人类政治的应然逻辑，推动着人们满腔热情地去汲取人类政治文明的优

秀成果和设计各种制度安排，并为此而不懈地去奋斗。

总之，上述这些问题都可以从相应的著作中得到启示。

本套丛书的研究方法是多样的，既有应然性的研究，也有实然性的研究；既有规范性的研究，也有实证性的研究；文风也各有千秋，相得益彰。作为他们的导师，我也从中学习到许多有益的东西，因此我也愿意将这套丛书推荐给广大读者。

李景鹏

2003年4月27日

摘 要

本书以制度分析为基础,采用实证经验分析方法,通过对阶段性就业政策和《婚姻法》制定、修改两个案例的全面描述,试图证明改革开放后的全国妇联是一个具有表达和综合妇女权益功能的利益团体的假设命题,并探讨作为社会团体之一的全国妇联在参与公共政策制定中所发挥的影响力。

本书的逻辑结构是:首先,提出问题,梳理概念。通过解释选题,回顾研究现状,探讨研究的路径;其次,追溯历史,明确政治地位。妇女解放运动为全国妇联奠定了合法性基础,与中国共产党天然的依存关系为全国妇联确立政治体系中特殊政治地位提供了合理性基础;第三,描述结构形式,界定组织功能。通过考察全国妇联组织功能,探讨全国妇联的功能先是行政性泛化,后越来越强化维护妇女权益的基本职能,具有利益团体的倾向;第四,说明关系,阐述路径。从一般组织功能与公共政策制定关系入手,分析全国妇联组织功能作用于公共政策制定过程的必然性,描述参与过程的基本路径;第五,剖析案例,重视过程。着力于阶段性就业政策与《婚姻法》修改案例的全过程透视,反映出全国妇联维护妇女权益的组织倾向,表现出全国妇联特有的影响力;第六,总结全书,初步探讨。通过对假设命题的证明,试图分析参与公共政策制定过程中利益团体的作用强度,展示权利与功利、权益与法理情理、决策集中控制与相对分散之间的矛盾,得出公共政策是利益团体积极活动的结果的判断。同时,探究全国妇联体制创新的趋势。

本书的学术贡献与创新在于：一是用实证经验方法证明全国妇联组织已经是一个表达和综合妇女权益的利益团体；二是通过案例研究详细剖析全国妇联对公共政策制定过程的影响力内容、方式及其特点，认为全国妇联凭借着党与政府纽带和桥梁作用，借助全国人大女常委、全国政协女委员、全国人大常委会副委员长等身份，使全国妇联的利益表达和综合功能得到强化；三是决策过程中利益团体与有权机关之间既有合作、妥协，也有适度的对抗，在有关妇女权益的公共政策制定过程中，全国妇联的作用要大于有权机关的作用；四是通过对全国妇联利益团体影响力的研究，发现中国政治体系内已经具有商议式民主的某些特征。

对公共政策制定过程中影响力的经验性研究有助于探讨各种政治力量的大小，发现社会团体与有权机关之间的有机关系，能够在一定程度上揭示现实政治运行过程，这对推动中国政治学的研究和促进政治现代化将会具有一定的理论意义与现实意义。

关键词：组织功能 公共政策 利益团体 影响力 博弈

Abstract

This book attempts to test the hypothesis on the basis of institutional analysis and empirical study. The hypothesis is that the All China Women's Federation (ACWF) has become important interest group to articulate and aggregate women's interest since the reform and opening policy has taken place. Two case studies will be done to explain how the ACWF as one of mass organization influences the policy - making of staged - employment policy and the revision of the marriage law.

Logically, this book includes the following steps: First of all, I will raise questions and clarify concepts, through literature review to find suitable research framework. Secondly, I will trace history and define political status. Women liberation movement during 1950's has established legitimacy and reasonability of the ACWF which has a special relationship with Chinese Communist Party. Thirdly, I will describe structure form and explain organizational function. Political function of ACWF before 1978's reform had been Pan - politicized, and after reform and opening, its interest function has been strengthened. Fourthly, I will analyze relations and elaborate path. The book describes basic path of process from necessity relations between general organizational function and public policy making. Fifthly, I will do case studies and analyze the process. The article embodies ACWF special influence through stressing whole case on the staged - employment policy and revision of marriage law. Sixthly, I will sum up the research and provide basic study. I will analyze intensity of interest groups' function, exhibit contradiction about rights and pow-

er, rights and law, the decision – making control, and relative dispersion. The conclusion is that public policy is an outcome of interest groups that taking active in process. At the same time, I will explore development trend of ACWF' system innovation.

Academic contribution and theoretical innovation of this research can be concluded in the following. First, it will prove with empirical analysis that ACWF has been an interest group with articulating and aggregating functions. Secondly, ACWF has some influence with content, means and character on the public policy making through its tie and bridge of the Party and government, position of female standing committee of the National People Congress, female standing committee of the Chinese People' s Political Consultation, vice – chairman of the standing committee of the National People Congress. Thirdly, ACWF' affect of protecting women' s interests is stronger than government' s in the public policy making, though some contest, cooperation and compromise. Fourthly, this research finds that there are some characteristics of deliberative democracy in the political system through the study on influence of interest group of ACWF.

This empirical research will help to explore magnitude of political power in the public policy making process, find organic relations between mass organizations and government, can reveal reality political process to some extent, have theoretical significance and practical meaning to promote the study of Chinese politics, and push political modernization forward in China.

Key words: Organizational function Public policy Interest groups Influence Game.

目 录

第一部分:导 论

一、问题的提出	(1)
(一)考察现状与选择分析的视角	(1)
(二)研究现状	(9)
二、核心概念	(16)
(一)组织功能(Organizational Function)	(17)
(二)公共政策(Public Policy)	(19)
(三)影响力(Influence)	(23)
三、研究路径:理论选择、分析方法与研究假设	(28)
(一)理论的选择:多元主义、法团主义与利益集团 理论	(28)
(二)分析方法的选择:制度分析(Institutional Analysis)与经验分析(Ampirical Analysis)	(34)
(三)研究假设	(39)
四、本书的框架结构	(42)

第二部分:历史渊源、结构功能与公共政策制定

第一章 历史渊源与制度安排:全国妇联的外在特性	(47)
一、现代中国妇女运动的简要过程	(48)
二、全国民主妇联的产生与共产党的渊源关系	(51)
(一)全国民主妇联的诞生	(56)
(二)建国初期政治格局中的全国民主妇联组织	(59)
第二章 组织结构与功能配置:全国妇联的内在特性	(66)
一、全国妇联组织结构的组织形式	(67)
(一)结构的内涵	(67)
(二)全国妇联结构的组织形式	(69)
二、全国妇联组织功能	(73)
(一)行政性功能的泛化	(74)
(二)基本职能的抉择	(75)
(三)增加和提升参与党和政府活动的功能	(84)
三、全国妇联的基本特征	(88)
(一)准政府组织性	(88)
(二)群众性	(100)
(三)统战性	(101)
(四)垄断性	(102)
第三章 组织功能与公共政策制定	(104)
一、组织功能与公共政策制定	(105)

(一)组织目标与组织功能	(105)
(二)公共政策的指向	(106)
(三)组织功能与公共政策制定	(110)
二、观念变迁与新思维的形成	(115)
(一)改革开放以前:追求妇女解放,实现 男女平等	(115)
(二)改革开放以后:维护妇女权益,促进 妇女发展	(117)
三、民主参与的内容与功能输出模式的整合:公共政策 的源起	(120)
(一)理论依据、西方社会的发展趋势与中国 的选择	(120)
(二)全国妇联民主参与的内容与渠道	(123)
(三)功能输出模式的整合	(128)

第三部分:案例研究

第四章 利益表达:对阶段性就业政策的影响力	(143)
一、“妇女回家”的前三次历史争论	(144)
二、首次博弈:非程序化策略	(144)
(一)历史背景	(144)
(二)人格化的效应	(146)
三、第二次博弈:无奈与妥协	(150)
四、第三次博弈:竭力抗争	(156)
五、第四次博弈:放大化的能量	(160)