

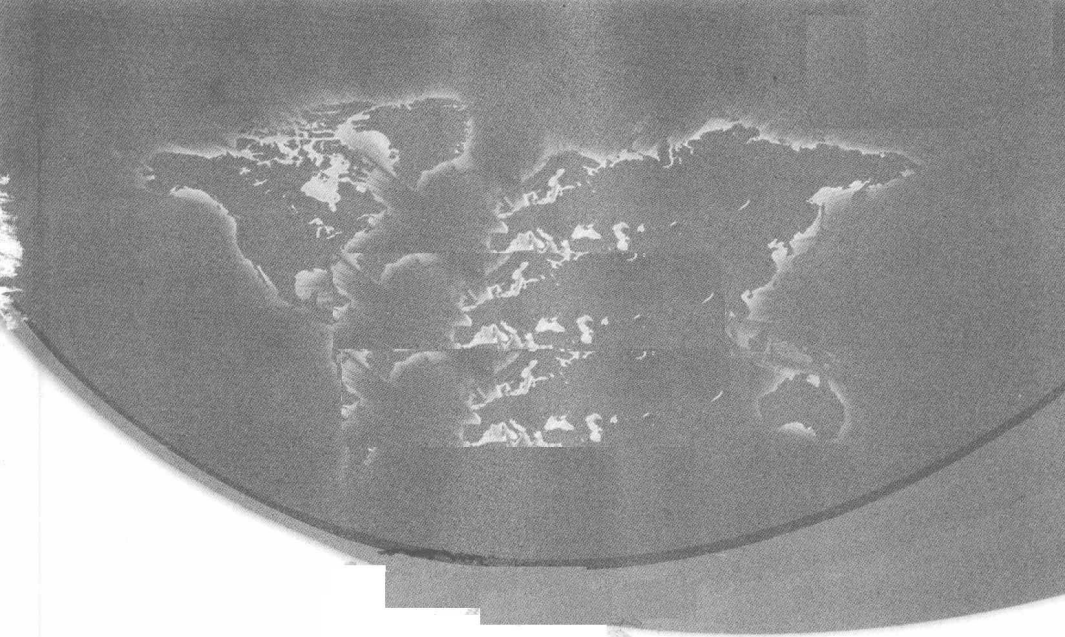


中美利益集团 与政府决策的比较研究

刘恩东 著

COMPARATIVE STUDIES ON SINO-AMERICA INTEREST
GROUPS AND GOVERNMENT POLICY MAKING

国家行政学院出版社



中美利益集团 与政府决策的比较研究

刘恩东 著

COMPARATIVE STUDIES ON SINO-AMERICA INTEREST
GROUPS AND GOVERNMENT POLICY MAKING

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中美利益集团与政府决策的比较研究/刘恩东著. —北京:国家行政学院出版社, 2011. 9

ISBN 978-7-5150-0127-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①政策—对比研究—中国、美国 IV. ①D601
②D771. 222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 206251 号

书 名 中美利益集团与政府决策的比较研究
作 者 刘恩东 著
责任编辑 阴松生 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编辑部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2011 年 9 月北京第 1 版
印 次 2011 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 9.5
字 数 261 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0127-2/D·072
定 价 28.50 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

引 言

中国在推行改革开放政策后,社会的宏观结构经历了巨大的历史变迁。随着近年来改革的不断深化,政治民主化和法治化的不断推进,国家与社会关系的转型进入了关键时期,在从传统社会向现代社会转型、从同质性单一社会向异质性多元化社会转型的过程中,社会利益分化和利益结构重构成为转型时期最重要、最深刻的变化。由此产生的一个直接后果,就是越来越多的利益集团活跃在社会生活中,渗透在社会生活的各个领域,对政府决策和公共政策产生着重要的影响,并已经成为影响政府善治的一个不可避免的现实问题。

关注现实并从现实中升华理论内涵是社会科学学者的时代使命与理论责任。利益集团问题是研究中国政治过程和政治转型的一个重要的切入点,利益集团问题对处于社会转型期的中国具有重要的现实意义和理论价值。如何形成良性的利益协调的社会运行机制是确保社会稳定与社会和谐发展的关键,有效的利益表达渠道的建立是消解社会利益矛盾、进行利益协调的前提。目前利益集团的问题之所以凸显,主要在于利益表达、利益综合与利益采纳机制的缺失。作为沟通政府与社会及不同社会群体的纽带和桥梁,利益集团是连接政府与社会的重要中介体。因此,以国家与社会关系为视角,通过对中美利益集团与政府决策进行国际比较研究具有很强的现实意义、借鉴意义和学术价值。对利益表达、利益均衡、利益综合、利益

采纳机制的建立与完善,推动并实现公共政策制定的社会化参与和公共政策的内部输入具有非常重要的指导作用。

美国是当今世界上利益集团数量最多的国家,利益集团对政府决策的影响随处可见。利益集团的政治参与几乎渗透到所有的政治领域和政府部门,它们不仅对立法机关施加影响,也对行政部门和司法机关施加影响。分析利益集团对美国政府决策及外交政策制定的影响,可以为深入探究利益集团对中国政府决策的影响途径及影响程度提供可资借鉴的指导性意见,为整合和引导社会各阶层的利益诉求寻求适当的路径与措施,从而推动和谐社会的建设。

本书共分七章。第一章主要对中美利益集团的概念和特征进行阐述和比较。在这一章中,试图通过以美国为代表的西方学者及中国学者对利益集团概念的界定,分析不同社会制度、不同政治文化背景下利益集团概念的共有内涵及外延。在此基础上,对中美两国的利益集团的不同特征进行阐述和比较,分析政治体制、政治文化、社会发展阶段及历史传统对利益集团特征的影响,并着重总结社会转型期中国利益集团所具有的特征。

第二章以多元主义与法团主义两种截然不同的分析视角,审视在不同理论框架和理论视野中国家与利益集团的关系问题。通过对两种理论视野中利益集团在不同的国家机制与社会的运作角色的深入分析,探求政府或国家机制与社会之间制度化联系的正确途径。作者认为,以美国利益集团为代表的多元主义政治参与模式不适合中国的现实国情,在综合考虑中国的历史传统、政治文化、社会转型期的政治现实、构建和谐社会的现实需要、公民社会发育的现实基础等诸多因素的基础上,法团主义是现阶段中国利益集团政治参与的模式选择,有助于推动社会主义和谐社会的建设和民主政治的进程。

第三章主要通过形成中美两国利益集团及利益表达制度的重要影响因素——政治文化进行分析比较,从政治文化的视角挖掘中美两国利益集团行为倾向性的内在根源。本章在分析中国传统政治文化、社会转型期政治文化特性及美国政治文化主要因素及特性的基础上,重点分析了政治文化对中美两国利益集团利益表达行为的影响。主要观点是,政治生活中各种制度和行为倾向性的背后都有来自政治文化的支持。总的说来,美国政治文化对于利益集团的影响和塑造功能主要包含两个方面。一是它建构了利益集团的身份,使利益集团在某种政治文化氛围的引导和塑造中,形成了其内在的价值偏好。二是它为利益集团处理问题提供了意识模式,规范支配着利益集团的政治行为选择,决定着利益集团在美国特定政治体系中的政治行为取向,使个体的政治角色与政治体系建立了一种具有规范化、理性化特征的社会联系。中国利益集团的行为受到传统政治文化的很大影响,在社会转型期,利益集团的行为又具有特定历史时期的阶段性特征,这种特征与美国政治文化所塑造出的利益集团政治行为特征有着迥然不同的差别。

第四、五、六章是本书的主体部分。其中,第四章主要从利益集团影响政府决策的角度,对中美利益集团在政府决策中的影响对象、影响方式、地位与作用等方面进行比较。在比较分析的基础上,作者指出,社会转型期利益集团对中国政府决策兼具积极与消极的双重意义。

第五章主要从决策体制、影响对外决策的主要利益集团及利益集团影响对外决策的新趋势等几个方面对中美利益集团对政府对外决策的影响进行了比较分析,并在此基础上对中美利益集团对两国政府对外政策的影响进行了评价。在从利益集团影响对外政策的宪政体制背景、影响美国对外决策的利益集团、冷战后利益集团影响美国对外决策的新趋势等三个方面

进行理论阐述与分析的基础上,作者对美国利益集团影响外交决策给予了客观的评价。作者提出了利益集团对美国外交决策的影响和作用仍较多地表现为“间接的和分散的”特征;利益集团对美国外交决策的介入使外交政策的制定过程也成为民主政治过程;利益集团对美国外交决策的影响具有阶段性特征;利益集团使美国外交政策在特定时期体现出“私有化”的特征;应以动态性的观点来看待利益集团对美国外交政策的影响等一些具有指导价值和借鉴意义的观点。

在对改革开放后中国外交决策体制的变化特点、影响中国外交政策制定的主要利益集团进行阐述的基础上,作者认为,利益集团影响中国外交政策使之出现了一些新的趋势,如改革开放后,利益集团对中国外交政策制定正在产生越来越大的影响;地方政府与中央政府一些机构成为影响对外决策的新利益行为主体;中国外交政策在一定程度上受到了非理性民族主义利益集团的制约和影响;网络在利益集团影响外交决策中发挥了重要作用等观点。最后,与利益集团对美国外交政策的影响评价相对应,本章对利益集团对中国外交决策的影响也进行了评价,提出了一些较具新意的观点。如,改革开放后中国外交决策体制的变化为利益集团影响外交政策创造了条件;当前利益集团对中国外交决策的影响主要集中在经济领域;随着中国公民社会的发育成熟,利益集团将会对中国的对外政策制定产生越来越大的影响,但目前利益集团对中国外交决策的影响是间接的、有限的;激进的民族主义利益集团对中国外交决策造成了非理性的影响等观点。

为增强本书的现实指导意义,进一步剖析利益集团对美国国内政策制定及外交政策制定的影响与作用,第六章主要以利益集团与美国知识产权政策、军工复合体与冷战后美国的对台政策、中国加入 WTO 过程中国内利益集团的影响为视角和主

题,着重进行实证分析与研究,分别就美国知识产权利益集团在中美关系发展中的影响和作用、军工复合体对冷战后美国的对台政策的影响进行了深入的分析,以动态的政治过程微观分析的视角剖析了利益集团与美国政策制定的互动关系及其影响。复关与加入世界贸易组织是中国政府在改革开放后做出的最重大的对外决策,这一谈判过程不仅是一场经济贸易谈判,实质上也是一场双层次政治博弈。本书分别从影响中国加入 WTO 组织的主要国内利益集团、国内利益集团影响中国政府加入 WTO 组织的主要途径及对国内利益集团影响中国政府加入 WTO 决策的评价等三个方面进行实证分析。

第七章通过对中美利益集团规制制度环境的比较,对我国利益集团规制的主要问题的分析及中美利益集团对公共权力监督的比较分析后,作者提出,随着社会利益多元化的不断加剧,如何确保利益集团的健康发展并加强对利益集团的规制问题,已经成为政府面临的紧迫课题。为此,作者提出了明确政府主导者和协调人的角色定位,充分发挥政府的积极作用,构建政府主导下的多元共治规制模式;对利益集团的规制与管理,逐步从政府选择模式向社会选择模式转变;进一步加强有关利益集团的立法,强化利益集团规制的制度建设,逐步形成完善的利益集团规制法律体系,为利益集团的监督与规制创造良好的制度环境等建议。同时,作者还提出,作为社会权力的重要组成部分,如何充分发挥利益集团对公共权力的监督作用,也是我们必须认真研究探讨的重要内容。

在结语部分,作者认为,利益集团的出现和发展是社会发展的必然现象和改革开放的必然产物。在社会转型期,利益集团对政府决策的影响已经成为无法回避的事实。对此,我们应正视现实。如何趋利避害,发挥利益集团对民主决策、科学决策的积极作用,减少利益集团的消极影响是我们必须深入思考

的问题。为此,在结语部分,作者提出了解决利益集团影响政府决策的途径与措施,如力避将利益集团政治化或意识形态化;加强政府能力建设,建立并完善政府主导型的利益整合机制;进一步深化政府行政管理体制改革,加快建设服务型政府;在强化政府权威的同时,建构“良性互动的国家与社会关系”,使政府成为“融入社会的政府”;正视利益集团的客观存在及其在公共政策制定过程中的功能作用,在加强监管的同时,给予利益集团来自政府的一定程度的合法性;以良好的社会价值观塑造利益集团及其成员的社会责任和公共精神等观点。

第一章 利益集团的界定与中美利益集团特征比较	1
第一节 中西方学术界关于利益集团概念的界定	1
第二节 中美利益集团的特征比较	13
第二章 对抗抑或合作:多元主义与法团主义理论视野中的利益集团与政府关系	27
第一节 多元主义视野中利益集团与政府的关系	27
第二节 法团主义视野中利益集团与政府的关系	35
第三节 法团主义视角下中国利益集团的政治参与	40
第三章 中美利益集团与政治文化背景比较	46
第一节 影响中美利益集团利益表达行为的政治文化因素	46
第二节 政治文化对中美利益集团利益表达行为的影响	59

第四章 利益集团与政府政策制定	72
第一节 中美利益集团影响政府决策的对象比较	72
第二节 中美利益集团影响政府决策的方式比较	82
第三节 社会转型期利益集团对中国政府决策的双重意义	99
第五章 中美利益集团影响对外决策的比较研究	105
第一节 中美利益集团影响对外决策的决策体制比较	105
第二节 影响中美两国对外决策的主要利益集团	123
第三节 中美利益集团影响对外决策的新趋势	133
第四节 对中美利益集团影响外交决策的评价	145
第六章 美国利益集团与政府决策的实证研究	175
第一节 实证研究:利益集团与美国知识产权政策	175
第二节 实证研究:军工复合体与冷战后美国的对台政策	190
第三节 实证研究:中国加入 WTO 过程中国内利益集团的影响	225
第七章 中美利益集团规制及其对公共权力的监督	236
第一节 美国规制利益集团的理论基础及实施	236
第二节 中美利益集团规制制度环境比较	241
第三节 我国利益集团规制的主要问题	250
第四节 中美利益集团对公共权力监督的比较分析	254
结束语:解决利益集团影响政府决策的途径与措施	264
参考文献	269
后 记	288

第一章 利益集团的界定与中美利益集团特征比较

严谨的学术研究和逻辑推理需要以良好的定义作为逻辑起点,廓清利益集团的概念是研究利益集团问题的基础性工作。本章将主要对利益集团的概念和中美利益集团的特征进行阐述和比较。

第一节 中西方学术界关于利益集团概念的界定

利益集团(Interest group)这一概念最早出现于政治学领域,后又被经济学、社会学等学科广泛使用。但是迄今为止,中外学术界对利益集团的内涵尚未形成统一的界定。

一、西方国家学者对利益集团的界定

从目前西方学者的观点来看,对于利益集团的称呼各不相同,有的称“派别”(Group);有的称“压力集团”(Pressure groups);也有的称“院外集团”(Lobbying groups);有的称“利益集团”(Interest groups)等。称谓的不同,反映了学者们不同的研究取向。压力集团这个概念突出了利益团体实现利益要求的方式及与政府的利益对立关系,而且由于压力施加常常和不正当手段联系在一起,因而压力集团一词含有贬义色彩。正如日本学者轡中丰所说,“压力和压力集团这两个词,使用时常含有很强的政治含义。换言之,其中含有一种从

旁干涉正当而合理的决定的意义。”^①

院外集团这个概念得名于利益集团游说活动的代理人不能进入国会两院的会议厅,只能在议院外的走廊或休息室与议员进行接触、施加影响和讨价还价,故称为院外活动。由于这个概念只强调了早期利益集团对议会的游说活动的特定方式和特定对象,而没有说明利益集团本身的情况,所以概念的外延较小。“利益集团”是第一次世界大战后由美国政治学家提出的概念,它是个中性词,其内涵和外延都能恰当地反映利益集团的影响方式和对象,因而“利益集团”(Interest groups)的称谓被大多数学者和公众所接受。^②

目前西方学者有关利益集团的定义有上百种之多,比较有代表性的有以下定义:

詹姆斯·麦迪逊的定义。

被誉为美国“宪法之父”的著名政治活动家、第四任总统麦迪逊,是美国关于集团问题的第一个重要理论家和研究利益集团问题的创始者。他在《联邦党人文集》第十篇中,第一次把利益集团的最初形式统称为派别,并在给派别下定义的同时强调了它的重要性。他认为利益集团是自私的,不能被消灭和废除的,而且在实际生活中是相互竞争和制约的,以此达到控制政府和社会的目的。他对派别的定义是“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,而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。”^③这个界定表明了利益集团活动的目的倾向和领域,揭示了利益集团活动的共同基础。

本特利的定义。

本特利认为,所谓利益集团,就是“社会中某‘部分人’按‘某种固定的行动路线’进行的活动。”^④他并且认为,集团是最低层的社会团

① [日] 楠中丰,郝玉珍译,利益集团[M],北京:经济日报出版社,1989: 14.

② 李寿祺,美国的利益集团与政治[M],北京:世界知识出版社,1988.

③ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊,程逢如、在汉、舒逊译,联邦党人文集[M],北京:商务印书馆,1980: 47.

④ 吕亚力,政治学方法论[M],台北:台湾三民书局,1991: 250.

体,而且是唯一的社会团体。各种各样的社会集团,就构成了社会过程的基础。他的学术贡献在于从行为主义的途径和方法来研究利益集团,这为分析和研究利益集团问题提供了一个新的视角。

戴维·杜鲁门的定义。

在20世纪五六十年代,利益集团问题开始引人关注。戴维·杜鲁门在1951年出版的《政府的进程》一书中,系统地论述了利益集团及其在政府决策中的作用。他给利益集团下了一个具有代表性并被人们广泛接受的定义。他认为“利益集团是一个持有共同态度,向社会其他集团提出要求的集团。如果它向政府的任何机构提出其要求,它就变成一个政治性利益集团。”^①这一定义将利益集团进行了广义和狭义的界定。定义的前一部分讲的是广义的利益集团的一般特征,后一部分讲的是狭义的利益集团,即只有向政府提出利益要求的集团才能被称为利益集团,这一概念强调了利益集团的政治性特征。

罗伯特·达尔等学者的定义。

耶鲁大学政治学教授罗伯特·达尔是多元主义的理论家,他在《美国的民主》一书中分析了利益集团及其作用。他认为“从最广泛的含义上说,任何一群为了争取或维护某种共同的利益或目标而一起行动的人,就是一个利益集团。”^②这个概念主要突出了谋求或追寻共同利益、目标或信念的特征,但将所有类似的团体都泛化为利益集团,外延过宽。阿尔蒙德和乔治·科索拉斯的定义与此相似,阿尔蒙德将“利益集团”界定为“因兴趣或利益而联系在一起,并意识到这些共同利益的人的组合。”^③哈佛大学教授乔治·科索拉斯在《政治和政府》一书中说明利益集团就是那些“有共同利益和共同目标的个人所组成的集团”。^④麦克斯·J.斯基德摩和马歇尔·卡特·特里普

① 戴维·杜鲁门. 政府的进程[M]. 纽约:阿尔弗雷德出版公司,1951: 37.

② 李寿祺. 美国的利益集团与政治[M]. 北京:世界知识出版社,1988: 3.

③ 阿尔蒙德 G. A.、鲍威尔 G. B., 曹沛霖等译. 比较政治学:体系、进程和政策[M]. 上海:上海译文出版社,1987: 200.

④ 布鲁斯·拉西特、哈维·斯塔尔. 世界政治(第2版)[M]. 北京:华夏出版社,2000.

认为：“利益集团是享有共同利益的个体组成的团体，并能使人们将主要精力集中于一个共同的、值得为此投入一些精力和财富的重要目标上，以促进这个目标的实现”^①。

加里·沃塞曼的定义。

美国学者加里·沃塞曼认为利益集团或者压力集团是“一群人组织起来为追求共同利益而对政治过程施加压力。”^②这个定义在阐述利益集团存在的基础的同时，又将其同政治过程联系在一起。

布劳的定义。

布劳等人对“利益集团”概念则有更深层次的理解。布劳认为，“利益集团”是一些人的组合，他们具有共同目标和倾向，并积极采取有计划的行为，以影响政府官员和公共政策。^③这个定义进一步强调了利益集团对政府官员和公共政策影响的指向性。

戴维·米勒(David Miller)和韦农·波格丹诺(Vernon Bogdanor)的定义。

他们在《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版)中将利益集团界定为“致力于影响国家政策方向的组织，它们本身并不图谋组成政府。”^④这一定义恰当地表明了利益集团的非政府性质，并且将利益集团的活动目标进一步明确为由影响政治生活到影响国家政策。

罗杰·希尔斯曼的定义。

他认为，“利益集团是指一个组织或一些组织的联合体，它们企图对政府各系统和各级政府机构的公共政策施加影响，其中包括国会、法院、行政当局、各行政机构或州和地方政府。”^⑤这个定义的一个突出特点就是将利益集团影响政府的系统和机构进一步明确化。

① [美]麦克斯·斯基德摩、马歇尔·特里普，张凡、林琳译。美国政府简介[M]。北京：中国经济出版社，1998：51。

② 加里·沃塞曼。美国政治基础[M]。北京：中国社会科学出版社，1994：182。

③ [美]布劳、孙非、张黎勤译。社会生活中的交换与权力。北京：华夏出版社，1988：1964。

④ 布莱克维尔政治学百科全书[Z]。北京：中国政法大学出版社，1992：362。

⑤ [美]罗杰·希尔斯曼，曹大鹏译。防务与外交决策中的政治[M]。北京：商务印书馆，2000：320。

哈蒙·齐格勒的定义。

乔治亚大学教授哈蒙·齐格勒(Harmon Zeigler)在《美国社会中的利益集团》一书中说,利益集团就是指“一群人自觉地联合起来,加强自己的力量,在同本组织有关的问题上商讨共同的对策并且为达到自己的目的而采取行动。”^①这个定义非常宽泛,但突出了利益集团自愿性的特征。

格雷海姆·威尔逊的定义。

英国艾塞克斯大学教授格雷海姆·威尔逊曾花10年时间研究美国利益集团,在其《美国利益集团》一书中指出:“一个利益集团是一种组织,它设法代表一些有着一种或几种共同利益或共同信念的个人或社团。”^②这一定义突出了利益集团的组织性特征。

迈克尔·罗斯金的定义。

迈克尔·罗斯金等人编著的《政治科学》一书对利益集团做了非常明确的界定。“对所有的利益集团来说,一个共性是:它们是非公共性组织,不用对公众负责,然而它们试图通过影响与它们自身有关的公共政策来提高或促进集团内共同的利益。”^③这个定义突出了利益集团的非公共性特征及与公共政策的紧密联系。

日本学者轲中丰的定义。

轲中丰在《利益集团》一书中认为,利益集团是拥有共同利益并为其目的而努力的组织,“企图对政府的各项决定和执行施加影响。”^④这一定义基本上与美国学者的观点相一致,指明了利益集团存在的基础和活动目标。

英国学者R.密利本德的定义。

他在《英国资本主义民主制》一书中指出,压力集团同其他政治组织相似,“都力图对政府、对人口中的某些部分以及整个社会施加

① 李寿祺. 利益集团与美国政治[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:3.

② Graham K. Wilson, *Interest Groups In the United States* (Oxford: Clarendon Press, 1981). p4. [英]格雷海姆·威尔逊. 美国利益集团[M]. 美国牛津:克拉雷恩出版社,1981:4.

③ 迈克尔·罗斯金,林震等译. 政治科学[M]. 北京:华夏出版社,2001:195.

④ 轲中丰,郝玉珍译. 利益集团[M]. 北京:经济日报出版社,1989:14.

影响”。^① 此定义与其他定义所不同的是,它提供了利益集团活动的更广阔的领域和空间,将集团活动由对政治生活的影响扩展到对于整个社会和其他人和其他群体的影响。

美国政府的一些官方表述。在美国政府的一些官方文件和表述中,将利益集团定义为:“利益集团是享有共同利益的个体结成的团体”,政治上活跃的利益集团也被称为“压力集团”。^② 这个定义与戴维·杜鲁门的定义类似,也是强调了利益集团活动的共同利益基础和政治性特征。

《元照英美法词典》中对“压力团体 Pressure Group”的定义“是一种团体或组织,不断向政府施加影响和压力,要求重视其观点并制定符合其利益和观点的法律或采取相应的行政措施。”^③ 这一定义强调了利益集团对立法的影响及对政府立法的要求。

综合以上各位学者的定义,可以认为,西方学者界定的利益集团概念,必然是依托特定的西方政治体制而生存的。在西方学者对利益集团的界定中,利益集团具有以下共同的一般特征:一是利益集团由具有某种共同利益或持有某种共同信念、态度的个人或组织所组成,其宗旨是通过共同行动维护和增进共同利益;二是利益集团具有组织性、群体性,非个人行为;三是它积极参与政治过程,试图对政府政策和立法施加某种影响,以维护自身利益;四是利益集团并非政府的特殊机构也并非政党,它虽致力于影响国家政策方向,但自身并不图谋组织政府或夺取政权,它属于非政府组织。

二、中国学者对利益集团的界定

(一)关于“利益群体”、“特殊利益集团”、“既得利益集团”“垄断利益集团”的概念界定

较之美国等西方学者的研究,中国学者的利益集团研究相对滞

① R. 密利本德·英国资本主义民主制[M]. 北京:商务印书馆,1988: 79.

② http://www.USbassy-China.org.cn/infousa/AmGovintro/GB/CHO5_01/2005-4-20

③ 薛波·元照英美法词典[Z]. 北京:法律出版社,2003.