



松湖政法论丛

总主编 强昌文

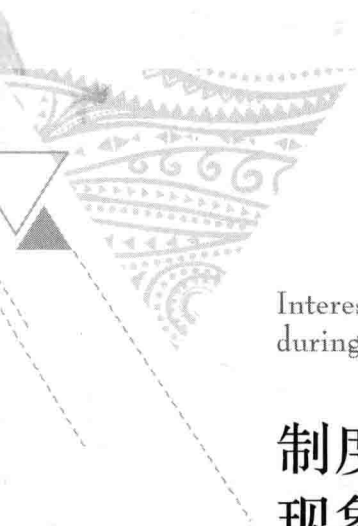
Interest Groups and Their Governance  
during the Institutional Transformation

# 制度转型期的利益集团现象 及其治理

杨少星◎著



中国政法大学出版社



Interest Groups and Their Governance  
during the Institutional Transformation

# 制度转型期的利益集团 现象及其治理

杨少星◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

### 图书在版编目（C I P）数据

制度转型期的利益集团现象及其治理/杨少星著. —北京：中国政法大学出版社，2015. 4

ISBN 978-7-5620-5767-3

I. ①制… II. ①杨… III. ①利益集团—研究 IV. ①D013

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第051734号

---

- 出版者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路25号  
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 北京华正印刷有限公司  
开 本 880mm×1230mm 1/32  
印 张 8  
字 数 165千字  
版 次 2015年4月第1版  
印 次 2015年4月第1次印刷  
定 价 28.00元

## 总序

Preface

《松湖政法论丛》是东莞理工学院政法学院法学、行政管理和社会工作三个专业的老师围绕着法律及与法律相关问题撰写的学术专著、政法学院邀请到的学术名家与实务精英们的学术报告汇编并公开出版的系列丛书。

东莞市坐落在广州和深圳之间，地理位置得天独厚，东莞理工学院是广东省东莞市唯一的本科高校。由于我们学校地处国家级经济开发区松山湖畔，本论丛故此取名为《松湖政法论丛》。

政法学院是非常年轻的学院，成立于2008年，法学学科是院内比较强的学科，院内除了法学专业的老师，其余老师的主要研究领域基本属于哲学、政治学、社会学、管理学等。专业有分工，但学术联系非常紧密。首先，院内三个专业的课程体系中有许多互相交叉的课程，老师们在任课过程中吸收着彼此的研究成果，从而能够深入阐述知识体系和比较全面地解答学生的的问题，同时推动这些学

科的共同进步；其次，在政法学院，法学学科人数较多，但在研究过程中，其他学科的老师们共同参与的现象比较普遍，这不仅是因为有关法律现象的许多问题属于法学与这些学科的共同问题，而且他们已经形成了很强的合作意识和团队精神；最后，在依法治国的今天，法学教育者和法律实务工作者都认识到具备广博的人文知识和深厚的人文情怀的重要性，必须吸收哲学、政治学、社会学、管理学等学科的知识，才能锻造出过硬的本领。所以，我们出版的本系列论丛，论域较广，围绕法学并涉及哲学、政治学、社会学、管理学等内容，几乎包揽了政法学院众多老师的研究领域。

愿本论丛能为我院老师的学术进步起到很好的推动作用，能为我院与校外学术界架起一座桥梁，能为外界了解我们打开一扇窗户。我院老师来自五湖四海，从学缘上来看，绝大多数老师毕业于国内名校，包括北京大学、清华大学、中国人民大学、吉林大学、南开大学、武汉大学、上海交通大学、南京大学、中山大学等，以及法学教育重镇中国政法大学、西南政法大学，还有在英国、意大利、香港获得法学博士学位的三位年轻教师。虽然大家有良好的求学经历，但由于学校、学院起步晚，影响力小，大家都希望找到一个好的途径或方式让外界知道还有一群人在远离喧闹的都市处从事着神圣的法学及其相关问题的学术研究。本论丛也许是最佳的选择！

本论丛的出版得到了东莞理工学院学术专著出版基金的资助，学校从2014年开始把法学学科列为重点学科培育计划，所以出版资金有了来源，在此，我们对学校表示衷心的感谢！

强昌文

2014年12月1日

于松山湖教师村

目 录  
Contents

<b>总 序</b> .....	1
<b>第一章 利益集团导论</b> .....	1
一、利益集团现象与制度环境	1
二、利益集团研究述评	8
(一) 西方利益集团理论	8
(二) 中国学者对利益集团现象的研究	18
三、构建利益集团治理理论的原则与策略	28
(一) 个人主义基础上的公共利益观	28
(二) 以“总体交换”为目的的博弈平衡	30
四、本书的目的	33
<b>第二章 利益集团现象与制度转型</b> .....	36
一、利益集团现象辨析	36

- (一) 如何理解利益集团现象 36
  - (二) 利益集团的类型与比较 45
  - (三) 利益集团现象与社会群体、社会团体、政党 52
  - 二、制度转型中的国家与社会关系变迁及其影响 61
    - (一) 制度转型的涵义 61
    - (二) 转型时期的社会集团现象与政府关系 73
- 第三章 转型时期的利益集团现象：类型、特征与依附策略**..... 87
- 一、中国利益集团现象的类型与特征 88
    - (一) 结构性利益集团现象 90
    - (二) 非结构性利益集团现象 97
  - 二、中国利益集团现象的差异与共性 102
    - (一) 多样性与偶发性 102
    - (二) 参与权利的普遍受限与失衡 109
    - (三) 无序表达的趋势及其成因 113
  - 三、利益集团的依附性发展策略 118
    - (一) 主要目标：立法、政策制定与实施 119
    - (二) 影响政府过程的主要渠道 123
    - (三) 制度化与制度外手段 127



**第四章 中国利益集团现象的境遇** ..... 135

- 一、利益集团现象与主流价值观念的冲突 135
  - (一) 利益集团的数量、参与和民主的关系 136
  - (二) 利益集团与公共政策、制度走向 142
  - (三) 利益集团与社会公平 147
  - (四) 利益集团与利益共享 151
- 二、利益集团的制度容纳困境 156
  - (一) 政治体制容纳问题 158
  - (二) 利益集团与政府主导 162
  - (三) 利益集团现象的法律规制问题 167

**第五章 转型时期的利益集团现象治理** ..... 175

- 一、利益集团的价值及其治理理念的转变 177
  - (一) 需要什么样的国家与社会关系 180
  - (二) 公共利益为导向的“政府主导、社会合作” 185
  - (三) 平衡政府公共性与“政府主导” 188
  - (四) 博弈均衡为原则的利益集团规制 198
- 二、政府与社会组织之间的合适距离 210
  - (一) 政府与企事业单位：产权、委托管理与市场化 212
  - (二) 政府与社会团体：主导与合作的平衡 215

## 三、有效率的利益表达与利益整合机制 218

(一) 人民代表大会制度的权威巩固与开放性提高 219

(二) 有保障的党内民主制与非对称性的政治协商制度 223

(三) 向人大与司法系统负责的信访部门 228

**结 论** ..... 231

**参考文献** ..... 237

## 第一章

## 利益集团导论

## 一、利益集团现象与制度环境

自利益集团（Interest group）的概念在西方提出以来，已有许多杰出学者使它成为多门社会学科的重要解释工具。时至今日，这一概念已经被广泛地应用于解释政治、经济和社会领域中因为利益关系紧张而引起的组织化表达现象。尽管在不同的学科、理论背景和政治制度环境中，公众和学者对利益集团的理解与价值判断并不一致，但总体来说，人们承认利益集团是个人自主意识和自利心所主导的结社行为和集体行动。更准确地说，利益集团是人们凭借一定自由能力和自由权利，保卫或追求个人福利的社会联合现象。按照这一理解方式，社会主义中国的利益集团现象是在改革开放之后才开始真正引起了人们的注意。

中国自20世纪70年代末开始的改革开放，实质是中国共产党执政方式、政府治理社会方式的自我转型。从国家与社会关系的角度来说，中国的改革开放经历了一场从“国家

统筹社会发展”到“国家主导社会发展”的治理模式转变。一方面，行政权力逐渐从社会治理中有限退出，转而将职能集中到宏观管理当中，为社会成员留下了广阔的自治空间。另一方面，在日渐兴盛的市场经济实践中，市场主体的逐利行为也带来了社会结构的分化和重新组合，从而带动整个社会开始了由同质社会到多元社会的深刻转变。我们看到，在国家机构改革和政府职能转变过程中，大量社会成员、社会组织脱离了政府的组织控制，成为与政府权利义务对等的独立主体。相对于计划经济时代的“政社合一”，个人自由在事实上得到发展并形成了一个相对自立、内部价值多元化的“非国家领域”。诚然，尽管由于政府治理方式转型的渐进性，这个“非国家领域”还称不上是一个轮廓清晰、发展成熟的“公民社会”<sup>[1]</sup>，但相关的立法工作已经通过明确公共领域、市场领域与私人领域的行为规范而推进了这一领域边界的日渐清晰化。而随后的公共产品与服务的市场化和委托经营，使得行政权力控制之下的功能组织、经营主体也产生了越来越清晰的自主冲动。这种自主冲动在特定场合甚至与政府意志相左，对行政节制表现出既依赖又抗拒的特征。可以说，政府治理方式的转型，使得身处行政体制内外的各成员的自我意识、自利意识充分觉醒。相较于以往，转型时期个人主义逐渐压制集体主义，成为个人生存与发展的基本原

---

[1] “公民社会”的概念与条件在许多人看来并不一样，但共同之处是指具备自主性、一定独立性和交互性并在政治参与中占据重要地位和话语权的“非国家领域”。

则。而个人主义的显性化方式之一——以组织化方式向他人或国家提出要求，则成为转型时期无法避免的发展趋势。正是在这个个人主义思潮不断蔓延、多方利益主体相互作用、政治民主化不断推进的背景下，肇始于西方的利益集团概念被借用于指代主动影响政策以追求群体成员利益的社会联合现象。<sup>〔1〕</sup>

然而，由于转型时期的政治制度容纳问题，人们至今依然对认识和评价利益集团现象存在严重困扰。这一困扰主要来自政府过程的“半封闭性”<sup>〔2〕</sup>。有学者认为，新中国建立的政治共同体制度是一套以中国共产党为领导，各民主党派、各界人士和各阶层“非对称协商”的政治体制<sup>〔3〕</sup>。在笔者看来，这套连接国家政权与社会各阶级、阶层的社会表达体制具有“结构化”特征。同时，作为领导者的中国共产党由于加强组织性与增强党内民主性的天然冲突也导致它在代表广大公民利益上缺乏必要的制度保障。这对于社会利益的表达而言，意味着转型时期的政府过程存在深层次的系统问题，并不容纳自由联合以影响政策走向的利益集团活动。利益集团可以“非法俘获”公共政策的个人制定者与执行者，但无

---

〔1〕 需要强调，将“利益集团现象”概念套用于中国社会的群体自我组织化表达现象，并不是所有人都能同意。然而，这一概念的有条件应用正在成为一种趋势。

〔2〕 采取乐观态度的话，也可以认为是政府过程改革相对于社会治理改革的滞后性。

〔3〕 包括政治协商制度、人民代表大会制度等社会表达制度。关于“非对称协商”的概念，参见储建国：“非对称协商：中国的共和传统”，载陈明明、何俊志编：《中国民主的制度结构》，上海人民出版社2008年版，第209页。

法公开影响决策人员的选任，更无法在立法与决策过程中有效地参与。从某种程度上来说，在政府过程开放性得到较大提高之前，所谓“利益集团现象”只能是顺应国家意志而获利、分利的依附性社会组织。正因如此，国内有学者认为中国还不存在真正的利益集团，或者说没有西方自由主义社会那种具有较大政治活动空间和影响力，能在制度保障之下深入到政治过程中去影响政策的利益集团。<sup>〔1〕</sup>

制度上缺乏利益集团的活动空间，并不能否认利益集团现象的实际存在。事实上，伴随着政府权力下放，转型社会产生了两种典型的利益集团现象：一是由国家控制的功能组织、市场主体在特殊条件下异化而成的利益集团现象；二是社会自生、逐利目的明确的利益组织和利益联盟。前者在政府意志的主导监督下，受节制但优先地表达着群体的利益诉求；后者则自主地通过制度渠道或制度外渠道，合法或非法地向权力部门表达着特定的利益诉求。两者在本质上或许没有什么不同，但在角色载体、与决策权力的关系亲疏等方面却相差甚远。因而伴随着政府权力的下放，两类社会集团发展出了各自的依附性生存之道，并具有截然不同的生命力。

改革一开始，地方政府便因为监管地方发展而从中央政府那里分取了较大的地方决策权力。在完成中央政府的任务时，地方政府在自我利益的指导下具有一定的选择偏好；而

---

〔1〕 潘修华：“社会组织利益诉求活动中的利益联盟现象研究”，载《理论与改革》2006年第3期。

各部门及其官员也因自利性而产生一定程度的“异化”〔1〕，主动成为某些地方利益的代言人。尽管利益集团依然不能进入到政府决策过程的核心，但它们可以通过互惠交易性质的“合作”，换取地方政府的政策支持，从而在事实上影响到了政策的制定与实施。显然，这样的“互惠交易”方式不可能有利于弱势利益群体的组织化表达。尤其是在过分注重经济发展指标的情况下，地方政府往往过分倚重某一社会领域或市场领域利益集团的功能，压制、忽略或者滞后了对抗性利益集团的培育，以至于社会利益集团的培育和发展出现了人为制造的失衡状态。“互惠交易”造成的结果还包括了强势利益集团在地方决策过程中的“话语权”与周而复始的官员腐败现象。在不同场合与不同时刻，强势社会集团对政府决策、立法产生了举足轻重的影响，甚至能“俘获”地方决策权力与立法权力，一定程度上主导政策的制定和实施。而地方政府追求自身利益行为和完成中央指派任务的方式，也已经造成了一系列严重的社会公平与可持续发展问题。可以预期，在深化政府过程改革阶段，强势利益集团将不可避免地成为影响制度改革走向的重要力量。如何应对社会集团的失衡发展与决策参与，如何使政府过程反映由多元利益诉求综

---

〔1〕 所谓“异化”，指地方政府在具有相对独立的财权、事权、立法权的基础上，以权力谋取本地区、本部门公务员群体利益，使集团利益凌驾于公共利益、中央意志之上。在某些利益冲突上，地方政府甚至敢于与中央相抗。关于地方政府作为利益博弈主体的基本条件阐述，参见刘彦昌：《聚焦中国既得利益集团》，中共中央党校出版社2007年版，第103页；毛云芳：“我国地方政府行为现状分析——基于利益集团视角”，载《天水行政学院学报》2007年第3期。

合成为公共利益，已然成为无法回避的时代课题。

改革开放三十余年之后，学者与公众早已不再像过去那样对利益集团持简单否定态度。利益集团现象是否有利于中国社会的发展？如果利益集团具备一定价值，那么如何去发展或规范利益集团？而这一规范取得有效性的保障是什么？对于上述问题，在对地方政策过程是否坚守公共性缺乏必要关注的前提下，人们的观点依旧是普遍分歧、众说纷纭。

首先，争论表现在对利益集团现象与公共利益之间关系的认识上。在当前公共政策形成机制不能及时而完全地反映变动中的社会结构和多元利益要求的情况下，个人主义者普遍认为利益集团的活动有利于将多元的利益要求输送到政府决策当中，推动政府政策反映公共利益；而集体主义者认为，虽然人民内部不同集团、阶层之间存在矛盾与冲突，但当前“结构化”的制度安排依然有利于保证多元社会利益的代表性，利益集团的活动反而在事实上加剧了或者可能继续加剧公共政策偏离公共利益。概括来说，便是在制度容纳假设下，利益集团是否有利于民主、是否有利于社会公平的争论。然而我们也注意到，两种观点对政府角色的预期并不相同——前者基本是采取工具主义的观点，后者则是本体论的观点。

其次，在对待利益集团的发展或规范化问题上，存在着多元主义与法团主义（职团主义）两种道路的分歧。多元主义者的观点认为，国家是由各种不同偏好的个人和集体组成，政府的角色就是协调彼此对立的社会利益需求，为社会利益的均衡表达与博弈提供制度平台；法团主义观点则认为，政府作为公共利益和整体利益的代表应该具有较强的干预和控



制能力，使集团利益的表达在政治秩序之下具有有序性、可控性以及合作性，最终达到国家与社会之间、社会各集团与政府之间相互支持的良性关系。两种观点的主要区别在于秩序观和方法论的不同，也因应各国国家与社会关系的不同文化背景和时代背景。

关于利益集团现象的看法分歧，一方面说明，在走向多元社会、民主政治过程中，当代各国政府面临的治理问题主要是国家与社会的关系和互动问题；另一方面也表明，利益集团本身的利弊、发展道路与具体外部环境存在密切关联。在欧美资本主义国家，利益集团现象是一个略显平常的公民参与话题。尽管利益集团也会对公共利益发出挑战，但基于权力制衡与多中心政府治理模式，它通常都会受到其他社会集团的制约。然而在转型时期的社会主义中国，情况则不同——由于改革的渐进性和地方政府偏好，中国社会群体的组织化表达在一开始便面临彼此相异的制度生存空间和不平等的发展资源。在公民参与日渐开放的发展趋势中，不平衡的利益集团发展状况和政治参与，将成为公共利益和社会稳定的首要威胁。因而，近年来公众与学者关注的焦点不再是局限于批判利益集团现象的天然狭隘性，而是集中于如何发挥利益集团在繁荣经济、促成合理与民主的公共政策等方面的作用。相关的研究方向也逐渐转向利益集团与所处外部制度环境的关系，直指社会利益表达和政治整合中的障碍。正是在这个背景与趋势下，本书选取了“利益集团现象”为研究对象，探讨中国利益集团的治理，以期建构利益需求多元化背景下的国家与社会良性互动关系。