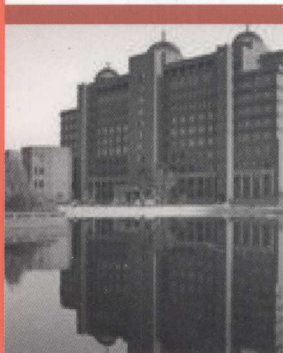




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国政府过程中的 利益综合问题研究

张 彬/著

Study on the Interest Aggregation of the
Governmental Process of China

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

013570842

D630.1
224



汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国政府过程中的 利益综合问题研究

张 彬/著

Study on the Interest Aggregation of the
Governmental Process of China



北航

C1679070

光明日报出版社

D630.1
224

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府过程中的利益综合问题研究 / 张彬著. -- 北京:
光明日报出版社, 2013. 7

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-4707-0

I. ①中… II. ①张… III. ①国家行政机关—行政管理—研究
—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 125880 号

中国政府过程中的利益综合问题研究

著 者: 张 彬 著

责任编辑: 朱 然

责任校对: 邓永飞

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67019571 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn zhuranmuc@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 300 千字

印 张: 16.75

版 次: 2013 年 7 月第 1 版

印 次: 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4707-0

定 价: 43.80 元

版权所有 翻印必究



序言

政府过程的学说和方法自20世纪90年代初移植到国内,已逐渐为政治学和行政学界所熟悉和接受,一些学者开始从“过程”的视角去观察和思考中国政府与政治问题。这不仅拓宽了中国政府与政治研究的作业面,推动了中国政治学研究方法的创新,也使得我们有可能从技术的层面,而不仅仅是从制度的层面来解读中国政治问题。当然,我们也要看到,基于历史原因,在中国的政治实践中,人们普遍重视“权力的归属”,相对忽视“权力的运作”,这也使得国内的政治学研究至今仍然带有比较明显的重“体制”、轻“过程”的偏好。

为了进一步推动中国政府过程研究,一方面,要鼓励更多的学者积极参与进来,把过程研究同制度分析有机结合起来,从一个更具现代性也更加符合政治科学逻辑的视角出发,综合考量中国政府与政治;另一方面,要立足国情,通过不断修正和完善这一方法,从而使得中国政府过程研究切实深入下去。政府过程研究绝不仅仅是一种行为描述,其深层次意义在于:它把实践意义上的个体和组织行为作为观察的基点;在动态过程中去了解中国政府和政治“实际如何”而非“应当如何”;以“过程”的特殊性来解读“体制”的特殊性;通过分析“过程”去发现“体制”问题,并寻求体制创新基础上的过程优化。深化中国政府过程研究,关键是要找出这一过程的特殊性所在,也就是要找准切入点。通过分析这种特殊性来总结中国政治运行的成功经验和教训,进而去探索有中国特色的政治发展路径。

从比较的视角和技术的层面看,中国与西方国家在政府过程的各个环节上均有所区别,但最显著的差异集中于利益综合环节。近三十年来,西方政治学界对中国共产党领导下的利益综合活动表现出了浓厚的研究兴趣,相继开展了许多有意义的研究工作。然而,囿于西方政治学的解释限度以及一些西方学者固有的价值偏见,他们难以就此做出合乎西方政治逻辑的系统化解释。从国内



的研究来看,近年来,学者们对于中国政府过程的关注程度有所提高,但研究重点多集中于政府过程的“输出”一侧,即决策制定和决策实施,对于政府过程“输入”一侧的研究较为薄弱且主要集中于利益表达环节,对利益综合环节的关注程度相对不足,研究还不够深入。由此看来,从“利益综合”环节入手深化中国政府过程研究,在理论和实践上都是必要的。

在本项研究中,作者以中国共产党领导下的利益综合活动作为研究对象,以政治系统论为基础,从过程的视角出发,综合运用了政治角色分析和政治结构功能分析方法,通过对西方政治学利益综合分析模式的比较研究,尝试提出了一个基于中国政治逻辑的利益综合分析框架,即在“体制内”和“体制外”两个维度上,分别从情境、结构、功能、过程以及外部变量五个方面来解读中国政府过程中的利益综合问题。

研究中,我们对中国共产党领导下的利益综合活动的基本特征做出了初步概况和总结。首先,从政治价值的层面看,在社会结构转型的时代背景下,中国共产党领导下的利益综合活动是为了更好地代表社会各阶层的利益和意志,赢得更为广泛的政治认同和社会支持,不断巩固其领导和执政地位而采取的一种重要的政治治理手段。

其次,从政治运行的角度看,政治角色的交叉、党组织的结构性和功能性嵌入,不仅为多元利益综合主体在党的领导下“一致行动”提供了重要的体制机制保障,也使得中国共产党领导下的利益综合活动在支持政治系统稳定有序、控制政府过程良性运行、调控公共政策方向和质量等方面都发挥着至关重要的作用。

再次,从社会参与的角度看,随着公民社会的不断发育,“民意”正在成为影响中国政治运行过程的关键外部变量。各种“体制外”的社会团体、传统媒体和新媒体以及思想库、知识精英等已经成为聚合和传递“民意”的重要载体,它们在中国共产党领导下的利益综合活动中发挥着重要且积极的作用,这也从一个侧面折射出“中国式民主”所取得的实际进展。

最后,从政治发展的角度看,党内政治任期制和限任制已经形成,周期性的换届选举,制度化的干部选拔和梯队建设使得党内的政治传承呈现出鲜明的阶段性、规律性特征。这虽然不会从根本上改变“一体多元”的利益综合主体结构,但不同时期的核心政治力量在继承传统政治价值观的同时,也会提出更具时代特征的政治任务和政治目标。党的执政理念的“进阶式”转变,不仅标志着党的执政能力和执政水平不断提高,也为党领导下的利益综合活动提



供了重要的指导思想和工作原则。

通过对中国共产党领导下的利益综合活动的系统考察，我们进一步认识到：中国之所以能够成为世界政治谱系中的特殊一极，在很大程度上根源于以中国共产党为核心的“嵌入式”政治结构的特殊性以及与此密切相关的政治功能执行方式的特殊性。这是中国政治的特色和优势所在。当然，问题也往往集中于此。各种政治角色的交叉度过高容易导致角色冲突，甚至是角色替代，这使得一些政治角色的设置会失去其应有的意义；强调政治角色分工，就要充分考虑到不同角色之间的协调、合作问题以及不同角色之间的制衡关系，这往往又体现在具体的工作方式中；政治结构的高度嵌套虽然有助于政治系统的“一体化”运行，但也容易导致功能的重叠和冲突，这既是对资源的浪费，同时也可能成为一种“内耗”。

针对上述问题，我们从政治发展的角度提出了相应的改进策略：一是以实行党代表常任制作为制度建设的着力点和突破口，积极推进党内民主建设。党内政治生活的民主化是推动中国政治民主化的首位问题，这是由中国政治的特殊性所决定的。实行党代表常任制既是党内民主的重要实践形式，也符合政治发展的“周期律”。二是加强“两会机制”建设，尤其是地方“两会机制”建设，通过加强工作机制建设进一步优化政府过程。中国的“两会”不同于西方国家的“两院”，“两会机制”是一种有中国特色的民主协商机制。“两会机制”的日趋成熟有助于平衡政治结构、协调党政关系，有助于加强政党、政府和社会之间的内在联系，从而在整体上提高中国政治的有机性。

中国共产党领导下的利益综合活动是中国政府过程中最为特殊，也最为复杂的一个环节，中国政治的诸多特殊性主要汇聚于此。研究这样一个大而复杂的问题，其难度可想而知。受主客观因素的限制，本项研究工作还存在许多不尽如人意的地方。本书的写作完成只能算是对前期研究工作的阶段性总结，诸多不足之处只能留待今后不断努力完善之。

希望本项研究能够得到学界同仁的慷慨赐教、批评指正！



CONTENTS 目 录

导 论	1
第一节 选题及意义 / 1	
第二节 研究述评 / 14	
第三节 研究理路 / 26	
第一章 概念、理论及分析框架	34
第一节 基本概念 / 34	
第二节 理论基础 / 47	
第三节 分析框架 / 55	
第二章 情境：转型时期中国政治的社会基础	62
第一节 社会阶层结构的分化组合 / 62	
第二节 关于社会阶层类型的划分 / 70	
第三节 社会阶层分化的政治影响 / 80	
第三章 结构：“多元一体”的利益综合体系	89
第一节 从事利益综合活动的主要政治角色 / 89	
第二节 承担利益综合功能的主要政治结构 / 100	



第三节	“多元一体”结构的组织机制保障	/ 113
第四章	功能：利益综合活动的复合政治效应	121
第一节	对政治体系的支持功能	/ 121
第二节	对政府过程的调控功能	/ 133
第三节	对公共政策的导向功能	/ 138
第五章	过程：对利益综合活动的多角度观察	145
第一节	党代会“政治报告”的起草过程	/ 145
第二节	国家“十二五”规划的制定过程	/ 153
第三节	《物权法（草案）》的制定过程	/ 160
第六章	外部变量：利益综合活动的社会参与	168
第一节	“体制外”社团的有限参与	/ 168
第二节	“双轨制”下的新闻舆论监督	/ 177
第三节	互联网时代的“电子化参与”	/ 191
第四节	民间思想库潜在的政策影响力	/ 202
第七章	策略：发展党内民主建设“两会机制”	210
第一节	结构性问题制约着利益综合活动的实际效力	/ 210
第二节	发展党内民主有助于提高党的利益综合能力	/ 214
第三节	“两会机制”建设有助于完善利益综合机制	/ 224
结 语		242
参考文献		246
后 记		256



导 论

戴维·伊斯顿 (David Easton) 在建构政治系统理论时曾经指出:“如果我们认为理论意味着对政治事态的思索,那么,西方文明从来没有缺少过理论;但是,如果我们试图在理论中寻找分析和正确理解政治系统运行方式的工具,显然,理论的匮乏是普遍的。”^① 反观当代中国政治学研究,我们也可以发现类似的问题。长期以来,国内学者更习惯于从制度和体制层面去解读中国政府与政治,而对于这一复杂政治系统的运行过程的研究相对不足。这种重制度,轻过程的“惯性思维”,不仅制约着中国政治学理论和方法的创新,也间接影响到中国政治的“实践思维”。从这个意义上讲,加强并不断深化中国政府过程研究在理论和实践上都是必要的。

第一节 选题及意义

每个学科围绕特定的研究对象,都会形成一个开放式的问题领域。不断地提出问题、解决问题,这是学术研究的内在逻辑,也是学科发展的基本动力。在社会科学研究中,理论问题的提出往往是对各种实践问题和现实需要做出的积极回应。正如马克思所说,“问题是时代的格言,是表现时代自己内心状态的最实际的呼声。”^②

一、选题缘起

2007年夏,在哈佛大学和康奈尔大学攻读政治学博士学位的两位台湾学生为了准备毕业论文,专程赴大陆访学。他们的研究方向是中国政府与政治,论文选题直接涉及到中国政府的运行过程问题。根据导师的安排,他们对朱光

^① [美] 戴维·伊斯顿著、王浦劬译:《政治生活的系统分析》,华夏出版社1999年版,第3页。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第204页。



磊教授进行了学术专访。这次访谈涉及的主要问题包括：中国的政府过程与西方国家的政府过程究竟有何异同？中国共产党在中国政府过程中究竟扮演着什么样的角色？党内最高决策与公共政策究竟有何异同？由于中国政府并非由选民直接选举产生，政府官员也就失去了重新当选和吸引选票的行动诱因，那么，他们听取各种社会意见，综合考虑多方利益需求的行为动机是什么？各种利益团体（如农民工、台商、外国投资者等）通过什么样的渠道来进行利益表达？他们如何影响且在多大程度上影响着中国的政策制定？在中国，多元化的利益表达以及竞争性、排他性的利益需求之间是通过什么样的利益折冲方式来达成某种意见共识，并最终形成可供决策者选择的政策预案？^① 两位台湾学生表示，他们已经看到了中国政治的积极变化，也知晓中国的确存在着比较充分的利益表达和某种形式的利益综合，但同时坦言，他们在美国大学所学习的西方政治学理论和方法难以对此做出合理解释。两位台湾学生提出的这些问题集中指向了中国政府过程中的利益综合问题，这是近年来致力于中国政治研究的国外学者普遍关注的问题，也是当前国内政治学研究的薄弱项之一。

（一）西方学界高度关注中国政府过程中的利益综合问题

早在20世纪70年代，阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）就曾借鉴弗朗兹·舒尔曼（Franz Schurmann）的研究成果，对中国的政治参与、利益表达和利益综合问题等做出过分析。在1980年出版的《比较政治学：体系、过程和政策》一书中，阿尔蒙德等人指出：“在中国，个人可以允许在一定的限度内进行利益表达，……但政党在动员民众支持政策的过程中起主要作用，……党根据集中制定的政策来控制和组织大多数的社会结构。”^② 他注意到，尽管中国共产党在各个层次的利益综合活动中都居于核心地位，但“政党本身也可能受到其他政治结构的挑战，并可能成为仅是若干政策综合者中的一员。中国的文化大革命期间就是典型的例子。”^③

在2004年出版的《比较政治学：一种理论框架》（第4版）一书中，阿尔蒙德等人再次论及中国共产党的运行机制及其利益综合功能。他们认为，改

① 根据童涵浦（哈佛大学）和周嘉辰（康奈尔大学）两位博士生对朱光磊教授的访谈记录编辑整理，2007年8月。

② [美] 阿尔蒙德等著、曹沛霖等译：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社1987年版，第262-263页。

③ 同②，第263页。



革开放以来,中国政府虽然逐步放开了对经济领域的直接控制,但对政治生活的管制依旧严格。例如,“中国共产党仍然不承认一些大型政治集团的合法性;尽管允许个人或团体进行有限的利益表达,但在最高领导层做出决定之前,任何广泛动员社会支持的行为都是不允许的。”^①在他们看来,“虽然中国的选举活动在政治社会化以及塑造公民意识的过程中发挥了重要作用,但这种选举行为并不是真正意义上的利益表达和利益综合。”^② 两本著作时隔近三十年,这期间,中国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就,政治生活也融入了许多新的元素,中国政府的运行过程以及中国共产党领导下的利益综合活动也出现了许多新的特征。然而,阿尔蒙德这位比较政治学大师却未能及时捕捉到这些新变化,仍然是以“老眼光”来评价转型时期的中国政治,这不能不说是一种缺憾,而这种缺憾在当今西方学界和政界又是相当普遍的。

当然,一些西方学者还是看到了中国政治运行方式的积极转变,并提出了新的理论解释。20世纪80年代,美国学者李侃如(Kenneth Lieberthal)和奥克森伯格(Michel Oksenberg)对西方学者就中国政策制定过程所开展的研究工作进行了总结。在《中国的政策制定:领导、结构与过程》一书中,他们指出,以往的研究没有把中国政治的结构性特征作为一个重要的解释维度纳入其分析框架。“就中国的情况而言,复杂的国家结构对于政策制定过程和政策结果而言是一个至关重要的决定因素,这一点往往被西方学者所忽视。”^③ 他们认为,要揭开中国公共政策制定之谜,有必要对中国政治结构的实践特征做出分析。

约翰·霍普金斯大学国际关系高级研究学院中国研究部主任、著名中国问题专家兰普顿(David Lampton)借鉴李侃如和奥克森伯格的观点来研究中国的政策制定过程。他经常举的一个例子是,“当中国政府决定在一个三省交界处建设一座水坝时,像任何西方国家一样,水坝的高度并不是取决于某一最高领导人的个人决定,而是取决于三个省的领导人、中央政府的水利部、财政部等所有受益、受损和相关单位之间的协商,因为这涉及到淹没农田和移民的数

① Gabriel A. Almond, Bingham G. Powell, Kaare Strøm, Russell J. Dalton; *Comparative Politics: A Theoretical Framework, Fourth Edition*, New York: Pearson Longman Press, 2004, p. 116.

② 同上, p. 109.

③ Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg; *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 3.



量、发电量、财政开支等诸因素。”^①

20 世纪 90 年代,美国学者谢淑丽 (Susan L. Shirk) 认为,当中国共产党内部出现继承性问题或者是领导精英之间出现较大意见分歧时,常常是中国经济政策出现最多变迁的时候。领导精英在制定政策的过程中常常会借助其他非领导精英的个人、集团或机构的力量,例如中央各部委或各省的参与。在精英集团内部出现重大意见分歧时,中央会更加重视地方政府和各部委的意见。她以中国经济改革政策的制定为例,对中国高层政治中的利益综合问题进行了深入分析,并提出了著名的“双向负责”^② (Reciprocal Accountability) 理论,以此来解释中国高层政治运行中的利益综合机制,这一研究受到西方政界和学界的高度重视。

进入新世纪,一些西方学者对中国利益综合问题的研究已不再局限于政治系统本身,开始尝试从政府与社会、民意与政策“双向互动”的角度对中国政治做出新的观察。他们在研究中发现,“民意”已成为影响中国外交政策制定的一个关键变量。

梅拉尼·马尼恩 (Melanie Manion) 指出,中国自 20 世纪 80 年代以来,相继涌现出大量的非政府组织。这些非政府组织,尤其像个体劳动者协会、私营企业主协会和工商联合会等,为其所代表的社会利益群体提供了一种正式的组织化利益表达渠道。这些组织在基层,在对地方的政策执行方面更有影响。^③ 曾任美国驻华大使特别助理的约翰·基弗 (J. Keefe) 在回顾 2001 年 4 月 1 日发生的中美撞机事件时曾提到,美国外交家在北京的谈判桌上看到一个对民意异常敏感的中国政府。^④ 中美安全对话项目负责人、科罗拉多大学的格里斯 (Peter Hays Gries) 预言,“这样的敏感性只可能会继续增加,如果西方的决策者们无视民意对中国政府的外交政策所可能产生的影响,那么他们自身就危险了。”^⑤ 著名的中国学专家,日本爱知大学的加加美光行在“现代中国

① 转引自周琪:《美国学者研究中国的方法正在改变》,《中国新闻周刊》2006 年第 26 期。

② Susan L. Shirk: *The political logic of economic reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993, pp. 92-98.

③ 参见〔美〕阿尔蒙德等著、杨红伟等译:《当代比较政治学:世界视野》,上海人民出版社 2010 年第 8 版,第 493-494 页。

④ J. Keefe: *Anatomy of the EP-3 Incident, April 2001*, Alexandria, VA: CNA Corp, 2001, pp. 1-21.

⑤ Peter Hays Gries: China's "New Thinking" on Japan, *The China Quarterly*, Vol. 184, December 2005. pp. 831-850.



学的课题与展望国际研讨会”上提出：“过去只关注中国中央领导层的权力斗争和领导人的政策意识的研究方法逐渐失去了意义，今后的中国政治研究应该更加关注政府决策与民意之间的互动性。”^① 加利福尼亚大学洛杉矶分校（UCLA）的包瑞嘉（Richard Baum）进一步指出，这种“互动性”是自下而上的民意形成与反映民意的国家利益的形成以及在政策实施过程中自上而下对民意进行“还原”的“反馈体系”。^②

美国学者谢淑丽（Susan L. Shirk）新近出版的《中国：脆弱的超级大国》一书在西方政界和学界备受关注。美国前国务卿奥尔布赖特（Madeleine K. Albright）认为，这是一部解读当代中国内政与外交关系的“恰逢其时的重要著作”。书中，谢淑丽试图从中共领导人所处的决策环境（特别是舆论环境）的角度出发，来分析中国重大外交政策的出台背景。她认为，“中国的新闻媒体并非是完全自主的，但是，在市场化力量的驱动下，它们积极推动着新闻自由的边界不断扩张，并且通过互联网不断强化其对民意的影响力。”^③ 在她看来，“民意”的崛起对中国政府产生了重要的影响。当一些触及民族主义情结的“敏感”事件（如美国轰炸中国驻南斯拉夫使馆、中美撞机事件、日本篡改历史教科书问题、台湾问题等）发生时，“中国领导人将优先考虑国内稳定，其次才是外交关系。”^④ 在谈到2005年中国民众自发发起的反日示威活动时，谢淑丽提出，“当中国人民开始愤怒的时候，结果总是一个大麻烦。”^⑤ 当然，作者是以一个美国学者、外交家的角度来分析中国问题。她把“民意”的崛起视为可能引发中国国内政治不稳定的一个潜在诱因，视为“美国面对的真正危险”。这种观点也折射出西方政界和学界对待中国政治的矛盾态度，即一方面批评中国的“民主化”进程缓慢；另一方面又亟需中国保持“政治稳定”。

① [日] 加加美光行：《协调与矛盾——中国的内政外交》，“现代中国学的课题与展望”国际会议《现代中国政治与亚洲和平的构筑研究会总结报告》，2006年11月，第62页。

② Susan L. Shirk: *China: Fragile Superpower*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2007, p. 78.

③ 钟龙彪等：《中国和平崛起中的“双层博弈”——《中国：脆弱的超级大国》评介》，《美国研究》2007年第4期。

④ 同上，P. 140.



西方学者反复强调的“民意”实际是一种“大众舆论”^①、民众意见，也可以称之为“非公众舆论”。哈贝马斯（Juergen Habermas）指出，“只有通过政党，‘非公众舆论’才能转变为‘公众舆论’（public opinion），在形成大众民主意见和共识的过程中，如果民众意见独立于组织之外（这些组织动员并整合了公众意见），那么，它几乎不再具有政治作用。”^②也就是说，“民意”能否对政府决策产生影响并不仅仅取决于大众表达了什么样的意见，还要看主要政党（特别是执政党）以及政府如何对这些意见做出取舍和整合，如何通过政治动员来获得民众支持。从政府过程的视角看，这恰恰是一个利益综合问题。

从上述分析不难看出，西方学者虽然关注中国的利益综合问题，也在不断尝试用新的视角和方法来解释和分析中国共产党领导下的利益综合活动。但囿于西方政治学的解释限度和固有的价值偏见，他们难以就此做出合乎西方政治逻辑的系统化解释。就目前的研究来看，多数西方学者只是就中国利益综合过程中的一些具体现象进行了描述和分析，尚未形成某种规律性认识。当然，应该认识到，一些西方学者之所以关注“中国现象”，并不仅仅是为了研究和总结中国的经验和规律，其潜意识中的傲慢与偏见也限制了他们在这方面的实际作为。他们的真正主旨在于，以“中国现象”来检验和发展“西方理论”，更好地服务于西方的政治实践。在诸如此类的问题上，中国的政治学家们应当自觉承担起作为本土学者所应尽的责任和义务，积极作为，也大有可为。

（二）国内学界应该加强过程视角下的利益综合问题研究

政府过程的学说和方法自20世纪90年代初移植到国内，已逐渐为政治学界所熟悉和接受，一些学者开始从“过程”的视角去思考中国政府与政治问题。这一方面拓宽了中国政府与政治研究的作业面；另一方面也推动了中国政

① 米尔斯（C. W. Mills）在比较了“公众”和“大众”两个概念之后，为“公众舆论”的定义提供了经验标准。他认为，在公众当中，（1）事实上有许多人在表达意见和接受意见。（2）公众交往有了严密的组织，其结果是公众所表达的任何一种意见能立即得到有效的回应。（3）由这种讨论所形成的意见在有效的行动中，甚至是在反对（如果必要的话）主导性的权威体制中，随时可以找到一条发泄途径。（4）权威机构并不对公众进行渗透，因此公众在其行动之中或多或少是自主的。”相反，当意见陷入大众交往之中时，意见就不再是公众舆论了。“在大众当中，（1）表达意见的人比接受意见的人要少得多；因为公众群体成了受大众传媒影响的个人的抽象集合。（2）主要的交往有了严密的组织，其结果是个人很难或者不可能马上或者有效地回应。（3）运转中的意见能否实现，掌握在那些组织并且控制这一运转渠道的权威人士手中。（4）大众无法从机构中获得自主性；相反，权威机构的代理人渗透到大众当中，从而消减了大众通过舆论形成意见时的任何自主性。

② [德] 哈贝马斯著、曹卫东等译：《公共领域的结构转型》，学林出版社1999年版，第286页。



治学理论和方法的创新。当然,也要看到,基于历史的原因,在中国的政治实践中,人们更加重视“权力的归属”,而相对忽视“权力的运作”,这使得国内的政治学研究至今仍然带有明显的重体制、轻过程的价值偏好。

为进一步推动中国政府过程研究,一方面,要鼓励更多的学者参与进来,把过程研究方法同传统的制度分析有机结合起来,从一个更具现代性也更加符合政治科学逻辑的视角出发,综合考量中国政府与政治;另一方面,要立足国情,在不断修正这一理论和方法的过程中,使中国政府过程研究切实深入下去。政府过程研究绝不仅仅是一种行为描述,其深层次意义在于,这一研究是以“过程”的特殊性来解读“体制”的特殊性,通过分析“过程”去发现“体制”问题,并寻求体制创新基础上的过程优化。

研究中国政府过程,核心问题是要找出这一过程的特殊性,通过分析这种特殊性来总结中国政治运行的经验和教训,进而去探索有中国特色的政治发展路径。从比较的视角看,中国与西方国家在政府过程的各个环节上都有所区别,但最显著的差异主要集中于利益综合环节。换句话讲,中国共产党领导下的利益综合活动是中国政府过程中最具特色的一个环节,是中国与西方国家政府过程的分界点。进一步深化中国政府过程研究,应该以此作为切入点。

近年来,国内学者对于政府过程的关注程度有所提高,但研究的重点多集中于政府过程的输出一侧,即决策制定和决策实施,对政府过程输入一侧的研究相对薄弱且主要集中于利益表达环节,而对利益综合环节的关注程度明显不足,研究也不够深入。这一方面反映出国内的政府过程研究在总体上还不够成熟;另一方面也反映出中国政府过程中的利益综合活动有待进一步完善。从这个意义上讲,把利益综合作为一个研究重点,这在理论和实践上都是必要的。

二、研究意义

一项学术研究的意义可以从两个方面来确定:一是看该项研究能否在概念、理论和方法上对所属学科有所增益;二是看该项研究是否有助于提高某一活动领域的实践效能。从政府过程的视角出发来研究中国的利益综合问题,其意义主要体现在两个方面:

(一) 学术价值

首先,对利益综合问题的细化研究,将进一步充实政府过程理论和方法。熟悉政府过程学说史的人都会清楚这样一个事实,即政府过程学说创设至今,始终秉承了经验分析的研究传统。正是“过程化”的政府,激励了对政



府过程的研究,也正是由于政府过程始终处于动态变化之中,才使得这一研究工作获得持续动力。从这个意义上讲,政府过程学说的生命力在于经验而非逻辑。

本书以中国政府过程中的利益综合问题作为分析对象,以政治系统论为基础,从政府过程的视角出发,综合运用政治角色和结构功能分析方法,结合中国政治运行的实际特点,对中国共产党领导下的利益综合活动问题进行了较为系统的研究。本书把转型时期中国政治的现实基础作为重要的现实情境因素,在结构-功能-过程三个维度上,对中国政府过程中的利益综合问题进行了分析。这一研究是对中国政府过程研究的有益补充,也是为政府过程理论和方法的适用性改进方面而做出的一次积极尝试。

其次,对利益综合问题的比较研究,将进一步揭示中国政府过程的特殊性。

“比较方法在整个政治科学以及一般意义上的社会科学中总是得到明示或潜在的运用。”^① 研究中国政府过程,这种比较同样不可或缺。从逻辑上看,中国政府过程与西方国家的政府过程基本上一致,都是由利益表达、利益综合、决策制定、决策施行四个基本环节构成。从实际运行状态来看,中国政府过程又明显有别于西方国家的政府过程,最显著的差异点主要集中于利益综合环节。

“政党是当代社会的专业化利益综合结构,”^② 政党制度构成了利益综合活动的重要制度基础。对政府过程中的利益综合问题进行比较研究不能脱离政党制度的比较,但又不能局限于此。政党制度所指示的是政党活动的基本原则和行为规范,这并不等同于政党活动本身。因此,在比较中国和西方国家政党制度的同时,应该对不同政党所从事的利益综合活动进行比较研究。把制度比较和过程比较有机结合起来,有助于正确认识中国共产党领导下的利益综合过程的特殊性、重要性,有助于更好地体会中国政治制度的优越性以及中国政府过程所特有的过程优势,也有助于研究、总结中国特色的政治发展模式。

再次,对利益综合问题开展专题研究,将进一步拓宽中国政治学的研究域。

^① [英] 大卫·马什等编、景跃进等译:《政治科学的理论和方法》,中国人民大学出版社1997年第2版,第257页。

^② [美] 阿尔蒙德等著、曹沛霖等译:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社1987年版,第242页。



“一个全新的社会，要有一门新的政治科学。”^① 改革开放以来，政治学的学科地位在中国得以恢复和重建。经过近三十年的努力，国内的政治学研究在许多领域都取得了实质性进展。当然，存在的问题还很多。作为一门独立的学科，中国的政治学研究在理论和方法上还不够成熟，在“问题意识”上缺乏前瞻性、系统性，研究领域还较窄，学科体系有待进一步完善。拓宽中国政治学的研究领域，建立有中国特色的政治学学科体系，必须要解决好以下几个问题：一是密切关注“中国政治体制改革、中国政治发展、中国政治现代化过程中的各类现实问题”^②；二是力求在视角和方法上有所突破；三是在吸收借鉴西方政治学理论的同时，积极构建有中国特色的政治学理论。只有把问题、方法和理论有机结合起来，中国的政治学研究才能跃升新的高度。

在政治科学研究中，所谓“新问题”在一定意义上又是“老问题”，往往是以新的研究视角和研究方法对“老问题”的再发现，而理论创新也正是缘于这种“新老交替”。正如里普森（Leslie Lipson）所言：“永恒的问题，变化的解决方案。”^③ 事实上，利益综合、利益整合、利益聚合、意见综合、意见整合等概念在中国的政治学研究中使用频率颇高。虽然学者们对这些概念的解释和使用有所区别，但其所指在多数情况下是基本相同的。从这个意义上讲，利益综合问题应该算是一个“老问题”。当前，国内学界围绕这一问题所开展的研究工作主要还是以价值规范研究为主，普遍缺少经验事实分析。多数研究还局限于对利益综合问题做静态考察和学理解释，真正从政府过程的视角出发对这一问题做动态研究和实证分析的学者并不多。本书对中国政府过程中的利益综合环节开展专题研究，就是要立足于“新视角”对“老问题”求新解。这也是为拓宽中国政治学的研究领域而做出的一次积极尝试。

最后，对利益综合问题的本土化研究，将进一步推进政治学理论的本土化。

所谓本土化研究并不仅仅是指问题的本土化，更主要的是指理论和方法的本土化。“问题的本土化”并不是一个问题。凡是致力于中国政治研究的学者，都要立足于中国政治实践去发现问题、提出问题。然而，在理论和方法的选择上，一些学者往往对西方政治学表现的过于盲从，忽视了“适用性”问

① [法] 托克维尔著、董果良译：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆1997年版，第8页。

② 浦兴祖：《21世纪中国政治研究的视角与方法》，《天津社会科学》2001年第2期。

③ [美] 莱斯利·里普森著、刘晓等译：《政治学的重大问题》，华夏出版社2001年第10版，第11页。