

我国利益团体在公共政策中的作用及其导向分析

詹国彬

(厦门大学政治与行政学系 厦门 361005)

摘要 利益集团作为政治系统的组成要素之一,在政治过程中起着重要的作用。我国利益集团对公共政策的影响既有积极的一面,也有消极的一面。为了进一步发展我国的利益团体,要采取措施努力强化其在政策过程中的积极作用,抑制其消极作用。

关键词 利益集团 利益团体 公共政策 功能作用 导向分析

利益集团作为政治体系不可或缺的组成要素之一,它的存在是一种由来已久的政治现象。而且,伴随着社会政治与经济的发展,以利益作为维系其纽带的利益集团也得到了极大的发展。尤其是“在过去的一百年间,由于社会实现工业化,政府活动范围扩大,利益集团的数量和种类也相应增加了,利益集团的总数往往数以千计,……利益集团十分活跃”,^[1]并日益得到了政治学界应有的重视。20世纪“七十年代中期到八十年代,世界性体系转换,因此,政治学理应重视对利益集团的研究,带来了世界范围利益集团政治的兴起。”^[2]由于社会制度与国情的不同,我国的利益集团(利益团体)与西方的利益集团存在着相对程度上的不同,本文拟从这一视角出发,分析我国利益团体存在的现状和特征,重点考察我国利益团体在公共政策中的作用,并在此基础上提出了进一步发展与强化我国利益团体功能作用的对策思路。

一、我国利益团体存在的必然性、现状和特征

众所周知,利益集团的产生源自于市场经济和多元政治两大框架。长期以来,我国实行的是计

划经济和一元化的政治体制,并且由于我国社会主义的国家性质,使得我国理论界一直强调人民内部利益的一致性,不但忽视了人民内部存在利益上的差别和冲突,而且还否认社会主义国家存在各种各样的利益集团(利益团体)。^[3]直到改革开放以后,随着我国政治经济体制改革的不断推进和深化,社会主义计划经济逐步向市场经济的过渡,使得社会主义制度下利益分化不仅在理论上成为了可能,而且在实践中成为了现实。随着市场经济的不断发展与完善,利益多元化已成为了一种客观的趋势。那些企图否认或无视我国利益团体存在的想法无疑是幼稚,而且是不切实际的。

从我国利益团体的发展过程来看,明显地呈现“凹”字形态势:1949年到1956年以后是两个发展高潮,尤其是后者;文革期间则是一个断层。目前我国利益团体的数量还不是很多,但是发展的势头却是很猛。随着经济、政治体制改革的深入,经济、行业团体发展较快;而经济现代化和第三产业的兴起则促进了企业界团体的蓬勃发展,例如,出现了新兴的私营企业主阶层、个体户阶层、在大陆台商群体、股民阶层以及管理性

质和技术性质从业人员群体,等等。改革开放以来,人们观念的更新以及社会保障制度的确立也引起了一些新型市民团体的出现;行政方面的团体的出现也是一个特征,他们是适应“政企分开”的改革而设置的,主要担负部分行政职能,比如几年前成立的环境保护委员会。另外,以基金会为主的各种非营利性团体也开始大量的涌现,这是利益团体发展的新动向之一。^[4]

因此说,我国的利益团体不但存在,而且还处于不断的发展壮大之中。其原因在于:一方面,正如马克思所言,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^[5]任何政治形式和政治过程都是以一定的利益追求为基础的,人的自然条件和社会关系决定了人们有层次不同的利益诉求,这是人类历史活动的基本动力。我国社会制度的建立使得国家利益与人民利益达到最大限度的一致成为了可能,但是,由于我国目前还处在社会主义初级阶段,生产力水平还不够发达,这种现状的存在使得我国工农之间、城乡之间、脑力劳动和体力劳动之间的差别在现实生活中还是十分的明显,导致人们利益矛盾的存在是普遍的。另一方面,随着我国市场经济体制改革以及对外开放不断的向纵深发展,我国的经济结构随之发生了深层的变化,所有制结构和分配方式以及国有企业内部经营方式都在朝着多样化发展,从而导致了我国原有计划经济下的纵向利益分配体系逐渐转向市场模式下的横向利益群体为特征的新的利益结构体系。随着市场经济的繁荣和发展,必然导致利益多元化的,导致新的利益结构、利益组织和利益群体的出现;随着社会分工和市场经济的进一步发展,这种多元化的趋势将更加明朗。^[6]

当然,在看到我国利益团体的存在并处于不断发展之中的事实的同时,又要认识到我国的利益团体与西方利益集团的区别。毫无疑问,我国的利益团体是在特殊的国情与背景即是社会主义制度和改革开放以及计划经济向市场经济过渡的过程中产生的,而且我国的利益团体在参与政治的过程中,是在各级党委和政府的指导下进行的,其施加影响的渠道和方式绝大部分是非强制性的;在追求“团体利益”的同时大多能够兼顾到社会的“公共利益”,当二者发生冲突时,能够主动放弃“团体利益”而确保“公共利益”的优先实现。这是我国利益团体与西方利益集团的最大区别。

二、我国利益团体在公共政策中的影响作用

作为政治系统输出的主要内容,公共政策本质上是一种权威性的社会价值分配方案。^[7]它的

实际运行表现为政策制定、政策执行、政策评估、政策监控和政策终结等环节所组成的动态活动过程。政治过程在很大程度上可以看作是公共政策的输入与输出的过程。而作为政治系统组成要素之一的利益团体无疑对公共政策有着十分重要的影响。因为利益团体不仅是公共政策的主体,也是公共政策的客体,同时还是政策环境的组成要素。下面笔者将从公共政策运行过程的角度着手,探讨我国利益团体在公共政策中的影响作用。

1、对政策制定的影响

政策制定是政策过程的第一和首要的阶段,是指从政策问题界定到方案抉择以及合法化的过程。社会问题可以说是形形色色,不胜枚举。但并不是每一个社会问题都是政策问题,只有那些引起了政府的充分注意,并试图出台政策方案予以解决的问题才是政策问题。毫无疑问,利益团体在这个过程中扮演着一个十分重要的角色。众所周知,利益团体的一个共性就是试图通过影响与他们自身有关的公共政策来提高或促进集团内共同的利益。^[8]因此,我国的利益团体通常会通过各种合法的渠道,以“接近”政府,并采取相应的措施以表达自己政治诉求和意愿,从而使得其关注的社会问题成为政策问题。同时,政府在出台政策方案时经常还会面对备选方案的选择问题,利益团体的存在无疑会使得政府的抉择不至于特别有利于社会的某些成员而对其它成员造成不应有的伤害。^[9]因此说,利益团体的存在,不仅有利于政策制定的合理化,也有利于政策制定的民主化,是民主政府进程中必要的和重要的组成部分。^[10]当然,这一切与我国实行的民主集中制和政治协商制度是密不可分的。

2、对政策执行的影响

政策执行就是执行某项政策所作出的各种决定。^[11]政策执行可以说是主观见之于客观的活动。我国现实社会中的各种利益团体既可能是政策执行的主体,也可能是政策执行的客体。毫无疑问,它对政策所持的价值判断会影响到政策执行的效果。因为政策的实施总是表现为对一部分人的利益进行分配和调整,表现为对一部分人的行为进行制约或改变。当某项政策的实施有利于某些利益团体时,它们通常会表现出积极和拥护的态度,从而有利于该项政策的执行,有利于政策目标的实现;而当某项政策的实施会损害或危及某些利益团体的利益时,它们通常会表现出消极或反对的态度,甚至给执行工作设置重重障碍,严

重影响到政策的顺利执行和政策执行的效果。譬如我国的计划生育政策在某些少数民族地区无法得到很好的执行就是一个典型的例子。

3、对政策评估的影响

政策评估就是依照一定的标准,运用特定的方法,对政策的科学性、可行性及其实施后的效果、效益与效率所进行的综合评价。^[12]利益团体对政策评估的影响总的说来体现在两个方面:其一针对的是作为评估主体的利益团体。当对某项政策的实施有利于该利益团体时,作为评估主体的利益团体对该项政策评估工作往往持肯定和积极的态度,政策评估工作就比较顺利的开展,所得到的结论也通常更具有客观性,相反,则可能会表现出消极的态度,甚至为评估工作人为地设置障碍,以阻碍评估的顺利进行。其二针对的是作为评估客体的利益团体。当某项政策的推行有利于其自身的利益时,在评估过程中会显得比较的积极和配合;反之,其可能会出现不合作的态度,甚至不惜夸大其词、恶意诋毁某项政策,从而导致“信息匮乏”或“信息失真”现象的出现,使得政策评估工作难以开展,政策评估的结论也就难免失之偏颇了。

4、对政策监控的影响

政策监控是为了政策的合法化与保证政策的贯彻实施而对政策的制定、执行、评估和终结等活动进行监督与控制的过程,其目的在于保证政策系统的顺利运行,提高政策制定与执行的质量,促进既定政策目标的实现和提高政策效率。现实生活中的利益团体经常会通过接近、动员等各种游说方式来影响公共政策过程。一方面,他们试图阻扰、反对、阻滞不利于自己团体利益的各种法规、政策的通过与实施;另一方面,则会极力地争取、实施有利于自身利益的法规与政策。政策监控的着眼点就在于获取必要的信息,以对现行的政策进行相应的监督、控制与调整,而利益团体为这种信息的获得提供了可能。当其对该项政策持肯定的态度时,通常会输入有利于该项政策制定与实施的信息,以维护该项政策;相反,当其对该项政策持否定的态度时则往往会输入不利于该项政策推行的信息,以阻碍或反对该项政策的推行。因此说,利益团体对政策监控起着至关重要的影响作用。

5、对政策终结的影响

政策终结是政策决策者通过对政策进行慎重的评估后,采取必要的措施以终止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策的一种行为。^[13]政策

终结不但代表着旧政策的结束,而且象征着新政策的开始;政策终结不仅有利于政策资源的节省,还有利于政策绩效的提高。公共政策的终结总是会直接或间接地涉及到各种相关利益团体的利益,利益团体在面临这个问题时,通常都会权衡利益得失之后做出相应的回应。当某项政策的继续执行有利于该利益团体的利益时,它们会采取诸如宣传、游说、动员、上访等各种行动和措施,制造相应的舆论环境,因为“公共舆论确定了公共政策的基本范围和方向”。^[14]如此一来,无疑会给政策终结带来种种的困难,阻碍该项政策的终结。而当某项政策的继续推行会损害或危机到有关利益团体的利益时,它们则会采取相应的措施,制造相应的舆论环境,以促进该项政策的及早终结。前两年国务院发布出台的有关国有股减持政策就是一个很好例证,该项政策运行的时间如此之短,终结得如此之快,从根本上说原因就在于该项政策的推行严重影响到了广大股民团体的利益。由此可见,利益团体在政策终结的作用是不容忽视的。

三、进一步发展与强化我国利益团体功能作用的导向分析

通过上面的论述,我们已经清楚地看到了我国利益团体之于公共政策的影响,可以说是既有积极的一面,也有消极的一面。为了进一步发展我国的利益团体,强化其在政策过程中的积极作用,抑制其消极作用,应该朝以下方面进行努力:

1、正视利益团体的存在及其在政策过程中的功能作用。随着我国政治、经济体制改革的不断深入,随着我国市场经济的不断发展与完善,随着我国社会专业化程度和社会复杂性的提高,社会需要更多的社团,也会出现更多的社团,因为用新生社团来满足社会需求是社会生活的基本特征。^[15]为此,社会各界人士,尤其是党政机关的有关人士应该清楚地认识到我国利益团体的存在并处于不断发展、壮大过程之中的客观现实。另一方面,也要正确地看待其在政策过程中的作用,即它们表达了对政策行动的要求和提供了可供选择的政策方案;它们就政策意见的性质和可能出现的后果,尤其是技术方面的事情向政策决策提供了众多的信息。当他们从事上述活动时,它们有助于公共政策的合理化。^[16]

2、强化利益团体在政策过程中的参与和监督作用。客观的说,我国利益团体在政治生活中应有的作用和功能还没有得到充分发挥,为了更好地发挥我国利益团体促进公共政策合理化与民主化的功能,政府机关应该不断地完善现行的各种

利益表达机制,为各种利益团体的利益表达提供相应的渠道,以方便广大利益团体对于公共政策的参与。同时,立法机关还应该制定相关的法律、法规,以明确利益团体在政策过程中的参与和监督的合法身份和地位,使得它们能够名正言顺地参与并监督公共政策的各个功能环节,对各种备选方案作出相应的选择,以防止政策过程中出现违背民主原则的现象,因为“民主的核心是自由选择”。^[17]如果离开了广大利益团体的参与和监督,公共政策中的民主将大打折扣。

3、不断推进我国政治、经济体制改革,促进利益团体的分化。纵观我国的利益团体无论是在数量上还是在质量上与西方国家相比都有着明显的差距。而长期以来存在着党政不分、政企不分和政社不分的现象,使得各种利益团体(比如说工会、共青团、妇联等)与党和政府有着千丝万缕的联系。因为它们之间的密切关系,使得这些利益团体在观念、组织、职能、活动方式、管理体制等方面都严重地依赖于政府,成为政府的附属机构,削弱了其独立性,影响了其发展,并制约了其功能的发挥。为此,我们应该不断地推进我国政治、经济体制改革进程,理清二者的关系,为利益团体的分化提供必要的条件,使得社会生活中大多数人的各种特殊利益能够通过相应利益团体实行利益表达,因为一个群体的意见更多、更有效的是由这个群体内部发育、产生出来的一定的团体来表达。^[18]

4、塑造良好的政治价值观,培育社会公众的公共精神。利益团体尽管在政治过程中发挥着积极主动的作用,但是,当某些势力强大的利益团体过分地关注其自身的利益而无视他人利益或整体利益时,社会资源的权威性分配过程就可能会出现严重不公的现象,从而损害到某些弱小团体的利益,并给社会的稳定带来隐患,同时也与我国社会主义国家的公平、民主原则是相违背的。因此,政府必须在全社会范围内塑造良好的政治价值观,努力培育一种公共精神,使得其成员认识到在作出集体决定时,不仅是为自己,而且也是为他人作决定。在以民主方式作出决定时,需要得到他人的合作和同意。^[19]同时,又使得各利益团体在利益调整过程中,能够依据比较相同的价值和标准来衡量自己和其他团体,以便在实现社会总利益的过程中实现自己的特殊利益。

5、建立与健全完善的法律监督机制。尽管党的十三大明确地肯定了我国不同利益团体的存在及它们之间的差别和矛盾的事实,但是对于我国利益团体的监督和管理等问题并未作出明确的法

律规定。因此,现实生活中对于利益团体的监督与管理就显得比较的模糊和混乱,以至于当各种利益团体在利益发生冲突而又相互不能达成协议时,以权代法的事情时有发生。^[20]同时,在利益调整和竞逐的过程中,有些利益团体为了实现其自身的特殊利益,甚至会出现诸如受贿、寻租等违法乱纪的现象。所以,当务之急是要建立并健全管理利益团体方面的法律、法规,规范利益团体的活动,保证其在法制框架下合理、有序地运行。当然,政府机关又要注意依法行事,切不可逾越其职能权限,避免自由裁量权的滥用,从而影响到利益团体的生存与发展。

参考文献:

- [1][美]阿尔蒙得,小鲍威尔.当代比较政治学.北京:商务印书馆,1993.第83页.
- [2][日]中丰·利益集团[M].北京:经济日报出版社,1998.3.
- [3][6][20]陈振明.政治学.北京:中国社会科学出版社,1999.第244,262,263,265页.
- [4]王玉琼.利益集团与政策决策.探索,2001.2:第63页.
- [5]马克思恩格斯全集(第1卷).北京:人民出版社,1968.第82页.
- [7]詹国彬.“政策失败”因素探究.福建行政学院学报,2002.2:第34-37页.
- [8][美]迈克尔·罗斯金,罗伯特·科德,詹姆斯·梅代罗斯,沃尔特·琼斯.政治科学.北京:华夏出版社,2001.第195页.
- [9][15][美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑.上海:上海三联书店,上海人民出版社,1995.第138,147页.
- [10][美]诺曼·杰·奥恩斯坦,雪莉·埃尔德.利益集团、院外活动和政策制定.北京:世界知识出版社,1988.第17页.
- [11]R·S·Montjoy and L·J·Toole Jr. “Toward a Theory of Public Policy Implementation: An Organizational Perspective”. Public Administration Review. Sep - Oct., 1979. P. 465.
- [12]詹国彬.我国公共政策评估的现状、困难及对策.江西行政学院学报,2002.2:第8-11页.
- [13]陈振明.政策科学.北京:中国人民大学出版社,1998.第412页.
- [14][16][美]詹姆斯·安德森.公共决策.北京:华夏出版社,1990.第95,52页.
- [17][美]科斯.论民主.北京:商务印书馆,1988.第39页.
- [18]朱光磊.当代中国政府过程.天津:天津人民出版社,2002.第89页.
- [19][美]史蒂文·凯尔曼.制定公共政策.北京:商务印书馆,1990.第212页.

责任编辑:薛菁