

动机、资源与策略：政策过程中利益集团的行动逻辑*

陈水生

摘要 现实表明,中国利益集团已成长壮大并介入和影响中国公共政策过程。本文旨在回答这样一个核心问题,公共政策过程中利益集团的行动逻辑是怎样的?论文构建了一个动机、资源和策略的分析框架,通过研究发现:利益驱动是利益集团涉入公共政策的主要动机,利益认知、利益激励和利益竞夺构成了利益集团的利益驱动路线图;利益集团拥有的经济资源、政治资源、组织资源、信息资源和关系资源决定了其会采取何种策略影响公共政策;利益集团为实现其政策目标,需要借助一系列的行为策略去影响公共政策过程,这些行为策略主要包括利益表达、多重游说、合作联盟、俘获官僚和塑造舆论等。

关键词 利益驱动;资源主导;策略组合;行动逻辑

中图分类号 D035-01 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2012)05-0064-08

作者简介 陈水生,复旦大学国际关系与公共事务学院博士,助理研究员,上海 200433

改革开放以来,由于中国社会、经济、政治等方面发生了全面而深刻的变化,社会阶层和利益不断分化,由此形成了大大小小、特色各异的利益集团^①。在转型社会,作为“价值权威性分配”工具的公共政策对整个社会和全体民众的影响越来越大。不同利益集团开始利用其在权力、资源、金钱、关系、影响力等方面的优势,采用各种途径和方式介入公共政策制定过程,以寻求自身利益的最大化。本文试图回答这样一个核心问题:公共政策过程中利益集团的行动逻辑是怎样的?

一、利益驱动:利益集团影响公共政策的行为动机

利益集团介入公共政策基于一定的动机,即利益集团为何会涉入政策过程。集团的利益博弈始于一定的利益认知,利益认知的强弱会对利益集团行为形成不同的利益激励,不同的激励效用又会决定利益集团介入政策

的意愿及强度,并进而体现在利益竞夺过程中。利益认知、利益激励、和利益竞夺型构成了利益集团介入公共政策过程的动机。

(一) 利益认知

公共政策的实质是对利益的合法性分配,利益集团涉入政策过程是为了影响利益分配。公共政策对利益的分配是一个动态过程,这个过程主要包含利益选择、利益综合、利益分配与利益落实四个环节^②。不同利益集团对利益认知是有差异的,这种差异会影响其参与政策过程的动力。

利益最直观最简单的解释就是“好处”,或者说能够满足人的需要的某种精神或物质产品。利益问题是关涉人的生存与发展的根本性问题。利益是社会关系的本质,利益原则是支配人类社会活动的基本原则^③。利益不仅包含物质性利益,还包括诸如权力、声望、社会地位、影响力等价值性利益,所有这些构成了利益的广义范畴,

* 本文是国家社科基金项目“城市低收入家庭公共服务的需求表达机制研究:基于上海、长沙和成都的调查分析”(11CGL098)、国家社科基金重大项目“‘十二五’时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”(10ZD&009)、复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学项目“政府建设与国家发展:政府转型、体系再造与技术创新”(2011SHKXZD013)的阶段性成果。

成为社会个体和群体竞相追求的目标,因而可以将利益分为物质性利益和价值性利益。这两类利益构成了利益集团的行为动机,绝大多数利益集团会在物质性利益的激励下采取行动,影响公共政策;另外,也有少数公众利益集团,它们行动的目标不是为了追逐物质性利益,而是为了实现组织存在的理念和信仰等价值性利益。

(二) 利益激励

利益集团的利益激励可从以下几方面分析。首先,在一个利益分化和利益组织化同时进行的时代,集团利益的竞争也越来越激烈,为了在这种竞争格局中占据优势,他们必然想法设法介入利益竞争场域,而公共政策则是其中最主要的竞争舞台。其次,在不同的公共政策领域,利益集团的利益关联度有所不同,利益集团一般会介入对本集团利益相关度较高的政策,而对那些不涉及本集团利益的政策兴趣无几。可见,利益集团的介入行为取决于其与某项公共政策的利益关联度,考察其利益关联度最直接的方式则是看其利益激励的强度。根据利益集团涉入某项公共政策的成本和收益,利益集团的利益激励区间可以用下图表示(见图1)。当利益集团介入的收益远远大于成本时,利益集团介入政策的意愿和动力最强(D区间),这时候介入政策过程的动机和意愿就会最强;反之则弱(A区间);如果成本和收益同时大或者小,这时候就处于利益激励均衡状态,利益集团是否会介入政策过程就取决于利益集团本身的资源以及对某项利益的需求和重视程度。

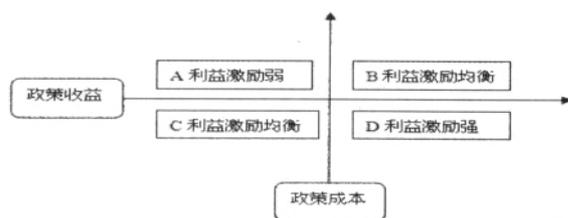


图1 利益集团的利益激励区间图

(三) 利益竞夺

利益集团在政策过程中的利益竞夺表现为不同利益集团在政策场域和过程中通过形成利益要求、政策主张以及政治压力,并采取一系列的行动来影响政策结果,其终极目标只有一个:实现集团利益的最大化。利益集团在公共政策中的利益竞夺可从利益表达和利益综合两方面分析。

1. 利益集团的利益表达

在戴维·伊斯顿看来,政治系统的功能是把政治环境的输入转换为公共政策的输出,输入的是公民和集团的要求与支持,这种输入的过程就是利益表达的过程。利益表达是人们对利益问题的一系列态度和行为的总

和④。“当某个集团或个人提出一项政治要求时,政治过程就开始了。这种提出要求的过程称为利益表达。利益表达可以由不同的结构以不同的方式进行。”⑤在现代化的体系中,利益表达一般由专业化的社团和集团来进行。利益集团履行着利益表达的功能,即它们表达了对政策行动的要求和提高了可供选择的政策方案;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务,向政府决策者提供众多的信息。当它们从事上述活动时,它们有助于公共政策的合理化⑥。换言之,利益集团的存在为公共政策做出了不可或缺的贡献,它们履行着特定的政策制定功能,澄清和明确表达了部分公民的需求。利益集团的同时存在和相互制衡,事实上起到了有效的纠偏作用⑦。

从1949年到1979年的三十年间,中国社会的利益结构表现出高度的整体性,是一种整体性的利益结构,其基本特征是:个体的利益服从于整体的利益,同时在整体(以国家为代表)的协调与控制下,个体之间在利益上平均化⑧。改革开放以来,利益表达的渠道越来越多,利益表达也越来越公开化。目前,利益表达的渠道主要有三类:利益组织表达、公共舆论表达和行动表达⑨。因而,利益集团的利益表达对处于利益分化时代的个体和群体来说都是一种有效的存在主体,能够在公共政策过程中发挥关键性作用。

2. 利益集团的利益综合

利益综合是“决策者或政治系统把各种利益要求转变为重大政策选择的功能”。⑩“利益综合会影响具体的政策结果。如果利益综合使某些政策、方针得到了多数的支持或决定性的支持,这些政策就可能得以通过。如果利益综合产生若干个竞争者,那么在决策阶段上大部分将取决于他们在利益综合过程中各自向其追随者所作的政策许诺,以及取决于他们已经积聚起的资源的规模和类型”。⑪

利益表达和利益综合是利益集团参与利益博弈的不可或缺的两个步骤,也是其介入政策过程的重要手段。利益综合能够将分散的个体利益转化为集团整体性利益,并将这种集团性的利益诉求整合成强有力的组织化利益,从而对政治体系形成强大的压力。在政策制定过程中,利益相对的集团会进行直接的对抗和竞争,这种利益竞夺一方面有利于各利益集团的利益表达和利益维护,同时也会形成一种释放压力的政策结构,有利于缓解体制内压力,从而将利益竞夺维持在理性轨道;另一方面,一旦社会集团之间的能量失衡,或者某些利益集团不断坐大,并且没有有效的政治制度和政策框架规范其行为,这种强势利益集团往往会选择集团联盟以及与政治

体系的合谋,从而把持或垄断政策议程。长此以往,将威胁利益分配和社会的良性发展。因而,对利益集团的利益综合应该设定在科学合理的空间,通过制度化的体系让各个利益集团都能够通畅地进行利益综合,又能有效地制约不同集团的不合理的行为,从而为其行为设定理性的行动框架和制度舞台。

二、资源结构:利益集团影响公共政策的行为资本

利益集团的利益驱动奠定了其介入政策过程的逻辑基础,但是仅此还不够,利益集团影响公共政策还必须具有一定的资源网络结构,这些资源要素的优化组合才能促使其成功地影响政策过程。资源禀赋的强弱及其结构体系对利益集团后续的行为策略也具有相当重要的影响。

利益集团拥有的资源禀赋决定了他们在政策过程中的影响力和政策效力。利益集团力量的差别是很大的。那些成员人数众多、财力雄厚、社会地位高、团结、地理分布广、领导成员的能力强的集团的力量较强,影响较大,反之则力量和影响都较小^⑫。有学者将利益集团的资源分为规模、资源、凝聚力、领导力^⑬。王沪宁指出,利益集团影响政治过程必须具备一定的资源和能力:财源、成员、专长和门路^⑭。本文将利益集团的资源划分为经济资源、政治资源、组织资源、信息资源以及关系资源(见图2),这五种主要资源会组合成一定的网络结构序列,从而为利益集团的行为选择奠定资源基础。

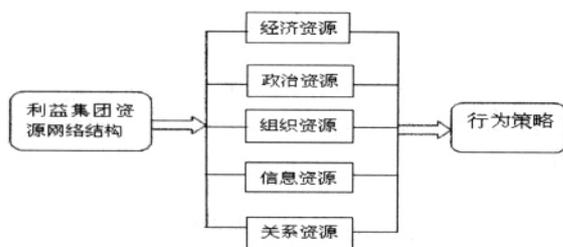


图2 利益集团的资源网络结构

1. 经济资源

对利益集团来说,金钱是其行动的主要资源,也是其影响公共政策的最重要资本,因为金钱能够用以吸引许多其他的资本,包括政治和领导方面的专门知识,以及公共关系方面的才能等^⑮。首先,利益集团的存在和发展都必须有经费支持,而经济资源的多寡既决定了组织发展,也影响着集团的行为能力。其次,强大的经济资源能够为其后续的行为策略提供多重选择,从而使其具有较大的活动空间。再次,经济资源能够为其发展其他各项资源如组织资源、关系资源和信息资源奠定基础。不同

的资源在某些情况下可以互换和交流,从而更有利于形成多重复合的资源网络结构,这种立体式的资源网络最终能型构利益集团的行动能力,从而让其具备更多行为选择空间。

在中国,利益集团的经济实力往往会决定其在政策场域的政治地位、特殊权利以及进言通道。近年来,迅速发展壮大的民营企业纷纷当选人大、政协代表或进入其他各种行业协会担任领导职务,这也说明,组织自身的经济资源会提升其政治地位,这种特殊的政治地位能使其获得一种独特的“身份特权”,从而为其在权力与资源的竞争中获得更大收益提供保障。换言之,一个组织的经济资源决定了它的“身价”并进而决定了其在政策过程中的活动能力与发言权。

2. 政治资源

政治资源指利益集团在政治场域中所拥有的政治资本、政治影响力和政治关系网络以及本身所具备的政治技巧和经验。政治资源取决于利益集团与政治权力关系的远近,利益集团在政治场域中的地位角色以及利益集团积累的政治经验。政治资源有两个来源,直接的政治资源即集团所拥有和具备的政治资本,如利益集团政治参与的经验 and 智慧,参与政治过程的专业知识;间接的来源即利益集团与官僚的权力远近和关系亲疏,特别是利益集团能够调动和利用的官僚权力与关系网络。利益集团一旦与官僚建立互动同盟,就能彼此分享信息、权力以及其他一切资源,为其介入政策过程提供有效的权力通道。

在中国,利益集团的政治资源主要体现在其与官僚精英的政治关系上。拥有庞大而密切的政治关系网络的利益集团往往在政治、经济、社会事务上享有各种“特权”,利益集团通过建立制度化和个人化的政治权力联络网,使其比较容易获得所需要的信息源。其次,利益集团及其代言人在中国的政治地位和身份也是一种宝贵的资源。现在越来越多的民营企业通过各种方式和手段获取人大代表和政协委员身份,一旦获得这种身份地位,就意味着他们有了一张通向中国政治权力中心的通行证,便于他们接近核心决策圈和政治权威,从而有利于谋取更大权益。

3. 组织资源

组织资源指集团的组织化程度、集团成员及规模、集团的领导技巧以及专业知识等等。第一,组织化程度。组织化程度较高的集团,其凝聚力和行动力都比较强,从而能将分散的个体力量重整成集体行动的组织。那些组织结构完善、组织动员能力较强以及具备较强领导力的组织在政策博弈中往往能占据优势,从而形成有利的政

策结果。这也是为什么各地企业都热衷于组建商会和行业协会来维护本集团和本行业利益的重要原因。第二，集团规模和动员能力。规模越大的组织，在政治和经济市场的实力就更大，而规模较小的组织往往会被忽略。一个集团的会员数量是它的一种重要的有形的资本。第三，集团领导技巧和专业知识。利益集团的领导技巧包括运用本集团的其他资本、恰当地调配这些资本、确定轻重缓急次序和选择盟友这四方面的能力对一个集团在政治进程中的成功至关重要^{①6}。一个集团掌握事实、数字和技术情报等专业知识是另一种主要的组织资本。大量的专门知识可以被议员或官僚用来支持他们的立场或者用来说服别人改变他们的看法，如果一个集团能够提供具有说服力的资料来支持自己的立场，它就会获得重大的好处^{①7}。

4. 信息资源

“利益集团的一个最重要的资源是知识，特别是其他人得不到或很少得到的信息。因为政策制定是一个信息高度密集型的过程，拥有信息的人通常会扮演重要角色。政治家和官僚常常发现利益集团提供的信息对执行他们的任务是不可或缺的。政府和反对党政治家常常向利益集团买好，以获得所需的新信息，用以有效的政策制定或攻击他们的对手。官僚同样需要相关集团来制定和执行政策。”^{①8}

利益集团所拥有的信息成为其介入公共政策的重要资本。因为现代决策面临着越来越复杂的外部环境，不确定性的增强和风险社会使得政策决策者不能穷尽所有状况，在这种情况下，准确和尽可能全面的信息收集就成为科学决策的保障。但无论是官僚还是专家，在如今专业分工越来越细化、技术要求越来越高的治理和决策环境下，全面掌握所需要的信息是不可能的，这时他们就要借助各种渠道收集有效的信息，而利益集团作为社会各阶层和各利益群体的集中代表，他们具有信息通道上的天然优势，他们的这种信息资源就会成为官僚精英等决策主体所倚重的重要资源。如此，利益集团就拥有了交易资本和议价能力。更有甚者，利益集团还会与官僚精英结成决策同盟，利益集团在输送要求和压力的同时也一并提供了官僚所需要的决策信息，这样，政策结果就有可能照顾或者偏向这些利益集团。另一方面，即使利益集团不能和官僚等决策主体联合，凭借其掌握的信息，他们可以先人一步调整自身的利益诉求，同时根据更为综合有效的信息，更易找到与官僚利益、集团利益和公共利益的交集点，从而使其政策方案更容易被接受。

5. 关系资源

利益集团的关系资源可从两个向度考察，首先，利益

集团与社会其他集团的关系网络，这种关系资源能使其较为容易搜寻到合作者，并瓦解竞争对手。一般而言，关系网络越强，越广，则其拥有的选择性就更多，行动能力也就更强。在政策过程中，不同利益集团往往会根据具体的利益需要和社会情势选择与其他利益集团竞争还是合作。利益集团与政治体系特别是与官僚的关系决定了利益集团在政策过程中能否获得更为有利的发言权以及地位。官僚和利益集团的关系一直是学者研究的重要主题。在美国语境下，“铁三角”理论是对这一关系的典型分析。盖伊·彼得斯研究了官僚和压力集团的关系模式，他把压力集团和官僚之间的互动关系分为合法的、客户关系、裙带关系和不合法的关系四种，并初步探讨了他们在公共政策中的不同角色和作用^{①9}。F. 鲁尔克研究了官僚权力在公共政策中的作用，他认为行政机构和利益集团之间形成的密切协作关系会阻碍行政机构做出合理性决策，行政机构往往容易成为利益集团的俘虏^{②0}。

有学者运用寻租理论分析了中国官僚集团和利益集团的复杂关系，指出两者通过权力寻租和权钱交易来形成某种有利于自己的资源分配政策^{②1}。通过寻找关系、编织关系、巩固关系和发展关系，作为行动者的精英构建了自己的社会关系网络。在这种社会关系网络的建构过程中，“情感契约”、“利益契约”比“文本契约”更加重要^{②2}。在基层，强势群体主要利用“关系”和行贿等手段来影响公共政策，如影响当地政府发展规划或建设项目的确定，从中获得种种商业利益；而在上层，强势群体对决策过程的左右往往是获得制度保障的^{②3}。

总之，不同利益集团的资源网络结构存在着一定的差异性。有的集团的优势在于雄厚的经济资源，有的在组织资源，还有的则是关系网络。不论如何，一般来说，具备以上资源数目越多和强度更高的集团，其行动能力就更强，其可资选择的策略方式就更为丰富多样。

三、策略组合：利益集团影响公共政策的行为选择

利益集团的行为策略指的是集团使用其资源影响公共政策的方式方法。这些方法的选择既取决于某项政策与其利益的关联度，又取决于集团所拥有的资源禀赋。而且，利益集团的行为策略还会受利益集团的行动能力和过往经验的影响，那些在政治斗争舞台中经历丰富、经验老道的利益集团具备更强的参与意识、能力和技巧。西方国家利益集团影响公共政策的主要策略有直接游说、间接游说、法院诉讼、通过捐助影响选举、抗议示威等^{②4}。中国特殊的政治制度结构决定了中国利益集团会采取不同于西方国家的行动策略。国内学者对利益集团

影响公共政策的手段和方式做了不少研究。黄卫平研究了中国利益集团政治参与的特点和方式,他总结了政策参与的方式主要有:贿赂;个人关系网络;说服;求助于精英人物;通过主管部门或其领导;借助媒体呼吁,通过舆论间接向政府施加压力;捐款;利用既定规则或者直接诉诸法律;施压集体性行动;参与或操纵选举等^{②5}。具体来看,利益集团影响中国公共政策的策略和方式主要有:利益表达、多重游说、合作联盟、俘获官僚、形塑舆论等方式。

1. 利益表达

利益集团影响公共政策的第一策略是积极参与利益表达,从而影响公共政策的利益分配。为了更有效地进行利益表达,利益集团需要构建有效的接近政治权力的渠道,选择合适的施加影响的策略。阿尔蒙德将这种接近渠道分为合法的和强制性的。合法的接近渠道包括个人联系、精英人物代理、正式的和机构性的接触渠道——大众传播工具、政党以及立法机构;强制性的接近渠道包括罢工和阻挠、暴乱以及政治恐怖策略^{②6}。

我国利益表达的主要渠道有人民代表大会、民主党派及社会团体、大众传播媒介、群众自治组织、信访与对话,等等^{②7}。朱光磊将当代中国的意见表达主体分为作为意见表达的个体和作为意见表达的团体两大类。前者分为普遍性意见表达个体即公民个人和专业性意见表达个体,专业性意见表达个体包括各级中国共产党党代会代表、各级人大代表和各级政协委员等;后者主要有三种形式:制度性意见表达集体、结构性意见表达集体和功能型意见表达集体^{②8}。应星将我国目前的群体利益表达行动归纳为三类方式:集体上访、集团诉讼、就地抗争。集团诉讼指那些在进行集团诉讼的同时也进行集体上访的行动类型,或者用某种位于法律边缘的群体聚集等形式对法院或政府施加压力的集团诉讼。就地抗争指那些在当地依托合法的组织(如工厂职代会)、采用合法的宣传政策或较节制的群体聚集等方式来表达群体利益的行动^{②9}。胡伟将群众性利益表达与综合的渠道总结为制度性渠道、强制性渠道和选举三种^{③0}。

处于社会转型期的中国,由于社会利益分化的加剧,不同利益主体在市场化进程中掌握了不同的资源。资源掌握的多寡使多元利益主体在表达和追求自己利益的能力上具有巨大差异,这些差异进一步影响着利益格局的调整与优化,引起利益表达发育与发展的不平衡。这些失衡体现在,利益表达地域分布的非均衡性、时间的断裂性、主体表达能力的差异性、利益表达组织发育的不平衡^{③1}。因而,当前中国利益表达组织发展的一个基本特征是不平衡,主要表现为弱势阶层和利益群体的利益表

达组织发展滞后,强势阶层和利益群体的利益表达组织发展迅速。而且随着城市化、市场化进程的加快,农民日益成为中国社会中的弱势阶层。由于解放后政府逐步取消了农民协会,农民至今还没有专门代表自己利益的社团组织,缺少利益表达的组织依托和阶梯^{③2}。而拥有巨大经济财富的私营企业主阶层是改革开放以来新崛起的受益最大的阶层之一。中华全国工商业联合会和各种私营企业主协会等是私营企业主阶层的行业组织。全国工商联代表民营企业家的利益,为他们的合法权益而进行利益表达。随着私营企业主在经济地位上的上升及他们拥有越来越多的政治资源,他们必然要求在政治上表达自己的利益,引导或迫使政府制定出符合他们利益要求的政策^{③3}。利益表达的关键是有关行动者能够获得进行表达的渠道或途径。^{③4}中国的利益表达可分为制度化表达渠道、准制度化表达渠道和非制度化表达渠道。制度化利益表达渠道主要包括人大、政协会议和民主党派协商会议;准制度化表达渠道主要有行业协会、媒体舆论和信访等;非制度化渠道主要包括非正式的个人接触、贿赂、通过个人关系网络上书、利用金钱赎买知识专家造势、召开新闻发布会等方式。

2. 多重游说

在西方国家,游说是利益集团影响公共政策最常见的方式^{③5}。中国利益集团进行游说的方式主要有:接近政治权威和决策核心;通过专家学者等利益代言人游说;通过施压性行动如上书、公开信等集体行动;通过主管部门及领导或人大政协提案等。

首先,接近和影响政治权威。采用书信、电话电报、递交研究报告乃至直接造访等方式对相关决策者进行劝说。如环保组织“自然之友”在策划“保护长江源”活动时,为了求得地方政府的支持,会长梁从诫先后多次拜会深圳市市长和市政协主席。1999年2月1日该组织还向国家环保总局和国家林业局提交了《自然之友关于保护藏羚羊问题的报告和建议》,对政府部门进行直接游说^{③6}。其次,通过利益代言人直接游说。利益集团通过人大代表、政协委员的提案,利用个人拥有的社会关系网,直接或间接地影响地方立法活动。特别是某些垄断利益集团,利用并通过这种关系网中的亲戚关系、同学关系,或是上下级关系直接或间接接触立法决策者,表达其利益诉求,使之通过有利于自身的法律^{③7}。第三,利益集团还会采取行政诉讼和参加听证会等方式。通过向人民法院起诉行政机关以使政府改变其与本集团利益目标相冲突的政府行为。还有推行决策听证会、立法听证会也是各相关利益集团表达游说的重要途径。比如近年来不断上涨的城市居民生活水价,外企水务集团通过与地方

政府管理部门共同召开听证会,首先提出涨价方案,然后通过形式化的听证程序就可以提价。“逢听必涨”成为中国很多公共资源提价的规律。第四,通过主管部门及领导或人大政协提案是利益集团最常用、也是最直接、最有效的游说方式。利益集团既可以通过正式的制度管道(如报告制度),也可以通过非正式的形式(家族血缘、同学、老乡或私人情谊)将本利益集团的诉求直接输入政治决策体系,而主管部门及其领导既可以通过批示、批复、召开现场会、协调会、列入会议议程等形式,也可以通过“打招呼”、“写条子”等非正式形式回应利益诉求。由于各级人大或政协的提案有关部门必须答复或办理,具有法定效力,因此也是利益集团影响政府的一种重要方式³⁸。

3. 合作联盟

利益集团的合作联盟主要体现在两个方面:一是利益集团之间基于各自利益考量和行动的需要,选择结成行动联盟。比如,房地产利益集团中的地产商、银行以及投资资本在面对中央政府的宏观调控政策时,往往会采取“抱团”的方式应对;前些年中国的彩电企业为了避免恶性降价竞争,结成了所谓“不降价联盟”。二是利益集团会选择与政府部门或其他组织的合作,通过建立良好的关系网络来提升集团的行动能力,实现其影响公共政策的目的。比如,利用国家权威或者政府行政网络来实现自己的组织目标以及利用私人关系来动员体制内的资源是 NGO 最常用的一个手段。除了直接利用国家行政权威之外,借助官办、半官办社团的行政网络也是 NGO 常用的一个策略³⁹。

利益集团之所以会采取合作联盟,一方面是因为,在政策过程中,利益相关者群体越来越庞杂,为了提升其利益博弈能力和行动能力,那些汇聚了强大资源和利益的集团将具备更大的议价和谈判能力,从而能够在政策博弈过程中占据先机;另一方面,利益集团在政策过程往往不能孤立战斗,在政策过程中形成的“政策网络”将不同的利益集团联系在一起,这些利益集团之间的利益也就非常复杂。因而他们往往会选择“互投赞成票”策略,在多项公共政策上加强合作,从而能够击败共同的对手。当然并非所有利益集团都会采取合作联盟的方式介入和影响政策过程,联盟的前提在于是否有共同的利益基础和行动基石;其次,也取决于利益集团的资源禀赋及行为偏好以及他们在过往政策过程中所形成的行动经验;再次,合作联盟可能都不会太长久,因为他们得面对“集体行动的困境”问题,在公共政策中,“没有永远的朋友,只有永恒的利益”也是一个颠扑不破的真理。

4. 俘获官僚

利益集团与官僚精英结成利益联盟是俘获官僚的典

型表现,从而使官僚为利益集团服务。塔洛克将私人企业追求政府管制、寻求政府保护的种种活动,称为“寻租”(Rent-seeking)活动。这类活动主要包括院外游说、政治捐款、拉拢和贿赂政府官员等等。纳瓦罗指出,美国公共政策与过程实际上就是公共利益与私人利益相互竞争的政策博弈;某些场合,特定的利益团体与意识形态会俘获美国政府部门的利益,而牺牲公共利益。在美国,各政府机构和官员负责执行法律,并为此制定大量的规章条例,把比较原则的法律付诸实施。因此,政府高级官员就成了利益集团游说的对象。各利益集团尽力同政府官员保持良好关系,使官员支持其目标;政府官员也依赖利益集团支持其工作。一些内阁部长是由利益集团的推荐或同利益集团协商取得其支持以后任命的。不仅利益集团的成员流向政府,一些国会议员和政府高级官员离职后,常被利益集团和大企业以高薪聘为顾问或说客。政府和利益集团之间的人员双向流动,在美国称为华盛顿的“旋转门”。⁴⁰

中国利益集团俘获官僚的一个突出表现就是官商勾结、权钱交易,这几乎是中国政府官员腐败事件中的典型特征。当前寻租活动主要集中在几个‘点’上:权力的集中点;体制转换的交汇点;监督系统的乏力点;法律政策的滞后点;才、财、物需求的关节点⁴¹。通过提供物质资助,即通过直接给党政机关及其工作人员物质利益的方式直接或间接地影响地方政治,其中最普遍的方式是向官员行贿。比如,房地产业的“管制俘虏”现象就非常严重,从湖南郴州市委书记李大伦到北京市副市长刘志华、安徽省副省长何闽旭、天津市检察院检察长李宝金,因陷入房地产寻租而跌落的官员不一而足⁴²。可见,俘获官僚是利益集团介入公共政策的非法方式和途径,这种方式使利益集团能够介入公共权力运作过程,从而让官僚直接为其利益服务。

5. 形塑舆论

多姆霍夫研究了美国政策研制过程中的公共舆论的形塑过程和网络,他指出,政策研制网络中的很多基金会、政策规划网络团体和智库,以及大型公关公司和大财团的公共事务部门构成了公共舆论的形塑网络⁴³。利益集团可以通过现代社会所能提供的所有通讯工具,如报刊、电视和广播何互联网等一切现代技术来影响舆论⁴⁴。通过新闻媒体或施压性集体行动形塑公共舆论,以影响公共政策制定。有的利益集团的利益受到侵害后便向报纸、电视、互联网等传媒主动提供信息,以争取尽可能多的民众关注、支持或同情,从而对相关决策者形成强大压力,使本集团所面临的问题被提上决策日程或重新考虑⁴⁵。

近年来,中国利益集团通过舆论影响政策的能力在不断提高。一些市场化的媒体与某些利益集团形成了千丝万缕的联系,在某些问题上,它们为特定的利益集团提供了舆论阵地^{④⑥}。强势利益集团更可能通过媒介表达自己的意见,从而影响公共政策的导向,并有可能使政策偏离公众利益这一根本方向。在公共舆论方面,强势群体利用其经济实力,通过支持赞助媒体和学术活动等方式,也很容易达到让媒体和学者为强势群体的利益说话的目的。如90年中期前后中国出现了经济过热现象,政府不得不实行经济紧缩方针,结果大量的房地产投资被套牢。于是,在各地相继召开了一系列经济发展研讨会,其主题都是主张放松银根。一些经济学家在会上大声疾呼,当时的经济并非过热,政府应当实行宽松的财政和金融政策。许多这样的会议都有房地产商赞助或参与,这就是民间经济力量试图影响中央决策的一个迹象^{④⑦}。

利益集团影响公共舆论的一个最新动向是他们越来越重视利用互联网等新兴传媒来形塑舆论。从“孙志刚事件”引发大量媒体关注开始,在涉及公共利益的典型公共政策和公共事件中,互联网都扮演了重要角色。利益集团开始有意无意地利用互联网来引导舆论,宣传自身主张,从而达到其目的。比如厦门的PX项目事件、广州番禺的垃圾焚烧事件,以及越来越多的立法都会通过网络公开征求意见的形式来获取民意,吸引公众目光。从某种程度来说,这是中国公共政策迈向开放和透明的重要一步,也是决策科学化和民主化的有效保障。利益集团基于各自利益的考量,通过形塑公共舆论来引发公众关注,从一个方面来说,这有利于对公共政策的深入讨论和辩论,防止公共政策的“黑箱”操作和随意决策,有利于提高决策质量和政策的公正性;但是,利益集团形塑舆论也要注意其可能带来的负面影响,首先是不同利益集团对传媒的影响不同,成长于市场经济的传媒的舆论逻辑可能是市场的或“金钱至上”,因而那些资金雄厚的利益集团就能够在各类媒体上获得更有利的“话语权”,从而有可能操控舆论过程,进而影响大众心理和决策者的思路。一旦传媒被利益集团“俘虏”,公共舆论就有可能沦为政策的“帮凶”,这是需要引起警惕的。利益集团通过这些策略及其组合从而能够影响公共政策过程和结果,最大化的实现其利益诉求。

四、简要结论

随着中国改革开放进程成长壮大起来的利益集团开始逐步涉入和影响公共政策过程。利益驱动、资源主导和策略组合型构了利益集团影响公共政策的行动逻辑。这种新的变化既是中国社会和政治生态发展演变的产

物,同时又是中国公共政策模式变迁的结果。利益集团对公共政策的影响意味着政策过程的开放和多元利益的公开竞逐,这对中国政治进步和社会发展是一种有效的推动力量;但同时也要注意防范强势利益集团和既得利益集团由于其资源上的优势进而垄断和操控政策过程,因而还得需要通过政治改革和多元利益集团的相互制衡发展来予以规约。

注:

- ①陈水生《中国利益集团的成长逻辑与动力机制研究》,《南京社会科学》2011年第7期。
- ②陈庆云《公共政策分析》,中国经济出版社1996年版,第9页。
- ③祁雨《利益表达与整合——教育政策的决策模式研究》,人民出版社2006年版,第3—4页。
- ④李景鹏《政府职能与人民利益表达》,《中共中央党校学报》2006年第6期。
- ⑤⑩⑪⑫加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学——体系、过程和政策》,东方出版社2007年版,第179、209、212、188—202页。
- ⑥詹姆斯·安德森《公共决策》,唐亮译,华夏出版社1990年版,第222—223页。
- ⑦涂晓芳《政府利益论——从转轨时期地方政府的视角》,北京大学出版社2008年版,第182页。
- ⑧李景鹏《当代中国社会利益结构的变化与政治发展》,《天津社会科学》1994年第3期。
- ⑨洪远朋、陈波《改革开放三十年来我国社会利益关系的十大变化》,《马克思主义研究》2008年第9期。
- ⑫⑬⑭李道揆《美国政府和美国政治》,商务印书馆2004年版,第309、306、303页。
- ⑬詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯《民治政府——美国政府与政治》,中国人民大学出版社2007年版,第155页。
- ⑭王沪宁《美国反对美国》,上海文艺出版社1991年版,第166—167页。
- ⑮⑯⑰⑱诺曼·杰·奥恩斯坦、雪利·埃尔德《利益集团、院外活动和政策制定》,潘同文等译,世界知识出版社1981年版,第80、86、87、63页。
- ⑲迈克尔·豪利特《公共政策研究》,北京三联书店2006年版,第99页。
- ⑳盖伊·彼得斯《官僚政治》,中国人民大学出版社2006年版,第192—218页。
- ㉑吴锡泓《政策学的主要理论》,金东日译,复旦大学出版社2005年版,第135—136页。
- ㉒④何清涟《现代化的陷阱》,中国计量出版社2005年版,第1、118—119页。
- ㉓秦海霞《关系网络的建构——私营企业主的行动逻辑——以辽宁省D市为个案》,《社会》2006年第5期。

- ②③孙立平《90年代中期以来中国社会结构演变的新趋势》，《天涯》2006年第2期。
- ②⑤黄卫平《中国社会利益集团研究》，《战略与管理》2003年第4期。
- ②⑦王春福《论科学民主决策的社会利益表达机制》，《求实》2006年第4期。
- ②⑧朱光磊《当代中国政府过程》，天津人民出版社2008年版，第72—90页。
- ②⑨应星《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较》，《社会学研究》2007年第2期。
- ③⑩⑪胡伟《政府过程》，浙江人民出版社1998年版，第192—208、193页。
- ③⑫姚望《当代中国利益表达的失衡及矫正路径选择》，《理论月刊》2009年版，第9页。
- ③⑬扈兵《构建和谐农村的必由之路：完善农民利益表达渠道》，《文史博览》2006年版，第12页。
- ③⑭王中汝《利益表达与当代中国的政治发展》，《科学社会主义》2004年第5期。
- ③⑮⑯汪永成、黄卫平、程浩《社会利益集团政治化趋势与政府能力建设》，《武汉大学学报》（人文科学版）2005年第1期。
- ③⑰邢乐勤、顾艳芳《中国利益集团政治参与的特点分析》，《浙江学刊》2010年第2期。
- ③⑱赵秀梅《中国NGO对政府的策略：一个初步考察》，《开放时代》2004年第6期。
- ④⑲梅新育《房地产利益集团的组成和能量》，《南风窗》2010年第10期。
- ④⑳威廉·多姆霍夫《谁统治美国》，吕鹏等译，译林出版社2009年第256页。
- ④㉑M. J. C. 维尔《美国政治》，王合等译，商务印书馆1981年版，第120页。
- ④㉒汪凯《媒体、民意与公共政策》，复旦大学出版社2005年版，第129页。
- ④㉓孙立平《90年代中期以来中国社会结构演变的新趋势》，《天涯》2006年第2期。

（责任编辑：宁 岩）

Motivation , Resources and Strategy: The Logic of Interest Groups Action in the Policy-making Process

Chen Shuisheng

Abstract: It turns out that interest groups have become large and strong enough to influence policy-making in China. Why and how it works will be answered here. There is an analysis framework involved in motivation , resources and strategy. The paper claims that the motivation for the intervention in public affairs is interestbased , which is consisted of interest recognition , incentive and competition; what interest groups hold , such as financial resources , political resources , organizational resources , information resources and so on , will produce different kinds of strategies which mainly include expression of interest , multi-lobby , cooperation alliance , power rent-seeking and manipulation of public opinion.

Key words: interest motivation; resource predomination; tactics combination; the logic of action