

解读中国利益集团：影响地方决策 政府如何应对

作者：于津涛 王吉陆

文章来源 《瞭望东方周刊》 2004年2月2日

承认中国也有利益集团，这本身即是一个社会变革的过程

“全世界无产者，联合起来！”——曾经，这个口号振奋了无数人。

为什么联合？除了有共同的理想，还有着共同的利益；而且，联合起来才有力量。这是社会利益集团出现的基础。

很长一段时间里，代表“局部”、“狭隘”和“个人”利益的利益集团得不到承认，也不被允许存在和发展。

厦门远华走私案使人们从梦中醒来，利益集团并不遥远，它的存在并不会因为“不承认”受到影响。事实上，人们的表述中早已出现了“既得利益集团”，利益集团的出现似乎总是伴随着贬义。

中共十六大以来，新一届政府力倡“平衡”，在调整利益再分配中坚持维护社会公正与公平，其间就包含着平衡和调控利益集团。

在这种情况下，对“利益集团”才有了严肃意义上的解读。

中国有哪些利益集团

2002年7月，为声援支持侵华日军细菌战中国受害者民间对日索赔，上海、江苏、浙江、湖南等地高校教授、研究生、大学生代表、医生代表等组织了“原告声援团”。2002年11月4日，“声援团”还与中国原告团、日本律师辩护团、原告证人、全国各地原告一道，在浙江义乌市崇山村举行“细菌战诉讼二审声援大会”，继续推动细菌战诉讼工作。

研究者认为，“声援团”是常说的黑社会组织、帮会、走私集团、地下传销组织等非法利益集团之外的另一种利益集团。事实上，人们往往忽视了合法的利益集团，比如常见的村民自治委员会、居委会、经有关部门登记注册的社团以及民间自发产生的公民自助组织、兴趣组织等。

中国社会正从单一性社会向多样性社会转型。深圳大学管理学院程浩认为，社会转型过程中一个令人瞩目的现象是：整个社会利益结构发生了分化与重组，原有的社会利益格局被打破，新的利益群体和利益阶层逐步形成，并分化组合成特定的“利益集团”，并不同程度地对地方政府决策施加影响。

程浩所说的利益群体和利益阶层，包括私营企业主、个体户、自由职业人员、受聘受雇人员等不同的利益群体和利益阶层，甚至还包括驻大陆台商的利益群体和“买办”者利益阶层。有了这样的基础，加上公民利益意识的觉醒和维权意识的加强，特别是“集团意识”的形成，以及政治的民主化、法治化和现代交通与信息技术的发展，使得利益集团的产生，成为一种不以人的意志为转移的客观趋势。

中组部党建研究所和深圳大学当代中国政治研究中心做出的一项调查报告显示：中国现有社会利益集团，大多没有完备的组织形态，也没有固定的组织架构，只是松散地、自发地、临时性地“结伙”，以协同行动，表达其特定的利益诉求。部分有规范组织形式的利益集团，多以社团、协会、商会、联合会（会）、委员会等形态存在；也有的以帮派、行会等形态存在。

西方社会利益集团一般具有自发性、对抗性特征，且强调均衡和相互制约。相较而言，中国的利益集团有着不一样的特征。

中国利益集团发展不平衡，代表社会弱势群体利益的利益集团比较薄弱；合法利益集团绝大多数由政府主导产生，官办色彩较浓；中国利益集团无论组织结构还是职能角色都还不成熟，具有明显的过渡性；利益集团之间存在着非对抗性矛盾；许多非法利益集团借合法外壳存在或寄生在合法组织之中。

根据其组织化程度，中国的利益集团还可以分为高度组织化、具有一定组织程度、组织松散以及非正式组织群体；根据其活动目标，又可以分为经济性利益集团和非经济性利益集团；根据存在时间的长短，分为常设性利益集团与临时性利益集团。

利益集团影响地方政府决策

“区里的干部一般不敢随便得罪他们，不能说他们有能力想让谁上谁就能上，但他们确有能力在需要由区人大通过投票决定干部任用时，不想让谁上谁就上不成，该区党政领导均对他们礼让三分。”

南方某市区一位干部在接受调查时，对两位区人大代表作这样的评论。这两位“大名鼎鼎”的代表分别是其所在居委会的主任及居委会所属股份公司的董事长，是典型的地方实力派人物。基于地缘、血缘和共同的经济利益，他们所在的居委会及公司，都是一个特殊的利益集团，而这两位区人大代表，就是其所在利益集团的代言人。

可以看出，地方政府的决策受利益集团的影响已经很深。

这种影响不仅仅局限在人事任免上。调查显示，利益集团施加影响的方式包括：贿赂，个人关系网络，游说，求助于“精英人物”，通过主管部门及其领导，借助媒体呼吁，利用既定的规则、惯例或者直接诉诸法律，施压性集体行动，参与或操纵选举等。

这些方式，有直接的，也有间接的；有正式的，也有非正式的；有合法的，也有不合法的。而影响的内容包括：地方政府公共投资、财政资金分配、财政税收、政策法规的制订。

报告列举了一个事例：南方某市从2001年起，要比照“个体工商户的生产经营所得”应税项目，对执业律师征收个人所得税。按此计算，执业律师40%以上的业务收入要用于纳税（营业税5.5%，个人所得税35%）。执业律师们通过该市律师协会，一致要求市政府减轻税赋，否则他们便考虑迁往广州、北京、上海等地执业。为此，市司法局专门向市委、市政府报送一份紧急报告，促成政府修改了律师条例，并参照北京、上海等地的规定，将律师个人所得税核定为总收入的6%，减轻了律师税赋。

调查报告认为，合法的影响是有好处的：能够化非法的、抗议性的利益表达为合法的、建设性的利益表达；能够为地方政府决策提供信息；有利于提高地方政府公共决策的公正性、合理性；有利于推进基层民主发展。

然而，程浩认为：“各个阶层分别代表的利益群体之间的不平衡状态同时凸现着潜在的社会危机。”利益集团的影响存在隐患。

厦门远华走私集团、湛江海关走私集团构成了严重的恶果。犯罪集团凭借其拥有的组织资源、文化资源、尤其是盘根错节的关系性资源，通过控制地方政权（或某一政府部门、机构），谋取本集团的非法利益。

隐患还表现在：

一是强势利益集团有可能损害整个地区的公共利益和广大公众的利益，特别是严重损害社区弱势群体的利益，影响社会的正义和社会政治的稳定；

二是利益集团经济实力雄厚，无须施压或游说，即可让地方政府俯首听命，出现“领导傍大款”，使地方政府决策的公正性和合理性受到影响；

三是利益集团进行“权力寻租”、“钱权”交易或其他违法活动；

四是一些经合法组织异化而形成的利益集团，以企业、事业单位等组织的合法外衣为依托，以经济、政治利益为纽带，运用合法组织的资源，欺压、剥削人民群众，瓜分集体财产，谋取其成员的非法利益。

政府如何应对利益集团

“当前政府要正确反映和妥善处理现实生活中的各种复杂利益关系，就必须根据利益集团形态、性质、资源等的不同，采取不同的方针政策。打击非法利益集团，保护合法利益集团，扶持公共利益集团；要限制和规范特殊利益集团；最重要的是要关怀、救助社会弱势群体。”程浩对《瞭望东方周刊》表示。

程浩认为，政府在近期内应该达到的目标，主要是使社会利益集团行为的有序化，为其成长、发展并发挥作用提供制度性平台，同时要创造条件使民间性利益集团合法化。

弱势群体在博弈中处于劣势，他们的利益，需要政府更多的关注和支持。

2003年7月31日，国务院公布了《法律援助条例》，这是中国第一部关于法律援助的全国性立法，体现了中央立法机关保护弱势群体和公民权利的意愿及努力。

次日，中国正式施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其实施细则。与此同时，施行21年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被废除。

国家行政管理学院教授杜钢建指出，行政许可项目的泛滥在相当程度上搭建了“政府利益部门化，部门利益个人化”的权力部门腐败的机理。

今年7月1日，《行政许可法》生效后将有效限制政府行政权力，在规定行政许可范围和清理行政许可程序两个关键环节上达到限制行政权力的目的。最重要的是，《行政许可法》创立了信赖利益保护原则。

《行政许可法》的生效将制约官僚利益集团。

目前，影响较大的特殊利益集团，主要是以地区、部门为依托，以行业利益为纽带，常常借助公共权力、行政性垄断手段等，来获取特殊利益的经济性利益集团，如具有垄断地位的电力、电信等企业。

对于这些已经形成的、客观存在的特殊利益集团，胡鞍钢的观点具有启发性。他认为，应遵循三个原则来进行限制和规范：一是承认其既得利益，而不是消除垄断行业集团；二是限制垄断利益集团的特权，将其由“贵族”降为“平民”，从“经济人”与“政治人”的双重身份，变为纯粹的“经济人”，是企业家、银行家，而不是政治家；三是规范垄断利益集团的行为，重新建立商业游戏规则，迫使垄断行业从经济寻租、政治寻租，转变为依靠技术创新、高质量服务、良好信誉等，谋求利润最大化。此外，还应通过市场准入政策和产业组织政策，尽可能地引入有效的竞争机制，打破既得利益集团的垄断地位。

中共十六届三中全会提出，将建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，以维护公有财产权，保护私有财产权。这对合法的利益集团如民营企业群体来说，则意味着提供了一种有序的利益诉求传递机制。

从长远来讲，应对社会利益集团，政府还要从利益集团的政治性影响和政府行政能力的提高方面着眼。一方面要建立制度化、规范化、程序化、公开、透明、公正的利益表达机制和决策参与机制，将利益集团行为纳入制度化轨道；另一方面要实现利益调控制度化、制度建设民主化、民主制度程序化、民主程序法治化，同时要提高政府在利益集团政治中的自主性，防止软政权化。

经济学上叫博弈均衡，物理学上叫矢量求和。不同的利益集团在说着自己的话，展示着自己的力量，这是现实，也是社会发展的基础。

观察家认为，在各种合法的利益集团面前，政府需要提供的是制度平台，实现利益表达、博弈、调控的制度化，提供开放的合法利益表达渠道，让各种力量在相互博弈和沟通中达成共识。

(2004-2-4 10:13:00 点击249)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)