

當代兩岸利益集團比較分析

——基於阿爾蒙德結構功能主義的視角

黃繼朝*

近一個多世紀以來，由於現代化的快速發展，社會迅速走向高度分化和利益多元化，利益多元化推動了全球利益集團的興起和發展，並直接導致了 20 世紀 70 年代以來，“世界範圍內利益集團政治的興起”。¹ 作為現代政治體系的重要組成部分，利益集團的興起和發展也為比較政治的研究開拓了新的視野，因此關於兩岸利益集團政治的比較分析，就很值得進行深入研究。本文首先是從利益集團的分析出發，概略介紹了利益集團的概念和類型，然後以阿爾蒙德(Gabriel Abraham Almond)的結構—功能主義理論為視角，分別對兩岸利益集團在各自政治過程中的結構(或角色)和功能進行具體的分析，最後對兩岸利益集團政治的異同進行一定的比較分析，並希望能提出一些有利於促進兩岸利益集團成熟和發展的建議。

一、利益集團的概念和類型分析

在現代社會生活中，人都離不開特定的政治、經濟關係，而人們在各種社會關係中總離不開利益的紛爭，實踐證明，為了維護和實現自身的利益要求，群體組織的力量比個人力量要大得多，效果也好得多。這種為實現共同利益而聚合的團體就是利益集團。根據美國政治學者阿爾蒙德的 analysis，“所謂利益集團，我們僅僅是指因興趣或利益而聯繫在一起，並意識到這些共同利益的人的組合。”² 長期以來，關於中國大陸是否存在利益集團的問題直頗有爭議，部分西方學者指出大陸社會主義經濟一體化下的利益集中導

致難以衍生出利益集團。但事實上更多的學者則認為，“利益集團是一種普遍現象，哪怕是在專制政體之下，只不過，在不同政治體系中，利益集團的運作方式也有所不同罷了。”³ 改革開放之前，由於社會主義計劃經濟強調人民內部利益的一致性，利益集團確實不甚明確或者缺乏自主性，應該說在當時僅存在自在的利益群體，而不存在自為的利益集團。1978 年隨着計劃經濟向市場經濟的轉變，利益多元化逐漸成為一種客觀趨勢，多元化的經濟結構和廣泛的利益分化直接推動了中國大陸利益集團的興起和發展。

依據不同的劃分標準，利益集團可以分為不同的類型。中國大陸的利益集團導源於社會主義的一元政治構架，在此環境下發展而來的利益集團與西方社會資本主義政治、經濟條件下的利益集團明顯有所區別。由於中國大陸利益集團的獨特性，關於大陸利益集團的分類也多種多樣。根據其組織目標，可以把大陸現有利益集團分為經濟性利益集團和非經濟性利益集團；根據存在時間的長短，大陸利益集團又可以分為常設性利益集團與臨時性利益集團，還有學者根據中國社會的階層分類來區分利益集團，清華大學孫立平把中國的利益集團分成兩大類，一種是強勢群體，一種是弱勢群體。中國人民大學楊光斌綜合考慮組織因素和利益集團的政經關係，提出了一種頗具代表性的分類，他根據中國大陸利益集團的組織狀況及其在政治經濟過程中的作用大小，把大陸的利益集團劃分為：機構性利益集團、公司型利益集團、社團型利益集團和無組織型利益集團。台灣方面來看，在“戒嚴”時期，國民黨專制獨裁統治下造就的嚴酷封

* 廈門大學台灣研究院政治學理論博士研究生

閉的政治社會環境，嚴重束縛了利益集團衍生的觸角，所以在那時台灣社會所謂的利益集團也異常罕見，更多是由國民黨政府控制的利益團體。1980年代以來，隨着台灣政治、經濟轉型的快速推進，台灣社會利益集團如同雨後春筍般湧現出來，並迅速發展成帶有台灣特色的西方利益集團類型，依據阿爾蒙德的分類理論主要可分成四類：一是以遊行、示威等社會運動為表現形式的非正規性利益集團；二是建立在族群、宗教、地區利益等基礎之上的非社團性利益集團；三是存在於正式機構之中的機構性利益集團；四是專門從事利益表達的社團性利益集團。

二、兩岸利益集團的結構分析

在現代社會中，一個政治體系的良好運行，往往離不開利益集團的成熟發展，利益集團已成為社會多元化利益群體與政府之間溝通的重要紐帶。作為一類重要的政治結構，利益集團已逐漸成為行政機構、政黨之外影響政府決策過程的關鍵力量。參照阿爾蒙德關於利益集團的分類理論，結合兩岸利益集團的各自特徵，本文主要是根據組織目標指向與受益的對象把兩岸利益集團劃分成三種類型：非社團性利益集團、機構性利益集團以及社團性利益集團，同時並基於此來比較分析兩岸利益集團在政治過程中的結構特徵及其功能。

首先，需要對兩岸利益集團的結構進行分析。“政治結構的基本單位是個人角色。”⁴ 利益集團結構是由各種相互關聯而又相互作用的角色例如集團領導人、積極分子和成員等所組成。對每一個結構而言，角色數量(結構規模)、角色間相互關係以及角色與結構間的作用構成結構的主要特徵。

非社團性利益集團的特點是沒有一個專門的組織。這種集團是“建立在共同意識到的種族、語言、宗派、地區和職業利益基礎之上的，或是建立在家族關係和血統的基礎上的”。⁵ 這種集團又可以分為兩類，“一類是具有共同的切身利益，但還沒有照社團或機構方式有效地組織起來的大型集團。”⁶ 從大陸來看，農民群體、工人群體⁷都屬此類利益集團的典

型實例。據第六次人口普查統計顯示，目前中國大陸農民有6億7千多萬，佔總人口50.32%。但是整體來看，目前尚缺乏較為完善的農民組織來有效整合與表達農民的利益，有待成立更多專業的農會、漁會等組織。另外，據統計，包含農民工在內當前中國大陸藍領工人已經接近3億，廣大工人群體建立了一些工會組織，工會成員間彼此維持一種平等互助的關係，也能一定程度上反映工人群體的利益。但當下工會的實際動員能力不高，其專業性和組織性有待提高。整體來看，大陸的農民群體和工人群體，雖然擁有共同的利益，但其組織程度仍需不斷增強，從而確保利益表達的連貫性和有效性。台灣由於利益集團發育較為成熟，利益分化突出，此類尚未有效組織起來的大型集團存在並不多，有如人數眾多的消費者基金會。這類集團其成員間也基本維持一種平等互助的關係，但由於集團成員眾多，每個成員在參與組織上所花的時間和精力比較大，而自身所能分享的組織利益又太小，於是大家都不想建立規範化的組織。

非社團性利益集團的另一類是較小的、面對面的宗族關係、血統、經濟或種族集團。這類利益集團中還存在長期連續性以及只是間斷性的專業化利益表達。由於台灣是一個從中國大陸過來的移民社會，積澱着濃重的中國傳統的血緣、宗教情結和集團傾向，所以這類利益集團在台灣表現頗為突出，譬如地方派系、地域群體以及黑社會集團等，其內部成員通常按照血緣、年齡、能力等論資排輩、分配資源，具有較為明顯的等級尊卑特徵。在等級模式下台灣這類集團的組織動員能力強，通常使用強制型或酬報型手段使得角色成員服從。1990年代以前，台灣地方派系勢力相當龐大，幾乎遍佈台灣各縣市，之後受到政黨政治發展的衝擊和影響，地方派系逐漸走向衰弱，但在漢人移墾較早的西海岸地區及南部縣市仍有很大影響力，各派系的勢力範圍一般局限在本縣市甚至本鄉鎮範圍之內。家族勢力是地方派系的主要表現形式，台灣有最著名的五大家族：基隆顏家、霧峰林家、糖業先驅的高雄陳家、政商兩栖的板橋林家及政通人和的鹿港辜家。這些家族都形成了重要的地方派系。另外，來自同一個地區的地域群體也容易形成利益集團，如客家人同鄉會、嘉義同鄉會等。最後，黑社會

集團(組織嚴密的可歸入社團性利益集團)也是台灣非社團性利益集團中的重要一種。“政治革新”後，雖然台灣當局有組織過多次“掃黑”行動，但成效不彰，只要風頭一過，黑道勢力又捲土重來。據不完全統計，台灣黑社會大小幫派有近千個之多，主要活動於台灣西部、北部非都市地區，少數也活躍於都市地區，常常直接介入社會政治資源的再分配過程。從大陸來看，這類利益集團多體現為一種基於姻親、地緣、學校等聯結而成的私人團體派別，有如地方宗親會、同學會等，這類利益集團內部通常存在一定的等級關係，主要通過強制與人情關係結合的手段來協調角色成員間相互關係。值得注意的是，這類組織大部分組織關係都較為鬆散或者隱秘，以致常常被人忽略，但其實它們遍佈政治、經濟、文化等社會生活的各個領域。由於大陸利益集團政治的不成熟，這種私人團體派別所塑造的人情關係網絡常常會帶來官商勾結、官官相護等非制度化的潛規則政治，從而妨礙政府政策執行的各個階段。

“機構性利益集團存在於諸如政黨、公司、立法部門、軍隊、政府行政機構和教會組織之中。”⁸ 機構性利益集團有時可能包括整個機構性結構，但更多時候則專指機構性結構下的次級集團，如軍事機構中專門的派別等。又因機構性利益集團的組織基礎為其提供了許多資源和接近權力的機會，所以它們在政治過程中進行利益表達可能是強有力的。這類集團同面對面的親屬關係和血統集團有一定相似，只是表現出較高的正式組織程度。台灣社會的機構性利益集團主要體現為政黨內部派系以及“國會”次級團體。台灣的政黨派系和“國會”團體規模一般都不大，主要由政治精英組成。大體來看，政黨內部派系較“國會”團體更具等級色彩和嚴密性，而相比於國民黨，民進黨的黨內派系和“國會”團體在連貫性和組織性上都要更為突出。目前，台灣有影響力的政黨主要還是國民黨和民進黨，它們各自內部又分成不同的派系。就國民黨而言，早期有“主流派”與“非主流派”的劃分，後來又有“李家班”與“宋家班”的對抗，再加上 2013 年的“馬王政爭”以及近期朱王等人的“總統”候選人之爭，這些都反映了國民黨內部的派系爭鬥雖然並非十分突出，但亦始終存在。相對國民

黨而言，民進黨的黨內派系更加鮮明，自 1990 年代以來基本維持着五大派系共治的局面：“美麗島系”、“新潮流系”、“正義連線”、“福利國戰綫”和“台獨連盟”。就近期發展來看，人員最多的“美麗島系”日益分化，“新潮流系”仍然最具戰鬥力，“福利國戰綫”有進一步做大的趨勢，“正義連線”在陳水扁落馬後逐漸衰落，而立場極端的“台獨聯盟”更是江河日下。1986 年“政治革新”以後，台灣“國會”的次級團體大量出現，其中以國民黨籍“立法院”次級團體最多，如“創新會”、“新政會”、“建研會”、“協和會”、“國會功能委員會”、“厚生會”等。“國會”次級團體大多以具體的政經利益為取向結合在一起，國民黨的“立院”派系很少與黨內派系分野有關聯，大多數只是局限在“立法院”的範圍內活動，而民進黨的“立院”派系則基本是黨內派系的延伸，派系結構相對穩定。“國會”次級團體中有一些是跨黨派的次級團體，如 1990 年代初的“華隆幫”，1990 年代中後期的“老農派”等，其成員往往包括各黨派和無黨籍人士。

相對而言，大陸的機構性利益集團具有其特殊性。一般而言，利益集團是特指國家權力機構之外的政治社會力量，維持政府正常運轉的機構性部門如司法部、商務部、外交部、國防部等是任何政府所必需的，不能因為它們或許存在部門利益而把它們看成為利益集團，但是一些不必要的機構設置所帶來的“特殊利益集團”卻難以忽視其利益集團特性。大陸正處在經濟轉型時期，“目前的政府部門設置依然具有計劃經濟的特徵，在國務院下屬的行政管理部門中，還有各種以行業和產品為基礎的主管部門。”⁹ 例如，有主管工業與資訊產業的工信部、主管電力、石油、煤炭等能源行業的國家能源局，等等。”在市場經濟的利益導向下，加上中央決策機制的健全，這些主管部門很容易就演變成該行業或產業的“壟斷利益集團”。本文便把那些建立在產品和行業基礎上的所謂經濟主管部門歸類為機構型利益集團。在行政機構改革的過程中，這些主管部門有些已“功成身退”，但有些仍代表着特殊的行業和利益，已發展成為強大頑固的利益集團。另外，在大陸另一種有代表性的機構性利益集團是大型國企，主要集中在兩類行業：一是

壟斷行業，例如石油行業的中國石油總公司、中國石油化工總公司和中國海洋石油總公司；電訊產業的中國電信、中國移動和中國聯通。二是暴利行業，一般指的是礦業和房地產業，例如寶鋼集團、萬達集團等。這些特殊的企業與普通公司明顯不同，它們與政府關聯密切，相對於組織成“協會”即社團性利益集團的形式，它們對政府的影響比“協會”更直接、更有效。不論是那些產品和行業的經濟主管部門，還是那些大型壟斷國企和暴利企業，都已經成為當前妨礙深化改革、梗阻公共政策施行的“特殊利益集團”。這些“特殊利益集團”通常都規模龐大，等級鮮明，而且常常部門與企業間互相勾結，在行業或產業內構建成一個龐大的壟斷勢力，在壟斷利益的支配過程中尋求私人或私人團體獲取巨額利益，完全罔顧公共利益。當前國企反腐的重要目標中石油、南方電網等能源企業就屬於這類“特殊利益集團”的典型代表。

“社團性利益集團是從事利益表達的專門機構，它們是為了表達某些特定集團的目標而專門建立起來的。”¹⁰ 這類利益集團中有一批專職工作人員致力於利益表達，並且有制定利益和要求的有條理的程式。工會、種族性集團、為某些商業或工業服務的組織、宗教派別組織的團體，以及為推進某項政治事業而建立的協會都是社團性利益集團的典型例子。在台灣，1987年“解嚴”之後，尤其是1989年通過“人民團體法”之後，台灣的社團性利益集團獲得了飛速發展，數量不斷增加，目前已成為台灣利益集團的主要力量。台灣現有的社團性利益集團主要可分為社會團體、職業團體和農漁民團體三大類，其中社會團體包括各種學術文化團體、醫療衛生團體、宗教團體、社會服務慈善團體、各種基金會、經濟業務團體等，有如佛光山寺、“二十一世紀基金會”、“台灣教授協會”；職業團體包括：工業團體、商業團體和自由職業團體，有如“全國商業總會”、“全國工業總會”；農漁民團體則包括各級農會和漁會。這些團體通常是由一定數量的相同階層、行業或職業的人員所組成，少則幾人，多則成千上萬人，團體內成員角色之間屬於平等型的關係，一般情況下每個團體都會有少數活躍成員建立的常設辦事機構來處理集團的日常運作事務，而大多數成員只是在集團需要參與的時

候才承擔起集團結構的角色，平常則還是服務自己的本職工作。另外，這些團體內部為了確保角色參與者的服從而採用的手段主要是酬報型以及規範型，一般不採用強制手段，通過多元化的管制手段集團能夠確保維持組織的動員活動能力，保證利益集團的生機活力，進而更好地維護集團成員的利益。

大陸方面，結合特殊的國情來分析，社團性利益集團大致可包括兩類：一類是黨政下屬的群眾團體和官辦行業協會，比如中華全國總工會、中華全國婦女聯合會、中國科技協會、中華全國工商業聯合會等等。這類利益集團大多都具有明顯的政府機構特徵，組織嚴密，等級鮮明，主要依靠強制型手段來確保成員角色的參與。另外，它們通常與黨政機構聯繫密切，因此很難避免一定程度上要受到黨政部門影響，從而常常難以實現充分有效的利益表達。不過隨着社會的利益分化不斷加快，其中有些團體也在努力尋求代表特定群體的利益，以解決制度化合理性與社會合法性之間的矛盾與困境，體現利益集團的功能。二是自治性民間社團。改革開放以來，隨着經濟體制的快速轉型和社會利益的不斷分化，再加上政府的放權改革，反映社會生活中產業、行業、職業特點以及利益特殊性的各類民間社團也逐漸發展起來。這些民間社團大部分規模都不是很大，主要由同一階層、行業以及職業領域的精英組成，但近年來也發展出了一些跨地區、跨部門、大型社團。與台灣社團性利益集團相似，大陸的自治性民間社團一般也都組織結構鬆散，成員角色間的關係是平等的，組織主要通過規範型與酬報型手段來讓成員服從。中國社科院發佈的《中國民間組織報告2013》表明，近十幾年來，民間組織(主要包括社會團體、民辦非企業單位、基金會)發展迅速，1996年中國民間組織數量為18.4萬個，截止2012年底，全國共有民間組織49.9萬個，其中社會團體數27.1萬個，民辦非企業單位總數達到22.5萬個，全國基金會數量發展到3,029個。¹¹ 這些民間社團雖然大多數還有待完善和發展，不能像西方的社團性利益集團那樣發揮那麼大的政治作用，但也或多或少在政治過程中展現着不同程度的功能。

三、兩岸利益集團的功能分析

在現代政治體系運作過程中，利益集團作為利益表達和利益綜合的重要角色在其中起到非常關鍵的功能作用。政黨之外，利益集團常常成為代表某一特定群體的利益，試圖去參與政治過程，影響公共政策實現的關鍵政治結構。從不同的角度出發，人們可以列舉出利益集團功能的方方面面，根據阿爾蒙德的結構—功能主義理論，可以從體系、過程以及政策三個層次來考察兩岸利益集團的功能。

首先是利益集團的體系功能，即利益集團在維持和變革政治體系的過程中所發揮的重要作用，主要體現為利益集團的政治社會化作用以及其對政治錄用的影響。公民通過參加利益集團參與到政治生活中，學習政治技能，並逐漸形成一套固定的態度傾向，這些態度傾向有些可能是正面的，比如對政治體系的忠誠和支持，有些則是負面的，比如對政治體系的反對。

早在白色恐怖時期，台灣就有一批非正式的民間團體或組織例如“自由中國”在宣揚反當局獨裁的政治理念，但在高壓控制下其影響很小。進入 1970 年代，社會經濟的快速發展促進了社會的多元化，民眾參與政治過程維護自身利益的呼聲不斷高漲，一些私下成立的利益集團組織蠢蠢欲動，發起所謂的“黨外運動”。1987 年“解嚴”之後，短時期內就有幾百個政黨和社團如雨後春筍般湧現出來，它們廣泛介入到台灣政治生活的各個方面，通過投票參選、組織遊行示威活動、民主宣講等方式積極參與政治過程。利益集團的發展就意味着公民參與的廣泛性，而政治參與是政治社會化的重要途徑。廣泛的公民參與帶來了政治文化的變遷，在參與政治活動學習政治知識的過程中，台灣人們開始打破“三民主義”的思想禁錮，民主自由觀念在台灣社會逐漸深入人心。政治文化的變遷，再加上政黨、社團直接輸入的革新要求，直接推動了台灣的政治轉型，台灣從過去一黨獨裁的專制體制迅速轉變成現今多黨競爭的民主自由體制。從大陸角度來看，由於利益集團的發育尚不成熟，其政治社會化功能彰顯得還不是十分明晰，但在一定程度上也促進了民眾政治參與的廣泛發展。人們為了維護自身群體利益，組織起工會、婦聯、大的工業集團以及

研究會或學會等學術的和社會團體，通過積極參與集團活動和社會政治生活，學習瞭解政治生活的規則和技能。在社會主義市場經濟不斷發展的今天，伴隨着社會利益分化的加速，政府通過鼓勵利益集團發展來擴大民眾的政治參與，有助於緩和社會矛盾，維護社會主義政治體系的穩定發展，而由政府控制的某些團體更是積極扮演着塑造社會主義政治人格的角色。

每種政治體系為了維持自身的正常運轉，都必須通過某種方式選用人員在政治結構中擔任各種角色，利益集團在這個過程中就起到重要作用。在台灣，選舉是一種非常重要的政治錄用方式，每到選舉之際，各個利益集團便綜合其實力，廣泛動員，或者支持親近候選人或者直接派出代表參選，力爭將自己利益集團的代表推進政治圈或是政治層峰。台灣的選舉離不開利益集團，省籍族群、地方派系、黑社會組織、宗教團體、工商職業團體、農漁會組織、基金會等各種類型的利益集團，都是影響選舉結果的重要因素。大陸方面，有些利益集團直接隸屬於黨政機構，天然就是政府精英甄補的重要媒介，如中華全國總工會和中華全國婦女聯合會，這些黨政機構的下屬團體雖然也有其自身的利益導向，但其主要功能之一即是為組織培養、輸送優秀人才。另外，依據憲法的規定，人民代表大會制度是中國根本的政治制度，人民通過全國人民代表大會和地方各級人民代表大會行使國家權力，人大代表由人民選舉產生，因此，選舉在大陸也是政治錄用的重要路徑，越來越多的利益集團開始通過行使選舉權選舉人大代表、政協委員等方式，使他們成為本集團的利益代言人。

其次是利益集團的過程功能，主要是利益綜合和利益表達的功能。“利益綜合”也稱“利益聚集”，指的是“兩個或更多的政治人物的要求結合起來追求共同的政治目標的過程”。¹² 利益表達則是某個集團或個人向系統提出政治要求的過程。“在實際政治過程中，個人政治角色的影響力是十分渺小的，只有與利益相近、政策目標相同的其他政治角色結合成團體，並由這一團體表達集體意志，才有可能有效地使自己的利益要求成為公共政策。¹³ 基於利益集團的本質屬性，利益綜合和利益表達是大多數利益集團最基本也是最重要的政治功能。政治轉型以來，台灣利益

集團的利益綜合和利益表達呈現一種多元化的發展趨勢。自1989年“人民團體法”確定公民有權組織各類“人民團體”去表達自身的利益需求後，台灣利益集團整合、表達利益的方式就不斷趨於多樣化，各式各樣的社會團體和民間組織積極運作動員，整合各自成員的利益，再通過投票選舉、遊行示威、大眾傳媒宣傳或是直接接觸政府官員等方式充分表達本群體的利益要求，意圖去影響決策過程。例如2008年“總統”選舉中星雲大師為了兩岸關係和平發展號召大家投票支援馬英九；“318反服貿運動”中學生團體通過發動“佔領立法院”活動要求“立法院”重新審議“服貿協定”。

大陸方面來看，由於導源於一元政治構架，其利益集團的利益表達方式和渠道與台灣多元政治架構下的利益表達有明顯區別。一方面，計劃經濟體制及其改革背景下發展起來的利益集團大多與政府聯繫密切甚至隸屬於黨政系統，各集團和組織難以有效地集中本集團的特殊利益，也沒有完全的自身特殊利益的表達機會，其利益表達主要是通過利益集團的意見上達來實現的。另一方面，隨着中國大陸市場經濟的不斷發展，以行業、職業或階層等為聯結基礎而發展起來的自為性利益集團不斷增多，它們的利益實現，越來越依靠自覺、自主性的努力，其利益表達方式也趨於多樣性和複雜性，例如通過行使選舉權選舉人大代表、政協委員等方式，使他們成為本集團的利益代言人；通過網路等大眾傳播媒介表達利益要求。

最後是利益集團的政策功能。影響公共政策是利益集團的成立的主要目標，也是利益集團最顯着的政治功能之一，因為它直接關係到集團利益能否順利實現。“利益集團的存在為公共政策做出了不可或缺的貢獻，它們履行着特定的政策制定功能，澄清和明確表達了部分公民的需求。利益集團的同時存在和相互制衡，事實上起到了有效的糾偏作用。”¹⁴ 另外，也應該認識到，利益集團影響公共政策造成的後果，既有積極的一面，也有消極的一面。台灣的利益集團種類繁多，其利益表達方式和渠道也多種多樣，因此它們在公共政策中發揮着特別重要的作用。機構性利益集團例如“立法院創新會”、民進黨“新潮流系”等先天就是決策過程的重要角色，其對政策的影響力

可見一斑；非社團性利益集團雖然組織鬆散但也會對政策產生影響，例如，1990年代台灣原住民族群維護自身權益的大遊行活動促成了台灣“原住民族基本法”的出台；社團性利益集團在台灣數量最多，其對政策過程的影響也最大，例如“慈濟功德會”等佛教團體促成台“動物保護法”的通過。另外，尤其值得關注的是台灣大型財團例如長榮集團、台塑集團對台灣政策的突出影響，他們不僅直接干預經濟政策的制定過程，也在一定程度上影響政治政策的出台。大陸的利益集團雖然發育尚不十分完善，但也在公共政策的制定和執行過程中扮演着十分重要的角色。婦聯、共青團、國企等機構性集團是公共政策制定的主要諮詢者，一些產業、行業主管機構本身就執行一定的政策制定功能。值得強調的是，近年來以經濟主管部門與大型國企為代表的“特殊利益集團”已經妨礙深化改革、梗阻公共政策施行的重要障礙，而基於姻親、地緣等關係聯結起來的私人官商團體則經常會帶來官商勾結、貪污腐敗等問題，從而導致政策的扭曲與失效。另外，近年來快速發展的私營企業主聯盟、中國律師協會等基於階層、行業的共同利益而聚集起來的社會團體也在努力就政策意見的性質和可能出現的後果，尤其是技術方面的事務，向政府決策者提供眾多資訊，在維護團體利益的基礎上亦力圖促進更多合理公共政策的產出。

四、結語

由於兩岸的政治價值、政治制度、政治運作等具有質的不同，因而兩岸的利益集團從產生、發展、結構、功能到對政府和社會的作用上都體現出明顯的區別。一方面，台灣的利益集團大部分屬於社團性利益集團，機構性集團主要是存在於政黨和“國會”中，非社團性利益集團則表現不十分明顯。首先，從結構來看，台灣利益集團通常規模都不大，主要由同一階層、行業或職業範圍內的社會精英所組成，其成員角色間的相互關係多屬於平等模式，內部管制手段一般是非強制的，主要通過酬報和固定規範來使成員服從，一般而言組織動員能力都較為突出。其次，從功

能來看，台灣政治革新以來快速發展的利益集團是推動台灣公民政治參與擴大的重要力量，也是確保台灣政治民主轉型成功的關鍵因素，同時台灣利益集團多元化的利益表達方式與渠道也充分反映了台灣社會各階層、群體的利益需求，有利於推動政府民主科學決策，促進優秀公共政策的出台。但是，由於缺乏利益運作的法制約束和利益協調的制度化環境，台灣肆意的利益欲求、過度的利益表達也常常會帶來政策的扭曲、政治的波折以及社會的無序，進而引發政治動盪與社會亂象。

另一方面，由於導源於一元政治構架，大陸利益組織的整體發育尚不十分完善，利益集團的主要成分還是以組織性不高的非社團性集團以及機構色彩濃厚的機構性集團，社團性利益集團還有待進一步推動發展。首先，在組織結構上，非社團性團體雖然很多都人員眾多，規模龐大，但大都還未充分有效地組織起來，雖然一部分平等互助型的工會組織已經逐漸建立起來，但其動員活動能力仍然有待大幅提高。當前，缺乏有效組織的非社團性利益集團如農民群體、農民工群體等已經成為亟待解決的重要社會問題。機

構性利益集團則大多表現出明顯的官辦性質，甚至有些直接是產業、行業的主管部門，其內部組織嚴密，一般施行等級模式，利用強制與規範手段來使得成員服從，確保組織的活動能力，但關鍵在於這些機構性團體大都與黨政聯繫密切，難免要受到政府機構的影響，難以保持完全的自主性和獨立性。但是也可以看到，在市場經濟不斷完善發展和改革深入的背景下，反映同一階層、行業以及職業利益需求的新興自為性社團性不斷湧現出來，隨着社會利益的不斷分化與凸顯，機構性利益集團慢慢走向分解，非社團性利益集團開始組織起來，社團性利益集團逐步成長和發展起來。從功能角度來分析，大陸的利益集團在維護體系運轉方面發揮了極為關鍵的作用，是確保社會穩定、推動社會發展的重要力量。但為了適應不斷推進的市場經濟改革以及政治民主化進程，大陸利益集團需要在政治過程與政策方面承擔與發揮更多作用，努力整合社會不同群體的利益需求，實行充分、獨立、有效地利益表達，從而促進優秀公共政策的產出。當然，這還需要政府建立一個開放自由的利益表達的社會環境，以及一個良好規範的利益協調的法制環境。

註釋：

- 1 [日]達中豐：《利益集團》，香港：經濟日報出版社，1989年，第3頁。
- 2 [美]加布里埃爾·A·阿爾蒙德、小G·賓厄姆·鮑威爾：《比較政治學——體系、過程和政策》，曹沛霖等譯，北京：東方出版社，2007年，第180頁。
- 3 [美]邁克爾·羅斯金：《政治科學》，北京：中國人民大學出版社，2009年，第199-204頁。
- 4 同註2，第56頁。
- 5 同上註，第183頁。
- 6 同上註。
- 7 有學者認為農民與工人群體只能算是利益群體，本文主要是根據阿爾蒙德關於利益集團的分類分析把它們視為利益集團，而阿爾蒙德關於利益集團的定義相當廣泛，僅僅指“因興趣或利益而聯繫在一起，並意識到這些共同利益的人的組合”，一定程度上涵蓋利益群體的概念。
- 8 同註2，第184頁。
- 9 楊光斌、李月軍：《中國政治過程中的利益集團及其治理》，載於《學海》，2008年第2期，第58頁。
- 10 同註2，第185頁。

- ¹¹ 黃曉勇主編：《中國民間組織報告 2013》，北京：社會科學文獻出版社，2013 年。
- ¹² 傑克·普拉諾等：《政治學分析辭典》，北京：中國社會科學出版社，1986 年，第 1 頁。
- ¹³ 劉國深：《利益集團在政治過程中的角色與功能》，載於《學術月刊》，2000 年第 5 期，第 20 頁。
- ¹⁴ 陳振明、陳炳輝等：《政治學——概念、理論和方法》，北京：中國社會科學出版社，2004 年，第 255 頁。