

分利化倾向 政治非民主性与国家兴衰的集团因素

——奥尔森的集团政治分析

张群梅

(河南大学 马列部,河南 开封 475001)

摘 要 奥尔森的集团理论是以“经济人”为研究范式,通过分析集团的行为逻辑与分利化倾向,指出集团政治产生的非民主性后果以及与国家兴衰的关联,得出了与传统政治团体论所不同的结论,开辟了集团政治研究的新视野,在一定程度上为我国的集团政治发展提供了理论借鉴。

关键词 集团分利 非民主性 国家兴衰

中图分类号 D03

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2007)01-0001-04

西方对集团政治的研究,形成了传统意义上的政治团体论。“政治团体论关注的是个人与团体的关系,其中核心的问题是个人的愿望和要求如何通过利益集团这个中介,成为政府的政策或进入制度结构,个人如何在既有的制度框架内进行其影响政策的活动。”^[1]它主要解决社会关系和经济活动在什么程度上形成政治系统的规范、机构、冲突和决策,以及经济和社会生活在什么程度上受这些政治形态特点的影响等问题。而奥尔森的集团理论建立在对政治团体论的批评上,他认为政治团体论的一个基本假设是错误的,“即认为有共同利益的个人或企业的集团会自发地组织起来,为集体利益出力,如果属于某一集团或阶级的个人之间的共同利益足够大,同时他们又都意识到这一事实,则该集团或阶级将在某种程度上按照其共同利益采取行动”^[2]。奥尔森以公共选择为出发点,以“经济人”为研究范式,专注于研究经济、社会和政治中的团体行为,对集团进行了经济学分析和博弈分析,改变了传统的对团体行为的看法,把政治和经济之间关系的研究引向深入。

一、集团的行为逻辑与分利化倾向

1. 集团的行为逻辑

政治团体论以团体作为基本政治单位,把个人行为放在团体中考察,并没有解决个人为什么会认同集体利益、什么是集体利益这两个根本性的问题。因此奥尔森引入了组织概念,认为组织的目的是实现个人所希望的但又无法单独达到的目的,“组织的

实质之一就是它提供了不可分的普遍的利益”^[3]。

集团是一种组织。社会中的各种集团按其对待“进入”和“退出”的不同态度,可分为“排外性”的和“兼容性”的。排外性集团由于其提供集体物品的总量是固定的,所以只对本集团成员开放,对新成员的进入设立壁垒,希望本集团成员的人数越少越好,其目的是保持成员的收益不减或分得的份额更大。成员之间互相排斥但又不得不合作,确定成员最少数目的原则是“在增大取胜率与减少每人分得利益之间权衡”^[4]。兼容性集团通常是在政治、社会领域中活动的团体,增加新成员会使分担成本的成员增加,原来成员分担的成本减少。而且作为收益的集体物品有非排他性,“当集团扩大时,集体物品供给会自动地扩大,被称为‘兼容的集体物品’”^[5]^[32],集团成员之间是“正和博弈”,相互包容,当进行集体行动时,说服尽可能多的成员加入。这类集团面临的问题是不能排除“搭便车”现象,使得兼容性集团中集体物品的供给总是不足。

排外性与兼容性的区别是对待新成员的“进入”和旧成员的“退出”的不同态度,而对它们的区分也成了奥尔森对集团理论的一种贡献。传统的政治团体论虽然没有明确区分团体之间的差别,但在实际上假定了所有的团体都是兼容的。奥尔森通过对排外性集团与兼容性集团的区分,给出关于集团边界的一种清楚的描述。保持自己集团的规模与个人在集团内的利益直接相关,设立明确的进入“门槛”出自维护个人利益的动机。从这个意义上讲,指出集团排外性也有助于说明团体内部认同的来源。

尽管提供公共物品是集团的基本功能,但集团的个体成员并不会自动参与提供公共物品的集体行动。只有在两种情况下,个体成员才会参与集体行动。他认为自己从集团的收益大于参与集体行动的成本,他受到鼓励或威胁而愿意或不得不参与集体行动。从这两点出发,奥尔森又将集团分为大集团、小集团、中等规模的集团。大集团无法提供任何集体物品,只有通过激励才能产生集体行动,但建立协议或组织的难度大,组织成本高,常是‘原子式’的或‘潜在’的集团。所有的成员都会对集体物品采取机会主义的态度;“只有一种独立的和‘选择性’的激励会驱使潜在集团中的理性个体采取有利于集团的行动”^{[3]41}。小集团可自动提供集体物品,在其中每个成员或至少某个成员受到激励提供集体物品,即使他得承担全部成本。这类集团常被称为特权集团。中等规模的集团通过合作可提供集体物品,但需经过组织和协议,在其中没有一个成员从集体利益中得益的份额足以使他有动力单独提供集体物品,但其成员的数量并没有大到成员间彼此注意不到其他人是否在为集体物品出力而无法合作的程度。奥尔森关于大集团、小集团和中等规模集团的区分,是以提供集体物品的动力不同为依据的,这就深入到了个人加入集团的动机问题。

2. 集团的分利化倾向

对于集团来说,有两种增进其成员利益的途径:一种是通过努力增加全社会的总体利益,从而使自己在总利益中的份额随之增加,另一种是努力争取自己的成员在社会总利益中得到更多的份额。经验表明,集团均倾向于用后一种方式为自己成员谋利。其原因在于采取第一种方式时,集团的成本与收益不符。一个利益集团,不管其规模有多大,也只是社会中的一部分。通过单个集团的努力实现社会利益的增加,它不但要独立承担全部成本,而且无法排除其他集团从中受益,仅能获得其成果的一小部分。当集团采取第二种方式时,把本可以用于增加社会总收入的成本用于为自己集团争取更大的份额,自己集团的收入增加了,社会总收入却因此减少了。奥尔森把集团的这种行为倾向称之为‘分利’。集团只代表自己的成员,不会为增加全社会的利益而牺牲自我,只会为自己的成员从总利益中争取更大的份额。所以,“即使社会利益重新分配,所招致的损失超过该集团由此种分配所得利益许多倍,仍会发生上述情况”^{[2]20}。

集团的分利倾向对社会具有一定的负面影响。首先,降低经济效率,引起社会政治冲突。集团分利行为成功后,可能影响其他集团的积极性,会在更大

范围内引起生产力水平下降。更多的集团只关心自己的利益,而不关心社会财富的增加,不关心社会总收入下降或公共损失,结果不是对社会总收入这块‘蛋糕’重新分割,而是类似于在瓷器店时争夺瓷器:“一部分人虽然多拿了一些,但还会同时打破一些本来大家可以分到手的瓷器。”^{[2]72}这种分利行为将改变国民收入的分配结构,使人们将更多注意社会的再分配问题,而不去关心更广泛的公共利益。分利行为的零和特征使得一些人收益增加的同时意味着另一些人收益的减少,导致分配不公,从而引起成员间利益冲突。如果分利行为侵入政治决策领域,就会使群体间在政治上的分歧严重,导致社会中的政治冲突加剧。其次,集团规模倾向于控制。集团具有分利性质后,以减少或不增加参与分利的成员来确保现有成员的既得利益。“以分利为目的的院外集团必定是排他性的而不是兼容性的集团”^{[2]48}。掌权的政治寡头则力图采取政治手段或军事手段不想让他人分享权力,掌权的经济集团往往倾向于建立寡头垄断,各类行业协会倾向于限制新成员进入本行业。掌权的小集团是排他性的,它们往往建立进入壁垒,千方百计地与平民分开。第三,分利集团的游说活动增加了立法的复杂性,扩大了政府活动的范围,出现泛政治化后果。“鉴于普通公民对监督复杂的公共政策缺乏兴趣,因此院外活动的结果使事情愈复杂化就愈容易获得成功,这样自然会导致全部社会活动进一步复杂化。”^{[2]48}值得注意的是立法复杂化并不意味着政府效率的提高,法律多并不意味着漏洞少。新的法律出台后,一些有关法律专业人士为了服务于某集团,千方百计钻新法律的空子,立法之后的这种‘猫捉老鼠’式的‘找漏洞’与‘堵漏洞’的无休止的循环,既造成法律的复杂性提高,又增加了法律的执行成本。当这些专业的人数和其重要性达到一定程度时,他们自身就可以组成某种维护法律复杂性、反对加以简化或废除某项法律的特殊集团。特殊利益集团的增多导致政府机构的扩大,政府为特殊利益而增加开支,增设机构。第四,集团分利化倾向使垄断的产生不可避免,会造成技术创新障碍。

奥尔森集团学说的价值就在于从分利化倾向出发,解释集团政治中的冲突以及集团的狭隘性来源。当然,对集团的分利倾向也存在着不同的看法。政治经济学家罗伯特·赖克认为各种利益集团经过协议为日后各集团更大的利益而限制眼前的利益甚至做出牺牲是有可能的,也符合理性人的逻辑,“为全面的福利做出牺牲,其动机不是出于利他主义,而是因为日后将从集体行动中享受预期的利益”^[4]。

二、集团政治的非民主性

从理论上讲,集团政治是代议制度的一个结果,具有反独裁的作用,不少政治学家把集团政治作为民主的成果。但实际上,集团影响政策的能力是有差距的,集团政治并不是民主的理想境界,有的集团无力使自己的要求进入政策,甚至注定要处于被忽视的境地。奥尔森从经济人假设出发,认为在大集团中关于集体利益的信息也是一种集体物品,普通公民不会花时间在这上面,只有政治家、记者、社会科学家等有动力去搜集这些信息并从中受益,公民对政治的冷漠和无知是集团政治的一个前提,“院外活动的有效性也可用公民缺乏公共事务知识加以解释”^{[2]48}。公民的政治冷漠助长了利益集团对政策的把持,造成政策缺乏代表性。“不存在这样的国家,其中所有具有共同利益的人群都可能组成平等的集团,并通过全面协调而获得最优的结果。”^{[2]72}首先,有组织的集团由于承担了影响政策的成本,自然使政策偏向自己,而忽视大部分其他成员的利益。而大批社会成员由于无法组织起来,无力影响政策,其利益注定要被忽视。其次,有些集团对政策的影响力明显高于其他人群。尽管在决策时注意到了公平,但在政策实施过程中仍被特殊利益集团操纵,使一小批人从中受益,成为“现代民主国家中的矛盾现象”。这也可以说明集体物品的供给为什么总是达不到最优水平,正由于总有一部分人被排除在集团政治之外,所以无法通过全社会所有集团的相互协商而使全社会的活动达到最优的效率水平。

除了造成社会层面的非民主性外,奥尔森认为集团政治的非民主性也表现在集团内部。由于决策迟缓,可能导致集团内部为了提高决策效率而宁可使用非民主的决策方式。集团内决策迟缓的第一个原因来自决策方式。集团决策一般有两种方式:经过协商达成一致与通过法律程序。协商一致过程是指在无选择性激励的情况下,小集团的成员必须通过协商才能决定集体行动的进程以及所需费用的分摊方式。这种情况下,“只有通过全体一致同意,才能达到生产集体商品的最优化”^{[2]72}。由于每个成员都有否决权,如果有人以退出协商来维护自己的利益,集体决策就可能搁浅。通过法律程序进行决策发生在集体行动的参加者为数很多的情况下,无法用协商手段,且各方均不打算使用自己的否决权。法律程序的建立须经一致同意过程,如果当事人中有一人投了反对票,法律程序就无法形成。按法律程序决策的目的是为了节省协商成本,多发生在大集团里。但它同样存在通过法律程序否决集体决策

的可能性,会导致政策的反复性和不稳定性,产生所谓的“投票悖论”。不过奥尔森认为“民主决策的这种不稳定性并没有那样严重,其理由部分地在于民主团体内决策程序往往倾向于保持现状而抑制出现反复”^{[2]75}。但是民主是高成本的活动,它既可以阻止官员的独断专行,防止不必要的反复,但也会延迟决策。第二个原因是决策问题过多导致的决策缓慢。集体成员众多时,待决定的事情很多。为避免决策时的“拥挤”,往往采取“排议程”的方式,而排议程没有一个客观的标准,使一些问题错失良机,一些问题可能永远排不上日程。为避免决策迟缓,坐失处理问题的时机,集体行动的参加者宁可接受仲裁,或凭长官意志决定集体行动或分摊成本,而不愿意拖延时间。这种方法虽然不民主,但效率高,出现的后果是一旦决策失误,可能造成灾难性政策后果。

三、集团政治与国家兴衰

奥尔森从集团的分利倾向出发,对英国、西德、日本、法国以及挪威、瑞典等北欧国家进行分析比较,指出这些国家的兴衰原因在于其社会中的利益集团。

英国社会长期以来国内既无极权统治,又无革命动荡,也没有被占领的年代。在这样的“超稳定”的社会中,各集团领导人的利益保证了绝大多数集体行动的集团会生存下来,因此,这种社会内的特殊利益集团的数目与日俱增。这些团体,至少是其中的小型团体,对提高社会的生产力缺乏兴趣,却致力于从国民收入中攫取更大的份额,即使这样的活动会极大地破坏社会生产力也在所不辞。“由分利集团筑起的对自由流通的障碍以及由于决策的缓慢和相互扯皮大大削弱了经济的活力和增长率。分利集团还增添了种种清规戒律,官僚主义以及对市场进行政治干预”^{[2]30}。奥尔森将这种现象称为机构僵化症,正是这种机构僵化症,使英国自19世纪最后20年以来,增长率落后于大多数发达国家。

而西德、日本国内的利益集团在战争中很多已不复存在,集团之间形成的旧的分利联盟被摧毁,新的集团力量弱小,还不足以左右政策,社会中致力于分利,甚至不惜阻碍经济增长的势力几乎没有。法国的情况是不稳定与增长同时存在。原因在于,在动荡的环境中,利益集团难以有效发挥其包括正面的和负面的功能,所以法国在战后能快速地增长。“极权主义、动荡、战争使德国、日本和法国的特殊利益集团锐减,而稳定与和平却使英国的这类集团持续发展”^{[2]42}。

与此同时,奥尔森也用集团理论解释了瑞典、挪

威等北欧国家的发展。瑞典、挪威等北欧国家也是长年无战事,但却比英国发展得快,原因在于它们均有强大的、且成立时间较长的高度综合性的特殊利益集团。那里的工会是全国性的,雇主的组织也是兼容性的,主要的集团都是广泛性集团。广泛性组织有考虑社会利益的动机,不是通过分利,而是通过增进整个社会的经济来为自己的集团谋利。而英国的利益集团大都是代表特殊利益,缺乏广泛性,只注重分利而不考虑社会整体利益。再加上英国人正统传统观念的影响,等级壁垒森严,集团排他性强,反对社会变革,所以,这样的集团结构成为英国经济增长的障碍。根据奥尔森对以上国家兴衰的分析比较,认为打碎分利集团的联盟,消除制度僵化症是国家发展的一个重要条件。

传统政治团体论忽视了对民族、国家和社会的政治研究,被批评为只研究有限的政治现象,无法处理‘公共利益’‘国家利益’或‘民族利益’等更为宏观的政治现象。奥尔森对集团和国家兴衰之间关系的研究,正好弥补了传统政治团体论的这一缺陷,通过集团之间的相互关系从结构的角度分析集团互动对国家的影响。

四、评价与借鉴

由于研究范式的特殊性,奥尔森的集团理论通过分析集团的行为逻辑、分利化倾向以及分利所造成的后果,得出了与传统意义上的政治团体论所不同的结论,开辟了集团政治研究的新视角。

奥尔森的集团理论与传统意义上的集团理论有所不同。第一,方法论上的区别。奥尔森坚持个人主义方法论,以个人说明集体,以私人的动机分析团体的行为,是在个人主义基础上分析集团的形成、存在及发展,在方法论上更为彻底。而传统团体论却是以整体主义作为其分析单元,以团体作为政治活动的基本主体,难以说明集体行为的动机。第二,集团范畴的不同。传统的政治团体论只研究政治团体,杜鲁门认为,并非所有的利益团体都是政治学的主要研究对象,政治学只研究政治利益团体,政治利益团体是压力团体。只有当一个利益集团向政府的决策施加影响时,才成为政治利益团体。奥尔森则认为提供公共物品作为集团的主要功能,把增进成员的利益当作集团的目的,并认为在这点上政治团体、经济团体以及其他类型团体是一致的。第三,冲突与和谐的相异。“奥尔森集团理论的最大特色在于它是一种冲突理论,它用个人之间的冲突说明团体的存在和社会的运行,用集团之间的冲突说明社会的结构、政策的选择和国家的兴衰”^[5]。在学科发

展中,冲突问题一直不是政治学的主流,一般意义上,政治的目的是消除冲突。传统的‘集团理论是作为冲突理论发展起来的。但是,集团理论始终包含着起和谐作用的均衡观念’^[6]。而奥尔森的集团理论则以冲突为主线,强调集团的分利行为及不平等后果,指出目前在西方制度内部无法自发地制止集团分利行为,无法有效地防止社会陷入机构僵化症,只有通过某种外部力量的冲击,打破他利集团的垄断,才能恢复社会的活力,主张冲突有积极的功能。需要指出的是,奥尔森的冲突观与西方的政治冲突理论有一定的区别。在政治起源于冲突、冲突起源于利益的争夺这一点上,奥尔森的理论 with 政治冲突论一致,但是在冲突与竞争的关系上政治冲突论以不相容性为出发点,而奥尔森则认为冲突虽然来自对权力、地位等稀缺资源的争夺,但他不排斥竞争,认为集团之间在竞争的基础上产生冲突且各方是可以妥协的。

集团政治是西方社会的基本政治特征,利益集团已成为政治学的一个重要研究领域。虽然和其他理论一样,奥尔森集团理论在创新的同时也具有自身不可克服的缺陷。但是奥尔森对集团行为的分析确实在一定程度上切中集团政治的要害,分利化倾向使集团政治在民主问题和国家兴衰问题上极具关联。现如今,经过几十年的改革,我国也出现了许多大大小小的特殊利益集团,虽然它们还不像西方那样明显,但也在不断地形成、发展并逐步走向成熟,慢慢显示出对中央政府各种决策的影响,最为突出地表现为各级地方政府对各种优惠政策的争夺和对中央税收的干预和侵蚀等。所以应当加强对各种特殊利益集团的分析、建构与管理,使我国的集团政治向着有利于国计民生、有利于民主公平的正确方向发展。

参考文献:

- [1] 马德普.西方政治思想史 第五卷[M].天津:天津人民出版社,2005:541.
- [2] 奥尔森.国家兴衰探源[M].吕应中,译.北京:商务印书馆,1993.
- [3] 奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,译.上海:上海三联书店、上海人民出版社,1995.
- [4] 罗·赖克.国家的作用:21世纪的资本主义前景[M].上海政协编译组,东方编译所,译.上海:上海译文出版社,1998:37.
- [5] 杨龙.西方新政治经济学的政治观[M].天津:天津人民出版社,2003:219.
- [6] 克·冯·柏伊姆.当代政治理论[M].李黎,译.北京:商务印书馆,1990:198.