

新时代反腐败斗争语境下的利益集团问题研究*

王尘子**

摘要：十八大以来，随着反腐败政治重要性的不断上升和对政治腐败危害的强调，党和政府明确提出了防范清除利益集团的要求。因此，利益集团业已成为新时代反腐败斗争中不容回避的关键变量，是研究新时代反腐败斗争的重要切入点。反腐败斗争语境下的利益集团与以国家和社会二元分立作为基本前提的广义利益集团在内涵、特征与表现形式方面存在重要区别，利益集团与腐败之间的逻辑关联突出表现在两方面：一方面，党内利益集团的出现本身就是政治腐败；另一方面，结成利益集团是腐败的重要诱因。对于党风廉政建设和反腐败斗争而言，有效防治利益集团需要从廉政建设和政治建设两个层面着手，在构筑完善廉政机制的同时消除强势集团不合理、不合法的利益诉求表达。

关键词：新时代；反腐败斗争；利益集团

* 基金项目：北京市社会科学基金项目“塌方式腐败的政治机理及防治对策研究”（项目编号：17ZGC015）的阶段性研究成果。

** 作者简介：王尘子，国际政治学博士，中共北京市委党校政治学教研部助理研究员。

十八大以来，我国反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展，但反腐形势依然严峻复杂，反腐之路任重道远。其中，防范清除利益集团已经成为新时代反腐败斗争的一项关键部署。2015年10月，习近平明确指出：“党内不能存在形形色色的政治利益集团，也不能存在党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团。党中央坚定不移反对腐败，就是要防范和清除这种非法利益关系对党内政治生活的影响，恢复党的良好政治生态。”（习近平，2016）在党的十九大报告中，习近平再次强调，要“坚决防止党内形成利益集团”（习近平，2017）；十八届中央纪律检查委员会向十九大的工作报告也指出：“政治腐败和经济腐败相互交织形成利益集团，严重危害党和国家政治安全”，“重点查处政治问题和腐败问题通过利益输送相互交织，在党内培植个人势力、结成利益集团的行为”（《人民日报》，2017）。十九大后，中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报又一次重申：“重点查处政治问题和经济问题相互交织形成利益集团的腐败案件。”^① 这些表述突出体现了“反腐败斗争是必须抓好的重大政治任务”这一我国反腐的核心要义，也明确了反对“政治腐败”的现实要求，从中可以发现新时代反腐败斗争不同于以往偏重于查处“经济腐败”的新特征。

可以说，新时代反腐败斗争不仅是对被腐化公职人员的清肃与整治，更是一场体制范围内的系统改革与利益集团的层层博弈，是遏制体制机制功能病变、建立风清气正政治生态、确保党和国家长治久安的重要举措。那么，为何防范清除利益集团会成为新时代反腐败斗争的重要部署？反腐败斗争语境下的利益集团与通常意义上的利益集团在概念上有何差异？利益集团与腐败之间是什么关系、这种关系如何生成？在廉政建设过程中如何有效防治利益集团？本文试图对于这些问题进行宏观层面上的探讨。

^① 《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第二次全体会议公报》，摘自中华人民共和国中央人民政府官方网站，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/13/content_5256322.htm，2018年1月13日。

一 利益集团：理解新时代反腐败斗争的重要切入点

从政治过程视角出发研究利益集团，进而对利益集团与腐败的关联性进行规范性研究由来已久。20世纪初，政治过程论的创始者本特利曾指出“如果能解释利益集团，那么一切都可以解释清楚了”，“排除了利益集团现象，就没有什么政治现象了”（Authur F. Bentley, 1908: 222）。而在我国，将“利益集团”这一提法正式纳入反腐败官方话语体系是近年来的事，加之其行为主体、行为方式、过程与结果相对隐蔽，相关信息比较分散，因而总体来看尚未引起学界的广泛关注。

在西方资产阶级民主政治的语境下，利益集团概念的产生以国家与社会的二元分立为基本背景，反映出西方国家多元化的经济、社会结构以及政治发展历程。总体而言，西方政治学界普遍将利益集团看作基于自利性而联合起来的社会组织，其充当了选举制度和政党制度的补充力量，是一种重要的社会利益表达机制。但是，由于利益集团本身并不具有公共性，其利益表达总是蕴含着一定的排他竞争关系，因而可能与公共利益产生矛盾，公权私用的腐败行为则是这种矛盾的突出表现。早在18世纪末，美国政治家詹姆斯·麦迪逊就在《联邦党人文集》中指出，利益集团必然会因为谋取狭隘的集团利益损害其他公民的权利或社会的长远、总体利益（汉密尔顿等，1980）。西方学界对利益集团与腐败的关注始于20世纪50年代兴起的关于庇护制和集体腐败的研究（Wright Mills, 1956; Gunnar Mydal, 1957; Ernest Gellner, 1959）。20世纪70至80年代，一些学者认为西方民主国家的政治运作机制已经发生重要转变，掌握经济权力且与国家政治机构密切相关的某些利益集团以权谋私，摒弃了经典利益集团概念（Robert Dahi, 1956）中的多元主义民主原则（Michael Herzfeld, 1974; A. J. Heidenheimer, 1979; R. Klitgaard, 1985），这种观点在芝加哥学派的管制俘获理论与弗吉尼亚学派的寻租理论中得到了突出体现。福山更是明确指出，根源于公共组织和公职人员的自由

裁量权与授权行为难以被有效控制和监管，政府机构本身就on能蜕变为腐败的特殊利益集团。^①

与西方国家普遍承认利益集团不同，我国并未在法律层面承认利益集团的存在，仅允许成立协助政府治理的功能组织、经济组织、自治组织等社会集团，并不许可成立以影响政策为目的的利益集团。^② 尽管在20世纪80年代政治改革时期，官方文件和媒体曾多次谈到“利益集团”，^③ 但到了90年代，“利益集团”从官方话语体系中消失，随之出现的是“既得利益集团”和“特殊利益集团”的提法，而这两个概念都与腐败有着密切关联。^④ 以此为背景，20世纪90年代末至21世纪初，中国学术界曾掀起过一场关于“既得利益集团”的研究热潮（刘绪贻，1997；王礼鑫、刘亚平，1999；张亚青，2002；邵道生，2005；刘彦昌，2007），在当时的情境下，学者们普遍认为，既得利益集团存在于一些“特殊领域”、“特殊部门”之中，利用转型时期的制度漏洞，通过官商勾结等特殊手段获得非正常的经济利益，形成“排他性的分利集团”（杨帆，1995：84；刘绪贻，1997；李永洪、刘辉，2003：102）。

① 福山认为，由于组织目标的模糊性、监督和问责往往成本较高且难以量化分析，自由裁量权授予的适当程度会随着组织面临的内源性和外源性条件的变化而变化这三大原因，公共组织和公职人员的自由裁量权会带来控制和监管问题（见福山，2017）。

② 这些社会组织以“群团组织”，也就是党和政府领导下的“群众性团体组织”为代表，包括中华全国总工会、中国共产主义青年团中央委员会和中华全国妇女联合会等。另外，政党、政府之外还存有各类民间性组织，但依据《社会团体登记管理条例》，这些社会组织需要有相应的登记管理机关和业务主管单位，同样与政府关系密切。

③ 1988年，中共中央在十三届二中全会工作报告里第一次承认中国社会存在着不同的利益集团：“在社会主义制度下，人民内部仍然存在着不同利益集团的矛盾。”为此，党内理论权威郑必坚在《人民日报》上发文分析经济结构的变化所带来的利益关系调整和利益集团问题。（《大变动，再认识》，《人民日报》1988年5月20日）。但在当时，承认利益集团的存在一定程度上激化了不同社会群体之间的矛盾，因而利益集团在其后逐渐淡出官方话语体系。

④ 2000年10月，江泽民在中共十五届五中全会上指出：“历史事实说明，不少剥削阶级的政党或政治集团在执政以后，利用手中掌握的权力攫取本阶级、本集团和执政官员个人的私利，并极力维护和不断扩大这种私利，结果形成了一个欺压人民、侵害人民利益的既得利益集团。”（见江泽民，2000）2006年10月中共十六届六中全会以后，当中共中央提出建设社会主义和谐社会时，再次强调必须防止“既得利益集团”的出现；其后，官方权威媒体新华社《瞭望》新闻周刊也发文指出中央政府机构中的部门利益问题，指责某些部门蜕变为“特殊利益集团”（江涌，2006）。

随着政治现代化的不断发展，部分学者开始对中国利益集团进行后果论式的评价研究，研究重点集中于社会利益的组织化表达与制度环境之间的关系。在这其中，某些利益集团与腐败之间的关联性也引起了学者们的注意。杨光斌、李月军（2008）将中国的利益集团分为机构性利益集团、公司型利益集团、社团型利益集团和无组织型利益集团四种类型，其中，机构性利益集团一旦形成就很可能成为腐败诱因。汪玉凯（2012）认为，我国利益集团是在社会经济活动中利用权力和垄断取得巨额利益，并由此形成相对稳定的一种群体聚集效应，其具备四个基本特征：有足够的权力资源、有足够的垄断能力、有影响政府政策的渗透力甚至决断力、通过利益形成边界获取集团利益。程恩富、詹志华（2015）认为，当代中国利益集团的形成和发展有自身的特殊背景和鲜明特征，在九种类型的利益集团之中就有贪污腐败的利益集团。总体而言，由于“利益集团”这一提法在官方话语体系和法律层面的长期缺失，关于利益集团的内涵与分类并未达成一致共识，但我国学界关于利益集团的研究普遍以国家与社会的二元分立作为基本前提，承认利益集团追逐私利的行为可能与公共利益产生矛盾，特别是与公共权力关系密切的利益集团一旦形成便很可能诱发腐败。另外，围绕利益集团与腐败关联性的既有研究并未过多关注中国特有权力空间中党的关键地位，因而已有成果普遍认为利益集团的腐败行为主要是采取不合理、不合法的手段谋取经济利益。

党的十八大以来，腐败的危害性得到了前所未有的强调，其典型表述是“人民群众最痛恨腐败现象，腐败是我们党面临的最大威胁”（习近平，2017）。而反腐也从以往的“反腐倡廉建设”进一步上升为“反腐败斗争”，“建设”与“斗争”所具有的不同政治内涵突出体现了“反腐败必须讲政治、顾大局、保证反腐败斗争沿着正确方向前进”和“反腐败斗争是必须抓好的重大政治任务”的要求。^① 从中纪委关于腐

^① 参见《十九大党章修正案学习问答》，党建读物出版社，2017，第201页。

败官员的查处报告来看，反腐重心也逐渐从查处经济腐败向查处政治腐败转移。^①正是在这样的背景下，“利益集团”时隔三十年重新回到了官方话语体系中，且作为腐败问题的突出表现被反复强调。除了前述习近平总书记对利益集团问题的深刻阐述之外，第十八届中纪委书记王岐山同样明确指出：“政治腐败是最大的腐败，一是结成利益集团，妄图窃取党和国家的权力；二是山头主义宗派主义搞非组织活动，破坏党的集中统一。进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，重要方面就是，惩治腐败‘打虎’、‘拍蝇’冲着利益集团去，防止其攫取政治权力、改变党的性质”（王岐山，2017）。国家监察委主任杨晓渡也强调：“我们坚决铲除政治腐败和经济腐败相互交织的利益集团，严肃查处周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、孙政才、令计划等严重违纪违法案件”，“从‘小圈子’、‘山头主义’，到现在的利益集团，这些政治上变质，经济上利益输送的团团伙伙，对党内政治生态杀伤力巨大，必须严惩根除”（《法制日报》，2018）。

来自党和政府高层的这些公开权威表述充分说明，利益集团在当前我国的反腐败斗争中有了新的内涵。不同于从经济、社会等角度对利益集团及其非法牟利行为的界定，新时代反腐败语境下的利益集团本身就带有很强的政治色彩，特别是某些体制内利益集团所具有的政治危害性表现得尤为突出。除了获取经济利益之外，一些利益集团更是违背党的政治纪律和政治规矩，妄图通过“组织化”力量攫取政治权力，严重危害党和国家的政治安全。考虑到当前反腐败斗争政治高度的明显上升和利益集团内涵的新变化，利益集团尤其适合作为分析新时代反腐败斗争的基本单元与切入点。换言之，通过研究利益集团问题，既能厘清利

^① 在近年来中纪委关于腐败官员的审查报告中，丧失政治立场、严重违反党的政治纪律和政治规矩、严重违反政治纪律、妄议中央大政方针、长期搞团团伙伙等用语往往被置于报告开篇，突出表明其严重性，而这也与早些年对腐败官员的指控偏重于经济领域的问题形成了鲜明对比，参见《关于陈良宇严重违纪问题的审查报告》（2007年7月）、《关于吕锡文严重违纪问题的审查报告》（2016年1月）、《关于孙政才严重违纪案的审查报告》（2017年9月）等。

益集团的新内涵，又能勾勒出反腐败斗争的新发展、新思路与新举措，以此更生动地体现利益集团与腐败行为之间的彼此渗透和逻辑关联，把微观行动主体与宏观现象联系起来。

二 新时代反腐败斗争语境下利益集团：内涵、特征与表现

如果说以往国内学界对利益集团的研究主要关注社会利益的组织化表达与制度环境之间的兼容性，更多的是一个政治权力和自由活动空间的问题，那么，新时代反腐败斗争语境下的利益集团研究则更加集中于利益集团在腐败行为中的角色、行动策略、生成机理及其防治路径，其核心是某些非法的或植根于不合理的体制机制而形成的利益集团可能通过特殊的利益交换关系或腐败行为表达利益诉求、冲击政治制度，继而使这些组织化群体壮大成为凌驾于公共利益、党和国家意志之上的私利集团，严重危害社会群体之间的利益均衡分配和政治稳定，甚至会对国家的长治久安构成威胁。

不同于西方国家对“经济腐败”和“制度腐败”的区分，^①中国官方话语体系将腐败划分为“经济腐败”和“政治腐败”两方面内容，其中，经济腐败主要指滥用公权谋取经济利益，以贪污受贿、权钱交易、官商勾结等作为主要表现形式，而对政治腐败的界定则与中国的国家性质和中国共产党的长期执政地位密切相关。作为人民民主专政的社会主义国家，中国共产党从中央到地方乃至基层都有一套严密的组织体系，对国家机关、军队和社会团体实行统一而有分工的领导，在国家和社会政治生活中形成了完整而独特的“一元化”体制。在这个党和政

^① 美国政治学家爱德华·格莱泽将腐败划分为“制度腐败”（systematic corruption）和“经济腐败”（venal corruption）两方面内容。其中的制度腐败，指的是公职人员通过对高利经济活动设置准入限制，利用包括垄断授权、限制公司特许权、关税、配额、规制以及其他诸如此类的手段，来故意创设各种租金，以此有意掌控那些想要寻取这些租金的人，巩固并扩展自身权力，从而实现其建立一个能够支配政府的利益联盟。简言之，为了达到政治目的而操纵经济就是制度腐败（参见格莱泽，2012：53）。

府相互交织的体制中，党的领导原则被表述为“统揽全局，协调各方”，其核心地位表现为“东西南北中，党是领导一切的”（习近平，2017：20）。十八大以来，中国共产党更加强调党的集中统一，以维护中央政令贯彻无阻的权威；更加强调党的政治纪律和政治规矩，以规范党内政治生活秩序；更加强调党的群众路线，以刷新党的精神面貌和作风状况（陈明明，2018：30）。不同于西方的选举型政党，中国共产党作为先锋队政党，是中国最广大人民群众根本利益的代表，一个立党为公、执政为民的政党不应该谋求任何私利和特权，这是由中国共产党的宗旨和性质决定的。正因如此，无论是在党内还是在政府内部，结成利益集团以谋取群体性、集团性利益明显违背了党的政治原则和政治立场，违背了公共利益的要求，甚至有改变党和国家性质的危险，而这也正是“政治腐败”的核心要义。

以政治腐败为依托，可以对利益集团作如下界定：新时代反腐败斗争语境下的利益集团，指掌握公共权力、对公共资源享有支配权的部分公职人员或社会群体，为了谋求并维护自身共有的特殊利益、篡夺党和国家的权力而结成的利益共同体或利益联盟。除了广义利益集团的基本构成要素——组织化、对外提出要求、争取或维护共同利益——之外，反腐败斗争语境下的利益集团概念更加侧重强调三个主要特征。

第一，利益集团所追求的“利益”本质上是与公共利益和国家利益相违背的特殊的、非常的或不正常的利益，包括经济利益和政治利益。而这些利益的主体通常是一小群掌握权力的人，其政治、经济和社会地位普遍高于其他社会成员，控制着一定的政治、经济、文化和社会权力并伴有相应的声望。由于他们的利益诉求不可能代表社会大多数，即便某些集团隐身于政府部门或公共组织内，其仍然属于特殊利益的联合体，并不代表国家和政府的意志，甚至可能打破公共利益与群体利益的平衡限度，将一己私利置于主要地位。

第二，利益集团谋取特殊利益的主要方式是非正常的权力运用，以此形成权权交易、权钱交易、权色交易等特殊利益输送关系。一方面，

这意味着公共组织和公职人员产生“异化”，也就是在掌握相对独立的财权、事权、立法权等权力的基础上相互勾结，以组织化手段谋取政治升迁或更多的政治权力，进而使集团利益凌驾于公共利益、中央意志之上，甚至敢于和中央大政方针对抗。另一方面，非正常的权力运用也表现为某些经济主体通过行贿和钱权交易等非法手段“围猎”或“俘获”公共权力，伙同公职人员谋取暴利、瓜分国有资源与社会资产。需要注意的是，利益集团具有表达倾向的显性化阶段性，群体成员除了共同的利益意识之外，还需要围绕利益诉求展开具体的逐利或维利行为。换言之，利益集团是“行动集团”或“自为”的群体，而非仅有利益诉求而未采取行动的潜在人群或“自在”的群体。

第三，利益集团强烈反对制约和监督权力，抵制改革，政治立场和政治方向严重违背中央精神。根源于权力和利益的排他性特征，利益集团热衷于权力与利益的集团共享，排斥其他社会成员的介入和分享，因而他们的价值取向定格在是否有利于稳固其特殊利益的地位或使某些不正当的利益合法化。权力的过于集中和监督机制的缺陷为他们营造了自主决定、制造稀缺资源和“走后门”的空间，因而利益集团通常对政治、经济和社会等领域的体制机制改革特别是监督执纪方面的改革持消极态度。

从内涵和特征上看，新时代反腐败斗争语境下的利益集团是广义利益集团的一种特殊表现，与以往学界所论述的“官僚利益集团”、“机构型利益集团”和“特殊利益集团”有相似之处（杨帆、卢周来，2010；杨光斌、李月军，2008；程恩富、詹志华，2015）。但是，中国共产党在反腐败领导体制和工作机制中居于核心地位，^① 不同于以国家和社会二分为基础的广义利益集团，反腐败斗争语境下的利益集团建基于党、国家与社会的三元视角。据此，可将反腐败斗争语境下的利益集

^① 新时代反腐败斗争采取“党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与”的基本模式。参见《坚定不移反对腐败的思想指南和行动纲领》，人民出版社，2018，第68页。

团总体区分为两种类型，也就是党内利益集团和党内党外勾结形成的利益集团。

党内利益集团以某些党员领导干部、国有企业领导者和公共组织人员为主体，其行为方式突出表现为违反党的政治纪律和政治规矩、拉帮结派、搞非组织活动，信奉“山头主义”，营造“小圈子”、“小团体”。除了攫取经济利益之外，某些党内利益集团更是妄图攫取党和国家的政治权力，改变党和国家的性质。根源于我国特殊的党政关系，党内利益集团大多潜藏于政府和公共组织内部，表现为“权力部门化，部门利益化，利益行政化”等问题，其成因主要在于权力结构和权力制约方面的短板。现代官僚政治的一个规律是政府部门倾向于在已经获得授权的基础上不断扩展自身权力，特别是在我国，行政机构掌握着大量国家资源，因而时常出现以“国家利益”或“公共利益”之名谋取部门利益，甚至将部门利益制度化的现象。某些政府内部的小团体利用政策资源优势，千方百计为本群体争取权力，甚至通过制定有关法律草案将特殊利益合法化，进而在看似合法合理的情况下扭曲公共政策、营造利益藩篱，最终形成利益集团。

党内党外勾结形成的利益集团则是经济腐败和政治腐败交织的典型表现。市场经济主体本身就具有实现自身利益最大化的本能，而根源于我国经济体制的特殊性，某些党员领导干部特别是“一把手”作为国家政策的制定者和执行者，掌握事关国计民生的权力，能够为这些经济主体带来巨大的利益回报，这也是一些党外利益集团“围猎”和“俘获”党员领导干部的直接动力。这种党内党外勾结形成的利益集团以经济利益输送和官商勾结为主要特征，经济主体通过行贿和钱权交易等手段，与某些党员领导干部“捆绑”在一起，通过利益输送从党员领导干部手中获得其所谋求的政策、资源、土地、资金和项目等，在得到巨大的利益回报之后还会将一部分利益“返还”给党员领导干部。

就当前公布的腐败案件来看，党内利益集团和党内党外相勾结的利益集团并非孤立存在，而是在三个层次上表现出互相交织、复杂多变的

特点。在高层，周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、孙政才、令计划等严重违纪违法的利益集团既牵涉到政治腐败又关乎经济腐败；在地区和行业层面，诸如山西“系统性塌方式腐败”、湖南衡阳破坏选举案、四川南充拉票贿选案、辽宁拉票贿选案以及中石油系列腐败案等同样是政治腐败和经济腐败相互交织的典型；在基层腐败案中，利益集团不仅包括农村黑恶势力等团伙，也包括充当这些黑恶势力“关系网”、“保护伞”的公职人员和群众身边的腐败干部。

三 利益集团与腐败的逻辑关联

十八大以来，腐败问题呈现出一定的集团化和群体性特征。落马官员通常结党营私，形成错综复杂的利益链条和集团圈子，并有意识地采取组织化行动滥用职权、谋取本人及本集团利益。从这个角度而言，当前我国利益集团与腐败生成之间的逻辑关联突出表现在两个方面：其一，对于党员领导干部而言，无论是否获得利益，结成利益集团本身就是一种政治腐败；其二，结成利益集团是诱发腐败特别是集团腐败的重要原因。

不同于资产阶级民主国家的国家与社会二元结构模式，中国在长期的实践和发展中逐渐形成了由党、国家与社会共同构成的三元结构权力空间，在其中，中国共产党是作为领导力量和核心力量的存在，这也是中国共产党与其他国家选举型政党的根本区别（林尚立，2017：162）。从执掌国家政权开始，中国共产党便成为无产阶级及全社会公共利益的代表，以表达无产阶级利益、代表最广大人民群众的根本利益为政治使命，调节、整合社会中不同群体的利益诉求。正是这种公共利益的代表性，使得中国共产党的权力基于其所拥有的实质性领导而具有了坚实的合法性基础，也就是人民的认同与拥护，表现为号召力、影响力与凝聚力的有机统一。换言之，党在中国的全方位领导体现为各级党员领导干部能够整体把握民众、社会与国家的利益，并通过卓有成效的领导实践

真正成为整个国家与社会发展的轴心力量。正因如此,《中国共产党章程》明确规定:“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益”,“中国共产党党员永远是劳动人民的普通一员。除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外,所有共产党员不得谋求任何私利和特权”,“维护党的团结和统一,对党忠诚老实,言行一致,坚决反对一切派别组织和小集团活动,反对阳奉阴违的两面派行为和一切阴谋诡计”。^① 这些政治纪律、政治规矩和党内政治生态的明确规定,是由马克思主义政党的本质要求、中国共产党“全心全意为人民服务”的宗旨、“坚持党的群众路线、坚持人民主体地位”的信念以及党的先锋队组织建制的特征所共同决定的。由于在实际政治过程中党组织深入各职权部门,事实上控制着最终的政策制定权,党员领导干部结成利益集团,本身就违背了党对人民主体性和公共利益的一贯强调,是背离公益、脱离群众的腐败行为,更是一种侵蚀党的合法性基础、危害党和国家政治安全的严重政治腐败。

另外,在中国独特的三元权力空间中,党不仅建构了国家,也建构了政权,突出表现为党的领导机构与政府机构互相交织、党员队伍与公务员队伍高度一致,^② 因而中国政府同样强调在党政主导之下的利益整合和利益代表性。

马克思主义国家观认为,政府的设立主要是服务于统治阶级的利益,但也承担着一定的公共职能,这说明政府本身也具有维护公共利益以保持政治统治合法性的一面。由这种国家的“相对自主性”延伸而来的政府公共性突出表现为政府的“共有”、“共治”和“共享”。这是基于公共意识、认为政府应当服务于公共利益的价值规定性要求,也是当代政府合法性的根基,政府所拥有的公共权力来自于人民、受制于

① 《中国共产党章程》(2017年十九大修订版),人民出版社,2017,第19、24、25页。

② 当前,我国80%的公务员,95%以上的领导干部都是共产党员。参见《党的十九大报告学习辅导百问》,学习出版社,2017,第219页。

人民并要用之于人民。^①正因如此，政府和公共组织中的公职人员作为公共利益的代表者，应致力于提高政府的公共性和行政效率，推动国家政策的实施以维护公共利益。但是，历史也已证明，政府的公共性某种程度上是一种“应然”状态，政府并不是铁板一块的统一整体，“而是作为个人的一个复杂网络，其中的每个人都有最大化自己利益的动机”（赵素卿，2004）。在这种现实情况下，一旦公职人员的自利心与权力相结合，就可能背弃职责、背叛公共性，导致政府在运行过程中出现自利性，表现为政府的行为并非总以公共利益为出发点和最终归宿，而是可能抛弃公益追逐一己私利，这也可能使政府外部掌握巨大资源的强势集团有机可乘，甚至某些政府部门和公共组织本身就可能蜕变为利益集团，由此引发对公共性的背离，导致以权谋私，获取和维护特殊利益的种种腐败行为。

毋庸置疑，中国政府拥有强大的行政权力以应对多元社会利益整合的需要，根本而言，“党政主导”模式是中国特色社会主义的本质要求，但这种模式的弊端在于行政权力难以得到充分约束，以至于往往过分扩张，而政府决策的民主化程度、公共性也仍有提高的空间。改革开放以后，由于社会利益日渐呈现多元化趋势，以往政府彻底包办社会利益表达的模式逐渐消失，但由于制度改革是政府主动疏通利益表达渠道的结果，传统原则并未发生根本改变，政府治理方式从“包办社会利益表达”转为“代表社会利益需求”。无论是“包办”还是“代表”，党政主导的决策模式在某种程度上表现为一种精英决策模式，也就是政治精英根据公众及自身偏好设定政策议程，然后与体制内的技术精英和社会精英沟通协调，寻求公共政策技术支持和社会认可，从而完成公共

^① 李景鹏认为，政府的公共性首先表现在其合法性上，这意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力；其次，政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益密切相关的事务，而非仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务；再次，政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动过程；复次，公共性表现为管理的内容应该主要体现政府对公民的服务；最后，政府的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等的参与权利（参见李景鹏，2002）。

政策的制定过程。换言之，社会利益能否上升为国家意志在当前主要由党和政府决定，因此，党和政府外部的某些强势集团为了满足自身利益最大化的需求，时常寻求突破制度规则，以制度外的非法手段与政府权力建立紧密关系，突出表现为以“走后门”的方式构建官商勾结的“互利关系”和私人人际关系，借此“围猎”、“俘获”行政权力以影响政策制定和实施、满足自身利益要求。这种制度外的“互利关系”将使政府权力背离公共利益而“异化”，甚至使政府部门或某些公职人员像利益集团那样表达着狭隘利益要求，缺乏政府应有的公共性，导致违规干涉市场竞争、官商勾结、权钱交易等腐败行为。

四 反腐败斗争中利益集团的防治路径

从利益集团与腐败的逻辑关联来看，在新时代反腐败斗争中有效防治利益集团不仅是廉政建设的基本要求，同时也是妥善处理政府与社会关系的题中之意。只有在坚定不移持续推进反腐败斗争的同时，通过全面深化改革不断理顺党、国家与社会的关系，才能从根源上消除利益集团诱发腐败的政治风险，最终夺取新时代反腐败斗争压倒性胜利。

就党风廉政建设和反腐败斗争层面而言，新时代反腐败斗争已经取得重大成果，呈现“无禁区、全覆盖、零容忍、重遏制、强高压、长震慑”的态势，“不敢腐”的目标初步实现、“不能腐”的笼子越扎越牢、“不想腐”的堤坝正在构筑。^①但是，如何依靠制度规范更加有效地防治腐败，仍然是党和国家面临的一个重大课题。利益集团与腐败特

^① “不敢腐”主要表现为“减存量”、“遏增量”：十八大以来，全国纪检监察机关共接受信访举报1218.6万件（次），处置问题线索267.4万件，立案154.5万件，处分153.7万人，其中厅局级干部8900余人，县处级干部6.3万人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理5.8万人；“四种形态”的结构型特征已基本形成。“不能腐”突出体现为制度建设：在现行有效的248部法律和624部行政法规中，有171部法律、382部行政法规对公职人员的违法行为及其处分作出了规定；十八大以来，党中央相继印发《中国共产党巡视工作条例》、《中国共产党廉洁自律条例》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党内问责条例》、《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》。

别是政治腐败之间的逻辑关联，意味着新时代反腐败斗争需要继续保持其“重大政治任务”的定位，进一步强调廉政制度的重要性，在制度建设着重加强党纪与国法的一体建设，解决党纪和国法之间的缝隙问题、惩处贪腐行为的法律漏洞和刚性不足等问题，注重配套衔接、增强整体功能，坚决维护党纪国法的法治权威，以推进廉政体系建设强化防范清除利益集团特别是党内利益集团的内生动力。

第一，强化各级党委的领导责任。利益集团特别是党内利益集团的出现与党委（党组）对主体责任认识不清、落实不力密切相关，有的党委甚至自身蜕变出利益集团，结党营私、带头腐败，严重破坏了本单位的政治风气和政治生态。因此，需要加强对党员领导干部特别是“一把手”的党性教育和廉政教育，引导公职人员明辨反腐败斗争语境下利益集团的内涵和危害，夯实防治利益集团的观念和文化土壤，把思想和行动统一到党中央的决策部署上来。当前，各级党委对职责范围内的党风廉政建设负有全面领导责任，党委主要负责人是第一责任人，党委的主体责任的核心是加强领导，选好用好干部，防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题，这也是预防利益集团生成的重要举措。

第二，推进纪委体制机制创新。各级纪委既要协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作，又要集中精力抓好执纪监督主业。新时代反腐败斗争中，纪委的责任是执纪、监督、问责，大力加强党的组织建设和作风建设。对于防治利益集团而言，纪委不仅要办案、“打虎”、“拍蝇”，更要用党章、党规、党纪去衡量党员领导干部的行为，守住党内纪律的底线；不仅要加大对于经济腐败的惩处力度，更应按党纪规定严肃查处在党内搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植私人势力或者通过搞利益交换、为自己营造声势等活动捞取政治资本的行为，确保党员领导干部特别是“关键少数”一旦触碰了底线，就一定会受到严肃的惩处。

第三，深化国家监察体制改革。监察委员会由人民代表大会选举产生，其职能定位是国家反腐败专门机构，是党的主张转化为国家意志的

重要载体。由于当前利益集团不仅可能存在于党和政府内部，也可能出现在国有企业和公共组织等各个领域，因而有必要通过国家监察体制改革，形成全面覆盖国家机关及其公职人员的国家监察体系，不仅加强对党员领导干部的全局监督，也应强化对某些关键权力主体的针对性常态监督。

除了廉政建设层面的防治举措之外，有效防治利益集团也意味着通过全面深化改革和政治建设进一步完善利益表达机制和利益整合机制，逐步引导党和政府外部利益群体的制度内参与，依靠法治建设和社会力量抑制强势集团通过非法利益交换关系勾结公职人员以谋求私利的腐败行为，以此实现利益群体与政府之间、国家与社会之间的良性互动。

随着新时代社会主要矛盾的转变，我国社会利益主体的组织化表达需求与表达制度之间开始呈现一定的融合冲突，突出表现为社会组织表达行为的合法程度与效率之间呈某种程度的反比关系，也就是合法程度越高反而效率越低。实际上，这也是某些党和政府外部的强势集团收买党政官员、借政府手中所掌握的公共权力谋取一己私利的深层次原因。因此，有必要根据社会发展的需求不断调整党和国家的既有机构设置，以此规范行政权力，加强政府权力的公共性建设，通过法治建设形成社会群体权利平等、均衡参与的制度安排，使日渐多元化的利益诉求能够在合法、合理的制度体系框架中协商对话，寻找共赢之路，让公共利益顺畅地上升为国家意志。一套合理顺畅的利益表达机制与利益整合机制不但能有效减少党和政府外部的强势集团通过非法利益交换关系以表达利益诉求的情形发生，更能助推国家治理体系和治理能力现代化的最终实现。另外，为了防止政府受到外部势力的侵蚀甚至自身蜕变为利益集团，就需要理顺政企、政事关系，规范行政权力，加强政府权力的公共性建设，定位好政府自身的角色和职能。在坚持党的领导的同时完善政府的宏观调控与服务职能，使政府逐渐从微观管理者这一角色中脱离出来，改变某些政府部门仅代表结构性狭隘利益要求的状况，推动政府职能转变以提高相关部门的公共性。为了防范企事业单位利用其与行政权

力的关系蜕变为利益集团，还需要打破“政府－企事业单位”之间的封闭、半封闭链条，持续推进政府信息公开，注重公开的精细化及公开实效，让权力真正在阳光之下运行。

参考文献

- 陈明明，2018，《新时代的政党建设：战略目标与行动逻辑》，《治理研究》第1期。
- 程恩富、詹志华，2015，《当前我国利益集团问题分析》，《毛泽东邓小平理论研究》第10期。
- 《大变动，再认识》，1988，《人民日报》5月20日。
- 《党的十九大报告学习辅导百问》，学习出版社，2017。
- 《法制日报》，2018，《中纪委要求严查“政治经济问题交织形成利益集团腐败案”》，1月20日。
- 福山，2017，《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，学林出版社。
- 格莱泽、戈尔丁，2012，《腐败与改革——美国历史上的经验教训》，胡家勇等译，商务印书馆。
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊，1980，《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆。
- 《坚定不移反对腐败的思想指南和行动纲领》，人民出版社，2018。
- 江涌，2006，《警惕部门利益膨胀》，《瞭望》第41期。
- 江泽民，2000，《在新世纪把建设有中国特色社会主义事业继续推向前进》。
- 李景鹏，2002，《论政府政策的公共性》，《天津社会科学》第6期。
- 李永洪、刘辉，2003，《对利益集团问题的思考》，《经济与社会发展》第6期。
- 林尚立，2017，《当代中国政治 基础与发展》，中国大百科全书出版社。
- 刘绪贻，1997，《既得利益：新一轮改革的阻力》，《长江日报》10月23日。
- 《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》，2017，《人民日报》10月30日。
- 汪玉凯，2012，《新中国行政管理体系变革的主题与主线》，《中共中央党校学报》第1期。
- 王岐山，2017，《开启新时代 踏上新征程》，载《党的十九大报告辅导读本》，人民出版社。
- 习近平，2016，《在听取二〇一五年中央第二轮专项巡视情况汇报时的讲话》，载《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中国方正出版社。
- 习近平，2017，《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社。
- 杨帆，1995，《利益分化与社会整合的不平衡：改革中期危机的根源》，《首都经济杂志》第9期。
- 杨帆、卢周来，2010，《中国的“特殊利益集团”如何影响地方政府决策——以房地产

利益集团为例》，《管理世界》第6期。

杨光斌、李月军，2008，《中国政治过程中的利益集团及其治理》，《学海》第2期。

赵素卿，2004，《政府公共性的理想与现实》，《山西省委党校学报》第4期。

《中国共产党章程》，人民出版社，2017。

Authur F. Bentley, 1908, *The Process of Government*, Evanston, ILL. : ThePrincipia Press.