

利益集团游说活动的 本质与方式:文献综述

高乐咏 王孝松*

摘要:在西方代议制民主国家中,利益集团的游说活动对一国公共政策的形成与实施会产生至关重要的影响,甚至在一些国家,利益集团的游说活动能直接决定一国公共政策的性质,因此近年来运用现代经济学方法来研究利益集团游说活动的文献与日俱增。研究利益集团游说活动的文献主要按游说活动的本质和游说活动的方式两条主线展开,其中,探究利益集团游说活动本质的文献分为三种不同的观点,即利益交换说、信息支持说和立法补贴说;探讨利益集团游说活动方式的文献主要有四种观点,分别是影响在位政府的政策选择、影响政治候选人的政纲、改变选举结果、获得参与决策的通路。

关键词:利益集团 游说活动 本质 方式

一、引言

在社会发展过程中,由于各种各样的原因,常常使不同的人处于不同的社会分工之中,从而导致不同人的各种需要产生差异。从本质上讲,需要的不同,其实是利益的不同,这种利益的不同导致了“物以类聚、人以群分”的运动,运动的结果便出现了所谓的“利益集团”(王孝松,2007)。在西方代议制民主国家中,利益集团在国家政治生活中扮演着重要的角色,公共政策的最终形成常常是政府和利益集团之间进行博弈的结果(Grossman and Helpman, 1994)。

一个利益集团只代表一部分人的利益,并且具有排他性。不同利益集团对公共政策的要求是截然不同的,而公共政策是由政府制定并监督执行的,因此利益集团的一个重要目的就是把自身的意志转化为政府的意志,以使其制定出自己需要的政策。由于西方政党和选举制度的固有点,政党为了能够赢得选举、上台执政,必须寻求各类选民的支持,那么考虑和平衡各类选民和集团的要求与利益便成为他们重要的课题。

正是由于政党和利益集团之间的这种相互牵制的关系,利益集团的院外游说活动便大行其道,这些活动对一国公共政策的形成与实施会产生至关重要的影响,甚至在一些国家,利益集团的游说活动是一国公共政策形成的决定性力量。而且,政党同利益集团之间存在着十分特殊的关系。从形式上看,政党能为各项公职提名候选人,而利益集团不能。但选举出来的公职人员,尽管是一个政党成员,却很可能同某些利益集团有着密切的联系;同时,虽然利益集团并没有提名自己的候选人,却可能公开支持某个政党或该党的候选人,为其提供各种支持。如果政党的党员同时也是某个利益集团的成员,那么这个利益集团也可以称作这个政党的“一翼”。所以,利益集团既是政党的替身,又是政党的补充(王孝松,2007)。

正因为利益集团在社会中扮演着如此重要的角色,政治学家和经济学家对其游说活动进行了深入的探索。近年来,运用现代经济学方法来研究利益集团游说活动的文献与日俱增,并逐渐形成了新政治经济学

* 高乐咏,南开大学国际经济贸易系,邮政编码:300071,电子信箱:lgao@nankai.edu.cn;王孝松,南开大学国际经济贸易系,邮政编码:300071,电子信箱:wangxiaosong@mail.nankai.edu.cn

作者感谢国家社会科学基金(项目号05BGJ006)的资助,王孝松感谢南开大学优秀博士论文培育基金的资助。感谢审稿人的建设性意见,文责自负。

严格地说,我们应该区分利益集团及游说者,由于很多利益集团雇佣专业的游说者去同议员接触、游说议员。因为专业游说者也是代表各利益集团来从事游说活动,为简化起见,本文将游说活动的主体统称为利益集团。

的一个重要分支 (Stratmann, 2005; Spiller and Liao, 2006)。概括来说,对利益集团的研究主要集中在两个方面:一是探究其游说活动的本质,这又可分为三种不同的观点,即利益交换说、信息支持说和立法补贴说;二是探讨利益集团游说活动的方式,即具体地揭示利益集团去影响谁以及如何影响。

二、利益集团游说活动的本质

在代议制民主国家中,利益集团进行游说活动是受法律支持和保障的。例如在美国,宪法中有这样的规定:国会不应当制定任何剥夺人民权利以及诉请政府为所受之冤屈进行赔偿的法律。这意味着美国利益集团的存在及活动具有合法性,从而成为利益集团从事游说活动的法律渊源。

由于不同的集团在社会中所处地位不同,其经济利益、政治权力具有明显的不平衡性,通过对选举产生的议员进行游说成为各集团利用法律来满足自身利益的重要方法。从这个意义上说,游说活动的本质不过是利益集团为实现自身利益、将自身意志转化为政府意志的途径。

然而,游说活动的目标必将通过议员的投票(最终决定国家法律)来实现,游说的对象是议员这个特殊群体,研究利益集团的游说活动不能脱离议员而孤立地进行。因此学者们在研究利益集团的游说活动时必然会涉及对议员的目标、利益集团同议员之间关系等问题的探讨,对这些问题的理解不同,就会产生针对利益集团游说活动本质的不同观点。目前,主要的观点有三种,即利益交换说、信息支持说和立法补贴说。

(一)利益交换说

Morton和 Charles(1992)认为利益集团和议员之间存在着利益交换的关系。双方各取所需:利益集团从议员那里获得对其自身有利的政策,而议员从利益集团那里获得金钱(政治捐资),为其竞选活动提供物质支持,以增加连任的可能性。Austen-Smith(1996)更是直接指出,利益集团和议员之间组成了一个以公共政策为标的的市场,利益集团是买方,议员是卖方,买方用金钱换取卖方制定的对其有利的公共政策。利益集团将议员划分为三类:自己的同盟、自己的对立面和摇摆不定的人。显然,对同盟不需要进行游说,对立面则不会受到游说的影响,只有摇摆不定的议员才可能受到利益集团捐资的影响,于是利益集团动用捐资进行游说的对象是议员当中拿不定主意的人。

这种观点与人们在现实中观察到的利益集团的行为相符,因而表面上具有说服力。但阐述这种观点的文献存在着一个重要的问题:凡涉及交易,交易双方都存在违约的动机,尤其是在交易缺乏有效监管的情况下,如何能保证双方履约?国会议员在收取利益集团的捐资后,基于某种原因,可以根本不去顾及利益集团的利益;或者,议员已经提供了对利益集团有利的公共政策,但利益集团却撕毁先前约定,取消或减少对议员的捐资。双方的行为都有可能破坏交易的进行,那么,利益集团和议员交换利益的状况无法得到维持,利益交换说也就无法成立了。

一些学者试图来解决交易中的违约问题。Stratmann(1998)指出,利益集团和议员建立避免双方风险的交易合约可以促进交易的实现,这份合约规定,利益集团要在“事前”交纳一定的定金,而议员帮助利益集团的行为一旦被观察到,利益集团要支付“事后”的额外奖励。Bebchuk和 Neeman(2007)指出,利益集团将给予议员捐资的行为视作一种长期投资,双方进行重复博弈,在重复博弈中建立互信的关系。这样,一种自我守约的机制就产生了,该机制也能促成交易双方的自我约束。

上述理论分析提出了利益交换假说,该假说认定利益集团的游说活动旨在改变议员偏好,利益集团和议员之间是买方和卖方的交换关系,政治捐资是交换的媒介,利益集团游说的对象是那些拿不定主意的议员,议员同利益集团交往是为了获取政治捐资,一些学者还在一定程度上解决了交易双方违约的问题。而检验利益交换说的经验分析得出的结果则不一致,无法为理论假说提供现实中的证据。

Stratmann(1998)细致地探讨了利益集团为议员提供政治捐资的时间选择问题,以考察利益集团同议员之间是否为利益交换关系。Stratmann发现,美国的农业利益集团通常在重要的农业议案投票前夕对议员给予捐助,而在投票结束后有选择地对议员给予捐助。从时序上看,双方的确是为了保证利益交换的顺利进行

同盟是指那些同本集团持有共同政策目标和政见的议员,对立面是指同本集团持完全不同政见的议员。

以美国为例,国内大多数利益集团都会组成政治行动委员会(PAC),并通过委员会向国会议员提供政治捐资,捐资的多少代表利益集团同国会议员的亲疏关系。那些具有较强政治力量的申诉者往往通过PAC为国会议员提供较多的捐资,从而能更大程度地影响议员的决策行为。

而设计了合理的交易机制,然而从政治捐资的数量来看,利益集团“购买”到的选票过于廉价。根据经验分析结果,农业利益集团仅需花费一百多美元即可获得一位议员对有利于农民的议案的支持。如果现实中选票的价格果真如此,那么与其说议员是与利益集团交换利益,不如说议员单方面对利益集团进行恩赐。Matthew (2004)发现,在利益集团的政治捐资支出中,最大的一部分给了已经站在自己一方的议员(同盟),而并非拿不定主意的议员。这就产生了对利益交换说的另一个挑战:既然利益集团动用捐资进行游说是为了交换利益,而同盟不会再给自己带来更多利益了,那么利益集团为何还要把大量的捐资交给同盟?另外,Berry(1999)指出,一些利益集团(如公共利益集团和非盈利集团)并未给议员提供大量捐资,但议员却对这些利益集团给予了很大的照顾,充分考虑其主张、维护其利益。按照利益交换说,上述现象将无法获得解释:议员为获取政治捐资而同利益集团产生联系,不进行捐献或捐献很少的利益集团对议员的价值很小,那么议员为何要捍卫这些集团的利益呢?

利益交换说简单、直观,但却无法得到实际数据的支持,该假说中存在的一些问题有待于人们进一步去思考。

(二)信息支持说

针对利益集团的游说活动,另一种观点将其视为利益集团通过信息支持对议员进行说服的机制,形成了所谓的信息支持说。与利益交换说不同,信息支持说把利益集团向议员提供的信息放在突出的位置,而没有强调政治捐资的作用。

Hansen(1991)指出,利益集团直接从选民中诞生,因而同议员相比,利益集团在获得选民的意见等信息方面具有比较优势。议员的目标是为了获得连任,但他们对选民的意见并不十分清楚,因而对于自己该采取何种姿态来赢得选民支持没有把握。此时,掌握私人信息的利益集团可以利用这些信息来说服议员,在为议员提供信息支持的过程中使其决策行为朝着有利于本集团的方向发展。这样,游说活动的影响力很大,因为它将直接决定议员能获得关于选民的哪些信息。

信息支持说在理论上存在的一个问题是,利益集团有隐瞒真相的动机。利益集团耗费财力获得选民意见、某项政策的实施可能带来的结果等私人信息,由于信息不对称,利益集团往往将自己掌握的信息有所侧重地传达给议员,以使议员的决策行为有利于本集团。这些信息是议员决策的依据,因而利益集团隐瞒真相的动机会对议员的决策过程产生扭曲(Wright, 1996)。一些学者(如Kollman, 1997)从利益集团游说对象的角度来解决隐瞒真相的问题。他们指出,从总体上看,利益集团游说自己的同盟,避开自己的敌人(即上文提到的对立面),较少地游说拿不定主意的议员。Matthew(2004)对此现象的解释是,如果利益集团不去游说自己的同盟,那么其他利益集团将会去游说,从而改变同盟者的政策倾向。由于同盟者已经同自己持有相同的政见,因而利益集团在提供信息时不会过多地隐瞒真相,导致扭曲政策决策的作用十分有限。

信息支持说还存在另一个问题:在现实中,除了各利益集团之外,还有多种多样的信息来源。Edith和Razin(2007)以社会保障和移民立法过程为例,指出如果某位议员对某项决策拿不定主意,他会去翻阅国会委员会报告、政党秘书报告,去找同僚或白宫职员讨论,或是选择其他一些信息渠道。这里的问题是,信息支持说要求利益集团为议员提供的信息恰好达到使拿不定主意的议员打定主意的程度。那么,利益集团提供的信息到底有多大作用?能在多大程度上消除议员决策的不确定性?是否能恰好满足议员的信息需要?如果并非恰好满足,则信息支持说将无法成立。

信息支持说仍然认定利益集团的游说活动旨在改变议员偏好,但利益集团和议员之间并非买方和卖方的关系,利益集团成为议员的信息提供者,并对议员进行劝说,政治捐资在此并未提及,利益集团游说的对象主要是自己的同盟,拿不定主意的议员有时也是被游说的对象,议员同利益集团交往是为了获取有关选民的信息。同利益交换说一样,信息支持说也在理论上存在着一些问题,这说明学者们在对利益集团的游说活动进行探知的过程中仍然存在局限性。

(三)立法补贴说

Hall和Wayman(1990)在探讨利益交换说存在的问题时指出,利益集团给予议员的捐资并非用于换取拿不定主意的议员对本集团的支持,而是用于换取本集团同盟者的工作时间与精力。尽管Hall和Wayman(1990)的理论仍然在利益交换说的框架下展开,但已经脱离旨在改变(或维持)议员偏好的范围,这就为立法补贴说的形成奠定了基础。Hall(1996)指出,议员在时间和精力方面具有预算约束,他们把一定的时间和精力投入到某项政策的制定和实施过程中,意味着他们本身对这项政策具有偏好,或者说议员认为这项政策

值得自己去努力。如果利益集团对同样的政策具有偏好,其也会认为努力促成该政策的实施是值得的,于是认为向支持该政策的议员提供帮助是值得的。这样,利益集团的游说活动旨在改变议员的预算约束而并非偏好的理念就形成了。

Hall和 Deardorff(2006)认为利益集团对议员给予的种种帮助实际上是对议员的立法补贴,从而形成了关于利益集团游说活动本质的立法补贴说。议员在制定和实施某项政策(立法)的过程中,必然会消耗一定的资源,议员自身拥有的资源是稀缺的,但其面临的议题却很多,他必将面临着如何将有限的资源在各项政策的制定过程中进行分配。基于获得连任的考虑,在某个特定阶段,议员必然会投入较多精力在某项议题上,而在其他议题上投入的精力较少。利益集团拥有资源,包括金钱和信息,并且在某一特定议题上,利益集团比议员拥有更多的知识。在以上假设的基础上,Hall和 Deardorff在一个类似消费者理论的微观经济学框架下,指出利益集团的游说活动影响的是议员的预算约束,而并非议员的效用函数(偏好),因此,政治捐资和信息支持都是对议员立法活动的补贴。

根据立法补贴说,利益集团的游说对象显然是自己的同盟者——那些已经着手进行对某集团有利的立法工作的议员才能得到该集团的各种支持。在立法补贴的形式设计方面,利益集团可以采取不同的方案,一种是简单赠予,一种是有选择的赠予。利益集团希望一项政策议题 A 能够获得通过,他会向所有偏好 A 的议员提供同样多的立法补贴,这就是简单赠予。简单赠予会使议员的预算线向外平移,这固然会使议员投入到 A 议题的资源增加,但如果议员对 A 的偏好程度有限,那么重新配置资源后,利益集团赠予该议员的资源将会更多地被分配到其他议题的工作上。对于那些强烈偏好 A 议题的议员,利益集团给予其更多的立法补贴,这就是有选择的赠予。这种方式不但能使议员将全部新获得的资源投入到 A 议题的工作中,还能使其将一部分先前投入到其他议题上的资源重新投入到 A 议题上。

立法补贴说还意味着,利益集团不会将资源赠予对立者和拿不定主意的议员;由于同盟者的工作效率不同,利益集团倾向于向工作效率高的同盟者给予更多的补贴;利益集团给予的补贴越多,同盟者参与到共同议题 A 的热情越高,投入到 A 议题的精力也更多;由于利益集团和议员之间是同盟关系,利益集团将自身视为立法机构的一部分,因而没有隐瞒信息的动机。

立法补贴说最大的特点是假定利益集团的游说活动只改变议员的预算约束。该假说认为议员和利益集团之间目标一致、互相扶持;政治捐资和信息并非用于交易,而是利益集团给予同盟者的礼物;议员同利益集团交往则不仅仅是为了获得各种捐助,而是与同盟者共同制定政策的需要。立法补贴说也存在一些缺陷,例如在实际立法过程中,政策的可变性很强,一项议案往往会经过多次修改,变得面目全非之后才能在议会中获得通过,立法补贴说无法刻画这种现象,只能识别利益集团同议员的政见相同还是不同。另外,立法补贴说只刻画了议员在立法过程中对资源进行配置的过程,而没有具体地描绘利益集团如何将游说资源在不同的议员之间进行分配。

(四)小结

以上三种关于利益集团游说活动本质的假说不是互斥的,而是互补的。但从基本假定来看,利益集团的游说活动必然会同时改变议员的预算约束和偏好,只是利益交换说和信息支持说没有明确提出预算约束的问题,这个缺陷被立法补贴说弥补了。在现实中,利益集团对议员的捐助,既包括金钱,又包括信息支持,而利益集团到底游说同盟还是敌人还是摇摆不定者,在现实中很难截然区分。因此,这三种假说都是分别侧重剖析利益集团游说活动的某一方面,从某一特定路径出发,揭示游说活动的本质。三种假说的诸方面比较分析见表 1。

表 1 利益集团游说活动本质的各种假说比较

假说	利益交换说	信息支持说	立法补贴说
游说路径	改变偏好		改变预算约束
利益集团同议员的关系	买方和卖方	信息提供与接受者	目标一致、相互扶持
捐资作用	交易	-	礼物、补贴
利益集团游说对象	摇摆不定者	同盟和摇摆不定者	同盟
议员目标	获得捐资	获得信息	代表同盟的利益
存在的问题	选票过于廉价;捐资的去向;未捐献者获得议员眷顾	隐瞒真相的动机;信息有多种来源	政策的可变性;未刻画利益集团配置资源过程

三、利益集团游说活动的方式

利益集团通过向议员提供政治捐资和政治信息来进行游说活动,但具体的游说方式却存在显著差异。

针对利益集团具体地去影响谁,以及如何影响,学者们进行了详尽的归纳:利益集团主要的活动方式有四种,即影响在位政府的政策选择、影响政治候选人的政纲、影响选举结果以及获得参与决策的通路(access)。一些学者构建理论模型来描述利益集团游说活动的方式,另一些学者对理论进行经验检验,但检验所得的结论并不一致。

(一)理论模型

影响在位政府政策选择的模型主要有 Grossman 和 Helpman (1994) 的保护待售模型及其扩展。保护待售模型描述了利益集团同政府之间进行两阶段非合作博弈、最终形成贸易政策的过程。首先,利益集团之间在“捐资表”上达成关于政治捐资的纳什均衡;然后,政府在给定的政治捐资水平上再决定最优的价格(即均衡的贸易政策)。模型的结论很清晰:一国对各行业的保护水平取决于不同行业的进口弹性、进口渗透率以及是否能有效地组成利益集团。此后,学者们对保护待售模型进行了扩展,将一系列重要问题纳入到模型当中。这些问题包括 Bombardini (2004) 的厂商异质性问题、Facchini 等 (2006) 的租金不完全获得问题、Matschke 和 Sherlund (2006) 的劳动力流动问题、Gawande 等 (2004) 的国外游说问题以及 Gawande 和 Krishna (2005) 的游说竞争问题。上述文献在对保护待售模型进行扩展的同时都维持了保护待售模型的基本结论。

影响政治候选人政纲的模型主要探讨利益集团对候选人的竞选支持及其效应。Grossman 和 Helpman (1996) 认为政治候选人对某些议题持固定的态度,但在一些议题上,其政纲可以改变。改变政纲的目的是为了迎合利益集团,获得其给予的政治捐资以用作竞选资金。利益集团给候选人捐资的目的有两个,一是影响候选人的政纲,二是影响本集团同盟者获胜的概率。该模型假定所有的公共政策对于候选人来说都是外生给定的,候选人只能在支持和不支持某项政策间做出选择,该假定比较符合立法过程的实际状况,因而推导出的结论比较可信。另一个探讨竞选支持的模型是 Magee 等 (1989) 建立的。他们假设经济中存在两个部门和两种生产要素,在政治市场上有两个政党和两个利益集团,其中各有一个支持自由贸易,另一个支持保护贸易。两个政党的目标是争取选举概率的最大化以便上台执政;两个利益集团的目标是寻求长期净收入的最大化;公众由于信息成本和免费乘车问题是“理性无知者”,他们知道保护贸易有损于自己的利益,但同时也容易受到政党宣传的影响。每个利益集团通过给予政治捐资的方式向青睐于自己立场的政党进行竞选支持,政党利用政治资金向选民进行宣传 and 引导以争取选票。最终,政党、利益集团和公众之间在关税政策上的非合作博弈形成子博弈精练纳什均衡,其中在支持自由贸易或保护贸易的政党、利益集团和公众之间是斯塔克尔伯格(Stackelberg)均衡,在政党间和利益集团间是纳什均衡。该模型较好地描述了长期政治均衡情况,也符合美国这种两党制国家的现实。

影响选举结果的模型主要侧重于描述利益集团如何增加同本集团持相同政见的候选人当选的概率。Grossman 和 Helpman (1996) 刻画了候选人的行动空间,假定候选人对某项特定议题只能拥有固定的态度,要么支持,要么反对。那些同利益集团具有相同政见的候选人将会得到利益集团的政治捐资,从而增加当选的概率。Bombardini 和 Trebbi (2007) 探讨了利益集团的规模和捐资数量之间的关系,得出了利益集团的捐资数量同集团的规模(拥有选民的数量)呈倒 U 型关系的结论。同时, Bombardini 和 Trebbi 揭示了利益集团不仅能通过政治捐资来影响选举结果,而且能直接给自己的同盟者投票,即利益集团可以通过捐资和选票两种途径增加同盟者当选的可能性。

利益集团的游说活动是获得参与决策的通路,这个观点主要是由政治学家提出的。Smith (1995)、Easterly 等 (2008) 认为政治捐资可以使利益集团获得与议员交往的通路,但是只能在特定的环境下才能影响议员的决策行为。据此,他们认为,国会议员通常只会接受与自己政见基本相同的利益集团的意见。另一些学者,如 Austin - Smith (1995)、Alesina 等 (2006) 认为传统的“获得通路”的理论低估了游说活动在影响议员选举行为方面的重要性,他们建立的模型刻画了这种影响。这些模型实际上借鉴了上文提及的信息支持说的思想,指出利益集团在信息方面具有比较优势,从而可以有选择地向议员提供信息,以使其做出的决策对本集团有利。

概括地说,政治学家认为利益集团的游说活动无法直接对议员或候选人的决策行为产生影响,而只能获得与议员交往的机会,从而间接地影响其决策行为;与此不同,经济学家通常认为利益集团的游说活动可以影响在位政府的政策选择,或影响候选人的政纲,或影响选举结果,因而对公共政策的形成和社会福利直接

之所以这样,是因为候选人可以利用捐资使选民获悉自己的政治立场,或使选民对自己的能力表示信任。

产生重大影响。

(二)经验检验

关于利益集团的游说活动是否影响在位政府的政策选择和政治候选人的政纲,许多学者进行了经验检验,而得出的结论并不一致。Baldwin和 Magee(2000)用联立方程模型检验了发生在1993年到1994年之间三个贸易议案的投票结果:建立北美自由贸易区(NAFTA)、签署乌拉圭回合协议和1993年给予中国最惠国待遇。他们的结论是:国会议员对贸易自由化议案的投票结果受到利益集团政治捐资的强烈影响,支持NAFTA议案和乌拉圭回合议案的可能性与商业集团的捐资呈正相关关系,与劳工集团的捐资呈负相关关系。这样的结果意味着,贸易政策是“用于出售的”,恰好体现了Grossman和 Helpman(1994)的思想内涵。此后,Fisher等(2002)分析《1999年两党联合钢铁保护法案》的投票结果、Olson和 Liebman(2004)分析国会通过《连续倾销与补贴抵消法案》的影响因素,均得出了同Baldwin和 Magee(2000)一致的结论。李坤望和王孝松(2009)对2000年美国众议院投票表决是否给予中国永久性正常贸易关系(Permanent Normal Trade Relationship, PNTR)地位这一事件进行检验,以此来分析国会议员的投票行为受哪些因素影响,是定量分析美国对华贸易政策决策和形成因素的有益探索。他们将利益集团分为商业集团、劳工集团和意识形态组织三类,并搜集了每位众议员从三类利益集团所获的捐资数额,发现支持PNTR议案的可能性同商业集团的捐资正相关,同劳工集团的捐资负相关,而与意识形态组织的捐资没有显著关系。

Ansolabehere等(2002)分析了《1995年游说检举法案》的决策和出台过程,指出利益集团的政治捐资往往并非是为了影响公共政策的制定,这就从根基上否定了利益集团的游说活动会影响在位政府的政策选择和政治候选人的政纲的观点。Ansolabehere等(2003)列举出一系列文献,其结论都是游说活动并未能显著影响公共政策的制定和政治候选人的政纲,从而使这两类理论模型的可信度大为下降。然而,De Figueiredo(2005)发现美国各州相关委员会对电信业采取的政策不仅同委员会的在位成员获得的政治捐资密切相关,而且同竞选者获得的捐资也相关,这又从另一个侧面为政治捐资同政策结果之间具有相关性提供了证据。

在进行经验检验时,利益集团的游说活动对选举结果的影响效应,很难与影响候选人政纲的效应区分开来。新近的一些文献探讨了利益集团的政治捐资是否会对指定候选人的决策空间产生显著影响,其结论大都支持了理论模型中的假说(Morelli, 2004; Mattozzi and Merlo, 2005)。

Ansolabehere等(2002)在否定了游说活动直接影响在位政府的政策选择的同时,证明了利益集团的游说活动能使利益集团获得参与决策的通路,即通过与立法者(议员)接触而间接地影响公共政策的制定。

(三)小结

理论模型所描述的利益集团游说活动方式主要有四类,分别是影响在位政府的政策选择、影响政治候选人的政纲、影响选举结果以及获得参与决策的通路。其中前三类方式意味着利益集团可以直接参与到公共政策的制定中来,其游说活动直接关系到整个社会的福祉;而后一种方式意味着利益集团的政治捐资和政治信息都不能直接购买或交换到有利于本集团的公共政策,而只是为利益集团提供了同议员交往的机会,间接地影响议员的决策行为。

作为公共政策的贸易政策(如关税)对不同利益集团的福利状况会产生截然不同的影响,而且其变化情况能够被清楚地衡量(如关税率的高低),因此描述利益集团游说活动方式的理论模型当中,有很多是研究游说活动对贸易政策的影响。将公共政策这一抽象的概念赋予具体的含义——贸易政策,是学者们建立正式模型的关键步骤。但一个新的问题产生了:如何建立更一般的模型,考察利益集团游说活动对一般性公共政策的影响方式?这是今后该领域研究的重要扩展方向。

学者们对描述四类活动方式的理论模型都进行过经验检验。对前两类模型的检验也有很多聚焦于贸易政策的决策过程,检验的结论并不一致,一些学者认为游说活动的确对政策的制定产生直接的影响,但另一些学者却证伪了这样的结论。由此可见,前两类活动方式能否真正经得起检验,还有待于进一步研究。从经验分析的角度来看,第三类活动方式的效应很难与第二类方式的效应区分开,因此对其效应进行的经验检验也只是初步的。第四类活动方式的理论模型是由政治学家建立的,对其进行经验检验的也只有极少数的政治学家,目前检验的结果支持理论模型的预测。

四、总结评述

早在20世纪30年代,Schattschneider(1935)就强调了利益集团在美国关税法案的修订中所产生的影

响。20世纪70年代以来,在公共选择理论日趋成熟的背景下,用现代经济学方法对利益集团游说活动进行分析的文献不断增多,并逐步实现了系统化、规范化,形成了新政治经济学的一个重要分支。在西方代议制民主国家里,政府与公众、个人与集体之间存在着利益分歧,利益集团便可通过多种方式向政府决策者施加政治影响与压力,甚至直接左右公共政策的方向。因而,从本质上认知并解释利益集团的游说活动便具有十分重要的理论和现实意义。

利益集团是社会发展到一定阶段的产物,其产生动机、组织特征、行动方式都极具复杂性,对其游说活动进行探知本身就是一项艰巨的工作,而使用现代经济学方法,将其游说活动的本质和方式模型化则更具挑战性。本文综述了研究利益集团游说活动本质和活动方式的文献,我们认为对于活动本质的研究更具基础性,因为研究游说活动方式的文献在很大程度上依赖于对游说活动本质的理解。

对于利益集团游说活动的本质,学者们有着不同的理解,形成了利益交换说、信息支持说和立法补贴说三种观点,而这三种观点其实是从各自的视角出发,着重突出了游说活动的不同侧面,因此三种观点是互补的。针对利益集团活动的方式,学者们形成了四种不同的观点,分别是影响在位政府的政策选择、影响政治候选人的政纲、改变选举结果、获得参与决策的通路。前三种观点都认为游说活动可以直接左右公共政策的决策和产生,后一种观点则认为游说活动在政策产生过程中的影响作用是间接的。而无论是直接影响,还是间接影响,利益集团都必然会运用到一些工具——金钱和信息。不同的学者侧重于讨论对某种工具的使用,这实际上源于其对游说活动本质的不同理解:基于利益交换说的学者必然注重分析政治捐资的作用,基于信息支持说的学者则不去讨论政治捐资,而只去讨论信息支持的影响,当然也有学者在讨论过程中将两种工具结合起来。由此不难看出,对利益集团游说活动本质和活动方式的研究是密切相关的,前者在一定程度上奠定了后者的研究基调。

利益集团只有在代议制民主国家中才能公开进行游说活动,因而对其游说活动的研究植根于西方国家,这方面的研究贡献也主要是西方学者做出的。在经济全球化的今天,中国已融入到世界的整体当中,同世界各国存在着密切的经济交往,国外利益集团会对其所在国对华经贸政策的产生和演变产生至为重要的影响作用,因而探究国外利益集团的游说活动及其效应对中国经济发展具有愈加重要的现实意义。国内学者已经开始定量地分析国外利益集团的游说活动对其所在国公共政策的影响,特别是在对华经济贸易政策形成过程中所产生的影响作用(李坤望和王孝松,2009)。探究利益集团游说活动对我国的具体作用是:可以剖析国外利益集团影响对华政策的活动方式和特征,做到知己知彼,并且从各种渠道与利益集团沟通、协商,促使那些对中国具有敌意的利益集团改变其态度,化解其政治活动给中国带来的危害性。因此,国内在这一领域的研究有待进一步加强。

在探究利益集团游说活动的本质和方式的过程中,尽管学者们已经取得了巨大的进展,但仍存在着许多亟待解决的问题。在理论方面,如何逐步放宽假定,使理论模型更接近现实,以及如何更为清晰地刻画利益集团和政府的决策(最优化)行为,是理论研究能否取得突破的关键。在经验分析方面,如何区分不同活动方式产生的效应,如何用实际数据更为贴切地验证理论模型,不仅关系到经验研究是否科学严谨,而且决定着经验研究能否推动理论研究进一步发展。

参考文献:

1. 李坤望、王孝松:《美国对华贸易政策的决策和形成因素——以PNTR议案投票结果为例的政治经济分析》,载《经济学季刊》,2009(1)。
2. 王孝松:《美国对华贸易政策的政治经济分析》,南开大学硕士学位论文,2007。
3. Alesina, A.; Easterly, W. and Matuszewski, J., 2006. "Artificial States" Working Paper, Harvard University
4. Ansolabehere, S.; Figueiredo, J. and Snyder, J., 2003. "Why is There so Little Money in U. S. Politics?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol 17, pp. 105 - 130.
5. Ansolabehere, S.; Snyder, M. and Tripathi, M., 2002. "Are PAC Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act" *Business and Politics*, Vol 4, pp. 131 - 155.
6. Austen-Smith, D., 1995. "Campaign Contributions and Access" *American Political Science Review*, Vol 89, pp. 566 - 581.
7. Austen-Smith, D., 1996. "Interest Groups: Money, Information and Influence," in Dennis Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice* Cambridge: Cambridge University Press
8. Baldwin, R. and Magee, C., 2000. "Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills" *Public Choice*, Vol 105, pp. 79 - 101.
9. Bebchuk, L. and Neeman, Z., 2007. "Investor Protection and Interest Group Politics" NBER Working Paper, No 13702

10. Berry, J. M. , 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups* Washington: Brookings Press
11. Bombardini, M. , 2004. " Firm Heterogeneity and Lobby Participation " Mimeo, M II
12. Bombardini, M. and Trebbi, F. , 2007. " Votes or Money? Theory and Evidence from the US Congress " NBER Working Paper, No 13672
13. De Figueiredo, J. , 2005. " Strategic Plaintiffs and Ideological Judges in Telecommunications Litigation " *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol 21, No 2, pp. 501 - 523.
14. Edith, S and Razin, A. , 2007. " The Political - Economy Positive Role of the Social Security System in Sustaining Immigration " NBER Working Paper, No 13598
15. Easterly, W. ; Satyanath, S and Berger, D. , 2008. " Superpower Interventions and Their Consequences for Democracy: an Empirical Inquiry " NBER Working Paper, No 13992
16. Facchini, G ; Biesebröeck, J. and Willmann, G , 2006 " Protection for Sale with Imperfect Rent Capturing " *Canadian Journal of Economics*, Vol 39, pp. 845 - 873.
17. Fisher, R. ; Gokcekus, O. and Tower, E. , 2002. " Stealing House Votes at Low Prices for the Steel Import Quota Bill of 1999. " Working Paper, M II
18. Gawande, K and Krishna, P. , 2005. " Lobbying Competition over US Trade Policy " NBER Working Paper, No 11371.
19. Gawande, K ; Krishna, P. and Robbins, M. , 2004. " Foreign Lobbies and US Trade Policy " NBER Working Paper, No 10205.
20. Grossman, G and Helpman, E. , 1994. " Protection for Sale. " *American Economic Review*, Vol 84, No 4 (Sep) , pp. 833 - 850.
21. Grossman, G and Helpman, E. , 1996 " Electoral Competition and Special Interest Politics " *Review of Economic Studies*, Vol 63, pp. 265 - 286.
22. Hall, R. , 1996 *Participation in Congress* New Haven: Yale University Press
23. Hall, R. and Deardorff, A. , 2006 " Lobbying as Legislative Subsidy. " *American Political Science Review*, Vol 100, pp. 69 - 84.
24. Hall, R. and Wayman, F. , 1990. " Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees " *American Political Science Review*, Vol 84, pp. 797 - 820.
25. Hansen, J. M. , 1991. *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919 - 1981*. University of Chicago Press
26. Kollman, K. , 1997. " Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees " *American Journal of Political Science*, Vol 41, pp. 519 - 544.
27. Magee, S ; Brock, W. and Young, L. , 1989. *Black Hole Tariff and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge University Press
28. Matschke, X and Sherlund, S M. , 2006 " Do Labor Issues Matter in the Determination of US Trade Policy? An Empirical Reevaluation " *American Economic Review*, Vol 96, pp. 405 - 421.
29. Matthew, N. B. , 2004. " The Legislative Politics of Protectionism: a Theory of Lobbyists ' Strategy for Influencing U. S Trade Policy " Working Paper, Harvard University
30. Mattozzi, A. and Merlo, A. , 2005. " Political Careers or Career Politicians? " Working Paper, Department of Economics, University of Pennsylvania
31. Morelli, M. , 2004. " Party Formation and Policy Outcomes under Different Electoral Systems " *Review of Economic Studies*, Vol 71, pp. 829 - 853.
32. Morton, R. and Charles, C. , 1992. " Elections and the Theory of Campaign Contributions: a Survey and Critical Analysis " *Economics and Politics*, Vol 4, pp. 79 - 108.
33. Olson, K and Liebman, B. , 2004. " The Returns from Rent - Seeking: Campaign Contributions, Firm Subsidies and the Byrd Amendment " Working Paper Series, available at <http://129.3.20.41/eps/it/papers/0408/0408003.pdf>
34. Schattschneider, E. , 1935. *Politics, Pressures, and Tariff* Englewood Cliffs: Prentice Hall
35. Smith, R. , 1995. " Interest Group Influence in the U. S Congress " *Legislative Studies Quarterly*, Vol 20, pp. 89 - 139.
36. Spiller, P. and Liao, S. , 2006. " Buy, Lobby or Sue: Interest Groups ' Participation in Policy Making - a Selective Survey. " NBER Working Paper, No 12209.
37. Stratmann, T. , 1998. " The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything? " *Journal of Law and Economics*, Vol 41, pp. 85 - 113.
38. Stratmann, T. , 2005. " Some Talk: Money in Politics A (Partial) Review of the Literature " *Public Choice*, Vol 124, pp. 135 - 156.
39. Wright, R. , 1996. *Interest Groups and Congress* Boston: Allyn & Bacon

(责任编辑:王红霞)