

教育部人文社科重点研究基地
中国海洋大学海洋发展研究院资助



海洋政策的 福利效应研究

耿爱生 著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

海洋政策的福利效应研究

耿爱生 著

中国海洋大学出版社

• 青岛 •

图书在版编目(CIP)数据

海洋政策的福利效应研究/耿爱生著. —青岛:

中国海洋大学出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5670-0944-8

I. ① 海… II. ① 耿… III. ① 海洋开发—政策—研究—中国 IV. ① P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 182299 号

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市香港东路 23 号
出 版 人 杨立敏
网 址 <http://www.ouc-press.com>
电子信箱 appletjp@163.com
订购电话 0532-82032573 (传真)
责任编辑 滕俊平
印 制 日照日报印务中心
版 次 2015 年 8 月第 1 版
印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷
成品尺寸 170 mm × 230 mm
印 张 9.75
字 数 198 千
定 价 26.00 元

邮政编码 266071

电 话 0532-85902342

前言

Preface

随着经济发展和科技进步,海洋日益成为人类社会发展的的重要空间和资源宝库。21世纪是海洋世纪,海洋对经济社会发展的重要性不言而喻,它是人类福利的重要来源。而如何更好地利用这些资源造福人类是各国海洋政策的最终目标。为此,海洋资源开发与可持续利用已成为沿海国家尤其是海洋大国的国家发展战略。近年来,我国高度重视海洋工作。党的第十六次全国代表大会将“实施海洋开发”作为一项重要的战略部署;党的第十八次全国代表大会报告中也提出:“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”建设海洋强国的目标就是充分、合理利用海洋资源,实现海洋经济的可持续与快速发展,更好地造福人类,增加本国国民的总体福利水平。而海洋强国战略目标的实现需要强有力的海洋政策作为支撑,因此说海洋强国的战略目标与海洋政策的目标在福利效应方面具有根本一致性。那么现行的海洋政策是否有利于这一目标的实现,从而从根本上有利于人们的总体福利目标?回答这个问题需要对现行海洋政策及其已产生的福利效应进行分析,然后围绕这个目标解析现有政策是否存在不足,最后再提出相应的调整策略。那么什么是海洋政策?应如何对海洋政策进行分析?其方法有哪些?我国的海洋政策由哪些内容构成,其未来的发展趋势如何?与世界海洋强国比较我国尚有哪些不足?应采取什么样的政策措施?这正是本书研究的重点。基于此,本书意欲表述以下三个层面的学术见解。

首先,海洋是人类福利的重要基础。作为一个海洋大国,我国主张管辖的海域面积近 300 万平方千米,相当于我国陆地国土面积的近 1/3。2013 年全国海洋生产总值 54313 亿元,占国内生产总值的 9.5%。其中,海洋产业增加值 31969 亿元,海洋相关产业增加值 22344 亿元。海洋第一产业增加值 2918 亿元,第二产业增加值 24908 亿元,第三产业增加值 26487 亿元,海洋第一、第二、第三产业增加值占海洋生产总值的比重分别为 5.4%、45.8% 和 48.8%。据测算,2013 年全国涉海就业人员 3513 万人。^① 海洋在社会经济发展中的地位和作用日益突出。但是随着经济社会的快速发展,沿海地区开发强度持续加大,对海岸带及近岸海洋生态系统产生巨大的压力,海域环境质量逐年下降,表现为:污染加剧、水质下降、湿地干涸、渔业资源日益枯竭。据统计,近岸海域海水污染依然严重。在实施监测的河口、海湾、滩涂湿地、珊瑚礁、红树林和海草床等海洋生态系统中,处于健康、亚健康和不健康状态的海洋生态系统分别占 23%、67% 和 10%。2008 年海岸带高脆弱区已占全国岸线总长度的 4.5%,中脆弱区占 32.0%,轻脆弱区占 46.7%,非脆弱区仅占 16.8%;近岸海域中,高脆弱区占评价区域的 9.6%,中脆弱区占 31.9%,轻脆弱区占 40.3%,非脆弱区仅占 18.2%。对经济福利的过度追求,导致海洋开发的过度与无序;对海洋非经济福利的重视不足,使得海洋开发与利用规划缺乏战略思维。

其次,海洋政策是海洋相关福利得以实现的重要保障。海洋是人类福利的重要源泉,从而形成了海洋福利,但它对人类的福利影响不可能自动实现,从政策角度来说,海洋福利的实现具有重要的海洋政策依赖性。所谓海洋政策主要指国家用于筹划和指导本国海洋工作的全局性行动准则,涉及海洋经济、海洋政治、海洋外交、海洋军事、海洋权益、海洋科学技术等诸多方面。完备而科学的海洋政策在建立规范的海洋开发新秩序、构建海洋产业新体系、促进海洋资源的可持续利用、加强海洋生态环境保护、确保国家海洋权益等方面起着重要作用,并成为人类海洋福利得以实现的重要保证。

第三,海洋政策的效应评估有利于正确分析海洋政策在提高人们海洋相关福利方面所起的作用。例如,目前我们在海洋开发和利用过程中所暴露出的一

① 国家海洋局. 2013 年中国海洋经济统计公报 [EB/OL]. http://www.soa.gov.cn/zwgk/hygb/zghyjjtjgb/2013njtjgb/201403/t20140311_30827.html.

系列的问题:海洋生物资源开发过度,致使部分海域渔业资源出现衰退,甚至枯竭的现象;海岸及其近海海域污染加重,环境质量急剧下降,因污染引发的事件(如赤潮)大量增加;海底挖沙、海岸工程建设等活动导致大量海岸侵蚀现象出现;围、填海造地等活动对海岸带生态系统的破坏严重,对红树林、珊瑚礁、河口湿地等生态系统的破坏尤其厉害;用海各部门之间争抢资源现象严重,使得一些宝贵的备择性窄深水岸线常被挪为他用。出现这些问题的重要原因在于我们未正确处理海洋福利间的相互关系。而要从根本上解决这些问题,一个重要的路径就是制定与完善我们的海洋政策体系。

基于上述现实与理论研究的双重考量,本书从我国现有的海洋政策出发,从福利效应的视角进行评估,其研究成果对于指导海洋政策制定、完善海洋政策体系具有重要的参考价值。

本书希冀通过提升人类福利水平的视角,对海洋政策的作用作出理性思考,并以此推动海洋政策的发展与完善。

耿爱生

2015年6月

目 录

Contents

第一章 概 述	1
第一节 福 利	1
第二节 政策与福利	7
参考文献	11
第二章 海洋政策与人类福利	13
第一节 海洋与人类福利	13
第二节 海洋政策与海洋福利实现	16
参考文献	20
第三章 海洋产业政策与福利	21
第一节 海洋产业政策及其福利目标	21
第二节 我国海洋产业政策变迁及其福利效应	30
第三节 主要发达国家海洋产业政策实践与启示	40
第四节 我国海洋产业政策发展趋势	47
参考文献	50
第四章 海洋科技政策与福利	52
第一节 海洋科技政策及其福利目标	52

第二节 我国海洋科技政策的变迁及其福利效应	56
第三节 海洋科技政策国际比较	64
第四节 中国海洋科技政策发展趋势	74
参考文献	80
第五章 海洋资源政策与福利	83
第一节 海洋资源政策及其福利目标	83
第二节 我国海洋资源政策变迁及其福利效应	89
第三节 我国海洋资源政策存在的问题	98
第四节 主要发达国家的海洋资源政策	100
第五节 我国海洋资源政策发展趋势	106
参考文献	108
第六章 海洋环境政策与福利	111
第一节 海洋环境政策及其福利目标	111
第二节 当前我国海洋环境政策现状及其福利效应	120
第三节 当前我国海洋环境政策面临的突出问题	126
第四节 国际海洋环境政策经验分析	129
第五节 我国海洋环境政策发展趋势展望	138
参考文献	143
后 记	146

21 世纪是海洋的世纪,海洋对我国的重要性不言而喻。第十八次全国人民代表大会报告中也提到:“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”可以预见的是,海洋将会在我国未来的社会发展中发挥越来越大的作用。海洋是人类福利的源泉,但是我们在开发利用海洋资源的过程中也产生了很多问题,诸如海洋环境污染、生态破坏、气候变化等,这些问题不仅妨碍了海洋自身的生态平衡,也影响到了我们的福利。分析海洋政策的福利效应,需要对什么是福利、政策与福利间的关系进行梳理。

第一节 福利

一、福利的概念与内涵

福利作为一个充满争论又内涵丰富的概念,不同学科、不同学者都对其作出了解读。尽管如此,依然有许多共同点所寻。米吉里(James Midgley)认为:“福利最广泛的意思是指一种良好状态(well-being),满意或实现也能够用于这种状态。”^①其表达了福利的基本含义是主观上感觉到的良好状态,所以吉登斯(Antony Giddens)强调:“福利在本质上不是一个经济学的概念,而是一个心理学的概念,它关乎人的幸福。”^②但是正如蒂特马斯(T. H. Marshall)所言:“(这种良好状态)与对良好状态(well-being)的体验和良好状态的形成条件有着复杂

① James Midgley, *Social Welfare in Global Context*, P. 4, California, Sage Publication, 1997.

② (英)安东尼·吉登斯. 第三条道路 [M]. 北京:北京大学出版社,三联书店,2000:1.

的联系。说一个人活得好,是指他实际好并且感觉也好(doing well and feeling well)。”^①这说明尽管福利是一种主观感觉,却依然具有一定的客观性。因此福利常常被界定为个人需要得到适当满足的一种生存状态,一般说来,这种状态的实现会使人感到快乐、幸福,因此可以说福利是指个人因自己的需要得到适当满足而感觉快乐、幸福的良好状态。^②

此外,福利概念的内涵丰富性也体现在其概念的不断发展上,正如阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)所言:“创造福利的并不是商品本身,而是它所带来的那些机会和活动,而这些机会和活动建立在个人能力的基础上,因而福利的实现又取决于其他一些因素,比如拥有房屋、食品、健康等^③,因而他认为所有这些因素都应当在衡量福利时加以考虑。”他强调福利成就和福利自由的重要性。

而长期以来形成的单纯以经济增长来衡量福利的福利观,其局限性日益显现,所以从20世纪50年代开始,“福利”的含义从经济福利发展到人类基本需要满足,再发展到人类发展和能力建设,后扩展到现在的生存权、公民权利、自由等,体现了人类对幸福和实现幸福手段的认识和发展(表1-1)。^④从表1-1可以看出,进入21世纪后,人们对于福利的思考,更多地注入了“生活质量”提高、人类自身的自由和发展含义,并从经济层面扩展到政治、生活、社会、生态等各个方面,本书正是基于这种发展中的新福利观,而不囿于传统的、以经济或社会福利为主要内容的福利概念。

表 1-1 “福利”主要含义的演变

时 间	福利概念	福利测量内容
20 世纪 50 年代	经济福利	GDP 增长的测量
20 世纪 60 年代	经济福利	人均 GDP 增长的测量
20 世纪 70 年代	基本需要满足	人均 GDP 增长+基本需要满足物供给测量
20 世纪 80 年代	经济福利	人均 GDP 和非经济因素的测量
20 世纪 90 年代	人类发展和能力建设	人类发展和发展可持续性的测量

资料来源: Sumner A. Economic Well-being and Non-economic Well-being. London: United Nation University World Institution For Development Economics Research, 2004.

① T. H. Marshall. Social Policy in the Twentieth Century, London: Hutchinson and Co. (publishers) Ltd, 1985: 12.
② 杨伟民. 福利社会学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 2.
③ Sen Amartya. K. Collective Choice and Social Welfare. Jan Francisco: Holden-Day, 1970.
④ 彭华民. 中国组合式普惠型社会福利制度的构建 [J]. 学术月刊, 2011 (10): 16-22.

二、社会福利及其分类

(一) 概念

社会福利同样是一个具有广泛含义的概念,除了因为福利概念本身的影响外,国内外学者尚有不同看法和理解。如米吉里(James Midgley)认为社会福利存在于不同的层次,可以用来指个人、家庭、联合体、社区和社会作为一个整体的状况,也可以用社会福利概念刻画国家集团、国际地区或整个世界的特征。^①美国学者巴克爾(Robert L Barker)主编的《社会工作词典》把社会福利定义为:第一,一种国家的项目、待遇和服务制度,它帮助人们满足社会的、经济的、教育的和医疗的需要,这些需要对维持一个社会来说是最基本的;第二,一个社会共同体集体的幸福和正常的存在状态。^②

而从福利供给的角度,为了将政府为其公民提供的福利与其他社会结构单位的福利供给相区分,从而形成了国家福利和社会福利两个概念。个人福利状态,既可以通过个人的努力、家庭成员对物质和精神财富的共同分享,也可以通过从他人、社会团体、国家机构获取资源来实现。如果将后一类福利供给统称为社会福利,社会福利实际上就是一个具有多层次含义的概念。它可指社会福利状态,通常指人们期望的良好状态;二是指为实现这种状态社会所进行的努力,包括采取的行动、制订和实施的有关计划、政策。^③

如果说社会福利是指社区或社会的满意状态,那么它实际上是一个社会不断追求的结果。在这一追求过程中,人们对生活质量是什么以及应该是什么进行了界定,并且努力使之变为现实。不同的国家有不同的方式,并深受不同的历史、文化传统、权力布局及价值观的影响。社会福利是指对一国的社区或社会的满意状况作出贡献的社会福利计划的总和,^④从而形成了良好状态意义上的社会福利和政策制度安排意义上的社会福利^⑤。

① James Midgley. Social Welfare in Global Context, California, Sage Publication, 1997: 5.

② 周沛. 社会福利体系研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004: 6.

③ 杨伟民. 福利社会学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 9.

④ 威廉姆·H·怀特科、罗纳德·C·费德里科. 当今世界的社会福利 [M], 北京: 法律出版社, 2003: 29.

⑤ 杨伟民. 福利社会学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 9.

（二）分类

如表 1-1 所示,从量度的角度讲,根据其可测量的尺度,可将社会福利分为经济福利与非经济福利。

（1）经济福利。经济福利主要指能用货币直接或间接测量的那部分社会福利,它是总福利中的一个构成部分。尽管在经济福利与非经济福利之间不存在明显的界限,但对货币尺度可使用性的测试,却使我们对此能有一个粗略的区分。^①

除了依据测量尺度来划分外,也可从经济福利与社会福利的侧重点来理解两者间的关系。社会福利是研究社会整体宏观的福利状态,更多地关注社会公平——其状态表明了社会整体的进步程度,而经济福利则侧重于对微观个体福利状态的反映,更多地关注经济效率,反映了由资源决定的经济成就。^②

（2）环境福利。环境与社会福利息息相关。环境是人类赖以生存和发展不可或缺的载体,为维持人类生存和继续发展提供了生活资料和生产资料,是人类享受社会福利的前提和基础,而日益严重的环境问题却给社会福利带来了灾难性的影响。人们要想获得更好的福利,就必须正视日益严重的环境问题。保护好环境,坚定不移地走可持续发展道路。^③

（3）生态福利。相比于经济福利和社会福利,生态福利概念的产生要晚许多,它是随着近些年生态环境恶化、生态运动的兴起而出现的,20 世纪 70 年代的《增长的极限》,引发了人们对经济增长与福利间关系的重新思考。后来,生态经济学的主要倡导者戴利(Herman Daly)发表了《超越增长》一书,指出,人们的真实福利并没有随着经济增长而提高,也就是说,我们创造的物质财富(wealth)并没有全部转变为人类福利(welfare)。^④因此,有学者提出,社会福利的理论和实践都需要根据“生态福利主义”重新定义:(福利)是一个关于人类与地球的总体性概念,与以社会正义为中心的传统概念相比,社会福利概念应该将可持续、生活质量以及参与式民主置于中心位置。^⑤

-
- ① A. C. 庇古. 福利经济学(上卷)[M]. 朱泱,张胜经,吴良健,译. 北京:商务印书馆,2006:16.
 - ② 陈珂. 中国经济福利的动态及社会福利的可持续改善研究[D]. 武汉理工大学博士论文,2004:3.
 - ③ 刘伟. 环境对社会福利的重要作用与影响探析[J]. 理论与实践,2004(2):77-79.
 - ④ 诸大建. 中国发展 3.0 生态文明下的绿色发展[J]. 当代经济,2011(6):4-8.
 - ⑤ 贾森·安奈兹,等. 解析社会福利运动[M]. 王星,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2011:183.

当生态问题成为制约人类生存和发展的重要因素后,人们对良好生态环境的需求凸显,生态环境质量便也逐渐成为福利的一部分。人们的福利观念从以“追求财富为主的经济福利过渡到追求人与生态和谐的生态福利”^①上来。

生态福利是从环境科学和福利经济学衍生出来的概念,是因居民生存和发展需要由政府提供的以生态利益为内容的公共利益,是社会福利的一部分。^②而生态需要就是人类为了获得包括维持生存和满足发展需要等方面内容在内的最大福利需要而产生的对生态产品的需求。生态需要的本质,是维系人的内在平衡及其与生存环境之间的平衡,保证人类的持续生存,以实现人类的最大福利。^③在性质上,生态福利具有社会福利的基本特征,是一种公共需求,是满足人类身心的需求,是社会保持良好状态的社会需求。^④

生态福利概念的产生与发展,为福利概念增加了生态环境质量的内容,人类生态需要的满足程度成为衡量生活质量不可或缺的重要指标。福利内涵外延的扩大与生态质量的加盟,意味着没有生态质量的福利是过时和残缺的。^⑤它是社会福利的一部分。

生态福利这一新的福利概念,表达了一个进步的社会发展的方向。它意味着三层意思,即一是福利概念中由重点关注特定人群(如弱势群体)的福利保障细化到全体公民应享有的福利保障;二是在满足基本生活保障的基础上扩大到生态质量的提高和满足公民的身心需求方面的福利;三是物质福利与精神福利的完美组合,以达到人与自然和社会相和谐。^⑥

三、福利的测量

测量社会成员是否达到某种社会福利状况或福利实现程度,是一件极其困难的工作。多亚尔和高夫(Doyal & Gough)提出了测量人类福利的指标,一般可

-
- ① 陈欣. 生态福利视角下的经济可持续发展研究——基于陕西省的实证分析[D]. 陕西师范大学硕士学位论文, 2012: 13.
 - ② 邓扶平, 焦念念. “生态福利”的法学蕴涵及其学理证成[J]. 重庆大学学报(社会科学版) 2014, 20(1): 131-135.
 - ③ 柳杨青. 生态需要的经济学研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004: 5.
 - ④ 邓扶平, 焦念念. “生态福利”的法学蕴涵及其学理证成[J]. 重庆大学学报(社会科学版) 2014, 20(1): 131-135.
 - ⑤ 张军. 生态福利观念的兴起与医疗保障模式的转型[J]. 生态经济, 2009(1): 90-92.
 - ⑥ 武扬帆. 社会工作视角下的生态福利社会化[J]. 社会工作, 2012(2): 51-55.

分为主观指标和客观指标。主观福利状态往往通过个人对总体生活或不同生活领域(如工作、家庭、社区生活等)的幸福感或满意感来测量。客观福利状态主要通过经济福利指标和非经济福利指标来测量。经济福利指标包括人均收入状况(如人均 GDP、实际工资和失业率;收入与贫困线状况(人均日消费低于一美元的人口比重、日消费量低于国家贫困线(2100 达卡)的人口比重、容易陷入收入或资产贫困的人口比重);收入不平等状况(贫富差距和贫困时间、最低收入组的恩格尔系数以及基尼系数))。非经济福利指标包括受教育状况(包括入学率、小学或初中毕业率、识字率);健康和营养状况(包括营养不良比例/人均食物消费量或卡路里/身体质量指数、死亡和发病率/期望寿命/未活过 40 岁的人口比例/感染率、卫生服务使用、专业接生人员/避孕率/免疫率);环境状况(改善的水源、足够的卫生设施、家庭设备——耐用建筑材料和电力供应);增权和参与状况(参加全国和地方的选举投票、对地方项目和地区预算的了解情况、非政府组织的数量、规模和收入——监管公民社会的可能性。)^①

对福利测量的指标通常来说都使用 GDP,但是用 GDP 这个指标来衡量福利并不能准确地体现出福利的内涵,这个指标甚至不能准确地衡量人民的经济福利,基于此,不少学者主张用经济福利尺度来补充、代替 GDP 等经济绩效尺度,用以表达和反映发展的实际状况。托宾和诺德豪斯(Tobin & Nordhaus, 1972)提出了经济福利度量 MEW (Measure of Economic Welfare),被认为是对以 GDP 为核心指标的国民账户以福利为目标进行全面调整的最早的尝试之一。此后,萨缪尔森(Samuelson, 1992)在 MEW 的基础上,把经济福利度量改为经济净福利 NEW (Net Economic Welfare)。1989 年,戴利和库伯(Daly & Cobb)提出了可持续经济福利指标 ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare),后来又发展成为真实进步指标 GPI (Genuine Progress Indicator)(Anielski and Rown, 1999)和可持续净福利指数 SNBI (Sustainable Net Benefit Index)(Lawn and Sanders, 1999; Lawn, 2000)。然而,Guénno 和 Tiezzi (1998)以及 Lawn (2000)认为 GPI、SNBI 和 ISEW 只是一个概念的不同名称而已。Pearce 和 Atkinson (1993)提出了真实储蓄 GS (Genuine Savings)的概念,世界银行从 1999 年开始发表 GS 的数据。^②

① 贾森·安奈兹,等. 解析社会福利运动 [M]. 王星,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2011:6.

② 孟维华,诸大建. 中国经济增长是否促进福利增加 [C]. 第四届中国经济学博士后论坛,2009:62-74.

此外,学者还从人自身出发来度量福利。如人类发展指数 HDI (Human Development Index), 社会健康指数 ISH (Index of Social Health)、生活质量指标 QOL (Quality of Life Index)、社会进步指数 ISP (Index of Social Progress) 和国家福利指标等,其中人类福利指标 HW (Human Welfare Index) 和环境福利指标 EWI (Environmental Welfare Index) 及经济福利指数 IEWB (Index of Economic Well-Being) 等,都从社会角度对 GDP 进行了修正,更多关注了人本身,主要体现在健康的改善、人力资本的增加以及生活质量的提高几个方面。

其实,这两大类方法和指标之间实际上包含着一种递进的关系,即首先加进被 GDP 所忽略的仍属于经济范畴的统计内容,使 GDP 对产出的度量更精确;然后再拓宽到一些非经济的问题,如资源、环境与生态的保护以及对人类的健康、发展等因素,使国民核算能反映真实的福利水平。^①

第二节 政策与福利

一、政策的福利目标取向

所有政策的共同特点是都有一个明确的、待实现的目标,即政策具有目标取向,制定一项政策就是为达到一定目的、实现一定目标。政策表征为一定的行为依据和准则,它的产生与发展在于协调各种利益关系,因此在人们的社会生活中,起着规范和指导的作用,具有导向性功能,以引导整个社会朝着政策制定者所希望的方向发展,以达成政策目标。这种目标取向决定了任何政策在制定之初就包含所预设的目标。政策系统本身的复杂性、政策类型的多样性,决定了不同的政策具有不同的目标,但具体到一项或一类政策时,它的目标则是明确的,否则就会使政策难以有效执行。

根据政策所涉及的社会生活领域,一般可将政策分为政治政策、经济政策、文化政策和科技政策等。不论这一政策会涉及哪个领域,就其本质而言,它必定反映了某个阶层或集团的意志和利益,是这个阶层进行政治、经济或社会管理的工具,同时也必须服务于社会发展方向。也可以说,每一政策必然要服务于一定

① 诸大建,等. 1980—2005 年中国经济增长对福利的贡献 [C]. 第三届(2008)中国管理学年会论文集, 2008 年.

的社会目标,^①而这个目标也与社会总福利息息相关,因而具有一定的福利取向。这种福利取向有两种实现形式,一是有些政策的福利取向可能是间接的,有些政策的福利目标则是直接的。如美国20世纪30年代大萧条时期,“罗斯福新政”的目的在于缓和国内社会矛盾,并挽救社会经济,而一系列政策的出台,减少了失业人口,提高了就业率,促进了社会消费,使美国经济再次走向繁荣,使人们的各项社会福利有了根本保证,这类政策的福利取向总体来说具有间接性,但其中有些政策则是以福利目标为主要取向的,如其中的就业政策就以职业福利、经济福利为主要目标,因为所有社会政策都具有明确的福利取向。

二、福利实现的政策依赖

概言之,福利的基本含义与目标包括三个方面:其一,基本生活保障,属于社会福利的基本层面;其二,生活水平改善、生活质量提高,是社会福利的本质内涵;第三,生活状况的满足程度。福利具有客观性与主观性两种属性:一方面,是客观的福利供给与获得,即政府及社会为民众提供了多少福利项目及何种福利水平,民众获得了多少具体的实际物质性福利;另一方面,是民众对获得的福利之主观认可与评价,即他们是否在心理上对其生活状况感到“幸福”与“满足”。^②这三个目标的实现都依赖许多条件,包括有基本的物质基础、制度化的社会政策措施。正如庇古所言,福利无论是经济或非经济的,都依靠人类自身。人类本身既是目的,也是生产工具。一方面,人本身即是现实世界伦理价值的一个重要因素,其感觉的方式和思想的方式实际上构成了福利的一部分。另一方面,人能从事复杂的工业活动,仔细探究困难的证据,若进行某一学科的实践活动,因而是很适于生产物品的工具,其使用产生福利。这些人中的前者所直接提供的福利是非经济的;这些人中的后者间接提供的福利则是经济的。^③

人类社会发展的必然结果与永恒目标追求是保证基本生活,不断改善生活水平,提高生活质量。但是人们在实现这一目标的过程中,社会总福利一方面受政策的影响,不管是经济的或非经济的;而另一方面福利的实现也具有一定的政

① 陈振明. 政策科学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998:85.

② 周沛. 社会福利理论:福利制度、福利体制及福利体系辨析[J]. 国家行政学院学报, 2014(4):80-85.

③ A. C. 庇古. 福利经济学(上卷). 朱泱,张胜经,吴良健,译[M]. 北京:商务印书馆,2006:18-19.

策依赖性,尤其是传统的社会福利。

1. 政策对福利的影响

政策对福利的影响通过三个重要路径得以实现:一是有些政策的目标本身不是福利,但对人们的福利实现有间接影响,如外交政策、军事政策,它们为一个社会各种福利的实现提供了稳定的政治秩序与社会环境。二是有些政策直接以福利作为根本目标,如政治政策、经济政策与社会政策等,与人们的政治福利、经济福利、教育福利、健康福利、福利分配与保障等密切相关。三是政策对福利的影响不是单一路径的。如20世纪20代,福利经济学的创立者庇古在阐释了经济政策与福利间的关系时提到:经济原因从某一个方面影响经济福利,从另一个不同的方面影响总福利。这源于两个重要原因:“首先,非经济福利很容易受到获取收入方式的影响……其次,收入支出方式很可能会改变非经济福利。”^①可见政策对福利影响的多路径机制。

2. 福利实现的政策依赖性

这种政策依赖性在各种福利包括经济福利与非经济福利的实现中都有所体现。在经济福利与经济政策的关系中,根据福利经济学的观点,经济政策经由国民收入对经济福利产生影响,换言之,人们的经济福利的实现依赖于经济政策来促进经济增长,并增加该国的国民收入水平。但是另一个方面,经济增长并不总意味着社会总福利的增加,生态经济学家戴利等在其《为了共同的利益》(1989)一书中,提出了经济增长的社会代价和环境代价,人类社会的真实福利并没有随着经济增长而提高,也就是说所创造的物质财富(wealth)并没有全部转化为人类福利(welfare)。所以有时经济增长没有带来社会福利的同步增长^②,而是导致了城乡差距、贫富差距扩大、资源短缺、生态危机等社会问题,可见经济福利的实现不仅具有经济政策依赖性,与环境保护政策、资源开发利用政策、收入分配政策都有重要关系。

非经济福利实现的政策依赖性同样明显。一般而言,非经济福利的实现可从三个方面来衡量:社会问题得到控制、需求得到满足的程度和机会得到提高的程度。^③如教育福利的实现,可从失学问题的控制、教育需求的满足与教育机会

① A. C. 庇古. 福利经济学(上卷)[M]. 朱泱,张胜经,吴良健,译. 北京:商务印书馆,2006: 20-24.

② 诸大建. 中国发展3.0:生态文明下的绿色发展[J]. 当代经济,2011(6):4-8.

③ 詹姆斯·米奇利. 社会发展[M]. 苗正民,译. 上海:格致出版社,上海人民出版社,2009: 16.