

● 公共行政

广义的社会福利理论及其对公共政策的意义

胡 象 明

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡象明(1959-), 男, 湖北崇阳人, 武汉大学公共管理学院行政管理学系教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事公共政策和行政管理学研究。

[摘 要] 狭义的社会福利理论认为, 所谓福利, 仅仅是经济福利, 即收入和财富给人们带来的效用; 个人福利优先于社会福利, 社会福利是个人福利的加总。广义的社会福利理论则认为, 人们的福利除了经济福利之外, 还应包括政治福利和文化福利; 社会福利是社会全体个人福利的总和, 个人福利只是社会福利中的一部分, 按照系统论整体决定部分的原则, 个人福利是由社会福利决定的, 而不是相反。广义的社会福利理论在研究方法论上与当代公共政策理论是一致的, 在实质上对于我们制定和理解以公共利益为价值取向的公共政策具有十分重要的意义。

[关键词] 狭义社会福利; 广义社会福利; 公共政策

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)04-0426-06

一、狭义的社会福利概念及其方法论特征

长期以来, 福利问题一直是经济学家研究的一个重要领域。在经济学家们的著作中, 收入、财富、个人福利、社会福利等这些概念, 构成了经济学的基本概念。福利与收入、财富既有联系又有区别。按照经济学家的说法, 收入是指个人在特定的时期所挣得的货币的数量, 财富则比收入概念的外延要宽, 它泛指个人在特定时期所获得的全部商品和劳务^[1](第 17 页)。这两个概念所反映的内容是客观的, 无论是货币还是有形的商品和无形的劳务, 都是客观地存在着的, 并且是可以计算的, 可以转让给他人的。福利则不同, 它是一个主观的概念。福利是指收入、财富给人们带来的效用, 或者说是指人们的需要得到满足的程度^[1](第 17 页)。同样的收入和财富给予不同的人的效用是不一样的, 因而给人们所带来的福利是不一样的。例如, 300 元人民币对一个百万富翁来说是微不足道的, 因而给他或她所带来的福利也是微不足道的; 但对于一个城市失业工人来说, 这可能是他或她一个月的生活费, 因而这 300 元人民币给后者带来的福利要比给前者所带来的福利大得多。进而言之, 相对于一个贫困地区的中国农民而言, 这 300 元人民币可能是他或她一个 5 口之家一个月甚至两个月的生活费, 因而给他或她所带来的福利就更大了。由于同样的货币或财富给不同的人所带来的福利是不一样的, 因而福利与人们的主观感受有关(当然需要以特定的客观资源为基础), 具有主观的特征。福利是客观的资源对人们所产生的一种效用, 这种效用有正负之分。正效用包括个人得自所有那些原则上能够满足人类需求的商品和劳务的愉悦, 负效用包括取得这些商品和劳务所需的成本(例如闲暇时间的丧失)以及由他人行为引致的负的

外部效应。这种正负效用的总和构成了我们所说的福利。从这个意义上说,经济学家所说的福利与我们前面所说的利益在内涵上基本是一致的。

在经济学家眼中,福利有个人福利与社会福利之分。个人福利是指个人需要得到满足的程度。经济学著作在论述福利问题时总是从个人福利出发的,因而其所谈的福利首先是个人福利。但是,经济学家并不反对社会福利的存在,相反他们还十分重视社会福利的研究。他们所理解的社会福利是指所有个人的共同福利,或者称之为所有个人福利的加总^[1](第29页)。例如,伯格森学派的福利经济学认为,社会福利是由以下因素构成的:被几个人消费的 m 种商品和劳务的数量;他们的工作努力程度;以及任何其他影响社区成员的福利因素。庇古学派的福利经济学认为,社会福利是几个人各自效用的总和。罗尔斯将社会福利做了这样的描述:社会福利是由社会中处境最差的人决定的。只有当社会中最差的人的处境得到改善时,社会福利才会增长。帕累托则为社会福利制定了这样一个标准:当群体中一个或更多成员的处境被改善而没有一个成员的处境被恶化时,社会福利就被增进了。根据这一标准,如果在不降低一个人或更多人的效用的前提下,一旦无法提高一个或更多个人的效用水平,那么社会福利就达到了所谓的帕累托最优^[1](第31-34)。

以上我们对经济学家的社会福利概念只是做了简单的概述。从这里我们不难看出,经济学家的社会福利概念及其理论在方法论上主要有以下几个基本特征:

第一,经济学家们所说的福利主要是一个经济学的概念,所指的仅仅是或者主要是经济福利。无论是个人福利还是社会福利,都是从经济学的意义上来阐述的。用经济学的术语来说,“个人福利(效用)指的是个人需要的满足程度,只要这种需要是基于经济因素的”^[1](第17页)。这种个人或社会基于经济因素对人们需要的满足程度的福利,将其称之为经济福利不仅仅是恰如其分的,而且是更为准确的。因此,我们有理由把这种福利概念下所描述的社会福利称之为狭义的社会福利,把这种社会福利理论称之为狭义的社会福利理论。

第二,社会福利是基于个人福利产生的。没有个人福利就无所谓社会福利。在个人福利与社会福利的关系上,一些经济学家直接主张社会福利就是个人福利的加总或总和。因此,没有个人福利就没有社会福利。从这个意义上来说,个人福利总是优于社会福利。从理论研究的过程来说,只有先探讨个人福利问题,才能进一步探讨社会福利问题;从理论的表达方式上来看,只有先描述个人福利,然后才能描述社会福利;从政府的实际作为来看,只有先保证绝大多数个人的福利,然后才能谈得上保证社会的福利。总之,个人福利不但先于社会福利,而且是社会福利的基础。

第三,狭义的福利理论在基本的方法论上是以个人主义的假设为前提的。所谓个人主义方法就是假定每个个人都是具有理性的经济人,他们都在根据理性的要求有意识地追逐自己的利益或福利。因此,狭义福利理论的分析是从单个居民的个人偏好和行为出发的。正是从这种个人主义的方法论原则出发,狭义的福利理论才能解释为什么同样的经济资源对不同的人具有不同的效用即福利,这种不同的原因就在于个人偏好的不同。例如,有人偏好面包,有人偏好白酒。对于一个偏好面包的人来说,白酒对他或她的效用(福利)肯定不如面包对他或她的效用(福利);相反,对于一个偏好白酒的人来说,面包的效用(福利)肯定不如白酒对他或她的效用(福利)。按照这种个人主义方法,一个经济中的个人总是根据自己的价值偏好做出倾向于自己福利最大化的决策。与此同时,这种理论不仅仅将这种个人主义的方法运用于个人经济决策行为的分析,而且还将这种方法运用于政府的经济决策行为的分析之中。按照他们的假定,政府被视为一群为另一群个人生产公共物品的个人,即供给者,而那另一群个人即需求者,他们按照其自身的偏好对公共物品进行价值评估。社会福利既是个人福利的加总,也是政府决策行为的结果。

二、广义的社会福利及其理论依据

行为科学已经证明,人并非仅仅是经济人,而且也是社会人。人除了具有经济需求之外,还有社会

需求。著名行为科学家马斯诺在《人类动机的理论》、《激励与个人》等著作中,把人类的需要按其重要性和发生的先后次序排列成以下五个层次:第一层次,生理上的需要,包括维持生活必需的各种物质上的需要,如衣食、住房、医药等;第二层次,安全上的需要,如不会失业、生活有保障、生病和老年有所依靠等;第三层次,感情和归属上的需要,如成人对于爱情和婚姻的需要;第四层次,地位和受人尊敬的需要,如对社会声望、名誉等的需要;第五层次,自我实现的需要,如有事业心,希望成就自己的事业等等。马斯诺认为,人们一般是按照这个层次序列来追求其需要的满足的^[2](第 165 页)。按照福利经济学的观点,个人福利是对个人需要满足的程度。人的经济需要固然只能由经济因素来满足,从而产生经济福利;同样,人的其他非经济需要也只能由非经济因素来满足,这样一来,福利就不仅仅是经济福利,还应包括一系列非经济福利。

按照马克思主义理论,人们的社会生活领域一般可以分为经济、政治和文化三个基本领域。与这三个基本领域相对应,人们的利益一般可以划分为经济利益、政治利益和文化利益三种基本利益,并且这三种基本利益是相互关联的,经济利益是最基本的利益,它对人们的政治利益和文化利益起着最终的决定作用;人们的政治利益是在经济利益的基础上产生的,并为经济利益所决定,同时又反过来影响经济利益的存在和发展;人们的文化利益是其经济利益和政治利益的反映,它直接受政治利益所支配,但最终由经济利益所决定^[3](第 46 页)。根据这一理论原理,人的福利也不仅仅是经济方面的,除了经济福利外,还存在政治福利和文化福利。如果说人的经济福利是各种经济因素对人的经济需求的满足程度的话,那么,人的政治福利则是各种政治因素对人的政治需求的满足程度,这种满足程度越高,则其政治福利越大;人的文化福利是各种文化因素对人的文化需求的满足程度,这种满足程度越高,则其文化福利越大。这三种福利,构成了人们福利的基本内容。

早在 2000 多年前,古希腊的大思想家亚里士多德就说过,人是天生的政治动物^[4](第 130 页)。人与动物的区别就在于人必须过群体生活。如果脱离了群体,人就不成其为人。这种过群体生活的需求就是人们的政治需求。政治需求是在经济需要的基础上发展起来的一种更高层次的需求。具体说来,这种需求主要表现为人们对政治自由的渴望、对政治权力取得和运用的需要和参与政治过程的愿望,等等。对人们这方面需求的满足只有通过一系列政治因素才能实现,这些因素如权力、制度,等等。人们对政治需求的满足程度便构成其政治福利(效用)。政治福利也有个人政治福利与社会政治福利之分。个人政治福利是个人政治需求的满足程度,它是社会政治福利的一个有机组成部分。社会政治福利是社会中的全体成员对其政治需求满足程度的总和,这种总和并非个人政治福利的简单相加,而是社会政治系统综合作用的结果。人们的政治需求如同人们的经济需求一样重要,因此,政治福利往往与经济福利有着同样的重要性。当然,具体到各个具体的个人而言,每个个体对经济的需求与对政治的需求是不一样的。有些人经济需求更强烈,对他们而言,经济福利比政治福利更加重要;而另一些人可能政治需求更强烈,对他们而言,政治福利比经济福利更重要。但不论是哪些人,一般说来,都既有经济需求,也有政治需求,既要考虑经济福利,也要考虑政治福利。只考虑经济福利而完全不考虑政治福利的人几乎是不存在的,即使存在这样的人,这种人也很难是真正意义上的社会中的人,因为完全不考虑自己权利、权力、自由而只考虑吃喝的人,无异于被人们圈养起来的动物。所以,单纯的经济福利不可能真正代表人的全面的福利。当然,与政治福利相比较,经济福利是一种更为基本的福利,人们只有在得到了基本的经济福利之后,才可能谈得上政治福利。

与政治福利一样,文化福利也是人们所必不可少的。文化福利根源于人们的文化需要。生活于社会之中的人不但具有经济方面和政治方面的需求,而且还有文化方面的需求,这种需求也是在经济需求的基础上产生的并高于经济需求的一种真正人的需要,它是动物所不具有的一种需要。是否具有这方面的需要,从一定意义上而言,也是人与动物的区别之所在。文化需要是人的一种精神需要,因而是一种高层次的需要,人们只有通过科学、艺术等精神产品才能满足这方面的需求,而人们这方面需求所获得的满足程度便构成人们的文化福利。一个精神正常的人都必然会对文化福利产生兴趣,当然,不同的

人对文化福利的需求是有所差别的。同一个精神产品对不同的人也具有不同的效用(福利)。例如,同一首歌曲,对一个爱好音乐的人,特别是对于一个喜爱这首歌曲的人来说,会产生很大的效用(福利),但对于音乐盲来说,其效用(福利)则要小得多。文化福利也有个人的文化福利和社会的文化福利之分。个人文化福利是个人文化需求的满足程度,它是社会文化福利的一个有机组成部分。而社会的文化福利则是全体社会成员的文化需求得到满足的程度之总和,它是社会文化系统各种因素综合作用的结果。社会只有不断发展文化事业,增加多样性的文化产品,才能不断满足全体社会成员的文化需求,从而提高全社会的文化福利。

把社会福利由社会的经济福利扩大到社会的经济福利、政治福利和文化福利的总和,这既扩大了社会福利概念的外延,也加深了社会福利概念的内涵,我们将这个意义上的社会福利理论称之为广义的社会福利理论。与狭义的社会福利理论相比,广义的社会福利理论具有以下几个特点:

第一,广义的社会福利理论所讲的福利并非仅仅是一个经济学的概念,而且也是一个政治学、社会学的概念。在狭义的社会福利理论看来,社会福利主要是甚至仅仅是经济福利,因而这样的福利概念主要是甚至仅仅是一个经济学的概念。因此,长期以来,社会福利问题仅仅是或主要是经济学的研究对象,其中福利经济学则代表着这方面研究的主要成果。广义的社会福利理论则不同,它所理解的社会福利不仅包括经济福利,而且还包括政治福利和文化福利,因此从广义上理解的福利概念就不是经济学一个学科所能概括的,而且还包括了政治学和社会学的内容。实际上,这一理论对社会福利的研究从学科上进行了扩展,由经济学学科扩展到了政治学和社会学等学科。

第二,广义的社会福利理论虽然也重视个人的福利问题,但更为重视社会的福利,认为个人福利的好坏是以社会福利的好坏为前提的。广义社会福利理论也认为社会福利是社会全体个人福利的总和,但它不赞成把社会福利看成是个人福利的简单相加(即加总)的观点。广义的社会福利理论把社会看成一个系统,个人只是这个系统中的一分子。如果把社会看成一个整体,个人只是这个整体中的一分子。如果把社会福利看成一个整体,个人福利也只是这个整体中的一部分。在整体与部分的关系上,系统论强调整体决定部分,而不是相反。因此,在广义社会福利理论看来,社会福利优先于个人福利,个人福利是由社会福利决定的,只有当整个社会的福利水平提高了的时候,个人福利才能从根本上得到改善。或者说,只有当社会福利得到改进时,个人福利的改进才是合理的。

第三,广义的社会福利理论不仅仅以经济学为理论基础,而且还要以政治学、社会学等其他社会科学为其理论基础,是运用各门社会科学综合研究社会福利问题的结果。既然狭义的社会福利理论的福利概念主要是甚至仅仅是一个经济学的概念,很自然,其理论基础也主要是甚至仅仅是经济学。广义的社会福利理论则不同,它所讲的福利既是一个经济学的概念,也是一个政治学、社会学的概念,因此其理论基础就不仅仅是经济学,还有政治学和社会学。这一理论需要运用经济学、政治学和社会学及其他相关社会科学对社会的经济福利、政治福利和文化福利问题进行综合研究,因而它实际上是一门综合性的社会科学理论。对广义社会福利理论的学科基础的这种理解,与当代公共政策理论对其学科基础的理解是一致的。

三、广义社会福利理论对公共政策的重要意义

公共政策是政府用来调控社会利益关系的基本工具,就其基本目标而言,从根本上讲是为了谋求公共福利即社会福利的最大化。根据广义社会福利理论对社会福利的解释,政府在制定公共政策时,应从广义上来理解公共政策的目标,并采用相应的利益调控手段,以有利于实现广义上的社会福利的最优化。

第一,公共政策的制定必须从社会整体利益出发,以实现社会整体利益即社会福利的优化作为根本目标。广义社会福利理论在个人福利与社会福利的关系问题上坚持社会福利决定个人福利的原则,把

社会福利置于个人福利之上,认为只有当全社会的福利得到改善,个人福利才能最终得到改善。这种观点与公共政策的基本价值观是一致的。从这种观点出发,政府在制定公共政策时,应从社会整体利益出发,坚持公共利益的价值取向,以社会福利的优化作为公共政策所要达到的最终目标。公共政策的价值取向是什么?是公共利益还是团体利益?甚或个人利益?这是公共政策理论中长期争论不休的问题^[5](第 38 页)。主张公共政策的价值取向是个人利益的观点,正是基于经济人的理论观点提出来的,这种经济人的观点也是狭义的社会福利理论的基础。因此,从这种狭义的社会福利理论出发,我们是很难得出公共政策的价值取向是公共利益这一结论的。只有建立广义的社会福利理论,以公共利益作为公共政策的价值取向的观点才有了有说服力的理论基础。

第二,公共政策必须关注社会中个人的福利,但要求个人福利以服从社会福利为前提。按照广义福利理论的观点,公共政策的目标是为了谋求最大的公共福利即社会福利,但这并不意味着公共政策不关心个人福利。广义社会福利理论认为,社会福利仍然是个人福利的总和。社会福利的改善最终要落实到个人福利的改善上。广义社会福利理论与狭义社会福利理论在这个问题上的区别,不在于是否承认个人福利及其重要性的问题,而在于个人福利与社会福利何者为因何者为果的问题。狭义的社会福利理论将个人福利看做社会福利的原因,而把社会福利看做个人福利的结果;与此相反,广义的社会福利理论则把社会福利看做个人福利的原因,而把个人福利看做社会福利的结果。因此,按照广义社会福利理论,评价一种公共政策的效果,最终还是要看个人福利是否得到了改善。但公共政策对个人福利的关注,是以关注社会的整体福利为前提的,要求个人福利必须服从社会福利,任何超越于社会福利之上的个人福利都是为公共政策所排斥的。

第三,公共政策应该全面关心人的福利,包括经济福利、政治福利和文化福利。从广义福利理论的观点来看,人的福利不仅仅是经济福利,还应包括政治福利和文化福利,尽管经济福利是最基本的福利,是其他福利的基础。公共政策以社会的公共福利的最大改善作为目标,这里所说的社会公共福利首先是社会的公共经济福利,但也包括公民所应当享有的政治福利、文化福利。因此,在公共政策的制定过程中,不但应当考虑公共经济产品,即物质方面的公共产品,如公共交通的建设、社会经济保障水平的提高等等;还应考虑公共政治产品,如政治制度的优良、政治参与渠道的畅通、社会治安和国家安全能力的增强等等;以及公共文化产品即精神产品,如健康的文学作品、电影电视节目等等。如同公共经济产品对于提高社会的公共经济福利具有重要的意义一样,公共政治产品和公共文化产品对于提高公民的政治福利和文化福利也具有十分重要的意义。事实上,在今天各国的公共政策中,除了有关公共经济福利的内容外,有关公共政治产品和公共文化产品的内容也占有非常大的比例。关心社会的政治福利与文化福利,如同关心社会的经济福利一样,都是公共政策内容的应有之义。

第四,公共政策在关心人的全面福利的同时,必须把经济福利放在优先考虑的位置,正确处理好经济福利、政治福利和文化福利之间的关系。正如前面已经指出的,在经济福利、政治福利和文化福利三者的关系中,经济福利是最基本的福利,是其他两类福利的基础。政治福利和文化福利是在经济福利的基础上产生和发展起来的,前者的发展水平受后者所制约。尽管政治福利与文化福利有一定的相对独立性,但它最终是由经济福利所决定的,有怎样的经济福利就有怎样的政治福利和文化福利,政治福利水平与文化福利水平虽然也有超越或落后经济福利水平的时候,但这种现象只是暂时的,终究要回到或赶上经济福利的水平。因此,公共政策在考虑社会福利问题时,必须优先考虑经济福利问题,特别是在社会主义初级阶段,经济发展是我国当前的中心任务,改善和提高人民的经济福利水平是当务之急,在公共政策的制定过程中,必须坚持社会经济福利优先的原则,同时要注意政治福利、文化福利与经济福利的协调发展。

第五,公共政策的研究应该是运用各门科学知识的一种综合性研究,公共政策的制定应该广泛地借鉴各门科学的研究成果。由于公共政策所追求的社会福利不是一种单纯的经济方面的福利,而是一种全面的公共福利,即经济的、政治的和文化的社会公共福利,因此,对公共政策的研究包括对公共政策制

定过程及其方案的研究就不仅仅需要运用经济科学的知识,而且需要运用政治科学和社会学、文化学等多学科的知识。不应该把对公共政策的研究看成是某一门科学知识的具体应用,而应该看成是各门社会科学知识的综合应用。研究公共政策中的社会经济福利问题当然离不开经济科学知识的运用,不应用经济学的基本原理来探讨社会经济现象及其规律,不运用经济学的基本分析方法来对各种经济政策方案进行分析和测算,就不可能找到经济福利最优化的政策方案。从这个意义上说,经济科学是研究公共政策问题的重要的基础学科。但是,对于公共政策的研究来说,政治科学、社会学及其他社会科学同样具有非常重要的作用。公共政策要以谋求社会政治福利和文化福利作为目标,在公共政策的研究过程中就必须运用政治科学、社会学、文化学方面的知识,探讨社会政治和社会文化现象及其规律,并运用政治学和社会学的方法对有关政治福利和文化福利的政策方案进行论证和分析。惟有如此,才能制定出政治福利最优化和文化福利最优化的公共政策方案。

总之,社会福利应该是一种以经济福利为基础的包括政治福利和文化福利在内的广义的社会福利,公共政策以公共福利最大化为目标,这种福利应该是广义的,既包括经济福利,又包括政治福利和文化福利。因此,我们所提出的广义福利理论不但在方法论上与当代公共政策理论是一致的,而且在实践上对于我们制定和理解以公共利益为价值取向的公共政策也具有十分重要的意义。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 汉斯·范登·德尔,本·范·韦尔瑟分. 民主与福利经济学[M]. 北京:中国社会科学出版社,1999.
- [2] 林秉贤. 社会心理学[M]. 北京:群众出版社,1985.
- [3] 胡象明. 利益相关性原理及其对分析政府经济政策行为的方法论意义[J]. 中国行政管理,1999,(12).
- [4] [古希腊] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京:商务印书馆,1996.
- [5] 胡象明. 论政府政策行为的价值取向[J]. 政治学研究,2000,(2).

(责任编辑 叶娟丽)

Broad Social Welfare Theory and Its Meaning to Public Policy

HU Xiang-ming

(School of Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: HU Xiang-ming (1959-), male, Professor, Doctor, Doctoral supervisor, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in public policy and public administration.

Abstract: Narrow social welfare theory deems the welfare is only confined into economic welfare, which refers to the use that the income and wealth can bring. Individual welfare is superior to social welfare and can reach social welfare through summing. Broad social welfare theory thinks the welfare should consist of political and cultural welfare in addition to economic aspect. Individual welfare is just an ingredient of and, based on systematism, determined by social welfare. Thus, broad social welfare theory accords with the theory of public policy in methodology, and promotes greatly the public interest — oriented policy in practice .

Key words: narrow social welfare; broad social welfare; public policy