

什么是全民基本收入？

支持者赞美它的简单与公平，怀疑者担心其财政成本和激励作用

莫拉·弗兰切塞、德尔范·普拉蒂

很多国家的政府给老年人发养老金，或是给失业者发失业救济金，或是给每个家庭发儿童福利。向家庭进行现金转移支付在大多数国家都很常见。什么是全民基本收入？它与这些计划有什么不同呢？

全民基本收入是一种收入支持机制，通常旨在向所有人（或人口中的绝大部分）提供资助，无须任何（或仅需最低）条件。

无论是在学术语境还是公共话语中，有关全民基本收入的讨论都可能比较激烈，并且目前尚未形成共识。通常，那些截然不同的收入补助计划都被贴上了“全民基本收入”的标签，尽管这些计划鲜有共同点，或是没有针对同一目标。

在世界各地，很多当前和未来的全民基本收入实验涉及截然不同的干预措施。例如，芬兰在短期内向某些特定的失业者进行现金转移支付，肯尼亚在长达 12 年的时间里向成年人进行现金转移支付，以及美国加利福尼亚州向随机选择的家庭进行现金转移支付。这种多样化的情况反映了文献和政策话语方面都缺少统一的定义和评估方法。

通常，在全民基本收入保护伞下的计划拥有一些关键特点（见图）。该计划是否取代或补充其他社会保障计划？受益者是个人，还是家庭？如何界定这些受益者？支付时间的设置如何？有附加条件吗？

根据这些关键特征的选择及组合方式，学者们提出了各种不同形式的全民基本收入（见图）。

托马斯·潘恩（Thomas Paine, 1797）提出的“地租”类似于专项补助（例如，针对某个特定群体的一次性资助），旨在预防贫穷的代



际传递。米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman, 1968）认为，“负所得税”是取代美国全民福利社会的一种方式，以克服行政管理工作的低效。菲利普·范·帕雷斯（Philippe Van Parijs, 1992）提出了一种定期、普遍性、无条件、大额的现金转移支付。安东尼·阿特金森（Anthony Atkinson, 1996）的“参与性收入”是对现有的社会计划和最低工资的有效补充，以“社会”参与为条件，即通过就业、教育、儿童保育或其他活动来为社会做贡献。然而，在这一广泛的范围内，有两个共同的特点使全民基本收入类计划与众不同。

- 普遍性，或者覆盖社会中的大多数个体。
- 无条件，或者非常宽泛的条件，阿特金森的“参与性收入”就是一个例子。

全民基本收入的支持者和反对者强调了几个方面，但论点存在自相矛盾之处。有些支持者指出，支助穷人这种做法要比那些基于资产调查的资助计划更有效。这种计划通过调查收入或财产，确定个人或家庭是否有资格得到政府的资助。这类计划在资助目标受益者时面临许多阻碍因素，如行政管理能力、较高的信息和行政管理成本、目标机制表现不佳以及社会污名。

从原则上讲，简单的全民基本收入计划可节

约行政管理成本，提高现金转移支付制度的透明度，从而避免这些制度受到行政裁量权和腐败的影响。支持者还称这种计划是一种颇为有用的战略工具，可支持一些结构性改革，如取消像能源补贴这类低效的计划 (Coady and Prady, 2018)。基于资产调查的资助计划通常会在所得收入增加的情况下突然取消资助，这样会使人们进入劳动力市场的积极性大打折扣，而全民基本收入计划可避免这一做法，从而提高效率。

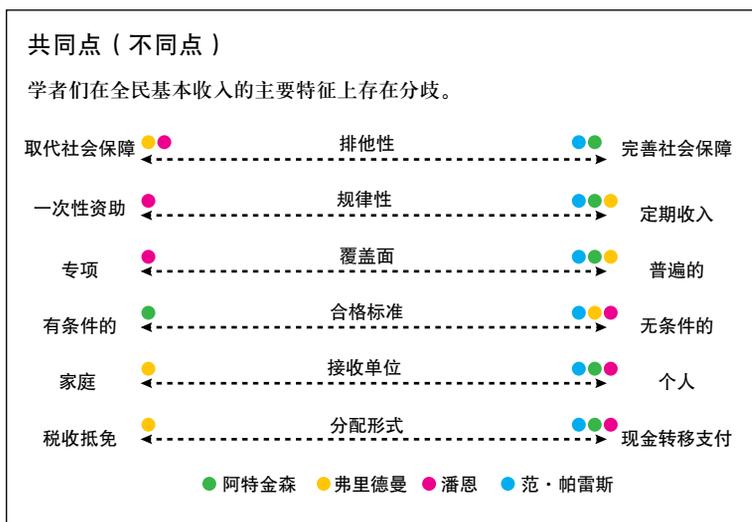
反对者往往看重可持续性，即由于所有的家庭都享受了福利，包括那些无须得到收入资助的中高收入家庭，那么财政成本会居高不下。怀疑者担心的是效率问题——提醒人们留意职业道德会因此被削弱，还有就是机会成本——把稀缺的资源从其他最重要的领域（如医疗、教育和投资）投向这个领域的风险。

对这些计划的优势进行评估时，我们必须考虑每个国家的具体国情和社会倾向。在不同类型的设计间进行选择时，还要对其中的利弊有充分的认识。

实证分析有助于我们更好地认识现存的社会安全网、全民基本收入和潜在选项的相对再分配绩效。鉴于预算中的支出和税收都会影响分配结果，因此我们要对支出和税收进行全面的分析，以确保实施累进制，即逐渐增加更富裕家庭的净税负，为更弱势的家庭提供更大的资助。这种分析还必须考虑财政的可持续性。通常，决策者在下列重要方面都要权衡利弊：

- 收入分配底部的覆盖面与向更富有家庭的漏出
 - 转移程度与激励及经济扭曲，例如那些与进入劳动力市场的决策和工作小时数有关的方面
 - 财政成本与以其他方式使用稀缺财政资源
- 决策者还要考虑第四个方面：如何协调好目标与实施挑战之间的关系，如政府公正地、可持续地提高资源以及推出复杂的转移计划的能力。

全民基本收入计划是更适合那些社会保障网络覆盖面不足且表现不佳的国家，还是更适合那些有足够资金开展该计划的富有国家，学者们对此仍存在分歧。发展中国家的行政管理能力有限，



因此需要推出更多的无条件转移计划。但令人关切的是，这些国家对其他最重要的问题（如教育和医疗）重视不够，这是因为它们的税收征管存在问题，在短期内更是如此。

在发达经济体中，全民基本收入通常被用作一种工具，用来解决社会保障网络不充分的问题（并确保普惠性），也是应对科技和人口变化所带来的挑战的一种方法。各国的主管部门必须对全民基本收入的相对优势进行评估，包括通过将已经用于其他方面的资源进行重新配置来实现融资，或是通过提高税收和捐赠来进行融资。FD

莫拉·弗兰切塞 (MAURA FRANCESE) 和德尔范·普拉蒂 (DELPHINE PRADY) 分别是 IMF 财政事务部高级经济学家和经济学家。

本文基于作者即将发表的IMF工作文件“Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment”。

参考文献：

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, and Delphine Prady. 2018. "Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India." IMF Working Paper 18/174, International Monetary Fund, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right." In *Issues of American Public Policy*, edited by J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Parijs, Philippe, ed. 1992. "Competing Justifications of Basic Income." In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.