

全民基本收入理论与政策评介*

万海远 李实 卢云鹤

摘要:自芬兰于2017年开启全民基本收入实验,首次在国家层面将其由理念转化为政策以来,其吸引了全球广泛关注。本文基于近年来该领域的研究进展,综述适用于全民基本收入经济分析的一般性框架,并从主流经济理论的公平、效率与财政约束维度,评述全球范围内的全民基本收入实验及其经济效果,总结相关经验教训,进而讨论中国实施不同形式全民基本收入实验的可行性。结果发现,局部全民基本收入实验与我国现行低保政策基本相同,不充分全民基本收入实验缺乏对低收入群体的保障能力,经典全民基本收入实验则面临很大的财政压力,而以税收为其筹资则会进一步造成激励扭曲和效率损失。尽管如此,考虑到全民基本收入理念在社会公平上的重大含义,寻求经济上有效率且可持续的实施方案就尤为重要,虽然我国短期内实施经典全民基本收入方案的可行性有限,但长期内仍然值得社会各界的不断探索。

关键词:全民基本收入 社会公平 经济效率 财政约束 政策效果

随着新技术革命带来更多的不确定性,人们对未来生活的担忧情绪加剧,社会公众对稳定生计的需求也与日俱增,因此无条件保障全民基本收入的理念在近年来获得极大重视。越来越多的国家和地区开始探索实施全民无条件基本收入(Universal Basic Income,简称UBI)^①政策。特别是2014年以来,随着全球不平等加剧和民粹主义势力的不断抬头,全民基本收入理念多次被作为政治竞选纲领而为大众所熟悉^②,以芬兰为代表的国家还在积极推动全民基本收入的实验,并首次在全国范围内将全民基本收入理念转化为具体的政策。此后,一些社会团体、企业组织与学术界联合,在全球范围内开展了众多不同规模的全民基本收入实验,使严谨的政策方案设计逐渐成为可能,并为后续政策评估提供持续的灵感来源(Hoynes & Rothstein, 2019)。在此背景下,本文基于2014年以来全球关于全民基本收入实验的研究进展,梳理适用于全民基本收入分析的理论框架,回顾全球范围内该实验的经济效果文献,说明它在中国的可行性及对中国社会福利制度改革的意义。

一、全民基本收入的界定标准和预期目标

全民基本收入理念的历史至少可以追溯到托马斯·潘恩于1796年出版的名为《平均地权的正

* 万海远,北京师范大学经济与工商管理学院、北京师范大学中国收入分配研究院,邮政编码:100875,电子邮箱:why842000@163.com;李实,浙江大学社会治理研究院、北京师范大学中国收入分配研究院,邮政编码:310058,电子邮箱:lishi@bnu.edu.cn;卢云鹤,北京师范大学中国收入分配研究院,邮政编码:100875,电子邮箱:yunhelu021@163.com。基金项目:国家社科基金重大项目“中国农村家庭数据库建设及其应用研究”(18ZDA080);国家社科基金重大项目“中国特色和谐劳动关系的演进路径与机制构建研究”(16ZDA025)。感谢联合国计划署UNDP与我们合作开发的“中国全民基本收入实验”项目,感谢沈扬扬、孟凡强、滕阳川、吴珊珊、陈基平以及UNDP专家陈佳雯、陈瑶、Nathan Stedman、Devanand Ramiah等做出的贡献,感谢审稿人的修改意见,文责自负。

①全民基本收入的其他名称包括Basic Income(BI)、Basic Income Guarantee(BIG)、Demogrant等,关于全民基本收入的一般性介绍可参考Ravallion(2016)。

②在美国2020年总统选举中,民主党华裔候选人Andrew Yang(杨安泽)将“人性至上”作为竞选口号。他基于自动化会给人类带来巨大威胁而提出的核心政策主张是为每位成年公民逐月发放1000美元的全民基本收入或自由红利(freedom dividend),目前已获得越来越多的选民支持。

义》(*Agrarian Justice*)的著作,此后许多著名经济学家先后从学理上探讨过相关理念及其政策构想(Friedman, 1962; Van Parijs & Vanderborght, 2017)。近年来,社会公众对于全民基本收入的关注迅速上升,政策界和学术界的相关讨论日趋激烈,一些先导性实验也在世界各地陆续开展,并日益成为社会舆论关注的焦点。

几个世纪之前就存在过全民基本收入的设计理念,为什么直到最近几年才从空想走进现实,并再次成为全球讨论的焦点?已有文献总结认为有三个原因。首先是经济水平达到更高的阶段后,人类文明也随之进入更高发展形态。人们对社会的基本诉求逐渐从禁止奴隶买卖、给予女性平等权利等提升到“享有必备的基本收入福利”,因此更能接受把全民基本收入作为基本人权的组成部分(Lansley & Reed, 2019)。其次是近年来在全球兴起的政治民粹主义。尝试新鲜事物并保证稳定的基本收入成为广大居民的社会诉求,这也成为左翼政党吸引选票的重要来源,也是全民基本收入真正从理念走向现实的重要背景(Widerquist, 2010)。再次是本次技术进步的革命性特征。过去的技术进步是创造性破坏,即在摧毁工作岗位的同时还能创造新的工作岗位,然而本次以人工智能为代表的技术革命却是毁灭性破坏,它几乎对绝大多数行业的大多数常规性工作都具有绝对的替代性^①,这使得人们对未来生计产生巨大焦虑,而实施全民基本收入则是现实条件下的最佳选择(Ford, 2016)。综合以上原因,就使得全民基本收入近年来真正从理念走向了现实。

(一)全民基本收入的界定标准和分类

纵观相关文献,我们发现全民基本收入较有影响力的定义有如下几个。BIEN(1998)^②将其定义为“不加任何前置条件为每个国民发放的基本收入”^③。Van Parijs & Vanderborght(2017)则认为,“无论任何情况下稳定支付给每一位社会成员的固定现金收入”,才能被称为全民基本收入。当然,更具有操作性的界定来自 Hoynes & Rothstein(2019),他们认为要同时满足以下三个条件才能被称之为全民基本收入:(1)它提供了人们足以满足其基本生活需求的现金支付;(2)随着自身收入水平的提高,现金支付水平不会淡出或逐渐下降;(3)受众对象必须是绝大多数而不仅是被瞄准的局部或少数人群。由于财政约束等众多现实原因,实践中的全民基本收入实验通常与同时满足三个条件的全民基本收入有所区别,因而其经济社会效果也存在差异。

在以下的讨论中,我们将满足全部条件的全民基本收入称为经典全民基本收入(canonical UBI),然后根据与经典全民基本收入的偏离方式,将现实中形式多样的全民基本收入实验大致归纳为两大类。第一类实验基本会覆盖国家或地区内的全体人群,但其提供的无条件转移支付还不足以满足人们的基本生活需求;对于此类“不充分”全民基本收入,为了解决贫困人口的生计问题,必须要与其他“兜底”政策配合使用(Van Parijs & Vanderborght, 2017)。第二类全民基本收入实验则放弃覆盖全体人群,转而面向数量有限的目标人群,并发放足以保障其基本生活需求的转移收入。考虑到近期学术和政策最受关注的全民基本收入实验大多采取第二类“局部全民基本收入”方案(Hoynes & Rothstein, 2019),并且这一方案被证明与中国当前低保政策具有较大的相似性,故下文将更多关注局部全民基本收入方案。

(二)全民基本收入的经济目标

由于全民基本收入的提倡者、研究者与实践者来自社会的各个阶层,诉求也有很大不同,因此他

^①美国总统经济报告提出,预期到2036年,小时工资低于20美金的工作岗位会有83%被机器替代,而20美金至40美金的岗位也会有31%被替代(Executive Office of the President, “Artificial Intelligence, automation, and the economy”, White House Council of Economic Advisers, December 2016)。

^②BIEN的全称是Basic Income Earth Network,是致力于有关全民基本收入研究、教育和实践者的组织,在全民基本收入领域具有国际影响力。

^③2016年更新的定义为“A periodic cash payment unconditionally directed to all on an individual basis, without means test or work requirement”,<https://basicincome.org/news/2016/10/bien-report-general-assembly/>。

们期待通过全民基本收入政策实现的目标也必然有所差异(Atkinson, 1995)。全民基本收入的目标呈现出一定的多元化特征,不过人们已经在其核心目标方面取得了普遍共识,即促进个人自由发展、增进社会公平和保障社会稳定。关于全民基本收入政策的经济目标方面,其核心作用在于要增进经济公平,缩小不同人群之间的收入差异,降低就业和收入的不确定性(Van Parijs & Vanderborght, 2017)。这一核心目标又可以进一步分解为以下三个具体目标:

1. 消除许多发展中国家仍普遍存在的贫困问题。通过向全民包括低收入人群稳定地提供足以满足其基本生活需求的收入。全民基本收入将直接且持续地提升贫困者的收入和福利水平,降低贫困发生率,使之免于遭受贫困、失业、缺乏教育医疗服务所带来的痛苦(Bastagli et al, 2016)。从长期来看,全民基本收入还会提高贫困者及其子女的人力资本水平(特别是教育和健康状况),使其逐步摆脱以“低人力资本水平、低收入”为特征的恶性循环。在信贷和保险市场不完善的低收入发展中国家,全民基本收入还有助于贫困家庭获得生产经营所需要的必要资金,有效规避市场经营风险,从而跳出贫困陷阱(Banerjee et al, 2019)。与现有扶贫政策相比,由于经典全民基本收入的全民性特征,不必担心瞄准性扶贫政策难以避免的贫困人口漏出问题,能够实现对贫困人口的全覆盖。并且与许多发达国家实施的“工作福利”(workfare)政策相比,经典全民基本收入不对受益人的劳动参与做出限定,所以为贫困人群提供了更为可靠的持续性保障(Ravallion, 2016)。

2. 缓解技术变革对就业市场带来的冲击。以人工智能为代表的新技术革命,一方面极大地提高了劳动生产率,但另一方面也让人们普遍忧虑新技术革命所带来的劳动替代性,尤其是使那些低技能且主要从事重复性工作任务的工作者丧失就业机会(Acemoglu & Restrepo, 2018)。相应地,技术变革也将越来越有利于资本所有者,特别是新技术的发明者和所有者(曹静、周亚林,2018)。历史证据表明,新技术革命会极大地改变既有生产组织方式,改变不同技能劳动者的相对收入份额,并对劳动力市场产生巨大冲击(Goldin & Katz, 1998)。在上述背景下,许多新技术革命的领军人物,如马斯克(Musk)和扎克伯格(Zuckerberg)均成为全民基本收入政策的有力支持者^①。他们认为面对就业市场可能面临的剧烈变革,全民基本收入能够为劳动者提供相对可靠的保障措施。但 Fabre et al(2014)利用动态一般均衡模型并结合美国1990—2011年宏观经济数据,比较分析全民基本收入与失业保险政策的福利效应后发现,尽管失业保险存在道德风险问题并产生较高的监督成本,但相较于全民基本收入,失业保险仍能够为劳动者提供更好的保障。

3. 调节收入分配实现共同富裕。由于经典全民基本收入具有全民性特点,使得它能节省可观的瞄准成本,与此同时其普惠式转移支付还能够有效调节贫富差距(Banerjee et al, 2019)。特别是在当前不少国家收入差距持续高位,各种再分配政策难以扭转差距扩大的形势下,全民基本收入几乎能一劳永逸地缩小收入分配差距水平。尽管对于当前绝大多数全民基本收入试点而言,其资金来源通常为一笔独立用途的财政资金、公司个人捐赠或额外收入(石油收入、博彩税收等)。然而,随着全民基本收入规模的不断扩大,过去资金来源与使用去向相对分离的情况将不复存在,此时全民基本收入最可靠的资金来源将是税收收入(Ravallion, 2016)。如果仍需全部或者至少部分保留现有的社会保障制度,则需要通过累进收入税(或 Atkinson 倡导的比例收入税)为全民基本收入筹资,这意味着将有大量资金由中高收入者流向低收入者,由此更会显著地缩小收入差距,并深刻改变收入分配格局(Kanbur et al, 1994)。

(三)全民基本收入的社会价值

“在乌托邦的世界里,人们无须为了生存而努力,无须依赖他人而活,但仍然满足其基本生活需求,从而实现人的自由全面发展”,这是五百年前托马斯·莫尔(Thomas More)描绘的全民基本收入的最早原型,当然也是全民基本收入政策的伦理目标。正因为全民基本收入政策背后所蕴藏的巨

^①<https://www.cnbc.com/2016/11/04/elon-musk-robots-will-take-your-jobs-government-will-have-to-pay-your-wage.html>; <https://www.inc.com/sonya-mann/zuckerberg-commencement.html> (2019-11)。

大伦理价值,描绘了人类社会的美好蓝图,因此社会价值也是全民基本收入政策的重要目标之一。许多文献认为,实施全民基本收入政策将会对个人发展和社会稳定起到重要的促进作用,并体现在以下几个方面。

1. 赋予个人更多自主选择,加速技能升级并激发创造力。由于全民基本收入具有基本保障的功能,人们不再需要迫于生计而工作,而是能够根据自身特长和兴趣选择最适合的发展道路(Van Parijs & Vanderborcht, 2017)。具体而言,对于那些技能过低、与新兴工作岗位需求不匹配或现有工作由于技术进步而逐渐落伍的工人,如果未能提供基本生活保障,其实现技能升级、职业转换的可能性微乎其微(Autor et al, 2014)。然而,全民基本收入政策的引入将可能为上述转变提供可能。尤其是对于那些具备创新潜力的人群,全民基本收入能够保障其创新、创业期间的基本生活,降低其试错成本,从而极大地鼓励创新并提升社会活力(Standing, 2017)。事实上,Haushoffer & Shapiro (2016)的研究就发现,全民基本收入提升了居民接受再培训的比例,研发能力与实际创新比例也有显著提高。

2. 保障弱势群体权益,提高其在家庭和社会中的地位。由于全民基本收入是以个人为单位发放,即个体不再需要依赖家庭其他群体而过活,这将显著改善女性的身心健康状况和主观获得感,并在一定程度上有助于提高她们的决策自主性(Bastagli et al, 2016; Standing, 2017)。现有证据也表明,无条件现金转移支付的全民基本收入不仅能够短期内提高儿童的福利水平,还能提高适龄就学概率并显著降低童工比例(Bastagli et al, 2016; SEWA & UNICEF, 2014)。而且,在成年之后,它仍会继续对其寿命、教育、健康状况产生显著积极影响,尤其会提升妇女在家庭和社会中的相对地位,由此会为整个经济体的长期增长和社会发展提供动力(Aizer et al, 2016)。

3. 促进社会融合,保证阶层流动。随着近几年各种收入差距的扩大,各种社会矛盾不断增加,不平等问题逐渐成为所有问题的核心。随着新一波全球范围的不平等扩大趋势,它已经成为各国政府和公众所共同关注的焦点。通过向所有社会成员无条件发放现金收入,全民基本收入能够让社会各阶层分享经济增长带来的收益,强化经济增长的“涓滴效应”(Ghatak & Muralidharan, 2019)。发放全民基本收入也能够为弱势群体及其子女提供更多的教育和培训机会,从而增加收入流动性,并降低社会不平等水平和以身份群体为特征的社会阶层分割(Standing, 2017)。初步的经验证据还表明,无条件转移支付的全民基本收入能够显著地降低犯罪和其他暴力事件,减少国民对未来的焦虑情绪,并提升主观幸福感(Haushofer & Shapiro, 2016; Akee et al, 2010)。

4. 回应居民诉求,促进社会稳定。近年来出现了全球性社会抗议浪潮,主要经济体都出现了不同程度的社会稳定性问题(如暴力革命、政权动荡或社会大骚乱),抗议民众有着各种各样的不同诉求,体现出居民对全球政治、经济、社会各方面的不满(Piketty, 2020)。再加上2009年以来欧美主流国家的资本要素在强势回归,资本回报率逐渐追赶经济增长率,收入最高1%群体攫取了大部分财富,收入差距水平居高不下,财富代际传递明显上升,社会阶层固化程度在加深,由此民众的无力感也逐渐增强(Ravallion, 2019)。特别是在居民收入出现倒退、失业水平开始上升的关键时期,社会成员不堪权利被剥夺或抑制的事实,从而就可能会选择上街游行或暴力抗争(Piketty, 2020)。全民基本收入政策不仅能够保证居民的最低收入水平,稳定低收入者的收入增长,并防止由收入下滑所带来的潜在社会问题;而且全民基本收入政策能保证最起码的结果公平,提高社会信任水平,从而防范可能出现的社会不稳定风险(Van Parijs & Vanderborcht, 2017)。

二、全民基本收入的理论框架

(一)理解全民基本收入的理论视角

最优税收理论可以为理解全民基本收入政策提供一般性框架。对于所有公共政策分析的文献,公平效率取舍都是其中最为核心的要件。而在真实世界中,两者之间的取舍又必然受到政府财政能力的制约,因此效率、公平与财政约束是需要着重考虑的三个要素。而最优税收理论(optimal tax-

tion theory)正是讨论在政府预算平衡和个人劳动激励的双重制约下税收和转移支付如何实现社会福利最大化的问题。该理论包括公平、效率及可持续性三个要素,因此可以为全民基本收入政策的分析提供方向性指引。为此,我们首先借助近年来最优税收理论的研究进展,说明全民基本收入政策对于发展中国家是有可能满足最优税收理论的基本要求,然后将具体评述文献中不同类型全民基本收入政策所面临的公平效率取舍以及财税约束。

当劳动调整集中在集约边际,负收入税是最优社会福利政策。最优税收文献本质上属于规范性分析,可以用来论证全民基本收入政策的合意性。事实上,早期文献中线性最优税收理论所探讨的问题是,在预算平衡和个人激励约束下,如何设计线性比例税为全民基本收入筹资以最大化社会福利^①。Saez(2002)则进一步研究了更为一般的非线性条件下的最优税收问题,发现最优社会福利政策选择取决于劳动供给响应的类型。当劳动调整集中在集约边际时(劳动时间调整),最优社会福利政策就是经典的负收入所得税,该政策具有可观的收入保障和较高的隐含边际税率;但是当劳动调整集中在广延边际时(是否进入劳动力市场),最优社会福利政策则类似于收入所得税抵免政策,其在低收入水平下具有负的边际税率。相关经验研究文献表明,欧美发达国家低收入群体的劳动调整主要发生在广延边际(Meyer, 2002),然而对于大多数发展中国家,由于贫困问题仍较为普遍,生计压力迫使低收入人群留在劳动力市场(Banerjee & Duflo, 2011),故劳动调整主要发生在集约边际(Ghatak & Maiquet, 2019)。结合 Saez 的理论研究和相关经验证据不难发现,对于发展中国家而言,负收入所得税更有可能是最优的社会福利制度。

以累进税筹资的全民基本收入与负所得税具有等价性,因此可能是合意的政策。考虑到以累进税为全民基本收入筹资的方案在其效果上与负所得税等价,线性负收入所得税相当于全民基本收入和比例税的组合(Atkinson, 1995),因此 Saez(2002)的发现为发展中国家实施全民基本收入政策提供了理论支撑。对处于收入分布的大部分区域(含顶端人群),Saez(2001)认为最优税收应具有明显的累进性,而以累进收入税(而不再是比例税)为全民基本收入筹资则有可能满足上述要求,因此更加接近经典的负收入所得税政策^②。Ghatak & Maiquet(2019)通过拓展既有最优税收模型,将劳动偏好和非劳动收入的异质性引入社会福利函数,并考察不同市场环境下全民基本收入政策的合意性发现,相对于提升社会公平,全民基本收入政策的合意性更主要体现在消除贫困或为低收入群体提供基本保障方面。特别是发展中国家信息基础设施落后、政府管理能力欠缺等会进一步增强全民基本收入的合意性。

下面在最优税收理论的框架下,借鉴负收入所得税和收入所得税抵免等社会福利政策的研究思路(Moffitt, 2016),综述适合于全民基本收入的一般性分析框架。由于全民基本收入不仅影响全体居民收入,全民基本收入及其筹资需求还将导致各收入阶层的税率发生变动,这种变化将导致个体行为甚至是经济效率的整体性改变,此外,政府收支也不可避免地要直面财政的预算平衡问题(Atkinson, 1995)。所以要全面总结全民基本收入的理论问题需要突出缺一不可的三大要素,即回顾公平、效率特征并做出适当权衡,而且必须考虑财政预算平衡对全民基本收入所构成的重要制约(Ravallion, 2016)。

(二)无财政约束的经典全民基本收入及其效果

尽管研究者对于全民基本收入促进社会公平等方面已经取得充分共识,但文献中对于全民基本收入政策在实现社会公平目标时的经济效率却存在较多争论。质疑全民基本收入效率的主要

^①参考 Piketty & Saez(2013),它将转移支付视为负税收,由此能统一处理最优税收和转移支付等问题。

^②多数文献认为,与全民基本收入政策较为相似的负所得税政策会对受益者的劳动供给产生负效应,不过不同研究者对该效应的估计相差较大。例如,Robins(1985)发现,负所得税会显著降低受益者的工作时间,使得全职工作的男性、女性的年工作周数分别下降两周和三周。Hum & Simpson(1993)则表明,负所得税对劳动供给的负向影响在数量上较为有限。应当看到,以上证据大多距今较久,劳动力市场状况已经发生了重大变动,因此迫切需要更新的经验证据(Kearney & Mogstad, 2019)。

逻辑在于,经典全民基本收入提高了受益者的收入水平,导致受益者选择享受更多的闲暇,从而减少劳动供给,包括就业者减少工作时间、部分就业者选择退出劳动力市场或失业者更消极地搜寻工作等(Hoynes & Rothstein, 2019)。换言之,全民基本收入将可能对劳动产生明显的负向激励。尽管缺少直接证据,但类似情境下对劳动供给收入弹性的估计结果可以佐证上述观点,例如,Cesarini et al(2017)的研究表明,赢得彩票将在一定程度上降低中奖人的劳动供给,对应的劳动供给收入弹性约为-0.11,即收入每上升1%,劳动供给下降0.11%。在现有文献中,关于低收入者的劳动负向激励问题受到更大关注^①。与现有许多主要针对低收入群体的社会福利制度相似,全民基本收入可能会提高该人群对社会福利的依赖性,降低其劳动供给,从而增加社会负担(Moffitt, 2016)。从理论机制上看,发放全民基本收入会使得居民预算线上移,在相同无差异曲线下,结果就会导致均衡劳动供给下降。尽管如此,至少对发展中国家而言,Banerjee et al(2017)通过对各类现金转移支付政策劳动供给效应的实证综述,并未发现现金转移支付降低了受益者劳动市场参与或减少劳动时间的明确证据。Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzoeei(2018)对伊朗的经验研究也未发现现金转移支付对于劳动供给的负向影响。值得注意的是,上述文献所提及的全民基本收入项目规模普遍较小,且仅覆盖少数低收入群体,持续时间也较短,因而能够保持资金来源相对独立,不依赖于税收资金,所以其结论在多大程度上能够外推到规模较大乃至全国性的全民基本收入政策仍值得商榷。

(三)有财政约束的经典全民基本收入及其效果

在有财政约束背景下,对世界各地全民基本收入项目的梳理表明,全民基本收入似乎并未对其实受益者产生明显的劳动负向激励,在特定情形下全民基本收入甚至还可能通过某些渠道对受益者的劳动供给行为产生一定的正向作用(Banerjee et al, 2019)。即便如此,部分研究者仍然认为全民基本收入的负激励问题不能被忽视,以税收特别是累进税为全民基本收入筹资仍可能会导致中高收入群体的劳动负激励问题。考虑到这些群体通常是经济体中较为活跃的部分,也是创新和创业的主体,因此实际造成的损失可能远超过低收入群体劳动供给下降所带来的后果(Hanna & Olken, 2018)。

对于真正实现全民覆盖的经典全民基本收入而言,实际上筹资问题相当关键。为了筹集全民基本收入所需的大量资金,很可能需要扩大税基或者提高税率,而这无疑会加重税收的主要承担者即中高收入群体的负担(Moffitt, 2016)。如果劳动供给的替代效应超过其收入效应,则中高收入群体的劳动供给就会下降,因而造成经济效率损失。Atkinson(1995)把比例收入税(flat tax)作为全民基本收入筹资方案,并展示了全民基本收入所带来的逆向激励问题(这里采取比例税是由于其分析便利性,若将比例税改为起征点为正的累进税,并不会改变定性结论)。对于中高收入群体来说,全民基本收入的收入效应会带来劳动供给下降,而且全民基本收入相伴的比例税又进一步会通过替代效应来降低中高收入者的劳动供给,因此会对中高收入群体产生明显的负向激励(Banerjee et al, 2017)。

其他文献中提供的劳动供给弹性估计可以用来概算为经典全民基本收入方案筹资所带来的负向劳动激励效果。Blundell & MaCurdy(1999)研究发现,假定以比例收入税为类似的经典全民基本收入筹资,且金额恰好等于低保标准,则美国平衡预算所要求的比例收入税税率为30.3%。考虑到全民基本收入发放金额占中高收入者收入的比例较小,为全民基本收入筹资引发的收入效应应当有限,但替代效应明显,由此在筹资约束下的全民基本收入政策会显著降低中高收入群体的劳动供给。需要特别指出的是,上文无财政预算平衡下的全民基本收入模式与世界各地开展的小规模全民基本收入试点有较多相似之处;而考虑财政约束后的全民基本收入模式则与大规模甚至全国范围内推行

^①在发达国家,社会福利制度通常较为慷慨,提高了低收入群体对社会福利制度的依赖性。在发展中国家,大部分的低收入群体集中在非正规部门就业,而且自雇者在非正式部门也较为普遍。相对在正规部门就业的雇员而言,自雇者劳动供给的灵活性更高,福利陷阱的问题可能更为突出。

的全民基本收入有较多共同之处(Atkinson, 1995)。如前所述, 财政平衡约束的加入, 使得两者在劳动供给、经济效率以及社会公平维度上存在明显差异。值得说明的是, 对于全民基本收入的经济分析应充分意识到上述差异, 尤其应尽量避免将小规模全民基本收入实验的结果不加甄别地直接推广至大规模全民基本收入实践(Hoynes & Rothstein, 2019)。

(四) 局部全民基本收入的经济效果

上面关于经典全民基本收入的结论将有助于理解真实世界中不同全民基本收入实验的设计方案和实施效果。以此为参照, 这里进一步综述局部全民基本收入的相关特征, 并说明它与经典全民基本收入的异同。由于局部全民基本收入只为一部分个体提供足以满足其基本生活需求的现金转移支付, 其覆盖的群体通常是被瞄准的低收入者(Moffitt, 2016)。考虑到局部全民基本收入覆盖人群较少, 带来的财政负担应当比经典全民基本收入更轻, 为简化分析这里忽略其筹资问题。上述差异使得局部全民基本收入与经典全民基本收入的预算约束存在明显差异, 从而可能会产生相当不同的经济效果。

与经典全民基本收入的显著差异在于, 局部全民基本收入面对的预算线存在明显跳跃, 一旦受益个体的初始收入超过预先设定的标准(比如贫困线), 则该个体原则上必须退出局部全民基本收入计划, 不再享受任何转移支付(Ghatak & Maiquet, 2019)。换言之, 该点对应的边际税率(MTR)为正无穷。因此局部全民基本收入方案对于初始收入略高于贫困线的个体将产生明显的劳动负向激励, 这部分个体将有较强烈动机减少其工作时间, 从而获得补贴后的较高收入以及更多的闲暇(Moffitt, 2002), 由此会产生“福利陷阱”的极端情形。而且局部全民基本收入预算线存在跳跃的特征, 也可能改变初始收入位于贫困线附近家庭的排序, 从而违背横向公平原则(Atkinson, 1995)。此外, 由于需要预先识别贫困个体, 现实中难以避免“漏评”和“错评”的问题, 而且还将显著增加瞄准成本(Hanna & Olken, 2018)。不过由于放弃了全民性目标而聚焦少数低收入群体, 即使考虑识别和其他行政成本, 局部全民基本收入带来的财政负担仍可能小于经典全民基本收入; 而且在局部全民基本收入中, 通过增税方式为其筹资所引发的劳动激励下降较小, 对中高收入群体劳动供给决策造成的负向扭曲也应当相对较小(Atkinson, 1995)。

(五) 中国现实条件下的局部全民基本收入

虽然中国没有以全民基本收入名义推行的社会福利政策, 但近年来以 Ravallion & Chen(2015) 为代表的文献发现, 实践中的低保制度由于分权化的政策执行和瞄准困难等多种原因, 导致实际与局部全民基本收入存在较多相似之处。如 Ravallion & Chen(2015) 使用工具变量法控制潜在异质性和相关测量误差, 估计了中国城镇低保的边际税率(MTR)^①, 发现实践中的边际税率仅为 12%~14% 之间^②, 远低于政策文本为 100% 的相关规定^③。韩华为和高琴(2017) 使用倾向得分匹配法研究发现, 农村低保的边际税率更是仅为 1%~2% 左右。上述证据均表明, 现实中的低保政策确实接近局部全民基本收入方案。由于边际税率仍显著区别于 0, 中国实践中的全民基本收入应视作局部负收入所得税。不过由于税率极低, 两者差异并不明显。当然也应该看到两者仍存在一定差异, 例如低保政策下的对象识别和支付通常以户为单位, 而全民基本收入所强调的是以个人为单位。而且考虑到中国实际, 低保政策通常为不同城乡地区提供差异化的保障水平, 并不是全民基本收入所给出的每人相同的保障水平。

^① 也称为 Benefit Withdrawal Rate(BWR), 其含义是初始收入每增加 1 元, 获得低保金额下降的数额。

^② Ravallion & Chen(2015) 认为这一边际税率远低于公共经济学中最优税制文献的估计值。在给定预算约束下, 较低的税率会导致低保的保障力度受限。该估计与 Moffitt(2016) 给出的美国在贫困线一半以下家庭面对的边际税率(13%) 基本吻合。

^③ 根据政策文本, 低保制度的目的在于为所有贫困群众兜底, 为其提供与“低保线”差额的转移收入, 从而保证其基本生活需求(韩华为、高琴, 2017; Golan et al, 2017)。

考虑到低保政策是中国福利制度的重要组成部分,其规模十分庞大^①,低保制度事实上可以被看作是世界范围内最大规模的局部全民基本收入政策,并能够为全民基本收入实验提供宝贵的经验(Ravallion & Chen, 2015)。反之,此前对局部全民基本收入政策的分析也能适用于对低保制度的分析。综合来看,当实际边际税率较低时(如 10% 及以下),现实中的低保政策和局部全民基本收入政策的预算约束非常接近,若假定个体偏好稳定,则其在公平、效率和财政上的影响也较为相似。

这里主要关注的问题是,低保政策是否会如局部全民基本收入那样,对收入略高于低保线人群的劳动激励造成显著负向影响。韩华为、高琴(2017)比较了农村低保户扣除低保金后的人均净收入和与之匹配的非低保户人均收入,并未发现低保会引起显著的劳动负向激励;Ravallion & Chen(2015)从低保边际税率的计量研究中也并未找到显著的负向激励结果。不过,Gao et al (2015)使用 2010 年中国家庭调查数据研究发现,获得低保降低了户主休闲和参与社会活动的时间。总体来看,上述经验证据大多较为间接,且均使用 2012 年之前的数据。考虑到 2013 年以来各级政府明显加大了扶贫和社会保障力度,城乡低保标准占当期居民人均收入的比重也大幅上升^②,因此更慷慨的低保转移支付是否会引发更明显的劳动负激励和“福利陷阱”问题,还需要更直接的最新证据。

三、全民基本收入实验的国外进展

由于全民基本收入是一种新近才实质上引入的社会福利政策,在其设计和实施阶段都应充分考虑所在地的经济、社会、文化和制度背景,尤其应当关注其嵌入的既有社保和财税体制(Banerjee et al, 2019)。下面以美国、芬兰和印度为典型案例,回顾全民基本收入在市场导向的发达国家、北欧高福利国家和贫困问题突出的发展中国家的试点进展情况^③,综述各类全民基本收入实验设计和实施要点,比较其与经典全民基本收入方案的异同,并重点评述对公平效率的影响及其面临的财政挑战。

(一)全民基本收入实验在美国的进展

美国虽然未在全国范围内实施过全民基本收入,但有两个与全民基本收入设计理念类似的小规模实验项目,即在阿拉斯加实施的永久基金项目(The Alaska Permanent Fund)和在东切诺基保留地实施的全民基本收入项目(The Eastern Cherokee Native American Reservation)。两个项目的共同特征在于,均未对项目参与者或受益人做出资格限定,前者仅要求参与者是该州的永久居民,而后者要求参与者是该保留地内居住的成年原住民,这与经典全民基本收入中关于全民性的要求是基本一致的。不过,上述两个项目发放的全民基本收入金额均不足以满足参与者的基本生活需求,前者发放的金额约在年 1000~2000 美元之间,而后者则为年 4000 美元,远低于同年美国人均年收入的 50000 美元左右。这主要是受到项目预算的限制,前者的资金来源为阿拉斯加州的石油收入,后者则来自保留地经营赌场获得的收入。换言之,即便对于上述小规模的全民基本收入实验,在全民性和提供基本收入之间仍存在较为紧张的取舍关系,现实中的选择更加偏向于全民性特征,而在一定程度上不得不放弃基本性的目标(Y-Combinator Research, 2017; Martin-West et al, 2018)。

针对全民基本收入降低受益者劳动供给的质疑,相关研究实证检验了全民基本收入是否会产生劳动负向激励,结果并未发现全民基本收入降低阿拉斯加当地居民劳动供给的明显证据(Banerjee et al, 2017)。Jones & Marinescu(2018)认为,这可能是由于全民基本收入提升了当地居民的各种消

^①截至 2017 年底,该制度共覆盖 5306.2 万城乡居民,年支出金额高达 1692.3 亿元(民政部,2017)。

^②城镇低保标准在 2012 年至 2017 年之间上升了 2.26 倍,同期农村低保标准上升了 3.45 倍,见民政部 2017 年《社会服务发展统计公报》和国家统计局 2018 年《中国统计年鉴》。

^③关于全球主要国家全民基本收入实验的更多细节,可参见卢云鹤(2019)。

费需求,进而引致了更多的工作岗位和劳动要素需求。研究者还考察了全民基本收入对于子女教育、健康状况和犯罪率的影响,其结果存在一定的不确定性。例如,Akee et al(2010)发现全民基本收入对子女教育、健康状况等有积极影响,并有效降低了犯罪率;但 Watson et al(2019)的研究却显示,全民基本收入增加了受益者使用毒品的概率。

随着人工智能和机器人技术的迅速发展和在制造业的广泛应用,以全民基本收入来应对和化解未来风险的一种可能措施被提上议事日程,其意义在美国这一新技术的策源地则更加凸显(Acemoglu & Restrepo, 2018)。最近有几项新的全民基本收入实验即将在美国西海岸实施,其中,Y-Combinator项目和将在加州 Stockton 市实施的全民基本收入实验受到极大关注(Martin-West et al, 2018)。与早期全民基本收入试点不同,上述实验在全民性和基本生活保障之间做出了不同的取舍。这些项目普遍对受益人资格设置了更多限制,如 Y-Combinator 对参与者年龄做了规定,并将其收入限制为当地收入中位数以下。由于上述限制,这些全民基本收入实验能够支付给受益者数量更高且持续时间更长的收入流,前者拟提供的周期为三年,每月 1000 美元;而后者则预期提供 18 个月,每月 500 美元。虽然上述实验尚未完全实施,但新的试点均采取了随机可控实验(RCT)的研究设计,同时还更广泛关注对劳动供给、主客观福利、家庭金融、风险偏好、政治态度、社会认知和犯罪率的影响等(Y-Combinator Research, 2017)。

另外,由 2020 年美国总统候选人 Andrew Yang(杨安泽)提出的 Freedom Dividend(自由红利计划)与前面经典全民基本收入方案具有较多共同之处。一方面,该计划强调全民性,准备为全体 18 岁以上的美国公民逐月提供自由红利;另一方面,该计划的金额为 1000 美元/月,能够满足基本生活需求(Yang, 2019)。根据其计划,实施该方案所需的资金通过增值税(实质上是消费税)的方式筹集,并通过对现有部分社会福利政策合并缩减、对金融交易和碳排放征税、取消社会保险缴费上限等方式补充。反对者认为该计划不切实际,不仅不能执行,而且也达不到预期效果;然而其支持者认为,实施自由红利这样的经典全民基本收入方案有助于鼓励劳动参与和创业,减少社会福利制度中的官僚主义,并总体提升居民身心健康(Yang, 2019)。Mankiw(2019)提出,相比已有的政策体系,全民基本收入倡议无疑是大胆的,因此存在不少的反对理由,但其中很多实际上经不起推敲。制定一项增值税(销售税)并提供全民基本收入的做法在历史上也存在过,与用累进税融资的有条件转移支付相比,全民基本福利和单一税在实践中更加易于管理。特别是在预算平衡的前提下,当同时考虑税收和转移支付时,会发现上述两个方案的完全等同性,即两种方案中个体的福利都一致,每个人都面对相同的激励,两种方案的唯一差异在于表达方式的不同。因此,不考虑税收融资后的转移支付分配是不完整的,甚至具有较大的欺骗性;同时考虑税收和转移支付后就会发现,用增值税融资的全民基本收入政策是真正没有储蓄与投资跨期激励扭曲的政策,因而也是更优的政策。

由于该方案涉及对现有社会福利体系的全面改革,将对经济社会产生深远影响,因此宏观视角的研究非常重要。遗憾的是,目前仅有两项研究事前评估了该计划的宏观影响。Andrew Yang 曾多次引用来自 Nikiforos et al(2017)的研究结论以支持其计划,该文表明全民基本收入的长期效应将使得美国经济总量上升 12.56~13.10 个百分点,而劳动力人口则会上升 450 万至 470 万之间。然而 Ludovice(2019)的新近研究则显示,为该计划筹资需要将消费税提升至 30.9%,远高于 Yang 仅有 10% 的估计,高额消费税将导致劳动供给总量下降 9%,劳动参与率下降超过 20%,并引发经济下滑;而且该计划提供明显慷慨的福利且税率较高,因此低收入群体退出劳动力市场并引致劳动供给减少,而中高收入群体则仍会选择留在劳动力市场,这种选择机制可能会进一步推高贫富差距水平。应该看到,此类宏观研究尚处于起步阶段,结论具有较大的不确定性,尤其是关于消费总需求和通货膨胀率的影响等还存在明显争议。这部分是由于研究者对个体面对全民基本收入和税收政策所做出的反应假设及研究方法的差异,如 Nikiforos 等是基于凯恩斯主义宏观模型的计量经济学研究,预设个体不会调整其行为,而 Ludovice 的研究则不包含该假设,使用的方法也与主流宏观经济学范式更加接近。

从美国实际开展的较小规模实验来看,实践中的全民基本收入与经典全民基本收入方案存在一定偏差,而且受资金来源影响,经典全民基本收入强调的全民性和提供基本生活保障这两个特征往往不能同时满足,适当取舍在所难免。尤其是,在上述小规模的全民基本收入实验中,资金来源问题的重要性已经显现出来。如果像 Andrew Yang 所提倡的那样,在保证基本生活需求的同时还实现全民覆盖,则资金用途与筹资来源就不能分离。这势必会对经济增长、通货膨胀、劳动力市场和收入分配格局造成全局性影响,因此该问题必须严肃对待(Hoynes & Rothstein, 2019; Luduvic, 2019; Nikiforos et al, 2017)。此外,上述全民基本收入实验与近几十年来美国强调的以促进劳动参与、增加劳动供给、降低社会负担为主旨的社会福利制度改革趋势并不一致。因而,尽管全民基本收入理念成为近期的重要议题,但全民基本收入理念在美国政策界仍然存在明显的争议。

(二)全民基本收入实验在芬兰的进展

相对而言,北欧社会对于全民基本收入的认可程度明显更高^①,其中芬兰是目前唯一以政府力量推动并真正整体实施了全民基本收入的国家。芬兰是一个高税收、高福利的国家,其社会福利政策十分慷慨,但也带来巨大的社会负担。长期以来,芬兰的失业率居高不下,2017年的失业率为8.6%,并且失业的持续时间也较长,2016年底获取失业救济金人群中,在下一年有高达57%的比例未获得任何收入(Kangas et al, 2019)。究其原因,高失业率在一定程度上是由于其高福利政策导致的,如2017年新就业者的平均年收入为9920欧元,而平均年失业救济金就达到7268欧元,再加上其他社会救济收入等,甚至就有可能超过工作后的收入;除了提供高额的失业救济金外,芬兰失业者还被允许长期领取相对稳定的失业金,这也加剧了失业问题(Kangas & Pulkka, 2016)。

在此背景下,芬兰政府开始为期两年的全民基本收入实验(2017年1月至2018年12月),寻求现有社会福利制度的替代方案。受预算约束和其他政治经济因素的制约,芬兰政府只将全民基本收入项目作为现有社会福利制度的补充,且仅从全国范围内随机抽取2000名25~58岁的失业者作为全民基本收入受益者,并以约17万名失业者作为对照。在两年的时期中,实验组中每人每月收到560欧元全民基本收入,大约相当于芬兰社保署发放的失业救济标准,且该转移支付不会因为重新就业而丧失(Kangas & Pulkka, 2016)。该实验最主要的目标在于,检验全民基本收入对工作激励的影响。根据最近公布的中期评估结果(Kangas et al, 2019),研究者们并未发现全民基本收入对于受益者的就业状况有任何显著负向影响。其中,接收全民基本收入的实验组年均工作天数为49.64天,而未接收的对照组年均就业天数为49.25天,两者在工作天数上并无显著差异。另外,两个群体在自雇比例和自雇收入上的差距也十分有限,很难认为存在实质性统计差异,而且获得全民基本收入仅降低20%的失业救济金,远低于研究者的预期。不过,电话访问结果表明,全民基本收入提高了受益人的社会信任水平,提振了其对未来和自身的信心,提升了自评健康状况和主观幸福感等(Kangas et al, 2019)。

芬兰实验是全球第一个在全国范围内开展并由中央政府推动的全民基本收入实验,对于全民基本收入由理念走向现实具有里程碑意义。然而由于芬兰高税收、高福利且财税制度高度复杂的特征,其经验可能难以推广到很多发展中国家。尽管如此,我们仍能够从芬兰实验中得到如下启示:第一,在全民基本收入设计和实施阶段,应充分注意全民基本收入与其所嵌入社会福利体系的相互作用。在预算给定的情况下,引入全民基本收入通常会导致其他社会福利制度做出调整、削弱直至取消。而且,如果像芬兰那样将全民基本收入作为一个增量改革措施,那么应该考虑到现有政策可能已经足够慷慨,这种情况下全民基本收入将很难对潜在就业者的工作和其他动机产生重大影响(Kangas et al, 2019)。第二,实施全民基本收入始终面临财政约束的问题,尤其要将其扩展为真正全民性的制度时更是如此,必须对现有财税体制做重大调整以适应全民基本收入的需要。因此,增

^①根据 Donnelly(2018),约有70%的芬兰民众支持全民基本收入理念,不过一旦向他们说明可能需要通过增税为该项目筹资时,支持率就下降为35%。

加税收或难以避免,如芬兰在后期就遭遇了明显的财税和政治困境^①。第三,诸多文献表明,全民基本收入能够提升低收入阶层的收入和主观福利、缩小社会不平等和促进社会公平,但是考虑到其巨大投入以及可能造成的效率损失,下一步应认真考虑是否有经济上更为有效的优化方案。

(三)全民基本收入实验在印度的进展

美国和芬兰同为发达国家,相比较而言,在印度、纳米比亚、伊朗、肯尼亚等开展的小规模全民基本收入实验对于广大发展中国家或许更具有参考价值。与发达国家希望借助全民基本收入改革现有社会保障体制、应对新技术革命带来的就业市场挑战不同,印度等发展中国家普遍希望全民基本收入成为替代性扶贫政策。原有政策通常需要事先识别或瞄准贫困人口,而这对发展中国家的社会治理能力和信息基础设施提出了较高要求。在现实情况下,大多数发展中国家的贫困人口识别效率低下且成本高昂,而全民基本收入政策则根本不存在这一问题,无需对漏出问题加以控制,也不需要努力改善瞄准效率,因此原本用于瞄准的大量人力物力成本将被节省下来(Ravallion, 2016)。尽管如此,Ravallion(2019)也提醒政策制定者,对于广大发展中国家来说,虽然现行瞄准性扶贫政策或工作福利政策往往不能有效覆盖全部贫困人口,因此存在贫困遗漏的问题,然而并不能够据此就认为全民基本收入政策能一劳永逸地解决这个问题。因为,现行扶贫政策与全民基本收入政策的优劣在很大程度上是一个经验问题,这与政策实施国家的宏观制度、经济社会背景和发展阶段密切相关,因此不可轻率或盲目地将他国经验加以推广。

印度的全民基本收入实验是由印度自雇妇女协会(SEWA)与联合国儿基会(UNICEF)合作完成的,资金由后者提供。该实验选取印度中央邦 Indore 市附近 9 个村庄的所有村民(含儿童)发放全民基本收入,持续发放 1 年半左右,并选取各项特征类似的 11 个村庄作为对照组。发放金额以“足够改善生活但不足以有尊严的生活”为原则,以当地低收入家庭收入的 30% 为发放标准,实验后期考虑到通胀等因素而翻倍(Bardhan, 2017)。根据 SEWA & UNICEF(2014)的后期评估,约 21% 接受全民基本收入的家庭增加了生产经营活动,而对于未接受全民基本收入家庭该比例则仅为 9%。证据还表明,接受全民基本收入的家庭显著地增加了劳动供给,即该实验未发现全民基本收入对就业产生负向激励。Banerjee et al(2019)从发展中国家普遍存在的保险信贷市场缺失或者不完善的角度出发,对于上述结果给出了解释,认为全民基本收入有助于贫困人口摆脱市场缺失造成的困境,从而抵消了由全民基本收入效应所带来的负向劳动激励。此外,研究还表明全民基本收入能够提升子女就学比例,降低童工数量,提升妇女在家庭生产生活中的相对地位,提升贫困人口对政府项目的参与程度等(Haushoffer & Shapiro, 2016; SEWA & UNICEF, 2014)。

总的来看,印度的文献提供了若干关于全民基本收入正向效应的证据,特别是该实验依然未发现全民基本收入会对劳动供给产生负向激励,这一结论为其他发展中国家的政策探索提供了信心。由于发展中国家的劳动力市场具有其自身独有的特征,例如数量不可忽视的童工、农业在就业中的比例很大、兼业情况突出等,因此在分析就业情况时需要更多地考虑当地所特有的制度背景。此外,印度与芬兰案例的共同特点在于,我们都需要认真思考是否存在经济上更有效率的方式来降低贫困发生率,并减少社会不平等。特别是,由于信息技术的发展(包括手机的普及),以低成本的方法来提提升瞄准效率变得可行(Aker & Mbiti, 2010)。所以,今后究竟是选择改善信息技术基础设施以优化现有扶贫政策,还是转向识别成本较低的全民基本收入政策,文献应做更深入的比较研究。

(四)全民基本收入实验的全球经验

目前全民基本收入已被初步证明是一种促进社会公平的有效工具。全民基本收入能够有效提高贫困人口的收入和福利水平,降低贫困发生率,缩小社会收入差距(SEWA & UNICEF, 2014);全民基本收入还能够显著提高劳动者特别是妇女儿童的人力资本,提升其在家庭中的相对地位。当

^①在推行全民基本收入的过程中,芬兰政府也面临财政约束问题。由于各方面原因,芬兰税收当局并未参与到实验中来,这意味着该实验无法以税收方式筹资,财政问题最终导致实验项目未能延期。实验结束后芬兰实施了新一轮改革,提高了领取失业救济的门槛,并以最低就业或参与就业培训作为领取失业救济的条件(Donnelly, 2018)。

然,除了社会公平因素外,仍然需要考虑全民基本收入的经济效率问题,因为经济效率决定了它能够实现社会公平的最大限度(Hoynes & Rothstein, 2019)。

全民基本收入在实践中并没有产生显著的劳动负向激励。根据上述几个国家的局部或不充分全民基本收入实验结果,文献并没有发现其显著降低劳动参与率的证据;但对于真正全民性的经典全民基本收入项目,劳动激励问题可能会显现出来(Hoynes & Rothstein, 2019)。除非大幅缩减现有社会福利项目,否则以增加税收的方式来为全民基本收入融资就不可避免(Kearney & Mogstad, 2019)。无论采取累进税或比例税,中高收入者的税收负担都将加重,因此不排除经典全民基本收入会因为增加税收而带来中高收入者的劳动负向激励。

财税约束是实施全民基本收入政策的核心要素。文献已经证明,缺乏稳定的资金来源是当前所有全民基本收入试点项目所面临的共性问题,因此政策设计者需要在全民性和提供基本保障这两项特征中做出取舍。由于财政约束是真实世界中的现实问题,目前试点项目中资金收支分离的情形就不复存在,所以要全面推行经典全民基本收入,不仅需要现有财税体制做重大调整,还需要充分考虑这些调整可能带来的效率损失以及政治动员问题(Van Parijs & Vanderborght, 2017)。

要综合各国经济社会背景来设计符合自身发展特点的全民基本收入政策。各国都有其特殊的经济社会、文化和制度背景,全民基本收入作为新近引入的“增量”社会福利制度,被叠加在既有财税制度之上,因此在综合评估全民基本收入政策的效果时应充分考虑上述制度背景。对大多数发展中国家来说,由于经济社会等各个方面都尚处于起步阶段,若超越自身发展阶段而给予国民不切实际的高福利期待,不仅容易侵蚀国家发展基础,而且还可能会造成新的社会动荡。特别是,发展中国家还存在很多先天条件的不足,如信息不透明、政策不完善及隐形制度更强大等(Ghatak & Maniquet, 2019),因此在借鉴他国全民基本收入经验时,也应足够谨慎,切忌不顾背景的生搬硬套。

四、在中国实施全民基本收入的可行性借鉴

与世界其他国家一样,全球化和新技术革命给中国就业市场带来了很大的影响,同时中国将于2020年消除现行标准下的绝对贫困,如何防止脆弱群体返贫仍是巨大挑战。因此,近年来社会上关于在中国也实施全民基本收入政策的呼声不断。截至目前,中国还没有以全民基本收入名义推行的社会福利政策,唯一例外是澳门特别行政区自2008年起推行的现金分享计划(Wealth Partaking Scheme)。该计划被认为属于全民基本收入范畴,它在2017年为每位澳门永久居民发放9000元澳门币,而为持合法身份的非永久居民发放5400元澳门币(澳门特别行政区,2017)。尽管其发放的全民基本收入金额已超过不少同类项目,但仍不能满足当地居民基本需求。此外,与美国东切诺基全民基本收入项目类似,澳门项目的资金来自赌场税收,由于该项目规模仍然较小且资金来源特殊,这大大限制了其对我国整体福利制度改革的参考价值。下面在此基础上继续探讨在中国实施全民基本收入的可行性问题。

(一)局部全民基本收入的重复建设问题

前文综述已经说明,当前我国的低保制度事实上可以近似地被看作局部全民基本收入政策,两者在公平、效率和财政方面均无明显差异(Ravallion & Chen, 2015; 韩华为、高琴,2017)。因此为避免重复建设,我国短时期内没有必要继续引入瞄准低收入群体的局部全民基本收入政策,由此也不用挤占用于其他公共政策的财政资源。事实上,芬兰实验的一个教训就在于,在基本保留原有瞄准低收入失业群体且已经足够慷慨的社会福利制度下,又进一步叠加对相似群体的局部全民基本收入政策,从而造成更大的经济无效率和财政资源浪费(Kangas et al, 2019)。一些研究者认为,芬兰实验逐渐失去动力的重要原因在于,芬兰原有社保政策已经接近于全民基本收入,新近引入的全民基本收入政策在一定程度上是“多余的”,因此难以达到预期效果(Hiilamo, 2019)。而且近年来在美国的探索证明,伦理上的区域分割性和居民的自由流动性之间会产生很大的矛盾,因此长期来看还是要走向经典全民基本收入的方案(Banerjee et al, 2019)。当然,正如前面美国和芬兰的经验所示,在

走向经典全民基本收入的过程中可能还需要较长时间的区域试点和比对,因此短期内在某些地区试行局部全民基本收入政策有一定必要,故也是一个不断试错的过程。

(二)经典全民基本收入的财政压力问题

既然初步排除了我国长期实施局部全民基本收入方案的可行性,那么引入经典全民基本收入方案可行吗?前文已经讨论了经典全民基本收入的公平、效率和财政特征,这里使用文献相关结论对其可能造成的财政负担做进一步讨论,并将其与现行低保制度比较。根据民政部《社会服务发展统计公报》,2017年我国用于低保的财政支出共1692.3亿元,而除该直接成本外,还有大量资源用于对低保对象的识别管理,当年社会服务机构职工总数为1355.8万人,假定全部都从事低保管理且其工资等于城镇单位职工平均工资,则当年低保管理成本的上限为10076.0亿元,总成本上限为11768.3亿元。相比较而言,假设2017年以低保标准发放全面基本收入,则经典全民基本收入的直接成本将达到77569.7亿元,在零管理成本的假设下也为现有低保方案的6.6倍,因此经典全民基本收入的成本是高昂的。然而从动态视角看,引入经典全民基本收入方案后势必会带来现有社会福利体制的全面变革(美国全民基本收入财政负担的详细估算见Kearney & Mogstad,2019)。大量既有福利政策将会被整合缩减或取消,由此所节省的管理成本总和也确实有可能接近经典全民基本收入的直接成本,故一些人担心的高福利陷阱或不切实际的福利承诺问题并不如想象的那样明显。

综合来看,尽管采取经典全民基本收入方案可以有效地降低管理成本,但其巨大的直接成本将降低管理成本的优势。一方面,经典全民基本收入会造成巨大的财政压力且缺乏可持续性,如果再以累进税的方式为该方案筹资,由此可能会带来劳动供给的负向激励,故该方案的可行性将进一步减弱。但另一方面,经典全民基本收入政策会同时带来整个社会福利政策的缩减,由此带来总体成本的节省也是非常巨大的,尤其是在发展中国家更不可忽略,由此也不应简单否定经典全民基本收入方案在长期的可能性。

(三)不充分全民基本收入保障能力匮乏问题

前面的全民基本收入方案都存在不同问题,那么不充分全民基本收入方案是否可行呢?在现有条件下,强调全民覆盖将不可避免地牺牲其保障能力。假设将2017年低保直接成本(共1692.3亿元)在13.9亿人口中平摊,则每人得到的金额仅为122元(民政部,2017)。如此低的全民基本收入并不足以明显改善绝大多数人的收入状况。而更严重的是,此前被低保等瞄准政策所照顾的低收入群体享有的福利水平将大幅度下降,因此其基本生活也不能得到充分保障。

换言之,相较于现有政策,不充分全民基本收入政策会把资源从最迫切需要该资源的群体中抽走,并分配给对此需求较弱的群体(参见Ravallion,2016;Kearney & Mogstad,2019),这不仅会显著减少脆弱人群的福利水平,而且对高收入水平人群的福利提升也微乎其微。这也就是为什么很少有国家去试行不充分全民基本收入方案的根本原因,除非仅仅把它当作现有福利政策的一个额外补充,但这样做就完全丧失了全民基本收入政策的设计初衷,也会造成更大的经济无效率和财政资源浪费。因此,无论是在长期还是短期,单纯的不充分全民基本收入政策在中国是行不通的,至少要和其他兜底政策配合使用,但这样的话则其低管理成本的优势就可能显著下降。

(四)积极探索中国特色的全民基本收入方案

综合前面文献来看,局部全民基本收入与我国现行低保政策相对重合,不充分全民基本收入缺乏对低收入群体保障能力,而经典全民基本收入又存在明显的财政压力,通过税收为其筹资则会进一步造成激励扭曲和效率损失。考虑到全民基本收入理念在经济社会和政治伦理上的重大意义(Van Parijs & Vanderborght,2017),所以如何设计经济上更有效率且可持续的方案就尤为必要。要实施经典全民基本收入,一方面必须解决资金来源问题,寻找充足可持续且不会造成明显扭曲的筹资方式是亟须解决的重点;另一方面引入经典全民基本收入政策势必会伴随社会福利体制的全面变革,大量既有社会政策有可能会被系统性缩减整合。考虑到上述两个改革均具有较大难度,我们认为短期内实施经典全民基本收入方案的可行性不大,但作为长期内具有较大潜力的改革方案,仍

然值得社会各界的不断探索。

总的来看,虽然目前很多实验并不是经典意义上的全民基本收入,而且在少数国家实践的全民基本收入也存在各种各样的问题,但芬兰等地的全民基本收入探索至少给实现人类历史上的美好愿景带来曙光。真正的全民基本收入从纯粹空想到逐渐走向现实,证明了它并不是重建乌托邦的幻想,而是现实政策的再次探索。社会主义历史上的生计收入,中国语境下的共同富裕梦,在很大程度上就接近于经典的全民基本收入,而要实现高水平共同富裕的中国梦,全民基本收入则提供了一条可能的实现路径。尤其是,近年来全球主要经济体都进入了资本强势周期,社会不平等加剧并带来阶层流动性下降,由此引发全球性社会不稳定风险(Piketty, 2020)。世界范围内的社会动乱也向各国提出警示,一味追求经济增长并不是人类发展的终极目标,而就业、贫富差距、健康等社会问题则变得越来越突出,这就迫使我们重新构建新的政策框架。不管全民基本收入政策在最终是否合适,但目前仍然要允许各种形式的小范围全民基本收入探索,尤其是在人口规模不大、群体异质性较小且资源丰富的发达地区试点经典全民基本收入方案具有较大的政策优势。

参考文献:

- 澳门特别行政区,2017:《2017年度现金分享计划》, <https://www.gcs.gov.mo/showCNNews.php?DataUcn=113377&PageLang=C>。
- 曹静 周亚林,2018:《人工智能对经济的影响研究进展》,《经济学动态》第1期。
- 国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2018年11月。
- 韩华为 高琴,2017:《中国农村低保制度的保护效果研究—来自中国家庭追踪调查的经验证据》,《公共管理学报》第4期。
- 卢云鹤,2019:《全民基本收入实验的国际比较》,北京师范大学中国收入分配研究院工作论文, No. 81。
- 民政部,2017:《社会服务发展统计公报》12月。
- 托马斯·莫尔,[1516]1982:《乌托邦》,商务印书馆。
- Acemoglu, D. & P. Restrepo(2018), “Artificial intelligence, automation and work”, NBER Working Paper, No. 24196.
- Aizer, A. et al(2016), “The long-run impact of cash transfers to poor families”, *American Economic Review* 106(4): 935—971.
- Akee, R. et al(2010), “Parents’ incomes and children’s outcomes: A quasi-experiment using transfer payments from casino profits”, *American Economic Journal: Applied Economics* 2(1):86—115.
- Aker, J. & I. Mbiti(2010), “Mobile phones and economic development in Africa”, *Journal of Economic Perspectives* 24(3):207—232.
- Atkinson, A. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford University Press.
- Autor, D. et al(2014), “Trade adjustment: Worker-level evidence”, *Quarterly Journal of Economics* 129(4):1799—1860.
- Banerjee, A. & E. Duflo(2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs.
- Banerjee, A. et al(2017), “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs”, *World Bank Research Observer* 32(2):155—184.
- Banerjee, A. et al(2019), “Universal basic income in the developing world”, *Annual Review of Economics* 11(2): 959—983.
- Bardhan, P. (2017), “Universal basic income—Its special case for India”, *Indian Journal of Human Development* 11(2): 141—143.
- Bastagli, F. et al(2016), “Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features”, Overseas Development Institute Research Report, <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation> (2020-01).
- Blundell, R. & T. MaCurdy(1999), “Labor supply: A review of alternative approaches”, In: O. C. Ashenfelter & D. Card(eds), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Elsevier.
- Cesarini, D. et al(2017), “The effect of wealth on individual and household labor supply: Evidence from Swedish lotteries”, *American Economic Review* 107(12):3917—3946.
- Fabre, A. et al(2014), “Universal basic income versus unemployment insurance”, IZA Discussion Paper, No. 8667.

- Ford, M. (2016), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Basic Books.
- Donnelly, G. (2018), "Finland's basic income experiment will end in 2019", *Fortune*, April 19.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Gao, Q., S. Wu & F. Zhai(2015), "Welfare participation and time use in China", *Social Indices Research* 124(3): 863—887.
- Ghatak, M. & F. Maniquet(2019), "Universal basic income: Some theoretical aspects", *Annual Review of Economics* 11: 895—928.
- Golan, J., T. Sicular & M. Umapathi(2017), "Unconditional cash transfers in China: Who benefits from the rural minimum living standard guarantee (*dibao*) program? *World Development* 93(3): 316—336.
- Goldin, C. & L. Katz(1998), "The origins of technology-skill complementarity", *Quarterly Journal of Economics* 113(3): 693—732.
- Hanna, R. & B. Olken(2018), "Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries", *Journal of Economic Perspectives* 32(4):201—226.
- Haushofer, J. & J. Shapiro(2016), "The short-term impact of unconditional cash transfers to the poor: Experimental evidence from Kenya", *Quarterly Journal of Economics* 131(4):1973—2042.
- Hiilamo, H. (2019), "Disappointing results from the Finnish basic income experiment", <https://www.helsinki.fi/en/news/nordic-welfare-news/heikki-hiilamo-disappointing-results-from-the-finnish-basic-income-experiment>, (2019—08).
- Hoynes, H. & J. Rothstein(2019), "Universal basic income in the US and advanced countries", *Annual Review of Economics* 11: 929—958.
- Hum, D. & W. Simpson(1993), "Economic response to a guaranteed annual income: Experience from Canada and the United States", *Journal of Labor Economics* 11(1): 263—296.
- Jones, D. & I. Marinescu(2018), "The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska permanent fund", NBER Working Paper, No. 24312.
- Kanbur, R. et al(1994), "Labor supply and targeting in poverty alleviation programs", *World Bank Economic Review* 8(2):191—211.
- Kangas, O. et al(2019), "The basic income experiment 2017—2018 in Finland", Kela-FPA Working Paper, No. 9.
- Kangas, O. & V. Pulkka(2016), "From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in Finland", Kela-FPA Working Papers, No. 106.
- Kearney, M. & M. Mogstad(2019), "Universal basic income (UBI) as a policy response to current challenges", The Aspen Institute Working Paper No. 12, <https://economicstrategygroup.org/resource/universal-basic-income-as-a-policy-response-to-current-challenges/> (2020—01).
- Lansley, S. & H. Reed(2019), "Basic income for all: From desirability to feasibility", <https://www.compassion-line.org/publications/basic-income-for-all-from-desirability-to-feasibility/> (2020—01).
- Luduvica, A. V. D. (2019), "The macroeconomic effects of universal basic income programs", Job Market Paper, University of Pennsylvania.
- Mankiw, G. (2019), "Review on universal basic income policy", presented at the conference "Combating Inequality: Rethinking Policies to Reduce Inequality in Advanced Economies" at the PIIE, October 17—18.
- Martin-West, S. et al(2018), "Pre-Analysis plan: Stockton economic empowerment demonstration", <https://www.stocktondemonstration.org/pap>, 2018 (2019—06).
- Meyer, B. (2002), "Labor supply at the extensive and intensive margins; The EITC, welfare, and hours worked", *American Economic Review* 92(2):373—379.
- Moffitt, R. (2002), "Welfare programs and labor supply", In: A. J. Auerbach & M. Feldstein(eds), *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Elsevier.
- Moffitt, R. (2016), *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, University of Chicago Press.
- Nikiforos, M., M. Steinbaum & G. Zezza(2017), "Modelling the macroeconomic effects of a universal basic income", Roosevelt Institute Report, <https://rooseveltinstitute.org/modeling-macroeconomic-effects-ubi/> (2020—01).
- Piketty, T. & E. Saez (2013), "Optimal labour income taxation", In: A. J. Auerbach et al(eds), *Handbook of Public*

- Economics*, vol. 5, Elsevier.
- Piketty, T. (2020), *Capital and Ideology*, Harvard University Press, (forthcoming).
- Ravallion, M. (2016), *The Economics of Poverty*, Oxford University Press.
- Ravallion, M. & S. Chen (2015), “Benefit incidence with incentive effects, measurement errors and latent heterogeneity: A case study for China”, *Journal of Public Economics* 128(3): 124–132.
- Ravallion, M. (2019), “Guaranteed employment or guaranteed income?”, *World Development* 115(3): 209–221.
- Robins, P. K. (1985), “A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments”, *Journal of Human Resources* 20(4): 567–582.
- Saez, E. (2001), “Using elasticities to derive optimal income tax rates”, *Review of Economic Studies* 68(1): 205–229.
- Saez, E. (2002), “Optimal income transfer programs: Intensive vs extensive labor supply responses”, *Quarterly Journal of Economics* 117(3): 1039–1073.
- Salehi-Isfahani, D. & M. H. Mostafavi-Dehzoeei (2018), “Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran”, *Journal of Development Economics* 135(3): 349–367.
- SEWA & UNICEF (2014), “Report on unconditional cash transfer pilot project in Madhya Pradesh”, <http://sewabarhat.org/wp-content/uploads/2015/07/Report-on-Unconditional-Cash-Transfer-Pilot-Project-in-Madhya-Pradesh.pdf> (2019–06).
- Standing, G. (2017), *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Penguin Books.
- Van Parijs, P. & Y. Vanderborght (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press.
- Watson, B., M. Guetabbi & M. Reimer (2019), “Universal cash and crime”, *Review of Economics and Statistics* (forthcoming), https://doi.org/10.1162/rest_a_00834.
- Widerquist, K. (2010), “In our hands: a plan to replace the welfare state”, *Review of Political Economy* 22(1): 170–174.
- Yang, A. (2019), “The freedom dividend”, www.yang2020.com/what-is-freedom-dividend-faq/ (2020–01).
- Y-Combinator Research (2017), “Basic income project proposal”, <https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/5c53606b971a1879b1ad176c/1548968052512/YCR-Basic-Income-Proposal-2018.pdf>, 2017 (2019–06).

A Review of the Theory and Policy of Universal Basic Income

WAN Haiyuan¹ LI Shi^{1,2} LU Yunhe¹

(1. Beijing Normal University, Beijing, China; 2. Zhejiang University, Hangzhou, China)

Abstract: Finland initiated its nationwide Universal Basic Income (UBI) experiment in 2017, which is widely regarded as a critical step bringing this idea into practice and attracting considerable global attention. This paper surveys recent progress on UBI-related policies and academic studies. Under a general framework that applied to the economic analysis of the UBI, we review the impacts of several influential UBI experiments in terms of equity, efficiency, and fiscal effects, and then draw lessons from these experiments and discuss the feasibility of introducing UBI to China. Our analysis finds that, the partial UBI scheme overlaps with the existing *Dibao* program, the insufficient UBI scheme fails to provide a safety net for low-income groups, and the canonical UBI scheme imposes tremendous fiscal burden that must be financed by taxes, leading to incentive distortions and efficiency loss. Nevertheless, given the ethical merits of the UBI, it is worthy to seek more efficient and economically sustainable ways of implementing the UBI.

Keywords: Universal Basic Income; Equity; Efficiency; Fiscal Constraint; Policy Impact

(责任编辑:刘洪愧)

(校对:刘新波)