



中国发展研究基金会

研究参考

第2号（总259号）

2024年09月23日

全民基本收入：从理念到落地还有多远？

——读《全民基本收入：实现自由社会与健全经济的方案》有感

内容摘要：

近年来全球收入不平等问题突出，人口结构的变化和数字技术的蓬勃发展等给经济增长和社会公平带来巨大冲击。作为一种新的解决方案，全民基本收入（Unconditional Basic Income, UBI）得到社会各界广泛关注，政策界和学术界的相关讨论日趋激烈。

本文通过分享《全民基本收入：实现自由社会与健全经济的方案》一书的阅读心得，从理论层面、实践层面阐释对全民基本收入政策的一些思考，并从短期、中长期讨论该政策在我国推行的可行性。

关键词：全民基本收入；政策构想；政策可行性

全民基本收入：从理念到落地还有多远？

——读《全民基本收入：实现自由社会与健全经济的方案》有感¹

《全民基本收入：实现自由社会与健全经济的方案》一书，详细阐释了全民基本收入政策理念的理论框架、历史由来，评述了各地开展的相关社会实验及其效果，并全面回应了对该政策构想的各种批评。虽然短期内我国推行全民基本收入政策实践的可行性有限，但考虑到它对推动共享发展、促进人的发展自由、维护社会稳定、丰富再分配手段等方面有积极作用，中长期仍值得关注跟踪。

一、书籍内容简介

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《平均地权的正义》（*Agrarian Justice*）一书，此后许多著名学者先后从学理上探讨过相关理念及其政策构想。近年来，社会公众对于全民基本收入的关注迅速上升，政策界和学术界相关讨论日趋激烈，一些先导性实验在世界各地陆续开展，日益成为社会舆论关注的焦点。

全民基本收入指“在不附加任何前置条件下为社会每一位成员持续、定期发放一笔金额足够稳定的现金收入”。本书作者认为，该政策倡议有三个主要特征：一是个体性，基本收入以个体为单位进行识别和发放，且单独发放给家庭每位成员而不是统一发给户主，所发金额与个人所在的状况无关。二是普遍性，无论是富人还是穷人每人都可以获得基本收入，不做任何事前收入或经济状况审查，这也是该政策相比于其他福利政策具备瞄准成本和管理成本都较低的政策优势的原因。三是无义务性，不要求受益人必须工作或证明自己有工作意愿，无论受益人当前是否有工作都可领取基本收入。

¹ 本书由广西师范大学出版社于 2021 年 12 月出版，作者菲利普·范·帕里斯和杨尼克·范德波特。英文《Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy》由哈佛大学出版社于 2017 年出版。

基本收入政策构想的终极目标,是让每个人都能享有真正的自由 (**real freedom for all**)²。尤其是让那些初始资源禀赋最低、最弱势的社会成员(比如穷人)也能享有真正的自由(**maximize the real freedom of those with least real freedom**)。本书作者认为,基本收入政策通过为每位社会成员都提供最基本的社会经济安全网,赋予每个人拥有选择的权利,进而增进社会公平,维护社会稳定。

全民基本收入对社会成员的人力资本发展有长期的积极影响。本书写到,定期发放一笔基本收入,可以缓解社会成员尤其是低收入群体的生活和精神压力,让他们更容易通过选择兼职或辞掉工作,去接受技能培训,提高自己的就业能力,从而寻找到更合适的工作,与终身学习形成良好的互补。也可缓解社会成员因疲劳过度使身体或精神出现疾病,被迫过早退出劳动力市场。基本收入不仅对现有劳动力的人力资本积累有积极影响,对他们子女的人力资本发展也有积极影响。比如,可以让孩子在一个更加和谐安宁的家庭氛围中成长,获得更好的看护或教育等。

基本收入政策是促进社会公平、保障社会稳定、增进代际流动的有效工具。本书认为,通过无条件向所有社会成员发放现金收入,能够有效调节贫富差距,使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”。尤其是在近些年不少国家收入差距高位徘徊甚至加剧、各种再分配政策难以扭转差距扩大的情况下,全民基本收入能缩小收入分配差距。此外,也能够通过为弱势群体及其子女提供更多的教育和培训机会,提高收入流动性,降低以身份群体为特征的社会阶层分割,促进社会融合,增进代际流动。

世界多地开展了一些先导性社会实验,为基本收入政策从构想到变为现实探索道路。本书介绍到,由于受资金来源等因素制约,“实践中”的全民基本收入与“理想中”的全民基本收入政策构想略有差异。已开展的形式多样的全民基本收入社会实验,大致可以分为两大

² 这里“真正的自由”,不是指做某种事情的权力,而是指做某种事情的能力(书中的原话是: **In contrast to former freedom, former freedom is the sheer right to do things. Real freedom is the capacity to do things**)。

类：一是“局部—全民基本收入实验”，放弃了覆盖“全体居民”的条件，折中为仅覆盖数量有限的特定人群，比如收入水平较低者或失业者，或仅儿童、老人等，并发放足以保障其基本生活需求的现金收入。二是“不充分—全民基本收入实验”，虽然覆盖的是目标区域的全体居民，但提供的无条件现金收入不足以满足人们的基本生活需求。

目前无论在理论层面还是在实践层面（如具体执行细则、实际政策效果等），全民基本收入政策还存在诸多争议。本书作者认为，一步到位实施全民基本收入政策难度很大，可以采用谨慎渐进的方式，先从温和的、打折扣的全民基本收入模式做起，之后再逐步过渡到标准的全民基本收入政策。

二、心得体会

理论层面，全民基本收入虽然一定程度上能促进社会公平，但在实现社会公平目标时的经济效率问题仍存在诸多争议。公平和效率之间的权衡是评析一项公共政策需要考量的核心要素，在现实世界中，对二者的权衡又受到政府财政能力的约束。全民基本收入能有效提升低收入群体的生活福祉、促进社会公平，基本已是学术界的共识，但考虑到投入巨大，其经济效率问题不容忽视，因为经济效率决定了它能够实现社会公平的最大限度。缺乏稳定持续的资金来源是当前所有全民基本收入试点项目面临的共性问题。当前项目试点的资金来源通常为一笔独立资金³，独立于所考察的经济系统，如石油收入、博彩收入等。但若随着全民基本收入规模扩大，直至覆盖全民，将需大量资金，这种资金收支分离的情况将不复存在，“羊毛还需出在羊身上”。这意味着现有的财税体制势必要做重大调整，提高税率或扩大税基将不可避免，这无疑将加重作为税收主要承担者的中高收入群体的负担，使其减少劳动供给，造成激励扭曲和经济效率损失。考虑到中高收入群体又是经济中创新和创业的主体、是带动创新和产业转型升级

³ 即来自于所考察的经济系统之外的一笔资金，不是来自于所考察的经济系统内部。

的关键，全民基本收入带来的经济效率改变是多方面的，不仅体现在劳动供给。不仅要考虑该政策对各方面当前产生的影响，还要考虑长期的影响。

实践层面，全民基本收入政策的实际效果、对经济社会的深远影响还有待深入研究。截至目前，实践中推行的各类小规模的全民基本收入方案，都持续时间较短（1至3年左右⁴，实验涵盖的样本数量相对于整个劳动力市场规模较小，而且资金来源于所考察经济系统外部的一笔独立资金，即排除了对“净贡献者”的观察和分析。所以，现有实验无法提供关于基本收入政策“可持续性”的有说服力的论证，也无法显示出基本收入的“普遍性”、“无义务性”对经济全方位的影响。比如，若保证全民覆盖的同时还保障基本生活需求，资金来源和资金用途就无法分离，这势必会对劳动力市场、收入分配格局、经济增长、通货膨胀等带来全局性的影响。全民基本收入的理念虽很早就提出，但真正引入实践是近些年才开始的，对其的宏观研究尚处于起步阶段，所得结论也观点不一，存在明显争议。

短期内，我国推行全民基本收入的可行性有限。一是，关于“局部—全民基本收入政策”，若仅瞄准老人和儿童，与我国现行的个人所得税中关于赡养老人、子女养育的专项扣除政策类似；若仅瞄准某个区域，区域分割与人口的自由流动存在一定矛盾；若仅瞄准低收入群体，与我国现行的低保政策在某种程度上类似，所以短期内没太大必要引入仅瞄准特定人群的“局部”全民基本收入政策。二是，在不改变当前财政预算规模的情况下，若推行“不充分”的全民基本收入政策，意味着需要将原来仅用于扶持低收入弱势群体的资金平均分摊给每个人，这不仅会降低低收入弱势群体的生活福祉，对中高收入群体的收入和生活水平提升也微乎其微。若把“局部”全民基本收入政策和其他负责兜底的福利政策结合推行，这又会使其瞄准成本和管理成本较低的政策优势明显下降。三是，若一步到位直接推行“理想”

⁴ 比如，美国开展的2个社会实验，一个为期3年，一个为期1年半；印度开展的一项实验，为期1年半；芬兰开展的一项实验，为期2年。

的全民基本收入政策，如前文所述，存在很重的财政压力，通过税收筹资会引致一系列的激励扭曲和经济效率损失。四是，与我国近些年以促进劳动参与、增加劳动供给、降低社会负担的社会福利政策理念不太一致，尤其是在当前我国已经步入老龄化社会、人口出生率出现下降的大背景下。

中长期，全民基本收入政策值得各界深入研究，进一步探索。近些年世界主要经济体进入资本强势周期，不平等加剧，阶层流动性下降，健康、就业、贫富差距等社会问题突出，迫使各界开始反思现行政策体系。考虑到全民基本收入政策在增进社会公平等方面有一定价值，且识别和瞄准成本、管理成本都较低，还是很值得将其作为具有潜力的改革方案进一步深入研究。但由于各国的国情、政策体系不同，其他国家开展的一系列试点的相关具体做法未必适合我国⁵。尤其是如何处理好全民基本收入政策与我国现行各项社保政策的关系，是替代、补充还是改革相关政策，都需要进一步深入研究。或可考虑在个别人口规模不大、人群异质性较小、经济发展水平和资源禀赋还不错的地方开展试点，结合我国的经济社会背景和政策体系，探索出一套适合我国自身特点、经济上更有效率且可持续的具体实施方案^{6、7}。

另外，该政策也引发我们思考，就我国现有的社保政策而言，是否存在其他成本更低、更经济有效的方式来推进和实施。比如随着手机的普及和信息技术的发展，可以考虑引入数字技术，优化现有低保政策的管理和执行，在降低成本的同时提高识别和瞄准的精准性。

中国发展研究基金会

执笔：杨修娜

⁵ 比如对于不少发展中国家而言，经济社会等各方面尚处于起步阶段，若超越自身发展水平而给予民众不切实际的高福利期待，不仅容易侵蚀国家发展基础，还可能引发新的社会动荡。

⁶ 我国现有推行的一些社会实验，虽然和“全民基本收入政策构想”有差异但也有些类似。比如，中国发展研究基金会在西部地区开展的“慧育中国·山村入户早教计划”和“一村一园”两个试点项目，符合“局部-全民基本收入政策”构想的“个体性”、“无义务性”，只不过给予目标儿童提供的是教育服务而不是现金。项目经费来自独立于试点县的一笔外来资金，与目前其他国家开展的一系列全民基本收入项目试点的经费来源类似。

⁷ 再比如，疫情期间，我国一些省市通过各种方式为所辖地区居民提供消费券，虽然和“全民基本收入政策构想”有差异，但某种程度上也有些类似。



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地址：北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电话：（010）64255855 邮编：100011
网址：www.cdrf.org.cn
