

# 福利国家中的贫困

作者：詹姆斯·米德

## 编者按

自第二次世界大战结束以来，英国采取了多种措施消除贫困。1942年的“贝弗里奇报告”提出了贫困救助的三个保险福利体系：（i）对因疾病、工伤、丧偶和老年人的“社会保险”，（ii）帮助父母抚养第一个子女之后的所有子女的“家庭津贴”，（iii）对由于各种原因没有工作、并且通过“社会保险”和“家庭津贴”的保护网之后仍然贫困的人的“补充福利”。在贝弗里奇（曾任伦敦经济学院院长）的设想中，“社会保险”和“家庭津贴”将解决大部分贫困人口救助，只有少数人会需要“补充福利”。但是直到二十世纪六十年代末，英国仍然有大量的人生活在“最低收入标准”之下，英国各地区各部门的贫困救助体系繁杂无序，与贝弗里奇所设想的效果相差甚远：“社会保险”福利和“家庭津贴”的标准显著低于“补充福利”水平，以致许多因生病、失业、退休、残疾、丧偶、或虽有工作却要抚养大家庭的人需要“补充福利”才能达到“最低收入标准”。因此，“补充福利”在“贝弗里奇报告”里只是“补充”，却在实践中成了“主角”，从而使英国福利国家陷入困境。

詹姆斯·米德（James Meade, 1977年诺贝尔经济学奖得主）在本篇发表于“牛津经济论文”（Oxford Economic Papers）1972年11月号的特邀报告（Sidney Ball Lecture）中，详细探讨了“贝弗里奇报告”未能达到预期效果的各种理论因素，社会心理因素，住房保障体系因素，和财政支持因素。在此基础之上，他提出了简化整个福利、救助和税收体系，更好地保证每个人的收入水平至少达到“最低收入标准”的方案。对米德教授来说，这个方案的核心是“社会分红”。他具体提出了四种改革方案：（1）“未修正的社会分红”，（2）“负所得税”，（3）“最低收入保证”，（4）“修正的社会分红”。这四种方案都试图将当时存在的多种独立的社会福利计划、通过经济状况审查对贫困人口的救助、以及所得税，整合成一个单一的不矛盾的整体。米德比较了这四种方案各自的优点和不足之处，他认为“修正的社会分红计划”对分配的影响最为灵活，因而是这四种方案中最为理想的。但是，这一理想的方案的实现要经过一系列的过渡阶段。在最初阶段，可以采取“回到贝弗里奇”的政策形式：对所有的“国民保险”（即前面所说的“社会保险”）福利和“家庭津贴”的支付不需要通过经济状况审查，并把这两项福利的水平

提高到“补充福利”的水平，在此条件下，如果所有就业人员的工资都至少与有一个孩子的家庭享受的“补充福利”水平一样高，那么就几乎没有人会被遗留在“最低收入标准”的水平之下了。下一步，则是对“回到贝弗里奇”的政策继续改进，最终达到“修正的社会分红”。

近年来，“全民基本收入”（UBI）在全球引起广泛关注，进入了一些发达国家和发展中国家的政策议程。美国华裔的总统竞选人 **Andrew Yang** 以“全民基本收入”作为他竞选纲领的核心。三天前自杀的普林斯顿大学著名劳动经济学家 **Alan Krueger** 最后一个推特是支持肯尼亚的全民基本收入实验的。世界最大的对冲基金“桥水”的创始人达利欧（**Ray Dalio**）也肯定全民基本收入的优点，虽然他担心其财政成本太高。

米德的“社会分红”方案，可以被视为“全民基本收入”的最早倡议之一，但他对“社会分红”分析的理论深度和政策建议细节，当前全球范围的“全民基本收入”讨论尚未达到。例如，本期米德的文章中“修正的社会分红”可以被理解为预先回应了达利欧对“全民基本收入”的财政成本的担忧。本公号一直推动米德思想的讨论，特别强调“社会分红”（或“全民基本收入”）只是他的“自由社会主义”全面改革方案的一部分，不宜单项孤立推进（参见崔之元在 2016 年第 16 届“世界基本收入大会”上的主题报告：“作为自由社会主义组成部分的全民基本收入”链接和米德：“充分就业，新技术和收入分配”链接）。

另，本文数学附录为米德过去的学生，牛津大学著名公共经济学 **Atkinson** 教授所写。

我想我们应该先从“贫困”意味着什么开始。朗特里（**Rowntree**）在 1899 年对约克镇的贫困程度做的经典调查中采用了一种绝对度量。那些处于原生贫困的被定义为其收入不能满足购买基本食物、服装、居住、取暖之类的所需。那些处于次生贫困的，被定义为由于不适当或不有效的使用收入—赌博或者丈夫喝酒，妻子持家无道，诸如此类的，—因而不能获得这些基本必需品，即使他们的收入原本是足够的。

朗特里1899年的调查在1936年和1950年又分别重复做了一次。发现贫困的比例为[i]:

1899 1936 1950

28 18 2

即便是在随后的调查中对1899年原始的绝对贫困的严苛的标准有些放松，贫困的比例已经发生了巨大的变化。贫困程度的大规模下降是普遍的经济发展和福利国家制度共同作用的结果。确实，就绝对数字来看毫无疑问，令社会共同体中最贫穷部分的人口备受折磨的赤贫状况现在比狄更斯小说时代的英格兰要少的多。有了真实的巨大进步。

但是，当我们谈论社会共同体中某些人生活贫困时，朗特里式的关于贫困的绝对定义是不是就是我们脑海中关于贫困的所有含义？事实上，贫困的绝对度量是存在很多现实困难的。

首先，即使我们把必需品限定在维持身心所需上，我们仍处于困境之中。一定的饮食对于维持一个人当前的生命是足够的，但是饮食的改善可以降低患病的风险和增加预期寿命。缩减的饮食和预期寿命恶化从而贫困开始的分界点是什么？这没有绝对的答案。

其次，假设缺少保暖不会影响人的健康（虽然事实上，缺少保暖毫无疑问是导致某些靠领取养老金的赤贫老人死亡的致命原因）；但是假设处于寒冷之中仅仅让人悲惨的打寒战，不能从事愉快的活动。我们能因此就说没有任何保暖的某人不是处于贫困，因为他的生命并没有遭受危险？我不这么认为。但是，假设更多的保暖会带来更多的愉悦。在愉悦的度量衡上，在哪一点上（假定一个人能度量愉悦，但其实不能）一个人变得贫穷？

事实上，给出这类问题的答案取决于社会共同体中讨论这些问题的一般标准。在一个每人都认为他不得不颤抖地度过寒冬是理所当然的社会，每个人都学会了在这样的条件下将就生活，一个打寒颤的人可能不会被认为是穷人。但是在一个社会中，除了汤姆琼斯外的每个人都生活在令人愉悦的中央暖气之中，然而，汤姆琼斯却不得不瑟瑟发抖，那么，汤姆琼斯很可能被认为生活在贫困中。

我确信，我们通常所认为的贫困有相对性的要素。如果一些人比社会共同体中的其他成员生活的差很多，那么他们就被认为是穷人。事实上，当1936年及1950

年重复朗特里1899年的调查时，家庭预算中最低必需品的清单本身被拉长了，这一事实是有重要意义的。绝对的标准经不住相对性的诱惑。

但是要对相对贫困给出任何精准的定义，我们必须至少要问两个问题：第一，一个人必须低于平均值多少才被认为是贫穷？第二，这一不足的差额是和哪个社会的平均值进行比较？这类事情本质上没有科学的、独立于个人的思想状态和价值判断的客观的答案。一个负担不起汽车的家庭是否被认为是贫穷？我认为在英国这类家庭还不算，但在美国的某些社会共同体中答案则是肯定的。在一个特定的住宅区，一个家庭因为买不起电视机以致这家的孩子无法和他们的小伙伴讨论昨晚的节目，是不是贫穷？或者是不是只有当这个家庭的孩子不得不衣衫褴褛的去学校，这个家庭的邻居或者这个家庭自己才认为是处于贫困之中？一个在英国被视为贫困的家庭，其实际的生活标准很可能在世界的平均水平之上；这个家庭被认为是贫穷，是因为我们的参照框架是英国社会，而不是世界社会。无疑，英国的很多穷人在印度加尔各答街上会被认为很富裕。

另一方面，贫穷不仅仅是相对缺少金钱的问题。一个居住区之所以贫穷，可能是因为它的学校和医院低于标准，它的全科医生超负荷工作，它的环境被工业污染，等等。贫穷也不仅仅是物质条件的问题。孤独是很多老人真正贫困的一个重要因素。

还有许多无形的社会的、心理的、和道德的问题涉及其中，以致我无法提供一个基本的贫困定义。我必须严格限定我的主题继续讨论。英国的政治进程制定了一个最低收入水平的标准，以便“补充福利委员会”(Supplementary Benefits Commission)使用，不允许收入下降到这个最低水准之下。除了接下来我将谈及的一些重要的例外，英国的每个家庭都有权从“补充福利委员会”获得使其收入达到最低水准所需的各种补贴。议会为此已经设定了一个标准，我们可以称之为“最低标准”，任何家庭的收入低于这个标准被认为是不可取的。

这个“最低标准”本身就货币收入而言是有某种弹性的。有一个基本的货币支付标准<sup>[ii]</sup>，是为了满足除了住房以外的其它需求，住房是通过额外的支付额（带有某些必要的保障条款）来满足有关家庭实际支付的租金。一些更进一步的额外支付可以用来满足特殊需求。在评估使受助人达到“最低标准”所需的福利数额时，收入的某些小部分或其它资源可以被忽略。

我将处于贫困状态定义为收入低于这个“最低标准”。这样做，我意识到非常严格的限制了我的主题。将所有的收入都提升到最低标准是消灭贫困的必要条件，但绝不是充分条件。社会条件、个人困难、夫妻之间的财务安排，还有诸如此类的因素都可能使有这个收入水平的家庭难于避免真正的贫困。对各种社会服务的需求仍然存在。我所要提出的是，保证每个人的货币收入至少与最低标准持平是缓解和消灭贫困的必要援助。

如果我们接受这一关于贫困的工作定义，我们将发现自己处于明显的矛盾境地：任何“补充福利标准”本身的提升就自动增加需要“补充福利”救济的贫困数量。但是，这是我们关于贫困的定义的十分合理的含义。如果在一个共同体中一般的平均生活水准提高确实引起相对贫困的增加，那么，就需要提高“补充福利标准”以承认和（按我们的使用的定义）界定贫困的增加。

如果我们接受贫困的定义是那些收入低于“补充福利标准”的人，很清楚我们不是在处理任何绝对贫困的定义。基本的贫困救助标准最初是在1948年由于“贝弗里奇报告”(The Beveridge Report)而被引入的。但自1948年以来，标准一直在大幅提高。从1948年10月到1970年10月之间，有三个孩子的家庭每周的补充福利标准（不包括任何租金补贴）从3.35英镑上升到13.9英镑，增加了315%。在这期间，生活成本指数（不包括住房）只上升了134.7%，因此按实际价格计算，补充福利标准提高了77%。

确实，补充福利标准比平均的工薪族的可支配收入增长地快的多。1970年10月，一个有三个孩子、有着相当于工薪族平均总收入的工作者，其可支配收入（即收入加上家庭津贴，减去税收，减去国民保险缴费，减去平均住房支出和工作开支）是20.50英镑。因此，同期的补充福利标准，13.90英镑，是平均可支配收入的68%。这个比例在1948年只是57%左右[iii]。

但是，如果把贫困定义为低于“补充福利标准”所设定的最低标准，并且如果“补充福利系统”就是保证每个人都有至少与最低标准一样高的收入的系统，那么难道不会得出根据定义英国不存在贫困的结论吗？我们可能还会追问标准是否充分，有多少人需要“补充福利系统”的救助才能免于贫困。但讨论贫困在英国的数量会变得没有意义了。

然而，事实上大量的人的收入水平低于“补充福利”水平。英国的贫困救助混乱不堪；我的论文的目的就是解释那个混乱的本质并建议一条出路。

为了解问题的本质，让我们从思考这个系统自第二次世界大战结束发展到20世纪60年代初的性质开始。贝弗里奇1942年著名的计划基于三个想法：第一，对因疾病、失业、工伤、丧偶和年老的人的社会保险，凭此作为对被保险人和其雇主一起支付的强制国民保险费的回报，国家的一般税收收入也贡献一部分资金，每个人在有这些需要时根据需要的类别每周收到保险福利。第二，家庭津贴会支付给父母用以帮助抚养第一个受抚养子女之后的所有受抚养子女。第三，国家救助（national assistance）—后来被称之为补充福利(Supplementary Benefit)，故在本文中我也不太精确的把“国家救助”称为“补充福利”---是面向那些由于各种原因没有工作、而且通过社会保险和家庭津贴的保护网之后仍然贫困的人，提供给他们经过计算能够使其避免陷入绝对贫困的救助。

如果社会保险福利和家庭津贴在支付规模上至少同“补充福利”一样慷慨，并且如果每个有工作的人的收入在缴完税，支付保险费和与工作有关的支出后至少和有一个孩子的夫妻(后面的孩子有资格获得充足的家庭津贴)的补充福利相当，那么只有很少人处于贫困并需要补充福利，补充福利就只限于少数特殊的、没有被国民保险覆盖的群体，例如，被抛弃的家庭和先天的残疾人。

可事情并非如此，这有两个原因。首先，社会保险福利和家庭津贴的标准，最初是设定在、而且自那时起持续是设定在显著低于补充福利的水平（包括房租津贴），以致许多因生病、失业、退休、残疾、丧偶、或虽有工作却要抚养大家庭的人需要“补充福利”才能把他们提高到最低标准。

第二，房租的问题很严峻。目前，对于非常相似的住房，租金变化幅度非常巨大，租金是贫穷家庭的生活成本中非常重要的一部分。如果以同样的货币金额支付给所有的受益人，为了满足那些不得不面对最高租金的人的需求，结果会导致社会保险福利和家庭津贴支付过于庞大。这些固定的货币补助金必须与平均的货币租金相适合。但即使这样的货币补助可以使支付平均租金的人免于陷入贫困（其实并非如此），对那些必须支付更高租金的人，保险福利和家庭津贴仍旧需要补充。事实上正因为如此，补充福利标准由两部分组成：固定现金标准来满足

其它需求，再加上一个可变的金额用以满足特定家庭（带有充分的保障条款）必须支付的房租。

这一切的结果是，“补充福利”系统，并没有成为贝弗里奇设想的很少使用的安全网，而是变成了一种具有核心重要性的制度。然而，尽管事实上很多人确实收到补充福利，仍还有很多家庭他们的收入仍然低于补充福利的水平。这些家庭主要有三类。

第一，一些有资格领取补充福利的人实际上并没有申请领取福利。这部分是由于他们对自己的权利和申请福利的程序不了解，部分是由于非常值得赞美的、但不幸的骄傲，使人们不愿意承认贫困并寻求要经过经济状况审查的救助。还有围绕着补充福利体系的旧有济贫法的氛围，在那氛围之下每一种社会耻辱都是有意地和救济院连在一起，目的是为了把对救济系统的依赖降到最低。第二次世界大战后的改革完成了旧的济贫法的解体，并引入了国家救助委员会以替代地方济贫法。1966年，工党政府将“国家救助”改名为“补充福利”，以试图消除社会耻辱的氛围，并且将对该机构的责任转移到负责处理在社会保险之下可接受的社会福利的同一个政府部门，同时放宽某些与“补充福利”有关的规定。但是仍有一些人没有申请他们有权获得的救助。

第二类人群，他们的收入在贫困线以下。补充福利不能支付给任何一个有全职工作的人。有些有全职工作的人，他们的净收入低于有一个孩子的夫妻的补充福利标准；由于对第一个孩子以后的每一个增加的子女的家庭津贴低于补充福利给孩子的补贴，一个低工资但需抚养大家庭的人的收入会大大低于最低标准<sup>[iv]</sup>。而且，“补充福利”体系有一个一般性原则，即“工资-停止”规则，规定：如果一个人失业，那么“补充福利”支付给他的数额一定不能高于他工作时能得到的收入。因此，一个有一个大家庭的失业者，如果他平常的工作是低薪职业，其失业后必然继续低于最低标准。

还有第三类需要讨论。补充福利不能支付给那些拒绝合适的、能获得的工作的人。虽然补充福利不能支付给罢工者，但是可以支付给罢工者的家属。此外，在被认为没有多余劳动力的地区，45岁以下未婚没有技能的人，只在失业最初的四周内有补充福利；它假设在这个地区内任何属于这一类别的人都能在四周内找到工作。在四个星期结束后继续支付补充福利要受特别限制。

人们可能会问为什么自从第二次世界大战结束以来，社会保险福利和家庭津贴持续低于“补充福利”。一个主要的原因是他们的资金成本与“补充福利”的水平持平；造成这个巨大成本的一个原因是，每个人只要是属于定义中的类别都可以获得支付。有钱人、中等收入的人和穷人都能从提高的国民保险福利和家庭津贴中获得额外收入。如果这些福利只支付给那些需要这些钱才能将他们的收入提高到贫困线水平的人，成本自然会降低。但是这样就相当于完全取消贝弗里奇方案中的“国民保险”和“家庭津贴”的部分（而这两部分在贝弗里奇方案中是用以解决整个问题的），而完全依赖“补充福利”（而贝弗里奇预期“补充福利”是整个系统中几乎可以忽略不计的部分）。我们明显地处于在比较昂贵的“普遍原则”和不那么昂贵但也不那么有效的“经济状况审查救助原则”之间左右为难的困境；“经济状况审查救助原则”之所以不那么有效是因为有些人太骄傲以至于不会去使用它，而很多人不喜欢“经济状况审查救助原则”是因为它将国民分为两部分：贫民和非贫民。

对“补充福利”的需求和资源的定义中有一个重要的特征可能导致我们夸大英国贫困人口的数量。自从第二次世界大战以来，需求和资源都是以一个“家庭（family）”为单位来评估，而不是以一“户（household）”为单位来评估。让我来解释这个区别。丈夫和妻子及未成年子女组成家庭。与他们同住的奶奶是这一“户”的成员，但不是那个“家庭”的成员。假设丈夫和妻子收入很高，而奶奶没有收入。以户为单位奶奶是不需要救济的，因为这一户的收入足以舒舒服服地抚养奶奶。在目前的以家庭为单位的体系，奶奶就是陷入绝望的贫困之中，因为她构成了一个独立的家庭并且没有收入。但事实上她可能生活的体面舒服。

总之，有相当多的证据表明很多家庭生活在最低贫困标准以下。我们过去认为第二次世界大战后的被称为“福利国家”的改革已经消除了贫困。20世纪60年代初期以来蒂特马斯(Titmuss)、汤森德(Townsend)、阿贝尔-史密斯( Abel-Smith)、德罗西·韦德伯恩(Dorothy Wedderburn)、阿特金森(Atkinson)和其他一些人的研究使我们从安逸的神话中觉醒。“儿童贫困行动组织”已经将这个议题提上政治议程。一些官方的特别调查，如1965年对领取养老金人口的调查，1966年对接受家庭津贴的家庭的调查，和1971年对双亲家庭的调查揭示出有相当数量的群体

处于贫困之中。结果，在过去十年中，有大量的单一的改革，我下面所能做的也只是登记一下目录。

(1) 1961年推行了一个分级的养老金计划。这一计划与被保险人的收入相适应，其工作生涯中额外的缴付可以使其在退休时获得比现行统一的养老金（同一费率）更多的金额。不过，这个计划只在现有的国民统一养老金上增加了少许部分。此外，那些在工作期间收入比较高的人增加的数额更高，他们是在退休时最不可能陷入贫困的。这个计划的目的是并不是（事实上也不会成为）消除贫困的一个重要因素。在我看来，政府的明智做法是集中采取措施确保每个人的收入达到最低标准，把高于基本最低标准的补充留给私人储蓄，且不对这些补充施以任何特殊的政府补助和税收优惠。但是，个人储蓄和养老金是另一个冗长的话题，不可能在此深入讨论。

(2) 1965年，政府推行了裁员补偿计划，通过这个计划，因工作不再需要而被解雇的人得到一定的补偿，（1）他们工作时收入越高，（2）在目前的工作岗位服务时间越长，则补偿数额越大。这样的支付可以很好的减少贫困，否则在找到新工作前很可能陷入贫困。因此，这个计划在贫困救济方面是有些效果的；但是，这仍不是一个对减少贫困人口数量有很大作用的计划，实际上也不是特意为这个目的设计的。

(3) 1966年推出了一项针对失业、疾病和丧偶人士的与其收入有关的福利计划。在这项计划下（如同分级养老金计划一样），作为对于与其收入相适应的额外缴付的回报，这些人士能在一定时期内得到统一福利之外的增加的福利。但是，这个计划对减少贫困的作用还是微乎其微。

(4) 在战后的岁月，出现了一系列针对低收入者的不同的特别救济计划，每个计划都有其特有的经济状况审查方法和需要救助的定义。因此，有对超过离校年龄仍待在学校的孩子的抚养津贴的经济状况审查，有对学校晚餐、学校制服和必要的服装、日间托儿所、学生在高校的补助金、寄宿学校的费用、直接拨款学校的费用、家务服务费用、牙医费用、配眼镜费用、处方药费、法律救助、住房租金和费用的返还、以及所得税的支付和我随后要讨论的获得家庭收入补助的经济状况审查。这些计划中的大部分都由地方政府负责。这样的计划可能存在某一个地区，而在另一个地区则没有。而且，如果不同的地区都有这样的计划，对于

需求救助的定义和福利标准会是非常不同的。实际上，据估计如果将所有不同地区的所有不同的计划都算在内，英国有3000多种需要通过经济状况审查的救助计划[v]。

(5) 在1967年到1968年间，对第二个孩子的家庭津贴每星期提高了0.5英镑，从0.4英镑提高到0.9英镑，第二个孩子之后的所有孩子津贴从0.5英镑提高到1英镑。这一计划的大部分的成本是由所谓的“追回机制”弥补的，这涉及到在所得税方面对子女津贴的一个同时的减少：即对于一个按照标准税率缴纳个人所得税的人，在税收减免上的损失几乎和他所获取的更高的家庭津贴完全一样。因此，虽然家庭津贴是对所有家庭（无论是富裕或是贫穷）发放的；只有那些收入低于应当按照标准税率缴纳所得税的水平的人，才能感受到对大家庭的救助。实际上，这是利用所得税机制作为经济状况审查的家庭救助。新的更高的家庭津贴仍旧显著的低于补充福利对儿童的标准，补充福利现在对每个0到5岁孩子每星期补助1.7英镑，每个13到15岁孩子每星期补助3英镑；而家庭津贴对第一个孩子是没有补助的，第二个孩子每星期补助0.9英镑，第二个孩子以后的孩子每星期补助1英镑。因此，家庭津贴的提高并没有消除那些收入低的大家庭的贫困，但是是向着这个方向前进的重要一步。

(6) 1970年现在的政府引入了家庭收入补贴计划，这个计划设计的目的很明确，就是要减轻家庭收入相对于其家庭规模较低的家庭的贫困。为了这个计划的目标，制定了理论上预估的家庭收入列表，家庭中孩子的数量越多，预估的收入越高。那些其来自于工资、家庭津贴、或其它来源的家庭实际收入低于与其家庭规模相适应的预估收入的家庭可以申请对他们的实际收入进行补贴，补贴数额相当于他们的实际收入与预估收入的差额的一半。这个计划也对减轻贫困做出了重要贡献，但它也不是一个完整的治愈措施。首先，这些家庭收入补贴仅仅弥补了家庭收入低于补充福利水平的差额的一部分，特别是对于一个支付高于平均租金的家庭。其次，这个计划引入了另一种主要的经济状况审查[vi]，而且并不是所有符合申请家庭收入补助条件的家庭都提交了申请。因此，有关部长称截止1971年12月仅有68,000个家庭行使了他们的权利，而据估计符合条件的家庭有140,000个。

(7) 本届政府已经在议会提交了一个重要的住房财政法案，这个法案的一个主要部分就是要对贫困的解决产生深远影响。这个法案是一个如此主要的措施，住房市场处于一片复杂的混乱之中，而租金对于那些处于或接近于贫困线的家庭来说是其家庭预算中非常重要的部分。因此我必须在此先离一下题，对当前的住房形势进行一些讨论。

住房供应有三种主要来源：业主自住的房屋、由私人业主出租的带家具或不带家具的住所、由地方市政出租的不带家具的住所。

在业主自住的情况下，由于对拥有房屋的人，在其收入中免除了其房屋每年的价值所应缴纳的所得税和附加税，因此是对这些人的一项非常实质性的、在我看来是最不幸的税收减免[vii]。考虑一下下面的情形：附加税纳税人A用他从证券交易所获得的股息，从附加税纳税人B处租了一套房子。A要对其投资所得收入缴纳所得税和附加税，并从剩余的税后收入中支付租金给B。B要对从A处收到的租金收入缴纳所得税和附加税。这是理应如此的；两个富裕的人，两笔来自两个重要的真实资本财产的收入，一笔是A所持有股份的公司的利润，另一笔是B所拥有的房屋的年值。现在，如果A把他的有价证券移交给B，B把房屋交给A，A就变成自住业主，房屋的年值就不要缴纳所得税和附加税了，当然，投资收入还是要缴纳所得税和附加税的。

这种不受欢迎的后果是四重的。第一，这是给自住业主最重要的一部分收入的税收减免，假定他们有足够的钱纳税；涉及的人越富有，他应缴纳的附加税税率越高，税收减免也越为重要。第二，由于这类投资有如此重要的税收优惠，它鼓励富人对房屋的需求，因此，使建筑资源和可以利用的土地转移到高端市场，并推动房屋和土地价格上涨，不利于更低端市场；第三，它鼓励建造业主自住的房屋，而非常不鼓励建造出租的房屋。第四，税基的这一重要缩减，意味着为了筹集预算所必需的税收总额，对于除此之外的其它收入所征收的所得税和附加税税率必须更高[viii]。

另一方面，私人拥有的出租给租户的房屋则没有这样的税收优惠。相反，他们处于税收的不利境地，为了税收的目标，住宅被视为可以永久持续的，在评估纳税义务前也没有能从租金中扣除折旧的免税额。但是，比这个更为重要的是，自从第一次世界大战以来，一直存在这种或那种形式的租金管控法规，目的是为

为了防止私人房东利用房屋稀缺的状况为自己谋利，事实上在很多情况下，租金管控如此严厉以致使私人出租房屋完全无利可图。有了保守党政府1957年的立法和随后工党政府1965年的《公平租金法案》，租金管控放松才有所进展，以帮助矫正这种情形。但是，私人出租房屋的租金仍然被管控在一个“公平”的水平；而业主自住的房屋则完全不受任何管制，而且这些富人得到了巨大的税收优惠，正如我前面所概述。因此，由私人业主提供的住宅在全部住宅中的比例从1914年的90%下降到目前的20%，而业主自住的住宅目前占到全部住宅的大约50%，这个情况并不让人感到吃惊。

第三个重要的住房来源是由地方市政提供的公房（council housing）。这里存在声名狼藉的不公平混乱。自从第一次世界大战以来，建造市政公房一直受到了大量的各种不同的补贴方案的鼓励。这些补贴以各种不同的方式而时常地发生变化[ix]。每个地方政府必须支付的房屋成本包括房屋的维修成本，更重要的是，在过去建造房屋时融资贷款的利息和贷款的偿付。对照这些成本，地方政府可以设置各种补贴，有些补贴是由中央政府支付给他们的，还有些补贴是地方政府从自己的地方税中贡献出来的。成本的缺口必须通过向市政公房的租赁者收取租金达到平衡。每个地方政府在决定如何选择租户和如何设置租金方面有非常多的自主权。

市政公房目前租金的一般水平保持在大大低于私人租赁房屋受管控的公平租金水平。这个之所以成为可能，部分是因为对市政公房的各种补贴，部分是因为随着一般通货膨胀的进程，许多过去的固定的货币债务以目前的实值计算已经没有那么多了。但是各个地方政府收取的租金水平任意性差别很大，每个地方政府所处的境地取决于历史的偶然性——在建造具体某个房屋时，建造资金成本是高还是低，当时贷款的利率是高还是低，当时中央政府提供的补贴是吝啬还是慷慨。

但是，市政公房租金的任意性差别不仅仅是由于一个地区的平均水平高于另一个地区，而且也因为各个地方政府租金设定的原则不同。因此，某个市政可以对类似的房屋向所有承租人收取相同的租金；另一个市政可以根据建造某个房屋时实际的历史成本分别收取不同的租金；还有另外的市政为了缓解贫困，以租金

返还计划为工具，根据具体承租人的需求和收入收取不同的租金。但是，目前只有十分之一的现有住房补贴用于对更为贫穷租户的租金返还。

目前提交给议会的法案有三个主要影响。

(1) 市政公房的租金将会逐渐上升到与实行公平租金的私人出租房屋相同的租金水平。这将是消除房屋市场的不同构成部份（例如，私人出租房屋，市政公房）之间差异的一个进步。某一特定质量的房屋将会收取大致相同的租金，无论它是私人出租房屋或是市政公房，无论它是在这个地区或是那个地区。但是它将使市政公房的租金平均上涨大约50%。目前租住在低租金的市政公房里的经济境况较好的租户将是受损失者。

(2) 将会有一个全国性的对市政公房租金的返还计划，以及类似的对私人不带家具的出租房屋的租金补贴计划，在很多方面都与我前面已经陈述过的家庭收入补助计划相似。也就是说，将会有一个全国性标准，按照这个标准，市政公房以及私人不带家具的出租房屋的承租者都可以根据他们的收入和家庭规模，申请现金补贴以支付他们住房的“公平”租金的部分金额。

(3) 所有现存的房屋补贴都会逐步取消。由此而节省下来的资金，一部分将用于根据承租人的需要支付的租金补贴；一部分将用于支付清除贫民窟的补贴，以及根据地方政府在引入所有地方都必须统一收取的公平租金后对补贴资金的需求，向地方政府的住房账户支付补贴以满足他们的财政需要。中央政府将会有净的节余，因为房屋补贴的成本会稳定在目前的大约2亿英镑的水平上，而不是在未来的10年中再增加3亿英镑。

这项改革有三个方面值得高度赞扬[x]。

(1) 市政公房租金和私人出租房屋租金的提高，使他们更接近统一的市场房租水平，这应该对缓解住房短缺有些作用。在房屋短缺的情况下，悲剧落在那些既没能幸运地租到有管控的低租金的私人出租房，又没有租到有补贴的市政公房的人身上，他们实际上根本找不到任何住房。目前的住房短缺可以通过更有效的利用现有住房来获得某些缓解。通过激励机制，使人们能将家庭不需要使用的房间出租给房客，或者父母在子女已经长大离开家后、不再需要那么大的居住空间时搬到小一点的居所。租金朝着更加自由市场化的方向的上升，将会阻止人们继续占据他们以非常低的租金而拥有的某个居所。

(2) 这一发展不仅应当有助于缓解房屋短缺，也会增加流动性。人们搬家受抑制的程度将会改变，他们不再会仅仅因为他们目前的住所是以超低的租金获得的，而不搬家以追求更好的就业前景。

(3) 租金均等化与全国性的租金返还计划以及给予贫困家庭（无论他们是私人出租房的租户或是市政公房的租户）的补贴以满足他们的租金需要相结合，将能够使住房救助集中在那些需要它的人——假定他们确实申请得到。

但是目前的提案有一些方面是值得担忧。

第一，我非常遗憾对业主自住房屋年值的税收豁免仍将继续。取消这种豁免有助于将土地和建筑资源转移到建设各种更为普通的房屋以用于私人出租，而不是建设更为精致的房屋以为社会中的富人购买。这些富人现在得到了巨大的税收激励因而把他们的财富用于购买更加昂贵的居住空间，如果没有这个激励，他们是不会购买如此昂贵的居住空间的。如果较为贫穷的自住业主或是租住带家具房屋的较为贫穷的承租人能够得到一些类似于现在提议的租金返还和给租住不带家具房屋承租人的补贴，那将会是可取的。

第二，租金返还和补贴计划要引入一组新的更为主要的和更为复杂的经济状况审查，以及这类审查带来的所有问题；对于这些问题我们已经逐渐认识到是与这类审查的倍增有关的。

第三，这些重要的住房改革的成本将不可避免的主要由中等富裕的市政公房的承租者承担，他们没有租金返还的资格，但是他们的租金会大幅度提高。这类承租人不仅将负担租金返还和补贴的大部分成本，而且未来每年节省的3亿英镑的房屋补贴也将由他们承担。我认为对中等富裕的市政公房承租人，他们所享有的特别高额补贴的特权应当逐步地取消，这并不是不公平。但是应当如何处理以牺牲他们而节省下来的未来3亿英镑的住房补贴？当然，这取决于今后未知的预算决策。但是，如果这些钱被用于贫困救助，那我们会见证罕见的事——价格机制应用的一个延伸以促进更有效的资源使用，这是与社会所期望的收入再分配相联系的。

我上面所概述的各种贫困救助计划结合在一起，其结果只能用混乱来形容[xi]。

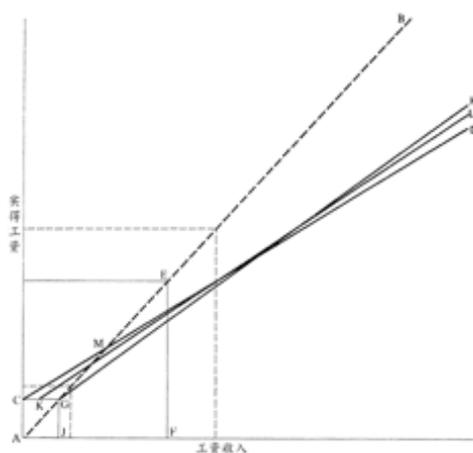
基本事实是，贫困没有被消除，尽管做了很大努力也花费了很多，原因我已经阐述过了。

目前存在非常大量的，互不相关的、需要经济状况审查的贫困救助计划，尽管这些救助计划数量庞大且复杂，但仍旧不能覆盖所有可能的贫困情况。

社会羞耻感、不了解和程序困难阻碍了很多人申请获得这些计划的福利。但是当人们获得这些互不相关的救助计划时，它们会涉及到对低收入的极高的边际税率[xii]，在这个意义上，额外增加1英镑的收入会导致一大笔损失，或是因为增加的税收支出，或是因为福利的损失。事实上，边际税率可能常常超过100%，即，额外增加1英镑的收入会导致可支配净收入的减少。考虑有一个孩子的一对夫妇，每周挣19英镑的情况。如果丈夫多挣了1英镑，他会失去享有家庭收入补贴的资格，他要支付超过30%的个人所得税，还要支付更多的保险费。仅仅这些项目已经占到了他增加的收入差不多85%，其它各种通过经济状况审查的福利，包括租金和租金返还，很可能占了剩余的15%。

难道不能简化整个福利、救助和税收系统吗？最重要的是，在这个过程中，保证每个人的收入水平至少与补充福利标准持平。

财政大臣在他最近的预算讲演中宣布一个这类的计划正在准备中。很遗憾，我一直在致力于准备西德尼鲍尔讲座，对官方的这类项目毫无知情。现在是我发表讲座的时候了，了解到有这样一个计划存在，但是任何细节尚未公布。财政大臣不可能再少体谅我了！我打算尽我所能做好这一困难的工作，专注于这样的计划中的一些较为普遍的问题，希望这样做能够在政府的提案公布时对你们有所帮助，你们能够详细考虑那些提案。



最低标准 (AJ) = 平均收入的  $\frac{1}{4}$  (AF)

$\frac{1}{10}$  的家庭没有收入

$\frac{2}{10}$  的家庭收入是最低标准的  $\frac{1}{2}$

$\frac{7}{10}$  的家庭收入高于最低标准

CD 线 未修正的社会分红计划, 社会分红=AC

对所有收入征收 25% 的税

负的所得税计划。AF 为免税额。

对收入高于 AF 的超出部分征收 25% 的税。

对收入低于 AF 的不足部分给予 25% 的补贴。

CGH 线 最低收入保证计划。对收入低于 AJ 的不足部分给予 100% 的补贴。

对收入高于 AJ 的超出部分征收  $6\frac{1}{4}$ % 的税。

CKL 线 修正的社会分红计划。AC 为社会分红。

对最低标准 (CK) 征收统一的 40% 的税率。

对收入高于 CK 的超出部分征收  $17\frac{1}{2}$ % 的税。

下面我通过依次讨论计划的四种基本类型来提出这些基本的问题。我将这四种基本类型称之为：(1) 未修正的社会分红计划，(2) 负的所得税计划，(3) 最低收入保证计划，(4) 修正的社会分红计划[xiii]。

为了呈现这些计划的一些基本特征，我将以一个非常简单的模型开始，逐步对之加以修改直至达到英国1970年的情况。

从两个假设开始：

(i) 除了应对贫困救助所需的政府税收和支出，没有其它政府税收或支出；

(ii) 人口是由许多家庭构成的，所有家庭的人口规模、年龄和性别构成上完全相同。

图1展现了在这些限制性假设下的四种不同情况。沿着横轴我们衡量在财政再分配措施之前每个家庭的收入（简称为工资收入，虽然实际上它还包括财产性收入），沿着纵轴我们衡量在财政再分配措施之后每个家庭的收入（我简称为实得工资）。虚线AB为45°线，表示如果没有再分配制度的情况下，实得工资等于工资收入。

(1) 未修正的社会分红计划

在一个纯粹的社会分红计划下[xiv]，每个家庭每星期得到的一个免税的社会分红，相当于它的最低标准；在图1中，我假定这个最低标准设为AJ=AC,它是

平均工资收入AF的1/4。对所有工资收入按比例征收所得税，用来筹措支付社会分红的必要资金。

这样一个计划的算术是非常简单的。如果社会分红设定为平均工资收入的1/4，那么为了能筹集到相当于总的工资收入的1/4的资金，所得税税率必须设定在25%。这就意味着每个家庭从一个等于AC的社会分红开始，在此之外，再保留他的工资收入的3/4。如果我们从C画CD线，斜率为3/4，CD的高度表示家庭的实得工资。那些工资收入高于平均水平的，他们在税收方面的损失比他们从社会分红中得到的要多；那些工资收入低于平均水平的，他们从社会分红中得到的多于他们在税收方面的损失。这个系统不仅保证了没有家庭会低于最低标准，它还是一个收入再分配的强有力的工具，从高于平均收入水平的人调节到低于平均收入水平的人。但是它需要一个高税率，税率等于最低标准和平均工资收入的比率。

### (2) 负的所得税计划

CD线也说明了负的所得税计划的影响[xv]。假设仅仅通过一个收入所得税机制。将每个家庭的免税额设置为相当于平均收入AF。对所有高于AF的工资收入，对其超出AF的部分征收25%的税，这样实得工资沿着ED线移动。对所有低于AF的工资收入，对其低于AF的不足部分支付25%的补贴，这样实得工资沿着CE线移动。这一计划的再分配效果与未修正的社会分红计划是相同的，只要免税额和所得税率设置在能够维持预算平衡和保证没有工资收入的家庭达到最低标准。但是这两个计划的管理机制在一个很重要的方面是不同的，我稍后会讨论。

### (3) 最低收入保证计划

未修正的社会分红计划和负的所得税计划都需要有一个高的所得税率，相当于最低标准与平均工资收入的比率；这两个计划都保证每个人的最低标准并且都有显著的再分配效果。然而，可以设计一个最低收入保证体系，这个体系仅限于保证每个人的最低标准[xvi]。我们现在在图1中的拐折线CGH上。这条拐折线代表了一个体系，在这个体系下免税额不是设置在平均工资收入AF，而是设置在最低标准AJ。那些工资收入低于AJ的人得到一个收入补贴，这个补贴等于他们的工资收入低于最低标准的不足部分的100%，因此他们在CG线上移动。那些工资收入高于最低标准的人，他们的收入超出最低标准的部分按照比例税率被征税，比例税率的设定要足以筹集到对工资收入低于最低标准的人补贴所需的资金。

在未修正的社会分红计划和负所得税计划下，工资收入的实际分布对比例税率没有影响。如果社会分红以普惠的方式、按照相当于平均工资收入1/4的比例支付；那么就意味着对所有收入征收25%的比例税率，而不论工资收入围绕平均值的初始分布是怎样的。让我举个极端的例子：假设工资收入实际上平均分配的，那么没有家庭会受益或损失。每个家庭会获得相当于其工资收入的1/4的社会分红，这笔社会分红是这个家庭通过支付其工资收入的25%的所得税而提供资金的。唯一的结果是边际负激励效应，因为任何家庭多赚取（或少赚取）1英镑只获得（或损失）75便士而不是100便士的实得收入。如果不是存在着严重的不平等需要纠正，这个系统显然是很浪费的。

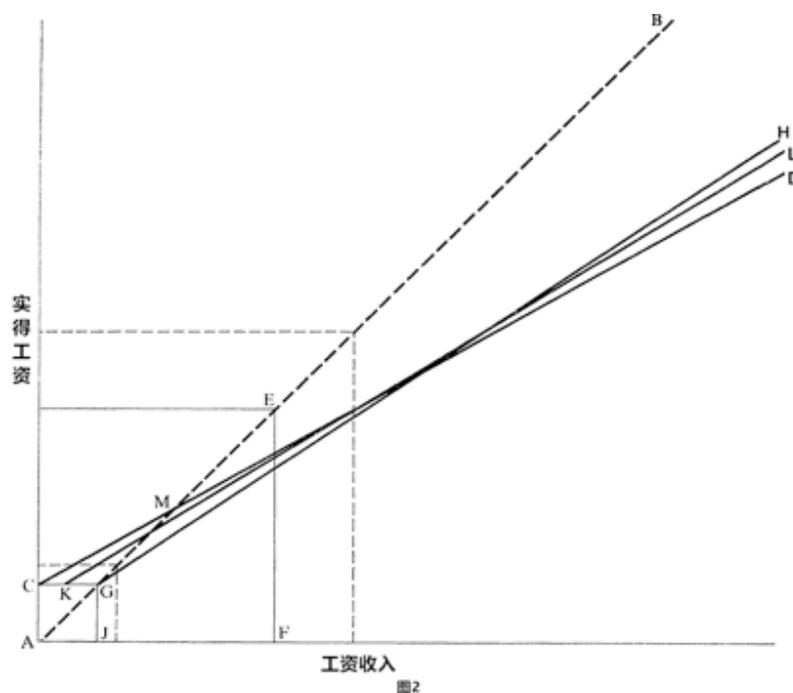
最低收入保证计划不会有这个缺陷。如果不存在工资收入低于最低标准的家庭，那么对于超出最低标准的工资收入的所得税税率将为零。必要的税率取决于低于最低标准的家庭工资收入的数量和规模。在图1中，我构造了一个情景，在全部家庭中有10%的家庭因为失业、疾病或年老等原因没有工资收入，有20%的家庭其工资收入只相当于最低标准的1/2，其他人的工资收入高于最低标准。我不必用算术烦扰你们[xvii]，但是如果我的计算正确，这意味着对其他高于最低标准的人的收入只需征收6(1/4)（而不是25%）的所得税。从而，GH线的斜率是按照每100点增加93(3/4)来画出。

因此，最低收入保证计划意味着对高于最低标准的工资收入征收一个更低的税率。但是就负激励效应而言，它对低于最低标准的工资收入的负激励效应用大得多；因为对于任何工资收入低于最低标准的家庭，增加1英镑的工资收入会失去1英镑的补贴—相当于100%的边际税率，而在未修正的社会分红计划或者负所得税计划下边际税率只相当于25%。

#### (4)修正的社会分红计划

对我在1948年提出的那类社会分红计划[xviii]进行一个相当简单的修改，可能会得到这两个极端之间的一个解决办法。我的提议是将社会分红和对有独立工资收入的人征收一个总额税结合起来，或更确切地说，是对工资收入的第一部分征收100%的税，这第一部分工资收入少于社会分红本身。我将其称之为“统一税率征税”。这听起来很复杂，但是基本思想是非常简单的。每个家庭每星期收到一份免税的社会分红，足以覆盖最低标准。那些有足够收入的人，将他们得到的

社会分红中的一部分以统一税率征收的形式返还。这就筹集了部分社会分红所需要的资金,其余部分的所需资金,通过对缴纳统一税率征收之后所余的工资收入,按一个比较低的比例征收所得税来筹集。



在图2中,增加了相当于国民收入25%的财政收入以支付政府的其它开支,其余和图1相同。最低标准和统一税率征收也降低了25%,以与平均家庭可支配收入保持一致。比例税率提高了以平衡预算。

CD线 税率从25%提高到44%。

CGH线 税率从6(1/4)%提高到34%。

CKL线 税率从17(1/2)%提高到39(1/2)%。

在图1,这由拐折线CKL表示。我假定对相当于最低标准的40%的第一部分工资收入按100%的统一税率征收所得税。在这个例子中需要个人所得税的比例税率是17(1/2)%——处于未修正的社会分红计划的25%的所得税率和最低收入保证计划中6(1/4)%的所得税率之间。各个家庭无论如何都收到了最低标准,之后对于相当于最低标准的40%的第一部分工资收入支付100%税收,工资收入的剩余部分按17(1/2)%税率支付所得税。

在修正的社会分红计划下,统一税率征收可以是作为所得税机制运作,对社会分红以外的所有收入的第一部分征收100%的所得税。另一种替代的可能性是,通过继续收取现有的统一比率的国民保险费并适当提高该保险费率来筹集统一

税率征收额。然后，对支付这些统一比率的国民保险费后剩余的收入（除了社会分红外）按比例税率征收所得税。

还有很多其它可能的办法可以修正纯粹的社会分红计划。一个很值得推荐的方法是，在对社会分红以外的所有收入征收比例税之外，还应该有一个额外的、按比例的对工资收入的征收，但是对此要设置一个上限——与现在的与工资相关的保险缴费的安排类似。图1中的拐折线CKL仍旧会在K点拐弯，但是CK部分的斜率会向上倾斜，虽然倾斜度没有剩余的KL部分陡。

在图1中，我已经假设除了为了贫困救助，不需要其它税收。我这样做是为了强调一些非常简单的潜在的关系，运用财政措施仅只为了再分配收入就暗示了这些关系。但现在让我们来考虑必须筹集财政收入以满足其它支出的情况。在图2中，我假设必须筹集相当于国民收入25%的财政收入以便为贫困救助、个人可支配收入再分配、以及政府的其它开支提供资金。因此，可以在家庭之间进行再分配的总收入仅为全部国民收入的75%。我假设最低标准现在被设置为这个已经降低了的平均家庭可支配收入的25%。这样假设后得出的结果是，在未修正的社会分红计划和负所得税计划情况下，比例税率必须从25%提高到44%；在最低收入保证计划情况下，比例税率必须从6(1/4)%提高到34%；在修正的社会分红计划情况下，比例税率必须从17(1/2)%调高到39(1/2)%。结果显示在图2中。

接下来，让我们把所有家庭在规模、年龄和性别构成都完全相同这一假设放宽。事实上，通过考虑英国这个国家的实际情况，我们能够做到最好。

在下面的表格里，我列出了未修正的社会分红计划和修正的社会分红计划应用于英国1970年的实际情况的一些结果。对于未修正的社会分红计划，我假设：

(i) 社会分红按照1970年已经实行的、给予不同规模和构成的家庭的补充福利（包括平均租金）的比率支付给1970年存在的各类家庭；

(ii) 国民保险和健康保险的缴费由被保险人支付，国民保险福利、补充福利、和家庭津贴全部被废除；并且

(iii) 一个按比例征收的所得税替代现有的所得税和附加税，对社会分红以外的所有收入征税，税率必需能够维持1970年政府总收入和总支出的平衡。这个税率大约是53%，或每英镑10先令7便士（译者注：在1971年2月15日英格兰银行实行新的货币进位制之前，英镑的辅币单位为先令和便士，1英镑等于20先令，

1先令等于12便士。实行新的货币进位制之后，辅币单位改为新便士，1英镑等于100新便士。在本书中米德是按照原先的货币进位制换算的）。

对修正的社会分红计划而言，我已经假设统一税率征收采取保留统一比率的国民保险费缴费的形式，由被保险人支付，这些缴费被提高了六倍。对于一个成年男性工作者，这涉及每年275英镑的统一税率征收；这275英镑的征收以免税的社会分红的形式返还给他：如果成年男性工作者是未婚的，社会分红额为每年340英镑；如果他是已婚并抚养3个孩子，社会分红额为每年845英镑。在这种情况下，对统一比率的国民保险费缴费以外的所有其它收入所需要征收的比例税率是43%左右（或每英镑8先令7便士），而未修正的社会分红计划的税率为53%（或每英镑10先令7便士）。与这两个税率相比较，1970年英国劳动收入的标准所得税率是32%（或每英镑6先令5便士），非劳动收入的标准所得税率是41%（或每英镑8先令3便士）。

因此，这两种社会分红计划都需要标准税率相当大幅度的提高。下面的表展示了对不同收入水平、不同规模和构成的各类家庭的实得工资的影响。主要的影响并不让人惊讶。这两个计划都导致对劳动收入的标准税率显著增加。这两个计划都显著地再分配收入，从富裕家庭再分配到贫困家庭，从小家庭再分配到大家庭。所有这些影响在修正的社会分红计划下不如在未修正的社会分红计划下显著。

事实上，这些计划有很多其它可能的变化形式，用以统一和简化我们目前混乱的各种贫困救助安排。但是我们不可能讨论每种可能的变化形式。我把自己限定在讨论四种基本的形式。我希望，这会有助于呈现出一些要点；我必须让你们在这些基础上建立你们自己的独特的计划。

所有这四项计划都试图将很多现存的独立的社会福利计划、通过经济状况审查对穷人的救助、以及所得税收，整合形成一个单一的不矛盾的整体。但是，在目前条件下，所有这些计划都需要与对住房成本的特殊安排相结合，以满足家庭广泛不同的需求，这些家庭在其它方面处境是很类似的，只是由于在租金或其它住房成本方面的巨大差异导致不同的需求。在社会分红计划里，或是在最低收入保证计划里，或是在负的所得税计划的免税补贴里，包含一笔足以支付不同规模家庭的平均租金的数额是可能的。但是在所有计划中，我们还必须继续实行一些特殊的行政管理安排，对个案进行支付以帮助贫困的家庭支付高于平均水平的租

金。在住房市场的不同组成部分的条件的一体化进程远远超过目前状况之前，住房成本这一因素在目前各个计划中是不可能完全整合到任何一个单一的统一的计划中的。

对于所有这些计划来说，房屋租金问题是共同的。但是，考虑一下他们之间某些不同的方面是很有意思的。

首先，在社会分红计划和负的所得税计划以及最低收入保证计划之间有一个重要的行政管理方面的差别。在社会分红计划下，一个最低标准的补贴，通过邮局或者其它类似的行政管理安排，每周支付给每个人，不论其富有还是贫穷；因而税务机关的工作是根据公民的其它收入水平提取税收。在负的所得税和最低收入保证计划下，一个单一的税务机关根据公民的收入是低于还是高于一个预先确定的水平，支付给公民收入补贴，或是向其征收所得税。社会分红类的行政管理安排涉及的资金周转总量，比负的所得税或是最低收入保证类的计划所涉及的要大得多。然而，尽管如此，在我看来，社会分红类的行政管理安排更优一些。公民的需求和现金收入每周都不同；在所得税管理机制下，很难对自由职业者、非全日工作者、临时工、或者有少量财产性收入的人的每周的净收益补贴或者税收进行迅速调整。而在社会分红类型的计划安排下，每个人每周都保证有最低标准的收入；不存在人们不行使他们的权利的问题；对需要经过经济状况审查的救助的调整是通过税务机关认可的机制对他们的其它收入征税而实现的，不要求对突发或不规则的收入变化做出同等精确、迅速的反应。

| Earnings<br>(£ per<br>annum) | Take-Home Pay (£ per annum) |      |      |                   |      |      |                                     |      |      |  |      |      |  |      |      |   |      |      |
|------------------------------|-----------------------------|------|------|-------------------|------|------|-------------------------------------|------|------|--|------|------|--|------|------|---|------|------|
|                              | Single                      |      |      | Married<br>couple |      |      | Married<br>couple with<br>one child |      |      | Married<br>couple with<br>two children |      |      | Married<br>couple with<br>three children |      |      | Married<br>couple with<br>four children |      |      |
|                              | A                           | B    | C    | A                 | B    | C    | A                                   | B    | C    | A                                      | B    | C    | A  | B    | C    | A                                       | B    | C    |
| 500                          | 426                         | 575  | 468  | 452               | 753  | 646  | 452                                 | 862  | 755  | 499                                    | 971  | 864  | 551                                      | 1080 | 972  | 603                                     | 1189 | 1082 |
| 600                          | 489                         | 622  | 525  | 547               | 800  | 703  | 547                                 | 909  | 812  | 594                                    | 1018 | 921  | 646                                      | 1127 | 1030 | 698                                     | 1236 | 1139 |
| 700                          | 552                         | 669  | 582  | 610               | 847  | 760  | 642                                 | 956  | 869  | 659                                    | 1065 | 978  | 741                                      | 1174 | 1087 | 793                                     | 1283 | 1196 |
| 800                          | 615                         | 716  | 639  | 673               | 894  | 817  | 725                                 | 1003 | 926  | 784                                    | 1112 | 1035 | 836                                      | 1221 | 1144 | 888                                     | 1330 | 1253 |
| 900                          | 678                         | 763  | 696  | 735               | 941  | 874  | 788                                 | 1050 | 983  | 855                                    | 1161 | 1092 | 926                                      | 1268 | 1201 | 983                                     | 1377 | 1310 |
| 1000                         | 742                         | 810  | 753  | 800               | 988  | 931  | 852                                 | 1097 | 1040 | 919                                    | 1206 | 1149 | 990                                      | 1315 | 1258 | 1060                                    | 1424 | 1367 |
| 1200                         | 872                         | 904  | 867  | 929               | 1082 | 1045 | 982                                 | 1191 | 1154 | 1049                                   | 1300 | 1262 | 1120                                     | 1409 | 1372 | 1190                                    | 1518 | 1481 |
| 1400                         | 1002                        | 998  | 981  | 1059              | 1176 | 1159 | 1112                                | 1285 | 1268 | 1179                                   | 1394 | 1377 | 1250                                     | 1503 | 1486 | 1320                                    | 1612 | 1595 |
| 1600                         | 1132                        | 1092 | 1095 | 1190              | 1270 | 1273 | 1242                                | 1379 | 1382 | 1309                                   | 1488 | 1491 | 1380                                     | 1597 | 1600 | 1451                                    | 1706 | 1709 |
| 1800                         | 1268                        | 1186 | 1209 | 1326              | 1364 | 1387 | 1378                                | 1473 | 1496 | 1445                                   | 1582 | 1605 | 1516                                     | 1691 | 1714 | 1586                                    | 1800 | 1823 |
| 2000                         | 1404                        | 1280 | 1323 | 1461              | 1458 | 1501 | 1514                                | 1567 | 1610 | 1581                                   | 1676 | 1719 | 1652                                     | 1785 | 1828 | 1722                                    | 1894 | 1937 |
| 2500                         | 1743                        | 1515 | 1608 | 1801              | 1693 | 1786 | 1854                                | 1802 | 1895 | 1921                                   | 1911 | 2004 | 1991                                     | 2020 | 2113 | 2062                                    | 2129 | 2222 |
| 3000                         | 2083                        | 1750 | 1893 | 2141              | 1928 | 2071 | 2193                                | 2030 | 2180 | 2260                                   | 2146 | 2289 | 2331                                     | 2255 | 2398 | 2401                                    | 2364 | 2507 |
| 4000                         | 2762                        | 2120 | 2463 | 2820              | 2398 | 2641 | 2872                                | 2507 | 2750 | 2939                                   | 2616 | 2859 | 3010                                     | 2725 | 2968 | 3081                                    | 2834 | 3077 |

Figures in italics show those who lose by introduction of Social Dividend Schemes.  
*A* = 1970 situation. National insurance contributions, family allowances, and income tax at 1970 rates.  
*B* = Unmodified Social Dividend Scheme. Social Dividends equal to 1970 Supplementary Benefit rates (including average rent allowance) with tax at 53 per cent on all earnings.  
*C* = Modified Social Dividend Scheme. Social Dividends as in *B* with £275 a year national insurance contribution and tax at 43 per cent on all earnings.

社会分红计划的行政管理应该是可行的。国家每周支付社会分红给每个家庭将会是一个庞大的事务，并且需要持续更新家庭境况所有变化的记录，这些变化涉及社会分红支付方面的变化。对所有其它收入按比例征税意味着税务机关必须将他们的运作范围扩展到所有家庭，而在目前情况下，很多收入低于税收豁免限额的家庭不进行纳税申报。另一方面，所得税机关不再需要处理如此复杂的税收补贴，并且国民保险管理机构和补充福利管理机构多半可以撤销，不过——只要目前在租金方面缺少-统一性的情况持续——某些特别的租金补贴机制将不得不继续。

修正的社会分红计划的行政管理会更复杂一点，因为有评估和筹集统一税率征收的额外任务，或者是通过所得税机制，或者是通过保持国民保险费征收机制。在后者的情况下，这类保险缴费规模的显著扩大，会加剧为非全日工作者或其他特殊类别的人设计特殊的减少缴费额规则的困难，这些人的收入（除了他们的社会分红外）相对于高额的国民保险缴费而言可能非常低。最不可取的安排就是使雇主或工人很难在适当的情况下雇佣或找到非全日工作或临时工作。由于这个原因，赞成将修正的社会分红计划（如前面所建议的）建立在以分级的国民保险缴费完全取代统一比率保险缴费基础上，而不是建立在提高国民保险缴费的统一比率的基础上，这里还是有很多可以讨论的。像目前一样，分级的国民保险缴费额会有上限限制，但征收的比率会比目前高的多。在这种情况下，非全日工作者或临时工的缴纳额会根据他们的收入自动调整。

就收入再分配而言，未修正的社会分红计划和负的所得税计划的效果可以是完全相同的。两者都由图2中的直线CD表示。但这一相同性只有当两个计划的设计都是确保那些收入为零的人有相同的最低标准（即AC）时才能保持。这就意味着在负的所得税计划下免税额必须在图2中M点所表示的水平，在M点实得工资与工资收入相等。然而，如果在负的所得税计划下，免税额实际上设置的比这个点低，那么负的所得税计划会以略微更低的比例税率运行，但是会确保那些收入为零的人一个比最低标准AC更低的标准。实际上英国1970年所得税的安排，对各种构成的家庭的免税额与类似家庭在补充福利计划下的权益（包括平均租金）之间的差别并不是很大[xix]。如果免税额与最低标准收入完全一致，那么，在图2中，直线CD将会降低，直至M点向直线AB下方移动并与G点重合。显然，对那

些工资收入少于最低标准的人，收入补贴只能弥补这一差额的一部分。因此，虽然就分配的效果而言，未修正的社会分红计划和负的所得税计划没有结构上的差异，但是只有当负的所得税计划下的免税额被提高到足够高、远远高于最低标准时（该计划的目的即为保证那些即使是没有收入的人也达到最低标准），两者才会有相同的效果。未修正的社会分红计划和负的所得税计划的行政管理结构是非常不同的，但是他们的分配结构是相同的。

类似地，最低收入保证计划和修正的社会分红计划的差别，本质上是行政管理不同，没有任何对分配效果的必然含义。因此，通过将最低收入保证计划下的统一税率征收额，从CK提高到CG，可以使图2中修正的社会分红计划的转折线CKL，与图2中最低收入保证计划的转折线CGH吻合。

然而，负的所得税计划和未修正的社会分红计划与最低收入保证计划和修正的社会分红计划之间存在着结构性的分配差异。负的所得税计划和未修正的社会分红计划都意味着对所有工资收入实行一个单一的比例税率，而最低收入保证计划和修正的社会分红计划则都意味着对最低的工资收入按100%的税率征收，从而对更高的收入按较低的税率征收。

这四种计划中，修正的社会分红计划对分配的影响是最为灵活的。未修正的社会分红计划只能在两套政策工具之间进行一个单一的平衡选择，即（a）社会分红支付的规模（b）比例所得税率的水平。修正的社会分红计划，除了上述两套政策之外还有第三套政策工具，即（c）统一税率征收的规模。社会分红支付可以是有差别的，不仅根据领受者的年龄、婚姻状况，也可以根据其它不同类别标准，例如是否失明、是否残疾等等。修正的社会分红计划的统一税率征收或国民保险缴费，也可以像目前一样，划分为不同的类别，根据年龄、性别、是否非全日工作者、自我雇佣者等等而有所区别。但是这些类别自身也是变化的，可以引入新的差别。一个修正的社会分红计划包含了在（a）社会分红的规模和类别、（b）社会保险缴费的规模和类别、以及（c）对其它收入征收的税率三者之间平衡的各种可能变化，可以成为一个非常灵活的工具。

表2展示了如果在1970年实施未修正的社会分红计划和修正的社会分红计划（附录1详细描述了这类计划），收入分配的效果；即在富裕家庭和贫穷家庭之间以及在无子女家庭和多子女家庭之间收入分配的效果。

这些计划在分配效果方面的差异是与税率的差异有关的，而税率的差异又会导致在工作和赚取收入的激励方面的差异。的确，有一个巨大的问号悬挂在未修正的社会分红计划之上，那就是，这一计划可能会涉及到对额外的收入征收超过50%的所得税，这一相当高的税率会不会有不能忍受的负激励作用。这里有两个原因是为什么我个人认为这些危险经常被夸大了。

首先，现有的安排，对富人征收的附加税，以及如我们上面所见的，对穷人的一整套通过经济状况审查的救助方案的累积作用，使得对于穷人和富人的边际税率已经远远高于50%。只有中等收入阶层侥幸逃脱，他们的边际所得税率较低；相对于中等收入者而言，无论低收入者还是高收入者都不会显得过度的空闲。

其次，如果在这些中产阶级的收入中，较高的所得税税率的确增加了一些人们对休闲的额外偏好，而不是激励人们为了购买更多的小器具而赚更多的钱，对此我本人不会感到惊愕。实际上，随着我们对大量经济活动所具有的污染、拥挤和资源使用的特征的认识的加深，更多的闲暇和更少的干活可能成为一种正面积极的社会目标。

有一些办法减少未修正的社会分红计划的高所得税率。实际上，修正的社会分红计划的统一税率征收就是为此目的设计的，比例税率从50%以上降低到40%多，附录1检验了这一计划的效果。但是，这一所得税率的降低是以对收入的第一部分征收100%的所得税为代价而获得的。结果是，对一个收入无论怎样都不多的人来说，工作的动机将会降低，倒不如保持空闲，因为统一税率征收后所余的收入（扣除与工作相关的交通和其它支出后）可能很少。但是，如果承担了工作，对于通过工作更长的时间或是寻找薪水更高的工作而增加收入的边际负激励作用会降低。假如，统一税率征收的水平没有提高到消除了工作而非空闲的所有好处时，我想统一税率征收的负激励作用可能会比较小；我猜想，这时实际上每个人都更愿意工作而不是不工作，即使经济收益很少；在这种情况下，从激励作用的角度看，对收入的增加部分征收较低的边际税率是有净的益处的。

但是还有其它方法降低工资收入的边际税率。迄今为止，为社会分红计划筹集的所需金额是在以下假设上进行的：不对更高收入征收附加税，不对非劳动收入(相对于劳动收入)课征补充税，不扩大税基，例如，对业主自住房屋的估算价

值继续免于征收所得税。如附录1所示，随着这类税收的扩展，在修正的社会分红计划情况下，对中产阶级收入的税率可能会维持在40%以下。

有一个更深入，从某种意义上说也更根本的可能发展。在此争论关于是否地球会面临毁灭的威胁可能是不合适的；但是我们都越来越意识到各种经济活动所带来的拥堵、污染、和资源使用的外部不经济。现在明确地要求不鼓励这些活动，例如，通过课税或其它形式的征收或收费，使他们承担全部的社会成本。我们应该以纯粹效率为理由来审视我们的经济，对许多具体的活动课税以便释放正确的社会激励。正如我已经讨论过的，对劳动收入征税会增加对闲暇的偏好而不是干活，这是一个粗略的、但是可能太粗略的这种可能性的例子。我们应该通过对具体的造成污染、拥挤、和资源使用的活动课税，更加有区别的对待；以这些方式（其激励作用是完全可取的）筹集的税收越多，为社会分红计划提供资金就越容易，而不会有对来自各种活动的所有收入的无差别的高税率所带来的可能的负激励作用[xx]。

社会分红计划不仅影响工作和储蓄的激励，也会对其它两个重要的激励产生很大的影响：即生育的激励和工会会员采取劳工行动表达对工资诉求的激励。

社会分红计划，实际上，任何通过收入再分配的方式进行贫困救助的计划，不仅是征收富人的税以补贴穷人，也会征收无子女家庭的税以补贴多子女家庭。贫困很大程度上取决于需要过体面生活的家庭成员数量，因此这类再分配的某些要素是不可避免的。前面的表格显示的结果很好地说明了社会分红计划的这种效果。在这个邪恶的世界里，我们面对在有害的事物中进行选择。一方面，如果——正如我和爱丁堡公爵还有很多末日论者所相信的——我们希望降低人口增长率，我们可能考虑对孩子征税作为不鼓励父母生育的有用办法。但是另一方面，如果孩子被生下来了，都是人类，为了让他们在生活中有一个良好的开端，我们需要补贴较大的家庭。

人能够化圆为方、做到不可能做到的事吗？在修正的社会分红计划的情况下（表格中的C栏），收入再分配从无子女家庭到大家庭的极端的程度是可以通过统一税率征收的调整而被缓和的，而不会对孩子的社会分红支付有任何减少。在表格中，假定成年男性工作者无论其家庭规模大小，一律支付一年为275英镑的统一税率征收额。但是，通过对有许多未成年子女的家庭的家长征收更高的统一

税率征收额（这些家庭也因此得到更高的社会分红总额），修正的社会分红计划向无子女家庭征税以补贴多子女家庭的影响可以被减少。但是，沿着这个方向走得越远，对大家庭征收100%所得税的工资收入的第一部分也越大。在极端的情况下，如果一个家庭的工作者的工资收入中被统一税率征收收取了相当于该家庭全部的社会分红额，那么我们又回到了最低收入保证计划的负激励效应了（图1中的线FDE）。

如果要减少贫困，不可避免要对大家庭提供或多或少的补贴。这意味着对人口增长的控制必须要采取对生育率征税以外的其它方法。可以设计某些其它的政策不鼓励生育。如果这类政策确实能引起贫穷家庭降低生育率而不需要对贫穷家庭征收生育税，结果将会是非常有益的，既降低了人口增长率，同时也减轻了贫困，因为低收入家庭有大量的孩子本身就是导致贫困的原因。绝育和满足流产的要求，在所有妇产医院发展计划生育建议和服务，将全民免费计划生育纳入国民医疗服务制度，提供广泛的上门计划生育服务，学校教育要达到如此的效果：即，除非明确计划要孩子否则在没有避孕措施的情况下不应该发生性行为；这一类的发展可以抵消财政支持大家庭鼓励生育的不良影响。

当然，这些措施本身势必带来成本和额外的税收。但是这些额外的成本和可能会取得的成果相比是有限的。而且有证据表明在不远的将来，由于非计划所生育的孩子和有问题的孩子的数量会减少，在各种社会服务上节省的资金会超过成本[xxi]。

当然，这些措施是否能足以抵消对生育的补贴是另外一个问题。也许最后我们需要采取更加威权的方法。但是在引入这些目的在于保证每一个生育都是有计划的生育的有效措施、并看到其结果前，还不需要考虑采取威权的方法的可能性。

社会分红计划的最大优点之一——事实上，在我看来这个计划的突出特点——就是，在一个像我们这样富足的社会里，应该是社会共同体中的每个人都能自动的获得基本的最低标准收入。我希望能够加上“没有任何例外”这几个字。我个人当然允许任何人依靠这个低收入而不从事工作，如果他们选择那样的生活方式而不是更高收入的工业活动。我不怀疑社会共同体有足够的的能力负担这样的搭便车者，在我看来，个人自由的增加和摆脱官僚监管的束缚值得付出代价。可能应该

要求在监狱、医院或其它机构的公民将他们家庭的社会分红的适当部分贡献出来用于他们在相关机构的所需费用。但是除了这个以外，在目前条件下，无条件支付的原则很难适用于一个群体，这就是那些垄断的公民群体，他们为了要求提高工资而组织在整个经济部门同时停止工作。补贴这种规模的所有罢工是不负责任的鼓励成本膨胀。我认为必须遗憾地增加一个条件，即在某些更公平合理且更有社会效率的决定工资收入的方法被设计出来之前，对于那些采取罢工要求提高工资、并且其要求被裁定为过度的人，其社会分红必须被扣留，或者将其变为一项全部或部分必须偿还的债务。但这又引起了一系列更多的基本问题，在此我无法讨论。

修正的社会分红计划的优点对我本人有很大的吸引力。但是，很显然这样一个计划在达到完整和最终的形式前，必须经过一系列过度阶段，逐步前行。在最初的阶段，可以采取所谓“回到贝弗里奇”<sup>[xxii]</sup>的政策形式：所有的国民保险福利和家庭津贴的支付不需要通过经济状况审查，并将其提高到补充福利水平<sup>[xxiii]</sup>。在这些条件下，正如我们所讨论的，如果所有就业人员（因此不会领取疾病、失业、退休或类似的福利）的工资都至少与有一个孩子的已婚夫妻有权享受的补充福利水平一样高，那么即使不考虑目前家庭收入补贴计划的影响，也几乎没有人会被遗留在低于补充福利的水平之下。

改善的家庭津贴的增加了的成本在很大程度上可以采取在所得税下按相同比例减少儿童津贴的“追回机制”的方法筹集资金；如果津贴也是免税的，它们就对应于一个对相关儿童的社会分红、主要通过对之前免税的工资收入按标准税率征税来筹集资金。如果较高的国民保险福利增加的成本是通过提高的统一比率的保险缴费和一个较高的所得税标准税率的组合来筹集资金的，如果在所得税下免税的津贴被调整到与所有家庭成员（除了被家庭津贴所覆盖的儿童外）都有权享受的补充福利的水平相同，如果所有的国民保险和类似的福利（除了家庭津贴外）都被包括在用于计算所得税的收入内，那么，这个系统在很多方面都非常接近修正的社会分红计划了。

但是仍然有一个基本的不同之处。

考虑这种情况：一个已婚的有三个孩子的男人，他没有独立的财产性收入，从失业状况进入到有报酬的工作。在“回到贝弗里奇”的政策执行后，在失业的情

况下，他将得到一份收入相当于对他的第二个和第三个孩子的家庭津贴以及对他自己、他妻子和他的第一个孩子的失业保险福利的最低标准。如果他进入就业，他将保留对第二个和第三个孩子的足够的家庭津贴；但是对他自己、他妻子和他的第一个孩子的足够的失业保险福利将被他的工资收入所代替。如果他的工资（扣除任何国民保险缴费和与工作有关的通勤费用及其它支出后）少于这个失业保险福利，在对他的家庭收入没有其它的额外补助的情况下，他将会降低到补充福利的收入水平之下。

当然，如果“回到贝弗里奇”的措施被扩展到将家庭津贴发给家庭中所有的孩子（包括第一个孩子），而不仅仅是发放给第一个孩子之后的孩子（如同贝弗里奇报告所提出的那样），那么工作所得（在扣除了与工作相关的支出后）低于未被家庭津贴所覆盖的家庭成员的最低标准收入的情况发生的频率将会减少。因此就业能够导致家庭收入低于补充福利水平的情况，只有在工资收入（在扣除了与工作相关的支出后）低于对已婚夫妇的补充福利水平的情况下才会发生。

有时候有人提议填平这个最后沟壑的方法是通过最低工资立法，保证所有工作人员的工资至少与一对已婚夫妇有权享受的补充福利水平一样高；如果家庭津贴没有扩展到覆盖包括第一个孩子在内的所有孩子时，保证所有工作人员的工资与有一个孩子的已婚夫妇有权享受的补充福利一样多。

但这样的最低工资法有严重的不利之处。

首先，最低工资法对那些收入低的自由职业者毫无帮助。

第二，对于那些被其他人雇佣的人士，为了达到保证他们生活最低标准的目标，最低工资必须以每周的最低收入水平来设定。但是如果这样做，对雇佣非全日工作者或临时工的雇主是没有盈利的，为几个小时的工作而支付一整周的工资是不可能的。然而，如果最低工资是按照每小时的最低工资来设定的，非全日工作者将不再被排除在外；但是对于只能获得非全日工作的人，其收入不一定足以保证基本的补充福利标。

第三，有效的最低工资，无论基于小时工资还是每周收入，可能会剥夺某些人获取工作的可能性。劳动力市场的某些领域是针对相对不需要技能的工作——特别是针对那些上年纪的工人，那些不景气的职业、产业或地区的工人，和有残疾的工人——这些工人的产出价值低，因此在那些部门就业机会依赖于支付的低工

资。这并不意味着不应该采取行动提高由于垄断剥削工人所造成的低工资。当然，这也不意味着不应该采取措施把产业带入这些萧条的地区，在这些地区补贴就业，再培训劳动力，使工人能够迁移到前景较好的地区和职业。但是，这确实意味着，如果可能的话，依靠其它的财政措施来减轻贫困比任何普适性的最低工资立法将更好。

第四，在有的领域评估工资的真实价值有很严重的困难，如在家政服务领域，工资的一大部分采取以实物支付的形式。

第五，对最低工资的解释和实施提出了严重的行政管理问题，又多了一个官僚控制的机构[xxiv]。

如果能够走到“回到贝弗里奇”那么远，就可以采取最后的步骤实现修正的社会分红计划：对所有的公民支付最低标准的社会分红（而不仅仅是对第二个和接下来的孩子支付家庭津贴）。为了筹措社会分红额外成本的资金，对所有的国民保险福利和养老金进行相应的减少，对所得税下的个人津贴采取追回的措施，其余的，部分通过增加类似国民保险缴费的统一税率征收，部分通过增加其它收入的税收。思考这样一个社会，其中每一个人——如果有那么一刻，我可以对罢工和工资膨胀的问题视而不见——在任何情况下每周都能保证自动获得一份预先确定的最低标准的收入，这难道不好吗？

最后，我想指出，在这篇论文中我关注的仅仅是关于现金收入再分配的财政计划的基本要点，这些计划保证在再分配机制发挥作用后任何人的收入都不会下降到最低标准之下。但是，当然，还有许多关于社会中的一些力量使得收入和财富一开始就是不公平分配的基本问题。这些我完全没有考虑；但是让我简短列举其中一些在这方面最为重要的政策类别作为结束。

首先，维持充分就业的政策对于防止因为没能力找到工作而出现的集中贫困显然是非常重要的。

第二，放宽工会和专业团体的限制性措施将会使低工资工人更加容易地转移到高收入的工作。

第三，提供更多的教育机会将增加受过训练的人和有技能的人（相对于无技能的人）的供给，因而有助于实现薪酬水平的均等化。关于这一点，我们必须注意到一种可能性，即教育系统从所有收入阶层和社会阶层仔细选取最有能力的人，

鼓励这些经过高度选拔的人彼此相遇并结婚、因而这些人自己形成一个独立的贤能精英阶层，这种教育系统从长远看会带来更显著的在富裕和成功人士与贫穷和不成功人士之间的隔离——即托尼所说的平等机会的增加变为了不平等。

第四，计划生育政策使得贫穷和不成功的家庭有可能限制他们抚养的孩子的数量，这将减少由于大家庭和低收入组合而产生的贫困。

最后，对于涉及大量资本财富的赠送和死后捐赠的法律的修订可以设计为鼓励一个更为平等的财产分配。

但是这些基本的政策在运作中必然是缓慢的，在任何情况下这些政策最多只能是在很大程度上缓解在所有社会中导致不平等、导致在底层出现我们称之为相对贫困的非常强大的力量。只要我们未雨绸缪，我们就需要一些日常的收入再分配的财政体系，使那些处于收入最底端的人至少达到目前所认同的最低标准。

我的论文的目的在于说服你们相信在这个国家这个系统是混乱至极的，需要一个相当彻底的全面检修。以我所见，这种彻底的检修应该采取“回到贝弗里奇”政策的形式，最终达到修正的社会分红计划。

## 附录1

### 1970年社会分红财政

为了更详细地说明在正文中所描述的修正的和未修正的社会分红计划，这个附录包含了对于这两个计划如果在1970年实施，会有什么样的财政含义的分析。

下面的表格给出1970年补充福利标准：

|          | 每周支付金额 |      | 总额       |
|----------|--------|------|----------|
|          | 每周（英镑） |      | 相当每年     |
|          | 没有租金   | 平均租金 | 每年（英镑）   |
| 单身的非户主   | 3.25   |      | 169      |
| 单身的户主    | 4.85   | 1.70 | 340      |
| 每对已婚夫妻   | 7.95   | 2.00 | 518      |
| 5-10岁儿童  | 1.70   | 0.20 | } 平均 109 |
| 11-15岁儿童 | 2.10   | 0.20 |          |

我们将使用这个表格中最后一栏的数据作为对所有公民支付社会分红的每年的数额，但是允许对所有65岁以上的人每年额外支付26英镑，相当于长期补充福利。

1970年6月人口估计的数量：

|                      | 人数      |
|----------------------|---------|
| 0-15岁儿童              | 14.1 百万 |
| 16-20岁单身非户主          | 3.9 百万  |
| 65岁以下单身              | 6.1 百万  |
| 65岁以上单身              | 4.1 百万  |
| 65岁以下已婚人口（12.4百万对夫妻） | 24.8 百万 |
| 65岁以上已婚人口（1.4百万对夫妻）  | 2.8 百万  |
| 总数                   | 55.8 百万 |

如果我们将社会分红支付的数额分别应用于这些类别的人口，我们的总成本为129.55亿英镑。

1970年个人所得税和附加税筹集了60.83亿英镑，由被保险人支付的国民保险和健康保险费合计13亿英镑。为了替代这两项收入并筹集社会分红的费用，需要的收入为129.55亿英镑+73.83亿英镑=203.38亿英镑。

但是，社会分红支付可能会使国民保险福利支出节省27.04亿英镑，补充福利支出节省5.17亿英镑，家庭津贴支出节省3.51亿英镑，总共节省35.72亿英镑。

因此，社会分红计划所需筹集资金的净额：203.38亿英镑-35.72亿英镑=167.66亿英镑。

根据布朗和道森[xxv]使用的个人收入数据，在1970年可以筹集上述金额的个人所得税的税基为：

|                  | 百万英镑      |
|------------------|-----------|
| 工资和薪水            | 26,816    |
| 支付给皇家武装力量的现金     | 632       |
| 自由职业者的收入         | 3,345     |
| 租金和净利息           | 2,158     |
| 养老金和来自人寿保险的其他福利金 | 2,161     |
|                  | 合计：35,112 |

1967年的类似的总额为275.79亿英镑。但这个数字很可能是高估了，阿特金森教授[xxvi]基于税务部门的数据，使用的1967年的估计数额是250亿英镑。如果我们以同样的比率对1970年的351.12亿英镑进行估算，我们获得的税基是318亿英镑。

以318亿英镑为税基来筹集167.66亿英镑，需要的税率为0.53。我们将以0.53的所得税税率（相当于每英镑10先令7便士）来说明1970年未修正的社会分红计划。

对于修正的社会分红计划，我们假定将社会保险的被保险人统一比率缴费额提高到六倍于1970年的水平。在1970年通过被保险人的缴费筹集到13亿英镑，但这中间有4.04亿英镑来自于分级的缴费，剩下的8.96亿英镑来自被保险人的统一比率缴费。将这些比率提高六倍，能够筹集到 $6 \times 8.96$ 亿英镑=53.76亿英镑。如果我们将53.76亿英镑分别从所要筹集的数额中和税基中减掉（因为比例所得税只是针对于支付这些缴费之后的剩余收入）我们得到的税率为：

$$(167.66 - 53.76) \div (318 - 53.76) = 113.9 \div 264.24 = 0.43$$

这两个税率（未修正的社会分红计划下的税率和修正的社会分红计划下的税率）与1970年的标准税率相比：

|            | 所得税标准税率                   |                            |
|------------|---------------------------|----------------------------|
|            | 非工资收入                     | 工资收入，即工资收入 2/9 的补贴之后       |
| 1970 年所得税  | 0.4125<br>(每英镑 8 先令 3 便士) | 0.32083<br>(每英镑 6 先令 5 便士) |
| 未修正的社会分红计划 | 0.53 (每英镑 10 先令 7 便士)     |                            |
| 修正的社会分红计划  | 0.43 (每英镑 8 先令 7 便士)      |                            |

社会分红计划所得税率的估计是建立在废除附加税、对工资收入和非工资收入不加以区别、不采取措施扩大税基的假设之上的。如果这些假设中的任意一项

被更改了，工资收入的标准税率会在某种程度上降低。例如，假设，保留对高收入的附加税，并且能够产生与1970年相同的收益，那么对于修正的社会分红计划所需要的税率会下降到  $(113.9-2.66) / 264.24=0.42$ 。如果，除此之外，通过对财富征税或者对非工资收入征收比工资收入更高的税，那么，税率将会是  $(113.9-2.66-2.0) / 264.24=0.41$ 。最后，如果，在保留高收入的附加税并产生收益、对财富或非工资收入征收2亿英镑税的基础上，对业主自住房屋的年值征税，那么，税率将会是  $(113.9-2.66-2.0) / (264.24+11.54) =0.39$ （相当于每英镑7先令10便士）。

在前面表格的A、B、C栏中分别表明了（A）1970年国民保险缴费、家庭津贴和所得税的组合，（B）未修正的社会分红计划，（C）修正的社会分红计划，对于不同工资收入和有不同的家庭责任的成年男性工作者的净实得工资的影响。两种社会分红计划支付的社会分红相当于1970年补充福利的水平（包括平均租金），如上面所显示的。未修正的社会分红计划将这一社会分红和对所有工资收入按0.53的税率征收结合起来。修正的社会分红计划将这些社会分红和（i）每年275英镑的国民保险缴费（即，相当于1970年一个成年男性工作者每年国民保险缴费额的6倍，1970年的缴费额为每周0.88英镑），以及（ii）对一年超过275英镑的所有工资收入按照0.43的税率征税，结合起来。那个表格展示了社会分红计划的负担是如何集中在（i）有高收入的家庭，和（ii）小家庭，而对（i）低收入的家庭，和（ii）大家庭有利。修正的社会分红计划（i）可以通过提高统一比例征收和降低所得税的比例税率来缓和其影响，而不会减少社会分红支付的规模。还可以（ii）通过提高对大家庭的统一比例征收同时降低对小家庭的统一比例征收来缓解其影响，而不会减少对儿童的社会分红。但是在这两种情况下，如果调节程度过大，对于那些统一比例征收额被提高的人和工资收入低的人，会使得他们通过工作来赚取收入的动机被消除的可能性增加。

## 附录II

假设有 $N$ 个家庭，其规模、年龄和性别构成均相同。假设 $y$ 是纳税前或者补贴前的平均家庭收入。假设 $d$ 是必须通过税收来筹集的国民总收入的比例，用以支付政府在减轻贫困和进行私人可支配收入的再分配以外所需的开支，因此 $(1-d)yN$ 是可用于私人家庭可支配收入再分配的全部国民收入。假设 $s$ 为最低标准与平均可支配个人收入的比例，因此，最低标准被设为 $s(1-d)y$ 。

假设有 $p_0N$ 个家庭没有初始的收入， $p_aN$ 个家庭，其初始收入相当于最低标准的一小部分 $a$ ，即有 $as(1-d)y$ 的初始收入。其余的家庭， $(1-p_0-p_a)N$ ，都有高于最低标准 $s(1-d)y$ 的初始收入。

对于未修正的社会分红计划，社会分红涉及的支付为 $s(1-d)yN$ ；用于其它目的的支出为 $dyN$ 。比例所得税的税基为 $yN$ 。如果对税基 $yN$ 以 $t_1$ 的税率征税，收入等于支出，我们得到：

$$t_1 y N = s(1-d)yN + dyN$$

因此，

$$t_1 = s(1-d) + d$$

对于最低收入保证计划，对低收入补贴需要的支出为 $p_0s(1-d)yN + p_a(1-a)s(1-d)yN$ ，其它支出为 $dyN$ 。比例所得税的税基为

$$yN - p_a as(1-d)yN - (1-p_0-p_a)s(1-d)yN$$

如果对这个税基按照 $t_2$ 的税率征税，使得收入和支出相等，我们得到

$$t_2 = \frac{s(1-d)(p_0 + p_a[1-a]) + d}{1 - s(1-d)(1-p_0-p_a[1-a])}$$

对于修正的社会分红计划，我们假设实行“统一税率征收”，对所有初始收入中最高达到 $bs(1-d)y$ 的部分按照100%的比例征税， $0 < b < a$ 。换句话说，对初始收入为零的家庭 $p_0N$ 按照零的统一税率征收，但是对所有剩余家庭 $(1-p_0)N$ 统一征收 $bs(1-d)y$ ，因为在所有这些情况下，统一税率征收都少于他们的初始收入。社会分红的支出将会是 $s(1-d)yN$ ，其它目的的支出为 $dyN$ 。统一税率征收会筹集 $(1-p_0)bs(1-d)yN$ 。对剩余的初始收入按照 $t_3$ 的税率征收会筹集

$$t_3(yN - [1-p_0]bs[1-d]yN)$$

如果这个税率设置在使收入和支出相等，我们得到

$$t_3 = \frac{s(1-d)(1 - [1-p_0]b) + d}{1 - s(1-d)(1-p_0)b}$$

[1]这篇论文是我于1972年5月3日在牛津大学所作的西德尼鲍尔演讲的扩充版。但是没有涉及到演讲之后的任何发展。在这篇论文的写作过程中，我使用了安东尼·巴恩斯·阿特金森教授的著作《英国的贫困和社会保障改革》来描述目前的形势和讨论改革的提案。阿特金森教授和艾伦·哈里森先生还为我承担了这篇论文附录中的计算。来自卓越的三位教授——蒂特马斯教授、汤森教授和亚伯·史密斯教授的评论让我受益匪浅，他们将这个问题重新置于政治领域之中，置于那个卓越的压力集团：儿童贫困行动组织的工作中。该组织在一个狭小、昏暗且装备简陋的办公室工作，却对政策产生了深远的影响，如果所有这类组织都能有如此高的运营费用与有效性之比该多好呀。儿童贫困行动组织成员的论文集《家庭贫困》【大卫·布尔主编，伦敦：达克沃斯，1971】，提供给我最新的事实情况。我还对其他很多人士十分感激，包括希尔博士、库伯女士、马歇尔教授、皮亚肖德先生、普雷斯特教授、塞尔登先生、布兰登·里斯·威廉斯爵士和在各个部门工作的许多政府官员，他们提供了有帮助的评论和信息。

## 注释

[i]数据引用自皮特·汤森的《贫困、社会主义和工党执政》，费边社出版物37，费边社，1967。

[ii]这是目前的情况，加上对所有领取补充福利的退休人员和所有领取补充福利两年以上的人每周0.5英镑。

[iii]See p. 2 of 'Two Parent Families', Department of Health and Social Security Statistical Report Series No. 14 (H.M.S.O., 1971). The estimate for 1948 has been kindly provided by the Department.

[iv]This deficiency is reduced but not necessarily removed by the scheme for family income supplement, introduced in 1970 and described below (p. 298).

[v]Mike Reddin, 'Local authority means-tested services', in *Social Services for All, published by the Fabian Society*, 1968, pp. 7-15.

[vi]与此同时，它简化了其它的经济状况审查，因为任何有资格领取家庭收入补贴的家庭，无需进一步审查，都自动享有免费的学校餐、福利牛奶和福利食品、以及免除处方药费、牙科和眼科诊疗的收费的权利。

[vii]当然，自住业主有义务按照对他的房屋的名义年值的评估值缴纳地方税。但是，其他的不动产所有者除了要对来自于他们的不动产的收入缴纳个人所得税和附加税外，也要支付这项房屋名义年值的房产税。

[viii]如果业主自住房屋的年值要缴纳税收，那么，就要允许把按揭的利息从每年需纳税的总额中扣除，目前的按揭选择计划将没有存在的理由，并应该允许其取消。

[ix]See A. A. Nevitt, *Housing Taxation and Subsidies*(London: Nelson, 1966), Chapter 6 and 7.

[x]Cf. Norman Macrae, 'To Let?' in *Radical Reaction*(ed. R. Harris, London: Hutchinson for Institute of Economic Affairs, 1961), pp. 115-53.

[xi]For a description of many of the anomalies in the present position see A. B. Atkinson, 'Income Maintenance and Income Taxation', *Journal of Social Policy*, vol. 1 (1972), pp.135-48.

[xii]See A. R. Prest, *Social Benefits and tax rates* published by the Institute of Economic Affairs, Research Monograph 22, 1970; A. . Nevitt 'A "Fair" Deal for Housing' *The Political Quarterly*, vol. 42 (October-December 1971), pp. 428-433.

[xiii]For a general discussion of such schemes see Christopher Green , *Negative Taxes and the Poverty Problem* ( Washington, DC: Brookings Institution, 1967.

[xiv]This type of scheme was first proposed by Lady Juliet Rhys-Williams in *Something to Look Forward To*(London: MacDonald, 1943). A modern version of the proposal is to be found in C. V. Brown and D. A. Dawson, *Personal Taxation Incentives and Tax Reform*, Political and Economic Planning Broadsheet 506, Jan. 1969. See also Sir Brandon Rhys-Williams, *The New Social Contract*, Conservative Political Centre, 1967.

[xv]Cf. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*(Chicago: University of Chicago Press, 1962); Dennis Lees, 'Poor Families and Fiscal Reform', *Lloyds Bank Review*,no. 86 (October 1967), pp.1-15.

[xvi]It is the type of system suggested in *Policy for Poverty*, Research Monograph No. 20, published by the Institute of Economic Affairs, 1970.

[xvii]The relevant formulae are given in Appendix II.

[xviii]See J. E. Meade, *Planning and the Price Mechanism*(London: Allen & Unwin, 1948), chapter III and Appendix I.

[xix]实际上1970年两者的标准如下所示:

[xx]需要税收收入以救助贫困，使得对造成污染或拥挤的各种活动征税，而不是对那些没有造成污染或拥挤、或者造成较少污染或较少拥挤的活动进行补贴，变得非常重要。因此，我们应该对造成我们城市拥堵的私家车大幅增加征税，而不是对造成较少拥堵的公共交通进行补贴。

[xxi]See W. A. Laing, *The Costs and Benefits of Family Planning*, Political and Economic Planning Broadsheet 534, February 1972.

[xxii]See A. B. Atkinson, 'Policies for Poverty', *Lloyds Bank Review*, No. 100 (April 1971), pp. 17-28.

[xxiii]包括用于支付平均租金的金额。对穷困家庭支付的高于平均租金的特别补充的问题仍将存在。

[xxiv]Cf. Department of Employment and Productivity, *A National Minimum Wage: An Inquiry*(London: HMSO, 1969).

[xxv]C. V. Brown and D. A. Dawson, *Personal Taxation Incentives and Tax Reform*.

[xxvi]See *Poverty in Britain*, p. 173.