

全民基本收入与全民基本服务

——当代两大社会政策思潮的比较与论争

岳经纶 吴高辉

[摘要] 社会政策旨在以集体方式来干预个人问题。21世纪以来的金融风暴、技术变革、气候变化以及新冠疫情等诸多世界性事件都预示着人类处于一个高度不确定和不安全感的生存环境中，并导致全球贫困与不平等现象的恶化。那么，如何通过人类社会的集体行动来增加个人的安全感并减缓贫困与不平等呢？对此，基本收入与基本服务理念做出了回应。前者强调21世纪经济体系结构性变化中的缴费型社会保险式微而无法给人们提供经济和社会安全感，因而需要提供覆盖全民的、作为权利的基本收入；后者则突出因战后所形成的普遍服务理念与政策的衰落而导致的对人们共同需要满足的忽视，因而提倡通过全民基本服务的方式发挥集体责任来满足人们的共同需要。基本服务概念与基本收入概念相伴而生，但是它们源自不同的理论脉络与社会压力，因而各有其主张和理论依据，不过两者并不完全冲突。本研究试图梳理、考察和比较这两种新的社会政策理念与计划，以丰富中国社会政策理论研究与实践创新。

[关键词] 基本收入 基本服务 贫困与不平等 社会政策 不安全感

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2022)01-0000-00

一、全球贫困治理视野下的社会政策创新：从基本收入到基本服务

世界贫困史学者史蒂夫·博杜安(Steve Beaudoin)发现：近代世界发展史上(约1450—1945)的贫困与反贫困经历了从贫困形式到反贫困观念进而到反贫困结构的重大变化，在此期间，个体的贫穷逐渐演变成各国的重大政治经济问题、地方的贫困演变成世界的的不平等现象。^①究其根源，

作者简介：岳经纶，中山大学政治与公共事务管理学院/中国公共管理研究中心教授、博士生导师。广州 510275；通讯作者吴高辉，中南大学公共管理学院/中南大学乡村振兴研究中心讲师、研究员。长沙 410087

^① Steven M. Beaudoin, *Poverty in World History*, London: Routledge, 2007, p. 57. 转引自：吴高辉、岳经纶：《中国反贫困进程中的福利制度建构——基于“社会中国”的视角》，《甘肃行政学院学报》2021年第1期，第94—95页。

他认为在于经济不安全性。^①无独有偶，世界经济学家、基本收入构想创始人之一盖伊·斯坦丁（Guy Standing）认为，21世纪的经济体系相较于20世纪中叶而言更加开放、全球化趋势更显著、技术变革更剧烈，人类所面临的经济不安全感与20世纪中叶相比呈现出结构性的不同，因而需要更加全面而彻底的收入分配方案。^②这也成为他推动全民基本收入（*Universal/Unconditional Basic Income*）构想的关键理由。据研究，2008年爆发的全球金融危机估计导致全球贫困率上升一个百分点；^③而2019年底爆发的全球新冠疫情则给贫困与低收入家庭带来了全方位的打击，也暴露了贫困与低收入社区更加糟糕的抗风险力与恢复能力，而相应的社会保障体系则远不能满足他们的诸多需要。^④除此之外，马丁·福特（Martin Ford）、尼克·瑟尼塞克（Nick Srnicek）等人认为，硅谷革命之后，以自动化和机器人为代表的技术变革将衍生大规模的“技术性失业”，从而使大量低技能人员再度陷入贫困。^⑤基于此，我们的基本困惑是：在世界经济体系呈现结构性变化、科学技术快速革新、传统缴费型社会保险（*contributory insurance schemes*）难以为继又日渐乏力的情况下，如何应对全球贫困以及不平等现象？

在这样的背景下，作为一种逐渐流行的社会政策思潮以及实际解决方案的“全民基本收入”或“无条件基本收入”（*Universal/Unconditional Basic Income/Basic Income*等，以下简称“基本收入”或UBI/BI）引起了全球各界人士的广泛传播和讨论。基本收入，是政府或共同体无条件地向公民或共同体成员个人定期支付的一笔现金。换言之，它是免费给每个人的钱（*free money for all*）。具体而言，基本收入理念包含五大特征：（1）无条件的：无论何种身份、性别、收入等等都可以享有；（2）自动的：定期自动打入个人银行账户；（3）不变的：不需要对接受者进行家庭经济调查，无论接受者收入增加、减少或平稳都不会受到影响；（4）个人的：以个人名义而不是家庭或夫妻名义发放；（5）普遍权利：凡是有合法身份的居民都享有获得它的权利。基本收入既可以在全国层面实施，也可以在区域层面或地方层面展开；如果基本收入的金额足够维持个人的基本生活需要（通常是在贫困线之上），那么就可称为“完整基本收入”（*full basic income*），否则可称为“部分基本收入”（*partial basic income*）。^⑥

基本收入构想又进一步在英国催生了新的“全民基本服务”（*Universal Basic Services*，以下简

① Steven M. Beaudoin, *Poverty in World History*.

② [英] 盖伊·斯坦丁：《基本收入》，陈仪译，上海：上海文艺出版社，2020年，第96页。

③ 2008年世界金融危机爆发后，许多观察员和评论家纷纷发表关于金融危机对世界贫困的危害和应急预案等观点。参看：马丁·拉瓦雷（Martin Ravallion）和陈绍华（Shaohua Chen），2009年4月，《全球金融危机对世界最贫穷国家的影响》（*The Impact of the Global Financial Crisis on the World's Poorest*），美国新闻网站（Vox），<https://voxeu.org/article/impact-global-financial-crisis-world-s-poorest>.

④ 2019年新冠疫情爆发后，许多学者和评论家纷纷发表关于新冠疫情对世界贫困的危害和应急预案等观点。参看：海伦·巴纳德（Helen Barnard），2020年3月，《冠状病毒：它对贫困人口意味着什么？》（*Coronavirus: What Does It Mean for People Restricted by Poverty*），约瑟夫·朗特里基金会网站（Joseph Rowntree Foundation Website），<https://www.jrf.org.uk/blog/what-does-covid-19-mean-people-restricted-poverty>.

⑤ M. Ford, *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, New York: Basic Books, 2015, pp. 12-42; N. Srnicek and A. Williams, *Inventing the Future: Postcapitalism and a World without Work*, London: Verso, 2015, pp. 3-7.

⑥ [英] 盖伊·斯坦丁：《基本收入》，第9—13页。

称“基本服务”或UBS)理念与构想。全民基本服务的理念最初是在英国发展起来的,它源于基本收入概念,主要被用来解决英国福利国家紧缩后的公共服务衰退问题。具体而言,基本服务包括多项免费的公共服务,如医疗、教育、民主与法律、住房、食物、交通、通信等,旨在通过确保安全、机会和参与(safety, opportunity and participation),使每个公民都能过上更美好的生活。基本服务的三大核心内容是:(1)服务,指满足公共利益的集体活动;(2)基本,指充分且必要的、而不是最少的,因而能够满足人们的生活需要;(3)全民的/普遍的,指不论支付能力或身份地位如何,每个人都享有满足自己所需要的服务的权利。^①

基于此,梳理并比较居于社会政策理论前沿的基本收入或基本服务理论有可能为回应上述问题提供重要的理论或经验启示。那么,从贫困治理的层面讲,基本收入与基本服务理念各自呈现怎样的发展脉络?它们的基本原理与主要争论是什么?它们对中国2020年后的相对贫困治理与社会政策实践具有怎样的启示?

二、基本收入理论演变的历史脉络与主要论争

(一) 基本收入的历史脉络:从最低收入到基本收入

据当代基本收入构想的创始人和主要推动者菲利普·范·帕里斯(Philippe Van Parijs)回忆,他大约是在20世纪七八十年代在家中洗碗时,脑海中形成了完整的、清晰的全民基本收入的想法:不再出于不同的原因将社会福利分配给不同的群体,而是给所有成年人发放基本收入。^②当时,他套用了全民普选(universal suffrage)一词把它称为“全民津贴”(allocation universelle),后来才得知前人也曾提出过类似的创见。^③一般认为,最低收入的想法最初出现在16世纪初,无条件一次性现金补助的想法最初出现在18世纪末,两者约在19世纪中叶汇合形成了无条件基本收入的初步构想。

基本收入的理念最早可追溯到托马斯·莫尔(Thomas More, 1478—1535)。他曾经记载:葡萄牙旅行家拉斐尔·朗瑟罗(Raphael Nonsenso)与坎特伯雷大主教约翰·莫顿(John Morton)在讨论到盗窃整治方案时提出了最低收入(minimum income)的构想。^④而第一个正式提出基本收入理念的人是托马斯·莫尔的亲密朋友兼人文主义者约翰内斯·卢多维克斯·维夫斯(Johannes Ludovicus Vives, 1492—1540)。他指出,任何人都应当被饿死,政府应当为每个居民提供最低

^①2017年伦敦大学学院“全球繁荣研究所”(Institute for Global Prosperity)最早以一份小册子的形式提出了UBS的理念与计划。请参看:“社会繁荣网络”(Social Prosperity Network),2017年1月,《未来的社会繁荣:关于全民基本服务的计划》(Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Services),伦敦大学学院社会繁荣网站, <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/social-prosperity-network>.

^②L. Annie, *Give People Money: How A Universal Basic Income Would End Poverty, Revolutionize Work, and Remake the World*, New York: Crown, 2018, p. 107.

^③P. Van Parijs and Y. Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for A Free Society and A Sane Economy*, Cambridge: Harvard University Press, 2017, p.12.

^④Thomas More, *Utopia* (1st Latin edition, Louvain, 1516), trans. Paul Turner, Harmondsworth: Penguin Classics, 1963, pp. 43-44.

的保障，并且制定瞄准穷人的救济计划。^①维夫斯的思想提供了重要的理论资源：（1）所有物资都是上帝创造的，是给所有有需要的人的公共物品，而任何占有并挪用这些自然恩赐的人，都应当被自然法谴责为窃贼，因为上帝并没有专门为谁创造什么。（2）救济应该发生在需要（不被满足）所引发的疯狂或邪恶行动产生之前，但是又不应当发生在需要产生之前。这项措施的介入时间正好适合基本收入的功能：它发生在穷人因需要得不到满足而面临屈辱和引发冲突之前，但又不是先于其需要的出现。自1536年以后，维夫斯的思想为英国《济贫法》（*the Poor Law*）的出台提供了重要的理论依据。这一思想最终导致了全面的、国家支持的最低收入保障计划在世界各国建立起来。

进入18世纪后，以基本养老金为基础的社会保险思想开始出现。孔多塞（Antoine Caritat, Marquis de Condorcet）在著作《人类精神进步史表纲要》的最后章节简述了社会保险的内容及其在缓解不平等、不安全与贫困上的作用。他的思想在一个世纪后启发了欧洲社会保险制度的发展，其标志是奥托·冯·俾斯麦（Otto Von Bismarck）于1883年后为德国工人建立养老与医疗保险。它的影响力很快超越了公共援助制度并使得公共援助成为辅助性的政策。^②一方面，从资格认定上基本养老等社会保险相较于公共援助离基本收入更近了一步，因为它是基于权利、资格而不是同情；另一方面，从支付力度上它又比公共援助更偏离了基本收入一点，因为它是建立在劳动者及其雇主前期缴费的基础上，如果没有就业保障，即便是最全面的社会保险也难以保证最低收入。之后，托马斯·潘恩（Thomas Paine）详细地提出了无条件现金补偿的思想：未经开采的地球属于人类共同财产，而经过开采的进一步所得可以归结为个人所有，但并不意味着地球本身归个人所有，因此引入土地产权概念可以解释每个人都应当获得一定的基于土地共有财产的现金补偿，这可以在个人成年后每年以现金支付。^③

无条件的基本收入构想大约在十九世纪中叶形成，但实践意义上的无条件基本收入直到20世纪早期才出现。当时一项被称为“国家津贴”（*State Bonus*）的基本收入运动受到了广泛讨论，发轫于丹尼斯·米尔纳（Dennis Milner）和他的妻子梅布尔·米尔纳（Mabel Milner）出版的《国家津贴计划》这本小册子。^④1946年，英国为每个家庭的第二个及之后的子女实施了无条件的家庭补贴（*unconditional family allowances*）。在20世纪60年代和70年代，美国和加拿大进行了与基本收入相似的福利制度——负所得税（*negative income taxation*）实验。在20世纪70年代末和80年代，基本收入在美国或多或少被遗忘，但它在欧洲引发了广泛的行动。基本收入欧洲网络（*Basic Income European Network*）于1986年成立，后来更名为基本收入地球网络（*Basic Income Earth Network*），每两年安排一次国际会议致力于推广和讨论基本收入理论与实践。从20世纪80年代开始，

^①Juan Luis Vives, *On the Assistance to the Poor*, trans. Alice Tobriner, Toronto & London: University of Toronto Press, 1998. 转引自：吴高辉、岳经纶：《中国反贫困进程中的福利制度建构——基于“社会中国”的视角》，第95页。

^②吴高辉、岳经纶：《中国反贫困进程中的福利制度建构——基于“社会中国”的视角》，第95页；Condorcet, *Sketch for a Historical Picture of the Progress of the Human Mind*, Paris: GF-Flammarion, 1988, pp. 273-274.

^③美国著名智库卡托研究所（Cato Institute）的网站（Libertarianism.org）上登载了大量文献，其中就包含了被称为美国革命精神之父之一的托马斯·潘恩（Thomas Paine）的《土地正义》（*Agrarian Justice*）节选。请参看：Thomas Paine, *Agrarian Justice: Excerpt*, Jan 1st, 1797, <https://www.libertarianism.org/publications/essays/agrarian-justice-excerpt>.

^④E. Mabel and D. Milner, “Scheme for a State Bonus (1918),” in: J. Cunliff and G. Erreygers, ed., *The Origins of Universal Grants*, Basingstroke: Palgrave Macmillan, 2004, Chapter 12, pp. 121-133.

它已扩展到世界上许多国家。少数国家实施了与基本收入有一些相似之处的大规模福利制度，如巴西的家庭津贴计划 (*Bolsa Família*)。从谷歌趋势可以看出，从2010年起基本收入在世界各国的热度明显提升。事实上，许多国家正计划进行基本收入或相关福利制度的地方或区域试验。例如，加拿大、芬兰、印度和纳米比亚的实验受到了国际媒体的关注。第一次也是唯一一次关于基本收入的全民公投 (national referendum) 于2016年在瑞士举行，结果是投票率为76.9%对23.1%，拒绝基本收入提案。公投虽然失败，但是进一步扩大了基本收入的传播和影响范围。

(二) 基本收入的主要论争：技术变革、意识形态与反贫困

全民基本收入由一个乌托邦式的构想演变成全球性的社会政策思潮后，引发了广泛的讨论，本文重点梳理和论述三大争论焦点：技术变革、意识形态与反贫困。

首先，基本收入成为应对技术变革可能引发的诸如失业、贫困与不平等等问题的方案。一方面，不少人认为自动化、机器人化、人工智能等技术变革会造成技术性失业 (*technological unemployment*)，乃至引发大规模贫困等长期风险。此观点又可以细分为三大争论。第一，技术变革是否会导致工作减少。世界银行《2019年世界发展报告》认为，技术变革在淘汰一部分危险性高、工资低、劳动强度大的工作之时，也会创造一些新的危险性低、工资高且劳动强度较小的工作岗位。^①第二，技术变革是否损害低技能工人而利于较高技能工人。劳伦斯·卡茨 (Lawrence F. Katz)、大卫·奥托和大卫·多恩 (David H. Autor, David Dorn) 等认为，技术变革不利于低技能而有利于高技能工人的观点在二十世纪的大部分时间内是符合实际的，但在19世纪，工作场所的创新在很大程度上取代了昂贵的技术工匠，并且普遍使低技术人员受益。^②

第三，技术变革会取代人类工作到何种程度，是否可以发展到根本不需要人类工作。福布斯的杰夫·科尔文 (Geoff Colvin) 认为，人们越来越难以准确预测计算机的能力边界，从而很难确定计算机对人类工作的取代程度；因此，他主张应当把人类的重要价值应用在决策相关的活动 (例如法官、首席执行官、人力资源管理师和政府领导人)，或那些只能通过深入的人际关系连接来满足的领域。^③但是，也有专家认为，与过去三个世纪的工业技术革命不同的是，21世纪的技术变革可能是一种颠覆，这种颠覆让智能计算系统提升到不再需要人类的劳动。例如，软件开发人马丁·福特 (Martin Ford) 在《机器人时代》 (*Rise of the Robots*) 中写道：“假如通过研究你过去的一切行为的详细记录，另一个人能够通过像考试一样反复训练来学习你的行为，那么未来某一天算法会

^①A. Stern and L. Kravitz, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream*, New York: Public Affairs, 2016, pp. 60; World Bank, *The World Development Report (WDR) 2019: The Changing Nature of Work*, Retrieved 8 October 2018. 详见世界银行官网: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>; [美] 安妮·罗瑞:《贫穷的终结: 智能时代, 避免技术性失业与重塑世界》, 万晓莉译, 北京: 中信出版社, 2019年, 第111页。

^②K. F. Lawrence and M. A. Robert, “Technical Change and the Relative Demand for Skilled Labor: The United States in Historical Perspective,” in: Boustan, Frydman and Margo, eds., *Human Capital in History: The American Record*, New York: NBER Books, 2014, pp. 118–121; David H. Autor and David Dorn, “The Growth of Low Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market,” *The American Economic Review*, vol. 103, no. 5 (August 2013), pp. 1553–97.

^③Colvin Geoff, “Humans Are Underrated,” *Fortune*, vol. 172, no. 2 (April 2015), pp. 34–43.

学习并完成你的部分或全部工作”。^①另一方面，为了应对技术变革所引发的失业风险，基本收入作为一种传统福利制度的替代方案被提出来。有研究主张，机器可以夺走工作，但不应该夺走收入；社会上大部分人的工作面临着不确定性，应该实施可以保护广大民众而不仅仅是穷人的福利政策……因此，基本收入成为数字时代中一种直接明了的选择”。^②

其次，基本收入理念引发了乔治主义者（*Georgist*）、保守主义者（*Conservative*）与女性主义者（*Feminist views*）之间的意识形态争论，并成为后资本主义经济制度讨论的重要内容。以亨利·乔治（*Henry George*）为代表的乔治主义者认为，土地应该被视为全民共有的公共财产，并且设法让大部分的地租收益分配给全民，为此应当废除其他税种而征收单一税（*single tax*）。^③地缘自由主义者（*Geolibertarian*）基于未经改良的土地与私有财产之间的经济区别，试图融合产权自由主义（*Propertarian Libertarianism*）和乔治主义的观点，将土地视为无主公地或所有人都应平等拥有的财产。基于此，土地租赁价值由社区劳动力生产，因而应当属于整个社区而不仅仅是土地所有者。土地价值税（*land value tax*，*LVT*）作为专属的使用部分土地的年度费用，可以通过公共安全、法院系统或某种被称作公民福利的基本收入等公共产品的方式，进行收集和再分配。保守主义者认为，基本收入方案获得了许多保守主义政治家的支持，可以将福利支出最小化或取消，而且可以减少许多当代福利制度中普遍存在的官僚行政机构；还有些人认为它可以成为法定货币通胀的一种补偿。^④女性主义者的看法大致可分为两种对立的观点：一是支持将基本收入作为保障妇女最低经济独立和承认妇女在家庭中无薪工作（*unpaid work*）价值的一种手段；二是反对基本收入，认为它可能阻碍妇女参加工作，从而强化属于私人领域的妇女和属于公共领域的男子的传统性别角色。^⑤

除此之外，基本收入还引发了对整个资本主义经济体系的反思。哈利·舒特（*Harry Shut*）主张运用基本收入让所有或大多数企业成为集体企业，而不是私人企业，进而创造一个后资本主义经济体系（*post-capitalist economic system*）。^⑥埃里克·奥林·赖特（*Erik Olin Wright*）将基本收入描述为一项改革资本主义的计划，通过向劳动者赋权来提升劳动者与雇主的议价能力以使劳动与收入脱钩，从而逐步降低劳动的商品化程度。这将允许扩大社会经济的范围，给予公民更多从事不能产生强大财政回报的活动的渠道（例如追求艺术）。^⑦

①M. Ford, *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, New York: Basic Books, 2015; [美] 安妮·罗瑞:《贫穷的终结: 智能时代, 避免技术性失业与重塑世界》。

②Kaplan Andreas and Haenlein Michael, “Siri, Siri, in My Hand: Who’s the Fairest in the Land? On the Interpretations, Illustrations, and Implications of Artificial Intelligence,” *Business Horizons*, vol. 62, no. 1 (January 2019), pp. 15–25.

③H. George, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

④Noah Gordon, “The Conservative Case for a Guaranteed Basic Income,” *The Atlantic*, vol. 558, no. 9 (September 2014), pp. 52–58.

⑤McLean Caitlin and Ailsa McKay, “Beyond Care: Expanding the Feminist Debate on Universal Basic Income,” *WiSE Working Paper Series*, vol. 12, no. 1 (September 2015), pp. 25–49.

⑥Shutt Harry, *Beyond the Profits System: Possibilities for the Post-Capitalist Era*, London: Zed Books, 2010.

⑦Wright Erik Olin, “Basic Income As A Socialist Project,” *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, vol. 2, no. 1 (Fall 2005), pp. 196–203.

最后，就反贫困而言，基本收入可能是最直接、高效而公正的方案。一是，相对于人道主义援助而言，基本收入直接、简单而且充分相信穷人。大规模的援助常常带有援助者的家长式意志而难以对接援助对象的真实需要，再加上援助组织体系存在的制度惰性而常常与捐助对象不相适应。比较而言，基本收入的现金转移方式比较直接、简单，加上现金的可转换性强，很容易让援助对象凭借现金满足自己的切实需求。二是，基本收入的随机对照实验证明了它给贫困社区带来的积极变化较强，而不良影响不显著。麻省理工学院贾米尔贫困行动实验室（Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab，缩写J-PAL）在肯尼亚的一个贫困村里开展的名为“直接捐助”的基本收入随机对照实验表明，每支付1000美元，就能增加收入270美元，增加资产430美元，增加营养支出330美元，对酒精或烟草消费的影响几乎为0%。^①三是，基本收入可以增加透明度，提高行政效率、降低行政成本。基本收入地球网络声称，基本收入的成本低于现行的基于家计调查的社会福利制度，并提供了一项在财政上可行的实施方案。^②荷兰奈梅亨（Nijmegen）市议员丽莎·韦斯特维尔德（Lisa Westerveld）在一次采访中说：“在奈梅亨，我们有8800万美元用于发放福利，但行政管理成本每年要花费1500万美元”。^③荷兰历史学家罗格勒·布雷格曼（Rutger Bregman）认为，荷兰的福利制度浪费了太多资金，而基本收入方案可以有效终结贫困。^④

综上所述，基本收入自诞生以来就伴随着激烈的争论，就其未来而言仍然面临十分巨大的机遇与挑战。卢克·马蒂内利（Luke Martinelli）指出，UBI面临着由“可负担能力、充分性与激进的简化福利制度优势”构成的三元悖论（即，三者之中至多同时满足两个）。^⑤林红指出，在新冠疫情的背景下，世界各国政府的现金补助式财政干预手段带有基本收入特色，但是由于基本收入本身的成本与伦理双重障碍，再加之对主流制度体系以及价值观的激进挑战，使得在后疫情时代的常规治理中，基本收入仍将是一种构想和有限的实验。^⑥

三、全民基本服务的发展背景与原理：与全民基本收入的比较分析

针对基本收入的不足而产生的基本服务理念，则试图演变成与基本收入分庭抗礼、乃至取代的趋势。鉴于此，本部分在简要论述基本服务理念的发展背景的基础上，重点将其与基本收入进行比较分析。

①Johannes Haushofer and Jeremy Shapiro, “The Short-term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, no. 4 (August 2016), pp. 1973—2042.

②“基本收入全球网络”（Basic Income Earth Network）官网是全球性的基本收入研究和倡议的网络平台，收录了大量有关基本收入的历史与当代文献；本部分重点参考了有关基本收入多方面争议的辩论和问答。请参看：“基本收入全球网络”（Basic Income Earth Network），2013年7月，《关于基本收入的常见问答》（Frequently Asked Questions），<https://basicincome.org/faqs/>.

③Boffey and Daniel, “Dutch City Plans to Pay Citizens A ‘Basic Income,’ and Greens Say It Could Work in the UK,” *the Guardian*, vol. 458, no. 11 (November 2018), pp. 52—58.

④Rutger Bregman, *Utopia for Realists: How We Can Build the Ideal World*, Paris: Hachette, 2017.

⑤Luke Martinelli, “A Basic Income Trilemma: Affordability, Adequacy, and the Advantages of Radically Simplified Welfare,” *Journal of Social Policy*, vol. 49, no. 3, (September 2020), pp. 1—22.

⑥林红：《丰裕社会的减贫实验：西方全民基本收入运动及其困境》，《学海》2020年第6期。

（一）全民基本服务理念的发展背景

所谓全民基本服务或UBS，指的是一个保护和发展现存公共服务，并将这种服务供应模式扩展到新领域的理念与制度。2017年，伦敦大学学院“全球繁荣研究所”（*Institute for Global Prosperity*）最早提出UBS的理念。UBS的最初想法是扩大公共服务的范围，在继续提供传统的公共服务如卫生和教育的同时，至少解决住房、营养、交通和信息等服务需要问题。在基本服务理念的倡导者看来，扩大免费公共服务，可以使人人都能过上更充实的生活，并确保有更多机会获得更可持续的安全、机会和参与。“全球繁荣研究所”之所以选择“全民基本服务（UBS）”这个词，目的是为了与“全民基本收入（UBI）”形成对比以分庭抗礼。UBI和UBS之间的核心差异在于“可转换性”（*fungibility*）：基本收入具有可转换性，政府的资金转移允许人们把钱花在他们需要的任意东西上，而基本服务则缺乏这种可转换性。^①

UBS的倡议之所以诞生于英国，具有深刻的历史背景和时代特征，与公共服务领域的战后共识的衰退有着密切关联。自20世纪70年代起，英国政府的政策就在削弱战后共识和实物福利的价值。在当时的政府理念中，经济成功建基于个人选择、私有产权、小政府、自由市场，而失业和贫困是个人自身的问题。包括儿童和残障人士照护以及住房和交通等在内的许多公共服务，要么被外包给营利性企业，要么被削减到所剩无几，要么干脆被取消后交由服务能力欠缺的志愿和慈善部门处置。由于上述公共服务衰退的形势长期得不到扭转，也没有受到执政当局的足够重视，从而产生了强大的社会压力；而新冠疫情更进一步暴露了英国的公共服务衰退危机，使得基本服务的呼声越发迫切。

虽然新冠疫情的持续蔓延给英国带来了前所未有的基本服务不足的危机，但是新冠疫情本身并不是公共服务衰退的根源，真正的问题在于20世纪八九十年代以来英国的社会福利改革逐渐违背了社会政策的初衷、忽视了以政府为核心主体的机构在满足公民基本需要方面的公共责任。

（二）全民基本服务理念的基本原理

基本服务理念所回应的核心问题是“如何通过（社会）集体责任来满足人们的共同需要”，更具体而言则是重申、重构以政府为核心主体的机构在满足公民基本需要方面的公共责任。尽管基本服务理念旨在消除贫困、缓解不平等与改善人们福祉，但是它所依据的核心理论来自于人类需要理论、社会工资理论与社会公民权理论。^②简言之，基本服务理念主张通过社会的集体行动来满足所有人意义上的人类共同需要，这种集体行动既可以是收入支持计划，也可以是基本公共服务计划，还可以是其他的行动。他们虽然赞同基本收入计划的必要性，但是认为其应当建立在因为要实现基本服务而增加的“社会工资”的基础上。不仅如此，他们认为这种通过基本服务而增加的“社会工资”应当成为与经济权利、政治权利等同等重要的社会权利（*entitlements*）。问题是：为何又重提二战后就比较流行的集体责任与社会权利呢？基本服务的具体理由是什么呢？

基本服务理念的倡导者认为，市场和慈善的共同努力不能保证所有人的需要都得到满足，只

^①A. Coote, P. Kasliwal and A. Percy, *Universal Basic Services: Theory and Practice—A Literature Review*, London: IGP Working Paper Series, 2019.

^②L. Doyal, I. Gough, M. Maxneef, et al., *A Theory of Human Need*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991; R. Tawney, *Equality*, London: Allen and Unwin, 1964; T. Marshall, “The Right to Welfare,” *The Sociological Review*, vol. 13, no. 3, (July 1965), pp. 261–272.

有公共部门才能保证公平地满足所有人的需要。自二战以来，全民需要的理念一直被用来支持对社会权利的诉求：由“权利持有者”提出的道德或法律诉求，相应的“责任承担者”必须认真对待。通常将这些权利分为两类：“消极的”民事权利（civil right）和政治权利与“积极的”社会权利。前者包括宽容与保护的义务，比如言论自由和反对歧视的权利；后者则涉及到援助和供给的责任，比如说，受教育和获得医疗保健的权利。社会权利的观念往往为支持福利国家满足其公民基本需要的集体义务提供道德上的支持。其本质就是对所有人的社会责任感，包括对“陌生人的需要”的责任感，尽管与国家的联系越疏远，这种责任感就会变得越薄弱。目前，这些责任会在国家边界线上终止，而即使在一国境内，也通常区分为公民的权利和“纯粹”居民的权利。

总而言之，人类社会存在着一些内在的、不可替换的需要，这些需要的满足有着很高的道德诉求，而且应该有一种集体责任来保障满足它们的权利。主要基于四大理由：公平、效率、团结和可持续性。

支持UBS的第一个理由是公平。而这里的公平又是与“社会工资”概念紧密相连的。在UBS的倡导者看来，免费和可及的公共服务对个体接受者的价值就是一种“社会工资”，由于服务是免费的，因而个人就不需要直接支付服务成本，也就等于为个人提供了社会工资。从这个意义上讲，免费公共服务具有了强烈的再分配效应，因而可以增进公平。在没有免费公共服务的情况下，购买这类服务的成本可能过高，因此，个人为了满足基本需要就要付出更多的收入。免费的必需品供应自动瞄准了低收入家庭，不会产生由转移支付所导致的负激励作用。根据需求和公民身份、而不是根据市场进行的分配也自动地服务于再分配性的社会目标。

其次是效率。在许多经济理论中，一般都假设通过市场供给商品和服务能增加生产效率。反过来，一般的经济理论都以此为基本原则来指责公共服务部门供给效率低下，因为它不仅缺乏竞争，还会受到官僚、专家等既得利益者的影响。正是基于这些判断，英国自1980年代开始将市场机制大幅度引入公共服务领域。市场机制虽然可能增强某些产品和服务的供给，但它们也并不是万用灵丹，市场失灵的现象时有发生。更严重的是，市场还存在垄断趋势，不仅不愿意提供公共产品，而且以商品化形式来满足基本需要还会导致效率低下，甚至带来社会利益的损害。市场机制更有效率的观点往往忽视了这样一个现实：在竞争性市场中，消费者和提供者的交易成本往往较高。如果出现服务提供的私人企业垄断时，还会导致对社会有害的定价，因为在缺乏推动价格下跌的竞争力量的情况下，会导致很多人无法负担那些普遍需要的服务。

事实上，基于公共系统而不是市场的服务供给系统还有其独特的优势。一般的绩效评估往往忽略了价值的多个维度、价值体验方式及其产生过程。针对这一现象，“社会投资回报”（Social Return on Investment, SROI）概念在过去十年中逐渐被重视起来。而且英国政府在2012年的社会价值法案中采用了该概念框架，该法案指示公共服务专员考虑如何“改善相关领域的社会、经济和环境福祉”。^①将社会价值分析应用于服务效率的评估，意味着要考虑到长期和间接的影响，以及短期的直接影响。这对于一个基于市场的系统并不容易实现。

再次是团结。在基本服务支持者看来，团结是支持基本服务普遍提供的一个重要理由。所谓团结，从规范的意义上看，指的是人们之间促进互相支持的同理心和责任感；从描述性的角度看，

^①I. Gough, “Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework,” *The Political Quarterly*, vol. 90, no. 3 (July–September 2019), pp. 534–542.

它可以是一个扩大社会包容的过程。在UBS的倡导者看来，基于个人主义、选择和竞争的新自由资本主义，不仅削弱了社会公民身份的价值观，还破坏了团结的理念。UBS呼吁集体性政策和实践：如共享资源，共同行动以应对人们无法单独处理的风险和问题。因此，UBS具有在社会中发展团结意识的巨大潜力。^①不过，也有些人认为，由公共部门提供的广泛的公共服务会“挤出”社会资本，因为政府提供的服务会导致公众缺乏照顾社区成员的责任，从而抑制了非正式的照顾网络、互相信任的社会规范。然而，UBS的倡导者在北欧式的福利体制中找到了自己支持者，因为虽然北欧国家提供广泛的普遍性服务，那里也有着更高水平的人际联系和社会资本。^②

最后是可持续性。与UBI这类转移支付系统相比，UBS的倡导者认为，普遍的公共服务有着更大的潜力去实现可持续性的目标。理由是公共服务在预防风险方面能够发挥更大的作用，而现金福利往往只是对已有风险事件进行治疗、照顾和补偿。预防风险比减轻风险后果更有益于人类福祉。^③然而，在新自由主义的影响下，公共服务部门在预防风险中的作用没有受到重视。为了实现可持续的经济、社会和环境行为，迫切需要扩大全民公共服务的提供。第一，基本服务的提供能够加强社区适应或应对严重气候和环境压力的能力；第二，基本服务的提供可以推动减碳经济、减碳生活的发展；第三，基本服务的提供有助于将整个经济体系对增长的迷恋转向在地球承受范围内的人类福祉。

（三）基本收入与基本服务的关联与争论

基本收入与基本服务间的关联与差异可以概括为：基本收入和基本服务都回应了如何通过集体行动来满足所有人的共同需要这一核心问题；两者的重点区分在于对共同需要的认识、满足这些共同需要的方式。本文客观地认为两者并无本质差异，甚至可以作为政策组合来实现更加多元的社会治理目标，但是文献世界呈现了另一种和而不同的局面：一方面两者在共同目标与基本价值上并无太大分歧，似乎可以相得益彰；而另一方面双方又基于各自的立场与研究取向展开了十分尖锐的相互批评和深刻的争论，似乎根本无法调和。首先，就追求“美好生活”、满足共同需要、实现社会正义等方面的目标而言，基本收入与基本服务并无太大差异。基本收入所倡导的经济安全感、社会正义、真正的自由以及根治贫困等理念与目标，也是基本服务所追求的方向。从基本服务的四大理由可以看出，相关研究者针对英国多年来公共服务体系的多方面弊病提出了应对方案；而该方案并没有完全标新立异，而是在借鉴、对话基本收入理论后根据英国的经验实际进行了修正或创新。尽管基本服务理念的主要研究者、倡导者试图把基本服务上升到与基本收入分庭抗礼的高度，也主张运用基本服务来取代基本收入，但是在讨论到基本服务的实践安排与未来走向时，仍然对两者的共存与互补保留了空间。^④最早发表较为系统的阐述基本服务概念体系的小册子的三位研究者安娜·库特（Anna Coote）、普丽蒂卡·卡斯利瓦尔（Pritika Kasliwal）和安

^①A. Coote, “Building a New Social Commons: People and Parliament Working Together,” in: Denis Galligan, ed., *Constitution in Crisis The New Putney Debates*, Published online, 2019, Book DOI: 10.5040/9781350985827.0012.

^②I. Gough, *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

^③I. Gough, “The Political Economy of Prevention,” *British Journal of Political Science*, vol. 45, no. 2, (June 2015), pp. 307–327.

^④I. Gough, “Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework,” pp. 534–542.

德鲁·珀西 (Andrew Percy) 同样认为, 在解决贫困、不平等以及福利问题上, 基本收入与基本服务的目标是一致的, 两者都在讨论如何通过公共责任来满足人的基本需要问题。^①

其次, 从宏观的社会愿景来看, 两者都可被视为对资本主义内在困境的“再平衡”构想。在菲利普·范·帕里斯看来, 基本收入不仅仅是解决贫困、失业以及不平等问题, 而是一项针对资本主义体系内在缺陷而设计的激进方案。^②一方面, 生产过程的快速自动化与智能化改变了资本主义所依仗的雇佣劳动模式, 不仅对传统社会保险产生了根本性挑战, 也深深地冲击了资本主义赖以发展的生产方式与生产关系^③; 另一方面, 生产过程的自动化与智能化将传统的雇佣劳动者从经济增长与国民财富积累过程中解放出来, 使得传统的如何促进国民收入增长的问题转变为如何进行国民收入分配的问题。基本收入在回应上述两大变化的基础上, 试图改变传统的收入分配结构以及政治经济体系来实现所有人意义上的经济安全感、社会正义与真正的自由。

相应地, 基本服务的倡导者则认为, 忽视集体责任的现行资本主义经济模式无法满足人的基本需要, 涡轮增压式的消费资本主义不利于向生态社会转型。因此需要有普及性的基本服务来促进个人从顾客和消费者向居民和公民的转变, 整合社会和生态目标以实现向生态社会的转型。基本服务倡导者的这种主张主要是建立在曼彻斯特学派的“基础经济 (*foundational economy*)”理论^④与人类需要理论上。他们认为人类基本需要和消费之间不可混为一谈, 因而不能否认集体供给系统在满足基本需要上的必要性, 而一味地强调实施监管性的市场经济供给。而人类基本需要的满足需要建立在以管道、电缆、交通、食品、能源以及银行等为主要内容的物质性基础经济 (*material foundational economy*) 和以整个福利国家体系 (包括教育、医疗、就业、治安、应急以及公共管理等) 为核心的干预性基础经济 (*providential foundational economy*) 之上。总之, 两者都从各自的立场与理论视角揭露了资本主义经济体系的多方面固有缺陷, 并进行了再平衡性修正。

最后, 除了共同目标或愿景上较为一致之外, 基本收入与基本服务之间也存在着诸多分歧。其一, 基本服务倡导者认为基本收入计划本质上只是增加了个人消费能力, 而这在多大程度上满足基本需要尚未可知; 相反, UBS 则提供了多种机会将商品和服务的支出维持在“消费走廊” (*consumption corridors*)^⑤的上下边界内, 从而较为有效、可持续地满足人们的基本需要。其二, 在动摇已有的财富分配制度与权力结构方面, UBI 与 UBS 也互不认同。UBI 倡导者认为 UBS 不仅无法反映当前的财富分配制度缺陷, 反而加固了这种不平等性的结构, 只是将公众的关注点由根本性的财富分配问题转向了表面的公共服务供给不足的问题。而 UBS 倡导者则认为没有证据表明 UBI 将挑战现有的财富和权力结构, 也没有证据表明它将有助于建立团结。有人断言, 它“只会帮助

①A. Coote, P. Kasliwal and A. Percy, *Universal Basic Services: Theory and Practice—A Literature Review*.

②Van Parijs P, *Marxism Recycled*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

③赵柯、李刚:《新冠肺炎疫情冲击下西方国家经济救助政策新取向》,《当代世界与社会主义》2021年第3期。

④Fine B. and Leopold E., *The World of Consumption: The Material and Cultural Revisited*, London: Routledge, 1993.

⑤注: 消费通道 (*consumption corridors*), 表示最低消费水平和最高消费水平之间的区间, 在这个区间范围, 每个人都能够满足自己的需要, 过上美好生活, 并且不只是这一代人的美好生活, 也包括以后世代的美好生活。请参考: D. Fuchs, “Living Well within Limits: The Vision of Consumption Corridors,” in: A. Kalfagianni, D. Fuchs and A. Hayden, eds., *The Routledge Handbook of Global Sustainability Governance*, London: Routledge, 2020.

人们获得更多的消费机会，而不会改变生产的组织方式”。^①其三，UBS和UBI在是否增加政府规模或行政成本方面各执一词。UBI倡导者致力于运用新兴的区块链、大数据等技术手段来压缩政府规模、减轻行政成本；而UBS则被批评可能造成政府规模扩张和中央权力过于集中的不利局面。其四，UBS被批评可能造成家长式政策后果，缺乏UBI所倡导的解放式的政策效能。

总之，UBI和UBS都从不同层面回应了人类基本需要的公共责任这一核心问题，在实现“美好生活”、社会正义与经济安全感等社会政策理念与宏观愿景上并无太大差异；两者的重点区分在于对共同需要的认识、满足这些共同需要的方式，以及实现这些社会政策理念的道路选择。基本收入研究者路易丝·哈格（Louise Haagh）认为真正值得探讨的问题不是两者间的取舍问题，而是如何在财政紧缩的目标下维持社会政策的连贯性；而UBI可以在个人、政策与社会等层面达到UBS所要求的合作制度、有效服务与发展政策，并具有良好的政策连贯性。^②然而，伊恩·高夫（Ian Gough）认为实施UBS比实施以商品化服务为基础的UBI更加优越、更加独特，它将构建一个“基于需要”而不是“基于能力”的公共供给制度。^③

结 论

本文梳理了近年来在国际上受到广泛传播与讨论的社会政策思潮——基本收入，以及近四年才提出的基本服务，重点在梳理与比较中关注了历史脉络、基本原理与主要争论等三大方面内容，旨在为国内的贫困与社会政策研究提供新的研究视角与理论资源。UBI和UBS都回应了如何通过集体责任来满足人类共同需要这一核心问题，在实现“美好生活”、社会正义与经济安全感等社会政策理念与宏观愿景上并无太大差异；两者的重点区分在于对共同需要的认识、满足这些共同需要的方式，以及实现这些社会政策理念的政策选择。前者更强调21世纪经济体系结构性变化中的缴费型社会保险式微而无法给人们提供经济和社会安全感，因而需要覆盖全民的、作为一种社会公民权利的基本收入，并由此实现社会正义、自由与安全感。后者则突出因战后所形成的普遍服务理念与政策的衰落而导致的对人们共同需要满足的忽视，因而要通过全民基本服务的方式来发挥集体责任以满足人们的共同需要，并由此实现平等、效率、团结和可持续性。基本服务概念与基本收入概念相伴而生，但是它们源自不同的理论脉络与社会压力（基本收入是对整个资本主义经济体系的结构性变化的洞察及回应，而基本服务主要是对英国公共服务体系结构性衰退的反思与改善）。尽管如此，作为崭新而大胆的社会政策理念都对思考我国未来的社会政策发展有所启示。

当然，许多重要的问题本文尚未加以深入讨论。例如：（1）基本收入、基本服务主要的研究派别、理论依据、研究方法与研究对象等等；（2）基本收入、基本服务、分配正义、乌托邦以及自由间的哲学关联。这些都有待学界同仁在未来进行更深入地研究与讨论。

[责任编辑 陈泽涛]

^①E. Whitfield, “Why Basic Income is Not Good Enough,” in: A. Downes and S. Lansley, eds., *It’s Basic Income: The Global Debate*, Bristol: Policy Press, 2018.

^②L. Haagh, *The Case for Universal Basic Income*, Cambridge: Polity, 2019.

^③I. Gough, “Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework,” pp. 534–542.