



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

赤贫与人权问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿按照人权理事会第26/3号决议编写的报告。特别报告员指出，2017年，国际人权系统的根本价值观遭受各种新的冲击。一种普遍的解释是，经济不安全感日益强烈，这种不安全感困扰着许多社会的大量人群。

特别报告员认为，人权界的应对之策很少。事实上，有一种可能性是，人权系统将在浑浑噩噩的状态中继续前进，而不是寻求一些创新的方式来处理经济不安全问题。人权体系将沿着很久以前绘制的路线一直向前，即便整个组织结构的生命源泉逐渐枯竭。

本报告的前提基于以下观点，即人权运动需要面对并回应国家和全球层面的经济和社会结构正在发生的重大变革。在这种背景下，声音最响亮的提议之一是以普遍基本收入(基本收入)取代或补充现有的社会保障制度。该提议最近引起了各国政府、学者和各领域从业人员的关注。全面和理想的基本收入方案，显然是为了挑战现有社会保障体系的重要基本假设。基本收入不是部分支付，而是确保一个最低标准；款项不再是零星支付，而是定期支付；不再以需求为基础，而是向所有人支付统一数额；采用现金形式，而不是杂乱无章的非现金支助；所有个人都可以获得，而不是只有有需求的家庭才能获得；它们不要求符合各种条件，而是无条件的；它们没有将富人排除在外，而是具有普遍性；它不是以终身的缴款为基础，而是主要由税收出资。而且该方案的设计简单明了，因此很可能只需要最低限度的行政手续，行政成本也很可能较低。



本报告的主要目的，是从国际人权法的角度来思考提倡以基本收入的方式来实现社会保护是否可取。基本收入可为一些迫切问题提供一种大胆而又富有想象力的解决方案，由于全球经济正以不可阻挡之势向前发展，这些问题即将变得更加棘手。虽然反对意见很多，特别是与可负担性有关的反对意见很多，但不应因为这个概念具有乌托邦色彩而断然拒绝予以考虑。在当前这个经济不安全问题非常严重的世界里，在社会政策方面有必要体现出创造力。

报告呼吁承认经济不安全是对所有人权的一项根本威胁。报告还呼吁在人权议程中对工作权、社会保障权和适足生活水准权予以重视。与之相关，需要承认国家、公平和渐进的财政政策以及再分配正义的中心作用。最重要的是，有关社会保护最低标准和基本收入的辩论必须结合起来。迄今为止，人们基本上没有将这两种辩论结合在一起，这样做会产生反作用，并最终弄巧成拙。

赤贫与人权问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 基本收入简介.....	6
A. 完美的基本收入的特征.....	6
B. 概念简史.....	8
C. 二十一世纪的复兴.....	8
D. 基本收入的形式.....	11
三. 与其他计划的异同.....	13
A. 负所得税.....	13
B. 全球基本收入.....	13
C. 福利国家.....	13
D. 现金转移.....	14
E. 社会保护最低标准.....	16
四. 基本收入与贫困.....	17
五. 可负担性.....	17
六. 结论.....	19

一. 导言¹

1. 本报告是根据人权理事会第 26/3 号决议提交的。这是菲利普·奥尔斯顿作为赤贫与人权问题特别报告员向理事会提交的第三份报告。

2. 本报告的重点研讨以普遍基本收入(“基本收入”)² 取代或补充现有的社会保护制度的主张。近几个月来,这一提议已经引起各国政府、学者和多个不同领域的从业人员的日益关注,有关这一主题的四本主要著述相继出版。³ 印度政府的一份报告得出结论认为,如果“极左和极右的思想者”都成为基本收入的支持者,那么这便是一个必须得到认真讨论的“强有力的主张”,尽管这份报告认为实行基本收入主张的时机尚未成熟。⁴ 在探讨这个概念的详细内容及其与人权的关系之前,需要考量一下这一提议倍受关注的背景。

3. 2017 年,国际人权系的基本价值观遭受各种新的攻击。尽管提出的解释众说纷纭,但大多数清单上都包括的一种解释是,经济不安全感日益强烈,这种不安全感困扰着许多社会的大量人群。人们日益感到暴露于危险之中、容易受到伤害、不知所措而又无助,在经济和社会方面受到系统性的边缘化。这种局面过去似乎是生活在低收入国家的人或者中高收入国家中的赤贫者才会面临的命运,如今却不仅困扰着失业者和未充分就业者,还困扰着工作岌岌可危以及在可预见的将来由于各种局势演变而可能失业的人。这些个人中有很多过去曾享有适度保障和尊重,感觉整个政府系统与自己是利益攸关的。随着新的不安全感日益膨胀,并影响到越来越多的人,许多主流政党或是依然毫不知情,或是提供的解决方案反而加剧了问题,从而进一步削弱了对选举民主政体的信心。

4. 特别是事后来看,可以认为,1980 年代的《华盛顿共识》所含的新自由政策极大地加剧了经济不安全,无论这是否是共识的意图所在。国家被认定为在本质上是无效的和易腐败的,这种看法产生了持续的压力,迫使国家缩小所有向民众提供社会和基本经济服务的部门,同时不断维护和加强国家作为促进经济私有化进程并使其具有正当性的监管者的角色。通过世界银行和国际货币基金组织的各种明确政策,社会保障和社会保护被转变成一种最低限度的“社会安全网”理念,旨在避免最糟糕的结果,让国家看起来受益,同时有利于官员专心于制订更有效率的“针对性”机制,彻底排除覆盖过广现象同时弱化覆盖不够的问题。推动税制改革和审慎财政政策的目的是变成了一场竞相竞争,看谁能设定最低的个人和企业税率,通过高额减免吸引工商企业,对非法或无意识的避税行为睁一只眼闭一只眼,并取消地产业税和其他只能产生更低限度的再分配效果的措施。甚至连监狱、教育和安全等过去一度被视为国家职能的领域都在推广私有化。在一些国

¹ 特别报告员感谢 Christiaan van Veen 和 Anna Bulman 对撰写本报告提供的宝贵协助。

² 这一概念也称为公民收入,基本收入保障和保障性年收入。

³ Philippe van Parijs 和 Yannick Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Harvard University Press, 2017); Rutger Bregman, *Utopia for Realists: How We Can Build the Ideal World* (Bloomsbury Publishing, 2017); Thomas Straubhaar, *Radikal Gerech* (Körber Stiftung, 2017); and Andy Stern, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream* (Public Affairs, 2016).

⁴ Government of India, *Economic Survey 2016-2017* (2017), chap. 9, p. 195.

家，乃至司法系统都已部分私有化，或是通过向穷人征收繁重的法院费用，或是将消费者投诉和其它申诉重新引导至私人仲裁机构。

5. 面对深重的经济不安全所带来的严峻挑战，人权界本身能够提供的应对措施少之又少。享有适足生活水准、工作和社会保障的人权，在主要人权团体和主要国际和区域人权组织(只有国际劳工组织除外)的优先事项清单中的排名非常靠后。其原因包括，长期以来认为经济问题属于经济组织的议程而不是人权组织议程，认为人权专家没有资格参与经济政策技术问题，倾向于避免从人权角度探讨涉及收入或支出的再分配问题，以及认为如果公民权利和政治权利得到保护，对经济和社会权利自然会受到尊重的想法。

6. 人权理事会存在的一个相关问题，是对议题采取“各自为政”的做法，孤立地处理食物权、健康权、受教育权、水权以及其它权利问题，这些问题彼此相邻，但人们很少将其作为整体加以考虑。理事会依次对每个特别程序任务负责人的报告进行辩论，每个任务负责人仅关注大拼图中的一小块。但很少有机会研究整体局面。

7. 在应对经济不安全感的挑战时，人权系统很有可能将在浑浑噩噩的状态中继续前进。人权系统将沿着很久以前绘制的路线一直向前，即便整个组织结构的生命源泉逐渐枯竭。其监督和监控机构将更加坚定地向那些自身已经处于边缘状态的国家行为方提出要求，它们还将继续要求遵守那些长期以来已经被全球供应链的残酷现实所取代的标准。在大多数情况下，人权机构臃肿、缺乏灵活性、不具备在这种背景下开拓新思路的适当条件。但人权机构若要继续发挥作用，就必须开拓新思路。

8. 本报告的前提基于以下观点，即人权运动需要面对并顺应在国家 and 全球的经济和社会结构正在发生的重大变革。这些变革主要包括：

(a) 在 Uber、Airbnb、外包、分包合同和零时合同的时代，就业日益不稳定；

(b) 对劳动力市场的传统形式的监管与新兴经济体越来越不契合，而坚持认为这种形式的监管依然具有规范效力的观点，无论其理由多么充分，面对全球供应链的演变和基于工人不安全感的其它动态，也只能变得越来越难以发挥任何作用；

(c) 现有劳动力中的很大一部分，很可能将由于自动化和机器人化程度不断提高而被解雇，与此同时，越来越多的财富日益集中在技术精英和资本所有者手中；

(d) 全球范围内不平等状况的加剧速度很快，势头似乎也很猛。乐施会(Oxfam)的统计数据表明，最富有的 1% 的人所控制的财富已经与余下 99% 的人所控制的财富相当，⁵ 托马斯·皮克迪(Thomas Piketty)和其他人进行的国家层面的详细经济分析也反映了这一点；⁶

⁵ Oxfam, “An economy for the 99%”, briefing paper, January 2017.

⁶ Thomas Piketty, Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, “Distributional national accounts: methods and estimates for the United States”, National Bureau of Economic Research working paper series, Working Paper No. 22945 (2016).

(e) 新自由主义议程兴起，这意味着更加迷恋低税率，将扮演管理角色的国家妖魔化，将放松监管作为一项原则，并对社会部门中剩余的国家责任进行私有化，这些有可能导致国家最终无力对社会权利进行有意义的保护和促进。

二. 基本收入简介

A. 完美的基本收入的特征

9. 全面和理想的基本收入方案，显然是为了挑战现有社会保障体系的重要基本假设。基本收入不是部分支付制度，而是确保了一个最低标准；款项不再是零星支付，而是定期支付；不再以需求为基础，而是向所有人支付统一数额；采用现金形式，而不是杂乱无章的非现金支助；所有个人都可以获得，而不是只有有需求的家庭才能获得；它们不要求满足各种条件，而是无条件的；它们没有将富人排除在外，而是具有普遍性；它不是以终身的缴款为基础，而是主要由税收出资。而且该方案的设计简单明了，因此很可能只需要最低限度的行政手续，行政成本也很可能较低。

有保障的最低标准

10. 这种收入之所以称为“基本”，是因为在设计时便保障了一个最低标准，每一个受领者都以此为基础。⁷ 因为人们的需求高度个人化，也取决于具体情况，所以具体个人所需的金额将取决于当地住房和生活成本、个人健康状况等因素，以及是否存在任何现行的支助网络。但通常认为，基本收入最纯粹的形式是一个统一的金额，不反映上述差异。不过，这个概念也存在各种版本，设想随着时间的推移调整金额，向儿童支付更少而向老年人支付更多，或是根据地域进行调整。⁸ 计算最低标准时所依据的基数以及将要支付的金额当然在国家之间会存在很大差异。例如，在瑞士，一场有关基本收入的全民公投提议向每个成年人每月支付 2500 瑞士法郎，而南非的一项倡议则设想每人每月补助 15 美元，并与通胀率挂钩。⁹

定期支付

11. 在基本收入的制度下，将向受领者进行定期支付，例如每月支付。可预测性和连续性确保了重新分配和减贫的目标能够实现，而仅一次性的支付或一次总付不能确保最低标准的一致性。

⁷ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 9.

⁸ *Ibid.*, pp. 10 and 11.

⁹ “Towards A SADC-wide basic income grant: where are we now” . Available from <http://spii.org.za/sadcbigcampaign/wp-content/uploads/2016/08/SADC-BIG-Newsletter-Issue-1-2016.pdf>.

现金形式

12. 基本收入意在成为一种现金补助，而不是食物、抵用券或收容所等非现金支助。这意味着个人必须拥有接收收入的途径，例如银行账户，或能够管理电子支付的手机。在银行基础设施不发达或移动电话覆盖率不够的地区，这可能会成为问题，对于无家可归、躲避家庭暴力以及具有社会心理障碍的人员也会造成困难。¹⁰

个人

13. 尽管现有社会保护制度的许多内容是以家庭为对象的，但基本收入将直接支付给每一个人。不过，一些提议确实偏离了这一原则，拟定的支付金额因考虑到家庭的整体情况而略低。

无条件的

14. 对大多数基本收入提倡者而言，不受任何限制是基本收入的一项关键要素。这意味着在发放收入前不需要满足任何条件，比如儿童在校学习或证明正在找工作。因此，人们不会被迫接受让人不快或让人讨厌的工作。后者将由机器或希望获得更高工资的人来承担。¹¹

普遍性

15. 完美的基本收入被视为一项普遍权利，自动预先支付给社会中的所有个人，而无论其收入、财富、年龄和性别如何。它不需要进行经济情况调查，也不限于特定类别的受领者享有。这种构想令许多人感到担忧，他们质疑为什么“富人”能与“穷人”获得同样的收入。常见的回答是决定资格的任何形式的经济情况调查都需要大规模和低效的官僚机构来评估申请，从而给弱势群体造成证明自身经济需求的负担，让目标群体感到耻辱，并有损于不工作的自由——与经过经济情况调查发放的福利相比，随着个人开始工作和赚更多钱，这种福利会削减。保持普遍性但能回应这种有关不公正的批评的一种备选方法是渐进式税收制度，这实际上能收回高收入人群获得的大部分基本收入款项。但有些人对这种方法的可行性提出质疑，因为当今世界精英阶层中避税和逃税方案盛行。¹²

16. 通常认为，普遍性要素仅适用于公民或那些在一国境内合法居留达到最低时限的人群，不过一些方案仅要求为税务居民即可。这些限制会对移徙工人、无证工人和寻求庇护者造成一些重要的问题。

¹⁰ See, for example, James P. Mulvale and Sid Frankel, “Next steps on the road to basic income in Canada”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 43, No. 3 (2016), pp. 27-50, citing on p. 41 Jurgen De Wispelaere and Lindsay Stirton, “The politics of unconditional basic income: bringing bureaucracy back in”, *Political Studies*, vol. 61, No. 4 (2013), p. 915.

¹¹ See, for example, Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 22.

¹² Francine Mestrum, “Why basic income can never be a progressive solution”, 14 April 2016. Available from <https://www.socialeurope.eu/2016/04/basic-income-can-never-progressive-solution/>.

B. 概念简史

17. 几个世纪以来，思想家不断提出某种形式的基本收入提案。¹³ 这种构想的支持者可追溯至托马斯·摩尔爵士(Sir Thomas More)的《乌托邦》(1516年)，玖恩·维夫斯(Johannes Vives)的《救济贫困》(1526年)，以及孔多塞侯爵(Marquis de Condorcet)、夏尔·傅立叶(Charles Fourier)、维克多·孔西德朗(Victor Considerant)、约翰·斯图尔特·密尔(John Stuart Mill)、伯特兰·罗素(Bertrand Russell)、乔治·科尔(George Cole)、赫伯特·西蒙(Herbert Simon)以及其他政治学家、经济学家和公共知识分子的作品。或许有关基本收入和相关社会保护安排的最详尽最具体的早期一揽子计划是由托马斯·潘恩(Thomas Paine)在《人的权利》和《均地正义》中提出的，他在法国和美国革命中都是一个重要人物。

18. 在英国，两次世界大战之后的时期基本收入提案非常普遍。1918年，伯特兰·罗素呼吁向所有人提供收入，使他们在第一次世界大战后的英国足以支付“生活必需品”。¹⁴ 而1943年，正当贝弗里奇计划受到激辩时，朱丽叶·里斯-威廉姆斯(Juliet Rhys-Williams)提出以一项基本收入取代贝弗里奇的缴费性福利国家计划。¹⁵

19. 1960年代，在美国，米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)推崇实施负所得税，这一概念与基本收入概念非常相似。¹⁶ 1960年代晚期，小马丁·路德·金(Martin Luther King Jr)呼吁实施有保障的收入，作为解决贫困问题的办法。到了1960年代末，时任总统理查德·尼克松几乎就要实施普遍收入补贴，但该方案在参议院中同时遭到保守派和自由派的否决，保守派认为该方案成本过高，自由派认为福利过低。

C. 二十一世纪的复兴

20. 近几年，对基本收入构想的支持强劲回升。支持者包括哲学家、经济学家、政治人物、硅谷企业家、工会领袖、未来主义者等，而且除了民间社会团体协调一致的宣传工作，支持还来源于从芬兰到印度各种不同国家的政府内部。最令人惊叹的是，基本收入的支持者来自政治光谱的各种不同立场，从自由意志主义者到社会主义党人都有。

21. 不同学科的学者在探讨这一概念的优点中发挥了重要作用，因此应当对他们的贡献进行简要回顾。最活跃的支持者是比利时哲学家菲利普·范帕里斯(Philippe van Parijs)。在1991年的一篇极具影响力的论文中，他着重论述了为何

¹³ 有关基本收入理念历史的概述，见 Michael Tanner, “The pros and cons of a guaranteed national income (Cato Institute, 12 May 2015), p. 4; Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, chap. 4; and “History of basic income”, available from <http://basicincome.org/basic-income/history/>.

¹⁴ Bertrand Russell, *Roads to Freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism* (Unwin, 1918), p. 127.

¹⁵ Juliet Rhys-Williams, *Something to Look Forward To: A Suggestion for a New Social Contract* (Macdonald, 1943); and Sir William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, HMSO Cmnd 6404 (1942).

¹⁶ 在下文第三章 A 节有更深入的讨论。

不给基本收入预设任何条件，即便是那些选择一辈子冲浪的人也能获得基本收入是公正的。¹⁷ 他援引约翰·罗尔斯(John Rawls)的哲学理论论述称，“有关正义的合理的自由理论，即真正致力于平等关注所有人在美好生活的构想中不歧视任何人的理论，在适当的事实条件下，确实为实质性的无条件基本收入提供了正当理由”。¹⁸ 其他人则对基本收入的这一要素提出了强烈质疑。¹⁹ 在最近的一本书中，范帕里斯和范德博里特(Vanderborght)超越了哲学层面，开始探讨这一概念的历史、经济理由和政治。²⁰

22. 范帕里斯和范德博里特的著述属于自由平等主义的传统，²¹ 但基本收入也得到了自由意志主义者的有力支持。马特·兹沃林斯基(Matt Zwolinski)认为，为了证明产权制度的正当性，正如约翰·洛克(John Locke)所述，有必要留下“足够的和同样好的东西给其他人所共有”。²² 因此，或许有必要实施国家出资的社会安全网。为此目的，基本收入方案应比福利国家更可取，因为后者会刺激利益群体间的破坏性竞争，成本高昂且具有侵入性。²³ 他避而不谈基本收入制度的设计和实施问题，而是支持另一位自由意志主义者查尔斯·默里(Charles Murray)论述的方针。²⁴

23. 默里最主要的著作题为《在我们的手中：取代福利国家的计划》。²⁵ 他呼吁以“保障收入”取代福利国家，他认为福利国家有损于“工作、勤俭和睦邻的传统”，同时会酿成“它自己无力解决的社会和经济问题”。他责骂福利国家产生的“新文化共识”，这种共识认为“生命的意义在于尽可能愉快地消磨从出生到死亡的时间，而政府的目标就是让着这一过程尽可能轻松”。他认为，有意义的人生“需要我们为生活的纷扰所羁绊”，而福利国家“剥夺了家庭和社区制度的许多职能和责任”，因此“导致生活中的生命力大量流失”。以基本收入取代福利国家将恢复社区的核心地位，“在这里人的需求必须得到满足，而且其影响可以是深远的”。²⁶

24. 华盛顿哥伦比亚特区的自由意志主义智库卡托研究所为这种理论提供了更多支持，该研究所审查了自由市场和自由意志主义思想家对基本收入的支持，例如弗里德里希·哈耶克(Friedrich Hayek)、米尔顿·弗里德曼、罗伯特·诺齐克

¹⁷ Philippe van Parijs, “Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income”, *Philosophy and Public Affairs* (spring 1991), p. 101.

¹⁸ Ibid., p. 102.

¹⁹ David Piachaud, “Citizen’s income: rights and wrongs” (Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 2016).

²⁰ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*.

²¹ Ibid., p. 109.

²² Matt Zwolinski, “Property rights, coercion, and the welfare state”, *The Independent Review* (spring 2015), p. 519.

²³ Ibid., pp. 524-526.

²⁴ Ibid., p. 527.

²⁵ See <https://www.aei.org/scholar/charles-murray/>.

²⁶ Charles Murray, “Guaranteed income as a replacement for the welfare state” (The Foundation for Law, Justice and Society), p. 7.

(Robert Nozick)、查尔斯·默里和马特·兹沃林斯基。其观点是，虽然这个构想写在纸上可能看上去很美，但“离理论越远，离执行越近，理论上的优势便消散地越多”。²⁷ 主要的反对意见是经济承受力，因为普遍基本收入计划“将比目前的福利制度花费多得多”。²⁸

25. 一些政治左派作家一直是基本收入的热切支持者。劳动经济学家盖伊·斯坦丁(Guy Standing)普及了“无保障无产阶级(*precariat*)”的概念，这是人口中非常大的一个群体，他们的生活“为不安全感、不确定性、债务和羞辱所主导。他们正在变成纯粹的居民，而不是公民，丧失了几代人建立的文化、公民、社会、政治和经济权利”。他认为在日益不平等的社会中，无保障无产阶级所遭受的相对剥夺是严重的。²⁹ 斯坦丁认为，基本收入可以让人们更加容易的进出劳动力市场，“使公民接受低工资并进行更有力的讨价还价”。³⁰ 斯坦丁也参与了印度的重要试点项目。³¹

26. 左派哲学家，例如凯蒂·威克斯(Kathi Weeks)，从自治派马克思主义者的视角为基本收入辩护，认为它“试图解决……后福特主义的工作的现实，在充满不稳定性的经济体中提供适度的安全感。”³² 哲学家迈克尔·霍华德(Michael Howard)支持基本收入，声称它并不与马克思主义或社会主义矛盾，并且应该与全面就业战略相结合。³³ 但其他左派人士持更加批判的态度。亚历克斯·古雷维奇(Alex Gourevitch)指出，基本收入对于消除专制工作条件而言既不是必要条件也不是充分条件，而在他看来这种专制的工作条件是最大的挑战。³⁴

27. 前美国劳工部长罗伯特·里奇(Robert Reich)给予了基本收入更广泛的政治支持，他表示，可以通过替代劳动力的创新所创造的利润来为基本收入出资，或者甚至可能通过这种创新所依据的知识产权所创造的收入来源出资。³⁵ 而服务业雇员国际工会前任主席安迪·斯特恩(Andy Stern)所著的一本书也呼吁实施普遍基本收入来处理一种以高失业率、工资停滞、工会权力不断削弱和工作保障日益降低为特点的新经济制度。³⁶

²⁷ Tanner, “The pros and cons of a guaranteed national income”, p. 15.

²⁸ Ibid., p. 26.

²⁹ Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (Bloomsbury Academic, 2011), pp. 10 and 11.

³⁰ Ibid., p. 178.

³¹ Sarath Davala, Renana Jhabvala, Soumya Kapoor Mehta and Guy Standing, *Basic Income: A Transformative Policy for India* (Bloomsbury Academic, 2015).

³² Kathi Weeks, *The Problem with Work: Feminism, Marxism, Antiwork Politics, and Postwork Imaginaries* (Duke University Press, 2011), p. 150.

³³ Michael Howard, “Basic income, liberal neutrality, socialism, and work”, *Review of Social Economy* (December 2005), p. 613.

³⁴ Alex Gourevitch, “The limits of a basic income: means and ends of workplace democracy”, *Basic Income Studies*, vol. 11, No. 1 (2016), p. 17.

³⁵ Robert Reich, “Why we’ll need a universal basic income,” 29 September 2016. Available from <http://robertreich.org/post/151111696805>.

³⁶ Stern, *Raising the Floor*.

28. 但是，范帕里斯和范德博里特承认，尽管欧洲和美国的绿党通常支持基本收入，但这一概念并未获得社会主义、基督教民主主义或自由派党派的大力支持。³⁷

29. 这个概念的主要推动者或许是基本收入地球网络组织。该组织于 1986 年由一群与比利时天主教鲁汶大学有关联的研究员和工会活动家创建。最初该组织名为基本收入欧洲网络，但于 2004 年更名。其主要成员是在欧洲和美国活动的学者。

30. 基本收入概念也得到了技术创业者的有力支持。根据媒体的报道，风险资本家马克·安德森(Marc Andreessen)、网络大师蒂姆·奥赖利(Tim O'Reilly)以及“一众其它硅谷居民均表示支持”基本收入，称之为“二十一世纪的社会疫苗”。³⁸ 硅谷最大的初创企业“加速器”Y Combinator 的总裁萨姆·奥尔特曼(Sam Altman)正在资助加利福尼亚州奥克兰的一项基本收入试点计划。³⁹ 他认为，“人们应该尽可能自由的变得‘如他们……所愿的那样富有’，只要最底层的人民的所有基本需求仍然能够得到满足”。⁴⁰ 由谷歌部分资助的 GiveDirectly 也在寻求资助东非的基本收入实验。⁴¹ 许多这些创业者的评论表明，基本收入被视为一种手段，来维持和合理化一个就业机会将急剧缩减的世界，并加强消费者需求，如果没有基础广泛的最低收入再分配，消费者的需求将大幅削弱。

D. 基本收入的形式

31. 虽然迄今为止，本报告采取了一种大体上一般性的方法来探讨基本收入，但事实是，这一主题存在大量不同的变体，试图将它们彼此区分开来，并与其他社会保障计划相区分，决非易事。根据大卫·匹查德(David Piachaud)的分析，有益的做法是将各种提案划分为四种不同的类型：⁴²

(a) 红利基本收入与特许权使用费计划类似，即每年直接向公民发放基于资源的股息。资金直接来自外部来源，例如矿产特许权使用费。例如，阿拉斯加永久基金每年向在阿拉斯加居住了至少一年的人们分派来自对矿产特许权的投资收入的股息，并打算无限期的存在下去。⁴³ 一些评论人士认为这是基本收入的

³⁷ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, pp. 193-203.

³⁸ Jathan Sadowski, “Why Silicon Valley is embracing universal basic income,” *The Guardian*. Available from <https://www.theguardian.com/technology/2016/jun/22/silicon-valley-universal-basic-income-y-combinator>.

³⁹ Julie Carrie Wong, “‘Fund it, not run it’: big tech’s universal basic income project has its sceptics”, *The Guardian*. Available from <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jun/20/y-combinator-oakland-universal-basic-income-pilot-project>.

⁴⁰ Chris Weller, “The inside story of one man’s mission to give Americans unconditional free money”, *Business Insider*, 27 June 2016. Available from www.businessinsider.com/inside-y-combinators-basic-income-project-2016-6.

⁴¹ “Launch a basic income” (GiveDirectly), available from www.givedirectly.org/basic-income.

⁴² Piachaud, “Citizen’s income: rights and wrongs”, pp. 1-4.

⁴³ 2016 年的股息为 1022 美元，阿拉斯加财政部，永久基金股息司，股息适用和支付概述，见 <http://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>。

一个坏榜样，因为这是预先分配而不是再分配，并且涉及的金额很少，支付水平也存在波动。⁴⁴

(b) 部分基本收入是有限制的，例如受领者为特定群体。比如，荷兰和新西兰都有普遍养老金制度，根据这项制度，达到特定年龄的所有人都能获得一笔收入，而无需经济情况调查。⁴⁵

(c) 补充基本收入需要在现有社会保障制度中引入一项适度的基本收入。一些评论人士在部分基本收入和补充基本收入之间不作区分。例如根据芬兰的一个试点项目的描述，部分收入所涉及的福利水平要“显著降低”，而且并不意在“以与全面基本收入相同的程度”取代其它现有的现金转移。⁴⁶

部分和补充基本收入方针也可能出现重叠。芬兰的试点项目将在两年的时间段(2017-2018年)里向随机选出的25岁至58岁之间、已经获得劳动力市场补贴或基本失业津贴的1500人提供560欧元。⁴⁷支付是自动的，没有条件，也不需经济情况调查。与范帕里斯的方针一致，基本收入支付仅取代低于它的现有福利。⁴⁸因此，它可以与现有的收入相关福利和住房补贴累加。

所以说，芬兰的模式既属于部分基本收入，因为它针对的是基于年龄和收入的特定受领群体，也属于补充基本收入，因为它没有完全取代现有的社会保障制度。初步报告的结论是，部分基本收入的不足之处在于它无法大幅改变现行制度，也不能减少官僚主义，它无法解决慷慨的住房补贴造成的问题，而且它的数额较低，尤其对单亲父母而言。⁴⁹

(d) 完美的基本收入具备上文第二章A节所列举的特征——即一项基本、个人、现金形式、定期、普遍和无条件的收入。全世界尚没有任何一个地方实施了这样一项计划。

芬兰曾考虑实施这样一个计划，金额为每月1000欧元，但人们对“可能对工作造成的抑制效应、与收入相关失业保障的冲突、政治争议、高额成本、地区间的住房成本差异以及可能缺乏合法性”表示了关切，认为这个金额“对一些群体而言太高，对另一些则太低”。⁵⁰

⁴⁴ Jurgen De Wispelaere, “Basic income in our time: improving political prospects through policy learning?”, *Journal of Social Policy*, vol. 45, No. 4 (2016), pp. 622-626.

⁴⁵ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, pp. 159 and 160.

⁴⁶ “From idea to experiment: report on universal basic income experiment in Finland” (Kela, 2016), p. 24.

⁴⁷ “Objectives and implementation of the basic income experiment” (Kela, modified 13 January 2017), available from www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation; and “Who can get a basic income?” (Kela, modified 28 December 2016), available from www.kela.fi/web/en/basic-income-who-can-get.

⁴⁸ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 12.

⁴⁹ “From idea to experiment”, p. 37.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 24.

三. 与其他方案的异同

A. 负所得税

32. 在米尔顿·弗里德曼的研究成果的启发下提出的负所得税方案，可确保收入低于特定门槛的个人能够获得政府补助，而不用缴税。它与基本收入的相似之处在于每一公民都自动和无条件地具备资格，但它与完美基本收入相比的不同之处是，福利随着收入的增加而逐渐消失。其金额也可能根据家庭情况进行调整。

B. 全球基本收入

33. 全球规模的基本收入概念获得的学术关注很少，但至少有两个组织在推广这一概念，它们是全球基本收入基金和世界基本收入组织。⁵¹ 后者认为，全球基本收入将是一项“收集并重新分配资金的全球性计划，其金额视情况从每月几美元到 2000 多美元不等”。⁵² 其长期目标是通过“对全球企业的集体持股、碳税或金融交易税等国际税收、对知识产权等商品或开采资产资源收取特许权使用费、或对使用共享商品征收费用(例如向航空公司征收使用共享领空的费用)”重新分配财富和自然资源。⁵³ 本报告不打算研究这种方针是否可行。

C. 福利国家

34. 所有发达国家都具备三种主要形式的福利国家中的某一种。第一种，非缴费、需要经济情况调查的穷人福利方案。第二种，社会保险、社会权利和社会服务，其中包括内容广泛的制度，从缴费型养老金和失业计划，到公共教育和医疗保险。第三种，也是最不为人熟知的一种，政府通过监管、财政、货币和劳动力市场政策在经济中发挥的作用，以及在“塑造市场、促进增长、提供就业和确保公司和家庭的福利”方面扮演的角色。虽然一些人认为这三种概念是相互竞争的，但大卫·加兰(David Garland)认为，“这三个部分的任何一个如果没有其他两个作为结构支撑都不可能以它本身的形式存在”。⁵⁴

35. 在比较基本收入计划和福利国家时，有必要指出，所提议的一些形式的基本收入意在取代福利国家，而另一些则意在作为其补充，或仅部分取代。查尔斯·默里提出了一种激进的基本收入形式，旨在取代福利国家⁵⁵，并消除“明确属于转移的方案——社会保障计划、联邦医疗保险计划、联邦医疗补助计划、福利方案、社会服务方案、农业补贴以及企业福利”，但将保留国家出资的教育。⁵⁶ 但另一些人指出，“基本收入不应被理解为，就其定义而言，能完全取代所

⁵¹ 见 www.globalincome.org/English/English.html 和 <http://worldbasicincome.weebly.com/>.

⁵² “The basics”, available from <http://worldbasicincome.weebly.com/the-basics.html>.

⁵³ “How we could fund a world basic income”, available from <http://worldbasicincome.weebly.com/finding-the-money.html>.

⁵⁴ David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2016), p. 9.

⁵⁵ Charles Murray, “A guaranteed income for every American”, *Wall Street Journal*, 3 June 2016.

⁵⁶ Murray, “Guaranteed income as a replacement for the welfare state”, p. 4.

有现有转移支付，更不用说取代提供优质教育、优质保健和其他服务的公共资金了”。⁵⁷ 这种立场得到了一些评论人士的支持，对他们而言，基本收入计划“未必会取代缴费型福利”。⁵⁸ 加拿大的一项研究提出，新的基本收入计划应累加于现有的 33 个收入支助方案之上。⁵⁹

36. 其大多数支持者并没有设想由基本收入直接取代第三种福利国家概念，即政府在经济中的作用。至于第二种概念，许多支持者似乎基本没有触及公共教育和社会服务。就连默里也要保留国家资助的教育和儿童保护服务，虽然个人将不得不自己出钱购买医疗保险。⁶⁰ 但大多数基本收入提议似乎希望完全或部分取代或是现有的缴费型社会保险计划，或是为社会较贫困群体提供的非缴费型的社会补助措施，或希望将两者都取代。

37. 至于相似之处，发达国家的一些现有的非缴费型方案已经接近基本收入的概念。例如，许多欧洲国家都实施了普遍的儿童福利制度，向父母转移支付现金，而附加条件很少甚至没有，这些现金来自公共基金，向子女达到特定年龄的父母支付，尽管其福利水平可能根据子女数量或父母收入而有所不同。⁶¹ 基本收入和这种方案的主要区别似乎在于，后者限定了仅向儿童或老年人等特定群体支付。

38. 不过，许多作为福利国家组成部分的社会保险和社会救助方案与基本收入在一些关键方面存在不同。对 108 个在国家立法中规定了儿童福利或家庭福利计划的国家的研究发现，其中只有 49 例非缴费计划。⁶² 而缴费型计划通常仅覆盖那些具有正规就业的人。因此这些计划不具有普遍性，通常有附加条件，例如需要正在积极寻找工作或需接受医学检查。此外，它们通常远远高于一个最低标准，而是部分或全部补偿了所损失的收入。⁶³

D. 现金转移

39. 过去二十年里，中低收入国家的现金转移方案出现显著增加，包括有条件 and 无条件现金转移。⁶⁴ 大力支持有条件现金转移的世界银行将其定义为“定期向贫困家庭支付的货币福利，但要求受益者遵守特定行为条件，鼓励对人力资本的投资(例如学校出勤率、免疫和健康体检)”。⁶⁵ 而无条件现金转移没有类似的附加条件。最大规模的有条件现金转移方案是巴西的家庭奖学金项目(Bolsa

⁵⁷ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 12.

⁵⁸ J.A. Noguera, “Basic income and contributory pensions”, in Karl Widerquist and others, eds., *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research* (Wiley and Sons, 2013), p. 347.

⁵⁹ David Macdonald, “A policymaker’s guide to basic income” (Canadian Centre for Policy Alternatives, 2016), p. 8.

⁶⁰ Murray, “Guaranteed income as a replacement for the welfare state”, p. 4.

⁶¹ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, pp. 158 and 159.

⁶² 国际劳工组织，《2014/15 年世界社会保护报告》(2014 年)，第 16 页。

⁶³ Noguera, “Basic income and contributory pensions”, p. 347.

⁶⁴ 世界银行，《2015 年社会安全网现状》(华盛顿哥伦比亚特区, 2015 年)，第 1 页和第 8 页。

⁶⁵ 同上。

Fam fia)，有超过 7000 万受益者，而规模最大的无条件现金转移方案是中国的低保制度，受益人群超过 7500 万。⁶⁶ 有条件现金支付长期以来被视为拉丁美洲的一项标识。尽管非洲国家一直侧重于无条件现金支付，但近几年有条件现金转移在非洲有所扩大，虽然所附加的条件相对较“软”。⁶⁷

40. 要理解现金转移和基本收入之间的异同，有益的做法是考察一下特定国家的经验。墨西哥是率先实行有条件现金转移方案的国家之一，PROGRESA 于 1997 年实施。随着时间推移，该方案已经大力扩展，并更名为机会项目(Oportunidades)。其宗旨是消除贫困代际传递，仅面向贫困家庭。所附加的条件是，孩子每个月缺勤不超过 3 天，所有家庭成员每个月需前往诊所检查一次。墨西哥也有无条件现金转移方案，例如墨西哥城的 Pensión Ciudadana Universal，每月通过电子转账向老年公民支付至少最低工资一半的金额，而除了年龄和居民身份没有任何条件，还有另一项方案 Setenta y Más，向居住在小地方的七十岁以上的人群进行无条件现金转移。⁶⁸

41. 另一个著名例子是巴西的家庭奖学金项目，这是拉丁美洲规模最大的有条件现金转移方案，于 2004 年推出，在较早期的规模较小的现金转移方案的基础上发展起来。希望获得现金福利的贫困和贫穷家庭需要定期访问诊所和/或满足最低学校出勤率的要求。巴西也有无条件现金转移方案，例如 Benefício de Prestação Continuada，向低收入家庭中的老年人和残疾人分发。家庭奖学金项目实施前一天颁布了另一项法律，规定每一巴西公民或在该国居住超过五年的外国人，无论其社会经济条件如何，均享有一笔公民收入。但这项法律从未执行，而公众常常把它与其他现行的最低收入方案混淆。⁶⁹

42. 许多非洲国家都以“社会养老金”的形式向特定年龄以上的所有公民提供无条件现金转移，没有任何先决条件。⁷⁰ 较新的一种现象是在补贴改革的背景下实行普遍的无条件现金转移。2010 年，伊朗伊斯兰共和国推出了每月约 45 美元的“现金补贴”，支付给所有居住在该国的伊朗人，作为汽油、天然气和水电补贴减少的补偿。⁷¹ 同样，沙特阿拉伯正在实施“家庭津贴”——向贫困家庭和中等产阶级的现金转移(随着收入增加而减少)，以补偿补贴改革的影响。⁷²

⁶⁶ 同上，第 10 页。

⁶⁷ 同上，第 9 页。

⁶⁸ Pablo Yanes, “Targeting and conditionalities in Mexico: the end of a cash transfer model?”, in R.L. Vuolo, ed., *Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2013), pp. 67-85.

⁶⁹ Lena Lavinas, “Brazil: the lost road to citizen’s income”, in R.L. Vuolo, ed., *Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2013), pp. 34-42.

⁷⁰ Guy Standing, “How cash transfers promote the case for basic income”, *Basic Income Studies* (April 2008), p. 19.

⁷¹ Hamid Tabatabai, “Iran: a bumpy road toward basic income”, in R.K. Caputo, ed., *Basic Income Guarantee and Politics* (Palgrave Macmillan, 2012), p. 285.

⁷² “Blow of higher utility bills softened for low-income Saudis”, *Arab News*, 24 December 2016.

43. 无条件的现金转移支付，尽管没有附加条件，但与基本收入计划仍在若干方面存在差异。首先，现金转移通常支付给家庭⁷³，并可能相应地有所变化。其次，无条件现金转移往往针对贫困人口或儿童和老年人等人群。第三，无条件现金转移的金额通常根据受领者的情况而存在差异。

44. 虽然范帕里斯和范德博里特认为这种方案“距离无条件基本收入还有很长的路要走”⁷⁴，其他人则指出这类现金转移计划的经验“为支持普遍无条件基本收入的论点提供了实证支持”⁷⁵，而且它们为在高收入国家优化基本收入方案的设计提供了指导。⁷⁶ 尽管如此，这些现有的现金转移方案是否是迈向完美基本收入方案的踏脚石仍不确定。拉维纳(Lavinas)认为，家庭奖学金项目是公民收入的“对立面”，“不能被视为实现普遍和无条件收入的出发点”⁷⁷

E. 社会保护最低标准

45. 国际上，一直在 2009 年推出的社会保护最低标准倡议的背景下推广社会保护最低标准。⁷⁸ 社会保护最低标准咨询小组 2011 年的报告(“巴切莱特报告”)和 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)使该倡议达到高潮。而可持续发展目标 1 提倡“适合……的全民社会保障制度和措施，包括最低标准”。

46. 根据 2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)，各国应建立并保持社会保护最低标准/底线，这种最低标准至少应确保，“所有需要此种保护的人在一生中能够享有基本的医疗保健和基本的收入保障，两者共同确保实际获得国家一级所规定的必要物品和服务”。这包括构成包括生育保健在内的基本医疗保健，针对儿童、针对处于疾病、失业、生育和残疾状况中的就业年龄人员以及针对老年人的基本收入保障。可以通过任何下列计划实现这些目标：普遍福利、社会保险、社会救助、负所得税、公共就业和就业支持。

47. 因此，基本收入与社会保护最低标准并不矛盾，普遍性是两者共有的关键假设。虽然基本收入的支持者指出，第 202 号建议书中提到的“基本收入保障”与他们的基本收入构想相比是一个要宽泛很多的概念，但他们认为社会保护最低标准是“实现基本收入的重要一步，因为它将基本收入保障的想法作为人类发展的一项关键要素合法化”。⁷⁹

⁷³ Tabatabai, “Iran: a bumpy road”, pp. 293 and 294.

⁷⁴ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 69.

⁷⁵ Standing, “How cash transfers promote the case for basic income”, p. 2.

⁷⁶ Evelyn L. Forget, Alexander D. Peden and Stephenson B. Strobel, “Cash transfers, basic income and community-building”, *Social Inclusion*, vol. 1, No. 2 (2013), p. 90.

⁷⁷ Lena Lavinas, “Brazil: the lost road to citizen’s income”, p. 44.

⁷⁸ 见 A/69/297。

⁷⁹ Ian Orton, “Opinion: The UN Social Protection Floor ‘Global Fund’: An entry point for the basic income?”, 3 June 2013. Available from <http://basicincome.org/news/2013/06/opinion-the-un-social-protection-floor-global-fund-an-entry-point-for-the-basic-income/>.

四. 基本收入与贫困

48. 基本收入可能产生截然不同的效果，取决于其出发点为何。在社会福利制度更加成熟的富裕国家，取代现有的社会支助计划很有可能会使穷人的境况更加糟糕。但在一个仅实行了最低限度的社会支助计划的国家，在没有一项更具吸引力的替代计划，例如社会保护最低标准的情况下，向穷人和边缘化群体提供的任何定期和无条件的转移支付都会产生绝对的积极影响。尽管目前印度的讨论和肯尼亚的试点项目都很重要，但大多数政治讨论集中于发达国家及其特殊的需求和视角。这一概念若要取得更广泛的应用，就必须扩大辩论的范围并实现多样化。

49. 1974 至 1979 年之间，在加拿大的多芬市进行了一次负所得税实验。随后对数据的分析证实存在多种积极影响，包括入院率下降，特别是因心理健康问题和事故入院的人数下降，以及 12 年级入学率的提高。⁸⁰

50. 在加拿大，有两项基本收入提议已经成为宏观经济模型的主题：面向所有加拿大人的全面基本收入计划，以及最富有者什么都拿不到而最贫困者能够获得最大限度的收入补贴的负所得税计划。⁸¹ 这两种支付计划都没有根据年龄进行调整。与贫困有关的结论是：⁸²

废除现有的收入转移方案，转而选择单一的基本收入计划，既没有导致贫困水平显著加剧，也没有产生在道德和政治上不可接受的连累效应(为了提升成年人和儿童的收入，导致老年人被推入贫困境地)。更容易接受和更加可行的方法是在已经实行的 33 项转移支付的基础上制订一个新的基本收入，从而只产生赢家，但主要受益者将是中年加拿大人。

51. 不过，负所得税方案对于 18-29 岁的人群和老年妇女将造成问题。加拿大的例子表明，负所得税具有潜在的积极影响，但告诫称，取代现有社会支助机制的基本收入模式将给穷人造成严重的负面影响。

五. 可负担性

52. 基本收入的支持者对于可负担性这个最大的问题投入的关注相对很少。⁸³

53. 范帕里斯和范德博里特提出的最低标准，并不“足以涵盖人们所认为的基本需求”。尽管他们明显不愿意在他们的提议中给出一个数字，但他们提议取现有人均国内生产总值的 25%，这个比率“足够适度，能够实现可持续性，也足够丰厚，能够让它看起来能够产生重大影响”。根据他们的计算，2015 年这个比率

⁸⁰ Evelyn L. Forget, “The town with no poverty: using health administration data to revisit outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income field experiment” (University of Manitoba, February 2011).

⁸¹ Macdonald, “A policymaker’s guide to basic income”, p. 6.

⁸² Ibid., p. 8.

⁸³ See Jennifer Mays and Greg Marston, “Reimagining equity and egalitarianism: the basic income debate in Australia”, *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 43, No. 3 (September 2016), p. 17; Aaron Major, “Affording Utopia: the economic viability of ‘a capitalist road to communism’”, *Basic Income Studies*, vol. 11, No. 2 (2016), p. 75; “Sighing for paradise to come”, *The Economist*, 4 June 2016; and “The case for free money”, *The New Yorker*, 20 June 2016.

在美国意味着每月提供 1163 美元，在瑞士为每月 1670 美元，在刚果民主共和国为每月 9.5 美元。他们并没有宣称，这个水平足以使所有家庭摆脱贫困，尽管美国的数字将高于官方的贫困线。他们还强调，如果个人目前获得的福利要高于基本收入，“就必须在此基础上累加有条件的补充福利”，从而使贫困家庭的可支配收入总额不低于他们当前的水平。⁸⁴

54. 但如何支付这笔开支呢？匹查德指出，“取代社会保障的”全面基本收入“的开支要远高于社会保障，必须通过针对所有收入征收的更高税率来支付，而这会产生深远的经济后果”。⁸⁵

55. 《经济学人》杂志根据经济合作与发展组织的“普遍基本收入计算器”得出结论认为，美国如果取消所有的非医疗转移支付，可以每年向每位公民支付 6300 美元。⁸⁶ 换言之，如果美国根据范帕里斯和范德博里特的提议，将人均 GDP 的 25% 支付给公民(每年 13,956 美元)，就必须提高税率来支付 13,956 和 6,300 美元之间的差额。根据卡托研究所的计算，向 2 亿 9600 万美国公民每年发放与贫困线相同的金额，即每年 12316 美元，将花费 4.4 万亿美元。即便取消所有面向穷人的联邦和国家社会救助支出(约 1 万亿美元)以及所有“中产阶级社会福利方案，如社会保障和联邦医疗保险计划(Medicare)”(根据计算，花费在 2.13 万亿到 2.5 万亿美元之间)，仍将存在约 1 万亿美元的资金缺口。⁸⁷

56. 加拿大的费用计算也提供了一些信息。如果现有的加拿大“事实”基本收入方案(例如面向儿童的加拿大儿童津贴，面向老年人的有保障收入补贴，以及面向就业成年人的消费税补贴)、准基本收入方案、工资所得税抵减、社会救助和就业保险全部取消，节省下来的费用可以负担向所有加拿大人(具体取决于哪个方案被取消)每年支付一笔在 2655 加元到 3565 加元之间的基本收入，导致约 170 万到 190 万的加拿大人生活在贫困线以下。如果所有现有方案都保留，并向所有加拿大人补充支付每年 1000 加元的普遍基本收入，将有 71.9 万加拿大人脱贫，但净成本达 292 亿加拿大元(相当于每人 40886 加元)。要支付这笔费用，加拿大的增值税必须从 5% 提高至 9%，或者所得税必须提高 20%。⁸⁸

57. 最后，在西班牙加泰罗尼亚地区进行的模拟演算表明，向 18 岁以上人员发放 7986 欧元，向未成年人发放 1594 欧元的年均基本收入，需要 49.57% 的统一税率以及 70 亿欧元的额外资金。⁸⁹

58. 范帕里斯和范德博里特承认，相当于人均 GDP 25% 的普遍基本收入将导致“高得多的税率，因为必须维持其它公共开支的资金”。他们接着指出一些(规模相对较小的)基本收入实验、负所得税实验和计量经济模型，没有任何一项就可负担性提供了明确的答案。在讨论了替代融资模式，例如资本税、自然税、金

⁸⁴ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, pp. 10-12.

⁸⁵ Piachaud, “Citizen’s income: rights and wrongs” .

⁸⁶ “Universal basic income in the OECD”, *The Economist*, 3 June 2016.

⁸⁷ Tanner, p. 15.

⁸⁸ Macdonald, “A policymaker’s guide to basic income” , pp. 19-21.

⁸⁹ Jordi Arcarons, Daniel Raventos Pañella and Lluís Torrens Mèlich, “Feasibility of financing a basic income” , *Basic Income Studies*, vol. 9, No. 1-2 (2014), pp. 79-93.

钱和消费税后，他们得出结论：“这些替代融资来源没有一个是万能的，也不能有力的保证丰厚的基本收入在经济上是可持续的，也没有任何理由相信，至少在短期内，我们可以摆脱所得税”。⁹⁰ 因此他们开始探索普遍基本收入核心理念的替代办法——包括分类基本收入，家庭基本收入和附加税，以及他们偏好的替代产品——部分基本收入：“一种并不宣称足够一个人独自生活的收入”。⁹¹

六. 结论

59. 基本收入最忠实的支持者宣称他们的提议是乌托邦式的，⁹² 但意思并不是它们不现实或不可实现，而是指它们提供了一种雄心勃勃、势不可挡和循序渐进的愿景。基于其不可负担性、无条件的不可接受性或是所需思想变革的不现实性提出反对意见的批评者或怀疑者，常常会被斥为缺乏想象力，捍卫的是一种显然不令人满意的现状。⁹³

60. 但这种对比鲜明的意见准确反映了在对世界已经熟知的各种各样的乌托邦理念进行全面调查后得出的结论，即“乌托邦理念是必不可少的，但具有潜在危险”。⁹⁴ 在基本收入的情况下，其危险性在于一味追求将基本收入当作灵丹妙药，认为它有能力解决许多令人深感不安的挑战，这将导致注意力从更深层次的根本性的复杂原因和价值观转移。但乌托邦式的愿景也有可能提供一种亟需的推动力，来反思专为在二十一世纪实现人人享有适足生活水准人权的最佳形式。贝弗里奇勋爵在一个类似的转折点推出了他的 1943 年报告，通过坚称“世界历史上的划时代时刻属于破旧立新的变革，而不是头疼治头、脚痛医脚的改良”，为英国的福利国家奠定了基础。⁹⁵

61. 因此，不应因为其乌托邦的性质而将断然否认基本收入的概念。国家和国际各级的政策制定者需要发展社会政策方面的创造力，这种创造力能够匹配和回应将我们带着这个十字路口的技术创新和其它进展。尽管挑战是巨大的，所提议的解决方案的规模也是令人惊叹的，有一个备选方案似乎得到了范帕里斯的隐藏支持，那就是以一步一步的方式走向总体目标。正如安东尼·阿特金森(Anthony Atkinson)受阿马蒂亚·森(Amartya Sen)的著作启发所作的评述，“渐进式的改革才是目的所在，而不是获得先验的最佳性”。⁹⁶

⁹⁰ Van Parijs and Vanderborght, *Basic Income*, p. 137.

⁹¹ *Ibid.*, p. 165.

⁹² *Ibid.*, pp. 245-247; and Bregman, *Utopia for Realists*.

⁹³ 关于实际和原则性反对意见的出色概述，见 Piachaud, “Citizen’s income: rights and wrongs”。

⁹⁴ Lyman Tower Sargent, *Utopianism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2010), p. 127.

⁹⁵ Beveridge report, para. 7.

⁹⁶ Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Harvard University Press, 2015), p. 236; and Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2009).

62. 迄今为止，所选择的道路中最令人瞩目的一条侧重于对劳工权利的尊重。⁹⁷但这也产生了一些重大问题，如为解决这种背景下的经济不安全所采用的工具是否，或是否有可能对于应对全球劳动力市场的新兴条件有效。例如，经济、社会及权利委员会关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)中呼吁各国“尽最大可能减少正规经济以外的工人人数，因为这些工人在这种状况下没有受到保护”，“确保私有化措施不损害工人的权利”，确保扩大劳务市场灵活性“不能使工作稳定性减少，或降低对工人的社会保护”。这些重要目标全部立足于人权法，但问题在于如何最好地应对大多数行业的趋势正在朝着相反的方向快速前进的现实。

63. 同样，题为《全球供应链中的体面劳动》的劳工组织报告对“世界经济……中的生产和就业关系的动态表明，可能有些工作条件并不佳”作出了回应，提出一系列措施，例如促进国际劳工标准，消除治理差距和推动有效的包容性社会对话。⁹⁸不出所料，在就报告展开了漫长的辩论之后，2016 年国际劳工大会表示“担心，国际劳工组织现行标准可能不适于实现全球供应链中的体面劳动之目的”。⁹⁹

64. 理论和实践之间的差距并不意味着劳工权利应该妥协，更不能将之抛弃，但这种差距确实凸显出一个事实，即面临劳动力市场机构的系统性削弱、更加灵活的工作条件的急剧增加，以及大幅加剧的不安全感，包括非工资福利的丧失，传统方法或许对于那些处于就业状态的人而言没有多少吸引力。¹⁰⁰

65. 这就是有关基本收入的辩论发挥作用的地方。将重点放在定义更加宽泛的社会保护上可能是解决这些问题的一个更有利的切入点。各国政府依然对于确保在其境内存在适当水平的社会保护富有核心责任，促进稳定和经济安全感也符合他们自身的利益，而且他们还控制着所需的资源。

66. 与基本收入相关的最大挑战之一是，如何超越其多变的特性。基本收入存在众多版本，每一种都得到各色行为方的支持，这正是因为他们在这一概念中看到了不同的吸引人之处。要从人权的视角出发来评估基本收入的效用和可接受性，有益的做法是确定激励因素的主要类别。

(a) 阻止懒惰并激励工作；

(b) 效率，即避免福利欺诈、重复的方案、两面沾光以及臃肿的官僚机构。正如一名评论人士欢欣鼓舞地说：“我们能够解雇几百万官僚”；¹⁰¹

⁹⁷ 关于在经济改革和紧缩措施背景下的劳工权利所面临挑战的重要分析，见 A/HRC/34/57。

⁹⁸ “全球供应链中的体面劳动”，报告四，国际劳工大会，第 105 届会议(2016 年)

⁹⁹ 关于全球供应链中体面劳动的决议，2016 年 6 月 10 日通过，第 25 段。

¹⁰⁰ Tim Vlandas and Daphne Halikiopoulou, “Why far-right parties do well at times of crisis: the role of labour market institutions”, European Trade Union Institute working paper 2016.07, p. 5.

¹⁰¹ Tim Worstall, “Krugman’s argument in favour of a universal basic income”, *Forbes*, 5 May 2015.

(c) 适应技术进步，一方面为在自动化和机器人化时代的大量工作岗位流失提供补偿，另一方面能在科技企业家的财富呈指数级增长的时代确保某种程度的基本性的财富再分配；

(d) 工作权利，或是促进社区的充分就业，或是个人能够选择满意的工作；

(e) 自由，也就是作出职业选择和相关选择的能力，或者是由于获得一定程度的经济保障而能够行使政治权利；

(f) 公平和社会正义

67. 所有这些激励因素本身都很有说服力，但除非使它们与最后一项因素建立密不可分的联系，否则很有可能最终得到的还是一项旨在促进生产率和效率的战略，与更为根本的目标毫无关联。

68. 那么，人权行为方和人权机构应如何应对缺乏经济保障的危机以及与之相关联的各种现象呢？而倡导实现基本收入的运动如何在整个方程式中找到一个合适的位置呢？

69. 首先，需要承认经济不安全是对人权的一项重大威胁。它不仅仅威胁到经济和社会权利的享有，尽管这确是一项主要关切。严重的不平等、快速增加的不安全感以及许多国家由经济精英统治的政治格局，都有可能损害对人权框架所赖以生存的民主治理制度的支持，并最终有损其生存能力。¹⁰²

70. 其次，工作权、享有社会保障的权利，以及最重要的享有适足生活水准的权利必须在人权界的议程中获得突出的地位。如果这些权利被边缘化，整体议程就会与当前最紧迫和最紧急的问题越来越不相关。

71. 第三，与经济机构和企业行为方近几年提倡的正统学说相反，现在必须恢复对国家的中心作用的支持，并认识到公平和渐进的财政政策的重要性，以及确保再分配正义的政策不可或缺性。

72. 第四，不断加剧的经济不安全对于性别平等的影响几乎始终为负。“与一般男性相比，一般女性的职业生涯仍然较短，更容易中断，报酬也更低”，¹⁰³ 这仍然是事实，而其后果也影响到社会保障和相关的各种安排。妇女人权的倡导者需要更多地参与有关社会保护和基本收入的辩论。

73. 第五，基本收入的支持者们需要确保落实这一概念的具体计划不是狭隘地与公民身份相关联，而牺牲了也是社区成员的其他所有人的利益。

¹⁰² Ganesh Sitaraman, *The Crisis of the Middle-Class Constitution: Why Economic Inequality Threatens Our Republic* (Knopf, 2017).

¹⁰³ Anne L. Alstott, “Good for women: a response to ‘A basic income for all’ by Philippe van Parijs”, *Boston Review* (2000). Available from <http://bostonreview.net/archives/BR25.5/alstott.html>.

74. 第六，也是最重要的一点，有关社会保护最低标准和基本收入的辩论必须结合起来。迄今为止，人们基本上没有将这两种辩论结合在一起，这样做会产生反作用，并最终弄巧成拙。两种概念确实之间存在一些分歧点，但如果能够认识到它们之间的协同作用，而不是忽略这种协同作用，它们将发挥大得多的潜力。两者间的差异如下：(a) 社会保护最低标准大多借鉴的是发展中国家的经验，¹⁰⁴ 而基本收入倡导者往往将重点放在发达国家身上；(b) 社会保护最低标准旨在同时确保收入有所保障和能够获取基本社会服务，而基本收入计划仅对收入进行担保；(c) 基本收入保障的概念要比基本收入现金转移的概念更加宽泛，因为前者还包括了非现金转移；(d) 社会保护最低标准不仅仅注重实现让人人都能获得社会担保，而且还重视逐步实施更高的标准；(e) 社会保护最低标准并没有被视为社会保险制度的替代品，¹⁰⁵ 而一些基本收入支持者的目的就是取代现有的社会保险制度；(f) 与许多基本收入计划不同，2012 年社会保护底线建议书(第 202 号)以人权为前提条件。但两种提议的支持者有着大量的共同点，如果能够认识到基本收入不是一个可以一蹴而就的构想，那么就没有任何方案比社会保护最低标准更好、更详尽、所获支持更广泛。

¹⁰⁴ 国际劳工组织，《促进公正和包容性全球化进程的社会保护最低标准：社会保护最低标准咨询小组的报告》(2011 年)，第 xxii 页。

¹⁰⁵ 同上，第 xxviii 页。