

「基本收入」在中国可取、可行吗？

李健

内容摘要：建议的综合收入补贴，按不敷之需发放，鼓励自强，虽然保障率不高，但覆盖全社会；它取代实物住房补贴，可节省资源，同时让低收入居民也得享土地升值，寓富于民，最终减轻财政负担。企业的社保负担可减少，工资更有弹性，小农户得到支撑，让经济在供应侧更强壮；在需求侧，消费意愿最强的人群的收入和财富都提升。人民生活更有保障，社会更稳定。

关键词：基本收入 保障收入 综合收入补贴 土地升值税

1. 基本收入政策，指政府恒常向每个成年人发放一笔钱，额度通常为处于贫穷线的收入水平。2016年6月，瑞士国民大比数表达不接纳无条件基本收入。然而不少财经专家，例如前「债王」格罗斯（Bill Gross），都认为各大国引入基本收入保障为期不远，理由是：社会上工资差距越来越大，特别是当机械人、人工智能和全球化取缔了更多低、中，甚至高技术职位；而现行的福利主义又昂贵低效，例如美国用在穷人身上的人均福利开支远高于贫穷线本身¹。
2. 基本收入是不问需要和不劳而获的，瑞士国民不接纳它的两大原因是担心它耗费太大导致大幅加税，和它会养懒人。如何避免基本收入这两大弊病但仍达致其上述功效呢？首先，与其发放基本收入，政府应保障收入，按个别不敷之需发放收入补贴；其次是这补贴机制要能鼓励人力争上游。以下将探讨如何一个适合国情的收入补贴机制，不单保障民生和缩窄贫富差距，还能增加内部需求和提升财政与经济效益。

收入补贴办法要点

3. 任何城乡家庭，倘其自身收入低于「保障收入」，差距便为其不敷之需，获政府发放等额的货币补贴——可名为「综合收入补贴」（下称「综补」）。自身收入为零的家庭，建议其保障收入为本县/市中位家庭收入的30%，但各级政府可自资提高这个基准。

¹ 在美国，即使不包括高昂的医疗补贴，2014年用在一个四人家庭的福利开支为30926美元，高于四人家庭的贫穷线24230美元。（数据来源：<http://federalsafetynet.com/poverty-and-spending-over-the-years.html>）

4. 保障收入按家庭成员人数和供养比率差异化，例如三人家庭的保障收入一般高于二人家庭。为了鼓励多劳多得和积蓄，保障又按个别家庭的自身收入浮动，例如可以自身收入每上升 100 元，综补只减少 33.3 元，即保障收入上升 66.7 元。按此比例，综补将于自身收入达到中位家庭收入的 90% 时降至零。换句话说，自身收入从零到仅低于中位收入 90% 的家庭都获发综补；保障收入的相应范畴是中位收入的 30% 至仅低于 90%；综补额的相应范畴是中位收入的 30% 至仅多于零。
5. 综补所保障的包括住房需要，即所有家庭都自行在市场上租房或买房，有不敷之需便得到上述的基本综补，和针对特高房价的额外住房补贴（下详）。政府只售地而不再建保障房；现存保障房将转为商品房，以市值出租或出售。

收入保障会养懒人吗？财政负担得起吗？

6. 上面建议基本综补初步最高仅为中位收入的 30%，是欧盟的贫穷线的一半，这额度只适用于毫无自身收入者，为他们提供基本生活保障。综补并从设计上鼓励人积蓄和多挣些。然而，保障收入提供了收入水平保障、失业保障、住房保障，和基础养老保障；这些保障不但水平有所提升，而且扩展至覆盖全民。政府适宜背上这么大的财政担子吗？钱从何处来？
7. 首先，以货币补贴来取代保障房，其实替政府节省大量资源。保障房的典型做法是：所有住不起私营房屋的申请者，不论其不敷之数多寡，都可得到全额补贴，因此补贴一开始就广泛超逾不敷之需，而日后当住户收入上升或人数减少时，要相应地向公共廉租房的租户个别调高租金或收回公租房会相当困难，遑论向经济适用房住户收回预支的庞大房价补贴。上述补贴超逾不敷之需的情况也出现在另一类购房补贴—低息贷款。综补却任何时候都紧按不敷之需。
8. 再者，保障房年复一年补贴给居民的土地使用值是大致随著名义 GDP 持续增长的；相比之下，当居民用综补买房，房贷的还款额基本上是固定的，但青壮年人买房后的收入一般是增长的，其不敷之需—即政府发放的综补额—便相应减少，一旦房贷还清时更大幅下降（下详）。人到老时，可采用逆按揭、大房转小房、搬到农村等方法以房养老，政府的社会保障支出进一步减轻。
9. 保障房还有一种补贴超逾不敷之需的情况：成功申请者往往得以选择不同地点、大小和规格的房套，结果经济条件较好的申请者会选择价格较高—即隐含补贴较

多一的房套；换言之，不敷之需较低者得到较高补贴。此外，由市场来主导房地
的运用和住房的生产及运营，一般都比政府运营更能善用资源，体现较高的价值
及较低的成本。

10. 公租房政策让政府保留了存量公租房用以提供未来住房补贴；同样，一旦实施综
补，出售存量公租房所得可被注入股票基金，再将基金的收益用于持续发放综补。
无论如何，存量公租房的出售和出租，与及政府出售房地以代替保障房满足住房
需要，都提供财政收入。
11. 综补的第二方面财政来源，是下文描述的，综补所缔造的丰硕经济需求与效益，
连同所产生的乘数效应，将增生可观的政府收入。此外，有了综补，政府可相应
地削减一些对企业和家庭的其他补助。
12. 第三方面，综补的一个目的是让低收入居民买房以得享土地升值的收益，而赋予
这收益的最佳方法，是实施高税率的土地升值税但给予个人一定的豁免。土地升
值税是至公平和利好经济与民生的财政收入来源，一旦全面实施，所有城市和农
村土地升值—除了豁免予个人的部份—都提供财政收入，可主要用于降低或取消
种种其他税费，及用于重大的社会保障开支—综补。
13. 第四方面，综补开支的最大一块，无疑是对城市低收入居民住房的补贴，因为目
前城市房价很高。但一旦实施高税率、有限度豁免的土地升值税，及以货币补贴
取代实物住房补贴，土地升值便成为全民可得的福利，全社会的住房都是商品房，
令商品房供求结构平衡，其投资溢价相对上将下降。加上从香港的经验可知：一
旦公租房转为商品房，将使住房价格范围向下延伸多一大段，因为在一定程度上
价格也会追随购买力。所以，对低收入住房所需的补贴将是可负担的。

综合收入补贴的社会效益

14. 综补的主旨不是救助，而是再平衡。它全国一致地，为低、中收入阶层增加保障、
收入与财产，以缩窄在市场力量之下出现的过大贫富差距。它寓富于民，赋予低
收入者可观而保值升值的资产，好处包括在有需要时作为抵押品提供资金，并在
晚年增添养老的资源。在房价高居不下时，一个议题是如何纾解低收入居民与年
青人面对的住房困难；保障房兴建需时，引入货币补贴却能即时全面纾困。
15. 当低收入阶层也能拥有自己的住房，社会便如为新加坡引入该政策的李光耀所说

的，更加稳定。在自传中²李光耀提到他因此决定将新加坡的公共租赁房改为可租可买，自此新加坡以社会稳定见称。综补又让不同收入阶层的人所住的地区重叠，日常生活更融合，避免了公租房区变成贫民窟及其居民被标签。

16. 在农村，实施综补将让农业市场化但仍能提供社会保障，因为农户将按不敷之需获得补贴，小户便能与大户和企业共存。而单纯将土地财富尽都赋予农民却会衍生日后失地农民就业不足的风险。

收入保障的经济效益

17. 中国面对一些令经济增长放缓的因素，如生产力进入较低速增长期、在国际间的成本优势减弱，及人口开始老化。引入综合收入补贴正是适切的供给侧结构性改革：它不是政府的消费和投资，而是转移支付，配置资源，以增加经济效益，和释出潜在需求。
18. 在劳动力市场，有了收入补贴，不需要施加最低工资或工资指导线，也能够保障较低技术的人员有合理的收入，工资便能弹性向下调节，让经济较能承受下行压力和外部竞争，也让一些低技术行业能生存，俾最大化就业。由于它的性质是社会保障，综补不会令政府像提供某些补贴一样受到贸易对手批评。此外，工资充分浮动，可避免过多的经济调节压力落在汇率上，有助于金融市场稳定。
19. 政府既以综补提供了失业保障、收入水平保障、基础养老保障，和住房保障，便可减轻或免除企业在失业保险、养老保险、住房公积金和最低工资方面的刚性承担，以降低它们的经营成本。实施综补也将令关闭僵尸企业容易些，因为下岗工人有了达到中位收入九成的保障收入，及拥有住房资产，将较容易面对下岗的挑战。综补也为人们—特别是年青人—提供自主创新创业的后盾。
20. 实施综补将激发大量的消费与投资需求。综补让低收入群众也能买房，因此短期来说将掀起一场购房潮，带动建筑、家居、金融等行业，及有助于消化库存和过剩产能。长期来说，低、中收入家庭的收入、财产与保障都提升，便会安心消费而他們正是社会上边际消费意欲最强的。「五险一金」的员工缴费将能下调，也增加消费力。年青人会较安心生儿育女，这有助提高出生率，利好经济的长期增长。

² 《李光耀回忆录 1965-2000》，新加坡联合早报出版，2000，112 页。

21. 在农村，综补援助人们有偿承包和经营农地；这便让农业开放给有能者，地尽其用，达致生产效益最大化。而广大农民获得了与城市居民一般的收入保障和土地升值收益，消费的意愿与能力都将显著增加。

补贴办法详情

22. 額外住房補貼：目前一些大城市的住房消费价格高昂，可能需要在前述的基本综补之外发放额外住房补贴。办法是藉对消费行为调查，鉴定人们如何，按着当时住房消费价格—相对于收入—有多高，而调整收入中用于住房的比例；因为，在住房消费价格上升时，人们会增加收入中用在住房消费的比例但同时压缩住房水准—例如接受较小或偏远的房子。当住房消费价格高于某个水平，假如得不到额外补贴，家庭即使按前述办法得到基本综补，也须接受居住条件低于社会所认同的「最低实质住房水准」。此时便须按不敷之需增发额外住房补贴，以免住房与非住房消费同被进一步压缩。

23. 「最低实质住房水准」是就几项指标—如人均面积、房龄、基本设施和往返中心地区的公共交通时间—设定的社会所能接受的最低标准，按当时当地的住房消费价格得出其币值。(所谓住房消费价格，在租房者来说是租金，在买房者来说是购房贷款的每期还款额；前者主要反映住房的使用价值，因而较平稳；后者则反映房价与利率的水平，因而波动较大。在计算须发多少额外住房补贴以补不敷时，应参照的价格是租金，这样在房地产周期近底部时，由于租金高于房贷还款额，算出来的综补额会吸引人购房，而在周期顶部时人们会感到综补额紧绌购房须三思。)

24. 计算自身收入：综补额是自身收入达不到保障收入的不敷之数。自身收入包括工资及经营所得与投资收益，扣除应缴所得税。持有不动产，即行使土地的使用值，属经营行为，计算所得时，俾从经营利润扣除不动产成本的本金和利息偿贷额；如用了自身资金而没有借贷，亦得以按某个基准利率计算扣除；如不动产的使用不涉及交易—例如自用或闲置，以估定租值为经营利润。至于投资收益，冀获发综补的家庭须提供所拥有资产的大致估值(专业估值费可以政府承担)，如果估值不高，可简单地将资产估值乘以该资产类别的近期平均回报率以估定其回报，例如存款的收益可按主要银行的储率利率计算。

25. 对自雇出现的亏损，处理方法是只用作抵销其他年度的盈余，即计算自雇户可得的补贴时，其年度自身收入不作低于零；其他国家的收入补贴机制，例如美

国的 Earned Income Tax Credit，也有此安排。

26. 置入不动产的家庭一旦不再需要偿还相关贷款，按照上述的计算方法，其自身收入便大幅增加，该户的不敷之需——即获发的综补额——便相应减少。此外，由于人们的收入趋于上升而不动产的偿贷额一般固定，置入不动产的家庭得到的综补额是趋于逐渐减少的；加上不动产价格是趋于上升的，因此，可以让为自住或生计借贷以置入不动产的家庭开头得到的补贴多一些（例如多得之数为该家庭的自身收入乘以通胀率的三倍），让家庭能置入好一点的住房、农地等。
27. 行政：用以计算综补的「自身收入」，可作为应课税收入。为臻高效及方便民众流动，可由单一机关在各地负责执行所得税兼综合收入补贴，按应缴税和应得补贴之间的净额作出征收或发放。所需的主要数据可取自现有的报税、统计及不动产行政机制。发放综补时可优先发给房贷银行或出租人，余额则与工资一同存进个人的银行帐户。

2017.6.5

作者是香港资深经济学人，独立评论员。网站：barefooteconomics.net