

全民基本服务研究

全民基本服务的理由*

[英]伊恩·高夫**

【摘要】 本文将关注点从转移支付投向公共服务。它提出了实施全民基本服务(UBS)的一个理由。所谓全民基本服务,就是一个保护和发展现行公共服务,并将这种服务供应模式扩展到新领域的制度。首先,本文认为有必要对公共服务进行独特的概念性论证,并从人类共同需要和基础经济的角度出发对此进行了论证。其次,从效率、平等、团结和可持续性的角度提出了对 UBS 的规范性论证。再次,考虑了在提供 UBS 的过程中将会面对的议题以及国家机构的角色,并以成人社会照顾和公交服务供给为例进行了简要的说明。最后,总结了一些可以增进 UBS 政治推动力的事态发展,包括抗击新冠肺炎疫情的经验。

【关键词】 公共服务 人类需要 基础经济 社会权利 社会工资

The Case for Universal Basic Services

Ian Gough

Abstract This paper shifts the focus from transfers to public services. It mounts a case for Universal Basic Services (UBS): a proposal to safeguard and develop existing public services and to extend this model of provision into new areas. The first part argues that public services require a distinct conceptual justification and sets this out in terms of shared human needs and a foundational economy. The second part develops the normative arguments for UBS, in terms of efficiency, equality, solidarity and sustainability. The third part considers some of the issues to be faced in delivering UBS and the role of state

* 本文译自 Gough, I., 2020, "The Case for Universal Basic Services", *LSE Public Policy Review*, Vol.1, No.2, p.6 (DOI: <http://doi.org/10.31389/lseppr.12>)。感谢高夫教授授权翻译成中文发表。由岳经纶(中山大学政治与公共事务管理学院教授)、王鼎嘉(中山大学政治与公共事务管理学院研究生)翻译。

** 伊恩·高夫,伦敦政治经济学院访问教授,巴斯大学荣休教授,国际著名社会政策学者。

institutions, with brief illustrations of adult social care and bus transport service provisions. The final section summarises some developments, including experience of Covid-19, which might enhance the political impetus for UBS.

Key words Public Services, Human Needs, Foundational Economy, Social Rights, Social Wage

一、引言

在 1942 年发表的《贝弗里奇报告》^[1]中,贝弗里奇(Beveridge)主要聚焦于转移支付和社会保险如何缓解贫困,以应对他提出的第一大社会问题——匮乏(Beveridge, 1942)。然而,这一体系的成功以广泛非货币性服务的提供为前提,而这些服务也正是直接解决贝弗里奇提出的其他四个主要社会问题的途径:以国民健康服务解决疾病问题,以公共教育解决无知问题,以公共住房解决肮脏问题,及以一系列就业政策解决懒散问题。贝弗里奇认为,只有在非货币性公共服务的坚实基础上,社会转移支付才是有效的。

本文聚焦于后面的这些议题。它为“全民基本服务”(Universal Basic Services,以下简称“UBS”)的主张提供了理由。所谓全民基本服务,指的是一个保护和发展现行公共服务,并将这种服务供给模式扩展到新领域的制度。UBS 的想法最早是由“全球繁荣研究所”(Institute for Global Prosperity)于 2017 年提出的(IGA, 2017),该研究所倡议扩大免费公共服务的范围,从而使每个公民都能过上更充实的生活,并确保人们更容易在更可持续水平上享受安全、获得机会和实现参与。选择“UBS”这个词是为了与“全民基本收入”(Universal Basic Income,以下简称“UBI”)形成对比,后者是一个与当代社会保障体系无关的普遍性资金支付制度。尽管受到了尖锐批评,但 UBI 近年来还是得到广泛的讨论,并获得了相当多的支持。

UBS 的最初方案主张在继续提供如医疗卫生和教育之类传统的公共服务的基础上,将公共服务的范围至少扩大到覆盖住房、营养、交通和信息等领域。最近,安娜·库特(Anna Coote)和安德鲁·珀西(Andrew Percy)(Coote & Percy, 2020)广泛地发展和应用了这个最初方案,本文也以此为基础。

UBI 和 UBS 之间的核心差异在于其可转换性(fungibility)。货币具有可转换性,这意味着政府的转移支付允许人们把钱花在他们需要的任何东西上。

[1] 《贝弗里奇报告》,又称《社会保险和相关服务》,是威廉·贝弗里奇在 1942 年为英国政府编写的一份社会政策全面改革报告。报告承诺通过全民保障、充分就业以及国民健康服务来消灭匮乏、无知、肮脏、疾病和懒惰五大社会问题。这个报告成为战后英国工党建设福利国家的蓝图。——译者注

但公共服务没有这种可转换性,它提供的是特定的服务或者物品。正因为如此,UBS 在那些认为它不尊重消费者主权和市场民主的批评面前显得比较脆弱,所以 UBS 需要在概念上和道德上得到独特论证,我已另文讨论(Gough, 2019),并将在第二部分中进行总结。第三部分从效率、平等、团结和可持续性的角度提出了关于集体责任和公共供给的理由。在第四部分中,我考虑了 UBS 提供过程中的一些议题,并以潜在的成人社会照顾和公交服务的例子来加以简要说明,最后一部分是总结。

二、UBS 的概念和道德框架

UBS 的概念论证中有两个核心要素。第一,关于我们共同人性的理论,我们都有共同的需要,必须满足这些需要,我们才能过上健康幸福的生活。第二,“基础经济”(foundational economy)是满足这些需要的重要概念。

(一) 共同需要

传统的经济学理论是围绕着个人的欲望而展开的,无论这些欲望是来自个人的先天偏好,还是来自他的文化和经济环境。传统的社会政策已经以各种理由对此提出了质疑,例如人类存在共同需要,但并没有挑战它的一些前提。本文(以及我其他文章)的观点的实质就是去发展另一种价值理论,把人类共同需要与对个人欲望的孜孜以求对立起来。这就要求我们引入另外两个理论——可行能力理论和需要理论。

可行能力理论首先是由阿马蒂亚·森(Sen, 1985)阐述的,该理论从一系列实质性自由和机会的角度思考人类福祉。这些“可行能力”反过来取决于人的“功能性活动”(functionings of people),可行能力能够影响“一个人的成就,即他或她可以做到什么或可以成为什么”,比如胜任一种特定工作的能力或者保持自身营养良好能力。因此,可行能力归根结底是人们自由选择一种或者另一种生活方式的能力。

与森不同,玛莎·努斯鲍姆(Martha Nussbaum)列出了十项存在于所有文化中的“人类功能性可行能力”(human functional capabilities),即生命能力、身体健康能力、身体完整能力、感觉能力、想象力和思考能力、情感能力、实践理性能力、归属能力与其他物种(other species)共存^[1]的能力、游戏能力,以

[1] 努斯鲍姆从可行能力角度对人类美好生活进行了探索,提出包括“与其他物种共存”在内的十大人类核心能力,这些能力是实现美好生活所必需的。“与其他物种共存”能力要求人类能够与植物、动物和自然界建立关系。不过,努斯鲍姆自己也承认,这种能力在她列出的人类核心能力中的地位是有争议的,部分是因为,在有关美好生活的种种观点中,这种能力并不是共识的一部分。尽管如此,也有学者主张把它列入人们有权要求政府提供的核心人类能力清单。——译者注

及对环境控制能力。其中,她认为存在三个“核心”能力,即归属能力,身体完整能力以及实践理性能力。但是,为了证明这种优先性,她后来还是借用了共同需要(理论)的语言(Nussbaum, 2006)。

人类需要理论已经从很多不同的视角中被提出来。哲学家、经济学家、心理学家、社会学家和神学家等,都曾就有关人类需要的本质、如何去测量以及如何去提高需要的满足感等问题进行了辩论(Dover, 2016; Dean, 2020)。鉴于诸家众说纷纭,那么对于人类到底需要什么的问题莫衷一是就一点也不让人奇怪了。但是,这并不意味着找不到共同的需要。

在每一种关于需要的理论解释中,它的支持者都声称会提供一个合理、客观和可分解的(disaggregated)人类福祉概念。大多数的理论解释都拒绝了那种认为福祉可以被通约为任意单一的测量标准(例如金钱)的观念。相反,这些理论视角往往都试图制定更符合现实的要素清单,所有这些清单都有属于它们自身的优点。这样的思考方式是客观的,因为它们都使用集体推理(collective reasoning)的方式来理解福祉。例如情感被纳入清单,但重在考察其功能(functionings)而非感受。共同需要的想法已在2015年联合国可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)中得到了认可,该目标认为这些需要是公正和可持续发展的基础。

包括我的解释在内的许多解释的中心特点就是普遍性(universality)。需要的普遍性建立在这样一种信念之上:这些需要如果没有得到满足,就会导致某些严重的客观危害。在《人类需要理论》中(Doyal & Gough, 1991),莱恩·多亚尔(Len Doyal)和我认为,无论何时何地的人们都会对参与、健康和自主权这些要素存在基本需要。为了让人们能够避免伤害、参与社会以及批判性地反思自身所处的环境,这些需要必须被满足。满足这样的需要,也是一个人在社会中有意义生活的普遍性前提条件。在这些基本需要之外,某些特定的“中间需要”(intermediate needs)也具有普遍性。这类需要包括物质因素,如水、营养、住所、教育和医疗,以及非物质因素,如照顾、安全的童年、重要的基本关系、人身和经济上的安全。

可行能力视角和人类需要理论还有其他两个特点。其一,功能性活动和需要是多元的且不可替代的,它们无法被加总或者被概括为单一的计算单位(unit of account)。一个领域的需要得到满足无法和另一个相互交换。例如,更多的教育对于一个因为营养不良而患病的人是没有直接的帮助的。

其二,与欲望和偏好不同,核心的功能和需要在理论上是可以得到满足的。随着人们的中间需要得到满足,对可持续水平的参与、健康和自主的需求量就会减少到一个稳定水平。作为人类需要理论基础的分配原则是充分性(sufficiency):使所有个体达到一个适当的阈值(尽管这可以用不同的方式

定义)。

尽管基本需要和中间需要都可以被认为是具有普遍性的,但需要满足因素(need satisfiers)——在任意给定的社会环境中用于满足需要的产品、服务、活动和关系——却几乎总是会因不同的历史、地理和社会背景而各不相同。这在哲学上和方法论上导致了一个困境:在一个民主社会中,这些需要满足因素如何才能被集体性地确认呢?人类需要和可行能力理论对正统的市场经济理论中人的欲望和偏好在逻辑和道德上的优先地位提出了异议。集体选择与个人主义相对立。然而,这会造成这样一种危险,即一些群体,如官员、学者或政治家,声称他们有能力 and 权威来决定别人需要什么。

简言之,解决这一问题的办法是动员公民参与,并根据相关科学发现和专业知识,确定特定人群的需要满足因素。这一“两步走”的过程需要将经过外部验证的相关知识(如营养学和流行病学),与人们在特定环境下的日常生活经验相结合。为了解决不可避免的争端和分歧,参与需要应尽可能开放、民主,并避免受既得利益集团的影响。

兼顾包容性和专业知识的程序是复杂的,但这不应该成为我们寻求实现目标的障碍。埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)对公共资源管理的研究证明,人类经常在大群体中做出复杂的抉择(Ostrom, 1990)。近来的公民大会(citizens' assemblies)实践也展示了社区决策的形成方式:尽可能选择有广泛代表性的非专业人士作为样本,在专家的帮助下考虑一个问题,并在共识的基础上得出结论。2016—2018年的爱尔兰议会推动了一项全民公投,实现了堕胎合法化。法国公民气候大会则通过了一项包括149点内容的详细计划,旨在2020年前将法国的碳排放量至少减少40%。

(二) 基础经济

虽然认识到私人市场在生产、分发和利用用于满足需要的商品和服务这一过程中的关键作用,但UBS需要一种不同的经济模式。鉴于存在不可替代的需要满足因素,如上述例子中的食品和教育,经济应被视为一个“供应系统”的网络,根据行业的不同,生产和消费之间的联系以不同的方式构建(Fanning et al., 2020)。食物系统不同于能源系统,住房系统不同于教育系统,以此类推。每一个供应系统都包括了物理要素(如基础设施、技术、土地利用和供应链)和社会要素(如市场、国家为代表的社会制度、社会关系以及社会规范和文化)。但每一个系统都展现出不同的结构和运行机制。

这种对现代经济的理解已经在“曼彻斯特学派”过去十年提出的“基础经济”理念中得到扩展和深化(Floud et al., 2018)。物质性基础经济(material foundation economy)直接提供了当代市场经济中所必要的一系列需要满足因

素,主要包括管道和电缆设施(自来水、废水和污水、电力供应、家庭管道天然气和电信设施——包括有线和移动的),交通基础设施(铁路、公路、加油站、汽车零售和服务以及所有的公共/社会车辆,比如火车和公交车),食物生产、处理和递送网络(例如超级市场),以及零售银行服务和支付系统。与此相伴的就是干预性基础经济(providential foundational economy)^[1],它本质上就相当于整个国家福利体系:医疗卫生、教育、社会照顾、警察和应急服务以及公共管理,而住房横跨上述两个领域。整个基础经济占据了英国和欧洲总体就业和 GDP 的大约 50%(Floud et al., 2018)。

这些服务都是“平凡的”,因为它们被视为理所当然的,直到它们的供给出现失灵。它们在几个方面不同于经济的其他部门:虽然有时需要通过个人商品购买的方式获得服务,但最终还是依赖于基础设施、网络和分支机构的运作;这些服务相对不受国际竞争的影响;这些服务是为了公共利益而通过共同努力产生的。

(三) 合题

在人类需要框架和供给系统之间显然存在着相似之处。二者都认识到了消费所具有的不可通约的异质性、人类需要的多面向性,以及我们所依赖的系统的差异性。二者都认识到了共享系统和互惠互利的重要性。而且有可能,它们都能证明地方经济应该更多受地方控制的观点。综合而言,它们一起为 UBS 提供了概念性的基础。

表 1 提供了一个有关普遍性基本需要、当代的需要满足因素群和现代供给系统之间关联的简单示意。其中,第二栏是有关当代需要满足因素的清单,这个清单也列出了 USB 的潜在组成部分。很明显,表中的基本供给系统目前正以一种不断变化的模式分布在公私两个部门中。不同的分配方式也引出了这样的问题:公共部门存在的正当性是什么?它的适当边界在哪里?

表 1 连接需要和供给系统:UBS 的潜在组成要素

普遍需要	当代的需要满足因素	供给系统:基础经济
营养	充足的饮食营养,食物安全	农业、食物处理和零售系统:“从田间到餐桌”(from field to fork)

[1] 这个概念中的“providential”很难找到合适的中文翻译,这个词本意为“天意、天赐”,又可引申为“预见、先见、干预”的意思。由于基础经济这个概念包含了 material 和 providential 两大部分,而前者主要是指物质性的内容,后者主要包括社会性的内容,而且体现了社会干预的功能,因此,本文把 providential foundational economy 译为“干预性基础经济”。——译者注

(续表)

普遍需要	当代的需要满足因素	供给系统:基础经济
住所	充足的、安全的、可负担的住房供给	住房供给:土地、建筑、购买、租赁
	能源	公用事业
	水和卫生设施	公用事业
社会参与:教育、信息、交通	学校教育和成人教育	教育和培训系统
	电话、电脑和互联网	电信
	能够使用有效且健康的交通工具	道路、铁路等基础设施及公共交通服务
健康:预防、治疗、照护	公共卫生	公共卫生服务
	医疗服务	国民健康服务(NHS)
	社会照顾	社会照顾服务
人身安全	应急服务	应急服务
收入保障	就业	体面、安全的工作
	收入维持	社会保障、私人保险
	货币/支付系统	零售银行业务

注:中间一栏指明了当代的需要满足因素——UBS的潜在组成要素。

资料来源:Gough, 2019。

三、对 UBS 的规范性论证

(一) 集体责任和社会权利

认为某种特定服务应当由公共部门提供的基本理由是,市场和慈善组织的共同努力不能保证所有人的需要都得到满足。只有公共当局才能保证需要得到公平的满足。自二战以来,普遍需要的理念一直被用来支持对社会权利(entitlements)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”社会经济权利。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;后者则涉及援助和提供的责任,比如受教育和获得医疗保障的权利(Marshall, 1950)。T. H. 马歇尔(T. H. Marshall)关于社会公民身份著述的经典论证将权利扩展到积极的社会权利。经济史学家R.H.汤尼(R. H. Tawney)观察到,“一国大多数人的生活水平不仅仅取决于他们的劳动报酬,而且取决于他们作为公民所获得的社会收入”(Tawney,

1964)。

社会权利的观念为要求福利国家履行满足其公民基本需要的集体义务的主张提供道德上的支持,这种观念蕴含着国家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,这些责任只及于国家边境线以内,而即使在一国境内,也通常存在公民的权利和“纯粹”居民权利之别。由于全球化导致了更大规模的难民和经济移民,对“谁是陌生人”这一问题的答案也在不断演变。有些人认为,我们应当重新审视社会公民身份的标准,让权利取决于居住权而非护照。

到现在为止的观点就是,存在着一些内在的、不可替换的需要,这些需要的满足包含着高尚的道德诉求,而且应该由一种集体责任来保障。但是应该怎样提供这些服务,又怎样为这些服务筹措资金呢?以集体供给的方式来满足这些需要的理由有四个:平等、效率、团结和可持续性。

(二) 平等与社会工资

免费和可及的公共服务对个体接受者的价值经常被称为“社会工资”,因为它取代了个人必须直接支付的成本。在没有公共服务的情况下,个人购买这类服务的成本可能过高,而且随着收入水平的下降,仅仅为了满足基本需要就要付出更大比例的收入。

这是免费向公众提供由税收资助的必需品的一个主要论据。即使一国的整体税制是和收入大致成比例的,例如在英国,总的结果还是会呈现累进效应,即收入越低,所获公共服务在净收入中的比例便越高。表 2 显示,平均来说,在经合组织国家中,现有公共服务的价值相当于最贫困的 1/5 人口税后收入的 76%,但只相当于最富裕的 1/5 人口税后收入的 14%。公共服务将经合组织国家的收入不平等平均减少了 20%(Verbist et al., 2012)。免费提供必需品会自动使低收入家庭受益,同时消除资金转移可能产生的抑制作用。根据需求和公民身份而不是市场需求进行分配,这将自动服务于再分配的社会目标。

表 2 2005—2010 年 27 个经合组织国家中不同税后收入水平的人口得到的实物福利占其可支配收入的平均份额

	最低的 20%人口	第二低的 20%人口	居中的 20%人口	第二高的 20%人口	最高的 20%人口	总计
教 育	30.6%	18.5%	14.2%	10.4%	5.6%	11.8%
医疗卫生	34.9%	22.2%	15.8%	11.8%	7.2%	13.9%
社会住房	1.8%	0.7%	0.4%	0.2%	0.1%	0.4%

(续表)

	最低的 20%人口	第二低的 20%人口	居中的 20%人口	第二高的 20%人口	最高的 20%人口	总计
儿童早期教育和 照护(ECEC)	4.5%	3.0%	2.4%	1.5%	0.8%	1.8%
老龄照护	4.0%	1.9%	0.7%	0.4%	0.2%	0.9%
总 计	75.8%	46.4%	33.5%	24.3%	13.7%	28.8%

资料来源:Verbist et al., 2012。

(三) 效率

在许多经济理论中,普遍的(有时是合理的)假设是市场会增强生产效率。反过来,人们往往认为,公共服务必然效率低下,因为它们不受竞争的影响,而且往往受到既得利益者的保护。正是由于这种理念,公共服务从20世纪80年代开始越来越多地受到市场力量的影响。虽说市场可能有助于某些产品和服务的提供,但它们也并不是万能药,不受控制的经济市场的失败也是人尽皆知的。特别是它们的垄断趋势,它们在提供公共产品上的无能、在地位性商品(positional goods)生产上的弄巧成拙,以及在以商品化形式来满足需要时所造成的低效或伤害。

在竞争性市场中,消费者和提供者的交易成本往往较高,包括比较养老金或公用事业的不同提供者的搜索成本、起草适当合同的行政成本、监督大型私营公司(如 Serco 和 G4S)的监管和执行成本。此外,物质性基础经济的若干部门,特别是网络化部门,拥有很大的规模经济效应,这意味着它们是“自然垄断”的。若这些垄断企业是不受监管的私营企业,就可能导致对社会有害的定价,因为缺乏通常会推动价格下跌的竞争力量。这可能会导致很多人无法负担那些用以满足普遍需要的服务。如果消费者对可供选择的服务的认识还受到信息不对称的影响,人们可能会因不知情而使消费决定变得更糟,或者可能会无法接触或得到他们所需的服务。市场力量对此无能为力,因为多个供应商之间的竞争,消费者选择的扩展以及衡量成功的传统成本—效率标准在很大程度上未能改善产出,遑论改善效果了(IGP, 2017)。因此,由公共部门提供全民基本服务显然是具有效率的。

(四) 团结

团结的理念体现在我们对拥有共同的需要和集体责任这一事实的认识。在这里,我用团结去表示人们促进互相支持的同情感和责任感。这是一个包容的过程,它不只存在于互相熟悉的群体中,更重要的是,它还存在于彼此陌

生的人之间。UBS 的本质也使它有在整个社会中发展这种团结意识的潜力。它涉及为实现共同目标而采取的集体行动(Coote & Angel, 2018)。越来越多的文献揭示了基于个人主义、选择和竞争的新自由资本主义,是如何削弱社会公民身份的价值观并破坏团结的(Lynch & Kalaitzake, 2018)。

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。这反映在欧盟长期的经济和社会“凝聚力”目标中:将自由市场经济和“致力于内部团结和相互支持的价值观相结合,确保社会所有成员都能公开获得全民受益和保护的服务”(European Commission, 1997)。有些人认为公共服务“挤出了”社会资本。他们的论点是政府提供的服务使得公众不再愿意负担照顾社区成员的责任,从而抑制了非正式的照顾网络、互相信任和重视公民承诺和信任的社会规范。然而,有许多证据与这个假设相悖,例如,在北欧式的福利体制中,虽然存在着很多全民性服务,却往往有更高水平的人际联系和社会资本(Oorschot, 2005)。

(五) 可持续性

公共服务相比转移支付系统有着更大的潜力去追求可持续性的目标,在转移支付系统中,服务提供和接受都是由市场驱动的。特别需要注意的是,相比对于已有伤害的治疗、照顾和补偿方面,公共服务在预防伤害的出现上发挥着更大的潜在作用。有一个强有力的证据表明,预防伤害比减轻其结果更有益于人类福祉,而且在经济上更加有效率。然而,尽管这些论点一再出现,但值得注意的是,无论是在英国或其他地方,现有公共服务部门对预防的承诺是多么的微不足道和肤浅。我曾在其他地方尝试从推动公共服务供给的主导观点和利益的角度来解释这一点,自 20 世纪 70 年代以来尤其是如此(Gough, 2015)。

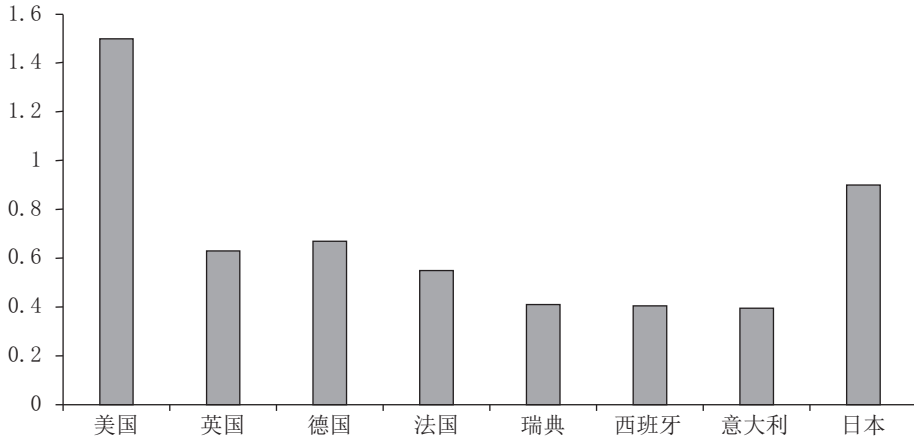
这种脱节在对当代公共政策最深刻也是切实存在的威胁——气候崩溃和极端环境压力——的反应中体现得最为明显。然而,摆脱不可持续的经济、社会和环境的迫切需要为扩大全民公共服务提供了至少两个新的理由(Gough, 2017)。

首先,公共服务的提供加强了社区适应或应对严重气候和环境压力的能力。卡特里娜飓风对路易斯安那州,特别是对当地穷人和黑人的影响远甚于对古巴的影响(在路易斯安那州导致了 1 500 多人死亡,而在古巴则只导致了两人死亡),这表明了强大的集体服务的重要性(Coote & Percy, 2020)。

第二,公共服务能公正地在减碳经济中扮演一个极端重要的角色。例如,改造大量住房的绿色新政项目将会需要公共规划、资助和管理。这些将是在向低碳生活过渡时确保公正所必需的,而不是像绿色资本主义那样仅仅将代价交由最贫困人口和社区承担。医疗保健和教育的公共供给系统比市场系统

更能促进可持续消费,实现减少温室气体排放的国家战略,更有助于协调诸如积极旅行(active travel)和就地食品采购等可持续做法。有证据表明,医疗保健的公共供给系统在生态上比市场系统更具可持续性。

图 1 显示,美国医疗保健的年人均碳排放量是英国的两倍,是欧洲几个国家的 3.5 倍(Pichler, 2019)。



资料来源: Pichler et al., 2019。

图 1 2014 年人均医疗服务碳足迹(以人均二氧化碳排放计算)

四、UBS 提供

UBS 本质上是一种可分解的(disaggregated)和基于具体环境的策略。表 1 阐释了需要满足因素和供应系统多样性。它包括了纯公共产品(比如应急服务)、纯私人产品(比如各种食品采购),也包括了资本和流通产品、规模经济效应较明显的网络以及更多其他产品。UBS 是一个用于思考各种供给类型的政策框架(在这个方面,它与 UBI 有着质的不同)。如果这种多样性是必要的,那么,能否商定某种基本准则,以建立一个统一的全民公共服务系统呢?

库特与珀西的研究有效地说明了这样一个系统的复杂性,他们强调的议题包括责任、权力与放权、所有权、资金安排、参与水平、条件和权利(Coote & Percy, 2020)。尽管如此复杂,他们还是总结了一套建立 UBS 的通用准则:

- 将通过民选政府履行满足共同需要的集体责任。
- 将权力下放至最低适当级别(根据辅助性原则)。
- 服务将由一系列具有不同所有制和控制模式的组织提供,所有这些组织共享一套明确规定的可执行的公共利益义务。

- 服务是每个需要它,而不只是具有支付能力的人都能获取,能支付得起的。

- 居民和服务使用者将在服务的规划和提供中扮演有意义的角色,并与专业人士和其他一线工作者密切合作。

- 将有明确的规则和程序,确保公平和包容的资格和权利。

库特和珀西非常清楚地知道,对法定权利(entitlements need)的保障无需由国家直接提供服务。但是国家,包括中央、地区和地方,将会在三个方面发挥关键作用。

第一是在保障公民/居民享有基本服务的权利,确保服务获得平等方面。不同的服务部门和国家对自然权利(rights)和法定权利(entitlement)的法律化皆有所不同,比如有的通过宪法,有的通过其他可裁判的法律,还有的通过规制机构、专业伦理和其他程序等。

第二是在增税或者融资和分配资源方面。虽然大部分人只关注当前的支出,但是资本和基础设施支出会越来越引人注目。独立的基础设施委员会呼吁建立全民基本基础设施(Universal Basic Infrastructure):“英国的每个地方都应该得到高质量的硬基础设施服务,并可以获得高质量的人力资本建设普及服务。”(Industrial Strategy Commission, 2017)在提供资源的过程中,一些社会价值观概念和相关的措施将会出现,例如在过去十余年间发展起来的“投资的社会回报”(social return on investment, SROI)概念。英国政府在《2012 社会价值法案》中采纳了这个概念,该法案要求公共服务专员考虑尽可能“改善相关地区的社会、经济和环境福祉”。这种与成本效益目标可能直接相悖的社会目标,在以市场为基础的体系中并不容易实现。例如在给被迫居家者送餐的服务中,如果工作人员能花时间坐下来和服务对象聊一聊,就可能减少他们的社会疏离感,还会提高他们的幸福感,但会占用更多的员工时间,从而增加成本。

国家的第三个必要功能是规制和标准设定。“规制国家”的优劣已经得到了较好的理解。根据格鲁布等人(Grubb et al., 2014)的研究,诸如适用于车辆、建筑物和电器的公共法规和标准的制定,对于许多成功实施脱碳政策的国家而言甚至不值得一提。所有的 UBS 方案都必须纳入符合公民福祉的监管视野。曼彻斯特学派提出的一个解决方案是将“社会许可”(social licensing)的权力和职能授予地方机构,以规制和整合私人提供的基本服务。“如果公司提供关键基础性服务,例如零售银行或者成人护理,它们应当被视为公共领域,而不管其所有制形态如何。”

作为实施 UBS 所需的政策组合的示例,我只简单地考虑了两个服务领域:成人社会照顾和公交服务。

(一) 社会照顾

提供充分、优质、免费或负担得起的社会照顾应是国家的优先事项，特别是在新冠肺炎疫情之后。然而，对社会照顾的需要几乎是无限多样和不断变化的。阿尔茨海默病患者对支持的需要与刚刚失去行走能力、正经历抑郁的人大不相同。在不同人生阶段，人们的家庭支持水平也有很大的不同，而这一水平也与他们的需求相互影响。在这样一个必然非标准化的领域，如何保障护理权利的普遍享有？我们能否如愿地在实践中调和供给的普遍性与服务需求的灵活性？为了保障一种混合的福利模式，就需要在国家 and 地方两级制定大量的规章制度和标准。

限于篇幅，这里对此不作讨论，但是学习相似国家的成功实践有助于找到一条前进的道路。比如说，德国长期护理保险计划(long-term care insurance, LTCD)的特色是在强有力的成本控制框架内保障普遍性社会权利。另一种模式出现在苏格兰，那里为65岁以上的老人提供免费的个人护理，如果地方政府的评估结果发现某人需要免费护理，则无论他处在哪个年龄段，都可以获得免费护理。如果英格兰借鉴苏格兰模式，则需要额外支出38亿—42亿英镑，大概相当于GDP的2%。根据国王基金会的数据，在扣除现有的转移支付金额并考虑昂贵的医院转诊费用的降低之后，建立一个综合性的国家照顾体系每年会花掉60亿英镑，或者说GDP的3%(Coote & Percy, 2020)。

(二) 公交服务

第二个例子是提供普遍且免费的公交服务，实际上是把目前针对60岁以上人士的免费通行证扩大到所有人。它将有利于满足公平的社会参与、获得就业和服务以及健康和福利的基本需要。它的分配影响是累进的(IGA, 2017)。

为此，需要对当前的服务进行调整(可能导致额外成本)。首先，如果没有合适便捷的公交线路，免费公交出行毫无益处。需要对新的公共汽车和新的路线进行大量的前期投资。第二，完善的规制，比如伦敦交通部门制定的交通法规，也应该适用于整个国家。否则，伦敦之外地区的极端放松管制将会导致：票价的增长速度快于其他消费支出项目，在包括大都市区(不像伦敦)在内的所有地区的乘客出行减少，人际联系的弱化和区际交通的衰落，对社会必要服务的补贴减半，以及“被迫购车”的意外后果。这些教训也出现在其他欧洲国家(Bayliss & Mattioli, 2018)。英国推行免费公交服务的成本估计为国内生产总值的0.26%，资本投资估计为GDP的0.63%，总计为GDP的0.9%。

五、结 论

这里提出的全民基本服务是社会公民身份改革——促使国民从顾客和消费者向居民和公民的转变——的一个重要部分。要做到这一点,就需要坚决对抗当前经济模式的基本理论和道德。UBS 的理论依据是人类核心需要的存在,这些需要是多维度且不可转换的,需要通过集体责任和基础经济改革来满足。其规范性依据是 UBS 具有通过更广泛的平等、更高的效率、更紧密的集体团结和更长期的可持续性来保护人类繁荣的优越潜力。而其政治依据则是,实施全民基本服务可以取得比单纯依靠现金支付(包括理论上的 UBI 计划)和商品化服务市场更好的结果。

UBS 构成了社会政策的一种持续且激进的转变,但这种转变的成本要比非同寻常的 UBI 低得多。最重要的是,UBS 更有能力整合社会和生态目标,以公正和紧迫的生态社会转型实现“安全星球”(safe planet)的目标。

实现 UBS 意味着扭转过去 40 年以来的几个趋势。1980 年以来,福利制度主要受到三种方式的破坏:非国家提供者(包括营利和非营利的)得到了鼓励,非国家资金来源得到了扩展,以及有关提供什么、提供多少和如何提供的决策权向中介组织或者终端用户的下放(Burchardt, 2013; Lupton, 2016)。同时,基础经济的很多部分,像能源、水、电信和公共交通,都已经被广泛地私有化和外包。一种新的商业模式已经出现,它破坏了基础经济中遗留下来的社会契约。作为这一趋势的一部分,以短期利润最大化为目标的公司已经进入福利部门,像 Serco、A4E 和 Atos 这样的公司在提供养老服务方面发挥了主导作用,并取代了公共或非营利的提供者。在倡导和扩大 UBS 的过程中,必须重新评估现行的福利国家和基础经济。

虽然为了推行全民基本服务,需要扭转这一局面,但这并不意味着要回归“纯公共”模式。即使是在更私人或混合的环境下,获得全民基本服务的权益也可以通过包括规范、标准的制定和监管以及税收和补贴在内的一系列干预措施得到保障。但总而言之是直接倡导集体解决办法,而不是给予收入支持或让市场力量主导供给。

2020 年的新冠肺炎大流行以及随之而来的封锁和其他特别政策转变可能有助于培育一种新的社会模式。英国政府和其他许多政府一样,已经认可了“必要服务工作者”(essential workers)的贡献。我已经证明,必要服务工作者涉及的行业几乎与表 1 中显示的部门完全重叠(Gough, 2020)。它的范围远远超出医疗卫生和照护或紧急服务,还包括农民,超市工作人员,水、电、天然气和石油工人,教师,电信工作人员,运输工作人员,法律和司法工作人员,宗

教工作人员,社会保障工作人员和零售及银行业工作人员。这说明了新古典主义的缺陷在于对劳动社会价值的漠视,并为“重视重要事物”指明了方向。这可能有助于将注意力重新集中在共同需要和集体责任上。

参 考 文 献

- Bayliss, K. & Mattioli, G., 2018, *Privatisation, Inequality and Poverty in the UK*, https://www.researchgate.net/publication/329624974_Privatisation_Inequality_and_Poverty_in_the_UK_Briefing_prepared_for_UN_Rapporteur_on_extreme_poverty_and_human_rights_Sustainability_Research_Institute.
- Beveridge, W., 1942, *Social Insurance and Allied Services*, Cmd 6404, London: HMSO.
- Burchardt, T., 2013, “Revisiting the Conceptual Framework for Public/private Boundaries in Welfare”, *CASE Paper No’ SPCCRN002*, LSE.
- Coote, A. & Angel, J., 2018, *Solidarity: Why It Matters for a New Social Settlement*, New Economics Foundation.
- Coote, A. & Angel, J., 2020, *The Case for Universal Basic Services*, Cambridge: Polity Press.
- Dean, H., 2020, *Understanding Human Need*, 2nd edition, Bristol & Chicago Policy Press.
- Dover, M. A., 2016, “Human Needs: Overview”, In Franklin, C.(ed.), *The Encyclopedia of Social Work*, New York: Oxford University Press and National Association of Social Workers.
- Doyal, L. & Gough, I., 1991, *A Theory of Human Need*, London: Palgrave Macmillan.
- European Commission, 1997, *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- Fanning, AL., O’Neill DW. & Büchs M., 2020, “Provisioning Systems for a Good Life within Planetary Boundaries”, *Global Environmental Change*, Vol.64, 102135.
- Floud, J., Moran, M., Johal, S., Salento, A. & Williams, K., 2018, *Foundational Economy: The Infrastructure of Everyday Life*, Manchester: Manchester University Press.
- Gough, I., 2015, “The Political Economy of Prevention”, *British Journal of Political Science*, Vol.45, No.2, pp.307—327.
- Gough, I., 2017, *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Ltd.
- Gough, I., 2019, “Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework”, *Political Quarterly* <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/1467923x>.
- Gough, I., 2020, “In Times of Climate Breakdown, How do We Value What Matters”, <https://www.beta.opendemocracy.net/en/oureconomy/times-climate-breakdown-how-do-we-value-what-matters/>.

- Grubb, M., Hourcade, J. C. & Neuhoff, K., 2014, *Planetary Economics*, Abingdon: Routledge.
- Industrial Strategy Commission, 2017, Final Report.
- Institute for Global Prosperity (IGA), 2017, *Social Prosperity for the Future: A Proposal for Universal Basic Services*, London: UCL.
- Lupton, R., Tania, B., John, H., Kitty, S. & Polly, V.(eds.), 2016, *Social Policy in a Cold Climate: Policies and Their Consequences since the Crisis*, Bristol & Chicago Policy Press.
- Lynch, K. & Kalaitzake, M., 2018, “Affective and Calculative Solidarity: the Impact of Individualism and Neoliberal Capitalism”, *European Journal of Social Theory*, Vol.23, No.2, pp.1—20.
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. C., 2006, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oorschot, W. V. & Arts, W., 2005, “The Social Capital of European Welfare States: the Crowding Out Hypothesis Revisited”, *Journal of European Social Policy*, Vol.15, No.1, pp.5—26.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pichler, P., Ingram, S., Ulli, W. & Helga, W., 2019, “ International Comparison of Health Care Carbon Footprints”, *Environmental Research Letters*, Vol.14, No.6.
- Sen, A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Oxford: Elsevier Science Publishers.
- Tawney, R., 1964, *Equality, 5th ed*, London: Allen and Unwin.
- Verbist, G., Förster, M. F. & Vaalavuo, M., 2012, “The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.130*, Paris: OECD Publishing.