

全对公共就业计划的重新审视： 超越社会安全网？

Radhika La
包容性增长国际政策中心

公共工程和公共就业计划（PEPs）被视为一种主要的社会援助形式。大多数情况下，它们只是作为应对危机的安全网，在逆周期介入项目背景下，旨在让失业人群通过劳动换取现金或食物（德尔·尼诺等，2009）。尽管偶尔它们也会关注减少贫困或降低长期失业率等问题。但直到最近，无论是从项目设计还是从实施规模来看，公共工程和公共就业计划都没能在减少贫困上取得进展。

最近，包容性增长国际政策中心的一项研究（IPC 研究报告 66，赖尔和米勒等）指出，如果在设计和执行公共就业计划时引入全新的长期发展规划的理念，那么这些计划有可能降低危机对就业的影响——最近的全世界经济危机显示可能需要 5-7 年就业市场才能复苏——并带来更具包容性的增长。事实表明，类似于印度的甘地全国农村就业保障项目（MGNREGA）这种基于人权的公共就业计划，如果在危机之前启动，可以有效激活需求，并减轻危机对穷人的影响，因而有可能增强地方和全国经济的弹性。这引起了政策制定者的兴趣。只有在全球越来越关注平衡发展的后危机时代，利用可负担且可扩展的社会援助项目增加内需的想法才会国际论坛上逐步升温。

采取全面或部分就业担保，能否使公共就业计划成为市场化就业的补充稳定器，特别是在失业率高企、劳工阶级凸显贫困之时？此项研究在长期发展框架下评估了就业担保的可行性和可取性。这一方式意味着向需求方的转变，目的是为了补充那些未获满足的工作机会需求，并解决基础设施和服务的供应不足。该研究的论点是，在就业担保的前提下开展公共就业计划，整合计划和权责体系，对创建工作岗位、创造资产和服务至关重要。

研究还指出，一旦我们意识到公共就业计划将不仅仅是一个短期安全网，而是会长期持续存在，那么我们将更容易识别它与其他项目潜在的整合机会。在深入探寻公共就业计划与其他社会援助项目或劳动力市场干预政策的互动性和互补性后，研究发现公共就业计划可以直接和间接为贫困家庭创造工作岗位、实现社会保障。例如，公共就业计划推动了基础设施和劳动生产率的进步，从而增强了社区的可持续发展能力；以公共就业计划为基础的儿童服务方便女性参与劳动力市场，并增强了有条件现金救济计划对下一代的社会投资效果。研究同时强调了新型公共就业计划（如 MGNREGA）创造性的设计理念：明确在未普及地区引入财务和信息要素，通过那些为公共就业计划项目运作而建立的财务和信息传递平台实

施项目，同时，这些财务和信息传递平台可以发挥更大的作用。（可参看国际劳工组织关于公共就业计划创新和设计选择课程）

虽然此项研究赞同在就业担保的框架内开展公共就业计划，但是并未提出就业担保的方案或模型。研究建议公共就业计划的范围应因失业状况、政府财力、基础设施和公共服务而异。项目的先后次序和项目之间的权衡，在不同国家、不同时间，应有所不同。同时，尽管基于人权的公共就业计划并非创造直接就业的充分条件，但这种以人权为基础的方法对建立财务和计划框架体系、建设透明、问责和自我纠错的机制、健全参与式管理和目标导向管理体系有重要的衍生意义（萨尔玛，2010）。它能确保项目按照需求排列优先次序，并保证实施有弹性的就业计划所必须的计划和发展空间。

考虑到实际几乎不存在完全的就业担保，此项研究利用了一些重要的、具前瞻性的、有创新性的公共就业计划的经验。如印度的 MGNREGA 为农村家庭就业提供 100 天的担保；阿根廷的“失业户主救助计划”（Plan Jefes e Jefas de Hogar Deocupados），计划初以有权享受社会包容为指导理念，但在 2001 年经济危机的复苏中发挥了重要作用；埃塞俄比亚的“生产性社会安全网计划”（PSNP）充分展示了推动长期生产安全网系统的好处，并指出如何才能既满足家庭剩余劳动力的需求，又帮助他们向劳动力不足地区转移。例如南非的“公共工程扩张计划”（EPWP）强调公共建设工程可以超出传统视点，在社会和环境领域发挥作用；如南非的“社区工作计划”（Community Work Program）显示，本地社区自身对工作项目进行组织和先后排序，可以带来定期而且可预见的工作收益。

参考：

德尔·尼罗·卡乐、卡拉尼迪·萨巴罗、安娜·米兰佐 (2009) 《公共项目如何发挥作用：对过往经验的审视》世界银行社会保障讨论文件 48567。del Ninno, Carlo and Kalanidhi Subbarao and Annamaria Milazzo (2009) 'How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences' World Bank Social Protection Discussion Paper 48567

国际劳工组织国际培训中心都灵课程《降低工作危机：公共就业计划创新》。ILO International Training Centre in Turin Course 'Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes' (forthcoming).

拉迪卡·赖尔、史蒂夫·米勒、麦克·刘·孙、丹尼尔·克泽 (2010) 《公共项目和公共就业计划：迈向长期发展之路》巴西利亚，包容性增长国际政策中心 IPC-IG 研究报告 66。Lal, Radhika, Steve Miller, Maikel Lieuw-Kie-Song and Daniel Kostzer (2010). 'Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach', IPC-IG Working Paper 66. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

萨尔玛, A. (2010) 《2005 年甘地全国农村就业担保法：包容性增长、人权为本》。Sharma, A. (2010) "Mahatama Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005: A Rights-based Law for Inclusive Growth"