



## 人权理事会

### 第五十三届会议

2023年6月19日至7月14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

## 将就业保障作为抗击贫困的工具

### 极端贫困与人权问题特别报告员奥利维耶·德许特的报告

#### 概要

极端贫困与人权问题特别报告员解释了实行就业保障、国家充当最后雇主为何有助于充分实现工作权，从而将工作权从政策目标转变为可强制执行的法律权利。就业保障解决了结构性失业和就业不足与重要的社会需要得不到满足并存的矛盾，因为国家和市场目前都没有提供经济绿色转型和促进照护经济蓬勃发展所需的公共产品。特别报告员着重阐述了实行就业保障对个人和社区的好处，还谈到了对这一想法的一些反对意见。他认为，实行就业保障是“公正转型”和危机后复苏所需的新生态社会契约的根本组成部分。



## 一. 导言

1. 工作权是一项人权。《经济社会文化权利国际公约》第六条规定“为充分实现这一权利”，缔约国应采取步骤，“在保障个人基本政治和经济自由的条件下达到充分的生产就业”。这与国际劳工组织(劳工组织)《1964 年就业政策公约》(第 122 号)的措辞如出一辙，该公约规定各国有义务采取旨在促进充分、生产性和自由选择的就业的积极政策(第 1 条)。可持续发展目标还有确保充分的生产性就业和人人获得体面工作的目标(目标 8)。

2. 这些提法表明，各国负有手段的义务：从本质上讲，应尽其所能创造就业机会。本报告探讨这一点是否可以不仅仅是一项政策目标，而是成为一项可强制执行的权利，要求各国政府承担结果义务，即向所有有能力、有意愿工作的个人提供体面的工作。这就是就业保障的理念。

3. 这个理念并不新鲜。在美国，公共事业振兴署是应对 20 世纪 30 年代大萧条的新政的一部分。公共就业计划一直是经济合作与发展组织(经合组织)成员国应对结构性失业的共同对策，但近几十年来使用较少。<sup>1</sup> 它们也是低收入和中等收入国家广泛采用的战略，<sup>2</sup> 往往是短期应对大规模失业的手段。其中最著名的例子有：埃塞俄比亚的生产安全网方案在 2018 年覆盖了约 10% 的人口；<sup>3</sup> 印度《圣雄甘地全国农村就业保障法》2020/21 财政年度受益家庭达 7,600 万户；<sup>4</sup> 南非的扩大公共工程计划在 2021/22 年度创造了 100 万个就业机会。<sup>5</sup> 虽然这些计划往往优先考虑基础设施建设，如修建道路、水坝或水井，但照护、教育和文化部门的公共就业方案现在已更加普遍：这些都是劳动密集型部门，因此可以在有限的预算内最大限度地创造就业机会，并将预算的更大部分用于工资。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行重新唤起了人们对这些计划的兴趣，将之作为缓解危机的就业冲击的一种手段：例子包括哈萨克斯坦的基础设施、南非的教育和照护产业以及尼日利亚的植树计划。<sup>6</sup>

## 二. 就业机会太少和社会需要得不到满足的悖论

4. 就业保障是对这样一个悖论的答案。一方面，许多人失业或只能兼职工作。全球范围内有 4.73 亿人在找工作。<sup>7</sup> 官方失业率并未将所有因缺乏机会或由于社

<sup>1</sup> Melvin Brodsky, “Public-service employment programs in selected OECD countries”, *Monthly Labor Review* (October 2000).

<sup>2</sup> Anna McCord, “Public works and social protection in sub-Saharan Africa: do public works work for the poor?” (Tokyo, United Nations University Press, 2013).

<sup>3</sup> Esther Gehrke and Renate Hartwig, “Productive effects of public works programs: what do we know? What should we know?“, *World Development*, vol. 107 (2018), pp. 111–124, table A.1.

<sup>4</sup> Swati Narayan, “Fifteen years of India’s NREGA: employer of the last resort?“, *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 65 (2022), pp. 779–799, at p. 780.

<sup>5</sup> 南非政府, “Public works and infrastructure on work opportunities created by expanded public works programme”, 2022 年 6 月 15 日。

<sup>6</sup> ILO, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis. A Compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works Programs Case Studies* (Geneva, 2021).

<sup>7</sup> 劳工组织, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Geneva, 2023), p. 138, appendix C.

会没有提供足够的托儿服务或对受扶养人的帮扶不足等原因放弃寻找工作的人纳入其中，他们无法协调外出有偿工作与在家往往无偿工作的关系。例如，在欧洲联盟和美利坚合众国，只有大约一半的求职者正式失业。<sup>8</sup> 此外，在低收入和中等收入国家，由于非正规工作占重要地位，普遍存在非自愿非全时或季节性工作以及未充分利用技能的低收入工作等形式的就业不足，评估失业情况尤其困难。<sup>9</sup>

5. 未来必须创造更多的就业机会。2019 年至 2035 年期间，发展中国家将新增 4.7 亿求职者，<sup>10</sup> 其中撒哈拉以南非洲的增长尤为迅速。<sup>11</sup> 正因如此，创造 4 亿个体面就业机会是秘书长和劳工组织总干事于 2021 年 9 月宣布的促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器计划的重要组成部分。仅靠增长是不够的。并非所有的增长都富含就业机会：<sup>12</sup> 自动化实际上可能产生强劲的增长(由生产率提高支撑)，同时伴随着就业的净损失；<sup>13</sup> 在非洲等增长的主因是开采自然资源的情况下，国内生产总值与就业之间的联系微弱，<sup>14</sup> 这是人们呼吁在非洲区域实行就业保障的原因之一。<sup>15</sup>

6. 失业或就业不足大大增加了贫穷的风险，因为针对这一生活风险的社会保护仍然非常不均衡。全球范围内，只有五分之一的失业者获得现金福利：其他人被排除在外，原因是没有任何相关计划，或者是他们没有资格享受现有计划。即使在高收入国家，也只有 52.2% 的失业者获得现金补助，欠发达地区的数字更低——中高收入国家为 17.5%，中低收入国家为 5.5%，低收入国家仅为 0.8%。<sup>16</sup> 而且，失业补助即便有也往往不足。

7. 作为一个就业政策工具，公共就业方案可以为失业者提供就业机会。它们可以将那些已被认定“非就业”的人重新纳入就业人口中：在阿根廷的失业个人和家庭(Jefes y Jefas y Hogar Desocupados)计划的覆盖人群中，有一半曾被认定为非就业人口；<sup>17</sup> 该计划在 2002 年经济危机期间设立，目的是以工作换现金。此类方案还可以为非自愿兼职或依赖季节性工作的人提供就业机会。

<sup>8</sup> Pavlina R. Tcherneva and Aurore Lalucq, “A job guarantee for Europe” (Brussels, Foundation for European Progressive Studies, September 2022); and Pavlina R. Tcherneva, “The federal job guarantee: prevention, not just a cure”, *Challenge*, vol. 62, No. 4 (2019), p. 5.

<sup>9</sup> Sabina Dewan and Peter Peek, “Beyond the employment/unemployment dichotomy: measuring the quality of employment in low income countries”, Working Paper No. 83 (Geneva, ILO, 2007).

<sup>10</sup> 世界银行, “The World Bank in social protection”, 2023 年 4 月 3 日更新。可查阅 [www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview)。

<sup>11</sup> 劳工组织, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022* (Geneva, 2022), p. 44.

<sup>12</sup> Sangheon Lee and others, “Does economic growth deliver jobs? Revisiting Okun’s Law” (Geneva, ILO, 2020).

<sup>13</sup> 世界银行, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work* (Washington, D.C., World Bank, 2019), pp. 20 and 24.

<sup>14</sup> 劳工组织, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, p. 45.

<sup>15</sup> Ndong Samba Sylla, *For a Full and Decent Employment in Africa: The Role of a Job Guarantee*, Open Society University Network, Economic Democracy Initiative, Policy Report 2023/01 (2023).

<sup>16</sup> 劳工组织, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 158, figure 4.29.

<sup>17</sup> Emanuela Galasso and Martin Ravallion, “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, *World Bank Economic Review*, vol. 18, No. 3 (2004).

8. 这是消除贫困的一个有力工具。在 2000-2010 年期间大幅减贫的 16 个低收入和中等收入国家中，就业是减贫的最重要因素：在 16 个国家中，有 14 个国家的“贫穷”变化的 40% 以上来自劳动收入(10 个国家为 50%)。<sup>18</sup> 在新冠疫情引发的经济危机期间，保就业计划发挥了关键作用。<sup>19</sup>

9. 然而，虽然就业机会太少，但许多社会需求仍未得到满足，需要开展大量工作才能加以满足。向绿色经济转型以及人们日益认识到照护经济的重要性创造了这方面的机会，也就是照顾老年人或受扶养者、幼儿教育 and 看护、保健等。特别报告员在之前的一份报告中重点讨论了生态转型创造就业的潜力；<sup>20</sup> 劳工组织对占全球人口 60% 的 45 个国家的模拟表明，要实现可持续发展目标所需的保健、教育和护理能力，需要比现状情景下的预期多创造 1.17 亿个就业机会。<sup>21</sup>

10. 这是一个悖论。一方面可能缺少体面的就业机会，但另一方面并不缺少工作：问题是市场对实现绿色经济转型和促进照护经济蓬勃发展所需的公共产品的供给不足，而政府的公共收入太少，无法投资于创造这些转型所需的就业机会。正是在这种背景下，人们提议实行就业保障制度。

### 三. 就业保障的好处

#### A. 支持社会包容

11. 获得体面工作可带来收入，从而减少贫困。<sup>22</sup> 但它也让个人获得自信和使命感。<sup>23</sup> 失业个人和家庭方案的女性参与者提到，参与的好处是参与社会生活和学习有用技能，而不仅仅是取得收入。<sup>24</sup> 参加奥地利的马里恩塔尔 (Marienthal) 试点计划的长期失业人员报告称，他们的主观幸福感得到改善，压力

<sup>18</sup> Joao Pedro Azevedo and others, “Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach”, Policy Research Working Paper, No. 6414 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 13.

<sup>19</sup> OECD, “Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis” (Paris, 2022).

<sup>20</sup> A/75/181/Rev.1。

<sup>21</sup> 劳工组织, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), p. 273, figure 5.11.

<sup>22</sup> Verónica Escudero and others, “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta analysis”, IZA Discussion Paper, No. 11039 (Bonn, September 2017), p. 18; and Kathleen Beegle, Emanuela Galasso and Jessica Goldberg, “Direct and indirect effects of Malawi’s public works program on food security”, *Journal of Development Economics*, vol. 128 (2017), pp. 1–23, at p. 22.

<sup>23</sup> Kate Philip, “Public employment programmes and their interface with social protection”, in *Handbook of Social Protection and Social Development in the Global South*, Leila Patel, Sophie Plagerson and Isaac Chinyoka, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming).

<sup>24</sup> Pavlina R. Tcherneva and L. Randall Wray, “Public employment and women: the impact of Argentina’s *Jefes* program on female heads of poor households”, Working Paper No. 519 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2007).

水平降低，并获得了一系列其他好处，包括提高了社会认可度。<sup>25</sup> 作为应对2011年债务危机的一部分，希腊推出的基摩菲里斯(Kinofelis)方案也取得了类似的成果，该方案截至2017年为4.5万名参与者提供了8个月的就业机会，以创造有用的工作和提高技能，帮助失业人员重新进入劳动力市场。<sup>26</sup> 在截然不同的情况下，居住在孟加拉国难民营的罗兴亚难民对工作的需求非常高，即使在工作实际上并不比其他选择提供更多收入的情况下也是如此。对拿到工作报酬或现金的人群的比较只表现出产生的心理健康的改善。<sup>27</sup>

## B. 提高劳动条件标准

12. 创造就业虽然一直是减少贫困的有力工具，但并不总是消除贫困的保障：虽然在全球范围内，一半劳动年龄的女性(47%)和四分之三劳动年龄的男性(74%)从事某种形式的创收工作，<sup>28</sup> 但并非所有工资都能维持生计，也不是所有工作都是体面的工作。<sup>29</sup> 对许多人来说，工作条件不稳定以及得不到像样的薪酬是他们工作经历的特点。“零工经济”，即通过数字平台签约的临时工作，已迅速成为一个重要的就业类别；但与更传统的就业形式相比，它的社会保护较少，集体谈判的空间也较小：富裕国家现在出现了中等收入和低收入国家长期存在的各种形式的不稳定工作，<sup>30</sup> 监管制度正在努力迎头赶上。在占全球劳动力60%的20亿非正式工人中，工作不稳定也特别普遍。<sup>31</sup>

13. 全球出现了一个不稳定无产阶级，而工作不稳定、不正式就是其中的一个特征。<sup>32</sup> 对于这些劳动者来说，就业保障可能是一种后备选择，会加强他们的谈判地位，使他们能够主张体面工作的权利；如果雇主为了规避保护性立法或为了逃避支付社会缴款而不愿申报，以至于劳动者从事非正式工作，则他们可通过就业保障寻求正规化。如果就业保障提供的就业包括带薪假期、养老金缴款、医疗保险和儿童保育补贴，或者支付的工资高于最低工资，它就提高了整个经济的标准。<sup>33</sup> 例如在安得拉邦，根据《圣雄甘地全国农村就业保障法》的规定登记的

<sup>25</sup> Maximilian Kasy and Lukas Lehner, “Employing the unemployed of Marienthal: evaluation of a guaranteed job program, Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School, Working Paper No. 2022-29 (21 December 2022), p. 20.

<sup>26</sup> 劳工组织, “The right to work now lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme” (19 March 2018), p. 2.

<sup>27</sup> Reshmaan Hussam and others, “The psychosocial value of employment: evidence from a refugee camp”, Policy Research Working Paper, No. 10138 (Washington, D.C., World Bank, August 2022), p. 3.

<sup>28</sup> 劳工组织, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 103.

<sup>29</sup> 劳工组织, “Working out of poverty: views from Africa – Tenth African Regional Meeting, Addis Ababa, December 2003” (Geneva, 2003); Ramón Peña-Casas and others, *In-Work Poverty in Europe. A Study of National Policies* (Brussels, European Commission, 2019); and Sri Mulyani Indrawati, “Jobs: the fastest road out of poverty”, World Bank Blogs (13 June 2016).

<sup>30</sup> 劳工组织, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021* (Geneva, 2021).

<sup>31</sup> 《可持续发展目标报告 2022》(联合国出版物, 2022), 英文第 43 页。

<sup>32</sup> Guy Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class* (London, Bloomsbury, 2011).

<sup>33</sup> Pavlina R. Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee* (Cambridge, United Kingdom, Polity, 2020), p. 83.

家庭的平均收入增长了 13.9%，但该方案本身的收入仅占新增收入的 14%，80% 的收入增长来自私营劳动市场上的收入提升。<sup>34</sup>

### C. 发展技能和培训

14. 传统的积极劳动力市场政策旨在将参加方案的求职者纳入正规就业，而就业保障计划则旨在通过参加方案实现就业，从而改善参与者的经济和社会状况。就业保障计划提供了一个使参与者掌握新技能的机会，包括从工作经验中获得的非正式技能，从而改善受益者在退出方案后找到工作或创业成功的机会。<sup>35</sup>事实上，一项对 200 项不同积极劳动力市场政策研究(其中大部分来自经合组织国家)进行的元分析发现，公共就业方案对就业率没有影响，但它确实证实了培训方案的积极影响(定义为课堂和在职培训)：两年后找到工作的可能性增加了 6.7%。<sup>36</sup>同样，一项关于拉丁美洲和加勒比地区积极劳动力市场政策的研究得出的结论是，培训促进了正规化并改善了就业前景，但短期培训方案(为期四个月或更短)与其他方案设计相比不太可能产生积极的结果。<sup>37</sup> 阿根廷的加强工作(Potenciar Trabajo)计划旨在创造相当于劳动力 2% 的就业机会，其内容包括支持人们在工作时完成学历。<sup>38</sup> 在某种程度上，就业保障如果为参与者提供培训机会，则可以大大提高他们未来的就业前景；但在参与时间较短的情况下，这可能更难实现。<sup>39</sup>

15. 因此，就业保障计划应该有利于高质量的工作经验，也应该有利于培训。工作经验和技能发展都必须具有现实意义：雇主参与方案的设计可能有助于这方面的工作。<sup>40</sup>

### D. 确保处境最不利的人进入劳动力市场

16. 就业保障计划至少支付谋生所需的工资并向所有有工作意愿的人开放，应该对最可能面临就业不足或不得不接受低质量工作的人的益处最大。因此，它可以

<sup>34</sup> Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021), p. 2.

<sup>35</sup> Kate Philip and others, “Employment matters too much to leave to markets alone”, *Professionalität Studi*, 1 (2020), pp. 152–176, at p. 157.

<sup>36</sup> David Card, Jochen Kluge and Andrea Weber, “What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 21431 (2015), table 3a.

<sup>37</sup> Escudero and others, “Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean”, p. 33.

<sup>38</sup> 劳工组织, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 14.

<sup>39</sup> Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, pp. 118–119.

<sup>40</sup> Dani Rodrik and Stefanie Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 37, No. 4 (2021), pp. 824–837, at p. 828.

为因经济脱碳而被淘汰的工人提供选择，从而为“公正转型”做出贡献。<sup>41</sup>除了这些劳动者，还有三个群体值得特别关注。

17. 首先是青年。在全球范围内，超过五分之一的 15 岁至 24 岁的人现在未接受教育、就业或培训，女性(31.5%)未接受教育、就业或培训的可能性是男性的两倍(15.7%)。疫情使没有从事教育、就业或培训的人数增加了近 2,000 万人，从 21.8%(2015-2019 年)上升到 2020 年的 23.3%。青年失业率在经济低迷时上升得更快。在经合组织国家，成年人失业率每上升 1%，青年失业率就会上升 1.79%。<sup>42</sup>新冠疫情在全球范围内有力地说明了这种脆弱性：在疫情爆发之前，青年人在所有受雇人员中占 13%，但占到 2020 年失业人数的三分之一(34.2%)。<sup>43</sup>

18. 由于不从事教育、就业或培训的人比例很高，欧洲联盟在 2013 年实行了青年就业保障倡议，保证 30 岁以下的人在离开学校或失业后四个月内有接受培训或就业的机会。<sup>44</sup>然而，对这一倡议的评价喜忧参半，落实情况也参差不齐。<sup>45</sup>

19. 第二组是女性。2022 年，世界范围内 43.8% 的女性从事有偿工作，而男性的这一比例为 67.9%。<sup>46</sup>女性在非正式工作中的比例更高，她们的收入平均比男性低 16%(在一些国家更是低 35%)。<sup>47</sup>因此，许多公共就业方案专门寻求支持女性参与，而且这些方案为男女提供同工同酬，因而可以有助于解决工资歧视问题。<sup>48</sup>在印度，由于农村地区的许多妇女通过其他方式获得有偿就业的机会有限，《圣雄甘地全国农村就业保障法》在 2022-2023 年期间的受益者中有 58% 是妇女。<sup>49</sup>此外，三分之一的名额被专门留给妇女，该法案还具体要求同工同酬并提供托儿设施。<sup>50</sup>在尼泊尔，妇女的工作选择往往局限于非正规农业工作，<sup>51</sup>加强国家农村交通方案是一个改善交通基础设施、挑战职业隔离的方案，它提供就业机会，为妇女预留配额，并保证同工同酬，同时提供免费安全的交通。该方案还力

<sup>41</sup> Kate Philip, Anda David and Kwena Mabye, “Getting the just transition to work for everyone isn’t easy but it can be done”, Daily Maverick, 20 February 2023.

<sup>42</sup> David N.F. Bell and David G. Blanchflower, “Young people and the Great Recession”, IZA Discussion Paper, No. 5674 (Bonn, April 2011), p. 6.

<sup>43</sup> 《可持续发展目标报告 2022》，英文第 43 页。

<sup>44</sup> European Commission, “The reinforced Youth Guarantee”. Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>.

<sup>45</sup> Verónica Escudero and Elva López Mourelo, “The European Youth Guarantee: a systematic review of its implementation across countries”, ILO Research Department Working Paper, No. 21 (2017); and Werner Eichhorst and Ulf Rinne, “The European Youth Guarantee: a preliminary assessment and broader conceptual implications”, IZA Policy Paper, No. 128 (2017).

<sup>46</sup> ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*, p. 23, table 1.1.

<sup>47</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), “Gender equality: women’s rights in review 25 years after Beijing” (2020), p. 7.

<sup>48</sup> ILO, *Illustrated Guidelines for Gender-responsive Employment Intensive Investment Programmes* (Geneva, 2015).

<sup>49</sup> Sobhana K. Nair, “Women break new ground in Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme”, The Hindu, 31 December 2022.

<sup>50</sup> Deepta Chopra, “Gendering the design and implementation of MGNREGA”, Office of Research – Innocenti, United Nations Children’s Fund, 6 November 2019.

<sup>51</sup> ILO Country Office for Nepal, “Nepal labour market update” (January 2017).

求确保不仅给妇女分配方案内的非技术性角色，还挑战性别角色：受雇参加道路养护小组的人中 70% 是妇女。<sup>52</sup> 总体而言，公共就业计划向妇女开放，同工同酬，工作地点离家近，交通安全，并提供兼职工作，以适应照料的责任，这可以扩大妇女的选择，挑战许多劳动力市场男尊女卑的性质。<sup>53</sup>

20. 第三组是长期失业者。一个人失业的时间越长就越难找到工作：失业后一周找到工作的概率为 0.3，八周后为 0.08，失业后一年降至 0.02。<sup>54</sup> 一部分问题在于雇主对长期失业者的歧视态度，特别报告员对这个问题另有讨论。<sup>55</sup> 然而，一旦雇主在工作期间亲眼看到潜在的员工，这种态度可能会被动摇。<sup>56</sup> 因此，参与公共就业计划可能有助于克服长期失业者面临的较高障碍。这也是法国的零长期失业者之地(Territoires zéro chômeurs longue durée)计划实验的结果，该计划于 2016 年启动，目前覆盖 53 个市镇；奥地利的马里恩塔尔试点计划也证明了这个结论。

#### E. 为经济提供自动稳定机制

21. 就业保障计划在经济低迷时期创造就业机会，在经济增长时期支持向就业岗位过渡，因而可以发挥反周期作用，在经济低迷时期维持收入水平和需求，并减少失业的更广泛后果。<sup>57</sup> 例如在印度，在新冠疫情冲击印度经济后，圣雄甘地全国农村就业保障计划提供的工作日比前一年增加了 94%，并在 2020 年 6 月至 7 月达到峰值。<sup>58</sup> 2021 年的一项调查评估了该计划在比哈尔邦、卡纳塔克邦、马哈拉施特拉邦和中央邦的一些社区的表现，引发了人们对需求缺口和付款延迟的一些担忧，但调查也发现了该计划的重要保险效果。对于在疫情期间失去该计划以外的其他来源收入的家庭而言，该计划增加的收入弥补了 20% 至 80% 的收入损失。<sup>59</sup> 其他发展中国家也试图依靠公共就业方案来应对危机的就业影响，但这些国家的财政空间较为有限，较难大规模采取行动。<sup>60</sup>

<sup>52</sup> 劳工组织，“Nepal: road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women” (2019), p. 3.

<sup>53</sup> 旨在挑战性别角色和促进妇女经济赋权的公共工程计划的例子，可参见 Olivier De Schutter, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Manila, Food and Agriculture Organization of the United Nations and Asian Development Bank, 2013), pp. 55–59.

<sup>54</sup> Antoni Calvo-Armengol cited by Jon Wisman and Nicholas Reksten, “Rising job complexity and the need for government guaranteed work and training”, in *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Michael Murray and Mathew Forstater, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2013), p. 24.

<sup>55</sup> A/77/157, 第 13 段。

<sup>56</sup> Giuliano Bolini, “Employers' attitudes towards long-term unemployed people and the role of activation in Switzerland”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 23 (2014), pp. 421–430, at p. 427.

<sup>57</sup> Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 53–54.

<sup>58</sup> Farzana Afridi, Kanika Mahajan and Nikita Sangwan, “Did MNREGA cushion job losses during the COVID-19 crisis? The Wire, 11 February 2021.

<sup>59</sup> Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19: Role of MGNREGA in the Year after the 2020 Lockdown* (Bengaluru, Centre for Sustainable Employment at Azim Premji University and the National Consortium on the National Rural Employment Guarantee Act, 2022), p. 60.

<sup>60</sup> 劳工组织, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, p. 3.

## F. 创造资产，提供商品服务

22. 就业保障计划还可用于供应市场供给不足的商品和服务，这些项目可能是基础设施工程等公共产品，或者因为潜在受益者的支付能力有限而供给不足的商品和服务，例如需要照料服务的人。

23. 过去的公共工程计划侧重于重型(且相对劳动密集的)基础设施工程，例如修路或改善水务。近年来，这类计划变得更加多样化，新冠疫情加速了这一趋势。南非总统就业刺激计划是扩大公共工程方案的另一项计划，在 2020 年 10 月至 2022 年 12 月期间创造了 795,151 个工作岗位，其中三分之二(596,109 个)在基础教育部门，为学校提供教学助理和辅助工作。总统就业刺激方案还通过其社会就业基金，支持社区推动的倡议以创造“公益工作”，支持社区主导的倡议(如安置、遏制性别暴力的工作、粮食安全、改善非正式住区和儿童早教)，以及促进文化部门就业。巴基斯坦的百亿植树项目每天雇佣 6.5 万名工人，目的是种植 100 亿棵树以适应气候变化。<sup>61</sup>

24. 通过公共就业计划创造的资产可以产生重大持久的影响。通过印度尼西亚国家社区赋权计划(Program Nasional Pemberdayaan Mandiri)修建的灌渠将生长年份延长至旱季，使糙米产量增加了 50%。尼泊尔的卡纳利就业方案(Karnali Employment Programme)有助于改善道路，大大节省了旅行时间。<sup>62</sup> 圣雄甘地全国农村就业保障计划修建了水井。这类例子不胜枚举。<sup>63</sup>

## G. 增强地方韧性

25. 就业保障可以提高抵御冲击的能力，有助于社会稳定。公共就业保护家庭层面的收入安全并维持经济需求，从而避免失业蔓延会造成的连锁损害，提高本地的韧性。此外，此类计划如果可以投资于改善环境管理(如土壤和水的管理)，还可以提高生产率，减少气候破坏和生物多样性丧失对粮食安全的影响。例如，埃塞俄比亚的生产性安全网方案改善了灌溉，蔬菜产量增加了 12%。<sup>64</sup> 尽管报告粮食不安全的家庭比例在 2020 年因新冠疫情增加了 11.7 个百分点，但参加生产性安全网方案的家庭只增加了 2.4 个百分点；与其他家庭相比，这些家庭减少保健和教育支出(7.7 个百分点)和农业投入(13 个百分点)的可能性较小。<sup>65</sup> 最后，就业保障为年轻人提供就业机会，可以帮助避免怨恨情绪和潜在的极端化。

<sup>61</sup> 同上，p. 63.

<sup>62</sup> Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 120 (reviewing 15 such schemes in low- and middle-income countries).

<sup>63</sup> Anjor Bhaskar, Sunil Gupta and Pankaj Yadav, “Well worth the effort: value of MGNREGA wells in Jharkhand”, *Economic and Political Weekly*, vol. 51, No. 19 (2016), pp. 40–48.

<sup>64</sup> Mateusz Filipiński and others, *General Equilibrium Impact Assessment of the Productive Safety Net Programme in Ethiopia* (New Delhi, International Initiative for Impact Evaluation, 2017), p. 37.

<sup>65</sup> Kibrom A. Abay and others, “COVID-19 and food security in Ethiopia: do social protection programs protect?”, Policy Research Working Paper, No. 9475 (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 3.

## H. 促进地方民主和公民参与

26. 只要建立包容性的决策程序，确保妇女<sup>66</sup> 和社会边缘群体有效参与，实施就业保障就可以提供地方参与的机会，由用户群体确定公共就业支持的项目。<sup>67</sup> 有效参与还确保所支持的项目有效地促进当地发展：一般而言，积极的劳动市场政策只有在社会伙伴参与设计的情况下才有效。<sup>68</sup> 例如，法国的零长期失业者之地计划旨在促进地方社区的多个合作伙伴参与，以促进与求职者共同决定和共同创造工作。这是对公共工程方案经常受到的批评的最充分回应，即这些方案可能会产生出“创造工作的工作”，而不是提供有意义、有价值的工作和有用的产出。

27. 参与也很重要，因为在设计就业保障时应考虑到某些目标可能与其他目标有出入。例如，就业保障的反周期功能意味着，随着经济收缩然后增长，一些工人将被短期雇用。然而，为了获得长期所需技能(例如翻新建筑物所需的技能)的投资需要，可能与随着就业增长而将工人释放回私营部门的需要相矛盾。<sup>69</sup> 在市场供给不足的部门创造新的工作形式与技能培养和培训之间也可能存在紧张关系，后者可以引导参与者从相关计划中退出。处理这种紧张关系以及在相互冲突的目标之间取得谨慎平衡的最佳办法是允许地方一级通过参与性进程确定优先事项。

## 四. 不同的就业保障计划

28. 目前存在着大量的就业保障计划。没有单一的最佳模式：每个计划都应考虑到本地情况，并由社会伙伴、民间社会和公共当局共同设计。特别报告员指出了这种共同建设进程应考虑的问题。

### A. 通用方法与针对性方法

29. 就业保障计划可以设计成对所有有能力、有意愿工作的成年人开放，这相当于依靠自定对象选择参与者。例如，这就是印度圣雄甘地全国农村就业保障计划的做法，不过 100 天保障针对的是家庭，而不是个人。虽然自定对象可能无法惠及所有最贫穷的人(特别是那些最需要帮助的人)，但它可以最大限度地减少包容错误，而不需要进行贫困测试。<sup>70</sup> 印度比哈尔邦的一项研究发现，“圣雄甘地全国农村就业保障计划的参与率按拥有财富少的人口的百分位数排列稳步下降，

<sup>66</sup> Rebecca Holmes and Nicola Jones, “Public works programmes in developing countries: reducing gendered disparities in economic opportunities?”, paper prepared for the International Conference on Social Cohesion and Development, 20 and 21 January 2011, Paris (2011), p. 5.

<sup>67</sup> Colin Andrews and Adea Kryeziu, “Public works and the jobs agenda: pathways for social cohesion?”, background paper for the *World Development Report 2013: Jobs* (2012).

<sup>68</sup> Rodrik and Stantcheva, “Fixing capitalism’s good jobs problem”, p. 828.

<sup>69</sup> Adam King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 236.

<sup>70</sup> Esther Gehrke and Renate Hartwig, “How can public works programmes create sustainable employment?”, discussion paper (Bonn, German Development Institute, 2015), p. 9.

最贫穷人口为 35%，而最富有者近乎为零”。<sup>71</sup> 然而，该计划参与者与贫困者之间的较好的契合度在很大程度上是因为工资被定在非常低的水平，相当于或接近最低工资：在如此设想的依赖自认目标的计划中，在计划所分配的资金有限的情况下，需要在适当的覆盖范围(限制过度包容)和确保支付体面的工资之间进行权衡。

30. 或者，就业保障计划可以侧重于特定类别或领域。如果经济状况调查的目的是扩大最贫困群体的机会，则似乎很有吸引力。然而，确定对象与接触到人截然不同：在所有情况下的经济状况调查计划中，排除错误和列入错误都很普遍。经济状况调查还需要最新的个人和家庭情况的准确信息，低收入国家很少有收集这些信息；<sup>72</sup> 在没有更准确的数据的情况下使用的代理经济状况调查只能与贫困情况产生微弱的联系(特别是在短期内)。<sup>73</sup> 特别报告员在以前的一份报告中指出了用这种形式选定对象的局限性，尤其是社会登记册可能将最贫穷的人排除在外。<sup>74</sup> 在普遍贫困的情况下，过于狭隘的对象选定将不可避免地将最贫穷的家庭排除在外，这些家庭最难接触到，他们在证明自己低于某一收入水平时困难可能最大，或者他们可能最害怕因提供这种证据而蒙受污名。

31. 按地域确定对象已被广泛用于公共就业方案。圣雄甘地全国农村就业保障计划专门针对农村地区。在埃塞俄比亚，生产性安全网方案以干旱易发(因此粮食不安全)的社区为对象。<sup>75</sup> 墨西哥的临时就业方案专门针对小型社区(居民不足 5,000 人)。与通过经济状况调查确定低收入家庭为对象相比，这种方法更容易管理。<sup>76</sup> 然而，这样做将漏掉许多有需要的人，因为并不是所有的贫困人口都生活在最贫穷的地方。对地区的选择也可能加剧受益社区与被排除在外的社区之间的积怨。

32. 按社区选定对象需要让社区成员参与决定哪些人应该被纳入社会方案中。这种办法已用于埃塞俄比亚的生产性安全网方案，该方案还使用地域对象法：召开社区会议来确定哪些人最需要帮助。<sup>77</sup> 这种做法充分利用了本地知识，还加强了合理性。<sup>78</sup> 然而，排除错误比比皆是。据估计，埃塞俄比亚生产性安全网方案将 81% 的目标受众排除在外。卢旺达乌穆伦盖 2020 年愿景方案(Vision 2020

<sup>71</sup> Rinku Murgai, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, “Is workfare cost-effective against poverty in a poor labor-surplus economy?”, Policy Research Working Paper, No. 6673 (Washington, D.C., World Bank, 2013), p. 2.

<sup>72</sup> David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, “Targeting outcomes redux”, *World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1 (2004), pp. 61–85, at p. 81.

<sup>73</sup> Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bailey-Athias, “Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism”, Extension of Social Security Working Paper, No. 56 (Geneva, ILO, 2017), p. 5.

<sup>74</sup> A/HRC/50/38, 第 30 段。

<sup>75</sup> Kibrom Abay and others, “Social protection and resilience: the case of the Productive Safety Net Program in Ethiopia”, *Food Policy*, vol. 112 (2022), p. 2.

<sup>76</sup> Maikel Lieuw-Kie-Song, Susana Puerto and Mito Tsukamoto, “Boosting youth employment through public works”, Employment Working Paper, No. 203 (Geneva, ILO, 2016), p. 52.

<sup>77</sup> Abay and others, “Social protection and resilience”, p. 2.

<sup>78</sup> Anna McCord, “Community-based targeting in the social protection sector” (London, Overseas Development Institute, 2017).

Umurenge Programme)使用了社区对象法, 97%的目标受众被排除在外(对象选定标准后来改为代理经济状况调查)。<sup>79</sup> 世界粮食计划署在索马里的一个项目中使用的社区对象机制对部族的作用重视得太少, 导致许多边缘化的人被遗漏。<sup>80</sup> 让社区成员决定受益人可能会提升一些接受度。然而, 不能盲目地认为社区会有效地开展需求评估, 而且确实不会歧视。精英把持、裙带关系以及加剧社会排斥的风险是真实存在的。<sup>81</sup>

33. 分类选定对象需要根据明显可观察和已理解的人口或社会标准来确定资格。分类对象法的主要好处是, 它可以在没有较高信息要求的情况下使用, 并可用于优先考虑劳动力市场上通常较脆弱的群体, 如妇女、青年或长期失业者。例如, 法国的零长期失业者之地计划和奥地利的马里恩塔尔计划侧重于长期失业者; 欧洲青年保障计划侧重于青年。当然, 这种做法是否会确保就业保障有助于消除贫困, 将取决于贫困与对象类别的关系有多密切: 如果关联较弱, 则作用微乎其微。

34. 无论用什么方法来确定资格, 都必须确保就业保障计划惠及贫困人口: 他们虽然可能从这一计划中受益最多, 但也可能面临利用该计划的最大障碍。<sup>82</sup> 在这方面, 特别报告员重申扶持行动和外联措施的潜在好处, 可以确保低收入家庭了解并能够抓住这一计划的机会。<sup>83</sup>

## B. 确定报酬

35. 在高收入国家, 就业保障计划通常提供现金福利: 在使用食品券的地方, 这些计划经常被视为一种家长式作风, 并助长关于贫困人口无法做出正确选择的刻板印象。低收入和中等收入国家更多地单独或与现金一起使用食品和其他实物支助(如农业投入或其他生产性资产)。然而, 即使在那些国家, 共识也已转向使用现金(有时是代金券), 而不是实物支助。<sup>84</sup> 现金带给个人选择和权力。它以乘数效应刺激本地市场。因为这样做不需要运输货物, 所以更便宜。<sup>85</sup> 它会带来更好的营养结果。<sup>86</sup>

<sup>79</sup> Stephen Kidd and Diloá Athias, “Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection”, Development Pathways Working Paper (March 2019), p. 48.

<sup>80</sup> Nick Maunder and others, *Somalia: An Evaluation of WFP’s Portfolio (2012–2017) – Evaluation Report: Volume I* (Rome, World Food Programme, 2018), para. 109.

<sup>81</sup> Kia Howson, “Three reasons community-based targeting is a threat to social stability”, Development Pathways, 5 January 2023.

<sup>82</sup> Joseph Hanlon, Armando Barrientos and David Hulme, *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South* (Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2010), p. 116.

<sup>83</sup> [A/HRC/50/38](#) (关于不行使权利的风险); 以及 [A/77/157](#) (第 37-40 段) (关于基于阶层的扶持行动)。

<sup>84</sup> Benjamin Schwab, “Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting: evidence from a randomized experiment in Yemen”, Office of Research – Innocenti, United Nations Children’s Fund, Working Paper WP-2018-09 (June 2018), p. 3.

<sup>85</sup> Ugo Gentilini, “Revisiting the ‘cash versus food’ debate: new evidence for an old puzzle?”, *World Bank Research Observer*, vol. 31, No. 1 (2016), p. 148.

<sup>86</sup> Schwab, “Comparing the productive effects of cash and food transfers in a crisis setting”, pp. 3 and 4.

36. 然而在某些情况下，实物支助可能更可取。例如，埃塞俄比亚的生产性安全网方案提供了现金和食品的组合选项。2008 年出现高通胀时，直接获得食品比领取现金后在市场上购买更为安全：选择现金的比例从 2005 年的 74% 降至 2008 年的 48% (埃塞俄比亚同期的食品价格通胀率为 350%)。<sup>87</sup>

37. 公共就业计划通常支付法定的最低工资，确保最低工资在整个经济中得以维持。此类计划很少支付更高的工资：<sup>88</sup> 这确保了成本得到限制，并鼓励参与者退出计划。它还确保当方案被设计成普遍方案时，能实现某种形式的自定对象，主要用于吸引贫困人口。出于同样的原因，一些计划发放统一报酬。<sup>89</sup> 然而，根据教育和经验制定更具渐进性的报酬水平，<sup>90</sup> 可以减少该计划压低薪酬较高行业收入的风险。它还可以提高该计划对更有资质的劳动者的吸引力，从而在不稳定的中产阶级中更受欢迎。

### C. 参与计划的时间

38. 参与公共就业计划的时间通常有限，或者像圣雄甘地全国农村就业保障计划等一样限制工作天数。<sup>91</sup> 例如，科特迪瓦的高强度体力劳动(*Travaux à haute intensité de main d'œuvre*)计划最多允许参加六个月；许多计划的参加时间上限为一年。然而，只有在相对较长的参与期内才能积累资产；例如埃塞俄比亚的生产性安全网方案一般需要五年时间才能观察到牲畜状况的改善。<sup>92</sup> 高收入国家普遍担忧锁定效应，这或许促使了经合组织建议高收入国家将缓冲新冠疫情的公共就业计划缩短。<sup>93</sup>

## 五. 就业保障的反对意见

### A. 可负担性

39. 有时人们认为就业保障计划的成本高昂。2019/20 财政年度，圣雄甘地全国农村就业保障计划约占国内总产值的 0.3%，低于 2009/10 年 0.6% 的高点。<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", p. 787.

<sup>88</sup> Gehrke and Hartwig, "Productive effects of public works programs", table 1.

<sup>89</sup> L. Randall Wray and others, *Public Service Employment a Path to Full Employment* (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2018), p. 3.

<sup>90</sup> Mark Paul, William Darity, Jr. and Darrick Hamilton "The federal job guarantee – a policy to achieve permanent full employment" (Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 2018), p. 11.

<sup>91</sup> Gehrke and Hartwig, "Productive effects of public works programs", p. 116.

<sup>92</sup> 同上。

<sup>93</sup> OECD, "Designing active labour market policies for the recovery", 15 July 2021, p. 3.

<sup>94</sup> Narayan, "Fifteen years of India's NREGA", p. 787, table 2.

2001/02 年金融危机期间，阿根廷失业个人和家庭计划的支出占国内总产值的 1%。<sup>95</sup> 美国实行就业保障的开支将相当于国内总产值的 1.33%。<sup>96</sup>

40. 评估这类投资应该与失业的巨大成本比较，这些成本远远超过税收损失和实行失业救济的国家为求职者提供的社会保护。<sup>97</sup> 2021 年，经合组织国家用于失业援助的资金平均占国内总产值的 0.58%。<sup>98</sup> 伴随失业的是更差的健康状况、更短的寿命、心理困扰以及未来就业能力和收入的降低。长期失业者失去了社会网络的保护；他们表现出较低的生活满意度和社会融合水平；<sup>99</sup> 他们被污名为对社会没有贡献。<sup>100</sup> 失业对健康的影响，特别是精神健康的影响(对男性来说尤其严重)，即使是在短期失业后也会发生。<sup>101</sup> 失业者报告心理问题的可能性大约是在职者的两倍。<sup>102</sup> 在美国，1980 年代早期到中期被解雇的男性工人更有可能在失业后的几年内死亡。<sup>103</sup> 在新西兰，人们发现失业使自杀死亡的可能性增加了 2 至 3 倍。<sup>104</sup> 失业还与犯罪率上升有关，<sup>105</sup> 尤其是青年失业可能增加冲突风险。<sup>106</sup>

<sup>95</sup> Daniel Kostzer, “Argentina: a case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the employment road to economic recovery”, Working Paper No. 534 (Annandale-on-Hudson, New York, Levy Economics Institute of Bard College, 2008), p. 18.

<sup>96</sup> Tcherneva, *The Case for a Job Guarantee*, pp. 76–79.

<sup>97</sup> L. Randall Wray, “The employer of last resort programme: could it work for developing countries?”, *Economic and Labour Market Papers*, No. 2007/5 (Geneva, ILO, 2007).

<sup>98</sup> OECD, “Public unemployment spending” (indicator). Available at: <https://doi.org/10.1787/55557fd4-en>.

<sup>99</sup> Laura Pohlen, “Unemployment and social exclusion”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 164 (2019), pp. 273–299, at p. 283.

<sup>100</sup> Robert Walker, *The Shame of Poverty* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 45.

<sup>101</sup> Matteo Picchio and Michele Ubaldi, “Unemployment and health: a meta-analysis”, IZA Discussion Paper, No. 15433 (Bonn, 2022).

<sup>102</sup> Karsten I. Paul and Klaus Moser, “Unemployment impairs mental health: meta-analyses”, *Journal of Vocational Behavior*, vol. 74, No. 3 (2009), pp. 264–282.

<sup>103</sup> Daniel Sullivan and Till von Wachter, “Job displacement and mortality: an analysis using administrative data”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 3 (2009), pp. 1265–1306, at p. 1266.

<sup>104</sup> T.A. Blakely, S.C.D. Collings and J. Atkinson, “Unemployment and suicide. Evidence for a causal association?”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 57, No. 8 (2003), pp. 594–600, at p. 596.

<sup>105</sup> Steven P. Raphael and Rudolf Winter-Ebmer, “Identifying the effect of unemployment on crime”, University of California, San Diego, Economics Discussion Paper, No. 98-19 (1999), p. 23.

<sup>106</sup> 世界银行, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C., 2011), p. 80. 当然，许多其他因素也起到引发政治暴力的作用：Kari Paasonen, “Does unemployment drive political violence and protest? Focusing on the case of the Middle Eastern and North African youth”, *Conflict Trends*, 1 (2022).

41. 失业在家庭内部也具有破坏性。它增加家庭暴力。<sup>107</sup> 它减少儿童接受高等教育的机会：<sup>108</sup> 在德国，父亲长期失业使子女继续接受高等教育的机会下降 17 个百分点。<sup>109</sup> 青年失业也会使以后的就业机会减少、工资降低：在大不列颠及北爱尔兰联合王国，早期经历失业的青年在 42 岁时会损失 12% 至 15% 的工资；<sup>110</sup> 在美国，年轻人失业 6 个月，平均相当于在接下来的 10 年里损失 22,000 美元的收入。<sup>111</sup>

42. 相反，确保充分就业会降低劳动年龄人口的医疗费用，提高充分就业和劳动力正规化带来的税收回报，产生地方经济支出和公共工程价值带来的乘数效应。对就业保障制度好处的任何评估都应该考虑到更熟练、更健康的劳动力的生产率回报，这一回报有望随着时间的推移而增长。可以使用“公共资金边际价值”的方法<sup>112</sup> 或类似方法来评估就业保障计划对于参与者以及对更广泛的公共福利的所有好处。

43. 考虑到解决失业问题和提供市场供应不足的商品和服务具有重要的社会收益，从总体税收中拨出资金是完全合理的。此外，一些计划可能会自筹资金，从专门的失业保险基金中出资。<sup>113</sup> 官方发展援助偶尔为公共就业计划提供资金，埃塞俄比亚的生产性安全网方案就是如此。<sup>114</sup> 还有其他更具创新性的融资选择。特立尼达和多巴哥利用石油收入为公共就业方案提供资金；哥伦比亚正在考虑利用没收毒贩的资产为公共就业计划供资。<sup>115</sup>

## B. 对劳动市场的影响

44. 需要仔细考虑实行就业保障计划对劳动市场的影响。人们提出了两个不同但对称的担忧。一方面，如果就业保障支付的工资低于市场水平，可能会造成与现有的经济参与者不公平竞争的情况。它还可能导致公共行政部门缩减某些服务的规模，并将它们外包给就业保障计划。这可能威胁到现有的工作，导致失业，与

<sup>107</sup> Sonia Bhalotra and others, “Job displacement, unemployment benefits and domestic violence”, CAGE (Centre for Competitive Advantage in the Global Economy) Working Paper, No. 573 (2021), p. 3.

<sup>108</sup> Michael Coelli, “Parental job loss and the education enrolment of youth”, *Labour Economics*, vol. 18, No. 1 (2011), pp. 25–35, at p. 29.

<sup>109</sup> Kristina Lindemann and Markus Gangl, “The intergenerational effects of unemployment: how parental unemployment affects educational transitions in Germany”, *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 62 (2019), p. 8.

<sup>110</sup> Paul Gregg and Emma Tominey, “The wage scar from youth unemployment”, CMPO Working Paper Series, No. 04/097 (2004).

<sup>111</sup> Sarah Ayres Steinberg, “The high cost of youth unemployment” (Center for American Progress, 2013).

<sup>112</sup> Nathaniel Hendren and Ben Sprung-Keyser, “A unified welfare analysis of government policies”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, No. 3 (2020), pp. 1209–1318.

<sup>113</sup> 劳工组织, *Public Employment Initiatives and the COVID-19 Crisis*, pp. 27–32.

<sup>114</sup> 联合国儿童基金会埃塞俄比亚办事处, “Budget brief: social protection – updated with national data for 2017/18” (2018).

<sup>115</sup> “Professor Pavlina Tcherneva helps chart a path for job guarantee program in Colombia”, Bard College, 13 December 2022.

就业保障的根本目标背道而驰。<sup>116</sup> 可以对就业保障计划进行设计来防止这种影响：零长期失业者之地计划中创建了雇用长期失业者的企业，排除了与私营部门的所有竞争。

45. 然而另一方面，与现有经济参与者的竞争可能是一件好事，因为就业保障计划提供了更好的工资和工作条件，从而提高了整个就业市场的标准，并增强了劳动者在整个经济中的议价能力。<sup>117</sup> 印度的圣雄甘地全国农村就业保障计划<sup>118</sup> 和埃塞俄比亚的生产性安全网方案都体现了这一效果。<sup>119</sup>

### C. 从社会福利到工作福利

46. 有人担心，现行的社会保护政策可能会因实行就业保障计划而受到威胁。如果一份工作被认为是“合适的”，就业保障计划是否会成为一种便利的借口，将接受这份工作作为享受社会保护的前提条件？这是一个合理的担忧。现在存在着提高现有社会保护支助范围内的工作要求的强大政治压力，这一趋势有时被描述为“激活”社会保护。<sup>120</sup> 在社会保护薄弱和财政空间有限的国家，通过建立或扩大公共就业方案，而不是扩大其他形式的(无条件)社会保护，可能在政治上更容易提供收入保障。

47. 这种将就业保障计划作为工具的做法问题重重，因为工作福利方案的成功率充其量是有限的。这类方案基于对人类动机和道德缺陷的家长式假设：<sup>121</sup> 它们造成了一种福利“磨难”，确保只有最走投无路的人才会申请社会保障，因为只有面临赤贫的人才会接受苛刻的工作要求来换取帮扶。<sup>122</sup> 虽然工作福利计划可能会减少申请福利支助的人数，<sup>123</sup> 但几乎没有证据表明它们实际上会增加就业

<sup>116</sup> Sustainable Prosperity Action Group, “The case for a job guarantee” (August 2022), p. 24; and Guy Standing, “Why a job guarantee is a bad joke for the precariat – and for freedom”, *Open Democracy*, 7 September 2018. See also Max Gulker, “The job guarantee: a critical analysis” (American Institute for Economic Research, 2018), p. 4.

<sup>117</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015), p. 144.

<sup>118</sup> Clément Imbert and John Papp, “Labor market effects of social programs: evidence from India’s employment guarantee”, Centre for the Study of African Economies Working Paper, No. 2013-03 (2013); and Karthik Muralidharan, Paul Niehaus and Sandip Sukhtankar, “General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 23838 (2021).

<sup>119</sup> Simon Franklin and others, “Urban public works in spatial equilibrium: experimental evidence from Ethiopia”, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No. DP16691 (2021).

<sup>120</sup> OECD, “Activating jobseekers: lessons from seven OECD countries”, in *OECD Employment Outlook 2013* (Paris, 2013); and Olivier De Schutter, “Welfare state reform and social rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, No. 2 (2015), pp. 123–162.

<sup>121</sup> Del Roy Fletcher, “Workfare – a blast from the past? Contemporary work conditionality for the unemployed in historical perspective”, *Social Policy and Society*, vol. 14, No. 3 (2015), pp. 329–339.

<sup>122</sup> Tomer Blumkin, Yoram Margalioth and Efraim Sadka, “The desirability of workfare as a welfare ordeal: revisited”, IZA Discussion Paper, No. 5130 (Bonn, 2010).

<sup>123</sup> Julia Griggs and Martin Evans, *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence* (York, Joseph Rowntree Foundation, 2010).

率(实际上, 锁定效应可能会损害找到其他工作的机会), 而且对于那些面临最高工作障碍的人来说效果最差。<sup>124</sup>

48. 然而, 从社会福利向工作福利的转变并非不可避免。参与计划应完全自愿, 而不是作为获得其他类型支助的前提条件。可以在实行就业保障计划的同时, 要求在提供无条件社会保护方面不后退, 以避免滑向工作福利。就业保障还可以与重视在家庭或社区内开展的照料工作的举措结合起来, 这些工作往往没有报酬, 甚至得不到正式承认。

#### D. 通货膨胀

49. 有时人们认为, (某种水平的)失业抑制工资需求, 从而抑制通胀。由此得出的结论是, 各国政府不应将充分就业作为政策目标, 而应将目标定在失业率虽低但足以控制通胀的水平。人们援引菲利普斯曲线来支持这一观点, 该曲线确定了(低)失业率和(高)通胀之间的相关性。<sup>125</sup> 最近, 一些学者提出了非加速通胀失业率的概念, 指的是失业率在不引发通胀的情况下可能达到的最低点。

50. 这一论点站不住脚, 原因有很多。第一, 它将物价上涨的相当大一部分责任归咎于劳动者的工资需求, 而其他原因, 如大宗商品价格上涨的供给侧冲击(导致当前全球生活成本危机通胀的首要原因)可能是同样重要或更重要的解释因素。<sup>126</sup> 第二, 菲利普斯曲线已经过时, 它所依赖的劳动力市场与今天截然不同。它既不考虑高通胀和高失业率并存的滞胀时期, 也不考虑高就业没有引发工资大幅增长的时期。<sup>127</sup> 例如, 2000年至2019年期间, 高收入国家的通胀和失业“基本脱节”。<sup>128</sup> 同样, 计算非加速通胀失业率的基本假设没有考虑就业不足(非自愿兼职就业)在解释低工资增长方面的作用。<sup>129</sup> 在低收入和中等收入国家实行公共就业计划的地方, 这并没有导致通胀加剧。<sup>130</sup> 第三, 无论实行就业保障计划可能会导致怎样的额外通胀, 这都将是温和的一次性调整, 因为失业被最

<sup>124</sup> Richard Crisp and Del Roy Fletcher, “A comparative review of workfare programmes in the United States, Canada and Australia”, Department for Work and Pensions Research Report, No. 533 (2008).

<sup>125</sup> A.W. Phillips, “The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957”, *Economica New Series*, vol. 25, No. 100 (November 1958), pp. 283–299.

<sup>126</sup> Ben Broadbent, “The inflationary consequences of real shocks”, speech by a Deputy Governor of the Bank of England, given at Imperial College, London, 20 October 2022.

<sup>127</sup> Lukas Lehner, Paul Ramskogler and Aleksandra Riedl, “Begging thy coworker – labor market dualization and the slow-down of wage growth in Europe”, Institute for New Economic Thinking Oxford Working Paper, No. 2022-04 (Oxford, 2022).

<sup>128</sup> Weicheng Lian and Andreas Freitag, “Inflation dynamics in advanced economies: a decomposition into cyclical and non-cyclical factors”, International Monetary Fund Working Paper, No. WP/22/91 (Washington, D.C., May 2022).

<sup>129</sup> David N.F. Bell and David G. Blanchflower, *The Lack of Wage Growth and the Falling NAIRU*, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 24502 (Cambridge, Massachusetts, April 2018).

<sup>130</sup> Kate Orkin and others, “Designing social protection to improve employment, earnings and productivity in lower- and middle-income countries” (Oxford, University of Oxford, 2021), p. 38.

低工资就业和劳动力价格上涨所取代。<sup>131</sup> 将福利和工资水平与生活成本挂钩，可以而且确实应该保护社会低收入群体的购买力。<sup>132</sup> 在需求增加推动经济起飞的地方，就业保障起到了稳定器的作用，因为劳动者将退出就业保障计划，流向报酬更高的工作。最后，就就业保障计划可以帮助解决劳动力市场瓶颈的程度而言，这些计划培训劳动者在技术工人短缺的职业中就业，实际上可以降低而不是增加通胀风险。

## E. 对家庭的影响

51. 一些研究表明，随着成年人加入就业保障计划，子女可能会取代他们在家庭或家族企业中的工作。<sup>133</sup> 为防止此类风险，各国政府应将就业保障计划的推出与对教育和照料服务(特别是在农村地区)的投资结合起来，并确保参与这类计划与参与者的照料责任实现平衡。<sup>134</sup>

52. 事实上，就业保障计划本身就可以给出应对措施。在所有社会中，照料老幼病患的价值被系统性地低估。市场供不应求，自愿提供(主要由妇女提供)的照料往往得不到承认。在这种背景下，有人担心，就业保障可能会削弱社区自身提供照料，优先考虑有偿工作，而不是承认和支持为支持社区而做的无偿工作。<sup>135</sup>

53. 然而，就业保障可能恰恰有助于支持劳动力的非商品化，并承认即使对社区健康最重要的工作也可能得不到市场的回报，这或许是由于其具有公共产品的性质，或许是由于受益最大者的购买力有限。<sup>136</sup> 就业保障计划与其他形式的社会保护一起，实际上可以支持照护经济，往往对妇女特别有益。它们可以提供一种支付照料费用的方式：南非扩大公共工程方案和总统就业刺激方案将照料工作作为核心要素(例如在儿童早教和基础教育部门)。就业保障计划还可以减轻家庭责任的负担，这一负担主要由妇女承担，加剧了她们的时间贫困；例如，就业保障可以在水管理或提供清洁能源方面进行投资(减少取水或取柴所需的时间)。<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Pavlina R. Tcherneva, “The job guarantee and the economics of fear” (Levy Economics Institute of Bard College, 2018).

<sup>132</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 19 号一般性意见(2007 年)，第 22 段；第 23 号一般性意见(2016 年)，第 20 段。

<sup>133</sup> Tianshu Li and Sheetal Sekhri, “The spillovers of employment guarantee programs on child labor and education”, *World Bank Economic Review*, vol. 34, No. 1 (2020), pp. 164–178.

<sup>134</sup> 妇女参加圣雄甘地全国农村就业保障计划提高了儿童的入学率：Farzana Afridi, Abhiroop Mukhopadhyay and Soham Sahoo, “Female labour-force participation and child education in India: the effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme”, *Young Lives Working Paper*, No. 95 (Oxford, 2013).

<sup>135</sup> Adam D.K. King, “Critical reflections on the job guarantee proposal”, *Studies in Political Economy*, vol. 101, No. 3 (2020), pp. 230–244, at p. 239.

<sup>136</sup> Pavlina Tcherneva, “Decommodifying work: the power of a job guarantee”, in *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*, Isabelle Ferreras, Julie Battilana and Dominique Méda, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 2022), pp. 85–90.

<sup>137</sup> Gehrke and Hartwig, “Productive effects of public works programs”, p. 120.

54. 就业保障计划可以奖励某些形式的照料并减少其他无偿工作，有助于解决照料危机及照料得不到承认的问题。这并不能取代社会支持再生产经济的需要，包括通过基本收入计划或其他现金转移的方式。

## F. 腐败和管理不良

55. 就业保障计划的实施面临一些挑战。就业机会的供求可能不匹配，特别是在需求最大的时候：虽然圣雄甘地全国农村就业保障计划规定了一项可强制执行的工作权利，但有时 44% 想要在该计划下工作的人无法如愿。<sup>138</sup> 公共就业计划下拖欠工资的情况也很常见：<sup>139</sup> 对印度几个邦的多个社区的调查显示，只有 36% 的人在规定的 15 天内支付了工资，而且不同地区的情况差异很大。<sup>140</sup> 特别报告员还听取了关于赞助人腐败的证词，特别是在供不应求的情况下：将某些申请者排除在外(或给予某些人照顾)，让盟友、朋友和亲属受益。一项关于生产性安全网方案的研究突出了对腐败、团伙政治和计划配额的关切，这些问题导致一些较富裕的人被包括在内，而一些受粮食不安全影响最严重的人被排除在外。<sup>141</sup> 影子工人(被列入员额但实际上不参与劳动，工资被第三方窃取)一直是南非扩大公共工程方案的一个问题，某些市政官员因用影子工人填补职位谋取私利而受到了起诉。<sup>142</sup>

56. 采取以权利为本的办法是减少腐败和歧视风险的第一步。这意味着将参与就业保障计划的机会定义为一项合法权利，允许在发生排除的情况下诉诸追索机制。社区一级的社会审计也有助于查明欺诈行为：圣雄甘地全国农村就业保障计划下的这种审计活动使地方社区能够审查记录在案的计划参与人员、工资单和所做工作的信息。<sup>143</sup> 科技也能提供帮助。在工作场所使用面部识别或指纹来验证身份的生物识别系统降低了出现影子工人的风险：南非越来越多地用这种系统来避免使用死者的身份证件。直接给工人发放钱款的电子支付系统将中间人出现腐败或窃取工资的风险降至最低。然而，在某些情况下引入不成熟的技术也存在重大挑战。

<sup>138</sup> Martin Ravallion, “Is a decentralized right-to-work policy feasible?”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 25687 (Cambridge, Massachusetts, 2019), pp. 6 and 15.

<sup>139</sup> Hanlon, Barrientos and Hulme, *Just Give Money to the Poor*, p. 116.

<sup>140</sup> Azim Premji University, *Employment Guarantee during COVID-19*, p. 14.

<sup>141</sup> Diriba Welteji, Kerime Mohammed and Kedir Hussein, “The contribution of Productive Safety Net Program for food security of the rural households in the case of Bale Zone, Southeast Ethiopia”, *Agriculture & Food Security*, vol. 6 (2017), p. 9.

<sup>142</sup> Samkelo Mtshali, “Crackdown on ‘ghost workers’, EPWP fraud”, *Cape Argus*, 8 February 2019.

<sup>143</sup> Ellen Ehmke, “India’s Mahatma Gandhi National Rural Employment Act: assessing the quality of access and adequacy of benefits in MGNREGs public works”, *International Social Security Review*, vol. 69, No. 2 (2016), pp. 3–27, at p. 13.

## 六. 结论和建议

57. 就业保障计划被认为是有助于社会保护的就业政策的一个永久性特征，它有助于保障参与者的收入、积累工作经验和发展技能，同时加强劳动者在整个经济中的议价地位。

58. 就业保障还可以支持向绿色经济的公正转型，为目前供应不足的人口提供服务。它可以使工作权成为一项可强制执行的人权和摆脱贫困的途径。而且考虑到失业的直接和间接成本，以及所做工作可以带来的积极贡献，它是可负担的。

59. 然而，就业保障计划只有在为愿意加入该计划的人提供体面的工作，将之作为合法权利的情况下才会兑现其承诺，这样才不会沦为其他现有社会保障计划的附属条件。理想情况下，应根据本地的优先任务，在地方一级确定要开展的工作，优先考虑生态转型和未得到满足的社会需求。就业保障计划的设计应将腐败和歧视的风险降至最低。在这种情况下，实行就业保障计划可以成为新的生态—社会契约的重要工具，使社会更具韧性、更可持续，提高社会凝聚力。

---