

青年学术丛书·历史

YOUTH ACADEMIC SERIES-HISTORY

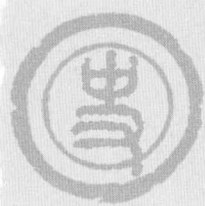


美国社会经济转型时期的就业与 培训政策(1945-1968)

高 嵩 著



人 民 出 版 社



美国社会经济转型时期的就业与 培训政策(1945-1968)

高 嵩 著



人 民 出 版 社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:阎 宓

图书在版编目(CIP)数据

美国社会经济转型时期的就业与培训政策(1945-1968)/高嵩著.

-北京:人民出版社,2011.11

ISBN 978-7-01-010354-9

I. ①美… II. ①高… III. ①美国-现代史-研究-1945~1968②劳动就业-
就业政策-研究-美国-1945~1968③职业培训-就业政策-研究-美国-
1945~1968 IV. ①K712.507②F249.712.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 210216 号

美国社会经济转型时期的就业与培训政策(1945-1968)

MEIGUO SHEHUI JINGJI ZHUANXING SHIJI DE JIUYE YU PEIXUN ZHENGCE

高 嵩 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京世纪雨田印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18

字数:282 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010354-9 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

最近,高嵩同志完成了她的书稿——《美国社会经济转型时期的就业与培训政策:1945—1968年》,问我是否愿意作序。我考虑到有些话要说,于是就答应了。

客观而言,迄今为止,国内学界对于美国劳工培训与就业的研究,也是刚刚起步,要做的工作还很多。以往学术界对于劳工的学术研究,更多地集中在工人运动、工会组织以及在劳工争取八小时工作日、工资和集体谈判权等方面的问题上,而关于市场经济内在运作机制与劳工失业的关系、劳工教育与就业再培训等问题则鲜有涉及。大约在2000年前后,当我研究20世纪美国人口流动与社会问题的时候,就感觉到,国内学术界关于20世纪美国社会福利保障发展方面的学术探讨明显不足。学术界对这方面进行研究和探讨不仅是必要的,而且在今后还需要继续加大力度。

从19世纪以来特别是20世纪西方发达国家的工业化和后工业化进程看,市场经济国家出现的一个共同现象就是,每个年度一定比例劳工失业的问题,已经成为一个恒定的现象。在经济发展较快的美国,其20世纪的劳工失业率都平均在4%以上,而在20世纪下半期则平均在5%以上。客观而言,一定比例的劳动力频繁进出就业市场,对其个人而言,是一个痛苦的经历,它意味着失业者会在经济条件上陷入贫困的窘境,但是,对于社会经济的发展而言,则是劳工素质提高的动力来源。因为每一位失业的劳工要再次走上工作岗位,就必须通过学习,提高自己的就业技能,进而达到再就业的目的。如此这般,就业——失业——再就业的周期,在许多不同劳工身上交替出现,这样,在亚当·斯密所说的那只“看不见的手”来调节劳动力市场供求关系中,劳工就业素质就会随着就业市场的需求而不断提高。

虽然在美国近现代史上,一些私有企业曾经对劳工进行过就业再培训,但是,政府相关政策的出台主要是在第一次世界大战之后。从20世纪30年代开始,一直到60年代,美国政府经过多年的思考、辩论和实践,终于形成了针对不同劳工群体的、相对完备的就业政策体系。美国作为西方发达国家中的典型代表,其政府干预市场(包括就业市场)的实践,值得研究。尽管近年来国内取得了一些可喜的成果,但是,仍然有许多的问题需要探讨。一方面,关于美国人力培训与就业政策体系在整个美国社会福利体系中的地位与作用问题,劳工就业与培训与社会失业保障体系的关系,职业教育在人力培训与就业政策体系中的作用等问题,需要深入研究。另一方面,美国人力培训体系中的具体的一些计划的个案研究也值得探讨。例如肇始于20世纪60年代的街区青年团、针对社会上的失学青年的职业团、单亲家庭的刺激工作计划以及针对老年人实施的社区行动计划,甚至针对学龄前儿童的先行计划和上进计划等等,都值得探讨。此外,上升到学理上,值得思考的问题是,在市场经济社会中,劳动力市场除了依靠市场经济内部运作规律发挥作用外,政府对市场的干预究竟达到何种程度才能保证并实现全社会劳工最大限度的就业,或者说是充分就业?在确立这样的社会制度中,各级政府、学校和企业之间如何推进彼此间纵向与横向的协作?在人力资本投资与培育期间,全日制教育和职业教育如何与就业市场之间架起一座桥梁,劳工又在其中应该发挥怎样的作用?应该运用什么样的理论解释政府政策在就业市场上的内在规律的作用?政府、企业和社会三者劳工培训与就业中究竟应该发挥怎样的作用,等等,都值得探讨。何况中国目前也处于多重性的社会转型时期,也需要政府干预经济和劳动力就业市场。因此,研究美国相关政策,就具有重要的学术价值与现实意义。

可喜的是,高嵩同志根据自己的兴趣,选择了美国人力培训与就业政策作为研究的主题。在完成博士阶段的学习任务之后,她利用获得富布赖特计划资助的机会,到美国康奈尔大学,查阅了大量的原始资料和美国学术界的最新成果,为本部著作的顺利完成,提供了获取美国学界最前沿信息和原始资料的保障。回国后,她勤奋阅读,条分缕析,根据自己多年来的资料积累和心得,完成了这部书稿,可喜可贺。

我读完高嵩同志这部著作之后,感觉它有以下特点:

第一,作者首先通过对战后美国科技革命和经济结构升级的历史过程的追溯,认真地阐述了战后美国社会从工业化向后工业经济的转型过程,为我们认识战后美国劳工失业的类型和原因等问题提供了良好的背景,说明了客观上劳工就业再培训的必要性。然后由此与美国社会各界的辩论联系起来,为读者提供了一个全景式的图像,既展示了当时美国社会对这一新生问题的认识和辩论过程,同时又为该书的第二个特点创造了条件。

我所说的第二个特点就是,作者在论述中,将自下而上和自上而下两种观察问题的视角和方式有效地结合起来,从历史的逻辑出发,展示了美国学界和政界围绕战后结构性失业的争论,进而折射出美国政府作为其民主国家在解决社会问题方面的迟缓性和滞后性。同时,也因为两党政治的限制,不仅政府多次希望确立充分就业的政策,始终没有在立法上转化为政策的现实,而且,国会颁布相关立法的进程显得冗长、缓慢,资金投入方面,联邦与地方之间的协调之弱,无法满足现实生活中劳工就业的需要。受益劳工数量,与希望得到服务的社会需求相比,微不足道。因此,本书的主题是研究战后美国政府人力培训与就业政策,客观上则是美国政党政治的写照。

第三,由于作者在研究期间,成功地申请到美国富布赖特学者计划,在美国的一年间,作者有机会查阅到与研究主题相关的十分丰富的原始资料和美国学者的成果。在这种背景下,作者在每一章中的论述中,研究的深度和广度,达到了“前无古人”的高度,同时,在论述中,常常与中美学界的相关话语和争论的议题相联系,因而,在学术上具有较高的价值。例如,在第二章中,作者借鉴了美国经济学界中的人力资本论成果,解释战后最初的20多年间美国政府和学术界关于就业市场失业劳工的认识。在同一章中,作者关于白宫和国会围绕立法问题的探讨,尤其是对美国政府和学术界的辩论的探讨,达到了相当的精深程度。当然,作者在其他一些问题上的论述也很有价值。例如,关于科技发展对生产力和劳工就业的双重性影响问题、美国贫困人口概念界定的由来、著作中最后一章结论部分的总结等,都是中肯的。这些论述,赋予了这部著作较高的学术价值。

梁茂信

2011年6月19日

目 录

绪 论	1
第一章 二战后美国社会经济的转型与失业问题的突显	21
第一节 后工业社会的来临	21
第二节 经济繁荣与产业结构的调整	25
第三节 科技革命与自动化引起的恐惧	32
第四节 繁荣中的失业与富裕中的贫困	42
第五节 社会福利制度及其不足	53
第二章 政策的起源和意识形态领域的分歧与妥协	60
第一节 二战前的联邦就业与培训政策	60
第二节 凯恩斯主义在美国	66
第三节 世俗停滞论与就业法的制定	70
第四节 从人力资源、人力资本理论到人力政策	77
第五节 周期波动论、自动稳定器与减税政策	88
第六节 围绕失业问题的激烈辩论	96
第三章 针对结构性失业的就业与培训政策	105
第一节 经济萧条地区的开发与立法努力	105
第二节 劳工部的筹划与长期准备	113
第三节 地区再开发法的通过与实施	116
第四节 人力开发与培训法的提出与通过	123
第五节 人力开发与培训法的实施及第一次调整	135
第四章 向贫困开战的就业与培训政策	143
第一节 书面的向贫困开战	144

第二节	联邦政府向贫困开战	147
第三节	经济机会法的制定	153
第四节	就业与培训政策的调整	162
第五节	总统经济顾问委员会的作用	175
第五章	就业与培训政策的实施	179
第一节	联邦管理权的分配	179
第二节	管理权的冲突与妥协	184
第三节	培训方式与资金的使用	189
第四节	面向不同群体的计划	196
第六章	就业与培训政策的目标	209
第一节	约翰逊政府的自评	209
第二节	E. 怀特·巴克的评价	214
第三节	政策目标与落实	220
结 语		233
中英文词汇对译表		245
参考文献		261
后 记		282

绪 论

美国联邦政府,将劳动力的失业与就业作为全国性问题加以解决,始于20世纪30年代大萧条时期。罗斯福政府通过实施新政,用以工代赈的方式,安置数百万失业者就业。然而,严格地讲,这是一种临时的应急性就业政策,而非美国政府解决失业、促进就业与经济增长的长期国策。直到《1946年就业法》决定“促进最大限度的就业、生产和购买力”之后,^①就业与培训才开始被纳入国策之中。此后至60年代,美国国会先后颁布十余项法案,其中最主要的是《1961年地区再开发法》、《1962年人力开发与培训法》和《1964年经济机会法》。以它们为核心,美国政府建立起了比较完整的就业与培训政策体系,并在减少失业人口、消除贫困、维持就业市场供求关系的平衡、推动社会经济发展等方面起到积极作用。本研究以20世纪40年代中叶至60年代末,美国工业社会经济转型过程中出现的失业和与之如影随形的贫困问题为切入点,通过梳理美国政府就业与培训政策制定的背景、过程、政策及实施情况,旨在考证联邦就业与培训政策在解决社会失业问题中的作用,确定美国就业与培训政策的性质,分析美国充分就业政策构想失败和就业与培训政策体系形成迟缓的原因,进而加深对美国联邦政府职能的认识。

为了研究需要,先明确以下几个概念:人力政策、人力培训与就业政策、就业政策、就业与培训政策。依据人力资本理论,人力政策包括为人口的教育、健康、社会保障和扩大再生产而进行投资的所有政策。因此,广义上,人力政

^① U. S. Congress, “Employment Act of 1946”, *United States Code, Congressional and Administrative News*, 79th Congress and 2nd Session, West Publishing Co. and Edward Thompson Co., 1946, Vol. 1, p. 20.

策包括政府以提高劳动力素质为目标的面向全体人民的教育政策、面向劳动力市场的就业与培训政策、面向全体国民及特殊群体的健康和福利政策。狭义上,人力政策指的是直接面向劳动力市场的就业与培训政策,或称就业政策,或就业与培训政策,或人力开发与培训政策。在20世纪中叶美国国会各种记录中,特别是20世纪60年代《美国总统人力报告》,使用人力政策这个概念时,偶尔会使用它的广义概念,但是绝大多数情况下,是指面向劳动力市场的就业与培训政策及其计划,也就是说,美国政府主要是将人力政策定义在狭义意义上。绝大多数著名学者,无论是加思·曼格姆,还是E.怀特·巴克,或者加利·穆西罗尼,在研究中使用人力政策这个概念时,都是取其狭义含义,与就业政策、就业与培训政策、人力开发与培训政策等混用。人力培训与就业政策包含了教育政策、就业与培训政策。在广义概念下,提高劳动力素质的主要平台是各级教育。但是,正规教育无法向已经进入劳动力市场的劳工提供服务和帮助。在这个意义上,需要政府实施直接面向劳动力市场的就业与培训政策,解决因经济机制和经济结构变化而导致的结构性失业和贫困问题。本研究关注的领域正是直接面向劳动力市场的联邦就业与培训政策,是狭义意义上的人力政策,不包括教育政策。^①

在考察直接面向劳动力市场的就业与培训政策时,有必要充分而广泛地涵盖以解决失业问题为主要目标的人和机构的行为。由于美国政府的很多行为,从教育法到和平队,从五角大楼的采购政策到税收立法对经济的刺激,都会对失业产生某种影响,所以研究的范围不能涉猎太广,否则将使研究难以驾驭且失去重点。就政府就业与培训政策而言,也有广义和狭义之分。广义的就业与培训政策由两组政策构成,一组政策由就业和培训计划组成,这些是微观的政策措施,目的是影响劳动力供需双方,包括在公、私领域直接提供就业、培训、再培训、咨询、安置等服务;另一组政策是宏观经济措施,通过财政金融政策影响整个经济活动,并最终影响对劳动力的需求。这两组政策都以阻止失业或者改善失业为核心目标。本研究主要考察的是第一组政策——二战后

^① 笔者对美国联邦高等教育政策的研究见:《当代美国联邦政府大学生资助政策研究》,《东北师大学报》2007年第1期;《20世纪60年代美国高等教育改革与高等教育大众化体系的形成》,《外国教育研究》2006年第5期。

微观就业与培训计划的制定与实施。同时,由于就业与培训政策是否会在经济领域中发挥主导作用或者沦为政府社会福利责任的补救措施,在很大程度上取决于就业与培训政策系统外多变的因素。因此,研究中也考察二战后对就业与培训政策产生重大影响的时代特征及相关政策。

一 美国学者的相关研究

与美国各项就业与培训立法产生与实施并行不悖的是,每项立法的社会效应、在实践中暴露出的问题等,都成为美国政府和学界关注的热点问题。在政策制定和实施之后,各种类型的评价、分析和研究成果层出不穷,实证与理性分析与日俱增,形成了跨学科、多角度的研究局面。

从所有各类成果看,围绕着美国就业与培训政策产生的时代背景、理论依据、内容与特征及实施效果,美国学界推出了丰富的成果。在美国就业与培训政策体系确立的过程中,几乎在各项立法出台之前和实施之后,就有相关的政策性和学术性研究成果面世,其中有政府委员会的调查、政府委托的学术机构的研究和美国学者自发性的研究。综观这些成果的共性特征,其关注的核心是政府政策走向、实际效用及存在的问题。从研究的内容和特点看,这些成果可分为三大类。第一类是针对就业和培训的理论基础及政策的总体性研究。由于政府政策处于逐渐完善的过程中,初期的宏观性研究屈指可数,而且,所有成果都折射出一种强烈的现实主义关怀,研究时下政策的成果多于对过往政策的研究。第二类是针对不同时期具体立法的个案研究,着墨的重点是每届政府立法的内容和实施效果分析。第三类是政府专门委员会的调查研究。自1946年就业法开始,美国政府在每次颁布重大法案时,都在其中设立对国会负责的专门机构,其职能是对每个时期的政策实施效果进行评价,针对存在的问题提出应对性措施和建议,以利于政府政策的修订和完善。这类调查中既有肯定性评价,也有批判性的分析。在上述所有研究中,论述的重点主要集中在以下几个方面。

首先,在美国就业与培训政策形成时期,理论界就人力资源和人力资本理论进行了研究,其成果不仅为美国就业与培训政策体系的确立奠定了理论基础,而且为学界研究政府政策提供了可资借鉴的理论依据。

战后科技革命的兴起,对美国的产业结构和就业市场的供求关系,产生了重大影响,结构性失业骤然凸显,劳动力资源的浪费现象备受关注。一些制度学派劳工经济学家和劳资关系专家,遂将研究的注意力从工资确定、收入保障和集体谈判等问题,转向对劳动力资源的开发与利用方面,提出了人力政策的思想,其代表人物是哥伦比亚大学著名学者伊莱·金兹伯格。金兹伯格认为,在美国,除两次世界大战期间外,无论是政府还是非政府机构,从未实施过任何旨在开发和利用人力资源的政策,^①因而人力资源的浪费现象十分严重,主要表现在四个方面:一是经济萧条时期的工作岗位短缺;二是由于劳动力找不到满意的、有价值的工作,就业不足的问题一直存在;三是各级政府对教育和培训的投入不足以充分开发人的潜能;四是就业市场运行机制无法通过自我调节保证所有劳动力的充分就业。^②他认为,美国正处于“人力革命”之中,政府必须利用各类学校、企业和其他公共机构推进人力资源的开发和利用。为说明政府干预的必要性和合理性,他从冷战思维出发,把人力资源的开发和利用与维护美国的国家安全结合在一起,认为,政府关注“国民健康、教育和培训、能力和技术”,既是“一个民主国家应该承担和履行的核心责任”,也是美国在冷战中取得胜利并保持其经济和军事领先地位的需要。^③在金兹伯格看来,政府政策既要为失业劳工提供技术培训,还应着力进行机构改革、劳动力市场规划和大规模投资,这不仅有助于缓解社会失业问题,而且有利于生产力水平的提高和社会经济的发展。在他的影响下,普林斯顿大学、霍普金斯大学、哈佛大学和耶鲁大学等十多所高校和其他研究机构的学者,也纷纷对人力资源的开发与利用进行研究。^④

到20世纪60年代上半期,学界相关研究方兴未艾,人力资本理论的成果

① Eli Ginzberg, *Human Resources: The Wealth of a Nation*, Westport, CT: Greenwood Press, Publishers, 1973 (originally published in 1958 by Simon and Schuster, New York), pp. 24-25.

② Eli Ginzberg, *Human Resources: The Wealth of a Nation*, Westport, CT: Greenwood Press, Publishers, 1973, pp. 41-42.

③ Eli Ginzberg, *Human Resources: The Wealth of a Nation*, Westport, CT: Greenwood Press, Publishers, 1973, pp. 23, 134.

④ Eli Ginzberg, *Research and Redevelopment of Human Resources*, 28 October, 1953, p. 8, Industrial College of the Armed Forces, Publication No. L54-050. <http://www.ndu.edu/library/ic2/L54-050.pdf>.

与日俱增并渐居主导性地位,其代表人物是西奥多·舒尔茨、雅各布·明瑟尔、加里·贝克尔三位著名经济学家。^①其中,最值得关注的是西奥多·舒尔茨。他通过对美国农业的研究发现,从20世纪初到50年代,促使美国农业产值迅速增加的重要原因不是土地、劳动力数量或资本存量的增加,而是人的知识、能力和技术水平的提高。^②舒尔茨由此提出了人力资本的理论,认为人力资本不仅和物质资本一样,是经济增长的动力,而且,通过就业和培训计划对人力开发所投入的费用,具有比物质资本投资更高的收益率。二战后联邦德国和日本的经济之所以迅速恢复,基本原因是它们所拥有的人力资本没有在炮火中遭到物质资本那样严重的破坏。贫困国家的经济之所以发展缓慢则是因为金融资本被用于建筑等基础设施建设及购置存货,而人力因未得到投资而滞后于物质资本的增长,因而成为经济发展的掣肘。^③舒尔茨指出,当劳动力因失业或就业不足而处于闲置状态时,人力资本便会退化。因此,面对美国经济对劳工知识和技术的要求日益提高的客观现实,他建议政府增加对人力资本尤其公共教育的投资,这样就“能极大地促进经济的繁荣并增加穷人的福利。”^④

人力资本理论与人力资源理论的主要差异在于:人力资源理论认为,人力是一种资源,强调人力资源对国家长远发展的重要意义,因而倾向于从制度上考虑如何开发和利用人力资源,主张制定广泛、全面的人力政策;而人力资本理论的核心是,强调通过学校和政府的培训计划对人力资本的投资,进而在推动经济繁荣的同时削减贫困人口数量。它把贫困者界定为那些因缺乏市场所

① 三位经济学家关于人力资本理论的著述很多,最具代表性的成果是:雅各布·明瑟尔:《人力资本投资与个人收入的分配》,见[美]雅各布·明瑟尔:《人力资本研究》,张凤林译,中国经济出版社2001年版;[美]西奥多·W.舒尔茨:《对人进行投资的反映》,见西奥多·W.舒尔茨:《论人力资本投资》,吴珠华译,北京经济学院出版社1990年版;[美]加里·贝克尔:《人力资本》,梁小民译,北京大学出版社1987年版。

② 这次演讲的内容后来用“人力资本投资”为题发表在《美国经济评论》1961年3月号上,中译本见[美]西奥多·W.舒尔茨:《论人力资本投资》,吴珠华译,北京经济学院出版社1990年版,第1—16页。

③ [美]西奥多·W.舒尔茨:《论人力资本投资》,吴珠华译,北京经济学院出版社1990年版,第7—8页。

④ [美]西奥多·舒尔茨:《对人进行投资——人口质量经济学》,吴珠华译,首都经济贸易大学出版社2002版,第8页。

需的教育和技能而处境不利(disadvantaged)的人,主张把消除社会贫困作为政府政策的主要目标之一。按照这种理论,只要贫困人口拥有市场需要的技能,他们就可能在私有企业就业,并得到可以摆脱贫困的可观收入。这两种理论的内在逻辑和共性是:它们把人在生产中的“劳动力”(labor)角色视为“人力”(manpower)和“人力资源”(human resources),最后上升到与物质资本同等重要的位置。据此理论,不管工人是否被雇佣,劳动力的存在实质上是政府和社会的一项经常性开支。因为工人及其亲属在教育、医疗、公共基础设施和日常社会救济等方面,都需要公民家庭和政府与社会的共同投资,否则就无法维持生存。^① 这种革命性的认识准确地抓住了后工业化社会经济增长中的瓶颈这一关键性问题。正因为如此,上述理论成为 20 世纪 60 年代美国就业与培训政策的理论依据。^②

在 60 年代,由于很多就业与培训计划尚在执行中,学界和政府所属研究机构的专项研究成果并不多见,而且多数是在 1968—1970 年前后面世的。在评价政策机制和实践效果方面形成了对比鲜明的两大观点。一种是肯定观,褒大于贬;另一种是否定观,贬大于褒。首先,在国会的一些相关委员会和接受政府资助的学术机构推出的系列成果中,具有代表性的是参议院劳工与公共福利委员会就业与人力分委员会 1965 年的《人力革命及其政策后果》、萨尔·莱维顿和加思·曼格姆 1967 年的《使联邦人力政策发挥效用》和全国民事动乱咨询委员会 1968 年的《克纳报告》等。由于正值联邦政策体系形成时期,加上这些研究成果具有政府支持的性质,其主要目的是为政府政策做出具有“颂歌”性的诠释,所以其结论中是肯定大于否定,并附有政策性建议。参议院就业与人力分委员会认为,由于美国“正在经历一场人力革命”,国民经济产值、劳动力人均产出、就业市场供求关系中的技术结构、消费市场、生产方

① Committee for Economic Development, Research and Policy Committee, *Training and Jobs for the Urban Poverty: A Statement on National Policy*, July 1970, New York, NY: Committee for Economic Development, p. 11.

② *Manpower Report of the President and A Report on Manpower Requirements Resources Utilization and Training*, Transmitted to the Congress, 1963, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1963, xii-xiii.

式和工业区位等方面的变化都达到前所未有的程度。^①在这些变化中,对就业市场影响最为深远的是,生产技术的自动化所引起的产业和就业市场技术需求的结构性变革,导致技术性劳工日益短缺和体力劳工与非熟练工过剩并存的矛盾性现象,其结果就是结构性失业率的不断上升。^②这表明,在就业市场上,纯粹依靠企业对劳工进行技术培训,已远远不能满足经济发展的需要;仅仅依靠削减税收和扩大消费需求,政府无法解决劳工技术的转换与升级问题,因而也不能从根本上有效削减社会失业率。在此前提下,联邦政府制定人力培训与就业政策体系是必然的。但是,政府政策的实践表明,技术培训只能有效地提升劳工的就业技能,而不能解决部分劳工的就业岗位,因此,减少失业的有力工具是,联邦政府通过在公共机构和部门实施公共工程,创造公共就业机会。^③可以说,该委员会呼吁联邦政府创造公共就业机会的主张,引起联邦政府其他机构的共鸣。例如,负责调查美国种族骚乱的全国民事动乱咨询委员会也建议,“实施一个三年计划,目标是在第一年提供 25 万个新的公共服务岗位,三年便可提供总额为 100 万的工作岗位……公共部门可以迅速地提供一批这样的工作,尤其是地方政府的教育、保健、娱乐、公共安全、环境卫生以及其他市政服务部门都能提供大量的就业岗位。”^④上述研究中的权威观点,在其后 10 年成为美国政府内外支持政府公共就业计划的有力声音。

在为数不多的学者的研究中,对政府政策持肯定评价的代表性人物是加

① Garth L. Mangum ed., *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences*, U. S. Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Employment and Manpower, *Excerpts from Senate Hearings Before the Clark Subcommittee*, Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1965, xv.

② Garth L. Mangum ed., *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences*, U. S. Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Employment and Manpower, *Excerpts from Senate Hearings Before the Clark Subcommittee*, Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1965, pp. 235-236.

③ Garth L. Mangum ed., *The Manpower Revolution: Its Policy Consequences*, U. S. Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare, Subcommittee on Employment and Manpower, *Excerpts from Senate Hearings Before the Clark Subcommittee*, Garden City, NY: Doubleday & Company, Inc., 1965, pp. 108-111, 550-551.

④ President's National Advisory Commission on Civil Disorders (Kerner Commission), *The Kerner Report: Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders 1968*, New York, NY: Pantheon Books, 1968, p. 421.

思·曼格姆。曼格姆在哈佛大学获得经济学博士,曾任参议院就业与人力分委员会主任和肯尼迪—约翰逊政府总统就业政策委员会执行主任,参与了反贫困计划和人力开发与培训法的制定与初期管理。因此,他对美国就业与培训政策有更为深邃的认识,研究成果甚丰。^①他在1968年出版的《人力开发与培训法:联邦人力政策的基础》一书中追溯了1962年法及联邦政策的形成过程之后,力图公正客观地评估该法案的成败得失。他认为,无论在理论上还是实践上,1962年法都为60年代至80年代的联邦政策起到一种奠基性作用。尽管该法实施后,有些计划的效果难如人意,但绝大多数计划是成功的。数百万人在接受培训后增加了就业稳定性或提高了收入;依据该法建立的年度总统人力报告制度把人力政策抬高到仅次于财政货币政策的位置;实验性项目及示范项目的实施的确有开创性价值和普及性意义;项目规划预算系统的创建则有助于加强政府政策在实践上的计划性、准确性和有效性。他认为,对于1962年法不应该给予批判,因为美国仍处于人力政策的“实验性阶段”。^②

尽管曼格姆为联邦就业与培训政策的辩护证据确凿,但他的声音被无情地淹没在1964年以来美国各地暴风骤雨般的种族骚乱之中。此时,约翰逊的政治生涯也因任期即将期满而行将结束,进退维谷、狼藉斑斑的“向贫困开战”计划也渐趋尾声。各地骚乱后的惨相与“向贫困开战”之初的宏伟目标相去甚远。社会各界特别是共和党人一波接一波地猛烈抨击约翰逊政府的政策。面对这种动荡的形势,学术界也开始以冷静的心态,全面审视向贫困开战时期的联邦政策。其中,首先值得关注的力作当推约瑟夫·克肖关于1964年

① 曼格姆的相关研究成果如下: Garth L. Mangum and Sar A. Levitan, *Making Sense of Federal Manpower Policy*, Washington, D. C.: National Manpower Policy Task Force, March 1967; Garth L. Mangum, *Contributions and Costs of Manpower Development and Training*, Washington, D. C.: National Manpower Policy Task Force, 1967; Garth L. Mangum, Sar A. Levitan, and Ray Marshall, *Human Resources and Labor Markets: Labor and Manpower in the American Economy*, New York, NY: Harper & Row, Publishers, 1972; Garth L. Mangum and John Walsh, *A Decade of Manpower Development and Training*, Salt Lake City, UT: Olympus Publishing Company, 1973; Garth L. Mangum, and Sar A. Levitan, and R. Thayne Robson, ed., *Metropolitan Impact of Manpower Programs: A Four-City Comparison*, Salt Lake City, UT: Olympus Publishing Company, 1973.

② Garth L. Mangum, *MDTA: Foundation of Federal Manpower Policy*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 1968, pp. 1-4.

经济机会法及其修正案在实践上的有效性的研究。在 1965—1966 年间,克肖曾任经济机会局局长助理,这段经历有助于他研究“向贫困开战”的成与败。他的研究成果被列为布鲁金斯研究会关于 60 年代社会经济领域的系列研究成果之一,对健康、教育、社会保障和福利领域都有涉猎。克肖认为,劳工的失业、就业不足和退出就业市场是导致其贫困的核心原因。尽管肯尼迪和约翰逊政府雄心勃勃地宣布“向贫困开战”,但是,这种努力不仅要依赖于经济机会法和经济机会局,还要通过重要的社会保障、教育援助、公共住房援助等其他方式去实现。^①在他看来,就业与培训计划遗留了很多值得深思的问题:第一,创造就业和提供培训应该是“向贫困开战”的核心,但实际支出远远不及政府实施的救济性福利支出,因而对消除贫困的贡献很小。第二,失业和就业不足仍是多数隔都区面临的最严重问题,但是,政府在隔都区创造就业的努力却事倍功半。第三,贫民窟的居民、外来移民、领取福利救济者和失学青年对就业的需求远远超过联邦政府所提供的资源,而联邦国会不同法案中将管理权分别授予联邦部门中的不同机构,结果削弱了人力培训计划的有效性和流畅性。^②与这种观点比较接近的是华盛顿大学的经济学家萨尔·莱维顿。他作为 50、60 年代曾参与联邦政策决策过程的学者之一,对政府政策的初衷、动机和诸多困惑比较了解,因而其研究成果中不乏真知灼见。在 1969 年出版的扛鼎之作《伟大社会的贫困法:贫困问题新探》中,他从管理学的角度对 1964 年经济机会法的立法过程、执法机构的管理方式及所有计划的具体实施逐一进行剖析,其观察之细致,分析之彻底,令人折服。他认为,尽管经济机会法的实施是“向贫困开战”中最引人瞩目的一环,但实际上它只占联邦反贫困措施的 1/10(后增至 1/5);^③由于联邦拨款比较有限,管理中疏漏繁多,受益劳工寥寥可数,加上各类培训营地中的受训者纷纷辍学,因而联邦计划的覆盖面较小,无法有效地削减贫困人口数量。在他看来,消除社会贫困需要在教

① Joseph A. Kershaw, *Government Against Poverty*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1970, vii.

② Joseph A. Kershaw, *Government Against Poverty*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1970, pp. 95-97.

③ Sar A. Levitan, *The Great Society's Poor Law: A New Approach to Poverty*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 1969, p. 7.