



国际
劳工
组织

► ILC.109/报告六

▶ 面向劳动世界的未来， 构建技能和终身学习新体系

国际劳工大会
第109届会议，2021年



报告六

► 面向劳动世界的未来， 构建技能和终身学习新体系

第六项议程

ISBN 978-92-2-132570-3 (print)
ISBN 978-92-2-132571-0 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：www.ilo.org/publins

▶ 目录

	页 次
导 言	9
搭建平台：为更美好的未来，开发技能	9
劳工组织和全球对优质教育、技能开发和终身学习的承诺	11
为劳动世界的未来构建技能和终身学习新体系：前进的方向	11
报告的目的	12
第一章：全球形势、发展趋势及挑战	13
1.1. 大趋势及其对技能的影响	13
技术变革和数字化	13
全球化和贸易	16
气候变化和环境退化	17
人口结构变化	20
多种劳动组织形式的工人获得技能	20
劳务移民增加	21
新冠肺炎对劳动世界和技能开发的影响	22
1.2. 技能的交付和相关性：概况	23
获得培训和教育的机会	23
技能不匹配问题	28
第二章：理解变革时代中的技能和终身学习及其社会效益	33
2.1. 理解术语	33
2.2. 劳动世界的未来。技能和终身学习有何新发展？	35
将人民放在未来经济和社会政策及商业实践的中心位置：以人为本的方针	35
加强人的能力和劳动机构，促进体面劳动和持续增长	35
所有人获得技能开发和终身学习的机会和投资	35
共同努力，共担责任	37
终身学习是“学习型社会”的核心	37
2.3. 技能和终身学习的变革力量	37
良性循环：促进就业、体面劳动和可持续发展的生产技能	37
技能是技术进步和技术创新的“加速器”	38

页 次

促进结构转型、转向高附加值和富有活力的增长型行业的技能， 包括中小型企业的技能.....	38
促进向正规化过渡和改善职业安全与卫生及工作条件的技能	38
初始教育和培训之外的技能	39
培养技能，减少不平等状况，推动社会向劳动世界的未来公正过渡	39
2.4. 什么样的技能有助于应对挑战，使人们为劳动世界的未来做好准备？	40
第三章：如何使技能体系和终身学习为未来做好准备	41
3.1. 技能需要评估、预测和匹配	41
主要挑战.....	42
在技能需求评估和预测中发挥作用的因素	43
技能预测手段、方法和工具	44
3.2. 重塑技能交付和终身学习：如何重新审视二十一世纪的技能体系	47
“开放教育” 和终身学习的 “新解读”： 争取更灵活、更广泛、更完整的终身学习机会	48
灵活性和时间很重要：建立敏捷应对机制	48
实现从投入和过程向基于能力的培训方法转移	50
技能开发和终身学习伙伴关系：建立地方一级的技能和终身学习新生态系统.....	50
3.3. 技能认可的价值.....	51
实施对先前学习的认可：确保能力和 “社会” 认可，简化程序.....	52
各国互认资格证书	53
数字证书和微证书	53
3.4. 重新关注基于工作的学习	53
学徒培训.....	54
见习或实习	55
在职培训.....	56
新冠肺炎疫情对基于工作的学习的影响	56
3.5. 技能利用和优质技能需求	57
更好利用技能	57
提高技能利用率：促进工作场所技能开发的企业举措和投资	59
实现技能政策与增长和发展战略对接.....	60

	页 次
3.6. 建立数字化技能体系	60
新冠肺炎疫情：发生了什么变化？需要做些什么？	61
3.7. 教师和培训师的招聘、培训和雇用	64
第四章：技能开发和终身学习的治理及融资	67
4.1. 加强与技能开发和终身学习相关的社会对话和集体谈判	67
国家、行业和地区/州一级的职业技术教育与培训委员会和其他三方机构	67
集体谈判	68
4.2. 界定和商定政府机构、社会伙伴、培训提供者和个人之间的角色和责任	70
政府“一盘棋”方针	70
涵盖各级利益攸关方的共同责任	71
4.3. 技术发展和终身学习的融资问题	72
资源调动、汇集和共享	73
资金的有效和高效使用	75
应对疫情的财政政策	77
第五章：为所有人释放机会：获得与过渡	79
5.1. 促进所有工人在其整个职业生涯中获得技能、能力和资格	79
如何让职业技术教育与培训体系和终身学习惠及每个人	81
5.2. 特定目标群体	83
5.3. 技能开发和终身学习中的性别平等	88
第六章：劳工组织在技能开发和终身学习上的领导角色	91
6.1. 劳工组织为技能开发和终身学习所做的工作：取得的成果速览	91
6.2. 技能伙伴关系和发展合作	94
第七章：迈向劳工组织 2030 年技能开发和终身学习战略： 让所有员工掌握技能，共创更光明的未来	97

附 录

一. 选定方法	99
二. 劳工组织有关技能和终身学习的规范性框架	101
三. 技能和终身学习生态系统模型	103

页 次

图

图 1.	经合组织国家中具有高自动化风险和重大变革风险的工作岗位的百分比.....	14
图 2.	1991-2010 年和 2011-2019 年，按广义技能水平(高/中/低)分列的 就业构成变化.....	15
图 3.	出口企业更了解技能不足的问题.....	16
2030 年，按受两个全球情景影响最大的职业分列的创造和毁灭的就业岗位：		
图 4(a).	按职业分列(国际标准职业分类-08)的能源可持续性情景(到 2030 年， 国际能源机构可持续能源情景(2 摄氏度情景)和一切照旧情景 (6 摄氏度情景)之间的就业差异)	18
图 4(b).	按职业分列(国际标准职业分类-08)的循环经济情景(各国塑料、玻璃、 纸浆、金属和矿物以及相关服务的再循环率持续每年增长 5% 的情景 与一切照旧情景(6 摄氏度情景)之间的就业差异).....	19
图 5.	按收入群体分列的平均受教育年限	24
图 6.	按地区分列的未达到基本和最低阅读水平的学生比例.....	25
图 7.	按性别和广泛区域分列的未就业、未受教育或未接受培训的年轻人比例 (百分比，2019 年).....	26
图 8.	按教育水平分列的非正规就业在总就业中的比例(百分比，2016 年)	27
图 9.	按技能水平分列的选定国家成年人接受培训的情况(百分比，调查前一年)	28
图 10.	按广义教育水平分列的青年失业率，选定国家，有据可查的最近一年	29
图 11.	中低收入国家的资历过高和资历不足的情况	30
图 12.	就业中资历不匹配的比例，选定国家	31
图 13.	生产力和就业之间的良性循环	38
图 14.	按收入群体分列的将技能需求信息转化为政策和实践的障碍， (报告存在障碍的国家三方成员的百分比)	42
图 15.	在国家、区域和部门层面适用技能需求评估和预测(按收入群体汇总的 报告各自层面执行情况的国家三方成员的百分比).....	44
图 16.	人们报告他们对目前工作而言资格过高的程度.....	58
图 17.	从收入水平看各国提供培训的情况.....	62
图 18.	有效和高效的教育和培训投资可以大幅提高人均国内生产总值，2015 年	76
图 19.	造成平等获得机会的物质性和非物质性障碍	80

	页 次
专 栏	
专栏 1. 雇主和企业组织的业务及机会不断变化.....	29
专栏 2. 劳工组织主要规范性文件中的职业教育与培训和终身学习	33
专栏 3. “职业教育与培训”、“职业技术教育与培训”、“技能”和 “技能开发”术语的演变.....	34
专栏 4. 为所有人提供终身学习机会：关于终身学习普遍权利的全球辩论的演变.....	36
专栏 5. 劳工组织技能需求分析和预测工具	45
专栏 6. 劳工组织的“贸易和经济多样化技能”方法	45
专栏 7. 具有创新性的技能需求预测手段.....	46
专栏 8. 劳工组织《应对 2019 冠状病毒病危机的技能再培训和技能升级需求 快速评估准则》	46
专栏 9. 芬兰案例研究.....	49
专栏 10. 基于能力的培训方法的应用.....	50
专栏 11. 社会伙伴参与技能交付	51
专栏 12. 利益攸关方对先前学习认可的主导和承诺	52
专栏 13. 对约旦境内叙利亚难民先前学习的认可.....	52
专栏 14. 基于工作的学习和学徒培训：成员国响应实例.....	57
专栏 15. 投資本地工人技能：“支持具有竞争力和负责任的企业计划” 在越南木材加工行业的实例.....	59
专栏 16. 教育技术工具.....	61
专栏 17. 为不断变化的劳动世界培训职业技术教育与培训教师.....	64
专栏 18. 关于技能和终身学习的集体谈判协议，几个国家级实例	69
专栏 19. 印度技能发展和创业部	71
专栏 20. 关于技能管理的国家立法和跨国公司协议：富有成效的互动.....	71
专栏 21. 终身学习融资的创新机制.....	74
专栏 22. 税收激励	75
专栏 23. 支持职业教育与培训和技能开发的实例.....	78
专栏 24. 提升技能的途径：欧盟的做法	85
专栏 25. 克服传统性别成见	89
专栏 26. 劳工组织在技能开发和终身学习方面迈向全球领导地位	96

▶ 导言

搭建平台：为更美好的未来，开发技能

1. 技术变革和全球化以及人口和气候变化，正在改变劳动世界，开辟新机遇，但也给人们获得体面劳动的机会构成挑战，给企业可持续适应调整带来挑战。2020年初爆发的2019冠状病毒病(新冠肺炎)疫情可能会对现代劳动世界造成最严重的干扰，同时加速历经多年演变的结构转型，并加剧现有不平等问题。
2. 大多数国家，无论其处于何种发展阶段，都在持续进行着社会和经济转型，这不断提出一个有关劳动世界的未来的关键问题：

未来的工作会是什么样，需要什么技能？

3. 技能不匹配是当今劳动力市场面临的日益严峻的挑战，对工人、企业和劳动世界的未来都产生多重影响。尤其在后疫情复苏过程中，重启对人的能力投资势头反映出强烈的紧迫感和共同的责任感，要求从终身学习的角度更加重视技能发展和增强人的权能。在人生的各个阶段，技能培训、再培训和技能升级是人们获得体面劳动机会的先决条件和加速器，助力其向劳动力市场和在劳动力市场内部进行平稳过渡。
4. 《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》(《百年宣言》)呼吁所有成员国加大对人的能力和劳动机构的投入，以塑造一个公平、包容和安全的劳动世界的未来，为所有人提供充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动。这一呼吁在新冠肺炎危机后变得更为重要：技能发展和终身学习在《国际劳工组织2022-2025年战略规划》¹、《2020-2021两年期计划和预算》²以及《2022-2023两年期计划和预算(草案)》³中被列为优先事项。技能和终身学习是《百年宣言》中阐述的对劳动世界的未来采取以人为本方针的核心，也是努力确保所有人充分受益于技术进步和其他变革驱动因素的核心，这样就不会有人掉队。⁴
5. 技能开发和终身学习是体面劳动、生产力和可持续性的根本促进因素，可以提高劳动力的价值和产出，增强工人的生活能力，丰富社会生活。对个人而言，技能开发和终身学习是追求自己的利益和愿望、进入劳动力市场、摆脱贫困与社会排斥以及适应不断变化的劳动世界的关键。对企业而言，技能开发和终身学习为企业生产力及创新提供了战略性竞争优势。对社会而言，技能开发和终身学习为推动经济转型、创造就业、包容性、民主、积极的公民意识和可持续增长创造了机会。

¹ 理事会文件 GB.340/PFA/1(Rev.1)，第32段。

² 劳工组织，《2020-2021两年期计划和预算》。

³ 劳工组织，《2022-2023两年期计划和预算草案预览》。

⁴ 将在国际劳工大会第109届会议期间举行的关于不平等与劳动世界的一般性讨论，以及关于社会保护(社会保障)战略目标的周期性讨论，也将有助于关于通过减少不平等和改善社会保护不让任何人掉队的讨论；为这些讨论提供依据的三份报告的信息是一致的(见劳工组织，“国际劳工大会第109届会议议程”)。

6. 政府和社会伙伴需要共同打造和实施新一代技能发展和终身学习生态系统，以确保实现向劳动世界未来的公正和包容性过渡，从而推进经济、社会和环境的可持续发展。这样的生态系统应该是为所有人创造体面工作岗位之综合方针的一部分，同时加强劳动力市场职能的供给侧支柱，以补充需求侧支柱和相应的干预措施。这样的生态系统应向所有人开放，特别关注妇女、就业不稳定人群和所有底层弱势群体。
7. 虽然教育和培训系统在应对这些挑战方面可以发挥至关重要的作用，但它们受制于供给驱动方针、能力有限、质量差、无法充分解决性别、公平和平等问题以及普遍缺乏财政、人力和物质资源。许多国家迫切需要制定和加强技能开发政策、制度和资源，以应对当前和未来的挑战。社会对话是塑造教育和培训系统以及改善教育和培训与劳动世界之间联系的关键，以确保公平分享结构变革的益处。劳工组织《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)规定，“各成员国应逐步扩大、调整和协调其职业培训系统，以满足所有经济产业和经济行业以及所有技能和责任水平的年轻人和成年人一生中的职业培训需求”(第 4 条)。尽管各地区和各国面临的挑战各不相同，但世界各地的教育和培训体系都有共同的当务之急，即反思、采纳和实行终身学习，将其作为教育和技能开发的组织原则，社会对话在制定和实施这些政策和方案的各个阶段都发挥着非常重要的作用。终身学习的新要求旨在通过满足所有经济产业和经济行业以及所有技能和责任水平的年轻人和成年人的学习需求，为人们、企业和社会的未来做更好的准备。
8. 新冠疫情的爆发给教育和技能开发体系带来了新的挑战。它对数百万人的健康构成了重大威胁，改变了人们工作、交流、教学和学习的方式。一系列经济部门的企业，尤其是小型企业，面临着威胁其运营和偿付能力的灾难性损失。2020 年第一季度，全部或部分封锁措施影响了近 27 亿工人(约占世界劳动力的 81%)⁵，截至 2021 年初，继续影响 77% 的工人，⁶使他们容易遭受收入损失和裁员。企业不得不适应远程工作或寻找补偿关闭的解决方案，而在某些行业失去工作的工人不得不寻找替代就业。妇女首当其冲地承担着无酬照护工作，她们的失业率高于男性，逆转了最近取得的性别平等成果。⁷对于许多希望保留或找到工作的员工来说，再培训和技能升级已成当务之急。在教育和培训行业，教师和培训师也面临着独特的挑战，因为学校和职业技术教育与培训机构已经关闭。由于需要迅速采取行动，大多数情况下没有机构支持，也没有时间做出调整，因此他们必须学会新的在线教学和评估技能，同时得使用自己的方法和资源。在许多国家，教师和培训师在获取设备、工具和培训机会进行在线教学方面也面临巨大挑战，特别是在弱势社区。长时间的远程工作给没有足够空间和设施进行远程工作的教育工作者和许多其他工作者增加了额外的安全风险。此外，包括教学和教育人员在内的一线工作人员强烈感受到职业安全和健康风险，他们面临着在现场工作的压力，因为那里感染风险较高。⁸

⁵ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第二版》，2020 年。

⁶ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》，2021 年。

⁷ 联合国妇女署，“重视谁的时间：2019 冠状病毒病期间无偿护理和家务劳动”，2020 年；联合国妇女署，“2019 冠状病毒病的余波：在职妈妈正被挤出劳动力市场”，2020 年。

⁸ 劳工组织，“2019 冠状病毒病与教育行业”，2020 年。

9. 前所未有的时代增强了对人的能力投资的紧迫感。人道主义、经济和社会措施需要侧重于为所有人，特别是妇女和弱势群体创造就业和技能培训机会。

劳工组织和全球对优质教育、 技能开发和终身学习的承诺

10. 长期以来，技能开发和终身学习一直是国际劳工组织(劳工组织)工作的核心。劳工组织在技能、培训和终身学习方面的职责基于其《章程》，并在国际劳工标准和其他文书中有所规定，这些标准和文书旨在促进妇女和男子在自由、公平、安全和有尊严的条件下获得体面劳动的机会。在《1974 年带酬脱产学习公约》(第 140 号)和第 142 号公约的基础上，《2004 年人力资源开发建议书》(第 195 号)认识到，“教育、培训和终身学习大大有助于促进个人、企业、经济和整个社会的利益，特别是考虑到在全球经济中实现充分就业、消除贫穷、社会包容和持续经济增长的重大挑战”。《人力资源开发建议书》呼吁“各国政府、雇主和工人重申对终身学习的承诺”，并强调“教育、培训和终身学习是根本，应成为对可持续经济增长、创造就业和社会发展至关重要的全面经济、财政、社会和劳动力市场政策和计划的组成部分，并与之保持一致”。2008 年，国际劳工大会针对“有利于提高生产力、就业、增长和发展的技能”这一主题进行了讨论，并提出了若干结论，此后一直为劳工组织在这一领域的工作提供指引。2013 年关于就业的第二次周期性讨论涉及技能的重要方面，以满足劳动力市场对更多更高质量工作岗位的需求，作为综合就业政策的重要组成部分。
11. 在这些文书、结论以及不断发展的知识库的指导下，劳工组织就技能政策和制度改革、技能预期、促进社会包容的技能、对先前学习的认可和基于工作的学习等问题向其三方成员提供技术支持和政策建议。因此，劳工组织在支持全球技能和终身学习工作以实现持久、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业以及人人享有体面劳动方面发挥着主导作用。
12. 为促进就业和体面工作岗位而开展的技能开发、优质教育和终身学习是《2030 年可持续发展议程》所做的政治承诺和劳工组织对该议程的贡献不可或缺的组成部分。可持续发展目标 4 强调确保具有包容性、平等的优质教育，从幼儿教育到高等教育，从普通教育到职业教育与培训，为所有人提供终身学习的机会。它还强调需要大幅度增加那些掌握包括职业技术技能在内的相关技能的年轻人和成年人的数量，以推进就业、体面劳动和创业。目标 8 呼吁促进持久、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业和人人获得体面工作，其中特别关注没有就业、没有接受教育或培训的青年。这就需要采取综合战略，确保在经济、社会和环境三个层面实现《2030 年议程》的变革愿景。

为劳动世界的未来构建技能和终身学习新体系： 前进的方向

13. 全球挑战以及劳工组织三方成员对转变范式的强烈呼吁创造了新的技能和终身学习政策环境，这反映在《百年宣言》和《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》中，表明他们对促进技能开发和终身学习给与高度重视。

14. 鉴于目前由新冠疫情引发的危机，我们需要考虑疫情对落实《百年宣言》及其建议的影响，既要制定即时对策，也要着眼于走出危机。在虚拟召开的 2019 冠状病毒病与劳动世界全球峰会上，劳工组织三方成员承认《百年宣言》以人为本的方针是开展有效国际合作应对危机的基础。⁹ 投资于技能和重塑教育与培训被视为全球复苏措施的关键要素，其中包括通过利用数字技术和创新方法增强教师和培训师的能力，同时支持教师和培训师的权利并改善其工作条件。¹⁰
15. 劳工组织理事会第 340 届会议就审查《2022-2023 两年期计划和预算(草案)》以及《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》提供了指导。¹¹ 与会者支持在整合复苏措施的同时，着力落实《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》的规定。理事会呼吁劳工组织在技能和终身学习方面发挥主导作用，重点强调社会对话和三方机制、以人为本的复苏、促进创造体面劳动机会和提高生产力，以此作为实现包容性复苏和复原力的手段。
16. 为了有效执行理事会第 340 届会议(2020 年)的决定，将在国际劳工大会第 109 届会议(推迟至 2021 年)¹² 上举行的关于技能和终身学习的一般性讨论预计将为制定劳工组织的技能开发和终身学习战略提供明确且创新的指导。在重申和加强劳工组织对执行《2030 年议程》的贡献方面，此次讨论将对于赋予本组织技能和终身学习方面全球领导者的战略定位至关重要。讨论将补充和加强关于制定学徒制标准的讨论(2022 年和 2023 年)，以及关于就业的第三次周期性讨论(2022 年)。预计此次一般性讨论将为以人为本的危机后复苏及将来勾画技能和终身学习的战略愿景，力求为劳工组织今后几年的有效行动和交付工作奠定基础。

报告的目的

17. 本报告旨在促进在受当前全球挑战影响(包括非同寻常的新冠肺炎危机)而不断变化的劳动世界中，围绕技能和终身学习的问题进行有根有据和不偏不倚的讨论。它探究劳工组织及其三方成员的作用以及技能开发体系领域全球大趋势的影响。本报告基于《百年宣言》对技能和终身学习的重视，并提高其重视程度，还基于疫情复苏过程中劳工组织的作用。因此，它力求推进关于技能开发体系如何应对危机和当今及未来挑战的讨论，以便将其成果转化成为所有人的体面就业、生产力和持续增长。

⁹ 见劳工组织，“国际劳工组织 2019 冠状病毒病与劳动世界全球峰会 — 构建更美好的劳动世界未来”，2020 年 7 月 1 日至 9 日。

¹⁰ 教科文组织，“支持教师重返校园：决策者指南”，2020 年。

¹¹ 理事会文件 GB.340/HL/PV。

¹² 理事会文件 GB.337/INS/PV。

► 第一章

全球形势、发展趋势及挑战

18. 世界面临着前所未有的挑战，将对工人和企业、经济和社会产生深远影响。技能发展和终身学习在帮助企业、工人和社会顺应和形成大趋势以及抓住机遇方面发挥着重要作用，这反过来要求对政策和制度加以调整。新冠疫情严重扰乱了劳动力市场，但也加速形成了部分长期大趋势，导致结构性压力和与危机相关的压力叠加，给就业、体面劳动和技能培训机会带来巨大挑战。

1.1. 大趋势及其对技能的影响

技术变革和数字化

19. 数字化和技术创新，如人工智能、自动化和机器人，以及我们管理和选择使用它们的方式将对劳动力市场产生重大影响，影响人们的工作方式、他们从事的工作类型以及他们有效执行新任务所需的技能。

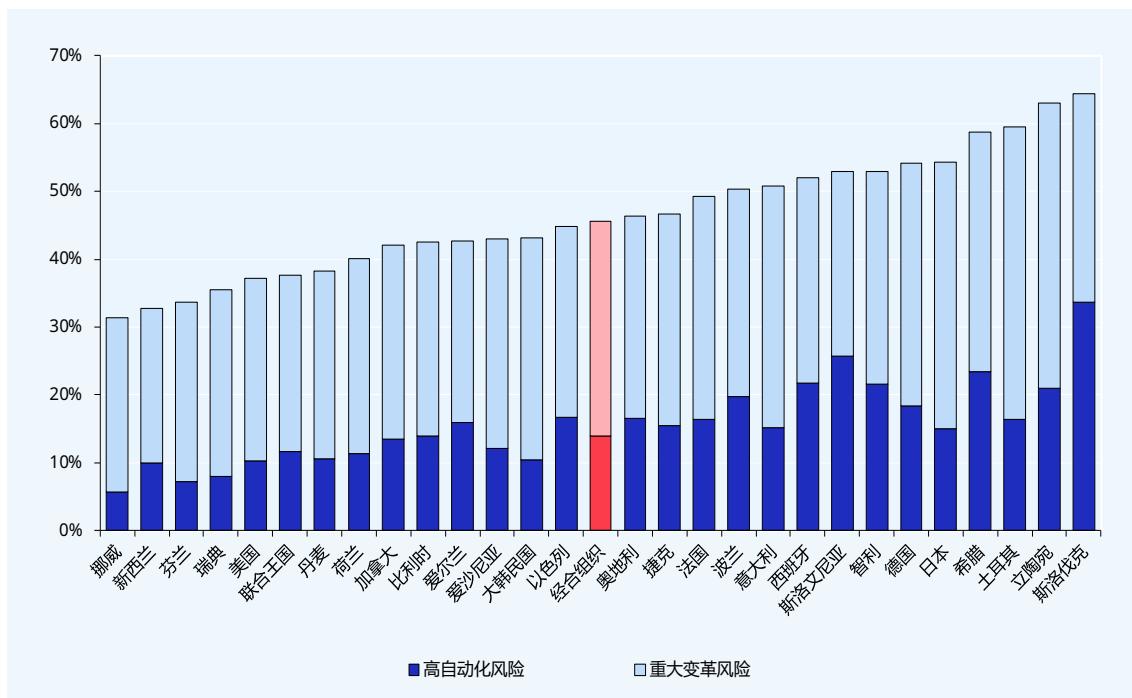
20. 从长远来看，技术变革有可能通过其直接、间接和诱导效应创造许多就业机会。¹³ 此外，随着某些工作任务通过人工智能和机器学习等技术实现自动化或得以扩充，全部工作岗位中有三分之一可能会发生根本性变化(图 1)。研究者估计，在 2018 年至 2022 年期间，所需劳动力技能的预期平均变动率为 42%，这将导致岗位职责发生重大变化，危机所产生的影响也很有可能增强。这些动态变化可能影响到数百万工人，要求他们更新和提升技能、改换工作甚至职业，¹⁴ 并提出了为了成功转型而需要各级教育和各种形式的学习进行变革的根本问题。¹⁵

¹³ 劳动世界的未来全球委员会，《技术对工作质量和数量的影响》(劳工组织，2018 年)；Irmgard Nübler，《新技术：失业的未来还是创造就业的黄金时代？》，第 13 号工作文件(劳工组织，2016 年)；劳工组织，“新自动化技术与创造和破坏就业动态”，2017 年。

¹⁴ 麦肯锡全球研究所，《失去的工作，获得的工作：自动化时代的劳动力转移》，2017 年。

¹⁵ 世界经济论坛：《走向再培训革命：人人就业的未来》，2018 年；麦肯锡全球研究所，《失去的工作，获得的工作》；David Autor 和 Michael J. Handel，“对任务进行测试：人力资本、工作任务和工资”，《劳动经济学杂志》第 31 卷，第 2 期(2013 年)，第 59-96 页；Melanie Arntz 等，《经合组织国家工作自动化的风险：比较分析》(经合组织，2019 年)；Richard B. Freeman，“谁拥有机器人谁就统治世界”，《劳动经济研究所劳动世界杂志》第 5 卷(2015 年)，第 1-10 页。

► 图 1. 经合组织国家中具有高自动化风险和重大变革风险的工作岗位的百分比



资料来源：经合组织，《2019 年经合组织就业展望：劳动世界的未来》(2019 年)。

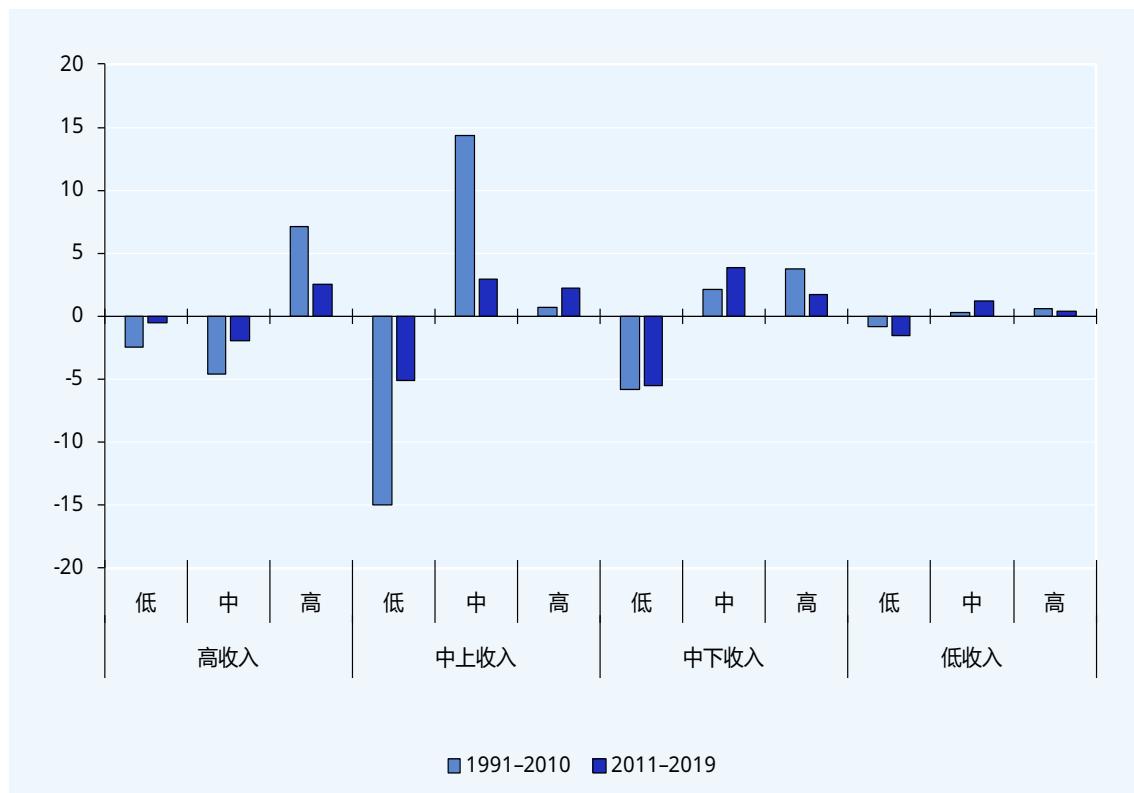
21. 自动化和数字化降低了对日常劳动和体力劳动的需求，却提高了对非日常劳动、解决问题等认知技能以及人际交往技能和其他核心技能的需求。¹⁶ 同时，数字密集型工作岗位面临自动化的风险较低。¹⁷ 数字化渗透到所有经济行业，但行业内部、或国家之间的情况各异。这在很大程度上取决于基础设施和数字互联水平：例如，欧洲 80% 的人口可以接入互联网，而发展中国家和最不发达国家的这一比例分别为 45% 和 20%，男性上网的可能性比女性高 52%。¹⁸
22. 所有收入群体的证据显示，就业持续向相对较高的技能水平转移，这一趋势预计将持续(图 2)。中上收入国家的高等技能和中等技能职业就业率上升，低等技能职业的就业率下降。在低收入和中下收入国家，向中等和高等技能职业的转移显而易见。在高收入国家，中等技能和低等技能职业的就业份额都有所下降。发达经济体中等技能工作岗位减少，部分原因是这些工作任务的日常性(使其易于自动化)，另一部分原因是离岸外包，这两者都导致大多数工业化国家出现所谓的工作岗位两极分化。

¹⁶ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势、培训需求和面向劳动世界未来的终身学习战略》，2018 年；Jae-Hee Chang 和 Phu Huynh，《转型中的东盟：面临自动化风险的工作岗位的未来》(劳工组织，2016 年)。

¹⁷ 经合组织，“数字经济中的自动化和独立劳动”，2016 年。

¹⁸ 联合国，《秘书长关于 2019 年可持续发展目标进展的报告：特别版》，2019 年；万维网基金，“互联网接入中的性别差距：使用以女性为中心的方法”，2020 年。

▶ 图 2. 1991-2010 年和 2011-2019 年，按广义技能水平(高/中/低)分列的就业构成变化



资料来源：计算基于劳工组织劳工统计数据库，劳工组织模拟估算，2020 年 11 月。

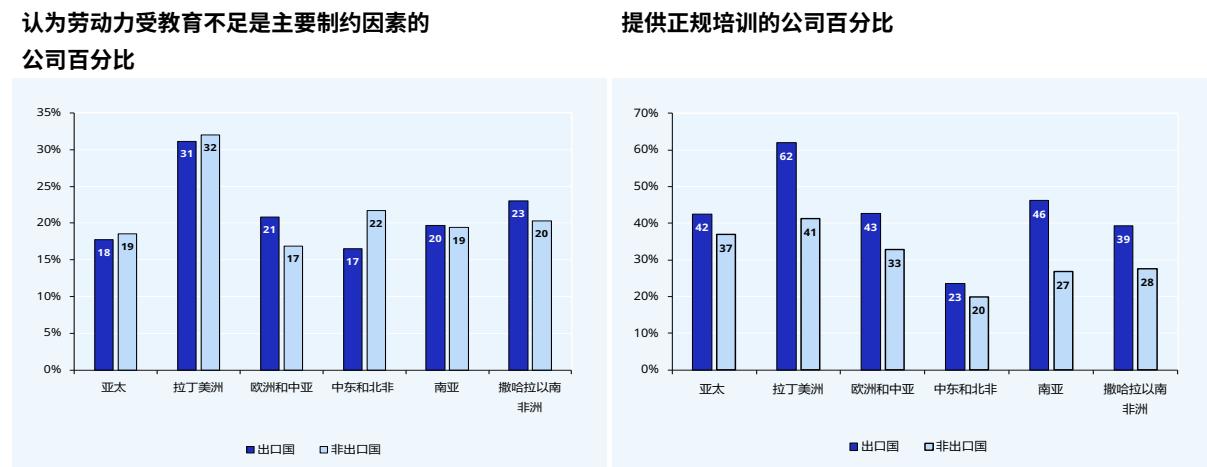
23. 这些趋势说明技术变革偏重技能。在许多国家，制造业和部分服务业的工作岗位已经减少，只有少数工人已做好转向较高技能的工作岗位的准备。大多数工人被迫接受低技能和低收入的工作，这加剧了劳动力市场的两极分化，不平等现象日益严重。¹⁹ 尽管技术变革和数字化对就业岗位的潜在净就业预计会产生正面的影响，但短期失业可能会导致代价高昂和痛苦的转型，从而产生大规模劳动力再培训和技能升级的需求。只有抓住技能发展的机会才能减缓这种破坏性技术变革的不良冲击，同时又最大限度地利用其潜在好处。
24. 新冠肺炎加快了经济和社会的数字化转型。疫情对劳动世界的影响凸显了数字技能对包括工人、学习者、教师和培训师在内的几乎所有人的的重要性。这些进程将需要扩大和升级社会的数字技能库；改善数字基础设施的接入和连通性；开发数字解决方案、平台和资源；并支持社会适应这种动态的技术进步。
25. 在教育和培训方面，这些变化加快了在线和远程学习的发展，并正在改变评估和认证做法。虽然会产生明显的潜在好处，但这种情况可能会在教育和培训的获取和质量方面造成更大的数字鸿沟，并给工作条件和社会保护安排带来更多挑战。

¹⁹ 劳动世界的未来全球委员会，《技术对工作质量和数量的影响》。

全球化和贸易

26. 全球化开放了市场，扩大了其地理边界。自 1990 年以来，全球价值链的兴起推动了国际贸易的快速扩张，因为运输、信息和通信等领域的技术进步减少了贸易壁垒，并助推制造商将生产流程延伸至国界之外。新的知识密集型的国内外投资将生产岗位转移到了发展中国家，但也改变了全球工作场所的做法，其所需的新兴行业、职业及技能随之产生。²⁰
27. 参与全球价值链增加了对核心基础技能、人际交往技能和数字技能等匹配技能的需求，这些技能具有高级复杂的认知和技术功能，是各国专门从事技术最先进的制造业和复杂的商业服务所必需的。²¹ 出口型企业通常更清楚与技能短缺相关的业务限制。欧洲、中亚和撒哈拉以南非洲的出口企业尤其如此，这就是出口企业通常会加大对劳动力投资的原因。²² 此外，离岸公司有相对更多涉及非日常和互动工作的国内岗位²³（图 3）。

▶ 图 3. 出口企业更了解技能不足的问题



资料来源：世界银行，《2009-2019 年企业调查》，有据可查的最近年份。

28. 此外，技术溢出可能会导致岗位回归，即过去转移到发展中经济体的工作岗位(尤其是中等技能生产岗位)可能会转移到发达经济体。²⁴ 如果可以雇用到受过中等技能水平培训的工人，那么这一趋势可能会影响一些经济体的技能构成，至少部分终止岗位两极化趋势。
29. 新冠疫情正在加剧上述进程的实质性变化，导致经济结构的变化以及旅行和物流的中断，重塑贸易格局，中断全球供应链。这些发展态势不仅对就业有直接影响，而且对发展中国家和发达国家都有更为根本性的影响，这是由于有关潜在结构调整，包括生产从发展中国家向发

²⁰ 劳工组织，《2020 年全球就业政策审查：促进包容性结构转型的就业政策》，2020 年。

²¹ 经合组织，《2017 年经合组织技能展望：技能和全球价值链》，2017 年；劳工组织和世贸组织，《技能投资促进包容性贸易：国际劳工局和世界贸易组织的联合研究》，2017 年。

²² 企业对劳动力培训的投资取决于就业合同的类型。临时工和平台工人接受培训的机会通常较少。

²³ Sascha Becker 等，“离岸外包与任务和技能的在岸构成”，《国际经济学杂志》第 90 卷，第 1 期(2013 年)，第 91-106 页。

²⁴ Nübler，《新技术》。

发达国家回流或近岸外包，对区域供应链更加依赖，以及中间投入来源的多样化。²⁵ 全球供应链的重构对劳动力技能需求有着深远的影响，而后者是具有韧性的经济多样化和向高附加值活动过渡的核心驱动力。

气候变化和环境退化

30. 气候变化和环境退化影响着我们的生活、收入和经济，是绿色工作对技能需求不断增长的主要驱动力之一。在《关于气候变化的巴黎协定》(2015 年)的框架内，各国承诺落实国家自主贡献预案，包括在许多行业采取雄心勃勃的气候适应和减缓措施，这将对相关技能的需求产生重大影响。此外，绿色市场和清洁技术创造了就业岗位，也消灭了就业岗位，并引发了岗位变化。为了更好地应对这一至关重要的转变，教育和技能政策需要进行调整，特别是在核心就业技能中增加新的环境可持续性技能，包括在普通教育课程中，以及在职业技术教育与培训中增加绿色工作技能。
31. 劳工组织最近的研究估计，两种政策情景可能会创造 1 亿多个就业岗位，即能源可持续性情景和循环经济情景。²⁶ 但也可能会消灭近 8,000 万个就业岗位。这意味着劳动力大幅转移，对男性主导的职业影响最大。总体而言，与经济绿化相关的新增就业将集中在中等技能工作岗位上，有可能抵消诸如全球化和技术变革等造成的其他劳动力市场的混乱(图 4)。²⁷ 就职业技能效应而言，可以假定在广义职业内进行大规模再分配。工人能够在不断发展的产业中重复使用的技能不仅包括核心工作技能(协作、沟通和解决问题等)，还包括其他半技术和技术性可转移技能(销售和营销、日程安排、预算、工程等)。预计建筑业将创造许多新的就业机会，而制造业、运输业和销售业的工人将需要进行重大的技能调整。解决性别隔离问题对于妇女也能受益于新创工作岗位至关重要。

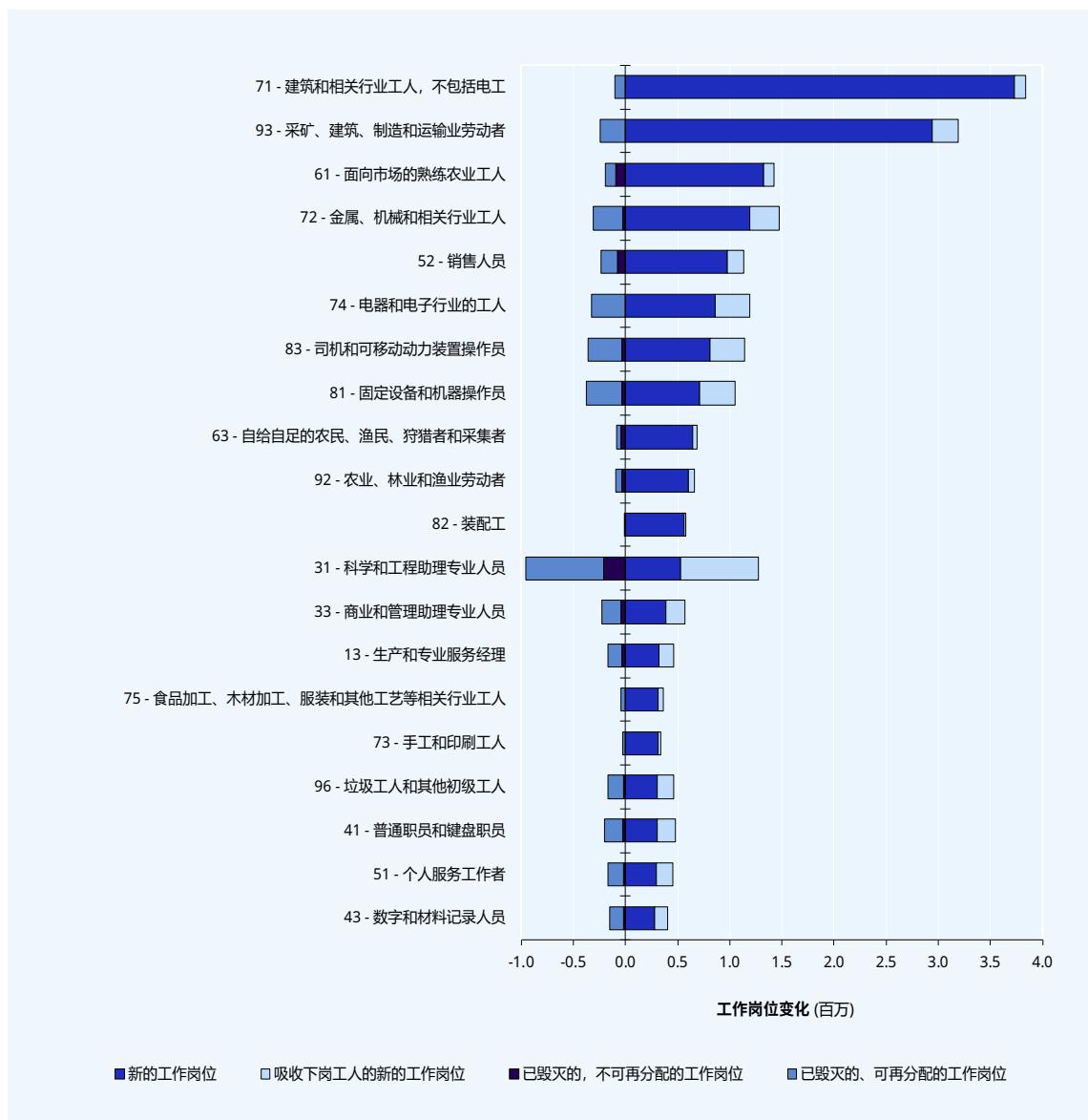
²⁵ 劳工组织，“2019 冠状病毒病对发展中国家贸易和就业的影响”，2020 年。

²⁶ “循环经济”是一种资源使用和消费的可持续性模式，支持从提炼-制造-使用-废弃模式转向回收、修理、再利用、再制造、租赁和商品的更长耐久性；见劳工组织，《2018 年世界就业和社会展望：绿色就业》，2018 年。

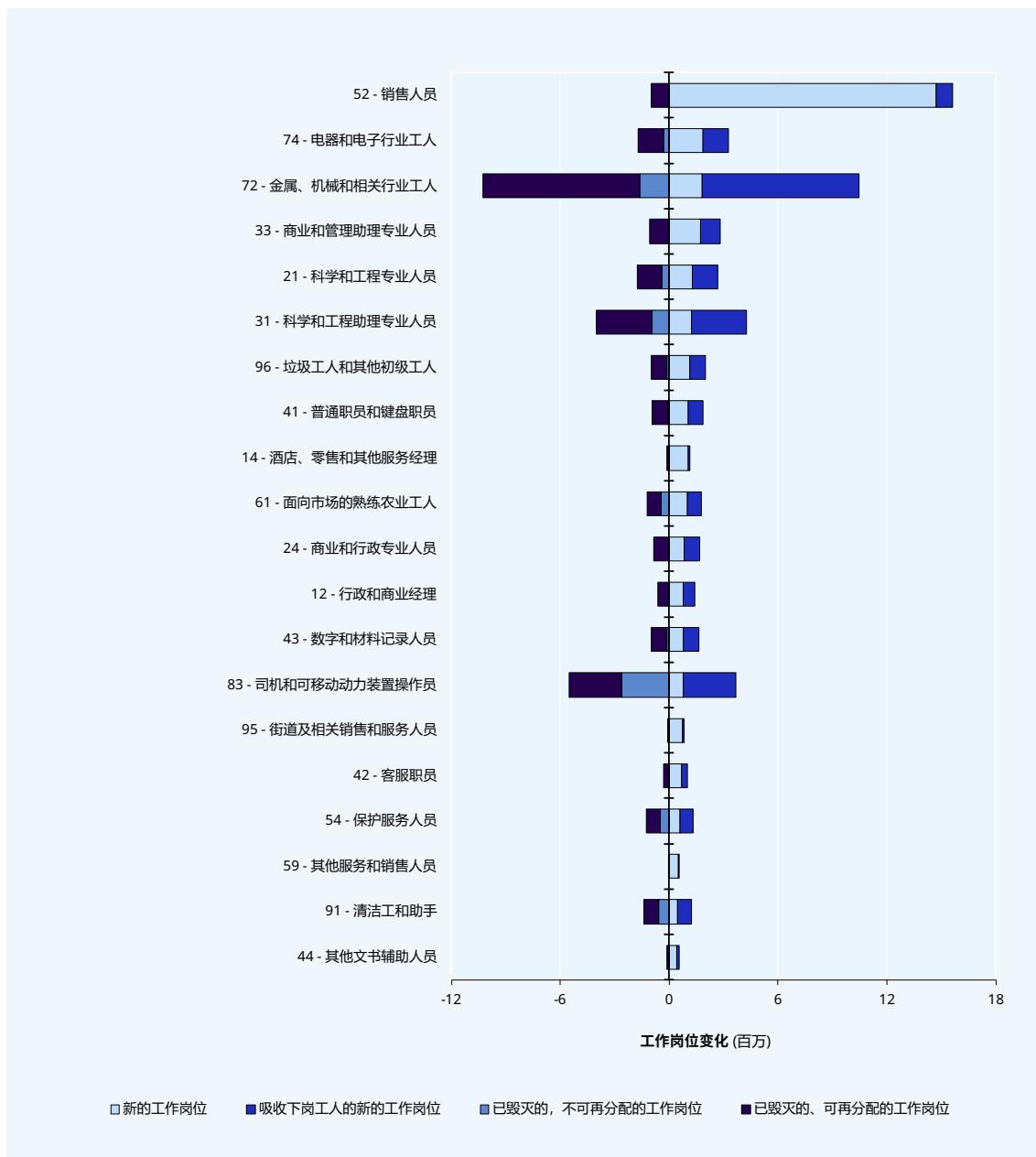
²⁷ 劳工组织，《绿色未来的技能：全球视角》，2019 年；《绿色未来的技能：主要发现》，2019 年。

► 2030 年，按受两个全球情景影响最大的职业分列的创造和毁灭的就业岗位

► 图 4(a). 按职业分列(国际标准职业分类-08)的能源可持续性情景(到 2030 年，
国际能源机构可持续能源情景(2 摄氏度情景)和一切照旧情景
(6 摄氏度情景)之间的就业差异)



► 图 4(b). 按职业分列(国际标准职业分类-08)的循环经济情景(各国塑料、玻璃、纸浆、金属和矿物以及相关服务的再循环率持续每年增长 5% 的情景与一切照旧情景(6 摄氏度情景)之间的就业差异)



资料来源：劳工组织，《绿色未来的技能：全球视角》，2019 年 12 月 12 日。

32. 新冠疫情加快了正在进行中的结构调整进程，使人们注意到需要采取更具可持续性做法来减轻今后类似的危机。作为更广泛的能源转型的一部分，部分国家的公司已经在新兴技术领域对工人进行再培训，鉴于最近的危机，已加快这项工作的进程。职业技术教育与培训体系需要参与支持向绿色和数字化转型的努力，例如通过为再培训和技能升级所采取的措施，参与绿色刺激复苏计划。

人口结构变化

- 33.** 人口结构变化深刻影响劳动力结构，对技能政策构成重要挑战。到 2030 年，全球人口预计将增长 10%，²⁸ 其中 60% 的增长将发生在发展中国家，特别是教育水平落后的撒哈拉以南非洲和南亚。²⁹ 在这些地区创造就业机会和为年轻群体提供相关教育和培训方面，这些转变构成重大挑战，因为不断增长的劳动力和缺乏平等的受教育机会同时导致低技能工人过剩和中等技能工人短缺。然而，鉴于年轻和创新型工人的潜力，人口增长既是挑战，也是机遇。³⁰ 发展中国家将人口红利转化为增长和发展的能力在一定程度上取决于对高质量教育和培训的投入，以及创造体面就业岗位。
- 34.** 发达经济体人口老龄化，面临同以上相反的趋势。60 岁以上人口的比例预计将从 2000 年的 10% 增加到 2050 年的 21.8%，这对社会保障制度的可持续性构成重大挑战。³¹ 在新冠疫情形势下，护理经济等行业中的培训机会得以增加，老龄化将影响这类行业的技能需求。劳动力短缺往往与技能短缺相关，许多发达和老龄化经济体已经感受到了这种情况，而且预计在未来几十年，这种情况在许多中等收入国家会变得非常严重。年纪较大的劳动力如要保持就业能力，就会有不断提升其数字和技术相关技能的压力；他们将需要进行再培训和技能升级，以应对快速变化的劳动力市场需求以及不断变化的技能差距和不匹配问题。这样，将数字和可转移技能纳入技能发展和消除成人学习障碍的工作就更为重要。
- 35.** 新冠肺炎已经并将继续对年轻人和成年人获得技能培训和终身学习机会的能力产生严重影响。正在接受教育和培训以进入劳动力市场的年轻人因学业中断而受到严重影响。疫情前工作的年轻人中有六分之一已不再工作。其他人的工作时间减少了 23%。³² 妇女受疫情的打击最大，因为在受影响较大的行业和应对疫情的一线职业中，妇女人数过多。由于健康风险增加，并且实行远程工作和在线学习后需要提升数字技能，因此年纪较大的工人也处于特别脆弱的境地。
- 36.** 复苏进程要体现转型议程，确保获得相关技能发展，支持年轻人向就业过渡，并满足妇女、低技能工人和其他底层弱势群体的需求。

多种劳动组织形式的工人获得技能

- 37.** 近年来，跨国生产和与新技术相关的要素催生了多种劳动组织形式，包括平台经济和零工经济中的劳动组织形式。有证据表明，严重依赖这类就业形式(如临时就业)的公司不太可能为这些劳动组织形式下的工人提供培训。³³ 此外，全球 70% 的工人要么是自营职业者，要么在

²⁸ 联合国，《2019 年世界人口前景：要点》，2019 年；《秘书长关于 2019 年可持续发展目标进展的报告》，2019 年。

²⁹ 麦肯锡全球研究所，《失去的工作，获得的工作》。

³⁰ 劳动世界的未来全球委员会，“面向未来劳动力的技能政策和体系”(劳工组织，2018 年)。

³¹ 劳工组织，《新的人口变化背景下的就业和社会保护》，国际劳工大会第 102 届会议，报告四(2013 年)。

³² 劳工组织，“2019 冠状病毒病与劳动世界”，全球峰会概念说明，2020 年 7 月 1 日至 9 日。

³³ 劳工组织，《世界非标准就业：理解挑战，塑造未来》，2016 年。

小型或微型企业工作，因资金紧张，他们不太可能投资于技能发展。³⁴ 同样，在“平台”和“零工”经济中的自营职业者获得培训的机会往往有限。促进这类工人的学习将需要制定针对雇主和工人的财政和非财政激励措施，无论其就业状况和合同安排如何。

38. 由于封锁和远程工作，新冠疫情给工人带来了许多新的挑战。最近的分析表明，在欧盟国家和其他发达经济体中，近三分之一的工作可以远程完成。这是一个重大的发展，因为许多行业由空间距离决定的工作安排正在发生变化。³⁵
39. 新的商业模式正在推动企业采用现代工作组织方法，这些模式强调高绩效实践、持续改进并通过团队工作、工人发声和解决问题等机制加大工人自主权和参与度。³⁶ 这些方法可以促进工作场所的技能开发和利用，但并非没有局限性，可能与体面劳动不足有关。促进体面劳动需要某些保障条件，³⁷ 同时所有类别的工人可以平等获得技能发展，特别强调帮助缺乏这种机会的弱势群体适应新的工作方式，发展他们所需的核心技能。³⁸

劳务移民增加

40. 熟练劳动力短缺是国际移民的关键“拉动因素”之一，其他还包括更高薪酬和更好的工作条件、更好的工作岗位和职业机会。这些条件与包括暴力、冲突、贫困和政治不稳定在内的“推动因素”发挥作用。管理好劳务移民可以平衡劳动力供求，有助于发展和转移各级技能，并助力原籍国、过境国和目的国的可持续发展。³⁹ 近年来，移民主人人数从1.5亿增加到1.64亿。⁴⁰
41. 然而，如果支持机制不足，劳务移民就会给体面劳动带来挑战。劳工组织对欧洲国家移民与已经居住在这些国家的工人之间资格不匹配的分析，突出表明移民在劳动力市场中通常处在弱势地位。⁴¹ 移民中资格过高的比例较大，部分是由于他们的技能没有得到认可。改进确认和认可先前学习的方法(包括在岗学习和学徒培训)，并制定适当的技能发展计划，可以避免“人才浪费”和技能使用不足，并帮助移民找到与其技能相匹配的工作，融入劳动力市场。⁴² 这对于高收入国家尤为重要，因为那里有全球三分之二的移民工人。⁴³
42. 对原籍国而言，被称为“人才外流”的高技能适龄工人外流是关键问题：它们面临的挑战是如何留住人才，回国后如何使用其技能，以及如何创造体面工作机会。

³⁴ 劳工组织，《小的也重要：自营职业者和中小微型企业对就业贡献的全球证据》，2019年。

³⁵ 欧洲职业培训发展中心，“简报：冠状病毒时代的在线工作和学习”，2020年。

³⁶ 劳工组织和世贸组织，《技能投资》。

³⁷ 劳工组织，《促进体面劳动的商业模式》，2019年。

³⁸ 劳动世界的未来全球委员会，《技能政策和体系》。

³⁹ 劳工组织，《第12-1号临时记录》，大会文件 ILC.106-PR12-1 (2017年)。

⁴⁰ 劳工组织，《国际劳工组织国际移民主人全球估计：结果和方法》，2018年。

⁴¹ Theo Sparreboom 和 Alexander Tarvid, 《欧洲本地人和外来移民的技能不匹配》(劳工组织, 2017年)。

⁴² 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》。

⁴³ 劳工组织，《国际移民主人全球估计》。

43. 在健康和经济方面，移民特别容易受到疫情的影响，因为他们处于脆弱地位，而且偶尔在一线工作的人数较多。⁴⁴ 此外，疫情影响了东道国培训中心和认证机构的运作，培训和技能升级的机会以及技能认可服务都有减少。

新冠肺炎对劳动世界和技能开发的影响

44. 新冠疫情已经成为影响经济活动、就业和人类安全的一个重要因素，此外还对公共健康和生命构成威胁。全球约 93%的劳动力居住在工作场所以某种形式关闭的国家。与 2019 年第四季度相比，2020 年的工时损失为 8.8%，相当于 2.55 亿个全职工作岗位。人们观察到对工作时间和就业影响最严重的四个行业是：住宿和餐饮服务业；制造业；批发和零售贸易业；房地产和商业。⁴⁵ 在其他行业也观察到工作时间和就业损失，如建筑业；运输和储存业；交通业；以及农业、林业和渔业，尽管规模相对较小。⁴⁶ 企业，特别是没有多少储备金来克服短期停滞的中小微企业，面临着巨大的不确定性。重点经济行业的雇主和工人需要获得特别的支持和重视以满足技能需求，以便他们能够用更高技能的劳动力进行重建。⁴⁷
45. 这场危机暴露了巨大的体面劳动赤字，加剧了现有的不平等现象。疫情前最脆弱的人群受到的打击最大，最需要新技能和学习机会来帮助他们找到工作。失业和脆弱性对一些地区和庞大人口群体(妇女、青年、非正规工人、移民和难民等)来说已经是极具挑战性的问题，现正在超出危机前的水平，导致不平等和贫困加剧。目前，20 亿人从事非正规经济，其中大多数生活在低收入和中等收入国家；其中 16 亿人的生计面临迫在眉睫的威胁，⁴⁸ 在疫情发生的第一个月中，他们的平均收入下降了 60%。数百万低收入和低技能工人面临工作时间大幅减少、工资削减和裁员，部分原因是缺乏远程工作的选择或数字技能和互联网连接能力有限。提供技能再培训和技能升级机会，作为保持就业和就业刺激计划以及长期全面复苏计划的一部分，是可以减轻这种影响的关键措施。
46. 由于封锁，培训和教育大规模中断，限制了传统的面对面传授技能，也给教师和培训师带来额外压力。社会不平等和预算削减预计将对技能发展机会产生不利影响。由于疫情，世界各地教育培训机构和中心全部或部分关闭，大约 200 个国家中的 16 亿学生受到影响。⁴⁹ 许多教师、培训师和学习者被迫居家，没有互联网或技术设备，也没有合适的空间进行教学活动。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估计，2020 年，180 个国家中将还有 2,400 万学生面临无法返回教育机构的风险。⁵⁰ 关闭学校对学习效果差、毕业率低且抵御冲击能力低的国家影响可能最大。大约 50%的学习者会延期完成课程学习，10%的人怀疑他们完全无法完

⁴⁴ 经合组织，《2020 年国际移民展望》，2020 年。

⁴⁵ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》。

⁴⁶ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》。

⁴⁷ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》。

⁴⁸ 劳工组织，“在 2019 冠状病毒病危机中向非正规工人提供社会保护：国家对策和政策考虑”，2020 年。

⁴⁹ 劳工组织美洲国家间职业培训知识发展中心，“职业培训在拉丁美洲应对 2019 冠状病毒病的影响中的作用”，2020 年。

⁵⁰ 教科文组织，“概念说明”，2020 年全球教育会议，2020 年 10 月 20 日至 22 日。

成课程学习。⁵¹ 刚毕业的人难以确定是否能够过渡到劳动力市场。显而易见，危险是正在形成“封锁的一代”，实现关于优质教育和终身学习的可持续发展目标 4 的进程停滞不前。⁵²

47. 对职业技术教育与培训来说，证据表明，各机构面临的主要挑战是保持运作，并为实践培训找到解决方案。劳工组织研究的初步结果显示，2020 年 4 月，30%的职业技术教育与培训机构完全停止运作。包括旅游、工程和建筑行业在内的大多数职业技术教育与培训方案都很难继续进行技能实践培训。即使采取了补偿措施，但由于缺乏数字和远程学习内容和能力，这些措施的效果也受到了限制和制约。大多数已有在线课程和学习模块都不是为职业技术教育与培训开发的，⁵³ 预计这将对学习动力和潜在辍学率产生影响。由于一些职业技术教育与培训机构也在参与国家危机应对措施，生产消毒剂和防护设备或为保健和老年人护理提供支持，教师、培训师和其他教育人员感染新冠肺炎的风险增加，他们还缺乏工作安全和卫生培训，这些问题都应得到解决。
48. 数字学习活动广泛，但也因教育和技能系统的级别和部门而异。在学校关闭的情况下，人们对公平、包容和现有不平等状况的加剧表示关切。“数字鸿沟”很有可能扩大学习成绩差距，因为低收入家庭较难提供有效在线学习所需的设备、资源、工具和环境。
49. 在健康、人道主义和社会经济层面，疫情可能对劳动世界的未来、教育和技能发展产生深远和持久的影响。然而，由于经济结构和数字转型加速，对技能培训、再培训和技能升级的需求将大于以往任何时候，尤其在受影响最严重的行业。需要采取综合政策应对措施(包括财政复苏措施、积极和消极的劳动力市场政策和社会保护)以应对疫情对体面生活和体面劳动机会的影响，促进终身学习和全民优质教育，以及技能再培训和技能升级。虽然劳动力市场和技能需求受到严重干扰，但投资重点仍很明确，即可能有助于人们重返工作岗位的领域，包括绿色、数字和核心技能、职业安全与卫生以及护理经济技能。

1.2. 技能的交付和相关性：概况

获得培训和教育的机会

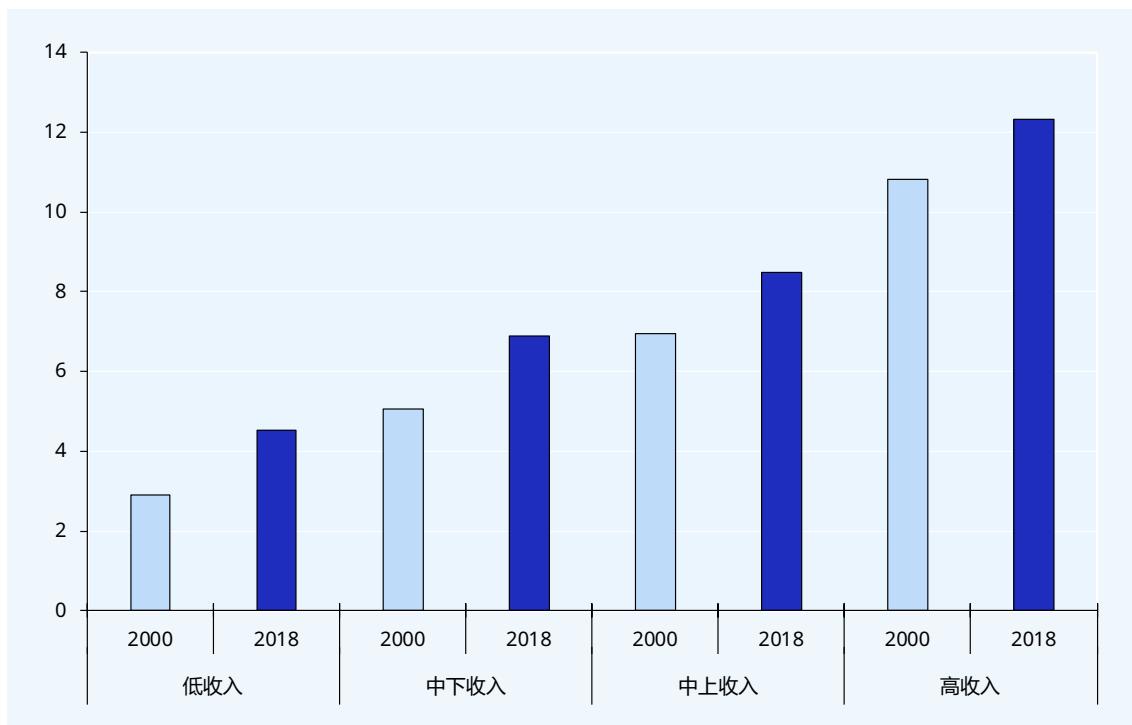
50. 根据可持续发展目标 4 (确保包容和公平的优质教育，促进人人享有终身学习机会)，以及可持续发展目标 8 (促进持久、包容和可持续的经济增长、充分的生产性就业和人人获得体面工作)，教育、技能发展和职业技术教育与培训是实现《2030 年议程》的关键。
51. 在世界范围内，受教育程度和受教育年限的稳步提高是受教育机会方面取得进展的积极迹象(图 5)。

⁵¹ 劳工组织，“2019 冠状病毒病与劳动世界”，概念说明。

⁵² 劳工组织，“2019 冠状病毒病与劳动世界”，概念说明；教科文组织，“概念说明”。

⁵³ Kaliopi Azzi-Huck 和 Tigran Shmis, “管理 2019 冠状病毒病对全球教育系统的影响：各国如何准备、应对和规划复苏”，世界银行博客，2020 年 3 月 18 日；欧盟委员会，“欧盟关于职业教育与培训提供者和决策者应对 2019 冠状病毒病紧急情况的调查”，2020 年 4 月 3 日。

▶ 图 5. 按收入群体分列的平均受教育年限



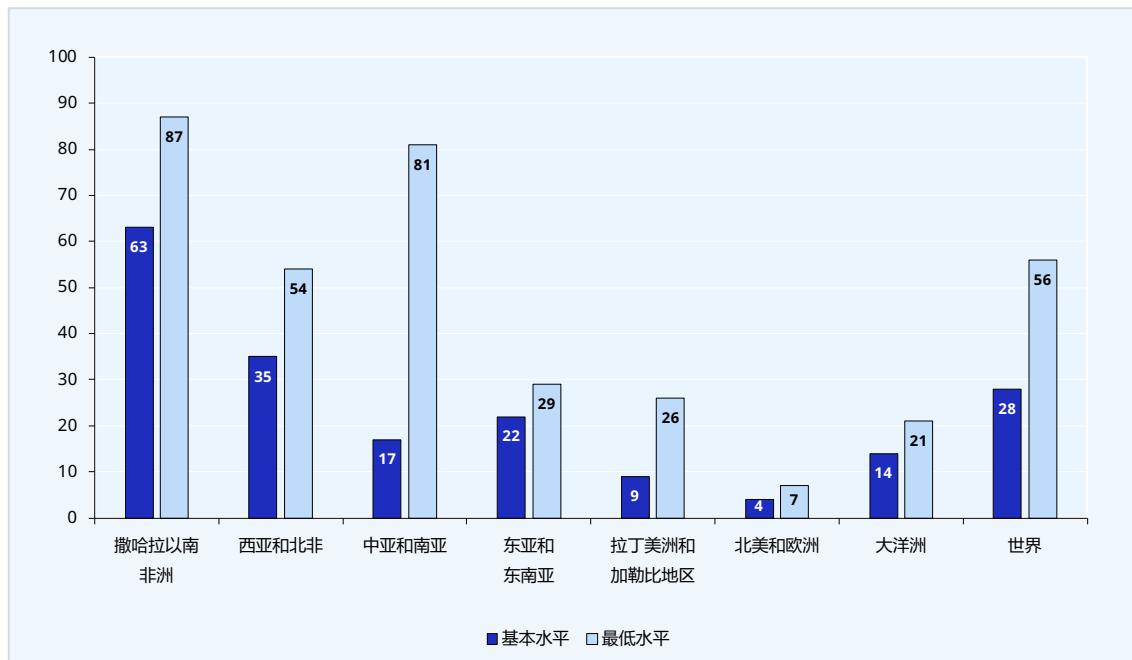
注释：按收入群体分列的平均数已加权，即按收入群体计算平均数时已考虑每个国家的人口规模。

资料来源：开发署，用于计算人类发展指数的数据集。

52. 然而，在教育培训的质量和包容性方面，可持续发展目标 4 的目标远远没有实现。⁵⁴ 世界上一半以上的儿童和青少年没有达到最低阅读水平标准，撒哈拉以南非洲面临最大的差距(图 6)，这是后续学习和技能发展的主要障碍。

⁵⁴ 教科文组织，“#CommitToEducation(委托教育)社交媒体包”。

► 图 6. 按地区分列的未达到基本和最低阅读水平的学生比例



注释：最低水平高于基本水平。因此，没有达到最低水平的儿童人数多于没有达到基本水平的儿童人数。

资料来源：教科文组织统计研究所，2018 年。

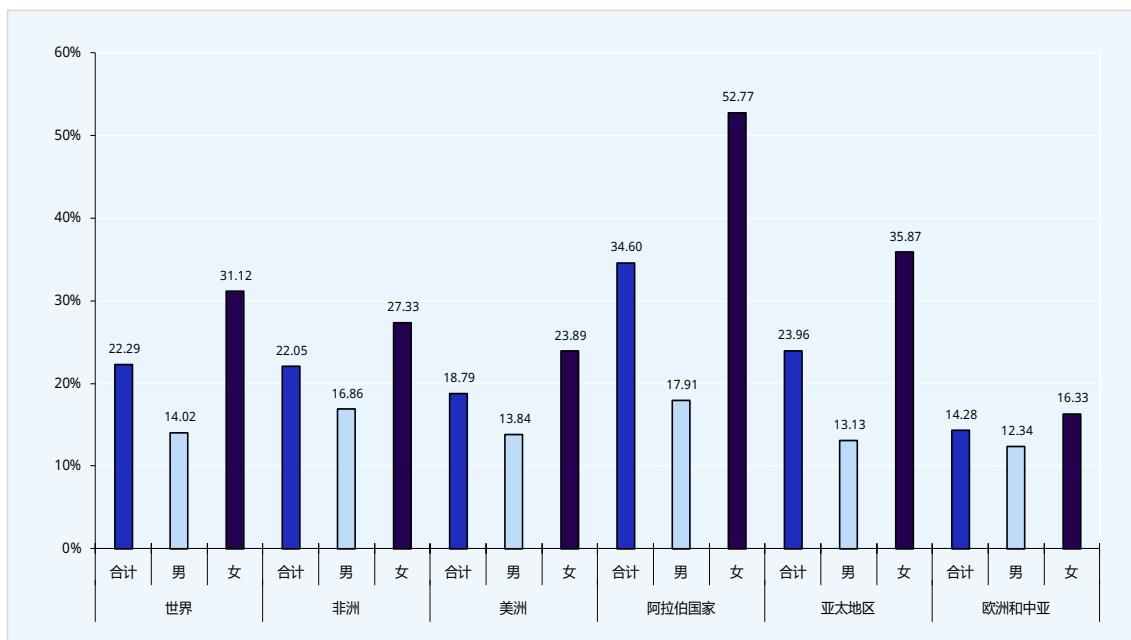
53. 此外，尽管近几十年来教育领域的性别不平等现象大幅减少，但发展中国家平均受教育年限中的男女比例(85.9%)仍远低于发达国家(97.8%)。⁵⁵ 虽然由于缺乏数据和各国的系统差异，技能发展的可比统计数据有限，但据报告，女性参与职业教育的比例从 2007 年的 45%降至 2017 年的 43%，并继续大大低于男性入学率。⁵⁶ 此外，世界上三分之二的文盲是妇女。⁵⁷
54. 缺乏相关的教育和培训以及体面劳动机会阻碍了全球五分之一以上的年轻人发展技能或进入劳动力市场。属于这一类别的年轻人特别容易受到伤害，因为他们缺乏教育和/或专业经验，致使他们就业能力下降，因而更容易受到非正规就业和在职贫困的影响。在全球和区域两级，未接受教育、就业或培训的年轻人中女性所占比例一直高于男性，原因是发展中国家妇女的辍学率普遍较高，以及在全球范围内，妇女的不活跃率普遍较高，进而导致性别不平等现象持续存在(图 7)。

⁵⁵ 劳动世界的未来全球委员会，《技能政策和体系》。

⁵⁶ 教科文组织，《2017/2018 年全球教育监测报告：教育问责制：履行我们的承诺》，2017 年。

⁵⁷ 教科文组织，“学会领导：受过教育的女孩什么事都能做”，2018 年。

► 图 7. 按性别和广泛区域分列的未就业、未受教育或未接受培训的年轻人比例
(百分比, 2019 年)

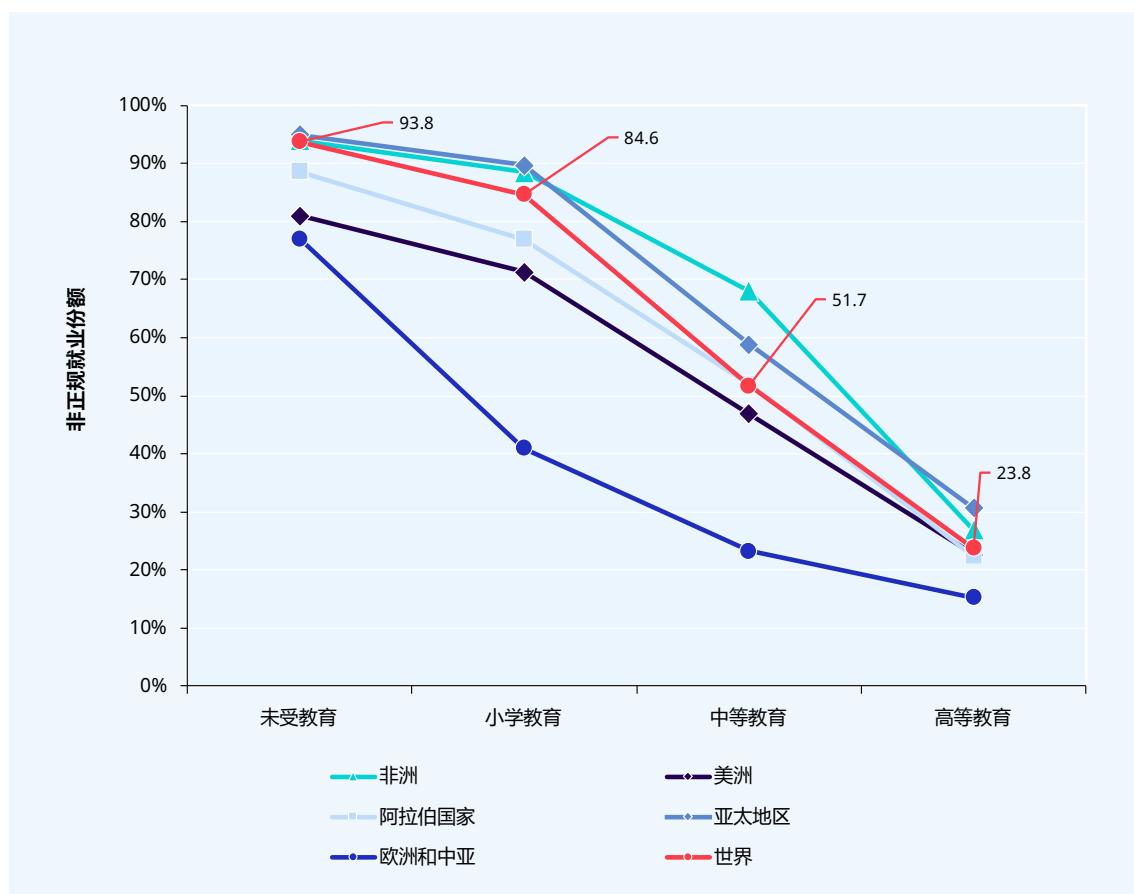


资料来源：劳工组织劳工统计数据库，劳工组织模拟估算，2020 年 11 月。

55. 较低教育水平也与非正规就业密切相关(图 8)。对发展中国家的大多数年轻人(和年龄较大的人)来说，非正规经济是工作和生计的主要来源：在许多低收入国家，九成青年工人在非正规经济中工作。⁵⁸ 与此同时，发展中国家正规就业机会有限，可能导致培训投资回报较低。

⁵⁸ Robert Palmer, “资助技术和职业技能开发改革”，《职业教育与培训手册》，Simon McGrath 等编(Springer, 2018 年)，第 433-454 页。

▶ 图 8. 按教育水平分列的非正规就业在总就业中的比例(百分比, 2016 年)



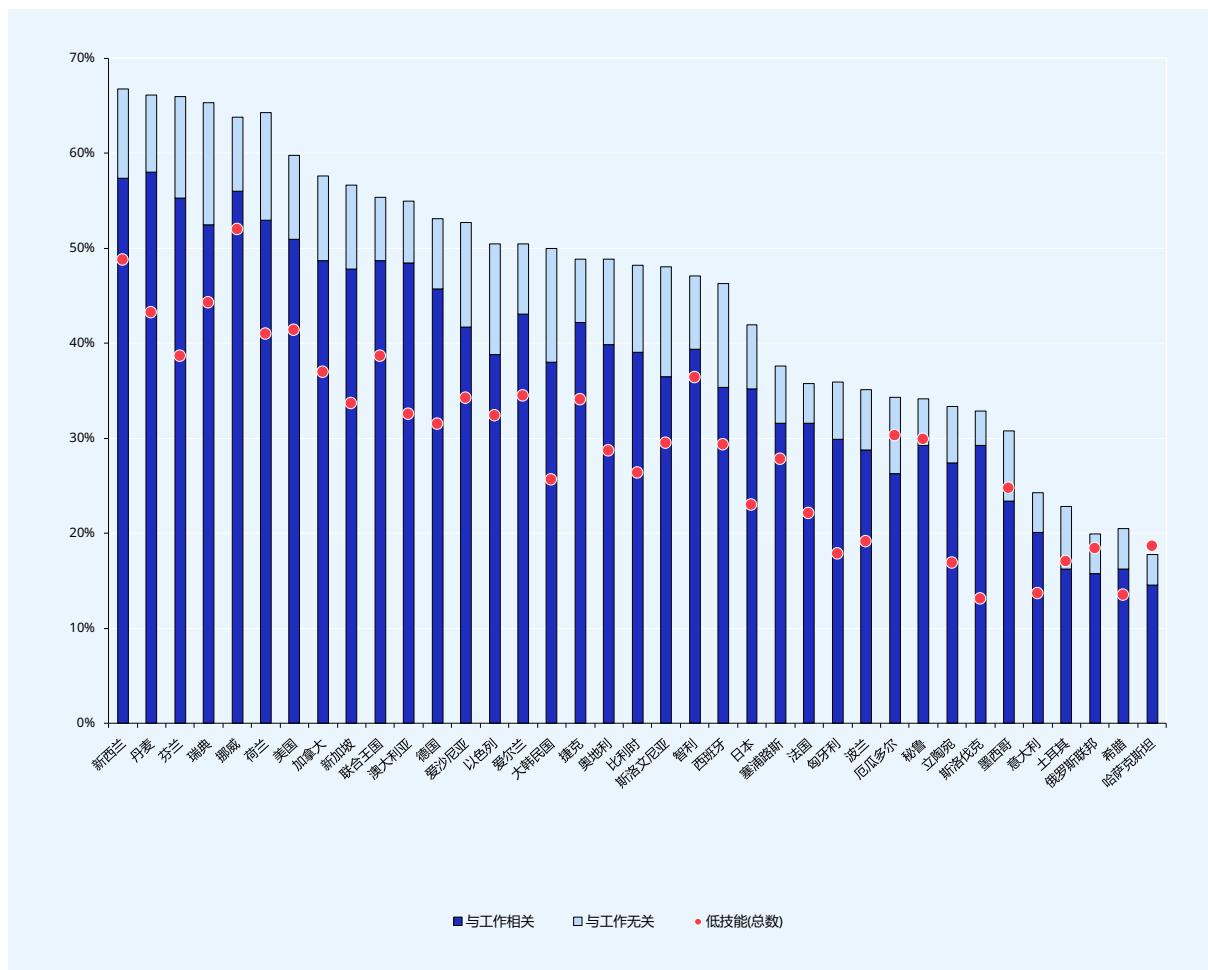
资料来源：劳工组织，《非正规经济中的妇女和男子：统计图》，2018年。

56. 劳动力市场的快速变化意味着从学校/培训到职场及职场到职场的多重过渡。通过初始培训获得唯一终身资格不再能满足需要，因为随着工作不断变化，终身从事一份工作对于许多职业和部门来说都不可能了。尽管全球通过《2030 年教育行动框架》⁵⁹ 认识到终身学习的重要性，但由于缺乏操作性和实用性强的指导方针，落实环节仍然薄弱，尤其是在成人学习方面。2016 年，约有 7.5 亿成年人(其中三分之二是女性)仍然是文盲。全球文盲人口的一半生活在南亚，四分之一生活在撒哈拉以南非洲。
57. 在经济合作与发展组织(经合组织)/国际成年人能力评估方案成人技能调查覆盖的国家中，参加培训的成人比例从新西兰的 67% 到哈萨克斯坦的 18.2% 不等。然而，即使在有据可查、表现最好的国家，低技能工人的培训参与率也极低⁶⁰ (图 9)。

⁵⁹ 教科文组织，《第三次全球成人学习和教育报告》，2016 年。

⁶⁰ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》。

► 图 9. 按技能水平分列的选定国家成年人接受培训的情况(百分比, 调查前一年)



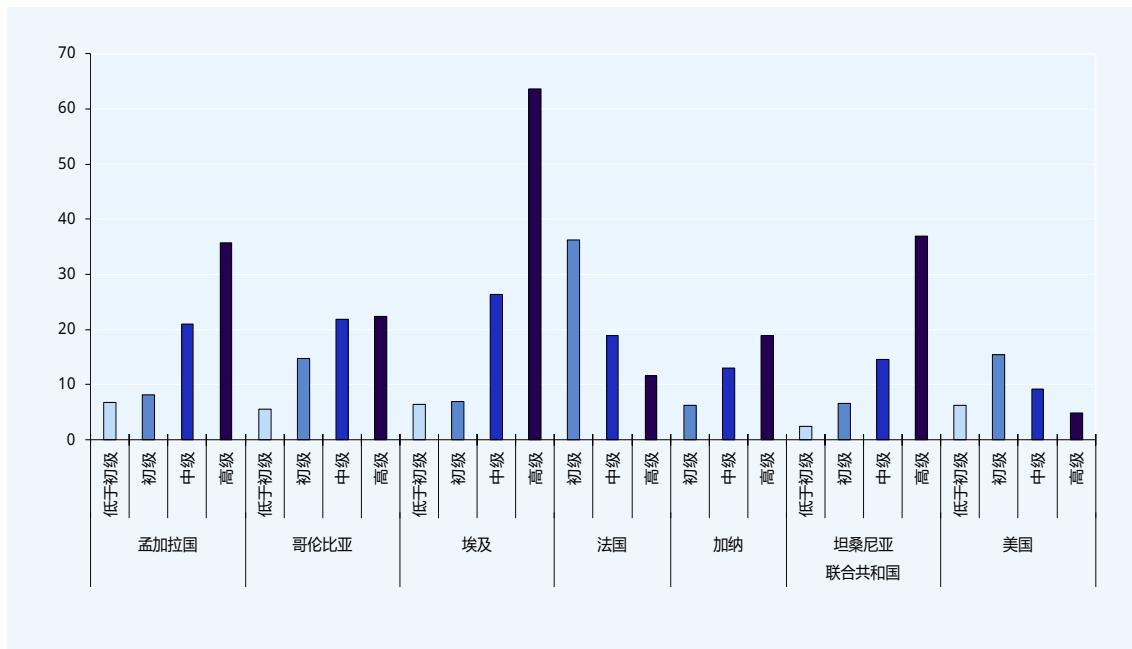
注释：百分比为调查前一年(轮次：2011-2012年、2014-2015年、2017-2018年)参加成人教育和培训的成年人相对于16至65岁总人口的百分比，不包括研究初始周期中16至24岁的年轻人。

资料来源：经合组织/国际成年人能力评估方案，“成人技能调查”。

技能不匹配问题

58. 更多更好的教育不一定会带来更好的工作机会。只有创造就业机会来吸收毕业生并充分利用现有的知识和技能，提高高中和高等教育的入学率和毕业率才会给经济和社会带来巨大的好处。在发达经济体中，受教育程度较高的年轻人表现出更好的就业能力，而在低收入和中等收入国家，他们失业的可能性事实上高于受教育程度较低的人(图 10)。这些国家的教育和培训投资回报率很低，或是因为体面工作岗位的创造赶不上技能的供应，或是因为毕业生的资格结构与需求不匹配。

► 图 10. 按广义教育水平分列的青年失业率，选定国家，有据可查的最近一年



注释：青年在这里被定义为 15-24 岁的人口，美国除外(16-24 岁的人口)；审议年份：孟加拉国(2017 年)、哥伦比亚(2019 年)、埃及(2018 年)、法国(2019 年)、加纳(2017 年)、坦桑尼亚联合共和国(2014 年)、美国(2019 年)。

资料来源：劳工组织劳工统计数据库。

59. 2019 年，有 54% 的雇主找不到合适的技能组合，⁶¹ 而全球估计有 1.87 亿人没有工作，⁶² 这表明技能不匹配问题依然存在(专栏 1)。

► 专栏 1. 雇主和企业组织的业务和机会不断变化

2019 年对 15 个国家的 500 名高管进行的一项调查将技能确定为第五大驱动因素，并强调了以下几点：

- 美国(61%)、巴西(70%)、印度(66%)和德国(65%)的大部分企业都认为，与三年前相比，企业正在寻找不同技能的新员工。同样，多民族玻利维亚国(60%)、海地(53%)、中国(47%)、南非(51%)和马来西亚(63%)的高管认为，越来越难招聘到具备所需技能的人员。
- 约 78% 的高管表示，更新学校和教育课程以满足经济需求，可以为他们提供所需的熟练员工。这种情绪在新兴市场尤为强烈，在拉丁美洲和非洲的受访者中，这一比例分别上升至 79% 和 86%。
- 中小企业是技能议程变革最积极的支持者，有 84% 的小企业支持更新教育系统以满足技能需求。¹

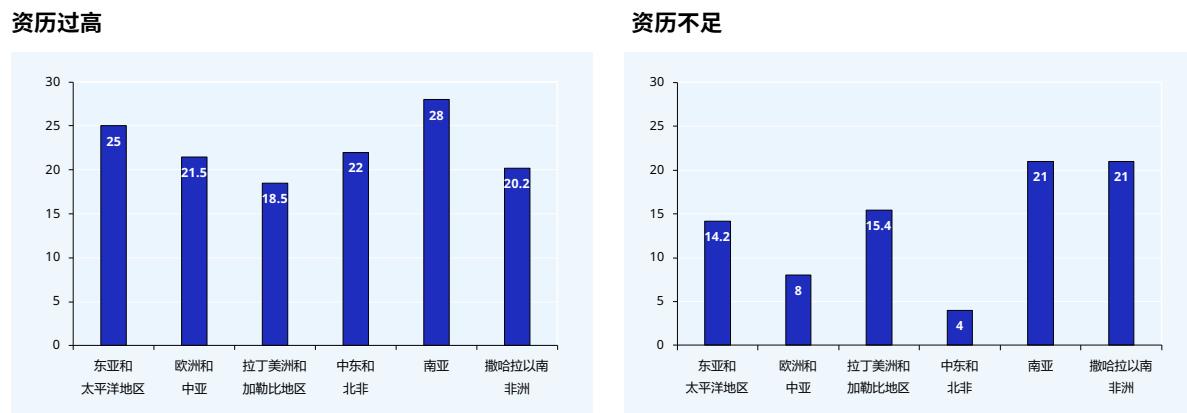
¹ 雇主组织/劳工组织，《雇主和企业组织不断变化的业务和机会》，2019 年。

⁶¹ 人力集团，“人才短缺”，2019 年。

⁶² 劳工组织，《世界就业和社会展望：2019 年趋势》，2019 年。

- 60.** 技能不匹配(技能需求和技能供给之间的失衡)可以不同的形式呈现，例如纵向不匹配(资格过度或资格不足)；横向不匹配(按研究领域或工作分类的不匹配)；过度培训或培训不足；技能差距；技能短缺；或者技能过时。⁶³
- 61.** 在最近一项对经合组织国家的调查中，超过四分之一的成年人报告说，他们目前的技能与工作所需的资格不匹配。⁶⁴ 发展中国家和新兴国家的技能不匹配度更为普遍。
- 62.** 劳工组织最近在 50 多个低收入和中等收入国家进行的研究表明，虽然资历不足在发展中国家是一个较为严重的问题，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚国家，但资历过高对它们来说也是一个问题。这两种类型的不匹配问题在所有地区都普遍存在(图 11)。⁶⁵

▶ 图 11. 中低收入国家的资历过高和资历不足的情况



注释：不同调查的累积计算。

资料来源：劳工组织，《技能和工作不匹配》。

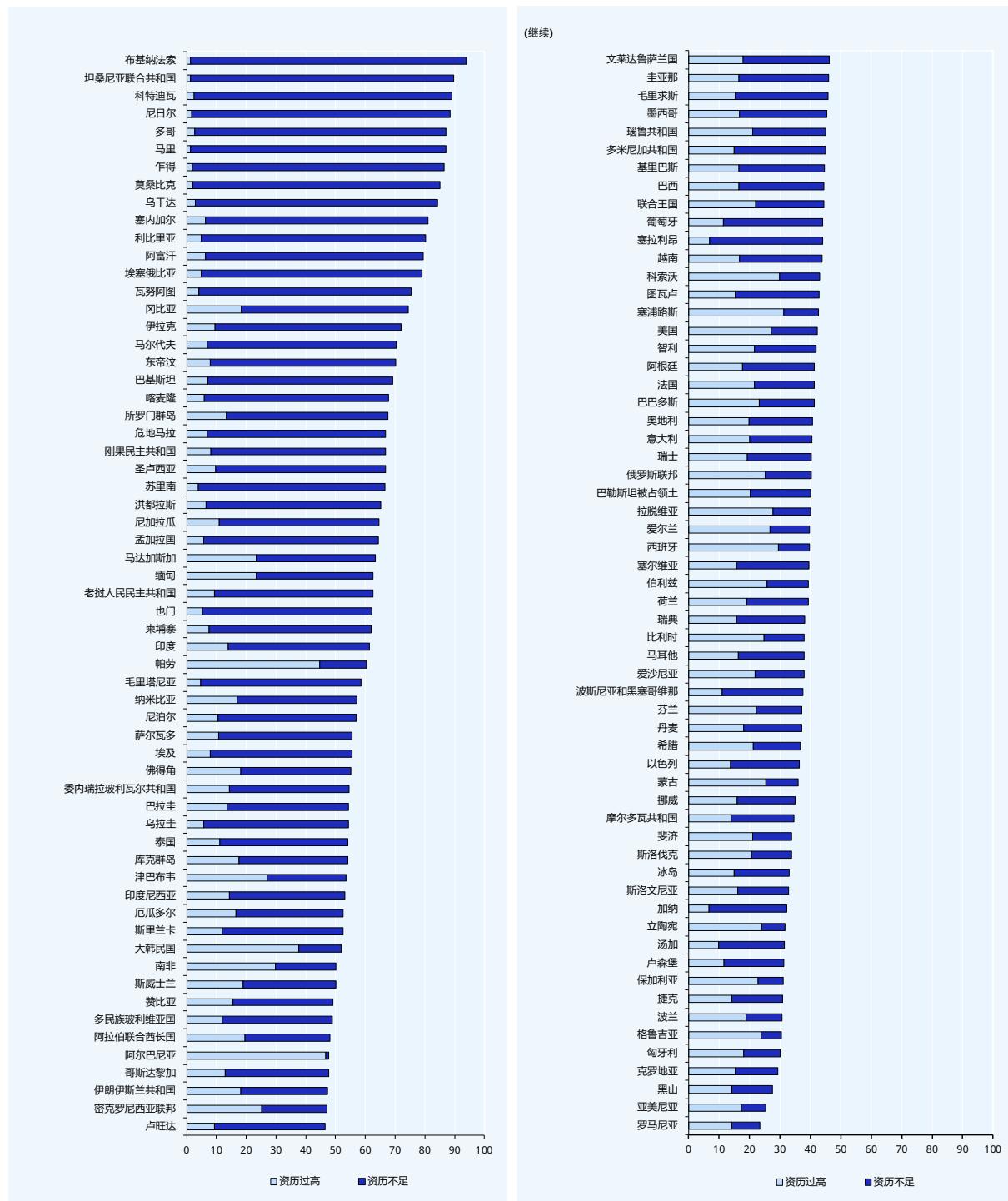
- 63.** 在选定的国家中，就业资格不匹配的比例从大约 30% 到几乎 90% 不等(图 12)。在发展和教育水平较低、自营职业和非正规就业水平较高的国家，不匹配发生率更高。

⁶³ Seamus McGuinness 等，《技能不匹配的概念有何用处？》(劳工组织，2017 年)。

⁶⁴ 世界经济论坛，《走向再培训革命》。

⁶⁵ 劳工组织，《低收入和中等收入国家的技能和工作不匹配》，2019 年。

► 图 12. 就业中资历不匹配的比例，选定国家



注释：2019 年或 2010 年之后有据可查的最新年份；基于国际标准职业分类(ESCO)教育要求，通过 1 位 ESCO 代码计算的标准方法。

资料来源：劳工组织劳工统计数据库。

64. 资历不足的主要原因包括缺少吸引资历较高的工人的体面工作、受教育程度低以及缺乏接受教育和培训的机会。资历过高的原因是劳动力市场需求水平低，如稀缺体面和技能密集型工作岗位以及缺乏正规就业机会。

65. 所有类型的技能不匹配都与劳动力市场的负面结果相关联：工作和生活满意度较低、私人和公共培训投资回报为亏本、企业生产力损失、雇佣成本增加、劳动组织不尽人意以及工人更替率较高。⁶⁶发展中国家资历过高的工资损失通常高于发达国家，而且女性工人付出的工资代价高于男性工人，部分原因可能是非正规性程度高和缺乏对劳动力市场的监管。

⁶⁶劳工组织，《技能和工作不匹配》。

▶ 第二章

理解变革时代中的技能和终身学习及其社会效益

2.1. 理解术语

66. 国际劳工标准和劳工组织其他文书和文件承认，教育、培训和终身学习是个人发展、获得文化和积极公民意识的促进因素(专栏 4)。
67. 此外，由于人人享有体面劳动是劳工组织的首要目标，教育和培训被视为对所有人都至关重要，并促进在全球经济中实现充分就业、消除贫穷、社会包容和持续经济增长(专栏 2)。

▶ 专栏 2. 劳工组织主要规范性文件中的职业教育与培训和终身学习

第 142 号公约是劳工组织最重要的文书之一(见附录二)，已获 68 个成员国批准。该公约指出，职业教育培训政策和计划应“提高个人对工作和社会环境的理解能力，通过个人或集体去影响工作和社会环境的能力”，并“鼓励和协助所有的人在平等和毫无歧视的基础上，在考虑到社会需求的情况下，按自己的利益和愿望，发展和运用其工作能力”。

第 195 号建议书包括以下定义：

- (a) “终身学习”一词包括一生中为发展能力和提高资格而开展的所有学习活动；
- (b) “能力”一词包括在特定情况下应用和掌握的知识、技能和专门技术；
- (c) “资格”一词是指在国际、国家或行业各级得到承认的，工人职业或专业能力的正式表达；
- (d) “就业能力”一词是指增强个人利用现有教育和培训机会的能力的可转移能力和资格，以确保和持续享有体面劳动，在企业内部和工作之间取得进步，并应对不断变化的技术和劳动力市场条件。

68. 教育与培训，特别是职业(技术)教育与培训系统，随着生产体系、经济和社会的结构变化而变化。这些发展共同塑造了所获得的技能类型以及技能的交付方式。随着职业教育与培训或职业技术教育与培训这两个更为成熟的术语的出现，“技能”和“技能开发”这两个术语也发生了变化，将传统的教育与培训的重点从知识和事实转向培养将知识应用于工作的行为和技能，从而使教育和工作的语言保持一致⁶⁷ (专栏 3)。

⁶⁷ 世界经济论坛，《新经济战略：技能是劳动力市场的货币》，2019 年。

► 专栏 3. “职业教育与培训”、“职业技术教育与培训”、“技能”和“技能开发”术语的演变

“职业教育与培训”一词是指“旨在使人们具备特定职业或更广泛的劳动力市场所需的知识、专门技术、技能和/或能力的教育和培训”。¹

“职业技术教育与培训”一词是指针对广泛的职业领域、生产部门、服务和生计的教育、培训和技能开发。职业技术教育与培训作为终身学习的一部分，可以在中学、高中和大学阶段进行，包括基于工作的学习和继续培训以及可能获得资格证书的专业发展。职业技术教育与培训还包括在国家和地方背景下提供广泛的技能开发机会。学会学习、发展识字和算术技能、横向技能和公民技能是职业技术教育与培训不可分割的组成部分。²

“技能”一词以前被定义为“应用知识和使用专门技术来完成任务和解决问题的能力”，³最近已发展成为综合性更强的术语，指执行任务或完成工作的能力，包括所需的知识、能力和经验。鉴于目前的经济和劳动力市场发展趋势，人们更关注于技能这一概念，因为技能在发展、升级和更新以及可转换性方面具有更具体的特点、灵活性甚至“流动性”；相比之下，资格的观念比较宽泛，是国际、国家或行业各级认可的职业或专业能力的正式表达方式。⁴

“技能开发”一词是指针对就业或自营职业的各种正规和非正规职业、技术和技能教育和培训，它包括：就业前谋生教育和培训；职业技术教育与培训和中等及高等教育中的学徒制；对就业工人的培训(包括工作场所的培训)；以及为寻求就业的人们开设的以就业为导向、面向劳动力市场的短期课程。⁵

在许多国家，“技能开发”、“职业教育与培训”以及“职业技术教育与培训”可以互换使用。然而，就本报告而言，“技能开发”一词是一个更广泛的术语，指的是具有某种劳动力市场或更广泛社会效用的所有正规、非正规和非正式学习。⁶

¹ 欧洲职业培训发展中心，《欧洲教育和培训政策术语：130个关键术语选集》，2014年。² 教科文组织国际职业技术教育与培训中心，“职业技术教育与培训词汇”。³ 教科文组织国际职业技术教育与培训中心。⁴ 劳工组织，第195号建议书。⁵ 例如，见劳工组织对培训和技能开发的广泛理解，《一支促进强劲、可持续和平衡增长的熟练的劳动力队伍：二十国集团培训战略》，2010年。⁶ 在本报告中，“职业教育与培训”和“职业技术教育与培训”这两个术语在案例研究和实例中提及或从国家或国际来源引用时予以保留。

69. “终身学习”一词自 100 多年前出现以来有了很大发展。二十世纪下半叶，除了学校教育、职业技术教育与培训以及高等教育之外，人们对“终身学习”的了解大多在于承认成人学习或继续教育的作用。在 1996 年发布德洛尔报告后的 1990 年代政策辩论期间，该术语开始作为一项原则发挥核心作用，是指使个人做好准备，在职业生涯中不断学习。该报告提出了“终生学习”的概念，并同等重视“学会学习”、“学会做人”、“学会共同生活”以及最后“学会做事”的概念，承认学习和技能开发对就业的价值。⁶⁸

⁶⁸ 劳工组织，《终身学习：概念、问题和行动》，2019年。

2.2. 劳动世界的未来。技能和终身学习有何新发展？

70. 为了应对当下具有挑战性的社会和经济发展，出现了一种重新评估技能、加强终身学习和技能开发的重要性并扩大其范围的趋势。终身学习日益被视为重要的社会组成部分和劳动世界未来的关键。⁶⁹
71. 新冠疫情预计将产生深远和潜在的长期影响。因此，重新思考和拓宽技能和终身学习重要性的视角非常重要，同时制定“超越危机”的解决方案，以推进《百年宣言》和《2030 年议程》。

将人民放在未来经济和社会政策及商业实践的中心位置： 以人为本的方针

72. 科学技术的空前发展提出了关于人类在未来劳动世界中的地位和作用的根本性问题。以人为本的方针将人的需求、愿望和权利置于所有经济、社会和环境政策的中心位置。终身学习是以人为本的方针的关键，因为它支持人们适应变化，从而避免高昂的社会代价，并最大限度地发挥这一变革的积极影响。
73. 新冠肺炎对每个人的福祉构成直接的潜在威胁。这种危机只能通过大规模的以人为本的议程来解决，其中第一优先事项是拯救生命和制定长期健康应对措施，然后是制定可持续、包容和有复原力的长期恢复战略；刺激经济的政策和做法；保护工人；投资于优质和体面的就业，以发展个人的能力和技能。在《百年宣言》的指导下，通过增加对人的投资，我们可以使经济和社会变得更具复原力和适应性，作为更好的重建的一部分，帮助工人和企业更快、更有效地应对不期而至的冲击。

加强人的能力和劳动机构，促进体面劳动和持续增长

74. 《百年宣言》以人为本的方针要求加强所有人的能力，加强劳动机构，促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人享有体面劳动。
75. 以人为本方针的重要因素是，为所有人提供优质终身学习的机会，并实施支持人们完成职业生涯过渡的有效措施。以人为本方针还应重申就业关系的重要性，并考虑到社会对话、性别平等、社会保护和基本权利。同样重要的是那些承认和支持企业作为就业创造者的作用以及创造有利营商环境的政策和激励措施。
76. 在当今的疫情形势下，实现更好的重建的重要措施包括：政策解决方案、刺激经济和就业、通过技能和终身学习投资于人的能力、实施积极的劳动力市场政策和促进可持续企业。

所有人获得技能开发和终身学习的机会和投资

77. 对人的能力进行投资是面向劳动世界的未来实施以人为本方针的重要一步，它将所有人的需求、愿望和权利置于社会、经济和环境政策的核心。在技能发展和终身学习方面，该方针将

⁶⁹ 劳工组织，“终身学习和劳动世界的未来：挑战和机遇”，2019 年。

确保工人在整个职业生涯中拥有获得和提升技能所需的时间和财政支持。通过消除参与障碍、扩大学习机会、确保学习方面性别平等以及提供社会保护和积极主动的就业服务，对这一方针给予支持，以实现各种过渡(专栏 4)。

► 专栏 4. 为所有人提供终身学习机会：关于终身学习普遍权利的全球辩论的演变

《世界人权宣言》宣告，“人人享有接受教育的权利”。¹劳工组织第 142 号公约第 4 条规定，各成员国应逐步扩大、调整和协调其职业培训制度，以满足所有经济产业和经济活动行业以及所有技能和责任水平的年轻人和成年人一生的职业培训需求。第 195 号建议书建议各成员国“承认教育和培训是所有人的权利，并与社会伙伴合作，努力确保所有人获得终身学习的机会”(第 4 段)。《经济社会文化权利国际公约》认为，接受基础教育的权利不受年龄或性别的限制。²

由于认识到技能和终身学习的重要性，国际社会和国际组织已开始采取具体措施，实现“人人学习”的概念，并将其引入政策议程、倡议或具体的财政文书：

- 劳动世界的未来全球委员会呼吁“正式承认终身学习为普遍权利”。³
- 《2030 年教育行动框架》呼吁各国“为青年和成年人提供终身学习机会”。
- 《欧洲社会权利支柱倡议》指出，每个人都有权获得优质和包容性的教育、培训和终身学习机会。⁴
- 包括教科文组织和经合组织在内的国际组织已将学习权利确定为终身学习政策和制度的必要因素。⁵
- 世界经济论坛倡导“普遍学习权”的概念，这意味着每年向每个 16 岁以上的公民发放技能培训“学习代币”津贴。⁶

¹ 联合国大会，《世界人权宣言》，第 217A(III)号决议，1948 年，第 26 条。² 联合国大会，《经济社会文化权利国际公约》，第 2200A(XXI)号决议，1966 年，第 2 条。³ 劳工组织，劳动世界的未来全球委员会，《为了更加美好的未来而工作》，2019 年。⁴ 有关更详细的讨论，见欧盟委员会，“欧洲社会权利支柱：建立一个更公平包容的欧洲联盟”。⁵ 经合组织，《个人学习账户：万能药还是潘多拉盒子》，2019 年。⁶ Alexander De Croo，“为什么我们需要普遍学习权”，世界经济论坛年会，2018 年 1 月 19 日。

78. 虽然学习权利的概念已经确立，但在大多数情况下，其实际实施仍然非常有限或缺乏。确保这一概念适用并发展与社会保护的联系，挑战依然存在。例如，在融资机制方面，正在制定一些不同的办法。终身学习的普遍权利被理解为基于既定权利或立法的所有人获得学习的保障。然而，在许多情况下，应享权利的覆盖面并不普遍，仅限于劳动力市场的特定群体，例如通过针对年龄较大或失业者的积极劳动力市场计划。除了极少数国家之外，普遍学习权在初等和中等教育系统中更为普遍，但该项权利很少适用于技能培训、再培训和技能升级。为使全民终身学习权利体系有效运作，需要建立综合方案选项和综合融资机制等关键组成部分。⁷⁰
79. 这个前所未有的动荡时代威胁着人类福祉、就业和职业前景，此时增加获得和参与技能发展预计将获得新的动力，包括通过使用应享权利计划。

⁷⁰ 教科文组织和劳工组织，“终身学习权利报告”，即将发布。

共同努力，共担责任

80. 以人为本构建劳动世界的未来的方针，要求政府、雇主组织和工人组织在三方协商和社会对话的基础上，结合国情，携手努力，共担责任。第 195 号建议书呼吁各国政府(通过创造条件和投资于教育和培训)、雇主(通过培训其雇员)和工人(通过利用教育、培训和终身学习机会)重申其对终身学习的承诺。《百年宣言》特别指出，促进所有工人在其整个职业生涯中获得技能、能力和资格是政府和社会伙伴的共同责任(第二部分 A(iii))。

终身学习是“学习型社会”的核心

81. 除了加大对人的投资力度和加强机构建设之外，对《2030 年议程》和可持续发展目标的全球承诺呼吁，承认并利用教育、培训和终身学习来改善人民的生活，并增进个人和集体福祉。如下所述，技能和终身学习是塑造劳动世界未来的关键，⁷¹作为变革的动力和“维持增长的引擎”，将成为“社会学习”的基础。⁷²

2.3. 技能和终身学习的变革力量

82. 劳工组织的规范性文书，特别是第 195 号建议书，着重强调了教育、培训和终身学习政策的作用，这些政策：(a) 强调可持续经济发展、促进体面劳动、保留工作、社会发展、社会包容和减少贫困；(b) 强调创新的重要性；(c) 应对非正规经济的挑战；(d) 促进对信息和通信技术的投入；(e) 减少教育和培训中的不平等；(f) 加强关于培训的社会对话和集体谈判，这是系统开发、方案相关性、质量和成本效益的基本原则。近年来，为应对迅速变化的全球趋势，⁷³ 劳工组织三方成员的集体工作强化了这些建议，并为其增加了新的宝贵内容，尤其侧重社会和环境可持续性。⁷⁴

良性循环：促进就业、体面劳动和可持续发展的生产技能

83. 转向知识型或技能型经济和促进生产性活动将加速创造更多更好的就业岗位，增强社会凝聚力，促进可持续发展，在社会对话进行调解的条件下，形成一个良性循环：其中，更好、更高和相关的技能提高生产力，助推经济现代化，提升就业能力，并确保社会包容以及改善工作和生活条件(图 13)。大趋势影响技能需求和技能体系(如第一章所述)，而对技能的投入将确保这些大趋势能够通过下文讨论的渠道转化为个人、企业和社会的机会。

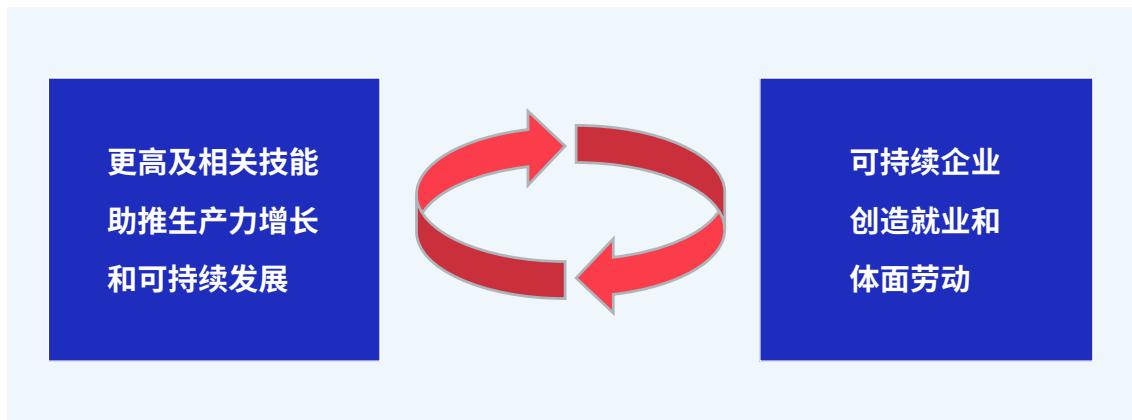
⁷¹ 教科文组织，“国内教育融资：明智的投资”，2018 年。

⁷² 关于“学习型社会”这一将教育视为国家发展关键的教育理念，见劳工组织，《为实现可持续发展目标 8 而立刻采取行动：整合体面劳动、持续增长和环境完整性》，2019 年。

⁷³ 另见劳工组织，《有利于提高生产率、就业增长和发展的技能》，国际劳工大会第 97 届会议，报告五(2008 年)。

⁷⁴ 劳工组织，《为实现可持续发展目标 8 而立刻采取行动》。

▶ 图 13. 生产力和就业之间的良性循环



技能是技术进步和技术创新的“加速器”

84. 由于人力资本与采用先进技术和创新的总体水平正相关，技能构成的水平和质量决定社会掌握技术的能力，并确保技能得到有效地包容性使用。⁷⁵ 提供发明、开发、应用、部署和操作技术的技能以及调整其应用以解决商业、运营和政府挑战的技能，是技术变革的关键推动因素之一。

促进结构转型、转向高附加值和富有活力的增长型行业的技能，包括中小型企业的技能

85. 全球化打开了市场。能力和知识体系建设促进结构转型和发展，并保持经济多样性和竞争力。技能发挥着“缓冲器”的作用，帮助工人和企业处理行业和职业间的劳动力再分配可能带来的负面影响，进而转向附加值更高的活动。

促进向正规化过渡和改善职业安全与卫生及工作条件的技能

86. 在许多发展中国家，大多数工人仍然从事低生产率的工作，往往在非正规部门就业，劳动条件低下，很少有机会获得资金、市场、基础设施、技术或培训机会。提升非正规经济的技能，特别是通过完善非正规学徒制度，减少技能不匹配，有助于新生劳动力直接进入正规就业，并促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型。这需要有效的社会对话机制，以促进向正式和体面劳动条件的过渡。
87. 新生劳动力通常没有接受过劳动相关风险方面的完整培训。需要采取行动通过在所有计划中更有效地整合职业安全与卫生培训，更好地保护学员和工人，方式包括：修订培训标准、课程内容和材料；提高职业安全与卫生培训师的能力和技能(包括在工作场所)；建设促进职业安全与卫生知识和信息管理的机构能力，并加强雇主组织和工人组织在制定、实施和监控相关措施方面的作用。

⁷⁵ 劳工组织，《提高生产率的技能》。

初始教育和培训之外的技能

88. 对培训、技能再培训和技能升级的需求会持续变化，因为个人在整个职业生涯中需要经历几次工作转换。对于工人和企业来说，这意味着认识到增加和利用全方位终身学习选项和继续学习途径的重要性。支持工人进入或继续活跃在劳动力市场的培训措施，可能有助于至少部分解决劳动力和技能的长期短缺问题。如果成年工人无法获得再培训机会，他们就可能会面临技能过时的问题，从而影响生产力和创新。在为健康老龄化和成人积极参与社会和经济发展提供机会方面，终身学习发挥着特殊作用。

培养技能，减少不平等状况，推动社会向劳动世界的未来公正过渡

89. 证据表明，教育和技能在劳动力中的分布越平等，出现工资不平等的现象也就越少。⁷⁶ 将来关键的优先事项是提高妇女在与科学、技术、工程、艺术和数学相关的职业技术教育与培训计划中的参与度，⁷⁷ 以支持她们在具有更高薪资前景的、现代技术含量高的职业中就业。许多国家仍然引导男孩和女孩进入社会所认为的男性和女性领域和职业。女性参与率较高的培训计划往往对应于生产率较低的工作，由于职业隔离，妇女只能获得低收入和低地位的工作机会。更公平地分配“技术红利”也是技能体系中要解决的重要问题。

90. 企业和工人应分享上述技能发展所带来的好处，并使之惠及全社会。一方面，人们广泛分享了全球化和技术变革的好处；但另一方面，承担其代价的往往是失业或就业不稳定的工人，特别是那些技能低、接受培训少的工人。因此，向工人提供继续学习的机会使他们的技能得以升级，这应将有助于实现工作之间以及从衰退行业向新兴行业的更平稳过渡；发展创新、转移和吸收新技术的能力，以及激发创造和创新的能力；确保新技术带来更高的经济回报以及在生产率提高和向正规经济转型后增加工资；创造更好的工作条件，提高工作满意度和减贫水平，以及取得更好的卫生健康成果。

91. 教育、培训、技能发展和终身学习是为有竞争力和可持续发展的企业创造有利环境的根本条件。⁷⁸ 通过对产品和流程创新进行再投资、实现商业活动的多样化并保持和提高竞争力和市场份额，企业将受益于技能开发和生产力的提升。⁷⁹ 对于在不断变化的全球市场和充满活力的增长型部门中创造优质就业岗位、提高就业率和服务质量与效率、减少贫困、尊重劳工权利、促进社会公平和提高竞争力而言，技能和终身学习的好处对整个社会的溢出效应将是至关重要的。⁸⁰ 技能的重要性在于确保经济和贸易结构调整的结果不仅具有经济效益，而且具有包容性和社会公正性，包括在工作质量、集体谈判以及社会和劳动保护等方面。⁸¹

⁷⁶ 经合组织，《个人学习账户》。

⁷⁷ “STEAM”在原术语“STEM”(科学、技术、工程和数学)的四个元素中增加了第五个元素“艺术”，强调了创造力和创新对未来工作的重要性。

⁷⁸ 劳工组织，《提高生产率的技能》。

⁷⁹ 劳工组织，《提高生产率的技能》。

⁸⁰ 劳工组织，《提高生产率的技能》。

⁸¹ 经合组织，《2019年经合组织就业展望》。

2.4. 什么样的技能有助于应对挑战，使人们为劳动世界的未来做好准备？

92. 第一章中讨论的趋势导致产生了新的经济活动、生产流程、商业模式、产品和服务，预计这将带来未来工作岗位的结构性转变，进而带来技能需求的结构性转变。随着工作岗位跨学科性、技能和信息密集型和以创新为导向的特点越来越明显，工人将既需要具有核心工作技能也需要专业技术技能，才能跨越不同的职业，才能从非正规经济转向正规经济。

- **核心技能：**核心技能是与所有工作相关并普遍适用于劳动的非技术技能，如社会和情感、认知和元认知、基本数字和绿色技能。它们适用于各种职业和专业，也适用于低层次和高层次的工作。核心技能的例子包括协作和团队合作、谈判和解决冲突、沟通、情商、创造性和创新性思维、分析和批判性思维、解决问题和决策、学会学习、基础素养、规划和组织以及职业管理。

由于核心技能在某种程度上可以在职业之间、不同部门内部和之间转移，它们使工人能够更快地适应对工人要求的变化，并参与终身学习。⁸² 对雇主来说，这些技能和能力意味着雇员能够更好地应对工作场所的变化，使企业能够发展更具创新性和生产力的工作场所。由于核心技能对未来劳动世界的重要性不断加强，劳工组织正与其他联合国组织和伙伴合作，根据其《2020-2021 两年期计划和预算》，制定包括数字和绿色就业技能在内的核心技能框架。⁸³

- **专业技术技能：**这些技能指的是执行特定职责或任务的专门技能、知识或技巧。鉴于跨部门技术的迅速发展，企业需要一系列复杂的技术技能，包括高级技术技能，以创新和设计新产品，操作和维护新技术。特定行业还需要更高级的数字技能，如制造业中的 3D 打印和机器人技术，或旅游和旅馆餐饮业中的企业资源规划技能。⁸⁴

93. 新冠疫情凸显了技能对快速应对危机和长期恢复的重要性。在这两种情况下，许多人将需要提升技能以保住工作，在相同的工作环境中获得新技能，或者在相同或不同的经济部门中找到新工作。特别是，在线工作和学习模式吸引了人们对**数字技能**的关注——从学习者、教师和工人的数字素养到在线学习和工作，再到新兴工作的数字能力。再者，此次疫情凸显了某些核心技能的重要性，如沟通、学会学习、团队合作、解决问题和决策、批判性和创新性思维、规划和组织、谈判和解决冲突以及自我管理，这些技能可以帮助个人在疫情危机期间应对压力，战胜职业中断并找到新的工作。最后但同样重要的是，在未来的先进技术和数字经济中，向新工作过渡过程中将需要元认知技能和专业技术技能。

⁸² 麦肯锡全球研究所，《有效的劳动力市场：在数字时代将人才与机会联系起来》，2015 年。

⁸³ 劳工组织，《2020-2021 两年期计划和预算》。

⁸⁴ 劳工组织，“数字化对技能需求的影响”，即将发布。

▶ 第三章

如何使技能体系和终身学习为未来做好准备

94. 技能开发是积极应对挑战和重塑世界的关键战略。鉴于技能对劳动世界的未来的潜在影响，现在就应该做出经得起未来考验的政策选择。
95. 然而在许多国家，教育和培训体系表现欠佳，这表明技能发展与其经济和社会需求之间日益脱节。供给驱动的培训、资源有限以及机构和计划投资长期不足，妨碍了开发劳动力市场现在和未来真正需要的技能。
96. 由于各国国情不同，面临的挑战也各不相同，因此没有“一刀切”的政策解决方案来创建和保持面向未来的技能体系。虽然国际劳工标准为优质教育、技能开发和终身学习提供了坚实的框架，但快速变化的劳动世界和全球挑战带来了更多问题。劳动世界的未来会是什么样子，需要什么样的技能？我们如何缩小技能开发和快速发展的商业需求之间的差距？初始教育和培训如何重塑终身学习技能的“前置”，并采取动态和创新的技能开发和认可方式？社会如何加强其技能库，并确保没有人掉队？各国如何共担建立有效的技能和终身学习体系的责任？
97. 当前新冠疫情在扰乱我们的生活、工作和学习方式的同时，也提出了更多的问题：如何在技能交付、职业技术教育与培训和学徒制方面减轻新冠疫情的直接影响？个人、雇主和工人如何适应生活各个领域中的在线模式？我们如何超越危机应对，塑造未来的学习和工作，从而为数字化、绿色和其他变革做出贡献？
98. 我们需要立即采取行动，因为在努力减轻新冠疫情的影响、限制长期失业和技能不匹配对职业生涯造成创伤以及支持人们安全重返工作岗位方面，技能发展发挥着重要作用。与此同时，上述问题要求采取综合政策和行动响应，以利于加快复苏，增强工人和企业的复原力，并将挑战转化为机遇。本章以及下文第四章和第五章将提出与技能和终身学习相关的工作解决方案和创新方法。

3.1. 技能需要评估、预测和匹配

99. 在全球大趋势背景下，对技能的需求变化越来越快，设计和实施相应的培训解决方案可能需要很长时间。信息不对称、有限的地域流动、不完善的招聘做法和限制获得培训的障碍都导致技能不匹配。⁸⁵ 虽然技能需求和供给之间不可能达到完美匹配，但有必要预测技能需求，这可以降低技能供需大规模脱节的风险，技能供需之间的脱节既降低个人的就业能力，也降低企业的生产力。

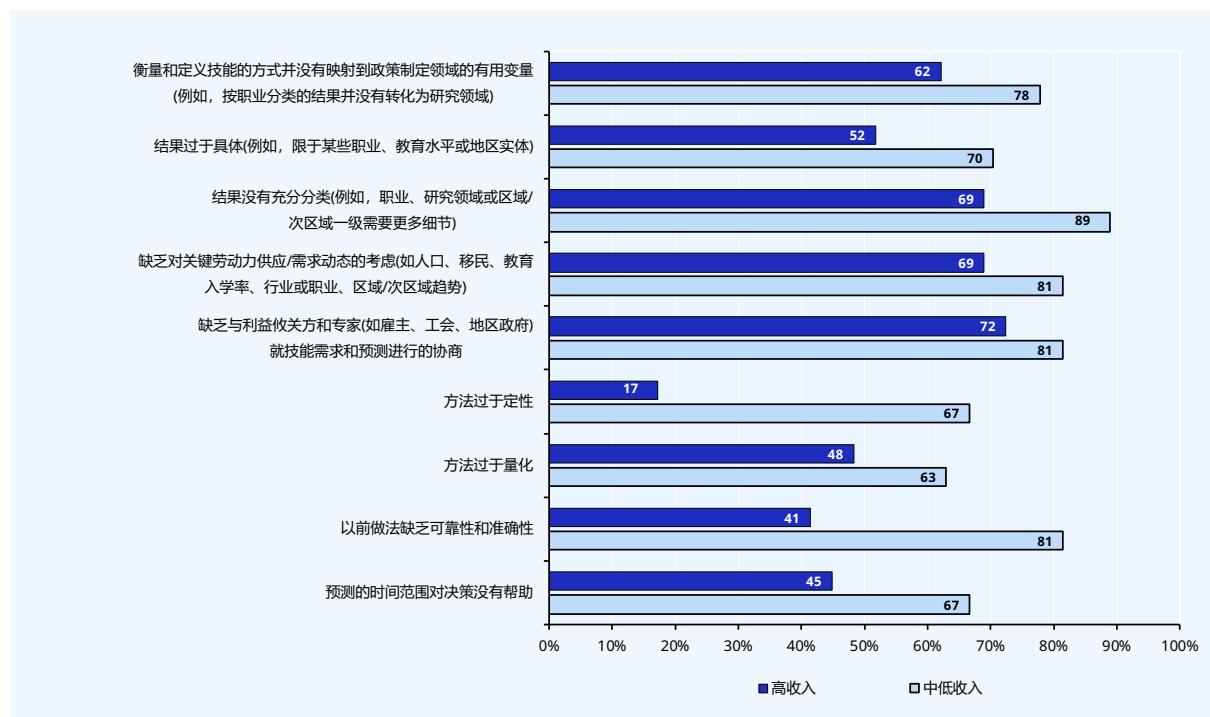
⁸⁵ 劳工组织，“预测和匹配技能和工作”，2015年。

- 100.** 劳工组织第 195 号建议书认识到确定和预测供求趋势的重要性，指出劳工组织成员国应“经与社会伙伴磋商，并在考虑到数据收集对企业的影响的同时，支持和促进有关人力资源开发和培训的研究工作”(第 19 段)。

主要挑战

- 101.** 发达国家和发展中国家都在积极利用技能需求评估和预测，设计明智的政策措施，作为克服当前和减轻未来技能供求脱节的努力的一部分。主要障碍包括缺乏资金和所需的专业知识(特别是在发展中国家)，有关组织之间缺乏协调。⁸⁶
- 102.** 缺乏可靠的数据来源也仍然是一个挑战，特别是在低收入国家，这些国家的数据在变量方面不够精确，或者没有在地方一级分类，因此无法采取更有针对性的对策。所有这些因素促成了最大的挑战——将研究成果转化为政策和实践(图 14)。

► **图 14. 按收入群体分列的将技能需求信息转化为政策和实践的障碍
(报告存在障碍的国家三方成员的百分比)**



资料来源：劳工组织，《技能需求预测》。欧洲培训基金会、欧洲职业培训发展中心、经合组织与劳工组织对 61 个选定国家的劳工部、教育部、雇主协会、工会和其他利益攸关方的联合全球调查结果。

⁸⁶ 劳工组织，《技能需求预测：系统和方法。利益攸关方技能需求评估和预测调查分析》，2017 年。

在技能需求评估和预测中发挥作用的因素

- 103.** 技能需求评估和预测是更广泛的劳动力市场信息体系的组成部分。评估和预测依赖于全面、可靠、相关性高且定期更新的数据、方法和工具，还需要分析能力和治理机制。在获取关于当前和未来技能需求的信息之后，应进行成果分析和应用。
- 104.** 劳工组织的研究⁸⁷表明，系统性方法和战略性诊断有其必要性，这不仅为国家和行业技能战略的规划提供指引，而且为以体面劳动和生产转型为目标的政策提供指引，包括投资、贸易、工业和环境政策。其结果应该为能力和职业标准及课程的设计提供依据；支持教育和培训方案的预算拨款，包括学徒培训、技能培训、再培训和技能升级；并为企业的人力资源开发决策、职业指导和职业咨询体系以及积极的劳动力市场政策和移民政策提供依据。⁸⁸
- 105.** 此外，社会对话和协调对于技能需求预测至关重要，因为它们对于明智决策及落实调查结果和建议至关重要。有助于技能预测的要点如下：
- 通过设立公共机构，形成并保持技术能力，以系统性、可持续的方式进行常规技能评估和预测，以便相关行为体能够发展专业知识和方法，并根据以往适当的经验进行分析。
 - 建立并进一步发展一个由各部委和其他决策机构、信息提供者和用户(包括国家统计局、公共就业服务机构、学术界、雇主组织和工会)组成的、协调良好且强有力的网络。该网络具有由法律规定的明确任务，开展技能预测和评估活动，审查结果，并在将分析成果转化成政策和实践的进程中起辅助作用。⁸⁹
- 106.** 在一些发达国家和发展中国家，良好的技能需求预测体系与有效的国家和行业技能委员会及其他三方技能机构充分结合，同时高效的公共就业服务和职业指导服务相互协调，使预测成果更有可能得到有效利用。⁹⁰国家、行业、区域和地方的各级信息和分析互补也很重要。在高层政治参与支持讨论，或有国家技能战略作为讨论中心的条件下，利益攸关方的参与最为有效。
- 107.** 行业性参与也是一种好的做法，因为它们提供就具体技能需求展开讨论的机会。行业性参与为利益攸关方制定与生产力和竞争力、积极的劳动力市场政策和更广泛的发展和行业政策密切相关的技能政策和战略提供便利，并更容易对挑战达成共识和共同承诺应对挑战。行业性参与在发展中国家也最为有效(见图 15)。

⁸⁷ 劳工组织和经合组织，《预测劳动世界的未来技能的方法》，2018 年；劳工组织，《技能需求预测》；劳工组织和世贸组织，《技能投资》。

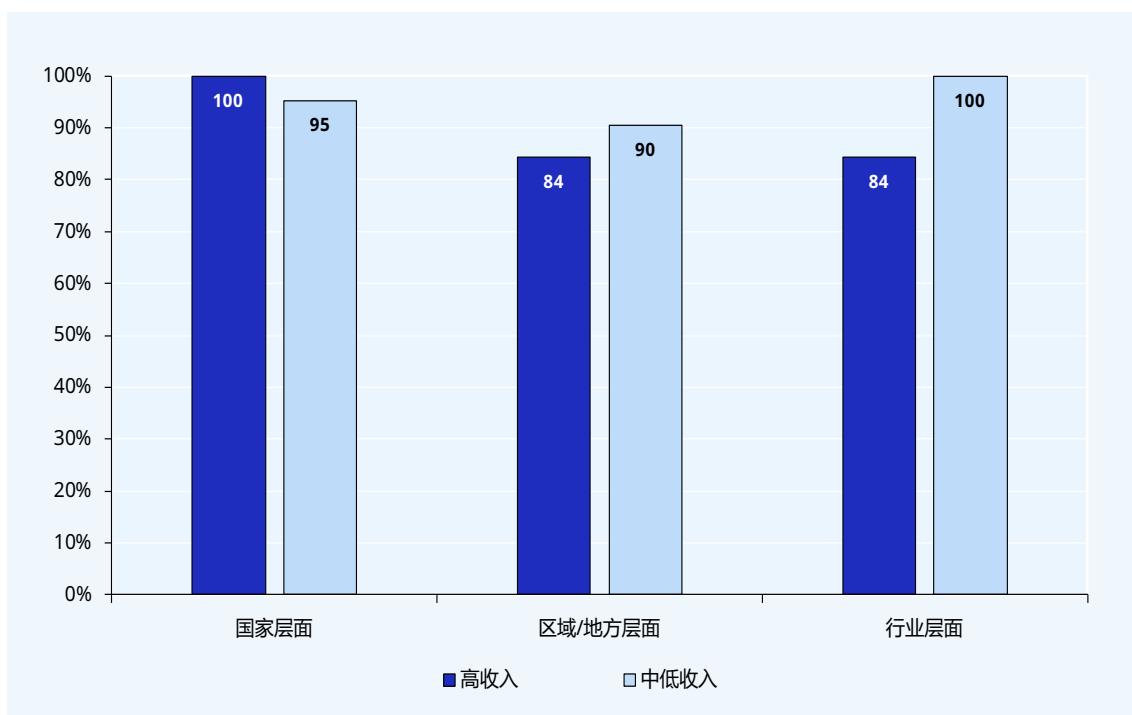
⁸⁸ 劳工组织，《国际劳工大会劳务移民委员会的报告》。

⁸⁹ 劳工组织，《技能需求预测》。

⁹⁰ 欧洲培训基金会、欧洲职业培训发展中心和劳工组织，“预测和匹配技能和工作指南”，第 1-6 卷。

► 图 15. 在国家、区域和行业层面适用技能需求评估和预测

(按收入群体汇总的报告各自层面执行情况的国家三方成员的百分比)



资料来源：劳工组织，《技能需求预测》；欧洲培训基金会、欧洲职业培训发展中心、经合组织与劳工组织对 61 个选定国家的劳工部、教育部、雇主协会、工会和其他利益攸关方的联合全球调查结果。

技能预测手段、方法和工具

108. 分析当前和未来的技能需求有许多方法和手段，包括建立技能调查、定量预测、部门预测、跟踪研究和德尔菲法(向专家小组发送多轮问卷)，这些方法各有利弊(见附录一)，结合使用和互补使用时效果最佳。虽然发达国家倾向于使用比较复杂的方法，包括定量预测和大数据分析，但发展中国家仍在使用各种各样的定性方法。⁹¹ 劳工组织与其他国际机构合作，推出了一些工具和指导文件(专栏 5)。它还提供能力建设培训，并与国家伙伴密切合作，在区域和国家两级举办量身定制的培训班。为应对当前的疫情，劳工组织为三方成员开发并提供了在线技能预测和匹配课程模块。

⁹¹ 劳工组织，《技能需求预测》。

► 专栏 5. 劳工组织技能需求分析和预测工具

- “预测和匹配技能和工作”，指导说明(2015 年)
- 《贸易和经济多样化技能：实用指南》(2012 年)
- 《快速贸易和经济多样化技能：实用指南》(2020 年)
- 《应对 2019 冠状病毒病危机的技能再培训和技能升级需求快速评估准则》(2020 年)
- 《预测绿色工作的技能需求：实用指南》(2015 年)
- 《将技能方面纳入就业相关分析和政策制定的指南》(2015 年)
- 《技能技术预见指南》(2016 年)
- 《预测和匹配技能和工作指南》，第 1-6 卷(2015–2017 年)

109. 劳工组织在 20 多个国家和 30 多个经济行业实施了“贸易和经济多样化技能计划”(STED)(专栏 6)。该计划为技能治理的行业性方法提供了具有实践意义的范例，使国家和行业合作伙伴(包括政府、培训设计者和提供者、雇主组织和工会)能够测试和试验行业拥有强大发言权的制度机制。所涉行业包括农业食品加工业、旅游和旅馆餐饮业、制药业、家具业、冶金和轻工制造业。该计划包含强有力的能力开发内容，对于技能需求预测功能的制度化和持续性至关重要。

► 专栏 6. 劳工组织的“贸易和经济多样化技能”方法¹

“贸易和经济多样化技能”旨在支持有潜力增加出口和促进经济多样化的行业的生产力增长和创造体面就业。“贸易和经济多样化技能”通过确保技能开发体系帮助企业获得他们需要的工人，并帮助工人获得生产性和体面的工作岗位，使各国贸易更具包容性。该方法建立合作和治理机制，并发展机构能力。

在马拉维，在园艺和油籽业开展了基于“贸易和经济多样化技能”的活动，通过需求导向的技能开发支持国家出口战略。“贸易和经济多样化技能”方法不仅加强了各行业基于证据的战略决策，还提高了国家技能预测和社会对话的能力。

¹ 见劳工组织，《贸易和经济多样化技能》；劳工组织，《快速贸易和经济多样化技能》。虽然“贸易和经济多样化技能”可能是劳工组织在这一领域最著名的工具，但仍有平行/辅助工具，根据国家的具体情况加以应用。例如“就业密集型活动中的贸易和价值链”(TRAVERA)，其目的是帮助发展中国家企业融入出口价值链。

110. 专家机构和利益攸关方探索创新方法来预测技能需求，如技术预见(专栏 7)。对在线招聘门户收集的职位空缺数据进行大数据分析，有可能大幅改变技能预测和匹配的格局；⁹²然而，它们还不能替代优质传统劳动力市场信息体系，与其他方法结合使用效果最佳。⁹³

⁹² 劳工组织和经合组织，《预测技能的方法》。

⁹³ 劳工组织，“将大数据用于技能需求预测和匹配的可行性”，即将发布。

► 专栏 7. 具有创新性的技能需求预测手段

在巴西，国家产业培训服务机构(SENAI)的展望模型是一个综合性模型，它开发行业前景，捕捉产业、技术和组织变化以及对就业的影响。该进程由国家产业培训服务机构的技术专家、学术界和商业代表组成的执行小组领导和管理，他们既是结果的生产者，也是结果的使用者。该模型结合了不同的前瞻和预测技术，既有定量技术，也有定性技术，并为职业分析和利益攸关方的专题讨论提供信息。

在俄罗斯联邦，为一些高技术行业和技术驱动产业开展了“技能 2030 展望”。重点是评估关键趋势和新技术如何改变工作任务的性质，进而改变对技能的需求。一系列前瞻性会议正在设计这些产业和行业的“未来地图”。

有价值的新工具已经展示了数据驱动方法的力量，它可以确定再培训路径和工作转换机会，从而帮助每一个工人、企业和政府确定行动和投资的优先顺序。与传统调查相比，**大数据和实时数据**的可用性将带来更大的样本量和更高的频率。它们主要来自基于互联网的数据，因此不需要实地数据收集，正成为研究和政策的重要工具。

资料来源：劳工组织和经合组织，《预测技能的方法》；劳工组织，《使用大数据的可行性》。

111. 新冠疫情导致求职和工作匹配服务瘫痪，缺乏包括数字化信息在内的短期信息。这影响了对需求、技能/劳动力短缺和技能培训需求的短期评估，尤其是对中小企业而言。这样，职业技术教育与培训和技能发展系统就难以预测和适应未来几个月和几年内可能发生重大变化的劳动力市场。在这样的形势下，就要迅速采取行动，对人员进行再培训和技能升级，这是全面政策应对和财政复苏一揽子计划的组成部分。迅速确定持续进行的工作的技能需求，以及因新冠疫情而需求激增的工作的技能需求，将有助于对受到负面影响的行业的工人进行再培训。充分利用现有的和新生机会对于经济和社会迅速复苏非常重要。
112. 有效的技能发展对策对各部门复苏的速度及其就业恢复的程度都具有重要影响，为此，劳工组织制定了《应对 2019 冠状病毒病危机的技能再培训和技能升级需求快速评估准则》，目前正在非洲、亚洲和拉丁美洲十几个国家实施。该准则旨在帮助各国优先考虑其未来取决于技能发展的个人和企业，以可信和及时的方式进行快速评估，并动员采取后续行动(专栏 8)。

► 专栏 8. 劳工组织《应对 2019 冠状病毒病危机的技能再培训和技能升级需求快速评估准则》

该准则侧重对劳动力市场的三大类影响，因此侧重工人对技能和机会的需求，同时考虑对技能再培训和技能升级需求的影响：

(i) 新冠疫情对就业产生重大负面影响的行业

新冠疫情对几乎所有国家大多数经济部门的就业都产生了负面影响。重要的是，要确定和预测复苏和未来增长所需的技能，并确定要采取的实际行动，以对工人进行技能培训和技能升级，使其重返工作岗位。

(ii) 因新冠疫情技能需求增加，或可能以一套新技能需求推动结构变革的行业和职业

尽管某些行业的经济活动会恢复得比较慢或可能无法恢复，但对某些商品和服务的需求将会增加。例如，对以减少面对面密切互动的方式提供的服务的需求，对限制日常生活中面对面接触的产品的

需求都可能会持续增加。并非所有此类就业增长都会持续，但有的则需要立即投资于技能再培训和技能升级，以满足当前和未来的技能需求。迅速采取行动，利用所创造的机会，对于经济和社会迅速复苏以及弥补受负面影响行业的就业损失都很重要。

(iii) 需要培训、技能再培训和技能升级的个人团体

技能开发将是政策提供的重要组成部分，需要这些政策来帮助就业前景受到疫情损害的大量个人重新找到体面和稳定的工作。需要考虑的具体群体包括就业不稳定、工作可能面临风险的人，特别是那些就业关系或合同安排薄弱的人；刚进入劳动力市场难以找到工作的年轻人；受影响行业中所有年龄段的新失业低技能工人；拥有中级或高级技能，但与正在复苏的工业的需求不相匹配的新失业的工人；新近失业的年龄较大工人；面临创收机会减少的非正规经济工人。还可能包括在劳动力市场上经常处于弱势的群体，如妇女、少数民族社区、返乡的移民工人或国内移民、难民、残疾人和在疫情之前已经长期失业或就业不稳定的工人。重要的是要确定和预测目标群体可获得的真正劳动力市场机会的类型，并确定他们拥有的技能与雇主需要的技能之间的主要差距，以便确定可以采取哪些实际行动来进行技能培训和技能升级，弥合技能差距，并促进新生劳动力向工作过渡。

可通过教育和培训机构、公共就业服务机构和其他机构，独立或与行业合作开展后续行动。后续行动可能涉及让诸如资格认证机构和供资机构等组织快速批准教育和培训提供方或雇主的倡议，以便调整课程或学习方法，满足新的需求，并能够在疫情的制约下提供服务，或迅速扩大培训人数。还可能涉及让各部委和机构提供新的资金流或增加现有资金流，以满足技能发展需求。这会为创新性捐助者支持的发展合作倡议提供机会。

3.2. 重塑技能交付和终身学习： 如何重新审视二十一世纪的技能体系

113. 政府和社会伙伴已经开始重新思考我们开发、认证和认可技能的方式，以改善技能系统的运作。这些措施包括采取措施改进不同教育和培训部门之间的融合；增加灵活学习途径的性质和范围；使培训方案和组织反应更为迅速，更新教学和学习方法以更好地发展核心技能，并从疫情期间在线学习的经历中吸取经验。⁹⁴
114. 虽然传统讲课和课堂教学改革过程往往缓慢，但新冠疫情在短时间内发挥了催化剂的作用，推出了即时的、往往是创新的替代解决方案。远程在线学习和远程学习已经成为新的现实，相比之下，在危机之前，对于许多学习者来说，它们的使用率相对较低。在以下方面做出了努力，包括：改善网络连接性并提高技术的可及性，为教师和培训师提供指导和及时的技能发展，支持培训机构使用电子学习平台，调整教学模式，重组方案和课程，并针对弱势群体采取了具体措施。
115. 然而，由于这种向在线学习和远程学习的转变对许多国家的学习质量产生了负面影响，因此需要进一步努力，利用性价比高的方法、工具、技术和已修订的教学资源，结合面对面学习和混合学习方案，弥补实际培训的损失。

⁹⁴ 例如，见教科文组织《2019年全球教育监测报告：为性别平等搭建桥梁》中提及的国家发展，2019年。

“开放教育”和终身学习的“新解读”： 争取更灵活、更广泛、更完整的终身学习机会

116. 在长期和近期挑战的背景下，人们越来越认识到有必要重新思考教育和培训系统如何真正发展技能，而不仅仅是颁发资格证书。技能需求在未来几年将发生重大变化，⁹⁵因此，许多职业说明和技能组合需要更新，随后的工作是调整资历、方案以及教学资源。然而，在大多数教育系统中，不同教育和培训部门之间存在结构性障碍，这些障碍涉及课程和认证、交付和评估模式、学习途径、融资和治理。这些差异阻碍了实施更全面和更广泛地发展技能的方针，而这一方针正有利于教育部门和机构之间的学习途径一体化并具有持续性。
117. 除了通过基于问题和项目的学习掌握学科知识之外，更好的方法包括跨学科方案和协作学习。这种方法模糊了教育部门之间的界限；包括通过提供连续注册模式等方式提高灵活性和渗透性；实施更多短期方案。与大众教育的原则不同，更具个性化的学习途径能满足每个学习者的需求，帮助其实现目标，并促进成人技术培训、技能再培训和技能升级，从而实现学习和工作之间的过渡。然而，灵活性对当今许多教育和培训机构的现有运作模式提出了挑战。
118. 在疫情爆发的几个月里，人们就转向在线学习和远程学习，这突出表明有必要重新出台规定，并重新思考如何促进、评估和认证学习。重新组织课程和审查方案为引入基于问题和项目的学习提供了机会。越来越多人采用混合学习的方法，使数字学习技术得以应用，以实现更具个性化的学习策略，响应学生个人的学习需求和节奏。职业技术教育与培训和技能发展最近加快采用数字解决方案，与科技公司建立了新的合作伙伴关系，以使用在线平台、应用程序和学习资源。正规和非正规学习的更紧密结合，增加了许多免费远程和在线课程得到正式认可的可能性，这些课程现在更容易获得。

灵活性和时间很重要：建立敏捷应对机制

119. 同样越来越明显的是，由于岗位要求的变化，技能也需要改变。许多技能体系受到严格的行政要求以及课程和资格制度的制约，架构往往以集中和固定的技能或职业标准为中心，这些标准比较刻板并会加剧技能不匹配。⁹⁶这是职业技术教育与培训和技能体系面临的主要挑战之一，也是我们在世界各地看到的绩效差异的主要原因。国家制定的教学大纲和课程规定了四五年的课程内容和确切数量，且课程进入和退出安排不够灵活，学习途径有限，这些都是僵化的例子。虽然国家承认的资格证书将继续在劳动力市场中发挥重要作用，但建立确保持续审查和更新更灵活的资格证书、模块课程和灵活的学习途径的机制，将有利于更大程度地制定符合地方需要的方案，更好地适应不断变化的工作和技能需求。平衡这些发展态势与核心教育要求及质量保证的关系仍将是一项挑战。

⁹⁵ 世界经济论坛，《新经济战略》。

⁹⁶ 亚洲开发银行，《南亚加速人力资源开发的职业技术教育与培训创新战略》，2014年；非洲联盟，“促进青年就业的职业技术教育与培训大陆战略”，2018年。

120. 虽然许多教育和培训体系都着眼于制定资历和资格框架，⁹⁷但在一些国家可以观察到，侧重点在从资格向技能和以小型学习单元和短期学习活动为特点的“微型学习”转移。这种改革解决了现有资历的限制，即证明学习者“适合工作”的地位，⁹⁸更好地支持发展所需技能(如数字技能和就业能力核心技能)，并使技能得到认可，以增强工人的流动性和工作过渡(专栏 9)。

► 专栏 9. 芬兰案例研究

芬兰当前的职业教育培训改革旨在加强职业教育培训能力，应对个人不断变化的技能需求。通过减少资格数量和建立必修和选修模块框架，资格范围更加明确和简单。根据为所有学生制定的个人学习和职业计划，培训机构现在提供连续注册，学生可以根据自己的职业和学习需求注册个人模块、部分资格或全部证书。现有工人和与高中学生一起找工作的人可以通过大学入学考试(职业和普通高中教育)获得职业资格。¹

¹ 欧洲职业培训发展中心，“教育和培训筹资”。

121. 数字技术也可以应用于职业技术教育与培训和技能系统的管理，方法是摸清工作中不断变化的技能内容，确定具有类似技能的工作岗位，并创造新的资历分类方法。⁹⁹针对这种动态框架(如美国的 O*NET 职业资讯网站和欧盟的技能、资格和职业框架(ESCO))，正在开发创新的国家或机构方法，以摸清不断变化的工作要求，并以更动态的方式向求职者、职业服务以及教育和培训系统提出这些要求。燃烧玻璃技术公司开发了另一种创新方法，利用创新方法描述多项招聘广告，并在地方、区域和国家各级编写关于作品内容、需求和技能要求的浓缩信息。¹⁰⁰
122. 新冠疫情要求国家当局在灵活的技能评估和资格授予方面反应更为迅速，劳动力需求迅速增加和严重短缺的行业尤其如此。在卫生保健等行业，有的国家建立了直接获取资格的途径，以快速应对工人短缺。其他国家在发放短期快速通道许可证。例如，加拿大在最大限度地利用受过国际培训但尚无执业证的卫生专业人员和刚从医学院毕业的学生来对抗新冠疫情。安大略省为那些符合最低资质和条件的人颁发了受监管的短期证书。大不列颠及北爱尔兰联合王国启动了新冠肺炎临时登记制度，以招聘近年来离开医疗行业的卫生专业人员和合格的移民，并制定了一套应急标准，使学生能够完成实习培训，同时确保达成他们所有的学习成果。¹⁰¹
123. 在应对疫情和支持需求度高的职业(从事这些职业的工人受新冠疫情影响，希望提高技能或接受技能再培训)方面，有些国家亦不仅仅满足于眼前的技能需求。¹⁰² 各国实行了监管和融资

⁹⁷ 经合组织，《经合组织 2019 年就业展望》。

⁹⁸ 世界经济论坛，《新经济战略》。

⁹⁹ 世界经济论坛，《2018 年工作的未来报告》，2018 年。

¹⁰⁰ 世界经济论坛，《新经济战略》。

¹⁰¹ 经合组织，“危机时期的职业教育培训：为建设具有复原力的职业教育与培训体系奠定基础”，2020 年。

¹⁰² 例如，见欧盟委员会，“复苏和复原力机制”。

机制，以改善获取灵活、基于模块的短周期学习选项的机会，支持具有敏捷性和韧性的技能再培训和技能升级。澳大利亚政府制定了一项高等教育救济一揽子计划，向培训提供者提供资金，并支持费用低廉的短期课程(最长六个月)。澳大利亚教育、技能和就业部一直在向职业技术教育与培训机构提供关于如何采取灵活的线上培训战略的在线信息。¹⁰³

实现从投入和过程向基于能力的培训方法转移

124. 从计算所花时间转向评估真正学到的技能和能力是所谓基于能力的培训方法的核心。该方法侧重学员学到了什么以及在真实工作中表现如何，而非侧重培训所花时间、是否完成培训计划，或能记住多少知识。这种重新定位是年轻学员为首次进入劳动力市场做好充分准备所必需的，也帮助年龄较大工人跟上当前的需求(专栏 10)。这一转变对于提高技能培训的质量和相关性也至关重要。
125. 基于能力的培训方法对许多先进的职业技术教育与培训体系来说并不陌生，但由于所涉资源问题和体制惰性，并且要让各机构、教师和培训师适应此方法就需要做额外的工作，该方法在许多国家的实际实施仍然有限。

► 专栏 10. 基于能力的培训方法的应用

教育技术可以提供新的方法，从根据完成课程所花时间、是否完成学分或考试来评估高级技能的学习，转移到同时衡量熟练程度和确认技能及学科知识。在线学习提供商 Coursera 就是一个这样的例子，它使用标签体系来确定通过它的在线平台获得的技能，并创建了能够由合作伙伴高等教育机构“堆叠”成完整资格证书的微型证书包。¹

¹ 世界经济论坛，《新经济战略》。

技能开发和终身学习伙伴关系： 建立地方一级的技能和终身学习新生态系统

126. 供需匹配的要求导致培训提供者和企业之间通过不同模式形成了许多传统的伙伴关系，如技能中心和学院、评估中心或区域英才中心和创新中心，这些模式将教育和培训服务与企业发展和研究支持相结合，在技能需求和供应层面发展当地技能和终身学习生态系统。¹⁰⁴ 这种伙伴关系可为众多利益攸关方所利用，因此，它们至少可以汇聚资源和培训专门知识，以解决当地、区域或集群的具体就业和技能问题。¹⁰⁵ 它们还增强了国家和地方就业与经济发展优先事项之间的联系，改善了企业和现有生产设施的准入，并助力改善了劳动世界和学习世界之间的伙伴关系。促成这种安排出现的还有另外两个趋势：教育和培训机构管理的权力下

¹⁰³ Andreas Schleicher, 《2019 冠状病毒病对教育的影响：2020 年教育透视概览》(经合组织, 2020 年)。

¹⁰⁴ 欧盟, 《职业英才中心分布图》, 2019 年。

¹⁰⁵ 劳工组织和经合组织, 《在工作场所更好地使用技能：为什么它对生产率和本地工作很重要》, 2017 年。

放以及向地方一级集中资源的转变。机构自主权的增加为加强与企业的合作提供了选项，并为适应变化和应对当地技能需求创造了更大的灵活性。¹⁰⁶

127. 其中许多举措是由社会伙伴牵头，这也加大了对已经就业的成年人的技能升级和技能再培训的迫切需要的关注度。雇主组织和工人组织可以而且确实参与技能发展工作，但为提高参与度仍有更多工作要做，并更加关注工人的技能再培训和技能升级需求。对于雇主组织和工人组织来说，在加强它们向成员提供服务和解决个人和企业面临的技能挑战方面，仍然有很大努力空间。总部设在联合王国的“联盟学习”和“全球学徒网络”等方案是由社会伙伴牵头的改善工作场所技能成果举措的良好范例。¹⁰⁷ 还有一些方案试图确定有失业风险的人，并提前向他们提供技能和职业指导，以确保他们成功实现向劳动力市场过渡(专栏 11)。

► 专栏 11. 社会伙伴参与技能交付

在制定行业政策之后，在阿根廷全国就业委员会框架下的三方行业委员会内，国家代表、雇主组织代表和工会代表共同确定了培训和认证制度，并为建筑业工人制定了全国培训方案。在过去十年中，54,741 名工人接受了卫生、安全和环境培训并获得了证书，339,107 名工人通过初级和继续培训获得了培训和证书，以提高技能水平和个人就业能力。¹

¹ 劳工组织，《从事技能开发的工人组织》，2019 年。

128. 新冠疫情还充当了形成新的学习联盟、伙伴关系和生态系统的催化剂，为应对危机提供了更具协作性、在许多情况下更具创新性的举措和解决方案，包括：利用数字工具更新课程，以应对各行业(如化学、卫生)日益增长的需求；教育和培训机构为伙伴公司编写培训材料并促进远程学习；以及信息技术专业人员、私营部门、社会伙伴、互联网提供商和政府为网络课程的组织和交付通力协作。最常见的公私伙伴关系的回应似乎是为员工设置在线课程，以及各机构开发或使用学习平台。在尼日利亚，通过 IBM 公司与联邦青年和体育发展部之间的合作，开发了一个青年培训在线数字平台，而在世界许多地方，大型在线学习平台免费提供了其部分课程，或者启动了与政府的合作计划。¹⁰⁸

3.3. 技能认可的价值

129. 个人生活中的大多数学习都是以非正式和非正规方式进行的。在许多非正规经济规模大、辍学率高的发展中国家，大多数年轻人通过非正规途径获得工作技能。正如劳工组织第 195 号建议书所建议的，对先前学习的认可过程旨在评价和认证一个人的能力，而不考虑其以何种形式、于何时或在何处获得，也无论其通过正式或非正式的方式获得。遗憾的是，大多数正规教育体系不承认非正式和非正规学习。因此，认可先前的学习是替代正规教育和培训的一

¹⁰⁶ 欧洲职业培训发展中心，“教育和培训筹资”。

¹⁰⁷ Jeff Bridgford，《工会参与技能发展：国际评论》(劳工组织，2017 年)。

¹⁰⁸ 劳工组织，《国际劳工组织-联合国教科文组织-世界银行集团关于 2019 冠状病毒病时期职业技术教育与培训和技能开发的联合调查》，2020 年；Coursera 政府用户平台，“用未来的技能实现劳动力转型”。

种途径。它促进教育和劳动力市场之间的多重过渡，支持终身学习、就业能力和就业正规化，有利于包括妇女、难民和移民工人在内的弱势群体的社会包容和公平。

实施对先前学习的认可：确保能力和“社会”认可，简化程序

130. 因此，许多国家已采取步骤，建立先前学习的认可体系，但面临的挑战常常是方法复杂、耗时；机构、工作人员和学习者的认识和能力有限；社会伙伴参与度低；资金不足。因此，根据第 195 号建议书，关于建立或加强有效的先前学习认可体系的战略包括：(a) 提高认识和提供有效指导；(b) 确保各利益攸关方积极参与认可先前学习的开发、实施和评估(专栏 12)；(c) 协调认可先前学习与资格证书制度的关系，并确保足够的能力；(d) 建立有效的质量保证、监督和评估机制；(e) 促进可持续、公平的筹资机制；(f) 为申请先前学习认可的人(包括移民和难民)提供技能提升机会(专栏 13)。¹⁰⁹

► 专栏 12. 利益攸关方对先前学习认可的主导和承诺

- 在南非，雇主组织和工人组织参与设计和实施认可行业教育和培训机构组织的先前学习；雇主还在保险、银行、农业和媒体等许多行业促进对先前学习的认可。¹
- 在巴西，国家产业培训服务机构的认证体系旨在让企业从设计阶段就参与进来，并促进有利于认可职业发展技能的人力资源政策。与企业代表和行业技术委员会中的工人共同编制的职业简介作为评价的参考。
- 在新西兰，行业培训组织出台了基于行业的认可先前学习方法，并在新西兰资格认证机构规定的质量保证框架内开展或监督评估。²
- 在澳大利亚，个人首先访问培训解决方案中心(通常在当地的购物中心)，并使用基于网络的自我评价工具将他们的技能、知识和经验与相关资格(全部或部分)进行匹配。然后他们得到一个首选供应商列表，他们可以在此开始有关先前学习的认可过程。³

¹ Aggarwal, 《对先前学习的认可》。² 经合组织, 《国家资格制度在促进终身学习中的作用, 新西兰背景报告》, 2004 年。³ Aggarwal, 《对先前学习的认可》。

► 专栏 13. 对约旦境内叙利亚难民先前学习的认可

近年来，超过 63 万叙利亚难民进入了约旦劳动力市场。劳工组织与约旦认证质量保证中心合作，在美国和联合国的资助下，在建筑、糖果和成衣以及农业等行业实施了一项认可先前学习方案。获得认可的当地供应商向受益者提供培训，使他们在专业领域获得认证，并随后获得工作许可证。该项目还支持五个职业咨询和安置指导和支持办公室。迄今为止，10,340 名叙利亚难民获得了工作许可证(8,700 人在建筑业，1,200 人在制造业)，收入超过没有工作许可证的人。

资料来源：劳工组织，“实现对人人包容的职业技术教育与培训指南”，即将发布；劳工组织，“通过认可在建筑、糖果和服装业工作的叙利亚人和约旦人的先前学习和认证，实现进入合法劳动力市场渠道的正规化”。

¹⁰⁹ Ashwani Aggarwal, 《对先前学习的认可：关键成功因素和有效系统的基石》(劳工组织, 2015 年)。

131. 由于新冠疫情，更需要认可先前的学习，对失去工作的工人和返乡的移民工人的技能予以认可，以便将他们安置在正出现劳动力和技能短缺的行业，例如医疗和卫生保健行业。例如，爱尔兰当局对有难民背景但未获得爱尔兰执业许可的医生和卫生保健专业人员进行了动员。通过在线平台为包括返乡移民工人在内的工人提供认可先前学习的登记、评估、就业匹配和技能提升等便利，是目前正在考虑的支持通过认可先前学习获得正式资格的手段。

各国互认资格证书

132. 认可先前学习有助于个人获得反映其能力的资格。然而，移民工人和学生经常面临另一个挑战，即他们的资格在一个新的国家得不到承认。因此，可以考虑通过双边和区域互认协议和其他创新方法，例如在线技能分析工具、区块链和其他数字技术，促进技能流动和公平移民。此种做法会有一些执行方面的挑战，包括资源和能力匮乏以及认可程序复杂的问题。¹¹⁰ 在过去十年中，东南亚国家联盟(东盟)国家缔结了八项互认协议，涵盖七个高技能职业领域以及旅游行业，有30多个职业和共同标准及课程，以促进合格工人在国家之间的自由流动。在欧盟，各国可遵照关于平台经济中的工作和学习的欧盟和国际标准，创建一个公共技能验证门户。¹¹¹

数字证书和微证书

133. 采用创新方法通常可以节省时间并简化流程，例如使用区块链技术¹¹² 对个人和学术学习进行数字认证。教育机构颁发的证书，特别是资格证书和成绩记录，可以使用这种技术得到永久可靠的保护，使用户可以直接对照它来验证证书的有效性，而不必联系原颁发者，教育机构无需验证证书。这还可以自动授予和认可技能和进行转学分，甚至可以存储和验证个人终身学习过程中正式和非正式成绩的完整记录。¹¹³
134. 考虑到向在线学习的转变，对这种学习形式及其所提供的证书的认可比以往任何时候都更加重要。在国家资格体系中出现了越来越多地承认那些证明学习成绩的微证书和“徽章”的趋势，这会加速对日益增长的非正式和非正规学习的正式认可。¹¹⁴ 一个便携式档案或数字护照，加上在线学习帐户，将使工人得以在不同情况下使用和传输其证书，从而对连贯地获取资格的途径形成补充。

3.4. 重新关注基于工作的学习

135. 基于工作的学习是指在真实工作环境中进行的学习。人们越来越认识到它对于应对新的技能挑战和减少“现场”技能不匹配的重要性；对所有年龄组的灵活性和合适性；以及对各种教

¹¹⁰ Vicki Donlevy 等，《关于技能和资格认可障碍的研究》(经合组织，2016年)。

¹¹¹ 欧洲职业培训发展中心，“简报”。

¹¹² 区块链能够记录互动，并在对等点之间传递“价值”，而不需要中央协调实体。

¹¹³ Alexander Grech 和 Anthony F. Camilleri, 《教育中的区块链》(欧盟委员会，2017年)。

¹¹⁴ 劳工组织，“新冠肺炎疫情期间的远程和在线学习”，2020年。

育形式和创新的开放性。基于工作的学习最常见的类型是学徒制和实习/见习制的在职培训部分。¹¹⁵

学徒培训

136. 世界各国都在其政策议程中给予优质学徒培训¹¹⁶ 很高地位，承认学徒培训具有其优势，并付诸行动：建立监管框架、解决学徒面临的地位、报酬、社会保护和资格等问题以及审查企业和培训机构的作用与责任。对学徒来说，最大的益处是获得劳动世界所需的技能和终身职业的基础，从而增加就业机会，并在劳动力市场内外实现平稳过渡。
137. 在运作良好的学徒培训体系中，企业可以通过提高技能人员和学习者在培训期间的生产力，逐步收回投资。如果学徒随后被雇用从事正规工作，那么企业因他们毕业后立即取得较高业绩、企业文化得以改善以及员工忠诚度得到提高而获得额外回报，从而使学徒培训成为一种有效的招聘手段。¹¹⁷
138. 学徒培训在不断发展和创新，以应对全球挑战。学徒培训制度利用新技术。典型的特征包括建立在线平台，利用数字媒体联系、通知和吸引学徒；提供学徒与企业在线匹配；通过数字化学习媒介增强学习体验；运用人工智能和数据分析对有辍学风险的学徒提供预警；通过移动日志监测和评估培训机制。在一些国家，在线学习正在取代学徒去学校参加脱产培训。
139. 由于工作形式和技能组合不断变化，学徒培训因而对所有年龄组、不同背景和教育背景的人都具有吸引力。一些国家已经开始制定学徒培训前方案，旨在帮助年轻人和弱势群体做好必要的准备，便于他们参加和坚持参加常规学徒培训方案。在其他国家，学士和硕士以及成人和年长的工人可参加学徒培训。例如，剑桥大学为其职员提供学徒培训计划，以发展他们的职业生涯并获得国家认可的资格证书。他们仍然领取现有工资，而不是领取较低的学徒工资。¹¹⁸
140. 由于诸如文化和传统性别角色、性别定型观念、安全问题、性骚扰和家庭责任等原因，妇女在学徒计划中的代表性普遍不足。完善妇女学徒培训的包容性的战略可包括：设定目标；提高妇女、家庭和社区的认识；为妇女保留培训名额；为员工提供多元化培训；使学徒培训更加灵活且容易负担；提供儿童保育设施；改进建议和支持。¹¹⁹
141. 在非正规经济中，学徒培训(通常称为非正规学徒培训)是通过观察、模仿和重复的方式获得技能的主要途径，学徒与师傅一起工作。知识和技能的转让是按照当地社区的规范和做法，基于师傅和学徒之间的协议(书面或口头)，这种培训不受法律监管。

¹¹⁵ 职业技术教育与培训机构间工作组，“[投资基于工作的学习](#)”，2017年。

¹¹⁶ 作为国际劳工大会各项决议的后续行动，并为了满足三方成员克服实施学徒制挑战的需求，劳工局开发了《[国际劳工组织高质量学徒制工具包，第一卷：政策制定者指南](#)》(2017年)，解释了高质量学徒制的概念及其组成部分。

¹¹⁷ 欧洲手工业与中小企业协会等，《[学徒计划的成本效益 — 为学徒制提供商业案例](#)》，2016年。

¹¹⁸ 劳工组织，《[国际劳工组织高质量学徒制工具包，第二卷：从业者指南](#)》，2020年。

¹¹⁹ 劳工组织，《[国际劳工组织高质量学徒制工具包，第一卷](#)》。

142. 非正规学徒培训有许多缺点，主要包括质量低、缺乏统一的规定和认证以及工作条件差。应对这些挑战的办法包括：(a) 加强小型企业协会，以承担质量保证和培训规范的职能；(b) 通过向师傅提供培训来加强微型和小型经济单位的力量，以提高他们的技术、教学和业务技能；(c) 确保获得商业发展服务和小额融资；(d) 改善工作场所的职业安全和卫生；(e) 脱产学习相关理论和核心技能以补充学徒的不脱产学习；(f) 使用书面协议；(g) 为有薪就业和自营职业提供培训后支持。¹²⁰
143. 提升非正规学徒培训可以是双赢的做法，既有利于企业追求专业化(师傅)，也有利于学习者在工作场所获得优质培训。¹²¹ 非正规学徒制度植根于当地规范和传统，日益被确定为非洲、亚洲和中东建立包容性技能制度的优先事项，¹²² 包括解决体面劳动问题和加强与小企业协会的联系，以提高毕业证书的可信度。¹²³ 孟加拉国、贝宁、布基纳法索、加纳和津巴布韦实施了促进非正规经济中高质量学徒培训战略。¹²⁴ 坦桑尼亚联合共和国建立了一个认可先前学习的制度，评估和认证非正规经济中学徒的能力。随着国家经验的增长，越来越需要更系统性地评估改进后的非正规学徒培训安排，以便更好地了解什么可行，在哪里可行，为什么可行，以及进一步加以试验，就可扩展的模式提供建议。应特别关注将妇女和其他弱势群体纳入学徒培训安排——应鼓励社区和当地非政府组织促进这种安排，并鼓励企业予以接受。¹²⁵

见习或实习

144. 见习或实习是年轻人融入劳动世界的重要机制。它们特别适用于最近完成或仍在完成学业的求职者和工人，以获得工作经验和提高就业能力。尽管此类方案通常没有课程设置可循，也不会有资格认证，¹²⁶ 但鉴于对快速应对变化中的劳动力市场需求机制的需求日益增长，此类见习或实习可能会成为学生和雇主的“双赢局面”，为工作场所或职业提供短期和快速的技能升级和再培训机会。可采取行动的领域可包括加强关键因素以提供报酬、工作条件、工作场所保护、质量保证和更结构化的学习形式，连同实习和更好结果之间的联系，作为国家培训政策和计划的一部分。¹²⁷

¹²⁰ Aggarwal, “从南部和东部非洲非正规学徒计划中吸取的教训”，载于《全球化世界中的学徒制：前提、承诺和陷阱》，Salim Akoojee 等编 (苏黎世：LIT Verlag, 2013 年)；劳工组织，“提升非正规学徒制度”，2011 年；劳工组织，《提升非正规学徒制：非洲资源指南》，2012 年。

¹²¹ 劳工组织，“提升非正规学徒制度”。

¹²² 劳工组织，《提升非正规学徒制：非洲资源指南》。

¹²³ 劳工组织，《评估非正规经济中的技能：小型行业和社区组织资源指南》，2015 年。

¹²⁴ 劳工组织，“高质量学徒制：解决技能不匹配和青年失业问题”，2019 年。

¹²⁵ 劳工组织，“劳务移民委员会”。

¹²⁶ 劳工组织，《高质量学徒制框架》，国际劳工大会第 110 届会议，报告四(1)(2019 年)。

¹²⁷ Niall O'Higgins 和 Luis Pinedo, 《实习生和成果：实习制作为通往稳定就业的桥梁到底有多有效？》(劳工组织, 2018 年)。

在职培训

145. 在职培训是基于工作的学习中最常见的形式，它贯穿于个人在正常工作环境中的整个职业生涯。¹²⁸ 它包括对工人的培训和工作场所的非正式学习，但也采取其他形式，如跟随工作，即学生在工作日跟着师傅或工人。在职培训对劳动世界的未来的最大好处是它有能力创造“正确的”行业技能，而且工人很有可能会使用这些技能。然而，必须建立具体的激励措施或架构，以确保技能在工作场所得到发展和有效利用。这种架构可包括技能开发征税补助制度中的财政激励措施或一系列人力资源、管理和基于绩效的做法，下文将进一步阐述。

新冠肺炎疫情对基于工作的学习的影响

146. 新冠疫情严重打乱了世界各地为雇员、学徒和实习生制定的基于工作的学习计划。根据一项关于员工发展与培训的调查结果，¹²⁹ 分别有 90%、86% 和 83% 的受访企业中断了对雇员、学徒和实习生的培训。
147. 虽然在多数情况下，重点是使用在线学习来保持理论课程的连续性，但一些国家通过模拟和使用增强现实和虚拟现实，把学校实验室的培训整合到辅导项目模块中，作为对基于工作的学习的补偿，尽管并不能认为两者具有同等效果。¹³⁰
148. 在线提供基于工作的学习最常见的挑战是缺乏适合的培训方案和资源，包括时间，难以提供实操培训，以及常见的基础设施问题和用户的数字素养有限。政府可以在这方面采取措施，包括通过提供补贴来提高对互联网的访问以促进互联互通并使其更容易负担，同时可向雇员、学徒和实习生提供资助，用以购买诸如计算机之类的远程办公设备(南非和法国的情况就是如此)。例如，可以建立一种有补贴的“微实习”制，向缺乏以往“平台工作”经验的工人提供支持。¹³¹ 应促进使用包括高科技(例如虚拟现实模拟器)、低科技(例如电视、广播)和非技术解决方案(印刷材料)的多模态渠道，以确保平等获得培训机会。
149. 随着工作场所的关闭，人们越来越担心学徒和新实习生，这是因为他们可能需要与其雇主或培训师进行更密切的交流，以便利自己适应其培训计划。另一个关键问题是为那些已倒闭企业的学徒和实习生找到新工作。鉴于企业的经营和培训活动受到干扰，可以对规章和指南予以复审和修订，以便在招募新人、评估和认证方面具有更大的灵活性。最后但同样重要的是，需要特别重视工作安全与卫生以及学徒和实习生的总体幸福感。
150. 这场危机证明，一些政府有能力推动出台快速有效的政策解决方案和与之相符的实施措施(专栏 14)。

¹²⁸ 职业技术教育与培训机构间工作组，“投资于基于工作的学习”。

¹²⁹ 为评估疫情的影响，10 个发展伙伴于 2020 年 4 月 27 日至 6 月 5 日对企业进行了一次全球在线调查。

¹³⁰ 经合组织，“危机期间的职业教育与培训”。

¹³¹ 欧洲职业培训发展中心，“简报”。

► 专栏 14. 基于工作的学习和学徒培训：成员国响应实例¹

在奥地利，《职业培训法》修正案允许学徒在一些企业中从事临时工作，这样学徒就可以在家远程工作。

意大利正通过模拟企业推广基于工作的学习，一些机构已试用“远程实习解决方案”，使学生得以远程学习真实的工作经验，在工作人员的监督下，并借助IT学习基础设施提供的教学支持，执行真实的任务。

在爱尔兰，大多数学徒都得到Moodle学习平台的支持，该系统正在扩展，以增加可用资源。²

拉丁美洲的职业技术教育与培训机构报告称，在疫情期间制定的新一代电子学习计划很可能会使用更先进的技术，包括游戏化、增强现实、虚拟学习环境和模拟器。³

联合王国和澳大利亚已为雇佣新学徒推出工资补贴。

¹ 劳工组织，“新冠疫情期间的远程学习和在线学习”。² 欧盟委员会，“欧盟委员会应对新冠肺炎紧急情况调查”。³ 劳工组织，“新冠疫情危机期间继续在线学习和技能开发”。

151. 当前的应急措施可能会对技能和学徒制度的数字化和学习创新产生持久影响。在危机期间，实践技能的发展料将继续滞后。这会加大促使技能和学徒制度开发充足和灵活的学习途径，包括远程学习和虚拟学习。
152. 面对新冠疫情，为应对继续开展基于工作的学习计划带来的挑战，迫切需要各国政府和社会伙伴制定全面和创新的政策。特别是，社会伙伴在扩大和调整培训提供方面发挥着至关重要的作用。防止失去学徒和实习机会的政策措施可包括工资补贴、支付社会保障和保险费以及减免雇主税收。

3.5. 技能利用和优质技能需求

153. 供给侧干预只解决技能挑战的一个方面。只有企业一级(如提高技能利用率、对技能开发进行更具战略性的定位、创新性人力资源实践)和国家一级都以适当的需求侧干预作为补充，在公共就业服务部门的支持下确定需求趋势并将技能政策与贸易、创新和发展政策联系起来，技能开发才能取得更有效的劳动力市场成果。这些措施能使企业对技能的需求增加，并提高针对性，也使员工能够参与终身学习。

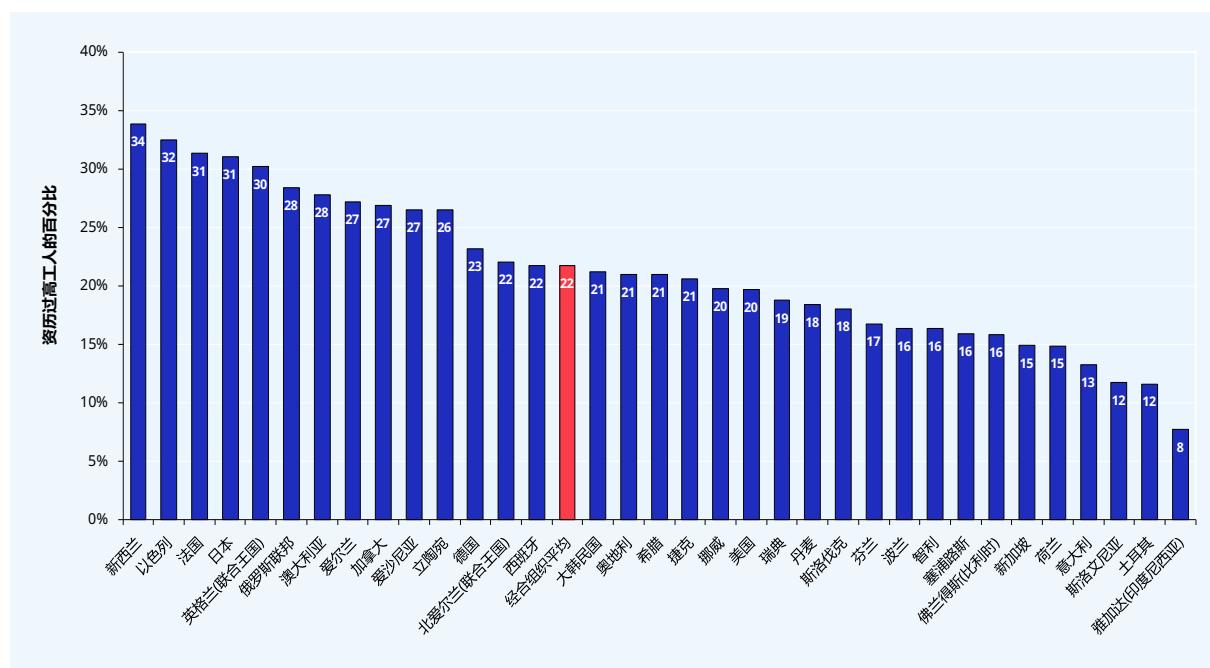
更好利用技能

154. 技能利用问题，即技能在工作场所的有效应用程度，是支持企业成长的关键，并反过来增加和改善企业对技能的需求。¹³² 过去，大多数技能体系的改革主要侧重于供给侧问题。如何在企业中激活和运用技能是一个值得在政策上给予更多关注的问题。就其本身而言，提高技能供应的措施对提高企业绩效和经济增长的影响可能不大。在地方、区域和国家各级，应将提高技能利用率的举措视为优先事项。

¹³² 劳工组织和经合组织，《在工作场所更好地利用技能：为什么这一点对生产率和当地就业很重要》，2017年。

- 155.** 提高技能利用率对雇主有益，这是因为它能激励创新、提高工作场所的生产率并拉升企业业绩。根据劳工组织第 195 号建议书所载的就业能力概念，也对工人有益，这是因为它能提高工作满意度、给予继续培训的机会、在工作场所实现职业晋升和更高的工作流动性。
- 156.** 对内部技能的全部潜力的理解不足，对技能利用和对技能的进一步投资如何支持流程创新和产品创新的认识有限，往往导致技能利用不足。无论采取何种方式解决技能利用不足的问题，都应首先确定对所从事的工作而言，人们在多大程度上工作技能过高或不足，这是技能错配的一种形式。图 16 通过人们报告的受教育程度高于其工作要求的程度，说明存在的差距。¹³³

► 图 16. 人们报告他们对目前工作而言资历过高的程度



资料来源：经合组织，成人技能调查(国际成年人能力评估方案)(2012 年，2015 年)，表 A5.7。

- 157.** 除确定工作场所的技能错配外，解决技能利用问题还需要制定一项广泛的战略，解决公司内外的问题。首先是提高雇主的认识，让工人参与进来，激励低技能工人通过有针对性的培训发展技能并给与奖励。改进招聘办法、刺激创造技能密集型就业和确保劳动力流动等重要政策措施，是对技能发展措施的补充。¹³⁴ 这些措施应与促进营商环境的政策结合使用，包括积极的劳动力市场政策(如就业指导支持)、社会保护政策(如退休政策)、工资设定安排以及有利于家庭生活的就业政策。例如，修改提前退休规定可能会提高年长工人培训的预期回报，通盘考虑学习和工作的灵活安排可激励培训的参与度，特别是有年幼子女的妇女的参与。¹³⁵

¹³³ 经合组织/国际成年人能力评估方案成人技能调查将资历过度定义为工人的教育程度高于其工作要求的情况。受访者被问及，“如果今天申请，某人要得到(他们的)工作，通常需要什么资历(如有)”。将他们的答案与其实际资历相比较。以资历代表技能水平的情况虽然普遍，但应仔细解读，因为资历过高的人可能会技能不足，反之亦然。

¹³⁴ 劳工组织，《中低收入国家的技能和工作不匹配》。

¹³⁵ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》。

提高技能利用率：促进工作场所技能开发的企业举措和投资

158. 完善人力资源管理做法和增加对人员的投资，是企业更好地利用技能的新兴内容。¹³⁶当前的劳动力挑战为企业转变组织思维、增强技能、业务战略和企业增长之间的联系提供了重大机遇。重要的是，企业的人力资源职能应得到优先考虑并更具战略性定位，这样劳动力规划和技能开发才能与更广泛的企业发展和创新战略保持一致，并更好地融为一体。吸引和培养当前和未来工人的成功方法包括，在中等和高等教育机构推广实习和学徒培训模式，开展技能审计，以及在工作中提供非正式和非正规学习并予以认可。¹³⁷
159. 劳工组织“支持具有竞争力和负责任的企业计划”提供了一个实例，说明培训和商业行为如何能够支持小企业的生产力增长(专栏 15)。

► 专栏 15. 投资本地工人技能：“支持具有竞争力和负责任的企业计划”在越南木材加工行业的实例

劳工组织“支持具有竞争力和负责任的企业计划”支持国家伙伴提供实用的工作场所培训和厂内咨询。该计划在越南的木材加工行业启动。目标是使行业协会和培训机构能够在中小企业中推广、销售和组织“支持具有竞争力和负责任的企业计划”培训；使服务提供商能够向中小企业提供有效的培训和咨询服务；并提高对负责任的工作场所做法的认识。除了降低成本、减少浪费和减少工作场所事故之外，参与的中小企业的生产力提高了 51%。经验教训表明，企业应该发展内部能力，培养自己的劳动力，而不是只依靠外部培训师；企业可能需要公共机构的援助，以提高其提供培训的能力；企业应通过改善工作条件来减少劳动力流动，以便享有培训带来的所有益处。¹

¹ 劳工组织，《支持具有竞争力和负责任的企业：2017 年第二阶段最后报告》，2017 年。

160. 此次疫情表明发展具有数字技能的劳动力具有何等的重要性，为加强员工战略管理和有针对性地进行技能开发投资提供了重要动力。这可能导致对现场办公劳动力的传统工作环境、工作互动和方法以及其聘用进行重新评估。¹³⁸ 疫情造成的冲击很可能会加速并巩固进行中的工作组织方面的变化，如利用信息技术进行远程工作、更多地使用在线会议、远程人力资源管理以及数字和混合式学习。
161. 尽管当前的卫生危机凸显了对人力资源和技能开发进行投资的重要性，并提供了利用封锁开展员工培训的潜在机遇，但似乎很少有系统性的努力对企业予以支持。根据劳工组织/教科文组织/世界银行开展的一项调查，超过四分之三的调查对象不知道有支持企业学习的举措。根据该报告，尽管人们对支持性政策的了解较少，但也有一些令人鼓舞的措施。在一些国家，积极的劳动力市场政策，特别是中介服务和技能培训，得到了加强。一些私营部门也制定了一些计划，以改善那些身处失业风险或已失业人员获得远程学习的机会。¹³⁹

¹³⁶ 经合组织，“弥合差距：私营部门在技能开发和就业中的作用”，2016 年。

¹³⁷ 德勤，《为第四次工业革命准备明天的劳动力：企业行动框架》，2018 年。

¹³⁸ 欧洲职业培训发展中心，“简报”。

¹³⁹ 劳工组织/教科文组织/世界银行，“新冠肺炎疫情早期阶段的职业技术教育与培训评估”，即将发布。

- 162.** 随着疫情继续蔓延，越来越多的人形成共识，认为各国政府和企业需共同努力，让劳动力获得新技能并提高技能，以此作为复苏的重要驱动力，创造更好的经济，并增强抵御未来冲击的韧性。

实现技能政策与增长和发展战略对接

- 163.** 技能政策只有成为更广泛的社会、经济和发展战略的一部分，包括创造就业的需求侧政策，才能取得成功。这些政策需要包括强有力的财政和行业性就业增长促进措施，为技能密集型投资创造有吸引力的环境，并解决技能生态系统中的制约因素。贸易政策和产业政策应鼓励经济的战略多元化、重组进程以及结构转型。创新政策应该将大型研发项目与企业及其工人的创新潜力结合起来。增长政策和技能政策也可以结合起来，以促进工人和小企业向正规化转型，对年轻人而言尤其重要。在培训方面进行有针对性的投资，结合技能认证，有助于向短缺的技能岗位过渡，并普遍减少技能错配的状况。

3.6. 建立数字化技能体系

- 164.** 在动态技能的需求和供给两端，数字技术都是最强大的变革驱动力之一。一方面，数字化在为学习者和工人做好准备以适应日益数字化的劳动世界方面给教育和培训体系带来了巨大的挑战，但另一方面，它也提供了机遇来重新定义教学的核心特征，例如谁学习、谁教育、如何教育，以及学习和评价的空间和方法等方面。¹⁴⁰

- 165.** 新技术可以融入交付、评价和认证实践，以消除获得教育的障碍；吸引“第二次机会”学习者；为偏远地区的学 生或残疾学生提供更好的服务；并为那些富有工作经验但需适应劳动力市场变化的工人提供及时的学习选择。¹⁴¹ 通过开源软件和其他在线选项进行学习，是获得更新能力以及克服时间和资源限制的新途径。混合学习，包括使用同行交流网络、社交媒体工具和增强现实，越来越成为学习过程的一个特征。¹⁴² 显而易见的是，通过实现课堂管理自动化，提供个性化的学习和评估过程，并赋能教师和培训师以更好地满足个别学习者的需求等方式可发挥人工智能的潜力。微型学习和在线证章可以支持学习结果的认可和验证，同时正在进行的学习记录数字化工作正在为学生的流动提供便利。¹⁴³

- 166.** “教育技术”泛指旨在提供或增强学习的非传统技术(专栏 16)。虽然劳工组织和教科文组织的初步联合工作审查了职业技术教育与培训和技能体系领域的数字化进展，¹⁴⁴ 但需要进一步的研究来确定数字化投资的最有希望的领域，以便实现积极的社会变革。迄今为止确定的研究空白包括“教育技术”的使用如何能够加强机构管理、扩大准入和参与、提供个人学习

¹⁴⁰ 世界银行，《2016 年世界发展报告：数字红利》，2016 年。

¹⁴¹ 劳动世界的未来全球委员会，《技能政策和体系》。

¹⁴² 改变教师教学方式的具体技术包括微课、特殊应用和网站，如 Moso Teach 和 Ketangpai。对职业技术教育与培训员工影响最大的技术似乎是移动通信技术，如微信和钉钉。几乎每个中国职业技术教育与培训老师和学生都有微信，主要通知往往通过微信发送。见劳工组织，“实现对人人包容的职业技术教育与培训指南”。

¹⁴³ 劳工组织，“数字化的影响”。

¹⁴⁴ 劳工组织和教科文组织，《职业技术教育与培训和技能体系的数字化》，2020 年。

途径并推动提高毕业率。然而，将技术驱动的创新引入教学并非没有挑战。在教育和培训体系中引入新的数字工具时，应有教师和培训师的充分参与，这样才更有可能成功实施。¹⁴⁵

► 专栏 16. 教育技术工具

教育技术工具通过一系列创新方法提供内容和学习，如翻转课堂和增强学习。¹ 游戏化和用于模拟目的的替代现实/虚拟现实工具允许使用不同的学习和评估方法，而支持微学习的学习管理系统则为认证和数字证书提供了新的选择。这类创新的例子包括可汗学院、Knewton 和 Smart Sparrow。

另一个例子是维里迪斯学习(Viridis Learning)，这是一家教育技术企业，它使用新的数据分析来编制社区大学学生的技能图，并通过这些新技能档案为相关就业的学生提前进行资格认证，由此提供直接的就业途径。² 极客实验室是在巴西开发的一个应用程序，具有机器学习功能，可以帮助学生按照自己的节奏完成学习计划。

¹ 翻转学习是指在课程/课堂开始前向学生提供学习材料，然后在课程/课堂中加深所学知识。增强学习是电子学习的延伸，能够实时分析学习者的个人进度，并定制正在进行的学习任务，以解决学习和成效方面的差距。游戏化学习是一种通过在学习环境中使用视频游戏设计和游戏元素来激励学生学习的方法。² 世界经济论坛，《新经济战略》。

167. 越来越多的证据表明，职业技术教育与培训的数字化和技能开发反映在各级政府和技能提供的多重零散的政策和行动中，而不是反映在单一的连贯战略中。数字交付方面的许多创新都是由个别教育和培训机构推动的。这种方法不足以更具战略性的方式将数字技术运用于职业技术教育与培训机构的运作中，因为在这些机构中，教育和培训界的部分人士对数字化持怀疑态度。教师和培训师往往因职前和在职培训不足而导致数字能力有限，¹⁴⁶ 这会持续降低职业技术教育与培训和技能体系在未来十年的数字化潜力。¹⁴⁷

新冠肺炎疫情：发生了什么变化？需要做些什么？

168. 自新冠疫情爆发以来，远程学习方法的使用步伐得以加快。然而，并非所有国家以及教育和培训机构都具备足够的能力转向在线学习。
169. 劳工组织/教科文组织/世界银行的调查结果表明，虽然三分之二以上的职业技术教育与培训机构报告称，他们在疫情期间全部进行远程培训，但在低收入国家却很少能够实现这种转型(图 17)。这场危机清楚地表明，各国之间和国家内部在适应不断变化的学习环境的能力和准备方面存在差距，这些差距应在未来的职业技术教育与培训和技能体系的数字化方法中予以考虑，否则将加剧不平等现象。¹⁴⁸

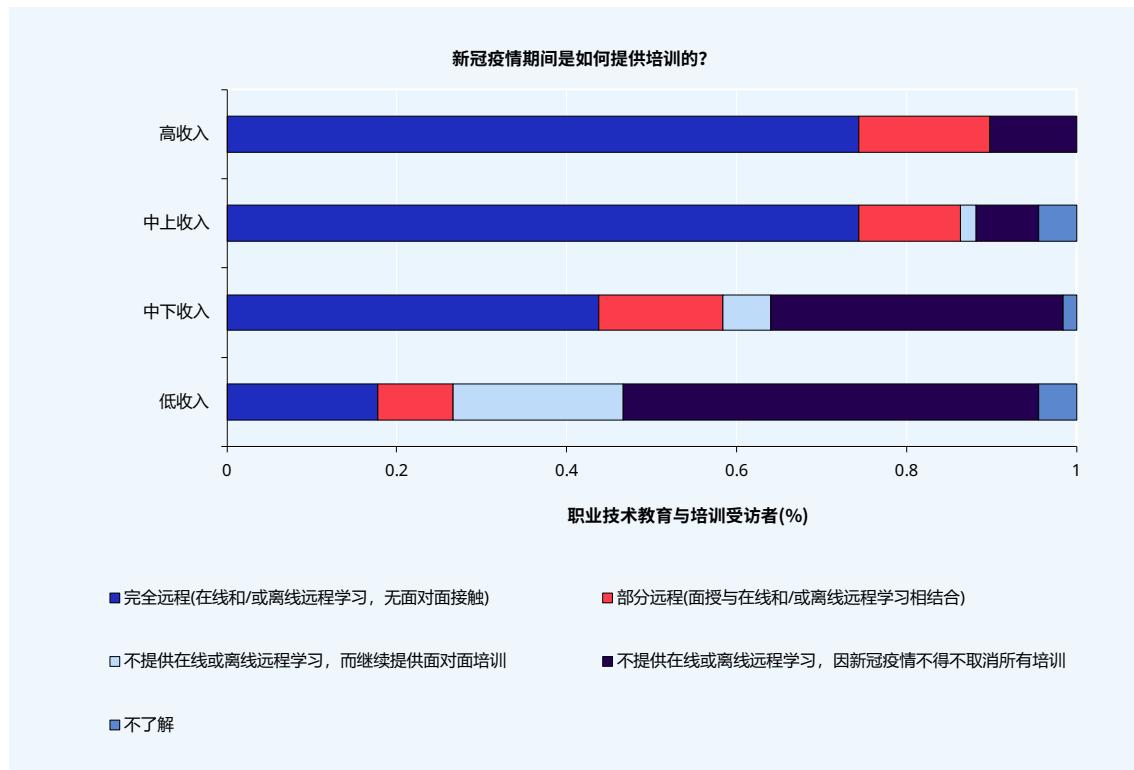
¹⁴⁵ Christina J. Colclough, 《在科技的辅助下开展教学：教育工会在塑造未来中的作用》(教育国际, 2020 年)。

¹⁴⁶ Colclough, 《在科技的辅助下开展教学》。

¹⁴⁷ 劳工组织和教科文组织, 《职业技术教育与培训和技能体系的数字化》。

¹⁴⁸ 劳工组织/教科文组织/世界银行。

▶ 图 17. 从收入水平看各国提供培训的情况



注释：受访者来自 92 个国家的初始和继续职业技术教育与培训机构(985 份答复来自仅包含职业技术教育与培训机构的 985 个子样本：高收入(39 份答复)；中上收入(709 份回复)；中下收入(192 份答复)；低收入(45 份答复))；原始百分比(未加权)。

资料来源：劳工组织/教科文组织/世界银行在线调查，2020 年。

170. 根据新冠疫情经验，教科文组织与许多其他国际组织一起，更新了关于有效远程学习解决方案的建议。¹⁴⁹ 他们总结并推广良好实践，以便世界各地制定适当的措施，并在紧急情况下分配教育和技能开发资源。良好实践示例和建议解决了设备和连接性方面的数字准备就绪问题；使用数字工具、平台、应用程序和内容的问题；最后但同样重要的是，教师、培训师、管理人员和教育辅助人员经验有限和数字技能水平低的问题。特别是：

- **连接、访问和设备。**吸取的教训是，需要加强设备和基础设施。这是因为在许多情况下，中心和培训机构的带宽不足，网络容量有限，数字学习和内容管理系统过时。各机构发现很难确保农村地区和非正规工人等特别弱势群体的数字访问和支持。廉价或免费的设备，如电脑和平板电脑，以及互联网服务和基础设施的零费率将提高互联网访问和课程的完成度，这些是应立即向学员和培训师提供的措施之一。
- **在线平台和工具。**尽管在线学习不能完全取代面对面的培训，但它确实有助于学习者持续参与学习并取得进步。¹⁵⁰ 教育和培训机构需要技术和资金支持来部署数字化平台，提供学员和内容管理功能，并实现视频会议和虚拟现实工具的融合。需要结合电视、广播等多

¹⁴⁹ 教科文组织，“2019 冠状病毒病：规划远程学习解决方案的 10 条建议”。

¹⁵⁰ 经合组织，“危机时期的职业教育与培训”。

种学习渠道，更好地利用社交媒体进行学习，并创建在线内容和支持服务单一访问点，同时在社会伙伴的参与下，通过有效的数据治理，遵守数据隐私和保护要求。此外，数字平台还应符合《网页内容无障碍导则》。

在线平台和应用程序不仅是学习的空间，也是实践的社区，定期提供人际互动，使社会资本能够应对学生受孤立时可能面临的社会心理挑战，教师超负荷时也可以使用。

- 教育和培训机构的**能力开发**是另一项重要的支持性措施，为如何向在线教学和学习过渡、如何开发在线教学和学习方法以及如何针对弱势群体采取具体措施提供指导。重要的是要记住，在家教学或学习难在工作与生活的平衡。做出改变也可能会遇到阻力，在线学习的用户，包括教师和学生，可能会很难适应，对那些有时间压力和数字技能有限的人而言尤其如此。此外，父母并非总有能力支持他们的孩子在家学习。
- 这场危机表明，发展**数字技能**应成为社会的首要任务，对年龄较大的群体而言尤其如此，这是因为在家学习和工作将需要新技能，以适应所使用的技术和基础设施。欧洲的教育体系先进，但对数字化也准备不足，40%的欧盟公民缺乏基本的数字技能，不到40%的教师和培训师在最初的教师教育期间接受过教育技术方面的培训。¹⁵¹目前的情况为政府、培训机构、雇主组织和工人组织提供了一个更紧密合作的机会，以确保发展数字技能的机会可以作为学生和工人正规学习和非正规学习的选项。
- **在线提供**。即使学习者、教师和培训师确实具备所需的数字技能，他们也往往缺乏有效利用这些技能促进课程规划和交付的经验。由于缺乏支持性的环境、以往的经验和适当的教学方法，学习者可能很难保持对数字课程的参与。与学生保持沟通和接触很重要，这可避免计划无法完成，同时考虑到诸如缺乏支持性的环境、家庭暴力等家庭问题，可能在疫情期间和疫后继续影响学习成果。

重要的是要确保保持培训的高质量，并确保能够实现和评估所需的学习成果，同时承认面对面学习和在线学习之间存在差异。这包括采取措施完善学习设计、方法和在线灵活评估；根据学生个体的进度，使学习更加灵活；监测学生的学习；使用各种工具支持学生提交反馈和支持；并探索数字工具专注于技术和实践技能开发的潜力。由于在线提供依赖于学生的自学和自我管理能力，因此可通过创新的教学活动，加强教师和学生间的在线互动。

- 有必要对远程学习的**教学资源进行调整**，寻找和开发新的在线内容，并完善对内容和学习管理系统的使用。
 - 应推动政府通过补贴/促进在线服务(电子学习平台、电子商务等)为公司“数字化”提供支持，并应为企业使用在线课程和公共支持的学习平台提供便利。
171. 虽然疫情时期造成了“大规模教育混乱”，但也带来了创新机遇，加速了数字模式的使用，并利用了未开发的技能。这可以视为将技术运用于教育和技能开发的“转折点”，这是因为

¹⁵¹ 劳工组织，“新冠肺炎疫情期间的远程和在线学习”。

学习提供者可能被迫进行制度创新和技术创新，以加大使用远程学习和远程或替代评估。¹⁵² 预计危机还将加速向混合式、混杂式和远程学习转变。然而，还应确保以有效和包容的方式使用技术。为应对所有这些问题，许多国家和地区正在制定数字教育和培训的长期战略方针。¹⁵³

3.7. 教师和培训师的招聘、培训和雇用

172. 只有合格教师才能提供优质教育和培训，他们必须享有体面的劳动条件和终身学习机会以保持和完善其专业实践。在疫情导致向远程和在线学习巨大转变的情况下，更是如此。
173. 教师、培训师、评估员、工作场所讲师、导师和监督员(以下简称教师和培训师)在打造下一代工人以及促进与企业和广大社区的关系方面发挥着重要作用。教育机构的管理人员也在确保制定灵活和反应灵敏的方案，以及与当地雇主和其他服务提供者保持动态和有益的关系中起到关键作用。技能开发体系依赖管理人员对个人、公司和社会新的和不断增长的需求做出反应的能力。因此，确保教育和培训队伍具备提供优质教育和培训所需的能力至关重要(专栏 17)。¹⁵⁴ 教师和培训师需要积极参与工具开发和数据治理，以确保其主导权和有效实施。¹⁵⁵

► 专栏 17. 为不断变化的劳动世界培训职业技术教育与培训教师

2015 年，危地马拉培训和生产力技术研究所创建了教师培训学校，这是中美洲第一所此类学校，目标是提高该研究所教师在技术、方法和态度等所有能力层面的水平。制定培训方案基于这样一种认识，即未来的工人需要优质培训，而这反过来又需要高素质的教师。教师需要做好准备，通过采用新的学习工具、方法和技术来调整自己的工作，以应对快速变化的专业和培训情景。培训以“21 世纪技能评估和教学体系”为基础，由美洲开发银行针对拉丁美洲进行调整，并结合培训和生产力技术研究所基于能力的培训模式。该方案包括以下模块：“思维方式”；“工作方式”；“生活方式”和“工作工具”。培训方案的期限从一年到一年半不等，其中包括一个在企业或培训机构进行的在职培训阶段。

资料来源：培训和生产力技术研究所，“讲师培训学校”。

174. 成功的实践突出表明，为开展职业技术教育与培训并培养技能型劳动队伍以应对技能和绩效问题，利用社会对话和集体协议制定国家体系或一套措施是多么的重要。¹⁵⁶ 为此，应考虑以下因素：
 - 应审查教师和培训师的资质和课程要求，确保纳入最佳教学和评估方法，以及交付培训优先事项所需的其他关键技能。

¹⁵² 经合组织，“危机时代的职业教育与培训”；欧盟委员会，“2021-2027 年数字教育行动计划：重置数字时代的教育和培训”。

¹⁵³ 经合组织，“危机时代的职业教育与培训”；欧盟委员会，“2021-2027 年数字教育行动计划”。

¹⁵⁴ 劳工组织第 195 号建议书。

¹⁵⁵ Colclough，《在科技的辅助下开展教学》。

¹⁵⁶ S.D. Broek 等，《基于工作的学习/学徒制中的教师和培训师》(欧盟委员会，2017 年)。

- 应为教师、培训师和机构管理人员制定高标准的初始和专业继续发展和能力建设方案，包括提供具有所需技术、教育和数字水平的技能，以利学习者在知识经济中茁壮成长。
 - 应提供重返行业计划和技能升级培训方案，确保教师和培训师传授与行业相关的技能，包括创业和软技能，并且自身也成为终身学习者。¹⁵⁷
 - 应向职业技术教育与培训和技能机构管理人员提供培训和支持，以提高机构的创业和外联能力，确保他们能够参与当地技能生态系统，发展战略性和有活力的伙伴关系，并提供雇主、学习者和更广大群体所要求的高质量创新和定制方案。
 - 需要在教师和培训师之间建立同行学习和支持网络。¹⁵⁸
 - 应确保教师和培训师参与围绕培训政策和实践进行的对话。¹⁵⁹
175. 此外，应确保体面的工作条件，建立支持架构，并提供招聘和留用奖励，以提高教师和培训师的地位，改善职业技术教育与培训的专业形象以及劳动力市场和教育领域的技能开发。¹⁶⁰这些措施至关重要，因为在全球范围内，教师职业正处于危机之中：到 2030 年，估计需要招聘 6,900 万名中小学教师，以确保实现可持续发展目标 4 的所有具体目标，而在撒哈拉以南非洲，很大一部分教师未接受过培训，他们的学科水平不合格。虽然较难获得关于职业技术教育与培训教育工作者的全球统计数据，但研究表明，职业技术教育与培训教育工作者面临重大挑战，包括地位和工资低于非职业技术教育与培训机构的教师；岗前培训不足，无法获得继续专业发展(这在快速发展的技术领域至关重要)；缺乏职业发展途径和架构；大量定期就业关系。此外，职业技术教育与培训教育工作者队伍中大多以男性为主，需要做出更多努力来招聘女性教师和教育机构的管理人员。¹⁶¹
176. 在新冠疫情期间，尽管迅速转向远程学习，但对教师和培训师的支持措施并未总与这一过程相伴相随。尽管在某些情况下提供了数字设备，并可免费使用某些通信工具和平台，但教师和培训师必须对信息通信技术设备和互联网接入进行个人投资，以便他们可以从自己的家中提供在线课程。最常提及的支持类型是提供数字内容和在线培训方面的能力建设。鉴于教师和培训师的重要作用，需要解决的关键问题是，在数字技能方面进行持续培训，并向教师和管理人员提供访问和使用远程和在线学习工具及流程方面的支持。更优质的在线学习开发和交付、数字资源、远程学习管理、群体动态和评估管理，也需要得到加强。还需要加大努力，使职业顾问掌握有关劳动力市场变化和需求的最新信息，进而帮助学生选择合适的学习途径。
177. 这场危机表明，教师和培训师有许多机会可以利用新技术提高自己的技能，从而实现教学方式及与学习者的互动方式的现代化。很明显，疫情期间教师在适应变化的同时保持灵活度并

¹⁵⁷ Nelly P. Stromquist, 《教师和教师职业的全球地位》(教育国际, 2018 年)。

¹⁵⁸ Michael Axmann 等, 《变化世界中的职业教师和培训师：优质教师培训体系的必要性》(劳工组织, 2015 年)。

¹⁵⁹ 劳工组织, 《最终报告 — 职业教育与培训全球对话论坛》, GDFVET/2010/10 (2010 年)。

¹⁶⁰ 见劳工组织/教科文组织, 《关于教师地位的建议书》，1966 年，其中也包括职业和技术教师。

¹⁶¹ Christa Rawkins, 《职业技术教育与培训之教学和培训全球概览：当前问题、趋势和建议》(劳工组织/教科文组织, 2018 年)。

创新方法和材料，也同样重要。一些国家向教师和培训师提供支持，使其通过通讯网络、教师间的同行学习、使用电话会议、聊天小组和电子邮件(墨西哥)或通过经验丰富并能给同事提供支持的教师的导师计划(加拿大)，开展有关教学战略和实践的交流。

- 178.** 展望未来，这种宝贵的教学、培训和能力开发经验，有望确保职业技术教育与培训和技能开发体系的持续运行，并在不久的将来做更好的准备，为利用数字技术进行学习的职业技术教育与培训和技能开发的长期转型奠定基础。

▶ 第四章

技能开发和终身学习的治理及融资

179. 不断认识到终身学习是社会和经济发展的一个重要组成部分，这要求多利益攸关方采取行动，并采取以人为本的方针，对不断变化的劳动世界做出全面政策回应。完善职业技术教育与培训和技能体系的治理和协调方法，加上适当和创新的融资模式，是具体落实终身学习理念和创建国家技能和终身学习生态系统的讨论的核心(见附录三)。在该生态系统中，社会对话(包括集体谈判)、强有力的机构和明确界定的机构作用和责任与运作良好的协调、监测和评估体系共存。¹⁶² 包括工人、雇主和政府在内的所有利益攸关方的参与，是所有人实现终身学习的必要条件。

4.1. 加强与技能开发和终身学习相关的社会对话和集体谈判

180. 国家、行业、地区、地方和企业各级的三方和两方社会对话为制定相关技能和就业能力政策提供了多个切入点，特别是在快速变化的工作和商业环境中。第 142 号公约和第 195 号建议书呼吁在制定职业指导和职业培训政策和方案时与社会伙伴协商。制度化的社会对话机制和程序对于知情决策和实施至关重要，也是确保贯彻以人为本方针的关键。

181. 二十国集团国家的经验表明，成功的技能政策制定和技能需求预测体系应包括利益攸关方系统性参与。按照第 142 号公约和第 195 号建议书的要求，这种参与应包括政府、雇主组织和工人组织在技能开发的所有阶段和过程中建立强有力的伙伴关系。同样的经验还表明，需要建立和维持一个关于技能问题的社会对话的机构平台，社会伙伴也要参与主管机构和连贯政策的确定。人们发现，社会对话是“使技能体系对行业需求做出反应的核心”。¹⁶³ 尤其是，三方行业技能机构是匹配行业技能培训需求、预测未来劳动力市场和技能需求、评估培训方案质量和相关性以及促进行业培训的重要机制。¹⁶⁴

国家、行业和地区/州一级的职业技术教育与培训委员会和其他三方机构

182. 成功的技能政策和体系的关键是通过搭建桥梁将教育和培训与劳动世界连接起来。虽然社会对话是实现这一目标的关键战略，但在许多教育和培训体系中，关于技能问题的社会对话有限或无效。为了在国家、行业和地方一级开展更有效的三方对话与合作，各方之间需要增强信任，采取更切实的措施，履行劳工组织第 195 号建议书所要求的教育和培训的共同责任。这种办法要求有意义地参与三方规划、决策和实施，承认代表的多样性、社会伙伴面临的能力限制、此类措施在财务上的可持续性以及对结果负责的必要性。

¹⁶² 劳动世界的未来全球委员会，《技能政策和体系》。

¹⁶³ 劳工组织和世贸组织，《技能投资》。

¹⁶⁴ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》；《预测技能的方法》。

183. 在国家一级，一些国家建立了职业技术教育与培训委员会和/或其他国家三方机构，协调整个数据收集和分析体系、政策制定和执行工作，并帮助协调技能需求和供应。所有区域都有这种包容性做法的例子(例如哥斯达黎加、匈牙利、印度、马拉维、荷兰和坦桑尼亚联合共和国)。¹⁶⁵
184. 技能开发的国家方针往往与企业和地方或行业一级的倡议没有联系。行业方针为雇主、工人组织和在行业一级其他关键利益攸关方提供了框架，使利益攸关方更容易从技能开发的角度共同确定行业面临的挑战，并采取协调一致的行动应对这些挑战。各国建立了此类行业三方机构，通常在培训体系和劳动力市场之间提供更直接的联系；确保相关行业的培训更广泛地满足雇主、工人和社会的需求；并促进这些行业的技能开发。例如，行业技能委员会是以行业为基础的机构，将培训机构和培训提供商与雇主代表和工人代表聚集在一起。以此，通过在行业一级建立有利于雇主和工人采取行动的论坛，来应对协调问题。行业技能机构寻求确定、发展和推进不同行业所需的技能。这是对国家一级支持技能开发政策的补充，它们提供的是更深刻的见解和有针对性的培训机会和财政激励，而不是对国家教育和培训体系的广泛改革提供理由。
185. 在许多社会对话传统盛行的国家(例如加拿大、德国和荷兰)，社会伙伴就已经开始创建行业机构或承担其部分职能。在加纳，职业技术教育与培训委员会设有行业培训咨询委员会，下设五个分委员会，代表不同的关键技能领域。在孟加拉国，已经为信息技术、旅游、运输设备、农业食品加工以及皮革和皮革制品业建立了五个行业技能委员会。在建筑业、轻工业、成衣业以及非正规经济也成立了类似的机构或行业工作委员会。支持各国行业技能开发的体制架构会有行业技能计划与之配套，概述在一定时期内要实施的行动。
186. 良好实践确保了国家、行业、州和企业各级之间的联系，因为它们需要采取共同行动才能取得成功。例如，在瑞士，职业教育与培训涉及企业一级的所有伙伴，也是社会对话的主题。瑞士和德国的双轨制(机构和工作场所相结合的学习)涉及企业、雇主组织和工人组织、政府部委和相关地区和行业机构的广泛参与，并确保在所有这些层面开展有关技能开发的社会对话。
187. 澳大利亚行业技能需求咨询机制有助于确定需求和评估技能体系，并提供认证和认可。在州或地区一级，产业咨询委员会与培训主管当局合作，监督培训方面的法规、政策、交付和资金，并由企业和工人代表组成。新加坡劳动力技能资格认证体系的成功，也源于协调良好的三方协商。

集体谈判

188. 正如第 195 号建议书所鼓励的那样，相对过去而言，当前将技能和终身学习条款纳入集体协议的做法更为普遍；然而，这样做仍然是例外，尤其是在欠发达国家。过去，雇主往往不愿意将此类问题作为集体谈判进程的一部分来讨论，因为这有可能会增加成本。对于工人来说，

¹⁶⁵ 劳工组织，《社会对话与三方机制》，国际劳工大会第 107 届会议，报告六(2018 年)。

对技能问题的讨论往往不如工资和工作条件等优先事项重要。但令人鼓舞的是，尽管技能开发的重要性上升缓慢，但它是社会伙伴之间更容易达成战略谅解和共识的主题之一。

189. 将技能相关问题作为集体协议一部分的趋势日益增强，其背后的驱动力是大家日益认识到终身学习必须成为现实，以使工人和雇主双方能够适应技能需求不断变化的动态劳动力市场。此外，在老龄化社会中，不断减少的年轻人口给企业造成了压力，迫使它们对年长工人进行重新培训和技能升级。将技能和终身学习问题纳入集体谈判协议还扩大了要讨论的问题范围，从而为谈判中达成新妥协打开了大门。
190. 欧盟国家和拉丁美洲国家普遍对将技能和终身学习条款重新纳入集体谈判进程和协议极为感兴趣(专栏 18)。谈判的内容包括融资问题；专门用于培训的时间；角色和职责；以及社会伙伴参与体系的设计和实施，以确保技能培训、再培训和技能升级的高质量学习机会。¹⁶⁶

► 专栏 18. 关于技能和终身学习的集体谈判协议，几个国家级实例¹

爱尔兰：爱尔兰《迈向 2016 年方案》中的社会伙伴协议是国家一级集体谈判的结果，侧重于制造业，并为企业一级的干预措施提供建议。协议包括制定有针对性的指导、学习和培训方案，纳入对弱势就业工人的辅导和指导；促进年长工人学徒培训的措施；并将知识经济技能手段纳入主流，重点是计算机知识、科学和技术基础知识、基本商业技能以及创新和创业精神。²

意大利：在意大利，2016 年，集体谈判赋予五金工人“接受培训的权利”。雇主必须在三年内为其雇员提供至少 24 小时的培训，或者为工人从公司外部获得的培训提供 300 欧元的补贴。³

瑞典：2004 年瑞典总工会和瑞典企业联合会之间的集体谈判协议创建了一个联合管理的就业过渡基金，允许工人在预计或已经发生大规模重组时申请再培训的财政支持，创办新企业，或寻找新工作。⁴

阿根廷：像许多拉丁美洲国家一样，在集体协议中涵盖技能和培训问题有着相当悠久的传统。过去，集体谈判发生在两个部分：生产力部分和工资部分。在生产力部分讨论了与技能有关的问题。如今，许多行业都在集体协议中规定了技能和培训，并在谈判过程中定期更新。除了资金和权利问题之外，规定还包括要求优先使用受过培训的人员填补空缺，并建议为工人的子女提供教育资金支持。⁵

¹ 在许多可用的例子中，根据谈判协议是否包含创新要素选择的例子。² Tony Dobbins, “爱尔兰：集体谈判和继续职业培训”，欧洲改善生活和工作条件基金会，2009 年 2 月 5 日。³ SUNI, “工人代表 4.0：手册”；世界经济论坛，《支持先进制造业的全球终身学习和工人参与标准》，2019 年。⁴ SUNI, “工人代表 4.0：手册”；世界经济论坛，《全球终身学习标准》。⁵ Fabio Bertranou 和 Luis Casanova, 《阿根廷的劳动机构和劳动力市场绩效》(劳工组织，2016 年)。

191. 有几个包含行业一级技能和终身学习内容的集体谈判协议的例子。在国家和多行业层面，这种情况较为罕见。遗憾的是，在大多数情况下，这种协议不一定反映在企业一级的集体谈判

¹⁶⁶ Veronika Philipps, 《机构对老年人继续教育的重要性：欧洲就业相关继续教育参与情况比较研究》(Springer VS, 2019 年)。

协议中。¹⁶⁷ 在通过集体谈判对技能和终身学习作出承诺的案例中，工人对此类方案的参与度明显提升，政府资助的方案似乎也特别成功。¹⁶⁸

4.2. 界定和商定政府机构、社会伙伴、培训提供者和个人之间的角色和责任

- 192.** 治理和实行一个旨在构建综合终身学习生态的技能体系，需要国家、地区、地方、机构和行业各级的主要利益攸关方采用共同的方针。为制定、落实和治理技能政策而在社会伙伴、国家机构、地区当局、市政当局、提供者和学习者之间分配任务、角色和职能，这是一项极具挑战性和复杂性的工作。权力下放(如果存在的话)增加了额外的复杂性，但也为决策贴近最终受益者(学习者和企业)创造了一个机会。

政府“一盘棋”方针

- 193.** 采取措施实施终身学习需要一个广阔的视角，将所有学习活动视为国家技能生态系统的一部分，由终身学习提供组织原则。这一视角使我们能够以连贯和明确的方式分析各行业、各部委、各行政和区划一级的挑战和优先事项。协调良好的终身学习的最终目标是确保所有人在其一生的各个阶段都能获得优质培训。无论他们处于受雇状态、失业或不活跃状态，所提供的培训都需满足个体的需求和愿望，并且应该使潜在的学习者了解到学习机会。反过来，企业需要有能力获得有关培训机会和适当融资的明确信息，并在与工人达成关于增加其参加培训机会的谅解方面获得支持。
- 194.** 从这个意义上说，重要的是采取协调一致的政府“一盘棋”方针，¹⁶⁹ 不要把制定和实施技能开发和终身学习战略的责任只交给一个部委，而是要使它成为一个国家经济和社会发展议程不可分割的一部分。
- 195.** 各国政府面临的挑战是寻求相关行为者协调以外的努力，通过社会对话和协作确保利益的适当平衡。合作形式的制度化(包括协商委员会、职业技术教育与培训委员会和其他寻求在不同层面筹备/制定/审查/实施政策的国家或行业委员会)可能比使用特设协商机制更可取。研究表明，这种积极主动的方针在国家范围内尤其重要，因为其间新的合作伙伴可能正在出现，或者缺乏组织能力和技术知识。¹⁷⁰ 由于技能开发的跨领域性质，这种制度安排应该有明确的授权，超越特定政策领域的狭隘责任。加强治理的方法包括建立协调部委、机构或监管机构，其任务甚至可以超越教育和培训。此类机构可以负责监测综合规划框架，该框架规定了多个行为方的作用、责任和成果目标(专栏 19)。

¹⁶⁷ 劳工组织，《参与技能开发的工人组织》。

¹⁶⁸ Bridgford，《工会参与技能开发》。

¹⁶⁹ 这一概念在世界教育论坛 2015 年《仁川宣言和行动框架》中得到进一步发展；另见劳工组织和教科文组织，《为技能开发采取政府“一盘棋”方针》，2018 年。

¹⁷⁰ 欧盟，《投资于人的能力—欧盟增长和福祉的基石》，2019 年。

► 专栏 19. 印度技能发展和创业部

2014 年，技能发展和创业部成立，作为中央和地方邦机构之间以及政府部门、产业、培训提供者、非政府组织和其他利益攸关方之间的协调机构，下辖培训总局、国家职业培训委员会、国家技能开发局和国家技能开发委员会。其首批活动之一是制定《2015 年国家技能政策》。¹

¹ 劳工组织和教科文组织，《采取政府“一盘棋”方针》。

- 196.** 在跨国公司和全球工会联合会签署跨国公司协议方面，已经看到了新进展，尽管目前主要限于欧洲。尽管覆盖的范围有限，但这种办法的主要目的是在企业重组的情况下，通过技能开发和职业发展确保多国企业雇员的就业能力(专栏 20)。¹⁷¹

► 专栏 20. 关于技能管理的国家立法和跨国公司协议：富有成效的互动

自 2005 年以来，法国法律规定大型企业有义务每三年与工会谈判一次，这是一项关于前瞻性就业和技能管理的协议。这类协议采用诸如技能评估和职业培训等程序和措施，旨在预测或减轻企业重组对工人的任何负面影响。

此外，一些企业(寻求节约交易成本)已经谈判签订了包括覆盖其整个价值链的重组和技能预期条款在内的跨国公司协议。¹

¹ Konstantinos Papadakis, 《通过社会对话重组企业：危机时期对社会负责的做法》(劳工组织, 2010 年); Udo Rehfeldt, “雷诺、Engie(苏伊士环能集团)和苏威协议：法国印记”，载于《跨国公司的工会和集体谈判：从国际法律框架到实证研究》，Fausta Guarriello 和 Claudio Stanzani 编 (Franco Angeli, 2018 年), 第 209-238 页；以及欧盟和劳工组织。

涵盖各级利益攸关方的共同责任

- 197.** 在整个决策周期中没有关键合作伙伴参与会降低其承诺力度，也会使执行工作受限，妨碍取得成果，阻碍技能体系和劳动力市场之间建立联系。技能开发是政府、雇主和工人个人的共同责任，其中社会伙伴发挥着关键作用。必须从提高认识入手，推动技能开发在提高生产力、减少不平等以及支持雇主和工人参与方面发挥作用。应采取行动，围绕这些问题达成社会共识并进行相关行为者的能力建设，以确保他们充分发挥自己的潜力来设计和实施这些技能体系。
- 198.** 同样重要的是，使企业有能力创造并鼓励其战略性地创造鼓励员工积极发展技能的环境。¹⁷² 社会伙伴应有机会通过企业职工委员会和企业协议参与技能开发。正是在这一层面上，国家技能战略的最终实施必须成为现实，因为它应为国家、区域、地方、行业和企业各级的培训政策建立指导框架，从而最终使工人得到更好的培训和准备，并提高生产率。

¹⁷¹ 欧盟和劳工组织，“跨国公司协议数据库”。

¹⁷² 欧洲职业培训发展中心，“技能开发是共同的责任-欧洲职业培训发展中心代理总监”；Anthony Mackay, “学习是共同的责任”。

- 199.** 应向个人提供培训机会，他们应利用成本分摊解决方案，避免使经济上处于不利地位的群体负担全部费用。培训机会不应限于受雇工人，还应提供给那些没有工作的人、不活跃的人和无缘培训的人，以及从事非正式活动和多种工作安排形式的人。在后种情况下，重要的是要通过职业指导和先前学习认可等激活措施，对获得培训的财政支持予以补充。
- 200.** 从长远来看，对教育和技能政策采用强化的、整体的、“全社会一盘棋”的方法，而不是“全政府一盘棋”的方法，可有助于实现以人为本的复苏和韧性目标。欧盟已发布《欧洲技能议程：促进可持续竞争力、社会公平与韧性》，呼吁采取集体行动，动员企业、社会伙伴和利益攸关方共同致力于对人的投资。¹⁷³ 欧盟专门的“复苏和韧性基金”作为一项新举措，预计将动员三方强有力地参与，明确聚焦于绿色和数字复苏的技能开发。劳工组织正支持非洲、亚洲和拉丁美洲的成员国在这一领域应用其指南。¹⁷⁴

4.3. 技术发展和终身学习的融资问题

- 201.** 投资于人的能力、劳动力市场机构和企业以促进可持续和体面劳动，需要充足的资金。当融资责任由所有利益攸关方分担时，技能政策会更有效且效率更高。一些估计表明，为了在 2015 年至 2030 年期间实现可持续发展目标 4 的具体目标，低收入和中等收入国家需要将教育和培训方面的年度支出从目前的每年 1.2 万亿美元增加到 3 万亿美元，公共教育支出的年增长率达到 7%。¹⁷⁵ 这不是财务负担，而是对个人、企业和整个社会未来的投资。
- 202.** 此类投资须得到透明、有效和高效的治理与管理。无论是国家还是行业的投资，视其本身目的而定，培训基金都可以由双方或三方管理，类似于失业基金和社会保障基金的管理方式。尽管有越来越多的证据，但许多可用的不同融资策略、激励措施和管理解决方案尚未得到广泛采用。现有的证据表明，每种方法都有其优缺点，在特定情况下，一些解决方案相比其他解决方案更适合。例如，劳工组织最近对南部非洲发展共同体(南共体)八个国家基于征税的培训基金进行的审查突出表明，尽管都具有企业征税的基本共同特征，但这些基金的设计、管理和绩效却大相径庭。同一项研究还阐明了基于征税的资助有效发挥作用的若干障碍和成功因素。这应该成为劳工组织研究议程中更强有力的一部分，以便能够更好地向各国提供基于事实的建议。¹⁷⁶
- 203.** 另一个需要解决的重要问题是年轻人和老年人之间技能开发融资机会的不均衡。传统上，公共资金被用于初级教育和培训，主要惠及学龄学生和年轻人。基于工作的学习，尤其是非正式学习，往往得不到资金支持。对成人教育的公共投资(受益者为年长的工人、失业人员和不活跃的成年人)一直较低，而私人投资历来更为重要。对于妇女、农村地区的人、低技能成年人、残疾人和移民等弱势群体而言，学习费用和机会仍然是一个问题，他们经常得不到支持，无法获得标准的教育、培训和就业政策。同样，在许多国家，财政激励措施针对企业需求的目标性很弱，并且对特定的细分市场和利基市场缺乏敏感性。中小企业往往较少投资于培训，

¹⁷³ 欧盟，“复苏和韧性基金”。

¹⁷⁴ 劳工组织，《技能再培训和技能升级需求快速评估准则》。

¹⁷⁵ 劳工组织，《终身学习：概念、问题和行动》；教科文组织，《国内教育融资》。

¹⁷⁶ 劳工组织，“南部非洲发展共同体征税培训基金审查”，即将发布。

特别是对可转让技能的培训，因而影响工人的流动性和行业增长，因此激励措施尤为重要，然而，中小企业受激励措施目标性弱的影响更为严重，而且往往得不到充分的支持。

- 204.** 向培训机构、雇主和/或个人提供参与学习或提供某些培训课程的财务激励，可以提高参与率，但存在在没有激励措施情况下也提供培训的风险，这种效应也被称为“无谓损失”。精心设计的激励计划鼓励提供以高技能工作、面向未来的技能以及获得核心和可转让的技能为目标的优质培训。激励和筹资策略可以将需求导向的因素与社会价值结合起来，既解决企业的技能需求，又解决弱势群体的需求。经济增长定位往往强调实现劳动力市场的成果，而资金往往用于技能短缺的领域或更有可能改善就业水平的领域。社会成果导向往往将资金用于发展弱势群体的核心能力、就业能力和技术技能，旨在提高劳动力市场参与度、获得体面工作和职业上升路径。

资源调动、汇集和共享

- 205.** 融资是善治的基本要素。有无货币资源决定能否负担得起终身学习生态系统及其可持续性。包括筹措、分配和管理资源方式和方法在内的融资体系是确保交付的有效性和效率的重要结构性因素。调动资源是所有相关利益攸关方(首先是公共机构，以及私营组织和企业、个人、培训机构等)的责任。尽管其效用得到了证明，但地方和行业一级为培训调动资金和组织财政激励措施的安排往往并不存在。机构预算、企业培训基金和方案倡议的融资通常并没有考虑更具灵活性的融资和费用分摊安排。可以建立、开发和改进若干融资工具(包括培训基金)，以最大限度发挥其积极影响。

- **政府预算资金**通常是公共职业技术教育与培训服务提供者最重要的资金来源，其分配渠道通常有：直接支付员工工资和年度预算付款，向提供者给予特别或经常性赠款。它通常由当前(或过去)的技能供应及其相关投入(如学生人数、教师人数或课程数量)驱动。资源调动改革往往侧重于资金来源多样化、费用分摊和费用回收措施。
- **培训基金**作为调动技能开发资金的方法日益受到欢迎；然而，由于治理薄弱、财政支出透明度低以及规划针对性不足，它们并不总能进入良性运行。它们是政府在一般预算渠道之外的专用资金，通常由企业税(主要用于为培训筹集资金的企业专项税)提供资金，但也可能接受政府和其他捐助者的捐款。培训基金可以是国家或区域、部门或行业专用的。良好的做法表明，在正规行业发达、社会对话有效、行政或组织能力良好的国家，它们取得的效果更好。¹⁷⁷ 已知的资金问题包括(a) 目标明确性：资金可能被转用于与最初目标无关的目的；(b) 治理：在许多情况下，政府将培训基金视为国家预算和支出的延伸，这可能会减少雇主对技能开发的承诺和投入；(c) 中小企业参与不足，特别是在非正规经济中；(d) 监督和透明度不够。¹⁷⁸ 更有效的双方或三方监测和执行监督可以提高基金的效能，并确保雇主和工人适当参与并致力于其持续执行工作。

¹⁷⁷ 欧洲培训基金会，《资助基于工作的学习作为职业教育改革的一部分：决策者和社会伙伴手册》，2018 年；Richard Johanson，《国家培训基金述评》(世界银行，2009 年)。

¹⁷⁸ 劳工组织，“南部非洲发展共同体征税培训基金审查”；“实现对人人包容的职业技术教育与培训指南”。

- 政府可以通过各种定向补贴、贷款、个人学习账户、储蓄计划和各种激励措施向个人提供直接支持，以鼓励学习者参与培训，更好地满足其需求，并使职业教育培训以及终身学习具有可负担性。¹⁷⁹ 此类方案还可能包括其他支持服务，如职业指导、辅导支持、膳食、免费交通、灵活的时间安排和培训周期，以及为妇女提供的儿童保育支持或为残疾人提供的学习工具和设备。¹⁸⁰ 在更发达的体系中，无论个人的就业状况如何，人们对个人学习权利的概念也越来越感兴趣(专栏 21)。¹⁸¹ 然而，在现阶段，只有极少数计划提供终身学习的全部权利，而且针对所获成功的评价证据仍然有限，关于是否适合发展中国家情况的评价证据也有限。¹⁸² 个人学习权利的成功发展取决于解决终身学习发展中的基本问题，例如改善协调和治理、成人学习的可持续融资以及增加获得培训解决方案的机会。

► 专栏 21. 终身学习融资的创新机制

已有一些为个人终身学习融资的创新机制，特别是在法国、新加坡、荷兰和北欧国家。例如，在法国，个人学习账户计划使所有在职工人(包括自营职业者和公务员)每年最多可获得 500 欧元(终身最高限额为 5,000 欧元)。工人可以把这笔钱花在他们选择的课程上，以获得新的资格证书。2016 年，向该计划拨款近 18 亿欧元。¹

在新加坡，一个类似的资助计划，即“技能未来信贷”，使所有 25 岁及以上的公民在其个人学习账户中获得 350 新加坡元的信贷，这些信贷不会过期，可以随着政府提供定期补充而累积，但只能用于政府批准的课程。²

2019 年底，荷兰计划重新引入其“个人学习账户计划”，以促进终身学习，由公共和私人供资(包括企业免税等激励措施)。该计划将以政府、雇主组织和工人组织、发展基金和行政机构之间的合作为基础。³

¹ 欧洲职业培训发展中心，“教育和培训筹资”。² Joanna Seow，“多数培训学员发现技能培训对工作有用：民意调查”，《海峡时报》，2019 年 2 月 12 日。³ 欧洲职业培训发展中心，“教育和培训筹资”。

- 技能开发通常通过共同融资安排获得资金，利用政府预算、学生学费和私营部门等资源。其他来源包括工人捐款、私人捐款、创收活动和外部援助。¹⁸³ 在资助培训的公共和私人责任之间达成更好的平衡可以减轻公共资金的负担。¹⁸⁴ 私营部门提供的资金往往相当可观：例如，2015 年，在欧盟，至少雇用 10 名工人的私营企业(约占所有工作岗位的 50%)投资 606 亿欧元用于工人培训。公共部门雇主(占所有工作岗位的近 25%)或微型企业(占所

¹⁷⁹ 经合组织，《2019 年技能战略：塑造更美好未来的技能》，2019 年

¹⁸⁰ 劳工组织，“将残疾人纳入职业技术教育与培训和技能体系”，2017 年。

¹⁸¹ 劳工组织和教科文组织，《采取政府“一盘棋”方针》。

¹⁸² 见经合组织，《个人学习账户》，其中实际上只确定了经合组织国家的四种完全应享权利制度：联合王国的个人学习账户；新加坡的技能未来信贷；瑞士日内瓦州的培训年金；苏格兰的个人学习账户(截止到 2017 年 10 月)。

¹⁸³ Palmer，“资助技术和职业技能开发改革”。

¹⁸⁴ 劳动世界的未来全球委员会，“实现包容性增长的新商业模式”(劳工组织，2018 年)。

有工作岗位的近 30%)对培训的投资可能在同等水平。¹⁸⁵ 通过私营部门大力参与技能开发体系的设计和治理，可以确保鼓励私营部门参与融资。

- **公私伙伴关系**是调动资源的另一种方式，在职业技术教育与培训方面可以有多种形式；它们根据费用分摊原则运作，其中私营部门资源以直接供资、实物支助或直接提供的形式补充国家技能开发体系中教育和培训的不同方面的公共资金。公私伙伴关系取得的成就包括，共同创建了新的国家资格和课程简介，推出特定行业的培训举措以应对新的市场需要，以及由当地企业直接对个体机构实施赞助。¹⁸⁶
- 作为一种调动资源的方法，按比例适当进行费用分摊还包括对企业和个人的**税收激励措施**(通常是税收抵免或税收减免)；¹⁸⁷ **教育和培训假**，经常鼓励工人和雇主之间分担培训费用；激励企业提供培训和培训假的**回收条款**；给个人或企业的**代金券和其他赠款**，针对性更强，覆盖面更广：以及用于继续教育和培训的**个人贷款**。在设计激励措施时应考虑公平获得机会，尤其要关注那些弱势和边缘化的社群，因为特定激励措施，如贷款和某些类型的税收激励和赠款等，往往有利于那些已经获得最佳机会的人(专栏 22)。

► 专栏 22. 税收激励

许多欧盟成员国对私营部门的教育和培训实行税收优惠。欧盟成员国之间对教育和培训支出的税收待遇差别很大，其中许多国家在其个人所得税制度下提供雇员社会保障缴款减免或(学费)税收减免，以鼓励私人技能投资(如通过学习账户)。许多欧盟成员国还允许企业在其企业所得税制度下扣除培训费用，而其他国家则对学徒实行雇主社会保障缴款减免或企业税收优惠。重要的是要确保这些激励措施不会造成经济扭曲。没有针对性或没有经过经济状况调查的税收激励措施可能有利于大型企业、高技能个人和最有机会接受教育和培训的人。¹

¹ 欧盟，《投资于人的能力》。

- 206.** 政府应创造有利的政策、监管和行政环境，使私人融资和其他形式的融资能够与公共融资一起蓬勃发展。其中，监管环境应该促进而不是阻碍公共和私人培训机构的建立和运营。投资应该从已经过度投资的领域转向私人或公共投资不足的领域。质量保证和认证体系应当能够监管和评估公共和私营供应商商定的最低标准。公私伙伴关系中的“私人”伙伴通常是较大的正规企业；政府应鼓励中介机构或协会也让小型企业加入这种伙伴关系。

资金的有效和高效使用

- 207.** 从终身学习的角度来看，必须摆脱目前技能开发的支出模式，以确保资金在整个生命周期内进行分配，而不是侧重于年轻人，从而损害成年工人的利益。据估计，欧盟成员国将国内生

¹⁸⁵ 欧盟，《投资于人的能力》。

¹⁸⁶ 开发署，《让私营部门参与技能开发的最佳实践指南和工具包》，2017 年。

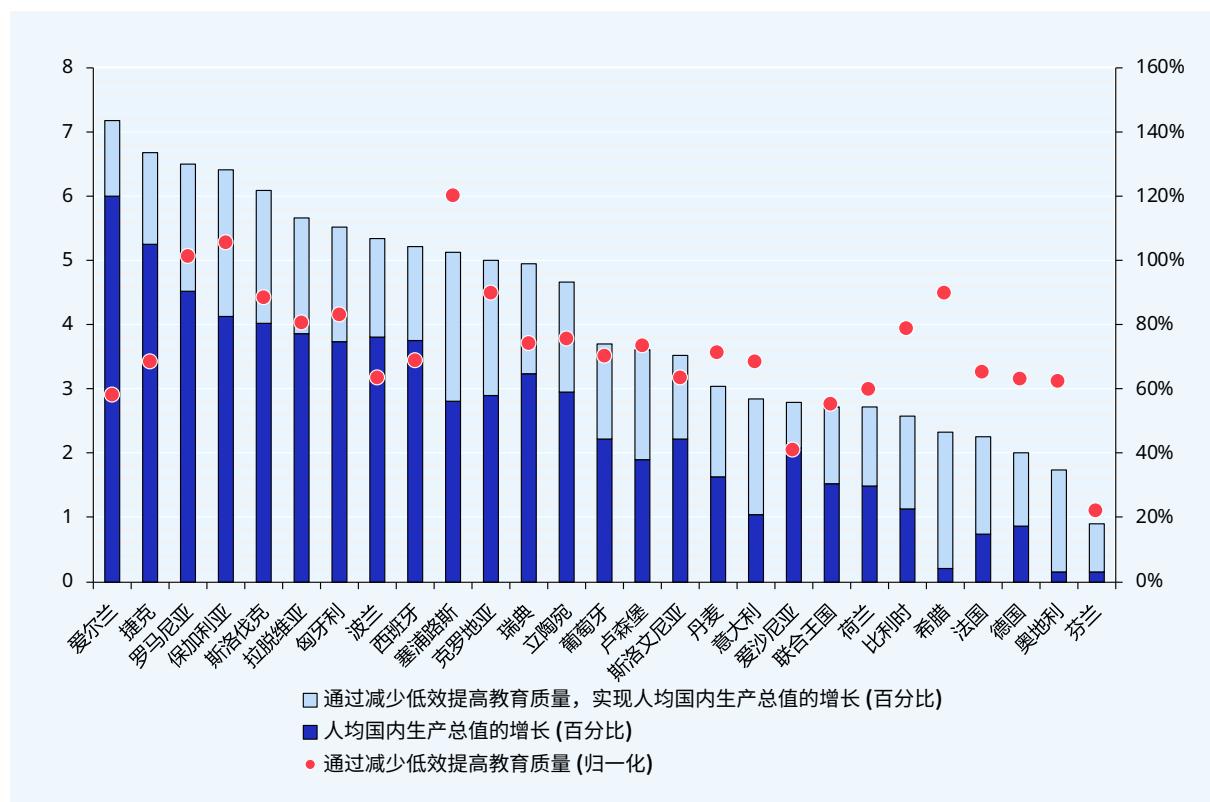
¹⁸⁷ 欧洲职业培训发展中心，《利用税收优惠促进教育和培训》，2009 年。

生产总值的 0.1%至 0.5%投资于成人技能培训、再培训和技能升级，而将国内生产总值的 4%至 6%投资于初级教育和培训体系。

208. 融资与实现国家技能开发改革目标之间的联系并不总是明确无误。与有效性(如培训质量和受训人员的劳动力市场结果)、效率(如单位成本产出)和公平性(如不同背景和地点的人获得优质培训的程度)相关的改革措施需要与不同政策领域的政策目标相衔接。¹⁸⁸ 资源分配应针对已查明的缺口和需求。资源分配方式应考虑到体系不同层次的不同行为者所商定的作用和责任的有效发挥与履行，否则缺少灵活性的集中供资机制往往会阻碍这些作用和责任的有效发挥与履行。

209. 更有效地利用教育和培训方面的公共投资可能会带来可观的收益(图 18)。

► 图 18. 有效和高效的教育和培训投资可以大幅提高人均国内生产总值，2015 年



注释：经验分析表明，通过消除所有现有的低效率(与欧盟的最佳表现相比)，欧盟成员国的国际学生评估方案科学分数可以增加红点所示的数值。国际学生评估方案得分的增加将意味着年实际人均国内生产总值增长率的提高，这一点由深蓝色部分表示(相当于欧盟成员国的 0.4 至 1.6 个百分点)。

资料来源：欧盟，《投资于人的能力》。

210. 最近，人们对几个应在连贯一致的框架中应用的具体融资机制的兴趣有所增加，其中包括：

- **基于绩效的融资**——融资机制的融资公式包括与预期效果挂钩的财务激励。这有助于激励那些参与培训和培训后支持的利益攸关方实现与技能开发相关的目标(更多地针对服务

¹⁸⁸ Palmer，“资助技术和职业技能开发改革”。

不足和边缘化群体；更高的课程完成率；完成培训三个月或六个月后更高的就业率/自营职业率)。

- **基于结果的融资**——对特定产出或成果(结果)进行奖励的融资机制，仅在确认已交付后才付款。
- **社会影响债券和人力资本绩效债券**——政府发行的债务工具，为技能开发项目提供资金，以产生社会成果。

应对疫情的财政政策

211. 研究人员估计，本世纪剩余时间的国内生产总值可能平均下降 1.5%，这是因为丧失学习机会将导致技能的丧失，而技能与生产力之间有相关性，这一点适用于目前在校但受学校停课影响的群体。¹⁸⁹ 在危机应对和新冠疫情后的经济复苏措施中应对这一点予以考虑，以相互加强对人的能力和技能进行更多投资与增加就业、提高生产力、实现社会包容和可持续发展之间的相互依赖关系，为实现《2030 年议程》提供亟需的动力。¹⁹⁰
212. 自 2020 年初以来，各国政府推出了空前的财政和货币一揽子计划，以应对新冠疫情对经济和社会的影响，总值约为 9 万亿美元，¹⁹¹ 其中一些资源被分配用于支持与技能相关的应对措施：
- **支持从传统课程向在线课程过渡的投资**主要针对那些弱势群体，因为他们最易受到缺乏网络连接的影响，并旨在减少年轻人在获得教育和培训机会方面的不平等。
 - **加大对信息通信技术和数字解决方案的投资**(包括用于电子学习和工具的信息技术平台，以及接受过信息技术培训的专业人员)一直被视为优先事项，而且很可能仍会如此。
 - 在某些情况下，会为**使用在线课程**提供资金支持(柬埔寨、阿根廷)。向教师和培训师提供个人发展赠款申请，以开发在线培训，补充对使用数字工具的支持，并提供远程教学最佳实践(尼日利亚)。设立热线(通过互联网和电话)提供心理支持。在许多国家，教师和培训师继续拿全薪，还获得设备方面的物质支助。此外，还向师生划拨额外资金用于上网和购置电脑。制定了远程培训指南，并为远程培训费用提供相关的报销和补贴。
 - **职业技术教育与培训组织**正投入资源，用于编写新材料、部署新技术和/或扩大使用在线和离线远程学习，以培养技能。根据劳工组织/教科文组织/世界银行近期调查结果，承诺的资源似乎与国家的收入水平呈正相关，这使低收入国家处于更加不利的地位。¹⁹²

¹⁸⁹ Schleicher，《2019 冠状病毒病对教育的影响》。

¹⁹⁰ Schleicher，《2019 冠状病毒病对教育的影响》。

¹⁹¹ 劳工组织，“2019 冠状病毒病与劳动世界”，概念说明。

¹⁹² 劳工组织，《劳工组织-教科文组织-世界银行联合调查》；经合组织，“危机时代的职业教育与培训”。

► 专栏 23. 支持职业教育与培训和技能开发的实例

- 马来西亚向学生提供一揽子刺激计划。
- 瑞典为促进就业和转型采用危机应对一揽子计划，计划增加对职业教育与培训的资金和支持，包括对高等职业教育与培训远程学习提供商。
- 在美国，危机前规划但于 2020 年 4 月宣布的青年学徒准备金(4,250 万美元)，正在支持在校生或校外青年(16-24 岁)加入新的或现有的注册学徒计划和学徒前计划。¹
- 在大韩民国，一些面临就业紧急情况的行业得到培训费用补贴。

¹ 劳工组织，《劳工组织-教科文组织-世界银行联合调查》；经合组织，“危机时代的职业教育与培训”。

- **对学徒和学徒培训计划的特别支持。**作为新冠疫情经济对策的一部分，澳大利亚通过一项新的工资补贴(2020 年 1 月至 9 月最多 9 个月工资的 50%)，支持 7 万家小企业留住多达 11.7 万名学徒和实习生。
- **一揽子刺激计划**已分配给生产活动和营业额急剧下降且有自动化风险的行业的企业和工人，如支持运输和石油天然气行业向诸如可再生能源、信息技术、生物技术等更具韧性、面向未来和高技能的行业转型。例如，苏格兰出台财政激励措施，鼓励雇主雇用被另一雇主解雇的学徒，这一举措为石油和天然气行业的雇主提供 5,000 英镑，为其他行业的雇主提供 2,000 英镑。¹⁹³

¹⁹³ 劳工组织，《劳工组织-教科文组织-世界银行联合调查》；经合组织，“危机时代的职业教育与培训”。

▶ 第五章

为所有人释放机会：获得与过渡

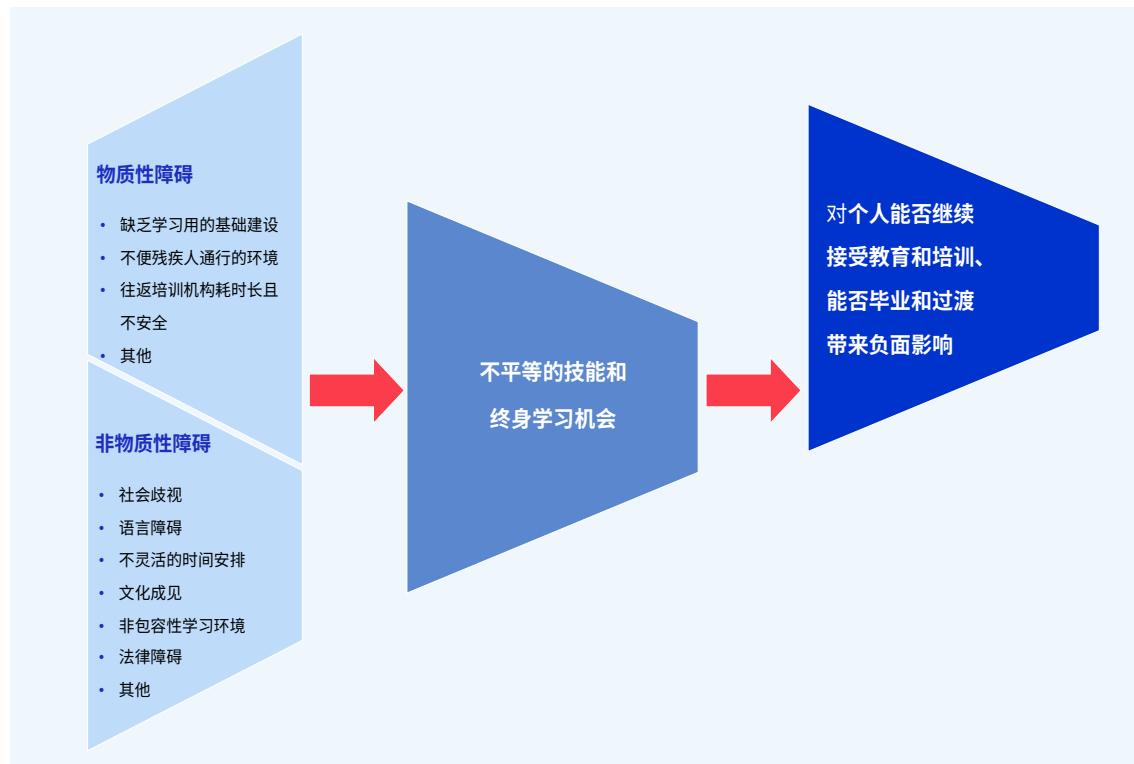
5.1. 促进所有工人在其整个职业生涯中获得技能、能力和资格

213. 让所有人都得到技能发展和终身学习的平等机会，是实现包容性以及可持续发展的关键决定因素。不歧视是劳工组织的工作中基本原则和权利之一，¹⁹⁴ 并反映在有关平等获得教育和培训以及人人享有体面劳动的可持续发展目标 4.5 和 8.5、第 142 号公约、第 195 号建议书、《世界人权宣言》以及联合国多项人权条约中。平等和不歧视同样反映在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)“不让任何人掉队”的框架之中。¹⁹⁵
214. 获得平等机会的障碍(图 19)可能源于缺乏恰当的教育框架或财政拨款；成见和歧视；或负面的背景因素(社会经济背景、就业状况或地区差异等)。在乡村和偏远地区生活和工作以及在非正规经济中就业的人们往往面临多重障碍。物质性障碍包括缺乏供学习用的基础建设(培训中心位置偏远、缺乏合适的楼房、缺乏女性洗手间等)、不便残疾人通行的环境或往返培训机构的路程过长且不安全(特别对女孩或妇女而言)。非物质性障碍包括社会歧视(宗教、性别、年龄、残疾等)；语言障碍(少数民族)；不灵活的时间安排(对身负照顾责任的人不利)；导致在职业教育与培训中带有成见的职业选择的文化成见；非包容性学习环境(缺乏女性培训师/导师或培训材料)；或法律性质的障碍(难民、移民等)。

¹⁹⁴ 《1951 年同酬公约》(第 100 号)；以及《1958 年(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)。

¹⁹⁵ 联合国 CEB/2016/6/Add.1 号文件。

▶ 图 19. 造成平等获得机会的物质性和非物质性障碍



215. 这些因素造成获得技能和终身学习的机会不平等，同时影响个人能否继续接受教育和培训、能否毕业并过渡到体面劳动以及/或转换工作或进入劳动力市场。例如，在欧洲，教育和培训退学率的高低受到学习者是否来自移民或少数族裔背景、父母支持的程度和他们的健康状况等各种因素的影响。¹⁹⁶
216. 学校和培训中心被关闭以及危机的更广泛经济影响加剧了一些不平等现象，或增加了不平等的内容。在许多国家，特别是在农村地区，互联网接入费用高昂，通过移动电话访问数据受到限制。基础设施方面的差距进一步加深了一个国家的年轻人和国际青年在获得教育和培训方面的不平等。据粗略估计，全球仅 60% 左右的人口上网。¹⁹⁷ 全球约有三分之一的学童在学校关闭时无法接受任何远程教育。¹⁹⁸ 缺乏互联网和设备，使弱势群体无法获得学习机会，限制了他们更新或提升技能的选择；残疾人、成人学习者和其他类别的学习者报告称，在使用技术、数字内容和资源方面存在困难，导致其辍学。因此，疫情前已存在的数字鸿沟有进一步扩大的危险。疫情造成家庭经济困难也可能增加辍学率，并有使儿童沦为童工的风险。¹⁹⁹

¹⁹⁶ 欧洲职业培训发展中心，《提早脱离教育：将职业教育和培训置于中心位置，第一卷：探讨成因和程度》，2016 年。

¹⁹⁷ Joseph Johnson, “截至 2020 年 10 月的全球数字人口”，Statista, 2021 年 1 月 27 日。

¹⁹⁸ 儿基会，“2019 冠状病毒病：学校关闭期间孩子还能继续学习吗？”，情况说明，2020 年。

¹⁹⁹ 劳工组织/儿基会，《2019 冠状病毒病与童工劳动》，2020 年。

- 217.** 早年接受教育和培训的劣势往往会转化为整个职业生涯的进一步不顺。²⁰⁰ 劳动世界的未来会更多使用科技、自动化、数字化——这固然具备巨大潜力来克服不利包容性的障碍——却因接受教育和培训的机会不均而面临社会性别、区域间、代际和收入不平等现象扩大的风险。无法获得技能发展和终身学习的机会，不仅会导致人们难以适应不断变化的工作场所和劳动力市场，亦会影响整个社会进行结构性转型和创新的能力。经合组织/国际成年人能力评估方案有关成人技能的调查也确认，相比识字水平较高的人，识字水平较低的人在职业生涯中受益于进一步培训的可能性较低。²⁰¹
- 218.** 尽管在国家层面已明确在职业生涯中长期存在着有关获得技能和学习机会的劣势，但仍缺乏有关某些群体遭排除的程度或有关职业技术教育与培训和终身学习体系的包容性水平的全球可比数据。
- 219.** 劳工组织推动以不歧视为基础的包容性技能和终身学习成为一项工作中基本原则和权利。劳工组织的一份新指南²⁰² 包含了一套供决策者和职业技术教育与培训从业人员使用的自我评估工具，以测试现行国家、地区或地方一级职业技术教育与培训体系的包容性。该指南在劳工组织国际培训中心的能力建设课程中使用，并在三个国家试行。

如何让职业技术教育与培训体系和终身学习惠及每个人

- 220.** 要打造包容性的劳动世界未来，包容性就需要明确地纳入关于技能开发和终身学习政策、战略和框架的政策目标，并考虑到导致歧视和排斥的多样物质性和非物质性障碍。²⁰³ 要提升所有人的获得和过渡机会，就需要政府部委、就业服务、培训机构以及工人组织和雇主组织之间进行协调并采取综合措施；为个人或雇主提供社会保护、财政及非财政支持方案；以及制定工业、投资、科技和环境政策。随着转型途径变得日益复杂，应对政策就需要加以扩充，以通过更多的选项来支持人们，例如：包容性培训环境和方案；灵活学习选项，包括信息和通讯科技、移动式和混合式学习；事业和职业指导、为个人量身定制的培训，以及培训前后的服务；如上所述的学习津贴；积极的劳动力市场政策；全面综合的社会保护；以及技能认可服务。
- 221.** 《百年宣言》呼吁创造和制定**包容性培训环境和方案**，而此方案应按照普遍的设计方法以确保灵活性和便捷性，并考虑到受训人员的特别学习需求来为其赋权。根据对障碍的仔细分析和咨询，培训中心和/或工作场所中以及陪训周期的每个阶段(入学、留级、毕业或评估)都应做出合理的调整。关键战略包括调整职业技术教育与培训课程和培训方法；对培训提供者和企业导师进行培训并提高对包容性和多样性的认识；以及监督弱势个人和群体对整个培训过程的参与。

²⁰⁰ 劳工组织：《工作中的平等：不断的挑战 — 根据<国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言>的后续措施要求编写的综合报告》，国际劳工大会第 100 届会议，报告一(B)。

²⁰¹ 经合组织，《技能十分重要：成人技能调查的其他结果》，2019 年。

²⁰² Ralf Lange 等，《实现对人人包容的职业技术教育与培训指南》(劳工组织，2020 年)。

²⁰³ 劳工组织，“使职业技术教育与培训和技能体系具有包容性”。

- 222. 信息和通讯科技以及移动式和混合式学习**越来越被用作消除限制着偏远地区获得优质培训和技能提升的障碍的低成本方法。²⁰⁴ 这通过令职业技术教育与培训导师(利用移动电话)取得各种相关的学习材料并监督学员的学习进度来实现，前提条件是连接信号弱不会造成额外障碍。
- 223.** 让弱势个人和群体接收到**各种培训课程的及时信息及其好处**在很多国家也是重大挑战。拥有强大职业技术教育与培训体系的国家已经设立信息中心和平台或举行展览以让学员获知培训机会。在技能体系较弱的地区，父母、工人组织或青年及其他团体与非政府组织合作，向如农村社区等地方的人提供信息。²⁰⁵
- 224. 就业指导和职业指导**是一个帮助人们发掘培训和就业选项并做出抉择以推进其在不同生活过渡期个人发展的支持过程。²⁰⁶ 在部分国家，就业指导融合到初中课程之中，并考虑到年轻人的兴趣和才能，以确保从学校到职场的顺利过渡。就业服务同样在人们的整个职业生涯中提供职业指导和辅导上担当关键的角色。部分政府亦通过特定的私人及非政府组织向目标群体提供特定服务。²⁰⁷
- 225.** 为未符合最低入学要求的人提供的**职前培训**通常包括扎实的基于工作的学习及职业指导元素，从而给学员赋权并为他们参加职业课程或学徒计划而做好准备。
- 226.** 对于身处弱势的学员，**培训后支持**对促进成功过渡特别重要。培训后支持包括求职技巧、撰写履历以及面试技巧、岗位匹配和安排。这些培训或由就业服务、职业教育中心及培训提供者所提供，或与其合作提供。与当地企业和就业招聘会的联系可以实现求职者与潜在雇主和企业的对接。例如在北非的大学毕业生的失业率和就业不足率高，因此劳工组织向阿尔及利亚和埃及的大学职业中心提供支持。^{208, 209}
- 227. 目标明确、量身定制的教育和培训**通常是与专业合作伙伴(例如非政府组织)紧密合作而实施的，合作伙伴提供所需课程、培训材料和教师培训，并合理满足学员的特殊需要。²¹⁰ 目标明确及个性化的培训的一个内容是评估和认可通过先前学习所获的技能。通过巩固现有技能和提升技能组合，这会提高学员的积极性，并节省时间和财政资源。**积极的劳动力市场计划**针对在劳动力市场处于劣势的人群，并担当着协助他们过渡的关键角色，通过辅导和针对性劳动力市场培训、创业、公共就业服务支持和活动、资助等方法提供协助。²¹¹ **失业保护**在支持生活和工作过渡方面发挥着关键作用。要向人人享有环境上可持续的经济和社会公正过

²⁰⁴ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》。

²⁰⁵ 劳工组织，《农村技能培训：关于农村经济赋权培训的通用手册》，2009年；经合组织，《21世纪全新农村发展模式：为发展中国家而设的工具包》，2016年。

²⁰⁶ 全新就业机会倡议，《为弱势青年提供全面就业指导服务指南》(美洲开发银行，2014年)。

²⁰⁷ 经合组织，《职业指导和公共政策：弥合差距》，2004年。

²⁰⁸ 劳工组织，《北美洲青年和就业：区域概况》，2017年。

²⁰⁹ 项目示例详见劳工组织，“大学职业发展中心”；“Tawdif：从大学走进劳动世界”。

²¹⁰ 合理通融是雇主、培训机构或其他提供者为残疾人参与培训和工作过程给予的必要特殊配合或支持，例如物质上的配合、变更职位申请过程、更改工作时间、提供或改装设备。详见劳工组织，《通过工作场所调整促进多样性和包容性：实用指南》，2016年。

²¹¹ 劳工组织，《什么才有效：推动通往体面劳动的路径》，2019年。

渡，就需要有效的失业保护，再加上就业服务、技能开发以及其他劳动力市场政策，从而让工人能够获得技能再培训(如有需要)，并过渡到另一份工作。²¹²

- 228. 认可通过非正规经济中的学徒培训和其他形式的先前学习所获的技能是促进在非正规经济中学习和工作的人们的包容性以及过渡到正规经济的另一个重要方法。至目前为止，劳工组织支持了 10 个国家的非正规学徒制的升级，²¹³ 并正在支持建立或巩固在 7 个国家和南共体中的先前学习体系。²¹⁴**

5.2. 特定目标群体

- 229.** 各种弱势情况取决于各种个人和社会经济因素，通常存在着多面性，并导致对农村地区的女性、有残疾的土著、年老移民工人等的歧视。²¹⁵
- 230.** 对于农村社区的工人，技能开发是提高生产力和收入的主要干预措施，不论是对农业活动，还是对支持制成品、机械化、特色农产品和服务的非农活动而言均如此。通常，男孩和女孩的基础技能很差，这会危及他们进一步的学习。提供技能培训以及识字和算术培训是一项针对性强的措施，能取得好的效果。通过基于**社区的培训**，例如已经广泛测试的劳工组织“农村经济赋权培训”方法，已经使全球约 20 个国家受惠，当地的培训提供者可以提供相关培训和培训后支助。建立地区性职业技术教育与培训和就业促进多利益攸关方平台，以及加强地方治理体系，对于支持职业技术教育与培训体系权力下放，以及在农村社区传授技能至关重要。²¹⁶ 社区培训服务具有参与性，因此很有可能成为基于需求、灵活并具包容性的服务。根据一项对津巴布韦“农村经济赋权培训计划”的影响力评估，在 3 年计划期内，相比非受益者，受益者的收入增加了 787 美元。²¹⁷ 同期，儿童和卫生支出也有所增加。
- 231.** 特别容易受到新冠疫情影的土著居民和部落居民，²¹⁸ 也可能在学习和培训环境中面对歧视态度、语言障碍和学习材料未按其需要而改编的情况，这可能导致他们提早退学。同时，他们的传统知识和相关技能并未得到认可。联合国表示，在拉丁美洲和加勒比地区，初次入学的 85% 的土著儿童中，仅 40% 完成了初等教育。²¹⁹ 劳工组织的《1989 年土著和部落居民

²¹² 劳工组织，《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》，2015 年；《2018 年世界就业和社会展望》。

²¹³ 包括孟加拉国、贝宁、埃及、约旦、肯尼亚、尼日尔、苏丹、突尼斯、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦；见 Michael Axmann 和 Christine Hofmann，“通过优质学徒制克服工作经验不足的差距 — 国际劳工组织的贡献”(劳工组织，2013 年)。

²¹⁴ 劳工组织，《承认先前学习：学习套餐》，2018 年。

²¹⁵ Amanda Lenhardt 和 Emma Samman，《寻找包容性进程：探讨人类发展的交叉性不平等》(海外发展研究院，2015 年)。

²¹⁶ 劳工组织，“农村经济赋权培训”，情况说明，2017 年。

²¹⁷ Michée Lachaud 等，“津巴布韦农产企业技能培训的影响：农村经济赋权培训计划评估”，《发展成效期刊》第 10 卷，第 3 期(2018 年)，第 373-391 页。

²¹⁸ 劳工组织，“2019 冠状病毒病与劳动世界：关注土著和部落居民”，2020 年。

²¹⁹ 联合国，“土著居民的教育权利”，2016 年。

公约》(第 169 号)规定了若干措施，确保部落和土著民族至少在与全国其他民族平等的基础上有机会接受各级教育。

- 232. 身处脆弱境况的人**容易遭受冲突、自然灾害或被迫流离失所的打击，他们因此缺乏受训和谋生机会，导致不确定性，对技能的投资水平低。作为“面向和平与复原力的工作岗位计划”的一部分，劳工组织正在制定一项新的关于在脆弱环境中开展职业技术教育与培训的指南。该指南旨在增强导师应对混合群体的能力，并积极促进社区内的社会凝聚力与和平建设。流动和外延培训——这至今仍然是未获充分利用的模式——将培训带到边缘社区的门前，如通过“前景”伙伴关系向苏丹难民和收容社区提供援助。²²⁰ 否则就无法得到机会，或得到的机会非常有限，如农村女性或受危机影响的社区。
- 233.**对于接受在职培训的**非正规经济工人**而言，为了进入正规劳动力市场，其技能认证和进一步培训机会是必不可少的。由于认识到从非正规途径获取的技能占其很大一部分的人力资源，因此越来越多国家改善了非正规经济中的学徒培训工作，并开始引入对先前学习的认可体系，在职前培训、职业技术教育与培训和继续学习机会之间搭建连续不断的路径。²²¹ 在疫情中，数字学习和培训解决方案也为将范围扩大到这一目标群体提供了可能性。
- 234. 各种合约安排下的工人**，包括平台经济工人，因通常不被纳入雇主资助的培训计划而面对难以得到培训机会的挑战。自营工人往往要面临高昂的培训机会成本，还可能需要(培训计划)无法提供的多种技能。他们通常难以得到与培训、再培训和技能升级的机会相关的信息。²²² 学习津贴是确保获得技能和终身学习的重要机制。²²³
- 235. 不在学、不在职、不受训的年轻人(尼特族)**属于特别脆弱的群体，近年来得到越来越多的政策关注，包括可持续发展目标 8.6。积极劳动力市场计划、职前课程以及“第二次机会”等干预措施已经取得成功。将培训措施与职业咨询、岗位安排和其他就职服务结合起来，在帮助尼特族获得体面工作方面最为成功。²²⁴ 提供劳动力市场服务，结合培训和社会福利，并协调教育、劳动以及青年事务各部委的行动，为增强本来分散的方针提供了支撑。有证据显示，针对性强的措施可能对年轻人的收入产生积极影响，但并非总是落实到位，特别是在高收入国家外的地区。²²⁵ “青年保障计划”是一项欧盟成员国所做的承诺，以确保所有 25 岁以下的年轻人都得到高质量的就业、继续教育、学徒培训或见习机会。新冠疫情对青年造成了严重的影响，料将对他们的学习和职业轨迹产生“疤痕效应”。²²⁶

²²⁰ 劳工组织，“改善收容社区和被迫流离失所者前景的伙伴关系”。

²²¹ Robert Palmer，《非正规经济中的终身学习：文献综述》(劳工组织，2020 年)；Simon Field 和 Ava Guez，《进展之路：将职业技术教育与培训和高等教育连接起来》(教科文组织，2018 年)。

²²² Palmer，“资助技术和职业技能开发改革”。

²²³ 劳工组织和教科文组织，《终身学习权利计划回顾》，2019 年。

²²⁴ Jochen Kluge 等，《为改善青年在劳动力市场结果的干预措施：系统性评估》(坎贝尔协作组织，2017 年)。

²²⁵ 劳工组织，《世界非标准就业》。

²²⁶ 劳工组织，《青年和 2019 冠状病毒病：对就业、教育、权利和心理健康的影响》，2020 年。

236. 老年工人对技能培训、再培训和技能升级的需要在不同国家及地区都有所不同。但是，经合组织/国际成年人能力评估方案有关成人技能的调查清楚显示，55-65岁的人在信息技术环境中的读写、算术和解决问题的能力较在同一个国家的25-30岁的人要低。老年工人除了受年龄歧视外，在基础技能和学习方面面对更大的挑战，因此更难适应不断变化的工作环境。成年工人为维持就业能力而需要得到高水平的技能培训，仍是一个受到严重忽视的领域。²²⁷因此，政府应增加预算，为工人和成年求职者创造更多更高质的教育和培训以及终身学习和基于企业的继续培训机会。网上和混合形式的读写和算术课程中越来越多地增加职业科目，正在加速缩小获得技能的差距²²⁸(专栏24)。

► 专栏24. 提升技能的途径：欧盟的做法

“提升技能的途径”是一套为低技术成年人而设的计划，特别针对缺乏高中教育的人而设，计划包含3个关键步骤：**技能评估**确认现有技能和提升技能的需要，这个步骤通常以“技能审计”的方式进行；**学习课程**可以提升读写、算术或数字技能，让获得更高资格水平的过程更符合劳动力市场的需要；以及**验证和认可**新获得的技能。

- 237.** 在疫情期间，可以为失去工作的**年轻人和成年工人**(从酒店和旅游业到医疗行业，对成年工人进行技能再培训)提供在线技能开发课程。
- 238.** 监狱中**年轻罪犯**的改造越来越被认为是建立和平与有复原力的社区的头等大事。年轻人，特别是来自低收入社区的年轻人陷入贫穷和犯罪的恶性循环之中。研究显示，失业和低收入是重新融入社会的主要障碍；挑战包括犯罪记录和缺乏市场需要的技能。²²⁹联合国毒品和犯罪问题办公室²³⁰阐述了为囚犯而设的技能培训计划的好处，包括降低重犯率以及提升获释后的就业率。美洲国家间职业培训知识发展中心支持了乌拉圭的“正义与包容计划”。该计划旨在通过教育和职业培训计划，改善囚犯和前科犯的改造和再融入社会的情况，亦拥有一个相关专家的网络。²³¹
- 239.** 另一个非常弱势的群体包括**强迫或强制劳动的受害者以及高危人群**，技能和终身学习干预措施可以协助他们。劳工组织《<1930年强迫劳动公约>(第29号)的2014年议定书》中提到，提高认识是最普遍的预防措施。在这方面，包括将人口贩运等强迫或强制劳动的形式、风险和影响纳入主流教育和培训课程，特别是在社区组织的有针对性、非正规的技能计划或为移民工人而设的行前培训课程之中，将是有帮助的。要让受害者重新融入社会，就应该让他们获得教育和培训机会，利用高危地区现存的公共服务和计划，包括公共就业计划，以及一揽子专门改造计划，例如补助、技能开发、心理支持、微型信贷和微型企业发展等。劳工组织

²²⁷ 经合组织，《2019年经合组织就业展望》。

²²⁸ 劳工组织和经合组织，《全球技能趋势》。

²²⁹ 国际刑罚改革组织，《2018年全球监狱趋势》，2018年。

²³⁰ 联合国毒品和犯罪问题办公室，《Line Up Live Up 培训师手册：通过体育培训生活技能，以预防犯罪、暴力和使用毒品》，2017年。

²³¹ 美洲国家间职业培训知识发展中心，“职业培训和剥夺自由：议程说明”，2019年。

收集了良好做法的例子，制定了通过技能和终身学习以及受害者重新融入社会来预防强迫劳动的两项全球指南，并与国际贸易中心合作开展能力建设。²³²

- 240. 移民工人** ²³³ 在获得高质量的培训和体面劳动方面面对的主要挑战包括：技能利用不足；缺乏就业或培训机会；缺乏信息；以及剥削低技术工人的风险等。新冠疫情导致移民工人被困在目的地国家或被迫返回自己的国家。²³⁴ **难民、寻求庇护者以及其他被迫流离失所者** 还可能面对获得培训和就业的法律障碍。²³⁵ 劳务移民是对其目的地国的技能短缺以及来源地国的技能过剩的回应，同时也为来源地和目的地国家以及移民走廊沿途的政府、雇主和工人带来了好处。在移民前后及期间，移民工人的技能开发和认可有助于劳动力市场融入和技能使用。培训措施可能包含在跨文化和语言培训以及核心技能等行前培训之中。将培训水平提升到目的地国家的标准或许会令全国技能体系受益，前提条件是这些技能切合当地劳动力市场的需要。这些计划的成本较高昂，应由政府、雇主和移民共同承担，而不应变成征收招聘费用的“后门”。就业服务担当着重要的角色，负责在来源地和目的地国提供就业指导和咨询。承认外国资格的双边或多边体系通常累赘而费时，难以进行有效的劳动力市场融合。劳工组织支持各国强化为移民工人而设的先前学习体系的认可，移民工人回国后亦不例外。²³⁶ 劳工组织与教科文组织、国际移民组织、国际雇主组织以及国际工会联合会合作建立了一个关于移民的全球技能伙伴关系，并在西部及中部非洲支持了国家与雇主组织和工人组织间的技能伙伴关系的发展。
- 241. 残疾人** 正借助《残疾人权利公约》，推动建立包容性教育和培训体系，让他们更容易获得主流技能开发机会，尽可能远离通常提供低水平证书并强化隔离的专门培训机构。然而，许多培训机构并未准备好包容残疾人，引入通用设计以确保信息、物质或学习材料的可及性，并采取合理通融措施。入学要求造成了不利包容性的额外障碍。劳工组织支持在职业技术教育与培训中心的职员中提高意识、在残疾人礼仪方面开展能力建设和通过让残疾人参与其中并在需要时为他们提供专门服务支持来做出合理通融安排，这对于利用政策指导和实用工具来改变教育和培训体系文化、摆脱专门职业康复的方法(如庇护工场)至关重要。²³⁷
- 242.** 在有大量在线活动的国家，提供免费或低成本继续培训的趋势正在增加，还向**贫穷家庭**提供了电脑和移动数据包以及电信补贴。
- 243.** 教育和培训机构在传播有关规范和价值(包括与性取向和社会性别相关的规范和价值)方面发挥着重要的功能。**不同的性取向、性别认同、性别表达和性特征的人**——男女同性恋、双性

²³² 劳工组织，《通过终身学习和技能开发办法预防强迫劳动的全球指南》，2020 年；《通过终身学习和技能开发办法使强迫劳动受害者重新融入经济的全球指南》，2020 年。

²³³ 根据劳工组织全球估算，2017 年有 1.74 亿移民工人。

²³⁴ 劳工组织，“在新冠肺炎疫情期间保护移民工人：给决策者和三方成员的建议”，2020 年。

²³⁵ 劳工组织，“在新冠肺炎疫情期间保护难民和其他被迫流离失所者的工作中权利：给决策者和三方成员的建议”，2020 年。

²³⁶ 劳工组织，《如何促进对移民工人技能的认可：就业服务提供者指南》，2017 年。

²³⁷ 劳工组织，“使职业技术教育与培训和技能系统具有包容性”；《将残疾人纳入职业培训：实用指南》，2013 年。

恋、跨性别者和间性者(LGBTI)——经常面对欺凌和污名化，进而迫使他们放弃参加培训计划。²³⁸

- 244.** 在疫情期间，最弱势群体将继续需要全方位的支持，而不仅限于技能方面的支持——心理咨询、健康支持以及对行政和法律问题的建议和帮助。在这些服务中，许多可以使用数字工具远距离实现，但开发的成本和时间对许多支持服务来说可能无法承受。²³⁹
- 245.** 在新冠疫情危机形势下，包容性技能开发和终身学习机会对于预防落伍、保持就业能力以及确保经济和企业快速复苏尤为重要。为了有效和可持续，这些措施需在疫情的数月里实施，但还应贯穿整个复苏期以及复苏之后。
- 246.** 确保可获得高质量的远程和在线学习解决方案，已成为让所有人参与，特别是最弱势群体参与的首要任务。除非所有国家都降低获取成本并提高获取质量，否则，有网络连接的国家和没有网络连接的国家之间的教育成果不平等可能会加剧。在这方面，劳工组织强调了对数字基础设施进行投资以及通过包容性数字和模拟技术为弱势群体增加远程和短期课程学习选择的重要性。²⁴⁰
- 247.** 世界各地都制定了工作解决方案，形式多样，不一而足，包括更新课程和培训方案，使技能与日益增长的行业(如化学、医疗)需求相匹配；为现有员工提供在线培训，以留住工作，为返乡移民提供岗位匹配和技能提升培训，为失去工作的移民提供学徒培训；通过在线平台为承认先前学习登记提供便利。例如，有了技能认可，移民工人就可以抓住医疗和其他行业出现的就业机会，有助于满足劳动力市场的需要，并促进工人重新融入自己国家的工作。秘鲁和阿根廷正在制定快捷程序，至少在应对新冠疫情期间，在目的地国认可委内瑞拉移民的专业资格。工会也在开展跨国合作，例如马来西亚和孟加拉国的工会一起为移民工人提供各种支持，包括分发食物。印度向有约 100 万印度移民的科威特派遣了一支医疗队提供支持。²⁴¹
- 248.** 在多数情况下，宣传战略需要适应新的现实，并配置数字工具，以确保针对不同目标群体的活动的连续性。应利用无障碍信息和通信向残疾人提供这种支持，包括手语口译、视频字幕、盲文和无障碍数字文件格式。需采取这些措施，确保转向在线和远程学习不会加剧现有的不平等现象。
- 249.** 当地就业服务为中小型企业提供支持，以促进疫情期间其员工的技能提升和再培训，同时也为一些已失去工作现正面临长期失业和技能被淘汰风险的人提供支持。还通过在线培训和再培训以及强化咨询，提供了核心技能和就业能力技能支持，以维持就业能力。

²³⁸ 教科文组织，《开诚布公：教育界对基于性取向和性别认同/表达的暴力的回应》，2016 年。

²³⁹ 教科文组织，《开诚布公》。

²⁴⁰ 劳工组织，“新冠肺炎疫情期间的远程和在线学习”。

²⁴¹ 劳工组织，“在新冠肺炎疫情期间保护移民工人”。

5.3. 技能开发和终身学习中的性别平等

250. 尽管近几十年多国在争取性别平等上取得了进展，女性以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者要获得技能和终身学习机会并进入劳动力市场时，仍受到一系列普遍的社会文化规范、社会经济和结构性门槛障碍的限制。²⁴²
251. 教育和培训障碍在乡村、非正规和传统经济之中特别显著，在这些环境中，家务和照护工作仍然是女性的主要责任。²⁴³ 安全隐患与长途通勤或差劣的基础建设相关，后者包括缺乏女性洗手间等问题，可能会限制女性获得基础的识字和算术能力。在教育和培训机构中的性骚扰和基于社会性别的暴力问题仍然影响着全世界的学员和教师，并可能对出勤率和学习水平产生极其负面的影响。²⁴⁴ 在当前疫情形势下，情况进一步恶化，加剧了现有的性别不平等现象。女性属于受危机重击群体。女性就业人数降幅一般高于男性，²⁴⁵ 而对妇女无偿照料工作的需求增加，家庭暴力事件也在上升。劳工组织在应对新冠疫情时特别重视性别平等问题。为支持各国政府和社会伙伴对新冠疫情危机和复苏阶段执行对性别问题敏感的政策应对措施，劳工组织和联合国妇女署正实施一项主题为“通过包容性增长政策和对护理经济的投资，促进女性体面就业”的联合计划。目前正在制定可在国家一级进一步使用的政策工具，以应对新冠疫情对不同性别就业的影响，设计促进性别平等的一揽子刺激计划，并支持对护理经济的投资。这些可以全面纳入促进性别平等的就业政策，涵盖的政策领域包括货币和财政政策、技能开发以及积极的劳动力市场计划。具体措施包括就业保留津贴，维持女工的工作，保护她们的技能，使她们能适应预期中的不断变化的需求，从而支持快速复苏。积极让雇主和私营就业机构等其他相关伙伴参与向受影响产业和行业的女性(和男性)提供支助，能够预防技能退化和工作求职脱节。²⁴⁶ 劳工组织已经推出更多创业服务，包括加大力度促进女性创业和负责任的商业实践。截至 2020 年 8 月，由劳工组织支助的移民资源中心已向超过 18.5 万移民工人提供了支持，其中 39% 是女性。²⁴⁷
252. 应该采取步骤来解决年轻女性被排除在教育和培训机会之外的问题。应向女性提供需求导向的技能培训，以帮助她们获得与科学、技术、工程、文理、数学相关的高质量就业和晋升机会。提高在学校和培训机构中传统“男性”学科的女教师人数以及传统“女性”学科的男教师人数，从教材中消除性别陈旧观念，在学校和培训机构中组织开展“女孩日”活动和性别中性的职业培训，并宣传积极的榜样，²⁴⁸ 这些都是其他行之有效的措施。在某些情况下，创造一种让女性感到更舒服的只限女性学习的环境、并使传统上被认为是属于女性的工作实

²⁴² 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》。

²⁴³ 劳工组织，“技能开发中的性别鸿沟：赋权于妇女的进程、挑战和政策选项”，2020 年。

²⁴⁴ 教科文组织，《2019 年全球教育监测报告》；Nelly P. Stromquist 等，《非洲的女性教师：挑战和可能性》(Routledge, 2017 年)。

²⁴⁵ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界：第七版》。

²⁴⁶ 劳工组织，“促进性别平等的就业复苏：重建更加公平的就业环境”，2020 年。

²⁴⁷ 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

²⁴⁸ 见劳工组织，《打破劳动世界中的性别障碍》，2018 年。

现职业化能够帮助其进入劳动力市场，开启通往其他职业的途径。然而，女性重新就业的选项基于她们现有的技能，而女性预期转岗和再培训的选项则较男性要少得多。²⁴⁹

- 253.** 总体而言，男性和女性参与终身学习的比率相近，但两性各自追寻的学习类型和从中所得的益处则有很大的差别。欧盟统计局成人教育调查发现，男性较女性参与更多与工作相关的学习。²⁵⁰ 为了促进终身学习中的性别平等并消除不平等现象，培训计划应适应人们的生命周期，并根据学员的具体需求调整时间表、成本和内容，以克服获得培训的障碍²⁵¹ (专栏25)。

► 专栏 25. 克服传统性别成见

阿拉伯被占领土的女性工程师：直到最近为止，在加沙地带的建筑业中，女性土木工程师很少担任管理职位。为了消除这项偏见，2011 年与劳工组织合作推出了一项名为“为女性土木工程毕业生而设的技能开发培训计划”。为女性工程学毕业生而设的专门培训得以组织起来，培训包括大量实际工作，例如在建筑工地工作几个月。这项计划帮助改变工程界中女性的刻板形象。在计划结束后，大部分女性工程师仍然受聘于企业。

在哥斯达黎加实现性别主流化：哥斯达黎加的国家培训机构是中美洲几个国家职业培训机构中的第一所，着手推行全面性别主流化战略，并以改善女性的就业能力为目标。进行了一项详细的性别分析，随后设计了性别政策，其中包括一项 2013-2017 年行动计划。基于此项成功，这个方法已在中美洲其他国家推广应用。¹

¹ 劳工组织，“技能开发中的性别鸿沟”，2020 年。

²⁴⁹ 世界经济论坛，《走向再培训革命》。

²⁵⁰ Ellen Boeren, “正式、非正式和非正规成人学习的性别差异”，《继续教育研究》第 33 卷，第 3 期(2011 年)，第 333-346 页。

²⁵¹ Patricia Gouthro, “关于以家居作为学习场所的批判性女性主义分析：扩展终身学习的话语以纳入成年女性学习者”，《国际终身教育期刊》第 24 卷，第 1 期(2005 年)，第 5-19 页。

▶ 第六章

劳工组织在技能开发和终身学习上的领导角色

6.1. 劳工组织为技能开发和终身学习所做的工作： 取得的成果速览

- 254.** 劳工组织通过分析报告和研究、编写手册、能力建设和开发、技术建议和支持、游说、认识提升和知识信息分享讲习班以及设计和实施新计划等各项活动，在建立或制定有效的国家培训体系、机构和计划方面担负着领导或协调角色。
- 255.** 2018-2019 两年期和 2020-2021 两年期内取得了重大进展。已制定了技能开发和职业技术教育与培训战略，旨在更好地预测劳动力市场需求并让培训切合其需要，与此同时已经制定并实施了新的培训计划，重点放在战略性产业、妇女、青年以及其他弱势群体和农村经济。“农村经济赋权培训”和“贸易和经济多元化技能”等方法在各国已经能够有效地预测技能需要并支持农村经济发展。劳工组织编写了两卷本《国际劳工组织高质量学徒制工具包》。各国在这一领域取得了重大进展。针对职业技术教育与培训机构的培训员和管理员的能力建设已经在多个国家展开。劳工组织协助南共体制定区域准则，承认先前学习并支持各国加以落实。行业策略依然是劳工组织的强项：已开展了数项针对具体行业的研究，支持成员国分析战略性产业的技能情况和技能差距，并帮助超过 12 个国家建立行业技能机构。
- 256.** 根据《百年宣言》和《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》，劳工组织《2020-2021 两年期计划和预算》以及《2022-2023 两年期计划和预算(草案)》在成果目标 5 项下描述了劳工组织关于技能开发和终身学习的工作重点。该成果目标通过提升劳工组织三方成员的以下能力来加以实现：(a) 确认当前的技能错配，并预测未来技能需要；(b) 强化技能开发和终身学习政策、治理模式和筹资体系；(c) 设计并实行创新、灵活和包容性的学习选项，包含基于工作的学习和高质量学徒培训。2020 年发行的 7 份重要出版物²⁵²有助于这项工作。当前的新冠疫情在短短数周内就改变了劳动世界以及学习与发展领域。这要求个人、雇主、工人和培训机构在全部生活领域适应远程和在线模式。劳工组织在此关键时刻的使命是将自身的各种能力动员起来，团结三方成员共同努力应对当前的巨大需求，并履行劳工组织在《百年宣言》和《2030 年议程》中作出的承诺。

²⁵² 劳工组织，“技能体系的有效治理和协调：迈向终身学习生态系统”，2020 年；“雇主在技能开发体系中的作用”，2020 年；《技能开发和终身学习：工人组织资源指南》，2020 年；劳工组织和教科文组织，《终身学习权利体系回顾》；Lange 等，《实现对人人包容的职业技术教育与培训指南》；劳工组织，《劳工组织高质量学徒制工具包：第 2 卷》，2020 年；《职业技术教育与培训和技能体系的数字化》，2020 年。

257. 劳工组织紧扣国际劳工标准和《百年宣言》，为社会和经济复苏对策建立了一个广泛的以人为本的框架，对经济、企业、工人和社会对话提供支持。²⁵³

- 2020 年 7 月，劳工局在**劳工组织关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的全球峰会上**，组织举办了有史以来规模最大的工人、雇主和政府在线会议。来自 98 个国家的 51 位国家元首和政府首脑以及政府、雇主和工人的高级别代表参加了区域或全球会议。²⁵⁴ 峰会讨论了刺激经济和就业、支持企业、就业和收入、保护工人以及加强社会对话等综合措施，以保护工人技能，并支持经济和企业快速复苏。
- 劳工局建立了一个**信息中心**，总结了劳工组织 187 个成员国政府和社会伙伴的国家政策应对措施。该中心定期更新，并作为三方成员的知识共享平台。自 2020 年 4 月推出以来，访问量逾 162,211 次。
- 劳工局出版了 7 期《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界》，提供关于危机对劳动力市场影响的信息，以及对全球和各区域误工时间的估算。该监测报告涵盖了以下关键主题：(1) 对劳动收入和在职贫困的影响；(2) 风险最大的行业、企业和工人；(3) 对非正规经济中的工人、青年和妇女的影响。《国际劳工组织监测报告》的发布使劳工组织在国际知名媒体上得到持续的报道，并加强了劳工组织在多边体系内在劳动力市场问题上的领导地位。
- 在过去的几个月中，**就业技能知识共享平台**²⁵⁵ 举办了数次在线讨论会，并在其收集的资料中增加了关于疫情期间技能再培训和技能升级需求快速评估、远程和在线学习、职业指导以及基于工作的学习的重要参考资料和工具，作为全球三方成员的重要资源。
- **劳工组织的快速诊断指南**²⁵⁶ 协助三方成员生成关于疫情对就业影响的即时、实时信息。将与世界银行、联合国开发计划署(开发署)以及亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和美洲开发银行等区域金融机构合作，在超过 47 个国家实施。
- 劳工组织与“为青年创造体面工作机会全球倡议”合作，开展了一项**关于青年与新冠肺炎的全球调查**，重点围绕就业、技能、权利和心理健康，收到了来自 112 个国家的 1.2 万份答复。
- 为帮助在工作中防控新冠疫情，编制并以 20 种语言发布了一份**行动清单**。还制定了针对具体行业的评估和减轻感染风险的指南和工具、确保安全返回工作岗位的政策简报和实用指南、管理与工作相关的社会心理风险手册以及新冠疫情期间及疫后远程办公实用指南。

²⁵³ 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

²⁵⁴ 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

²⁵⁵ 劳工组织，**就业技能知识共享平台**。

²⁵⁶ 见劳工组织，“评估 2019 冠状病毒病对国家层面经济和劳动力市场影响的快速诊断”，2020 年。

● 劳工局编写了非正规就业(包括家庭工人)政策简报²⁵⁷ 和工具，在疫情期间保护移民工人以及保护难民和被迫流离失所者工作中权利的政策指南，其中特别强调了在应对新冠疫情中的性别平等问题。

● 自 2020 年 3 月以来，劳工局**加强行动**，²⁵⁸ 支持三方成员应对危机，包括通过关于社会对话必要性的简报。²⁵⁹ 雇主活动局和工人活动局编写了有关政策和知识材料，其中包含关于疫情对企业和工人影响方面的信息。除了为新冠疫情信息中心收集数据外，雇主活动局还就疫情对雇主和企业会员组织及其运营的影响开展了一项全球调查。工人活动局与全球工人组织合作，收集和宣传各国工会的疫情应对措施，包括社会对话进程、政府措施和侵犯工人权利方面的应对措施，重点关注最弱势群体(例如移民工人、一线医务工作者和非正规经济工人)，并为全球、区域和国家一级的工会组织举办了 40 多场在线研讨会。

258. 在这些困难时期，劳工局在现有倡议基础上，加倍支持其三方成员在更广泛的就业和体面劳动议程范围内加强职业技术教育与培训和技能体系。²⁶⁰

● 劳工组织启动了一个大规模的关于高质量学徒制的在线公开课程(2020 年 6 月 29 日至 8 月 7 日)，参与者来自超过 125 个国家。公开课程的主要目标是支持学员在快速变化的劳动世界中制定和实施高质量的学徒制，并应对新冠肺炎带来的挑战。第一部分以政策制定者为目标，重点介绍制定学徒制度和政策的有效战略和创新解决方案；第二部分以从业人员为对象，并着重于操作层面的实用性，包括学徒计划的规划、设计、实施、监测和评估。

● 劳工组织的培训设施和知识管理网络促进了技能方面的合作。劳工组织支持成员国扩大远程教育和在线学习计划，以应对危机，并促进向混合式学习的转变。劳工组织国际培训中心举办了虚拟课程，主题从新冠疫情形势下促进青年就业到通过就业服务促进有效工作转型、为高水平技能开发的决策者提供电子辅导应对新冠疫情的挑战，以及职业技术教育与培训机构和培训师能力建设在线课程，以便在线开展职业技术教育与培训。

● 劳工组织/美洲国家间职业培训知识发展中心正被重新定位为一座创新灯塔，将为三方成员发展经济转型和劳动世界未来所需的技能提供支持。该中心参与以下共同工作：对职业技术教育与培训在拉丁美洲、西班牙和葡萄牙所采取的远程学习措施进行跟踪观测；职业技术教育与培训成员机构应对新冠疫情危机调查；职业技术教育与培训机构应对措施简报；以及与成员机构共享的在线课程和数字资源数据库。²⁶¹

259. 在国家一级，劳工组织支持国家职业技术教育与培训体系和机构将计划转至远程和在线学习模式，同时提供可用工具和平台方面的建议，并举例说明各国如何应对挑战。国家一级的活动包括对国家统计局的支持，国家就业战略的修订和更新，以及政策咨询和技术援助。劳工局正在与社会伙伴合作，支持和鼓励社会对话，并将其作为制定计划和将资源用于远程和在

²⁵⁷ 见劳工组织，“国际劳工组织标准与 2019 冠状病毒病：与不断演变的疫情有关的国际劳工标准主要条款”，2020 年。

²⁵⁸ 理事会文件 GB.335/INS/3(Rev.)。

²⁵⁹ 例见劳工组织，“雇主和工人谈判采取措施预防新冠病毒传播、保护生计和支持复苏：实践回顾”，2020 年。

²⁶⁰ 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

²⁶¹ 见美洲国家间职业培训知识发展中心网站。

线学习以促进职业技术教育与培训和技能开发的关键工具。在许多情况下，此类措施支持教育和培训体系的运作，还包括就业保留方案、一揽子刺激计划和扩大的社会保护措施。

260. 劳工局还与联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际海事组织、教科文组织和世卫组织合作，编写了共计 17 份**行业系列简报**，并制定了针对具体行业的新指南和清单，用于在农业、教育、卫生服务、采矿、航运、纺织、服装、皮革和鞋类等行业开展新冠疫情防控。

6.2. 技能伙伴关系和发展合作

261. 劳工组织的技术专长、长期的实地经验和召集来自各界的利益攸关方的合法性，使其成为技能开发和终身学习领域中独一无二的发展合作伙伴。劳工组织已经战略性地扩展其与全球性、地区性和全国性伙伴的合作关系，并支持三方成员担当召集人、顾问和知识伙伴，努力建立有效和具有包容性的技能开发和终身学习体系。2010 年，应二十国集团领导人的要求，劳工组织制定了《二十国集团培训战略》²⁶² 并自此协助数个国家实施该战略。
262. 虽然开展教育、岗前培训以及针对失业人员的培训的首要责任落在政府肩上，²⁶³ 但新的伙伴关系和合作模式为三方成员和劳工组织提供了机会，通过全球倡导、联盟以及合作来落实《体面劳动议程》和《2030 年议程》。²⁶⁴ 正如劳工组织《关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》所预见的那样，这类伙伴关系包括与其他国际组织、成员国的发展机构、国际金融机构、成员国的地区工会和私人实体的合作。
263. 劳工组织连同其他政府间机构经协商后签订的框架协议有助于推进全球、区域和国家一级的战略性伙伴关系。劳工组织是数个与技能开发、基于工作的学习和终身学习相关的机构间网络的积极成员，因此与其他国际及地区组织进行战略性交流，包括欧洲职业培训发展中心、欧洲培训基金会、粮农组织、国际移民组织、国际电信联盟、经合组织、教科文组织、联合国环境规划署、开发署、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国工业发展组织以及联合国训练研究所。通过这类合作关系推进的战略领域包括地区和全国性资格框架、数字技能、贸易技能、技能预测、绿色就业技能、移民技能以及残疾人技能。
264. 劳工组织在技能开发和终身学习方面的主要多边和双边合作伙伴包括非洲开发银行、澳大利亚、比利时(佛兰德斯大区政府)、加拿大、中国、哥伦比亚、欧盟、粮农组织、法国、德国、意大利、日本、荷兰、挪威、大韩民国、俄罗斯联邦、瑞典、瑞士、开发署、儿基会、联合王国和美国。目前，劳工组织正在 57 个国家实施有关技能开发和终身学习的发展合作项目。

²⁶² 劳工组织，《技能型劳动力》。

²⁶³ 劳工组织第 195 号建议书，第 5(d)段。

²⁶⁴ 劳工组织，《迈向 2030 年：开展有效的发展合作，支持可持续发展目标》，国际劳工大会第 107 届会议，报告四(2018 年)。

265. 近年来，劳工组织加强了其在技能开发领域与金融机构，特别是地区性金融机构的合作关系。已与非洲开发银行一道实施了两个项目，并召开了一次双边会议，讨论进一步的合作领域。也与亚洲开发银行举办了一次双边会议，探讨可能的合作范围。
266. 另外，通常包括私营部门在内的多利益攸关方伙伴关系，是一种劳工组织参与的新兴合作形式。此类合作包括“全球学徒网络”（一项从二十国集团企业对话进程延伸出来、由国际雇主组织/劳工组织/经合组织牵头的倡议）和“前景计划”（由荷兰政府牵头，集合了国际金融公司、难民署、儿基会、世界银行集团和劳工组织）。此类合作亦包括“为青年创造体面工作机会全球倡议”，这是首份得到整个联合国系统全面合作的计划，目的是促进全球青年就业。该计划汇聚了联合国和其他全球关键合作伙伴的大量全球性资源并得到其号召力的支撑，以最大限度提高青年就业投资的效能，并协助成员国实现《2030 年议程》。该合作关系主要侧重于技能。根据于 2020 年 10 月签署的《劳工组织与儿基会的谅解备忘录》之附件，在“为青年创造体面工作机会全球倡议”和“无限新世代”伙伴关系之间实现了对接。
267. 劳工组织的伙伴关系强调多边主义在应对全球挑战方面的重要性，在当前新冠疫情期间尤其如此。通过共同努力，实现了以下目标：
- 劳工组织举办了 12 场高级别电子论坛和 3 场网络研讨会，讨论了新冠疫情对基于工作的学习的影响，探讨了新冠疫情对企业和其他组织雇员、学徒和实习生的培训和发展的影响。这些论坛和研讨会受益于以下发展伙伴的支持：欧洲职业培训发展中心；欧洲培训基金会；经合组织；欧盟委员会；全球学徒网络；瑞士联邦职业教育和培训学院；双重职业教育和培训捐助者委员会；劳工组织美洲国家间职业培训知识发展中心。
 - 劳工组织/教科文组织/世界银行对职业技术教育与培训提供者的联合调查，评估了疫情对培训和学习的影响，分析了挑战，并通过调查和由此产生的报告分享了良好做法。²⁶⁵
 - 劳工组织在基于工作的学习跨机构工作组框架下，与全球学徒网络、教科文组织、欧盟委员会、欧洲培训基金会、美洲国家间职业培训知识发展中心、经合组织、非洲开发银行、亚洲开发银行以及世界银行集团合作，针对公共和私营企业和其他组织，发起了新冠疫情下的员工发展和培训全球联合调查。这项调查审视了疫情之前企业的技能培训情况，以及危机如何且在多大程度上影响了工作场所的技能发展，包括通过基于工作的学习和学徒做法。
 - 对提供学徒培训的企业、职业指导体系和技能政策制定也进行了专门调查，如与美洲国家间职业培训知识发展中心、欧盟委员会、欧洲培训基金会、职业发展与公共政策国际中心、经合组织和教科文组织合作开展的国际联合调查。²⁶⁶
268. 劳工组织可以在技能开发和终身学习方面发挥国际领导作用，以回应巨大的社会需求，应对危机的影响，并采取以人为本的方针共同塑造全球劳动世界的重启和复苏(专栏 26)。

²⁶⁵ 劳工组织/教科文组织/世界银行。

²⁶⁶ 劳工组织等，《疫情期间的职业指导政策与实践：国际联合调查结果》，2020 年。

► 专栏 26. 劳工组织在技能开发和终身学习方面迈向全球领导地位

如本报告所述，劳工组织在技能开发和终身学习方面担当着重要的角色。通过其规范性框架和三方结构，劳工组织最有能力在已经完成大量工作的基础上，进一步巩固其领导地位。特别要在以终身学习的方法发展技能方面发挥领导作用，涵盖从学校向工作过渡以及从工作向工作过渡在内的数个过渡期间的学习和技能发展。为了在 2021-2022 两年期及未来成就这一点，劳工组织需要：

- 以深度和创新研究为本，成为全球有关技能开发和终身学习的知识、信息和研究的卓越中心；
- 通过开发和利用创新并经过验证的方法和工具，提供以实证为基础的政策建议；
- 提高对相关的国际劳工标准的认识并促进其实施；
- 建立和巩固全球、国家和地方一级的伙伴关系；
- 进一步增强其比较优势，包括其三方方法和规范议程，以展示它们对建立面向未来的技能生态系统的重要性；
- 建设所有利益攸关方(特别是工人和雇主)的能力，使他们能够在技能开发和终身学习相关的所有干预措施的设计、实施、监督和评估方面发挥积极的作用；
- 向三方成员提供技术支持与建议；
- 以身作则，让三方成员参与设计和实施所有干预措施并对干预手法和措施进行严格评估；
- 加大对成员国的支持力度，以复制并实施成功的干预措施和新的方法，构建新一代技能开发和终身学习生态系统。

▶ 第七章

迈向劳工组织 2030 年技能开发和终身学习战略： 让所有员工掌握技能，共创更光明的未来

269. 关于劳动世界未来的讨论和《百年宣言》为技能开发和终身学习注入了强大的动力。《百年宣言》指出，鉴于劳动世界发生的深刻变革以及劳动组织关于以人为本构建劳动世界未来的方针，劳工组织必须致力于促进所有工人在其整个职业生涯中获得技能、能力和资格，而这也是政府和社会伙伴的共同责任。²⁶⁷《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》特别强调并要求努力“促进终身学习路径和劳动力市场转型”。²⁶⁸《2020-2021 两年期计划和预算》和《2022-2023 两年期计划和预算(草案)》将关于技能开发和终身学习的愿景转化为成果目标 5 ——“旨在促进进入劳动力市场并在其中进行转型的技能和终身学习”。²⁶⁹同样，这些应对措施是对《2030 年议程》的补充。²⁷⁰《2030 年议程》呼吁确保包容公平优质的教育，推进全民终身学习(目标 4)，并促进可持续经济增长、生产性就业和人人有体面工作(目标 8)。突如其来的新冠疫情危机造成的经济和社会影响，为在未来几年开展以人为本的全球合作行动，增强技能开发和终身学习体系的韧性，提供了新动力。所有这些提供了一个宝贵的机会来讨论劳工组织技能开发和终身学习战略方针的长期愿景，将在联合国政策议程范围内从战略上重新思考和加强其在该领域的全球领导和协调角色。
270. 在讨论关于劳工组织 2010-2015 年开展技能开发以促进就业和增长的战略和行动的独立评估报告时，²⁷¹理事会建议劳工组织将其技能战略合并为一份文件。这份连贯的战略既要反映现存的要素，还要充分体现《百年宣言》提供的指导意见以及《国际劳工组织 2022-2025 年战略规划》对技能开发的重视程度。这份更新、综合和创新的战略应具有到 2030 年的长期远景(“国际劳工组织 2030 年技能开发和终身学习战略”)，以确保对目标和优先事项形成共识、确定和指引劳工组织的行动以及集中精力和资源，从而增强劳工局与其三方成员一道解决全球技能政策差距的能力。依照本报告，这一战略可包括以下部分或全部要素。
271. 承认技能开发和终身学习是创建我们所期盼的劳动世界未来的动力。要构建以人为本的劳动世界的未来，确定和提供未来的技能尤为重要。解决现有和新出现的技能需求并提高体系的相关应对能力，对于教育和培训体系紧跟全球性挑战并将其转化为机遇至关重要。劳工组织可推动查找障碍，改善全球数据和知识库，并建立有效的预测机制，以支持明智的决策及打造需求驱动的技能开发和终身学习体系。

²⁶⁷ 劳工组织，《百年宣言》，第 II 部分第 A(iii)段。

²⁶⁸ 理事会文件 GB.340/PFA/1(Rev.1)，第 32 段。

²⁶⁹ 劳工组织，《2020-2021 两年期计划和预算》，第 28 页。

²⁷⁰ 联合国大会第 70/1 号决议，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1 号文件，2015 年。

²⁷¹ 劳工组织，《对国际劳工组织 2010-2015 年开展技能开发以促进就业和增长战略和行动的独立评估报告》，2016 年。

272. 支持体系创新和体系交付。技能开发体系需要为未来做好准备。这意味着要重新思考和重新打造体系，以更有效地适应挑战和把握机遇。需要出台新的解决方案来提高质量和响应能力，并确保人们一生都拥有足够的学习机会。通过促进三方对话、提供知识和政策建议以及建设机构能力，劳工局可以：

- 支持设计和扩展新的技能职业发展解决方案(包括技能创新设施)；
- 支持均衡采用数字技术，以加强远程和混合式学习；
- 支持技能开发和终身学习生态系统中传授、学习、评价和认证的创新模式；
- 特别是通过学徒制，在教育培训机构和企业之间建立伙伴关系；
- 支持开发与完善标准和工具(例如优质学徒制)；
- 通过建立适当的监测、评估和质量保证机制，促进形成持续改进的文化。

273. 为所有人创造机会。需要更积极地推广关于公平获得终身学习、技能认可与利用的有效模式。评估和了解个人的愿望和潜力以及弱势群体的需求，促进职业指导和外联活动，是提高对学习解决方案的认识、使个人有能力使用解决方案以及更有目标地抓住培训机会和激励的宝贵手段。将性别平等纳入技能开发和终身学习体系的主流，并执行促进该领域伙伴关系的计划，也为劳工组织与其他国际组织合作贡献其专门知识提供了一个独特机会。

274. 促进社会对话和共担良好治理与可持续融资的责任。劳工局的工作可以支持推进和参与关于技能开发和终身学习的有效社会对话，并可以政府“一盘棋”的方式推动共担责任、加强协调、进行持续供资和有效的制度安排。应统筹推动建立融资机制和激励架构，将终身学习与社会保护、宏观经济和发展政策联系起来，创建更可持续的融资模式。应提供非财政激励措施、技术和行政支持，帮助企业成功且战略性地利用现有的融资和财政激励措施。

275.综上所述，这些要素可以支持劳工组织采取更加协调一致的方法来发展技能，根据明确的战略解决关键问题，实现我们追求的以人为本的劳动世界未来。

▶ 附录一

选定方法

方法	数据要求	技术专长	优势	弊端
焦点小组、圆桌会议、专家讲习班、专家意见调查、德尔菲法	<ul style="list-style-type: none"> 没有特定的数据要求 	<p>在定性方法中，技术专长是必须的：</p> <ul style="list-style-type: none"> 准备(结构严谨的)面谈、德尔菲法等专长 在新的情况下，定性结果往往难以综合起来 	<ul style="list-style-type: none"> 整体宏观 用户直接参与 或能够更深入解决问题 在交流观点方面是有用的机制 	<ul style="list-style-type: none"> 或许没有系统性 或许不一致 或许较主观 或许没有代表性，提供偏颇的观点 或许是传闻性而无事实根据
行业研究	<ul style="list-style-type: none"> 有部分数据要求(取决于行业内所用的方法) 来自统计调查的基本行业的数据；雇主-雇员调查等 	<p>必要的技术专长：</p> <ul style="list-style-type: none"> 理解以行业划分的劳动力市场、职业和技能要求 分析初级信息和辅助数据 如需收集初级信息：调查方法技能 	<ul style="list-style-type: none"> (就行业而言)整体宏观 了解行业的具体情况，包括有关能力和技能的详细信息 	<ul style="list-style-type: none"> (行业以外)不够全面 潜在偏见 或许会将不一致性带入各个行业
雇主-雇员技能调查；企业/公司技能调查	<ul style="list-style-type: none"> 公司注册簿，从中组成抽样框 收集初级信息的调查并不需要额外数据 	<ul style="list-style-type: none"> 调查设计和实行(代表性、加权、问卷设计、访谈员培训) 分析调查结果 确保代表性的方法 	<ul style="list-style-type: none"> 用户直接参与 假如调查是以事实为基础，集中在人们的行为而不是他们的观点 假如调查是为了找出意见，就需要直接量度技能 	<ul style="list-style-type: none"> 回应率通常过低 需要大量抽样，才能得到有效的数据，因此可能很昂贵 或许较主观且不一致
定量预测模型	可靠而一致的关于劳动力市场(行业、职业、资格)和人口(年龄、性别、劳动力市场参与)的时间序列是必须的	<ul style="list-style-type: none"> 建立模型的专长 统计和编程经验 必须有数年经验(应付新模型)，才能擅长分析 	<ul style="list-style-type: none"> 全面 一致 具透明度且明确 可量度 	<ul style="list-style-type: none"> 需要大量数据 成本高昂 并非一切都可量化 或许会让人误以为结果很精准
预见和事态发展	可能需要数个定量预测的输入数据和结果、劳动力市场资料、行业研究，但并非必要	<ul style="list-style-type: none"> 预见会议需要熟练的主持人 将多样的定性信息组成报告的专长 让所有利益攸关方都投入的专长 	<ul style="list-style-type: none"> 整体宏观 用户直接参与 或能够更深入解决问题 在交流观点方面是有用的机制 考虑到未来的不确定性 	<ul style="list-style-type: none"> 或许没有体系性 或许不一致 或许较主观

方法	数据要求	技术专长	优势	弊端
毕业生调查/跟踪研究	<ul style="list-style-type: none"> • 初级信息收集 • 要做到跟踪研究，就需要最近毕业生的联系方式 • 来自教育机构的额外行政数据可以丰富数据 	<ul style="list-style-type: none"> • 调查设计和实行；(代表性、加权、问卷设计、访谈员培训) • 分析调查结果 • 确保代表性的方法 	<ul style="list-style-type: none"> • 可能提供关于如何改善培训计划的质量的有用信息 • 成本相对较低，容易执行 	<ul style="list-style-type: none"> • 难以建立详细资料和联系方式来形成样本/调查群体 • 局限于工人的早期市场经验和结果可能形成偏见和主观性
空缺调查	<ul style="list-style-type: none"> • 初级信息收集 • 空缺调查可以利用现存的行政数据或公共就业服务的程序或进行雇主调查。利用行政数据需要足够的处理，以确保数据的一致性和代表性 	<ul style="list-style-type: none"> • 调查设计和实行；(代表性、加权、问卷设计、访谈员培训) • 分析行政数据和调查结果 • 确保代表性的方法 	<ul style="list-style-type: none"> • 用户直接参与 • 以确实空缺的职位为目标—代表需求 • 客观 	<ul style="list-style-type: none"> • 无法全面覆盖，对所有需求而言无代表性 • 局限于短期需求 • 处理数据需时，处理期间可能已经聘请到人员填补空缺

资料来源：劳工组织和经合组织，2018 年。

▶ 附录二

劳工组织有关技能和终身学习的规范性框架

劳工组织有关技能、培训和终身学习的权责基于以下国际劳工标准和其他文书：

文 件	相关要点
《1974 年带薪脱产学习公约》(第 140 号)	将“带薪脱产学习”一词定义为在工时期间的某个特定时间内给予工人用于学习目的的假期(任何水平的培训，普通、社会和公民教育，工会教育)，并提供适当的财务待遇。
《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)	承认教育、培训和终身学习对于促进个人、企业、经济和整个社会的利益，以实现充分就业、消除贫穷、社会包容和持续经济增长至关重要。第 12 条详细列出政府、雇主和工人对终身学习可做出贡献的方法。
《2004 年人力资源开发与培训建议书》(第 195 号)	详细列出政府、雇主和工人对终身学习可做出贡献的方法，包括在发展和制定教育和培训政策；教育和岗前培训；能力发展；体面劳动和社会包容培训；制定技能认可和认证的框架；改革培训提供者；就业指导和培训支持服务；人力资源发展、教育、培训和终身学习方面的研究；以及国际合作等领域。
2008 年国际劳工大会通过的关于有利于提高生产率，推动就业增长和发展的技能的决议和结论	制定更全面的技能开发方法，并集中于终身学习途径；核心和高水平技能开发以及确保其可携带性的方法；以及改善就业能力的承诺。
2012 年国际劳工大会通过的名为“青年就业危机行动呼吁” ¹ 的决议和结论	补充 2005 年通过的关于青年就业的结论，确认一个多层次以及平衡的方法，并考虑到各国情况迥异，需要不同的方法来回应为年轻人创造体面工作机会的需要。要求劳工局提升 5 个政策领域上的能力，包括就业能力(教育、培训和技能、从学校到工作的过渡)。在 2020 年 3 月的理事会上将讨论延长该行动呼吁，包括投入到年轻人的就业和技能以及终身学习的持续行动的方法。
《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》	表达劳工组织及其三方成员对日益全球化时代的愿景，强调就业和技能开发必须置于贸易和金融市场政策的中心。
《2015 年从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)	确定数项促进向正规经济转型的措施，包括增加受教育机会和终身学习及技能开发机会的政策，作为全面政策方针的有机组成部分。除其他外，这些政策应承

文 件	相关要点
《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)	认先前学习，例如通过非正规学徒体系获得的先前学习，从而拓宽正规就业的选择。
《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》	提供一个规范性框架，侧重于与劳动世界有关的措施，以预防和应对危机对经济和社会的影响。建议书特别承认技能开发对当地人口和难民的关键角色，并要求三方成员支持公共部门，促进对社会、经济、环境负责的公私合作关系，以及其他关于技能、能力发展和创造就业的机制。建议书同时强调技能在恢复和重建过程中的重要性，以及确认、承认和取得技能对难民和归国者的重要性。
《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》	于 1977 年通过，最近于 2017 年修订的这份宣言强调在东道国就业的工人得到各类培训的重要性，以令他们发展出“有用的技能”并促进就业机会和终身学习。在发展中国家，多国企业亦应参与“以鼓励形成技能为目标”的计划。多国企业亦应让技术人才参与到政府组织的培训计划，作为他们对国家发展的贡献。
1966 年国际劳工组织/联合国教科文组织《关于教师地位的建议书》	强调技能培训和技能升级以及在过渡背景下有效的技能开发政策的重要性。
	承认教师(包括职业技术教育与培训教师)在教育进步中的根本作用，以及教师对人类和社会发展的重要贡献。

¹ 见劳工组织，“青年就业”。

▶ 附录三

技能和终身学习生态系统模型

指导原则

- 将技能和终身学习纳入社会和经济政策议程
- 强化学习界和劳动界间的伙伴关系
- 学习和工作之间存在双向轨道
- 终身学习是“学习型组织”的重要组织文化，也为学习者所必需
- 技能培训应面向所有人
- 技能是每个人的责任

两级干预

1. 国家战略、政策和干预措施
2. 由劳工组织主导的全球响应

技能和终身学习面临的挑战

技能方面的“问题”：

- 供需侧的信息和数据不足
- 技能差距和技能短缺
- 技能利用不足
- 学徒制和职业技术教育与培训的社会印象欠佳
- 对弱势群体的包容性

确定并满足技能需求

- 利用系统方法(包括创新方法)强化技能和劳动力市场信息系统，以预测未来的技能需求
- 满足更高的技能需求
- 改善指导和咨询
- 提高对职业技术教育与培训特别是学徒培训的参与度
- 为设定标准、课程和培训计划提供信息
- 为有关生产力和体面工作的政策和企业实践提供信息

创新落实滞后

- 学习途径有限，干预措施分散
- 衡量和评估实际技能的资格存在缺陷
- 对劳动力市场需求的响应机制迟缓
- 课程设置过度和时间滞后
- 计划由供给驱动
- 与企业的合作关系有限
- 新技术和创新渗透缓慢，包括在培训教师和培训师，以及应对变革阻力方面

重塑和创新技能体系

(技能的开发、传授、认可和利用)

- “开放”教育；整合供应，走向终身学习
- 资格和课程：针对动态技能需求，建立灵活和敏捷的技能响应机制，确保权利和技能的可携性，更新培训计划和培训方案
- 面向基于能力和需求驱动的标准
- 使用创新的学徒培训和见习模式
- 建立地方和部门生态系统和英才中心
- 加快数字化转型
- 让师生双方适应新型教学
- 承认和使用技能；塑造终身学习文化，战略性地转变人力资源，使技能与工作要求相匹配
- 鼓励企业向价值链上游发展

“被遗忘的学习者”

- 公平和平等赤字；关键群体参与率低
- 获取、学习和就业障碍
- 对工作过渡的支持有限

增强所有个体的能力

- 通过有针对性的再培训和技能提升，确保所有工人在其整个职业生涯中，以及为顺利实现工作过渡参与学习；释放潜力
- 通过消除障碍和满足需求来解决不平等问题，并促进所有人能够获得技能发展：将性别平等纳入主流，为非正规经济中的工人、移民和难民、尼特族和老年工人以及所有其他类别的代表性不足的学习者开发技能
- 将技能开发与指导和咨询、社会保护、培训后支持结合起来，并通过积极的劳动力市场政策发挥其活力

技能并非单独形成且有成本

- 治理分散
- 扶持性框架不足
- 对成人教育的投资不足
- 对机构和项目的投资和融资不足
- 个人和企业的动力有限
- 伙伴关系的临时性且就技能问题开展的社会对话有限

新的治理和融资安排：有效、高效、共享

和可持续的治理和融资

- 增加资金投入
- 增强社会对话和跨行业三方治理
- 提高社会伙伴的能力和积极参与
- 运用学徒制和见习制
- 明确并认可利益相关者的作用和责任；完善机制
- 提高研究和政策设计能力
- 推广行业性方法
- 调动、汇集和分享资源，保障公私伙伴关系
- 有效且高效地利用资金