



国际劳工局
日内瓦

关于有利于提高生产率， 推动就业增长和发展的 技能的结论

2008 年，国际劳工大会

关于有利于提高生产率， 推动就业增长和发展的 技能的结论

2008 年，国际劳工大会

版权 © 国际劳工组织 2008 年
2008 年第一版

根据世界版权公约第二号议定书的规定,国际劳工局出版物享有版权的保护。然而,如指明出处,可在无授权的情况下进行简短摘录复制。如欲得到复制或翻译的权利,应向国际劳工局出版处(版权和许可证)提出申请,地址:CH-1211 日内瓦 22, 瑞士。或通过电子邮件: pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎提出上述申请。

在再版权组织那里注册的图书馆、机构和其它用户,可根据为此目的向它们发放的许可证进行复印。

关于有利于提高生产率,推动就业增长和发展的技能的结论 2008 年国际劳工大会/国际劳工局。
- 日内瓦: 国际劳工组织, 2008 年。
第 24 页

ISBN: 978-92-2-521760-8; 978-92-2-521761-5 (web pdf)

国际劳工局

labour productivity/employment/vocational training/training policy/developed countries/developing countries

12.07.3

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、地区或领土或其当局的法律地位,或对其边界的划分,表示任何意见。署名文章、研究报告和其它文稿,文责完全由作者自负,其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

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。

国际劳工局出版物和电子产品可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得,或直接向国际劳工局出版处(国际劳工局,CH-1211 日内瓦 22, 瑞士)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址,或通过电子邮件: pubvente@ilo.org 索取,免费发送。

敬请访问我们的网站: www.ilo.org/publns。

前 言

投资于妇女和男子的教育和技能以帮助经济取得伴有高质量就业岗位的生机勃勃的增长，是在全世界压倒一切的优先重点。

在 2008 年国际劳工大会上，国际劳工组织的三方成员—政府、雇主及工人，通过了一套明确无误地突出侧重这一挑战的结论。这些结论为在体面劳动议程框架内加强作为劳动者的就业能力与企业的可持续性核心支柱的教育、职业培训和终身学习提供了实际指导。

结论突出了技能发展是如何能够成为减少贫困与排斥现象同时加强竞争力和就业能力的一个重要工具的。

不充分的教育、糟糕的培训、生产力低的就业岗位和低工资这一**恶性循环**使有工作的穷人陷入困境并把年轻人和劳动者排除在参与经济增长之外。结论则寻求带来一个良性循环，其中增加男女对教育和培训的获得机会并改进其质量可刺激发明创造、投资、技术变革、企业发展、经济多样化以及竞争力，而经济则需要这一切来加速创造更多更好的就业岗位并籍此改善社会团结。这一点越来越明显。

结论旨在：

- 帮助各国利用技能发展实现机会最大化并缓解诸如技术、贸易及气候变化等全球变革驱动力的负面影响；
- 将技能开发结合进国家与部门发展战略；
- 建设能联结基础教育、职业培训、劳动力市场准入及终身学习的无缝教育通道；
- 扩大社会中处境不利人员获得教育和培训的机会。

将技能开发与这些更加广泛的增长、就业及发展战略相联结需要政府与社会伙伴一道，在使教育和技能开发与当今劳动力市场以及与技术、投资、贸易和生成未来就业增长的宏观经济政策挂钩过程中建立政策一致性。这将使强有力的社会对话，部委之间的有效协调，以及雇主与培训提供者之间更好的沟通受到极高的重视。

结论还承认，技能开发靠其本身不会导致生产力改进和增加就业。其他重要因素包括影响劳动力市场需求方的就业和生产力政策、尊重工人的权利、性别平等，及卫生与安全标准；良好的劳资关系和社会对话；以及有效的社会保护。

简而言之，每个人都可发挥作用。结论帮助确定政府、社会伙伴以及国际劳工组织的具体活动领域。劳工局致力于在研究、知识共享、政策分析，及促进对话与协作此类关键领域发挥其作用。

这些结论不仅适时、具有启发性而且务实。它们能够帮助政府和社会改进工人的就业能力，提高企业的生产力和竞争力，并促进增长的包容性。它们因此可以成为为所有人实现体面劳动这一普遍目标的强力催化剂。

当全球经济面临深刻的不确定性，这项挑战因而更加紧迫。

我谨请你们审议各项建议，分享你们的真知灼见，并继续以明确的方式同我们一道工作，来促进用以改善生产力、扩大就业增长与发展的技能。

国际劳工局局长
胡安 索马维亚

序 言

当前对发展问题的思考正在经历一个重大的知性与政策转移。思维定式发生这种改变的核心是认识到，以可持续的方式减少贫困不可能只是简单地通过取得高水平 and 可持续的增长来实现。还需要将良好的劳动力市场绩效置于经济与社会政策中心，以保证增长具有包容性并创造出生产性就业和体面工作岗位。

这一认识产生于至少两个来源：对过去突出宏观经济稳定或单纯的国内生产总值的增长的标准政策组合的失望；以及甚至许多高增长国家未能将这一增长转变成更好的劳动力市场成果及其人口中大多数人的更高生活水准。

即使是在经济增长一直居高且持久的国家，劳动力市场成果经常不能令人满意，所创就业岗位不足(增长的就业含量下降)，所创造的工作岗位中有太多是非正规经济中的低生产率和低报酬岗位。

支持千年发展目标的减贫范例亦在向以劳动力市场为中心的方法靠拢。这是基于这样的思辩，即劳动是穷人的唯一资产，不能创造更多更好提供充分社会保护的工作岗位的增长过程可能无法为很大比例的人民群众实现减贫。

一支受过教育和训练有素的劳动力队伍是重新强调劳动力市场及其绩效的关键组成部分。多年以来国际劳工组织一直在就技能开发政策为成员国提供咨询指导，并在这个领域发展研究与分析。技能开发政策构成了国际劳工组织全球就业议程的核心元素，该议程是体面劳动议程中促进就业目标的政策框架。2004 年的人力资源开发建议书(第 195 号)也为有效的技能与就业政策提供了指南。

鉴于这些问题的重要性，国际劳工组织 2008 年的国际劳工大会关于技能开发如何能够更好地服务于受雇劳动力的数量与劳动力的生产率这一双重目标的一般性讨论是及时的。2008 年的国际劳工大会，经工人、雇主和政府一致同意，通过了为加强技能、生产率、就业、发展和体面劳动之间的联系提供前瞻性框架的结论。这些结论强调了这一原则，即富有成效的技能开发政策需要成为国家发展政策的有机组成部分，以便使劳动力和企业为迎接新的机遇做好准备并采取前瞻性的方法处理变革。为了成功地使技能与生产力、就业创造和发展挂钩，技能开发政策应瞄准三个目标：使供应与目前对技能的需求相匹配；帮助工人和企业适应变革；预测和提供未来需要的新的不同技能。

结论中所采用的框架还确定了政府和社会伙伴的主要责任，并为劳工局在以下五个领域的支持确定了优先事项：(1)在工作场所和沿价值链推动技能开发；(2)帮助管理全球变革驱动力；(3)使得能够及早确定当前和未来的技能需求以充实国家与部门发展战略；(4)在教育、技能开发、劳动力市场准入和终身学习之间建立联系；以及(5)通过将教育和培训机会扩大到在社会中处境不利的那些人来促进社会融入。

所确定的开展研究的优先重点包括对利用技能开发来促进经济活动从非正规向正规部门转型有更好的理解，以及有关变革的主要驱动力对就业和技能开发的影响。政策咨询和技术合作的具体优先事项包括：(1)预测技能需求、生成及使用劳动力市场信息和改善就业服务的工具；(2)使雇主与培训提供者建立联系并增加工作场所学习；(3)制定区域技能认可方案；以及(4)提高包括农村地区和残疾男女在内的所有人对技能开发的可得性和改善其质量。

简而言之，结论为支持一个充满活力的发展进程而提供一个现代的技能开发框架，该进程将为在将来在全世界实现充分和生产性就业及体面劳动作出贡献。落实结论对于三方成员和劳工局都将是一个挑战。改进效果则是 2008 年国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言所带来的变革进程的一部分，其中技能开发政策作为就业促进的一个主要政策领域也占据了突出的位置。

国际劳工局

就业部门，执行主任

荷塞 曼纽尔 S- 西林纳齐

关于有利于提高生产率，推动就业 增长和发展的技能的结论

1. 国际劳工局理事会在其第 295 届会议(2006 年 3 年)上将有利于提高生产率，推动就业增长和发展的技能的主题选作为 2008 年国际劳工大会讨论的一个主题。本文件包含委员会达成 [并经大会通过] 的结论。

2. 在国际劳工组织的一系列讨论和结论中突出了有利于社会和经济发展和体面劳动的技能发展的重要作用，特别是关于人力资源开发结论(国际劳工大会，2000 年)、2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)、理事会于 2003 年 3 月通过的全球就业议程、关于促进青年通往体面劳动之路的结论(国际劳工大会，2005 年)和关于促进可持续企业的结论(国际劳工大会，2007 年)。此外，1974 年带酬脱产学习公约(第 140 号)和关于多国企业和社会政策的三方原则宣言(1977 年，并于 2000 年和 2006 年修订)亦与培训机会相关。

3. 教育、职业培训和终身学习是在体面劳动议程范围内就业能力、工人的就业和可持续的企业发展的主要支柱，并因而为实现减贫的千年发展目标做出贡献。技能开发是刺激一种可持续的发展进程的关键，并能为促进非正规经济向正规经济的过渡做出贡献。技能开发对于处理机会和挑战以应对全球化背景下日益变化的经济和新技术的需求来说也是至关重要的。体面劳动的原则和价值观以及符合 2007 年国际劳工大会关于促进可持续企业的结论的可持续企业的原则为技能开发的设计与交付提供了指导，而且是有效地管理对社会而言堪称公正的转型的有效方法。各国政府和社会伙伴需要在社会对话的框架下共同制定能够促进经济一体化、社会和环境方面的可持续发展的国家、区域和国际技能开发计划。

技能为体面劳动、生产率和就业增长做出贡献

4. 从长期来看，低技能、低生产率、低工资的发展战略是不可持续的，而且与减贫相矛盾。这是使不具备在全球化背景下参与经济增长和社会发展的相关技能的工作穷人和被排斥的工人陷入教育不足、缺乏培训、低生产率以及劣质工作和低工资的恶性循环。它还使企业的竞争力及其对经济和社会发展做出贡献的能力受到负面影响。

5. 相反，以教育和培训的业已改善的质量和可得性为基础的国家 and 区域发展战略能够产生一种良性循环，技能开发在其中为创新、生产率提高和企业发展、技术

变革、投资、经济的多样化和竞争力提供了动力，它们对于在体面劳动议程的背景下保持和加快更多优质工作的创造以及改善社会凝聚力来说是必不可少的。

6. 在这一良性循环范围内，技能开发是通过提高企业的生产率和可持续性以及改善工人的工作条件和工人的就业能力实现体面劳动目标的一个至关重要的因素。有效的技能开发要求一种整体处理方法。该方法包含下列特征：

- (a) 连续和不断的学习途径，该途径开始于为青年人的中等和高等教育以及职业培训作充分准备的学前和初级教育；它为青年妇女和男子进入劳动力市场提供职业指导、劳动力市场信息和咨询；以及为工人和企业家提供在他们的整个一生中提升他们的技能和学习新技术的持续学习机会；
- (b) 核心技能的开发——包括识字、计算、交流技能、团队工作和解决问题及其它相关技能和学习能力，以及了解工人的权利并理解作为终身学习和适应变革的能力建设模块的企业家的能力开发；
- (c) 更高层次的技能开发——对优质或高工资工作加以利用并创造机会的专业、技术和人力资源技能；
- (d) 技能的可携带性首先是以使工人能够将知识和经验应用于新的职业或产业的核心技能为基础的，其次是基于技能的整理、标准化、评估和发证制度，以方便技能水平在国家、区域或国际劳动力市场上被不同劳动部门的社会伙伴所承认；
- (e) 产生于所有这些因素的(从事薪给工作或自营就业)的就业能力——这是核心技能、获得教育、培训机会的可得性、利用继续学习机会的动机和能力以及所获取技能的承认的基础——并且是使工人能够获得体面劳动和应对变化以及使企业能够适应新技术并进入新市场的关键。

7. 改善生产率本身并不是目的，而是改善工人的生活、企业的可持续性、社会凝聚力和经济发展的一个手段。生产率的持续改善也是竞争力和经济增长的一个条件。由技能开发导致的生产率收益应在企业、工人和社会之间分享，包括通过集体谈判，以便保持生产率改善、就业增长和发展以及体面劳动的良性循环。

- (a) 技能开发和生产率收益假如能够转变成更好的工作条件，尊重劳工权利、深造、适应变革的能力、更好的就业前景、更高的工资和有益于更好的生活质量的其它要素，工人便可从中获益；
- (b) 通过重新投资于生产和工艺创新、商业活动的多样化、保持并改善竞争力和市场份额，企业将从技能开发和生产率收益中获益；

(c) 社会将在优质工作、更多的就业、服务质量和效益、减贫、尊重劳工权利、社会公平、日益变化的全球市场中的竞争力以及增长活跃的部门方面从技能开发和生产率收益中获益。

8. 然而，除非存在将生产率改善转化成就业增长和发展的有益的经济和社会环境，否则技能开发将不会自动导致生产率改善或更多和更好的工作。其它关键要素包括：尊重工人的权利、性别平等、卫生和安全标准；良好的劳资关系、有效的社会保护；良好的领导能力和高标准的机构组织流程；和有效与积极的劳动力市场政策和就业服务。

9. 同样，单靠生产率改善将无法在体面劳动议程的背景下促进就业和发展。其它必不可少的要素是：强有力的就业增长政策；可持续的商业环境；强大和有代表性的社会伙伴；教育和技能开发投资；包括卫生医疗在内的社会支助服务和有型基础设施；工业区或工业集群的发展；针对非正规经济以及中小型企业的地方经济和社会发展政策；商业和工人网络；有效的公共服务；发展良好的服务部门；以及贸易、投资和宏观经济政策。

10. 各国政府对与社会伙伴磋商创造能够满足当前和今后的技能需求的框架负有全面责任。国际经验表明，那些成功的将技能与生产率、就业、发展和体面劳动结合在一起的国家将技能开发政策指向三个主要的目标：

- (a) 使供应与目前的技能需求相匹配；
- (b) 帮助工人和企业适应变革；和
- (c) 为今后的劳动力市场需求建立并保持能力。

11. 技能匹配和缓解调整的头两个目标在对进行中的技术和市场变革作出反应方面采取了一种从短期到中期的劳动力市场的观点。第一个目标要求政策和机构更好地预测并使技能的提供与劳动力市场需求相匹配，以及使就业服务、职业服务和培训服务能够为更多的人所利用。

12. 第二个目标突出了使工人和企业能够更容易地从正在衰落或低生产率活动与部门转向增长和具有较高生产率的活动和部门并投资于新技术。重新掌握技能、技能升级和终身学习帮助工人保持其就业能力，并帮助企业调整和保持竞争力。这项工作应结合支持向新的就业过渡的积极的劳动力市场政策。工人不应承受调整代价的压力，而且有效的社会保障规定或失业保险以及职业指导、培训和有效的就业服务是缓解这一冲击的社会契约的重要组成部分。

13. 第三个目标采取了一种长期观点，侧重于通过地方、国家、区域和国际层面的预告，而对在将来需要的技能加以预测和交付。这一技能开发战略的作用旨在促进改善工作条件和企业发展的一种可持续的发展进程，以及整个经济有能力保持竞争性。

14. 为实现这三个目标，与社会伙伴和其他重要的利益相关者共同努力是重要的。

15. 各国具有完全不同的现有经济和社会条件，而且教育和技能开发的水平也不同。然而，在发展的所有阶段都需要不断地促进创造力、革新、生产率增长以及更多和筹划更好的工作。各国发起并加强技能、生产率、就业和体面劳动的良性循环的政策制定、顺序排列和重点的确定需要对其发展的不同水平做出反应。

16. 技能开发、生产率、就业增长和发展之间的关系是复杂的。为使技能开发政策有效，经与社会伙伴磋商，各国政府必须通过将教育、研究和技能开发与劳动力市场、社会政策、技术、公共服务提供、贸易、投资和宏观经济政策挂钩来建立政策一致性。

17. 为实现其对良性循环做出贡献的潜力，必须将教育和技能开发结合进国家经济和社会发展的广泛框架。良性循环的实现要求通过为非正规经济向正规经济的过渡创造条件，敦请日益增长的非正规企业加入具有更高生产率的活动、更好的工作条件、享有社会保护和尊重工人的权利。这种情况适用于所有国家，特别是发展中国家。

有利于可持续企业和就业增长的工作场所和沿价值链的技能开发

18. 如同在促进可持续企业的国际劳工组织处理方法中达成一致的那样(国际劳工大会，2007年)，教育、培训和终身学习属于可持续企业的有益环境的根本条件。可持续企业遵循以充分尊重工作中的基本原则和权利以及国际劳工标准为基础的工作场所的做法。作为提高生产率和创造体面劳动的一个手段，它们还促进良好的劳资关系。

19. 新技术的培训为更好的职业道路(公司内部或劳动力市场上)、更高的收入和就业能力提供了机遇。此外，人们承认，企业为保持竞争力以及能够保留其工人需要新的技能。

20. 根据国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》的第30段，多国企业“应视情况确保为所在国所有级别的雇员提供相关的培训，以满足企业的需要以及该国的发展政策”。由于牵头企业为供应链更下游的供应商提供了技术，技能开发与全球价值链一道为新知识和技术的转让提供了机会。

21. 出口加工区(EPZs)中的外国直接投资可创造就业，但有必要加强与体面劳动的联系。为实现此类投资促进工人生产率和体面劳动的潜力，要有具有目标针对性的政策支持以确保良好的工作条件、尊重自由结社和集体谈判权利并投资于培训。

22. 就组织方面的创新和人力资源做法以及激励人们的积极性政策的实施达成一致对于劳动生产率来说是重要的。对工人、技术和研发进行综合投资以及进取型人力资源和可能包括公平分享收益在内的报酬政策是高业绩工作场所的关键。资方和工人代表应能够并鼓励工人出于其本身的利益以及企业业绩的利益开发其潜力。政府、社会伙伴和整个社会应创造一种学习文化并应对变革的挑战。

23. 中小型企业(SMEs)在技能开发方面面临特殊的挑战，如难以为正规培训做出可能的时间安排、由于担心工人一旦获得新技能后会离开企业而不愿意投资于工人培训，或是缺乏投资于技能开发的资源。建立中小企业的网络将有助于分享信息、良好做法以及合伙筹集支持技能开发的资源。为帮助中小企业对其工人的技能进行再培训和提升，需要制定具体和有针对性的政策。帮助这些企业家理解技能开发对企业和社会的好处的针对中小企业的管理培训计划在许多国家被证明是非常有效的。

24. 由于利用了专门化和提高生产率的好处，外包安排往往被作为一种更好整合价值链的方法而采用。这对中小型企业来说是采用新技术和获得新技能的机会。它可在附属产业中创造工作机会。其在发起企业中的置换效应可通过重新培训、工作安置服务或社会保护措施加以处理。同时应保持基本雇佣条件的外包。外包企业还可在服务的专业化和达到优质标准方面对供应商进行指导。

25. 恶劣的外包作法使工人陷入低技能和低生产率工作，导致与体面劳动议程不符的工人福利和工作条件的恶化。负责任的外包作法要求企业与其承包商或服务供应商共同努力提供体面劳动并为培训和技能提升创造机会。

26. 应向所有人提供获得优质教育、职业培训和工作场所学习的平等机会，特别是促进在劳动力市场中代表性不足的群体或在进入劳动力市场遇到困难人员的需求，如青年工人、老年工人、残疾工人和属于非典型雇佣关系的人员。

27. 平等机会对于女工、特别是农村女工、青年妇女、残疾妇女和女企业家来说也是十分重要的，尤其是负有家庭责任的妇女，她们需要灵活的政策和考量以确保进行技能提升的充足时间。

28. 证据表明，共享工作场所生产率改善的收益加强了学习的动机、创造了信任和承受工作场所变革的意愿并为企业提供了创新和投资的手段，从而进一步导致更高的生产率。研究表明，通过社会对话、包括通过集体谈判协议分享可能实现的收益，在这方面是行之有效的。

29. 政府为可持续企业和就业增长在工作场所和沿价值链支持技能开发的作用应突出为技能开发提供一种有益的环境，包括但不限于：

(a) 通过有力和一致的政策框架促进一种积极的终身学习文化、技能提高和生产率；

- (b) 培训的质量保证和所获技能的发证，以使技能能够转移，包括通过非正规和在职学习获得的技能；
- (c) 可能包括财政刺激在内的一系列机制和刺激措施，以鼓励企业并使之能够作为企业发展的一部分培训其劳动力和使工人参加培训，特别是针对中小型企业 and 低技能工人；
- (d) 国际劳工政策和标准，特别是有关结社自由、集体谈判权利和性别平等政策和标准的落实与强制实施；
- (e) 针对企业、部门、国家和区域层面就技能开发开展社会对话的机构支持；
- (f) 在有助于满足企业和工人的技能开发需求以及社会伙伴达成一致的情况下，确定并利用有关公共/私营伙伴关系的机会；
- (g) 包括技能需求在内的劳动力市场信息的收集、分析和有效传播，在可得到的融资方案的基础上提供及时和可利用的信息以及切实可行的职业介绍制度；
- (h) 各国政府还可通过开发其自身劳动力的技能起到一种带头作用；
- (i) 作为提供优质早期和基础教育的基础，政府政策之间的一致尤为重要；和
- (j) 与企业一道，政府还在提供研究投资方面发挥有一种作用。

30. 为实现可持续企业和就业增长，社会伙伴能够以多种重要的方式促进技能开发，包括但不限于：

- (a) 开展可能包括在国家、部门和企业级别签署集体协议在内的有效的社会对话；
- (b) 作为从非正规活动向正规经济过渡的一个初步措施，为非正规经济经营者提供投资于技能开发的刺激措施，包括通过改善雇主组织与中小型企业之间的联系；以及促进使非正规经济工人享有权利的政策；
- (c) 提供、支持并促进工作场所学习——在工作场所培育可能包括提供带酬培训假在内的一种学习文化；
- (d) 在学校和职业培训机构中促进企业家的能力开发、工会和工人的权利意识；
- (e) 提供学徒培训、提升学习质量以及承认通过学徒培训获得的技能；
- (f) 使工人能够在可利用的时间和地点获得工作场所培训，以及使妇女能够平等地获得工作场所学习和学徒培训机会；
- (g) 开展以社区为基础的培训以惠及处于不利地位和边缘化群体；和
- (h) 在有关技能开发方面使有关企业的社会责任方面的信息分享和良好做法发挥一种作用。

31. 国际劳工组织对这些努力的支持在下列方面尤为重要：

- (a) 研究、有效范例的传播以及对将良好作法适用于具体国家的情况的技术支持，例如有关有效的培训刺激方案、将工作场所培训扩展到男子和妇女以及如何促进从非正规向正规经济活动的过渡；
- (b) 将高业绩工作场所作法作为重要的要素加以促进，重点突出培训和技能、工作组织、收益分享以及工人参与和社会对话；
- (c) 帮助政府和社会伙伴实施《多国企业宣言》，将其促进成为沿价值链促进技能开发的一个有益工具，以及传播有关技能开发的社会对话如何有助于提高生产率和促进体面劳动的范例；
- (d) 将技能开发培训列入小企业发展促进计划；
- (e) 促进国际劳工组织 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)；和
- (f) 通过国家间技能认可体系开发就业技能发证的双边和多边协议样板。

有助于管理全球变革驱动力的技能开发

32. 技能开发应构成对不断变化的条件做出有效反应的一个组成部分。无论各国的发展水平如何，技术和贸易都对其具有重要的影响。气候变化今后可能会具有类似的影响。技术变革为更高生产率和新产业提供了可能，创造了利用新技能的新的工作岗位，但亦会导致显著的工作岗位损失和不断变化的技能要求。贸易政策为参与全球价值链提供了新的机会和可能，但亦对国内产业提出了转型挑战。气候变化可能会改变能源使用的模式，影响产业如何开展其业务，以及在跨农业、运输、制造和建筑业的广大范围提高对新技能的需求。

33. 其它变革驱动力，如移民、人口统计趋势和农业活动的日益公司化和危机，在现有工作岗位的置换以及新就业机会之间创造了类似的紧张情况。作为一种更广泛的前瞻性和应对战略的组成部分，重要的是政府与社会伙伴磋商，制定出有效地处理这些挑战的、包括技能以及可持续的社会保护政策在内的良好的积极劳动力市场政策和制度。

34. 有效地管理全球变革驱动力一方面意味着具有利用机会所需的能力，另一方面意味着为有利于调整而缓解负面影响。预测和技能开发战略是应对这两个挑战的中心。可能包括集体谈判在内的社会对话是确保从变革中获益以及全面和有效地缓解负面影响战略的一个重要手段。

35. 利用机会。为了利用机会以及领导能力和企业家技能以驱动变革，政府和社会伙伴需要收集并利用信息以及具备分析能力来发展战略。技术工人的缺乏是限制国家的发展能力、企业对机会作出反应以及工人转向更好的工作岗位和更高工

资的关键因素。而前瞻性的技能政策可帮助企业、社会和工人作出积极的反应并从变革中获益，例如通过：

- (a) 部门趋势和技能需求的及早确定，包括最可能受变革影响的部门以及最可能提供显著的增长潜力的部门；
- (b) 作为满足新出现部门和产业今后技能需求的基础，编写职业和技能简介；
- (c) 平衡职业和较高的一般技能，以改善投资气候、生产率和体面工作岗位；
- (d) 引导青年人处理与技术相关的主题，包括科学和数学，以推动革新和技术开发，同时亦帮助工人发展其它创新能力。

36. 缓解变革的负面影响具有两个方面的内容：确保工人顺利地过渡到新的就业，和减少变革对工人、企业和国家造成的社会和经济代价。对工人来说，无间断的转向新就业要求具备下列机制：

- (a) 承认并证明以前的学习和在工作中所获经验的技能承认制度，以使具有可转移技能的工人无论是在企业内部还是在其它职业和产业中能够更容易地转向新的工作岗位；
- (b) 由政府或雇主提供的深造和技能提升的可得性以及工人利用这些机会获得终身学习的可能性；
- (c) 就业服务，包括及时获取劳动力市场信息、职业指导和工作安置服务；
- (d) 与积极的劳动力市场政策相结合，对受下岗和调整影响的工人提供临时支持的社会保护措施。

37. 政府的作用应集中于：

- (a) 投资于提供核心技能并促进终身学习的完善和具有活力的教育、研究和技能培训体系；
- (b) 建立国家、区域和国际技能承认和发证机制，以促进工人的流动；
- (c) 投资于工人深造计划以确保工人能够提升现有的能力和获取新的技能；
- (d) 作为终身学习议程的组成部分，提供就业安置服务、指导和相应的积极劳动力市场措施，如针对老年工人的培训计划，和凡可能时，在立法的支持下反对年龄歧视并促进劳动力参与；
- (e) 激励有关全球变革驱动力对技能开发和就业产生的影响的三方社会对话；和
- (f) 结合积极的劳动力市场政策提供社会保护。

38. 社会伙伴应通过下列方面做出贡献：

- (a) 积极参与培训制度的制定与实施，以确保技能的相关性、灵活性和培训对所有人的可得性；
 - (b) 激励并支持工人在努力和承诺方面进行投资并开发技能的机制，包括提供一种支持性环境和建立学习者的信心；
 - (c) 确保工作条件遵守核心劳工标准和职业安全和卫生标准以及促进生产率和可持续发展；
 - (d) 就老年工人的工作和生活经验的价值发起对社会伙伴和社会的宣传举措，同时提供协调一致的年龄友善型配套就业措施，包括持续的技能更新、特别是在新技术方面；和
 - (e) 开发新的创新型商业理念，此类理念亦迎合替代能源的采用或回收利用以及应对诸如水平面上升、干旱和飓风一类的地方或全球问题。
- 39.** 国际劳工组织对这些努力的支持在下列方面尤为重要：
- (a) 就主要变革驱动力的就业影响以及对技能开发和就业增长造成的影响开展研究和促进国家、区域和全球层面的对话；
 - (b) 帮助三方成员建立通过技能开发利用国家、区域和国际机会的好处的能力；国际劳工组织都灵培训中心和国际劳工组织/美洲国家间知识发展和职业培训中心(CINTERFOR)在提供此类培训方面可发挥一种重要的作用；
 - (c) 分析并传播有关对被置换工人的深造实施有效和合理的费用分摊安排的研究结果；
 - (d) 与包括联合国机构在内的其它国际机构和组织一道努力，确保在处理变革对就业的影响方面与国际劳工组织目标的更好一致。

可馈入国家和部门发展战略的 目前和今后技能需求的早期识别

- 40.** 技能需求和供应之间的不匹配具有高昂的经济和社会代价，并造成和导致结构性失业。当前和今后技能需求的早期识别是减少技能差距的前瞻性战略的组成部分，如通过：
- (a) 根据当前和今后的技能需求调整初级教育的课程；
 - (b) 使培训提供者能够预计和预测当前和中长期的技能需求是什么，以确保工作岗位和技能之间的更好吻合；
 - (c) 向所有利益相关者，特别是向被置换的工人以及那些寻求更好的工作机会的人员提供恰当和及时的信息，以使他们能够从衰落的部门转向新兴部门；

- (d) 帮助年轻人将他们的培训选择建立在现实的就业前景基础上；
 - (e) 促进雇主和工人作出投资于培训和终身学习的信息灵通的更好决定；和
 - (f) 通过及时提供具有适宜技能的工人、提升现有工人的技术水平和帮助工人保持就业能力来协助企业进行创新和采用新技术。
- 41.** 有效的技能识别预测体系具有下列任务：数据收集、技能需求分析和技能概括定义、此类分析的及时和广泛传播以及在了解此类信息的情况下制定培训政策并将它们体现在培训计划中。应广泛地传播相关的信息和数据分析，包括向求职者、雇主组织和工人组织、公共和私营培训机构以及无论是正规还是非正规经济的职业顾问和就业服务提供者传播。
- 42.** 数量和质量预测应与广泛界定的国家战略联系起来。跟踪具有高增长潜力的部门和地区以确定新的就业前景和它们的技能要求，以及跟踪处于下降中的传统部门和那些损失工作岗位的技能情况是重要的。跟踪技能供应的质量也是重要的。此外，技能需求分析应跟踪核心技能以及职业技能，因为它们是随着经济增长而变化的。
- 43.** 政府的技能识别责任包括协调、寻求资源、发展政策、进程和机构，以便：
- (a) 通过与社会伙伴进行对话加强劳动力市场信息系统；
 - (b) 开展定期劳动力市场研究并建立技能预测机制；
 - (c) 通过劳动力市场和编制调查，以及特别是来自培训机构和就业服务机构的行政数据开展技能的量化预测；
 - (d) 通过，例如，当地企业委员会、工会、雇主组织、利益相关者委员会以及雇主和当地培训机构之间的反馈机制收集有关正规和非正规经济的质量数据；
 - (e) 鼓励教育机构和公司之间的合作与联网；
 - (f) 考虑到宏观经济、技术和人口统计趋势；
 - (g) 通过与社会伙伴磋商，检查和确保培训课程跟上时代的发展，以便从数量和质量上满足当前和今后的技能需求，并利用此类信息检查培训机构的业绩并确定其成果；
 - (h) 制定可被用以作为课程设置基础并可迅速修改以适应不断变化的产业要求的工作岗位概要；和
 - (i) 作为区域结盟的组成部分，安排共同数据收集和分析。
- 44.** 社会伙伴对技能预测的贡献包括但不限于：

- (a) 利用部门机构、双边和三方制度安排、企业和工人组织的地方网络以及培训机构促进有关更新技能要求信息的持续进程；
 - (b) 分析新兴技术对今后技能的影响；
 - (c) 通过企业和学习机构之间的相互交流提出技能需求和工作岗位概况；
 - (d) 帮助其技能可能受变革影响的那些工人评估新的机会；和
 - (e) 在企业和部门级别开展交流有关企业预测信息的社会对话，并表达雇主和工人的培训需求和愿望。
- 45.** 国际劳工组织可通过下列方面帮助成员国：
- (a) 分享来自不同国家预测技能需求的有效模式和具有成本效益的处理方法；
 - (b) 帮助各国，特别是发展中国家建立并改善劳动力市场信息系统和就业服务；和
 - (c) 建立有关技能供应和需求动态研究的国家能力，并激励有关这方面的国际合作。

将教育、技能开发、劳动力市场准入 和终身学习联系在一起

46. 各国具有不同的教育和技能发展水平，而且在建立将基础、中等和高等教育、职业培训、劳动力市场准入和终身学习联系在一起的一致学习道路方面面临各种不同的挑战。对各国政府来说，确保所有人的优质基础教育和核心技能(参见 6(b) 中的讨论)应具有绝对优先权。政府和社会伙伴应旨在发展一种在所有工人的整个工作生涯中促进学习途径的综合国家资格框架，应包括横向和纵向两个方面的进展情况。

47. 职业咨询和指导、先前学习的承认、结合企业家的能力开发的培训以及有效的技能预测和劳动力市场数据分析的广泛传播有助于促进学习的不同阶段和进入劳动力市场之间的过渡。这些措施对于改善青年人和其它目标群体的就业能力尤为重要。在许多国家，更高的中等和高等教育比率并没有导致显著比率的青年人在更高生产率工作中的更多就业，因为他们可能缺乏与劳动力市场需求相关的能力。不应孤立地实行这些措施，而应使其成为国家发展议程的组成部分，突出技能开发和就业增长。

48. 从初级和中等学校入学率，到参加正规职业培训和以能力为基础的学徒培训的机会，到参加工作场所培训的机会以及重新进入工作时的深造机会，为促进妇女参与技能发展的所有阶段，特殊支持机制往往是必要的。从生命周期的观点来看，对性别平等和改善妇女的生产率和体面劳动来说，沿着学习通道的每一阶段

都存在着障碍。无论是在主流培训促进还是在专门针对妇女的计划中，要求关注性别问题，如平衡工作与家庭责任、避免歧视以及承认通过履行护理责任所获技能的价值。

49. 为在教育、培训、终身学习和就业之间建立一个无缝通道，需要在多层面促进协调的改善。此类协调措施亦应包括与社会伙伴的磋商。

- (a) 在国家层面，部委间的协调平台对协调一致的行动以及协调一个国家内部由不同部委提供的教育和技能开发计划来说是极端重要的。教育和劳动部、科学和技术创新以及其它相关部委之间的协调对于从初级教育和培训向终身学习的顺利过渡来说尤为重要，还有与帮助确定和预测技能的经济机构之间的协调；
- (b) 相关的不同政府层面之间的协调也同等重要。这方面的挑战是保持分散化的当局之间的平衡，以便对地方劳动力市场需求以及质量保证和标准作出反应，从而使资格获得国家承认，以及为培训制定有效的刺激方案；
- (c) 在地方层面，市政当局、企业、雇主组织和工人组织以及培训提供者之间的协调与合作可为根据劳动力市场的需求调整培训作出显著的贡献。此类协调对于将技能开发结合进更广泛和长期地方发展战略也是必不可少的；
- (d) 在区域层面，国家之间以及专业组织和其它相关机构之间应就技能的承认进行协调，以便促进技能在区域范围内的流动性。国家框架的区域兼容是一个可能的关注点；
- (e) 在国际层面，要求有国际机构之间的合作，来保证针对发展中国家的统一援助交付和效果，以实现千年发展目标(MDGs)，特别是有关教育的千年发展目标(2)。

50. 在一些国家证明有效的协调机制包括：

- (a) 国家部委间的协调机构；
- (b) 有关技能需求和培训质量信息共享的由雇主和工人代表、企业协会以及专业学习和研究机构组成的以部门为基础的机构，以改善培训的计划和交付；
- (c) 企业以及学习和研究机构之间的合作，以特别满足技能需求以及鼓励有关新兴高增值部门的创新；
- (d) 作为教育和培训实施者、政府、雇主和工人之间的对话平台，国家资格框架使技能开发更好地反应不断变化的需求，将初级、继续教育和终身学习联系起来，并确保对资格的广泛认可和可转移性；和
- (e) 作为区域一体化的组成部分，促进技能承认和劳动力流动的国家间的部委协调机制。

51. 尽管机制和程序是重要的，但应根据结果评估此类机制的效果。根据体面劳动议程确定成功实现教育和培训目标的质量和数量指标对于就成功、不足和汲取的经验教训形成共同见解来说是有益的。

52. 政府负有下列主要责任：

- (a) 确保面向所有人的优质基础教育和核心技能；
- (b) 与社会伙伴磋商制定国家和区域间资格框架；
- (c) 与社会伙伴就促进投资于可携带的和可转移技能的方法达成共识，以顺利地进行从学校到工作以及从衰落到具有活力的职业和部门的过渡；
- (d) 作为帮助进入职业和高等教育以及就业的一个要素，应能使职业培训和高等教育机构承认以前的学习和经历；和
- (e) 成立负责监督培训制度的协调实施的国家、区域和部门三方委员会以确保较高质量的结果。

53. 社会伙伴在下列方面负有尤为重要的责任：

- (a) 协调旨在确保从教育到培训，再到劳动世界的顺利通道的机制；
- (b) 提供并利用工作场所机会促进从学校到工作以及从衰落到新兴部门的顺利过渡；
- (c) 支持和促进终身学习，包括通过集体谈判协议；
- (d) 鼓励共同投资于研发的公共/私营伙伴关系；和
- (e) 与政府合作，为继续学习确定长期和可持续的资金来源。

54. 国际劳工组织可通过下列方面帮助成员国：

- (a) 寻找促进一般和可转移技能投资的创新型方法并就将其适用于所有国家的情况与政府和社会伙伴进行磋商；
- (b) 通过利用其三方性结构的力量促进与联合国其它机构的合作，以确保国家层面发展援助的统一交付，特别是在“一体行动”机构间协调框架下；
- (c) 促进与处理技能开发、教育和终身学习的其它国际机构的合作；和
- (d) 通过基于各联合国机构的实力的联合研究、影响评估和工具开发加强总部层面的机构间联系。

面向目标群体的社会融入的技能开发

55. 对那些在社会中处于不利地位的人员来说，获得教育和培训是至关重要的，以支持他们摆脱低技能、低生产率和低工资就业的恶性循环。承认一些人面临处

于不利地位的多种根源是重要的，这种情况提出了特别挑战。因而，排除获得培训和教育的这些障碍并处理他们的特别需求对于实现社会融入和平等来说是必不可少的。旨在处理劳动力市场中的歧视的政策应是有效的技能开发战略的一个不可分割的组成部分。

56. 农村地区的教育和培训基础设施尤为缺乏。因而获得教育和培训的问题在农村地区最为严重。农村地区的三个目标是扩展基础设施和技能开发的可得性，创造更多的就业，同时亦改善教育和培训的质量。在农村地区促进对技能开发的积极态度也是十分重要的。

57. 将国家培训机构的影响范围扩展到农村地区应结合创新型处理方法，如：

- (a) 以社区为基础的培训，此类培训是根据当地的经济和就业机会提供的；
- (b) 通过利用信息和通讯技术(ICT)进行远距离学习；
- (c) 使培训更接近于人民群众的流动性培训；
- (d) 强调有关技术和企业家的能力开发合作；和
- (e) 旨在改善农村基础设施的以劳动力为基础的方法，提供有关建筑、维修和政府承包方面的培训。

58. 多样化的培训制度是帮助农村工人获取并提升技术；结合进全球价值链和服务于地方市场；改善企业家的能力开发、农业生产率以及获得市场和发展可以补充收入的非农活动的一个重要机制。

59. 需要将促进农村经济中的技能开发努力结合进全面努力，以改善农村工人享有社会保障方案以及确保实现他们的权利。促进技能开发有助于提升地方经济和具体产品的价值链，这种情况反过来导致对技能提升的要求。

60. 如同在有关人力资源培训和开发结论 (国际劳工大会，2000 年)中一致同意的那样，在非正规经济中，技能开发可对改善生产率和工作条件做出贡献，同时可能有助于处理非正规经济中的工人面临的挑战。为此，可将一些战略用以开发技能：

- (a) 多样化培训和技能提供的范围从识字、补习基础教育、技术和职业技能到管理和企业家的能力开发技能；
- (b) 有关培训的模块处理方法将长期培训分成一套短期课程，从而增加那些抽不出时间和承受不起长期培训费用的人员获得培训的机会。该方案帮助人们以他们自己的进度并根据他们自己的需要进行学习；
- (c) 对在非正规经济工作中所获技能的承认有助于工人转入正规经济；和
- (d) 不可低估参加培训的费用负担。考虑到许多非正规经济工人觉得难以直接为费用做出贡献，应探讨一些可持续的费用负担创新方法。

- 61.** 加强非正规经济的技能基础是改善当前状况以及促进非正规活动的正规化的全面发展努力的组成部分。社会保护和医疗、尊重工人的权利、有效的企业管理框架以及正规和非正规经济中企业之间的联系也有助于正规化进程。
- 62.** 技能开发是使青年人能够顺利地从学校过渡到工作的一个主要途径。由于对他们的技能需求不多，或缺乏承认，以及培训机会的缺乏，数目众多的青年人难以找到生产性就业。
- 63.** 为将青年妇女和男子结合进劳动力市场，需要采取一种综合性处理方法，包括相关和优质技能培训的提供；劳动力市场信息的可得性以及职业指导和就业服务。为使青年人能够参加终身学习以及进入劳动力市场，改善基础教育和核心工作技能尤为重要。使未能接受基础教育和核心工作技能培训的成年人有机会弥补这一不足也是重要的。
- 64.** 学徒培训、军校学习、训练和实习对青年人来说是连接学校和劳动世界的有效途径，使得他们有可能与技术 and 职业培训一道获得工作经验。这有助于他们克服第一次尝试谋职时的工作经验不足。
- 65.** 为满足青年人中处于不利地位群体的具体需求，需要进一步探讨特别和创新型计划，如为退学者提供获得基本的识字和计算技能的“第二次机会”，旨在提高女孩入学率，以使她们有资格获得工作培训的特别计划，以及对雇用新加入劳动力市场人员作法的奖励措施以克服她们初始阶段可能出现的低生产率。
- 66.** 培训和技能开发有助于更大程度地将具有残疾的人员结合进劳动力市场。尽管福利工厂可建立能力和自信并进而支持向主流劳动力市场的过渡，但凡有可能，将残疾人结合进主流工作场所是一个更好的处理方法。诸如免税、减少社会保险缴费和帮助进行工作场所改造一类的激励措施可鼓励企业雇用具有残疾的人员。
- 67.** 受国家和/或区域或国际资格框架支持的技能流动的改善有助于移民工人获得与他们的资格和经历相称的就业。区域资格框架和有关资格相互承认的区域合作为促进劳动力流动和技能的流动创造了有利的条件。
- 68.** 应对处于非典型雇用关系中的工人的状况给予额外关注，他们往往被排除在职业培训和在职培训设施之外。
- 69.** 政府负有就社会融入以及确保具有特殊需求的群体为从事生产性和体面劳动享有适当的技能开发而与社会伙伴进行磋商的主要责任。适当的措施包括：
- (a) 向所有人提供包括识字和计算在内的基本技能；
 - (b) 将技能开发结合进农村基础设施投资以及提升农业部门的其它方法；

- (c) 建立部门间机制以便对涉及移民和具有非典型雇用关系工人的技能开发问题作出反应；
 - (d) 为雇主提供雇用残疾人和来自其它处于不利地位群体人员的刺激措施，这些措施可包括，例如，课税奖励措施、减少社会保护缴费、补贴为残疾人进行的工作场所改造；
 - (e) 在有助于满足企业和工人的技能开发需求以及在社会伙伴达成一致的情况下，确定并利用有关公共/私营伙伴关系的机会；
 - (f) 作为加入正规经济的补充奖励措施，向非正规经济中的中小型企业提供有补贴的培训；和
 - (g) 同样，使培训面向非正规经济中的中小型企业以便为它们提供通往正规工作的途径。
- 70.** 社会伙伴应通过下列方面促进目标群体的技能开发：
- (a) 支持将具有特殊需求的人员结合进劳动力市场；
 - (b) 为青年人提供不同的工作场所经历；和
 - (c) 考虑有效的资金供应安排以克服在获得初始培训和终身学习方面的具体的不利处境。
- 71.** 国际劳工组织可通过下列方面帮助成员国：
- (a) 开展有关在非正规经济中进行技能开发的有效处理方法的研究，应包括有关妇女的特殊重点；
 - (b) 在国际劳工组织有关劳务移民多边框架(2005年)范围内，制定有关为移民工人提供技能开发、区域技能承认方案战略以及促进回程移民和其它处理并扭转人才流失的影响；
 - (c) 拟定有关处于非典型雇用关系中的工人的技能开发和将残疾人纳入主流培训和就业促进计划的战略；
 - (d) 通过对成员国的丰富经验加以反映的方法而用文件记录和传播有关促进不同目标群体的技能和体面劳动的良好做法；
 - (e) 评估国家青年就业促进战略的影响及其技能开发组成部分的贡献；
 - (f) 根据有关促进农村就业以推动减贫一般性讨论(国际劳工大会, 2008年)结论的战略方向制定有关扩展农村地区技能开发提供的可得性并改善其质量的战略。