



# ► 国际劳工组织行业简报

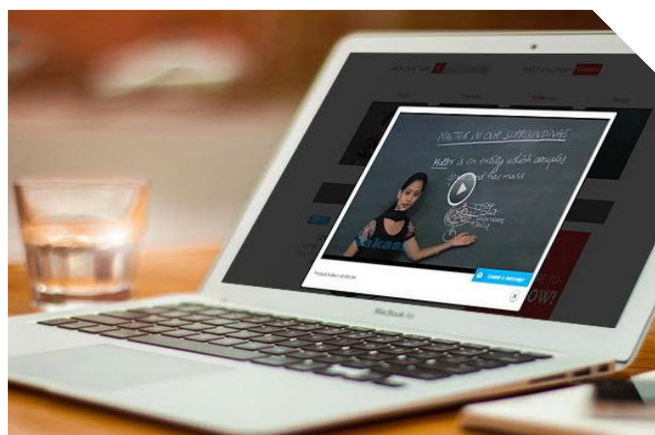
日期：2020年4月16日

## 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情与教育行业

截至 2020 年 4 月 13 日，世界上大多数国家都已关闭了中小学和大学，以控制新冠疫情的传播。192 个国家在全国范围强制实行封闭措施，中断了近 15.8 亿学生(占注册学生总数的 91.4%)的学习，并促使几乎所有教育系统部署远程教学解决方案。<sup>1</sup> 中断学习还影响了 6,300 多万中小学教师以及无数教育支助人员的工作。受到影响的还有幼儿教育人员、技术和职业培训人员以及高等教育教师。

在武装冲突期间或贫困和农村地区有可能发生学校关闭的情况，但就其影响范围、就业影响及变化特性而言，疫情在全球范围内对教育造成的破坏是前所未有的。当前形势的特殊性还体现在技术、远程和虚拟教学以惊人的速度用于减轻学校关闭所造成的影响，也体现在以虚拟战略应对教育挑战的能力。

教师和学校一直在创造性地采用各种基于技术的策略来替代传统课堂，通过视频会议和在线学习平台提供课程，并通过基于学校的内部网和信息平台共享学习材料和工作表。在一些国家，广播节目和国家电视被用来播放学校课程和教育材料，资源不足的地区尤其如此，因为它们可能缺乏技术基础设施。



远程教育

应对学业中断的解决方案虽然具有创新性，且反映迅速，但现实情况仍然是，一些学校和地区在利用资源、技术基础设施和教育技术市场，以更有效和更全面的方式应对危机方面的能力优于其他学校和地区。注重虚拟教学会加剧现有的教育不平等，特别是在发展中国家、边缘化社区和农村，在这些地方，获取技术和可靠的互联网连接可能受到限制。即使在学校内部，与残疾人或家庭收入有关之类的不平等也可能阻碍进行远程教学。学校和教师无法通过远程教学在学生社会化和提供社会服务方面发挥重要作用，例如学校供餐方案。<sup>2</sup>

来自国际劳工组织(劳工组织)消除童工劳动项目的信息表明，曾经从事童工劳动或面临童工风险的学生不太可能获得远程教育机会。在这样的弱势群体中，远程教育的质

1 教科文组织： [新冠病毒对教育的影响及应对](#)，2020 年 4 月 13 日。

2 粮食署： [对 COVID-19 疫情导致的学校关闭期间学校供餐情况的全球监测](#)，2020 年 4 月 14 日。

量(通常是低技术或无技术的)可能很差。疫情期间及以后,学校系统将面临高辍学率,童工人数也将增加,此种风险显而易见。

COVID-19 危机之前,虚拟和远程教学的成功应用涉及教师培训和学生的技术装备,且大都在非危机情况下展开。疫情之下,鉴于需要迅速采取行动,重点主要是确保获得技术。需要更加关注如何有效地整合技术和学习,这包括教师在这方面的重要作用,以及学生自主学习所需的技能。

在危机期间,确保通过新的所采用的形式使优质教学得以延续的条件是,教师能获得资源充足和安全的教学环境和体面的工作条件。教师应对疫情的早期经验侧重于专业支持和培训、职业安全和卫生、就业和工作条件以及参与制定教育对策。

## ► 1. COVID-19 疫情的影响

### 1.1 专业支持与培训

危机突然爆发迫使许多教师进入虚拟教室,他们对这一新现实的要求和期望毫无准备。由于是匆忙过渡到远程工作,他们没有足够的准备时间来学习和适应虚拟和远程教学模式,管理虚拟工作空间和课程,也没有准备时间让学生参与新的创新学习方式。对一些教师来说,因其本身所肩负的照顾责任和无法获得技术和基础设施,这方面的困难尤其严重;对更多的人来说,远程工作需要自掏腰包购买用品和设备。例如,在魁北克,要求学校为家里没有电脑的教师提供电脑,但其他费用的报销(如互联网接入和电话连接)则由当地学校管理部门决定。<sup>3</sup>

尽管是临时性的,但一些学校、高等教育机构和教育部委已经推出了关于提供在线内容、管理虚拟教室和使用技术的速成课程,并为将教学资源和学习材料向在线平台转移提供便利。为了应对持续的疫情,阿拉伯联合酋长国教育部和哈姆丹·本·穆罕默德·斯马特大学为 42,000 多名教师和学者提供了关于如何管理在线教室和使用技术的电子培训课程。随着 22,000 份证书的颁发,该课程声称能够在 24 小时内提供培训。<sup>4</sup> 虽然这些措施解决了当前的需

求,但培训必须符合专业标准,不得削弱教育质量,并且须全面展开,以补充长期的虚拟教学。

### 1.2 职业安全与卫生

尽管世界各地的社交集会都受到了限制,但一些国家和州政府尚未宣布学校停课,这就提出了一个问题,即教师何时有权以有理由认为不安全为由拒绝工作。例如,在澳大利亚的一些州,学校仍然开放,以确保儿童保育义务不妨碍一线医护工作者和急救人员报到上班。另一方面,教师一直呼吁关闭学校及其他所有非必要服务机构,以保护他们自己的安全和健康,也保护他们的学生和公众的安全和健康;许多人指出,由于持续面对面教学,其工作热情低落,压力加大。<sup>5</sup> 在其他国家,也采取了类似措施,以确保在基本服务部门工作的父母能够报到上班:在比利时,幼儿园继续为父母在关键部门工作的儿童提供服务。<sup>6</sup> 即使在教师的服务被视为必不可少的情况下,也应就工作的潜在健康和安全风险征求教师的意见;教师应参与制定适当的战略,以确保健康和安全的 workplace,包括获得卫生

3 蒙特利尔教师联盟。

4 “教育部说现在有 22,000 名教师有资格提供电子培训课程”,载于《阿拉伯商业》,2020 年 3 月 16 日。

5 “新冠澳大利亚:教师对不关闭学校表示‘害怕和愤怒’”,载于《7 日消息》,2020 年 3 月 22 日;“新冠疫情中学校仍不关闭引发教师群体产生较大压力和焦虑情绪”,载于《7 日消息》,2020 年 3 月 20 日。

6 “比利时幼儿园只对父母在‘关键’部门工作的婴儿开放”,载于《布鲁塞尔时报》,2020 年 3 月 22 日。

用品和预防措施培训。据报道，在美国的一些地区，教师们不得不自掏腰包为他们的教室购买清洁用品。<sup>7</sup>

COVID-19 和疫情应对措施对教师、家长和社会的情绪和心理健康的影响(包括焦虑、压力和不确定感)尚未得到广泛讨论，但对职业安全和卫生而言，这与防护设备和社交距离同等重要，因此在制定职业安全和卫生战略时必须予以考虑。<sup>8</sup> 随着一些国家为重返校园做准备，教师和教育人员需要应对感染风险，还要应对与歧视被认为有传染威胁的人有关的问题，这种心理影响可能会加重。<sup>9</sup>

鉴于家务劳动的性别分工，COVID-19 给家庭带来的额外照料负担很可能对女性工人产生过大影响。在许多国家，特别是在幼儿教育和小学阶段，教学是一个女性化的职业，因此很可能特别受到这一额外负担的影响。

### 1.3 就业与工作条件

在向远程教育过渡的过程中，大多数学校系统都保证了正规教师的工资。在线学习和远程学习的普及，加上学校的关闭，加剧了教育工作者对工作保障的担忧，这些教育工作者往往有定期雇佣关系，这包括幼儿教育工作者、补习、代课和合同制教师以及教学助理。在许多国家，教育支持人员是临时、兼职或受合同限制雇用的，往往缺乏集体代表性组织。由于学校关闭，许多补习和代课教师发现自己处于没有工作、收入或福利的处境。

在高等教育层面，合同制教师和辅助人员(如清洁工和餐饮人员)面临裁员，因为校园已经关闭，外国学生已经返回自己的祖国，有时甚至退出专业学习。<sup>10</sup>

例如，在联合王国，一些学校因政府下令关闭学校而终止了代课教师的合同，此外还暂停支付工资。<sup>11</sup> 联合王国

教师工会也报告说，定期合同被提前终止，且无补偿金，录用通知被撤回，教师因隔离受到减薪的威胁。工会还指出，根据政府的概述属于健康状况欠佳的教师接到上班的指令，休产假的教师被要求提前结束产假，而提供产假保险的合同被取消。<sup>12</sup>

据报道，类似的情况在美国很普遍，一些州的代课教师在学校停课期间领取不到工资，并有失去福利的风险。<sup>13</sup> 这场危机暴露定期合同和未加入工会的教职员工以及没有其他形式集体代表组织的教职员工都具有脆弱性。补习教师和代课教师与其他教育支持人员一样，可以被纳入因疫情而制定的所有临时教学战略，并且不应失去收入，或无法享有福利。

据报道，肯尼亚也出现了失业现象，在某些低成本私立学校工作的教师在学校关闭期间被临时解雇，而且没有工资。在强制休假期间，教职员工将获得其工资的 10% 以及健康福利。<sup>14</sup> 在巴基斯坦私立学校工作的教师也对失业和收入损失表示了类似的担忧，旁遮普省政府最近要求私立学校自愿将每月学费降低 20%，以确保教师的工作保障。<sup>15</sup>

### 1.4 社会对话

总的来说，教师及其组织很快适应了疫情措施，并支持政府实施远程教育的工作。虽然政府和机构需要做出快速反应，以限制 COVID-19 的传播，但教师及其代表并未能充分参与制定应对战略，也没有人就此征求过他们的意见。他们的意见对于确保教育质量和保持职业的完整性至关重要。中止或推翻与教师的集体谈判协议可能违背这些原则。例如，在加拿大魁北克省，与教师和教育工作者的集

7 “教师自掏腰包，维持教室清洁”，经济政策研究所，2020 年 3 月 12 日。

8 劳工组织：《促进体面劳动未来的护理工作和护理工作岗位》，日内瓦：劳工组织，2018 年，第 171 页。

9 联合王国教师工会：“冠状病毒(COVID-19) — 应对骚扰和虐待”。

10 “随着冠状病毒把学生赶出校园，服务他们的工会会怎么样？”，载于《高等教育纪事》，2020 年 3 月 13 日；“数百名大学职员因冠状病毒而被裁员”，载于《卫报》，2020 年 4 月 2 日；“澳大利亚大学因冠状病毒问题丧失工作岗位”，载于《澳大利亚独立报》，2020 年 3 月 14 日。

11 “冠状病毒在联合王国：持长期合同的代课教师‘心烦意乱’，担心遭学校解雇后家里会受到影响”，载于 iNews，2020 年 3 月 26 日。

12 联合王国教师工会：“冠状病毒：教师权利‘被践踏’”，载于《泰晤士报教育副刊》，2020 年 3 月 30 日；“在国家危机时期做出的冷酷决定”，2020 年 3 月 30 日。

13 “新冠疫情封城期间，代课教师面临经济困难，失去福利”，载于 News Tribute，2020 年 3 月 19 日。

14 “桥牌学校在冠状病毒危机中把老师打发回家”，载于《今日民族报》，2020 年 3 月 27 日。

15 “旁遮普省政府指示私立学校给予 20% 的学费优惠”，载于《今日巴基斯坦报》，2020 年 4 月 7 日。

体协议被中止，以便修改任务、时间表和工作场所，以适应特殊情况。事先并没有征求教师工会的意见。<sup>16</sup>

在其他国家，对教师组织采取了更为积极的方法。在阿根廷，教育部成立了一个由六个教师协会的代表组成的委员会，负责规划远程教学的模式。<sup>17</sup> 在美国洛杉矶，教师工会(洛杉矶联合教师工会)与洛杉矶联合学区达成协议，

制定了有关教师在疫情期间在线教学的条款和条件，包括灵活制定工作时间表、酌情自行决定教学模式的权利，以及保护他们在学校关闭期间免受工资或福利损失。该协议有望成为目前正在谈判的其他地区的范例。<sup>18</sup> 在芬兰，就教育方面的紧急措施征求了芬兰教育工会的意见，该工会对此表示支持。<sup>19</sup>

## ► 2. 三方成员和合作伙伴的对策

虽然大多数政府关闭了学校，为学生设立了某种远程学习方案，但在这方面支持教师的政策应对措施各不相同。根据国际货币基金组织(基金组织)的数据，几乎所有政府都增加了教育支出。这些资金大部分用于部署在线和远程教学技术，很少有证据表明资金用于教师工资或在线技术应用培训。<sup>20</sup>

在短时间内将教材转换成数字格式向来具有挑战性，因为具备强大的数字和信息通信技术技能的教师为数不多。在西南亚和撒哈拉以南非洲的许多国家，只有大约 20% 的家庭有互联网连接，很少家庭有个人电脑。在秘鲁，35% 的教师可以使用计算机和互联网连接。因此，秘鲁政府利用电视和广播频道向学生提供课程和内容，还使用如“在家学习”这样的在线平台。在喀麦隆，据估计，20% 至 25% 的教师可以上网，大多数教师缺乏信息通信技术技能。他们还成立了一个国家政府工作队，以建立“保护性学习常规”，使教师和学生能够通过他们已经熟悉的平台(如广播和电视)接受教育。在乌干达，成立了教师培训机构，为没有信息通信技术技能的教师举办能力建设讲习班。<sup>21</sup>

工资方面，在如巴基斯坦和索马里等私立学校普遍的国家，有报告称，教师因缺乏需求而被解雇，而在公立学校，政

府正在努力维持教师工资。在菲律宾，政府努力支付 3 月和 4 月初的教师工资，在紧急状态下暂停了教师绩效考核。仍在学校的教职员工将获得额外的危险津贴和服装津贴。尚不清楚这些措施是否已经实施，因为工会对危机中教师的财务状况表示担忧。<sup>22</sup> 在乌干达，教育和体育部报告说已及时支付了工资，以便教师能够储备必需品并专注于他们的任务。<sup>23</sup>

在国际层面，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)发起了一个“全球教育联盟”，劳工组织是该联盟的成员之一，该联盟寻求联合国组织、非政府组织和私营部门来支持教育行业抗击 COVID-19 疫情的对策。劳工组织也是“2030 年教育教师问题国际特别工作组”的成员，该工作组发布了《教师行动呼吁》，呼吁政府、公共和私营教育提供者和资助者以及所有相关伙伴保护教师的就业和工资；优先考虑教师和健康、安全和福祉；让教师参与制定教育行业抗击 COVID-19 疫情的对策；提供充分的专业支持和培训；将公平置于教育对策的核心；并将教师纳入援助对策。<sup>24</sup>

16 “COVID-19：政府终止协议，魁北克教师震惊”，载于 CTV News，2020 年 3 月 19 日。

17 阿根廷政府：“冠状病毒：教育部长 Trotta 与教师工会共同领导着一个工作委员会”。

18 “洛杉矶联合学区，教师工会就远程教学指导方针达成一致”，载于 EdSource，2020 年 4 月 9 日。

19 芬兰教育工会：“学校和教育机构都转为远程教学，工资将正常发放”，2020 年 3 月 17 日。

20 基金组织：[对 COVID-19 的政策回应](#)。

21 教科文组织：COVID-19 网络研讨会：[为一线教师构建新世界](#)，2020 年 3 月 27 日。

22 “敦促教育部向公立和私立教育工作者提供与 COVID-19 相关的援助”，《马尼拉公报》，2020 年 4 月 4 日。

23 教科文组织：COVID-19 网络研讨会：[为一线教师构建新世界](#)，2020 年 3 月 27 日。

24 2030 年教育教师问题国际特别工作组：[“教师问题特设工作组呼吁支持受 COVID-19 危机影响的 6,300 万名教师”](#)，2020 年 3 月 27 日。

许多其他国际机构开发了在学校关闭期间支持教育的工具，包括联合国儿童基金会(儿基会)关于教师应该如何与儿童谈论 COVID-19 的指导。<sup>25</sup>

各公司和基金会的应对表现在，发布了多种工具，旨在促进远程教学管理系统、移动技术学习系统、大规模开放式在线课程、自主学习内容、支持实时视频通信的协作平台、可下载用于离线学习的工具，以及教师创建数字学习内容的工具。数字技术的广泛使用(其中许多是免费提供的)得到了各国政府的赞赏，其中许多政府正在将其作为远程学习战略的一部分。<sup>26</sup> 与此同时，教育技术的迅速普及也引起了人们的关注，即在许多国家，商业产品没有经过质量控制和公共采购程序就进入了公共教育市场。<sup>27</sup>

全球教师工会联合会、教育工会国际，发布了关于 COVID-19 疫情的指导原则，其中包括保护教师、社会对话和提供远程教育时促进公平的原则。<sup>28</sup>

近几周来，一些国家在 COVID-19 传播速度已趋稳或下降且经济活动得以恢复的地区重新开放了学校。此举是基于以下认识，即与学校相关的疫情风险因素是有限的，并且已采取了诸如减小班级规模和放宽教职工和学生的病假政策等措施，以进一步降低风险。<sup>29</sup> 尽管如此，教师工会对学校安全情况以及保护教师和学校职工免受感染的必要性提出了担忧，因为在许多学校中，保持学生和教职工之间的社交距离很难做到。<sup>30</sup> 一些工会对实施安全返校提出了具体建议。例如，德国教师协会提出了一个两周轮班模式。<sup>31</sup> 工会还对这次大流行病加剧的不平等现象

表示关注，并呼吁在制定返校政策过程中进行社会对话。<sup>32</sup> 全球教师工会联合会、教育工会国际，发布了《关于重新开放学校和教育机构的指南》，该指南强调与教育工作者及其代表工会和组织开展社会和政策对话，以评估需求，并就针对学生和教职工的健康和安全措施以及过渡到现场教学所需的框架和资源达成共识。<sup>33</sup> 劳工组织和教科文组织与 2030 年教育教师问题国际特别工作组一道，共同发布了支持国家当局开展返校工作的指导方针，这些方针涉及社会对话、学校职工的安全和健康、心理健康、师资培养、权利和工作条件、教育财政以及监测和评估。<sup>34</sup>

---

25 儿基会：“[教师如何与儿童谈论冠状病毒疾病\(COVID-19\)](#)”。

26 教科文组织：[国家学习平台及工具](#)。

27 “[这是在线教育的时刻，因为大学在新冠疫情期间关闭](#)”，市场观察网，2020 年 3 月 18 日。

28 教育工会国际：[概述教育工作者对处理 COVID-19 疫情蔓延的所有政府和国际机构的主要要求的决议](#)，2020 年，4 月 6 日。

29 世卫组织(2020 年)。[关于在 COVID-19 疫情背景下与学校相关的公共卫生措施的考虑 — 关于在 COVID-19 疫情背景下调整公共卫生和社会措施的考虑之附件](#)，5 月 10 日。

30 南非民主教师工会(2020 年)。[南非民主教师工会西北分会关于学校重新开放的媒体声明](#)，5 月 16 日；全国教育工会(联合王国)(2020 年)。[冠状病毒 — 我们今日所说](#)，5 月 14 日。

31 德国教师协会(2020 年)，[针对“第二阶段”的操作建议](#)，4 月 27 日。工人委员会下属教师工会联合会(2020 年)，[非大学教职工谈判会议摘要](#)，5 月 19 日。

32 美国教师联合会(2020 年)。[关于安全开放美国学校和社区的计划](#)，4 月 29 日。

33 教育工会国际(2020 年)。[教育工会国际关于重新开放学校和教育机构的指南](#)，4 月 30 日。

34 教师问题特设工作组(2020 年)。[支持国家当局开展返校工作的指导方针](#)，5 月 18 日。

### ► 3. 劳工组织的工具与对策

[《国际劳工组织/联合国教科文组织关于教师地位的建议》\(1966 年\)](#)和[《联合国教科文组织关于高等教育教学人员地位的建议》\(1997 年\)](#)除了规定了关于教师权利和责任的原则，还提供了教师与教育当局之间进行对话的指导方针。

[《国际劳工组织关于推动儿童早教人员获得体面劳动的政策指引》\(2013 年\)](#)为儿童早教人员的职业安全和卫生提供了指导，并具体提到了传染病，这是该行业的常见风险。

[《国际劳工组织教师职业良好人力资源实践手册》\(2012 年\)](#)也提供了进一步的指导。<sup>35</sup>

2017 年《[面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》\(第 205 号\)](#)规定了由冲突和灾害引发的危机局势下提供教育、职业培训和指导的原则。呼吁在危机和恢复期所有阶段均可获得免费、优质的公共教育，包括为教育中断的学生提供复读方案。该建议书还呼吁各国与教育和培训机构以及雇主组织和工人组织协商，制定或调整国家教育、培训、再培训和职业指导方案，评估并应对新出现的对恢复和重建的技能需求，并让所有相关的公共和私营利益攸关方充分参与。

劳工组织借鉴国际教师标准，与教科文组织和 [2030 年教育教师问题国际特别工作组](#)等合作伙伴一道，呼吁：

- 在危机期间，维持教职员工的工资和福利，不论其雇佣关系如何；

- 在教师向远程教育过渡时，为他们提供充分的培训和支持；
- 在一些国家，随着学生重返校园，为教职员工提供充分的职业安全和卫生以及社会保护；和
- 政府、教师组织和私立学校雇主之间开展社会对话，根据公平原则，考虑到学生和教师的需求，在这场全球危机期间，平衡学业成就需求和福祉管理，设计和执行紧急应对危机的教育政策。在疫情后重建阶段，社会对话也至关重要，以确保教育投资符合 [《可持续发展目标 4 - 2030 年教育行动框架》](#)。

由德国发展合作署资助的一项正在进行的关于五个非洲国家数字化和教师职业的研究，正在深入了解远程教学如何在发展中国家发挥作用，以及技术如何有助于应对 COVID-19 疫情。

劳工组织通过其在技能和就业能力方面的工作，正在监测疫情和培训中心关闭对职业技术教育与培训和学徒培训所产生的影响，以及向远程教学的快速过渡如何影响学习者和教育工作者。<sup>36</sup> 劳工组织消除童工劳动和促进教育的项目正在监测学校关闭对易陷入童工劳动的儿童的影响，并正在与学校系统进行联络，以支持高质量的远程教育。

<sup>35</sup> 参见：<https://www.ilo.org/education>。

<sup>36</sup> 劳工组织：[讨论：在 COVID-19 危机期间继续在线学习和技能发展](#)，3 月 27 日至 4 月 17 日。

#### 联系信息

International Labour Organization  
4, Route des Morillons  
CH-1211 Geneva 22 – Switzerland

Sectoral Policies Department  
电子邮箱：[covidresponsesector@ilo.org](mailto:covidresponsesector@ilo.org)