

国际劳工大会，第 97 届会议，2008 年

报 告 五

有利于提高生产率、 就业增长和发展 的技能

议程项目五

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-519489-3
ISSN 0255-3449

2008 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。

国际劳工局出版物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(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子信箱 pubvente@ilo.org。

查阅我们的网址：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC97-V-2008-03-0167-Ch.doc。
Printed in Switzerland

目 录

	页 次
执行概要.....	v
缩 略 语	xv
第一章 生产率、就业、技能和发展：战略问题.....	1
1.1. 对生产率的理解	1
1.2. 生产率、就业和发展	3
1.3. 实现一种良性循环的技能政策：将生产率、就业和发展联系起来.....	8
第二章 在发展中国家和发达国家，将技能开发与生产率和就业增长联系起来.....	15
2.1. 高收入经合组织国家.....	18
2.2. 中东欧国家和独联体国家.....	29
2.3. 亚太地区、拉丁美洲、阿拉伯地区和非洲的发展中国家.....	33
2.4. 最不发达国家	44
第三章 工作场所中的和延伸到价值链的技能与生产率.....	51
3.1. 可持续企业：竞争力、生产率和技能开发	51
3.2. 企业价值链和企业集群：通过技能开发提高生产率和就业成果	59
3.3. 高绩效工作场所的培训	63
3.4. 改进小企业的技能和生产率	65
3.5. 政府和社会伙伴如何支持企业层面的培训与技能开发.....	69
第四章 目标群体.....	73
4.1. 农村社区.....	73
4.2. 处于不利地位的青年人	81
4.3. 残疾人	87
4.4. 移民工人.....	92
第五章 作为发展动力的技能政策.....	101
5.1. 能力、技术和信息：一个动态过程.....	101
5.2. 使技能开发政策与经济政策协调	108
第六章 为应对全球变化的驱动力：技术、贸易和气候变化所应采取的技能政策	119

6.1. 构建促进技术进步的社会能力	119
6.2. 实现贸易与投资的利益最大化和成本最小化	123
6.3. 气候变化.....	128
由本报告引起的主要政策导向	133
建议讨论要点.....	135
参考书目	137

执行概要

导 言

本报告的中心目的是在体面劳动的观点范围内审议各国如何才能发展其技能基础，以便增加经济中在业人员的数量和生产率。教育和技能发展的不足使经济陷入了低教育、低生产率和低收入的恶性循环。因此，本报告分析了提升并加强技能培训的相关性以及改善使更多的妇女和男子获得技能的战略怎样才能帮助各国转向更高的生产率、就业和收入增长以及发展的一种良性循环。

技能开发¹是改善生产率的核心。反过来，生产率是改善了的生活标准和增长的一个重要来源。其它关键因素包括最大限度地扩大有利于穷人的就业增长的机会、使企业可持续发展的一种有益环境、社会对话以及大量投资于基础教育、卫生和物质基础结构的宏观经济政策。

有效的技能开发体系——该体系将教育与技术培训、技术培训与劳动力市场准入和劳动力准入与工作场所及终身学习联系起来——从而帮助各国维持生产率增长并将增长转化成更多和更好的工作岗位。本报告审议了处于不同发展水平的国家面临的挑战和它们的政策选择。通过这样做，报告找寻对最不发达、发展中和更为工业化国家具有相关性的经验教训，不仅将技能开发体系与劳动力市场的目前需要联系在一起，而且亦同诸如技术、市场、环境和发展战略变化一类的今后需要联系在一起。

背 景

在 2006 年 3 月其第 295 届会议上，理事会将有利于提高生产率、就业增长和发展的技能的主题列入了国际劳工大会第 97 届会议(2008 年)的议程。为处理这一多方面的主题，本报告寻求贯彻 2000 年大会第 88 届会议(2000a，国际劳工组织)上达成一致的关于人力资源培训和开发结论，以及 2004 年大会第 92 届会议上通过的人力资源开发建议书(第 195 号)中详尽阐述的有效的技能和就业能力政策的组成部分。为扩展体面劳动机会，这些三方讨论确定了有助于实现技能开发潜力的政策、计划和机构。

¹ 在本报告中，如同在有关人力资源培训和开发结论中阐述的那样(2000a，第 5 段，国际劳工组织)，“技能开发”被广泛的理解为系指基础教育、初始培训和终身学习。

本报告还建立在分析技能、生产率以及经济和就业增长之间的联系的国际劳工组织几个出版物的研究成果基础上。从 1999 年开始，一系列世界就业报告开始直接处理技能开发的问题，或是将其作为更广泛的就业政策问题的一个组成部分。2004-2005 年世界就业报告：就业、生产率和减贫得出这样的结论，对工作穷人的绝大多数来说，除非是更具有生产力的工作，否则仅仅是更多的工作将无法导致他们脱贫。报告审议了就业和生产率可串连增长并创造体面和生产性就业机会的良性循环的条件。

以劳工局的分析和来自三方成员的指导为基础，这些讨论和出版物中阐明的知识为本报告的编写提供了支持(见旁边按年代排列的概要)。反过来，本报告为 2003 年 3 月理事会通过的涉及全球就业议程(GEA)的技能组成部分的知识库做出了贡献，并为促进体面劳动议程的就业组成部分提供了一个分析框架。生产率和就业问题主要体现在有关通过知识和技能改善就业能力的全球就业议程的核心要素 6，和有关促进技术变革以实现更高的生产率和工作岗位创造以及改善生活标准的核心要素 2。

本报告的主题与体面劳动国别计划(DWCPs)中确定的技能发展需求尤为相关。作为在国家层面促进体面劳动的主要载体，体面劳动国别计划包含一些达成一致的有关与劳工局的三方伙伴关系的优先事项。目前的许多体面劳动国别计划将技能开发、生产率和就业定为有关改善竞争力、提高青年男女的就业能力以及增加弱势群体体面劳动机会的国家优先事项。

报告的目标

作为在国际劳工大会第 98 届会议上有关有利于提高生产率、就业增长和发展的技能的一般性讨论的背景文件，本报告具有下列目标：

按顺序排列的关于技能开发与生产率和体面劳动就业的关系的近期三方讨论和研究	
1999	1998-99 年世界就业报告:全球经济中的可就业性: 培训如何紧要
2000	国际劳工大会一般性讨论: 人力资源培训与开发: 职业指导和职业培训
2001	2001 年世界就业报告: 非正规经济中的工作生涯
2002	国际劳工大会关于体面劳动和非正规经济的一般性讨论
2003	理事会就业和社会政策委员会 (ESP), 全球就业议程
2004	人力资源开发建议书(2004 年)第 195 号
2005	国际劳工大会一般性讨论: 青年人: 通往体面劳动之路
2005	2004-2005 年世界就业报告: 就业、生产率和减贫
2006	理事会就业和社会政策委员会: 实施全球就业议程: 支持体面劳动的就业战略: “愿景”文件
2006	理事会就业和社会政策委员会: 通过改善知识和技能提高就业能力
2007	理事会就业和社会政策委员会: 技能的流动性

- 提供“良性循环”的实际例子，从投资于技能开发的国家经验中吸取教训，加快投资和生产率的增长以及将那些收益转化成更高的收入和可持续的工作创造。
- 表明终身学习如何通过使工人做好从事替代就业的准备而将技术变革的置换代价减少到最低限度。
- 增加对使国家技能开发政策与有关技术、贸易和环境政策相一致的重要性的承认。
- 支持国家和国际将扩展优质基础教育的覆盖面作为一种人权和对职业培训、终身学习的就业能力的一个不可缺少的基础的承诺。
- 提高对技能获取在促进非正规经济的正规化方面的作用的认识。
- 强调雇主组织和工人组织在推进技能开发方面的作用，以便改善生产率并确保生产率增长好处的公平分配。
- 为实现更具生产力就业的可持续增长的目标，实施 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)中确定的有关技能开发的重要文书。
- 促进三方讨论以便为有关有利于提高生产率、就业增长和发展的技能的国际劳工组织研究、政策支持、伙伴关系和技术合作提供指导。

报告的概要

教育、培训和终身学习促进了更高生产率、更多优质就业、收入增长和发展的良性循环。第一章介绍了技能开发的这种催化作用。它提供了生产率的一种简明解释，随后审议了生产率和就业增长之间的概念性和以经验为根据的联系，最后解释了一致的技能开发政策如何服务于短期调整和长期发展目标。

生产率增长减少生产成本并增加投资收益，某些收益为企业主和投资者提供了更多的收入，而另外一些收益转化成更高的工资。生产率和就业之间的良性循环也是通过经济的投资方供给的，当某些生产率收益被企业重新投资于生产和创新进程、工厂和设备改善以及扩展到新市场的措施时，这种投入反过来刺激了进一步的产出增长和生产率。

个人的生产率可能反映在就业率、工资率、就业的稳定、工作满意程度或工作岗位或跨工作岗位或产业的就业能力方面。除每一工人的产出外，企业的生产率可从市场份额和出口业绩方面加以衡量。社会从个人和企业的更高生产率中获得的好处在提高竞争力和就业，或在就业从低到较高生产率部门转移方面可能是明显的。

从长期来看，生产率是收入增长的主要决定因素。低工资、低技能、低生产率的发展战略从长期来看是不可持续的，而且与减贫相矛盾。投资于教育和技能有助于使经济朝着具有更高的附加值活动和增长活力的部门“旋转”。

经验表明，那些将技能与生产率成功地联系起来的所有国家均将其技能开发政策瞄向三个目标：

- (i) 在相关性和质量方面满足技能需求：为确保技能供应和需求相匹配，技能政策需要开发相关、促进终身学习并确保输送能力水平高和数量充足的技术工人的技能。此外，为满足跨社会所有部门的培训需求，平等地获得教育和工作机会是必要的。
- (ii) 缓和调整代价：根据新的需求和技术重新组织工作导致某些技能变得多余。随时可得和能承受得起的新技术和职业的培训有助于为长期失业或就业不足提供保障，并有助于保持工人的就业能力和企业的可持续性。
- (iii) 保持一种活跃的发展进程：技能开发政策需要在经济和社会范围内建立能力和知识体系，这种体系导致并保持经济和社会发展的一种可持续进程。改善技能匹配和缓解调整代价的头两个目标是以劳动力市场前景为基础的；作为技能和经济变革的一个反映，它们重点突出了技能开发，而且主要是短期和中期目标。对比之下，发展目标集中在教育和培训政策在触发并持续为技术变革、国内和国外投资、多样化和竞争力提供动力的战略作用方面。

第一章还介绍了本报告的三个循环性主题。**第一，技能开发必须是更广泛的就业和发展战略整体的一个组成部分**，假如它旨在提供其为总体生产率和就业增长作出贡献的重大潜力。对政府政策的挑战是制定并促进制度安排，各部委、雇主、工人和培训机构通过这些安排可对变化中的技能和培训需求作出有效的反应，并在促进并保持技术、经济和社会进步方面发挥一种战略和前瞻性作用。为应对这一挑战，需要三个层面的有效的协调或调解机构：

- 各技能培训提供者之间的合作，如学校、培训机构和企业，以建立连贯和一致的学习途径；
- 技能开发机构和企业之间的协调，以使技能供应与需求相匹配；和
- 技能开发政策与产业、投资、贸易、技术和宏观经济政策的协调，以使技能开发政策被有效地结合进国家发展战略并实现政策一致。各机构需要鼓励不同部委之间的合作，确保有效的信息交流并预测技能需要。

第二，社会对话和集体谈判可创造一种对教育和培训以及一种学习文化的广泛的承诺，加强对培训制度改革的支持以及为雇主、工人和政府之间正在进行的

信息交流提供渠道。除促进技能开发外，社会对话和集体谈判在业已改善的生产率好处的公平和有效分配方面也是有帮助的。

第三，性别平等是体面劳动的一个基本原则。因此，旨在改善生产率和就业能力的培训政策和计划需要确保机会平等、免遭歧视并考虑到家庭成员和家庭的责任。考虑到性别问题的重要性，报告通篇突出了或是针对妇女或是使性别问题主流化的技能开发政策和计划的例子。生命周期方法必须适用于克服妇女在获得教育和培训并利用这种培训获得更好的就业方面面临的挑战。这种挑战包括：改善女孩接受基础教育的情况；克服年轻妇女在接受学徒培训以及中等和职业培训方面面临的后勤、经济和文化障碍——特别是在非传统性职业方面；当安排以工作场所为基础的学习和企业家的能力培训时考虑到妇女的家庭和护理责任；以及满足重新进入劳动力市场的妇女和在终身学习方面没有获得平等机会的老年妇女的培训需要。

第二章审议了处于不同发展水平的国家组在将技能开发与生产率和就业增长联系起来方面的政策挑战和经历。每一国家组的审议以可得到的有关生产率、就业和教育数据的简洁概观为开端，作为可得到的最接近的技能水平的衡量。

经济合作与发展组织国家面临的一个重大政策挑战是确保新成长的劳动力和处在职业生涯中途的工人所获取技能的持续相关性。在这方面取得的成功可将技能空缺的风险减少到最低限度，这种风险会制约企业的增长并损害工人的就业能力。结构改革和剧烈的竞争使得低技能工人越来越难以找到生产性就业。对这些挑战的政策反应包括改善进入工作岗位培训的获取及其相关性和质量、扩展终身学习机会、利用积极的劳动力市场政策与不平等作斗争以及将岁数较大的男子和妇女重新纳入劳动力市场。技能开发计划的持续调整是重新提出的经济合作与发展组织工作岗位战略的一个重要的组成部分。

中东欧和独联体的大多数国家发起了具有强烈的技术和职业培训传统的改革进程。然而，教育和培训的参与率出现了下降，这种情况部分是由于从指令性经济到市场经济的转轨使得由职业培训体系提供的大多数培训变得不再相关。这些国家使其技能开发体系重新恢复生机的努力包括根据新的市场经济的需求调整教育和培训体系，利用劳动力市场机构缓解经济调整的负面影响，以及将培训和终身学习的目标指向提高劳动力的适应能力和流动性。

发展中国家的一个重要特征是某些部门和地区的高增长和高生产率与广大的非正规经济中的低生产率和持续的贫困交织在一起。为处理高增长部门中的技能短缺，需要改善有希望的雇主以及教育和培训提供者之间的协调，增加公共培训提供的数量并鼓励工作场所学习。在所涉及的许多国家，培训在促进正规化方面的作用集中在：在高增长的城镇地区以外改善优质技能开发的可得性；将补习教

育和就业服务与技术培训结合起来；实施对以前的学习给予承认的制度以便使正规经济中的工作岗位对那些具有非正式获得技能的人员开放；以及针对企业家的能力开发培训，以鼓励并使小企业的正规化成为可能。

最不发达国家，主要是在撒哈拉以南非洲、部分亚洲国家和小型岛国，面临着低教育和技能、低生产率和贫困的恶性循环。在撒哈拉以南非洲，中等教育适龄男孩和女孩的入学率仅有五分之一。改善优质和可利用培训的优先考虑意味着有必要突出教育和培训体系改革，以使它们能够提供在正规经济中促进体面劳动增长所需的技术和能力。通过加强与私营部门的协调与伙伴关系以及使以机构为基础的教育和培训与以企业为基础的学习结合在一起，政策反应需要将重点放在增加穷人获得培训机会、提升企业家的能力培训以及改善公共培训机构培训的相关性方面。

第三章将技能开发确定为企业层面的生产率增长和竞争力的及其重要的动力之一。雇主和工人之间的协定是促进工作场所学习和确保提高了的生产率惠及雇主和工人的重要手段。鼓励企业增加在职培训和工人参与终身学习以便改善业绩和增加就业的数量和质量的政策根据不同的企业类别而变化。

公司间按**全球价值链**结成的企业联盟涉及多国企业在技能开发方面提供规模经济的机会，例如通过结盟企业之间某些费用的分摊减少单个企业的培训成本。由价值链中的一个牵头企业作出有关技能开发标准、准备课程和培训材料，以及在某些情况下，提供实施培训的设施和人员的安排可提供与生产体系的要求联系在一起的优质工作场所培训。经验还表明，有关遵守劳工标准和国家劳动法、冲突解决和代表权领域的培训在价值链中是重要的，而且很好地符合工人在技术领域中的培训。

劳动力技能也是出现企业集群的一个重要条件，企业通过这种形式获得优势。专业能力是在企业内部和企业之间发展的，为集群内部的企业提供了一种竞争优势。政府在为帮助集群的发展并支持集群中企业之间的合作，政府在与多国公司建立联系方面发挥前瞻性作用可帮助刺激技术和技能提升计划的采用。

遵循一种所谓的**高业绩工作场所(HPW)**战略的企业将特别重点放在了技能开发方面。培训和技能是高业绩工作场所战略的一个不可分割的组成部分并增补了其他要素，如工作的组织、生产率改善好处的共享、工人参与和对话。

小型企业在获得它们的增长所需的培训服务以及开发技术和管理能力方面面临着独特的挑战。技能短缺和企业家机会的监控、部门或具有集群特征培训的提供以及将企业家和工会组织纳入培训机构的管理委员会，可帮助确保培训对小企业的相关性和可得性。

第四章突出了使社区的人员、处于不利地位的青年人、残疾人和移民工人能够更充分地认识到他们对生产性劳动的潜力并为经济和发展做出更实质贡献的政策方法。在潜在边缘化群体范围内，与其男性对应方相比，妇女通常更容易受到社会排斥。

供国际劳工大会就促进农村就业以推动减贫进行一般性讨论的背景报告(2008a, 国际劳工组织)确定了一系列提高农业和非农生产率所需的因素，包括**农村社区**中的人员学习有关新技术、生产技能、产品和市场的有效方法。第四章审议了能够在农村社区有效地改善获得优质和相关技能培训的三种方法，以改善农业生产率或满足非农劳动力需求，即：改善农业和农村扩展服务；将技术和企业家的能力培训结合进以社区为基础的培训；和将农村基础设施方面以劳动力为基础的投资方法结合进培训。

在发展中国家，农村地区的女孩和妇女的教育和文化水平最低。为使**青年人**能够获得核心技能并进而能够学习职业和工作技能，更好的优质教育的广泛可得性是必要的。第四章审议了改善处于不利地位的青年人的培训和就业服务方法，特别是那些从童工劳动中摆脱出来、生活在农村地区或其家庭在非正规经济中工作的人员，以便帮助他们进入正规劳动力市场和改善他们的长期就业能力。

残疾人往往以消极的援助计划为结局，在制定有此类方案的国家接受残疾人津贴或养恤金，或是在不具有此类方案的国家依靠家庭的支持或慈善机构。全世界残疾人的五分之四生活在贫困线以下，当他们无法为国家发展做出贡献时是一种重大损失。本章确定了在职培训和重点中心的针对性培训，条件是它们的设计完善并伴有适宜的就业服务，因为良好的做法增加了残疾人获得生产性主流就业的能力。

劳务移民提出了多种挑战并为技术劳动力的培训和就业开创了机会。它们包括补偿目的地的技能短缺，改善技能的跨国界承认以作为帮助移民工人确保他们能够胜任的工作岗位的一种手段，以及当技术工人在其他地方寻求就业时对输出国的发展挑战做出反应。通过促进移民的流动和返回，可使移民的输出国从移民工人在国外获取的技能中获益，从而能更充分地实现劳务移民对输出国和目的地国的发展目标做出贡献的潜力。在这方面，重要的是改善就业服务机构合乎道德的做法，以便防止对移民工人的剥削并加强就业服务机构使移民工人的能力与当地劳动力市场需求相匹配的能力。有关卫生医疗和教育部门的双边和多边协议是避免移民对发展中国家的这些重要部门产生负面影响的方法。

第五章将关注转向了未来。第二章到第四章审议了各国、企业和特定社会群体在变得更具有生产性和增加就业方面正面临的各种挑战。第五章通过发起并保

持一种具有活力的发展进程，以及将技能开发结合进更广泛的国家发展战略，提供了将技能开发与今后的挑战联系在一起的一个框架。

成功地利用有助于触发并保持具有活力的就业增长进程的技能政策，导致了在提高生产率和高增长率方面的一种良性循环，例如在“东亚虎”(香港(中国)、大韩民国、新加坡)、“凯尔特虎”(爱尔兰)和哥斯达黎加。它们的经验表明，将技术提升与具有更高附加值的非传统部门投资(多样化)结合起来的发展战略有助于确保生产率增长伴随就业增长。

这种战略依赖广泛的普遍教育和职业能力作为社会能力的基础，以创新、转让和吸收新技术，将生产结构分散到具有更高增加值的活动以及吸引更多知识密集型国内和国外投资。它还要求收集、更新并传播有关目前和今后技能要求的信息，并将这种信息转化成职业以及企业家技能和能力的及时供应。

协调技能开发与新技术的采用以及分散到新的产业部门可能是一个挑战。投资于人力资本本身可以增加技术工人的数目，但并不一定增加为他们提供的工作岗位的数目。另一方面，仅增加技术转让而没有相应的使工人和管理人员作好准备不太可能会实现持续的地方工作岗位的增长。部委间协调、社会对话以及培训供应商、工人和就业提供者之间的反馈机制是保持有效的协调的重要方法。本章审议了存在于某些生机勃勃的经济体中的复杂和多层次的协调机制，如爱尔兰。

国家发展框架为各国将技能开发结合进广泛的国家发展政策提供了机会，如国家发展计划、实现减贫和满足千年发展目标(MDGs)战略和体面劳动国别计划(DWCPs)。这些一致的国家框架还为劳工部以及雇主组织和工人组织鼓励一线部委(包括农业、教育、农村发展、商业和工业以及环境部)考虑到其政策的就业影响、工作创造潜力和技能开发影响提供了机会。对有效的前瞻性技能开发来说，两个极其重要的制度是协调技能开发与国家发展战略进程的社会对话，和有关技能需求的早期确定的技能预测和劳动力市场信息体系。

有鉴于第五章审议了技能开发在实现各国为它们自己确定的经济和社会发展目标方面的战略作用，第六章探讨了技能政策如何亦能有助于对由外部引起的经济中的变革逐步建立有效的反应。作为例子列举了当代变革的三个全球驱动力：技术、贸易和气候变化。预测并管理全球变革驱动力的影响依赖技能开发政策的所有三个要素：通过使新技能的需求与供应相匹配利用不断涌现的机会；促进调整并缓解其对由于全球变革而受到不利影响的工人和企业的损失；以及保持一种生机勃勃的发展进程。

技术：尽管发达国家正活跃在技术的前沿，发展中国家正在朝着技术前沿进发。仿造使得有可能投资于非传统部门以及将新技术应用到范围广泛的经济活动。这意味着必须同时加强技能和技术，以确保生产率增长和发展的可持续性。

在技术发展的早期阶段，在人口中实现最低限度的教育水平是至关重要的。技术和产业进步要求优质中等教育和职业培训的广泛可得性。最后，创新以及采用更复杂和更先进技术的能力要求技术和职业教育与培训处于第三级，和特别是研发技能。

贸易：全球化的社会影响世界委员会(2004 年，第 275 段)指出：“从全球化中获益的所有国家对其教育和培训体系进行了大量的投资”。最近旨在改善贸易准备的贸易援助(AfT)举措需要更多地突出对教育和技能开发的支持。在强化全球市场参与方面如何协调有关收益最大化和代价最小化方面的分歧的社会对话被证明是一个有效的手段。社会保障制度和积极的劳动力市场政策缓解向新就业的过渡，而且也可将终身学习认为是一种失业保险。

气候变化：有必要改善有关气候变化的就业和技能影响的支持，以便使政府和社会伙伴能够在国家、部门和企业层面就共同反应达成一致。缓解(减少全球变暖)和适应(根据气候变化的当地影响进行调整)努力均可创造新的就业机会。在这些领域实现就业增长的潜力将需要技能开发。还将日益需要帮助受不利影响的工人重新获得技能，以及帮助发展中国家的最弱势工人对气候变化的当地后果做出更有效的反应。

本报告以其主要政策导向的简要概括和一组建议讨论要点为结束。

缩 略 语

ACTRAV	国际劳工组织工人活动局
ACT/EMP	国际劳工组织雇主活动局
ASEAN	东南亚国家联盟
BDS	商业发展服务
CBT	以社区为基础的培训
CEDEFOP	欧洲职业培训开发中心
CEE	中欧和东欧
Cinterfor	美洲国家间职业培训知识发展中心(乌拉圭、蒙得维的亚)
CIS	独立国家联合体
COOP	国际劳工组织合作社处
DWCP	体面劳动国别计划
ECOWAS	西非国家经济共同体
ESP	就业和社会政策委员会(国际劳工局理事会)
FAO	联合国粮食及农业组织
FDI	外国直接投资
HPW	高业绩工作场所
IDB	泛美开发银行
ICA	国际合作社联盟
ICT	信息和通讯技术
ILC	国际劳工大会
IMF	国际货币基金组织
IOE	国际雇主组织
IPEC	消除童工劳动国际计划/(国际劳工组织)
IT	信息技术
ITUC	国际工会联盟
IYB	改善你的企业(国际劳工组织计划)
KAB	了解你的企业(国际劳工组织计划)

KILM	劳动力市场的关键指标(国际劳工组织)
LDCs	最不发达国家
LED	地方经济发展
LMI	劳动力市场信息
LMIS	劳动力市场信息体系
MDGs	千年发展目标
MENA	中东和北非
MERCOSUR	南锥体共同市场
MNE	多国企业
NQF	国家资格框架
NTA	国家培训当局
OECD	经济合作与发展组织
OSH	职业安全与卫生
PES	公共就业服务
PPP	购买力等价
R&D	研究与开发
SBA	小企业协会
EMP/SEED	通过小企业发展促进就业(国际劳工组织计划)
EMP/SKILLS	技能和就业能力司(国际劳工组织)
SYB	创办你的企业(国际劳工组织计划)
TREE	赋予农村经济能力培训(国际劳工组织计划)
TVET	技术和职业教育与培训
UNDP	联合国开发计划署
UNICEF	联合国儿童基金会
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNIDO	联合国工业发展组织
WAEMU	西非经济和金融联盟
WHO	世界卫生组织
WISE	小企业中的工作改善(国际劳工组织计划)

第一章

生产率、就业、技能和发展：战略问题

1. 本章的目的是为了确立技能开发对于保持生产率和就业双增长的核心地位——无论在发展中国家还是发达国家。技能开发¹ 无论对于消除贫困和社会排除还是对于保持竞争力和就业能力都是重要的。教育、培训以及终身学习可以促进一种更高的生产率、更多更好的就业、收入增长和发展之间的良性循环。第 1 章对技能开发的这种催化剂作用的介绍，是从对生产率的简要解释开始，随后是对生产率和就业之间的概念性及实证性联系的概述，最后再对一项和谐的技能开发政策如何服务于短期调整和长期发展目标做出说明。

1.1. 对生产率的理解决

2. “生产率是一种产出与投入之间的关系。当产出的增加随着更低比例的投入增加而发生时，或者当同样的产出是以更少的投入而获得时，它(生产率)就是提高了”(国际劳工组织，2005 年 a，第 5 页)。生产率也可以以货币形式加以考察。如果一定产出获得的价格提高了，而同时投入的成本没有增加，这也被认为是生产率增长了(例如，由于农产品或矿产品世界价格的上升)。

3. 生产率可以根据复合的全部生产要素进行测量(全要素生产率)，或者根据劳动生产率进行测量，劳动生产率被界定为单位劳动投入的产出，或者根据用工人人数(如在本报告中)或者根据工作的小时数进行测量(国际劳工组织，2005 年 a)。为了以一种有意义的方式跨国分析生产率水平，以美元计算的从业人员国内生产总值(GDP)的原始数字被换算成以购买力平价(PPP)为基础的可比单位，这是为了考虑到在不同国家中货物和服务的标准系列的价格不同。²

¹ 在这份报告中，“技能开发”应从广义上加以理解，正如在人力资源培训和开发的结论中所指出的(国际劳工组织，2000 年 a，第 5 小节)：“保障每个个人的人格和公民品格的充分发展，以及为就业能力奠定基础是基础教育的任务。初级培训进一步开发他的或她的就业能力，通过提供一般性的核心工作技能和基础知识，以及以行为为基础的、职业的能力，这种能力是便携式的并能促进向劳动世界的融入。终身学习可以保障个人的技能和能力得以保持和随着工作技术和技能要求的变化得到改善；保障劳动者的个人和职业生涯的发展；导致总体生产率和收入的增长；以及改善社会公平。”

² 在《劳动力市场主要指标体系》(KILM)中，人均 GDP 的估算值是按 1990 年美元数表述的，因为 1990 年 PPP 使得比较最广大系列的国家成为可能(国际劳工组织，2007 年 a)。中国和印度在计算其 PPPs 方面的最新变化，比如可以在未来的计算中加以考虑。

4. 对生产率的改善也可以从不同层次去理解。个人的生产率可以反映在就业率、工资率、就业稳定性、就业满意度或跨岗位跨行业的就业能力上。企业的生产率，除人均产出外，还可以通过市场份额和出口绩效加以测量。提高个人生产率和企业生产率对社会的效益可以明显表现在提高竞争力和扩大就业方面，或者表现在就业从低生产率部门向高生产率部门的转变上。

5. 生产率在任何层次的提高都可以归功于多种要素，例如，新的资本型设备增加、组织方式的变化或者在岗或离岗学到了新技能。在个人层次上，生产率受到诸如健康状况、受教育水平、培训、核心技能和经验等要素的影响；在企业层次上，受到诸如管理水平、对工厂和设备的投资以及职业安全和卫生等要素的影响；而在国家层次上，受到诸如扶持性国家宏观经济政策和竞争政策、经济增长战略、保持一种可持续企业环境的政策以及对其基础设施和教育的公共投资等要素的影响。

[A] 对生产率的彻底理解应当说明(并业已说明)各个方面，因为恰恰关于“每个方面”都是重要的，而不是无关的。事实上，对这一问题真正彻底的探讨应导致对所有增长和发展的决定因素的分析。例如，生产率增长的首要源泉是技术的变化。技术变化反过来又依赖于创新，而创新本身受到一系列制度、人力资本供给的质量、竞争性市场活动、研究和发展 (R&D) 支出和一般性投资的影响。这一切反过来取决于总体需求的力度和稳定性，因而取决于宏观经济框架。投资对于创新是一种催化剂，但反过来说也是正确的：创新刺激投资……。

工作和生产组织的变化对于生产率具有深刻的影响……从要素制度的提出……到关于“知识经济”和“高效工作制度”的近期讨论，这两者都突出强调了人力资本及其组织方式作为生产率增长和竞争优势的来源的特点(国际劳工组织，2005 年 a，第 2-3 页；关于技能关联要素的补充说明)。

6. 重要的是应当承认技能开发和其他人力资本投资仅仅是生产率增长所必需的一个系列要素。技能开发单独并不能提高企业和国家的生产率。其他的要素和政策如果脱离了技能开发加以实施的话同样是不够的。本报告揭示的信息之一是，技能开发必须成为更为宏观的发展战略的一个有机组成部分，如果要发挥它促进全面生产率和就业增长的实质性潜力的话。

7. 技能在各国经济的结构调整中是至关重要的。随着经济从相对依赖农业生产向制造业和服务业的转变，劳动者和企业必须能够学习新的技术技能、创业技能和社会技能。如果由于缺乏基础教育或缺乏机会而不能够学习新的技能，势将延缓所有生产要素从较低附加值活动向较高附加值活动的转变。

1.2. 生产率、就业和发展

1.2.1. 良性循环

8. 生产率增长可以以一种良性循环方式提高收入和减少贫困。生产率增长降低生产成本并提高投资回报，回报的一部分转为企业所有者和投资人的收入，一部分转为提高工资。价格会下降，消费者和就业就会增加，而人们将逐步摆脱贫困。当一部分生产率收益被企业再投资于产品和流程的创新、工厂和设备的改善以及扩充新市场的措施时，这种良性循环也通过经济的投资方面受到推动，因为这种再投资会进一步刺激产出增长和生产率。

9. 从长期看，生产率是收入增长的主要决定因素。生产率收益增加经济中的实际收入，这种收入可以通过提高工资来进行分配。一种低工资、低技能的发展战略从长期看是不可持续的，也是与减贫不相协调的。投资于教育和技能有助于“驱动”一国经济转向更高附加值的活动和充满活力增长的部门。

10. 随着消费模式和生产模式的变化，工作需要重新组织以适应新的要求和新的技术。然而，这种重新组织既不是瞬间完成的，也很少是平缓的。企业和劳动者都会受到不同的影响。某些人发现他们的技能供应不足，同时其他人会发现他们的技能变得过剩。这种两极分化现象被 Schumpeter 英明地捕获住了，他把市场经济的创新过程形容为“创造性破坏”(Schumpeter, 1942 年)。然而，设计良好的和谐的政策和制度可以改善个人和企业的适应能力，提升经济的创造潜力，同时降低和可使人们分担剩余能力的“破坏”成本。某些条件可以补偿这种置换效应的成本。这些条件包括：全面的经济增长；可获得的关于何处就业增长、何处就业下降的劳动力市场信息；消除对某些群体的歧视，对他们来说就业的丧失可能变为长期的苦痛；以及一对本报告来说最为重要的是一劳动者的技能、新技能和新职业培训的迅速可获得性和可承受性，以及核心能力的基础——它可使终身学习变得更容易。

11. 重要的是企业和劳动者双方都能从改善生产率中受益。生产率的改善可以使企业进行新的投资，推动创新、多样化和扩大新市场，这对未来增长是必需的。生产率的改善可以导致提高工人工资，改善工作条件，改善津贴和减少劳动时间；这一切反过来又能改善工人的就业满意度和工作动力。

12. 在企业或行业层面上，社会对话和集体谈判协议能使所有各方面分享生产率收益的好处，并考虑短期的和长期的选择(这关系到，例如利润、工资、新的投资)。在整个经济的层面上，劳动力市场政策能够创造一种有利于公平有效分享收益的环境(覆盖诸如工资政策和最低工资、鼓励社会对话的集体谈判制度以及分享劳动力市场信息的机制等问题)。

13. 国际劳工组织多年来对劳动力市场的分析表明，生产率和就业往往是表现为协调增长的，尤其是在欧洲和亚洲的许多地区。图 1.1 表明，在 1991-2005 年期间，生产率和就业两方面的最佳绩效是由亚洲及太平洋地区的高增长经济体取得的(例如，中国、韩国和新加坡)。欧洲和北美的大多数工业化国家在生产率和就业两方面显示出较缓慢的增长，尽管仍然是正面的。这些国家步入了与世界最高生产率水平相关联的问题期，所以，从这种高起点的增长变化是较小的。

14. 中东欧许多国家近年来经历了生产率的提高，但没有就业的增长。这可以由中央计划经济向市场经济转变、国内市场的自由化和降低对国际贸易和资本流入的门槛加以解释。

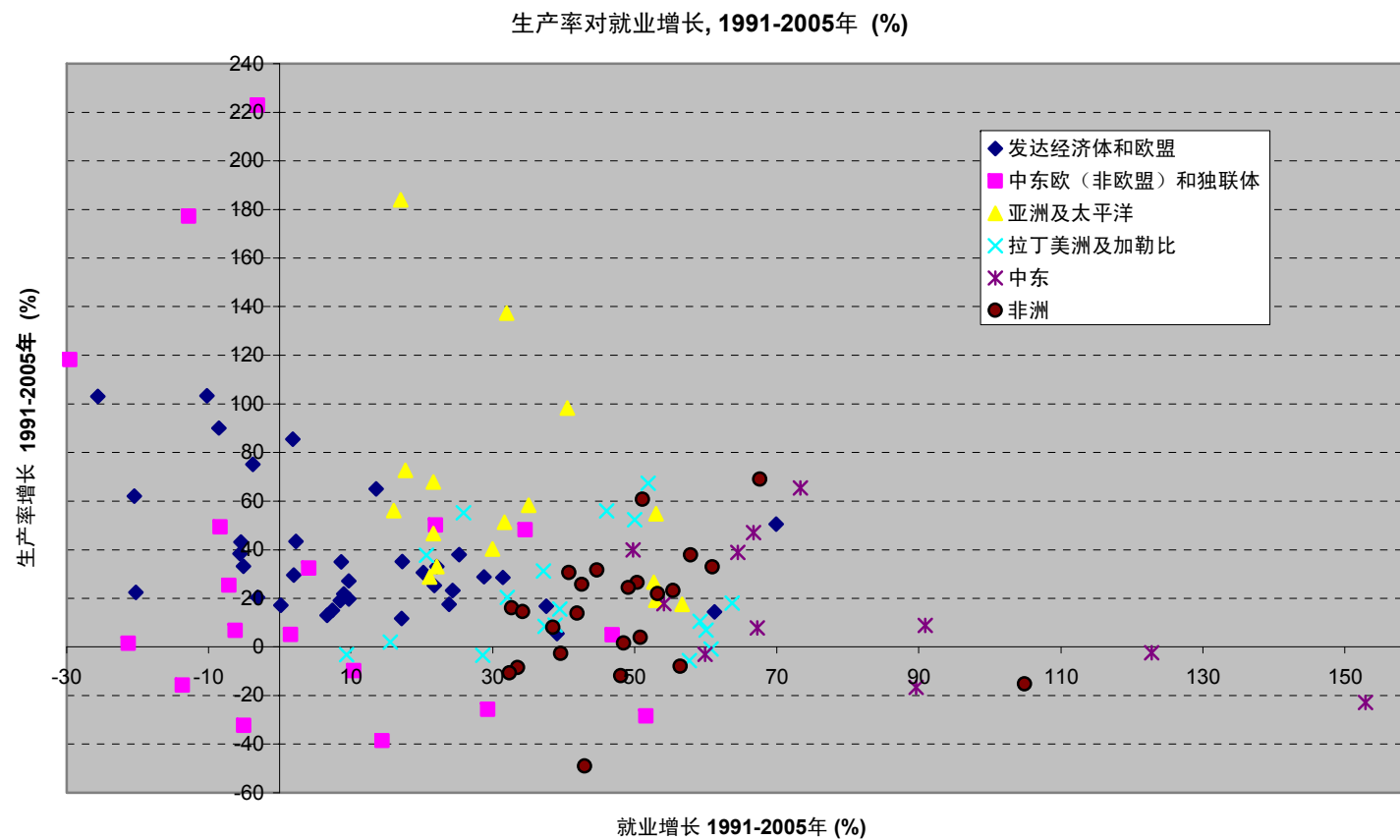
15. 相比之下，取得了就业而不是生产率较高增长的国家典型是拉丁美洲、阿拉伯国家和非洲。在这些地区，除极少数例外情况外，人口增长导致就业增长，但就业增长在很大程度上发生在非正规经济和其他低生产率活动中。某些国家、包括阿拉伯国家的状况是，增长一直集中在采掘产业，而采掘产业的就业潜力低下。

1.2.2. 短期性置换：真正的需求型公共政策反应

16. 由于采用劳动节省型技术而带来的劳动生产率提高(人均产出的提高)，只有在相关企业能够获得更大的市场份额或经济能够实现新产品或新市场的多样化时才能导致就业创造。竞争的压力驱动投资、创新、技能升级和其他要素进入全面发展的进程。然而，即使在提高生产率能刺激经济增长和就业总体扩大的情况下，劳动节省型技术变化和特定部门的相对增长与下降也会在某些地方和某些行业导致就业的丧失，这是对于实际相关的劳动者、企业和社区来说的。

17. 面对由个人层次、企业层次和社区层次上生产率的改善所带来的变化，培训是使社会做好负责的准备和调整的一项至关重要的内容。终身学习是失业保险的一种形式：它能降低与变得过时的技术和产品相联系的就业前景的风险。对失去就业岗位的人们的再培训和就业服务应当成为社会契约的一部分，以分享变化的收益和分担变化的苦痛，以使处于下降部门中的人们能够转入增长的部门。一项社会应对政策的其他重要内容包括收入支持、与就业关联的年金和社会保障提供，以及促进企业获得新的投资资助、市场信息和其他服务的劳动力市场政策。扩大社会保障提供的重要性怎么讲也不过份。然而，如果缺少扩大市场、刺激总需求和促进就业创造的国家战略，无论是再技能化还是社会保障提供最终都不会是有效的。体面劳动议程—包括代表权和话语权、社会保护、就业促进和保护劳动者权利—是应对经济和技术变化的一种公平而有效的方法。

图 1.1. 生产率和就业增长, 1991-2005 年



资料来源：以《劳动力市场主要指标体系》为基础，第 5 版，2007 年(日内瓦，国际劳工组织)。

1.2.3. 利用生产率和就业促进发展

18. 鉴于在许多发展中国家问题不在于缺乏工作，而在于普遍地缺乏生产性的工作，不足以获得体面的收入，因此，迫切需要的是协调一致地推动就业和生产率共同增长。在这方面，多项研究都强调指出了市场规模的重要性，指出了创造一种有利环境对促进可持续企业和投资的重要性，指出了制定亲贫式、高就业含量发展政策的重要性(国际劳工组织，2002 年；国际劳工组织，2005 年 a；Ghose 等，2008 年)。这两大目标是：

□ 第一，**正规经济**中工薪就业的增长率必须超过整个经济中劳动力的增长率，以确保劳动力从非正规经济流向正规的、更具生产性的、体面的就业。这就要求发展充满活力的高增长部门，即通过企业发展和开发所必需的必要技能及核心技能“追赶上来”，这是利用新技术和进入新市场所需要的。

□ 第二，**非正规经济**中的劳动生产率必须提高，以逐步减少不充分就业和贫困。

19. 技能开发是实现这些目标的关键。为了达到第一个目标，劳动力必须是“有就业能力的”，也就是说，能够学习掌握新技术和工作场所的做法，能够进行社会对话和能够参与继续学习的机会。基础和职业的教育应当为青年人进入劳动世界和进行工作场所学习做好准备。政策环境、地方培训服务机构的质量以及企业增长战略必须相互配合以促进在岗培训的发展。就业服务必须分享劳动力市场中所需要的关于职业和技能的信息并促进从学校到工作的转变。此外，拥有一支更高技能型劳动力可以遏制正规经济增长中就业含量的下降。

专栏 1.1

性别问题与非正规经济

在世界各国，妇女在要求较少和较低价值的技能、提供较低报酬和有限职业前景的就业岗位和任务中都是比例偏高的。在对大多数国家，妇女在非正规经济劳动者中占大多数，这意味着更大的就业无保障性，以及缺乏获得培训、社会保护和其他资源的机会，从而使她们面对贫困和边缘化变得相对更加脆弱。因此，在作为一名非正规经济中工作的妇女与身为穷人之间有着一种明显的重叠现象。

资料来源：Carr 和 Chen，2004 年。

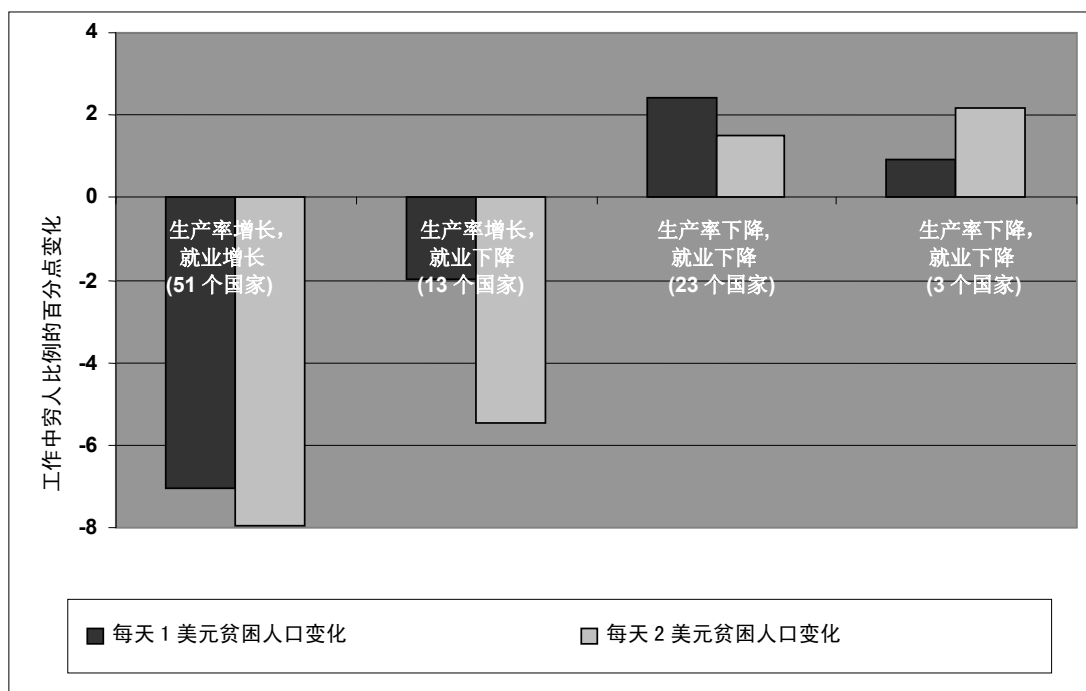
20. 为了达到第二个目标，对培训的准入必须扩大到非正规经济和农村经济，正是在那里生活着大多数工作中穷人，特别是妇女(见专栏 1.1)。这适用于绝大多数自营就业人员、微型和小型企业中的工作人员或生计农业中的劳动者。此外，必须通过将职业培训系统提供的服务扩大到服务不足的地区以改善可获得培训的质量，改善非正规学徒培训，改善帮助小企业提升其技术技能和创业技能的措施。

21. 从长期看，履行改善基础教育和提高识字率的国家承诺及全球承诺，将为更广泛的人口部分开辟技术培训的机会。然而，与此同时，也需要开发创新型途径

以提升已处在劳动力队伍中人员的技能并承认他们的潜在技能，即使他们并没有得到足够的基础教育。改善非正规经济中生产率的战略必须做到使那里的劳动者能利用新技能作为杠杆来帮助他们进入体面的正规工作(见第 2 章 2.3 节)。这种关于技能开发和非正规经济(或“非正规部门”，如当时所使用的那样)的战略在 2000 年关于就业培训的一般性讨论的结论中是如下表述的：

培训能够成为一种工具，它与其他措施一起用以应对非正规经济部门的挑战……非正规部门工作是缺乏保护的工作，这类工作的绝大部分表现出低收入和低生产率的特点。培训的作用不是为非正规部门培养人才并把他们保持在非正规部门；或者为了扩大非正规部门；相反，它应与其他手段相配合，如财税政策、信贷提供以及扩大社会保护和劳动法规等，以改善企业的绩效和劳动者的就业能力，目的是把常常是边际性的、谋生的活动转变为充分融入主流经济生活的体面工作。先前的学习和在该部门获得的技能应当得到认证和承认，因为这将帮助有关劳动者获得进入正规劳动力市场的机会。社会伙伴应当被充分吸收参与这些计划的制定。(国际劳工组织，2000 年 a，段落 7。)

图 1.2. 在按生产率和就业增长的相对绩效分组国家中贫困的平均变化情况，1991-2005 年



资料来源：《劳动力市场主要指标体系》，第 5 版，2007 年(日内瓦，国际劳工组织)；全球就业趋势模型，2007 年；工作中穷人模型，2007 年。高收入经合组织国家排除在外。

22. 根据有关 1991 到 2005 年期间的数据(图 1.2), 实现了生产率和就业双增长的国家组也经历了最大平均值的贫困下降率, 无论是按每天 1 美元的极端水平加以测定还是按稍高一点的每天 2 美元的数字加以测定。³ 在生产率和就业双增长的国家中, 每天生活费不足 2 美元的劳动者比例下降的平均值在 14 年的期间为 8%。在经历了生产率增长、但就业无增长的国家中, 贫困发生率的下降要稍低一些, 刚刚高于 5.5%。相比之下, 在没有经历生产率提高的国家中, 无论其就业是否有增长平均起来看贫困都没有下降。

23. 直到前不久, 就业还没有被列入用以测量实现国际减贫目标进展情况的目标系列中。然而, 今天体面劳动得到了更为广泛的承认, 被认为是人们赖以摆脱贫困的主要手段。所以, 实现所有人充分的生产性就业和体面劳动在 2007 年被列在消除极端贫困和饥饿的“千年发展目标(MDG) 1”下作为一项特定目标。⁴ 这就形成了一种承诺, 在 1990 至 2015 年期间使每天生活费不足 1 美元的世界人口减少一半。

24. 生产率增长, 按照从业人员人均 GDP 增长率加以测量, 是四项一致同意的指标之一, 各国被鼓励利用这一指标来测量它们实现体面劳动目标的进展情况。其他三项指标是: 就业对人口之比; “脆弱性就业”的份额(被界定为自我经营者和有贡献的家庭工在总就业中的比例);⁵ 和工作中穷人的比例(每天生活费不足 1 美元的从业人员的比例, 按购买力平价(PPP)加以测量)。

1.3. 实现一种良性循环的技能政策: 将生产率、就业和发展联系起来

25. 有利于生产率、就业增长和发展的技能开发过程是复杂的, 它受到政策和制度的影响。1975 年人力资源开发公约(第 142 号)和 2004 年建议书(第 195 号)都强调了政府、雇主和工人的作用, 强调了社会对话在设计和实施符合本国情况的培训政策及计划方面的重要性。

1.3.1. 技能开发政策的目标

26. 各国有着十分不同的初始经济社会条件, 以及不同水平的技能和能力。有效的发展进程的形成起步于一种共享推进经济发展、扩大体面劳动和提高生活标准等各项目标的社会契约。各国政策的设计、排序和重点需要符合它们不尽相同的发展水平。然而, 经验表明, 凡是成功地将技能与生产率、就业增长和发展联系起来的国家都把技能开发政策对准了三个目标, 在以下段落中对三个目标分别作了描述。

³ 《世界就业报告 2004-05 年》发现, 在实现了农业生产率和就业双增长的国家中贫困的减少更为显著(国际劳工组织, 2005 年 a)。关于对农业就业的更为近期的分析, 请参见《促进农村就业为了减贫》, 为 2008 年国际劳工大会一般性讨论准备的报告(国际劳工组织, 2008 年 a)。

⁴ 这一“实现所有人, 包括妇女和青年人充分的生产性就业和体面劳动”的新目标是由秘书长向第 61 届联合国大会(2006 年)提出的。根据 MDG 监控框架, 关于 MDG 指标的机构间专家组(国际劳工组织参与其中)选择确定了实现体面劳动目标的指标。见 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

⁵ 自我经营劳动者是自营就业劳动者, 他们甚至不雇用一名其他人员(国际劳工组织, 2007 年 a)。

27. 目标 1. 在相关性和质量方面满足技能需求。技能政策需要开发相关性技能，促进终身学习，提供高水平的能力和足够数量的技能工人，以使技能供给与需求相匹配。此外，获得教育和工作方面的机会平等也是必需的，以满足社会各部门对培训的需求。满足技能需求的政策设计可以促进生产率、就业能力和体面劳动，因为：

- ❑ 企业将能够高效地利用技术并能充分发掘生产率潜力；
- ❑ 青年人将获得就业技能，这可促进他们从学校到工作的转变并平稳地融入劳动力市场；
- ❑ 劳动者将逐步形成和改进他们的能力，并能通过一种终身学习的过程发展自己的职业生涯；
- ❑ 不利的人口群体将能进入教育、培训和劳动力市场。

28. 目标 2. 减轻调整代价。对于受到技术变化和市场变化负面影响的劳动者和企业来说，培训政策和计划可减少其代价。这种外部引发的变化可能导致企业调整、缩小规模，甚至倒闭。劳动者面临丧失就业的风险，他们的技能可能变得过时。劳动者的技能升级、再培训和再技能化是积极劳动力市场政策的重要内容，有利于劳动者重新融入劳动力市场。积极再培训劳动者和创业者并使他们做好应变准备的政策有助于防范工作岗位的丧失，减少失业风险和重新造就劳动者的就业能力。

29. 目标 3. 支撑一种有活力的发展进程。在经济和社会层面上，技能开发政策需要构建能力和知识体系，这种体系应能引发并保持一种可持续的经济和社会发展进程。技能匹配和减轻代价的头两个目标是基于一种劳动力市场观点，强调的是将技能开发作为一种对技术变化和经济变化的应对之策；这两个目标基本上属于中短期性目标。相比之下，发展的目标强调的是教育和培训政策在激发和持续推动技术变化、国内外投资、多样化和竞争力方面的战略性作用。

30. 图 1.3 展示了一种有活力的技能开发进程的一体化框架，这在第 5 章中将有更充分的声明。这一框架的基础包括建设应对外部挑战的国家能力，将技能开发政策纳入国家发展战略，以及以下三方面进程的发展：

- (1) 把技术升级和经济活动多样化推向非传统部门。当技术升级与非传统部门投资(多样化)结合起来时，生产率增长将与就业增长在一种加快技术变化的背景下同时发生。在技术变化提升企业生产率和价值链的同时，深入非传统活动的多样化将创造对劳动力的需求和新的就业机会
- (2) 构建个人能力和社会能力。广泛普及的一般性教育和职业能力是社会能力进行创新的基础，是转让和吸收新技术的基础，是培育创造性和革新性的基

础，是实现生产结构转向更高附加值活动的多样化的基础，是吸引更多知识密集型国内外投资的基础，也是利用全球性机遇的基础。

- (3) 收集、更新和传播关于当前及未来技能要求的信息并将这种信息转化为职业和创业技能及能力的适时供给。在整个这一变化过程中，信息需要不断地获取并传递给决策者。有助于更好地匹配技能需求与供给的信息将改善劳动力市场的效率。有关未来需要的有价值的技能信息以及有关劳动者和青年人目前学习的技能信息，如果是可获得的和可靠的，将减少不确定因素，这反过来又能保持对新技术和新技能投资的刺激力和驱动力。提前认定未来的技能需求，特别是增长部门的需求，对于正确的政策决策和雇主及劳动者的投资选择是十分重要的。国家的发展战略和技能政策需要得到按性别分组的数据信息，以便监控和克服培训及就业中的性别偏见。

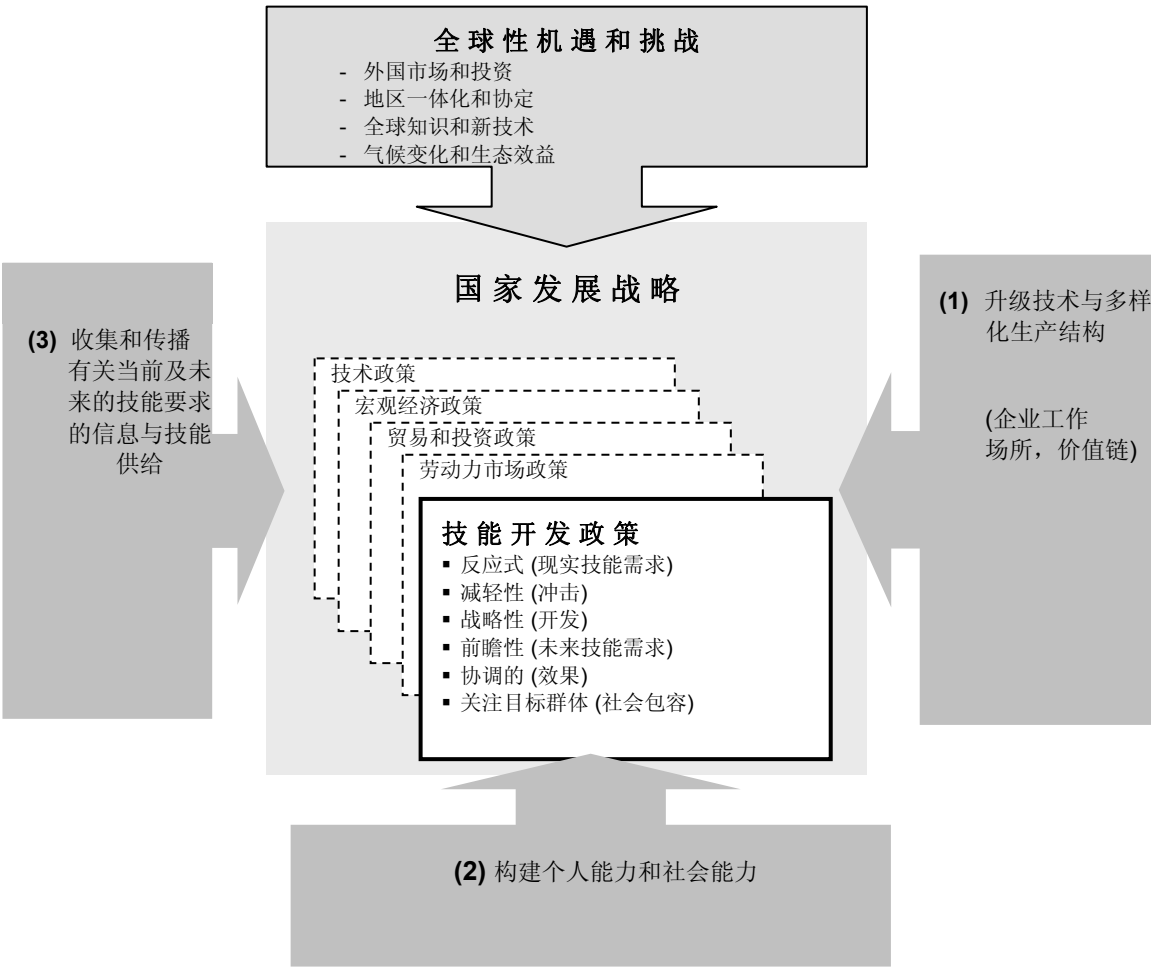
31. 这三个方面的进程需要同时予以推进，以便形成一种良性循环和一种可持续的生产率提高、就业增长和经济社会发展的进程。各国在保持技能与生产率增长、就业增长相协调方面的经验将在第 5 章中进行分析。

32. 正如图 1.3 的中央方块部分所显示的那样，技能开发政策并不是单独实施的；它们与技术政策、劳动力市场政策、宏观经济政策、贸易政策以及其他政策一起构成国家发展战略的一个有机组成部分。这些战略反映了社会各方面的愿望，并且以劳工标准和制度为基础使国家准备好并恰当应对全球性机遇和挑战(如图中顶端方块所显示的)。变化中的外部驱动力，如贸易和投资、地区一体化、技术进步和气候变化等，既为增长提供了机遇，也对现有经济活动带来了挑战。劳动力的技能、创业精神和创新、以及学习和适应的能力，都是面对这种全球挑战和机遇能够影响竞争力、生产率增长和就业的关键性社会能力。图中三个方面的条形带代表了一种技能开发政策的关键性进程(上面已然列出)，这种技能开发政策能够满足技能需求、减轻调整代价和支撑有活力的发展进程。

1.3.2. 信息与协调方面的挑战：赋予政府政策、制度和社会对话的作用

33. 如果得不到政府政策和制度的支持，市场是不可能将技能开发有效地转化为生产率、就业和发展的。这是由于存在影响信息、刺激作用和协调的问题。各国根据自己的历史、政治、经济和文化发展背景建立了不同的制度框架以克服这些问题。政府政策面临的挑战是，应当发展和促进能够建立和保持政府、雇主、劳动者、学校、培训机构和大学的能力的制度性安排，以便有效应对不断变化的技能和培训需要，以及在推动和支撑技术、经济和社会进步方面发挥一种战略的和前瞻性的作用。这里仅提出了制度在改善信息、协调和社会对话方面的作用问题，进一步的分析和事例将在第 5 章中提供。

图 1.3. 有利于生产率、就业和可持续发展的技能开发战略



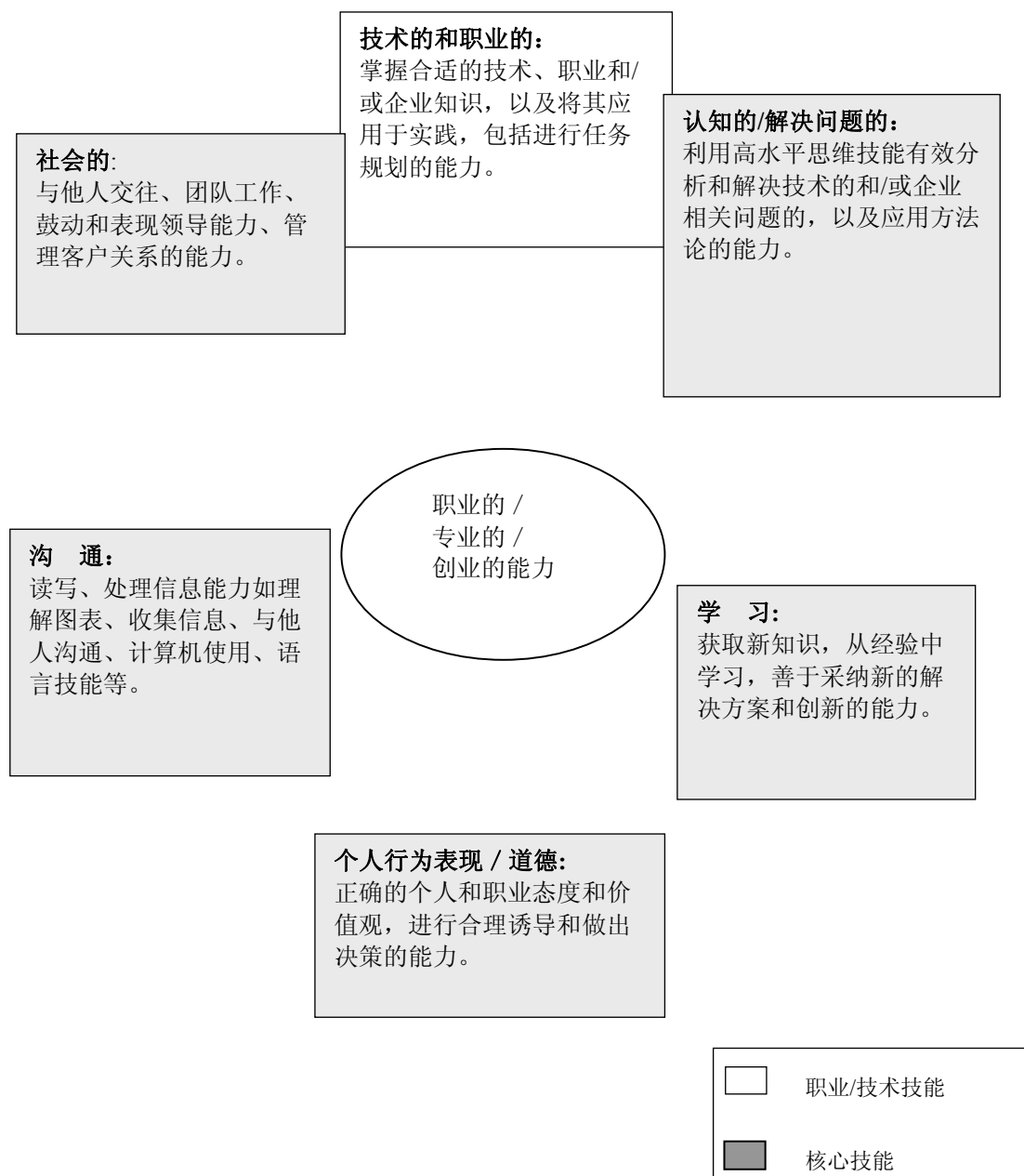
34. 信息和刺激力方面的问题来自于企业所需技能的不确定性和培训投资可期待的未来回报的不确定性。此外，招聘工人的企业也无法便利地了解某个个人业已获得了什么技能，或者无法肯定一名新培训的工人是否会长期留在本企业以足以收回培训的成本。这些问题的存在降低了投资培训对企业和劳动者的刺激力。因此，需要采取改革激励结构的干预措施，以提高教育和培训投资的效益水平，鼓励企业对技能的有效利用。建立诸如学徒培训、高绩效工作场所、负责任的公共培训机构等制度以及评估认证制度，将有助于克服不确定性和刺激力方面的问题。

35. 协调问题需要在三个层面上加以解决：

- (i) 各种技能培训提供机构之间的合作，诸如学校、培训机构和企业等，对于建立和谐一致的学习渠道是完全必要的。学习是一个积累过程，而能力则是通过获取一种综合的不同技能而形成的，例如技术技能和核心技能(见图 1.4)以及显性的和隐性的知识(如专栏 1.2 中界定的那样)。这就要求在不同环境中进行学习，包括在课堂、工作场所、以及在诸如家庭、社区、产业集群或价值

链等网络中。需要通过政策和制度来协调这些不同的学习活动，以促进能力和终身学习的切实发展。

图 1.4. 核心技能和技术技能：界定职业的和专业的能力



资料来源：国际劳工组织，2007 年 i。

- (ii) 技能开发与企业之间的协调是匹配技能供给和需求所必需的。劳动力市场中中介机构应对所需要的技能做出认定，并将这种信息传递给学校、培训机构和学校培训系统以创造出所要求的技能。例如，劳动力市场信息系统或者劳动力市场观察所都可以认定经济中所需要的技能。公共的和私人的就业服务机构可将信息传递给劳动者，为就业安置、职业介绍和招聘提供支持，并指导劳动者的培训决策和职业选择。对劳动者的技能提供可信评估和认证的机构将帮助企业更方便地识别劳动者的技能并将之与需求相匹配。
- (iii) 技能开发政策与产业政策、投资政策、贸易政策、技术政策和宏观经济政策的协调对于将技能开发政策有效地纳入国家发展战略和实现政策的和谐是十分必要的。技能、能力和社会能力的建设是一个长期过程，是不可能一蹴而就的。所以，一项前瞻性技能开发战略是必要的，以确保未来劳动力市场中所要求技能的适时供给。需要通过制度鼓励各部门之间的合作，保证有效的信息交流和预测技能需要。

专栏 1.2

隐性的(暗含的)和显性的知识

关于知识和学识的现代理论在两种性质截然不同的知识之间做出区分。有关事实、事件、原理和规则的知识(知晓“某些事”或“陈述性”的知识)可以被清晰表达或编码。这种显性形式的知识可以通过教与学的过程容易地在每个人之间传播。与此相反，“过程性”知识(知道“如何做某事”)指的是一个人在执行一项任务或工作时以恰当的方式运用规则和原理的能力。(例如：知道如何骑自行车的理论并不意味着有骑车的能力)。过程性知识与陈述性知识结合在一起决定了一个人的技能。过程性知识在一定程度上是暗含的，一个人无法描述并清晰地表达“知道如何去做”或他或她所依循的程序。暗含的知识在技能中是隐性的，个人无意识地对其加以运用，但在执行任务过程中能被其他人观察到。隐性知识无法教授，而只能在观察、实践和体验的过程中被获得和“发现”。这就涉及到在工作场所、在与熟练人员一起工作过程中，以及在诸如家庭、企业或社区等社会网络中由社会所提供的学识的重要性。

资料来源：国际劳工组织，2007年i。

36. 企业、部门或国家级别的**社会对话和集体谈判**在创造对技能和知识投资的刺激力方面是高度有效的制度。这些制度能够帮助协调技能开发的过程并帮助将技能开发纳入国家发展战略。建设有利于学习和创新—以及利用技能和能力—的社会能力要求有高度的承诺、驱动力和信任。社会对话和集体谈判能够在共同目标的基础上在各机构中间建立信任，创造一种对教育和培训、对学习文化的广泛承诺，并在技能开发战略的设计和 implementation 方面达成共识。特别是，社会对话能够成为一种调解利益分歧和为培训制度改革创造支持的有力手段。进一步讲，社会对话还能为政策协调提供支持，因为社会对话为在雇主、劳动者和政府之间进行信息交流沟通提供了渠道。

37. 除促进技能开发外，社会对话和集体谈判还能促进对生产率改善成果的公正有效分配。生产率的收益需要以一种公平的方式在企业、劳动者和社会之间进行分享，以便实现并保持一种可持续发展态势。

第二章

在发展中国家和发达国家，将技能开发与生产率和就业增长联系起来

38. 在提高技能的质量和相关性以改善生产率和增加就业方面，处于不同经济发展水平的国家面临着不同的挑战和限制。第一章中提供的数据表明了生产率、就业和减贫之间的正相关关系。这一章强调的是技能层面。增加关于技能水平的信息受到缺乏国际可比性数据的限制。所以，教育实现程度和识字率被用作技能水平的粗略代理值。

39. 本章各节重点讨论的是在利用技能开发以促进生产率和就业协调增长方面克服限制的政策—无论是在扩大对基础技能、职业技能或更高水平技能的获得方面，还是在利用这些技能以使企业和劳动者共同受益方面。本章将审议四组国家中的经验(根据联合国开发计划署开发的人类发展指数的分类，在本章附录中列出)：

- (1) 高收入经合组织国家(OECD)；
- (2) 中东欧和独联体国家(CEE/CIS)；
- (3) 发展中国家；以及
- (4) 最不发达国家(LDCs)。

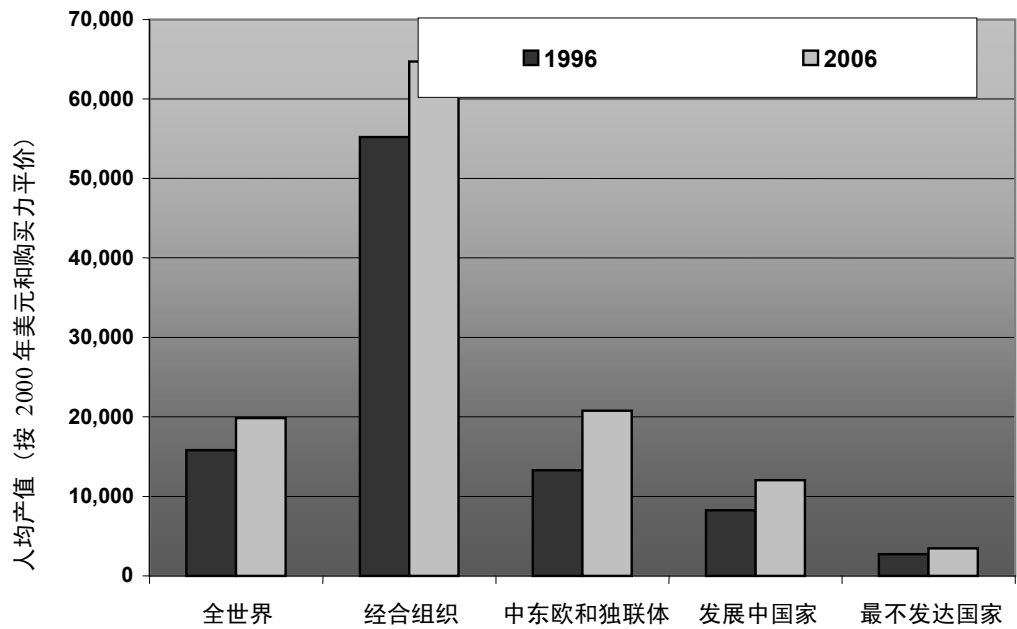
40. 对每组国家的审议开始时都有一个对可获得数据的简要概述，这些数据涉及的是生产率、就业和作为技能代理值的教育之间的关系(数据主要来自国际劳工组织编辑并公布在《劳动力市场主要指标体系 2007》(国际劳工组织，2007 年 a)和《全球就业趋势 2008》(国际劳工组织，2008 年 c 中的最新可获得数据)。然后是对选定政策问题的分析，这些政策问题对该组国家有着特殊重要的意义。

41. 在按国家组和地区进行数据对比的基础上，本章将开始分析数据最为齐备的一组—经合组织国家，以便发掘关于技能、生产率和就业之间关系的经验实证，这是最容易的。可靠的和可比的数据只在其他组别的少数国家中是可获得的。这不能不影响对可获得数据的选择，并限制从统计实证中得出结论或概括性说明的可信程度。

42. 图 2.1 和图 2.2 对生产率水平和增长趋势按国家组别作了对比。按不变美元和购买力平价测量，图 2.1 表明在高收入经合组织国家中 2006 年生产率为发展中国家

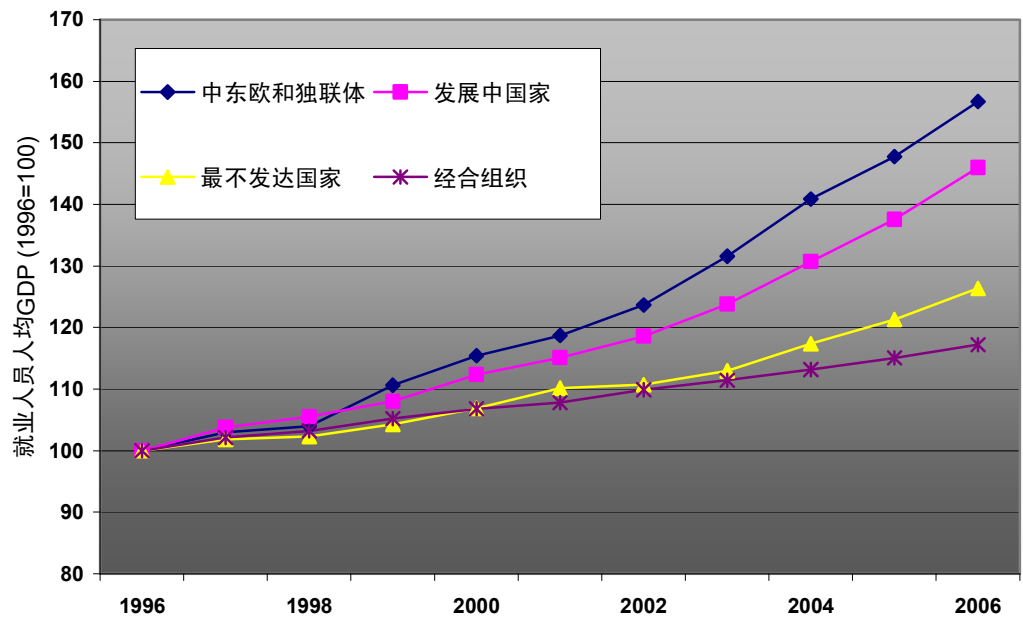
家生产率的 4 倍，为最不发达国家生产率的近 16 倍。然而，在发展趋势方面，生产率提高在中东欧/独联体国家组和发展中国家组最快。

图 2.1. 按国家组别划分的生产率水平，1996 年和 2006 年



资料来源：国际劳工组织，2007 年 a。

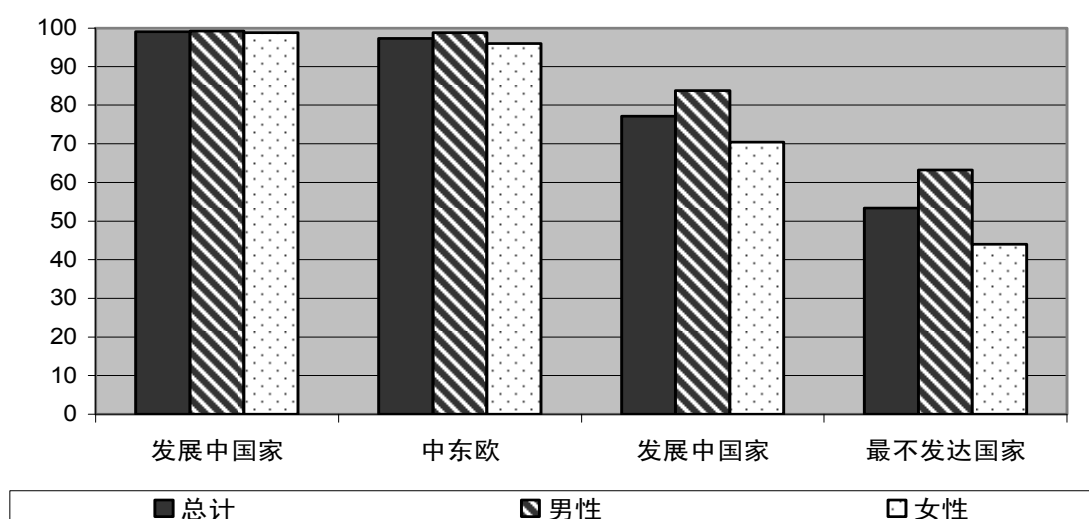
图 2.2. 按国家组别划分的生产率趋势，1996-2006 年



资料来源：国际劳工组织，2007 年 a。

43. 在各国最可广泛获得的教育指标是识字率，即 15 岁以上人口中能读能写者所占比例。图 2.3 综合介绍了联合国教科文组织按国家组别划分的平均识字率的数据。在经合组织和中东欧，几乎人人都识字。然而，在最不发达国家，识字的人只占人口的一半。识字率对于妇女来说甚至更低：每 10 名 15 岁以上妇女中几乎有 6 人既不能读也不能写。

图 2.3. 15 岁以上人口的平均识字率，按国家组别划分



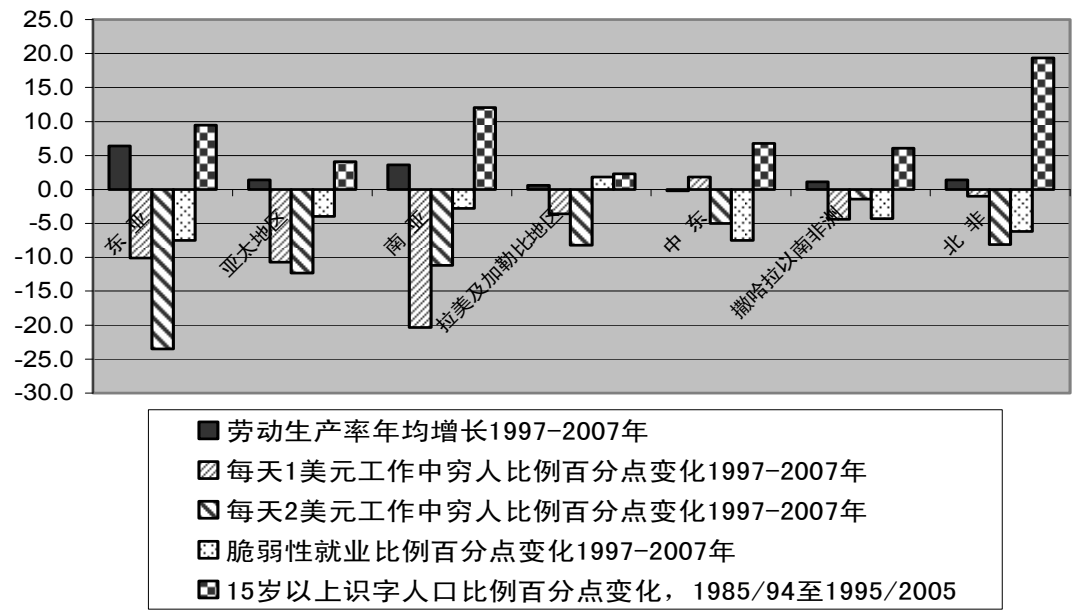
资料来源：联合国教科文组织/UIS：<http://www.uis.unesco.org>(2008 年 1 月)。

44. 图 2.4 审视了发展中国家按更为狭小的区域分组的情况，综合显示了过去 10 年中在生产率、识字、工作中贫困和脆弱性就业方面的变化趋势(最后两项是更体现就业质量的指标)。生活在贫困中劳动者比例和处于脆弱就业中劳动者比例的变化与生产率的增长被放在一起加以展示。¹相对较大的生产率收益是与贫困、脆弱性就业的相对较大减少联系在一起的。在减少每天生活费不足 2 美元劳动者的比例(下降 24 个百分点)和减少脆弱性就业(下降 7 个百分点)方面，东亚实现了最好的业绩，它也有着最高的生产率增长(年均增长接近 8%)。生产率的大幅度提高也是与南亚和东南亚地区工作中的穷人及脆弱性就业的明显减少联系在一起的。相比之下，生产率提高和贫困减少在拉丁美洲和加勒比地区则进展缓慢。在撒哈拉以南非洲，生产率提高非常有限，每天生活费不足 2 美元劳动者比例的减少仅为 1.4 个百分点。

¹ 脆弱性就业是一项就业地位指标，包括有贡献的家庭工和自营劳动者(即自营就业者，甚至不雇用一名其他人员)。“根据定义，有贡献的家庭工和自营劳动者不大可能有正规的工作安排。如果脆弱性劳动者达到一定规模，这可能表明存在一个庞大的生计农业部门，正规经济增长乏力或存在广泛的贫困”(国际劳工组织，2007 年 a)。

45. 大多数地区在扩大识字率方面比提高生产率或减少贫困取得了更大的成绩。作为一种未来学习的基础，这一成绩对于实现基本经济和社会目标是很好的预兆。它还提升了人们对获得更高的学习和技能、以及对获得更具生产性的体面劳动的期望。扩大基础教育而不相应增加生产性工作没有在北非、中东和撒哈拉以南非洲带来减少工作中贫困的实质性成绩。

图 2.4. 生产率、识字率、工作中穷人和脆弱性就业，按地区划分；1997-2007 年



资料来源：国际劳工组织，2008 年 c；识字数来自联合国教科文组织，参见图 2.3 网址。地区分组来自两组匹配密切的数据系列，但国际劳工组织在东南亚地区中包括太平洋岛国，而联合国教科文组织不这样做。关于识字率的数据是指最近拥有数据的年份，这在各国不尽相同，因此被联合国教科文组织按一年代系列援引。

2.1. 高收入经合组织国家²

2.1.1. 生产率和就业增长

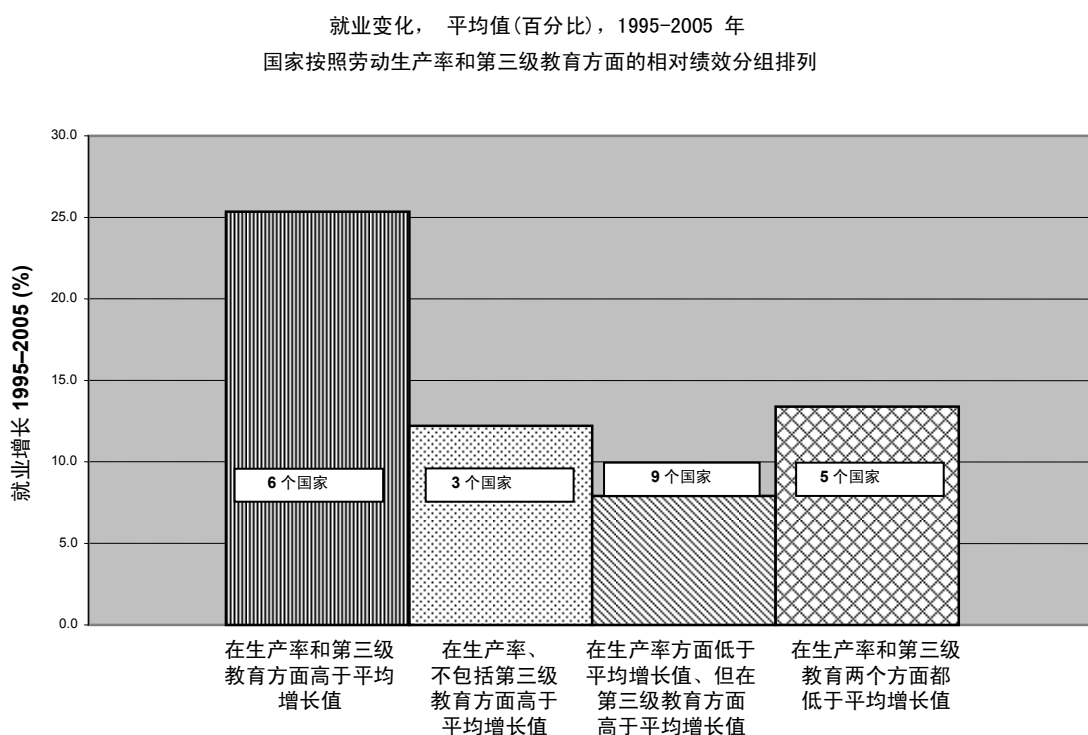
46. 在工业化国家，由于科学技术知识被用于提高劳动生产率和其他生产投入的生产率，经济增长得以继续保持。知识和科学系统地应用于生产产品和服务，极大地提升了对妇女和男子进行教育和培训的价值。一项关于部分经合组织国家的比较研究(Van Ark 等人，2007 年)证实了工业部门中低技能劳动者份额的下降趋势和高技能劳动者份额的增长。

² 联合国开发计划署，《人类发展报告 2006》，24 个国家的排列是：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国。

47. 在这组拥有可比性趋势数据的 23 个高收入经合组织国家中，让我们拿一种简单的平均值为例加以说明：劳动力中受过第三级教育的人数比例在 1995—2005 年期间增长了 6.2%，生产率增长了 27.4%，而就业增长了 14.2%。生产率增长和劳动力中教育水平的提高是与更快的就业增长相联系的。正如图 2.5 中所显示的那样，在生产率和教育(按照劳动力中受过第三级教育的人数比例变化进行测量)两个方面增长都超过平均值的国家组，相对于或者在生产率、或者在教育方面，但并非同时在两个方面有着高于平均值绩效的国家组来说，有着更高的就业增长平均值。

48. 图 2.5 中第一竖行表明，在有着生产率和第三级教育两方面相对高增长的六个经合组织国家中，就业增长平均达到了 25.3%。对于有着生产率、但不包括教育的相对高增长的国家来说(在第二竖行中仅显示有 3 个国家)，平均就业增长约为上述增长率的一半(12.2%)，而有着教育、但不包括生产率的相对高增长的国家经历了更低的就业增长(9 个国家的平均就业增长约为 7.9%)。

图 2.5. 经合组织高收入国家：生产率和第三级教育方面较高增长与较高就业增长相联系

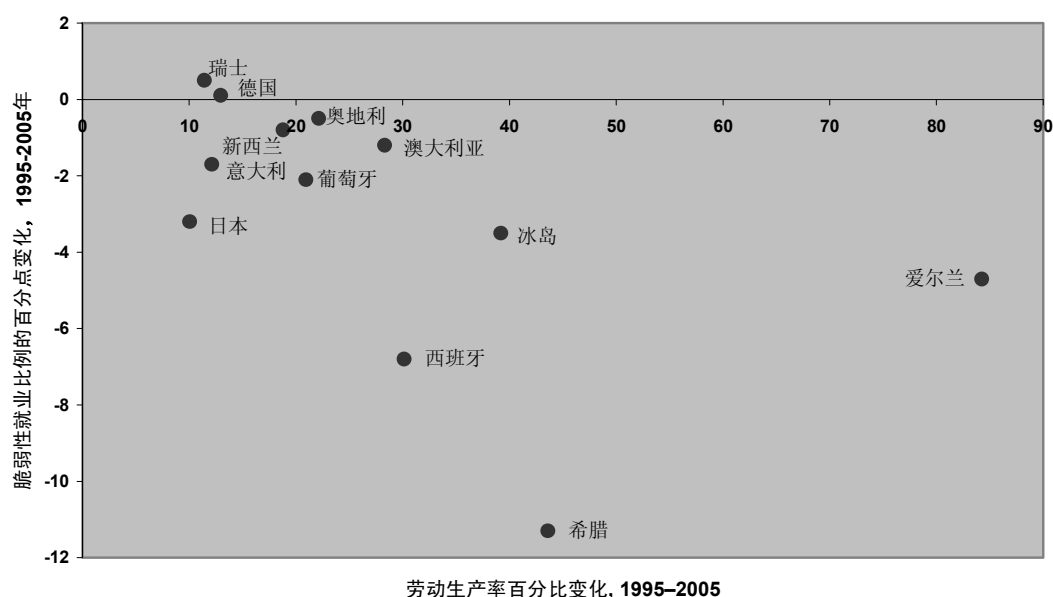


资料来源：国际劳工组织, 2007 年 a；联合国教科文组织/UIS 2007 年, 见图 2.3 的网址。

49. 一项新近的经营组织研究(经合组织, 2007 年 a)发现, 在就业与生产率增长之间存在一种逆向的统计上的相互关系, 对就业和生产率的测量按照工作时数(而不是国际劳工组织数据中的人均数), 期间为更长的 35 年(1970 至 2005 年)。对这一发现可以提出的一种解释是, 对劳动生产率的测量没有考虑到劳动力的质量变化。³尽管图 2.5 中展示的数据属于一个较短的时间段, 因此不能与经合组织的这一分析直接对比, 但如果增加一项劳动力质量变化的粗略指标(受过第三级教育的劳动力比例)则似乎能显示在生产率和就业之间有一种积极的相互关系。比统计上的相互关系更为重要的是, 经合组织的这一分析结论认为, 促进就业的政策有利于改善生产率。经修订的经合组织就业战略(见专栏 2.1)为改善就业数量和提高劳动生产率提供了指导方针。

50. 根据就业的脆弱形式而不是劳动者受教育水平来测量就业质量, 似乎也表明与生产率增长有一种正相关关系。正如图 2.6 中显示的那样, 有着较高生产率增长的国家一般也有着降低脆弱性就业比例的更好成绩。如上所述, 脆弱性就业指的是就业总量中由有贡献的家庭工和自营劳动者构成的部分, 是一个普遍没有就业合同或社会保护的工作类别。⁴

图 2.6. 生产率和脆弱性就业的变化, 1995-2005 年脆弱就业份额的百分点变化



资料来源: 国际劳工组织, 2007 年 a。

51. 如何确保进入就业人员和职业中途劳动者所获得技能的持续相关性, 是工业化国家面临的一个重大政策挑战。这方面的努力的成功将最大限度地降低技能差

³ 例如, 如果低教育水平的劳动者就业增长快于高教育水平者, 则就业人员中平均技能水平会降低。因此, 就业的全面增长应导致平均测量的劳动生产率下降(经合组织, 2007 年 a, 第 60 页)。

⁴ 由于以各国自行分类在本国范围内收集的就业数据为基础, 关于脆弱性就业的时间趋势数据在更大一批经合组织国家中是不拥有的。

距的风险，这种差距不仅能限制企业的发展，而且会损害劳动者的就业能力。专栏 2.1 简要说明了关于劳动力技能的政策指导原则和“重新申明的经合组织就业战略”(经合组织，2006 年 a)的职责范围。关于技能开发建议书——作为就业战略的四大支柱之一——很好地阐明了有关培训相关性和可获得性方面的许多问题。

52. 在越来越多的产业部门发生的结构变化和日益激烈的竞争使得低技能劳动者获得生产性就业变得更加困难。不断调整对于新就业进入者的技能开发计划、对于在职人员的技能更新计划以及对于失业人员和重返工作者的再培训都是十分必要的。这些方面的挑战将在下面进行分析，关于将技能开发与长期性技术变革和可持续生产率及就业增长联系起来的问题将在第 5 章中讨论。

专栏 2.1

重新申明的经合组织就业战略，2007 年

《经合组织就业战略》旨在减少失业和改善劳动力市场绩效，最初是于上世纪 90 年代中期制定的。在对什么是工作、什么不是工作进行深入分析的基础上，经合组织“重新申明的”就业战略被置于四大支柱的基础之上：

- A. 制定恰当的宏观经济政策；
- B. 排除劳动力市场参与以及求职方面的障碍；
- C. 解决劳动力市场和产品市场对劳动力需求的障碍；
- D. 促进劳动力技能和能力的开发。

为了确保劳动者获得有利于创造更多更好薪酬岗位的恰当技能，支柱 D 包括以下政策指导原则：

“D.1 促进优质初始教育，并在符合国家惯例的条件下与社会伙伴合作以创造有利于改善劳动力技能的条件，办法是：

- 建立对成人通过培训和经验获得的新能力的认证制度，包括对新移民工人国外证书的承认；
- 确保培训是更加需求导向型的并切实符合企业技能变化的要求，鼓励改善提供培训的质量，包括通过对提供机构的绩效监督；
- 持培训计划——例如培训担保、培训假或有利于妇女在工作和培训之间交替的计划——这包括来自私人机构的共同资助和通过向不利群体、特别是低文化水平者提供切实的学习机会来解决培训不公平的问题；
- 通过放宽年龄限制和允许灵活的补偿安排等来扩大学徒培训合同的适用范围；以及
- 确保部分培训计划针对不利群体的特殊需要，包括通过二次机会学校。”

“D.2 为了促进从学校到工作的转变，重要的是：

- 减少提前退出学校教育和确保青年人获得与劳动力市场要求相关的技能，包括通过扩大职业计划、加强一般教育和职业教育之间的联系以及改善职业指导；以及
- 推动教育与工作相结合，特别是通过改善学徒培训制度或建立更多的非正规渠道。”

资料来源：经合组织，2006 年 a。

2.1.2. 职业入门教育和培训：改善准入、相关性和质量

53. 尽管近年来取得了某些进展，但旨在提供可就业技能的就业前培训和职业入门培训存在的失误限制了就业和生产率的增长。在欧盟，25.3%的 20—24 岁青年在 2004 年没有完成高级中等教育(Tessaring 和 Wannan，2004 年)。这实际上把他们排除在高一级职业教育和培训计划之外。由于进入高一级就业前培训的机会会有

限，许多青年人至多仅能参加较短期的培训班以便获取低质量的临时性就业岗位。就业前职业入门培训缺乏相关性的表现包括毕业学员的高失业和长时间的求职期，以及缺少足够的就业能力或核心工作技能(国际劳工组织，2004 年 f 和 2006 年 b；经合组织，2007 年 a)。

54. 解决就业前培训缺乏相关性和质量低的问题要求采取一系列政策和措施。下面审议的措施就是各国为改善就业前培训的准入、提高其相关性和质量所使用的工具的一部分。

55. 实现核心技能培训和技能培训的一体化正在成为改善就业能力的当务之急。在一生职业生涯中变换工作和职业的概率提高，或者使用新技术工作的概率提高，以及企业内管理等级日益扁平化的趋势等都提高了对就业能力技能的要求，例如，团队工作能力、承担质量检查责任的能力和抓住继续学习机会的能力等⁵(经合组织，2007 年 a)。在英国，雇主认定的核心工作技能——特别是沟通、客户关系、团队工作和解决问题的技能，但也包括识字、计算以及一般的信息技术技能，常常是许多求职者所缺乏的，这会作为招聘过程中的制动器发挥作用，这也会造成企业潜在生产率的损失(英国产业联合会，2007 年)。

56. 质量保障也越来越受到重视。许多经合组织国家正在推行质量保障制度以提高由经授权的公共和私人培训机构提供的教育和培训计划的质量透明度。这种努力的目的是为了保障私人和公共的培训投资在培训的相关性和学员的就业能力方面获得更好的回报。这种质量保障制度可以包括针对部门或国家标准的对培训计划内容的监控，以及跟踪和宣传培训计划毕业学员培训后的就业经历。

57. 技能鉴定和工作中获得技能的认证还包括一些正在开发的其他领域。一些国家正在通过国家技能资格框架(NQFs)推行根据标准的认证和对先前学得技能的承认两种办法。专栏 2.2 说明的是澳大利亚 TVET 系统的先进的、高度规范化的质量保障制度和社会伙伴对标准开发以及技能评估和鉴定的参与。一些欧洲国家的学徒培训制度同样吸收雇主和工会参与确定职业标准和培训大纲。技能评估制度，越来越以职业标准为基础，能帮助个人认定他们的技能短缺，并为学员和培训提供机构提供一种指南(国际劳工组织，2000 年 a，第 17 段)。

58. 职业标准和以能力为基础的培训是为了改善培训的相关性并因而提高培训学员的就业能力。以能力为基础的培训将重点从培训课程花费多少时间转到学员通过培训能够做什么上面来。以包括社会伙伴参与的对劳动力和工作的合理分析为基础，职业标准就在工作场所的要求与教育培训制度和计划之间建立起一种基本

⁵ 就业能力“关系到便携式的能力和资格。这些能增强个人利用可获得的教育和培训机会的能力，以便确保获得和保持体面工作，有利于在企业内和岗位之间流动，以及适应不断变化的技术和劳动力市场条件”(第 195 号建议书，第 2 段(d))。

的联系。标准的制定加强了教育和培训制度与产业部门的合作，并为学生应当掌握和展示什么技能和知识提供了更好的指南。

专栏 2.2

澳大利亚 TVET 系统的质量保障制度

2002 年，“澳大利亚质量培训框架”为 TVET 系统制定了全国一致同意的标准。这一质量制度为培训提供机构确定了登记和鉴定程序，为设计培训计划确定了规范。TVET 的计划只有在根据国家指导原则加以制定的情况下才能得到确认，技能资格才能在全澳大利亚得到承认。培训提供机构要提供符合标准的证据，这些标准覆盖培训人员的资格和经验、培训设施和客户辅助服务。在澳大利亚，许多学习和评估计划都建立在全国认可的“一揽子培训”基础上，这种“一揽子培训”是通过产业技能委员会与产业界协商加以制定和保持的。“一揽子培训”描述了需要在工作场所实际应用的技能和知识。

资料来源：Gasskov, 2006 年。

59. 培训领域公共—私人伙伴关系吸收公共当局、企业、工会和教育培训机构共同参与解决就业前培训的质量和相关性问题的。产业界的参与在许多领域日益加强：参与国家教育和培训政策的制定和认定行业的技能差距和预测未来的需求(见专栏 2.3)；就职业标准的内容向教育培训专业人员提供建议；更重要的是，日益接受更多的学生参加较长时间的在岗培训和直接提供工作场所培训设施。奥地利、丹麦、德国和瑞士学徒培训或双轨制培训制度是职业教育和培训领域成功的公共—私人伙伴关系的传统范例。

专栏 2.3

认定技能差距和改善培训供给：英国部门技能委员会

部门技能委员会(SSCs)将雇主、工会、专业机构和政府聚集在一起共同开发英国企业界需要的技能。部门技能开发局负责监督委员会的工作并提供与政府的联系。每个部门技能委员会都应与其伙伴就部门优先重点达成一致，以实现四大关键目标：

- 减少技能差距和短缺；
- 改善生产率、企业服务和公共服务的绩效；
- 提升本部门技能和促进机会平等；
- 改善培训供给，包括学徒培训和更高教育，改善国家职业标准。

2006 年，作为部门技能委员会之一的 Asset 技能撰写的地区技能评估报告发现，房地产部门由于存在重大技能差距而绩效低下，生产率低于各部门平均生产率。在认定技能短缺的基础上，委员会为该部门确定了九个优先目标，包括：针对全部部门的客户服务培训；开发反映工作场所实际情况的技能资格框架；对该部门作为一个整体提供可操作的信息通信技术技能；在工作场所提供成人识字和计算学习；向工作场所中最为不利群体提供培训。

资料来源：Asset Skills, 2006 年。

2.1.3. 扩大终身学习机会

60. 在工业化国家中劳动力低增长和人口老龄化的背景下，目前的劳动力在大多数高收入经合组织国家中都是改善劳动生产率的主要来源。技术变化和工作场所变化使得技能迅速变得过时。在欧洲，约 30%的工作年龄人口是“低技能型的”(CEDEFOP, 2007 年)。在美国，人们发现 40%以上的劳动力、50%以上的中学毕业生和 16%的大学毕业生缺乏基本技能(美国学校联合会董事会，1999 年)。

61. 尽管对终身学习机会的需求是普遍的，但机会的获得在不同类别企业、雇员中间以及各经济部门之间仍然是不平衡的。在法国和德国，雇主平均花费其工资总额的 3%以上用于培训，而在其他国家则少得多。技术上先进的部门花费得最多，中小企业对培训的投资要少得多。在法国，大企业(职工 500 人以上)的雇员参加技能进修培训的机会是 20 人以下企业雇员的两倍(Gasskov, 2001 年)。男子一般比妇女有着更好的机会参加终身学习。如果妇女无法看到她们应如何从培训中受益的话(例如，如果歧视阻止她们进入更高级别的工作)，她们可能需要鼓励和激励以利用培训机会。在安排培训的地点和时间方面需要考虑到她们在工作以外承担的责任。
62. 终身学习与企业生产率之间的联系已被许多研究报告所证明。例如，在美国，90 年代的多项部门研究发现，私营部门培训对工人生产率和对工人和雇主都重要的其他成果测量标准有着一种积极的影响，比如工资、人均销售额、废品率、工作场所新作法的采纳等(参见表 2.1)。

表 2.1 美国：私营部门培训的影响

研究报告	产出测量标准	影 响
Lynch：非大学培训学员	工资	正规在岗培训一年提高工资水平如同大学学习一年一样多
Holzer 等人，1993 年：密执安州制造业	废品率	重复性培训使废品率下降 7%
Krueger，1993 年：计算机	工资	使用计算机的职工工资提高了 10-15%
Black 和 Lynch，1996 年：非制造业	人均销售额	计算机培训提高生产率 20%以上
Black 和 Lynch，1996 年：制造业	人均销售额	提供更高比例的脱岗培训能提高生产率
Ichniowski、Shaw 和 Prennushi，1994 年：钢铁	准时率	凡在培训与渐进工作法相联系的地方，准时率提高 7%

资料来源：Lynch，1997 年。

63. 前不久，欧洲职业培训开发中心(CEDEFOP)对其关于培训对企业生产率影响的研究成果进行了综合性审查，认为雇员培训参与率提高 5%可带来生产率 4%的增长，甚至培训天数增加 1%也带来生产率 3%的增长。通过外部课程提供的培训对生产率有着平均高得多的影响。总的生产率增长中可归功于培训的份额大约是 16%(CEDEFOP，2007 年)。
64. 对投资于终身学习实行激励是公、私两方面共同承诺的一个必要部分。政府的政策和激励计划既是以企业为目标，以提高对员工的终身学习投资，也是以个

人为对象，以推动他们加入终身学习计划。以企业为目标的措施和规定包括：从公司税中扣除培训支出；强制免税制度以保障最低水平的培训支出(法国)；自愿性行业培训税，用以资助技能培训和学徒培训(比利时、丹麦、荷兰)；集体协议中包括培训条款(如在荷兰)；设立面向雇员的独立技能评估中心；以及带薪教育和培训假(符合 1974 年国际劳工组织带薪教育假公约(第 140 号))。针对个人的激励措施包括：奖学金、担保人、学生贷款和新型金融机制，如“个人学习帐户”。通过更多的研究可以进一步探讨这些方法中哪一些在什么情况下效果更好。

65. 欧洲委员会关于灵活保障性的新共同原则突出强调了终身学习的重要性(欧洲委员会，2007 年)。这一加强劳动力市场中灵活性和保障性的一体化战略是为了使各种转变变得更加容易：从学校到工作、不同就业岗位之间、失业或非活动与工作之间、以及从工作到退休。终身学习是四部分相辅相成的政策内容之一：

- 灵活的和可靠的合同安排，通过劳动法规、集体协议和工作组织；
- 全面的终身学习战略，以确保劳动者的持续适应能力和就业能力，特别是最脆弱群体；
- 有效的积极劳动力市场政策，以帮助人们应对迅速的变化、缩短失业期和便于向新就业岗位的转变；以及
- 社会保障制度，以提供恰当的收入支持、鼓励就业和促进劳动力市场流动性，包括诸如失业津贴、年金、卫生保健等方面规定以及重视平衡工作与家庭责任。

66. 共同原则承认，终身学习是提高企业竞争力和劳动者就业能力的一个关键因素：“高质量的初始教育、广泛的基本能力和持续的技能投资有利于改善企业应对经济变化的机会，有利于改善劳动者保持就业或找到新就业的机会”(欧洲委员会，2007 年，第 6 页)。欧洲委员会的声明承认将终身学习机会从高技能工人扩大到低技能工人、自营就业者和老年工人的重要性；承认成本分担安排的重要性；以及承认吸收政府、社会伙伴、企业和劳动者个人参与的重要性。尽管应当承认，灵活保障性方法应当根据各国的具体情况作出调整，但是，将终身学习与契约保护、社会保护和积极劳动力市场政策结合起来的的原则被认为是关键性的。

2.1.4. 积极的劳动力市场政策与消除劳动力市场中的不平等

67. 在工业化国家的不同群体之间，收入、获得就业和技能授权方面的不平等在同时扩大着。例如，总的说来，妇女挣的工资平均仅为男子的三分之二。在欧盟，妇女挣的工资平均比男子低 16%(Beblo 等人，2003 年)。职业隔离是造成工资差距的主要原因。⁶

⁶ 除了对技能开发有着重要作用的职业隔离以外，其他导致收入差异的因素包括由于家庭责任而中断职业、给予男性和女性经理的额外津贴和奖金方面的差异(Beblo 等人，2003 年；With，2004 年)。

68. 全球化、外国的竞争和技术的变革给予拥有劳动力市场上受欢迎技能的劳动者以额外奖赏，同时将有少数技能或过时技能的劳动者排挤出去。帮助人们脱离失业、增加他们找到更好更多体面就业的机会和帮助他们改变职业生涯对于各国政府来说似乎都是一种重要的政策挑战。

69. 积极的劳动力市场政策和调整计划具有多项目标，例如：满足劳动力短缺；引导人们走向工作；促进创业精神；以及克服就业的社会障碍，如吸毒或酗酒成瘾、文盲和不懂计算、雇主不愿雇用不利群体或长期失业人员等。这些计划把职业信息和指导、核心工作技能或生活技能开发活动、特殊工种的职业培训、工作实习(有薪或无薪)、补贴在岗培训、支持性服务如儿童照料和交通等结合起来。劳动力市场调整计划也致力于解决劳动力市场的需求方面，例如，通过向雇主提供雇用工人补贴，或者举办公益就业创造计划。

70. 在表 2.2 中给出了关于主要经合组织国家的 90 多项劳动力市场调整计划评估报告的简要结果。表现为有助于妇女重返劳动力市场的战略被特地包括在这一综述中。各项计划的结果是喜忧参半的。当这些计划得不到其他政策和措施的支持时，它们往往是无效的。假如按照改善收入、获得就业和保持就业来衡量的话，取得的成效在下述情况下会增加：培训计划做到与工作实习相结合；培训以满足特殊群体的需要为目标并建立在对技能需求的精心分析基础上；培训做到与其他措施相结合,如工资补贴或税收优惠,以鼓励雇主招用青年、失业者和边缘化劳动者；以及培训计划由有关各方共同协商并达成一致。

表 2.2 积极劳动力市场培训计划评估结果

计 划	来 源	表明有利于	评论意见
长期失业者培训(28 项评估报告)	Dar 和 Tzannatos (1999 年)	妇女和其他不利群体	在提高再就业概率和岗位—干预收入方面并不比求职援助更有效；成本高 2—4 倍。
正规课堂培训	Meager 和 Evans(1998 年)	重返劳动力市场妇女。但未表明有利于有着低初始教育水平的黄金年龄段男子和老年工人	重要的是课程应具有明显的劳动力市场相关性或向雇主表明其“高”质量。应导致某种为雇主所承认和所看重的资格。应保持计划的相对较小规模。
在岗培训	Martin 和 Grubb(2001 年)	重返劳动力市场妇女；单身母亲	必须直接满足劳动力市场需要。因此，需要与地方雇主建立强有力联系，但这增加了下岗风险。
大规模解雇的下岗工人的再培训(12 项评估报告)	Dar 和 Tzannatos (1999 年)	积极影响不大：主要当经济改善时才显出积极效果	并不比求职援助更有效，而且明显费用更高。重返率常常是负数。
青年培训(19 项评估报告)	Betcherman、Olivas 和 Dar(2004 年)	在发展中国家有积极影响	就业和收入前景没有改善。当把成本考虑在内时，这些计划的实际再就业率为负数。补充的评估报告表明在发展中国家有积极的就业影响。
职业技能培训(36 项评估报告)	Meager 和 Evans(1998 年)	不利群体；特别是黄金年龄段的妇女	结果很不一致，而且对就业和收入的积极影响就如同没有影响或负面影响一样常见。当培训包括与某个私营部门雇主有关的就业安置时，能提高积极的影响。相比之下，显得不如其他积极措施那么有效，如直接岗位创造。筛选效应、重负效应和替代效应明显。

资料来源：Auer 等，2005 年。

2.1.5. 培训和再安置老年工人就业

71. 保持老年工人的劳动力市场参与被认为是有助于弥补劳动力和技能的短缺，有助于改善生产率和减轻老龄化的经济影响。政策所要处理的关于老年工人的关切问题，包括保持获得新技术的培训、消除劳动力市场上的歧视和将他们的经验及技能视为提高企业生产率的财富(Stein 和 Rocco，2001 年)。

72. 关于老年工人的劳动力市场参与和生产率的政策在许多国家中是由老龄化经济范围内的人口趋势驱动的。⁷例如，日本的劳动年龄人口预计在未来 20 年中将以年均 0.8% 的速度减少，所以，旨在提高生产率的战略越来越强调以老年工人为

⁷ 人口变化带来的劳动力市场影响和社会保护后果将是第 98 届国际劳工大会(2009 年)一般性讨论的主题。

对象(参见专栏 2.4)。在欧洲,到 2030 年,55 至 64 岁的劳动者将增加 1400 万人,而 15 至 24 岁的人员将减少 900 万。人们预计处于 2 级和 3 级 TVET 的学员将减少 200 万。所以,变得日益迫切的需要是让老年工人获得现代技能和保持高度生产性(Bulgarelli, 2006 年)。

专栏 2.4

日本的人口老龄化和培训及生产率政策

尽管日本的资本—劳动比在世界上属于最高的国家,但人口的老龄化和未来 20 年中预计的人口下降导致了对加快生产率增长的要求。日本第三个科学技术计划就是为了促进人力资源开发和培育一种竞争性的研究环境。该计划预计将公共研究总支出在五年期间提高至 25 万亿日元(即占每年 GDP 的 1%,明显高于 2001—03 年期间的全国平均值 0.7%)。教育和技能培训计划由该计划建议的关键重点领域构成,包括生命科学、信息技术、环境和纳米技术及材料。对研究人员的支持以青年、女性和年长人员为目标。女性研究人员的比例将从 11%提升至 25%。

73. 保持老年工人就业能力的政策主要涉及“可培训性”和培训的经济回报等问题。虽然雇主方面对老年工人的可靠、忠诚和承诺评价很高,但他们学习新技能和掌握新概念、新思想和新方法的能力却不时受到质疑。例如,在美国,有一些研究证实老年雇员得到的企业内部或外部培训要少于较年轻的工人(Imel, 1991 年)。雇主对培训老年工人可能投资较少,因为他们怀疑这种培训在保持受培训工人的就业期方面是否有“回报”。然而,研究和实践两个方面都表明,老年工人对培训的报答象较年轻工人一样有效。假如能够提供附加培训的话,雇主方面可以看到,这种培训的成本将由老年工人中如同较年轻工人一样的回报率加以补偿。

74. 老年工人劳动力参与的性别观点一直是针对这一年龄组的培训和生产率问题政策的一个重要方面。老年男性工人在夕阳产业中一直是比例偏高,而在新兴领域则比例偏低,因此一直受到压缩对低技能工人需求的影响。在经济萎缩时期和作为促进年轻工人就业政策的一部分,积极的劳动力市场政策常常要包括提前退休计划。

75. 另一个要考虑的性别相关问题是,处于职业中途的年老妇女重返工作(在抚养家庭之后)有着特殊的技能和再培训要求。如果这种需要得不到满足,那么,妇女重返劳动力市场可能会经历向下的职业流动。这种女性工人技能的不充分利用对于经济生产率也会有影响。

76. 经合组织和欧洲委员会双方都建议采取一体化的综合政策方法来解决围绕老年工人的一系列问题(学习和生产率、社会保障成本、劳动力市场中的歧视)。在奥地利,上世纪 90 年代中期⁸推出了一项三方性主动行动,称为老年工人“就业契

⁸ 面对 50 岁以上人员劳动力参与率下降和失业上升的背景,奥地利政府以及雇主代表和雇员代表(在“全国就业行动计划”的国家框架范围内)制定实施了一系列政策,其目的一方面是为了对雇主保留和培训 50 岁以上工人提供激励,另一方面是为了促进这些工人一旦失业的情况下重新再就业(欧洲改善生活和工作条件基金会, 1999 年)。

约”，以增加老年工人的供给和通过降低雇用老年工人成本来刺激对他们的需求。该“就业契约”包括以下措施：

- 鼓励推迟退休和灵活退休(例如，逐步减少工作时间，同时又对年金津贴作出贡献)；
- 制定反年龄歧视立法(这种立法在美国已存在几十年了)；
- 发展以老年工人为目标的指导和培训计划，同时辅以对雇主的建议和指导；
- 发展就业安置(介绍)服务和对其他劳动力市场中介活动的支持；以及
- 由政府、雇主、工会和民间社会共同制定和实施协调而全面的一揽子年龄友好型就业措施和政策。

2.2. 中东欧国家(CEE)和独联体国家(CIS)⁹

2.2.1. 生产率提高，但就业增长停滞不前

77. 在二十世纪 90 年代初引入市场导向型经济政策时，所有的中东欧和独联体国家都处于相对较低的生产率水平。人浮于事以及在产品和服务生产过程中缺乏市场激励措施是导致这种情况的主要因素(Van Ark, 1999 年)。各国盛行的是广就业和低工资。然而，随着改革的引进，就业水平开始下降，中东欧国家剧烈下降，独联体国家次之。高失业和低工资引发了从中欧到西欧以及从各中亚共和国到俄罗斯联邦的移民风潮。

78. 近来，一些中东欧国家已步入了经济、生产率和就业增长的健康轨道；而在其它国家，这一情况尚未发生。相比之下，许多中亚共和国在恢复经济、生产率和就业增长方面面临着许多困难，因为这些国家的人均 GDP 仍然低于 90 年代水平。特别是来自独联体国家的有限可获得数据表明，这一组国家中的大多数尚未度过阵痛调整期。

- 在各个中东欧国家中，就业增长都继续滞后于 GDP 的增长，在某些国家中，就业水平甚至下降了，特别是在后来未发生冲突的国家。在加入欧盟的中东欧国家中，年度 GDP 增长率一般是就业增长率的三至四倍(Cazes 和 Nesporova, 2006 年)。
- 按照从 1995 到 2005 年的测算，生产率在许多中东欧国家都有迅猛提高，增长率的排列从保加利亚、捷克共和国和斯洛文尼亚的约 40%到爱沙尼亚和拉脱维亚 100%以上不等(国际劳工组织，2007 年 a)。

⁹中东欧(CEE)包括：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、黑山共和国、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、前南斯拉夫马其顿共和国和乌克兰。独联体国家(CIS)包括：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦(准会员国)和乌兹别克斯坦。

- 然而，就平均而言，这些国家中脆弱就业的工人比例很高(在中东欧国家平均为 12.7%)。尽管生产率有大幅度提高，但这些国家中这个脆弱就业比在同一个 10 年期间平均下降还不到 1.5 个百分点(国际劳工组织，2007 年 a)。
- 在独联体国家，脆弱性就业的比例甚至更高(占 2005 年就业的 19.7%)(国际劳工组织，2007 年 a)。
- 在中欧和东南欧以及独联体国家中，足足有 1/5 的工人每天生活费低于 2 美元(国际劳工组织，2008 年 c)。

79. 大多数国家的变革过程是从普及初等教育和提高识字率以及加强传统的中等教育包括技术和职业培训等方面入手。2005 年的数据表明，平均 85%的劳动力受过中等或高等教育(国际劳工组织，2007 年 a)。吸引新投资的能力也是取决于技能工人的可支配程度的。例如，许多汽车制造商被吸引到捷克共和国和匈牙利建厂，因为这两个国家有着一支技能劳动力、有竞争力的工资率和靠近欧洲市场。然而，教育和培训参与率却下降了，部分原因是因为经济困难，部分原因是由于过去提供的许多东西在从指令性经济到市场经济的转变中变得不相关了。劳动力老龄化对于未来许多年都将是一个重大的经济、劳动和政策方面的挑战，对教育、培训和移民政策将产生重要影响。

2.2.2. 投资于相关性教育和培训计划

80. 实施以市场为导向的经济和社会政策以及国有企业中培训的解体使得培训的供给急剧下降，而还在提供的培训也常常与新兴产业和服务中新型劳动力的需要不相关。对于中东欧和独联体国家而言，一个重大的政策挑战是，对教育和培训制度进行结构调整并投资于与新型市场经济相关联的教育和培训。

81. 在大多数中东欧和独联体国家，公共教育和培训的预算在 90 年代曾经显著下降。学校教育参与率的下降是由于实行了收费，而许多父母让子女退学，这就给这一地区未来的技能开发造成了威胁。职业教育和培训的产出一落千丈。在哈萨克斯坦，1989 年时 14-18 岁人口中有 42%的人加入了职业培训与技术教育计划；到 2000 年时，这一比例已降到仅仅 24%(联合国儿童基金会，2004 年)。教师的低收入和培训基础设施的恶化更加剧了这方面问题。

82. 投资于新经济下需求的新技能是当前的新焦点。许多中东欧国家正在改进中等和职业课程教材，并且投资于新技能的领域，例如，银行业、金融业、计算机软件、行政和秘书工作。核心工作技能的培训也正在纳入到课程之中以加强个人的就业能力。许多中东欧和独联体国家正致力于通过制定指导新课程开发的能力标准来改进计划的质量，并最终加强技能资格制度，包括技能认证。人们预期，技能评估、鉴定和承认的制度将会改进个人就业能力和劳动力市场效率。

83. 投资于管理培训和创业培训也是一个高度优先目标。就业岗位和财富的创造取决于一种基于承担风险和创业精神的企业文化。中等规模的企业部门在中东欧和独联体国家开始成长起来，但仍然相对较小。在 2003 年，雇用 250 名工人以上的企业占俄罗斯联邦总就业的 51.2%，相比之下，欧盟为 34.2%(俄罗斯中小企业资源中心，2004 年)。

84. 对于无论小企业还是较大企业而言，经营、管理和创业培训都已成为一种促进创新、生产率和增长的重要手段。对财会人员和管理人员的需求以及对诸如组织行为学、劳动关系、人力资源管理、营销学及相关内容等课程的需求迅猛增加，而对工程和科学专业人员的需求在整个地区一般是缩少的。在俄罗斯联邦，企业培训计划的产出在 10 年期间扩大了 3 倍，2000 年毕业生达到了 14 万人(Mechitov 和 Moshkovich, 2004 年)。政府的计划和非政府的计划日益更多地对小企业发展提供支持，并向提供企业辅助服务和创业技能培训的地方孵化器进行投资。许多中等学校的计划也教授企业技能和青年人文化，这是他们在过去耽误的学习内容(专栏 2.5 中给出了一个专门事例)。

专栏 2.5

中亚地区的“了解企业计划”(KAB)

在 2002 年，国际劳工组织和一些中亚国家的职业培训机构启动了“了解企业计划”(KAB)以促进青年人对创办企业和自营就业的积极态度。“了解企业计划”为接受职业教育的学生提供知识和实际技能，以便创办、经营一家小企业并在其中从事生产性劳动，使他们适应一种全日制工薪工作缺乏的环境。这一课程大纲已被通过作为中等职业培训学校正式的企业教育课程。2007 年，在吉尔吉斯斯坦进行的一项评估表明，全国已有 44 个职业培训机构(占全国培训机构的 42%)引进了这一计划，共有 4000 多名学生参加。预计到 2009 年，参加这一培训的个人将新增 15000 人。

资料来源：国际劳工组织，2007 年 d。

2.2.3. 劳动力市场制度在克服经济结构调整的负面影响方面的作用

85. 在大多数中东欧和独联体国家中，国家公共就业服务(PESs)机构是在 90 年代初期建立的，是为了应对数量快速增加的失业人员和下岗工人的需要。公共就业服务机构开始时主要是管理失业津贴，但也开始实施一些积极劳动力市场政策的措施同失业作斗争和帮助个人寻找工作岗位(Cazes 和 Nesporova, 2006 年)。¹⁰它们从企业收集空岗，将其与求职者的技能状况进行匹配，同时为失业人员提供职业指导、培训和再培训，作好从事新职业的准备，包括自营就业。

86. 公共就业服务机构致力于解决重要的公平问题，因为它们考虑到许多无业人员缺乏资源，只有在公共就业服务部门的资助下才能够参加培训和再培训。这些机构还帮助社会上最不利的人员获得就业，例如，通过对残疾人员的辅助性就业安置(国际劳工组织，2004b)。它们也帮助青年人找到第一份工作，特别是那些缺

¹⁰ 在 11 个中东欧国家，2002-03 年用于劳动力市场政策的总支出占 GDP 的百分比从立陶宛的 0.28%到波兰的 1.25%各不相同，而其中用于积极劳动力市场政策的比例立陶宛为 16%，波兰为 11%。

乏选择手段求职的人员。在帮助青年人获得劳动力市场信息、职业建议以及在认定适合的空岗方面这些机构显现出重要作用(Cazes 和 Nesporova, 2006 年)。¹¹

87. 加强教育和培训方面的社会对话对于提高培训计划的相关性发挥着重要作用。¹²最近一项国际劳工组织关于就业政策国家社会对话的调查(Rychly 和 Vylitova, 2005 年)发现, 工人组织和雇主组织在培训政策领域正变得越来越活跃。例如, 在波兰, 这些组织在设计培训课程方面发挥着重要作用。在爱沙尼亚, 这些组织已成为职业教育与培训改革基金会的成员。在捷克共和国, 这些组织在人力资源开发委员会中有自己的代表。在大多数中东欧和独联体国家, 社会伙伴正越来越积极地参与公共就业服务的管理。

88. 社会伙伴特别是雇主组织, 能够在改善教育和培训制度的质量和效率方面发挥重要作用。它们能够认定企业的技能需要, 并将这些需要转化为培训的政策和计划。雇主组织能够提高其成员对工作场所需要更多和更好培训的认识。现在缺少关于企业内目前培训水平的证据。一项由乔治亚雇主协会进行的调查表明, 该协会中 43%的成员没有投资于改进雇员技能, 尽管有 85%的成员认识到, 这类投资可以显著提高生产率和竞争力。在阿塞拜疆, 受调查企业中仅仅有大约一半的企业制定了为其雇员提供培训的计划(国际劳工组织, 2006 年 h)。

2.2.4. 教育、培训和终身学习以提高劳动力的生产率、适应性和流动性

89. 欧盟的里斯本战略是中东欧国家提高生产率、创新和竞争力的重要政策工具。该战略主张在人力资本、教育和技能方面加大研究开发和投资以促进生产率、创新和竞争力。扩大的投资资源应能提高对技能工人的需求, 并促进总的就业创造。

90. 里斯本战略对于欧盟的中东欧成员国的教育和培训政策有重要影响, 对于该地区希望加入欧盟的国家也有重要影响, 它们都需要有能力创造和有效使用新技术的具有高技能和适应能力强的工人。在促进创新和竞争力的过程中, 有关终身学习的政策和计划将变得越来越重要。由于越来越多的中东欧国家加入欧盟, 里斯本战略已成为提高生产率和竞争力的主要政策工具, 并且所有新欧盟成员国都制定了实施这一战略的国家行动计划。这些国家同时也遵循“欧盟关于增长与就业的指导原则”, 这一指导原则要求改善获得职业教育、中等教育和高等教育的机会, 以及改善有效终身学习战略¹³。

¹¹ 例如, 在罗马尼亚, 2004 年青年失业率为 21.4%, 相比之下成人的失业率为 7.1%。在波兰, 这两个数据分别是 39.5%和 18.8%。

¹² “各会员国应在社会伙伴的参与下确定一项教育与培训的国家战略, 以及在国家、地区、地方、部门和企业各级水平上建立一个培训政策的指导框架”(第.195 号, 第 5 段(a))。

¹³ http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm。

91. 改善劳动者的劳动力参与率、适应性和流动性是与东欧国家特别相关的，包括乌克兰和俄罗斯联邦，这是因为其劳动力在迅速老龄化。关注老龄妇女将变得特别重要，因为她们的预期寿命更长。¹⁴在不久的将来，这些国家中在工厂、办公室和工作场所操作的劳动者将比现在更少。劳动者数量的减少可能导致为提高生产率而加大投资。人口的趋势也可能导致采取提高劳动力参与率、鼓励工人加强适应能力和使老年工人留在或重返劳动力政策行列的政策。制定管理技能工人进出中东欧和独联体国家流量的政策，作为一种管理各类技能水平工人的供给和需求的政策手段正变得越来越重要，这一主题将在第四章详细讨论。

92. 在这一地区，许多国家都有大量的移民工人人口。俄罗斯联邦(1400 万移民)、乌克兰(700 万移民)和哈萨克斯坦是移民工人的净接受大国。在俄罗斯，许多移民来自高加索地区和中亚，并且汇款回家乡。同时，中欧地区的工人特别是建筑工人大量流向西欧，导致本国技能工人的短缺。目前，每年约有 15000 名受过高等教育的专家离开乌克兰。据估计，保加利亚自 90 年代初期以来流失了 50000 名科学家和技能工人(Mansoor 和 Quillin, 2007 年)。许多国家担心，“人才流失”可能损害它们未来的创新能力和国际竞争能力。此外，在许多国家(特别是摩尔多瓦共和国、白俄罗斯和乌克兰等)，由于人口贩卖活动的日益猖獗，糟糕的劳动力市场状况导致了这一地区青年妇女易受剥削的脆弱性日益加剧。

2.3. 亚太地区、拉丁美洲、阿拉伯地区和非洲的发展中国家

93. 这一大组包括 80 多个国家(见本章附录)，分属不同的小组。拉丁美洲和加勒比地区的大多数国家，亚洲的许多国家，包括中国和印度，以及许多阿拉伯国家都属于这一组。非洲约有 24 个国家属于这一组，同时大多数其他国家归类为最不发达国家。¹⁵

94. 该组国家的一个重要特征是：一些部门和地区的高增长和高生产率与其他部门或地区的低生产率和持久贫困同时存在。正如第一章所指出的，需要作出反应，以解决由此产生的技能开发的双重挑战，这就是：1)满足增长快、科技高、常常是出口导向型部门对更高技能的需求，也就是排除一种未来发展的限制；2)在仍然普遍贫困化的非正规经济部门，利用技能开发来改善生产率并支持其经济活动的正规化。

¹⁴ 在所有地区，妇女的预期寿命都是较长的。在中东欧和独联体国家，自转轨以来，由于各种不同的原因，男性与女性之间的预期寿命差距不断被拉大。例如，在俄罗斯联邦，妇女的平均寿命比男性多 13.3 年(联合国欧洲经济委员会，2003 年)。

¹⁵ 联合国开发计划署列出了 137 个发展中国家或地区，其中 50 个指定为最不发达国家。这一分类依据的是三个标准：低收入(三年平均人均国民总收入低于 750 美元)、人力资产综合指数差(依据指标是营养、健康、教育和成人读写能力)，以及经济脆弱程度(依据指标是农业生产的不稳定性、出口的不稳定性、制造业和服务业中非传统活动的比例、经济贫乏的障碍，及自然灾害引起的人口流离失所)(联合国最不发达国家、被陆地包围的发展中国家和小岛型发展中国家高级代表办公室，www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc; 2008 年 1 月 29 日)。

2.3.1. 生产率、教育和就业的模式

95. 在这一组国家中，就业和生产率方面的趋势差别很大：

- 在生产成本低、技能和半技能劳动力充裕及劳动生产率快速增长等因素的驱动下，亚洲大多数国家已经改善了它们在全球经济中的竞争力。就亚洲整体而言，从 1995 到 2005 年间生产率增长了 40%(国际劳工组织，2006 年 c)。贫困已经减少，尽管还有 10 亿劳动者(占有所有劳动者的 60%)生活水平低于每天 2 美元(国际劳工组织，2007 年 p)。国际劳工组织第 14 届亚洲区域会议号召，采取必要措施，以促进生产率增长，提高企业和国家的竞争力，加快劳动者可获得的体面工作数量的增长(国际劳工组织，2006 年 c)。
- 在拉丁美洲和加勒比地区，生产率只有轻微增长：从 1997 到 2007 年平均每年增长 0.6%。2007 年的失业率为 8.5%，略低于 5 年前 8.9%的失业率。2007 年，8.0%的劳动力每天生活费低于 1 美元。该地区所有劳动者的四分之一生活水平低于每天 2 美元(国际劳工组织，2008 年 c)。大多数拉丁美洲国家面临的一个巨大挑战，就是在减少失业的同时为工作中穷人创造体面工作机会。
- 在中东，生产率水平基本保持了过去 10 年前的水平，更精确的说，从 1997 到 2007 年平均每年下降 0.2%。就业水平也同样停滞不前，失业率居高不下。五分之一的劳动者生活水平低于每天 2 美元。(Fahim，2008 年；国际劳工组织，2008 年 c)。在北非，生产率增长较高——年均增长 1.4%(1997-2007 年)。但有五分之二的劳动者每天的生活费只有 2 美元(国际劳工组织，2008 年 c)

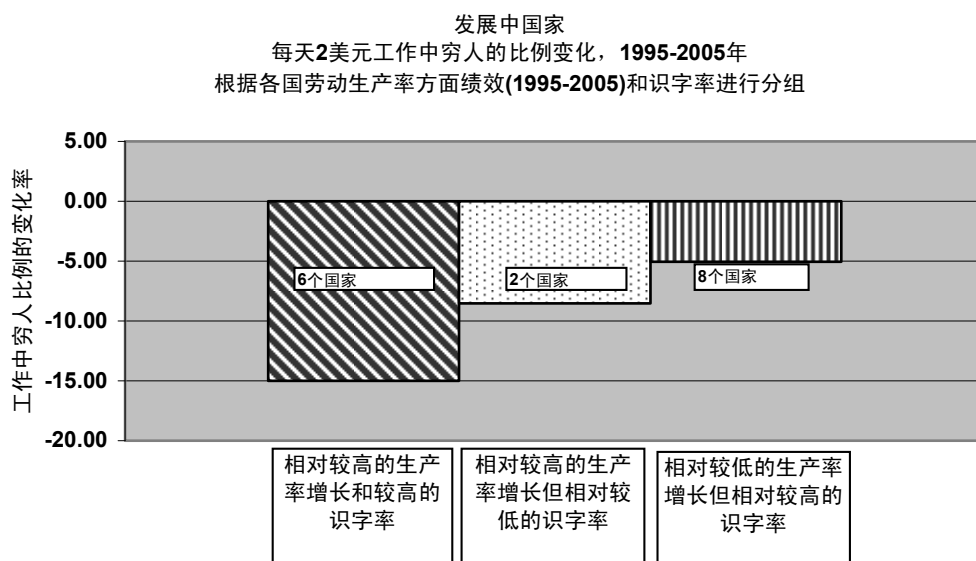
96. 由于缺乏最新可比数据，即使对该组一小部分国家中教育、生产率和就业趋势之间的关系进行分析也是困难的。对于技能最易获得的替代值是识字率，即 15 岁以上人口中能够读写的人口比例。由于有更大的数据可获得性，可以用于捕捉就业质量方面趋势的衡量标准关系到工作中穷人，也就是每天生活费 2 美元劳动者人数变化的百分点。生产率仍然是同一标准：以不变美元计算的劳动者人均产出。关于生产率和工作穷人两项，趋势的计算是 1995-2005 年间的简单平均值，但识字率一项是关于最近年份的¹⁶可获得数据。

97. 这三种变量之间的关系在图 2.7 中进行了概括。展现出来的画面是，在改善劳动生产率方面绩效最好和有着较高识字率的国家，从整体上讲，在减少工作中穷人比例方面取得了最好的平均绩效。然而，对这一结论必须保持谨慎，因为可获得数据的样本规模太小(相对于该组国家数量之多而言)。

98. 在提高劳动生产率方面绩效相对较好并拥有相对较高识字率的 6 个国家中，工作中穷人的比例平均减少了 15 个百分点，相比而言，在有着较高识字率、但生产率改善相对较小的国家中，工作中穷人的比例只减少了 5 个百分点。在生产率增长相对较快、但文盲率很高的两个国家中(巴基斯坦和印度)，工作中穷人的比例分别减少了 4 个百分点和 13 个百分点。

¹⁶ 关于识字率的趋势数据在可比时期内无法获得，只能使用一种静态测量标准。

图 2.7. 发展中国家：生产率、识字率和工作中的穷人



资料来源：国际劳工组织，2007年a；联合国教科文组织/UIS 2007年。

2.3.2. 解决高增长国家和地区的技能短缺问题

99. 技能短缺阻碍了较高生产率部门的发展及地方生产向高附加值活动的扩展：

- 在亚洲高增长国家，经济快速发展加大了对更高技能工人、医药和法律领域专业人员以及企业管理人员的需求。多年来，媒体报导和多国公司的调查都批评了中国和印度缺少技能工人的现象¹⁷。在中国，政府最近采取的措施，旨在提高劳动力的总体技能水平，确保技能质量的不足不会成为扩大就业和经济增长的障碍(中国，劳动科学研究所，2007年)。
- 在拉丁美洲，普遍关注的是，尽管教育和培训的覆盖面已经有所增加，但是教育质量并没有使青年足够具备劳动力市场所需要的技能。这就要求增加中等教育的职业内容。
- 在阿拉伯国家，雇主经常将缺乏技能视为扩大经营和就业的一个障碍。¹⁸这些国家的教育制度一般倾向于培养学生从事公共部门工作，而公共部门通常是劳动力市场新参加者的第一位雇主，但没有与私营部门建立起足够的联系(Assad 和 Roudi-Fahimi, 2007年)。

100. 在应对提升技能开发和缩小技能差距的挑战方面，并不存在单一有效的国家应对模式。但在各种应对策略中，加强协调和扩大培训的可获得性是两个关键因素。

¹⁷ 《经济学家》情报科最近对在亚洲拥有企业的跨国公司的 600 名首席执行官中进行了一次公司网络调查，发现在中国和东南亚国家，员工短缺是他们最关心的问题，在印度，对此问题关注度排在第四位(排在前三位的分别是基础设施、官僚主义和技能工人的工资增长)(《经济学家》，2007年)。

¹⁸例如，在世界银行的一项机构调查中，阿拉伯国家样本组中 27%的被调查企业认为，劳动力的教育和技能是一个主要制约因素(Tan, 2006年)。

101. 加强未来雇主与教育、培训提供者之间的协调是减少教育、培训结果和就业机会之间不匹配的一种有效的、可行的途径。雇主在地方层次或行业层次上的参与从三个方面看是最重要的：

- 首先，雇主参与培训机构的管理有助于机构及时了解科技的变化、工作场所中使用的技术和信息通信技术设备类型，以及哪种行业、职业和技能的需求在下降，哪种产业、职业和技能的需求在上升。与行业密切合作开发以能力为基础的标准有助于使培训变得更具相关性，使所获取的技能有助于改善学员的就业能力。
- 其次，雇主通过接收实习生和学徒——有时候签有随后就业的协议，可以向他们提供实践学习机会，通过实际应用能加深对系统的、以课堂为基础的知识学问的掌握。
- 第三，通过反馈机制，雇主及其雇用的学员可以以系统的方式告知培训机构培训质量是否符合岗位期望要求。有时候，这种反馈是在培训机构所在劳动力市场区域内直接加以组织的，在其他地方，则是通过国家就业服务局的地方就业局加以协调的。

102. 所以，建立一种以社区和行业为导向的培训制度对于纠正技能不匹配硬币的两面——培训的相关性和培训的质量——来说都是关键性的。例如，这正是埃及正在进行的职业培训改革政策的关键目标之一(参见专栏 2.6)。许多发展中国家也正在加强第三级教育和私营部门之间的联系，以便为正在成长的私营部门提供所需要的职业技能和管理技能。

103. 扩大培训供给必须伴随着这种信息流的增加，即哪类培训及哪个层次的培训是需要的，否则，培训机构不可能对它们的培训做出反应和调整。公共财政体制日益将资助培训与就业结果相联系，或者拨给集中化的公共培训机构，或者越来越多地拨给个人培训机构¹⁹。与未来雇主建立密切联系是达到这些期望要求的关键。

104. 技能开发的筹资方法越来越强调需求的反应和业绩责任，这包括 1) 向雇主征收的工薪税，2) 企业或受训者交纳的费用，3) 培训机构通过生产和销售产品及服务进行自我筹资，4) 社区支持，和 5) 扩大非政府组织在非正规经济中和私营部门在正规经济中的培训供应(Johanson 和 Adams, 2004 年，第 9 页)。这些方法的效果取决于多种因素，包括，通过向雇主和劳动者证明培训的好处来开发培训市场的项目，通过改善税收管理和劳动、就业服务管理的效率来开发培训市场的计划，以及提供关于各个培训机构业绩的公共信息来指导消费者的选择并改善业绩责任。

¹⁹ 参见 Galhardi, 2002 年 和 Galhardi, 2004 年，关于美洲地区及其他地区部分国家中培训投资的调查数据汇编。

专栏 2.6

埃及：改革培训制度的要求

多项研究指出，埃及的职业和教育培训制度不能提供雇主和青年需要的技能，原因如下：

- 雇主参与培训中心的管理不足；
- 缺乏与雇主联系，以促进培训后就业；
- 教师缺乏培训且工资低；
- 设备落后；
- 对妇女的培训集中在传统职业领域；
- 培训质量低，对理论和实践都重视不足；所以，出现这种结果可能也不令人惊讶；
- 学生和家长对职业培训的认同度低。

解决培训薄弱性和分割化问题的努力包括：在人力资源开发高级理事会领导下协调培训政策；通过投资课程、提高教师工资、将一般(课堂)培训和实践(实习)培训相结合等手段改善培训质量；利用社会发展基金向成人提供再培训。

资料来源：Fahim, 2008 年；Amer, 2005 年；de Gobbi 和 Nesporova, 2005 年；Van Eekelen 等人, 2001 年。

105. 鼓励工作场所的学习是增加私营部门对技能开发投资的一个方式—对象是已经在工作场所中的成年劳动者。由于技术和产品不断变化，雇主就变得热切希望知道他们的工人需要什么样的技能。在工作场所提供的培训与实际所需技能的具体类型和水平之间不应发生不相匹配的问题。其衔接点就是劳动者必须具备学习的能力—基本技能、学习态度、沟通技巧—这建立在他们就业前教育和培训的基础上。第二个挑战是维持一个鼓励或者激励雇主和劳动者扩大工作场所培训的政策环境。这个问题本身是本报告第 3 章的主题。

专栏 2.7

博茨瓦纳国家职业培训的性别主流化

博茨瓦纳培训当局，与劳动和家庭事务部的妇女事务司合作，草拟了一项“关于职业培训及以工作为基础的学习的性别主流化国家政策”(2000 年)，以达到以下目标：

- 扩大妇女参加职业教育和培训的机会，减少参加培训后的退出率。
- 消除职业培训机构中对性别问题的无知和增强其性别意识，采取的办法包括将各种语言融入课程，改善学员、教师和管理者对性别不一致、职业培训平等和公平的态度，促进性别培训以克服性别方面的老一套思想和偏见等。
- 明确认定什么是性骚扰，提高对性骚扰的认识，建立严格的报告制度和反应机制；
- 在所有职业培训机构中建立和实施按性别的常规数据收集及信息报告制度，对男性、女性的状况和培训需求进行了解，以减少职业隔离。

资料来源：博茨瓦纳培训当局，2006 年。

106. 存在技能差距的一个原因是、而且常常是对女孩和年轻妇女的培训局限在传统职业领域，而不是适合劳动力市场中新需求的职业领域。克服阻碍妇女得到培训的障碍—在工作场所内外—有助于实现消除不公平和满足劳动力市场需求的双重目的。不平等的家庭劳动分工是扩大妇女教育和培训参加率的一大障碍。以妇女为对象，就需要努力按照她们的需求，比如什么时候学习和如何学习等因素来安排培训。这方面的承诺必须从中等教育和职业培训层次上开始实施(见第 4 章 4.2 节)，并在工作场所中继续下去(克服妇女创业培训障碍的经验在第 3 章中进行了总

结)。需要做出特殊的努力来减少培训中的职业隔离，²⁰由此减少就业中的职业隔离，只有这样，才能培养妇女以满足新兴产业和职业所需要的技能。在博茨瓦纳的事例中(专栏 2.7)，改善培训的努力起步于克服性别偏见的一种承诺。

专栏 2.8

印度解决技能开发方面供求差距的做法

印度经济是高度二元性的，并显示出进一步加剧的迹象。在由服务业、交通、通信和制造业主导的现代部门，生产率增长十分迅速。就业份额在农业部门一直是下降的，在服务业部门是增长的。然而，就业的增长不足以吸收估计 1280 万的劳动力市场新增劳动力，也不能为在非正规部门谋生的绝大多数劳动者创造更为生产性的岗位。值得注意的是，即使是职业培训毕业生，由于所学的东西，无论是技术技能还是核心技能，不能与雇主的需要相匹配，所以就业能力并不强(FICCI, 2007 年, TeamLease, 2007 年)。

扩大、质量和包容 构成了计划委员会战略的目标，以解决技能差距，使教育和培训与劳动力市场的需要相关联，改善穷人和弱势群体获得技能开发机会的途径(计划委员会，技能开发和培训工作组报告)。

扩大：印度五年计划(2007-12 年)预计，教育和培训基础设施将扩大 10 倍，劳动和就业部下面的产业培训机构(ITIs)和产业培训中心(ITCs)将从 5000 个增加到 50000 个，用以提供与工业和服务部门相关的技能培训，也提供与农业和农村就业相关的技能培训。“挑战……在于将技能劳动者的比例从目前的 5%提高到约 50%。为使我们的劳动人口是可雇用的，我们必须在技能培训和资格认证方面创造足够的基础设施，并提供培训。产业培训机构必须跟上现代产业对技术的需求，跟上技术知识领域的不断扩展”(总理在印度劳工大会上的讲话，2007 年 4 月，新德里)。

质量：目标包括提升培训的设备、工具、科系和课程设置。在世界银行的资助下，约有 500 个 ITIs 逐渐 成为“优秀中心”，将与产业紧密联系起来。产业管理委员在资金、项目发展方面将得到更多的自主权来管理各个 ITIs。但是，国家政府将保留对 ITI 的所有权并继续对准入和收费问题进行管理。

包容：超过 90%的印度劳动者在非正规经济中谋生。他们中只有少数人拥有必要的技能来提高他们的生产率和创收能力。技能开发措施计划(SDI)的目标是，在未来 5 年中为 100 万劳动者提供可就业的能力，此后每年增加 100 万。该计划建立的公共-私人伙伴关系将提供短期培训课程与资格认证结合起来。计划的目标对象是，由于要求的资格条件和成本较高而无法参加主流长期培训项目的穷人和低教育程度者。通过和国际劳工组织的伙伴关系，劳动和就业部正在实施一项针对下列四个行业集群的试点计划：黄铜制品(Moradabad、Uttar Pradesh 邦)、玻璃器皿(Firozabad、Uttar Pradesh 邦)、纺织品(Tiruppur, 泰米尔 Nadu 邦)和家政服务人员(德里)。尽管改计划的目的在于促进改善上述行业集群的企业生产率和竞争力以及劳动者的就业能力，它也是对非正规经济部门中技能提供和资格认证的实施框架和方法进行试点性检验。

资料来源：Ratnam 和 Chaturvedi, 2008 年出版。

107. 来自印度、巴西和牙买加的事例(专栏 2.8-2.10)说明了这些国家采取的政策措施，以解决协调、扩大和包容性方面的挑战。下一节将分析那些使已经在非正规经济部门工作的人员获取更高生产率正规经济部门工作所需技能的方法。

²⁰ 职业隔离指女性或男性集中于一定行业、工作领域或产业。例如，一项关于拉丁美洲妇女参加职业和技术培训的调查发现，女性学生数量最多的 10 个特定部门占到女性入学率的 77%。(Silveira 和 Matosas, 2001 年)。

专栏 2.9

巴西面向新产业的培训

在巴西，全国产业联合会采取主动行动，以启动一项新的教育和培训计划背后动因，是为了迎接新技术的挑战和将产业发展扩展到新的地理区域。在 PLANFOR 工人职业资格计划(1995-2002 年)的基础上，巴西的面向新产业计划旨在扩大 SESI(为工人及其家庭的社会服务)和 SENAI(国家产业培训服务)的惠及范围和职能，以覆盖基础教育、继续教育和职业培训。以培训支持产业发展的战略计划。培训的设计应满足雇主对根本改善工人基本技能的要求，使工人能够读懂说明书、解释图表和进行知识交流。计划的目标是雄心勃勃的：使目前为文盲或不足 8 年教育水平的 40% 产业工人完成基础教育；使近 70 万工人完成中等教育并改善他们的基本职业技能。项目还将提供入门的、继续的、终身的和专业化的产业培训，提供与正规教育相关联的中级技术教育。该计划的毕业学员，其中 40% 为技术员，预计将填补新产业中创造的 100 个新岗位。该计划关注的对象主要是产业工人及其家庭/社区。

资料来源：Gallart，2008 年。

专栏 2.10

牙买加技能开发、生产率和国家培训局(HEART Trust/NTA)

国家发展计划 2030 年的目标之一是减少“生产率差距”。牙买加劳动生产率的增长是该地区最低的，过去 15 年中年均增长为 0.4%。新技术采纳水平低，技能升级缓慢，教育的经济相关性低下，活动集中于旅游业和采矿业和缺乏多样化以及非正规经济增长快等都是导致生产率增长缓慢的因素。对此，国家发展计划作出的回应是，制定对企业发展和绩效的激励措施，由所有教育和培训提供机构共同制定一个国家职业资格框架，并发展与私营部门企业合作的培训计划。

牙买加生产率中心是一个三方性组织，由劳工和社会保障部提供资助，包括来自牙买加雇主联合会和牙买加工会联合会的代表，旨在帮助企业确认生产率和竞争力方面差距并设计解决方案，同时影响二级和三级教育课程以提供加强能力建设的培训和教育计划。生产率中心与牙买加国家培训局的企业基础培训部合作，正在制定一种生产率测量方法，用以监控培训对企业生产率的影响。

资料来源：McArdle，2007 年。

2.3.3. 促进正规化：培训的作用

各会员国应该确定人力资源开发、教育、培训和终身学习的政策，这些政策……(能够)应对将非正规经济活动转为充分融入主流经济生活的体面工作这一挑战；制定政策和计划的目的应是为了创造体面工作和教育、培训机会，以及承认先前的学习和已经获得的技能，以帮助劳动者和雇主转向正规经济[2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)，段落 3(d)]。

108. 2000 年国际劳工大会关于技能问题一般性讨论的结论(见第一章中的援引)、2002 年关于非正规经济一般性讨论的结论，以及随后的 2004 年人力资源开发建议书(第 195 号)，都论述了更多更好的培训与工作和企业正规化之间的联系。正规化可以为工人在工作场所带来更好的工作条件和权利，并在雇主中间带来更公平的竞争。对社会来说，正规化可以扩大税基，并使法律和劳动法规更容易执行。

109. 正如这些三方性的国际劳工组织讨论的结论所指出的，技能开发并不是一个万能药方——它不是实现正规化的唯一必要条件——但它是一种基本的贡献因素。在其他因素中，必须突出扩大正规经济中就业增长政策的重要性。改善技能匹配和通过加

强技能开发来促进正规化的努力是以能够扩大正规经济和就业为前提的。就业创造的速度必须加快，以吸纳失业者和不充分就业人员，包括为非正规经济中劳动者提供更好的就业机会。如果缺乏这种就业创造，非正规经济将会继续吸纳更大比例的不能找到体面工作的劳动者，尽管他们有着较高的素质。

110. 在许多发展中国家，庞大的正规经济和庞大的非组织化非正规经济同时存在。特别是在这一组国家中，利用培训作为从非正规经济中谋生转向正规经济中更具生产性的体面工作的桥梁，存在一个重要的机遇期。

111. 许多国家在推行包括技能开发在内的明确而广泛的政策和计划，帮助劳动者和企业向正规经济过渡，由此创造持久性的、生产性的体面就业。²¹对这些努力，将在三个宽泛的政策题目下予以讨论：扩大培训准入至高增长正规经济之外；承认先前的学习；将正规化内容纳入创业培训中。

112. 改善对优质技能开发的准入至高增长城市地区之外是第一个要求。在许多发展中国家，人们获取能够提高他们工作中生产率的相关教育和培训计划的机会还常常是不足的。培训机会可能根本缺乏；文盲水平可能将年轻人和成年人阻挡在职业培训之外；教育和培训服务可能太过昂贵，或者在使学员获得好工作方面没有太好的记录；已经培训可能并不符合某些群体的需要，例如妇女或移民工人。

113. 在大多数发展中国家，教育的入学率和参加率方面得到了改善。然而，教育的质量及其与正规经济部门中就业能力和职业生涯的相关性正在成为极为重要的政策问题。在拉丁美洲，人们呼吁在中等教育计划中增加与就业或技能相关的内容，特别是在边际的城乡地区，以使學生能够获得技术方面的基础训练和就业关联技能，这将给予他们进入就业市场的更好机会(Pieck, 2007 年, 第 13 页)。为解决正规教育不足问题和改善基础性一般教育与工作关联性培训之间衔接问题所作的努力，涌现出许多值得更普遍推广的良好作法。这些作法是：

- 将地方培训机构与国家培训机构相联系。在洪都拉斯，工作中心的教育(Centros de Educación para el Trabajo–CENETs)主要是为农村和城镇社区受教育程度低的贫困妇女提供教育和培训。这些中心虽是在地方需要评估和社区参与的基础上建立起来的，但也是与国家职业培训机构 INFOP 相联系的。这种培训将核心技能，如读写能力和性别问题培训，技术职业培训(在农业、产品加工、贸易和服务业领域)和创业培训结合起来。最近的一个效果评估发现，这些社区的就业在实施培训、增加投资和引入新技术后提高了 136%(Rosal, 2007 年; Ooijens 等, 2000 年)。
- 将补救式教育和就业服务与技术培训相结合。在秘鲁，工作培训计划(Programa de Capacitación Laboral–CAPLAB)(1997-2006)，针对劳动力市场的

²¹ 作为回顾，请参见为国际劳工组织“非正规经济—促使向正规化过渡国际研讨会”(2007 年 11 月 27-29 日，日内瓦)而收集的报告和论文，以分享非正规经济正规化方面的经验。
<http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/index.htm>。

需求，首先是地方小企业的需求，通过将职业培训与受训人员的经验和动机，包括在职经验相匹配，使就业不充分的穷人和失业的青年和妇女融入劳动力市场。该计划由正规培训机构承担，强调对培训人员进行新技术和新培训方法方面的培训，必要时采取将技术培训和补救教育相结合，将培训与分散化就业服务相联系的方式。最初，该计划资金来自捐助，到 2003 年，该计划被纳入了教育普通法的范畴。(CAPLAB, 2007 年)。

- 要考虑妇女的培训需要。针对妇女或针对男女的计划需要充分考虑将会影响妇女利用培训机会的特殊情况，例如家庭责任和工作量，工作的季节特点，或需旅行前往培训中心的能力。公共政策采取的某些可以满足上述针对女性劳动者标准的做法，来自于私营部门和非政府部门经验，在这些部门中，妇女采取主动行动，以她们能够接受的、有意义的方式组织了培训活动。例如，在一些亚洲国家，小办公室/家庭办公室(SOHO)行业中，远程办公的方式在逐渐增加。这是一种新型的工作场所，这与帮助妇女改善她们获得技术技能和核心技能、获得网络工作和传统上与正规经济工作相联系的就业津贴的机会显得特别相关。²²
- 针对未接受良好中等教育的年轻成年人。所谓的“第二次机会计划”，目标对象是由于某种原因而未在青少年时期受到足够教育的成年人。这种计划一般提供时间灵活的短期培训，并在需要时提供社会服务，以帮助他们进入正规的劳动力市场。例如，由智利教育部、经济部和劳工部在 2002 年启动的 Chilecalifica 计划，目的是改善学校教育水平、技术培训质量、国家技能资格认证和劳动力市场信息。在 2002-2004 年期间，约有 7.4 万人通过该计划通过了认证；对于完成课程的人员来说，收入水平平均提高了 9.7%，就业率提高了 5.7%(Gallart, 2008 年)。
- 使农村流入城市劳动者获得正规的城镇就业机会。同样的，这也要求采取目标化的干预或支持措施。例如，在中国，帮助劳动者从低生产率的非正规农村工作转向正规的城镇工作，是克服技能短缺、减少农村贫困的一项战略(专栏 2.11)。通过单独的方法，英语教育、计算机编程、经济学和管理学等远程学习计划的对象正在扩大到在服务更加落后地区的农村非正规经济劳动者(Wu, 2007 年)。

114. 在所有这些例子中，将扩大培训惠及面的工作植根于国家职业培训机构的好处在于这样一种事实，即它们的经验、人力资源、基础设施和三方性管理有助于培训的供给和需求相一致。培训机构面临的挑战是，调整培训活动以适合受教育水平低、工作经验缺乏的劳动者的需要。目标是用那些可能雇用他们的较小企业所需的技能来武装他们，同时传授技能和学习能力，这反过来将有助于这些小企业采用新技术，提高在正规经济中的竞争能力。

²² 例如，请参见马来西亚关于“eHomemakers”项目的信息，该项目在企业发展、财务规划、shariah 法律，以及针对妇女使用 ICT 和办公设备在家中远程工作等方面提供专业培训(详见 <http://www.ehomemakers.net>)。

专栏 2.11

为农村劳动者获取正规城镇工作进行培训：中国的“阳光”工程

2004 年，中国政府启动了“阳光”工程，这是一项将反贫困和技能培训相结合的计划，鼓励来自贫困农村地区的人员向技能短缺严重的城镇地区转移。根据国务院减贫和发展领导小组的说法，规定的目标是，在第十一个五年计划内(2006-2010 年)，向来自贫困农村地区的 500 万青年农民和 20 万老年人口提供免费职业培训，帮助他们在城市中找到工作。阳光工程包括技能培训、适度补贴及向面临特殊技能短缺问题的城镇地区的进行再安置等工作，是政府宏大减贫战役的一个组成部分。政府报告显示，2006 年项目预算为 9500 万美元，培训农民 165 万，比 2005 年增加 29%。约有 130 万受训农民在城镇地区找到了工作，项目进一步的目标是减少城镇劳动力短缺，同时减少农村贫困。最近的立法，特别是就业保护法，为的是实现全国劳动力市场的一体化，包括向城镇下岗职工和农村转移劳动力提供职业培训。其他工作的目标是改善工作条件，使劳动密集型产业和出口导向型产业对流动劳动力更具吸引力。据报告，2007 年在广东省，730 万个空缺岗位只填补了 480 万个。

资料来源：国务院减贫和发展领导小组办公室，中国，<http://en.cpad.gov.cn>。

115. “承认先前学习(RPL)”的计划，旨在向没有获得过正规职业培训好处的人员开放正规经济中的就业岗位。先前的学习包括所有技能，不论是在哪儿获得或以什么方式获得的：在工作场所、在社区、在家里、通过非正规的学徒培训，或通过正规经济或非正规经济中“边干边学”方式。承认意味在权威资格标准基础之上对技能的认证。认证的目的是为了帮助雇主更加容易地承认岗位申请人的技能和能力，因而使劳动者能够更加容易地竞争正规经济中的工作岗位。

专栏 2.12

南非承认先前学习的计划(RPL)

南非职业资格当局(SAQA)为在国家资格体系框架内实施 RPL 计划制定了共同程序和指导方针。综合性的指导方针包括评估、反馈、质量管理制度和程序。行业“部门教育和培训当局”(SETAs)制定了专门行业计划(例如，在旅游、接待和运动、医疗和福利、建筑、保险和工程等部门)，来对 RPL 程序作出建议，制定技能认证程序(包括在必要时通过观察而非考试的办法)，以及组织提供进修培训。这些行业中有一些是专门针对非正规经济劳动者的。例如，RPL 计划就是直接针对建筑业的，这个行业中大量从事非正规工作的劳动者没有资格认证，这使他们无法获取要求资格证书的工作岗位。该制度预计将继续促进终身学习以及到正规经济部门就业。

资料来源：Blom, 2006 年；南非职业资格当局，2004 年；Dyson 和 Keating, 2005 年。

116. 南非的 RPL 计划在技能开发方面成绩特别显著。该国具有许多发展中国家的共同特点，即在产业和科技型经济繁荣的同时保留了庞大的非正规经济。正式的 RPL 制度由政府鼓励实施的，通过承认曾被剥夺参加正规教育、培训和就业机会人员的技术和学得知识来解决种族隔离的遗留后果(专栏 2.12)。在其他地方，强调以技能资格为基础的方法并承认所获得的职业技能的制度改革，预期目标也是为了改善非正规经济就业人员的就业机会。

117. 国家资格体系框架(NQFs)包括一种用于测试和鉴定能力并评估不同培训提供机构效果的全面方法。实施 NQFs 的过程表明要求做出广泛的承诺—建立并进一步维持 NQFs(例如保持评估工作跟上技术步伐)。对此，一些研究者发出了警告声音。“国家资格体系框架—一项最新的革新成果，被证明在能力有限的国家是难以

实施的。更小型的以能力为基础的制度似乎应是更有成效和更加可行的”(Johanson 和 Adams, 2004 年, 第 5 页)。²³

118. 小企业发展(SED)方面的工作, 作为促进生产率和体面劳动战略的一部分, 能够直接支持正规化。例如, 对加纳、肯尼亚和津巴布韦大小企业所做的调查发现, 所有 SED 的支撑机制, 包括工作场所培训或场所外培训、内部研发、雇用外籍工人、获得国外买主和供应商、通过技术援助或许可证获得技术转让等等, 都对提高生产率有正面影响。在这些措施中, 员工培训对生产率产生的影响最大。在技能水平较低的小企业中效果相对更好(Biggs 等, 1996 年)。

119. 除了其他促进正规化的措施, 如获得信贷和进入产品市场, 改善企业可持续发展的环境等, 加纳的经验(在专栏 2.13 中描述)和下面的例子突出表明了给予培训以更大重视的必要性, 包括对管理者和工人两方面。

- 在肯尼亚, 由肯尼亚雇主联合会开展的“关于产品改善和建立微型企业与正规企业之间联系的计划”, 可以帮助非正规经营者进入与大企业的承包合同安排, 包括申请利用国际劳工组织的“创建和改善你的企业”计划以及 CD 包中的其他工具“非正规经济中的雇主组织和企业发展: 从非正规转向正规”(国际劳工组织, 2006 年 m)。
- 在秘鲁, 劳工和就业促进部的微型和小型企业局大力支持 PRODAME 计划 (Programa de Autoempleo y Microempresa), 为希望创建小企业或使小企业正规化的个人提供免费指导和咨询服务, 同时也支持 PROMPYME 计划 (Centro de Promoción de la Pequeña y micro Empresa), 帮助小企业通过进入新市场(包括公共采购, 一个只向正规的注册企业开放的市场)来提高她们的生产率和竞争力(国际劳工组织, 2005 年 j)。
- 在南非, 国家生产率研究所向小企业主提供教育和培训, 帮助他们通过转为正规企业而改善生产率, 特别是学习遵守有关生产流程、最低工资、保险、劳动法规等方面的法规 (国家生产率研究所, 2003 年, 引自国际劳工组织, 2005 年 a, 第 109 页)。

专栏 2.13

加纳提升非正规经济的分权化亲贫式战略

在加纳, 促进亲贫式增长的政策强调通过扩大体面劳动机会来提升非正规经济。根据加纳体面劳动试点计划, 建立了人力、青年和就业部、加纳工会大会、加纳雇主协会和国际劳工组织的伙伴关系, 通过这一伙伴关系在两个县进行了试点, 建立了社会对话的地方机构, 将地方政府、当选议会官员和小企业协会代表聚集在一起。县议会中的生产性和收益性就业法定分委员会制定并实施了地方经济发展计划, 帮助数以百计小型地方企业提升它们的经营并向正规经济过渡。私营部门和公共部门之间的伙伴关系, 排除了通过基础设施、培训和其他要素投资来实现增长的限制。小企业协会鼓励会员参加国民医疗保险计划和年金基金会。各分委员会发起成立了“体面劳动储蓄和信贷联盟”, 以支持经济的稳定, 动员资金用以投资。话语权、建立组织和社会对话导致了改善管理、解决争议和地方税收的增加, 为基础设施和培训投资提供了额外的资金来源, 这就进一步促进了增长和工作条件的改善。加纳小企业协会培训手册是由加纳工会大会非正规部门处、加纳雇主协会培训处, 以及两家向中小企业提供企业服务的国家机构联合编写的。

资料来源: www.ilo.org/led, van Empel, 2007 年。

²³ 对于实施和维持这种方法的挑战, 其信息请参见下述国际劳工局工作文件: Tuck, 2007 年; Young, 2005 年; Dyson 和 Keating, 2005 年。

2.4. 最不发达国家

2.4.1. 低生产率、低教育和持续的工作中贫困

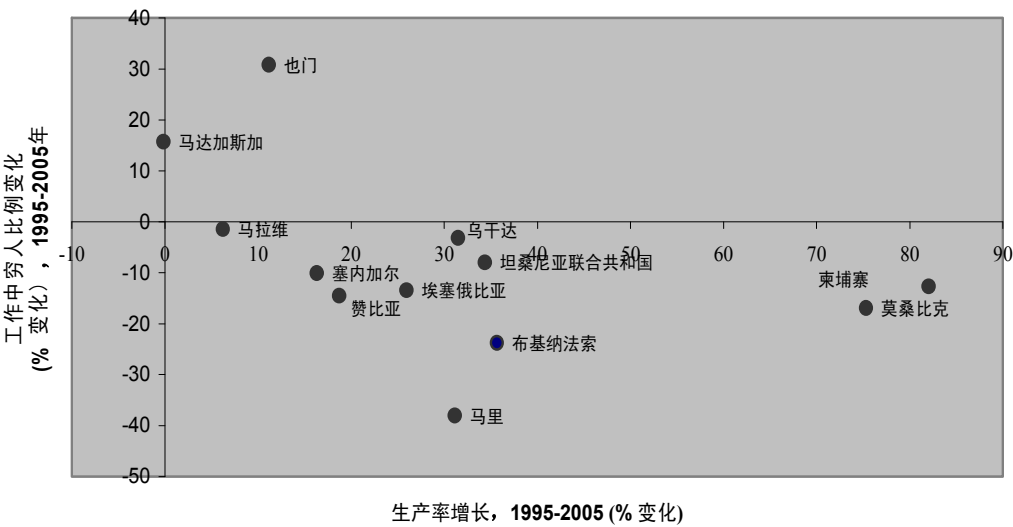
120. 最不发达国家在全世界包括约 50 个(名单列于本章附录之中; 关于“发展中”与“最不发达”之间的区别, 请参见脚注 15), 其中三分之二在撒哈拉以南非洲地区, 而其他许多国家在亚洲, 还有不少最不发达的小岛国。这些国家近年来的发展突显这样的事实, 即低技能、低生产率和工作中贫困在一种恶性循环中相互加强着。

121. 最贫穷国家的一个突出特点是教育水平普遍低下。正如第四章中所指出的那样, 在撒哈拉以南非洲地区, 只有 1/5 的中学适龄男女孩童实际在上学(联合国儿童基金会, 2007 年), 这正好相当于全球平均入学率的一半。

122. 目前, 能够用于分析生产率、技能和就业三者关系可获得数据十分贫乏。用以测量过去十年中可有这三类参数变化的可比性数据只在 12 个国家是可获得的。通过这个很少的样本, 可以看出贫困率仍然是高的, 平均 48%的劳动者每天生活费低于 1 美元。这 12 个国家中 15 岁以上人口的平均识字率是 52%。鉴于这些统计数据一般是从境况较好的国家获得的, 因此人们有理由设想整个最不发达国家的实际情况可能更为严峻。

123. 但值得欣慰的消息是在这份样本的国家中, 生产率的平均增长高的一从 1995 到 2005 年增长了 31%一旦生产率增长似乎是与工作中穷人比例的下降相互关联的。(图 2.8)。但是,以这样一个狭小的教育基础, 只有很小一部分潜在劳动力能抓住新技术领域或者服务部门中任何更具生产性的工作机会。由于受教育不足, 缺乏市场需要的技能, 大多数劳动力不可能在正规经济里找到体面的生产性的工作。在撒哈拉以南的非洲 75%的劳动者是在非正规经济中谋生。从非正规经济活动中挣得的收入如此之低以致于不能使他们中的少数人摆脱贫困。

图 2.8. 部分最不发达国家: 生产率和工作中穷人数量的变化(每天 1 美元)



资料来源: 国际劳工组织, 2007 年 a; 国际劳工组织, 2007 年。

2.4.2. 政策优先目标：改善培训质量和相关性

124. 最不发达国家的教育和培训制度有很多缺陷，并且一般来说还不是实现发展目标的资源手段。教育产出经常是被扭曲的，偏重于培养学术的、非技术的职业资格，而可以打开劳动力市场机会的职业培训、技术培训和就业能力技能和就业培训却相当匮乏。许多青年人往往认为职业和技术培训是谋取职业的二流选择。

125. 最不发达国家为了改善生产率和促进收入增长，在扩大技能培训的覆盖范围和改进技能培训质量方面需要面临以下双重挑战：

- 第一，需要提高非正规经济中妇女和男子的生产率，今天大多数青年人、妇女和企业主都在非正规经济部门工作；
- 第二，需要改革教育和培训制度，以使它们提供促进非正规经济中体面的工作增长所需要的技能和能力。

126. 由非洲联盟开展的一项近期研究对技能开发的一些特定领域作出的认定，这些领域被认为对非洲的经济和社会发展至关重要。在两个优先领域中，即农业和农村发展以及土著的手工业产业两个优领域，重点是革新传统的和非正规的技能获得制度(非洲联盟，2007 年)。国际劳工组织第 11 届非洲区域会议(亚的斯亚贝巴，2007 年 4 月)的结论认为，非洲会员国应该制定的战略包括“.....对工作中穷人，特别是青年人和妇女的(再)培训机会，目的是确保到 2015 年非洲劳动力的半数能获得新的或经改善的技能。”(国际劳工组织，2007 年 c)

127. 很多国家的政府最近设计了对非正规经济里的劳动者加强培训的政策。在塞内加尔，政策的优先目标是对小生产者 and 自营就业人员的职业培训。在贝宁，政府的技术学校现在向非正规部门的工匠和学徒提供技能培训。赞比亚的培训政策主要强调为非正规经济提高技能。有一些主动行动致力于改进正规培训机构和非正规部门劳动者及企业主之间的联系。

128. 为了扩大穷人对培训的准入，必须消除许多金融的和非金融的障碍。这些障碍包括在生计方面的培训时间机会成本、高进入要求和培训课程的高费用；还有对妇女常常构成压力的社会因素，使她们只能参加获得低生产率的工作机会的培训。妇女之所以在提升她们的工作或接受培训方面面临障碍，是因为她们被期待承担许多家庭内的非薪酬劳动。非薪酬家庭工作可以帮助其他家庭成员参加培训和更高水平的薪酬就业，但是将留给妇女更少的时间发展自己的事业和改善生产率。专栏 2.14 从许多成功克服了这些障碍的小型项目和较大计划中总结出了一些普遍性经验。

专栏 2.14

改善穷人对培训的准入：取得的经验

减少金融方面的进入障碍。政府应该为专门的以穷人为目标的干预措施提供资助，以促进穷人进入主流化(正规的)技能培训。

降低进入正规课程的非金融方面障碍，和/或给穷人提供额外帮助来克服障碍，例如在他们参加技能培训前先解决他们缺乏正规教育基础的问题。

制定对不利群体的技能开发战略：农村群体、特定类别的妇女、青年妇女和男子、非正规经济中劳动者和男女残疾人。

开发专门的设施和条件，以适应困难人员的情况需要(例如，在时间、地点、培训方法等方面)。

避免在传统创业领域内培训穷人(尤其是贫困妇女)，以免他们被进一步边缘化；应该培训他们从事新技术的活动(例如移动电话修理)，培训妇女从事传统男性的工作。要提高公众对妇女新经济角色的支持，常常需要在社区和制度层面上作出长期不懈的努力来开展宣传和提高认识的活动。**从财政上支持非正规学徒培训(详细说明见下面)。**

资料来源：Palmer，2007年。

129. 不识字(文盲)使正规培训无法惠及非正规经济中的许多人，包括学徒和手工业者。通过正规培训扫盲的可能性很小。目前已经有不少计划成功地把文化教育同生计培训结合起来。比如塞内加尔的纺织业发展公司、孟加拉国的坦葛区基础设施发展项目，以及索马里男女青年的教育行动(Oxenham，2002年)

130. 在坦桑尼亚联合共和国，职业教育和培训当局设计并试办了一个一体化的培训计划，包括识字、技术培训和管理的培训，因为识字是进行有效技能培训的一个重要前提。学员与信贷和商业开发机构联系起来。评估发现，由学员生产的产品和服务质量都有所改善，销售和利润都增加了(Jonanson和Adams，2004年)。

131. 非正规学徒培训能提高培训和生产率的效果。对于非正规经济中的工作来说，非正规学徒培训是一种主要的技能和培训的供给来源。不过这种培训的质量常常是低水平的，因为缺乏有关行业的理论基础，技术也是初步的。在许多最不发达国家采取了许多措施来提高学徒培训，以发挥其提高生产率和就业能力的潜力。尽管某些努力是零散的，但是，其他努力却采取了一种综合的方法(Nübler，2008年a)。

132. 在贝宁，手工业者帮扶局努力通过与各行业协会合作来补充学徒培训。手工业者帮扶局将属于行业协会成员的手工业工匠和学徒与享有声誉的公共或私营部门培训提供机构联系起来。它为各种项目提供资金，并充当技术顾问。各行业工会则执行并监督培训计划，开发新的培训模块，参与对学员的挑选，协商培训教师的费用，监督学徒的参与情况，共同组织培训期末的考试，并参与对计划的评估。补充性学徒培训的概念是手工业工匠所不熟悉的，因此需要加强宣传和提高信息，以确保其参与。其他的成功因素还包括为设备升级和教师培训进行投资(Johanson和Adams，2004年)。

133. 为使非正规学徒培训变得更为有效，需要制定一项一体化的战略，这包括以下内容：

- 改善学徒培训的形象，办法是开展广泛的提高对学徒培训作用和机会的认识活动，包括在中小学中。
- 开展市场调查以确定具有市场潜力的行业和技能以及需要的补充性支持。
- 帮助穷人筹建学徒培训资金，当其家庭无力承担学徒培训费用和工具已经设备的成本时。
- 改善技能培训的质量和相关性，例如，通过以理论培训来补充在岗培训，或者在非正规学徒培训中提供具有技术、创业和教学技能的手工业工匠师傅。
- 将技能培训于开发识字和计算能力结合起来，以帮助那些缺乏基础教育的徒工。
- 提高手工业主的技能，因为改善他们的技能将转化为其学徒的更好或更相关的技能。
- 建立国家技能认证制度，办法是通过对技能的评估和认证，无论这些技能是从非正规还是从正规学徒培训制度中获得的。
- 为毕业学员提供后续培训支持，通过岗位匹配就业服务，或者通过小额贷款和其他自营就业的支持手段。
- 鼓励年轻的妇女参加学徒培训。如果学徒培训是为了向青年男女提供公平的 and 优质的训练，那么就需要努力改善对职业隔离的认识，并寻求有效途径，以使学徒培训能帮助年轻妇女克服进入非传统领域工作的障碍²⁴。

134. 在最不发达国家，正规的公共培训制度面临着相关性、质量和公平的问题。

- 正规的 TVET 制度不能为现有的工作岗位提供技能。
- 由于削减预算减少了对培训设施、设备和工作人员薪水的投入，致使培训质量进一步恶化。
- 在最不发达国家，获得教育和培训机会的公平性是一个严重的问题。妇女在职业教育和培训中比例不足，在某些国家中只占入学人员的一小部分，并常常只限于在传统上为妇女保留的职业系列中，比如理发行业和秘书工作。

135. 一些最不发达国家已引入了新的政策和新的提供制度以解决这些问题，其中许多涉及与私营部门的协调和伙伴关系。例如，坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和马拉维建立了国家协商或协调机构(国家培训当局)，这些机构主张通过建立伙伴关系来改善公共资金的利用效率，使职业教育和培训变得更加适应就业市场的需要。负责调整培训系统、雇主和工会之间的关系是国家培训当局的一个主要特征(Johanson 和 Adams, 2004 年)。

²⁴ 参见《青年：实现体面劳动的途径。促进青年就业—迎接挑战》(国际劳工组织，2005 年 e)。

136. 教育和培训的提供是另一个创新的领域，普遍强调引入双轨制培训计划(将基于机构的教育和培训与基于企业的训练相结合)、以能力为基础的培训、扩大型培训服务和远程教学。将以能力为基础的培训付诸实施是一个复杂的过程，涉及到开发基于岗位分析的标准，准备新的模块课程的资料，以及设计新的评估方法和绩效测试。这就给提供这些技能的培训教师和机构管理者带来了压力，也提高了对雇主参与的期望。

137. 近年来，各国开展了大量政策和计划发展活动，以鼓励企业扩大工作场所的学习，同时改进培训的质量。在一大批讲法语的非洲国家中(例如，布基纳法索、贝宁、科特迪瓦、几内亚、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥)都建立了培训基金会。基金会主要由从企业征收的钱来筹资(按照工资总额的一定比例缴纳)。基金会为雇员在企业内、外的培训提供资助，构成了这些国家新兴终身学习制度的萌芽。专栏 2.15 说明了塞内加尔技术教育和职业培训发展基金会的成立原因和运作方式。

138. 培训单独地并不能创造就业，也不必然能提高非正规经济的生产率。只有在一种支持技能开发和运用以及支持非正规经济活动正规化的经济和劳动力市场环境中，这些目标才能最好地得以实现。例如，第 11 届非洲区域会议的与会者一致认为，摆脱非正规经济陷阱的战略除了包括其他内容外，还应包括“促进非正规企业注册的政策、技能开发政策、改善和加强劳动条件安全的政策、扩大社会保护覆盖的政策，以及鼓励非正规经济劳动者和雇主自由选择结社的政策”(国际劳工组织，2007 年 c，第 9 页)。

专栏 2.15

塞内加尔:技术教育和职业培训发展基金会(FONDEF)

技术教育和职业培训发展基金会(FONDEF)是一个自治性组织，它为企业内继续培训和终身学习提供主要资助。FONDEF 的资金来源于国家和企业缴费(基于一种工资征税)。成立基金会的目的是为了企业员工的技能和创造一个继续培训的真实市场。企业支付培训成本的 25%。FONDEF 为各种经济活动中的培训提供资金支持，支持公共和私营部门的培训计划，以及由部门和行业组织及企业集团共同商定的培训计划。FONDEF 的贡献最高可以达到总的培训成本的 75%。一旦遴选委员会(由 FONDEF 的管理层代表和社会伙伴共同组成)批准了一项培训计划，培训将承包给一家或多家 FONDEF 授权的私人或者公共培训提供机构(目前有 130 家)。在将近 3 年的时间里(2004-2006 年)，FONDEF 资助了 106 家企业的培训，培训员工近 7,000 人。中小企业占到要求培训资助企业的 52%，而这些要求的 31%来自大型企业。银行和金融部门以及产业界(纺织、食品)是主要的受益单位，在非常小的企业中间受益单位很少。

资料来源：世界银行，2007 年 a。

附 录

国家分组

高收入经合组织国家	斯洛伐克 斯洛文尼亚 塔吉克斯坦 土库曼斯坦 乌克兰 乌兹别克斯坦 (28 个国家或地区)	利比亚 马来西亚 马尔代夫 马绍尔群岛 毛里求斯 墨西哥 密克罗尼西亚 蒙古 摩洛哥 纳米比亚 瑙鲁 尼加拉瓜 尼日利亚 被占领土 阿曼 巴基斯坦 帕劳 巴拿马 巴布亚新几内亚 巴拉圭 秘鲁 菲律宾 卡塔尔 圣基特和纳维斯 圣卢西亚 圣文森特和格林纳丁斯 西萨摩亚 沙特阿拉伯 塞舌尔 新加坡 南非 斯里兰卡 苏里南 斯威士兰 叙利亚阿拉伯共和国 泰国 汤加 特立尼达和多巴哥 突尼斯 土耳其 阿拉伯联合酋长国 乌拉圭 委内瑞拉、玻利维亚共和国 越南 津巴布韦 (89 个国家和地区)	布基纳法索 布隆迪 柬埔寨 佛得角 中非共和国 乍得 科摩罗 刚果民主共和国 吉布提 赤道几内亚 厄立特里亚 埃塞俄比亚 冈比亚 几内亚 几内亚比绍 海地 基里巴斯 老挝人民民主共和国 莱索托 利比里亚 马达加斯加 马拉维 马尔代夫 马里 毛里塔尼亚 莫桑比克 缅甸 尼泊尔 尼日尔 卢旺达 西萨摩亚 圣多美和普林西比 塞内加尔 塞拉利昂 所罗门群岛 索马里 苏丹 坦桑尼亚联合共和国 东帝汶 多哥 图瓦卢 乌干达 瓦努阿图 也门 赞比亚 (50 个国家和地区)
发展中国家	阿尔及利亚 安提瓜和巴布达 阿根廷 巴哈马 巴林 巴巴多斯 伯利兹 玻利维亚 博茨瓦纳 巴西 文莱达鲁萨兰国 布隆迪 喀麦隆 智利 中国 哥伦比亚 刚果 哥斯达黎加 科特迪瓦 古巴 塞浦路斯 多米尼加 多米尼克共和国 厄瓜多尔 埃及 萨尔瓦多 斐济 加蓬 加纳 格林纳达 危地马拉 圭亚那 洪都拉斯 香港特别行政区(中国) 印度 印度尼西亚 伊朗伊斯兰共和国 伊拉克 牙买加 约旦 肯尼亚 朝鲜民主主义共和国 科威特 黎巴嫩	最不发达国家	
中东欧和独联体国家(CIS)	阿尔巴尼亚 亚美尼亚 阿塞拜疆 白俄罗斯 波斯尼亚和黑塞哥维那 保加利亚 克罗地亚 捷克共和国 爱沙尼亚 格鲁吉亚 匈牙利 哈萨克斯坦 吉尔吉斯斯坦 拉脱维亚 立陶宛 前南斯拉夫马其顿共和国 摩尔多瓦共和国 黑山 波兰 罗马尼亚 俄罗斯联邦 塞尔维亚		

资料来源：联合国开发计划署，2006 年。

第三章

工作场所中的和延伸到价值链的技能与生产率

成员国……应通过以下措施促进工作场所学习和培训活动的开展：(1)利用能改善技能的高绩效工作实践；(2)同公共与民营培训机构联合组织在职培训和脱产培训……以及(3)在采取适当社会政策和措施的同时采用新的学习方式促进对培训的参与。[《人力资源开发建议书》，2004年(第195号)，(第9条(f)款)]

成员国……应认识到，实现终身学习应以各方明确承担以下责任为基础：政府通过投资和创造条件来提高各级教育和培训；企业培训自己的员工；个人发展自身能力和职业生涯。[第195号建议书，第4条(b)款]

可持续企业应采取创新措施、采用适当的环境友好型技术、开发技能和人力资源以及提高生产率，以保持其在国内和国际市场的竞争力。它们还应在充分尊重工作中基本原则和权利以及国际劳工标准的基础上，实施工作场所行为准则，并应把培育良好的劳资关系作为提高生产率和创造体面劳动的重要手段。[《关于促进可持续企业的结论》，国际劳工大会，第96届会议，日内瓦，2007年6月，第13段]

139. 本章作为开始将确认技能开发是企业生产率增长和竞争力提高的主要驱动力之一，而且仅仅是其中之一。实际证据表明，有关促进工作场所学习的有效方法因企业类型不同而各异。因此，本章将对三种不同背景的企业促进技能开发的经验证据与教训进行回顾。第一，在本地企业集群或与多国企业相关的全球价值链当中建立的公司间联盟，因为经营规模扩大而在技能开发方面提供了节省成本的机会。第二，实施所谓高绩效工作场所战略的公司特别强调技能开发是企业管理与增长的必要手段之一。第三，小企业在获得其增长所需要的培训服务、技能开发和管理能力方面需要克服种种具体困难。本章最后将讨论政府和社会伙伴在促进技能投资和创新方面的重要作用。

3.1 可持续企业：竞争力、生产率和技能开发

140. 正如国际劳工大会第96届会议通过的结论指出的，“可持续企业是增长、财富创造、就业和体面劳动的主要源泉。因此，随着时间的推移，促进可持续发展，是实现能够改善生活水准和社会条件的体面劳动、可持续发展和创新活动的一个主要工具”(国际劳工组织，2007年e, 第3段)。

141. 大会结论认为，企业为保持可持续发展必须具备生存能力。具备生存能力的企业才是有竞争力的企业。如果一个企业不能保持竞争力，那么，其长期的生存能力就像它所提供的就业数量和质量那样是值得怀疑的。能够提供体面劳动的工作场所反过来又能积累提高可持续生产率所必需的人力资本与社会资本。因此，在竞争力和体面劳动之间存在着一种双向关系。

142. 经济合作与发展组织将竞争力界定为“公司、产业、地区或跨国地区在保持参与国际竞争的同时，能具有……在可持续基础上创造较高的生产要素收入水平和生产要素就业水平的能力”。¹有一种学术观点(Cantwell, 2005 年)认为，竞争力是“拥有经济可持续增长所需要的能力”，并认为这是在一种竞争条件下，竞争对手也许拥有同等的，但通常是稍有差别的各种能力。当一个国家实现可持续的生产率增长时，其生活水准将会提高。同样，在企业层面，这种增长也可能会使一家公司的扩张计划得到资金支持，而与此同时又会为其提供保持实际工资增长的可能性。

143. 然而，关于竞争力的决定要素问题存在着诸多争论。世界经济论坛(2007 年)为此提出了 12 个重要支柱：1)制度；2) 基础设施；3)宏观经济状况稳定；4)卫生和初级教育；5) 高等教育和培训；6)产品市场效率；7) 劳动力市场效率；8)金融市场的融合性；9)技术准备状况；10)市场规模；11)商业融合性；以及，12)创新能力。需要指出的是，尽管这些要素从单个角度看无法确保竞争力，但是，它们集中起来便会促进较具竞争力的经济体的发展。这一点是重要的。

144. 企业可由于提升自身竞争力以及处在一种有利的经营环境中而实现可持续发展。关于促进可持续企业讨论的结论(国际劳工大会，2007 年)对什么是有利的环境提出了详尽的指导意见，专栏 3.1 对此进行了概括。

专栏 3.1

可持续企业所需的有利环境的构成条件

- | | |
|------------------|--------------|
| - 和平与政治稳定 | - 法制和保证财产权 |
| - 优良的管理 | - 公平竞争 |
| - 社会对话 | - 获得金融服务 |
| - 尊重基本人权 | - 物质基础设施 |
| - 企业文化 | - 信息和通信技术 |
| - 健康稳定的宏观经济政策 | - 教育、培训和终身学习 |
| - 贸易和可持续经济的一体化 | - 社会正义和社会包容 |
| - 建立使男女平等受益的法制环境 | - 足够的社会保护 |
| | - 负责任的环境管理 |

资料来源：国际劳工组织，2007 年 f。

¹这一竞争力的概念是按照欧洲统计局的概念和设在 <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/gl007950.htm> 的定义数据库界定的。

3.1.1 生产率增长的推动力和企业环境的变化

145. 为理解培训对企业的重要性的和企业参与培训的需要，必须对生产率变化的根源进行回顾，并注意企业内部与外部情况的迅速变化。这种变化对企业所采取的战略及其培训需求产生深刻影响。

146. 过去几十年来，随着信息通信技术的采用，技术领域发生了巨大的根本性变化。新的计算机和通信系统形成了一种通用技术，这同早期技术革命对蒸汽和电的应用具有同等重要的意义(Gospel 和 Fiedler, 2007 年)。总之，这一技术的运用已提高了大多数国家众多部门的生产率。就技能和人力资源开发而言，信息通信技术已产生了两种不同的结果。一方面，它需要较高水平的技能，并为采用更为分散化和不那么常规的生产和服务体系提供了手段。另一方面，它又促进了大规模生产性工作向发展中国家的延伸。

147. 然而，信息通信技术的重要性不应掩盖其他新技术，如生物技术和纳米技术的涌现，这些新技术已开始对某些部门产生影响。同样，它也不应该掩盖正在发生的许多规模较小的技术和组织层面的变化的重要性，例如，随着新材料、新设备和新工具的应用，发生在建筑行业的增量变化。

148. 生产率和竞争力在一定程度上是受技术驱动的(也称技术推动的)，但也是受市场驱动的(也称市场推动的)(Rosenberg, 1975 年)。就产品市场而言，近几十年来发生的情况表明，市场的开放程度和地域的延伸一直在增加，这通常被称为全球化。这种情况的发生部分地是由于受到技术的驱动(例如信息通信技术、得到改进的通信条件、更便宜的运输系统)，部分地是由于受到政策的驱动(例如中央政府放宽对贸易和投资的限制)。

149. 市场和技术变化的另一个方面是产品和服务生命周期正在日益缩短。过去流行 10 年的产品现在流行和可以接受的时间只有几年。这就激发了对能够跟上这种变化步伐的新技术和创新以及新技能和工作方式的需求。

150. 金融市场的全球化也正在日益影响着公司运行中的诸多关联性因素，并正在改变着它们的战略。这是指日趋增长的国际货币流动、金融市场的相互依存度、国际市场合并与并购的增长，关于股东价值的观念的传播、私募股权和对冲基金投资者的活动等。这些都会对公司提高生产率、创新和盈利带来压力。然而这些情况也会导致公司考虑采取更为短期的行为，关闭或部分卖出它们的业务，从而对经济和社会带来十分消极的后果(Gospel 和 Pendleton, 2005 年)。

151. 工作场所新行为方式的采用，诸如即时库存、工人团队、全面质量管理和基准测量等，也改变着企业的工作场所管理方式，而且可能需要开发新的专门技能。

152. 最后，商业结构的变化也是重要的。很多公司正在重新确定自己的边界。从而存在着组织方式更为分散化和企业内部更加扁平化的某些趋势。类似的，随着外购和外包活动的增加，公司的边界也在发生变化。价值链管理和产业集群组织目前已成为商业战略与组织结构的主要组成部分。

3.1.2 企业培训对生产率的好处

153. 如果没有一支能够开发自身潜力并胜任新工作安排的劳动力，技术和其他商业进步对提高生产率的作用就不能充分实现。技能劳动力是提高生产率能力的主要促进因素。Kochan (2006 年)援引大量研究资料表明，为建立以知识为基础的组织而对雇员进行投资的公司，可以通过提高生产率和利润率来实现其投资回报。

154. 在工业化国家对这种情况做出广泛报告的同时，一些发展中国家也出现了类似实证。Tan 和 Batra (1995 年) 以及 Batra (1999 年、2000 年)对 6 个发展中国家的情况进行了分析，²并报告说，开展雇员培训的公司比较那些未参与工作场所培训的公司，获得了很高的生产率回报。

155. 维持高水平的竞争力部分取决于公司及其工人的应变和创新能力。对创新、生产率和就业方面的文献资料进行分析得出的结论表明，“公司层面的创新活动对就业的影响总的来说是积极的；不仅在产品，而且在工艺方面进行革新的公司比那些未进行革新的公司成长速度更快，创造的就业岗位很可能更多，不管行业、公司规模和其他特点如何都是如此” (Pianta, 2004 年)。一支训练有素和高技能的劳动力队伍，既能增强个人的创造力，也能提高团队的创新能力(Amabile, 2006 年)。成功的创新还需要高水平的技能工人同各级研究和教育机构携手共事。

156. 然而，创新并不仅仅是在新产品和新生产流程中表现出来的一种技术现象。更确切地说，创新是一种社会过程，它取决于人，取决于人的知识、素质、技能、动机和对工作的满意度。例如，荷兰进行的一项涉及 9000 家企业的研究报告得出结论说，在荷兰，技术创新对创新成功所起的作用只有 25%，而 75%则来自于社会创新，例如管理方面的知识，以及获得这些知识并将其融入企业运行过程的方式 (Volberda 和 van der Bosch, 2004 年)。

157. 分享企业生产率提高带来的好处同样是一个社会过程。结社自由和有效承认集体谈判权利，可以确保工人和雇主及其组织能够就所有的雇佣关系问题开展谈判。集体谈判和结社自由一道确保了工人拥有发言权并能够为获得公正的结果进行谈判。

158. 集体谈判是确保工作中的权利和代表权、促进就业、改善工作条件和扩大社会保护的一个核心手段。同一些不怎么开展集体谈判的国家相比(Aidt, 2002 年)，一直坚持进行集体谈判的国家提高了生产率(Freeman 和 Medoff, 1984 年; Misnel 和

²国家情况分析包括哥伦比亚、印度尼西亚、危地马拉、马来西亚、墨西哥和尼加拉瓜。

Voos, 1992 年)、减少了工资不平等、降低和减少了长期失业、减少和缩短了罢工次数与时间, 尽管其效果因国家、部门和公司的背景情况不同而各异(Hirsch, 2003 年)。在各种体制中, 集体谈判都被证明是一种为了实现高质量的组织和业绩, 而进行工作组织方面创新的关键手段。

159. 由集体谈判支撑的强有力的沟通渠道的存在, 能够提高工作场所的稳定性, 从而减少员工流动。较低的员工流动率通常导致较低的培训成本, 更多使用季节工可提高生产率以及产品与服务的质量。集体谈判还能促进工人积极参加培训并建立劳资互信的环境, 并使双方都更期待从技能投资中获益(Nübler, 2007 年)。实行集体谈判的好处包括: 有助于建立“财富分配的秩序并减少经济与社会不公; 在消除贫穷方面的作用; 在宏观和微观经济层面带来益处……; 以及其为公平的全球化奠定基础的能力”(工人副主席的声明, 理事会就业和社会政策委员会, 国际劳工局, 2007 年 j, 第 99 段)。

160. 各种体制所面临的基本选择在于, 是要低工资还是要更高的质量、生产率和技能。集体谈判能够支持一种良性循环, 即: 共同决定技能开发能够支持创新和提高生产率, 并将其部分地转化为更高的工资和就业率。有关技能开发、创新和改善生产率的信息分享和对话, 能够成为以支持可持续企业为目的的共同磋商的积极和前瞻性话题(专栏 3.2)。在不实行集体谈判的地方, 通过班组和“质量圈”层面的磋商可获得关于培训和生产率的信息。集体谈判协议正在越来越关注培训问题, 包括规定休假和培训假, 或者建立培训教育储蓄账户(国际劳工组织, 2007 年 m)。

161. 工人组织和雇主组织在培训方面建立伙伴关系是常见的, 并且表明建设性对话与合作大有好处(见专栏 3.3, 这仅仅是一个实例)。长期以来, 工会在工艺学徒项目的管理方面一直发挥着重要作用。工艺学徒是工作场所学习的另一种重要形式。例如, 美国油漆工和相关行业国际工会在 32 个州开办了 59 个工作团队项目, 为青年人提供在职培训、社交技巧开发和普通教育。

162. 劳动生产率和工资之间有着很强的关联性, 但是工资的变化同劳动生产率的变化却往往不是等同的。工资是由一系列因素, 包括国家法律法规(如最低工资)、经认可的工资决定机制、雇主与工人达成的集体协议, 或这些因素结合起来决定的。提高工资可以通过增加对劳动力的需求来实现, 也可以通过提高对产品或劳动生产率的需求, 或通过对劳动力供应的限制来实现。雇主们越来越关注从效率和公平的角度以及利用集体谈判的程序去处理生产率带来的成果, 以便推进工作场所变化, 提高竞争力。“因此, 雇主们的意见是, (集体谈判)不仅应该处理好如何分享效益提高后的成果, 而且还应解决如何扩大生产率这块‘蛋糕’的问题……这是在不侵蚀利润和不损害竞争力的情况下能够实现工资正常增长的唯一办法”(de Silva, 1996 年, 第 8 页)。

专栏 3.2

集体谈判、生产率和竞争力

集体谈判为企业提供了鼓励参与工作场所活动的机制。有关参与价值的文献检验了有能力在雇用关系中确保信任和责任，从而提高生产率和效率的诸多好处。事实上，有越来越多的证据表明，通过集体谈判参与工作场所活动，可以提高企业业绩，而工人参与程度较高的企业，其业绩胜过其他企业(例如，见 Fashoyin 等，2006 年； Hayter, 2002 年； Ozaki, 1999 年)。还有证据表明集体谈判可以提高公司的培训强度和人力资源积累水平，从而提高了生产率。有鉴于此，经合组织国家在继续培训方面增加了社会对话和集体谈判内容。在实行培训税和(或)培训基金制度的国家，通常通过部门和(或)国家层面的双方或三方协议提供一个框架。按照这种方式，即使在工会组织率和(或)集体谈判覆盖面不高的国家，集体谈判也有助于对培训的投资。另外，工作场所中较高度度的雇员参与减少了监督成本，有利于提高效率。与竞争能力有关的问题如何以及在多大程度上通过集体谈判处理，这在国家之间有很大差异。当然，集体谈判仅仅是提高生产率和竞争力的手段之一，并且它通常需要得到诸如基础设施、健康和教育水平等“基础条件”的支撑，并由政府规章和其他要素进行补足。

资料来源：国际劳工组织，2007 年 f，第 57 页。

专栏 3.3

美国厨师工会培训中心

美国厨师工会培训中心是一个单一工会、多重雇主和劳资伙伴关系的产物，在美国增长最快的服务业和旅游业中心拉斯维加斯，拥有将近 5 万名入会工人。认识到行业的快速发展、顾客对质量期望值的提高，以及对训练有素的工人的需求日益增加，拉斯维加斯饭店和餐馆雇员工会(HERE)下属的“拉斯维加斯本地厨师工会 226”通过集体谈判，要求在 1989 年的合同中写入成立一个联合信托培训基金和中心。作为劳资伙伴共有的机构，这家厨师工会培训中心为进入饭店业的小时工进行上岗前培训，也为工会会员提供技能更新培训。该中心是雇主发现“做好工作准备”的雇员的主要途径。也是那些为在快速发展的餐饮业得到职业提升而需要提高技能水平的工人和开始掌握技能的移民的必经之路，并且实际上已获得了工会主办的福利机构，包括培训机构的高度评价。该中心公开宣布，接受向其推荐的每一位学员，不管是属于知识欠缺还是社交能力欠缺的情况。中心三分之二毕业学员的工作由饭店和餐馆雇主提供，他们的流动率只是其他新雇员的一半。在拉斯维加斯旅馆业的急速扩张过程中，厨师工会培训中心对于提高饭店和餐馆雇员工会(HERE)及其签约饭店的快速发展能力发挥了关键作用。

资料来源：<http://workingforamerica.org/>。

163. 在企业层面，提高技能、改善人力资源管理和提高生产率与创造力可以增加收入和利润。在此基础上，公司能够为资本提供较高的回报，为消费者提供价廉物美的商品与服务，并可提供优厚的工资和可持续的体面劳动。通过集体谈判制度，可以在使用这些方法以通过生产率和竞争力的提高而增加收入方面实现平衡。

164. 然而，正如国际劳工局长胡安·索马维亚 2007 年 10 月在致国际货币基金组织的声明中所指出的那样，“……在许多国家，尽管高收入人群的收入剧增，但大多数工人的实际劳动收入增长却远远落后于生产率增长，这侵害了经济中的劳动份额。在国际货币基金组织的前两期《世界经济展望》中突出表明了这一严峻趋

势。全球化在带来种种益处的同时，也在大多数国家造成更多不平等，使得因缺少体面劳动机会而造成的贫困和紧张局面的消除更加困难”。³

3.1.3 工作场所的安全与卫生也能提高生产率

165. 国际劳工组织估计，全球每年大约有 220 万人死于职业事故和职业病，另有大约 2.7 亿人遭受严重的非致命性伤害，1.6 亿人罹患长期或短期与职业相关的疾病(国际劳工组织, 2005 年 b)。这给工人及其家庭带来严重灾难。此外，国际劳工组织还估计，这些事故和疾病造成的全部损失约占全球 GDP 的 4%—这是一个相当于官方发展援助总额 20 多倍的庞大数字(国际劳工组织, 2006 年 e)。

166. 除了把满足个人的职业安全与卫生权利置于最优先地位外，通过培训改善职业安全与卫生条件也是工作场所学习的一个重要形式。它已表明为企业带来了巨大的社会效益和生产率方面的好处。确保获得信息和培训的权利是 1981 年《职业安全与卫生公约》(第 155 号)的一个核心原则。

167. 为展示企业层面职业安全与卫生带来的生产率方面的好处，英国健康与安全管理局(国家级三方性职业安全与卫生机构)准备了一些案例研究。这些案例研究成果显示 20 多家大企业如何从改善卫生与安全管理中获益，以及如何确保工人在这一进程的各个阶段能够充分参与和被征询意见。专栏 3.4 总结了这些案例研究的全面成果。

168. 国际劳工组织通过其三方成员，对一系列活动计划的实施给予支持，这些计划的目的是把有关改善职业安全卫生的培训活动与生产率联系起来。例如，改进小企业工作培训计划(见专栏 3.5)和拉丁美洲生产率评价与提升系统(见专栏 3.6)，都成功地鼓励企业使用了管理工具，以便在工作场所应用可同时改善安全卫生和生产率的体面劳动行为方式。

专栏 3.4

健康和安全的商业活动：英国企业职业安全与卫生计划带来的益处

通过采取积极措施预防事故和职业病，若干企业已在一到几年时间内获益，主要包括：

- ☐ 缺勤率大幅度下降。
- ☐ 生产率明显提高。
- ☐ 通过加强设备维修保养节约大笔资金。
- ☐ 索赔和保险费用大幅下降。
- ☐ 顾客和供货商关系得到改善，公司“形象”和信誉得到提升。
- ☐ 雇员的工作士气、动力和注意力得到提高。
- ☐ 雇员稳定性得到提高。

资料来源：健康与安全委员会，英国，2004 年。

³请在下面网址浏览 2007 年 10 月 20-21 日在华盛顿特区致国际货币基金组织的声明全文：
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/index.htm>。

专栏 3.5

泰国：同时改善安全、卫生和生产率的更好的工作方法

泰国的中型金属加工企业通过采取简单的低成本解决办法改善了安全、卫生和生产率。国家改善工作条件和环境研究所通过采用国际劳工组织的改善小企业工作项目(WISE)对这些企业给予了帮助。通过这些项目，工人和管理人员共同讨论工作场所存在的问题，确定和执行实际改善措施。

该研究所对这一项目的效果进行了评估，发现“参与项目的企业能够改进自身的工作条件和工作环境，尤其是能够减少职业事故”。

资料来源：《亚太卫生与安全新闻通讯》，第12卷，第3号，2005年11月。可参阅网址：
<http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electric+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>。

专栏 3.6

生产率评价与提高系统(ProMes)

生产率评价与提高系统(ProMes)(西班牙语称为 SIMAPRO)是一个由企业参与的评估和信息反馈系统。在国际劳工组织的支持下一些拉美国家采用了该系统。其核心原则是通过交流和知识共享、社会对话，以及工人与管理层共同对持续改善做出承诺，将工作组织方面的目标同学习连接起来。

例如，墨西哥的一家制糖厂于1995年开始进行生产率评价与提高系统试点工作。在一个35人的部门进行了旨在提高生产率和工作条件的工作方式改革。4年以后，在全厂所有部门实行了这一办法，每个小组每年平均提出19项信息反馈和培训活动建议，每年制订并采纳了100多项工人提出的改进意见。其中一个重要的成果是，减少了健康伤害，节省了6万美元保险费，这笔钱被重新配置，改为鼓励工人进一步提出预防事故措施的奖金。自那以后，制糖业另有15家共雇用8000名工人的企业采用了生产率评价与提高系统。这一项目现已扩展到古巴的制糖业，多米尼加共和国的纺织业和智利的水果出口业等其他部门。

生产率评价与提高系统是一个整体系统，它提出的改进建议不仅涉及生产流程，也涉及到工作中的安全与卫生管理。拟定中的指标是按照单一的标准进行管理的，因此是有效的。该系统是灵活的——适用于任何组织。该系统是永久性的，因为参与和继续改进是永无止境的；但又是按照在任何必要的时间和地点进行创新这样一种方式循环组织的。该系统是广泛的，因为所有的人，从车间工人到总经理都可以参与进来。它建立在这样一种思想基础上，即细节对于生产率改进系统来说是至关重要的组成部分，而所在组织的每一个人都能提出改进工作的建议。

资料来源：生产率评价与提高系统是由 R.Pritchard 教授提出来的，并得到了拉美地区模块教学实践人员提出的其他学习课件(关于生产率和工作条件改进问题的自学指南)的应用和补充。还可参阅：La Guía, SIMAPRO, ILO/Cinterfor, 2007 年。

3.2. 企业价值链和企业集群：通过技能开发提高生产率和就业成果

169. 建立在企业联盟基础上的新的生产组织形式对于技能开发和工作场所的学习具有重大影响力。⁴ 它们为把技术、技能和知识同开发更高附加值产品结合起来，进行了创新尝试(Lazonick, 1990 年; Dyer 和 Singh, 1998 年; Kale 等, 2000 年)。

170. 公司在获得新技术以及获得操作这些技术的专门技能方面的需求，导致做出许多相关安排。新技术对可提高附加值的产品和工艺的创新都具有重要意义。新技术可能会被用来开发新产品，或被用来为现有的产品增添新的特色。

171. 在公司增值过程中和在公司间相互依存度加大的情况下，建立在专业化基础上的新型生产组织模式多种多样。它们可以在一体化的价值链中采取同步生产制度的方式。这种情况下，通常会有一家领导公司为其他公司做出示范，并推动所有的生产厂家都加入到一个联合起来的生产体系当中。另外，也可以采取平时联合工作或为某些临时性项目联合起来一起工作的地方或区域性公司集群⁵ 的形式。这些公司可以分享公司集群的剩余能力，也可以分享地方的特殊资源，如大学和研究机构或专业性的劳动力市场。不管这种新型的生产组织模式以什么样的形式出现，它们都会对开展工作场所技能开发的方式产生重大影响。

3.2.1. 价值链中的工作场所培训和技能开发

172. 价值链的参与和增长需要新的技能和知识。对整个供货商网络的生产、创新和改进进行管理需要新的技能，包括参与到整个供货商网络的实质性跨组织团队当中的技能。一项研究报告指出：“一体化的公司价值链中的后勤保障人员需要提高技能，以便管理客户服务和与贸易伙伴进行沟通、使用信息技术、在多功能团队中工作和制订后勤保障工作计划。这些新技能是行为和沟通技能与专门技术和知识的混合体”(Murphy 和 Poist, 1998 年，第 284-301 页)。国际劳工组织与三方成员开展的工作表明，在遵守劳工标准和国家劳动法、解决争议和落实代表权方面需要提供培训和支持，就这些核心能力开展的培训与技术领域的工人培训实现了良好的协调(见专栏 3.7)。

⁴ 这里在广义上对公司间的合作安排界定为两家或两家以上公司间的联合商业活动。这种活动安排可以通过合同和协议建立正式的组织结构，或者也可以通过来自不同公司的雇员共同工作的方式来建立比较正式的组织。这些活动安排可以在参与竞争的公司和不参与竞争的公司之间进行，而且也可以开展某个单项活动(比如产品开发)或多项商业活动(例如产品开发、生产和营销)。因此，公司间的合作安排是在两家或两家以上的公司联合开展商业活动，和独立的公司同其他公司为开展不同的商业活动而做出这类安排时产生的。

⁵ 产业集群的定义是“通过协同定位取得绩效优势的产业集中设立在某一个区域内”(Doeringer 和 Terkla, 1995 年, 第 25 页)。Michael Porter 在其著作《国家竞争优势》(1990 年)中广泛阐述了产业集群的概念。

专栏 3.7

全球价值链中的柬埔寨制衣厂

在全球价值链中改善劳工标准是所有亲贫型发展战略的重要组成部分。确保劳动者权益得到保护有助于分配贸易带来的好处。“改善柬埔寨的工厂”计划支持制衣厂遵守国家劳动法和柬埔寨批准的国际劳工标准，以及提高管理和核心工作技能。这有助于工厂参与全球市场的竞争，因为许多采购商要求供货商履行劳工标准。改善劳工标准还可以帮助企业通过提高生产率和质量来增强竞争力。这些好处有助于建立企业案例和供货商对改善劳工标准的支持。

制衣厂工人绝大多数是没有受过教育的年轻妇女。世界银行的一份调研报告发现，柬埔寨工厂的良好工作条件是购货商从这个国家进货的一个主要原因。许多人曾预测，2005 年结束配额制会导致柬埔寨就业率大幅下降。但与此相反，2006 年汇编的数据表明：

- 服装部门的就业水平增长了 28%。
- 向美国出口的数量和价值按季节调整的口径统计都增长了。
- 购货商大力参与“改善柬埔寨的工厂”计划使其 2005 年的采购量高于全行业平均数的 1 倍。

“改善柬埔寨的工厂”计划通过执行一个三项并举的战略实现了上述目标。第一，它按照国家法律和核心国际劳工标准来监督和报道有关柬埔寨制衣厂的工作条件。第二，它通过工作场所调解和培训方面的合作，帮助工厂改善了工作条件和生产率。第三，它促进社会伙伴同国际购货商开展对话，以确保形成认真、透明和持续的改善过程并建立跨国界合作。

这一由雇主、工会和政府合作执行的项目提供了一些工具和经验教训，国际上对其应用于其他国家的可能性表现出很大兴趣，国际劳工组织同其他国际伙伴一道对此做出了回应。

资料来源：国际劳工组织，2005 年 c。

173. 在某些价值链中，处于领导地位的公司的行事方式，与其说是一个产品开发者，倒不如说是一个合作产品开发的协调者和综合者。新的成套技能，从技术性(硬)技能到人力管理(软)技能，都是需要的。供货公司之间更为密切的相互依存关系是建立在人力资本开发基础之上的，因而创造了其自身对新技能的需求。至于公共关系管理、跨组织的团队工作和联合解决问题的技能，也是需要的。企业管理技能对于把工人的技能集中起来去实现企业的效益是至关重要的。

174. 国际劳工组织关于全球生产系统的劳动和社会问题研讨会(2007 年 10 月)⁶ 承认，在某些条件下，这类价值链的组织工作是“发展中国家能够接触现代技术、获得新的技术和组织技能，以及获得可导致更好产出的更高生产率的一扇大门。”

175. 沿着供应链的新知识和技能的开发可以通过以下方式实现：

- 通过领导公司的安排进行技能开发。在某些情况下，供应链下游公司进行技能开发的步伐与范围是由该供应链中的领导公司来确定的。领导公司为供货商制订应遵循的政策和程序，并通过公司间的人员交流和网络活动的开展，直接参与供货商对政策和程序的执行。也可以成立供应商俱乐部和协会，这类组织的核心任务是执行领导公司所确立的生产行为准则、工作行为准则和管理制度(Lincoln 等, 1998 年)。

⁶ 欲获取更多信息，请浏览：www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/。

对技能开发的需要通常受到领导公司需求的推动，而且这些公司多为有能力提供内部培训的大公司。供应链上的中小型公司通常缺乏这种能力，因此，领导公司就成了整个供应链的技能开发中心。领导公司制订技能开发标准，编写培训大纲和培训教材，并在某些时候提供开展实际培训的设施和人员。这种安排对于提供高质量的工作场所培训是具有潜力的，因为这种知识获取和技能开发的方式同生产系统的需求联系更为紧密。专栏 3.8 对这种“合作教育”进行了说明。

专栏 3.8

John Deere 公司: 为供货商提供合作教育和培训

John Deere 公司是一家农业和建筑设备制造商。它为自己的供货商提供合作教育和培训。其全球学习和开发部门负责供货商教育。教育课程涉及许多领域，例如质量控制、管理系统、成本分析和技术技能等。在开办课程时，公司还同公共部门的教育机构如技术学院开展合作，共同开发和提供这些课程。这种提高供货商技能的讲究成本效益的方法造就了力量更加强大和盈利更丰厚的供货商。

资料来源: Stegnar 等, 2002 年。

- 领导公司通常还监督及审核价值链中的就业条件。最近对墨西哥工厂进行的一些调查结果表明，技能可以通过“社会资本”实现转移，而这种社会资本是作为反复互访的结果在采购商和供货商之间建立起来的。这导致了工作组织、生产率以及最终工作条件的改善(Wilk 等, 2006 年)。
- 通过网络机构进行技能开发。在有些情况下，供应链中的领导企业可对供货商的技能开发直接发挥作用，在另外一些情况下，它们把这种作用委托给作为第三方的网络代理机构。咨询公司、顾问公司、行业协会和新技术供应商都可被用来帮助组织生产活动，并提供生产所需要的人力资本开发。联合培训可以由网络代理机构来组织，或者类似的培训也可以由网络代理机构向参与这类网络的公司提供。这种方式所达到的整体化水平或许无法与领导企业所做的安排相提并论，但对技能开发和培训的需求始终是存在的，并可通过在网络中向各公司共同提供而得到满足。新的技能和知识可以通过共同代理机构得到开发，而不必通过公司之间的紧密联合。有些公司利用这种技能开发方式将供应链成员公司的发展目标与商业目标结合到一起(Maylett 和 Vitasek, 2007 年)。
- 通过实践学习。当采购公司提出明确的绩效要求，并让供货公司自己寻找应对方法时，就出现了由供货公司进行知识和技能开发的情况。在这种情况下，培训和技能开发多采用独立公司开发的方式，除非该公司自己尚未就将来的业绩成果做出决定。采用供货公司进行评级的体系并由采购公司对供货公司进行审计，可能迫使供货公司审查和提升其生产行为方式、工作行为方式、管理制

度、技术和人力资本投入，但这种提升仅由供货公司自己决定，并未得到采购公司的直接帮助和干预(Beaumont 等, 1996 年)。

3.2.2. 产业集群的工作场所技能开发

176. 地方和地区产业集群的成长，是一种日益普遍的公司之间的关系形式，其对企业层面的培训活动是有影响的。产业集群内和地区内各公司之间的相互依存关系，较少以价值链中常见的那种同步联合生产为基础，更多的是以需要那些有专业能力的公司共同工作为基础。劳动力技能是产业集群兴起的一个根本条件。尤其是在知识分享和解决问题方面，得到了产业集群内发展起来的紧密工作关系的支持。专业能力在公司内部和公司之间得到开发，而作为一个整体的产业集群的专业能力，则是对集群内各公司的竞争能力做出界定(Wilk 和 Fensterseifer, 2003 年)。

177. 如同企业是通过一体化的价值链连接起来那样，产品和商业流程的创新与改进因获得新知识而受到推动，产业集群为寻找、获得和使用知识提供了新的可能性。

178. 在产业集群内部，各公司可以采取联合行动来分享经验并相互学习，或者为获得新知识而建立伙伴关系(Keeble 等, 1999 年)。如果集群内部某一公司的专业知识对获得成功属至关重要，各公司也可在具体的商业活动中采取联合行动(Belussi, 1996 年; Crouch 等, 2001 年)。例如，一家制造公司因缺乏市场细分或全球分销、零售和服务方面的专业知识，可以同另一家公司实行联合营销和分销。

179. 产业集群和地区还可以提供专门的商业服务，使集群或地区范围内的公司能够把精力集中投向其具体的核心能力方面。这种获得“当地竞争果实”的做法对于公司进入全球市场是极为重要的(Blair 和 Gereffi, 2001 年)。地方特有的资源在产业集群和地区的发展中能够发挥重要作用。诸如大学、技术学院和研究实验室等机构不仅可以提供获得先进技术知识的机会，而且还可以充当谋求开发以知识为基础的新产品的新公司的孵化器。大学等机构还可以充当新的和正在出现的技术所需要的高技能雇员的来源地，这些技能在劳动力市场上一般可能无法获得(Hendry 等, 1999 年)。例如，巴西的一个服装企业集群一直是行业高度关注的提高技术和创业技能的目标(见专栏 3.9)。

180. 提供特别业务服务的专业服务中心也许是重要的地方资源。新企业孵化器、专业咨询公司集团、技术和企业园区以及产业中心都可向新的和正在成长中的公司提供专门的业务服务(Leiponen, 2005 年)。⁷

专栏 3.9

巴西服装企业集群的升级

位于巴西东北部伯南布哥州的服装企业集群雇用了 8 万名员工。这里的大多数企业属于小型非正规企业，它们生产低质量产品并污染当地的供水系统。许多这类小企业都由“家庭妇女”管理并设在家里。当地的服装企业集群协会，即 SINDIVEST (Sindicato das Industrias do Vestuario, Tecelagem e Fiacao de MS)，在德国有关组织的协助下采取积极措施，帮助缓解环境问题、开展政策交流、促进该部门实现正规化和提高质量。女缝纫工几乎都没有受过正规培训，结果导致产品质量低下，设计缺乏新意。SINDIVEST 同其合作伙伴共同组织赴德国培训学院进行短期进修；邀请德国一所学院的纺织工程系教师短期访问巴西，并按照全国服装业协会(SENAL)和累西腓大学提供的课程进行培训；举办纺织工程和其他专业的培训班；参观国际贸易博览会以学习如何提高质量；还参观了由 SENAL 新建的三所技师培训学校。到 2002 年，约有 1000 名工人接受了内容广泛的培训，包括服装生产、综合管理、人力资源、后勤保障、时装和设计等方面的培训。现在提供许多课程，从一天的研讨会到更为深入的持续 18 个月的课程都有。在伯南布哥已设立了一个时装委员会，旨在为时装设计等问题提供指导意见并为创办地方品牌而努力。

资料来源：Wahlh 和 Meier, 2005 年。

181. 一项关于印度、巴西和部分非洲国家 5 个产业集群的调研报告(Sakamoto 和 Marchese, 2005 年)表明，劳动力技能对于产业集群的兴起是必要的先决条件。而且，有若干实例表明，这种技能基础通常在产业集群有效形成之前就已在当地长期存在。该报告突出强调，除了建立适宜的商业环境以吸引和留住企业外，国家在进行技能升级以促进集群发展，以及在提供基本技能和以需求为导向的职业培训方面的作用。该报告还发现，政府在与跨国公司建立联系以促进集群发展，以及支持集群内部公司之间的合作方面的积极作用也是十分重要的，特别是鼓励在集群内部采用以更新技能为目的的技术和活动计划方面。

3.3. 高绩效工作场所的培训

182. 近年来，促进高绩效工作场所的因素，尤其是培训的作用已吸引了相当大的注意力。⁸ 人们的这种注意力主要是受到下面这样一种看法的推动，即为保证提高生产力和竞争力，创造一种有效的政策和规范的环境是必要的，但却是不够的。工作场所的组织问题也非常重要。

183. “高绩效工作场所”这一术语既是对理想的创新型工作组织的成果的一种表述，也是对一整套人力资源行为方式的概述。下面用三个标题对其进行概括：工作是如何进

⁷ 自 2003 年以来，国际劳工组织同联合国工业发展组织合作，在国际劳工组织的国际培训中心开办了一个产业集群开发培训班，目标是改变地方协会的代理机构，教会它们提高附加值和竞争力的方法。

⁸ 虽然确立了共同的研究题目，即集中研究提高雇员的技能基础和雇员的参与问题(Wright 和 Snell, 1998 年)，但在这些工作方法方面尚无一致认可的定义或意见(Gephardt 和 Van Buren, 1996 年)。

行组织的、雇员是如何分享生产率提高带来的好处的，以及他们是如何参与关于提高生产率的决定的。高绩效工作场所的概念就是用一种促使并鼓励人们最大程度地发挥他们潜力的方式进行管理——为了他们自身的利益和商业绩效的利益(Ashton 和 Sung, 2002 年)。

184. 高绩效工作场所的行为方式被认为对雇主是有益的，因为它们有助于实现拥有高回报和坚实利润率的，良好和成功的商业活动。由于对技能开发和培训进行了大量投入，加上管理者与工人之间公开的沟通渠道、灵活的工作政策和工人的参与，这种行为方式也能使雇员受益。另外，人们希望高绩效工作场所作为一种文化，能够有助于在竞争日益激烈的全球市场中获得经济成功。

185. 培训是高绩效工作场所的一项极为重要的先决条件，而且是其最重要的组成部分之一。正如本章全文所揭示的那样，人力资源会影响生产率和竞争力，并且是创新的一个关键部分。如同人力资本基本模型所预测的那样，大多数研究报告都表明，培训对生产率、工资水平和工资增长具有积极的影响。没有多少证据表明培训对工人的福利有影响，但是福利可以通过工作保障和更高的工资获得，所以培训会为工人带来真正的利益。⁹ 最近对高绩效工作场所进行的一项分析认为，培训和技能是这些制度中最为重要的组成部分之一(Combs 等, 2006 年)。

186. 工作组织。这涉及到公司内部和公司之间的劳动力分工问题，以及工作如何按照所提供的产品和服务进行组织的问题。在高绩效工作场所，工人行使相对广泛的自由决策权，而不是在执行管理或操作命令的同时停止他们的个人判断。管理层的典型做法是让工人轮流从事范围广泛的工作，而不是将他们限制在范围较窄的单个工作岗位上。操作人员在自己的岗位上对质量保障承担更多责任，而不是将责任移交他人。这些工作场所特点——工人的判断力、对质量控制的责任和多面手的灵活性——的每一点都对执行高绩效工作场所战略所需要的技能培训和核心工作技能开发的广度产生影响(Hunter 和 Hitt, 2001 年；Doeringer 等, 2002 年)。

187. 利益分享。如果技能培训和工作组织是高绩效工作场所的两个基本要素，则必然引起两个重要问题的提出。第一，当工人培训达到较高水平或在更为精细的工作系统中工作的话，他们应得到什么样的报酬？在与工作相关的报酬中存在性别差别吗？换句话说，就利益分享而言，存在男女工人区别对待的倾向吗？第二，如果效益和生产率得到了提高，由此而获得的好处能使工人得到分享吗？利益分享是高绩效工作场所的一个极为重要的组成部分。“工人需要参与企业的成功，并需要公平分享经济活动和生产率提高带来的利益。这有助于促进更为公平地分配收入和财富。开展集体谈判和社会对话是实现这一目标的重要途径”(国际劳工组织, 2007 年 e, 第 13 段(4))。

⁹ 关于高绩效工作场所的影响的研究成果可以从以下著作中找到：Brown, 1990 年；Barrett 和 O'Connell, 2001 年；Lynch 和 Black, 1998 年；Hill, 1995 年；Greenberg 等, 2003 年；Krueger 和 Rouse, 1998 年；以及 Osterman, 1995 年。

188. 雇员参与和社会对话。这包括两种方式，一是雇员参与各种工作安排的直接参与方式，二是以工作委员会共同磋商和工会集体谈判为手段的，对企业和工作场所决策的间接或代表参与方式。欧洲的一项研究报告发现，新工资制度在雇员参与程度更高、工人组织参与其管理，以及进行广泛培训的情况下，被证明是更为可行的(Dell’Aringa 等, 2003 年)。

189. 高绩效工作场所的各项要素—培训和技能、工作组织、利益分享、工人参与和对话—是补充性质的。需要对其加以综合或“捆绑”运用以创造高生产率和其他有益成果(Doeringer 等, 2002 年)。专栏 3.10 介绍了国际劳工组织一个项目的情况，该项目采取捆绑措施促进体面的和生产性的工作场所行为方式。

专栏 3.10

工厂改进项目

国际劳工组织在越南、斯里兰卡和印度实施工厂改进项目，帮助参与该项目的企业采用生产性的工作场所行为方式，这些行为方式将良好的劳资关系和尊重工人权益作为提高企业能力和竞争力的有效手段。该项目提供 7 个项目模块：工作场所合作；质量；生产率；清洁生产与持续改进；人力资源管理；卫生与安全以及工作场所关系。

一项独立的有关越南 12 家企业的评估报告指出：

- 每家工厂都建立了工厂改进工作队。这些工作队一般由同等人数的经理人员和工人组成，在项目结束后仍工作了大约 14 个月。
- 产品缺陷平均降低 67%。有些车间降低了 90% 以上。
- 工厂各级人员对质量和生产率问题的认知水平得到提高(正如对该项目的工具和技术所进行的广泛而持续的使用所表明的那样)。
- 由工厂自己提供的报告表明，生产率得到了提高。
- 为确保提高生产效益、工人安全和全面改善工作环境，还在工作领域采取了其他一些改善措施。
- 参与该项目的工厂提高了对职业卫生和安全认识，并紧接着采取了降低职业安全风险的行动，例如提供安全设备、制定事故处理程序和对工作区进行重新改造。

资料来源：国际劳工组织，2006 年 f。

3.4. 改进小企业的技能和生产率

190. 改进小企业的生产率、就业增长和发展等各项目标需要得到特别关注。这类企业构成了发达国家和发展中国家企业的绝大多数，¹⁰ 而且就提高技能、生产率和竞争力而言，它们对发展构成了特别的挑战。这些问题主要包括：

- 生产率、收入和工作条件随着企业规模的缩小而趋于恶化(Vandenberg, 2004 年)。培训和技能开发对于绝大多数工人来说，是改善就业条件的重要因素。

¹⁰ 例如，经济合作与发展组织 20 个国家的资料表明，雇用 10 人以下的企业所占比例较大，从美国的 57% 到土耳其的 95% 不等。在其中 19 个国家，有 90% 以上的企业雇用员工不到 50 人(经济合作与发展组织, 2002 年)。在发展中国家，微型和小型企业所占比例甚至更高，而且大多属于法律管辖以外的非正规部门。2005 年，哥伦比亚微型和中型企业合计占企业总数的 99.9%(Pineda, 2007 年)。

而且，对非正规经济中的企业而言，培训和提高生产率是使它们转向正规经济的重要战略。

- 小企业具有特殊技能开发方面的需求。小企业业主通常需要一系列创业技能培训。他们还需要掌握多种技能的工人。例如，一个服务于当地市场的小零售商无法负担一名销售专家，但可能需要经过多方面培训的工人，例如，回答电话、记账、更新库存和展示产品，尤其需要具有所售产品的知识。因此小企业业主和管理人员需要掌握能马上使用并同其具体的经营规模有关的技能。
- 小企业在培训企业家和工人方面面临诸多制约因素。它们在劳动力市场上招聘技能工人时处于不利地位，因而越来越需要开展内部培训。然而，小企业很可能远不如大企业那样热衷于开展正规培训(Ashton 等, 2008 年; Spilsbury, 2003 年; 世界银行, 1997 年)。规模较小的企业常常无法解决培训经费问题，特别是如果接受培训的工人很快流动到其他企业的话；如果企业主和工人参加培训课程，小企业可能会损失时间，并可能面临企业经营中断的局面。它们需要的课程可能并不存在，而能够提供的相关主题的课程可能又很难适合它们的特殊需要。2000-2001 年对印度北方 10 个工业集群进行的一次调查表明，小企业中的工人认为，阻碍他们提高技能的原因是他们缺乏对培训机会的了解，而不是培训费用问题(Joshi, 2005 年)。
- 由妇女主持的小企业同男性拥有和管理的小企业相比，面临着不同的制约因素。一般而言，妇女主持的企业倾向于起步规模较小，在筹资和产品市场方面遭到歧视，而且发展较慢。企业投资不足会阻碍企业的扩展并对其存活力构成威胁。缺乏获得信贷的间接渠道是一个带有共性的问题(Murray 和 Boros, 2002 年)。妇女一般不愿意多冒险，宁愿使用家庭成员也不愿雇用劳动力，并将生意安置在家庭中，以便做到既能做生意，又能兼顾家务和照顾老人孩子。小企业中性别方面的差异必须得到承认，以便技能供应商在提供创业培训时能够把这些差异考虑进去。¹¹
- 小企业及其工人在雇主组织和工会组织中的代表性倾向于不足，在发展中国家尤其如此。这就意味着他们的意见和需求，在关于技能开发的三方性倡议和咨询机制(例如三方性生产力委员会、国家技能开发和资格鉴定机构)中，并非总是能够得到恰当反映。

¹¹ 国际劳工组织和其它方面开发了多个活动指南，用于指导开展关于妇女创业的可行性研究，以及制定使技能供应与市场需求相匹配的战略。例如，可参阅 Finnegan 和 Haspels: “使妇女在企业培训和资源一揽子计划中走在前面”(Bauer 等, 2006 年)或“培训妇女经济小组指南”(国际劳工组织, 2003 年 a)。

3.4.1 如何在中小企业中提供培训和技能开发

191. 小企业虽然较少参与正规培训，但为开发劳动力技能还是采取了许多措施。他们所做的很多努力之所以未能引起人们的注意，是因为其是在工作场所中以非正规方式进行的(参阅专栏 3.11 非正规培训的实例)。

专栏 3.11

小企业非正规培训和学习的实例

- 同一位技能工人一起工作，观察他或她的工作方法并逐步接替其工作；技能工人提供咨询和指导。
- 通过学习工作包进行工作并通过试验和纠错进行实践，直到掌握新技能为止。
- 技能工人对同事进行技能方面的指导、传授或全面教授。例如，当引进新设备以及设备安装人员培训一位雇员，而后再由该雇员培训其同事时，可以采用这种方法。
- 对工人实行轮岗以确保其掌握多门技能，并使其在同事缺岗时能够承担和接替工作。
- 指定一位雇员充当非正式的师傅，使其他人能向其求教。
- 举办非正式研讨会，由技能工人、供应商或外部专家在工作场所向全体雇员提供咨询、信息或指导。

资料来源：Ashton 等，2008 年。

192. 在向小企业提供正规培训方面还存在许多不足之处。为使小企业更容易获得培训而进行的各种尝试包括开展分散式培训——使培训与企业离得更近、提供工作时间以外的课程——对其家庭责任进行考虑，以及鼓励分担培训费用。为保证培训能满足小企业部门工人和雇主的需要所采取的措施包括：对技能短缺和创业机会情况进行调查，提供部门或产业集群规模的培训，以及吸收企业家组织和工会组织加入培训机构管理委员会。

193. 非正规的企业层面培训能够取得成本效益，因为它能确保工人学到与其所从事的具体工作有关的技能，并使那些被排除在正规培训以外的工人有机会获得新的技能。他们还可以深入广泛地观察企业的功能，并获得对创办自己企业有用的创业技能和知识。当然，这种技能的获得将取决于现有劳动力的(可能是脆弱的)知识和实践经验，以及他们将自己所了解的东西加以有效转化的能力。

3.4.2. 影响小企业生产率的其他关键因素

194. 正如本章通篇突出强调的那样，对于生产率的提高来说单靠培训是不够的。为了对小企业的生产率发挥影响，技能开发方面的努力必须同影响生产力和竞争力的其他重要措施结合起来。这些措施包括，例如：

- 提供有效的商业政策、法律和社会环境。正如《关于促进可持续企业的结论》(国际劳工组织，2007 年 e，第 10 段)中所指出的那样，“一个有利于企业在可持续基础上的创建和成长或转化的环境，应当将对利润的合法追求——经济增长的主要驱动力之一——与尊重人的尊严、环境的可持续性和体面劳动对发展的需求结合起来”。结论还强调需要重点支持非正规经济经营者转向正规经济，以及确保法律和法规覆盖所有企业和工人。

□ 提供融资服务。由于银行的避险行为、高昂的交易费用、复杂的程序和缺乏适当的间接渠道，小企业从正规机构获得资金特别困难。这些对筹资和资本运营的普遍制约因素，限制了对培训的投资，以及能够提高生产率，或导致掌握新技术或进入新市场的其他投资。这些普遍制约因素对女企业家的影响特别严重。如果企业主或管理人员接受过各种基本的创业技能培训，小企业对贷款方就会具有更大的吸引力。秘鲁的一家名为 Financiera Solución 的大型金融机构向小企业客户提供管理培训以报答他们的忠诚，同时提高他们的管理能力和偿还贷款能力。在 3 年内，该机构的 1800 多企业家客户接受了名为“改善你的企业”培训，由此增强了企业的生存力和竞争力(Sievers 和 Vandenberg, 2004 年)。

□ 提供企业发展服务。国际经验表明，促进市场发展，使小企业能够从中获得培训和其他有关服务的政策是有效的。由当地提供且企业负担得起的企业开发服务，能够帮助小企业培训工人、改进创业能力和企业管理能力，并提高其生产率。能够证明企业产品或制造工艺符合例如耐用性、卫生性，或执行核心劳工标准方面的某些标准的质量检查和鉴定服务，可以帮助企业进入正规市场。总的原则是，为小企业提供的服务应当在较长时期内更加适合企业的需要，并且具有更高的成本效益，如果是由小企业自负或分担服务费用的话(小企业发展捐赠机构委员会，2007 年)。

对面向小企业的企业服务市场开发进行鼓励的公共政策，应当对妇女在开办和扩大其企业，以及在利用培训和其他服务方面所遇到的困难给予评估和回应。国际劳工组织实施的援助妇女创业(尤其是在东非和东南亚地区)活动计划所取得的教训，支持采用包括以下内容的综合性方法：

- 开发一个面向女企业家的地方知识库；
- 支持她们在当地的组织和协会中拥有发言权和代表权；
- 帮助社区一级的服务机构提供面向女企业家的支持性服务；
- 在当地和外部建立伙伴关系以提高营销水平和代表权；
- 为残疾妇女提供组织起来的场所和机会，以便使她们能够成为成功的企业家(国际劳工组织，2006 年 g)。

□ 提供社会保护。社会保护计划(为雇主和工人提供疾病和失业保险，为企业家提供水灾和火灾保险)对企业和工作来说都是重要的保障因素。在没有这类计划，或不对小企业实行此类计划的地方，可以在参与式培训方法的基础上，实施适合于小企业的改进工作场所实用战略。这些计划的目标是改善职业安全与卫生，以及提高生产率。¹²

¹² 欲了解国际劳工组织支持的这类计划的实例及其影响评估情况，请参阅：国际劳工组织：《2007 年东南亚国家联盟的劳动和社会趋势：一体化、挑战与机遇》，国际劳工组织，2007 年；G 和 T. Kawakami, S. Arphorn 及 Y. Ujita: 《为家庭安全而改进工作》；《改善家庭工人的安全、卫生和工作条件行动指南》，国际劳工组织，2006 年。

- 雇主组织和工人组织在促进小企业发展方面具有重要作用。特别是在发展中国家，小企业部门的代表性是不够充分的，这意味着需要采取坚决措施将代表性延伸到该部门，并提高现有的和新的代表性组织的能力以帮助其开展工作。雇主组织和工人组织可以代表其成员参与构建适当的法制环境，并参与完善不歧视小企业的宏观和财政经济政策。它们可以提倡坚持核心劳工标准、坚守法治和尊重财产权。可以推动采取面向小企业部门的提高生产率的措施，包括扩大对培训和学习服务设施的应用。专栏 3.12 概述了国际劳工组织支持其三方成员提高小企业代表性和生产率的若干实例。

专栏 3.12

把小企业雇主和工人组织起来

国际劳工组织的《通过小企业发展促进就业项目》(SEED)帮助雇主和工人提高其在雇主协会和工会中的代表性，帮助他们建立自己的民主和有代表性的组织。这使他们成为得到各级政府承认的对话者，从而增加他们的经济机会和通过谈判使劳动得到公平回报。

- 雇主工具包 是国际雇主组织 (IOE) 为雇主组织(和其他企业协会)的管理人员和工作人员用来扩大他们在各自国家的代表性而设计的。是为世界各地，尤其是发展中国家和转型国家的雇主组织增强能力与扩大活动而进行的广泛努力的一部分。该工具包包括指南、手册和其他援助手段，可帮助雇主组织为小企业分析政策环境、策划招聘策略，或者提供培训以便通过改善劳动关系提高生产率。其中半数培训教材，雇主组织可考虑将其提供给小企业会员以提高效益。
- 作为 2006 年 11 月理事会就业和社会政策委员会关于企业环境、劳动法和微型企业辩论的后续行动的一部分，该项研究总的目的，是证实工人组织为成功地(正式和非正式)延伸到小企业所采取的战略，这些战略的优势与不足，以及如何及在何种法律和制度框架中，才能使代表作用得到更为有效的发挥等情况。目前正在起草 15 个国家的案例研究报告和一份综合报告，将于 2008 年发布。
- 2002 年，经国际自由工会联合会 (ICFTU)和国际合作社联盟 (ICA)代表讨论，在国际劳工局工人活动局和合作社处的支持下，公布了 SYNDICOOP 计划。该计划通过与卢旺达、坦桑尼亚联合共和国和乌干达的合作社工会的合作，支持非正规经济中的无保护工人建立组织。该项目总的目的是，通过改善工作和生活条件，促进就业和提高收入，减轻无保护非正规经济工人的贫穷状况。工会和合作社在联合工作委员会中开展合作，帮助非正规部门工人建立组织。国际劳工组织、国际自由工联和国际合作社联盟联合开发了一个手册。该手册解释了 SYNDICOOP 计划帮助非正规经济工人建立工会组织，以及共同努力赋予非正规经济工人发言权的方法。目前正在努力将 SYNDICOOP 计划的做法推向世界，使之成为国际自由工联、国际合作社联盟和国际劳工组织的一项全球性计划。

资料来源：国际劳工组织，2006 年 1；国际劳工组织，2008 年 d。

3.5. 政府和社会伙伴如何支持企业层面的培训与技能开发

195. 政府在确保提供可持续企业发展的基本条件(见前面专栏 3.1)，包括促使企业做出员工培训决定的政策和计划方面，可发挥关键作用。

196. 影响企业做出员工培训决定的关键因素之一是其劳动力的基础教育水平。这就提出了一个重要的公共政策问题。如果工人以很低的受教育水平加入劳动力队伍，他们就会不那么愿意参加为提高工资所需要的培训，并可能陷入“低技能、坏工作”的恶性循环(Snowder, 1996 年)。因此，政府在确保形成高质量的教育与培训制度和终身学习的文化方面负有重要责任。另外，还应在面向弱势和无技能劳动者的技能培训—本报告第 4 章将要进一步展开讨论的主题—方面发挥作用。

197. 为推动私营部门和个人对培训的投入，政府还可以采取财政刺激措施。最常见的措施包括征税计划(按工资总额或收入进行强制性或自愿性征税)；征税回扣计划，即部分偿还雇主为批准的培训所支付的费用；免征税计划，即免除对雇主的课税，如果他们已经支出了其工资总额的一定百分比(上限)的话；对批准的培训实行税款激励措施；以及培训贷款、培训奖金和个人培训账户等措施。这些计划的成功实施，在很大程度上取决于透明的管理(通常是三方性的)、由合格的机构提供课程，以及有效的监督和质量控制机制。

198. 促进对重要的国际劳工标准和国际管理标准原则的应用，也是鼓励企业开展培训的重要措施。本章开头提到的 2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)为政府、雇主和工人规定了不同但又需要共同承担的培训责任。《国际劳工组织关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》(MNE 宣言)(国际劳工局，2006 年 d)和《经济合作与发展组织跨国企业指导方针》，就培训当地劳动力以及与良好的法人行为和公民责任有关的其他事项提供了指导(关于通过外国直接投资从多国企业获取新知识的问题，将在第 5 章探讨)。

199. 国家和地方政府还可以在整合各种地方资源，诸如大学、技术学院、企业发展和金融服务机构，工人组织和雇主组织，以便提供可能超出当地企业能力的专业服务和培训，以及为产业集群和价值链中新的和正在成长中的企业提供帮助方面，发挥领导作用(见专栏 3.13)。

专栏 3.13

地方经济发展中的劳动力创新计划

美国劳工部就业与培训署实施了一项名为《地方经济发展中的劳动力创新》的计划，目的是把经济发展同劳动力开发活动紧密结合起来。该计划表明，人才开发可以推动整个美国的地区经济转变。

该计划在每个投资地区的活动中采用包含以下 6 个步骤的概念框架：

- (1) 超越传统的政治边界，通过识别那些有共同特点的周边地区的方法界定地区经济。
- (2) 建立能代表地区主要资产的领导小组，并提供进行地区经济决策的论坛。
- (3) 进行地区性评估，彻底搞清一个地区的资产分布，并以这些资产为基础确认现有的实力、劣势、机遇和挑战。
- (4) 制定以实力和资产为基础的经济发展前景，并取得广泛的地区合作伙伴对这一愿景的支持。
- (5) 制定一项战略和确认具体目标和任务的相应执行计划，并制定如何实现本地区经济发展愿景的蓝图。
- (6) 从广泛的资源角度，包括基金会、赞助和风险资本网络，以及联邦、州和地方政府，来确认资源，以便支持本地区的计划和投资于本地区的经济。

该项计划支持那些超越传统战略的教育、经济发展和劳动力开发创新行动，为劳动者参与国内和世界范围的竞争并取得成功做准备。人们期望，这项计划将表明人才开发如何推动经济转变，并使一个地区有能力在全球经济中参与竞争。

资料来源：http://www.doleta.gov/wired/files/WIRED_Fact_Sheet.pdf。

200. 雇主、工人及其组织在促进企业层面的培训中也可以发挥重要作用，主要包括：

- 倡导宣传：社会伙伴可收集并散发关于良好实践活动的案例，并倡议制定适当政策，鼓励为提高生产率和竞争力而在企业层面开展培训活动。
- 代表权：社会伙伴可向工人和雇主，尤其是小企业和非正规经济中的工人和雇主延伸，以增加其成员的代表性从而保证协会、代表和领导层更深入和广泛的利益。
- 服务：社会伙伴向其成员提供可潜在影响企业层面培训决策的多种重要服务，包括：知识管理、培训、提高认识的活动、关于如何获得公共和私营服务的建议和指导、同研究和咨询机构建立联系，以及关于工作场所创新实践的建议(见专栏 3.14)。

专栏 3.14

毛里求斯改善工作场所的学习

2005 年，国际劳工组织与毛里求斯雇主联合会共同开展了一项提高工作场所学习计划的计划。该计划的两个主要目标是：(1)增强毛里求斯雇主联合会及其成员策划、设计和执行创新性工作场所学习计划的能力；(2)促进政府和社会伙伴就工作场所学习计划开展社会对话，以便帮助有效实施国家技能战略。作为第一步，开展了一项企业调查，以了解毛里求斯企业的工作场所学习情况。近年来，企业一直面临竞争日益激烈的环境——尤其是作为毛里求斯出口市场支柱的纺织业更是如此——政府则一直认为提高竞争力的最有效途径是发展高附加值的生产方式，并将注意力集中在一些关键部门，包括信息和通信技术、金融服务和旅游业等。近三分之二的接受调查企业认为，工作场所学习状况的改进是满足新的市场需求及实现产品与服务增值的关键。另有近四分之三的企业回应说，他们见证了近年来其技能需求的重大变化。一次国家三方研讨会(2007 年)征求了社会伙伴对改进工作场所学习方法的意见，强调了信息交流在建立学习网络中的重要性，这类网络可促进最佳实践活动并提高整体竞争力。

资料来源：国际劳工组织，2006 年 i。

201. 最后，正如在关于促进可持续企业的一般性辩论中所指出的那样(国际劳工组织，2007 年 e)，鉴于政府、工人组织和雇主组织在制定和执行促进可持续企业政策中的重要互补作用，在国家、地方和产业部门各级建立三方共同参与的生产力组织、制度和计划现在越来越普遍了(见专栏 3.15)。

专栏 3.15

新西兰的工作场所生产率国家计划

新西兰政府在通过政府、雇主和工会伙伴关系提高工作场所生产率的过程中，采用了三方性方法。政府认为，在新西兰推动提高工作场所生产率的主要因素有 7 个，即：改善领导和管理；对技术和知识的投入；采用新技术和鼓励创新以获得领先地位；对工作组织进行组织；创造生产性的工作场所文化；建立网络与开展合作；以及预测什么是最重要的。

该计划已在许多工作场所实施，并为雇主和工人提供实际支持以提高其工作场所业绩、所做工作的价值以及对雇主与工人双方的回报。

政府和社会伙伴正在与国际劳工组织共同验证这些方法和资源，以便使其在邻近的各太平洋岛国得到改造使用和复制。

资料来源：新西兰劳工部，2004 年。

第四章

目标群体

成员国应当……在国家一级查明具有特殊需求的人员，如青年人、低技能人员、残疾人、移民、老年工人、土著民族、少数民族群体和被排斥在社会之外的人员，促进他们获得教育、培训和终身学习；并促进中小型企业、非正规经济、农村部门和自营就业中的劳动者获得教育、培训和终身学习。[2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)，第 5 段(h)]

202. 本章考察了消除障碍、使某些社会群体享受经济发展成果的若干方式。他们难以获得教育和培训，或培训质量较差、相关性不强，这导致他们陷入技能低下、从事低生产率就业的恶性循环。由于不可能将全部有需求的群体都纳入政策考虑的范畴，本章集中探讨如何促进农村社区人员、贫困的青年人、残疾人和移民更全面地发挥潜力以获得生产性工作，并为经济和社会发展做出更为实质性的贡献。

203. 性别问题经常使业已存在的不利地位或歧视现象变得更糟并且进一步恶化。在将被边缘化的群体中，与男性相比，女性通常更易遭到社会排斥。尽管在许多领域已经取得了显著的进步，但固有的性别模式仍然极大地影响着女性和男性的机会，尤其是对于那些同时面临其他明显不利因素的群体而言。在各种情形中，制定政策措施时做出性别主流化的努力，或实施以女性为目标群体的政策措施将会是有效的。本章各部分将重点介绍这两种举措的实例。

4.1. 农村社区

204. 2008 年《世界发展报告》估计，世界上每四个穷人中就有三人生活在农村地区(世界银行，2007 年)。在农村地区生活的大约 21 亿人每天生活标准不到 2 美元。他们中的大多数人以农业为生，但生产率如此低下的农业劳作使他们难以摆脱贫困。《世界就业报告，2004-2005 年》(国际劳工组织，2005 年 a)表明，实现减贫的国家大多是农业劳动生产率和就业总量得到提高的国家。

205. 在世界上最贫困的地区,大多数从业妇女干的是农活：南亚从业妇女中的 60% 在干农活，而男性的该比率是 43%；在撒哈拉以南非洲地区，从业妇女中的 68% 在干农活，而男性的这个比率是 62%(国际劳工组织，2007 年 o)。妇女过度集中于生产率低下的工作岗位导致生活在贫困状态中的女性比例较高。

206. 农业的增长、生产率和就业之间的复杂关系，以及农业与其他部门之间的复杂关系，都在关于促进农村就业以实现减贫的一般性辩论报告中进行了探讨(国际劳工大会，2008 年 a)。该报告明确了为提高农业和非农生产率，并由此增加农村地区收入所需要的一系列要素。这些要求与本报告第一章提出的提高整体生产率所需要的相关要素类似，涉及基础设施(尤其是公路、灌溉系统、防洪控制和仓储设施)，明晰的土地和水面权利(缺少这一点，小佃农将没有动力或没有担保物用于投资活动，提高土地生产率)，实行良政(尤其是税收制度和高效的公共服务)，及时提供价格、市场等信息的机构，能够获得小额贷款，以及能够了解新的技术、生产工艺、产品 and 市场相关内容的有效方法。

207. 本节关注的重点是生产率这一最后因素：如何在所有的农村地区促进获得质量高且相关性强的技能培训以提高生产率和收入。这应包含两个要点：1)农村地区对于较高质量的知识和培训的需求与改善生活和就业机会是密切相关的；2)设计多个能够更为广泛地提供培训的方案，以使农村地区的人们能够更好地利用这些培训机会。

4.1.1. 将技能与农村生产率和就业增长联结起来

208. 为男童和女童提供基础教育，以便他们日后能够学到为农业有效工作所必需的技能，或为其准备其他就业机会选择的重要性，无论怎么强调都不过分。¹ 同样势在必行的是，在为青年人和成年人，尤其是年幼时没有机会学习的妇女提供技能培训的同时，还应为他们提供识字和计算能力的培训。

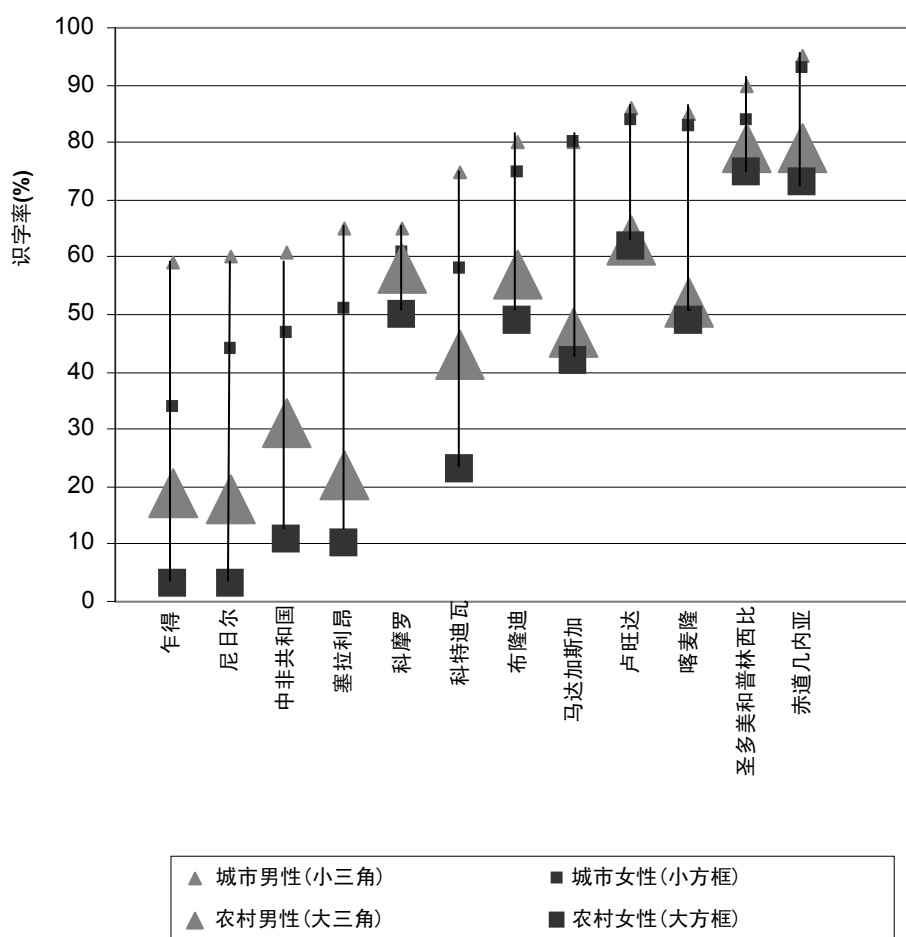
209. 缺乏基础教育对于实现稳定和民主的社会、性别平等以及全面减贫的更为广泛的社会目标，也会产生不利影响。正如本报告第二章所述，联合国教科文组织估计，最不发达国家的平均识字率在 50%左右，而女性的这一比率甚至更低(43%)。在这些国家，平均水平掩盖之下的是城镇与农村识字率的巨大差异。联合国教科文组织的国别研究显示，最极端的案例是城镇男性与农村女性的识字率差异达到 50-60 个百分点(图 4.1)。

210. 关于识字率的使人警醒的统计数字，促使各国和联合国系统各机构在联合国教科文组织牵头发起的“全民教育”运动中展开合作，以使各国能够实现千年发展目标(MDG)2：到 2015 年实现普及初等教育。2006 年的《千年发展目标报告》解释说，目前出现的城乡差异是农村地区的高贫困率造成的，而这种高贫困率又因“对童工劳动的需求、父母教育水平较低以及无法获得良好的学校教育而限制

¹ 见：例如，在菲律宾和泰国，教育对非农工作选择及收入水平的影响，家庭的教育投资及其对儿童日后获得非农工作或城镇就业的影响(Otsuka 和 d Yamano, 2006 年)；印度政府增加农村教育投入对农村工资和非农就业的影响(Shenggen 等, 1999 年)；接受识字和计算能力教育与农业生产率增长之间的密切关系(Godfrey, 2003 年, 第 44—45 页)。

了受教育的机会”(联合国, 2006 年 C, 第 7 页)。在推进初等教育方面取得的进步, 又引发了对获得更高质量的中等教育和职业培训, 以及高等教育的需求。²

图 4.1. 城乡识字率差异: 部分国家



211. 除基础教育与核心技能外, 一个重要问题是: “需要学习什么样的技能?” 职业培训应当使青年人和年龄较大的成年人掌握他们为提高农业生产力, 或满足对非农劳动力的需求所需要的技能。提供的培训应当与农村发展的优先项目相吻合, 这将会对青年人和成年人获得的机会产生影响。例如, 技能开发应当同旨在实现以下目标的政策联系起来: 实现农业产品或市场的多样化, 拓展农村地区的服务业或制造业, 促进私营部门的发展和创业精神, 或者提高小型农业生产的生产率。

212. 尽管农户的生计大部分来源于农业, 但他们的创收活动和机会也存在很大差异。农村非农经济活动是农村收入的重要来源, 也是调节农业部门存在的季节性波动的有力手段。例如, 最近在拉丁美洲开展的一项研究表明, 非农工作相对于

² 详情请见 <http://www.unesco.org/education/index.shtml>。

妇女而言更为重要，在作为研究对象的 11 个国家中，有 9 个国家其比率到占农村就业妇女的 65-93%，而农业则成为男性的主要就业方式(Atchoarena 和 Gasperini, 2003 年)。技术培训应当与妇女和男子在农业与非业就业中的机会和需求连接起来。

213. 提高小型农业生产者的生产率和可持续性能够同时提高收入和就业。得到改善的生产实践和新技术、可增加产量的替代性农作物、劳动密集型经济作物以及其他非传统经济活动，能够对小块土地拥有者的收入和就业产生正面影响。用高附加值产品替代低附加值产品(无论是对当地市场还是国际市场)能够创造农业就业机会并提高收入(见专栏 4.1)。³

专栏 4.1

通过替代性产品支持农业生产率和就业

在利比亚，由利比亚政府、国际劳工组织和联合国粮食及农业组织合作开展的一项研究，对那些使农业，尤其是橡胶种植、粮食生产、园艺和家畜养殖业的生产和就业岗位得到振兴所需要的技术和技能进行了确认。目的是识别那些能增加青年人就业机会，并使他们有机会转移到非正规城镇经济中去的农作物和家畜种类。这一目的是使已经得到恢复的农业部门发挥潜力，从而促进实现国家就业目标的广泛战略的一部分。研究发现，每英亩的水稻生产、木本幼苗种植和蔬菜生产，能够比传统的粮食生产创造出有更高收入的大量工作岗位。研究强调，需要在许多领域进行投资以促进向替代性农作物的转变，包括有关这些产品和生产与加工营销的培训，以及对物质基础设施进行投资。

资料来源：国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、利比亚农业部，2007 年。

214. 提高农业中土地生产率或劳动生产率的创新活动，需要农村经济具有灵活性和适应性，并因此而改变了培训需求。贸易政策、竞争或消费者喜好的改变，以及其他地方经济增长导致的劳动力盈缺变化，都对何种产品在何地生产带来影响，并由此影响到何种技术将受到重视。由于环境恶化和气候变化对农村家庭的威胁逐渐显现，产生了对新技术、替代性农作物或更多加工工艺的需求——所有这些都相应地对技能开发提出了需求(见专栏 4.2)。

专栏 4.2

莫桑比克的生物燃料：前景和挑战

2007 年年中，巴西和莫桑比克签署了一项合作生产生物燃料的双边协议。该行动的目的是发挥莫桑比克巨大的生物产能。生产生物燃料被视为为莫桑比克人民带来收入和就业的手段，并且能促进能源安全和应对全球气候变化。帮助该国建立生物燃料国内外市场的框架包括培训莫桑比克的工程师和技师。目标是将巴西的可持续生物燃料生产模式复制到非洲国家。生物燃料生产以尚未利用或未充分利用的土地为基地，这些地方通常是农村贫困发生率较高的地区。根据巴西的经验，该产业能够为低收入农村家庭创造工作岗位。然而，为确保这些工作岗位的质量，需要有针对性的技能开发和其他形式的对农村社区的支持。提高新工作岗位的标准将依赖于改善工业效率和农村工人的生产率，以及拓宽技能基础以便对加快农业活动的需要做出回应。

资料来源：生物包网站(www.biopact.com)；Von Braun 和 Pachauri，2006 年。

³ 关于把食品安全问题作为可持续农业发展的一部分的讨论，见 Henry，2008 年。

4.1.2. 在农村地区开展技能开发

215. 各国正采取多种方式在农村地区扩展相关培训服务。扩展国家培训机构的服务范围和更新学徒工制度是传授技能的两种方法，这在第二章中已进行了考察。本节的其余部分将探讨在农村地区增加技能提供的另外三个渠道：延伸服务、开展以社区为基础的培训，以及在农村基础设施投资中配置技能开发内容。每种方法都非常重视资源和责任的分散化，以及部际合作的加强，尤其是在农村开发、农业、教育、公共事业和劳工各部之间。

216. 农业和农村推广服务机构向农民和农村企业提供信息和知识，并开展如何运用这些知识的培训。提供农业推广服务方面的创新扩大了对提供商的选择范围，在评价目标群体和目标事项方面进行了改善，并将正规方法与非正规方法加以结合。⁴改善农业生产率的干预活动集中于新技术的采纳和新市场的进入，包括：⁵

- 多项技术选择，尤其是与及时的信息(市场)相关的技术选择；
- 农产品加工、包装和市场推广方面的增值技术；
- 使用新投入和新技术的经过改进的生产方式；
- 引入新的有特点的产品—非食品类产品；
- 环境可持续的行为方式。

专栏 4.3

衡量有偿农业推广服务的成本与绩效

与免费的公共服务相比，有偿推广服务的情况很不一样，而且每个案例都需要与当地条件相呼应。总体而言，它们的设计能适合农民分担服务成本的能力。有偿推广服务可以包含政府或市政当局与私人提供商之间签订的直接合同，约定在限定的期间内提供服务，规定按照农民收入或粮食利润的一定比例收费并且可以调整，合同还将约定政府对低收入提供商奖励可交易的服务券，以及各种由农业联合会代表成员谈判达成的服务项目。

在尼加拉瓜开展的一项针对有偿农业推广服务的研究报告分析了由服务提供商与客户直接签订服务合同的绩效情况，以及生产商按约定直接向技师支付小额费用的情况。分析结果说明，如果这种服务确实能够提高农民的生产率，即使是最贫穷的农民也愿意支付费用。

在加纳，伴随着最近的农业增长而来的并不是农业生产率的相应改善。改善技术技能被看作是一种提高生产率的手段，而这刺激了分散的私营部门咨询服务系统的发展。这些服务将技术开发与通信和信息服务结合起来并将它们与市场相连接。这一行动正在激发更多机构的签约兴趣，以便使服务提供机制进一步多样化。

但是，从其他地区的类似案例得到的反馈，却突出了以私营或以付费为基础的公共推广服务的有关风险。首先，在不采取特殊努力的情况下，妇女、规模小或处于边缘地位的农户很有可能被某些项目遗忘。正如要求提供商进行正规登记那样，也需要对服务质量和成本效益责任进行监控。还需要在提供商之间建立并保持一种健康的竞争环境。最后，公共和私营推广服务机构必须携手合作，而不是一方约束另外一方。

资料来源：Alex 和 Rivera，2004 年。

⁴ 其他信息和实例，见 Johanson 和 Adams，2004 年。

⁵ 关于进一步的讨论，见 River，2001 年。

217. 过去二十年，各国及国际农村推广服务方法已经发生了巨大变化。直到 20 世纪 90 年代早期，通过政府设立农村推广服务机构维护公共金融推广网络，向农民和农民团体提供培训和现场考察一直是典型做法。这是一种自上而下的方法，农民很少参与决定培训内容和培训活动的开展，而且这种方法相对于服务的质量和数量而言，也被认为是成本较高的。到 20 世纪 90 年代中期，国际捐赠者和很多国家的政府都降低了对农村推广服务的公共财政支持力度，取而代之的是通过私人提供商或公私合营的方式促进服务提供。人们抱着极大兴趣希望找到更好的方法传播技能，从而改进农业生产率。自此，以需求为驱动力的合作方法屡屡被加以试验并得到了不同的结果(见专栏 4.3)。尽管有证据可以清楚地证明替代性服务切实可行，各种问题却顽固地存在于向农村穷人提供服务过程中，他们的土地更为贫瘠，粮食自给自足并且居住在偏远地区，这些都成为将他们纳入到更加以商业为导向的方法的障碍(Avila 和 Gasperini, 2005 年；世界银行，2007 年)。

218. 推广服务的制度已经变得更加具有可参与性，这部分是受到基于成本恢复和交付合同的措施的推动，此处的资金是与农民的服务需求挂钩的。表 4.1 列出正在使用的各类方法的一种简化形式，尽管在现实中是多种方法并用且互相补充的。

表 4.1 农业推广服务改革战略

		资 金	
		公 共	私 营
市 场 改 革			
提 供	公 共	通过减小规模和某种成本恢复的方式改革公共部门的膨胀(加拿大、以色列和美国)	成本恢复(基于付费的)制度(经合组织国家，始于墨西哥)
	私 营	多元性、伙伴关系、权力分享(智利、爱沙尼亚、匈牙利、委内瑞拉、玻利瓦尔共和国、韩国)	完全私有化和商业化(荷兰、新西兰、英格兰和威尔士)
非市场改革			
政治的		把权力下放到较低级别的政府(哥伦比亚、印度尼西亚、墨西哥、菲律宾、乌干达、其他国家)	将职责转移(委托)给其他实体(玻利维亚：转移给农民组织；厄瓜多尔：与农民领导的非政府组织项目合并；秘鲁：移交给非政府组织)
财政的			
行政管理的问题			

资料来源：Rivera, 2001 年，第 24 页。

219. 私营部门提供的推广服务中有两种形式值得特别提及。第一，生产者协会注重提升当地生产者组织的绩效，包括提高服务能力，通过服务为农民提升技术水平，拓宽农民在企业和财务管理、市场以及宣传方面的知识。⁶ 这种方式已经被证实是能

⁶ 合作制是“成员所有”的生产者协会的重要形式。它们在信息共享、技能开发、市场准入方面的作用以及为农业生产率做出的其他重要贡献，在《为减贫促进农村就业报告》中进行了探讨(国际劳工局，2008 年，第 4 章)。

够服务于农村企业家的一种具有成本效益的渠道。在偏远的农村社区生产者协会的数量已经大规模增加，在许多国家它们已经成为农村技能培训的主要途径。

220. 第二，来自产业的技能培训通过公私合作和由公司提供的推广服务帮助疏通投入(种子、化肥、相关金融服务)和产出分配系统(收获和收获后的管理、营销等等)的知识和信息。尽管这些做法对于较大规模的农业企业而言是常见的，但是，直到最近小型经营者才首先通过他们的生产者协会或针对主要买家被编入不同组别的供应商，而且成了产品-市场-特别技术支持相结合做法的受益者。然而，受到公共部门支持的农民和农村社区组织需要确保个体农民及农村企业能充分获得有关行业培训提供的产品或技术的信息，并能在信息畅通的前提下做出选择。

221. 正如第二章所指出的那样，对于那些高度依赖国际市场的产品和以农业为基础的产业而言，在价值链中的关系能够帮助他们应对在采用新技术或实施提高工作场所生产率的实践中遇到的具体技能方面的挑战。在发展中国家，以农业为基础的产品竞争正在把传统的原材料基地、初级产品和低成本、低技能的劳动力转变为制成品、特色农业产品和服务。虽然少数国家转型顺利，但是大多数国家还没有加入到这个进程，它们的技能基础越来越不足以实现这种转变。对国际市场来说，农业出口需要成本低、质量高、规模大，配送灵活和周转迅速。价值链中的公共推广服务和支持服务是提高国际竞争力的重要手段，并能够促进农村和城镇地区的就业增长。

222. 基于社区的培训(CBT)对尚未融入全球价值链并缺乏正规教育机构的偏远地区的技能培训的提供具有很高潜力。邻近城镇的市场可能是提高农业生产率的一个关键因素，无论是在提供非农就业机会方面，还是在通过较为便利的知识转让以及改善供销渠道而对农业产生直接影响方面，都是如此。更为偏远的地区则具有以下这样一些特征：拥有当地特色，劳动力市场薄弱，提供可选择的工作机会有限，培训机会匮乏，交通和通信条件有限且费用高昂，以及投资少和报酬低。

223. 基于社区的培训可能是提高农村穷人的生产率和就业能力的一个有效手段，尤其是对于妇女、被剥夺权利的青年人、残疾人以及灾后或社会冲突后的社区重建而言，更是如此。但是基于社区的培训只是在技能开发与更为广泛的当地经济发展努力相结合的情况下，尤其是将基础设施连通到偏远地区时，才能发挥作用。首先要做的是确定潜在的经济机会和现有的教育和培训资产(机构、学徒工制度、非正规教育)。第二步是确定能够使社区实现当地就业和收入潜在机会所需要的技能(以及其他所需的投入或基础设施)。在充分了解技能培训需求以及与当地能够提供的培训的差距之后，就有可能设计并实施(或改善现有的)有关以社区为基础的培训。最后也是最重要的一步是提供培训后服务，例如创业支持，帮助获得有工资的就业以及贷款和市场(见专栏 4.4)。

224. 将技术培训和创业培训结合起来对农村地区尤为重要。在偏远地区鲜有正规的就业岗位，这就意味着对许多人来说，利用技能培训改善生活的最佳前景是自

营就业。将技术培训和创业培训结合起来的做法可以通过统一的地方经济发展规划(也可以通过正规中等和高等教育举办的创业知识与技能培训班)来实现。

专栏 4.4

加强农村经济的培训

国际劳工组织的加强农村经济培训项目，是一个为促进收入增长和就业创造的以社区为基础的培训包。该项目在巴基斯坦(西北边界省)和菲律宾(棉兰老穆斯林自治区)与当地及国家级的合作伙伴共同实施，所针对的是处于社会最边缘的群体——农村穷人尤其是农村妇女、被剥夺了权利的男青年以及在地区冲突中失去生计的残疾人。这些群体没有机会参加有助于他们找到工作的培训和技能开发项目。该项目确认当地的经济发展机遇，设计并实施基于社区的培训并提供培训后续服务。该项目适合每个国家的社会文化特点和当地条件。

对项目试点的独立评估(2007年12月)证明，无论对男性还是妇女的培训都取得了很大成功。例如，对菲律宾的跟踪研究表明，94%的被访人员将他们目前的经济活动归因于接受的项目培训。在巴基斯坦，该项目还包含识字计划——极大提高了参与者从职业培训中获益的能力。在技能开发或识字培训计划中，约56%的参与者是女性。

在斯里兰卡、马达加斯加、尼日尔、布基纳法索和尼泊尔，在使加强农村经济培训项目的方法与正在进行的技术合作工作相配合的过程中，还学习了附加课程。

225. 基于社区的培训是一项公共投资——无论是通过国家预算还是通过捐助。它是以穷困地区为目标，将国家经济增长成果延伸到落后地区，到达最贫困的穷人的一个工具。但是，在以下几种条件下，这种方法可以是一项投资而不是捐助：1)如果它帮助当地生产者融入到其地域范围之外的更大市场；2)如果技能培训的质量相当高，足以使产品和服务在当地和国内市场都具有竞争力；3)如果负责地方发展或分散化发展的国家机构合作开展了示范项目，能够追踪结果，得出经验，为其他社区提供恰当的、成功的实践。

226. 以劳动力为基础的改善农村基础设施的方法在技能和物质资产方面都进行投资，以提高农村生产率并创造工作岗位。公路、防洪、灌溉和其他基础设施对于稳定生产，增加每英亩的收成以及改善农产品输往市场的交通都是至关重要的。但是，当这些投资与适当的以劳动力为基础的方法相结合时，农业生产率将得到进一步提高。正如《农村就业报告》(国际劳工组织，2008年a，第4章)所阐明的那样，当更多采用以设备为基础的方法时，地方收入所占的比重将更高，而且这将对地方产生倍增效果。

227. 以劳动力为基础的方法能够提供生产性就业机会。在失业和不充分就业形势严峻的情况下，该方法能够以高于其他就业机会的生产率水平雇用人员(国际劳工组织，2005年a，第4章)。但是，如果要使农村社区的人们能够满足这种对新型劳动力的需求，通常还需要培训。为培训而支付的额外费用将导致建筑业、建造和维修，以及小型合同商对公共合同和基于社区的建设计划进行竞标，以使当地社区可以与国家机构合作确定基础设施投资的优先项目。

228. 总之，在农村地区加强技能开发活动本身并不能创造工作岗位。技能需求是由可持续企业的增长和投资驱动的，而反过来后者又受到以针对和支持农村就业为目标的鼓励政策的激励。农村脱贫和走向更加活跃的增长之路，建立在能够改

善农村活动生产率的技能开发、能够提高农业生产率的技术与商业技能，以及基本技能开发的基础之上。这些都需要提高技能服务的质量，并将其扩展到服务不足的农村地区。然而，农业部门生产率的提高不足以减贫。同时，还需要帮助个人确定并转移到新兴的、非传统的、主要是非农的工作领域。政府和社会伙伴在加强农村机构、分散规划和开展技能开发服务方面负有明确的职责，并有责任把技能开发服务与改善地方管理、协调与整合针对农村居民的服务体系联系起来。

4.2 . 处于不利地位的青年人

229. 国际劳工组织估计，全球有大约 8500 万青年人(15—24 岁)处于失业状态，有 3 亿人虽有工作但仍然贫困(每天生活费不足 2 美元)，另有 2000 万人退出劳动力市场(国际劳工组织，2006 年 b，第 5 页)。他们中的许多人无法获得教育和培训，因此难以提高自己的生产率和得到体面工作机会。处于特别脆弱地位的群体是青年文盲、辍学学生、(曾经的)童工、农村地区或非正规经济中的青年人，以及青年妇女。

230. 《关于促进青年人通往体面劳动之路的结论》(国际劳工组织，2005 年 d)指出，找不到工作可能是因为缺乏相关的技能和培训机会、对青年人通过培训所获得的技能的需求较低，或是劳动力市场需求发生了变化。结果可能导致寻找工作时间长、失业率高，以及长期维持低技能和不稳定的工作。该结论倡导采取有针对性的干预行动，以克服不利条件，促进社会包容和提高社会公平。

231. 通过良好的经济政策支持，保持经济持续增长对于为青年人以及所有劳动者创造良好的工作机会来说，是至关重要的。评估发现，在缺少工作岗位和劳动力市场机会时，许多培训失业青年的项目并没有成功提高他们的就业率和收入(Bennell, 1999 年)。在考虑帮助发展中国家的弱势青年获得体面的生产性就业时，得出了这些值得注意的调研结果。

232. 本节关注的焦点是：如何使弱势青年获得更多培训，如何确保培训能够产生更多的生产性就业岗位。本节的结论提醒大家关注一些机构和主体在执行这些解决方案中的作用。本节是建立在对 2006 年 11 月理事会就业和社会政策委员会讨论的，关于促进青年就业各项政策和计划的执行情况全面审议的基础之上的(国际劳工组织，2006 年 k)。⁸

4.2.1. 克服教育和技能缺陷

233. 受教育程度低剥夺了青年人学习核心技术、参加工作培训的机会。一个接受过广泛的基础教育和培训，掌握了基本的和灵活的高级技能，包括团队工作能力、解决问题的能力、信息和通信技术以及沟通和语言技能的人员，被认为是最称职、最有能力找到并能保持工作岗位和最能适应工作场所变化的个人(国际劳工组织，2000 年 a，第 9 段)。正如本报告第一章图 1.4 描述的那样，“核心技能”

⁸ 除技能开发和就业能力外，这次审议还重点强调了经济政策对扩大就业、企业发展、劳动力市场政策和机构、管理和社会对话，以及促进青年就业的关键政策措施的重要性(GB.297/ESP/4 号文件, 2006 年)。

应当包括识字和计算能力、学习能力以及社会 and 人际交往技能。核心技能应当是每个人在离开学校时具有的智力基础(国际劳工组织，2007 年 i)。

234. 但是，9600 万女青年和 5700 万男青年是文盲，他们中的大多数生活在发展中国家。撒哈拉以南非洲地区的入学率是最低的：只有 59%的女童进入小学，22%的女童进入中学(表 4.2)。该地区不到 20%的男童和女童能完成中等教育。这意味着他们中的大多数人在进入劳动力市场时处于极为不利的地位。这些数字表明占世界青年人很大比例的人员缺乏基本核心技能和就业技能。被排斥在教育 and 培训之外是造成童工、低收入和不好的工作，以及陷入贫困和社会排斥恶性循环的根源。

表 4.2 平均入学率，按性别计算(百分比)

	小 学		中 学	
	男 童	女 童	男 童	女 童
世 界	78	75	46	43
撒哈拉以南非洲	63	59	21	22

资料来源：联合国儿童基金会，2007 年。

235. 在人生某个阶段面临的机遇和风险通常会对他们的下一步人生产生影响。因此，对影响儿童和青年人的脆弱领域的问题必须予以及早解决。许多主体都会在这个过程中发挥作用，包括国家和地方主管当局、社会伙伴、社会团体成员、以及青年人自身。一个主要的任务是制定教育和培训政策和措施，打破由不充分的基础教育和生产率较低导致的恶性循环，并支持弱势青年人转入体面工作。

236. 童工与青年就业问题有着千丝万缕的联系，教育和培训可以在同时缓解这两个问题上大有作为。童工无法像青年人那样参加能使他们找到好工作的教育和培训计划。对于贫穷的家庭而言，教育和培训其子女以便将来能够从他们的工作中获得收入，通常没有让他们立即工作获得收入那样有吸引力(Freedman，2008 年)。政策上的难题是制定激励措施以鼓励儿童和他们的家庭避免或脱离童工劳动；并且教育和培训他们以使能够体面的工作。⁹

237. 脱离了危险工作环境的儿童，能否做好准备在适当的年龄找到好工作？2003 年，国际劳工组织的国际消除童工计划(IPEC)审议了其在 9 个国家支持开展的非

⁹ 有些成功做法减少了童工劳动，并将教育与家庭替代收入合为一体，这样的做法包括巴西的童工教育计划。它将儿童的在校时间延长，从而限制了工作时间(Tabatabai，2006 年)；在肯尼亚，帮助家庭童工的父母增加收入来代替儿童的收入，并提高了他们受教育的机会(国际劳工组织，2004 年 d，第 25 页)；在东部非洲，改善了从事危险农业劳动的儿童的教育状况，使他们掌握了技能，并且同意帮助各个家庭从事替代性活动(国际劳工组织，2006 年 n，第 5 页)。将良好教育与学校供餐计划相结合并提供现金激励，也能够减少童工劳动。有条件的现金转移计划(CCTs)确保为贫困家庭提供定期资助，条件是他们满足特定的要求，例如送其子女入学，接种疫苗。尽管很少将减少童工劳动作为目标，CCTs 计划已经有效减少了童工劳动(Tabatabai，2006 年，第 vii 页)。

正规教育和技能培训项目。¹⁰ 审议发现，在某些情形下，所提供的职业培训并非必然与劳动力市场需求相关。该报告进一步建议更系统地运用劳动力市场调查和培训前咨询或职业生涯指导等方式，帮助确定职业技能培训的教学内容(国际劳工组织，2006年o)。

238. 该国际劳工组织报告建议扩展技能培训—在非正规的场所中，通常在简易的地点—以确保这种培训易于获得并具有相关性。应鼓励青年人在当地社区使用其所学到的新技能并获得收入，以免出现因培训而流向城镇的现象。例如，国际劳工组织的国际消除童工计划与当地企业、工匠共同支持学徒工培训计划，帮助青年人学习新技能而不必到城镇去接受培训(国际劳工组织，2006年o)。

239. 在 4.1 节中讨论的农村地区培训要点特别适用于农村社区的青年人，包括以下做法的重要性：选择那些与技能开发相关的行业和职业；为培训对象提供劳动力市场信息、求职援助和其他就业服务；以及在为准备自营就业的青年人提供培训时，将创业培训和技术培训结合起来。有许多将这些做法结合起来进行的计划的例子。

- 孟加拉国为农村地区的青年人提供了各种各样的自营就业培训。2001年10月至2004年3月，政府青年部开办的300个培训中心共培训了大约55.5万名青年，经培训后大约有341,680人实现自营就业(国际劳工组织，2005年e，第57页)。¹¹
- 在印度，农村自营就业青年培训(IRYSEM)项目培训了18—35岁的农村穷人，培训内容是技术和创业技能，以便使他们实现就业或自营就业。迄今为止，接受培训的人员中54%是妇女，28%是文盲。接受过培训的青年人失业率仍较高(50%)，需要进一步完善劳动力市场信息和求职援助。例如，以15—24岁的农村青年人为目标群体的Baatchit项目涵盖了职业培训、创业技能、职业指导，以及提高对所提供的职业选择方案、岗位空缺和录用程序的了解等服务内容。但是，许多学员因未受过教育而降低了培训的效果(Brewer，2004年)，这突出说明，需要对职业培训补充基础教育与核心就业技能培训方面的内容。
- 在尼日利亚，开放的国家学徒工计划(NOAS)在100多个职业为失业青年提供了教育和培训。该计划的子计划之一是汽车学校项目(School-on-Wheels programme)。该项目为农村地区的学校毕业生和其他无技能人员提供汽车职业培训。经过三个月的培训，毕业生被吸收到开放的国家学徒工计划中。目前，已经有超过2.1万名青年人从这个项目中获益((Brewer，2004年，第43—116页)。

¹⁰ 孟加拉国、柬埔寨、哥伦比亚、印度、肯尼亚、秘鲁、菲律宾、塞内加尔和土耳其。

¹¹ 培训中心提供家禽饲养、育肥肉牛、家畜饲养、食品加工、家庭菜园、手工艺品和皮革加工等方面的培训。

240. 走出学校的青年人主要在非正规经济中寻找生计。国际劳工组织在以培训为主题的《世界就业报告》(1998—1999 年)中指出,发展中国家早期培训策略的一个主要缺点是只注重正规经济的需求,尽管事实上正规经济与非正规经济相比就业数量和新增就业所占比重都很小。

241. 正如第二章第 4 节所述,传统的学徒工制度是非正规经济的最大技能来源。非正规学徒工制度能够成为非正规经济技能开发的一个有效手段,因为次要部门中的多数微型企业主都需要技能。但是,学徒工培训倾向于限制在某个行业的实用技能方面,一般是通过观察和重复某位有经验的工人的操作来实现技能传承。为了更加有效地提高就业能力,需要将实践经验与系统知识结合起来。例如,上文提及的尼日利亚的学徒工计划在周六提供理论课程,作为已开展的实践培训的补充。好的做法是将学徒工培训与正规教育联系起来,这样就会激励青年人留在学校学习,并获得工作和生存所需的核心技能。最后,对学徒工掌握的技能进行认证的制度—被其他地方的雇主以及正规经济认可—能够帮助青年人在正规经济中找到工作。各国正努力提升学徒工培训的质量,例如几个西部非洲国家将核心技能、就业服务等与认证合为一体。

242. 需要为辍学者实施专门的“第二次机会”干预措施,他们可能还未掌握基本的识字和计算技能就离开了学校,并已经漂泊在非正规经济的低收入、无技能工作中。各国无论发展程度如何,对这方面的需求都在增长。对于青年人和其他面临长期失业的人而言,“第二次机会”项目提供了一个不同于劳动力市场排斥和长期无工作状态的选择。一项对“第二次机会”项目的审议指出,该项目必须要做的远不止提供技术能力,还必须对不充分的教育做出补偿,提供工作和生活所需要的能力(世界银行,2006 年)。西班牙的经验也突出强调雇主同意安置青年人工作,并围绕培训课程、辅导及其他支持活动来组织工作时间的的重要性(见专栏 4.5)。

专栏 4.5

西班牙城市的第二次机会项目

欧洲城市第二次机会学校协会报道了西班牙四个城市:毕尔巴鄂、加的斯、希洪和巴塞罗那的经验。在毕尔巴鄂,两年期的项目分为不同阶段,课堂教学的比例逐渐降低,而在车间实习、辅导和在公司工作两年时间所占的比重逐步增加。当地巴斯克企业联合会的积极参与使该项目颇为受益。在加的斯,该项目在市政府的密切合作下得到了加迪斯大学的支持和推进。协会肯定雇主在提高第二次机会项目的成功率方面的作用—接受学生和学员以及他们的弹性工作时间要求,以便提供更多技能培训和个性化服务,从而帮助青年人进入劳动力队伍。

资料来源:欧洲城市第二次机会学校协会,2007 年。

243. 改变被排斥在教育 and 培训机会之外的状况,是提高年轻妇女就业能力的第一要务。许多青年教育和培训项目,包括传统的学徒工制度,都歧视女童和妇女。而

其他培训项目由于对女童入学和年轻妇女参加职业培训采取了间接限制措施，也都没能实现男女获得公平机会的目标。

244. 在基础教育阶段，将女童留在校园内的有效计划需要采取综合性方法。增加女童入学率和促进校内男女学生的公平，通常需要采取特殊的措施以劝导家长送自己的女儿上学并完成学业(Biasiato,2007 年； Atchoarena 和 Gasperini,2003 年)。做法上的改变已使情况有很大不同，例如为女童单独设厕所，调整上学时间以适应家务或生意方面的责任等。更多的重要措施包括增加女教师数量(作为示范或鼓励女童的手段，并能使家长更放心)，将教学材料中关于性别的老旧内容删除，训练教师避免采用早期职业隔离的作法(例如在数学课上偏爱男童)。另外，某些地方采取的旨在克服对女童教育的文化抵制的措施，可能需要某种激励机制，例如向送女童入学的家庭发放生活津贴。实践证明，这种综合措施是行之有效的，正如专栏 4.6 介绍的孟加拉国的实例所展示的那样。

专栏 4.6

孟加拉国：帮助女童和年轻妇女接受中等教育和技能培训

由国际开发协会(IDA)赞助的女子中等教育援助项目，支持政府为改善农村地区女童(6—10 年级)接受中等教育做出的种种努力。女童及其家庭得到用于支付学费和个人开销的现金补贴。激励机制还包括增加女教师的比重、对供水和卫生设施进行投资，以及社区更多参与将职业技能纳入培训的活动。

到 2005 年，在实施该项目的地区，女童已经占到中等学校在校生的 56%，而 1991 年只有 33%。她们的入学率已经增加到 91%，超过了男童的入学率(86%)。总体而言，孟加拉国接受中等教育的女童数量已大幅度增加，从 1991 年的 110 万跃升至 2005 年的 390 万。越来越多的入学女童来自于贫困或偏远地区。

资料来源：国际开发协会，2007 年。

245. 克服就业中的职业隔离，需从消除教育和培训中关于性别的陈腐观念入手。在拉丁美洲的 PRO-JOVEN 项目中，为向妇女开放非传统职业所采取的措施包括：扩展向男女同时提供实习的方式，改善咨询和职业指导服务，使教师和培训师进一步认识到，放弃基于性别的对学生及其所选课程的期待是十分重要的一特别是应欢迎男青年参加传统上女性占支配地位的职业培训，反之亦然。(Aedo 和 Nuñez, 2003 年)。

246. 因种族或种性造成的普遍歧视，增加了女童获得教育的困难，并加剧了青年妇女由于性别歧视而面临的就业障碍。在危地马拉，只有 26%的土著非西班牙语女童完成初等教育，而讲西班牙语女童所占比率为 62%；在斯洛伐克共和国，只有 9%的罗姆族女童进入中等学校，而斯洛伐克族女童进入中等学校的比例是 54%(Lewis 和 Lockheed, 2007 年)；在越南，19%的少数民族女童没有入学，而越南族女童未入学率仅为 2%(Morris, 2006 年)。为提高教育机会的公平性并由此向少数民族群体，尤其是向这些群体中的女童和青年妇女提供培训和就业机会，需要采取特殊政策并由当地贯彻执行，还需要开展提高认识的活动。

247. 如果针对弱势青年群体的政策和措施，能够抓住导致他们处于弱势地位的具体原因，诸如地区偏僻、非正规经济、缺乏基础教育和歧视等，这些政策和措施将是非常有效的。同时，还需要采取以充分就业为目标的积极的劳动力市场政策和宏观经济政策。然而，在针对不同青年群体所开展的不同项目中，还是可以看到带有共性的优秀实践活动。Brewer(2004 年)在一份详细审议培训项目对男女青年造成的影响的报告中，总结了为弱势青年开展的卓有成效的培训项目的主要特征，包括：收集资料和划定被排斥的边缘人群；开展以需求为基础的评估；确定培训内容；提供社会支持和劳动力市场服务(包括职业指导和咨询)；¹² 提供资金支持；建立物质基础设施；以及合作与承诺(第 34 页)。

4.2.2. 确保获得成功的制度方面的关键因素：部际合作与社会对话

248. 国际劳工组织关于青年就业问题的三方会议(国际劳工局，2004 年 b)要求进一步密切政府机构间的协作，无论是在国家还是在地方层面都应如此。至少应要求在教育部和劳工部以及青年部(如果有该部的话)之间进行合作。在国际层面，青年就业网络(YEN)—联合国、世界银行和国际劳工组织的一个合作项目—应支持各国制定国家行动计划，以使政府各部、社会伙伴和民间团体共同进行努力，并为实施这些计划寻求国际资金和技术支持。¹³

249. 日本的青年自助和挑战计划是部际和地方/国家间开展合作的实例。它涉及政府的四个省：教育、文化、体育和科技省；厚生、劳动和福利省；经济、贸易和产业省；以及经济财务省。这种部际合作能够确保在促进青年就业过程中采取一种整体分析的方法(国际劳工组织，2005 年 e，第 51 页)。加拿大青年就业战略涉及到与雇主组织和工人组织携手合作的 13 个政府部门和机构。

250. 国家和地方层面的机构合作与权力高度下放的做法同样重要。这一点在智利的 Joven 项目中得到充分说明，这是一个在多项青年培训和就业项目调查中被广泛提及的项目。它始于 20 世纪 90 年代(结束于 2000 年)，以失业人员、不充分就业人员或其他处于脆弱地位的青年人为目标群体。它是高度分散的，约有 1000 家得到认可的私营和公共培训机构参加项目合同竞标。它提供 400 个小时的正规培训，并安排 2-3 个月的企业工作实践。另外，它还培训青年人开展自营就业。共计 19 万 16-24 岁的青年人参加了该项目。该项目也为许多参与者提供了新的劳动力市场机会。在智利取得成功的基础上，该项目又推广到阿根廷、哥伦比亚、秘鲁和乌拉圭。¹⁴

¹² 若要参阅有关职业指导的优秀实践活动，见 Hansen，2006 年。在该项研究的基础上，国际劳工组织在埃塞俄比亚、印度尼西亚和菲律宾开展的项目中，已经开发出了职业指导材料。

¹³ 青年就业网络成立于 2001 年。国家行动计划的优先项目是以 4 个“E”字母开头的词组成的：即就业能力、男女青年机会均等、创业精神和就业创造。

¹⁴ 若要获得有关智利 Joven 项目以及拉美其他类似项目的信息，请见 Bennell，1999 年，第 37 页；Brewer，2004 年，第 29 页和第 86—88 页；Godfrey，2003 年，第 40 页；国际劳工局，1999 年，第 181 页；国际劳工局，2000c，第 28-30 页；国际劳工局，2004b，第 30 页；以及 O’Higgins，2001 年，第 139 页。

251. 国际劳工组织《关于青年体面就业专家次区域三方会议的结论》(国际劳工局, 2007 年 n, 第 5a 段)概括了部际合作以及与工会和雇主组织伙伴关系的重要性:

“若将雇主组织和工人组织等劳动力市场的主要参与方都吸引进来,(教育和培训政策)就能对劳动力市场的需求做出更多回应。职业教育和培训应当包括工作经历,并应当以广泛的职业和就业相关技能为基础……。工作场所的学习促进了生产率、创新力和竞争力,并改善了职业安全……。在各个层次的教育、培训和终身学习中,在各种制度和机构之间,包括在教育部与劳工部之间,应当寻求实施一致性政策和进行更为有效的协调。”

252. 最后,有效提高青年就业能力的战略涉及到多个方面的活动:技能开发,获得工作经验和提供劳动力市场服务。它们涉及到一系列的政府相关部门,并与雇主组织和工人组织、其他团体和组织,以及被边缘化了青年人进行合作。这种为青年人进行技能开发和创造体面工作的综合方法,必须得到能刺激投资、促进经济增长和就业机会增加的良好宏观经济环境的支持。在为弱势青年增加开发技能机会方面没有捷径可走。从实际经验中得到的教训,和关于技能开发是青年就业活动组成部分的三方性讨论得出的结论(国际劳工局, 2005 年 d; 国际劳工局, 2004 年 e),提供了集体行动的蓝图。

4.3. 残疾人

253. 国际劳工组织很早就认识到对残疾人进行技能培训的重要性,并且一直强调向残疾人提供与正常人同等条件的普通技能开发服务,不论在任何情况下,只要有可能就应坚持这样做(第 99 号建议书, 1955 年; 第 159 号公约和第 168 号建议书, 1983 年)。这一内容的主题在稍后的国际劳工组织文书以及 2006 年联合国残疾人权利公约中得到进一步加强。

254. 本节重点关注的是通过改善残疾人获得体面的学习、培训和就业服务的方式,将其纳入主流经济、生产和生活的方法、措施和政策。关于政策问题的资料大多来自经合组织国家,而执行计划与项目方面的很多教训来自发展中国家。

4.3.1. 提高就业能力和生产率所需的技能

255. 残疾人,尤其是残疾妇女在劳动力市场通常是十分脆弱的群体。他(她)们不够活跃,在失业人员中所占比例甚高,而收入则比健全人低很多。其青年时期的生活往往被挫折、失望以及对自己在劳动力市场中的力量缺乏信心所包围,因为他们对职业生涯的热望未能容易地转化为现实就业(Burchardt, 2005 年)。

256. 与残疾人在劳动力中的边缘地位相关的是,在有残疾福利制度的国家,残疾人经常是终身被动地接受援助,领取残疾津贴或年金;而在没有类似制度安排的

国家，他们则依赖家庭的支持或慈善机构的捐助。他们十有八九是穷人：全世界 82% 的残疾人生活在贫困线以下(Hope, 2003 年)；世界上每天生活费不到 1 美元的人群中有 20% 是残疾人(Elwan, 1999 年)。像其他穷人那样，残疾人获得有助于改善自身的生产率、就业和收入前景的教育与培训机会非常有限。

257. 残疾妇女和残疾少女在教育、培训和就业中遭到双重歧视，这种现象跨越了任何文化和发展阶段。尽管全球在总体的识字率和教育水平方面已经取得了重大进步，但对残疾少女和妇女来说在这方面却几乎没有什么进步。仍有一种共同看法认为，残疾妇女希望成为妻子或母亲，或找到一份体面工作的机会是微乎其微的；另一种更为广泛认可的观点是，一个男子，即使患有残疾，也能得到收入并能养家糊口。这种不同的态度对妇女获得教育和适当的培训产生的影响是巨大的(Biasiato, 2007 年)。

258. 全球国内生产总值(GDP)每年因残疾问题遭受的损失(包括支付给残疾人的社会福利津贴和残疾人潜在的生产率损失)是巨大的(Metts, 2000 年)。在英国，据估计如果残疾人的就业率能够达到全国平均水平，其经济就能得到 130 亿英镑的回报；如果到 2020 年残疾人的技能开发达到世界领先水平，英国的经济将能增加 350 亿英镑(Evans, 2007 年)。

259. 许多发达国家劳动力的日益老龄化也意味着劳动力中同年龄有关的残疾所占比重将越来越高，因此，对残疾人的有效录用和保留将对国家生产率产生越来越大的影响。这对于正在经历技能和劳动力短缺的经济体来说尤其如此。“残疾人的低就业率……正在因宏观经济效率方面的各种原因而日益成为一个问题，与大量使用尚未被充分利用的人力资源方面取得的进步有关”(经合组织，2003 年)。

260. 在残疾人当中缺乏技能的实证越来越多，因此，许多国家开始采取“激活”残疾人的措施，比如，实行“从福利到工作”行动计划(经合组织，2003 年)。即便是采用配额制增加正规部门为残疾人提供的工作机会，技能不足仍是一个障碍。例如在泰国，1996-1998 年期间每年有 9000 多个指定的残疾人空缺岗位无法被公共就业服务机构填补，原因是无法找到合格的残疾人(国际劳工组织，2003 年 d)。在德国，最近已将配额从 6% 下调到 5%，同样是因为无法找到合格的残疾人填补所提供的工作岗位。

261. 在开放的主流就业市场就业的残疾人一般具有较高的生产率水平。这支持了雇用他们的“企业案例”(Zadek 和 Scott-Parker, 2001 年)。对澳大利亚雇主开展的一项调查发现，在某些生产力系数(速度和准确性)方面，残疾雇员低于普通雇员，而在其他系数(考勤和病假)以及雇员维护系数(录用、安全、保险费用)方面，高于普通雇员(Graffam 等，2002 年)。在美国，由于延长了经过培训的残疾工人的

就业期限并节省了其补偿费用和其他保险费用，接纳残疾人就业的雇主提高了生产率(就业安置网络，2007年)。

4.3.2. 残疾人的技能培训选择

262. 残疾人获得培训的方式多种多样—通过主流或专门培训机构、在职培训、非正规的学徒工培训或积极的劳动力市场政策。这些培训方式成本各异，将培训后的学员纳入生产性的主流就业岗位和实现他们的长远目标的机会也各不相同。

263. 目前，许多国家在技能培训方面实行的主流化政策的目的，是为了使残疾人能够参与面向一般人的职业培训机构和课程。职业教育和培训中心可以提供一系列援助服务，以及为满足与残疾有关的支持需求而提供技术方面的帮助和做出某些调整。但仍发现存在许多重大障碍：例如，残疾学生通常很难进入主流课程，因为他们往往负担不起学费或无法达到入学要求；培训中心可能难以进入；以及，在残疾学生的生活安排方面可能没有做好充分准备。各种主流化努力的结果显示还存在其他挑战，如同澳大利亚的案例中所表明的那样(专栏 4.7)。

专栏 4.7

澳大利亚：残疾人职业教育和培训的劳动力市场成果

2000-2005 年实施了“架设桥梁”国家行动计划，目的在于建立一个职业教育和培训制度，由此在使残疾人享受公平成果方面引领最好的国际实践。该计划的具体目的，是为了使更多的残疾人参与职业教育和培训；促进残疾人成功地参与各领域、各级别的学习并取得好成绩；促进其在能为社区经济和社会生活做出贡献的就业和终身学习方面取得好成绩。意识到同普通职业教育和培训结果相比，参与职业教育和培训的残疾人无论是在培训之前还是之后，都一直具有较低的就业水平，2004 年发布了“架设桥梁”行动计划蓝皮书修订本。该修订本指出已取得的成绩，同时也宣称“尽管取得了个别成就，但我们仍应继续为实现实质性的就业成果而努力。”

资料来源：澳大利亚国家培训局，2004 年，第 19 页。

264. 特殊中心的培训在早期职业康复手段中占主导地位。这类手段强调为残疾人提供单独的、专一的培训设施。这种做法—包括采用生产式方法进行培训的受保护的工厂—在发达国家和发展中国家都在继续实行。

265. 受保护的工厂反复强调的目标是增强残疾人的“工作能力”，以确保他们在接受充分的培训和康复训练后能在别的地方找到工作。但是，总体而言，保护性就业对提高残疾人的生产率和帮助他们融入社区几乎没有作用(Murphy 和 Rogan, 1995 年)。这种情况导致许多国家设定以下目标：把保护性工作场所为基础的培训转向主流式就业培训，并对特殊培训中心的运作实行重大改革，包括改进劳动力市场相关课程并将课程设置与国家认证体系联系起来(专栏 4.8)。

266. 以企业为基础的残疾人培训受到政府补贴和工作场所改建的鼓励，越来越多地得以采用，以激励残疾人参与开放性的和“获得支持”的工作。这类就业也为从事主流工作的残疾人提供个人指导和培训支持。人们发现这种培训效果好于其

它康复计划(Frölich 等, 2004 年; 普华永道, 2006 年)。这种培训方式也可节约成本: 以安排一名残疾人在保护性岗位上工作一年的平均费用, Remploy 公司(一家设在英国的为残疾人提供服务的公司)能成功地帮助 4 个残疾人找到主流雇主提供的工作岗位(Remploy, 2007 年)。随着逐渐关闭其受保护的工厂, Remploy 公司预计自己每年能在高质量的开放性就业岗位安置 4 倍以上的残疾人。

专栏 4.8

特立尼达和多巴哥

特立尼达和多巴哥国家残疾人中心提供了一项为期两年的技能培训计划, 内容包括教育部国家考试委员会认证的一系列课程。除技能培训外, 该计划还包括补习计算能力、读写能力、计算机知识和独立生活的技能, 另外还培养残疾人在开放的劳动力市场中获得成功所需要的有关工作技能和社交技能。学员首先需要接受一项职业评估计划, 或者参加一项工作调整培训计划, 目的在于改进个人的相关工作行为并为提高就业能力而开发核心技能。在成功完成各计划之后, 毕业生将进入高级培训或学徒工计划, 并根据需要予以支持和指导, 然后在当地的公司就业。当毕业生由学徒工转为全日制或非全日制雇员后, 他们仍可继续享受咨询和指导服务。55%以上的毕业生在公开的劳动力市场中找到了工作, 另一些人则实现了自营就业。

资料来源: 特立尼达和多巴哥国家残疾人中心, 2006 年。

267. 雇主同当地培训或就业服务机构合作的技能培训伙伴关系, 已证明在向残疾人提供市场所需要的技能方面是非常成功的。可以包括从基础的就业能力培训到满足雇主更高需求的多层次培训活动。例如在加拿大, 蒙特利尔银行和皇家银行已多次通过这一途径雇用初级银行出纳员和客服代表。费用基本上由政府通过社区服务机构支付, 而培训则由这些服务机构和地方培训机构共同提供。在韩国, 一些雇主与韩国残疾人就业促进局(KEPAD) 联合安置和培训残疾工人。残疾人就业促进局承担残疾工人的招聘和就业前培训, 而公司则承担在岗培训(国际劳工组织, 2007 年 h)。雇主已感受到这种方法的许多好处: 节省招聘时间; 通过减少培训费用节省财务开支; 雇员流失率和相关招聘与再培训费用降低; 建立了法律所经常要求的更具代表性和多样化的劳动力队伍; 增强了对消费者—包括残疾人消费者的多样化需求的了解。

268. 对在 IT 技术相关岗位上就业的残疾人开展 IT 技术培训, 无论在发达国家, 还是在发展中国家都具有巨大潜力。例如在韩国, 希捷公司(CJ Telenix)在残疾人就业促进局安排的预培训完成后, 为在家中从事呼叫中心接线员工作的残疾人提供了培训。尽管建立这些家庭工作站的成本高昂, 但相关支出已在提高生产率和消费者满意度方面得到更多回报 (国际劳工组织,2007 年 h)。

269. 对非正规经济中工作的残疾人进行培训面临双重挑战: 首先, 那些非正规经济人员包括许多残疾人, 通常未受过教育且很少或根本没有接受过任何培训。其次, 他们所从事的工作几乎都带有低生产率和低收入的内在特点。已采用了各种开发技能的培训模式以提升非正规经济中的工作(见柬埔寨的例子)。正规培训计划

总的来看作用不大。不过也有个别成功案例，说明一般情况下技能开发为非正规经济中的残疾人带来的生产率方面的好处。

270. 残疾人还可以通过积极的劳动力市场政策获得就业技能。迄今为止，这种做法仍限于经合组织国家。例如，加拿大为残疾人设计了各种劳动力市场协议，用来帮助残疾人克服障碍并成为劳动力队伍中的积极力量(见专栏 4.10)。联邦政府和各省/区之间达成的协议支持广泛的计划和服务，包括：职业辅导和指导；就业前培训和技能提升；中学以后的教育；辅助器械和设施；以及帮助残疾人开发市场需要的技能并实现就业的各种工作场所支持措施。

专栏 4.10

加拿大阿尔伯塔就业基金会

在加拿大阿尔伯塔省，为包括残疾人在内的所有居民提供的就业基金会计划为参与该计划的人员提供基础性技能培训，以使它们能进一步获得与工作相关的培训机会和/或获得就业机会。这项工作培训计划可帮助低收入的阿尔伯塔人获得实现就业和自给自足所需要的职业技能、基础理论和/或就业技能。在参加 2005-2006 年计划的 1300 名阿尔伯塔残疾人中，70% 完成了培训课程，而他们中的 51% 的人在 3 个月找到了工作或实现了自营就业。阿尔伯塔省残疾人事业发展委员会为一系列行动计划，包括帮助个人开发就业技能和探索工作领域的“就业预备支持”计划，以及帮助个人保持就业和/或自营就业的“就业安置支持”计划提供了资助。

资料来源：阿尔伯塔省政府，2006 年。

271. 然而，不适当的立法可能减少残疾人对就业的理解，并因此限制他们成为劳动力队伍中的生产性人员。例如，越南仍然对残疾人每天的工作小时数(7 小时)实行强制性限制，这是一项降低雇主雇用残疾人积极性的政策，因为这意味着所有残疾人的工作能力和生产率都比较低。在美国和澳大利亚，残疾人的就业率随着《美国残疾人法案》和《澳大利亚残疾人歧视法案》的实施而下降(Stapleton 和 Burkhauser, 2003 年；澳大利亚公共服务委员会，2006 年)。这些法律所提供的保护可能已导致雇主不再愿意雇用残疾工人。但是，美国的反歧视立法对就业产生的影响在未来可能会更为积极，因为青年残疾人在完成正规教育和培训之后所面临的歧视将减少(Imparato, 2002 年)。

272. 总之，提高残疾人的技能，既可以增强他们保住正规经济中的工作岗位(如果他们已经有这样的岗位)的能力，也可以在缺少正规就业岗位的情况下，提高他们在非正规经济中获得收入的能力。在职培训被认为比机构培训效果更好，尽管那些开展相关培训活动，提供公认的资格证书和后续支持服务的专门培训中心在安置毕业生方面取得了显著成功。近年来许多国家实行培训主流化的政策，但其效果如何迄今没有令人信服的证据。培训的首要目标，是为了在良好且正规的工作岗位上实现有较高生产率的就业和较高的收入水平。预先设定目标的培训活动——如果设计周到并辅以适当的就业服务——能显著提高残疾人获得此类主流就业的能力。同本章涉及的其他目标群体一样，残疾人是一个有着不同支持需求的差异性

很大的群体。一些人只要获得适当条件就能从包容性的培训中获益，另一些人则需要得到更多支持，有时候是预先设定目标的培训或单独培训。

4.4. 移民工人

人力资源开发、教育、培训和终身学习的国际合作与技术合作，应当开发相关机制，包括在移民原籍国加强人力资源开发制度的战略，以减轻因移民而损失高技能人口对发展中国家的负面影响。[2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)，第 21 条(a)]

273. 劳务移民对培训和配置技能劳动力构成一系列挑战和机遇。本节将分析三个有内在联系的问题。首先，对于移民目的国，移民政策将作为一个填补技能短缺的途径予以讨论。其次，对于技能工人自身，作为帮助移民工人获得其有资格从事的工作的一种手段，改进跨国界的技能认可方法将予以讨论。第三，对于移民原籍国来说，要审议的问题是，在高技能劳动者——尤其是在医疗保健和教育部门——到其他地方寻找更好的就业机会，从而移民导致技能断层的情况下，如何应对国家发展方面的挑战。

274. 在一些地区和一些职业领域的技能工人移民规模，引起了人们对其影响发展中国家经济发展和技能开发投资回报情况的关注。关于发展中国家向发达国家移民流动的最新分析估计，发展中国家大约 8%的受过高等教育的成年人移民到经合组织国家(Ghose 等，2008 年)。¹⁵ 有些国家这一比例还要高得多：一些加勒比地区国家达到 70%以上(圭亚那、海地、牙买加、特立尼达和多巴哥)，非洲有些国家在 40%至 50%之间(例如，冈比亚、加纳、肯尼亚、莫桑比克、塞拉利昂)(Dumont 和 Lemaitre，2005 年)。

专栏 4.11

移民中的性别问题

联合国大会《关于国际移民和发展高层对话的纪要》(2006 年 10 月)指出，在全部国际移民中，大约有一半为女性，而且妇女像男人一样，是为了改善生活才移民的。“然而，移民也有风险，而且妇女所冒的风险常高于男人，尤其当妇女屈就于不如意的低薪工作时，情况更是如此。因此，重要的是应采取应对政策，解决女性移民面临的特殊环境和经历，并降低她们易受剥削和虐待的脆弱性。(联合国，2006 年 c，第 4 页)

近年来关于技术移民的性别研究得出的结论认为，妇女在高技能人才中的代表性不够充分。这种性别差距显然与在原籍国所受教育中的性别差距密切相关(Docquier 等，2007 年)。

一般来说，移民工人比东道国居民更有可能得到远低于他们学历水平的工作。这一趋势对于女性移民工人来说尤其明显(经合组织，2007 年 b)。

275. 这种人才流失的潜在危害在医疗保健和教育部门最令人担忧。在英国和新西兰，近三分之一的从业医生出生于国外；毕业于南非医学院的三分之一到一半的医生移民到了发达国家(Clark 等，2006 年)。通过一些积极支持其境外就业的计划，菲律

¹⁵ Ghose 等作者(2008 年)分析了来自经合组织数据库(<http://www.oecd.org>)和 Barro 与 Lee(2000 年)的有关移出和移入移民的数据。在简明统计数据中引用的发展中国家的资料包括最不发达国家。

宾大约 15 万名护士在国外工作。反过来看, 20 世纪 90 年代末的数据表明, 南非农村地区 80% 的医生来自其他国家, 包括许多非洲国家(Bach, 2003 年)。

276. 医疗保健职业的国际移民模式广泛反映了高技能劳动者的总体趋向(Dumont, 2007 年, 引用经合组织数据)。Pienkos(2006 年, 第 38 页)在描述加勒比地区的人才流失时, 将这种模式对就业和发展构成的风险称为恶性循环的显现:

“原籍国...如果失去技能人才就不容易得到发展, 而如果不发展就无法留住技能人才。人力资本储备的流失降低了生产率和经济增长率, 而这两者对于提高收入和在国内创造更具吸引力的就业机会是必需的。”

277. 联合国和其他国际组织就劳务移民, 尤其是女性移民工人的更广泛含义, 以及针对这些移民活动的发展影响所做的政策回应进行了审议(见专栏 4.11)¹⁶ 近年来的三方性讨论成果, 尤其是 2004 年国际劳工大会就移民工人问题进行一般性讨论之后, 由三方专家会议(2005 年 10 月 31 日-11 月 2 日)通过《国际劳工组织劳务移民多边框架》(国际劳工组织, 2005 年 f), 提出了关于处理技能开发、生产率、境外就业、性别(见专栏 4.11)和发展等相互交织的诸多问题的指导方针。

4.4.1. 填补移民目的地国的技能空缺

278. 在现有的市场条件下, 当对特定职业工人的需求大于合格的、可用的和愿意工作的工人的供给时, 技能短缺就出现了。第二章讨论了部分经合组织国家由于人口老龄化和一些中东欧国家(CEE)与独联体国家(CIS)因结构调整而出现的技能短缺现象。对此的回应之一是在资本、技术和工作组织方面进行投入以提高每个工人的生产率(即: 提高每个工人的生产率以降低对更多的具有同类技能工人的需求)。另一种策略是, 从其他国家雇用具有必要技能并愿意在通行工资水平上工作的工人。在某些情况下, 这被看作是一个比在本国劳动力市场培训工人更加快捷的填补正在出现的岗位空缺的途径。

279. 国际劳务移民是全球结构调整的一部分, 并应在选择的条件下进行。有的国家为来自其他国家的劳动者提供有较高工资和技能的就业岗位, 或更受欢迎的职业, 这些人发现此类工作机会比其在国内劳动力市场能够获得的更理想。在当地就业岗位不足的情况下这将成为一种困难且痛苦的选择。移民也是国家增长率差异的结果。由于一些国家增长较快, 那些来自增长较慢、对劳动力需求不旺的国家的劳动者就会到其他国家寻找工作, 或寻找收入更高的工作。许多国家发现自己处于既是移民工人输出国, 又是输入国的地位——在利用他国工人填补低技能岗位空缺的同时, 本国的高技能工人则到别国寻找更易得到的工作机会。正如前面

¹⁶ 详见联合国, 2005 年; 2006 年 a; 2007 年移民和发展全球论坛; 联合国, 2006 年 b。

所指出的那样，这已成为一些中东欧国家和独联体国家以及诸如泰国这样的一些发展中国家的特点。

280. 对移民目的地国而言，通过向外籍工人开放其劳动力市场来填补劳动力短缺，可能有利于雇主在短期内寻找工人。国际移民更多倾向于选择高技能工人。在经合组织国家，受过高等教育的移民工人比例从 1990 年的 30%增加到 10 年后的 35%(Docquier 和 Marfouk, 2005 年)。

专栏 4.12

爱尔兰的移民和技能开发政策

2005 年的一项政府研究报告(《爱尔兰经济对技能的需求：移民的作用》)得出的结论认为，本地人口的技能开发仍是技能的主要来源，并因而是政府政策的优先选择，移民输入的重要性在于满足对高技能工人的需求。对 2006 年的人口调查进行的分析显示，在来自 10 个欧盟成员国的移民劳动力中，就业于制造、建筑和食品饮料部门者所占比例最高，并显示出在高增长经济部门中，没有发生因移民输入导致替代爱尔兰工人的情况。2007 年 1 月，爱尔兰开始实行双轨式移民计划，“绿卡制度”允许高技能工人转为永久性移民，而临时工作准证制度则解决指定部门的短期劳动力短缺问题。

资料来源：Shanahan 和 Hand, 2008 年。

281. 然而，这种倾向于容易地从别国得到劳动力的短期解决方式，可能会导致长期的不利后果，即目的地国将减少为满足高技能工人需求而进行的培训投入从而面临风险。移民政策和技能开发政策之间的协调可能是平衡短期和长期需求的优先途径(见专栏 4.12，爱尔兰的例子)。

4.4.2. 对技能的承认：使工作和技能水平匹配

在人力资源开发、教育、培训和终身学习领域的国际和技术合作应该……促进技能、能力和资格在国家与国际间的承认和可携带性。[2004 年《人力资源开发建议书》(第 195 号)，第 21 条(f)款]

282. 正如第 195 号建议书所规定的那样，移民应获得同等的教育、培训和终身学习机会。1975 年《移民工人公约》(第 143 号)也要求实行待遇(第 8 条)和机会均等，包括在目的国获得平等的培训和再培训机会。这对于高技能和低技能的移民工人来说都是头等重要的问题。

283. 对于移民工人来说，潜在的雇主承认其技能，以便使他们能够获得与其能力和经验相称的生产性就业岗位是十分重要的。“移民比当地出生者更有可能从事低于本人学历资格的工作”(经合组织，2007 年 b，第 25 页)。鉴于目的国雇主缺乏原籍国有关教育和培训制度的信息，25%到 50%的技能移民工人处于非经济活动或失业状态，或者得到技能水平低于其以前职业要求的工作等情况，可能不会令人感到吃惊。对雇主来说，为了能够确定移民工人是否具有满足其需求的能力，能够承认技能也是重要的。

284. 正如提交给理事会就业和社会政策委员会的关于技能的可携带性的报告(国际劳工局，2007 年 i)所讨论的那样，跨境技能承认并不容易，因为目的地国和原籍

国的职业分类及认证制度可能差异很大，而一个国家的雇主又缺乏关于其他国家文凭或证书颁发机构的可信性或信誉的信息。

285. 为克服这些困难已采用了各种技能承认模式。技能便携性报告确认了三种主要方式：单一国家用于承认引进工人的技能的单边安排，两个国家或多个国家之间达成的互相承认协议，输出国和接收国网络内的区域整合框架。

286. 最新达成的一项地区性协议，即欧洲议会 2007 年 10 月通过的欧洲终身学习资格框架扩展了互认方式(见专栏 4.13)。这一方式提高了资格的透明度和可比较性，而不论技能是从哪里学到或是如何获得的，而且进行了专门设计，以建立一个既鼓励终身学习(通过更容易地承认工人在技能水平方面取得的进步)，又鼓励流动性(通过改进对工人资格的跨国认可)的综合性制度。

287. 加勒比共同体(CARICOM)采取了另外一种不同方式。它把重点放在提高正规培训机构之间的一致性和集中性方面。2003 年创立的加勒比培训机构协会建立并管理该地区的培训和证书制度，协调各国的技术与职业教育和培训(TVET)制度，开发了地区标准并建立了地区性的技能评估和证书制度(见专栏 4.14)。这一方式的目的是提高区域劳动力市场的透明度。它通过将工人的资格和开放性的就业机会融合在一起提高了整个地区劳动者的就业能力。企业因其技能劳动力招聘基础的扩大而受益。

专栏 4.13

欧洲资格框架(EQF)

欧洲资格框架是成员国资格制度之间的一个“转换参照标准”，以便用来帮助雇主和工人更好地理解欧洲公民的职业资格。为了支持人员流动和终身学习，该框架为在不同国家获得的资格和证书之间确立了等值标准。它是雇主和工人在比较不同国家资格水平和多种教育与培训制度时的一个参考工具。

欧洲资格框架包括内容广泛的八个技能类别——“参考标准”——涵盖了从基础资格到最高级别的资格。每一类别包括对工人应知应会的描述——无论其文凭、资格或证书从何处获得。这样做的目的，部分是为了应对全欧洲范围内公开的劳动力市场所面临的特殊环境——因为个别机构培训质量的信誉在更大的欧盟范围内还不为人知。部分是为了适应培训服务供应商数量的不断增长，因为私营部门对培训新需求的反应越来越灵敏。这一方法也是为了使教育与培训的供给能更好地满足雇主对劳动力市场的需求，并使不正规和非正规的学习，包括在职学习更为有效。欧洲资格框架将以前的和正进行的学习的资格认证纳入一个制度，对国内工人和移民工人都适用，并且涵盖了从义务教育期间获得的到高等教育机构和专业或职业培训机构获得的全部资格。

资料来源：http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html。

专栏 4.14

加勒比地区的技能承认

加勒比单一市场和经济体(CSME)的目标是，通过实现劳动力的自由流动来弥补劳动力市场的短缺，限制向加勒比以外的国家移民，并对货物、服务和资本自由流动协定予以补充。《加勒比共同体(CARICOM)人员自由流动法案》(2006 年)规定某些类别的技能劳动力(通过经认可的技能证书的认证)可以自由流动，并逐步使所有人员到 2009 年都能实现自由流动。加勒比共同体批准了 100 多个职业标准，并将其作为地区性资格框架的基础。同欧洲资格框架(专栏 4.13)形成鲜明对比的是，这些国家中每个国家的培训中心和学校都颁发相同的资格证书。地区性认证机构正在计划对同等标准的资格进行评估，作为区域内人员自由流动的一个推动因素，现已缔结的医学和其他卫生专业教育资格认证协定已开始了其评估活动。

资料来源：McArdle, 2007 年。

288. 其他地区也在着手努力促进对技能的承认。东南亚国家联盟(ASEAN)正在设计一种互相承认的制度,以作为其朝着共同劳动力市场目标前进的一个必要步骤;南方共同市场(MERCOSUR)正在采取对选定的专业机构之间(迄今在农业、工程、农艺和地质部门中)确定的技能安排进行互认;非洲的几个区域性组织表示愿意开发国别资格互认计划,以便于劳动者在区域经济共同体,尤其是西非经济共同体(ECOWAS)和西非经济与货币联盟(WAEMU)内进行流动。¹⁷

4.4.3. 原籍国的移民政策和发展

289. 《劳务移民多边框架》(国际劳工组织, 2005 年 f)的目标是改进对移民的管理,以实现工人保护和促进发展之间的关联。作为一个非约束性的指导方针和原则框架,它寻求帮助三方成员在制订基于承认基本人权的移民政策方面做出正确选择。该框架第 9 部分集中阐述服务于发展目标的劳务移民的前景,特别说明技能和就业能力政策应如何发挥作用,以便有助于实现来自移民的良好发展成果潜力的最大化,以及降低技能工人到国外寻找更好的工作,而本国生产性就业水平持续低迷这样的恶性循环风险。

290. 循环移民是指移民工人在国外工作期间临时返回原籍国,而归国移民则用以表示永久性返回原籍国。正如《关于在全球经济中公平对待移民工人的结论》(国际劳工组织, 2004 年 c)所指出的那样,在两种情况下,“...回国的移民都带回了技术、资金、经验和知识,而劳务移民带来的益处则可以通过采取适当和公平的支持移民回国的条件得到强化”(第 9 段)。在各种国际论坛上提出的具体建议包括:鼓励移民采取循环移民方式,以便使临时的劳动力流动与原籍国对技术与发展的需求,以及目的国对技能的需求更好地联系起来。关于这一点,《移民和发展全球论坛》(2007 年,第 7 页)得出的结论认为,“通过缔结协议,目的国可以使其入境和工作许可政策更具灵活性,作为回报,由原籍国承诺加大鼓励力度,使其移民和技能回到国内,无论是临时性还是永久性的。

291. 技能承认制度也有利于帮助原籍国从归国人员的发展潜力中获益。承认在国外工作期间获得的新技能或技能水平的制度将有助于归国人员在本国得到相应工作。

292. 劳务汇款占一些发展中国家外汇收入的相当比例。它们是私人汇款—即移民工人汇给其家人,能够对其生活水平产生实质性影响的储蓄,因为他们将这些钱用于改善住房、教育子女,以及满足医疗保健需求方面。人们普遍认为,如果接受汇款的社区拥有技术和经营技能、拥有推动企业发展的环境,并鼓励将汇款投资于小企业和创造生活条件,则汇款能够对发展产生更深刻的影响。研究人员暗

¹⁷ ASEAN: 东南亚国家联盟; MERCOSUR: 南方共同市场; ECOWAS: 西非经济共同体; WAEMU: 西非经济和货币联盟。

示,汇款中的较大比例来自低技能工人。虽然这看起来可能是荒谬的,但是,对汇款影响最大的是移民家属在国内的需求,而不是移民工人在国外的收入水平(Lucas, 2005 年; Katseli 等, 2006 年)。

293. 帮助工人获得境外就业保障的合乎道德规范的就业服务机构,在各国保护移民免遭剥削的努力中位居前列。这些机构在提供跨国职位匹配服务方面的作用也越来越重要。在担当这一角色时它们需要技能和资格方面的可靠信息。在某些情况下它们也是培训的提供者。它们可以组织和评估用于满足目的国雇主具体需求的技能培训,或者提供用于提高就业技能的培训,包括语言、文化、工作实践,以及工作中的权利和责任方面的培训。它们的作用越来越大,以致出现了更多努力,以便帮助它们在招募和岗位匹配工作中遵循良好的行为方式,从而有助于减少劳务移民损害发展的潜在可能性(见专栏 4.15)。

专栏 4.15

私营职业介绍机构和劳务移民

私营职业介绍机构(PREAs)在劳动力市场功能中发挥着重要作用。发展最快的私营职业介绍机构形式之一是境外安置机构,这类机构帮助雇主招募国外工人并协助工人办理就业移民手续。

国际劳工组织关于私营职业介绍机构的第 181 号公约和第 188 号建议书于 1997 年生效。它们承认私营职业介绍机构的作用越来越大,并承认需要保护得到这些机构帮助的移民工人的利益。公约还确立了这些机构所提供服务的标准。

国际劳工组织于 2007 年出版了《私营职业介绍机构指南:法规、监管和实施》,这是国际劳工局技能与就业能力司和《反对强迫劳动特别行动计划》(工作中基本原则和权利的一部分)共同努力的结果。该《指南》能帮助国家立法人员依据第 181 号公约起草国家法律框架,并且纳入了发达国家和发展中国家的许多现行国家法律。还纳入了关于政府应如何执行法律法规以预防对移民工人的剥削的说明。

294. 部门或职业政策的目的是,防止高技能和受过高等教育的移民工人从正在日益缩小的医疗保健和教育服务部门流失,因为这些服务部门对社会和经济发展至关重要。在部门行动计划的主持下,国际劳工组织与联合国其他机构密切合作,于 2006 年启动了医疗保健工作者移民行动计划(见专栏 4.16)。

专栏 4.16

国际劳工组织“医疗保健服务工作者的国际移民:供给方”行动计划

计划于 2006 年启动,目的是制订和传播有关从供给国的角度管理医疗服务移民的战略和良好行为规范。国际上日渐流行从发展中国家招聘护士和其他医疗保健人员,用以弥补发达国家医疗部门劳动力短缺的做法,该计划是对这一趋势引起的关切的回应。该计划与世界卫生组织(WHO)和国际移民组织(IOM)密切合作,帮助参与试点的国家处理这种移民活动对医疗服务部门,以及对移民工人,尤其是越来越多的妇女及其家庭成员带来的问题。目前参与试点的国家有哥斯达黎加、肯尼亚、罗马尼亚、塞内加尔、特立尼达和多巴哥。

通过该计划,国际劳工组织与全球医务工作者联盟(GHWA,由世界卫生组织 2006 年 5 月发起并主持)结成合作伙伴,并通过本组织的国际移民计划,在医务工作者移民政策倡议计划(由全球医务工作者联盟于 2007 年 5 月发起)中进行积极努力,以便为解决医务工作者从发展中国家向发达国家的移民活动日益增多的问题寻找可行的解决办法。

资料来源: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/health>。

295. 移民与发展全球论坛(布鲁塞尔, 2007 年)召开期间举行的“人力资源开发和劳动力流动: 实现机遇最大化和风险最小化圆桌会议”认为, 有技能和受过培训的专业人员的流动可能使原籍国遭遇风险, 而且最有可能在卫生和教育这类弱势部门发生(国际劳工组织, 2004 年 c)。同时也援引经合组织和世界卫生组织的研究成果, 认为移民不是造成发展中国家医疗卫生系统脆弱的主要原因, 并认为需要采取多种政策(经合组织, 2007 年 b)。会议还建议, “应为原籍国和目的国, 以及它们采取的有助于留住、培训和召回发展所需的卫生部门专业技术人员的共同措施, 建立一整套良好的行为规范”(第 7 页)。联合国大会关于移民问题的讨论(联合国, 2006 年 b)也提出了类似建议, 主张应考虑采取相关措施, 包括确保其获得公平的报酬和体面的工作条件等, 留住高技能人员并促使其返回原籍国, 即便是临时返回。有些国家报道说, 它们已经实行, 或正打算实行“限制从受到卫生和教育部门劳动力短缺困扰的发展中国家积极招募医务人员”的行为准则(第 4 页)。其他建议涉及发展中国家培训技能人员的合作安排或补偿制度。

296. 下列良好的行为规范原则(表 4.3)和前景良好的倡议得到国际劳工组织国际移民计划的确认(Wickramasekara, 2003 年; 2007 年; Lowell 和 Findlay, 2002 年; 国际劳工组织, 2005 年 F, 附录 II):

- 双边协定, 例如南非-英国关于医疗保健工作者教育互换交流谅解备忘录(2003 年)同其他协定一起, 共同推进了对南非医疗保健专业人员的资格认可, 鼓励他们在英国做出短期工作安排, 并规定他们可以携带新技术和经验返回南非;
- 医疗旅行, 利用一些发达国家和发展中国家低成本高质量的医疗保健服务设施, 为受过培训的医疗保健专业人员在本国工作创造更多机会; 向外国人推销医疗服务在泰国和菲律宾是一种成功的做法;
- 由目的地国倡导的行为准则, 目的是通过与原籍国一起管理移民事务, 控制在易遭受技能流失之害国家进行的招募活动。在英国卫生部的指导下, 这项政策同英国国际发展署(DFID)一起创造了既能为国内提供医疗保健服务, 又能为国际发展目标服务的政策。

297. 简言之, 研究活动、政策经验、政府、劳动者和雇主都高度关注国际劳务移民—为了劳动者、雇主、国家经济与社会发展—在取得“双赢”成果方面所面临的挑战。移民工人应获得公平待遇和保护的原则, 已经通过三方性讨论和协议得到清晰表述。劳务移民对原籍国和目的国的生产率增长和发展目标做出贡献的潜力是巨大的。但它在一些国家导致消极后果的风险也相当高。关于国家与国际努力的效果如何, 还有很多需要了解之处, 这些努力涉及将一致同意的原则付诸行动, 以及对良好的行为规范适应不同国家和产业环境的效果如何进行监督。

表 4.3 促进“人才流入”的良好行为规范

原 籍 国	目 的 地 国
□ 提出留在国内和归国的倡议	□ 灵活、透明的移民输入政策
□ 加强与旅居国外的本国国民的联系 (包括短期借调或定期休假访问)	□ 采用来去友好型签证制度, 鼓励来去、临时和交流性流动
□ 促进短期流动	□ 对卫生和教育部门人力资源提供直接技术援助
□ 促进制度和物质方面的基础设施建设	□ 承认境外资格和经历
□ 鼓励移民汇款	□ 确保已获得的社会保险权利的可携带性
□ 同目的地国签署双边协定	□ 对招募机构与雇主实行符合道德规范的招募行为准则和问责机制
□ 人才的长期保留与经济增长和多元化相联系	□ 使移民工人有学习机会
□ 为卫生服务划拨充裕的公共资金	
□ 对国外工作获得的技能给予有效承认的制度	
资料来源: Wickramasekara, 2007 年。	

第五章

作为发展动力的技能政策

成员国应该确定人力资源开发…政策，这些政策要…促进终身学习和就业能力，作为旨在创造体面劳动以及实现可持续经济与社会发展的一整套政策措施的组成部分。[第 195 号建议书第 3 段(a)]

298. 教育和技能政策不仅有利于各国对技术和经济变化做出反应，而且它们本身就是变革的动力。训练有素的劳动力队伍使企业更容易采用新技术、使国家有能力吸引外国直接投资以及使其生产结构多元化。本章重点阐述有效的技能开发政策的第三个目标，即启动并维系一个有活力的发展进程(第一章中已有介绍)。首先是回顾一项前瞻性技能开发政策的各个必要要素，其次是阐明技能开发如何能与经济和社会政策紧密联系并相互协调，以便既提高生产率又增加就业。

299. 本章介绍了从一些国家的经历中获得的经验，这些国家成功运用技能政策帮助启动并维系了有活力的就业增长过程。包括日本、“东亚之虎”(中国香港、韩国、新加坡)、“凯尔特之虎”(爱尔兰)、哥斯达黎加和越南，而后者是处在赶超进程初始阶段的一个国家的例子¹。这些国家的发展都具有这样的特点：迅速的技术赶超并走向成熟、生产的多元化进入非传统活动领域，以及从低技术到高技术活动领域的转变。更高附加值部门吸引了外国直接投资，出口扩大到了技术密集型制造业和服务业。这一进程推动了经济和社会的发展，形成了生产率的提高与高增长率之间的良性循环。

5.1. 能力、技术和信息：一个动态过程

300. 发展进程的动力可以由以下三个主要因素加以解释：

- (1) 国家对技术赶超、多元化的生产和出口结构进入更高附加值部门的承诺；

¹ 从 1985 年开始，越南实现了 GDP 的高增长和制造业出口的增加、吸引了相当多的外国直接投资、出口结构从初级产品出口为主转变为附加值更高的工业产品出口，工资得到提高，对技能的需求也增加了(Henaff, 2008 年)。当然，虽然越南已经在低技术制造业领域实现了多元化，但在很大程度上还没有进入拥有更高技术的部门。

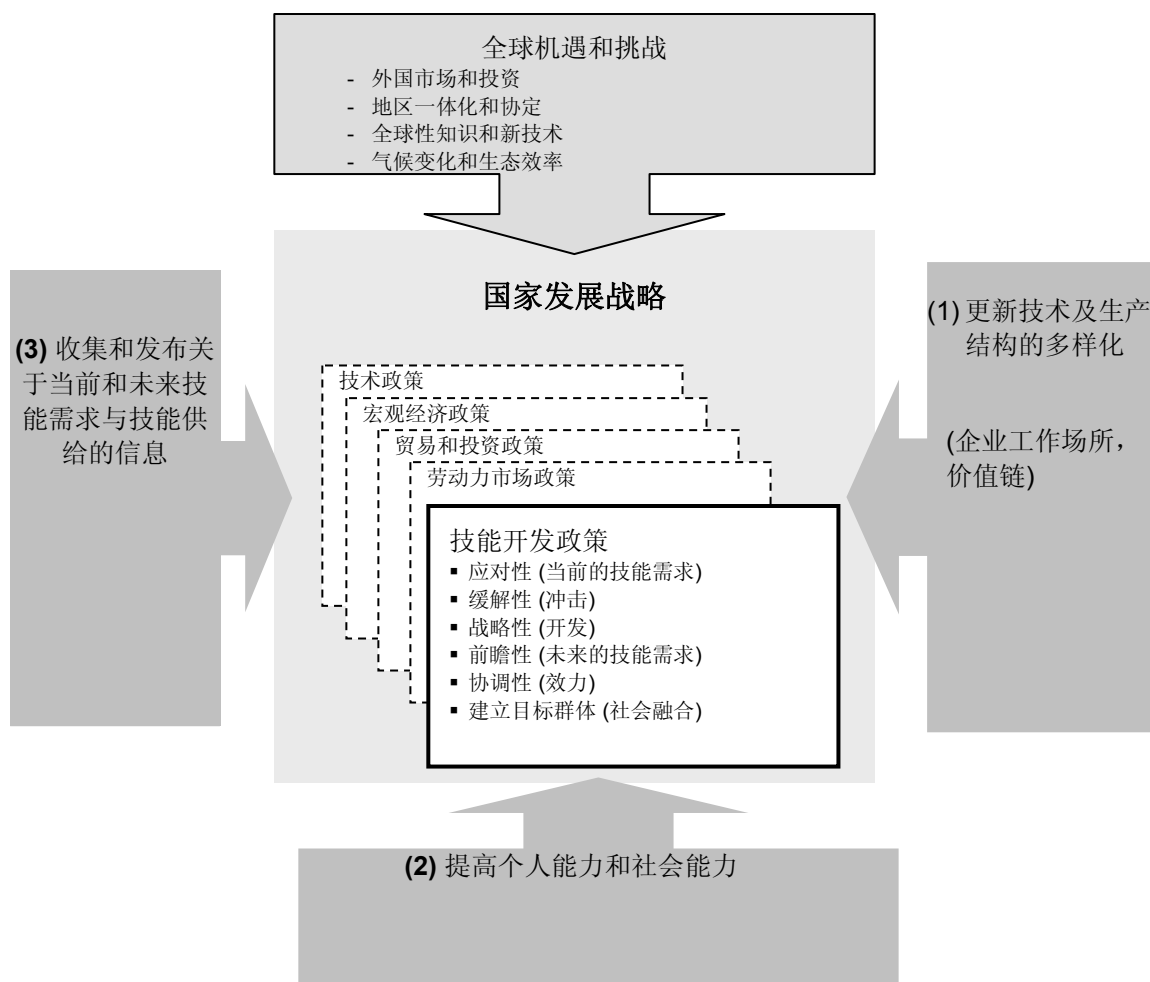
(2) 考虑到效率和公平两方面的因素，社会能力以及与赶超进程相适应的学习道路的构建(在图 5.1 中进一步说明)；以及

(3) 收集、更新和发布关于当前和未来的技能需求信息并将这些信息转化成职业和创业技能与能力的及时供给。

301. 经济的良性循环通过同时建立与这三个因素相联系的、明确但仍然是补充性的知识实体而形成，这在图 5.1 中有所说明。这包含了三个政策导向：

(1)开发科学、技术和商业方面的知识作为赶超和多元化的基础；(2)扩大隐性(或内在)的知识以巩固个人的职业和创业能力，构建社会能力以动员、交流和积累隐性知识；以及(3)维持收集及发布数据和信息的机制，这些数据和信息是在进行有效政策选择以满足当前和未来的技能需要时所必需的。

图 5.1 支持有活力的可持续发展进程的技能开发战略



5.1.1. 更新技术及生产结构的多元化

302. 技术发展是生产力长期改进的主要动力。发展中国家可以因为从工业化国家获得先进技术而受益，并且通过技术的转移及其在本国的传播而赶上技术领先的国家。开放的和新的信息与通信技术使企业 and 国家能够获得更广泛的技术与科学知识(见例如，Grossman 和 Helpman, 1991 年)。知识可以包含在引进的产品和服务当中；可以从外国直接投资或通过与外国公司签订许可证协议而转移获得；还可以通过本国自己的努力以及逐渐积累的变革中获得。更近一段时期，互联网提供了获取大量知识、数据和信息的渠道。

303. 国家生产结构的多元化是有活力的发展进程的另一重要因素。经验证据表明，穷国的发展与其经济活动的日益多样性和多元化有密切联系。(Imbs 和 Wacziarg, 2003 年；Klinger 和 Lederman, 2004 年)。随着穷国的发展，其经济扩展到非传统活动领域，企业开发和引进世界市场上早已成熟的产品和工艺。²这又突出了比较优势的一个有活力的侧面，因为“出路在于进入更多的活动领域，而不是集中于做得最好的领域”(Rodrik, 2004 年，第 7 页)。

304. 多元化是创业活动的结果，这种活动是为了“发现”经济的成本构成，或者说是识别那些能以足够低廉的成本进行生产而获利的新经济活动(对这个国家是新的，但在世界市场上是成熟的)。企业家必须进行新的生产线试验，包括对来自外国生产商的技术进行改造并使其适合本地条件。Hausmann 和 Rodrik(2003 年)将这一过程称为“自我发现”。这些探索和发现活动有非常大的社会价值，因为其它公司可以从中学习和效仿，从而提高了整个部门的技术水平并增加了多样性。孟加拉国的成衣业、哥伦比亚的切花业、印度的信息通信产业和智利的鲑鱼业都是这种发展的良好成文案例(Rodrik, 2004 年)。

305. 因此，赶超战略包括了既要在企业层面加强科技能力—从简单的活动和功能出发，逐渐进入到更为复杂的领域—又要通过在一个日益多样化的经济部门开发及运用这些能力来使之得到拓宽。

306. 将科技赶超与投资于非传统部门结合起来的发展战略，有助于确保在科技加快变化的背景下，在劳动生产率增长的同时实现就业增长。新技术提高了生产率，而非传统经济活动领域的多元化发展创造了对劳动力的需求，进而带来就业增长。东亚之虎³以及更近一段时期的爱尔兰和哥斯达黎加等国，都把集中致力于科技发展和多元化作为各自发展战略的一项战略目标。

² Imbs 和 Wacziarg (2003 年)也提供了这样的证据，即在收入超过一定水平后，发展过程的特点是日益走向专业化。

³ Powell 在分析新加坡的情形后断定，“简单地说，经济发展的优先目标决定了技能的形成过程”(Powell, 2007 年，第 12 页)。

307. 最新分析表明，政府的政策在工业和科技发展中发挥着重要作用。不过，这种作用不同于以往那种“筛选出胜利者或失败者”的方式，对此在本章 5.2 节进行了讨论。在有关发展的各种文献和各国际组织中存在着日益增加的共识，即那些以发展为导向的政府在促进和推动科技发展、推进创业探索 and 发现，以及促进私人投资和创新方面发挥着重要作用(Lall, 2000 年；Hausmann 和 Rodrik, 2003 年，Rodrik 2004 年；De Ferranti 等, 2003 年；联合国工业发展组织报告, 2005 年，第 12 页；世界贸易组织报告, 2006 年，第 68 页；联合国贸易与发展组织报告, 2007 年，第 8 页)。

5.1.2. 构建个人能力和社会能力

308. 各国在发展起步阶段的初始条件及技术和能力水平有很大差别。学习及提高能力是一个逐渐积累的长期过程，不可能“跨越”阶段。这一过程的特点是“路径依赖”，也就是说它是建立在现有知识基础之上并逐渐增长的。现有能力水平与将要掌握的工作任务之间的差距必须足够小，这样，下一阶段的学习任务才是切实可行的。

309. 政府、企业和劳动者在能力建设方面都发挥着重要作用：政府可资助教育与培训，提供激励措施鼓励雇主和工人投资于培训及在岗学习；企业可为其管理人员和工人的培训进行投入并在工作组织方面不断做出改进；个人可利用教育及培训机会获得新的技能和知识。

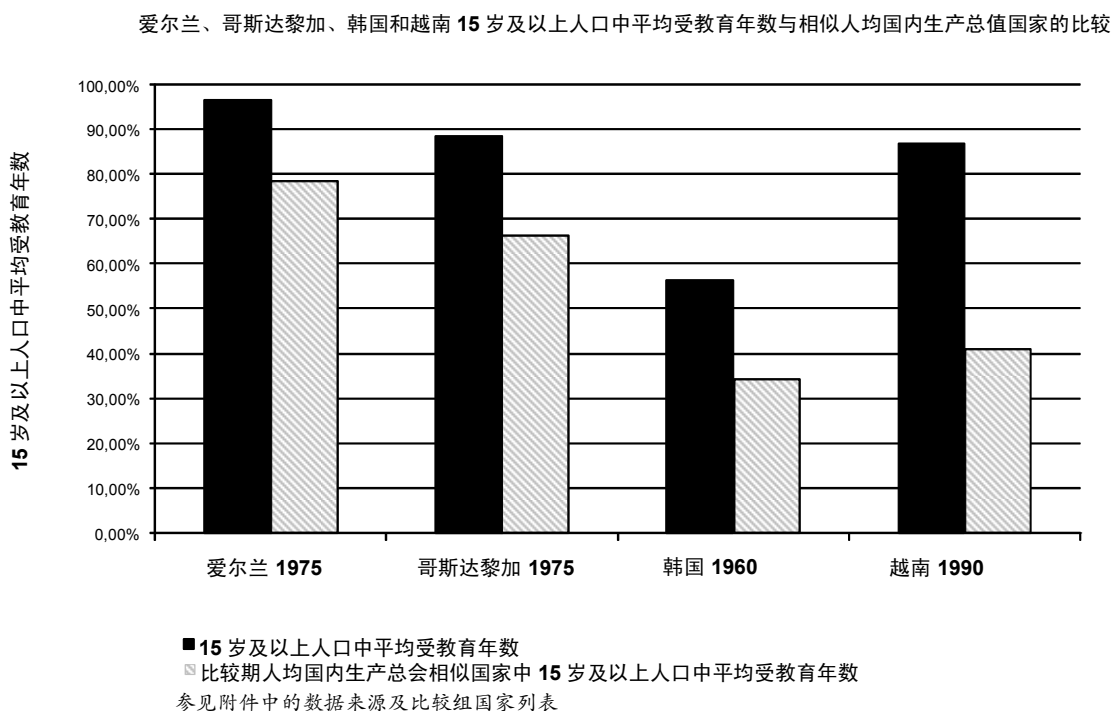
310. 普通基础教育与核心能力是社会能力和国家知识体系的基础。如果企业 and 国家要更新技术和实现多元化，则个人的读写沟通能力、对基础数学知识的理解能力，以及对工作和变革采取积极态度的能力是先决条件(国际劳工组织, 1999 年)。由于无论从一般职业到专业工作，还是从低端岗位到高端岗位，核心能力都是很重要的，因而它能提高劳动者的就业能力。而且，由于社会走向知识经济，数学及科学特长将变得越来越重要。受教育更多的劳动者在掌握技术方面拥有优势。

311. 作为开创一个充满活力的发展进程的先决条件，形成基本的社会能力是至关重要的，这已由哥斯达黎加、爱尔兰、韩国和越南的发展经历所证明。所有这些国家在人均收入处于很低水平时，就实现了高水平的基础教育以及超过 70% 的成人识字率。在开始工业化及实现经济赶超时期，这 4 个国家中具有初级以上教育程度人口的比例，比当时人均国内生产总值类似国家的平均水平高出很多(见图 5.2)。⁴ 在这些国家中，教育领域的“赶超”先于科技

⁴ 对照组中一些国家也拥有类似高水平的基础教育比例，但没能成功形成一个有活力的发展进程。这也强调了一个普遍的观点，即虽然广泛的教育基础可能是必须的，但它还不足以启动一个良性循环。

领域的赶超。这表明政府和私营部门承诺将很大一部分稀缺资源投入基础教育，并促进教育与培训体系的制度方面的发展。在这些国家随着不断发展而达到较高的读写能力水平时，其对教育的承诺仍然是非常明显的。

图 5.2. “赶超型”国家的受教育水平



专栏 5.1

社会能力的含义

个人的能力和特长是由显性与隐性知识因素决定的。个人需要知晓他们所依循的科技的及商业的原理、规则和其它准则(这是显性的及可编码化的知识,也被称为可以说出来的知识)并需要能适当运用(这是隐性的或过程性的知识)。隐性知识不容易编码化,因而只能通过示范、观察、模仿及实践等形式在不同个体之间传播和转移。

当隐性知识在一个团体的成员间分享,并体现在网络、团体、群组或“实践团体”的制度当中时,就变成了集体的知识。它通过惯例、规则、共同规范、习俗、规章、法律和标准表达。因而,提高社会能力包含了一个广泛的实践和从实践中学习、与社会网络(家庭、社团、企业)中其他人交流以及将知识融入各种制度(通过制定或修改准则、标准、规章、惯例)的过程。技术能力通过认定技术知识(可编码化或体现在机器中)、学习技术转移的规则(可编码化)以及学习如何应用这些规则,也就是如何采用新技术、使之适应当地条件及建立国际知识入口(隐性的)而获得(Lall, 2000 年)。同样,与贸易有关的工业和环境能力也是通过从事这些活动、学习游戏规则(可编码化)及学习如何进行有效应用(隐性的)而获得。

资料来源: Polanyi, 1967 年; Cohen 和 Levinthal, 1990 年; Lall, 2000 年; Nelson 和 Winter, 1982 年; North, 1990 年。

312. 要利用国内和全球机会实现可持续发展,就必须加强企业和国家的能力,从而以适当的方式转移技术、进入多元化的竞争经济部门、进入国际市场并获得市场份额,以及实现生态效率和保护自然环境。管理和创业技能以及技术和职业技能的掌握,对开始和维持发展进程都是十分关键的。

313. 这些技能、能力和知识只有通过一个复杂和渐进的学习过程才能获得，因为许多基础知识都是隐性的(参见专栏 5.1)。与科学和技术知识不同，个人拥有的隐性知识只能通过特定环境下的试验、研究及学习而获得。这突出了“学会学习”、解决问题和管理技能的重要性(Enos 等，2003 年)。

314. 隐性知识不易编码化，但以往经验的积累及普遍的共识还是体现在诸如规则、标准、传统、惯例和规章等制度中(Nelson 和 Winter，1982 年)。而且，为了将存在于每个个体之中的隐性知识转化成社会可以提供的知识，制度就是必须的。网络、产业集群和实践团体在企业、部门和国家等各个层面动员及传播隐性知识。因此，关于人际的、沟通的和团队工作的技能非常重要，因为这些技能使组织内外人与人之间的关系变得融洽，并且有助于产生及传播知识。

315. 从而，技能、知识和能力具有两项功能：

- 第一，作为人力资本，它们能影响生产率和比较优势。正规教育和培训增大了人力资本并提高了劳动生产率。企业中的学习创造了规模经济，这是因为随着生产率的提高，单位生产成本下降了。
- 第二，且与形成良性循环高度相关的是，通过加快采用新技术和实现生产率增长的速度(Mayer，2001 年，第 34 页)，并进而提高开拓发现新的市场和产品的速度，个人能力和社会能力起到了作为发展的催化剂或推动力的作用⁵。一些关于引进新技术型资本的国家更有可能提高生产率的实证研究已经证实了这一点。进一步的研究表明，那些拥有更广泛及更坚实技术基础的国家受益最多，因为它们的生产率增长将因此而更快(Coe 和 Helpman，1995 年；Mayer，2001 年)。

5.1.3. 收集和发布技能供需信息

316. 迅速和重大的经济变革，包括新技术的出现，导致劳动力市场的持续变化以及对更多的、新的和不同技能的需求。然而，技能开发需要相当长的时间和大量投资。因此，信息对于使市场发挥作用以及各国政府有效的政策协调是必需的。及早确定技能需求非常关键，因为这有助于减少不确定性和增加对培训投资的激励。它通过帮助减少技能不匹配而避免了技能短缺和发展瓶颈。并且，它还有助于让劳动者为技能需求变化做准备并保持其就业能力和就业岗位。

⁵ McCarney 指出，成功的政策不能仅仅通过其静态效果和市场自由化程度等方面来判断：“一旦我们认为经济是动态而不是静态实体，并按照实现动态而非静态效率的标准来评估政策的时候，我们所想象的好政策将变得远不止只有细微差别”(2004 年，第 6 页)。这意味着在短期或中期，静态与动态效率之间可以存在取舍选择。

317. 劳动力市场信息系统((LMIS)旨在提供关于当前和未来的技能需求、技能短缺及培训需要的最新信息(参见以下 5.22 部分)。劳动力市场分析有助于政府、劳动者和雇主、技术与职业教育培训系统的管理人员及其他参与者对技能需求随着时间的不断改变达成共识,在掌握信息的基础上做出培训选择,并且设计和制定有效的技能开发政策(Hilbert 和 Schömann, 2004 年)。面临的挑战是建立制度以有效确认未来的技能需求、将技能需求转化成新的技能供给,并且使技能开发政策与贸易、投资和科技政策协调一致(Powell, 2007 年)。

318. 为协调信息的传播以使男女两性都能获得,有必要在信息传播中考虑性别因素。妇女通常难以获得劳动力市场信息和培训信息,因为她们对这些信息的传递渠道,例如适合男性用户的协会组织和职业介绍机构、非正规网络、在妇女没时间收听时播出的电台节目等,没有平等的使用机会。

5.1.4. “赶超型”国家的经验: 将技能开发政策融入国家发展战略

319. 技能和能力开发已成为哥斯达黎加、爱尔兰、韩国和新加坡等国国家发展计划的一个战略要素。尽管这些国家的初始条件有很大不同,这意味着其政策的优先顺序和重点也有不同,但每个国家都至少在四个领域:政府的积极作用、外向型学习、部门的能力建设方法,以及前瞻性的技能开发方法,采取了非常相似的战略。

320. 政府的积极作用: 哥斯达黎加、爱尔兰、韩国和新加坡等国政府在促进出口、投资、技术转移、技术变革和人力资源开发等方面发挥了积极作用。这些国家有效地利用这些政策提高企业、行业和国家的能力。还制定了国家发展战略,作为政策协调与连续性的框架。

321. 外向型学习战略: 对所有“赶超型”国家来说,学习外国一直是非常重要的。哥斯达黎加和爱尔兰选择了外国直接投资密集型战略,方法是吸引高科技多国企业,特别是电子和 IT 部门的企业,并努力建立本国公司与外国公司之间的联系及推动多国企业开展培训工作(哥斯达黎加是在吸引对农业和纺织业的投资之后再这样做的)。一支受过良好教育的劳动力队伍既支撑了吸引高科技外国直接投资的过程,又支持了学习的进程。当前,越南正在实施外国直接投资密集型学习战略。韩国起初选择了更加自主的学习战略,重点是本国企业边实践边学习。通过引进资本货物并进行逆向解构学习、引进诸如公开出版物之类的无形科学和技术知识,以及聘请外国顾问和培训教师等方法,技术能力得以建立。然而,随着技术的日益复杂化,韩国也开始依靠外国直接投资改进其科技知识基础。通过非传统部门增加投资和参与国际贸易,企业和整个国家都建成了实行多元化和开展贸易的能力。

322. 部门的能力建设方法：虽然处在不同发展阶段，哥斯达黎加、爱尔兰、韩国和新加坡都采取了部门性方法来进行工业化。哥斯达黎加在上个世纪 80 年代、爱尔兰在上个世纪 90 年代开始确定那些本国的初始条件提供高增长潜力的部门。在发展初期，韩国和新加坡确定了具有较高学习潜力的战略部门以提升知识和附加价值链。部门战略为其技能开发战略提供了基础。例如，中国香港、爱尔兰和新加坡建立了部门性机构以观察具体部门的发展，包括全球化的影响、新技术和新的管理实践等。相关机构对其如何影响技能需求的情形进行评估，并将这些信息传达到技能开发系统。

323. 前瞻性的技能开发方法：后来居上的国家所采用的教育与培训政策，对未来的技能需求加以预测，目的是保证对实现国家发展目标所必需的技能做到及时供给。面临的挑战是开发国家能力，以便建立学习和创新渠道，制定将科学、技术和知识融入行业、贸易和投资政策的积极政策，从而实现经济和社会发展。

324. 韩国政府在工业发展计划的基础上制定了正规教育与职业培训的连续扩张计划。为消除技能投资与技能积累之间的时间差，政府将人力资源开发政策建立在技能需求预测的基础之上。而且，在发展的每个阶段，政府政策都将青年人纳入专门的培训计划。以前，在完成向更高附加值产业转移的过程中没有发生过大的技能短缺问题，但近些年出现了技能不匹配现象(Cheon, 2008 年)。爱尔兰自上个世纪 60 年代开始进行技能需求预测。目的是向劳动者、企业和培训机构提供关于未来技能需求的早期信息。正如以下关于爱尔兰的案例研究所描述的那样，该国建立了成熟的制度框架，用以收集和解释未来技能供需数据，并将这些信息迅速转化为技能开发(Shanahan 和 Hand, 2008 年)。

5.2. 使技能开发政策与经济政策协调

325. 技能开发政策和战略必须与产业、贸易、技术、宏观经济和环境政策协调并密切联系，以便营造一个有活力的可持续发展进程(如图 5.1 的中央部分所示)。管理这一进程是一件复杂的事情，人们越来越认为市场力量和私营企业家，以及政府和制度能在这方面发挥重要作用((Rodrik, 2004 年，第 2 页)。特别是，社会对话表现为管理这一协调过程的有效制度。

326. 信息、激励和协调等相关问题及其导致的市场失灵要求政府进行干预。企业需要进行投资，以探索有利可图的经济活动并寻求最好的技术以便在当地经济中生产一件具体产品。头一个进行创新的公司也许不能获得其学习和探索投资的全部回报，因为当其探索活动的价值显现之时，其它公司就会加以模仿，并且由于这些公司受益于学习最早创新者的经验，其成本更低。政

府的政策和制度必须激励企业家投资于这些探索活动，例如，在一定时期内保护公司的回报，以便能引发社会效率水平较高的向探索过程的投资，以及促进非传统经济活动的发展(Hausmann 和 Rodrik, 2003 年)。

327. 信息问题同样也显现出来了，因为招聘技术工人的雇主需要能准确判断工人技能的种类和水平。公共机构可以通过帮助在可信的基础上确认及评定这些技能，并将这些信息有效传递给雇主和劳动力市场而减少风险

328. 在采用新技术与利用技能开发实现新行业部门的多元化之间进行协调是一个挑战。只对人力资本进行投入将导致技能积累回报的减少(有更多技术工人，但没有其所需要的岗位)。只改变技术而没有在工人和管理人员方面做好准备也不可能长久维持。如果只有那些处于优势地位的社会部门才能获得相关培训的话，甚至可能会因为使收入更不平等而导致消极的发展结果(Mayer, 2001 年)。协调问题带来的挑战可以通过政策和制度来应对：(1)调整对劳动者、企业和公共部门的激励措施，使其以互补的形式进行知识和技能投入；(2)推动技能提供各方的合作以建立协调一致的学习路径。

329. 此外，考虑到“政府失灵”的风险，Lall(2000 年)和 Rodrik(2004 年)建议各国政府应设计制度安排并认真监测其结果。由于缺乏信息、专业技能或良好的治理，政府的政策和协调努力可能遭受失败。而且，政府干预倾向于注重政治上的好处或产生腐败，或受到“筛选出胜利者”的诱惑而不是去推动一个基于市场的过程。

330. 因此，政策和干预的重点必须放在确保政策过程的正确方面，而不是投资的结果——这本来就是不可预知的。“我们需要费心考虑的是如何营造一个环境，使私营部门和公共部门的参与者共同解决生产层面的问题，每一方都了解另一方所面临的机遇和制约…”(Rodrik, 2004 年，第 3 页)。应当把整个过程中的腐败、机会主义和逐利行为的风险降到最低。

331. 对于有效掌控发展的各种推动因素并整合前瞻性的技能开发进程来说，制度框架在应对信息和协调的挑战方面发挥着关键作用。设计良好的制度环境有利于公共部门和私营部门之间展开合作、获悉关于目标、趋势和瓶颈的信息，以及为解决问题进行分工。还能鼓励并使企业、教育与培训机构、研发机构有能力进行知识和技术方面的投入，以及发现那些在世界市场上已经成熟的、且能在本国生产的产品和生产工艺(Lall, 2000 年；Rodrik, 2004 年)。最后，制度有利于合作行为并有助于调和个人和各种组织的利益分歧，因而支持了经济及教育与培训体系的改革进程。

332. 国家发展框架可以为各国提供将技能开发融入广泛的国家发展进程的机会。技能开发在国家发展战略、五年或十年国家发展计划、国家就业政策、

减贫战略(PRS)和体面劳动国家计划(DWCPs)中发挥着重要作用。这些计划和战略通常是宣示和执行国家发展目标，特别是为减少体面劳动赤字所作的三方承诺的主要工具。旨在实现这些计划和战略的国际劳工组织减贫战略和体面劳动国家计划进程的目的在于，就如何安排需求的优先次序并使这些计划和战略与国家预算和发展支持相一致，向利益相关方提出建议⁶。

333. 当前，这些活动的普遍开展，加上在很大程度上联合国系统、世界银行和双边援助国的重视，为将技能开发融入更加广泛的政策目标，例如促进私营部门发展、推动关键经济部门发展，以及使经济增长成果惠及处于不利地位的地区和群体等提供了机会(如第4章所建议的那样)。

334. 这些国家进程同样为协调政府机构的政策提供了制度框架。这对技能政策可能有很大好处，因为诸如教育、职业培训、劳动力市场信息、就业服务、职业指导、失业津贴和再培训服务等领域的职责，是在很多国家以及省或地方各级进行分工的。

335. 因此，对技能开发进程与国家发展战略进行协调的社会对话，以及提前确定技能需求的技能预测和劳动力市场信息系统，是开展有效的前瞻性技能开发的极为重要的制度。

5.2.1. 社会对话的作用

336. 社会对话是协调“赶超”进程的一项十分重要的制度。构建社会的学习、创新和生产能力不仅是改变思维定势和建立个人之间的信任关系，还要求那些参与技术和职业教育与培训系统、科学和生产系统的各个机构、部门和其他组织之间由制度确定的信任关系(Brown, 1999年)。

337. 通过社会对话实现的合作构建了培训领域的制度化联系，从而建立了以持续工作为基础的信任关系，这有助于保证激励措施的定位准确。从制度中产生了行为准则，这些准则为社会伙伴、政府、机构和其他有关组织行为的规范性和可预见性提供了基础。通过不断开展合作，各种制度和组织随着时间的推移建立了能够按计划行事的声誉(Dasgupta, 2000年)。这是一个能够规范不当做法、避免滥用激励措施和推动采取适当调整措施的过程。

338. 社会对话的关键作用还体现在技术和职业教育与培训体系的改革过程中，以及国家技能开发战略的形成方面(Ishikawa, 2003年)。改革过程通过对话而走向成功，因为所有参与者都“形成一致”并承诺为实现一个共同目标而努力。提供公共教育与技能的各方和劳动力市场机制传统作用和职能的

⁶ 欲回顾国际劳工组织推动工人组织和雇主组织参与国家减贫战略进程的工作，参见国际劳工组织，2007年。

改变，以及为实现战略的成功而形成新职能，都需要一个过程(Bird, 2006年)。南非提供了一个令人感兴趣的例子，说明在一个国家社会对话促成了《国家技能开发战略》的成功制定。社会伙伴参与该战略的制定和实施过程被认为是成功的一个主要因素(专栏 5.2)。

339. 社会对话反映了参与各方的需求和期望。其重要性随着能使各种声音得到倾听而增加。因此，急需在社会对话结构和机制中增加妇女、少数民族、老年和青年劳动者的参与。有代表性的机构中处于领导地位的妇女人数不多，被确认为阻碍了国家技能开发战略中性别平等的改善⁷。

专栏 5.2

南非国家技能开发中的社会对话

《国家技能开发战略》于 2003 年 8 月至 2005 年 2 月起草，其间经过了一个政府与雇主组织和工人组织广泛合作的过程。这一过程包括协商、评估、研究及信息和草案的交流。

政府因为是社会对话进程的召集人，以及作为国家培训体系改革进程一部分的国家技能战略的最终决策者而发挥着关键作用。副总统办公室负责协调这一改革进程并确保各社会伙伴做出贡献。政府执政党与最有影响的工会联合会的紧密政治关系促成了密切合作，为在实施国家技能战略过程中开展合作提供了广泛的基础。

社会对话在国家一级开展，由官方机构国家技能发展局主持，政府、雇主组织、工会、教育与培训的提供方以及社团组织(代表各种特定利益)派代表参加。这有助于行动的成功协调。作为社会对话过程的结果，《国家技能开发战略》在 2005 年 2 月发布时得到国家、部门和省等各级以及劳动者、企业和社区选民的普遍支持。

资料来源：Bird, 2006 年。

5.2.2. 技能需求的早期确认：方法学、手段和制度

340. 技能需求的早期确认是前瞻性技能开发战略的一个重要因素，因为它起到了连接未来劳动力市场需求与技能开发体系的作用。这有助于减少未来技能需求的不确定性，从而增加了劳动者和雇主对培训进行投入的动力。它还有助于使劳动者为变化的技能需求做好准备并保持就业能力和就业岗位。在国家层面上，它减少了技能不匹配、避免了技能短缺以及发展和增长的瓶颈。各国都采取了多种步骤和方法确认技能需求并发布和使用各种信息。

341. 定量预测方法利用经济统计模型分析国民核算中的宏观经济数据及劳动力调查数据，着眼于预测国家一级或地区一级劳动力市场的长期趋势。这些组织管理严密的方法可预测国家的增长、生产率、劳动力供给、劳动力市场参与、工时及其它宏观经济变量。对每个部门来说，可预测不同的职业需求

⁷ 欲了解性别与社会对话的更多信息，请参阅 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/themes> (2008 年 1 月)。

及每个职业的就业水平变化。然后，可以分析其对教育、培训和资格认证等领域变化的影响。

342. 上世纪 60 到 70 年代开发的早期预测模型采用了经合组织的“人力需求方法”。其目的仅仅是为教育、人力计划和人力资源开发等部门制定政策提供信息。到上世纪 80 年代，世界上很多发达国家和发展中国家采用了这种方法。然而，人力计划方法被证明是缺少灵活性和僵化的，在为日益变化的世界中的劳动力市场及技能开发系统提供信息方面有很大局限性。它还受到很多方法学缺陷的困扰(Neugart 和 Schömann, 2002 年)。

343. 结果是，新的预测模型得到了发展，这些模型集中在中长期(3-10 年)预测，使用了更加成熟的预测方法，能为一个更广泛的潜在用户群提供信息并综合了动态趋势。虽然这些先进的模型仍然面临各种方法上的问题及其它局限，许多发达国家和中等收入国家还是使用这种方法提供定期的劳动力市场趋势预测(专栏 5.3)(Neugart 和 Schömann, 2002 年)。

专栏 5.3

荷兰的技能预测

荷兰使用了一套非常成熟的预测方法。从 1989 年起，马斯特里赫特大学教育与劳动力市场研究中心(ROA)开始每两年发布预测，至今已经进行了 8 次。该模型通过分析职业的变动趋势预测每个职业需求的增长率。它不预测某种特定种类教育的就业水平，但一直将供需互动以及诸如劳动力市场调整和技术变革这样的动态影响纳入到具体职业的技术特征中。预测的信息发布到劳动力市场以改善个人的教育与职业选择，并为教育、经济和劳动力市场政策的制定提供信息和支持。

资料来源：Cörvers 和 Hensen, 2007 年；Cörvers 和 de Grip, 2002 年。

344. 此外，很多国家开发了定性方法以确认短期和中期技能需求。与基于宏观经济数据的定量预测模型相比，这些方法从诸如企业调查、媒体发布的空岗启事以及利益相关的专家小组等渠道收集和分析数据与信息。德国十分依赖这种定性方法并开发了一种社会伙伴为主要参与者的综合方法(专栏 5.4)。

专栏 5.4

德国的技能早期确认和发布：FreQueNz(技能需求早期确认)网络

1999 年，联邦政府和“工作、培训与竞争力联盟”的社会伙伴达成一项决议，呼吁改进新技能和资格需求早期确认系统。该系统确认联邦、部门、地区和地方等各级的技能资格要求，并综合了不同的方法和步骤。它优先考虑劳动力市场需求中特定的发展和变化的短期定性信息，聚集了不同的组织、机构和网络，包括：社会伙伴(DGB—德国工会联合会、KWB—德国职业培训雇主组织)、联邦职业培训学院((BIBB)、教育机构、开展职业教育与培训活动的组织，以及 FreQueNz 网络的研究机构。关于技能需求变化的信息广泛发布到政界、社会伙伴、劳工管理部门、研究机构、教育和培训组织及其他社团组织。联邦职业培训学院还将技能需求信息转换成具体的技能资格要求及新的资格定义。

资料来源：Scharlowsky, 2007 年；Kuwan, 2007 年。

345. 在很多欧洲国家，定量与定性分析现在已被结合起来用于协调技能开发活动与劳动力市场政策、结构政策和发展政策(Strietska-Ilina, 2007 年)。很多欧洲国家和“赶超型”国家的劳动力市场信息系统(LMIS)对劳动力市场信息(LMI)的收集、处理、储存、检索和发布进行协调(Mangozho, 2003 年)。劳动力市场信息分析部门，有时也被称为劳动力市场观测站，致力于提供关于部门和职业的技能需求，以及那些随着技术和经济变化而出现的新职业与技能的趋势和动态的最新信息。这些信息的用户群包括计划、教育、经济发展等部门的政策制定者，以及雇主组织和工人组织、企业、培训机构、公共就业服务机构、作为个人的学生、工人和求职人员。

346. 成功的“赶超型”国家和地区，特别是中国香港、爱尔兰、韩国和新加坡，都采用了按部门确认发展技能与培训需求的方法(Shanahan 和 Hand, 2008 年; Cheon, 2008 年; Powell, 2007 年)。哪些部门属于战略发展部门是通过三方程序确定的。通过对部门的职业与技能需求进行具体分析，政府的政策和制度性安排将产业和投资政策与技能开发联系起来。在这一过程中使用的方法包括劳动力市场分析、企业调查、利益相关者的定性反馈以及对跨部门问题的专门研究。部门机构开展的活动包括：(1)监测本部门的发展，包括全球化的影响、技术的变化和新的管理方式；(2)分析这些变化如何影响技能需求；以及(3)评估每个部门在多大程度上拥有适当的技能以支撑经济变化。相关政府部门将关于未来技能需求的信息转化成教育与培训供给，方法是增加培训中心和机构的数量、为需要的技能领域提供培训补助，或者是在那些劳动力需求萎缩的非优先部门或领域取消对培训的激励措施。

347. 发展中国家通常因几个方面的原因在劳动力市场信息系统的组织和维护方面遇到困难。第一，利用劳动力市场信息引导基于需求的技能开发体系的做法，在很多转型国家和发展中国家未能得到充分理解。第二，在提供诸如家计调查和劳动力调查等基础劳动力市场统计数据以支撑劳动力市场信息方面，很多国家遇到较大困难。第三，机构之间没有为确保劳动力市场信息产品的可信度和相关性而展开充分合作。缺少合作也导致已开发信息未能得到很好的传递(parreboom, 2001 年)。

348. 南非的《国家技能开发战略》(见上文专栏 5.2)包括建立技能开发信息部门。该部门通过各种手段确认技能需求，包括对劳动力市场的基本分析、国家级和部门级的利益相关方专家小组，以及更为先进的对未来技能需求的计量经济分析。该部门隶属于劳工部，它还管理着新的《技能开发战略》，这样，相关劳动力市场信息产品就能与政策制定者和利益相关者的需求紧密结合起来(Sparreboom, 2004 年)。

349. 经验表明，发展中国家和工业化国家都可以通过以下方法开发并巩固良好的劳动力市场信息系统：

- 使劳动力市场信息适合不同用户的需要；

- 劳动力市场信息来源多样化并利用多个不同的公共和私营部门机构;
- 将定量的和定性的劳动力市场信息结合起来;
- 发现信息的多种用途并培养劳动力市场信息的优质用户;
- 推动数据采集工作的持续改进;
- 评估劳动力市场信息的有效性; 以及
- 获得政治和制度支持。

5.2.3. 案例研究：爱尔兰为实现可持续强劲增长进行技能开发协调

350. 上世纪 90 年代中期以来，爱尔兰在生产率、就业、工资和国民收入等方面取得了十分显著的增长。爱尔兰在上世纪 80 年代从发展的视角形成共识，认为国家可以通过高水平的教育和培训提供所需要的技能，以便促进生产率、创新和创业，并建立竞争优势及推动就业。爱尔兰的《国家发展计划》和为期 10 年的社会伙伴协议——《走向 2016 年》为制定国家政策提供了框架(Shanahan 和 Hand, 2008 年)。通过一个互相连接的组织网络和一个能够使不同政策领域之间实现有效政策协调的制度框架，爱尔兰关于技能、产业、劳动力市场和研究活动的政策互相之间紧密衔接。在这一过程中社会伙伴是重要的信息来源、咨询对象和支持者。

351. 教育与培训政策由教育和科学部(DES)进行部际协调，例如，通过职业教育委员会与高等教育当局协调普通教育与职业教育院校的计划及发展。企业、贸易和就业部(DETE)负责企业培训与劳动力开发，并通过三方性质的国家培训与就业局(FAS)协调爱尔兰的学徒工制度和劳动力的继续职业培训，包括失业人员培训项目。

352. 对未来的技能供需通过前瞻性的技能开发政策进行协调，这种政策建立在技能预测和劳动力市场信息系统之上。1997 年，爱尔兰政府成立了未来技能需求专家组(EGFSN)，用以监测国家的所有经济部门并确认当前或未来的技能短缺情况。专家组的管理机构由来自政府部门、社会伙伴、科研和教育培训当局的代表组成。这一网络提供了有效的渠道，用于收集来自本国所有利益相关方的信息和建议，以及向包括研发、产业、劳动力市场和技能开发在内的各个政策领域发布由技能确认系统提供的信息。

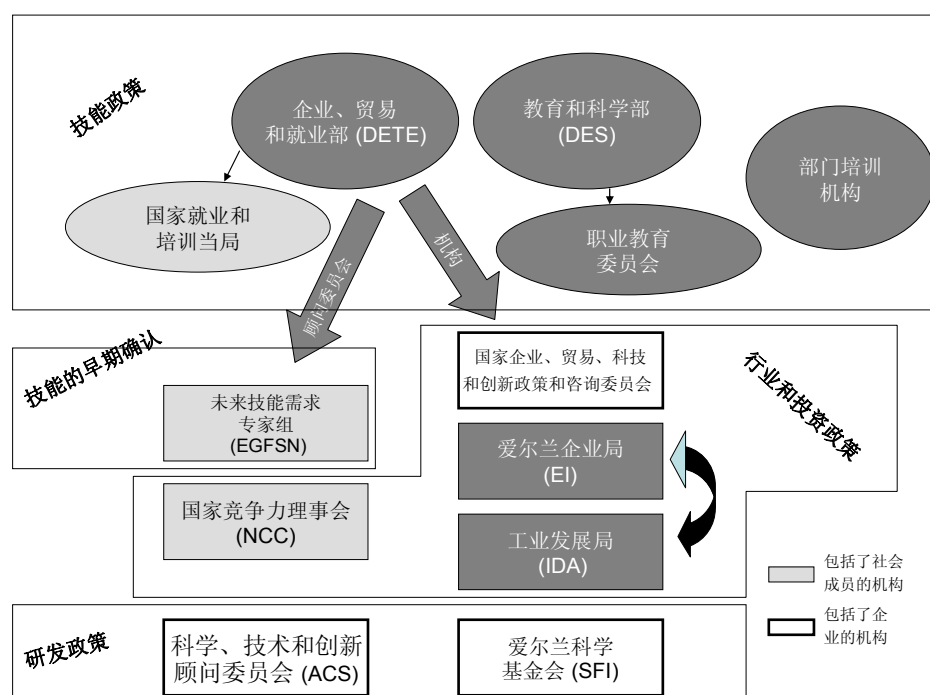
353. 专家组与负责提供培训与就业服务的国家培训与就业局(FAS)共同工作，将技能确认系统提供的信息“转化”成技能开发项目。专家组向负责教育、企业发展、贸易和就业的政府各部(分别为企业、贸易和就业部、教育和科学部)提供咨询，从而为技能开发系统的政策连贯性做出贡献。国家发展计划性别平等办公室也为这一制度安排做出贡献，包括提供关于培训中的性别

平等、职业隔离、男性和女性的培训、学徒工和公司举办的培训等方面的信息，以及就增加培训与就业机会和减少性别隔离提出建议意见。⁸

354. 该国这一制度安排以很多其它方式有助于协调过程(在图 5.3 中进行了概述)。促进国内企业的机构(爱尔兰企业局)和吸引外国直接投资的机构(爱尔兰工业发展局)通过国家企业、贸易、科学、技术和创新政策与咨询委员会(Forfás)进行工作协调，目的是建立将技能和技术从外国企业转移到国内企业的入口。由众多机构、社会伙伴和外部专家代表组成的国家竞争力理事会(NCC)确认那些有高增长潜力的产业(例如生物技术和信息通信技术)，分析为支撑这些产业发展所需的技术和技能。科学、技术和创新顾问委员会(ASC)为爱尔兰科学基金会(SFI)执行的政府科技战略及研究日程提供咨询意见。国家企业、贸易、科学、技术和创新政策与咨询委员会的作用是鼓励科学研究、企业发展和内部投资三者之间的协调，以及将所有这些信息连接到技能开发系统(Shanahan 和 Hand, 2008 年)。

355. 结论是，前瞻性的和协调的政策是爱尔兰成功的源泉。目前该国正在致力于吸引知识密集型产业投资和发展生物制药及国际金融服务部门。通过政策和制度建立了专业知识与产业集群、提高了研发能力，为采用先进技术提供了高学历人员和支撑。提前确认技能需求、将信息传递给培训当局以及促进企业内部培训的各种制度，为创建有活力的部门发展进程做出贡献。社会对话，特别是国家一级的社会对话在技能开发进程及协调方面发挥着重要作用。

图 5.3. 爱尔兰的政策协调



⁸ 情况说明表格可在网址 <http://www.ndpgenderequality.ie> (2008 年 1 月)上查询。

356. 总之，技能开发可以成为变革的强大催化剂。要使可能成为现实，技能开发政策需要成为广泛的国家发展战略的组成部分，以便使劳动力和企业为新机会做好准备并以积极的方法迎接变革。对那些在启动并维系一个活跃的发展进程方面取得重大成功的国家所作的分析表明，有效的技能开发政策的作用是：构建适应新技术和使经济活动多元化的能力；保持一个与增长的机会和优先目标相一致的学习途径；以及建立信息采集与分享机制，以此帮助进行技能发展趋势的预测和实现技能供需之间的匹配。机构、利益相关方、培训组织、雇主和劳动者之间的协调，必然导致制度上相当的复杂性，这反过来又要求有效的社会对话。

附 件

“赶超型”国家的教育数据与对照组国家的比较⁹

	按购买力平价计算的人均 GDP 2000 年美元不变价格 ¹	初等教育 ²	平均受教育年限
爱尔兰 1975 年	9840	96.50%	7.09
对照组(未加权的平均数)	11010	78.62% ²	4.85
阿根廷	11132	93.40%	6.30
希腊	12432	84.80%	5.91
葡萄牙	8997	64.10%	2.77
南非	9625	61.40%	4.55
西班牙	12861	89.40%	4.74
哥斯达黎加	6581	88.30%	5.14
对照组(未加权的平均数)	5718	66.33%	3.79
阿尔及利亚	4834	33.50%	2.01
巴西	5560	73.10%	2.99
墨西哥	6474	72.00%	3.93
尼加拉瓜	5973	54.50%	2.99
秘鲁	5298	73.00%	4.61
乌拉圭	6171	91.90%	6.20
大韩民国³	1226	56.20%	4.25
对照组(未加权的平均数)	1268	34.24%	1.81
多米尼加共和国	1302	64.70%	2.70
洪都拉斯	1398	43.10%	1.87
海地	1055	9.80%	0.78
泰国	1078	63.10%	4.30
斯里兰卡	1378	72.90%	3.94
加纳	1300	20.50%	0.97
利比里亚	1230	10.60%	0.67
莫桑比克	1327	14.50%	0.48
突尼斯	1343	9.00%	0.61
越 南	1153	86.80%	3.84
对照组(未加权的平均数)	1204	41.00%	2.41
刚国	1292	60.40%	5.13
中非共和国 c	1267	37.10%	2.35
肯尼亚	1124	65.10%	3.65
几内亚比绍	1002	22.80%	0.65
尼泊尔	1036	24.50%	1.55
卢旺达	1036	43.60%	2.10
苏丹	1674	34.10%	1.64

¹资料来源：世界银行，《世界发展指标》(韩国除外，见下文)。

²初等教育和平均在校年限来源于：Barro, Robert J. 和 Jong-Wha Lee(2000 年)。国际受教育程度数据：更新和含义。CID 第 42 号工作文件数据表，网址：http://www.cid.harvard.edu/ciddata/barrolee/appendix_data_tables.xls (24/11/2007)。

³韩国数据网址：<http://www.ckan.net/package/read/econ-gdp-historical> (24/11/2007)。

⁹ 黑条中的国家即所称的“赶超型”国家。选择的对照组国家(阴影区域)有相似水平的人均国内生产总值。年份的选择基于相关赶超型国家开始工业化、应用新技术、经济活动多元化及发展的时期。表格显示赶超型国家与对照组国家在初等教育和平均在校年限方面的差异。

第六章

为应对全球变化的驱动力：技术、贸易和气候变化所应采取的技能政策

就业能力是一种“.....确保并维持体面劳动、在企业内和不同岗位之间实现发展，以及适应不断变化的技术和劳动力市场环境的个体能力。”[第 195 号建议书，第 2(d)段]

357. 从全球视角看，工作场所与劳动力市场的变化一直因以下强有力且相互关联的因素而发生，即：迅速发展中的技术(尤其是信息技术)及其在全球范围内的普及、贸易与外商直接投资的增长、国际市场竞争的加剧，以及更为近期的气候变化与对改善能源和废弃物处理的紧迫需要。这些因素合在一起具有在全球所有地区引发经济体制重大变化的潜在可能性(国际劳工组织，2006 年 a；国际劳工组织，2007 年 k)。

358. 第 5 章探讨了技能开发在实现国家经济与社会目标过程中的战略作用，主要是在现代技术的变革、多样化和发展方面。本章重点考察技能政策还能如何有助于针对外部经济变化做出有效回应。为此将当代全球变化的三大推动因素：技术、贸易和气候变化作为例证。希望达到的双重目标是，能够充分利用正在出现的机会促进更高的生产率、就业和发展，同时减少受全球变化负面影响的劳动者和企业所付出的代价。为此本章要涉及前面第一章介绍的技能开发政策的全部 3 个目标：使新技术的需求与供给相匹配；使调整更易于实现并减少其成本；保持有活力的发展进程。

6.1. 构建促进技术进步的社会能力

359. 鉴于技术方面的技能和能力在影响创新与多元化方面的关键作用，实现技术变革与技能发展的同步前行是非常重要的。《全球就业议程》指出，强有力的技能基础通过使企业更容易进入价值链高端而促进生产率和就业。

360. 在发达国家引领技术前沿的同时，发展中国家也在朝着同一方向追赶(联合国贸发会议，2007 年，第 6 页)。仿制的做法使投资进入非传统部门并使新技术在更大范围的经济活动中得到应用。生产结构的更大变化和更加多元化，将导致从长远看生产率和国际市场竞争力的提高以及收入的增加。

361. 现阶段技术变革的特点是技术与技能之间很强的互补关系。这意味着技能与技术必须同时得到加强，以确保生产率的提高和经济发展的可持续性。技术变革的另一特点是技能本身的发展趋势，是由下列原因导致的：

- 高技能劳动者更容易掌握和使用新技术；即使是简单地采用现有技术，也要求劳动者经过起码水平的普通教育和培训(世界银行，2003 年)；
- 高技能劳动者的存在鼓励企业开发技能密集型技术(Acemoglu 和 Pischke, 2001 年)；
- 在更高的技术层次上需要大量的工程、科学和管理技能(Beaudry 和 Patrick, 2005 年)。

362. 人口的技能和竞争力水平、教育与培训质量，以及技能结构是决定一个国家技术掌控能力的重要因素(Zachmann, 2008 年)。虽然所有发展中国家都在改善自己的技能基础，但国家与地区之间在构建社会能力进程方面是非常不平衡的。本节对不同国家、地区教育培训水平及制度与其吸引和采用的技术类型之间的联系进行描述。

6.1.1. 通用技术与核心技术的牢固基础

363. 在技术发展的早期阶段，使人口能接受起码的教育是一个基本要求。良好的教育基础加上相对低的工资水平，帮助一些发展中国家吸引了对服装和制鞋等劳动密集型低技能产业的投资。

364. 但是，在多数撒哈拉以南非洲国家，制造业大都由供应国内市场的低水平自然资源加工和简单消费品制造组成(联合国贸发会议，2003 年)。而且，在很多这类国家就业机会大部分来自小型贸易活动。基础正规教育水平非常低，成年人(15 岁及以上)识字率平均只有 61%(联合国教科文组织，2007 年)。在许多非洲国家的非正规经济部门，正如第二章指出的，最常用的传授技能的方法，即非正规的学徒工方式并不能使青年人学到各种最新技术。一些国家现在实行对非正规学徒工制度进行更新的政策，包括改进技术性技能与理论知识的学习方法(例如在贝宁、加纳、马里、塞内加尔和多哥)。

365. 核心技能诸如客户服务、社交、人际关系和语言技能对于吸引及采用新信息通信技术十分重要。商业服务和数据加工领域的活动，诸如呼叫中心及后台办公室服务等，需同时使用高级通信技术和具备中等技能的雇员。这些工作的技术含量相对较低，但需要雇员具备语言技能，以及社交和沟通技能。东加勒比国家抓住新服务业的市场机会进入了知识经济第一阵营，其低成本的半专业技能劳动力从事对外信息加工服务活动。出色的长距离通信技术与相对低工资的半专业 IT 从业人员结合在一起，吸引了很多美国公司来到这些岛国(联合国开发计划署，2005 年，第 61 页)。

366. 所以，广泛的基本技能基础有助于各国吸引技术含量较低的制造业，并保证劳动力都是“受过培训的”。对终身学习有利的广泛的基本技能与核心技能结合在一起，可发挥向高附加值活动转移的催化剂功能。

6.1.2. 中等教育的范围、结构和品质

367. 中等教育与培训的范围和品质在构建技术与产业升级的社会能力方面发挥着重要作用。哥斯达黎加、爱尔兰和韩国曾对中等教育给予大量投入以推进工业化。爱尔兰于 1973 年加入欧共体时得到《欧洲社会基金》的大量补贴，并将其大部分用于教育改革以提供大规模中等教育。哥斯达黎加长期坚持对教育和技能开发的投入，从 1948 年开始就有能力提供免费的、强制性的和面向所有人口的 9 年制教育，其经费来源于废除了军队(Monge Naranjo,2008 年)。这使该国后来能吸引高技术制造业，例如电子和软件行业(Te Velde,2005 年； Shanahan 和 Hand,2008 年)。

368. 很多亚洲国家自 1960 年到 2000 年扩大了中等教育，并在这期间实现了技术和多元化水平从低到高的转变。与此对照，很多拉美国家将重点放在扩大高等教育方面，结果是延长了平均在校年限，但并未能建立起一种可加强广泛的社会能力，以便使技术跟上需要的教育结构和配置体制。例如，马来西亚与巴拿马的平均受教育水平相同，在校年限同为 7.9 年，但马来西亚 43% 的 15 岁以上人口接受过各类在校中等教育，而巴拿马仅为 29%。Garrett 在一份报告(2004 年，第 13 页)的结论中指出，中等教育表现不佳阻碍了很多拉美国家对高端技术的获得和采用。

369. 数学和自然科学能力也被认为是进入知识经济的重要因素。相对于建立受过高级训练的小规模科学家研发团队，使更多的人掌握科学基本知识对经济的影响应该更大(世界银行，2003 年)。

6.1.3. 技术、职业和研发技能

370. 中等和高等技术与职业培训与采用更为复杂和尖端的技术这两者之间有非常密切的联系。从初等到中等再到更高水平技术的转换，需要对职业和技术技能，以及对高等教育中技术性学科的大量投入。在韩国和新加坡，中等职业教育与培训在工业化初期使经济从劳动密集型低端技术向更先进技术的转移过程中发挥了关键作用(见专栏 6.1)。

专栏 6.1

韩国和新加坡的职业教育与培训

职业教育与培训在韩国经济由中低技能劳动密集型制造业向更先进的技术、重型制造业和化工业的转移过程中发挥了决定性作用。根据上个世纪 60 年代庞大的经济发展计划，政府将基础教育提高到中学水平，通过开办职业高中将职业培训定位于中等教育水平，建立两年制短期大学将技术教育提高到大学水平。另外，韩国预先考虑到技能人才短缺问题的出现，建立了由劳工部主持的公共性质的非正规培训体系以扩大熟练技工和操作工的供应。与上个世纪 70 年代重化工业大规模发展相伴随的是正规与非正规职业教育的进一步扩大，以及在短期大学中对科学和工程技术更为注重。另外，1974 年制定了一部职业培训专门法律，要求凡雇用 500 人以上的公司应当为其中 15% 的人员提供培训。

职业教育与培训在新加坡的工业化阶段同样具有重要地位。新加坡上个世纪 70 年代中期为进入高附加值部门所作的努力包括：将职业教育纳入中等教育、与法国、德国、日本联合创办技术培训机构，以及设立技能发展基金，该基金起初用于支持提高劳动者技能和雇主提供培训的能力。通过 1970 年建立的职业与产业培训委员会(VITB)，新加坡还制定了一系列用于更新劳动者工作技能的活动计划。长远目标是提高国家的产业基础多元化水平，确保生产方式向更高附加值的转移不因劳动力的教育与培训不足而受阻。

资料来源：Osman-Gani,2004；Powell,2007；Cheon,2008。

371. 哥斯达黎加、印度、爱尔兰和以色列在全球软件和信息产业的成功发展，很大程度上可归因于能大量提供相关的信息技能和能力，特别是提供充足的工程与技术专业人才(Arora 和 Gambardella,2004 年)。其结果是，这些国家在全球机会到来时已做好准备并能够加以利用。哥斯达黎加和爱尔兰能够通过其投资促进机构将目标定位于多国企业，并能够迅速培训出吸引外国投资所需的，拥有信息业技能的人员。此外，尤其是在爱尔兰和以色列，高技术移民的流入(包括回流)增加了相关的信息技能的供给。

372. 当前，中国、印度和韩国是技术类大学生数量最多的 3 个国家(Arora 和 Gambardella, 2004 年)。事实上，在 1995 年这 3 个国家的技术类大学生人数已占到发展中国家总数的 44%(联合国贸发会议，2003 年)。韩国工程和其他技术类专业大学生与人口的比例是世界上最高的。这种高技术水平的，强有力的技能基础为进入知识经济做了充分准备。

373. 研发技能在国家采用和吸收空前复杂的技术时尤为重要。知识密集型部门在“学习潜力”方面具有最大活力。由于技术变得更为复杂，就跟踪、吸收技术及其对其进行改造，降低转换成本，以及获得那些难以通过许可证得到的技术而言，研发的重要性都加大了。韩国和新加坡曾为准备进入知识经济而在开发研发能力方面做出很大投入，近年来爱尔兰也开始集中开展研发活动以便进入具有更高附加值的部门。中国研发活动占 GDP 的百分比从 1997 年的 0.7%增加到 2002 年的 1.1%(联合国工发组织, 2005 年, 第 63 页)。这反映了中国的战略，也就是使制造业达到多元化的中等技术水平，同时在一些部门跟上最新前沿技术并跨进知识经济。

374. 技术变化对男性和女性的影响在各国可能有所不同。缘于性别的职业分隔可能导致数字或技术鸿沟的长期存在。在拥有高专业技能的精英群体，与因培训水

平较低而技能水平一般，且多从事灵活或临时性工作的人员群体之间存在着技能分化现象，这可能阻碍妇女在新兴产业或行业中的就业。技术变化经常导致低技能劳动力的过剩。如果妇女仅集中在低技能就业岗位，在面对技术变化的数量与质量影响时她们就比男子更为脆弱(Biasiato, 2007 年)。另一方面，在某些新技术领域性别区分可能并不是特别明显。进入这些领域的妇女处于某种有利地位，因为她们不必面对这样的观念，即她们闯入了“男性的工作领域”。

6.2. 实现贸易与投资的利益最大化和成本最小化

375. 贸易、外资、就业与发展的相互影响是近年来国际劳工组织和其他国际组织日益关注的主题。例如，2006 年国际劳工组织与世界贸易组织就此开展了共同研究(ILO/WTO, 2007 年)。全球化的社会影响工作组(2004 年报告,第 275 段)指出，“所有从全球化中受益的国家都曾对其教育与培训体系做出重大投入”。

6.2.1. 增强竞争力的技能与技术

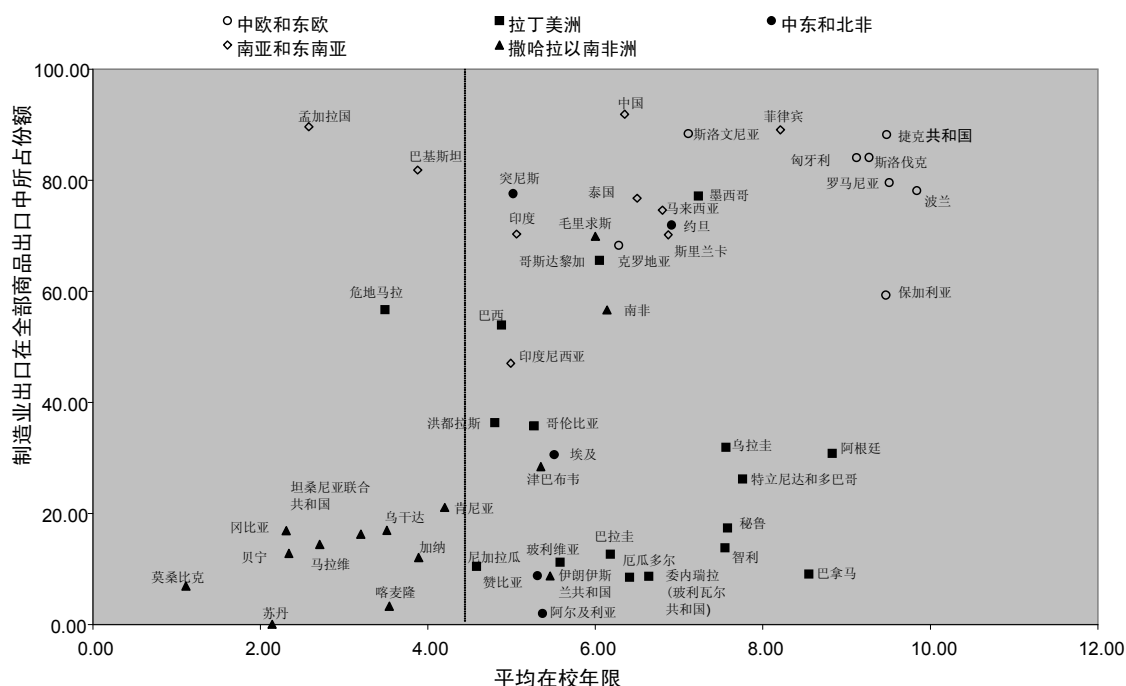
376. 贸易所带来的好处并不简单地只是贸易开放的连带作用。很多国家面临着作为供方的巨大压力，为此而寻求发展自己的社会能力以便能够从贸易中得益，并利用全球化的机会建立和维持有活力的发展进程。各国可以通过这种进程发展新的比较优势。可以强化自己的生产能力、对贸易开放做出反应的能力，以及应变能力。凭借强有力的社会能力，各国可利用国际市场中出现的机会并从而能够从贸易中受益。社会能力、技术发展和非传统经济活动的多元化有助于各国利用贸易带来的机会和潜力。

377. 图 6.1 按教育与制造业产品出口的表现对各国进行分组。在非洲，小时劳动成本是世界上最低的，但平均教育水平也是最低的；大多数非洲国家没有加入到制造业产品出口的全球增长及生产地点的多元化进程。这些国家集中在表格的左方较低位置。

378. 该图表显示，亚洲国家和中东欧国家制造业出口与教育水平(按 15 岁及以上年龄人口平均在校年限衡量)两者之间有很强的相关关系。这表明有关国家由于教育与培训方面的投入，正在发展使出口结构实现多元化和提高国际市场竞争力所需要的技能。

379. 但是，拉美国家制造业出口份额一般较低，与平均在校年限不一致。这种缺少相关性的情况表明，在大多数拉美国家，教育和技能的发展并未充分建立出口多元化和国际竞争所要求的社会能力。

图 6.1 教育与制造业出口



资料来源：世界银行，2007年；Barro 和 Lee, 2000 年。

6.2.2. 加强调整能力

380. 在相关领域采取的措施，对于发展那些为利用贸易方面的机会并根据随之而来的变化做出调整所必需的技能 and 能力来说，正在变得日益重要。这方面的 3 个领域是：外部支持、社会保护和社会对话。

381. (i)外部支持: 有证据表明, 在欠发达国家, 进入全球市场过程本身并不能推动对新的供给能力进行投入(Stiglitz 和 Charlton, 2006 年)。很多国家缺少投资开发人力资源、知识、信息、机制和基础设施所需的资源, 而这方面的开发对消除贸易的内在障碍是必要的。最近的贸易支持计划(AfT)的目的是向欠发达国家提供更多支持, 以加强其贸易能力和做好贸易准备(经合组织/世贸组织, 2006 年和 2007 年)。

382. 2006 年 7 月，世贸组织工作组明确了贸易援助计划的活动范围，包括：

- 贸易政策与法规，包括贸易官员的培训，以及在推动实施贸易协定、适应并遵守规则与标准方面的制度和技术支持；
- 贸易发展，包括投资促进、信息服务以及为构建制度和企业能力、建立商业支持服务、促进公共—私营网络、电子商务和市场分析等提供培训；
- 构建生产性能力，重点是私营部门和中小企业发展，这方面的培训计划通常面向贸易支持机制或者企业；

□ 与贸易有关的基础设施；以及

□ 与贸易有关的调整。

383. 从概念上看，贸易支持计划迄今将重点放在有形基础设施及消除供给方障碍方面，相对而言，对于为从贸易中受益所需的社会能力的开发投入较小。所以，如果能对教育和技能发展政策与技术 and 创新政策的协调给予更多强调，将会是非常有益的。特别是，对于建立和更新技术能力的作用，及其对出口竞争力和减贫的影响需要给予考虑。¹

384. (ii) 社会保护：贸易政策导致就业的职业构成发生变化。在出口生产部门实现增长，相关的就业机会也有增加的同时，其他因进口增加而丧失竞争力的部门则可能出现下降。与贸易有关的调整以及其中包含的社会保护体系可以使就业岗位的转换更为容易，并且减少工作岗位丧失的社会成本。为政策设计和建立机制提供外部支持，以便使劳动者对保障性的需要和雇主对灵活性的需要得到协调，是贸易支持计划应予强调的另一领域。

385. 经合组织最近的一项研究(2005 年)认为，因贸易开放而被取代的那些劳动者，比因技术或结构变化或者宏观经济减速而丧失岗位的劳动者，所受的负面影响更大。他们的失业持续时间趋于更长，在重新就业后的工资损失更大。身处下降部门的劳动者一般年龄较大、较少受过良好教育并较少拥有适当的职业和行业专门技能。如果不能在同一行业得到再就业机会(这种可能性往往不大)，他们的技术和职业技能以及在特定行业的能力，将在劳动力市场中丧失价值。

386. 然而，正如美国的贸易调整援助计划及其它发展中国家类似计划所显示的，将社会保障和培训措施定位于弥补贸易相关工作岗位的损失是困难的，即便在发展中国家也是如此。这在发展中国家甚至是一种更为确定的情况。普遍和永久性的社会保障制度加上积极的劳动力市场政策，其效果要优于临时的或定位狭窄的机制(Kletzer 和 Rosen, 2005 年)。再者，终身学习是一种失业保险方式，籍此可在丧失工作岗位的情况下使重新就业和转换到新的职业和行业较为容易。

387. (iii) 社会对话：贸易自由化带来结构变化以及国内和国际市场的更激烈竞争。社会对话已证明是调解矛盾，使深入参与全球化的好处实现最大化，代价实现最小化的一个有效工具。劳动者追求保障和通过培训获得上升。企业的目标是加强灵活性和对竞争日益激烈与活跃的(国际)市场的迅速反应。政府寻求提高国际竞争力、技术开发、区域发展、公正与社会融合(Schömann 等, 2006 年)。这些各不相同的议程目标对变化、改革和调整过程中的培训体制构成巨大压力(Heyes, 2007 年; Nübler, 2008 年 b)。

¹ 最不发达国家报告(联合国贸发会议, 2007 年, 第 181 页)结论认为：“有形基础设施的重要性得到明确承认，但技术能力的发展在很大程度上被忽视。这是必须纠正的严重疏漏”。

388. 例如，在德国，需要在推动现代化以关照全球变化过程中的公司利益，与劳动者通过培训获得就业保障的利益这两者之间进行协调。雇主与工人监事委员会 (works councils) 已经达成公司协议，同意采用团队工作作为新的工作组织形式以及通过培训进行劳动力的系统准备。这导致企业层面生产率的提高。劳动者通过协商获得了持续接受培训以确保其在公司内部及外部劳动力市场的就业能力的权利(Nübler, 2008 年 b)。与之相似，在奥地利，通过建立一个对再培训和社会保护提供共同解决方案的基金，社会对话为实现钢铁产业的调整给予了帮助。通过维持及开发本地劳动力资源以满足新生部门的需要并针对新技术做出调整，企业利益和国家经济得到了保护。其他例证还表明在技术与市场的长期变化过程中(专栏 6.2，新加坡)，以及在国际、国家和部门层面(专栏 6.3，零售业)社会对话的有效性。

专栏 6.2

新加坡的就业能力建设与劳动力市场调整

在新加坡，劳动力发展局(WDA)是全面协调人力资源问题的中央机构。该局通过开展多种技能和再培训活动提高劳动者的就业能力。长远目标是帮助劳动者通过掌握最新技能获得就业机会，以及与雇主合作，在一个促进终身学习的制度内加强人力资源方面的实践活动。定位于青年和中老年劳动者的各类培训计划，根据《成年人合作培训方案》(ACTS)和《成年雇员培训计划》(TIME)满足工作人口的培训需要。《模块式技能培训计划》(MOST)提供再培训和新技能培训课程，采用日间、晚间和周末等非全日制授课方式。

劳动力发展局使正规学校以外的劳动者也有机会获得职业和技术技能证书。对此类劳动者的技能得到承认并随时得到认可，以及加强他们的就业地位都很有好处。《新经济劳动者的再培训计划》(ReNEW)通过各类高级课程为获取技能证书提供快速跟踪培训。一些私营机构如新加坡管理学院(SIM)、新加坡培训与发展研究所(STADA)、新加坡人力资源研究所(SHRI)还为希望更新技能的劳动者提供学位课程。

工会组织通过《技能发展计划》(SRP)为会员的教育与培训提供服务，该计划最初面向制造业，后来扩大到支持服务业劳动者的再培训。新加坡全国职工总会(NTUC)还建立了支持大约 40 种 IT 和办公室技能课程的《教育与培训基金》(N-ETF)。企业通过缴纳工资总额 1% 的技能培训税为劳动力开发做出贡献，并可从《技能开发基金》(SDF)中收回大部分成本。

资料来源：Legget，2007 年；Osman-Gani，2004 年；Wong，2001 年。

6.2.3. 多国企业在技能开发和技术转移中的作用

389. 多国企业(MNEs)在采用新技术方面通常处于领先地位。而且，其相对于当地公司往往在资本与技能方面更为密集，更需要具备技术知识的劳动者，例如工程师(Lall，2000 年)。很多发展中国家吸引外资与多国企业是为了将本国的知识体系与全球知识体系联系到一起、开发技能及建立技术入口。但是，这种学习过程并不理所当然地有效，很多欠发达或最不发达国家都仅有从多国企业引进不很先进的知识的经历(联合国贸发会议，2007 年)。对这个问题的讨论仍在进行，需要进一步实证研究以明了多国企业怎样才能对构建社会能力做出最大贡献。《关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》(国际劳工组织，2006 年 B，第 4 页)对多国企业、政府、雇主组织和工人组织提出了这方面的指导方针(见专栏 6.4)。

专栏 6.3

使零售业从业人员的技能适应新技术的要求

零售业内最强大和竞争力最强的公司很早就采用了新技术。无线频率识别技术(RFID)使供应链与零售仓储操作出现彻底变革。该技术的非视距和独特的连续属性极大提高了对这些操作的监控。2006 年召开的一次国际劳工组织三方会议(更多利用零售业先进技术的社会与劳工影响三方会议,日内瓦,2006 年 9 月 18-20 日)的结论认为,这些技术提高了生产率,改进了客户服务质量,使经营活动更具竞争性,为具备不同教育、培训和职业水平的劳动者提供了适宜的工作机会。

但是,由于广泛采用对技能要求较低的自动化操作,无线频率识别技术可能取代目前零售业劳动力中的很大部分。很多劳动者可能发现,如果不更新自己的技术,他们将很难转向并适应新的操作要求。国际劳工组织将举办一次全球论坛(2008 年 11 月),审议社会对话应如何配合技术变革的问题,包括了解技术变革对就业的影响,尽量减少工作岗位的损失,尽量扩大技能的使用前景,通过培训加强就业能力并提高企业的生产率和竞争力。

资料来源: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmart06>。

390. 实证分析显示,将外国直接投资政策纳入出口导向增长和发展战略的策略,之所以一直比进口替代方法取得更大成功,其原因部分地是由于对多国企业来说,将技能和最新技术转移到进口国具有更强的激励作用。为了能在国际市场展开竞争,出口导向型公司乐于使用最新技术,质量控制程序和管理技巧(Moran 和 Wallenberg, 2007 年)。多国企业还具有为其当地技术人员和管理人员的培训进行投资的积极性。这带来多国企业与其当地分支企业之间技能与技术的横向转移。在本国企业属于全球网络和价值链组成部分的情况下,多国企业需要在当地资源的利用和供应商网络方面处于竞争前列(正如第 3 章讨论的那样)。从而,多国企业乐于为供应商、分包商和客户提供在职或不在职培训,并通过与大学和研究机构密切合作及建立自己的培训中心,为大学教育进行投资。

391. 通过吸引高附加值外资和技术与技能密集型多国企业,并使本国经济能够从多国企业学到东西,政府在使多国企业成为技能与知识的引进渠道方面可发挥重要作用。合资企业和地方企业集群网络或者相应的全球价值链,有助于促成多国企业与本国经济的合作,从而便利知识和技能的流动。公司可以通过这样的学习活动和创新型网络有效地开展培训和建立技术引进渠道(Zachmann, 2008 年)。

专栏 6.4

国际劳工组织《关于多国企业和社会政策原则三方宣言》的培训领域指导方针

“政府应当与所有有关各方合作,制定关于职业培训和职业指导的国家政策……这是多国企业培训政策应遵循的框架。”

“……多国企业应当保证相关培训活动为所有层次的雇员提供……以及如属适宜,满足企业 and 国家发展政策的需要……。在适宜情况下,这种责任应与国家当局、雇主组织和工人组织,以及地方的、国家的或者国际的主管机构合作承担。”

“发展中国家的多国企业应和本国企业一起参与……由所在国政府倡导,得到雇主组织与工人组织支持的计划……(这些计划)应意在鼓励技能的形成与发展并提供职业指导,并由提供支持的各方共同管理。如属可行,多国企业应提供技术服务以支持政府组织的培训计划…。”

“多国企业应与政府合作……在整个企业内部提供机会以便在适当领域如劳资关系领域扩大地方管理部门的经验。”

392. 来自部分大国，尤其是中国、印度和韩国的证据表明，由本国公司与国际公司组成的合资企业，在定位于保持技术先进的出口导向综合发展战略的指导下，为在产业层面学习外国经验带来很多好处。这些国家首先通过允许进入本国市场在经过选择的部门吸引多国企业。它们乐于通过合资企业推动学习国外和技术转移。结果是它们能够建立重要的技术与投资能力，并使自己的生产和出口结构多元化。所有这 3 个国家的汽车产业都提供了令人感兴趣的范例，表明如何在一个由国际汽车公司、本国汽车制造公司和零部件供应商组成的网络之内，开展公司之间与产业层面上的学习活动(专栏 6.5)。

专栏 6.5

中国和印度汽车产业的学习网络

中国和印度出口众多高度复杂的产品，这种情况超出以两国人均收入为依据所做的预期。两个国家都倾向于出口高生产率的产品。学习网络在发展这种投资和生产能力方面发挥了关键作用。

印度从上个世纪 90 年代开始放开汽车产业。本国的汽车制造公司，例如印度政府与日本铃木公司合资组建的 Maruti Udyog 有限公司(MUL)、作为本国汽车制造公司领头羊的私营 Tata 工程与机车有限公司(TELCO)，都需要满足两类标准，即：

- 由进入印度市场的全球汽车制造商规定的国际质量标准；
- 国家法律规定的高度本土化标准。

印度汽车产业倾向于依赖为数众多的小型零部件供应商，这对满足国际质量标准构成挑战。为此，两家公司与供应商建立了紧密联系。凭借这种联系，他们加强了供应商的技能基础，将供应链变成以制造商和供应商合作互惠为基础的学习链。网络推动了产业层面的学习过程，以及产业层面的技术、网络和生产能力发展。

在中国，外资从上个世纪 90 年代中期开始在社会能力建设方面发挥重要作用：“如果说中国欢迎外国公司的话，则永远是为了本国的能力发展才这样做”(Rodrik, 2006 年，第 7 和第 18 页)。外国投资者被要求组建中外合资公司以保证技术转让。强大的本国制造业基础有助于建立国内供应链。汽车零部件产业因本土化要求而受到推动，这使各公司必须与当地供应商紧密合作以保证质量。实质性的知识与技能从外国企业转移到国内企业，本国一级供应商目前已达到与国际最佳表现非常接近的水平。

资料来源：Okada, 2004 年；Rao, 2004 年；Rodrik, 2006 年,第 7 页和第 18 页。

393. 在非洲，外资主要以自然资源为目标，因而其作为技能和技术引进渠道的作用有限。例如，对采矿业的投资并未有力地嵌入本国经济，因为其在所在国经济中的向前和向后关联都很有限。联合国贸发会议的结论是，国家政策尚未找到有力的杠杆，以便使更多的外国直接投资对构建本国技术能力或本国企业发展有更大影响(联合国贸发会议, 2007 年，41-42 页)。

6.3. 气候变化

394. 与技术和贸易一起作为变革主要驱动力之一的是气候变化。可持续发展和将环境保护纳入经济社会发展目标，长期以来是各国与国际政策议程中的重要问题。环境的可持续性国际劳工组织可持续企业目标的一个组成部分。

395. 在可持续发展议程中，气候变化是目前受到紧迫关注的一个事项。在世界很多地方，就业水平与结构以及对技能的需求将既受到全球变暖的直接影响(尤其是

在农业、渔业、旅游业和采矿业)，也受到在地方、国家和国际各级为应对气候变化及其结果所采取的政策的影响(世界资源研究所等，2005 年)。

396. 目前对气候变化如何影响就业和工作技能以及这方面的政策还只有很少的了解和认识(Kuhndt 和 Machiba，2008 年)。这部分地回答了为什么“对气候政策方面的决策很少从就业角度加以评估”的问题(欧洲工会同盟报告，2007 年，第 182 页)。国际劳工局长 2007 年在其向国际劳工大会提交的报告(国际劳工局，2007 年 K)中，强调需要开展研究以判明就业转移的规模与性质，这一转移将与朝着更可持续的生产与消费方式的转变同时到来。

397. 从以前的转移过程得出的教训提示，对转移过程需要以积极方式加以控制，并应采取措施推进劳动力市场调整，以便最大限度地利用机会创造新的就业岗位和应对可能的工作岗位丧失问题。技能开发将在这一过程中发挥突出作用(国际劳工局，2007 年 K)。

398. 技能开发与适应性质的和缓解性质的气候变化政策都有关系：

- 适应性质的政策目的在于减少全球变暖的负面影响；
- 缓解性质的政策意图通过降低温室气体排放和发展低碳经济放慢全球变暖的速度。

6.3.1. 可加强最脆弱群体适应能力的技能

399. 为加强对气候变化影响的适应能力而采取的措施，应当定位于那些最脆弱的社会群体和地理区域。那些通常在热带、半干旱和干旱地区从事农业劳动的发展中国家的穷人，和那些生活在低洼地带的人们可能受到最严重影响，因为其经济活动和地理位置对气候最为敏感(Abramovitz 等，2002 年)。

专栏 6.6

对环境变化的回应：西班牙捕捞业的多种经营

按照欧盟的划分，西班牙有 11 个地区主要依靠渔业。渔业部门亏损或收缩规模的可能性(由于股票缩水 and 环保政策)正在导致采取紧急的发展与创造工作岗位措施。多种经营包括水产业和非海事方面的活动。目标群体是那些主要从工作中学习经营技能且接受教育与培训渠道有限的男性，和寻求家庭补贴性收入的女性。应对策略是由有关地区的所有利益相关方和部门承担责任，例如：

工人总联合会，其做法是根据地理条件和受影响劳动者的培训与自身愿望，寻找替代渔业的可能的就业机会，以及将再培训纳入开发这些机会所需的投入。

大学和培训中心，做法是通过技术咨询、管理、普及知识以及提高劳动者适应能力的专门培训等提供支持。

GUIMATUR，这是一个由欧洲基金资助的培训课程于 2004 年成立的，全部由讲 Galician 语(西班牙东北部等地区使用的一种语言)的女性捕捞业业主和渔网制造与修理从业人员组成的协会。该协会宣传 Galicia(西班牙的一个自治地区)南部的传统手工业海上文化，通过开辟旅游路线和开展观光活动，使妇女在禁渔季节或捕捞停歇期间获得补贴性收入。这种做法对增加收入以及提高讲 Galician 语，以海上活动为主的城镇的文化传统价值，并对其加以保护都是有益的(Cambados 提供)。

源自渔业从业者自身的各种想法的细化和实行，需要得到来自外部的、受这些想法影响的地方的技术与财政支持。目的在于交流观点的各种论坛、网络和其他方式，对于向社会公布活动计划、学习分享那些正在其他国家或地区采用的做法，以及从其他活动计划的问题和效果中得到教益，都发挥了重要作用。

资料来源：www.guimatur.org/main.aspx。

400. 发展中国家的基本需要是能够监视气候变化趋势及其对当地生产活动的影响。例如，世界气象组织农业气象委员会正在帮助发展中国家充实和加强农业气象学的职业方面的内容与技能，为此对农业地区提供了培训和咨询服务。这些技能对于那些气候条件变化导致需要在种植、畜牧和林业方面采取调整措施的地区尤其需要(Walker, 2005 年)。

401. 为此，有必要在农业社区加强关于新技术、农作物选择和多种经营的知识普及，以及提高应用这些知识的技能(Stern, 2007 年；政府间气候变化专门委员会，2007 年 a)。很多非洲国家和巴西实行了种植业的多种经营以拓宽农民的选择范围(政府间气候变化专门委员会，2007 年 b)。本报告第 4 章对在农村社区传播此类知识并使农民能够将其应用于谋划自己未来的有关问题进行了讨论。在农业部门和受到负面影响的其他经济部门，政府、社会伙伴及技术和职业教育与培训系统(TVET)应开发、制定和实行各种积极措施，以使劳动者、企业和社会都能适应这种范围广泛的环境变化，以及保护环境的公共政策和国际协议。在一个依靠渔业的区域，地方和社区对限制捕捞做出的响应提供了一个例证，说明构建适应能力所需要的制度方式(专栏 6.6)。

6.3.2. 缓解：用于“绿色”就业的技能与能力

402. 需要在职业、技术和管理层面广泛使用新的和不同类型的技能，以便减少温室气体排放和促进向低碳经济的转变。可再生能源和节能技术以及倡导从高碳到低碳工业活动转变的政策与机制，正在增加对“绿色就业”各种新技能的需求，与此同时，在所谓“灰色”就业中采用的技能将会衰落(Jochem 和 Madlener, 2003 年)。

403. 主要在工业国家开展的研究活动对缓解性政策的就业净影响进行了评估。²无论如何，正如前面讨论过的技术与贸易问题那样，如果要使可能成为现实，就需要新的、多元化的和更高水平的技能(国际劳工组织, 2007 年 k)。这包括新技术研发技能、与建造、管理和维护节能建筑有关的技术技能，以及支持实行改革与变革的多种核心技能。

404. 很多国家都在制定培训政策和计划以满足新出现或更新的就业岗位对“绿色”技能的需要。在美国，2007 年通过的《绿色就业法案》允许每年拨款 1.2 亿美元，用于资助对清洁能源部门人员的岗位培训，以便设计、制造、安装、运行和维护众多创新性可再生能源和节能型工业技术。³在《德国工作与环境共同协议》的推动下，由于绿色或节能建筑及改造活动的开展，德国技术工人、建筑师和建筑工程师对新职业技能的需求也在增加，该协议由政府、雇主组织、工会和非政

² 见例如：欧洲委员会，2005 年；Apollo Alliance, 2004 年；Kuhndt 和 Machiba, 2008 年。

³ 详情见：<http://www.worldwatch.org> (2007 年 10 月)。

府环保组织达成。私营培训机构、大学、商会和企业组织如地方手工业协会等，也做出响应并制定了长期培训计划(联合国环境规划署, 2007 年)。

405. 在南非，可再生能源部门的技术追赶与技能发展计划同时进行。《南非政府可再生能源白皮书》(2003 年)支持建立可创造 3.5 万个就业岗位的可再生能源技术(太阳能热水器和生物燃料技术)。政府正在设计新的农业职业技能，例如为获得生物柴油种植油料作物和使用太阳能加热技术(Visagie 和 Prasad, 2006 年)。在中国，政府制定了《2003-2010 年全国农村沼气建设规划》，为很多失业农民提供了新的就业机会。在山西省，为解决缺少操作和维护沼气池的技术能力问题举办了 40 届培训班，2005 年有 4000 多学员获得国家颁发的沼气技术员资格证书(Kuhndt 和 Machiba, 2007 年)。正在开展进一步研究，不仅是关于生物燃料的技术和市场问题，而且包括从长远看其环境影响的利弊问题。

406. 在废物处理和回收利用部门，对技术的掌握和管理过程，以及发明新技术和推动新一代设计与开发人员的成长，使他们能够充分考虑制造产品所使用的原材料的成分，都需要技术能力和社会能力。这些技能和能力目前在大学和技术与职业教育培训机构，以及企业和公共部门仍有很大缺失。日本对再制造和原材料的回收利用给予高度优先考虑，制定了一项国家计划，其中包括通过技术合作与支持加强能力建设的内容，目的是建立相关制度(日本政府，2005 年)。

407. 需要深入了解气候变化影响就业与技能的情况，以便政府与社会伙伴能够面对国家、产业和企业层面的气候变化挑战，达成共同解决办法。上述例证所强调的是，适当技能(用于绿色就业的所谓绿色技能)的开发，可以为通过缓解性和适应性措施创造新就业岗位的做法提供积极支持，从而促进可持续发展。当然，还需要更多帮助发展中国家那些受影响的劳动者更新技能，为最弱势劳动者构建能力，以便他们能对本地方的气候变化后果做出更为有效的反应。

408. 正如国际劳工局长胡安·索马维亚在其关于促进可持续企业一般性辩论结论(国际劳工组织，2007 年 E)序言中指出的，支持性政策可同时促进可持续型企业和可持续发展，他说：

促进可持续企业相当于对培育企业的机制和管理制度予以加强——强大有效的市场需要强大有效的机制。还相当于保证人力、财力和自然资源公平有效地结合在一起，以便实现创新和更高的生产率。这需要政府、企业、劳工与全社会之间新的合作方式，目的是保证现在与将来的生活和就业质量得到最大提高，同时保护整个地球的可持续性。

409. 作为结论，本报告所作的简要评述强调各国政府劳工部门、工会和雇主组织为将技能发展有关问题及战略纳入贸易、技术与环境政策设计所做的努力的价值。劳工部门与负责这一领域的政策设计与实施机构的协调是必要的，如果国家教育和技能发展制度希望做到：(1)使工人、雇主和青年男女获得正在出现的新产

业与就业岗位所需要的技能；以及(2)形成国家能力以掌控从正在衰落的部门到成长中的部门的转移过程。如果没有这些措施，将导致技能的断层、昂贵的个人与社会调整成本，以及丧失提高生产率、加快就业增长和促进发展的机会。

由本报告引起的主要政策导向

1. 根据相关性和质量满足技能需求

- 提高学校、培训机构和企业提供相关和高质量技能的能力并对迅速变化的需求做出反应。
- 作为一个基本权利以及职业培训、终身学习和就业能力的基础，扩展优质基础教育的可得性。
- 作为更高的增值价值活动和更先进技术的基础，提升提供技术和知识的非正规学徒制度。
- 为使工人的技能与企业的技能需求有力和有效的匹配而促进技能的承认(而不考虑技能的获取途径)。
- 在获取相关和优质教育、职业培训和工作场所培训以及生产性和体面劳动方面促进男女的平等机会。
- 面向处于不利地位人口群体中的妇女和男子的针对性培训和就业服务，以帮助他们实现其生产性劳动的潜力以及为经济和社会发展做出贡献。
- 作为利益相关者和职业指导的信息灵通的选择基础，改善劳动力市场机构收集并传播当前劳动力市场中有关技能需求的可靠和最新情况的能力。
- 促进企业、部门和国家层面有关培训的社会对话，以改善技能培训与市场需求的相关性。

2. 缓和调整代价

- 促进受技术、市场或气候变化不利影响的工人和企业适应新情况的能力。
- 通过以一种前瞻性方式更新和加强工人的技能，特别是通过预期变革及其对技能发展的影响，减少妇女和男子长期失业或就业不足的风险。
- 作为终身学习的组成部分，在新技能和职业方面扩展能够承受得起的培训的可得性，以维持工人的就业能力和企业的可持续性。
- 通过将培训与工作指导和就业服务结合在一起鼓励失业工人重新就业。

- 通过协调积极的劳动力市场政策加强社会保护措施方便工作岗位之间的调动。
- 加强政府和雇主通过有效的管理将不景气的部门转化成更具有竞争力的活动和部门的能力。
- 为有效地调整进程促进培训方面的社会对话。

3. 保持一种具有活力的发展进程

- 作为国家发展战略和计划的一个战略组成部分，促进技能开发政策。
- 促进基础教育、职业培训和就业服务与研发、工业、贸易、技术和宏观经济政策的协调与一致。
- 增强社会能力以应对国内和国际市场中出现的新技术和机会。
- 促进一种持续性的终身学习进程。
- 改善劳动力市场信息系统产生、更新和传播有关今后技能需求信息的能力，以指导前瞻性的技能开发政策。
- 扩展在非正规经济中获得优质培训并建立对在正规培训以外获得技能的承认制度，以便帮助工人和雇主转向正规经济。
- 发展并保持各部委、雇主代表和工人代表以及培训机构承认并对变化中的技能需求，特别是由于技术、贸易和气候方面的变化引起的技能需求做出反应的机构安排。
- 促进地方企业吸收新知识和技术的能力。
- 鼓励有关新职业和工作岗位技能培训方面的投资。
- 促进培训方面的社会对话，以建立机构信息、达成社会共识以及促进政策协调和利益相关者之间的合作。

建议讨论要点

1. 技能开发如何才能为体面劳动、生产率和就业增长做出贡献？对政府、雇主组织和工人组织来说，有关这方面的重大挑战是什么？
2. 什么样的政策和措施才能为可持续的企业发展、工作场所生产率以及沿价值链的技能开发提供最佳支持？政府和社会伙伴在促进这些政策和措施方面的作用是什么以及国际劳工组织如何才能支持它们的努力？
3. 政府、工人组织和雇主组织如何才能确保技能开发帮助管理全球变革的驱动力，如技术、贸易和气候变化？
4. 什么样的政策和制度能够最好地鼓励尽早确定列入国家和部门发展战略并确保工人的就业能力的技能需求？政府和社会伙伴在促进此类政策和制度方面的作用是什么以及国际劳工组织怎样才能支持它们的努力？
5. 什么样的政策和部门间协调措施才能最好地加强基础教育、职业培训、劳动力市场准入和针对妇女和男子的终身学习之间的联系？政府和社会伙伴在这方面的作用是什么以及国际劳工组织如何才能支持它们的努力？
6. 作为影响向正规经济过渡的一个手段，对农村社区的人员、非正规经济中的人员以及具有特殊需求的其他群体来说，为帮助他们实现体面劳动和生产性劳动，扩展技能开发的可持续方法是什么？

参考书目

- Abramovitz,M.: 《追赶、领先和落后》，《经济史杂志》第 46 卷，PT2，第 385-406 页，1986 年。
- Abramovitz,J.和 T.Banuri 等，《适应气候变化：自然资源管理和减少脆弱性》，世界保护联盟(IUCN)、世界观察研究所、国际可持续发展研究所(IISD)、斯德哥尔摩环境研究所(波士顿)，2002 年。
- Acemoglu,D.和 J-S.Pischke: 《最低工资与在职培训》讨论稿 384 号，劳动研究所(波恩，IZA)，2001 年。
- Aedo,C.和 S.Nunez: 《拉丁美洲和加勒比地区培训政策的影响：Programa Joven 案例》，泛美开发银行研究网工作文件 R483(华盛顿，泛美开发银行)，2003 年。
- Alex,G.和 W.Rivera.: 《为开发农村而扩大改革：国际行动案例研究》，2004 年。网址：www.worldbank.org 农村和农业开发专栏。
- Amabile,T.M.: 《创意的背景》(纽约 Westview 出版社)，1996 年。
- Amer,M.: 《埃及背景文件》，在欧洲培训基金(ETF)关于地中海地区劳动力市场功能的项目框架下准备的材料，2005 年。
- Ashton,D.N.和 J.Sung.: 《为提高工作质量而支持工作场所学习》(日内瓦，国际劳工局)，2002 年。
- Ashton,D.,J.Sung,A.Raddon 和 T.Riordan.: 《挑战中小企业学习和培训的神话：对公共政策的影响》(日内瓦，国际劳工局，即将出版)，2008 年。
- Assaad,R.和 F.Roudi-Fahimi.: 《中东和北非地区的青年：人口学方面的机会还是挑战？》，人口咨询局(美国)中东和北非政策简报，2007 年 7 月。
- 资产技能机构: 《东英格兰地区技能需求评估》，英国，2006 年。
- Atchoarena,D.,Gasperini,L.: 《为农村发展而教育—实现新的政策回应》，由联合国粮农组织与教科文组织联合开展的研究，(罗马/巴黎，粮农组织/教科文组织—IIEP)，2005 年。
- Auer,P.,Efendioglu, U.,Leschke,J.: 《全球范围的积极劳动力市场政策：应对全球化的影响》(日内瓦，国际劳工局)，2005 年。
- 澳大利亚生产力委员会: 《1992年残疾歧视法评估》，生产力委员会调查报告，第30号报告，2004 年 4 月 30 日。可参阅 <http://www.pc.gov.au/-data/assets/pdf-file/0010/39655/dda1.pdf> [2007年12月2日访问]。
- 澳大利亚国家培训局: 《弥合鸿沟—实施计划》，修订计划(布里斯班，国家培训局)，2004 年。
- 澳大利亚国家培训局: 《弥合鸿沟—实施计划》，修订计划(布里斯班，国家培训局)，2000 年。
- 澳大利亚公共服务委员会: 《澳大利亚公共服务机构中的残疾人就业》，管理顾问委员会第 6 号(堪培拉，澳大利亚)。
- Avila,M.和 L.Gasperini.: 《千年发展目标与撒哈拉以南非洲地区的可持续农村发展：挑战及对农村人口教育的影响》，联合国粮农组织工作文件(罗马，联合国粮农组织)，2005 年。
- Bach,S.: 《国际医务工作者的移民：劳工和社会问题》，国际劳工局第 209 号工作文件，部门活动计划(日内瓦，国际劳工局)，2003 年。
- Barnow,B.S.: 《美国的职业和技能：预测方法与结果》，选自《技能需求早期确认体系、制度框架

- 及过程》，M.T.Olga Strietska-Ilina 和 M.Tessaring (编辑)，(卢森堡，欧洲职业培训发展中心)，第 16-24 页。
- Barrett,A.和 P. O'Connell：《培训一般会起作用吗》，选自《行业和劳动关系评论》，54，3，第 647-662 页，2001 年。
- Barro,R.J.和 J.Lee：《学校教育年限与教育质量国际衡量》，2002 年。可参阅：<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699068~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>。
- Barro,R.J.和 J.Lee：《受教育水平国际数据：补充材料和影响》，国际开发委员会，工作文件第 42 号。
- Batra,G：《发展中国的技能升级与竞争力》，世界银行研究所，劳动力市场政策，2001 年 4 月 23 日—5 月 4 日，(华盛顿，世界银行研究所)。
- Beaudry,P.和 F.Patrick：《管理技能的获取与经济发展理论》，美国国家经济研究局工作文件第 W11451 号，2005 年。
- Beaumont,P.,L.Hunter,D.Sinclair：《顾客-供应商关系与雇员关系变化的传播》，选自《雇员关系》，第 18 卷第 1 册，第 9-19 页，1996 年。
- Beblo,M.,D.Beninger 和 F.Laisney：《涉及就业、收入及职业发展方面性别鸿沟分析的方法论问题，最终稿》，欧盟委员会，就业与社会事务司，2003 年。
- Belussi,F：《当地体制、工业区和制度网络：走向一个新的工业经济学发展模式？》，选自《欧洲规划研究》，第 4 卷第 1 册，第 5-27 页，1996 年。
- Bennell,Paul：《为变革而学习：发展中国家经济脆弱及社会排除群体的技能开发》，就业与培训报告第 43 号(日内瓦，国际劳工局)，1999 年。
- Bevan A.; Estrin S.; Grabbe,H：《欧盟扩张的影响：中东欧国家吸收外国直接投资前景》，政策文件 06/01，经济和社会研究委员会，“一个还是几个欧洲”计划(Falmer，苏塞克斯大学)，2001 年。
- Biasiato,F：《性别备忘录：为使性别问题成为“以生产率、就业增长和发展为目标进行技能开发”的报告的重要内容所作的初步贡献》，向国际劳工局提交的背景备忘录，未出版文件，2007 年。
- Biggs,T; Shah,M.; Srivastava,P：《适合非洲企业的科技能力和知识》，企业发展地区计划(RPED)(华盛顿，世界银行)，1996 年。
- Bird,A.：《联合起来—制定有效的国家技能战略—为了所有的人，澳大利亚、新加坡、马来西亚和南非的经验》，未出版，国际劳工局亚太分局(曼谷，国际劳工局)，2006 年。
- Bair,J.和 G.Gereffi.：《全球产业链中的地方集群：托雷翁牛仔裤行业出口动力的原因和结果》，选自《世界发展》，第 29 卷第 11 册，第 1885-1903 页，2001 年。
- Blom,R.：《关于承认以前的学习经历：政策制定者的概念和实践问题介绍性指南》，未出版的报告(日内瓦，国际劳工局)，2006 年。
- Blomstrom, M.,A.Kokko.：《人力资本与外国直接投资的流入》，经济政策研究中心，讨论文件第 3762 号，2003 年。
- Blunch,N.; Castro,P.：《多国企业和培训：国际标准重要吗？》，社会保护处(华盛顿，世界银行)，2005 年。
- 博茨瓦纳国家培训局(BOTA).：《将性别问题纳入职业培训的政策》，博茨瓦纳政府，2006 年。
- Brewer,Laura.：《危机中的青年：促进向工作状态转变中技能开发的作用》，技能工作文件第 19 号(日内瓦，国际劳工局)，2004 年。
- Briscoe,J.,A.Dainty,A.和 S.Millett.：《建筑业供应链的伙伴关系：技能、知识和姿态方面的需要》，2001 年，选自《欧洲采购及供应链杂志》，第 7 卷，第 243-255 页。
- Brown,P.：《全球化与高技能政治经济学》，选自《教育与工作杂志》，第 12 卷第 3 册，第 233-

- 251 页, 1999 年。
- Brown,C.: 《私营培训的经验证据》, 选自《劳动经济研究》第 11 期, 第 97-113 页, 1990 年。
- Bulgarelli: 《终身学习—老年工人的平等机会》, 欧洲平等机会年期间, 德国作为欧盟轮值主席国主持召开的会议, 2007 年 3 月 19-21 日, 莱比锡。
- Burchardt, T.: 《青年残疾人的教育与就业: 受挫的抱负》, 政策出版社为约瑟夫·朗特利基金会出版, 2005 年。
- Burchell,B.,S.Deakin,J.Michie,和 J.Rubery.: 《生产体系: 市场、组织和绩效》(伦敦 Routledge 出版社), 2003 年。
- Camagni,R.: 《创新网络: 空间前景》, (伦敦 Belhaven 出版社), 1991 年。
- Cantwell,J.A.: 《创新与竞争力》, Fagerberg,J.,Mowery,D.C.和 Nelson,R.R. (编辑)的《牛津创新手册》第 20 章, 牛津和纽约: 牛津大学出版社, 2005 年。
- CAPLAB. Informe de resultados y efectos del Programa de Capacitación Laboral, 1997-2006, Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo, 2007 年。
- Cazes,S.; Nesporova,A.(编辑): 《灵活加保障: 中东欧的有关方法》(日内瓦, 国际劳工局), 2007 年。
- 欧洲职业培训开发中心(CEDEFOP): Agora XXVI. 2007, 《建立欧洲职业教育与培训区》, 在希腊萨洛尼卡召开的会议, 2007 年 4 月 26-27 日, 会议声明。可在以下网址查阅: <http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&sub=1&read=2339> [于 2008 年 2 月 13 日进行访问]。
- Chambers,R.; Lake,A.: 《国际青年商务: 为处于不利地位的青年人弥合失业与自谋职业之间的鸿沟》, 技能工作文件第 3 号(日内瓦, 国际劳工局), 2002 年。
- Cheon,B.: 《旨在走上发展大道的技能开发战略: 韩国的实例》(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008 年。
- Chouksey,R.G.: 《印度非正规部门的技能开发: 挑战和战略》, 在联合国教科文组织(UNESCO)与德国技术合作公司(GTZ), “通过技能开发实现包容性增长”大会, 印度, 新德里, 2007 年 2 月 12-13 日, 2007 年。
- Clark,P.F.,J.B.Stewart和D.A.Clark.: 《医务工作者劳动力市场的全球化》, 选自《国际劳工评论》, 第145卷, No.1-2, 第37-64页, 2006 年。
- Cline,W.R.: 《全球变暖与农业: 各国受影响估计》, 全球发展中心(华盛顿), 2007 年。
- Coe,D.T.和 E.Helpman.: 《国际研究与发展的输出》, 选自《欧洲经济评论》(39), 第 859 页, 1995 年。
- Cohen,W.M.和 Levinthal, D. A.: 《消化能力: 关于学习和创新的一种新视角》, 选自《管理科学季刊》, 第 35 卷第 1 册, 第 128-152 页, 1990 年。
- Combs,J,Y.Liu,A.Hall,D.Ketchen.: 《高质量工作实践有多重要?》, 选自《员工心理学》, 59, 3, 2006 年, 第501-528页。
- 小企业发展捐款机构委员会: 《小企业的企业发展服务—捐款机构介入指南》(华盛顿, 小企业发展捐款机构委员会), 2000 年。
- 加拿大咨议局: 《国家职业标准和认证系统: 在航空维护部门攀登新的人力资源高度—案例学习》, 2005 年 9 月, 可在以下网址查阅: <http://www.conferenceboard.ca/documents.asp?next=1422> [于2007年10月29日进行访问]。
- 加拿大咨议局, 1999 年。
- 英国工业同盟, 2007 年 5 月 8 日。
- 残疾人权利公约(CRPD), (纽约, 联合国), 2006 年。
- Cörvers,F.和 M.Hensen.: 《通过职业及教育预测地区劳动力市场发展情况》, 2007 年, 选自《技能需求早期确认体系、制度框架及过程》, M.T. Olga Strietska-Ilina 和 M.Tessaring (编辑),

- (欧洲职业培训发展中心), 第 56-72 页。
- Cousins,P.D.和 M.J.Crone.: 《基于公司间关系的义务发展战略模型》, 2003 年, 选自《运营和生产管理国际杂志》, 第 23 卷第 12 册, 第 1447-1474 页。
- Crouch,C.,P.Le Gales 和 Trigilia.: 《欧洲的地方生产体系: 成长还是消亡?》(牛津, 牛津大学出版社), 2001 年。
- Crouch,C.,D.Finegold 和 M.Sako.: 《技能是解决方案吗? 发达国家技能创造的政治经济学》(纽约, 牛津大学出版社), 1999 年。
- Dasgupta,P.: 《信任作为一种商品》, 选自 Gambetta, D.(编辑)《信任: 建立和打破合作关系》(纽约, Basil Blackwell 出版社), 2000 年。
- De Gobbi,S.: 《埃塞俄比亚劳动力市场的灵活性和就业及收入保障: 另一种考虑》, 就业战略文件, 2006/1(日内瓦, 国际劳工局), 2006 年。
- De Gobbi, M.和 A.Nesporova.: 《埃及致力于达到劳动力市场灵活性与就业安全之间的新平衡》, 就业战略司就业政策处(日内瓦, 国际劳工局), 2005 年。
- de Oliveira Wilk,E.和 J.E.Fensterseifer.: 《在产业集群战略分析中采用着眼于资源的观念》, 选自《运营和生产管理国际杂志》, 第 23 卷第 9 册, 第 995-1009 页, 2003 年。
- Dell'Aringa,C.; Ghinetti,P.; Lucifora,C.: “欧洲高质量工作系统、劳资关系及工资模式”(米兰天主教大学), 2003 年。可在以下网址查阅: <http://cep.lse.ac.uk/piep/papers/DAGL-final2.pdf> [于 2007 年 10 月 30 日进行访问]。
- Doeringer,P.B.,Evans-Klock,C.和Terkla,D.G.: 《创办工厂、高绩效管理、工作质量及地区优势》(纽约, 牛津出版社), 2002 年。
- Doeringer,P.B.; Terkla,D.G.: 《商业战略与跨行业集群》, 选自《经济发展季刊》, 第9卷第3册, 第225-237页, 1995 年。
- Dyer,J.H.; Singh,H.: 《相关观点: 合作战略与组织间竞争优势的源泉》, 选自《管理学院评论》, 第23期, 第660-679页, 1998 年。
- Dyson,C.和 J.Keating.: 《承认以前的学习经历: 在工作中学习技能的政策与实践》, 第 21 号工作文件(日内瓦, 国际劳工局), 2005 年。
- Dumont,J.: 《医疗卫生专业人员和护士的国际移民: 新的证据和最新趋势》, “行动号召: 确保全世界的医疗卫生人力资源”会议, 2007 年 3 月 22-23 日, 日内瓦。
- 《经济学家》: 《亚洲的技能短缺: 争夺人才》, 2007 年 8 月 16 日(印刷版)。可在线查阅, 网址: <http://www.economist.com/displaystory.cfm?story-id=9645045> [2007 年 12 月 4 日访问]。
- 《经济学家》: 《收获IT技术的果实: 欧洲面临的生产率挑战—经济学家杂志信息部报告》, 经济学家杂志信息部, 2004 年。可在以下网址查阅: <http://download.microsoft.com/download/d/3/d/d3db3118-dc6d-4a08-967e-485f08a57ae5/EIUReport.pdf> [2007 年 10 月 28 日访问]。
- 经济调查, 日本, 2006 年。
- Elwan,A.: 《贫困与残疾: 文献调查》, SP 讨论文件第 9932 号, 1999 年 12 月(华盛顿, 世界银行), 1999 年。
- Engman,M.,O.Onodera 和 E.Pinali.: 《出口加工区: 在贸易和发展中过去和将来的作用》, 贸易政策工作文件第 53 号(巴黎, 经合组织), 2007 年。
- Enos,M.D.,M.T.Kehrhahn 和 A.Bell.: 《非正规学习方法与学习方法的转换: 管理人员如何达到熟练》, 选自《人力资源开发季刊》, 14(4), 第 369-387 页, 2003 年。
- 欧洲第二次机会学校城市联盟: 《第二次机会学校(SCSs)—西班牙》, 2007 年。可在以下网址查阅: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/spa-3.htm> [2007 年 8 月 13 日访问]。
- 欧盟委员会, 2006 年。

- 欧盟委员会, 2007年: 《增加和改进在研究与发展、增长和就业领域的投资, 为欧洲的未来共同努力》, 可在以下网址在线查阅: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche05-en.htm>;
- 《通过更好的教育增加对人力资本的投资, 为欧洲的未来共同努力》, 可以在以下网址查阅: (<http://ec.europa.eu/growthandjobs/areas/fiche10-en.htm>)。
- 欧盟委员会: 《欧洲采取措施适应气候变化—欧盟行动的选择》, 欧盟, 布鲁塞尔, {SEC(2007) 849}, 2007年。
- 《能源效率绿皮书—多产出、少消耗》(卢森堡), 2005年。
- 《委员会关于影响评估的通讯》, 欧盟委员会, 布鲁塞尔, COM(2002) 276 final。
- 改善生活和工作条件欧洲基金会: 《一份为老年工人的就业协定?》, 欧洲劳资关系观察, 1999年。可在线查阅: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/03/feature/at9903135f.htm> [2008年2月13日访问]。
- 欧盟: 《罗马尼亚政府: 国家改革计划(2007-2010年)》, 布加勒斯特, 2007年。可在线查阅: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index-en.htm> [2007年10月30日访问]。
- 欧盟统计局 (Eurostat) 概念和定义数据库 (CODED) <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/gl007950.htm>。
- 《欧盟委员会 2006 年增长和就业年度进展报告》, 2006 年。可在以下网址查阅: http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report-1206_en.htm [2007年11月28日]。
- 《捷克共和国国家改革计划》, 布拉格, 2005年。
- 欧洲工会联合会(ETUC): 《气候变化与就业》, 欧洲工会联合会(ETUC), 西班牙工作、环境和健康工会研究所(ISTAS), 社会发展机构(SDA), 法国咨询服务机构 Syndex, 德国 Wuppertal 研究所, 2006年。
- Evans, S.: 《残疾、技能和工作: 扬起我们的抱负》, 社会市场基金会出版, 2007年。在线查阅网址: <http://www.smf.co.uk/assets/files/publications/Disability,%20skills%20and%20work.pdf> [2007年2月2日访问]
- Fahim, Y.: 《阿拉伯国家的技能、生产率和体面劳动》, 国际劳工局阿拉伯国家地区分局、技能和就业能力司联合发表(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Ferranti, de D.等: 《缩小教育及技术差距》, 世界银行拉美及加勒比研究所(华盛顿), 2003年。
- 芬兰职业卫生研究所: 《农业》, 亚太职业安全与卫生时事通讯, 第12卷第3册, 2005年11月, 2005年。网址: <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>。
- Fortuny, M.; Gundacker, F.; Tomei, M.; Kempf, F.; Roland, D.: 《就业政策评论: 阿尔巴尼亚》, 国际劳工局与欧盟理事会共同编写, 布加勒斯特进程, (斯特拉斯堡, 欧盟理事会), 2006年。
- Freedman, D.: 《改善弱势青年的技能和生产率》, 技能与就业能力工作文件(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Frölich, M., A. Heshmati 和 M. Lechner.: 《瑞典长期疾病康复的微观计量经济学评估》, 应用经济学杂志, 第19卷: 3, 第375-396页, 2004年。
- Galhardi, R.: 《培训投资统计》, 技能与就业能力司, 工作文件第18号(日内瓦, 国际劳工局), 2004年。
- 《融资培训: 拉美的创新性方法》, 选自 Rodgers, G.等: 《培训生产力与体面劳动》(国际劳工局/Cinterfor, 乌拉圭), 第73-104页, 2004年。
- Gallart, M.A.: Desafíos y aproximaciones para articular las calificaciones y competencias de los trabajadores y el crecimiento del empleo: El caso de América Latina, 工作文件, 技能与就业能力司(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Garrett, G.: 《全球化的三个世界: 市场一体化、经济增长及高、中、低收入国家收入的分配》,

- 美国加州大学洛杉矶分校, 2004 年 2 月, 未出版, 2004 年。
- Gasskov,V.: 《私人出资培训的政府干预》, (日内瓦, 国际劳工局), 2001 年。
- Gephardt,M.和 M.VanBuren.: 《构建合作优势: 高质量工作系统的力量》, 选自《培训与发展杂志》50, 第 22-36 页, 1996 年。
- Ghose,A.; Majid,N.; Ernst,C.: 《世界就业挑战》, 2008 年 3 月发表(日内瓦, 国际劳工局)。
- 移民与发展全球论坛 (GFMD): 《第一次会议简报》, 布鲁塞尔, 2007 年 7 月 9-11 日, 网址: <http://www.gfmd-fmmd.org>, 2007 年。
- Godfrey,Martin.: 《发展中国家和转型国家的青年就业政策—预防和治理》, 社会保护讨论文件系列(华盛顿, 世界银行), 2003 年。
- Gospel,H.: 《高绩效工作系统》, 国际劳工局技能和就业司、工作创造和企业发展司联合工作文件(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008 年。
- Gospel,H.; Fiedler,M.: 《大公司的最后动力: 美国、英国、德国、法国及日本的 100 家最大雇主, 1907-2002 年》, 伦敦大学国王学院, 手稿, 2007 年。
- Gospel,H; Pendleton,A.: 《公司治理与劳动管理: 国际比较》(牛津大学出版社), 2004 年。
- 阿尔伯特省政府: 《加拿大—阿尔伯特省残疾人劳动力市场协议, 2005-2006 年年度报告》, 就业、移民和工业部(埃德蒙顿, 加拿大阿尔伯特省政府), 2006 年。
- 加拿大政府: 《加拿大太平洋渔业复兴计划》(渥太华, 加拿大政府), 2001 年。
- 日本政府: 《日本通过 3R 措施实现一个良好的全球性原料循环社会行动计划》, 《日本促进全球零消耗社会行动计划》(东京), 2005 年。网址: <http://www.env.go.jp/recycle/3r/en/approach/01.pdf> [2007 年 11 月 15 日访问]。
- 南非政府: 《再生能源白皮书》(比勒陀利亚, 矿产和能源部), 2003 年。
- Graffam,J.,K.Smith,A.Shinkfield 和 U.Polzin.: 《雇主雇佣残疾人士的好处与成本》, 选自《职业康复杂志》, 第 17 期, 第 251-263 页, 2002 年。
- Greenberg,D.,C.Michalopoulos和P.Robins.: 《政府举办培训项目的荟萃分析》, 《劳资关系评论》, 57,1, 2003 年。
- Grooten,S.: 《加纳的地方经济和社会发展创新行动: 两个试点地区的经验, 生产性的和有收入的就业分委员会》, 国际劳工局—加纳体面劳动试点项目, 2005 年 12 月(阿克拉, 国际劳工局), 2005 年。
- Grossman,G.和 E.Helpman.: 《贸易、知识出口和增长》, 国家经济研究局工作文件第 3458 号(美国国家经济研究局, 坎布里奇), 1991 年。
- Guarini,G.,V.Molini 和 R. Rabellotti.: 《韩国赶上来了吗? 韩国劳动生产率增长分析》, Quaderno n°60, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Quantitativi, Università del Piemonte Orientale, 2003 年。
- Haan,C.H.: 《非正规部门工作的学徒培训》, 在国际劳工组织“非正规经济中的学徒: 西非地区”研讨会上的讲话, 2007 年 5 月 3-4 日, 加纳, 2007 年。
- Hansen,E.: 《职业指导: 中低收入国家策略指南》, 技能和就业能力司(日内瓦, 国际劳工局), 2006 年。
- Hantafaye,H.A.: 2007. Presentation de la situation et politique energetique au Mali, Direction nationale de l'énergie, CNESOLER/Comité Multisectoriel de l'Energie (Bamako)。
- Hausmann,R.和 D.Rodrik.: 《自我发现式的经济发展》, 选自《发展经济学杂志》, 第 72 卷, 2003 年 12 月, 2003 年。
- Henaff,N.: 《旨在走上发展大道的技能开发战略: 越南的例子》(日内瓦, 国际劳工局, 即将出版), 2008 年。
- Hendry,C.,R.Brown, R.Defillippi,和 R.Hassink: 《作为商业知识和制度性网络的行业集群: 光电子产业和英国、美国、德国的六个地区》, 第 151-184 页, 选自 Grandori, A. (编著)的《公司间

- 网络：组织及行业竞争力》(纽约，Routledge 出版社)，1999 年。
- Heyes,J: 《西欧的培训、社会对话和集体谈判》，选自《经济和产业民主》，第 28(2)卷，第 239-258 页，2007 年。
- Hilbert,C.和 K.Schoemann: 《欧盟对未来技能需求早期确认的需要》，选自《确认未来的技能需求：从研究到政策再到实践》，参考系列 52, S. L. Schmidt 等 (编辑), (卢森堡，欧洲职业培训发展中心), 第 50-62 页，2004 年。
- Hilbert,C.: 《经合组织国家的技能需求确认系统》，选自《技能需求早期确认体系、制度框架及过程》，M. T. Olga Strietska-Ilina 和 M. Tessaring (编辑), (卢森堡，欧洲职业培训发展中心)，第 204-213 页，2007 年。
- Hill,E.: 《女性学龄后培训的劳动力市场影响》，选自《劳资关系评论》，49, 1, 第 138-149 页，1995 年。
- Hope,T.: 《残疾：援助团体呼吁制定一项权利保护方面的联合国公约》，UNWire(联合国的一种通过电子邮件传播信息的渠道)，2003 年 2 月 14 日，网址：<http://unwire.org>。
- Hunter,L.W.和 Hitt,L.M.: 《什么构建了一个高绩效的工作场所？来自若干零售银行分理处的证据》，选自《劳资关系评论》，2001 年。网址：<http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/00/0030.pdf>。
- Huq,S.等: 《降低气候变化给城市带来的风险：一项环境议程还是发展议程？》，选自《环境与城市化简报》，第 15 卷，2007 年。
- Imel,S.: 《老年工人培训概要》，教育资源信息中心成人职业教育交换中心，No.114 (哥伦布，俄亥俄州，教育资源信息中心文摘)，1991 年。
- Imoisili,I.C.和 A.V.Henry 等: 《加强管理方与劳方合作以改善生产率》(西班牙港，特立尼达和多巴哥，国际劳工局，2004 年)。
- Imparato, A.: 《美国：美国残疾人法案对残疾人就业机会的影响》，残疾世界网站，第 14 期，2002 年 6-8 月。在线查阅网址：www.disabilityworld.org/01-03-03/index.shtml。
- 劳动科学研究所: 《2006-2007 年中国就业报告》，劳动和社会保障部，北京，2007 年。
- 国际开发协会(IDA): 《助学金帮助三倍的孟加拉国女孩上学》(华盛顿，世界银行)，2007 年。在线查阅网址：<http://worldbank.org> [2007 年月 27 日访问]。
- 国际劳工组织: 2008 年 a. 《为减贫而促进农村就业》，第 97 届国际劳工大会报告(国际劳工局，2008 年，即将发表)。
- 2008 年 b. 《通过社区复兴(CBR)促进技能开发—良好实践指南》，技能与就业能力司(日内瓦，国际劳工局，即将发表)。
- 2008 年 c. 《在亚太地区建立童工问题与青年就业计划之间的联系：国际劳工局现场工作人员手册》，亚太地区分局(曼谷，国际劳工局，即将发表)。
- 2008 年 d. 《小企业中工人代表权的差距》，岗位创造与企业发展司、工人活动局联合出版(日内瓦，国际劳工局，即将出版)。
- 2008 年 e. 《2008 年全球就业趋势》(日内瓦，国际劳工局)。
- 2007 年 a. 《劳动力市场主要指标(KILM)—第 5 版》(日内瓦，国际劳工局)。
- 2007 年 b. 《吉尔吉斯共和国了解企业(KAB)国家计划在初等职业教育体系框架下的评估》，国际消除童工劳动计划(IPEC)(比什凯克，国际劳工局)。
- 2007 年 c. 《第十一届非洲地区会议》，亚的斯亚贝巴，2007 年 4 月 23-27 日，会议文件 AfRM/XI/D.4(修订)。在线查阅网址：<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/11afrm/report.pdf> [2007 年 1 月 7 日访问]。
- 2007 年 d. 《非正规经济地区间研讨会：促进向正规化转变》，日内瓦，2007 年 11 月 27-29 日。
- 2007 年 e. 《关于促进可持续企业的结论》，大会临时记录第 15 号，可持续企业委员会报告，大会日程第六项：促进可持续企业(一般性讨论)，2007 年 6 月，日内瓦，第 96 届国际劳工大会。

- 2007年f.《促进可持续企业》，报告六，第96届国际劳工大会(日内瓦，国际劳工局)。
- 2007年g.《2007年东盟劳动和社会趋势：一体化、挑战和机会》(曼谷，国际劳工局亚太分局)。
- 2007年h.《就业能力—亚太雇主伤残对策指南》，D. A. Perry (编辑)，国际劳工局(曼谷，国际劳工局)。
- 2007年i.《便携的技能》，理事会，就业和社会政策委员会，GB.298/ESP/3, 2007年3月(日内瓦，国际劳工局)。
- 2007年j.“国际劳工组织的绿色工作行动”，国际劳工局局长胡安·索马维亚，在以“我们手中的未来：应对气候变化对领导能力的挑战”为主题的，联合国气候变化高层专题周上的讲话，2007年9月24日，纽约，联合国总部。
- 2007年k.《面向可持续发展的体面劳动》，国际劳工局长在第96届国际劳工大会上的致词，国际劳工组织，日内瓦，ILC 96-2007/Report I(A)。
- 2007年l.《减贫战略中的体面劳动议程》报告(减贫战略报告)：最新进展，就业和社会政策委员会，理事会第300次会议，日内瓦，2007年11月，GB.300/ESP/3。
- 2007年m.《南非的技能获取战略和为了残疾人的工作》，综合报告，2007年2月，国际劳工局技能与就业能力司(日内瓦，国际劳工局)。
- 2007年n.《青年体面就业三方会议结论》，青年体面就业次区域三方专家会议，卢布尔雅那，2007年12月6-7日，国际劳工组织。
- 2007年o.《全球就业趋势模型，2007年11月》，就业趋势司，国际劳工局。
- 2007年p.《作为体面劳动的基础而保持生产力和竞争力》，亚洲就业论坛：增长、就业和体面劳动，中国，北京，2007年8月13-15日，国际劳工组织。
- 2006年a.《实施全球就业议程：支持体面劳动的就业战略—愿景文件》，理事会，经济与社会政策委员会，2006年3月，日内瓦。
- 2006年b.《全球青年就业趋势》，2006年10月，日内瓦。
- 2006年c.《阿塞拜疆雇主组织的生产率和竞争力能力建设》，阿塞拜疆“Dirchalish”经济研究会为国际劳工组织提供(国际劳工局，巴库)。
- 2006年d.《全球就业议程公司成员的生产率和竞争力》，国际劳工组织—格鲁吉亚雇主协会(第比利斯，国际劳工局)。
- 2006年e.《职业安全与卫生—安全与生产率之间的协同作用》，就业和社会政策委员会，理事会第295次会议，2006年3月，GB.295/ESP/3。
- 2006年f.《工厂改善计划—越南的最终评估》(2006年9月)。
- 2006年g.《妇女的创业开发与性别平等(WEDGE)计划：进展报告—2006年》，国际劳工局—爱尔兰援助伙伴项目，开发小企业促进就业计划(SEED)。
- 2006年f.《解决农业中危害性强的童工劳动问题：政策和实践指南》，国际消除童工劳动计划(都灵，国际劳工组织)。
- 2006年g.《对预防及消除童工劳动的技能培训介入的专项评估》，国际消除童工劳动计划(IPEC)，未发表。
- 2006年h.《劳动世界的格局改变》，第95届国际劳工大会局长报告，ILC 95-2006/Report I(C) (日内瓦，国际劳工局)。
- 2006年i.《毛里求斯工作场所的学习实践调查》，F. Pyke 报告(日内瓦，国际劳工局)。
- 2006年j.《通过改善知识和技能提高就业能力》，理事会，就业和社会政策委员会，GB.295/ESP/2, 2006年3月(日内瓦，国际劳工局)。
- 2006年k.《青年就业》，理事会，就业和社会政策委员会，GB.296/ESP/4, 2006年11月(日内瓦，国际劳工局)。
- 2006年l.《工会合作社计划(SYNDICOOP)：在非正规经济中组织起来摆脱贫困》，工作创造与企

- 业发展司，技术合作司，ILO，摘要。网址：<http://www.ilo.org/dyn/empent/details.techcoopdetails?p-unique=171520&p-lang=EN&p-tech-coop-id=187> [2007年12月10访问]。
- 2006年m. 《非正规经济中的雇主组织与企业发展：从非正规走向正规》，光盘，雇主活动局制作(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2005年. 《人力资源开发建议书：教育、培训和终身学习(第195号)》(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2005年a. 《2004-2005年世界就业报告：就业、生产率和减贫》(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2005年 b. 《体面劳动—安全的工作》，第十七届工作中安全与卫生世界大会：全球化世界中的预防—通过伙伴关系走向成功，奥兰多，2005年9月18-22日(国际劳工组织，日内瓦)。在线查阅网址：www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf [2007年10月17日访问]。
 - 2005年c. 关于我们，柬埔寨更好的工厂，在线查阅网址：www.betterfactories.org [2007年10月29日访问]。
 - 2005年 d. 《青年就业决议》，第93届国际劳工大会通过，日内瓦，2005年6月。
 - 2005年 e. 《青年：通往体面劳动之路，促进青年就业—应对挑战》，报告六，第93届国际劳工大会，2005年6月，日内瓦。
 - 2005年f. 《劳工移民多边框架，关于以权利为基础的劳工移民方法的非约束性原则及指导方针》，三方专家会议，2005年10月31-11月2日(国际劳工局)。
 - 2005年g. 《在全球经济中为移民工人谋求公平待遇》，第92届国际劳工大会，报告六，2004年6月(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2005年h. 《释放潜力：亚太地区残疾与就业多国公司圆桌会议，会议记录》，泰国，曼谷，2005年7月6日(国际劳工组织、亚太经社会、亚太地区残疾相关问题专题工作队就业与减贫工作组联合举办)。
 - 2005年i. 《在亚洲实现体面劳动》，2006年8月29日-9月1日，釜山第14届亚洲区域会议，局长报告。
 - 2005年j. *Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (利马,国际劳工组织)。
 - 2004年. 《工厂改进计划 (FIP): 连接良好的管理与劳工实践》，在线查阅网址：www.ilo.org/iloip/ [2007年10月29日访问]。
 - 2004年a. 《残疾人的职业康复与就业，一次欧洲大会的报告》，华沙—Constancin Jeziorna，2003年10月23-25日，波兰共和国经济、劳工和社会政策部与国际劳工组织联合召开，与中欧行动计划合作。在线查阅网址：<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/disability/download/warsaw.pdf> [2007年10月29日访问]。
 - 2004年 b. 《正确的开端：青年人的体面劳动。背景文件—青年就业三方会议：未来之路》，2004年10月13-15日，日内瓦。
 - 2004年c. 《关于在全球经济中移民工人公平待遇的决议》，第92届国际劳工大会，2004年(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2004年d. 《非洲的成功—通过体面劳动减贫—30个故事》，2004年9月3-4日，布基纳法索，瓦加杜古，国际劳工组织向社会伙伴论坛提交。
 - 2004年e. 《青年就业三方会议结论：未来之路》，2004年10月13-15日，日内瓦，青年就业三方会议：未来之路(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2003年a. 《通过小企业开发促进就业项目(SEED)，通过小企业促进体面就业：SEED活动进展报告》(日内瓦，国际劳工局)。
 - 2003年 b. 《全球就业议程核心要素审议》，2003年3月，理事会第286次会议，就业和社会政策委员会，GB.286/ESP/1(Rev.)。

- 2003 年 c. 《出口加工区(EPZs)的就业和社会政策》，2003 年 3 月，理事会第 286 次会议，就业和社会政策委员会，GB.286/ESP/3。
- 2003 年 d. 《泰国国家概况。残疾人就业：立法的影响(亚太地区)》，2003 年 3 月，国际劳工局技能、知识与就业能力主体计划(日内瓦，国际劳工局)。
- 2002 年. 《体面劳动与非正规经济》，第90届国际劳工大会报告六，2002年，日内瓦。
- 2001 年. 《关于多国企业与社会政策原则的三方宣言》(第三版)(日内瓦，国际劳工局)。在线查阅网址：
：<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/english.pdf>。
- 2001 年 a. 《职业安全卫生管理体系指南》，ILO-OSH(日内瓦，国际劳工局)。在线查阅网址：
<http://www.wbcsd.org/web/projects/cement/tf3/guidelin.pdf>。
- 2001 年 b. 《面向新千年的综合培训战略》，毛里求斯培训、技能开发和生产力部。网址：
<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/training/news/mau.htm> [2007 年 11 月 29 日访问]。
- 2000 年 a. 《人力资源培训与开发结论》，第88届国际劳工大会(日内瓦，国际劳工局)。
- 2000 年 b. 《为就业而培训：社会融合、生产率和青年就业》，第88届国际劳工大会，报告五，网址：
：<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/report/annex2.htm> [2007 年 11 月 29 日访问]。
- 2000 年 c. 《雇用青年人：促进就业密集型增长》，1999 年 12 月 13-14 日，日内瓦，防止青年失业及边缘化地区间讨论会。在线查阅网址：
<http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/youthdoc.htm> [2007 年 8 月 21 日访问]。
- 1999 年. 《1998-1999 年世界就业报告：全球经济中的就业能力—为什么培训很重要》(日内瓦，国际劳工局)。
- 国际劳工组织/联合国粮农组织/利比里亚农业部：《利比里亚种植及相关活动的就业创造及效果比较研究》，2007 年 9 月提交国际劳工组织、联合国粮农组织和利比里亚农业部的报告，第二稿。
- 国际劳工组织/世界贸易组织：《贸易与就业，政策研究的挑战》，M. Jansen 和 E. Lee(日内瓦，国际劳工组织/世界贸易组织)，2007 年。
- Imbs,J.和 R.Wacziarg.: 《多元化的阶段》，选自《美国经济评论》，第 93(1)卷，第 63-86 页，2003 年。
- 气候变化政府间专门小组(IPCC): 2007 年 a. 《IPCC 第四次评估报告》，第一工作组报告：自然科学基础，政策制定者摘要(剑桥，剑桥大学出版社)。
- 2007 年 b. 《IPCC 第四次评估报告》，第三工作组报告：气候变化的缓解，第 11 章：从跨部门的视角看缓解问题(剑桥，剑桥大学出版社)。
- 2007 年 c. 《IPCC 第四次评估报告》，第二工作组报告：影响、适应和脆弱性，第 9 章：非洲(剑桥，剑桥大学出版社)。
- 国际开发协会(IDA): 《助学金帮助三倍的孟加拉国女孩上学》，世界银行，2007 年。
- Ishikawa,J.: 《国家社会对话的主要特征：社会对话策略手册》，社会对话主体计划，劳动法和劳动管理司(日内瓦，国际劳工局)。
- Jensen,P.D.O.和 T.Pederson.: 《高级活动的外包》，未出版，哥本哈根商业学校，2007 年。
- 工作适应网(JAN): 《工作场所设施：成本低，效果好》，美国劳工部，残疾人就业政策办公室，情况说明系列，2007 年。
- Jochem,E.和 Madlener,R.: 《缓解气候变化的被遗忘的好处：创新、技术提升、就业和可持续发展》，ENV/EPOC/GSP(2003)16/FINAL (巴黎，经合组织)，2003 年。
- Johanson,R.A.; dams,A.V.: 《撒哈拉以南非洲地区的技能开发》，世界银行地区和部门研究系列(华盛顿，世界银行)，2004 年。

- Johanson,R.: 《撒哈拉以南非洲地区的职业技能开发: 地区评估合集》(华盛顿, 世界银行, 非洲地区人力发展部), 2002 年。
- John Deere.: 《2008年实现卓越: 世界级供应商关系战略》, 2007年。在线查阅网址: <https://jdsupply.deere.com/apps/ae/docs/brochure-inserts/engilsh/english-brochure.pdf> [2007年11月27日访问]。
- Joshi,G.: 《另一个工作中的印度—微小型企业集群的就业质量》, 新德里, 国际劳工局次地区局, 2005 年。
- Kale,P.; Singh,H.; Perlmutter,H.: 《学习及战略联盟中的知识所有权资产的保护: 建立相关性资本》, 《战略管理杂志》21(3): 217-37, 2000年。
- Katseli,L.T.,R.E.B.Lucas 和 T.Xenogiani.: 《移民对输出国的影响: 我们知道什么?》, 经合组织发展中心工作文件 250 号(巴黎, 经合组织), 2006 年。
- Kawakami,T.; Arphorn,S.; Ujita,Y.: 《安全家庭行动的工作改进—促进家庭工人的安全、卫生及工作条件手册》(曼谷, 国际劳工局), 2006年。
- Keeble,D.; Lawson,C.; Moore,B.; Wilkinson,F.: 《剑桥地区的集体学习过程、网络和制度密度》, 《区域研究》, 第 33 卷第 4 册, 第 319-332 页, 1999 年。
- Kirchberger,A.: 2007. Les défis et les approches mises en œuvre pour articuler les compétences avec la productivité et la croissance économique: Afrique, 国际劳工组织背景报告, 未出版文件, 2007 年。
- Kletzer, L. G.和 H. Rosen.: 《缓解美国工人的调解负担》, 选自 C.F. Bergsten (编著), 《美国和世界经济: 未来十年对外经济政策》, 国际经济研究所, 2005 年 1 月, 第 313-342 页, 2005 年。
- Klinger,B.和 D.Lederman.: 《探索和发展: “新”产品的实证探索》, 政策研究工作文件系列 3450 号, (华盛顿, 世界银行), 2004 年。
- Kochan,T.: 《走上高速路》, 麻省理工大学斯隆管理评论, 第47卷第4册, 第16-19页, 2006年。
- Krueger,A.和 C.Rouse : 《工作场所的收入、人员流动及岗位绩效教育的效果》, 选自《劳动经济学杂志》, 16, 1, 1998 年。
- Kuhndt,M.和 Machiba,T.: 《气候变化对就业和收入的影响文献回顾》, 联合国环境规划署/伍珀塔尔研究院可持续消费和生产合作中心(CSCP) (伍珀塔尔), 2007 年。
- Kurukulasuriya, P.和 Mendelsohn, R.: 《农作物选择: 非洲适应气候变化》, 非洲环境经济学和政策中心 (CEEPA), 讨论文件 26 号 (比勒陀利亚), 2006 年。
- Kuwan,H.: 《将研究结论转化成政策和实践—在开展研究的道路上: 基于德国技能和资格需求早期确认网络的一些观察和结论》, 选自《技能需求早期确认的系统、制度框架和过程》, M. T. Olga Strietska-Ilina 和 M. Tessaring (编著) (卢森堡, 欧洲职业培训发展中心), 第 182-190 页, 2007 年。
- Lall,S.: 《发展中国家的技能、竞争力和政策》, 牛津大学国际发展研究中心(QEH)工作文件系列, vol. QEHWPS46, 2000 年。
- Lazonick,W.: 《工厂的竞争优势》(坎布里奇, 马萨诸塞州, 哈佛大学出版社), 1990 年。
- Lee,J.: 《为做好技术准备而发展教育: 发展中国家的前景》, 选自《人力开发杂志》, 2001 年 1 月 1 日, 第 2 卷第 1 册, 第 115-151(37)页, 2001 年。
- Legget,C.: 《从劳资关系到人力计划: 新加坡劳资关系的转变》, 选自《人力资源管理国际杂志》第 18 卷第 4 册, 第 642-664 页, 2007 年。
- Leiponen, A.: 《为创新而管理知识: 企业对企业的服务案例》, 选自《产品创新管理杂志》第 23 卷, 第 238-258 页, 2005 年。
- Lewis,M.A.; Lockheed,M.E.: 《让所有女孩都进学校》, 选自《金融与发展》, 2007 年 6 月, 第 44 卷第 2 册, 第 17 页, 2007 年。

- Lincoln, J.A., C.L. Ahmadjian 和 E. Mason.: 《日本有组织的学习与购买-供给关系: 日立、松下和丰田的比较》, 选自《加州管理评论》第40卷第3册, 第241-264页, 1998年。
- Locke, R.; Qin, F.; Brause, A.: 《监控措施是否改善了劳工标准? 耐克的经验》, 麻省理工大学斯隆工作文件第4612-06号, 麻省理工大学斯隆管理学院, 2006年7月(麻省理工大学), 2006年。
- Lorenz, E.: 《组织之间的信任、边界开关和实践共同体》, 第 60-73 页, 选自 Burchell, B., S. Deakin, J. Michie 和 J. Rubery 的《生产体系: 市场、组织和绩效》(伦敦, Routledge 出版社), 2003 年。
- Lowell, B.L. 和 A. Findlay.: 《发展中国家的高技能移民: 影响和政策反应》, 国际移民文件第 44 号, 国际移民处(日内瓦, 国际劳工局), 2002 年。
- Lucas, R.E.B.: 《向高收入国家的国际移民: 对输出国经济发展的后果》, 选自《我们正在实现千年发展目标?》, F. Bourguignon, B. Pleskovic 和 A. Sapir (编著), 世界银行发展经济学会—欧洲(华盛顿, 世界银行), 第 127-181 页, 2005 年。
- Lundvall, B.A.: 《国家创新体系: 建立一种创新和交互式学习的理论》(纽约, Pinter Publishers 出版公司), 1992 年。
- Lynch, L.M.: 《教育和培训领域的投资关系很大吗? 政策选择》, 公共政策研究会, 1997 年 7-8 月, 1997 年。
- Lynch, L. 和 S. Black.: 《超越雇主提供的培训》, 选自《劳资关系评论》52, 1, 第 64-81 页, 1998 年。
- Mangozho, N.: 《发达国家、发展中国家及转型国家用于人力资源开发计划的劳动力市场信息系统的发展》, 技能和就业能力司, 工作文件第 13 号(日内瓦, 国际劳工局), 2003 年。
- Mansoor, A.; Quillin, B. (编著): 《移民与汇款: 东欧和前苏联》, 欧洲和中亚地区处(华盛顿, 世界银行), 2006 年。
- Marshavin.: 《1991-2004年乌克兰的国家就业服务》, 为国际劳工组织准备的文件, 未出版, 2004 年。
- Martin, J.P.; Grubb, D.: 《什么在起作用, 为了谁: 经合组织国家积极劳动力市场政策经验评论》, 选自《瑞典经济政策评论》第 8 卷, (经合组织)2001 年。
- Mayer, J.: 《发展中国家的技术传播、人力资本和经济增长》, 联合国贸发会议, 讨论文件第 159 号, (日内瓦, 联合国贸发会议), 2001 年。
- Maylett, T.; Vitasek, K.: 《为了更紧密的合作, 尝试教育》, 选自《供应链管理评论》1/1/2007, 网址: <http://www.scmr.com/article/CA6406207.html>. [2008年1月9日]。
- McArdle, T.: 《牙买加的技能开发、生产率改进和国家培训局(HEART Trust-NTA)的作用》, 会议文件, “拉美和加勒比地区职业培训对生产率、就业及发展的作用”技术会议, 国际劳工组织/泛美职业培训知识开发中心, 萨尔瓦多, 巴伊亚州, 2007 年 9 月。
- McCartney, M.: 《动态与静态效率》, 选自《后孤僻经济学评论》第 26 卷, 2004 年。
- McLin, J.: 《气候变化: 就业、技能和发展—摘要记录》, 国际劳工大会报告背景记录, 未发表, 2007 年。
- Mechitov, A. 和 Moshkovich, H.: 《俄罗斯商业教育的细节和动力》, 选自西乔治亚大学《商业调查》, 2004 年。网址: <http://www.westga.edu/~bquest/2004/russia.htm> [2007年10月29日访问]。
- Mertens, L.: 2007. Formación y productividad. Guía SIMAPRO: participar - aprender- innovar- mejorar. (蒙德维的亚: 国际劳工组织/美洲职业培训知识开发中心)。
- Metts, R.L.: 《残疾问题、趋势及对世界银行的建议》(华盛顿, 世界银行), 2000 年。
- Mishra, P.: 《移民和人才流失: 加勒比地区的证据》, 国际货币基金组织工作文件, WP/06/25(华盛顿, 国际货币基金组织), 2006 年。

- Mitra,A.: 《非正规部门的技能开发—趋势和必要条件》, 2007年2月12-13日, 新德里, 联合国教科文组织—德国经济技术合作公司, “通过技能开发实现包容性增长”会议。
- Monge Naranjo, A.: 《致力于走上发展大道的技能开发战略: 哥斯达黎加的例子》(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Morris, E.: 《全球化及其对亚洲青年就业趋势的影响》, 2006年3月28-30日, 青年面临的发展挑战地区专家组会议文件(曼谷)。
- Mukheibir, P.和 Ziervogel, G.: 《为气候变化制定一个地方适应计划(MAP): 开普敦城》, 选自《环境与城市化》, 第19卷第1册, 2007年。
- Murphy,P.R.; Poist,R. F.: 《高水平物流的技能需求: 从业者的看法》, 选自《实物流通与物流管理国际杂志》, 第28卷第4册, 第284-301页, 1998年。
- Murphy,S.T.; Rogan,P.M.: 《关闭车间: 从受保护的工作到正常工作的转变》(巴尔的摩), 1995年, 选自 Kregel, J.和 D. H. Dean., 《受保护的就业与受支持的就业: 残疾人长期收入结果的直接比较》, 2002年。网址: <http://www.worksupport.com/Main/downloads/dean/shelteredchap3.pdf>。
- Murray,U.: 《性别与技能开发: 实践经验和未来之路》(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Nelson,R.R.和 S.G.Winter.: 《一种有关经济变革的革命性理论》(剑桥, Belknap 出版社/哈佛大学出版社), 1982年。
- Neugart,M.和 Schoemann,K.: 《就业展望: 为什么以及为谁进行劳动力市场预测》FS I02-206 (柏林社会科学研究中心), 2002年。
- 新西兰劳工部: 《工作场所的生产率挑战》, 工作场所生产率工作组报告摘要, 2004年。
- North,Douglass C.: 《繁荣中的贫困》, 2000年, 选自《公共事务》12/1/2000。网址: <http://www.encyclopedia.com/doc/1G1-67589559.html>。
- Nuebler, I.: 《社会对话对培训的经济影响》, 技能与就业能力司(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008年。
- Nuebler,I.: 《普通技能培训的制度及资金: 非洲的经验》, 2008年, 选自 Berg, J.和 D. Kucera (编著), 《捍卫劳动力市场制度—在发展中国家促进公平》, 第64页(日内瓦, 国际劳工局, Palgrave Macmillan 有限公司, 即将发表)。
- Ooijens,J.,M.Espinoza Vergara,A.Tampe Birke.: 《农村贫困地区的工作教育: 一种可行的非正规教育战略》, 国际劳工组织国际培训中心(都灵, 国际培训中心/国际劳工组织), 2000年。
- 经合组织: 《政策简报: 2007年奥地利经济调查》, 2007年。
- 2007年a. 《经合组织经济展望》(巴黎, 经合组织)。
- 2006年. 《促进就业和收入—就业战略再评估的政策经验》(巴黎、经合组织)。
- 2005年. 《经合组织劳动力市场的职业调整成本: 巨大障碍还是小困难?》, 选自《2005年经合组织就业展望》, 第1章第23-62页(巴黎, 经合组织)。
- 2003年. 《将残疾转化为能力—促进残疾人的工作和收入保障政策》(巴黎, 经合组织)。
- 1999年. 《经合组织关于多国企业(MNEs)的指导方针》。网址: www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf。
- 经合组织/世界贸易组织: 《贸易援助概览》(巴黎, 经合组织), 2007年。
- 2006年. 《与贸易相关的技术援助及能力建设(TRTA/CB)报告》, 世界贸易组织。
- O’Higgins,N.: 《青年失业与就业政策: 全球展望》(日内瓦, 国际劳工局), 2001年。
- Okada,A.: 《全球化条件下的技能开发与公司之间的学习连接: 印度汽车工业的例子》, 选自《世界发展》第32卷第7册, 第1265-1288页, 2004年。
- Osman-Gani,A. M.: 《新加坡的人力资本开发: 国家政策观点分析》, 选自《人力资源开发进展》第6卷第3册, 第276-287页, 2004年。

- Osterman, P.: 《美国企业中的技能、培训和工作组织》，选自《劳资关系》，34, 2,第 125-146 页，1995 年。
- Otsuka,K.和 T.Yamano.: 《农村劳动力市场在减贫中的作用：亚洲和东非的证据》，2008 年世界发展报告背景文件(华盛顿，世界银行)，2006 年。
- Palmer,R.: 《非正规经济中更具生产性的体面劳动技能》，技能与就业能力司，工作文件(日内瓦，国际劳工局，即将发表)，2008 年。
- Palmer, R.,: 《技能开发在为穷人创造新一轮机会中的作用：发展中国家的影响和经验》，国际劳工局背景文件，未发表(日内瓦，国际劳工局)，2007年。
- Patel,M.: 《欧盟与非洲国家的经济合作伙伴协议：对加纳发展的潜在影响》，选自《实现权利，道德的全球化》，2007 年。网址：www.realizingrights.org [2008 年 1 月 14 日访问]。
- Paus,E.: 《外国投资、发展和全球化—哥斯达黎加能否成为爱尔兰？》(Wetherby, Palgrave 出版社)，2005 年。
- Philippe Cousteau 基金会：《应对环境变化：西班牙渔业社区的多元化》，即将发表，部门活动处工作文件(日内瓦，国际劳工局)，2008 年。
- 菲律宾劳工和就业部：《国家人力资源大会报告—谋求一支生产性的及有全球竞争力的劳动力队伍》(马尼拉，劳工和就业部)，2007 年。
- Pianta,M.: 《创新与就业》，选自 J. Fagerberg, D. Mowery 和 R. Nelson (编著)的《创新手册》第 22 章(纽约，牛津大学出版社)，2003 年。
- Pieck,E.: 《拉丁美洲的后初等教育和技能开发》，2007 年 11 月 13-15 日，在技能开发国际合作工作组巴黎会议上的讲话。
- Polanyi,M.: 《个人知识：迈向后批判哲学》(纽约，哈柏火炬丛书)，1958 年。
- Polidano,C.: 《气候变化政策对煤矿行业就业的影响》(日内瓦，国际劳工局)，1997 年。
- Porter,M.E.: 《位置、经济区和公司战略》，选自《牛津经济地理手册》，G. Clark, M. Gertler 和 M. Feldman (编著)(牛津，牛津大学出版社)，2000 年。
- 1990 年. 《国家的竞争优势》(纽约，自由出版社)。
- 1985 年. 《竞争优势：创造并维持优秀业绩》(纽约，自由出版社)。
- 贫困与环境问题伙伴关系网：《贫困与气候变化：通过调整减少穷人的脆弱性》，联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界银行、亚洲开发银行、非洲开发银行、德国技术合作公司、英国国际开发署、经合组织及欧盟，为贫困与环境问题伙伴关系网编撰的文件，2003 年。
- Powell,M.: 《关于在博茨瓦纳建立一个劳动力市场观察站，以及就衡量标准问题对其他国家劳动力市场观察站进行访问的咨询意见》，报告初稿，未发表(日内瓦，国际劳工局)，2007 年。
- 普华永道：《Remploy 公司—对未来企业选择的评论》，为英国就业和年金部以及 Remploy 公司(一家支持残疾人就业的政府支持的企业)准备的咨询报告(伦敦，普华永道)，2006 年。
- Quintini,G.和 S.Martin.: 《起步良好还是迷失方向？经合组织国家青年人在劳动力市场中的处境》，经合组织社会、就业和移民工作文件 DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)8 (巴黎，经合组织)，2006 年。
- Quisumbing,A.等：《土地和学校教育：代际间传递财富》，2006 年，选自 Otsuka,K.和 T.Yamano. 《农村劳动力市场在减贫中的作用：亚洲和东非的证据》，2008 年世界发展报告背景文件(华盛顿，世界银行)。
- Rao,T.V.: 《印度的人力资源开发国家政策》，选自《人力资源开发进展》第 6 卷第 3 册，第 228-296 页，2004 年。
- Ratnam,C.S.V.和 A.Chaturvedi.: 《连接技能开发与生产率及就业增长的挑战和方法》，技能与就业能力司工作文件(日内瓦，国际劳工局，即将发表)，2008 年。
- République du Mali. 2004, Stratégie nationale pour le développement des énergies renouvelables, Ministère

- des mines, de l'énergie et de l'eau, (马里, 巴马科)。
- 加纳共和国:《增长及减贫战略与青年就业计划》, 2006 年。在线查阅网址: <http://www.ndpc.gov.gh/pdf/Final%20GPRS%20II%202006.pdf> [2007 年 1 月 7 日在线访问]。
- Remploy 公司:《改进 Remploy 公司—外部咨询文件》, 2007 年 7 月。网址: <http://www.remploy.co.uk/downloads/modernisation-external-consultation.pdf> [2007 年 9 月 20 日访问]。
- Rivera, W.M.:《世界范围的农业和农村扩展:发展中国家制度改革选择》(罗马, 联合国粮农组织), 2001 年。
- Rodrik, D.:《面向 21 世纪的产业政策》, 肯尼迪政府学院工作文件 RWP 04-047(哈佛大学, 肯尼迪政府学院), 2004 年。
- Rodrik, D.:《为何中国的出口如此特殊?》, 肯尼迪政府学院(哈佛大学, 肯尼迪政府学院), 2006 年。
- Rosal, M.H. 2007. La Experiencia de la educación para el trabajo del POCET/CENET, 洪都拉斯, 1990-2007 年, 国际劳工局中美洲分局(圣何塞, 哥斯达黎加, 国际劳工组织)。
- Rosenberg, N.:《科技前景》(剑桥, 伦敦和纽约:剑桥大学出版社), 1975 年。
- Ruggie, J.:《John Ruggie 在联合国人权委员会上的陈述》, 2006 年 9 月 25 日。
- 俄罗斯中小企业资源中心(RSMERC):《俄罗斯中小企业的作用及地位分析》(莫斯科, 中小企业资源中心), 2004 年。
- Rychly, L.; Vylitova, M.:《欧洲各国关于就业政策的国家社会对话》, 社会对话、劳动法和管理司, 社会对话部门工作文件第 8 号, 2005 年 4 月 8 日(日内瓦, 国际劳工局)。网址: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/national.pdf>。
- Sako, M.:《日本:从个人技能到组织能力》, 选自《牛津经济政策评论》第 15 卷第 1 册, 第 114-126 页, 1999 年。
- Sako, M.:《青年就业的政策层面和培训政策:对马斯登和瑞安(Marsden and Ryan)的评论》, 1991 年, 选自《英国劳资关系杂志》29, 1991, 485-95。
- Sakr, M.F.:《埃及旅游部门就业促进及工作条件改善行动计划》, 2005 年, 国际劳工局开罗分局(开罗, 国际劳工组织)。
- Samhall.:《2006 年年度报告》, Samhall 公司(政府设立的残疾人就业机构), 瑞典, Sundbyberg 市。可在以下网址查询该公司历史: <http://www.samhall.se/templates/page-1427.aspx>, [2008 年 1 月 11 日访问]。
- 南非职业资格鉴定局(SAQA):《对个人过去的学习经历予以承认的标准和指导方针》, 比勒陀利亚, 2004 年。
- Scharlowsky, V.:《德国的技能需求早期确认体系》, 2007 年, 选自《技能需求早期确认体系、制度框架及过程》, M. T. Olga Strietska-Ilina 和 M. Tessaring (编辑), (卢森堡, 欧洲职业培训发展中心), 第 204-213 页。
- Schömann, K., Siarov, L. 和 van den Heuvel, N.:《通过过渡性的劳动力市场对社会风险进行控制》, 2006 年, 柏林社会科学研究中心, 讨论文件 SP2006-117。
- SERASA.:《Serasa 公司的残疾人就业能力计划》, Serasa 公司提供的报告, 2007 年。网址: <http://www.serasa.com.br>。
- Shanahan, M. 和 Hand, C.:《走上发展高速路的技能开发战略:爱尔兰的例子》(日内瓦, 国际劳工局, 即将发表), 2008 年。
- Shenggen, F., P. Hazell 和 S. Thorat.:《印度农村地区:政府开支、增长和贫困之间的联系》, 1999 年, 国际食物政策研究所, 研究报告 110 号。
- Sievers, M. 和 P. Vandenberg.:《联动配合:谁从连接金融与企业开发服务的措施中受益?》, 2004 年, 通过小企业开发促进就业计划(SEED), 工作文件第 64 号(日内瓦, 国际劳工局)。

- Silveira,S.和 A.Matosas.: 2001. Hacia una formación decente par alas mujeres. Avances y asignaturas pendientes para la participación femenina en la formación professional y técnica en América Latina, Boletín Trabajo Decente y formación professional No. 151 (蒙德维地亞, 国际劳工组织-美洲职业培训知识开发中心)。
- Snower,D.: 《低技能、劣质工作陷阱》, 1996 年, 选自 A. Booth 和 D. Snower (编著) 的《获取技能》(剑桥, 剑桥大学出版社)。
- 南非和英国关于卫生保健概念及人员的互惠教育交流谅解备忘录, 2003 年。
- Sparreboom,T.: 《南部非洲地区劳动力市场信息系统评估》, 2001 年, 选自《非洲发展》26 (3 和 4), 第 149-181 页。
- Sparreboom,T.: 《需求驱动的市场中的技能开发信息系统: 南非的例子》, 2004 年, 选自《南非劳资关系杂志》第 28 卷第 1 册, 2004, 第 127-144 页。
- Spilsbury,D.: 《工作中的学习和培训》, 国际金融学院(The International Faculty of Finance)研究报告 RR399, 英国政府教育与技能部, 2003 年。
- Stapleton, D., Burkhauser,R.: 《残疾人就业的下降: 一个政策难题》, W.E. Upjohn 就业研究所, 2003 年。
- Stegner,J.R.,Butterfield,B.和 Evers,C.T.: 《John Deere 供应商开发计划》, 第 87 届年度国际会议记录, 2002 年, 供应管理研究所(旧金山)。网址: <http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StegnerFA.pdf> [2007 年 10 月 31 日访问]。
- Stern,N.: 《气候变化经济学》, 剑桥大学出版社, 纽约, 2007 年。
- Stiglitz,J.和 A.Charlton.: 《贸易援助: 提交英联邦秘书处的报告》, 2006 年 3 月 21-22 日, 英联邦秘书处/联合国贸发会议贸易援助会议, 会议文件, 日内瓦。
- Strietska-Ilina,M.T.O.: 《基于欧洲职业培训发展中心及欧洲培训基金信息的欧盟技能需求早期确认系统评论》, 2007 年, 选自《技能需求早期确认体系、制度框架及过程》, M.T.Olga Strietska-Ilina 和 M. Tessaring (编辑)(卢森堡, 欧洲职业培训发展中心), 第 204-213 页。
- Tabatabai,H.: 《消除童工劳动: 有条件转移的承诺》, 国际劳工组织/国际消除童工劳动计划(日内瓦, 国际劳工局), 2006 年。
- Tan,H.: 《在职技能升级和培训政策: 全球和地区的观点》, 2005年12月4-6日, 埃及, 开罗, 就业创造与技能开发中东北非地区会议, 2006年11月1日修订。投资环境能力提高计划, 世界银行研究所。网址: <http://etools.worldbank.org/etools/docs/library/206983/Tan%20In-Service%20Training%20Global%20%26%20MENA%20Views.pdf>。
- Tan,H.: 《企业能力: 技能、技术及生产率对中小企业的影响》, 2003年12月9-11日, 南亚投资环境地区研讨会。
- Tan,H., G.Lopez-Acevedo.: 《墨西哥: 在职培训面向知识经济》, 2003年, 世界银行, 政策研究工作文件第2957号(华盛顿, 世界银行)。
- Tan,H.W.; Batra,G.: 《发展中国家的企业培训: 发生、决定因素及生产率成果》, 私营部门发展部, PSD 临时文件第 9 号, 1995 年 9 月(华盛顿, 世界银行)。
- Te Velde,D.W.: 《全球化与教育: 贸易、投资和移民文献告诉我们什么?》, 工作文件 254 号(伦敦, 海外发展研究所), 2005 年。
- Thornton,P.和N.Lunt.: 《18个国家的残疾人就业政策: 评论》(约克大学, 社会政策研究中心), 1997年。
- 特立尼达国家残疾人中心(NCPD): 《2006 年年度报告》, 网址: <http://www.ncpdt.org/>。
- Tuck,R.: 《国家职业资格框架介绍指南: 政策制定者的概念及实践问题》, 技能与就业能力司(日内瓦, 国际劳工局), 2007 年。
- Twinomugisha,B.: 《关于乌干达气候变化的影响、脆弱性及如何适应等情况的分析报告》, 2005 年, 土著志愿协会发展网(ENIVA)—乌干达。

- 英国卫生与安全委员会：《卫生和安全行业—案例研究》，2004年。在线查阅网址：
<http://www.hse.gov.uk/businessbenefits/casestudy.htm> [2007年10月17日访问]。
- 联合国贸易与发展会议(UNCTAD)：《非洲的技术鸿沟：肯尼亚、加纳、坦桑尼亚和乌干达案例研究》，2003年，联合国贸发会议(纽约和日内瓦，联合国贸发会议)年。
- 2007年：《2007年最不发达国家报告—以发展为目的知识、技术学习和创新》(日内瓦，联合国贸发会议)。
- 2006年 a：《工商业的贡献》，联合国经济与社会事务部，E/CN.17/2006/5/Add.7(纽约)。
- 2006年 b：《工人和工会的贡献》，联合国经济与社会事务部，E/CN.17/2006/5/Add.6(纽约)。
- 联合国开发计划署(UNDP)：《2006年人类发展报告—透视贫水：权力、贫困和全球水危机》(纽约，联合国开发计划署)，2006年。
- 2005年：《2005年人类发展报告—处在十字路口的国际合作：不平等世界中的援助、贸易和安全》(纽约，联合国开发计划署)。
- 联合国非洲经济委员会(UNECA)：《非洲经济报告：非洲迎接失业和贫困挑战》(亚的斯亚贝巴，联合国非洲经济委员会)，2005年。
- 联合国环境规划署：《劳动与环境：一种自然的和谐》(内罗毕，联合国环境规划署)，2007年。
- 联合国教科文组织：《世界范围参与正规技术与职业教育及培训计划情况：初步统计研究》，联合国教科文组织统计研究所、联合国教科文组织—国际技术与职业教育及培训中心(波恩，联合国教科文组织)，2006年。
- 2004年：《全球人人受教育监测报告 2005：评估目标实现的进展》(巴黎，联合国教科文组织)。
- 联合国：《国际移民和发展高层对话摘要》，联合国大会，2006年10月13日，大会主席备忘录。
- 联合国儿童基金会(UNICEF)：《国家教育统计》，2007年。在线查阅网址：
<http://www.childinfo.org/areas/education/> [2007年8月17日访问]。
- 联合国欧洲经济委员会：《2003年欧洲经济委员会统计年鉴：欧洲及北美的趋势》(日内瓦，联合国欧洲经济委员会)，2003年。
- 联合国工业发展组织(UNIDO)：《赶超所需的能力建设—历史、经验和政策方面的问题》(维也纳，联合国工业发展组织)，2005年。
- 联合国最不发达国家高级代表办公室：《发展中的内陆国家和小岛国家》，网址：
www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc [2008年1月29日访问]。
- 美国劳工部(USDOL)：《地区经济发展中的劳动力创新》，就业与培训署(ETA)，2007年9月，马尼拉，亚太经济合作组织。网址：
<http://www.doleta.gov/wired/files/WIRED-Fact-Sheet.pdf>。
- Uzzi,B.：《组织机构经济行为嵌入状态的起因与结果：网络效应》，选自《美国社会学评论》第61卷，第674-689页，1996年。
- Van Ark,B.：《欧洲的经济增长与劳动生产率：半个世纪的东西方比较》，1999年，格罗宁根增长与发展中心，格罗宁根大学(荷兰)。在查阅网址：
<http://www.eco.rug.nl/ggdc> [2007年10月17日访问]。
- Vandenberg, P.：《生产率、体面就业和贫困：涉及小企业的概念和实践问题》，2005年，通过小企业开发促进就业项目(SEED)，工作文件第67号(日内瓦，国际劳工局)。
- Van Eekelen,W.,L.De Luca,I.Nagwa.：《埃及的青年就业》，2001年，技能、知识和就业能力主体计划(日内瓦，国际劳工局)。
- Vaughan-Whitehead等：《劳动者的财政参与：东西方经验》(日内瓦，国际劳工局)，1995年。
- Visagie,E和 Prasad, G.：《南非缓解贫困的再生能源技术：生物柴油机和太阳能热水器》(开普敦，开普敦大学)，2006年。

- Volberda, H.W., FA.J. van den Bosch.: 《对荷兰创新议程的反思：管理和组织最重要》，研究论文 ERS; ERS-2004-009-STR, 伊拉兹马斯管理研究所 (ERIU), 伊拉兹马斯大学鹿特丹管理学院, 2005 年 12 月 15 日修订。
- Von Braun, J. 和 R.K. Pachauri.: 《发展中国家生物燃料对穷人的承诺与挑战：年度报告》，国际食物政策研究所年度报告(华盛顿, 国际食物政策研究所), 2006 年。
- Wahl, M.; Meier, R.: 《以企业为成员的组织如何帮助促进企业环境：案例研究—巴西北部》，2005 年, SEQUA-BFZ. 在线查询网址: <http://www.businessenvironment.org/> [2007 年 10 月 29 日访问]。
- Walker, S.: 《农业气象学教育与培训对降低面对气候变化时的脆弱性的作用》，2005 年, 选自《气候变化》第 70 卷, 第 311-318 页。
- Wickramasekara, P.: 《对医务工作者移民的政策回应：留下、返回和不断往返》，2007 年 3 月 22-23 日, 日内瓦, “行动号召：确保全世界的医疗卫生人力资源”国际会议。
- Wickramasekara, P.: 《技术移民的政策回应：留下、返回和不断往返》，2003 年, 劳工移民前景 5E, 国际移民计划(日内瓦, 国际劳工局)。
- Wilson, R.: 《预测技能及劳动力市场需求：综述和评论》，2006 年, 华威大学(英国), 就业研究所。
- Wirth, Linda.: 《打破玻璃天花板：管理职位中的女性》(日内瓦, 国际劳工局), 2004 年更新。
- Wong, P.K.: 《新加坡打造知识经济体的战略》，选自《2001 年东亚地区趋势和问题》，Ng Chee Yuen 和 Charla Griffy-Brown 编著, 东京国际发展研究所, 2001 年。
- 世界银行：《农业发展：2008 年世界发展报告》(华盛顿, 世界银行), 2007 年。
- 2007 年 a. Sénégal – A la recherche de l’Emploi – Le chemin vers la prospérité, 2007 年 9 月 (华盛顿, 世界银行)。
- 2006 年. 《发展与下一代：2007 年世界发展报告》(华盛顿, 世界银行)。
- 2005 年. 《发展的延伸》，2005 年 7 月(残疾人和包容性发展, 世界银行研究所)。
- 2003 年. 《全球知识经济中的终身学习：发展中国家面临的挑战》(华盛顿, 世界银行)。
- 1997 年. 《马来西亚：企业培训、技术和生产率—世界银行国别研究》(华盛顿, 世界银行)。
- 全球化社会问题世界委员会 (WCSDG): 《一个公平的全球化—为所有的人创造机会》(日内瓦, 国际劳工局), 2004 年。
- 世界经济论坛：《世界竞争力报告》，2007 年。网址：
<http://www.gcr.weforum.org/pages/home.axp>. [2008 年 1 月 14 日访问]
- 世界资源研究所/联合国开发计划署/联合国环境规划署/世界银行：《2005 年世界资源：穷人的财富—管理生态系统, 抗击贫困》(华盛顿, WRI/UNDP/UNEP/WB), 2005 年。
- 世界贸易组织：《世界贸易报告：探索补贴、贸易和世界贸易组织之间的联系》(日内瓦, 世界贸易组织), 2006 年。
- Wu, W.: 《中国培育研究型大学和产业之间的联系：上海的例子》，2007 年, 选自《世界发展》第 35(6)卷, 第 1075-1093 页。
- Young, M.: 《国家技能资格框架：在发展中国家有效实施的可能性》，技能与就业能力司(日内瓦, 国际劳工局), 2005 年。
- Zadek, S.; Scott-Parker, S.: 《释放潜力：残疾人企业新案例》(日内瓦, 国际劳工局), 2001 年。