

特别全会讨论背景说明

“面向未来的技能”

本文件对第 16 届亚太区域会议局长报告作了补充，为题“面向未来的技能”
的特别全会讨论提供了附加资料。

导 言

1. 许多亚太和阿拉伯国家多年来加大力度，改进技能制度¹。对劳动力队伍中青年人的教育和培训进行投资被认为是非常关键的，能够提高就业能力、减少贫困、改进生产率和竞争力，促进包容和公平的经济增长模式。
2. 2030 年可持续发展议程呼吁大幅度提升相关职业和技术技能，将其作为促进就业、体面工作和创业的一个途径。可持续发展目标 4 特别阐述了技能开发的重要性，促进技能同时也是实现其它目标的一个关键组成部分，这些目标包括，例如，体面劳动(可持续发展目标 8)、消除贫困(可持续发展目标 1)和性别平等(可持续发展目标 5)。在受到冲突和灾难影响的地区，技能开发构成了包容性复苏工作的一个重要部分。
3. 本地区许多国家的技能开发制度持续面临众多挑战。对很多国家而言，改进技能制度的质量和反应力仍然是一个重大挑战。一个并非罕见的情况是一些国家既缺乏技能工人，失业率(特别是青年失业率)又居高不下。“技能不匹配”问题凸显了有必要努力使技能开发制度更好地应对劳动力市场需求。
4. 本地区的许多国家积极、活跃地参与国际劳工组织“劳动世界的未来”举措，这表明它们正在探索未来的就业和技能政策和战略。变革的驱动因素包括技术、人口趋势、经济增长模式、脆弱性以及环境退化。其它关键驱动因素还包括向绿色经济转型和贸易一体化。在阿拉伯国家，人口不再激增和冲突的干扰效应将大大影响移民和创造就业的模式。
5. 另外，仅提供更多技能工人是不够的。更高的技能并不能自动转化为更强劲的企业绩效、更好的工作和体面劳动。为此，任何技能战略的一个重要部分应为企业和经济升级，即转向需要和使用更高技能的更优质生产和服务。

当前状况和未来前景

6. 优质基础教育为年轻人提供识字和计算技能，这些技能为继续教育和培训、生产性工作和生活打下了总体基础。但是，亚太地区劳动力的平均教育水平差别很大。一些国家的受教育程度相对较低。例如，在图 1 所列的 24 个国家中，有 5 个国家 30% 以上的劳动

¹ 在本文中，除非另行明确说明，“亚洲和太平洋”一词系指本地区的 47 个国家以及巴勒斯坦被占领土，它们处于不同收入水平，包括东亚、东南亚、南亚和太平洋岛国及西亚阿拉伯国家。

力未完成初等教育。这包括巴林、柬埔寨、印度、科威特和巴基斯坦。在抽样国家中，将近一半国家的大部分劳动力的教育水平为中等以下。这包括南亚的 4 个国家，6 个阿拉伯国家中的 4 个国家，和 3 个东南亚国家。

7. 本地区高收入经济体的劳动力受教育程度更高。例如，澳大利亚、日本、韩国、新西兰、新加坡和中国台湾的劳动力中有至少 30% 的工人接受了高等教育。在阿拉伯国家，巴勒斯坦被占领土和约旦是仅有的处于或接近该水平的两个实体。随着参加技术和职业教育和培训的人数日益增长，各国面临着改善教育和培训的相关性和质量的挑战。例如，在中东，学生在标准化国际考试中的成绩不好。
8. 澳大利亚、文莱、日本、新西兰和新加坡从事高技能职业的工人比例最高，都超过 40%(图 2)。相比而言，高技能工作在南亚所占的比例非常低。在尼泊尔和孟加拉，从事管理和专业工作的人员分别占有工人总数的 4% 和 6%。在阿拉伯国家，高技能就业所占比例相对较高的国家包括阿联酋(36%)、黎巴嫩(32%)和沙特阿拉伯(27%)。在东南亚，以下国家特别缺乏高技能工作：柬埔寨(4%)、印度尼西亚(9%)和越南(10%)。
9. 虽然技能不匹配的类型在过去十年间发生了变化，本地区当前仍存在严重的技能不匹配问题。² 一个高发生率的问题是“技能不足型不匹配”，即工人不具备岗位所需的教育和培训。³ 例如，技能水平低于岗位要求的工人在印度为 51%，柬埔寨和泰国约为 45%。相比而言，“技能过剩型不匹配”(即工人的技能资格超过岗位所需水平)问题所占比例要低的多，但发生率也在提高。⁴
10. 阿拉伯国家同时存在青年失业率很高和某些岗位缺乏技能工人的问题，这意味着技能不匹配的程度很高。尽管青年失业率很高，阿拉伯雇主经常表示无法找到具备适当技能的工人。
11. 展望未来，可以看到技能需求将由影响劳动世界未来的四个重要趋势带动：(i) 人口转型；(ii) 技术和创新；(iii) 区域和全球经济一体化；和(iv) 绿色生产。
12. 各个国家人口转型的情况不同，需采取不同的应对政策。2015 至 2030 年期间，本地区 65 岁及 65 岁以上的人口将从 8% 增加到 12%。⁵ 劳动力老龄化将不仅成为高收入经济体的特征，例如，澳大利亚、日本、新西兰、韩国和新加坡，也将成为很多低收入和中等收入国家的特征，包括孟加拉、中国、黎巴嫩、缅甸、斯里兰卡和泰国。与此相反，本地区其他地方的主要挑战是使青年求职者具备在迅速壮大的劳动力中竞争的技能。例如，在未来 15 年间，南亚的劳动年龄人口(15 岁及以上)每年将平均增长 1.6%，而阿拉伯国家将增长 2.4%。⁶

² 国际劳工组织将技能不匹配定义为“一个全面术语，系指在劳动世界中存在的所提供技能和所需要技能之间的各类不平衡”。有关进一步讨论，见：国际劳工组织：预测和匹配技能和就业岗位，指导说明(2015 年，日内瓦)。

³ 国际劳工组织：亚太地区的技能不匹配(曼谷，即将出版)。

⁴ 但是，所占比例更低并不一定意味着为数较少。仅中国即有 750 万失业的青年毕业生。相对受过较高教育的青年人的失业问题是本地区另外一个日益值得关切的问题。

⁵ 国际劳工组织的估测，其依据是联合国经济和社会事务部人口处：世界人口前景：2015 年修订版，DVD 版本。

⁶ 出处同上。

13. 对未来技能的第二个关键驱动因素将是科技和创新。尽管尚不能够预测技术对劳动力市场的全面影响，本地区必定会因一些职业被重新定义或过时和一些职业被新创造出来而作出一些调整。国际劳工组织近期关于东盟技术情况的研究表明，工作场所中最易面临技术自动化风险的是女性和受教育最少的工人。⁷
14. 更深入的经济一体化是塑造技能前景的第三个主要驱动因素。亚太地区占全球贸易的40%左右，密切融入全球和地区价值链。⁸今后几年，这些态势有可能因为重要的区域贸易协定而进一步强化。这些举措将加快经济和劳动力市场的结构性变革以及相应的技能升级。例如，2010年至2025年，预计东盟对高技能就业的需求将增长41%，部分原因是东盟经济共同体的成立。⁹相比而言，阿拉伯国家区域一体化对就业和技能的影响预计没有这么明显。本地区劳动力流动的增加也将形成跨境技能认可的势头。
15. 第四，还需考虑到绿色生产和就业，努力使劳动力作好准备。本地区的经济进步和社会繁荣受到环境退化和气候变化的威胁，因而可能使就业和生计遭到破坏。但是，一项研究表明在未来二十年，通过向更加绿色、低碳的经济转型，可能在全世界创造多达6000万个新增就业岗位。¹⁰这方面的动力将来自碳密集型工业的转型以及新型、碳友好型部门的兴起，这些部门包括，例如，可再生能源、回收、生态旅游和其它部门。这给适应这些产业变化态势的绿色技能带来了深远影响。

主要技能议程和应对措施

16. 各个国家和部门未来劳动力市场变革的步伐和程度有所不同。现有技能体系能否做好准备，核心的一点是要具备更好地预测和应对未来技能需求的能力。

预测技能需求

17. 技能体系需具备对此类需求的预测能力，这对于个人、企业、政府和培训机构在相关能力方面做好准备是非常关键的。技能预测涉及“以战略性方式、采取一致和系统化方法评估未来劳动力市场技能需求”的活动。¹¹最重要的是，它帮助利益攸关方作出关于在目前对未来所需技能进行投资的知情选择。通过提供关于未来技能需求的信息，它为技能供给提供指导，因此成为技能体系更好地应对劳动力市场需求、避免未来技能不匹配的关键因素。
18. 国际劳工组织与欧洲职业培训发展中心和欧洲培训基金会共同开发了一系列技能需求预测的指南和工具。这包括贸易和经济多样化技能工具，它确定相关技能需求，将其作为

⁷国际劳工组织：变革中的东盟：未来的就业岗位面临着自动化风险(2016年，曼谷)。

⁸联合国亚太经济和社会委员会：“2015年亚太贸易投资报告：支持在价值链中的参与”(2015年，曼谷)。

⁹国际劳工组织和亚洲开发银行，出处同上。

¹⁰国际劳工组织：向可持续发展迈进：绿色经济中的体面劳动机会和社会包容(日内瓦，2012年)。

¹¹国际劳工组织：预测和匹配技能和就业岗位，出处同上，第3页。

发展贸易导向型部门战略的一个必要组成部分。在孟加拉对该工具进行了试点，并已将其扩展到一个包括柬埔寨、缅甸、菲律宾和越南在内的项目。

加强正规培训体系的反应力

19. 就业技能的要求在未来将不断变化，存在不确定性，这要求技能开发体系具有灵活性、反应力和可及性。通过公共 — 私营伙伴关系使企业更多地参与技能体系，这对于提高正规培训体系的反应力，满足各个工人和各行各业的需求是必不可少的。企业可以采取不同形式参与技能体系，提供基于雇主开发和认可的技能能力标准的培训已引起很大关注。已开展了大量工作，制订了许多能力标准和国家资格框架。¹²
20. 但是，通过以能力为基础的培训来提高技能体系的反应力，这一进程可能并不容易。该进程受到各种因素的影响，包括雇主的参与程度以及培训、评估和认证体系的开发和运行。对讲师进行以能力为基础的方式的培训也非常重要。
21. 促进和加强优质学徒制也再次引起关注。尽管其它形式的基于工作场所的学习也有益于工作见习，结构性的优质学徒制在帮助毕业生更好地就业方面成绩斐然。优质学徒制使雇主能够根据其具体的技能要求对员工进行培训，可能成为一个招聘正式员工的渠道。但是，在扩大学徒制和提高学徒制质量方面仍存在挑战，特比是在那些企业缺乏技能开发经验的国家。
22. 在私营部门更多地参与技能开发体系的同时，应建立一个与绩效挂钩的筹资机制，确保延续那些与就业目标相符的计划，停止那些与就业目标不符的计划。在实施与绩效挂钩的筹资机制方面存在众多挑战，包括缺乏对影响进行评估的能力以及公共培训中心不愿对计划进行变革。

企业参与和以需求为导向的技能方式

23. 企业在规划和提供培训及雇用技能工人方面能发挥作用的程度将影响到技能体系为应对未来技能需求而做好准备的能力。雇主处在了解企业环境变化的第一线，因此最易于感受到未来的技能需求。
24. 在本地区的很多地方，企业参与尚处于初级阶段。但是，一些国家已经向前迈进了一大步，建立了机构性机制，例如，印度的部门技能理事会，孟加拉的企业技能理事会，和约旦的技能理事会。¹³ 这些制度仍处于发展中阶段，但已做出了重要贡献，使企业能够获得经验，成为技能体系的关键参与方。

¹² 例如，包括孟加拉国、柬埔寨、斐济、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南在内的一些国家。

¹³ 自 2009 年以来，印度已经为高增长和重点部门建立了 18 个部门技能理事会。每个理事会不仅制定部门技能计划，而且出资进行了大规模技能培训，以便满足该部门的需求。在约旦，制药、食品和饮料部门的技能理事会也已经开始工作。在国家层面，三方就业、技术和职业教育培训理事会也负责监督与移民工人工作许可相关的培训的资金划拨和使用，将其作为劳动力本国化政策的一个部分。在巴勒斯坦被占领土，以地区为基础的技能理事会在培训机构和雇主之间发挥了有益作用。

25. 为了使雇主参与技能开发，非常重要的一项是使技能投资成为对企业经营有意义的解决方案。技能需求取决于工作岗位的类型和性质，它们与企业所提供的产品和服务以及生产方式和市场规模密切相关。如果企业的战略是靠低成本、低技术和低工资来竞争，那么对高技能的需求就非常有限。只有当企业升级所提供的产品和服务及其生产方式时，技能投资才有意义。
26. 雇主参与技能开发还取决于他们是否有能力制定战略，确定这些战略所要求的技能并在部门层面组合这些需求。在一些国家，雇主表达需求的空间非常有限。而在另外一些国家，雇主代表没有充分发挥他们作为技能开发委员会和理事会成员的作用。因此，技能不匹配并非总是归咎于教育制度，也可能是因为缺乏组织能力和雇主表达需求的空间而导致的。
27. 国际劳工组织促进技能开发，将其作为更为广泛的企业增长、本地发展和国家竞争力战略的一个重要组成部分。¹⁴ 在这方面，国际劳工组织目前正支持在老挝人民民主共和国色贡省开展一个本地经济发展计划，该计划把技能开发和企业发展干预措施以及农村基础设施一并作为农村发展战略的一部分。在黎巴嫩，正在蔬菜生产价值链中应用类似方式。

技能体系为满足弱势工人需求做好准备的能力

28. 非正规经济仍是亚太地区许多男性和女性工人获得收入的主要来源。但是，他们中的大部分人面临多重障碍，难以获得技能，陷于低技能、低生产率和低工资就业岗位的恶性循环。一个国家有能力重新定位技能体系并调整其重点，以满足非正规部门工人需要，这对于减少不平等和实现包容性增长是很关键的。
29. 提高正规培训体系灵活性并使这些工人更容易获得培训，在这方面的尝试已经得到了一些有益经验。例如，有效的培训应具有针对性、由需求驱动，并提供以能力为基础的短期课程，这些课程不仅包括技术技能，还包括生活技能和其它软技能。培训可以是流动式或者以社区为基础的，通过与非传统培训机构，例如非政府组织和/或工会之间进行协调，更好地推广培训。一个灵活的培训时间安排是特别重要的，特别是对于那些仍然承担大部分护理和家庭责任的妇女而言。对工人在职获得的技能的认证有助于提高技能的可携性。推动妇女参与非传统工作和部门是一个非常重要的途径，能够打破成见，使更多女性进入收益更高的部门。
30. 非正规学徒制是非正规经济中获得技能的主要途径之一。很多国家已经尝试加强这方面的工作。例如，在孟加拉，通过建立培训结构并授予学徒正式职业资格，改善了非正规学徒制的质量。在约旦采取了类似的做法，包括改善职业安全卫生并在一个培训中心为学徒提供理论部分的培训。

¹⁴ 2004年人力资源开发建议书(第195号)，2011年；国际劳工组织：面向强劲、可持续和平衡增长的技能劳动力：20国集团培训战略(2010年，日内瓦)；国际劳工组织：有利于提高生产率、就业增长和发展的技能，报告五，国际劳工大会，第97届会议，2008年，日内瓦。

31. 但是，经验表明在获得技能方面的多重障碍都具有深层原因，并非仅限于技能传授模式。¹⁵ 这些障碍包括较低的教育和识字水平、社会对男性和女性的不同期望以及相对创收而言，参加培训所需支付的财务或机会成本。妇女在非正规经济中所占比例过高，往往从事价值较低的、被认为面向女性的职业。职业方面的性别隔离依然存在，这使女性难以获得更好的工作、机会和同工同酬，护理和家庭责任仍主要由妇女承担。对于试图参加技能培训获得技能或使技能多样化从而找到更好工作的妇女而言，家庭支持常常是非常关键的。
32. 创收不仅需要技能，还需要启动资本和设备。但是，除非将技能作为更为广泛的本地经济发展战略或部门发展战略的一部分，否则从非正规就业转型到正规就业的创收活动几乎无法实现可持续性和增长。¹⁶ 另外，为了确保妇女能够成功，应采取干预措施应对除了获得资金和企业技能以外的其它妇女创业方面的障碍。¹⁷
33. 鉴于劳动力市场前景，特别是那些低技能职业从业人员的劳动力市场前景，另一个重要政策议程是在企业改革的情况下使现有从业人员能更好地获得培训，促进技能升级。但是，在中东和北非地区的企业培训投资模式表明，公司更倾向于向新招收的工人而不是现有工人提供培训。¹⁸ 工人组织在维护工作中权利、促进人人享有平等培训机会、协助对现有雇员的技能进行认可和升级方面的作用是非常重要的。
34. 除女性、青年、低技能工人(特别是那些在非正规部门中工作的人)以外，弱势群体还包括农村、偏远和艰苦地区的工人、残疾人和土著人。根据具体国情和当地情况，查明弱势群体并制定符合他们需求的战略，这对于通过技能促进包容性增长是非常关键的。

技能的利用

35. 建设具有更高技能的劳动力队伍并不会自然而然地带来优质工作岗位或更强劲的企业绩效。技能的利用远非一个自动运行的过程，非常重要的一点是了解影响技能使用的条件和因素，包括创造具有高技能强度的就业岗位和健全的雇佣条件。
36. 技能需求是由工作岗位的技能构成和技能强度决定的。非常重要的是，在企业战略发生重大变化时应进行社会对话，工会应当在此类变革情况下发挥作用，与雇主就取代工人和工人再培训进行谈判。社会对话在根据技能水平谈判工资方面也起着重要作用，特别是在在工作岗位技能强度有所提高的情况下。
37. 本地区的一些国家正在认识到建立有利于开发和利用技能的工作场所的重要性。他们正在对雇佣条件进行评估，使工作场所更有吸引力，留住技能工人。例如，在新加坡，零售业的技能战略指出了在公司中如何将技能升级与职业发展相联系。

¹⁵ 国际劳工组织：“提高技能和就业能力：促进加入正规经济”，见“非正规经济和体面劳动：支持向正规化转型的政策资源指南”（日内瓦，2013年）。

¹⁶ 东盟：“关于在东盟实现从非正规就业向正规就业转型，促进体面劳动的越南宣言”（2016年）。

¹⁷ 国际劳工组织：“面向妇女企业家的创业发展干预措施的有效性”，国际劳工组织——妇女创业日专题简介（2015年，日内瓦）。

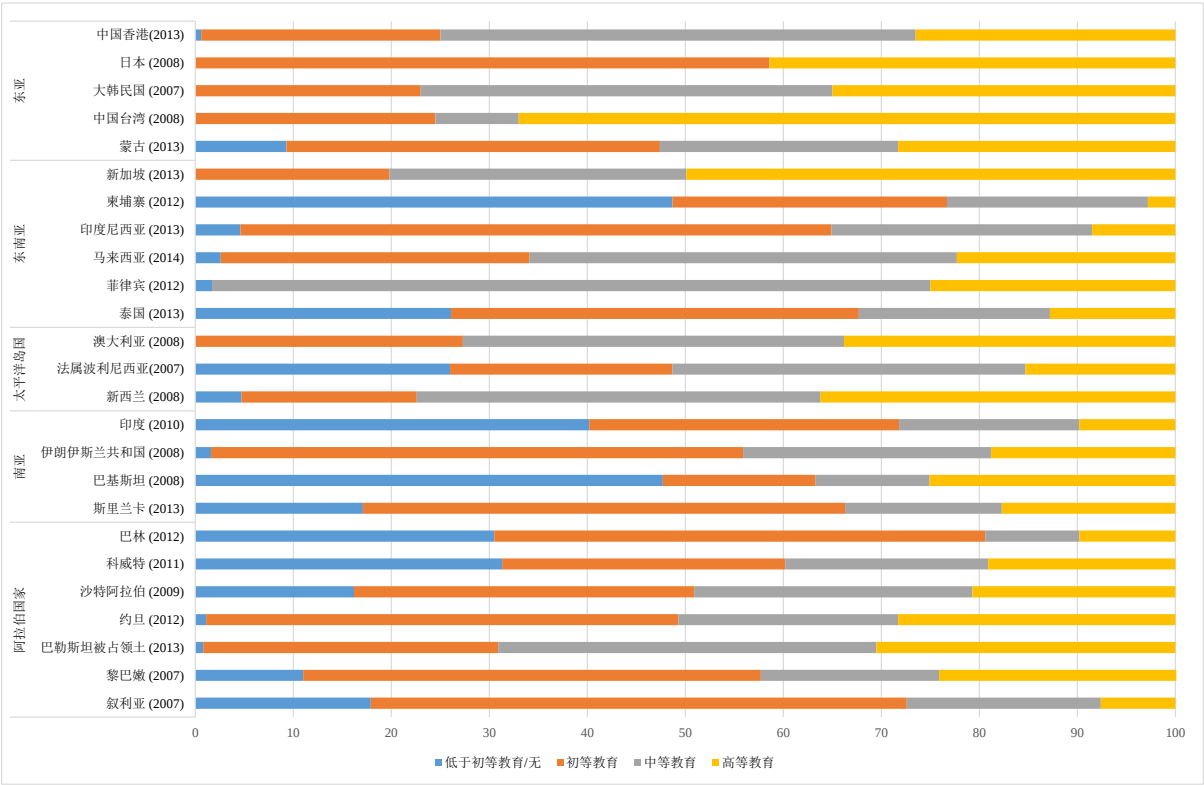
¹⁸ 世界银行：企业调查，见网址：<http://www.enterprisesurveys.org/> [2016年9月23日查询]。

前进道路

38. 鉴于现有的劳动力市场挑战和不确定的前景，有必要坚定地以技能开发为政策重点，确保亚太地区具有一个包容性和可持续的未来。为此，应优先采取一系列措施。
39. 对本地区一些国家而言，加强基础教育和中等教育投资仍然非常重要，因为扎实的基础教育和核心技能使工人得以应对变化和不确定性的未来劳动力市场。应进一步促进在中学和培训机构将核心技能纳入技能培训，推动妇女和女孩参与非传统部门。
40. 技能的供给应由对未来技能需求的系统分析和预测来指导。对于资源和机构能力有限的国家，一个可行和有意义的起点是作为部门发展战略的一部分，在部门层面对未来技能需求进行评估。
41. 加强正规培训机构的反应力、灵活性和可及性，这需要政治承诺。除资金方面的承诺外，继续努力进行详细诊断并制定改革方案，这在一些国家可能会有所助益。
42. 企业深入参与技能开发应成为常态，但对那些经验有限的国家而言，这方面仍然需要时间来发展。企业需培养集体确定并表达技能需求的能力，拓展表达这方面需求的空间——包括但不限于部门技能理事会。
43. 为了加强企业参与，需将未来的技能战略纳入部门发展和竞争力战略。需要进一步给与政策支持，促进以优质和高附加值的产品和服务为基础的竞争力。这将提高工作岗位的技能强度，引发更优质生产、更高技能和工资的良性循环。
44. 工人组织应发挥重要作用，参与国家、部门和企业层面关于技能开发政策和基础设施的社会对话，促进人人享有平等培训和再培训机会，与雇主就技能认可和升级进行谈判。
45. 最后，将非正规经济和其他弱势群体的技能开发置于国家技能开发战略的优先位置，这对于减少不平等和实现包容性增长是非常关键的。

附 录

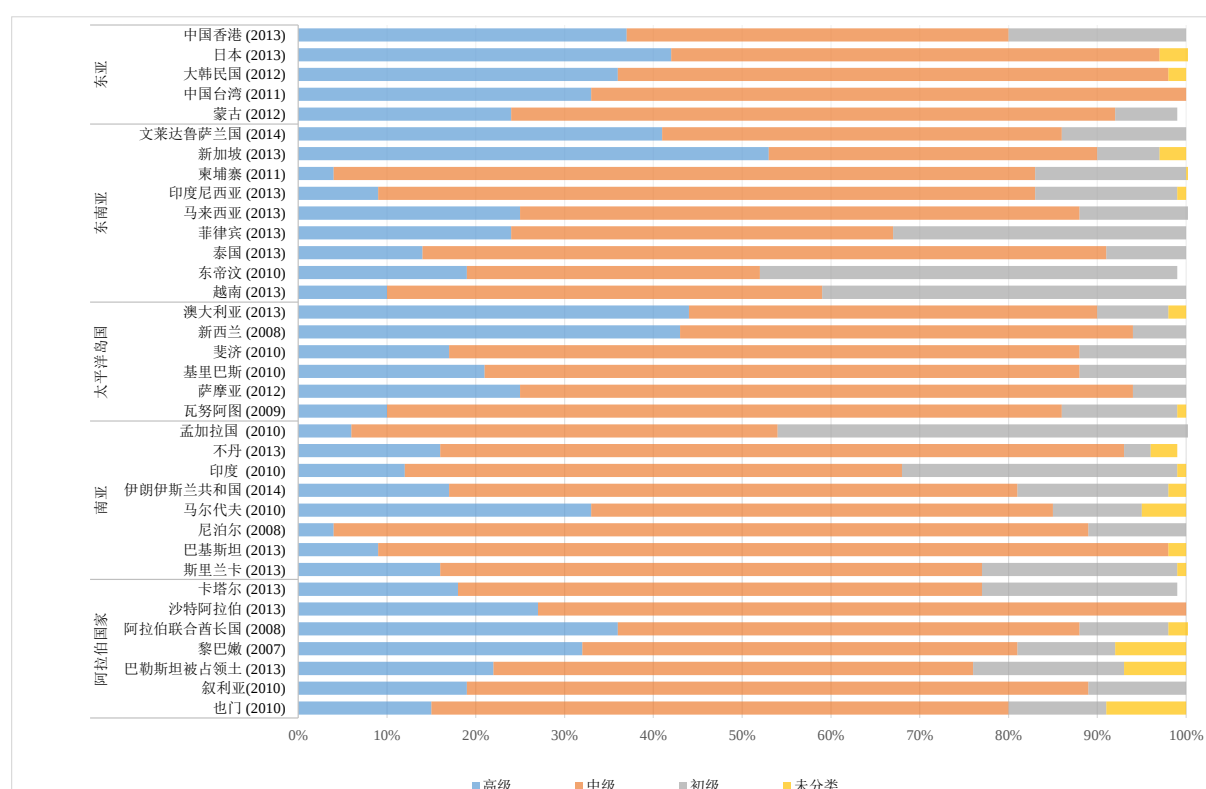
图 1. 亚太和阿拉伯国家中选定国家现有最新数据年度劳动力教育程度(百分比)



说明：日本：初等教育含中等教育；菲律宾：中等教育含初等教育。

来源：国际劳工组织：劳动力市场关键指标，第 9 版(2016 年)。

图 2. 亚太和阿拉伯国家中选定国家现有最新数据年度按职业划分的就业比例(百分比)



说明：高技能职业为国际标准职业分类(ISCO)中的第 1 组(经理)，第 2 组(专业人员)和第 3 组(技术员和助理专业人员)。中级技能职业包括该分类中的第 4 组(职员)，第 5 组(服务和销售工人)，第 6 组(农业和渔业技能工人)，第 7 组(手工艺和相关行业工人)和第 8 组(种植和机器操作和装配工)。低技能职业包括该分类中的第 9 组(初级职业)。见国际劳工组织：国际标准职业分类：ISCO-08：卷 1：结构，分组定义和相应表格 (日内瓦，2012 年)。

来源：国际劳工组织：劳动力市场关键指标，第 9 版(2016 年)。