



# 理 事 会

第 349 届会议，2023 年 10 月 30 日至 11 月 9 日，日内瓦

## 机构部分

INS

日期：2023 年 10 月 5 日

原文：英文

### 第三项议程

## 与国际劳工大会第 111 届会议 (2023 年)工作相关的事项

### 实施《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)的行动计划

#### 文件目的

本文件简要概述了国际劳工大会于 2023 年 6 月 16 日新通过的《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)的理念、宗旨和内容。本文件还确定了 2024-2027 年期间劳工局可能采取的后续行动战略的优先事项，旨在支持三方成员努力落实《建议书》。

请理事会就拟议后续行动提供指导意见并要求总干事在现有资源范围内执行旨在落实《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)的行动计划时考虑到理事会的指导意见(见决定草案，第 55 段)。

**相关战略目标：**全部。

**主要相关成果目标：**成果目标 3：促进充分的生产性就业，实现公正转型。

**政策影响：**行动计划将指导劳工局今后两个两年期在高质量学徒制领域开展的工作，并指导劳工组织就该领域工作在国际上发挥更广泛的作用，包括在《2030 年可持续发展议程》后续行动方面。

**法律影响：**无。

**财政影响：**无。

**需采取的后续行动：**对行动计划及其执行工作加以调整，以及总干事就《第 208 号建议书》发出通知。

**作者单位：**技能与就业能力处(SKILLS)。

**相关文件：**《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)。

## ► 导 言

---

1. 国际劳工大会在第 111 届会议(2023 年)上通过了《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)。《建议书》是在三方达成强烈共识的基础上,经过两年的协商过程制定的。
2. 这一新建议书对社会正义具有战略意义,因其旨在促进建立高质量学徒制,为所有人提供技能开发机会,并重点强调平等性、多样性、社会包容性和加强对学徒的保护,从而助力实现所有人在享有自由和尊严、经济保障和机会平等的条件下追求物质福祉和精神发展的权利。
3. 学徒制对于劳动世界的未来尤其重要,因为在由气候变化、全球化、人口结构转变和技术变革等诸多挑战所推动的快速转型背景下,建立和推行高质量学徒制可以为各年龄段人士,特别是年轻人不断提供掌握技能、重获技能和提高技能的机会。学徒制可以带来体面工作,提高生产力、复原力和就业能力,推动向正规经济转型,并促进创业精神以及企业的增长和可持续性。
4. 本文件介绍了《建议书》的主要特点,并提出了劳工局对《建议书》的落实计划。将根据理事会对该行动计划的讨论和决定,通过全球、区域和国家一级的干预措施付诸行动。行动计划的设想期限为四年(2024-2027 年),因此,它将关系到 2024-2025 两年期计划和预算以及对未来计划和预算(2026-2027 年)的讨论。
5. 行动计划被完全纳入《劳工组织 2022-2030 年技能和终身学习战略》之中,<sup>1</sup>特别是支柱 5:促进高质量学徒制和基于工作的学习,强化就业能力、生产力和可持续企业。在编制本行动计划时,还考虑到了理事会此前就相关问题作出的决定,特别是《2020-2030 年青年就业后续行动计划》、《劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》、《劳工组织全系统机构能力发展战略》以及《国际劳工大会关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的决议》。
6. 行动计划将利用现有的“劳工组织技能创新机制”开发用以促进学徒制的创新工具和方法。该机制推行了三项相互关联的举措,即“技能创新挑战应对方案征集”、“技能创新实验室”和“技能创新网络”。
7. 行动计划将在与联合国可持续发展合作框架的密切协作下加以实施,并将寻求利用该框架提供的机会,包括通过在国家一级与联合国国家工作队以及在全球和区域一级与联合国各机构开展学徒制领域相关合作,以及将学徒制议题纳入各种高级别全球活动。

---

<sup>1</sup> 见理事会文件 GB.346/INS/4 和《劳工组织 2030 年技能开发和终身学习战略》,2023 年。

## ► 《建议书》的主要内容

---

8. 《第 208 号建议书》就学徒制的不同方面向成员国提供了指导。成员国可经与有代表性的雇主组织和工人组织协商，通过国家法律法规、集体协议、政策、计划或其他措施，面向所有企业和经济活动部门实施其中的规定。
9. 《建议书》提供了“学徒制”、“中介机构”、“预备学徒计划”和“承认先前学习”等术语的定义。
10. 《建议书》呼吁在相关国家教育、职业培训、终身学习和就业政策中纳入并推广高质量学徒制，还规定为这类学徒制建立一套全面监管框架。
11. 《建议书》明确规定，有代表性的雇主组织和工人组织应当参与高质量学徒框架、制度、政策和计划的设计、实施、监测和评估工作，并应当在负责监管学徒制培训的公共主管当局中拥有代表。
12. 《建议书》呼吁成员国采取措施订立针对具体职业的或通用性质的高质量学徒制培训标准，其中对以下等方面作出规定：最低录用年龄、职业安全与卫生、由合格人员对学徒进行监督、工作场所学徒与工人之间的适当平衡、预期最短和最长学徒期限、脱产学习与在岗学习之间的适当平衡、评估和认证所获得能力的程序、所获得的资格。
13. 此外，《建议书》还提出，成员国应当规定相关条件，根据这些条件，企业可以提供学徒制培训；教育和培训机构可以提供脱产培训和在职培训；中介机构可以协调、支持或协助提供学徒制培训。
14. 《建议书》规定了确保学徒得到充分保护的必要措施。它呼吁成员国采取措施，在学徒制方面尊重、促进和实现工作中的基本原则和权利。此外，它还对学徒的工作条件作出要求，呼吁成员国采取措施，确保学徒获得适足报酬或其他经济补偿，工作时间不得超出国家立法和集体协议规定的限制，有权享受有适足报酬或其他经济补偿的假期，享有带薪产假或陪产假和育儿假，享受社会保障和生育保护，享有结社自由和有效承认集体谈判权利，并有权享有个人数据保护。
15. 《建议书》亦规定，学徒制培训应当受书面协议的约束，并进一步详列了此类协议应当涵盖的内容。它还要求拟订协议范本，以促进一致性、统一性和合规性。
16. 《建议书》请成员国采取措施，促进学徒制的平等性、多样性和社会包容性，同时特别考虑到弱势群体人员的处境和需要。这包括在学徒制培训的各个方面促进性别平等和性别平衡，促进面向寻求改变行业或职业的成年人的学徒制培训、促进获得高质量学徒制培训的机会，以此作为一种推动从非正规经济向正规经济成功转型的手段。其中还呼吁成员国采取措施，防止和消除对学徒的任何歧视、暴力、骚扰和剥削。
17. 《建议书》还明确指出了为创造一个有利于推行高质量学徒制的环境，成员国经与有代表性的雇主组织和工人组织协商应采取的措施，其中包括：建立行业或职业技能机构；推行有效和可持续的筹资模式；提供激励措施和支持服务；以及提高对学徒权利、待遇和保护的认识。还呼

吁弘扬一种终身学习、技能培训、技能再培训和技能提升的文化，并采取措施促进从非正规经济向正规经济转型，从无保障的工作向有保障的工作过渡。

18. 最后，《建议书》呼吁成员国采取措施，在高质量学徒制培训领域加强国际、区域和国内合作并交流良好做法，共同致力为学徒提供更多的学习机会并承认学徒获得的能力，建立有效的伙伴关系促进高质量学徒计划，与此同时在国家、区域和国际各级促进承认通过学徒制培训获得的资格。

## ► 实施《建议书》的拟议行动计划

---

19. 作为《劳工组织 2022-2030 年技能和终身学习战略》的一个组成部分，实施《第 208 号建议书》的拟议行动计划旨在支持三方成员在 2024-2027 年期间打造并推行高质量学徒制度和学徒计划的行动。行动计划由相互关联的四部分组成，即：(1) 提高认识和宣传活动；(2) 政策咨询、发展合作和能力建设；(3) 知识开发与知识传播；(4) 国际合作与伙伴关系。
20. 在学徒制领域正在进行的工作基础上，行动计划建议根据《第 208 号建议书》深化和调整当前的活动内容，并就《建议书》提出的新领域启动新工作，或确定活动重点并扩大活动规模。
21. 为落实拟议行动计划，满足对劳工组织在学徒制领域日益增长的工作需要，将加大努力，最大限度地利用现有资源并调动预算外资金，特别是将其用于扩大技术支持、能力建设以及知识开发与传播。

### 提高认识和宣传活动

22. 由于《第 208 号建议书》包含对若干新领域的指导以及促进学徒制的措施，因此将开展一场全面的提高认识和宣传运动，以推动就如何在全球、区域、国家和行业层面，在各种情况下落实《建议书》所载指导形成共识。
23. 劳工局将以多种语言和形式，包括针对社交媒体，为不同受众开发广泛的传播产品、工具和宣传材料。将设计一套宣传资料包，提供给劳工组织外地和总部工作人员，以支持当地的宣传工作。
24. 《建议书》将通过体面劳动国别计划、国别计划成果目标、区域成果目标和全球产品作为计划和预算框架的一部分加以推广。还将与劳工组织国际培训中心、劳工组织美洲国家间职业培训知识发展中心及其在拉丁美洲和加勒比地区的职业技术教育培训伙伴机构网络，以及从事技能开发和学徒制工作的其他国际、区域和国家培训机构及网络(例如在塞内加尔的联合国教科文组织(教科文组织)国际教育规划研究所非洲办事处、教科文组织国际职业技术教育培训中心以及东南亚国家联盟等)密切合作，通过劳工组织的相关会议、讲习班和培训活动宣传《建议书》。
25. 有关学徒制的政策宣传将被劳工组织外地和总部专家列为优先事项，以此作为通过国别计划成果目标向各国提供支持的一部分。将在国家一级组织开展具体的政策宣传活动，以将高质量学

徒制纳入国家发展战略的主流，特别是纳入教育、职业培训、终身学习和青年就业政策的主流，并推动《建议书》的实施工作。

26. 将与雇主组织和工人组织及其在国家、区域和全球各级的网络密切合作，开展与《建议书》相关的提高认识活动。
27. 还将通过劳工组织参加相关国际论坛和活动，如“世界技能竞赛”、“欧洲职业技能周”和“世界青年技能日”等，传播《建议书》相关信息。作为信息传播工作的一部分，劳工局将与“全球学徒制网络”、“欧洲学徒网络”、“全球青年体面就业倡议”网络、“联合国机构间青年发展网络”、由联合国儿童基金会(儿基会)、非洲联盟和欧洲联盟牵头的“无限新世代”倡议等全球和区域网络及机构合作，并与亚洲开发银行(亚行)、非洲开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行、国际移民组织(移民组织)、国际电信联盟(国际电联)、经济合作与发展组织(经合组织)、联合国开发计划署(开发署)、教科文组织、儿基会、联合国工业发展组织(工发组织)和世界银行等伙伴机构的网络合作。
28. 将制定具体的提高认识计划并编制宣传材料，通过强调学徒制对工人、年轻人、家庭、教师、职业顾问、雇主组织和工人组织以及雇主，特别是中小微企业的好处，提高高质量学徒制的吸引力。
29. 将通过发展合作方案和项目开展提高认识的宣传活动，以在所有经济活动部门促进学徒制培训的性别平等性和平衡性。提高认识活动还将涉及非正规经济中的学徒制问题以及促进向正规经济转型问题。
30. 将定期更新知识共享平台，如由“全球青年体面就业倡议”和“无限新世代”伙伴关系主办的“劳工组织技能和终身学习知识共享平台”和“青年展望”知识共享平台(YouthForesight)，以反映《建议书》的实施进展情况，并提供包括工具、出版物和传播产品在内的所有相关资源。

## 政策咨询、发展合作和能力建设

31. 劳工局将在计划和预算以及预算外发展合作的资源框架内，根据《建议书》的指导，在设计、实施、监测、评估和促进高质量学徒制度和学徒计划方面向各国政府、雇主组织和工人组织以及教育培训机构提供技术援助。
32. 劳工局将提供政策咨询，以促进旨在审查各国学徒制监管和政策框架的国家三方对话，包括在学徒保护方面。将编写关于如何促进此类对话的具体指南。
33. 根据政策建议采取的行动将与《劳工组织 2022-2030 年技能和终身学习战略》保持一致，以期通过确保学徒计划的质量及其对学徒和企业的吸引力，促进学徒的就业能力以及企业的生产力和可持续性。
34. 在发展合作领域采取的行动将与《劳工组织 2020-2025 年发展合作战略》保持一致，以期加强劳工局对三方成员的服务及其效率，以及体面劳动成果和透明度。劳工局将强化并扩大政策一致性和筹资方面的伙伴关系，同时促进发挥劳工组织的标准制定权责和三方性质在推进其社会正义和体面劳动目标方面的附加值。

35. 劳工局将利用《建议书》创造的势头，在现有举措的基础上扩充新的发展合作方案和项目，以协助成员国制定和强化高质量学徒计划。该工作将与联合国国家工作队合作开展，并与体面劳动国别计划挂钩。将做出特别努力，与广泛伙伴合作开展联合项目，其中包括亚行、非洲开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行、移民组织、国际电联、经合组织、开发署、教科文组织、儿基会、工发组织、世界银行，以及各发展伙伴在国际上和国家内部的其他执行伙伴。
36. 劳工局将与劳工组织国际培训中心、劳工组织美洲国家间职业培训知识发展中心、教科文组织国际职业技术教育培训中心及其他相关伙伴合作，支持各国政府、雇主组织和工人组织、教育培训机构以及学徒接收企业，包括中小微经济单位建设在学徒制方面的能力，推进落实《建议书》。这将包括在已编制的手册和专门培训课程，如关于高质量学徒制的电子学习课程的基础上进一步开展工作，并推动非正规学徒制向正规化升级。劳工局还将促进南南合作和三角合作，通过诸如“全球学徒制知识共享活动”等，在学徒制领域加强合作，并分享知识、技能、实际经验和良好做法。
37. 在能力建设项下采取的行动将与《劳工组织全系统机构能力发展战略》保持一致，特别关注基于三方成员在学徒制领域不断变化的需求，在相互依存的个人、组织和有利环境各层面采取协调一致的行动。这些行动将根据《建议书》中所载的指导，提高三方成员参与推广学徒制的能力。
38. 劳工局将选定区域和国家一级的公共培训机构并与之合作，如非洲联盟发展机构、印度国家技能发展公司、在意大利的欧洲培训基金会以及巴西国家工业培训服务局，以支持建设这些机构作为学徒制资源中心的能力，同时加强参与学徒计划制定、监管框架、监测和评估方面相关工作的政府机构的能力，并促进性别平等和实现性别平衡。
39. 将通过针对雇主组织和工人组织的正在进行及新开展的发展合作方案和项目，就《建议书》的主题和学徒制领域的广泛专题制定和实施具体的能力发展计划，以提高它们在学徒制方面的能力。将特别注重培养雇主组织和工人组织的学徒制资源专家，因为这将通过其所在组织产生倍增效应，触及更多的雇主和工人，使他们能够在地方、区域和国家各级参与相关政策对话和活动以及学徒计划的实施和监测工作。
40. 将不断加强劳工局的政策咨询、发展合作和能力建设服务，以跟上最新发展、技术进步和创新步伐，并确保始终切合实际需要。这些活动还将特别注重提高三方伙伴在各自国家的优先经济部门推行学徒制的能力，其中包括农业和农村经济，以及绿色、照护和数字经济。
41. 将审查并更新劳工组织在《建议书》所涵盖的若干专题领域已有的学徒制相关工具和方法，从而与《建议书》保持一致。其中包括：
- (a) 国家学徒制度评估工具；<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 劳工组织，《国际劳工组织国家学徒政策和制度评估工具》，2021年。

- (b) 为决策者和从业人员提供的学徒制培训工具包；<sup>3</sup>
- (c) 非正规学徒制升级指南；<sup>4</sup>
- (d) 与劳工组织国际培训中心合作开发的大规模开放式在线课程。<sup>5</sup>

更新后的工具和方法将翻译成各种语言，提供给三方合作伙伴及伙伴机构。

- 42. 为了促进《建议书》的实施工作，还将编制一份《建议书》注解指南，就《建议书》的各个方面提供技术和法律指导。另将编制一份标准的介绍性简要说明，以支持各国政府、雇主组织和工人组织以及劳工组织工作人员根据《建议书》开展政策咨询、发展合作和能力建设活动。
- 43. 最后，劳工局将根据《建议书》拟订一份示范学徒协议模板，以促进一致性、统一性和合规性。

## 知识开发与知识传播

- 44. 由于各国采用的方法、概念和定义不同，这给学徒制数据的可用性、质量和可比性造成了挑战。为了应对这些挑战，将在近期举措的基础上，根据《第 208 号建议书》提供的指导制定一个概念框架，用于定义和衡量学徒制培训以及其他形式的基于工作的学习。该框架将在 2023 年 10 月举行的第 21 届国际劳工统计学家大会上呈现。利用这一概念框架，将开发、测试和运用通过劳动力调查及其他家庭调查收集相关数据的统计工具，并将其作为计划和预算下国别计划成果目标的一项内容。
- 45. 针对不同情况开发行之有效的实用知识，是支持成功实施高质量学徒制的核心。为了支持在国家层面开展的旨在改进学徒计划和学徒制度的当前及未来行动，劳工局将设计实施针对国家、行业和区域层面的研究工作，从而为学徒制的有效性，以及学徒制在向绿色和数字经济过渡以及从非正规经济向正规经济转型中的新趋势及作用找出证据支持。还将就如何促进成人学徒制作为终身学习系统的一部分开展研究，并收集和传播这方面的良好做法。
- 46. 此外，劳工局将根据收到的要求支持开展影响评估，以了解学徒政策和计划的成效，评估其在学徒职场过渡和企业生产力等方面的有效性。对包括学徒制培训在内的培训计划进行的元分析，以及根据现有学徒制方面数据进行的分析，将列入定于 2025 年发布的关于技能和终身学习的《世界就业和社会展望》专题报告。

## 国际合作与伙伴关系

- 47. 伙伴关系是利用专长和知识、扩大外联以及推进劳工组织价值观和劳工标准的关键。劳工局将与联合国及其他多边和双边机构以及国际金融机构建立并加强有效伙伴关系，促进落实《第 208 号建议书》，从而强化成员国实施《建议书》所需要的技术和财政支持。

<sup>3</sup> 劳工组织，《劳工组织高质量学徒制工具包》，《第一卷：决策者指南》，2017 年，以及《第二卷：从业者指南》，2020 年。

<sup>4</sup> 劳工组织，《提升非正规学徒制——非洲资源指南》，2012 年。

<sup>5</sup> 见劳工组织国际培训中心，<https://www.itcilo.org/courses/mooc-quality-apprenticeships>。

48. 特别是，劳工局将与现有及新建立的侧重学徒制工作的国际和国家网络合作，其中包括“全球学徒制网络”、“欧洲学徒网络”、教科文组织国际职业技术教育培训中心网络、美洲国家间职业培训知识发展中心及其在拉丁美洲和加勒比地区的职业技术教育培训机构网络，以及其他此类网络，以促进《建议书》并将其纳入这类网络自身活动的主流，开发和分享知识，推动合作与协作，并支持将《建议书》所载原则及规定纳入其工作方案。此外，为了通过国际合作促进落实《建议书》，将进一步加强与双边和多边机构以及国际组织的伙伴关系，其中包括亚行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、移民组织、国际电联、经合组织、开发署、教科文组织、儿基会、工发组织和世界银行。
49. 劳工局还将积极与劳工组织作为共同推动方的其他相关网络合作，进一步推广《建议书》。这可能包括：在学徒权利和应享待遇方面与“全球青年体面就业倡议”合作，在学徒制对于适应和缓解气候变化的作用方面与“气候行动促进就业”倡议合作，在学徒面临参与强迫劳动、现代奴役、人口贩运和童工劳动风险方面与“联盟 8.7”合作，在学徒制的残疾包容性方面与“劳工组织全球商业和残疾网络”合作，在将学徒制纳入其干预措施主流方面与“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”合作，以及在学徒同工同酬方面与“同酬国际联盟”合作。
50. 劳工局将根据收到的请求，积极支持在国家、区域和全球范围内承认学徒资格的伙伴关系。
51. 在 2023 年国际劳工大会通过《建议书》所创造的势头基础上，将与各区域局和总部各部门合作，优先调动相关资源。作为南南合作和三角合作的一部分，将努力扩大传统的发展合作伙伴基础，纳入新的合作伙伴，包括非洲开发银行、亚行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行和世界银行等国际金融机构。

## ► 执行工作的制度框架

---

52. 就业政策司的技能与就业能力处将牵头执行拟议的行动计划。将与总部技术部门、工人活动局和雇主活动局、区域局、体面劳动工作队、国家办事处和行动方案以及劳工组织国际培训中心和美洲国家间职业培训知识发展中心密切合作，采取协调一致的跨学科办法。这种劳工局全系统范围内的协调工作将在全球、区域和国家各级展开，涵盖上述所有四大行动领域。
53. 技能与就业能力处将与总部的政策部门合作，与相关技术和政策部门共同编制技术指南、工具和材料，利用它们在实施其他国际劳工标准、方案和项目方面的领域知识、专长和经验。
54. 体面劳动工作队的专家和联合国国家工作队将密切参与进落实《建议书》所需的研究活动和新知识及材料的编制工作中，由此促进外地和总部均积极参与其中。将定期就行动计划执行情况举行跨区域知识共享活动和会议，以期在各区域之间交流良好做法和经验教训，并为行动计划的后续推进提供真知灼见。

## ► 决定草案

---

**55. 理事会要求总干事：**

- (a) 在执行旨在落实《2023 年高质量学徒制建议书》(第 208 号)的行动计划时考虑到其指导意见，并在编制未来的计划和预算草案以及制定资源调动举措时加以借鉴；
- (b) 以标准方式将《建议书》传达给各成员国政府，并通过它们传达给各国雇主组织和工人组织，另将《建议书》传达给多边系统中的伙伴机构。