



► 通过的文本

国际劳工大会 – 第 109 届会议，2021 年

关于技能和终身学习的决议

(2021 年 12 月 11 日)

国际劳工组织大会于 2021 年召开了其第 109 届会议，

在题为“面向劳动世界的未来，构建技能和终身学习新体系”的报告六的基础上进行了一般性讨论，

1. 通过了以下若干结论；
2. 提请国际劳工局理事会要求总干事拟定一项关于技能和终身学习的战略和行动计划，以加强劳工组织在这一领域的工作，并通过在现有和未来的计划和预算内分配资源以及调动预算外资源等来促进和支持其落实工作，同时建立明确的后续机制，其中指明短期、中期和长期目标。

关于技能和终身学习的一般性讨论的结论

I. 不断变化的劳动世界中的技能和终身学习体系受到新冠肺炎疫情进一步冲击

1. 《2030 年可持续发展议程》、2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和 2021 年《国际劳工组织全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的复苏》都着重指出，技能开发和终身学习作为人类发展、充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动以及可持续发展的关键推动因素，具有新的重要性。
2. 增加对技能开发和终身学习的投资不是支出损失，而是对未来的投资。这是促进包容性、可持续和有韧性的以人为本方针，并向有助于在经济、社会和环境层面实现可持续发展的劳动世界未来公正过渡的关键。教育、培训、终身学习和指导使个人能够获得技能、能力和资格(包括可持续发展目标 4.7 中指出的那些技能)，成为劳动力市场和社会的积极成员。它们推动包容性的社会和经济增长，促进可持续企业的技术进步，提高工人的个人能力及其利用就业和体面劳动机会的能力。它们促进顺利公平地向劳动力市场过渡，并助力减少技能差距和技能短缺等技能不匹配现象。总之，这可以减少国家之间和国家内部的不平等。

3. 技术变革(包括数字化)、人口结构变化、全球化、环境和气候变化以及其他全球驱动因素正在改变社会和劳动世界。虽然这种转变可以使工人和企业都从中受益,但也可能具有破坏性,导致失业、就业不足、技能不匹配、劳动力市场不平等和低效的情况加剧。2019 冠状病毒病(新冠肺炎)疫情拉大了劳动世界的现有差距。
4. 许多国家的技能开发和终身学习体系受到财政拨款不足以及基础设施和人力资源投资较少的制约。加强与劳动世界的对接将有助于获得体面工作,提高生产力、就业能力和社会包容性。
5. 人们面临的结构性障碍(包括语言障碍)和系统性歧视给技能和终身学习造成影响,是社会内部和社会之间排斥和不平等加剧的主要原因。应消除这些障碍,以帮助确保所有人都能够公平有效地获得技能、培训和终身学习的机会。应特别关注妇女、青年(尤其是不就业、不接受教育或培训的青年)、老年人、残疾人、非正规工人、移民工人、难民、农村地区人口、低技能工人、土著和部落居民以及其他弱势群体。
6. 为儿童普遍提供免费优质的义务基础教育甚或早期教育,同时提供获得知识和技能发展的机会和可能性,这对于消除童工劳动至关重要,亦是终身学习的先决条件。
7. 为成年人提供公平获取优质教育的机会,包括获得基本的读写、算术能力和数字技能以及必要的语言技能的机会,这对于技能开发和终身学习尤其关键。
8. 这些挑战要求加强和转变技能开发和终身学习体系,使其能够更具相关性、包容性、有韧性并更迅速地应对劳动世界的变化。这种转变要求劳工组织加大行动力度,通过包括集体谈判和三方合作在内的社会对话,协助成员国强化技能开发和终身学习体系,将之作为从新冠肺炎及其他危机形势(包括《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)中所述的危机形势)中复苏的战略的关键一环。

II. 关于具有包容性、顺应需求、有韧性的技能和终身学习体系的指导原则

9. 国际劳工大会认识到劳动世界的未来所带来的机遇和挑战,以及新冠肺炎疫情对劳动力市场和社会造成的干扰,要求劳工组织通过包括集体谈判和三方合作在内的社会对话,协助成员国建立、加强和实施具有包容性、顺应需求、有韧性的技能开发和终身学习体系。
10. 为支持《2030 年可持续发展议程》,特别是可持续发展目标 4 和 8,各国政府应与社会伙伴协商,将技能开发和终身学习列为优先事项。资源充足的政策和战略应当为所有人提供包容公平的优质教育和终身学习机会,加快可持续发展,推动技术进步与创新,并推进有利于为成长型行业创造附加值、支持中小微型企业与促进公正过渡的产业和结构转型。
11. 为了实现这些具体目标,应当为技能开发和终身学习体系制定有效的政策框架。这些框架应考虑到具体国情,契合并基于 2019 年《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》和 2021 年《国际劳工组织全球行动呼吁:从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》,并考虑到相关国际劳工标准及相关文书,包括《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)、《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)、《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)、《2004 年人力资源开发建议书》(第 195 号)、《1974 年带薪脱产学习公约》(第 140 号)和 1966 年劳工组织/教科文组织《关于教师地位的建议书》。

12. 在与就业政策框架实现充分对接并以增加投资的共同承诺为依托的同时，技能开发和终身学习政策应旨在使人们能够获得相关的能力和资格，应与社会伙伴协商制定，并应在考虑到具体国情的情况下，包含以下方面的内容：
- (a) 制定全面协调的国家级甚或地方各级政策和战略，扩大学习机会和可能性，促进整个教育培训行业之间建立更有效的伙伴关系，以鼓励形成终身学习的文化；
 - (b) 以全政府的方法开展有效治理，促进社会对话、政府各机构之间的统筹协调以及在国家、行业、区域和地方各级所有利益攸关方特别是培训提供者和社会伙伴之间加强合作，并从中受益；
 - (c) 让所有人都能够通过学徒制和职业技术教育与培训等方式，更公平有效地获得技能和终身学习的机会，减少技能差距和技能短缺等技能不匹配现象，并促进所有人向劳动力市场的过渡，包括从学校到职场的过渡、向正规经济的过渡和重新进入劳动力市场的过渡。所有这些向体面劳动的过渡都应减轻劳动力市场中的性别不平等；
 - (d) 通过社会对话建立创新、透明、公平和可持续的融资机制，由政府、雇主和工人酌情分担共同但有区别的责任，从而促进和激励参与技能开发，提高就业能力，增强工人从体面劳动机会中获益的能力，并支持可持续企业；
 - (e) 建立一套用以查明和预测技能和学习需求的协调系统，该系统利用各类工具和最新技术，收集、分析和传播劳动力市场方面的信息，用于改进技能开发和终身学习政策、战略、计划和服务的落实情况；
 - (f) 提供具有包容性、促进性别平等、灵活和创新的学习选择，包括以数字、移动和混合形式提供的高质量的非正式、非正规和正规学习，增加所有人(包括终身学习参与度低的群体)获得终身学习的机会。这些学习选择应基于旨在使人们普遍获得基本和必要的数字技能的具体战略，并备有克服数字鸿沟的方法；
 - (g) 与公共和私营部门密切合作，提供优质职业技术教育与培训、学徒培训和基于工作的学习机会，通过为在职人员提供在职培训和为当前失业人员定制专门方案，支持终身学习，促成向劳动力市场的过渡，促进可持续企业，并帮助实现工作与生活的平衡。它们应促进在政府、工人、雇主和培训提供者之间形成有效的伙伴关系，并提供享有社会保护(若适用)和体面工作条件(包括职业安全与卫生)的培训安排；
 - (h) 重新重视在包括职业技术教育培训在内的各类教育培训中发展核心技能，包括社会和情感技能、认知技能、基本数字技能、与环境可持续经济相关的技能以及科学、技术、工程和数学技能，以促进创新和创业，增强对不断变化的生活、工作和社会需求的适应能力，从而打造一个可持续的未来；
 - (i) 采取动态方法，通过包括集体谈判和三方合作在内的社会对话，让三方成员参与制定和修订技能标准、资格和课程，将核心技能和各种能力结合起来，并在支持技能可携性的国家级甚或地方各级资格框架中提供灵活的学习途径；

- (j) 支持健全有效的公共和私营教育培训机构，包括提供职业技术教育与培训的机构，以及强有力的社会对话机构，它们使教育与培训机构与劳动世界保持对接，并旨在确保人人享有充分、生产性和自由选择的就业与体面劳动；
- (k) 建立健全的鉴定和认定体系，用以鉴定技能和能力，并认可通过所有形式的先前学习，包括正规、非正规和非正式学习获得的部分和全部资格(包括微证书)，该体系依托合格的教师、培训师和评估员，将打通终身学习之路，促进和增强技能的可携性，并推动劳动力、社会性和地域性流动；
- (l) 建立有效的国家级甚或地方各级质量保障体系，用以授予教育培训组织资质，承认合格教师和培训师的重要性，并为高质量的技能传授、评估和认证提供保障；
- (m) 基于包括集体谈判和三方合作在内的社会对话以及多利益攸关方合作，有针对性地分析和预测国家甚或地方层面以及行业层面的技能需求。这类协调一致的行动应查明和应对具体行业的技能需求，包括与照护、数字和环境可持续经济有关的需求；
- (n) 开展宣传活动、社区培训和指导，以增加从事非正规经济或身处农村社区或偏远地区的个人获得和参与技能开发和终身学习的机会，特别是在存在结构和数字鸿沟的情况下；
- (o) 针对非正规经济制定技能开发和终身学习专项战略，包括评估、鉴定和认可通过正规、非正规和非正式学习获得的技能和能力，从而扩大非正规工人的学习选择和途径。这类战略应支持向正规经济过渡，同时考虑到包括自营职业者以及公共和私营部门的中小微型企业在内的不同经济单位的特定需要；
- (p) 将所有无保障就业形态中的工人纳入旨在确保他们充分受益于体面劳动的针对性战略，使其有效获得技能开发和终身学习的机会；
- (q) 为技能开发和终身学习系统内的人员，特别是教师和培训师，提供有效的人力资源发展和体面劳动机会，以确保提供优质培训，并通过提供适当资金来支持教育培训机构的有效运作；
- (r) 对终身职业发展咨询、职业指导和培训完成后的支持性服务加以协调，让公共和私营就业服务机构以及其他机构参与进来，通过提供适当的信息、咨询和指导，帮助各年龄层的人获得学习和体面劳动的机会；
- (s) 制定全面的数字化战略，以创新性技术支持和强化国家级甚或地方各级技能开发和终身学习体系；投资于环境上可持续且负担得起的基础设施；酌情通过公私伙伴关系等途径，使人们能够以负担得起的价格获得性能更强的互联网连接、设备、装置和工具；为教师、培训师和教育辅助人员提供能力建设支持；提供数字化的学习内容和材料，并采取其他措施缩小数字鸿沟和数字性别差距；
- (t) 将技能开发与社会保护相结合，包括针对失业者和因疾病和残疾导致工作能力下降的人，以便所有人都能够获得正规、非正规和非正式的终身学习机会；

- (u) 将教育培训战略与积极的劳动力市场政策相结合，促进技能培训、技能再培训和技能提升，从而增强就业能力和适应能力，并确保顺利公平地向劳动力市场过渡和获得体面工作；
- (v) 提供援助，加强国家甚或地方各级以及区域级社会伙伴的能力，包括在查明和预测劳动力市场所需的技能方面的能力，使其能够有效促进技能开发和终身学习体系。

III. 关于推行包容性、顺应需求、有韧性的技能和终身学习体系的若干措施

13. 在认识到教育是人人享有的一项权利，忆及《2004 年人力资源开发建议书》(第 195 号)中指出各成员国应承认教育和培训是人人享有的一项权利，并考虑到具体国情的情况下，各国政府应与社会伙伴合作，努力确保所有人都能够获得终身学习的机会。各国政府应在劳工组织的支持下：
- (a) 促进所有工人在整个职业生涯中获得技能、能力和资格，将之作为政府和社会伙伴的共同责任；
 - (b) 确保所有人都能够获得优质的终身学习机会；
 - (c) 将相关技能开发和终身学习体系纳入就业政策，以支持为所有人创造充分、生产性和自由选择的就业和体面劳动，并保障劳动力市场的公平性和包容性；
 - (d) 将教育培训政策融入其他公共政策和战略，包括财政、产业、贸易、投资、环境和气候变化政策；
 - (e) 让社会伙伴参与技能开发和终身学习政策、制度和方案的设计、实施(包括就资源分配进行协商)、监测和评价，并酌情与其他利益攸关方在上述领域开展合作；
 - (f) 根据各国国情和具体实践，引入和实行多样化、公平和可持续的融资模式，包括为学习者和企业制定激励计划，并酌情提供精心设计且公开透明的捐助型培训基金；
 - (g) 支持工人，特别是上文第 5 段提到的那些群体，在其一生中选择、获得和参与他们所需的职业指导、培训和支持服务，同时强化有针对性的政策，并酌情加强向他们提供必要的量身定制的财政支持，从而促进其顺利公平地向劳动力市场过渡；
 - (h) 支持和加强所有企业，特别是中小微型企业，通过包括优质学徒制在内的基于工作的学习形式，促进在职培训，并改善专业技能和核心技能的开发工作；
 - (i) 促进行业合作，让所有利益攸关方参与进来，汇集专门知识、资源和资金，用于开展具体的技能提升和技能再培训行动以及跨行业合作；
 - (j) 支持雇主组织和工人组织发挥积极作用，提供直接满足工人和雇主需求的培训并酌情提供职业指导和职业咨询服务；
 - (k) 将技能开发和终身学习作为关键要素纳入复苏战略，包括从新冠肺炎疫情中复苏的战略，找出可能存在的差距和重叠情况，以加强终身学习体系的一致性和效率，确保循证决策，

并促进具有包容性且有利于性别平等的终身学习，从而促进弱势群体和处境脆弱的社区获得教育和培训。

IV. 对劳工组织未来行动的建议

14. 国际劳工组织应充分落实本决议，并协助成员国建立和完善技能和终身学习体系。劳工组织应：

- (a) 根据可持续发展目标，特别是可持续发展目标 4、5 和 8，制定一项协调一致、具有包容性并促进性别平等的 2022-2030 年技能和终身学习战略。该战略将与联合国相关机构合作，强化劳工组织在技能和终身学习方面的全球领导地位，在技能开发和终身学习体系方面向三方成员提供更有力的支持，并助力促进人人享有充分、生产性和自由选择的就业与体面劳动。该战略应以研究为支撑，兼顾世界各地三方成员的多样需求，并包含创新措施，涉及上文第 12 段详述的包容性、顺应需求、有韧性的技能和终身学习体系政策框架的所有要素。该战略及其实施所需资源的估计数应由总干事提交理事会供其在第 346 届会议上批准，并应包括以下内容：
 - (i) 采取措施确保和促进所有人(包括非正规经济中的个人)公平获得技能开发和终身学习的机会，以满足个人需求和已查明的劳动力市场需求。此类措施应促进有利于学习的环境和开放度，并查明和解决歧视性、时间、成本和动机障碍等问题；
 - (ii) 推出举措加强政府和社会伙伴的能力，促进关于技能开发和终身学习方面的社会对话，包括集体谈判和三方合作；
 - (iii) 推出举措协助各国政府与社会伙伴密切合作，建立并推行包容性、顺应需求、有韧性的技能和终身学习体系；
 - (iv) 采取措施协助各国政府与社会伙伴紧密合作，实现相关可持续发展目标，特别是目标 4、5 和 8；
 - (v) 采取措施协助各国政府建立能够应对气候变化并助力实现公正过渡的技能体系；
 - (vi) 明确各国政府、社会伙伴和劳工局在该战略的设计、实施、监测和评价方面应各自发挥的作用和承担的责任；
 - (vii) 规定将对该战略的成果和影响进行中期审查和评价；
- (b) 加紧努力，拓展和分享良好做法方面的知识，包括通过南南合作和三角合作，以应对三方成员在技能开发和终身学习领域面临的挑战。这包括最新研究、政策评价、创新的数据收集和分析手段、同行学习以及知识创造、分享和传播，包括在预测技能需求方面；
- (c) 通过采取针对性措施，包括就《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)发起批约运动，促进批准和实施与技能开发和终身学习有关的国际劳工标准。劳工局应查明在批准和实施《1974 年带薪脱产学习公约》(第 140 号)方面可能存在的障碍，并提供技术援助克服这些障碍。在这一背景下，大会欢迎将有关学徒制的标准制订议题列入其第 110 届会议(2022 年)的议程；

- (d) 扩大现有的发展合作方案和项目组合，以协助成员国建立和完善技能开发和终身学习体系，特别侧重于应对妇女和青年以及上文第 5 段所列的各群体面临的挑战、满足中小微企业的需求以及促进向正规经济的过渡；
- (e) 加大努力，就国家甚或地方各级以及区域层面的技能开发和终身学习政策和体系提供咨询服务；
- (f) 借助劳工组织国际培训中心、美洲职业培训知识发展中心和其他相关能力建设机构的支持，面向成员国并与其一道扩大能力建设活动；
- (g) 与联合国驻地协调员系统合作，在体面劳动国别计划中重点关注国家一级的技能开发和终身学习事项；
- (h) 开展研究，调动外部资源，并与包括联合国教科文组织在内的国际组织、发展伙伴、学术界和其他主要行为体建立全面的伙伴关系，从而避免重复，促进政策协调，形成合力开展联合行动，以支持技能开发、终身学习和体面劳动，实现可持续发展；
- (i) 劳工局开展研究，重点探索非正规经济中的工人、自营职业者和从事非全日制工作、持有定期合同、通过私营就业机构就职的工人有效获得技能开发和终身学习的途径；
- (j) 就针对建立技能体系所使用的技术(特别是人工智能的使用)开展三方合作的重要性提供连贯一致的建议，同时关注数据保护和管理问题；
- (k) 根据劳工组织的战略，就资源调动和分配等问题与国际金融机构开展合作，按照各自的权责范围，扩大教育培训的财政空间，并与所有相关机构进行合作，制定更加连贯一致的国际教育培训政策。