

国际劳工组织职业培训基准述评^①

胡国勇

(上海师范大学教育学院,上海 200234)

[摘要] 国际劳工组织以实现“社会正义”、“体面工作”为目标,根据社会经济产业的发展,以政府、雇主、劳动者的社会对话机制,形成并不断更新国际职业培训基准,将人力资源开发、教育培训和终身学习政策作为经济社会发展战略的重要组成部分,兼顾经济目标和社会目标,希望加盟国政府在构建国家资格框架、加大教育和培训力度的同时,鼓励企业投资于教育和培训,创新培训方法,促进个人积极利用教育、培训和终身学习的机会。

[关键词] 国际劳工组织;职业培训;职业培训基准

中图分类号: G513.1 文献标识码: A 文章编号: 1003-7667(2011)10-0039-05

一、国际劳工组织职业培训基准的创设

1919年,国际劳工组织(International Labor Organization, ILO)作为国际联盟的附属机构成立。反思世界大战的教训, ILO《宪章》前言提出:“只有以社会正义为基础,才可能实现世界永久和平”^[1]的基本理念。1944年, ILO《费城宣言》重申了ILO的基本原则:劳动不是商品;言论自由和结社自由是不断进步的必要条件;局部的贫穷对全体的繁荣构成危害;反对贫困的斗争不仅需要各国坚持不懈进行,还需要各国持续共同努力。在此过程中,工人和雇主代表享有与政府代表同等的地位,和政府代表一起参加自由讨论和民主决议,以增进共同福利。^[2]

ILO贯彻“三方代表”的组织原则,强调社会对话。^[3]所谓社会对话(social dialogue),是指政府、雇主、劳动者代表就有共同利害关系的经济、社会政策事项进行的各类交涉、协议、信息交换。当事者及相关非政府组织被称为“社会伙伴”(social partners)。1926年,在日内瓦ILO事务局成立仪式上,

政府代表、雇主代表、劳动者代表一起用三把金钥匙打开三把锁。从此,三把金钥匙便成了ILO“三方代表”原则的象征。现在,各加盟国参加每年一次ILO大会的代表团由政府代表2名、劳动者、雇主代表各1名组成,三方都参加各类会议和机构,独立表决。而承担大会期间事务工作的事务局,由政府代表28名、劳动者、雇主代表各14名组成。

根据ILO的立法原则,国际劳动公约和建议书是ILO国际劳动立法的主要形式。公约一经加盟国批准,就对批准国具有约束力;而建议书仅供各加盟国在制定本国相关法律时参考,不具有法律约束力。ILO成立以来颁布的有关职业培训方面的公约、建议书是各加盟国相关立法的重要依据,对加盟国职业培训法律法规的制定或修改起到了明显的推动作用。

ILO的职业培训基准是随着世界各国社会经济产业的发展而逐渐演进的。最初关于职业培训的文件是1921年的《关于农业技术教育发展的建议》(第15号)。^[4]最初的综合建议是1939年的

① 本文系全国教育科学“十一五”规划2010年度国家一般课题“国际组织与世界教育发展研究”(BDA100026)、上海市教育委员会重点学科建设项目:比较教育学(J50404)的阶段性研究成果。

② 该文件因过时,2002年第90次大会撤回。

作者简介:胡国勇(1959-)浙江萧山人,上海师范大学教育学院教授,哲学博士。

《职业培训建议》(第57号)^①及同年的《徒弟制度建议》(第60号)。第57号建议将职业培训定义为“习得或提高技术性知识的所有培训方法,不论这种培训是在学校实施的还是在作业场实施的”。^②职业训练、徒弟制度主要以青少年为对象。1954年的《成人职业培训建议》(第88号)则将职业培训定义为:“不论是企业内还是企业外,为了雇佣,习得、掌握技术的、职业的或管理的知识或技能的所有形式的培训。”^③对象范围明显比第57号建议更加广泛。这一建议与1939年的两个建议一起,成为ILO关于职业培训范围及体系基本框架的文件。在职业指导方面,1949年,ILO曾提出《职业指导建议》(第87号)。这一建议将职业指导定义为:“适当考虑个人的特性和职业性机会的关系,在个人职业选择及职位晋升时给予的援助。”^④其内容分为对在学青少年进行的预备性职业指导以及对成年人职业选择或变更时的职业咨询。

ILO职业培训建议体系化体现于1962年的《职业培训建议》(第117号)。直到1975年被《人力资源开发中的职业指导及职业培训公约》及(第142号)和(第150号)建议取代为止,它在很长的时期内发挥了综合性职业培训基准的作用。

第117号建议将职业培训定义为:“经济活动的所有领域中以雇佣(不论是否首次雇佣)、晋升准备或再培训为目的的所有培训(包含为此目标所必要的普通的、职业的及技术的教育)。”^⑤其目的及对象与第88号以前的3个建议大致重合,综合、发展了以往的建议,形成了新的体系。该建议规定:职业培训是“充分考虑雇佣机会,发展、利用人的职业能力,使之成为个人、社会获得最大利益的手段”。在强调个人主体性的同时,该建议提出职业培训是“个人以及作为社会成员的必要,应贯穿个人职业生涯的持续过程”,^⑥体现出终身教育的观念,体现了ILO职业培训思想的新发展。该建议在明确制定职业培训政策及计划指导思想的同时,进一步涉及了关于培训的学科、方法手段、指导员的选拔培训、提供培训机会信息等具体规定。其中具有标志性的变化是第57号建议中“学校职业教育”的消失,首次出现了“公共培训所”的

(Publicly Operated Training)概念,这反映了各加盟国职业培训逐渐从学校分离,专门职业培训设施逐渐普及的状况。在培训“必须尽可能是实际的”这一原则下,该建议强调培训所的实际培训“应该尽可能在类似企业的条件及环境下进行”,设想以企业实地培训补充培训所培训,培训所部分承担企业培训中理论性、实践性教学或基础性培训,强调培训所与企业之间建立合作关系。该建议尽管包含了“经济活动的所有领域”,但实际上将重心放在了工业技能劳动者及第一线管理者的培训方面。

二、国际劳工组织职业培训基准的发展

从20世纪60年代到70年代,各主要发达国家及后起的发展中国家的国家开发计划主要目标在这期间发生了急速的变化。1961年到1970年联合国第一个开发十年的相关文件强调的是工业化、增产,但从1971开始的第二个十年开发计划重心转向生活水平的提高,而将经济增长作为实现这一目标的手段。联合国开发计划中物质目标向着人道目标的重心转移,反映了世界各国在经济社会发展方面价值体系的变化。

ILO职业培训的相关文件,特别是初期文件中,职业指导被视为鉴别劳动者适应性,帮助找工作的活动;而职业培训被视为“将个人纳入社会的特定场所,给予工作所要求的必要的知识、技能这样一种多少有点机械的过程”。^⑦随着发展中国家初等教育的普及、发达国家义务教育年限的提高,这些认识已与不断发展的社会及经济产业状况和劳动者要求形成了很大的反差。为消除这种反差,1972年11月,ILO事务局向ILO第188届理事会提出修改以往的公约和建议,希望构建能够使人们掌握促进社会、经济进步所必要的态度、知识、技能的综合性学习体系,而表述这一综合性体系的就是当时盛行的“人力资源开发”。^⑧

ILO要通过公约、建议,必须经过两次辩论。事务局根据理事会的决定起草了第一次辩论的预备报告书,^⑨在分析职业培训、职业指导现状的基础上,指出了已有文件存在的问题,就新文件的内容,向各加盟国提出包含16个问题的问卷征求意见

① 这是首次使用“职业培训”(vocational training)名称的国际文件。

见。同时,UNESCO也开始着手修改1962年通过的《关于技术及职业教育的建议》。1973年10月,ILO与UNESCO联合召开会议,讨论共同问题。^[12]事务局根据上述问卷及与教科文组织联合会议讨论的结果,起草了供理事会第一次讨论的结论草案,供1974年ILO大会讨论,事务局根据讨论结果,起草了第二次草案,送各国政府征求意见。在吸收各种意见的基础上,1975年6月,国际劳工组织第64届大会以少数弃权、多数赞成,通过了修改后第142号的公约与第150号建议。

在提案讨论过程中,虽有一些加盟国劳动者代表认为“人力资源开发”这一用语隐含着“将劳动力作为物质资源的等价”意义,背离了《费城宣言》中“劳动力不是商品”的宗旨,但多数加盟国政府代表持赞成意见,最终在标题中保留了“人力资源开发”的表述。在文件中是否应该包含管理及监督者培训的问题上也存在争议,加盟国劳动者代表反对,但政府代表、雇主代表多数同意。在文件形式方面,各加盟国政府及雇主代表的多数意见是以不具法律约束力的“建议”形式通过的,以减轻其法律责任与义务。但在讨论中,部分政府代表及工人代表主张以具备法律约束力的“公约”形式通过文件,以法律保障劳动者权益。讨论的结果是两者并行,同时通过建议以及从建议中抽出基本条目形成的公约。

第142号公约要求各加盟国必须制定综合性的职业指导和职业培训的政策与计划,^[13]强调这些政策与计划的基本理念是使“个人理解劳动环境及社会环境”,并且“不断提高个人、集体影响这些环境的能力”。在强调个人主体性的同时,倡导所有人无差别地按照其利益及期望,开发、利用其工作能力。根据这一基本理念,第142号公约倡导确立并发展统合普通教育、技术教育、职业教育、教育指导、职业指导及职业培训的“灵活且相互补充的、公开的制度”,认为上述制度虽各有其固有机能,但不应该囿于固有的框架内。终身培训需要不断扩大,要求有限的教育资源得到充分有效的利用,各种制度应该是灵活的,并且是相互补充的。该公约还提出职业指导制度必须渐进扩大,使就业信息覆盖尽可能广泛。该公约强调应该在“经济及经济活动的所有领域”以及“技能及职责的所有阶段”扩充职业培训,“满足青少年及成年者的终

身需要”,并且提出职业培训并不限于传统的工业技能劳动者,也包含农业、商业、其他产业及管理。这意味着培训对象范围、发展阶段范围大幅度扩大,体现出明确的终身职业培训的思想。该公约还强调在制定和实施职业指导、职业培训政策及计划时,政府应该与劳动者团体、雇主团体加强合作。

《人力资源开发建议》(第150号)^[14]由15章75条构成,实际是第142号公约的具体化。与1962年的第117号建议相比,第150号建议将原来职业培训与职业指导纳入了高一层次的“人力资源开发”概念中。从“人力资源开发”的立场出发,普通教育、技术职业教育当然也进入了建议的视野,文件中部分涉及了这些内容,但普通学校教育的问题,属于联合国教科文组织的管辖范围。在此召开前的ILO与UNESCO联合会议上,ILO曾提出希望通过统合两者的单一文件,可结果还是形成了ILO与UNESCO各自的建议书。不过,第150号建议要求各加盟国在制定政策、计划时,教育、培训各相关方应该协商合作。

与以往的建议相比,第150号建议有继承,也有发展。该建议强调职业培训是个人“发展自身职业能力”,而这种职业能力是为了使个人及社会获益。发展个人能力不仅仅是为了适应社会,也是为了改变社会环境和劳动环境,使之更人性化。该建议在职业指导、职业培训的理念方面,比以往前进了一大步。

将职业培训视为“贯穿个人整个职业生活的持续过程”的终身培训思想,在第150号建议中得到了进一步发展。第150号建议更加明确地提出了“培训计划应该以更具组织性的阶段性方式编制”的原则,强调应根据劳动者职业生涯的不同阶段,分别对青少年培训、成人的提高培训和使成年人获得新职业资格的再培训做出规定,从而使终身培训思想更加明确和具体。同时,第150号建议对各种职业培训进行了重新分类。1962年,第117号建议将培训区分为国家设置及管理且由企业进行的培训、徒弟制度、速成培训,而第150号建议根据劳动者职业生涯的阶段进行区分,但同时保留了有关培训实施主体的相关规定,提出培养和培训一般由公共培训设施进行,而提高培训由企业实施,两种培训在终身培训体系中分别发挥不同的作用。第150号建议还强调企业在职业培训中的作

用,认为政府应该奖励企业的职业培训,并使企业的培训和公共职业培训相互协调,以最大限度地开发和利用包括政府、企业公私两方面的职业培训能力。

第150号建议的另一个特色是将“经济领域的特定领域及部门”以及“特定的居民层”的问题纳入讨论范围,涵盖农业等领域的问题,并考虑到了中老年人、身体障碍者、女性、移民等社会弱者。第150号建议考虑到经济产业发展的巨大变化,最后还专门列出了《调查》、《定期的再讨论》两章,以备以后不断完善。

三、新时期国际劳工组织的职业培训基准

作为ILO的“社会正义”理念的发展,1999年6月,国际劳工组织第87届国际劳工大会上首次提出了“体面工作”(decent work)的新概念,将“体面工作”作为ILO的21世纪努力目标。所谓“体面工作”,是指有尊严的、体面的、生产性的劳动,包括劳动者的权利得到保护、有足够的收入、充分的社会保护和足够的工作岗位。而为了保障这些劳动条件,必须保障劳动者的结社自由、团结交涉权、失业保险、充分雇佣、雇佣无差别、最低工资等权利。ILO认为,世界雇佣危机已成为最大的安全障碍,成为威胁世界的风险。无视“体面工作”的国家陷于混乱的风险很高。^[15]

基于这样的判断,2000年,ILO大会关于人力资源开发、培训的辩论结论认为:“有必要制定加盟国、社会伙伴在制定实施人力资源开发政策时更加适用、能够使用的、与其他经济社会政策,特别是雇佣政策统合的文件。”^[16]根据这一结论,2004年ILO大会通过的《人力资源开发:教育、培训和终身学习》(第195号)建议,^[17]首次提出了“终身学习”、“胜任能力”(competency)和“就业能力”(Employability)等现代培训概念,成为具有前瞻性的为各加盟国解决人力资源开发中的重大问题提供政策指导的文件。

第195号建议认为,“教育、培训和终身学习对于促进个人、企业、经济和整个社会的发展,特别在实现充分就业、减贫、社会融入和可持续发展方面做出了重大贡献”。

第195号建议反复强调人力资源开发、教育培训和终身学习政策必须是实现可持续的经济、社会发展政策的组成部分,必须同时考虑经济目标和社会目标。该建议要求加盟国政府、企业、劳动团体共同参与政策制定,在社会对话的基础上,制定、实施和审议国家人力资源开发、教育、培训和终身学习政策,并使之与经济、财政和社会政策保持一致。该建议呼吁各加盟国政府通过投资和创造条件来加强各级教育和培训;鼓励企业投资于教育和培训,努力培训雇员;激励个人发展其自身的能力,促进个人积极利用教育、培训和终身学习的机会。

第195号建议要求创新教育和培训方法,以满足产业对新技能的需求,使教育、培训与企业间技能的供需相匹配,形成符合国情及产业发展实际的教育和培训体系,促进女性及其他社会弱势群体的教育、培训和终身学习,不断消除教育培训方面的不平等现象,保证所有人都有获得终身学习的机会,掌握“体面工作”的技能。

第195号建议希望各加盟国形成政府、企业、教育培训机构间的协商对话机制。各加盟国应构建国家资格框架,资格框架必须能够应对技术的不断变化和劳动力市场的发展趋势,承认地区和地方的差异,形成技能评估、资格授予和过往资格认证机制,帮助劳动者实现就业及职业转移,保证技能评估以客观的、非歧视的标准为基础,确保授予技能资格是可迁移的,并能得到所有部门、产业、企业和教育机构的承认。

第195号建议提出,各加盟国政府应该与企业等社会伙伴合作,促进培训提供者的多样化,以满足个人和企业的不同需求,并在国家质量保证框架范围内确保能力和资格的高质量,确保这种能力与资格得到认证和迁移;各加盟国政府应明确政府和社会伙伴在促进培训的发展和多样化方面的作用,政府认证教育及培训提供者的资质,为培训者制定质量标准并为其达到这些标准创造机会;将评估教育培训成果的质量保证制度作为公共制度,并促进其在私营培训市场中的发展;保障高质量的教育培训师资,使之“在体面条件下工作”;加强劳动力市场、人力资源开发、教育培训、终身学习方面的研究,积极展开国际合作。

第195号建议将人置于经济、社会发展的中心,

将人力资源开发从职业培训、职业指导,扩大到职业能力开发、终身学习,以形成并不断提高个人就业能力作为人力资源开发政策的逻辑起点;以政府、企业、劳动者团体合作为政策形成机制,将高质量的教育、就业前培训、贯穿终身的学习作为形成并不断提高个人就业能力或者说“体面工作”能力的3个支柱;将知识技能掌握与提高劳动生产率、减少贫困、实现“体面工作”相联系,应对知识经济时代劳动雇佣流动化的特点,以标准制定、机构认定、资格授予的公开与公正,来保证能力和资格能够迁移通用。

ILO认为,在实现“体面工作”的目标、劳动者的就业能力和劳动条件得到改善、生产率提高、企业可持续发展这一良性循环中,技能开发是必不可少要素。2008年5月第97届ILO大会继续强调:必须将技能开发政策作为国家发展战略的一部分,技能开发政策有必要聚焦在使技能的需要和供给一致;帮助劳动者和企业适应变化,并预测、提供将来的新技能;要求在技能开发中运用整体综合的方法,为每个人铺设持续学习的道路,强调识字、计算、交流等核心能力,强调高层次技能及就业能力开发,强调技能的可迁移性。^[18]

四、结语

ILO是以实现“社会正义”为目标,以政府、雇主、劳动者的社会对话为基本机制,通过国际合作调整劳资关系的国际组织。建立职业培训基准是ILO促进世界职业培训的发展,进而实现其宗旨和目标的重要途径和手段。在工业化的不同阶段,根据经济产业及社会发展的需求和趋势,ILO不断调整职业培训基准的重点。早期,职业培训基准关注青少年职前培训政策及国家培训体系建立。随着基础教育的普及和后工业化时代的到来,ILO逐渐将关注的重点转向帮助各加盟国构建涵盖贯穿职业生涯和联通教育、培训、终身学习的职业培训政策框架。因为ILO的职业培训基准是通过政府、雇主、劳动者的社会对话产生的,故它反映了不同经济发展阶段相关各方不同的利益诉求;因为职业培训政策是国家社会、经济发展战略的重要组成部分,在职业培训目标之外,还包含教育、社会、政治和经济目标。故由此可以说,“体面工作”不仅是教

育培训的目标,更是政治、经济、社会的目标。

尽管ILO的职业培训基准总体上是根据发达国家情况制定的,标准偏高,加盟国批准率偏低,^[19]我国已批准的国际劳工公约中并没有职业培训相关公约,^①但是这并不等于这些公约、建议对我国职业教育、培训没有指导意义。ILO将人力资源开发、教育培训和终身学习政策作为经济社会发展战略的重要组成部分,兼顾经济目标和社会目标;将政府、企业、劳动团体的社会对话作为政策形成机制,政府在加大教育和培训力度的同时,鼓励企业投资于教育和培训,促进个人积极利用教育、培训和终身学习机会;主张创新培训方法、构建国家资格框架等一系列建议,对我国职业教育和培训的发展仍具有积极的指导意义,值得借鉴。

参考文献:

- [1] Text of the Constitution [EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>.
- [2] Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation (DECLARATION OF PHILADELPHIA) [EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>.
- [3] 社会对话(Social Dialogue)[EB/OL], <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2007-01.htm>.
- [4] R57 Vocational Training Recommendation, 1939[EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R057>.
- [5] R88 Vocational Training (Adults) Recommendation, 1950 [EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R088>.
- [6] R87 Vocational Guidance Recommendation, 1949[EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R087>.
- [7][8] R117 Vocational Training Recommendation, 1962[EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R117>.
- [9] [11] International Labour Conference, 59th Session 1974 Report VIII(1) Human Resources Development: Vocational Guidance and Vocational Training.
- [10] Minutes of the 188th Session of the Governing Body, Appendix II, 115.
- [12] Joint ILO/UNESCO Meeting on Technical Education and Vocational Training, Report.TEVT/1973/VI.
- [13] C142 Human Resources Development Convention, 1975 [EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C142>.

(下转第49页)

① 截至2010年7月1日,我国已经承认和批准了25个国际劳工公约,其中包括4个核心公约。

- [15][18]European Commission. Lifelong Learning Programme General Call for Proposals 2011-2013 Strategic Priorities [EB/OL]. http://ec.europa.eu/education/lfp/doc/call11/prior_en.pdf. 2011-02-15/2011-03-20.
- [19] ECOTEC. Final Evaluation of the Socrates II Programme 2000-2006: Annex to the Joint Report [R/OL]. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/training/2007/joint/socrates2_en.pdf. 2008-01/2011-03-20.
- [20] European Communities. Grundtvig Success Stories Europe Creates Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007:6.
- [21] European Communities. Grundtvig Adult Education Mobility Creates Opportunities European Success Stories. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008:9.

The Research of European Union's Grundtvig Programme

XUE Yang, GAO Yao-ming

Abstract Grundtvig Programme is a key sector programme in European Union's Lifelong Learning Programme. It is also the major measure of EU to build knowledge-based Europe, maintain sustainable economic growth and promote social cohesion. This article analyses the production and development of Grundtvig Programme, illustrates the aims and activities, and finally discusses the characteristics and effectiveness of the programme. Study the successful experiences of Grundtvig Programme can give us some inspiration to the policy reform of domestic adult education, improvement of adult teaching content and method, the expansion of international cooperation etc.

Key words European Union; lifelong learning programme; Grundtvig Programme; adult education

本文责编: 晓洁

(上接第43页)

- [14] R150 Human Resources Development Recommendation, 1975 [EB/OL], <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R150>.
- [15] <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/downloads/dc2.pdf>.
- [16][18] ILO 駐日事務所メールマガジン? トピック解説 [EB/OL], <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/feature/2009-12.htm>.
- [17] 国际劳工组织北京局. 国际劳工公约和建议书第三卷 (1994-2007). 2010.302-309.
- [19] 石美遐. 全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社. 2005.

International Labor Organization and Benchmarks for International Vocational Training

HU Guo-yong

Abstract To realize the objectives of "Social Justice" and "Decent Work", International Labor Organization formulates and constantly updates the benchmarks for International Vocational Training through the social dialogue among governments, employers and laborers. It takes the human resource development, educational training and lifelong learning policies as major components of the economic and social development strategies as well as the economic and societal aims. ILO hopes that the governments of member nations should encourage their corporations to invest in education and training, make innovation in training methods, and encourage individuals to take the opportunities of education, training and lifelong learning while the governments construct the framework of national qualification and strengthen education and training.

Key words International Labor Organization; vocational training; benchmarks

本文责编: 晓洁