



第六十六届会议

临时议程* 项目 23(c)

消除贫穷和其他发展问题

人力资源开发

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会关于人力资源开发的第 64/218 号决议提交的。报告概述全球金融和经济危机对人力资源开发的影响，并总结从各国预防和克服危机负面影响的作法中吸取的经验教训。报告还探讨各国人力资源开发面临的新挑战和新机遇。报告选列了若干国家在国家一级运用新型战略维持和开发人力资源的范例。报告重点指出包括联合国系统和各国政府在内的国际社会以及私营部门等其他实体在促进人力资源开发方面的作用，并就今后采取的步骤提出建议。最后，报告以各国成功实施的干预措施为基础，提出各项建议。

* A/66/150。



一. 引言

1. 大会在第 64/218 号决议中审查了各国执行人力资源开发战略的经验，审视了执行进展情况、迄今遇到的挑战和今后的前景。大会请秘书长提交报告，探讨从全球金融和经济危机中吸取的关于人力资源开发方面需求的经验教训，以协助各国预防和克服危机的不利影响，并在较可持续的发展道路上取得进展。

2. 大会在同一项决议中确认，对于实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标，以及为所有人民特别是社会的最弱势群体和个人增加机会，人力资源开发十分重要。大会还确认，各国的人力资源开发必须以国家发展目标为基础，采用较为全面、一致和跨部门的做法和机制。

3. 虽然许多国家、特别是发展中国家做出了相当大的努力，但是仍需克服挑战，以发展能够满足本国发展需求的足够的人力资源。此外，发展中国家由于缺乏资源和能力，往往难以拟订和执行有效的人力资源开发战略。

4. 就在各国需要增加人力资源投资以克服此次全球金融和经济危机不利影响之际，这次危机却进一步减弱了各国应对人力资源开发领域各项挑战的能力。最近，经济复苏缓慢而且不平衡，失业率上升，能源和粮食价格居高不下而且剧烈波动，这些情况使本已困难的局面雪上加霜。

5. 本报告概述全球金融和经济危机的主要特征及其与人力资源开发的相互关系。报告分析全球化以及能源和食品价格居高不下而且剧烈波动对各国人力资源开发工作的影响，并确认在广泛领域中开展可持续人力资源开发的切实战略。报告是在同下列组织协商后编写的，但是考虑到篇幅和其他因素，没有完全采纳它们的所有贡献：各区域委员会，特别是欧洲经济委员会(欧洲经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)，联合国粮食及农业组织(粮农组织)，国际原子能机构(原子能机构)，国际农业发展基金(农发基金)，国际劳工组织(劳工组织)，国际海事组织(海事组织)，国际电信联盟(国际电联)，联合国开发计划署(开发署)，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，联合国儿童基金会(儿基会)，世界卫生组织(世卫组织)，世界知识产权组织(知识产权组织)以及世界银行。最后，报告就今后的行动提出具体建议。

二. 全球金融和经济危机对各国人力资源开发的影响

A. 金融和经济危机的主要特征

6. 虽然全球金融和经济危机最严重阶段似乎已经过去，但世界各地各国家仍感受到这场全球危机的冲击。并且在危机后的两年里，全球经济复苏缓慢而且不

平衡，现已开始减速，并预计将在 2011 年下半年和 2012 年继续减速，人们担心出现进一步下滑的风险。¹

7. 先进经济体失业率居高不下，特别是青年失业率居高不下，这继续威胁世界稳定。发展中国家、特别是新兴经济体继续恢复，但速度参差不齐。

8. 此外，许多国家政府抛弃了危机初期采取的反周期措施，而代之以财政紧缩措施。面对财政赤字不断扩大，公共债务不断增加，许多国家政府以整顿财政为由逐步取消经济刺激措施。这种情况正在危害许多国家政府领导的复苏，增加了长期失业的风险，并进一步减缓了全球复苏的步伐。许多国家政府正在削减特别是教育和医疗卫生领域所需要的社会支出，从而对长期人力资源开发造成了不利影响。

9. 平均月工资增长减缓，从 2007 年的 2.8% 降至 2008 年的 1.5% 和 2009 年的 1.6%。² 甚至早在危机发生前就出现了工资增速减缓和不平等现象与日俱增的趋势。实际工资下跌，冲击工人特别是低薪工人及其家庭的购买力和福利。但是下跌趋势因区域而异。在亚洲，全球危机对 2008 年 (7.8%) 和 2009 年 (8.0%) 实际工资增长率影响微弱。在拉丁美洲和加勒比地区，由于劳动力需求增大、就业率上升、技术工人暂时短缺和劳动生产率提高，2010/11 年实际工资保持着持续增长的趋势。

10. 另一方面，低收入发展中国家和中等收入小国预计将继续承受全球危机的不利影响。主要原因是，虽然官方发展援助的流动在 2010 年仍积极增长，但迫于先进经济体的复苏缓慢，很可能将在近期减速。此外，发展中国家和经济转型国家的外债增多。还有许多发展中国家的初级商品价格剧烈波动，特别是石油和粮食价格在 2011 年上半年飙升。

11. 许多国家还面临“低就业”复苏带来的新挑战，失业率和就业不足率居高不下。劳工组织的统计数据显示，2010 年失业人口高达 2.05 亿，比危机前增多了 2 760 万。2010 年全球失业率升至 6.2%，高于 2007 年的 5.6%。³ 自 2007 年至 2009 年底，全世界丧失了近 3 000 万个工作岗位，需要创造至少 2 200 万个新的就业机会，才能使全球就业率恢复到危机前水平。

12. 就业市场复苏总体落后于经济复苏。1997/98 年亚洲金融危机后，就业市场复苏大概花了三年时间。还有证据显示，就业市场恢复到衰退前水平的所需时间只会一次比一次更久。由于此次全球危机造成的失业率上升比以往更为迅猛，就

¹ 《2011 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.11.II.C.2.)。

² 国际劳工组织，《2010/11 全球工资报告：危机时期的工资政策》(日内瓦，2010 年)。

³ 劳工组织，《2011 年全球就业趋势：工作复苏的挑战》(日内瓦，2011 年)。

业复苏将更为漫长。此外，由于失业工人必须学习快速发展的新部门所需技能以保证就业，危机中损失的就业机会可能一去不复返。

13. 虽然发展中国家的就业增长有所回升，失业率也在 2010 年底前回落到危机前水平，它们仍不能保证本国就业市场迅速复苏。原因至少有二：其一，全球每年有 4 700 万新工人进入劳动力市场，而大多数人在发展中国家寻找工作；其二，经济复苏必须由生产部门驱动，才能维持经济增长。然而，流失的许多就业机会出现在充满活力的出口部门，这说明需要广泛进行结构调整。⁴

14. 此外，就业质量和工人的脆弱性仍倍受关注。许多国家为应对不断上升的失业率，增加了劳动力市场的灵活性。然而，在缺少强大劳动管理机构情况下，放松对劳动力市场的管制往往导致工资水平下降，就业条件恶化。这种重视劳动力市场灵活性的做法也可能使工人陷入低收入/低生产率的怪圈，从而损害长期的增长潜力。在灵活性较大的劳动力市场中，工人的更替率高，使其不愿接受培训以提高劳动生产率。

B. 全球危机对各国人力资源开发的影响

15. 全球金融和经济危机继续对几乎所有国家的人力资源开发造成重大不利影响。它主要在两个方面影响先进经济体：增加失业率和减少政府用于教育和培训方案的预算资源。

16. 许多发展中国家、特别是中等收入国家表面上安然度过了全球金融危机。然而鉴于低就业经济复苏、高青年失业率以及粮食和能源价格剧烈波动等状况，既存的社会经济挑战将会对长期的人力资源开发产生不利影响。

对人力资源开发的财政投资减少

17. 危机导致先进经济体的财政状况严重恶化。主要由于财政收入减少和存在大笔无准备金的负债，先进经济体的主权债务可能在今后几年中激增。许多发达国家政府为了管理债务，在越来越大的压力下削减中期社会开支。在一些国家，紧缩政策所需的削减资金措施已经生效，冲击了许多支助人力资源开发的社会方案。

18. 例如，拉脱维亚大量削减了医疗卫生资金，并将投入教育的公共资金减至 2008 年的一半。爱尔兰提高了处方药、医院和疗养院的收费，削减了多项教育资金，并减少了对职业培训方案的支助。丹麦拟议大量减少学生补助金。美利坚合众国的大部分学区削减了教育方案，并对教师进行减员降薪。大不列颠及北爱尔兰联合王国拟议在 2010 年将大学预算削减 14%，并将大学费用增加一倍。希腊和意大利冻结了教育和医疗卫生等公共部门工作者的薪资。法国宣布，将仅填补半

⁴ 《2011 年世界社会状况报告：全球社会危机》（联合国出版物，出售品编号：E. 10. IV. 12）。

数退休人员的职位，从而取消了 10 万个公共部门工作岗位，其中许多是教育和医疗卫生领域的岗位，并将降低公共部门薪资。

19. 虽然大多数发展中国家设法维持了社会部门预算，但一些国家的财政紧缩政策导致冻结开支或削减教育、医疗卫生和其他人力资源开发的开支。⁵ 教育资金日益减少，迫使一些国家暂缓或递延教育(例如幼儿教育和扫盲教育)拨款，或在入学人数增加的情况下依然抑制教育支出增长，并削减高等教育支出。

20. 官方发展援助减少，也可能对发展中国家人力资源开发产生不利影响。有明显迹象显示，由于捐助方提供的资金减少等原因，非洲国家缩减了医疗卫生预算。⁶ 这将导致严重的后果，因为许多非洲国家的医疗卫生开支有很大比例来自外部供资。2008 年，23 国得到的外部供资占本国医疗卫生资金总数的比例在 20.3%和 63.5%之间。此外，自 2002 年以来，外部援助占基础教育资金的比例保持不变，但 2007 至 2008 年间撒哈拉以南非洲地区的这项比例减少了 6%。⁷

21. 资源枯竭不仅对人力资源开发造成长期后果，也对培训和技能发展造成短期影响。由失业和未充分就业青年组成的剩余劳动力已使多数劳动力市场不堪重负，部分原因在于市场所需技能和工人所学技能不匹配。因此，对失业和未充分就业人口的技能进行调整、培训和改进是十分必要的。除加强就业政策和劳动力市场管理机构外，还必须通过提高教育成果、进行职业和在职培训以及获取新技术等途径提升技能，这变得越来越重要。

粮食和能源价格居高不下，波动不定

22. 最近粮食和能源价格居高不下，给许多发展中国家的人力资源开发带来了压力。低收入缺粮国遭受的打击最大。虽然高粮价可能会使生产者受益，却损害了粮食净购买者(指不能生产足够粮食满足自身粮食需求的人)。国际市场价格升高并未诱使发展中国家农民做出积极的供应反应。

23. 在社区和家庭层面，粮食和能源价格居高不下往往导致改变消费形态。获得粮食日益困难，这可能催生冒险的应对战略，包括困难情况下急售资产、让孩子辍学、削减保健费用以及降低饮食和摄入食物的品质。最直接的结果就是营养不良和长期饥饿，在身心方面影响人们的工作能力，而这又导致生产力和收入减少。高能源成本使贫困家庭的生活条件恶化，尤其是使那些用电本来就很少的家庭的

⁵ 教科文组织，《危机对公共教育开支的影响：教科文组织快速调查的结果》，全球金融和经济危机对教育部门影响的系列文件第 1 份文件(巴黎，2009 年)。

⁶ 世卫组织，《2006 年世界卫生报告：通力合作，增进健康》(日内瓦，2006 年)。

⁷ 教科文组织，《2011 年全民教育全球监测报告——隐藏的危机：武装冲突与教育》(巴黎，2011 年)。

生活条件恶化，他们在做饭时只能越来越依赖生物能源。石油价格升高，增加了农民的生产成本以及农产品加工和分销成本，因而进一步推高了粮食价格。

降低就业能力

24. 全球危机减弱了许多初始职级工人的长期就业能力。当前青年人的失业几率是其他人的近 3 倍，并且在多数区域，青年从事易受伤害工作的可能性较大。⁸ 在发达国家和发展中国家，青年失业率和就业不足率高得惊人。2010 年年底，估计有 7 770 万青年人失业，⁹ 比 2009 年的 7 960 万略有下降，但是仍然远高于 2007 年的 7 350 万。2010 年全球青年人的失业率为 12.6%。³

25. 即使在危机爆发前，由于经济增长低于其自身潜力，劳动力市场体制运作不善，以及/或劳动力的技能和劳动力市场需求错配，现有的人力资源没有得到充分利用。然而，失业人口、尤其是青年失业人口再度激增，势必对各国人力资源开发产生长期影响，这不仅仅是因为他们的投入无法得到有效利用，也因为他们未来的生产力将受到限制。

26. 另外，全球危机加剧性别不平等，从而增加了风险，尤其是青年妇女的风险。危机和其他因素削弱青年妇女的能力，降低她们的社会和经济地位，这将加剧长期存在的贫穷问题，包括增加将贫穷传递给下一代的可能性。

27. 无法获得工作的人的经济能力逐渐下降，因为经济复苏时他们较可能准备不足。失业率上升也减少通常用于食物、保健和教育的收入来源，因此削弱劳动力的总体能力和福祉。这对青年人产生的不利影响尤其深刻，因为他们正处在形成技能的能力通常比较旺盛的年龄段。不过，一些青年人可能因为找不到工作而继续接受教育。例如，一些拉丁美洲国家发现青年劳动力减少了，原因是危机爆发后他们延长了留在教育体制中的时间。

28. 技能培训也有助于人们延迟进入劳动力市场。然而，此类培训的设计应当是在职培训、协助寻找工作、职业指导和辅导相结合，创造就业和创收机会。技术与职业教育培训制度不仅创造了一条从学校通往需要熟练技能的工作岗位的初始职级途径，而且培养工人获得新的技能，提高其就业能力。越来越多的国家认识到自身具备满足青年人和雇主需求的潜力，正在专心完善此类制度，将其作为一项重要的政策议程。¹⁰ 一些政府与企业界、立法机构和学术界合作，为青年人制订了“重塑战略”，目的是确认在不久的将来可能出现的技能差距和短缺。

⁸ 拉丁美洲和加勒比经济委员会/劳工组织，《拉丁美洲和加勒比的就业形势》，第五号公报，2011 年 6 月。

⁹ 定义为 15 至 24 岁年龄段的人。

¹⁰ 劳工组织，《提高弱势青年人的就业能力：应对金融和经济危机的影响》，指导说明，（日内瓦，2010 年）。

三. 各国人力资源开发的挑战和机遇

29. 全球化为人力资源开发带来了机遇和挑战。信息和通信技术以及其他创新技术减少了职能、等级和地理障碍，并极大地改变了劳动力市场的运作方式。私营和公共机构现在能够以具有成本效益的方式联络最有才干的工人，这为有才干的人和拥有高技能劳动力的国家创造了机会。另一方面，这也可能导致发展中国家人才外流，与此同时，由于移民工人进入劳动力市场或工作外包到其他国家，发达国家非熟练工人的工作可能更加没有保障。

30. 因此，必须持续投资人力资源开发，维持能够适应竞争日趋激烈的全球市场需求的技术工人队伍，这一点至关重要。建立有能力的人力资源基础可提高所有部门的生产力和经济增长率。然而，仅仅提高个人的技能、知识和能力可能还不够，因为国家经济竞争力不仅要看一国劳动力队伍的总体技能，还要看劳动力队伍是否具有灵活性，是否能够快速和有效地适应日益变化的需求。

31. 不同的发展水平需要不同的技能。例如，要提高劳动生产力，就必须不断提高互动、适应、分析和认知技能。在不断变化的劳动力市场，工人需要交替使用不同类型的技能，因此需要培养“软技能”，即除职业技能外，还需要有适应能力和灵活性。即使在公共部门，在有效沟通、吸收和管理知识、战略规划以及协调公共、私营和民间社会机构各利益攸关方的能力等领域也需要新技能和能力。在向绿色经济转变过程中，也需要一方面顾及创造绿色工作的需求，另一方面顾及其他经济部门需要进行的调整。

32. 人们越来越认识到，许多教育和培训体制并不能使人力资源充分满足不断变化的需求，从而导致供需错配。尽管许多发展中国家认识到这一问题，却仍未将新技能需求融入学校课程、正式教育或培训项目。

A. 人力资源开发与未充分利用的亚群体

33. 非洲和中东新求职者中“青年暴增”，欧洲、中亚和东亚劳动力因生育率低和人口老化而减少，这些以及其他人口趋势不仅产生创造新就业机会的挑战，而且还产生另一类挑战。

34. 使妇女、青年人、少数民族、残疾人或土著人民等弱势群体融入劳动力市场仍然是一个挑战。低人力资源利用率意味着在生产产出、社会保障、所得税缴纳和通过减少福利金增加节余方面错失机会。提高边缘群体教育成就和在劳动力市场上的表现不仅将提高国家总体人力资源能力，还将为国家经济做出积极贡献。

35. 要最充分地利用劳动力资源，就必须制定政策，减少在教育、培训和就业方面存在的性别障碍。在各个区域，妇女的经济活动比率往往低于男人。她们通常

集中在非正规经济部门，从事数量较少并且往往收入较低的职业。由于非全职工作在妇女中较为普及，因此其有酬工作的时间较少，并且由于肩负家庭责任，其职业中断次数较多。劳动力市场上这种性别隔离是教育中的定型观念和社会中盛行的性别角色的反映。¹¹ 可通过增加妇女在正规部门各行各业的就业人数，促进有效地利用女性劳动力。

36. 一般而言，农业部门深受人力资源能力低、性别不平等以及对新技术和基础设施缺乏投资之害。在许多发展中国家，妇女在农业领域发挥关键作用，¹² 因此提高妇女的生产力将增加粮食供应，提高农业生产力。根据粮农组织近期的估计，如果妇女获得同男人一样的生产资源，她们能将农业产量提高 20%至 30%。这将使得发展中国家农业总产出提高 2.5%至 4%，而这反过来又会使世界饥饿人口减少 12%至 17%。

37. 在许多区域司空见惯的童工现象剥夺了儿童和青少年获取技能和教育的机会，这往往永久性地毁坏他们的前程。低教育程度产生低技能工人，他们工资低，工作没有保障。必须制止和消除童工现象，让所有儿童获得教育和培训，这将增加他们在成为青年人和成年人后获得有酬工作和较高收入的可能性。

B. 移民与人力资源开发

38. 随着失业率攀升，许多东道国加紧了移民管制，对移民工人提出了更严苛的要求。而且在经济放缓时期，移民经常作为恶化经济形势的表面原因而被攻击，因此在国家政策或公众压力下，他们往往比其他工人更快失去工作。移民通过一些传输机制对人力资源开发产生重要影响。移民工人向原籍国汇款，增加原籍国的家庭收入，提高教育和卫生水平。移民工人带回信息、知识和技能，促进母国的创新和创业。同时，技术工人移民会导致原籍国技能短缺，而高失业率则对技术工人造成向外移民的压力。必须从多种角度进一步审查与移民相关问题的复杂性和这些问题对人力资源开发的影响。

39. 2010 年，移民至其他国家的工人从 2005 年的 1.95 亿增至约 2.14 亿，其中女性占总人数的 49%；尽管经济危机使得移民增速放缓，但是移民总人数仍在继续增加。¹³ 今天，每 10 个国际移民中就有 6 人(1.28 亿人)居住在发达国家，而其中大多数国际移民(7 400 万人)都来自发展中国家(见A/65/203)。

¹¹ 在欧洲经委会区域，绝大多数(四分之三)学习卫生和福利相关课程的高校学生为女性，但是只有少数(四分之一)学习工程、制造和建筑的高校学生为女性。

¹² 粮农组织，《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的妇女：填平性别鸿沟，促进农业发展》(罗马，2011 年)。

¹³ 经济和社会事务部人口司，《国际移民人数趋势》：2008 年订正版(联合国数据库，POP/DB/MIG/Rev. 2008)。

40. 在大多数人社会经济状况较差的国家，全球化是一种“吸引”因素，有可能带来较好的工作和较高的薪酬。与此同时，低工资以及令人不满和往往充满危险的工作环境是“推斥”因素，推动向外移民。因此，一些发展中国家面临人才外流的问题，失去其花费多年开发的高技能人力资源。

41. 失业率高或职位供应不足导致技术工人向外移民，这可视为人才流失。在许多向外移民率高的国家，失业是一个长期问题。然而，将促进移民作为解决失业问题的一项战略可能导致当地所需技术劳动力流失，如果移民海外的机会集中在某几种专业，这个问题就更加严重。例如，在太平洋区域，技术工人移民较多，一部分原因是，主要目的国的政策偏向某些专业的技术工人。高移民率最终可能导致技术工人大量外流，尤其是导致卫生和教育领域技术工人大量外流。

42. 根据《2006年世界卫生报告》，每年有大批卫生人员暂时或永久离开母国。⁶ 2010年5月，世界卫生大会认识到与卫生人员流动相关的复杂问题，通过了《全球卫生人员国际招聘行为守则》。¹⁴

43. 其他移民工人在其移民国获得知识和技能。这些技能可最终提高其母国劳动力的素质。因此，一些国家采取的对应办法是，一方面开展创造国内就业机会的方案，另一方面推出协助回国移民重新融入社区的激励措施。然而，低技术工人通常在目的国参与低技术活动，几乎没有机会获得或提高技能。需要针对出国和回国的低技术移民工人进行人力资源开发战略规划，这将促进最大限度地发挥移民工人对发展的作用。

C. 汇款

44. 2009年，流向中低收入国家的汇款额为3160亿美元，低于2008年的3360亿美元(见A/65/203)。总汇款额减少是因为来自欧洲汇款大国、美国和俄罗斯联邦的汇款额急剧下降。东欧和中亚许多国家严重依赖汇款，其汇款额下降了近21%。北非也受到了富油国高失业率的严重影响。然而，总体而言，汇款额抵御了经济衰退的影响并已显著反弹，不过还未回升至危机前水平。

45. 汇款在促进原籍国人力资源开发方面日益发挥关键作用，因为有很大一部分汇款用于教育和卫生支出。户口调查审查显示，一旦基本消费需求得到满足，汇款将更多地用于投资商业以及教育。巴基斯坦、菲律宾和太平洋岛屿国家的证据显示，有汇款的家庭能延长子女在校学习的时间，并能负担通常被认为质量较好的私立教育。

¹⁴ 世卫组织，第六十三届世界卫生大会，日内瓦，2010年5月17日至21日，决议和决定，附件(WHA63/2010/REC/1)。

四. 可持续人力资源开发的实用战略：从各国经验中获得的经验

46. 为应对全球金融和经济危机的影响，许多国家实施了多种临时、中期和长期措施，以保持、支持和调整本国的人力资源，并设法满足在诸如信息和通信技术、绿色经济、知识产权、设计有效社会保护方案、减少教育和卫生服务的城乡差距以及高产农业和农村发展领域的长期人力资源需要。

为应对全球金融和经济危机而采取的措施

47. 在低就业复苏期，一些先进国家选择削减职工总数或冻结就业，其它先进国家则选择与工会协商，通过减少工作时间和(或)工资遏制失业。其它国家在危机过程中实施了积极的劳工市场政策，将失业人员融入到劳动人口中或鼓励雇主保持人力资源。这些措施包括保持职位补贴和招聘奖励、分享职位补贴、减少因雇佣失业人员而产生的非工资劳动力成本、求职协助和职位匹配、启动企业补贴、工作经验方案、培训方案以及为管理人力资源信息和进程而投资信息技术。

48. 一些国家还采取措施，通过改善教师培训、课程和职业培训，提高人力资源开发的成本效益。采用良好做法可节约大量资源。

49. 欧洲联盟在 2007 年设立了欧洲全球化调整基金，每年提供 5 亿欧元，帮助失业工人获得新技能或自主创业。这一方案在 2008 年修订，以帮助受金融危机影响的工人。此外，2008 年发起了“新技能、新工作”的倡议，以提高技能水平、改善未来职位需求预测以及增进企业界与教育提供者间的对话。

通过社会保护方案投资人力资源

50. 即使在全球危机到来之前，越来越多的国家已设计了全面战略，以加强人力资源开发和提高贫困家庭收入。这些全面社会保护方案常与减少贫困和社会包容战略相结合，已证明即可有效缓和直接经济冲击，又可促进人力资源开发。

51. 已有文件充分记录有条件和无条件现金转移、社会养恤金以及就业保障计划等成功社会保护方案(见 E/CN.5/2011/2)。典型的有条件现金转移方案针对的是有儿童的贫困家庭，包括小额现金补助和实物转移，以儿童上学和定期进行健康检查为条件。这些方案通过补偿教育和医疗保健开支，提高在学率和就学率，预防疾病和营养不良，进而促进提高劳动人口的教育程度和健康水平。这些方案还为家庭提供保护，抵御由失业、疾病、残疾、老龄和自然灾害带来的各种风险。

52. 巴西的家庭补助金方案是最大的有条件现金转移方案，以在学以及接受产前和产后护理为条件，每月为超过 1 200 万贫困家庭提供补贴。墨西哥的机会方案在某些情况下进行有针对性的收入转移取代使用实物(一揽子健康、营养和教

育补贴)和价格折扣等孤立的收入转移。这项方案在 2007 年覆盖了 500 万个家庭(国家人口的 25%), 预算为 33 亿美元。其它方案, 比如阿根廷的失业户主计划, 以在学和接受免疫接种为条件, 同时也为参与者提供培训, 以培养新的职业技能。

53. 多种社会保护倡议在亚洲兴起。中国的最低生活保障标准计划定期为贫困家庭提供现金和(或)实物支持, 在 2008 年覆盖了 6 600 万个家庭(国家人口的近 5%)。巴基斯坦的贝娜齐尔收入支助方案旨在增加经济弱势家庭的购买力。菲律宾的Pantawid Pamilyang Pilipino方案是一个全面的国家减少贫困和社会发展战略, 通过补偿医疗保健和教育开支, 使贫困家庭可投资人力资源。¹⁵

54. 在撒哈拉以南非洲, 社会保护方案主要针对最弱势人群, 并经常将现金转移与提供服务相结合。埃塞俄比亚的生产安全网方案正在逐步减少分发援助紧急食品的工作, 截至 2008 年年底, 已向 800 万缺乏食品安全保障的家庭转移食品。这项方案提供以工作换取现金转移和(或)食品的机会, 为无劳动力或其他支撑的家庭提供直接支持。在肯尼亚, 一项针对孤儿和弱势儿童的现金转移项目覆盖了 10 万家庭以及 23 万孤儿和弱势儿童, 该项目将接受医疗保健和在学作为对赤贫家庭转移现金的条件。

55. 各国实施多种有创意的举措, 以改善弱势群体的就业能力, 为他们创造短期和长期就业机会。这样的活动包括小规模劳力密集型公共工程、支持雇用边缘群体成员的有针对性计划和鼓励中小型企业雇用求职青年的工资补贴计划。社会保护方案通过担保的公共工程机会, 鼓励在中、低收入国家参与劳动力市场。¹⁶

56. 印度的全国农村就业保障计划是世界上最大规模的该类计划, 该计划的基础是一项法定权利, 即每年至少有 100 个领取最低工资的工作日。在 2007 和 2008 年, 这项计划以牺牲国内生产总值的 0.3%为代价, 为近 3 400 万个农村家庭提供了工作。超过半数的受益人是无技能的农工。该计划使家庭可获取家畜等资产, 增加粮食和非粮食物品支出。南非的公共工程扩大方案(该方案的第二阶段在 2009 年展开)通过增加工作机会(100 天至 24 个月), 创造短期和中期就业, 与此同时, 还提供读写能力、计算能力以及职业和商业培训。

57. 为发展健康的劳动人口而进行的干预也许需要数年才能看到成果, 但是, 这些投资可得到可观的回报。在过去 20 年里, 巴西在偏远和农村地区培训和雇佣了超过 25 000 个家庭保健队, 覆盖了总人口的约 60%。自 2005 年以来, 埃塞俄比亚培训了 32 000 名保健推广员, 为偏远地区卫生站配置人员。泰国采用了一项名为“本地培训, 家乡安置”的统筹办法, 雇佣有农村背景的学生, 将他们培训为临近社区的护士和医生。这些努力缩小了城乡差距, 改善了保健状况。

¹⁵ 亚太经社会,《保护承诺: 亚洲及太平洋社会保护和发展》(2011 年, 曼谷)。

¹⁶ 儿基会, 社会保护: 加快公平实现千年发展目标, 社会和经济工作简报(2010 年, 纽约)。

新兴领域的人力资源开发

58. “绿色增长”已成为亚洲及太平洋区域实现可持续发展的区域战略之一。该区域已为政府官员、决策者和实践者举办了一系列区域绿色增长政策对话、“训练培训师”培训、讨论会和国家讲习班，以加强其发展和实施绿色增长政策、战略和路线图的能力。

59. 例如，柬埔寨建立了国家绿色增长秘书处，其部际绿色增长工作组制订了国家绿色增长路线图。哈萨克斯坦进行了一项有关在战略管理和计划中应用绿色增长政策工具的国家研究。2010年，第六届亚洲及太平洋环境和发展部长级会议核可了促进欧洲、亚洲和太平洋区域绿色增长伙伴关系的“阿斯塔纳绿色桥梁倡议”。萨摩亚发起了基于供应可再生(沼气)能源、清洁饮水和环卫设施且有利于贫民的绿色商业倡议，并得到了斐济、瓦努阿图和其它太平洋小岛屿发展中国家其他社区的效仿。

60. 在几乎所有国家中，信息和通信技术均已成为关乎社会经济发展的重要因素，因此，对信息和通信技术系统能力的需求增加了。虽然近来遭遇经济衰退，但使用信息和通信技术服务的情形却持续增长。2009年年底，全球约有46亿移动电话用户。发展中国家超过半数的人口可使用移动电话服务，世界人口的约26%可使用因特网(发达国家为64%，发展中国家为18%(不包括中国则为14%))。¹⁷ 根据世界银行提供的数据，非洲的电话用户、特别是移动电话用户从1998年的200万递增至2010年的4亿多。过去十年间，非洲实现了显著增长，其主要原因是引入了移动技术，在1998年至2008年期间，该地区吸引了超过560亿美元的私营部门投资。

61. 然而，若要增加因特网接入，就必须解决普及宽带上网的挑战。如今，宽带已如运输网、供水网和能源网一样，被视为国家基础设施的重要组成部分。建立和使用宽带基础设施后，各国政府便可转变提供服务的方式，促进商业、创新和竞争。然而，若要充分发掘宽带经济的潜在利益，就必须在整个社会不同阶层中发展广泛的新知识和新技能，包括制订和实施信息和通信技术。¹⁸

62. 为促进采取“宽带友好型”做法和政策，国际电联和教科文组织建立了宽带委员会，以促进人人享受宽带的好处。宽带在人力资源开发和教育中的作用是该委员会的一项重要主题，有关该问题的行动组已建立。

63. 一些国家在教育领域投入了大量信息和通信技术资源。新加坡第三个教育领域信息和通信技术总计划(2009-2014年)的宗旨是，通过使用信息和通信技术，

¹⁷ 国际电联，《衡量信息社会》(2010年，日内瓦)。

¹⁸ 国际电联，最不发达国家中信息和通信技术在促进增长方面所扮演的角色：2011年的趋势，挑战和机遇(2011年，日内瓦)。

加强深入学习的能力，鼓励创造知识。被视为区域技术中心的约旦正在建造其信息和通信技术基础设施，并提倡信息和通信技术，将其作为改善人力资源和促进经济发展的工具。从 2003 年起，约旦政府特别强调信息和通信技术的应用，并通过其国家教育战略，投资大量预算资源，目的是将因特网覆盖率增至 50%，以增加信息和通信技术收入和就业。

64. 技术在飞速变化，因特网协议系统错综复杂，这给各国国家机构带来了挑战。私营部门、政府和研究机构日益需要获取受保护的知识产权。因此，各国、特别是发展中国家迫切需要通过提高评估和管理知识产权政策的技能。

五. 国际社会在制定和实施国家人力资源开发战略方面的作用

A. 国际社会的作用

65. 在发生全球金融和经济危机后，主权债务增加，发达国家持续采取财政紧缩政策，因此，预计官方发展援助将减少。国际社会可保持一定程度的协作，通过采取针对性较强和成本效益较高的做法，支持发展中国家加强人力资源。此外，还应调整重点，重视人力资源开发需求最大的最不发达国家和小经济体国家。

66. 联合国各组织一直在绿色经济、信息和通信技术、知识产权、国际海运规则和标准以及核科学与核技术的和平应用等新兴领域支持人力资源开发。此外，社会保护方案开始采取较全面和较具综合效力的做法，以创造农业和农村就业，处理医疗卫生和教育方面存在的城乡差别。

67. 教科文组织对 50 个发展中国家的教育预算进行了初步探索性调查，⁵ 详细审查了 12 个国家的经济增长、收入和教育预算，¹⁹ 并进行了其他研究，以评估危机对学校日常活动影响的规模和性质，从而监测危机对成员国教育部门造成的影响。

68. 粮农组织最近制定了一项组织能力发展战略，一改培训个人的传统做法，努力加强各国管理农业和农村发展长期变化的能力。2010 年，世卫组织发出了全球政策建议，处理保健工作者城乡分布不均的现象。世卫组织正在与各伙伴合作，支持各国努力实施这些准则。

69. 世界银行一直在协助发展中国家在信息和通信技术基础设施方面进行投资，建设这些基础设施可以创造就业，扩大生产、服务和贸易。东非区域通信基础设施方案就是这样一项举措。国际电联开展了一系列能力建设活动，通过学术和学习活动，培养熟练的互联网和“新宽带经济”专业人员。

¹⁹ 见教科文组织，第 184 EX/10 号文件。

70. 联合国公共行政网²⁰ 提供关于治理和公共行政创新做法的各种免费在线培训工具和学习资源。其国家研究报告²¹ 可促进各国政府和国际、区域和国家机构相互学习，促进公共部门的能力建设。

71. 知识产权组织为发展中国家提供全面的能力发展机会，其中包括世界学院、电子学习、关于在线检索(PATENTSCOPE)研究和专利信息培训、技术和创新支持中心和可免费获取知识产权立法的知识产权组织法律数据库。²²

72. 发展中国家缺少合格和有经验的人力资源，为此，海事组织实施了综合技术合作方案，以提高个人和机构实施海事组织规则和标准的能力。国际原子能机构支持建设和平利用和运用核能的能力。它在区域间、区域和国家各级提供下述培训：核能法、能源系统分析和规划、核安全保障以及核科学技术在粮食和农业、保健、水资源管理以及海洋和陆地环境监测和保护等关键领域的应用。

73. 亚太经社会支持各项能力建设倡议，例如，“政府领导人信息和通信技术基础学院”培训方案、在线绿色增长培训师培训方案、决策人员区域网络绿色增长门户网站、亚太贸易研究和培训网络和联合国无纸贸易专家网络。

B. 私营部门的作用

74. 私营部门在推动发展中国家经济增长方面具有关键作用。公私伙伴关系已成为开发和维护宽带等大规模公共基础设施或提高基本服务效率的一种重要办法。经过精心设计的公私伙伴关系可成为进一步加强人力资源开发的可行办法，在主要捐助国采取紧缩措施之际，这种办法尤其可行。

75. 开发署公私合作提供服务方案²³ 努力推动地方政府、企业和社区建立包括各方的伙伴关系，以增加穷人获得水、清除废物、能源、教育和保健等基本服务的机会。保健部门其他成功的公私伙伴关系包括全球疫苗和免疫联盟和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。

76. 此外，让私营部门参与制定人力资源开发战略还有助于确认未来的经济增长行业 and 需要的新技能。而且，还可在技能发展、在职培训以及招聘和留住青年工人方面与私营部门合作。

C. 各国政府和发展伙伴的作用

77. 各国政府负有开发人力资源的首要责任。他们的视野和政治意愿极为重要。最近发生的金融和经济危机给各国政府提出了挑战，但同时也带来了机遇。如果

²⁰ 见 www.unpan.org。

²¹ 见 www.unpan.org/unpacs。

²² 见 www.wipo.int/wipolex/en/。

²³ 见 www.undp.org/pppsd。

各国政府已经制定全面和协调一致的战略，就能从战略角度培植其人力资源，确保他们适应未来劳动力市场的需求，能够利用新技术和创新带来的机会。此外，各国政府必须以可持续方式进行长期的人力资源开发投资，这是必不可少的。

78. 除制定全面的人力资源开发战略外，部门政策和战略也需要纳入人力资源层面。捐助国或许可以重新审视其发展援助政策，考虑将部分官方发展援助用于加强发展中国家、特别是最不发达国家的人力资源开发。或许还可以审查官方发展援助，研究对各部门的官方发展援助对人力资源开发有哪些助益。

六. 结论和建议

结论

79. 人力资源开发是经济、社会和环境发展的核心。一支掌握了新兴领域知识、有熟练技能、受过良好教育、健康、精干、高效和灵活的劳动力队伍是各国实现可持续经济增长和社会进步的基础。因此，每一个国家，无论经济状况如何，都需要根据国家发展战略，进行人力资源开发。

80. 许多发展中国家仍然无法开发足够的人力资源，以满足国民经济和社会需要。此外，由于缺乏资源和能力，发展中国家往往在制定和实施有效人力资源开发战略方面落后。

81. 必须将未充分利用的人力资源充分纳入劳动力市场。有效利用信息和通信技术也是成功开发人力资源的关键。由于食品和能源费用持续走高并且大幅波动，威胁粮食和能源保障，特别是在农村地区造成这种威胁，必须加强满足食品和能源需求的能力。最后，全面社会保障方案是顺利实施人力资源开发战略的关键。

建议

82. 应考虑以下建议：

国家一级

(a) 各国政府应该将人力资源开发作为经济和社会发展的核心，进行有效干预，以加强人力资源开发，并迅速和大幅度地降低从事低生产率工作人口的比例；

(b) 必须提高人民的技能，因为今后创造的多数就业机会很可能出现在“绿色经济”等新兴和创新部门；

(c) 经济发达国家除从长期着眼，努力减少预算赤字外，还应继续实施或加强措施，推动创造大量就业的复苏，例如，采取政策和奖励措施，提高劳动生产率和刺激私人投资；

(d) 各国政府应加强社会保障系统，促进人力资源开发；

(e) 各国政府应调整教育和培训系统，使其较好地适应劳动力市场的需求。必须与雇主密切协商，定期更新学校课程和技能培训方案；

(f) 各国政府应加强劳动体制和法规，及时应对经济衰退，保护就业和保护处于弱势岗位的工人；

(g) 加强人力资源开发的战略应包括努力在新兴行业投资，特别是在信息通信技术和改善环境领域投资；

(h) 应采取措施，包括实施奖励办法，促进招人、留人和改造人，协助找工，将就业机会与技能匹配，进行职业培训和在职培训，促进青年创业，以减少青年男女失业和就业不足的情况，在缺少就业机会的复苏中，他们受到的影响超出了他们在人口中的比例；

(i) 应努力减少就业障碍，尤其是性别障碍；

(j) 应采取创新措施，最大限度地发掘移徙带来的益处，同时尽量减少其不利影响。应从宏观经济和劳动力市场的角度较全面地分析移徙模式和移徙影响，促进各国家人力资源开发；

(k) 应该更好地理解 and 解决人力资源开发、能源、粮食保障、农业和农村发展之间的相互联系；

国际一级

(l) 双边和多边捐助者应支持发展中国家加强国家人力资源开发，以配合各国的国家战略。南北、南南和三角合作可促进发展中国家的人力资源开发；

(m) 联合国相关实体和包括私营部门在内的民间社会行动者应该改变培训个人的做法，采取建设体制能力的做法，解决长期的国家人力资源开发需要；

(n) 捐助者应考虑将较多的官方发展援助用于人力资源开发，并研究如何发挥对各部门的援助的杠杆作用，更好地支持人力资源开发；

(o) 应研究在发展中国家扩大公私伙伴关系的可行性，尤其是扩大创造就业和促进青年就业的公私伙伴关系的可行性；

(p) 应当努力降低汇款成本，以最大限度地发掘移徙对人力资源开发的益处；

(q) 各国政府、捐助方和联合国各组织应支持社会保护最低标准倡议。²⁴

²⁴ 见 www.icsw.org/doc/SPF/SPFI/Brochure_Jun10_Eng.pdf。