



大会

Distr.: General  
25 August 2009  
Chinese  
Original: English

## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 59(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

本报告是根据大会第 62/207 号决议编写的，其中概要介绍人力资源开发战略，包括执行战略的进展情况和面临的挑战以及吸取的经验教训。报告以已经制订和尚未制订国家人力资源开发综合战略的国家为例，突出介绍采取人力资源开发战略对这些国家的经济和社会发展所产生的影响。报告以人们日益就人力资源开发与经济持续增长之间相辅相成的关系达成的共识为基础，敦促各国采取全面的人力资源开发战略，作为实现千年发展目标及促进经济和社会发展的手段。按照大会规定，报告侧重于国际社会、联合国系统及包括私营部门在内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。报告还阐述人力资源开发在缓解全球经济危机造成的最坏影响和为可持续复苏奠定基础方面发挥关键作用。

\* A/64/150

\*\* 本文件迟交，原因是编写报告的最后阶段需要有时间开展协商。



## 目录

|                                                                | 页次 |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                                                    | 3  |
| 二. 在执行人力资源开发战略方面的经验和吸取的教训 .....                                | 4  |
| A. 有动态、国家人力资源开发综合战略的国家 .....                                   | 4  |
| B. 国家人力资源开发战略僵化的国家 .....                                       | 5  |
| C. 有良好的初始人力资源开发条件、但没有人力资源开发综合战略的国家 .....                       | 6  |
| D. 没有良好的初始人力资源开发条件、又没有人力资源开发综合战略的国家，或在<br>执行此种战略时遇到困难的国家 ..... | 8  |
| E. 人力资源开发的其他挑战 .....                                           | 8  |
| 三. 国际社会、联合国系统以及包括私营部门在内的其他实体在促进人力资源开发方面的<br>作用 .....           | 10 |
| A. 国际社会、包括联合国系统的作用 .....                                       | 10 |
| B. 私营部门的作用 .....                                               | 12 |
| 四. 结论和建议 .....                                                 | 13 |

## 一. 引言

1. 越来越多的经验证据表明人力资源开发与经济持续增长之间相辅相成的关系。经济持续增长取决于健康和熟练的人力资源，反过来经济增长又进一步促进人力资源开发。经验证据<sup>1</sup>表明，在人力资源开发投资的国家更有可能进入一个良性的经济增长周期，而未作此种投资的国家则更可能继续经历有限的经济增长和发展，而且人力资源利用不足，或缺乏促进创新维持经济增长所需的重要技能和能力。

2. 大会第 62/207 号决议承认人力资源开发在促进可持续发展方面的重要性，并鼓励各国政府将人力资源政策纳入其国家发展战略中。大会在同一项决议中请秘书长分析人力资源开发战略的执行情况，尤其是分析吸取的经验教训以及国际社会及包括私营部门在内其他实体在协助这些努力方面的作用。

3. 制定和执行有效的人力资源开发战略可为实现千年发展目标铺平道路，并进入经济持续增长和社会发展的轨道，这往往需要有资源和能力，但发展中国家并不总是具有这些条件。尽管这些年来为促进人力资源开发作出了相当大的努力，但各国政府在建立足够的人力资源以满足国家的经济和社会需要方面仍然面临无法克服的挑战。不稳定的宏观经济结构、收入不平等、失业、贫困、各种传染病如艾滋病毒/艾滋病和疟疾等的蔓延、人才外流、冲突以及其他问题，往往对这方面取得的进展构成挑战，有时还出现倒退。

4. 全球金融危机后出现全球经济增长下滑，有可能进一步削弱许多国家、特别是发展中国家的能力，难于应对和解决人力资源开发的挑战以及制定和执行有效的人力资源开发战略。但是，在目前经济下滑的情况下，人力资源开发恰恰对于各国减缓金融危机的最坏影响以及为今后可持续复苏奠定基础更为关键。因此，有必要重新思考和改进现有的人力资源开发战略，使之更适应当地的需要，国际社会需加强支持发展中国家促进人力资源开发的努力，以提高其在经济方面承受外部引起的变化，包括技术、贸易、气候变化和经济冲击引起的变化的能力。

5. 本报告评估各类国家在执行人力资源开发战略方面的经验，并审议进展、挑战和未来的前景。特别是，报告将侧重于：(a) 在执行人力资源开发战略方面的经验；(b) 国际社会及包括私营部门在内其他实体在协助国家和区域的人力资源

<sup>1</sup> 例如：Gustav Ranis 和 Frances Stewart, 《经济与人类发展的动态联系》，载于：José Ocampo, Jomo K. S. 和 Sarbuland Khan (编辑), 《政策事项：维持公平发展的经济和社会政策》(Zed 图书公司, 2007 年, 伦敦); Gustav Ranis 和 Frances Stewart, 《向人类发展与经济增长的良性循环顺利过渡：国家研究》，增长中心讨论论文第 943 号(耶鲁大学, 康涅狄格州纽黑文市, 2006 年)。

开发战略方面的作用；(c) 就今后采取的步骤提出建议，以促进和支持有效和可持续的人力资源开发。

## 二. 在执行人力资源开发战略方面的经验和吸取的教训

6. 在努力提高人力资源开发的质量和可持续性方面取得成功的程度有所不同，这取决于各国的具体情况和政策选择。基于各国的具体情况，如宏观经济结构中的储蓄水平、投资、外国直接投资和贸易情况以及劳动力市场、经济竞争力和收入分配等因素，各国和区域的经验有很大差异。其他因素也具有影响，如利用技术创新、私营部门在提供服务方面的作用、发病率(如艾滋病毒/艾滋病)对劳动力的影响、人才流失以及全球金融和经济危机。

7. 下一节按四大类对国家经验进行分析：(a) 有动态、国家人力资源开发综合战略的国家，主要是发达经济体；(b) 国家人力资源开发战略僵化的国家，其中许多国家尚无法灵活适应不断变化的人力资源开发需要，以应对不断变化的市场条件并对其经济结构进行调整；(c) 有良好的初期人力资源开发条件、但没有一个全面的人力资源开发战略的国家，主要是新兴经济体国家；(d) 没有良好的初始人力资源开发条件、又没有全面的人力资源开发战略的国家，或在执行人力资源开发战略时遇到困难的国家。这些国家主要是低收入或最不发达国家。<sup>2</sup>

### A. 有动态、国家人力资源开发综合战略的国家

8. 已经执行国家人力资源开发综合战略的许多国家已进入了经济持续增长的轨道。在这些国家，有时在没有大量自然资源的情况下，技术和人力资本是战略经济计划的核心要素，也是其高增长表现的主要推动力。在进行资本投资的同时，也会对培养健康、受过良好教育的熟练工人进行投资，这些工人不仅提高了劳动生产率，而且还更有效率地利用资本和技术。这反过来又促进了经济持续增长、创造就业机会、实现广泛的社会发展和减少贫困。人力资源开发战略仍然是国家经济和社会政策的组成部分，并根据国家的发展目标不断进行修改和调整。

9. 在这些国家中，经济政策往往查明了未来的人力资源需求，以便保持具有竞争力的劳动力，顺应变化中的经济需要。这些经查明的需要转化为人力资源开发的再培训、提升技能和终身学习计划。因此，其中许多经济体的教育体系已从小学扩展为职业中学、初级技术学院，并最终扩展为注重工程和科学的高等教育，以便使劳动队伍符合人力资源迅速变化的要求，并推动经济增长。

<sup>2</sup> 本节根据若干参考资料编写，其中包括：《人力资源开发的进展》，第8卷，第1号，(2006年)和第6卷，第3号，(2004年)；联合国经济和社会事务部，《2009年世界经济概览和展望报告》，2009年年中增补(联合国，纽约，2009年)；国际劳工组织，《金融和经济危机：体面工作对策》(2009年)；亚洲开发银行，《2009年亚洲发展展望：重新平衡亚洲的增长》(2009年)；经济合作与发展组织，《2009年非洲经济展望》(2009年)；世界经济论坛，《2009年非洲竞争力报告》(2009年)。

10. 在许多情况下，跨部门的办法使政府得以确定各经济部门的中、长期人力资源需要，并将这些需要转化为国家经济所需具体技能的人力资源开发的政策目标。建立国家人力资源开发系统，以协调、管理和执行各项计划、政策和战略，这是开发人力资源和扩大人力资本所必不可少的，以应对所需的技能。这一系统往往都设立了人力资源开发委员会，管理雇主为员工培训提供的资金。为实现国家人力资源开发政策目标和发展这些技能，很多公共和私人组织，包括大学、理工学院、学校、技术教育学院以及其他终身学习机构等，都在从事所需技能的发展。因此，这些国家的教育方案符合国家的教育需要。

11. 在这些国家人力资源开发综合战略中，私营部门往往与政府及其他机构合作进行人力资源开发。如有些国家建立了三方协商制度，雇主、工会和政府在这种制度中进行合作，制订国家的人力资源开发战略。这种体制还协调技能培训方案的筹资战略和资助计划，这些方案和计划鼓励雇主继续通过设立技能发展基金等方式来培训劳动队伍并提高其能力。这种制度有助于经济、劳动力市场和人力资源的政策结合起来。

12. 一些国家的人力资源开发综合战略不仅包括增加教育及研究与发展的投资，而且还协同努力吸引原来“外流”的人力资源。由于这些国家特别锁定发达国家的高科技工程师和科学家，回流的人员也有助于促进国内生产和推动出口。因此，这些国家有相当比例以科学为基础的行业、研发机构和科学园区目前是由回流人员领导的。

13. 全面和成功的人力资源发展战略使一些国家得以避免经济危机带来的最坏影响。特别是有灵活的人力资源和健全的宏观经济政策(包括劳动力市场的灵活性和高水平储蓄)的国家都能够更好地调整适应经济衰退。然而，失业率的上升对人力资源开发产生不利影响。这些经济体面临的挑战是如何执行能加强现有的安全网和保护弱势群体的政策。因此，总的挑战是要继续执行国家人力资源开发战略及继续为人力资源开发提供资金。

## **B. 国家人力资源开发战略僵化的国家**

14. 在经济转型国家中，发展人力资本的全国战略作为促进经济发展和现代化的全面战略的一部分，往往会面临不断发展的经济需要所带来的挑战。这些战略的重点往往放在人力资源的培训和再培训，以便劳动技能符合制定战略时工业部门的需要。特别是在经济高度集权的国家，这导致建立这样一种培训和教育制度，其培养的人(包括管理人员)是履行与其职业相关的特定角色和任务，而不是促进建立多样化和灵活的技能，以适应不断发展的经济提出不断变化的需要。随着这些国家转向更加分权、以市场为导向和开放型的经济体系，其经济增长和转型引发对高技能和多样化的人力资源的需求不断增加。因此，少数大学毕业生具有经济所需的技能，但大量非熟练劳动力不能为劳动力市场吸收。因此，对这些国家

来说，要维持适当的人力资源水平以满足这一需求和吸收日增的劳动力，其挑战性变得越来越大。

15. 要重新调整劳动力结构，使其更加适应对高级专业人员和管理人员的需求，跟上不断上升的市场竞争的步伐，就需要有创新的战略计划和新的筹资安排。全球金融危机已经导致这些经济体的失业率上升，贫困加剧，在这种情况下，新的办法变得更为迫切。单靠经济刺激计划无法提供足够的就业机会来吸纳剩余劳动力，急需制订社会保护计划以抵御经济衰退带来的最坏影响。从长远来看，需要制订新的教育、培训和人力资源开发战略计划，解决下列问题：需要逐步过渡到注重科学和技术的教育制度；人力资源、特别是高级人力资源的资本投入低；总体的培训不足；熟练工人和高级人力资源短缺；劳动者与就业比例不匹配。如何解决这些问题将决定这些国家的人力资源开发能否支持其未来的经济增长。

### C. 有良好的初始人力资源开发条件、但没有人力资源开发综合战略的国家

16. 在许多没有人力资源开发综合战略的国家中，特别是新兴经济体，初期高水平的人力资源开发促成了经济增长。这种增长是由于国家在卫生和教育方面的支出日增，有助于将不熟练劳动力转变为半熟练和专业的劳动力。从小学教育获得的技能和知识有助于提高劳动生产率，而中等和高等教育则提供管理和技术培训，从而带来研发投资和技术改进。初期水平高的人力资源开发，使这些国家得以进入可持续经济增长模式，即经济增长和人力资源开发相辅相成。因此创造了新的就业机会，并大大减少了贫困。但是，由于缺乏全国性人力资源开发战略，这对这些经济体的进一步增长和人力资源的发展带来了其他挑战。

17. 在没有国家人力资源开发综合战略的情况下，即使是最可观的经济增长与繁荣往往也是集中在特定区域和地区。如果没有国家人力资源开发综合战略(特别是关于高技能专才的战略)，且严重依赖私营提供者提供培训和教育，那么，经济和社会发展势必都集中在教育和研究机构蓬勃发展的地区。因此，这些国家发展最快的大都市在国家出口和经济增长中百分比最高，也往往成为组织最为良好的学院、研究机构、公共部门公司和私营部门公司所在地。但是，尽管这些地区获得成就，但这些国家的大多数区域仍发展不足，国家稳定的增长尚未促成贫困的减少、人力资源开发和社会发展。因此，有很大比例的人口仍然生活在贫困线以下，很大一部分劳动力继续为非正规部门工作。与采取更加平衡的人力资源开发政策的经济体相比，全球经济下滑对这些国家的冲击可能更大。目前的世界经济危机确实使本已生活在贫困中大部分人口的情况更加恶化，并将对政府有关提供更多的社会保护和安全网的开支施加相当大的压力。

18. 在一些国家中，通过市场改革和开放，决定资源分配和培训投资的中央机制是市场，而不是人力资源开发综合战略。对教育和培训采取权力下放、市场主导的办法往往包括设立私人机构，如技术教育中心和专业研究所，旨在应对日益增

加的需求，又不会对现有的大学系统带来负担。私营公司已经能够自己决定培训的性质和程度，而且往往通过政府的退税获得资助。一些政府也推出其他举措，鼓励中小型企业提供发展和职业培训补助金来培训最弱势群体。对培训和教育实行权力下放、需求驱动型的制度，其理由是这种制度不仅更能满足行业的需要，而且私营教育和培训提供者之间的竞争也将确保在这个过程中更有效地分配资源。这些改革确实有助于在培训过程中对资源进行更有效的分配，并能更好地应对许多国家的个人和企业的需要。在一些情况下，这些改革也促使进行组织变革，帮助支持被排斥在劳动力市场之外的群体进行技能发展，并在总体上促进经济结构调整。

19. 然而，利用市场机制分配中等和高等教育的资源也加剧了许多国家的社会和收入不平等现象，只有负担得起私人教育的人能接受教育和培训。虽然权力下放、市场主导的办法是国家减少公共部门赤字并与当地市政府、企业、个人和家长分担费用的有效手段，但缺乏一个整体的国家人力资源开发框架，就很难看到政府的教育和培训制度的各个不同部门如何结合在一起，相互支持。这造成培训和教育系统出现这样的情况：接受中小学教育的机会不均等，教育质量参差不齐，资金分配不均，教育资源主要流向高等教育，尤其是培养工程科学家和医生，而小学和中学的教育经费被剥夺了。以市场为导向的环境，也降低了高等教育部门从事研究和开发的动力，而这是这些国家技术创新和经济发展的引擎。

20. 此外，各种行为体，包括私立教育机构、政府机构、国内公司和多国公司及非政府组织开始来满足国民教育和培训的需要。在这方面，非正式行为体在进入传统教育机构留下的缺口时，已经能够提供关键的服务，并帮助解决人力资源开发的长期不足和不平衡。多国公司的作用在这方面尤其重要，因为它提供这些国家本来没有的资源和能力。然而，多国公司往往是解决其具体的业务需要，而不是提供基础广泛的教育。多国公司提供的培训机会和培训能力有限，也可能对实施成功的国家人力资源开发战略造成明显的障碍，因为多国公司的目标可能与国家的目标大不相同。在目前的经济环境下，由于公司追求降低费用和减少业务，多国公司提供的人力资源开发的可持续性也受到质疑。

21. 有些国家认识到多国公司对其公民的培训和发展具有强大的影响，因此，开始积极让多国公司以及工会等其他有关行为体一道参与查明需要并发展员工的技能，以便制定和开展人力资源开发活动。在许多情况下，工会已经认识到可以发挥作用，确保掌握公司特定需要之外的关键技能，并已开始解决这些更一般性的劳动队伍要求。传统教育体系中的不平等现象也开始通过这些行为体的参与得到解决，但由于一些国家没有制订国家人力资源开发综合战略来确定国家人力资源开发的需要和目标，这就很难看到这些需要和目标如何相互融合，以期实现国家人力资源开发和发展的目标。

## **D. 没有良好的初始人力资源开发条件、又没有人力资源开发综合战略的国家，或在执行此种战略时遇到困难的国家**

22. 在许多发展中国家，特别是最不发达国家，人力资源开发对于实现经济增长和社会发展是至关重要的。这些国家的经济增长继续受到以下因素的制约：基础设施建设滞后，基础教育和卫生保健系统效率低以及体制框架差。此外，贫困普遍、不平等现象增多、失业率高、专业劳动力缺乏、两性不平等及卫生保健差，这些现象都对人力资源开发的进展和经济增长的实现构成挑战。缺乏经济多样化、全球竞争力低以及人力资源的水平和生产力低，也阻碍这些国家促进经济增长和克服这些挑战。因此，这些国家将可能出现的经济增长转化为社会发展的能力继续受到制约。

23. 这些国家在人力资源开发方面面临的主要挑战之一就是教育、培训和就业之间的联系薄弱。即使一些国家已经成功地利用自然资源来实现温和的经济增长和社会进步，包括实现一些千年发展目标，由于没有制订人力资源开发综合战略，劳动力培训也很难配合经济发展的需要。尽管教育支出庞大，以适应人口增长以及中、小学各级教育入学实现两性均等的情况，但这些国家的教育质量仍然偏低，培训、教育与劳动力市场之间的联系薄弱。若要加强这些联系，就需要将业务和创业技能融入教育和培训制度，并促进建立注重生产率、技能和业绩的文化。但是，全球金融危机的财政负担有可能给已经不堪重负政府支出增加压力，这将大大限制政府执行这些规定的的能力。

24. 即使其中这些国家的人力资源开发政策已经历了重要转变，以解决内部的经济和社会需要，国家人力资源开发战略的实施仍然是一个关键的挑战。譬如，一些国家制定了一个人力资源开发政策综合框架和配套立法，以纠正劳动力市场存在的社会不平衡和不平等现象，并发展具有竞争力的劳动力技能，但这些国家继续在努力解决技能短缺、高失业率和就业不足的问题。因此，将国家人力资源开发战略和政策化为行动，这仍然是其中许多国家的重要挑战，这些国家往往缺乏采取这种行动的充分能力和资源。如要推动执行，就需要采取人力资源开发投资综合战略，制定培训和教育战略，以便提高劳动生产率和竞争力，促进就业和增长以及教育、卫生和培训方面的人力资源开发伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系，以确保提供这些服务。

## **E. 人力资源开发的其他挑战**

25. 尽管各国面临的挑战有很大的不同——这取决于其经济体、人力资源开发战略以及社会 and 经济发展水平，但许多国家都面临一些共同的挑战。许多国家，特别是发展中国家和经济转型国家，都在努力促使其教育制度适合劳动力的需要。教育资源往往都集中在培养高技能的专业人士，如科学家、工程师和医生，却忽视了实验室技术员、技术行业和护士等重要职业。譬如，一些国家的医生多于护士，给卫生保健系统造成严重的后果。在发展中国家寻求开设业务的大型多国公

司往往确定技术人员是重要的资源。因此，也需要人力资源开发综合规划和执行来应对这些挑战，如果不解决这些挑战，就会阻碍经济和社会发展。

26. 此外，人才外流仍然是许多发展中国家和转型国家的严重问题，威胁到人力资源开发领域取得的成就。一些发展中国家工资低下和经济前景暗淡，致使受过高等教育的专业人员迁移他国。虽然这通常会给各国带来大量的美元汇款收入，但同时也剥夺了对这些国家未来经济增长和发展至关重要的技术和专业人力资源。再者，分配用于人力资源开发的少量资源不仅无法造福国家，反而促进了接受国的人力资源开发，而这些国家往往是经济发达国家。人力资源开发战略应积极解决人才外流问题，并找出新的解决办法，以防止有技能的专业人才移民，或吸引移民返回祖国。

27. 艾滋病毒蔓延也威胁到一些国家在经济和社会发展以及人力资源开发战略方面取得的成就。艾滋病毒对人力资源开发尤其具有破坏性，因为大多数受害者无法再参加积极的经济活动。此外，艾滋病毒夺走了其他优先领域的资源，使国家在经济和社会发展方面取得的成就出现倒退，使卫生保健系统和社会结构面临相当大的压力。因此，艾滋病毒促使贫穷、失业、不平等和技能短缺现象更加恶化。在受影响最严重的国家内，人们非常担心艾滋病毒可能导致大多数熟练和有经验的劳动力的损失，劳动力供应、生产率、外国直接投资和经济增长也会显著减少。因此，处理艾滋病毒及其对人力资源开发带来的影响，需要采取大胆行动，不仅在预防和治疗方面，而且在扭转该流行病对劳动力产生的不利影响方面，都要大幅度增加国家和国际资源的分配。在目前的经济环境中，采取强有力和协调一致的行动尤为重要。

28. 当前的金融和经济危机对所有国家都有影响。发达国家对外国产品的需求严重下滑，这促使能源和商品价格急剧下降，加剧了金融危机对许多发展中国家产生的影响，特别是严重依赖初级产品出口的国家，包括石油输出经济体。在商品净出口国中，低收入国家所受打击最重，因为初级产品出口平均占其出口总额的70%，在政府收入中所占比例中也很高。许多发展中国家的经常账户也感受到额外的压力，这可能导致财政赤字加大，无力支付国家的债务。在政府收入下降和社会支出减少的情况下，持续不断地为人力资源开发供资仍然是一项重要的挑战。

29. 由于全球经济和金融危机，许多国家的失业率已经在上升，对一些国家来说则是一个严重的挑战。从以往金融危机得到的教训表明，移民返回和人口出现从城市向农村地区大规模反向迁移的情况往往会加剧失业和市场的“非正规化”。这些趋势更可能从结构上危及减贫工作，因为各经济体可能要过些时候才能进行调整，工人才能恢复从事高报酬的活动。经济复苏后，通常需要4至5年的时间，失业率才会恢复到危机前的水平。专门为返回的移民和妇女为户主的家庭等最脆弱群体制订的社会保护计划和方案，对于减缓危机带来的最坏影响至关重要。此

外，针对最近失业的人口或现在才进入就业市场的人员制订的职业、技术和专业培训计划可作为额外的手段，建立人力资源开发库，满足将来的需要。因此，促进人力资源开发对于帮助各国克服经济下滑带来的最坏影响至关重要，应将其作为国家优先事项。

### 三. 国际社会、联合国系统以及包括私营部门在内的其他实体在促进人力资源开发方面的作用

#### A. 国际社会、包括联合国系统的作用

30. 国际社会可以发挥重要的作用，支持各国努力推动人力资源开发，将其作为促进经济持续增长和发展的基础。在全球金融危机以及最近的能源和粮食危机及气候变化等其他外部冲击下，这种作用更为重要，因为这些危机不仅可能破坏目前的发展成就，而且可能引发一场人类发展危机。国际援助至关重要，可帮助发展中国家减缓全球金融危机带来的影响，调动国内外的能力和资源，并继续执行有效的长期战略，以促进包括人力资源开发在内的可持续经济和社会发展。

31. 全球金融危机及其对实体经济产生的影响冲击了全球化进程的两个支柱，即国际贸易和外国直接投资的流入，这将对发展中国家产生严重影响。截至 2009 年年中的《世界经济概览和展望》报告(E/2009/73)估计，全球贸易流量从 2008 年年底开始急剧下降，并在 2009 年第一季度继续下降，年下降幅度超过 40%，而 2009 年的世界贸易量预计将下降 11%，这是自 1930 年代大萧条以来最大的跌幅。2008 年期间，净私人资本流入估计下降 50%多，2009 年预计会进一步大幅下降 50%。

32. 由于发达国家对外国产品的需求急剧减少，低收入国家所受打击最重(见上文第 28 段)。除此之外，2008 年年初的食品和能源危机也大大削弱了许多发展中国家采取反周期政策的能力。收入贫穷增加、政府收入减少，公共和私人在社会服务方面的支出减少，这意味着相当多的国家将无法实现某些千年发展目标，或者无法积极推行国家减少贫穷的战略，包括人力资源开发战略。

33. 全球金融危机的深化也对世界各地的就业带来沉重的打击。2009 年的失业率可能会达到 7%，但发展中国家在一段期间内可能感觉不到危机对就业市场和社会状况产生的全部影响。但是，工人们已经明显地离开有活力的外向型部门，不是失业，就是转而从生产率较低的活动。危机前已处脆弱地位的工人，如移徙工人、青年和妇女等，尤其会面临风险，可能失去工作，或收入遭受损失，因为长期失业人口大规模增加，势必增加就业的非正规性和在职贫穷现象。因此，许多发展中国家的正式和非正式社会保护机制可能遇到越来越大的压力，面临着贫困人口大量和持续地增长。据经济和社会事务部估计，与维持危机前继续增长的情况相比，将有 7 300 万到 1.03 亿的人依然贫穷或陷入贫穷。东亚和南亚这方面

的衰退最为严重，可能会有 5 600 万到 8 000 万人受到影响。这场危机还使非洲的 1 200 万至 1 600 多万人无法摆脱贫穷，拉丁美洲和加勒比地区也会有 400 万人依然处于贫穷的境地。

34. 必须支持发展中国家的社会福利和增加社会支出，以加强社会保护制度和对可持续发展的长期投资，使这些国家得以减缓危机对最脆弱群体产生的影响，并促进人力资源开发。特别必须资助社会保护计划，这是对这些国家的长期复苏将是至关重要的人力资本的投资。社会保护计划对于建设人力资源能力也是至关重要的，它可以满足受金融危机伤害最大的中小型企业的具体需要，使其能够有效地促进减少贫困和创造就业机会。一个不断发展、有活力的私营部门在大中小型和微型企业的综合优势及其相互之间联系的基础上持续发展，对经济增长、消除贫穷和创造就业机会是必不可少的。这反过来要求掌握重要的企业管理技能来运作和管理企业，加上企业发展服务的能力，为企业家提供获得融资、专门技能、市场信息和技术技能的机会，以使用设备和采用经改进能提高生产力的技术。因此，资助社会保护计划还应注重增加提供经培训的企业管理人员、工人以及公共和私营部门官员，并提高他们的素质，以便他们能够促进和规范中小企业的运作。

35. 发展中国家在努力建立能够领导长期复苏和可持续发展工作的具有生产力和竞争力的人力资源时，国际支持极为重要。国际社会可以支持制定有关人力资源开发战略设计和交付的能力建设方案，这些战略可以建立高素质和有竞争力的人力资源，有助于向知识型经济过渡。可以针对一个国家的具体需要提供支持：教师、医生、卫生工作者、公共管理人员、企业家、农学家及其他专业人员等的培训和再培训方案；针对包括妇女、青年和残疾人等最弱势群体提供培训，将就业作为培训的组成部分，如根据劳动力市场的需求提供职业培训；培训培训师；制订教育标准和课程，包括监测系统；提供“基础设施”服务，如提供劳动力市场信息、新出现的学习技术和良好做法。

36. 国际社会应最终帮助发展中国家将这次危机转变为在技能开发方面进行投资的机会，以此来预测和驾驭全球变化冲击，如技术、贸易、气候变化和经济冲击，并促进其增长前景。采取这种做法的理由是，包括千年发展目标在内等可持续发展目标的实现取决于国内是否有足够的能力。仅靠财政资源，包括官方发展援助，是不足以以可持续的方式减少贫困的。没有运作良好的组织和业绩良好的人力资源基础，国家就缺乏推行国家和地方发展战略的必要基础。

37. 除了长期的人力资源开发战略之外，技能开发政策是有效应对经济危机的重要组成部分，因为对发展中国家最脆弱的工人而言，至关重要的是接受再培训和更新技能，以便更有效地适应新的环境。这些政策应侧重于利用新出现的机会，使新技能的供需相吻合；促进对因全球变化而受到不利影响的工人和企业的成本进行调整和减缓；并维持一个有力的发展进程。国际社会应帮助发展中国家制订这些政策，并将其纳入广泛的国家发展计划和战略，以减少贫穷和实现千年发展

目标。这一框架将为劳工部长、工人组织和雇主组织提供机会，鼓励农业部、教育部、农村发展部、工商部、环境部等主管部委考虑到其政策对就业影响、创造就业机会的潜力以及对技能开发的影响。

## **B. 私营部门的作用**

38. 私营部门可以发挥重要作用，从许多方面促进人力资源开发。它可以支持资助教育、培训和研究机构，或对其进行直接经营。它还可以加强培训和教育系统与生产部门的联系，培训劳动力的技能适合经济的需要。就职业教育和培训而言，私营部门参与课程设计，特别是高等教育的课程，可以有效地促进企业和雇主的高效率运作，这对于经济发展是必不可少的。这一点甚至更为重要，因为私营部门在促进国家竞争力和经济增长方面发挥作用的同时，它作为雇主在经济中的作用也在扩大。

39. 经验表明私营部门在促进人力资源开发方面非常重要，在有些国家尤为如此，它们缺乏资源和能力对其劳动力进行培训和再培训，无法满足其迅速变化的经济环境的需要。如在一些国家，国内和多国公司、私人教育机构以及工会和宗教组织等民间社会组织在填补国家培训和教育系统的空白和不平衡方面发挥显著作用。但是，公司向其雇员提供的培训可能是针对满足其具体的人力资源开发的需要，而不是针对国家较为广泛的需要。因此，要对公司提供的培训机会和能力与公共部门资助侧重于地方和国家需要的学习机会所提供的培训机会和能力进行明确的权衡。

40. 私营部门在解决国家的教育和培训需要以及促进人力资源开发方面已发挥并将继续发挥的有益作用，如在国家的人力资源开发综合战略范围内发挥作用，将更加有效和可持续。在已经采取人力资源开发综合战略的国家，与国家教育系统协作培训专业人员和其他各类人员的私人组织和商业学校在国家人力资源开发战略范围内运作，并按照国家制定的质量标准进行管理。这确保包括私人和公共机构在内的整个教育系统在实现国家发展目标方面，保持质量的一致性。

41. 私营部门，特别是公私伙伴关系，也可以在分担财政和人力资源负担方面发挥重要作用，以便通过提高社会服务提供者之间的竞争力，提供社会服务，并提高提供社会服务的效率和成本效益。然而，有证据显示，在没有人力资源开发总体框架的情况下，这些做法的结果，特别是在医疗和教育服务方面的结果，仍然喜忧参半。一方面，市场驱动的系统提供医疗保健和教育服务有助于减少公共赤字，并确保更有效分配资源，对个人和企业的需要作出更有力的回应；另一方面，它也可能对服务质量和服务的获得产生负面影响。在市场为导向的系统中，高等教育更没有动力去从事技术创新所必需的研究和开发，因为这将提高成本。此外，进入私人机构将只局限于负担得起的人，这就可能延续现有的社会分化和不平等现象。在一些国家，这种做法不仅使收入不平等现象长期存在，而且也限制了它们进一步实现经济多样化和推动经济的能力。在教育机会已存在严重不平等现象

的其他情况下，公共和私营部门携手的做法有助于减少正规教育系统的缺陷。然而，如果有一个人力资源开发总框架，可以借此看到政府政策的各个不同组成部分如何结合在一起，那么，私营部门在提供重要服务方面的作用就可以非常有效。

## 四. 结论和建议

42. 在制订和执行人力资源开发战略时，应考虑以下建议：

(a) 将人力资源开发纳入国家发展框架中，包括纳入国家的减贫和实现千年发展目标的发展政策和战略中，以便确保所有国家发展利益攸关方考虑到人力资源开发的影响；

(b) 应根据国家发展目标不断修订和调整人力资源开发战略，以确保教育、培训和就业之间的密切联系。人力资源开发战略应转化为旨在维持具有竞争力的生产劳动大军的方案，满足所有经济部门的需要；

(c) 推动多部门的做法和机制，使政府得以查明各经济部门的中长期人力资源需求，并将这些需求转化为国家人力资源开发的政策目标和相关的资金和投资分配；

(d) 建立雇主、工会和政府三方制度，以便在国家一级促进经济、劳动力市场以及人力资源政策和目标的一体化；

(e) 促进采取各项政策，以加强现有安全网，保护弱势群体，并促进国内消费以减缓经济衰退带来的影响和防止人们陷入贫困；

(f) 制定一个全面的国家人力资源开发框架，来监督和管理整个国家的(公私)培训和教育系统，并确保平等获得教育机会；整个教育系统的质量一致；小学、中学和高等教育的资金分配平衡；研究和开发的资源分配充足；

(g) 国际援助应有助于减缓全球金融危机在发展中国家的影响；有助于调动国内外的能力和资源，以制定和执行有效的长期人力资源开发战略，促进可持续经济和社会发展；支持发展中国家努力建立能够领导长期复苏和可持续发展工作的具有生产力和竞争力的人力资源；

(h) 发展中国家应增加社会支出，以加强社会保护制度和对可持续发展进行长期投资；他们尤其应该解决中小企业的人力资源需求，以促进其对创造就业机会和减少贫困作出贡献；

(i) 国际社会应帮助发展中国家制定旨在促使新技能供需相吻合的有效技能开发政策，同时利用新出现的机会；促进将这些政策纳入广泛的国家发展计划和战略，以减少贫困和实现千年发展目标；

(j) 在国家人力资源开发综合战略的范围内，加强私营部门在人力资源开发方面的作用，增加其对国家教育和培训需求的支持，以此促进企业和雇主的有效运作，适应迅速变化的经济的需要；

(k) 加强公私伙伴关系在提供社会服务方面的作用，以便分担财政和人力资源负担，通过加强社会服务提供者在国家人力资源开发总框架内的相互竞争，提高提供社会服务的效率和成本效益；

(l) 对于私营部门有关通过人力资源开发和技术开发提高生产率和效率的各项举措，政府应提供奖励和支持，包括鼓励开展研究和开发活动以及利用最新的技术，特别是利用信通技术。

---