

可持续发展——2010年英国国家技能开发 战略与投资政策

刘育锋

(教育部职业技术教育中心研究所,北京 100029)

摘要:本文介绍了2010年底英国发布的“为可持续发展而提高技能”和“为可持续发展而对技能投入”两个技能开发战略性文件的内容,分析英国政府对技能开发的新思路与新方法。

关键词:英国;技能开发;战略;投资政策

金融危机使英国经济遭受重创,也使英国政府更加认识到了技能对社会发展的重要性。在2009年颁布的国家技能战略的基础上,2010年11月,英国商务、革新与技能部(BIS)又发布了“为可持续发展而提高技能”(Skills for Sustainable Growth)和“为可持续发展而对技能投入”(Investing in Skills for Sustainable Growth)两个技能开发的国家战略性文件。第一个战略文件从可持续发展视角提出了英国技能开发的宗旨、制度革新的新思路与原则,以及技能开发的行动建议。第二个战略文件提出了在削减公共经费的形势下,政府对技能开发的支持形式包括全部资助、部分资助,以及贷款三个方面,并且提出了这三种形式支持的具体范畴,提出了政府支持的重点,以及在投入方面进行的制度改革的措施建议。作为可持续开发技能基础性建设的重要内容,英国政府计划在2010年前全面实施“资格与学分框架”(QCF: qualification and credit framework)制度。QCF是英

国职业资格认证制度中的重大改革,它将英国所有资格纳入框架内,通过单元、学分、对先前学习的承认,以及及时修订制度,能够较好地反映学习者与雇主的需求。以上三个文件体现了英国政府对技能开发的战略新思路与新方法,有很多内容值得我们深思。



“为可持续发展而提高技能”战略报告明确提出了制定英国技能战略的宗旨,即:促进经济的可持续增长、增强社会的包容性、加大社会的流动性,进而构建“大社会”。

报告认识到技能对于英国社会经济发展的重大意义,提出了英国的技能开发理想,即通过提高技能水平,使英国“具有世界级的技能基础”。报告指出,技能能够保证英国持续的竞争优势而源源不断地提供所需资源,因此,技能“对于英国在全

作者简介:刘育锋(1965—),女,教育部职业技术教育中心研究所国际比较室主任。

球竞争中具有重要性”。不仅如此,“技能还具有改变人们生活的可能性。”因为,技能“能提供更多生活机会并因此而促进社会的流动”,“具有更高技能进而使人们在社会中发挥更大作用,使社会更具凝聚力、更包容,人们参与社会的程度更高,环境更和谐。”

基于技能型人才水平现状,英国提出了实现技能理想要进行大刀阔斧的制度革新的思路。报告指出要清醒地认识到英国技能型人才落后于其他一些发达国家的现实情况,英国“工龄人口的技能水平比法国、德国和美国低,技能对英国生产力的贡献率比这些国家低 15%。”为实现英国的技能开发理想,报告提出必须对英国的技能开发制度进行大胆革新,要“采用新制度,采用不同的方式去行动。”报告认为,“长久以来,英国政府对技能管理太具体太微观”。这主要表现在如下方面:政府事先规定要提供的资格数量和类型,事先规定学院的拨款数量,拨款不以学习者和雇主的需求为依据,等等。以上管理方式导致经费使用效率低下。为此,报告提出“必须摒弃官僚式的中央计划和监管文化”,要“从源头上改变制度”,让“制度的使用者,而不是国家,决定制度”。英国技能开发制度改革要遵循公平、责任与自由原则,该战略报告提出了以上原则的具体内涵。

公平原则是指:技能要在促进社会公平方面发挥重要作用,这种作用的发挥是通过促进社会包容和社会流动而实现,通过对来自低社会收入群体提供职业教育与培训使他们获得工作来实现。这一原则要求政府重新调整成人教育经费,使得公共经费“优先资助技能低或弱势学习者”,中高层次的资格课程的培训费用,则由学员、雇主和政府共同承担。责任原则是指:政府不能单兵作战,雇主和个人必须承担比以前更大的责任。各方在职业教育与培训中承担责任以获得来自政府的准确而高质量的信息为基础。为此,英国将改进可获得的有关技能的信息的质量,并且将为每一个

接受学习的成人提供一个终生学习账户。在这一方面,英国还将引入新的继续教育贷款制度。从 2013-2014 年起,政府将通过贷款,帮助人们获得学习中级和更高级别资格技能所需要的经费。

自由原则是指:将职业教育与培训的提供者从官僚控制和中央决定的目标中解放出来,控制权利从中央下放给公民、雇主和社区,简化决定成人教育经费的方式,使提供者能够有效地对商业和学习者需求作出快速反应。与此同时,加大培训者之间的竞争强度,鼓励更多样化的培训。

为落实以上原则,该战略报告提出了技能促进增长、技能和公平社会、为提高技能而共同承担职责,以及加大自由度的制度改革的四方面的具体行动建议。

在“技能促进增长”方面,报告主要提出了如下行动建议:①每年扩大成人学徒数量。2014-2015 年间要增加学徒数量 75 000 个,2014-2015 年将有超过 20 万人接受学徒制培训。②为使更多的人能够接受学徒制培训,提供清晰的接受三级水平学徒制培训的发展通道,及三级水平学徒制培训向四级水平学徒制培训或高等教育的发展通道。③确保职业资格反映不断变化的雇主需求。行业技能委员会将代表商业部门经常性地更新国家职业标准。由商业部门开发满足商业需求的资格和学分框架制度,它更能够使个人和雇主得到满足自己需要的培训。④减少一些经济部门对移民的依赖。政府对非欧盟移民的限制将减少雇主获得技术劳动力移民的机会。为此,招募技术工人,雇主需要承担更多工作,要利用现有体系来培训现有工人。⑤将共同筹资支持中小型企业内进行的二级水平培训,预计每年至少有 1 亿英镑的政府投资支持此项培训。

在“技能和公平社会”方面,报告主要提出了如下行动建议:①通过继续教育体系、技能体系,保证那些离开学校但没有获得基本识字和算术能力的人能够获得国家资助的培训。②提供有针对性

性的国家资金,如求职者津贴或就业支援工作津贴(工作相关活动组),帮助没有工作的人员获得合适的技能并找到可持续发展的工作。全力资助19~24岁没有二级或三级资格的人员获得一个完整的二级或三级资格,并支持他们从教育向工作过渡。③保留非正式的成人和社区学习资金,以支持“大社会”的发展。鼓励处于不利社会地位人员参加职业教育与培训,为想要进入正规学习的人们提供发展通道。④为青少年提供培训的经费资助,帮助他们从教育顺利进入工作岗位。

在“为提高技能而共同承担职责”方面,报告提出了如下主要行动建议:①自2013-2014年起,政府不再为中级或更高级的资格培训提供补助资金,代之以政府支持的贷款。②为每一成人提供终身学习账户,它将提供账户持有人已获得的培训的个性化信息,以及获得不同类型的职业教育与培训就业后的工资等信息,该账户还包括可获得的赠款资金、学习机会,以及获得新的由政府支持的贷款等方面的信息。③建立一个为所有年龄段人们提供职业生涯服务的机制,为青年人提供高质量的、专业的生涯指导,为那些最需要的人们提供经常性的支持。④英国就业和技能委员会将领导雇主,使他们知道如何获得最好的劳动力。⑤支持雇主建立现代化的高效能工作场所。

在“增加自由度的制度改革”方面,报告提出了如下主要行动建议:①取消雷奇的目标和中央控制制度,不再制定自上而下的技能目标,使职业教育与培训的提供者将能够提供满足当地需要的培训,以提高反映地方、学习者和雇主要求的灵活性,建立反应灵敏的动态系统。②简化对继续教育的经费划拨方式,使拨款程序更为简单。这种简化通过减少单独的预算项目的数量、减少审计的类型和次数、减少提供者与技能资助机构之间直接签订合同的数量而实现。③采取果断行动,关闭不合格院校,确保职业教育与培训由优异的教育提供者提供。



技能的开发,需要有经费保障。金融危机带来的严重经济衰退,使得英国不得不大幅削减公共事业费。在这一背景下,如何对技能开发进行有效投入?以什么方式投入?在对技能开发进行投入的过程中,政府、雇主和个人的关系如何?对技能的投入需要对技能投入制度进行何种改革?“为可持续发展而对技能投入”(Investing in Skills for Sustainable Growth)战略报告,提供了以上方面问题的答案。

“技能投入”战略报告首先明确提出了作为职业教育主体的继续教育投入所面临的严峻形势。报告指出“在开支审查(SR)期间至2014-2015年,继续教育预算将减少25%”。在这种情况下,英国对技能的经济支持不仅包括政府全部资助,还包括政府部分资助、政府支持的贷款等方式。

政府全部资助的具体情况包括:所有年龄段人员的基本技能培训、19~24岁人员首次获取二级和三级证书的培训。对失业人员培训的资助,2012-2013和2013-2014年的政策有所不同。

2012-2013年间,英国政府全部资助失业人员的培训,使学习者获得技能,以克服就业障碍。2013-2014年间,英国政府全部资助23岁及以下的人员接受三级以下的培训,以获得技能克服就业障碍。与2012-2013年间的政策不同,这一阶段,政府为24岁以上的失业人员学习三级及以上证书不再提供全部资助,而改为提供贷款。英国政府认为要将资金优先用于识字和算术技能,因为这种技能是使人们在社会中发挥作用、在学习中进步,以及就业并且在工作中提高生产率所必需的。

政府提供部分资助的情况包括:2013-2014年间,19~24岁人员再次接受二级和三级资格证书培训,以及四级证书培训;24岁以上人员学习二级至

四级资格证书的培训。2013-2014 年间,24 岁以上人员接受二级资格证书培训。此外,该报告还提出,英国政府将共同为只有 250 位雇员及以下的中小企业的二级水平的培训出资,每年至少 1 亿英镑的资金用于中小企业培训。

政府支持的贷款的情况包括:2013-2014 年间,无论失业与否的 24 岁以上人员接受三级及以上资格证书的培训。政府将在 2013-2014 年度提供 1.29 亿英镑,在 2014-2015 年提供 3.98 亿的费用用作贷款。在英国看来,从培训中获益多者要付出培训的更多成本是公平的。

以上英国政府资助的具体内容表明英国国家投资优先资助的对象是年轻人、低技能人群,以及社会不利群体。因为,英国将优先资助接受低技能资格培训的学习者,寻求从教育到工作成功过渡的 19-24 的年轻人,以及从享受社会福利转向自己工作的人员。

英国政府支持的领域很多,但学徒制培训是支持的一大重点,英国将增加(19 岁以上)成人学徒培训位置,增加学徒制培训的拨款。2011-2012 年度,英国将为此投资 6.05 亿英镑;2012-2013 年度,英国此项的投资指示性投资预算为 6.48 亿英镑。2014-2015 财政年度,英国将增加 75 000 多个成人学徒培训位置,并且将为此提供充足的资金。英国政府之所以重视学徒制培训,是因为学徒制培训在英国发挥了重大功能。英国最近一项调查显示,93%的学徒表示,他们的就业前景得到改善,80%的学徒表示学徒制培训后他们的工资增加了,90%的人员在学徒制结束后依然保留了工作。获得三级资格的学徒比获得二级资格的学徒一生要多赚 105 000 英镑工资。虽然企业要对学徒制培训进行投入,但在大多数行业,雇主平均 2~3 年就能够收回对学徒制培训的投资。研究还表明,学徒制培训不仅能使学徒获益,也能够给雇主带来利益。因为,通过学徒制培训,企业能够获得通过外部工作市场不能够获得的熟练劳动力、减少员工流失、获

得学徒带来的新思路和创新成果。

由于金融危机,使得英国的经济状况不佳,为此,英国在随后几年中对继续教育与技能的投入呈现递减的态势。2011-2012 财政年度,英国计划为 19 岁后学习者的继续教育与技能培训投资 37 亿英镑。这一投资到 2013-2014 年将减少到 34 亿,到 2014-2015 年将减少到 33 亿。为此,英国继续教育与技能培训的公共资金将重点支持优质的职业教育与培训,使教育与培训机构能够提供物有所值的教育与培训产品。

提供优质职业教育与培训,英国认为必须要减少职业教育与培训机构面临的官僚制度。这种制度的革新主要通过取消中央目标、取消完成活动汇总报表的要求、取消 Ofsted 对院校的监察,以及取消学院院长接受校长的资格课程学习的法定要求等内容而实现。这种制度革新,将使英国继续教育院校和培训机构能够更加公开自主地对学习者,雇主和当地社区的需求负责,继续教育学院和培训机构将在合法和质量标准的框架内,也能够更自由更灵活地使用资金。



英国有很多类型的资格,这些资格包括不同的内容和层级,这种状况使得很难对不同资格进行比较。作为技能开发的基础性建设,英国开发了一套“资格与学分框架”(QCF:qualification and credit framework)体系。到 2010 年底,“资格与学分框架”将取代“国家资格框架”(NQF:National Qualification Framework),英国所有的资格都要归入该体系。

QCF 是为英格兰,威尔士和北爱尔兰所创建并评审的新的资格框架。这是英国职业资格认证制度中的重大改革。该体系灵活、易于理解,并且更贴近学生和雇主的需要。

QCF 从难度和时间长短两个纬度对资格进行了划分。依据难度,将 QCF 划分为八级,分别为一至八级。依据学习时间的长短和获得学分的多少,将 QCF 分三种资格,即:①单科证书:需要学习 1~12 个学分。②证书:需要学习 13~36 个学分。③文凭:需要学习 37 个以上学分。在 QCF 中,获得一个学分,要学习 10 个小时。学习者可以选择学习一个单元,QCF 通过结合规则将这一单元与学习者将要获得的资格结合起来。除难度和时间外,QCF 的每个资格标题还包含资格的具体科目内容。所以,QCF 的资格标题反映了该资格的内容、难度和需要的学习时间三方面内容。如:体育及休闲活动一级证书,时装零售购买和销售四级文凭,战略指导和领导八级单科证书。

在 QCF,所有资格都是以较小的学习单元为基础。学习者通过完成单元的学习,不断积累学分,达到一定条件后,就可以获得一个完整的资格。每一资格的获得都有自己的学分或单元的结合规定(RoC:Rules of Combination)。该规定详细描述了获得某一具体级别的资格所要求的不同单元的学习,这种单元包括必修单元、选修单元,以及免修单元,等等。

在 QCF 体系内,在一个机构中学习的单元,能够成为资格的一部分内容而被另外一个机构所承认,不需要学习者重复学习任何已经知道的内容。目前没有得到被认证的学习和成绩,可以通过“承认事先学习”的评估而获得认可。具有 QCF 外的认证了的成绩,可以申请“豁免”,而不必重复进行学习。QCF 和高等教育资格框架使用相似的学分定义,这还有利于不同种类资格的获得者进入高等教育进行继续学习。

英国资格和考试管理办公室(Ofqual:the Office of Qualifications and Examinations Regulation)负责对 QCF 资格的审批工作。在归入 QCF 前,行业技能委员会要批准本行业内的资格。每隔一段时间要对所有的 QCF 资格进行重新审

定,颁证机构将与行业技能委员会共同努力以保证资格和单元的有效性和适宜性。

“为可持续发展而提高技能”、“为可持续发展而对技能投入”两个技能开发的国家战略性文件,以及“资格与学分框架”的制度性文件在如下几方面值得我们关注:第一,在金融危机导致的经济不景气的情况下,英国认识到了技能开发是社会可持续发展的重要方面,将技能开发与社会的可持续发展联系起来,将技能开发上升到国家可持续发展的战略。第二,在经费不足的情况下,英国政府采用了全部资助、部分资助,以及贷款的形式支持技能开发。第三,英国技能开发遵循公平、责任与自由原则,注重为全社会提供基础性技能,注重社会不利群体人员的技能培训,注重政府、雇主与个人责任共担,注重制度的改革使职业教育与培训机构有更大的自主权。第四,注重构建不同种类资格证书之间的互认与转换制度,使人们的任何学习都得到价值认可,并且便于不同种类、不同层次之间的教育与培训的衔接。

参考文献:

[1]BIS,SKILLS FOR SUSTAINABLE ROWTH,NOVEMBER 2010,Strategy Document.

[2]BIS, Investing in Skills for Sustainable Growth,STRATEGY DOCUMENT,NOVEMBER 2010.

[3]QCDA, An introduction to the Qualifications and Credit Framework.

[4]QCDA,An employer's guide to using the Qualifications and Credit Framework

[5]QCDA,Make all your learning count A learner's guide to the Qualifications and Credit Framework.

[6]Qualifications and Curriculum Authority 2010, Guidance for developing rules of combination for the Qualifications and Credit Framework, Version 4, First published in 2010.

责任编辑:刘红