

# 职业教育适应劳动力市场需求制度的国际比较

刘育锋

(教育部职业技术教育中心研究所, 北京 100029)

**摘要** 职业教育适应劳动力市场需求要进行科学的制度设计。一些发达国家在这一方面形成了如下经验:建立服务职业教育专门的行业机构、政府对企业参与职业教育实施经费补贴政策、实施多方参与的技能需求预测制度,以及定期修订有关教学文件制度等。借鉴国际经验,需要系统检查我国的职业教育制度。通过增加或完善劳动力市场信息收集、分析与预测制度,定期修订专业设置与课程的制度,以及扶持有条件的行业机构购买行业企业服务职业教育产品的制度,以完善职业教育制度结构的完整性和提高制度功能的有效性。

**关键词** 职业教育;劳动力市场需求;制度设计;国际比较

**中图分类号**:G719.21 **文献标识码**:A **文章编号**:1004-9290(2015)0036-0051-05

职业教育适应劳动力市场需求是职业教育经济性的具体体现,其实现要有制度保障。本文试图通过比较研究,找出国际社会职业教育适应劳动力市场需求制度设计的经验,从而为构建我国现代职业教育体系,加速现代职业教育建设,提供制度设计的依据。

## 一、实施支持行业技能委员会的制度 构建职业教育适应劳动力市场需求的专业服务平台

职业教育是与经济联系最为紧密的一种教育类型。适应经济发展要求,行业企业有效参与是前提条件。英国、澳大利亚等国政府认识到这一问题的重要性,采取支持成立服务职业教育与培训的行业性专门机构的制度,规定它们参与职业教育与培训的具体职责,并通过购买服务政策,确保行业专门机构服务职业教育与培训的质量。

英国政府出资成立了就业与技能委员会(UKCES)和行业技能委员会(SSCs)。UKCES于2008年成立,它的主要功能是承担全国技能和就业方面的战略性领导任务。其委员由企业雇主、工会、大学、学院、第三方机构和地方政府部门的代表组成。2013—2014年间,UKCES的战略目标包括:①提供世界级的劳动力市场信息以帮助人们做出最适合自己的选择;②与行业和商务领导者共同工作,开发最好的增加技能投入的方案;③使就业与技能政策和雇主行为的影响最大化,以支持就业和经济增长,确保英国具备国际竞争力的技术基础。UKCES的绝大部分经费来自政府。2012—2013年度,经费共计7 185万英镑,其中来自英国商务、创新与技能部的经费为7 060万英镑,占其所有经费的98.3%。英国的

收稿日期 2015-11-05

**作者简介** 刘育锋(1965—),女,江西宜春人,教育部职业技术教育中心研究所国际合作与比较教育研究室主任、研究员,主要研究方向为职业教育制度与政策、职业教育国际比较、职教课程与师资。

SSCs于2002年开始成立。它是雇主主导的、全国性的组织。其宗旨是与雇主共同开发高质量的技能标准,以提高企业的生产率和收益率并进而提高英国及其海外市场的竞争力。目前,英国共有18个行业技能委员会,它们与55万多雇主共同工作来确定技能需求以及技能标准。2011年前,英国政府为每一个SSC拨款,主要用于:①收集劳动力市场信息,以帮助雇主、政府和学院或大学了解未来职业和技能发展的需求;②开发国家职业标准,以明确有效执行职业活动所需要的知识、技能和能力;③提供教育与培训,支持学院、大学和培训机构维护目前的课程与资格;④促进雇主对技能的投入。2011年后,英国政府改变了对SSCs的经费划拨方式,引入了竞争机制。通过独立的竞标,政府购买SSCs的服务产品。

与英国做法相似,为使职业教育与培训满足行业企业实际需求,澳大利亚政府也重视行业技能委员会(ISCs)作用的发挥。ISCs是澳大利亚政府认可和资助的独立机构,它由行业主导的理事会管理,是不以盈利为目的的有限责任公司。澳大利亚政府为ISCs提供经费支持,同时,也规定了其参与职业教育与培训应承担的具体职责。目前,澳大利亚共有11个行业技能委员会,它们的职责包括:①向澳大利亚劳动力及生产力局、政府和企业提供综合的人力资源开发和技能需求的行业信息和建议;②支持高质量的培训和劳动力产品的开发、实施和持续改进的工作,包括承担开发培训包的任务;③向企业提供独立的技能和培训建议;④参与州和领地政府,州和领地行业咨询机构及顶级代表机构与行业相关的事务;⑤在国家人力资源发展基金中承担中心协调作用。

职业教育要取得成功,行业企业通过其专门机构提供专门服务是关键。德国的职业教育发展验证了以上经验。“双元制”在德国很成功,其中一个重要原因是行业机构在“双元制”实施过程中一直承担着重要职责。代表德国雇主的德国行业协会,负有对承担培训企业的资格进行认定和监督、

对接受“双元制”学徒的培训时间进行确定、审查企业与学徒之间签订的培训合同、“双元制”学徒的企业内培训的考核等。

## 二、对企业参与职业教育项目实施经费补贴政策,形成职业教育适应劳动力市场需求的激励机制

为使企业更积极地参与职业教育与培训工作,一些国家对参与职业教育与培训的企业实施经费补贴政策,这种补贴往往通过职教项目而实现。“学徒制”是职业教育与培训和劳动力市场需求直接匹配的成功模式,也是职业教育与就业一体化的成功模式。但很多国家将“学徒制”视为一个项目来运作,政府为参与“学徒制”项目的企业提供经费支持,以刺激企业提供更多更好的学徒培训位置。

澳大利亚政府每年直接支持学徒制培训的费用是12亿澳元。2009年12月1日至2010年2月28日期间,澳大利亚政府实施了“澳大利亚学徒启动奖金”项目。为了鼓励企业多招收学徒,政府对于接受学徒的雇主给予从1500澳元到4850澳元不等的奖励。该项目增加的培训位置,帮助了26000多个年轻人接受了学徒制培训。2010—2011年间,澳大利亚政府直接支付给开展学徒制培训的雇主和学徒10.61亿澳元。“澳大利亚学徒激励项目”注重引导人们选择国家技能需求单中所列出的职业及其相应资格等级。依据学徒起始资格不同,澳大利亚政府划拨的经费也不同。如,雇主接纳一个二级资格学徒,可获政府资助1250澳元;接纳一个三级、四级、文凭或高级文凭资格的学徒,可获政府资助1500澳元。如果成功培训一个三级、四级、文凭或高级文凭的学徒,雇主可获资助2500澳元。乡村和地方的雇主,为一个已有三级以上资格的人提供国家技能需求职业单中的学徒制培训,可获1000澳元资助。此外,针对成人、45岁以上人员,残疾人,需要离家接受培训的人员,澳大利亚都有专门的经费补贴政策。

英国有250多种学徒制类型,涉及1400多种

工作岗位。这些学徒类型可划分为三个层级,即:中间、高级和高等。英国政府依据年龄的不同,为学徒制培训提供不同数额的经费支持。英国政策规定,英国政府承担16~18岁学徒的100%的经费,19~24岁学徒的50%的经费。近年来,英国持续增加学徒制的投资。2011年11月,英国政府宣布投入10亿英镑应用于鼓励中小企业雇佣年轻人的计划。

德国有行业企业参与“双元制”学徒培训的传统。金融危机以来,为了鼓励更多的企业参与“双元制”,提供更多的学徒培训位置,联邦劳动局2008年通过了经费补贴办法。企业每增加一个职业教育与培训的学徒位置,政府给予4 000~6 000欧元的资助。德国政府为该项鼓励政策提供了4.5亿欧元。

在挪威,学徒制培训由公共经费提供,培训企业培训每一学徒都可获国家拨款。2010年,这一拨款额为12 829欧元。此外,欧洲很多实施学徒制的国家,如,芬兰、塞浦路斯等,政府通过各种方式,如减税,直接拨款,提供补贴等方式促进学徒制的发展。

### 三、实施多方参与的技能需求预测制度,使职业教育能够主动适应劳动力市场需求

职业教育相对于市场具有滞后性。为解决这一问题,使职业教育与培训能够掌握主动性,为未来劳动力市场需求做准备,早期判断技能需求非常必要。基于以上认识,欧洲很多国家实施了技能需求预测制度。英国的技能预测制度比较完善,它包括了国家层面的劳动力调查(LFS)、年度就业调查(AES)、地区或行业调查,以及技能审核制度。这些调查使用了一系列定性和定量方法。定量方法包括外推技术、计量模型,雇主观点调查和技能审核。定性方法包括德尔菲法、案例研究,以及建模方法等。英国通过制度设计,明确了技能需求预测的机构。有关政策规定,英国行业技能委员会(SSCs)的一个职责是进行本行业的技能需求研究和预测。行业技能委员会要检查英国劳动力市场、所提供的资格培训,以及雇主需求的情况。英国政府要求每一行业技能委员会开发行业

资格战略(SQS)和行业技能协议(SSA)。完成SSA需要评估本行业目前和未来的技能需求、评估本行业的技能供应、分析供需之间的差距,并且需要与雇主一同判断协同行动的范畴。

1999年,德国通过的一项议案提出要对未来技能需求进行研究和系统记录。联邦教育和研究部随后连续提出了具体倡议。在此背景下,德国开展了早期判断技能需求的工作。其中主要的内容包括建立研究网络“在网络中判断技能需求”,该网络包括若干有关机构,如联邦德国职业教育研究所(BIBB)、德国工会联盟和德国职业培训雇主组织等。该网络的目的是及时研究未来技能需求并评估它们对职业教育与培训的影响。联邦德国职教所(BIBB),使用各种方法检测新技能要求,如职业和资格预测法、公司调查、工作广告分析、就业人员调查、继续教育提供者调查等。

西班牙也有不同的机构负责培训和职业资格需求的预测,这些机构包括职业培训委员会、国家公共就业服务局、国家资格研究所等。西班牙公共就业服务局管理职业观测站,该站负责判断不同就业趋势、进行统计并报告工作市场信息,以及有关劳动力市场中工作供需变化的信息。国家资格研究所与社会和经济部门共同对职业需求进行判断。

此外,欧洲有很多国家都实施了技能预测制度。如瑞典实施了长期、中期和短期技能预测制度和行业研究制度,定期对雇主进行技能问卷调查,并定期开展区域就业调查。奥地利建成了技能需求的在线信息系统,具有专门的公共就业服务的网络研究人员,定期开展中期技能需求预测以及雇主技能调查。意大利以行业和地区研究为基础,开展行业和职业短期、中长期预测。法国技能预测包括中期预测、行业研究、区域调查和雇主技能调查等。

### 四、实施定期修订与教学内容相关的教学文件制度,保证职业教育内容和劳动力市场需求相匹配

职业教育适应劳动力市场的需求,要求职业

教育教学内容与劳动力市场需求的变化相一致,需要及时修订职业教育教学内容相关的文件。很多国家形成并实施了定期修订资格标准、教学标准等与职业教育教学内容相关的制度,为职业教育适应劳动力市场需求的变化提供了保障。

培训包是澳大利亚职业教育课程开发的指导性材料,由资格、评估指南和标准组成。《培训包开发和批准过程政策》规定,澳大利亚培训包执行持续改进的计划。该计划表明,要得到批准,必须证明培训包对行业变化的需要做出了反映。企业、雇主和雇员代表、注册和管理机构、政府、注册培训机构都要参与培训包的持续改进工作。依据有关规定,培训包实施有效期制度,培训包的有效期一般为3年。当培训包应用了一年半后,培训包的开发者就要对培训包内容进行修订。为此,行业技能委员会需要收集最新信息,对宏观环境、微观环境和行业、市场的变化进行分析和梳理,对劳动力开发的需求做出判断,继而提出培训包的改进建议。德国有专业目录的修订周期。至2010年8月2日,德国共有349个国家认可的培训职业。1996—2010年间,开发了82个培训职业,修订了230个培训职业。德国对专业目录修订的周期由原来每5年修订一次改为每一年修订一次。西班牙在分析能力的基础上开发并更新课程。能力分析的第一阶段即是分析行业、资源和需求的发展,并对生产过程中的人力资源职责进行功能分析。西班牙每5年都要检查所有职业标准,课程也要依据这一变化进行相应的修订。奥地利也经常性地更新和调整职业教育专业和课程内容,以实现职业教育与培训和就业,以及资格需求和供应之间的一致性。

要适应劳动力市场需求,职业教育应该有系统完善的制度设计。参照国际经验,职业教育制度从内容上看应该是完整的,包括了解劳动力市场需求的技能需求调查与预测制度,依据变化的需求定期修订与教学内容相关的教学文件制度;从效果上看应该是有效的,包括建立与支持行业技能委员会制度,以及激发企业参与职业教育项

目的经费补贴政策。近年来,我国在职业教育制度建设方面取得了不少成就,但依然存在制度结构缺失和有效性不强等问题。为此,有必要借鉴国际职业教育经验,在职业教育制度设计时关注如下方面内容。

第一,提高职业教育制度结构的完整性。制度是一个体系,只有完整且配套的制度,才能发挥理想的功效。因为“制度配置既需要各项制度安排在结构层次上达到空间的耦合,又需要在时间维度上彼此关联渗透从而共同演进。”

我国职业教育制度不完整,缺乏必要环节,且制度的不同环节之间缺乏“耦合”和“关联”。这种制度的不完整和不关联问题,表现在职业教育体系内缺乏对劳动力市场需求系统的预测制度,缺乏对劳动力市场需求信息与职业教育供应信息进行翔实可信分析的分析制度,缺乏专门机构将劳动力市场需求转化为职业教育供应环节的制度等。可以说,我国在职业教育制度设计上,存在职业教育体系中入口需求信息获取环节的缺失、将劳动力市场需求信息转换为供应环节的缺失,以及现有信息难以达到职业教育体系内的制度环节断裂等问题。

因此,借鉴国际经验,在职业教育制度设计上我国需要建立健全环节并加强制度环节之间的关联度。具体地,需要建立系统预测劳动力市场需求制度,形成获取劳动力市场信息、分析需求与供应的匹配情况、及时传递有关信息给职业教育教学机构、依据信息及时调整职业教育专业设置与课程内容等完整的相关职业教育制度,并注重职业教育制度中各环节的“耦合”和“关联”。

第二,增加职业教育制度功能的有效性。制度能否有效发挥功能,取决于制度实施主体对制度规定的责任的承担。一方面,制度要明确责任,另一方面,需要落实“激励相容”原则,即,“所制定的制度和机制对每一个参与者都能产生激励,使参与者在最大化个人利益的同时也满足了国家(组织)所制定的目标和要求”的原则,从而防止制度失灵。

我国认识到了行业企业参与职业教育的重要性,将行业企业作用的发挥设计进了我国职业教育制度之中。1996年颁布的《职业教育法》对行业企业参与职业教育进行了规定。2010年,我国成立了全国行业职业教育教学指导委员会。2011年,颁布了“教育部关于充分发挥行业指导作用推进职业教育改革发展的意见”。尽管文件提出“要将应当或适宜由行业承担的工作,通过授权、委托等方式交给行业承担,并给予相应的政策和资金等方面的支持”,但由于缺乏制度性支持,尤其是制度性经费支持,行业企业参与职业教育的积极性总体说来不高,在很大程度上影响着职业教育总体质量的提高。

因此,有必要借鉴国际经验,形成支持行业企业参与职业教育的有效制度。通过经费投入、权利赋予,扶持一批有能力的行业机构,明确这些机构服务职业教育的专门职责,使这些机构成为真正连接职业教育与企业的桥梁,成为职业教育适应劳动力市场需求的专业服务平台,进而成为现代职业教育体系内的重要内容。通过设置专门的职业教育项目,对参与职业教育的行业企业提供多方面补贴,形成激励机制。落实政府购买职业教育服务的制度,对行业企业参与职业教育形成激励机制,以获得高质量、持续的行业企业参与服务职业教育。

要适应劳动力市场需求,我国要完善职业教育制度设计。借鉴国际经验,需进一步研究国际经验执行的条件,并在此基础上进行本土化试点,进而为我国职业教育制度设计提供可行的政策建议及方案。

#### 参考文献:

[1]<http://www.hays.co.uk/jobs/ukces/>.  
[2]UKCES, Investing in the skills of people for enterprise, jobs and growth——A short guide to the UK Commission for Employment and Skills 2012/2013, p23.  
[3]<http://www.sscalliance.org/SectorSkillsCouncils/SSCs.aspx>.

[4]UKCES, UK Sector Skills Councils Annual Report (April 2011 – March 2012), P4.  
[5]<http://www.isc.org.au/about.php>.  
[6]Apprenticeships for the 21st Century Expert Panel Paper, January 2011, P12.  
[7]Summary of AAIP 3 August 2013.docx, P2-3.  
[8]<http://www.apprenticeships.org.uk/Employers/Other-Questions.aspx#Question22>.  
[9]姜大源.当代世界职业教育发展趋势研究[M].北京:电子工业出版社;292.  
[10]The Norwegian Directorate for Education and Training with contributions from members of ReferNet Norway, Norway VET in Europe – Country Report 2012, P14.  
[11]CEDEFOP ReferNet, UNITED KINGDOM Country Report, 2011, P67.  
[12]Ute Hippach– Schneider, Kristina Alice Hensen, Karen Schober, Germany. VET in Europe – Country Report 2011, P86–87.  
[13]ReferNet Spain. National Public Employment Service. Spain. Vocational Training in Europe – Country Report 2011, P76–77.  
[14]Cedefop working paper No 1, Systems for anticipation of skill needs in the EU Member States, Thessaloniki, October 2008.  
[15]National Skills Standards Council, Training Package Development & Endorsement Process Policy, Version: 1.0, P24.  
[16]Cedefop, Refernet, Ute Hippach– Schneider, Kristina Alice Hensen, Karen Schober, Germany. VET in Europe – Country Report 2011, P88.  
[17]ReferNet Spain. National Public Employment Service. Spain VET in Europe – Country Report 2011, P77–78.  
[18]李怀,赵万里.制度设计应遵循的原则和基本要求[J].经济学家,2010,(4):57.  
[19]同上.