

欧盟“职教工具包”提升“尼特族”青年就业的政策设计及实践

□张宇 苑大勇

摘要:在欧洲,青年失业人员(“尼特族”)数量增加对经济社会发展造成了巨大威胁。为促进欧洲青年劳动力重归就业,融入社会,欧盟推出“职教工具包”,旨在协助政策制定者、职业教育资源提供者等高质量制定和实施职业教育政策或方案,以更好地满足欧洲青年的发展需求,回应欧盟各国的核心关切,提升青年人的社会融入能力。该工具包通过建立分类识别机制、构建多元灵活的干预措施及制订系统可行的评估计划等,是欧盟青年社会融入政策的核心。“职教工具包”的内容及青年的赋能机制体现了“包容”与“个性化”等理念,发挥了“研究—政策—实践”三者的合力,突出了“协调—合作—沟通”的行动逻辑,凸显了过程评估和成本效益评估的价值取向,可为我国职业教育促进青年就业和社会融入政策的制定和实践提供启发和思考。

关键词:职教工具包;青年就业;尼特族;社会融入

作者简介:张宇(1987—),女,河南浉池人,北京外国语大学国际教育学院师资博士后,研究方向为比较教育学、职业教育学原理;(通讯作者)苑大勇(1981—),男,辽宁锦州人,北京外国语大学国际教育学院副教授,研究方向为国际与比较教育、职业与成人教育。

基金项目:北京外国语大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“主要发达国家参与全球教育治理的政策比较研究”(编号:2022TD002),主持人:苑大勇。

中图分类号:G719

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2022)11-0120-09

2022年8月19日,中国政府举办的首届世界职业技术教育发展大会在天津开幕,怀进鹏部长致辞中提出“职业教育作为与经济社会联系最为紧密的一类教育,既是促进就业创业、增进人民福祉的重要渠道,也是推动产业升级、经济增长的重要力量。”^[1]青年是国家的宝贵资源和财富。参与就业是青年融入社会的重要方式,是服务社会和贡献社会的重要途径,对社会稳定和经济发展意义重大,直接影响着国家的前途命运。在新一轮科技革命、世界政治格局变动及新冠肺炎疫情等多重因素交织影响下,“全球范围内,2020年青年就业率下降了8.7%”^[2]。青年失业成为全球现象。截至2022年4月,我国“16—24岁、25—59岁人口调查失业率分别为18.2%、5.3%”^[3]。青年失业问题对个体价值实现和社会稳定发展都会造成了巨大威胁。为促进青年重返劳动力市场,降低失业率,世界各国推行了不同的政策和措施。其中,职业教育政策成为各国

缓解就业问题的重要发力方向。2021年10月,欧盟职业教育与培训中心(CEDEFOP)推出“职业教育与培训工具包”(以下简称“职教工具包”),并称“职业教育与培训是青年融入社会的救生衣”^[4],旨在协助政策制定者、企业和职业教育机构通过政策实践,提升青年的技能水平,并帮助他们重新进入劳动力市场、教育或培训市场^[5]。在欧洲范围内,职业教育政策工具兼具技能提升和社会融入双重角色与功能。欧盟的“职教工具包”围绕为“失业”“失学”青年开展高质量的职业教育提供规划设计和资源供给,为欧盟和世界各国解决处境不利青年的就业问题提供工具和指导方案,对提升其就业技能、社会交往能力和自信心,促进社会包容和劳动力市场融合具有重要意义。

一、“尼特族”失业问题与“职教工具包”的推出

“尼特族”是NEET(Not in Employment, Education or Training)的音译,即英文“非就业、教

育或培训”的缩写,是英国政府反社会排斥办公室创造的概念,指称一些不升学、不就业、不进修或不参加就业辅导,终日无所事事的青年人^[6]。欧盟职业教育与培训中心(CEDEFOP)推出的“职教工具包”,其目标就是为了回应欧盟各国青年就业问题的关切,促进欧盟各项就业政策高质量实施,提升“尼特族”的就业能力和社会融入能力,具有强烈的政策指导和实践价值。

(一)“尼特族”成为欧洲教育的重要关切群体

“尼特族”是欧盟各国长期关注和极力解决的社会问题,已深度嵌入欧盟各层面的政策话语中,是欧洲政策议程的核心^[4]。受2008年经济危机影响,欧盟“尼特族”在15—29岁总人口的占比达到16%,为历史最高水平^[7],成为经济危机中最脆弱的群体之一。因此,欧盟各国都将降低青年失业率、推动尽可能多的欧洲年轻人有效参与到教育或培训或劳动力市场作为制定政策和举办活动的重要目标。在欧盟各国政府共同努力下,2019年,青年失业率下降12.6个百分点,为十年来最低点。但新冠疫情暴发后,这一比例在2020年增加到13.6%^[7]。这意味着欧盟27国有1000余万年轻人游离于教育和培训体系及工作世界之外,影响社会稳定和谐,增加政府的财政负担,这部分年轻人也处于社会边缘。在疫情的打击下,所有年龄组的失业率有所上升,但年轻人失业则是重要社会不稳定因素,由于早期辍学率是尼特族形成的主要驱动因素,因此制定促进“尼特族”重新进入教育或培训或就业市场的政策,是欧盟应对“尼特族”比例上升的重要举措^[8]。欧盟“职教工具包”的推出,可为各国促进青年就业和重返教育体系提供方案和资源支持,为相关政策和方案的设计、制定和评价提供全方面的建议和指导,契合了欧盟各国的诉求和核心关切,有极强的政策和实践价值。

(二)“尼特族”就业成为欧盟社会政策的核心议题

“尼特族”数量快速增加引发的经济、社会和政治等系列问题,使欧盟成员国意识到这一群体就业和融入社会的重要性。为此,欧盟委员会和欧盟国家制定了诸多政策、措施、方案和倡议,聚焦于如

何促进“尼特族”的就业和社会融入。欧盟出台的政策或方案大都十分强调职业教育与培训对青年人获得继续教育、就业能力和融入劳动力市场的支撑作用。比如,2013年实施的“青年保障计划”,已经帮助欧盟超过2400万年轻人进入劳动力市场,在成员国中产生变革性影响。该项目明确指出:“要确保所有25岁以下的年轻人在失业或离开正规教育后的四个月内获得高质量的就业、继续教育、学徒或实习机会。”^[9]2020年欧盟委员会通过“青年就业支持:通往下一代就业的桥梁”决议,强调“职业教育和培训特别是通过学徒制的方式,在支持青年就业方面也发挥着关键作用”“要通过更加个性化和有针对性的方法确保所有青年脱离教育或就业系统不超过四个月”^[10]。“职教工具包”为职业教育与培训工作开展提供针对性、个性化和高质量的指导、资料支持和实施效果评估,更加有利于推进欧盟“尼特族”相关政策的高质量贯彻实施。

(三)提升“尼特族”的社会融入能力是欧盟社会发展之需

2021年11月,欧盟发布《COVID-19疫情下欧洲人的生活和工作调查报告》。调查结果显示,新冠肺炎疫情大流行期间,“尼特族”比其他群体更容易陷入住房不安全(17%)、难以维持生计(43%)、没有储蓄(39%)等困境,其根本原因在于缺乏教育和工作经验,抵御风险的能力较弱,社会融入能力较低。“年轻人在工作和教育世界之外度过的时间可能会产生负面影响,包括身心健康不佳,长期失业,低工资和社会排斥”^[11],同时也带来了消极情绪。提升“尼特族”的社会融入能力,增强这一群体的积极情绪表达至关重要。“职教工具包”充分发挥了职业教育的人人性、灵活性和技术性等特点,在支持“尼特族”获得就业能力和重返教育体系方面有显著优势。一是“职教工具包”为青年人提供了发展、丰富和提升技能及获得资格的机会,为其顺利向工作过渡做准备,并使其更好地了解职业选择。二是工具包在促进创新和生产力、解决技能需求、防止技能不匹配和支持青年就业方面发挥着重要作用,包括个性化指导,技能评估,适切、灵活和优质的学习资源供给等。三是工具包提倡的基于工作的学习(包括学徒制),可

向学习者提供实际或模拟工作环境的实践经验,从而提高其一般的就业能力和创业技能,有利于增强其重返教育、进入劳动力市场的信心和能力,对改善青年人的生存质量和发展状况有重要意义。

二、吸纳、完善与创新:欧盟“职教工具包”保障政策设计

“职教工具包”的开发借鉴了 27 个欧盟成员国国家、地区或地方层面的职教成功实践经验和做法,吸收了国际组织的优秀成果,主要包括实践案例、支持工具、评价方案及欧盟成员国关于“尼特族”出版物和统计数据等,为“尼特族”相关政策制定者、职业教育资源供给者提供了支持和指导,可满足不同类型青年的需求。

(一)吸纳欧盟职教的成功实践案例

“职教工具包”实践案例板块主要选取欧盟各

国为解决“尼特族”重新融入教育及劳动力市场成功实施的项目,旨在将在欧盟国家的成功案例进行分享和借鉴,为欧盟国家解决青年问题提供更多选择和路径。目前,“职教工具包”已经收集整理了 10 个成功案例,这些实践案例包括单个国家实施的和若干国家联合实施,长期实施和新推出的项目和方案(见表 1)。这些项目通过开展多样化的活动、制定个性化的支持方案、建立与劳动力市场的紧密关系、形成与企业及社会组织等广泛合作伙伴关系、为青年提供生涯指导和心理辅导教师及提供技术技能培训等方式为“尼特族”搭建进入教育、培训和工作世界的桥梁,促进青年实现就业、融入社会,以降低各国的“尼特族”比例。

(二)发布国际组织及欧盟成员国关于“尼特族”的政策与统计数据

表 1 “职教工具包”实践案例

序号	项目名称	实施国家	实施时间	成功因素
1	EPIDE	法国	2005 年至今	全面多样化的支持活动;以学习者为中心的教学法;个性化和灵活的途径;实施者的专业精神和承诺。
2	“工艺品广场”项目	意大利	2004 年至今	与劳动力市场直接联系;注重培养社区社会意识;个性化的职业教育发展途径。
3	青年人融入社会的综合路径项目	西班牙	1989 年至今	为青年提供职业导师;学习前提供专业测试模块;对青年态度积极和开放;全程陪伴和跟踪支持;个性化和灵活的工作计划;为青年的家庭提供具体服务;持续评估和改进。
4	“不同职业启蒙课程及指导”项目	卢森堡	2007 年至今	提供个性化、高质量支持;持续评估青年学习进展;与企业社区等建立合作关系;以多种活动建立学生自信心;技能培训;为青年提供经济支持。
5	“跨国就业分享中心”项目	塞浦路斯等	2020 年至今	将就业中心与当局、商业环境、非政府组织和学术界联系起来;设置大客户经理职位,为雇主和失业者提供支持;倾听雇主和目标群体的需求,提供高质量匹配机会。
6	“发挥你的技能”移动游戏应用程序	奥地利等	2019 年至今	量身定制移动游戏,具有激励性;提供了适当的技术咨询与支持;引入跟踪功能,开发用户能力组合;使职业教育内容“游戏化”转变为移动游戏的“职教化”。
7	“维察省青年综合网络”项目	德国等	2019 年至今	根据实际需要灵活使用资源;提供个性化活动和有效措施组合;建立广泛合作网络,与受益人建立信任,培养解决问题能力。
8	“激活就业技能”项目	葡萄牙	2014 年至今	与所有项目合作伙伴建立牢固联系;真正关心参与者的各方面需求和感受,并建立短期和长期的目标;根据兴趣爱好调整就业计划;培养对生活的积极态度和能力;开展小组合作和个性化指导。
9	“超越 NEETs”项目	奥地利等	2020 年至今	最大程度满足受益人的需求;为支持人员提供了开放式教育资源综合指导模型和模块化个人能力整合地图。
10	“400+未来”项目	德国	2003 年至今	个性化的支持;提供各种职业领域的技能培训和实践经验;提供专业化指导和建议。

为了更好地指导欧盟成员国制定针对“尼特族”的职业教育与培训政策和方案,“职教工具包”收集了欧盟统计局、欧盟委员会、国际劳工组织,欧盟职教中心及欧盟各国关于“尼特族”的调查数据、支持措施与项目、科学研究成果、成功的实践方法等,并将此作为支撑资料提供给欧盟成员国,全力支持各国制定和实施高质量的政策方案,帮助“尼特族”获得教育或培训或就业能力和机会。目前,“职教工具包”中共有 38 项政策报告,1 项整体统计数据。从内容看,这些政策报告涉及三个方面:一是关“尼特族”的特征、产生原因、异质性和可能引起的社会风险等的调查和研究,如欧盟统计局发布的《欧盟“尼特族”统计数据》报告;二是关于支持“尼特族”进入劳动力市场、重新进入职业教育体系的战略规划和政策简报,如国际劳工组织发布的《关于激活青年就业战略的政策简报》《关于“尼特族”外联战略的政策简报》《监测和评价青年就业干预措施的基本原则》,经合组织发布的《关于学徒制的七个问题》等;三是关于高效实施职业教育与培训的具体做法指南,包括欧盟委员会出台的《“伊拉斯谟+”项目:Work4Psy 为心理健康“尼特族”提供职业咨询服务的创新模式》《“伊拉斯谟+”项目:NEETs 教师培训材料》,国际劳工组织发布的《制定外联做法、支持“尼特族”青年重返教育或就业》,欧盟职教中心推出的《欧洲非正规和非正式学习成果认定指南》《基于工作场所的学徒制发展》等。通过发布指导性和支撑性资料,为欧盟成员国职业教育与培训政策制定和实施提供建议、指导和支持。

(三)提供欧盟青年就业能力提升的技术工具

YOUTHShare 电子学习平台和“尼特族”的风险指标工具(RONI)是欧盟“职教工具包”提升青年就业能力的重要技术工具。YOUTHShare 电子学习平台建于 2020 年,由研究人员和行业专家联合开发,可以适应异步学习和有效支持同步远程学习,最大程度满足了青年的基本技能和高级技能提升需求。该平台提供基于网络经济所需的 IT 技能、弹性行业的技能及社会和团结经济技能三个学习项目,每个项目下有 10 门课程,旨在增加“尼特族”关于共享经济、农业旅游及社会团体经济等方面的基

础知识和法律知识储备,提高融入社会所需的基本软技能和创业技能。YOUTHShare 电子学习平台的学习课程附带自检功能,通过考查才能学习下一门课程,在当地有极高的影响力和社会认可度^[12]。“尼特族”风险指标工具(RONI),旨在识别离开义务教育后有失业风险的学生,适用于高中阶段的 8—11 年级学生的学校。学校可以使用这些数据来识别 8—11 年级有成为失业风险的特定学生,并安排适当的支持,避免学生成为“尼特族”一员。“尼特族”风险指标有:英语作为附加语言、教育水平、健康和护理计划、特殊教育需求支持、出勤、社会排斥、在校外接受教育、照顾孩子、怀孕、年轻父母,年轻照顾者、在押、卷入青年司法服务等^[13]。“尼特族”风险指标工具通过尽早预测和识别,并及时给予指导、支持和帮助,引导这些在校高中生继续进入职业教育或培训体系或顺利就业,从而减少毕业即失业的学生数量。

(四)创建欧洲青年就业提升的专门评估计划

为确保所制定支持“尼特族”就业和社会融入的政策/方案可达到预期效果,职教工具包提供了一项政策/方案的评估计划。该计划在制定监测和评估方法时使用,用于监测和评估特定政策和措施,供非评估领域专家的决策者和其他利益相关者使用。该评估计划对评估的步骤和具体要求进行了系统说明,主要包括定义评估对象、确定构成要素、定义指标及收集分析数据、剖析产生结果和影响的原因、成本效益分析等五个步骤^[14](见表 2)。

通过使用该评估计划,欧盟委员会和欧盟能够及时了解政策和方案的实施状况和效果,并根据监测和评估数据,对照预期目标,对政策和方案进行完善和优化,使政策本身更加科学合理,政策执行和落实更加顺利有效,帮助更多“尼特族”走出沮丧、无助、失学及失业的泥淖与困境,全面提升政策或方案的社会效益、经济效益和政治效益。

三、提升“尼特族”社会融入能力:欧盟“职教工具包”的政策实践

提升“尼特族”社会融入能力是欧盟职业教育政策工具的重要功能之一。“职教工具包”主要通过建立分类识别机制、构建多元灵活的干预措施及制

定系统可行的评估计划等鼓励、吸引青年参与职业教育与培训,提升其重返教育和进入劳动力市场的技能,促进青年更好地融入社会。

(一)建立分类识别机制,为“尼特族”青年“画像”

欧盟的“尼特族”具有多元性和“隐身性”。这一群体具有不同的社会背景、身体状况、认知水平、教育水平、技能水平和活动状态等,且很多青年都没有在社会服务部门注册,通过教育、培训、就业系统提供的常规渠道很难接触到他们”^[14]。“尼特族”的多元性和隐身性增加了欧盟各国帮助这一群体就业和社会融入的难度和复杂性。

为给“尼特族”提供个性化、全面化、高质量的职业教育政策支持方案,提高职业教育政策实施效果,欧盟职教中心根据“尼特族”社会融入的难易程度和原因对在这一群体进行了详细分类。第一类,即将重新就业或接受教育或培训的年轻人;第二类,由于技能不足或技能不匹配而造成的短期失业者,寻找工作或培训机会少于1年,是“尼特族”中人数最多的群体;第三类,由于受教育水平低、技能不足导致寻找工作或再就业超过1年的长期失业者,社会融入难度较高;第四类,由于家庭责任(例

如,照顾婴幼儿、失能老人或其他家庭责任)而无法参与到劳动力市场的青年,其中女性占到88%;第五类,因疾病或残疾而无法参与就业的青年群体,这一群体不愿继续学习,面临被社会排斥的高风险;第六类,离劳动力市场最远,最难给予支持和赋能青年群体,他们普遍缺乏自信和勇气、自我效能感低、在劳动力市场上的活跃度极低,不愿意主动找工作,认为自身资格不足、缺乏竞争力,脱离和排斥社会的风险最高^[15-16]。

通过建立“尼特族”分类识别机制,政策制定者、职业教育与培训者及教育资源提供者可以为各类型“尼特族”“画像”,了解其进入教育或培训或劳动力市场的困难和需求,对职教工具包中的资源进行个性化组合,从而形成更具针对性的政策、更具个性化的指导计划和资源供给,鼓励、吸引和支持“尼特族”进入职业教育与培训体系,获得重返教育和进入就业市场的信心和能力。

(二)制定多元干预方法,量身定制赋能计划

在充分考虑“尼特族”群体的异质性及进入教育或培训或劳动力市场困难及需求的基础上,“职教工具包”制定了7种干预方法,尝试从根源上化解青年失业形成的风险因素。每种方法都会对适合

表2 “职教工具包”的评估计划

序号	步骤	具体要求
步骤1	定义评估对象	描述要评估的政策/措施,定义评估范围(时间、区域等)
		确定政策制定理论和逻辑
		评估风险并说明可能出错的地方
		明确关键的评估问题
步骤2	确定评价成效的标准	建立用于判断措施是否有效的标准
步骤3	定义指标及收集分析数据	确定优先事情,做出判断指标
		澄清每个指标的信息来源,衡量指标数据
		明确数据收集工具,制定数据收集方法
		选择数据分析技术,呈现数据分析结果
		定量或定性评估变化
步骤4	剖析产生结果和影响的原因	验证因果机制,分析变化与被评估政策的关联性
步骤5	成本效益分析	考虑政策是否有效利用所涉资源,计算成本水平和产出效益

解决的问题、受益群体及实施要点提示等进行系统说明,保证该措施实施的便捷性和有效性。“尼特族”相关政策的制定者、职业教育与培训教师及资源提供者可根据“尼特族”的种类和实际需求灵活选择干预方法单独使用或组合使用,为“尼特族”提供针对性强、全方位多路径的职业指导、职业发展计划及就业和教育资源支持,帮助更多青年获得进入教育和就业体系的信心、技能和能力,稳定欧盟社会秩序,为欧盟经济发展贡献力量。

一是通过“简化向工作的过渡”方法(Easing transitions into work),提供真实环境的在职体验,使“尼特族”迅速投入工作,加强与企业雇主的沟通协调,建立权责利明确的合作机制,“帮助青年人过渡到工作的有效措施是进行人力资本投资,最重要的方式是基于工作的学习。”^[17]二是通过“外联战略”(Outreach),建立信息收集和跟踪系统、利用社交网络和社区力量及财政激励等手段高效快速接触到“尼特族”,并凝聚社会力量为各类型“尼特族”青年提供全方位的指导和支持,共同促进“尼特族”的社会融入。三是通过建立灵活且可渗透的教育和培训系统(Flexible and permeable education and training systems),将以先前学习经历认证为基础,在职业指导教师的建议和支持下,根据技能投资组合方案学习模块化内容,“填补知识和技能差距”,使“尼特族”获得重返教育和进入就业市场的资格。四是通过向雇主、家长、学校职员和职业指导顾问等提供更多更好职业教育课程信息,并进行精准推广和服务,提高职业教育的知名度、影响力和吸引力,同时结合助学金或培训券等经济激励及工资补贴等企业财政激励,提升“尼特族”和企业雇主对职业教育的选择和认可。五是通过提供信息、咨询、能力评估、工作和学习中的个性化和整体性支持等,帮助青年正确看待自身需求、潜力和愿望,提升其职业管理与决策能力、就业和学习机会识别能力及向工作和学习世界过渡能力等,支持“尼特族”管理他们的职业生涯。六是通过评估“尼特族”现有的基本技能、数字技能、横向技能和专业技术技能等水平,结合其兴趣和学习方式,制定个性化的技术发展学习规划,并开展正式教育之外的刺激性活动,

建立“尼特族”的自尊心和自信心,以顺利实现社会融入。七是根据“尼特族”的职业选择需求提供个性化的非正规和非正式学习成果认证,并基于资格标准或职业标准,建立“尼特族”学习成果与国家资格框架和认证制度的联系,实现“尼特族”学习成果的可转化、可迁移。

(三)制定系统性评估方案,保障“职教工具包”实施

在欧盟,受多种因素影响,就业是一个长期存在的问题,对解决“尼特族”就业问题的政策或方案进行绩效评估极具挑战。为检验和保证政策的有效性和影响力,欧盟制定了政策评估方案。

第一,确定评估内容和介入逻辑,明确评估具体问题。定义评估内容是开展评估的第一步,包括确定将要评估的确切活动、涵盖的时间段和地理范围。评估逻辑是评估者的关键工具,展示了一项政策的预期评估方式。“尼特族”有关的职业教育政策方案的介入逻辑包括:投入的资源、政策过程、产出、结果及影响。根据政策描述、范围定义和介入逻辑,制定评估的具体问题。如果评估的目标是完善一项进行中的方案并改进其执行,那么评估问题应围绕方案执行情况进行设计;如果目标是评估方案的影响,则评估问题应围绕方案的产出和结果来设计。

第二,确定评估指标,构建评估的指标框架。“职教工具包”制定和实施的最终目标是降低“尼特族”的比例。但是,大多数政策并没有直接实现降低“尼特族”比例这一目标,而是反应在就业机会增加或技能提升等过程指标上。正是这些过程结果和“尼特族”比例降低有关。因此,在构建评估指标框架时不仅要根据政策的目标来设计业绩指标,更要注重捕获过程指标并加强过程结果和影响之间的关系分析。

第三,衡量变化和归因,明确评估政策的效果。高质量的评估应反映过程变化和演进,而不仅仅是针对关键指标的一次性数据抓取。在“尼特族”相关的职业教育政策实施的过程中需进行持续监测,及时开展中期评价,以核实政策或方案产生的变化,及当前实施效果与预期产出和成果之间“距离”,评

估变化与政策实施间是否存在因果关系。

第四,开展成本效益分析,评判政策的绩效。政策或方案的制定或实施都意味着一定的成本,但成本增加与效果和效益提升并非线性关系。对成本投入与产出效果进行对比分析有利于了解政策的经济和社会效益,明确其调整方向。在成本分析方面,可采用两种方法:一是计算个体产出成本,即每名“尼特族”参加职业教育辅导课程的费用成本,重在评估实施过程效率。二是计算每次结果的成本,即“尼特族”青年进入劳动力市场并长期就业所需要花费的成本,重在评估实施结果的影响。关于实际收益分析则以预期收益中减去该计划的直接和间接成本,着重研究因参与该计划而获得的额外资格对增加终生的收入、改善健康和减少犯罪活动的影响。

四、欧盟“职教工具包”促进青年就业的政策特征

青年社会融入始终是欧盟委员会及其成员国高度关注的议题。新一轮产业革命和新冠肺炎疫情的双重冲击造成欧洲失业率上升。在欧盟多方力量的支持下,“职教工具包”为欧盟及其成员国制定和实施高质量的青年就业和社会融入政策提供资源支持、方法指导和评估指南,多层次全方位推进和保障针对“尼特族”的职业教育政策有效实施。总体来看,主要有如下特征。

(一)充分体现“包容”和“个性化”理念

“促进社会包容和消除贫困是欧洲生活方式的核心价值观。”^[18]社会包容理念是消除排斥和歧视、建立公平公正教育秩序的思想引领,为欧盟各类型失业青年提供了重返教育和培训体系及进入劳动力市场的平等机会。“个性化”理念突出以学习者为中心的政策设计及学习者主体性的行为规范体系强化,体现了对学习者的需求和意愿的尊重,体现了方案设计的人性化、灵活化和匹配性。职业教育与培训工具包在框架设计、资源整合、工具选取及干预方法提供等方面充分考虑了不种类型“尼特族”的需求和面临的实际困难,尤其是寻找和识别“隐匿”“不活跃”青年,充分体现了赋能方案的社会包容性和群体全纳性。在为不同种类“尼特族”提

供建议、指导、干预方法选择、非正规非正式成果认证内容和方法选择、技能模块组合及职业教育与培训方案设计等方面,工具包都强调要“量身定制”,为青年人提供最适切的支持方案,最大程度消除进入教育与培训体系和劳动力市场的障碍和阻力。

(二)全力推进“研究—政策—实践”协同发力

在欧盟,研究、政策和实践被称为推动欧盟青年问题解决的“神奇三角”,尤其是“在欧洲青年融入社会的过程中,社会政策成为一种重要推动力量。”^[19]“研究—政策—实践”这三者不仅是学术研究成果转化为实际问题解决方案和行动方案的线性关系,“职教工具包”更是研究力量、行政力量和民众力量互相融合、互相支持的创新网络关系,最大程度体现了科学研究工作的引领性和服务性、政策制定的科学性和可行性、实践行动的有效性和多样性。“职教工具包”为各种实践活动的开展提供建议和支持,包括实施方式、工具和评价指南等,真正凝聚了科研、政策和实践的合力,为青年的社会融入提供全方位、易获取和可持续的理念、政策和行动支持。

(三)突出“协调—合作—沟通”的行动逻辑

协调—合作—沟通(Coordination/Cooperation/Communication)的行动逻辑(简称“3C”逻辑)是不同层级行政部门和跨领域组织之间统一目标、化解冲突和凝聚力量的重要方式。欧盟尼特族的社会融入问题是一个根源复杂、过程繁杂、牵涉面广的系统工程,“职教工具包”在指导欧盟及其成员国制定和实施政策的过程中将“协调—合作—沟通”的行动逻辑贯穿始终,并通过政策等集社会力量共同帮助“尼特族”进入教育、培训或劳动力市场,值得借鉴和学习。“所有为青年提供支持的组织都应合作,引导年轻人获得他们所需的服务和支持。合作应当是横向的,在多技能、多学科的团队中,以及纵向的,跨越地方、区域和国家当局。伙伴组织之间的有效协调将使所有人为共同目标而工作,并减少重复工作的风险。”^[20]这一行动逻辑的驱动,有利于打破不同部门、机构等之间的隔阂和壁垒,协调各方利益、凝聚各方力量、多途径合作和沟通,扩大和增强帮助失业融入社会的队伍和力量,对欧盟社会稳

定和经济发展都大有裨益。

(四)关注过程评估和成本效益评估的价值取向

评估是判断政策或方案的质量与成效的重要手段,对监督、强化和改进政策或方案的设计和实施意义重大。为了及时监测与评估欧盟及其成员国所制定政策的有效性和实际效益,“职教工具包”专门提供了“尼特族”相关政策制定者和实施者及相关资源提供者使用的评价逻辑、步骤和计划。通过过程评估和成本效益评估,政策制定者或实施者能够及时了解“尼特族”相关政策成功或失败的因素及存在的障碍,掌握政策实施过程中资源投入和实际效益之间的对比关系,第一时间对政策或方案的设计或实施进行调整和完善,这有利于降低各类资源的浪费,保证政策设计的科学性和政策实施的有效性,切实提高“尼特族”的技能、自信心及能力,促进其社会融入。

五、结语

解决好青年的就业和社会融入问题是社会稳定和经济繁荣的重要前提。在国内外政治经济环境的冲击下,我国“未就业未接受教育”的人口也呈增长趋势。据智联招聘调研显示,截至2022年4月中旬,“2022届高校毕业生中,选择自由职业的比例为18.6%、选择慢就业的比例为15.9%。”^[20]最近几年,我国学者^[21-23]也开始关注我国的“尼特族”就业问题。我国政府在《中长期青年发展规划(2016—2025年)》也明确要通过多种措施保障青年就业。欧盟职业教育培训中心推出的“职业工具包”具有极强的包容性和指导性,充分发挥了职业教育与培训对“尼特族”就业和融入社会的指导和支持作用,可为我国职业教育促进青年就业和社会融入政策的制订和实践提供启发和思考。

参考文献:

- [1]新华网.习近平向世界职业技术教育发展大会致贺信[EB/OL]. (2022-08-19)[2022-10-25]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2022-08/19/c_1128929564.htm?from_source=www.cbgs.cn.
- [2]International Labour Organization. World Employment and Social Outlook [R/OL]. (2021-06-02)[2022-05-26]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgr_eports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_795453.pdf.
- [3]国家统计局.经济下行压力加大 高质量发展大势未变[EB/OL].(2022-05-16)[2022-05-25].http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202205/t20220516_1830474.html.
- [4]Cedefop.Vocational education and training as a life jacket [EB/OL]. (2022-04-27)[2022-05-25]. https://www.cedefop.europa.eu/files/9168_en.pdf.
- [5]Cedefop.Cedefop launches VET toolkit for empowering young people not in employment, education or training [EB/OL]. (2021-12-07)[2022-05-26]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/cedefop-launches-vet-toolkit-empowering-young-people-not-employment-education-or-training>.
- [6]廉思.“尼特族”的群体特征及行为动机研究[J].人民论坛,2021(1):84-87.
- [7]Eurofound. Impact of COVID-19 on young people in the EU [R/OL]. (2021-10-03)[2022-10-25]. https://www.Eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20036en.pdf.
- [8]LAIA MAYNOU, JAVIER ORDÓÑEZ, JOSÉ IGNACIO SILVA.Convergence and determinants of young people not in employment, education or training: an European regional analysis [J]. Economic modelling,2022,110(1):1-11.
- [9]Official Journal of the European Union.Council recommendation of 22 april 2013 on establishing a youth guarantee [R/OL].(2013-04-22.)(2022-05-22).[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN).
- [10]European Commission.Youth Employment Support: a Bridge to Jobs for the Next Generation[R/OL].(2020-01-07)[2022-05-22].<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX:52020DC0276>.

- [11] V. SVEINSDOTTIR, H. R. ERIKSEN, V. BASTE, J. HETLAND, S. E. Reme young adults at risk of early work disability: who are they? [J]. BMC Public Health, 2018, 18(1): 1-12.
- [12] Cedefop. YOUTHShare e-learning platform [EB/OL]. (2022-05-25) [2022-10-26]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/resources/youthshare-e-learning-platform-tool>.
- [13] Cedefop. Risk of neets Indicator Tool (RONI) [EB/OL]. (2022-05-25) [2022-10-26]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/resources/risk-neets-indicator-tool-roni-0>.
- [14] Cedefop. Outreach [EB/OL]. (2022-05-25) [2022-10-26]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/intervention-approaches/outreach>.
- [15] Eurofound. Exploring the diversity of NEETs: Country profiles [EB/OL]. (2016-10-10) [2022-05-10]. <https://www.Eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef1602en2.pdf>.
- [16] Cedefop. Identify [EB/OL]. (2022-05-25) [2022-10-20]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/identify>.
- [17] Cedefop. Easing Transitions into Work [EB/OL]. (2022-05-20) [2022-10-25]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/intervention-approaches/easing-transitions-work>.
- [18] European Commission. The European pillar of social rights Action Plan [R/OL]. (2021-03-04) [2022-10-25]. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.
- [19] 霍华德·威廉姆森. 促进青年融入欧洲社会的政策力量[J]. 陈晶环, 译. 上海青年管理干部学院学报, 2012(3): 10-14.
- [20] 凤凰新闻. 2022 大学生就业力调研报告 [EB/OL]. (2022-04-28) [2022-10-26]. https://ishare.ifeng.com/c/s/v002THvz1V4xmeaMshNqfh-_amY6bfPtLnnaHUFQqu4ytirL.
- [21] 宋健, 胡波, 朱斌辉. “慢就业”: 青年初职获得时间及教育的影响[J]. 青年探索, 2021(6): 25-34.
- [22] 廉思. “尼特族”的群体特征及行为动机研究[J]. 人民论坛, 2021(1): 84-87.
- [23] 马欣悦, 石伟平. 职业教育和培训促进 NEET 族就业的价值与策略[J]. 教育与职业, 2019(12): 19-24.

责任编辑 吴学仕

Policy Design and Practice to Stimulate NEET Youth Employment through EU Vocational Education and Training Toolkit

Zhang Yu, Yuan Dayong
(Beijing Foreign Studies University)

Abstract: In Europe, the increase of Neets (not in employment, education or training) seriously threatens the economic and social development. To promote their employment and integration into society, the EU launches the vocational education and training toolkit (VETT). VETT aims to assist policymakers and vocational education resource providers to formulate and implement vocational education policies or programs. It meets the development needs of European youth, responds to the core concerns of EU countries, and improves their abilities to integrate into society. In specific, the toolkit establishes a classification and identification mechanism, builds diversified and flexible interventions, and formulates a systematic and feasible evaluation plan. Its development demonstrates the concepts of inclusion and personalization, shows joint efforts of research-policy-making-practice, and highlights the action logic of coordination-cooperation-communication, and underlines the value orientation of process evaluation and cost-benefit evaluation. To sum up, VETT provides inspires for our country to promote youth employment and integration into society.

Keywords: vocational education and training toolkit; youth employment; NEET; social integration