

# 英国就业培训政策及其启示

杨佩君<sup>1</sup>

## 一、20世纪80年代前的英国就业培训政策

20世纪80年代前的英国主要由工党执政。1964年,英国政府颁布《产业培训法》,宣告战后英国的就业培训逐渐走向正轨,它以法律形式对培训进行了一系列规定,宣告成立ITB(产业培训委员会)来促进不同部门的培训。ITB(产业培训委员会)是法人团体,由劳资双方代表与教育专家按一定比例组成,并通过允诺税收补助体制在雇主间重新分配培训费用。这一时期的培训数量有所上升(ITB负责的制造业上升了15%),培训质量取得显著进步;完善了学徒制度,以法律的形式规定技术学校设置“连续性间断脱产学习”课程;并扩充了许多小组培训方案,有助于小型企业参与的正规培训计划。但改革仍有诸多不足,主要有两点:1 它没有包括所有企业,也不是面向所有级别雇主的全国培训体系,因此不是一个全国性的学徒制。2 受到更为严厉批评的是它一劳永逸(Once-and-for-all)的激励机制。由于仅在工业体系内进行再分配而不提供额外资金,因此一旦培训标准稳定下来,这种资金再分配就无异于本身所必需的行政花费而失去了动态性的激励,对于培训的改革就成为一次性的。

1973年,英国政府创建MSC(人力服务委员会),该机构由劳资双方、教育界代表组成,其成员由国务大臣任命。其下设立了“就业服务处”与“培训服务处”。目标是给予毕业生以培训的机会;通过提高劳动者的技能来提高企业生产力;提高劳动者对于未来经济发展的适应性。其中,三方代表的组成说明了应该由社会合作关系来主导培训,但不同的是这次是通过更强有力的中央政府代理机构以庞大资金来协调的。同时,在这一时期,政府制定了战略性的人力计划,实施了3项重要的技能培训项目:1 为了技能的培训(TSPA)是一项旨在长久解决重要技能培训的项目,是一个依靠边际基金(例如利息)运转的持久系统。2 青年人机会项目(Youth opportunity Project)启动于1978年,目的是为了弥补由于对青年就业补助的减少和创造就业项目支持减少而带来的就业培训的不足。3 工作经验项目(Working Experience Project),这项1976年9月开始实施的

计划旨在给19岁以下的失业青年提供工作经验,是英国政府为解决失业问题而开展的一系列反失业项目中最为成功的一个。<sup>1</sup>它们在不同程度上促进了这一时期就业培训的发展。

## 二、撒切尔时期的英国就业培训政策

撒切尔时期的英国教育强调标准、权威与等级,更重视学术课程,与之对应的,政府推出了普通国家职业资格证书(GNVQ),使得职业资格体系与学术性学位之间不再完全隔绝开来。这一时期分为过渡时期的培训政策和1988法案后的就业培训两个阶段。其中的过渡时期的典型政策是青年培训计划(Youth Training Scheme)。它于1983年9月开始全面实施,目标是:通过将培训、教育和工作经验整合的形式,使所有参与者在工作与成人生活的世界中有一个好的开始,在这些培训、教育结束后将他们的成就记录下来,作为这些青年人日后工作或继续培训的坚实基础;给参与此项目的雇主提供一些拥有更好专业技能的青年劳动力,被提供的青年拥有很强的能力,可以使企业在日益激烈的商场竞争中占据优势;进一步发展英国的生产力,让这些青年成为复合型、高适应型、高动机型的劳动力,使英国在80年代及以后的世界市场上更具竞争力。青年培训计划可分为两个阶段,第一阶段提供一项为期一年的项目,包括工作经验与培训,并给予学生13周脱产培训的权利;1986年,青年培训项目变成一个两年期限的项目,目的是为了提 高职业教育与培训的总体水平,其重点也转变为鼓励学生取得国家资格证书。此项目为当时惟一给予青年人补助的项目。而1988法案后的就业培训政策路线向自愿捐赠主义的原则回归,典型事件有:

1 MSC(人力服务委员会)被撤销,权力转向新成立的机构TECS(培训与企业委员会)。TECS(培训与企业委员会)是由雇主支配的组织,也是1988年的就业白皮书精神的体现:即应该将培训的领导权交还给雇主。

2 NVQ(国家职业资格证书)与普通国家职业资格证书(GNVQ)的推行,其中NVQ(国家职业资格证书)制度于1988年推出,确

<sup>1</sup> 作者简介:杨佩君,复旦大学社会发展与公共政策学院研究生,Analog Devices公司人事经理(上海,200433)。

<sup>1</sup> 石伟平:《比较职业技术教育》,上海:华东师范大学出版社,2001年,第51~52页。

定了五级资格水平,普通国家职业资格证书(GNVQ)于1996年推出,旨在开发广泛职业领域内所需的技能,并形成可以完全沟通的课程框架。

3 1991年《21世纪的教育与培训》白皮书的颁布及培训信用卡的推行。白皮书的目标在于促进学术性资格与职业资格的平等性,激发更多青年人接受培训,并促进学校与雇主的联系;推行培训信用卡的目的在于激发青年接受培训的热情,提高雇主参与培训的积极性,培育和扩大培训市场。

### 三、英国就业培训政策的最新进展

21世纪以来,英国经济的平均增长率达到2.8%,失业人口保持在150万左右。政治上,布莱尔政府推行所谓“新工党主义”的新政,其政策中与培训相关的内容包括:将教育视为经济政策,对教育与培训相当重视;大力提倡教育的信息化,鼓励通过网络进行培训;实施从福利到工作的政策,鼓励人们通过工作得到福利。法制上,主要有3部法律对就业培训影响重大,分别是《1997教育法案》、《2000学习与技能法案》和《2002就业法》。其中,《1997教育法案》建立了QCA(资格与课程署);《2000学习与技能法案》宣告了LSC(学习与技能委员会)的诞生;而《2002就业法》则强调了对弱势群体就业与培训的优惠性。这一时期,也对相应机构进行了调整,主要有:DFEE(教育与就业部)改为DFES(教育与技能部),其目标是让青年人与成年人去学习、去获得并改善技能以使他们的生活更加丰富多彩;TECS(培训与企业委员会)改为LSC(学习与技能委员会),LSC(学习与技能委员会)成为惟一负责英国培训拨款的机构,继续致力于学习与职业两方面的融合;NCVQ(国家职业资格委员会)、学校课程与评估委员会合并为QCA(资格与课程署),在管理资格认证工作方面具有法律效力;成立SSCS(各部门技能委员会),它由SSDA(各部门技能发展代理机构)投资,给予雇主制定某些策略的职责,以使企业更适合此部门与行业的需要。在培训政策方面,先后颁布了《在事业上得意,在工作中进展》和《14~19岁的教育与培训》白皮书,前者的目标在于保证雇主有正确的技能以帮助自己获得事业上的成功,同时帮助雇员拥有自我完善与工作所需的技能;后者在于为14~19岁阶段的学生创造一个更清晰与合适的课程与资格体系,给他们提供更广阔的发展机会,为适应21世纪的生活做好准备。在具体实施时,借助了现代学徒制和国家雇主培训计划(NETP)两项措施。其中,现代学徒制与国家职业资格相结合,通过它不仅可获得工作经验,更可获得受认可的资格;NETP是英国这种以雇主需求来主导培训的具体措施的核心部分,其核心是鼓励雇主

为那些缺乏基本读写、语言与计算技能的雇员,在工作时间提供高质量的免费培训,它同时调动了雇主与雇员的积极性,让雇主与雇员都得到所需的培训,并可以改变雇主不愿参与培训的观念从而进一步优化产业结构。

### 四、启示

英国的就业培训政策对于发展中的中国有一定的借鉴和启示意义。笔者认为主要有以下几点:

1 就业培训的主导权花落谁家。如前所述,雇主和雇主协会在自愿捐赠主义盛行的英国培训中占有主导权,这进一步刺激了企业对于培训的积极性。但对于我国而言,本来就缺乏雇主协会一类的组织,单个企业对培训政策的制定几乎没有什么影响作用,不可能像普通法体系中的英国企业一样对培训政策有很大的监督制约权与影响力。那么,如何解决此问题,值得深思。

2 企业是否均应为就业培训买单。对于追求利润最大化的企业而言,员工参与培训的基本前提是培训后的员工能给企业带来高于培训前的收益,这一前提在经济处于稳定期的英国基本成立,但对于经济高速发展而投机机会相对较多的我国而言,却是值得商榷的一大问题。因此,企业是否应为培训买单,或者说员工培训费用的支出如何由政府、企业和个人共同支付,也是目前应关心的话题之一。

3 职业资格体系与教育体系如何联系。英国职业资格体系与教育体系通过职业资格证书进行融合,不仅完成了青年人对于技能的需求,也使青年人对文化知识的渴望得到满足。目前,我国的就业形式已从以往的“得学历者得工作”逐渐向“得资格者得工作”的模式转变,这一趋势为民众接受职业教育提供了可能,也相应促进了职业教育的发展,但普通教育的影响依然根深蒂固。因此,对我国而言,由于受传统观念的影响,通过在普通教育中加强职业教育与培训的内容才是真正解决我国就业问题的长远之计。

4 政策法规制订的利益者应倾向何方。英国在制定法律政策时受益者在不同阶段有不同倾向,其依据是经济的发展形势和执政党的执政理念。我国现阶段经济处于高速发展阶段,中小企业在企业总数中占有很大比重,是经济发展中不可或缺的创收者,劳动者类型正从“普适型”向两极发展,薪资结构出现严重失调,而政府也正处于“投资有道,收效甚微”的困局。因此,政府在制定法规政策时要相应地权衡各方之间的关系,制订适合我国发展形势的就业培训政策。

(责任编辑 廖国强)