

National Skills Strategy

鲁昕 主译

技能促进增长

——英国国家 技能战略



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

National Skills Strategy

技能形成戦略

2014年
12月14日

12月14日

JINENG CUJIN
ZENGZHANG
YINGGUO GUOJIA
JINENG ZHANLUE

National Skills Strategy

技能促进增长

——英国国家技能战略

主译	鲁 昕		
编译	马洪范	蒋 义	王 磊
	马 跃	王祯昌	莫小鹏
审校	查旦平	刘育锋	
	和 震	张 路	



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS · BEIJING

内容简介

本书汇编、翻译了《技能促进增长——英国国家技能战略》等 7 份英文报告，内容包括《21 世纪的技能——实现英国的潜能》、《世界一流技能——英格兰实施里奇技能报告》、《技能促进增长——国家技能战略》、《技能投资战略》、《国家技能战略（2009）——平等影响评估》和《国家技能战略——分析性文件》和《2009 年学徒、技能、儿童与学习法案》（第 22 章）。分别从职业教育政策、国家技能战略、技能与学习法案三个层面，较全面地介绍了英国职业教育的最新变化和发展。

本书所揭示的教育理念、制度机制、管理举措等，对我国教育特别是职业教育的研究和发展有较高的借鉴意义，也可供相关领域的政策制定者和研究人员参考。

译者序

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出：“到2020年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列。”这是党中央、国务院着眼于全面建成小康社会和现代化建设全局作出的战略决策，是对我国未来十年教育事业发展进行全面谋划和前瞻性部署，对全面提高国民素质、加快社会主义现代化进程具有决定性意义。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，世界多极化、经济全球化深入发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。从根本上讲，国家竞争本质上是技术和人才的竞争。基于此，世界各国都高度重视人力资源开发和技能型人才培养，把它看做是提升产品竞争力、国家竞争力的关键，并将职业教育发展作为地区和国家发展战略，采取许多措施推进职业教育改革与创新。

英国新近一段时期的职业教育改革在世界范围内引起强烈反响。英国政府把职业教育作为增强国家竞争力的重要因素，采取了一系列重大的制度改革措施，形成了具有本国特色的职业教育制度机制，非常值得我们关注、学习与借鉴。概括讲，集中体现在以下六个方面：

一是职业教育成为国家的重点发展领域。英国政府认为生产率是衡量经济成就和生活标准高低的关键指标，技能是提高生产率的重要因素，是社会发展的主要驱动力，职业教育则是技能提高的主要途径，是政府支持的重点领域。2006年，英国工龄人口中的35%没有达到2级资格证书技能水平，36%的人口只有2~3级资格证书水平，而德国和新西兰的这一比例却超过了50%。要使英国保持国家竞争力，必须提高英国人口的技能水平。为此，英国政府于2009年11月颁布了《国家技能战略》。该战略指出，国家未来只能由受过教育、有进取心、并且掌握正确技能的人们来建设。英国经济复苏和长期繁荣，不仅需要高

技能人才，而且需要具有合适技能、能够适应经济变化的人才。接受培训雇员的数量每增加一个百分点，就可以提高0.6%的生产率。基于此，英国政府制定了技能发展战略目标：到2020年，英国低技能人员占比要减少到11%，而高技能人才占比要增加到40%。

二是建立以需求为导向、反馈及时的职业教育体系。近些年来，英国一直致力于建立对个人和雇主需求能够做出及时反馈的职业教育体系，这一体系通过将职业教育、培训结果和经费划拨有效联系而得以保证。其中，英国就业和技能委员会（UKCES）负责技能的预测工作；雇主以及劳动力市场等机构为政府提供关于国家、行业、地区层面技能需求方面的咨询；地区开发机构与地方行政当局以及行业技能委员会等机构合作，形成地区性的技能策略，制定本地区技能投资重点；技能经费资助机构（SFA）通过为学院和培训机构提供不同种类经费的方式，来保证技能培训的顺利开展，并对学院和培训机构进行监督，将监督结果与未来的经费划拨相联系，对反应灵活、快速的机构进行奖励；学院和培训机构在政策框架内合理设计课程内容，以满足雇主和学员的需求。以上机构及其活动使得英国职业教育成为需求导向、反馈及时的体系。

三是构建由需求、管理、运行、服务、监督等机构组成的、分工明确的职业教育制度。其中，就业和技能委员会（UKCES）通过提供改进英国就业和技能水平的咨询建议，使雇主、个人和政府获益，促进社会繁荣和长期发展；行业技能委员会（SSCs）是行业、教育和政府部门之间的桥梁，英国共有25个行业技能委员会，覆盖全英90%的劳动力，其工作重点是资格管理、雇主参与和劳动力市场信息发布等三方面内容；商务、创新和技能部（DBIS）由前商务、企业与挑战改革部和创新、大学和技能部合并而来，其使命是界定如何构建动态发展和具有竞争力的英国经济，其职业教育与培训职能主要有：评估英国经济变化的技能需求，制定满足这种需求的政策；通过继续教育体系对技能培养培训进行投入，为英国未来做准备；发布政府学徒制发展目标；保护技能开发的环境等；资格与考试标准办公室（Ofqual）是资格、考试与测验的管理机构，直接向议会负责，主要职责是保证颁证机构所提供的所有资格公平，监测资格、考试和测试标准，保证考试、测量和其他评估分数的质量，并认可颁证机构；技能经费资助机构（SFA）的主要职责是将经费分配给继续教育学院及其他职业教育提供者，对雇主和学习者的项目选择做出反应，引导职业教育与培训满足雇主需求；提供职业教育的机构主要包括继续教育学院、工作为本位的培训机构、行业培训机构、地方政府在图书馆、社区中心、志愿机构、青年中心设立的青年或成人学习中心等；为加强监督，成立了独立于政府的教育、儿童服务和技能标准办公室（Ofsted），依据“教育与监督法案”直接向议会报告。

四是建立职业教育优质标准框架与质量保障体系。英格兰的职业教育优质标准框架包括如下三方面：经费、学习者和雇主的反馈以及有效性。经费方面，重点检查资金健康、管理与控制和资源使用三个指标；学习者和雇主的反馈方面，包括对雇主反馈和对学习者反馈两个方面内容；有效性方面，包括提供质量和结果质量两方面内容。在优质标准框架下，职业教育机构要接受必要的监督检查。检查重点在于教学质量、对学习者的支持和指导，以及职教机构在标准方面所取得的成就。检查的结果有四种：优秀、良好、合格、不合格。英格兰将职业教育的质量审核或评价结果与职业教育经费的资助相结合。如果审核结果合格，可以继续提供经费资助，如果不合格，则要推迟拨款，甚至取消拨款。此外，还建立起比较完整的职业教育与培训经费管理信息系统，为提高职业教育总体水平奠定了重要的基础。

五是构建以能力为本位的终身教育体系。英国强调就业能力的培养，所谓就业能力，是指使个人能够与劳动力市场“协商”，并且能够具备保证工作顺利开展的知识和技能，不仅包括技术或职业技能，还包括创业、调查、解决问题、团队工作、交流、外语、计算等软技能。国家职业标准是以能力为基础的，是设计培训项目与教学材料开发的依据。英国资格证书体系也是以能力为本位，不同级别资格之间可以相互衔接和沟通，每一级别的资格证书的获得者都有技能发展的可能性，为构建以能力为本位的终身教育体系提供了制度保障。

六是实行以学生信息系统为基础的、将过程和结果相结合的职业教育经费资助制度。英国建立了针对社会弱势群体的职业教育培训资助制度，资助标准依据不同对象而有所区别，如大龄失业者和单身母亲的补助标准要高一些。为社会弱势群体提供职业教育培训的机构，必须建立全覆盖的学生信息管理系统，每个学员的学习情况可以即时掌握。资助经费分期划拨到位，开班时提供部分拨款，培训期间要对培训进行检查，培训结束后，依据学员获得的职业资格证书再给予剩余的资助经费。这样既调动了职业教育机构为社会弱势群体提供职业教育与培训的积极性，又加强了对职业教育与培训的监督，有助于提高职业教育经费的有效性。

由现代化生产的特点决定，任何一个国家的经济社会发展都必须重视从生产力角度研究其各要素在现代生产中的地位和作用，尤其是生产力最积极、最活跃的因素——劳动力的素质和作用。人的素质高低和作用大小取决于其本身质量的高低，而劳动力质量的高低又取决于教育、尤其是职业教育的发展水平和速度。教育是社会再生产过程中总体劳动的一个重要环节，是劳动者的劳动

能力从体力和智力两方面得到补偿的主要途径，是把潜在生产力变成现实生产力的桥梁，它具有明显的生产性特征，是推动人类社会发展的原动因素。教育环节出现问题，将导致整个社会再生产的停滞。教育部门是生产和创造劳动能力的部门，是国家经济社会发展的先行部门，这种以体力和智力统一，而以智力为主的劳动能力是现代生产中必不可少的能动因素。世界上经济较发达、生产力水平较高的国家无不把教育视为具有重大经济意义的生产性投资，并将其列为宏观经济决策和规划的重要内容。英国于2009年将职业教育上升到国家技能战略，再一次印证了我们的这一理论判断。

改革开放以来，特别是进入新世纪以来，我国经济保持了持续快速发展的势头，综合国力显著增强，人民生活水平大幅提高，国际地位明显上升，已经成为世界制造大国、贸易大国、消费大国和世界经济增长的主要推动力量之一。当前，我国正处于现代化建设的关键阶段，发展的机遇前所未有，面临的挑战也前所未有。教育作为现代化建设中具有基础性、全局性、先导性的事业，必须适应形势的发展变化，面向时代要求谋划改革与发展。2009年12月21日，胡锦涛总书记在视察广东职业教育时强调“没有一流的技工，就没有一流的产品”，他鼓励同学们“努力成为高素质技能型人才”。2010年1月中旬，温家宝总理在征求对《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》意见的座谈会上特别指出：每一个零部件都反映着民族的素质，职业教育是面向人人、面向全社会的教育，是实现人的尊严、择业自由和全面发展的终身教育。从长远来看，要保持国家经济社会的长期、稳定、可持续发展，必须培养高素质的产业大军，造就几代人的素质，必须把职业教育放在更加突出的位置。2010年2月4日，温家宝总理在省部级主要领导干部研讨班上再次强调：只有一流的教育，才能培养一流的人才，建设一流的国家，要适应经济社会发展对技能型人才的需要和提高青年就业能力的要求，以发展中等职业教育为重点，大力调整教育结构。刘延东国务委员也多次就职业教育工作做出重要批示，特别强调一定要把职业教育作为整个教育事业改革发展的战略重点，作为调整优化教育结构、促进各级各类教育协调发展的关键环节，放在更加突出的位置抓紧抓好。

2010年7月13日至14日，中共中央、国务院在北京召开全国教育工作会议。胡锦涛总书记在会议上发表重要讲话，明确指出：“坚持教育的公益性和普惠性，把促进公平作为国家基本教育政策，是促进社会公平的重要基础性任务。要大力发展职业教育，加快发展面向农村的职业教育，形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系。”温家宝总理提出：“职业教育的根本目的是让人学会技能和本领，能够就业，成为有用之才。目前我国接受职业教育的学生，85%

以上来自农村和城市低收入家庭。发展职业教育，使他们能够掌握一定的专业技术，顺利实现就业，摆脱贫困，从而过上有尊严的生活，这是促进社会公平、实现社会和谐的有效途径。”

党和国家领导人的这些重要指示，为我国职业教育改革与发展指明了方向。职业教育不仅是教育工作的重点，更是国家发展战略的重要内容，关系着国家和民族的未来。大力发展职业教育，不仅是当务之急，更是长远大计。职业教育肩负着为建设人力资源强国培养数以亿计有职业道德、有中高级职业技能的劳动者的历史使命，肩负着支撑工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化发展特别是“三农”问题解决的历史使命，肩负着承接普及九年义务教育之后加快普及高中阶段教育、调整教育结构的历史使命，肩负着服务产业升级、经济结构调整、发展方式转变、培养技能型应用型人才的历史使命。对于从事教育特别是职业教育工作的同志来讲，每一个人都必须树立这种国家意识、历史责任，从大局出发，立足本职岗位，以改革创新的精神和求真务实的作风，把职业教育全力以赴地抓紧抓好，为实现我国教育现代化、形成学习型社会、进入人力资源强国行列作出应有的贡献。

三

新中国成立60年尤其是改革开放30年以来，我国职业教育改革发展取得了历史性突破。办学规模不断扩大，质量明显提高，每年培养了具有中高级技能的1100万新成长劳动力，占新成长劳动力总量的70%，已具备大规模培养数以亿计中高级技能型人才的基本能力，具备加快普及高中阶段教育的基本能力，具备服务国家从人力资源大国向人力资源强国转变的基本能力。但是，职业教育仍然是整个教育体系的薄弱环节，面临着诸多困难和问题，制约着其进一步发展与完善。学习英国职业教育的成功经验，可以为我国职业教育改革与发展提供有益借鉴。

国家制度建设和宏观政策制定在英国职业教育发展中具有重要的地位与作用，并在此基础上形成了职业教育的国家技能战略，凸显出职业教育的公益性质。国内外经验告诉我们，对职业教育的公益性质认识不足，政府履行职责不清，是制约职业教育提高服务国家竞争力、产业竞争力、企业竞争力、产品竞争力和就业贡献率的主要原因。强化职业教育的公益性质，政府切实承担起发展职业教育的职责，积极探索多样化的实现形式，是我国现阶段职业教育改革与发展必须解决的首要问题。

借鉴英国经验，立足国内发展，本着职业教育既不能由政府全包，又不能完全推给市场的原则，需要我们探索与实践职业教育公益性质的实现形式，

依法落实已有未落实政策，修订完善职业教育法律体系，强化财力保障与政策引导，改革职业教育办学模式、培养模式、教学模式和评价模式，创新教学环境、专业设置、教材应用、教学方式、队伍建设和管理制度，建立各政府部门密切配合、社会各方共同参与的职业教育新体系，建立教育部门与行业企业教产合作新机制，建立保障职业教育科学决策新机制，建立企业家、教育工作者、各领域专家共同参与和推进改革创新的新机制，建立和完善校企合作新机制，最终实现职业教育规模能力和质量能力的同步提高，更好地服务于我国经济发展方式转变和和谐社会建设。

为此，我们选编了《英国国家技能战略》系列英文报告，从内容上看，可分为三篇：第一篇是英国国家技能政策研究，包括《21世纪的技能实现英国的潜能——个人、雇主和国家》、《世界一流技能——英格兰实施里奇技能报告》两份报告；第二篇是英国国家技能战略，包括《技能促进增长——国家技能战略》、《技能投资战略》、《平等影响评估》和《国家技能战略——分析性文件》等四份报告；第三篇是英国国家技能法案，即《2009年学徒、技能、儿童与学习法案》。上述七份报告分别从政策、战略和法律等三个层面，较全面地介绍英国职业教育的最新变化和发展。

在翻译过程中，得到了教育部职业教育司葛道凯、刘培俊等同志的大力支持和帮助。高等教育出版社的林梅、刘建元、张羽、丁海珈、陆珊年、何淑琴、潘劲松、李晓燕、田琳、王欣、逢植淇、刘海、姜芙蓉、徐阳等编辑同志为本书的出版倾注了大量心血。在这里一并向他们表示衷心的感谢！由于时间紧、任务重，译文中存在的问题在所难免，敬请广大读者批评指正！

译者

2010年9月

总目录

上 篇

英国国家技能政策

第1部分 21世纪的技能——实现英国的潜能 / 3

第2部分 世界一流技能——英格兰实施里奇技能报告 / 119

中 篇

英国国家技能战略

第1部分 技能促进增长——国家技能战略 / 199

第2部分 技能投资战略（2010—2011） / 263

第3部分 国家技能战略（2009）——平等影响评估 / 297

第4部分 国家技能战略——分析性文件 / 341

下 篇

2009年学徒制、技能、儿童与学习法案（第22章）

第1部分 学徒制、学习和培训 / 377

第2部分 地方教育主管机关职能 / 394

第3部分 英格兰青年学习局 / 410

第4部分	技能资助主任	/	420
第5部分	关于第2部分至第4部分的补充	/	437
第6部分	第六学级学院部门	/	439
第7部分	资格与考试监管办公室	/	440
第8部分	资格与课程开发局	/	459
第9部分	儿童服务	/	466
第10部分	学校	/	478
第11部分	学生	/	495
第12部分	其他规定	/	504
第13部分	一般规定	/	511
	附件	/	515

21 世纪的技能 —— 实现英国的潜能

21st Century Skills:
Realising Our Potential



目 录

序 言	5
概 要	9
第1章 概述：技能挑战以及我们如何应对挑战	13
第2章 为雇主提供技能，为雇员提供支持	28
第3章 雇主技能——行业责任	37
第4章 个人技能	46
第5章 资格和培训项目改革	59
第6章 改善供给面——大学和培训机构	69
第7章 战略实施合作	78
第8章 战略的实施	94
附录1 教育、技能和生产力改革议程	99
附录2 技能战略目标	103
附录3 行业生产力和技能发展	106
附录4 政府和公共部门在技能发展方面的良好实践	113
附录5 意见反馈	114
附录6 专业词汇表	117