

国际劳工局培训部汇编

刘莖阁译 刘乃元校

法国 联邦德国 英国
培训事业的十年

(1968—1978)



劳动人事出版社

法国 联邦德国 英国
培 训 事 业 的 十 年

(1968—1978)

刘益闾 译 刘乃元 校

劳 动 人 事 出 版 社

**法国、联邦德国、英国
培训事业的十年**
刘堃罔译 刘乃元校

劳动人事出版社出版
(北京市和平里中街12号)
劳动人事部前进书刊发行服务社发行
北京印刷二厂印刷

787×1092 32开本 7.25印张 162千字
1985年2月北京第1版 1985年2月北京第1次印刷
书号：7238·0074 定价：1.05元

译者的话

国际劳工局于1978年编印《东欧培训体制》，介绍东欧三国（民主德国、波兰、苏联）1960—1976年培训体制的发展情况；随后于1979年又出版了《法国、联邦德国、英国的培训十年》，介绍这三国1968—1978年培训事业的发展情况。两书的编辑方法相同，都是选辑有关各国的培训法令、著作和论文，分三部分进行介绍：第一部分综合分析三国培训体制的发展趋势和共同问题；第二部分将三国的材料分别选择若干重要项目，进行摘要分析，说明各国的方针政策和方式方法；第三部分将三国的材料分国逐项列出，给予或详或略的阐述。

对照阅读这两本资料，可以看出东欧各国和西欧各国培训事业的不同特点和在科技突飞猛进时代两种不同培训体制的共同趋势。

西欧三国有个共同特点：在本世纪六十年代以前，教育与培训都是两码事，学校管教育，企业管培训，各自为政，互不干扰。直到七十年代后期，才统一各方面的认识：教育与培训应当是互相依存，相辅相成的事业。例如英国1964年通过的工业培训法，体现了由国家集中管理职业培训。在联邦德国，传统上以双轨制（青年受完义务教育后到企业当学徒，由企业进行操作训练，每周脱产到国立职业学校去学习有关工种专业的技术理论，简单地用“企业加学校”的方式表达）作为职业培训的基本制度。教育与培训的改革问题是有过争

论的。1969年8月通过的联邦职业培训法当时也曾受到雇主、职工、同业公会、教育机关的群起批评。联邦职业培训法基本上保持了双轨制，但有了重要的革新，即分阶段培训的办法。其余论的中心问题是“第一年的基础培训如何安排”。法国的培训体制有所不同，法国的学校在培训方面的作用比企业所起的作用大得多。雇主批评学校教育，工会批评企业培训，劳资双方终于在1970年7月9日达成全国各行业间关于初始培训和进修培训的协议，以保证就业培训与进修培训的连续性。

英、法、联邦德国的共同特点是在六十年代中期至七十年代之初用培训立法的办法统一关于培训问题的认识、方针、政策乃至具体措施，值得我们借鉴。同时，这些国家关于毕业生教育与培训的认识，关于培训为了就业，就业必先培训，就业后还要终身培训，以及培训与就业要签订合同等理论，对我国的职工教育和干部培训制度，以及培训就业机构的改革，也是有参考价值的。

此外，此书对于待业青年和失业青年的培训与安置就业；初中和高中的就业教育；企业内初始培训和脱产学习的经济效益；在妇女培训就业方面应注意的特殊问题；伤残人员恢复职业能力的培训；普通教育渠道与职业培训渠道互相勾通、衔接和合并的问题；知识、技能、志趣的分类与就业的关系；培养若干关键性技能以适应多种行业共同需要的问题；培训就业制度同整个经济、教育结构的关系问题；加以非职业性成人教育问题；等等，都有各种各样的意见，调查、法令规章，如仔细推敲，对于我们要处理的许多现实问题也会有所启发。

各国的社会历史条件不同，职业培训的方针政策和具体

措施也不可能完全一样。读者在研究时，一安要从我国的国情出发，采取分析的态度，吸收其有益的东西，立志改革，勇于创新，建立具有中国特色的社会主义培训就业制度，更好地为四化建设服务。

本书系由劳动人事部培训就业局组织翻译。

刘 堃 阅

1983年

目 录

前 言	(1)
甲. 绪论：选材综述	(3)
一、教育与培训是互相依存的事业	(3)
二、长期或毕生教育与培训	(7)
三、培训费用与资金筹措	(8)
四、培训与就业	(9)
五、综合解决办法	(11)
六、国际上关于教育与培训问题的安排	(11)
七、未来的展望	(12)
乙. 选材摘要	(14)
一、法国	(14)
(一) 教育与培训体制改革的几个主要里程碑	(14)
(二) 职业培训工作的评价、回顾和建议	(25)
(三) 培训与就业的关系	(31)
(四) 继续培训的经济效益和资金来源	(39)
(五) 妇女的培训	(42)
(六) 青年的培训	(43)
(七) 企业内培训	(47)
二、德意志联邦共和国	(51)
(一) 培训体制改革以“双轨制”为基础	(51)
(二) 教育培训政策	(61)

(三) 计划与建议.....	(64)
(四) 按计划采取行动.....	(71)
(五) 关于教育与培训体制改革的讨论.....	(76)
(六) 基础职业培训.....	(82)
(七) 培训资金问题.....	(86)
(八) 培训与就业.....	(90)
三、英国.....	(95)
(一) 全国性培训体制的组织结构.....	(95)
(二) 综合的人力开发途径.....	(102)
(三) 把重点放在青年方面.....	(116)
(四) 教育与培训的类型.....	(123)
丙. 书刊介绍.....	(131)
一、法国.....	(131)
(一) 法令规章.....	(131)
(二) 其它文件.....	(139)
二、德意志联邦共和国.....	(155)
(一) 法令规章.....	(155)
(二) 其它文件.....	(159)
三、英国.....	(177)
(一) 法令规章.....	(177)
(二) 其它文件.....	(178)
四、国际组织发表的文件.....	(199)
附录.....	(209)
一、国际劳工会议公约第140号.....	(209)
二、国际劳工会议建议第148号.....	(214)
三、国际劳工会议公约第142号.....	(219)

前 言

国际劳工局曾于1979年出版过一本《东欧（波兰、民主德国、苏联）培训体制》。现在出版的这本培训论文集也同那本资料一样，是关于培训问题的书刊介绍。书中所选辑的文件，是关于西欧三国即法国、联邦德国、英国过去十至十五年教育与培训体制的发展和变革情况。全部217个文件包括三国官方机关、研究机关以及个人所发表的法令规章、调查研究报告、专题论著和权威意见。

本书选作研究范围的是三国从1968到1978十年中，在教育和培训体制方面进行的改革。对此问题各方面写出了篇幅浩繁的文件资料，包括建议和反建议、评论文章、调查研究材料，批评意见等等。要决定哪些文件应该编进这本资料是十分困难的，而且即使作出了决定有时也难免武断。由于认识到这个问题，于是决定增加一条选择的标准以便压缩本书的选材范围。早在准备工作阶段，我们就发现有个突出的问题，就是关于毕生或持续教育与培训的概念，对于这三个国家的教育与培训界已经产生的深刻影响。这一概念已经成为这三个国家所实行的一切教育改革的中心思想。但是，多年来由于经济情况恶化，关于“教育”与“培训”的关系的研究材料十分浩繁。如果在教育与培训两个范围内都进行选材，还是个很困难的问题。因而我们不得不把选择对象严格地限制于仅仅有关“培训”问题的文件，而且除少数例外情况，仅从三国所出版的书刊中选取材料。

这本资料分四个部分：（1）综合分析所选材料；（2）对特别重要的一些文件加以摘要分析；（3）书刊目录附加注释；（4）主要名词索引，包括所选文件中提到的主要培训组织的译名。（译注：索引删除了，未译）书刊目录的条目按国别分类，法国（1）—（70），联邦德国（71）—（141），英国（142）—（193），国际组织（194）—（217）。各国文件按作者和书名的字母顺序排列。法令规章按年月顺序排列，最近的法令排在最前面。名词索引之后，还转载了国际劳工会议的三个文件：第140号关于带工资脱产学习的公约；第148号关于带工资脱产学习的建议；第142号关于人力资源开发中的职业指导和职业培训公约。

全书采用了交叉参照的办法；书目的文件号码用圆括弧，例如（185）；分析和摘要的编章节目用方括弧，例如〔乙、一、（二）、1〕。

我们认为这本资料的汇编方式，可以弥补日前关于培训和教育方面提供文件来源的缺陷。采用这个方式，在某种程度上反映了大约二十年来国际劳工局培训部收到的关于供给这方面材料的要求，这些要求从前是通过“国际职业培训情报与研究中心”（CIRF，法文）提出的，后来是通过“培训与教育书刊出版编辑”提出的。

日内瓦

1979年

甲. 绪论：选材综述

一、教育与培训是互相依存的事业

这本资料汇编不打算详细叙述或对比研究法、德、英三国现行教育与培训体制。在这方面三国都有丰富的专题论著，其中有许多已经收入本书的书刊目录。本书的目的是要着重指出最近十至十五年来三国教育与培训方面的某些发展情况和显著特点，特别是要说明这些国家的教育与培训思想的演变过程以及某些根本变化。

总的说来，六十年代和七十年代出现了一种新的认识，即教育体制和培训体制是相辅相成、互相依存的。在七十年代后期，这种认识似乎是不言自明的。但是本书所研究的这三个国家，无论哪一个，由于历史背景或其他原因，教育和培训向来都是平行发展，互不干预的，很少直接联系，借以促进相互了解。因此，把教育与培训的关系看作是互相依存的，这一认识就具有一定的革命意义了。为了正确估计这种认识转变的广度和深度，最好是分别观察一下在这三国造成目前形势的具体步骤和措施。

例如，六十年代初期英国关于培训问题的讨论，集中于议会究竟要不要制订职业培训法规。据说培训立法势必导致政府干涉一向公认为完全属于雇主责任范围的事务。讨论结果，通过了1964年工业培训法（144），并且采取了促进工业部门职业培训事业的许多措施，从而在历史上第一次在国

家一级对职业培训实行了集中管理。当时建立职业培训制度的目的在于按产业部门一个一个地管理培训工作，为此，1964年工业培训法规定每个产业系统成立一个工业培训委员会，同时开征培训税，并实行一种既鼓励工业企业出钱办理培训事业，又能平衡各企业培训事业经济负担的津贴和豁免制度。还规定建立一个中央机构，即中央培训委员会，作为劳工大臣关于培训问题的咨询机构。雇主和职工双方以及教育当局都有代表参加该委员会，三方面的代表也同样参加各产业系统培训委员会。这些措施是一项重大改革，它摆脱了根深蒂固的传统培训方式，因为在1964年以前，尽管存在学徒法规，但职业培训向来是走一条“自由放任”的道路的。

不到十年之后，与培训事业直接有关的各方估计了1964年建立的培训体制的成效以及可能存在的缺陷，大家一致认为不存在把原先的决策根本推倒的问题（152），于是把全国性的培训制度，连同按产业系统组织培训工作以及实行培训税和培训津贴的办法，都一并保留下来了，只是把原先规定的强制因素取消了。同时采取了一些措施使这个制度更为行之有效，并把它建立在更为广泛的开发人力资源的基础上。

在此期间发生了一个枝节问题，即关于义务教育期限的问题。人们耽心延长义务教育期限会影响职业培训的性质和内容，以及学校教育与就业的衔接。某些主要问题已经在“工程工业培训委员会”1974年所作的一项调查研究（155）中简要地提到。该项研究报告指出，按1973年教育法的规定，如果地方教育行政当局作出安排，可让儿童在其义务教育的最后一年从事校外工作，取得劳动经验，作为义务教育的一部分。

培训与教育之间的联系,还有别的办法加以保持并加强,例如由地方教育行政当局提供职业指导。法令规定,地方教育行政当局有责任协助企业进行培训,同安置就业的职工进行职业指导。

在德意志联邦共和国,传统上把双轨制视为职业培训制度的基础,只要讨论培训改革,都会牵涉到教育与培训、企业与学校的关系问题。培训改革的议论主要集中在两个关键性问题上;一是关于实行一年基础职业培训的问题,一是关于等同看待普通教育渠道与职业培训渠道的问题(98)(100)(102)(106)(107)(124)(126)。1969年8月第一个“联邦职业培训法”(81)刚刚通过,就受到雇主和职工两方面的批评,也遭到各同业工会的代表和各教育行政当局的非难(123)(132)。由于各种原因,他们一致要求修改这个法规,并普遍改革职业培训。“职业培训研究小组”的建议(95)(96)中,这方面的内容特别引人注目。这些建议在很大程度上体现在联邦教育和科学部1973年颁布的改革职业培训的基本原则或指导方针中(97)。

可是1969年联邦培训法并没有根本改变联邦德国的职业培训结构,在培训法中保留了双轨制。双轨制包括企业的实习教学与操作训练,职业学校的理论教学与普通教育。但是该法也确实采取了一项重要的革新措施,即允许实行分阶段的培训办法。可是这一改革运动一开始就陷于困境,关于第一步即基础职业培训的安排成为1969年以来讨论的中心问题(71)(112)。关于规定把一年基础培训计入培训期限的法令(71),以及关于一年基础培训的基本原则的示范协议(130),这两个文件究竟是否能为在校培训和在工作中培训两方面的拥护者所接受,要回答这个问题还为时过早。由于

一年基础培训介于教育体制与职业培训体制两者之间，因而大家认为对这个问题的讨论，不应脱离关于教育体制改革的讨论，特别是有关高中教育体制改革的讨论（98）（100）

（101）。基础培训是就业培训、进修培训、毕生培训的基础，特别是再培训的基础，关于这方面的规章制度在1969年培训法中已经作了一般规定。

在法国，培训工作的出发点大不相同，因为企业培训所起的作用，同职业学校和技术学校全日制教育所起的作用比较起来，是次要的。雇主批评学校教育，工会则批评企业培训，这样一来使得劳资双方不得不共同努力寻求改进教育的方式方法，以保证“初始培训和在业工人提高培训的一贯性和连续性”。1970年7月9日“各行业间协议”及其附件（21）（22）规定雇主有义务让青年工人受到提高培训或补充培训，让成年工人有权享受脱产培训。劳资双方都主张建立集体培训中心，作为补救校外培训某些缺点的措施。

在考虑教育、培训与就业的关系的一般问题时，还应当注意负责编制第七个五年计划（1976—1980年）的“教育与培训委员会”所作的结论（35）。根据这些结论，扩大了法国学校系统的责任范围，学校不但应进行普通基础培训和广泛的综合职业培训，还应进行个别帮助，使学生顺利地从毕业过渡到就业。

为了解决学校教育与企业培训相结合的问题而提出的办法之一，是使在企业的操作培训课与在学校（中学或大学）的技术理论课轮流交替进行。这种交替培训的办法，自1950年在英国实行以来已经取得了一定的成效，特别是在各工程部门，一般是为技术员或职位更高的人员举办的。这种办法在法国日见普及，立法机关目前正在讨论这个问题。

学校与企业这种直接的合作关系，可以充分保证操作训练和理论教学之间、工作与培训之间不致互相脱节。但是1976年英国举行的一次调查研究得出的结论认为，这种办法并没有完全达到它的预定目标，受训人很有意见，说他们看不出学校的理论学习和企业的现场培训之间，究竟有多少关系（178）。

二、长期或毕生教育与培训

对于培训和教育政策已经产生并不断产生强烈影响的重大事件，也许要算大家认识到必须把教育与培训当作个人毕生劳动生涯中不断进行的活动。在法国，这一思想演变的决定性的一步是1970年7月9日通过了关于初始培训和进修（在职提高）培训的行业间协议（22）。该协议承认工人有带薪脱产学习的权利。一年后，1971年7月16日通过的关于在毕生教育机构内组织继续职业培训的法案（20）肯定并推广了这项协议。七年之后，1978年7月17日通过的法案（1）采取了进一步措施，推广了这种权利并使它便于行使。

德意志联邦共和国关于新型教育体制结构的计划，包括一些推进进修培训和继续教育或毕生教育的具体建议（100）（107）。1969年“就业促进法”（82）通过后，财政津贴可以直接发给下列工人本人：失业工人，以及仍在就业但受到劳力过剩威胁的工人，或者单纯希望变换工作或转到别地的工人。这项津贴的目的在于减轻工人因国民经济的技术改革与结构改革而受到的不利影响。

在英国，关于以继续教育作为成人教育（以及一般进修教育）基础的某些基本原则，在罗素委员会的报告（150）中讨论过。该委员会于1969年受教育与科学国务大臣的委托考

察英格兰与威尔士的非职业性成人教育，国务大臣还要求该委员会提出建议，力求高效而节约地利用现有资源，“使成人教育能对毕生进行教育的国民教育制度作出独特的贡献”。罗素委员会的任务并没有明确包括职业培训，但该委员会在其报告中指出，要在有关的普通理论教学（这是通常公认的进修教育的定义）与职业培训之间划一条严格的界线是非常困难的。进修教育师范学院也有同样的意见，该学院曾于1975年举行过一次研究会议，根据进修教育的目的和宗旨的演变，全面回顾了进修教育政策的整个领域（160）。

1970年以来各国进行过多次调查研究，希望了解培训与继续教育工作究竟有多少真正落实到教育对象的身上。在法国进行过一次调查研究，以了解继续教育与培训的立法是否对公司企业的培训态度有所影响，同时弄清经济衰退对培训事业的影响（26）。在德意志联邦共和国，劳工部发表过一个关于按1969年“就业促进法”采取培训补助措施的统计报告（94）。

三、培训费用与资金筹措

关于培训费用、培训资金来源、培训投资利润的论述，在有关培训工作的著作中占着很大比重。法国1971年关于组织继续职业培训的法案规定开征培训税，凡是雇佣职工在十人以上（含十人）的雇主均应纳税。国家可给某些培训事业提供资金（20），培训税的一部分用作培训保险基金（56）。各国还为协助个人进修实行了各种办法，例如法国的带工资脱产学习办法和德意志联邦共和国1969年和1976年法案有关资助个人进修的条款（82）等等。联邦德国在1971年建立了一个专家委员会，研究各种培训体制改革方案各需要多少资

金(91)。该委员会的初步报告和最后报告,特别是关于以征收培训税的方式提供中央培训基金的建议,引起了纷纷议论(115)(122)。这个建议直到1976年采取一种课税和津贴的办法后才得到部分落实,而且只有培训名额可能不够用时这种办法才适用(72),可是直到现在还没有出现这种不够用的情况(89)。

在英国,1964年工业培训法的主要革新项目之一也是实行开征培训税的办法,即所有雇主均应交纳培训税,纳税雇主将从国家对其直接举办的培训事业或集体举办的培训事业的资助中取得某种补偿(144)。但是这个办法一直受到强烈的批评(191),关于其效果如何,意见大有分歧。1972年有个旨在取消培训税的提案竟同1964年原先主张开征培训税的提案一样引起广泛的关注(157),这是很值得注意的。

四、培训与就业

随着经济增长率的下降与失业率的上升,致使职工再培训、劳动力重新调配、工商企业重新布局,成了本书所研究的三个国家的严重问题。经济衰退,加上战后大量出生的人口进入就业年龄,对于把培训作为推行就业政策的主要手段而采取的种种措施,起了很大的促进作用(5)(35)(36)(40)(44)(83)(84)(109)(125)(143)(151)。普遍认识到,在经济衰退时期青年人特别易受袭击(62)(153),因此应采取具体措施加以保证。为了降低青年失业率而延长义务教育期限的做法,七十年代在英国是行之有效的,在德意志联邦共和国也得到提倡(110)(114)。联邦德国在1976年还通过了保证提供足够数量的培训名额的法规(72)。在法国,便利青年就业的培训就业合同已经成为法