

◎ 国家社会科学基金项目 (11CGL067)
◎ 国家博士后基金项目 (2012M510083)
◎ 杭州师范大学优秀学术专著出版基金项目

政府和市场的**博弈**

——英国技能短缺问题研究

王雁琳 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

014015537

C964. 561
01

政府和市场的**博弈**

——英国技能短缺问题研究

王雁琳 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

C964.561
01

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和市场的博弈:英国技能短缺问题研究 / 王雁琳著.
—杭州:浙江大学出版社, 2013.5
ISBN 978-7-308-11425-7

I. ①政… II. ①王… III. ①人才管理—研究—英国
IV. ①C964.561

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 092919 号

政府和市场的博弈——英国技能短缺问题研究

王雁琳 著

-
- 责任编辑 阮海潮(ruanhc@zju.edu.cn)
封面设计 十木米
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 18.5
字 数 351 千
版 印 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-11425-7
定 价 50.00 元
-

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

◎ 国家社会科学基金项目（11CGL067）

◎ 国家博士后基金项目（2012M510083）

◎ 杭州师范大学优秀学术专著出版基金项目

摘 要

在迅速一体化的全球经济中,各国需要越来越多的技能劳动力。人们逐渐认识到劳动力的技能和素质是经济和社会发展的关键。技能培训可以提高生产率和收入水平,促进人们对经济和社会生活的参与。然而在许多发达国家和发展中国家,技能短缺问题日益尖锐,成为经济增长的瓶颈。本书选择英国技能短缺进行了个案研究。

首先,本文对技能短缺问题进行了理论研究。技能短缺是技能供求的失衡状态。在传统经济理论看来,技能短缺是一种暂时的现象,在长期范围内,在市场调节下,技能供求之间的失衡状态将恢复均衡水平。事实上,劳动力市场是一种不完全竞争市场。在自由市场,市场失灵将造成技能投资不足,这些市场失灵为政府对技能市场的干预提供了依据,然而完全依靠政府,也会造成政府失灵。总之,技能短缺是市场失灵和政府失灵相互作用的结果。

根据历年来的技能调查数据,本书分析了英国技能短缺的变化趋势和现状,并从技能供给和需求两个方面对造成英国技能短缺的原因进行了研究。在英国,人们普遍认为技能劳动力始终供给不足,并将技能供给不足看作是造成英国经济衰退的主要原因。英国的普通教育落后于其他发达国家,英国对职业培训投资也处于落后状态。教育和培训的自由放任主义传统被看作是技能劳动力供给不足的基本原因。实际上,技能短缺不仅仅是“供给不足”的问题,增加技能供给可能是解决技能短缺问题的必要条件,但并非充分条件。在市场经济中,供给是由需求决定的,没有需求也就不存在供给。因此,在研究技能短缺的过程中,技能供给和需求两方面都是不可忽视的。正如肯·马修(Ken Mathew)所说的,“英国的技能问题既是一个技能供给不足的问题,同时还是一个技能需求不足的问题。”这两方面相互作用,形成恶性循环,使英国陷入“低技能均衡”状态。

“二战”以后,英国政府对技能短缺问题给予更多的关注,各个政党和主要企业组织、工会之间达成了共识,认为放任主义模式已经不合时宜。因此英国政府颁布了1964年产业培训法,放弃了放任主义模式,建立了新的合作模式的决策机构。不过,这些措施没有缓解英国技能短缺问题,大多数离校青年的就

业前景并不乐观。1979年以后,撒切尔政府改变了对教育和培训的态度,明确拒绝过去工党政府的共识模式,以自由市场机制取代过去的干预主义战略。市场化成为撒切尔政府教育和培训改革的指导原则。不过,这些教育和劳动力市场政策仍然没有改善劳动力的技能状况。1997年,新工党上台执政,延续了保守党政府的具有放任倾向的市场驱动的职业教育培训政策,没有重新采纳法团主义管理机制,而是通过促进社会融合的合作机制和技能发展的措施。尽管这些措施仍然存在许多问题,不过技能短缺的程度开始有所缓解。

综观英国的技能政策变化,仅仅依靠自由市场或政府干预都无法使英国摆脱技能短缺的困境。市场和政府之间不是对立的,而是互补的关系。本书提出了以下建议:建立需求驱动的教育和培训制度以促进技能供给和需求的匹配;平衡利益相关者的利益,完善社会合作机制;促使政府、企业和个人根据各自的收益分担技能投资的责任。

正如帕斯卡·林迪塞所说的,“在所有国家,职业教育和培训与经济、劳动力市场和就业之间都存在着复杂的关系。”技能短缺问题充分体现了这一点。如果将技能短缺问题仅仅看作是一个教育问题,我们就无法对技能短缺形成客观和全面的认识。因此,本书采用跨学科的研究方法,从教育学、社会学和经济学等不同角度对技能短缺进行了分析,并获得了一些具有建设性的结论。

关键词:技能短缺 市场失灵 政府失灵 低技能均衡 利益相关者 能力本位模式

Abstract

All the countries need more skilled labours in the rapidly integrating world economy. It has been increasingly recognised that people's endowment of skills and capabilities is the key to economic and social development. Skills and capabilities can increase productivity and incomes, and facilitate everybody's participation in economic and social life. However, skill shortages is being acuter in many developed and developing countries and becomes the bottlenecks to economic growth. The writer chooses the skill shortages in UK as a case study.

First of all, the writer carries out a theoretical study on skill shortage. Skills shortage is a market disequilibrium between skill supply and demand. According to traditional economy, market is complete competitive, the skill shortages is viewed as a temporary phenomenon. With the market regulation, the disequilibrium between supply and demand will move to equilibrium level in the long term. In fact, labour market is non-competitive market, market failures will result in insufficient investment in skills, these market failures provide the justification for government intervention in skill market, however, is itself subject to a number of government failures. In short, skill shortages is outcome of market failures and government failures together.

According to a series of skill survey data, the writer summarizes current situation of skill shortages in UK and carries out the causes of skill shortages in two dimensions of skill supply and demand. In UK, there has been a widespread argument for some time that skilled labour is, and has been, in short supply and this shortage goes a long way to explaining economic recession in UK. Not only does Britain lag behind competing industrial countries in general education, but also expenditure in Britain on vocational training lags behind its competitors. The tradition of laissez-faire on education and training is regarded as key reason for short supply of skilled labour. However, enlarging skill supply is the essential condition, but not sufficient. In market economy, supply is determined by demand. No demand, no supply. In studying skill shortages, the analysis to skill demand is as important as to skill supply. As Ken Mayhew pointed out, skill shortages in UK is not only short of skill supply, but short of skill demand. The two dimension act on each other, form a vicious circle, and make Britain fall into "low skills equilibrium".

After world war II, Britain government gave more attention to skill shortages. There was a strong consensus across the political parties and between the main employers organisations and the trade union that voluntarism system was not working well. Then, Britain government issued 1964 Industrial Training Act, and brought an end to voluntarism and introduced new partnership decision-making bodies, but the new measures failed to alleviate Britain's skill shortage, the prospects for the majority of school leavers remained as bleak as ever through to the 1970s. After 1979, Thatcher government changed its position on education and training, explicitly rejected interventionist strategy of her postwar predecessors. Marketisation became Thatcher government's guiding ideology in reforming education and training. However, its education and labour market policies still didn't improve labour's skills. In 1997, New Labour came to power. The government inherited a voluntarist and market-driven VET system which it decided to reform, not by a return to corporatist regulations, but by initiatives and partnerships aims at promoting social inclusion and skills development. Despite there still are many problems in its measures, the degree of skill shortages began to mitigate.

From longitudinal view, free market forces and government intervention by oneself can't take Britain away from the predicament of skill shortages. The relation between market and government isn't opposite but supplementary each other. The writer put forward following suggestions: to set up demand-driven education and training system, promote the matching between skill supply and demand; to keep the equilibrium between all the stakeholders's benefits and develop social partnership; to make government, employer and individual share responsibility in skill investment according to their return respectively.

As Pascaline Descy and Manfred Tessler said, "In every country, VET has complex links with the economy, the labour market and employment. " it is reflected fully in skill shortages. If one only regards skill shortages as one of education problems, he couldn't get objective and overall understanding to the problem. therefore, the writer applies interdisciplinary research methods, analyses the skill shortages in angle of education, sociology and economics, and draw some constructive conclusions.

Key Words: skills shortage; market failure; government failure; low skills equilibrium; stakeholder; competence-based model

目 录

第一章 技能短缺问题概述	1
第一节 技能短缺的内涵	1
一、技能短缺的概念	1
二、技能短缺的类型	6
第二节 技能短缺的理论分析	8
一、完全市场下技能供求的均衡	8
二、不完全市场下的技能短缺问题	15
第二章 英国技能短缺状况及影响	30
第一节 英国技能短缺的现状	30
一、英国技能调查概述	30
二、英国技能短缺的现状分析	33
第二节 技能短缺的社会效应	47
一、技能短缺和经济增长	48
二、技能短缺和充分就业	58
第三章 英国技能短缺的原因分析	64
第一节 技能短缺和技能供给	64
一、技能供给的理论分析	64
二、技能短缺和学校教育	66
三、技能供给和企业培训	81
第二节 技能短缺和技能需求	90
一、技术进步和技能需求	91
二、企业的技能需求分析	100
三、个人的技能需求分析	108
第三节 技能供给和需求的失衡	116

一、技术进步、产业变革和技能供求的错位	117
二、技能短缺和技能供求的匹配	123
第四章 英国技能开发政策分析	125
第一节 凯恩斯主义：自由放任模式的终结	125
一、“巴特勒法案”和失落的职业教育	127
二、《产业培训法》和共识模式的初步确立	132
三、人力服务委员会和供给导向模式	139
第二节 撒切尔主义：技能供求的市场化	144
一、新职业主义和政府主导下的失业培训	146
二、从“合作”到“竞争”：教育和培训的市场化	157
第三节 第三条道路和市场社会主义	189
一、社会合作模式：利益相关者的力量均衡	195
二、“责任分担”机制和终身学习政策	203
三、积极的技能政策：社会投资国家模式	212
第五章 技能短缺和政府、市场的平衡	219
第一节 英国技能短缺：市场失灵还是政府失灵	219
一、放任与干预：市场和政府的角色变迁	219
二、市场失灵还是政府失灵	222
第二节 政府和市场：从对立到互补	230
一、从供给驱动到需求驱动：教育培训制度的选择	232
二、从竞争到合作：利益相关者的关系	245
三、“责任分担”：技能投资模式	254
参考文献	268
索 引	286

第一章 技能短缺问题概述

亚当·斯密曾经断言,劳动力的技能是促进经济发展的主要力量。他的预言在今天变成了现实。技能在经济增长和国际竞争中的重要性越来越受到关注。联合国开发计划署(UNDP)在《人力开发报告》(Human Development Reports)和世界银行《世界发展报告》中都强调了技能和其他人力资源对国际竞争的重要性。新增长理论也指出了人力资源在生产发展中起着关键地位。而实证研究也证明了技能指标和包括国际竞争和发展在内的不同经济目标的密切联系。^① 卢卡斯指出,“在国际贸易中,随着技术的日益复杂,仅仅靠生产活动中劳动力的数量和密度确定一个国家的竞争优势已经变得越来越困难了。与其他潜在的投入相比,劳动力自身的技能在提高成本竞争力中被认为日益关键。”^②而这一点恰恰是英国经济所面临的最严峻的挑战。人们一般认为,英国经济衰退在一定程度上是由于劳动力技能不足,尤其是缺乏具备中级技术资格的劳动力。^③ 技能短缺问题成为英国政府迫切需要解决的问题。

第一节 技能短缺的内涵

一、技能短缺的概念

从 20 世纪 90 年代初开始,技能短缺问题逐渐成为理论和政策研究的热点话题。对技能短缺的界定是首先要解决的问题。实际上,对于技能短缺问题的界定人们并没有普遍一致的观点,主要有以下两方面的原因:①技能短缺本质

① Martin Godfrey. Skill development for International Competitiveness [M]. Institute of Development Studies. Brighton, 1997, p. 3.

② Martin Godfrey. Skill development for International Competitiveness [M]. Institute of Development Studies, Brighton, 1997, p. 203.

③ Robert McNabb & Keith Whitefield. The Market for Training: International perspectives on theory, methodology and policy[M]. Avebury, 1994, p. 19.

上具有不确定性。威廉·米切尔和维克多·奎克认为,“技能短缺是一个相对的概念,意味着与理想状态存在差距”^①。这种不确定性与“技能”和“短缺”这些术语本身的模糊性有着密切的关系。人们对技能缺乏普遍一致的界定。以往,技能往往是指与特定的岗位相关的专门的职业能力。不过,现在人们对“技能”的理解发生了很大变化,已经超出了传统的狭义的“技能”概念,包含了越来越多的内涵,除了专门技能以外,还包括合作能力、沟通能力等一般技能,一些人甚至将“动机”这些对职业活动至关重要的个性特征也看作是技能的一部分。^②因此技能内涵和外延的变化使人们对技能的理解不可避免地存在很大差异。“短缺”的含义也是值得注意的。短缺是指相对于人的需求来说的一种匮乏,而人的需求性质和水平是不同的,因此对“技能短缺”的判断也就带有了明显的主观性。由于技能劳动力的主要消费者是企业,无论英国还是其他国家对技能短缺状况的调查都是针对企业进行的,有关技能短缺的资料都来源于企业。调查报告和文件中的统计数字仅仅反映了企业对技能短缺的认识,是企业根据它们对员工技能水平和其预期技能水平的判断作出的。而企业往往是根据自身的市场战略和技能需求对技能短缺程度作出判断的,因此其判断的客观性就会受到影响。例如企业的判断结果受不同利益驱动的影响。在某些情况下,企业倾向于认为存在技能短缺,这样可以吸引更多的求职者。而有时候,企业可能发现否认技能短缺的存在更符合自身的利益,这样会提高自己在与劳动力谈判的过程中的影响力。^③此外,不同的竞争策略使企业判断的影响也是非常明显的,在低成本竞争战略下,企业对员工技能水平的要求也比较低,对劳动力的技能缺乏足够的重视,从而可能低估技能短缺问题的程度。^④针对技能短缺问题的调查缺乏统一的客观的方法和明确的标准,这可能使不同的技能调查结果存在不一致甚至矛盾的情况。这意味着技能调查的数据未必完全客观地反映技能短缺的实际状况。因此安迪·格林等人强调在研究过程中需要慎重对待完全根据企业对技能短缺的理解获得的统计数据。^⑤特伦斯·霍格斯和罗伯·威

① William Mitchell and Victor Quirk. Skills shortages in Australia: concepts and reality[DB/OL]. Working Paper No. 05-16, November 2005, [2005-2-9], <http://e1.newcastle.edu.au/coffee/pubs/wp/2005/05-16.pdf>.

② LSC. Skills in England 2004 Volume 1: Key Messages, 1. 10, [DB/OL]. [2005-10-6], <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/.../skills-in-england-2004-vol-1.pdf>.

③ Burt S. Barnow, John Trutko & Robert Lerman. Skill Mismatches and Worker Shortages: The Problem and Appropriate Responses (Final Report), February 25, 1998, [DB/OL]. [2006-8-10], <http://www.econ.jhu.edu/people/Barnow/short91.pdf>.

④ Duncan Watson, Robert Webb and Steven Johnson. Influence costs and the reporting of skill deficiencies[J/OL]. Human Relations, Volume 59(1): 37-59, [2007-8-10], <http://www.swan.ac.uk/sbe/research/papers/Econ0408.pdf>.

尔逊提出了“隐性技能短缺”(latent skill gaps)的概念。在现有的技能劳动力供给条件下,企业为自身确定了较低的发展目标,使企业目标与现有技能水平相一致。企业由于没有意识到拥有所需技能劳动力可能使企业的发展达到一个更好的状态,因此没有察觉到自身存在潜在的技能短缺问题。^① 这意味着隐性技能缺陷是难以测量和量化的,无法在企业技能调查中得到体现,从而使调查结果可能低于实际的技能短缺程度。负责开展企业技能调查的学习与技能委员会(LSC)也承认隐性技能短缺的情况是存在的。^② 不过,人们还是认为企业关于劳动力技能状况以及技能短缺问题的判断还是比较接近实际情况的,因此大多数对技能短缺的研究还是以企业技能调查结果作为分析的基础。

技能短缺实际上就是技能劳动力的短缺。如何对技能劳动力进行界定呢?这实际上是对技能劳动力和非技能劳动力加以区分的问题。理论上,技能劳动力和非技能劳动力的区分应该以劳动力的技能水平和构成这些对于企业至关重要的心理特征为依据。这显然是非常困难的,一方面是因为不同的企业所需要的技能是有差异的,另一方面劳动力的技能是抽象的、无法直观感知的。这就需要通过一种共性的、外显的标准进行区分。常用的方法有两种。第一种是资格本位法。通过用认可的统一标准对性质和水平相同的资格进行区分和界定,就使各种资格具有了可比性,并能够向他人传递有关资格持有人技能水平的信息。国际教育标准分类法(ISCED)则是以个体的教育程度作为衡量个体技能水平的标准。用资格或教育程度作为衡量技能的标准,主要优点是在技能认可标准稳定的情况下,可以简单、直接地对不同个体的技能水平或个体不同时间的技能变化情况进行比较,不过这种方式也存在缺点。资格本身无法体现个人在工作中实际运用的技能,个人的资格和岗位的需求可能会出现错位,尤其是“过度教育”(overeducation)。用资格表示个人的技能水平也不完善。相同资格或教育程度的个体可能有完全不同的技能类型和水平,这些技能可能在劳动力市场中有不同的价值。另一种方法是职业本位法。根据相关的技能等级对工作岗位进行归类,从而对从事相应岗位的劳动力技能水平作出判断。职业本位标准的优点是技能需求的变化可以通过就业结构的变化体现出来,而且可以通过预测职业变化来培养未来需要的技能。^③ 不过这种方法也不尽如人

① Terence Hogarth & Rob Wilson, Skills Matter: A Synthesis of Research on the Extent, Causes, and Implications of Skill Deficiencies, [J/OL]. October 2001, [2008-10-3], <http://www.dcsf.gov.uk/rsgateway/DB/RRP/u013372/index.shtml>.

② LSC. Key Messages from Skills in England 2002 [DB/OL]. p. 27, [2007-2-15] <http://readingroom.lsc.gov.uk/.../skills-in-england-2002-key-messages.pdf>.

③ LSC. Skills in England 2004 Volume 1: Key Messages, p. 7 [DB/OL]. [2005-10-6], <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/.../skills-in-england-2004-vol-1.pdf>.

意。比如,实际上很多受过较高程度教育的劳动力在从事低技能工作,这说明工作岗位并不能充分体现劳动力的技能水平。斯蒂芬·麦金托施和安娜·维格诺斯估算 1986—1997 年英国过度教育的情况占劳动力的大约 30%,同时指出对于过度教育的劳动力来说,其工资水平比其他相同教育程度的劳动力要低,之所以出现这种情况是因为过度教育劳动力的生产率相对较低。^① 菲利普·布朗和胡格·劳德更支持通过受教育程度或资格衡量个人的技能水平。^② 不过马利兰·弗朗格认为,尽管资格是比较简易和客观的衡量个体技能水平的方式,但是其缺点是忽视了非正式的技能获取方式,如在职培训和干中学。^③ 一般来说,个体的受教育程度和技能有相关性,但是影响个人技能水平的因素是多方面的,这使受教育程度所传递的信号可能是不准确的,比如“高分低能”的现象。而且受教育程度作为衡量人力资本价值的标准本身也不准确,很多优秀的技能人才受教育程度并不高。尽管如此,在研究和调查过程中,人们还是更多地将资格或教育程度作为衡量技能的主要标准。^④

对于技能短缺的内涵,学者们基本上都是从技能的供求关系来解释。博斯沃斯等人认为,“短缺”是市场供需之间暂时的非均衡状态。所谓的非均衡状态也就是在当前工资水平下,劳动力供给数量少于企业需求的数量。当在市场价格下劳动力供给数量与企业需求数量一致的时候,市场就处于均衡状态。如果劳动力供求不协调的时候,市场就被认为处于非均衡状态。如果劳动力供给超过需求,就表现为劳动力过剩,相反就是劳动力短缺。坎德拉和格雷德认为,技能短缺是“特定岗位对劳动力的需求高于在当前市场条件下合格的、潜在的愿意就业的劳动力的供给数量。”^⑤我国学者也开始关注对技能短缺的研究。王荣武和曹丹认为,“技能短缺”表现为在现有市场条件(包括特定的工资水平和区域分布)下,有一定从业资格的、愿意并能够从事某项工作的工人的供给不能满

① Pablo Burriel-Llombart & Jonathan Thomas. Skill imbalances in the UK labour market: 1979-99[DB/OL]. Working Paper no. 145, [2007-3-15], <http://www.bankofengland.co.uk/publications/workingpapers/wp145.pdf>.

② Malcolm Tight. Key Concept in Adult Education and Training[M]. RoutledgeFalmer, 2002, p. 78.

③ Leading learning and skills, Skills in England 2004 Volume 2: Research Report[DB/OL]. July 2005, p. 21, [2006-9-22], <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/.../skills-in-england-2004-vol-2.pdf>.

④ LSC. Skills in England 2004 Volume 1: Key Messages, p. 6[DB/OL]. [2005-10-6], <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/.../skills-in-england-2004-vol-1.pdf>.

⑤ Bureau of Transport and Regional Economics. Skill Shortages in Australia's Regions[J/OL]. Working Paper 68, [2007-3-3], <http://www.bitre.gov.au/publications/19/Files/wp68.pdf>.

足市场对这类工人的需求。^① 技能短缺表现在宏观和微观两个方面。从宏观角度看,短缺通常表现为宏观上的总需求超过总供给。根据市场机制,决定技能供求最主要的因素是技能劳动力的价格(工资)。因此,德雷克·博斯沃斯等人指出,可以通过调整劳动力的工资水平解决技能短缺问题,使技能供求恢复均衡状态。相对工资的提高可以使技能劳动力获得较非技能劳动力更高的收益,从而刺激他们提高自身技能水平。企业也发现培训投入可以为自身带来收益。但是如果工资没有调整,个人没有意识到工资差异,企业也不愿意投资于一般技能培训,技能短缺将持续存在。^② 因此,在他们看来,暂时的短缺是正常的市场现象。产生短缺的原因,既可能是相对于既定供给的需求过度,此时称之为“需求过度型短缺”,也可能是相对于正常需求的供给不足,则称之为“供给不足型短缺”^③。实际上,这并不是“技能短缺”的全部内涵。技能短缺除了表现为宏观上的供需总量上的失衡以外,还表现为微观上的供需的不平衡,也就是供需结构的错位。我们可以根据劳动力市场分割理论对此加以说明。技能包括可以用于许多不同工作岗位的迁移性或一般性技能和用于某个专门职业的职业技能、用于某个职业或职业领域的技术技能。因此,劳动力市场不是均质的市场,各个产业部门、职业或工作岗位对技能水平和种类需求的差异使劳动力市场是由对不同水平和类型技能供给和需求确定的次级市场组成的。^④ 在现实经济活动中,不同市场主体对技能的需求水平、性质和结构存在很大差异,这种差异必然在不同水平和类型技能的次级市场的供求关系中得到体现。劳动力市场的分割还体现在地区之间。由于各种因素的制约作用,劳动力难以在不同地区之间自由流动,从而使劳动力的供求关系带有地域性,某些地区技能供大于求和其他地区的供小于求同时存在。因此,即使在供过于需的情况下,也同样可能存在技能短缺问题。宏观上的供过于求与技能短缺也并不是矛盾的。“技能短缺”实际上就体现了“短缺”问题的这种复杂性。“技能短缺”既可以指技能供给总量的不足,同时还可以表示技能供给构成与工作岗位需求不匹配。^⑤ 这种情况在各国的技能问题上是非常普遍的。

① 王荣武,曹丹.技能短缺问题的经济学分析[J].山东行政学院山东省经济管理干部学院学报,2006(2):50-52.

② Derek Bosworth, Pat Dutton, Jackie Lewis. Skill Shortages: Causes and Consequences[M]. Avebury,1992,p. 2.

③ 吴华.我国教育经费结构性短缺的现状、趋势与对策[J].教育研究,1995(1):24-31.

④ LSC. Skills in England 2004 Volume 2: Research Report[DB/OL]. July 2005, p. 18, [2007-1-12] <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/2005/.../skills-in-england-2004-vol-2.pdf>.

⑤ Burt S. Barnow, John Trutko & Robert Lerman. Skill Mismatches and Worker Shortages: The Problem and Appropriate Responses. Final Report[R/OL]. p. 5, [2006-6-5], <http://www.econ.jhu.edu/people/Barnow/short91.pdf>.

二、技能短缺的类型

企业的劳动力在空间上有两个来源：内部劳动力市场和外部劳动力市场。科尔·克拉克在其《劳动力市场的分割》中首次提出内部劳动力市场和外部劳动力市场的概念。内部劳动力市场是企业满足技能需求的主要途径。根据内部劳动力市场理论，企业面临技能短缺时，往往首先考虑从内部劳动力市场寻求满足技能需求。“只有当企业内部劳动力市场不能满足其要求，或只有到外部劳动力市场招聘才能产生更好的效果时才采用外部技能劳动力。”^①这是由于内部劳动力市场在技能供给方面有着独特的优势：①企业对内部员工的技能和态度比较清楚，可以有效降低企业的搜寻成本和筛选成本；②内部劳动力对企业文化、习惯和规章制度等都比较熟悉，能够更快地适应岗位的需要，减少因协作和磨合而造成的效率损失；③内部招聘可以有效地促进现有员工的工作积极性，提高其劳动效率。不过，内部劳动力市场也有不足之处。由于企业内部员工的人数和技能水平、构成都是相对稳定的，这决定了内部劳动力市场技能供给的有限性和特殊性。根据林德贝克和斯诺的“内部人—外部人”假设，作为内部人的员工由于长期协作容易形成共同利益群体，当企业招聘外部人的行为威胁到自身的利益时，内部人往往团结起来抵制企业的决策，甚至不惜以降低劳动效率来发泄不满。这在一定程度上制约了企业从外部劳动力市场招聘技能劳动力。在某些情况下，企业的态度也可能影响外部人对高级工作岗位的竞争。内部人未必是这些岗位的理想人选，不过企业倾向于在内部人中作出选择，因为企业可能认为这些岗位所需要的专门知识和技能需要通过长期的在职学习才能获得。^②

无论如何，内部劳动力市场的存在有效地将劳动力的内部供求与外部供求隔离开来。^③ 两者的运行机制是不同的。当然，劳动力可以通过企业招聘等途径从外部劳动力市场进入内部劳动力市场，企业员工也可以重新进入外部劳动力市场寻找其他就业机会，这使两者存在不同程度的相互作用。英国国家技能工作委员会(NSTF)认为对技能短缺问题的研究需要对企业的内部短缺和外部短缺加以区分。弗朗西斯·格林、大卫·阿斯顿等人认为，技能短缺可以表示

① 谌新民. 企业内部劳动力市场：一个综合分析框架及其在中国企业的运用[M]. 北京：中国社会科学出版社，2006：67.

② [美] 罗纳德·G. 伊兰伯格，罗伯特·S. 史密斯. 现代劳动经济学：理论与公共政策[M]. 刘昕译. 北京：中国人民大学出版社，2007：166.

③ 徐林清. 中国劳动力市场分割问题研究[M]. 北京：经济科学出版社，2006：31.

企业难以获得外部劳动力,也可能说明企业内部劳动力存在缺陷。^① 乔纳森·哈斯克尔和克里斯托夫·马丁认为,技能短缺反映了企业在招工过程中的困难或现有劳动力的技能缺陷。^② 英国企业技能调查(ESS)接受了这种观点,在调查中将技能短缺分为两种:外部技能短缺(external skill shortages)和内部技能短缺(internal skill gaps)。本研究为了表述上的方便,将以上技能短缺分别界定为“外部短缺”和“内部短缺”。外部短缺表现为技能短缺性空缺(skills shortage vacancies),主要是由于外部劳动力市场具备企业所需技能、工作经验和资格水平的技能劳动力数量不足,企业难以获得足够的劳动力而造成部分岗位空缺。教育和技能部将外部短缺定义为“在潜在外部劳动力市场,企业所需要的技能类型处于实际的短缺状态,造成企业的招聘困难。”因此,外部短缺实际上是难以获得必要的技能劳动力而造成企业的岗位空缺。ESS确定了衡量外部短缺的标准:“具备所需技能的求职者数量少”、“缺乏企业所需要的工作经验”和“缺乏企业需要的资格”。只要符合一个以上条件的企业即存在技能短缺。对技能短缺的较早研究主要集中于对外部短缺的分析,尤其是外部短缺的原因和表现。引起外部短缺的原因是复杂的。教育和培训的不足会造成外部劳动力市场的技能劳动力供给低于需求,这是造成技能短缺最主要的原因。此外,在外部劳动力市场的技能供给可以满足需求的情况下,企业愿意为潜在劳动力支付的工资水平、工作条件和培训机会等因素在很大程度上也决定了技能劳动力的匹配过程。^③ 如果企业提供的工资水平较低、工作条件较差、培训机会较少,不足以吸引足够的具备必要技能的劳动力,就会造成外部短缺。内部短缺也是技能短缺的一方面。内部短缺即企业的内部技能缺陷(internal skill gaps),是指企业现有劳动力的技能水平和结构存在缺陷。随着企业新技术的应用和生产过程的革新,在岗劳动力的技能水平将不能满足工作岗位的需求,造成其相对的效率不足(proficiency shortfall)。^④ ESS2001认为,如果企业某个工作岗位1/3以上员工处于这种状态,即存在内部技能缺陷问题。内部短缺往往和企业的技术和生产过程的革新以及员工培训等因素相关。博斯沃斯等人的研究发现,新技术和生产工艺的运用往往使企业提高相关工作岗位的技能

① Jonathan Haskel & Christopher Martin. Technology, Wages and Skill Shortages: Evidence from UK Micro Data[J]. Oxford Economic Papers, Vol. 53, No. 4, 2001, pp. 642-658.

② Jonathan Haskel & Christopher Martin. Technology, Wages and Skill Shortages: Evidence from UK Micro Data[J]. Oxford Economic Papers, Vol. 53, No. 4, 2001, pp. 642-658.

③ Anne Green & David Owen, Skill shortages: The local dimension, in Derek Bsoworth, Pat Dutton & Jackie Lewis, Skill Shortages: Causes and Consequences[M]. Avebury, 1992, p. 158.

④ Terence Hogarth & Rob Wilson. Skills Matter: A Synthesis of Research on the Extent, Causes, and Implications of Skill Deficiencies[J/OL]. October 2001. [2006-8-6], <http://www.econ.jhu.edu/people/Barnow/short91.pdf>.