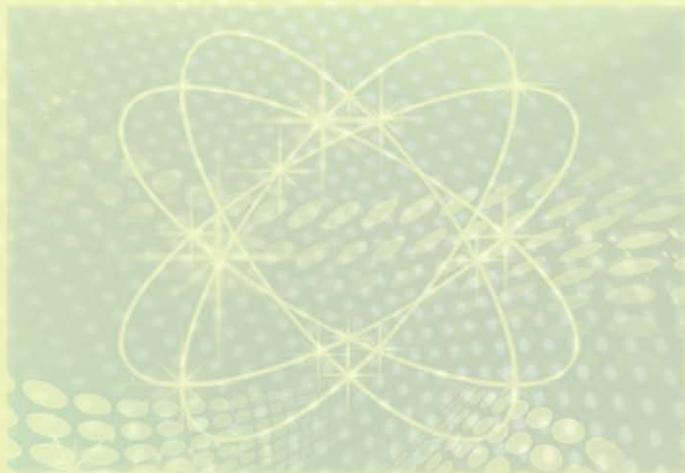


# 内蒙古技能型人才开发 策略诸问题研究

丁惠炯 著



经济日报出版社

# 内蒙古技能型人才开发 策略诸问题研究

經濟日報出版社

图书在版编目 ( CIP ) 数据

内蒙古技能型人才开发策略诸问题研究 / 丁惠炯著

. 1—北京: 经济日报出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 754 - 1

I. ①内… II. ①丁… III. ①技术人才—人才培养—  
研究—内蒙古 IV. ①G316

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2014 ) 第 300034 号

### 内蒙古技能型人才开发策略诸问题研究

|          |                                       |
|----------|---------------------------------------|
| 作 者      | 丁惠炯                                   |
| 责任编辑     | 郑 玮                                   |
| 责任校对     | 薛银涛                                   |
| 出版发行     | 经济日报出版社                               |
| 地 址      | 北京市西城区右安门内大街 65 号 ( 邮政编码: 100054 )    |
| 电 话      | 010 - 63567960 ( 编辑部) 63516959 ( 发行部) |
| 网 址      | www. edpbook. com. cn                 |
| E - mail | edpbook@126. com                      |
| 经 销      | 全国新华书店                                |
| 印 刷      | 北京京华虎彩印刷有限公司                          |
| 开 本      | 1/16                                  |
| 印 张      | 14                                    |
| 字 数      | 240 千字                                |
| 版 次      | 2015 年 1 月第一版                         |
| 印 次      | 2015 年 1 月第一次印刷                       |
| 书 号      | ISBN 978 - 7 - 80257 - 754 - 1        |
| 定 价      | 38. 00 元                              |

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

# 摘 要

经济社会的发展需要一大批优秀的管理者和具有较高理论水平的科研人才，更需要大量实践经验丰富、技艺高超的技能型人才。技能型人才是人才队伍的重要组成部分，是推动技术创新和实现科技成果转化的重要力量。加快技能型人才队伍建设，是贯彻落实科学发展观，实施“人才强国战略”的重要举措；完善技能型人才培养和使用政策，对于加快产业优化升级，提高企业自主创新能力，把巨大的人口压力转化为丰富的人力资源的优势，实现国民经济持续快速协调发展，构建和谐社会具有重大意义。

技能型人才队伍总体质量不高、结构不合理，已不能适应内蒙古经济社会迅猛发展的要求，成为贯彻落实“8337”发展思路的“瓶颈”。“培养”和“使用”是技能型人才开发的主体内容，也是其关键环节。培养上，本地区职业教育和技能培训与发达地区有着较大差距；使用上，相关部门和用人单位于政策实施中存在诸多不合理之处。在技能型人才的开发问题上，政府起着主导作用，政策顶层设计的不完善是上述问题存在的关键所在。

内蒙古自治区是制造业大区，高素质技能型人才队伍的建设，直接关系到自治区经济社会的发展和人才强区战略目标的实现。但是目前自治区却面临着技能型人才数量不足、质量不高、地区和产业分布不均衡等问题，成为制约经济社会发展的“瓶颈”。国内外实践的成功经验证明，在对技能型人才的培养和使用上政府起着主导作用，政策的完善是关键。因此，有必要对如何更好地完善内蒙古自治区技能型人才培养和使用的政策进行研究。

在上述背景下，本文采取文献研究法、调查研究法、比较研究法等多种方法，对内蒙古自治区技能型人才培养和使用政策进行了系统研究，旨在为技能型人才培养和使用政策的制定和实施搭建理论的框架，并据此深入剖析内蒙古自治区技能型人才培养和使用政策所出现的问题及其产生的原因，进而为内蒙古自治区技能型人才培养和使用政策的完善提出建议。

本文首先综述研究背景、选题意义及相关领域国内外的研究现状并加以简要评价，介绍了研究所采用的基本方法和研究的内容框架。其次，在对技能型人才相关概念、理论基础及法律法规依据进行分析的前提下，总结概括了内蒙古自治区技能型人才培养和使用政策的制定和实施四个方面的有利因素（包括地域辽

阔；人口文化程度呈提高趋势；第二产业形成了雄厚基础和鲜明特色；产业结构优化升级速度加快等)；通过分析历史数据，表明技能型人才供不应求，预测了未来技能型人才的需求量和供给量，归纳出五个方面的不利因素(包括技能型人才的产业分布结构失衡；技能型人才的技能等级构成失衡；技能型人才的年龄结构不合理、文化层次偏低；技能型人才总量供给不足；技能型人才生态环境沙化等)。指出政府在制定、实施和完善技能型人才培养和使用政策时，应充分利用有利因素、妥善回避和化解不利因素，只有这样，才能使技能型人才队伍的建设工作取得跨越式的发展。虽然内蒙古自治区在技能型人才培养和使用政策的实施上取得了一定成就，但还有许多亟待解决的问题。本文详细分析了内蒙古自治区技能型人才培养和使用已经实施的政策及取得的成效，并针对内蒙古自治区技能型人才培养和使用政策存在的诸多问题，对国内外技能型人才培养和使用政策的成功经验进行了梳理和借鉴。本文认为，可资借鉴的国内外技能型人才培养政策的经验主要有：政府鼓励和引导、财政支持、科学规范的管理、促进和加强技能培养的“就业导向”和“校企合作”等；国内外技能型人才使用政策的经验主要有：实施严格的职业准入制度，提高技能型人才的薪酬福利水平和完善社会保障政策等。最后，在国内外成功经验的基础上，从培养和使用两方面全方位地提出了完善内蒙古自治区技能型人才相关政策的对策和建议。

本研究的主要创新之处在于针对培养与使用“政策”问题，特别是对少数民族地区技能型人才相关政策问题进行了专门研究，扩展了技能型人才研究的领域，具有较为重要的理论探索价值和实践参考价值；对“培养”和“使用”的各自范畴进行了划分，便于对技能型人才的培养和使用政策进行较为细致和清晰的研究，避免由于概念范畴上的交叉而引起研究的混乱；充分体现了欠发达地区在技能型人才培养和使用方面政策的特殊性，是在现有技能型人才相关问题研究基础上的拓展；使用定性和定量相结合的方法对政策问题加以分析，较为准确地对内蒙古自治区在技能型人才培养和使用政策方面取得的成就及其缺失和成因进行有效地分析，等等。

### 关键词：

技能型人才；培养与使用；政策；实施；内蒙古

# 目录

---

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 绪 论                      | 001 |
| <b>一、问题的提出</b>           | 002 |
| (一) 研究背景                 | 002 |
| (二) 选题意义                 | 004 |
| <b>二、相关文献述评</b>          | 006 |
| (一) 国外相关研究综述             | 006 |
| (二) 国内相关研究综述             | 010 |
| (三) 简要评价                 | 015 |
| <b>三、研究框架与方法</b>         | 016 |
| (一) 研究的主要内容              | 016 |
| (二) 研究的基本方法              | 017 |
| <b>四、可能的创新之处</b>         | 018 |
| (一) 对内蒙古技能型人才“政策”进行了专门研究 | 018 |
| (二) 划分技能型人才“培养”和“使用”概念范畴 | 018 |
| (三) 充分体现了欠发达地区相关政策问题的特殊性 | 018 |
| (四) 定性和定量方法结合对相关政策问题加以分析 | 018 |
| 第一章 核心概念及理论与法规依据的阐释      | 021 |
| <b>一、核心概念内涵解析</b>        | 022 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| (一) 技能型人才内涵解析·····             | 022        |
| (二) 技能型人才培养内涵解析·····           | 026        |
| (三) 技能型人才使用内涵解析·····           | 027        |
| (四) 技能型人才培养政策·····             | 027        |
| (五) 技能型人才使用政策·····             | 027        |
| (六) 技能型人才培养与使用的政府责任·····       | 027        |
| <b>二、基本理论依据阐述·····</b>         | <b>029</b> |
| (一) 人力资本理论·····                | 029        |
| (二) 人才强国战略·····                | 031        |
| <b>三、培养与使用政策的法律法规依据·····</b>   | <b>033</b> |
| (一) 中央的有关法律法规·····             | 033        |
| (二) 自治区地方政府规章·····             | 036        |
| <br>                           |            |
| 第二章 内蒙古自治区技能型人才队伍现状和需求预测·····  | 037        |
| <br>                           |            |
| <b>一、技能型人才队伍现状：以包头市为例·····</b> | <b>038</b> |
| (一) 技能型人才队伍现状·····             | 038        |
| (二) 高技能型人才队伍结构分析·····          | 040        |
| <b>二、技能型人才需求分析：一个实地调研·····</b> | <b>045</b> |
| (一) 经济增长与人才需求情况分析·····         | 046        |
| (二) 人口环境与人才供需关系·····           | 052        |
| (三) 产业结构与技能型人才需求情况·····        | 054        |
| (四) 各行业就业形势与技能型人才需求情况·····     | 060        |
| <b>三、技能型人才需求预测：数据的说明力·····</b> | <b>065</b> |
| (一) “人力资本”预测·····              | 067        |
| (二) 经济发展预测·····                | 069        |
| (三) 就业与需求预测·····               | 075        |

|  |     |
|--|-----|
| 第三章 内蒙古技能型人才开发政策的影响要素 .....  | 081 |
| <b>一、有利要素</b> .....  | 082 |
| (一) 地域辽阔 .....   | 082 |
| (二) 人口文化程度呈提高趋势 .....  | 082 |
| (三) 第二产业有着雄厚基础和鲜明特色 .....  | 083 |
| (四) 产业结构优化升级速度加快 .....   | 084 |
| <b>二、不利要素</b> .....  | 085 |
| (一) 技能型人才的产业分布结构失衡 .....   | 085 |
| (二) 技能型人才的技能等级构成失衡 .....   | 087 |
| (三) 技能型人才年龄结构不合理、学历低 .....   | 089 |
| (四) 技能型人才总量供给不足 .....  | 091 |
| (五) 技能型人才生态环境沙化 .....  | 092 |
| <b>三、利用有利要素、化解不利要素</b> .....                                       | 094 |
| (一) 利用与发挥优势和机遇 .....   | 094 |
| (二) 化解不利因素 .....   | 095 |
| <b>附录 3-1: “倒金字塔”向“正金字塔”结构转型问题的说明</b> .....                        | 100 |
| <b>附录 3-2: 分产业、分行业、分岗位技能型人才需求预测的依据</b><br><b>和方法——以包头市为例</b> ..... | 101 |
| 第四章 内蒙古自治区技能型人才开发历程回顾 .....  | 103 |
| <b>一、第一阶段，贯彻国家技能型人才建设政策阶段</b> .....                                | 104 |
| (一) 新中国成立到改革开放前的政策变迁 .....   | 104 |
| (二) 改革开放以后的技能型人才政策沿革 .....   | 105 |
| <b>二、第二阶段，初步形成区域自主发展特点的阶段</b> .....                                | 106 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>三、第三阶段，区域人才队伍建设体制的变革阶段</b> ·····  | 106 |
| <b>四、第四阶段，技能型人才队伍建设的“春天”来临</b> ····· | 108 |
| (一) 贯穿技能型人才不同成长阶段的政策体系已经建成·····      | 108 |
| (二) 多渠道、多层次的技能型人才开发制度正趋于完善·····      | 108 |
| (三) 科学合理的技能型人才评聘和使用机制得以逐步建立·····     | 109 |
| <b>第五章 内蒙古自治区技能型人才培养政策分析</b> ·····   | 111 |
| <b>一、内蒙古现行技能型人才培养政策</b> ·····        | 112 |
| (一) 实施技能型人才振兴政策·····                 | 112 |
| (二) 建立培训示范基地的政策·····                 | 112 |
| (三) 完善“校企分工合作”培养模式的政策·····           | 113 |
| (四) 多渠道增加教育和培训经费的财政政策·····           | 113 |
| (五) 实施中职教育免学费政策·····                 | 113 |
| <b>二、技能型人才培养政策实施的成效</b> ·····        | 114 |
| (一) 技能型人才队伍初具规模，结构优化·····            | 114 |
| (二) 培养体系和工作机制日趋完善·····               | 116 |
| (三) 企业职工提升技能水平的积极性增强·····            | 117 |
| <b>三、技能型人才培养政策现存的问题</b> ·····        | 117 |
| (一) 技能型人才培养政策的导向尚需强化·····            | 117 |
| (二) 财政投入政策还有待完善·····                 | 118 |
| (三) 对技能培养管理缺乏科学性和规范性·····            | 120 |
| (四) “就业导向”培养机制存在着诸多问题·····           | 121 |
| (五) “校企合作”模式缺乏完善的政策保障·····           | 121 |
| <b>四、发达国家和发达地区技能型人才培养政策的借鉴</b> ····· | 122 |
| (一) 对政府发挥培养主导作用的借鉴·····              | 122 |
| (二) 对财政投入机制的借鉴·····                  | 126 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| (三) 对职业教育科学、规范管理的借鉴·····          | 128        |
| (四) 对促进“就业导向”培养的借鉴·····           | 132        |
| (五) 对推进“校企合作”模式的借鉴·····           | 134        |
| <b>五、内蒙古自治区技能型人才培养政策的完善·····</b>  | <b>136</b> |
| (一) 政府要进一步发挥技能培养的主导作用·····        | 136        |
| (二) 政府要建立健全更有效的财政投入机制·····        | 138        |
| (三) 政府对技能培养实现科学、规范的管理·····        | 139        |
| (四) 完善就业为导向的技能型人才培养模式·····        | 140        |
| (五) 为技能培养校企分工合作模式提供保障·····        | 141        |
| <b>第六章 内蒙古自治区技能型人才使用政策分析·····</b> | <b>143</b> |
| <b>一、对技能型人才激励政策的分析·····</b>       | <b>144</b> |
| (一) 内蒙古现行技能型人才激励政策·····           | 144        |
| (二) 激励政策实施的成效·····                | 146        |
| (三) 激励政策存在的缺失·····                | 149        |
| (四) 发达国家和发达地区政策经验的借鉴和启示·····      | 150        |
| (五) 技能型人才激励政策的完善·····             | 153        |
| <b>二、对技能型人才权益保障政策的分析·····</b>     | <b>155</b> |
| (一) 内蒙古现行技能型人才权益保障政策·····         | 155        |
| (二) 技能型人才保障政策实施的成效·····           | 156        |
| (三) 技能型人才保障政策存在的缺失·····           | 157        |
| (四) 发达国家和发达地区政策经验的借鉴和启示·····      | 158        |
| (五) 技能型人才权益保障政策的完善·····           | 159        |
| <b>三、对技能型人才社会评价政策的分析·····</b>     | <b>160</b> |
| (一) 内蒙古现行技能型人才社会评价政策·····         | 160        |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| (二) 技能型人才社会评价政策实施的成效·····       | 161 |
| (三) 技能型人才社会评价政策存在的缺失·····       | 161 |
| (四) 发达国家和发达地区政策经验的借鉴和启示·····    | 163 |
| (五) 技能型人才社会评价政策的完善·····         | 166 |
| 结论与展望·····                      | 169 |
| <b>一、结论</b> ·····               | 170 |
| <b>二、展望</b> ·····               | 172 |
| <b>三、后续研究的设想</b> ·····          | 174 |
| (一) 理论方面·····                   | 174 |
| (二) 现实方面·····                   | 174 |
| (三) 需拓展的方向·····                 | 174 |
| (四) 方法的可创新之处·····               | 175 |
| 参考文献·····                       | 177 |
| 后附·····                         | 185 |
| <b>“重振阶段”后之法律法规和政策</b> ·····    | 186 |
| <b>建国以来技能型人才政策一览</b> ·····      | 190 |
| <b>国家和自治区相关标志性政策精选</b> ·····    | 192 |
| 关于进一步加强全区高技能人才工作的意见·····        | 192 |
| 高技能人才队伍建设中长期规划(2010~2020年)····· | 200 |

# 绪 论

### 一、问题的提出

#### (一) 研究背景

随着科学技术的日新月异和产业结构的不断调整优化,技能型人才成为国家和地区能否拥有经济发展和社会进步所需要的竞争优势的核心力量。科学的人才观要求各类人才全面发展,技能型人才成为促进各类人才协调发展的内在需要。因此,技能型人才在经济社会发展的过程中将发挥日益重要的作用:首先,技能型人才在生产实践中起着“承上启下”的作用,把管理者和设计者的意图贯彻到生产层面;把科学技术运用到操作实践中去。技能型人才在加快产业优化升级、提高企业竞争力、推动技术创新和科技成果转化等方面具有不可替代的重要作用。其次,技能型人才作为一个社会阶层,处于劳动力结构的中间位置,其薪酬也处于社会中间水平,有利于整个社会形成财富的均衡分配,对于消除当前贫富差距悬殊的社会问题有着积极意义;是保障社会安定、实现“和谐社会”的重要基础。

从世界范围来说,经济全球化的发展促使人才资源日益自由地流动,各国都不遗余力地通过自身培养造就人才,通过优厚政策争夺人才,当然也使得技能型人才“求大于供”的现象突出。进入21世纪以来,随着发展速度的明显加快,中国经济在世界舞台上的地位迅速上升,对技能型人才的需求也日趋紧迫;特别是近年来在加快产业结构调整的趋势下,我国政府为了加快技能型人才队伍的建设步伐,不断出台各项政策,显示了经济社会发展对技能型人才需求的旺盛。

随着新产业的不断引入,尤其是发达地区制造业向内蒙古加快产业转移的趋势增强,当前既存在着拓展就业领域的良好机遇,又面临着新产业、新职业要求技能迅猛提升的严峻挑战。进入21世纪以来,内蒙古产业结构优化升级明显加快,能源、冶金、化工、农畜产品加工、装备制造、高新技术等六大优势特色产业迅猛发展,企业机械化程度越来越高,企业用人重素质而轻数量,劳动力的供给当然也应顺应这一发展潮流。与此同时,内蒙古自治区劳动力结构性矛盾开始

凸显,特别是技能型人才严重匮乏,已成为影响产业发展和投资环境的制约因素。

从2003年的全国人才工作会议开始,“技能型人才”的战略地位得到进一步肯定,《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》中把高技能型人才作为“两高”(即突出造就高层次人才、培养高技能型人才)战略重点之一。<sup>①</sup>2006年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步加强高技能人才工作的意见》提出,要加快培养一大批数量充足、结构合理、素质优良的技术技能型、复合技能型和知识技能型人才,建立培养体系完善、评价和使用机制科学、激励和保障措施健全的技能型人才工作新机制。<sup>②</sup>内蒙古自治区也发布了一系列技能型人才的开发政策。2007年发布的《关于进一步加强全区高技能人才工作的意见》,结合本地区实际,从培养、使用等方面对中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步加强高技能人才工作的意见》提出了一系列贯彻意见。<sup>③</sup>

内蒙古自治区从技能型人才培养、评价、表彰激励和社会保障机制以及人才合理流动等方面都具备了坚实的发展基础并正在逐步完善相关政策体系,技能型人才的发展空间非常广阔,但在技能型人才培养和使用政策方面目前还存在诸多问题。

一方面,内蒙古自治区的技能型人才培养政策还不够完善,技能型人才的数量和结构都不能满足经济社会发展的需要。世界范围内来看,发达国家以及新兴工业化国家和地区都高度重视技能型人才的培养和使用。据统计,这些国家或地区的从业人员队伍中,技能型人才的比例占到40%,即使是中等发达国家,这个比例也超过30%,世界平均水平为25%左右。但内蒙古自治区的从业人员中,技能型人才所占比例不仅大大低于发达国家,也低于许多发展中国家和世界平均水平,近年来的统计仅为20%左右。大力开展职业技能培训,提高技术工人的技术等级,尤其是提升技能型人才所占比例的重要性和紧迫性日益显现。为了使内蒙古自治区的发展有长期和持续的动力,根据区域经济的定位和产业调整,提高职业教育和培训机构实施技能培养的能力,成为促进就业、提高劳动者素质的关键所在。

---

① 中共中央、国务院. 关于进一步加强人才工作的决定 [EB/OL], (2003-12-26). [http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content\\_11547.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content_11547.htm).

② 中共中央办公厅、国务院办公厅. 关于进一步加强高技能人才工作的意见 [EB/OL], (2006-4-18) [2006-6-11]. [http://www.gov.cn/jrzq/2006-06/11/content\\_306934.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2006-06/11/content_306934.htm).

③ 内蒙古自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅. 关于进一步加强全区高技能人才工作的意见 [J/OL]. (2007-2-5). 内蒙古政报, 2006(6). <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotl-NMZB200606004.htm>.

另一方面,当前内蒙古自治区技能型人才使用政策方面凸显了一系列问题,如激励机制不完善、社会保障水平低、社会评价体系不健全等,极大地制约了对技能型人才技能潜力的充分挖掘,进而影响了自治区经济社会的全面快速发展。

基于上述背景,笔者以内蒙古自治区技能型人才的培养与使用政策为主题展开了研究。

### (二) 选题意义

2003年12月,《中共中央、国务院关于进一步加强对人才工作的决定》中提出,要“加强高技能人才和农村实用人才队伍建设”。<sup>①</sup>之后,各级各类政策文本,特别是有关“技能型人才培养和使用”的相关政策和法规文件中多次强调了这一点。因此,对技能型人才培养和使用政策的研究是新时期市场经济建设的题中应有之义。本文研究的问题是人的全面发展理论的有机组成部分,是技能型人才开发与管理理论的深化和补充;对于完善技能型人才培养和使用政策,推进自治区经济社会的发展和促进自治区人才队伍形成合理的结构有着现实意义。

#### 1. 技能型人才政策研究的理论价值

##### (1) 是人的全面发展理论的有机组成部分。

马克思、恩格斯科学地确定了人的全面发展的含义和内在要求:全面发展的人应是智力和体力充分自由发展的人,通过脑力劳动与体力劳动的结合和相互促进,能够全面通晓现代工农业生产及科学技术的基本原理和掌握现代生产工具的技能技巧。<sup>②</sup>技能培养将德育、智育、技术教育与生产实践相结合,其功能就是通过职业教育和培训等手段,使个体掌握并学会运用科学技术,从自由人转化为职业人,由潜在劳动力转变成为现实的人力资源。这不仅是提高生产力的主要方式,也是造就全面发展的人的重要渠道。<sup>③</sup>对技能型人才培养和使用政策的研究就是为了促使这种转变按照人们的意愿更好地发展。

##### (2) 是技能型人才开发与管理理论的深化和补充。

目前,国内外文献对技能型人才队伍的建设提出了许多有益见解,但从政府责任的视角对技能型人才培养和使用政策的研究和探索甚为少见,对于欠发达地区的研究文献更是凤毛麟角。作为欠发达地区的内蒙古,技能型人才紧缺对经济社会发展的影响尤其严重。为促使内蒙古自治区技能型人才队伍适应经济、社会

<sup>①</sup> 中共中央、国务院. 关于进一步加强人才工作的决定 [EB/OL], (2003-12-26). [http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content\\_11547.htm](http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content_11547.htm).

<sup>②</sup> 人民教育出版社教育室. 马克思恩格斯列宁论教育 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2000.

<sup>③</sup> 丁惠炯. 职业教育在建设人力资源强国中的作用 [J]. 中等职业教育 (理论版), 2010 (5): 11-13.

加速发展的需要,有必要对区域性技能型人才培养和使用政策问题进行深入研究,以完善现有政策。本文在阐明相关概念和技能型人才的理论基础及法律依据的前提下,深入探索了内蒙古自治区技能型人才政策的影响要素,并在分析政策实施成效及所存在问题的基础上对技能型人才培养和使用政策的完善提出建议,一定程度上深化和充实了对技能型人才相关领域的研究。

## 2. 技能型人才政策研究的现实意义

(1) 完善技能型人才培养和使用政策有利于推进自治区经济社会的发展。

相比较东部发达省份,内蒙古自治区的经济发展较为落后,一个重要的制约因素就是技能型人才匮乏,人才结构不合理。发展经济是与人的发展相结合的,人是经济活动的主体,大量现代化的技术与设备都需要与之相适应的人才的运用和操作。内蒙古自治区要实现跨越式发展,首先需要一支数量充足、结构合理的技能型人才队伍。认识上的误区亟待消除,政策和体制上的“破冰”却还要有理论和实践上的进一步探索,而技能型人才的培养和使用政策成为问题解决的关键。按照奎德“政策分析理论”的观点,对公共政策的分析可以最大程度地规避决策失误及决策机构的低效问题,政策分析“从分析的角度为决策者(某个人或某机构)提供帮助”<sup>①</sup>,因此,对技能型人才培养和使用政策的研究有助于进一步完善这方面政策,从而推进自治区经济社会的快速发展。

(2) 完善技能型人才培养和使用政策有利于促进自治区各类人才形成合理的结构。

随着我国经济社会的快速发展,技能型人才的作用也逐渐凸显出来,促使我们从理论和实践两方面改变传统的人才观念。加快经济建设和社会发展的步伐,不仅需要党政人才、企业经营人才、科技人才等,更需要培养和造就数以千万计的技能型人才。人力资源管理较为先进的国家,都不同程度地重视技能培养的政策导向。人才队伍建设要统筹兼顾各个层次、各个门类的人才需求,实现不同层次、不同职业、不同年龄人才的协调发展。内蒙古自治区作为欠发达地区,不但要培养党政人才、企业的经营管理人才和科技人才,还应积极开发各级各类紧缺人才,特别是要加强技能型人才的培养和使用,以满足现阶段经济社会发展对提高技能水平和优化人才结构的迫切需求。

(3) 完善技能型人才培养和使用政策有利于提高人才自身素质。

技能型人才培养对于缓解就业压力,促进人口压力向人才优势转变,具有尤为重要的意义。北京大学的闵维方教授在其主持的“职业技术教育的经济效

<sup>①</sup> 丁煌. 西方行政学史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2006: 352-366.

益研究”课题中阐述了两类教育与劳动生产率的关系，由此得出结论：职业教育毕业生比普通教育毕业生对工作的满意度较高，并能够实现较高的劳动生产率。<sup>①</sup>

完善技能型人才培养和使用政策，加快技能培养步伐，合理地使用人才，将会有效地提升已经在岗和即将就业人员的劳动技能，增强其应对多元化经济和社会需求的能力。同时，经过职业教育和培训的技能型人才适应工作环境、学习新技术的能力往往比较强，其生命周期中的有效工作时限相对地延伸，也将在一定程度上延缓人口老龄化所带来的一系列问题。

此外，“终身学习”重要理念的提出，在操作层面则体现为对劳动者就业前的技能培养和劳动者就业后自我学习能力的提升。通过有效的政策来促进技能型人才的合理开发和使用，不仅可以实现提高工作技能这一“授人以鱼”的短期目标，还有助于形成劳动者的“元认知”能力（即对认知的认知，是关于个人认知过程的知识 and 调节这些过程的能力，对思维和学习活动的知识和控制）等基本生存能力这一“授人以渔”的长远目标。

## 二、相关文献述评

不同的研究者由于其价值观、关注点和研究角度不同，对技能型人才开发和管理所持的态度各异，结论不同。本文主要对技能型人才培养和使用政策的相关文献进行一些梳理，以期为接下来的研究奠定基础。

### （一）国外相关研究综述

为适应社会经济结构的调整变化和快速发展，世界范围内对技能型人才的培养和使用政策进行了积极探索。国外关于技能型人才的研究现状，归纳起来有以下几方面：

#### 1. 关于加强政府主导作用的研究

部分西方学者从发挥政府责任和加强政策引导的视角对技能型人才培养提出看法。霍利（Hawley）等研究发现韩国、泰国等亚洲国家在技能型人才初次培训和就业之间相关度不高的症结所在，并提出应实施所谓的“国家发展计划”来解决问题。<sup>②</sup> 如何应对企业在技能型人才培养方面出现的“二律背反”<sup>③</sup>，从而解

① 闵维方. 职业技术教育的经济效益研究：理论探讨与案例分析 [J]. 教育研究, 1991 (10): 31-34.

② Joshua D. Hawley, Jeeyon Paek. Developing human resources for the technical workforce: A comparative study of Korea and Thailand [J]. International Journal of Training and Development, 2005, 9 (1): 79-94.

③ 这里特指，由于重“用”轻“培”或只“用”不“培”，技能型人才越来越短缺，用人单位的培训积极性也越来越低，导致技能型人才培养的恶性循环状况。