

雍冀慧◆著

MIANXIANGZHISHIJINGJIDEZHIIYEJIAOYUYUPEIXUN

面向知识经济的

职业教育与培训

——欧盟里斯本战略下的
政策实践及对中国的启示

学者文丛·社会理论前沿书系



中国社会出版社
China Society Press

面向知识经济的 职业教育与培训

——欧盟里斯本战略下的政策实践
及对中国的启示

雍冀慧 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

面向知识经济的职业教育与培训/雍冀慧著. —北京:

中国社会出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3500 - 9

I. ①面… II. ①雍… III. ①职业教育—研究—中国

IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 015487 号

书 名:面向知识经济的职业教育与培训

著 者:雍冀慧

责任编辑:张国洪

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:(010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部:(010)66060275 电 传:(010)66051713

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1/16

印 张:14

字 数:206 千字

版 次:2011 年 3 月第 1 版

印 次:2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价:26.00 元

序 一

为了明天的人力资本 ——转变经济发展方式下的职业培育培训的重要意义

非常高兴读到雍冀慧博士的这部书稿。

当今全球化的时代里，国与国之间的经济纽带比以往任何时代都更加紧密。但经济纽带的加强并没有弱化国与国之间的竞争。相反，国际经济竞争比以往任何时候都更加激烈。与过去不同的是，当代的国际竞争是经济的竞争、文化的竞争、政治的竞争，是一种经济硬实力与文化软实力交互在一起的竞争。虽然没有战场的硝烟，但各国都使尽浑身解数，力图获得竞争优势。激烈的国际竞争正在从科技人员的创新到企业界的经营，从政治家的谋略和治理到外交家的技巧等各个方面展开。但无论这些“精英”们多么优秀，一个国家能否在激烈的国际经济竞争中取胜，更关键的还是要靠这个国家广大劳动者的科学技术和文化素质。一个国家的经济和社会发展，既要靠在物质资本方面的投资，同时也需要在人力资本上的投资。而且，随着经济技术的发展，后一方面的投资正变得越来越重要。

然而，我国的学者和决策者在此方面的认识却醒悟较晚，这与我国迄今为止的发展模式有关。改革开放以来，我国基本上采用了利用大量相对廉价的劳动力这一本国优势的资源禀赋，走外向型加工贸易为主的经济发展模式。在这种模式下，我国并不需要花费太多的精力和资源去培育人力资本，因此，我国长期以来一直是一个劳动力资源大国，但却一直不是人力资本大国。因为这种模式在过去几十年里确实取得了很大的成功，这就

使我们许多人对它产生了依赖。因为在一个经济高速增长的时期，人们往往会陶醉于“中国模式”成功，而很难清醒地看到潜在的问题。但问题总会到来的。依靠廉价劳动力的经济发展战略早晚会达到其顶峰，此后将不再有发展的动力，而且依靠廉价劳动力的发展速度越快，它达到顶峰所需要的时间也就越短。再加上我国正在出现的快速人口老龄化，更是会使廉价劳动力战略很快走到其终点。几年前就开始的经济发达地区的“民工荒”向人们预示了这一趋势的到来。于是，一些国外的预言家们声称，中国高速发展的阶段就要终止了。尽管国内许多人对这种唱衰中国的言论嗤之以鼻，但中国的决策者、研究者和公众都无法回避的一个重大问题是，廉价劳动力战略所带来的“繁华”过去后，我们还能靠什么去推动中国经济持续快速发展？很显然，其现实的答案只有一个：转变经济发展方式，走技术密集型产业为主的经济道路。

面对现实的问题，我们的决策者痛下决心，开始了大力推动经济发展方式转型。然而，转变经济发展方式不能仅仅靠政治动员，它需要一系列的条件，其中最重要的是需要有本国强大的科技创新能力，以及宏大的高素质劳动力队伍。然而，这两个方面的推进都是相当艰巨的任务。为了提高科技创新能力和劳动力素质的提高，我国提出了科教兴国的口号，增大科技研发的投资，并且不断地强调重视教育。尤其是开始于十年前的高校扩招，为我国未来技术密集型经济的发展奠定了重要的人力资本基础，具有长期深远意义。然而，正规高等教育并不能完全满足我国庞大劳动力队伍提高素质的需要。即使将来高等教育入学率达到了发达国家的水平，也无法解决所有的问题。将来总还有相当一部分劳动者无法进入高等学历教育，他们需要通过职业教育等方式来提高其文化技术素质。即使是高校毕业的劳动者在其一生中也需要长期性的继续教育和职业培训。因此，正规学历教育以外的继续教育和职业培训是未来我国人力资本战略中的又一重要支柱，其重要性程度绝不亚于正规学历教育。

更现实的问题是，在未来一段时期我国从劳动密集型为主向技术密集型为主的经济模式转型的过程中，以农民工为主体的大量简单劳动力会随着劳动密集型产业的萎缩而陷入就业困境。他们要避免被新的经济转型所

淘汰的命运，就只能努力提升自己的文化技术素质，跟上新经济转型的步伐。然而，对如此庞大的劳动力大军，要从总体上提高其文化技术素质，绝非是一件易事，而是需要他们自己付出很大的努力，并且需要全社会的帮助。过去较长时期中，对农民工的教育培训一直是一个薄弱环节。在未来的发展中，我们将以什么样的方式去帮助他们跟上新经济转型的步伐，实现人力资本的大幅度提升，是摆在我国决策者和研究者面前的一个重大课题。

对一个国家的教育培训战略的发展要解决好几个方面的重要问题：一是谁应该是教育培训活动的主体责任者？二是应该如何建构教育培训的制度体系，以便能够调动更多的资源，并使教育培训能够更加高效地进行。三是应该有多大规模的公共投入，以保障能够快速推进国家的人力资本战略。对于如何应对这些重要的问题，我国还没有有效的回答，还没有建构有效的制度和政策体系去加以解决。在这些方面，发达国家遇到类似的问题比我们早，他们的学者和决策者对这些问题的研究和解决也比我们要早。早在上世纪70-80年代，许多西方国家就遇到了由经济全球化所带来的资本外流和劳动密集型产业萎缩，以及由此而带来的经济发展减缓和失业率增加等问题。然而，在新技术革命的推动下，他们逐步放弃劳动密集型产业，转向大力发展新的技术密集型产业，实现了新的产业结构转型，因而较为成功地摆脱了经济发展的困境，在技术密集型产业领域继续保持了他们的领先地位。并且在经济全球化的背景下，既较好地维持了经济竞争力，又基本上保留了“福利国家”的基本社会福利体制与较高的福利水平。而使他们能够成功实现经济结构转型的关键之一，是得利于他们发达的教育培训体系和重视教育培训的社会政策，尤其是他们对普通劳动者的继续教育和职业培训的高度重视和卓有成效的制度及政策创新。

在各个发达国家中，欧洲联盟的职业教育和培训政策具有鲜明的特点。从二战后的早期时代起，欧共体就重视通过各种超国家的政策行动去推动其成员国的经济发展，而在其中教育培训政策是其重要的政策领域。欧洲联盟建立以后，更是把教育培训作为其重要的政策议程，并采取了大量的具体行动。职业教育和培训政策既是经济政策，也是社会政策。作为

经济政策，职业教育和培训政策是推动新经济转型和促进经济发展的重要手段；而作为社会政策，它又是维护社会公平，保障劳动者权利，提升劳动者能力和机会的重要手段。在欧盟的政策体系中，其社会政策一直相对比较薄弱，各成员国之间对欧盟的社会政策发展方向和具体做法多有不同意见，而唯有其职业教育和培训政策体系得到各成员国的大力支持，以及欧洲联盟及其有关机构的高度重视和大力推动，因而既有清晰的政策思路，又有具体的制度安排和大量具体的行动，并且也收到了很好的效果。

他山之石，可以攻玉。在面对新经济转型对我国劳动力素质和人力资本提出挑战和更高要求，要我们在职业教育和技术培训提出更加明确的战略思路、采取更加有效的政策行动的时候，我们应该认真研究欧盟在职业教育和培训的政策体系，以求得参考借鉴。因此，雍冀慧博士的这部专著在此时出版，对我国的职业教育和培训政策制定具有重要的参考价值。

雍冀慧博士选择此题目进行研究，显示出他在社会政策研究领域具有的独特视角、创新意识和研究的功底。此书资料丰富，内容全面，对欧盟的职业教育和培训政策的发展和现状做出了较好的梳理，对其特点、意义和存在的问题做了较为深入的分析，并且对“里斯本战略”做了较为深入的分析介绍。在此基础上探讨了欧盟职业教育培训政策对我国的借鉴意义。我相信此书的出版对推动我国学术界对欧盟职业教育和培训政策的研究能够起到积极的作用，也会对我国政府部门的相关政策制订具有参考意义。

作为一名年轻的研究者，雍冀慧博士在此领域的研究还只是刚刚起步。在欧盟和我国的职业教育和培训政策领域还有好多问题需要进行大量的研究。我希望国内研究者们能够更多地投入到这一领域，共同推动这一领域研究的发展。

关信平

2010年12月

序 二

首先祝贺雍冀慧博士的新书出版。

百年大计，教育为本。优先发展教育，既是我国的一项基本国策，也是推动我国经济社会又好又快发展的重要战略。尤其是职业教育在我国教育体系中占有重要地位，并且这种重要性随着国家经济社会发展战略的转变而与日俱增。近年来，国家把大力发展职业教育作为推进我国工业化、现代化，促进社会就业和解决“三农”问题以及完善现代国民教育体系的重要举措，已上升到国家战略定位的高度来推动发展。

雍冀慧博士能够恰逢其时地选择职业教育与培训政策作为研究对象，特别是能够将我国相关政策的发展完善放到经济结构转型、经济发展方式转变的宏观背景下来把握，并且用中外比较的视角加以研究，充分说明了作者具有比较敏锐而宽广的学术眼光。本书思路清晰，逻辑严密，论证充分，对欧盟职业教育与培训政策体系设计原理及特征的分析比较透彻，对我国相关政策的完善建议也是符合实际的，具有一定的启发意义。特别值得一提的是，本书的文献综述部分比较扎实，对与欧盟职业教育与培训政策相关的文献进行了比较全面的梳理，为在前人基础上的深入研究和创新奠定了坚实基础，同时也显示出作者具有较强的学术功底和外语阅读能力。

金无足赤，人无完人。作为一部社会政策领域的专著，美中不足的是，本书的研究方法尚显单一和薄弱。如果能够再运用一些社会学个案研究和定量分析方法，那么社会学视角在政策研究中的特点和独到之处就更

加突出，所要论证的问题也更具有说服力。但瑕不掩瑜，作者通过自己艰辛的学术努力，为深化我国及欧盟相关领域的研究进行了有益而富有成果的尝试。

百尺竿头，更进一步。今后，希望雍冀慧博士能够运用所学的知识，充分发挥社会学视角和政策学分析框架在研究金融问题上的优势，紧密结合工作实际，积极投身金融领域的学术研究，为丰富跨学科视野下金融问题，特别是银行业监管问题研究进行积极探索。同时希望能够继续保持军转干部“退伍不褪色”的优秀品质，继续发扬吃苦耐劳、甘于奉献的优良作风，通过自己的不断学习和努力工作，为中国银行业监管事业做出贡献。

王俊寿

2010年12月29日

摘 要

在产业结构加速调整,逐步向知识经济迈进的宏观背景下,探讨如何发挥中国职业教育与培训政策促进就业的功能是本书的出发点。由于在此过程中,中国并没有现成的道路可循,而欧盟在过去20~30年已经经历并正在经历着中国未来将要面临的发展趋势。因此,本书选择欧盟作为研究对象,通过探讨欧盟在这方面的成功经验,以为中国职业教育与培训政策的未来发展服务。

具体而言,本书侧重对欧盟这一超国家政治经济实体的职业教育与培训政策内容的研究。从其范围看,主要是2000年3月里斯本战略实施以后,为达致里斯本战略目标而形成的职业教育与培训政策,集中反映在欧盟与成员国专门针对职业教育与培训领域合作的哥本哈根进程之中。通过对欧盟职业教育与培训政策所要解决的政策问题、政策构成以及政策体系之所以能够实现政策目标的原理和特性进行研究,揭示欧盟职业教育与培训政策所蕴涵的解决结构失业问题,从而适应和促进经济结构转型的经验和智慧。

本书的基本假设,在于把促进就业而不仅仅是对人的教化视为职业教育与培训的主要功能,由此出发,按照政策问题→政策构成→政策原理→政策特性→政策评价→政策借鉴的顺序展开论述,共分为8章。除第一章导论外。其余章节如下:

政策问题部分,包括第二、第三章,对20世纪末欧盟的经济社会背景以及由此造成的结构性失业问题的特征和原因进行了分析。研究认为,产

业结构不断调整,经济形态向知识经济过渡以及老龄化问题日益严重,是欧盟 20 世纪末面临的主要经济社会背景。虽然欧盟的就业形势不断改善,但长期结构性失业问题仍然十分突出,劳动力技能水平与市场需求的差距,以及职业和地理流动的不充分是造成结构性失业的主要原因。职业教育与培训由于其特有的劳动力市场指向性,使其成为促进就业的主要途径,受到各国政府的高度重视。

政策构成部分,即第四章,对里斯本战略下欧盟职业教育与培训政策的形成过程和主要内容进行了介绍。为实现里斯本战略目标,欧盟和成员国在哥本哈根进程下展开了职业教育与培训领域新的合作,制定和发布了一系列共同政策,主要包括《欧洲终身学习关键能力参考框架》、《辨识和承认无正规、非正规学习欧洲共同原则》、《欧洲终身学习资格框架》、《欧洲职业教育与培训学分系统》和《欧洲职业教育与培训质量保证参考框架》等内容。

政策原理部分,包括第五、第六章,对欧盟职业与培训政策如何实现政策目标的机理和作用机制进行了研究。研究认为,由于受到辅助性原则、排除同一性原则的约束,欧盟职业教育与培训政策只能以促进劳动力跨国流动为主要目标。而欧盟职业教育与培训政策的设计原理,也就是政策体系间的逻辑关系,实质上是重新定义了职业资格的构成和取得条件,使得欧盟政策下职业资质的取得条件更加灵活,更加个性化,取得的过程也随着劳动力的跨国流动而具有了“流动性”。同时,为实现里斯本战略目标,欧盟期望按照从适用共同职业教育与培训政策到全面改革的逻辑进路对成员国职业教育与培训体系产生影响,而哥本哈根进程和欧盟职业教育与培训政策体系中恰恰隐含了保证这种影响能够实现的作用机制,即分别从政策的目标、过程和结果三个维度上对成员国产生约束。

政策评价部分,即第七章,对欧盟职业教育与培训的特点、不足和未来发展进行了分析。研究认为,虽然欧盟职业教育与培训政策设计理念比较先进,但由于缺乏约束力,成员国执行意愿不强等因素,使政策的实际效果受到了影响。欧盟职业教育与培训政策自身仍需完善,并加强欧盟与成员国的合作。

政策借鉴部分，即第八章，从产业结构调整视角出发，探讨了欧盟职业教育与培训政策对中国的启示意义。研究认为，中国正在加速的产业结构调整进程最终是向知识经济迈进。在此过程中，结构性失业必将进一步加剧，对职业教育与培训存在着巨大需求，中国职业教育与培训经过多年发展，为适应经济形态变革奠定了一定的基础。但中国与欧盟在职业教育与培训政策的政策问题、政策目标、政策效力、经济发展水平以及制度条件等多个要素上存在明显差异，应立足国情，从职业教育与培训体系自身和与就业直接相关的职业资格体系两个方面进行政策完善。

关键词：职业教育与培训 政策研究 产业结构调整 知识经济
欧盟

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景与文献综述	1
一、选题背景	1
二、研究对象与目的	3
三、研究意义	4
四、文献综述	5
第二节 研究思路与创新之处	15
一、关键术语释义	15
二、研究思路与结构安排	16
三、研究方法	20
四、主要结论与创新点	21
五、进一步研究的方向	24
本章小结	25
第二章 20 世纪末欧盟的经济社会背景与里斯本战略	26
第一节 20 世纪末欧盟经济社会发展的新趋势	26

一、产业结构不断调整	26
二、经济形态深刻变革	29
三、人口老龄化日益加剧	33
第二节 里斯本战略：回应知识经济挑战的全面行动	35
一、里斯本战略的目标与措施	35
二、里斯本战略的指标体系	36
三、增长与就业：2005 年里斯本战略的调整	38
本章小结	39
 第三章 里斯本战略前欧盟的就业问题与职业教育和培训政策	41
第一节 里斯本战略前欧盟的就业问题及原因	41
一、里斯本战略前欧盟就业的形势与特点	41
二、里斯本战略前欧盟就业存在的主要问题	45
第二节 欧盟长期结构性失业的原因	50
一、结构性失业的一般理论	50
二、欧盟的劳动力技能差距	53
三、欧盟的劳动力流动障碍	55
第三节 职业教育与培训政策促进就业的积极作用	59
一、人力资本投资的形式与教育投资的重要性	59
二、职业教育培训的特性及与劳动力市场的关系	62
三、职业教育与培训对就业的促进作用	65
本章小结	66
 第四章 欧盟职业教育与培训政策递嬗与里斯本战略下的新发展	67
第一节 欧盟职业教育与培训政策的历史演进	67
一、Ertl 的观点	67
二、Charlier 和 Croché 的观点	69

三、Pepin 的观点	70
四、观点的分歧与共鸣	72
第二节 里斯本战略下欧盟职业教育与培训政策的新发展	73
一、终身学习框架与“教育和培训 2010 目标”	73
二、欧盟职业教育与培训政策的形成过程 及政策优先议程的演进	77
三、里斯本战略、终身学习框架与哥本哈根 进程的相互关系	83
第三节 欧盟职业教育与培训政策的主要内容	85
一、欧洲终身学习关键能力参考框架	85
二、辨识和承认无正规、非正规学习成果欧洲共同原则	89
三、欧洲终身学习资格框架	91
四、欧洲职业教育与培训学分系统	93
五、欧洲职业教育与培训质量保证参考框架	94
本章小结	96
 第五章 欧盟职业教育与培训政策的设计原理：体系化视角下 政策间关系解构	 97
第一节 政策设计原理的分析框架	97
一、政策设计原理的特定意涵	97
二、政策目标的选择	99
三、政策目标的实现	100
第二节 欧盟职业教育与培训政策目标的选择	100
一、欧盟政策合法性的重要意义	100
二、欧盟职业教育与培训政策法理基础的变迁	102
三、欧盟职业教育与培训政策目标选择的刚性约束	106
四、欧盟和成员国职业教育与培训政策目标的分野	109
第三节 欧盟职业教育与培训政策目标的实现机理	112

一、机理分析的前提与假设	112
二、职业资格与欧盟政策目标实现机理的关系	113
三、欧盟政策下的职业资格构成	115
四、欧盟政策下的职业资格取得	120
五、作为“转换器”的欧洲终身学习资格框架	126
六、实现机理的实质与特点评析	128
本章小结	130
 第六章 欧盟职业教育与培训政策的作用机制：以欧盟政策 对成员国影响为视角	 132
第一节 欧盟政策体系对成员国影响的逻辑进路	132
一、欧盟政策体系对成员国影响的起点与向度	132
二、质量保证在逻辑进路中的作用	134
第二节 三维度约束：一个作用机制的分析模型	135
一、作用机制与逻辑进路	135
二、三维度约束模型的性质	135
三、三维度约束模型的构建	136
第三节 模型分析	139
一、目标维：政策优先议程约束	139
二、过程维：质量保证模式约束	141
三、结果维：体系监测指标约束	145
本章小结	149
 第七章 欧盟职业教育与培训政策的总体评价与未来发展	 151
第一节 欧盟职业教育与培训政策的总体评价	151
一、欧盟职业教育与培训政策的整体特点	151
二、欧盟职业教育与培训政策的积极作用	153

三、欧盟职业教育与培训政策的现实困境	156
第二节 欧盟职业教育与培训政策的未来发展	159
一、里斯本战略末期欧盟形势的新变化	159
二、欧盟与成员国教育培训 2010 ~ 2020 年合作框架	160
三、欧盟职业教育与培训政策的完善与发展	161
本章小结	163
 第八章 产业结构调整视角下欧盟职业教育与培训政策的启示	164
第一节 中国产业结构调整、结构性失业及 对职业教育培训的需求	164
一、中国历次产业结构调整与未来发展方向	165
二、产业结构调整可能造成的结构性失业问题	166
三、产业结构调整对职业教育与培训的需求	169
第二节 中国职业教育与培训的历史发展及现状	170
一、改革开放以来中国职业教育的发展脉络	170
二、近年来中国职业教育与培训取得的成就	172
三、中国职业教育与培训存在的主要问题	174
第三节 比较：中国与欧盟职业教育和培训政策系统的差异	175
一、政策系统与比较要素	175
二、政策问题的差异	178
三、政策目标的差异	179
四、政策效力的差异	180
五、经济水平的差异	181
六、制度条件的差异	182
第四节 借鉴：里斯本战略下欧盟职业教育与培训政策的启示	183
一、鼓励企业落实培训责任，创造终身学习条件	183
二、用现代技术手段改造和提升职业教育与培训	184
三、发展质量保证政策，确保职业教育培训质量	185