北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2010 年第 4 期（总第 43 期）　　2010 年 5 月 28 日

建立以雇主为导向的职业技术教育体系

北京大学中国教育财政科学研究所　钟未平

上世纪 80-90 年代以来，在日益激烈的全球竞争下，很多发达国家的职业技术教育体系因不能满足行业对于技术类劳动力的需求而饱受批评。为了应对这一危机，各国政府都开始改革自己的职业技术教育体系，陆续出台了新的职业技术教育法，以推进改革进程。总的来说，职业技术教育体系改革的目标就是从过去的以供给为导向转变为以需求为导向，加大社会各相关利益者对于职业技术教育的参与。

随着改革的深入，各国纷纷认识到，建立以需求为导向的职业技术教育体系的关键在于加大雇主的参与（employer engagement）。只有雇主强有力的参与，以需求为导向的职业技术教育体系才能真正具有发展的活动和动力，才能够满足社会经济发展所需要的不断变革的技术要求。因此，一些国家甚至提出要建立以雇主为导向的职业技术教育体系（employer-led VET system）。

为了提高雇主的参与，很多国家都建立起了由不同行业雇主参与或组成的行

业机构（Sectoral and Occupation-based Approaches to Skills）或者类似的部门，然后由这些行业机构承担沟通雇主对于技术的需求与职业技术教育培训的供给的服务功能。如英国的行业技能委员会（Sector Skills Councils）、澳大利亚的行业技能委员会（Industry Skills Councils）、新西兰的行业培训组织（Industry Training Organizations）和荷兰的知识中心（Knowledge Centres）。

本文主要讨论建立了行业机构或者类似部门的国家是如何促进雇主参与作用的，雇主是否有效地发挥了其参与作用，以及雇主的不同参与效果对于建立以需求为导向的职业技术教育体系有什么影响。

一、雇主参与职业技术教育的模式[1]

一般来说，雇主参与职业技术教育的方式可以大致分为四种模式:

1. 雇主参与式（又可以细分为两种类型）:

（1）雇主自愿参与，即雇主为职业技术教育体系输入其所需的技术信息，扮演咨询对象的角色，代表国家是英国、澳大利亚、加拿大、新西兰。

主要办法就是建立一些行业机构(这些机构都有政府背景或者是由政府提供资金支持的)，由这些行业部门推动雇主参与职业技术教育。通过建立良好的对话沟通机制，了解雇主的需求和某行业技术的未来发展趋势，其目的是增强雇主对于职业技术教育培训的重视，促使雇主加大对职业技术教育的资金支持。

以英国行业技能委员会（SSCs）为例。英国有25个行业机构，它们的总代表是行业技能发展机构（Sector Skills Development Agency,SSDA）。SSCs陆续成立于本世纪（其前身是国民培训组织（National Training Organisations），其定位是促进满足社会经济、行业发展的技术需求的职业技术教育体系的建立，构筑雇主、工会和政府之间的合作平台。SSCs对雇主的权利责任要求如下[2]:

雇主有权制定职业技术教育培训的计划、教学内容和提供方式，以满足自己所在行业技术发展的要求。同时，雇主应当积极提供符合行业发展要求的技术，

[1] 该部分内容来自：Raddon, A. and Sung, J. (2006), The role of employers in sectoral skills development: international approaches. Working Paper No 49, Centre for Labour Market Studies, University of Leicester,Leicester.
Sung, J., Raddon, A. and Ashton, D.N. (2005) A Comparative Assessment of International Policy Approaches to Skills Leading to the Development of Policy Recommendations for the UK. Research report for the Sector Skills Development Agency, Wath-Upon-Dearne, UK.

[2] SSDA (2005) Welcome to the Skills for Business Network, http://www.ssda.org.uk/ssda/default.aspx?page=2, accessed July 2005.

增进职业学校、学院和大学以及培训机构对这些新技术的认识，帮助教育机构为学员提供这样的技术教育课程。雇主还应当加大对职业技术教育的投资。

为此，SSCs的理事会往往有某行业的龙头企业的代表参与，或者SSCs指定某些企业的代表作为其理事会成员。SSCs在制定本行业机构发展战略和发展目标时，需要和董事会的雇主、其他利益相关者共同商议，以实现以下目标[3]:

a. 缩小职业技术教育和企业需求之间的技术差距，解决技术类劳动力短缺问题;

b. 提高职业技术教育的效率，提高职业技术教育部门的绩效;

c. 为本行业的从业人员提供均等的提高自身技术水平的机会;

d. 改进教育的供给机制，涉及学徒制、高等教育机构和国家职业标准制定等领域。

另外，为了加强雇主在职业技术教育体系中的力量和声音，SSCs会与雇主共同制定本行业的行业技能协议（Sector Skills Agreements，SSAs）。SSAs体现了雇主的需求和雇主期望公共财政资金用于哪些职业技术教育项目，即用雇主的需求来修订职业技术教育体系的供给。

（2）法定雇主参与，即以法律明确规定的形式，要求企业为职业技术教育提供技术支持和财政支持，例如南非、法国、加拿大的魁北克。这些国家或地区征收法定的培训税，以设立相应的行业机构。

以南非为例。根据 1998 年通过的《技术发展法》的规定，南非向雇主强制征收培训税（2000 年，该税征收标准是工资的 1%，每年平均税收收入为 19 亿英镑）以用于 25 家行业教育与培训机构（Sector Education and Training Authorities ,SETAs），鼓励雇主参与职业技术教育和终身教育，还成立了全国技能基金（National Skills Fund ,NSF），为国家优先发展的职业技术项目提供资助。其中，SETAs 的作用是:

a. 组织和征收本行业各企业的培训税，其中 80%用于 SETAs 支持职业技术教育和职业培训的发展，20%上缴 NSF;

b. 制订本行业的技术发展规划和战略;

c. 根据国家资格证书框架（National Qualifications Framework,NQF）的要求，

[3] DfES (2005) Skills: Getting on in Business, Getting on at Work Part 1. London:HMSO.

发展、促进、监管、审批本行业的学徒培训项目;

d. 帮助企业发展自己的培训场地、制订培训计划;

e. 为本行业未来技术需求提供支持;

f. 作为 NSF 的分支机构。

雇主参与本行业 SETAs 的主要途径也是成为 SETAs 理事会的成员（法律规定 SETAs 理事会成员大多数都应当由企业代表组成）。雇主可以通过参与本行业 SETAs 的一些职业技术教育方面的活动，如提供实习场地、提供技术支持等，获得本企业所交纳培训税的 70%的返还。但是在实际运作中，很多雇主都自愿提供培训服务，而不要求 70%的税收返还，所以很多 SETAs 都有资金剩余，这些资金当然也都流向了公立的职业技术教育机构。虽然这招致很多人批评 SETAs 的透明性和资金使用效率，但不可否认的是，SETAs 使用这些资金帮助了很多弱势群体，如妇女、黑人，使他们有更多的机会参与到职业技术教育培训中来。

2. 雇主模范模式（Employer-modelled Approach），代表国家是新加坡。

自 1993 年以来，新加坡就利用行业内的模范企业提供更为广泛的培训，以促进整个行业的技术发展。在政府主导下，各行业的优秀企业制定了一个在职培训和实习方案，具体内容就是描述某行业最佳企业的一系列重要技术工作的标准，以及通过培训员工如何能最好地完成这些工作。新加坡的职业培训就是根据这些方案进行的。虽然其他企业可以不理会这些方案，根据自己的目标和工种制定自己的计划。但是，新加坡政府希望其他公司可以通过学习本行业最佳企业的做法，重视最佳企业的培训方案，提高自身的培训质量，进而促进整个行业技术水平的提高。

作为激励，凡是和最佳企业培训方案一致的职业培训项目，只要经过评估和鉴定，获得全国技能鉴定系统（National Skills Recognition System, NSRS）的资格认定，就成为有资质的培训提供者，可以获得技能发展基金（Skill Development Fund,SDF）提供的 1%的成本补偿金，而不论这个培训是提供给本企业员工还是其他企业员工。

在这样的体系中，雇主的作用如下:

a. 优秀企业可作为本行业其他企业的模范，为其他企业提供培训和实习机会;

b. 通过学习优秀企业，其他企业可以更好地利用自身的培训资源;

c. 为了支持该职业技术教育体系，缴纳 SDF 税。该税收针对的是那些招收最低收入工人的企业，就是说，这是一项惩罚性的税收。那些雇佣低技能、进而只需要支付低工资的雇主，应该花钱支持职业技术教育培训。

实际上，雇主们非常愿意参与优秀企业的培训项目，因为这样可以学习到这些企业是如何培训雇员、如何提高技能的。从政府的角度来看，这种培训方式有助于提高整个行业的国际竞争力。但是，问题是，如果优秀企业不够开放，不愿意和其他企业分享自己的职业技术教育资源，该体系就会出现困难。

3. 雇主拥有模式: 代表地区是香港，英国也有类似的机构

即由雇主协会或者雇主代表机构提供资金支持，以满足本行业、本企业职业技术教育培训的需求，这些协会或机构与国家建立的全国性的、跨行业的行业机构、职业技术教育体系关系较少。代表机构就是香港的行业培训协会（Industry Training Associations, ITAs）。20世纪70年代根据当时港督政府的《行业培训法》，香港一些核心行业成立了各自的ITAs，其目的是为了保证核心行业的雇主为职业培训提供资金支持。但是，当时的法律并不是强制性的，所以香港的ITAs是真正的企业自己设立的机构，这也是ITAs和雇主之间联系紧密的原因。以建筑业培训协会（Construction Industry Training Association, CITA）为例。CITA支持和执行香港建筑协会（Hong Kong Construction Association ，HKCA）关于技术和未来产业发展方向的政策，可以说CITA就像是HKCA的技术分部或培训部门（实际上，所有的ITAs只执行本行业协会关于技术需求的政策）。CITA的具体作用如下:

a. 与行业协会一同制定和设立本行业的技术培训标准;

b. 经营本行业的培训中心;

c. 设计和提供以需求为导向的培训项目，满足行业对技术雇员的需求，提供符合行业未来发展方向的培训;

d. 评估、考核以及鉴定学员是否合格;

e. 为参加CITA培训的学员提供实习场所;

f. 征收本行业的培训税，以用于本机构的运营。

实际上，因为ITA和行业协会是紧密相连的，ITA的作用、功能和职业技术

教育的内容设计也都会根据行业协会的要求而不断变化。ITA的经费来源于法定向雇主征收的培训税，征税标准因行业不同而不同。在建筑领域，CITA的征收标准就是根据企业签订合同总价的0.4%（平均每年7.2万英镑）。在制衣行业，该征税标准是出口商品总价的1%，由海关部门负责征收，再转交制衣行业的ITA。这使得ITA的经费高低与本行业的兴衰紧密相连。

在一些国家，如英国，政府还会为这样的机构提供资金，以支持国家政策认为重要的行业部门的技术发展。

4. 雇主驱动模式

（1）雇主驱动的公立职业技术教育体系，代表国家是荷兰。

在荷兰，雇主就是整个公立职业技术教育体系的起点、过程和终点。很多研究者认为，只有荷兰的模式才是真正的雇主主导下的职业技术教育体系。这样一种体系对于中国目前以公立为主的职业技术教育体系的改革有很多借鉴意义，因此将在后文进行详细论述。

（2）雇主驱动的合作型职业技术教育体系，代表国家是美国。

和其他国家不同，美国没有成立全国统一的行业机构体系，其职业技术教育和培训的提供是地方性的。如 2003 年的高增长行业培训计划（High Job Growth Training Initiative，HJGTI），该项目是一个雇主导向的培训项目，用于支持 12 个未来 10 年中将成为经济增长点的核心行业的职业培训。对于 83 个 HJGTI 合作伙伴而言，只要满足 7 个行业相关的维度——这 7 个维度分别是：通道（招募年轻工人）、转变（来自衰落行业的工人）、能力模型、中学后教育的可选择培训（包括学徒项目、国家培训中心）、保持力和小企业——就可以符合美国劳工部的要求并获得它的批准和资金支持。但是公共资金只提供最初的启动经费，以后运营资金依赖于合作者的投入，其中包括雇主的投入。以汽车行业的 HJGTI 为例，该 HJGTI 由社区学校、雇主、雇主协会、技术供应联合会、工作中心以及其他关键利益者组成，其中雇主发挥了重要的作用。汽车行业拥有一个劳动力解决方案论坛，由 80 个资深人力资源副总裁组成，以解决该行业劳动力需求的核心事务和建立恰当的伙伴关系，如每年花费 HJGTI 90 万美元的资金用于“提升全美汽车行业标准”。汽车行业的雇主们还会设定该行业合作型职业技术教育所要达到的目标，当然为此他们需要提供相应的资金，其中包括提供 211 万美元

用于雇员关于车辆和零部件工作必需技术的培训。

然而，容纳了若干行业机构在内的职业技术教育体系，是否就变成了一个以雇主为导向的职业技术教育体系，仍旧值得存疑。很多国家打着“雇主参与”的旗号，实际上建立的却是“政府主导的职业技术教育体系”。英国的行业技能发展机构（SSDA）定义了五种雇主参与职业技术教育的行为[4]:

a．雇主参与SSCs的战略制定和发展工作;

b．雇主参与技术教育内容和资格评定的设计;

c．雇主参与技术教育内容和资格评定的实施过程;

d．雇主参与职业技术教育和劳动力市场的研究和信息收集;

e．通过沟通交流参与职业技术教育。

但是，只停留在定义层面是没有意义的，关键要看事实上雇主是否参与了这些活动，对于各种活动的参与程度有多高，这些都有待研究。英国 2005 年的《雇主调查》（Employers' Survey）显示，只有 27%的雇主明确知道存在行业技能委员会这样的机构，平均只有 14%的雇主曾经和行业技能委员会有过联系[5]。英国从 20 世纪 80 年代开始建立以需求为导向的职业技术教育体系，90 年代就明确提出了雇主参与的重大意义，有着庞大的SSCs体系（25 个SSCs），但实践效果仍然不尽人意。这说明，要真正建立起以雇主为导向的职业技术教育体系，还需要做很多工作。

二、荷兰模式——以雇主为导向的公立职业技术教育体系[6]

有研究认为，通过一系列具有实质意义的财政支持和制度安排，荷兰的职业技术教育体系是最为彻底的、真正的以雇主为导向的职业技术教育体系。

1．新职业技术教育法案的出台

和许多发达国家一样，荷兰企业对于教育体系不能满足日新月异的技术需求

[4] Payne, J. (2008), 'Sector Skills Councils and employer engagement – delivering the "employerled" skills agenda in England', Journal of Education and Work, 21, 2, 93–113.
Sector Skills Development Agency (SSDA) (2007), Employer Engagement Action Planning Guidance (Astrid Flowers Ltd & Simpson Consulting Ltd) (Wath-upon-Dearne: SSDA).

[5] Sector Skills Development Agency (SSDA) (2006), 'Skills for Business Network 2005: Survey of Employers', Research Report No. 18 (Wath-upon-Dearne: Sector Skills Development Agency).

[6] Sung, J.(2010),Vocational education and training and employer engagement: an industry-led sectoral system in the Netherlands, International Journal of Training and Development, pp.16-31

严重不满，要求改革职业技术教育的呼声一浪高过一浪[7]。在这一背景下，1984年，荷兰政府试图在不改变现有职业技术教育框架的前提下，新成立两类机构——the Wagner Commission和Sector-specific National Bodies，以应对这一压力。这两类新增机构的目的是加强教育行政部门和雇员、雇主、职业学校以及行业机构之间的沟通联系，发展新的工作体系和培训、教育包。这些方法和当时世界上其他很多国家，如英国、澳大利亚等没有什么区别，但是成效并不大。随着时间的推移，人们逐渐放弃了这些所谓的新工作体系和培训、教育包[8]。1989 年，Wagner Commission被“Rauwenhoff Commission”替代[9]。这次改革唯一有价值的是“社会各利益相关者的合作”和“责任分担”的理念，并成为后期职业技术教育体系改革的舆论背景。终于，在行业协会和雇主的推动下，1996 年荷兰通过了新的《成人和职业技术教育法》（WEB），以法律的形式规定了职业技术教育体系中各利益团体的作用和责任。其主要特点如下[10]：

（1）新的职业技术教育体系应该有各类学习通道，并且不同学习通道之间是连贯的、灵活的，和行业企业需要的技术和工作是有关联的。

（2）达到浪费最小化，即及时更新技术教学内容，抛弃落后的、不符合社会经济发展需求的技术，这也要求资格认定必须是简便的、宽口径的、灵活的、随时变化的并适用于工作需求的。

（3）行业企业界对职业技术教育的技术和培训内容具有实质的影响力。

（4）建立新的制度体系，以适应雇主导向的职业技术教育体系要求。

后两个特点对于荷兰职业技术教育的发展是至关重要的。实际上，新的职业技术教育法为荷兰建立了一个全新的职业技术教育体系。这个体系是由雇主通过行业机构（称为“知识中心”，Knowledge Centres）来驱动职业技术教育符合雇主的需求。通过这种以雇主为导向的制度安排，职业技术教育体系中分别以学校和工作为基础的要素之间形成了紧密结合，进而通过以能力为基础的资格认证结构被广泛认可和接受。

---

[7] Berryman, S. E. and Bailey, T. R. (1992), The Double Helix of Education and the Economy,New York: Columbia University Press.

[8] Nieuwenhuis, A. F. M. (1993), ‘Beroepsgerichte Leerplanontwikkeling’, in W. J. Nijhof, H. A. M. Franssen, W. Th. G. J. Hoeben and R. G. M. Wolbert (eds), Handboek Curriculum: modellen, theorieën, technologieën (Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger), pp. 175–90.

[9] Mulder, M. and Tjepkema, S. (1999), ‘International briefing – training and development in the Netherlands’, International Journal of Training and Development, 3, 1, 63–73.

[10] Nijhof, W. J. (2004), ‘The process of shaping a responsive VET system: a reconstruction’, in W. J. Nijhof and W. van Esch (eds), Unravelling Policy, Power, Process and Performance: The Formative Evaluation of the Dutch Adult and Vocational Education Act (s-Hertogenbosch: CINOP), pp. 15–38.

2. 新职业技术教育体系中各利益相关者的作用[11]

WEB法详细规定了新体系下各利益相关者所应发挥的重要作用，尤其是知识中心的核心作用，主要包括:

（1）各行业必须成立相应的“知识中心”，用于确立本行业的职业技能要求（胜任本行业工作的基础性要求）。知识中心提供合格的基于实际工作背景的培训基地，并促进受训人员的就业。知识中心的首要目标是设定职业技能培训知识体系，这种知识体系将主导所有的职业技术教育和培训，以联系雇主所需要的技能和普通技术学校所教授的知识，从而在专业技能需求和公共职业技术教育之间架起一座桥梁。

（2）在“社会伙伴”中（其中包括雇主和雇员），雇主对确立行业技能体系具有更重要的作用，对于上述知识中心确立其培训内容和进行资质认证具有更大的影响。知识中心在职业技术教育和培训方面发挥推动作用，并确立职业培训主要的学习内容。知识中心的这一作用是有效率的行业机构的一个特点（后文就这一点还将展开讨论）。由雇主高度参与和承担主要责任的知识中心在荷兰职业技术教育体系中起着核心作用。否则，雇主的参与不过是旧体制的附属品。

（3）新的职业技术教育体系同时也得到了其他机构的有力支持，其中包括改革后的职业技术教育学院。例如，教育和劳动力市场咨询机构（ACOA）应确保知识中心所建议的培训和资质认证能够契合社会经济发展的需求（即所谓的“宏观效能”标准），确保资质不重复，并能够遵循通用的标准。此外，新制度将数百所本地培训学院合并到了 43 所区域性培训学院中，以提供更加集中和有效的职业培训，由这些合并后的学院来进行“基于正规学校”的职业技术教育。

不过，这些学院也接收那些已经在工作中获得了实际技能的学徒，帮助他们获得理论知识。所有的学生（包括在职的和全日制的）都必须达到知识中心所要求达到的职能技能标准。正如荷兰职业技术教育委员会（MBO，它是所有职业技术教育学院的主管部门）规定的那样: “知识中心规定‘做什么’，而我们规定‘怎么做’。”这已经构成了荷兰高效的职业技术教育体系的另一个鲜明特征，即职业技术教育学院只被设定来完成知识中心所要求的职业技能培训，而不是任何政府部门设定的“教育目标”。因而，荷兰的职业技术教育委员会（MBO）

[11] Borghans, B. and Heijke, H. (2004), ‘Promoting the macro-efficiency of vocational education’, in W. J. Nijhof and W. van Esch (eds), Unravelling Policy, Power, Process and Performance: The Formative Evaluation of the Dutch Adult and Vocational Education Act (s-Hertogenbosch: CINOP),pp. 76–96.

就根据现有的 17 个知识中心的情况，相应地设立了 17 个课程组。

在荷兰的新职业技术教育体系的设计中，以及在WEB法所规定的各利益相关者的关系中，值得关注的另一个特点是它有助于产生“激励”。一般而言，一个有效的激励机制至少能产生两个重要的结果。首先，如何利用公共投资来克服“市场失灵”，即让大多数的雇主愿意成为“职业技术教育体系的一员”；其次，应当让雇主在职业技术教育体系中发挥领导作用。在荷兰，行业培训财政资金是“流向”知识中心（后面会详细论述财政资金安排的制度设计）的，这样就避免了因为雇主看不到参与职业技术教育体系的效果而使新的制度安排变得“无效”。正如一所知识中心的负责人所说:“事实上能让雇主参与到知识中心的工作中来，靠的是让知识中心掌握职业培训资金的流向。只有让知识中心拥有了一定的资源，并有通过调配资源分配的方式来满足雇主所需的权力，那么，雇主就没有理由不参与到职业技术教育体系中来。”

只有这样，雇主才会渴望参与知识中心的工作，以帮助建立符合企业需要的职业资格所需要完成的学习和培训要求，并在他们的企业中提供实习场地。同样，知识中心也有激励去提高其培训技术水平，从而保证职业资格认定的时效性。

3. 职业技能资格认证结构

荷兰的职业技术教育体系是由知识中心（由各种社会利益群体构成，例如雇主和工会）来驱动并展开工作的。资格认证在不同的利益相关者之间起着关键的作用。因为，如果资格认证的技术不是雇主们所需要的，或者说职业培训的内容是雇员在实际工作中用不上的，那没有人会热衷于参与到职业技术教育中来。因此，有必要分析一下究竟是什么促使雇主们积极参与到“资格认证体系”的工作中来，而不甘心留在“体系之外”。

（1）新的资格认证体系

从实际中看，新的资质体系包括两个鲜明的特征。首先，新的资格认证设计体现了雇主的要求，其目的是通过对持证人员技能的认可，来加强其受聘时对雇主的吸引力；其次，新证书有助于提高各个行业培训的“标准化程度”，公共和私立职业技术教育机构可以根据统一的资格认证框架来提供培训项目。在不考虑培训进行地点和方式的情况下，这样一个统一的标准有其实际的效益。尽管这一特点不是荷兰职业培训体系所特有的，但是它对实现WEB法的目标起着重要的

作用，即具有充分的弹性和包容性。

荷兰的职业技术教育培训资质证书分为四个等级，即1级（助理培训）、2级（基础职业培训）、3级（职业培训）和4级（中层管理人员培训）。为获得这些资质，职业技术教育受训人员有两种选择：一是基于工作经验的学徒（BBL），二是基于学校的学员（BOL）。

基于工作经验的学徒的重要特征是受训人员（学徒）和主管部门认定的雇主之间有合同关系，这些受训人员可以得到雇主提供的最低工资。他们80%的时间用于工作并接受工作培训，另外20%的时间在学校接受教育。法律规定这些受训人员至少要有60%的时间用于接受企业的实地培训。

基于学校的学员（BOL）不必签署雇佣合同，他们在某一区域性培训学院拥有学籍。他们每周有1天在企业实习。只有经过知识中心认可的雇主（那些可以培训学徒的雇主）才能为这些学员提供实习机会。因此，基于学校的学员在企业中度过的时间至少要占到他们总的学习时间的20%，最多占到60%，在企业实习过程中，学员一方面接受实际培训，另一方面可以获得少量实习津贴（但不是工资）。

近年的学徒主要是年青人，尽管其平均年龄有上升趋势，但这两种选择对年龄都没有法律上的限制。而且不论选择哪种培训方式，只要符合资格认证的要求，WEB法都同样承认其资质。

（2）灵活性和满足需要

这种基于工作和基于学校的培训办法在满足学员的意愿、并保证培训效果方面具有优势。此外，与1996年之前相比，这种培训办法还具有其他一些优点。如这套办法使得荷兰的职业培训体系能够适应经济形势的变化。在经济疲软时，只有少数雇主能够提供培训报酬，这种双轨制体系就允许年青人更偏重于基于学校的培训，因为在经济疲软和失业率较高时，学校可以提供大量学习机会，反之亦然。因此，这样的职业培训体系能够不受经济形势的影响。当然，有人会争辩说基于学校的学习和基于工厂的培训之间是有差异的。但是，毫无疑问的是，这两种培训方式各具优势，可以满足不同的受训人员的需要。

近期的职业培训特别强调灵活性，以及满足地区性要求。在这方面，荷兰的职业培训体系也有其优势。例如，为了满足雇主在地域和行业方面的需要，地区

职业学院（ROCs）有权调整最多可达20%的课程来满足地域性雇主的需要。荷兰南部和北部地区的劳动力市场有着很大的不同，所以南北部的雇主对雇员也有着不同的职业技能要求。例如，在以轻工业为主的地区，雇主们对培训的要求和传统工业区的情况就完全不同。

地区职业学院（ROCs）也提供岗位经验和继续教育职业培训。例如，为了让员工接受特殊的培训，雇主可以与知识中心联系，后者可以考虑在行业标准之外增加特殊的培训。知识中心也可以考虑公司和雇员的培训需要，安排某一所学院来提供特殊的培训课程，但是要完全由雇主提供资金。

荷兰方面的经验实际上反映了两种对立的发展趋势。一方面，在资质认证标准化方面作了大量的努力（例如，在课程设计中应用相同的“能力模式”）以便打开资质认证的方便之门；另一方面，提供了不同的培训途径和灵活的培训课程，来满足雇主和雇员不同的需要。这些办法有助于提高职业技术教育受训人员的雇佣率。

（3）通过资格认证联结不同的利益相关者[12]

WEB 法要求职业培训体系能够实现三项重要功能：1）将行业技术需求和职业技术教育相挂钩；2）调控职业技术教育和培训的产出（包括数量和质量）；3）理顺雇主、学员和职业技术教育培训机构（ACOA，1997）之间的“关系”。

提高雇主参与职业技术教育的三个非常重要的方面包括：1）职业技术教育的培训内容结构；2）职业技术教育体系的权力结构；3）激励和所有权结构。

权力结构和培训内容

对知识中心来说，它本身就是由雇主和工会组成的。这就意味着，在雇主和工会（员工代表）的参与下，知识中心可以明确适当的职业培训目标（包括培训等级和培训数量）。培训技能内容的确认也将得到各参与方的支持。研究表明，雇主非常认真地履行了其职责，因为他们知道他们的参与将为区域性培训学院的学员们提供荷兰职业技术教育和培训的标准。这一点对于提高培训人员的就业率非常关键。虽然其他国家的职业培训体系中也体现了雇主参与，但是，如果知识中心不能有效地在资格认证和资金方面影响（或者决定）职业技术教育和培训的

[12] Brandsma, J. (2004), ‘The effectiveness of the qualification structure’, in W. J. Nijhof and W. van Esch (eds), Unravelling Policy, Power, Process and Performance, The Formative Evaluation of the Cully, M. (2005) Employer-provided Training Findings from Case Studies. National Centre for Vocational Education Research, Adelaide: NCVER.

结果，雇主们将既不会在知识中心理事会的层面、也不会在顾客（接受职业技术教育体系培养的学员）的层面“加入”到培训体系中来。荷兰的职业培训法可以确保知识中心对雇主们有足够的“吸引力”，让他们在不同的层面上成为培训体系中的一员，包括成为知识中心的理事会成员，决定职业技术教育培训的内容以及资格认证体系的设计、决定职业技术教育财政资金的流向等。

相比之下，在其他多数的职业技术教育和培训制度中，职业技术培训内容以及学院职业技术教育和培训方面的公共资金的去留，都取决于政治考虑和经研究发现的所谓雇主们的“反馈”。而另一些职业技术教育和培训体系的决定权出于其他更为明显的需要，例如，考虑所要获得证书的等级。比较而言，在荷兰的职业技术教育体系中，因为知识中心就有权设定有关职业技能培训的类型、等级和培训数量（被称为“实现目标建议书”），所以雇主对公共投入的使用就有更大的发言权和影响力（参见后文对知识中心的讨论）。针对不同行业，“实现目标建议书”的推行具有强制性，并对职业技能层级和受训人员的数量和质量具有实际影响力。

上述讨论说明，在荷兰的职业技术教育体系中，按照法律规定，知识中心的“权力”可以确保其能够影响行业培训的发展。知识中心成为一个真正的发挥作用的驱动力，推动荷兰职业技术教育体系的不断发展。在荷兰之外，新西兰是唯一采用类似授权模式的国家。

激励/所有权结构

知识中心负责制定职业培训的标准和资质认证条件，并得到资助以维持此类标准。知识中心拥有很大权力，并有激励去维持其证书的效力，接受评价（由雇主和雇员来评价）并不断更新其培训标准。这只是荷兰职业技术教育改革、建立以雇主为导向的一个例子。实际上，由于可以决定公共教育资金的流向，知识中心有极大的激励去采取各种方式，持续促进职业技术教育符合企业行业技能发展的需要（参见“资金”部分的讨论）。一般来说，职业技术教育和培训资金通过三种途径实现开支，每一种途径和行业机构都有不同程度的牵涉：1）直接通过行业机构（例如荷兰和新西兰）；2）通过学员（例如澳大利亚）；3）通过学院或者公共培训计划（例如大多数的其他国家）。显然，只有第一种办法使得行业机构具有最强的导向作用，让雇主更容易参与其中，从而提高雇主的参与率和受

训人员的雇佣率。

这样，雇主有激励认真参与到职业技术教育培训中，从而有助于抵消市场失灵带来的影响。例如，作为对新的和现有的雇员提供培训的激励，那些得到认可的雇主（由知识中心认可）可以通过税收返还获得相当于受训人员工资15%的补偿。这种办法经常被视为让雇主能够积极参与培训的重要激励。这样就产生了一个正向的和强化的循环。雇主首先提供了工作和培训的机会，其中反映了工厂对技术雇员的需求。这些需求经过国家的投资，被转化成为具有资质的技术雇员。雇主经授权（由知识中心授权）成为学徒岗位和实习场地的提供者，他们得到补贴来从事培训工作（他们原来已经在做此项工作）。事实上，这些补贴可以抵消雇主们担心为同行业竞争对手培训雇员的恐惧感，激励他们的“责任心”。如果大多数雇主都能够参与到这一培训体系中来，就可以形成一个公平竞赛的效果，从而最小化市场失灵的不利影响。

对职业技术教育学院来说，他们渴望学生获得良好的和持续性实践工作经验，这也是WEB法的主题思想——让职业技术教育和培训与工作环境相联系。因为学院的教学成就通常通过就业率来评估，区域性职业技术教育学院提供给学员的学习内容应当是符合社会需求、受到雇主认可的。这也促进职业技术教育学院和知识中心密切合作，以便寻找最好的企业实习机会、学员未来就业机会，让学生们得到良好的实际岗位培训经验。毕竟单独依靠学校是不可能为学生提供有价值的实际工作经验的，这样也促进了学院参与到新的职业培训体系中来。相反，其他大多数国家的职业培训体系没有这些优点，他们无法让学院和行业机构建立起密切的合作关系。

（4）知识中心的作用

回顾了知识中心在职业技术教育体系中的领导地位后，我们还需要考察一下知识中心到底怎样做才能激发雇主参与的兴趣。2009 年，荷兰根据经济部门分类建立了 17 个知识中心（与 1996 年相比，2009 年知识中心的数目减少了，这是因为要保证资格认证结构足够灵活和便利，知识中心的覆盖范围变大了）。

知识中心的一个最重要的任务，是为以能力为中心的资格认证体系设计培训包。它的第二个法定作用跟这些资格认证的结果有关，即“目标的实现”。通过自己的研究单位或者其他伞状组织如“Colo”的帮助，知识中心还被委托说明自

己的培训包，并分析、总结、评估其他社会合作者的执行情况。对这些信息的分析是针对每一个资格认证的总括性看法，分析的结果将影响 VET 资金的分配。

除了资格认证外，知识中心还承担其它任务。实际上，与荷兰境外的其它行业体系相比，荷兰的知识中心也许承担着最为广泛的职责。下列任务是知识中心的法定职责[13]：

a. 协调并推动行业培训；

b. 通过提供就业机会吸引新人加入本行业；

c. 提供通过认证的实习场所；

d. 为企业管理人员提供培训教材和培训课程；

e. 作为培训质量监控者，监督企业培训实习的质量，为地区职业技术教育学院提供考试（在某些行业）。

资格认证体系是知识中心所有其它职责中最为重要的起点。每年，知识中心都必须将他们的相关建议提交给教育、文化和科学部，并详细说明他们负责的资格认证框架下职业学院和其受训人员所要达到的目标（即，受训人员的数量和质量）。这些建议需要由教育和劳动力市场咨询机构（ACOA）进行审查。ACOA 会对所建议的目标进行详细的考察，以确保行业建议之间不发生冲突，实现所谓的“宏观效率”，即，将资格认证体系与整个社会需求而不仅仅是与单个行业相匹配。

这些建议一经“批准”，教育、文化和科学部就将为各类资格认证和目标提供资金支持。资格认证将在职业资格注册中心（Central Register of Vocational Qualifications，简称是 CREBO）进行登记。不过，被批准仅仅是知识中心所承担其他职责的第一步。例如，对于围绕工作进行的培训，知识中心需要确保有足够数量的合格的实习场所，以便开展能达到预定标准的职业技术教育，并能提供学徒培训项目。如有必要，知识中心可能需要寻找新的实习地点，确保雇主符合适当的监督和培训标准。同样地，对于围绕学校开展的正规教育，知识中心需要通过其伞状组织（对于知识中心，其伞状组织是 Colo；对于地区性学院，其伞状组织是 BMO Raad）与各种地区性学院进行联络。

伞状组织代表知识中心向教育、文化和科学部作出陈述，协调各个行业机构

[13] Sung, J., Raddon, A. and Ashton, D. (2006), Skills Abroad: A Comparative Assessment of International Sector Skills Policies and the Implications for the UK (Wath-upon-Dearne: Sector Skills Development Agency).

的资格认定和建议。Colo 的这种“伞状”作用使得其拥有跨行业的“核心能力”，在制定跨行业发展计划中起核心作用。此外，Colo 从各个知识中心获得职业需求、职位空缺、职业发展趋势和技能需求方面的跨行业劳动力市场信息，并将这些信息公布在网上。这是荷兰职业技术教育体系非常有价值的一个特点。因为大多数行业机构就像是一个“粮仓”，这使得它们缺乏处理跨行业事务和调整整个劳动力市场的能力。最大的一个问题是，某些行业实际上在招收和培训同样技能的学员（例如，技术人员和初级工程师）。

因而，除了培训外，知识中心与 Colo 还一同试图通过简便性和灵活性促进技能培训效果最大化。Colo 认为，“工作的实质就是匹配——将学习者与工作空缺匹配，与资格匹配，将求职者与职位空缺匹配，与新的技能匹配”。Colo 在获取丰富的跨行业劳动力市场信息和预测方面的作用对知识中心和整个职业技术教育体系的有效性具有重要意义。因而，这将为雇主增强知识中心的有效性。

（5）地区培训学院的作用

前面特别强调了知识中心在学院获得支持方面起到的先导作用。下面将具体考察这对学院意味着什么。

为了集中 WEB 法规定的行业支持，并解决不同的地区技能需求，1996 年 WEB 法实施后，全国 400 多个职业培训学院合并起来组建成了 43 个大型地区职业学院和另外 13 个专业培训机构（例如，农业机构）。

按照 WEB 法，地区培训学院有两个非常重要的任务。第一，为在校学生进行职业咨询（雇主为围绕工作的学徒培训履行类似的职责）；第二，为基于学校的教育和基于企业培训的两类学生提供学习计划。为实现这两点，和知识中心一样，学院也需要向教育部递交有关学习计划的建议。虽然有由知识中心设计、经教育、文化和科学部批准的资格认证构成了地区职业学院提出计划建议的框架，但是学院却被强制要求提供相关资格认定框架的学习计划。实际上，在提出建议时，学院需要权衡知识中心的资格目标和本地区经济发展所需的当地资格需求之间的竞争性压力，还要考虑学习者自身的需要。不过，总的来说，制度安排是要求地区职业学院主要支持 17 个知识中心的工作，而不论它提供的是围绕学校的培训还是围绕企业的培训。

与其它行业体系的VET学院相比，地区职业学院的自主性可能少一些，总体

上它们受知识中心的工作和行业需求的引导。在评估行业机构的“宏观效率”时，Borghans和Heijke认为，“地区培训学院严格地受到领导部门（知识中心）决策的约束，很大程度上受工商业意愿的指引”[14]。

（6）资金安排

本节将重点介绍知识中心的各种收入来源。因为，除非行业机构得到足够的资金支持，否则其有效性将受到严重影响。而且行业机构如果资金不足，效率不高，雇主不太可能有兴趣参与他们的工作。

与其它国家的行业机构相比，荷兰知识中心的资金非常充裕。它主要有以下四大资金来源:

a．知识中心根据其开发、维护的资格认证标准或资质数量得到报酬支付。不过，自从引入了以能力为基础的制度后，资质数量已从 200 个增加到 700 个。随着最近灵活性被提上日程，700 多个资质预计将减少到 300-400 个左右。这对知识中心可能会有财政上的影响。[15]

b．知识中心承担的一个职责是对有能力提供基于工作的培训（学徒训练）、并有资格开展这项任务的雇主进行认证。对于没有资格的企业，知识中心将为他们培训所需的监督人员和指导人员。为此，知识中心将按照其认证的公司的数量获得报酬。有些知识中心还给一小部分荷兰境外的公司提供认证，以便于这些企业开展部分围绕工作进行的培训，例如，旅游、饭店和零售。不过，它们对这些海外企业的认证得不到资金支持，虽然这增强了知识中心学徒培训项目的吸引力。在过去几年，大约有 16.7 万家公司得到了培训认证。[16]

c．知识中心受委托为它们所代表的行业招聘学员，并按照招聘培训学员的人数得到报酬。2007 年荷兰对所有的知识中心的培训活动提供的政府核心资金数额为 28.7 亿欧元左右，其中每名VET学生平均支出 6600 欧元，知识中心得到了 9800 万欧元。因为资金数额与培训活动的数量挂钩，单个知识中心可能得到的收入会是它们其他行业部门同行的好几倍。例如，“零售和批发知识中心”在

[14] Borghans, B. and Heijke, H. (2004), ‘Promoting the macro-efficiency of vocational education’, in W. J. Nijhof and W. van Esch (eds), Unravelling Policy, Power, Process and Performance: The Formative Evaluation of the Dutch Adult and Vocational Education Act (s-Hertogenbosch: CINOP),
pp. 76–96.

[15] van Esch,W. (2004), ‘Looking ahead – Recent developments in Dutch VET Policy’, inW. J. Nijhof and W. van Esch (eds), Unravelling Policy, Power, Process and Performance: The Formative Evaluation of the Dutch Adult and Vocational Education Act (s-Hertogenbosch: CINOP), pp. 245–52.

[16] Ministry of Education, Culture and Science (MinOCW) (2003), Adult and Vocational Education, Movements and Success Rates. Available at http://www.minocw.nl/english/figures2003/060.html (accessed 10 November 2005).

2007 年得到了 1700 万欧元资金，是“肉食加工知识中心”的数倍。后者培训的学生人数为 2000 人，而“零售和批发知识中心”的学生人数为 4.4 万人。[17]

d. 知识中心还可以从项目和研究中得到额外的收入，这些项目包括对体系内的其他利益相关者提供服务。例如，知识中心可以整理有关它们行业和劳动力市场的各种数据，这些信息可以帮助地区职业学院了解哪些培训计划最有可能带来就业，以及某些地区技能紧缺的状况。有些知识中心还定期就行业的消长和最新动态展开雇主调查。

在其法定职责权限范围内，知识中心有相对的自主权，可以按照它们认为合适的任何方式使用自有资金。当然，知识中心也必须接受财务审计，要证明它们的资金使用达到了预期目标。

作为全国性谈判的一部分（应该是国家征收用于资助职业技术教育的税），某些行业的社会契约本身就包含由雇主支付行业培训资金的协议，征收标准是工资的一定百分比（从 0.2-0.5%不等）。该基金也由知识中心进行管理。实际上，这是一项为了进行定期行业培训活动而在政府资金之外收取的培训税。例如，当金属行业工人短缺时，这笔资金就可以用来开展一项短期集中式培训课程，课程由地区职业学院提供，目的是对失业人员进行培训，让他们能够在金属制造行业工作。

在此，我们可以看到，有许多资金分配受到知识中心工作的层次和质量的影响。换句话说，知识中心可以通过在诸如资质、职业技术教育培训人数、工作场所认证等领域做好工作来影响自己的活动层次，扩大业务，增加影响力。最有效的知识中心应该能够把所有这些职能整合在一起，而荷兰的资金支持机制是帮助知识中心实现这一点的关键。这与其他体系形成了鲜明的对比，例如，有些体系的资金是针对一些非常窄的目标，如，资格认证目标。此外，荷兰的案例似乎说明，如果把这些作用很好地整合起来，行业机构就会给用户（包括雇主和学习者）带来更多的价值。

总之，荷兰以知识中心为核心的职业技术教育体系表明，除了建立一些雇主参与的行业机构外，还有很多工作要做，例如，资格认证、资金支持结构、权力结构等。雇主参与的程度，将依赖于上述各个要素如何与其它要素整合起来。

[17] Ministry of Education, Culture and Science (MinOCW) (2008), Key Figures: 2003–2007 (Den Haag: OCW).

同时荷兰的案例提供的教训是: 大多数国家职业技术教育体系改革通常的做法是，给旧的要素增加新的要素。以英国为例，当它想实行一项“以雇主为导向”的 VET 制度时，就在以“学习和技能委员会”（LSC）主导的“以供应为导向”结构中增加一项 SSCs 的制度安排。但是研究发现，这两类机构的理念基本上互相对立，结果是以雇主为导向的职业技术教育体系无法真正建立起来。因而，荷兰的经验告诉我们，重要的是，通过改革来从根本上重新思考 VET 体系内的各个组件的运作方式。为了完成从“以供给为导向的”职业技术教育体系向“以雇主为导向的”职业技术教育体系的转变，需要对整个制度安排进行彻底变革，这涵盖制度安排、资金分配和权力结构等多个方面。

当然，这不是说荷兰新的职业技术教育体系不存在问题。实际上，由于荷兰的职业技术教育改革主要致力于建立以雇主为主导的行业机构，而对于建立职业技术教育和通识教育之间的衔接却鲜有行动。原因很简单，因为不同的利益群体参与职业技术教育的动机很不相同。对于雇主而言，他们关心的是这个职业技术教育体系能否培训出足够的合格雇员，以满足他们提高生产效率的追求; 对于雇员而言，提高个人的技术水平只是手段，目的是增加收入、提高工作满意度和安全感; 雇主协会希望通过雇员培训技能的提升和改进，进而改造行业的工作流程; 而工会则希望能够增加雇员的自主性，进而增强工会的影响力。这些不同利益体的博弈结果未必符合教育学认定的规律。而且，在荷兰体系中，雇主的影响力显然远远大于其他利益者。也许，由于历史上荷兰是“双元制”职业技术教育体系，这可能会给雇主的行动带来一些传统的、历史的和文化背景方面的限制，进而提高其他利益群体的作用。但是，即使在澳大利亚这种“雇主自愿参与”的模式下，研究者也发现教师只是被动参与者，他们在这个职业技术教育体系中的作用受到了限制和压抑[18]。

[18] Smith,E.(2010),A review of twenty years of competency-based training in the Australian vocational education and training system, International Journal of Training and Development, pp.54-64.

上期回顾

2010 年第 3 期（总第 42 期）

通过税收优惠减轻学生和家庭教育负担的可行性

摘要：自从 2007 年国务院关于学生资助的重要政策发布后，我国的学生资助状况有了根本性的改观，家庭经济困难学生上学难的问题在很大程度上得到了缓解。助学金、奖学金、助学贷款等方式是对学生的直接资助，而税收优惠则是一种间接资助手段。许多国家都通过税收优惠的方式减轻学生和家庭的教育负担。本文特别对美国的教育税收优惠予以介绍，并在分析我国个人所得税法相关规定的基础上，对通过税收优惠减轻学生和家庭教育负担的可行性做了探讨。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1500 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院 413 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183