



# 为工作而学习

经合组织职业教育和培训审查

## 中国的备选方案

Małgorzata Kuczera 和 Simon Field

2010年6月





# 为工作而学习

经合组织职业教育和培训审查

## 中国的备选方案

**Małgorzata Kuczera 和 Simon Field**

2010年6月



## 经济合作与发展组织

经合组织是一个独特的论坛。在其中，31个民主政府协力应对全球化带来的经济、社会和环境等领域的挑战。同时，对诸如治理结构、信息经济、人口老龄化的挑战等新发展和焦点问题，经合组织也率先进行研究，并协助各国政府制定对策。这一组织为各国政府提供了一个比较政策经验，寻求共同问题的解决办法，识别良好做法和协调国内和国际政策的平台。

经合组织成员国有：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。此外，欧洲共同体委员会也参与经合组织的工作。

经合组织秘书长对本报告的出版负责。报告中表述的观点和引用的论据并不一定代表该组织或其成员国政府的官方意见。

## 目录

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 摘要：优势、挑战和政策选择 .....                  | 5  |
| 挑战和政策选择 .....                        | 5  |
| 第一章 导言 .....                         | 9  |
| 1.1 中国的职业教育和培训 .....                 | 10 |
| 1.2 本报告：特定政策问题研究.....                | 10 |
| 1.3 本报告的结构 .....                     | 12 |
| 1.4 中国高中职业教育和培训概况.....               | 12 |
| 1.5 评价：该制度的优势 .....                  | 14 |
| 第二章 政策问题.....                        | 17 |
| 2.1 发展工作场所培训 .....                   | 18 |
| 2.2 资源和质量 .....                      | 27 |
| 2.3 规划和协调 .....                      | 32 |
| 参考资料.....                            | 39 |
| 附件 A.....                            | 43 |
| <br>                                 |    |
| 图                                    |    |
| 2.1 职业教育和培训资金来源.....                 | 19 |
| 2.2 职业高中学生与教师比例，按区域分列，2007年.....     | 29 |
| <br>                                 |    |
| 方框                                   |    |
| 方框 1.1 经合组织职业教育和培训政策审查“为工作而学习” ..... | 11 |
| 方框 2.1 工作场所培训合同.....                 | 23 |
| 方框 2.2 参与职业教育和培训学生工作场所培训的外部机构.....   | 24 |
| 方框 2.3 雇主参与的机构框架举例.....              | 26 |
| <br>                                 |    |
| 表                                    |    |
| 表 2.1 政府和雇主如何支持工作场所培训.....           | 22 |
| 表 2.2 谁支付职业教育和培训？ .....              | 35 |

## 致谢

经合组织于 2009 年 10 月底对中华人民共和国进行了访问。经合组织十分感谢中华人民共和国国家当局的鼎力支持，他们的工作促成了本报告的编写，特别要感谢 Liu Peijun、Shen Yubiao 和 Liu Jiaming 所做的贡献。我们还要感谢中华人民共和国的许多人士，在我们到访期间，他们在学校和其他机构欢迎我们并回答了我们提出的问题。

## 摘要：优势、挑战和政策选择

中国的高中职业教育和培训制度具有诸多明显优势，其中包括：

- 确立九年制教育制度，现在中国几乎所有儿童都能完成初中教育。
- 升入高中教育阶段的青年人数迅速增加——目前大约占学生人数的四分之三，接受大学教育的青年人数也增长迅速。在高中阶段，大约一半的学生（作为一个政策问题）进入职业高中——现在职业学校共有超过 2 000 万名学生。
- 高中职业教育有一个稳固而简单的模式——包括各种专业设置，贯穿所有培训方案的高比例普通学术技能，以及开展工作场所培训及与雇主保持密切合作关系的承诺。
- 高中教育通常要求缴纳学费，但是政府在国家 and 省一级采取大量措施，尽量扫除经济障碍，确保尽可能多的学生在校学习——包括一项国家计划，该计划每年为每名职业教育和培训学校的学生提供 1500 元人民币的补助，这几乎足以支付学费，从 2009 年起实施的一项倡议免除了职业高中学生的学费。
- 中国做出妥善安排，确保职业学校的教师跟得上现代企业的要求。要求职业学校教师每年驻企业一个月，或每两年驻企业两个月。另外，许多学校还聘用大量在企业工作的兼职教师。

## 挑战和政策选择

### 工作场所培训

#### 挑战

政府补助积极鼓励开展工作场所培训，现行的政策是，在高中教育阶段，每名学生应接受一年的工作场所培训。但是与雇主间的合作形式多样。有时，开展工作场所培训时，只与单个地方雇主保持非常密切的关系，可能出现的问题是所获得的技能可能无法转移。然而，几乎没有针对工作场所培训的质量标准，也很少有地区、部门或国家机构促使雇主参与其中并将其与职业教育和培训制度联系起来。

#### 政策选择

- 制定工作场所培训最短期限的预期标准，作为高中职业教育和培训的一部分。
- 认真审议财政鼓励的用途，同时考虑到关于有益影响的有限证据。

- 拟定工作场所培训标准协议或合同，明确实习生和培训企业的权利和义务。
- 与雇主协商，共同制定工作场所培训标准，从而建立将会鼓励而不是阻碍提供工作场所培训的框架。
- 鼓励地方培训企业协会管理并支持为职业学校提供的工作场所培训。
- 拟定促使地区和部门一级雇主参与制定规定、商定课程安排和支持工作场所培训的机制。

## 资源和标准

### 挑战

虽然有一些补偿安排，但是任何学校的资源在很大程度上都取决于学校所在省份和县/区的资源。由于中国经济发展迅速但分布不均，主要集中在沿海省份和城市地区，其结果就是一些农村地区和贫困省份的学校资源不足。在这方面，对于职业学校的设备、教师等方面几乎没有明确的最低标准。虽然有一些国家指导方针，但是在无法获得资源的情况下，这些方针不可避免地无法得以实施。主要标准之一是“国家重点学校”，但从规划上来说这似乎需要大多数学校都无法获得的资源。

### 政策选择

- 如以前的经合组织对中国的审查所建议的，应当增加教育（包括职业教育和培训）方面的总体开支。
- 鉴于各地区之间可用教育经费的差异较大，应当为最贫穷地区分配额外的资源，以消除其参与职业教育和培训的经济障碍，并提高其质量。为此目的，机制可能包括：
  - 由国家政府直接提供给高中（包括职业教育和培训供应）最为有限、质量（以学生与教职人员的比例和教师资格等教师指标衡量）最差的县的集中分配的高中教育人均经费支持。
  - 更为根本的是，加强财政转移支付，以确保增强省级和县级的教育经费基础。
  - 确立中国所有地区和所有学校均可以努力达到的最低质量标准，以作为国家重点学校标准的替代或补充。这种质量标准可以与资源重新分配相挂钩。



## 规划和协调

### 挑战

制定计划以满足劳动力市场的需求是远远不够的。一些省份直接通过教育委员会管理学校，还有一些省份通过农业局等其他政府机构管理学校，同时许多学校还受区和县一级管理。这造成了严重的协调问题。在需求方，经常缺乏劳动力市场需求方面的数据。

### 政策选择

- 提供反映学生偏好和雇主需要的职业教育和培训方案组合。
- 与雇主协商制定规划安排，以管理技能供应组合，同时认识到信息方面的挑战。
- 利用工作场所培训和雇主提供工作场所培训的意愿来指导适当的培训组合。
- 加强各级政府和职业教育和培训机构之间在提供职业教育和培训方面的协调性。



## 第一章

### 导言

本章介绍了经合组织对中国职业教育和培训的政策研究，并且将其置于更加广泛的经合组织审查背景中。本章总结了中国的职业教育和培训制度的主要特点，列出了对其优势和挑战的评估意见。

## 1.1 中国的职业教育和培训

历时五年直至 2008 年，中国经济以前所未有——平均每年 11% 的速度增长（经合组织，2009 年）。由于经济衰退，增长速度虽已放缓，但仍保持强劲。2009 年第三季度，实际国内生产总值以同比 8.9% 的速度增加（世界银行，2009 年）。

生活条件有了显著改善。最近几十年来，收入迅速增加，许多人从赤贫状态达到小康水平。1978 年至 2007 年，人均可支配收入增加了五倍（经通胀调整后）。中国的人类发展指数从 1978 年至 2005 年增加了近 50%。这表明中国已经从低人类发展指数国家进入到高人类发展指数国家之列（联合国驻中国机构和中华人民共和国外交部，2008 年）。

在教育方面，中国实现了小学及初中普遍入学，升入高中教育的比例较高，并且进入大学的人数激增。

## 1.2 本报告：特定政策问题研究

本报告是经合组织对中国职业教育及培训制度的研究报告，它是“为工作而学习”工作的一部分（见方框 1.1）。经合组织与中国当局商定，着重关注发展工作场所培训、资源和质量问题及职业教育和培训制度的一些规划和协调问题。本报告所作的分析绝大部分依赖于经合组织职业教育和培训政策审查的最初比较报告（Field 等，2009 年），以及若干相关的个别国家审查。<sup>1</sup> 本报告还注意到职业教育和培训制度面临的新挑战，在今后的工作中可以应对这些挑战。相比“为工作而学习”工作的全部政策审查，本报告的做法更加妥当——包括了一些特定问题，并提供用以解决所确定的挑战的政策选择。

---

1. 最初报告和所有已公布的国家审查见网址：[www.oecd.org/edu/learningforjobs](http://www.oecd.org/edu/learningforjobs)。

### 方框 1.1 经合组织职业教育和培训政策审查“为工作而学习”

对于经合组织各成员国来说，技术熟练的劳动力是支持经济繁荣增长的主要因素之一。一些技能来自于一般教育，但是也需要专门的职业技能。职业培训及教育制度通常在这些技能的传授中发挥重要作用。该制度正在接受审查，以确定它们是否能够培养所需的技能。2007 年开展的经合组织职业教育及培训的政策审查——为工作而学习，旨在帮助各国完成这一任务。关键的政策信息是：

#### 满足劳动力市场需求：

- 提供一系列反映学生偏好和雇主需求的职业教育和培训计划，根据受益程度由政府、雇主和个别学生共同分担中学教育之外的费用。
- 使雇主和工会参与课程制定，为年轻人提供增强职业机动性的可转移技能和满足雇主即时需求的具体技能。

#### 维持教师和培训师队伍

- 在职业教育和培训机构，促进与企业的合作关系；鼓励兼职工作，促进以灵活方式征聘劳动力。
- 为工作场所实习生和学徒的培训员提供适当的教学准备。
- 采用标准的国家评估框架。

#### 促进工作场所培训

- 确保有充分的激励政策，鼓励雇主和学生参与工作场所培训，确保培训具备针对学徒的合同框架和有效的质量保障，培训质量高。
- 对目前的经济危机采取有效对策，维持工作场所培训，应对日益增加的全日制职业教育和培训需求。

#### 制定政策工具

- 制定有效的机制，使雇主和工会参与职业教育和培训政策并提供此类培训。
- 收集关于职业教育和培训在劳动力市场的成果的可靠数据，培养分析数据的能力。
- 为所有人提供职业指导，并让他们了解劳动力市场成果。

#### 方法和结果

经合组织正在对澳大利亚、奥地利、比利时（佛兰德斯）、捷克共和国、德国、匈牙利、爱尔兰、韩国、墨西哥、挪威、瑞典、瑞士、（英格兰和威尔士）联合王国和美国（南卡罗来纳和得克萨斯）进行个别政策审查。同时，正在公布关于智利和中国的简要报告。加拿大、丹麦、芬兰和荷兰还自愿提供了资金。

所有审查和工作文件都在网站上公布。工作文件包括以往文献回顾，关于职业教育和培训的 PISA 数据，以及一项关于经济危机影响的研究。政策审查最初报告（Field 等，2009 年）见经合组织网站。最后的比较报告将于 2010 年秋季以书的形式出版。

更多信息、出版物和联系方式见 [www.oecd.org/edu/learningforjobs](http://www.oecd.org/edu/learningforjobs)。

2009年10月26日至11月2日，秘书处两名成员对中国三个地区进行了访问，收集关于职业教育和培训制度的资料，确定在商定的专题范围内的主要政策挑战。<sup>2</sup>本报告展示了经合组织对这些专题和政策选择的分析。

### 1.3 本报告的结构

第一章将关于政策问题的本报告置于经合组织职业教育和培训政策审查的背景中，展示本报告的结构，阐述中国职业教育和培训制度的主要特点。第二章审查了三个特定的政策问题。通过以下方面考察各个政策问题：

- 挑战——需要解决的问题。
- 支持政策选择的分析。
- 政策选择。

### 1.4 中国高中职业教育和培训概况

中国的职业教育和培训分为四个主要方面

- 初中（现在是极小的部门）
- 职业高中
- 大学教育
- 通过成人教育和企业培训

本报告主要关注高中学校。

中国的九年全日制学校教育包括小学和初中义务教育，目前已经几乎实现了全民普及。现在，职业初中学生人数正在下降（仅有不到1%的学生被录取）；在城市地区，实际上这些学校正在消失，但在农村地区仍有一些作用，提供农业和手工艺等基本技能。这些学校依然存在的原因之一是，一些农民家庭的儿童只有学习实用技能，他们的家长才会让他们入学。

继义务教育之后，大约四分之三的学生（74%）继续接受高中教育。一项国家考试决定是接受职业教育还是普通教育，接受普通教育要求取得更好的考试成绩。2007年，43%的高中（成人除外）被职业学校录取（《2008年中国统计年鉴》）。国家政府的目标是让一半学生接受普通教育，另一半学生接受职业教育。许多家长和学生希望接受大学教育，因此从一开始就锁定普通高中教育，普通高中的许多学生都希望进入大学学习。

在职业教育方面，学生申请本省的职业学校和培养计划，根据他们的考试成绩被录取。他们也可以申请就读其他省份的优秀职业学校<sup>3</sup>——通常在东部沿海省份。（许多这样的国内移民希望在毕业后留在就读地区，但是他们无法得到当地户

---

2. 附件 A 载有访问行程。

3. 北京和上海也具有省级地位。

口（长期以来授予正式居民身份的制度）。有关方面告诉我们，尽管如此他们仍然留下工作——但是可能会面临劳动力市场上的一些障碍）。

通常，学校由第三级——县或市政府管理，但是其他机构也可以负责管理学校——有时是省，有时是不直接负责教育的政府机构，例如农业局，有时是省级政府内的不同机构，例如北京交通委员会设立了一所包括交通专业在内的大型职业学校。北京的一次地方改革使不同机构——例如化学委员会的一些学校划归教育委员会所有。学校资金主要，但不全部依赖于相关等级政府提供的资源，而这来源于地方税收，因此金额高低不等。

高中职业教育的收费一般。学费占收费比例的估计值不等——25%以上。山西省的收费是每名学生 2 000 元人民币（包括伙食、住宿和书本费），承认了农村地区的高中学生需要寄宿。贵州省走读学校的收费在 1 200 元人民币到 1 500 元人民币之间。除此之外，寄宿学生的费用包括住宿和伙食费——大约为 200 元人民币。在富裕地区，例如北京或上海，学费则更高，从 2 000 元人民币到 4 000 元人民币不等。我们得知，一项新的计划正在实施当中，向中国所有职业教育和培训学生提供 1 500 元补助，因此，其他地方例如贵州省的学生只需支付生活费即可。除了 1 500 元人民币的补助之外，还有职业学校补助制度，这些制度通常是由当地自行确定的。例如，北京有根据不同需求标准设定的补助，从几百元到几千元不等。

在完成职业学校教育之后，学生可以获得教育部颁发的毕业证书。其中一些学生在通过一项操作考试之后，也可获得劳动和人力资源部颁发的职业证书（与某项职业技能有关）。根据学校及其与企业的合作关系，学生可以在学习期间获得企业证书，例如“丰田”证书。

课程安排分为三个部分——三分之一是教育部确定的全国统一的普通学术技能，三分之一是全国统一确定的与特定职业相关的课程，最后三分之一是由地方根据当地需求，有时是学校需求确定的职业范围课程。全国有 270 个专业设置，分为以下十三类：

1. 农业和林业
2. 资源和环境
3. 能源
4. 土木工程和水利工程
5. 制造
6. 交通
7. 信息技术
8. 医药和卫生
9. 商业、贸易和旅游业
10. 金融和经济学
11. 文化、艺术和体育
12. 社会和公共事务

### 13. 其他

许多学生希望在职业学校之后继续接受大学教育。每年六月，有一项针对所有希望接受大学教育的学生的全国性考试，但是我们得知，通过这种途径获准进入大学的职业学校学生的比例有限。但是，也有其他途径使他们接受大学教育，因此更多人能够通过一种或另一种途径进入大学学习。近年来，大学教育迅速扩张，2007年，约有 1 900 万学生被录取学习本科和专科专业课程（《2008 年中国统计年鉴》）。大约 800 万名学生被大学职业教育及培训录取（中国教育部职业和技术教育中心学院）。

职业学校的教师是直接从毕业生征聘或者从企业征聘而来。在多数情况下，学校自行征聘教师。一些职业学校教师缺乏工作经验，国务院推行的政策是让每名教师定期回到企业——每两年驻企业两个月。许多职业学校教师一半时间在企业工作，一半时间在学校教学——在上海，大约三分之一的职业教育及培训教师属于这种类型。

职业教育和培训制度和雇主之间的关系大多是在地方上达成的——经合组织访问小组看到，一所学校的特定课程与一些大公司的工作有关。因此，职业学校第三年，有时是第四年的安排包括在这些公司实习（大多数职业学校的课程安排为三年，有一些为四年。多出的一年可以在整个阶段进行更多的专业学习，通常是进行更多的工作场所培训）。正在考虑将第三年或第四年规定为工作场所培训，并引入倡议鼓励企业接收学生。

在全国，教育部制定了课程安排准则——实施准则的责任在于各省，有时在于各个学校。地方上实施课程安排的权限允许有这样的安排，但也限制了企业在全国一级参与确定特定职业的关键能力。由于从计划经济转为市场经济，因此出现了一些挑战。雇主组织从前是政府的一部分，但是现在转为独立组织，然而却相对年轻——因此，职业教育和培训制度出现了使独立雇主组织参与其中的机会。

对雇主征收的 1.5% 的特别税用于赞助成人培训，但是还无法赞助职业学校。

## 1.5 评价：该制度的优势

中国高中职业教育和培训制度有着强大优势——建立在普及基本学校教育的强大基础之上，教育热情和成就迅速增长。优势包括：

- 确立九年制教育制度，现在中国几乎所有儿童都能完成初中教育。
- 升入高中教育阶段的青年人数迅速增长——目前大约占学生人数的四分之三，接受大学教育的青年人数也增长迅速。在高中阶段，大约一半的学生（作为一个政策问题）进入职业高中——现在职业学校共有超过 2000 万名学生。
- 高中职业教育有一个稳固而简单的模式——包括各种专业设置，贯穿所有培训方案的高比例普通学术技能，以及开展工作场所培训及与雇主保持密切合作关系的承诺。
- 高中教育通常要求缴纳学费，但是政府在国家 and 省一级采取大量措施，尽量扫除经济障碍，确保尽可能多的学生在校学习——包括一项国家计划，



该计划每年为每名职业教育和培训学校的学生提供 1 500 元人民币的补助，这几乎足以支付学费，从 2009 年起实施的一项倡议免除了职业高中学生的学费。

- 中国做出妥善安排，确保职业学校的教师跟得上现代企业的要求。要求职业学校教师每年驻企业一个月，或每两年驻两个月。另外，许多学校还聘用大量在企业工作的兼职教师。

但是也存在一些挑战：

- **与雇主合作。** 政府政策积极鼓励开展工作场所培训，政策希望每名学生应在工作场所接受一年培训。但是与雇主间的合作形式多样。有时，开展工作场所培训时，只与单个地方雇主保持非常密切的关系，可能出现的问题是所需技能可能无法转移。几乎没有针对工作场所培训的质量标准，也很少有地区、部门或国家机构促使雇主参与其中并将其与职业教育和培训制度联系起来。
- **资源和标准。** 虽然有一些补偿安排，但是任何学校的资源在很大程度上都取决于学校所在省份和县/区的资源。由于中国经济发展迅速但分布不均，主要集中在沿海省份和城市地区，其结果就是一些农村地区和贫困省份的学校资源不足。在这方面，对于职业学校的设备、教师等方面几乎没有明确的最低标准。虽然有一些国家指导方针，但是在无法获得资源的情况下，这些方针不可避免地无法得以实施。主要标准之一是“国家重点学校”，但从规划上来说这似乎需要大多数学校都无法获得的资源。
- **规划和协调。** 制定计划以满足劳动力市场的需求是远远不够的。一些省份直接通过教育委员会管理学校，还有一些省份通过农业局等其他政府机构管理学校，同时许多学校还受区和县一级管理。这造成了严重的协调问题。在需求方，经常缺乏劳动力市场需求方面的数据。



## 第二章

### 政策问题

中国的职业教育和培训与普通教育一样，以惊人的速度发展，因此现在中国三分之一的年轻人进入职业高中学校学习。迅速增长也带来了一些挑战——本章审查了三个特定政策问题，并列举政策选择。

第一，本章注意到职业教育和培训计划中高质量工作场所培训的重要性，强调工作场所培训需要得到与雇主间有效关系的支持。探讨了对雇主提供培训可能采取的激励措施。第二，指出资源挑战可能限制职业教育和培训的质量和参与。提出增加教育支出，有针对性地分配资源，以及所有职业学校的质量标准。第三，注意到学生的偏好和雇主的需求是决定提供职业教育和培训的两个重要因素。提出与雇主商定规划安排以管理技能供应组合，将工作场所培训作为雇主需求的指标。还强调了，有必要改善各级政府和职业教育和培训提供方在提供职业教育和培训过程中的协调性。

## 2.1 发展工作场所培训

### 挑战

#### 数量

和其他各国一样，工作场所培训在中国被公认为是职业教育和培训的一个非常重要的组成部分，被鼓励纳入高中职业课程内容。在中国的一些职业高中，工作场所培训比较普遍，在最后的第三或第四学年会开设长达一年的工作场所培训。政府积极致力于拓展工作场所培训，为此正在探索一系列不同的措施。但是，工作场所培训的程度在很大程度上取决于学校和雇主之间在当地的协议伙伴关系。经合组织访问小组获悉，许多学校都几乎不提供这种培训机会。因此，一些学校的课程未能提供足够的工作场所培训。

#### 质量

虽然教育部和财政部在 2007 年联合下发了关于职业学校学生实习的条例，但是，获得定期执行的工作场所培训条例似乎相对较少。这就产生了一个风险，即一些工作场所培训的质量可能较差，或者所侧重的技能范围过于狭窄。企业往往只对学徒立即做出生产贡献感兴趣，但有时不太关注为其提供一个良好的学习经历（Cornford 和 Gunn, 1998 年；Kilpatrick、Hamilton 和 Falk, 2001 年；Gibb, 1999 年）。即使企业有意提供良好培训，企业和学生的兴趣之间可能仍然存在差异：企业倾向于具体的企业和职业技能，而学生则还需要可适用于其他企业或者职业的技能（Smits, 2006 年）。澳大利亚的研究表明，小企业也不太可能具有专门的培训人员（Hawke, 1998 年），提供的培训往往未经筹划（Vallence, 1997 年）、非正式和针对具体企业（Seagraves 和 Osborne, 1997 年）。虽然工作场所培训需要为雇主带来收益，以鼓励其提供足够的培训名额，但培训不应如此针对具体企业，这会抑制未来的职业流动。

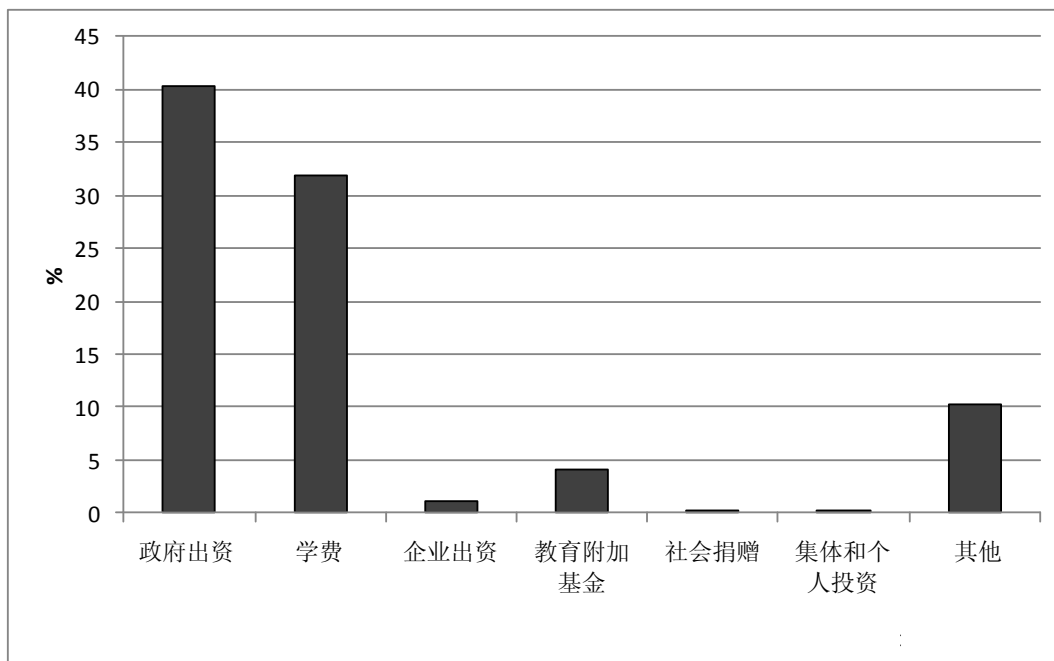
#### 经费提供

另外一个挑战是筹资责任的分配。职业教育和培训（不论级别）旨在提供可立即适用于某个特定职业的劳动力市场的技能。这些技能使雇主直接受益。确切的利益分配将取决于所学技能的组合，例如某个工业部门的具体技能为整个产业所创造的效益可能远远高于雇员自身所获得的利益。利益分配最好体现在筹资责任的分配上，以确保提供最佳的技能。因此，如果培训与公司相关的技能，公司应该承担培训费用。教育部和国家税务总局在 2007 年宣布的一个最新举措规定，允许对提供工作场所培训的雇主进行税收减免。

在中国，高中职业教育和培训中的部分工作场所培训可安排为适合公司的需要，例如，对学生进行某个特定企业的营销策略的培训。对于公司来说，这种针对具体企业的培训形式是获得熟练员工的相对廉价的方式，因为高中职业教育和培训

的费用主要由政府拨款和学生缴纳学费来支付（见下文图 2.1）。这种安排的风险是，高中职业教育和培训中以较低费用为公司提供的具体企业培训可能只是取代本应由公司对新员工进行的培训。因此，培训的总量并不会增加。

图 2.1 职业教育和培训资金来源



资料来源：中国教育部职业技术教育中心研究所（未注明日期）“中国职业技术教育的改革与发展”，幻灯片演示。

## 支持政策选择的分析

本节认为，中国宜加强工作场所培训，因此，支持政府关于在职业高中推广工作场所培训的目标。它指出，需要对工作场所培训规定质量标准，还指出一些工作场所培训存在质量较差的问题。本节还指出，开展工作场所培训需要与雇主建立切实有效的关系，并讨论对雇主进行培训可能提供的奖励。

## 工作场所培训的主要优点

工作场所培训和其他形式的职业学习一样具有引人注目的优点。这些优点包括：

- **良好的学习环境。**工作场所是获取硬技术和软技术的良好环境。硬技能的获取有时需要进行昂贵设备操作方面的实际训练。技术的瞬息万变意味着设备很快就会过时，因此职业教育和培训机构往往负担不起先进的设备。因此，工作场所培训的成本-效益通常较高，因为它利用企业已有的设备进

行培训。企业也会雇佣那些熟悉如何使用最新设备并能够介绍相关技术的人。虽然一名受训电工可以在一个有相关电气设备的职业教育和培训机构中学习如何在屋子里铺设电线，但这名电工通常需要在工作场所才能学会如何应付抱怨的客户，或者如何有效地与建筑者和供热工程师共事。一项针对丹麦销售助理的研究（Aarkrog，2005年）发现，软技能最适合边工作边学习。来自芬兰的一份研究（Lasonen，2005年）发现，工作场所培训教给学生创业精神，促使其成熟，并支持实用软技能的发展。其他研究已表明，与将学校所学的理论知识转化为实践相比，在工作场所培训中更容易发展专业技能（Aarkrog，2005年；Woerkom、Nijhof和Nieuwenhuis，2002年）。

- **双向信息交流，以改进征聘。**工作场所培训还能为学生提供他们可能希望或不希望追求的工作范围和至少一个潜在雇主的重要信息。这有助于促进从学校到工作的顺利过渡。在工作场所，雇主对作为潜在雇员的实习生和学徒的表现进行了解，并使他们学习与工作相匹配的技能（Autor，2001年；Clark，2001年）。由于其他的潜在雇主不能随时观察到这些特点，接收实习生的雇主便有条件从中招聘最好的实习生（Acemoglu和Pischke，1998年；1999年a；Leuven，2005年）。对于雇主来说，这是在人员招聘方面的好处。这种好处取决于劳动力市场的一些特征（Acemoglu和Pischke，1999年b）。特别是，在工资非常灵活和工作保障有限的情况下，雇主有可能以低工资招募新员工，然后，一旦员工的业绩表现变得更加清晰，即对效率最高的员工进行奖励，同时解雇较差的员工。这就意味着，在招聘前确定生产率并非关键，接收实习生对招聘的好处并不多。目前，中国的劳动力市场正处于转型期。在私营公司工作的劳动人口比例越来越大。2008年的新《劳动法》致力于改善雇主保护，但在执行方面仍然存在问题。地方设置的最低工资赶不上平均工资，但最低工资并未得到充分执行。
- **对生产的贡献。**实习生开展有益的工作，为雇主创造生产效益（Schweri等人，2003年，Mühlemann等人，2007年）。他们的贡献一般随着经验的增加而增加，并取决于其工作是如何组织的。在瑞士，在一份研究中，其中三分之二的案例显示，学徒对生产的贡献超过或至少等于培训的费用。在德国，对生产的贡献则较少（Beicht、Walden和Herget，2004年），因为瑞士学徒在公司从事生产性工作所花的时间比德国学徒更多（Dionisius等人，2008年）。
- **根据劳动力市场需求自动调整培训。**雇主愿意提供工作场所培训名额表示其支持相关的职业计划。雇主在劳动力短缺时会特别热衷于提供这种安排，因为实习生能为生产做出贡献，也因为他们可能是未来的新员工人选。因此，工作场所培训自动与劳动力市场的需求联系起来。

工作场所培训通常需要以对其他培训地点的利用为补充，因为职业理论（就像屠夫的解剖知识）一般在课堂上学得最好。一些实用技能在工作之余学习可能更为有效，可用模拟取代昂贵或危险的设备，或者，以较慢的节奏让学生发展其技能（Robertson等人，2000年），或者规模经济使培训讲习班较工作场所更为有效。

鉴于工作场所培训的所有这些显著优点，有人认为应在高中职业课程中制定最短工作场所培训期限的政策规范。即使这种规范允许出现例外（例如，地方工业十分薄弱），它也仍然能够帮助将关注的重点放在这种培训的必要性上面。公布的统计数字可证明每所学校有多少学生未能接受这种最低期限的培训，这将增加对每所学校提供最低期限培训的压力。与此同时，在中国采用这种最低要求的同时需引入一些质量要求，以确保培训能取得所需的成果。

在实践中，各国实施的支持工作场所培训的许多措施旨在提高培训的数量和质量，中国可以考虑所有这些措施。这些措施包括：

- 对雇主提供工作场所培训的财政奖励。
- 采纳一个包括工作场所培训的法律框架或合约。
- 工作场所培训的质量标准。
- 支持工作场所培训的地方企业培训协会。
- 区域或国家一级旨在发展工作场所培训和更广泛地指导职业制度的更广泛的企业集团。

下面依次考虑这些选择。

### 雇主提供工作场所培训的动机

工作场所培训对雇主、学生和整个社会来说都有好处。按照同一逻辑，经合组织各国政府利用直接补贴、税收减免和征税安排的组合来促进工作场所培训的提供（见表 2.1）。如前所述，中国为提供工作场所培训机会的雇主提供税收减免。在利用公共或私人资源来支持提供培训的雇主的同时，还制定了培训质量方面的明确规则，以确保培训对学生和社会长期有益，能带来可转让技术的发展，而不是狭隘地局限于满足特定公司的需求。

表 2.1 政府和雇主如何支持工作场所培训

|      | 公共资金 |      | 企业的集体缴款<br>(比如培训征<br>费) | 雇主对职业教育和培训的缴款 |            |              |
|------|------|------|-------------------------|---------------|------------|--------------|
|      | 直接补贴 | 税收减免 |                         | 培训设备          | 培训员的工<br>资 | 一名实习<br>生的旅费 |
| 澳大利亚 | 是    | 是    | 否                       | 是             | 是          | 是            |
| 奥地利  | 是    | 是    | 某些部门                    | 是             | 是          | 是            |
| 丹麦   | 否    | 否    | 是                       | 是             | 是          | 否            |
| 芬兰   | 是    | 否    | 否                       | -             | -          | -            |
| 法国   | 否    | 是    | 是                       | 是             | 是          | 否            |
| 匈牙利  | 是    | 否    | 是                       | 是             | 是          | 是            |
| 挪威   | 是    | 否    | 否                       | 是             | 是          | 是            |
| 荷兰   | 否    | 是    | -                       | 是             | 是          | 是            |
| 瑞士   | 否    | 是    | 某些部门                    | 是             | 是          | 是            |

直接补贴：直接现金转移从公共部门到提供实用的职业培训的企业的直接现金转移（例如国家对培训基金的出资、赠款）。

税收减免包括：

- 工资税扣除/豁免：扣除/豁免雇主根据其雇员的工资或薪水代雇员扣缴和/或支付的数额。政府利用工资税收入来为社会保障、医疗、失业补偿和工人赔偿等方案提供资金。
- 利润税减免：从应纳税所得中扣除的数额。

资料来源：Kuczera, M.（即将发表）《经合组织职业教育和培训制度国际审查》，经合组织，巴黎。

中国的一个选择方案是，除了现有的税收减免以外，通过对雇主的补贴来促进职业学校课程中的工作场所培训。但是，有理由审慎使用该办法。按照工作场所培训名额为雇主发放定额补贴存在两个潜在的缺点。首先，许多名额即使在没有补贴的情况下也会提供。因此，这种补贴对整体培训工作的效果可能不会很明显。第二，获补贴的企业可能会减少其他补贴额度不太高的培训种类。关于补贴（作为对提供培训的企业的奖励）有效性的国际证据各种各样。丹麦的一项研究（Westergaard-Nielsen 和 Rasmussen, 1999 年）发现，补贴在一些部门产生了积极影响（即使在这些部门，影响也相对较小），而在其他部门则没有产生什么影响。对瑞士多家公司的分析（Muehlemann 等人, 2007 年）发现，培训的净成本对一家公司是否提供学徒具有重要影响，但是，一旦公司决定招收学徒，则对学徒人数并没有什么影响，因此，对已经在培训学徒的企业提供补贴并不会产生任何影响。一些国家通过培训征费来促进公司提供的培训数量，一般是利用这些征费来支持对现有雇员的培训，但有时候也用于支助实习生和学徒。培训征费与培训补贴有一些相同的不足之处，特别是，一个风险是，所征款项用来补贴无论如何都会提供的培训（Dar, Canagarajah 和 Murphy, 2003 年）。如经合组织的一项职业教育和培训政策审查（Field 等人, 2009 年）中所述，关于征费有效性的证据各种各样。



## 工作场所实习生合约

学徒或培训合同列明了实习生和接收企业的权利和义务，不仅是提高工作场所培训的质量，而且是鼓励雇主和学生都参与的一个工具。Ryan（2000年）在一份对欧洲国家的研究中，确定了一个学徒训练的法律框架，可作为成功实施工作场所培训的一个重要条件。方框 2.1 提供了更多的国家例子。

### 方框 2.1 工作场所培训合同

在澳大利亚，学徒/实习生培训合同在雇主和学徒之间签署。在签署合同时必须有一位澳大利亚学徒训练中心的代表在场，并由其告知双方《国家良好做法守则》所规定的权利和责任；确保学徒训练对双方都合适，且他们已收到有关资料。培训合同概述了雇主的雇用和培训学徒的责任；支付工资，并确保学徒获得足够的设施和监督。雇主必须提交培训计划，须获得有关培训机构（职业教育和培训机构）的认可。该合同规定了试用期，在此期间，任何一方都可以终止协议。当试用期结束后，只有经过双方同意，才能转让、中止、取消或更改合同。

资料来源：[www.training.com.au/portal/site/public/menuitem.7e75abb80a4e4690f9fa5a1017a62dbc/](http://www.training.com.au/portal/site/public/menuitem.7e75abb80a4e4690f9fa5a1017a62dbc/)

在瑞士，学徒合同由雇主（学徒和学生的法定监护人）签订。这些合同具有法律约束力，必须在整个职业教育和培训计划期间保持有效。学徒合同几乎在每一个方面都相当于劳动合同（根据《瑞士义务法》第 344 至 364a 条）。唯一不同的是，学徒合同包括一项条款，即接收公司同意为学生提供实际训练。学徒合同还规定了整个培训期间的工资条件。

资料来源：（瑞士）联邦职业教育和技术办公室（2008年）。

在奥地利，培训合同在雇主与学生之间签订。学徒获得医疗、意外伤害、养老和失业保险。培训关系受劳动和社会法，以及针对青少年的雇员保护特别条款管制。学徒有权获得工资（Lehrlingsentschädigung），工资通过集体谈判确定，不同职业之间各不相同。

资料来源：[www.bmukk.gv.at/schulen/bw/bbs/berufsschulen.xml#toc3-id4](http://www.bmukk.gv.at/schulen/bw/bbs/berufsschulen.xml#toc3-id4)

## 在工作场所培训中引入质量标准

如前所述，工作场所培训一般而言是有价值的，但有时也会出现问题。有时，工作场所培训可能过于狭隘，有时教授得并不适当，有时只是提供非技术性工种的廉价劳动力，并没有培训效益。当前，中国的工作场所培训质量保证相对较差。因此，风险在于，若培训扩张的同时不关注质量标准的话，那么培训的普遍扩张可能会加剧这些问题。关于工作场所培训内容和质量标准的条例被认为是优质学习所必不可少的（Smits, 2006年；Dionisius 等人，2008年）。工作场所培训标准是一套规则或准则，列明对提供培训名额的雇主的预期。这种标准应确保：

- 明确的学习目标，补充工作时间外学校教育的目标。
- 实习生的管理人员应当对这项任务做好充分准备。职业教育和培训的学员和公司中其他不直接参与培训的雇员之间的关系也很重要（Robertson 等

人，2000年）。这种非正式的培训在中小型企业尤其重要（Harris、Simons 和 Bone，2000年）。

- 实习生在学习基础上承担任务（而不是非技术工作）。

这些考虑因素说明，中国需要制定一些质量控制措施，但很明显，这些措施不应当要求过高，以抑制雇主的参与。因此，质量控制可能需要采取雇主配套措施的形式，而不是某种可能被视为打算开展工作场所培训的公司的一个官僚障碍。瑞士的 QualiCarte 项目是一个支持企业改进其培训的工具的例子（见 Hoeckel、Field 和 Grubb，2009年）。

### 支持工作场所培训的地方培训企业协会

在一些国家，有专门机构促进雇主参与工作场所培训。这些机构通常致力于改善雇主需求和寻找工作场所培训的学生的需求之间的匹配。它们还会承担行政义务，消除雇主的大量负担（见方框 2.2 中的例子）。

#### 方框 2.2 参与职业教育和培训学生工作场所培训的外部机构

**澳大利亚：**集团培训组织是一个由公共当局资助的非营利性组织，向接收学徒的雇主收取一定的费用。该组织的作用是雇用学徒并推荐给接收学徒的雇主，有时候会侧重于某个特定行业或区域。集团培训组织开展的任务包括：选拔学徒，以适应雇主的需要；安排和监测在职和非在职培训；考虑到所涉及的行政职责；并确保学徒获得一系列广泛的培训经验（有时是通过在不同的企业的轮流培训）。

关于集团培训组织的研究论文，见 [www.ncver.edu.au/publications/bytheme.html](http://www.ncver.edu.au/publications/bytheme.html)。

**挪威：**培训干事 (opplæringskontor) 归属于公司，通常涉及到具体行业。他们的目标是找出可能的新的培训公司，建立新的学徒培训场所，对招收学徒的公司进行监督，并对参与学徒辅导的培训人员进行训练。许多培训干事安排学徒培训的理论部分。他们往往代表较小的培训企业签署学徒合同，从而需要对完成培训及其成果负责。

资料来源：挪威教育和培训局（2008年）。

### 更广泛的雇主参与结构

工作场所培训的发展需要雇主的参与。在德国、瑞士或奥地利等国家，雇主参与度和工作场所培训供应都很高，而与之相反的是，在瑞典，雇主的参与和培训的提供都比较薄弱。在经合组织各成员国之间，雇主在体制安排和雇主开展的任务和行动方面参与职业教育和培训的程度各不相同。在范围上也可能各不相同，可能只发挥顾问或咨询的作用（程度各异），也可能发挥实际决策者的作用。雇主集团可以合作制定课程，确定未来需要的技能领域，或者当前的技能短缺情况，并谈判工作场所培训的框架。在中国，部门一级的中国企业联合会和中国企业家协会代表雇主，将人力资源发展列为其目标之一，但是这个问题似乎没有在其工作中发挥重要作用。经合组织小组获悉，学校、地方教育当局和公司通过职业教育和培训合作团体所开展的合作得到鼓励，但这些机构的有效性尚不明确。

中国的一个选择办法是在各级（国家、部门和省级）系统地发展雇主团体参与职业培训体系，方法可以是利用现有的结构或者设立新机构。这种团体（比如，省级团体）可能有多个用途，确定新出现的行业技术要求，鼓励职业教育和培训体系做出适当回应，帮助制定与雇主需求有关的课程，并安排其各自领域的相关工作场所培训。鉴于可从技能培训中获得影响，雇主有动力参与这种团体，同时，团体也会成为鼓励雇主提供工作场所培训名额的一个论坛。

在不同的经合组织国家，在职业教育和培训领域促进雇主参与和代表雇主的机构在各级都有，这取决于特定国家的决策是如何组织的。可以在国家一级按照不同的工业部门创建机构，在区域或个别机构进行组织（比如雇主在学校董事会的代表）。虽然在国家一级的参与可以发挥职业教育和培训政策的战略导向作用，但雇主在学校层面的参与可有助于改善工作场所和学校之间的具体联系，并鼓励教学和培训人员之间的交流。按工业部门组织的机构在界定与任职资格有关的具体能力方面尤其有用（国家举例见方框 2.3）。

### 方框 2.3 雇主参与的机构框架举例

#### 国家一级：

英国就业和技能委员会（UKCES）是一个以雇主为主导的机构，负责就战略、目标和政策向部长提出建议，监督职业教育和培训体系和由其批准的部门技能理事会。委员会于 2008 年 4 月根据对一份评估英国技能需求的重要报告（《2006 年利奇技能培训评估》）的建议而成立，对英国在实现报告所规定的技能目标方面的进展进行了评估。它主要由商界领袖组成，但也有来自工会和地方政府的成员。

丹麦初始职业教育和培训咨询理事会（Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser – REU）的 25 名成员来自社会合作伙伴、学校领导和教师协会以及由教育部任命的成员。它就所有与职业教育和培训体系有关的问题对教育部提出建议，监测计划和劳动力市场趋势，并建议对职业教育和培训资格进行改动。

瑞士的联邦、州和社会伙伴之间的瑞士伙伴关系安排由法律规定。联邦负责战略规划和未来发展，州负责执行和监督，社会伙伴负责课程内容并在接收公司提供学徒培训，但所有主要决定都经过讨论并联合做出，且三个伙伴在国家和州一级都有代表。

#### 部门一级：

澳大利亚行业技能理事会为私人注册的公司，由基于行业的董事会经营，主要由澳大利亚政府资助。11 个行业技能理事会包含绝大多数澳大利亚行业的技能需求。其任务包括向“技能澳大利亚”（一个向政府提供当前和未来技能需求方面建议的独立机构）、政府和企业提供关于工作场所发展和技能需求方面的行业情报和建议；积极支持制定、实施并不断改进培训和工作场所发展方面的产品和服务，包括培训解决方案；为企业提供独立的技能和培训建议，包括将确定的培训需求与适当的培训解决方案相匹配；以及与企业、就业服务机构、培训机构和政府合作，分配培训名额。

英国部门技能理事会（SSCs）是一个以雇主为主导的机构，负责为特定经济部门制定培训战略。25 家获得许可的部门技能理事会包含了英国劳动力的约 85%。部门技能理事会的任务是确定其职业领域的技能，在确定技能培训的资格方面发挥主导作用，并且有资格获得公共资金。

#### 区域一级：

荷兰区域职业教育和培训中心（Regionaal Opleidingscentrum, ROC）在其监事会有社会伙伴代表（区域一级）。区域职业教育和培训中心提供由政府资助的所有中学一级的职业培训计划，并提供一个地区的成人教育。荷兰有 46 个区域职业教育和培训中心。

### 发展工作场所培训：政策选择

- 设立一个工作场所培训最短期限的标准预期，作为高中职业教育和培训的一个要素。
- 考虑到有用影响的证据有限，审慎考虑运用财政激励措施。
- 制定标准的工作场所培训协议或合同，明确实习生和培训企业的权利和义务。

- 与雇主协商制定工作场所培训的标准，以便建立一个能够鼓励而不是阻止提供工作场所培训的框架。
- 鼓励地方培训企业协会管理并支持面向职业学校的工作场所培训机会。
- 开发机制，使区域和部门一级的雇主能够参与技能提供的规划、商讨培训课程并支持工作场所培训。

## 2.2 资源和质量

### 挑战

在很大程度上，职业学校的资源挑战反映了对整个中国教育的影响。本节着眼于这些挑战，并强调了其对职业学校的影响。

### 对人力资本的投资过少

与分配给资本支出（包括基础设施）和公共管理的资金相比，政府的整体人力资本投资（包括中央和地方各级的投资）相对较少（经合组织，2006年）。2006年，教育的经营费用<sup>4</sup>占 GDP 的 2.3%，政府总支出的 12%。其他预算内和预算外开支约占教育支出总额的四分之一。总体而言，中国的教育开支估计约为 GDP 的 3%（经合组织，2006年），相比之下，经合组织成员国的教育开支平均占 GDP 的 4.9%，日本和韩国对教育机构的拨款分别为 GDP 的 3.3%（经合组织国家当中最低的水平之一）和 4.5%（经合组织，2009年 a）。在其他亚洲国家，同年印度尼西亚、泰国和马来西亚的教育开支分别占 GDP 的 3.6%、4.3% 和 5.9%（教科文组织，2008年）（定义和年份差异对这些数字的可比性有影响）。

### 经费提供的不平等

教育经费主要由地方政府（省级以下）负责，地方政府提供约 90% 的教育经费（经合组织，2006年）。较富裕的省份和税源充足的县能够在教育上投入更多，这意味着，贫困地区的学校更有可能经费不足（郭钢，2006年）。地方往往需要依靠自己的资源来实施政策并达到中央一级设立的目标（比如取消义务教育费，以及对高中教育的补贴）。这对其预算构成了额外压力，特别是在贫困地区（经合组织，2006年）。财政收入不足可能会促使各地从个人或企业寻求额外的资源；尽管义务教育费已正式取消，但有一些非法收费仍屡禁不止（经合组织，2009年 b）。鉴于贫困地区较资源充足的地区更可能对家庭收取教育费，这种做法可能使最贫穷地区遭受最严重的影响。

4. 教育部门的经营费用：是指从政府预算中拨付的用于支付薪水和业务开支的经费，包括工资、额外工资、福利基金、退休人员的退休金、薪金、公务开支、设备采购费、维修费、营业费，以及对入不敷出单位的补助（《2007年中国统计年鉴》，[www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm)）。

在区域一级，上海（消费最高的地区）对一名学生的教育和培训投资<sup>5</sup>大约比学生人均支出最低的省份（比如河南和安徽）高 8 倍。与之相反，河南(20%)和安徽(17%)专门用于教育的区域预算比重远远高于上海 (13%)（《2008 年中国统计年鉴》）。经合组织（2009 年 b）估计，中国将需要对西部地区的教育支出增加 GDP 的 0.6%，使西部地区的学生人均支出与沿海地区相当。与其他国家相比，这种区域教育经费差距是非常大的。例如，在美国（该国也实行分散教育体系，经费责任也分属各级管理），州一级（相当于中国的省级）最高和最低的学生人均支出差距<sup>6</sup>不超过三倍（国家教育统计中心，2007 年）。

县级的人均支出差距甚至比省级的还要大。在整个中国，大多数的跨县不平等可由省内的支出差异进行解释（经合组织，2006 年）。职业教育和培训支出模式可能也是如此。各省在是否和如何与省级以下各级共享其资源方面具有相当大的酌情决定权（经合组织，2006 年），这就可能加剧县/市一级教育经费的差距。

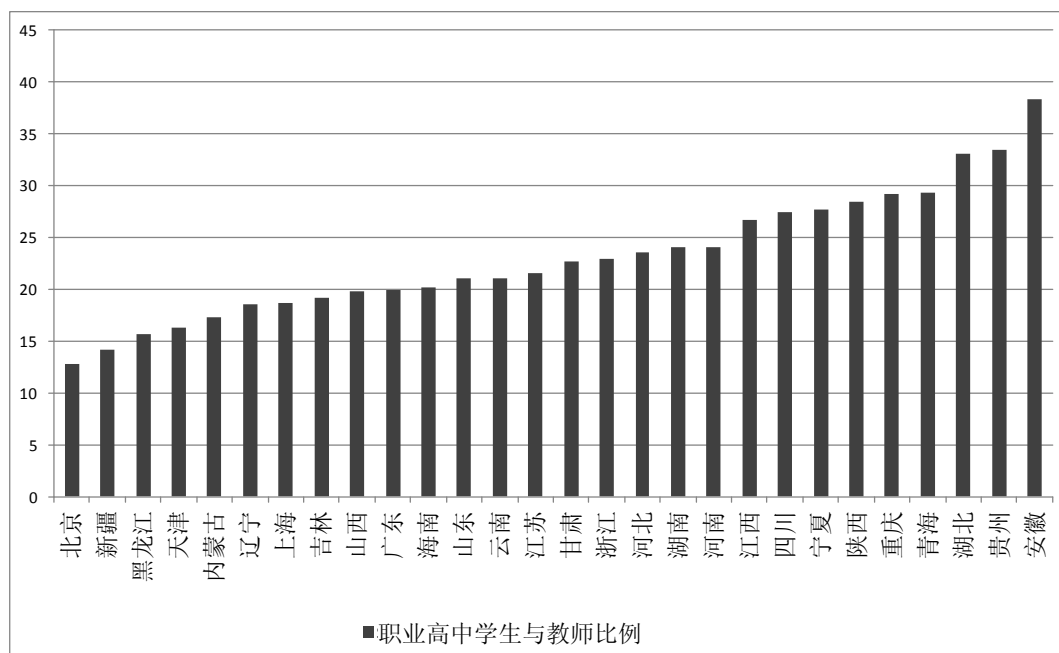
### 质量和国家重点学校

资源的不同可能会导致不同学校的职业教育和培训质量的不同。不同地区的师生比例及合格教师数量的差异就证明了这一点。图 2.2 表明，中等职业教育和培训学校的师生比例从北京的每名教师对 13 名学生到安徽的每名教师对 38 名学生不等。较富裕的地区，学生的人均支出往往较高，而师生比例则较低，<sup>7</sup>这意味着，贫困地区可能只负担得起较低质量的学校。Wand Dewen（2003 年）确认，收入最高的发达地区（比如东部地区的城区）拥有的合格初中教师比例要高于贫困地区（主要是中西部的农村地区）。

中国的职业学科教师需要经过在职培训才能获得他们所教授的职位的实际工作经验，但是参与计划的教师规模取决于可用资金规模和该地区行业的培训机会。这两个因素往往使发达地区和高收入地区的职业教育和培训教师的培训处于优势。

- 
5. 每名学生的支出估计为按区域分列的教育支出与就读于小学、普通初中和高中、职业教育和培训初中和高中，以及高等教育机构本科或专门课程学生总人数的商数（《2008 年中国统计年鉴》）。
  6. 包括公立小学和中学教育（2007 年为参考年份）。
  7. 每名学生的支出和师生比例的相关系数为-0.49。

图 2.2 职业高中学生与教师比例，按区域分列，2007 年



资料来源：《2008 年中国统计年鉴》，[www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexeh.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexeh.htm)。

## 支持政策选择的分析

### 对人力资本和实物资本的平衡投资促进经济发展

新机器和基础设施只有在有人知道如何操作和维护时才能提高生产率。技术发展迅速，因此技能需要跟上这些发展变化。由于资本和技能互为补充，最佳的投资战略将平衡实物和人力资本（Heckman，2002 年）。中国实物投资的规模意味着，技术熟练工能够比以往任何时候都要快速地适应新的要求。Wei Chi（2008 年）分析了投资于固定资产和人力资本储备（以工人的教育程度来衡量）对中国不同地区经济发展的影响。经济增长和区域经济不平等由固定资产投资所致。但是，实物资本积累差异的很大一部分可由人力资本的可用性来解释——具有中学和高等教育背景的工人人数越多，吸引到的实物资产投资就越多。

西部地区的开发计划也强调实物资本而不是人力资本的开发。根据《2001-2005 年西部大开发计划》，投资了 GDP 总额的 1.4%，但同一时期西部地区教育方面的公共开支仅增加了 0.05%。2008 年宣布的针对西部省份的最新项目也优先考虑促进原材料运往东部的实物投资，而不是人力资本投资（经合组织，2009 年 a）。根据这些调查结果，经合组织（2009 年 b）估计，西部地区最近的大规模投资主要是固定资产投资，产生的经济效益有限，因为西部省份无法应对因投资流而产生的对商品、服务和技能的需求的猛增。这些投资项目的许多直接内容都不得不从其他地区引进。

欠发达地区的更好技能能够使这些地区更充分地受益于政府对实物资产的投资，吸引更多的私人投资，刺激经济增长，最终也将提高贫困地区的教育回报率，因为当前教育对城市家庭带来的回报要高于农村家庭（经合组织，2009年b）。它还可减少国内移民的动机，缓和产生的社会和基础设施压力。

这一点比较普遍，但它同样适用于职业高中以及基础教育。较贫困地区更强有力的职业技能当然可能会导致移民，使青年人可以受益于其掌握的技能，但是，在中国较贫困地区技能更娴熟的劳动力的壮大也会鼓励雇主在这些地区兴起并发展业务。

### 有针对性的供资改善教育机会并提高教育质量

来自中国的证据表明，与国际研究结果一样，教育和收入水平之间存在明确关联（Luo和Zhu，2008年）。受教育水平更高的人平均收入也越多。如果高等教育程度加上较高的初始收入，那么其收入增长也越快。作为解释城市和农村地区家庭收入差异的最重要因素，教育可能增加也可能减少现有的不平等（经合组织，2009年b，Luo和Zhu，2008年）。

目前，城市地区的教育水平高于农村地区（经合组织，2009年b）。此外，贫困地区初中升高中的比率以及高中毕业率要低于高收入地区。虽然2007年全国约有80%的学生升入高中（UNDEP，2008年），但小组获悉，在北京和上海等直辖市，升学率几乎是百分之百。

教育经费（包括职业教育和培训）的巨大差异加剧了受教育机会的不平等和教育质量的差异，富裕地区提供更多和更好的教育。贫困对求学产生影响，贫困地区的贫穷学生辍学的可能性更大（Brown和Park，2001年）。这与缺少可用资金来支付教育开支有关，比如学费、入不敷出的地方征收的非正式费用，其他费用，比如上学儿童的食宿费用和机会成本。质量差的学校基础设施和教学可能会对教育和培训的提供构成严重障碍。在某个西部省份，小组获悉，一些由县里经营的职业教育培训学校的资源短缺表现在无法保证学生基本的学习和生活条件上（许多职业高中是寄宿学校）。据说学校教育质量差使学生不愿去上学，促使他们辍学。由于教育和培训质量差，一些学校的辍学学生能达到20%。

在职业教育和培训中学，学生需要缴纳学费。为了增加最贫穷学生进入职业教育和培训中学的人数，发起了一些倡议。自2006年起，为此目的已经投资近400亿元，其中一半以上的资金是在地方一级筹集的。还有几个计划是，在职业教育和培训中学学习的头两年里，每年为农村和城市地区的所有贫困生提供1500元。

（中国教育部职业技术教育中心研究所，未注明日期），自2009年起，开始实施一项政策（尚未充分实施），免费提供职业高中教育。这些举措的有效性取决于援助是否具有针对性，并且覆盖了所有贫困学生。对职业教育和培训学生的财政支助负担由中央和地方各级分摊。考虑到贫困地区的预算制约，中央政府可以考虑“在为贫困地区的贫穷学生提供财政支助方面承担更多责任”。

确定需要财政支助的贫困地区将提高包括职业教育和培训在内的所有教育的质量。来自中国的证据明确表明，有针对性的帮助可以发挥作用。2000年至2006年，中央政府专门对最贫困地区划拨了相当于GDP的0.1%的资金用作全面援助。



在此期间，所确定村庄的收入增加了 2%，比所有村庄的收入增加都要快（经合组织，2009 年 b）。

### 提高学校一级的质量

两个与学校质量相关的重叠因素是，第一，学校是否是“国家重点学校”，第二，学校属省还是县/区管理。

“国家重点学校”须达到某些中央规定的标准，比如可用设备的水平、学校的师生规模，教师是否合格，学校的管理如何，以及学生对这些学校的需求是否很大。在上海，约半数以上的学校属于这一类别，但是山西省只有四分之一左右，而贵州则只有 10%。国家重点学校可以收取较高的费用，并由学校自行留存。因此，例如在上海，国家重点学校的学费为 4000 元，而其他学校则为 2000 元。国家重点学校还有资格申请国家赠款，用于购买昂贵和先进的设备。因此，国家重点学校的部分资源是确定的，因此，也会吸引更多资源。

国家重点学校的指定与学校是归省还是县所有这一问题有关。学校的所有者负责支付教育和培训费用，包括教师工资和学校基础设施的费用。省级以下政府若资金不足，可以申请省的财政援助，但援助是否划拨以及援助金额的多少取决于该省的经济状况。例如在贵州省的 27 所学校，大约有 10%由省直接管理和资助。在北京，一半直接由北京市（相当于省级）管理，一半由区管理（相当于县级）。

直接由省管理的学校一般面向全省，其中绝大多数学生寄宿。这些通常是较大的学校，拥有几千名学生，并专门研究某个领域，比如建筑或旅游业。因此，这些省级学校通常是县级提供的地方培训的竞争对手——我们获悉，这些学校一般有更好的质量，因为他们有所专攻，或许也因为他们在该省的资金基础往往更强一些。这些学校通常装备精良，能够满足国家重点学校的标准。在贵州省，约有三分之二的国家重点学校直接由本省运作（与之相反，在北京，由区运作的学校和市运作的学校属于国家重点学校的可能性差不多。北京当局还告诉我们，他们也支助区学校）。面临资源压力最大的明显是农村学校，特别是西部省份的学校。小组获悉，县资助的学校面临严重的资金制约，在支付了教师的工资之后，这些学校便没有钱来支付其他的费用，比如教学和培训设施、教学楼和宿舍的修缮，以及为学生发放补贴。

虽然指定国家重点学校可能有益于表明预期的质量标准，但是，很显然，至少在目前，只有少数学校有希望达到这一标准，特别是在贫困和农村地区。与此同时，很明显，最大的挑战在于改善贫困地区和农村地区的质量。作为国家重点学校标准的替代或补充，有必要确定所有职业学校都应当努力达到的与明确机制挂钩的质量标准，以确保它们拥有这么做的资源。质量标准可以有效参考 2001 年建立的建立职业高中的标准。

### 资源和标准：政策选择

- 如以前的经合组织对中国的审查所建议的，应当增加教育（包括职业教育和培训）方面的总体开支。

- 鉴于各地区之间可用教育经费的差异较大，应当为最贫穷地区分配额外的资源，以消除其参与职业教育和培训的经济障碍，并提高其质量。为此目的，机制可能包括：
  - 由国家政府直接提供给高中（包括职业教育和培训供应）最为有限、质量（以学生与教职人员的比例和教师资格等教师指标衡量）最差的县的集中分配的高中教育人均经费支持。
  - 更为根本的是，加强财政转移支付，以确保增强省级和县级的教育经费基础。
- 确立中国所有地区和所有学校均可以努力达到的最低质量标准，以作为国家重点学校标准的替代或补充。这种质量标准可以与资源重新分配相挂钩。

## 2.3 规划和协调

### 挑战

中国需要确保青年人所学的技能与劳动力市场相关，并使培训和技能组合随经济发展而做出调整。一个省或县如何调整职业学校的培训组合（不同计划的名额）来适应不断变化的要求？许多具有不同的可能解决办法的国家都面临这一挑战，下文对此作了讨论。中国的一个复杂特点是，多级政府参与了教育培训供应的规划，特别是，省级和省级以下（县和区）都直接经营着学校，在协调供应方面有各自的利益。

同其他国家一样，中国只能在具备教师、培训员和其他必要设备的地方提供职业教育和培训。职业教育和培训机构<sup>8</sup>（包括其工作人员）体现了一种历史承诺，这可能会限制对不断变化的劳动力市场要求做出调整的能力。即使从长远来看，成本因素可能限制供应，因为某些种类的设备对于职业教育和培训机构来说过于昂贵。在快速增长的工业部门，对某些种类的实际技能可能需求旺盛，以至于很难找到具有相关技能的人来担任培训员。

### 支持政策选择的分析

#### 获取正确的技能组合

和其他地方一样，在中国，决策者必须决定在多大程度上提供学生希望的职业培训计划，以及在多大程度上提供培训计划就能够满足劳动力市场的需求。

---

8. 这里（以及整个报告中），“职业教育和培训机构”被用来形容职业教育和培训的提供者，包括学校、培训机构、学院和提供培训的私人机构，但不包括公司提供的工作场所培训。

可以确定三种主要模式（理想类型），作为确定职业教育和培训计划名额的方法（实际上，大多数国家混合使用这些模式）：

- **学生偏好**：学生可自由选择其课程，职业教育和培训机构调整供应来满足需求，不管这些课程是否提供了劳动力市场所需的技能。
- **计划的供应**：根据不同的标准而计划供应，包括雇主的意见和劳动力市场需求预测以及学生的偏好。
- **通过工作场所培训由市场确定**：当工作场所培训成为供应的一个必要元素时，学生的目的是选择自己的课程和计划，但是只限于雇主愿意提供工作场所培训的领域。因此，培训供应的组合由市场的供需平衡所决定。

中国明确或含蓄地选择了这些模型的一些组合。它们的相对优势和劣势探讨如下。

### 考虑学生的偏好

学生对学习方案的偏好是重要的，原因有三。首先，学生通常擅长对自己的技能和使其更适应某种工作而不是其他工作的特点进行评估，因此，遵循学生的偏好可提高生产率。第二，他们还知道自己最喜欢做什么，因此较低的经济回报可由福祉方面的积极成果加以抵消。第三，强迫学生从事其不喜欢的职业往往会适得其反——几乎所有国家的职业教育和培训学生中有很大大一部分仅在几年之后就转变其职业可能反映出良好的职业发展，但也可能反映出工作的不匹配。

但是学生的选择只能在很有限的范围内改善职业教育和培训及劳动力市场需求之间的匹配度。良好的职业指导非常重要，而这在中国可能是一个特殊的挑战，因为中国的劳动力市场和职业和教育机会的范围不断地变化。在西部和农村地区，学生可能很难对东部发达地区所提供的职业机会有非常清晰的认识。与经合组织国家一样，职业指导在中国的重要性日益增加，因为职业和学习的途径越来越多样化，有时候甚至会使人产生迷惑。但是有效的职业指导不仅有助于相关的个人，而且也会在确保学生的职业生涯满足劳动力市场需求方面发挥重要作用。经合组织的“为工作而学习”审查认为，大多数国家的职业指导都需要进行重大改革，以确保对学生做出高质量的知情和客观的指导（见经合组织，2010年，即将发表）。

### 规划培训供应以满足雇主需求

中国的一个选择是引入更系统的供应规划，满足雇主的需求。供应规划意味着某种决策过程，使职业教育和培训当局能够计划针对不同职业的不同职业教育和培训课程的名额数目。因此，这意味着学生偏好存在一些制约，例如，由于热门领域的工作机会很少，对于该领域的课程名额会加以限制。除了学生需求和职业教育和培训机构提供培训的实际能力方面的衡量标准，通常会使用一些标准来指导学生对不同培训方案的选择，包括劳动力市场对不同领域技能的需求衡量标准——一般是雇主对技能需求的看法，但也有对当前和将来技能需求的独立评估。不同国家的规划当局在最终决定中对这些要素的重视程度互不相同。在澳大利亚、冰岛和芬兰，会向负责规划职业教育和培训的机构通报技能预测。如果中国要推行更系统的职业

教育和培训供应的规划以满足劳动力市场的需求，那么就会产生下一个问题，即如何利用雇主调查和技能预测来实现这一目的。下文对这种方法的范围进行了分析。

### 平衡学生偏好和雇主需求：潜在的市场解决办法

鉴于职业教育和培训的好处是通过学生和雇主实现的，有效的职业教育和培训体系需要反映雇主的需求和学生的偏好。但最佳的平衡还取决于由谁来支付费用：政府、学生和雇主缴款的组合。例如，如果大部分费用由学生承担（一些国家的某些高中后培训形式），那么合理的预期是学生的选择将主导培训供应组合。但在中国，提供高中一级的职业教育和培训的费用主要由政府和学生承担，而不是雇主。雇主对培训做出更多贡献，同时又能获得一些自身利益的一种建设性方式可能是通过提供工作场所培训和经验。

规划中国培训的供应可能会在省级进行，这样每个省份就可以系统地确定本省的技能需求，并为此目的对高中职业教育和培训供应做出相应的调整。这种安排的主要困难在于信息和行政管理挑战。信息挑战是预测将来的技能需求（按照区域和职业部门划分的技能需求）。规划需要（根据不同的职业部门和省份）考虑到初次职业教育和培训对劳动力技能的相对贡献，同时顾及劳动力市场的退休、再培训以及（特别是在中国的）流动。此外，需要在学生偏好和劳动力市场的这些技能需求之间进行对比，同时考虑到不同种类技能对双方的不同回报。这是一项严峻的挑战。

这些困难为培训供应中纳入某些地方市场的情况提供了有力证据，作为利用市场能力灵活而快速地传达复杂的信息信号的手段。这种市场机制可能是由学生的偏好所驱动的体系。雇主可以通过其提供工作场所培训的意愿来影响职业教育和培训名额的数目和组合。在一些国家，供需通过学徒培训的市场取得平衡，自动使培训适应劳动力市场的需求，同时还考虑到学生的偏好和不同区域和部门之间的差异。在这种学徒框架下，预测未来对不同技能的需求是多余的。

### 各级政府之间的协调

在一些较为贫困的地区，学校之间相互争夺稀缺的资源。提供给学校的经费视提供者而定，由上级（通常是省级）政府管理的学校一般比下级机关管理的学校拥有更多的经费。尽管竞争从原则上来说可以通过扩大优秀学校和淘汰较差的学校提高教学质量，但竞争不应被某些学校和学校提供者的优势所扭曲。风险在于，由不同机构经营的学校将提供相同的专业课程，但质量却各不相同（例如，经合组织小组获悉，由某个省经营的旅游学校专门为四星级酒店培养人才，而由县经营的旅游学校培养的学生的去向则是低于四星级的机构）。

另一种模式是加强不同的职业教育和培训机构之间的协调，并提高职业教育和培训经费规则的透明度。这种安排允许规模经济的形成，以及高中职业教育和培训整体质量的提高（所有的旅游学校将致力于培养去往高标准旅馆和饭店的学生）。通过改善省级的协调和规划，职业教育和培训可以以更加合理的方式提供。例如，在比利时（佛兰德斯），高等职业教育和培训方案只有在劳动力市场对该领域的研究生有需求时才能获得经费（佛兰德斯教育和培训部，2009年）。同样，在南卡

罗来纳州（美国），新的大学方案必须得到统计研究和国家、区域和地方劳动力市场趋势分析的支持（Rex J, V. Harrison、J. Couch，2008 年）。

加强职业教育和培训供应的协调可以通过减少设备及职业教育和培训教师招募的费用而节省开支。通过对地方雇主和学生需求以及学校能力的评估，学校可能会专注于某个特定领域，而不是每所学校都提供一系列广泛的方案。在讲习班上集中教授适用于若干学校的实际培训是降低职业教育和培训供应成本的另一种方法。改善各级政府之间的协调是按照下文所提到的原则改进职业教育和培训供应的一个必要条件。

### 分享收益，分担成本

由于不同的职业教育和培训方案给雇主带来的好处不尽相同，让学生毫无约束地自由选择这些方案（即使部分或全部由政府提供补贴）将不会形成最佳的职业教育和培训供应的组合。假设，比如，工程技能推动创新和经济增长，对经济十分有利，但却没有在工程师的工资上有所体现。这将意味着，追求工程资格的动力将有限，选择就读职业教育和培训的工科学生将满足不了社会的需求。这再次说明，政府或者地方工程雇主对培训提供补贴可能是合理的。

通常情况下，当利益共享时，会出现供应不足的风险，因为所有的利益相关者都很想免费享受他人的贡献。针对这些共同利益，经合组织国家制定了各种经费模型，其中涉及到政府、学生和雇主之间对培训供应费用的一些分摊。有些贡献将是实物，例如，雇主为工作场所培训付出的时间和提供的设施，或者通过培训减少的工作时间。表 2.2 说明了政府和学生在高中一级分摊费用的一些不同方式。

表 2.2 谁支付职业教育和培训？

职业教育和培训高中计划的百分比

|                     | 收费机构提供的计划 | 学生有资格通过以下途径获得公共资金资助的计划: |      |      |
|---------------------|-----------|-------------------------|------|------|
|                     |           | 税收减免*                   | 贷款*  | 赠款*  |
| 澳大利亚 <sup>1,2</sup> | ■■■■      | ■■■                     | -    | ■■■  |
| 奥地利                 | ■         | ■                       | -    | ■■■■ |
| 丹麦                  | ■         | -                       | ■■■■ | ■■■■ |
| 芬兰 <sup>1</sup>     | ■■        | -                       | ■■■■ | ■■■■ |
| 德国                  | -         | -                       | ■    | ■    |
| 匈牙利                 | -         | -                       | -    | ■■■■ |
| 日本                  | ■■■■      | -                       | ■■■■ | ■    |
| 荷兰 <sup>1</sup>     | ■■■■      | -                       | ■■■■ | ■■■■ |
| 挪威                  | -         | -                       | ■■■■ | ■■■■ |
| 瑞典                  | -         | -                       | ■■   | ■■■■ |
| 瑞士                  | -         | -                       | -    | ■■■■ |
| 土耳其 <sup>1</sup>    | ■■■■      | ■■■■                    | -    | -    |

说明：估计的职业教育和培训高中计划的百分比：- 0%；■ 1-25%；■■ 26-50%；■■■ 51-75%；■■■■ 76-100%。

1. 收费按照公共部门的政府指导方针确定。
2. 尽管多数计划按《国际教育标准分类》属于“高中”计划，但不属于学校部门。

\* 定义见术语表。

资料来源：Kuczera, M.（即将发表），《经合组织职业教育和培训制度国际审查》，巴黎，经合组织。

### 评估劳动力市场需求：对雇主进行调查

评估劳动力市场技能需求的一个很明显的简单方法是询问雇主。可以在国家、区域或部门一级组织协商，通过代表雇主的机构或调查加以实施。有时候不仅向雇主进行咨询，雇主还决定培训内容的组合。例如，在匈牙利，自 2008 年 1 月 1 日起，区域发展和培训委员会（半数以上的成员来自社会伙伴）目前对不同方案录取多少学生以及将在该区域培训何种技能具有决策权。

但是，与雇主协商面临两个主要问题：

- **可能很难确定雇主真正想要和需要什么。** 雇主是一个多元化的群体，其观点也多种多样，阐述其将来的技能需求的能力和意愿也是多变的。因此，任何与样本雇主挂钩的对“雇主意见”的衡量要么并不了解情况，要么未能捕捉到不同时间、地点和职业及工业部门对技能需求的变化。在迅速发展的经济部分，由于雇主可能太新或者不稳定，无法形成有效地劝说团体，从而在明显的雇主意见中形成保守的偏见。
- **雇主的兴趣和学生的兴趣未必相同。** 雇主可能需要职业细分市场十分狭窄的技能、夕阳产业以及差强人意和报酬很低工种的技能，或者希望技能供过于求，以压低相关职业的工资。这些雇主的需求需要与整个社会的利益（包括学生的利益）保持平衡。雇主认为的“技能短缺”可能会被潜在的雇员或实习生视为“低工资”或“苦差”。雇主对某些技能的需求并不完全是一个确定的假设事实，因为有机会来改变技术和工作场所，以消除最令人不快的工作，并与现有技能供应相匹配。

### 评估劳动力市场需求：技能预测

所有的教育都假定会出现一个学习取得预期成果的未来愿景。但是，未来劳动力市场需求的情况必然存在不确定性。挑战在于确定未来几年里有哪些是可以合理预测到的，哪些是无法预测到的。在许多经合组织国家，技能预测被政府和公共机构用作决策的广泛指南，在一些国家（澳大利亚），技能预测被用来规划职业教育和培训的供应。它们还被用于向学生和社会伙伴提供信息（Neugart 和 Schömann, 2002 年）。许多经合组织国家主要按职业类别预测就业趋势，时间范围通常是五到十年（Neugart 和 Schömann, 2002 年）。例如，加拿大制定了国家一级和省级职业预测模型，来确定未来的技能短缺情况（经合组织，2004 年）。最近公布的一份关于 27 个欧洲国家未来技能需求的报告列出了整个欧洲经济集团技能需求的中期预测以及集团每个国家 2015 年技能需求的预测（欧洲职业培训开发中心，2008 年）。

建立可靠的预测模型非常具有挑战性，因为对技能的需求取决于许多因素，其中许多是难以预测的（比如技术进步、全球经济状况，以及政府政策），而这些反过来又取决于投票行为。凡是对预测模型进行了评估的，结果都表明，预测可以对整个劳动力市场趋势提供有用的指标，但在具体职业层面的预测往往是不可靠的（Neugart 和 Schömann, 2002 年；Sexton, 2002 年；Barnow, 2002 年；Richardson 和 Tan, 2007 年）。许多雇主觉得很难预测其未来的招募需求。经验证据表明，学生也认为很难预测未来将需要哪种工作（Borghans、Grip 和 Heijke, 1996 年）。

在一些具体领域（比如保健和教育），预测可能会发挥更加重要的作用。在这些领域，对需求的预测是根据相对稳定的人口趋势，而国家往往又是最主要的雇主。即使在这些领域，越来越多的国际移徙使国家培训和劳动力供应之间的关系日趋复杂化。在中国也是如此，内部迁移流动可能很难规划培训供应以满足区域一级的技能需要。

### **规划和协调：政策选择**

- 提供反映学生偏好和雇主需要的职业教育和培训方案组合。
- 与雇主协商制定规划安排，以管理技能供应组合，同时认识到信息方面的挑战。
- 利用工作场所培训和雇主提供工作场所培训的意愿来指导适当的培训组合。
- 加强各级政府和职业教育和培训机构之间在提供职业教育和培训方面的协调性。





## 参考资料

- Aarkrog, V. (2005), "Learning in the Workplace and the Significance of School-based Education: A Study of Learning in a Danish Vocational Education and Training Programme", *International Journal of Lifelong Education*, Vol. 24, No. 2, March-April 2005, pp. 137-147, Routledge.
- Acemoglu, D. and J. Pischke (1998), "Why do Firms Train? Theory and Evidence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 1, pp. 79-118.
- Acemoglu, D., and J. Pischke (1999a), "The Structure of Wages and Investment in General Training", *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 3, pp. 539-572.
- Acemoglu, D. and J. Pischke (1999b), "Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets", *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 453, pp. 112-142.
- Autor, D. (2001), "Wiring the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 1, pp. 25-40.
- Barnow, B. (2002), "Occupations and Skills in the United States: Projection Methods and Results Through 2008", in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries, Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Beicht, U., G. Walden and H. Herget (2004), *Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland*, Bertelsmann, Bielefeld.
- Borghans, L., A. D. Grip and H. Heijke (1996), "Labor Market Information and the Choice of Vocational Specialization", *Economics of Education Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 59-74.
- Brown P.和 A. Park (2001 年), "中国农村地区的教育和贫困状况"。《教育经济学评论》, 第 21 期, 第 523 至 541 页, 培格曼出版公司。
- 中国教育部职业技术教育中心研究所(未注明日期), "中国职业技术教育的改革与发展", 幻灯片演示。
- CEDEFOP (2008), *Future Skill Needs in Europe – Medium-term Forecast*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- 《2007 年中国统计年鉴》, [www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm)。
- 《2008 年中国统计年鉴》, [www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexeh.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexeh.htm)。
- Clark, D. (2001), "Why do German Firms Subsidize Apprenticeship Training? Test of Asymmetric Information and Mobility Cost Explanations" *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, No. 70, pp. 102-106.

- Cornford, I. and D. Gunn (1998), “Work-based Learning of Commercial Cookery Apprentices in the New South Wales Hospitality Industry”, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 50, No. 4, pp. 549-568.
- Dar, A., S. Canagarajah and P. Murphy (2003), *Training Levies: Rationale and Evidence from Evaluations*, The World Bank, Washington.
- Dionisius, R., et al. (2008), “Cost and Benefit of Apprenticeship Training – A Comparison of Germany and Switzerland”, Discussion Paper, No. 3465, IZA, Bonn.
- Federal Office for Professional Education and Technology, (2008), *Vocational and Professional Education and Training in Switzerland. National report from Switzerland contributing to the OECD’s review of “Learning for Jobs”* Federal Office for Professional Education and Technology, Bern.
- Field, S., et al. (2009), *Learning for Jobs. OECD Policy Review of Vocational Education and Training, Initial Report*, OECD, see: [www.oecd.org/dataoecd/36/24/43926141.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/36/24/43926141.pdf)
- 郭钢（2006年），“分散式教育支出与区域差异：1997-2001年来自中国各县证据”，《中国政治学刊》，第11卷，第2号。
- Gibb, J. (1999), “The Quality of Learning”, *Australian Training Review*, No. 32 (Oct/Nov/Dec), pp. 32-33.
- Harris, R., M. Simons and J. Bone (2000), *More than Meets the Eye? Rethinking the Role of Workplace Trainer*, NCVET, Brisbane.
- Hawke, G. (1998), “Learning, Workplaces and Public Policy” in J. McIntyre and M. Barrett (eds.), *VET Research: Influencing Policy and Practice*, proceedings of the first national conference of the Australian Vocational Education and Training Research Association, Sydney.
- Heckman（2002年），《中国的人力资本投资》，国家经济研究局工作论文 9296。
- Hoeckel, K., S. Field and N. Grubb (2009), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training: Switzerland*, OECD, Paris. Available at: [www.oecd.org/dataoecd/12/5/42578681.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/12/5/42578681.pdf)
- Kilpatrick, S., V. Hamilton and I. Falk (2001), *Issues of Quality Learning: Apprenticeship in Rural and Remote Australia*, CRLRA, Sydney.
- Kuczera, M. (forthcoming), *The OECD International Survey of VET Systems*, OECD, Paris.
- Lasonen, J. (2005), “Workplace as Learning Environments: Assessments by Young People after Transition from School to Work”, [www.bwpat.de/7eu](http://www.bwpat.de/7eu).
- Leuven, E. (2005), “The Economics of Private Sector Training: A Survey of the Literature”, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 1, pp. 91-111.
- Luo X. 和 N. Zhu（2008年），“中国不断上升的收入不平等：力争上游”，世界银行政策研究工作论文 4700。
- Ministry of Education and Training of Flanders (2009), *Background Report. Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training*, (unpublished).

- Mühlemann, S., et al. (2007), "An Empirical Analysis of the Decision to Train Apprentices", *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 21, No. 3, pp. 419-441.
- National Center for Education Statistics (NCES) (2007), *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary Education School Year 2006-07 (Fiscal Year 2007): First Look*, [http://nces.ed.gov/pubs2009/expenditures/tables/table\\_06.asp](http://nces.ed.gov/pubs2009/expenditures/tables/table_06.asp)
- Neugart, M., and K. Schömann (2002), "Employment Outlooks: Why Forecast the Labour Market and for Whom?" Discussion Paper FS I 02 - 205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Norwegian Directorate for Education and Training (2008), "Responses to the National Questionnaire", unpublished.
- OECD (2004), *Developing Highly Skilled Workers: Review of Canada*, OECD, Paris.
- 经合组织 (2006 年), 《中国公共支出的挑战。实现更大的效益和公平》, 巴黎经合组织。
- OECD (2009a), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- 经合组织 (2009 年 b), 《2009 年中国经济评论》, 巴黎, 经合组织。
- OECD (2010, forthcoming), *Learning for Jobs*, OECD, Paris.
- Rex J, V. Harrison, J. Couch (2008), *South Carolina Five-Year Plan for the Carl D. Perkins Career and Technical Education Act of 2006*.
- Richardson, S. and Y. Tan (2007), *Forecasting Future Demands*, NCVET, Adelaide.
- Robertson, I., et al. (2000), *Evaluating On- and Off-Job Approaches to Learning and Assessment in Apprenticeships and Traineeships*, Post Compulsory Education and Training Conference, Gold Coast.
- Ryan, P. (2000), "The Institutional Requirements of Apprenticeship: Evidence from Smaller EU Countries", *International Journal of Training and Development*, Vol. 4, No. 1, Blackwell.
- Schweri, J., et al. (2003), *Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht Schweizer Betriebe, Beiträge zur Bildungsökonomie, Band 2*, Rüegger Verlag, Chur and Zurich.
- Seagraves, L. and M. Osborne (1997), "Participants in a Work-based Learning Programme: Small and Medium Enterprises and their Employees" in *Good Thinking: Good Practice – Research Perspectives on Learning and Work*, 5th Annual International Conference on Post-compulsory Education and Training, Griffith University, Brisbane.
- Sexton, J. (2002), "A Review of Occupational Employment Forecasting for Ireland", in M. Neugart and K. Schömann (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries, Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Smits, W. (2006), "The Quality of Apprenticeship Training", *Education Economics*, Vol. 14, No. 3 pp. 329-344, Routledge.
- 中华人民共和国外交部, 联合国驻华系统 (2008 年), 《中国在实现千年发展目标方面的进展。2008 年报告》, 中华人民共和国外交部。

联合国开发计划署（2008年），《2007/2008年中国人类发展报告：“全面共享”。为13亿人口提供基本的公共服务》。

UNESCO (2008), *Global Education Digest 2008, Comparing Education Statistics Across the World*, Unesco, Paris.

Vallence, K. (1997), “Training One-to-one: Out of Sight, Out of Mind” in *Good Thinking: Good practice – Research Perspectives on Learning and Work*, 5th Annual International Conference on Post-compulsory Education and Training, Griffith University, Brisbane.

王德文（2003年），“中国的农村义务教育：现状、问题和政策选择”，中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作文件系列第36号。

Wei Chi（2008年），“人力资本在中国经济发展中的作用：回顾和证据”，《中国经济评论19》（2008年），第421至436页，爱思唯尔。

Westergaard-Nielsen, N. and A. Rasmussen (1999), *The Impact of Subsidies on Apprenticeship Training*, Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus.

Woerkom, M., W. Nijhof and L. Nieuwenhuis (2002), “Critical Reflective Working Behaviour: a Survey Research”, *Journal of European Industrial Training*, Vol. 26, No. 8, pp. 375-383.

World Bank (2009), “Quarterly Update, November 2009”.

## 附件 A

### 审查访问计划

#### 2010年10月26日至11月3日

10月26日，星期一，上海  
拜会上海市教育委员会  
访问上海信息技术学院

10月27日，星期二，上海  
访问上海职业和技术教育研究所  
访问上海交通大学

10月29日，星期四，贵阳  
拜会贵州省教育厅  
访问贵州建筑学校

10月30日，星期五，贵阳  
贵州电子工业学校

11月2日，星期一，北京  
会见北京交通学校的领导和行业代表  
与负责职业教育和培训事务的官员和北京市教育委员会的北京教育科学  
院的专家举行讨论

11月3日，星期二，北京  
拜会职业教育部和国际部  
会见国家教育发展研究中心副主任  
会见中央教育科学研究所的代表

# 为工作而学习

## 经合组织职业教育和培训审查

### 中华人民共和国

对于经合组织各成员国来说，高水平的工作场所技能是支持经济发展的一种重要方式。目前正在对职业教育和培训制度进行深入审查，以确定该制度是否能够培养所需的技能。“为工作而学习”是经合组织的一项职业教育和培训研究，旨在帮助各国使其职业教育和培训制度更能够应对劳动力市场需求。

本特别报告研究了中国的制度。中国的教育制度取得了长足进步：现在，几乎所有的中国儿童都能完成初中教育。大约四分之三的学生继续升入高中，接受大学教育的人数迅速增加。在高中阶段，大约一半——超过 2 000 万名学生进入职业学校。

同时，这一制度面临着重大挑战。政府正在通过取消学费障碍，确保所有职业学校的最低质量标准，以及提供充分、高质的工作场所培训机会，使所有学生都能获益于这种制度。本报告为中国列出了解决这些问题的一些政策备选方案：

- 增加教育投入，将其用于中国最需要的地区。
- 实现针对所有高中职业学生的工作场所培训最低标准期限和质量标准；考虑为实现目的采取财政鼓励。
- 确保一系列规定反映学生的优先选择和雇主需求。确保协调各级政府之间的规划。

经合组织正在澳大利亚、奥地利、比利时（佛兰德斯）、捷克共和国、德国、匈牙利、爱尔兰、韩国、墨西哥、挪威、瑞典、瑞士、（英格兰和威尔士）联合王国和美国（南卡罗来纳和得克萨斯）开展国家职业教育及培训政策审查。已经公布了关于中国和智利的特别报告。“为工作而学习”最初报告见经合组织网站。有关研究发现的最后报告将于 2010 年 9 月公布。

背景资料 and 文件见 [www.oecd.org/edu/learningforjobs](http://www.oecd.org/edu/learningforjobs)。