

高技能人才培养研究——中日经验之比较

来源：作者： 时间：2007/10/25

字体：【大】 【中】 【小】

高技能人才培养研究

——中日经验之比较

邱妍 中国劳动保障科学研究院

编者按：应日本劳动政策研究研修机构邀请，作者于2006年6月5日至2007年3月30日在该机构开展了“高技能人才培养研究——中日经验之比较”的访问研究。期间，对日本经济和劳动力市场现状、职业培训发展历程、职业培训体系概况、职业培训的标准和种类、职业能力开发的行政管理体制、相关法律法规、公共职业培训体系、国家职业技能评价和证书体系、政府在职业培训中的作用、企业内职业培训以及当前日本职业能力开发的特点等内容进行了比较系统的了解和研究，并将中、日两国的经验进行了比较，在此基础上提出了各自体系的特点和适用行业。研究报告原文为英文，本文为访问研究报告的简要内容。

一、本研究提出的背景

日本在二战后通过不懈努力发展成为世界第二大经济体，其中的一个重要贡献因素就是日本的职业培训体系。随着经济的不断繁荣，一个有效的职业培训体系也逐步建立。日本的发展模式和职业能力开发体系被认为是世界上最成功的实践之一。

我国是世界上最大的发展中国家。自实行经济体制改革和对外开放的20多年以来，我国的经济始终以健康的、可持续的方式不断增长。然而，随着经济体制改革的不断深入和经济全球化进程的不断加快，国内劳动力市场中出现了一些亟待解决的问题，其中之一就是高技能人才的严重缺乏。因此，学习并借鉴日本的经验和教训有益于我国解决上述问题。

二、研究范围和目的

高技能人才培养不是一个独立的活动，它与一个国家的基础教育、中等教育、职业教育和职业培训等活动紧密相关。本研究主要集中于职业培训，用了大量篇幅分析和研究日本的公共职业培训，少量篇幅介绍了日本企业内的职业培训。

本研究的目的在于从宏观的角度较详细的分析日本职业培训的实践（包括历史的和现在的），就中、日两国的经验进行比较，并试图从日本的实践经验中寻找对我国职业培训政策制定的启示。

三、日本职业能力开发的经验

1. 日本经济和劳动力市场现状

(1) 日本的经济形势

二战之后，从1955年至上世纪七十年代初期，日本的经济高速发展，成为仅次于美国的世界第二经济大国。上世纪七十年代，日本分别经历了两次石油危机，并于上世纪九十年代初期发生了“泡沫经济”的破灭。2002年开始，日本经济开始缓慢复苏。

(2) 日本的劳动力市场概况

日本的人口自二战后1945年11月的7215万逐年增长，2004年达到1.2778亿的高峰，之后逐渐下降，到2005年10月，人口总数达到1.2776亿。

自1994年至2005年间，日本的就业结构也发生了相应变化（见图1）：（1）第一产业的就业人数从1994年的5.8%，下降到2005年的4.4%；（2）第二产业的就业人数从1994年的33.4%，下降到2005年的27%；（3）第三产业的就业人数从1994年的60.3%，增长到2005年的67.4%。

近年来，日本国内劳动者的就业形式也在不断发生变化，非正规就业人员的数量急剧增加。非正规就业的种类主要包括合同制雇员、派遣人员、临时工以及非全日制用工等。

图 1 近10年日本三次产业就业人数的变化趋势

数据来源：日本劳动形势分析（Labor Situation in Japan and Analysis: General Overview 2006/2007, p.25）

http://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/documents/Labor2006_2007.pdf

原始数据来源：Labour Force Survey, Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communication

注：1) 第一产业是指农、林、渔业。

2) 第二产业是指采矿、建筑和制造业。

3) 第三产业是指除上述之外的行业。

2007年, 日本的职业能力开发面临着一些问题, 如即将到来的二战后生育高峰期出生的人员大量退休所带来的技术、技能如何继承, 年轻雇员的减少伴随着老龄化社会的到来, “freeters (希望以非全日制形式就业的人员)”和“NEETs (不接受教育和培训, 也不就业的年轻人)”的数量不断增加等。

2. 日本职业培训的发展历程

(1) 1958年职业培训法以前的职业培训

战前日本的职业培训基本分为大型企业内的技能开发和学徒两种形式, 实际上当时还没有公共职业培训机制。战后不久, 公共职业培训机构作为缓解失业的措施而被设立。

1945至1958年的职业培训大体包括两个培训体系: 一是基于1947年就业保障法 (Employment Security Law) 的职业辅导, 二是基于1947年劳动基准法 (Labor Standard Law) 的技术工人培养。

在战后的10年时间里, 日本快速的经济增长和科学技术的跳跃式发展对生产一线技术工人的培训与再培训提出了新的要求。以上述两个培训体系为基础, 经过增补技能评价体系, 于1958年5月颁布了职业培训法。自此, 日本建立了综合的职业培训体系。

(2) 职业培训法规范下的职业培训

1958年的职业培训法强调了职业培训为生产一线培养年轻的、接受高等培训的人力资源方面所起的作用。在这部法律中, 职业培训被分为两类: 一类是由公共职业培训机构提供的、针对学校毕业生等求职者、转换职业者和在职雇员的职业培训; 另一类是企业对新招募员工的职业培训。1969年职业培训法的修订本规定了公共职业培训的种类包括基础培训、提高培训、能力再开发培训和再培训以及职业培训教师的培训。之后, 职业培训法又分别于1974年和1978年被修订。

(3) 职业能力开发促进法规范下的职业培训

1985年, 职业培训法被彻底修订并更名为职业能力开发促进法 (Human Resources Development Promotion Law)。职业能力开发促进法的实施标志着日本促进劳动者整个职业生涯能力开发的开始。

原来在职业培训法规范下的职业培训以培养第二产业的技术工人为主要对象。1985年的职业能力开发促进法旨在对所有劳动者的整个职业生涯期间提供及时的、适当的职业能力开发。主要内容包括: (1)为劳动者提供职业能力以使其适应快速变化的社会经济环境; (2)对所有劳动者的职业能力开发和能力提升提供广泛的职业培训, 不仅仅针对技术工人, 也针对管理人员和服务业的从业人员; (3)为企业提供各种援助以促使其帮助他们的员工自发的接受教育和进行能力开发。之后, 该法分别于1992年、1997年和2001年被修订。

3. 日本职业培训概况

大体上来说, 日本的职业培训包括公共职业培训和产业部门所进行的职业培训。在第二种情况下, 大多数的大型企业都对其员工提供企业内职业培训。中、小企业则以多种形式开展或提供职业培训。在日本, 大部分的职业培训是由产业部门来提供的。

4. 职业培训的种类和标准

职业培训可以按照知识、技能掌握的程度来分类, 也可以按照培训时间的长短来划分。厚生劳动省相关法令所规定的具体培训种类见表1和表2。

5. 职业能力开发的行政管理体系

随着职业培训法更名为职业能力开发促进法, 职业能力开发行政管理部门的名称也发生了相应的变化, 即由原来劳动省的职业培训部 (Vocational Training Department), 到职业培训局 (Vocational Training Bureau), 又到厚生劳动省的职业能力开发局 (Human Resources Development Bureau)。目前的行政管理体系见图2。

6. 相关的法律、法规和标准

为全面确保职业能力开发得以落实, 日本制定有专门的职业能力开发法律、法规和标准, 即职业能力开发促进法、职业能力开发促进法实施条例和职业培训标准。

(1) 职业能力开发促进法

现行的职业能力开发促进法修订于2001年 (在本研究的进行过程中, 据说该法又于2006年被修订, 但是由于没有得到其英文译本, 故本研究仍以2001年版本为基础)。

职业能力开发促进法的目的是通过采取综合的和精心计划的措施来促进和提高劳动者的职业能力。这些措施将能够使职业能力开发和职业能力评价得以顺利的执行, 也将能够保障劳动者自愿地接受教育培训或参加职业能力评价的机会。

表 1 职业培训的种类

| 种类 | 课程 | 培训概要 | 培训时数 | 培训机构 |
|--------|------------------------------|--|---|---|
| 普通职业培训 | 普通课程 (General courses) | 针对初中、高中毕业生的长期培训课程, 旨在培养具备基础的、多种知识和技能的工人 | 高中毕业生, 1年, 总共每年1400小时以上 初中毕业生, 2年, 总共2800小时以上, 每年约1400小时 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) |
| | 短期课程 (Short-term courses) | 针对在职雇员、求职者、转换工作者的短期培训课程, 旨在教授这部分群体与其工作相关的必要技能 (不包括高等人员的培训) | 少于6个月 (也许1年, 取决于受训者的技能程度), 总共12小时以上 (对监督人员的培训为10 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) 职业能力开发中心 (Polytechnic Centers) 职业能力开发短期大学校 |

| | | | | |
|--------|---|--|------------------------------------|--|
| | | 的必要技能 (不包括高等技能) | 晋人员的培训为10个小时) | 职业能力开发短期大学校 (Polytechnic Junior College) 职业能力开发综合大学校 (Polytechnic University) |
| 高等职业培训 | 专门课程 (Specialized courses) | 针对高中毕业生的长期培训课程,旨在培养具备基础的、多种知识和技能的工作人 | 高中毕业生,2年,总共2800小时以上,每年约1400小时 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) 职业能力开发短期大学校 (Polytechnic Junior College) 职业能力开发综合大学校 (Polytechnic University) |
| | 应用课程 (Applied courses) | 针对完成专门课程毕业生的长期培训课程,旨在培养具备必要的、多种知识和技能的工人 | 完成专门课程的毕业生,2年,总共2800小时以上,每年约1400小时 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) 职业能力开发综合大学校 (Polytechnic University) |
| | 短期专门课程 (Specialized short-term Courses) | 针对在职雇员的短期培训课程,旨在教授他们与工作相关的高等知识和技能 | 少于6个月 (也许1年,取决于受训者的技能程度),总共12小时以上 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) 职业能力开发中心 (Polytechnic Centers) 职业能力开发短期大学校 (Polytechnic Junior College) 职业能力开发综合大学校 (Polytechnic University) |
| | 短期应用课程 (Applied short-term Courses) | 针对在职雇员的短期培训课程,旨在教授他们与工作相关的高等的、专门的和实用的知识和技能 | 少于1年,总共60小时以上 | 职业能力开发大学校 (Polytechnic Colleges) 职业能力开发综合大学校 (Polytechnic University) |

表 2 职业培训教师的培训种类

| 种类 | 课程 | 培训概要 | 培训时数 | 培训机构 |
|----------|-----------------------------------|---|---------------|-------------|
| 职业培训教师培训 | 长期课程 (Long-term courses) | 针对高中毕业生的长期培训课程,旨在培养他们成为职业培训教师 | 高中毕业生,4年 | 职业能力开发综合大学校 |
| | 专门课程 (Specialized courses) | 针对职业培训教师及具备相应资格人员的培训课程,旨在培养他们保持职业培训教师的资格 | 6个月或1年 | |
| | 研究课程 (Master-degree courses) | 针对具备高等和专门知识和技能基础人员的培训课程,旨在培养具有优秀研究能力的职业培训教师 (硕士研究生课程) | 4年制长期课程毕业生,2年 | |
| | 应用研究课程 (Applied research courses) | 针对具备高等和专门知识和技能基础人员的培训课程,旨在培养具有优秀应用、研究和开发能力的职业培训教师 | 硕士研究生毕业生,1年 | |
| | 研修课程 (Training courses) | 针对职业培训教师的最新知识和技能培训课程 | 12小时以上 | |

图 2 日本职业能力开发行政管理体系

职业能力开发促进法的基本理念是在产业结构调整、技术进步和世界经济一体化等因素不断变化的环境下提高劳动者的职业能力,增强他们的职业适应性,帮助失业人员顺利实现再就业。贯穿整个职业生涯的阶段性的、系统的职业能力开发强调对劳动者的职业生涯设计。

(2) 职业能力开发促进法实施条例

该条例的主要内容包括职业能力开发的促进 (涉及三个方面的内容:一是职业能力开发措施,二是职业能力开发综合大学校,三是职业培训教师培训),职业培训法人,职业技能评价和职业能力开发协会。

(3) 职业培训标准

职业培训标准包括培训课程的标准 (涉及普通课程、短期普通课程、专业课程、短期专业课程、实用技术课程和短期实用技术课程的培训标准),技能鉴定和职业资格。

7. 公共职业培训体系

日本的公共职业培训机构主要包括两部分:一部分由国家设立,另一部分由地方 (都、道、府、县) 设立。

大多数国家公共职业培训机构由雇佣能力开发机构运营,包括:职业能力开发综合大学校 (1所),职业能力开发中心 (62所),生涯职业能力开发中心 (1所),高度职业能力开发中心 (1所),职业能力开发大学校 (10所),职业能力开发短期大学校 (1所),职业博物馆 (1所) 和由雇佣能力开发机构举办的地方中心 (47所)。此外,针对于残疾人的职业能力开发机构由日本高龄·障害者雇佣支援机构运营 (也见图2)。

上述机构中,提供高技能课程的培训机构包括职业能力开发综合大学校、高度职业能力开发中心、职业能力开发大学校和职业能力开发短期大学校。

开发了多种职业技能开发培训方式。

8. 国家职业技能鉴定和证书体系

日本国家职业技能鉴定和证书体系是依据1958年颁布的职业培训法而于1960年建立的。最初仅包含5个职业(8个工种),到2002年8月,该体系涉及的职业达到137个。该体系中划分的等级包括特级(special grade)、1级、2级、3级,对有些职业不划分等级(single grade),针对其他国家来日本务工人员的技能等级又分为基础1级和基础2级。

9. 政府在职业培训中的作用

日本政府在职业培训中主要起着如下作用:(1)制定相关的法律法规;(2)建立并管理公共职业培训机构;(3)建立职业技能鉴定与证书体系;(4)设立脱产培训课程的标准和对符合相关培训标准并由私营部门举办的职业培训的补贴标准。

日本的学者中有一种观点认为,在职培训是职业能力开发的主要形式,因而不能说政府在职业能力开发方面起着主要的作用。但是,笔者认为政府的作用也不能否定,尤其是对于那些难以依靠自身力量开展职业培训的小企业来说,政府举办的职业培训是十分重要的。

因此应该说,日本政府出资的公共职业培训与企业内的职业培训是相互补充的。

10. 企业内职业培训

历史地来看,为开发和提升雇员的技能水平,日本的大型现代企业更愿意采取企业内职业培训,而不是利用外部培训(包括政府提供的公共职业培训以及私营部门提供的培训)。而且,日本企业期望不只是开发技术工人的某一种专业技能,而是期望培养其在工作态度和多种技能方面的适应性和灵活性,以使这些技能工人为企业做出全面的贡献。基于此,日本的企业向其雇员既提供入门培训,也提供继续培训。

对于新招募的雇员,企业通常提供最初的定位培训。之后,根据这些新雇员的受教育程度和企业的具体业务状况,企业将向他们提供基本技能的培训。小企业则更多的依赖其母公司、当地的行业协会和培训机构向其雇员提供培训。

企业内职业培训的主要形式是在职培训(OJT)和脱产培训(Off-JT),技能培养的核心是工作一线的在职培训。目前,日本企业普遍采用宽泛的在职培训、辅以短期的、插入式的脱产培训的方式来开发工人的技能。

11. 当前日本职业能力开发的特点

目前,日本职业能力开发的显著特点包括:(1)非正式的在职培训比正式的在职培训发挥着更大的作用;(2)长期的非正式在职培训是工人获得高级技能所必不可少的,非正式在职培训的主要形式包括工人实践经验的逐步提升、轮岗制度和在多个岗位上工作,长期的非正式在职培训给予工人获得多种技能的机会;(3)在大型企业中,长期的非正式在职培训以广泛的、有组织的方式开展,而在大多数中小企业则以老员工指导新员工的方式进行;(4)脱产培训则被穿插于在职培训中进行,工人们认为通过脱产培训来对实践经验进行总结和系统化,并获得处理实际问题所需的理论知识和必要技能。

四、中、日职业培训经验之比较

中、日两国的职业培训体系既存在相似性,也存在不同之处。

1. 两个国家所处的经济发展阶段不同

日本的现代化始于1868年当时的封建制度被外向型的、以现代化为导向的政府所取代之时,迄今长达几乎一个半世纪的历史。这个国家经过了较长时间的工业化,之后才进入信息化时代。尽管经历了“泡沫经济”的破灭,但是,坚实的经济基础使日本仍然保持了世界第二大经济强国的地位。

我国的现代化开始于1978年,仅仅经历了20多年、不到30年的时间,几乎同时进入工业化和信息化时代。

按照著名经济学家Lewis的一个模型,最初的经济发展阶段通常会引起高技能和高素质工人的严重短缺。这个模型也许能够在一定程度上解释为什么现阶段我国出现高技能人才短缺的原因。

2. 两个国家的劳动力市场特点不同

两个国家的劳动力市场存在诸多不同之处,特别是在就业结构方面。以2005年的数据为例,日本第一产业的就业人数占4.4%,远远低于我国的44.8%;日本第二产业的就业人数占27.0%,稍微高于我国的23.8%;日本第三产业的就业人数占67.4%,远远高于我国的31.4%(见图3)。

此外,未来我国就业结构的发展趋势仍将发生变化,尤其是第一产业的就业人数将继续减少,而第三产业的从业人数将逐渐增加。两国就业结构现状和发展趋势的不同对劳动者的技能结构产生不同的需求。

图3 2005年我国和日本的就业结构

数据来源:日本劳动政策研究研修机构(2006),日本劳动形势分析(Labor Situation in Japan and Analysis: General Overview 2006/2007, p.25)
http://www.jil.go.jp/english/laborinfo/library/documents/Labor2006_2007.pdf

数据来源:2005年劳动和社会保障事业发展统计公报,劳动和社会保障部

3. 公共职业培训的产生

二战结束的初期,日本开始建立公共职业培训机构作为缓解失业的一个措施。1945年至1958年的职业培训主要包括基于1947年就业保障法的职业辅导和基于劳动基准法的技能工人培养。1958年的职业培训法和1985年的职业能力开发促进法是原来和现行职业培训体系的法律基础。

我国的公共职业培训产生于新中国建立之初,也是上世纪四十年代后期和五十年代初期缓解失业压力的措施之一。当时,国家根据国民经济发展的实际需要向失业者提供转业培训。之后,随着经济社会环境的不断发展变化,职业培训也不断的被发展、改革和完善。

4. 相关立法

日本已经制定了职业培训的专门法律,最初为职业培训法,1985年更名为职业能力开发促进法。职业能力开

发促进法的实施标志着日本的职业能力开发由原来的主要针对第二产业的技能工人培养发展成为对劳动者整个职业生涯的全面的职业能力开发。

我国迄今还没有一部职业培训的专门法律，职业培训的开展由劳动法、职业教育法和一系列相关的法规和政策来规范。

5. 职业培训体系

日本自1958年以来已经建立了一个高度集中的公共职业培训体系。政府投入大量资金来建立公共职业培训机构。该培训体系针对学校毕业生等求职者、在职员工、白领雇员乃至雇主等各种目标群体。政府出资的公共职业培训与企业内的职业培训相互补充。大多数的职业培训由企业（或者说行业）提供。行业（特别是大公司）提供的职业培训是广泛的、深入的和高质量的。

我国政府自新中国建立之初就十分重视职业培训。总的来说，我国的职业培训由各级劳动和社会保障部门（以前为劳动部门）进行综合管理，分别由培训机构的举办部门进行运作。劳动和社会保障部门管理职业培训机