

新时代背景下政府引导企业开展职业教育人力资源开发场域研究

郭守磊

(南京信息工程大学,江苏 南京 210000)

摘要:从国外职业教育发展历程来看,无论是德国的“双元制”的职业教育培训体系,还是日本的“产学合作”职业教育培训体系,企业在职业教育培训中的主体地位都非常重要,但是在我国,职业教育培训中企业的主体地位并没有完全发挥出来。研究者尝试用利益相关者的视角从“场域”相关理论进行分析,对比国外职业技能体系建设历程及经验,从政府、企业及其内部员工、学校的角度探寻职业技能培养的内在动力逻辑,探寻政府通过政策引导将企业内部的文化资本社会化的过程,为国家职业技能培养体系完善寻找路径。

关键词:利益相关者;职业教育;职业培训体系;政策执行;场域理论

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2023.10.091

1 引言

为贯彻落实党中央、国务院决策部署,实施职业技能提升行动,2019年国务院发布《职业技能提升行动方案(2019-2021年)》。方案指出激发培训主体积极性,有效增加培训供给,创新培训内容。2022年5月1日《新职业教育法》正式实施,相对于1996年发布的《职业教育法》,《新职业教育法》更关注职业教育培养主体多元化及职业技能终身学习的问题,其中以“企业”为关键字的内容就出现47次,目前职业教育制度政策的研究多集中在“新型学徒制”“产教融合”“校企联合办学”等方面,研究关注的重点在职业学校教育领域,即劳动者职前学习阶段,对劳动者终身职业培训相关政策机制研究较少,我国人口正在进入老龄化阶段,终身职业培训能够更好地挖掘现有人力资源的潜力,促进就业,改善民生,同时也支持国家经济发展产业结构调整。完善终身学习的现代职业教育体系是促进我国人口素质提高,实现我国人才战略必经之路。而终身学习的职业教育体系中,企业是非常重要的培养主体,本研究以“项目制”培训政策为例,研究政府是如何通过政策工具引导企业开展职业教育培训的。

2 现行职业教育培训补贴政策问题

以往的国家职业教育补贴政策采取“以证补贴”的形式,即个人通过国家职业资格认证后由政府向企业或者个人按证进行财政政策补贴,这种补贴政策存在问题:直接采用经济补偿的形式,表面上是鼓励劳动者进行职业技能提升,但实际上企业并没有真正参与到职业教育培养过程中,企业作为职业教育培养主体的性质没用地发挥出来。

新设企业中,新技术、新产业、新业态、新模式快速发展,成为我国经济发展的新亮点。2021年,我国“四新经济”新设企业383.8万户,同比增长15.8%,占新设企业总

量的42.5%。此外,受疫情影响较大的住宿和餐饮业加速恢复,全年新设市场主体305.9万户,略超2019年304万户的水平,较2020年增长14.8%。文化、体育和娱乐业加速恢复,新设市场主体52.3万户,同比增长44.1%,远超2020年同比增长0.4%的水平。

3 案例分析——项目制培训

3.1 政策概况

国务院在《职业技能提升行动方案(2019-2021年)》中提出了项目制培训的相关概念及原则要求。各地为了积极响应国务院的相关要求,落实职业技能提升方案都根据本地实际情况制定了项目制培训相关的政策。通过百度“项目制”培训可以搜索到苏州、昆山、杭州、宁波、温州、烟台、桐乡等地都制定了并实施相关政策。

3.2 政策利益相关者分析

3.2.1 职业教育培训中政府相关利益分析

(1)根据当地经济的实际情况,产业结构特点,运用合适的政策工具,为职业培训完善相关标准,形成并传递职业教育的文化资本,促进社会的公平。

政府的政策,对未来职业培训的发展起着非常重要的引导作用,当前,国内外对政府政策的工具的研究较多,其中被认为最经典的有两种:第一种是麦克唐纳尔与埃尔莫尔提出的分析框架,第二种是施耐德和英格拉姆在前者基础上提出的政策工具行为假设,将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力工具、象征和规劝工具和学习性工具。“项目制”培训政策属于“激励工具”与“系统变革工具”,项目制培训是在目前职业技能培训体系之外,“一个方案一个项目”的形式摆脱了以往“以证补贴”的方式,这个政策的针对性更强并且更具有可操作性。项目制培训政策一方面通过政策财政补贴的形式鼓励企业、职业培训机构开展劳动者职业技能提升培训,是一种

政府经济资本的表现形式；另一方面从文化资本的角度来看,是对企业文化资本的认可,进行了企业文化资本社会化的过程,在这个过程中企业更愿意主动地去开展相关的职业教育培训,政府出台职业培训相关政策,主要的目的是提高劳动者的整体素质,为经济发展提供人力资源保障,而这种人力资源保障包括了劳动者的职业技能水平、职业技能教育能力、相关职业技能评估标准,其本质是一种社会场域的文化资本,社会场域的文化资本与企业场域的文化资本必须是相辅相成的,在经济较发达地区,产业技术发展较快,国家职业教育培训相关的标准等文化资本已经与企业所需要的相应的职业技能领域文化资本不相一致,造成了企业不愿意参与相关政策。因此政府需要根据产业结构发展的状况来制定相关政策,政策需要考虑地区的财政状况和经济发展水平。

(2)优化职业教育培训投入成本,将社会资本转化为经济资本。

对人才的质量要求越高,前期的教育投入也就越高,国家在职业教育上进行了非常大的投入。校企合作是目前主要优化职业培训的方式,但项目制培训也做出了一些新的尝试,项目制培训相关负责人表示:“通过项目制培训,我们给企业进行培训项目的补贴,这些补贴就包括了培训场地建设的方面,通过这些培训场地的建设,我们可以挖掘出更好的实训基地资源,某种意义上来说是政府与企业共建的基地,这些基地能够在后期校企合作中发挥非常大的作用,”从“场域”理论的角度出发这是一种经济资本与社会资本的结合。

3.2.2 职业教育培训中企业相关利益分析

(1)随着时代的发展,企业对职业人才培养的内生动力不断提升。

“在我们企业,人是作为最核心的生产要素,其他的生产要素都在贬值,只有人是随着时间在增值的。”某企业生产部门总监这么来评价人员培养的重要性,越来越多的企业认识到人员职业能力的提升对公司的帮助是非常大的,目前我国正在经历工业4.0的时代,生产制造的过程都用机器人来代替,但是这并不意味着劳动者会被逐渐代替,相反地对劳动者的素质会要求越来越高。企业作为市场主体,其核心价值是创造价值,注重投入产出比。以营利为目的地开展相关生产经营活动,通过不断提升生产效率,降低产品成本,提升产品价值,创造更多的收益。通过职业教育技能的提升,转化为现实的生产力,提升企业效益。

(2)市场机制下,职业技能人才培养中企业两难博弈。

企业的参与程度直接影响到人才培养的结果,企业是职业技能人才最终的需求方,对企业来说人才培养的周期越短,成才率越高,企业相应的人才培养投资回报率就会越高,企业越愿意开展相关的人才培养项目。但从另一个角度来看,人员成长,能力提升后会出现离职的问

题,造成企业既想开展人员能力的培训,又怕开展职业技能的培训,担心自己的投资是为他人做嫁衣。从企业和行业长期发展的角度来看职业技能人才的培养是非常重要的,能够促进带动企业与行业的发展。这也正说明了企业所在场域是一个经济场域,以经济资本为核心。

(3)企业职业技能人才培养行为更侧重短平快,较少关注人才培养长期规划。

“相对校企合作的形式,这样的项目制培训,效率更高,更适合我们这样的企业”,某企业负责人表示,传统的校企合作会有一定的培养周期,适合作为人才培养的长期规划储备,“项目制”培训则更灵活,企业内成熟的职业培养项目就能申请,培养的职业技能人才就是企业自己的员工,可以让员工的敬业度更高,都是与企业生产经营活动密切相关的。“比如我们申报的一线班组的培养项目,是我们公司精品的项目,提升了我们一线班长的能力,直接给我们的生产经营活动带来了效益。”

3.2.3 项目制培训政策中企业培训管理人员相关利益分析

(1)通过社会资本完善内部职业教育培养体系,推动企业发展,获得企业领导认可,提升个人收入水平。

企业培训管理人员是企业职业教育的直接设计者与管理者,企业内职业教育培训工作开展与培训管理人员的企业内发展、薪资水平息息相关。作为企业培训管理人员,需要运用企业内外的资源建立起完善的内部职业教育人才培养体系,开展与企业规划发展相匹配的人才培养项目,能够体现培训管理人员在企业中的价值,进而获得职位晋升,薪资水平提高。企业的培训管理人员从企业发展的角度更希望企业内的职业教育培训能够形成规范的标准和培训体系,有知识沉淀与生产机制,通过专业培训管理工作获得企业领导的认可。但在实际工作开展中,为了获得领导的认可,往往将企业的教育经费更多地用于管理层,职工的职业教育培训经费却很少,甚至没有。职工教育经费没有达到真正地提升员工职业技能的目的。

(2)获得企业内业务部门的支持,提升工作获得感。

教育培训相关工作由于其本身是一项长期性的投资,短期内看不出什么明确的产出,培训管理者由于掌握的资源有限,不能从更高的维度对职业教育培训体系进行设计开发,往往成为培训课程后勤组织,与企业内业务部门开展工作时话语权较低,往往业务部门考虑到自身工作利益的问题不能很好地配合培训管理者开展相关工作。

3.2.4 项目制培训政策中企业内培训师相关利益分析

企业内培训师是企业职业教育的核心力量,内培训师不仅能够教授学员,同时能够制定相关职业技能的标准,这些标准是内培训师在实际工作中总结出来的,应用性极强,如果企业开展校企合作,相应的标准及要求也

是由内训师去撰写,所以内训师在职业教育培训中是一个非常重要的角色,在德国专门的《企业培训师资质条例》(Ausbilder-Eignungsverordnung, AEVO),要求培训师既要有自己负责培训而应具备的技能、知识和能力,同时也需要具备相应的职业教育教学的能力,并且根据时代的发展定期地进行更新。德国在2010年实施的“工业企业教育质量发展”(Quality Development in Education within Crafts Enterprises)项目要求企业作为职业教育的主体应该具备有资质的内训师,并且这些内训师必须通过相应的考试及认证,证明其能力。企业内训师的相关利益获得与企业培训制度完善程度息息相关,企业培训管理制度相对健全的公司是有着标准的内训师的激励及管理措施的,但是企业出于自身经营的考虑,对于内训师激励也是有限的,这些激励包括物质激励还有荣誉激励,但是这些激励都是集中在企业内部场域,也正因为企业内部培训师是企业场域的一部分,所以他们会受到企业场域的制约对经济资本的认知会比较强。

3.2.5 项目制培训政策中企业员工相关利益分析

员工是职业教育培训链条的最末端,虽然企业职工是企业职业教育培训的最终获益者,但是在实际情况中,员工获得利益往往比较少,受到企业领导者、培训管理者、内部体系情况的影响。

企业员工获得职业教育培训,不仅能获得职业技能的提升,获得更高的收入,同时也获得了企业一些职业技能的认可。

3.3 利益相关方视角下项目制培训政策“场域”机制分析

3.3.1 运用经济资本,激发企业开展职业教育培训积极性,寻求政策价值认同感

在项目制培训政策制定环节,进行了充分的调研,通过与下属区县的人社局了解目前企业职工教育培训中政策的问题,通过与企业进一步的访谈沟通确定了项目制培训的核心目的与政策框架,跳出了现有国家职业资格“以证补贴”的方式,以前的补贴形式仅仅是员工获得国家某项证书后按获证人员数量给予企业经济补贴,但实际情况是国家职业资格认证非常有局限性,企业的相关职位体系并不一定能够符合相关的要求,而“项目制培训”企业能够根据自己的实际情况申报,既帮助企业解决了人才培养上的两难博弈,在政策上给予企业经济补贴,另外,政府对企业申报项目的公示行为也是对企业培训项目的认可,是一种社会资本。企业可以作为一个招聘人才或者对外宣传的亮点给企业带来无形的收益,树立企业的良好形象。

3.3.2 通过文化资本引导企业形成职业教育培训工作的习惯,并泛化到了社会,为当地社会场域职业教育相关的文化资本奠定基础

除了补贴方式与以往不同外,此次项目制培训结合

到职业教育人才培养的特点,从培训需求调研、培训方案设计、培训师建设、培训后评估四个方面对方案进行评审,并对评审方案给出改善意见,这样可以帮助企业内部培训管理人员完善自己内部的人才培养体系,评审通过后也是对企业培训管理人员工作的认可。企业培训部门往往被认为是成本部门,并不能直接创造产品利润,但是人才培养又是一个长期的投资过程,政府对企业培训工作的认可,能够帮助企业培训管理者更好地开展内部工作,同时形成相关职业技能培训的教案、职业技能培训的标准等文化资本,这些文化资本不仅在企业内可以转换为经济资本,同时通过评审机制泛化到社会,对当地的职业教育培训发展起到积极的作用。

3.3.3 通过社会资本调动企业内部培训师的积极性,激发企业职业教育培训的原动力

职业教育培训的主体是企业,企业职业培训核心是内训师,推动企业职业教育培训事业的发展,企业的内训师起着非常重要的作用。从场域理论的角度来看,企业的内训师具有独特的文化资本,这些资本包括了职业技能的经验、知识、标准。“项目制”培训通过项目方案的评审、专家的意见,帮助企业内训师提炼并完善相关职业技能的标准、教学方案,并将这些标准、方案反馈给学校带动学校职业技能培养。

参考文献

- [1] 喻忠恩,姚楚英.企业参与职业教育:日本的经验及启示[J].职教论坛,2012(36):93-96.
- [2] 侯小雨,闫志利.劳动者终身职业培训体系:框架设计与建设策略[J].职业技术教育,2017,38(28):18-24.
- [3] 搜狐网.积极应对人口老龄化的人才发展治理创新[EB/OL].
- [4] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133.
- [5] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools [J]. Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [6] 严鹏.工匠精神:概念、演化与本质[J].东方学刊,2020(2):39-59+130.
- [7] 姚树伟,谷峪.职业教育发展动力因素分析及机制优化——基于利益相关者视角[J].现代教育管理,2013(12):48-52.
- [8] 赵文平.企业作为职业教育的学习地点:德国的经验分析与启示[J].中国职业技术教育,2018(12):82-87.

作者简介:郭守磊(1984-),男,汉族,江苏洪泽人,本科(目前是在职研究生),研究方向:教育管理。