

论中国建立可就业能力国家框架的重要性

刘丽玲

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070)

摘要: 本文在介绍英美等国家在国民可就业能力研究成果的基础上, 分析我国建立国民可就业能力国家框架的可行性, 探讨建立我国国民可就业能力国家框架的基本思路。

关键词: 可就业能力; 可就业技能; 中国可就业能力国家框架

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2009)06-0036-06

On Importance of National Framework of Employability of China

LIU Li-ling

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

Abstract: This paper is trying to working out a national framework of employability skills for our country based on studies of national frameworks of USA, UK and etc. It also aims at calling for the attention of the government to the framework.

Keywords: employability; employability skills; national framework of employability skills for China

可就业能力由贝维瑞治 (Beveridge) 在 1909 年提出^[1]。引入这一概念的目的是为保证国家工业发展, 培养合格的工人, 保障对各工业行业的劳动力供应^[2]。

随着时代的发展, 人们研究可就业能力的目的和视角在不同时期出现多样化的特点。20 世纪 90 年代以后, 可就业能力的研究主要集中在如何将可就业能力融合到具体的培训和学校课程中。而在政府层面, 很多国家不再仅仅关注失业者和低技能者的可就业技能, 而是涉及所有的劳动者, 将可就业技能作为国家战略来重视, 一些国家甚至将国民可就业能力作为继 GDP 之后另一项衡量本国国际综合竞争力的重要指标。为此, 很多国家建立了可就业能力国家框架。本文研究也正是在这种背景下展开的。

一、可就业能力的概念与重要性

1. 可就业能力的概念

收稿日期: 2009-03-10; 修订日期: 2009-09-18

基金项目: 北京市人文面上项目基金研究成果 (00290856710109)。

作者简介: 刘丽玲 (1974-), 女, 吉林长春人, 首都经济贸易大学劳动经济学院副教授, 博士, 研究方向为管理与政策社会学。

可就业能力的概念有两个维度，一个是可就业能力；一个是可就业技能。

可就业能力（employability）。根据统计，目前可就业能力的界定或描述有近 20 种之多，总的来说都是与职业相关的综合能力。在众多概念中，从国家人力资本政策研究角度看，国际劳工组织的定义更有战略意义。这个概念强调可就业能力可以有三个层级：个体获得和保持工作，在工作中进步，以及应对工作生活中出现变化的能力^[3]。

可就业技能（employability skills）。可就业技能指的是提高一个人可就业能力所需要的技能。一个人要获得和提高可就业能力，需要掌握和习得一系列的可就业技能。目前，各国的政策研究一般都集中在可就业技能的具体内容和随时代发展所出现的变化方面。

2. 发展和提高可就业能力的重要性

目前，有许多研究组织和学者的调查报告显示，雇主对员工的可就业能力有很多要求。例如，澳大利亚的埃伦顾问集团 2000 年所做的调查发现，澳大利亚工业界的大型集团公司普遍认为雇员需要具备以下可就业能力：学业成就、文字工作能力、数理能力、计算机操作、时间管理、书面商务沟通、口头交流、人际互动、团队合作、问题解决、商务运作过程了解^①。另有一些研究结果表明，员工的可就业能力高低直接影响其就业成功的可能性、其维持就业和能否在岗位提升的可能性，而可就业能力低下的人群将会面临很多职业生涯风险，例如英国学者格雷森（Gregson）和贝蒂斯（Bettis）^②、贝尔德（T. L. Beard）^③、赫尔（Herr）和约翰逊（Johnson）^④、美国查纳^⑤等人的研究。其中，贝尔德的研究表明 87% 的人失去工作或升迁机会是因为其工作习惯失当，而工作习惯失当是因为这些人的就业能力低下。而查纳的研究也发现很多美国 500 强公司不愿做校园招聘，因为在校大学生缺少必要的可就业技能。

更为重要的是，有研究指出国民可就业能力高低对于一个国家的发展有着“颠覆性”的作用。该结论的提出者是英国国家就业委员会（National Employment Panel）主席、苏黎世金融服务集团（Zurich Financial Services）前首席执行官利奇爵士。2006 年，他发表了“全球经济中所有人的辉煌——世界一流的技能水平”的报告。报告指出国民可就业技能低下具有巨大的危害，并且认为提高国民可就业技能对于缓解和解决很多社会问题具有很强的实际效用，他甚至断言国民可就业能力决定着一个国家经济发展水平：“我们国家的技能不是世界水平的，如果不重视，长此以往，将颠覆英国的繁荣。而且，英国的儿童贫困、弱势群体低就业率、人民收入不均等社会不平等现象都还存在。提高国民技能水平可以将以上所有问题都解决或改善……人口、技术全球化给英国乃至世界都带来了无限的机遇和挑战。技术发展之快已经超过我们的想象，正在戏剧性的改变着我们的工作方式。所有经济部门所面临的竞争越来越强。商品、服务都在走向全世界。发达国家越来越依赖其在发展经济方面的创新能力。而这种能力依赖于全体国民的技能和知识水平”^④。

二、可就业能力方面的政策与国家框架

（一）国际组织的相关政策

欧盟委员会、国际经济合作与发展组织和国际劳工组织在数十年前，已注意到国民可就业能力发展对提升其成员国国际竞争力的重要性，为此制定了大量的相关报告和政策。例如：欧盟委员会旗下的欧洲工业家圆桌会议和欧洲工会与雇主联盟，近年出台了大量的相关报告和政策^⑤。

① The Allen Consulting Group (2000) Training to Compete: A Report for the Australian Industry Group, Australian Industry Group.
② ILO. Training for employability [R/O L] 1996 [2006-12-04]. <http://www.ilo.org/public/english/employment/crisis/download/factsheet20.pdf>.
③ Glynn, M. J. Industrial Employer's Perceptions about Technological Literacy as an Employability Skill for New Employees in Marathon County Wisconsin [D/O L]. 2003 [2005-06-12] <http://www.uwstout.edu/lib/thesis/2003/2003glynnj.pdf>, get.
④ Lord Leitch Prosperity for All in the Global Economy; World Class Skills [M]. London: HMSO, 2006.
⑤ 其中比较著名的有：1995 年的“欧洲人的教育：向学习型社会迈进”，1997 年的“知识投资：在欧洲教育中整合技术”，1998 年的“通过创新创造就业机会和提高竞争力”，2001 年的“复兴的经济：动态欧洲的商业”。

国际经济合作与发展组织（OECD）一直致力于提高其成员国政府对提高国民可就业技能的重视。通过终身教育提高成员国国民可就业能力一直是该组织强调和呼吁的。1997年以来，在该组织的政策框架中，通识性就业技能（general employability skills）一直是各政策文本的核心理念。另外，该组织所支持的技能的界定和筛选（The Definition and Selection of Competencies, DeSeCo）项目，为后来各国的可就业能力国家框架研究做出了很大贡献。

作为研究和发布国际就业报告的权威组织，国际劳工组织对可就业能力的强调足以显示各国将发展可就业能力作为国策的重要程度。该组织一直强调可就业能力的重要性，并且为此成立专门的部委——技能与可就业能力部（Skills and Employability Department）。自1998年以来，该组织每年所发布的就业文件都会强调重点发展和提高各国国民可就业能力的重要性。关于可就业能力在金融危机中的作用，该组织1997年的政策报告即已明确指出：“在金融危机状态下，提高可就业能力可以使个体在危机中找到、创造、维持、丰富自己的就业机会”^①。

（二）建立可就业能力国家框架的几个国家

目前，世界上很多发达国家都已经有了完善的可就业能力政策和可就业能力国家框架。并且，这些国家在政策执行方面都非常坚决和果断，很多已经要求把可就业能力框架内容纳入各级教育和培训体系，并且进行证书管理，将证书的获得与人员职业转入资格连接。这在战略上对该国国民可就业能力的培养和提高有着非同寻常的意义。这里主要探讨美国、澳大利亚、加拿大和英国的情况。

美国自20世纪80年代起即开始可就业能力研究。美国政府对此十分重视。该国劳工部先是出资支持美国培训与开发协会（ASTD）调查了所有工作家庭对可就业技能内容的看法。以此调查为基础，1990年，美国劳工部建立专门的可就业技能调查委员会——“获得必要技能委员会”（Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, SCANS）对国民可就业技能情况进行更全面的调查。在明确的目的和目标指导下，该委员会于1992年完成其调查和研究工作，出版了四份报告：“学会生活：高绩效蓝图”（Learning A Living: A Blueprint for High Performance）、“职场需要学校创造什么”（What Work Requires of Schools）、“职场所需要的技能和任务”（Skills and Tasks for Jobs）、“教授SCANS技能”（Teaching the SCANS Competencies）。在这四份报告中，该委员会公布了美国职场所需的36种技能。这36种技能后来被视为美国的可就业技能国家框架。

英国是全球最重视国民可就业能力发展的国家。从20世纪80年代开始，英国政府就出台了一系列政府白皮书和国家政策文件，例如：1998年出台的“找寻可就业能力”（In Search of Employability）、2000年出台的“面向所有人的机遇：新经济需要的技能”（Opportunity for All: Skills for the New Economy）、2001年出台的“在变化的世界里所有人需要找寻的机遇”（Opportunity for All in a World of Change）和“英国的生产力：地区维度”（Productivity in the UK: The Regional Dimension）、2003年出台的“21世纪技能：开发我们的潜能”（21st Century Skills: Realising Our Potential）。2006年教育部的一份报告显示，英国的可就业能力研究已经开始有按领域分类的做法：“通识技能的内容已经在不同就业部门有了不同的含义。卫生医疗工作者的沟通技能和零售商的沟通技能就不会相同”^[9]。

英国的国家可就业能力框架已经取得实际作用。英国政府要求将可就业能力纳入职业教育课程。同时要求高等教育机构在课程设计中涵盖可就业能力内容。英国高等教育质量理事会为此曾经就“毕业生”的内涵展开讨论，明确了大学毕业生的可就业技能内容。在英国高等教育质量理事会的推动下，英国大学生可就业能力已经按专业有明确规定。

澳大利亚政府层面的可就业能力政策研究最活跃。在政府的政策和经费支持下，澳大利亚出

^① ILO. New paradigms for overcoming financial and economic crises in the Asia-Pacific region: Enterprise and society partnerships [R/OL] 1997 [2006-12-04] <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/paper/99/enterprises-fr.pdf>.

台了一系列可就业能力方面的研究报告。主要有：1985 年发表的卡麦尔报告（Karmel Report）、1991 年的费恩报告（the Finn Report）、1992 年的梅尔报告（Meyer Report）和 2002 年的国家可就业能力框架——未来的可就业能力报告（the Employability Skills for the Future）。

其中，2002 年的“未来的可就业能力报告”确定了澳洲可就业技能国家框架的内容。目前，澳洲政府已经将这个框架用在中小学阶段、职业教育和培训、高等教育阶段和成人教育中。

加拿大国民可就业能力最早在非政府组织中展开，该国的非政府组织加拿大会议委员会在这方面做的工作最多。该组织的两份研究报告“可就业能力素描：加拿大就业人口的必备能力”和“可就业技能 2000+”奠定了该国国民可就业能力研究的基础。其中“可就业技能 2000+”被视为加拿大的国家可就业技能框架。

在加拿大会议委员会的推动下，政府加大了对国民可就业能力的重视。2001 年，该国教育部向国际经济与合作发展组织递交题为“为提高所有人的技能和素质全面投资”的报告，表示加拿大将致力于提高国民的可就业能力^①。2008 年，该国议会众议院的人力资源与社会保障和残疾人地位常务委员会出版了一份名为“加拿大的可就业能力：为未来做好准备”的报告（Allison）^②，强调各级政府在提高国民可就业能力中的重要作用。

三、中国构建国民可就业能力国家框架的必要性

（一）国际环境分析

英国学者雷奇（Leitch）2006 年出版的国民技能发展展望报告——《雷奇报告》指出 2020 年以后，各国国力竞争已经不再仅仅是 GDP 产值的竞争，更是各国国民可就业能力平均水平的竞争。雷奇预测，到 2020 年，中国将在 GDP 方面居世界第三。而实际情况是，我国已经于 2008 年在 GDP 方面位居世界第三，比预测早了 12 年。但是在另一个有关国家竞争力比较的指标——国民可就业能力方面，我们的整体水平却远远低于德国、法国、美国、澳大利亚和英国。如果国民技能水平处于下游，那么我们的竞争力将受到影响。早在 20 世纪 80 年代，英、美、加、澳等发达国家已经把提高国民技能水平作为国家战略来发展。以英国为例，英国的国民技能水平远远高于我国，但即使如此，雷奇报告强烈呼吁政府要再加大力度，使英国成为技能强国和领头羊，甚至断言：“技能是我们创造财富，消除社会不平等的最有力武器”。这一点值得我国学习。

（二）国内环境分析

就国内情况来说，我们现有的情况需要国家和政府考虑把提高国民可就业能力，建立国家可就业能力框架作为国家战略来重视。

1. 就业人员受教育程度和技能普遍低下。根据劳动和社会保障部 2005 年统计，全国就业人员中有近 88.2% 的人具有高中以下教育背景^③。而随着各个用工领域技能化要求的提高，对就业人员的受教育背景要求也在提高，很多工种都要求求职人员至少具有高中以上文化程度。

2. 农民工问题。根据 2008 年 11 月 20 日，国务院新闻办公室数据，中国目前有 2.3 亿农民工，其中外出务工农民工人数是 1.3 亿，还有近 1 亿的农民工就地、就近转移就业^[7]。这是一个巨大的数据。劳动和社会保障部专题调研组于 2008 年公布的调查报告显示，目前关于农民工就业存在的普遍问题是就业机会偏少，就业质量偏低。而对于企业而言，用工需求有时得不到满足的重要原因符合招工要求的农民工少，虽然工资待遇低也是问题，但工资待遇低实际也与农民工的受教育水平低下和可就业技能低下有关。国家和各级政府虽然已经注意到农民工的可就业能

① Council of Ministers of Education, Canada (2001) Investing in Competencies for All [R] . 2001 [2007-08-31] . <http://www.oecd.org/dataoecd/48/20/1870557.pdf>.
② Allison M. P. Employability in Canada: Preparing for the future [R] . Vancouver: House of Commons, Canada, 2008.
③ 人力资源与社会保障部中国劳动力市场信息网监测中心，2007。

力问题，但是完善的农民工就业能力框架并没有建立。

3. 城市贫困人群。我国城市贫困人口在 1999 年时已经有学者估计在 3100 万以上^[8]。这些人口的贫困原因与就业机会和就业能力有着密切的联系。要解决贫困问题需要通过提高可就业能力从而提高就业质量来完成。

4. 青年人就业。2008 年我国城镇登记失业人员中，35 岁以下的青年人比例为 70%。20 世纪 80 年代出生的接受高等教育的青年，以每年 300 万至 400 万人的规模进入就业市场。且根据各级学校招生人数的统计预测，2008 年以后，高中以上学历的劳动力开始成为劳动力市场的主体。到 2011 年，大学层次毕业生数量将达到峰值，约 758 万人，未来相当长的时间内大学生就业压力不会减弱^[9]。

有学者早已明确指出：“就业难的根源不在于大学的不断扩招，而在于企业与毕业生之间产生了巨大的‘就业鸿沟’，毕业生找不到合适的工作，企业招不到合适的人才。而大学生就业力不足，正是出现‘就业鸿沟’的最主要原因”^[10]。很多大学毕业生可就业技能低下，“……从全国来看，在大学生最常从事的 651 个职业中，有占 73% 的职业在不同工资段出现雇主‘高薪买低能’的情况……”^[11]。

在国际金融危机背景下，我国的失业率上升，大学生、农民工、外企员工等各个社会群体均出现大量失业人员。失业原因不尽相同，有结构性失业、周期性失业或摩擦性失业。如何稳定就业市场，如何使大量失业人员重新获得就业机会，我们需要考虑的不仅是国家的就业政策调整，也需要考虑从源头抓起——提高我国劳动力尤其是失业人员的可就业能力。因此，无论从常态下国民就业能力提高的角度，还是从金融危机背景下的降低失业率角度看，都有必要由国家出面建立可就业技能国家框架，明确各层次人员的可就业技能要求，为不同层次、不同领域人员的可就业技能培养提供政策支持和指导，进而提高国民就业率或者降低国民失业率。

（三）中国建立国民可就业能力国家框架的基本思路

澳、英、加、美四国的可就业技能国家框架内容可以给我们很多启发。四国的可就业技能内容有相似之处，也有不同之处（见表 1）。

表 1 澳、英、加、美四国可就业能力国家框架内容比较

基本技能	高层次思维技能	情感技能和人格品质
倾听、表达等沟通能力（澳、英、加、美）	问题解决（澳、英、加、美）	人际交往与他人共事或团队合作（澳、英、加、美）
数字应用能力（英、加）	信息技术管理和使用能力（澳、英、加、美）	自我管理（澳、美）
读写、几何、数学（美国）	提高知识水平、持续有效学习的能力（澳、英、加、美）	有责任感（加、美）
	规划与组织（澳）	有积极的人生态度和行为举止（加）
	创新与创业（澳）	项目与任务参与的能力（加）
	了解工作安全（加）	自尊（美）
	用心观察（美）	正直、诚实（美）
	决策（美）	
	推理（美）	
	各种资源管理和使用能力（美）	
	系统管理（美）	

相似之处：①四国的技能都可以做三个维度归类：基本技能、高层次思维技能、情感技能和人格品质。②四国都强调沟通、问题解决、信息技术管理和使用能力、学习能力、人际交往与他人共事或团队合作等 5 种技能。

参考以上国家的可就业技能框架，结合我国的实际情况，设计了我国的可就业技能框架。在这个框架中，将我国的可就业技能分为三个维度：基本技能、高层次思维技能和情感技能。每个维度各包含具体的技能内容（见表 2）。

表 2 可以考虑建立的中国国家可就业技能框架

基本技能	高层次思维技能	情感技能
沟通能力（包括书面沟通、口头沟通尤其是倾听、表达、说服的能力）	问题解决和决策 信息技术管理和使用能力 学习能力 规划与组织能力 创新与创业 了解工作安全 各种资源管理和使用能力 系统管理	人际交往与他人共事或团队合作能力 自我管理 时间管理 领导力 有积极的人生态度和行为举止 自尊 正直、诚实
数字应用能力		

在此框架中，引入了澳大利亚、英国、加拿大和美国的可就业技能的很多内容，也有很多本国的内容，比如，在基本技能维度，我们将四个国家的基本技能整合为沟通能力和数字应用能力两种；在高层次思维技能维度，我们将“推理”整合到问题解决和决策技能中；而在情感技能和人格品质维度，我们引入了“时间管理”、“领导力”。

在这个框架下，我们可以考虑做以下工作。

①如何将本框架纳入各级教育体系，尤其是高等教育课程和各级成人职业培训课程体系，并且根据专业和行业以及培训层次对可就业技能的内容和标准进行细化。②如何对可就业技能习得情况进行评估。③如何对各级、各人群可就业能力培训课程实行证书管理。④如何将可就业能力培训证书与行业资格准入接轨。

可就业能力的提出距今已经整整 100 年。100 年中，西方国家的可就业能力发展经历了不同的发展阶段。从一般的学术关注到国家层面的战略考虑，西方国家的国民可就业能力在不断提高。而相比之下，我国在这方面的研究还停留在理论介绍层面，并且文献很少。为引起政策层面的关注，本课题组做了建立我国可就业能力国家框架可行性的研究。我们迫切希望这一工作能够引起注意，从而能够为我国国民可就业能力提高做更多的贡献。

参考文献:

- [1] Mansfield, Malcolm. Flying to the moon; Reconsidering the British labor exchange system in the early twentieth century [J] . Labor History Review (Sheffield), 2001, 66 (1) : 24— 40.
- [2] Beveridge, W. Unemployment, a problem of industry, Longmans [M] . London: Green and Co., 1909.
- [3] Hillage J, Pollard E. Employability: developing a framework for policy analysis [R/OL], London: Department for Education and Employment, 1998.
- [4] Heri E. L. & Johnson, E. General employability skills for youths and adults; Goals for guidance and counseling programs [J] . Guidance and Counseling, 1989, 4: 15— 29.
- [5] Chamer, I. Employability credentials: a key to successful youth transition to work, Journal of Career Development, 1988, 15 (1): 30— 40.
- [6] DfES. UK Employability: Reporting Progress [R] . London: DfES , 2006. 14.
- [7] 国务院新闻办公室. 人力资源和社会保障制度建设进展等情况举行发布会 [N/OL] . 2008-11-20 [2008-12-05] . <http://www.scio.gov.cn/tp/xwfb/200906/t347544.htm>.
- [8] 中国社会科学院. 1999 年社会蓝皮书. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [9] 李莉. 2011 年大学毕业生人数将达到峰值 [N/OL] . 2008-11-04 [2008-12-03] . <http://edu.people.com.cn/BIG5/8254412.html>.
- [10] 范泽瑛. 谢超. 关于 2006 就业力问题及其培养模式的探索 [N/OL] . 中山大学学报论丛, 2006, (8).
- [11] 丁肇文. 北京市大学生就业暨重点产业人才分析报告 [N/OL] . 北京晚报, 2008-12-02.

[责任编辑 童玉芬]