《国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见》政策解读

□ 吴 峰，王辞晓

摘 要：《国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见》的颁布充分体现了当代培训工作的战略性、全局性及其紧迫性。意见全文贯穿了终身学习、学习型社会理念；凸显了企业培训是职业技能培训的重点，企业大学的作用得到充分肯定；指出了现代培训科学需要重视“互联网 + ”理念及多种培训新技术；提出了五位一体的培训解决方案；强调了市场对于培训资源的配置与优化作用。建议《意见》在具体实施过程中充分发挥高等继续教育的协同作用；重视现代培训科学的专业建设，重视培训工作者的职业发展；借鉴国际经验，建立国家及省市终身职业技能培训大数据中心。

关键词：终身职业技能培训制度；企业培训；企业大学；终身学习；互联网 +

收稿日期：2018 - 06 - 30 **DOI：**10. 13425 / j. cnki. jjou. 2018. 04. 001

作者简介：吴峰，北京大学教育学院教授、博士生导师，主要从事企业培训、人力资源开发研究；王辞晓，北京大学教育学院博士研究生，主要从事企业培训、人力资源开发研究

《国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见》（国发〔2018〕11 号，以下简称《意见》）[1] 于 2018 年 5 月 3 日发布，全文六千多字，分四章二十条款。该意见由国务院颁发，级别高，体现了国家在战略层面高度重视培训工作，充分说明了该项制度的全局性与紧迫性。

党的十九大报告第五篇中提出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。”随后，报告中明确指出其解决之道是：提高全要素生产率，着力加快建设人力资源等四个方面协同发展的产业体系。[2] 我国的人力资源数量全世界第一，而我国人力资源质量水平依旧处于较低水平，成为影响我国经济转型乃至民族复兴的关键性瓶颈。通过该项培训制度的落地，从而“全面提高劳动者的素质”，是本培训制度的目标，也是党的十九大报告内涵的延续。

纵观《意见》全文，服务于国家宏观战略的思路明显，诸如“一带一路”“制造 2025”“供给侧改革”“创新创业”“互联网 + ”用词都出现在文件中。“一带一路”“制造 2025 ”是本制度的方向，“供给侧改革”“创新创业 ”是手段，“互联网 + ”是实现技术。该《意见》紧接国家战略，并且不乏具体的行动计划，譬如第五条中针对农民工职业技能提升的“春潮行动”、面向困难家庭技能脱贫的“雨露计划”等。

我国人力资源与社会保障部门专门为《意见》的出台召开了新闻发布会，引起了学术界与业界的高度关注。《意见》的执行速度很快，就在发布的两天之后，财政部与税务总局联合发布了《关于企业职工教育经费税前扣除政策的通知》，指出：“企业发生的职工教育经费支出，不超过工资薪金总额 8% 的部分，准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除；超过部分，准予在以后纳税年度结转扣除。”[3] 显然，这是一项重大的利好，是对《意见》的重大支持，表明中央政府对于《意

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

见》落地的决心。

一、《意见》亮点

1. 终身学习理念贯穿全文，职业技能培训是终身学习、学习型社会的主战场

终身职业技能培训制度以“终身”冠名，在正文中“终身”两字出现了 10 次，是最高词频之一，特别是在目标任务中要求“贯穿劳动者学习工作终身”，可见终身学习理念贯穿全文。党的十九大报告指出：“加快建设学习型社会，大力提高国民素质。”学习型社会是全民终身学习的目标与归宿，终身学习是实现学习型社会的途径。世界上很多国家和地区将终身学习作为国家的国策与推动社会进步的手段，出台终身学习法律，譬如美国、日本、韩国等。在《意见》中，终身学习理念得到充分体现：

第一，全民性。《意见》第三条指出，“建立并推行覆盖城乡全体劳动者”的培训制度。从对象上，终身学习不属于哪个阶层的专利，而是全民的权利。《意见》第五条特别强调了农民农村职业培训、残疾人职业培训，甚至还包括服刑人员以顺利回归社会为目的的培训，在制度设计上充分考虑到这些弱势群体。因应这次国务院机构改革对于退役军人的重视，还特别强调了“对退役军人开展就业技能培训”。

第二，普惠性。《意见》第二条的基本原则指出，要“推进基本职业技能培训服务普惠性、均等化，注重服务终身，保障人人享有基本职业技能培训服务，全面提升培训质量、培训效益和群众满意度。”质言之，终身职业技能培训将作为我国全体公民都可以享受的一项福利，国家从制度、经费、人员上给予保障。

第三，体系化。《意见》第四条指出，“完善终身职业技能培训政策和组织实施体系”。特别是，“贯穿学习和职业生涯全过程”，强调以多种供给、多种载体、多种形式，构建培训组织实施体系，这充分说明本制度将会得到持续化、体系化地实施，而不是一项临时性、短期的安排。

将终身学习理念贯穿于职业技能培训制度，给我们带来的启示是：长期以来，我国终身学习研究与实践较多关注终身学习概念的探究、社区教育、高校继续教育、开放大学，而对职业培训的关注度较低。基于国家的宏观战略大局，职业培训将是当前乃至未来一段时期，我国终身学习、学习型社会的主战场。相关政府管理机构、科研人员、实践工作者需要调整思路，回到国家的大局核心来。

2. 企业培训是职业技能培训的重点，企业大学得到充分肯定

《意见》第六条明确指出：“充分发挥企业主体作用，全面加强企业职工岗位技能提升培训。将企业职工培训作为职业技能培训工作的重点，明确企业培训主体地位”。企业是社会主义经济建设的主力军，职业技能培训对于企业的意义重大，效果也最为显著。企业培训可以显著地提高职工的知识与技能，提升职工的绩效，从而最终提升企业的绩效，促进社会生产力的发展。

企业大学作为企业职业技能培训的新模式，在《意见》中得到肯定。第十条指出：“鼓励企业建设培训中心、职业院校、企业大学，开展职业训练院试点工作，为社会培育更多高技能人才。”企业大学这一术语并非第一次出现在我国的政策文件中，2017 年国务院颁布《国家教育事业发展“十三五”规划》提出：“支持办好企业大学和企事业单位职工继续教育基地”。[4] 早在教育部和人力资源社会保障部联合颁布的《关于推进职业院校服务经济转型升级面向行业企业开展职工继续教育的意见》第七、八条中也提出：“开展多种形式的联合办学，共建企业大学等”，“职业院校要以多种形式参与企业大学等企业内设培训机构的建设”。[5]

企业大学其本质是职工在后大学时代的终身教育，从所有权上，企业大学由企业出资成立并且为企业的战略服务；从服务对象上，企业大学不仅仅为本企业职工服务，而且拓展服务到外部重要客户、供应商及合作伙伴等。[6] 企业大学最终促进职工知识与技能提升，促进个人与组织的绩效提升。企业大学并非传统意义上的高等教育，对其名称的争议比较大，有的学者持肯定态度，但有的学者认为不应该称呼为“大学”。一个显著的事实是，企业大学在世界范围内发展迅速。目前，在美国有四千多所，在我国也有一千多所，我国比较有名的企业大学有华为大学、中国电信学院、忠良书院等，企业大学为我国企业职工技能培训发挥了很大的作用。

3. “现代培训科学”需要重视“互联网 + ”理

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

念及多种培训新技术

《意见》第十二条及第十四条指出："建立基于互联网的职业技能培训公共服务平台"，"大力推广'互联网 + 职业培训'模式，推动云计算、大数据、移动智能终端等信息网络技术在职业技能培训领域的应用"。

我国互联网基础设施完备，目前有超过一半人口以上的网民数量，我国已经进入互联网社会。互联网给各行各业都带来了新的变革，对职业技能培训领域也带来了很大的冲击，我们需要充分利用互联网带来的红利。"互联网 + "培训，就是一种新的培训模式，它也称网络培训、在线培训，在我国发展速度很快，特别是在我国企业培训中应用速度很快。根据北京大学企业与教育研究中心的调研数据，我国企业中网络培训的人次年增长率为 65%，网络培训时长的年增长率为 27%，未来网络培训占企业培训的比例将达到 70%。

网络培训与面授培训方式相比，各有优势，两者之间可以很好地进行互补。网络培训的优势主要在于：第一，提高职工培训覆盖率，提升了职工学习机会的公平性。面授培训一般遵循二八定律，在有限的经济条件与时间条件下，企业中只有 20% 的中高层管理者有接受学习的机会，而大多数基层职工没有学习的机会。网络培训从理论上使得所有职工都拥有学习的机会。第二，解决了工学矛盾问题。传统的面授培训需要职工脱离岗位进行学习，导致职工学习与工作时间发生冲突，这也成为许多业务部门对职工培训持保留态度的主要原因之一。网络培训具有 3A 特征（anyone，anywhere，anytime），可以实现随时随地学习，根本性地解决了学习与工作之间的矛盾。第三，降低培训成本。网络培训可以在办公室或家里进行学习，从而节约了学习者的差旅成本，节约了因参加培训发生的工作时间成本。可以说，网络培训在经济成本、时间成本、教学成本几个方面都降低了企业培训的总成本，并且学习者越多，平均成本越低，特别适宜于大中型企业培训。第四，促进个性化学习。个性化学习使得学习者的学习更具有针对性，提升了学习者的积极性。网络学习资源足够多，企业职工可以根据自己的岗位需要或者兴趣爱好，进行选择性学习，可以个性化地选择学习内容、时间和地点，以最适合自己的步调进行学习。而在传统的面授培训模式下，学习者没有选择的空间。

4. **实行了五位一体的解决方案**

《意见》第十五条指出："建立学习成果积累和转换制度"。第十一条指出："建立与国家职业资格制度相衔接、与终身职业技能培训制度相适应的职业技能等级制度。"第十二条指出："探索建立劳动者职业技能培训电子档案，实现培训信息与就业、社会保障信息联通共享。"第十五条指出："建立国家基本职业培训包制度，促进职业技能培训规范化发展。"

由上可见，与终身职业技能培训制度配套的还有学习成果积累和转换制度、国家职业资格制度、劳动者职业技能培训电子档案、国家基本职业培训包制度。学习成果积累和转换制度也就是学分银行制度，目前教育部门正在建设，由国家开放大学具体落地实施，它是搭建学历教育与非学历教育的立交桥，获得一定的非学历学分将能获得国家承认的学历文凭。国家职业资格制度是为一些行业制定的资格准入制度，只有获取相应的资格才能够准入该行业与岗位。譬如，保险经纪人执业资格、注册会计师资格、律师资格等。劳动者职业技能培训电子档案是职工终身学习的终生记录，它鼓励与推动职工终生进行学习，电子档案在职工招聘与选拔中会被作为参考性依据，与职工享有的社会保障福利也密切相关。国家基本职业培训包制度是针对我国基础培训资源缺乏、培训的针对性和有效性不足、培训过程监管不全面而推动的一项制度。2015 年，人力资源和社会保障部启动了职业培训包工作，开展基本职业培训服务，其对推行终身职业技能培训制度，促进职业培训与就业需求有效衔接，加强职业培训规范化、科学化管理起到了很大的作用。

5. **市场对于培训资源起配置和优化作用**

开展职业技能培训，需要高质量的、丰富的培训资源，《意见》特别强调了市场机制在培训资源配置中的决定性作用，它将推动我国培训市场的繁荣。当然，《意见》对于培训质量特别是培训资质也有相应的考量。

第一，赋予大企业面向社会开展培训的权利。《意见》第六条指出，"鼓励规模以上企业建立职业培训机构开展职工培训，并积极面向中小企业和社会承担培训任务，降低企业兴办职业培训机构成本，提高企业积极性。"目前我国培训市场存

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在混乱现象，根本原因是一些培训机构的社会责任感不强，培训师专业水平参差不齐。大型企业参与到培训市场中来，它的品牌与社会责任感将推动培训市场的有序化和专业化发展。

第二，对社会培训机构的资质进一步引导。《意见》第十条指出，“鼓励支持社会组织积极参与行业人才需求发布、就业状况分析、培训指导等工作。政府补贴的职业技能培训项目全部向具备资质的职业院校和培训机构开放。”可以看出，政府将对具有资质的培训机构予以支持，这样有利于推动培训机构提高专业性水平，接受政府的质量监督。同时，该意见也充分肯定了行业协会等社会组织在培训中的指导性作用。

第三，建立培训资源的市场定价机制。《意见》第十四条指出，“引导培训机构按市场和产业发展需求设立培训项目，引导劳动者按需自主选择培训项目。”培训机构按照市场需求去开发培训项目，学习者自主选择培训项目，这实际上是市场机制的建立。培训资源的定价根据卖方的供给与买方的需求关系确定，市场来针对培训资源进行配置，实现帕累托最优化。

二、实施建议

《意见》是一个宏观指导性文件，在具体实施过程中必然会更加细节化、丰富化。针对《意见》的实施过程，本文提出如下建议。

1. 充分发挥高等继续教育的协同作用

目前在高等教育体系中，已经开展了大量的职业技能培训工作。譬如，高校继续教育学院不但开展了大量的非学历培训，而且开展了规模很大的学历远程教育。特别是远程教育已经发展了二十年时间，受众面很广，产生了很大的效果。因此，需要充分利用我国高等教育在职工技能培训中的资源优势，实现人力资源和社会保障部门、教育部门的协同推进。

第一，基于人力资源管理与人力资源开发两者之间的学科差异与学科共性，加强人力资源和社会保障部门、教育部门之间的分工协作。人力资源管理专业与人力资源开发专业分别设置在不同的学科，前者基于管理学科，后者基于教育学科，两者的专业内容差异化显著，但又有很多共同的内容。培训属于人力资源开发专业范畴，基于教育学科。在实践层面，我国高等教育体系掌握了大量的培训资源，开展了许多培训工作，每一个院校都有相应的继续教育部门，负责培训工作。因此，《意见》的落地实施需要教育部门的大力支持与通力合作，才能保证最大产出和最佳效果。

第二，重视“互联网 +”，充分利用高校远程教育与 MOOC 这两个平台开展职业技能培训。我国目前有 68 所高校具有远程教育资质，从 1999 年高校开展远程教育试点工作以来，累计有 2 200 万人已经或者正在接受远程教育。远程教育是学历性质的教育，学习者完成规定的学分将获得教育部门颁发的学位。远程教育针对的对象是成人，从数据来看，其面向的对象正是在岗职工。近年来，我国远程教育的办学模式越来越成熟，远程教育的招生有逐渐升高的趋势，因此，远程教育是我国开展终身职业技能培训的一个不可或缺的平台。另一个平台是大规模开放在线课程 MOOC，开放及免费是它的两个主要特征。2013 年 4 月，北京大学率先启动了 MOOC 工程，制订了《关于积极推进网络开放课程建设的意见》，确定 5 年内开设 100 门课程的目标，到目前为止目标已经达成。2015 年 4 月，教育部制订了《关于加强高等学校在线开放课程建设应用与管理的意见》，进一步规范与加强我国高校 MOOC 的开放与发展。MOOC 促成了高校优质教学资源的大规模社会化传播与共享，实现了广大学习者“不进校园进课堂”的梦想。目前，我国主要 MOOC 平台有中国大学 MOOC、学堂在线等，为千万人次提供免费学习支持服务。MOOC 作为一种新的基于互联网的培训模式，展示出远大的前景。

2. 重视现代培训科学的专业建设，重视培训工作者的职业发展

《意见》高度强调了现代培训工作的国家战略意义。培训是一个实践领域，更是一个专业研究领域。现代培训科学是基于成人学习理论、人力资源开发工程学、教育技术学基础之上的，随着脑科学、学习科学、信息技术科学的快速发展，现代培训科学也处于迅猛发展之中。培训设计的科学性，直接影响培训的效果。

第一，在高校中加强现代培训科学的专业学科建设。培训是基于一系列理论与方法之上的专业学科。在美国许多大学的教育学院或者管理学院，开设了现代培训科学专业方向，学生毕业之后主要从事培训方面的工作。根据对哈佛大学、斯

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

坦福大学相关的调研，现代培训科学包括学习理论、绩效改进技术、教学设计、教学环境设计与方法、网络学习、学习测量与评估、学习项目管理、知识管理、人才管理、组织变革等内容，是一个较为完整的体系。培训是提升我国人力资源质量的核心与关键，国家将培训工作上升到战略层面，加强现代培训科学的专业学科建设迫在眉睫，否则就成了“无源之水、无本之木”，可以说，我国现代培训科学的专业建设是保证《意见》落地效果的重中之重。

第二，重视培训工作者的专业发展，培训工作者需要每年接受一定量的专业培训。我国企业与政府部门都设有相应的培训机构，开展本单位的培训工作，职业技能培训最终需由培训部门中的培训工作者具体实施完成。培训工作者的专业化水平，会直接影响培训的效果，就像医生的医术水平会直接影响看病效果一样。所以，培训工作者的专业发展非常重要。美国早在 1943 年就高度重视培训工作者的专业发展问题，在政府的支持下成立了美国培训与发展协会（ASTD），ASTD 是一个行业性协会；后来又成立了美国人力资源开发协会（AHRD），主要由高校中从事这方面研究的教授组成，是一个学术性协会。相比之下，我国起步较晚，由于历史原因，我国许多企业培训观念陈旧，将培训部门视为二线机构、闲置性机构、福利性机构，导致培训不受重视，培训部门的专业性程度不高。因此，亟需开展“培训培训者”（TTT 培训），提升培训工作者的专业性，如每年接受 30—40 小时的专业培训，内容包括新的培训技术、培训前沿等。另外，大量的调查显示，企业中的培训工作者面临着职业生涯发展困境，诸如职称困境问题、白天从事培训接待晚上从事培训研究设计的超负荷工作问题、职业发展的天花板问题等，严重影响了培训工作的积极性，亟需以后逐步解决。

3. 借鉴国际经验，建立国家及省市终身职业技能培训大数据中心

职业技能培训不能停留在以往的经验摸索阶段，而需要进入精准化、科学化、智能化阶段，因此建立国家级终身职业技能培训大数据中心具有迫切性、战略性意义。许多国家对于基于大数据的职业技能培训相当重视，纷纷建立了相应的大型数据库，用以科学指导培训实践。譬如，韩国职业教育与培训研究所（Korea Research Institute for Vocational Education and Training）建立了职业技能培训大数据中心（http://www.krivet.re.kr/eng/eu/）。[7] 美国劳工部建立了职业技能培训大数据中心（https://www.onetonline.org/）。[8]

一方面，建立大数据中心，开展职业技能培训的统计与评估。目前，我国对职业技能培训的统计存在着管理难、不全面、技术条件不够等问题，严重制约了我国的培训统计工作，导致决策部门对于我国职工培训的现状不清甚至误判。开展统计，摸清底子，是开展其他工作的基础。只有在掌握翔实的统计数据的基础上，才能进行行业评估与规划、职业评估、人才评价，进而指导终身职业技能培训的开展。另一方面，建立大数据中心，有利于实现数字资源共享。推动国家基本职业培训包的数字化，充分实现免费共享。一些企业特别是一些大型企业已经开展了企业 MOOC 课程开发，如果实现跨企业跨行业的数字资源共享，将是一笔宝贵的财富。实施企业大师抢救工程，将大师的技能数字化，实现传承。可以预见，终身职业技能培训大数据中心的建立，不仅仅是被培训者的宝贵财富，也将有效破解我国职业学校、技工学校的校企合作问题。

总之，在全世界面临严峻人才竞争的情形下，在中美贸易竞争的局势下，《国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见》颁布，具有时代性意义，其充分肯定了培训的国家战略重要性。企业培训是终身职业技能培训的主战场，现代培训科学是终身职业技能培训的专业理论基础，市场化机制与五位一体的解决方案是终身职业技能培训的实现路径。当前，推进终身职业技能培训，需要充分发挥高等教育的协同作用，充分利用高校远程教育与 MOOC 这两个平台；需要重视现代培训科学的专业建设，重视培训工作者的职业发展；需要借鉴国际经验，积极筹备建立国家及省市终身职业技能培训大数据中心。

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

参考文献:

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见[EB/OL]. [2018-06-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-05/08/content_5289157.htm? from=timeline&isappinstalled=0.

[2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL]. [2018-06-20]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.

[3] 中华人民共和国财政部. 关于企业职工教育经费税前扣除政策的通知[EB/OL]. [2018-06-20]. http://szs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201805/t20180509_2890670.html.

[4] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发国家教育事业发展"十三五"规划的通知[EB/OL]. [2018-06-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.

[5] 吴峰. 职业院校开展企业培训的绩效分析与改进路径[J]. 教育研究,2016,37(1):70-76.

[6] 吴峰. 企业大学:当代终身教育的创新[J]. 北京大学教育评论,2016,14(3):163-174.

[7] Korea Research Institute for Vocational Education & Training. Research Direction[EB/OL]. [2018-06-20]. http://www.krivet.re.kr/eng/eu/ec/euAAADs.jsp.

[8] O* NET. About O* NET[EB/OL]. [2018-06-20]. https://www.onetcenter.org/overview.html.

Interpretation of "Opinions of State Council on the Implementation of the Lifelong Vocational Skills Training System"

WU Feng, WANG Cixiao/ Peking University

Abstract: The promulgation of the "Opinions of the State Council on the Implementation of Lifelong Vocational Skills Training System" fully reflects strategic, overall and urgency in nature of the current training work. The full text of the opinions is permeated with the concepts of lifelong learning and learning society. It highlights that corporate training is the focus of vocational skills training and fully recognizes the role of corporate universities; it points out the necessity of modern training science focusing on the concept of "Internet +" and a variety of new training technologies; it proposes a five-in-one training solution; it stresses the importance of the market to the allocation and optimization of training resources. It is suggested to fully exert the synergy of higher continuing education, emphasize the professional construction of modern training science, attach importance to the professional development of workers and establish a big data center of national and provincial lifelong vocational skills training based on international experience in the implementation.

Key words: lifelong vocational skills training system; corporate training; corporate universities; lifelong learning; internet +

责任编辑 冯丽樱

?1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net