

对在我国建立职业资格制度的构想

金 难

职业资格制度在我国不是没有,而是概念不清、权威未树立及管理范围、手段远远跟不上今天市场经济发育的要求。根本原因是多年来我们缺少理论研究、总体规划和必要的法律、制度,从而无法实现应有的全面、有序、有效的职业资格管理。这正是当前市场经济活动中“假冒伪劣”产品、“坑蒙拐骗”行为泛滥猖獗、屡禁不止的主要症结之一。对此,作者建议我国应建立一套合理的职业资格管理制度。

作者:金难,女,1938年生,国家人事部人事人才科学研究所研究员。

要实现我国的“经济增长方式从粗放型向集约型转变”,应将我国社会管理各环节从粗到细、从朦胧到清晰地进行过细研究,从而做到分清纲目,制定出现范及细则,并使之在社会生活中得到兑现。制定这类规范与细则的前提,是必要的、充分的国情调查和理论探讨。而其实施的后果,则是国民经济健康、稳定的增长和社会运作水平或质量的顺乎民意的提高。

职业资格制度问题正是当今我国急需深入研究的一个重要社会管理环节。对此,虽然一些部门及个人已有局部的尝试,但总体上却缺少理论思考与宏观设计。运作之中更缺少法律性规范作准绳,又没有专职的权威机构(这在我国是极端重要的)对此事进行组织研究、配套立法、安排实施及协调矛盾。因此,当前有许多与“职业”、“资格”以及“职业资格制度”有关的问题正面临尴尬局面。

比如,在我国当前的市场经济活动中,出现了严重的道德倒退,使大批正直的人愤愤不平的现象,如假冒伪劣产品泛滥,“坑蒙拐骗”假服务的猖獗。有人假借招工拐卖人口,假借开歌厅、发廊从事色情业等等。这些社会逆流公开与主流对抗,而政府对其打击却总不能达到“致命”力度。究其原因,当然有法制不够完善健全,经济制裁力度不足等,但还有一个尚未引起各级政府重视的根本原因,这就是我国尚缺少有法律效力的、对从业人员严加管理的职业资格制度,使一大批无资格人员混入了本应取得资格才能从事的职业队伍。也就是说,这些人进行的活动在有职业法管理时实际属违法活动,但目前缺少法律依据,政府没有办法明令禁止他们的所谓“职业”活动。广大民众也误以为他们的“许可证”、“执照”、“介绍信”(其中还有假的)已保证了他们的职业可信度。这就导致了许多人上当受骗,酿成了社会混乱乃至造成了一些不应发生的悲剧及民事刑事案件。

可以看出,社会对全体就业人员(不管他们以何种渠道,在何种所有制形式机构内就业,下文还要详述)的职业资格管理至关重要。职业资格的几个属性应使社会全体公民家喻户晓。

一、职业资格的概念与功能

(一)什么是职业资格

职业资格一般简称为资格。资格一词指从事某种活动应具备的条件。一千多年以前的唐代《新唐书·选举志下》表明,当时选吏条件,或“资格”主要指地位和经历。时代前进至今,社会

生活极大地复杂化了。行业分工也扩展、细化了不知多少倍。“经历”的种类与“地位”获得的渠道当然更非古代可比。因此当今已根本不可能简单、划一地定出经历、地位“孰为合格”的判别标准。“资格”已有了更丰富的内涵和外延。

我们今天讨论的资格，指从事某种职业活动的能力、条件和身份。其中的能力主要指知识技能水平和解决实际问题的能力。条件主要指品德、才学两方面条件。对某些行业还指特殊需要的天赋、身体或其他条件。身份一般指得到社会的某种正式认可，如毕业文凭、职业称谓、技术职称、技能等级、职务级别、行政级别等。

(二) 资格的本质及功能

资格指被社会认可的身份。《现代汉语辞典》对“身份”一词的定义为：“(人)在社会上或法律上的地位”。因为涉及法律，必须有证明文件。资格证书就是有法律效力的证明文件，与身份证、工作证、毕业证书等可同样有效地证明一个人某方面的特征。

目前国内很少公开讨论人的身份和地位。这或许和极左思潮残留影响有关。但从社会学的角度来看，在社会中活动的每个个体都具有确定的身份。不管主观感觉与意向如何，每个个体都只能在符合自己身份的范围内活动并取酬。该身份虽然可以改变，但不可能因主观意愿而随意提高。身份的改变必须遵循社会公认的规则——法律及制度。西方发达国家对此就直言不讳。最常用的国际通用语言——英语中涉及资格、身份、地位的一批词汇在国际社会中经常使用，而且有一些彼此通用。

例如，国际公约、出版物中常见的有关词汇有：

Qualification	资格、条件	Identity	身份
Status	地位、身份	Title	称号、头衔
Capacity	地位、身份、资格		

当我们构想全面实行职业资格制度或建立一个资格社会时，也就意味着政府决定寻求并建立一套科学、公正的衡量标准，通过法律程序将每个个体经努力追求应获得的身份地位，合法地肯定下来。这样，职业资格对于个体来说，是一张进入社会、以自己的职业特长服务于社会并取得报酬(即就业)的准入证。而对于社会来说，职业资格是允许个体在社会大舞台活动的一种法律许可或社会承诺，自然的人通过获取职业资格成为社会的人。社会通过资格管理使个人在职业活动中奉公守法并遵循职业规范。这才能保证社会经济活动的管理井井有条，社会的发展、进步才能稳定、高速。

二、在我国推行职业资格制度的社会文化背景与心理学依据

任何制度要想立足于世并在一历史时期内延续和发展，必须与本社会文化背景相适应，并对社会经济技术进步有明显推动作用。考察我国的社会文化背景，对推行职业资格制度是很有利的。

(一) 党的十一届三中全会作出的改革开放的决定和党的十四大关于建设有中国特色的社会主义市场经济的决定深入人心。全民对此二项决定的科学、正确已达共识并付诸行动。民众普遍认为：凡有利于上述决定贯彻落实的方针、政策、法规、制度皆应拥护。

(二) 改革开放和市场经济带来了竞争意识，而竞争的前提是公平和遵守规则。这就强烈呼唤执政者与管理者在各个领域都坚持民主，以法制国而不是人治。而按我国传统，绝大多数公民珍视社会的长治久安，乐于奉公守法。不怕不守法，就怕无法可依。人们普遍相信：“无规

矩不能成方圆”，并强烈呼唤“规矩”。

(三) 勤劳、勇敢、艰苦奋斗、自力更生是我国的优良民族传统。踏实、苦干、凭真本事吃饭是民间称道的生存方式。

经过历史千百年锤炼的上述中华民族优良传统为我们制定科学的、进步的职业资格管理法规奠定了坚实的基础。

关于人们的心理状态、心理活动和心理问题，改革开放前讨论得不多。十几年来来的社会学和心理学研究表明，心理学依据也是我们制定政策中不能忽视的重要环节。劳动人事管理制度改革中对人的心理需求考虑的程度，有时会决定管理或贯彻政策法规的成败。

对个体的人而言，在一般情况下，正常的人总是有意或无意地依照社会生活的需要来适应环境和改造环境，使自己的行为与环境协调，亦即符合社会道德规范。反之，当国家管理由许多个体组成的群体(例如专业技术人员、公务人员、工人)的时候，也应注意在基本不损害社会总体利益的条件下，尽量满足人们的个体需求。因为这样做的反馈结果受益者仍是社会。

如前述，获取职业资格的个体事实上是获得了社会大舞台活动的法律许可或社会承诺。这对于满足个体从低层次到高层次的需求应是极为重要的前提条件。这也就是我们认为在我国建立并推行职业资格制度是顺乎民意的心理学依据。

三、当前对职业资格制度问题进行独立论证的必要性和紧迫性

综观古今中外社会，就业——尤其是责任重大、报酬也相应的职业——需要具备必要资格已有定规。提出对此事的讨论也并非创新，但在这里我们要强调“独立论证”问题。

远的不谈，1949年建立新中国以来至1979年，我国国务院曾三次提出实施各类人员的称号——或资格认定制度。这些制度主要针对专业技术人员，而且也得到了部分实施。而关于工人的晋级或资格承认，从建国不久我国便确立并实施了从徒工到1→8级工，然后晋升为技师的制度。

上述晋级(资格)制度的实施在“文化大革命”中及以后曾中断13年。1986年1月，中央正式下令在专业技术人员中推行“专业技术职务聘任制”以来，职业资格作为一种科学概念再一次得到了举国上下的认可。虽然其运用范围还不到全体职工的1/5。

这些对于我们的研究都还并不重要。关键的问题在于，在计划经济体制下，职业资格从来没有独立存在过，它不过是和“工作岗位”、“待遇”紧紧联系在一起的一种名誉而已。因为“铁饭碗”是砸不破的，当时并没有失业问题。即使假设真的有个别人失了业，他惋惜的也是丢掉了领工资权利而不是丢掉了什么“资格”。

所以，当我国实行中央高度集权、一管到底的统一劳动、人事、工资管理模式时，职业资格、工作岗位和工资待遇事实上是三位一体。把其中之一分离出来独立讨论既无必要，严格地说也毫无意义。而政府之所以采纳这种三位一体的管理模式，如果不是主要出自简化管理机构与程序的考虑，也应理解为政府对自己实力的高度自信。也就是说，第一，政府完全有能力计划好、组织好和管理好全体公民的就业、待遇和荣誉统一于一身的问题。第二，当上述“三位一体”的格局在某一局部被打破时，政府有把握通过行政手段、组织纪律约束及舆论导向恢复平衡。这种对自己实力的自信有当时坚如磐石的社会主义计划经济体制及无产阶级专政的政治形势作为强大的后盾。

自从我国实行改革开放，尤其是从党中央决定我国经济“从传统的计划经济体制向社会主

义市场经济体制转变”以来,我国社会生活的内容及社会运行方式都发生了质的变化。其中主要的变化有:

1. 更加尊重客观规律, 提倡科学管理

比如, 1986 年作者曾接受国家科委(当时职称改革主管部门)课题, 研究当时出台不久的“专业技术职务聘任制”的发展方向是“单轨(评、聘合一, 即资格—职务合一)还是“双轨”(评、聘分开)的问题, 并于 1987 年提出了研究报告。下文为报告中之一段被多处引用的论述:

“从国家或行业、部门的宏观角度来看, 有三个数额理论上应当大致平衡, 即具备担任某种职务的资格的人数、应当设置的职务数与财政力量允许支付的工资数。世界上多数国家目前都实行单轨制——按规定资格录用、聘用专业技术人员; 按职务规范对他们进行考核, 决定升降级和是否续聘。他们能这样做的前提是, 在专业技术职务的宏观管理中, 产生了上述三个数额的不平衡或失调(这是经常会发生的)时, 社会已形成的一整套相应调节机制可以自然地起作用。如其中包括: 公开的面向社会的招聘、考试录用制度, 择业自由, 居住地自由, 失业社会保险制度等, 都可以看作是实行单轨制的社会条件。

我国国情与发达国家不同。我们多年来经济增长缓慢、财政拮据; 文教、科学的管理落后; 可以标志专业技术人员受教育水平的学位制才实行几年, 许多人水平很高却无学位; 机构设置、人员定编、考核评价等还缺少科学性与长远规划……这些就表明上述三个数额的大致平衡或统一在我国一时还达不到。”^①

上述论证已提出了资格—职务—工资三位一体在实施中存在缺陷。事实上, 因为资格水平取得于教育和实践中的提高; 职务数额取决于工作需要的财政能力; 而工资水平取决于社会经济增长水平。三个内涵不同、根据又不同的概念的强行统一在理论上也是很难说通的。

因此, 有关职业资格的独立论证那时可以说已经开始并受到了政府决策部门的重视。

2. 人们更深刻地认识市场法则, 并认识到必须积极探索有利于市场经济发育的各种管理模式

市场发育的动力在于流通领域的竞争和优胜劣汰。当人力资源这一特殊资源进入市场后, 也必将受同一法则支配。而竞争应有相同的起点和公平、公开的规则。或者说, 对于不同的概念应科学定义、合理分类管理, 使不同的人员管理都能进入公平竞争的轨道。

参照国际劳工组织(ILO)90 年代以来颁布的、建议成员国组织采纳的、某些有关人员管理的国际标准, 作者建议在我国经济体制向市场经济转变过程中, 对人员管理规则逐渐向下述思路转变。

对每一个从业者来说, 他既应具有从事某一职业应有的技能水平(职业资格身份), 又应与他人或组织有经济合同关系(就业地位)。“职业”与“就业”的管理使每个就业者能在确定的工作环境中从事符合自己身份的活动并取酬。换句话说, 职业(资格、身份)管理是对就业人员的水平管理或质量管理, 用来保证社会上各行业的运作水平。而就业(地位)管理——任用、聘用、雇用、开业皆属给以就业机会——也就是对就业人员的使用管理或经济管理, 用来保证社会经济活动的速度和效益。两种管理缺一不可。如果没有职业(资格)管理作先导, 就业管理就失去了依据。目前社会经济中的一些混乱局面通过严格的职业(资格)管理, 应能逐渐

^① 金难:《对完善专业技术职务制度的建议——双轨制、起点资格制度和职业法》, 国家科委人才资源研究所:《人才资源开发研究报告》, 1987 年第 12 期。

克服。因此,职业资格管理是就业(执业、从业)管理的前提。

所以我们可以得出结论:对职业资格问题独立论证非常必要和紧迫。

四、一些可见的困难

一项科学的制度的建立与推行,无法回避本国国情中固有的情况因素或短期内无法改变的客观环境因素。在我国,这些因素包括:

1. “职业”(资格)、“就业”(地位)管理没有分开,在很多时候混为一谈。

2. 职业内容分类粗放,只是简单地分为“干部”——以脑力劳动为主,“工人”——以体力劳动为主两大类。对于当前市场经济条件下出现了多元化的职业类型无法解释更无法适应。因而当前管理中已出现了落后于需要的许多问题。

我们现在面临的局面是,适应新形势的政策研究与法规、制度出台远远滞后于市场需要。因而有些地方、部委自行其是。尤其是在相对较小、较独立的范围内有许多“土政策”,出现了一些未经政府有关部门审定的“行业资格”。

制定这些资格制度或管理方法的动机虽然都是为了规范管理,搞好工作。但制定资格条件时宽严各异,取得资格的程序也五花八门。至使资格证书代表的水平良莠不齐,甚至也有“假冒伪劣”资格的出现。这就从总体上降低了“职业资格”(虽然至今尚未形成全国性法规管理)的信度效度。

3. 在与专业技术工作有关的领域,有几种不同性质的“资格”鼎立,难以确定唯一的人员身份分类根据。

由于几十年来我国人员就业都是计划的“统配统分”,而且原则上是有文凭的、或在部队已提干的人员分配作干部,无文凭的分配作工人。然后终身分别按干部、工人待遇管理,而没有实施真正意义上的资格管理,因此就业人员为改善自己的社会地位,事实上是八仙过海、各显神通,形成了多元化的“资格”格局。比如:

(1) 学历资格或专业特长资格。如高中、中专、大学本科、研究生资格等。在高技术的教学、科研工作中,学历自然是很重要的资格,有时是决定性资格。但在对非学历能力或非智力因素——比如说,政治条件、管理能力、社会能力、动手能力等要求为主的职业中,学历资格的重要性会有所下降。

(2) 经历资格。如转业军人,从工人、农民或其他非“学生”出身的“干部”,实际上参与、从事和领导某项业务工作已多年。这类人员虽然缺少一张“正宗”的文凭,但实际业务水平、工作能力也可能超过一些“三门干部”。他们的实际能力经验也成为一种社会承认的资格条件。

(3) 综合能力资格。如外来人员、跨行业“跳槽”人员、“以工代干”人员,具有知识面广、适应能力强、动手操作能力强、有“绝活儿”等优势。即使未接受过某专业的系统教育,但有的人理论方面自学成才,实际工作中已成为本单位或系统不可缺少的业务骨干。这些人的能力,事实上也成为一种资格条件。上述三种不同的资格,以及其他的在非专业技术领域内形成的“事实资格”,今后在我国还将长期存在,在制定职业资格制度中必须予以协调考虑。

(4) 在高速信息社会到来之际,东西方不同的价值观在人们心目中产生了碰撞。具有中国特色的资格理论体系尚未形成。因而在职业资格制度的试点中产生了混乱。

中国从古至今都是“官本位”的国家。古代人称技术工作为“雕虫小技”而将“加官晋爵”作为“光宗耀祖”的决定性指标。现代人也把“入党提干”看作受到社会承认自身价值的“硬指

标”。知识和知识分子的地位虽然从全国科学大会以来有所改善,但从“教授待遇等同于处长”的实际作法中仍不难看出我国官本位思潮的根深蒂固。执政资格实际上是我国最高的一种资格,这其他国家也不例外。但在以西方发达国家为代表的国际社会,医生、律师、教授等专业及高级技师的社会地位与待遇也同样令人羡慕。他们实行的是官、民并行的“双轨”资格制度。该制度可促使每位公民选择最适宜于自己的发展方向,而并非以制度鼓励人人都争取参政议政。

在我国 1986 年开始实行专业技术职务聘任制以来,在对待专业技术职务资格(职称)的一些认识上的混乱,反映在下列事实中:由于我国多年来忌讳谈“地位”、“身份”问题,因而“官员”(或俗称“领导干部”)拥有实权和实惠,却不拥有获公开承认的资格称号。而专业技术人员则正好相反。因此,自从实行聘任制以来,有相当一批官员提出要“评”一个高级专业技术资格(虽然其中多数人长期以来没有从事专业技术工作)。于是,就出现了某些当权者找关系,参加一个形式上的“评审”;或利用职权索要“指标”(从实行聘任制以来人事部层层下达的各级专业技术职务额“宏观控制指标”——作者注)乃至拦截“指标”为自己获取一个资格称号的现象。这不能不认为是对我国刚刚开始局部运行的职业资格制度的冲击和制造了理论上与管理上的混乱。因为已具有官员这样高的资格身份的人士,理论上完全不必要也不应当挤占一个与他从事的职业不相符的专业技术职务(职业)身份。

我们还注意到,在国外或我国港、台地区,人们不只看重官员资格或高级专业技术职务资格,普通公务员资格、教师资格,乃至护士资格、船员资格以及多种技术工人资格等等,都由于该资格体现的某种价值而受到社会尊重。不同资格都有不同的人群在追求。全社会对资格管理的认识,法律、法规的制定,执行与效果反馈都有完整的体系。这表明我们在进行全国性的职业资格分类工作前,有必要澄清模糊观念认识,营造一个有利于职业资格制度出台的大环境。

五、建立我国职业资格制度的设想

1. 由于社会经济技术的发展带来的职业多元化,导致了“职业资格”的多元化(按国际劳工组织统计,一般国家都有一、两千种职业,最少的国家也有 500 种)。将责任迥异、难易悬殊的多种职业所需资格分为“重大资格”和“一般资格”;“注册资格”和“免注册登记资格”;或“需考资格”及“免考资格”等多种类别和档次,实行多头管理肯定是合乎客观实际需要的。

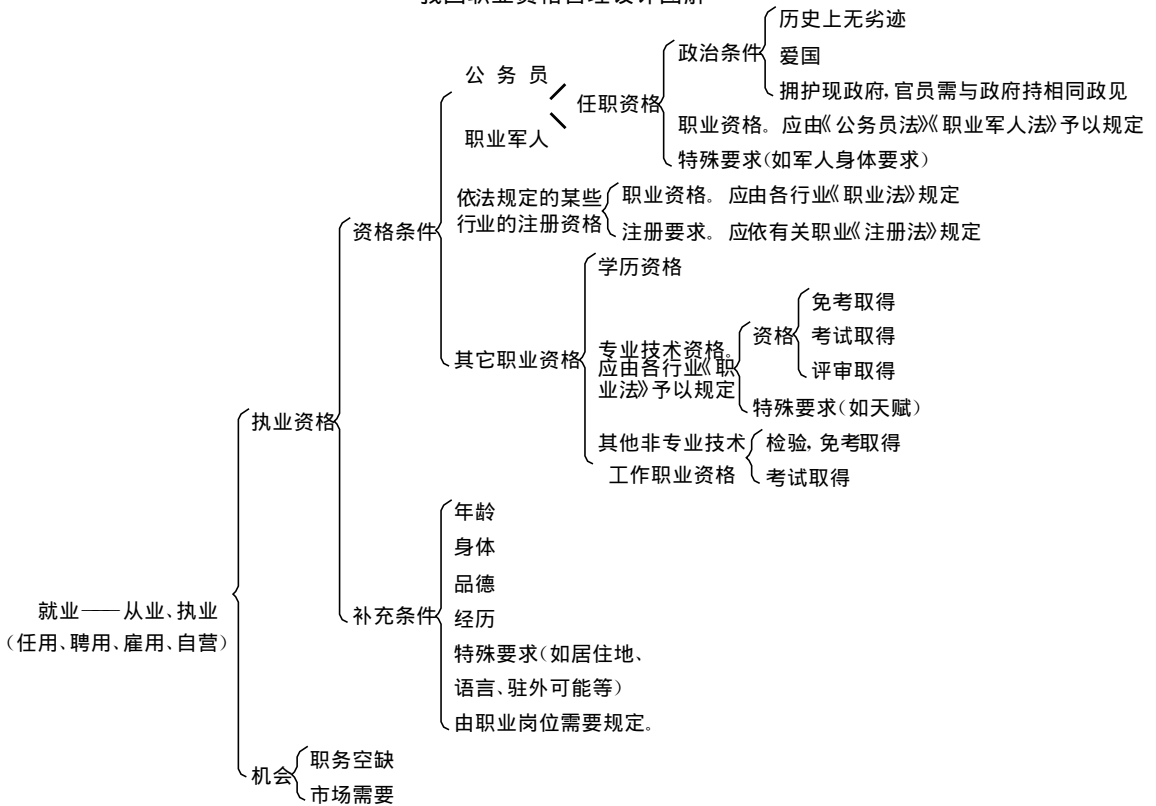
2. 由于职业资格种类、档次及管理办法的多元化,一个国家内,国家资格、地方资格、行业资格、民间资格并存是自然的。我国建国以来所习惯的一统到底的单一管理思维应随同“两个转变”进行根本性的改变,以利理顺制定政策、法规的思路。

3. 职业资格名称的确定应与职业要求协调。“执业资格”指“从事某种职业的资格”,它与“从业资格”、“就业资格”为同义词,而比“职业资格”要求更高、更多。比如常见的“执业要求”就有:年龄、健康、工作经历要求。因此,欲获或已获就业地位的人不言而喻应具有某种或某几种职业身份。反之,获得了某种职业资格身份的人,未必能获相应的就业地位。比如国外失业的教授可能去开出租车谋生,而当教授职务有空缺时,没有教授资格的人却不可能前去应聘。

4. 我国从 1986 年实行职称改革以来,将“专业技术职务资格”(民间称为“职称”)分为正高级、副高级、中级、初级、低级(“员级”),并在不同行业间形成实际上的“相当于”。或者说,不同“系列”技术人员在工作调动中,可考虑按原职称进行级别套改。这些作法在参照国际

职业标准分类的办法管理职业资格时就不适用了。所以，每种资格内部的档次划分及不同资格间的“对应”关系需重新讨论、重新设计。依作者之见，一种资格就是一种资格，不需分档。过去作为工资晋升依据的资格档次是就业管理的事，不必由职业(资格)管理来实现。

我国职业资格管理设计图解



从上述图解可以看出，职业(资格)与就业(地位)的分类管理是一项庞大的社会系统工程。对任何国家来说，真正地管理好人们的职业(资格)与就业(地位)都需投入可观的人力物力和时间。我们人事部理应率先对此进行研究并提出可行性方案供国家最高权力机构审议。其中所含大量立法问题——尤其是职业法问题更应进行超前研究。

六、实施职业资格制度对策建议

1. 提请中央重视。政府有关部门应立即组织职业资格分类管理方法的研究与论证，就像当年组织三峡工程上马的论证一样，彻底弄清我国向“资格社会”过渡的理论框架，并制定分段实施规划。该论证应有中央有关领导及立法部门参加。

2. 明确分工。确定中央、各部委、地方及民间在实行“职业资格制度”中的职责和权力、义务。作者认为，人事部主管“公务员资格”和除军人以外全部“职业资格”管理是适宜的(而劳动部主管全部就业者的就业地位管理是恰当的)。但“注册资格”则应依法由各主管部委管理。但“注册资格”内的“职业资格部分”(见本文“图解”)仍应由人事部统管。人事部颁发的“职业资格证书”应为国内唯一合法的国家资格证书。当然这并不排除在必要的时候，由人事部与主管部委共同组织某种考试，并承认通过该种考试可直接获得两种资格——国家职业资格及行业注册资格。

3. 确定“重大资格”及“次重大资格”。各种《职业法》及不同种类职业资格规定的出台固然必然有先有后,分期分批,但应当遵循“先重大后一般”,“先国家后地方”,“先公办后民间”的顺序办理。因为只有这样,才能体现各种“资格”对社会运行的轻重缓急程度,也才能有计划地、逐步地在国内建立起职业资格制度的权威。

关于哪些资格属“重大资格”,其主要判别标准应为:

- (1)从事该职业的水平,成功或失误对人民生命财产安全产生直接影响的严重程度。
- (2)从事该职业会对其根本利益产生影响的权限范围——人数和地域面积大小。

按上述标准,当前我们急需依法授予职业资格的“重大资格”应为:公务人员、对国计民生有重大影响的企事业领导人员、律师、建筑师、会计师和中小学教师(有的国家、地区将中小学教师定为公务人员)。而“次重大资格”应为:工程师、农艺师、医师、药剂师、营养师、飞行师、船长、护士及各种各类技术工人。

应注意上述“资格”皆指“入门资格”或“起点资格”。即未获资格擅自以该职业身份活动便视为违法。至于“入门”以后的晋级晋升待遇规则不属本制度管辖范围。

4. 开展全国性的、经常性的资格调查研究。职业资格数量的增长及标准提高应与社会同步。无论在全国职业资格管理体系确定之前还是之后,对“资格”的动态管理都必不可少。

从资料得知,法国教育部下属国家教育与职业情报局就设有“资格调查研究中心”这样的机构。该中心60年代起即开始作每次几万人的职业培训与资格调查。内容含职业流动性,培训学科的水平与种类,培训与就业的关系,薪水与受教育程度的关系,社会流动性等。目前该资格调查研究中心从事工作的内容包括:分析职业需要,确定工作的内容和结构,研究工作内容的变化,促进教育系统与就业市场的联系,审定授予职业资格的培训课程等。

我国有必要很快开展这一类基础调研工作,以澄清我国职业(资格)管理的基础情况,并及时调整管理制度。

七、结 语

从全社会看来,有关建立职业资格制度的讨论与尝试在初始阶段。如能投入必要的人、财、物推行这项工作,在不太久的将来则必能收获可观的经济效益与社会效益。

本文主要参考资料:

1. 国际劳工组织北京局编:《国际劳工公约和建议书》1994年。
2. 国际劳工组织办公室(日内瓦):《International Standarn Classification of Occupation》1990年。
3. ICSE(日内瓦):《关于国际就业地位分类的决议》1993年。
4. 国家科委人才资源研究所编:《台湾及旧中国人事管理法规》1986年。

责任编辑:谭 深