

职业资格改革的难点与重点

自6月2日中国政府网推出简政放权系列访谈以来,受到网民高度关注。今天我们来关注和每一个成长中的个体都息息相关的职业资格改革。职业资格改革是简放权工作的重要组成部分,现阶段都取得了哪些进展?改革又遇到了哪些困难?下一步将重点展开哪方面的工作?由此新华网邀请到人力资源和社会保障部副部长汤涛,解读职业资格改革的相关内容。

我国已有2亿人次参加职业技能准入和水平评价鉴定

主持人:首先,您先和网友们介绍一下我们国家自推行国家职业资格证书制度以来,这项制度的基本情况是怎样的?实施以来都发挥了什么样的作用?

汤涛:好的。我们国家是从1994年开始实行职业资格制度的,当时党的十四届三中全会提出“实行学历文凭和职业资格两种证书制度”的要求。从人员范围上来讲职业资格包括两类,一类是专业技术人员,一类是技能人员。另外,从职业资格性质上来讲,一种是准入类,另一种是水平评价类。

职业资格自建立以来,应该说在推动我们学习技术、钻研业务、提高技能方面都发挥了很好的作用。尤其是准入类职业资格,依照国家有关法律和行政法规设置,在保障人民生命安全、食品安全等方面发挥了很重要的作用。从目前的总量来讲,经过这20多年的发展,人力资源社会保障部和相关行业主管部门建立的专业技术人员职业资格47项,其中准入类有23项,水平评价类有24项。技能人员的职业资格共设置265项,其中准入类只有3项,水平评价类有262项。截止目前,专业技术人员获得职业资格有2200万人,其中报考参加准入和水平评价的人员有5000多万;技能人员获得职业资格证书有1.6亿人次,参加职业技能准入和水平评价鉴定的有2亿多人次。这些人通过参加职业资格评价,在就业、技能水平方面都得到了很大提高。职业资格制度的推行,对我国人力资源开发发挥了很重要的作用。可以说它极大地促进了我国人才队伍建设。

职业资格不能成为就业创业“门槛”

主持人:我们也想请问部长,为什么要减少职业资格的许可和认定?这项工作对当下经济社会的发展起到了什么样的作用?

汤涛:为什么要减少呢?第一是太多,职业资格制度实行以后,从制度执行本身来看,因为它缺少一个大的框架设计,这就使很多地方和很多行业,很多协会设置了不少职业资格。第二是重复量很大,这与多也有关系。第三是有些职业资格是水平评价类的,但是有的地方把它作为准入类的,这样我们在减少职业资格许可和认定上,从准入类转为水平评价类这方面也要做大量的工作。还有一个非常重要的原因就是职业资格不能成为就业创业的门槛,在这方面我们也要做大量的工作。此外,考试和培训分离、鉴定和培训分离做得还不够,有些组织、协会、学会(包括行业、单位,也包括有些地方)在实施职业资格制度的过程中,监督管理上做得不够好,这也是存在的主要问题。

从全国的职业资格总量来看,职业资格制度改革之前到2013年底,国务院部门共设置各类职业资格618项,其中,专业技术人员职业资格219项,技能人员资格399项。另外地方自行设置的有1875项,其中,专业技术人员职业资格389项,技能人员职业资格1486项。从目前的工作上来讲,新一届政府把简放权作为开门第一件大事,李克强总理有一句比较著名的话就是“本届政府要在简放权上迈出实质性的步伐”,减少职业资格许可和认定工作是简放权的一个重要内容。看待职业资格制度要讲两分法,看到问题的同时也要看到,职业资格制度是人才评价制度,从世界范围看,职业资格制度不是我国所独有的,世界各国特别是发达国家都实行了职业资格制度。前不久我参加中国工程院的一个会议,有些专家甚至还建议要加大力度实行工程类职业资格的鉴定、评价和管理。

对我们来说,怎么把职业资格制度的正能量发挥好,同时又把出现的问题化解好、控制好,这是我们现在面临的一个很突出的问题。所以从工作上讲,按照李克强总理今年5月12日在推进简放权、放管结合、职能转变工作电视电话会议上要求,要以壮士断腕的决心和勇气,着力把简放权加快向前推进。在职业资格管理上也要把该放的彻底放开,该减的彻底减掉,同时把该清理的彻底清除,不留尾巴、不留死角、不搞变通。要针对现在经济下行压力加大、转型升级的新形势,进一步把减少职业资格许可和认定工作做得更好。

主持人:那在这方面您再具体阐述一下这方面的观点。

汤涛:职业资格制度的改革不能简单地理解就是取消。应该是多了就要减少,不规范的就要规范起来。如果是从就业创业的角度



来看,提高劳动者技能也是我们产业转型升级、提质增效的非常重要的一方面。我们现在的就业当中为什么有就业难和招工难这样一个两难的局面呢?一方面我们现在缺的并不是普通的劳动者,普通劳动者存在就业难;另一方面真正的招工难在哪儿?难在招不到高技能的人才。

主持人:所以从这个角度来看应该是更需要职业资格?

汤涛:对,需要通过职业资格制度的施行来推动专业能力和技能水平的提高。从专业技术人员来讲,也需要知识更新,进一步继续教育,进一步提升自己专业水平。因为有一些过去在学校学习的知识,进入社会以后,在实践中需要通过职业资格认定有一个新的提高。比如美国工程类的职业资格,就是工程师,每隔两三年都要进行一次评估或者说是评价。我们实际上在专业技术人员的职业资格管理上也存在这样的问题。要通过职业资格制度的实行推动专业技术水平提升,对技能人才来说就是推动他们技能水平的提高。

主持人:那目前我们国家在这方面是什么样的现状?刚才您讲职业资格不能作为就业创业的门槛?

汤涛:有些地方做得比较极端,也出现过一些问题。我们也采取了一些措施给予了纠正。但是从工作上讲,就业本身当然看你从事的行业,如果涉及到安全类的,比如说像一些与电有关的、与食品安全有关的,在这方面就应该管住,就应该有准入类的职业资格。但是从事一般的技能工作,比如说这次总理在会上还提到的像做家政服务这种技能水平很低的就不应该作一个门槛,去要求他必须有一个什么证,或者必须具备什么样的素质和条件。因为他的起点本身就很低了,所以从这个意义上讲也是要减少这些方面的制约、限制或者影响就业本身的职业资格。

取消地方政府及有关部门自行设置的职业资格

主持人:那么您讲到减少不是取消,那么哪些是原则上应该保留的?哪些又应该是取消的?那么这个取消的原则和标准又是什么呢?

汤涛:从目前我们的工作来讲,我们实际上减少和取消职业资格工作加大力度的角度是从去年开始的,或者具体说是从去年上半年开始的。当时下发了《关于减少职业资格许可和认定有关问题的通知》,这个通知提出了“四个取消”的原则要求。哪四个取消呢?

一是要取消国务院部门设置的没有法律法规或者国务院决定作为依据的准入类职业资格,行业管理确有需要且涉及人数较多的职业,可报国务院人力资源社会保障部门批准后设置为水平评价类。就是把准入类改为水平类,这就减少了硬性和约束性的条件。二是要取消国务院部门设置的有法律法规依据但与国家安全、公共安全、公民人身财产安全关系不密切的职业资格。当然,要通过修订规定,甚至是法律,按照程序修订以后把它取消。

三是取消国务院部门和行业协会、学会自行设置的水平评价类的职业资格,清理过程当中认为它确有保留必要的也得经人力资源社会保障部门批准后纳入国家统一规划之中。四是取消地方各级政府及有关部门自行设置的职业资格,确有必要,在清理的基础上要经过人社部门(主要是我们部,而不是地方的人社部门)批准后,作为职业资格的试点,然后再逐步纳入国家统一的框架。你可能注意到我刚才回答第一个问题的时候就提到,地方职业资格2013年底统计的时候就有1800多项,其中90%以上都是应该取消的,

也是我们目前正在做的,包括安排了督查和核查,都是落实的工作,就是要取消地方设置的职业资格。

取消1/3的职业资格许可认定

主持人:我们网友针对自己从事的相关行业的职业资格减少的工作非常关注。那我们减少职业资格许可和认定的工作进展怎么样?网友通过什么样的途径能够了解到最新的进展情况?

汤涛:职业资格的取消工作到现在已经有一年半的时间了,经过这一年半的时间我们已经取消了三批,第四批目前基础工作已经都做好了,部务会和专家评估会都已经研究了,只待国务院常务会议研究确定。从网友反映的问题来讲,大家关心的一些问题主要是与自身利益相关或者与自身联系比较密切的问题。我们部里在宏观或者面上有一组数据可以反映这个问题。至于到每一个职业是准入类改为水平评价类,还是水平评价类取消了,或者是合并了,都可以在相关网站上查找到。

我可以给你报一组数据,这三批现在取消的国务院部门设置的职业资格有149项,占国务院部门设置职业资格总数的24%,接近1/4。我后面也要讲到我们的目标,或者我们努力的指标是什么样的。这149项当中,专业技术人员职业资格有69项,技能人员职业资格有80项。专业技术人员这69项占该类资格总数的32%,技术人员职业资格的80项占该类资格总数的20%。这149项因为国务院都已经颁布了,国发[2014]27号文件,国发[2014]50号、国发[2015]11号文件就是三批取消的名单,在相关的网站上都能看得到。

第四批取消的如果能够完成,因为现在正在研究过程当中,总计有62项,62项如果能够做到的话,我们还想在今年年底完成第五批。第五批的目标就是我前面说到的现在达到了24%,我们的目标要达到1/3以上,就是要超过33%。超过这个数就意味着我们整个取消的职业资格的量占到职业资格的总数就超过了1/3。

当然,这项工作不光是取消数的本身,因为有一些项目也有可能涉及到很多人。另外这项工作的落实,比如从准入类转为水平评价类都还有一个过程。所以我们也还在进一步的研究,进一步的分析。当然现在看来,在减少的同时,更重要的一项工作是要做好落实的工作。不能光是发了一个文件、开了一个会、讲了一个话、提了一个要求,更重要的是在实际工作当中要把它落在实处,说取消就真的不实行了。就职业资格规范而言,也是我前面说到的一方面加强管理,一方面要加强落实,这样使得这项工作做得更好。

当然,这项工作不光是取消数的本身,因为有一些项目也有可能涉及到很多人。另外这项工作的落实,比如从准入类转为水平评价类都还有一个过程。所以我们也还在进一步的研究,进一步的分析。当然现在看来,在减少的同时,更重要的一项工作是要做好落实的工作。不能光是发了一个文件、开了一个会、讲了一个话、提了一个要求,更重要的是在实际工作当中要把它落在实处,说取消就真的不实行了。就职业资格规范而言,也是我前面说到的一方面加强管理,一方面要加强落实,这样使得这项工作做得更好。

事业单位要把职业资格和岗位管理衔接起来

主持人:那么接下来的落实更为重要,网友也非常关注取消之后都出现了什么样的问题?对于这些问题的善后工作进展怎么样?

汤涛:这些问题说起来简单做起来难。前面讲到除了涉及到大家的自身利益,其实也

涉及到大家的思想观念、思想认识甚至是思维习惯。从我们的工作来讲,在准入类转为水平评价类和水平评价类取消的这几种情况来看,有一个政策的衔接配套问题,也有一个把人才评价服务工作进行衔接的问题。就是你现在不这么做了,那怎么把人才的评价衔接好?

我们现在在工作上主要是有三个方面:一是调整为水平评价类的职业资格。涉及到人数较多的、行业管理确有必要就把它调整了。比如具体的这里可以讲五个准入类的职业资格已经调整为水平评价类的;房地产经纪、注册税务师、注册资产评估师、矿业权评估师、土地登记代理人。有一些因为涉及的面和人数还是比较多,或者面还比较大的,那么在做这个工作的过程中也有一个衔接的问题。

过去比如你要做房地产的经纪人必须拿这样一个证,它就变成准入了,没有这个证就不能进入这个行业,现在你要做这个工作拿着这个证就标志着你有什么样的水平,并不意味着没有证你就不能做,也可能你做一段时间之后能够达到这个水平,或者说你能拿到这个证,这样反过来说也是促进人才评价工作的服务衔接。实际上还不止这五个,陆续地下一步包括第四批、第五批也还有一些衔接的工作要做好。

第二是与职称系列相衔接。一些不宜采用职业资格方式进行管理的在职称系列上与技术职称相衔接。比如,最近我们人社部和中国工程院也做了一个职称制度与职业资格制度相衔接的课题研究。大的来讲,都涉及到人才的评价问题,实际上也是一个人才的管理机制问题。所以在这方面我们也要借鉴国外的一些好的办法,比如,在国外工程经济类的没有职称,就是职业资格。我们现在有的既有职称又有职业资格,怎么把它们衔接好?所以减少和取消也有一个规范管理的问题。

第三个是转为内部岗位管理。去年有一个事业单位管理条例,今年有一个事业单位领导管理条例。那么在事业单位的岗位管理上,过去讲职业资格也好,实际上职称以前都遇到这个问题,就是评聘结合还是评聘分开,实际上事业单位现在实行的管理不是职位管理而是一种岗位管理,那么与岗位管理相衔接,你在什么样的岗位上就应该达到什么样的水平,这样就把职业资格和岗位管理也衔接起来了。总的一点就是通过深化职业资格制度的改革,把人才的评价服务工作进一步做好,同时也把改革进一步深入地进行下去。

主持人:就普通的理解,进入一个行业应该有一个基本的门槛,那么我们是不是可以理解就为就业的准入门槛和制度。那么现在又在减少职业资格,那么网友就会有一种理解上的混乱,减少职业资格和就业准入制度到底是一个什么样的关系?怎么让减少职业资格和就业准入制度能够并行发展呢?

汤涛:首先要讲职业资格当中准入类的职业资格与就业有关系。前面已经讲到,有的也不一定完全与就业有关系。但是从就业本身来讲,它有一个准入制度。比如从事不同的职业,在职业的要求上涉及到我前面提到过的公共安全、人身健康、人民生命财产安全这些内容的时候,甚至我前面还讲到食品安全,涉及到公共安全这样一个序列当中我们都应该有一个准入的要求,这个准入要求就是就业的准入要求,这不是职业资格的准入要求,但是它可以通过对准入类职业资格的规范来衔接。

那么就业准入制度是根据《中华人民共和国就业促进法》等有关规定来制定的。所以它就要从事这些特定行业的劳动者必须持有相应的职业资格证书才能上岗,这样有利于推动维护公共安全,有利于防止各种安全

事故的发生,也有利于提高企业的产品质量和服务水平,同时也有利于推动我们国家职业教育和职业培训的发展。

考试和培训没分开 培训机构从中牟利

主持人:那么目前我们国家的职业资格管理的过程当中,还存在着哪些问题?

汤涛:那存在的问题就比较多,一个非常突出的问题是我前面讲到的利益问题,就是现在和利益结合起来之后,考试和培训没有分开,这就有大量的培训机构借职业资格名义从中牟取利益,这个问题应该说是最突出的。有些培训机构虚假宣传、非法培训、违规收费。还有一些是在考试过程中串通作弊、破坏秩序,达到盈利的目的。甚至有个别的考试管理机构工作人员出现违规违纪的情况。在职业资格的考试和鉴定过程中都有一个如何加强管理的问题,这是我们面临的很大的或者说是最突出的问题。

第二个问题就是自行设置职业资格的现象仍然是比较严重的。因为国家层面还没有形成科学规范的框架体系,刚才我跟你讲到我们实行了20年,这20年听起来很长,但实际上从职业资格制度本身的建立和完善来讲是一个很短的时间。也正因为这个时间还短了一点,所以我们从国家这样一个层面的职业资格的框架、标准、体系、程序、设置,包括法治建设都还相对滞后。所以有些地方、部门自行设置的职业资格,甚至包括一些行业协会、社会机构受利益驱动自行设置的职业资格都面临一个应该取消的问题。所以我们今年4月份专门就减少职业资格落实情况下发通知,专门督查这项工作,把自行设置的取消。

第三个比较突出的问题就是在管理和规范上。前面我讲到包括我们在法治建设上也还存在差距,所以我们的有效监管上也有差距。比如说有一个地方我们当时看到新闻媒体有很强烈的反映,我们责成省一级的人社部门在检查和调查过程中,就发现一些和我们人社部门没有关联,就是自己搞的,但是我们人社部门没有这个执法权,也就是说纠正它还是比较困难的。必须要通过地方政府做一些工作,那么如何加强职业资格的监督管理规范也是我们面临的问题。主要就是以上三个问题。

建立国家职业资格目录清单管理制度

主持人:好,最后想问您一下下一步改革完善职业资格证书制度还需要做哪些方面的工作?

汤涛:这项任务非常繁重,我们现向国务院上报的情况和我们部内反复研究确定的,主要在七个方面进一步做好工作,这七个方面主要任务是今年年内要完成的。一是要进一步清理取消职业资格许可和认定事项,年内基本完成减少职业资格许可和认定的任务,这就是要达到超过1/3的目标。今年的第四批已经基本成熟了,现在我们还在筹划第五批,第五批完成以后减少的工作就告一段落。二是开展专项督查工作,这就是前面已经讲到过的,主要是促进全国各地,主要是各省要把职业资格的许可认定工作(自行设置的这部分)取消。

三是要加快完成国家职业分类大典的修订工作,这项工作我们现在有实质性的进展了,最近在我们部里的网站上两次征求意见,目前正在征求专家委员会专家的意见,然后准备提交三个部门,人社部、质检总局、国家统计局。之后将专门召开一次工作委员会会议做最后审定。原来我们计划这项工作想在6月份完成,现在看来工作量还比较大,可能稍微延后一点,但是今年7月份要把修订工作完成。同时要研究建立国家职业资格目录清单管理制度,实行定期更新和动态管理。

职业资格制度的基础是什么呢?是职业,那么职业就应该有一个名单,有哪些职业?我们有一个99版的职业分类大典,现在应该是最新版本的国家职业分类大典,这在国际劳工组织和各国职业分类大典修订工作做得都是比较完备的,做得也都是不错的。我们现在要做的就是把新版修订搞完以后,今后对职业标准在标准的设置、定期更新、动态管理方面还要进一步做好工作。

四是开展职业资格框架体系课题研究,理论基础工作要加强。五是加强对职业资格实施的监管,主要是解决“挂证”、“助考”、“考培挂钩”等问题。六是制定行业组织有序承接就是协会、学会有序承接职业资格具体认定的管理办法。七是按照国务院关于减少职业资格许可和认定加强监督管理的要求,进一步规范职业资格管理。技能人才方面要建立全国职业技能鉴定服务与监管平台,用信息化的手段把这项工作进一步搞好;专业技术人员方面就是在减少的基础上怎么把它进一步做得更加规范。通过这些工作切实推动人社部政府职能的转变,也进一步落实好国务院关于简放权转变职能的工作要求。