

国家职业技能鉴定机构 质量管理体系教程

中国就业培训技术指导中心

国家职业技能鉴定机构

质量管理体系教程

中国就业培训技术指导中心

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家职业技能鉴定机构质量管理体系教程/中国就业培训技术指导中心编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008
ISBN 978-7-5045-7112-0

I. 国… II. 中… III. 职业技能鉴定-质量管理体系-中国-教材 IV. C975

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第091126号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 15.5印张 249千字

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

定价: 28.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

坚持质量第一
提升鉴定水平

張小建

国家职业技能鉴定机构

质量管理体系教程

工作指导委员会

顾 问：张小建

主 任：于法鸣 刘 康

副主任：陈李翔 张 斌 张亚男 张永麟

审 定 委 员 会

主 任：张亚男

副主任：刘新昌 王 鹏

委 员：史武华 王浩旭 王燕峰 姜 旭 杨志霞

叶敏速 孙戈力 黄存友 帕尔哈提

莫广刚 刘定理 张全胜 向守源 连 飞

陈 宇 赵伯雄

本 书 编 写 组

主 编：朱 兵

副 主 编：桑桂玉

编 者：朱 兵 桑桂玉 黄渊仁 于海昌 何 波

加强制度建设 确保鉴定质量

经过十几年的发展，职业技能鉴定工作制度不断健全，鉴定网络遍布全国，标准、题库形成一套系统，全国城乡劳动者中已有8000多万人（次）取得了职业资格证书。职业资格证书得到企业、院校和劳动者广泛认可，在求职、就业上的“通行证”作用，在带动培训工作上的“牛鼻子”作用进一步显现出来，同时也为搞好高技能人才评价奠定了坚实的工作基础。

必须清醒地认识到，与经济社会发展和劳动就业工作的需求相比，技能人才评价工作还存在许多不足。就一些鉴定机构而言，对技能人才评价质量不高，影响了评价工作的科学性、规范性和权威性。一些地区、行业的鉴定机构存在着严重的质量问题，造成影响鉴定质量的“假、次、低”，即：以假乱真、以次充好、以低顶高，已对鉴定工作和职业资格证书的权威性和公信力产生较大负面影响，必须引起高度重视并切实加以解决。

第一，要进一步明确责任，强化制度的执行。在明确质量管理要求、制定质量管理制度、做好监督检查三方面履行职责，落实责任。

第二，要明确重点，强化对社会、企业、院校鉴定质量问题的治

理。对容易产生质量问题的环节进行重点治理，达到保证鉴定质量的目标。以规范鉴定工作程序，严格管理为重点，避免鉴定无序操作，盲目攀比，一哄而起。

坚持公开原则，凡属职业技能鉴定对象应该了解的信息，凡属职业技能鉴定机构在组织鉴定过程中应该让群众了解的信息，一定要通过多种方式向社会公布，让群众知情，让社会监督。

坚持公平原则，要做到严格执行国家职业标准，严肃考场纪律，规范考评行为，杜绝弄虚作假、考场作弊和违规评判，坚决制止职业技能鉴定中的不正之风。

坚持公正原则，保持鉴定过程和鉴定结果的公正，使其经得起时间考验和社会监督。

第三，要加强制度规范、技术保证和人员管理。在制度规范方面，坚持用制度来保证质量。在加强鉴定工作各个环节制度化、规范化的基础上，建立专门的质量督导制度。在职业技能鉴定站（所）全面质量普查的基础上，建立质量通报制度和鉴定站（所）质量管理红黑名单。对列入红名单的予以表彰，对列入黑名单的，限期整改直至取消资格依法制裁。在技术保证方面，加强技术手段，强化质量保证。在人员管理方面，加强对影响鉴定质量关键人的管理，实行质量保证承诺和纪律制约。对考评人员和管理人员严格资质准入，严格考评过程监督，使质量管理真正落实到人。

人力资源和社会保障部副部长

张小建

前言

质量是国家职业资格证书制度持续发展的根本保证。自1993年我国职业资格证书制度建立以来，我部坚持“社会效益第一，质量第一”的原则，本着为用人单位和劳动者服务的指导思想，认真处理扩大规模和提高质量的关系，始终把职业技能鉴定质量作为头等大事来抓，职业技能鉴定质量管理水平得到持续不断的提高。1996年以来，我部坚持统一站（所）标准、考评人员管理、命题管理、考务管理和证书管理的原则，建立了职业技能鉴定质量督导、质量指标与违规事件查处通报等多项制度。同时，加强技术与方法研究，统一标准、题库开发技术规范，颁布了《中华人民共和国职业分类大典》，建立了层级清晰、覆盖面广的职业技能鉴定国家试题总库及地方、行业分库。随着近几年职业技能鉴定规模的不断扩大，建立职业技能鉴定红黑榜制度，不断增加鉴定质量检查的频次和查处问题的力度，完善职业技能鉴定机构竞争与退出机制，签订质量责任书，促进了职业技能鉴定事业健康发展。

当前，全国上下正在认真贯彻落实《关于进一步加强高技能人才工作的意见》（中办发[2006]15号）文件。今年，《中华人民共和国就业促进法》正式实施，贯彻落实《国务院办公厅关于清理规范各类职业资格相关活动的通知》（国办发[2007]73号）的工作已经启动，在此背景下，职业技能鉴定质量受到社会各界格外关注。我们必须进一步转变观念，在总结以往做法与经验的基础上，借用先进的管理方法与经验，全面提高职业技能鉴定质量管理水平。

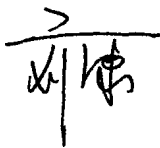
职业技能鉴定机构，是职业技能鉴定活动的管理和实施机构，又是职业技能鉴定质量管理工作的关键性组织保证，其管理水平和服务质量的高低，直接关系到职业技能鉴定的质量，涉及到劳动者和用人单位的切身利益，因此，加强职业技能鉴定机构质量管理，是一个刻不容缓的问题，更是转变观念和改革管理模式的现实要求。

为加强职业技能鉴定机构的质量控制，2003年，我部职业技能鉴定中心组织有关专家，认真研究职业技能鉴定工作，以及职业技能鉴定机构的性质、特点、种类及其管理模式和水平，借鉴国际质量管理体系的理念、原则，引入全面质量管理的方法，开发紧密贴合鉴定机构实际的质量管理体系标准。在典型调研的基础上，我部培训就业司发出《关于在部分职业技能鉴定机构中开展质量管理体系认证试点工作的通知》，启动了部分地区、行业职业技能鉴定机构质量管理体系（以下简称体系）认证试点。一方面，完善体系标准和体系认证工作流程，摸索体系认证经验；另一方面，培养一批体系建设与体系认证专家。2005年，我部办公厅发出《关于扩大职业技能鉴定机构质量管理体系认证试点工作的通知》，通过扩大试点覆盖面，逐步以体系认证试点带动职业技能鉴定机构全面体系建设，使日趋成熟的体系建设思想和体系技术应用到更多以至全部鉴定机构。在体系认证扩大试点工作中，持续获得反馈信息，配合和指导各项质量管理工作，不断改进各级各类职业技能鉴定机构管理素质和服务水平，使体系认证工作更加成熟。

体系认证试点工作的实践已经证明，实施体系建设和体系认证工作，是提高职业技能鉴定质量的有效手段，是确保职业技能鉴定健康开展的客观要求。2004年，我部印发《关于健全技能人才评价体系推进职业技能鉴定工作和职业资格证书制度建设的意见》，明确提出要建立职业技能鉴定机构质量管理体系制度。各地区、各行业对职业技能鉴定机构质量工作给予高度重视，体系认证试点机构普遍反映开展体系建设，有利于促进职业技能鉴定工作由经验型向科学化、规范化转变，有利于提高职业技能鉴定机构自我监控和自我完善的能力，形成自我约束机制。

体系建设本身就是一项系统工程。为使全国职业技能鉴定工作者能够充分认识开展体系建设工作的重要意义，学习和掌握体系认证的工作方法与技术，我们编写了《国家职业技能鉴定机构质量管理体系教程》。这本书努力总结多年职业技能鉴定质量管理工作经验，是规范职业技能鉴定机构全面质量管理的第一本书，相信这本书在鉴定管理和体系建设的理论探讨、体系标准的理解实施、体系认证工作的具体指导等方面，对实际工作可以发挥积极的作用。

中国就业培训技术指导中心主任



目录

● 加强制度建设 确保鉴定质量	
● 前言	
● 第一章 概述	1
第一节 体系建设背景和意义	2
第二节 体系标准特点和体系建设过程要求	9
第三节 体系标准应用范围	14
第四节 体系建设原则和步骤	16
● 第二章 管理原则和体系基础	25
第一节 质量管理原则	26
第二节 质量管理体系基础	37
● 第三章 体系标准的理解	49
第一节 总论	50
第二节 机构管理	58
第三节 过程管理	70
● 第四章 体系的建立、实施和保持	89
第一节 体系建立的策划及实施计划	90
第二节 体系文件的编写	101
第三节 体系的实施和保持	124
第四节 体系运行的技术支持	149

● 第五章 体系认证	157
第一节 体系认证的概念	158
第二节 体系认证的申请与管理	162
第三节 体系认证前的准备	163
第四节 体系文件的审查	168
第五节 现场审核	170
第六节 纠正措施的验证与监督审核	179
● 全面推进职业技能鉴定机构质量管理体系建设	185
● 附录1 职业技能鉴定机构质量管理体系标准	195
● 附录2 职业技能鉴定机构质量管理体系认证工作流程	207
● 附录3 职业技能鉴定机构质量管理体系标准术语	229

第一章

概述

- 第一节 体系建设背景和意义
- 第二节 体系标准特点和体系建设过程要求
- 第三节 体系标准应用范围
- 第四节 体系建设原则和步骤

● 第一章 概述

第一节 体系建设背景和意义

职业技能鉴定机构质量管理体系建设（以下简称体系建设），是职业资格证书制度和职业技能鉴定事业发展的客观要求。

质量是职业技能鉴定工作（以下简称鉴定工作）的根本，开发《职业技能鉴定机构质量管理体系标准》（见附录1，以下简称《体系标准》），在职业技能鉴定机构（以下简称鉴定机构）广泛开展体系建设，是确保职业技能鉴定有效性的有力措施。

一、体系建设的背景

21世纪国际经济竞争的核心是技术和人才的竞争。劳动者的整体素质、职业能力和技能水平，决定一个国家的经济运行质量及国际竞争力。没有一大批高素质、高技能、专业化的劳动大军，再先进的科学技术也很难转化为现实生产力。2006年，中共中央办公厅和国务院办公厅《关于进一步加强高技能人才工作的意见》（中办发〔2006〕15号）明确提出，“加快推进人才强国战略，切实把加强高技能人才工作作为推动经济社会发展的一项重大任务来抓”的要求，为进一步推进我国职业资格证书制度建设和加强职业技能鉴定工作质量管理指明了

方向,为今后一个时期职业技能鉴定事业又好又快健康发展明确了目标。

(一) 职业资格证书制度的发展要求

1.我国现行职业资格证书制度源于计划体制时期的八级工人技术等级考核制度。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求,要制定各种职业资格的标准和录用标准,实行学历文凭和职业资格两种证书制度,首次提出建立职业资格证书制度的目标任务。1994年颁布《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》),第六十九条规定:“国家确定职业分类,对规定的职业制定职业技能标准,实行职业资格证书制度,由经过政府批准的考核鉴定机构负责对劳动者实施职业技能考核鉴定。”1996年、2007年,《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国就业促进法》(以下简称《职业教育法》《劳动合同法》《就业促进法》)等陆续出台,为建立我国技术和技能人才职业资格和技能评价体系提供了法律依据。

2.国家职业资格证书制度是我国劳动就业的一项重要内容。实践证明,建立劳动者职业能力评价体系,推行职业资格证书制度,是提高人力资源市场供求匹配效率,缓解结构性失业,减少摩擦性失业的重要措施。

1993年劳动部制定了《职业技能鉴定规定》。1994年劳动部发出《关于颁发〈职业资格证书规定〉的通知》,明确规定“职业资格证书实行政府指导下的管理体制”,由国务院劳动、人事行政部门综合管理。1999年,劳动保障部组织国务院40多个行业部门制定并颁布了《中华人民共和国职业分类大典》,到2007年,劳动保障部会同有关部门、行业协会制定了700多个国家职业标准,作为组织实施职业技能培训和职业技能鉴定的基础和依据。职业技能鉴定是依据国家职业标准或任职条件,通过政府认定的鉴定机构,采用学历认定、资格考试、专家评定、职业技能鉴定等方式,提供职业能力评价服务,对劳动者技能水平或职业资格进行客观公正、科学规范的评价和鉴定,对合格者授予相应的国家职业资格证书。

2006年《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于进一步加强高技能人才工作的意见〉的通知》,明确要求做好技能人才评价工作,进一步突破年龄、资历、身份和比例限制,加快建立以职业能力为导向、以工作业绩为重点,注重职业道德和职业知识水平的高技能人才评价体系,同时,积极探索高技能人才多元评价机制。

2008年,国务院体制调整,组建人力资源和社会保障部,将人事部、劳

动和社会保障部的职责整合划入人力资源和社会保障部。对于鉴定系统工作人员和专家们来说,应该努力做到政策落实有新成效,引导培训、服务就业有新拓展,技能鉴定、人才评价等各项业务工作有新业绩。以质量树立鉴定信誉,以鉴定验证培训效果,以培训促进就业发展,是社会发展赋予的光荣使命。质量是鉴定事业永恒的主题。许多年来,人才评价工作一直坚持社会效益第一,质量第一的原则,使人才评价事业蓬勃发展。近年来,有关部门采用了一系列质量控制手段,对鉴定质量的提升起到了积极作用。以体系建设和体系认证为载体和手段,运用国际国内先进质量管理理念、方法,总结鉴定活动质量管理经验,不断研究鉴定质量控制技术,持续改进,出色地履行我们对广大考生、用人单位、社会相关单位的优质服务承诺,为增强国家竞争力、建立统一规范的人力资源市场服务,是鉴定系统人员的重要职责。质量管理体系建设是鉴定系统坚持实事求是、坚持改革创新、坚持科学发展的体现。本书总结了2003年以来体系认证试点工作经验,是完善鉴定系统自身的机构管理质量标准,倡导鉴定机构有效执行这一标准,在追求卓越的道路上不断奋进方面的努力,是在鉴定系统质量建设方面所作的有益尝试,期望它对服务于人力资源市场建设、推进职业资格证书制度健康发展发挥应有的作用。

3.目前我国职业资格主要实行特殊工种持证上岗(行政许可类职业资格)和技术工种能力等级评价。

国外实行职业资格证书制度已有近百年的历史。美国、欧洲、日本等为代表的许多发达国家建立了多种形式的职业资格考试、评价、认证和注册制度。尤其对涉及人身健康和生命财产安全的职业(工种)领域,一些国家制定了相应的法律、法规,规定这类工作要由经鉴定合格的人员实施,实行特殊岗位人员持证上岗制度。我国实行国家职业资格证书制度虽然起步较晚,但起点高、发展快。《就业促进法》第五十一条规定:“国家对从事涉及公共安全、人身健康、生命财产安全等特殊工种的劳动者,实行职业资格证书制度,具体办法由国务院规定。”同时法律将职业技能鉴定工作作为促进就业的重要手段加以明确,《就业促进法》第十五条规定:“国家实行有利于促进就业的财政政策,加大资金投入,改善就业环境,扩大就业。县级以上人民政府应当根据就业状况和就业工作目标,在财政预算中安排就业专项资金用于促进就业工作。就业专项资金用于职业介绍、职业培训、公益性岗位、职业技能鉴定、特定就业政策和社会保险等的补贴,小额贷款担保基金和微利项目的小额担保贷款贴息,以及扶持公共就业服务等。就业专项资金的使用管理办法由国务院财政部

门和劳动行政部门规定。”

4.为加强职业技能鉴定工作的质量管理,原劳动和社会保障部已把建立特殊工种持证上岗制度(就业准入),进一步完善职业能力评价体系,开展职业资格清理规范活动以及规范职业技能鉴定管理等项工作,列入2008年的工作重点,并在着手研究制定《职业技能培训条例》《人力资源市场条例》等相关法律、法规和规章。同时,为配合《就业促进法》的贯彻实施,颁布了《就业服务与就业管理规定》(劳动和社会保障部令[第28号]),该《规定》的第二十一条重申,“用人单位招用从事涉及公共安全、人身健康、生命财产安全等特殊工种的劳动者,应当依法招用持相应工种职业资格的人员;招用未持相应工种职业资格证书的人员,须组织其在上岗前参加专门培训,使其取得职业资格证书后方可上岗。”

为确保职业资格证书制度相关的法律、法规和规章的贯彻实施,《劳动保障监察条例》(国务院令[第423号])第二条规定“对职业介绍机构进行劳动保障监察,依照本条例执行。”第二十八条规定,职业介绍机构、职业技能培训机构或者职业技能鉴定机构违反国家有关职业介绍,职业技能培训或者职业技能鉴定的规定的,由劳动保障行政部门责令改正,没收违法所得,并处1万元以上5万元以下的罚款;情节严重的,吊销许可证。上述劳动保障相关法律、法规的陆续出台,为在职业技能鉴定机构内推行质量管理体系建设提供了相关法律依据。

5.职业技能鉴定是国家职业资格证书制度的重要组成部分。能力等级评价类职业资格的设置由国务院有关部门批准,由各地区、各行业职业技能鉴定机构组织实施。职业技能鉴定是一项职业技能水平的考试活动,属于标准参照型考试。它是由经授权的考试考核机构对劳动者从事某种职业所应掌握的理论知识和操作技能做出客观的测量和评价。各级鉴定机构,包括职业技能鉴定(指导)中心、职业技能鉴定所(站)等,在上级部门的正确领导、组织、协调和指导下,按照《职业技能鉴定规定》和有关法律、法规、规章、政策以及技术文件,开展了卓有成效的职业技能考核鉴定工作。十多年来,已有8000多万人次通过参加职业技能鉴定,取得不同等级的职业资格证书。

6.为深化劳动制度改革,加强人力资源的科学管理,适应市场经济对高素质、高技能人才的需求,客观公正地评价各类职业(工种)技能人才的综合素质和能力水平,维护职业资格证书及各类职业能力证书的严肃性及考核鉴定评价活动的正常秩序,迫切需要探索职业技能鉴定机构质量管理建设,开发《体