

中国人事科学研究院资助出版

吴 江 蔡学军 等著

中国职称制度改革

ZHONGGUO ZHICHENG ZHIDU GAIGE

中国职称制度改革

吴 江 蔡学军 等著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国职称制度改革/吴江 蔡学军等著. —北京: 中国人事出版社, 2011

ISBN 978-7-5129-0031-8

I. ①中… II. ①吴…②蔡… III. ①职称-体制改革-中国
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 009997 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

保定市中画美凯印刷有限公司印刷装订

890 毫米×1240 毫米 32 开本 13.125 印张 310 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

《中国职称制度改革》

研究与写作分工

第一部分 总体思路研究

吴 江 蔡学军

第二部分 专题研究

吴 江 蔡学军 范 巍 汪 恂 董秀华
赵世奎 袁 娟 阳浙江 苗月霞 于 欣

第三部分 调查研究

吴 江 王通讯 蔡学军 董志超 范 巍
岳 颖 佟亚莉 汪 恂 田永坡

第四部分 资料汇总

范 巍 汪 恂 董秀华 赵世奎

Preface 序

王屹初

职称制度是我国人事制度的重要组成部分，是专业技术人员管理的一项基本制度。1978 年小平同志提出恢复职称评定。1986 年我国建立实施专业技术职务聘任制度，1994 年，在继续实行专业技术职务聘任制的同时，逐步推行专业技术人员职业资格证书制度，作为发展完善专业技术人员职称制度的一项重要内容。现行职称制度的建立和实施，在贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造方针，落实党的知识分子政策、提高专业技术人员社会地位、激励专业技术人员职业发展、调动广大专业技术人员的积极性、创造性，促进经济社会各项事业发展等方面都发挥了重要作用。但随着我国社会主义市场经济的深入发展，专业技术人才的数量、结构和就业形式的深刻变化，现行职称制度也逐渐不能适应经济社会发展的新要求，迫切需要深化改革。

2010 年颁布的《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》提出要建立科学的专业技术人才评价机制，对加快推进职称制度改革提出了一系列新的要求。以《人才规划纲要》为指导，深化职称制度改革，建立符合社会主义市场经济体制要求、体现各类专业技术人才发展规律、适应专业技术人才队伍建设需要的新的职称制度，是“十二五”以及今后一个时期职称工作的重要任务。在这个过程中，有许多重点难点问题需要破解。一是要研究如何以科学的职业分类为基础，统筹专业技术职业资格制度和专业技术职务任职评价制度，建立分类科学、关系明晰、等级完备的职称制度体系；二是

要研究如何建立以品德、能力和业绩为导向，体现不同专业技术人员职业特点的职称评价机制；三是要研究如何按照创新社会管理、转变政府职能的要求，健全管理规范、运转协调、服务周到的职称管理体制；四是要研究如何同步推进职称制度与企事业单位的劳动人事制度改革，使之相配套、相衔接。

所有这些问题，既是一种带有改革方向性的顶层设计，又是对现行的职称制度提出的稳步过渡性改革措施，这些问题都需要从理论和实践相结合的角度予以研究和解决。同时，还必须看到，深化职称制度改革涉及面广、政策性强，社会关注度高、热点难点问题多、政策环境复杂，是关系到广大专业技术人员切身利益的大事，关系到实施人才强国战略的大局。每一项重大政策的制定，每一个热点、难点问题的破解，都需要系统思考、扎实调研、反复论证、审慎决策。因此，必须加强职称理论研究，发挥理论的基础性、先导性、引领性作用。要从实践探索中不断发现规律、总结规律，以更好地推动我国深化职称制度改革工作。

中国人事科学研究院吴江等同志为组长的课题组在科技部科技专项资助下，在人力资源社会保障专业技术人员管理司支持下，承担了《职称制度框架体系》课题，用两年多的时间对职称工作的理论和政策进行了比较深入、系统的研究。他们所取得的一些研究成果在编制《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》以及研究制定深化职称制度改革的政策措施中发挥了重要的理论支撑作用。这本《中国职称制度改革》就是在这些研究的基础上形成的，很有参考价值。

理论探索无止境。借此机会，我希望有越来越多的专家学者和从事职称工作的同志关心职称制度的理论研究，通过理论和政策研究，及时为深化职称制度改革、制定和实施好重大职称政策提供科学的理论依据，及时为破解职称工作中的热点、难点问题提供有效的对策措施，及时为提高职称评价质量提供有力的技术保障。

二〇一一年四月

Contents 目 录

第一部分 总体思路研究	(1)
一、我国职称制度发展和改革的基本情况	(3)
(一) 我国职称制度的形成和历史沿革	(3)
(二) 近 30 年职称制度改革的基本情况	(5)
(三) 职称制度改革的主要成效和基本经验	(7)
(四) 当前职称制度改革中存在的主要问题	(8)
二、关于职称制度改革若干基本问题的思考	(11)
(一) 职称与职称制度	(11)
(二) 职称制度改革与社会化人才评价机制	(19)
(三) 职称制度改革的趋势分析	(22)
(四) 职称制度改革的必要性和可行性	(25)
三、职称制度改革的基本思路	(31)
(一) 改革的指导思想和基本原则	(31)
(二) 改革的总体目标	(32)
(三) 改革的主要内容	(32)
(四) 推进配套制度改革	(35)
第二部分 专题研究	(39)
一、关于改革职称评审制度的研究与建议	(41)
(一) 职称评审的性质和意义	(41)

(二) 职称评审制度现状分析	(43)
(三) 当前存在的主要问题和原因分析	(46)
(四) 深化职称评审制度改革的对策和措施	(50)
二、职业资格制度研究	(52)
(一) 职业资格制度：对职业的一种社会性规制	(52)
(二) 我国职业资格制度的现状与主要问题	(61)
(三) 职业资格制度的国际借鉴	(66)
(四) 职业资格体系框架设计：基于职业规制的观点	(80)
(五) 职业资格设置的原则	(92)
(六) 职业资格管理过程	(95)
(七) 职业资格的管理与服务	(107)
(八) 职业资格制度的国际互认	(113)
三、职业资格许可制度研究	(116)
(一) 相关概念界定	(117)
(二) 我国职业资格制度的演进与发展	(129)
(三) 国外职业资格许可制度的现状及制度安排	(134)
(四) 我国行政许可类职业资格的总体情况	(149)
(五) 我国行政许可类职业资格的管理模式	(151)
(六) 我国行政许可类职业资格的认证体系现状分析	(153)
(七) 我国行政许可类职业资格等级制度现状分析	(158)
(八) 我国行政许可类职业资格的国际互认情况	(161)
(九) 我国职业资格许可制度存在的问题	(165)
(十) 进一步推行职业资格许可制度的政策建议	(171)
四、许可类职业资格职业能力标准实证研究	(185)
(一) 理论基础	(185)
(二) 研究方法	(190)
(三) 访谈设计	(192)

(四) 样本描述	(192)
(五) 内容分析	(193)
五、关于完善我国职业分类问题的研究与建议	(204)
(一) 职业的概念和意义	(204)
(二) 国际职业分类的一般做法	(209)
(三) 我国《职业分类大典》的特点和主要问题	(220)
(四) 对我国职业分类工作的建议	(224)
六、专业问题研究	(227)
(一) “专业”的词源学研究	(227)
(二) 专业社会学对“专业”的界定	(229)
(三) 专业的发展	(234)
(四) 作为特定职业的专业特点	(238)
(五) 实施职业资格制度的职业及其类型	(243)
七、发达国家职业资格制度的特点及其启示	(245)
(一) 发达国家职业资格制度的基本情况	(245)
(二) 发达国家职业资格管理制度的主要特点	(246)
(三) 发达国家职业资格制度对我国的启示	(248)
八、案例分析：日本知识产权管理工程师职业	
资格制度	(250)
(一) 知识产权管理工程师职业资格制度设立的背景 ...	(250)
(二) 知识产权管理工程师职业资格制度的形成	(254)
(三) 知识产权管理工程师职业资格制度的特点	(256)
(四) 知识产权管理工程师职业资格制度的发展	(260)
九、社会化人才评价体系构建	(264)
(一) 问题提出和研究的意义	(264)
(二) 社会化人才评价概论	(265)
(三) 职称制度的发展历程和趋势	(275)

(四) 职称制度在社会化人才评价体系下的重构	(280)
(五) 职称制度改革的基本思路	(301)
第三部分 调查研究	(309)
一、关于科研行业职称制度改革	(311)
(一) 科研行业职称制度运行及其改革情况分析	(311)
(二) 职称制度改革的主要成效及基本经验	(316)
(三) 现行职称制度存在的突出问题及原因分析	(318)
(四) 国外科研行业专业技术职务聘任管理办法及 启示	(322)
(五) 关于科研行业职称制度改革的思考和对策建议	(326)
二、关于教育系统职称制度改革	(333)
(一) 总体情况	(333)
(二) 中小学教师	(336)
(三) 高等院校教师	(343)
(四) 政策建议	(350)
三、关于文化宣传行业职称制度改革	(354)
(一) 职称制度现状	(354)
(二) 目前职称评审制度存在的问题	(356)
(三) 关于职称制度改革的思路和建议	(359)
第四部分 资料汇总	(361)
表 4-1 各系列专业技术职务名称和档次一览表	(363)
表 4-2 美国部分专业从业人员的教育与从业证书 状况一览表	(367)
表 4-3 WTO 成员国对专业服务业的开放承诺情况	(367)
表 4-4 我国政府签订的国家间相互承认学位、学历	

和文凭的双边协议	(368)
表 4-5 美国本科层次专业认证组织	(370)
附录 1 《服务贸易总协定》第七条：认可	(372)
附录 2 世界贸易组织关于国际专业服务的界定	(373)
附录 3 我国在国际贸易条款中承诺开放的专业 服务领域	(374)
附录 4 1997 年版华盛顿协议的核心内容	(374)
附录 5 国际标准职业分类 (ISCO—2008) 中的 10 个大类	(375)
附录 6 国际标准职业分类 (ISCO—2008) “专业 人员”(细类) 构成	(376)
附录 7 我国研究生专业学位概览	(386)
参考文献	(394)
后记	(406)

第一部分

总体思路研究

中国职称制度改革

一、我国职称制度发展和改革的基本情况

(一) 我国职称制度的形成和历史沿革

新中国成立以来，我国的职称制度主要经历了技术职务任命制、专业技术职称评定制、专业技术职务聘任制三个发展阶段：

1. 技术职务任命制度（解放初期至 20 世纪 50 年代末）

新中国成立初期，科研机构与高等院校基本上沿用了旧中国的职称制度，对原有的学术等级予以保留，对已取得的学术职务进行考核认定。20 世纪 50 年代中期，我国借鉴前苏联的科学技术人员管理模式，把专业技术人员归为“国家干部”序列，其职务等同于行政级别，实行任命制；同时积极探索“学衔”制度，即国家根据科学研究人员、高等学校教师在工作岗位上所达到的学术水平、工作能力和工作成就授予学术技术称号。60 年代中期，由于国家经济困难，工资基本处于冻结状态，这种需要增加工资的职务任命制度基本上停顿下来。60 年代中后期，“文化大革命”爆发，职称工作被迫终止。

2. 专业技术职称评定制度（1977—1983 年）

1977 年《中共中央关于召开全国科学大会的通知》提出：“应该恢复技术职称，建立考核制度，实行技术岗位责任制”。邓小平同志指示：“大专院校也应该恢复教授、讲师、助教等职称”。“职称”的概念由此被明确提出。1978 年，国务院恢复了《关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》，并指出，“原已确定提升的各等级职务一律有效，恢复名称，不需重新办理报批手续。”1979 年，国务院批准卫生部颁发了《卫生技术人员职称及晋升条例

(试行)》。到1983年中央决定暂停职称评定工作,进行全面整改前,正式批准的职称暂行条例共有22个。

3. 专业技术职务聘任制度(1986年以来)

1986年,中央决定改革职称评定,实行专业技术职务聘任制度。同年1月,中共中央、国务院转发了中央职称改革领导小组《关于改革职称评定,实行专业技术职务聘任制度的报告》。同年2月,国务院颁布了《关于专业技术职务聘任制度的规定》。其主要做法是:企事业单位在上级主管部门核定的专业技术职务结构比例范围内,结合本单位专业技术工作需要,设置专业技术岗位;专业技术人员通过评审委员会评审取得专业技术职务任职资格;企事业单位在获得任职资格的人员中择优聘任。截止到1988年,共有29个系列实行专业技术职务聘任制。由于政策不配套以及具体工作中存在“随意扩大评审范围”等突出问题,1989年聘任制工作出现了停顿,一年后专业技术职务聘任制进入正常化、规范化的轨道。

纵观职称制度的历史演进,每个阶段的职称制度都与我国当时的经济体制、用人制度和收入分配制度密切相关,对贯彻党的知识分子政策,调动各类人才的积极性发挥了重要作用。但从职称制度演进过程看,主要经历了由有“职”无“称”(职务任命制)到有“称”无“职”(职称评定制)再到有“职”有“称”(职务聘任制)的发展路径。从职称制度的发展趋势看,历次改革(特别是1986年实行的专业技术职务聘任制)的基本任务是破除实际存在的职务终身制,建立能上能下、能进能出的用人机制。改革的难点是“评”和“用”的关系问题,是实行“评聘合一”,还是实行“评聘分开”,一直是讨论的焦点。但是,在计划经济体制和高度集中统一的干部人事制度下,这些问题不可能得到彻底解决。

（二）近 30 年职称制度改革的基本情况

随着社会主义市场经济体制的建立和干部人事制度的总体改革，计划经济体制下形成的专业技术职务聘任制进行了两个方面的探索：

1. 适应市场经济体制和扩大开放的需要，建立和推行职业资格制度

建立职业资格标准，实施执业准入制度，是世界各国在市场经济条件下为提升专业服务水平，保护公众利益所采取的通行做法。20 世纪 80 年代中期，随着我国专业性中介服务机构的建立和发展，一些职业如律师、注册会计师首先从原来的职称制度框架下分离出来，参照国际通行做法开始实行“以考试方法取得资格”，“取得资格是执业的必备条件”。1993 年《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》指出：“要制定各种职业的资格标准和录用标准，实行学历文凭和职业资格两种证书制度”。1994 年 7 月，第八届全国人大常委会第八次会议通过的《中华人民共和国劳动法》，首次将“国家实行职业资格证书制度”列入法律条款。1994 年 2 月，原劳动部、人事部颁布了《职业资格证书规定》，对职业资格制度的性质和管理体制做出了规定^①，并于 1995 年开始全面推行职业资格制度。

从实践结果看，经过十几年的发展，我国的职业资格制度包括职业许可和职业能力认证两个体系。

职业许可是指根据《行政许可法》的规定，国家行政机关或法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织，确认申请人符合相关法律法规规定的资格标准，并准予其从事特定职业的行政行为。所

^① 职业资格是国家对申请人专业学识、技术、能力的认可，是求职、任职、晋升的主要依据。职业资格证书实行政府指导下的管理体制。资格通过全国统一考试，证书在全国通用。

获得的职业资格证书是执业的必要条件。截止到 2007 年底，全国共建立具有行政许可性质的国家职业资格 76 项^①。

职业能力认证是指由权威的、专业的第三方（相对申请人和用人单位）依据一定的标准和程序证明申请人具有从事某一职业或担任某一职务的能力、水平要求的评价活动。这类资格评价的主体既有政府，也有社会组织和企业，所获得的证书不是对人员就业、执业的限制，而是对专业技术人员的素质和职业能力达到一定水平的鉴定、证明和认可。

实施职业资格许可和职业能力认证，对推动人才资源市场配置，维护职业秩序，加强专业技术人才队伍能力建设以及维护社会公共利益发挥了重要作用。

2. 稳步推进专业技术职务任职资格评定社会化、科学化和规范化

结合企事业单位人事制度改革，在专业技术职务聘任制中，稳步推进专业技术职务任职资格评定社会化、科学化和规范化。主要做了以下工作：

一是统筹专业技术职务任职资格评定制度（以下简称任职资格评定）和职业资格制度，将原 29 个职称系列中社会通用性较强的系列或专业调整为职业资格制度。实践中大体有三种情况：转为职业资格制度后，不再实行任职资格评定，比如律师；既实行职业资格制度，又实行任职资格评定，比如教育系列；少数不适合实行职业资格制度，继续实行任职资格评定制度，比如科学研究。

二是完善评价标准，改进和丰富评价方式。自 1994 年以来，原人事部会同 33 个业务主管部门，结合行业和岗位特点陆续制定完善了 190 个专业的中级、高级职务量化评审条件，以体现能力、业绩

^① 根据现行法律法规和《国务院确需保留的行政许可事项》（国务院 412 号令）统计。