

窦现金 著

建设学习型社会的
思考与探索

How to Establish
a Lifelong Learning

How to Establish
Society

a Lifelong Learning

Society

窦现金 著

建设学习型社会的 思考与探索

Jianshe Xuexixing

Shehui de Sikao

yu Tansuo



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书记录了作者从1989年至今二十多年来在教育部(原国家教育委员会)从事宏观教育管理与研究期间关于教育改革与发展问题的实践和思考,是作者从履行职业岗位职责、完成岗位工作任务要求等方面进行的思考和探索,包括中文文章12篇,英文文章5篇,研究报告2份,涉及基础教育、职业教育和高等教育等领域,涵盖教育教学、劳动就业等方面,尽管时间跨越二十多年,有些资料略显陈旧,但分析观察问题的方法和视角依然值得借鉴。

本书可供教育政策制定者、各级教育行政管理人员、各类教育科研人员参考,也可供教育专业大学生、研究生以及有关研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

建设学习型社会的思考与探索:汉、英/窦现金著. —
北京:高等教育出版社,2011.9
ISBN 978-7-04-033731-0

I. ①建… II. ①窦… III. ①社会教育-中国-文集
-汉、英 IV. ①G779.2-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第163431号

策划编辑 高婷 责任编辑 高婷 封面设计 张志奇 版式设计 王艳红
责任校对 姜国萍 责任印制 韩刚

出版发行	高等教育出版社	咨询电话	400-810-0598
社址	北京市西城区德外大街4号	网址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
印刷	高等教育出版社印刷厂	网上订购	http://www.landaco.com
开本	787×960 1/16		http://www.landaco.com.cn
印张	14.25	版次	2011年9月第1版
字数	260 000	印次	2011年9月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定价	24.10元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 33731-00

前言

学习改变命运,教育开启未来。教育是建设学习型社会的基础,学习型社会的建设又极大推动着教育的深化改革和持续发展。

我国是崇尚教育、重视学习的文明古国。长期以来,由于受经济社会条件制约,教育在很长的历史时期内一直是少数人的福利和特权。新中国成立以来,我们在相对较短的时间内,实现了普及教育的梦想。改革开放以来,教育普及程度不断提升,教育质量不断改善,特别是进入 21 世纪以来,伴随我国高等教育的迅猛发展,从根本上改变了我国教育改革与发展的格局。高等教育大众化的发展,推动着我国教育发展从政府主导、供给驱动的发展模式,正在向学习者主导、需求驱动的发展模式转变,我国教育发展正在步入一个选择性学习的新时代。选择什么学校、选择什么专业等已经成为青年学子和成人进行学习规划的重要内容。学习规划正在成为这个学习型社会建设新时代个人职业生涯规划的基础和前提。

在这样一个建设学习型社会的大背景下,从学前教育到九年义务教育、从高中阶段教育到高等教育,以及形式、内容丰富多彩的成人教育,正在经历着前所未有的改革与发展。这既为教育研究人员提供了新的科研课题,更提出了许多新的挑战。我国有数以千万计的教育从业人员,其中有接受过系统教育的专业人员,有从事教育教学工作的教师,也有教育管理工作。他们在从事教育实践的基础上,不断地对教育工作进行思考和探索,丰富了我们的认识,推动着我国的教育改革与发展。

我的教育管理知识和经验,是从步入教育管理岗位的实践中不断学习积累的。由于所学的专业不是教育,对教育专业知识的获得基本上现学现用,边干边学,这也正好体现了终身学习是自我主导的学习这一特点。鉴于工作性质和岗位要求,工作成果主要体现在有关政策文件之中,公开发表的文章与专业人员相比要少得多。但是,值得欣慰的是工作之余也偶有文章刊登问世,其中大多又都是从完成工作任务引申而出的思考。现在忙里偷闲把这些文章、论文和研究报告集中一起,基本上聚焦于建设学习型社会这个主题、聚焦于解决数以亿计的企业员工和农村劳动者的学习问题。虽然时间跨越很长,但分析问题的方法和视角今天看来依然没有过时。现在整理出来,希望能够对读者有所启发。

最后,感谢各个阶段我的同事,没有他们的鼓励和支持,没有他们的提携和



帮助,就不会有这些岗位经历,也不会有今天这本书。感谢高等教育出版社王军伟、贾瑞武对本书出版的支持,感谢责任编辑高婷女士为本书出版付出的努力。

由于编者水平有限,书中难免有错漏之处,恳请广大读者提出宝贵意见和建议。

窦现金

2011年8月

目 录

• 我们怎样建设全民学习、终身学习的 学习型社会	1
• 职业资格证书制度建设及其对职业 教育发展的影响	8
• 当前国际劳务市场发展态势及其 应对策略	15
• 欧美国家和地区职业教育改革与 发展的主要经验	24
• 韩国教育与人力资源开发的发展 变化与政策启示	29
• 促进职业教育与工作世界的联系	43
• 世界银行第二个职业技术教育项目 建设的成果、经验与思考	46
• 欧盟建设终身学习区的职业资格 制度分析	51
• 伊拉斯谟斯·蒙得斯计划情况及其 借鉴意义	57
• 营利高等教育——美国高等教育 体系的新发展	60
• 充分发挥教育在实施人才强国 战略中的作用	65
• 深化改革,创新发展,全面推进职业 教育攻坚工作	68
• The Present Situation and Future Trends of Linkage between Technical/Vocational Education and the World of Work	73
• TVET Reform and Development in the Early 21st Century	80
• Implementing Lifelong-Learning Strategy in China	88
• Enhancing Competencies and Skills through Career and Technical Education in China	97
• Learning for the Masses	108
• Latest Trends of Lifelong Learning in China	112
• 农科教结合与区域经济社会发展 关系的研究	119
• 企业员工培训和收入的影响因素 分析	154

我们怎样建设全民学习、终身学习的学习型社会^①

一、我们为什么要重视终身学习？

党的十六大提出：“形成全民学习、终身学习的学习型社会”是 21 世纪头 20 年我国全面建设小康社会的一个重要目标。这一教育改革与发展的目标，是在分析总结我国教育改革与发展的现状、问题与趋势，学习借鉴各国教育改革与发展目标的基础上提出的，必然对落实“以人为本”的科学发展观，促进我国科技、经济、社会、文化的发展起到积极的推动作用。

终身学习的概念，在联合国教科文组织、经济发展与合作组织等国际组织的推动下，作为一种教育战略出现在大约 30 年前。最初终身学习是作为对学校教育主导的、对青少年有限教育机会的一种反应。要求对青少年提供“二次教育机会”即“回炉教育”。最近，国际组织在使用终身学习的概念时，根据终身学习概念在政治、经济和社会政策文件中的含义，已经不局限于“回炉教育”和成人教育，而是包括一生中所有的学习活动。终身学习已经作为一面旗帜，正在引导和促进各国教育和培训的改革与发展。

终身学习是积极应对技术和经济社会发展飞速变化的有效途径。技术的高速发展、工作性质和劳动力市场的变化、全球化进程的明显加快以及全球范围内人口老龄化等，是促进终身学习发展的重要力量。

首先，技术的高速发展已经和正在改变着工作的性质，对人们的教育和培训提出新的目标和要求。有研究指出，在农业经济时代，人们只要在 7~14 岁接受教育，就足以应付以后 40 年工作生活之所需；在工业经济时代，人们求学的时间延伸为 5~22 岁，需要时常进行在职培训；而在知识经济时代，人们从学校中获取的知识远远不能适应工作和自身发展的要求，只有不断更新知识技能，才能跟上时代步伐。根据韩国教育开发研究院的调查，大学毕业生在校期间所学的知识仅占岗位所需知识的 27%，仅占一生中所需知识的 10% 左右，大量知识和技能需要在实践中不断学习，学习已经成为人们的终身需要。

^① 本文首次发表在 2007 年 10 月的《职教论坛》，《新华文摘》2008 年第 3 期（总第 399 期）全文转载。



其次,日益增长的技能需求以及频繁的技能变化,使劳动力市场开始分化,对依靠体力为基础的传统技能正在迅速减少,更多的岗位需要专业知识和能力,需要沟通技能和团队工作。美国学者提出,随着知识经济发展,工人群体已经分为知识型、服务型和传统生产型三部分。美国知识工人从 20 世纪 50 年代的 8% 增长到 80 年代的 20%,2000 年已经达到 1/3。

第三,面对日趋多变的产品市场和日趋短暂的产品周期,人们职业岗位变化和职业变化频繁,出现了一种新的倾向即工作任期逐渐缩短。稳定的工作将逐渐减少,个人正在经历着职业生活的频繁变化。据统计,美国的专业技术人员一生中工作的流动平均为 12 次,经济发展与合作组织(OECD)国家和地区的技术人员一生中工作的流动平均为 5 次。

从社会发展的角度来看,在知识的有无之间,正在形成一种新的两极分化。那些掌握知识和技能,并能够适应经济环境变化不断学习的人群,正在成为社会的管理者和财富的拥有者,而那些缺乏知识和技能的人群将更加被抛在社会发展的后面,面临着日趋边缘化的命运,这威胁着社会的和谐发展。一个人进入劳动力市场的资格决定着其终身学习和培训的机会,失业人员、小公司雇员和社会弱势群体的学习机会远远少于大公司雇员。这种不平等的状况也反映了高中毕业和未毕业之间收入差距的原因,而且随着工作时间的变化将进一步扩大。

追求投资于终身学习的教育和培训战略,为个人的长远发展、企业和社会经济发展目标服务。对于个人来讲,终身学习强调促进个人职业发展、个人就业和收入,强调创新和生产能力;对企业来说,劳动力的技能和能力是企业成功和获取收益的关键;对经济发展而言,教育发展 with 经济增长之间具有正相关的关系。

二、终身学习有哪些基本特征?

1996 年,经济发展与合作组织(OECD)教育部长会议提出了“全民终身学习的发展目标”,将终身学习定义为从婴儿到坟墓、个体旨在参加提高知识和技能“所有有目的的学习活动”,是终身学习从概念到政策方面迈出的重要一步。之后,世界各国各地区,特别是经济发展和合作组织国家和地区积极开展了终身学习的实践探索,举办了终身学习年”等社会活动,促进终身学习理念的传播。根据各国各地区终身学习的实践,归纳起来终身学习有以下几个基本特征:

首先,终身学习是系统地对待学习。终身学习理论认为学习机会的供给与需求,是包括人一生中所有正规、非正规学习有机组成的部分。正规学习是指发生在教育和培训机构,并取得正规学历或资格认证;非正规学习是指发生在教育培训机构之外,通常不以取得正规学历资格认证为目的,非正规学习可以由单位、社区组织或社团(如青年组织、工会、政党等)提供,也可以由作为正规学习系统的补充的服务性组织提供(例如艺术、音乐、体育特长班和考试补习班等);非



正式学习通常指伴随每天生活发生的学习活动,与正规学习和非正规学习不同,非正式学习不一定需要学习者给予特别专注,有时连学习者本人都没有意识到这种活动对提高他们的知识和技能有所裨益。

系统地看待学习是终身学习政策与传统教育培训政策的一个重要差异,传统教育培训仅关注课程为基础的、颁发学历的正规学习。终身学习是激励并使个体获得他们一生所需要的各种知识、技能和态度的持续过程,使他们能够自信、创新和使用这些知识与技能。

其次,终身学习是以学习者为中心的学习。这是以教师为中心或从教育供给向教育需求转变即学习者为中心的转变。例如,从正规教育机构的学习安排,向满足学习者需要方面转移,这里涉及入学、课程、教育教学评估等一系列教育教学转变。以学习者为中心,不仅是终身学习的特征,现在也越来越得到正规教育的认可和肯定。

第三,终身学习是学习者主动的学习。这就需要通过学习者自我计划、自我主导的学习,通过开发学习者“学会学习”的能力,来促进学习者的终身学习。作为自我激励的学习,终身学习政策文献中特别强调学习者学习的责任。澳大利亚的研究人员发现:终身学习的个人特征个人具备学习的基础(数字和语言能力)、学习的信心、学习意愿和动机,这样才能够参与正规和非正规的学习。终身学习者必须具备学习的动机和能力,才能参加各种设备、各种师资和条件的学习。尽管教育和培训可以给个人带来收益,但在澳大利亚的调查发现:经济收益不是激励个人参与终身学习的动因,终身学习者参与终身学习是基于以下几个方面:更新技能;创业;学习一个专业或拓宽知识;结识新人;开发自信;融入社区;开发个人技能等,其中最基本的原因是更新个人工作技能(26%)和拓展专业知识(26%)。同时,与自我激励的终身学习特征相连的是自我资助的学习,终身学习经费承担方面主要强调个体的主要的责任和政府的适当支持,个人要付出时间、金钱和努力。

第四,终身学习是全民参与的学习。终身学习是全民参与的教育和培训,这是应对 21 世纪经济社会发展的必然需要,是促进社会融合的需要。德洛尔(Delors,1996)提出终身学习者的四个特点,即学会做事(获取和应用技能)、学会生存(促进创新和个人实现)、学会学习、学会相处(容忍、理解和相互尊重),构成了学习型社会的四个支柱。

终身学习政策比传统的教育和培训政策更加宽泛,终身学习比以往的“回炉教育”、成人教育等概念更能体现教育发展的本质变化,也对以学校为基础的正规教育产生了很大的推动作用。终身学习的四个特征,对教育和培训的目标,对教育和培训的供给结构,对教育培训的内容、质量和评价,对教育管理和资源配置、各个部门和利益攸关者的作用和责任等具有重要影响。



终身学习作为一项新的教育发展战略,不仅需要为各个年龄阶段的学习者提供学习的机会,而且在某种意义上需要促使他们根据需要进行自我主导的学习。学习的课程、教学方法和组织等都需要根据这一观点进行重新审视。每一次学习都要与其他学习紧密相连,以便使学习者能够不断学习和进步。因此,教育提供者需要进行结构性调整以适应学习者的需要,教育资源配置需要结合人一生学习的需要进行重新配置。没有一个部门能垄断终身学习,终身学习政策需要各个部门的协作和配合。

三、国外推进全民终身学习有哪些成功经验?

终身学习政策已经成为各国各地区教育改革与发展的基本目标。各国特别是发达国家和地区开始了积极推动终身学习的政策实践。美国前教育部长斯佩林斯 2005 年 4 月在参议院的报告中指出:他和劳工部长,过去四年来一直致力于终身学习工作。他认为任何针对 20 岁以上的成年人的教育培训项目,都不能弥补 5~18 岁低质量教育的不足。他指出在我们这个时代,80%新出现的工作都需要高中后的教育和培训,这就需要建立一个 12 年教育到大学后的终身学习体系,满足日益变化的全球经济的需要。

欧盟推动成员国终身学习战略是与把欧盟建设成为世界上最富有生机活力的知识与具有更多、更好的就业机会和社会凝聚力的“里斯本”目标紧密相连的。北欧国家是欧盟和 OECD 国家政策的主要推动力量,终身学习政策源于 1960—1970 年代的北欧并逐渐被欧盟其他成员国所接受。丹麦、挪威、瑞典等都是实施终身学习政策最早的国家,这与他们的文化传统有关。丹麦建立了从幼儿教育到老年教育的完整的终身学习体系。瑞典则将终身学习贯穿在大学教育的全过程,开发了面向成人学习的各种各样的课程,挪威大学的终身学习与行业协会、雇主以及个人需要紧密结合,开发了夏季课程、晚间课程、短期课程、远程课程等模式,把职业培训作为终身学习的重要内容。英国的终身学习政策经历了自由教育、成人教育、继续教育、继续职业教育、继续职业发展等多个名称,初期一般强调人的价值,进入 20 世纪 80 年代,则强调经济价值,注重国家的竞争力和个人的就业能力。

澳大利亚终身学习政策是把学校教育和培训紧密结合起来,形成了独具特色的一个支持成人学习的教育体系。30~39 岁参与正规教育和培训的人数是经济合作组织国家平均数的 3 倍,40 岁以上则大于 6 倍;60%以上的学习者,年龄大于 25 岁。澳大利亚具有广泛的、特别适合成人学习的在职学习机会。

日本、韩国政府在推行终身学习政策时,注重机构设置和教育立法,倡导学习型城市、社区的建设。日本在文部省专门设立了终身学习局,协调终身学习,鼓励本科教育逐渐向成年人开放,高校举办各种各样的培训班,加强校企紧密联



系。同时,中小学、图书馆、博物馆等公共文化教育设施,积极向周围社区开放。韩国也成立了教育与人力资源部,建立了国家终身学习中心1个,区域终身学习中心26个,举办了国家终身学习节,正在建设的学习型城市19个,并开通了终身学习信息系统。各地提出了建设学习型城市和城镇的目标,开办了一些终身学习中心。

总之,在联合国教科文、经济发展和合作组织等国际机构的呼吁和推动下,各国各地区根据自己的经济社会和文化发展特点,从制度上、法律上和政策机构上推动终身学习。

四、我们该如何推进全民终身学习战略?

我国是一个拥有7.5亿社会从业人员的人口资源大国。由于长期以来教育发展基础薄弱,劳动力知识、技能相对较差,迫切需要通过终身学习更新知识和技能。否则,一旦社会从业人员的知识和技能结构调整滞后于产业结构优化升级,必然导致更多的劳动力从产业结构调整中被动释放出来,形成严重的失业等社会问题。此外,我国儒家文化的传统,特别重视以学校为基础的正规教育,这也是“应试教育”根深蒂固、素质教育难以开展的重要原因之一。因此,在我国推进终身学习,更具有迫切性和针对性。

全民终身学习是21世纪20年乃至未来更长一段时间内的奋斗目标。根据当前我国教育改革与发展的现状与趋势,实现终身学习从概念到政策、从教育理念到教育实践的转变,需要从以下几个部分考虑:

一是改善入学,提高质量,促进教育机会均等。入学机会的差距从儿童的早期教育到成人的学习机会是很明显的。高中教育阶段,学习方法和途径的多样性可以提高高中阶段教育的完成率,并降低辍学率。日趋多样化的高中阶段教育的供给,可以促使青年人的主动学习,这也是终身学习的一个主要考虑。高等教育阶段,有证据表明日趋多样化的高等教育供给,可以提高高等教育参与率,如职业技术学院、私立大学、远程高等教育等。

终身学习的目标要求优先考虑学习机会的均衡分配。有证据表明单纯教育机会的扩大并不能自动降低社会经济群体之间终身学习参与的差距。除了正在出现的“数字鸿沟”外,那些接受过良好教育的人更容易从终身学习中获益。那些没有接受良好教育的人更难以参与终身学习,容易形成“恶性循环”。为了解决这些教育机会的不平等,使所有人接受良好的基础教育是一个重要前提。在早期教育方面,政府应当主动回避提供一个双重的体系即为中高收入阶层子女提供的完善基础设施和为社会弱势群体子女教育提供的较差的质量和设施。对就业的成年人来说,经济发展与合作组织建议不要把政策局限在雇员培训计划上,而要注意企业的组织和工作结构调整,促进能力建设和学习。例如,管理结



构的扁平化、团队为基础的生产结构、以问题为导向的员工培训等。终身学习战略在促进社会弱势群体改善自己处境、防止边缘化并促进社会和谐方面发挥了重要作用,促进了社会公平。这种社会公平的改善,降低了长期医治的成本,因此进一步提高了效率。因此,终身学习的政策,与其他宏观经济、劳动力市场、社会和环境政策一起,提供了社会经济持续发展的重要条件。

二是保障全民基本技能。终身学习的概念引发了一个基础学习的概念。它不仅要普及九年义务教育,而且要改善青年人学习的动机和自主学习的能力。基本技能不仅年轻人需要,而且缺乏基础技能的成年人也需要。对于那些缺乏基本技能的社会群体,国家应当承担起培训他们的任务,如农村劳动力转移培训、下岗工人再就业等。

在正规教育体系内,普及高中阶段教育被普遍认为是终身学习的基础。同时,高中阶段提供更多以工作为基础的学习机会、更多的职业培训计划,把课堂学习和工作场所学习结合起来,促进学校和其他部门的结合,推广以学生为中心的教学方法等也能够促进终身学习。

关于成人学习者的学习,研究发现当学习与工作经验相关、学习与生活有关并能解决实际问题时,能激发学习的主动性。教学方法、教学计划也要结合成人实际需要。

三是承认所有形式的学习。学习的形式多样,学习既可以在学校的正规课程,也可以在家庭、社区和工作场所。根据学习的内容、质量和效果而不是学习的地点和形式,评估确认各种形式的学习。这种承认是终身学习活动参与的有力促动。首先,承认所有形式的学习应把学习纳入职业资格框架内,职业资格证书制度在促进终身学习和工作中具有重要作用。其次,保证各种教育部门和机构之间畅通的学习途径,避免“断头”教育。第三,为学习者提供更多的学习信息和学习指导。

第一个措施是承认非正规学习可以通过缩短学习时间降低学习成本,提高效益。这种承认需要学习成果标准的界定。学习成果的评估技术、评估方法和学分互认的发展需要教育部门内部和外部、教育机构与行业组织、雇主等的参与。

第二个措施是在义务教育和高中阶段教育,为终身学习奠定坚实的基础,消除“断头”教育。这要加强高中阶段普通教育和职业教育的沟通、高中阶段教育与高等教育之间的衔接等。

第三个措施是建立有效的教育与就业信息以及职业指导制度。

四是筹集更多的教育资源,并对各个部门、各个地方以及人一生的学习资源进行重新配置。公共管理部门实施终身学习战略需要考虑学习资源的三个问题:一是适量,是否有适量的教育设施支撑各种形式的终身学习。二是效率,这



些教育设施是否得到充分地利用。三是资金资源。

一般来说,高的学习活动参与率将增加成本,增加的幅度取决于一系列因素。如单位成本、容量、计划的边际成本、目标的合理性等。尽管很难准确确定各个政策目标的成本,但如果把青年人和中年人都考虑进来,也有很大的投入。

通过各种途径降低学习提供者的成本,改善质量。特别是降低教学和人工成本,合理配置供给结构,更好地使用信息通讯技术,更多地利用私人部门。信息通讯技术被很多国家和地区看做是提高终身学习参与率并降低学习成本的手段。

许多国家和地区正在依靠私人部门,增加学习机会供给的竞争,提高效率。1990年以来,私人投资占教育投资的份额增加了。在经济发展与合作组织国家和地区,私人部门的贡献明显增加了。这是因为个人和企业都热心投资教育和培训。然而,由于资本市场的制约和其他的制度安排,抑制了个人和企业的投资热情。一些国家和地区正在改革筹资的管理体制和运行机制。消除制约投资的限制因素,促进私人的资本投资。在高等教育领域,正在探索保障学习者学习的机制,延迟交费或从收入中扣除等。对成人学习来说,一些国家和地区正在探索个人、雇主和政府共担终身学习的风险、资金的体制。

五是保障终身学习政策的协调。终身学习涉及除教育部门以外的很多部门和机构,如学习者及其家庭、单位和劳动就业等部门,政策的协调是保障政策成功的关键。例如,早期儿童教育和保育需要教育、健康和社会政策的密切配合,以便提供面向全体儿童的高质量的教育和保育服务;成人学习则需要教育、就业以及行业协会、社区等的密切配合。



职业资格证书制度建设及其对 职业教育发展的影响^①

随着社会主义市场经济体制的建立健全,我国劳动力市场建设得到前所未有的发展,形成了与经济和社会发展相适应的劳动力和人才市场规模,建立了职业技能鉴定的社会化管理体制,职业资格证书制度的社会认可程度逐渐扩大,各级各类学校实行职业资格证书制度也得到程度不同的发展,招用技术人员必须持有相应职业资格证书的制度逐渐得到用人单位和劳动者个人的欢迎。一个以人力资源开发为出发点,通过有关法律法规积极推进职业技能鉴定、积极推进职业资格证书制度,加快提高劳动者素质的格局已经初步形成。但是,由于我国是一个劳动力资源相当丰富的发展中国家,劳动力供大于求的矛盾将长期存在。实施就业准入控制,调节劳动供给与劳动需求,加快提高劳动者素质既是我国发展社会主义市场经济的一项长期任务,又是应对科技进步和中国加入世界贸易组织(WTO)之后各种挑战的重要战略举措。下面,本文从三个方面分析职业资格证书制度建设及其对职业教育发展的影响。

一、职业资格证书制度建设的进展

改革开放以来,各级政府和有关部门在积极推进职业资格证书制度建设,促进职业教育和培训发展方面作了不懈的努力并取得显著成效。

1. 加强职业资格证书制度建设,出台了一系列法律法规。1994年颁发的《中华人民共和国劳动法》明确提出:“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年颁发的《中华人民共和国教育法》也规定:“实施职业教育应当根据实际需要,同国家制定的职业分类和职业等级标准相适应,实行学历证书、培训证书和职业资格证书制度。”1993年原劳动部根据国务院批准的《工人考核条例》制定颁发了《职业技术鉴定规定》。1994年劳动部、人事部联合颁发《职业资格证书规定》,提出“职业资格包括从业资格和执业资格。从业资格是指从事某一专业(工种)学识、技术和能力的起点标准。执业资格是指政府对某些责任较大,社会通用性强,关系公共利益的专业(工种)实行准入控

^① 本文刊登在《职教论坛》2002年第5期。



制,是依法独立开业或从事某一特定专业(工种)学识、技术和能力的必备标准”。1999年国务院办公厅转发劳动保障部、教育部、人事部、国家发展计划委员会、国家经济贸易委员会、国家工商行政管理局等6部门《关于积极推进劳动预备制度加快提高劳动者素质的意见》,要求严格实行就业准入控制,对未经劳动预备制培训或虽经劳动预备制培训但未取得相应证书的人员,职业介绍机构不得介绍就业,用人单位不得招收录用。

2000年3月劳动和社会保障部颁发了《招生技术工种从业人员规定》,明确规定用人单位招用从事技术工种(职业)的劳动者,必须从取得相应职业资格证书的人员中录用,并列出车工、动物疫病防治员、营业员、秘书等90种工种(职业)《须持职业资格证书就业的工种(职业)目录》。这些基础建设,为职业资格证书制度建设奠定了坚实的法律法规基础,确保了职业资格证书制度的健康持续发展。

2. 职业技能鉴定的社会化管理体制初步形成。职业技能鉴定中心、职业技能鉴定站(所)网络建设初具规模,培养锻炼了一支与事业发展相适应、专兼结合的职业技能考评员队伍,职业技能鉴定手段的现代化得到加强,职业技能鉴定的题库取得显著进展,也积累了一定的职业技能鉴定的经验、做法,基本满足社会各界对职业技能鉴定的需求。劳动和社会保障部先后完成了《中华人民共和国职业分类大典》的编撰工作,制定并颁布了4700多个工种(职业)标准,建立了50个通用工种的国家题库和地方分库,建立了6900个职业技能鉴定所(站)。据统计,1999年全国共有338万人参加各级劳动保障部门组织的职业技能鉴定,其中292万人获得了相应的职业资格证书。2000年,全国已有3000万人取得了劳动保障部门颁发的职业资格证书。劳动和社会保障部也着手制定《中华人民共和国职业分类大典》中所列的职业(细类)及其包含工种、社会经济发展中出现的新职业(工种)以及复合型职业(工种)的国家职业标准,并于2000年完成了组合机床操作工、家政服务员等28个国家职业标准的制定与颁布。在制定国家职业标准的同时,劳动和社会保障部也组织编写、出版和向社会推荐了一批实行就业准入工种的培训教材,还在中国劳动保障信息网上设立了“全国职业培训教材信息库”,用于职业技能鉴定的国家题库网络已初步形成。

劳动和社会保障部会同有关行业,积极推进水利、农业、航空、新闻出版、国家医药管理等行业部门建立行业特有工种职业技能鉴定中心,开展行业特有工种职业技能标准的制定和技能鉴定活动。人事部会同有关行业部门也制定了一些行业专业技术执业资格制度,例如人事部和国家发展计划委员会共同制定了全国价格鉴证师执业资格制度。此外,有的行业部门也自行建立行业职业资格标准,开展技能鉴定活动。专业技术执业(职业)资格的考核如会计、律师、护士等;专项能力的考核如“计算机、珠算、外语等都已经分别由各行业部门制定相应



的标准并组织实施。

同时,积极推进职业学校在职业资格证书制度建设中的作用。1995 年原劳动部印发了《关于技工学校、职业(技术)学校和就业训练毕(结)业生实行职业技能鉴定的通知》,文件要求积极开展中等职业学校毕业生的职业技能工作。目前,技工学校普遍实行两种证书制度,各种就业训练、劳动预备制培训中心广泛推行职业资格证书制度,很多职业高中、中专学校也组织学生参加相关的职业(工种)资格证书考核工作。考核内容包括知识要求和技能要求两项。考核工作由经劳动部门批准的职业技能鉴定所(站)等机构承担,有的职业学校经过劳动和社会保障部门批准,设立了相应的技能鉴定站。学生通过考核,成绩合格者取得由劳动部门统一制作的相应的《技术等级证书》等职业资格证书。

2000 年 3 月,劳动和社会保障部《招用技术工种从业人员规定》明确规定:“技工学校、职业(技术)学校、就业训练中心及各类职业培训机构的毕(结)业生,必须取得相应职业资格证书,才能到技术工种岗位就业。”这就意味着对一般的非技术职业(工种),中等职业学校毕业生可以直接就业,对从事国家和地方政府以及行业有特殊规定的技术职业(工种)的毕业生,必须在取得毕业证的同时,还需取得相应的职业资格证书才能就业。

2000 年 10 月 14 日,原劳动和社会保障部部长张左己在全国职业技能鉴定工作座谈会上的讲话中提出:“在职业院校毕业生职业技能鉴定上要有大的突破”、“要积极探索和完善适合职业院校特点的职业技能鉴定方式,结合各类职业院校的教育培训过程开展鉴定工作,将各类职业院校的毕业生和各类职业培训机构的学员全部纳入职业技能鉴定范围,使其获得进入劳动力市场的通行证。”

3. 在各级政府的重视支持下,涌现出一批积极推进劳动预备制度和就业准入控制的先进地区、行业 and 单位,在规范、引导、促进和保障职业教育和培训的发展,推动职业教育和培训与就业紧密结合,加快提高劳动者素质等方面取得初步成效。例如,广东省非常重视职业资格证书制度的实施,根据本省实际制定了一系列配套政策措施,广泛开展宣传发动工作,提高全社会对职业资格证书制度的认识,引导用人单位和劳动者自觉执行有关规定,基本形成了先培训后就业和技术工种必须持证上岗的社会氛围,对职业教育和培训的促进也初步显现。面对高校扩招和中等职业学校就业困难等多重压力,中等职业学校招生低迷的局面有所缓和,初步统计 2001 年广东中等职业学校招生 27.4 万人,比 2000 年 20.2 万人有显著增长。

二、职业资格证书制度建设中存在的问题

尽管我国在职业资格证书制度建设方面取得了一些成绩,但总体上说,我国职业资格证书制度建设目前还处在初创阶段,部分地区和单位对实施职业资格



证书制度的认识不到位,职业资格证书自身的类型、划分等也存在诸多不同的认识,职业学校学生参加职业资格证书考试工作也多有争议,职业资格证书的管理机制还正在探索等,具体表现在:

1. 对职业资格证书的认识不到位,推行职业资格证书制度缺乏良好的环境氛围。长期以来,受“学而优则仕”等传统思想观念的影响,形成了以学历证书作为评价新生劳动力能力水平的唯一标准,导致许多用人单位和劳动者对职业资格证书的推行缺乏了解。因此,要积极推进职业资格证书制度建设,适应经济社会发展对劳动力和人才多样化的需求,必须加大对职业资格证书制度的宣传力度,建立学历证书和职业资格证书和谐发展、相互补充的机制,为用人单位客观评价劳动力提供更科学、更直观的评价体系,为就业制度改革奠定基础。

2. 现行职业资格的划分过细、面向过窄,与市场经济条件下用人单位对劳动力的评价结合得不密切,不能适应复合技能型职业的需要。同时,职业教育的培养目标与职业资格标准脱节的现象普遍存在。随着我国经济发展和科技进步,很多工作岗位由单一技能型岗位向复合技能型或综合能力型岗位转变。为了适应这种转变,提高职业学校学生全面素质、就业能力和适应职业变化的能力,教育部与行业部门一起在职业分析的基础上制定了《中等职业学校专业目录》,该目录包括约 270 个专业,一个专业一般面向一个职业岗位群,可以满足包括几个甚至十几个职业岗位必需的文化知识和专业知识,同时具有面向一个职业岗位群的基本的、通用的、熟练的职业技能,还要具有适应职业变化的能力,这样与职业资格考核内容相比要宽泛一些、基础一些,学生在校期间,参加本专业面向的职业岗位群中的哪一个具体的、窄口径的职业资格鉴定考核也不易确定。总之,职业学校学历教育的专业设置与现行划分过细的职业资格之间难以对应,这给职业学校组织教学活动和学生参加职业资格证书考试带来很大困难。在德国,职业学校的专业(约 370 个)基本上与职业资格的数量与划分一致,职业资格适应劳动就业和职业学校教育的需要。

3. 职业资格证书考核工作的社会化管理机制有待进一步完善。政府有些部门既是职业培训的提供者,也是职业资格证书制度的管理者。很多职业技能鉴定站设在部门自己管理的培训机构之中,设在其他部门举办的职业学校的考核机构很少的状况,长期以来一直有各种各样的反映。同时,在建立职业资格证书制度和证书考试工作中对行业企业和部门的作用发挥不够。有些职业资格要求报考者必须具有一定的相关工作经历,应届毕业生无法参加考试。据 2000 年年底在北京的初步统计,全市不足 15% 的职业高中和中专学校设有职业技能鉴定站。职业资格证书考核的内容、时间安排与学校全面执行专业教学计划的安排常常有冲突,这些给学校的教学工作带来困难和影响。

另外,“证出多门、证书管理混乱”使用人单位和劳动者对职业资格证书难以

