



改革开放30周年重点图书
庆祝新中国成立60周年重点图书

技能振兴：战略与技术

Competence-oriented Revitalization : Strategy and Technique

主编 陈宇

副主编 陈李翔 赵志群



中国劳动社会保障出版社



教育部人文社会科学重点研究基地
教育部中国现代文学研究中心

技能振兴：战略与技术

Strategic and Technical Aspects of Skill Revitalization

主编 陈平

副主编 陈平 陈平 陈平

教育部中国现代文学研究中心



改革开放30周年重点图书
庆祝新中国成立60周年重点图书

技能振兴：战略与技术

Competence-oriented Revitalization : Strategy and Technique

主编 陈宇

副主编 陈李翔 赵志群



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

技能振兴：战略与技术/陈宇主编. —北京：中国劳动社会保障出版社，
2009

ISBN 978-7-5045-7508-1

I. 技… II. 陈… III. 职业教育-研究-中国 IV. G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 016800 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

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 22.25印张 1插页 320千字

2009年1月第1版 2009年1月第1次印刷

定价：40.00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

技能振兴：划过30年的一道彩虹

人力资源和社会保障部副部长 张小建

中国30年的改革开放，取得了举世瞩目的成就。从一定意义上说，推行市场就业机制和倡导技能振兴行动，是改革开放30年来最重要的人力资源政策选择，也是最成功的人力资源开发举措。市场就业机制激发了我国人力资源的活力，而技能振兴行动则提升了我国人力资源的质量。实践证明，30年来我国人力资源政策的重大变革和亿万技能劳动者的光辉实践，成为中国走上经济腾飞快车道的强大助推器。

今天，当我们站在新的历史起点上，回眸和展望技能振兴的路程，恰如一道七彩长虹，划过30年的历史长空，绚丽多姿！

一、技能振兴之制度创新

明确一个原则，建立起三项基本制度——实行先培训后就业、先培训后上岗的原则，建立职业资格证书制度、劳动预备制度，并逐步发展成为面向全体劳动者的职业技能培训制度，从而使技能振兴在中国开始树立了正确理念，并且有了制度性

安排和保障。这些基本原则和制度，确立了职业教育和培训在促进就业中的法定地位，规范了国家职业培训体系的基本框架，这是30年来职业培训领域制度建设最重要的成果。同时，配合职业培训事业的发展，国家还通过立法确立了产教结合原则、企业职工培训制度、职业能力开发计划、培训补贴制度和高技能人才工作体系等，进行了一系列重要的制度创新，确立了政府、培训机构、用人单位和劳动者个人在职业培训中的责任和地位，规范了职业培训的运行机制。可以说，30年技能振兴的成就，首先是制度创新的成果。

先培训后就业，先培训后上岗。这是国家培训就业政策的基本原则，它强调了职业培训政策与劳动就业制度和企业人力资源管理制度的关联性。

1981年，中共中央、国务院《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》中明确提出，大力加强职业技术培训工作，对于关键性技术岗位，要建立未经考核合格不准上岗的制度。要普遍开展对城镇待业青年就业前的培训，逐步使一切需要进行培训的人员，先经过培训以后再就业。

1985年5月，中共中央发布《关于教育体制改革的决定》，要求改革有关的劳动人事制度，实行“先培训后就业”的原则。明确提出，今后各单位招工，必须首先从各种职业技术学校毕业生中择优录取。一切从业人员，首先是专业性、技术性较强的行业的从业人员，都要像汽车司机经过考试合格取得驾驶证才许开车那样，必须取得考核合格证书才能走上工作岗位。

1994年，《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》）规定，“从事技术工种的劳动者，上岗前必须经过培训”。

1996年，《中华人民共和国职业教育法》（以下简称《职业教育法》）再次明确，“国家实行劳动者在就业前或者上岗前接

受必要的职业教育的制度”。

职业资格证书制度。这是我国人力资源市场政策中的基本制度，它强调以职业活动对劳动者的工作能力要求为基准，建立技能人才的公共评价尺度，引导教育和培训的方向，构建技能人才的成长通道，促进劳动力市场的培育和完善。

1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过《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》，提出“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”。同年，劳动部发布《职业技能鉴定规定》，提出将国家工人考核制度逐步过渡到职业技能鉴定社会化管理体制。

1994 年 2 月，劳动部、人事部联合发布了《职业资格证书规定》，对职业资格证书制度的基本内容作出明确规定。同年 7 月，《劳动法》颁布，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”，正式确立职业资格证书制度的法律地位。

1996 年，《职业教育法》颁布，强调“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”。明确了国家教育培训制度与职业资格证书制度的关系。

2000 年，劳动保障部发布《招用技术工种从业人员规定》，要求用人单位招用从事技术复杂以及涉及国家财产、人民生命安全和消费者利益工种（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。

2007 年，《中华人民共和国就业促进法》（以下简称《就业促进法》）提出“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”。进一步明确规定行政许可类职业资格证书的

实施范围。

劳动预备制度。这是一项具有鲜明中国特色的人力资源开发制度，是国家就业制度与教育培训制度的重要组成部分。它强调在有效延缓就业压力的过程中，强化人力资源的技能储备。

1999年6月，国办转发劳动保障部、教育部、人事部、国家计委、国家经贸委、国家工商局《关于积极推进劳动预备制度加快提高劳动者素质的意见》，要求从当年起，在全国城镇普遍推行劳动预备制度，组织新生劳动力和其他求职人员，在就业前接受1~3年的职业培训和职业教育，掌握相应的职业资格或一定的职业技能后，通过劳动力市场实现就业。

2007年，《就业促进法》明确规定，“国家采取措施建立健全劳动预备制度，县级以上地方人民政府对有就业要求的初高中毕业生实行一定期限的职业教育和培训，使其取得相应的职业资格或者掌握一定的职业技能”。

面向全体劳动者的职业技能培训制度。这是一项提高亿万劳动者职业素质的普惠制度，是为促进充分就业、构建和谐社会而提出的新的制度要求。

2006年10月，党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出了健全面向全体劳动者的职业技能培训制度的要求，通过加快发展城乡职业教育和培训网络，努力使劳动者人人有知识、个个有技能。

2007年10月，党的十七大进一步明确要实施扩大就业的发展战略，要健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。同年，《就业促进法》要求各级各类职业培训机构，应面向城乡各类就业群体，开展就业前培训、在职培训、再就业培训和创业培训，为建立面向全体劳动者的职业教育培训制度奠定了法律基础。

二、技能振兴之促进就业

确立一个目标，实现两个结合——将促进就业作为职业培训的根本目标，并在实践中将培训与就业工作有机地结合起来，明确了新时期的职业培训事业在中国人力资源开发中的战略地位和发展方向。在改革开放之初实施的就业训练制度及其演变和发展，奠定了职业培训在促进就业与治理失业中的地位和作用。发展以促进就业为主要特征的职业培训事业，已经成为经济发展和社会稳定中最具积极意义的社会政策之一。30 年中陆续实施了一系列培训促进就业的国家行动，这些行动在很大程度上起到了延缓就业压力、扩大就业机会、增强就业能力的作用，开启了职业教育和培训以就业为导向的新时代。

就业训练。改革开放之初，伴随大批知青返城，就业压力空前巨大。国家劳动总局按照中央要求，创立劳动服务公司，针对待业人员开展就业训练，以延缓就业压力，增强就业能力。

1994 年 12 月，劳动部发布《就业训练规定》，对就业训练进行了规范。

1999 年，国务院提出建立劳动预备制度，就业训练这一特定的培训形式在新的条件下得到新的发展。

2007 年，《就业促进法》明确要求，国家采取措施健全劳动预备制度，提高城乡初高中毕业生的职业技能；地方各级人民政府鼓励和支持开展就业培训，帮助失业人员提高职业技能；采取有效措施，组织和引导进城就业的农村劳动者参加技能培训，增强其就业能力和创业能力。

“三年千万”再就业培训计划。1998—2000 年、2001—2003 年期间，劳动保障部相继组织实施了两期“三年千万”再就业培训计划，广泛动员社会资源，加强职业指导和技能培训。6 年累计组织 3 000 多万名下岗失业人员参加再就业培训，培训后再

就业率超过60%。

创业培训。1999年5月，劳动保障部在总结北京、上海、苏州三地试点经验的基础上，总结推动创业培训工作，到2003年向100个城市推进。2005—2007年与国际劳工组织、英国政府合作，广泛组织创业培训中国项目，为失业人员提供创业帮扶。创业培训在立足本土实践、吸收国际经验的基础上，从培训环节不断发展到培训与开业指导、项目开发、小额贷款、税费减免、创业孵化“一条龙”的创业政策和服务体系，帮助下岗失业人员及其他就业人员实现技能创业，为国家实施创业促就业政策奠定了工作基础。

加强职业培训提高就业能力计划。2002年，劳动保障部发布这一计划，强调通过大力加强下岗失业人员、新生劳动力、企业在职职工和农村富余劳动力的职业培训工作，提高他们的就业能力、工作能力和职业转换能力。计划的主要任务是：强化再就业培训，力争使培训合格率达到90%，培训后就业率达到50%以上；推行创业培训，力争使成功创业率达到40%；加快培养技术技能劳动者，使技术工人特别是高级技工、技师和高级技师的数量和比重有明显提高；全面推行职业资格证书制度，大力推行就业准入制度。

职业培训“5+1”计划行动。2005年11月，劳动保障部配合国家“十一五”计划的制定，全面启动职业培训的“5+1”计划行动，加快培养技能人才和数以千万计的高素质技能劳动者。这一行动包括新技师培养带动计划、城镇技能再就业计划、能力促创业计划、农村劳动力技能就业计划、国家技能资格导航计划等五项计划以及技能岗位对接行动。这是一项培训促就业的系统工程，瞄准处于不同就业状态的各类就业群体，通过有针对性的能力培养和就业服务，全面提高其就业能力、创业

能力、工作能力和职业转换能力。

三、技能振兴之阵地建设

巩固发展三块主要阵地，培育完善一个公共基地——建立以企业行业为主体、技工院校等培训机构为基础的高技能人才培养基地，大力发展民办职业培训机构，在有条件的城市建立公共实训基地，这是推动职业培训发展的主要依托，从而逐步形成学校教育培训与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相互结合的技能人才培养工作体系。30 年来，随着我国职业培训体系不断完善，技工学校及职业培训机构在结构调整中不断得到发展，办学层次和办学实力不断提升，并走上社会化、市场化的良性发展轨道，成为我国新型产业大军的重要培养基地，为我国 30 年的经济增长提供了强大的人力资本动力。

企业职工培训。企业职工培训是我国技能劳动者培养的重要方面，伴随我国市场经济体制的建立和完善，企业职工培训制度作为现代企业制度的重要组成部分，逐步得到加强。特别是在高技能人才培养工作中，企业作为培养主体的地位进一步得到明确，作用日益显现。

1981 年 2 月，中共中央、国务院发布《关于加强职工教育工作的决定》，明确了职工教育在国民经济和国民教育中的地位和作用，首次提出企业按工资总额的 1.5% 提取职工教育经费。从 20 世纪 80 年代到 90 年代，企业职工培训从文化补习逐步向技术培训的方向发展。90 年代中期，企业根据《劳动法》《职业教育法》的规定，普遍建立职工培训制度，按照国家规定提取和使用职业教育经费，根据本单位实际，有计划地对劳动者进行职业培训。

2002 年 8 月，《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》要求，“一般企业按照职工工资总额的 1.5% 足额提取职

工教育培训经费，从业人员技术素质要求高、培训任务重、经济效益较好的企业可按 2.5% 提取，列入成本开支”。2003 年，劳动保障部与教育部、国家经贸委联合印发《关于进一步发挥行业组织、企业在职业教育和培训中作用的意见》，进一步推动了企业职工培训制度的建立和作用的发挥。

2006 年 4 月，中办、国办印发《关于进一步加强高技能人才工作的意见》，明确企业在高技能人才培养中的主体作用，要求企业建立完善职工培训制度，采取多种方式开展培训，参与校企合作，支持职工参加培训等。在贯彻落实该《意见》的过程中，劳动保障部门依托大型骨干企业（集团），建设了一批示范性国家级高技能人才培训基地，推动评价制度改革，广泛组织职业技能竞赛活动，加强培养与使用、待遇的衔接，引导企业职工培训工作蓬勃开展。企业培训师制度、名师带徒制度、技师研修制度作为企业职工培训制度的重要内容，得到快速发展，对企业技能人才培养发挥了重要作用。

2007 年，《就业促进法》进一步要求，企业应当按照国家有关规定提取职工教育经费，对劳动者进行职业技能培训和继续教育培训。并明确规定，企业未按照国家规定提取职工教育经费，或者挪用职工教育经费的，由劳动行政部门责令改正，并依法给予处罚。

技工学校调整、改革与提升。技工教育作为我国最具特色的职业教育形式之一，在长期的发展过程中，形成了自己鲜明的办学特征——服务就业的办学方针、技工培养的教学目标、校企结合的办学形式，已经成为我国经济发展中技能人才培养的重要基地。

1978 年，国务院决定恢复由劳动部门综合管理技工学校的体制。20 世纪 80 年代，技工学校得到了长足发展。随着国有企

业经营机制改革的不断深化，企业用人自主权的逐步落实，技工学校招生计划和招工计划一体化的政策得到改革，逐步走向自主招生、自主就业的发展道路。

20 世纪 90 年代，技工学校在办学层次的提升上做了有益的探索。1990 年，经劳动部和山东省人民政府批准，在山东省立技工学校和烟台市立技工学校进行高级技工学校试点。1997 年劳动部制定《高级技工学校设置标准（试行）》，规范高级技工学校的办学条件。90 年代末期，部分高级技工学校开始与企业合作试办技师班，并逐步发展成为技师学院。虽然这一期间高校扩招带来的高中扩招给中等职业教育形成巨大压力，招生人数和在校生人数一度降低到历史最低水平，但是，随着办学层次的提升和结构调整的落实，办学实力迅速得到恢复和发展，招生规模不断扩大。

2000 年 2 月，劳动保障部提出“调整布局、提高层次、突出特色、服务就业”的十六字方针，在全国全面推动技工学校进行结构调整和教学改革。通过近十年的调整和发展，技工学校的综合实力明显增强。2006 年 12 月，劳动保障部印发《关于规范技师学院管理有关工作的通知》，推动高级技校、技师学院的规范发展，强化高技能人才院校的培养能力建设。到 2008 年年底，全国共有技工学校 2 900 多所，其中高级技工学校 460 所，技师学院 50 所。

大力发展民办职业培训。民办职业培训是我国职业培训体系的重要组成部分。伴随职业培训市场化、社会化的发展过程，民办培训机构快速发展，弥补了我国财政性职业培训经费投入的不足，提供了适合下岗失业人员、农民工就业需要的技能培训服务，为提高劳动者职业素质、促进就业发挥了重要的、不可替代的作用。

长期以来，劳动保障部门通过对社会力量举办技工学校、就业训练机构和其他职业培训实体进行管理，动员社会资源参与职业技能培训工作。1997年国务院颁布了《社会力量办学条例》，明确了劳动部门对社会力量办学机构和项目的审批管理职责。

2002年、2004年《中华人民共和国民办教育促进法》及其《实施条例》相继颁布，明确了积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理民办教育的方针。各级劳动保障部门根据上述法律法规要求，对“以职业技能为主的职业资格培训、职业技能培训的民办学校”进行审批和相应管理。2004年4月，劳动保障部制定了《民办职业培训学校设置标准（试行）》。

2007年5月，劳动保障部在全国组织开展民办培训学校诚信评估工作。2008年11月，人力资源和社会保障部发文要求进一步加强民办职业培训学校管理工作，加大规范办学诚信发展的工作力度。

据统计，到2006年年底，全国经劳动保障部门审批设立的民办培训学校有2.1万所，年培训955万人次，培训后实现就业746万人次。其中，河北、辽宁、黑龙江、江苏、山东、广东和四川等七省的民办培训学校数已超过1000所。培训范围主要涉及第二、三产业；培训层次涵盖国家职业资格五个等级以及其他适合就业的专项技能；培训对象包括下岗失业人员、劳动预备制人员、农村富余劳动力、企业在职人员等。

从职业培训综合基地、培训集团到公共实训基地建设。这是针对职业培训内涵充实和实现培训资源集约化服务而进行的结构性调整，是技工教育结构调整过程中内涵发展的必然要求，也是劳动保障部门引导职业培训事业发展的重要手段。

1996年，劳动部提出，有条件的技工学校和就业训练中心，

要通过进一步深化办学体制改革，扩大培训规模，利用已有办学条件和挖掘师资、设施设备等方面的潜力，将学校或中心建成兼有职业需求调查、职业培训、职业技能鉴定、职业指导并与职业介绍紧密联系的多功能的综合基地，充分体现培训与就业相结合、培训为就业服务的功能，并发挥示范和辐射作用。

1998 年，启动技工学校集团化办学试点，推动技校加强与企业合作、加强横向交流，通过推动优势互补、培养与需求相结合，探索提升技工学校培养能力和办学质量的方法。

1998 年，上海市劳动局开始规划建设公共实训基地，探索在职业培训领域开展公共服务的尝试。在劳动保障部的引导和推动下，青岛、大连、深圳、无锡、厦门等城市也陆续开始规划和建设。2007 年 1 月，劳动保障部印发了《高技能人才公共实训基地建设试点工作指导意见》，提出在“十一五”期间，按照“统筹规划、合理布局、技术先进、资源共享”的原则，在全国有条件的地区建设 50 个面向社会提供实训和技能鉴定服务的公共实训基地，初步形成公共培训鉴定服务网络。

四、技能振兴之高端带动

明确一个重点、两个关键，确立八个环节——以培养为重点，抓住评价和使用两个关键，形成技能培养、考核评价、岗位使用、竞赛选拔、技术交流、表彰激励、合理流动、社会保障等八个环节，完善高技能人才工作体系。以高技能人才工作为切入点，整体推动职业培训事业向纵深发展，提升职业培训的层次和质量，缓解了高技能人才需求紧张状况，推动了技能劳动者队伍建设，为促进经济发展发挥了重要作用。同时，这种高端带动措施也带动了工作机制的创新、政策措施的完善，极大地提升了我国职业培训事业的发展水平和发展速度。

中央高度重视高技能人才工作。2003 年 12 月，中共中央、

国务院在北京召开全国人才工作会议，并印发《关于进一步加强人才工作的决定》，强调树立科学的人才观，实施人才强国战略。该《决定》首次将高技能人才纳入人才管理范畴，要求“实施国家高技能人才培训工程和技能振兴行动”，提高高技能人才社会地位，优化高技能人才成长的社会环境。

2006年4月，经中共中央、国务院同意，中办、国办印发《关于进一步加强高技能人才工作的意见》。该《意见》充分肯定了高技能人才在我国经济社会发展实践中的重要地位和作用，明确了今后一个时期高技能人才工作的指导思想和目标任务，提出了从技能培养、考核评价、岗位使用、竞赛选拔、技术交流、表彰激励、合理流动、社会保障等八个环节入手，推动高技能人才队伍建设。

新技师培养计划。2004—2006年，劳动保障部落实《关于进一步加强人才工作的决定》要求，组织实施“三年五十万新技师培养计划”，三年内全国共培养59万新技师。2006年后，落实《关于进一步加强高技能人才工作的意见》要求，部署实施“新技师培养带动计划”，计划“十一五”期间全国培养新技师、高级技师190万名和高级技工700万名，使高级技能水平以上的高技能人才占技能劳动者比例由20%提高到25%以上，其中技师、高级技师由4%提高到5%以上。

高技能人才培训工程和“东部工程”。2002年，劳动保障部在全国启动实施国家高技能人才培训工程，先后组织了机电、信息产业、电力高技能人才培训项目。2005年5月，依托东部地区七省五市，实施东部地区培训工程，目标是实现“四个率先”，率先建立区域联合、共同推动高水平培训的工作机制，率先建立一批面向社会、高效能的公共实训基地和鉴定平台，率先建立与企业生产紧密结合的高质量技能人才评价和鉴定新体

系，率先构建包括开发新职业、运用新技术、采用新方法的职业能力建设新模式，探索职业培训现代化道路。在东部工程实施过程中，结合我国经济发达地区就业实际，提出了素质就业的新方向，要求东部地区带动有条件的地方，开始加强培训、提高素质、探索素质就业的新实践。

2005 年 12 月，为优化整合职业技能培训资源，形成一支我国高技能人才培养的骨干团队，带动和推进全国高技能人才培养计划的实施，成立劳动保障部高技能培训联合委员会，配合东部工程的实施。

高技能人才战略规划。2007 年 3 月，根据国务院批准的专项规划编制计划，劳动保障部制定了《高技能人才培养体系建设“十一五”规划纲要》，从经济建设对人力资源的需求出发，统筹规划高技能人才队伍建设，对营造高技能人才队伍建设宏观环境，推动工作观念创新、政策创新和机制创新，构建高技能人才培养体系进行全面部署。

高技能人才培训示范基地。2008 年 2 月，劳动保障部印发《关于建立国家高技能人才培养示范基地的通知》，提出在全国选择 300 个管理规范、技术先进、技能人才密集且培养成效显著的大型骨干企业，选择 200 所规模大、设施完善、特色鲜明，以高级工、技师为主要培养目标的高级技工学校、技师学院，建立示范基地，发挥示范带动作用，提高企业职工技能水平和整体素质，扩大各类职业院校高技能人才培养规模，整体推进全国高技能人才队伍建设。

完善高技能人才评价体系。加强高技能人才工作，培养是重点，评价是关键。按照贯彻落实科学人才观对人才评价工作的要求，2004 年，劳动保障部提出在完善职业资格证书制度的基础上，健全高技能人才评价体系建设。2006 年，落实《关于