

对我国技术技能人才评价的思考与建议

陈新 李利利

面对日趋激烈的国际竞争和新技术革命,我国能否在未来产业发展中赢得主动越来越取决于劳动者素质,特别是技术技能人才素质。技术技能人才队伍建设对培育经济新动能、实现经济高质量发展具有重要价值。近年来,我国技术技能人才队伍建设成果显著,但与发达国家相比仍存在一定差距。据统计,发达国家技术技能人才占全体就业者的比重普遍在40%-50%,2018 年我国技术技能人才仅占全体就业人员的 22%,其中高层次技术技能人才数量占技术技能人才的比重不足 30%¹,远不能满足各行各业对技术技能人才的需要。除了人才供需矛盾突出之外,我国在技术技能人才评价工作上还存在系列亟待解决的问题。人才评价作为人才发展体制机制的重要组成部分,是人才资源开发管理和使用的前提。人才评价一般指的是通过特定的手段与方式对人的素质、知识、能力、业绩、贡献等进行评估和认定的过程。完善的人才评价机制是激发人才创造力的关键动力,有助于形成符合国家发展与产业需求的育人导向、激励引导人才职业发展、调动人才创新创业积极性。

一、专业技术技能人才评价历史梳理

自 1977 年起,中国各项制度得以恢复和发展,人才评价制度在党和国家的支持下也逐渐脱离意识形态,逐步走向规范化和科学化。回顾中国技术技能人才评价工作要从 1977 年教育科学领域的拨乱反正开始。

表 1 技术技能人才评价政策梳理

时间	重要文件	出台部门	具体内容
1977	《中共中央关于召开全国科学大会的通知》	中共中央	恢复技术职称,建立考核制度,实行技术岗位责任制。
1986	《关于实行专业技术职务聘任制的规定》	国务院	明确专业技术职务的任职条件,专业技术职务设高、中、初三级,并规定各部门和地方可根据实际需要分别建立高级、中级、初级职务评审委员会,逐步开始建立评价体系和评审机制。
1990	《工人考核条例》	劳动部	将人才的生产工作成绩和技术业务水平纳入到了考核评价范围内,依据《工人技术等级标准》或者《岗位

¹ 谭永生,《促进我国技术技能人才发展的对策建议》[J],《中国经贸导刊》,2019 年第 23 期

			规范》进行技术业务理论和实际操作技能的考核。
1993	《职业技能鉴定规定》	劳动部	明确了职业技能鉴定机构、鉴定对象以及鉴定方式等，通过对劳动者进行技术等级考核建立对技能人才进行相关资格认定。
1994-1995	《专业技术资格评定试行办法》、《职业资格证书制度暂行办法》	人事部	在专业技术职称系列中实行资格考试制度和执业资格制度，通过评议、考试等方式对专业技术人员的水平进行鉴定。
2003	《中共中央 国务院关于进一步加强人才工作的决定》	中共中央 国务院	首次将专业技术人才视为我国三大人才队伍之一，系统论述“坚持改革创新，努力形成科学的人才评价和使用机制”，并且强调专业技术人才的评价重在社会和业内认可。 同时决定中强调以打破专业技术职务终身制为重点，研究制定深化职称制度改革的指导意见。全面推行专业技术职业资格制度，加快执业资格制度建设。积极探索资格考试、考核和同行评议相结合的专业技术人才评价方法。发展和规范人才评价中介组织，在政府宏观指导下，开展以岗位要求为基础、社会化的专业技术人才评价工作。积极推进专业技术人才执业资格国际互认。
2010	《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》	中共中央 国务院	明确提出“专业技术人才”和“技能人才”的评价机制。 关于专业技术人才，纲要强调完善重在业内和社会认可的专业技术人才评价机制。加快推进职称制度改革，规范专业技术人才职业准入，依法严格管理；完善专业技术人才职业水平评价办法，提高社会化程度；完善专业技术职务任职评价办法，落实用人单位在专业技术职务（岗位）聘任中的自主权。 关于技能人才，纲要强调探索技能人才多元评价机制，逐步完善社会化职业技能鉴定、企业技能人才评价、院校职业资格认证和专项职业能力考核办法。
2016	《关于深化人才发展体制机制改革的意见》	中共中央	重点论述“创新人才评价机制”，并强调要改进人才评价考核方式，发挥政府、市场、专业组织、用人单位等多元评价主体作用，加快建立科学化、社会化、市场化的人才评价制度，技术开发人才突出市场评价，改革职称制度和职业资格制度。
2018	《关于分类推进人才评价机制改革的指导	中共中央办公厅 国务院办公厅	首次提出“分类健全人才评价标准”，以职业属性和岗位要求为基础，健全科学的人才分类评价体系。根

	意见》		据不同职业、不同岗位、不同层次人才特点和职责，坚持共通性与特殊性、水平业绩与发展潜力、定性与定量评价相结合，分类建立健全涵盖品德、知识、能力、业绩和贡献等要素，科学合理、各有侧重的人才评价标准。加快新兴职业领域人才评价标准开发工作。建立评价标准动态更新调整机制。
2019	《人力资源社会保障部、工业和信息化部关于深化工程技术人才职称制度改革的指导意见》	人力资源社会保障部、工业和信息化部	明确提出“工程技术人才”，在指导意见中强调做好工程技术人才职称制度与职业资格制度、人才培养制度的衔接；同时打通高技能人才与工程技术人才职业发展通道。按照两类人才贯通条件大体平衡、适当向高技能人才倾斜的原则，搭建高技能人才与工程技术人才成长立交桥。

从以上历史政策文献的梳理可以看出，党中央和国务院高度重视人才评价工作，逐步出台了系列法律、行政法规和规范性文件，形成了具有中国特色的社会主义人才评价制度体系。技术技能人才作为社会主义现代化建设的重要人才队伍之一，技术技能人才评价制度体系也在政策实践中不断完善。总体来看，技术技能人才评价的制度建设可以分为以下四个阶段：一是恢复期（1978-1991 年），以 1978 年十一届三中全会为标志，开始了对人才政策的拨乱反正，尤其是关于如何看待与评价具备专业知识和技能的人才；二是调整期（1992-2002），以党的十四大召开为标志，中国进入了特色社会主义建设时期，围绕技术技能人才开始进行系统化的制度探索；三是发展期（2003-2012），以第一次全国人才工作会议为标志，正式确立了党管人才原则，并对新形势下技术技能人才评价工作进行了全面部署；四是深化改革期（2013-至今），以党的十八届三中全会为标志，开启了深化改革、系统整体设计推进改革的新时代，对技术技能人才评价也步入科学化、分类化的发展轨道。

二、技术技能人才评价的趋势分析

要正确认识技术技能人才评价的发展趋势，还需要对人才评价机制有清晰的认识。人才评价机制包括系统的人才评价制度、评价机构、评价标准、评价内容、评价对象等等。因此，可以认为人才评价机制是在职业分类和岗位分析的基础上，依靠专业化的人才评价机构，设置科学合理的评价标准，构建符合实际的评价指标，运用多元的评价技术与方法对专业人才的水平与能力进行合理测量与评定的社会化机制。党的十八大以来，党和国家比以往任何时候都更加重视人才评价工作，技术技能人才评价工作也呈现出新的发展趋势，主要包括：

一是战略目标清晰化。人才评价的根本目标在于通过评价形成良好的人才发展导向，挖掘人才潜质，激发创新活力，助力人力资源的开发与配置。在新的经济发展形势下，我国对

技术技能人才评价的核心战略目标是围绕经济发展方式转变和产业结构调整要求,发挥人才评价“指挥棒”和风向标作用,激发技术技能人才创新创造活力,提升关键领域核心技术攻关能力,推动经济高质量发展。

二是评价主体多元化。从人才评价历史政策文件脉络中,可以发现人才评价主体从官方化逐步走向多元化、社会化和市场化。这个趋势是伴随着企业用人自主权的基本确立、职工自主择业空间的扩大以及劳动力市场培育逐步壮大而形成的。实际上,人才评价已经成为人力资源服务业的重要内容之一。据统计,2017 年各类人力资源服务机构共提供人才评价服务 2841.8 万人次,同比增长 11.8%²。

三是评价对象细分化。随着市场经济的发展以及社会分工的不断细化,我国人才结构日益复杂,只有对人才进行科学分类,才能保证评价标准开发、指标设置等工作的合理化。事实上,推进人才分类评价改革是国家人才评价改革的重要趋势之一,这个趋势是符合“术业有专攻”的要求。尤其是技术技能人才,只有细分评价对象,才能及时回应产业发展对人才的需求,才能够在人才评价环节中做到各有侧重,并将人才评价导向反馈到人才培养环节,助力国家人才培养改革。

三、技术技能人才评价存在的问题

尽管国家高度重视技术技能人才在经济发展、技术创新等方面的重要作用,但是技术技能人才评价仍然存在行业主管部门参与评价不够、评价标准与方法开发不足、评价应用不高等突出问题。

(一) 行业主管部门参与技术技能人才评价不够。当前主流的技术技能人才评价为职业资格评价、职业技能等级认定、专项职业能力考核等。何谓“职业”,职业是指在特定行业或领域中性质相近的工作或岗位的总称,这种以职业为基础人才评价工作在适应新兴技术与市场需求的快速迭代方面具有明显不足。虽然用人企业及人力资源服务机构能够基于用人需求快速灵活地做出岗位人才评价,但这种评价方式由于过于个性化而不具备社会推广的可能性。所以,在职业和岗位之间需要行业主管部门发挥了解行业与企业人才需求的优势,动员行业企业、专业人力资源机构参与形成以共性岗位评价为核心的技术技能人才评价体系,加强对技术技能人才评价工作的指导与支持作用。

(二) 技术技能人才评价标准与方法开发不足。评价标准开发也需要与时俱进,即有效回应产业发展需求,同时灵活运用新技术改进评价方法和评价应用等。但当前人才评价标

² 萧鸣政,《中国人力资源服务业蓝皮书(2018)》[M],北京:人民出版社,2019: 33

准与方法开发是不足的，主要体现在两个方面：一是评价标准开发远远滞后于新兴技术如人工智能、工业互联网、区块链、大数据、云计算等发展速度，二是评价方法局限于传统的考试测试、评审答辩等，缺乏将人工智能、区块链等技术应用到成果分析、业绩评价等方面。

（三）**技术技能人才评价应用不广泛。**人才评价是人才发展体制机制的重要组成部分，是人才资源开发管理和使用的前提，人才评价应该与人才培养、人才选拔、人才使用、人才服务等环节密切结合起来，通过人才评价的导向作用，降低各社会主体在人才“选用育留”等方面的成本，但当前技术技能人才评价工作与人才培养制度、用人制度的有效衔接仍然不够，在推动技术技能人才继续教育、知识更新及岗位晋升等方面仍然做的不尽人意。

四、改进当前技术技能人才评价的建议

基于我国技术技能人才评价的历史、现状与存在的问题，为提高当前技术技能人才评价工作成效，提出以下建议：

一是强化行业主管部门在人才评价工作的作用。技术技能人才广泛分布于我国生产制造、技术研发等一线工作岗位中。行业主管部门在洞悉行业发展趋势、了解企业用人需求、组织动员企业参与人才评价工作具有不可比拟的优越性和权威性。通过行业主管部门的专业人才评价牵头，建立行业企业广泛参与人才评价工作的机制，将职业资格、职业技能等人才评价手段进一步下沉到岗位能力要求，将各企业的人才评价智慧凝练到行业共识，实现人才评价工作可操作、可推广、可应用。

二是强调人才评价工作的企业与行业认可。在国家累计取消 434 项职业资格许可和认定的背景下，人才评价回归企业和行业的趋势也愈加明确。人才评价机制贯穿于人才培养、选拔、使用、激励、淘汰等各个环节，是最有效的人才工作指挥棒。因此，要强调人才评价工作的企业与行业认可，关键是要发挥行业头部企业及行业协会的作用。多方合力，在评价标准制定、评价方法改进、评价结果认可方面形成共识，做好企业需求、行业需要与国家要求的衔接工作，使人才评价工作更加科学实用。

三是建立以岗位分类为核心的评价工作体系。人才评价机构要组织行业企业开展岗位研究，尤其是要做好新兴技术方向和社会需求的岗位研究工作，形成一套具有指导意义的岗位能力要求标准体系。在标准的基础上，人才评价机构要依托行业龙头做好评价指标体系设计，不仅在综合能力、专业知识、技术技能、工程实践等方面进行考核与衡量，还要将个人在岗位的工作表现、工作绩效、核心贡献等纳入到评价范围。人才评价机构要实时跟踪行业对岗位能力需求的变化，对评价工作体系做出动态调整。

四是推动人才评价数据共享平台建设。随着人工智能、大数据、云计算、区块链等技术的兴起，应用场景呈现爆发式的增长，人才评价工作也必须拥抱新技术变化。以技术手段助力人才评价体系的革新，通过技术手段实现以客观行为信息作为评价的基础，减少主观判断在评价结果中所占的比重。利用新技术、新手段建立一套完整的技术技能人才评价数据共享平台与报送制度，实现人才评价结果在不同区域、不同机构、不同企业的互认互通。将人才评价成果数据化，助力人才培养体系改革，推动人才评价成果的应用与推广。