

# 海峡两岸职业标准共通研究

## 0 引言

据统计, 2024年两岸人员往来440.5万人次, 同比增长53.8%, 为吸引台湾同胞来大陆学习、就业和创业, 大陆不断推进两岸职业融合工作, 以福建省厦门、平潭和福州等地为代表, 试行采认台湾地区建筑、医疗等多领域职业资格, 并持续探索两岸各领域职业资格采认工作<sup>[1]</sup>。但现阶段进展为大陆单方面直接采认台湾地区职业资格, 且两岸职业资格种类众多、体系框架及职业标准存在差异, 导致采认工作存在比对不精准、政策落地难等问题<sup>[2]</sup>, 影响两岸职业资格融合进展。目前, 国际职业资格互认案例中可提供经验借鉴的是区域一体型资历框架<sup>[3]</sup>, 如“欧洲职业资格框架(EQF)”, 其公认的“8级能力等级标准”为实现区域间人才流动提供制度保障<sup>[4]</sup>。粤港澳大湾区职业资格互认就是这一经验的本地化应用, 如开发茶艺师职业资格共通标准<sup>[5]</sup>和建设统一的酒店职业资格标准及融合途径<sup>[6]</sup>等标准共通实践推动了粤港澳区域“一试三证”的职业融合发展。由此可见, 开展两岸职业资格标准共通工作对推动两岸职业资格融合同样具有关键作用。目前学者多聚焦于高等教育、民生服务等领域<sup>[7-10]</sup>, 借鉴台湾地区职业标准的先进经验来完善大陆职业标准建设, 尚未开展针对两岸职业标准共通的系统性研究。因此, 本文在充分整理和研究两岸职业资格制度及其标准化现状和开展两岸具体职业资格的技术标准内容比对的基础上, 深度挖掘两岸职业标准的共性基础与差异特征, 提出切实可行的两岸职业标准共通对策建议。

## 1 两岸职业资格制度概述

大陆职业资格制度的发展历经1949-1993年的探索发展期、1994-2012年的建立规范期、2013年至今的深化改革期<sup>[9]</sup>。大陆职业资格包括国家职业资格和职业技能等级, 其中国家职业资格分为专业技术人员职业资格(共计59项)和技能人员职业资格(共计13项)。为规范水平评价类技能人员职业资格的社会化评价工作, 大陆全面推行职业技能等级认定制度, 与国家职业资格相衔接。该职业技能等级认定制度以国家职业技能标准为评价准则, 通过在国家 and 地方人社部门备案的用人单位、社会评价培训组织和技工院校开展职业技能等级认定工作, 颁发职业技能等级证书, 与国家职业标准对应工种就有600余项。

台湾地区证照分为4类<sup>[10]</sup>约540项, 具体来说:

(1) 专门职业及技术人员证照: 近百种, 依台湾地区所谓“专门职业及技术人员考试法施行细则”, 通过考试领证方能执业, 涵盖与民众公共利益密切相关的职业, 如土木技师、医师等; (2) 技术士技能检定证照: 分甲、乙、丙三级或单一级(如美容美发业技术士), 依据台湾地区所谓“职业训练法”, 由台湾地区“劳动力发展署”技能检定中心主办, 2025年检定职类213项且类别逐年更新; (3) 各行业主管机关制定的证照: 依具体证照法规设立考试制度, 部分证照及职能标准制定与业界合作, 如连锁加盟、物流等人才认证; (4) 民间专业团体或机构的证照: 无法规依据, 效用由市场认可度

决定、涵盖金融、计算机类和一些国际认证证照，如精算师(SOA)等。

2025年台湾地区各目的事业主管机关公布其所辖证照共计402项，约占上述证照总量的74%，按证照核发部门分布情况见表1。其中，台湾地区行政管理机构各行政事务主管部门核发证照数量最多，有194项，占比近半；其管辖的技术士证照仅83项，占总技术士证照数量的39%。另外，按证照效用有4类：从业必备、非必备但应置一定比率、无须具备但给予优先聘用或加薪和无须具备也无优先聘用或加薪。大陆要求除准人类职业资格外，一律不得与就业创业挂钩，而台湾地区在证照为“非必备”和“无须具备”时仍有人员配备比率要求和相关激励措施，通过柔性政策提升证照的社会接受度。

表1 台湾地区各目的事业主管机关所辖证照

核发部门		证照数量/项
台湾地区各目的事业主管机关依规定核发证照(350项)	台湾地区考试主管部门专门职业及技术人员考试执业证书	73
	台湾地区劳动事务主管部门技术士证	83
	台湾地区行政管理机构各行政事务主管部门核发证照	194
台湾地区各目的事业主管机关依照规定委托公私私立机构核发的证照		9
台湾地区各目的事业主管机关依法规认证或认可的机关或公私私立机构核发证照		43

综上所述，两岸职业资格种类数量接近，但大陆国家职业资格由各行业主管部门具体实施，职业技能等级认定也采取中央与地方分级管理模式，实施单位需在各级人社部门备案，整体上主要依赖行政手段规范职业资格运行机制。相较之下，台湾地区证照颁发部门虽呈现分散化特征，民间认证机构参与度较高，但由台湾地区目的事业主管机关所辖的400余项证照均有明确法规或规定作为实施依据，其证照的法律地位、职业范围、评价程序

及管理机制均通过所谓“立法”手段实现系统性约束，形成“法规先行、多元参与”的制度框架。这种以法律框架保障职业资格运行、平衡主管部门监管与社会参与的模式<sup>[14]</sup>，对大陆推动职业资格制度法治化、提升社会力量参与效能具有借鉴意义。

## 2 大陆职业资格制度的标准化建设现状

目前，大陆职业资格制度下的职业标准体系是由国家职业标准、行业企业评价规范、专项职业能力考核规范等构成的多层次、相互衔接的有机整体，已形成“国家-行业-地方-团体-企业”的五级标准体系，具体统计见表2。

表2 大陆职业标准数量统计表

国家标准		行业标准	地方标准	团体标准	总计
国家职业标准	其他相关				
615	43	160	180	580	1578

由人社部制定并发布的国家职业标准共615项。其中，技能类职业的“国家职业技能标准”(582项)和专业技术类职业的“国家职业技术技能标准”(33项)。技能人员职业标准体系建设较为系统和完善，与职业技能等级认定涉及的职业工种具有对应关系。本文还选择“技能”“人员”2个主要关键词展开其他相关标准检索：一是国家职业标准之外的相关国家标准共计43项：除涉及具体工种技能规范的技术标准之外，还涵盖人员技能评定、资格鉴定/考核和培训规范等管理类标准；二是行业职业标准共计160余项：涉及交通运输与物流、农业与食品加工、能源与电力等七大领域，精准对接各行业核心岗位需求，也包含技能评定、资格鉴定/考核等管理类标准；三是地方职业标准共计180项：紧密结合本地产业优势，如山西聚焦种养殖(40项居首)、辽宁布局数字经济、江苏深耕高端制造等，同时完善资格考核、培训和竞赛标准，构建地方特色职业能力标准体系；四是团体职业标

准制定数量高达580项；以团体标准的专业性与灵活性，快速响应新兴职业（如直播电商、ESG管理）和细分行业领域需求，填补国家、行业和地方职业标准空白；五是企业技能规范：数量较多，未做统计，是企业根据自身需求自主制定的内部技能等级标准，并于以自我声明公开（以上数据统计时间均截至2025年5月）。

综上所述，大陆以国家职业标准为基础，行业、地方、团体和企业标准作为补充和完善，围绕不同行业领域从业人员的能力评价、技能评定、资格认证、操作和培训规范等方面制定了1500余份技术和管理类职业标准，构建起覆盖传统产业与新兴领域的行业职业能力标准框架体系，促进各领域产业规范化管理与高质量发展。但目前大陆职业资格制度的标准化建设还存在以下问题：一是职业标准制定周期长，标准建设滞后于产业需求；二是标准体系内部缺乏协调统一，地方职业技能等级认定过程中出现采用标准不统一的现象，影响职业资格证书权威性<sup>[12]</sup>；三是部分重点领域职业标准空白（如乡村旅游）<sup>[13]</sup>及新兴职业标准亟待完善<sup>[14]</sup>。

### 3 台湾地区证照制度的标准化建设现状

目前台湾地区证照制度的标准体系分类主要如下：（1）职类基准：共计864项，是以台湾地区职业分类为基础，为完成特定职业或职类工作所应具备之能力组合，其中有294项职类基准与台湾地区各目的事业主管机关所辖的137项证照对应；其前10个领域数量分布如图1所示，以“制造”领域居首（192项，占比22.2%），“营销与销售”和“科学、技术、工程、数学”领域次之（各85项，分别占9.8%）。

（2）技术士技能检定规范分为共用规范和各职类规范。其中，共用规范涉及“职业安全卫生、工作伦理与职业道德、环境保护和节能减碳”4个项

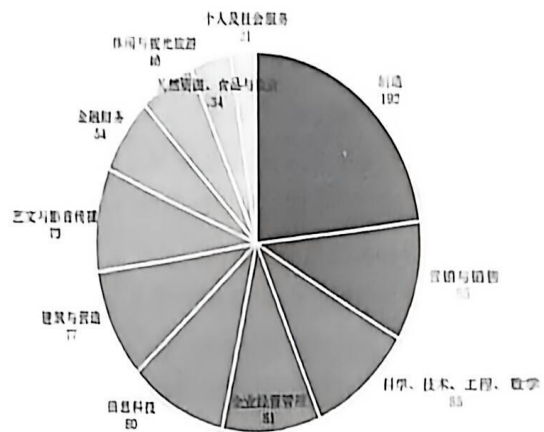


图1 台湾地区职能基准的前十领域分布情况

目、及食品安全卫生及营养、资讯、美容美发等相关职类共用规范；各职类规范共计139项，规定具体技术士技能检定及考核的方式及内容标准，由台湾地区行政管理机构“劳工委员会”编制，与上述213项技术士证照一一对应。

（3）行业公会认证和企业内训认证：主要指由行业协会制定的专项能力认证标准及台湾地区大型企业自主设计的岗位技能标准，由于该类职业标准文本较为分散，本文无法一一进行检索。另外，台湾地区证照管理规范多以具体证照法规、管理条例、行业人员设置管理办法或资格训练规则等众多细化的部门规章制度来进行规范，并未以标准的形式展示<sup>[15-16]</sup>。

由此可见，台湾地区证照标准主要由职能基准、技术士技能检定规范和行业协会能力认证标准和企业岗位技能标准组成。其中职能基准与大陆国家职业标准功能类似，均为对应职业的能力要求标准，但大陆国家职业标准的内容中还涉及技能鉴定要求，且大陆其他行业、地方团体标准中也有涉及多种具体工种技能鉴定的标准，该部分内容和相关标准与台湾地区技能检定规范相对应；台湾地区行协会及企业标准分布较为分散，而大陆在行业、团体职业标准制定和信息化管理等方面经验丰富，亦为台湾地区优化其证照标准体系提供了参考路径。

## 4 两岸具体职业标准比对

### 4.1 比对标准的选择

本文选取大陆养老护理员与台湾地区照顾服务员这两种技能人员职业资格进行比对研究。首先从定义来看,大陆养老护理员指从事老年人生活照料、护理服务工作的人员,而台湾地区照顾服务员指负责老人日常生活照顾服务的人员,两者定义一致。其次,从证照效用和职业标准来看,大陆养老护理员是水平评价类职业资格,不与就业创业挂钩,其职业技能标准为《国家职业技能标准养老护理员》(2019年版),而台湾地区照顾服务员证照是从业必须具备的,对应台湾地区居家照顾服务员“3级”和“4级”职能基准。接下来,本文就大陆养老护理员和台湾地区照顾服务员两个职业标准中的职业概况和工作要求展开比对。

### 4.2 职业概况对比

对于职业标准编码来说,大陆养老护理员遵循《职业分类大典》为“4-10-01-05”,分类以工作性质为核心,兼顾技能相似性;台湾地区照顾服务员职能基准代码由“职类别代码+职业别代码-基准序号+版本号”组成,如“PIC5320-001v4”和“PIC5320-002v3”,其中“职类别”指由同一领域知识与技能相近工作集合,分类更聚焦技能水平相似性。

对于职业技能等级来说,大陆养老护理员划分为初级工、中级工、高级工、技师和高级技师;台湾地区职能级别以“工作场景复杂性”和“监督依赖度”为依据划分为6级,台湾地区照顾服务员职能基准为“3级”和“4级”。两者对应的职业功能和主要职责如下:(1)大陆初级工、中级工聚焦“生活照护”“基础照护”“康复服务”职业功能,中级工新增“心理支持”职业功能;高级工加入“培训指导”职业功能,开始从执行者向技术指导者转型;技师与高级技师则侧重“照护评估”“质量管理”等管理类职业功能,体现“技术+管理”的复合能

力培养,整体形成“基础操作—专业技能—管理职能”的纵向晋升通道。(2)台湾地区照顾服务员职能基准“3级”主要职责为“身体照顾服务”“清洁与沐浴”“健康维持”“协助服务对象日常生活活动能力之维持或增进”“家务和庶务服务”“餐饮服务”“紧急/意外/特殊/异常事件处理与安全维护”,侧重常规操作与少许判断能力;“4级”主要职责为“提供服务对象及其家庭照顾者个别化需求协助”“预防引发其他失能或加重失能之服务”“失智症问题行为对应服务”,强调专业知识应用与独立决策能力。值得注意的是,台湾地区照顾服务员标准内容未涉及管理类职能,等级定位集中于服务执行层面,其职业基准分级参考新加坡、中国香港资历架构,可与其他地区资历框架接轨,便于区域间职业流动。

### 4.3 工作要求比对

#### (1) 要素匹配

工作要求是职业标准的核心内容,大陆与台湾地区职业标准中相关要素的对应关系见表3。由表3可见,大陆“职业功能”“工作内容”“相关知识要求”与台湾地区“主要职责”“工作任务”“知识”一一对应;大陆“技能要求”是工作内容的细分,强调能力描述的具体性、可量化及可操作性,而台湾地区“能力内涵”的描述被拆分成“行为指标”“工作产出”“技能”这3个要素来细化要求,特别是“工作产出”要素以工作表格等可视化手段体现服务效能,内容架构更完整,操作指引更明确。

#### (2) 具体内容比对

以台湾地区照顾服务员(3级)“餐饮服务”为例,其工作任务分为协助进食和备餐服务两部分,与大陆初级工、中级工的“饮食照护”比对(大陆更高等级别未涉及);从技能要求上来看,整体要求高于大陆初级工,其协助进食的管灌操作、餐具消毒等技能与大陆中级工鼻饲护理相当,备餐服务(食材选择、安全备餐)要求高于大陆中级工,大陆则侧重进食体位摆放、噎食应急处理等实操能

表3 两岸职业标准“工作要求”的要素比对

大陆		台湾地区	
项目	说明	项目	说明
职业功能	从业人员所要实现的工作目标,或本职业活动的主要方面	主要职责/ 工作任务	依据该职业之主要工作进行分析,分层展开主要职责、工作任务等
工作内容	完成职业功能所应做的工作,是职业功能的细分		
技能要求	完成每项工作内容应具备的能力,列出具体、可量化、可操作和可独立完成的技能要求	行为指标	需描述应有的行为或产出
		工作产出	以书文件图表等有形交付标的为主
		技能	指执行某项任务所需具备的能力
相关知识要求	达到每项技能要求必备的具体的知识点,与技能要求相对应	知识	指执行某项任务所需了解可应用于该领域的原则与事实

力。从知识要求上来看,台湾地区强调营养学、疾病饮食原则及食品安全,知识体系更完整;大陆聚焦进食风险识别(如噎食救护)、鼻饲操作规范,更贴合机构化护理场景。可见,两岸在餐食服务的技能实操与知识体系上各有侧重,台湾标准覆盖更全面且注重营养与安全,大陆则聚焦机构护理中的应急处理与操作规范,体现出不同护理场景下的需求差异。

另外,以台湾地区照顾服务员(4级)“失智症问题行为对应服务”为例,与大陆初级工、中级工和高级工的“失智照护”比对:从技能要求上来看,大陆初级工仅需基础观察,中级工聚焦行为识别,技能递进且侧重风险控制;台湾地区侧重问题行为分析、家庭沟通、冲突管理等综合应变能力,与大陆高级工“特殊异常行为应对”技能相当;台湾地区还强化“家庭照顾者教育”等支持技能,可填补大陆标准相关技术内容空白。从知识要求上来看,大陆初、中级工知识呈“基础概念→安全环境要点”递进,而台湾地区涵盖失智症生理、心理和社会多维度成因、社会资源运用等跨学科知识,与大陆高级工部分重叠但更具广域性。

#### 4.4 比对小结

大陆养老护理员与台湾地区照顾服务员两者定义一致,但职业标准编码方式不同:大陆按工作性质分类,台湾地区依知识技能相似职类划分,这源于两岸职业分类体系的差异。在职业技能等级设置上,大陆体现操作者到管理者的职业发展路径,

注重养老护理人才培养,而台湾地区侧重情境适应与服务灵活性,强调专业化导向,可探索优势互补、共同提升养老服务水平。最后经比对,大陆养老护理员与台湾地区照顾服务员职业标准具备互补性融合基础:一是在核心服务领域(饮食照护、失智照护)存在职业功能和能力等级对应关系,具备直接采认或简化互认的条件;二是技能侧重方面:大陆聚焦机构化实操与应急处理能力(适配养老机构标准化护理场景),台湾地区强调综合应变与家庭支持(适配社区及家庭照护场景),且台湾地区知识体系覆盖多维度跨学科知识,知识架构更完整。通过两岸养老照顾从业人员共通技能标准的制定可形成场景互补,填补彼此标准空白,从而构建覆盖全场景的养老照顾职业标准体系,为两岸人才流动与产业融合提供技术支撑。

## 5 推动两岸职业标准共通的对策建议

综上所述,本文依据两岸职业资格制度及其职业标准体系共同发展的需求,建议深入开展两岸职业标准共通工作,探索推动两岸职业融合发展新路,真正实现两岸职业资格互认互通。具体对策建议如下:

第一,成立两岸职业标准共通促进会。为加强组织保障,建议成立两岸职业标准共通促进会,以民间行业协会为主体,吸纳两岸企业、标准化研究机构参与,由职能部门担任指导单位,下设重点行

业专业委员会（由两岸领域协会共建），负责推动标准对接、认证协作、信息共享与政策协调，构建长期组织支撑平台，为官方合作铺路，保障职业标准共通工作持续稳定推进。

第二，建设两岸职业标准共通信息与服务平台。从两岸职业标准比对看，存在标准数量多、术语差异和比对工作繁琐的问题。建议建设两岸职业标准共通信息与服务平台，集最新政策、职业资格目录查询功能，运用大数据与云计算技术实现两岸职业术语智能对照、标准动态更新及技术标准智能比对等功能于一体，为两岸职业标准共通构建数字化基础设施。

第三，探索两岸重点领域职业标准共通试点：建议充分调研两岸产业人才需求及现有两岸行业标准共通成果领域，遵循“急需先行”原则，选定集成电路、养老照护等3~5个重点领域，在行业政策支持下，由专业委员会推进共通标准制定与资格互认试点，积累经验后复制推广，促进多领域标准融合共通。

第四，设立职业标准共通协作专项基金。建议设立“职业标准共通协作专项基金”，由政府、行业协会、企业等共同出资，委托相关金融机构管理，用于重点领域标准共通试点、项目研究、标准制定及人才培养，为两岸职业标准共通工作的跨境合作提供资金保障。

第五，加强标准复合型人才培养。建议构建“两岸标准专家库”，遴选两岸行业精英组建核心团队，同时设立专项人才培育计划，依托两岸行业协会定期开展政策、标准、技术等主题培训与交流互动，系统培养熟悉两岸职业制度的复合型人才，为标准共通工作提供可持续的智力支撑与人力保障。