

职业资格相互认可： 促进跨国流动就业

卢敏

职业资格相互认可是国际上正在兴起的相互认可制度的重要内容。对于促进人员的流动，尤其是专业服务人员在全球范围内的跨国流动，增加就业和创业机会，提高专业服务人员的就业层次和就业质量，加强经济技术的深层次交流与合作，推动经济发展和社会进步，具有越来越重要的现实意义。为促进我国专业人员跨国流动就业，本文在总结国内外经验的基础上，提出了我国应积极推进职业资格相互认可工作的若干政策建议。

职业资格互认的基本内涵

职业资格互认实质是适应经济全球化的需要，允许不同性质的管制机构共同合作，允许专业人员组织及许可机构参与相互认可协定的谈判，更好地表达自己的特点、需求与意愿，通过相互学习、交流和借鉴，改善专业服务，促进全球范围的专业服务和专业人力资源的优化配置。开展职业资格互认，既是保护本国经济技术的重要手段，也是开展学术技术交流，拓展经济、技术和人力资源合作的重要途径。

在一定意义上，职业资格互认是服务贸易的突破口，也是劳动保障工作有待拓展的新领域。WTO《服务贸易协定》第7条是职业资格互认的主要国际规则。我国在入世承诺中赞同对部分专

业服务人员的职业资格予以认可。

实践中，对职业资格的互认主要表现为执业资格互认，即东道国不能因为从业者未取得其国内授予的执业资格证而阻止他们进入本国市场从业。但相互认可执业资格证不等于获得工作，而只是在另一国获得工作的非常具有竞争力的条件之一，特别是专业人员希望在东道国须获得许可的部门从业，则获得相互认可可是准入的金钥匙。

我国职业资格互认的初步实践与探索

职业资格互认是促进专业服务人员“请进来”和“走出去”的捷径。我国急需的外国专业人员，可以更便利快捷地进入我国市场并提供服务；我国的专业人员也可以更便利快捷地进入外国的市场并提供服务。我国在这方面的初步探索主要表现为：

其一，根据我国的入世承诺，我国已经承诺对其他世贸组织成员开放专业服务领域中的法律服务（不包括中国法律服务）、会计、审计和簿记服务、税收服务、建筑设计服务、工程服务、集中工程服务、城市规划服务（城市总体规划服务除外）以及医疗和牙医服务等7个行业，未承诺开放兽医、助产士、护士、理疗医师和护理员等服务行业。在资格认可方面，我国允许在其他成员方

已经获得执业资格、满足执业年限等要求的法律服务、建筑设计服务、工程服务、集中工程服务、城市规划服务、医疗和牙医服务等行业的服务提供者在我国提供服务。我国承认他们在其本国（地区）获得的执业资格，不要求他们参加我国的有关资格考试、取得执业资格证。但我国对税务服务人员的资格未作限制。

总的来看，我国作出的入世承诺实际上是一种单边认可。WTO中每个成员作出的承诺各有不同，我国作出的这些承诺，其他成员未必就对等开放。比如外国的医生可以在申请许可后在我国执业，但我国医生的执业资格在国外不被认可，还须进行再次考试，获得执业资格才能从事医疗服务，其结果可能导致我国专业服务人员并未“走出去”。不过，我国作出的这些承诺一方面是基于政治上的考虑，尽快加入世界贸易组织，逐步融入多边贸易体制；另一方面，我国对外开放一定的服务市场，认同外国或地区的专业服务人员的执业资格，有助于引进先进的专业服务，改善国内专业服务质量，相互学习，相互交流，逐步加快我国专业服务国际化的进程。

其二，在双边、多边层面，我国通过自由贸易协定的谈判，通过参与方相互的合作和交流，促进执业资格的互认，方便了我国和外国专业人员的相互

往来。如我国大陆与香港于2004年签订的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(简称CEPA)中包含了对专业人员资格的相互认可条款。其第15条第一款规定:“双方鼓励专业人员资格的相互承认,推动彼此之间的专业技术人才交流。”我国大陆与香港互认专业资格,是地缘经济合作的推动,是基于大陆和香港的文化同根同源、语言相通、教育体制、实践培训范围等方面存在一定的类似性,通过两地专业人才的流动,扩大“溢出效应”,突破各自专业服务发展的市场瓶颈和人才瓶颈,推动内地和香港专业人员的交流。

此外,我国与东盟的自由贸易协定、APEC中都包含了对专业人员资格的相互认可条款。

从我国的相关实践来看,相互认可执业资格是一项非常庞大的工程,客观上需要制度上的衔接、技术上的协调,否则会影响其进展。为逐步融入国际化,促进我国专业人员的对外交流,我国应在这方面积极参与。目前,我国与澳大利亚、新西兰正在就达成自由贸易协定进行谈判,主要就中医、中文教师、厨师等服务的资格互认进行磋商。与巴基斯坦、智利的谈判已经启动,下一步拟与韩国进行谈判。

推进我国职业资格互认工作的政策建议

从实际出发,坚持对等原则

由于服务贸易的复杂性,各国普遍认为服务业的开放应遵循逐步推进的原则。首先应在保障基本利益的前提下,从我国国情和经济发展需要出发,实事求是地选择资格互认的行业,对涉及重大公共利益的行业应谨慎斟酌,不能一味扩大开放。同时应坚持对等原则,通过与其他国家或行业机构谈判,签署协

定或安排,而不宜对其他国家授予的执业资格自动给予承认。

执业资格互认由于涉及方方面面的利益,若要在短期内彻底实现完全的互认是存在一定困难的。但可以将之分为若干阶段、若干方面进行逐次认可,在策略上采取先易后难,逐步推进的方式。资格互认主要涉及教育或培训、实践经验和相关资格考试的认可,因此可以在这几个方面逐个突破,最后实现比较系统的认可。实践中我国在这方面作出了一定的努力,比如通过先互认会员资格,然后经过一段时间的培训或获取一定年限的执业经验,从而可以申请相应的执业资格,如我国注册会计师协会与特许公认会计师公会(ACCA)现正商讨互认协议,希望最终达成两会会员能够同时成为对方公会会员。

履行国际义务,建立健全相关制度

资格互认应遵循一定的规则,即资格要求、许可要求等以客观、透明的标准为依据,对服务提供者资格、能力的要求不超出为保证服务质量所必需的限度,许可程序本身不构成对服务提供的限制。对于已经承诺开放的专业服务行业,各成员得规定适当程序,验证来自其他成员的专业人员的能力。从现行有关法律规范来看,有关专业服务的立法大多规定外国专业服务人员在中国执业活动,由相关主管部门另行制定管理或按照对等原则,这些规定仅仅是一些原则性规定,无法保证客观、透明,在今后的立法过程中需要加强。对有的专业服务行业如税收服务,还没有可以适用的规定,应当抓紧制定。此外,还应应对审核外国执业资格证的程序加以研究、制定,并遵循非歧视的原则。

建立健全就业促进制度

执业资格互认的最终目的是促进人员流动。世界上许多国家都把境外就业

作为扩大本国、本地区就业渠道和发展经济的一个重要手段。2006年全球流动就业人数达到1.9亿人,中国境外就业人数也比2005年增长了34%。经济全球化带来了人力资源的跨国流动,也带来了一个更为开放、充满活力的劳动力市场,因此,如何促进就业,如何规范中国人境外就业和外国人在华就业,应是我们面对的问题。目前,我国起草了《就业促进法(草案)》,正在征求意见,一些专家学者建议在草案中增加相应条款,明确中国人到境外就业和外国人在华就业的政策、管理、服务、监管的特别规定,或另立法加以规范。这些建议实际上为执业资格互认的实施提供了配套制度保障,有利于执业资格互认的政策得以落实。

推动相互合作,积极参与规则的制定

执业资格互认是加快专业服务全球化的制度保证,同时也是全球化的必然要求。全球化的背景使得各参与方的利益存在共性,而且互认的前提是参与方的管理体制相互衔接,因此,执业资格互认需要各利益相关方的合作。我国在推动执业资格互认的过程中,应对不同国家的管理体制差异加以比较,加以借鉴,相互交流,相互融合。制定国际普遍认可的专业服务标准,更有效地促进执业资格互认的达成。我国应加强区域协调,加入已有的谈判,或进行新的协定或安排的谈判,积极参与规则的制定,通过相互磋商,在参与专业服务标准的制定过程中合理借鉴他国经验,以更好地构筑国内的制度,并促成与其他国家的相互认可。



作者单位:厦门大学法学院