

国际视野下的中国资历框架研究*

□陈丽 郑勤华 谢浩 沈欣忆

摘要: 终身教育体系建设的本质是制度创新,核心任务是建立一套鼓励终身学习、支持终身学习的制度,其中资历框架是最基础的制度,只有以资历框架为基础,其他制度才能逐步建立起来。我国目前尚未建立系统完整的国家层面的资历框架,虽对资历框架建设作了政策准备,但颁布的政策主要提出继续教育的学分累积与转换制度的重要性,并未明确资历框架的核心制度、运作机制、管理模式、实施主体等;国内关于资历框架的研究主要是国外经验介绍以及对资历框架中关键制度“学分银行”的探索,而对资历架构整体的认识及其对终身学习体系建设的重要意义还有待进一步深化;我国的资历框架相关实践已经积累了大量的宝贵经验,但实践探索的范围还非常有限,尚未形成完善的学习成果认证机制和组织机构,无法从根本上构建完整的“学分转换体系”。从国际经验看,建立资历框架也是破解当前我国终身教育的制度瓶颈,切实推进我国终身教育实践的关键。资历框架的建立应列为重点工程尽快开展,立法和质量保证是资历框架顺利实施的法律保障和质量保障。

关键词: 资历框架; 基础制度; 国际经验; 实践现状; 终身教育

中图分类号: G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5195(2013)04-0009-10 doi:10.3969/j.issn.1009-5195.2013.04.002

* 基金项目: 北京市教育科学规划 2012 年重点课题“我国高等远程教育质量保证模式及标准研究”(CIA12120)。

作者简介: 陈丽, 博士, 教授, 博士生导师; 郑勤华, 博士, 副教授, 硕士生导师; 谢浩, 博士研究生, 讲师; 沈欣忆, 博士研究生, 北京师范大学远程教育研究中心(北京 100875)

一、资历框架在终身教育体系中的定位和重要性

构建终身教育体系是世界教育史上又一次革命性的发展,是一场综合的、全方位的变革与创新过程。它涉及了教育系统内部要素的变革,例如,学校教育体制、教育内容、资源形式、学习环境、教育手段等诸多方面的改革;涉及了教育外部要素的变革,例如:人力资源管理制度等方面的改革,还需要建立各类教育经历之间、教育经历与社会实践经历之间的有机衔接。显然,这是一项非常宏大且艰巨的制度变革,从哪入手?如何着手?这是具有空前挑战性和考验性的问题。

我国终身教育体系制度建设是沿着三个线索展开的:(1)以城市为单位的学分银行,对高职、成人学校、电大、自学考试进行整合,学生在上述各类教育中获得的学分经过确认可转为其他类教育的学分。以城市为单位的学分银行只能在城市内部有效,并且只实现了部分教育经历的衔接。(2)中央广播电视大学的试点项目——“国家继续教育学习成果认证、积累与转换制度的研究与实践”项目,目前,从项目的设计看,其重点仍在办学层面,尽管将“继续教育学习成果认证框架建立”列为建设任务,但仍只关注教育内部成果的认证,没有考虑如何建立教育经历与工作经历之间的衔

接。国家层面的试点工作也停留在教育内部各类经历的衔接。(3)以行业和职业为核心的资历框架建设,其重心虽然在于人才培养的标准建设,但从其内涵和操作的规范性来看,就是该行业或职业领域的资历框架,难以支撑其与教育系统之间的衔接。在实践中,表面上这三个线索的工作轰轰烈烈,但本质上各行业、城市、教育系统和人力资源管理部门的制度之间仍然是各行其是,三个线索的制度建设都遇到掣肘,难以逾越。学习成果认证的现实距终身教育立交桥的理想尚有很远的路程。

对照国际经验,不难发现,我国终身教育体系的制度建设是从各个系统内部学习成果认证制度建设入手的,忽略了更为基础的制度建设,但各个系统内部的认证制度,以及系统之间的学习成果认证制度都要以更为基础的制度为前提。世界上,142个国家终身教育体系的制度建设都是从更为基础的制度“资历框架”的建设入手的。资历框架的英文表述是“Qualifications Frameworks”,欧盟将资历框架定义为“是一个反映能力水平(学习结果)的等级体系,其中包括等级、各个等级的能力水平要求。资历框架可以囊括从出生到死亡的所有等级,也可以只包括特定阶段的若干等级。但所有资历框架的建立都旨在建立教育系统和劳动力市场之间认证制度的衔接”。(Commission of European Communities, 2005)例如,香港的资历框架包括7个等级,

等级的能力水平是通过5个通用能力的水平来界定的,分别是:批判性思维能力、问题解决能力、沟通能力、运算能力和信息素养。资历框架的目的是建立能力水平的阶梯,使学习者具有明确的学习方向。资历框架适用于各类教育经历和工作经历。各类教育系统和职业领域可以在资历框架内,细化本领域各等级的指标,实现同水平各类学习成果的相互认可。实践证明,资历框架不仅是实现国家内部各种类型学习成果认证的制度基础,也是实现国际范围内学习成果认证的制度基础。例如,香港已经与苏格兰等国家和地区建立了基于资历框架的学习成果的认证制度。

显然,我国尚未建立、甚至尚未规划建立资历框架类制度。笔者认为,建立资历框架迫在眉睫,应列为重点工作尽快开展。本文将深入分析我国终身教育制度建设的现状,详细列举国际成功经验,并对我们建立资历框架提出具体的操作建议。

二、我国关于资历框架及相关主题的研究与实践现状

我国尚未建立系统完整的国家层面的资历框架,但近年来在该领域,业已开展了初步的研究,颁布了相应的指导性政策,并通过项目的形式在部分地区、机构开始了有益的实践尝试。

1. 资历框架建设的政策准备

我国在资历框架的政策准备上,近年来影响最大、表述最具体的政策是两个文件,分别是2010年先后颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)和国务院办公厅《关于开展国家教育体制改革试点的通知》(以下简称《通知》)。

《纲要》阐述我国教育发展任务时,在“继续教育”章节,提出要“搭建终身学习‘立交桥’。促进各级各类教育纵向衔接、横向沟通,提供多次选择机会,满足个人多样化的学习和发展的需要。”“建立继续教育学分积累与转换制度,实现不同类型学习成果的互认和衔接”。

《通知》提出了教育改革的重点任务及试点地区、学校,专项改革试点中第5项任务是“改革人才培养模式,提高高等教育人才培养质量”,其中,与资历框架有关的是提出“探索开放大学建设模式,建立学习成果认证和‘学分银行’制度,完善高等教育自学考试、成人高等教育招生考试制度,探索构建人才成长‘立交桥’(北京市、上海市、江苏省、广东省、云南省、中央广播电视大学)。”在这两个文件的基础上,我国北京、上海等

城市也先后在本地区的教育发展规划中,对终身学习立交桥和学分银行的建设做出了规定。

分析这些文件不难看出,目前在资历框架建设的准备方面,既有政策集中在“学分银行”的建设,希望以学分银行统筹继续教育的横向贯通和纵向联接,成为终身教育的成果认证载体。在《纲要》中将立交桥定位于终身学习,促进继续教育的发展,而在《通知》中将其定位在高等教育,以6所开放大学建设作为高等继续教育学习成果认证的载体。在此之后,开放大学也充分用足该政策,进行了有益的尝试,笔者在后文将进一步介绍。

应该看到,我国颁布的政策已经切实表明资历框架是终身教育体系建设的制度基础,期望以资历框架中相应的“学分银行”、“学习成果认证”等制度统筹考察终身学习的全过程。但目前已颁布的政策主要是提出了继续教育的学分累积与转换制度的重要性,并未明确资历框架的核心制度、运作机制、管理模式、实施主体等,对于国家资历框架的建设还处在起步阶段。

2. 资历框架建设的理论探讨

随着世界范围内资历框架建设实践的发展,我国的学者们也逐渐开始关注该领域,并从介绍国际经验出发,开展了大量的理论探讨和研究。

对国际经验的介绍借鉴,主要集中在英国的资历框架(NQF)、澳大利亚的资历框架(AQF)、欧洲资历框架、香港资历框架、南非国家资历框架等。这部分研究多从各国(地区)资历框架提出背景、框架内容、实施保障等方面对境外实践进行分析,并对中国的实践提出相应的建议,这些建议可以归结为加强立法,保障实施;部门分工,各司其职;统一框架,学分互认;行业导向,面向实践等。此外,还有大量的研究虽然不是直接指向资历框架,但其涉及的内容是资历框架建设的核心制度,如学分银行和先前学习成果认证等。此类研究也多从境外的经验入手,分析其特点从而为中国相应制度建设提供借鉴。

在介绍国际经验的基础上,我国的学者也开始探讨中国资历框架的相关问题。应该说,整体针对资历框架的进行设计讨论的文献很少,更多的话题仍然集中在“学分银行”建设,包括“学分银行”的功能定位、“学分银行”制度的组成要素与运行框架、“学分银行”的构建策略、“学分银行”的管理模式等。

目前我国已有一些教育组织(如开放大学)和行政区域(如上海)开始建设“学分银行”,随着我国本土学分银行的实践开展,一些实践领域的

专家与学者开始反思和总结我国实践的具体经验。有些研究者提出了自己的看法,例如,我国“学分银行”的推行存在三大困难,即传统模式制约、制度本身存在操作性难点、政府相关措施和政策不到位增加了制度推行的难度;(邓澳利,2007)让不同层级学校实现学分互认是一条难以逾越的坎,“学分银行”的主体应当由一个独立的公共服务机构来承担,“学分银行”并不是开放大学的办学要件;(孔磊,2012)学分互认实质上是学生学习成果经第三方认证后得到的社会认可。这些为学分银行制度的完善提供了借鉴,并为最终中国资历框架的建设奠定了理论探索的部分基础。

总体来看,目前国内关于资历框架的研究,主要是国外经验介绍以及资历框架中关键制度“学分银行”的探索。对资历框架整体的认识及其对终身学习体系建设的重要意义还有待进一步深化。

3. 资历框架相关实践的发展

我国在资历框架领域的实践目前主要有三类主要模式,一是电大系统进行的以电大为中心,整合其他形式教育资源,进行宽进严出和开放式办学试点,并与自学考试平台开展合作互认的模式。教育部2012年批准的中央电大开展“国家继续教育学习成果认证、积累与转换制度的研究与实践”项目就是其中的典型模式。二是我国学习型城市建设中,城市终身教育体系建设中的学分银行建设,对高职、成人学校、电大、自学考试进行整合,某种教育的学分经过确认可转为其他类教育的学分,上海进行的以上海开放大学为中心的学分银行建设即是此类。三是以行业 and 职业为核心的资历框架建设,其重心虽然在于人才培养的标准建设,但从其内涵和操作的规范性来看,就是该行业或职业领域的资历框架。这方面的典型案例是教育部2011年实施的“卓越工程师教育培养计划”。

2012年6月教育部批准中央电大开展“国家继续教育学习成果认证、积累与转换制度的研究与实践”项目,对国家“学分银行”制度的框架标准、方式方法、体制、机制等进行研究,并结合开放大学建设开展“学分银行”的实践探索。中央电大之后提出了“制度体系建设、学习账户与终身学习档案建立、继续教育学习成果认证框架建立、信息管理平台建设、认证服务体系建设、‘学分银行’与资源中心‘前店后厂’互动”等六大主体建设项目和“为中职学生搭建终身学习‘立交桥’、在电大系统内开展深入实践以及为学习型组织提供定制服务”三个方面的具体运用。(李林曙,2012)先后与人社部、中国人民银行、国家统

计局、计生委、北大青鸟等合作,将国家职业资格证书、从业资格证书、岗位培训证书引入到学历教育中,实现非学历教育与学历教育的沟通,积累了学分互认与转换的经验。

同时,各地尤其是东部发达地区纷纷将学习型城市建设作为城市经济、社会发展的重要战略,而核心的制度建设就是资历框架中学分银行的实践。典型的区域包括北京、上海、慈溪、江苏。其中,上海市终身教育学分银行的建设最具有代表性。上海学分银行是以继续教育学分认定、积累和转换为主要功能的学习成果管理与终身学习服务平台。学分银行的学分分为学历教育、职业培训和文化休闲教育(社区教育、老年教育等)三类。其中,部分职业培训证书可转换为学历教育学分,文化休闲教育的学分不能转换为学历教育的学分。首批开放商务英语、工商管理6个专业,涵盖本科与专科层次。已有139种职业资格证书可以转换为学分。截至目前,参与学分互认联盟的高校有上海交通大学、同济大学等19所,市民进入其中任意一所学习并通过课程考核,都将在学分银行获得学分的积累。(上海市终身教育学分银行,2013)

除此之外,部分行业 and 职业领域的资历框架也在建设之中。教育部2011年开始实施“卓越工程师教育培养计划”,目标之一就是改革完善工程师职务聘任、考核制度。为此,教育部委托清华大学制定了三个层级的“卓越工程师教育培养计划”通用标准,将卓越工程师的培养分为本科、硕士和博士三个层次,并制定了相应的认证标准。(林健,2010)而江苏开放大学则依托其学分银行系统,搭建了美容师、化妆师职业资格证书认定的标准和认定的程序,并将从业经验和江苏开放大学的学历教育学分挂钩,形成相应的互认体系。

可以看出,我国的资历框架相关实践已经积累了大量的宝贵经验,但总体而言,目前不同形式教育间的沟通还主要是单向沟通,各级各类普通学校学历教育学分认定和累积与转换以及与职业学校学分认定、累积与转换相对来说比较容易;而学校学历教育学分和职业教育、继续教育领域内反映学习者学习与能力状况的职业培训证书以及通过培训、自学和在实践中学习等途径学习的成果沟通和衔接比较少,难度也更大。(郝克明,2012)无论是开放大学的实践还是地方学分银行的建设,这些探索的范围还非常有限,尚未形成完善的学习成果认证机制和组织机构,具体实施细则和可操作性措施也很少,无法从根本上构建完整的“学分转换体系”,更不用提资历框架了。

4. 评述

我国在资历框架建设领域已经开展了大量工作，从政策层面对终身学习立交桥建设提供了政策基础，从学术范畴对资历框架基本制度的构建方法及雏形进行了讨论，而实践也对操作层面上的发展策略进行了探索。但我们离建设系统科学的资历框架还有很长的路要走。

总体来看，由于对于资历框架的核心制度即统一的标准体系尚未建设，因此不可避免的出现了制度建设各自为政，从而使得资历互通难以保证。在我国继续教育不同形式之间，如开放大学、网络教育、自考等都在建设各自的学分银行系统；而在开放大学内部，现在已经建立并开始运作的学分银行系统就有各自独立的国家开放大学学分银行，江苏开放大学学分银行以及以上海开放大学为核心的上海市终身学习学分银行系统；各地建设学习型城市中的学分银行系统也都限于本地区的视角，将来的地区之间的学分互认和转换必将迎来新的困难。归根结底，资历框架的提出不应该是某个学校、某个地区、某个组织的个体做法，它是我国终身教育体系建设的制度基础，必然是国家层面要做的，需要在国家相关机构的统筹规划下，由各个行业、工会、学校及职业技能鉴定机构等共同参与并最终确定。在政策层面，我们从教育发展战略的角度提出了资历框架建设的重要性和意义，但认识还远远不够，资历框架的建设不仅是教育系统的问题，更是21世纪如何促进公民自身发展的制度基础，也是中国人力资源发展战略的核心，需要在中央政府层面统筹规划教育、人社等各部门以及各行业领域，共同完成这一体制机制创新。必须借鉴国外相关经验成果，优化顶层设计，构建资历框架的制度基础和实施策略，才能真正建立跨越各级各类教育以及从业实践经验积累的终身学习立交桥。

三、资历框架建设的国际现状

1. 澳大利亚的资历框架

澳大利亚为解决行业与职业结构的持续变化引起的需求，传统的教育体制落后难以适应社会经济的发展的问题，从1995年1月1日正式启动了“澳大利亚资历框架”（Australian Qualifications Framework, AQF）。它涵盖了澳大利亚所有义务后教育和培训颁发的资格证书，为所有义务后教育和培训的资格提供了一个全国连贯统一的框架。这一框架经过了十几年发展，已经出现了第四个最新版本，即《澳大利亚资历框架实施手册2007》，全面阐述了澳大利亚资历框架的相关事宜。

澳大利亚资历框架的证书总共包括了15种资格，分别是高中教育证书、一级证书、二级证书、三级证书、四级证书、普通文凭、高级文凭、副学士学位、学士学位、研究生证书、职业教育研究生证书、研究生文凭、职业教育研究生文凭、硕士学位、博士学位。这15种资格证书根据授权机构不同分为三类：普通教育部门、职业教育与培训部门和高等教育部门，详见表1（Australian Qualifications Framework, 2007）：

表1 澳大利亚资历框架

基础教育	职业教育与培训	高等教育
		博士学位
		硕士学位
	职业教育研究生文凭	研究生文凭
	职业教育研究生证书	研究生证书
		学士学位
	高级文凭	副学位/高级专科文凭
	普通文凭	普通文凭
高中教育证书	四级证书	
	三级证书	
	二级证书	
	一级证书	

不同部门颁发的资格证书之间不存在标准化的排名或等价，因为这些学历承认不同类型的学习，反映了各部门的鲜明的教育职责。然而相同的资格由多个不同的部门来授权（比如普通文凭、高级文凭），尽管部门不同，但它们是等价的。

澳大利亚的资历框架将中等教育与高等教育和职业教育与培训紧密联系起来，建立了全国统一的资历框架，其主要特征如下：

（1）提供义务教育后全国一致性学习成果的认证；（2）发展灵活途径，以帮助人们更容易地穿梭于教育与培训之间，同时在这三个部门及劳动力市场间提供先前学习认证的基础：包括学分转移和经验认证；（3）整合和简化参与者的需求：包括员工、雇主及有兴趣的组织；（4）提供弹性以符合教育培训多样化的目的；（5）鼓励通过教育与培训来发展个人，以提高获得资格的机会，清楚规定了达成目标的途径，为终身学习做贡献；（6）鼓励提供更多更高品质的职业教育与培训，通过满足个人、工作场所及职业的需求，促进经济发展；（7）促进国家与国际之间关于澳大利亚资历框架的认可。

澳大利亚资历框架的证书，是由国家委派的认证机构来颁发，是对个人学习结果及能力的认可。

各部门所提供的资格都要经过一定的认证程序,由澳大利亚资历框架咨询委员会设置的注册培训机构(Registered Training Organizations,简称RTO)来颁发。为了使普通教育部门、职业教育与培训部门和高等教育部门相互衔接,需要对先前学习结果的认证,对其非正式学习、已经取得的学习成果进行认证。在职业教育与培训部门经过认可可以完全获得一种资格证书,但是在教育部门(普通教育部门、高等教育部门)一般情况下都需要一定年限的脱产学习才能完全获得资格证书,先前的学习结果可以转换相应的学分,缩短学习年限。

澳大利亚的资历框架对于全世界来说,都是一个非常成熟、可实施的框架,具有非常高的借鉴意义,就像一座桥梁,将普通教育部门、职业教育与培训部门和高等教育部门架构在一起,作为全国后教育阶段的一个整体,对其资格进行相应的规划,提供灵活的学习方式并具有整体连接性。可以使学习者在同一类教育部门中从一种资格上升为其他较高层级的资格,实现了纵向的连接,也可以使学习者实现在普通教育部门、职业教育与培训部门和高等教育部门之间的跨部门资格衔接,实现其横向连接。

2. 英国英格兰、威尔士和北爱尔兰资历框架

20世纪80年代,英国政府对终身学习产生了兴趣,并且当时的思潮认为提高资格水平是个人的责任而不是政府的责任,资历框架在此背景下应运而生。英国的资历框架可以追溯到1997年“资格与课程委员会”的成立,其任务就是,就是“对课程、考试、评价和资历证书进行开发和现代化工作,以建立一个世界级的教育和培训体系”。(董秀华,2009) 这为现在看到的英国资历框架奠定了基础,我们所讨论的资历框架是在2004年9月1日开始实施生效的新版本,取代了2000年5个等级资格版本。

鉴于英国的国情,英国的苏格兰地区的教育体系是独立于英格兰、威尔士及北爱尔兰的,所以我们所讨论的英国的资历框架实际上指的是在英国的英格兰、威尔士和北爱尔兰地区实施的资历框架,我们在此称为英国的资历框架。英国资历框架(NQF)是一个为英国资格开发的学分转移制度,帮助学习者对于自己所需要的资格做出明智的选择。他们可以比较不同学历水平,并确定他们所选的职业的明确的进展路线。(Office of the Qualifications and Examinations Regulator, 2004)

英国的资历框架与高等教育资历框架并行,国家资历框架包含9个层次,从入门级别到第8级。学习者的进展路线不一定需要涉及到各个层次的资

格。如果资格在相同的水平上,这意味着他们对学习者的需求大致类似。详细框架见表2。(Qualifications and Curriculum Authority, 2006) 高等教育资历框架于2001年正式设立,2008年又推出了修订版。这一框架专门针对高等教育,包含学位、文凭、证书等各种高等教育资格(荣誉学位和博士后除外)。从下表中也可以看出,高等教育资历框架所包含的内容相当于英国国家资历框架4级以上的水平。(董秀华,2009)

表2 英国国家资历框架(NQF)与高等教育资历框架(FHEQ)

国家资历框架（NQF）		高等教育资历框架（FHEQ）
原来的级别（示例）	现在的级别	级别（示例）
5 – 建筑 5 级 NVQ 翻译 5 级 文凭	8 – 专业认证	D（博士）博士学位
	7 – 翻译 7 级 文凭	M（硕士）硕士学位，研究生证书和文凭
4 – 专业生产技能 4 级国家文凭；4 级 BTEC；3D 设计高等国家文凭；幼教 4 级证书	6 – 专业生产技能 6 级国家文凭	H（荣誉）学士学位，大学毕业证书和文凭
	5 – 5 级 BECT；3D 设计高等国家文凭	I（中级）高等教育和继续教育文凭，基础学位和高等国家文凭
	4 – 幼教 4 级证书	G（证书）高等教育证书
3 – 小动物护理 3 级证书；航空工程 3 级 NVQ；A Levels		
2 – 美容专家 2 级文凭；农作物生产 2 级 NVQ；GCSEs Grades A* – C		
1 – 机动车研究 1 级证书；烘焙 1 级 NVQ；GCSEs Grades D – G		
入门级 – 成人文字入门级证书		

注: BTEC——英国商业与技术委员会证书

英国资历框架中的资格面向全部职业领域,都有单一的标准或者定义,与其他等级的资格有明显的界限,并且以学习结果的方式进行描述。国家资历框架提供了一套可以对任何学习可以进行评估基准,英国资历框架的质量保障主要是英国质量保证署(QAA)来保证。

2003年,英国开始基于学分的资历框架的探索,即资格与学分框架(QCF),它将在2011年后全面取代现行的NQF,成为英国唯一的资历框架。(关晶,2009) 英国资格通过授予资格和单元(小步子学习)相应的学分来完成的。每个单元都有一个学分值。此值指定的学习者完成该单位所取得的学分。

英国的资历框架是基于层级、标准和学习结果,将职业教育与学历教育融合。英国的资历框架一直在发展,从1997年资格委员会的成立,有了

职业资格证书体系 (NVQs)，国家资历框架与高等教育资历框架并行体制，到现在改革的资格和学分框架。英国政府为了促进终身学习和个人的发展，探索发展希望得到一个全国统一的、灵活的系统，让学习者更能清晰的理解每一个资格，帮助其更好地做出学习选择，帮助年满 16 岁后结束学校教育的学业成绩较低学习者继续进行学习。

3. 苏格兰资历框架

苏格兰资历框架提升了苏格兰地区终身学习，主要的目标是帮助不同年龄阶段和不同生活背景的人们获取合适的教育和培训，来实现他们的目标；同时帮助雇主、学习者以及公众了解整个架构以及机构之间的关系，各级资历框架的如何提升人们的技能。

2001 年，苏格兰资历框架第一版发布。2009 年颁布的版本相较于第一版有了很多方面的提升，比如草拟了新学分评估机构的标准，更多的关注工作场所的使用，欧洲资历框架对苏格兰资历框架产生了启示。对苏格兰资历框架的修订工作是在苏格兰资历框架质量委员会监察下，集合各个机构（包括高等教育机构、苏格兰质量署、志愿者和社区部门、雇主组织）的代表的意见和建议完成的。

苏格兰的资历框架一共是 12 级（如表 3），1 级是最低级，12 级是最高级，英格兰的资历署框架、高等教育机构框架和职业框架之间可以转换。在同一层级的并不代表其具有相同的目标、内容或者学习结果，而是其具有相似的复杂程度和要求。比如，高级高中毕业证、高等国家证书、高等国家证书和职业框架 3 都属于级别 7，他们之间是可以相互转换的。

4. 中国香港资历框架

中国香港行政特区面对全球经济一体化，为提高特区的综合生产力和香港的人力资源，于 2002 年开始制定计划实施资历框架。根据其资历框架的官方网站（<http://www.hkqf.gov.hk/guig/home.asp>），资历框架已于 2008 年 5 月 5 日正式推行，目的是协助市民确立进修的目标和方向，获取有质素保证的资历。从长远而言，资历框架可提升整体工作人口的质素及竞争力。香港的资历框架是一个 7 级的资格级别制度，涵盖学术、职业及持续教育及培训等不同界别。每一级别不仅给出应当掌握的知识和能力目标，也指明学习和发展的可能路径，如图 1。7 级之间相对区分，并非精确界定。每一级别都有一个描述性界定，即从“知识及智力技能”、“过程”、“应用能力、自主性及问责性”、“沟通能力、运用信息科技及运算能力”

表 3 苏格兰资历框架

级别	苏格兰资历署框架			高等教育机构框架	苏格兰职业框架
12				博士学位	
11				硕士学位	职业框架 5
10				本科荣誉学位/ 研究生学历/ 研究生证书	
9			专业发展奖励	本科学位/ 研究生学历/ 研究生证书	职业框架 4
8		高等国家学历		高等教育学历	
7	高级高中毕业证	高等国家证书		高等国家证书	职业框架 3
6	较高级				
5	学分标准等级				职业框架 2
4	一般标准等级	国家证书	国家进步奖励		职业框架 1
3	基础标准等级				
2	二级				
1	一级				

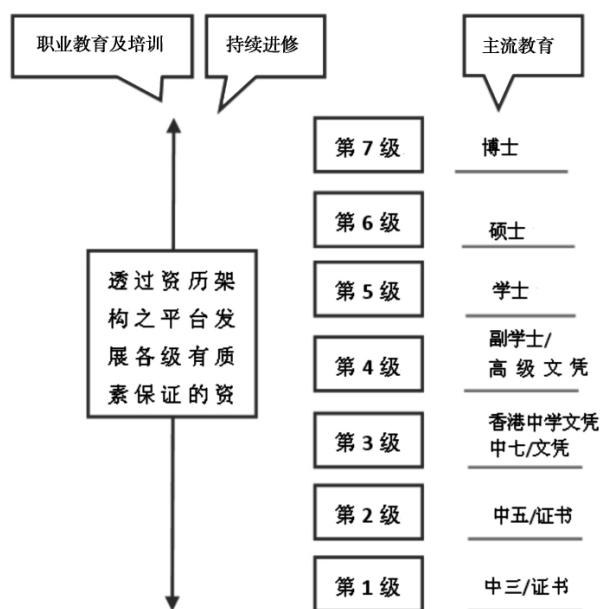


图 1 香港资历框架

等四个方面，对拥有各级教育资历应具备的知识和能力进行了描述性界定。（董秀华，2009）

资历框架所包容的资历不只局限于学历和培训所得的资历；从业员在岗位上积累的技能、知识和相关工作经验，也可以透过由各行业以《能力标准说明》为基础而订定的“过往资历认可”机制获得正面确认，获取适当的资历，使从业员可以按照自己的资历起点，在不同阶段进修，来获取更高更广

的资历。资历框架还包括职业领域的资格,用于整理主流教育、职业培训和继续教育进修方面的资历。资历框架提供共享的平台及统一的基准,有助各界别与培训机构之间安排学分累积及转移,不仅与工作场所相关,亦与中学教育互相扣连。资历框架网协助不同行业所制订的培训标准,可支持在新高中学制下的应用学习课程,让学习者有更多元化的学习经验和选择,并掌握有关行业的基本技术要求。

四、资历框架实施的成功案例

资历框架从标准制定到具体的组织实施是一个复杂公共政策构建过程,首先需要通过法律和政策的制定构建资历框架的制度基础,然后依据相关法律和政策设立相应组织机构作为资历框架的实施主体,另外还需要在实践过程中不断完善资历框架的运营机制。目前国外较为成熟的资历框架多数都在原英属国家地区实施,由于这些国家在政治体制上的相似性,其资历框架的组织实施模式也很类似。香港与内地教育体系有较大的差别,但是因为在文化背景、研究理念方面的相似性,香港资历框架的发起和建构过程对于内地资历框架的建构具有很强的借鉴性。因此本文选取香港资历框架作为案例,介绍其资历框架酝酿、建立和实施的经验。

1. 发起过程

香港资历框架由提出构想到立法经历了非常复杂的过程,笔者将立法过程中经历的一些主要事件进行梳理,见图2。

香港资历框架的立法历经近6年,期间除去立法中必须的咨询、动议辩论和民众调查的过程之外,还开展了大量的研究工作及试验工作。诸如,2005年3月开始了会计、中式饮食、机电、钟表、零售及信息科技6个行业中进行的资历框架试验计划;2005年1月-7月,香港学术评审局与主要教育及培训机构开展了如何在资历框架下为所开办的课程进行质素保证的研究;2005年3月,学术评审局还向主要教育及培训机构进行一项“市场需求预测研究”。所有这些研究及试验结果均提交给立法局,作为立法依据。可以看出,资历框架从无到有这个过程,必须以大量的研究和试验为基础,其试验的过程也为后来资历框架的正式推出奠定了坚实的基础。

2. 法律保障

从香港资历框架的发起过程,可以看到标志香港资历框架正式建立的事件就是两部法律的出台,即《香港学术及职业资历评审局条例》(第1150

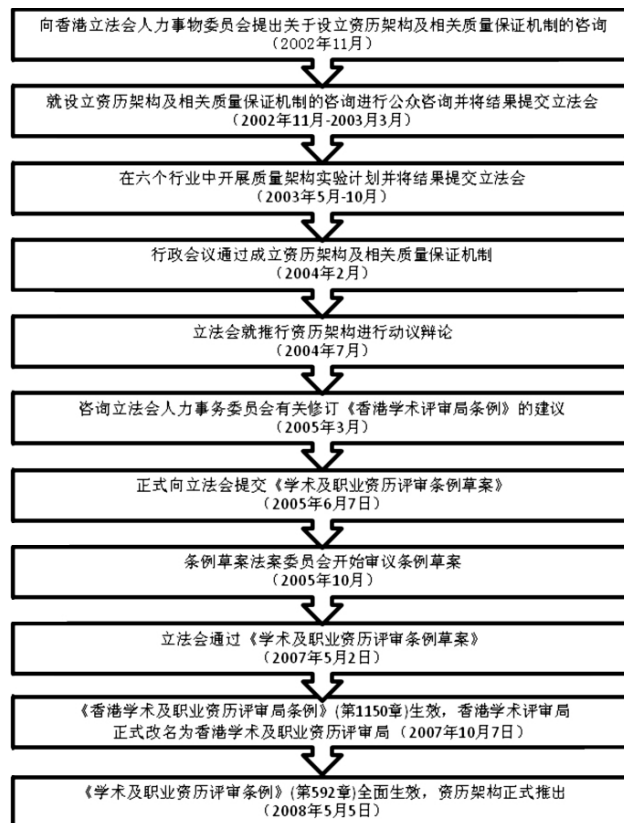


图2 香港资历框架发起过程

章)和《学术及职业资历评审条例》(第592章),这两部法律也是香港资历框架的制度基础。

《香港学术及职业资历评审局条例》(第1150章):由原《香港学术评审局条例》修订而来,该条例规定在原有香港学术评审局增加资历评审的职能,由此确立了资历框架的管理和实施机构。该条例包含了评审局的构成、评审局的职能、评审局的权力、评审局的管理制度等内容。

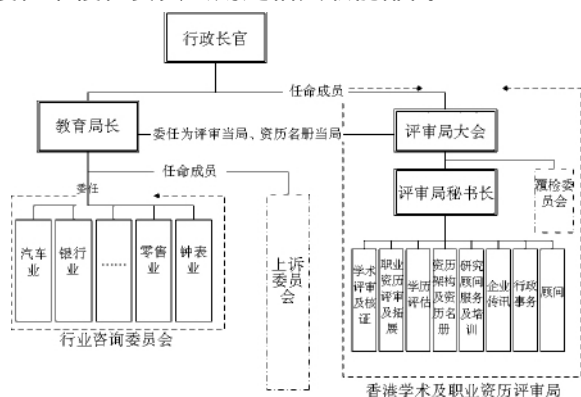
《学术及职业资历评审条例》(第592章):该条例规定了资历框架和资历名册(用于记载在资历框架下或认可资历的登记册)的设立、评审当局(Accreditation Authority)和资历名册当局(Qualifications Register Authority)的职能、评估机构的委任和职能、上述委员会的设立和上述程序等内容。

3. 组织机构设置

香港学术及职业资历评审局:其为独立的法人团体,为香港高等教育机构的学位课程以及职业培训领域进行评审,并获委任为资历框架下的评审当局及资历名册当局。从其翻译上来看,虽然称之为评审局,但其英文使用的是Council而非Bureau,其性质仍然属于评议会。评审局成员包括:15-21名由行政长官直接任命的成员、教育局常务秘书长或其代表以及评审局秘书处总干事。评审局秘书处

为具体的行政执行机构。

覆检委员会: 由评审局任命评审局成员以外人员组成; 任何主办者、评估机构、颁授者或个人对评审局作出评定或决定感到受屈, 可向评审局申请覆检, 覆检委员会则是相关职能部门。



行业咨询委员会：由教育局协助各行业成立行业咨询委员会，咨委会的成员主要包括该行业的雇主、雇员及专业团体代表，所有委员以个人身份获教育局局长委任。咨委会职权包括：拟订、维持及更新《能力标准说明》，并为行业制订“过往资历认可”机制，以协助于行业落实资历框架；在行业内推广资历框架；就教育局局长向行业培训咨询委员会提出有关资历框架的问题，提供意见。目前香港成立了 19 个行业咨询委员会，包括汽车业、银行业、美容业、中式饮食业、安老服务业、机电业、美发业、进出口业、资讯科技及通讯业、保险业、珠宝业、物流业、制造科技业（模具、金属及塑料）、印刷及出版业、物业管理业、零售业、保安服务业、检测及认证业、钟表业。

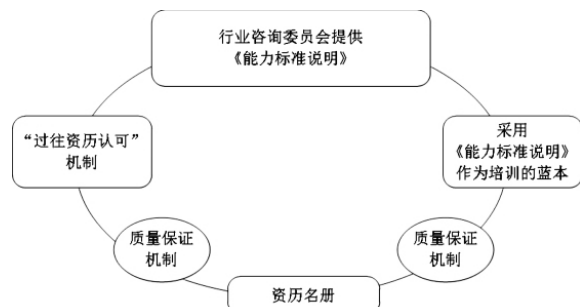
上诉委员会：根据《学术及职业资历评审条例》（第592章）第10（1）条成立的独立上诉机制，负责就反对评审决定或将资历登记在资历名册的决定所提出的上诉，作出裁定。上诉委员会成员由教育局长委任。

在香港资历框架机构设置中，香港学术及职业资历评审局具有独立的法人地位，并且评审局大会成员由最高行政长官任命，以此保障作为区域资历框架推广、实施的主要第三方评审机构必须具备的级别和地位；有关行业咨询委员会，并非是教育部门和相关行业机构联合主办，而是由教育局长直接委任各行业中的个人代表，标准由各行业专家制定，但是标准的评审权力仍然保留在教育部门内部，规避了行业资历标准到底是教育部门把控还是相关行业协会把控的矛盾。

4. 相关机制

过往经历认可机制：针对工作多年拥有丰富行业知识技术，但没有正规学历的从业员，通过“过往资历认可”机制，确认从业员在工作上获得知识、技能及经验，获得资历框架认可资历，方便衔接合适的进修课程，推动终身学习。

质量保证机制：为确保在资历框架下由各教育及培训机构所颁发的资历均具公信力，设立学术及职业资历评审机制，以确保这些资历的质量。具备自行评审资格的8大院校成立了“联校素质检讨委员会”，负责监察自负盈亏的副学位课程的质量，并对课程进行评估，以便分类纳入资历名册内。评审当局对非具备自行评审资历资格的院校所开办的学术及职业培训课程进行评审。下图则是描述了职业培训资历框架实施中质量保证机制的定位：



学分累积和学分转换机制: 香港资历框架中, QF 学分是用于测量个人在某项认证中学习量的重要工具, 包括参加培训班、自学、在线学习、实习等各种学习方式。目前香港资历框架中, 1 个 QF 学分等于 10 小时的学习量 (1 QF credit = 10 notional learning hours)。那么关于学分的累积和学分的转换机制, 则是未来香港资历框架发展的重要方向。

五、对我国构建资历框架的启示和建议

从国际经验看，建立资历框架是终身教育体系建设的制度创新，是一项基础性、先导性的工作。建立资历框架也是破解当前我国终身教育的制度瓶颈，切实推进我国终身教育实践的关键。资历框架的构建是一项政府主导的体制机制创新实践，是公共政策的构建过程，仅仅依靠办学机构的力量难以完成，也会受办学机构的利益诉求所局限。建议参照香港的经验，尽快组成国家终身学习资历框架工作领导小组，由国务院分管领导任组长，并成立专门机构，负责资历框架的制定和应用工作，该机构应作为我国终身教育体系建设的责任机构。

资历框架的建立和应用是一项长期的过程，不能希望一蹴而就，欲速则不达。从本质上，资历框架建立和应用的过程也就是我国终身教育体系构建的过程，它是通过一系列试点工作，调动各行各业的力量

来共同完成的。为了切实推进此项工作,国家应建立终身教育体系建设专项经费制度,为建设过程提供基本的经费保障,同时建立激励政策,鼓励各个行业投入相应的经费,共同搭建终身教育立交桥。

资历框架的建立和应用还需要法律保障。为了切实推进我国资历框架的建设和应用,建议同时推进终身学习立法工作。目前,我国福建、上海、太原等地区都出台了区域性终身教育促进条例,北京也将出台终身学习促进条例纳入立法程序。但是,国家层次的法律条文尚未研究和制定,如果不尽快着手国家层面终身教育立法工作,必将影响我国资历框架的应用和实施进程。

资历框架的实施还将涉及各类教育的质量保证问题。各类教育经历的相互承认除了有基础制度为保障,还需要有各类教育之间质量的相互认可。目前,我国传统高等教育尚不太认可各类成人教育证书和文凭,用人单位也存在对成人教育的证书和文凭的歧视现象。造成这种现象的根本原因也是制度问题,是我国尚未建立国家层面的各类教育的质量保证制度。质量保证是教育机构为使人们确信能提供合格的教育服务,在机构内部有计划、有目的地开展教学与管理,并确保质量的所有活动和过程。(陈祎等,2002) 质量保证的目的之一是外部对质量的认可。为了使社会认可各类教育的质量,国家应出台各类教育的质量标准,并建立第三方评估与认证机构。目前,教育部非常重视抓质量,不断加强对继续教育的管理工作,出台了许多相关文件,所有的管理活动都是在教育内部进行,没有向社会公开标准并发布质量评估结果的制度,这种状况,必将造成即使各类机构都在努力改进质量,但仍不能改善社会声誉的窘境。为此,建议成立我国终身教育专门机构的同时,成立专门的质量保证管理机构或者委托高校成立专门的质量保证管理机构。

通过研究不难发现,终身教育体系建设的本质是制度创新,核心任务是建立一套鼓励终身学习,支持终身学习的制度,其中资历框架是最基础的制度,只有以资历框架为基础,其他制度才能逐步建立起来。立法和质量保证是资历框架顺利实施的法律保障和质量保障。一个核心和两个保障应是我国终身教育体系建设的切入点和抓手。

参考文献:

- [1] 陈祎,陈丽,殷丙山(2002). 远程教育质量保证的系统观与评估方法[J]. 中国电化教育,(12): 55-59.
- [2] 邓澳利(2007). 浅析我国“学分银行”推行的

困难与障碍[J]. 职业教育研究,(11): 119-120.

[3] 董秀华(2009). 教育资历框架的比较与思考[J]. 教育发展研究,(3): 46-49.

[4] 关晶(2009). 从NQF到QCF: 英国资格框架改革的新进展[J]. 江苏技术师范学院学报(职教通讯),(10): 77-80.

[5] 郝克明(2012). 终身学习与“学分银行”的教育管理模式[J]. 开放教育研究,(1): 12-15.

[6] 孔磊(2012). 学分银行制度: 国际经验与本土探索——“中国远程教育学术论坛”综述[J]. 中国远程教育,(5): 5-20.

[7] 李建忠(2010). 南非国家资格框架的发展与改革[J]. 比较教育研究,(4): 18-21, 27.

[8] 李林曙(2012). 借力国家“学分银行”制度的研究与实践 推进电大向开放大学战略转型[EB/OL]. [2013-06-02]. http://dianda.china.com.cn/news/2012-07/09/content_5146754.htm.

[9] 林健(2010). “卓越工程师教育培养计划”通用标准研制[J]. 高等工程教育研究,(4): 21-29.

[10] 上海市终身教育学分银行(2013). 学分银行简介[EB/OL]. [2013-06-02]. <http://www.shcb.org.cn/doc/doc1.jsp>.

[11] Australian Qualifications Framework (AQF) (2007). Australian Qualifications Framework: Implementation Handbook (Fourth edition) [Z]. Australian Qualifications Framework (AQF) Advisory Board.

[12] Commission of the European Communities (2005). Commission Staff Working Documents “Towards a European Qualification Frameworks for Lifelong Learning” [Z]. SEC (2005) 957, Brussels.

[13] Kgobe, M. (1997). The National Qualifications Framework in South Africa and “Out-of-School Youth”: Problems and Possibilities [J]. International Review of Education, 43 (4): 317-330.

[14] Office of the Qualifications and Examinations Regulator (2004). National Qualifications Framework [EB/OL]. [2013-06-02]. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.ofqual.gov.uk/52.aspx>.

[15] Qualifications and Curriculum Authority (2006). The National Qualifications Framework [EB/OL]. [2013-06-02]. <http://www.qca.org.uk>.

[16] Republic of South Africa (2009). No. 67 of 2008: National Qualifications Framework Act [Z]. Cape Town: Government Gazette, No. 31909.

[17] South African Qualifications Authority (1998). The Education and Training Quality Assurance Bodies Regulations [Z]. Pretoria: Government Gazette: No. 19231.

收稿日期 2013-06-30 责任编辑 田党瑞

The Research of China's Qualifications Framework from an International Perspective

Chen Li , Zheng Qinhua , Xie Hao , Shen Xinyi

Abstract: The nature of establishing lifelong education system is regime innovation and the main task is to establish a series of systems to encourage and support lifelong learning. The qualifications framework is the fundamental system and other systems can be gradually built upon it. No complete qualifications framework at the state – level has been built in China yet. Although some preparatory policies about the qualifications framework have been issued , concerning the importance of credit accumulation and transformation in the field of continuing education , they failed to define the core system , the operation mechanism , the management model and the implementation entity , and etc. As for the research of the qualifications framework in present China , much attention is paid to the introduction of foreign experience and exploration of the credit bank system , rather than to the overall understanding of the qualifications framework and its significance in constructing the lifelong learning system. Though rich and valuable experience has been accumulated in practice , its range is so limited that no sound learning achievement certification mechanism and organization is formed , let alone a complete credit transfer system. From international experience , establishing the qualifications framework can break the institutional bottleneck of lifelong education and promote the practice of lifelong education. The building of the qualifications framework should be carried out as a priority project as soon as possible. Besides , legislation and quality assurance is the safeguard of the qualifications framework.

Keywords: The Qualifications Framework; Fundamental Regime; International Experience; Practical Status; Lifelong Learning

(上接第 8 页)

New Curriculum Reform , New Classroom , New Leap

——How to Realize Information Technology Supported Fundamental Structural Changes in the Education System

He Kekang

Abstract: Since the 1990s , human society has entered the information age , which is symbolized by the wide application of multimedia computers and network communication in many aspects of people's work , study and daily life. Productivity has been significantly improved and revolutionary impacts has been brought forth in economic , military , medical and other fields. But in the field of education , its application effect is not so obvious. In order to improve the quality of education , to cultivate innovative talents with international competitiveness and to realize our country's grand objective of education modernization , China's Ministry of Education successively in 2011 and 2012 , promulgated a new round of National Curriculum Standards for Basic Education (2011 edition) , and the Ten – year Education Informationization Development Plan (2011 – 2020) " , aiming to realize the in – depth fusion of information technology and education. The new concept of " in – depth fusion " has abandoned the traditional method of educational informationization widely used in the world , namely , the " integration of information technology and curriculum " , because the non – effectiveness of information technology in the field of education is due to the lack of fundamental structural changes supported by information technology. The exact connotation of the structural change in school education system is to realize the fundamental changes of classroom teaching structure , and on this basis , to realize a leap – forward improvement of education quality. That is , fundamental changes of traditional classroom teaching structure through effective application of leap – forward teaching mode and relative teaching resources , under the guidance of the informationized innovative teaching theory.

Keywords: New Curriculum Reform; Education Informationization; National Curriculum Standards; Classroom Teaching Structure; Leap – Forward Development