

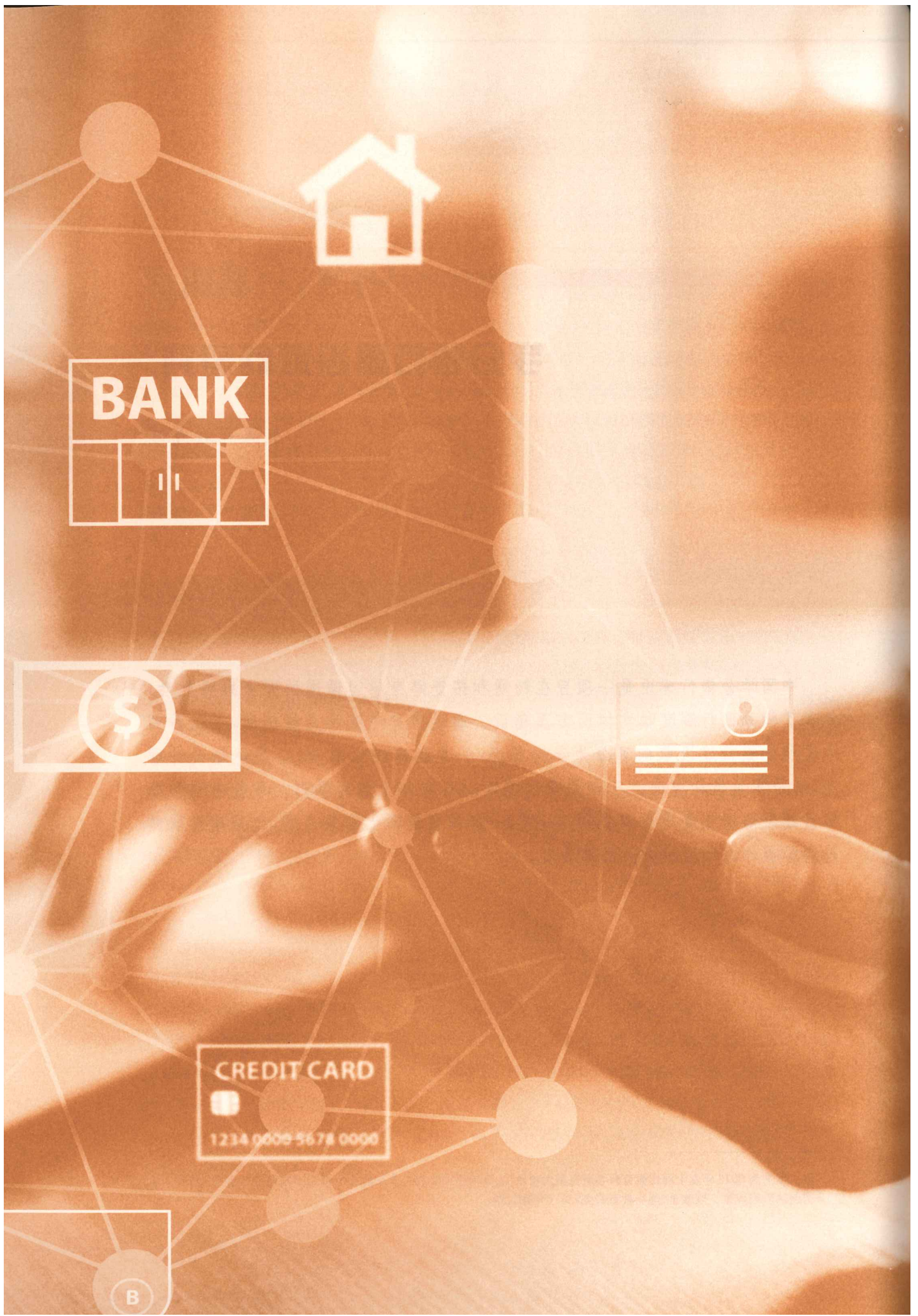
第四章

学分银行建设取向研究^①

上海开放大学

中国学分银行建设是一项旨在畅通和拓宽终身学习通道的国家战略行动,包含了学分银行制度和实体两方面建设。通过历史考察和文献梳理,可以看到中国学分银行建设取向可分为三个层面:一是国家战略取向,二是规划设计取向,三是实施行动取向。三者关系以国家战略取向为最高原则。考量中国学分银行建设取向主要是看两个“契合度”,一是内在逻辑上的契合度,二是建设取向与实际操作之间在绩效上的契合度。

^① 本文为2013年度上海市教育科学研究重大项目“上海构建终身教育体系的若干重大问题研究”(编号:D1305)第二分课题的研究成果。原载于《终身教育研究》2017年第二期。



中国正在建设世界上最大最复杂的学分银行,国家设想要为 13 亿人民建立个人终身学习账号,使每个人的知识和技能都可以学分的形式获得认定和记录,并且连通各级各类教育,架构起全民终身学习的“立交桥”,从而使人人享有公平的教育机会。学分银行建设在全国已成燎原之势,不仅国家在建学分银行,各地也在建学分银行。从 2012 年起,上海、江苏、浙江、广东、河南、青海等 6 省市的学分银行相继开通,北京、天津和四川等地亦已启动学分银行规划建设。作为国家学分银行探索的国家开放大学学分银行也已开通运行。虽然,目前政府和教育界还不能完整地描绘出学分银行建设目标,但已形成基本一致的建设取向。这种状况如实反映了当前的认知水平,充分体现了探索阶段的特点,更折射出学分银行建设的未来创新空间。

在本质上,学分银行是一项学业管理制度;在功能上,学分银行有着认定、评价和记录学习者学习经历、学习成果的作用,由此也相应产生了学校与学校之间的学习成果、学校与外部学习成果(包括通过工作实践获得的学习成果)之间对接以及学分转换的依据作用。从实践情况来看,学分银行建设往往包含制度设计和运行机构建设两个方面。深入考量学分银行建设取向,这对其保持科学走向、提高实践效率尤显重要和必要。

学分银行建设取向的历史演进

中国的学分银行建设探索走过了一条“地方自主探索——国家制度安排——全国范围推进”的长期历程,三个过程次第交叠。

1. 地方自主探索(20 世纪 80 年代—2009 年)

从目前已公布的文献资料看,中国地方性的学分银行制度探索可追溯到 20 世纪 80 年代早期。当时,北京市海淀区成人教育局针对当时职工短期技术业务培训没有合适的结业证书的情况,设计推出了“成人教育学业证明”。根据学时数、学习内容、考核成绩等评定学分,并且在成人教育局编号、注册、永久存档,由此产生了“学分银行”的学分累积、学习经历记录和证明的功能。其建设取向是解决学习者相关学习经历和学习成果得到社会承认的学分银行制度。

2007年,北京市教委和市总工会联合推出成人高等职业教育改革试点项目——“学分银行计划”,北京市总工会职工大学和北京燕山石化公司合作实施。通过校企合作方式,学校“送教进厂”,学员“上课不离厂、学习不离岗”,无论是学习高职课程,还是参加企业培训,或是通过国家认证考试,都可获取学分,学分累积后可获高职大专学历证书。其建设取向是非学历培训成果可认证、转换成学历教育学分,并且通过学分累积获得毕业证书的学分银行制度。

2009年11月,宁波慈溪“市民学分银行”正式开通。市民在当地线上线下完成的学历教育、非学历培训和休闲文化教育的成果都可获得相应学分并存入(网上)学分银行。当地培训机构之间学习成果可以互认。市民不仅可以累积学分兑换证书,还可以拿学分到新华书店、超市作“现金”抵用。其建设取向是非学历学习成果可以累积、互认和兑换的学分银行制度和网络服务平台。

2. 国家制度安排(2004年以来)

国家层面的学分银行制度探索始于2004年,《教育部关于在职业学校逐步推行学分制的若干意见》提出,积极推进区域间、学校间和专业间的学分互认。承认学习者已有的学习和职业实践经历,并可折合成相应的学分。探索和建立职业学校学分积累与转换信息系统(“学分银行”)。其建设取向是各类学习成果和实践经历转换学历教育学分、校际课程学分互认的学分银行制度,以及具备数据服务功能的学分银行服务平台。

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:“建立区域内普通教育、职业教育、继续教育之间的沟通机制”“建立学习成果认证体系,建立‘学分银行’制度等”。其建设取向是跨教育类型互认学习成果的学分银行制度。这里的“学分银行”已具有打通教育体系、搭建终身学习“立交桥”的基本内涵。

2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式发布,提出“试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,拓宽终身学习通道”。2015年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》正式发布,提出“建立个人学习账号和学分累计制度,畅通继续教育、终身学习通道”。这是国家最高制度安排,成为学分银行建设的指导性原则。

2016年,教育部接连出台了《教育部关于办好开放大学的意见》和《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》两个文件,沿续了中央既定的建设取向,并对学分银行建设作出了制度性安排。具体说来,学分银行可包括学分银行制度和学分银行实体两种形式,具备三项功能:(1)建立个人终身学习电子档案,提供信息查询服务,并为申请各类学历教育证书和职业证书提供依据;(2)对各类学习成果,以及工作、生活经验及技能等进行认定、转

换和确定相应学分；(3)学校之间以及学校与行业、企业和用人单位互认学习成果。其中，《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》进一步提出，要建立国家学分银行和学分银行体系，搭建高等教育学分存储、认定和转换的国家公共服务平台。同时，文件强调了学校的主体地位，由学校自主确定学习成果认定和学分转换的范围、标准和办法。

同年6月出台的《教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见》对社区教育学分银行提出了两大功能建设：一是终身学习电子档案；二是学习成果认证、积累和转换制度及激励机制。

3. 全国范围推进(2010年以来)

2010年，《国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知》就全国范围开展学分银行建设探索的试点工作做出了安排，明确了“建立学习成果认证和‘学分银行’制度”“探索构建人才成长‘立交桥’”的任务，并确定北京、上海、江苏、广东、云南5省市和中央广播电视大学为试点单位。

2012年，中央广播电视大学正式更名并建设国家开放大学。学校承担着国家教育体制改革试点任务，而且还获得了教育部“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，从事建设全国系统性学分银行的探索任务。与此同时，各省市也纷纷开始区域性学分银行建设的探索。北京、上海、江苏、广东、云南5省市承担着国家教育体制改革试点任务，浙江、河南、青海等省市在当地政府的支持下探索建设地方性学分银行，更有一批省级广播电视大学也在其办学系统层面建设学分银行。

全国系统性学分银行和区域性学分银行的建设取向基本一致，都是既建学分银行制度又建学分银行实体，而且学分银行功能定位也大致相同，包括建立制度和标准、认定各类学习成果、跨校跨界的学习成果互认以及累积学分兑换证书等。

从目前已建成的上海、江苏、浙江、广东、河南、青海等6省市学分银行的情况看，它们具有三个共性特点：一是都取名“终身教育学分银行”；二是都由教育行政部门主管和主办；三是学分银行管理中心都设在开放大学、省级广播电视大学。

学分银行建设取向的定位依据

中国学分银行建设取向细分起来有三个层面：一是国家战略取向；二是规划设计取向；三是实施行动取向。三者关系应该是国家战略取向为最高原则，自上而下形成层层指导关

系。考量我国学分银行建设取向主要是看两个“契合度”：一是三个层面“取向”之间在逻辑上的契合度，二是既定建设取向与实际操作之间在绩效上的契合度。

1. 国家战略取向

要准确把握国家战略取向，就不能简单地作字面解读，而要把握其核心要旨。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》都没有提到要建设学分银行。比较文件相关内容，其文字表述上并不完全相同，共同点是要畅通和拓宽终身学习的通道。这个共同点就是国家战略取向的核心要旨所在。至于不同高校之间的学分转换、个人学习账号、学分累计制度、终身学习“立交桥”、学分银行等，可以被作为下位的策略和方法层面的内容看待，是可以根据实际运行情况作出调适的。但是，当我们将“建设学分银行”确定为战略设计和战略实施选项时，它就必须为国家战略目标的达成服务。这在逻辑上必然如此。

2. 规划设计和实施行动取向

国家为什么要把拓宽和畅通终身学习通道的工作放到国家战略层面？最直观的理解就是目前中国的学习通道“狭窄”“不通”，不能适应全民终身学习的发展需求，阻碍了从人力资源大国向人力资源强国的转型发展。所以，建设学分银行的主要任务就是要把学习通道中“狭窄”之处拓宽、“不通”之处疏通。规划设计取向和实施行动取向的要点在于国家战略目标的达成度和效率。至于是否要建学分银行制度和学分银行实体，是否需要对各种学习成果、工作和生活经历进行全面认证，是否需要在社会“全领域”推行学分互认，等等，这些做法并不是“规定动作”，也都是可以根据实际需求和实践情况而作出创新和调整的。

3. 拓宽和疏通学习通道的现实需求

中国当前全民终身学习通道中哪些方面是需要拓宽和疏通的呢？

一是教育供给需要更为丰富多样。学习型社会的主要特征是全民学习、终身学习。面对这种巨量、持续、多样的学习需求，显然仅仅通过学校系统发展和学校办学容量扩张是十分有限的、滞后的，需要借助整个社会系统来调动全社会的相关资源才能满足。社会各种力量和资源进入学习领域和教育系统，不仅需要通道，而且从维护学习者权益和保证学习质量

的要求出发更需要有科学鉴定。

二是办学制度需要更为开放灵活。入学考试制度的存在,学校和培训机构的利益机制驱动,都在一定程度上造成了办学制度的封闭。这不仅使学习者在报读学历教育、参加各类培训时难免重复学习课程或课程内容,而且也阻碍了学校之间、培训机构之间、学校与培训机构之间,以及教育系统内外部之间建立优质课程资源、教师资源、设施资源等的充分共享通道。

三是择校择学需要更为通畅自由。中国现行教育制度在学生转校、转专业上有诸多条件限制的,这些限制条件中包括“无正当理由的”,而且实际报批过程更复杂。同时,学生跨校、跨年级选修课程在一定程度上也是受限的。即使在注册入学的开放教育中,学生同时报读两所学校或两个专业都是不被允许的。再加上,目前学校教育总体上还处于“你教我学”的状态,还远未达到“我学你教”的水平,因而个性化的学习需求难以得到合理满足。

四是学习成果评价需要更为开放包容。目前,如果没有校际合作机制,学生即使在外校听了课也参加不了考试,学习成果无法认定。如果在学历教育阶段完成了相关课程,当人们去参加职业培训时,这个课程成绩无法认定。同样,反向认定也行不通。虽然一些地方已经开始探索解决学历教育与非学历教育沟通的问题,但不可避免地遭遇教育系统与其他管理系统之间错综复杂的工作和利益协调问题。此外,人们通过非正式学习和生产实践而掌握的知识、技能和素养无法得到科学评价,因而也无法获得社会普遍认同。学习成果不能被及时认定,不仅造成重复学习的浪费,而且影响学习进程和后续学习资格。

这些问题的存在以及所产生的负面后果已经为政府、教育系统和社会所共识,也成为了学分银行建设规划设计取向和实施行动取向中的要点。中国政府更是将推动学分银行建设作为深化教育改革的重要切入口,这在《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》中反映得尤为明显。2013年10月,刘延东副总理在首届国际学习型城市大会开幕式上致辞。其中就有中国对学分银行建设取向的正式表达:一是学分银行制度是构建终身学习“立交桥”的制度体系组成部分;二是学分银行制度旨在实现学习成果互认转换,为每一位学习者提供学习机会。

学分银行建设取向的行动落实

1. 实施起点的选择

学分银行建设取向行动落实的核心是工作起点的选择。目前实践者面临两个选择:一

是哪里“不通”、哪里“不宽”、哪里“学习者需求最强烈”，学分银行就从哪里开始建起。二是从终身学习“立交桥”的整体架构做起，分步实施，整体推进。前者更像是一种“自然进程”，后者更像是一种“建筑施工”。从目前国家规划实施和地方探索情况看，行动取向都是后者。

虽然，学分银行建设的国家战略意图是拓宽和畅通终身学习通道，但由于终身学习和学习者的广泛性，使得学分银行建设涉及各类社会群体和社会各个领域，与学习型社会建设具有同等的社会宽度，也由此为学分银行建设取向的行动落实带来了复杂性和难度。正因为认识到这个问题，所以《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把试行范围确定在普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》把试行范围确定在考试招生制度改革和教育教学改革。《教育部关于办好开放大学的意见》和《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》把试行范围确定在普通本科院校、高职院校、成人高校、自学考试主考院校、开放大学。从已建成的上海、江苏、浙江、广东、河南、青海等六省市学习分银行看，其行动取向是在搭建终身学习“立交桥”的战略框架下从开放教育做起。这些省市的学分银行皆由当地教育行政部门主办和主管，并由同级开放大学或广播电视大学负责具体业务。国家开放大学学分银行虽然承担着探索建设国家学分银行的任务，但目前还不是国家学分银行，其业务主要是在国家开放大学的全国办学系统中运行。

2. 现阶段学分银行建设的共性特点

- (1) 中国学分银行目前主要在教育行政部门管辖领域内建设和运行。
- (2) 学分银行制度执行的主体是学校，掌握着学习成果认定、转换和确定学分的决定权。
- (3) 学习通道“畅通”的是：在校生的校外学习成果在本校的认定、转换和确定学分。
- (4) 学习通道“半通”的是：能够为学习者兑换的学历证书是国家和省市开放大学毕业证书、自学考试毕业证书；能够对学习者工作和生活经验及技能等进行认定并确定学分的是开放大学。
- (5) 学习通道“不通”的是：其他学习成果向职业资格证书、技能证书转换。
- (6) 学分银行实体是具有对学习者的不同形式学习成果及学分进行认定、记录和存储功能的公共服务平台。

3. 学分银行建设中要研究解决的问题

相对于国家战略目标而言，目前的学分银行建设是不完整、不彻底的。就中国国情而

言,目前的学分银行建设取向选择又是理性、可行的,但还需要进一步改进和提高,尤其有两个方面、四个问题需要进一步引起重视和加紧研究。

3.1 学分银行实体的主管单位问题

这要与学分银行建设的战略取向一致。如果仅是实现各类学习成果以及工作和生活经验及技能等向学校系统转换,学分银行的主办、主管单位可以是教育行政部门。但如果按照搭建终身学习“立交桥”的要求,实现学历教育与非学历教育的互通,以及学习者的“真才实学”得到社会广泛认可并为其职业发展提供基础,学分银行主管单位则必须是国务院和各省市政府。这是由管理权威和资源统筹能力决定的。

3.2 学分银行实体的功能定位问题

学分银行实体无论是以服务机构的形式存在,还是以网络服务平台的形式存在,都需要对其功能予以明确。《教育部关于办好开放大学的意见》和《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》中提到的学分银行实体在内涵和外延上都不相同。前者可以理解为“开放大学学分银行”,后者是“国家学分银行”。将两者综合提炼出共性功能,这些功能也需要作进一步的科学界定。(1)建档功能。为学习者建立终身学习电子档案(或终身学习账户),这个功能可以成立。但要记录学习者工作和生活经验及技能,则需要真实性、科学性要求,如何实现?(2)查询功能。供本人查询,没有问题。但供用人单位、教育机构查询则须本人授权,否则就属于“泄露个人隐私”的违法行为。如此一来,这个功能的社会价值就会大大降低。(3)学分认定和转换的服务功能。由于接受方的教育机构是学习成果认定的主体,那么学分银行所提供的服务仅是学习成果信息的真实性认定。学习者正规教育、非正规教育的信息是有办学机构保证的。但学习者非正式学习的成果、工作和生活经验及技能等成果如果离开了科学性认定,则成果记录的真实性也失去了依据。那么,这个科学性认定需要学分银行来做。

3.3 畅通和拓宽终身学习通道的着力点问题

就面上而言,社会成员参加非学历培训和考试、参加自学考试以及进入开放大学学习都是开放的,而要进入普通教育系统、成人高校是不开放的,因为有“入学考试关”。由此带来另一个问题,学习者从下一批次录取学校向上一批次录取学校、由低学历层次向高学历层次转学也是不开放的,同样学习成果转换在实际操作中也会存在困难。要破除这两个“不开放”,首先需要政府下决心打破现行的学籍管理制度,为各级各类教育纵向衔接、横向沟通提供制度条件;其次要加快建立国家资历框架,为学习者进入学历教育通道提供科学评价的依据。

3.4 科学地发挥学分银行制度优势的问题

通过学分银行制度在教育领域及其他社会相关领域的普遍建立,我们可以进一步发挥其制度优势,推动成人、教育、社会的共同发展。为此,我们应有意识地使学分银行建设形成六个方面的促进作用:(1)促进全社会学习效率的提升,通过广义上的学习成果认定和转换,可以避免“重复学习”和成人学习从“零”开始。(2)促进人的充分发展,通过大范围的课程选修,可以实现由“教育选择人”向“人选择教育”转变。(3)促进优质教育资源全社会共享,通过学习通道的开放,可以让社会全体成员享有优质教育资源,并让社会优质资源进入学校系统提供了便利。(4)促进教育与社会更好地联动发展,通过学历教育与非学历教育、教育与学习的连通,使教育更好地贴近生产实践,更好地为经济社会发展服务。(5)促进学习型社会发展,通过对工作和生活经验及技能等成果的认可,可使社会各个领域都有可能成为学习的场所。(6)促进社会价值取向优化,通过对人们通过各种渠道和方式所获得的真才实学的认可,可以加快“学历社会”向“能力社会”转型。

在发挥学分银行制度优势的同时,我们必须尊重教育规律、坚持教育质量,防止“简单”“过度”而走向反面。具体来说,要充分认识到两个差异性和一个科学性。(1)要充分认识到办学单位之间的差异性。课程内容、知识容量、难易程度、学分计算标准等我们都可以作出定性、定量的分析,但教师的教学水平、对学生的训练程度、课程成绩的信度等也都是必须考查在内的重要内容。所以,要将办学单位的资质和水平的评估作为学习成果互认的前提条件。(2)要充分认识到学历教育与非学历教育的差异性。学历教育尤其是高等教育是以学科领域知识体系为出发点的。非学历教育尤其是职业培训是以生产、生活领域的知识应用为出发点的。两者课程建构的立场、目标、结构、内容、层次和评价等并不完全相同。因此,职业培训课程进入专业课程体系,学历教育课程进入培训课程体系,都存在相融性问题。从教育质量要求出发,不能简单地互认。(3)要充分认识到课程体系的科学性。无论是学历教育专业还是培训项目,其课程体系都是围绕特定人才培养目标而设计的科学体系。我们必须防止“课程体系=课程+课程”“最好的教育=最好的课程+最好的课程”的简单化认识。

畅通和拓宽终身学习的通道,这是学分银行产生的动因,也是学分银行存在和发展的现实基础,更是国家建构面向全民的终身学习“立交桥”的重要举措。保持国家战略取向、规划设计取向和实施行动取向在逻辑上的契合度,不断提高实际操作与既定建设取向在绩效上的契合度,是学分银行建设探索成功与否的关键。

参考文献:

- [1] 李乐青:《关于〈成人教育学业证明〉》,《北京成人教育》1985年第10期。
- [2] 易鑫:《北京市“学分银行计划”首批学生毕业》, http://news.xinhuanet.com/edu/2010-05/10/c_1285513.htm, 2010-05-10。
- [3] 陈醉、陆杰、孙云东:《积分零存整取,慈溪“市民学分银行”推动终身教育》, <http://zjnews.zjol.com.cn/>

05zjnews/system/2009/11/10/016008526.shtml, 2009-11-10。

- [4] 教育部:《关于在职业学校逐步推行学分制的若干意见》, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200408/t20040802_79106.html, 2004-08-02。
- [5] 教育部:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》, http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html, 2010-07-29。
- [6] 新华社:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定, http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm, 2013-11-15。
- [7] 新华社:中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm, 2015-11-03。
- [8] 教育部:教育部等九部门关于进一步推进社区教育发展的意见, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160729/160729_sfcl/201607/t20160729_273300.html, 2016-07-29。
- [9] 国务院办公厅:国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知, http://www.gov.cn/zwggk/201101/12/content_1783332.htm, 2011-01-12。
- [10] 教育部:普通高等学校学生管理规定, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/200503/t20050325_81846.html, 2005-03-25。
- [11] 刘延东:促进全民终身学习创造城市美好未来, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201312/t20131230_161547.html, 2013-12-30。

(本章执笔:杨晨,上海开放大学宣传部部长,上海终身教育研究院兼职研究员)