

第九章

中国香港特区资历框架建设的经验及启示^①

上海终身教育研究院

资历框架是以能力标准为本对各类资历进行分类、认定、衔接的新型资历制度,它对沟通各类教育,串联各种资历,联结教育与劳动力市场等发挥“立交桥”作用。本文系统梳理了中国香港特区资历框架体系的构建经验,指出香港特区资历框架七个层级的设计密切结合了其普通教育的体系架构,而资历学分则发挥了沟通或衔接不同资历的基准作用。中国香港特区还成立了22个行业咨询委员会,它们根据通用能力标准制定本行业能力标准,据此开发的能力本位教育培训课程,经质量评审机构认可后,可登记在资历名册上向社会公开、供市民查阅。中国香港特区还通过成立质量评审局、出台评审条例等多项措施,保障资历框架的推广与运行。本文在总结中国香港特区经验与成效的基础上,对建立国家资历框架提出建议:如可依循普通教育学业阶梯和社会需求设定资历层级,以知识、技能及其应用等多维度界定基准能力标准,依据行业需求开发行业能力标准等。

^① 本文系上海市教育委员会教育综合改革项目“构建上海资格框架决策咨询研究”、上海市人民政府2017年度决策咨询研究项目“基于资格框架的上海终身教育学分银行制度研究”(课题编号:2017-Z-R12)研究成果。原载于《开放教育研究》2017年第6期。

Organizing

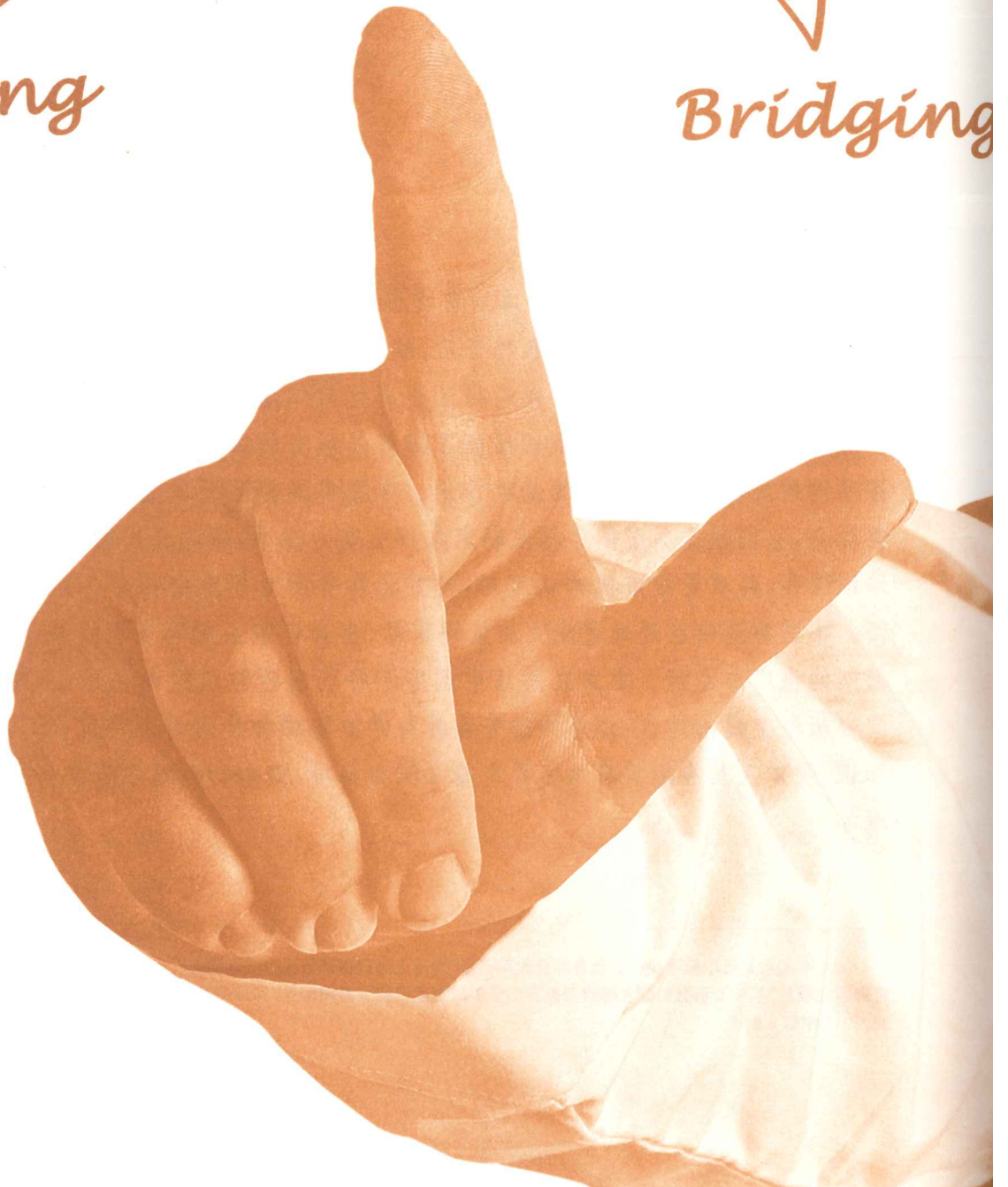
System
Thinking

Connecting

Transformational
Change

Learning

Bridging



资历框架作为综合化的资历认证系统,是对全社会各类资历(主要包含各类学历文凭、证书和先前学习成果等)进行分类、分级、认定、衔接的一项新型的资历制度;是近年来各国、各地区推动学校教育综合改革,促进全民终身学习、提升国家技能竞争力的一项重要的人才培养制度创新。依据设立资历框架主体的不同,可区分为地区性资历框架(如中国香港特别行政区的资历架构)、国家资历框架(如英国、新西兰、澳大利亚等国家资历框架)以及国与国之间的区域性资历框架(如欧盟资历框架)等。近年来“资历框架”已成为中国政策领域和教育学界新热点。党的十八大强调的“构建终身教育立交桥,畅通人才成长渠道”这项综改任务实质就是要构建国家资历框架体系,实现学习成果认定、累积与转换。为此,《国家教育事业发展规划“十三五”规划》在“加快构建终身教育制度”部分,已将“构建国家资历框架”作为首要任务。

然而,如何构建适合中国国情的资历框架是一大政策难题,尚未在学界和教育行政部门达成共识。国外较为成熟的资历框架制度多数在英联邦国家与地区,或原英联邦国家与地区实施,其中中国香港特区与内地有着相似的教育体制与经济发展水平,其资历框架的建设经验对国家层面资历框架的建设具有较强的借鉴价值。为此,本文围绕构建资历框架的两大核心问题:体系规划与设计、整体运行及保障,解构中国香港特区资历框架建设的路径、策略与方法,并进一步提炼其经验与启示,以期为国家资历框架的构建提供参照。

体系规划与设计

资历框架的独特价值不在于将各种非学历培训项目的学习成果对应于某一级学历文凭,而是要构建以能力为本的资历基准体系,以规定资历层级以及各层级的通用能力标准。无论是学历文凭体系、职业资格证书体系,还是通过日常实践获得的各类学习成果,都需要依据资历框架中的各级能力水平来加以评测、定级与认可。因此,资历层级的裁定、能力标准的开发是资历框架规划的应有之义,也是体系设计中最为关键的基本任务。

1. 资历层级

资历的层级设定包含级别的总数以及每一级别中高等教育、职业教育、成人教育以及非正式学习成果之间在同一层级下等值关系的实现。2002年,中国香港特区教育统筹局委托

第三方教育咨询公司,组成国际专家团队和本地资历框架督导委员会,共同开发中国香港特区资历框架,即“香港资历架构”分为七个级别,包括了高等教育、职业教育与其他课程资历。图 9-1 详细的画出了每一级资历级别与相应学历、文凭、证书的对应关系。中国香港特区资历框架的起点是义务教育(即初中毕业),在初中教育后进行普通教育与职业教育的分流。在资历框架下,普通高中文凭与职业中专文凭具有同等级性,但学生需要经过中学文凭考试,获得中学文凭后才可获得第 3 级能力水平认定。中学文凭考试类似内地的高考,除了甄选学生外,也可起到对高中知识的回顾和检验的作用。高等教育阶段包括副学士、学士、硕士、博士四类学位,分别对应资历框架的第 4—7 级。

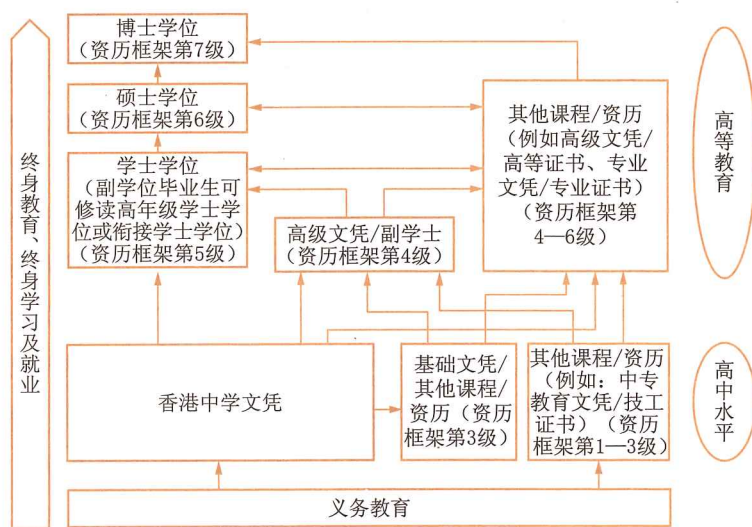


图 9-1 中国香港特区资历框架层级与教育体制匹配路径

(资料来源:中国香港特区政府教育局:《推广职业教育专责小组报告》,中国香港特别行政区政府物流署,2016:18)

由此可见,中国香港特区资历层级的设定与其教育体制内的学业阶梯有密切的关联性,同时也兼顾了中国香港特区普遍存在的社会各类专业文凭和证书教育,以及大量的行业企业主导的职业训练。而在部分国家和地区大力推行的高等教育体系内部的学分认定以及高等教育与其他教育类型之间的沟通机制,在中国香港特区并未纳入现行资历框架推进策略中。由于中国香港特区研究型大学与继续教育、职业培训的培养目标存在差异,不同类型的教育形式之间学分互认存在一定的困难,学术知识和职业知识间如何互认和转换,有关路径和规则应如何制定,尚有待时日获得合理清晰的解决思路。

2. 能力标准

2.1 通用能力标准

通用能力标准(Generic Level Descriptors,简称 GLD)是构建资历框架的基石,它规定了

构成资历框架的基准体系的每一层级资历水平所应达到的最低能力水平要求。它为认定各类学习成果提供了标准参照,也是各行各业制定具体能力标准的重要依据。

中国香港特区通用能力标准参照了欧盟等国际通用的资历框架能力标准制定的方法论,构建了由以下四个维度构成的基准框架:“知识及智力技能”“过程”“应用能力、自主性及责任性”“沟通能力、运用信息科技及运算能力”。其中“知识及智力技能”描述的是个体的认知水平;“过程”描述了个体应用知识技能解决问题的能力;“应用能力、自主性及责任性”描述了个体在施展上述问题解决能力时的责任性、自主性;沟通能力、运用信息科技及运算能力描述了个体在互联网+时代下,表现的信息处理与科技运算技能。表 9-1 提供了一个样例,为 1 级通用能力在四个维度的具体要求。资历级别通用能力标准对每一级资历水平在四个维度上所应达到的要求都有详细说明,高的资历水平意味着高的知识、技能与能力要求,不同层级之间有显著差异。以“知识及智力技能”维度为例,1 级要求“能够牢记所学”,2 级要求“对所选领域基本理解”,3 级要求“将知识与技能应用于工作中”,4 级要求“吸收广泛知识,专精于某些知识领域”,5 级要求“分析抽象资料及概念,产生构思”,6 级要求“作出批判性的检讨”,7 级要求“以批判性的角度研究一门科目或学科”。

表 9-1 第 1 级资历水平能力要求

级别	资历级别通用指标			
	知识及智力技能	过 程	应用能力、自主性及问责性	沟通能力、运用咨询科技及运算能力
1	—能够牢记所学,并能借着其他人的构思显示出对少数范畴的初步理解; —能够运用基本技能; —能够接收及传递资料; —在督导或推动之下,能够运用基本工具及材料; —能够将学习得来的回应应用于解决问题上; —在熟悉的私人及/或日常环境下工作。	—主要在严谨界定及高度有规律的情况下工作; —执行重复及可预计的工序; —执行清楚界定的工作; —履行有相当局限的工作范围。	—在清楚指导下,能够进行常规性及性质重复的工作; —在严谨监督下执行受指导的工作; —完全需要依赖外界人士监督其工作成果及质素。	—需要在协助下运用极简单的技能,例如: —就简单直接的主题,参与部分讨论; —能够阅读主题简单的文件,并能指出重点及意思所在; —在熟悉/惯常的情况下,能够就有限的少数范畴进行简单的书面及口头沟通,并能对这些交流做出回应; —执行有限范畴的简单工作,从而处理数据及取得资料; —能够运用范围有限的、十分简单而熟悉的数字性及图像性数据; —利用整数及简单小数来进行运算,并能达到一定水平的准确性。

中国香港特区资历框架通用能力标准具有以下特点:一是依循认知心理学理论,使所设

定的第一维度的标准体现了各层级认知水平的差异性；二是以解决问题的“过程”为视角，强调了知识与技能运用水平的差异；三是纳入 21 世纪全球公民核心素养，如自主性、责任性、沟通能力、信息技术运用能力等，它们分别体现在第三和第四维度中。中国香港特区通用能力标准的设计较好参照了欧盟等国际经验，但在维度设计方面较为复杂，使用的术语艰涩难懂，这为后续行业能力标准的制定带来相当难度。

2.2 行业能力标准

在中国香港特区的资历框架体系中，行业能力标准也称为《能力标准说明》(Specifications of Competency Standards, 简称 SCS)，它一方面以资历框架基准体系中各层级的能力水平为参照，另一方面又着力体现行业特色，其开发立足于产业和行业的长远发展，兼顾当前需要。以此形成行业内普遍接受的岗位能力标准，它不仅可以依照资历框架基准体系中的能力标准进行行业内能力水平认定，还可用于教育及培训、人力资源发展及管理等方面。

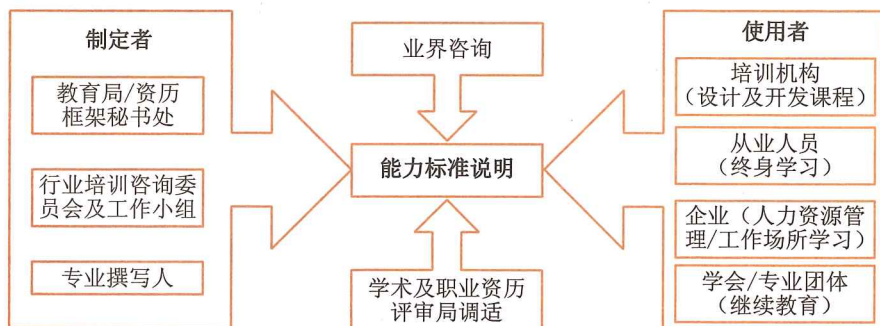


图 9-2 能力标准说明的开发与运用机制

中国香港特区在推行资历框架过程中，制定能力标准说明是极为重要的，它是调动行业积极性，增强行业和企业对资历框架制度的卷入与认定的重要环节，是实现学校教育与工作场所用人标准相统一的基础工程。在中国香港特区，该项任务是在“中国香港特区资历框架秘书处”的统筹和帮助下，由各行业资深人士组成的“行业培训咨询委员会”承担（如图 9-2），具体负责制定行业能力标准，设计相应的“能力为本”的培训课程与业内咨询及推广等工作，服务于培训机构、用人单位、企业员工和专业团体等。截至 2016 年 10 月，中国香港特区已成立银行业、美容业、保险业、珠宝业等 22 个行业咨询委员会，其作用在于依据通用能力标准开发各个行业分属的能力标准说明，至 2017 年 4 月，共有 18 个行业咨询委员会制定了 41 个行业的能力标准说明，出台了不同行业在资历框架下的不同能力水平的要求，即从业者应具备的技能、知识及条件。能力标准说明以“能力单元”的形式规定从业者所要达到的能力水平，包括八个基本项目：名称、编号、级别、学分、能力、应用范围、评核指引、备注。也就是说，在新增一个能力单元时，应对该项能力要素进行简要的描述，给出其在能力标准说明系统中的编码，并对其所处层级、资历学分、表现要求以及考评手段等要素给出明确的规定。

以钟表业为例,该行业的能力标准已更新至第二版,共包含制造、设计、品质管理、产品开发、营运管理、推广销售、售后维修、品牌管理 8 个职能范畴。每个职能范畴下按照能力能级分布有不同的能力单元,总计 137 个。其中营运管理这一职能范畴中,第 1 级能力单元有 3 个:应用一般职业安全及环保条例(6 个资历学分)、认识计时机构运作架构(3 个资历学分)、应用一般劳工法例(3 个资历学分),1 至 7 级共计 30 个能力单元,总计 222 个资历学分。以“应用一般职业安全及环保条例(编号 104876L1)”这一能力单元为例,应用范围为日常工作中遵守相关职业安全及环保法,能力要求中明确列出了学习者所要了解的具体条例,评审要求为能够在日常工作中应用及参考相关条例,并将按照法律要求,安全地进行钟表生产及销售工作。

3. 资历学分

资历学分是对课程单元或能力单元学习量的规定性描述,是学习成果认证、累积、转换的科学依据,可以帮助学习者了解资历框架体系内获得各种资历所需要的学习量。香港特区政府教育局在 2012 年公布的资历学分文件中明确规定一个资历学分等同于 10 个学时,包括课程教学过程中的授课时数、自修时数与评估时数。不同的机构采用不同的学分计算方法,院校一般采用“固定比法”计算法,课堂教学和非课堂教学按一定的比例计算,机构一般以“学习成果”计算法,界定达成学习目标所需的课程学分。在评定学时,除了由院校或培训机构自行按照其课程要达到的成效标准及能力水平进行设计外,作为课程内部保障质量的重要环节,还要由中国香港特区政府指定的资历框架质量评审机构专行审核通过。

4. 资历名册

资历名册(Qualifications Register,简称 QR)是依附于香港特区资历框架体系的一个综合性网上资料库,资历名册上登记的课程以能力为本,强调学习目标的清晰性、具体性与可测评性,具体信息包括:登记号码、资历名称、资历级别、授权机构、资历学分、能力要求、考核标准等。截至 2017 年 9 月,香港特区已经有 8 067 项资历及相关课程信息载列资历名册中,其中 2 298 项资历载入资历框架的第 5 至 7 级水平,占有所有资历的近 30%。市民可根据自己的情况在资历名册中选择合适的课程进行学习并获得学分认定及资历等级认可。

资历名册为全社会和学习者提供了已获质量评审机构审核、认可和定级的具体课程信息,以及行业相关的教育培训机构查询服务,保障了纳入资历框架体系中的各类课程与学习单元是以学习成效为目标的,体现了资历名册中各类项目、课程与学习单元的质量同一性与透明性,为学习者和行业企业利用资历框架实现终身学习与人才培养提供了便利性。同时,

资历名册也为众多正规教育体系外的教育培训机构的服务水准做了很好的背书,有利于引导教育培训机构规范自身办学行为,提升办学水平。

整体运行及保障

资历框架体系的规划与系统设计完成后,还需要建立良好的整体运行与保障机制,以切实发挥资历框架在促进终身学习、提升技能竞争力方面的成效。在中国香港特区的经验中,如何结合当地地情与社会需求,建立合理有效的运行体制与质量保障机制值得学习。中国香港特区资历框架的整体运行及保障体系参见图 9-3。

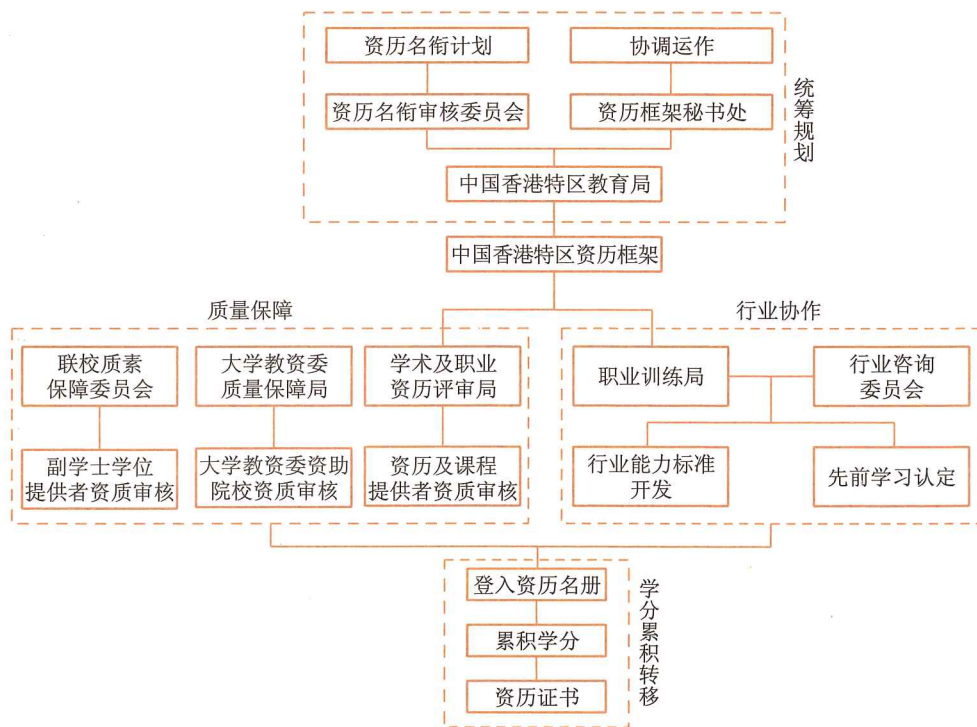


图 9-3 中国香港特区资历框架机构运作图

1. 运行体制

1.1 建立统筹体制

中国香港特区资历框架由香港教育局统筹,主要职能为:制定资历框架政策,委任各行业培训委员会的委员,委任先前学习认定评估机构,并在政策上指引评审及资历名册机构

(香港学术及职业资历评审局)的工作。具体工作由中国香港特区教育局下属的资历框架秘书处统筹,主要职能:为中国香港特区教育局执行资历框架的政策,在有需要时协调受教育局委任的相关机构的实际运作,支持所有行业培训咨询委员会的运作,制定相关行业标准(能力标准说明),联系各界利益相关者,推行及发展资历框架。

人力事务委员会主要分管香港特区的职业与培训事务,是教育局在推行资历框架时的紧密合作单位。为推行资历框架,教育局资历框架秘书处合作的机构包括中国香港特区学术及职业资历评审局、职业训练局、行业咨询培训委员会、大学、企业、工会等。其中,中国香港特区学术及职业资历评审局作为法定评审机构,负责资历框架的质量评审工作与资历评测的管理工作。职业训练局作为职业教育与培训机构,受委托作为个别行业的先前学习认定机制评估机构。

1.2 形成行业协作机制

行业咨询委员会在教育局统筹下成立,接受资历框架秘书处的管理,是行业与政府之间合作的主要连接渠道。其成员一般由行业专家、雇主代表、企业员工、专业团体及相关政府部门代表组成,其工作职责为制订行业能力标准与先前学习成果认证机制,统筹撰写能力标准说明,并根据行业的能力要求设计相应“能力为本”的培训课程,负责资历框架的咨询与推广。在相应的行业能力标准和先前学习认定机制出台后,行业培训咨询委员会还要与职业训练局协作进行学习者的先前学习成果认证与考核工作等。

2. 质量保障机制

2.1 明确机构职责

建立质量保障机制是国家或地方资历框架体系获得社会广泛认可的最为核心的一项工作。2007年通过《香港学术及职业资历评审局条例》明确“中国香港特区学术及职业资历评审局”(简称“评审局”)为资历框架质量保障的法定机构,其职责是为教育及培训机构和学习者提供质量保障相关的评审及咨询服务,并负责管理及运作资历名册系统。

中国香港特区的质量保障机构共有三个部门,负责高等教育、职业教育与社会培训机构课程与机构的审核。其中“大学教育资助委员会质量保障局”(简称“教资会”)负责其资助院校和自资院校学位课程质量评审、课程建设及相应资历名册课程的资历学分核定。“联校素质检讨委员会”负责“教资会”资助院校和自资院校所提供的副学士课程的质量监督与评审,以及相应资历名册课程的资历学分核定。“评审局”则参与行业能力标准的制定,还肩负着不受“教资会”资助的院校与各类培训机构的课程审核(包括各大学的继续教育部门或学院所提供的专业课程)、资历学分换算与学习者先前学习成果的认定等,以保障资历框架的公信力。

2.2 建立评审机制

资历框架的质量保障机制包括:注册评审、课程评审、专业评审与周期审核四个规范性的流程(见图 9-4)。院校按照成本效益方式向政府注册办学并接受评审是质量保障的首要步骤;课程评审为专业评审的基础,其重点是个别课程评审;专业评审是质量保障机制的核心部分,其重点是审核院校在具体专业领域自我质量保障的能力和质量管理制,通过该项评审的院校可取得按指定范围自行评审专业和学历的资格;周期复审是定期进行的,周期长短视院校情况而定,发展情况不佳的院校可能需要较频繁的审核。社会教育培训机构如要开办由政府为学生提供助学贷款的课程与专业时,必须接受课程或专业审核。



图 9-4 中国香港特区资历框架质量评审机制与流程

(资料来源:HKCAAVQ Webpage, <http://www.hkcaavq.edu.hk/en/services/accreditation/four-stage-qa-process>)

3. 沟通衔接机制

资历的纵向衔接和横向沟通是建设资历框架的基本目标,也是整体运行中的关键环节。其中不同领域尤其是普通教育和职业教育之间资历的转换和融通问题,以及非正式学习成果的纳入是难点所在。以资历学分为单位和成效标准为基础的认定与衔接机制在香港资历框架的运行与推广中至关重要,它保证了学习成果认定的透明性、公平性与开放性,其具体的运行主要体现在以下四方面。

3.1 社会培训成果—资历名册登记

中国香港特区资历框架对引导社会培训机构提升人才培养质量起到了积极的推动作用。所有社会培训机构成果想要纳入香港资历框架体系,必须经过资历框架评审机构的评审,在符合《学术及职业评审条例》第 592 章中登记要求后,收取登记费用,并将该项资历信息、对应资历学分记入资历名册中,标明有效期。通过资历评审机构评审的培训机构在开始培训课程运营后,需接受来自评审机构的复审,复审标准为其申报资历名册登记时提交的课程目标达成度,复审结果决定该机构开设的课程能否继续记录在资历名册之中。学习者在经过评审机构审核的培训机构参与相应的培训课程后,可以直接拿到其登录在资历名册上

的对应资历学分,参与到学分的累积转移之中。通过资历学分的换算使其与其他形式的学习成果享有等值性,为进一步实现社会培训成果与学校教育之间的沟通衔接提供了可能性,具体转换标准与程序尚需进一步建构。

3.2 非正式学习成果—先前学习认定

中国香港特区资历框架以“先前学习认定”制度对学习者在学校以外的场所,以非正式学习与习得经验的方式获取的知识、技能进行量化,以实现与其他学习成果的等值换算。香港特区资历框架以行业所制定的能力标准说明为基础,明确从业人员在行业内通过经验或以往工作所学所得的能力层次。学习者可按照规定程序提出申请,认定机构接到申请后组织专家对学习者的工作经历与实际能力开展鉴定,以评定学习者的实际资历学分与资历层级。香港特区政府于2008年开始设立了先前学习认定机制,目前已有印刷及出版、钟表、美发和物业管理多个行业推行先前学习认定机制,11 000多个申请获得通过。香港特区资历框架中对先前学习成果的认定,主要是在职业技能方面,认证水平主要对应资历框架中1—4级,评审标准依据行业能力单元中的能力要求与评审要求,并需要相关的工作经验作为先决条件。如表9-2所示,获得第1至4级资历证明书分别需要1、3、5、6年的业内工作经历,并出具工作经验证明。先前学习成果的主要认定机构是香港特区职业训练局,也有委托行业认定,认定方式包含材料审核、笔试、面试及技能测试。场地选择在指定地点内,鉴定人员包括职业训练局成员、行业专家以及相关工作人员,通过认证后即可颁发与其能力水平相符的资历证明书。通过先前学习认定机制取得的资历可实现学分转移,实现学习内容和学习成果的对等关系和可比性。

表 9-2 先前学习认定的工作年限要求

资历框架级别	工作年限	相关工作经验
第一级	1	1到4年不等,以能力单元组合的要求为标准
第二级	3	
第三级	5	
第四级	6	

3.3 跨区域对接—资历学分互认

2011年5月,中国香港特区政府与广东省人力资源和社会保障厅共同签署《粤港就加强两地职业标准及资历认可交流和互通的合作意向书》,就两地职业标准及资历认可方面进行交流,并探讨合作甚至互通的可行性。随着中国香港特区资历框架理念和实践的不断成熟,为了给学习者提供更便捷的国际交流机会,中国香港特区于2012年开始委托外界顾问进行中国香港特区资历框架的国际对接可行性研究,分析中国香港特区是否有资质进行跨区域资历对接,特别是与欧盟资历框架的匹配。2014年10月,中国香港特区政府与欧盟委

员会进行资历框架对接的沟通交流,开展了国际对接的初步工作。2016年6月,香港特区政府正式对外公布了中国香港特区资历框架与欧盟资历框架的对接路径,将中国香港特区的1—7级一一对应至欧盟的2—8级,为学习者的国际流动提供铺垫。2017年7月,中国香港特区政府对外公布了中国香港特区资历框架与新西兰资历框架的对接(见图9-5),说明了中国香港特区资历层级与新西兰资历层级之间的匹配关系。但目前此项活动仅停留于比较研究报告阶段,下一步的真正对接尚需香港特区政府采取进一步行动。

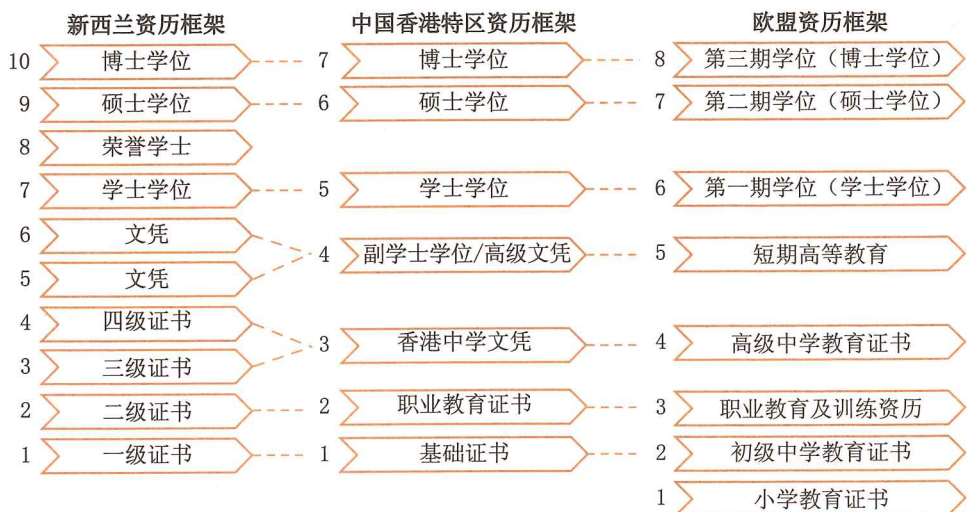


图9-5 中国香港特区资历框架与新西兰、欧盟资历框架对接路径

3.4 正式学习成果—资历学分换算

2014年7月,香港特区政府推出“资历架构学分累积和转换政策及原则”,针对正式学习成果,如普通高等教育、职业教育等,鼓励院校或教育培训机构参照该政策及原则制定学分认可和转换政策或制度,并于2016年开始逐步开展各级各类教育之间的学分累积与转换。“资历架构学分累积和转换政策及原则”共计八方面内容,包括:制定学分转换政策,减少重复学习,促进学习者在不同资历及级别之间的流动;学分转换制度及程序应具透明度、公平性和灵活性;学分转换不应影响院校在决定录取学员方面的权利,招生与学分转换有不同程序,两者有所区别等。要求在资历学分累积转移的过程中应保证有关课程的学术完整性;要灵活、合理的处理学分认证工作;要基于严格的质量监督机制等。“资历架构学分累积和转换政策及原则”还规定了累积和转换的六个工作流程:设立学分转移制度、为学员提供资料、处理学分转移申请、审批申请及评估证明文件、决定及批核申请、档案保存。在处理学分转移的申请时,审核机构考察申请人所持有资历的所在级别,对其获得的学习成果进行评估,核实已修课程并进行学分累计,同时进行先前学习认定。为保证课程的学术完整性,学分累计转移过程中的学分抵扣上限一般为50%,若已有课程对于新修课程有相互配合作用,可以

在学分转移政策上有适当的弹性。

经验启示与政策建议

中国香港特区资历框架对香港的经济社会发展、劳动力市场开拓、培训市场规范以及终身教育体系构建方面都发挥了重要的影响作用,究其原因在于:香港特区资历框架在硬要素上对资历框架的功能、范畴及使用作出了明确的定位,在软要素上为资历框架的推广作出了资源配置、质量保障等支持框架,同时中国香港特区资历框架的推行得到了香港特区政府的支持,通过法规、条例的出台,责任机构的落实,为其提供了法律保障;设计、运作与推广的整个环节得到了来自政府、行业、学界等领域专家的通力参与与支持,为其提供了扎实的根基,确保了资历认证、审核环节中的透明、公正与有效性。但中国香港特区资历框架的推广仍然存在一定的困境:其一,学分互认工作目前主要在第二至四级开展,尚未获得高等教育院校的全面认可;其二,能力本位的课程,尤其是行业开发的课程主要以实用技能为主,缺乏相应的理论知识的指导与教授;其三,先前学习认定工作的开展存在一定困境,对学习者的审核工作尚未形成一定规范化的准则。基于对中国香港特区资历框架设计与运行体制机制的经验解析,我们梳理了以下七大思考,试图对国家资历框架的构建提供启示与借鉴。

1. 参照普通教育学业阶梯设定资历层级

中国香港特区经验表明,资历框架的构建应密切结合现有普通教育体系的基本架构,并充分考虑不同资历领域和资历水平的需求重点。中国香港特区资历框架由七级水平构成,除了普通高中、职业高中、本科、研究生等教育类型之外,中国香港特区存在大量的基础文凭、高级文凭、专业文凭及专业证书教育,资历框架重点对这些多样化的教育培训资历做出了明确的分级要求,为学习者选择教育培训课程、教育培训机构认定和转换学习者的学习成果提供了科学依据。就目前内地的教育现状而言,初中毕业在离校时所获得的学习成果可作为基本适应社会的生存要求,同时也是未成年群体选择进入职业教育或普通教育的第一节点,因而建议资历框架起点可设定为初中毕业水平,而其顶点可设置为国际一致认可的博士毕业水平,并可参照香港设定的七级资历水平,将二至六级分别对应于现有学历教育阶梯中的高中毕业、专科毕业、本科毕业、本科获得学位和研究生获得硕士学位等水平,将已有的职业资历证书、能力测评证书、专项能力证书、培训证书以及各种非学历成果以课程评审及学习成果认定及转换的方式纳入整个资历框架体系中来。

2. 将知识、技能及其应用界定为能力标准的主要维度

中国香港特区以知识、过程、应用及沟通等四个维度来界定学习者应具备的能力基准。过程及沟通维度可合并为技能维度概括,从而形成知识、技能和应用三个维度,作为学习结果划分的维度,国家资历层级通用指标的设定可以集中于这三个层面,其中知识方面,一般按照难易(深度)、宽窄(宽度)、系统与否等具体设计指标;技能方面,兼顾通用技能和专业技能,以区分普通知识、一般知识以及专业领域知识,设定普通知识的语言能力、一般信息技术运用能力、沟通合作能力等;在专业领域知识方面,重点可以结合创新创业的大环境,强化实践能力、创新能力、成果可见化能力等内容。应用方面,着重在一定情境中具体知识和技能的运用和转化,学习结果之外的自我系统也可以适当融入其中,如动机水平、态度、自我判断、责任和自主性等。对不同等级的能力标准进行区分时,可以借鉴香港经验,以了解、熟悉、掌握、熟练应用等行为水准区分学习者的能力水平。

3. 依据行业需求定制行业能力标准

能力本位意味着注重学习结果,其评估的重点在于学习目标的完成情况与个体的能力水平。关于能力标准最大的争议就在于不同类型之间的知识等值。例如普通教育和职业教育的学习成果之间如何等值;正规教育学习成果和学习机构之外的非正式学习成果之间如何融通。事实上,知识本身并没有正规与非正规之分,都是人类的劳动成果,目前而言的学习成果分类是源于教育体制的安排,在现有国家教育制度环境之内获得的就叫正规教育学习成果,其他的就被叫作非正规、非正式学习成果。基于资历框架的行业能力标准需要立足于人力资源发展的长远目标,要求个体的能力水平是清晰、具体、可测评的。在具体的开发进程中,可参照香港经验,动员行业力量,帮助行业根据自身职业发展需求,编制出工种目录,建立入职标准,制定较为科学、合理、易于操作的能力评估标准,形成职能模块和体系。行业和专业人士参与和主导行业能力标准的界定是十分必要的,同时还需制定与之相关的配套政策、制度等保障措施,实现行业能力标准与资历框架通用标准之间的对接,保证资历框架在具体行业中的通用性与可推广性。

4. 注重质量保障强化评审机制建设

资历框架服务于学习者学习成果的认定,旨在将学习者在各类教育、培训、工作中形成

的学习成果通过可靠的质量评审机制,获得科学、合理的认定,为学分累计和转换奠定基础。显而易见,其成败关键在于所认证结果在社会中的公信力,即认证质量的高低。香港特区建立了资历框架质量保证的标准、评审机制和评审流程,并对不同类型资历实行了分类评审和认定管理机制的做法值得借鉴,其分类评审机制保障了整个认证体系的科学性与公信力,为香港特区资历框架发挥切实作用提供了重要保障。为避免资历框架运行中的各种道德风险问题与非平等博弈问题,建议在国家资历框架体系建设中要特别注重对质量保障及评审机制的设立,从而对资历审核过程中的环节进行严格监督与评价,保证学习成果认证过程中的独立、公开与公平,确保其结果的权威与公信。

5. 以透明化机制建设资历信息综合服务平台

资历信息平台应涵盖资历框架体系内所有被认可的资历信息,其服务对象面向学习者、用人单位以及教育培训机构。在建立类似中国香港特区资历名册类的资历信息平台时,应当发挥以下功能:第一,提供由教育及培训机构认证的资历信息,清晰地呈现资历颁授机构、资历级别、资历学分及授课模式等,帮助学习者掌握资历的资讯及相关行业的需要。第二,清晰的列出根据能力标准说明编制的一系列能力本位的课程,帮助学习者更好的选择所需进修的技能与知识。第三,做到资历信息的公开透明,帮助用人单位更好的决定员工应具备的技能及知识,并进一步指导社会培训机构更好地策划及设计能力本位的课程体系。资历信息综合服务平台应该服务于学习者、行业培训者以及学习成果认证机构,使之可通过此平台进行学习成果存入申请、学习档案查询、学分转换规定查询、资历证明查询、资历框架认可培训课程查询、课程申报等操作,同时可以实现学习者学习成果认定、转换审核等操作,形成基于网络的资历框架综合化信息化管理与服务系统。

6. 重视立法以加强资历框架的行政保障

中国香港特区资历框架下的各种资历课程是由教育和培训机构建设、开发、开办、评估和颁授的,要有效实施资历框架,必须先行立法进行保障,以实现政府对资历框架体系的统筹,以及政府与普通高校、继续教育机构、职业教育和培训机构、行业组织和企业的通力合作。中国香港特区在正式推行资历框架之前,就修订、完善了相关法律,保证了资历框架的运行与推广。政府统筹推广的形式可以多样化的形式进行实现:可以通过指定专门机构进行资历的质量评审工作;也可以通过多机构统筹合作的形式,实现资历框架的共同推广,确保相关利益方之间的有效沟通。国家资历框架的建立离不开相应的法律保障,在试点省市应该把资历框架相关规定依附在终身教育的有关条例中,或者制定专门的《资历框架条例》。

条例内容应当包括:资历框架的目标、资历框架相关管理机构及其职能、资历框架的运行机制、资历框架的质量保障机制、资历框架的监督和评估机制等。

7. 教育部门主导建立多部门协调机制

国家资历框架所涉及的利益相关方主要有五类:一是政府部门,特别是教育部门、人力资源社会保障部门;二是学历教育机构,包括各级各类的普通教育、职业教育和继续教育机构;三是提供非学历教育的社会培训机构。四是用人单位即企业、行业组织。五是社区教育和老年大学等机构,虽然不发证,但授予学分,作为学习型社会的重要组成部分,也可纳入资历框架内。但资历框架建设是一项耗费时日的系统工程,可根据当前急需和阶段重点分步骤建立,逐步纳入不同的社会资历(包括先前学习成果认定)。国家资历框架体系建设中应建立由教育部门统筹的跨部门领导机制,它能够打破部门之间的壁垒,整合教育、人力资源社会保障以及行业企业等利益相关者的力量,对整体资历框架、资历等级和标准建设以及资历框架的运行提供权威保障(包括法律保障),支持行业建立专家委员会并研发行业能力标准,建立具有良好公信力的质量评审机制,确保不同机构各种教育培训课程的建设与基准能力标准相一致。

(本章执笔:黄健,华东师范大学教育学部教授、博士生导师,上海终身教育研究院执行副院长。刘雅婷,华东师范大学职业教育与成人教育研究所博士生。江丽,安徽广播电视大学副教授。郑慧仪,华东师范大学职业教育与成人教育研究所博士生)

参考文献:

- [1] 陈丽、郑勤华、谢浩、沈欣忆:《国际视野下的中国资历框架研究》,《现代远程教育研究》2013年第4期。
- [2] 姜大源:《现代职业教育与国家资格框架构建》,《中国职业技术教育》2014年第21期。
- [3] 柳士彬:《继续教育“立交桥”:框架与行动》,《教育研究》2016年第8期。
- [4] 王全珍、王海东:《中国香港地区资格框架:概况、进展及启示》,《中国职业技术教育》2016年第3期。
- [5] 香港教育局(2016).学分累积及转移政策及原则[EB/OL]. <http://www.hkqf.gov.hk/guig/HKQF-CAT.asp>.
- [6] 香港特别行政区政府(2016).《通用(基础)能力说明》一览表[EB/OL]. <http://www.hkqf.gov.hk/sc/scs/sgc/index.html>
- [7] 香港特别行政区政府(2015).资历名册用处[EB/OL]. <http://www.hkqr.gov.hk/HKQRPRD/web/hkqrsc/about/Introduction/usesOfQR/>
- [8] 杨健明、陈东山:《终身教育的立交桥:香港资历架构的体系和实践》,《北京广播电视大学学报》2013年第3期。
- [9] 张伟远、段承贵、傅璇卿:《搭建终身学习立交桥:国际的发展和比较》,中央广播电视大学出版社2014年版,第12—22页。
- [10] 张伟远、傅璇卿:《建立教育公平的终身学习体系:南非的经验和教训》,《中国远程教育》2014年第2期。
- [11] 张岩、刘永权:《香港地区过往资历认可机制在资历架构中的运用》,《现代远距离教育》2015年第3期。