

# 学分银行的央行与商行之辨

Discrimination of Central Credit Bank and Commercial Credit Bank

李令群

Li Ling - Qun

(国家开放大学 北京 100039)

(Open University of China, Beijing China 100039)

**[摘要]**从国家层面来对学习成果认证、积累与转换制度进行整体规划和顶层设计,统筹协调各方力量推进学分银行建设,成为当前我国深化教育体制和人才培养模式改革,推进人力资源强国战略的迫切任务。纵观当前学分银行的建设和发展,至少出现了三个层面的学分银行,一个是国家正在谋划和设计的国家学分银行,二是国家开放大学学分银行,三是各地挂牌的地方终身教育学分银行,它们之间是一种什么关系?它们之间的定位、职能、业务范畴等又该怎样界定?结合中国人民银行的的历史变迁,对学分银行的央行和商行进行辨析,并对当下学分银行的发展提出建议。

**[关键词]**国家学分银行;国家开放大学学分银行;地方学分银行;央行;商行

**[中图分类号]** G648 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008 - 0597(2016)04 - 0091 - 05

DOI: 10.16161/j.issn.1008-0597.2016.04.016

从《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出要“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”、“建立学习成果认证体系,建立‘学分银行’制度”<sup>[1]</sup>以来,这几年国家每次出台的重大教育改革政策法规都会反复提及学习成果互认衔接、终身教育“立交桥”等概念。2015年10月公布的《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》中,提出了要“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”<sup>[2]</sup>。同年12月底,第二次修正的《中华人民共和国教育法》,职业教育和继续教育上升到国家制度层面,“促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习”<sup>[3]</sup>首次写入国家最基本的教育大法。无论从未来的国家经济社会发展的战略布局,还是从国家对职业教育、继续教育的整体的战略部署,学习成果认证、积累与转换制度或者说学分银行的建设都已经成为当前我国

继续教育和职业教育改革发展,推进终身学习、学习型社会建设不可或缺的一种重要机制。如何从国家层面来对学习成果认证、积累与转换制度进行整体规划和顶层设计,统筹协调各方力量推进学分银行建设,成为当前我国深化教育体制和人才培养模式改革,推进人力资源强国战略的迫切任务。

从现实的情况看,教育规划纲要颁布以来,从中央到地方都在以不同的方式,积极探索中国国情下如何实现不同类型学习成果的互认和衔接。从国家层面来说,教育部职业教育与成人教育司作为此项任务的主管部门,一直积极推进此项工作。开放大学因为自身的办学定位和特点,可以说是目前国内学分银行建设的主力军。其中,国家开放大学作为国家队的代表,立足于自己的社会责任和历史使命,始终走在国内学分银行相关研究与实践的最前沿,通过承担教育部职成司委托的“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,为

**[收稿日期]** 2016 - 09 - 20

**[作者简介]** 李令群,女,国家开放大学学分银行学习成果认证中心,助理研究员。

国家提供了一套与目前国际上通行的资历框架的理念相接轨的制度顶层设计,初步构建了以学习成果框架为核心的制度模式,明确了“框架+标准”的技术路径,以学习成果认证服务体系和信息平台为依托的制度运行载体以及制度运行的保障环境等,并在学习成果框架研制、认证标准开发、认证服务体系以及信息平台建设等若干关键环节进行了验证性的实践<sup>[4]</sup>。2015年底又启动了教育部的继续教育教学成果认证、积累与转换试点,这是上一个项目的继续和深化,将把前期为国家设计的蓝图通过试点探索形成可落地可操作的模式和机制。通过搭建学习成果互认联盟平台,国家开放大学与各大行业开展深入合作,共同开发认证标准,新建了一批切合行业需要、基于认证标准实现学历与非学历无缝衔接的行业特色专业,从而拉动了整个学校从教学内容到办学机制的深层次改革。与此同时,各地的学分银行建设也在加速推进。五所地方开放大学中上海、云南、江苏、广东四所开大都承担了当地省(市)终身教育学分银行的建设工作,当地政府对学分银行的支持力度和投入也不尽相同,其中上海、云南、广东的省(市)政府更为给力,除了给予名义、经费支持外,更能调动和协调当地人社局、普通高校等靠开放大学自身力量难以调配的资源,共同推进学分银行建设。比如,上海市终身教育学分银行经过3年多的运作,已经初见成效,建立了自己的认证标准和认证办法,发布了一批认证的高校、课程、专业及证书,并建立了自己的服务体系,稳步推进上海开大7个专业的双证融通试点、全市成人高等教育“学分认可型双证融通”试点、上海市属高校学生成绩存入学分银行等项目<sup>[5]</sup>。去年以来,浙江、河南等省终身教育学分银行也陆续宣布成立,并且依托当地省电大进行建设。国家层面的学分银行尚在酝酿,地方学分银行已然有遍地开花之势了。纵观当前学分银行的建设和发展,至少出现了三个层面的学分银行,一个是国家正在谋划和设计的国家学分银行,二是国家开放大学学分银行,三是各地挂牌的地方终身教育学分银行,那它们之间是一种什么关系呢?如果把国家正在谋划和设计的国家学分银行看作中央银行的话,那么国家开放大学学分银行和各地学分银行算是商业银行吗?它们之间的定位、职能、业

务范畴等又该怎样界定呢?

作为一项全新而艰巨的事业,学分银行一直在学习、借鉴、整合、创新中不断地寻找和调整自己的发展道路和发展方向,因此,不妨也看看在概念、组织体系架构等方面,一直在默默学习和模仿的真正的银行,它们是如何处理央行和商行的关系,或许会对未来的发展走向有所启发。本文试图结合中国人民银行的历史变迁,对学分银行的央行和商行进行辨析,并对当下学分银行的发展提出了几点思考和建议。

## 一、我国银行业的央行之变

人民银行的发展经历了四个历史阶段:

第一阶段,创建人民银行,建立国家银行体系(1948—1952年)。1948年12月1日,中国人民银行在河北省石家庄市宣布成立。1949年2月,迁入北平。1949年9月,《中华人民共和国中央人民政府组织法》在中国人民政治协商会议上通过,中国人民银行被纳入政务院的直属单位系列,接受财政经济委员会指导,与财政部保持密切联系,同时赋予其国家银行职能,承担发行国家货币、经理国家金库、管理国家金融、稳定金融市场、支持经济恢复和国家重建的任务。在国民经济恢复时期,中国人民银行在中央人民政府的统一领导下,首要任务就是建立统一的国家银行体系,重点完成了以下系列工作:一是治理通货膨胀,建立独立统一的货币体系;二是迅速在全国各地建立分支机构,形成国家银行体系;三是实行金融管理,统一管理外汇;四是开展存款、放款、汇兑和外汇业务,促进城乡物资交流,为迎接经济建设做准备<sup>[6]</sup>。

第二阶段,计划经济体制下的国家银行(1953—1978年)。计划体制下的人民银行,作为国家金融管理和货币发行的机构,既是管理金融的国家机关又是全面经营银行业务的国家银行。高度集中的国家银行体制,为大规模的经济建设进行全面的金融监督和服务<sup>[6]</sup>。

第三个阶段,从国家银行向中央银行体制过渡(1979—1992年)。1979年,我国开始进入全面改革开放时期,为适应新形势的发展,相继恢复和成立了中国农业银行(加强对农村经济的扶植)、中国银

行(国家指定的外汇专业银行)、国家外汇管理局、中国人民保险公司等机构,信托投资公司和城市信用合作社也在各地相继组建,出现了金融机构多元化和金融业务多样化的局面。1983年9月17日,国务院作出决定,由中国人民银行专门行使中央银行的职能,并具体规定了人民银行的10项职责。从1984年1月1日起,中国人民银行开始专门行使中央银行的职能,集中力量研究和实施全国金融的宏观决策,加强信贷总量的控制和金融机构的资金调节,以保持货币稳定;同时新设中国工商银行,人民银行过去承担的工商信贷和储蓄业务由中国工商银行专业经营;人民银行分支行的业务实行垂直领导;设立中国人民银行理事会,作为协调决策机构;建立存款准备金制度和中央银行对专业银行的贷款制度,初步确定了中央银行制度的基本框架<sup>[8]</sup>。

第四阶段,逐步强化和完善现代中央银行制度(1993年至今)。1993年,按照国务院《关于金融体制改革的决定》,中国人民银行进一步强化金融调控、金融监管和金融服务职责,划转政策性业务和商业银行业务。1995年3月18日,全国人民代表大会通过《中华人民共和国中国人民银行法》,首次以国家立法形式确立了中国人民银行作为中央银行的地位,标志着中央银行体制走向了法制化、规范化的轨道,是中央银行制度建设的重要里程碑。

1998年,按照中央金融工作会议的部署,改革人民银行管理体制,撤销省级分行,设立跨省区分行,同时,成立人民银行系统党委,对党的关系实行垂直领导,干部垂直管理。2003年,按照党的十六届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》和十届人大一次会议批准的国务院机构改革方案,将中国人民银行对银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构的监管职能分离出来,并和中央金融工委的相关职能进行整合,成立中国银行业监督管理委员会。同年9月,中央机构编制委员会正式批准人民银行的“三定”调整意见。12月27日,十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了《中华人民共和国中国人民银行法(修正案)》。有关金融监管职责调整后,人民银行新的职能正式表述为“制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务。”同时,

明确界定“中国人民银行为国务院组成部门,是中华人民共和国的中央银行,是在国务院领导下制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务的宏观调控部门。”这种职能的变化集中表现为“一个强化、一个转换和两个增加”。“一个强化”,即强化与制定和执行货币政策有关的职能。“一个转换”,即转换实施对金融业宏观调控和防范与化解系统性金融风险的方式。“两个增加”,即增加反洗钱和管理信贷征信业两项职能。这些新的变化,进一步强化了人民银行作为我国的中央银行在实施金融宏观调控、保持币值稳定、促进经济可持续增长和防范化解系统性金融风险中的重要作用<sup>[6]</sup>。

从人民银行历史发展的轨迹可以看出,中国人民银行成立至今的五十多年,伴随着我国经济建设发展的不同历史阶段,特别是从改革开放以来,发生了巨大而深刻的变革,尤其是在体制、职能、地位、作用等方面。建国初期和计划经济时代,为了恢复经济和国家重建,人民银行是多个角色集于体,既是大一统的国家金融政策制定者和管理者,同时也是全国唯一的全面经营的商业银行,改革开放后,金融业务更加多元化和复杂化,央行和商行集于一身的高度集权的管理方式,适应不了时代的发展,伴随着金融管理职能的不断地细化、深化,人民银行也不断地瘦身,将原来的政策性业务、商业银行业务和金融监管的职能进行划拨,由相应的机构进行承担,央行真正成为了金融业的宏观调控部门,而各大商业银行承担着具体的金融业务的开展和运营,银监会则担负着对整个金融业的监管职能。

## 二、学分银行的央行与商行之辨

同有着银行之名,这几年学分银行的建设虽然刚刚起步,但也隐隐开始有着央行和商行的影子,多方的竞争和博弈已经显现,其中既有对央行建设权的博弈,也有地方学分银行和国开学分银行之间的竞争和博弈。国家开放大学通过承担“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,已为国家学分银行做了顶层设计和规划蓝图,但教育部决策层面,国家学习成果认证、积累与转换制度的相关政策文件迟迟未能出台,国家学分银行难以浮出水面;各地已经挂牌成立的学分银行虽然

大部分都还没有非常显著的实质性进展,但其实已具备了地方商业银行的实体雏形。学分银行是一个复杂的多面体,从政策制定的角度看,它是搭建终身学习立交桥的关键构件和基础;从落地实施的角度来看,它其实是一种横跨教育和人力资源管理领域的全新的教育服务行业,它提供的核心服务产品就是学习成果认证、积累与转换,无论是央行或商行其实都是这个新行业的运行主体,只是分工不同而已,套用现在银行业的管理体制和现状,我们不妨大胆地对学分银行的央行与商行将来的发展之路进行一下预测和辨析。

### (一) 地位之辨

央行应该是国家学习成果认证、积累与转换的宏观管理和调控部门,是政策的制定者、监督者,央行是国家唯一授权指定的行业管理机构。

商行是政策的执行者、具体业务的运营者,可以有全国性商业银行、地方性商业银行、行业性商业银行等等,商行是开放的、市场的、竞争的,国家可以通过购买服务、允许其在批准范围内商业化经营等方式支持商行的运营和发展。

### (二) 体制之辨

央行应该是教育部或者国家资格总署下设的独立法人事业单位。商行的管理体制可以比较灵活,可以是独立法人事业单位,也可以是国营的独立法人企业,甚至可以是股份制企业。

### (三) 职能之辨

央行的职能主要包括以下方面:国家学习成果认证、积累与转换制度的宏观政策制定、国家资格框的建设及维护、认证标准开发、认积转行业的研究与规划、商业银行管理及协调(银联)、质量监管等。

商行的职能主要包括以下方面:政策执行、认证标准运用、认积转业务开展、互认联盟建设及维护、服务体系建设及管理、信息平台建设及维护、学习路径规划和咨询、学习型组织建设咨询服务、资源标签和共享、质量监管等。每一家商行在批准的经营范围内,其技术路径和运行机制可以是不完全相同的。

这里还需要厘清的一个概念是央行并不等于国家商业银行,对照人民银行的发展历程,我们不难发现,国家商业银行仅仅存在于建国初期和计划经济时代这样特殊的历史时期,随着社会经济生活的不

断发展变化,分工、分权、专业性是银行业改革发展的大方向,同理,对于学分银行来说,在当前我国政府大力倡导简政放权、进一步建立和完善市场机制的宏观背景下,要建立一个新的垄断性国家商行的可能性微乎其微,这也有可能是决策层面对国家学分银行持谨慎态度的原因之一。

## 三、对学分银行建设的思考和建议

结合以上的分析,作为学分银行建设的深度参与者和一线工作者,我仅就个人的一些思考对当前学分银行建设提几点建议:

### (一) 加快推进国家学分银行建设

建设学分银行的一个最终目的,就是要搭建人才成长的立交桥,从而能够实现不同类型学习成果互认和衔接,那么从国家层面建立资历框架,统一认证标准,就是一项非常重要的基础性工作,对此,教育部职成司司长葛道凯有一个很形象的比喻:“学习成果认证、积累与转换制度是沟通学历教育与非学历教育的立交桥,这个‘桥’由桥梁和桥墩组成。其中,学习成果框架和学习成果认证办法等是‘桥梁’,学分标准、(单个)学习成果标准、质量保证体系、档案系统等是‘桥墩’。这是终身学习‘立交桥’的基础性工程,桥要想好用、实用,桥梁的布局一定要科学、符合实际需要,桥墩一定要坚固、耐用”<sup>[7]</sup>。而这项工作只有央行才能担当,只有国家制定的统一的规则 and 标准,并且通过政策法规给予明确,才具有真正的权威性和公信力。因此,在试点的基础上,应该加快国家学分银行建设,推进国家学习成果认证、积累与转换制度相关文件的出台,建立国家资历框架及认证标准,为商业银行提供可操作的依据,同时搭建统一的学分银行信息平台或出台学分银行信息平台建设标准,避免在顶层制度文件和央行缺失的情况下,各商业银行标准百花齐放、信息平台各建一摊而形成若干分而治之的学分银行孤岛,从而使国家层面的人才成长立交桥无从搭建。

### (二) 商业银行合作大于竞争

由于我国的学分银行建设刚刚起步,还没有形成固定的利益格局,机会和挑战是并存的,各商业银行之间其实合作大于竞争,只有大家找准自己的方向和空间,协同发展,形成合力,共同把蛋糕做大,一

起为将来国家制度的出台和落地探索一套能适应复杂国情的运作模式及机制,也才能成就自身的发展。比如,对于国家开放大学学分银行来说,应该定位于做一家全国性的商业银行,主要任务就是服务国开,服务社会,积极寻找自己的优势和空间,着力去做地方商业银行做不了和也做不好的事情。如对于比较成熟的行业,我们应该利用好行业学院的平台,与全国性行业协会、部委或央企开展合作,通过互认联盟的运行机制,引入行业品牌证书,开发认证标准,扶持行业性商业分行建设,使国开学分银行成为服务行业的第一品牌。同时,国开学分银行还肩负着为央找方向、探路径、建模板的责任和使命,应该积极和地方学分银行沟通协商,在国家学分银行尚未建立的情况下,大家能在认证标准、学分银行档案、信息平台等方面的底层数据结构上,有更多的一致性和趋同性,为将来搭建“银联”留下接口。

### (三) 高度重视学分银行的质量建设

质量是学分银行树立公信力的坚强基石,是学分银行持续发展的生命线,也是学分银行的阿喀琉斯之踵,相当于银行的风险管理。从国家学分银行来看,应该依照国家制定的资历框架和认证标准,建立严格的质量保证体系和评审机制,这个质量评审机构可以是独立的第三方机构,也可以由国家学分银行相关职能部门管理承担,对目前不在国家现有的学习成果管理体系质量保证范畴内的学习成果进行评审和认证。同时,国家学分银行还应该建立学分银行的“银监会”,对商业学分银行进行全面监

管。各商业学分银行也应该依照国家和当地主管部门的相关规定,树立全面质量管理的理念,引入第三方的社会评价,推进信息公开,逐步建立一套内外部相结合的质量保证体系。

### (四) 学分银行是开放大学综合改革的抓手

教育部在国家开放大学的批复中,明确提出要“积极推进‘学分银行’建设,通过建立学习成果的互认和学分的累积、转换制度,探索搭建终身学习‘立交桥’”<sup>[8]</sup>,可以说学分银行是开放大学作为一所扎根于社会当中的新型大学的重要标志之一,是开放大学的一张社会名片。而只有让学分银行切实融入到学校整个办学机体之中,开放大学才能真正成就自身的转型和升级。因此,应该充分发挥学分银行沟通学历和非学历的纽带作用,把它作为加快推进学校综合改革的一个重要抓手,重构基于学分银行机制的新的办学模式和业务流程,比如,在招生入口环节,通过开展先前学习认定,为学生制定个性化的学习计划,减免重复学习;在教学改革环节,通过引入行业证书,开发认证标准,拉动教学内容、教学实施、教学评价方式向符合行业人才培养的方向整体改革;在非学历发展方面,参照学习成果框架和认证标准,打造微课程、微证书,并且和学历教育进行无缝对接;在合作办学方面,利用学习成果互认联盟的平台,吸引更多的合作资源,更好地选择合作伙伴,等等。有了学分银行的机制,开放大学就能成为一所真正灵活开放的大学。

### [参考文献]

- [1] 中华人民共和国教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020) [EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_838/201008/93704.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html).
- [2] 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[EB/OL]. 人民网, <http://house.people.com.cn/n/2015/1103/c164220-27772642-7.html>.
- [3] 中华人民共和国教育部. 中华人民共和国教育法[EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs\\_\\_left/s5911/moe\\_619/201512/t20151228\\_226193.html](http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html).
- [4] 李令群, 鄢小平. 学分银行业务模型初探[J]. 广播电视大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 95-102.

- [5] 新闻与公告. 上海终身教育学分银行[EB/OL]. <http://www.shebc.org.cn/supports/supports!newslst.action>.
- [6] 中国人民银行. 中国人民银行历史沿革[EB/OL]. <http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105226/105433/index.html>.
- [7] 教育部职业教育与成人教育司司长葛道凯: 搭建服务全民的终身学习“立交桥”[EB/OL]. 中国网, [http://ou.china.com.cn/2015-07/01/content\\_8034780.htm](http://ou.china.com.cn/2015-07/01/content_8034780.htm).
- [8] 中华人民共和国教育部. 教育部关于同意在中央广播电视大学基础上建立国家开放大学的批复[EB/OL]. [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s181/201207/xgk\\_138826.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s181/201207/xgk_138826.html).

[责任编辑: 张建荣]