

# 终身学习时代 国际资历框架建设范式及发展趋势

季 欣

(国家开放大学, 北京 100039)

**摘 要:** 建立资历框架是实现教育现代化宏伟目标的一项重大国家战略。资历框架国际化是终身学习时代世界教育和人力资源发展的大趋势。建立资历框架是极其复杂的社会系统工程。许多国家和地区积累了建立和实施资历框架的宝贵经验, 深入解析基于过程的国际资历框架建设范式, 结合基本国情研究和借鉴, 对于加快建立中国特色资历框架具有十分重要的启示意义。

**关键词:** 终身学习; 资历框架; 建设范式; 认证单元; 学分银行; 一带一路

**中图分类号:** G649.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2019) 05-0089-07

2019年2月, 国家相继出台《国家职业教育改革实施方案》《中国教育现代化2035》《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》三个重要文件, 明确提出了“建立国家资历框架”, “建立健全国家学分银行制度和学习成果认证制度”, “加快构建终身学习制度体系, 加强终身学习法律法规建设, 搭建沟通各级各类教育、衔接多种学习成果的全民终身学习立交桥”, “推进资历框架建设, 探索实现学历证书和职业技能等级证书互通衔接”, “加快推进职业教育国家‘学分银行’建设”, “从2019年起, 在有条件的地区和高校探索实施试点工作, 制定符合国情的国家资历框架”。

在上述任务中, 资历框架作为一项基础性制度, 作为推进其他制度的重要抓手, 被反复提及。总体来看, 以资历框架为引领, 建设学

分银行, 搭建多种学习成果沟通衔接的终身学习立交桥, 这是在终身学习时代, 国家基于“总体实现教育现代化”和建设人力资源强国目标所提出的一项影响全局并十分紧迫的国家战略。然而, 建设资历框架是一项全新和复杂的社会系统工程, 不可能一蹴而就。为了少走弯路、加快建设, 有必要认真研究国际成功经验, 结合基本国情, 努力探索建立具有中国特色资历框架的新路。

## 一、资历框架建设范式

资历框架(Qualifications Framework, QF)诞生于终身学习时代。它通过将不同资历整合为一个体系, 对学习成果进行认可并对其等级进行测量, 从而支持广大学习者将接受不同类型教

收稿日期: 2019-03-22

基金项目: 教育部发展规划司委托教育规划与战略研究课题(教发司函〔2018〕126号)

作者简介: 季欣, 男, 国家开放大学学分银行(学习成果认证中心)研究人员, 助理研究员, 主要从事终身教育、继续教育、学分银行、教育政策研究。

育（包括正规、非正规教育）所获得的不同资历进行衔接，直至相互间进行转换。因而资历框架成为不少国家和地区有效激励全民终身学习的制度法宝和支持人力资源发展的重要力量。

不少国家和地区的成熟经验表明，建立资历框架具有很强的系统性，是一个有规律可循的行动过程。建立过程中的前一个步骤没有做到位，下一个步骤就会受到牵连而导致整体过程受到影响。事实证明，基于“过程”对资历框架建设进行逻辑解构，能够洞悉其本质特征并厘清其脉络架构。

尽管世界上诸多国家或地区资历框架建设各具特色，但是几乎都遵循同类范式，即将建设过程确定为六个步骤，包括确立愿景、进行顶层设计、立法并成立机构、设计资历框架、研制能力单元、管理与运行（见图1）。

本文对上述六个步骤的背景、功能、流程等深入剖析并进行比较，力图体现研究的独创性价值，有助于汲取国际先进理念、成果和经验，为建设中国特色资历框架提供启发借鉴。

## 二、基于过程的资历框架逻辑解构

### 1. 确立愿景

确立愿景是建设资历框架的逻辑起点，愿景指出了资历框架建设的长期方向和未来目标。通常，每个国家或地区启动资历框架建设，都

有着各种各样的初始动机。例如，澳大利亚为应对产业结构持续变化，培养大量技术人才，建立澳大利亚资历框架。<sup>[1]</sup> 新西兰为加强职业培训与学历教育体系之间沟通衔接，建立新西兰资历框架。<sup>[2]</sup> 英国为了解决旧有国家职业资格的缺陷问题，先后建立国家资历框架、资格与学分框架以及最新的规范资历框架（RQF）。<sup>[3]</sup> 爱尔兰为了提升教育培训质量，基于资历框架，对相应的学术课程和职业资格证书进行评审，通过评审的学习成果进入资历名册向社会发布。<sup>[4]</sup> 南非为解决由于种族歧视导致的受教育机会的不平等性问题，建立南非资历框架。<sup>[5]</sup> 欧盟为应对全球化带来的人员跨国流动问题，建立欧洲终身学习资历框架，推动欧盟成员间教育互认。<sup>[6]</sup>

虽然不同国家或地区有着不同的初始动机。但是，从中长期看，建设资历框架的方向和目标均会逐步聚焦、统一到推动教育变革、搭建终身学习立交桥、促进全民终身学习这一愿景上来。

### 2. 进行顶层设计

进行顶层设计要选择模式与路径。目前，资历框架顶层设计大致有四种模式，即局部资历框架、局部资历框架+参照性资历框架、一体化资历框架、参照性资历框架。这四种模式的代表性国家和地区及其各自特点见表1。

具体采用哪种模式，取决于当地的历史或政治因素。例如，英国既有高等教育资历框架，

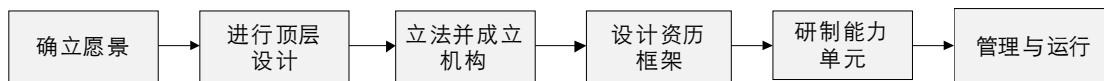


图1 资历框架建设的六个步骤

表1 资历框架建设的四种模式

模式	特点	国家或地区
局部资历框架	本国有一个或多个地区（领域）资历框架，但是相互孤立，缺乏联系	西班牙、荷兰、保加利亚、冰岛等
局部资历框架+参照性资历框架	本国有一个或多个地区（领域）资历框架，通过一个统一的参照性资历框架相互对接	英国（含苏格兰地区、威尔士地区等），丹麦，爱沙尼亚等
一体化资历框架	本国有唯一一个覆盖全国所有地区以及教育培训领域的资历框架	新西兰
参照性资历框架	通常由一个联盟或共同体组织牵头建设，用于实现国家或地区间资历框架对接	欧盟、南部非洲发展共同体、东南亚国家联盟等

也有资历与学分框架(QCF),同时还包含苏格兰和威尔士等地区性资历框架。最后,不得不以国家建立的参照性资历框架,甚至以欧洲终身学习资历框架与各地区资历框架对接。究其原因,是地区高度自治导致国家起步阶段就不可能统一做好顶层设计方案。这个深刻教训告诫我们,尽管我国地域辽阔、地区差异很大,但是,仍然应该避免各行其是都搞各自的资历框架,最后不得不分而再统,导致极大的浪费和低效。

同时,要高度重视制定顶层设计方案。包括对资历框架结构、功能、法律法规、管理体制、运行机制、实施蓝图等做出谋划。在方案经过充分论证,得到相关利益方的认同后,才会被政府批准实施。

另外,为了做好相关研究,先要成立一个由政府、行业、院校、企业有关负责人以及相关领域专家组成的专业团队,在政府的主持下开展工作。

### 3. 立法并成立机构

鉴于实施资历框架影响教育和人力资源发展的全局,不少国家都通过立法对资历框架的地位和内涵做出法律规定,确保其具有权威性、严肃性。

目前,主要有两种立法形式:一是建立专门法律,如南非制定《南非国家资历框架法》,爱尔兰制定《爱尔兰资格法案》,马来西亚制定《马来西亚资历框架法》等;二是修正已有法

律,如新西兰颁布《教育法》《行业培训法》修正案,法国颁布《社会现代化法案》等。

在立法的同时,政府需要建立专门机构统筹推进资历框架建设与运行。一种做法是组建由多个机构参与的委员会,从中指定一个牵头部门。例如,澳大利亚建立了由教育部门牵头,包括职业培训等部门的国家资历框架委员会。另一种做法是政府成立资历框架局(如南非、马来西亚、新西兰等国家)。如果因为条块分割严重,难以一蹴而就,则先由政府牵头多部门组成协调机构,待条件成熟后再转化为国家资历局。

### 4. 设计资历框架

研制资历框架的关键环节是为资历框架命名、设计资历框架等级和通用能力标准维度。

分析表2中10个国家和地区资历框架英文名称,发现其呈现以下特点:第一,资历框架英文拼写用“Qualification Framework”或“Qualifications Framework”;第二,每个名称中均有国家或地区概念;第三,英国、苏格兰地区、威尔士地区增加了“Credit”(学分)一词。

资历框架核心目标是实现各级各类教育之间的衔接和沟通。由此,建立统一的资历等级和参照系,使学习成果得到分级管理成为设计资历框架的首要任务。资历设计为多少级,取决于本国资历的丰富程度。资历等级最多为10级的国家包括新西兰、澳大利亚、爱尔兰、南非等;法国资历等级最少为5级。一般最低的资

表2 资历框架命名

国家或地区	资历框架英文全称	英文缩写	中文名称
英国	Qualifications and Credit Framework	QCF	英国资历与学分框架
南非	South African Qualification Framework	SAQF	南非资历框架
澳大利亚	Australian Qualification Framework	AQF	澳大利亚资历框架
欧洲	European Qualifications Framework	EQF	欧洲终身学习资历框架
新西兰	The New Zealand Qualifications Framework	NZQF	新西兰资历框架
英国苏格兰地区	Scottish Credit and Qualifications Framework	SCQF	苏格兰学分与资历框架
英国威尔士地区	Welsh Credit and Qualifications Framework	CQFW	威尔士学分与资历框架
爱尔兰	The National Framework of Qualifications	NFQ	爱尔兰资历框架
马来西亚 <sup>[7]</sup>	Malaysian Qualifications Framework	MQF	马来西亚资历框架

历对应的是中学文化程度，最高的则相当于博士文化程度。设计资历等级，首先将现有学历教育按层次纳入，然后纳入职业资格，再找到两者间的对应关系。

资历框架划分等级后，还需要为每一级别的资历确立通用的能力标准。其难点在于设计通用能力标准维度，包括需要对每一维度进行详细的描述。通用能力标准维度主要有两类：第一类包括新西兰、澳大利亚、法国、爱尔兰等国家，聚焦在“知识、技能、能力”范畴；第二类在“知识、技能、能力”基础上，加入一些特色指标。例如，英国通用能力标准维度是“知识与理解、应用与行动、自主性和问责性”。关于一些国家和地区通用指标维度的比较见表3。

总体看，建立通用能力标准时，要尽量聚焦于知识、技能和能力三个维度。如无特殊需要，尽量不去增加非必要性的特色指标，以利于日后与其他资历框架兼容。

#### 5. 研制能力单元

即使建立了通用能力标准，资历框架仍然难以畅通各类学习成果的转换。需要由行业依据通用能力标准，制定更加详尽细致的本行业能力单元，这是能够彰显出资历框架引导各行业开发课程、开展教育和培训、发放职业资格证书及完成其与学历教育证书间转换等重要功能的关键要素。能力单元开发的关键是建立能够充分吸纳行业参与资历框架建设的体制机制。例如，英国由行业组成了行业技能委员会，负责能力单元开发，目的是体现标准的权威性和公信力。

能力单元还是学分银行运行的中央枢纽，笔者在《认证单元：资历框架建设的基础工程一文中》提出的“认证单元”概念恰恰与其功能相匹配又符合基本国情。<sup>[8]</sup>

#### 6. 管理与运行

通过上述五个步骤，已经勾勒出资历框架的基本雏形。为了支持其具体实施，还要做好管理与运行，主要包括做好质量保证、建立学分积累与转换机制以及建设信息平台。

资历框架质量保证的核心是资历评审，即组建专门评审机构，基于资历框架通用能力标准或能力单元，对相应学术或职业课程（证书）进行评审，被评审通过的资历进入政府资历名册库向社会公布，帮助学习者了解和选择具有质量保证的课程或证书。建立评审机构有两种方式：一是建立完全独立于资历框架主管部门的机构（如法国建立国家专业认证委员会）；二是直接在资历框架管理机构中设立质量部门（如新西兰、澳大利亚、法国、爱尔兰、马来西亚的做法）。着眼于维护社会公信力，我国的资历框架质量评审机构最好是独立于资历框架管理机构的第三方。建议选择具有质量评估实力的机构，经政府部门审批授权，担负资历框架质量评审责任。

由于资历框架提高了学习成果的透明性、可比性，从而为开展学分积累与转换奠定了基础。学分积累与转换实践分为三个层次。一是简单的资历认可：其不存在学分转换。例如，南非设立专门认证部门，负责为从业人员认可非正式、非正规学习成果，直至颁发证明。二是学历教育间学分的转换。例如，欧洲终身学

表3 通用能力标准维度比较

国家或地区	维度指标
英国	知识与理解；应用与行动；自主性和问责性
澳大利亚	知识；技能；知识与技能的运用
南非	知识的广度；知识的理解；方法与程序；问题的解决；伦理与专业实践；信息的获取、处理和管理；信息的传递与交流；对环境和制度的适应；学习管理；责任
新西兰	知识；技能；知识与技能的应用
欧盟	知识；技能；能力

习资历框架建立了配套的学分转换系统，专门支持各国大学间转换学分，转换依据是学习者所持有的欧洲终身学习档案袋。三是更为复杂的学历与非学历学分转换。例如，英国不仅将资历框架作为转换学习成果的参照标准，还专门为学习者建立终身学习账户，以信息化手段为其提供学习成果积累与转换业务。由此可见，在建立资历框架的同时，还要同步建立一套较为完善的学分积累与转换制度，这个制度在我国被通俗地称为“学分银行”。

对资历框架运行起到基础性支撑作用的是信息平台。信息平台具有将其所积累的全民终身学习大数据转换为完善政策、改善服务、保证质量、拓展业务的特殊功能，应将设计资历框架与建设信息平台同步推进。如表4所示，按功能的全面程度，上述信息平台大致可分为两类。第一类是以发布政府信息为主的网站（如欧洲、丹麦、东盟等）。第二类不仅可以发布政府信息，还具有发布能力单元、大数据、学习路径指引、建立学习者个人学习账号并支持积累、转换成果的网站（如澳大利亚、新西兰、南非、英国等）。总之，在建设资历框架的同时，要高度重视资历框架的信息化、数字化、网络化、智能化发展。

### 三、资历框架发展趋势

上述基于过程、包括六个重要步骤的国际资历框架建设范式，使得原本复杂、浩大的资历框架建设项目走上了一条可认知、可策划、可测量、可改进的标准化路径，因而大幅度地降低了其建设的成本和难度，提升了运营的效率与质量，致使越来越多的国家和地区加入资历框架建设工作中。特别是由此还加快了资历框架制度在全球的快速传播，有力地支持了教育资源、学习成果乃至人才资源的广泛流通。另一个极其重要的影响是导致已经先行的不少国家和地区都在着力推进跨国、跨境资历互认。资历框架国际化已经成为全球化和终身学习时代世界教育发展不可逆转的大趋势。

迄今为止，世界上实现资历框架跨国家和地区对接的组织有：欧洲资历框架（对接30多个国家和地区）；南部非洲发展共同体资历框架（对接10多个国家和地区）；<sup>[9]</sup> 东南亚国家联盟资历框架（对接10多个国家和地区）；太平洋资历框架（对接10多个国家和地区）；加勒比共同体（对接10多个国家和地区）。基于资历框架国际化的未来走势，一个国家或地区在谋划构建

表4 信息平台建设

国家或地区	名称	主要功能	网址
澳大利亚	澳大利亚资历框架平台	发布政策、资格等级及标准、学习路径等	<a href="https://www.aqf.edu.au/">https://www.aqf.edu.au/</a>
新西兰	新西兰资历评估局网站	发布资历框架，学习结果、机构名录、学生成绩等	<a href="http://www.nzqa.govt.nz/">http://www.nzqa.govt.nz/</a>
南非	南非资历局网站	发布新闻，资历框架及能力单元，建立国家学习者记录数据库	<a href="http://www.saqa.org.za/">http://www.saqa.org.za/</a>
欧洲	欧洲高等教育质量保证名册	发布符合质量的高等教育机构名录	<a href="http://www.eqar.eu/">http://www.eqar.eu/</a>
丹麦	丹麦资历框架网站	发布资格、被认证的教育机构及其专业课程信息	<a href="http://www.nqf.dk/">http://www.nqf.dk/</a>
东盟	东盟自由贸易区网站	发布东盟国家间资格对接互认信息	<a href="http://aanzfta.asean.org/">http://aanzfta.asean.org/</a>
英国	英国资历框架网站	存储个人学习记录	<a href="https://www.gov.uk/education/learning-records-service-lrs/">https://www.gov.uk/education/learning-records-service-lrs/</a>

自身资历框架伊始,就要尽量留出今后与相关国际标准体系贯通的“接口”。除此之外,如果自认为实力足够强大还可自立中心,建立新的资历框架共同体,由此可发挥更大的影响力,掌握更大的话语权。

#### 四、结论

本文提出了国际资历框架建设范式,结合基本国情研究和借鉴,对建设中国特色资历框架具有以下重要启示:一是要把建设终身学习“立交桥”作为建立资历框架的核心愿景;二是建议中央加强对地方的统筹,上下一盘棋,从一开始就建设一个全国统一的资历框架;三是建议由政府组织有关智库、学术机构以及行业、院校、企业的专家学者,共同开展专项研究,制定资历框架顶层设计方案,方案要广泛征求各方意见方可实施;四是要加快推进法律法规建设,既要注重制定“终身学习法”“国家资历框架法”等新法,也要重视修订《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国学位条例》等现有法律;五是建议由国务院组织相关部门建立国家资历框架建设委员会,委员会由教育部牵头,统筹推进相关工作,未来可发展为国家资历局;六是要参照我国学历教育体系设计资历框架等级,同时将职业培训体系纳入;七是要以知识、技能和能力为核心,设计通用能力指标体系;八是应建立行业参与资历框架建设的体制机制,特别是引导行业牵头开发能力单元;九是在建立资历框架的伊始就要同步建设学分银行,重点研发学分银行信息平台,充分利用信息化手段开展学习成果认证、积累与转换;十是要建立资历框架质量保证体系,选择独立于资历框架管理机构之外的第三方机构评审机构与证书,向社会发布资历名册,维护资历框架的品牌和公信力。

当前,我国正在加快落实“一带一路”倡议。据有关资料显示,“一带一路”沿线大部分国家和地区尚未建立资历框架制度,已经远远落后于我国学分银行建设和试点工作的进程,这

将成为影响其进一步提高人力资源开发能力和融入全球化发展的重要瓶颈。鉴于资历框架是实现教育跨越国别、跨越地区、跨越民族交流互鉴的重要保障制度,特别建议,我国要不失时机、积极主动地促进“一带一路”沿线国家资历框架制度的建设,努力实现区域学历学位双边和多边的对接与互认,有力地推动世界教育的合作融合和历久弥新。无疑这对于促进民心相通,共建人类命运共同体将会做出重大的贡献。

#### 参考文献:

- [1] Australian Qualifications Framework Council. AQF [EB/OL]. <http://www.aqf.edu.au>, 2019-01-30.
- [2] New Zealand Qualifications Authority. NZQF. [EB/OL]. <http://www.nzqa.govt.nz>, 2019-01-30.
- [3] SKILLS for JUSTICE. Guidance on the QCF for Policing and Law Enforcement [R]. JSSC Ltd. 2010.
- [4] Quality and Qualification Ireland. NFQ [EB/OL]. <http://www.qqi.ie>, 2019-01-30.
- [5] South African Qualifications Authority. SAQF [EB/OL]. <http://www.saqa.org.za/>, 2019-01-30.
- [6] Cedefop. Analysis and overview of NQF developments in European countries. Annual report 2012 [EB/OL]. [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6117_en.pdf), 2019-01-30.
- [7] Association of Southeast Asian Nations. ASEAN Member States, 2012 [EB/OL]. <http://www.asean.org/asean/asean-member-states>.
- [8] 季欣. 认证单元: 资历框架建设的基础工程 [J]. 高等继续教育学报, 2018, 31 (2): 1—9, 72.
- [9] Southern African Development Community. Member States [EB/OL]. <http://www.sadc.int/member-states/>, 2019-01-30.

(责任编辑 吴潇剑)

## The Construction Paradigm and Development Trend of International Qualification Framework in the Era of Lifelong Learning

*Ji Xin*

**Abstract:** The establishment of qualification framework is a major national strategy to achieve the grand goal of educational modernization. The internationalization of qualification framework is the trend of world education and human resources development in lifelong learning era. The establishment of qualification framework is a very complex social system engineering. Many countries and regions have accumulated valuable experience in the establishment and implementation of qualification framework, analyzed the process-based international qualification framework construction paradigm deeply. Combining the basic national conditions research and reference, it is of great significance to accelerate the establishment of qualification framework with Chinese characteristics.

**Key words:** Lifelong study; Qualification framework; Construction paradigm; Accreditation unit; Credit bank; The Belt and the Road

国  
际  
视  
野

(上接第 78 页)

## Research on the Influencing Factors of the Initial Jobs and Salaries of Graduates in the Process of Enrollment Expansion

*Yang Jin Ye Xiaoyang Wu Yinduo Ding Yanqing*

**Abstract:** Chinese higher education dramatically expanded its enrollment from 1999 to 2012. Based on national graduate employment survey data, a value-added model is employed to estimate the influencing factors of the initial jobs and salaries of graduates in the process of enrollment expansion and the changes of action mechanism. The study divides the core influencing factors into two categories: differentiated human capital and social capital. The social capital measured by family socioeconomic background, parental education and urban hukou has a significant positive impact on the initial salary of graduates, and its impact has been weakened with the expansion of enrollment. The differentiated human capital measured by academic achievement and student cadre experience has a significant positive impact on the level of initial salary, and with the deepening of college enrollment expansion, the effect has not been reduced. The heterogeneity analysis shows that the decreased impact of social capital mainly happened in the none-first tier universities.

**Key words:** Higher education expansion; The initial jobs and salaries; Value-added evaluation