

试论国家资格框架架构构建

高洁¹ 孙长忠²

(1.国家开放大学,北京 100039; 2.河南广播电视大学,河南 郑州 450008)

摘要: 资格框架构建是终身教育学分银行建设的重要组成部分。我国资格框架是一个“横向分类别、纵向分等级”的资格体系,其架构的设计是最主要和关键的问题,本文在对国际上成熟资格框架架构和我国的现状进行分析的基础上,提出了对我国资格框架架构构建的建议。

关键词: 国家资格框架; 资格; 等级

中图分类号: G434 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-2862(2018)03-0001-06

一、资格框架架构建设的背景及重要意义

随着国际上许多国家终身教育体系的建设,终身学习和学习型社会建设日益深入人心,越发展成为各国推进教育与培训系统改革的重要观念。其中,通过构建资格框架架构、建立资格框架对学习成果进行科学认证,已经发展成为一种时代趋势。最新资料显示,在全球193个主权国家中,已有近160个国家(地区)建立或者规划构建国家资格框架。国家资格框架是终身学习的重要支撑,终身学习是国家资格框架架构产生的源头活水。上世纪90年代,中国建立了国家职业资格制度,在推进全国终身教育体系构建、终身学习和学习型社会建设等过程中,发挥了规范和助推作用。《国

家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》出台以来,教育部和相关部门积极贯彻规划纲要基本精神,聚焦终身学习体系和学习型社会构建的战略目标,全力打通各级各类教育的沟通衔接,通过学分银行建设,推动资格框架的理论与实践。2013年6月,教育部副部长鲁昕提出了“建立健全职业教育学历、学位和职业资格衔接制度,推动形成国家资格框架”的构想。^[1]2016年3月,《关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》强调“畅通继续教育、终身学习通道,制定国家资历框架”^[2],正式提出构建国家资格框架的号召。

实践表明,国家资格框架是一个横跨各级各

收稿日期:2018-04-12

基金项目:本文系国家开放大学课题“学习成果框架完善研究”(课题编号:G16A0072Y)、河南省高等教育教学改革与研究项目“基于‘学分银行’制度的区域性高校学分认定与转换的研究与实践”(项目编号:2017SJGLX183)、河南省教育厅高等学校重点科研项目“河南省终身教育学分银行运行机制研究”(项目编号:18A880004)的研究成果之一。

作者简介:高洁,女,河南开封人,国家开放大学学分银行(学习成果认证中心)副研究员,研究方向:继续教育、学分银行;孙长忠,男,河南郑州人,河南广播电视大学学分银行管理中心研究员,研究方向:远程教育理论与政策。

类各种教育门类的桥梁纽带,通过国家资格框架架构的构建,能够将普通教育、职业教育、岗位培训和高等教育的资格体系纵向和横向三位一体联接起来,便于跨领域、跨行业、跨部门、跨学科的各种资格证书之间实现相互衔接、协同和联系,使继续教育形成完整体系。参照国家资格框架架构,学习者的学习成果可以在不同部门之间实现转换,从而正确规划和灵活选择适合自身特点的学习和发展道路。国家资格框架架构,是一个纵横联接、多维一体、网状互通的标尺,能够为不同的学习成果设立共同的参照和衡量标准,各种各类等级不同的证书标准可以统一到一量度范围内,度量学习结果进阶的能力要求,激励学习者不断奋发进步,搭建起终身学习“立交桥”,支持和保障终身学习和新时代学习型社会建设。

二、国外资格框架架构构建的特点与趋势

当前,国际上许多国家纷纷推出国家级的资格框架架构,形成了一些共同的特点与趋势。从成分构成上可划分为单一模式和复合模式,从地域上可划分为欧盟模式和东盟模式,从国别上可划分为英国模式、南非模式和澳大利亚模式等。本文主要从国别角度进行分析。

(一)英国

从当前国际实践来看,最早建立国家资格框架并且发展得比较成熟的国家当属英国。早在20世纪80年代,英国就开始建立国家资格框架构建的理论与实践探索,1997年构建了国家资格框架(NQF)。2000年将高等教育的各类证书汇集一体,建立了高等教育资格框架与国家资格框架对接。2015年10月,英国全面启用规范资格框架(RQF),从而完全取代了已经使用7年之久的资格与学分框架(QCF)。经过两年多的推广普及,目前规范资格框架(RQF)已经覆盖了英格兰现存的所有普通证书和职业资格证书以及北爱尔兰的所有职业资格证书(表1)。英国模式的核心要义,就是构建了规范资格框架和高等教育资格框架,其中资格等级标明获取该资格的复杂程度和难度,包括9级三类,其中3个入门等级共11级

表1 英国规范资格框架与高等教育资格框架

级别	规范资格框架	高等教育资格框架
8	NVQ5级职业资格8级	博士学位
7	NVQ5级奖学金和奖学金证书 研究生证书 研究生文凭 BTEC 高级专业认定、证书和文凭7级	研究生学位 研究生文凭
6	NVQ4级 BTEC 高级专业认定、证书和文凭6级	学士学位 毕业证书 毕业文凭
5	高等教育国家文凭 NVQ4级高级文凭 BTEC 高级专业认定、证书和文凭5级	高等教育文凭 继续教育文凭 基本学位 高等教育国家文凭
4	高等教育国家证书 高等教育证书 关键技能证书4级 NVQ4级 BTEC 高级专业认定、证书和文凭4级	高等教育国家证书 高等教育证书
3	AS and A level 高级拓展证书 剑桥国际认定 国际文凭关键技能3级 NVQ3级 高级文凭进阶文凭 BTEC 认定、证书和文凭3级 BTEC 国家级 剑桥技术3级	
2	GCSE 成绩为 A*-C 关键技能2级 NVQ2级生活技能2级高级文凭	
1	GCSE 成绩为 D-G 关键技能1级 NVQ1级 生活技能1级基础文凭 BTEC 认定、证书和文凭1级 基础学习1级、功能技能1级 剑桥国家1级	
入门级	入门级证书 入门级生活技能 入门级认定、证书和文凭 入门级功能技能 入门级基础学习	

组成。

(二)南非

南非为了大力发展教育、废除种族隔离制度,曼德拉总统试图建立一个基于教育公平的终身学习体系,保证黑人教育公平的权利。1995年10月

4日《南非资格署法》的颁布,南非正式提出实施国家资格框架,标志着南非国家资格框架架构建设进入了一个全新发展阶段。^[3]2008年,南非对资格框架进行了重新修订,资格由原来的8级增加为10级,包括高等教育、普通教育、继续教育与培训、贸易和行业三大子框架(表2)。高等教育资格框架的资格级别包括第五级到第十级涵盖高等教育证书、文凭、学士学位、研究生文凭、硕士学位、博士学位6级资格。普通教育、继续教育及培训资格框架只有5个等级,分别是普通证书、初级证书、中级证书、国家证书和持续证书。贸易和行业资格框架,南非目前完成了1-8级的设置,行业第五级与高等教育资历框架中的高等证书是同一等级。

表2 南非资格框架架构

资历级别	子框架和资历类型		
	高等教育资历框架	普通教育 继续教育及培训资历框架	贸易和行业资历框架
10	博士学位(专业导向) 博士学位		
9	硕士学位(专业导向) 硕士学位		
8	研究生文凭 荣誉学士学位 学士学位(专业导向)		行业证书(第八级)
7	学士学位 进修文凭		行业证书(第七级)
6	文凭 进修证书		行业证书(第六级)
5	高等证书	持续证书	行业证书(第五级)
4		国家证书	行业证书(第四级)
3		中级证书	行业证书(第三级)
2		初级证书	行业证书(第二级)
1		普通证书	行业证书(第一级)

(三) 澳大利亚

结合本国国情,澳大利亚政府大力推进国家资格框架建设的理论和实践探索,形成了独具特色的澳大利亚模式。当前,澳大利亚资格框架架构

包括学校教育、职业教育及培训、高等教育,它的突出特点就是把学校、职业教育、培训、高等教育各自的资历统一纳入一个完整系统之中,实现了基础教育、高等教育以及职业教育和培训全覆盖,构建起了互相衔接沟通的复杂的资历框架架构体系(表3)。其中,资历框架划分为10个水平等级。按照授权机构不同,上述资格证书划分为普通教育、职业教育与培训、高等教育等三类共15种证书。实践表明,澳大利亚通过资格框架将职业教育和培训与高等教育、普通教育建构成一个完整体系,实现了他们之间的横向连接。

表3 澳大利亚资格框架架构

级别	基础教育	职业教育与培训	高等教育
10			博士学位
9			硕士学位
8		研究生文凭 研究生证书	研究生文凭 研究生证书 荣誉学士学位
7			学士学位
6		进修文凭	副学士 进修文凭
5		文凭	文凭
4		第四级证书	
3		第三级证书	
2		第二级证书	
1		第一级证书	
	高中毕业证书		

综合分析世界主要国家和地区的理论与实践经验,世界上成熟资格框架架构基本都是一个“横向分类别、纵向分等级”的资格体系。从横向上看,主要根据授权机构或教育类型的不同来做划分,主要包括普通教育、高等教育、职业教育及培训、继续教育等类型。比如,澳大利亚职业教育和培训相对发达,资格框架能够真正实现自身完整的职业教育体系与普通教育的平等沟通;南非资格框架的内容最完善,子框架最明确。英国更是构建了学习量和难度的二维资格框架,资格类型与学分对应更加明确。从纵向上,各国根据本国的实际,

将资格分为 7 到 13 级不等,由第一级开始,根据难度逐级提升,此后每一级别的资格都建立在上一级别资格的基础之上,进而几乎覆盖了从中学到博士各个阶段的全部资格。比如:澳大利亚划分为 10 级,南非划分为 10 级,爱尔兰划分为 10 级,苏格兰划分为 12 级,印度划分为 10 级,日本划分为 7 级,俄罗斯划分为 9 级。欧盟 36 个联盟国家中,28 个采用了按 8 级划分框架,等等。总之,资格框架框定了不同教育类型的各种资格的相对位置,使学习者依此根据自身发展的需要规划出学习上升通道;同时,清晰地标明了学习者的能力水平。

三、我国关于资格框架架构构建的研究与实践

近年来,随着国家学分银行建设的推进,国家资格框架的构建日益成为亟须实现的国家战略。我国学界和相关部门从研究与实践两个层面进行了研究和试点,已经取得显著成绩和大量成果。理论研究方面学界尤其关注欧盟、英国、澳大利亚、南非和我国香港地区等经典案例分析与实践经验总结,为我国国家资格框架架构建立提供了重要借鉴参考。在实践上,2012 年,我们国家开放大学首先提出具有资格框架性质的学习成果框架。2017 年,广东省推出广东终身教育资历框架等级标准。2016 年,天津大学主持完成“职业教育国家资格框架研究”课题,系统提出我国职业教育国家资格框架的设想。另外,姜大源在“现代职业教育与国家资格框架构建”一文中也提出中国国家资格框架设想。上述成果的取得和进展,为下一步建立统一完整的国家资格框架架构奠定了坚实基础。

(一)国家开放大学学习成果框架

2012 年 6 月,国家开放大学在“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”课题研究的基础上,基于对国际上较为成熟的资格框架的研究,建立了继续教育领域的学习成果框架(图 1)。学习成果框架内容广阔,涵盖国家学历教育证书体系、国家职业资格证书体系、岗位培

训证书乃至无一定形式的学习成果。纵向涵盖从中学到博士的 10 级框架。学习成果框架具有资格框架的某些功能,但又与资格框架不完全一致,该框架可以被视作我国在资格框架构建方面的有益尝试,其实施和运作为我国建立统一的国家资格框架架构打下了基础。

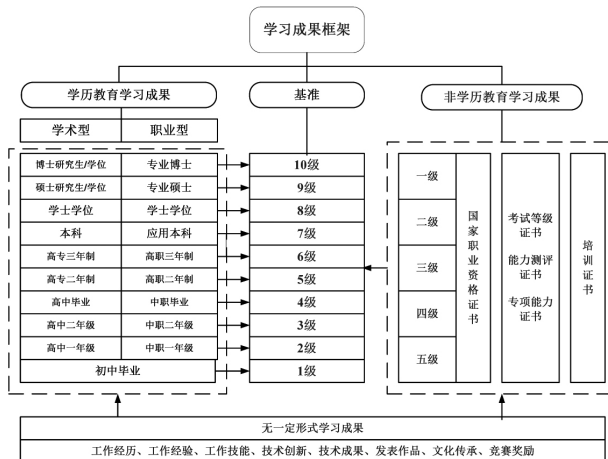


图 1 国家开放大学学习成果框架

(二)广东终身教育资历框架等级标准

2017 年 5 月,《广东终身教育资历框架等级标准》作为地方标准正式向社会发布。这一框架将广东省的终身教育体系划分为普通教育、职业教育、培训及业绩三种不同的类型,纵向划分为 7 个等级(图 2)。^[4]

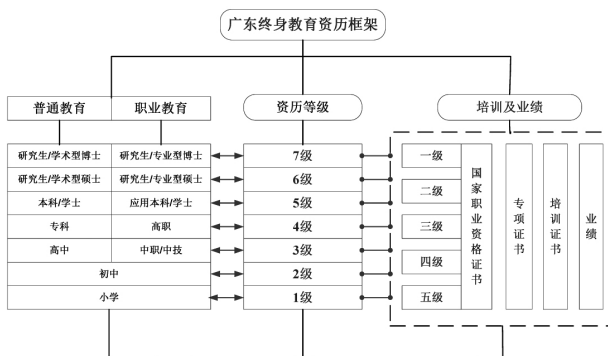


图 2 广东终身教育资历框架

(三)国家职业资格框架课题成果

2013-2016 年,天津大学开展了“职业教育国家资格框架研究”课题研究,提出了从学前教育到博士的 9 级资格框架(表 4),包含普通教育和高等教育、国家职业资格等级、职业教育和培训的资格框架证书体系。

表 4 国家职业资格框架(数据来自课题成果)

等级	普通教育和高等教育	国家职业资格等级	职业教育和培训		
8	博士学位		8 级证书	专业博士学位	
7	硕士学位		研究生文凭	7 级证书	专业硕士学位
				一级(高级技师)	6 级证书
6	学士学位本科文凭	二级(技师)	5 级证书	专业学士学位	
5	大专文凭		4 级证书	专业副学位 高职文凭	
4	大专文凭(肄结业)	三级(高级工)	3 级证书	高职文凭(肄结业)	
3	高中教育	四级(中级工)	2 级证书	中职文凭	
		四级(初级工)	1 级证书	中职文凭(肄结业)	
2		初中教育			
1		小学教育			
0		学前教育			

表 5 中国国家资格框架(设想表)

等级	资 格
8	博士 2 年 高等职业学校 2 年 职业资格七级(国家大师相应资格)
7	硕士 2 年 普通高等学校 2 年 高等职业学校 2 年 职业培训(继续教育) 职业资格六级(特级技师、特级技术员相应资格)
6	学士 4 年 普通高等学校 4 年 高等职业学校 4 年 职业培训(继续教育) 职业资格证书五级(高级技师、高级技术员相应资格)
5	高等专科学校 3 年 高等职业学校(专科)2~3 年 职业培训(继续教育) 职业资格证书四级(技师、技术员及相应资格)
4	高中后非高等教育的培训 包括普通教育和培训 职业教育和培训职业资格证书三级(高级工)
3	高中 3 年 中等职业学校 2~3 年 职业资格证书二级(中级工)
2	初中 3 年 初等职业学校 3 年 职业资格证书一级(初级工)
1	小学 6 年

(四)姜大源中国国家资格框架设想

2017 年姜大源在“现代职业教育与国家资格框架构建”一文中,系统提出了借鉴 8 级“欧洲资格框架”的经验,结合国际教育分类标准(2011)8 级结构,以及我国职业领域的 8 级技术工人制度,探索提出了国家资格框架 8 级的设想(表 5)。成果类型包括教育部门各类资格学历教育证书,人社部颁发的各类职业资格证书,专业行业部门或行业、企业或社会教育与培训机构颁发的执业资格证书或等级技能证书。^[5]

四、推进国家资格框架架构建设的思考

为了有力推进新时代全民学习、终身学习型社会的建立,必须在国家资格框架架构建设工作中下功夫、求突破,特别要在构建横向纵向联接、多维互通的国家资格框架的层级结构工作方面拿出真招实策。

(一)横向上,要尽快建立包含普通教育、高等教育资格框架,职业(执业)资格框架,培训和社会教育子框架的终身教育体系资格框架体系

国家资格框架架构是在不同类型资格之间的连接桥梁和纽带,打通不同领域、不同部门资格体系之间互认和转换的壁垒,实现不同类别资格证书的等值、互认、沟通及衔接。国家资格框架架构作为一个尺度和衡量标准,为各级各类资格证书设立了共同的参照系。基于当前我国各类资格证书尚分属于不同的领域和部门、证书标准也不尽相同的国情,推进新时代国家资格框架架构建设,首先就要在横向上尽快建立包含普通教育、高等教育资格框架,职业(执业)资格框架,培训及社会教育子框架的终身教育资格框架体系。

(二)纵向上,要尽快建立上下贯通继续教育各个等级的国家资格框架层级结构

国家资格框架架构的建立,是推进新时代国家资格框架建设的基础和关键环节。我国的资格证书种类繁多,各类证书的标准也不尽统一,从而导致各类资格证书之间很难建立明确的对应关系,也难以实现不同资格证书转换过程中的等值比对。因此,必须在纵向上尽快建立上下贯通继续

教育各个等级的国家资格框架层级结构。一是要涵盖学历资格证书和职业(执业)资格证书,职业(执业)资格证书的每一次提升,等值于相应的学历层次。二是每一个等级都要构成完整的资格。当务之急,在合理借鉴国际上成功经验、结合联合国教科文组织8级国际教育分类标准以及中国职业制度等的基础上,构建由8级资格组成的“中国国家资格框架”(表6)。

表6 国家资格框架架构设计

等级	普通和高等教育		国家职业资格	培训及社会教育
8	博士学位	专业博士	国家职业资格证书 国家执业资格证书	考试等级证书 能力测评证书 专项能力证书 培训证书
7	硕士学位	专业硕士		
6	学士学位	专业学士学位		
5	本科	应用本科		
4	高专	高职		
3	高中	中职		
2	初中毕业			
1	小学			

大量实践表明,国家资格框架架构的建立和

应用是一个长期的过程,其等级的划分和等级标准的建立需要大量的数据支撑,因此,必须久久为功,欲速则不达。从国内建设情况看,当前资格体系复杂多样,在资格框架建立初期,不可能涵盖各种证书,必然要经历一个由简单到复杂、由低级到高级、由少到多的不断积累和完善的过程。

参考文献:

- [1]中华人民共和国教育部.提高行业指导能力深入推进产教融合加快发展现代职业教育[EB/OL].(2013-01-30)[2018-03-09].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201301/t20130130_147350.html.
- [2]中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[Z].北京:人民出版社,2016.
- [3]李建忠.南非国家资格框架的发展与改革[J].比较教育研究,2010,(4).
- [4]DB44/T1988-2017 广东终身教育资历框架等级标准[S].出版社不详,2017.
- [5]姜大源.现代职业教育与国家资格框架构建[J].中国职业技术教育,2014,(21).

A Reflection on the Construction of the Framework of China's Qualification Framework

Gao Jie & Sun Changzhong

(The Open University of China, Beijing, 100039; Henan Radio & TV University, Zhengzhou, Henan, 450008)

Abstract: The national qualification framework is a qualification system of horizontal classification and vertical classification. The design of its framework is the most important and key problem. This paper analyzes the international mature framework of qualification framework and the present situation of our country, and puts forward some suggestions on the construction of China's qualification framework.

Key words: national qualification framework; qualification; grade