



学分银行建设实践的困境与思考

——基于商业银行的视角

□ 李令群

【摘要】

本文从国家政策层面和局部实践层面,对当前我国学分银行建设的现状进行了梳理和剖析,指出我国学分银行建设呈现出一种上冷下热、上慢下快、实践探索先于制度建设和体制改革的情况,并提出了当前学分银行发展的三大困境:标准的公认性、认证的合法性、发展的可持续性。文章结合国家相关管理制度和建设实践进行了详细分析,在此基础上,从国家开放大学学分银行的视角出发,尝试提出一种破局的解决方案,以期帮助国家开放大学学分银行构建符合中国国情的学分银行商业银行运营模式。

【关键词】 标准;认证;发展;联盟社团;认证资质;教育服务

【中图分类号】 G434

【文献标识码】 A

【文章编号】 1009-458x(2019)4-0067-07

DOI:10.13541/j.cnki.chinade.20181115.003

一、我国学分银行建设的现状

(一) 国家政策层面

从国家层面来看,学分银行的起步通常会追溯到2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》正式出台,明确提出要“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’制度等”(教育部,2010)。此后,“学分转换”“学习成果互认、转换、衔接”与人才成长“立交桥”等概念在国家每次出台的重大教育改革政策法规中都会反复提及,比如在2014年5月出台的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)中提出要“加强职业教育与普通教育沟通,为学生多样化选择、多路径成才搭建‘立交桥’”,“建立学分积累与转换制度,推进学习成果互认衔接”(国务院,2014);2014年9月发布的《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》(国发〔2014〕35号)中提出的“构建衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果的终身学习‘立交桥’”进入了考试招生制度改革的总体目标,并且在改革招生录取机制中提出:“拓宽社会成员终身学习通道。扩大社会成员接受多样化教育机会,中等职业学校可实行注册入学,成人高等学历教育实行弹性学制、宽进严出,为残疾人等特殊

群体参加考试提供服务。探索建立多种形式学习成果的认定转换制度,试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,实现多种学习渠道、学习方式、学习过程的相互衔接,构建人才成长‘立交桥’。2015年研究出台学分互认和转换的意见。”(国务院,2014)。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》中将“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”首次列入国家发展规划中(新华社,2015)。2015年12月底,全国人民代表大会常务委员会正式通过了《中华人民共和国教育法》第二次修正案,明确“国家实行职业教育制度和继续教育制度”,“促进不同类型学习成果的互认和衔接,推动全民终身学习”(教育部,2015),这也是相关表述首次进入我国基本的教育大法。在这样的背景下,2016年9月,《教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见》正式印发,这是我国教育部出台的首个关于学分认定转换的官方文件,文件把学分认定与转换的主体定位在普通本科院校、高职院校与成人高校,要“创新高等教育自学考试学分认定和转换”,“推动各类高等学校之间学分认定和转换”,“探索非学历学习成果学分认定和转换”(教育部,2016),同时也提出要通过推进高等学校教学管理改革、自学考试改革、提高开放大学办学水平、建立非学历教育学分认定转换机制、搭建国家公共服务平台、建立学分银行体系等举

措来实施,但总体来看还是一个宏观的政策引导性文件,每一项工作的落实都需要后续大量细则性文件、实施方案、试点项目等的支撑。

(二) 局部实践层面

与国家层面的审慎、国家制度顶层设计及配套制度文件迟迟难以出台相反,近几年来,学分银行在全国的局部实践推进得很快。目前国内学分银行建设的主力军基本还是开放大学及电大系统,这与电大的历史沿革,以及开放大学自身的办学定位、历史使命和特点密切相关。2012年国家开放大学及北京、上海、江苏、广东、云南四所地方开放大学挂牌以后,绝大部分都相继成立了学分银行,上海、江苏、广东、云南省(市)级的终身教育学分银行的建设工作都由四所地方开放大学承担,其中,尤其以当地政府主导推动成立的上海、广东、云南终身教育学分银行的进展更为突出。政府的大力推动使这几家地方学分银行除了获得了名义和经费支持外,还能够借助政府的力量去调动和协调当地人力资源和社会保障局、普通高校、高职院校等力量共同推进学分银行建设,而这些资源是仅靠开放大学自身力量难以调配的。比如,上海市终身教育学分银行在标准制定、服务体系建设、账户建立、成果转换等方面都开展了实践,经过五年多的建设,目前在全市建有20个分部和68个网点,储户人数达232万,已开户激活个人账户的学习者超过78万人,初步建立起自己的服务体系;依托上海市成人教育协会院校教育专业委员会制定了423个非学历证书转化为学历教育课程学分的指导标准,共有6.1万人进行了相关学分转换,推进“学分认可型双证融通”和“证书认可型双证融通”试点;还开展了国家职业资格证书的双向认定转换,上海市学分银行对八所院校九个专业的课程和112个国家职业资格证书进行了认定,部分课程可替代国家职业资格证书的理论考核项目,经过认定的国家职业资格证书可转换为学历教育课程学分(樊丽萍,2017)。广东终身教育学分银行在广东省教育厅的支持下,2017年5月面向社会发布了由广东省质量技术监督局批准的《广东终身教育资历框架等级标准》,这是我国首个终身教育资历框架等级地方标准,其发布对推动广东省学习型社会和学分银行建设都会有积极的影响(沈洪,2017)。云南省学分银行自2013年成立以来,也积极依托云南开放大学,开展了“中高衔接”“专本衔接”

两大改革试点,构建“中职-高职-本科”职业人才成长“立交桥”,启动集学习成果认证、学分积累和转换于一体的云南省学分银行综合信息服务平台建设。目前,该平台已建立个人终身学习档案13万余个,存储学习成果信息110多万条。还成立了“云南省学分银行高职院校示范联盟”,联盟中的8所高职院校成为云南省学分银行首批高校网点并成为云南省高等教育学分认定和转换工作第一批试点院校(郭林,2017)。

除这四家外,近两年,各地学分银行相继成立,据不完全统计,河南、浙江、安徽、湖南、四川、河北、甘肃、福建等省以及青岛、深圳等市也成立了省或市一级的学分银行,基本都是省(市)教育厅领导、地方电大承建这种模式。新成立的学分银行都立足于电大自己的资源开展探索,并开始建设自己的信息管理平台。

国家开放大学学分银行自2012年成立以来,一直都立足于国家开放大学的社会责任和历史使命,充分利用自身的资源和办学积淀,积极为国家学分银行制度的建立做先锋队和探路者。2012年,国开承担了教育部职业教育与成人教育司委托的“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,该项目主要是为国家做制度顶层设计和局部实践探索,引入了国际上通行的资历框架的理念,创新性地提出了学习成果框架的概念,并以此作为制度的核心,确定了以“学习成果框架+认证标准”为技术路径,对制度运行的载体学习成果认证服务体系、信息管理平台,以及制度运行的保障环境等都进行了整体设计及规划,并且在此基础上开展了一些局部实践,比如研制学习成果框架;自主研发了认证标准制定的操作手册,并与部分行业合作开发了认证标准;基于国开的体系,初步搭建了遍布全国的认证服务体系;开发了信息管理平台等——这些实践探索在一定程度上对制度设计进行了验证。2015年底,为了能让前述项目的成果在实践中得到进一步验证和深化,教育部又把“继续教育学习成果认证、积累与转换试点”委托给国家开放大学学分银行,通过试点逐步探索形成制度可落地且可操作的模式和机制。2016年又启动了教育部高等职业教育学习成果积累与转换试点,重点探索如何运用学分银行机制推进职业教育改革,充分利用前期项目的成果,通过共同开发标准并将之用于对不同学历层次的同专业进行一体化设计,从而



搭建纵向衔接、横向沟通的人才成长立交桥。目前学习成果互认联盟已有30家机构加入,共带入250个学习成果,开发认证单元1,000余个,形成转换规则30多条,建立遍布全国的认证服务体系,以及省(市)、行业的认证分中心(认证点)共70个。

从我国学分银行建设的现状来看,呈现出一种上冷下热、上慢下快、实践探索先于制度建设和体制改革的情况,这其实是和这项工作的复杂性和艰巨性密不可分。但同时也显现出由于缺乏统筹和规划而带来的各自为政、重复建设、多重标准、影响力和显示度不够等问题,社会大众对学分银行的知晓度和认可度不高。历经五年的探索和积累,我国学分银行建设在实践方面积累了很多宝贵经验,但也面临困境。

二、当前学分银行建设的三大困境

学分银行建设涉及教育和人力资源管理领域众多职能边界和利益格局的调整,涉及众多制度体制的改革及建设,是一场浩大而长久的攻坚战,不能一蹴而就,很多问题和困难也是难于预计的,只有事业推进到那一步,才能看清楚问题的症结,才有可能去寻找解药。基于工作的实践及对业界的观察和思考,笔者认为当前学分银行发展面临以下三大困境。

(一) 标准的公认性

正如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的“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”(教育部,2010),我国大多数的学分银行还是把业务的主体定位在学习成果的积累、认证(或认定)、转换上,既然要做不同学习成果之间的认证(或认定)与转换,那就要有相应的标准作为双方对照的尺子,才能判断出两者的可比性和可转换性。有了标准后,标准只有得到更多的学习成果所有者即颁证机构的认可和运用,才能实现它的效用,或者说达到做标准的目的。如何得到更多颁证机构的认可乃至获得公认呢?这就是标准公信力的问题,标准谁制定?谁发布?谁应用?标准的所有权应该归谁?这是学分银行建设的核心,也是难点。

什么是“标准”?我们再回归到“标准”本源的定义上,《标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用术语》(GB/T 20000.1-2014)中有两个地方对“标准”进行了描述。其条目5.3中,“标准”被描述为

“通过标准化活动,按照规定的程序经协商一致制定,为各种活动或其结果提供规则、指南或特性,供共同使用和重复使用的文件”。(中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会,2015)附录A表中对标准的描述是“为了在一定范围内获得最佳秩序,经协商一致确立并由公认机构批准,为各种活动或其结果提供规则、指南或特性,供共同使用和重复使用的文件。标准宜以科学、技术和经验的综合成果为基础,以促进最佳的共同效益为目的”。(中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会,2015)从上面的定义不难看出,标准应该具备以下几个要素:①标准是由利益相关方按照规定的程序协商一致,共同制定和确立的;②标准需要由公认机构批准;③标准是可以共同使用和重复使用的;④标准要以促进最佳共同效益为目的。在标准化管理方面,我国先后颁布了《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国标准化法实施条例》等法规,在标准化方面有完备的管理规制对标准制定、发布、运用等进行详细的指导和规范。

参照国家对标准的管理,我们反观一下当前我国的学分银行建设在标准制定方面的实践探索。以几家在标准制定方面有实质性探索的学分银行为例,国家开放大学学分银行因为从建设之初就选定了与国际接轨的“框架+标准”的技术路径,因此在标准制定方面做了积极的探索,首先提出了具备国际通行性的资历框架功能的学习成果框架,自主研发了学习成果框架下用于学习成果认证和转换的最小单位——认证单元的全套的开发工具和方法(卢玉梅等,2013),并且充分利用教育部试点项目的拉动力及国家开放大学吸纳和整合社会资源的优势,与若干国家级的行业部委开展了深入合作,目前已制定了邮政、汽车、煤炭、信息安全、铸造、物流、社工等多个行业领域的认证单元1,000余个,形成了非学历证书与学历课程互认的转换规则30多条,为学分银行的国家模式做了积极探索。但在一个学校学分银行的既有框架下,要从点的实验走向面的推广,马上就会在标准的发布、标准的推广、标准的所有权等方面遇到难题。谁来发布标准?是不是成立一个高端委员会就能保证标准的权威性?已经开发的标准怎样才能得到更多颁证机构的认可?和行业合作开发的标准,知识产权上如何界定?上海终身教育学分银行作为国内最早成立的

地方学分银行，在标准制定方面也进行了有益尝试。与国家开放大学学分银行不同的是，他们仅选择了“上海成人高等教育对非学历证书认定”这样一个相对比较窄的口来探索。2008年秋，上海市教育委员会终身教育处委托上海市成人教育协会院校教育专业委员会，进行“上海普通高等学校成人高等教育学分银行研究与实践”课题研究，上海市10所高校的继续教育学院参与该课题，最终制定了一套非学历证书认定的工作程序，以一校为主、多校参与的方式，以非学历证书考核内容与成人高等教育课程内容匹配系数为认定标准（王宏，2012），最终形成了30个专业的327种非学历证书认定表，并于2013年以课题成果的方式正式出版了指导标准（上海市成人教育协会院校教育专业委员会，2012）。这些指导标准都是成人继续学历教育对非学历证书的单向认定，更准确地说应该是明确了认定的规则，可以在继续教育学院等成人教育机构开展对非学历证书的认定和替换时发挥指导作用。上海模式虽然开口小、易操作，但标准的适用面窄，无法在多个领域重复使用，很难建起“立交桥”，因此也面临转换需求不足的困境。自运行以来，上海终身教育学分银行自主申请学历教育学分转换的学习者仅130多人（周晶晶等，2016）。因此，上海市在2018年教育工作的整体规划中，也提出了要“研究制定上海终身教育资历框架试点行业能力标准”（上海教育，2018）。而已经在地方资历框架建设方面先行一步的广东终身教育学分银行，确实是最注重在国家现有的制度框架体系下去探索学分银行的标准建设，但目前发布的《广东终身教育资历框架等级标准》仅仅只是学分银行整个庞大标准体系的一个构架基础，在框架等级标准下的能力标准或认定标准的制定才是关键。但如果各个地方学分银行都去建立自己的资历框架和标准，他们之间怎么融通对接？他们与将来要建立的国家资历框架又是什么关系？这会不会又成为下一轮学分银行建设的瓶颈？

（二）认证的合法性

“认证”是在学分银行建设中被提及最多的术语之一，通常会和“学习成果”“证书”“机构”等联系在一起，特别是在国家开放大学学分银行“框架+标准”的技术路径下，“认证”是一个核心概念。从目前国家开放大学学分银行的研究和实践来看，主要分为机构认证和学习成果认证两类。

机构认证是学分银行质量保证的重要组成部分，“它是对拥有学习成果及颁证资质的各类机构（如事业单位、社会团体、企业等）的法律资质、社会信誉、学习成果品质、学习资源的数量及类型、证书管理模式、质量保证机制等多方面进行考察和鉴定的过程，是对进入学习成果互认联盟和学习成果框架的机构、学习成果及学习资源进行质量把控和评价的技术性手段”（李令群，2016）。学习成果认证大致包括两类，即对颁证机构所持学习成果的认证和个人所持学习成果的认证。“对颁证机构所持学习成果的认证，是在其机构通过认证后，依据学习成果框架标准和规范，确定学习成果所属的领域、类型、等级以及所包含的认证单元；对于依据学习成果框架及其认证标准由颁证机构或培训机构所开发的新的学习成果，则还需考察学习成果的教学实施是否符合或达到它所包含的认证单元所规定的能力标准和要求”（李令群，2016）。对个人所持学习成果的认证，主要是对无定式的学习成果（如：外显的竞赛奖励、技术成果、发明专利、发表论文等或者内隐的工作经验、经历、能力技能等）的认证，通过一定的程序和规范转换成学历教育学习成果或非学历教育学习成果。国家开放大学学分银行目前试行的对机构和学习成果的认证，基本还是以教育部试点的名义来推进。

我国对认证认可活动有着明确的法律法规和管理制度，如《中华人民共和国认证认可条例》〔国务院令 第666号〕《认证机构管理办法〔总局第141号令〕》《国家认可机构监督管理办法（国认可函〔2002〕20号）》《认证机构及认证培训、咨询机构审批登记与监督管理办法（国认可联〔2002〕21号）》等，在管理归属上由国家认证认可监督管理委员会统一管理、监督和综合协调全国认证认可工作。根据国家规定，“认证，是指由认证机构证明产品、服务、管理体系符合相关技术规范、相关技术规范的强制性要求或者标准的合格评定活动”，而“取得认证机构资质，应当经国务院认证认可监督管理部门批准，并在批准范围内从事认证活动。未经批准，任何单位和个人不得从事认证活动”。（中国国家认证认可监督管理委员会，2016）因此，必须要先申请成为认证机构，取得认证机构的资质，方可开展认证认可工作。根据认证机构申请的相关要求来看，认证机构基本是以开展认证认可活动为主营业务的企业法人单位，并且在



注册资本、办公场地、工作人员尤其是专业认证人员等方面有明确的要求。从目前可以申报的领域来看,大都属于有形物质产品的领域,新领域的申报还需提交可行性报告,待国家认监委研究决定将申报的新认证领域列入申报范围后,再按要求进行申报。

学分银行目前开展的学习成果认证是对学历文凭、学位证书、职业资格证书、岗位能力证书、培训项目证书、课程等等无形产品的认证,对机构认证主要是对学校、行业协会、部委、培训机构等拥有学习成果颁证权的颁证机构进行认证,此类产品和机构与目前国家认监委管理的对有形物质产品及其生产机构的认证认可相对比,无论是从生产对象、生产内容、生产方式还是产品形式、过程管理、质量要求等多方面都存在明显的差异。那么目前推行的机构认证和学习成果认证是否属于国家目前认证认可相关法规所规定的范围?开展此类认证活动是否也要先获得相应的认证资质?如果学分银行的认证不纳入国家现行的认证认可管理体系内,它的合法性又将如何保证?

(三) 发展的持续性

学分银行建设是一项复杂的浩大工程,需要持续不断地大量投入、逐步积累,才能够显现出它的效益,这就涉及一个持续发展的问題。而要获得可持续发展,就需要充足的经费支撑,并且能够不断地吸纳优秀人才进入这个领域。目前学分银行的建设投入大致可以包括以下两个方面:一是政府投入,当地或隶属的教育管理部门通过专项项目经费等拨款方式,为部分学分银行提供了一定的建设经费,但这类经费的拨付在各地学分银行之间差异很大,目前也没有见到有长期专项的经费支持;二是承建单位投入,目前国内已成立的学分银行基本还是落到当地的开放大学或者广播电视大学,开放大学或广播电视大学作为承建和运营的主体必然要提供配套的经费、人员、办公场地、设备等等管理资源,而实际上建设投入的主力还是开大(李令群,2017)。有的地方学分银行虽然获得政府经费上的强有力的支持,但政府专项经费在使用上有着严格的管理规定,如何把经费花在学分银行最需要的地方又成了难题。这也导致各地学分银行一旦上马都热衷于自建信息平台,从而造成重复建设和信息孤岛。除信息平台外,学分银行最需要投入的其实是标准的制定和维

护,但背后需要的海量经费远不是一家机构或者政府一次性的项目拨款能够支撑的。

冠以学分银行名字的机构虽然各地开花,但从管理体制上看,目前都不是独立设置的法人机构。国家开放大学学分银行是国家开放大学内设的处级建制部门,各地的学分银行基本是挂靠到承建的开放大学或者电大,因此在用人机制上必然受到母体的掣肘,在业务急速扩张的时候,不可能灵活而大量地吸纳各类优秀人才。而人力资源的扩张,必然带来人力成本的增加,需要更多经费投入,那么要怎样才能获得经费和人力资源源源不断地补给呢?

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,把目前正在积极实践的各地学分银行、国家开放大学学分银行等看作是商业银行,以上学分银行建设中遇到的问题,暴露出在国家层面缺乏科学的顶层设计、配套制度的支撑以及央行的统筹管理与指导,因而即使商行的星星之火已遍布全国,也很难形成燎原之势;而从实践者的角度来看,依托于开放大学、电大成立的各级各类学分银行的商业银行,还是太专注于从教育的视角来看学分银行,因此更关注学历与非学历教育成果的转换、学分的互认、不同学历层次的衔接以及背后所拉动的教学改革等,没有把学分银行置于更广阔的国家经济社会发展的背景下来考察,因此对与学分银行建设有密切联系的国家相关领域的管理体制及制度的研究还很不充分。学分银行虽然是一项全新的事业、一种崭新的制度,或许将来会成为一个全新的教育服务品类,但它不可能是空中楼阁,必然要与国家现行的管理体系产生千丝万缕的联系,或者说只有基于国家现行的管理体系去构建的顶层设计才能真正可落地、可实施。

三、基于国开学分银行探索构建学分银行商业银行运营的中国模式

学分银行建设的第二个五年即将开启,面对困境,如何破局?无论在国家层面或各地学分银行的实践层面,都开始进入下一阶段的积极探索。从国家层面来看,建立国家资历框架和国家学分银行已经放到了教育主管部门更重要的议事日程上,但选择什么样的建设路径和构建模式,还在研究和探

中：是像世界上大多数国家那样采取自上而下的建设路径，构建一套相对完备的顶层设计，通过立法、筹建资历框架局等，给予相应的配置政策支持，自上而下地推行资历框架，建设国家学分银行？还是先放再收，选择一种自下而上的建设路径，让目前学分银行的建设主体立足自身的条件和资源，发挥各自的智慧和优势去实践探索，在此基础上逐步去构建更符合国情的可操作的制度模式？笔者现仅从国家开放大学学分银行的视角，试着提出自下而上的建设路径中的一种破局的解决方案，以期帮助国家开放大学学分银行构建符合中国国情的学分银行商业银行运营模式，为将来建立国家资历框架及学分银行央行在政策法规和管理体制上提供更加清晰的导向及有力的抓手。

（一）学习成果互认联盟注册成为独立法人社会团体，制定并发布学分银行团体标准，解决标准的合法性，提升学分银行的公信力

2017年，国家对1989年颁布的《中华人民共和国标准化法》进行了修订，其中最重要的一个变化就是在原有的“国家标准”“行业标准”“地方标准”“企业标准”四类标准外，增加了“团体标准”：“国家鼓励学会、协会、商会、联合会、产业技术联盟等社会团体协调相关市场主体共同制定满足市场和创新需要的团体标准，由本团体成员约定采用或者按照本团体的规定供社会自愿采用。制定团体标准，应当遵循开放、透明、公平的原则，保证各参与主体获取相关信息，反映各参与主体的共同需求，并应当组织对标准相关事项进行调查分析、实验、论证。国务院标准化行政主管部门会同国务院有关行政主管部门对团体标准的制定进行规范、引导和监督。”（全国人民代表大会常务委员会，2017）

学习成果互认联盟是我国首个在教育部指导下，以终身教育理念为引领，集聚各类颁证机构共同推进学习成果互认和转换的开放性合作组织，是国家开放大学学分银行业务运行的重要载体，自2016年7月成立至今，已有30家机构加入，在国内初步形成影响力。目前加入联盟的颁证机构，既是学分银行标准制定者，也是标准最主要的使用者。推动学习成果互认联盟注册成为独立法人社团，联盟就会获得制定团体标准的合法身份，使国家开放大学学分银行仅用于小范围试点和研究层面的工具方法与国家标准化管理体系接轨，按照国家的相关规定实现标准化，并力争

率先为国家建立学分银行的系列标准，从而使基于符合国家标准和规范开展的业务拥有规范性与合法性的背书，大大提升学分银行的公信力。同时，获得独立法人身份的学习成果互认联盟也将成为学分银行供给侧改革的重要阵地，在政府引导、市场运作的原则下，能够更好地激发颁证机构的主动性和创造性，在更广阔的领域深化和延伸合作内容，从而真正突破现行制度和管理体系下的障碍和壁垒。

（二）获取国家认可认证资质，成立学银认证有限公司，构建学分银行质量保证体系

2014年，国家认证认可监督管理委员会在《关于发布自愿性认证业务分类目录及主要审批条件的公告（2014年第38号）》中对认证进行了分类：认证业务按照“认证类别”“认证领域”和“认证项目”逐层分为三个层级。根据《中华人民共和国认证认可条例（国务院令第666号）》，“认证类别”分为产品、服务和管理体系三个大类（中国国家认证认可监督管理委员会，2016）。服务认证明确列为三大认证类型之一，并划分为23个认证领域，其中“教育服务”是一个独立领域。认证依据应为相应的国家强制性标准，或者有广泛市场需求的国家推荐性标准、行业标准和技术规范等（中国国家认证认可监督管理委员会，2014）。

在国家没有出台资历框架、学习成果认证、学分银行相关法律法规和管理制度之前，学分银行的认证确实是缺乏法律保障的，教育部试点的名义可以为小范围实验提供合理性，而一旦想要面向社会开展服务的话，获取国家认证认可资质才是学分银行真正从校园走向社会，从试点探索到规模化运营的前提条件。学分银行是一种新型的教育服务品类，因此无论机构认证或学习成果认证都可以纳入服务认证类别，归属教育服务领域。获取国家认可认证资质并成立学银认证有限公司后，学习成果互认联盟发布的团体标准，由学银认证有限公司到认监委备案后，再面向社会开展认证，建立符合国家现行管理体制的运行机制，通过这套机制，并推进学分银行产品标准化、管理体系标准化，把学银认证有限公司打造成“银监会”，从而逐步构建学分银行质量保证体系。

（三）成立独立法人的学分银行教育服务公司，开展围绕联盟和认证前后端的相关业务

围绕联盟和认证的前后端会衍生出大量的相关业务，需要更灵活的载体和机制来运行，成立独立法人



的学分银行教育服务公司是必然选择。目前国家开放大学学分银行认证服务体系、信息平台、学习成果互认转换、MOOC课程认证等业务板块都可以放在这个实体下运营,它能够更灵活地、不断地吸纳合作伙伴,整合社会资源,推进新业务、新产品的研发和拓展,培育学分银行这一新型教育服务品类的成长。

联盟社团、认证公司与教育服务公司将会成为助力国家开放大学学分银行实现跨越式发展的三驾马车,它们相对灵活的管理属性能够让学分银行具有通过商业化运营实现自我造血、获得持续发展的可能性,有了国家认可的标准,就可以参照标准面向社会开展认证,按照国家规定收取相应的认证费用,并且在与之相关的上下游业务如标准制定、认证咨询、业务培训、认证服务等多个环节探索收费模式,通过政府购买服务、为机构或个人提供有偿增值服务等,逐步探索建立一套与学分银行发展相适合的运营模式,从而能更好地解决学分银行可持续发展的经费及人力资源投入问题,为将来真正面向社会开展大规模的认证服务奠定基础。独立法人的主体身份和运作机制也可不再受到目前学校管理体制的限制,更好地吸引来自其他行业和领域的优秀人才。同时,“团体标准+服务认证+学银服务”有可能成为学分银行商业银行运营的中国模式,为国家资历框架制度与国家学分银行建设在可行性上打下坚实的实践基础。

[参考文献]

- 樊丽萍. 2017-08-30. 学分银行为终身学习架设“立交桥”[N/OL]. 文汇报 [2017-12-2]. <http://whb.cn/zhuozhan/kandian/20170830/102022.html>
- 郭林. 2017-12-15. 云南开放大学构筑素质提升平台[N/OL]. 云南经济日报 [2017-12-30]. http://jrbpaper.yunnan.cn/html/2017-12/15/content_1193039.htm?div=0
- 中国国家认证认可监督管理委员会. 2016-02-06. 中华人民共和国认证认可条例[NB/OL]. [2017-12-20]. http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/flyzcyj/zcfg/200809/t20080925_36655.html
- 中国国家认证认可监督管理委员会. 2016-03-14. 国家认监委关于发布自愿性认证业务分类目录及主要审批条件的公告(2014年第38号)[NB/OL]. [2017-12-28]. http://www.cnca.gov.cn/bsdt/ywzl/flyzcyj/xzgfxwj/201512/t20151230_43705.shtml
- 国务院. 2014-06-22. 国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发[2014]19号)[EB/OL]. [2017-12-3]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm
- 国务院. 2014-09-04. 国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见(国发[2014]35号)[EB/OL]. [2017-12-5]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-09/04/content_9065.htm

- 李令群. 2016. 国家开放大学学分银行质量保证体系初探[J]. 中国远程教育(6):73-78.
- 李令群. 2017. 学分银行运营模式要素及其关系探析——基于国家开放大学学分银行的实践[J]. 终身教育研究(4):51-57.
- 卢玉梅,王延华,孙静怡. 2013. 从资格框架看我国“学分银行”制度中学习成果框架的建立[J]. 中国远程教育(11):36-41.
- 全国人民代表大会常务委员会. 2017-11-4. 中华人民共和国标准化法[NB/OL]. 中国人大网[2017-12-25]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031446.htm
- 上海教育. 2018-1-21. 2018上海教育要做哪些事?重点是这50件[N/OL]. 上海热线[2018-1-25]. http://hot.online.sh.cn/content/2018-01/21/content_8753464_4.htm
- 上海市成人教育协会院校教育专业委员会. 2012. 上海普通高校成人高等教育认定非学历证书指导手册(2012)[M]. 北京:中国人民大学出版社.
- 沈洪. 2017-05-25. 广东发布全国首个终身教育资历框架等级地方标准[N/OL]. 中国质量报[2017-12-5]. http://www.cqn.com.cn/zg-zlb/content/2017-05/25/content_4338638.htm
- 王宏. 2012. 学分银行构建的初步尝试——上海普通高校成人高等教育非学历证书认证研究[J]. 开放教育研究(8):47-49.
- 新华社. 2015-11-03. 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(全文)[NB/OL]. 人民网[2017-12-10]. <http://house.people.com.cn/n/2015/1103/c164220-27772642-7.html>
- 中华人民共和国教育部. 2010-07-29. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)[EB/OL]. [2017-11-29]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html
- 中华人民共和国教育部. 2015-12-27. 中华人民共和国教育法[EB/OL]. [2017-12-20]. http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html
- 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会. 2015. 标准化工作指南第1部分:标准化和相关活动的通用术语[S]. 北京:中国标准出版社.
- 中国大学教育. 2016-11-27. 教育部关于推进高等教育学分认定和转换工作的意见[NB/OL]. 搜狐教育[2017-12-10]. http://www.sohu.com/a/119995407_479698
- 周晶晶,孙耀庭,慈龙玉. 2016. 区域学分银行建设的困境与思考[J]. 开放教育研究(10):55-60.

收稿日期:2018-03-07

定稿日期:2018-06-27

作者简介:李令群,助理研究员,硕士,国家开放大学学分银行(学习成果认证中心)(100039)。

责任编辑 郝丹