

【终身教育】

西部地区学分银行创新实践比较研究

张 岩 唐智松

【摘 要】西部地区学分银行建设实践样态丰富,也存在着功能定位不清、认证转换标准不一、区域协同不够等问题。通过运用比较分析和案例分析方法,在对西部地区学分银行政策文本和建设运行分析考察的基础上,梳理了西部地区十二省市学分银行建设运行现状,重点比较分析西部地区具有显著代表性的5家省级学分银行建设运行特点,发现西部地区学分银行兼具建设启动时间较早、建设运行时间跨度长、学分银行运行机构组织韧性强等特点;分析了西部地区学分银行治理模式,发现西部地区学分银行治理模式具有显著的分散化治理特点;对比分析了西部地区学分银行创新实践典型案例。在此基础上,提出了重构学分银行功能定位、共建共享学习成果转换标准、确立区域共同愿景、打破人才成长壁垒、促进区域学习成果互认等优化西部地区学分银行建设的路径策略。

【关键词】西部地区;学分银行;资历框架;公共服务

【作者简介】张岩(1986-),男,河北邯郸人,西南大学博士生,重庆开放大学/重庆工商职业学院学分银行管理中心助理研究员,研究方向为终身教育、职业教育和学分银行;唐智松(1966-),男,四川达州人,西南大学教育学部教育研究院院长,教授,博士生导师,研究方向为教育与社会发展。

【原文出处】摘自《职教论坛》(南昌),2022.9.38~47

【基金项目】重庆开放大学/重庆工商职业学院重点科研项目“重庆市终身学习学分银行建设路径研究”(编号:FGZD2020-02),主持人:张岩;重庆市教育科学“十三五”规划一般课题“重庆市职业教育资历框架建构研究”(编号:2020-GX-341),主持人:张岩。

一、西部地区学分银行建设现状分析

本研究中,西部地区是指中华人民共和国国家统计局按照经济区域划分的西部地区,包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆12个省(自治区、直辖市);本研究中所涉及的东部、中部、东北地区,亦是按照经济区域划分^①。西部地区学分银行是指2010年国家推进国家教育体制改革试点以来,西部地区12省(自治区、直辖市)启动运行的国家开放大学学习成果认证分中心及在此基础上建设运行的省级学分银行。根据《中国学分银行建设进展调查报告(2021)》和本研究对西部地区学分银行建设运行情况调查分析,已开展建设运行的省级学分银行具有显著代表性,本研究重点考察省级政府有关部门发文启动建设的学分银行,包括云南省学分银行、四川省终身教育学分银行、重庆市终身学习学分银行、甘肃省终身教育学分银行、宁夏终身教育学分银行。

(一)西部地区学分银行建设发展现状

随着国家教育体制改革试点不断推进,开放大学办学体系成为“学分银行”的主要承建者和运行者,上海市、云南省等省级政府有关部门先后发文成立省级学分银行,标志着学分银行制度从国家层面、省级层面等不同层面启动建设探索。截至2022年,国家开放大学在开大办学体系基本完成学习成果认证分中心建设,上海市等16个省(自治区、直辖市)先后发文成立省(自治区、直辖市)级学分银行,基本形成了国家层面学分银行与省级层面学分银行建设同步探索、交叉建设现状。

通过对西部地区12省(自治区、直辖市)学分银行建设运行现状考察,发现12省(自治区、直辖市)基本上启动了学分银行建设工作,西部地区学分银行总体建设现状与全国学分银行建设现状大体一致,即国开学习成果认证分中心(个别省市学分银行或国开学习成果认证分中心实际承接了职业教育国家

学分银行在本区域的建设工作)和省级学分银行建设同步建设、业务交叉并行。由于各地的社会经济发展情况不一,各地学分银行建设运行又呈现出不同特点。

新疆、西藏地区学分银行建设运行情况与西部地区其他省(自治区、直辖市)相比,有一定的不同。由于新疆生产建设兵团特殊的管理体制,20世纪90年代起兵团开放大学享受相当于省级开放大学的权限和待遇,兵团开放大学与新疆开放大学同为国开学习成果认证分中心,依托开放大学开展相应业务^[2-3]。从现有公开报道和文件中,未见国家开放大学西藏学院设置学习成果认证分中心或学分银行建设运行的相关内容。

(二)西部地区学分银行发展比较分析

对西部地区学分银行发展比较分析主要是对西部地区已成立的省级学分银行建设运行情况进行比较分析,即对云南省学分银行、四川省终身教育学分银行、重庆市终身学习学分银行、甘肃省终身教育学分银行、宁夏终身教育学分银行成立依据、成立时间、功能定位、组织机构、运行机构职能归属等方面进行比较分析。

1.成立依据分析。5家省级学分银行由政府发文或批复成立,成立依据具体见表1。由表1可知,西部地区5家省级学分银行皆由省级教育行政部门发文成立或批复成立。这在一定程度上规定了学分银行的建设运行主要在教育行政部门的职责范围内开展。

2.成立时间分析。西部地区5家省级学分银行成立时间见表2。由表2可知,西部地区学分银行建设启动时间与国家开放大学学分银行启动运行时间基本一致,各省市在推动国开学习成果认证分中心建设过程中,按照教育部、省(自治区、直辖市)教育工作相关规划先行先试筹建省级学分银行。西部地区12省(自治区、直辖市)中,云南省、四川省、重庆市、甘肃省、宁夏回族自治区先后发文成立省级学分银行,其中,2013年6月云南省教育厅发文成立云南省学分银行,是西部地区最早启动建设的省级学分银行。此外,在对西部地区学分银行建设运行调查中发现,西部地区其他未成立省级学分银行的省(自治区)在积极筹建省级学分银行,相关省级开放大学已向省(自治区)相关部门请示成立省级学分银行。

结合对西部地区学分银行实际运行情况的考

表1 西部地区省级学分银行成立依据

地区	学分银行名称	依据文件	发文单位
云南省	云南省学分银行	云南省教育厅关于成立学分银行的通知(云教高[2013]78号)	云南省教育厅
四川省	四川省终身教育学分银行	四川省教育厅关于成立四川省终身教育学分银行的通知(川教函[2016]522号)	四川省教育厅
重庆市	重庆市终身学习学分银行	重庆市教育委员会关于印发重庆市终身学习学分银行建设方案的通知(渝教高发[2019]16号)	重庆市教育委员会
甘肃省	甘肃省终身教育学分银行	甘肃省教育厅关于成立终身教育学分银行管理中心的批复(甘教高[2020]4号)	甘肃省教育厅
宁夏回族自治区	宁夏终身教育学分银行	自治区教育厅关于成立宁夏终身教育学分银行的通知(宁教职成[2021]211号)	宁夏回族自治区教育厅

表2 西部地区省级学分银行成立时间

地区	学分银行名称	成立时间
云南省	云南省学分银行	2013年6月
四川省	四川省终身教育学分银行	2016年10月
重庆市	重庆市终身学习学分银行	2019年11月
甘肃省	甘肃省终身教育学分银行	2020年3月
宁夏回族自治区	宁夏终身教育学分银行	2021年12月

察,西部地区学分银行启动建设或酝酿建设时间与全国学分银行制度落地实践时间基本一致。其中,西部地区最早成立的云南省学分银行仅晚于2012年成立的上海市终身教育学分银行,这表明西部地区学分银行启动建设在全国处于领跑位置,同时也意味着西部地区在学分银行建设运行实践探索上有较大的时间跨度。较大的时间跨度为西部地区学分银行服务区域经济社会发展提供了实践验证和功能定位调整的时间周期。

需要说明的是,2012年陕西开放大学(原陕西广播电视大学)牵头成立了陕西高等继续教育学分银行,西安交通大学、西北大学等在陕高校通过签署《高等继续教育学分银行院校公约》的形式加入陕西高等继续教育学分银行,形成了以继续教育学习成果认证与转换为主要业务的学分银行院校联盟,形式上陕西高等继续教育学分银行属于联盟性质的学分银行,依据《陕西高等继续教育学分银行建设与运行管理办法》《陕西高等继续教育学分银行院校公约》运行建设。

3. 功能定位分析。西部地区5家省级学分银行功能定位见表3。由表3可知,西部地区5家省级学分银行的功能定位主要特点是面向区域学习者,以

实现学习成果认证与转换为核心业务。对比考察5家学分银行运行情况发现,5家学分银行围绕功能定位,确定了职责分工,构建了组织架构,开展了个人终身学习档案、服务体系、信息平台、标准体系等建设工作。个人终身学习档案、分中心或学分认证点、认证转换标准等数量逐年增加,信息平台迭代升级迅速,学习成果转换方式多样,学习成果运行场景不断更新,基本形成了符合西部地区经济社会发展特点的学分银行运行样态。

比较西部地区5家学分银行建设运行现状,虽然其功能定位确立了面向区域学习者,但大多数学分银行主要局限于服务教育系统内部学习者群体,学习成果认证与转换主要在教育系统内发生。重庆市终身学习学分银行以构建学分银行联盟形式创新性地拓展了学习成果认证与转换范围,从高校拓展到行业企业、第三方机构(评价机构、研究机构等)等,在研学旅行、建筑、轨道交通等多个行业开展了学习成果认证与转换探索实践,丰富了西部地区学分银行的运行样态,具有显著的代表性。

4. 组织机构分析。西部地区5家省级学分银行组织机构见表4。由表4可知,西部地区5家省级学分银行由省级教育行政部门主办、指导或主管,省级

表3 西部地区省级学分银行功能定位

地区	学分银行名称	功能定位
云南省	云南省学分银行	面向全省学习者的学习成果认证、管理与服务体系
四川省	四川省终身教育学分银行	面向全省终身教育学习者的学习成果认证、管理与服务体系
重庆市	重庆市终身学习学分银行	服务全体市民终身学习
甘肃省	甘肃省终身教育学分银行	以终身学习理念为指导,以搭建终身学习“立交桥”为目标,建立个人学习账号和学分累计制度,为学习者提供学习成果认证、积累与转换的学分管理服务管理平台
宁夏回族自治区	宁夏终身教育学分银行	全区终身教育体系的重要组成部分,是面向全体社会成员开展学习成果认证、积累和转换的平台

表4 西部地区省级学分银行组织机构

学分银行名称	主办(指导、主管)机构	运行(建设)机构
云南省学分银行	云南省教育厅	云南开放大学
四川省终身教育学分银行	四川省教育厅	四川开放大学
重庆市终身学习学分银行	重庆市教育委员会	重庆开放大学
甘肃省终身教育学分银行	甘肃省教育厅	甘肃开放大学
宁夏终身教育学分银行	宁夏回族自治区教育厅	宁夏开放大学

开放大学承担了学分银行的建设运行工作。比较5家学分银行建设运行管理方式发现,云南省学分银行、重庆市终身学习学分银行、宁夏终身教育学分银行的成立文件明确了建立学分银行管理委员会作为学分银行的建设决策机构。委员会式管理有利于学分银行建设运行过程中多元主体参与,并随着学分银行建设运行不断深化而持续完善。在委员会式管理不断完善的过程中,运行(建设)机构自身特点对学分银行建设运行有重大影响。

运行(建设)机构分析。西部地区5家省级学分银行运行(建设)机构是省级开放大学,这与全国已运行建设的省级学分银行并无本质区别。在考察西部地区学分银行运行机构特点时发现,西部地区省级学分银行运行(建设)机构与东部、中部、东北地区相比,有一个显著特点,即开放教育与高等职业教育融合性高。西部地区承担省级学分银行具体建设运行的5所开放大学基本属于“一套班子、两块牌子”的办学模式,即在举办开放大学的同时举办了全日制高职院校。云南开放大学2009年已与云南国防工业职业技术学院合并办学^[4];四川开放大学从2007年起接办四川华新现代职业学院^[5];重庆开放大学2005年创办了重庆工商职业学院^[6];宁夏开放大学2004年起与多所学校合并成立宁夏职业技术学院^[7];2021年初,兰州航空工业职工大学改制为兰州航空职业技术学院,隶属于甘肃开放大学管理^[8]。除甘肃省外,其他4所开放大学在学分银行获批成立前已举办高等职业教育多年,具有丰富的全日制高等职业教育办学经验。虽然20世纪90年代末21世纪初省广播电视大学举办专科性质的职业学院这一政策窗口期对“开放教育与高等职业教育融合性高”这一特点有一定的遮蔽,但对比东部、中部、东北地区已成立的省级学分银行,西部地区省级学分银行这一特

点具有显著代表性,这为西部地区学分银行治理模式创新发展提供了可能。

5. 职能归属分析。开放大学是学分银行的运行(建设)机构,建设运行过程中一般由开放大学某个职能部门承担具体运行工作。随着高等教育治理体系和治理能力现代化建设的不断深入,正确理解和定位职能部门角色作用,对高校治理能力提升具有重要意义^[9]。在全国范围内考察开放大学承担学分银行运行具体工作职能归属时发现,由于开放大学所在区域经济社会发展不同,学校阶段性发展目标不一,在划分学分银行建设运行具体职能归属时,归属部门不一,西部地区也是如此。西部地区省级学分银行职能归属情况见表5。

从表5可知,5所开放大学对学分银行职能管理部门设置方式为独立设置或与其他职能管理部门合署设置。其中,重庆开放大学将学分银行管理职能部门予以独立设置,其余4所开放大学将学分银行管理职能与教务、远程学习支持、信息化等职能部门合署设置。按照组织理论,组织缺陷对组织发展具有一定制约作用,5家学分银行不同的组织机构对学分银行具体运行有不同的影响^[10]。比较分析5家学分银行建设运行情况,独立设置的学分银行职能部门在推动学分银行具体业务,如学分转换、标准建设、平台建设、服务体系等方面的推动力和执行力较为显著;学分银行与其他部门合署设置虽然在推动某方面具体业务上推动力更强,但在一定程度上削弱了对学分银行整体建设运行工作的执行力。学分银行管理职能无论是独立设置还是合署设置,开放教育和高等职业教育融合度高的学分银行运行机构(开放大学)具有更强的组织韧性,在推动区域学分银行建设运行时能够取得积极的长期效果^[12]。

通过对西部地区学分银行建设现状比较分析,

表5 西部地区省级学分银行职能归属

学分银行名称	运行机构	职能归属部门
云南省学分银行	云南开放大学	云南省学分银行管理中心(数据中心)
四川省终身教育学分银行	四川开放大学	学分成果认证中心(四川终身学习学分银行、成人教育学院)
重庆市终身学习学分银行	重庆开放大学	学分银行管理中心
甘肃省终身教育学分银行	甘肃开放大学	教务处(质量监控与评估办公室、学分银行管理中心)
宁夏终身教育学分银行	宁夏开放大学	远程学习支持服务中心(宁夏终身教育学分银行管理中心)

资料来源:云南开放大学等5所开放大学官方网站。

并与全国学分银行建设现状对比发现,西部地区学分银行建设启动时间较早,具有较长的建设运行时间跨度;开放教育与高等职业教育融合度高的学分银行运行机构,在推动学分银行建设运行时组织韧性更强。这些特点为西部学分银行创新实践提供了基础与可能。

二、西部地区学分银行治理模式分析

在西部地区学分银行建设发展现状分析的基础上,通过重点分析西部地区省级学分银行运行机构特性,发现西部地区学分银行建设主要采取高校试点探索、政府主导孵化的公共服务新型实践模式。学分银行制度作为推动学习型社会建设的一项制度安排,与传统的行政管理模式相比,学分银行建设更加注重发挥独立的社会公共服务机构如开放大学、职业院校等的作用以实现政府“善治”目的。西部地区省级学分银行运行机构的开放教育与高等职业教育融合度高,政府赋权运行机构与相关利益主体共同开展学习成果认证、积累与转换,力求满足各级各类学习者的终身学习需求,使西部地区省级学分银行初步具备了低成本、高效率满足公共需求的分散化治理模式特征。按照贾旻等提出的分散化治理分析框架,本研究从“治理理念”“治理结构”“运行机制”三个方面对西部地区省级学分银行建设运行模式进行分析考察,剖析西部地区省级学分银行建设运行模式特点,厘清西部地区省级学分银行在建设运行中凸显的分散化治理模式特征^[1]。

(一)治理理念:服务全民终身学习

西部地区省级学分银行成立时间不一,时间跨度从2013年到2021年,贯穿于国家教育体制改革试点等教育领域全面深化改革历程。由于时间跨度较大,功能定位的具体表述略有不同,如云南省学分银行、四川省终身教育学分银行面向全省学习者建立学习成果认证、管理与服务体系;重庆市终身学习学分银行以实现学历教育之间、学历教育与各类非学历教育之间相互融通,满足全体市民多样性、个性化、多层次、高质量的终身学习需求为主要目标;宁夏终身教育学分银行是全区终身教育体系的重要组成部分,是面向全体社会成员开展学习成果认证、积累和转换的平台。以上学分银行功能定位虽表述略有差异,但基本都是以建立学习成果认证、积累和转

换制度为核心目标,遵循了“服务全民终身学习”这一基本理念。

“服务全民终身学习”理念是西部地区学分银行相关利益主体共同的价值追求,共同的治理理念保证了西部地区学分银行在推动学分银行建设实践时以服务人民群众终身学习需求为中心。共同治理理念为政府在推动西部地区学分银行建设时充分下放决策权和运行管理权提供了保证,增强了学分银行建设运行机构(开放大学)的自主性,使高校、企业、行业等利益相关者的主体性进一步凸显,有助于利益相关者在学分银行建设中承担相应责任。

(二)治理结构:分散合作

治理理念决定了治理结构,“服务全民终身学习”这一理念促进了政府统筹、以开放大学为中介的多元共治的学分银行建设运行模式,凸显了学分银行利益相关者的多元化,为形成符合学分银行建设运行相关者利益的治理结构提供了理念基础。西部地区省级学分银行一个基本的特点是,学分银行由教育主管部门主办,开放大学具体运行,从区域内高校逐步拓展到行业企业、第三方机构等多方共建,治理结构的分散合作特点随着学分银行建设运行不断推进越来越明显。

分散合作具有特定意义,有助于调和学分银行建设运行过程中的利益分化,促进学分银行治理结构扁平化。在对西部地区省级学分银行治理结构考察时发现,分散合作主要体现在推动学分银行建设运行过程中。其中,分散主要体现在承担学分银行建设工作任务及与任务相匹配的权力上,开放大学作为承担学分银行建设具体工作任务的代理机构。被赋予了与具体建设工作任务相匹配的权力;合作主要体现在政府、高校、行业企业、第三方机构等参与学分银行建设的过程中,政府主管部门、开放大学等高校、行业企业等多元利益相关者根据学分银行建设工作任务形成了制度化、常态化的协调合作关系。

(三)运行机制:多元参与

运行机制是治理结构的具体体现,多元参与是西部地区学分银行扁平化治理结构的主要特征。通过对西部地区省级学分银行的运行考察发现,多元参与的运行机制是对分散合作治理结构的具体回应,即教育行政部门或教育行政部门统筹设立的学

分管理委员会负责学分银行宏观指导、统筹协调相关工作;开放大学负责学分银行制度、标准、服务体系、平台等推动学习成果认证、积累与转换的具体工作;区域高校、行业企业、第三方机构等以联盟形式或以学分银行分中心方式加入学分银行服务体系,确保区域高校、行业企业、第三方机构参与学分银行制度、标准、服务体系、平台等建设工作全过程。

三、西部地区学分银行创新实践典型案例

由于西部地区学分银行建设实践具有较大的时间跨度,西部地区学分银行在推动学习成果认证、积累与转换时,赋予了运行机构更充分的时间深入挖掘人民群众终身学习需求,结合学分银行制度特点结合具体场景开展创新应用。西部地区学分银行分散化治理模式特点赋予了运行机构在开展学分银行建设工作时具有更大的灵活性,使创新实践更加贴近当地社会经济发展需要,形成了一系列可推广借鉴的创新实践典型案例。

(一)基于资历框架系统构建学分银行制度和创新实践应用模式

重庆市终身学习学分银行探索了基于资历框架的学分银行制度系统构建和创新实践应用模式,构建了以重庆职业教育与培训资历框架为核心的学分银行制度,建设了以行业资历等级标准为重点的标准体系,优化了基于新一代信息技术学分银行信息平台为中心的服务平台。

重庆职业教育与培训资历框架促进了学历教育和非学历教育之间的融合,正规教育、非正规教育、非正式学习之间的融合,为多元化学习成果提供了沟通与衔接的基础标准,是学分银行各项制度制定、各类工作项目开展的根本基础。基于职业教育与培训资历框架,重庆市终身学习学分银行先后立项建设了16项行业资历等级标准,实现了近3万人次的学历教育学习成果与非学历教育学习成果转换,在高等院校、职业院校、行业企业建设了80余个分中心。重庆市终身学习学分银行采用新一代信息技术,先后开发了职业能力大数据分析平台、职教人才培养和社会需求匹配大数据平台和学分银行信息平台等系列平台,通过“Web端+移动端”多端接入,实现了学分存储、认证与转换等业务实时办理。同时,基于学习者的学习成果,按照资历框架等级标准使

用大数据分析技术引导学校专业课程建设与产业需求融合,不断优化技能供给,促进人职匹配。

(二)基于高职扩招丰富学分银行应用场景

宁夏终身教育学分银行探索了高职扩招人员学习成果认证转换运行机制,通过建设高职扩招学银网、建立扩招人员个人学习账户、研制学习成果认证转换标准和人才培养方案、搭建宁夏高职扩招学习成果互认联盟等具体措施,形成了宁夏高职扩招院校“平台+资源+标准”三统一的教学管理新模式^[13]。

宁夏终身教育学分银行按照宁夏扩招相关工作要求,建立高职扩招人群个人学习账号和学习成果档案,通过水平测试等方式进行学历教育学分认定,实现非学历教育学习成果与学历教育学习成果学分认证转换。联盟院校依托高职扩招学银网等平台,采取“直播+回放+资源+答疑+考评”方式,开展网上分时段灵活教学,网络教学过程“省、校、院”三级时时查控,学生所修课程学分自动存入学分银行。宁夏“学分银行助力高职扩招”2020年被教育部评为全国高职扩招典型案例^[14]。

(三)基于乡村人才培养培训拓展学分银行应用路径

云南省学分银行开展了乡村人才学习成果转换试点,依托云南省乡村人才培养培训系列项目开展终身学习档案建设,开展非学历教育学习成果与学历教育学习成果认证转换,服务云南经济社会发展及人力资源开发。

云南省学分银行乡村人才学习成果转换试点主要围绕滇西地区“农村青年创业人才培养计划”和云南省“村干部能力素质提升和学历水平提升行动计划”开展。“农村青年创业人才培养计划”按照教育部、云南省政府共同推进滇西教育改革和发展相关计划要求,云南开放大学、云南农业大学、西南林业大学、云南工商学院4所本科院校相互合作,充分发挥各自教育资源优势,共同组织实施,在4所本科院校中实现了20余门课程、3000多人次的学历课程学分互认。“村干部能力素质提升和学历水平提升行动计划”由云南省委组织部、省教育厅、财政厅、人社厅、农业厅与云南开放大学共同实施,以促进云南省村(社)干部素质与学历的全面提升为主要目标。云南省学分银行针对村(社)干部学员的知识结构与学

习特点,对其培训课程、工作表彰、工作经历等学习成果开展认证、转换工作。截至2021年9月,“村干部能力素质和学历水平提升”项目培训课程学习成果认证转换为学历教育课程学分3万多人次。

(四)比较分析

从全国学分银行制度落地实践过程中比较发现,各地学分银行在探索服务全民终身学习中积累了运行实践的基本经验,围绕学习成果认定与转换开展了学习成果存储、认定与转换的具体实践。由于各省市社会经济发展不一,各地学分银行运行建设阶段不一、学分银行运行机构所处的环境不一,部分学分银行建设基本经验和具体工作实践虽丰富了学分银行制度落地实践的具体样态,但可推广性值得进一步挖掘。学分银行制度作为我国终身教育制度的重要内容,“服务全民终身学习”从理念到实践,需要从社会经济发展迫切需求中创新实践模式、丰富应用场景、拓展应用路径。

重庆、宁夏、云南3家省级学分银行创新实践典型案例具有一定的代表性和可推广性,重庆市终身学习学分银行基于资历框架的学分银行制度系统构建和创新实践为构建具有中国特色的学分银行制度提供了实践案例;宁夏终身教育学分银行以高职扩招为切入点,将高职扩招人员的先前学习成果按照一定的标准予以认定,转换为高职学历学分,拓展了复合型技术技能人才成长通道;云南省学分银行依托乡村人才培养项目,推动乡村人才非学历学习成果与学历教育学习成果认证转换,深化了学分互认的具体路径,以人才振兴推动乡村振兴。三个地区的创新实践案例在学分银行运行机制、学分转换应用场景上丰富了学分银行制度创新实践方式,有效减少了学习者重复学习,丰富了学分银行服务全民终身学习的实现方式。

四、西部地区学分银行建设路径优化策略

(一)重构学分银行功能定位

厘清学分银行功能定位,需要对人们有关学分银行的直观印象褪魅,需要不断从我国学分银行广泛的建设实践和应用场景中重新审视与学分银行有关的政策话语体系,清楚勾勒中国特色学分银行制度的基本面貌,科学重构学分银行功能定位。

学分银行相关政策话语最早在推动学分制改革

的教学管理制度中出现,从那时起学分银行与教学管理制度相联系观念印刻在公众认知中^[15]。加之学分银行这一概念本身就是“舶来品”,国外实践运行方式不一,如澳大利亚等国家的“框架+认证”模式、韩国等国家的“认证+学分银行”模式、日本等国家的“协议+认证”模式,不同研究者和实践者对学分银行制度认识不一,各地区学习成果认证转换需求不一,建设运行模式不一,在一定程度上加剧了人们对学分银行制度认识的混乱。

随着我国人口红利逐渐消退,推动教育高质量发展、赢取教育红利为推动经济持续增长提供了可能。构建服务全民的终身学习体系成为我国教育高质量发展的战略任务,建立健全学分银行制度这项任务不再局限于职业教育或成人教育领域,也不再是开放大学办学体系的内部工作,而是健全服务全民终身学习体系的一项重要制度。由此可以得出,学分银行制度应是一项公共服务制度,学分银行运行机构应是一个独立的公共服务机构,这在一定程度上与我国开放大学综合改革目标“使国家开放大学成为我国终身教育的主要平台……成为服务全民终身学习的重要力量和技能社会的有力支撑。”相呼应^[16]。学分银行制度建设运行采取分散化治理模式,符合我国国家治理体系和治理能力现代化建设实际,开放大学作为建设运行学分银行制度的代理机构或中介机构,行使的是政府赋予的相应权力。明确学分银行作为公共服务机构这一功能定位,对推动学分银行建设具有重要意义,有助于推动西部地区学分银行创新发展。

(二)共建共享学习成果转换标准

过去10年,无论是“框架+认证”模式、“认证+学分银行”模式还是“协议+认证”模式几乎在我国不同地区不同类型的学分银行建设实践中都有借鉴参照,成效不一,学分银行建设总体推进缓慢。近10年来随着我国教育改革不断深化和学分银行建设实践不断深入,人们对学分银行的作用、内涵和发展目标认识不断清晰,推动学分银行建设实践的路径方式不也断明确。我国作为学习大国,人口群体资历水平不一、学习成果多元复杂,照搬以上三种模式指导我国学分银行建设运行实践存在“水土不服”的风险,学分银行建设实践推进缓慢似乎也佐证了这一

点。我们需要根据我国具体实际,参照国际经验和国内先行先试积累的经验,构建并实践具有中国特色的学分银行制度,即“框架+认证+学分银行”模式,具体指资历框架标准、学习成果认证、学分银行相结合的模式^[17]。基于此,西部地区推进学分银行建设,实现区域内学习成果认证转换,应共建共享转换标准,主要包括共建共享资历框架等级标准和终身学习数据标准。

共建资历框架等级标准。资历框架是各类学习成果登记和标准的顶层设计,是学分银行中学分要求的母标准。目前,我国部分省市(如重庆市)开展了资历框架研制和建设,形成了以“知识、技能、能力、态度和价值观”为主要维度的资历框架等级标准。结合重庆市等资历框架建设经验和先期成果,西部地区各省市可根据区域经济社会发展需要和教育发展水平共建区域性资历框架,为多元化学习成果提供沟通与衔接的基础标准。在此基础上,明确学分计算标准,确保学习成果可等价转换,开发行业资历等级标准,推动人才培养和人才要求精准对接。

共享终身学习数据标准。学分银行信息平台是学习者终身学习档案和实现学习成果认证与转换的主要载体,目前西部地区12个省(自治区、直辖市)中重庆市、云南省、宁夏、四川省等都搭建了省级学分银行信息平台,如若实现区域内学习成果认证与转换,学习成果数据标准应统一。基于此,西部地区学分银行应逐步完善终身学习档案数据标准,逐步统一各类学习成果数据标准,如学历教育、非学历教育学习成果、非正式学习等数据标准,形成区域内认可的终身学习数据标准。

(三)确立区域共同愿景

分散式治理模式赋予了学分银行运行机构推动学分银行建设的相应权力,但使其在推动符合地区特色学分银行创新实践的同时,存在落入“自我封闭”窠臼的可能风险。实现西部地区学习成果认证、积累与转换,共建共享学习成果转换标准,需要确立区域共同愿景,建立一个突破地域限制、有共同信念价值和规范的关系共同体。

建设共同体,需要西部地区学分银行共同整合平台、资源,共同组建管理机构和团队,共同制定规章制度,充分利用现代信息技术,推动互联互通、共

建共享,为西部地区全体社会成员提供一站式、智能化、个性化学习成果服务。目前重庆开放大学依托成渝地区双城经济圈学分银行牵头筹建了西部地区资历框架和学分互认共同体,随着共同体建设的不断推进,会逐步实现西部地区普通教育、职业教育、继续教育融合发展,不断推进学历教育与非学历教育相互融通、技能与专业相互融通,促进高素质人力资源开发。

(四)打破人才成长通道壁垒

人力资源开发及其充分利用对社会和经济发展具有重要意义。如何打破各级各类教育和培训之间、学历教育与非学历教育之间、教育的人才培养与行业企业用人要求之间的壁垒,促进各级各类教育和培训体系相互衔接,促进正规教育、非正规教育、非正式学习的融通,促进开放灵活的多元化和多场所学习,减少重复学习,促进终身学习,畅通人才成长通道,对促进我国人力资源开发尤其是促进西部地区人力资源开发、推动西部地区经济社会发展具有重要意义。

西部地区人口数量多,但大多数省份15岁及以上人口的平均受教育年限低于全国平均水平^[18]。提升西部地区人力资源开发水平,应不断推进西部地区教育高质量发展水平。西部地区学分银行应发挥学分银行制度优势,促进学历教育与非正规教育和非正式学习成果认证的融通与贯通,推动弹性学制和完全学分制改革,逐步打破人才成长通道壁垒,畅通人才成长通道。

(五)促进区域学习成果互认

近年来,我国区域间人口流动活跃,西部地区劳动年龄人口向中东部地区、大中城市流动趋势基本没变。按照国家“十四五”规划目标,到2025年,我国劳动年龄人口平均受教育年限力争提高到11.3年,然而2021年我国劳动年龄人口平均受教育年限为10.9年^[19]。目前我国新增劳动力平均受教育年限已处于较高水平,劳动年龄人口平均受教育水平提升基本由已进入劳动力市场的社会成员的水平决定。要不断提升高中水平及以下劳动力市场社会成员的平均受教育水平,需要重点关注这一人群学校后阶段的成人学习。由于现行体制机制障碍,目前区域间学习成果认证还未建立共同认可的认证标准。

西部地区学分银行应基于西部地区资历框架和学分互认共同体,与粤港澳大湾区、长三角地区、京津冀地区等地区学分银行密切合作,基于社会成员工作场所学习共建学习成果认证标准,推动职业教育、继续教育、职业培训等各类学习成果互认,实现社会成员跨区域、跨省份学习,保障社会成员在不同工作场所学习的便利性,提升学习成果使用效率,为提升劳动力市场社会成员平均受教育水平提供有效支撑。

五、结语

作为我国学分银行制度落地实践过程中的重要组成部分,西部地区学分银行结合区域经济社会发展需要,形成了具有一定的可推广性的建设经验和具体实践,为构建中国特色的学分银行制度积累了一定的经验。这不代表西部地区学分银行超越了“西部地区发展不平衡不充分问题突出”所带来的局限,与我国东部地区相比,西部地区学分银行在推动学习成果认证、积累与转换过程中面临的具体问题更加复杂,需要不断参照国内外学分银行建设有益经验,持续优化学分银行治理理念,创新学分银行实践模式。通过重构学分银行功能定位、共建共享学习成果转换标准、确立区域共同愿景、打破人才成长通道壁垒、促进区域学习成果互认。实现西部地区学分银行创新发展是一个长期的过程,这个过程将会为西部地区社会成员提供一个更加开放灵活高质量的终身学习制度和环境,持续推动西部地区学习型、技能型社会建设,为中国特色的学分银行制度创新实践提供有益参考。

参考文献:

- [1]中华人民共和国统计局.东西中部和东北地区划分方法[EB/OL].(2019-02-23)[2022-05-23]. http://www.stats.gov.cn/tzjt/c/zthd/sjtjr/dejtkfr/tjzp/201106/t20110613_71947.htm.
- [2]国家开放大学.国家开放大学学习成果认证服务体系[EB/OL].(2022-05-23). <http://cb.ouchn.edu.cn/gkcms/wwwroot/cbank2/fwtw/fwdd/index.shtml>.
- [3]兵团开放大学.兵团开放大学学校简介[EB/OL].(2022-03-31)[2022-05-23]. <http://www.bttvu.com/page/36/show>.
- [4]云南开放大学.云南开放大学学校简介[EB/OL].(2022-

05-23]. <https://www.ynou.edu.cn/article/depict/349.html>.

[5]四川开放大学.四川开放大学学校简介[EB/OL].(2020-08-30)[2022-05-23]. <https://www.scou.cn/xxgk/xxjj.htm>.

[6]重庆开放大学.重庆开放大学学校简介[EB/OL].(2022-05-30)[2022-06-13]. <http://www.cqdd.cq.cn/xxgk/xxjj.htm>.

[7]宁夏开放大学.宁夏开放大学学校简介[EB/OL].(2021-10-01)[2022-06-13]. <http://www.nxtvu.edu.cn/xxgk/xxjj.htm>.

[8]甘肃省人民政府.甘肃省人民政府关于同意兰州航空工业职工大学改制为兰州航空职业技术学院的批复[EB/OL].(2020-12-31)[2022-06-13]. <http://www.gansu.gov.cn/gsszf/c100069/202012/1367618.shtml>.

[9]李福华.治理现代化视野中高校职能部门的管理决策[J].高等教育研究,2021,42(11):49-56.

[10]林祥桢,范丽娟.高校职能部门大部制改革的目标方案与运行机制[J].高校教育管理,2014,8(4):25-30.

[11]李平,竺家哲.组织韧性:最新文献评述[J].外国经济与管理,2021,43(3):25-41.

[12]贾旻,陈晓煜.香港地区职业教育分散化治理的演进、特征及启示[J].职教论坛,2022,38(5):121-128.

[13]现代高等职业技术教育网.宁夏职业技术学院:学分银行助力宁夏高职扩招[EB/OL].(2020-06-09)[2022-06-13]. <https://jxgzd.sxpi.edu.cn/info/1155/3290.htm>.

[14]杨晓燕.宁夏职业技术学院“学分银行”获教育部全国高职扩招典型案例第一名[EB/OL].(2020-06-17)[2022-06-13]. https://www.nxnews.net/yc/ztyx/202006/t20200617_6752973.html.

[15]江苏省终身教育学分银行管理中心.中国学分银行建设进展调查报告(2021)[EB/OL].(2022-05-12)[2022-06-13]. <http://www.jslecb.cn/jsbcxw/syxx/254896.shtml>.

[16]教育部.教育部关于印发《国家开放大学综合改革方案》的通知[EB/OL].(2020-09-02)[2022-06-13]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/202009/t20200907_486014.html.

[17]张伟远.构建“资历框架为标准、学习成果认证为保障”的学分银行制度[J].中国职业技术教育,2020(24):5-7.

[19]国家统计局,国务院第七次全国人口普查领导小组办公室.第七次全国人口普查公报(第六号)[EB/OL].(2021-05-11)[2022-08-03]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818825.html.

[19]中华人民共和国中央人民政府.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-13)[2022-08-03]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.