

通向终身学习的桥梁

——资格框架国际比较研究

TONGXIANG ZHONGSHEN XUEXI DE QIAOLIANG
ZIGE KUANGJIA GUOJI BIJIAO YANJIU

李建忠 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

通向终身学习的桥梁

——资格框架国际比较研究

李建忠 著



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

通向终身学习的桥梁：资格框架国际比较研究 / 李建忠著. — 重庆：西南师范大学出版社，2017. 8

ISBN 978-7-5621-8873-5

I. ①通… II. ①李… III. ①终生教育—资格认证—国际标准—研究—世界 IV. ①G729. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 190053 号

通向终身学习的桥梁——资格框架国际比较研究

李建忠 著

责任编辑：杨光明 钟小族

封面设计：仅仅视觉·王 冲

出版发行：西南师范大学出版社

地址：重庆市北碚区天生路 1 号

邮编：400715 市场营销部电话：023-68868624

http: //www.xscbs.com

经 销：新华书店

印 刷：重庆荟文印务有限公司

开 本：720mm×1030mm 1/16

印 张：20. 75

字 数：380 千字

版 次：2017 年 10 月 第 1 版

印 次：2017 年 10 月 第 1 次

书 号：ISBN 978-7-5621-8873-5

定 价：63. 00 元

若有印装质量问题，请联系出版社调换

版权所有 翻印必究

序

开发国家资格框架是促进终身学习、推动教育改革、提高教育质量的重要抓手和途径,也是世界教育发展趋势。我国《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《国家教育事业发展“十三五”规划》提出要制订国家资格框架,加快学习型社会建设,推进教育现代化。进入 21 世纪以来,伴随经济全球化、区域经济一体化和教育国际化进程加快,开发实施资格框架已经成为一个世界性的教育现象。如何顺应世界教育发展趋势是摆在我们面前值得研究的一个重大课题。改革开放特别是党的十八大以来,我国教育规模不断扩大,教育质量稳步提升,人力资源开发迈上了一个新台阶,教育总体发展水平跃居世界中上行列。应该看到,我国教育还存在一些问题:教育发展理念还比较陈旧,普遍存在重过程轻结果、重学历轻能力现象;不同序列资格缺乏有效联通,资格可比性不强;培养标准体系不完善;利益相关方参与程度不够,人才培养质量与社会用人实际需求匹配度不够;教育质量缺乏有效监管;推进终身学习还缺乏制度性安排;与大多数国家尚未真正实现以标准为基础的资格互认。要解决这些问题,需要创新理念、创新制度和完善体制机制。顺应世界教育发展趋势,设计、开发和实施我国国家资格框架,对推动教育改革、提高教育质量、促进终身学习、加快推进教育现代化、提高教育对外开放水平都有着重要意义。

资格框架是按照一定标准对资格进行分级分类的政策工具。在资格框架语境下,所谓“资格”是对官方认可的各种正式文凭、证书和学位的统称。我国是最早建立资格框架的国家之一,古代的科举考试制度具有资格分级的特点。现代意义上的资格框架起源于职业教育与培训领域,20 世纪 50 年代中期,我国实行的“八级工制”是职业资格框架的一种初级形式,1995 年建立的国家职业资格证书制度是国家职业资格框架。从国际上看,在 20 世纪 80—90 年代,英国、澳

大利亚和南非等少数几个国家先后建立了第一代资格框架,旨在改革完善包括职业资格制度在内的国家资格制度,但它们在设计上以学习结果为导向的理念还不突出,质量保障体系和非学历教育认定等工具体系建设还不完善。进入 21 世纪,为适应区域经济一体化和教育国际化的发展,区域组织和各国开始着手开发新一代资格框架。1999 年,欧洲启动“博洛尼亚进程”,2005 年建立欧洲高等教育区资格框架,由此推动了一批欧洲国家建立国家高等教育资格框架。2008 年,欧盟建立“欧洲终身学习资格框架”,无论是从设计理念、框架结构要素、支撑工具体系建设还是从影响力方面看,它都堪称资格框架发展的一个里程碑。美国和加拿大建立的学术资格框架明显受到欧洲的影响。按照国际组织的统计,目前世界上有 140 多个国家正在开发或实施国家资格框架。资格框架是通向终身学习的桥梁,资格等级标准为学历教育和非学历教育资格证书认证提供了共同参照点,资格框架的等级结构为各类学习者提供了共同的资格进阶阶梯,学习者在非学历教育情境下取得的学习结果经过认证可以纳入资格框架,资格单元化、学分化的设计为非全日制学习者提供了弹性学习路径。

开发国家资格框架,设计是关键,重点在实施。资格框架的核心要素是等级数目和等级标准。等级主要是区分资格的层级,通常是按照正规教育的学段来划分的,在高等教育阶段各国基本是按学位层次划分的,但在高等教育阶段以下的资格等级不完全按照学段来划分。大部分国家将初中毕业作为资格的起始等级,一直向上延伸到博士学位教育。设置多少等级则需要根据国情来定,从国际经验看,八级结构成为主流形式。等级标准是资格框架结构要素中最核心的部分,在国际上也称为“水平描述符”,是指对个人继续学习或从事某一工作所需的知识、技能和能力的基本要求,是各级各类人才培养的基本目标和依据,也是国家教育总目标的一部分。等级标准构建具有分层的特点,如何确定维度,国际上比较有代表性的做法是构建知识、技能和能力三维结构模式;其次,子维度要考虑包含哪些重要的知识点、技能点和能力点等要素,保证人才培养素质结构的全面

性、均衡性。等级标准还具有分级特点,它是资格类型标准、学科专业标准、课程标准、培养方案等培养标准体系的上位标准,发挥着统领作用。国家资格框架的实施是一项艰巨的任务,并非一蹴而就的事情。它涉及理念与制度创新,特别是学习结果导向原则和非学历教育的学习结果认定制度,而观念的转变和新制度的设立、实施和完善都需要有一个较长期的过程,资格框架所产生的效果和影响是一个累积的过程。

我与建忠同志共事多年,他长期从事比较教育研究,是国内较早关注和开始研究资格框架的学者。专业贵在坚持,有耕耘就会有收获。呈现在读者面前的这本《通向终身学习的桥梁——资格框架国际比较研究》,是建忠同志多年耕耘的成果。该书对资格框架的发展和有代表性的区域和国家资格框架进行了深入的研究和分析,内容丰富,资料详实,分析透彻,是一部有质量的学术著作。书中关于制订与国际教育标准分类确定的学段划分和资格证书分级相对应的我国九级结构资格框架的建议,具有较高的决策服务价值。据我所知,这是国内第一部研究资格框架的学术著作。我相信,该书的出版,对于我们了解资格框架的发展脉络、结构要素和实施策略,分析欧洲、澳大利亚、英国、德国以及南非和印度等区域和国家的资格框架,把握资格框架发展趋势以及如何制订我国资格框架都具有很大的参考价值。

田慧生

2017年3月

目录

Contents



第一章 资格框架概述	1
一、资格框架发展演变	1
二、国际组织的关注	7
三、资格框架类型	11
四、资格框架构成要素	25
五、现状与展望	33
第二章 欧洲资格框架	36
一、资格框架开发过程	36
二、资格框架结构要素	39
三、资格框架工具体系	43
四、资格框架实施	71
五、经验与意义	79
第三章 欧洲高等教育区资格框架	81
一、部长会议公报	81
二、欧洲高等教育区资格框架	86
三、国家高等教育资格框架	90
四、资格框架实施	95
五、影响力与经验	106
第四章 澳大利亚资格框架	114
一、资格框架发展演变	114
二、资格框架结构要素	129
三、资格框架实施	151

四、经验与启示·····	177
第五章 英国资格框架·····	180
一、资格框架历史发展·····	180
二、资格框架监管·····	202
三、新资格框架·····	204
四、经验与启示·····	212
第六章 德国国家资格框架·····	214
一、资格框架开发过程·····	214
二、资格框架结构要素·····	215
三、质量保障体系·····	231
四、资格框架实施·····	241
五、未来发展和任务·····	243
第七章 南非国家资格框架·····	245
一、历史发展·····	245
二、资格框架结构要素·····	252
三、资格框架实施·····	265
四、经验与启示·····	273
第八章 印度国家技能资格框架·····	275
一、资格框架开发动因·····	275
二、资格框架结构要素·····	281
三、资格框架特征·····	288
四、资格框架实施·····	292
五、经验与启示·····	300
第九章 资格框架发展趋势·····	303
一、资格框架发展趋势·····	303
二、开发实施中国国家终身学习资格框架·····	311
参考文献·····	318

第一章

资格框架概述

一、资格框架发展演变

资格框架是由资格和资格制度演变而来。资格的起源可追溯到中国、希腊、斯巴达、罗马古代文明中有组织的教育。资格的产生与教育有着密切的关系,资格概念在不同时代有着不同的内涵。大学教育的出现产生了高等教育资格,成为最早的专业资格。建于公元 972 年的埃及爱资哈尔大学是世界上最古老的大学之一,其目标是传承宗教文化和培养各类专业人才,学校开设伊斯兰法和法理学、阿拉伯语语法、伊斯兰天文学、伊斯兰哲学和逻辑学等学科专业课程。到了 11 世纪,大学教育开始在欧洲发展,公元 1088 年意大利建立的博洛尼亚大学是欧洲第一所大学,以教授罗马法著称,大学授予的唯一学位是博士学位。爱资哈尔大学和博洛尼亚大学一直延续到现在。在公元 14 世纪,马利在廷巴克图古城建立了尚克尔大学,成为撒哈拉以南非洲的第一所大学。资格在我国古代是一种身份地位的表示。书院和科举考试制度对形成我国古代特有的教育制度、考试制度和资格制度发挥了重要作用。书院是我国古代特有的教育组织形式,是集藏书、教学与研究三者于一体的古代高等教育机构。书院制度起源于唐朝,前后绵延千余年历史,对中国封建社会教育与文化的发展产生了重要影响。我国的科举考试制度从隋唐到清代历经 1300 多年,是世界上体系最完整、组织最严密的考试与资格制度。考试不仅划分类别,有童试、乡试、会试和殿试,而且对资格(称号)和考试成绩进行分级,考试合格者取得秀才、举人、贡士和进士资格;殿试录取分三甲,考试成绩前三名者分别被授予状元、榜眼和探花称号。尽管我国的科举考试制度具有资格分级的特点,但真正对资格框架的建立有重要影响的是现代学校教育制度的确立。

现代学校教育制度始于西方。18 世纪和 19 世纪,西方逐步发展和确立了现代学校教育制度。在 20 世纪初,以英、德、法等国为代表的西方国家基本形成学术和职业教育相分离的双轨制教育。我国在清末伴随西方教育制度的引入基本形成近现代教育制度。现代学校教育制度具有统一性、连续性、标准化和制度化的特点,按学段划分的学校教育制度是具有等级特点的国家教育资格



制度形成的基础。

现代意义上的资格框架起源于职业教育与培训领域。职业教育培训与生产和工作岗位有着直接的关系,涉及为数众多的行业 and 职业。职业培训资格证书不仅种类繁多,而且通常缺乏明确的等级划分,客观上就产生了对职业和资格证书进行分级分类、制定通用标准的要求,增进不同行业和工种资格间的可比性。中华人民共和国成立后,在学习借鉴苏联经验的基础上,从 1950 年代中期开始实行的“八级工制”实际上是一种职业资格框架的初级形式,“八级工制”设置了等级结构,但缺乏适用于跨行业工种的通用参照标准。进入 1970 年代,西方个别国家开始探索建立第一代资格框架。

(一)第一代资格框架

第一代资格框架首先是一个时间序列概念,是指在 20 世纪 70 年代至 21 世纪初少数几个国家或区域组织开始设立的、具备资格框架基本特征的最早一批资格框架。这些国家或区域组织以英国、澳大利亚、新西兰、法国、南非和欧洲共同体(欧盟前身)为代表。第一代资格框架主要以部门框架和松散型框架为主,旨在完善国家资格制度或职业资格制度,资格设计上以学习结果为导向的理念不突出,质量保障体系和非学历教育认证等工具体系建设还不完善。法国的职业资格框架可追溯到 20 世纪 60 年代末,1967—1969 年法国设立了“五级培训分类”,这个分类包含 5 个等级及每一等级标准等构成要素,一直沿用至今。1971 年,法国设立了第一个负责资格认证和登记的机构——“技术批准委员会”,为资格监管奠定了制度基础。2002 年,法国通过《社会现代化法》,决定成立国家职业资格委员会(CNCP),建立国家职业资格登记系统(RNCP),同时引入先前学习认证制度(VAE),标志着法国正式建立了国家资格框架。欧洲共同体在 1985 年提出了一个 5 级结构的职业教育资格框架,把知识与能力作为等级标准的主要描述维度,以增进各国职业教育资格的可比性。欧共体的职业资格框架可看作区域资格框架的初级形式。作为职业资格制度改革的产物,1987 年英国推出了 5 级结构的国家职业资格框架(NVQ),资格的设计是以国家职业标准为依据。英国的国家职业资格对世界各国的职业教育与培训产生了广泛的影响,各国纷纷学习和借鉴。1990 年,新西兰通过立法设立国家资格署,负责建立涵盖义务教育之后各类教育的资格框架;1991 年 11 月,引入 8 级结构的国家资格框架(NQF);2001 年资格框架拓展到 10 级;2010 年 7 月,“新

“新西兰资格框架”(NZQF)取代国家资格框架和“资格登记系统”。^① 1995年,澳大利亚引入“澳大利亚资格框架”,以建立一个真正的国家资格制度,从而适应经济对技术工人和辅助专业人员日益增长的需求。南非于1995年通过《南非资格署法》决定成立南非资格署,负责开发和实施国家资格框架,1998年正式建立国家资格框架,旨在建立一个单一融合的学习成就国家框架。我国在1990年代推出的“国家职业资格制度”具备第一代资格框架的基本特征,具有等级结构和等级标准,不过从资格设计理念、等级结构设置和等级标准描述中都能明显看到学习借鉴英国国家职业资格的深刻印记。进入21世纪以后,第一代资格框架国家,如澳大利亚、新西兰、南非等国以及欧盟,为了适应社会经济发展和教育改革的需要,陆续实现了资格框架升级,迈入了第二代资格框架行列。

(二)第二代资格框架

它是指进入21世纪以后,为数众多的国家建立的设计理念先进、支撑工具体系较为完备的、以综合资格框架为主的一大批资格框架,主要集中在欧盟国家及欧盟周边国家。世界其他地区也有一些国家在学习借鉴其他国家经验的基础上,直接一步到位建立第二代资格框架,例如印度的“国家技能资格框架”。第二代资格框架主要以涵盖各级各类教育的综合资格框架为主,强调运用以学习结果为导向的资格设计理念,运用知识、技能和能力三维目标描述水平,着力推动支撑资格框架运行的质量保障体系、非正规非正式学习认证等工具体系建设。区域资格框架的兴起极大地推动了国家资格框架蓬勃发展。在“博洛尼亚进程”背景下,欧洲理事会于2005年建立的欧洲高等教育区资格框架推动了一批国家或地区建立了国家高等教育资格框架,如爱尔兰(2006年11月)、德国(2009年1月)、比利时佛拉芒区(2009年2月)、荷兰(2009年2月)、英格兰、威尔士和北爱尔兰(2009年2月)、马耳他(2009年8月)、丹麦(2009年11月)和罗马尼亚(2011年11月)。欧盟于2008年建立的“欧洲资格框架”,无论从设计理念、框架结构要素、支撑工具体系建设,还是从影响力方面看,都堪称资格框架发展历程中的一个里程碑。在参加实施“欧洲资格框架”的38个国家

^①New Zealand Qualifications Framework [EB/OL]. [2015-12-26]. <http://www.nzqa.govt.nz/studying-in-new-zealand/understand-nz-quals/nzqf/>



中^①,有 34 个国家正在开发或实施综合国家资格框架^②。开发综合国家资格框架成为主流趋势。加勒比共同体、南部非洲发展共同体、海湾合作委员会和东盟也在探索建立区域资格框架,带动了区域内国家开发国家资格框架。区域资格框架发挥了催化剂的作用。第一代资格框架与第二代的区别,不仅体现在时间序列上的划分,更重要的是体现在资格设计理念和支撑资格框架运行的工具体系建设上。

资格框架发展有不同的分期,有的研究者对资格框架产生的时间节点进行细分,将资格框架分为四代。第一代资格框架出现在 20 世纪 80 年代,以澳大利亚、苏格兰、南非和法国等为代表,特点是受学习结果导向和能力本位理念影响很大。第二代资格框架出现在 21 世纪初期,以马来西亚、毛里求斯和中国香港地区资格框架为代表,在这一时期,区域资格框架开始出现,高等教育资格承认地区公约约为各国或地区加强合作提供了重要基础。第三代资格框架出现在 2010 年前后,以埃塞俄比亚、印度和智利资格框架为代表,在这一时期,全世界约有 100 多个国家或地区建立了资格框架,区域资格框架的迅速发展成为开发国家资格框架的推动力量,部门或行业资格框架开始出现,在欧盟一些国家开始将国家资格框架与区域资格框架对接。第四代资格框架始于 2014 年,以“美国证书框架”、加拿大行业性“国际活动资格框架”为代表,新一代资格框架的特点是区域资格框架继续对国家资格框架产生影响,资格认证、证书评价和职业标准开发出现趋同现象,学习结果导向理念日益受到重视,越来越多的非学位资格证书被纳入资格框架。^③

(三)资格框架目标

资格框架基本围绕着四大概括性目标。一是促进资格互认。提高资格的透明度和可见度,使国家资格框架和资格在国内和国际上更易于理解,增进资格可比性,对接他国或区域资格框架,建立资格互认机制,促进人员流动。二是提高教育质量。分层构建资格标准体系,建立教育质量保障体系,提高公众对

^①38 国包括欧盟 28 个成员国以及阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、马其顿、冰岛、列支敦士登、黑山、挪威、塞尔维亚、瑞士和土耳其。

^②European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), National qualifications framework developments in Europe—Anniversary edition [R]. Luxembourg: Publications office of the European Union. 2015:12.

^③Keevy, J. and Chakroun, B. Level-setting and recognition of learning outcomes :the use of level descriptors in the twenty-first century [R]. Paris, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2015: 136—137.

各类教育培训机构颁发的资格证书的信心,使学习者能够获得有质量保障的资格证书。三是推动教育改革。创新和转变教育发展理念,促进从传统的注重输入要素向注重学习结果转变,落实学习结果导向教育理念,通过立法或颁布法规设立新的资格框架管理实施机构,推进以学习结果为导向的课程和评价改革,转变教育教学组织方式,为利益相关方提供合作对话平台,形成多方参与、利益共享的格局,密切教育与劳动力市场的联系。四是促进终身学习。搭建资格进阶阶梯,将水平描述符作为评价正规、非正规和非正式学习的共同参照点,建立非学历教育认证制度。资格框架向非学历教育与培训资格开放,资格设计单元化和学分化,促进学习成就的积累和转换,学习者能以小的学习步伐取得部分资格,进而完成一个完整资格。

各国资格框架都制定了适合本国国情的明确的目标。澳大利亚资格框架的目标是建立一个现代的和具有弹性的资格框架,充分适应澳大利亚教育与培训目的的多样性,发展现代的、适应社会需要的和全国一致的资格制度,增强资格信心,开辟学习路径,促进人员流动,支持个人的终身学习目标,完善国家教育质量保障监管制度,增强资格的可比性,促进人员的国内、国际流动,促进澳大利亚资格框架与国际资格框架对接。德国国家资格框架的目标是提高德国资格的透明性,促进德国资格在欧洲其他地方得到承认,支持学习者和人员在德国和其他欧洲国家之间及在德国国内的流动,增强资格间的等同和差异的可视性,促进不同资格的渗透性,提高资格的可信度,促进机会迁移和加强质量保障,强化资格的能力导向,增加接受非正规和非正式学习结果鉴定和认定的机会,促进终身学习。南非国家资格框架的目标是建立一体化的学习成就国家框架,增加教育与培训机会,提高教育与培训质量,加速矫正过去遗留下来的教育、培训和就业机会的不公正,为每个学习者的个性充分发展和国家社会经济发展做出贡献。芬兰国家资格框架方案草案将提高资格在国家和欧盟层面的透明性和可比性作为国家资格框架的核心目标。希腊和瑞士资格框架的目标是实现职业教育与高等教育资格的等值。英国资格框架的目标是提高教育与培训体系对个人需要的回应性。葡萄牙资格框架的目标是推动中等教育的普及。

(四)资格框架发展动因

资格框架的兴起和发展有着深刻的时代背景和多重动因。经济全球化和区域经济一体化是资格框架发展的外部驱动力量。经济全球化使得世界各国经济联系加强和相互依赖程度提高,经济规则趋于协调一致,资源和生产要素



配置不断优化,实现了资本和商品全球性流动和劳动力市场国际化。区域经济一体化促进了区域内国家商品、生产要素和政策一体化,通过建立区域资格框架和共同参照标准,增强资格透明性、可比性,促进资格、学分互认,实现人员自由流动。教育国际化是开发资格框架的直接推动力量。教育国际化特别是高等教育国际化不仅促进了高等教育多样化和质量提高,而且也促进了包括学生、教师和科研人员和联合设立学位课程在内的高等教育学术流动。联合国教科文组织认为,高等教育机构日益从全球视角而不仅仅是从地方或国家视角定义其使命和价值观。^① 高等教育国际化直接推动了区域高等教育资格框架的建立。例如,在“博洛尼亚进程”推动下,欧洲建立了“欧洲高等教育区总体资格框架”。

除了外部驱动力量,开发国家资格框架更重要的是来自内部的驱动力量。一是适应加快培养高素质劳动者和改善教育结构的需要。经济社会发展和全球化趋势拉动了各国对高素质劳动者和技能人才的需求,以适应企业在全球竞争中对人才的需求。开发职业教育资格框架也是优化教育结构的内在要求。不少发展中国家职业教育发展落后,不能适应经济社会发展的需要。例如,印度中职生所占比例仅为2%,同其他国家相比,印度中等职业教育发展严重滞后。通过建立有多重入口和出口的职业教育资格框架,能够吸引更多的学生接受职业教育,改变教育结构高度单一化状况,促进教育结构优化。二是构建和完善职业教育资格体系的需要。职业教育历来社会地位低下,成为“二流教育”的代名词,其中一个重要的原因是职业教育被设计成终结性教育,学生缺乏上升的通道。职业教育资格框架搭建了逐级上升的资格阶梯,使之成为破解职业教育死胡同式困局的利器。三是提高教育质量的需要。提高人才培养质量以适应社会和企业的需要,资格等级标准从知识、技能和能力维度提出了对不同等级和不同类型人才的基本要求,明确了人才培养的目标和规格,从而有助于提高人才培养质量,增强技能匹配度,防止“低技能陷阱”。建立和完善职业教育质量保证监管制度也是职业教育资格框架的重要功能。四是推动终身学习发展的需要。推动终身学习发展,迫切需要建立非学历教育(非正规和非正式学习)认证制度,通过认证在正规教育之外取得的各种学习结果,激励人们在人生各个阶段不断学习。资格框架搭建了非学历教育认证的制度平台,等级标准和资格等级为认证提供了重要参照和依据。同时,迫切需要推动学分制建设,学分是学习量和学习结果的载体。传统资格的计量单位是学年制,学习量的计

^①UNESCO.Draft Preliminary Report on the Possible Global Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education [R]. 2015.

量是以年为单位;而在资格框架下,资格的计量单位是学分和学习结果单元,计量单位变小且更为精细。在学分制下,通过学分转换和累积,学习者可以从一个学习系统转到另一个系统,从一个学习地点转到另一个地点,真正实现弹性学习路径和生涯阶梯。欧盟开发的“欧洲资格框架”(EQF)的完整名称就是“欧洲终身学习资格框架”。

二、国际组织的关注

欧盟、经济合作与发展组织(OECD)、联合国教科文组织、国际劳工组织(ILO)等国际或区域组织发表大量的报告、公报、文件和举行国际会议,对开发区域资格框架、国家资格框架和国家资格制度给予了高度关注,深入探讨和研究了开发资格框架的意义、作用及其所能发挥的功能。

(一)欧盟:促进终身学习

欧盟认为,提高公民知识、技能和能力水平对促进个人发展,提升欧洲共同体的竞争力,促进就业和社会聚合都发挥着重要作用,建立欧洲资格框架有益于实现广泛的社会和教育目标。一是促进终身学习,搭建正规、非正规和非正式学习之间的桥梁,认证通过经历获得的学习结果,实现全民享有和参与终身学习的目标。二是促进资格互认,提高资格的透明度、可比性和可携带性,促进人员跨国流动。三是提高教育质量,明确人才培养标准,推动建立质量保障体系和互信机制,密切教育与就业联系,助力实现教育现代化。^① 欧盟委员会教育和文化总司终身学习政策处处长戈登·克拉克指出开发资格框架有着种种益处,这包括:可为建立一个统一的、透明的和更为一体化的资格制度而做出贡献;有助于促进社会和教育公平,为某些处境不利的群体增加获得资格的机会;为获得高级和更宽泛的技能开放进步路线;为学习者、提供者和用户引入弹性化机制;促进包含非正规和非正式学习在内的各种资格的承认和鉴定;凭自己的能力或资格并通过开放接受高等教育的机会,促进职业教育与培训以及成人学习;使资格与社会和劳动力市场需求更为相关;促进对工作场所技能开发的投入和参与。此外,资格框架还有两种重要功能。第一,通过增加资格和资格

^①Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning [S]. 2008. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0506\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0506(01)&from=EN)



间相互关系的透明度,担当各种资格制度间联系沟通的工具,作为各类资格的共同参照点,促进终身学习文化的发展。第二,明确资格的价值,通过制定标准规定资格的关键要求,建立资格的质量保障机制。^① 欧洲职业教育发展中心认为,资格框架的功能在于推动建立知识、技能和能力的国家标准,提高教育质量;协调或整合资格体系,促进建立资格间的联系使之能够进行比较;增加学习机会,促进学习结果转换和学习进阶。^② 开发资格框架可实现多种增值:提高各级各类教育与培训资格的一致性,增加资格对个人和雇主的透明度,提高资格的教育价值和劳动力市场价值,承认通过各种学习形式取得的学习结果,可作为资格标准的国家或外部参照点,澄清学习路径和进阶,提高资格跨国跨区域流动的可携带性,可作为资格框架利益有关方的合作平台,保持国家教育改革政策的更大一致性,奠定国际合作和比较的坚实基础。^③

(二)OECD:使资格具有进阶性

OECD 从 2001 年就开始关注国家资格制度并开展了一系列的活动,它关注的视角是国家资格制度在促进终身学习过程中所发挥的功能。在 OECD 教育委员会 2001—2002 年工作计划中,有 17 个国家参加国家资格制度功能的调研活动,包括撰写国家背景报告、举办国际研讨会和采集终身学习的数据。最后有 24 国参加了活动,其中澳大利亚、法国、德国、丹麦、新西兰等 15 国提交了背景报告。OECD 认为,全民终身学习已经成为 OECD 各成员国广泛共享的政策目标,它被看作个人在劳动力市场上获得成功和实现社会福祉的必要条件以及促进民主和培养合格公民的基础,国家经济的竞争力很大程度上取决于社会鼓励和促进终身学习的能力。然而,某些群体在开展学习活动方面面临着困难,特别是在成人中。OECD 指出,为全民提供终身学习机会的理想要从言辞变为现实,一些国家和利益有关方达成了共识,资格制度被视为推进终身学习的一个重要工具。OECD 的活动希望展示国家资格制度如何服务于该目的,探讨国家资格制度对终身学习的规模、分布和质量的影响程度,活动的结果要为

① Report from Thematic Group 1: The development and use of 'Qualification Frameworks' as a means of reforming and managing qualifications systems.[EB/OL].[2016-02-15].<http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/33977045.pdf>.

② European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). Terminology of European education and training policy. Second edition [R]. Luxembourg: Publications office of the European Union. 2015: 207—208.

③ Jens Bjornavold, Mike Coles. Added value of national qualifications frameworks in Implementing the EQF [R]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010: 15.

各国可能采取的政策行动提供服务。2005年10月20—21日,OECD和爱尔兰国家资格署在都柏林共同举行“国家资格制度在促进终身学习中的作用”国际推介会议。^①会议有4个主题:资格框架的作用、承认先前学习、学分积累和转换及政策的协调和一致性。^②资格框架(体系)可以提高教育的弹性和回应性,激发青年人的学习动机,密切教育与就业的联系,增加开放的学习机会,实现评价方式多样化,使资格具有进阶性,提高资格的透明度,改进资格的管理方式。^③

(三)联合国教科文组织:推动非正规教育认证

联合国教科文组织认为,国家和区域资格框架可以成为区分与课程和资格相关的知识、技能和能力的有用工具。很多国家都存在这样的框架,从教育成就的角度来描述人们的能力和技能的等级。建议各国明确其国家或区域资格框架与《国际教育标准分类法》之间的联系。

联合国教科文组织倡导各国建立国家资格框架,促进对非正规和非正式学习的认证。2009年在巴西举行的第六届国际成人教育大会通过的《贝伦行动框架》指出,“建立等值性框架,承认、验证和认证一切形式的学习”。^④2012年6月,联合国教科文组织终身学习研究所(UIL)发布《关于承认、验证和认证非正规与非正式学习结果的指导意见》,以推动第六届国际成人教育大会通过的《贝伦行动框架》的实施,该指导意见将国家资格框架作为认证非正规和非正式学习的标准和工具,呼吁各成员国“制定包含非正规和非正式学习结果认证在内的国家文件或标准,根据国情建立国家资格框架。通过对学习结果的共享理解,在国家相关文件、标准或国家资格框架中建立正规、非正规和非正式学习结果间的等值性。”该指导意见使用三个关键词用以代表非正规和非正式学习认证的三个关键环节。一是承认(recognition),它是对学习结果和/或能力给予官方地位的过程,这可导致学习结果和/或能力的价值在社会中得到承认。二是验证(validation),它是指由官方认可的机构按照参照点或标准通过预设的评价方法对个人获得的并经过评估的学习结果和/或能力的确认。三是认证

① The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning.[EB/OL].[2013-02-18].http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_39263238_32165840_1_1_1_1,00.html.

② Policy implications of national qualifications systems and their impact on lifelong learning.[EB/OL].[2013-02-18].http://www.nqai.ie/interdev_conferences_20102005.html.

③ OECD, Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning [M]. Paris, 2007: 43.

④ UNESCO. Belém Framework for Action [R]. 2010, UNESCO Institute for Lifelong Learning <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001877/187789m.pdf>.