

【比较与借鉴】

欧盟非正规和非正式学习成果认证的 政策演进与实践路径

郭 翠 柴泽英 李 娟

【摘 要】推动非正规和非正式学习成果认证探索,是搭建终身学习“立交桥”、畅通人才成长渠道和构建学习型社会的重要举措。欧盟的学习成果认证已走过近20年历程,在理念和实践方面取得了重要进展,为世界各国推进学习成果认证起到了示范引领作用。欧盟学习成果认证政策经过萌芽阶段、引导阶段和发展阶段的螺旋演进,促成了各成员国的认证由理念向实践转变。作为欧盟非正规和非正式学习成果认证实践表征的成员认证清单历经四次更新,呈现出认证机会不断增加、认证程序日益规范、认证指导逐步增强、利益相关方合作广泛、国家资历框架和质量保证机制支撑等路径特点。然而,欧盟各成员国在推进非正规和非正式学习成果认证中仍然面临个体认证参与机会偏少、利益相关方联动不足、认证机构指导不力等挑战。反观我国的学习成果认证实践,未来应做好认证机会的供需对接,加快国家资历框架研制,建立认证的质量保证体系,加强利益相关方的共识与联动。不断探索认证方式的技术创新。

【关键词】非正规和非正式学习;学习成果认证;学分银行;资历框架;欧盟

【作者简介】郭翠,助理研究员,上海开放大学,上海市终身教育学分银行管理中心;柴泽英,上海远教资产管理有限公司;李娟,博士,副研究员,上海开放大学(上海 200433)。

【原文出处】《现代远程教育研究》(成都),2021.5.53~62

【基金项目】2018年度上海市教育科研项目“促进成人学习的社区学习空间研究”(C18041);2019年上海开放大学科研创新项目“学习成果的互认和转换研究——以学历教育和职业资格证书为例”(QN1910)。

一、研究背景

自我国提出要构建终身教育体系、加快学习型社会建设的教育战略以来,地方政府和相关机构开始积极探索促进全民终身学习的学分银行制度建设。例如,2012年7月24日,全国首家省市级学分银行——上海市终身教育学分银行正式挂牌成立。随后,云南省、江苏省、广东省、福建省、浙江省相继成立终身教育学分银行(周晶晶等,2017)。各地“学分银行”依据地方需求面向不同服务对象开展了不同形式的学分认定、累积和转换实践,积累了一定经验。尽管如此,目前学分银行的探索大多局限于正规学校的课程学分转换,以及部分职业资格或职业技能证书与学历教育课程学分之间的转换,而在非

正规和非正式学习成果的认证上尚需深入挖掘。这成为我国探索构建终身学习“立交桥”亟须着力攻克的一大难题。不容忽视的是,我国多数区域的学分银行实践才刚刚起步,广大社会成员对非正规和非正式学习认证的重视程度还不够。此外,相较于正规学校的课程学分认证而言,非正规和非正式学习成果的认证更为复杂,这也是实践难以推进的重要原因。

借鉴国际经验是迎解国内实践难题的重要途径之一。当前世界各国对非正规和非正式学习成果的认证与转换问题进行了积极探索。其中,欧盟国家为应对经济危机、人口变化和就业压力所带来的劳动力队伍建设需求,已在非正规和非正式学习成果

认证方面持续探索近20年。到2018年底,欧洲越来越多的国家积极参与到该认证制度的构建中,鼓励公民对其在非正规和非正式学习中获得的学习成果进行鉴定和认可。2020年,欧盟委员会正式发布了一份《对理事会2012年12月20日关于确认非正规和非正式学习建议的评估报告》,该报告凝聚了欧盟“非正规和非正式学习认证”的思路和成果,为其他国家推进这类学习成果认证提供了先行先试经验,发挥了“标杆”作用(European Commission, 2020)。欧盟成员国依据各国国情而探索的不同实践,为我国探索非正规和非正式学习成果认证提供了广阔的视野和可借鉴的思路。

二、欧盟非正规和非正式学习成果认证的政策演进

欧盟非正规和非正式学习认证实践是基于长期的政策引领而逐步推进的。自20世纪90年代以来,欧盟为推进成员国的学习成果认证,先后制定并出台了一系列政策与行动原则,可归纳为萌芽期、引导期和发展期三个阶段(马捷, 2013)。在不同阶段,欧盟非正规和非正式学习成果认证政策的关注点亦不同。

1. 萌芽阶段(2000–2003年): 逐步强化认证的意义

在萌芽阶段,欧盟非正规和非正式学习成果认证政策是在终身学习政策中衍生并逐渐成为政策的聚焦点。2000年10月,为应对知识经济社会的挑战,欧洲共同体委员会发布《终身学习备忘录》,提出新基本技能、增加人力资源投资、教学创新、重视学习、反思指导与咨询、让学习更贴近家庭等6项关键信息,以此作为在欧洲实现终身学习实践策略的框架。该备忘录在第四项关键信息“重视学习”中提到“改进对学习参与和学习成果的认定方式,尤其是非正规或非正式的学习”(Commission of the European Communities, 2000)。伴随雇主对劳动力综合素质要求的不断提高,个人就业的竞争压力也不断增大,因而对学习成果认证的需求也日渐增加。2001年,欧洲共同体委员会发布的《实现终身学习的欧洲》报告提出:欧洲实现终身学习的前提是需构建一个基于

“欧盟公民自由流动权”的学习评价体系,赋予成员国公民自由求职和接受职业培训的权利;此外欧盟委员会要求“各国需建立包括非正规和非正式学习鉴别、评估和认证以及文凭和资格相互转化的认证中心来促进非正规和非正式学习的认可”(Commission of the European Communities, 2001)。这份报告强化了非正规和非正式学习认证的必要性,同时强调了学习成果认证的意义在于促进公民在劳动力市场的再就业。随后,2002年11月,欧洲职业教育与培训部长级会议在哥本哈根召开,欧洲各国教育部长联合发布《哥本哈根宣言》,确立了加强欧洲职业教育培训合作的基本原则,即可以通过制定参考水平、认证的通用原则和通用措施(包括学分转移)来提高不同国家和不同级别之间资格认可的透明度、可比性和转移性;同时,《哥本哈根宣言》要求“制定一套非正规和非正式学习认证通用原则,以确保不同国家和不同级别的认证方法之间具有更大的兼容性”(European Commission, 2002)。《哥本哈根宣言》的发布,标志着欧盟开始从联合体一级层面制定认证通用原则并对各成员国的行动具有一定的导向作用。综上,通过梳理萌芽阶段发布的一系列教育、培训政策可以发现,非正规和非正式学习认证从终身学习视域中逐步凸显,成为欧盟成员国推动学习成果认证的重要战略。

2. 引导阶段(2004–2008年): 形成认证参照的共同原则

在引导阶段,欧盟学习成果认证领域呼吁各成员国参照欧洲共同原则切实贯彻非正规和非正式学习成果的认证工作,建立各国相应的认证机制。2004年5月,欧盟委员会发布的《非正规和非正式学习认证的共同原则》指出“非正规和非正式学习成果认证有助于满足个体学习者的需要,使那些试图重新接受教育与培训的个体获得新的学习机会”,这既利于开发与利用人力资源,又能满足劳动力市场和社会对人才的需要。此外,该文件还提出了欧洲非正规和非正式学习成果认证的四个共同原则:一是个人权利,即非正规和非正式学习成果认证在原则上属于个人自愿行为,并一视同仁;二是认证机构的

责任与义务,即建立非正规和非正式学习认证的体制和方法、质量保证与评估机制,用以保障学习成果的质量;三是互信,即非正规和非正式学习成果的认证过程、方法和标准应确保公平、透明;四是可靠与合法性,即非正规和非正式学习成果认证的体系与方法应当尊重参与者的合法权利,确保相关评价与认证机构的平等参与,保障评估与认证者具有专业能力(European Commission, 2004)。该共同原则的确立为各成员国开展非正规和非正式学习成果的认证提供了政策参考,有利于各成员国进行成果认证体制的变革。2005年7月,欧盟委员会起草《欧洲终身学习资历框架》文件,拟建立统一的欧洲职业资历框架,使资格制度在国家和行业层面实现相互联系与沟通,增加资格的透明度(马立红, 2009)。2006年10月,欧盟委员会发表的《成人学习:永远不晚》提出“在5年内,成员国应基于非正规和非正式学习成果认证的共同原则,在原有经验的基础上落实对于非正规和非正式学习成果的测评和认证工作”(European Commission, 2006)。综上,在引导阶段,欧盟的非正规和非正式学习成果认证已从开始时的宏观政策引导,走向制定共同遵守的原则。在此阶段,各成员国以共同原则为基准推进非正规和非正式学习认证,增强各成员国之间的合作,一定程度上实现了欧盟的就业目标和促进人员流动的愿景。

3. 发展阶段(2009—2020年):定期发布认证清单

通过对2004年、2005年、2008年各成员国非正规和非正式学习成果认证清单的汇总,以及在深入了解各成员国认证发展状况并形成系列专题报告后,欧盟提出了规范化且具有操作性的行动议案。2009年,欧盟委员会、欧盟文化与教育总署和欧洲职业培训发展中心联合发布《欧洲非正规和非正式学习认证指南》,标志着欧盟非正规和非正式学习成果认证政策走向成熟(European Commission, 2009)。该指南总结了欧洲多个国家在非正规和非正式学习成果认证方面的实践经验,归纳了学习成果认证中涉及的若干问题,如政策与资历框架的关系、参与者群体、认证方法选取等,形成了可供欧盟各成员国参考的普遍规范。这一纲领性文件的发布,不仅为各成

员国提供了政策参考和指引,更标志着非正规和非正式学习成果认证政策从单一的原则性规范向具体化、可操作的政策转变。2010年以来,欧洲职业培训发展中心联合欧盟委员会与各成员国开展交流合作并收集成员国在非正规和非正式学习成果认证实践中的数据和信息,据此发布了一系列《欧洲非正规和非正式学习认证清单》(以下简称《清单》)(Cedefop, 2010)。继2010年之后,该《清单》分别于2014年、2016年和2018年更新了三次。《清单》从国家、地区与机构层面展开,与《欧洲非正规和非正式学习认证指南》相呼应,形成了最新的欧盟政策参考文件。2020年,欧盟委员会发布了《对理事会2012年12月20日关于确认非正规和非正式学习建议的评估报告》,该报告以成员国历史“清单”数据为依据,评估并分析了成员国在“非正规和非正式学习认证”中的实践经验(European Commission, 2020)。综上,在发展阶段,欧盟成员国在切实贯彻认证共同原则的基础之上,定期发布成员国认证清单,分享非正规和非正式学习成果认证经验,为各国开展学习成果认证提供了参考和借鉴。

三、欧盟非正规和非正式学习成果认证的实践概况

1. 基于现实需求的实践契机

2012年,欧盟理事会提出推进非正规和非正式学习成果认证的建议,旨在发展个人专业技能并使其得到认可,以便劳动者借此能在社会和劳动力市场中发挥积极的作用(Council of the European Union, 2012)。该建议聚焦两个现实问题,一是成员国认证技能的机会有限,二是本国认证结果无法适用于其他成员国。其中,认证技能的机会有限是指在大多数成员国认证正规教育和培训系统之外所获得技能的机会是有限的。此外,本国认证结果无法适用于其他成员国的主要原因是各国在认证方法、范围和概念框架上存在差异。正是基于这两个核心问题,欧盟成员国开始推进与国家资历框架相联系的、具有质量保证和成员国普遍认可的非正规和非正式学习认证战略。

2010年以来,先后有20个欧盟成员国出台了认

证方案,但各成员国在认证实施范围上仍存在较大差异。其中,芬兰、法国、荷兰和葡萄牙四国制定了完善的资格认证方案;法国是唯一一个可根据非正规和非正式学习成果认证获得国家资格目录中所有资格(少数受管制职业除外)的国家(Cedefop, 2010)。2012年前后,欧盟成员国只有少部分国家建立了完善的资格认证体系,其他成员国仅有一些零星的认证机会。虽然这些实践大多是单一的且不具有系统性,但却标志着欧盟成员国对非正规和非正式学习成果的认证实践迈出了重要一步。

2. 2012-2018年的推进概况

定期更新的《欧洲非正规和非正式学习认证清单》既包括参与合作的欧盟国家的认证发展概况,也包括国家及地区在实施认证计划中的关键问题的主题报告以及国际案例研究。该《清单》是基于与各个

国家专家的密切合作、对大量文档进行审核并向主要利益相关者进行访谈而形成的结果。基于对2012年和2018年各成员国提交的认证清单的对比分析(见表1),有助于我们进一步深入认识欧盟非正规和非正式学习成果认证的实践推进概况。

2012年的认证清单显示,有24个成员国通过认证可获得部分或全部资格;有6个成员国通过认证可以使个人获得正规教育培训机会;有10个成员国开展了技能评审,以帮助处境不利群体进行技能鉴定或对其进行重新培训;有5个成员国为移民或难民提供了技能和资格认证的定向举措;有17个成员国对参与认证的工作人员有强制性的专业要求。特别值得注意的是,在2012年,成员国对技能评审的支持极为不足,只有10个成员国为个人提供了关于认证机会的信息并在整个认证过程中提供了建议和帮助。

表1 2012年和2018年各成员国的认证清单对比^①(European Commission, 2020)

	认证安排		认证策略		通过认证获得资格		通过认证获得学分		通过认证获得教育与培训资格		技能评审		移民倡议		专门质量框架		其他质量框架		工作人员专业要求	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
奥地利	√	√		√	√	√		√		√		√	√	√			√		√	√
比利时	√	√		√	√	√		√		√		√	√	√	√	√	√	√	√	√
保加利亚		√		√	√	√				√				√				√		
塞浦路斯		√		√	√	√		√						√				√		√
捷克	√	√	√	√	√		√					√		√	√	√			√	√
德国	√	√		√	√	√		√				√		√		√	√	√	√	√
丹麦	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√		√		√				√
爱沙尼亚	√	√	√	√		√		√		√										
希腊		√		√				√		√			√			√		√		√
西班牙	√	√	√	√	√							√		√		√	√	√	√	√
芬兰	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√		√			√	√	√	√
法国	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√		√					√	√
克罗地亚		√										√								
匈牙利		√		√								√		√		√	√	√		√
爱尔兰	√	√		√	√	√	√	√		√	√	√	√	√			√	√		√
意大利	√	√		√	√	√		√				√		√		√			√	√
立陶宛	√	√		√	√	√				√		√			√				√	
卢森堡	√	√	√	√	√	√		√		√	√	√		√			√	√	√	√
拉脱维亚		√		√	√	√		√		√	√	√		√			√	√	√	√
马耳他	√	√	√	√	√	√	√	√		√		√			√				√	
荷兰	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√		√		√	√	√
波兰		√	√	√	√	√		√				√	√			√		√	√	√
葡萄牙		√		√	√	√	√	√	√			√		√	√	√			√	√
罗马尼亚	√	√	√	√	√	√		√		√		√		√		√			√	√
瑞典	√	√		√	√	√		√		√	√	√		√						√
斯洛文尼亚	√	√		√	√	√	√	√	√	√							√	√		√
斯洛伐克	√	√	√	√	√	√		√						√					√	√
英国	√	√		√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√

到2018年,实施了技能评审的成员达到了22个。由此可知,欧盟成员国对技能评审的重视程度越来越强,更愿意为个体提供更多的认证机会与支持。

到2018年底,所有成员国都为实现2012年理事会建议中所期许的目标采取了一些行动。尽管目前尚未形成对每个个体都开放的制度,但在很大程度上都遵循了理事会建议中所提到的原则。与2012年相比,2018年各国公民更容易在各国使用认证结果,即通过认证获得资格的个体能使用该认证结果在整个欧盟进行学习或工作。此外,2018年的学习成果认证不仅包括教育和培训机构的认证,而且还包括劳动力市场和第三部门的认证。其中,有17个成员国为企业等提供了技能鉴定方案;有20个成员国为第三部门提供了认证方案,并制定了与青年工作或志愿服务有关的举措;同时,相关慈善机构或其他非政府组织也为特定目标群体(残疾人等)提供了认证机会(European Commission, 2020)。综上,相较于2012年各成员国的认证进展,2018年各成员国在认证机会、资格获得、质量保证、利益相关方合作等方面都取得较大成效,以此推动非正规和非正式学习成果的认证实践不断走向深入。

四、欧盟非正规和非正式学习成果认证的实践路径

纵观从2012年到2018年欧盟成员国在推进非正规和非正式学习成果认证的实践过程,可以发现:认证机会不断增加、认证程序日益规范、认证指导逐步增强、利益相关方合作开始广泛,而整个认证过程从机会、程序、指导到成果输出都离不开国家资历框架和质量保证机制的支撑,由此便形成了欧盟非正规和非正式学习成果认证的实践路径(如图1所示)。

1. 认证机会不断增加

到2018年底,有22个成员国的认证变得更为容易,这离不开相关政策的支持,如意大利的劳工教育政策、爱沙尼亚的成人教育政策,其将认证活动嵌入在政策实施中,使得认证活动得以高效开展。然而,虽然政策保障增加了认证机会,但认证活动更需要得到参与者个体的认可与行动,因为他们需要判断是否有合适的认证机会、能否识别自己所学的知识

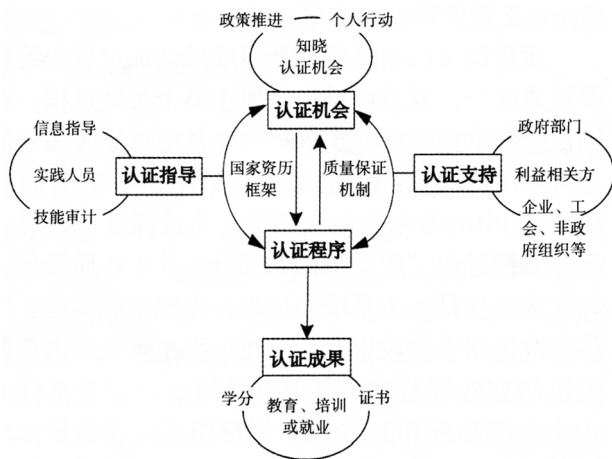


图1 欧盟非正规和非正式学习成果认证的实践路径

及技能等(王海东,2017)。此外,个体参与认证的费用能否得到所在单位的资助也是影响其参与认证的重要因素。

2. 认证程序日益规范

非正规和非正式学习活动形式多样,学习过程不可控制,这对学习成果认证程序实施的规范性和有效性都提出了很高要求。在认证程序中,大多数成员国都以欧盟通用的认证四阶段作为认证参考框架,即识别、记录、评估和授证(见图2)。具体而言,当个体在识别阶段辨别出个人学习成果,在记录阶段提交证明材料,并在评估阶段通过评估后就能获得相应的资格认证(杨进,2012)。这一认证过程是由主管当局根据相关标准来确认个人在非正规和非正式学习环境中获得的学习成果,包括通过对话来确定个人的特定经验、编制文件以显示个人的经验、对这些经验进行正式评估、对可能导致部分或全部资格的评估结果进行认证(European Commission, 2020)。虽然该四阶段认证方法在欧盟已达成基本共识,但

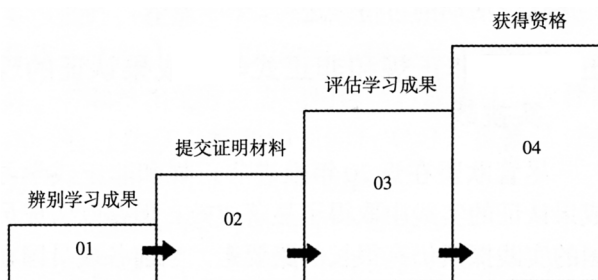


图2 非正规和非正式学习成果认证程序

面对复杂情境下的成果认证,仍需对每个认证阶段的方法做出调整,即通过提高认证途径的灵活性以使其更加适应个体的需要。因此,如何更科学、更高效推进认证程序的一般做法,仍是当前认证面临的难点问题。

3. 认证指导逐步增强

认证指导能使个体通过一系列信息指导活动来确定自己的能力和技能。到2018年底,有26个成员国公民可以利用与认证有关的信息和指导获得认证机会;有15个成员国公民可以在认证过程的所有阶段获得指导;此外有24个成员国提供了系统化的技能评审,针对低技能成年人或长期失业者等特定目标群体开展了专门的信息指导。然而,虽然认证信息指导有助于个体确定自己的能力与技能,但其针对某些潜在需求者而言并非十分有效。对于那些没有职业资格、需要提高技能的工人或寻求重返劳动力市场的低技能失业者而言,虽然他们通过参与非正规和非正式学习成果认证可以获得一定的技能学分,并为其进一步获得学习机会提供桥梁,但是认证程序的成本高和复杂性仍然使得他们参与认证面临重重困难。

4. 利益相关方开始广泛合作

由于认证是一个复杂、多环节的过程,需要各利益相关方共同参与并承担相应的责任分工,故只有整合、统筹、协调各方力量与资源才能使该制度得以可持续发展。在2018年,18个成员国在该报告中明确指出,认证方案是通过与各利益相关方共同合作制定并实施的(European Commission, 2020)。其中,欧盟层面的主要职责是提供通用性指导及认证层面的支持;国家层面的主要职责是提供宏观指导,建立质量保证机制,协调相关部门开展工作;地方政府层面的主要职责是协调地区各部门,适应本地情况调整指导,实施验证程序;教育和培训机构的主要职责是为个体提供识别和记录等信息指导方面的支持;企业 and 非政府部门的主要职责是为个体提供能力识别和记录方面的支持(王海东, 2017)。一般而言,商会、雇主组织和工会等往往以制定行业标准和评估技能的角色参与;非政府组织通常以认证信息和指

导的提供者角色参与。总之,各利益相关方的合作情况是影响认证效率的一个主要因素。

5. 国家资历框架的支撑

各成员国认证方案的陆续出台与各国持续发展的国家资历框架息息相关,几乎所有成员国都参照欧洲资历框架(European Qualifications Framework, EQF)制定了国家资历框架。例如,各成员国参照欧洲资历框架的8个层级与国家资历框架进行对接,以期实现学习成果在不同国家间的认证与转换。这些国家资历框架从EQF的层级描述出发,同时注重对教育与培训结果的认证,即从知识、技能、能力三个维度来评价学习者的学习结果,规范各国内部的资格体系,进而实现各国资历框架与EQF的相互衔接。

具体而言,希腊、奥地利、罗马尼亚、爱沙尼亚、西班牙、克罗地亚等10个国家的资历框架主要依据EQF进行编制,其层级描述也与EQF的描述基本无异;丹麦、塞浦路斯、拉脱维亚等17个国家的资历框架依据本国国情拓宽了EQF下的“知识、技能”维度,并对EQF的“能力”或“责任与自主性”维度进行了重新定位;比利时、德国、荷兰等9个国家打破EQF“三维度、八等级”的结构,而将“能力”视为一个总体概念,调整重构了其国家资历框架(过筱等, 2019)。到2018年底,在24个成员国中通过认证可获得国家资历框架中包含的部分或全部资格。此外,在17个成员国中通过认证可使公民获得正式教育和培训的机会,以及获得国家资历框架中包含的资格。显然,国家资历框架的发展不仅促进了对正规教育和培训技能的评估,而且也使得非正规和非正式学习成果的评估得以推进。

6. 质量保证机制的建立

质量保证机制是整个学习成果认证过程中的重要组成部分,其总体质量依赖于整个实施过程。欧洲议会和欧盟理事会于2009年5月通过了《关于建立欧洲职业教育和培训质量保证参考框架的提议》,其中的参考框架主要包括质量保证与改进过程、监控过程、质量指标三部分。其中,质量保证与改进过程是一个系统的过程,由规划、实施、评估和改进四个阶段组成;监控过程主要是由内部监控机制和外

部监控机制两部分组成;质量指标由10个一级指标和14个二级指标组成,质量指标之间相互衔接,并且和质量保证与改进的过程相一致(谢青松等,2019)。该参考框架的发布,不仅为欧盟成员国建立了共同认可的质量框架,也为学习者在非正规和非正式学习情景中获得的学习成果提供了必要的认证保证机制。尽管大多数成员国都认同经认证获得的资格与通过正规教育获得的资格具有相同的含金量,但是仍有很多国家会区别对待。因此,提升认证结果的可信度除了要保证认证过程的公正,更需在认证结果的资格获取上保证公平。

此外,欧盟在推进学习成果认证的过程中,强调一线认证人员的专业能力是直接影响认证质量与效果的重要因素。在2018年,有23个成员国对认证人员(包括参与认证的顾问、评估人员)提出了强制性专业要求。一般而言,参与认证工作的专业人员包括在各个阶段提供信息和指导的顾问咨询人员、实施考试和评价的评估人员等。其中,顾问咨询人员应至少具备5项技能,包括认证过程的完整知识、教育制度的完整知识、能够将学习成果与标准相对应、了解劳动力市场、回答特定技术问题等;而对于评估人员的知识与技能要求则更侧重于熟悉不同评价方法,并能对学习成果和认证标准之间的匹配提供反馈信息(王海东,2017)。可见,学习成果认证的有效实践离不开质量保证机制的建立,只有高质量的保证制度才能强化认证价值,并促进认证活动的可持续发展。

五、欧盟非正规和非正式学习成果认证的现实挑战

尽管欧盟在近20年推进非正规和非正式学习成果认证的实践中取得了显著成效,但是欧盟成员国的实践探索仍有很长的路要走。当前各成员国在推进非正规和非正式学习成果认证中仍然面临不少挑战,尤其表现在个体认证参与、利益相关方的联动和认证机构的指导方面。

1. 个体认证参与机会仍然有限

尽管欧盟各成员国为个体提供了更多的认证机会,但参与认证的人数仍然非常有限且低于预期。

造成认证参与率低的原因主要有三个:一是个体难以获得认证机会。这是因为认证机会是由缺乏沟通与协调的各种机构所提供的。二是潜在受益人无法真正受益。虽然相关机构为个体提供了认证信息指导,但其在接触潜在受益者方面仍成效较低。三是缺乏对个体积极参与的保障机制。虽然欧盟倡议相关机构为公民提供带薪休假或财政捐助的支持,但是在现实中能够获得这一支持的公民是有限的,这使得公民可能没有足够的时间或金钱参与学习成果认证。因此,在推进学习成果认证的过程中,仅为个体提供更多的认证机会是不够的,还应向个体提供必要的时间和资金支持。此外,欧盟委员会提出倡议,“虽然欧盟在2012年强调为公民提供‘更多认证机会’是务实的,但是在2020年欧盟需要进一步支持个体利用认证结果能够学习并获得工作机会”(European Commission, 2020)。这一行动策略加强了对个体认证的支持,使得个体有足够的动力投入相应的时间、精力和金钱去参与认证。

2. 利益相关方的共识性联动仍不够

参与学习成果认证活动涵盖了不同层面(欧盟、国家、地方、机构等)的利益相关方。虽然各利益相关方各司其职会在一定程度上推动认证进展,但是如何联动利益相关方合力推进非正规和非正式学习成果认证的可持续发展仍是欧盟国家面临的挑战。由于在欧洲不同国家的教育和培训系统中,劳动力市场部门、企业、第三部门各司其职,因而需要从国家制度层面加强利益相关方的合作。目前,欧洲大多数国家还没有建立一个专门负责非正规和非正式学习认证的部门,这表明利益相关方的合作尚不深入,仍需进行战略协调,深化合作关系。此外,在推进学习成果认证的过程中,还需要提供丰富的认证机构以满足不同受益人的需求。此外,各利益相关方应协同构建学习成果认证伙伴网络,通过共享设施和加强同行学习来提高认证效力,不断推进认证活动持续发展。

3. 认证机构参与的指导尚且缺乏

尽管信息指导贯穿于个体认证的全过程中,有助于个体获得认证机会并获得相应的资格,但是在

认证安排中,仅为个体提供更多的信息指导是不够的,还需与提供指导和认证的机构进行更密切的合作,引导个体进入最合适的认证路径。此外,由于只有少数国家对认证受益人进行了有针对性的调查,所以在现有的成员国认证清单中还无法确认认证是否对受益人找到工作或进一步进行学习产生积极影响。总之,在认证工作中应加强与认证机构的沟通合作。这一策略不仅会影响个体参与认证的积极性,而且也直接关系个体体验参与认证的正向意义之获得,并影响认证影响力的扩大。

六、对我国推进非正规和非正式学习成果认证的启示

自《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出“建立学习成果认证体系”和“建立学分银行制度”以来,我国积极开展了认证实践探索,学习成果认证制度建设逐步从理念构想变为现实。欧盟成员国从制度建设到认证实施等多个领域的认证经验及其面临的挑战,对我国探索建设非正规和非正式学习成果认证制度具有借鉴意义。

1. 找准切入点:做好认证机会的供需对接

欧盟推进非正规和非正式学习成果认证的经验表明,针对关键人群并提供广泛的认证机会至关重要。近年来,我国多地建立了各类学分银行并进行试点工作,开展学分互认和转换实践,以此推进各类学习成果认证。然而,由于我国国情复杂、系统众多、地方差异巨大等因素,因此要建立一个符合中国特色的学习成果认证制度,必然要经历较长的探索过程。但是,不容忽视的是,学习成果认证的推进首先要明确目标,找准切入点,做好认证机会的供需对接。尤其是在当前我国在职人员继续教育需求旺盛的背景下,如何促使继续教育赋能在职人员,使其在提升职业能力的同时得到学历水平的同步提升,是当前学习成果认证亟须明确的方向。以上海实施的“直通车双证融通”试点工作为例,其鼓励培训机构遵循职业技能标准与学历教育专业教学要求相融合的原则开办培训课程,使得学员通过培训课程既能获得相应的职业资格证书,又能取得学历教育中的课程学分(郭翠等,2020)。这一举措在一定程度上打

通了职业培训与学历教育之间的通道,搭建起学历教育与职业培训之间的立交桥。然而,“双证融通”只是一个“开始”,在推进学习成果认证机制的过程中,需不断整合各类教育与培训机构资源,广泛提供认证机会并加强信息指导,从而实现不同类型学习成果的互认与转换。

2. 提供支撑:加快国家资历框架的研制

欧盟国家的非正规和非正式学习成果认证是基于国家资历框架来开展的。在资历框架的构建中,其基本对象是“学习成果”。学习成果的核心要义是承认个人通过多种途径获得的能力,以资历框架确定的结果为前提,基于统一标准,使不同学习成果之间实现实质等效和相互替代(李静等,2018)。反观我国国家资历框架的开发与实施已引起学界热烈讨论,部分地区制定了资历框架等级标准。如广东省参照欧洲资历框架制定了《广东终身教育资历框架等级标准》,这对于实现各级各类教育之间的沟通衔接具有重要意义(李建忠,2017)。然而,在推进学习成果认证过程中,除了地方性的资历框架标准外,更需要出台国家层面的资历框架来为地方政府制定资历框架提供参照。因此,需要尽快制定并出台国家资历框架,完善非正规和非正式学习成果认证方面的政策法规,以指导相关部门开展认证活动。当然,由于各国建立资历框架的价值导向和基本国情有所不同,因此如何正确借鉴国外经验,研制具有中国特色且与国际接轨的资历框架就成为一个重要问题,还需要研究者和实践者不断探索。

3. 规范程序:建立认证的质量保证体系

质量保证体系不仅是资历框架的核心要素,更是推动学习成果认证的“生命线”。尤其是面对非正规和非正式学习活动形式多样、过程不可预测、效果难以确定的情形,对其认证的科学性、规范性、有效性提出了更高要求。一方面,可以欧盟为鉴,将质量保证分为规划、实施、评估和改进四个阶段,在每一阶段运用相应的质量标准与指标进行评价。另一方面,应发挥资历框架对人才培养的导向作用(李建忠,2017),注重提高从事认证工作人员的专业素质,不断扩大认证的影响力。例如,我国香港地区在建

立资历框架体系后,对多种学习成果的认证制定了严格的操作标准,使得社会各界都能熟知并遵从认证规范。同时,香港地区还建立了相应的评审机制来进一步促进质量提升(黄健等,2017)。然而,在我国多数地区,质量保证体系仍局限于各级政府的内部管理,系统且被广泛认可的质量保证框架仍有待科学构建。因此,我国应尽快从国家层面制定并出台资历框架及其相应的质量保证体系,以进一步打通普通教育、职业教育和继续教育三大系统,推动终身教育体系的整体建设。

4. 搭建桥梁:加强利益相关方的共识与联动

认证工作的实施是一项具有复杂性和长期性的工作,需要利益相关方共担责任,持续参与。我国学习成果认证的利益相关方主要有人力资源与社会保障部门、行业协会、各级各类学校等教育机构以及企业等用人单位。其中,人力资源与社会保障部门、行业协会等担任“发证机关”角色,教育机构担任“人才培养”角色,企业等组织担任“用人单位”角色。在开展认证活动的过程中,这些利益相关者往往都是各司其职,缺乏合作。由此导致从“教育系统”内获得的学分不能与从“行业协会”获得的职业资格进行转换。在非正规和非正式学习成果的认证过程中,由于学习成果来自不同的教育系统和行业企业等机构,涉及不同的利益相关方,各方只有协力推进才能提高认证效率。此外,我国可以借鉴《欧洲非正规和非正式学习认证清单》的做法,发挥利益相关方的作用,编制“清单”工具,进一步评估各地区推进认证的成效。还可依托利益相关方定期发布各地区非正规和非正式学习认证“清单”,积极总结经验并形成研究报告,从而产生良好的区域辐射效应。总之,各利益相关方应打破部门之间的壁垒,整合教育、人力资源与社会保障以及企业等力量,发挥协同作用,满足不同受益人的需求。

5. 提高效率:探索认证方式的技术创新

欧盟对于非正规和非正式学习成果的认证程序包括四个阶段,个人只要通过认证即可获得相应的资格。基于四阶段的学习成果认证方法一直是促进整个欧盟对认证的共同理解的有效因素。然而,在

互联网时代衍生的信息空间里,学习者的学习方式更加多元,学习成果更为丰富,尤其是数字化证书的出现使得学习成果认证更为复杂。因此如何完整记录学习者的非正规和非正式学习成果成为一项重要挑战。区块链作为一种突破性技术,其所具有的去中心化、共识机制、可追溯性以及高度信任等特征,为实现非正规和非正式学习成果的认证提供了一种先进、高信任的技术方案(杨现民等,2017)。亦有学者针对学分银行模式下所存储的学习记录不透明、学习成果认证和转换效率低等问题,提出了一种基于区块链的学习成果管控模型(黄宇翔等,2019)。显然在区块链技术支持下,学习者会拥有独立的学习账户,通过“关键点”可以完整记录学习者的学习活动;同时学习者的学习过程和结果也会以文字形式记录并永久储存,不可修改。由于学习者的学习过程数据对于所有参与教育执行的主管机构和未来就业单位都是公开的,这为学习者进一步参与学习和工作升迁提供了一定的参照。我国可以借鉴欧盟学习成果认证采取的个人提交证明材料等方式,运用区块链技术实现对学习成果的记录、认定及转换,进而探寻更高效的非正规和非正式学习成果认证路径。

总体而言,欧盟的学习成果认证已走过近20年的历程,经历了从萌芽、引导到发展三个阶段,取得了重要成就,为世界各国推进学习成果认证起到了示范引领作用。借鉴欧盟非正规和非正式学习成果认证的经验,结合我国的现实要求,推动非正规和非正式学习成果认证对于我国构建终身学习“立交桥”具有现实意义。对于学习成果认证主要依托平台的“学分银行”建设而言,应该聚焦非正规和非正式学习成果认证,将服务群体从在校学生扩大到社会在职成人学习者。将社会在职成人学习者在工作实践中所获得的知识、技能、能力进行认证并纳入资历框架中,不仅有助于挖掘人力资源的价值,而且也有助于加速我国从“人力资源大国”向“人才资源强国”转变。此外,“学分银行”应充分发挥好平台作用,不断利用创新技术引领实践变革,加强与利益相关方的沟通合作,合力推动不同类型学习成果的认证和转换。

注释:

①英国已于2020年正式退出欧盟。

参考文献:

- [1]郭翠,陈海建(2020).基于“双证融通”的学分银行建设研究[J].中国职业技术教育,(24):15-20,53.
- [2]过筱,石伟平(2019).基于EQF层级描述的欧洲国家资格框架新进展[J].职业技术教育,40(25):67-73.
- [3]黄健,刘雅婷,江丽等(2017).资历框架的设计与运行:香港的经验启示及建议[J].开放教育研究,23(6):111-120.
- [4]黄宇翔,梁志宏,张梦迪等(2019).面向学分银行的区块链学习成果管控模型[J].计算机工程,45(5):18-24.
- [5]李建忠(2017).通向终身学习的桥梁——资格框架国际比较研究[M].重庆:西南师范大学出版社:312,305.
- [6]李静,鄢小平,季欣(2018).以资历框架为引领的学分银行制度建设探索[J].终身教育研究,29(1):48-56.
- [7]马捷(2013).欧盟成人学习成果认证政策研究[D].北京:首都师范大学.
- [8]马立红(2009).欧盟职业教育与培训政策发展管窥[J].职教论坛,(19):56-58.
- [9]王海东(2017).学习成果认证制度研究[M].北京:中国人民大学出版社:17,119,121,123.
- [10]谢青松,吴南中(2019).终身教育资历框架下的质量保证机制:欧盟和东盟的策略与启示[J].成人教育,39(3):86-93.
- [11]杨进(2012).对非正规和无一定形式学习成果的认可、核定与认证在推进终身学习中的作用[J].开放教育研究,18(1):56-59.
- [12]杨现民,李新,吴焕庆等(2017).区块链技术在教育领域的应用模式与现实挑战[J].现代远程教育研究,(2):34-45.
- [13]周晶晶,陶孟祝,应一也(2017).“学分银行”概念功能探析——基于国内理论研究的回顾和实践探索的梳理[J].现代远距离教育,(1):3-10.
- [14]Cedefop (2010). European Inventory on Validation: 2010 Update of the European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal Learning[EB/OL].[2021-03-01]. <https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2011/77643.pdf>.
- [15]Commission of the European Communities (2000). A Memorandum on Lifelong Learning[EB/OL].[2021-03-01]. https://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf.
- [16]Commission of the European Communities(2001). Making a European Area of Lifelong Learning a Reality[EB/OL].[2021-03-01]. https://viaa.gov.lv/files/free/48/748/pol_10_com_en.pdf.
- [17]Council of the European Union(2012). Council Recommendation of 20 December 2012 on the Validation of Non-Formal and Informal Learning[EB/OL].[2021-03-01]. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012H1222(01)).
- [18]European Commission(2002). The Copenhagen Declaration[EB/OL].[2021-03-01]. https://www.cedefop.europa.eu/files/copenhagen_declaration_en.pdf.
- [19]European Commission(2004). Common European Principles for Validation of Non-Formal and Informal Learning[EB/OL].[2021-03-01]. http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=551.
- [20]European Commission(2006). Adult Learning: It Is Never too Late to Learn[EB/OL].[2021-03-01]. <http://platform-learnforlife.nl/documents/bv-iccommunicationectekst.pdf>.
- [21]European Commission(2009). European Guidelines for Validating Non-Formal and Informal Learning[EB/OL].[2021-03-01]. https://www.cedefop.europa.eu/files/4054_en.pdf.
- [22]European Commission(2020). Evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the Validation of Non-Formal and Informal Learning[EB/OL].[2021-03-01]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020SC0121&from=EN>.