

# 区域学分银行建设的困境与思考

周晶晶<sup>1,2</sup> 孙耀庭<sup>2</sup> 慈龙玉<sup>2</sup>

(1. 华东师范大学 职业教育与成人教育研究所, 上海 200062;  
2. 上海开放大学 上海市终身教育学分银行管理中心, 上海 200433)

**[摘要]** 随着终身教育、终身学习和学习型社会建设三大理念的传播, 学分银行成为研究者和政府关注的热点。然而, 学分银行实践并非一帆风顺。学分认定主体不清、学分累积能力不济、学分转换需求不足成为学分银行建设的三大困境。而大包大揽的行政化思维是学分银行实施困境症结所在。要解决以上困境, 关键在于思维的转变。随着我国公共管理改革、政府转型以及社会治理工作的推进, 协同治理逐渐成为社会管理理论研究和实践探索关注的焦点, 也为学分银行建设提供了新的研究视野和探索路径。基于协同治理视角, 本文重新审视学分银行定位、考量学分银行功能、理解学分银行需求、定义学分银行业务、梳理学分银行流程。本文认为学分银行要摒弃传统大包大揽的行政化工作方式, 要将具体的学分认定业务以及学分转换管理职能, 转变到各级各类教育沟通衔接的信息服务、业务指导和政策支持上。学分银行并非各级各类教育融合沟通的实施者, 而是推动者, 积极促使更多教育机构以“开放、平等、协作、共享”的理念参与到沟通与衔接中。

**[关键词]** 学分银行; 协同治理; 学分互认

**[中图分类号]** G40-058

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1007-2179(2016)05-0055-06

## 一、引言

2012年7月, 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、江苏、广东、福建等省相继成立终身教育学分银行, 天津、湖南、湖北、四川等省市也在积极筹备中。终身教育学分银行的定位是面向当地居民以终身教育学分认定、累积和转换为主要功能的学分管理服务机构。除了终身教育学分银行外, 我国还有以市民终身学习记录和激励为主要功能的市民学分银行, 以实现学校间的学分互认、资源共享和课程互选的学校联盟学分银行, 以学历教育与职业资格证书相互沟通为主要功能的成人高校学分银行, 以促进学

习者多元化评价的职校学分银行, 以及以柔性的培训管理制度为主要特征的企业学分银行, 还有一些冠以“学分银行”名称的合作项目(见表一)。

学分银行实践的多样性主要在于人们对学分银行概念及功能的认识未达成一致。从近千篇有关学分银行的研究文献看, 学分银行概念目前有以下共识: 从层次上看, 学分银行可分为学校层面、区域层面和国家层面; 从功能上看, 学校层面的学分银行主要关注于完全学分制、弹性学习制以及免修免考制度的实施, 区域层面主要实现的是区域内不同类型教育学习成果的认定、累积和转换, 国家层面则是构建纵向衔接、横向贯通的终身教育“立交桥”, 实现不同教育间的衔接与沟通; 从属性上看, 学分银行可

**[收稿日期]** 2016-05-13

**[修回日期]** 2016-06-28

**[DOI 编码]** 10.13966/j.cnki.kfjyyj.2016.05.006

**[基金项目]** 上海市教育委员会、上海市教育发展基金会“晨光计划”项目“发达国家先前学习认证的比较研究及对我国的启示”(13CGB02)。

**[作者简介]** 周晶晶, 华东师范大学教育学部职业教育与成人教育研究所在读博士生, 上海市终身教育学分银行管理中心助理研究员, 研究方向: 成人教育学原理(terence\_chou@126.com); 孙耀庭, 研究员, 上海市终身教育学分银行管理中心常务副主任, 研究方向: 成人教育学(syt@shtvu.edu.cn); 慈龙玉, 硕士研究生, 上海市终身教育学分银行管理中心, 研究方向: 成人教育学(cily@shtvu.edu.cn)。

表一 国内学分银行分类及实践进展

类别	目标导向	层面	相关学分银行
终身教育学分银行	为学习者搭建终身学习“立交桥”,拓宽终身学习通道,推进全民学习和学习型社会的发展	区域	上海市终身教育学分银行 江苏省终身教育学分银行 浙江省终身教育学分银行
市民学分银行	建立市民终身学习账户,对市民终身学习进行记录和激励,进而推动终身学习和学习型社会建设	区域	慈溪市市民学分银行 北京西城区市民学分银行 杭州湖滨商圈市民学分银行
联盟学分银行	在联盟范围内实现学校间的学分互认、资源共享和课程互选	联盟	陕西高等继续教育学分银行
成人高校学分银行	学历教育学分、职业资格证书或非正规非正式学习等按认证标准认定、折算、替代专业体系内的课程学分,从而减少学习者重复学习的时间和精力,实现学习成果在不同类型教育之间的相互转换	学校	广西大学高等教育自学考试学分银行 广西师范大学高等教育自学考试学分银行 深圳电大学分银行
职校学分银行	在弹性学分制的管理下,对学生学业采取多元化的评价方式,最大限度地调动学生学习积极性,促进学生个性化发展	学校	江苏技术师范学院学分银行 南京化工职业技术学院学分银行 广西商业学校学分银行
企业学分银行	柔性的培训管理制度,企业会为每位员工建立学分账户,允许员工在方便的时间采取多样化的学习方式参与培训学习	企业	安徽省马鞍山市烟草公司学分银行 浙江奥康集团学分银行
学分银行项目	整合校企双方优势教育资源,共同协商专业设置和课程体系,采取弹性学习制度、学分累积制度、学分替换制度,为企事业单位员工提供灵活多样的学习方式	企业	北京“学分银行计划” 浙江省第三监狱“学分银行项目”

理解为教育管理制度、教育管理模(系统)和专门的管理机构。作为教育管理制度,学分银行指不同类型教育间(包括不同形式的学历教育、非学历教育的不同课程)以学分认定、累积和转换为主要内容的一种新型学习制度和教育管理制度(郝克明, 2012);作为教育管理模式,学分银行指对学习者的学习途径所获得的学分进行认证、转换和积累,并允许学习者将学分按照一定标准“兑换”学历、学位、职业或岗位证书乃至其他学习成果的管理模式(刘红良, 2014);作为专门管理机构,指推动学分认定、积累和转换等相关工作的管理和服务平台。这三种属性并不矛盾,而是相互联系,并按一定逻辑组成系统的学分银行概念。实践也显示,各地区多先成立专门的“学分银行”机构,再逐步探索“学分银行”的管理模式,最后实现“学分银行”制度。所以,学分银行是个综合性概念。然而,无论是理论研究还是实践探索,无论定位于制度、模式亦或是机构,研究者大多将“学分认定、累积和转换”作为学分银行的基本功能(王迎等, 2012),并认为其他功能由这三大基本功能派生。

学分银行还被很多人看作是发展终身教育的一剂“灵丹妙药”:高等教育改革者希望学分银行帮助实现完全学分制的改革;开放教育推行者希望学分银

行建立如韩国学分银行一样的开放教育制度;职业教育实践者希望学分银行实现中高职贯通以及职业教育与其他教育的衔接;国外教育研究者希望学分银行实现诸如欧洲学分转换系统(European Credit Transfer System,简称ECTS)的学分互认体系、开展非正规非正式学习成果认证、建立诸如英国资格框架的国家资格框架体系。教育领域各自为政、相互封闭的格局似乎可以通过学分银行打通,许多学者还认为学分银行要承担诸如终身学习激励、各类教育质量认证监管的责任。学分银行集多种功能于一身,无所不能,成为学分银行建设者不能承受之重。

## 二、实践困境

从构建终身教育体系的角度看,学分银行必定不是单个学校或者机构的,而应是区域或国家层面的。区域学分银行建设的目的在于搭建终身教育“立交桥”,建立学习成果认证体系,促进区域内各级各类教育的衔接与贯通。虽然理论界一致看好学分银行作为“立交桥”的作用与意义,但不少学者对其实施表示担忧。例如,吴钧(2011)认为学分银行的主体含糊、学分换算技术障碍恐难突破、校际学分互认壁垒较难克服;杨晨(2012)认为学分银行实施存在体制、制度、学校方面的障碍等。下文就学分银行三大基本功能分析目前区域层面学分银行实施

困境。

### (一) 学分认定主体不清

在讨论学分银行学分认定功能前,首先有必要区别“认证”与“认定”的内涵差异。两者既有区别又有联系,实际运用中常混淆。“认证”一般与“学习成果”“职业资格”相关联,主要指对学习者的学习加以评价,衡量其学习成果、能力成果是否完全或部分满足相应的标准。“认定”一般与“学分”相联系,主要指以学分为单位衡量学生学习量是否满足相应课程的标准。认证强调合法性评价,认定意味着承认并确定,含量化的意思。因此,学分认定通常指在学分制制度下、在特定的培养方案中、在具体课程体系上,某类学习成果可被认定为某类或某门课程的学分。

然而,从实践看,学分银行本身不是颁证发证主体,没有权力授予学位、评定资格或发放证书;学分银行也不是教学实施主体,没有与学位、资格或证书相匹配的培养方案或课程体系。因此,学分银行不应是学分认定的主体,因为没有培养方案或课程体系,学分认定便没有标准;不能颁证发证,学分认定就没有意义。所以,目前已成立的区域学分银行机构难以实施学分认定工作。不过,有些研究者借鉴银行汇率结算的思想,认为学分认定指学分银行将不同教育类型的学习成果认定到学分银行标准体系,以兑换成标准学分,从而实现不同学分在各类教育和不同机构间的转换。然而,问题是,如何建立一个包含各类教育形式和所有学习成果类型在内的标准体系?学分银行如何认定不同教育类型学习成果到标准体系成为标准的学分?学习者又为何要将学分认定为标准学分,而不直接认定办学机构学分?学分认定工作不仅要考虑学习量,还需考虑学习的过程与质量,建立一个统一、全面的认定标准体系并不可行。事实上,上海市终身教育学分银行一开始就尝试这样的认定方式但未能持续实行。

### (二) 学分累积能力不济

对学分累积的理解并不难,几乎所有学者都认为学分银行应具备“储蓄”功能。借助信息化工具和数据库技术,各地学分银行也都具备学分累积功能。从技术上看,这可能也是学分银行三大功能中较易实现的。然而,学分累积不仅仅是记录数据,还涉及两个问题:一,什么样的学分可累积进入学分银

行?二,累积的学分该如何进入学分银行?

对于什么样的学分可累积到学分银行,这方面的难点在于大量非正规非正式学习成果。许多学者借鉴国外资格框架、先前学习认证等成果,认为学分银行应建立学习成果认证框架,制定学习成果认证标准,建立学习成果认证体系,组织开展非正规非正式学习成果认证,以实现正规学习与非正规非正式学习的衔接与沟通。然而,面对种类繁多的学习成果类型,学分银行该如何制定认证标准?面对成千上万的学习者,学分银行又该如何认证其非正规非正式学习成果?这似乎是个不可能实现的目标。

对于学分该如何进入学分银行,各地学分银行基本都采取集中和个别存入两种方式。几乎所有学分银行都建立了学分银行分部系统,面向社会开设服务窗口,提供学习者学习成果认定和存入服务。问题是,学习成果信息不像货币可通过专门仪器检测真伪,学分银行窗口如何识别学习者的个人信息,如何确保学习成果信息的真实可靠?数据源的真实性出现漏洞,学分银行是否会成为虚假文凭的制造捷径?事实上,目前的鉴定识别技术堪忧。

### (三) 学分转换需求不足

学分转换有两层含义:一,学分在相同教育领域不同教育机构间转换,主要是高等院校间通过学分银行实现学分互认和转换;二,学分在不同教育领域间转换,主要是学习成果在学历教育、职业培训等不同教育类型间转换。然而,这些学分转换即便在没有学分银行时也都在进行。例如,2011年4月,江苏省教育厅、浙江省教育厅、上海市教委三方签署《长三角地区高校学分互认协议》,推进长三角地区本科高校学分互认。类似的高校合作和教育联盟还有很多,学分互认实施模式也各不相同,包括跨校选课、开设辅修专业合作培养学生、学生交流以及课程免修等(殷双绪等,2012)。各地也在探索不同教育类型之间的学分转换。例如,上海29所成人高校中,25所学校的学历教育认定职业培训证书,被各成人高校学历教育认定可转换的证书主要是英语类和计算机类证书(杨敏等,2011)。这类“免修免考制度”同样在普通高等教育较为常见。

但是,学分转换并非如预期那样广受欢迎,反而显现出需求不足,表现在两方面:一,学分转换本身需求不足。各区域虽然在资源共享、跨校选课、合作

办学上积极尝试,但是学分互认还存在“无人喝彩”的尴尬。广州大学城 2003 年开始推广“课程互选、学分互认”,但截至 2011 年,参加选课的学生不足 3000 人,仅占在校学生数的 2% (贺林平, 2011)。2016 年秋,10 所联盟高校仅推出 28 门互选课程,可供 1575 位学生选读<sup>①</sup>。欧洲学分转换系统、美国南部地区学分互认制度为满足学习者转学需求而设计,而我国严格的入学考试制度和学籍管理制度使得学生流动几乎不可能。此外,普通高校在校生一般没有其他教育经历,而有其他学习经历者有的没有通过高考,导致“在校生没有证书、有证书难以入学”的尴尬局面,使普通高等教育与其他教育类型之间少有学分转换。不同教育类型之间学分转换往往发生在成人高等教育和职业培训之间,人数也不多。以复旦大学继续教育学院为例,2016 年春季学期,该院仅有 101 位学习者进行了学分转换<sup>②</sup>。另一方面,学分转换的相关方,包括教育机构和学习者似乎对学分银行需求不大。学分转换针对性强,学习者往往直接到所在教育机构进行学分转换,学分转换过程无需经过学分银行。实际上,上海市终身教育学分银行自主申请学历教育学分转换的学习者不多,自运行以来仅 130 多人<sup>③</sup>。

以上困境如何解决?笔者认为,单凭行政举措或政策推动恐怕难以有效解决。目前,各地学分银行均以构建纵向衔接、横向贯通的终身教育“立交桥”为目标,以学分认定、累积和转换为主要功能,以行政推动为主要手段,期望学分银行管理、实施、评价学分转换工作,以实现各级各类教育融合贯通。这种大包大揽的行政化做法,其实还是传统政府管理的模式和思维。在我国传统的政府管理模式中,长期一元主体下的行政管理导致各部门间的行政碎片化,反映在教育领域便是各类教育之间、各教育机构之间的封闭与割裂。现在寄希望于学分银行通过行政化手段实现各部门的融合与沟通,显然是一厢情愿。换言之,如果单凭行政推动能解决教育各自为政、相互封闭的格局,那么学分银行成立前这一问题就应解决。

### 三、协同治理视角下的区域学分银行建设

协同治理是治理社会公共事务的新模式,协同治理是个人、各种公共或私人机构管理其共同事务

的诸多方式的总和。它是使相互冲突的不同利益主体得以调和并采取联合行动的持续的过程,其中既包括具有法律约束力的正式制度和规则,也包括各种促成协商与和解的非正式制度安排(刘伟忠, 2012)。协同治理强调主体的多元性、过程的协作性、主体之间关系的平等性,是对传统工作模式的重新审视。在协同治理模式指引下,学分银行建设应有新的思维方式。

#### (一) 开放思维,重新审视学分银行定位

开放思维是协同治理的主要思维方式,强调开放透明、协作参与、去中心化、多元主体。在学分银行建设中,以开放思维重新审视学分银行的建设主体需要思考,究竟是政府的学分银行,还是社会共有的学分银行?如果仅是政府的学分银行,那么各类机构完全可以无需理会,或是被动应付相关行政命令。以政府为主体的学分银行,其考核指标往往指向政府绩效,忽视实际需求和效能。在学分银行体系中,办学、培训、发证等机构都有法律赋予的自主权利,它们才是学分认定、累积和转换的真正主体。学分银行所构建的“立交桥”,也正是各类教育机构的开放、协作与融合。因此,学分银行建设主体应多元化,各类教育机构都参与其中。主管部门应摒弃大包大揽的行政化工作方式,将“立交桥”的定位、具体的学分认定业务以及学分转换的管理职能,转变到各级各类教育沟通衔接的信息服务、业务指导和政策支持上。学分银行不是各级各类教育融合沟通的实施者,而是推动者,促使教育机构以“开放、平等、协作、共享”的姿态参与到沟通与衔接中。

#### (二) 平台思维,重新考量学分银行功能

协同治理是在协商的过程中实现的,各类平台在协商中发挥重要作用。平台思维就是打造一个多方共赢的生态圈。各方在平台中交换意见、节约成本、提高效率、达成合作、实现共赢。有人说学分银行也是平台,是学分转换的服务平台。它一头连接广大学习者,一头连接各类教育机构,帮助学习者实现学分的认定与转换。然而,本文认为,这仅仅是学分银行平台功能之一,学分银行更重要的平台是为各级各类教育机构提供交流、合作和协商的桥梁,各教育机构由此进行对话、协商、妥协而达成平衡与整合。学分银行应汇集各级各类教育机构,建立以专业为依托、以学习成果为导向的合作共同体,搭建学

分认定、转换的合作与交流的平台,共同制定学分认定、累积和转换的相应标准,促进不同类型学习成果在各级各类教育机构的沟通与衔接。平台思维的关键还在于学分银行需要建立独特的机制和模式,最大程度地调动各级各类教育机构的积极性。学分银行只有先做好教育机构合作交流平台,才可能建设好学习者与教育机构的学分转换平台。

### (三) 数据思维,重新理解学分银行需求

协同治理同样要求多元主体的信息共享互通。在以往的管理过程中,数据分析更多的是一种事后的解释或对未来的预测。在大数据时代,数据分析成为动态监测、实时决策的手段,几乎所有的管理过程都可数据化。因此,只要通过合理协商,各级各类教育机构都可以将其专业、课程或证书的教学内容、教学过程、考核要求等信息放到学分银行平台互通共享,为相互间的学分认定和转换提供依据;通过协商,各级各类教育机构还可以将学习者的学习成果信息导入学分银行,保证学分的真实性。目前,上海市终身教育学分银行已启动此项工作,涉及普通高校、高职院校、普通高校继续教育学院、成人高校和网络学院等类型的132个机构陆续将学习者成绩导入学分银行,截至2016年6月12日,存入学分银行课程成绩数为40291392条<sup>④</sup>。学习者可以通过学分银行查看已有的原始学分或学习成果,获得学习成果认证及转换的服务和指导,找到学分转换途径,明确继续学习的方向。虽然对于正规途径学习的学习者,需要学分认定和转换的数量不多,然而随着数据的聚集以及处理能力的提升,学分转换的成本将降低,越来越多的个性化、定制化、“小而美”的学习需求会被进一步挖掘和满足,为所有学习者提供学习机会和通道。

### (四) 服务思维,重新定义学分银行业务

在用户至上的年代,服务思维至关重要,影响着社会经济的方方面面,也影响着政府治理模式的转变——由管制型政府转向服务型政府。学分银行同样需要将管控思维转向服务思维,强化服务职能。

学分银行有两类服务对象:各级各类教育机构和广大学习者。对于教育机构,学分银行可提供以下服务:为各级各类教育机构的学分合作搭建平台,共享共建学习成果认定转换规则和标准,召开各类研讨会和论坛交流学分认定和转换经验,为教育机

构学习成果认定转换提供业务指导,建立终身学习个人档案,为教育机构学分转换提供数据服务,协助各类教育机构开展学习成果认定转换工作,为各类非正规非正式学习成果认证转换争取政策支持。

对于学习者,学分银行可提供以下服务:通过集中导入的方式建立终身学习个人档案,提供原始学习成果查询、证明服务,提供各类教育机构学分认定转换规则信息,为学习成果认定及转换提供咨询与指导,协助学习者申请学分转换,提供学分认定转换信息服务。因此,评估学分银行,并不是查看多少学习者通过学分银行进行了转换,而是评估学分银行对于区域范围内学分互认和转换的促进作用。

### (五) 用户思维,重新梳理学分银行流程

与服务思维一脉相承的是用户思维。用户思维简言之就是站在用户的角度,围绕用户需求,为用户提供完美的体验。对于学分银行而言,用户就是那些需要将学分认定和转换的学习者。学分银行必须从学习者学分认定和转换的需求出发,认真考虑哪类群体需要学分认定和转换?他们在学分认定和转换过程中会遇到怎样的困难,需要获得怎样的服务与帮助?学分银行要在大数据技术分析的基础上决策,将这些分析融入业务流程中,使流程变得简约,细节更精致,服务更人性化。例如,注册与实名认证流程要尽量简便,能实现一步注册;查询流程要尽量精确,能精确查询某学习成果可认定或转换到哪些教育机构的哪些证书或学分;学分认定与转换流程要尽量便捷,从申请到认定和转换要简便并及时给予反馈;支持服务及咨询流程要尽量周到,能提供页面导航、热线电话、实时咨询等服务。每个环节都要注重学习者的感受,学分银行业务的整个流程充分体现“用户体验至上”的理念。

在“横向沟通、纵向衔接”的终身教育体系中,各级各类教育机构组成众多节点的网络体系,每个教育机构是其中的一个节点,且高度自治。任何一个节点都可能成为阶段性的中心,与其他节点关联,但又不具强制性。节点间彼此自由连接,为学习成果认证和转换提供通道。这种开放、平等、协作的系统结构才是学分银行所追求的终身教育“立交桥”。学分银行作为专门机构,应从“划桨”转为“掌舵”,从建设者和实施者转变为推动者和促进者,帮助学习者实现学习成果的认证与转换,为教育机构及学

习者提供服务与支持。

[注释]

①来自广州大学城高校互选课程管理系统。

②③④来自上海市终身教育学分银行平台数据。

[参考文献]

[1]郝克明(2012). 终身学习与“学分银行”的教育管理模式[J]. 开放教育研究, (1):12-15.

[2]贺林平(2011). 学分互认无人喝彩[N]. 人民日报, 2011-7-18(12).

[3]刘红良(2014). 大规模网络开放课程(MOOC)与学分银行制度对接探索[J]. 现代教育技术, 24(10):88-94.

[4]刘伟忠(2012). 我国协同治理理论研究的现状与趋向[J].

城市问题, (5):81-85.

[5]王迎,张润芝,黄荣怀(2012). 国际视野下学分银行建设的实践与分析[J]. 中国远程教育, (6):47-54.

[6]吴钧(2011). “学分银行”实施的困惑与思考[J]. 教育发展研究, (Z1):89-92.

[7]杨晨(2012). 我国“学分银行”建设的三大问题[J]. 中国远程教育, (6):62-62.

[8]殷双绪,姚文建(2012). 我国高等教育领域学分互认的典型案例分析及启示[J]. 中国远程教育, (21):27-34.

[9]杨敏,孙耀庭,顾凤佳(2011). 态势分析法视野下的上海市终身教育学分银行建设研究[J]. 现代远距离教育, (2):13-18.

(编辑:徐辉富)

## Difficulties and Thinking in the Construction of Regional Credit Bank

ZHOU Jingjing<sup>1,2</sup>, SUN Yaoting<sup>2</sup> & CI Longyu<sup>2</sup>

(1. Institute of Vocational & Education East China Normal University, Shanghai 200062, China;

2. Shanghai Academic Credit Transfer and Accumulation Bank for Lifelong Education  
Shanghai Open University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** With the spreading of the theory, which contains lifelong education, lifelong learning and the construction of learning society, gredit bank has become the focus of many Chinese scholars and governments at all levels. However, the development of regional credit bank is not smooth in practice. Because of the impact on regulatory administrative thinking, there are some difficulties, such as the main body of credit recognize is not clear, the function of credit accumulation is not complete and the demand for credit transfer is not abundant, becoming the dilemma of the construction of regional credit bank. To solve those problems, the key lies in the change of thinking. Along with public management reform, government transformation and the advancement of social governance in China, collaborative governance gradually becomes the focus of attention in social management theory research and practice as well as provides a more effective research vision and path exploration for credit bank. Under the perspective of collaborative governance, this paper re-examines the credit bank location, rethinks the function of credit bank, re-understands the demand of credit bank, redefines the business of credit bank and re-sorts the procedure of credit bank. The author hopes to provide reference for credit bank builders. Credit bank should abandon the traditional way of administration work style, should shift the role of “overpass”, specific credit authentication business and the management function of credit transfer to information service, business guidance and policy support of communication and cohesion of education at all levels. Credit bank is propellant instead of implementer of communication and cohesion of education at all levels, promoting more educational institutions participating communication and cohesion with the attitude of open, equality, cooperation and sharing.

**Key Words:** credit bank; collaborative governance; mutual recognition of credits