



国家开放大学学分银行质量保证体系初探

□ 李令群

【摘要】

国家开放大学学分银行（学习成果认证中心）是一家面向全国提供各种不同类型学习成果的认证、积累与转换服务的新型教育服务机构，也是国家继续教育学习成果认证、积累与转换制度的执行主体之一。质量是学分银行树立公信力的坚强基石，是学分银行持续发展的生命线。在进入全面落地实操的阶段后，逐步建立起一套内部和外部相结合、动态调整的质量保证体系，就成为当前学分银行建设一项极为重要的内容。本文试从为什么建（意义和目的）、谁来建（建设主体）、怎么建（建设原则）、建成什么样、怎么运行（保证体系构架及运行机制）等几个方面对国家开放大学学分银行的质量保证体系进行初步阐述，并对其建设提出建议。

【关键词】 国家开放大学学分银行；质量保证体系；建设主体；建设原则

【中图分类号】 G420

【文献标识码】 A

【文章编号】 1009—458 x (2016)06—0073—06

DOI:10.13541/j.cnki.chinade.20160706.009

国家开放大学学分银行（学习成果认证中心）是国家继续教育学习成果认证、积累与转换制度执行主体之一，作为一家面向全国的新型教育服务机构，其主要任务就是面向社会提供各种不同类型学习成果的认证、积累与转换服务。经过三年多的建设，国家开放大学学分银行已经初步构建了以学习成果框架及标准体系为技术路径，以学习成果互认联盟为运营平台，以学习成果认证服务体系和信息平台为服务载体的运营模式，开始进入全面落地实操的阶段。因此，逐步建立一套内部和外部相结合、动态调整的质量保证体系，成为当前学分银行建设一项极为重要的内容。

质量是学分银行树立公信力的坚强基石，没有公信力的学分银行难以立足，更不可能获得持续发展的动力。本文试图从建设意义和目的、建设主体、建设原则、质量保证体系构架及运行机制等几个方面对国家开放大学学分银行的质量保证体系进行阐述，并对其建设提出建议。

一、国家开放大学学分银行质量保证体系构建的意义和目的

国家开放大学学分银行肩负两大任务：一方面，它是国家开放大学面向社会提供学习成果认证、积累与转换服务的专设机构，是国家开放大学适应全民终身学习需求，拓展办学功能，承担学习型社会建设重

要支撑历史使命的体现；另一方面，国家开放大学学分银行试行的学习成果框架及其标准体系的技术路径，是在为将来建立国家资历框架进行探索和实践，因此质量保证体系建设既是推进国家开放大学学分银行可持续发展的重要手段，也是为将来国家制度在质量保证方面的建设及运行探索路径、积累经验。

从国际上各国（地区）建设资历框架的经验来看，在建立统一的资历框架的级别和能力标准的同时，都需要建立严格的质量保证体系和质量评审机制，以确保进入框架的资格和课程质量，否则资历框架就会变得没有意义。因此，各国（地区）在推进资历框架建设的时候，都尤其重视质量保证和评审的重要性，通过立法甚至成立专门的机构来负责这项工作。比如香港在2008年通过了《学术及职业资历评审条例》，规定了由香港学术与职业资历评审局（HKCAVQ）负责资历框架下的资历的质量保证和评审，并通过设立资历名册的方式向社会公布所有经过其评审通过后的资历课程，引导人们制定个人的进修路径，选择有质量保证的专业和课程。南非政府于1995年颁布了《南非资历局法》，通过法令设立了南非资历局，负责国家资历框架的建设，监督和保证资历框架在实施过程中的质量，并且随着南非资历框架三大子框架的形成，南非当局还分别成立了南非普通教育、继续教育及培训质量保证局，高等教育委员会，贸易和行业质量委员会，分别负责不同类型教育的质量保证工作。新西兰是世界上第一个建立国家资

历框架的国家,在质量保证体系方面也有着更加深入的实践经验。2011年4月,新西兰资历局更新了《新西兰资历框架》宣传册,对国家资历框架进行了重大改革,由不同的机构来负责不同类型资历及教育培训内容的质量。新西兰大学校长委员会和新西兰资历局负责资历项目批准和资历项目质量保证;大学学术质量机构专门负责对新西兰的大学进行综合质量审核,定期评审大学内部建立的质量保证机制。^[1]

从目前我们实践的情况来看,学分银行是资历框架制度落地运行的一个载体,涉及政府、颁证机构、培训机构、资源提供方、学习型组织、学习者等多种利益主体,横跨教育、培训、人力资源管理等多个领域,想要顺利推广运行,必须要得到社会各方的认可和支持。但在目前还没有强有力的政策支撑与引导的情况下,尊重和维护参与各方的利益诉求,建立一套规范、协商、公开、透明的运行机制,防范和杜绝危害或有损学分银行公正性和权威性的事故和行为,提高学分银行的管理水平和服务质量,满足各类机构和社会成员对认证服务多样化的需求,才能逐步树立学分银行的公信力。因此,国家开放大学学分银行的质量保证体系就是基于目前的运营模式和核心任务,能够达成上述目标的一套可操作的工具和手段。质量建设是一项长期、复杂、动态发展的工作,质量保证体系的建设也将伴随着学分银行的发展不断调整、改进和完善。

二、国家开放大学学分银行 质量保证体系的建设主体

从建设主体来看,国家开放大学学分银行质量保证体系建设应该由国家开放大学学分银行、国家开放大学、教育主管部门、第三方质量评价机构共同承担。

国家开放大学学分银行是内部质量保证体系建设的主体,承担着整体设计、执行及持续完善的任务,以维护学分银行的良性运作;教育主管部门、第三方的质量评价机构、国家开放大学则从国家、社会、主管机构三个层面来共同实施对学分银行的监督和管理,是外部质量保证体系建设的主体。通过不同维度的监管,不断提升学分银行管理和运营的专业化水平,树立学分银行的公信力。

三、国家开放大学学分银行 质量保证体系建设原则

从操作层面看,通过借鉴和引入质量管理领域已得到充分共识和广泛运用的“质量管理八项原则”,可以更加科学和系统地指导质量保证体系的构建。

(一) 质量管理的八项原则

ISO/TC176/SC2/WG15结合ISO9000标准2000年版制订工作的需要,通过广泛的顾客调查制定了质量管理八项原则。它是指导编制2000版ISO2000族国际标准和相关文件的基础。

质量管理八项原则是在长期管理实践经验的基础上用高度概括的语言所表述的最基本、最通用的一般规律,它适用于所有类型的产品和组织,是质量管理的理论基础,可以指导一个组织通过长期关注顾客及其他相关方的需求和期望,不断促进其建立并改进总体业绩。

质量管理的八项原则具体为:

1. 以顾客为关注焦点

组织依存于顾客。因此,组织应当理解顾客当前和未来的需求,满足顾客要求并争取超越顾客期望。

2. 领导作用

领导者应确保组织的目的与方向的一致。他们应当创造并保持良好的内部环境,使员工能充分参与实现组织目标的活动。

3. 全员参与

各级人员都是组织之本,唯有其充分参与,才能使他们为组织的利益发挥其才干。

4. 过程方法

将活动和相关资源作为过程进行管理,可以更高效地得到期望的结果。

5. 管理的系统方法

将相互关联的过程作为体系来看待、理解和管理,有助于组织提高实现目标的有效性和效率。

6. 持续改进

持续改进总体业绩应当是组织的永恒目标。

7. 基于事实的决策方法

有效决策建立在数据和信息分析的基础上。

8. 与供方互利的关系

组织与供方相互依存、互利的关系可增强双方创



造价值的能力”。^[2]

(二) 学分银行质量保证体系建设原则

结合质量管理八项原则, 学分银行质量保障体系的构建也应该遵循以下原则:

1. 以用户为核心

理解并持续不断地满足用户的需求, 对于学分银行的用户来说, 既包括各类颁证机构及学习型组织, 也包括各类学习成果携带者。

2. 领导作用

质量关乎学分银行建设的方方面面, 因此需要从领导层面确立质量建设的宗旨和方向, 并且能够持续不断地调配各种资源和力量去达成最终的目标。

3. 全员参与

每一个业务环节和业务链条都会涉及质量, 因此需要组织内各级人员的积极参与, 共同建设。

4. 过程方法

质量不是外围的监控防范的工具, 而是实实在在融入学分银行每一个业务环节当中, 在业务设计的初始就将质量的因素考虑进去, 执行实施具体业务的过程也就是质量保证的过程。

5. 管理的系统方法

从学分银行整体业务链条的构成来考虑质量保证体系的构建, 以便更好地识别、理解和管理不同质量举措相互之间的关系和作用。

6. 持续改进

根据学分银行既定的发展目标, 不断地动态调整, 持续改进。

7. 基于事实的决策方法

学分银行业务运行后会产生海量的数据, 要重视关键数据的收集、整理和挖掘, 在数据和信息分析基础上, 更好地调整和决策。

8. 与供方互利的关系

学分银行的供方就是各级各类的颁证机构和资源提供商, 他们不仅仅是参与学分银行建设, 而是共同建设学分银行, 因此要重视他们的诉求和需要, 与他们建立一种互惠互利的关系, 才能持续发展。

四、国家开放大学学分银行质量保证体系架构及运行机制

(一) 内部

学分银行内部质量保证由制度规范、组织机构、质量标准、质量监控几个方面构成, 其中制度规范和质量标准属于质量工具层面, 组织机构和质量监控属于运行机制层面。

1. 制度规范

对学分银行的标准制定、认证受理、互认联盟、信息平台等相关业务环节和板块编制相应的工作规范及管理文件, 是推进学分银行相应业务有序开展的保证, 并且随着业务的不断开展, 相应的管理文件要持续更新、修订, 或者针对新的业务板块编制新的文件。

目前, 国家开放大学学分银行已经编制了系列管理文件, 具体包括:

指导手册: 《学习成果认证标准制定指导手册》《学习成果认证标准应用指导手册》;

工作规程: 《学习成果认证标准制定工作规程》《学习成果认证、积累与转换工作规程》《学习成果互认联盟工作规程》《机构审核工作规程》;

管理办法: 《学习成果认证、积累与转换办法》《终身学习档案管理办法》《学习成果认证分中心(认证点)的设置与管理办法》《学分银行信息化管理办法》等。

国家开放大学学分银行质量保证体系

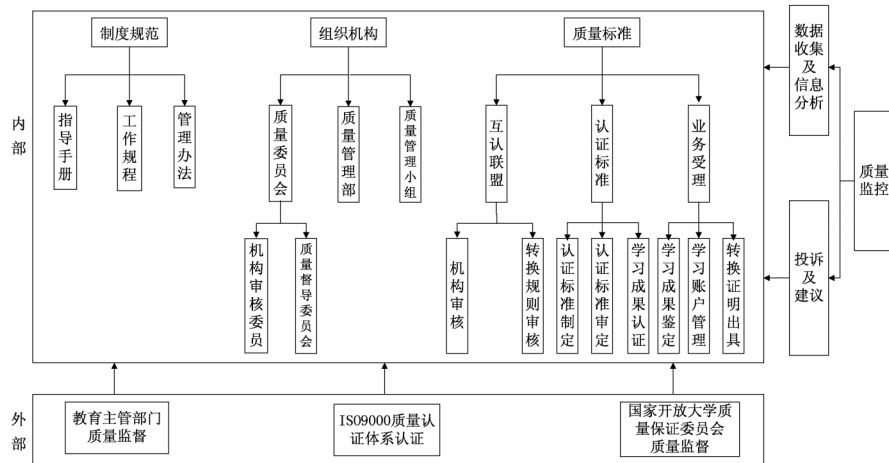


图1 国家开放大学学分银行质量保证体系

随着工作的不断深化,在引入ISO9000质量认证体系后,还会编制学分银行质量标准、质量手册、质量计划等相关质量管理文件。

2. 组织机构

学分银行内部质量管理的组织机构分为三个层面:领导决策层面——质量委员会,管理协调层面——质量管理部,执行控制层面——质量管理小组。

(1) 质量委员会

质量委员会是对学分银行质量保证工作进行研究、规划、指导和监督的专家组织,也是学分银行内部在质量方面的最高决策层。

质量委员会通过指导构建学分银行的质量保证体系,定期或不定期地对影响学分银行质量的主体工作和重要环节加以计划、调节和完善,确保学分银行质量保证体系的有效运行,逐步树立学分银行的社会公信力。

质量委员会下设机构审核委员会、质量督导委员会等分委员会,指导开展机构审核和质量督导等工作;质量委员会成员从教育部主管部门、国家开放大学校内相关业务部门以及学习成果互认联盟成员单位中遴选,主要包括教育管理专家、学科及教学专家、行业专家、评估督导专家等。^[3]

(2) 质量管理部

质量管理部是学分银行内设的质量管理的职能部门,统筹协调管理学分银行质量的相关工作。在组织机构中它起到承上启下的作用,对上它承担了质量委员会秘书处的工作,为质量委员会的相关决策做好服务;对下它是质量管理小组的组织部门,质量管理小组的工作由质量管理部负责统筹协调与管理,因此质量管理部对学分银行的整体质量肩负重任。

质量管理部的主要工作职责包括:建立学分银行的质量保证体系,制定年度质量管理目标并督促实施;研究、设计学分银行质量监控节点,制定标准化的质量手册和程序文件,并督促落实;收集统计各个环节的质量信息,包括分中心执行情况、客户反馈等等,并完成年度质量评估报告;根据反馈信息开展纠正及预防措施,经验证有效后更新相应的质量文件,以达到持续改进的目的;机构审核及质量督查相关工作;对质量事故进行调查、分析和处理(包括客户投诉);组织质量管理人员开展业务学习和专业知识培训等工作。

(3) 质量管理小组

学分银行业务新,专业性比较强,而且涉及的业务环节和业务流程相对比较复杂,仅靠质量管理部门的工作人员无法深入开展工作,因此应该效仿生产企业成立质量管理小组,该小组由在不同业务环节的一线工作人员组成,他们熟悉业务,能够更好地执行和监控本环节质量要求,在企业里担任这类工作的人员通常就叫作QC人员,相当于产品检验员。^[4]

目前学分银行质量管理小组需要标准制定、机构审核、认证受理等业务环节的一线工作人员参与,质量管理小组成员应该在该业务口的质量检查方面拥有一定的职权,并且能够接受定期的培训及业务交流。

3. 质量标准

质量标准是质量保证体系的重要组成部分,一套切实可行的质量标准能够更好地明确不同职能部门在质量保证中的任务和职责,从而才能更好地监控和评估质量建设工作的有效性,不断完善和改进学分银行业务运行和服务能力,推进学分银行持续健康发展。质量标准应该伴随业务的发展和调整,持续定期进行修订和完善。根据目前的业务运行情况,质量标准应该包括以下一些业务环节:

(1) 学习成果互认联盟

学习成果互认联盟是学分银行业务的入口,由于建设初期,我们选择了“框架+标准”的技术路线,并且是通过切片、迭代的方式来推进标准建设,因此学习成果的质量就会影响到认证标准的质量,所以互认联盟的质量把控,是学分银行质量建设的源头和基础。互认联盟质量环节包括机构审核、转换规则审核等。

① 机构审核。机构审核是学分银行质量保证体系的重要组成部分,它是对进入学习成果互认联盟和学习成果框架的颁证机构、学习成果及其学习资源进行鉴定和质量评价的技术手段。它主要是从颁证机构的法律资质、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、质量保证等多方面进行考察和评审。它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。机构审核重点收集和审核颁证机构的质量证据,而不是对颁证机构进行质量评估,对不能提供质量证据的机构,需引入第三方评估机构对其开展质量评估。机构审核具有有效期,通常为5



年,没有建立质量保证体系的颁证机构还需接受年度抽检。机构审核涉及的对象、内容和环节比较复杂,需制定专门的工作规程,对细节性操作流程和要求做出明确的规定。质量检测的重点应该是机构资质及质量保证、学习成果、学习资源等。

② 转换规则审核。转换规则是颁证机构双方最终达成的就某两个学习成果实施学分转换的约定。转换规则是基于学分银行技术路线,并且最终由双方协商并通过签署转换协议确定的。因此,转换规则审核质量检测的重点应该是考察是否符合学分银行相关规则,是否签署了转换协议。

(2) 认证标准

认证标准是学分银行实现学习成果互认的依据与参照,它包括认证单元和转换规则两部分。认证标准的制定是技术性和专业性极强的一项工作,因此应该制定相应的工作规程和操作手册进行明确和规范。认证标准的质量环节包括认证标准制定、认证标准审定、学习成果认证等。

① 认证标准制定。认证标准制定既包括制定认证单元,也包括制定转换规则,因此标准制定环节的质量检测的重点应该是专家构成及成员资格、是否符合标准制定规范、是否组织过专家研讨等。

② 认证标准审定。认证标准审定由学分银行组织,质量检测的重点应该包括专家构成和成员资格以及是否符合规定程序等。

③ 学习成果认证。学习成果认证是在学习成果框架中为各类学习成果找到合适位置的过程,对于既有的学习成果来说,就是依据学习成果框架标准和规范,确定它所属的领域、类型、等级以及所包含的认证单元,并将其转换为学习成果框架的基准学分;对于依据学习成果框架及其认证标准所开发的新的学习成果,还要考察学习成果包括的课程及其教学实施是否符合它原来设定的认证单元标准和要求。学习成果认证是学分银行最核心的业务之一,具有极强的专业性和技术性,因此同样应该制定相应的工作规程和操作手册进行规范和指导。质量检测的重点应该包括专家构成、成员资格以及是否符合规定程序等。^[5]

(3) 业务受理

业务受理是学习成果认证中心(分中心)直接面对客户,开展学习成果积累、转换等具体业务的环节。业务受理是学分银行面向社会的服务端口,类似

银行的服务网点,因此也应该制定相应的操作规程和服务规范。业务受理的质量环节包括学习成果鉴定、学习账户管理、转换证明出具等。

① 学习成果鉴定。学习成果鉴定就是要鉴别客户提交学习成果的真伪。质量检测的重点应该包括证书原件的出具和查验、权威网站信息查验、颁证机构证明材料以及受理人员操作规范等。

② 学习账户管理。学习账户就是客户在学分银行的一个信息存储身份,主要包括客户的基本信息、学习成果信息以及学分银行业务切割信息。质量检测的重点应该包括各类信息的真实、准确以及受理人员操作规范等。

③ 转换证明出具。转换证明是学分银行出具的能够证明客户持有的某个学习成果能够转换对应学习成果的部分学分或者是证书的有效证据,是学分银行对学习成果转换的官方证明材料。质量检测的重点应该是证明的准确性、证明开具规范性等。

4. 质量监控

(1) 数据收集及信息分析

依托信息平台定期监测和收集学分银行业务运行的关键数据,通过数据的收集、整理和挖掘做好相关的信息分析,为业务调整和决策提供依据。

(2) 投诉及建议

收集整理来自于各方面的建议和投诉,及时协调处理好投诉相关问题,定期将建议和投诉整理反馈给相关业务部门,并与相关业务部门协商改进的措施。

(二) 外部

国家开放大学学分银行外部质量保证可以由教育主管部门质量评估、ISO9000 质量认证体系认证、国家开放大学质量保证委员会质量监控等方面构成。

1. 教育主管部门质量监督

国家开放大学学分银行既是国开面向社会进行学习成果认证的服务机构,同时还承担着为国家推进继续教育学习成果认证、积累与转换制度的建立先行先试的重要使命,因此必然应该接受教育主管部门的质量监督。学分银行应每年向教育主管部门提交工作报告,报告应该包括上一年度业务运行的整体情况、下一年度的工作计划及存在问题等;教育主管部门领导应该出席学分银行相关重要会议,了解情况,把握工作进程;通过试点,逐步建立起对学分银行定期评估的工作机制,以促进学分银行能够健康、稳步成长。

2. 引入ISO9000质量管理体系认证

ISO9000质量管理体系是当前世界上被最广泛认可的质量管理标准体系,学分银行在完成初期的基本建设开始进入稳步发展期后就应该全面引入ISO9000质量管理体系,对原来的质量保证体系进行全面升级和改造,通过强化内部管理,从而整体提升学分银行的员工素质、运营效率、服务品质和品牌形象。

3. 国家开放大学质量保证委员会质量监督

学分银行作为国家开放大学运用新的办学理念和办学机制服务社会的一个核心业务部门,其质量也应该是国家开放大学质量保证体系的一个组成部分,因此应该同样接受学校质量保证委员会的监督。学分银行应该定期向学校质量保证委员会提交质量报告;国开质量保证委员会也应该定期对学分银行进行专项的质量督查,并把学分银行的质量写入国家开放大学质量白皮书。

五、构建国家开放大学学分银行质量保证体系的建议

(一) 引入全面质量管理理念

要引入全面质量管理的理念进行质量保证体系的构建,在构建过程中注重用户至上、全员参与、系统和过程的持续改进。具体来说,学分银行所有业务环节的服务产品和业务工具都应该根据不同用户的需求进行开发。比如转换类服务产品,主要针对学历提升需求比较大的行业组织,根据他们的需求,为他们寻找到更多的转换对象,搭建更多的转换通道;积累类服务产品,主要针对学习型组织,根据他们的需求,为他们行业人力资源的持续开发和整体提升提供工具和方法。所有服务产品和工具都需要随着用户需求的变化持续改进。这就需要每一个学分银行的工作人员都要参与到这项工作中来,充分认识到质量工作的重要性,质量要在每一个服务产品和业务模块设计初始就嵌入其中,而不仅仅是质量部门外部的督促和要求。

(二) 分步实施

质量保证体系的建设需要与学分银行整体发展水平相适应,分步实施,逐步完善。在建设初期,学分银行的业务尚处于培育和成长阶段,质量保证体系的

构建应该首先从梳理业务流程和建立制度规范起步,同时应该充分考虑所涉及的不同类型机构所属领域已经存在并运行的质量保证的手段和措施,设计好与既有质量保证体系的对接,既要科学,又要可操作,不要因为过于繁琐、重复或者要求过高而不宜执行。

(三) 协商共建

学分银行是全新的事业,需要各个方面的利益相关者共同参与和建设。同样,学分银行的质量保证体系也需要大家同谋、共商、共建,特别是来自不同领域、不同行业的各类颁证机构,他们既是学分银行的主要用户之一,也是学分银行的重要建设者,质量保证体系的构建不是学分银行对他们设置门槛,而是大家为了学分银行的事业长青共筑防线。

(四) 信息公开

建立公开透明的运行机制是学分银行质量保证体系的一个重要体现,要通过门户网站,定期或不定期向社会发布学分银行运行的关键信息,比如学习成果框架、认证标准、联盟成员、转换规则、服务体系以及各类制度规范、重要文件、重要会议及工作进展消息、专业研究报告、工作计划及总结等,主动接受社会监督。

[参考文献]

- [1] 张伟远,段承贵,傅璇卿,等.搭建终身学习立交桥:国家的发展和比较[M].北京:中央广播电视大学出版社,2014:22-110.
- [2] 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. ISO9000:2005 质量管理体系——基础和术语[S].北京:中国标准出版社,2009.
- [3] 鄢小平.我国学分银行制度的模式选择和架构设计[J].远程教育杂志,2015(1):30-38.
- [4] [英]克劳士比.质量免费[M].杨钢,林海,译.山西:山西教育出版社,2011:57-112.
- [5] 王延华,卢玉梅,鄢小平,王立科.我国继续教育学习成果认证、积累与转换制度中标准体系的构建[J].中国远程教育(综合版)2014(3):32-36.

收稿日期:2015-09-14

定稿日期:2016-03-14

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 邓幸涛