



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

关于起草承认高等教育资历的全球公约 的初步报告草案

巴黎，2015年

目 录

1. 背景	
1.1.第一代承认教育资历公约的诞生	3
1.2.制定全球公约第一步	4
1.3.第二代承认教育资历公约	4
2. 当前高等教育的全球发展趋势	
2.1.高等教育大众化	6
2.2.高等教育办学多样化	6
2.3.学习模式发生变化	7
2.4.就业能力	8
2.5.质量和质量保证	8
2.6.高等教育国际化	8
2.7.学术流动性	9
2.8.研究工作国际化	9
2.9.高等教育融资	10
3. 振兴制定全球公约的进程	
3.1.对比地区公约	11
3.1.1 相似之处	11
3.1.2 差异	12
4. 全球公约的宗旨和局限	
4.1.高等教育和 2015 年后议程	15
4.2.促进高等教育领域的国际合作	16
4.3.促进终身学习和教育民主化	16
4.4.促进质量保证、资历框架和承认教育资历的相互衔接	16
4.5.确定适用于所有地区的各方公认的首要原则和价值观	17
4.6.促进和支持制定国际及地区高等教育政策	17
4.7.承认高等教育办学方日益多样化	18
4.8.增进难民和类似处境者的教育资历获得承认的权利	18
4.9.全球公约的范围	18
5. 基本原则	
5.1.承认教育是一项人权，承认高等教育是公益事业	20
5.2.尊重和承认各国高等教育系统的多样化，尊重和承认学术自由	20
5.3.信任和道德规范在承认教育资历做法中的作用	21
5.4.不受歧视和上诉的权利	21
5.5.促进虑及体制、经济、技术和社会变革的教育政策	21
6. 主要挑战	
6.1.地区公约与全球公约之间的关系	22
6.2.质量保证、资历框架和承认教育资历之间的关系	23
6.3.承认非全日制学习、非正式学习和非正规学习	23
6.4.实施方面的挑战	24
6.5.教科文组织在实施阶段的作用	25
6.6.主导权和参与	26
6.7.伦理和政治挑战	27
6.8.社会和经济背景	27
7. 管理问题	
7.1.时限	27
7.2.为相关工作提供资金	28
附件 1.关于承认高等教育资历的全球公约的提纲草案	29
附件 2.地区公约缔约国名单	31

关于起草承认高等教育资历的全球公约的初步报告草案

1. 背景

1947年，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）召开大会第二届会议，制定高等教育计划。正是在这次会议上，首次在教科文组织内部讨论了承认高等教育资历问题。大会第二届会议通过了一项决议，支持“与大学合作”计划；决议提出了六项目标，其中之一就是“考虑学历对等问题”。1963年，执行局第六十六届会议请总干事研究就中等教育证书、文凭和大学学位的对等问题制定规范性文书的技术和法律层面问题（第66 EX/4.2.5号决定）。

1.1. 第一代承认教育资历公约的诞生

教科文组织理事机构一直以来秉承的最终目标，是制定一份确立标准的普遍文书；与此同时，理事机构认为在初期阶段，可以在地区层面上来设法解决这个问题。为此，在1975至1983年间，前后制定了六部关于承认教育资历的地区公约来规范高等教育资历的相互承认问题。这些公约如下：

通过	地区	正式名称
1974年7月19日，墨西哥城	拉丁美洲及加勒比地区	《拉丁美洲及加勒比地区承认高等教育学历、文凭和学位的地区公约》
1976年12月17日，尼斯	地中海地区	《地中海沿岸阿拉伯国家和欧洲国家承认高等教育学历、文凭与学位的公约》
1978年12月22日，巴黎	阿拉伯国家	《阿拉伯国家承认高等教育学历、文凭和学位公约》
1979年12月21日，巴黎	欧洲	《欧洲地区国家承认高等教育学历、文凭和学位公约》
1981年12月5日，阿鲁沙	非洲	《非洲国家承认高等教育学历、证书、文凭、学位和其他学术资格的地区公约》
1983年12月16日，曼谷	亚太地区	《亚太地区承认高等教育学历、文凭和学位的地区公约》

在着力制定上述公约的同时，大多数地区公约在前言部分都会提到实现各地区之间或是全球普遍承认教育资历的理想。例如，1979年《欧洲公约》的缔约方“意识到，联合国教育、科学及文化组织大会提出的最终目标是，针对世界各国高等教育学习和研究机构颁发的学位、文凭和证书的承认及效力问题，制定一份国际公约”。不仅如此，2014年《亚的

斯亚贝巴公约》的缔约方表示：“……各方认为本公约向着愈发广泛的行动迈出了重要一步，这一方面将建设非洲高等教育和研究领域，另一方面则可能促成关于承认高等教育资历的全球公约。”

1.2. 制定全球公约的第一步

旨在制定承认高等教育资历的全球规范文书的第一次实际尝试，出现在 1992 年。关于承认教育资历的六部地区公约的委员会在巴黎召开联席会议，任务是研究可否通过一项关于承认高等教育学历和学位的全球公约。与会者没能就此达成共识，会议认为应在地区层面继续推动相关进程。然而，这项工作并非没有成果；正是在其推动下，教科文组织大会第二十七届会议通过了一项国际性规范文书——1993 年《关于承认高等教育学历与资历的建议书》。

此后，教科文组织携手经济合作与发展组织（经合组织），共同制定了《保障高等教育跨国界办学质量的指导方针》，其中提出构建一个国际框架，用以保护学生和其他利益攸关方，防止出现质量低劣的办学和声名狼藉的办学方。教科文组织大会第三十三届会议（2005 年）通过的这些指导方针，对于今后为起草关于承认高等教育资历的全球公约而可能开展的工作，依然具有现实意义。

1.3. 第二代承认教育资历公约

1993 年《建议书》通过之时，恰逢教科文组织联合欧洲委员会，共同着手拟定一份符合当代趋势且经过强化的欧洲承认学历公约。这一过程显然关系到欧洲政治格局的改变以及欧洲一体化进程在教育等大多数社会领域中的深化。《欧洲地区承认高等教育资历公约》的通过（1997 年 4 月 11 日，里斯本），标志着通向第二代承认教育资历公约的重大转折；公约内容经过调整，更适宜处理欧洲国家面临的各种挑战。这部公约日后在“博洛尼亚进程”（一次独特的地区性高等教育改革）中起到了重要作用。1997 年《里斯本公约》目前是博洛尼亚进程采用的唯一的规范性文书。截至 2015 年 3 月 1 日，1997 年《里斯本公约》共有缔约方 53 个。

经过现代化进程洗礼的第二部地区公约是 1983 年《曼谷公约》。这一进程始于 2005 年；当时，亚太地区的会员国认识到，更新公约内容可以创造良机，以便体现出各国高等教育系统发生的变化，同时落实实际措施来支持优化信息提供、质量承认和保证措施。亚太地区还认识到，与其他地区相比，本地区实际运作的教育系统呈现出更加丰富的多样性。因此，

各方认识到有必要修订公约来管理这些纷繁的差异；2011年11月在日本东京召开的国家间国际会议（ICS）通过了一部公约，用于取代1983年《曼谷公约》。截至2015年3月1日，2011年《东京公约》共有签署国11个，批准国2个。此外还有若干国家的批准进程正在进行当中。

经过现代化改造的第三部地区公约是1981年《阿鲁沙公约》。通过教科文组织、非洲联盟和会员国之间卓有成效的合作，一部用来修订1981年《阿鲁沙公约》的新公约得以制定，并随后于2014年12月在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴召开的国家间国际会议上通过。非洲联盟表示，2014年《亚的斯亚贝巴公约》将是优化非洲人力资源利用、为非洲在世界经济中赢得一席之地的重要工具。截至2015年3月1日，《亚的斯亚贝巴公约》共有签署国17个。

教科文组织愿全力支持其他地区承认教育资历公约的修订工作。今年10月将在巴西利亚召开关于拉丁美洲和加勒比地区承认学历、头衔和学位问题的高级别会议。会议由巴西联邦共和国政府与教科文组织共同举办，将研究是否需要修订地区公约。

此外还举行了初步对话，探讨1976年在法国尼斯通过的《地中海沿岸阿拉伯国家和欧洲国家承认高等教育学历、文凭与学位的公约》的修订问题。

2. 当前高等教育的全球发展趋势

地区和全球两个层面的高等教育发展趋势以前、而且现在依然推动着地区公约的现代化进程。未来的全球公约必须高瞻远瞩，虑及高等教育领域当前的全球发展趋势，同时要努力应对高等教育领域的新动态提出的各种挑战。如果要用一个词来概括高等教育的新动态，那应该是“**多样化**”。高等教育的方方面面几乎都在经历着爆发式的多样化发展：办学方的多样化，办学的多样化，学生人口特点的多样化，高校定位的多样化，等等。推动这种多样化发展的主要动因，是高等教育的大众化以及使之成为可能的各项技术。

2.1. 高等教育大众化¹

世界各地的学生人数激增，是近几十年来高等教育领域最显著的发展趋势之一；与此同时，各国确认高等教育是一项公益事业。1970年，世界各地的高等教育学生只有2 850万人，其中男性约占62%。2000年，学生人数增至接近1亿人。进入新千年以来，高等教育迎来了有史以来最显著的大众化发展时期。2005年，学生总数达到1.39亿；到2010年又增至1.81亿。截至2012年，世界各地的高等教育学生人数为1.96亿。从地区层面来看，亚洲的增长最为迅猛：2000年为4 100万，2012年增至1.05亿，增幅为155%。其次是拉丁美洲和非洲，学生人数增幅分别为117%和92%。欧洲的地区增长率最低，过去12年来仅为27%，而且2012年之前的数年中甚至出现了小幅下降的趋势。

按照教科文组织统计研究所的预测，全球高等教育学生总数到2025年将增至2.63亿。以高等教育学生在全球人口总数中所占比例来表示：2000年，在15至79岁全球人口当中，高等教育学生占2.38%；2009年占3.38%；预计到2020年将占到4.77%。这里要指出的是，这些预测数据并不包括通常所谓的“类似高等教育的办学方”，后者通常是在线学习提供方。

另外值得一提的是，高等教育学生的年龄分布日益呈现出多样化色彩。在制定承认教育资历的程序时，成年学生的人生轨迹以及成人教育和高等教育在终身学习框架内的高度契合，都是需要考虑的重要因素。

2.2. 高等教育办学多样化

单纯依靠传统办学模式，将无法满足日益高涨的高等教育需求。传统办学方和新型办学方都在研究如何利用技术来进一步扩大学生人数。远程学习作为一种办学方法，已经有两百多年的历史了；但直到近二十年来，远程教学才在互联网的推动下实现了大规模发展。

另一项新发展是开放式教育资源（OER），它为扩大高等教育学习内容的获取机会做出了极大的贡献。2002年“发展中国家高等教育开放式教学软件影响论坛”率先使用了“开放式教育资源”一词。2012年教科文组织《开放式教育资源世界宣言》指出，开放式教育资源是：

¹ 本节的所有统计数据均来自教科文组织统计研究所（UIS）。该研究所的数据按教育层次分类；高等教育类别（修订后的《国际教育标准分类法》）分为四个层次，以反映出高等教育结构（学士学位、硕士学位和博士学位）。这种结构安排在世界各地都很常见；但在欧洲却是新鲜事物，通过博洛尼亚进程在1999年方才进入欧洲。

“存在于公有领域或具有开放式许可授权、供人无限制或几无限制地免费获取、使用、改编和重新发表的以各种媒介（数字化或其他形式）为载体的教学、学习和研究材料。开放式许可授权是在由相关国际公约界定的现有知识产权框架内提出的，它尊重作品的作者权。”

依托技术实现高等教育办学的最新发展，是出现了大规模开放式在线课程（MOOC）。这种课程与传统大学课程的区别，首先在于开放式获取。总的说来，参与大规模开放式在线课程学习的唯一前提条件是接入互联网。其次，这类课程旨在大规模提供，因而是可以扩展的。大规模开放式在线课程的介入，可以为教育民主化创造良机。在更大范围内，欧洲联盟预测电子学习将在今后 10 年间占到全部高等教育办学的 30%。随着大规模开放式在线课程的兴起和高等教育在线办学的普遍蓬勃发展，必将出现跨境承认高等教育资历的难题。

高等教育领域越来越多地利用技术，这不仅影响到高等教育办学，更是给高等教育的行政管理工作造成了严重影响。在这方面，2012 年《格罗宁根宣言》要求就如下问题开展可行性研究：在世界范围内交换数字化学生数据，如可行，则逐步淘汰纸质证书和纸质认证。本报告不会深入讨论这些问题；但慎重起见，应指出，采用信息通信技术会影响到高等教育的诸多方面，其中包括承认高等教育资历的程序。

高等教育的组织结构也正在改变。私立高等教育成为发展迅猛的行业分支，在私立高等院校注册就读的学生比例目前已接近 40%。私立高等教育分为非营利性机构和营利性机构。私立办学方的业务范围也并不仅限于国内。跨境高等院校的数量和规模都呈现出扩大的趋势。

2.3. 学习模式发生变化

近十年来，可以明显看到人们关注的焦点发生了转移，开始更多地注重学习，而不是教学。这是从输入转向了输出。有越来越多的国家采用了教育资历框架，就是这方面的一个具体实例。现在，人们更加注重的是学生必须掌握的知识、技能和能力。这种变化也可以说是教学工作日益以学生作为核心目标；在欧洲地区，这是博洛尼亚进程的一项重点内容。

学习模式的另一种变化，是非正规学习和非正式学习（在高等教育领域内外）、提高创造力以及创业才能受到更多的重视。第四点变化是现实意义开始受到更多关注，这其中包括方方面面的课题，例如为进入劳动力市场做准备，肯定科学研究的价值，以及高等教育推动公平和民主的社会，等等。

2.4. 就业能力

近年来，各国政府和雇主越来越多地重视高校毕业生的就业能力和创业技能。职场就业能力历来都不是高等教育的重点考虑因素。然而，全球市场对于生产力、经济增长和竞争力的追逐，促使商界越来越多地介入高等教育，希望能够增进高校毕业生的就业能力和创业能力。

大学毕业生的失业率日益引发关切，由此推动高等教育以实现就业为目的，并且拉近了大学与雇主之间的关系。

2.5. 质量和质量保证

全球高等教育界目前更加重视质量和质量保证问题。学生人数的迅速增加和高等教育机构的增多给教育质量造成了压力。另一项新趋势是质量保证的国际化。直到不久之前，质量保证还主要是各国的国内²问题，但现在有越来越多的利益攸关方认识到了借助质量保证国际化来提高质量的巨大潜力。与上述最新发展相关的，是各国正在纷纷制定教育资历框架以及制定地区框架或整合资历框架，作为质量保证议程的一项内容。综合性国家和地区教育资历框架能够进一步促进跨境承认教育资历。

一份成功的跨境承认教育资历文书的制定，主要取决于行之有效的国家及跨境质量保证系统。缔约方之间和高等教育机构之间必须形成某种程度的相互信任。健全、可靠和透明的质量保证系统应达到这种信任程度。承认教育资历、质量保证和资历框架如被视为同一议程下的互补行动，其各自领域的发展将从中大大受益。

2.6. 高等教育国际化

各国政府日益将高等教育国际化视为一项政策目标。人们通常认为国际化有助于教育平等、教育多样性和教育资源的普遍跨境交流。

外向型学术流动或许是最常见的高等教育国际化形式。然而，“国际化”一词还指人们更加注重“国内的国际化”——课程国际化、外国讲师以及进入校园的留学生。高等教育国际化还代表着规模、范围和文化方面的改变。在这个框架中，高等教育机构不仅立足于当地和国内，而是更多地从全球角度出发来确定各自的任务和价值观。

² 假如会员国在联邦层面设有教育主管机构，本报告所用的“国内”一词也包含会员国的联邦层面，意在凸显高等教育主管部门的管辖范围，同时遵守并符合各会员国的规则和程序。

2.7. 学术流动性³

2012 年，至少有 400 万学生出国留学。中亚国家的留学生人数最多。教科文组织统计研究所的统计数据显示，在 2012 年，五个目的地国接纳了全球留学生总数的将近一半：美利坚合众国（18%）、联合王国（11%）、法国（7%）、澳大利亚（6%）和德国（5%）。但另一方面，进入这些国家的留学生比例从 2000 年的 55% 降至 2012 年的 47%。

澳大利亚和日本是东亚和太平洋地区传统的留学目的地国，但后来者与之不相上下：2012 年，进入中华人民共和国、马来西亚、大韩民国、新加坡和新西兰的留学生人数占全球总数的 6%。

在阿拉伯国家，埃及、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国是接受高等教育的主要目的地国。这些国家的留学生占全球总数的 4%。

国际化策略导致各方为吸引留学生展开了激烈的竞争。这在一定程度上是由于各个地区的高等教育系统和高等教育机构都得到了加强。在某些地区，有越来越多的学生选择到邻近国家留学。从 1999 年至 2012 年，阿拉伯国家选择在本地区内部留学的学生比例从 12% 提高到 26%。中欧和东欧的这一比例从 25% 增至 37%，撒哈拉以南非洲从 18% 增至 28%。在吸引阿拉伯国家学生方面，阿拉伯联合酋长国目前已经超越联合王国，成为阿拉伯地区学生最向往的第三大目的地国（仅次于法国和美国）。2012 年，撒哈拉以南非洲有 22% 的留学生前往南非求学；同年，这一地区前往加纳和乌干达的留学生人数达到历史最高水平。

选择在本国所在地区求学的留学生比例正在提高，但绝大多数海外留学生还是前往本国所在地区以外的其他国家。只有在北美和西欧，大多数留学生在本地区求学。

2.8. 研究工作国际化

与高等教育的情况一样，研究工作的国际化进程同样愈演愈烈，地区研究领域的确定和各国对于研究资金的竞争起到了推波助澜的作用。气候变化和传染病等当代重大挑战往往波及全球，需要拿出全球解决方案。为推动知识社会的发展，各国研究人员的跨境联系日益紧密。

³ 本节的所有统计数据均来自教科文组织统计研究所（UIS）。

2.9. 高等教育融资

越来越多的人认为，高等教育是促进可持续的经济、社会和文化发展的重要推动力。政府税收赶不上扶摇直上的高等教育成本。高等教育系统的传统做法是提供免费入学机会，或是提供巨额补贴，而学生人数的增加和/或公共部门财政状况的恶化给这些系统带来了严峻的挑战。这种办学模式的可持续性受到质疑，由此迫使教育系统从根本上改革高等教育与广大民众之间的“社会契约”。由此可见，高等教育需要公共部门和私营部门同时提供资金。国家的作用固然是必不可少的，但要维持高等教育部门，往往还需要其他资金来源，包括借鉴公私合作伙伴关系模式。关于收入问题的政策解决方案之一是成本分摊，这往往涉及到学费和“使用费”。扩大入学机会的成本有很大一部分被转移给了学生及其家长，具体做法是鼓励私营高等教育部门的发展，公立机构开始收费或是提高费用。如何以可持续的方式提供资金，既支持高质量的高等教育办学，又不激化不平等现象，还需要从政策角度给予高度关注。

3. 振兴制定全球公约的进程

考虑到高等教育领域出现的所有这些全球发展趋势，2011年11月在东京召开的国家间国际会议再次提出，能否制定一部全球公约。与此同时，“第二代”承认教育资历公约形成的发展态势促进了相关辩论；在这方面，2011年《东京公约》是一个显著的标志，这部公约立足世界上人口最多的地区，而且往来于这个地区学生流动性和学术流动性正在迅速增强。教科文组织全体会员国均应邀出席了这次国家间国际会议，所有地区的代表都支持这项举措。

辩论支持关于制定全球准则性文书的设想，但必须尊重各地区的具体情况。各方讨论的结果是建议教科文组织秘书处开展一项可行性研究，分析关于承认高等教育资历的全球准则性文书的适宜性的相关技术和法律问题。秘书处开展了这项研究，具体做法是向全体会员国发放调查问卷，并在首尔（2012年5月）、托莱多（2012年6月）、阿比让（2012年9月）和南京（2012年10月）等地多次召开地区会议，审议相关问题。通过调查问卷，77个会员国的相关部委、教育资历承认机构、高等教育机构和其他利益攸关方提出了145项建议和意见。

2013年4月，教科文组织执行局在第一九一届会议上讨论了可行性研究的结果。此外还在2013年向大会第三十七届会议提交了可行性研究报告，大会通过了如下决议（第37C/15号决议）：

大会，

注意到第191 EX/42号决定，

审议了关于拟定有关承认教育资历全球准则性文书之适宜性的技术和法律问题的初步研究报告（37 C/45），

1. 认识到全球准则性文书将有助于促进学术和专业流动，加强高等教育领域的国际合作，它是朝着全球承认和信任迈出的重要一步；
2. 还认识到此种文书将提供一种机制，帮助会员国在现代变革的背景下提高其高等教育体系的质量；
3. 请总干事根据相关规定，启动关于承认高等教育资历的全球公约的起草进程，确保其拟定工作借鉴并丰富各项地区公约；
4. 要求总干事与会员国和利益相关方开展进一步的全面磋商，以深入探讨与订立承认高等教育资历全球公约有关的重要问题；
5. 还要求总干事继续协助会员国酌情修订现有地区公约；
6. 还请总干事向大会第三十八届会议提交一份初步报告，供会员国审议并就进一步行动作出决定。

根据这项决议，2014年7月，教科文组织在巴黎就此问题召开了专家问题。2015年4月举行了第二次专家会议。全体与会者均以个人名义作为专家应邀出席。

3.1. 对比地区公约

地区公约的实施程度各异。分析地区公约之间的异同，可以找出决定成功与否的某些关键因素。

3.1.1. 相似之处

所有公约，无论是第一代还是第二代，都建立在一系列共同原则的基础上。这些原则明确承认：

- 受教育权是一项人权，从文化和科学的角度来看，高等教育无论对个人还是社会都是一笔异常丰厚的资产；
- 公约将有助于保留和强化文化特性以及民众的多样性，同时尊重各国教育系统的具体特性；
- 承认高等教育资历，是尽可能有效利用国内教育事业来造福公众的必要条件之一；

- 公约将促进终身学习、教育的民主化、以及采用和实施顾及体制、经济、技术及社会变革的教育政策。

第一代公约均采用同样的结构安排，在序言部分说明公约符合教科文组织《组织法》规定的教科文组织使命框架。不再采用“对等”这一说法，而是改用“承认”；公约的目标主要是出于深造、继续研究和职业目的而承认教育资历；公约的范围着重于承认在正规教育系统中获得的教育资历。

从“对等”到“承认”的转变值得注意。自 1974 年在这一领域通过第一部地区公约以来，所有相关公约都有一项明确的原则，即以承认教育资历作为唯一宗旨。这些公约的直接目的不是要统一高等教育系统，也不是要制定基于对等的自动承认框架。

3.1.2. 差异

在第一代公约当中还存在很多差异，这主要是由于不同地区在承认教育资历的问题上存在明显分歧。比较第一代与第二代公约，可以发现至少八点重要差异，这或许有助于我们找到取得成功的关键因素：

1. 调整重点，向申请者倾斜：在第二代公约中，申请者有权要求在合理时限内，通过透明、统一和可靠的程序，争取自己的教育资历获得公正的承认；如拒绝承认，则必须说明理由；申请者有权提起申诉；提出了实质性差异原则。这项原则指出，除非存在实质性差异，否则应予以承认。这项原则还有助于人们注意到并了解各国教育系统之间实际存在且公认的差异，这对于申请者和缔约方都有帮助。

这项重点调整非常重要，由此更加明确地提出了公正和不歧视的总体目标。在承认教育资历的程序中，申请者无一例外地处于弱势地位；因此，务必要保障申请者的权利。如承认教育资历公约没有就这些权利作出规定，个人很可能在其教育资历未经评估的情况下就遭到拒绝。

2. 进一步认识到高等教育系统丰富多彩的多样化：关于实质性差异原则，第二代公约进一步认识到尊重系统多样性的重要意义。文化、社会、政治、哲学和宗教领域异彩纷呈的多样性是一笔不可多得的财富，必须予以充分尊重。

这种转变非常重要，有助于保护高等教育系统创造出的丰厚遗产。要在高等教育领域采用整齐划一的策略，可以找到许多充分的理由；但在统一和保护多样性的丰富资产之间，必须做到平衡。便于承认教育资历，并非支持统一的关键论据。重要的是，承认教育资历公约要考虑到多样性因素，同时为尊重教育系统的多样性制定法律框架。

3. 获得可靠信息的重要性：可靠、可比和方便获取的信息或许是促进承认教育资历的最重要因素。第一代公约敦促有关方面改进信息交流系统，而第二代公约指出，各国必须提供信息服务，可以通过国家信息中心（NIC），也可以通过其他专职机构。第二代公约的一项重要创新，就是为这些机构的专职专家搭建网络，由此增进相互了解和信任。

特别是通过 1997 年《里斯本公约》已经证明，如能获得方便、可比和可靠的信息，了解其他缔约方的高等教育系统、高等教育机构以及高等教育学位和文凭，是行之有效的跨境承认教育资历系统的最关键促成因素之一。获取这些信息，不仅可以提高承认教育资历相关程序的质量，而且十分有助于缩短公约缔约方负责承认教育资历的相关主管部门和/或高等教育机构为履行这些程序所用的时间。

4. 学术资历与职业资历：第一代公约明确包含为职业目的（即进入劳动力市场）而承认教育资历，而第二代公约只涉及到学术资历的承认问题。2014 年《亚的斯亚贝巴公约》是一个例外，这部公约的范围较为广泛，其中包含就业规划，但主要关注的是为学习深造或进一步研究而承认教育资历。这并不是说 1997 年《里斯本公约》或 2011 年《东京公约》不能用于为进入劳动力市场而承认教育资历。负责承认教育资历的相关主管部门可以承认学术资历，无论申请承认的目的是为学业深造还是为实现就业。关键问题主要在于，公约没有涉及到为进入受管制行业和从事受管制行业的权利而承认教育资历；其次，关于承认学术资历的法律文书不得干涉国内劳动力市场的相关立法，也不得与之发生冲突。
5. 关系到地区政策发展：在地区层面统一高等教育的发展趋势，例如确定地区高等教育领域，取决于承认教育资历公约和地区质量保证网络。此类政策发展的实例包括：亚太地区的东盟资历参考框架（AQRF），欧洲博洛尼亚进程，拉丁美洲和加勒比地区高等教育园地（ENLACES），以及非洲高等教育和研究园地。

6. 制定实用的指导方针：为落实公约并根据瞬息万变的高等教育动态来调整公约内容，缔约方认为，制定指令来指导落实工作不失为实用的做法。可以针对缔约方认为有帮助或有必要在公约现有案文之外进一步深入阐述的具体问题，制定操作指令（或指导方针）。例如，在 1997 年《里斯本公约》的实施过程中就出现了这种文本。它们被称之为“附属文本”，是顺利落实《里斯本公约》的重要工具。要实施全球公约，可以由公约建立的（一个或多个）机构来制定这种文本，用以指导实施工作。
7. 更加重视质量、质量保证和资历框架：第一代公约在很大程度上解决的是高等教育的入学机会问题，而第二代公约则提出了质量、质量保证和资历框架问题。

承认教育资历，取决于国家之间的相互信任。要实现这种信任，必须建立有效的质量保证体系和机制。如能在地区层面也建立起资历框架，可以增进信任程度。这里需要指出的是，国家资历框架并不是在国内承认教育资历的必要条件。与设有本国教育资历框架的国家一样，没有这个框架的国家及其教育资历体系同样可以得益于加入承认教育资历公约。

8. 更加全面的实施系统和体系：第一代公约仅仅是建立了正规实施机构，而第二代公约在政治和技术层面都建立了更为广泛的实施体系。

欧洲信息中心网络（ENIC）与国家学术承认信息中心（NARIC）网络的合作，是 1997 年《里斯本公约》得以顺利实施的一项关键因素。承认教育资历涉及到一系列极为具体的问题和难题。通过这些网络，在欧洲地区形成了承认教育资历从业者论坛，在不涉及政策层面的情况下讨论和解决上述问题。这些网络还可以为制定政策做出实质性贡献。不仅如此，网络还协助从业者相互了解和分享知识，从而提高国家承认教育资历系统的工作效率。参与网络的从业者成为各国业界的宝贵资源。

假如决定着手制定关于承认高等教育资历的全球公约，就有必要进一步分析以上所述以及第二代公约的其他经验教训。由此可以调整现行的承认教育资历体系，或是为顺利落实公约建立新的必要体系。但需要指出的是，地区公约的实施程度参差不齐，造成这种差异的原因不仅仅是条款不同，更是高等教育政策和系统的地区差异以及关于全面落实相关公约的政治承诺方面的地区差异。

4. 全球公约的宗旨和局限

看到高等教育领域当前的全球发展趋势和上文显示的数据，应该可以肯定地说，有必要制定规范性文书，确保以公平、透明和不歧视的方式跨境承认教育资历。各方在承认教育资历公约的现代化过程中作出的贡献和努力，清楚无误地表明了这些文书对于国家的重要性。现行公约可以满足具体需求；然而，高等教育领域的发展趋势，再加上全球化的日益加深，要求我们制定关于承认教育资历的全球框架。一部全球公约将有助于当前 250 万海外留学生的教育资历获得承认；这个数字预计在今后几年还将继续增加。

全球公约的总体目标是成为一部所有国家参与的国际规范性文书，内容将涉及缔约方对于多种办学方授予的高等教育资历的承认做法。这部公约将界定高等教育、大学教育、中学后教育和承认类型等术语。全球公约将致力于完善地区公约缺失的定义；或是在出现问题，对承认教育资历构成障碍，并且与公约精神背道而驰时，补充相关定义。公约还将界定不同类型的高等教育办学和办学方。简而言之，全球公约的内容之一是制定与承认教育资历有关的全球术语词汇表。这份词汇表将立足于各国、地区和国际词汇表，体现出当今终身学习系统的新态势。

这部全球公约将与其他相关规范性文书相互配合，共同实施，并恪守地区承认教育资历公约和 1993 年关于承认教育资历的《建议书》提出的重要原则。但全球公约在如下方面将超越上述文书的范围：

- 克服地区之间的挑战，而不是解决地区内部的流动性问题；以及
- 应对飞速发展和多样化的高等教育部门的挑战。

此外，全球公约还将提出几项较为具体的目标，下文将概述其中部分内容。在制定公约文本的过程中，将讨论并商定全球公约应努力实现的具体目标。

4.1. 高等教育和 2015 年后议程

2015 年 5 月通过的《仁川宣言》重申，教育是一项基本人权。教育是人类建功立业、实现和平、可持续发展、经济增长、体面工作、性别平等和塑造负责任的全球公民的基础之一。进入新千年以来，世界各地开展的全民教育（EFA）运动在基础教育领域取得了前所未有的进展。按照 2015 年 9 月通过的《可持续发展议程》的设想，下一阶段将包含高等教育民主化（目标 4，具体目标 4.3）。在可持续发展、经济增长、体面工作、性别平等和负责任的全球公民等问题上，高等教育应在全球各个地区起到举足轻重的作用。

如不促进和便利学生流动性与学术流动性，就满足不了快速增长的高等教育需求。有了学术流动性，更多学生才得以进入高等教育的大门；学术交流将有助于改善高等教育的质量。

接受过职业培训的合格教师人数不足，是实现全民教育目标的一大障碍。扩大教育机会和促进学术流动性，可以实现高等教育民主化，由此可以扩大和改善师范培训系统，并使之多样化，从而为初等教育和中等教育大量提供训练有素的教师。这方面的改善是全球公约的另一项重要裨益。

4.2. 促进高等教育领域的国际合作

如上所述，研究也是高等教育国际化的发展趋势之一。关于承认高等教育资历的商定原则和程序，将符合多样化的学术界日益国际化以及国际知识和技能流动日趋增强的发展潮流。

4.3. 促进终身学习和教育民主化

大到社会，小到职场，都在日新月异地改变着；这就要求培养人们具备终身学习的能力，同时促进终身学习的机会。在移民浪潮席卷全球的同时，人们越来越明确地认识到，必须建立相关机制，确保国家之间和地区之间相互承认教育资历。由于没有制定一视同仁的承认教育资历做法，妨碍个人进入高等教育，剥夺其终身学习机会，有悖于高等教育这项公益事业民主化目标。

高等教育的学生年龄层次日趋多样化，这是与促进终身学习和教育民主化有关的一个重要现象。因承认终身学习而实现的职业发展对于个人和社会都有益。

与促进终身学习有关的另一个重要问题是承认非正规学习和非正式学习。在制定全球公约的过程中，应考虑到这个问题。

4.4. 促进质量保证、资历框架和承认教育资历的相互衔接

为成功向所有青年和成人提供相关知识和技能以使其获得体面的工作和生活，必须确保教育质量。另一方面，建立和落实教育资历框架，可以提高针对性和就业能力。关于承认教育资历的全球公约未必会直接提高质量和针对性，但可以推动高等教育管理方面的能力建设，包括制定更严密的质量保证体系和资历框架。实施全球公约，将有利于逐步形成关于高等教育质量保证的全球参照系统。不仅如此，全球公约还可以有力地促进承认教育资历

的程序与质量保证程序的统一与协调，同时推动与教育资历框架衔接。关于承认教育资历的跨境机制和程序已经运行了四十年，关于质量保证和教育资历框架的国际机制则是近年来才付诸实施的。为此，相关机制需要在全球层面实现协调统一。

假如会员国认可，全球公约甚至可以更进一步，明确质量保证、教育资历框架和承认教育资历之间的关系。由此可以将这部全球公约作为高等教育领域促进不同政策之间的协调与合作的工具。

在任何情况下都应强调指出，信任、质量、质量保证和资历框架对于承认工作具有重要意义。因此，应联合相关的官方质量保证机构以及负责相关资历框架的机构，共同实施全球公约。大多数质量保证机构在国家层面运作；但也有一些重要的国际质量保证网络，例如非洲地区的非洲质量保证网络、阿拉伯地区的阿拉伯高等教育质量保证网络、亚太地区的亚太地区质量网络、欧洲地区的欧洲高等教育质量保证协会、以及全球层面的国际高等教育质量保证机构网络。

4.5. 确定适用于所有地区的各方公认的首要原则和价值观

现有的承认教育资历地区公约存在相似之处，有着多项共同的目标和原则。在不同地区，这些目标和原则有着不同的表述方式和落实办法。人们显然可以找到充足的理由来解释这些差异；但即便如此，制定一系列得到各方认可的共同原则和价值观，将增进教育资历的跨国承认。没有一部全球公约，不利于调整地区公约的内容。公认的共同原则和价值观将在全球层面上增强承认教育资历相关程序的透明度，促进一视同仁。下文第 5 节将详述这些基本原则的实例。

4.6. 促进和支持制定国际及地区高等教育政策

各国政府和高等教育从业者认为，越来越难以跟上高等教育做法的创新和新发展的速度。一部全球公约将支持利益攸关方改变关于学生和学习方式的传统概念，促进各方更准确地把握高等教育创新。例如，这包括进一步认识和信任高等教育创新，进一步要求承认非全日制学习。

如上所述，大多数地区都行动起来，制定地区高等教育领域等相关跨境政策。现行的承认教育资历公约强化了这些行动。此外，关于地区之间相互承认教育资历的相关程序的规范性文书将从一个方面规范地区之间的互动，从而也将支持和强化地区高等教育政策。

4.7. 承认高等教育办学方日益多样化

传统的高等教育机构往往是公立大学，数百年来始终独占高等教育和高等学习的舞台。时至今日，这些机构仍是高等教育的主要办学方；但随着世界各地学生人数的迅速增加，众多其他办学方如今应运而生，以满足这些学生的需求。这些办学方包括：私营营利机构和非营利机构，由公私伙伴关系提供资金的机构，短期机构，以及正规和非正规的在线高等教育办学方。有必要制定文书，针对办学方和学习类型的日益多样性，确定承认教育资历的相应程序。

4.8. 增进难民和类似处境者的教育资历获得承认的权利

有必要增强处于弱势境地的个人接受高等教育的机会。当前的难民形势是第二次世界大战结束以来最为严峻的，已经迫使许多学生前往其他国家寻找教育机会，这些人通常无望获得文凭或其他教育证书。在这种情况下，他们势必会被排除在继续教育和劳动力市场之外。沿袭第二代承认教育资历公约，全球公约将包含关于承认难民和境内流离失所者的教育资历的相关规则和程序。

4.9. 全球公约的范围

承认高等教育资历，与涉及高等教育和劳动力市场的其他多个问题并非全无关系。人们认识到，形形色色的问题普遍影响着高等教育，而且特别影响到承认教育资历的问题；对于一部全球公约能够直接解决多少问题，我们应该保持清醒的认识。为此，要成功地制定并实施全球公约，就一定要明确界定公约的范围和宗旨，同时要明确哪些内容不在公约的目标之列。下文列举了几个重要方面或局限：

- 全球公约将成为制定和实施得到各方认可的承认教育资历原则和程序的手段，而不是实现自动承认的工具。在承认教育资历的问题上，仍将在国家层面以及/或是由相关主管部门根据本国的法律法规，作出最终决定。全球公约还将全面承认高等教育政策具有主权性质，因而承认缔约国有权在本国高等教育系统的各个领域内颁发文凭、学位和证书。由此可见，全球公约不会以任何方式削弱学术机构的自主权。由于公约着重于承认教育资历的原则和良好做法，不看重实际承认的具体规则，地区之间和地区内部各色高等教育系统之间的流动性问题不会影响到公约的可行性。教科文组织认识到，某些国家和/或地区正在着手拟定自动承认教育资历的工具。比利时、荷兰和卢

森堡三国甚至已经签署了落实这一做法的协定。教科文组织支持由会员国发起并认为可行的这些举措，但拟议的全球公约不会包含关于自动承认教育资历的条款。

- 在世界各地，高等教育都是教育和培训系统的一个分支。在促进终身学习的这些系统当中，所有分支相互关联，又相互依存。目标之一应是制定相应的系统和工具，根据个人、社会和劳动力市场的需求来促成系统内容的人员流动。在制定具体适用于一个或多个分支的工具（例如承认教育资历公约）时，应牢记这一点。全球公约将在高等教育领域内实施。在此不建议各方将传统的职业技术教育与培训（TVET）内容纳入公约。但是，假如会员国认可，全球公约可以鼓励缔约方考虑在承认高等教育资历之外，扩大公约的适用范围。某些国家现行的地区公约被认为适用于高等教育，部分公约同时包含高等教育和职业技术教育与培训的内容。
- 正如上文第 3.1.2 节所述，从以往经历中总结出的重要经验教训和成功的关键因素，是着重于承认学术资历。为此，全球公约的目的不是规范为从事某一行业而承认教育资历。为进入劳动力市场而承认教育资历固然是一个重要领域；但是，假如将为从事某些职业而承认教育资历以具有约束力的方式写入文书，会严重扰乱规范性文书的制定和实施工作。但一定要指出的是，针对不同类型的承认的各种规章制度应通力协作，以简化承认流程；如会员国认为适当，可以在自愿基础上采用全球公约确立的各项原则和做法，以便于开展职业承认。
- 全球公约不是高等教育的质量保证工具。此外，受教育权让人们渴望人人享有优质教育。高等教育的质量问题事关重大，各国政府和教科文组织等国际组织都将大量资源投入这个领域。质量保证问题与承认教育资历关系密切，全球公约或许可以确定承认教育资历与质量保证之间的关系，但全球公约本身并不是实现质量保证的直接工具。
- 全球公约将主要针对地区之间的合作，不会削弱完善的地区公约或承认教育资历的双边协定。
- 全球公约不会干涉或妨碍国家间或高等教育机构间签署的双边流动协定。全球公约将尊重并增强国家、双边和地区协定。此外，全球公约的目的是提供相比于双边协定更加公平的流动机会。很多国家都已经与其他国家缔结了双边流动协定。大部分高等教育机构也与其他高等教育机构设置了双边交换计划。关于承认教育资历的全球公约不会妨碍这些协定。总之，由于将由缔约方来商定和确定基本程序，全球公约将促进和便利双边协定。

- 全球公约不会排斥不能或不愿批准公约的国家。全球公约旨在尽可能多地吸收会员国，公约将敦促缔约方与非缔约方合作。日后将由公约委员会来决定以有益于各方的方式吸收非缔约方以及与之合作的具体细节。

5. 基本原则

要增强政治意愿，增进信任，理解不同地区承认教育资历的程序和做法，有几条重要原则可以写入关于承认教育资历的全球公约。下文就可以纳入承认高等教育资历全球公约的基本原则提出了一些建议。

5.1. 承认教育是一项人权，承认高等教育是公益事业

世界各地都承认教育是一项人权。承认各个教育阶段的学习和资历，应确认为受教育权的一项重要内容。

全球公约应成为促进各国普遍承认高等教育是公益事业和公共责任的一种手段。认识到这一点，就是主张应为所有人提供优质高等教育，应培养学生掌握实现体面的工作和生活所需的必要知识和技能。从这个意义上讲，还应认可高等教育是促进个人、社会和国家发展以及提升全球公民素质的一项工具。实施全球公约有助于实现这项目标；例如，实施公约可以降低海外留学的门槛，增进国家质量保证体系的能力建设，减少学术流动的障碍，最后、但并非最不重要的一点是，促进学生和研究人员在不同地区之间的流动，从而在全球层面加深文化了解。

5.2. 尊重和承认各国高等教育系统的多样化，尊重和承认学术自由

在欧洲地区看到，可以将承认高等教育资历的公约与旨在统一高等教育的进程（博洛尼亚进程）结合起来。既有的地区公约和今后可能制定的全球公约不以统一作为直接目的；但事实上，统一有助于承认教育资历，因而统一活动往往涉及到承认教育资历。与此同时，今后可能制定的全球公约还应有助于尊重各国高等教育系统的多样性，并且从规范的角度承认地区内部以及地区之间的社会多样性。实质性差异原则就是将这一点应用在公约中的具体实例。全球公约将作为一项工具，改善关于承认教育资历的做法，同时尊重高等教育机构决定是否承认相关资历的自主权，从而保障高等教育机构的学术自由和机构自治。全球公约及其实施工作必须承认和尊重学术自由。

全球公约还应承认高等教育领域的创新、创造力、多样性、国际信息分享和能力建设的重要性，促进相关工作，并争取满足学生和其他利益攸关方的需求。

5.3. 信任和道德规范在承认教育资历做法中的作用

全球公约的作用是为承认高等教育资历，确定各方公认的原则和程序。相关程序要取得成功，靠的是系统内部的信任和道德规范。流动性取决于对教育质量的信任，而教育系统的多样性往往会影响到信任程度。现行公约和体系在地区层面建立信任。借助既有的国家信息中心或国家信息服务机构提供可靠的最新信息，是修订后的承认教育资历公约普遍采取的一项措施，目的是提高透明度，在缔约方之间建立信任。

还需要采取措施，在地区之间建立信任。制定、传播和分享关于国际和跨地区承认教育资历的指导方针、工具包和行为守则，应作为全球公约的一项基本原则，由此建立相互信任和理解。

全球高等教育界还应制定措施，打击不断增多的教育资历欺诈行为；这种做法给世界各地的高等教育资历承认工作造成了不良影响。借助公约缔约方做出的承诺，全球公约可以成为在全球范围内打击相关欺诈行为和不道德活动的一项重要工具，这些行为严重损害了全球高等教育界的相互信任。在地区公约当中，目前只有 2014 年《亚的斯亚贝巴公约》包含反欺诈措施。

5.4. 不受歧视和上诉的权利

应根据既定的规章制度，在公平和透明的承认教育资历做法的基础上接受高等教育。这种做法应确认，高等教育机会应主要基于公平和透明原则。关于地区之间的学生流动和学术流动问题，到目前为止还没有一部具有法律约束力的全球规范性文书来保障不受歧视的权利和上诉的权利。不受歧视不仅是个人问题；国际社会在地区内部和地区之间优化人力资源利用，同样需要不受歧视。

5.5. 促进顾及体制、经济、技术和社会变革的教育政策

公认的经济增长理论着重强调人力资本、研究和创新是重要的推动力。人们认识到，某一群体的受教育程度，是决定其能否将新技术应用于社会的重要因素。社会变革、社会正义、公平公正和民间社会的发展，也与教育、知识和技能密切相关。从这个意义上讲，借助国际流动政策来促进高等教育将推动全球各地的经济、技术和社会变革。

6. 主要挑战

正如本报告指出，有多个原因支持继续制定全球公约，但必须考虑到某些重要挑战。本节将概述这些挑战，但不会就具体解决方案提出建议。假如开始制定全球公约，应在制定过程中与各个地区的利益攸关方开展广泛磋商，从中寻求这些问题的解决方案。

6.1. 地区公约与全球公约之间的关系

全球公约面临的最明显的挑战，或许是如何界定地区公约与全球公约之间的关系。地区公约是解决各地区高等教育领域特定的承认教育资历问题和流动性问题的重要手段。地区公约促成了长足进展，这些地区公约的缔约方为了将公约付诸实施并使之行之有效，投入了大量时间和资源。必须保护这方面的进展，并以此作为今后可能制定的全球公约的优势。包括教科文组织秘书处在内的大多数利益攸关方都明确认识到，今后可能制定的全球公约必须建立在地区公约的基础上，而且务必要避免出现重复。没有地区公约作为坚实的基础，全球公约很难发挥出最大的效用。

今后可能制定的全球公约必须保持均衡。公约内容必须详尽，以确立公约自身的价值；但另一方面，全球公约的内容不得削弱地区公约的作用。

2014年7月在巴黎召开了关于今后可能制定的全球公约的第一次专家会议，会议围绕全球公约与地区公约的关系问题着重提出了几个选项，而且这些方案并不相互排斥：

- 地区公约与全球公约相互衔接，可以鼓励各国同时加入全球公约和关于承认教育资历的现行相关公约。
- 全球公约可以述及地区公约共有的概念，并总结地区公约在修订后增加的原则，例如国家信息中心、网络和实质性差异。
- 全球公约可以从对比的角度，审查地区公约的哪些内容有效，哪些内容无效，并与地区公约办事处合作，以便在世界各地开展能力建设，并完善实施工作。在地区公约的基础上构建全球公约的设想，主要是利用地区公约积累的经验，同时借助在制定和实施地区公约的过程中获得的能力和专业知识。

应在制定公约的全过程中进一步检视这些设想。

教科文组织认为，不必将修订和更新地区公约作为着手制定全球公约的前提条件。这些工作可以同时进行。然而，各个地区都应下大力气制定行之有效的地区公约，为实施全球公约打下基础。由于全球公约应立足于地区公约以及在制定及实施地区公约的过程中获得的专业知识和经验，假如修订所有的地区公约或是启动修订程序，则可以为全球公约的实施工作创造出一笔巨大的财富。应消除在承认高等教育资历问题上目前存在的差距，同时应加强各地区之间的合作。教科文组织将一如既往地支持希望启动相关修订程序的地区。

要切实落实地区公约，就涉及到资源和机构能力问题。正如第一次专家会议强调指出，当务之急是明确界定全球公约和地区公约的并行宗旨，确保二者的可持续性和优势。

6.2. 质量保证、资历框架和承认教育资历之间的关系

不同地区之间存在显著差异，但在质量保证机制和制定资历框架方面，近二十年来发生了翻天覆地的变化。这些都是承认教育资历的可靠做法的重要工具。由于资历框架和质量保证体系本身并不能确定获得承认，在制定关于承认教育资历的全球公约的过程中务必要明确界定这些政策领域之间的相互关联。

不应将今后可能制定的全球公约视为国家层面的质量保证工具。即便如此，显然还需要确定质量保证、资历框架和承认教育资历之间的相互关系。教育资历的承认工作如能得到质量保证和资历框架的支持，便可以实现最佳流动性；但全球公约必须考虑到，各国质量保证体系千差万别，而且资历框架尚未在世界范围内建立起来。为此，不应将具备国家或地区资历框架作为加入全球公约的先决条件。

在这个问题上，还需要讨论当前地区之间和地区内部统一进程之间可能存在的关联，例如欧洲的博洛尼亚进程、非洲高等教育和研究园地以及拉丁美洲和加勒比地区高等教育园地（ENLACES）。

6.3. 承认非全日制学习、非正式学习和非正规学习

随着高等教育大众化以及终身学习备受关注，非全日制学习、非正式学习和非正规学习的承认问题在全球高等教育议程中的重要性日益突出。这还关系到高等教育和职业技术教育之间的界线日益模糊。

在制定全球公约的过程中，必须进一步探讨关于承认非全日制学习、非正式学习及非正规学习的原则和程序。一定要将承认全日制学位、文凭和证书与承认非全日制学习、非正式学习或非正规学习区分开来。

6.4. 实施方面的挑战

任何公约都需要设立正规实施机制，例如政府间委员会或公约委员会。但正如第二代地区公约指出，要全面实现公约的各项目标，需要建立综合性更强的实施机制。承认教育资历公约的实施机构以公约委员会为主，但以往的经验表明，这种委员会不足以确保顺利落实地区或全球承认教育资历公约。事实已经证明，信息中心网络和质量保证机构网络对于欧洲地区公约的帮助最大。编写附属文本和分享良好做法同样有助益。通过这些网络开展的交流互动有助于建立相互了解和信任，同时激发讨论、能力建设和改革措施。由于承认教育资历公约的大部分具体实施工作都是技术性的，这些问题必须交由国家信息中心和质量保证机构等技术机构来处理。不应忘记的是，承认教育资历公约的实施工作不会在特定时限内完成，而是一个连续不断的过程；只要公约有效，实施进程就不会停下来。

应着重强调全球公约促进能力建设的作用。全球公约可以协助有关方面在国家和地区两个层面开展能力建设工作，以便会员国能够奉行地区和全球承认教育资历公约。旨在开展能力建设的具体项目不妨纳入质量保证内容。

事实上，某些地区已经设有较为先进的教育资历承认体系。为此，写入全球公约的标准务必要做到在较落后的体系可以达成，同时在较先进的地区具有可比性和有效性。要达到这种平衡将是很困难的，将促进能力建设的具体措施和活动写入公约并纳入公约的实施过程，或许可以惠及全体缔约方。这些措施可以包括质量保证、资历框架和国家信息机制的能力建设。

要顺利实施承认高等教育资历全球公约，会遇到如下一些重大障碍：质量差距；缺乏国家信息中心等承认教育资历的基础设施；以及公约缔约方实施公约所需的人力资源和财政资源。在编写公约本文和制定实施方案的过程中，必须研究、讨论和解决这些问题。

今后可能制定的全球公约的正规实施机制可以包含如下机构：

- 政府间委员会，汇集公约缔约方的代表和地区委员会的主席。任命地区公约委员会主席担任全球公约政府间委员会成员，将有助于在地区公约和全球公约之间结成有益于双方的关系。政府间委员会应每两年或每三年召开一次会议；
- 由国家信息中心及其网站构成的国际网络，通过“互联网+”的方式和论坛，将现有网络连接起来，并吸收新建的国家信息中心。

还应根据上述两个正规机构，进一步搭建承认教育资历领域的从业者和决策者网络。

本节述及和讨论的内容没有涵盖在实施全球公约的过程中可能出现的所有实际挑战。教科文组织认识到还会有更多的挑战，在公约制定阶段需要进一步审议这些问题。假如会员国认可，建议拟定《全球公约实施框架》，并作为附录并入今后可能制定的全球公约。实施框架的内容可以包括实施背景、优先实施重点以及拟议的实施时间表。

6.5. 教科文组织在实施阶段的作用

规范工作评价工作组在联合国评价小组（UNEG）年度大会（2012年）上给出了关于规范工作的定义，认为这项工作主要分三类：

- a) 制定规范和标准；
- b) 支持政府和其他方面将规范和标准纳入立法、政策及发展计划；以及
- c) 支持政府和其他方面落实根据国际规范、标准和公约制定的立法、政策及发展计划。⁴

教科文组织普遍开展的规范行动以及专门在教育领域开展的规范行动，主要集中在以下几个领域：

1. 按照教科文组织《组织法》（第 I 条和第 IV 条）的规定，拟定规范性文件。
2. 监测文书的实施情况：教科文组织定期监测其规范性文书的实施情况，在更大范围内监测受教育权的落实情况，并促进规范行动。
3. 通过宣传和技术援助，支持会员国落实相关规范和标准。
4. 作为公约的保存方。

一旦起草并通过了全球公约，教科文组织的第一项任务就是鼓励和支持各方批准公约。公约将在获得法定批准数量之后生效，教科文组织届时可以作为上述政府间委员会的秘书处，并负责召集委员会的会议。教科文组织还将在如下方面起到重要作用：建立、促成和支持承认教育资历的从业者和决策者结成紧密的地区及全球网络和业界团体，这将便于在国家和机构层面落实承认教育资历的各项原则。第三点，对于希望积极参与公约实施工作的国家，教科文组织将在国家层面提供能力建设等必要支持。最后、但并非最不重要的是，教科文组织还将协助缔约方监测公约的实施情况，并按照公约、公约委员会和教科文组织理事机构的规定，定期报告进展。

⁴ <http://www.uneval.org/document/detail/1484>。

应支持与欧洲联盟、非洲联盟、欧洲委员会、亚太经济合作组织和东南亚国家联盟等政府间机构缔结伙伴关系，以推动实施工作，形成协力，同时避免出现重复。公约的领导权和主导权将归属教科文组织。

要成功实施公约，必须由教科文组织来引导实施进程，同时与各个地区的政府及非政府利益攸关方进行密切磋商。各方普遍参与的公约编写过程将确保成功通过和实施公约所需的广泛的主导权。

教科文组织在实施过程中的领导权旨在解决如下问题：

- 确保公约恪守人权、和平、全球公民、性别平等、可持续发展、透明、公平和互惠等价值观；
- 确保公约不会不正当地偏袒某些会员国或地区，同时牺牲其他会员国或地区的利益；
- 确保公约在全球最需要人才的领域成为促进人才流动的工具；以及
- 确保公约有助于阻止教育和培训走向商业化，同时最大限度地扩大公立和私立办学方的现代化高等教育办学机会。

6.6. 主导权和参与

2013 年就全球公约开展的可行性研究⁵发现，对于是否需要制定一部全球公约，不同地区有着不同的认识。在教科文组织的五个地区（非洲、阿拉伯国家、亚太地区、欧洲和北美洲以及拉丁美洲和加勒比地区），大多数受访者和利益攸关方都支持制定一部全球公约，但某些地区的保留意见较多一些。各种关切和保留意见包括：各地区具体特点和优先事项，实施公约的财政影响，难民待遇问题，以及能力上的差异。

各地区对于承认高等教育资历全球公约的看法存在差异，必然会成为一项挑战。正如第一次专家会议明确指出，各个地区的支持是制定强有力、有意义的全球文书的基本前提条件。

⁵ 更多可行性研究的更多详细内容，请参阅教科文组织 191 EX/42 号文件。

6.7. 伦理和政治挑战

必须注意到在制定承认高等教育资历全球公约的过程中可能会出现道德伦理问题。某些利益攸关方已然提出，全球公约可能会影响到人才流失问题。应该将这一点考虑在内，以便确保公约作为一项工具能够极大地改善当前的人才流动情况，而不是加剧人才流失现象。深入推行承认教育资历地区公约的各个地区目前已经做好充分的准备，愿意承认在其他地区取得的正规教育资历。例如，大多数欧洲国家已在国家层面作出决定，根据 1997 年《里斯本公约》的规定对待所有申请者。互惠是全球公约的一项重要原则。全球公约不应建立在倾斜的基础上。关于承认教育资历的全球公约必须立足于相互信任、共同获利以及为双方创造个人流动机会。

提出的其他伦理问题涉及文化和语言上的差异、国家主权以及给小岛屿发展中国家（SIDS）和最不发达国家（LDC）造成的影响。在制定全球公约时应充分考虑到这些问题。创造有利的环境来促进相互信任和理解，是消除这些道德伦理问题的关键。

6.8. 社会和经济背景

目前无法预测今后实施公约时的政治和经济背景；对于承认教育资历的未来大致发展方向，一些因素值得一提，但其性质以及对承认工作的影响尚不确定。如下政治和经济因素可能会给承认教育资历全球公约的制定和实施工作造成挑战：

- 投入高等教育的公共资金减少，可能会影响到高等教育机构的行为，在承认教育资历的问题上造成竞争/保护主义加剧，而不是促成协作与合作。
- 高等教育商业化及其对入学机会的影响。
- 在高等教育领域出现全球市场，高等教育系统和高等教育机构之间的竞争愈加激烈。

7. 管理问题

7.1. 时限

根据第 37 C/15 号决议，这份初步报告将提交给大会第三十八届会议（2015 年），同时提交的还有执行局第一九七届会议就此做出的评论意见。大会审阅这份初步报告之后，不妨请总干事开展进一步措施，拟定全球报告，以便在 2018 或 2019 年向国家间国际会议

(ICS) 提交公约案文草案定本，由后者审议和通过，或是根据大会第三十九届会议（2017年）的决定，由大会第四十届会议（2019年）来审议和通过公约草案。

根据《组织法》第 IV 条第 4 段所涉提交给会员国的建议书和国际公约的相关议事规则，进一步措施包括如下内容：

- 总干事将召开起草委员会（第VI类）会议，该委员会由国际专家组成，还可以下设规模较小的专题小组委员会。载有公约草案的最后报告将提交给全体会员国。
- 总干事将与会员国、非政府组织和其他利益攸关方开展地区磋商。
- 假如大会第三十九届会议作出决定，将在大会第四十届会议上通过公约草案，将由会员国任命的技术和法律专家组成的特别委员会来审查总干事的最后报告。将请全体会员国作为完全参与者，参加这个特别委员会。经由特别委员会核准的公约草案定本将提交给大会第四十届会议。

在拟定公约草案定本时，大会不妨请总干事向大会第三十九届会议（2017年）提交进展报告和关于公约的初步报告。

7.2. 为相关工作提供资金

在承认高等教育资历领域制定一部新的规范性文件，需要得到充足的人力和财政资源。总干事固然希望支付相关成本，但在本组织当前财政状况下，要用正常预算来支付这笔开支是很困难的。需要动用预算外资源来满足制定文书的相关需求。在实施过程中，始终需要为教科文组织提供可持续的资金，以支持公约委员会和从业者网络。

在国家层面，实施全球公约需要为质量保证机构、国家信息服务机构、教育资历承认机构等有关方面投入资源。无论是否批准全球公约，这些机构都是必需的。已经批准了地区公约的会员国可以利用业已建成的国家机构。

教科文组织愿意协助并为会员国提供技术支持，在国家、地区和全球层面开展全面落实公约所需的能力建设工作。为这些活动提供资金，不能由教科文组织独自承担，而是有赖于会员国的政治意愿和财政捐款。

附件 1

关于承认高等教育资历的全球公约的提纲草案

上述专家组认为，全球公约可以采取如下三种形式之一：

- 全球公约的主要目的可以是支持在地区内部和地区之间形成流动性，同时不会过多地论及相关困难。采用这种形式的全球公约类似于一般性宣言。
- 全球公约可以建议将现行地区公约衔接起来，将这些公约结为一个整体，各地区可以借此促进地区内部和地区之间的流动性。
- 全球公约可以旨在成为全球化时代的一项文书，将涉及大规模开放式在线课程（MOOC）和其他形式的在线办学、资历认证、将教育作为一项人权、海外教育资历、跨境教育等全球高等教育问题，并将考虑到非正规教育和非正式教育。

以下提纲草案仅供参考，并就关于承认高等教育资历的全球公约实际文本的结构安排提供一个实例。

序言

- 公约和教育作为一项人权
- 公约和高等教育作为公益事业
- 公约和 2015 年后教育议程
- 教育和促进和平、相互了解及文化对话
- 高等教育及其在优化全球人力资源配置方面的作用
- 高等教育的全球新背景

第二条. 术语定义

第三条. 公约的宗旨

- 促进高等教育领域的国际合作
- 强化和促进高等教育领域的国际流动性
- 强化和促进终身学习及教育民主化
- 促进质量保证和资历框架的协调统一
- 促进和支持地区高等教育发展

- 承认高等教育领域日趋多样化

第四条. 与资历评估有关的基本原则

- 尊重和承认高等教育系统丰富的多样性以及这种多样性代表的丰厚资产
- 信任和道德伦理在承认高等教育资历方面的作用
- 不受歧视的权利
- 提倡教育政策虑及社会、技术、经济和结构变革

第五条. 缔约方的义务

- 主管部门的职能
- 承认教育资历为进入高等教育创造条件
- 承认学习时间
- 承认高等教育资历
- 承认难民、流离失所者和处于难民境地的个人持有的教育资历
- 关于承认教育资历问题的信息以及关于评估高等教育机构和计划的信息

第六条. 实施机制

- 国家实施机制
- 公约委员会
- 从业者网络
- 地区组织
- 操作指南

第七条. 最后条款

附件 2

地区公约缔约国名单

非洲

《非洲国家承认高等教育学历、证书、文凭、学位和其他学术资格的地区公约》

签署日期：1981 年 12 月 5 日，阿鲁沙

生效日期：1983 年 1 月 1 日

- | | |
|-----------------|---------------|
| 1. 阿尔及利亚人民民主共和国 | 12. 莱索托王国 |
| 2. 贝宁共和国 | 13. 尼日尔共和国 |
| 3. 布基纳法索 | 14. 尼日利亚联邦共和国 |
| 4. 布隆迪共和国 | 15. 卢旺达共和国 |
| 5. 中非共和国 | 16. 塞内加尔共和国 |
| 6. 科特迪瓦共和国 | 17. 塞舌尔共和国 |
| 7. 阿拉伯埃及共和国 | 18. 苏丹共和国 |
| 8. 赤道几内亚共和国 | 19. 斯威士兰共和国 |
| 9. 加蓬共和国 | 20. 多哥共和国 |
| 10. 几内亚共和国 | 21. 坦桑尼亚联合共和国 |
| 11. 教廷 | 22. 赞比亚共和国 |

《修订的非洲国家承认高等教育学历、证书、文凭、学位和其他学术资格的地区公约》

通过日期：2014 年 12 月 12 日，亚的斯亚贝巴

尚未生效

签署国：

- | | |
|-------------|---------------|
| 1. 布隆迪共和国 | 10. 莫桑比克共和国 |
| 2. 中非共和国 | 11. 纳米比亚共和国 |
| 3. 科摩罗联盟 | 12. 尼日利亚联邦共和国 |
| 4. 吉布提共和国 | 13. 塞内加尔共和国 |
| 5. 阿拉伯埃及共和国 | 14. 南苏丹共和国 |
| 6. 加蓬共和国 | 15. 苏丹共和国 |
| 7. 教廷 | 16. 多哥共和国 |
| 8. 马达加斯加共和国 | 17. 乌干达共和国 |
| 9. 马里共和国 | |

阿拉伯地区

《阿拉伯国家承认高等教育学历、文凭和学位公约》

通过日期：1978年12月22日，巴黎

生效日期：1981年8月7日

- | | |
|-----------------|--------------|
| 1. 阿尔及利亚人民民主共和国 | 8. 摩洛哥王国 |
| 2. 巴林王国 | 9. 阿曼苏丹国 |
| 3. 阿拉伯埃及共和国 | 10. 卡塔尔国 |
| 4. 伊拉克共和国 | 11. 沙特阿拉伯王国 |
| 5. 约旦哈希姆王国 | 12. 苏丹共和国 |
| 6. 科威特国 | 13. 突尼斯共和国 |
| 7. 利比亚 | 14. 阿拉伯联合酋长国 |

亚太地区

《亚太地区承认高等教育学历、文凭和学位的地区公约》

通过日期：1983年12月16日，曼谷

生效日期：1985年10月23日

- | | |
|--------------|-------------------|
| 1. 亚美尼亚共和国 | 12. 马尔代夫共和国 |
| 2. 澳大利亚 | 13. 蒙古国 |
| 3. 阿塞拜疆共和国 | 14. 尼泊尔联邦民主共和国 |
| 4. 中华人民共和国 | 15. 菲律宾共和国 |
| 5. 朝鲜人民民主共和国 | 16. 大韩民国 |
| 6. 教廷 | 17. 俄罗斯联邦 |
| 7. 印度共和国 | 18. 斯里兰卡民主社会主义共和国 |
| 8. 印度尼西亚共和国 | 19. 塔吉克斯坦共和国 |
| 9. 哈萨克斯坦共和国 | 20. 土耳其共和国 |
| 10. 吉尔吉斯共和国 | 21. 土库曼斯坦 |
| 11. 老挝人民共和国 | |

《亚太地区承认高等教育资历公约》

通过日期：2011年11月26日

尚未生效

签署国：

- | | |
|-------------|-------------|
| 1. 亚美尼亚共和国 | 6. 老挝人民共和国 |
| 2. 孟加拉人民共和国 | 7. 大韩民国 |
| 3. 柬埔寨王国 | 8. 东帝汶民主共和国 |
| 4. 中华人民共和国 | 9. 土耳其共和国 |
| 5. 教廷 | |

欧洲

《欧洲地区承认高等教育资历公约》

通过日期：1997年4月11日，里斯本

生效日期：1999年2月1日

1. 阿尔巴尼亚共和国
2. 安道尔公国
3. 亚美尼亚共和国
4. 澳大利亚
5. 奥地利共和国
6. 阿塞拜疆共和国
7. 白俄罗斯共和国
8. 比利时王国
9. 波斯尼亚和黑塞哥维那
10. 保加利亚共和国
11. 克罗地亚共和国
12. 塞浦路斯共和国
13. 捷克共和国
14. 丹麦王国
15. 爱沙尼亚共和国
16. 芬兰共和国
17. 法兰西共和国
18. 格鲁吉亚
19. 德意志联邦共和国
20. 教廷
21. 匈牙利
22. 冰岛共和国
23. 爱尔兰
24. 以色列国
25. 意大利共和国
26. 哈萨克斯坦共和国
27. 吉尔吉斯共和国
28. 拉脱维亚共和国
29. 列支敦士登
30. 立陶宛共和国
31. 卢森堡大公国
32. 马耳他共和国
33. 黑山
34. 荷兰王国
35. 新西兰
36. 挪威王国
37. 波兰共和国
38. 葡萄牙共和国
39. 摩尔多瓦共和国
40. 罗马尼亚
41. 俄罗斯联邦
42. 圣马力诺共和国
43. 塞尔维亚共和国
44. 斯洛伐克共和国
45. 斯洛文尼亚共和国
46. 西班牙王国
47. 瑞典王国
48. 瑞士联邦
49. 塔吉克斯坦共和国
50. 前南斯拉夫的马其顿共和国
51. 土耳其共和国
52. 乌克兰
53. 大不列颠及北爱尔兰联合王国

拉丁美洲及加勒比地区

《拉丁美洲及加勒比地区承认高等教育学历、文凭和学位的地区公约》

通过日期：1974年7月19日，墨西哥城

生效日期：1975年6月14日

- | | |
|-------------|------------------|
| 1. 多民族玻利维亚国 | 10. 尼加拉瓜共和国 |
| 2. 哥伦比亚共和国 | 11. 巴拿马共和国 |
| 3. 古巴共和国 | 12. 秘鲁共和国 |
| 4. 厄瓜多尔共和国 | 13. 塞尔维亚共和国 |
| 5. 萨尔瓦多共和国 | 14. 斯洛文尼亚共和国 |
| 6. 教廷 | 15. 苏里南共和国 |
| 7. 墨西哥合众国 | 16. 前南斯拉夫的马其顿共和国 |
| 8. 黑山 | 17. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国 |
| 9. 荷兰王国 | |

地中海地区

《地中海沿岸阿拉伯国家和欧洲国家承认高等教育学历、文凭与学位的公约》

通过日期：1976年12月17日

生效日期：1978年3月6日

- | | |
|---------------|------------------|
| 1. 阿尔及利亚人民共和国 | 7. 黑山 |
| 2. 波斯尼亚和黑塞哥维那 | 8. 摩洛哥王国 |
| 3. 克罗地亚共和国 | 9. 塞尔维亚共和国 |
| 4. 阿拉伯埃及共和国 | 10. 斯洛文尼亚共和国 |
| 5. 意大利共和国 | 11. 前南斯拉夫的马其顿共和国 |
| 6. 马耳他共和国 | 12. 土耳其共和国 |