学术自治与外部评估的平衡：英国高校内部质量保障体系的百年演进

宋雯君

[摘要] 英国高校内部质量保障体系经历了学术自律、质量标准化、规范特色并重三个演进阶段。研究发现，该体系遵循“制度牵引、多元协同”原则，通过审核评估机制连接组织架构和教学过程，构建了以学生体验为核心的质量保障框架。以剑桥大学为例，其三级自治架构和内部运行机制有效平衡了学术自由与质量标准，验证了“内生驱动、多元共治”模式的实效性。

[关键词] ：英国高校；内部质量保障体系；教育治理；

Balancing Academic Autonomy and External Review: A Century of Evolution in Internal Quality Assurance in UK Universities

Song wenjun

【Abstract】Internal quality assurance (IQA) in UK universities has progressed through three stages: academic self-regulation, the standardisation of quality, and a phase in which compliance and institutional distinctiveness are pursued in tandem. This study finds that UK IQA has been shaped by the principles of “institutional steering” and “multi-actor collaboration”. Through review-based mechanisms that connect governance structures with teaching and learning processes, universities have developed a student experience-centred quality assurance framework. Using the University of Cambridge as an illustrative case, the institution’s three-tier autonomous governance structure and internal operating arrangements effectively balance academic freedom with quality standards, demonstrating the practical effectiveness of an “endogenous drive and multi-stakeholder co-governance” model.

[Keywords] UK universities; internal quality assurance (IQA); education governance.

一、引言

在当代高等教育发展中，英国高校质量保障体系已演变为以内部自治为核心、外部评审为辅助、政府和媒体监督并举的模式。这一模式与“政府、市场、大学”三角协调理论[1]相符，并强调突出高校主体地位，通过完善内部质量保障体系应对外部压力，实现可持续发展。

研究英国高校内部质量保障体系的形成与发展，有助于理解其在英国高等教育体系中的关键作用，对全球高等教育在政府政策、市场需求和自身使命间实现协调发展具有重要意义。

二、英国高校的内部质量保障体系

高校内部质量保障体系作为现代大学治理的核心机制，其体系构建呈现多元化特征。结构功能主义范式强调体系的架构层次性，认为质量保障标准、组织结构和运行流程构成体系的三维框架[2]。该范式将质量保障视为

[作者介绍]

宋雯君，澳门城市大学教育学院 24 级教育学博士在读；上海杉达学院教育学院国际中文教学部副主任，助理研究员。

研究方向：高等教育学；教育评估。

大学组织的功能子系统，通过标准化和程序化实现质量控制，体现了系统论的核心理念。建构主义范式则从本体论视角出发，将“质量”作为元概念，围绕“内部质量—教育教学—保障体系”的逻辑链条构建理论框架[3]。强调质量标准的情境依赖性和文化嵌入性，注重质量概念在特定组织环境中的动态生成过程。

尽管两种范式的理论路径有所不同，但均指向一个共识：高校内部质量保障体系是以高校为主体，依托组织化的治理架构，通过制度化的运行机制与持续的反馈调节，推动教育质量不断改进的系统性治理框架。

英国高校内部质量保障体系在上述共识的基础上，形成了两个鲜明特征。

（一）以审核评估为质量保障的核心机制

英国高等教育机构尽管各具特色，但在内部质量保障方式上呈现出高度的同构性[4]。其质量保障活动涵盖学校与院系两个层面：学校层面主要包括外部考官制度、周期性综合审查及定期学科与专业评估；院系层面则以年度课程模块评价和日常教学质量监控为主[5]。

就审核内容而言，主要涵盖三个领域：一是组织结构审核，评估高校及其下属学院的机构设置、行政管理效率及支撑服务功能；二是教学实施审核，包括课程模块和专业设置的周期性评估（通常每 3–6 年一次）及年度审核；三是质量保障政策与管理审核，涵盖教学激励、入学政策、课堂教学评估、学生评价程序、教师任命与培训等方面[6]。

因此，审核评估也构成了英国高校内部质量保障的核心特征。评估活动贯穿组织管理、教学实施和质量保障实践全过程，形成持续的质量管理循环，能够根据内部反馈及时调整质量保障措施。

（二）以学生中心为质量保障的价值取向

英国高校内部质量保障体系的另一显著特征是“以学生为中心”的价值导向。这一取向与高等教育财政结构的深刻变化密切相关。随着政府财政投入持续收缩，学费收入逐步成为英国高校的主导性经费来源[7]，详见表 1。

表 1 英国高等教育提供者收入来源结构演变分析表（2014–2023 学年）

年份	学费/教育合同	资助机构资助	研究资助/合同	其他收入	投资收益	捐款和捐赠	学费/教育合同占比
2014/15	13,703	3,805	4,871	5,000	184	478	48.87%
2015/16	14,828	3,661	4,794	5,083	216	539	50.92%
2016/17	15,652	3,570	4,846	5,275	198	534	52.04%
2017/18	16,796	3,633	5,103	6,424	207	697	51.11%
2018/19	18,152	3,751	5,385	7,012	351	860	51.12%
2019/20	19,385	3,897	5,188	6,494	323	856	53.63%
2020/21	20,808	4,109	5,377	5,972	290	788	55.72%
2021/22	22,691	4,041	5,748	7,426	318	826	55.28%
2022/23	24,309	4,525	6,018	8,052	773	979	54.44%

（单位：百万英镑）

数据显示，学费及教育合同收入占高校总收入的比重从 2014/15 学年的 48.87%升至 2022/23 学年的 54.44%。财政结构的这一转变强化了学生的“消费者”身份，高等教育也从传统公共产品逐步转向准市场化服务[8]。在此背景下，保障学生权益、满足学生需求成为高校质量保障的关键部分。

这一价值取向在外部质量评估框架中得到充分体现。2016 年推出的“教学卓越框架”（Teaching Excellence Framework, TEF）构建了以学生为中心的三维评估体系：教学质量、学习环境、学生成果与收获，各维度指标均围绕学生学习体验设计[9]。英国高等教育质量保障署（QAA）不仅将学生学习成果作为评估重点，还在制度层面保障学生实质性参与——在质量评审过程中设置学生代表席位，确保学生声音直接融入质量监控体系[10]。受此影响，越来越多的英国高校将学生学习成果与体验质量纳入内部质量保障的核心议程，突破了传统单一学术质

量标准的局限。

综上,审核评估与学生中心分别构成英国高校内部质量保障体系的运行机制与价值基础:前者提供制度化的评估手段,后者明确质量保障的根本目标,二者相辅相成,共同支撑英国高校对外部环境变化与学生期望的持续回应。

三、英国高校内部质量保障体系的形成

英国高校内部质量保障体系的形成经历了从传统自治到现代监管的历史性变迁,这一演进过程与英国高等教育的结构性变革密不可分。本部分将从历史发展角度分析该体系的形成机制与演变逻辑。

(一)精英教育阶段:以自律为主的传统自治模式

19 世纪之前,英国高等教育呈现出鲜明的精英化特征。高校主要通过王室特许状(royal charter)获得大学地位,在遵循普通法和履行基本义务的前提下,享有高度的自我规制权力,无需向政府报告内部事务[11],这一制度安排催生了以“教授治校”为核心的传统治理模式:学术权威被视为最高原则,高级学者担任领导职务并主导关键决策[12]。

就高校功能定位而言,除牛津、剑桥两所古典大学外,其他高校多依托中心城市的发展需求而建立,旨在培养地区精英,如工程师和律师等职业[13],杜伦大学、曼彻斯特大学、布里斯托大学均属于这一范畴。这种阶级化的精英教育模式使高校与社会公众相对隔离,高校既无需直接向政府负责,也缺乏向社会公众证明教育质量的外部压力,从而成为内部质量的主要责任人和自我监督者。

然而,高度自律的治理模式也潜藏着学术标准失范的风险。为防范过度自我主义倾向,1832 年杜伦大学率先引入外部评审机制,邀请牛津大学考官对课程和学位授予进行独立审查,以维护学术标准[14]。这一做法此后逐步被越来越多的高校采纳,标志着英国高校质量保障从纯粹自律向自律与外部监督相结合的初步转变。

(二)大众化转型期:标准化质量保障体系的建构

20 世纪后半叶,英国高等教育经历了深刻的结构性变革,高校内部质量保障体系也在多重压力的推动下走向制度化。

从外部环境来看,政府资助比重的大幅上升是这一阶段变革的重要背景。截至 1951 年,政府补贴已占高校总收入的三分之二[13]。财政依赖程度的加深为政府干预高等教育提供了现实依据。与此同时,二战后经济复苏带动社会对人才需求激增,精英培养模式日益难以满足现实需要。1963 年《罗宾斯报告》(The Robbins Report)成为关键转折点,明确提出向更广泛社会群体提供高等教育的目标,直接推动多所区域新大学的建立[15]以及 34 所多科技术学院的升格[16],标志着英国高等教育正式进入大众化阶段。

规模扩张带来了问责压力的全面升级。1988 年《教育改革法》(The Education Reform Act 1988)取消大学拨款委员会,改由中央政府直接管理经费分配,显著加深了政府对高等教育的干预程度[17]。与此同时,全面质量管理理念从商业领域渗透至高等教育,《贾拉特报告》与《国家咨询机构报告》相继建议高校借鉴企业管理经验,建立系统规范的质量保障体系。上述外部压力共同促使高校反思传统治理模式的局限性,构建标准化内部质量保障体系成为改革的紧迫任务。

在高校层面,英国大学校长委员会对此作出积极回应。1986 年,雷诺兹工作小组发布《大学的学术标准》(Academic Standards in Universities),针对质量保障体系的薄弱环节提出三项关键建议:其一,限制外部考官工作负荷,每位考官最多负责两门课程的监察;其二,各大学设立专门的中央课程审核委员会;其三,建立回避制度,学位授予监督者不得评审自己的学生[18]。该报告突破了单纯依赖学术自律的传统模式,推动高校开始建立专门的教学质量监管机构,是英国高等教育质量治理走向制度化的重要标志。

然而,由于上述标准缺乏有效的执行监督机制,其实施效果十分有限。为弥补这一不足,1992 年英国大学校长委员会成立学术审计部(Academic Audit Unit, AAU),对高校的学位授予标准、教学质量保障模式、师资队伍建设及各部门参与情况进行全面考察[19]。AAU 的核心创新在于引入第三方评估团队,使质量保障从单纯依赖内部自我改进转向接受外部检验,弥补了内部自律机制的先天局限。

从《大学的学术标准》到 AAU 的建立，英国高校内部质量保障体系完成了从模糊自律向标准化、规范化模式的根本转变，标志着现代意义上英国高校内部质量保障体系的初步形成。

（三）现代化完善期：多元评估推动的特色发展

AAU 的实践探索为英国高等教育质量评估体系的全面变革奠定了基础。1992 年，随着高等教育二元制的终结，原有的全国学位授予委员会(CNAA)宣告解散，由高等教育质量委员会(HEQC)和高等教育资金委员会(HEFC) 共同接替其职能，形成“质量—资金”二元监管架构——高校需同时接受 HEQC 的教育质量评估与 HEFC 的财务及教学质量评估。1997 年，英国高等教育质量保障署(QAA)正式成立，整合了上述两类机构的评估职能，统一承担外部质量评估责任。此后，评估体系持续分化完善：针对科研设立研究卓越框架(REF)，针对教学设立卓越教学框架(TEF)，英国高等教育由此进入多元评估并行的新阶段。

外部评估体系的建立对高校内部质量保障产生了深远影响，但这种影响并非单向的促进，而是经历了从问题暴露到机制调适的演变过程。

初期，外部评估确实推动了高校内部质量体系的改进。以谢菲尔德哈勒姆大学为例，该校为配合 QAA《高等教育质量准则》的要求，建立了系统的内部质量保障标准与提升框架，在满足外部评估要求的同时有效强化了内部管理流程[20]。然而，随着评估周期的持续推进，问题也逐渐显现：学科评估耗费了高校大量人力与物力，导致评估流程日趋形式化和官僚化[21]，其功能更接近于学科合规检查而非质量保证[22]。

有鉴于此，QAA 自 2003 年起将评估方式转为“院校审计”，重点关注高校内部质量保障体系建设[23]，院校审计主要从两个维度展开：一是合规性评估，依据 QAA 构建的规范化学术体系：涵盖学位资格框架、学科基准、专业设施要求和实践行为准则四大核心要素，以此系统考察高校质量保障体系的制度完整性与执行效能；二是运行效果审计，从院校治理架构与学科专业建设两个层面切入，重点核查质量保障机制在课程实施、师资发展及学生成果评估等环节的实际运作情况，并对体系运行的稳定性与监测数据的可信度作出综合判断[10]。QAA 的相关报告显示，参与审计的高校此后普遍推行了内部质量标准与管理机制的实质性改革[24]，院校审计也成为推动高校内部质量保障体系持续完善的重要外部驱动力。

进入 21 世纪以来，外部评估框架日益重视学生体验与学习成果。这一转变向内渗透，促使高校将学生声音纳入内部质量保障体系，在课程设计、教学方法和支持服务等方面更加积极地回应学生需求[8]。

纵观这一阶段，英国高校内部质量保障体系在外部评估的持续推动下，完成了从被动应对到主动建构的转变，在遵循 QAA 规范与国家资质框架共同底线的基础上，逐步形成了兼顾规范统一与特色发展的现代化质量保障格局。

四、英国剑桥大学的内部质量保障体系

剑桥大学作为英国历史最悠久的高等学府之一，至今坚持传统的学院制，凭借强大的自治能力构建了一套独具特色的内部质量保障体系，在学术自由与规范管理之间实现了有效平衡。

（一）分权治理的多层次组织架构

剑桥大学构建了“校级-学部-学院”三级自治模式，形成职责明确、权责分明的治理结构。

校级层面构成决策核心。摄政院(The Regent House)作为最高决策机构，汇集逾 7200 名高级学术与行政人员，负责批准重大决策与章程修订。大学理事会(The Council)负责具体执行管理与政策制定，并通过审查委员会(The Board of Scrutiny)确保治理透明度与问责机制。总委员会(The General Board of the Faculties, GB)专门主管学术与教学事务，其下设的教育委员会(The General Board of the Faculties, GB)作为质量保障核心机构，承担新课程审查和各学部质量监督职责[25]。

学部层面承担专业质量管理职能。大学按学科设立六个学部，各学部在《剑桥大学章程》框架下享有内部事务自治权。各系设立院系委员会(Faculty Board)，由学科专家承担督导职责，对专业课程进行严格学术审查[26]。

学院层面提供个性化教育支持。31 个自治学院作为学生学习与生活的核心场所，各学院配备专门导师为学生提供个性化学术指导，设置高级导师和学院委员会负责监督教学小组运行[26]。导师在院系与学院间发挥联

络作用,促进教学协调与互补。

三级架构形成有效的权力制衡:校级统筹宏观决策,学部维护学术标准,学院支持学生发展,共同保障学术自由与教育质量的有机统一。

(二)内部质量保障体系的运行机制

剑桥大学在 GB 下设立了教育质量与政策办公室(Education Quality and Policy Office,EQPO),作为全校授课式课程质量保障的核心执行机构。并构建了包含五个环节的内部质量保障流程:教育监测与审查、课程规范、课程审批、全校调查及外审员报告,形成科学的教育质量管理闭环。

1.教育监测和审查

教育监测和审查(Education Monitoring and Review, EMR)是覆盖所有学位课程的周期性审查机制,课程至少每两年接受一次评审。EMR 流程由学术标准与增强委员会(Academic Standards and Enhancement Committee, ASEC)联同六个学部及继续教育学院共同制定,包含五个阶段:数据采集、课程负责人撰写反思报告、合规性审核、跨部门联合审查,最终由 EQPO 编写报告提交 ASEC,ASEC 统筹审议后将整改意见和行动计划反馈至教学单位(University of Cambridge, 2025),形成“计划—行动—反馈—改进”的闭环管理。

2.课程规范

剑桥大学每年制定权威的课程规范文件(Programme Specifications),涵盖课程计划、目标、学习成果、教学方法、评估机制及完成要求等核心要素严格遵循高等教育学分框架和专业监管机构标准,与《章程与条例》、招生简介及学术公报共同构成完整的课程治理框架。课程规范服务于多元利益相关者:教学单位据此优化课程设计;GB 依据规范审批课程以确保学术标准;学生能全面了解课程内容与实施效果;雇主和专业机构准确把握毕业生能力预期;同时为内外部评估提供重要参考依据。所有历史版本以 PDF 格式储存于数字平台,确保变更过程可追溯。

3.课程审批

剑桥大学实行分类分级的课程审批制度,涵盖新课程审批与课程变动审批两类情形。

新课程审批遵循“报备—准备—申请—审批”四阶段流程。各系在向 EQPO 联络官完成报备后,须在准备阶段明确课程开设理由、教育目标与学习成果,并充分对照内外部质量评估框架。并必须提交与外部学术专家、学生及相关学院的咨询证据, 同源学科课程可咨询现任教务主任, 全新学科课程则须与 GBEC 高级导师深入交流。再经学部初审、校级终审的两级程序完成;授课制课程须经 ASEC 批准,研究课程则需经研究委员会(Post-graduate Committee, PC)批准后方可设立。

课程变动按影响程度分为微调、小改动和重大修改三级,级别越高,所需证据与审批层级相应提升。微调可由 EQPO 或 PGRO(Postgraduate Research Office, PGRO)直接批准,小改动和重大修改须分别经 ASEC 或 PC 审查,涉及重大结构性调整的还须提交 GBEC 决策。

这一分类分级机制在保障课程学术严谨性的同时兼顾了管理效率。

4.全校调查

剑桥大学参与多项全国基准调查,包括全国学生调查、研究生教学经历调查和研究生学术经历调查,所有调查均以学生为主体,强调学生的参与感。以全国学生调查为例,目标群体为即将毕业的大三本科生,调查每年定期开展。该调查设立 9 个一级指标,包括课程教学、学习机会、评估反馈、学术支持、组织管理、学习资源、学习社区、学生声音和总体满意度,旨在评估学生对课程整体质量的满意度,以促进剑桥大学的教育质量和学生满意度的持续提升。剑桥大学高度重视学生调查所反映的问题,调查反馈会提交给相关学院或系部,并向 GB 报告,以驱动后续改进。

5.外审员报告

剑桥大学重视外部评审制,每位外部审员需形成标准化报告,内容包括评估流程、执行情况和结果。报告由

副校长转交 EQPO 进行质量检查和汇总，最终发送给各系负责人和外部评审负责人，要求双方做出书面回应并采取相应改进措施。各系必须充分考虑外审员报告并采取适当的改进措施

综上，剑桥大学将“校级—学部—学院”三级治理架构与五环节内部质量运行机制深度融合，并接受卓越教学框架(TEF)、研究卓越框架(REF)及专业监管机构(PSRBs)的外部评估，形成了内外部质量保障协同运作的完整体系。

五、总结与展望

英国高校内部质量保障体系的百年演进，为我国高等教育质量治理现代化提供了三个维度的经验借鉴。

第一，构建特色化内部质量保障体系。英国通过《英国高等教育质量规范》在统一国家资质框架下赋予院校课程设计与评估自主权，使不同类型高校得以形成各具特色的质量文化，实现学术自治与外部规制的动态平衡。我国可结合高校分类管理改革，推动学术研究型高校与应用型院校分别构建适配自身定位的质量文化与改进机制。

第二，发挥外部评估对内部体系建设的驱动作用。QAA 采取的“增强型—轻触式”评估模式，通过统一基准、同行评议和公开报告，在维护质量底线的同时为院校特色发展预留空间。我国可借鉴这一逻辑，建立分类评估指标体系，强化评估结果与资源配置的联动，考虑培育第三方评估力量，推动质量治理从“政府主导”向“多元共治”转型。

第三，将学生主体性嵌入质量治理制度设计。英国高校通过制度性赋权：设立学生法定席位、建立学生学术代表机制，推动质量保障从“管理者主导”转向“利益相关者共治”。我国高校亟需构建以学生为主体的质量监控闭环，完善学生参与教育治理的常态化机制。

英国经验表明，高校内部质量保障体系的构建依赖于学术自治、政府规制、市场调节与外部评估的动态平衡。我国高校因在遵循国家质量标准底线的前提下，因校制宜地推进内部质量保障体系的自主建设，为教育强国建设提供坚实支撑。

[参考文献]

[1]CLARK B R. The higher education system: academic organization in cross?national perspective[M]. Berkeley: University of California Press, 1986.

[2]李志义，张小钢，宫文飞，等.高校内部质量保障标准构建：策略、框架与要求 [J]. 高等工程教育研究，2023 (4):8-14.

[3]李庆丰.高校内部质量保障体系的完型：本质内涵、演进脉络及健全思路 [J]. 国家教育行政学院学报，2023 (1):63 70.

[4]陈超，闫广芬.美英荷三国高校内部质量保障机制比较研究 [J]. 外国教育研究，2010,37 (6):86 91.

[5]方鸿琴.英国高校内部教学质量保障体系的特点与启示 [J]. 中国大学教学，2013 (10):87 90.

[6]彭正霞.中英高校内部质量保障体系之比较 [J]. 甘肃高师学报，2006 (1):103 104.

[7]HIGHER EDUCATION STATISTICS AGENCY. Income[EB/OL]. (2024).[2026 08 04]. https://www.hesa.ac.uk/data and analysis/finances/income.

[8]CANNING J. Conceptualising student voice in UK higher education: four theoretical lenses[J]. Teaching in Higher Education, 2017,22(5):519 531.

[9]郭芳芳. 英国高等教育绩效评价的政策演变 [J]. 黑龙江高教研究，2023,41 (8):79 84.

[10]QUALITY ASSURANCE AGENCY. Handbook for institutional audit [M]. England:[s.n.],2002:3,5 14.

[11]刘膺博，LOCKETT M. 英国高等教育质量保障制度：起源、演变与发展趋势 [J]. 现代教育管理，2020 (7):116 122.

[12]MIDDLEHURST R. Changing Internal Governance: are leadership roles and management structures in United Kingdom universities fit for the future?[J]. Higher Education Quarterly, 2013,67(3):275 294.

[13]王建梁. 大学自治与政府干预：英国大学 — 政府关系的变迁历程 [J]. 清华大学教育研究，2005 (6):16 19,26.

[14]ANDREWS M. Universities in the age of Reform, 1800 1870: Durham, London and King's College[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019.

[15]范文曜，张伟. 英国高等教育的评估和大学拨款 [J]. 理工高教研究，2003 (6):4 12.

[16]孙敏. 英国多科技术学院调研报告 (上)[J]. 世界教育信息,2013,26 (9):41 44.

[17]张建新,陈学飞。英国高等教育改革法述评 [J]. 清华大学教育研究,2004 (2):69 74,83.

[18]COWEN R. The Evaluation of Higher Education Systems[M]. Hove: Psychology Press, 1996.

[19]汪雅霜,杨晓江. 英国高等教育质量审计制度的演变 [J]. 大学 (学术版),2010 (10):85 89,78.

[20]HARGREAVES J, CHRISTOU A. An institutional perspective on QAA subject benchmarking[J]. Quality Assurance in Education, 2002,10(3):187 191.

[21]PARRY D W. Quality assurance in higher education: a fresh start?[J]. Perspectives: Policy and Practice in Higher Education, 2002,6(1):3 7.

[22]BLACKMORE J A. A critical evaluation of academic internal audit[J]. Quality Assurance in Education, 2004,12(3):128 135.

[23]张小敏. 英国高等教育质量保证署学术审查体系 [J]. 外国教育研究,2007 (1):33 37.

[24]LIU S. External quality audit in the UK: an impact analysis[M]//External Quality Audit. Amsterdam: Elsevier, 2013:117 129.

[25]UNIVERSITY OF CAMBRIDGE. Governance[EB/OL]. [n.d. a].[2026 08 04]. https://www.cam.ac.uk/about the university/governance and strategic planning/governance.

[26]UNIVERSITY OF CAMBRIDGE. University of Cambridge quality assurance framework[EB/OL]. [n.d. b].[2026 08 04]. https://www.educationalpolicy.admin.cam.ac.uk/.