

文章编号: 2095-1663(2021)02-0082-08

DOI: 10.19834/j.cnki.yjsjy2011.2021.02.13

# 英国高校学位授权审核制度改革: 背景、举措与特征

许明<sup>1,2</sup>, 黄孔雀<sup>2,3</sup>

(1. 福州外语外贸学院, 福州 350202; 2. 福建师范大学 教育学部, 福州 350117;

3. 华侨大学 马克思主义学院, 福建 厦门 361021)

**摘要:** 高校学位授权审核制度是英国高等教育治理框架的重要组成部分, 为维系高等教育质量提供了坚实的制度保证。近年来, 随着英国高等教育治理环境的变化, 英国原有高校学位授权审核制度的弊端凸显, 无法适应私立高校的发展需求。英国政府部门通过立法对新的高校学位授权审核制度的管理框架、学位授权类型、标准与审核程序等作了明确的规定。英国新的学位授权审核制度呈现出以立法为基础, 突出政府主导, 依托权威质量机构进行审核; 以学生为中心, 注重风险防控; 凸显多样性和统一性相结合; 体现高等教育治理环境中的开放性与公平性等特征。

**关键词:** 英国; 高等学校; 学位授予权; 学位授权审核制度

**中图分类号:** G643

**文献标识码:** A

高校学位授权审核制度是一个国家高等教育管理体制的重要组成部分, 对一所高校乃至一个国家高等教育的办学质量和水平具有重要的作用。英国一贯高度重视高校的学位授权管理, 为维系高等教育的质量提供了坚实的制度保证。英国高校的学位授予权主要通过三种途径获得, 即“皇家特许状”、议会立法授权, 或经过枢密院批准。二战后的半个世纪里, 英国高校学位授权审核制度经历了一些调整与变革。20世纪90年代后, 形成了由政府教育主管部门制定高校学位授权审核标准, 受理高校的申請, 委托高等教育质量保障署(QAA)进行审核评估, 提供具体的评估意见, 最后由枢密院做出决定的高校学位授权审核管理模式。随着高等教育内外部环境的变化, 该制度也暴露出诸多弊端, 已难以适应高等教育的发展需要。近年来, 英国政府着手对高校治理体系进行改革, 高校学位授权审核制度是其中一项重要内容。目前, 推进大学治理体系和治理能力现代化是高校管理者的重大关切, 英国高校学

位授权审核制度改革能为我国完善学位授权制度体系提供借鉴。

## 一、英国高校学位授权审核制度改革的背景

近年来, 英国改革学位授权审核制度是基于以下原因:

### (一) 高等教育治理环境的变化凸显学位授权审核制度的弊端

一方面, 高校办学经费越来越多地来自学生学费, 呈现政府财政拨款在公办高校办学经费中的比重不断下降的趋势。据统计, 2014~2015学年, 英格兰130所由英格兰高等教育拨款委员会(HEFCE)提供资助的高校中, 有90所高校的政府拨款只占其全部收入的15%或更少。<sup>[1]</sup> 高校经费收入的主体已从政府拨款转向学生学费, 政府通过经费来监管高校的手段已经有限。而不属于HEFCE拨款对象的高校, 以及未接受具有学位授权高校监

收稿日期: 2020-09-08

作者简介: 许明(1957—), 男, 福建福州人, 福州外语外贸学院院长, 教授; 福建师范大学教育学部博士生导师。

黄孔雀(1985—), 男, 福建永泰人, 华侨大学马克思主义学院副研究员, 福建师范大学教育学部博士研究生, 天津大学访问学者。

控的高校,其监管范围就无法涵盖。<sup>[2]</sup>可见,HEFCE所承担的资金分配职能已无法适应高等教育发展的需求,要对其在高校学位授权审核中的职责进行调整。另一方面,随着办学经费来源的变化,特别是放宽高等教育市场准入后,高校的生存和发展主要依赖市场与学生选择。在激烈的市场竞争中,势必会有部分高校出现办学危机和办学质量问题,政府亟需通过包括学位授权在内的政策工具监督高校办学质量。

此外,根据英国原学位授权资格审核的做法,新建高校只能寻求通过具有学位授予权的高校对其课程质量进行审核认证后向学生颁授学位。这种做法的弊端主要由以下三点:一是利益冲突,违背公平竞争原则;二是妨碍创新,导致培养模式的趋同化;三是不利于知识产权保护。因此,适当放宽新高校申请学位授权的资格和条件,有助于克服以上这些弊端。

## (二)学位授权审核制度无法适应私立高校的发展需求

私立高校在英国高等教育体系中的分量已今非昔比。据统计,2011年英国私立高等教育机构数量为674所,2014年增加至732所,2017年增加至813所。六年的时间里增加了20%。<sup>[3]</sup>但是,政府的高等教育治理体系愈加不适应私立高校蓬勃兴起的需要。从白金汉大学1983年获得学位授予权之后的很长一段时间里政府几乎没有再批准私立高校的学位授权。2004年,政府出台了私立高校申请6年有效期的课程学位授予权,到期需要重新审核的政策。<sup>[4]</sup>2006年至2016年,政府陆续授予9所高校有效期6年的学位授予权。<sup>[3]</sup>但这远远无法适应私立高校发展的需要。特别是公办高校学位永久性授权,而私立高校6年期授权的区别化政策,引起了人们的不满。

英国高校的学位授权资格与标准是在20世纪90年代后半期才逐步制定和完善的。1999年政府公布的授权标准于2004年进行修订,时隔10年直至2014年才再次修订,并于2015年起实施。从十几年的情况看,主要是形式上的变动,具体内容没有大的变化。随着高等教育的发展,原有的学位授权资格和标准已难以适应新形势的要求,特别是无法满足私立高校需要。此外,高校获得学位授予权制度缺乏灵活性,申请程序复杂、过程漫长,往往需要5~7年才能完成。2011年成立的私立高校新人文学院(New College of the Humanities)创办人兼首

任校长格雷林(Anthony Clifford Grayling)教授指出,对于私立高校来说,最大的问题是昂贵、繁琐且缓慢的过程,要花费数年时间才能获得学位授予权。这种情况显然不利于整个高等教育系统的健康发展。

## (三)高校学位授权审核制度的改革历程

英国此次高校学位授权审核制度改革经历了数年时间,期间曾有过停顿。2011年6月,商业、创新与技能部发表《学生处于高等教育的中心》白皮书。同年8月,提出要对英格兰地区高等教育监管体制进行改革:一是以HEFCE为牵头监管机构,建立新的监管框架。政府认为,枢密院作为最高审批机构对于保证英国高校的学术水平起到了重要作用,其地位应予以保留。但审核制度存在官僚色彩和效率低下的问题,建议由HEFCE取代教育国务大臣作为受理高校学位授权申请的机构,但最后的决定权仍归属枢密院。<sup>[5]</sup>二是降低高校学位授权申请的准入门槛,降低高校授予学位的申请年限,申请二年制的基础学位授予权资格缩短为2年,本科学位则缩短为3年。此外,为了鼓励放开市场准入,可按单一学科申请学位授权。<sup>[5]</sup>三是取消公私立高校区别化政策,改为均实行试行期,而后再获得永久学位授予权。对于已获得永久学位授予权的高校,如果达不到质量标准,或者出现办学风险,则可以取消学位授予权资格。由于政府更替等种种原因,白皮书及后续的建议没有得到实施。

2016年5月,商业、创新与技能部发表《成功实现知识经济:卓越教学、社会流动和学生选择》白皮书,指出继续教育学院举办的高等教育以及私立高校的增长极大地改变了高等教育市场和学生的学习方式。因此,监管环境需要反映这些根本变化,进一步开放高等教育市场,鼓励竞争,并简化高等教育的监管体系,以使新的高质量高校更快更轻松进入市场并获得学位授权资格。白皮书明确提出了撤销HEFCE,成立学生办公室(Office for Students,简称OfS)的设想,并计划改革高校学位授权标准和程序以及大学头衔标准。<sup>[1]</sup>

2017年《高等教育与研究法》(HERA)的出台被看作是25年来英国高等教育领域的首次重大监管制度的改革,标志着英格兰地区高等教育新的治理架构的建立。<sup>[6]</sup>此次改革通过放宽对新兴高等教育机构的准入限制,为其与传统大学间的竞争提供了制度和政策支持,目的在于通过二者之间的良性竞争,在保证教育质量的基础上,为高等教育的发展

注入更大的活力。<sup>[7]</sup>在上述白皮书和立法的基础上,2017年10月,政府发表咨询文件《简化市场准入:学位授予权和大学头衔》,正式提出了新的学位授予权标准和审核程序的建议,并就此开展了咨询。2018年2月,OfS公布了《确保学生成功:英格兰高等教育的监管框架》,其中包含高校学位授权管理制度、标准和审核程序等内容。同年10月,QAA发布了《英格兰高校学位授权QAA评估指南》。上述两个文件遂成为英格兰地区高校申请学位授权的官方指导文件。至此,英国高校新的学位授权审核制度已经形成。

## 二、英国高校学位授权审核制度改革的举措

英国新的学位授权审核制度对学位授权审核的管理框架、学位授权类型、标准与审核程序等作了明确的规定,主要包括以下几个层面内容:

### (一)调整学位授权审核的管理框架

#### 1. 设立学生办公室

根据HERA有关条款,撤销了HEFCE和高等教育公平入学办公室(OFFA),并将原先由教育部行使的接受高校学位申请的权限,而后交由枢密院批准的高校学位授权的两项权力合并移交至新成立的OfS。OfS是代表政府履行英格兰地区高等教育治理的唯一机构,直接对国务大臣负责。自2019年4月起,OfS接管了先前由HEFCE所承担的职责。HEFCE不再接受高校的学位授权申请,而改为向OfS申请。2019年8月起,OfS开始真正成为高校的监管机构,负责审批英格兰地区高校各级各类学位授予权,以及高校已有学位授予权的变更和撤销。英国大学校长委员会指出:从HEFCE到OfS的过渡代表着高等教育治理方式的重大改革。<sup>[6]</sup>

#### 2. 建立高校注册系统

在英格兰地区建立统一的具有学位授权和大学头衔的高校注册系统。所有具有学位授权资格和大学头衔的高校都通过该系统进行分类注册,并受到OfS的全面监管。从2019年8月起,英格兰地区的所有高校都要向OfS缴纳注册年费。原先已具备学位授予权的高校的资格继续有效,无需重新申请。OfS有权改变和撤销学位授予权的权力适用于英格兰地区所有高校,无论这些高校先前是如何获得学位授权资格的。这意味着在高等教育市场化过程中,OfS对高校包括办学质量在内的学校运行状态进行全过程全方位的监管。

此外,出台新的学位授权基本条件和标准。改革之前,英格兰地区的高校至少要具备4年以上连续开设本科阶段高等教育课程,且在校生中的大多数修习本科或本科以上水平的课程。按照此做法,满足完整的学位授权申请资格平均至少需要5~7年。根据HERA的规定,OfS对高校申请学位授权的资格条件进行重大调整,降低了高校申请学位授权的门槛。同时,对不同层次和类别的学位的授权标准也做了调整和优化。

### (二)学位授予权的类型及其授权类型

在英国,高校学位从低到高可分为基础学位、荣誉学士学位、硕士学位和博士学位。基础学位属于专科层次的学位,除了高校,一些继续教育学院也开设高等教育阶段的基础学位课程。硕士学位则分为两类,即课程硕士和研究硕士。

#### 1. 学位授予权的类型

英国高校学位授权与上述学位类型并不是完全对应的。高校学位授权资格主要分为基础学位(苏格兰除外)、课程学位、研究学位授予权三种类型。

(1)基础学位授予权。基础学位为2年制的高等教育学位。单独申请基础学位授权的通常是继续教育学院。英格兰地区有约300所继续教育学院,但具有基础学位授予权资格的只是其中的少数。大多数虽然开设基础学位课程,但需要由具有学位授权资格的高校对其课程进行认证。继续教育学院只具备申请基础学位授权的资格。

(2)课程学位授予权。涉及学士和课程硕士两个层次。即具备课程学位授予权资格的高校既可以颁授学士学位,也可以颁授课程硕士学位。从2018年起,高校既可同时申请上述两种学位的授权资格,也可仅申请学士学位的授权资格。

(3)研究学位授予权。涉及研究硕士和博士学位。具备此资格的高校有权授予《英国学历资格框架》中的任何一种学位。已具备课程学位授予权资格的高校可以申请研究学位授予权,以获得博士学位和研究硕士学位的授予权。

上述几个层次从高到低是可以包容的,即具备研究学位授予权资格的高校可以授予任何一种学位。上述学位授予权是没有学科限制的。为了适应规模小、学科数量不多的高校的需要,根据HERA的有关规定,高校可以申请特定学科的学位授权(例如BSc Maths),也允许高校在申请课程学位授予权时仅申请学士层次的学位授权资格。

#### 2. 学位授予权的授权类型



从学位授予权的准入门槛看,改革后对于高校的办学年限不再作要求。即任何一所正式注册在案的高校都具备申请学位授予权的资格。但 OfS 根据高校的办学年限将申请学位授权分为两类:

(1) 新学位授予权(New degree awarding powers,简称 New DAPs)。这是为办学时间不足3年的高校提供的学位授权申请类型。同时也允许举办3年以上但尚不具备学位授权资格的高校提出申请。New DAPs 仅限于基础学位和课程学位授予权的申请,研究学位不属于 New DAPs 的申请范围。这就意味着办学时间不足3年的高校只能申请课程硕士及以下的学位授权资格。

(2) 完全学位授予权(Full degree awarding powers,简称 Full DAPs)。只有办学年限达到3年以上的高校才有资格申请。与 New DAPs 不同的是,高校既可以单独申请课程学位授权资格,也可以同时申请包括研究学位在内的任何一种学位授权资格。

此外,高校申请学位授权的前提或基本条件是该高校满足 OfS 的所有注册条件,是注册在案机构。在校生中学习6级(本科)以上高等教育课程的学生必须达到50%以上;如果是申请基础学位授权,则50%以上的学生必须达到5级(专科)以上。高校也可在申请 OfS 注册的同时申请学位授权资格,但以注册成功为前提条件。

### (三) 学位授权的审核标准

英格兰地区高校现行的学位授权审核标准是在2015年版基础上修订后形成的。从2019年4月起,英格兰地区继续教育学院和高校均按新标准的要求申请学位授权资格。三种不同类型的学位授权均由总体标准和支撑标准两大部分构成。

#### 1. 总体标准

总体标准是判断一所高校是否在总体上具备申请学位授权的基本条件,与申请学位的层次和类型无关。鉴于申请学校的办学历史长短不一,在总体标准方面有所区别。对申请 Full DAPs 的高校而言,总体标准的要求是高校“拥有一个具有自我批判精神、凝聚力的学术群体,已建立起有效的质量体系以保证办学标准”。而对申请 New DAPs 的高校,要求其拥有“一个正在形成的具有自我批判精神、凝聚力的学术群体,明确承诺要建立有效的质量体系以保证办学标准”。<sup>[8]</sup> 总体标准强调学术群体、标准保证和质量体系三个方面。但这三个方面的标准对于申请 New DAPs 和申请 Full DAPs 的高校的要

求是不同的,具有形成性的特点。

#### 2. 支撑标准

支撑标准也叫具体标准,是总体标准的细化,是与不同层次和类型的学位授予权相对应的,目的在于评判申请高校是否达到了相应学位类别的授予标准。下面分别以课程学位授予权标准和研究学位授予权标准为例加以说明。

##### (1) 课程学位授予权标准

课程学位授予权标准是英国高校授予学位的基本标准,研究学位授予权标准是建立在其之上的标准。换句话说,一所高校要想获得研究学位授权资格,首先必须满足课程学位授予权标准。原有的课程学位授予权标准是:治理与学术管理、学术标准与质量保证、学术人员的学术水平和教学能力以及课程学位教学的支持环境等4项。根据2018年 OfS 年公布的最新文件,课程学位授予权支撑标准为5个,即学术治理、学术标准与质量保证、教师的学术水平与教学水平、支持学生的环境、绩效评价。每个标准由子标准、关于标准的说明以及所需要的证据三个方面构成。<sup>[8]</sup>

其一,学术治理。高校要建立起全方位有效的学术治理体系,规定明确和适当的学术责任权限,鼓励学生作为重要的伙伴参与高校内部的学术治理活动,在与其他机构开展的合作办学过程中,确保采取有效的措施保证办学质量和水平。

其二,学术标准与质量保证。由3个子标准构成:一是管理框架。有管理授予学分和学历资格的透明、全面的学术框架和规章制度,包括学生录取、评价、资历授予、申诉等方面内容的课程与教学的完整档案。二是学术标准。有明确和一贯适用的机制来制定和维持其高等教育学历的学术标准。开设的课程符合《高等教育资历框架》中所描述的基本学术标准。课程标准具有可持续性并与英国其他学位授予机构的标准具有可比性。三是学术体验质量。为来自不同国家、地区、背景、学科和学习方式的所有学生设计和开设课程,提供高质量的学习体验。

其三,学术人员的学术水平和教学能力。拥有适当数量的教师,具备相应的学历和学科专业水平,具有相应的学术、专业和职业方面的专长,了解本学科研究和学术领域的最新进展,积极参与学科教学知识的教学发展。

其四,支持学生的环境。促进学生发展,取得进步。拥有监督和评估制度及相关资源,帮助学生发挥其学术、个体和专业等方面的潜力。提供完善的

教学基础设施,为学生学习提供全方位的支持,照顾到不同群体学生的学习需要。

其五,绩效评价。建立对高校的教学水平和学生表现进行客观评价的有效机制,了解自身的优势和差距,应对已发现的薄弱环节,进一步发展自身优势。

由上可见,新标准的第一条删除了学校的治理部分,突出了学术治理。原先在治理中对学校内部管理和财务管理方面的要求不再提及,而是作为学位授权审核阶段 QAA 对 OfS 征求意见的一个重要内容。第四个标准也进行了修改,明确提出了以学生为中心的理念。此外,增加了绩效评价标准。

#### (2) 研究学位授予权标准

申请研究学位授予权的对象一般是已具备了课程学位授予权的高校,但也允许尚未获得课程学位授予权的高校同时申请两种学位授予权。在这种情况下,英国学位授予权咨询委员会(UK Advisory Committee on Degree Awarding Powers,简称 ACDAP)将对申请高校是否符合课程学位和研究学位授权标准同时进行评估。而对于先前已具备课程学位授权的高校,ACDAP 将首先对其课程学位标准在办学实践中的落实情况进行评估。在此基础上,再根据研究学位授予权标准进行评估。因此,研究学位授予权标准较为简洁,是在课程学位授予权标准基础上提出的附加要求。研究学位授予权标准包括三个方面:

其一,学术人员。申请高校对其研究生的指导以及博士的教学都由学术人员负责。他们对本学科的前沿研究和高水平的学术活动具有很好的认知、理解和经验,并将这些应用于研究生的指导和教学。教师中至少有一半以上积极参与相关学术团体的活动,并在国际、国家或地方层面取得较为显著的学术成就。至少有 1/3 教师在过去 3 年内有参与国内外其他大学或机构研究活动的经历,至少有 1/3 以上教师的学术成就达到国际或国内先进水平。

其二,国家指南。满足国家关于授予研究学位相关指导性要求。研究学位课程相应的标准达到国家学历资格框架的相关要求,符合相关的国家研究委员会、政府拨款机构和专业团体有关研究学位的管理规定和要求。

其三,博士学位授予的最低数量。通过与英国其他博士学位授权机构合作,培养博士(含专业博士)人数超过 30 名,且其中大多数不是校内学术人员。博士毕业率不低于高校平均标准。<sup>[8]</sup>

#### (四) 学位授权的审核程序

根据 HERA 的条款,QAA 继续作为对申请学位授权的高校进行审核的法定机构,在学位授权资格审查和评估方面继续发挥独特的作用。HERA 要求 OfS 在做出学位授权决定之前,要保持与 QAA 的密切协调,征求 QAA 的专业意见。在 QAA 内部,承担具体评估工作的是其下设的内部机构——英国学位授予权咨询委员会。该委员会的重要职责是聘请专家,组成评估小组,对包括英格兰在内的英国所有地区高校学位授权申请进行评估。近 3 年,QAA 一共对 12 所高校和继续教育学院进行了审核评估。2019 年,QAA 对 8 所机构进行审核评估。

##### 1. “新学位授予权”审核程序

高校申请“新学位授予权”授权的审核程序依次为:提交申请→初步评估→New DAPs 授权(有效期 3 年)→试学期评估→获得 Full DAPs 资格(有效期 3 年)。

第一,提交申请。按照 OfS 发布的申请指南要求,申请高校提供规定的材料,其中最为重要的是新学位授权计划以及相应的证据资料。鉴于申请高校 New DAPs 授权获批之后可能面临撤销,且有效期为 3 年,因此,申请文件中必须包含事先征得 OfS 认可的“学生保护计划”文件,以保护学生的利益。此外,仅申请基础学位授权的继续教育学院还应提供关于学生学习课程发展路径规划的文件。

第二,初步评估。也称为 New DAPs 测试。由学位授予权咨询委员会负责组建评估小组,主要目的是对学校提供的 New DAPs 计划的可信度进行评估,判断是否充分理解学位授权标准,并评估其课程是否达到了应有的标准。<sup>[9]</sup>初步评估的步骤包括申请材料的审核、参考学科专家的建议、进校实地考察(1~2 天)、举行座谈会。评估小组最后做出“通过”或“未通过”两种结论,并给出解释和凭据。OfS 将在 QAA 评估基础上做出决定。对初评合格的学校,它将作出一项为期 3 年的试行授权令。初评不合格的学校可以再次提交申请,但必须列出存在的问题和整改结果。

第三,试学期监督与评估。获得 3 年试学期的高校将接受来自 QAA 和 OfS 的双重监管。监管目的有三个:一是高校是否制定并维持办学标准;二是高校在落实试学期计划方面的进展状况;三是高校是否满足 OfS 的持续注册条件。<sup>[8]</sup>在此期间,高校每季度要向 QAA 提交报告,说明其在实施计划方

面的进展,反映任何可能妨碍其按约定执行计划的问题。QAA将对高校进行访问,以验证其收到的信息。QAA每季度向OfS提供关于高校在试行期内办学方面的信息。在此期间,如出现重大的影响办学质量或影响学校运行的问题,OfS可以行使其干预权力,包括撤销New DAPs授权。在试行期结束前,QAA将根据DAPS标准对高校进行评估,就高校3年办学是否符合标准作出结论。

试行期结束后高校将面临三种情况:第一种是达到标准。OfS将更改高校的学位授权,终止试行期并授予有效期3年的Full DAPs资格。第二种是没有完全达标,但可能在未来1年内达标。在这种情况下,OfS将把New DAPs授权延长不超过1年。在延长期结束时,将再次进行评估,以决定是否授予Full DAPs资格。假如仍未达标,则不能再次延长试行期。第三种是尚未达标,且不太可能在未来12个月内达标。在这种情况下,OfS将撤销New DAPs授权命令,或允许原先的命令过期。高校要按照原先的约定执行学生保护计划的规定。

#### 2. “完全学位授予权”审核程序

与申请New DAPs一样,申请Full DAPs授权也要经历几个不同的阶段,即提交申请→初步评估→Full DAPs审查阶段→获得Full DAPs资格(有效期3年)。

申请和初审阶段,高校要提供自评报告,由QAA进行初审。Full DAPs的自评报告与New DAPs的自评报告的最大区别在于:对于前者而言,必须证明它们在申请时完全满足所有标准。与New DAPs初步评估不同,评估小组通常不进校进行现场考察,而只是对自评报告文件和相关证据进行书面审核,在此基础上得出初步评估结论。假如初评不过关,将由OfS向申请高校进行反馈,并列理由。高校在遭否决后1年内可向OfS再次提交申请,但必须在新的申请材料中列出改进的证据。OfS则有权决定是否接受申请。

初步评估通过后,便进入审查阶段。对于申请Full DAPs而言,审查阶段是一个非常重要的过程,可以持续1年以上时间。借助该过程,QAA将向OfS提供以下三个方面的判断:一是高校是否达到包括总体标准在内的所有学位授权标准;二是是否有能力提供并维持符合办学标准的高等教育;三是是否有能力将适当的标准落实在办学实践中。<sup>[9]</sup>审查阶段结束时,评估小组将向ACDAP提交最终评估报告,然后由QAA向OfS提出正式的意见。假

如是同意,直接告知OfS和申请高校;假如是否定,则允许高校提出书面解释,然后再由QAA将意见提交OfS,由后者做出最后决定。此外,如高校申请的是研究学位授权资格,评估过程将征求英国研究与创新委员会(UKRI)的意见。

3年试行期结束后,高校将再次接受评估。评估合格者将获得永久学位授权。由此可见,改革后的高校学位授权更加灵活,可以是单一学科,也可以仅申请学士学位层次。从授权的时效看,则分为三个阶段的授权,即试行期授权、完全学位期授权和永久学位授权。

### 三、英国高校学位授权审核制度的特征

经过此次改革,英国高校学位授权审核制度发生了明显的变化,在原有制度基础上经过改革完善的学位授权审核制度已经建立起来,成为英国新的高等教育治理体系的重要组成部分。归结起来,英国高校学位授权审核制度具有以下几个特征:

#### (一)以立法为基础,突出政府主导,依托权威质量机构进行审核

一是英国高校学位管理制度通过立法以确保其合法性和权威性。近年来包括学位授权审核制度改革在内的英格兰地区高等教育治理体系新架构的建立,便是以2017年出台的HERA为依据。该法对新的高校学位授权审核制度的管理框架、学位授权类型、方法步骤等都作了明确的规定,不仅突出了立法的重要性,也使学位授权过程具备可操作性。

二是突出政府的主导作用。改革后的高校学位授权制度依旧是中央政府的重要职责,具有鲜明的官方行政色彩。英国中央政府一直牢牢控制着此项权限,除了英格兰地区此次改革将授予学位的权力划归OfS外,其他地区高校的学位授权管理仍归属枢密院。英格兰地区高校的学位授权管理职责虽转移至OfS,但其依旧代表教育部行使政府的职责。没有OfS批准,任何一所高校都无法自行授予学位。此外,政府主导还体现在各级各类学位授权标准均由政府高等教育主管部门订立。标准虽不是法定的,但对高校办学具有极大的导向性和约束力。

三是充分发挥专业高等教育质量评估机构的作用。QAA的使命是维护标准并提高高等教育质量,对学位授予权和大学头衔的申请进行审查是其中一项重要职责。获得“指定质量机构”资质的QAA作为权威质量机构负责学位授予权审核工



作,代表 OfS 行使具体的审核评估职责。QAA 内部具体负责审核工作的 ACDAP 的成员实由来自高校的领导、专家、学生会和企业代表构成,其所组织的评估小组成员也主要来自高校各个领域的管理人员和学科专家。这样的安排体现了高度的专业性。

## (二)以学生为中心,注重高等教育治理的防控

注重防控是新的高等教育治理框架的重要考量,是英国政府对高等教育市场化监管的应对策略之一,也是“以学生为中心”思想的具体体现。<sup>[10]</sup>一是无论是 New DAPs 授权还是 Full DAPs 授权,审核过程都十分严格,注重通过各种证据进行客观评判。为了降低取消办学年限的门槛所带来的风险,采用分阶段授权的方式。授权后都要经历 3 年的试学期,新建高校只有经过多年的办学实践、经历多次评估才有可能获得永久学位授予权。二是新的学位管理框架突出强调 OfS 既具备给予高校学位授予权权力的权力,同时也具有变更与撤销的权力,不管其原先获得授权的途径如何。突出此权力选项在英国高校治理历史上却是史无前例的。基于此,英国教育部指出,新的高等教育监管系统是基于风险的监管框架。<sup>[4]</sup>

学生主体地位主要体现在:一是随着高等教育市场准入门槛的降低,高校办学风险随之增加。如何保护学生的权益成为对高校监管的重点。英国教育部特别强调,建立新的高等教育监管框架背后的主要驱动力之一就是高校从市场准入和退出的全过程保护学生。<sup>[4]</sup>任何一所申请高校都要制定学生保护计划,假如学校失去学位授予权,要有具体的措施确保学生完成学业并获得相应的学位。二是新的学位审核标准贯穿“以学生为中心”的办学理念,除了增列“支持学生的环境”标准外,在审核过程中十分注重学生的主体地位,关注学生参与学校内部治理。根据 QAA 的描述,新的学位授权审核评估的重要特点之一,就是专注于评估对学生重要的事情,并在整个评估过程中关注学生的意见。<sup>[9]</sup>

## (三)高校学位授权审核制度呈现多样性和统一性

高校学位授权审核制度的多样性主要体现在:第一,管理的主体多样。在英国,高校申请学位授权是分别向所在地区的政府教育主管部门提出。英格兰地区高校的学位授权由 OfS 负责,而其他三个地区高校学位授权的最后决定权依旧归枢密院。第二,审核标准有所差异。英格兰地区的审核标准是

OfS 制定的,而其他地区的高校所依据的是不同的标准。例如,在威尔士,依据的是 2017 年威尔士政府颁布的《威尔士学位授予权申请指南与标准》。在威尔士,高校举办高等教育至少要 4 年时间,学历资格框架 6 级以上。<sup>[11]</sup>在苏格兰和北爱尔兰,则是依据 2016 年版的《苏格兰学位授予权与大学头衔授权指南与标准》。该文件为申请课程学位、研究学位和大学头衔资格制定了在治理与管理、质量保证、行政系统 3 个方面 9 项共同标准,在此基础上,分别制定了 3 个方面的附加标准。其中涉及课程学位的有 3 个标准,研究学位和大学头衔同时授予则有 5 个标准。<sup>[12]</sup>第三,英国各地区授予学位的类型有所不同。在苏格兰以外的地区,学位授权分为研究学位授权、课程学位授权和基础学位授权 3 类,而在苏格兰,不存在二年制的基础学位,因而不存在此类学位的审核授权。

同时,英国高校学位授权审核制度也表现出高度的统一性。一是对高校不同层次的学位授权的总体要求基本上是一致的。这就保证了英国不同地区高校办学标准的可比性。二是不同地区接受高校申请和授权的主体虽有所不同,但审核的主体都是相同的,所依托的评估机构均是 QAA。三是在不同地区博士学位授予权均不是一个单独的授权层次和类别,而是与研究硕士合并,构成研究学位授权。这恰好体现了英国学位授权分类,特别是将硕士分为两种类别的做法与其他许多国家的不同之处。

## (四)体现高等教育治理环境中的开放性与公平性

一是开放性。将学位授权管理机构赋予 OfS 体现了开放性,新的管理架构大大降低了高等教育市场准入门槛,为新建高校准入消除了不必要的壁垒。<sup>[9]</sup>改革后设定了申请学位授予权的不同途径,以满足不同高等教育机构的多样化需求,有利于新建院校较快地获得学位授予权资格。二是公平性。英国新的学位授权审核制度将公立和私立高校置于平等的位置,彻底改变了过去差异化的歧视性政策。在新的治理架构下,对公立和私立高校申请学位授予权不再进行差别化对待,二者获得了公平的权利。

### 参考文献:

- [1] Department for Business, Innovation and Skills. Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice [EB/OL]. [2020-06-10]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/523396/](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/523396/)

- bis-16-265-success-as-a-knowledge-economy. pdf.
- [ 2 ] John Fielden and Robin Middlehurst. Alternative Providers of Higher Education: Issues for Policymakers[EB/OL]. [2020-06-18]. [https://www.hepi.ac.uk/wp-content/uploads/2017/01/Hepi\\_-\\_The-alternative-providers-of-higher-education-Report-90-04\\_01\\_17-Screen2.pdf](https://www.hepi.ac.uk/wp-content/uploads/2017/01/Hepi_-_The-alternative-providers-of-higher-education-Report-90-04_01_17-Screen2.pdf).
- [ 3 ] Stephen Hunt and VikkiBoliver. Private providers of higher education in the UK: mapping the terrain [EB/OL]. [2020-06-25]. <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/to-publishwp47.pdf>.
- [ 4 ] Department for Education. Higher Education and Research Bill: Factsheet on Degree Awarding Powers and University Title [EB/OL]. [2020-06-28]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/584734/Factsheet\\_-\\_on\\_Degree\\_Awarding\\_Powers\\_and\\_University\\_Title.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584734/Factsheet_-_on_Degree_Awarding_Powers_and_University_Title.pdf).
- [ 5 ] Department for Business, Innovation and Skills. A New Fit-For-Purpose Regulatory Framework for the Higher Education Sector [EB/OL]. [2020-07-15]. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31382/11-1114-new-regulatory-framework-for-higher-education-consultation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31382/11-1114-new-regulatory-framework-for-higher-education-consultation.pdf).
- [ 6 ] Universities UK. Implementation of the Higher Education and Research Act 2017 [EB/OL]. [2020-08-05]. <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2017/briefing-higher-education-research-act-implementation.pdf>.
- [ 7 ] 刘强,刘浩.当前英国高等教育改革的路径与发展方向——基于《高等教育与科研法案》的分析[J].比较教育研究,2018(08):78-85.
- [ 8 ] Office for Students. Securing student success: Regulatory framework for higher education in England [EB/OL]. [2020-08-12]. [https://www.officeforstudents.org.uk/media/1406/ofs2018\\_01.pdf](https://www.officeforstudents.org.uk/media/1406/ofs2018_01.pdf).
- [ 9 ] Quality Assurance Agency for Higher Education. Degree Awarding Powers in England: Guidance for Providers on Assessment by QAA[EB/OL]. [2020-08-15]. [https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/degree-awarding-powers-in-england-guidance-for-providers-on-assessment-by-qaa.pdf?sfvrsn=dddc181\\_2](https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/degree-awarding-powers-in-england-guidance-for-providers-on-assessment-by-qaa.pdf?sfvrsn=dddc181_2).
- [10] 黄兴胜.近年来英国高等教育的发展特点、趋势及启示[J].世界教育信息,2019(07):7-13.
- [11] The Welsh Government. Applications for the grant of Degree Awarding Powers: guidance and criteria for applicants in Wales (2017) [EB/OL]. [2020-08-20]. <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2018-02/applications-for-the-grant-of-degree-awarding-powers-guidance-and-criteria-for-applicants-in-wales-2017.pdf>.
- [12] Quality Assurance Agency for Higher Education. Degree Awarding Powers and University Title in Scotland: Guidance and Criteria for Applicants[EB/OL]. [2020-08-25]. [https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/degree-awarding-powers-handbook-scotland-16.pdf?sfvrsn=c50f781\\_8](https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/degree-awarding-powers-handbook-scotland-16.pdf?sfvrsn=c50f781_8).

### Background, Measures and Characteristics of the Reform of the Degree-granting Scrutiny and Authorization System in the UK

XU Ming<sup>1,2</sup>, HUANG Kongque<sup>2,3</sup>

(1. Fuzhou University of International Studies and Trade, Fuzhou 350202;

2. Faculty of Education, Fujian Normal University, Fuzhou 350117;

3. School of Marxism, Huaqiao University, Xiamen, Fujian 361021)

**Abstract:** As an important component of the governance architecture of higher education in the UK, the degree awarding powers authorization system plays a key role in maintaining and promoting the quality of higher education. In recent years, with the changes in the governance environment of higher education, the disadvantages of the traditional degree awarding powers authorization system for the universities in the UK have become outstanding, which cannot meet the development needs of private universities. Therefore, through legislation, the UK government has defined explicitly the management framework, types, standard and review procedures in the degree awarding powers authorization system for higher learning institutions. The new authorization system of the UK is based on legislation, relying on the evaluation by authoritative quality assessment agencies, with emphasis on the government's leadership. At the same time, it is student-centered, with the focus on risk prevention and control, showing consideration of both diversity and unified standard, and reflecting the characteristics of openness and fairness in the governance environment of higher education.

**Keywords:** United Kingdom; higher education providers; degree awarding powers; degree award powers scrutiny and authorization system