

北方学者文丛

BEIFANGXUEZHE
WENCONG

政法院校教育评估研究

马芳城 马丽华 著

当代中国出版社



司法部九·五重点科研课题

政法院校教育评估研究

方者丛
北學文

马芳城 马丽华 著

当代中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

政法院校教育评估研究/马芳城 马丽华 著—北京

(北方学者文丛/本书编委会)

当代中国出版社, 2002.10

ISBN 7-80170-143-7

I.学… II.本… III.社会科学—文史哲经法—综合 IV.C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 036582 号

·北方学者文丛·

政法院校教育评估研究

著 者: 马芳城 马丽华

责任编辑: 张 放

封面设计: 王 嫒

责任校对: 杨国民

出版发行: 当代中国出版社

(北京地安门西大街旌勇里 8 号 邮编: 100009)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 沈阳航空学院印刷厂

开 本: 850×1168 1/32 开

印 张: 11.2

字 数: 22.4 千字

版 次: 2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

ISBN 7-80170-143-7

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

1992年党的十四大之后，国家教育委员会召开了全国高等教育工作会议，国务院转发了会议的主要文件《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》，有力地促进了高等教育的深化改革和发展。1996年1月8日召开了全国法学教育工作会议，司法部印发了《法学教育“九五”发展规划和2010年发展设想》及《关于加强普通高等法学教育改革与发展的意见》、《关于加强成人法学教育改革与发展的意见》、《关于调整中等法学教育办学层次的意见》，给法学教育以极大的推动。

从1980年教育部、司法部联合召开“全国高等法学教育座谈会”，提出加快有计划按比例持续发展法学教育的方针，到1996年1月8日全国法学教育工作会议召开的16个年头中，法学教育发生了显著的变化。当时提出的多层次、多规格、多形式办学的目标已不同程度的得以实现。全党全社会重视法制建设和法律人才的培养进入新的阶段，同时出现合理调整高校布局，深化教育改革，提高教育质量，培养实际工作所需要的干部，提高政法干部的素质。法学教育空前活跃的有利时机。政法院校在本科教学显著发展的同时，研究生教育、成人教育也都取得了较大的成绩。可以说，20世纪我国的法学教育经历了创办、发展、完善、提高的过程，适应和促进了我国社会经济、民主法制建设的发展。现在，我们已经进入

21 世纪,继续深化改革,全面推进素质教育,高水平地发展法学教育,全面提高法律人才质量仍是法学教育的重要任务。

当社会主义市场经济体制建立和民主法制建设给法学教育带来又一次发展契机的时候,如何发挥政法院校在我国法学教育中的骨干作用,不断提高教育质量,培养更多的法律人才,以适应 21 世纪需要的问题已十分迫切地提出来了。于是对法学教育加强宏观管理为引导、建立教育质量、监控体系,为实现法学教育培养目标提供理论支持和操作手段等,都是作为我国法学教育重镇的政法院校具有普遍和典型意义的评估理论需要解决的。

法学教育要适应社会主义民主法制建设和社会主义市场经济的需要,改革法学教育的管理工作,走出一条在宏观指导下自主办学,提高教育质量,培养高质量法律人才的道路,是法学教育改革的重要目标。为了达到这个目标,仍在沿袭主管部门对政法院校分头进行会议发动、文件协调、命令指挥,不仅缺乏管理力度,效果也不会明显。随着我国经济体制和教育体制改革的深化,包括法学教育在内的高等教育体制,正在由政府集中计划直接管理的体制向政府统筹规划、宏观管理,促使高校面向社会,自主办学的体制转变,政府通过以科学的评价标准体系为主要内容的评价制度,对法学教育进行全方位的整体评估,为教育管理决策,提高可观的系统信息,使法学教育管理纳入科学化、制度化、法制化轨道,既方便了中央和各省市自治区对法学教育的分类指导,又有利于发挥社会对法学教育的监督作用。

从教育内部管理角度看,法学教育的评估作为自身教学管理的手段,它的评估过程,也是提高高等教育管理科学化水平的过程。通过经常性的教育评估活动,能发现过去一些不易检查、落实的政策管理漏洞,收集有关教育活动的全面信息,进行科学分析,然后学校根据各自的任务和方向,进行行为调整,办出水平,办出特色。教育评估不仅评价教育质量的现状,而且顾及其未来的改革

和建设。因此,中共中央国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》指出,要“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系”,“要把检查评估学校教育质量作为一项经常性的任务”来抓。为转变政府职能,为形成新的法学教育运行机制提供有利手段,建立法学教育评估制度已势在必行。

1995年司法部适时批准了“政法院校教育评估研究”科研课题。本课题在司法部教育司的具体领导和支持下及时展开。课题主持人直接间接地参加了1995年至1997年的司法部部属院校的评估实践活动。

课题主持人是司法部评估专家组秘书长,国家教委高等教育司“全国高等学校评估协作组”成员,而课题的其他成员则通过边研究边总结,使研究与评估活动同步进行,这样,课题参加者及时地对政法院校教育评估的一些基本理论问题与实践问题有了较早地思考。这个课题的开展不仅得到国家教委和司法部的具体指导,而且将课题内容作为政法院校布置开展的教学工作评估活动的理论和操作依据,使课题研究如鱼得水般地有了自始至终的研究场地和检验条件。评估工作取得了较好的效果,也使评估研究成果显示了它的应用价值。

尤其是1996年9月至1996年12月部属5所政法院校先后进行的本科教学评估活动,将这个课题的实践、检验、完善推向了高潮。部属院校经过自评、专家组评审、总结等活动,推动了政法院校的教育改革,促进了法学教育的发展,提高了办学水平和教育质量。1997年1月当政法院校教学工作评估基本结束,司法部对评估活动进行总结的时候,该课题的主要研究工作也随之接近尾声,可以说,这个由专业研究人员承担的课题是科研人員直接参与课题实践和验证,迅速保质保量取得成果和社会提供科研环境及条件的范例。因此,这个课题其本质既是政法院校教育评估的产物,也是将科研成果纳入政府行为,理论为现实决策服务的一个范例。

《政法院校教育评估研究》这一课题既是对专门学科——高等法学教育评估的理论探寻，同时又是评估理论及时服务于法律人才素质教育的实践总结。为此法学教育评估理论的思辨色彩是作者竭力追求的，同时为了站在寻求研究的前沿，它又努力使这一研究成果无论从表述上还是注意力上，都放在为当前的政法院校素质教育实践服务这一点上。

总之，这本书不仅进一步丰富了当前高等教育评估理论的研究成果，而且对我国所有的政法院校和综合大学的法学院（系）深入开展教育评估研究、对于正在深入进行的法学教育的素质教育实践都具有一定的指导意义。

刘凤森

二〇〇二年十一月十八日

目 录

第一章 政法院校教育评估的由来和发展	(001)
一、政法院校教育评估的由来	(001)
二、政法院校教育评估的发展	(003)
三、政法院校教育评估的特点	(007)
第二章 政法院校教育评估的基本理论	(011)
一、政法院校教育评估的理论基础	(011)
二、政法院校教育评估的实质分析	(017)
三、政法院校教育评估的价值观念	(028)
四、政法院校教育评估的价值依据	(038)
五、政法院校教育评估的目的作用	(044)
六、政法院校教育评估的类型划分	(050)
第三章 政法院校教育评估方案的设计与实施	(055)
一、政法院校评估方案设计依据	(055)
二、政法院校教育评估方案的内容和原则	(057)

三、政法院校教育评估指标体系设计	(061)
四、政法院校教育评估标准的设计	(068)
五、政法院校教育评估方案的实施	(072)
六、政法院校教育评估的实施和方法	(081)
 第四章 政法院校本科教学工作水平评估	(086)
一、本科教学工作水平评估概述	(086)
二、本科教学工作水平评估的意义	(089)
三、本科教学工作水平评估的目的	(093)
四、本科教学工作水平评估的依据	(094)
五、本科教学工作水平评估的内容	(096)
六、本科教学工作水平评估步骤	(099)
七、本科教学工作水平评价方案的评价	(101)
 第五章 政法院校的单项教育评估	(103)
一、法学专业的综合评估	(103)
二、课程体系的评估	(109)
三、教学管理的评估	(117)
四、教师教学水平评估	(123)
 第六章 政法院校研究生教育评估	(128)
一、政法院校研究生教育评估概述	(128)
二、研究生教育评估的目的	(131)
三、研究生教育评估的依据	(132)
四、研究生教育评估的基本内容	(133)
五、研究生教育评估的实施过程	(138)
六、研究生教育评估指标体系	(141)

第七章 政法院校成人教育评估	(155)
一、政法院校成人教育评估概述	(155)
二、成人教育评估的作用和依据	(157)
三、成人教育评估的原则	(159)
四、成人教育评估的影响因素	(160)
五、成人教育评估的基本内容	(162)
六、成人教育评估的实践过程	(165)
第八章 政法院校职业教育评估	(173)
一、政法职业教育评估概况	(173)
二、司法(法律)学校教育评估的必要性	(174)
三、司法(法律)学校教育评估的意义	(175)
四、司法(法律)学校教育评估的目的	(177)
五、评估的指导思想和依据	(178)
六、评估的组织领导	(178)
七、司法(法律)学校教育评估的基本内容	(179)
八、《司法(法律)学校教育评估指标体系》(试行)的特色	(181)
九、司法(法律)学校教育评估的实践	(182)
第九章 政法院校本科教学工作水平评估的活动	(187)
一、政法院校本科教学工作水平评估概况	(187)
二、司法部部属普通高等政法院校教学工作水平评 价专家组工作组工作细则	(189)
三、普通高等政法院校教学工作水平评价实施方案	(194)
四、司法部部属普通高等政法院校本科教学工作水 平评估专家组评审结论	(216)
五、司法部部属普通高等政法院校本科教学工作水 平评价活动的终结	(233)

第十章 政法院校教育评估的研究结论	(240)
一、《政法院校教育评估研究》报告	(240)
二、本课题研究的目的意义	(241)
三、研究工作的指导思想和原则	(244)
四、政法院校教育评估研究的任务	(244)
五、政法院校教育评估的研究重点	(245)
六、研究工作的承担形式	(249)
七、研究成果的取得	(249)
第十一章 政法院校教育评估展望与比较	(252)
一、评估展望的形势背景	(252)
二、评估预测与展望	(255)
三、政法院校教育评估的不足	(259)
四、美中法学教育评估的比较与分析	(261)
后 记	(276)

第一章 政法院校教育评估的由来和发展

一、政法院校教育评估的由来

古人展开对教育活动的评价值可谓年长日久。《史记》：“比年入学，中年考校，一年视离经辩志，三年视敬业乐群；五年视博习亲师，七年视论写取友，谓之小成；九年知类通达，强立而不反，谓之大成。”这里谈到的不仅有考评教学活动的标准也有考评方法。

当“评估”一词出现在教育领域里的时候，我们感到对人和事物进行评价比起一般意义上评估来，显得更细微起来。如果与对人和事物进行模糊一些的价值估量相比，“评估”一词就更加适宜于在教育领域应用。

我国的政法院校是实施高等法学教育和成人法学教育的地方。广义上的政法院校评估是指对包括培养从事法律职业(又称法律行业，是法律工作多个专业的总称，它包括律师行业、法院审判工作，刑事检察工作，法律咨询工作，法律草拟工作等)^①和非法律

^①王振民《略论法学教育与法律职业》(《中国法学》)96.5。

职业人才而设立的高等法学教育和成人法学教育机构的评估。

狭义上的政法院校的评估则主要是指对隶属于中华人民共和国国家教委领导的普通高等政法院校和全国综合大学法律院系的评估。

从评估的基本意义讲,随着我国高等教育体制改革的深化和政府管理职能的逐步转变,高等教育评估的理论与实践从 80 年代起在我国兴起,已成为我国高等教育研究的一个重要领域。尽管包括法学教育在内的高等教育评估在美国已有 100 多年的历史,在其它发达国家也已有丰富的经验,但现代意义上的评估在最近半个世纪以来,除了台湾省以外,我国政法院校的评估是改革开放 20 年才有的事。

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》中作出了明确规定:“国家及其教育管理部门要加强对高等教育的宏观指导和管理。教育部门还要组织教育界、知识界和用人部门定期对高等学校的办学水平进行评估,对成绩卓著的学校给予荣誉和物质上的重点支持,对办学不好的学校要整顿以至停办。”这时有了“高等学校办学水平评估”概念。在这个重要决定指引下,我国的高等教育评估方兴未艾,首先以我国高等工科教育为重点,在全国高校范围内开展了高等教育评估活动,同时高等本科教育的评估研究和试点同时展开。高等教育的评估也是边实践,边总结,边形成理论的过程。80 年代后期到 90 年代,国家教委直属综合大学的法学院系陆续开展了学校内部的单项评估,如教学效果,课程建设,学科专业水平等评估。吉林大学法学院也进行了办学水平评价。1985 年在黑龙江省镜泊湖召开了全国高等教育评估第一次学术讨论会。教委决定从高等工程教育入手,在办学水平,专业教学水平和课程质量三个层次上开展评估试点。(1993 年前已有法学以外的 8 个学科的 55 个学士学位专业进行了评估)接着,在全国范围内开展了较为广泛的高等教育评估活动,并在此领域内开展了国内外的学术

交流与合作。那时,司法部部属院校积极参加了评估人员的培训活动,派专人学习评估理论。

自1985年高等教育评估理论的研究兴起之后,国家教委完成了评估重点课题的研究,在之后的10年里高等教育评估著作已有20余部、论文千余篇。1990年12月国家教委对评估试点工作进行了总结,提出了今后高等教育评估要“逐步展开,扩大试点,深入研究”的工作方针。在之后的日子里,全国综合大学法律院系分别进行了不同类型的评估,并与深化法学教育改革,提高法学教育质量紧密结合,因而取得了较好的效果。随着教学秩序正常化和教学改革不断深入,政法院校曾以评选三好生为契机实际上进行了学生全面质量的评估,配合教师专业技术职务评定进行了教师质量和水平的评估。这一时期的评估依据是按行政文件的条件进行对照,通过评议委员会表决完成的,尚未有政法院校统一的评价指标,更无评价指标体系可言。1994年底,国家教委先后召开了4次全国性的高等教育评估学术讨论会;建立起一支由教育管理干部、高等教育评估研究人员和广大高校教师组成的专家、兼职、群众相结合的高等教育评估队伍,并成立了全国高等教育评估研究会。“高等教育评估研究”被列入了全国哲学社会科学规划重点课题。这时评估的专著和大批论文陆续发表,为法学教育评估研究提供了参考。这时普通高校本科办学水平评估与合格评估的指标体系为法学教育评估研究借鉴的有共性的指标内容和设计提供了依据。当高等教育评估在各类高等院校兴起的时候,政法院校吸取已进行评估的其它高等院校的评估经验,展开了具有政法院校特色的评估活动。

二、政法院校教育评估的发展

(一)由点到面的评估

对法学教育评估具有规范意义的是 1990 年 10 月国家教委发布的《普通高等学校教育评估暂行规定》,这是将教育评估一般规律同我国基本国情相结合的产物,也是高等教育评估走向规范化的标志。1992 年全国约有 480 所高校不同程度地开展了以教学评价为重点的多项评估活动,(其中有财经政法类院校的评估试点)这些院校的评估试点实践活动,取得了宝贵经验,也推动了高教评估理论的研究。

1992 年 7 月司法部组织部属普通政法院校开展课程评估试点,并下达了《司法部直属普通政法院校课程评估试点实施方案》。开展的课程评估的目的是为促进学校的课程建设,健全教学责任制和其它管理措施,逐步实现教学和教学管理的规范化,切实提高教学质量。评估对象是哲学(或政治经济学)和专业课的刑事诉讼法(或民事诉讼法),评估采取了自评和同行评估相结合的办法。这次评估从 1992 年 10 月开始,评出了西南政法学院民事诉讼法和中国政法大学哲学为优质课。西南政法学院哲学、中国政法大学民事诉讼法、西北政法学院民事诉讼法为三门 A 级课程。

1995 年司法部就普通高等政法院校教学工作的评估进行了专题研讨,从本年年底开始在司法部属院校进行了教学工作的评估活动。1995 年 10 月 11 日至 15 日司法部在西北政法学院召开了部属普通高校教学工作水平评价会议。会议代表学习了国家教委和司法部关于教学工作水平评价的文件材料、讨论了司法部部属普通学校教学工作水平评价指标体系,下达了评价工作实施方案,安排部署了到 1996 年 4 月中旬各院校的自评工作。与此同时研究工作同步展开,1996 年 3 月司法部先为国家教委高教司提供了《高等政法类院校本科教学工作评价方案》(征求意见稿),开始在全国普通高等政法类院校,包括教委直属综合大学法律院系在内的法学教育单位进行评估方案的参考试验。在我国高校教育评估掀起高潮的时候,1996 年 7 至 9 月在北京师范大学召开了由中国高等

教育评估研究会(CSHEE)主办的高等教育评估与质量保证国际会议。这是我国部分高校和高等教育评估研究会长期以来在开展国际学术交流与合作基础上,第一次在中国由中国作为发起和承办单位召开的国际性高等教育评估与质量保证学术会议。这次会议打开了观察外国评估现状的窗户,从评估理论上进一步武装了政法院校教育评估的研究者。对政法院校教育评估以巨大推动的是1996年1月召开的法学教育工作会议,会议提出“依法治国,发展法学教育”的战略,把法学教育置于十分突出的地位。我们党对法学教育与政治、经济社会发展关系进行的科学概括,是对社会主义民主与法制建设规律的深刻认识,是把依法治国建设社会主义法制国家这一决策进一步落实的表现,它极大地鼓舞了政法院校教育评估的开展。1996年7月在西北政法学院召开了司法部首届部属普通高等政法院校本科教学工作水平评价专家会议,这是我国高等法学教育复办近20年来第一次对普通高等政法院校本科教学工作水平开展全面评价。司法部领导指示,要通过评价,从宏观的战略高度审视我国的高等法学教育,明确我国法学教育改革的方向和格局,明确今后的管理体制、办学模式、办学思路、内部管理体制和运行机制上一系列带根本性、战略性、方向性的重大问题,明确高等政法院校办学的特色和各校的主攻方向以及需要改进的问题。至此,政法院校教育评估全面展开。

综上所述,自80年代中期以来,在国家教委的领导下,司法部部属院校的教学评估工作进行了多年的改革和探索及实践活动,开始时就重视了政府部门对学校实施质量监督管理的评估方法。但是截至1997年上半年,部属政法院校评估工作仍然缺乏系统化和制度化。部属院校的本科教育、研究生教育、成人教育已出现多头评估的现象。因此,迫切需要司法部对评估的统筹规划,对评估者、被评估者及评估方案等方面制定相应的法规。而这些工作则需要调查、论证,科研先行,对司法部的评估活动进行全面研究以便

整体部署。

(二) 评估活动的深化

对评估的需要促进了对评估理论、技术和方法的研究和实践,并由此推动教育评估进入专业化攻关阶段;新的评估模式不断产生、发展,评估方面的专著如由王致和主编的《高等学校的评估研究》、季解索主编的《普通高等学校合格评估——上海工程技术大学鉴定实录》、《中国高等教育评估》等专著以及刊物大量问世。这些都指导了政法院校教育评估理论的建立。

相比较而言,台湾地区的法学教育的评估起步较早,经验也成熟一些。台湾的法学教育评估与其它高等教育评估一起从60年代开始就已在开展的评鉴制度中进行了。90年代以来接受社会舆论的建议,法学教育评估已由学术团体而不是由台湾当局教育部进行。评估有自评和现场评论两种。台湾的法学教育评估比较重视学生和教师整体素质的提高,并以整体素质为价值目标,建立了比较健全的评鉴(评估)制度。从1975年起,台湾政府“教育部”制定实施的评鉴(评估)内容中包括了对法学院系行政、师资、课程、经费、就业、深造在内的考查项目,通过量化统计,最后评判,得出每个法学院学生素质和师资素质的量化值,进行名次排列向社会公布。

尽管台湾和大陆一样,理工教育比重大,但法学教育也极为重视,尤其重视领导管理的优化,故其整体素质始终在其它文科院校之上。台湾政府借助于评鉴(评估)手段,从对法学教育的成本评估结果中发现,对政法类院校的经费投入较多,效益也较好,于是激励了法学教育走在其它文科的前面。值得一提的是台湾政府狠抓对法学院校教师的素质的评估,那些无真才实学,投机取巧者不可能在法学院校立足,1981年台湾公立法学院中合格教师75.8%,私立法学院中合格教师62.3%,公立法学院中有博士学位的教师占31%,私立法学院中有博士学位的教师占25.8%。评估促进了教师素质的不断提高。