

公安部公安理论研究重点项目

王 光 ●主编

GONGAN GONGZUO
PINGJIA DE JISHU YU FANGFA

公安工作评价 的技术与方法



中国人民公安大学出版社

公安部公安理论研究重点项目

公安工作评价的 技术与方法

王 光 主编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安工作评价的技术与方法/王光主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 81139 - 794 - 9

I. 公… II. 王… III. 公安—工作—评价—中国 IV. D631
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 187103 号

公安工作评价的技术与方法

GONGAN GONGZUO PINGJIA DE JISHU YU FANGFA

王 光 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2009 年 10 月第 1 版

印 次: 2009 年 10 月第 1 次

印 张: 6.5

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 154 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 81139 - 794 - 9/D · 647

定 价: 25.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

前 言

20 世纪中期以来,西方国家在政府治理上倡导政府应该注重其服务职能,从而引发了影响深远的新公共管理运动。其所倡导的理念对中国也产生了潜移默化的影响,推动中国政府职能由管制型向服务型转变,提供公共服务成为服务型政府的重要职责。作为政府的重要组成部分,公安机关承担着维护社会治安秩序、提供公共安全产品的职能,同时公安工作也要服务于经济建设,为经济发展创建良好的环境。在构建和谐社会过程中,公安机关需要以科学发展观为指导,及时发现公安工作中存在的问题,这就需要对公安工作进行客观有效的评估。建立完整的公安工作评价体系是公安机关提高服务能力、履行公共安全职能的关键。其对公安工作具有指导意义,能够帮助公安机关找出实际工作与群众期望值之间的差距,分析问题症结的关键所在,并作出有针对性的改进,为构建和谐社会贡献力量。

公安工作所面临的社会、政治、经济、文化环境是复杂多变的,且涉及对象、内容、范围具有复杂性和综合性的特点。以发案率、立案率等指标为主的传统的公安工作评价方法,已经不能客观有效地评价当前的公安工作,因此迫切需要对公安工作评价方法进行改革,引入综合评价方法,设置多层次、多方面、多角度的较为详尽的指标,以期能对当前公安工作作出客观正确的评价。

本书是公安部公安理论研究重点(A类)项目“公安工作评

价体系研究”的研究成果(项目编号2006A010),是对构建公安工作评价体系的首次尝试。在借鉴了新公共管理理论、社会评价指标理论、公共部门绩效评估理论、社会经济统计学等理论的基础上,结合公安工作实践,运用跨学科研究方法、历史分析方法、数理统计方法等多种方法,论证公安工作评价的必要性,从评价信息采集、指标设计、指标计算方法、公众评价、评价主体等多个角度着手,结合公安工作特点,构建公安工作评价体系。

本书分为三部分。第一部分是理论篇,共三章,阐述了社会评价的一般理论和公安工作评价的必要性,界定了公安工作评价体系的基本框架,分析了当前公安工作评价面临的问题,描述了评价体系的基本架构,对相关指标进行了说明。第二部分是应用篇,共四章,涉及公安工作评价指标的应用,指出其应用中需注意的问题,提出对公安工作评价指标应不断调试,以寻求评价指标的客观性;针对公安工作评价的信息采集,分析了评价的信息源问题以及公众对公安工作的评价,探讨了间接指标以及相关分析的应用,指出了误差分析的必要性;探讨了政府公众评价与安全感、满意度调查的关系,对安全感与满意度调查作了一定介绍;最后论述了政府公众评价的作用和相关指标的设定。第三部分是技术篇,只有一章,介绍了公安工作综合评价的计算方法,讲解了公安工作评价应用软件的使用方法。

作为公安工作评价研究的第一本著述,本书有三个创新点。第一,提出了要从维护国家安全能力、驾驭社会治安局势能力、处置突发事件能力、公共服务水平以及正规化水平和执法水平等几个方面来评价公安工作,赋予它们一定的数值和权数,转换成具体的评价指标,并通过一定的技术手段进行评价指标的设计,建立科学的可操作性的综合评价指标体系。指标依据公安工作的内容和性质设

计,所有指标都是公安工作实际的数量、质量的反映。第二,将公众的满意度、安全感作为公安工作评价的两个重要辅助方面,并设定了相关具体指标。由于公安机关管理和服务的主要接受者是公众,按照公安部关于“把人民群众的安全感和满意度作为检验公安工作的最重要标准”的精神,因此引入“使用者介入”机制,使得评价结果具有更大的可信度。第三,为了更科学地对公安工作进行评价,运用计算机相关技术,设计了公安工作评价软件,最终实现对公安工作的评价。

本书主要面向各级公安机关的领导者和普通民警。公安机关领导者运用此评价体系对其所在的公安机关工作进行考核,有助于发现自身工作中存在的不足,及时予以改正和完善;普通民警运用此评价体系,在提高工作效率、服务质量等方面将获得指导。本书还可为进一步促进公安机关正规化建设、提高公安机关的绩效、改善公安机关的形象提供理论指导。

本课题在研究过程中得到了公安部办公厅统计处、四川省公安厅办公室、天津市公安局办公室的大力协助,确保了课题研究的顺利进行,也为本书的写作提供了翔实的第一手资料。在此一并表示感谢。

作为公安部公安理论研究的重点项目,我们尽自己所能把它做好。尽管研究水平有限,尽管管理部门的职能发生了些许变化,尽管经费上遇到了诸多困难,但得到中国人民公安大学出版社的支持,我们的成果终于可以顺利出版了。有了这样一个坚强有力的后援,相信公安理论研究工作还会不断取得新的更高质量的成果。

编者

2009年7月

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一部分：理论篇

第一章 社会评价的一般理论	(3)
---------------------	-------

第一节 评价与指标	(3)
-----------------	-------

第二节 社会评价与社会指标	(8)
---------------------	-------

第三节 社会指标体系的作用	(17)
---------------------	--------

第四节 建立社会评价指标体系的 原则和设计方法	(20)
----------------------------------	--------

第二章 公安工作评价的相关理论	(23)
-----------------------	--------

第一节 公安工作评价的内涵、理论基础和标准	(23)
-----------------------------	--------

第二节 公安工作评价的范围	(37)
---------------------	--------

第三节 当前公安工作评价中存在的问题	(51)
--------------------------	--------

第四节 公安工作评价的作用	(54)
---------------------	--------

第三章 公安工作评价体系的基本框架	(59)
-------------------------	--------

第一节 公安工作评价体系的指标框架结构	(59)
---------------------------	--------

第二节 公安工作评价体系的指标说明	(66)
-------------------------	--------

第二部分：应用篇

第四章 公安工作评价体系运用的难度分析	(98)
第一节 公安工作评价的导向性	(98)
第二节 公安工作评价中的难度分析及破解机制	(108)
第五章 公安工作评价指标体系在运行中的调试	(121)
第一节 指标的典型性	(122)
第二节 指标的灵敏度	(123)
第三节 指标的可选择性	(124)
第四节 指标的客观性	(126)
第六章 公安工作评价的信息采集	(129)
第一节 信息源的主渠道：公安统计体系	(129)
第二节 间接指标及其相关分析	(139)
第三节 评价结果的误差分析	(144)
第七章 公众评价在公安工作评价中的作用	(153)
第一节 公众安全感调查	(154)
第二节 公众满意度调查	(168)

第三部分：技术篇

第八章 公安工作评价指标体系的计算方法	
说明及应用程序	(181)
第一节 方法的选择	(181)

第二节 指标原始数据的无量纲化处理	(185)
第三节 公安工作评价指标体系应用程序	(186)
公安工作评价指标体系的应用实例	
——以××公安局为样本	(191)
参考文献	(195)

第一部分：理论篇

第一章 社会评价的一般理论

|| 第一节 评价与指标 ||

一、评价的含义与特点

“评价”表示“评判，通过比较评定成绩”，与之相近的词有“评估”（评议估计或评价）和“评定”（经过评判或审核来决定结果）。“评价”的英文对应词有许多，常见的有 *evaluate*, *estimate*, *value*, *appraise*, *assess* 等，表示估价、鉴定、定值和判断的含义。*evaluate* 表示对事物价值进行准确的估计和计算；*estimate* 侧重于估计，指凭借主观判断作出粗略的估价；*appraise* 表示判断或鉴定事物的质量、价值等状况；*assess* 多用于对财产等进行估价（以作为征税根据）。由此可知，*evaluate* 较符合“评价”的语义要求。

在中国，“评价”一词早在宋代就已经出现，《宋史·戚同文传》就有“市场不评价，市人知而不欺”的叙述，意为讨价还价。

在现实生活中，不仅有数量上的评估判断，还有价值上的评判。况且，对不同的对象也会产生不同角度的评价。例如，从美学观点上给予评价，从历史意义上给予评价，从物质使用意义上给予评价，等等。

评价作为一个哲学问题，是 19 世纪末伴随着价值论的诞生而

确立起来的。评价与价值有密切关系。具体来说，评价有广义和狭义之分。从本质上说，评价是一种价值判断、处理的过程，判断的对象是客体满足主体需要的程度。因此，广义上的评价可定义为评价主体对评价客体的价值大小或高低的评价、判断、预测的活动，是人们认识、把握某些事物或某些活动价值的行为。价值则是指客体满足主体需要的程度。本书的评价主要是指广义上的评价。狭义的评价是指在一定的时限内，尽可能系统地、有目的地对实施过程中或已完成的项目、计划或某项工作的设计、实施和结果的相关性效果、效率、影响和持续性进行判定和评估。它具有以下特点：

（一）时限性

评价是在一定的时间范围内完成的（如一周或一个月），而不是贯穿于项目、计划或某项工作的始终。

（二）规范性

这是评价与工作总结最大的区别。评价有一套完整的理论和指标体系，是规范、科学和有目的的评定活动。

（三）学习性

评价不仅仅是对项目、计划或某项工作的相关性、绩效和成功度进行简单评价，而且通过评价活动本身进行学习。甚至可以说，学习加责任就等于评价。事实上，通过评价过程学习的知识更具有权威性，特别是对一系列项目、计划或某项工作进行的评价，从中所学习的经验更适合在更大范围内推广。

“评价”和“价值”这两个概念是密切联系的。首先，价值判断是评价的本质属性；其次，通过系统的、有目的的对实施过程或已完成项目、计划等进行一系列相关因素的评价，收集相关信息，可以协助决策，改进工作，实现价值增值。然而，传统的评价定义更多的是从价值的主客二元对立出发的，评价被认为是客体对主体

需要程度的满足，以达到主体某种目的的实现，客体自身发展的实现则往往被忽略，导致评价的工具性价值一直在历史上占有首要地位，现代哲学更强调价值主客体的统一，理性价值和工具价值的统一。由此，我们把评价定义为：评价本质上是一种价值判断活动，它不仅要判断客体对主体需要的满足程度，而且强调评价的最终目的是为了改善和促进客体自身发展。

二、指标的基本概念、特点和类型

（一）指标的概念

较早提出“指标”这一概念的是雷蒙·鲍尔。他认为：“指标是一种量的数据，它是一套统计数据系统，用它来描述社会状况的指数，制定社会规划和进行社会分析，对现状和未来作出评估”。

联合国1979年编制的《发展中国家社会统计的改进》一书中认为，指标是“反映社会制度中大方面的状况的时间数列统计”；联合国教科文组织认为，指标是“通过定量分析评价社会经济生活状况的变化”。

1982年，英国迈尔斯博士在《用于度量人类发展水平的指标》一书中认为：“社会统计研究的是人们的生活条件，它包括政治、思想和法制方面及居民生活水平特点的指标。”

指标，是指反映总体现象的特定概念和具体数值，它是评价主体要求的具体化，是评价主体所认同的价值的标准化。

（二）指标的特点

指标作为评价主题认同的价值标准的反映，它具有以下特点：

1. 定量性。将复杂的社会现象变为可以量度、计算、比较的数字、数据、符号，就是人们创造社会指标的基本目的。因此，指标的研究主要是怎样用数量表现的问题。有些社会现象，如人口、

收入、消费、政治活动频率等，是比较容易用数字表现的；而另一些现象，如心理状态、主观态度等，却不容易定量。指标的这一特点，将它与一般的非量化评价方法区分开来。

2. 具体性。指标在反映社会现象、社会规律时，不能是一般化的、含混不清的，必须是具体的、明确的。指标的本质就在于给具体的事物以明确的规定性。例如，城市空气质量周报的三项指标就具体涉及空气中总悬浮颗粒物、二氧化硫、氮氧化物的具体含量数值。指标的这一特点，有助于我们克服传统上的仅凭演绎、推理等方式进行研究和决策的缺陷。

3. 时限性。社会指标的数据都是暂时的，都只是对社会某一个时期甚至某一时点的状况的反映。因此，随着时间的流逝，必须不断获得新的指标数据。

4. 易于理解性。指标在反映某一现象时，一般并不是对这种状况的死板的反映，而是注重于说明，有助于人们的理解，使人们看了它就有所醒悟、有所启发。例如，如果仅仅将一堆失业者人数的数据记录下来，人们并不容易了解其含义；当将它变为“失业率”的指标并规定出可以允许的失业率和造成社会动荡的失业率的界限时，人们就会很容易地知道社会正在和将要发生的事情。

5. 理论与实际的结合性。指标往往是人们根据某种理论而设计出来的，如恩格尔系数用来说明生活水平的数据、生活质量指数等。因此，指标常常包含了一定的理论。另外，指标虽不等于客观现象本身，但它是对评价主体标准的最直接的反映。因此，指标既具有理论的特点，又具有实际的特点，它是两者的结合。

（三）指标的类型

依据指标的目的、性质、功能等，可以将指标分为不同的类型，不同类型的指标具有不同的作用和特点。其主要类型如下：

1. 描述性指标与评价性指标。描述性指标是对社会客观现象的描述，一般是独立存在的。由于这类指标没有与一定的理论、模型、目标相联系，因而它们仅仅反映事实本身，并不能说明其价值状况。例如，政府机构、工厂、文化机构的数字，财政收入、商品销售额等数字，如果没有比较，这些数字本身不能说明什么问题。

评价性指标也称作分析性或诊断性指标。它是指能反映出社会发展、社会效果、社会影响在某些方面的利弊得失的指标。这类指标通常是人们按照某种目的将两种以上的社会现象作比较而得出的，它们发挥着说明社会现象的功能，具有分析、评论的性质。例如，将某地区当年城市失业率与往年的城市失业率相比来说明失业情况的趋势等。

如果将描述性指标看成纯粹的原始材料或手段，则评价性指标已经是人们思维的结果，实现着人们的某种目的了。

2. 主观指标和客观指标。主观指标反映的是人们对客观社会现象的主观感受，所以也称作感觉指标。它表现为人们的心理状态、情绪、愿望和价值观念的判断等。例如，人们对住房、就业、医疗和公共安全等的满意程度。主观指标一般通过问卷，用满意或者不满意的程度或者评分的方法来测量人们的感受、评价或者态度，通过主观指标可以较深入地了解人民的愿望和要求。

客观指标是对客观社会现象和事物的客观反映，也称非感觉指标，一般通过统计指标表现出来。例如，空气指标，工厂的工程师数量，等等。

3. 信息性指标与计划性指标。信息性指标又称为信息型指标，它是人们对于现状或已经发生的社会现象的描述或评价。它的作用在于理解过去和及时反映现在。

计划性指标，是指人们在了解过去和现在的基础上对未来的预

测，因而也称作预测性指标。

4. 总体性指标、部门性指标、专题性指标。总体性指标是对社会总体的综合性社会发展水平的反映，其目的是为了满足一个国家或地区观察了解其社会需要、社会结构、社会生活等方面的情况。

部门性指标是对某一专业部门情况的反映，如对教育、文化、卫生等专业部门的评价指标。这类指标反映了某部门履行职能的情况和工作运行状况。

专题性指标是一种跨部门指标，它是对某一专门性问题的反映，针对需要研究的问题，如生活质量、医疗卫生等，选择专门指标组成指标体系进行比较研究分析，并得出结论。专题性指标专业性和时效性较强，其目的一般是为进行一次性调查研究收集必要的资料。

|| 第二节 社会评价与社会指标 ||

一、社会评价的含义

社会评价是评价的一种重要形式，它从某种社会角度去考察和评价事物、现象的社会价值，判断该事物和现象对社会的作用的性质和程度，是人们进行历史评价的现实形式。

实际上，社会评价就是社会评价主体对社会评价客体的社会意义的评价。社会评价主体，即从事社会评价的现实的人，往往以社会身份按照一定的社会价值标准去反映事物或现象的社会价值。社会评价的客体，是各种人物、事物和现象的社会价值，是整个世界和社会生活中存在的与社会有价值关系的所有事物、现象的社会