

# 论法治公安建设状况评估的机制构建

■ 汪海霞 缪文升

**摘要** 大数据技术是以数据为特征的信息技术，已逐渐渗透到各个行业和业务领域，通过共享和融合，能够快速实现资源的整合配置，从而提高政府相关部门的数据分析能力，收集和深挖能力。大数据以存、管、用方式实现在警务变革中的运用。但如何将大数据的红利真正运用到警务变革中，需要有一套相对科学的评估机制。正是基于从法治视角评估公安建设来寻找差距、寻求法治公安建设的最佳着力点，在此我们试图从评估的内涵、功能、原则、评估指标体系的设计、评估方式等方面构建法治公安建设评估指标体系。

**关键词** 大数据时代 法治公安建设 评估指标

大数据、云计算等新一代信息技术与社会各行业各领域交汇融合，引发数据的爆炸式增长，数据已成为国家基础性战略资源。政务大数据已经成为推动行政治理现代化的新动能。如何将大数据的红利真正运用到警务变革中，需要有一套相对科学的评估机制。法治评估指标体系，又称法治指数（The Rule of Law Index），是由一系列可以将法治状况量化为打分数据的评价指标的集合。近年来，我国学界围绕法治政府建设及法治政府评价的背景、动因、技术方法等展开了较深入的讨论，对各级政府依法行政考评实践有着较全面的总结，也为法治公安建设评估提供了理论参照。正是基于从法治视角评

估公安建设来寻找差距、寻求法治公安建设的最佳着力点，在此我们试图从评估的内涵、功能、原则、评估指标体系的设计、评估方式等方面构建法治公安建设评估指标体系。

## 一、法治公安建设评估的缘由

### （一）法治评估的概述

大数据技术是以数据为特征的信息技术，已逐渐渗透到各个行业和业务领域，通过共享和融合，能够快速实现资源的整合配置，从而提高政府相关部门的数据分析能力，收集和深挖能力。截至 2023 年 12 月，

作者：汪海霞，江苏警官学院马克思主义学院教授；缪文升，江苏警官学院教授

我国网民规模达 10.92 亿，较 2022 年 12 月增长 2480 万，互联网普及率达 77.5%。大数据的主要特点在于“大”和“新”：“大”体现在采集规模、储存容量上；而“新”体现在数据类型和流转速度上。大数据是互联网时代的产物，是一项海量收集数据、分析数据以及利用算法预测未来趋势的信息技术，被用于生活生产领域的各个行业。通过大数据分析，可以将数据信息变成知识。大数据以存、管、用方式实现在警务变革中的运用。通过摄像头、射频识别、智能终端、传感器等技术，进行信息采集与状态识别，然后通过网络设施将数据传送到视频物联网、移动警务网等各数据库；整合各数据库中的资源形成云警务的云计算平台，并对大量数据进行综合分析研判，形成预警信息情报；建立以情报信息为引领、以指挥中心为龙头、以行动为着力点的情指行一体化合成作战体系。

法治评价的理论研究最早可追溯至美国上世纪 90 年代兴起的“社会指标运动”。世界银行的一项统计表明，比较常用的治理评估指标体系就有近 140 种。法治评价的理论研究直接催生了实证性方法，如至今依然热度很高的世界银行全球治理指标、世界正义工程指数等等。在 2005 年我国首次引入“法治指数”，确定为“可量化的正义”。就整体而言，境外的法治评价主体多为独立第三方，并非组织内部的考核激励；我国学者围绕法治评价的背景、动因、技术方法等展开了较深入的讨论。马怀德在其《中国法治政府评估报告 2013》中提出法治政府评估指标体系，这一体系设计了机构职能及其组织领导、制度建设和行政决策、行政执法、政府信息公开、监督与问责、社会矛盾化解与行政争议解决、公众满意度等 7 个一级指

标，下分 30 个二级指标和 60 个三级指标，并根据各指标的重要性和均衡度综合确定了权重，这也成为了该报告的最大亮点。有学者选取党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权利依法保障、市场规范有序、监督体系健全、民主政治完善、全民素质提升、社会平安和谐等 9 项法治条件作为 9 大指标；有学者以依法行政的本质要求，设计职能转变度、决策科学度、制度健全度、执法规范度、行政监督度、纠纷化解度、队伍建设度、组织保障度等 8 个维度的上海市依法行政评价体系。

## （二）法治公安建设评估的必要性

《法治政府建设实施纲要（2021-2025 年）》将决策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据。重大行政决策一经作出，未经法定程序不得随意变更或者停止执行。严格落实重大行政决策终身责任追究制度和责任倒查机制。如何将《纲要》的要求量化为考核地方政府及其职能部门的法治指标体系，必须从谁来评价、评价谁、评价什么及如何评价等方面对法治评价的目标定位及指标体系作出明确性指向。为此，公安部印发《关于贯彻党的十八届四中全会精神深化执法规范化建设全面建设法治公安的决定》，强调以建设法治公安为目标，从提升依法履职能力、完善执法制度体系、改革权力运行机制、规范执法办案行为、加强执法监督管理等方面提出了一系列措施要求，通过深化执法规范化建设，全面建设法治公安，不断提升公安工作法治化水平和公安机关执法公信力。《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案提出“着力建设法治公安，确保严格规范公正文明执法，提高公安机关执法水平和执法公信力，努力让人民群众在每一项执法活动、

每一起案件办理中都能感受到社会公平正义”，并从完善执法办案制度、执法司法衔接机制、执法责任制、人权保障制度等方面，提出了规范执法权力运行、促进社会公平正义的一系列改革举措。这些文件和决定为构建法治公安建设评估指标体系提供了制度性依据和保障。

法治指标“是一种特殊的社会指标，它是用来描述某一种法律现象量的数据，可以用来作为判断某一社会的法律状况的指数，能判别出所研究的客体正处在何处、正在往何处去，以及评价某项专门法律计划及其后果”。因此，法治指标是一种用来考察和评估法治现象的特殊社会指标。据此，法治公安评价指标是一个评价系统，“是一个由某种规则的相互作用或相互依赖的关系统一起来的事物的总体或集合体，一种由发展过程或事物的相互联系的性质所形成的各部分的自然结合的组织，是一个有机的整体。”法治公安建设评估指标体系是公安建设法治化的本质与要求，涵盖了法治公安建设的提升依法履职能力、完善执法制度体系、改革权力运行机制、规范执法办案行为、加强执法监督管理等具体措施，“作为一种法治评价指标类型，是一种用来考察和评估公安机关法治建设、运行及发展状况的专门化的评价指标，侧重于获取中国特色社会主义法治理念在各项公安工作中的贯彻情况、运行状况及法治公安发展趋势等方面的基本信息，以便公安机关及相关部门据以有效诠释、引导、监控、评价、预测法治公安建设。”

## 二、法治公安建设评估指标体系构建的功能与原则

### （一）法治公安建设评估指标体系构建

的功能

1. 评价指标体系的构建能够客观反映法治公安建设全过程的状态

党的十八届三中全会报告中将建立科学的法治建设指标体系和考核标准作为推进法治中国建设的一项重要任务。而法治公安建设的成效同样需要运用指标体系来细化和衡量。因此，评价指标体系的构建一方面能够客观的描述法治公安建设的现状，反映其实际“是什么”。另一方面，评价指标体系作为一种尺度，能够对法治公安建设状况进行测量分析、比较研究，从而对不同地区建设、运行和发展的态势作出适当的判断和评价。同时，法治公安建设的评价指标体系所得出的数据是对法治公安运行状况整体概述的“晴雨表”，通过对这些指标的梳理分析，将之前预设指标与统计数据进行比较，充分彰显评价指标的监测功能。

2. 评价指标体系的构建能够将抽象的法治理论变为可操作、项目化的具体指标

建立法治公安评估指标体系的最终目标，是运用精细化、客观的法治诊断，帮助公安机关厘清法治建设中的症结所在，以便实施更有针对性的优化与改进，促进法治运转水平的提高。哪些工作是推进法治公安建设中不可或缺的、必须着手推行的，哪些制度、机制、工作方法符合法治的要求等等，都是法治公安实践中无法回避的问题。法治评价指标将宏大法治大厦量化为具体项目，把社会主义法治体系的宏观要求量化为直观明确、可操作、可“落地”的具体任务，从而确保公安机关对法治建设目标如何落实到实践中、怎么做才能够达到标准就一目了然。依据指标体系得出的量化评估结果既能直观体现公安机关各项法治建设工作的推进情况，又可以较为准确地把握法治

公安建设的目标设定和具体工作项目制定是否合理，厘清法治公安建设工作中存在的矛盾和问题，为后续规划提供参考依据。

### 3. 评价指标体系的构建能够优化法治资源配置

法治公安建设评估机制的运行过程与结果不仅预警、监测、检验、考核对公安机关在法治建设的角色定位是否发生错位、越位、不到位等诸多违反法治的现象，而且能够平衡利益冲突，使法治指标体系和考核标准的核心要素的配置符合法治公安建设内在规律与现实需求。建立法治公安建设指标体系和考核标准能节省因法治建设过程中出现的以“违反法治”的方式来“实施法治”的形式与内容“二律背反”现象对法律重新创制所增加的额外成本，从而优化法治资源在公安实践中的配置，提高法治公安建设投入的政治效益、法律效益与社会效益。

### (二) 法治公安建设评估指标体系构建的原则

学者徐汉明认为全面与特色相结合、客观与主观相结合、科学与简便相结合、实用性与适用性相结合、可计量与可比较相结合构成法治建设指标体系设计的基本原则。王利军认为基本原则包括主观指标与客观指标相结合、事实指标与价值指标相结合、定量指标与定性指标相结合、普遍指标与特殊指标相结合、整体指标与具体指标相结合、内在指标与外在指标相结合。本文认为，法治公安建设评估指标体系构建基本原则包括系统性与层次性结合原则、可操作性的原则、定性与定量相结合原则。

#### 1. 系统性与层次性结合原则

法治公安建设是一个系统工程，应该依据系统的概念对法治公安进行剖析，尽可能全面地反映法治公安水平的指标，保证评估

指标体系的全面性、完整性。在法治公安评估指标体系中，不同指标相对于整个指标体系来说都有其独特的评估价值和意义定位，是系统化指标体系的有机构成。因此，在设置不同评估指标的权重时，不但要考量评估指标本身因素，更要兼顾评估指标其他各方面因素，应妥善处理解决好各个指标间的关系。同时，法治公安建设评估指标体系还应具有层次性，根据一定的逻辑关系对下一级指标进行综合，形成高一层次的指标及一个金字塔型的体系，从而保证评估指标体系的直观性。

#### 2. 可操作性的原则

在建立法治公安指标体系时既要以理论分析为基础，又必须考虑到可操作性和对现实资料的获取。为此，“要确保指标易操作，就需要按照年度工作的要求，或者制度建设的阶段性特征，准确选定循序渐进的指标，体现指标的连续性”；考虑法治公安建设指标值的测量和数据搜集工作的可行性，在确定指标时尽可能使用客观指标及可行性统计指标。

#### 3. 定性与定量相结合原则

法治公安建设评估指标体系中各项指标应当是客观指标与主观指标的有机结合。一方面，法治公安建设的所有指标应尽可能量化，确保其可操作性。尤其对那些客观指标，应当尽可能采用客观统计数据；另一方面，对于那些难以量化的指标，则尽可能对其进行定性描述，从而确保所有指标既具有可计量性、可操作性，又能使评估指标体系在同一时期内对不同地区的法治公安建设具有普适性。

#### 4. 全面与特色相结合原则

法治公安建设评估指标体系中所选的各项指标应能反映公安机关法治化发展过

程的各个方面，能从不同角度反映法治公安建设的主要特征和发展状况。同时，由于法治公安建设评估指标众多，不可能将所有指标都涵盖在宏大的各项指标中，因此对于法治公安建设评估指标的选取还应考虑其特色性和优先性。

### 三、法治公安建设评估的程式

#### （一）评估标准的设计

评估标准是度量法治公安建设指标体系的标尺，其设计以“法治中国”建设指标体系为依据，尤其必须以近期法治政府建设的主要指标为标准。为此，一要明确评估考核实施主体。在具体的实践中，评估主体既可以是执政党的层级组织、政府，或是独立的第三方，也可是执政党层级组织、政府职能部门与独立第三方共同组成的协同团队。二要确定评估的内容，即“评估什么”。根据法治公安建设的具体要求，应该从完善执法体制、执法主体合法、执法工作机制健全、执法行为合法适当等方面着手。如在公安执法工作机制健全方面，从执法争议协调机制、公安执法和刑事司法衔接机制、公安执法协作机制等方面构建二级评估指标体系。三要制定评估方案。必须围绕评估对象明确、评估目的与内容明确、评估标准与方法明确、评估指标体系与标准具有科学性和公信力等方面设计方案。

#### （二）评估的方式

“从方法论的角度，遵循概念共识、操作化是法治评价量化研究的逻辑前提。概念共识是对测量的对象的限定，操作化则是将抽象的概念转化为实际测量的指标和变量的过程。”当前法治公安建设评估指标体系模型的运行机理及评价标准，大多采用属地

考核与上级考核相结合、定性分析与定量评分相结合的考核方式；实行统一组织、分级考核条块结合的层级考核方式；按照法治建设指标体系一级、二级、三级指标设定考核基本分，形成分值体系职能部门负责与公众参与相结合等方式进行。这种评估方式呈现出职能性、专属性、行业性、代表性、客观性与主观性深度融合的多维结构，也反映出对法治公安建设评估的复杂性与专业性。同时，评估的方法主要是主观赋权法和客观赋权法。其中，主观赋权法采取定性的方式，具体由专家根据主观经验进行判断而得到权重，如模糊方程求解法、专家决策咨询法、专家排序法、层次分析法、德尔菲打分法等；客观赋权法则是依据指标之间的相关关系或各项指标的变异系数来确定权重，如离差最大化法、均方差方法等。当然，为了确保结果的相对科学性，应该将主观赋权法和客观赋权法有机结合。

#### （三）评估的内容

评估指标的科学构建必须立足当前法治公安实践以及未来法治发展。朱景文教授提出了 6 个一级指标以及 20 个二级指标。正像一级指标需要二级指标具体化一样，二级指标也需要用一系列的三级指标具体化，这样法治指标才可能成为可量化的、可测量的、可比较的指数。为此，一是对警察执法法律规范体系进行评估。如针对我国目前面临着尚无实践急需的惩治恐怖活动、有组织犯罪和网络犯罪的专门立法的问题，治安管理处罚法、人民警察法则需要结合新的治安形势和任务要求修改完善，在执法规范体系方面就围绕这些重点和热点进行评估和调研。二是对警察执法法治实施体系进行评估。具体可以从是否具备法律权威的神圣性、法律体系的严谨性、执行程序的法定性、

违法后果的必定性、执法过程的透明性、救济渠道的畅通性、监督机制的有效性、法治队伍的可靠性、普法教育的全面性、考核评价的激励性等基本要素进行评估。三是对严密的警察执法法治监督体系进行评估。具体从是否把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大警察决策法定程序方面进行评估。四是对有力的警察执法法治保障体系进行评估。具体可以从警察法治化的人才队伍建设；法律纠纷、争议化解机制；公民的法治理念和法治文化；法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系之间的衔接机制等方面进行评估。

#### （四）评估的实施

法治公安建设的评估实施的主要任务和操作步骤包括：一是尽可能做到系统、准确、可靠全面收集法治公安建设方面的法律制度制定、执行、遵守、适用和效果等方面的信息。信息收集既可以公安机关自行收集，也可委托第三方民意调查机构进行；收集的信息内容既可以是相对人的主观评价，也可以是客观事实；收集信息既可以是精确的数据，也可以是较为抽象的观点评价；收集信息的途径既可以是统计数据、工作台账、文档记录等客观资料，也可以是问卷调查、抽样调查、暗访等。二是对收集信息进行汇总、分类和处理。基于客观性、完整性和代表性等基本原则，必须确保所收集的信息要素齐全、结构完善，数据的收集能够体现群体的差序性，最大可能地全面反映法治公安建设的整体状况，反映最大多数公众对法治公安建设的整体意见。三是对分类整理

的信息进行描述、解释、分析和评价。通过这一程序得以阐明法治公安建设的客观现实状态、阐释法治公安建设现状产生的原因、把握信息所反馈法治公安建设状况和水平的主要特征和难点、说明法治公安建设的实际效果及其影响。四是撰写并提交评估报告，及时对评估内容进行总结。在评估法治公安建设的基础上作出的总结，能够为有关领导和相关部门决策提供参考。评估报告的内容是对法治公安实施效果的客观陈述、价值判断、对相关法律制度制定实施提出的意见和建议以及对评估过程、评估方法的说明，以此彰显评估对于法治公安建设的监测、评价、预警及其矫治的整体功效。

#### 参考文献：

- [1] 彭莹莹. 社会治理指标体系的设计和运用[J]. 甘肃行政学院学报. 2018. 2
- [2] 中国政法大学法治政府研究院. 中国法治政府报告2013[M]. 中国人民大学出版社. 2014
- [3] 戴浩飞. 法治政府指标评估体系研究[J]. 行政法学研究. 2012. 1
- [4] 彭辉、史建三. 上海市依法行政综合评估体系研究[J]. 山西高等学校社会科学学报. 2015. 9
- [5] 朱景文. 现代西方法社会学[M]. 法律出版社. 1994
- [6] 李金华. 联合国<社会和人口统计体系>[J]. 中南财经大学学报. 1996. 2
- [7] 殷炳华. 法治公安评价指标探析[J]. 山东警察学院学报. 2016. 2
- [8] 徐汉明、张新平. 社会治理法治建设指标体系的设计、内容及其评估[J]. 法学杂志. 2016. 6
- [9] 王利军. 论法治评估指标设计的基本原则[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版). 2019. 9
- [10] 冯家亮. 法治建设指标体系的建构路径[J]. 湖南大学学报(社会科学版). 2014. 4
- [11] 刘凯、白力士. 法治评价量化研究的方法论基础[J]. 华南师范大学学报(社会科学版). 2016. 2
- [12] 卢乐云. 高效法治实施体系的基本要素[J]. 学习时报. 2014. 11

责任编辑 张树彦