

# 试论我国预防和减少犯罪工作评估体系的建立和完善

虞 浔 黄书建

(中共上海市委政法委员会,上海,200042)

**摘要** 我国预防和减少犯罪工作评估的现状和存在的问题促使我们考虑建立健全预防和减少犯罪工作评估体系,在明确我国预防和减少犯罪工作评估体系的基本特点和构建原则后,可以勾勒出我国预防和减少犯罪工作评估体系的总体框架。

**关键词** 预防犯罪;评估体系;思考

预防和减少犯罪工作评估体系是指按照预防和减少犯罪的标准和原则,将预防和减少犯罪工作划分为不同的部分而形成的内部协调一致、有机联系的整体。它主要包括评估主体、评估客体、评估内容、评估程序四个部分,各部分之间相互依赖、相互联系、相互制约,缺一不可。笔者认为我国应进一步建立健全预防和减少犯罪工作评估的相关制度,强化工作评估的措施,有步骤地做到阶段性评估与年度评估、专项评估与全面评估、自我评估与专家评估相结合,最终形成动态状况下科学评估预防和减少犯罪工作的体系。

## 一、我国预防和减少犯罪工作评估的现状和存在的问题

预防和减少犯罪工作评估是一项国际通行的管理制度,大部分国家都已建立预防和减少犯罪工作评估体系和评估模型。但是我国在预防和减少犯罪工作评估方面与国外一些发达国家相比尚有较大差距。主要有以下几方面问题:

(一)预防和减少犯罪工作评估的观念有待进一步树立

1. 预防和减少犯罪工作评估体系缺乏法律依据,评估工作无章可循。在有关预防和减少犯罪工作评估的法律依据方面,目前有关预防和减少犯罪工作的法律法规均无有关预防和减少犯罪工作评估的规定。

2. 对预防和减少犯罪工作评估缺乏统一认识,各地区工作开展参差不齐。一些地区对预防和减少犯罪工作评估的内涵、作用认识不足,如何开展预防

和减少犯罪工作评估概念模糊,致使评估工作流于形式,或根本没有开展。有些地区虽已开展,但由于认知、技术等方面的原因,评估工作操作性差,致使预防和减少犯罪工作评估的作用未能得到充分发挥,评估工作的质量难以提高。

3. 对预防和减少犯罪工作评估的实施方式认识不一致,评估工作不能有效开展。

(二)预防和减少犯罪工作评估的信息渠道有待进一步拓宽

从我国现有运行情况看,目前预防和减少犯罪工作机关上下级之间以及公安、司法、治安等职能部门之间协调不够,受条条影响较大,信息数据不能共享,各地区之间缺乏交流,预防和减少犯罪工作部门与公安、治安、司法、统计等部门的横向联系不够,许多必要的资料没有得到收集和确认,信息不能充分共享,缺乏统一的“预防和减少犯罪工作数据仓库”。

(三)预防和减少犯罪工作评估的范围、方法有待进一步扩大、提高

1. 预防和减少犯罪工作评估实施的范围有限。目前我国现有的预防和减少犯罪工作评估的范围基本局限在预防和减少犯罪工作数据申报分析上,对预防和减少犯罪工作资金投入、预防和减少犯罪工作机构效率、公众认可度等和预防和减少犯罪工作联系密切的“大预防和减少犯罪工作”方面迫于信息等原因还不能有效开展评估。

2. 预防和减少犯罪工作评估指标存有一定的局限性。我国现行的初步的预防和减少犯罪工作分析评估办法是分类确定预防和减少犯罪工作的主要指

收稿日期:2004年7月

作者简介:虞浔,硕士,上海市《综治研究》月刊责任编辑。研究方向为刑法学、犯罪学、治安学、侦查学。

标、专项指标,并进行设定数据的汇总、排序,实际上主要是进行客观评估。单凭评估指标测算很难合理确定预防和减少犯罪工作的实效,因为各地区还受到所处的地理环境、经济发展情况等诸多因素的影响,预防和减少犯罪工作分析评估指标体系的局限性制约着预防和减少犯罪工作评估的效果和开展方向。

## 二、建立预防和减少犯罪工作评估体系的必要性及其作用

### (一)建立预防和减少犯罪工作评估体系的必要性

1. 评估体系是我国预防和减少犯罪工作发展的必然趋势。针对预防和减少犯罪工作特点,采取定性与被告量的结合,设计由评估主体、评估客体、评估内容和评估程序组成的评估体系,就能从总体上了解和把握预防和减少犯罪工作的状况和水平,并进行纵向和横向的比较和评价,可以对我国预防和减少犯罪工作的各个层面进行有效调控,也有助于深化预防和减少犯罪工作改革。

2. 评估体系将为党和政府制定预防和减少犯罪工作方针、政策提供科学依据。

3. 评估体系是落实预防和减少犯罪工作领导责任制的重大举措。各级党政、司法、预防和减少犯罪工作机关领导担负着“为官一任,保一方平安”的政治责任,但如何进行考核还存在一定困难。通过建立健全评估体系,有利于全面反映有关领导同志的预防和减少犯罪工作领导情况,便于有关部门进行考核。

### (二)建立预防和减少犯罪工作评估体系的作用

1. 有利于客观全面地掌握预防和减少犯罪工作情况和提高预防和减少犯罪工作质量。在社会治安形势十分严峻的环境下,通过经常性的预防和减少犯罪工作评估分析,可以有效地对各地区预防和减少犯罪工作状况进行及时、深入的控管,及时了解预防和减少犯罪工作情况,提高不断加强预防和减少犯罪工作的自觉性;预防和减少犯罪工作评估将评估结果通报给各地区党政领导、政法委、综合治理委员会,通过把评估纳入政法、预防和减少犯罪工作考核内容,可以进一步规范各地区的政法、预防和减少犯罪工作,形成鼓励先进、鞭策后进的工作氛围;预防和减少犯罪工作评估通过计算机对整体预防和减少犯罪工作情况的监控,体现了预防和减少犯罪工作评估的公平、公正,为各级党委、政府和预防和减少犯罪工作部门在第一时间发现和防范各种不稳定因素、准确决策提供了基本依据。

2. 提高了预防和减少犯罪工作执法能力,预防和减少犯罪工作各环节效能得到充分发挥,形成执

法合力。预防和减少犯罪工作评估体系是连接预防和减少犯罪实际工作与预防和减少犯罪工作考核的有效载体,预防和减少犯罪工作评估体系通过对预防和减少犯罪工作指标数据的分析评估,成功地在工作和考核之间增加了一道“过滤网”,是预防和减少犯罪实际工作和预防和减少犯罪工作考核的结合点,可以有效防止两者之间的脱节与断档,做到相关预防和减少犯罪工作数据资料的最大利用,使预防和减少犯罪实际工作与预防和减少犯罪工作考核有机地联系在一起。预防和减少犯罪工作评估体系是预防和减少犯罪工作考核实施体系的基础,有助于预防和减少犯罪工作整体效能的发挥。一方面预防和减少犯罪工作评估体系经过评估分析,发现薄弱环节和突出问题,直接为预防和减少犯罪工作指出重点,不仅可使预防和减少犯罪工作环节避免随意和盲目,而且可使预防和减少犯罪工作考核的实施做到目标明确,重点突出,针对性强;另一方面,预防和减少犯罪工作评估体系有利于预防和减少犯罪工作考核内部的专业化分工,并对考核实施产生制约,有利于规范考核行为、完善预防和减少犯罪工作、强化全社会对预防和减少犯罪防控。

## 三、我国预防和减少犯罪工作评估体系的基本特点和构建原则

### (一)预防和减少犯罪工作评估体系的基本特点

1. 具体性。预防和减少犯罪工作评估体系是通过明确具体的评估主体、客体、程序和涵盖预防和减少犯罪工作各方面的具体评估内容来评估预防和减少犯罪工作成效,它不是抽象的、纯理性的,而是理论与实践紧密相连、实实在在的定量分析的工作。

2. 综合性。预防和减少犯罪工作好不好,是由多种积极、消极因素造成的,是一种社会肌体内的“综合症”,要多方下药整治,要采取目标统一、方法多样、既有细密分工又有高度合作的综合性措施才能奏效。这就决定了作为反映预防和减少犯罪工作成效的评估体系必然要具有综合性,主要反映在评估主体构成的综合性、评估客体构成的综合性、评估内容构成的综合性等方面。

### (二)构建预防和减少犯罪工作评估体系的原则

构建预防和减少犯罪工作评估体系是一项复杂的系统工程,为了使整个评估体系具有较强的科学性,必须遵循一定的原则。

1. 可操作性原则。评估体系的构建必须立足于现实的预防和减少犯罪工作的基础之上,不但要在宏观上牢牢把握中央关于预防和减少犯罪工作的精神、指示,而且还要紧密结合地方的具体实际情况,要把有关的精神、指示具体物化于整个评估体系之

中。这样,所设置的评估主体、客体、内容、程序和最后形成的评估结果等才具有实际效果,才能真正达到评估目的。

2.稳定性原则。评估体系要既能全面地、科学地评估各地区预防和减少犯罪工作成效的现实,又能在一定程度上反映各地区预防和减少犯罪工作成效的发展态势,必然要求整个评估体系总体上具有相当长时间的适用性,否则评估体系在总体框架上变动频繁,既动摇了评估体系存在的理论基础,又不利于开展预防和减少犯罪工作评估,最终将会导致整个评估体系自我消亡。

#### 四、建立健全预防和减少犯罪工作评估体系的初步设想

##### (一)提高认识,统一政策,规范评估运行

鉴于预防和减少犯罪工作评估强大的考核监控作用,为统一认识、规范操作,我国应制定统一的《预防和减少犯罪工作评估管理办法》,对预防和减少犯罪工作评估的概念、范围、内容、岗位职责、方式、工作规程等予以明确,使评估工作有章可循,有法可依。各地区要在中央预防和减少犯罪工作主管机关的具体要求下,统一认识,健全评估机构,完善评估管理体系,开展工作。

##### (二)设立专门的预防和减少犯罪工作评估管理部门,保证评估工作落实

笔者认为,需要在中央和各省市成立预防和减少犯罪工作评估委员会这样一个常设机构,负责预防和减少犯罪工作评估,该评估委员会人员组成包括:党政领导和有关专家,其中专家学者人数应占较大比例。委员会成员应具备切实履行评估职责的相应能力,以高度负责的态度对待这项工作。其具体职责是:(1)制订预防和减少犯罪工作评估工作的基本准则和实施细则;(2)负责进行宏观预防和减少犯罪工作评估工作;(3)指导、协调、检查各下属地区的预防和减少犯罪工作评估工作;(4)收集、整理和分析预防和减少犯罪工作评估信息,负责供给有关预防和减少犯罪工作决策部门;(5)推动预防和减少犯罪工作评估和方法的研究,促进预防和减少犯罪工作评估的学术交流,组织预防和减少犯罪工作评估骨干培训。

##### (三)实施人力资源管理,提高预防和减少犯罪工作评估队伍素质

1.优化配置,合理配备评估人员。选择一批懂统计、通法律、精通计算机应用的政治素质高、责任心强的干部从事评估工作,发挥他们的模范作用,合理搭配人员,达到资源的最优组合。

2.大力开展教育培训,不断提高评估人员政治、

业务素质。要加强对评估人员的培训力度,对评估工作涉及的统计业务、数据管理、计算机相关知识等内容进行系统培训学习,培养出一批能胜任评估工作的专家和一支富有战斗力的评估队伍。

3.加大干部考核工作力度,强化干部队伍管理,科学合理设置考核指标,将评估工作列入岗位责任考核内容。考核结果要承兑、显效,对领导的考核的结果必须要与领导本人的升迁挂钩,对部门的考核必须与领导责任考核挂钩。可参照经济工作考核办法,每季对预防和减少犯罪工作评估情况给予排序,并通报党委、政府。

##### (四)完善评估方法体系,提高评估工作手段

1.实行分类评估管理,拓展评估监控面,实现对预防和减少犯罪工作的整体综合评定。对预防和减少犯罪工作基本指标依靠计算机网络、信息数据库逐步实现联网,利用基础资料统计分析系统对预防和减少犯罪工作情况实施全方位的控制,及时发现问题,采取针对性措施。要在预防和减少犯罪工作评估的基础上,积极探索预防和减少犯罪工作成本、预防和减少犯罪工作效率等方面的评估方法,使预防和减少犯罪工作评估系统涵盖预防和减少犯罪工作的各个方面,贯穿预防和减少犯罪工作各环节和全过程,从而实现对预防和减少犯罪工作的综合管理和全面监控。

2.完善预防和减少犯罪工作评估指标体系,做到定量分析与定性分析有机结合。在对各地区、职能部门涉及预防和减少犯罪工作信息全面收集整理、抓好评估基础指标测算的基础上,对社会预防和减少犯罪正常状态下的预防和减少犯罪工作指标进行纵横对比分析和综合测定,建立较为完善的评估指标体系,做好评估量化分析,以准确体现预防和减少犯罪工作的共性和规律,不断提高“筛选”异常信息的准确性,为评估的实施提供真实的指导信息。建立模糊分析体系。将评估范围扩大至预防和减少犯罪工作投入、预防和减少犯罪工作成本、预防和减少犯罪工作效益等方面,实现对预防和减少犯罪工作的全方位分析,应用数据指标,进行非量化的模糊分析,将定性分析与定量分析有机结合,以提高分析的科学性、准确性。

3.简化工作程序,规范评估运作。要本着简化、实用的原则,结合各地区工作实际,合理确定工作程序和文书,增强评估方法的可操作性,以免评估工作流于形式。通过制定相应的制度和办法,加强对评估工作质量的全过程控制,明确评估工作中数据收集、数据分析、综合分析的相互协作关系,使各环节、各项工作紧密衔接,保证评估管理操作行为规范运行。

(五)依靠科技手段,拓宽信息渠道,提高信息质量

1.建立和完善评估信息提供机制。预防和减少犯罪工作主管机关通过法规、规章等法律形式,制定被评估方必须提供的信息项目和具体要求,以确保评估信息的准确全面。

2.依托计算机网络,提高信息收集能力和质量。以多元化电子数据传递为切入点,加强评估所需信息的电子转换能力,减少人工输入信息量,提高工作效率和质量;重视信息的管理和应用,集中人力、物力、技术,改变预防和减少犯罪工作信息处理各自为战的分散局面,实现信息处理的集中加工与广泛共享,提高信息的加工能力和利用效率。

3.引入国际上先进的数据仓库技术,构建预防和减少犯罪工作数据仓库。通过运用计算机网络技术,将分散于公安系统案件分析系统数据库、社会治安管理系统、司法系统等部门的预防和减少犯罪工作信息进行共享、抽取和多角度的对比分析,实现对预防和减少犯罪工作信息的全面掌握。

### 五、构建我国预防和减少犯罪工作评估体系的总体框架

预防和减少犯罪工作评估体系的目的是进一步搞好预防和减少犯罪工作,发挥全社会对预防和减少犯罪工作的监督作用。评估的基本任务是根据一定的预防和减少犯罪工作目标和标准,通过对信息资料的系统收集和科学分析,对预防和减少犯罪工作成效做出正确客观的评价,为预防和减少犯罪工作部门搞好宏观协调工作提供科学依据。从预防和减少犯罪工作评估工作的要求看,评估工作体系应包括以下几方面内容。

#### (一)预防和减少犯罪工作评估的组织体系

1.专业的评估管理机构。鉴于预防和减少犯罪工作评估内容广泛、专业性强、人员素质要求高的工作特点,根据工作需要,预防和减少犯罪工作机关应设置专业的组织机构,具体负责评估指标体系的建立、评估范围、评估手段的确立、评估内部工作管理等事项,保证评估工作的有效开展。

2.有效的评估协作体系。预防和减少犯罪工作评估作为预防和减少犯罪工作考核手段,贯穿预防和减少犯罪工作的始终,需要各环节都派员参加,因此需要建立机制,明确各环节之间的资料传递的步骤、时间限制和责任,以约束各岗位间的传递和衔接,促进部门间的协调配合,形成密切协作的循环系统。

#### (二)预防和减少犯罪工作评估的方法体系

对于评估方法,主要有以下几种。(1)查阅各种资料。主要是政法系统和社会公共事务管理部门的

相应统计报表、各评估对象的评估报告(主要包括本地区基本情况、自评方法、评估结果及各项指标评估分值的依据,存在的主要问题,改进工作的设想),对有疑问的指标材料进行抽样调查,予以核实。(2)进行问卷调查。这主要是针对那些难以通过统计报表简单定性量化的评估指标,如“公众对预防和减少犯罪工作信任度”等指标。(3)召开座谈会。这可使评估工作人员在短时间内获得重要信息,由于是双向交流,信息的可信度较高。(4)实地考察。通过实地考察得到的信息多为定性的,可以作为其他来源获得材料的补充。

1.建立预防和减少犯罪工作评估指标体系,确定评估内容。预防和减少犯罪工作机关应广泛收集预防和减少犯罪工作数据资料和相关基础资料,确定相关指标,运用管理学、统计学等相关知识,采用数学模型等先进计算方法,测算有关指标(如预防和减少犯罪工作主要指标、预防和减少犯罪工作专项指标、公众对预防和减少犯罪信任度调查指标)峰值,建立指标警戒体系,将低于警戒值的地区作为重点评估对象,实现对指标异常地区的及时控管。

2.科学界定工作步骤,确定评估工作流程。预防和减少犯罪工作评估工作步骤具体可分为搜集整理评估资料、审核分析、举证确认、评定处理、成果反映五个阶段。

3.应用计算机及网络技术,利用预防和减少犯罪工作评估系统实现评估工作的信息化管理。预防和减少犯罪工作评估要求占有预防和减少犯罪工作多方面、大量的数据信息,进行各项指标综合测算分析,单靠手工粗放式操作方法已无法满足实际需要,应以计算机网络为依托,发挥计算机系统计算数值快、精密度高以及逻辑分析能力、判断方面的优势,尤其是重点发挥网络资源的威力,为预防和减少犯罪工作评估的监控、决策提供优越的技术支持和保障,整合相关信息资源,探索建立预防和减少犯罪工作信息库,为动态环境下预防和减少犯罪工作动态管理提供信息支撑。

#### (三)预防和减少犯罪工作评估的岗位职责体系

1.根据预防和减少犯罪工作评估系统业务流程的要求,设置评估资料受理岗、评估资料管理岗、评估岗等工作岗位,明确岗位职责和管理权限。

2.依托计算机管理,健全岗位责任制和考核机制,强化评估考核,确保预防和减少犯罪工作评估的健康运行。预防和减少犯罪工作评估程序的微机化管理,能够最大限度地减少管理过程中的人为因素,使评估结论能够更加准确、全面地反映问题,有利于规范评估行为,增强评估力度。