

新时代“规范化、科学化、现代化”示范戒毒所评估指标体系建设研究

吕朝晖（上海市青东强制隔离戒毒所所长）

徐 泳（上海市强制隔离戒毒所所长）

周 翔（上海市青东强制隔离戒毒所）

2021年1月，在全国司法厅（局）长会议上，司法部部长唐一军明确提出，要围绕统一模式建设、教育戒治中心任务、场所管理，努力提高司法行政戒毒工作规范化、科学化、现代化水平。深入贯彻落实新时代司法行政戒毒工作“规范化、科学化、现代化”（以下简称“三化”）重要部署，必须在更高起点、更高层次上融合创新基层戒毒所治理，着力打造具有前瞻性、科学性、实操性的工作载体和抓手。

一、构建“三化”示范戒毒所评估指标体系的重要意义

（一）贯彻落实习近平法治思想、建设法治中国的应有之义

2020年11月，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署，要求“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、

法治政府、法治社会一体建设”。中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》明确提出，“各级政府必须坚持依法行政，恪守法定职责必须为、法无授权不可为，把政府活动全面纳入法治轨道”。基层戒毒所作为国家机器重要组成部分，是“建设良法善治的法治中国”的重要阵地。将法治建设纳入基层戒毒所建设成效考核范畴，加快构建权责明确、依法行政的戒毒工作治理体系和考核评价指标体系，是扎实推动习近平法治思想在司法行政戒毒领域具体化、生动化、实践化，深入贯彻落实法治中国建设的应有之义。

（二）系统提升毒品治理体系和治理能力现代化水平的基础工程

强制隔离戒毒作为《禁毒法》规定的四种戒毒措施之一，是“六全”中国特色毒品治理体系^①的重要内容。而基层戒毒所作为对吸毒人员实施教育戒治、关怀救助的主要场所，是落实强制隔离戒毒措施、深化中国特色毒品治理的基本单元。

^①“六全”中国特色毒品治理体系是指全覆盖毒品预防教育、全环节管理服务吸毒人员、全链条打击毒品犯罪、全要素监管制毒物品、全方位监测毒情态势、全球化禁毒国际合作。详见《2019年中国毒品形势报告》。



研究制定示范戒毒所建设的系统化指标体系和考核标准,全面加强和优化基层戒毒所常态化管理机制和应急管理流程,是坚持走中国特色的毒品问题治理之路、实现毒品治理体系和治理能力现代化的基础性工程。

(三) 统筹推进司法行政戒毒工作高质量发展的客观需要

历经三年攻坚,全国统一戒毒模式全面建成,运动戒毒、戒毒康复处方操、中药戒毒制剂、内观疗法等一大批戒毒新技术新方法和教育戒治优势项目在广大基层戒毒所落地见效,司法行政戒毒工作整体成效持续提升^②。然而,统一戒毒模式全面建成并不是终点,而是新时代司法行政戒毒工作高质量发展的新起点。对标新时代司法行政戒毒工作“规范化、科学化、现代化”要求,构建可操作、可衡量、可检验的示范戒毒所指标体系,创新性地做好基层戒毒所发展的质效动态监测和综合评估,立起榜样标杆、发挥示范作用,是引领司法行政强制隔离戒毒工作高质量发展的客观需要。

二、构建“三化”示范戒毒所评估指标体系的实施路径

随着戒毒工作从转型到定型发展,以“分期分区为基础、专业中心为支撑、科学戒治为核心、衔接帮扶为延伸”为主要特点的统一戒毒模式建设全面落地,查找国内文献还未有示范戒毒所创建相关研究,开展示范戒毒所量化评估目前仍属于司法行政戒毒工作领域“空白”带和“盲视”区。

(一) 目标内涵

准确理解把握新时代“三化”示范戒毒所的丰富内涵是构建评估指标体系的前提和基础。从深化政法领域改革的角度看,基层戒毒所要找准

切入点、结合点、着力点,有机衔接国家治理体系和统筹推进治理能力现代化,必须在改革系统集成、协同高效上率先试、出经验,建立“一整套戒治目标、形式、功能匹配呼应的场所治理体制机制,一整套规范完备、科学精细、运行高效的安管理及应急体系,一整套内外结合、反应快速、绿色高效的戒毒医疗体系,一整套科学、专业、有效的教育戒治优势项目和方法体系,一整套靶向明确、流程规范、公开公正的诊断评估体系,一整套所社衔接、协调联动、集约长效的戒毒社会化工作体系,一整套结构完善、信息驱动、科学集成的戒治成效评价体系,一支专业正规、知识完备、层次合理、纪律严明的‘铁军’警察队伍,以及开放透明、规范高效、安全常态的场所公开新形象”。笔者认为,“三化”示范戒毒所作为旗帜鲜明讲政治的先进典型、更高水平建设统一模式的全国标杆、探索科学专业精准戒毒的开路先锋、实施数字化智能化精细化治理的功能高地、新时代政法“铁军”建设的实践样板、更好地向世界展示中国特色司法行政戒毒工作制度优越性的“窗口”,应至少具备以下五大鲜明特质:政治建设坚强有力、统一模式运行规范有序、教育戒治科学专业、场所治理精细高效、党建队伍建设基础夯实。

(二) 构建思路

在明确新时代示范戒毒所内涵基础上,坚持“以法治强规范、以创建促提升、以示范带发展”的理念,从“规范化、科学化、现代化”的价值取向、评估维度、指标类型、数据获取等角度,系统梳理《禁毒法》《戒毒条例》《关于建立全国统一的司法行政戒毒工作基本模式的意见》《司法行政戒毒工作基本规范》《强制隔离戒毒诊断评估办法》等相关法律法规及制度文件,全面厘清新

^②司法部官网:《全国统一的司法行政戒毒工作基本模式全面建成》,最后访问时间:2021年11月10日。

形势下司法行政戒毒工作的核心框架、目标任务、基本内容、工作要求，构建具有描述、对比、评价和预测功能，涵盖基层戒毒所教育矫治、戒毒管理、生活卫生、所务公开、安全警戒等全领域、全流程工作的指标体系，有效支撑服务司法行政戒毒工作高质量发展，为探索具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的社会主义司法行政戒毒工作制度提供“上海经验”“上海方案”。

（三）设置原则

“三化”示范戒毒所的指标设置要有代表性、完整性和系统性，同时应通俗易懂、可量化、可统计、可比较。结合司法行政戒毒工作特点，应遵循以下基本原则：一是科学性和真实性原则。指标体系设置必须能客观、真实、精确地反映戒毒所内“教育戒治、场所管理、智慧戒毒、基础保障、队伍发展”等全领域工作特点及状况，具有一定科学依据和正确价值导向。二是整体性和系统性原则。所有的指标作为一个整体，既应保证各项指标能够全面反映评价目标，又要具有层次性且有机统一，避免关键信息和指标内容遗漏、重复、冲突。三是定性和定量相结合原则。定性评估是指从质的方面来衡量目标的建设情况或实现程度，是一种用划分等级来衡量戒毒所发展质效的方法。定量评价是指从数量方面测算衡量目标的实现情况，将评语转化为分数的评估方法。对于可量化指标，以科学透明的统计数据为基础，用指标量化值表征场所建设成效，对于不可量化指标，通过调查、研究、分析等手段进行定性表述。四是有效性和可操作性原则。指标要便于采集和测算，测算方法要明确可行，所需基础数据要具有可得性。同时，指标要能够实现与司法行政戒毒系统内所有戒毒所之间的横向比较，做到优劣可以比较、不足可以发现，达到引导、促进高质量发展的目的。

三、“三化”示范戒毒所评估指标体系的内容架构

（一）指标选取

示范戒毒所作为一个整体性概念，充分考虑了“规范化、科学化、现代化”目标内容及关键环节，围绕近年国家机关政治建设和政法队伍建设部署，初步建立了定性和定量的评估指标库。随后，采用德尔菲法，经上海市司法行政戒毒专家两轮问卷调查与面谈咨询，对各项指标重要性进行评分，在分析汇总专家意见的集中程度和协调程度基础上，再对指标进行系统修正，最终确立了前置条件和4个一级指标、13个二级指标、36个三级指标的评估架构。

1. 前置条件

一是政治条件。习近平总书记强调，旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求。政治引领在司法行政戒毒工作发展中具有先导性、决定性、根本性作用。基层戒毒所必须旗帜鲜明讲政治，始终牢牢把握司法行政戒毒机关政治定位，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，自觉把全所工作放到中央工作大局中来考虑、来谋划、来推进。二是安全条件。三年内没有“六无”安全事件，即“无毒品流入场所、无戒毒人员脱逃、无戒毒人员非正常死亡、无所内案件发生、无安全生产事故、无重大疫情和食品安全”。

2. 规范化建设指标

规范化水平主要是对戒毒所统一模式建设形式上架构是否完备、功能上是否健全明晰，期区间流转衔接、中心间协调联动、所社衔接工作机制是否顺畅，以及推进落实法治戒毒所建设情况的评估测度。针对司法部提出的统一戒毒模式“实体化、整体化、一体化”要求和“戒治科学、

执法公正、管理精细、安全有序、功能完备”规范化戒毒所建设标准,选取了统一模式建设、衔接帮扶、依法治所3个二级指标和实体化建设等9个三级指标。

3. 科学化建设指标

系统衡量戒毒所如何按照“以人为本、科学戒毒、综合矫治、关怀救助”的理念,围绕教育戒治质量中心任务,根据戒毒人员的性别、年龄、身体状况、吸毒史等情况,综合运用戒毒医疗、教育矫正、心理矫治、康复训练等措施手段,帮助戒毒人员戒除毒瘾的工作情况及效果。结合近年上海“对解除强制隔离戒毒人员开展跟踪回访”显示,戒毒人员未复吸率在回归后三年时间内存在较大的阶梯型落差,就操守保持时长而言,第一年能保持高比例未复吸率,但之后就会出现明显下降。因此,加入了“戒治成效”指标,将戒毒人员出所后“操守保持”列入戒毒所工作成效评估的重要内容。该项共设置4个二级指标和9个三级指标。

4. 现代化建设指标

主要选取了智慧戒毒、场所治理、社会形象3个一级指标和信息化基础、数字安防等9个三级指标。内容上,针对戒毒所开展“平安戒毒所”创建,综合运用大数据、物联网、人工智能等科学技术手段,优化戒毒资源配置,收集、分析、整合戒毒工作关键信息,总结、把握、归纳戒毒工作规律,建立健全符合戒毒工作实际的科学警务模式和管理制度,科学预知、预判、预警并作出决策为戒毒工作提效赋能,借助新媒体提升戒毒工作社会影响力和软实力等情况,体现了新形势下基层戒毒所贯彻落实国家治理方式现代化的新要求。

5. 党建队建指标

全面落实习近平总书记关于新时代政法队伍建设的重要指示精神,坚持以“四化”“五个过

硬”“七种能力”要求为指引,建设一支让人民群众满意的司法行政戒毒工作铁军队伍,是推进“三化”示范戒毒所建设的重要保障。为此,在“三化”一级指标基础上,加入了“党建队建情况”,主要考察戒毒所推动政治建设、履职能力建设、队伍管理机制、专业人才等情况。因此,重点选取了政治建警、素质强警、动力活力3个二级指标和政治能力、党建引领等9个三级指标。

(二) 权重赋值

权重系数的设定,直接关系到评价指标体系的科学性和公正性。示范戒毒所评估指标必然是有重点、有倾向性的评估,因此,除对评估内容进行适当整合与调节外,指标体系的权重分配必然要有所侧重,突出重点。本指标体系在决定权重分配时采用了德尔菲法和层次分析法相结合,邀请相关领域专家逐层对各个指标打分,建立比较判断矩阵,通过矩阵运算和一致性检验,得出各个指标的权重(见表1)。

(三) 计量模型

在评估过程中尽量选取计算简单、易于抓取的“硬指标”,以保证指标数值计算结果的可信度和精确性。对于无法采用客观指标予以衡量的指标,则采用无量纲化处理来确保这些“软指标”的权重系数在合理的范围内,使数据具有可比性并保证最终“误差”降至最低,进而将每个指标的实际值与权重系数进行乘积,得到各个指标的得分值。具体计算公式如下:

$$Y = \sum_{i=1}^{36} P_i X_i$$

其中,Y为指数评估值,即“三化”示范戒毒所评估综合得分; P_i 为第*i*指标的权重; X_i 为第*i*指标的标准化(无量纲化)数值;36为指标数量。

表1 新时代“规范化、科学化、现代化”示范戒毒所评估指标

前置条件：坚持正确的政治方向；三年内无“六无”安全事件。			
一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
规范化建设 23%	统一模式 10.1%	实体化建设 2.8%	统一规划设置四个功能期区，科学设立五大专业中心，合理配置功能用房，规范配备标牌标识，医疗、教育、心理、康复等专业设备齐备，各区之间物理隔离、相对独立，各期区标识标牌清晰。
		整体化建设 2.8%	围绕五个专业中心的职能定位，机构设置和警力配备等优化合理，五个中心功能明、形态清、机制活，期区戒毒人员的科学戒流流转顺畅。
		一体化建设 4.5%	期区流转、部门协同、戒治手段、信息数据、所社衔接五个一体化的工作程度高，全链条、系统化、规范化的戒毒标准体系基本形成。
	衔接帮扶 2.5%	所内帮扶 1.8%	落实国家禁毒委员会办公室《关于加强戒毒康复人员就业扶持和救助服务工作的意见》，开展就业指导、经济纾困等各类帮扶，其中社会力量帮教活动每年不少于3次、职业技能培训与等级考核每年开班不少于2个、家属学校活动每年不少于6次。
		所外衔接 0.7%	建立与社会资源共享的信息对接平台，签订帮教协议，“所社家”联盟等衔接机制健全，定期开展出所人员跟踪回访调查。
	依法治所 10.4%	建章立制 4.7%	对照“戒治科学、执法公正、管理精细、安全有序、功能完备”建设要求，全面推进法治戒毒所建设，实现职责有分工、执法有依据、工作有流程，确保制度有效衔接、功能互补。
		依法行政 4.8%	坚持严格规范公正文明执法，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，对涉及戒毒人员人身自由、生命健康、重大财产等合法性权益的执法活动实行全过程视频记录；聘请社会执法监督员，开展公众开放日活动每年不少于2次。
		所务公开 0.5%	能按照《关于司法行政强制隔离戒毒所所务公开工作的指导意见》要求，以戒毒人员及其亲属、社会公众关注的涉及戒毒人员切身利益的执法问题为重点，规范公开范围、拓宽公开渠道、创新公开方法，构建完善所务公开工作制度体系。
		信访舆情等处置 0.4%	能够建立信访矛盾化解工作机制，制定舆情处置预案，无重大信访和舆情案件。
	科学化建设 29.4%	教育戒治 11.4%	教育矫正 3.8%
心理矫治 3.8%			配备心理健康测验、生物反馈治疗、认知神经康复等专业设施设备，及时开展心理辅导、心理咨询、危机干预等。
康复训练 3.8%			能够根据不同体质制定不同阶段相对应的训练方案，运动训练分级管理、定期开展体质测试等。
医疗戒毒 3%		医疗资质 2.3%	建立个人医疗档案，诊疗科室开设齐全，配备必要的戒毒诊疗等相关设施设备。
		医疗共同体 0.7%	开辟危急重症绿色通道，开展戒毒医疗人员技能培训每年不少于2次，建立社会医联体运行机制。
戒治成效 7.8%		诊断评估 3.8%	诊断评估手册和诊断评估个人档案覆盖率达100%，建立诊断评估会商机制，制定诊断评估项目操作标准与实施细则。
		操守保持 4.0%	严格遵循“以人为本、科学戒毒、综合矫治、关怀救助”的戒毒工作原则，三年戒断率稳步提升，复吸率下降。
戒毒创新 7.2%		新方法新技术应用 4.9%	根据戒毒人员的性别、年龄、身体状况、吸毒史等情况，按照毒品成瘾的原理和机制，开展科学矫治理论和技术研究，包含建设戒毒科学研究基地或示范应用建设基地等，戒毒新技术的应用和特色项目成效显著。
	戒毒理论研究转化 2.3%	核心期刊发表理论研究成果数、拥有专利与知识产权登记数、全国范围的论文获奖数、年度总结教育戒治案例数量不低于在所戒毒人员的2%。	

续表

现代化建设 18.6%	智慧戒毒 7.7%	信息基础建设 2.4%	坚持以智能警务通为载体,以业务需求为导向,以语音识别等信息技术为手段,聚焦智慧戒毒,已建立完善的所政管理、教育矫正、生活卫生、戒毒医疗、康复训练、心理矫治等一体化执法管理等平台,持续为戒毒工作提效赋能。
		大数据戒治 2.6%	能够综合运用大数据开展“精准画像-处方推荐-靶向干预”教育戒治闭环管理研究,积极推动戒毒工作从传统向现代、经验向科学、粗放向精准转变。
		数字安防 2.7%	各类安防系统互通联动,数据共享共用,实时指挥的应急指挥平台、联动报警视频巡查门禁管控系统、实时定位的移动执法系统等健全,能够为基层民警提供智能预警、风险预警,为指挥决策应急处置提供支撑。
	场所治理 8.4%	安全管理 4.7%	坚决履行安全稳定政治责任,大力推进规则治理、精细化治理,全面落实平安戒毒所建设,推动将风险处置从“事后处置”向“事前预防”转变,场所安全工作基础扎实稳固。
		警务管理 1.8%	坚持科技兴警,围绕警务决策、执行、保障、评估等功能板块,建设“掌上戒毒”系统,拓展移动执法、移动办公应用,为基层民警提供戒毒人员基本信息查询、审批流程操作等应用,现代化警务机制建设取得实效。
		应急处突 1.9%	各类应急处置预案健全,经常性地开展疫情防控、重大疾病救治、火灾疏散等应急处突演练,具有各类安全事故的自救和抢险技能以及应急救援能力和协同作战能力。
	社会形象 2.5%	社会责任 0.8%	积极担起禁毒宣传的社会责任,组织禁毒宣讲队走进社区、学校等,揭示毒品危害,普及戒毒知识,并建立志愿者服务团队,开展志愿者服务活动。
		荣誉称号 1.1%	三年内荣获2次以上省部级表彰及相关荣誉称号。
		公众形象 0.6%	能够借助新媒体宣传平台,传播“戒毒工作”好声音,不断提升戒毒工作社会影响力和软实力。
党建建警 29%	政治建警 12.2%	党建引领 5.4%	认真贯彻落实新时代党的建设总要求,发挥所党委核心引领作用,深化党支部规范化建设,“一岗双责”和“四责协同”机制健全,党支部主体责任压实,上级决策部署能够及时在全所不折不扣地落实。
		政治能力 6.8%	牢牢把握司法行政戒毒机关政治定位,以政治建设为统领,坚持从政治的高度研究谋划推进各项工作,政治生态“风清气顺劲足”,包括政治“三力”建设有力、党委领学促学作用明显等。
	素质强警 8.9%	选拔任用 2.3%	按照政法队伍“四化”要求,在优化“上挂、下派、外送”等多元培养路径上下功夫,加强后备干部培养,努力做到备用结合、用当其时,有效激发干部队伍在新时代实现新担当新作为。
		职业能力 2.5%	坚持以训促建、以建促战,研究规划民警能力建设,厘清民警的基本能力和专业能力标准,制定专业人才培养机制,建立人才梯队与专业干部人才库,不断提升民警队伍的正规化和专业化水平。
		考核激励 3.0%	聚焦戒毒工作职责和岗位需求,科学合理设置可衡量、可比较、能定责、可追责的考核指标,建立与从严治警部署相适应,包含价值引领、绩效评价、职业发展等体系在内的队伍绩效考核评估激励体系,让想干事者有机会、能干事者有舞台。
		青年人才梯队 1.1分	探索构建系统化的青年民警学习成长的阶梯目标、能力标准和具体方法的工作体系,定期开展青年民警岗位成长交流、技能训练考评等,助推青年民警成长成才。
	动力活力 7.9%	从严治警 4.6%	严格落实全面从严治警党委主体责任、“一把手”第一责任和班子成员“一岗双责”,狠抓作风建设,驰而不息纠治“四风”,严明警纪警规,健全完善制度,强化监督制约,政法“铁军”建设成效显著。
		从优待警 2.9%	完善的警察执法保障机制,制定容错免责、人身意外伤害保险、岗位风险津贴等制度,开展实施年度惠警项目计划与方案等。
		文化赋能 0.4%	坚持典型引领,形成标杆效应,发现选树、塑造宣传身边优秀典型,打造特色鲜明的文化品牌,营造全所“比学赶超”的浓厚氛围。

四、“三化”示范戒毒所评估指标体系的运行机制及功能

“三化”示范戒毒所原则上每年进行一次申报验收，命名为“三化”示范戒毒所后每三年进行一次复查，复查不达标取消命名。具体申报流程如下：首先，进行前置性指标预审。即“三化”示范戒毒所必须具备政治方向正确和三年内无“六无”安全事件的前提条件。其次，按照4个一级指标、13个二级指标、36个三级指标的具体情况评分，总分为100分。总得分大于92分，可命名为省（市）级示范戒毒所。

通过构建示范戒毒所评估指标体系，主要实现以下四点功效：一是推动戒毒工作评估过程从静态的结论性评估向动态形成性评估转变。结论性评估侧重于甄别和比较，过度关注结果；形成性评估面向过程，强调对戒毒所建设过程进行观察和记录，有利于针对评估出的问题，构建“建设-评估-整改-提高”管理闭环，实现“以评促建、以评促管、以评促发展”目的。二是推动戒毒工作评估主体从被动单向向多元双向转变。传统上，基层戒毒所发展成效强调评估主体权威，

将评估者（主管部门）和被评估者（基层戒毒所）隔离开来，造成评估的被动性。通过量化指标体系，开展多维的“成效”评估，推动形成第三方科学评价的制度机制，激发被评估者（基层戒毒所）创先争优的积极性。三是推动戒毒工作评估内容从关注戒治质量向整体性评估转变。戒毒所首先是政治机关。示范戒毒所不但要基本业务过硬，更要政治过硬、队伍过硬、纪律过硬。构建安全管理、科学戒治、队伍发展等多元指标的评估体系，是推动戒毒工作高质量发展的长远之计和固本之举。四是推动戒毒工作评估标准从主观随意向客观可量化转变。传统对基层戒毒所工作发展质量和建设成效的评估是相对质性和宽泛的。由于质性评价标准评估受主体价值观、感知水平等因素的制约，难以回避的问题就是受主观影响，存在较大的不确定和随意性。评估指标具有一定的纵向稳定性和全国适用性，运用以数据和事实为依据的指标化评估手段，确保了评估结果的相对可靠和公平公正。■

（责任编辑：张文静）

中国司法杂志社拟申领新闻记者证人员名单公示

鲁华东

监督举报电话：010-83138953 010-63097403

中国司法杂志社