



戒毒场所治理现代化法治实践创新刍议

梁云龙 李同文（山东省济南强制隔离戒毒所）

基层治理是国家治理的基石，司法行政戒毒场所作为基层单位，承担着强制隔离戒毒工作。审视司法行政戒毒场所未来发展走向，如何坚持法治主导，遵循戒毒工作规律，用法治融合各种治理手段方式，整合各种治理力量资源，把制度优势更好转化为国家治理效能，最大限度地帮助戒毒人员早日戒除毒瘾，保障人民幸福健康，维护社会和谐稳定，是当前戒毒场所面临的亟待解决的难点和重点，也是根本性问题。笔者结合司法行政戒毒工作实际，谈些粗浅的认识。

一、坚持法治主导，推进戒毒场所治理现代化的现实意义

历史逻辑与实践启示都表明，法治在推进戒毒场所治理现代化过程中具有主导作用，它既是戒毒场所现代治理体系的核心内容，也是戒毒场所现代治理的关键基础。深入学习贯彻习近平法治思想，坚持法治主导是推进司法行政戒毒场所治理现代化的长远之计和治本之策，是司法行政戒毒场所治理现代化法治实践创新的应有之义和必然路径。

（一）坚持法治主导，推进戒毒场所治理现代化是落实法治建设要求的必然选择。强制隔离戒毒是一项重要执法活动，司法行政戒毒场所是政法机关的重要组成部分，也是禁毒人民战争的重要力量，在法治建设中担负重要职能、发挥重要作用。坚持法治主导，推进司法行政戒毒场所治理现代化，

进一步健全中国特色司法行政戒毒工作制度，是贯彻习近平总书记关于禁毒工作重要指示精神的重要举措，是建设中国特色法治体系的重要内容，是更好地发挥司法行政戒毒工作职能作用的现实需要。

（二）坚持法治主导，推进戒毒场所治理现代化是实现新时代总体国家安全的迫切要求。安全是国家生存和发展最基本、最重要的前提。强制隔离戒毒，是独具中国特色的一项法律制度，在治理毒品泛滥和维护社会稳定等方面发挥了重要作用，是国家安全体系的重要组成部分，是贯彻总体国家安全观、构建公共安全体系重要战线之一。坚持法治主导，推进司法行政戒毒场所治理现代化，是贯彻总体国家安全观的具体落实，回应人民重大关切，打好戒毒场所防范化解重大风险的攻坚战、持久战、阵地战，维护国家安全和社会安定的迫切需要。

（三）坚持法治主导，推进戒毒场所治理现代化是践行以人民为中心理念的客观需要。戒毒场所收治的戒毒人员既是违法者，也是成瘾病人和毒品受害者，在不同阶段其身心症状、行为表现、戒治效果等都具有明显的阶段性特征。因此，戒毒工作既要体现强制性、规范性，也要遵循其自身的规律和特点，不断提高科学性、专业性。要强化专业化戒毒、社会化帮戒、规范化管理、人文化矫治，维护强制隔离戒毒人员的合法权益，帮助他们尽快戒除毒瘾、回归社会，切实将制度优势转化为平安中国建设效能，推动戒毒工作更好融入国家治理体系

新发展格局。

二、山东省司法行政戒毒场所法治建设实践及存在的问题

2020年7月,山东省戒毒管理局印发《关于开展法治戒毒所示范创建工作的意见》,部署法治戒毒所示范创建工作,标志着山东省司法行政戒毒工作开始驶入法治化建设快车道。山东省鲁中强制隔离戒毒所作为法治戒毒所创建先行试点单位,出台实施细则、考核标准等,搭建推进法治建设的制度性框架,在建立执法体系、健全依法管理体系、构建法治监督体系、形成法治保障体系等方面积累了初步经验。2021年,全省司法行政戒毒系统全面推开法治戒毒所示范创建工作,推动全省80%以上的戒毒场所达标,评选首批法治示范所创建单位,助推戒毒工作流程再造、规范重塑、整体提升。但在具体实践中,与“扎实推进全面依法治省”的要求和推进法治政府建设示范创建标准相比,还存在一些亟待解决的难点问题。

(一)法治建设认知方面存在偏差。人的认知就是一个惯性演化“物”,而惯性是一种演化的过渡状态,如果没有外力的作用,惯性会一直起作用,戒毒场所法治建设认知方面就存在这种“惯性”。一是存在法治意识模糊化的惯性。据统计,70%以上的戒毒所警察是在转型过渡后从事戒毒工作的,部分警察法治观念不够强,工作中存在靠主观、靠经验作决断的惯性思维。少数警察程序合法、权力制约等现代法治意识尚未深化,缺乏将权力关进制度笼子的内在自觉。二是存在法治认识过时化的惯性。部分警察认为作为执法者自然享受特权,说明权力治理需要运用法治的规范、强制功能融合其他治理方式协同发力。三是存在法治宣传简单化的惯性。戒毒场所作为执法机关认真落实“谁执法谁普法”责任制,广泛开展禁毒戒毒法治宣传教育活动,积极推进普法依法治理,但在不同程度上存在普法宣传与法治实施“两张皮”现象,个别

警察甚至认为法治建设即是普法宣传,影响了治理效能的发挥。

(二)体制机制健全方面存在短板。全省各戒毒所已全面建成统一戒毒工作模式,但离司法部提出的“提高司法行政戒毒工作规范化、科学化、现代化水平”的工作目标还存在一些差距。一是戒毒工作制度标准还不够健全完善。从国家层面讲,强制隔离戒毒工作相关法律、法规、制度还不健全,《戒毒条例》已施行十年,一些制度和标准需要修订和完善,还有一些制度没有制定出台,存在缺失、空白。就山东戒毒场所而言,缺少对于警依法履职的保护制度,对恶意抗拒戒治的戒毒人员管理惩戒制度有待完善等。二是戒毒工作模式和内部运行规则还不够明晰。在统一戒毒模式的牵引下,戒毒场所四期四区实现物理分离、差异化管理、规范化流转,五大中心实体化建设初显成效,但理顺相关管理体制还需时日。如,戒毒场所缺少教科书式戒毒警察执法规范。再如,戒毒人员死亡处理的相关规定还未完善,操作性还不强,戒毒人员死亡处理成为困扰戒毒场所执法工作的一个突出问题,等等。三是戒毒场所法治机构设置和人员配置还处于空白。全省1局(省戒毒管理局)11所(戒毒所),都未设政策法规科(处)或法治科(处),警察中具有法律专业学历背景的占比不高,具有国家法律职业资格占比更低。专门的法治部门缺失明显不利于法治工作统筹和推动,法治机构边缘化导致法治功能的失衡,法治工作人员缺失势必造成法治的弱势,在现代治理进程中发挥主导作用的人才及专业支撑较为薄弱,由此导致戒毒场所治理弱化。

(三)实践创新发展方面融合不够。戒毒场所法治化建设都是在戒毒执法实践创新中得以体现,但对法治规范共治、促进德治、深化智治等方面探索实践尚处于自发阶段,相关制度需加快跟进。一是用法治规范共治的实践创新融合不够。部分戒毒场所与驻地法、检、公安机关对接联席机制只是签署了协议,停留在纸面上,戒毒人员医疗保障、社



会保险、卫生防疫、职业培训等未纳入当地社保体系,社会共治仍没完全走出戒毒所搭台唱戏,地方、法、检、公安机关有限参与,其他社会力量被动参与的局面。另外,戒毒系统日常执法监督多依靠戒毒所本身,人大、政协、社会监督多是随机性的,没有形成制度化、常态化工作机制。近年来,检察机关对戒毒场所执法监督不断加强,但多为事后监督,且监督范围、内容、标准及方式还不够明确,没有统一的制度规定,具有一定的局限性。二是用法治促进德治的实践创新融合不够。近年来,警察队伍不廉洁、失职渎职等道德失范行为增多,说明法治理念和价值融入德治的机制需全面探索实践,更需要以法治的方式去探索建立警察道德评价、监督体系,实现法治促进德治的规范,以法治弥补德治硬度不“硬”。另外,戒毒场所执法考核评估制度不健全,仅在每年综合“德、能、勤、绩、廉”进行考核,考核内容缺少量化指标,考核方法比较单一,缺乏一套全国性的科学有效的戒毒所警察依法履职考核办法。三是用法治深化智治的实践创新融合不足。戒毒执法管理平台和安防指挥平台总体上仍以业务应用为主,且侧重于安全防控运用,尽管在“智慧戒毒”建设实践中有所改观,但戒毒执法过程的网上运行体制机制尚未健全优化,网上与网下戒毒执法融合度不高,“智慧戒毒”的治理效能还需向法治层面纵深拓展。

三、坚持法治主导,推进戒毒场所治理现代化的路径思考

全面依法治国是一项长期而重大的历史任务,也是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。进入新时代,司法行政戒毒场所应坚决贯彻落实《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,坚持法治主导,按照“制度化固本、标准化强基、规范化提升、精细化提质、智能化增效”工作思路,探索从理念、制度、体系、队伍和社会引领五个方面构建戒毒场所全新的治理体

系,促进戒毒场所治理现代化的实践创新,更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用,从而推进戒毒场所治理体系和治理能力现代化。

(一)加强顶层设计,全周期规划戒毒场所治理现代化蓝图。如何坚持法治主导,推进戒毒场所治理现代化法治实践创新,必须坚持和加强党的全面领导,谋全局、抓大事,既破解当下突出问题,又把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举,切实抓好顶层设计。一是坚持整体布局和示范先行相结合。推进戒毒场所治理现代化法治实践创新,应从强制隔离戒毒工作发展大局中进行整体布局、统筹规划,聚焦统一模式建设、聚焦教育戒治中心任务、聚焦场所安全管理,把法治建设融入戒毒工作方方面面。同时,分期、分批选取工作基础较好的戒毒场所作为示范,发挥示范引领作用。二是注重长远目标和阶段成效相结合。推进戒毒场所治理现代化法治实践创新是一个长期过程,不可能一蹴而就,必须有长远规划和目标,同时还需有阶段目标和措施。阶段性目标:强化工作职能,优化场所功能,提高治理效能;中长期目标:从理念、制度、体系、队伍和社会引领五个方面构建全新的治理体系,促进社会稳定和公平正义,提升戒毒场所治理体系和治理能力现代化水平;远期目标:完善中国特色社会主义戒毒工作制度,形成完备的规范体系、高效的实施体系、严密的监督体系、有力的保障体系。在工作实践中,要进一步细化具体目标,完成总蓝图、路线图、施工图,用每个阶段目标的实现促进远期目标的实现。三是强化深度调研和指导督导相结合。推进戒毒场所治理现代化法治实践创新,应深入基层全面客观地掌握戒毒场所法治建设现状,摸清底数,找出症结所在,提出解决办法,以戒毒所法治建设薄弱环节为突破口,加快推进戒毒工作领域执法监督体系改革和建设,进一步完善执法工作机制。在下一步工作中,将戒毒场所治理现代化法治实践创新作为重点,配合推动法治戒毒所建设示范创建达标。

（二）培树发展理念，全过程指导戒毒场所治理现代化走向。一是以习近平法治思想为指导树立新时代先进的戒毒执法理念。以习近平法治思想中蕴含的马克思主义立场观点方法指导树立新时代先进的戒毒执法理念，实现戒毒工作政治效果、法律效果、社会效果统一。二是以坚持党的领导为原则贯穿戒毒场所治理现代化全过程。要以党对戒毒工作的绝对领导为根本，以政治建设为统领，建立健全党对戒毒工作全面领导、绝对领导的体制机制，把加强党的领导融入戒毒工作全过程。三是以增加人民福祉为目标提升戒治科学化水平。要牢固树立帮助一名戒毒人员戒除毒瘾，就是幸福一个家庭、促进社会和谐的理念，更加注重系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，树立科学、专业、精准的指导思想，全面提高戒毒工作质量和内涵，降低毒品危害，积极回应和满足人民群众的期盼。

（三）健全制度体系，全方面筑牢戒毒场所治理现代化基石。一是建立完善的制度体系，保障规范执法。对现有制度再梳理、再完善，真正能管住人、规范事、束缚权，确保建立完善的制度“管用”而不“松散”。进一步细化执法标准，明确执法岗位职责，每一类执法行为都有据可依、有章可循，确保建立完善的制度“规范”而不“随意”。将建章立制的重点放在权力运行和风险防控等方面，清除与戒毒工作脱钩、与上级规定相悖的制度规定，增加规范权力运行和提升工作效能的制度规定，确保建立完善的制度“精准”而不“虚胖”。严把制度执行关，加强对所外就医、探视探访、变更戒毒期限、变更戒毒执行方式、采取保护性约束措施、采取单独管理或使用警戒具、重大违规行为处罚、戒毒人员表现突出奖励等制度落实情况的监督检查，让警察在制度的监督和制约下履职尽责，“守规”而不“逾矩”。二是建立高效的执法体系，明确执法遵循。按照全国统一戒毒工作基本模式，理顺专业中心和管戒科室、大队之间关系及执法衔接机制，采取扁平化管理模式，减少机构设置层级，

解决职能交叉、力量分散等问题，形成统筹有力、职责清晰、运转高效的执法体系。完善戒毒所、部门及个人三个层级权责清单及岗位说明书，编制涵盖期区流转、专业戒治及日常管理等执法环节的操作指南，健全财务、餐饮、特种设备、专业中心等持证上岗制度，明确工作标准和执法尺度，压缩执法的自由裁量范围，着力推动戒毒执法从“物理整合”向“化学融合”转变，逐步建立起精简高效、点线面结合、互联互通的执法体系。三是建立规范的管理体系，推进流程再造。按照省委部署要求，全省戒毒系统把2021年作为规范化建设年，紧盯突出问题和环节，抓住流程再造这个“牛鼻子”，对标国内一流水平，推进规范措施到边到底，最大限度地压缩违规操作空间。戒毒所党委要按照有关党内法规和法律要求，研究决定一切重大行政行为、重大经济行为、重大执法行为及其他“三重一大”事项的实施，指导、监督和评价执法管理工作。整合内外智力资源，依托重大行政决策论证专家库，重点关注、妥善处理重大决策、重大合同、大额资金管控等存在的风险，同时建立重大决策终身责任追究制，加大对决策执行情况和实施效果的跟踪问效，构建“权责清晰、流程便捷、资源共享、工作协同”的管理体系。

（四）深化综合治理，全领域提升戒毒场所治理现代化质效。《禁毒法》确定了禁毒工作实行“预防为主、综合治理”的方针，戒毒工作作为禁毒工作的组成部分，是一项系统复杂的社会工程，需要综合运用好共治、德治和智治等社会治理现代化手段，进一步提升戒毒场所治理现代化质效。一是力行共治，推进戒毒人员“阳光工程”建设。落实司法部戒毒管理局《司法行政戒毒系统后续衔接帮扶工作指南》，实施戒毒人员“阳光工程”建设，完善社区戒毒社区康复指导站功能，探索政府购买社区戒毒社区康复服务，引导社会组织参与社区戒毒社区康复工作。戒毒所警察定期到社区开展帮戒活动，帮助戒毒人员解决困难，帮助他们重树生活信



心。开发社区戒毒社区康复网格化管理系统,实现人员的动态跟进和精细化管控,最大限度降低复吸率,有效解决戒断巩固难问题。同时,全面推开强制隔离戒毒检察监督,实现戒毒场所驻所检察官办公室全覆盖,密切与公安机关的协作关系,完善联席会议、定期协商、执法协同机制,共建戒毒执法一体化体系。二是实化德治,推进戒毒场所“文化工程”建设。戒毒场所要围绕实施新时代公民道德建设和《新时代爱国主义教育实施纲要》,落实文化戒毒地方标准,重点实施齐鲁文化入心、红色基因传承、戒毒文艺作品创作三项工程,积极构建以政治教育为统领的“文化工程”建设新格局。重点将戒毒人员个体成功戒治作为着力点和落脚点,开展各具特色的道德实践养成活动,充分释放“文化工程”温润心灵、启迪心智、引领风尚的巨大潜能,全面发挥政治教育、法治教育、文化教育、道德教育、技能教育的攻心治本、润泽教化作用,有效提升戒毒矫治质量。三是强化智治,推进戒毒系统“智慧戒毒”建设。全面落实司法部“数字法治、智慧司法”建设部署,加速开展“智慧戒毒所”工程建设,加强信息化与戒毒管理、戒毒执法、专业戒治、队伍建设的深度融合,强化全员应用培训,运用平台实现数据报送、审批流程、案卷评估网上办理,打造区域医疗诊治、戒治协作、信息共享平台。规范省戒毒管理局、戒毒所、大队及警察四级管控平台,建立标准化的数据采集和任务执行体系。建立业务数据考核考查机制和与公安禁毒部门的互联互通工作平台,改进指挥中心警务运行模式,强化信息收集、研判及每日发布。引进社会优质教育资源,开展“云戒治”“云帮扶”,打造线上线下、双轮驱动的戒治新平台。

(五) 聚焦能力提升,全方位激发戒毒场所治理现代化活力。治理体系和治理能力是相辅相成的有机整体,如果没有高效的治理能力,再好的治理体系也难以发挥作用。因此,要聚焦场所安全、综合保障、警察素质提升等工作,激发整体治理活

力,达到既定治理目标,取得相应治理效能。一是聚焦场所安全稳定,提升源头治理能力。围绕“六无”目标,突出源头治理早期控制,注重人防、物防、技防、联防,不断提高防范和化解风险能力。加大安全检查和视频巡查力度,定期通报、重点督导、跟踪问效,实现风险隐患闭环管理和有效整治。持续开展戒毒人员常见传染病、精神障碍和麻精药品滥用专项监测,加强疑难危重病例研判会诊和戒毒人员心理危机干预和心理疏导,科学开展康复训练风险评估,防范运动损伤风险。运用好传统媒体和新媒体开展戒毒宣传,推进禁毒戒毒法治“七进”宣传教育,提升人民群众识毒、拒毒、防毒能力。二是聚焦打造戒毒铁军,提升履职尽责能力。抓住领导干部这个“关键少数”,带头尊崇法治、敬畏法律、掌握法律,不断提高运用法治思维和法治方式推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。结合“岗位实战大练兵”活动,通过系统培训、技能比武、实战演练、观摩交流、素质考核、警示教育等方式,积极培树警察法治思维、创新思维、底线思维,提高规范执法、应急处突、信息化应用能力,全面提升戒毒警察队伍“硬实力”。着力加强警察队伍管理制度化、工作程序化、行为规范化建设,推动建立警察执法质效考评制度,造就一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的高素质戒毒铁军。三是聚焦长效机制建设,提升综合保障能力。及时跟进、完善固化集研判、排查、防控、应急处置等一体化工作机制。规范财务管理、基本建设管理、设施设备维护运行、物资管理等工作流程,推进警务保障常态化,保证执勤备勤设施完善,实现档案管理标准化、工程建设公开化、物资采购透明化、舆情管控长效化,为推动戒毒工作高质量发展提供坚实保障。■

(责任编辑:张文静)