

[上海司法行政发展研究报告]
2013~2014年

解决社会问题与 司法行政工作

上海市司法局 编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

[上海司法行政发展研究报告
2013~2014年

解决社会问题与 司法行政工作

上海市司法局 编

特邀编审

罗厚如（司法部司法研究所所长、研究员）

丁伟（上海市人大常委会法工委主任、教授）

谢佑平（复旦大学司法与诉讼制度研究中心主任、
教授）

杨力（上海交通大学凯原法学院副院长、教授）

郑少华（上海财经大学法学院院长、教授）

李清伟（上海大学法学院执行院长、教授）

杨正鸣（华东政法大学刑事司法学院院长、教授）

图书在版编目(CIP)数据

解决社会问题与司法行政工作:上海司法行政发展
研究报告:2013~2014年/上海市司法局编.—北京:
法律出版社,2014.10

ISBN 978-7-5118-6745-2

I. ①解… II. ①上… III. ①司法—行政—研究报告
—上海市—2013~2014 IV. ①D927.510.61

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第189816号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭雨

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市龙大印装有限公司

责任印制/张建伟

开本/720毫米×960毫米 1/16

印张/26.75 字数/485千

版本/2014年10月第1版

印次/2014年10月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6745-2

定价:69.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

直面挑战 创新理念 顺势而为 开创干部教育培训工作新局面 (代序)

郑善和*

近年来,上海司法行政系统高度重视教育培训工作,取得了令人欣慰的成绩,教育培训的思想共识初步形成、教育培训的运行机制初步建立、教育培训的特色亮点初步展现、教育培训的服务保障初步凸显。但是,仍然存在发展不够平衡,管理职能有待强化,师资力量比较薄弱,制度建设整体滞后等问题。因此,应当按照“问题导向、需求导向、项目导向”的要求,谋划好、部署好、落实好今后一个时期的教育培训工作。

一、认清形势,把握大局,直面教育培训工作面临的新挑战

从中央和市委的明确要求来看,党的十八大报告指出,建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,这个总目标对干部教育培训工作提出了新要求。中央特别强调要全面提升干部教育培训质量,强调要以中国特色社会主义理论体系为重点,科学设置干部教育培训内容,突出抓好中国特色社会主义理论体系的学习培训,大力加强党性党风党纪教育,深入开展社会主义核心价值观教育,提高履职能力、完善知识结构。中央政法委在2013年年初召开的会议上提出,要着力加强“三大建设”,提升“五种能力”。上海市委也提出要适应社会主义国际化大都市发展需要,按照“聚焦重点、分级分类、实用管用”原则,形成“基础培训、重点培训、实务培训”三位一体的培训架构。

从司法行政部门的履职要求来看,上海市委提出了“创新驱动、转型发展”的战略思想,上海司法行政系统也面临着转型发展的现实任务。监狱系统在完成布局调整后,将全面回归教育改造主业,实现向“矫治型”转变的发展要求;劳

* 本文作者系上海市司法局党委书记、局长,上海市司法行政工作研究会会长。

教系统也将由劳动教养职能转变为戒毒职能,戒毒工作干警队伍建设面临着转型的现实任务;社区矫正机构从事的是非监禁刑执行工作,对执法者和执法辅助人员都提出了具体的任务;律师公证、法律援助、司法鉴定等法律服务行业,都有更新知识、提高能力的现实要求。人民调解、法制宣传、依法治市工作队伍也都面临能做群众工作,能在公开、透明、信息化条件下应用新媒体、新手段,能组织动员社会力量开展基层工作的任务。转型发展必然以司法行政队伍储备新的知识、能力和素质为前提,抓好教育培训工作则是顺利实现转型发展的基础工程。

从队伍建设的形势任务来看,当前,干部成长所面临的内部和外部环境,主观和客观因素,都发生了或正在发生深刻变化,能力恐慌、本领恐慌已经成为队伍建设中一个较为迫切的问题。在全国两会开幕式上,习近平总书记重提毛泽东1939年在延安的讲话:“我们队伍里边有一种恐慌,不是经济恐慌,也不是政治恐慌,而是本领恐慌!”干部队伍能力素质面临的“瓶颈”,已经成为影响和制约司法行政工作进一步科学发展的最大障碍。尤其是全系统青年干部队伍比例超过了总量的40%,青年干部学历高、知识丰富,但缺乏实践,缺乏一线实战的磨炼,有的缺少干事业的职业认同感,甚至理想信念淡化。韩正同志强调:“看不到问题,是最大的问题;看到问题而不解决问题,是最不能容忍的问题。”对于干部队伍建设中存在的这些问题,要充分发挥好教育培训的主要渠道作用。

二、深化认识,创新理念,提升教育培训工作科学化发展水平

(一)要树立“智力工程”理念,注重思想引导与业务提升结合,形成认识自觉

我们党历来高度重视干部教育培训工作,上海司法行政系统也有很好的传统,教育培训已经成为引领队伍建设、推进业务工作的“智力工程”。抓教育培训工作,不能单一地局限于业务培训,要坚持把思想引导与业务提升统筹起来思考,使培训成为激荡思想、更新理念、传承精神、塑造文化、拓展技能、提升能力的实践大课堂。

(二)要树立“先导工程”理念,注重抓坚实基础与攻坚克难结合,形成行动自觉

要抓好“基层、基础、基本功”培训,进一步明确工作要求和要领,熟练掌握技能技巧,使教育培训成为司法行政工作各单位、各部门夯实基础工作的直接抓手;要抓好拓展性培训,将培训工作打造成攻坚克难的先导工程,尤其是实施重大改革举措的时候,教育培训工作要同研究同部署,把培训工作作为前置措施优先抓实抓好,率先在打破惯性思维、形成思想共识上取得突破,率先在打破陈规陋习、形成新的行为习惯上取得突破,使教育培训工作成为改革创新的前行者。

(三)要树立“孵化工程”的理念,注重需求导向与前瞻引领结合,形成创新自觉

要立足于解决工作中遇到的困境和难题,立足于缓解和破除当前队伍发展中遇到的“能力恐慌”和“本领恐慌”,立足于当前教育培训工作的实际需求,实实在在地抓好教育培训工作,使教育培训阵地成为孵化新理念、酝酿新思路的“实验田”,成为传授新方法、谋划新举措的“发酵场”。在解决好需求导向的同时,教育培训还要发挥好自身的前瞻引领功能,时刻关注司法行政工作的发展趋势,始终站在司法行政工作的改革前沿,不断增强创新意识,真正把教育培训阵地打造成为汇聚改革智慧、擦拭创新火花的“智力场”,成为深化司法行政工作改革创新举措的“放大器”。

三、抓住机遇,顺势而为,实现教育培训工作新一轮发展目标

(一)在机制构建上下功夫,大力推进教育培训平台建设

在组织保障上,强化领导责任,把教育培训作为“一把手工程”来抓。在职能履行上,强化顶端思考和顶层设计,充实管理职能,使教育培训主管部门切实履行好发展规划、指导督促、考核评比、评估反馈等综合管理职能。在运行机制上,按照“1+2+X”(对应监狱、戒毒系统)和“1+1+17”(对应各区县司法局)两种架构、两种模式建设教育培训平台。创造条件建设市司法局培训中心,作为本市司法行政系统干警、法律服务工作者和教职工教育培训的主阵地,市司法机关处室要发挥好顶层设计作用,加强相关的业务培训;进一步完善监狱戒毒系统两个二级培训中心;鼓励有条件的区县、局属其他单位,依托系统内外培训资源,建设自己的培训基地或培训点。

(二)在突出培训重点上下功夫,认真抓好分层分类培训

在培训内容上,以提升“五种能力”培训为主线,突出培训重点。对领导干部,要以理论武装为根本,以党性教育为核心,以能力提升为主线,着力提高思想政治素质和执政能力;对中青年干部,要重点加强理想信念、优良传统教育和实践锻炼,不断夯实理论基础,锤炼过硬本领,培育优良作风;对机关干部,要以思想政治建设和业务能力建设为重点,全面开展政治理论、职业道德、政策法规、业务知识和技能等方面的培训;对基层干部,要以增强宗旨意识、法治意识、责任意识,提高政策执行、促进发展、服务群众、化解矛盾的能力为重点。在分层培训上,要按照分级管理权限和归口管理原则,着力建立完善初任培训、领导干部轮训、后备干部培训、干部晋升培训、干部业务培训等多项培训机制,全面落实培训工作,确保培训工作全覆盖。在分类培训上,要突出专业化建设和业务培训重点,监狱戒毒、社区矫正、人民调解、法律服务、依法治市和法制宣传等各工作条

线要分别围绕自己的主业,确定培训重点。

(三)在规范管理上下功夫,努力提高教育培训管理效能

加强正规化管理,统筹协调各项工作,进一步提高管理效率。在管理要素上,抓好标准化建设。以示范性培训基地建设为例,教学场所如何设立,实训场所如何建设,辅助设施如何配备,管理架构如何设立,管理人员如何配备,管理规范如何制定,等等,都要有非常明确的建设标准。在运行机制上,抓好流程化管理。确保各环节相互衔接,环环相扣,使各单位、各部门职责进一步明晰。在管理规范上,抓好制度化建设,对不合时宜的制度规范及时进行修订,或者予以废除,确保制度建设跟上改革发展步伐。

(四)在教学改革上下功夫,努力提高教育培训质量

一要推进课程体系建设,教育培训管理部门要抓好培训需求调研,科学设置培训模块,大力推进精品课程库建设。二要重视教学方法创新。主动适应成人职后教育培训特点,用好实训教学、案例教学、现场教学、互动教学等现代教学方法,把培训搬到模拟的情景中,放到真实的场景中,转到实战的演练中,增强培训效果。三要认真抓好教学评估,用好问卷测评、个别访谈、座谈讨论等传统方法,注重从实践环节进行评估检验,注重从具体的实务部门、从实际的工作推进中了解培训效果。四要加强教学理论研究,围绕成人职后教育培训特点,引导一批高学历的青年干部形成一系列高质量的研究成果,用于指导和推动教学改革。

(五)在落实保障上下功夫,不断优化教育培训发展环境

要加强师资队伍和教育培训管理者两支队伍建设,多渠道、多途径选拔聘任培训师资,着力培育一支专家型的师资队伍,努力培育一支创新型的管理者队伍。要加大培训基地建设力度,坚持高起点、高标准,把培训基地建设与上海市委组织部、市委党校目前正在开展的“现场教学基地”申报评选工作结合起来。要明确刚性考核指标,对人均培训时间和经费要统一标准,严格执行上级机关的要求。要注重培训结果应用,适度增加教育培训工作的考核权重。要加强信息化应用工作,进一步健全和完善信息化管理平台,进一步提高管理效能。

目 录

监狱系统年轻干部培养选拔的现状困境与治理路径研究

.....	市监狱管理局	(1)
浅议建立服刑人员狱内意外伤害保险制度减少刑释难的必要性	.....	市监狱管理局 (9)
戒毒工作体制创新机制改革的思考	市戒毒管理局	(15)
上海市戒毒康复中心运行保障工作机制研究	市戒毒管理局	(24)
戒毒工作民警培训工作策略研究	市戒毒管理局	(31)
强制隔离戒毒诊断评估工作社会化的思考	市戒毒管理局	(39)
上海市刑释解教人员重新犯罪风险评估体系建设研究		
.....	市社区矫正管理局 长宁区司法局	(46)
贯彻实施《上海市安置帮教工作规定》的情况与问题研究	.....	市社区矫正管理局 (58)
关于进一步加强本市社区矫正经费保障的调研报告及初步方案	.....	市社区矫正管理局 (66)
社区矫正和安置帮教社工队伍现状及发展研究	.....	市社区矫正管理局 (75)
上海市过渡性就业基地建设情况调查报告	市社区矫正管理局	(86)
社区矫正实时定位监管工作的实践与思考	长宁区司法局	(96)
基层司法行政机关在社区矫正工作中的困境与对策	松江区司法局	(102)
社区矫正中心建设的实践与成效	闵行区司法局	(113)
培育引导社会力量参与矫正安帮工作的思考	普陀区司法局	(120)
夯实“五位一体”工作机制 做好特殊对象回归社会工作	.....	静安区司法局 (126)

上海市刑满释放人员社会融合现状与促进对策调查研究	上海政法学院	(131)
社会管理创新视野下的特殊人群就业服务工作研究 ...	徐汇区司法局	(140)
完善上海市特殊人群关怀帮扶机制研究	市司法局基层工作处	(150)
助学帮困十年回顾与展望	市预防青少年犯罪帮教中心	(157)
建设法治中国视野下的司法行政工作职能定位、路径选择、		
空间扩展若干问题研究	市司法局办公室	(164)
司法行政管理导入标准化战略若干问题研究	市司法局法制处	(175)
上海推动实现法治完善的三年行动计划研究	市司法局依法治市工作处	(183)
三大建设背景下的浦东司法行政工作发展研究	浦东新区司法局	(201)
基层执法者学法用法工作的研究与思考	闸北区司法局	(212)
乡镇政府依法行政难点问题及其对策	崇明县司法局	(218)
依法保障城市生产和运行安全的实例研究	金山区司法局	(227)
基层“六五”普法中期实施情况研究	宝山区司法局	(236)
综合法律服务窗口建设研究报告	市司法局法制处	(244)
基层司法所管理体制改革的探析	青浦区司法局	(252)
医患纠纷人民调解与保险联动机制研究	长宁区司法局	(257)
交通事故纠纷人民调解机制研究	松江区司法局	(264)
依法推进司法行政涉法涉诉信访工作改革	市司法局信访办公室	(269)
律师行业信用体系制度建设有关问题的研究		
.....	市司法局律师工作管理处	(276)
自贸区建设对法律服务业带来的影响及对策研究	市律师协会	(283)
打造知识产权法律服务高地路径创新	杨浦区司法局	(295)
以“双结对”为载体推进律师党建社会化实践	黄浦区司法局	(301)
刑事诉讼法律援助工作的探索与实践	奉贤区司法局	(309)
关于城镇化进程中法律援助体系建设的几点思考	嘉定区司法局	(317)
国家司法考试社会化管理方案研究	市司法局司法考试处	(323)
论公证介入 ADR 的可行性研究	虹口区司法局	(329)
提高公证公信力对策研究	市司法局公证工作管理处	(338)

司法鉴定人出庭质证若干问题研究	市司法鉴定中心	(346)
司法鉴定执业监督管理工作研究	市司法局司法鉴定管理处	(353)
司法行政党员干部践行党的群众路线的实践与思考	市司法局政治部组织干部处	(361)
干部能力培训“三位一体”模式初探	市司法局政治部宣传处、教育培训处	(372)
上海市司法行政队伍激励机制的健全和完善	市司法局政治部宣传处、教育培训处	(381)
监狱、戒毒所执法管理廉政风险防控探索与实践	市司法局监察室	(388)
公务员考核制度运行困境及理性思考	市司法局政治部人事警务处	(396)
局系统审计工作成果运用研究	市司法局审计处	(403)
事业单位会计制度改革思考	市司法局计划财务处	(407)
附件 上海市司法局关于表彰 2013 年度立项调研课题 成果评选获奖单位的通知		(412)
后记		(418)

说明:

由于篇幅原因,《社区矫正社工人才资源研究》(市社区矫正管理局)、《社会融合视角下的社区服刑人员回归社会水平研究》(上海政法学院)等文章未予收录,特此说明。

监狱系统年轻干部培养选拔的现状困境与治理路径研究*

市监狱管理局**

【内容摘要】 年轻干部的培养选拔问题是一个兼具政治和社会双重意义的问题。近年,上海监狱系统年轻干部的基数扩展迅速,学历层次高,而其培养选拔还局囿于比较传统的模式,大量的优秀年轻干部长期在基层,缺乏培养培训,加上工作环境封闭,压力大,责任重,导致许多年轻干部纷纷选择跳槽、辞职,相关效应不断放大,直接影响到上海监狱系统年轻干部队伍的稳定,影响到监狱事业的长远持续发展。本文以制度分析作为基本的研究视角,以上海监狱系统年轻后备干部培养锻炼“百人计划”为重要分析案例,以供求关系原理为逻辑基点,基于制度建设对于建设科学有效的年轻干部培养选拔机制的核心价值,在分析、厘定上海监狱系统在年轻干部培养方面的制度缺憾的基础上,对治理现状困境提出对策建议。

【关键词】 年轻干部 培养选拔 制度分析

年轻干部的培养选拔问题是一个兼具政治和社会双重意义的问题,在政治层面,毛泽东讲过,“政治路线确定之后,干部就是决定因素”,^[1]邓小平认为培养选拔年轻干部是战略问题,“(但是)目前的主要任务,是关于发现、提拔以至大胆破格提拔中青年优秀干部”,^[2]江泽民也谈道,“不断培养中青年领导干部,

* 本文系上海市司法局 2013 年度重点立项调研课题,项目编号为:HSF2013ZD(ZS)-2。文章有删节。

** 本文系市监狱管理局政治部组织宣传处课题组调研成果。课题组长:李喜俊,市监狱局政治部副主任、组织宣传处处长,助理研究员。成员:张兴武,白茅岭监狱政治处主任。主要执笔人:陈梓慕,男,1975 年生,安徽人,管理学硕士,市监狱局组织宣传处主任科员。

[1] 《毛泽东选集》(第 2 卷),人民出版社 1991 年版,第 526 页。

[2] 《邓小平文选》(第 2 卷),人民出版社 1994 年版,第 220 页。

始终是我们党的一项战略任务”。〔1〕同时,随着法治型政府和服务型政府建设步伐加快,年轻干部的培养选拔已不可能再囿于党政机关系统封闭循环,其引起的社会关注度越来越高。

供求关系理论认为,对于满足事物基于发展需求的供应的优劣,对于事物本身和社会总体发展具有重大价值,以此作为逻辑分析基点,完善年轻干部培养选拔机制问题是解决国家建设事业发展之需、实践工作改革创新之需、年轻干部个人成长之需,以及对社会关切主动回应的重要举措。就建立和完善年轻干部培养与选拔机制来讲,制度是供应机制建设的核心要素,良好的制度供给是解决现实困境和问题,规避工作实践中的缺陷与漏洞,建设科学、公正、持久的年轻干部培养选拔机制的根本路径选择。

上海监狱系统针对近几年年轻干部现状,在进行深入调研的基础上,从制度供给的角度,打破传统培养模式,推进年轻干部培养锻炼“百人计划”,为治理年轻干部培养选拔的困境和问题提供了一个分析案例。

一、基本问题:制度及其功能

“制度”是一个相对复杂的概念,通常意义上,马克思分析的制度是指整个社会的制度,他认为社会制度作为一种内生变量,随着社会生产力与社会关系这一基本矛盾而发生,因基本矛盾的变化而变化和发展,又因基本矛盾的激化而死亡,并代之以一个全新的制度,因此,马克思的制度变迁理论是一个基于经济基础——上层建筑二元互动分析的宏观社会制度更替理论。

新制度主义在经济学范畴对制度的概念进行析解和扩展,诺斯认为,“制度是一个社会的游戏规则,或更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”,〔2〕包括“正规约束”(如规章和法律)和“非正规约束”(如习惯、行为准则、伦理规范)。本文所分析的制度主要是公共管理范畴中的正式制度,指在社会宏观制度之下的“正规约束”,是由政治权威机关制定、实施的正式性文件,如包括相对正式的法律、法规、规章、规定、办法、实施意见等。

对于制度的功能,诺斯从基本功能和具体功能两个层面进行了界定,在基本功能上,诺斯认为制度变迁是推进社会变迁的重要方式,“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构,制度变迁决定了社会演进的方式,因此,它是理解历史变迁的关键”。在基本功能上,诺斯进一步指出,“制度在一个社会中的主要作用是通过建立一个人们相互作用的稳定的(但不一定是有效

〔1〕《江泽民论党的建设》,中央文献出版社2001年版,第417页。

〔2〕诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年版,第1页。

的)结构来减少不确定性”。〔1〕所以,制度可以克服集体行动中可能发生的和预定目标相悖的各种潜在问题和弊端,限制自私和机会主义的行为,保证社会的公平公正。在公共管理视域中,制度主要具备以下几个层面的功能,制度将行政目标具体化、明确化;制度避免和尽量减少实现行政目标过程中的不确定性和可能出现的问题,从而保障行政目标实现过程的规范有序;制度可以在总的原则和宗旨指导下在最大可能的范围内实现各种利益的协调。

以此分析,作为敏感而重要的年轻干部培养与选拔这一政治(行政)事务运行上,制度具有重要的价值:一是在宏观上设定培养选拔的价值性或业务性目标;二是在操作层面设定基本的标准和要求;三是确保年轻干部培养选拔过程的有序和规范;四是预防和减少目标实现过程中的不确定性和潜在问题。

二、制度稀缺:年轻干部培养与选拔的现状困境

以制度作为分析的基本元素而言,当前包括国家、社会、单位以及年轻干部当事人对于年轻干部培养发展的总体需求和良好完善的培养选拔机制的供应之间存在的矛盾和问题,诸如年轻干部培养选拔的整体制度设计、持续而稳定的操作运行机制和实际效果等方面存在的缺憾,无不与制度的缺失有关。制度稀缺和制度零散,是当前年轻干部培养与选拔实践中面临的关键问题。

就整体层面而言,年轻干部培养选拔尚缺乏整体的科学规划和具持续效力的制度设计,存在制度缺憾。目前,国家尚缺乏统一规范的年轻干部培养选拔的具体办法和规定,基本上是作出宏观要求,各地依据工作需要具体组织实施,许多规定、实施方案是政策性的、即时性的[多以“通知”和“(实施)意见”为主],对年龄限定与数量配备、培训交流、挂职锻炼、考核管理等提出泛泛要求,科学的规划和长久持续的效力不足。相比较于科研学术领域人才培养与奖励而言(近几年出台了比较明晰的培养选拔制度和运行机制,如国家层面的“长江学者奖励计划”、国家杰出青年基金,引进海外高层次人才“千人计划”、“青年英才开发计划”等,上海市实施的上海“千人计划”等),党政机关培养选拔年轻干部在制度规划和设计方面则缺乏有效的理论和实践探索(“大学生村官计划”尚不能算真正意义上的年轻干部培养选拔规划)。

就培养锻炼的环节而言,尚缺乏连贯和规范的制度配套,存在碎片式现象。由于没有持续完整的科学规划,又由于年轻干部的培养使用基本上是在各单位内部“消化”,年轻干部的培养选拔存在着碎片式、偶发性,实践中许多单位因为任务性考量而安排培养培训,临时起意、急配现找、戴帽培养,针对业务和工作实

〔1〕 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年版,第1页。

际的系统式培养和锻炼不足;同时,年轻干部培养选拔是一个环环相扣的系统工程,是培养、选拔、任用、考核、监督、升降、奖惩等诸多环节的有机联接,实践中,缺失备用脱节、培养监督脱节、接续培养脱节等,缺乏连贯和规范的制度配套。

就回应社会关切和社会监督而言,尚缺乏有力的制度说服,导致社会公信力不足。近几年,社会上对于“破格”与“出格”选拔任用年轻领导干部争议较大。一方面,社会对优秀年轻干部走上前台总体希冀;另一方面,却对正走上前台的年轻干部(尤其是低龄化)存有重大质疑(网络等现代媒体无疑放大和扩张了这种质疑及相关后果),诸如“80后厅官”、“25岁处级”等现象使得年轻干部培养选拔工作如履薄冰。培养选拔、公示、规范、接受社会监督等制度缺失为不正常的年轻干部的选拔任用打开方便之门,从而产生诸多的问题;社会矛盾的多重性折射在年轻干部培养选拔方面产生了年轻干部使用上的公信力不足问题。

三、制度供给的实践探索:上海监狱系统年轻干部培养与选拔的现实困境和模式突破

近年来,上海监狱系统年轻干部培养选拔工作亦面临重大矛盾和困境:一方面,基数大、诉求多;另一方面,培养选拔方式传统单一,不仅影响年轻干部成长成才,更影响到青年人对职业的认同和坚守,影响到监狱事业的持续长远发展。上海监狱系统在进行深入调研的基础上,尝试打破传统的培养选拔模式,从制度安排上进行整体设计和规划,制定和执行“一揽子”包括优秀后备干部培养规划、分层分类开展培养培训、跟踪考核、监督管理、选拔使用等制度,实施培养选拔年轻干部“百人计划”,回应相关关切,在培养和选拔模式上寻求突破。

(一) 制度设计和规划的缘起(制度背景)

2011年下半年,市监狱管理局调研小组采取文献统计、实地访谈和发放问卷等形式,对全局35岁以下青年民警的基本概况、工作认知、个人发展与成长诉求等方面进行了调研。调研结果显示,全局年轻干部的培养选拔工作面临严峻的形势,任务非常繁重。

1. 年轻干部近年来数量呈井喷状,所占比重不断攀升。截至2011年10月,上海监狱系统干部(民警)数为5325人,35岁以下年轻干部多达2179人,占总人数40.9%。^[1]

2. 年轻干部学历高、视野广、想法多。至2011年10月底,民警中具有硕士研究生以上学历的224人,占比4.2%,绝大多数为35岁以下年轻干部;他们知

[1] 说明:年轻干部数量进一步扩大,截至2012年年底,35岁以下年轻干部多达2454人,占总人数44.7%;至2013年11月,35岁以下年轻干部达2735人,占总人数达47.86%。

识层次高、视野广、想法多,一般不太能接受像前人一样长期待在非常封闭的监管一线环境进行相对简单的执法操作。

3. 年轻干部个人职业发展途径窄、工作压力大,导致对职业认同感大大降低。据统计,截至2011年年底,上海监狱系统35岁以下副科职(含)以上在岗干部数为140余人,仅占全部35岁以下年轻干部的6.6%。年轻干部、高学历干部长期在监管一线,工作视野狭窄、操作相对简单,封闭的工作环境、较重的工作压力、较窄的个人发展路径,导致其职业认同感大大降低。因此,年轻干部转行跳槽、辞职者较多。^[1]

问卷调查^[2]显示,年轻干部更加倾向于转行跳槽的原因,选择“工作压力大”和“环境封闭,和社会接触少”的为98人、148人,分别占20.3%、30.7%,选择“缺乏成长发展的个人空间”的分别为89人,占18.5%。这三项占比达70%。说明工作性质和环境以及年轻干部的发展空间问题是导致监狱系统年轻干部转行跳槽的主要原因。

对于如何避免跳离本系统、坚守监狱工作,选择“改善工作环境”和“有更好的个人成长和发展空间”的分别为204人和94人,两项占总比的61.8%。说明对于监狱系统年轻干部来讲,除工作环境改善外,更好的个人成长和发展空间是他们考量的主要因素,这个结果和上一问题的结果相契合。

在被问及“您认为监狱系统目前给年轻干部搭建的成长平台怎样?”时,选择“太少,僧多粥少”的为107人,占22.2%;选择“比较少”的为142人,占29.5%;前两项占比达51.7%。选择“还可以”、“比较好”两项的总共83人,仅占17.2%。说明广大年轻干部认为本系统现行的年轻干部培养选拔模式满足不了年轻干部成长成才的自我发展需要。

根据以上分析,不难看出基本结论,上海监狱系统35岁以下年轻干部的基础非常大,而年轻干部的培养选拔上面还停留在比较传统的模式,制度设计和规划缺失,大量的优秀年轻干部长期在基层,缺乏培养培训,加上工作环境封闭,工作压力大,工作责任重,导致许多年轻干部纷纷选择跳槽、辞职,直接影响到上海监狱系统年轻干部队伍的稳定,影响到监狱事业的长远持续发展。2012年年初,上海监狱系统进行了初步的制度设计和规划,启动年轻干部培养锻炼的“百人计划”。

[1] 据不完全统计,2010年年初至2012年年底三年的时间里,全局民警通过自主调动、公务员选调交流、辞职另谋职业等形式离开监狱工作的人数达120余人,其中35岁以下年轻干部99人。

[2] 此次调查对象为全局部分单位35岁以下年轻干部,下发问卷520份,回收501份,回收率为96.3%,有效问卷482份,有效率为96.2%。

(二) 制度目标

“百人计划”在制度设计目标上主要包括以下四个方面:(1)打破过去按部就班的干部培养选拔模式,充分利用各种资源,拓展年轻干部的培养培训渠道;(2)鉴于年轻干部的基数大,努力增加年轻干部培养选拔的总量;(3)在培养培训内容上和工作紧密衔接,加大年轻干部培养锻炼力度,促进其早日成长成才,为上海监狱体制机制改革创新贡献才智;(4)改变无规划、无设计的状况,努力形成全局年轻干部培养选拔的新的长效机制。

(三) 制度执行

“百人计划”2012年2月正式启动,在全局择优选拔100名青年后备干部进行不同形式的学习、交流、培训、挂职锻炼,根据工作岗位和业务需要,在规范培养培训锻炼基础上,进行干部岗位交流、选拔、提任。

1. 制度设计和安排:人员配备上采用“4321”模式,100人中,40名“80”后副科职后备干部,30名正科职后备,20名35岁以下硕士研究生,10名副处级后备。40名“80后”干部,采取在监狱局内部岗位轮岗锻炼和党校培训等形式,重政治理论与党性修养锻炼,熟悉多岗位业务流程,积累经验。30名正科职后备干部,主要采取本局有关岗位、本市外系统、外省市监狱挂职等形式,以拓展工作思路,丰富任职阅历,提高分析和解决问题的综合能力。20名35岁以下硕士研究生,主要采取本局重点岗位定向轮岗培养等形式,促进把握全局工作发展形势,承受急、难、险、重等工作压力的锻炼。10名副处级后备干部,主要采取本局后备干部培养锻炼基地和本市外系统单位挂职等形式,着力在实践中提高综合分析、决策判断、创新应变和组织协调能力,培养与岗位相匹配的领导素质。

2. 制度执行:经过正式发布公告,完善选拔程序,公开选拔流程,2012年入选“百人计划”的100名同志平均年龄只有32.4岁,“80后”干部占61%,35岁以下干部达82名,硕士研究生学历干部有28名,年龄最轻还不到23岁。至2012年底,先后有52名年轻后备干部分别被选派到党校脱产集训、局内单位和部门(重点工作推进办、项目组等)挂职锻炼、外单位挂职锻炼(如市人大、市委政法委、市信访办等)、赴外省市监狱系统学习培养[如江苏监狱、新疆监狱(对口支援)]以及本局青年后备干部培养锻炼基地进行培养锻炼等。

3. 制度管理与监督:在制度管理和监督上,由市监狱局、各基层单位、各培养锻炼基地(单位)三方共同管理,市监狱局拟订各类管理制度和标准要求、各基层单位执行相关制度方案和要求、市监狱局组织宣传处和培养锻炼基地进行培养培训的业务管理和考核记录,市监狱管理局政治部进行全程跟踪管理和评估。

(四) 基本成效

至2013年11月,上海市监狱系统已选派5批次共100名“百人计划”年轻

干部进行了有针对性的培养锻炼,取得积极成效。第一轮百人计划中,已有21人在各单位组织开展的科职干部竞争上岗中脱颖而出,占总数的22.1%,另有5人提拔担任副处职领导,占5.26%;有2人获2012年度市监狱局“首席个别教育能手”(共10名);在2013年度全局两年一评的“上海监狱学会理论研究骨干”的13人中,“百人计划”中有3人获此称号。“百人计划”受到青年民警的极大欢迎,在对部分35岁以下年轻干部进行有关“百人计划”的问卷调查显示,对“百人计划”评价“非常好,成效显著”和“成效很好”的占26.8%,评价“有一定成效的”占36.9%;“百人计划”取得一定的辐射效应,监狱局开展的“百人计划”,使各基层单位的用人观念得到一次冲击,各基层单位更加重视本单位的年轻干部培养选拔工作,采取相关举措推动年轻干部通过考试参加科室工作人员、科职领导的竞聘。

(五)需要进一步改进的问题

以制度视角进行分析,“百人计划”也存在许多不足:一是制度性供给相对粗糙、单薄。监狱一个系统尚难以做到更权威和规范的制度供给,只能在系统内部进行一定程度上的探索和实践,一些做法还不能达致制度层面而加以固化。二是制度配套不足,长效性不强。培养锻炼与选拔任用系统规划不足,“百人计划”在年轻后备干部培养选拔上尚难做到从遴选、确定、培养培训、选拔任用上的无缝对接,需要在实践中进一步做实,建立通畅的“备”和“用”之间的渠道,形成系统化。三是制度环境比较封闭,制度开放性受限。职业特征决定了“百人计划”的制度环境封闭,和社会缺乏有效衔接,导致制度执行的成效难以放在相对开放的环境下进行检验,其效果只能由内部评估,缺乏社会的公开评判。四是尚未实行淘汰制。目前,上海监狱系统第一轮“百人计划”实施人员已基本结束,其中进行了部分人员的替补工作,但所替补的人员大多是对调离本单位人员的替补,属于消极性替补,而不是一种积极替补,需要在实践中进一步探索实施淘汰制,形成良性流动机制。

四、主要启示:年轻干部培养选拔的制度供给建议

(一)建设完备的年轻干部培养选拔制度和相对规范科学的操作运行机制

要通盘考虑年轻干部的遴选、确定、培养、管理、考核、退出、选拔、任用、监督等各个环节,进一步完善各个环节的制度配套,避免制度缺失可能带来的消极后果。在年轻干部的培养和选拔制度落实上,要加强制度、标准、流程、科技、监督、成效评估等比较完备的整体规范的操作运行机制建设,形成主办方、主管方、第三方等相对分工有序的局面,形成报备机制、监督机制、评估机制、考核机制、淘汰机制等操作运行机制。