

[上海司法行政发展研究报告]
2015~2016年

应对社会风险与 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]
2015~2016年

应对社会风险与 司法行政工作

上海市司法局 编

特邀编审

罗厚如 丁 伟 吴偕林

施伟东 谢佑平 杨 力

马 洪 杨正鸣 贾少学



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

应对社会风险与司法行政工作:上海司法行政发展
研究报告:2015~2016年/上海市司法局编. —北京:
法律出版社,2016.12

ISBN 978-7-5197-0327-1

I. ①应… II. ①上… III. ①司法—行政—研究报告
—上海—2015—2016 IV. ①D927.510.61

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第294469号

应对社会风险与司法行政工作:上海司法行政发展研究报告(2015~2016年)

编者:上海市司法局编

责任编辑:彭雨

装帧设计:李瞻

责任印制:张建伟

出版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

<http://www.lawpress.com.cn>

投稿邮箱 info@lawpress.com.cn

销售热线 010-63939792/9779

举报维权邮箱 jbwq@lawpress.com.cn

咨询电话 010-63939796

编辑统筹 法律职业教育出版分社

经销 新华书店

总发行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>
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、子公司销售电话:

统一销售客服(400-660-6393)

第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85330678)

重庆(023-67453036)

上海(021-62071010/1636)

深圳(0755-83072995)

销售专线 010-63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开本 720毫米×960毫米 1/16

印张 29.25

字数 530千

版本 2017年1月第1版

印次 2017年1月第1次印刷

印刷 三河市兴达印务有限公司

书号 ISBN 978-7-5197-0327-1

定价 69.00元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

积极稳妥应对社会风险 努力推动司法行政新发展 (代序)

郑善和*

我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。^{〔1〕}司法行政系统兼具监狱管理、戒毒管理、社区矫正等“刚性”执法职责和人民调解、法律援助、法律服务、法治宣传、安置帮教等相对“柔性”的工作职能,理应在创造安全稳定的社会环境、公平正义的法治环境、优质高效的服务环境等方面发挥重要作用。司法行政部门面临的改革任务很多,要求很高,正处于新一轮的职能拓展期、战略机遇期和改革攻坚期。越是在这种时候,调研先行越显得特别重要。2015年,上海司法行政系统各单位、部门聚焦“应对社会风险与司法行政工作”这一主题,立足司法行政工作实际,深入开展调查研究,形成了一批具有较高质量的调研成果,已经或者正在对提升上海司法行政工作水平发挥积极作用。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,习近平总书记在年初对政法工作作出的重要指示中强调要“防控风险、服务发展、破解难题、补齐短板”,这为我们今后做好司法行政工作指明了方向,提供了基本遵循。上海司法行政系统要对标找差、加强研究、汇聚合力、履职尽责,有重点地开展新一轮理论与实践探索。

一是全面增强防控风险和维护社会稳定能力。习近平同志强调,维护社会大局稳定是政法机关的基本任务。司法行政部门作为平安建设的重要力量,肩负的职责与社会安全稳定息息相关。要立足职能特点,发挥司法行政优势。一方面,在履行监狱、强制隔离戒毒、社区矫正等执法职责时,要增强系统的风险观、全局的稳定观,坚持内外结合,既做好内在风险防控,又维护好社会面的安全

* 郑善和,上海市司法局党委书记、局长,市监狱管理局第一政委,上海市司法行政工作研究会会长。

〔1〕 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。

稳定。要坚持严格公正执法,把各项“刚性”要求准确落实到位,同时做到以人为本,文明科学执法,综合运用惩罚、劳动、教育等手段,发挥好执行矫治功能,努力教育人、改造人、挽救人、帮扶人,帮助服刑人员、戒毒人员回归社会做守法公民。特别要加强对暴恐犯、危安犯、邪教类罪犯的监管,加强对具有社会危险性的刑满释放人员的管控,防止其再次危害社会。另一方面,要充分发挥人民调解、法律援助、法律服务、法治宣传、安置帮教等相对“柔性”的工作优势,和风细雨、潜移默化地增加和谐因素,减少不和谐因素。要加强专业性、行业性人民调解组织建设,突出对重点领域、热点矛盾纠纷的化解。要深化法律服务、法律援助等工作,坚持调解优先原则,发挥好预警、预防的作用,防止经济民生领域风险演变为社会风险。要顺应时代发展,转变防范风险理念。注重由重管控转向重服务,坚持群众主体地位,注重社会矛盾化解尊重人、关心人、理解人,切实为人民群众排忧解难;注重由重处置转向重预防,积极完善矛盾化解网络,坚持第一时间、第一地点快速调处,抓早抓小抓苗头,着力从源头解决问题,减少矛盾;注重由重部门转向重协同,对内整合司法行政各项职能,集聚矛盾化解合力;注重由重传统转向重创新,积极引导、促进法律服务、人民调解创新方法、扩大领域、完善机制,不断增强工作的生命力。

二是大力拓宽服务经济社会发展和改善民生渠道。要不遗余力地加强公共法律服务体系建设,把满足社会对高品质公共法律服务的需求作为奋斗目标,更多地作用于社会,生发更大的社会效益。要找准服务的切入点结合点。律师、公证、司法鉴定等法律服务行业,既要围绕加强供给侧结构性改革,努力为化解产能过剩、帮助企业降低成本、化解房地产库存、扩大有效供给、防范化解金融风险等提供法律服务,也要为城市基础设施建设、旧区改造等发挥作用,更要为“一带一路”、自贸试验区建设等贡献力量。要强化涉外法律服务,为积极利用外资、加强国际产能和设备制造合作、开展国际并购、参与全球经济治理等提供法律尽职调查服务,防范投资风险,参与交易架构设计,协调谈判以及事后处置,以有效维护我国企业海外权益。要着眼小微企业发展,为企业进行“法律体检”,帮助企业把好融资投资活动法律关,为防范经营风险提供法律服务。要发挥政府法律顾问职能作用,为政府部门在重大决策风险评估、合规性审查等方面提供规范化的法律服务,当好政府决策的参谋助手。要深入开展便民服务活动,大力拓展民生领域法律服务,扩大法律援助范围,提高法律援助质量,重点做好农民工、残疾人、未成年人、军人军属、老年人等群体的法律服务和保障,切实维护他们的合法权益。要在服务中提升自身水平。切实借助国家重大战略实施,加快“走出去”步伐,加强与境内外法律服务机构的协作,汲取现代经营和管理理念,加快规模化、专业化、国际化建设,不断提升自己的能力水平。

三是不断提升运用法治思维和法治方式破解难题水平。习近平总书记指出:“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作”。司法行政部门要牢固树立法治观念,坚持用法治思维谋划工作,用法治方式解决问题,着力在法治轨道上提升管理能级。要善于运用法治思维构建社会有预期、管理过程公开、责任界定清晰的制度体系,把法治精神渗透到干警理念思维、工作规范和习惯养成的全方位,善于运用法治方式把难题转化为执法问题加以解决,确保执法疏而不漏。要坚持执法为民,带头践行法治,坚持公权力“法无授权不可为”和私权利“法无禁止即可为”的法治原则,明晰权力的边界,行使的原则、程序,切实依照法定权限、程序行使权力,切实依法充分保障公民的权利,依法及时解决公民的合法合理诉求,教育引导公民依法行使权利,在法治轨道上反映诉求,解决问题。坚持依法监管、高效运作、动态适应、公众参与的原则,加强法律服务行业监管,深化信用体系建设和应用,鼓励守信,惩戒失信。

四是积极通过整合资源改革创新补齐短板。在司法行政职能不断强化的当下,亟须整合各种各类资源、推进关键领域改革,形成有利于工作转型的环境。要以促进人人信仰法律为重点,大力创新社会普法教育机制;以促进人人依法办事为重点,大力创新公共法律服务机制;以促进依法化解矛盾为重点,大力创新矛盾纠纷排查调处机制;以促进特殊人群回归社会为重点,大力创新矫治和帮扶工作机制。要通过统筹资源提升融合效应,注重整合资源、搭建平台、设计载体,统筹好政府各部门法律服务资源,指导好各相关行业协会,引导好法律服务行业从业人员,凝聚服务群众的工作合力,提高服务群众的实际效果。要加强行政审批改革和行政权力标准化建设,推进政府管理改革创新,完善权力运行机制,深化部门基础管理,提升行政监督实效。要通过效能建设推动有效管理,切实提高司法行政系统工作效率、管理效益。要运用信息化手段提升管理水平,切实发挥科学技术在司法行政领域的引领支撑作用。要运用新媒体扩大司法行政工作影响,加强对各种不同方法运用的评估,推进司法行政宣传常态化、主题化、同步化、全媒化,努力提升宣传工作质量和水平。

改革创新刻不容缓,发展机遇时不我待。面临“十三五”时期的新形势、新任务,我们期待调研工作能够在推进上海司法行政新一轮改革发展中发挥更加积极的作用。

目 录

司法体制改革背景下激发监狱人民警察队伍动力活力的路径选择

.....	市监狱管理局	(1)
完善监狱两级管理体制相关问题研究	市监狱管理局	(8)
监狱执法标准化体系建设的思考与实践	市监狱管理局	(16)
构建监所“大安全”格局研究		

——从构建监管安全防范体系角度探讨	市监狱管理局	(25)
-------------------------	--------	--------

上海司法行政戒毒人民警察队伍建设研究

——基于警力“无增长改善”的视域	市戒毒管理局	(32)
上海戒毒工作社会化思路研究	市戒毒管理局	(41)
构建上海戒毒工作保障体系研究		

——以后勤保障为视角探析	市戒毒管理局	(48)
--------------------	--------	--------

上海社区矫正集中执法模式研究

制定《上海市安置帮教工作规定》实施细则有关问题再研究	市社区矫正管理局	(61)
社区矫正执法公开化模式初探	松江区司法局	(67)
建立立体化社区矫正工作体系研究	崇明县司法局	(74)
构建未成年社区矫正人员“五位一体”教育矫正支持体系的实践与探究	普陀区司法局	(81)
上海市各区县领导干部学法用法工作现状调查研究		

.....	市司法局法制宣传处	(88)
领导干部和国家工作人员学法用法机制研究	黄浦区司法局	(97)
新形势下完善干部学法用法制度研究	宝山区司法局	(103)
新媒体背景下城市活跃人群的社会普法机制探究	普陀区司法局	(109)
关于新形势下进一步加强青少年法治宣传教育的若干思考		
.....	静安区司法局	(114)

探索建立具有闵行特色的法治宣传教育工作社会化运作新格局

.....	闵行区司法局	(120)
-------	--------	---------

从普法与执法的关系看完善普法责任制	虹口区司法局	(127)
法治宣传的社会化普法机制探究		
——以松江区“茸城法宣八品”为例	松江区司法局	(133)
关于进一步提高社区治理能力相关问题浅析	静安区司法局	(138)
金山区村居治理模式探索与思考	金山区司法局	(145)
法治社区建设路径研究	嘉定区司法局	(152)
基层社会治理背景下创新司法所工作机制探索		
——以奉贤区司法所工作机制创新实践为视角	奉贤区司法局	(160)
依法治县组织保障与工作机制建设的思考	崇明县司法局	(169)
徐汇区物业纠纷成因分析与治理思考	徐汇区司法局	(176)
运用人民调解方式化解社会医疗机构医患纠纷的分析与思考		
.....	长宁区司法局	(183)
我国内地与香港特区行业性、专业性调解制度比较研究		
.....	嘉定区司法局	(191)
青浦区人民调解员职业化建设初探	青浦区司法局	(200)
多元纠纷解决机制中人民调解工作研究		
——基于上海市医患纠纷人民调解工作的实证分析		
.....	市司法局医患纠纷人民调解工作办公室	(207)
透视患方心态引导医患纠纷调解	虹口区司法局	(215)
街道体制改革下司法所发展探析	静安区司法局	(221)
完备的法律服务体系建设研究		
.....	市司法局公共法律服务处(司法考试处)	(226)
自由贸易区背景下法律服务市场开放的思考	市司法局办公室	(233)
完善社区基本公共法律服务体系 助力创新社会治理加强基层建设		
.....	普陀区司法局	(247)
静安区公共法律服务的现状和思考	静安区司法局	(254)
政府购买法律服务政策研究		
——以社区法律顾问制度为例	长宁区司法局	(261)
公共法律服务改革发展研究报告	宝山区司法局	(268)
上海律师涉外法律服务基本状况调研	市司法局律师工作管理处	(275)
律师参与突发事件应对工作机制研究		
——以“12·31”外滩拥挤踩踏事件处置为例		
.....	市司法局律师工作管理处、黄浦区司法局	(281)
上海律师服务行业服务程序标准化和工作规范研究	市律师协会	(288)

徐汇区青年律师人才培养机制研究	徐汇区司法局	(295)
完善政府法律顾问制度研究	闵行区司法局	(304)
律师担任街镇(村、居)法律顾问机制研究	青浦区司法局	(311)
律师担任政府、学校、社会团体法律顾问工作机制研究报告	上海市群成律师事务所	(318)
加强公证公信力建设构建公证公信力评价体系		
.....	市司法局公证工作管理处	(325)
上海公证行业推进服务标准化的若干思考	市公证协会	(331)
公证法律服务业升级发展的探索与展望	奉贤区司法局	(337)
上海市民事法律援助服务标准化的实践与探索	市法律援助中心	(345)
互联网背景下法律援助的创新与发展	长宁区司法局	(352)
法律援助质量评价体系及结果运用研究	浦东新区司法局	(360)
积极扩大法律援助覆盖面的探索与思考	市司法局法律援助工作处	(368)
司法鉴定质量管理研究	市司法局司法鉴定管理处	(373)
上海司法行政系统队伍建设研究		
——以“十三五”规划为视角的思考	市司法局政治部课题组	(380)
落实从严治党要求,推进党建工作责任制标准化体系建设研究		
——以市司法局系统党建工作责任制标准化建设为例	市司法局政治部课题组	(390)
本市司法行政干部“四个全面”理论培训的思考与建议		
.....	市司法局政治部宣传教育处	(398)
廉政风险防控机制研究	市纪委监委市司法局纪检组	(403)
文以载道 奉法为公		
——市司法局推进司法行政文化建设的实践与思考	市司法局政治部人事警务处	(408)
司法行政机关权力清单、责任清单、负面清单若干问题研究		
.....	市司法局课题组	(414)
强化内部审计事前监督有关问题研究	市司法局审计处	(421)
上海司法行政系统“十三五”规划编制研究	市司法局办公室	(426)
建立健全信访矛盾化解机制研究	市司法局信访办公室	(434)
司法行政系统信息安全体系建设初探	市司法局信息技术处	(440)
附件:市司法局关于表彰 2015 年度调研课题成果评选获奖单位的 通知.....		
	沪司发〔2016〕84 号	(449)
后记		(456)

司法体制改革背景下激发监狱人民警察队伍动力活力的路径选择*

市监狱管理局**

【内容摘要】 在“四个全面”战略布局下,站位司法体制改革和监狱制度改革的历史进程,着眼监狱人民警察队伍“三化”建设,着力破瓶颈、补短板,分析了激发队伍动力活力的形势,提出了对策与路径。

【关键词】 司法体制改革 监狱人民警察队伍 动力活力

监狱是国家刑罚执行机关,是政法战线的重要组成部分,监狱人民警察队伍是监狱工作的宝贵财富和最大资源。激发队伍动力活力,事关于警职业发展,事关平安、法治、文明、现代监狱建设,事关上海城市治理现代化大局。在融入司法体制改革、深化监狱制度改革的进程中,监狱工作面临很多新情况新问题,集中体现在监狱持续安全高强度、严格规范执法高标准、改造主业社会高期待、过硬队伍建设高要求。相应的,干警队伍建设和职业发展也遇到了许多亟待解决的瓶颈和短板问题,已经到了亟待在制度安排上有所创新、在内部管理上有新举措的阶段,迫切需要深入调研、统筹考虑、系统设计。

一、缘起:司法体制改革背景下监狱干警职业发展存在诸多瓶颈短板,队伍动力活力亟待激发

在“四个全面”战略布局中,党的十八届四中全会提出推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化建设,包括建立符合职业特点的法治工作人员管理制度等

* 本文根据荣获一等奖的调研报告《激发队伍动力活力促进干警职业发展——监狱人民警察队伍发展机制研究》改写,有删减。

** 本文系市监狱管理局课题组调研成果。课题组长:钟杰,市司法局党委委员、市监狱管理局党委书记。副组长:胡军,市监狱管理局党委副书记;金小林,时任市监狱管理局政治部主任。参与部门:市监狱管理局政治部、办公室、组织宣传处、人事处、教育培训处、工会、团委。

要求。^{〔1〕} 中央政法工作会议提出要进一步关心爱护干警,最大限度激发政法队伍生机活力。全国监狱工作会议也强调监狱工作是特殊环境、特殊对象、特殊任务。当前,监狱工作发展进入新的阶段,站在新的历史起点上,我们越发深刻认识到,监狱干警队伍是推动监狱工作科学发展的决定性因素,实现人的全面发展是干警队伍建设的不懈追求,激发动力活力是锤炼过硬干警队伍的关键之举。

调研发现,面对新形势,对照新要求,上海监狱干警队伍动力活力上还存在诸多不适应。特别在干警成长路径、履职能力、培养平台、价值认同、职业保障等方面,队伍激励机制的作用发挥不足。其主要体现在以下“五个不适应”。

(一) 干警绩效考评制度机制建设存在不适应

干警绩效评估是衡量执法效能和工作业绩的重要手段,是指引干警职业发展的重要依据。现行考评机制还存在一些不足。执法效能评定标准尚需健全完善,评定标准不统一,区分度不明显,未能有效化解考评“大锅饭”问题。干警业绩评价方法尚需拓展优化,侧重定性评价、定量考核不足,侧重定期考核、过程管理不足,侧重领导决定、群众参与不足,实绩和评价之间匹配度有待提高。绩效考评结果应用尚需强化对接,随着薪酬制度日益规范,如何有效兑现考评、促进干警准确定位和主动改进成为亟待解决的难题。

(二) 干警专业素养和能力建设存在不适应

当前全局培育专业素养的途径方式还不能完全满足需要。在引进培养方面,监狱招警途径需要拓展,新警培养内容和方式较为泛化,中年干警传帮带青年干警的动力不足。在专门人才方面,引进和培养并举的工作力度需加大,亟需的教育矫治、安全生产、医疗卫生等人才存在缺口。在职后教育方面,需要在把握教育规律和内涵,强化教官、教材、教法建设,引导干警自主学习,推进科研深化转化等方面下功夫。

(三) 干警基层实战平台建设存在不适应

干警安心基层、扎根一线的意愿亟待提升,在机制留人、专业育人、团队聚人、环境暖人方面需要加大工作力度。干警成长成才、专业发展的平台亟待拓展,监狱干警主要依据公务员序列进行职务职级晋升,职数少,周期长,依据警察序列进行警衔晋升,影响力不足,客观上存在晋升“独木桥”、“天花板”现象。干警轮岗交流、培养锻炼的机制亟待完善,缺乏系统性、长远性的规划安排,一线干警轮岗较为有限,域外监狱干警工作环境较为艰苦,需要加大交流锻炼工作力度。

〔1〕 《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》(单行本),法律出版社2014年版。

(四)警察职业文化建设存在不适应

监狱警察文化是干警成长的土壤,是监狱干警发展的精神动力、思想保证和文化条件,是监狱警察队伍的“元气”。^[1] 调查数据所显示的,半数干警认为从事这份职业仅因为“工作稳定有保障”,认为监狱工作有成就感的不足1/3,对职业发展现状满意度不高,反映出事业价值引领亟待加强,上海监狱“红烛”精神在新时期的渗透力、影响力不足,归根结底也暴露了警察文化建设的瓶颈。暖心环境营造亟待加强,网络时代各种思潮交汇交锋,各类媒介互动互融,新时期思想政治工作、群团工作难度加大,针对干警活思想和现实需求尚需准确把握、精准施策。社会影响和认同亟待加强,监狱系统主动传播的意识、运用新兴媒体的能力不强,树立监狱法治形象力度不够,宣传感染力和辐射力亟须提升。

(五)警察职业保障建设存在不适应

干警普遍感到监管改造风险压力加大,执法管理教育责任较重,执法权威经受挑战。一方面,处理好依法管理和执法保障之间的关系显得愈发重要,干警执法权益保障相对滞后。另一方面,环境和对象的特殊性 & 工作强度致使干警身心健康、职业暴露问题日渐突出,监狱干警的职业保险、职业防护及后续保障重要性愈发显现。

二、研判:激发队伍动力活力,必须牢牢把握核心是人,重心在基层一线,必须直面和回应干警关切

我们确立了破瓶颈、补短板的重要遵循:一是坚持问题导向,着力在历史发展过程中研究问题的产生和变化,深度研究矛盾,前瞻思考对策。二是贴近队伍实际,广泛听取各年龄层次干警的意见建议,同时抓住典型案例“解剖麻雀”。三是注重政策衔接,既瞄准趋势,把握方向,但又不逾越现行政策,而要预留接口,为进一步探索深化留有空间。四是突出务实管用,结合区县、公安及兄弟省市监狱系统的相关政策措施,开展比较研究,寻求管用方法。由此,我们明确,激发队伍动力活力的三个立足点。

(一)立足点一:务必把握核心是人

干警队伍是上海监狱工作的最大资源和宝贵财富,建设一支过硬干警队伍,是推动监狱工作新一轮内涵式发展的根本保障。队伍建设和监狱干警的自主全面发展,是监狱工作的核心要素,绝不能把干警简单看成机器中的构件,更不能

[1] 缪文海:“监狱警察文化建设初探”,载《湖北警官学院学报》2009年第1期(有改动)。

异化为工具。^{〔1〕}队伍建设说到底是要做人的工作,落脚点就在于干警的素养提升和人的全面发展,必须重视人的价值,肯定人的作用,满足合理需求,激发创造活力,要在把握干警成长成才规律,塑造人、培养人、开发人的潜能、激励人的动力上下功夫,把这支队伍组织起来、发动起来,最大限度地发挥政治优势、资源优势。

(二)立足点二:务必把握重心在基层一线

市委强调,一切工作是否完成、效果如何,最终要落实到基层一线、体现到工作实践中。基层是监狱工作的基础,重点在基层,难点在基层,希望也在基层。基层强则监狱强,基层稳则监狱安。全局15个押犯单位93个监区是上海监狱工作的基层基础,必须把监管改造最基层和第一线作为攻坚“主战场”和“主阵地”,毫不放松地把抓基层、打基础作为长远之计和固本之策。必须有效抓实基层班子建设、作风建设和队伍建设,重视和突出监区一线干警的主体地位,紧盯基层之需、基层之问、基层之难,充分把政策、资源投放到基层一线,做强基层基础,夯实基本功。

(三)立足点三:务必把握干警关切

随着“单位人”逐步转变为“社会人”,干警价值取向多元化、个体需求多样化趋势明显。必须准确把握干警思想的现实性、差异性和动态性,紧盯干警最关心的现实问题,紧盯干警不同层次的诉求,设计制定更为符合实际的激励方式,打造更具吸引力的成长平台,营造更宜于干警成才成就的环境,努力实现“快乐工作、幸福生活”的愿景。

三、设计:遵循组织建设和干部成长规律,顶层设计,统筹安排,建立健全干警多元化成长激励体系

秉持政治建警、素质强警、文化育警、从严治警、从优待警的理念思路,通过2~3年时间,建立健全监狱干警多元化成长激励体系,逐步形成畅通的事业发展通道、清晰的干警成才路径、完善的专业培养平台、良好的情感认同环境以及坚实的职业保障机制,推动干警成长进步与监狱事业发展同频共振,充分激发队伍动力活力,引领干警实现价值追求。

(一)制度设计的主要思路

1. 坚持以工作绩效为导向

建立公平公正、科学合理的干警绩效量化考评机制,激发干警干事创业的持

〔1〕 钟杰:“在全球党员领导干部‘三严三实’专题教育党课上的讲话”,载上海监狱信息网(内网),2015年5月(有改动)。

久动力,推动形成创先争优、比学赶超、充满活力的生动局面。

2. 坚持以履职能力为核心

紧贴事业发展要求和干警职业需求,把能力标准贯穿队伍管理和干警培养的各个方面,扎实提升干警队伍职业素养、执法能力和专业水平。

3. 坚持以基层一线为平台

做实做强实战锻炼阵地,推动工作重心下移、力量下沉、保障下倾,持续抓基层、打基础、强根基,助力干警成长成才。

4. 坚持以价值认同为引领

培育践行核心价值观,塑造警察职业文化,彰显监狱事业价值,创新暖心育人举措,切实增强干警职业荣誉感和使命感。

5. 坚持以职业保障为基础

落实深化司法体制改革要求,严管厚爱、从优待警,维护干警执法权威和权益,不断提高队伍凝聚力向心力。

(二) 制度设计中可能存在的思想误区:

1. 因循守旧、求稳怕乱

认为在整个体系和队伍中,变有风险,想以不变应万变。我们强调,不变风险更大,不正视矛盾,不破解难题,只会矛盾堆积、问题重重,最后积重难返,关键是要把握和掌控风险,稳步有序推进。

2. 盲动冒进、急于求成

认为要变就变到位,希望毕其功于一役。我们强调,这是不现实的,如果有“一招鲜”“一针灵”,许多问题早就解决了,破解瓶颈要“中西医结合”,依靠外部治理、内部调理,通过量的积累实现质的突破,通过重点领域突破推动整体工作前进。

四、对策:通过制定推进党委 1 号文落实落地,多措并举,精准施策,有效提升干警职业认同感、获得感、价值感

市监狱管理局党委在 2015 年 1 号课题调研的基础上,形成“1+5+X”成果,包括党委 1 号文件(《关于激发队伍动力活力促进干警职业发展的若干意见》《关于进一步完善工作机制深化两级管理的若干意见》),5 个实施意见(包括突出绩效导向、促进干警职业发展,加强职后教育、提升干警履职能力,夯实基层基础、打造监区实战团队,坚持价值引领、健全职业保障机制,以及加强域外监狱队伍建设 5 方面),还有“X”即若干改革配套制度和创新举措。主要对策概括为“五个坚持”。

(一)坚持以价值认同为引领,做实暖心育人、拴心留人举措,实现干警职业认同和社会认可“双提升”

注重把严格的纪律作风作为监狱工作的精神内涵和文化内核,完善纪律条令体系和执行机制,引导广大干警把纪律规矩铭于心、融于血、铸于魂。倡导“一线工作法”,推进深入联系基层制度化常态化。创新思想政治工作方法,抓实干警思想状况动态分析,强化群团组织建设,推进由“活动型”向“组织型”转变,着力形成“领导走进干警中、干警成长在集体中”的良好生态。发挥典型示范作用,我们选树宣传司法部二级英模朱惠国、上海市平安英雄胡静雅、监狱系统十大感动人物等一批先进典型和事迹,引起大墙内外极大反响。当前更要深化狱务公开,讲好监狱故事,引导涉狱舆论,自觉维护聚光灯下的法治形象。

(二)坚持以工作绩效为导向,公平公正识人选人用人,引导干警实现“我的未来我做主”

深化完善警务评估机制,优化干警绩效考评管理,突出工作实绩,强化定量考核、过程管理和群众参与,用好用足正向和负向激励,考出差距、考出积极性、考出动力。在此基础上,建立全局统一的量化评定体系,以干警绩效为核心,以量化评估为方法,以常态化积分直观反映干警在不同职业阶段的履职效果、职业贡献、能力素养等关键要素,作为干警使用和培养的重要依据,努力形成优秀人才脱颖而出、老实人不吃亏、庸人懒人无地自容的良好局面。

(三)坚持以履职能力为核心,促进干警自主学习和终身教育,不断增强队伍核心战斗力

在职后教育上,做强培训中心,做精业务培训,做实培训分中心,建立教学大纲、健全课程体系,探索学分制,鼓励干警自学,倡导终身教育。在引进招录上,注重分类招警,有效对接社会人力资源。在人岗适配上,细化完善统一的岗位任职标准和条件,探索重点关键岗位资格准入机制。在新警培养上,完善3个月集中培训、3个月实习、3年岗位培养模式,深化业务导师制,实现学习共进、感情共通、责任共担、成长共享。在专门人才培养上,坚持培养与引进并举,构筑舞台培育人才、立足实践用好人才、优化环境留住人才。

(四)坚持以基层一线为平台,引导安心扎根奉献基层,努力创造人人都能出彩的机会

监管改造的广阔天地在基层,干部成长的最好课堂在一线。我们将着力深化两级管理,探索主管警官制,做实承包监组,做精警务组,做强监区,优化科室工作方式,提升基层治理能级。注重把薪酬待遇、晋级晋职、表彰奖励等政策向基层一线倾斜,扩大司法部矫治师试点,打造模范监区,搭建“工作室”平台,增进轮岗交流,鼓励更多干警到执法第一线和改造最前沿去,让大家看到基层工作

的价值,在基层有获得感归属感,让扎根一线、奉献基层深入人心。

(五)坚持以职业保障为基础,突出严格规范公正文明执法,着力维护执法权威、树立执法自信

抓实执法权益保障,降低职业风险。依托执法标准化体系建设,建立保障干警依法履行职务工作规范,探索建立依法履职免责制度,鼓励和保护干警依法正当行使职权。加强职业风险防控,有效减少和防止人身安全、职业暴露等问题。抓实抚恤优待政策,化解后顾之忧。落实干警人身、医疗保险,提高职业保险水平;落实年度定期体检、休假、疗养制度,优化勤务模式,提高健康水平;创新帮扶金筹措、管理、使用方式,加强特困干警救助工作。抓实职业荣誉制度,提振队伍士气。建立选树先进典型经常性机制和表彰奖励优秀干警常态化机制,用身边人身边事来感染人、教育人和激励人。注重贯穿职业生涯的荣誉引导,实行荣誉退休制度,健全荣誉仪式制度,扩大仪式文化的影响力,不断增强全体干警自觉自为的内在动力。

激发队伍动力活力的对策措施只能加强,不能削弱;只能创新发展,不能因循守旧;只能积极作为,不能被动应对。务必推进顶层设计和基层实践的紧密结合与整体联动,务必着力发挥各级党组织的主导作用和干警的主体作用,务必在法治轨道内健全管理运行机制,为干警职业发展和监狱内涵式发展保驾护航,为打造平安、法治、文明、现代监狱,提供坚强有力的队伍保障和源源不断的内生动力。

完善监狱两级管理体制相关问题研究

市监狱管理局*

【内容摘要】 近年来,上海监狱两级管理体制在实践中显示出强大生命力,要持续保持生命力必须不断深化两级管理。课题组通过调查研究,对两级管理运行中的问题进行了梳理,对问题产生原因进行分析研究,提出六个方面深化完善的建议。

【关键词】 体制机制 两级管理 基层基础

一、两级管理改革的回顾和成效

近年来,日韩、我国香港地区等监狱确立矫正官序列,监狱惩教管理已成为独立学科,监狱警察成为高专业化的职业。对照上海监狱,过去,监狱警察专业发展路径较窄,平台较少,很多工作停留于经验化水平,存在规避风险、忽视专业的倾向,使其遵循程序甚于获取结果、被动应对甚于主动发现、维持现状甚于改革创新。^{〔1〕}

在此背景下,从2010年开始,上海市监狱管理局着眼于监狱长远发展,以履行监狱本质职能的需求为逻辑起点,以集约高效和专业发展为内核,突出监禁,做强改造,对监狱管理体制进行重塑,推出了监狱两级管理体制。同时,通过设立警务组、重塑再造警务流程,加强了干警直接管理,优化集约了警力配置,初步搭建起干警分类管理和专业发展的平台。

监狱两级管理打破了监狱工作长久以来机关化的警务运作模式,主动向精

* 本文系市监狱管理局课题组调研成果,有删减。课题组长:吴琦,市司法局党委委员、市监狱管理局党委副书记、局长。副组长:刘金宝,市监狱管理局副局长;宋烈,市监狱管理局副局长。参与部门:市监狱管理局办公室、人事处、刑罚执行处、狱政管理处(狱内侦查处)、教育改造处、生活卫生处、公安处(场所警戒处)、劳动管理处(安全生产处)、政策法规处。

〔1〕 郑善和:“上海监狱两级管理模式:通向集约高效和专业发展的改革和挑战”,载《中国司法》2012年第2期(有改动)。