

# 探索构建“一体两翼”融合发展新模式 江苏司法行政戒毒工作深度融入毒品问题综合治理大局

近年来,江苏省司法行政戒毒系统坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”的光荣使命,在依法履行强制隔离戒毒职能这一本体的基础上,将戒毒专业优势资源向司法行政系统自身、之外“两翼”拓展延伸,创新探索实践“一体两翼”融合发展模式,推动司法行政戒毒工作深度融入毒品问题综合治理大局,有效服务平安法治建设。

## 强固“一体” 夯实主责主业根基

“一体”即依法履行强制隔离戒毒职能这一本体。省戒毒管理局坚持把戒毒工作置于毒品问题综合治理和更高层次的“平安江苏”建设中去谋划和推动,认真履行强制隔离戒毒职能,切实肩负起维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责使命。

融入平安建设,实现安全稳定。坚持一手抓防疫、一手抓安全,以精准、科学、高效的管理举措,实现司法行政戒毒场所持续安全稳定,助力“平安江苏”建设。

服务疫情防控大局,全部场所实行封闭式管理,纳入地方联防联控机制,动态调整勤务模式和安全防范等级响应;科学落实精准化防控措施,设置专门场所临时安置解戒人员,安全送回无人接回的解戒人员,实现场所零输入、零感染。

积极服务禁毒工作大局,配合公安机关开展吸毒人员“清零”“清库”“清隐”行动,做到“依法依规、应收尽收”。

此外,省戒毒管理局还提请省公安厅、省卫生健康委出台《关于加强司法行政戒毒场所医疗工作意见》,7个戒毒所全部建立远程医疗会诊系统,纳入社会医院医联体和120急救系统,6个省属戒毒所全部取得戒毒诊疗资质,与社会医院共建医联体18个、医学专科联盟14个,戒毒人员专用病房间,有效保障戒毒人员的身体健康和生命安全。

近5年来,全省司法行政戒毒场所牢固树立和践行总体国家安全观,主动防范化解重大风险隐患,圆满完成党的十九大、

北京冬奥会等重要时间节点的安保工作任务,连续21年实现安全生产无死亡,连续7年实现场所“六无”安全目标,全面提升本质安全水平。

聚焦统一模式,实现科学戒治。7个戒毒所全部完成司法部戒毒管理局部署的全国统一司法行政戒毒工作基本模式建设任务,5个戒毒所被认定为建设示范点,形成了一套以“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”,符合戒毒工作规律、具有江苏特色的戒毒工作体系,积极帮助和引导戒毒人员戒除毒瘾、回归社会。

生理脱毒区、教育适应区、康复巩固区、回归指导区4个功能区,戒毒医疗、教育矫正,心理矫治,康复训练,诊断评估5个专业中心,人所收治、安全监护、劳动训练等30余类专用用房……这些实体化设置的设施,实现了戒毒人员的分期管理、分区流转。

省级戒毒技术重点实验室,运动戒毒重点实验室先后成立,内观治疗、意志力训练、中医药戒毒、“以全生命周期为导向的‘内观+’戒治技术与实践”相继被司法部戒毒管理局评为全国优势教育戒治项目;运动戒毒、艺术戒治、唤醒式教育,经颅磁刺激康复、太极拳等特色品牌戒治项目得到普及推广;建立集成式、集群性戒毒技术方法35个、应用示范项目10个。

推进“十个百千”教育戒治工程及精品课程库、优势项目库、评价工具库、戒毒案例库,专业人才库建设,12348中国法网案例库数据、首批教育戒治专家库数据、教育戒治精品课程数据均居全国司法行政戒毒系统首位。

高质量的戒毒矫治需要科技助力。为此,省戒毒管理局着力构建“智慧戒毒”格局,7个戒毒所全部建成应用“1+3+1”智慧戒毒大平台,5个戒毒所被评为部级“智慧戒毒所”,两个戒毒所稳步推进政法数据和戒毒业务协同试点工作。目前,戒毒人员有关执法材料可通过“智慧戒毒大平台”直接送达公安机关,实现线上流转和审批。

主动向后延伸,确保精准监管。2015年

以来,江苏省主动为戒毒回归人员提供后续监管,并将其作为服务经济社会发展大局的实事工程、平安工程予以推进,着力构建富有江苏特色的后续监管模式。

据了解,签订后续监管服务协议和解戒人员和所外就医期间的戒毒人员将被提供一年后续监管服务,期满后经本人申请、续签协议等程序,继续接收后续监管服务;被列为戒毒典型“千人工程”培育对象且保持戒治操守的,可以持续接收后续监管服务。

据省戒毒管理局党委委员、副局长王正清介绍,江苏省致力打造“网格化”后续监管模式,13个设区市的所有县(市、区)、乡镇(街道)均建立了由司法局分管领导任站长、戒毒所派驻民警任副站长的后续监管指导站,工作站、服务站;3300余名后续监管专(兼)职工作人员充分发挥“大数据+网格化+铁脚板”机制优势,为在册的8053名监管对象在就业、教育、医疗、住房、心理辅导、申领低保、法律服务等方面提供帮扶救助,最大限度减少肇事肇祸案件发生,做到“让监管对象个人安定、家属满意、社会认可”。

2021年6月,省戒毒管理局委托社会专业机构,对2018至2020年解戒人员操守保持情况进行抽样调查,结果显示,监管对象出所1年内操守保持率为94.49%、3年总体操守保持率为82.05%,亲属满意度高达99.75%。截至2022年5月底,累计监管1.8万余人,培育戒治操守保持在1至2年的戒毒典型1685人,2至3年的1398人,3至4年的1817人,4至5年的1188人,5年以上的505人。

近年来,江苏省将后续监管工作纳入《全省综治工作(平安建设)评分办法》体系,《全省禁毒工作三年规划》,地方司法行政机构改革“三定”方案,《社区戒毒社区康复标准》地方行业标准体系,基层群众性自治组织依法协助政府工作主要事项体系,设区市公安局被评为部级“智慧戒毒所”,两个戒毒所稳步推进政法数据和戒毒业务协同试点工作。目前,戒毒人员有关执法材料可通过“智慧戒毒大平台”直接送达公安机关,实现线上流转和审批。

毒工作融入毒品问题综合治理正逐步走向规范化、社会化。

## 张开“两翼” 融入综合治理大局

“两翼”指戒毒机关的专业优势和警力资源向外拓展的两个方向。

省司法厅党委委员,省戒毒管理局党委书记、局长高加军表示,发挥戒毒机关的资源和专业优势,打开向内、向外融合的“翼展”,更好地服务毒品问题综合治理和社会治理大局,是深度融合的根本出发点和落脚点。

为此,江苏省立足收戒人数下降、戒治资源丰富,有效警力增多的实际,积极推广戒毒新技术新方法,放大后续监管工作的质效,以戒毒工作的深度融合实现毒品问题综合治理体系化。

“一翼”是向内融合,即面向司法行政系统自身,为监管场所所有吸毒史的涉毒犯罪人员提供戒毒技术支持;依托戒毒回归人员后续监管工作机制,为地方司法行政机关社区矫正对象、安置帮教对象等提供戒毒技术支持。

“6·26”国际禁毒日来临之际,早在2021年就成立的家庭治疗、内观戒治、经颅磁治疗等10个戒治项目团队赴设在常州后续监管新北区指导服务中心的戒治延伸实践基地,开展戒治新技术新方法支持指导行动,利用基地内配备的经颅磁刺激康复、内观治疗、VR治疗等专业设备,为39名社区矫正对象、安置帮教对象中的涉毒人员和后续监管对象提供“巡诊式、菜单式、处方式”戒毒技术支持。

“我曾经吸过毒,犯过罪,出狱后无依无靠,生活无法维持,在迷惘失落、充满绝望时,戒毒所的民警像亲人一样关心我,定期提供戒毒矫治、心理辅导、禁毒教育等服务,还通过后续监管工作站安排我去就业安置基地学习,帮我找了一份收入可观的工作,使我感受到了党和政府的关怀和温暖。”社区矫正对象张翼(化名)感激地说。

据悉,从2021年开始,这项工作就已在盐城、南通、常州三个设区市进行试点普及,

并陆续向全省其他设区市推广。同时,全省各戒毒所、市后续监管指导站会同监狱单位、县(市、区)司法局举行“融合发展 戒助监(矫)蓝丝带共进行”签约揭牌仪式,成立进驻式禁毒戒毒工作站,常态化开展“云帮教”活动,开办家属学校,确保在禁毒宣传、延伸帮扶、保持操守等方面实现深度合作,推动强制隔离戒毒工作和后续监管工作向监狱服刑人员、社区矫正对象、安置帮教对象中的涉毒人员一体延伸,帮助解决再犯罪、涉毒复吸问题。

“在江苏,依托戒毒机关戒毒技术优势,深度融入支持监管、社区矫正、安置帮教等特殊人群服务管理工作的尝试已经进入现在进行时。条件成熟时,一方面,我们将委派戒毒民警参与地方社区矫正工作,协助开展入矫宣告、社会调查评估,人员动态管控、日常教育矫正、制作法律文书等业务工作;另一方面,将积极推动地方立法,把戒毒回归人员后续监管工作融入安置帮教和特殊人群服务管理的综合治理体系中,深化刑罚执行一体化建设。”王正清说。

另一“翼”是向外融合,即面向司法行政系统之外,依托戒毒场所现有的优势戒治项目和专业人才,会同公安、人社、卫健等部门,对社区矫正(康复)工作提供专业指导和支撑,参与和支持社会面禁毒宣传教育工作。

2020年初,省戒毒管理局会同省公安厅禁毒总队,提请省禁毒委下发《关于推动社区矫正戒毒人员康复与解除强制隔离戒毒人员后续监管融合发展工作的指导意见》,盐城、南通、常州等13个设区市先后全部跟进,出台并指导所辖县(市、区)、乡镇(街道)出台意见,涌现出常州市新北区春江街道、无锡市梁溪区扬名街道、盐城市亭湖区大洋街道、淮安市淮阴区长江路街道、兴化市戴南镇等融合发展示范点。

在盐城市亭湖区,办公合署、业务融合、机制规范,保障有力成为社区矫正(康复)工作和后续监管工作融合发展的鲜明特征。社区民警、禁毒社工、后续监管社工、社区网格员共同组成联合帮教小组,孵化向阳社工服务组织,建立“律师服务”品

牌,将社区矫正(康复)和后续监管对象全部纳入统一管理范围,定期向其提供报到登记、法律咨询、就业推荐、特困救助等“一站式”服务。

与此同时,各戒毒所出台戒治新技术新方法输出方案和项目团队合作实施方案,推出内观治疗、音乐戒治、团体辅导、生理康复等戒治技术,提供远程咨询、诊疗、法律援助等服务……一个个项目化、菜单式的戒毒技术支持,正通过戒毒所、后续监管站点向社区矫正(康复)人员及其家庭源源不断地输出。

“日常和集中”结合、“网上和网下”融合、“内容和形式”契合……江苏省坚持把社会面禁毒宣传教育放在优先位置,作为毒品问题综合治理的基础性、长期性工作来推进。

该省司法行政戒毒系统组建“青锋禁毒宣讲团”“点点微光、指引迷途”禁毒戒毒宣传志愿服务队7支,建成全省青少年禁毒戒毒教育中心、全省戒毒人员禁毒戒毒教育中心,每年开展30余场禁毒宣传教育活动,辐射6万余名学校师生和群众,在全社会营造了“知晓毒情形势,认识毒品危害,支持并参与禁毒工作”的浓厚氛围。

值得一提的是,“点点微光、指引迷途”禁毒宣传志愿服务队连续3年获得江苏志愿服务展示交流会优秀项目奖和铜奖,省“十佳青年志愿者”提名奖、省优秀志愿服务项目;吴中区后续监管工作站、姑苏区双塔街道后续监管服务站被命名为第二轮首批苏州市创建全国禁毒示范城市示范点。

“近年来,江苏省禁毒办一直致力于推进各地禁毒办实体化运行。下一步,我们将积极参与政策支持,向市、县两级禁毒办委派戒毒民警,协调落实禁毒戒毒相关工作,促进毒品问题综合治理提质增效。”王正清说。

通过不断推进“一体两翼”融合发展,江苏省司法行政戒毒系统将在实践中不断寻求自我突破,探索模式创新,进一步提高思想认识,加强统筹协调,制定总体思路、明确工作目标,扎实推进戒毒工作深度融入毒品问题综合治理大局。

马小铭 李海成

# 以更高水平法治建设护航高质量发展 广元奋力创建全国法治政府建设示范市

获评“中国十佳营商环境城市”,建成首批全国禁毒示范城市,连续6年被评为“中国最安全城市”,上榜中国地方政府效率“百高市”,群众安全感满意度连续8年排名全省第一……这一份份抢眼成绩单的背后,是四川省广元市创建全国法治政府建设示范市的强力推动。

2021年以来,广元市委、市政府贯彻落实《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,以创建全国法治政府建设示范市为引领,用法治推动市域社会治理现代化、打造最优营商环境,助推经济社会高质量发展。

## 聚法治之力 持续开展示范创建

“在2019年我市争创全国法治政府建设示范市入围全国前50名候选城市的基础上,我们全面对标,全面发力,以更高的站位、更大的决心、更强的举措,举全市之力毫不松懈持续推进示范创建。”广元市委依法治市办、市司法局相关负责人介绍道。

“一把手”强力推进,“一盘棋”统筹实施,“一股劲”全力攻坚是广元市创建全国法治政府建设示范市的最显著特点。2021年,市第八次党代会、市八届人代会均明确把“创建全国法治政府建设示范市”作为本届市委、市政府的重要目标,第一时间成立由市长任指挥长的创建指挥部,组建“1+9”工作专班,明确各部门“一把手”为创建第一责任人,层层压实创建责任。市委、市政府主要领导带头推动落实,市委书记邹自景5次就创建工作作出批示,市长董里亲自主持召开动员部署会议。创建工作开展以来,市委常委会会议、市政府常务会议先后6次研究部署法治政府建设工作,召开创建指挥部办公室会议、测评培训会、现场点位培训会等6次,各地各部门相继召开县区、行业系统培训会19次。通过全市各级各部门的共同努力,目前,广元市顺利进入全国法治政府建设综合示范创建候选地区前60名。

据悉,创建指挥部办公室在对标法治政府建设评估体系基础上,统筹制定《创建全国法治政府建设示范市实施方案》《全国法治政府建设示范创建重点部门任

务清单》,实行“清单制”管理、“责任制”推动,将104项测评指标分解到各县区和市级各部门,定人定责、定时定标。同时,组建工作专班,对照指标体系收集整理印证资料,全面完成网审工作;在创建过程中实行周通报制度,每周由创建指挥部办公室整理创建情况,通报各地各部门整改提升;市政府办公室制定印发创建督导方案,市政府、市纪委监委、市委组织部、市委政法委领导带队,采取“四不两直”方式,对7个县区、广元经开区和市县两级70余个部门进行全覆盖督导,对发现的问题及时通报,并督促限期整改。在一系列强力举措的推动下,广元市法治政府建设规范化、制度化 and 标准化程度明显提高,群众满意度显著提升。

## 行法治之道 建设人民满意政府

广元市大力建设人民满意政府,坚持协调联动、整体发力,在全市范围内开展“矛盾纠纷大化解”“法治教育大宣传”等“五大行动”,着力提升群众满意度。

前段时间,村民因宅基地问题发生矛盾,我们在调解过程中讲解民法典相关规定,双方最后言归于好,未发生任何过激行为。”6月8日,广元市朝天区司法局中子司法所工作人员谈起发生在中子镇小屯村的一起矛盾纠纷时,深有感触地说。

通过县级每月、乡级每半月、村级每周矛盾纠纷排查化解工作责任制的落实,将基层矛盾纠纷化解在前端,得益于2021年以来广元市强力开展的“矛盾纠纷大化解行动”。

据悉,该市建立健全基层矛盾纠纷多元调解机制,印发《完善矛盾纠纷多元预防化解机制深入推进诉源治理的实施意见》《关于规范和加强全市行政调解工作的实施意见》。目前,全市新成立企业调解组织6家,行业性专业性人民调解组织8家,打造行政调解示范单位8家,建立基层调解组织1907个,配置专职调解员990名;2021年,全市共调处案件14163件,成功率达98.78%。信访总量同比下降29.8%。同时,着力构建覆盖城乡、普惠均等的公共法律服务体系,

办理法律援助案件2076件,为群众挽回经济损失3419万元;落实领导包案化解制度,调处案件成功率持续保持在98%以上;在全省率先建立府院联席会议制度,设立行政争议办公室,行政争议化解行政争议主渠道作用进一步凸显;加强对投诉、举报、信访当事人的走访、回访和引导,不断增强群众满意度。

在“法治教育大宣传行动”中,广元市编制《创建全国法治政府建设示范市应知应会》等3个读本,制定《创建全国法治政府建设示范市宣传工作方案》,召开宣传工作推进会,在车站、机场等重点地段和机关企事业单位等重要场所的LED显示屏滚动播放宣传标语,在手机短信、微信朋友圈推送法治内容;市电视台、《广元日报》在重要时段和版面开办专栏,努力营造人人知晓、人人参与、人人尽责的浓厚氛围。

在“重大行政决策大规范行动”中,该市进一步完善《广元市人民政府工作规则》,细化落实重大行政决策五个法定程序,建立全省唯一一家行政法律服务服务中心,成立市委市政府法律顾问团,对重大行政决策、重大合同等提出合法性审查意见,合法性审核率和规范性文件备案率均为100%。

在“行政立法执法大提升行动”中,该市加快地方立法步伐,不断提高立法质量,先后出台《广元市人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序规定》《广元市历史乡土建筑和传统村落保护办法》等政府规章。同时,统筹推进地方性法规立法,先后出台《白龙湖亭子湖保护条例》等6部地方性法规;在全省率先出台《广元市红色革命遗址保护条例》,保护工作经验在全省推广交流。此外,今年上半年,广元市启动并将即将出台《广元市文明行为促进条例》;深入推进七大领域综合行政执法改革,首批完成行政执法“三项制度”改革试点;全力推进“互联网+监管”,开展行政执法案件自查普查、案件回访工作及行政执法人员“大学习大练兵大比武”活动。

在“政务服务大优化行动”中,广元市持续深化“放管服”改革,取消和下放公共服务事项160余项。同时,全面主动落实政

务公开,在2020年全国政府网站和政务新媒体检查通报中位列全国地市级门户网站第四名,工作经验在全国基层政务公开标准化规范化试点工作推进会上代表四川省作交流发言;进一步明晰职能边界,规范涉企检查、参观、考察和调研,大力推行风险提示、首违不罚、柔性执法等包容审慎举措,农村不动产确权改革、创新金融服务模式、供销合作社综合改革等20余项经验在全国推广。

## 谋法治之效 全面推动高质量发展

当前,广元市创建全国法治政府建设示范市的工作实效正在逐步显现:政务服务不断提升,营商环境持续优化,法治乡村建设提质增效,群众获得感、幸福感、安全感更加充实……

政务服务刻画出一座城市的“速度”和“温度”。4月8日,市民张先生拨打广元市12345政务服务热线,反映街道通讯井盖破损,存在安全隐患,希望有关部门进行维修。1小时后,他就收到了回复:该处井盖已维修,欢迎继续监督。这是广元市长期坚持打造高效优质政务服务平台的一个缩影。

一条民生热线架起政府和群众的连心桥,成为广元市民值得信赖的政务服务“总客服”。2021年,该市网上办理群众诉求19万余件,回复率达100%,12345政务服务热线办理质效位列全省第一名。“广元市扎实推进网络问政理政双向互动”等经验在全国、全省交流,该市被评为2021年四川省网上政务服务能力评估“优秀”等次。

近年来,广元市全面推行“马上办、网上办、就近办、一次办、自助办”服务,面向社会公布事项清单,明确市本级政务服务事项1961项、进驻大厅办理1782项、“一窗”分类受理1398项,1.673个事项实现“最多跑一次”,网上可办率达100%。同时,全面推行并动态调整权力清单,责任清单,负面清单,清理明确市本级具有行政权力事项部门37个,行政权力5502项(审批事项除外),减少796项;制定证明事项保留目录,证明事项告知承诺制目录,推进投资项目联合审批服务“一网、一门、一窗、一次”改革。

全面压缩政府投资工程建设项目全流程审批时限,出台《关于进一步优化广元市国家投资工程建设项目投标保证金集中收退工作的通知》等9号文件,工作机制更加严密高效。规范行政审批中介服务,组织会商4次,破解企业生产经营困难问题37个,建设完善“天府通办”广元端,推进“网上办”“掌上办”,积极开展政务服务“好差评”工作,主动评价率达99%以上,满意率和差评按期整改率均达100%。首创政务服务同城一体运行,“一网通办”工作综合成绩位列全省市(州)第二名,白水镇等10个乡镇(街道)便民服务中心被确定为首批省级示范便民服务中心。深化乡镇行政区划和村级建制调整两项改革,梳理“村能办”事项141项,积极开展审批肯定,并在全省推广。

好的营商环境就是生产力和竞争力,法治是最好的营商环境。2021年,广元市第八次党代会提出“打造川内最优营商环境”目标,建立由市委书记、市长任双召集人的优化营商环境联席会议制度。市司法局牵头开展专题调研后,以广元市法治政府建设领导小组办公室名义下发《关于规范涉企停工停产行政措施的通知》(以下简称《通知》),随即开展专项督查,《通知》下发后,引起各级党委政府、各级执法部门高度重视和立即响应,得到各类市场主体特别是民营企业普遍好评。

据广元市政务服务和公共资源交易中心负责人介绍,该市全面贯彻落实深化“放管服”改革优化营商环境各项决策部署,鼓励各单位探索创新,推出了一批符合当地实际的做法、创新落实“服务企业企业市直直通车”制度,推进减税降费、纾困惠企;建设诚信政府,积极防范化解拖欠民营企业、中小企业账款等问题。同时,坚持软环境和硬环境“两手抓、两手硬”,为各类市场主体投资兴业提供制度保障、社会支持和硬件条件;市不动产登记中心针对城区新颁发的《不动产权证书》上线“一证一码”功能,让“互联网+不动产登记”改革的红利惠及不动产权利人;昭化区开展全省“1+8”全面依法治区示范试点,构建“5公里服务圈、30分钟限时办、零距离代办员”服务体系和“视频审批、

上门办、网上办”服务模式,实现区、镇、村事项“一站式”通办。

2021年,广元市城市信用监测指数在全国地级市中位列第32位,全国排名同比上升41个位次;“创新政企沟通六项机制跑出企业发展加速度”经验在全省交流;获评“持续优化营商环境典范城市”、全省深化“放管服”改革优化营商环境工作先进集体,营商环境考评6项指标位列全省第一。

近年来,广元市坚持以法治建设推动基层治理效能提升,创新开展“法治扶贫”专项行动,提升法治乡村建设水平。2020年11月,全省司法所服务乡村振兴现场推进会在广元市召开,“三五”工作法在全省推广。2021年,司法部、民政部公布第八批“全国民主法治示范村(社区)”名单,该市中子镇印坪村、苍溪县云峰镇云台村等榜上有名。

在广元,“最安全城市”已成为一张亮丽名片。该市率先在全省开展应急管理综合行政执法改革,川陕甘结合部区域一体化应急救援“全灾种、大应急”救援体系初步形成;慎终如始抓好新冠肺炎疫情防控工作,牢牢守住疫情防控四川“北大门”;建成首批全国禁毒示范城市,成为城市生活污水检测毒品含量全省最低市州之一;建成“平安智慧小区”89个,推行城区“1+2+1+N”、农村“1+1+N”联防联控警务模式,群众安全感满意度连续8年排名全省第一。

奋进新时代,谱写新篇章。近年来,特别是市第八次党代会召开以来,新一届市委、市政府将高质量法治建设与高质量发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩,出台广元市法治建设“三规划、两方案”,努力建设更高水平的“法治广元”。各级党委(党组)、各级政府开展常务会议学法、会议学法活动,开设“广元法治大讲堂”,建立领导干部学法档案,开展党政一把手年度学法,并将其纳入年度考核、干部选拔任用考核。该市先后被评为“全国农村承包地确权登记颁证工作典型地区”“全国旅游标准化示范城市”“最美中国旅游城市”,建成“国家园林城市”“全国绿化模范城市”,地区生产总值突破千亿元大关,增速居全省前列。

何蓉