**以某监狱为例论安全隐患排查治理标准化建设**

宝山监狱 袁 东 沈 泂

【摘要】隐患的排查及治理始终贯穿于管理过程中，如能行之有效，可起到防微杜渐、保障安全的积极作用。其对于监狱这种高风险场所更具有显著的现实意义——有助于健全、强化内部纠错机制，可作用于最大限度地降低安全风险发生概率。本文就监狱安全隐患排查、治理整体现状入手，论证既有不足，探析改善途径，穿插某监狱创新实践介绍，着力于打造监狱安全隐患排查治理标准化运作的长效机制，为监狱安全稳定提供一丝裨益。

【关键词】监狱 安全隐患 排查治理 标准化

随着观念的转变、法制的健全，对安全的重视和落实得以前所未有地体现。“安全第一、安全至上”的理念被重复灌输、反复强调。尽管对于安全是否被过度解读曾引发过不同利益体间的分歧和争论，然而开弓没有回头箭，安全目标的无条件实现是大势之所趋，反映了时代变迁中观念的进步。

监狱因工作任务多元导致事实上一定程度的非合作博弈[[1]](#footnote-2)存在，再加上关押罪犯群体的复杂性及部分个体的不确定性，毫无疑问可归属于安全风险的高危场所类。全力以赴维护监狱的安全稳定、根治潜在的监狱危机[[2]](#footnote-3)既是共识，也是底线。不过就全国层面讲，监狱安全事故依旧时有发生，造成的各类损失和负面影响往往教训惨重。可见安全的隐患时时存在、安全的风险不容小视，安全的预防不可懈怠。

“隐患险于明火、防范胜于救灾、责任重于泰山”[[3]](#footnote-4)，确保安全需将重视前置，其关键着力点还是在于安全的预防[[4]](#footnote-5)。安全预防途径多样，对安全隐患的排查与治理是其中重要一环。本文结合某监狱创新实践，就监狱层面如何切实加强安全隐患排查治理标准化建设、显性提高安全预防成效发表些浅知拙见。

**一、当前监狱安全排查开展普遍现状**

坦率而言，监狱当前开展的安全隐患排查治理略显粗糙。主要表现为：

1. **工作机制暂未固化**

目前，全局范围内尚未制定要求具体、流程清晰、责任明确的安全隐患排查治理工作机制。某种意义上讲，当前监狱的安全排查工作开展仍流露出些许“运动式”痕迹。

**一是行政推动稍多。**逢重要节点，局某处室下发开展安全大排查通知，随后各监所按部就班实施。监狱管理局根据监狱上报情况择时进行复查。因受限于检查时间的短促、检查人数的相对不足与需检查内容包罗万象之间的不对称，检查效果往往难以面面俱到。而监狱自发的安全隐患排查治理开展呈间歇性状态，尚未形成常态化运作。

**二是长官意志[[5]](#footnote-6)为重。**归咎于规范化的工作机制尚未创建，致使安全隐患排查治理工作的细节要求缺失。何时开展，如何实施可能更多地依赖于上级领导布置，从而导致监狱安全隐患排查治理工作的质量高低往往取决于上级的重视尺度和投入程度，呈现出“人治”的特征。但非标准化的实施模式终究会产生负面的束缚，会导致安全排查工作处于非稳健的可控状态。

**三是形式内涵失衡。**部分监狱安全隐患排查治理工作开展可能存在这样一个倾向：着重的“是否做”，而“怎样做、做怎样”则容易被轻视忽略。往往大张旗鼓地实施了，但对于排查出的安全隐患其治理的追踪可能虎头蛇尾，对于同一隐患现象的高频出现警觉性亦未同步跟上，还没有真正地牢牢抓住安全隐患排查治理的牛鼻子。

**（二）工作效能较为低下**

主要表现为：

**一是过程管理欠直观。**安全隐患排查治理需组织、需实施、需反馈、需评估，环环相扣，流程严密，唯有如此方能构成一次完整的、有效的监狱安全隐患排查治理。对于安全隐患排查治理的过程管理当前依旧较为薄弱，既缺失重要环节的评判标准，也缺乏留痕验证的手段，未能实现全程掌控、动态管理。

**二是数据处理欠高效。**安全隐患排查出的问题、隐患通常可用数据形式进行表现，以便于统计、分类、保存等。不过，当前安全隐患排查治理对排查数据的处理依旧较为常规，至多也就是输入计算机内的电子表格进行些辅助的、简单的运算，导致统计效能低下且错误率较高。目前尚没有专门的数据处理工具用来配合安全隐患排查治理工作开展并进行专项的便捷数据处理。

**三是拓展应用欠充分。**安全隐患排查治理数据终究是为监狱安全服务的，因此对于数据的深层分析、研究颇为重要，从中找出规律的、关键的要素并加以运用，方能使监狱安全隐患排查治理具备更高层次的正面意义和更持久的生命力。能否有效运用数据评估预警、能否参考数据强化责任考核等等这些拓展应用如能得到充分应用必能使安全隐患排查治理成效再上一台阶。

**二、监狱安全隐患排查治理标准化建设对策**

“标准决定质量，有什么样的标准就有什么样的质量”。[[6]](#footnote-7)破解监狱安全隐患排查治理当前欠妥现状的有效途径之一就是大力加强标准化建设。以制度筑基石、以规范促发展，从源头上真正消除、遏制不利要素，方能使安全隐患排查治理不再“形式重于内容”。

**（一）标准化概述**

标准化是指在经济、技术、科学和管理等社会实践中，对重复性的事物和概念，通过制订、发布和实施达到统一，以获得最佳秩序和社会效益[[7]](#footnote-8)。根据理解和推断，所谓标准化至少应当包含以下鲜明特征：

**一是具备明确的的判定依据**——即拥有用以约束及衡量某项事物、概念的具体要求。其外在表现形式既可以是对应的规范性制度，也可以是量化的标准尺度等，总之务必实现有章可循、有据可依。

**二是具备高度的要求吻合**——即事物的运行应最大化地契合为其制定的判定依据。其外在表现形式为通过制订、发布、管理、执行、监督、考核等内部自转环节确保事物运行合规达标。

**（二）标准化建设**

试以某监狱在安全隐患排查治理的创新实践为例，探索安全隐患排查治理的标准化建设。

该监狱从以下方面着手了此项目的标准化建设：

**1、确立科学的排查治理工作机制**

监狱安全隐患排查治理工作标准化建设的首要是厘清工作机制，也就是确立安全隐患排查治理工作开展的指导方针。唯有如此，才能明晰建设方向，做到有的放矢、力争成熟，降低仓促成形、修补不断的窘境后果。

该监狱安全隐患排查治理工作实施机制确定为：

**一是周期化常态开展。**安全隐患排查治理开展究其实质其实就是通过主动介入打断隐患演变成安全事故过程的作为。隐患演变周期长短不一，尤其是狱内安全隐患更具有不确定性，随时有可能因其他因素的叠加而导致突然发作。为此，必须时刻保持一定频率的排查强度，方能有效阻断隐患的演变过程。

监狱将安全隐患排查治理周期设定为每月循环开展。其一，能与大多数监狱工作的完成、考核周期同步，避免节奏差异产生的不适及忙乱；其二，能保持一定的实施密度以保证排查治理信息的真实和有效。

**二是规范化步骤操作。**卓有成效的安全排查应当是组织严密、步骤严谨、细节充分的，绝不是想当然的仅凭热情就能随意操作的。对于监狱隐患安全排查治理开展一定要顶端思考、全程设计，将每一个步骤反复推敲使之能得以规范实施。所谓规范，就是要突出安全隐患排查治理的每个步骤实现下列目标值：**具化。**尽量将安全隐患排查治理的操作步骤具体化——“如何做，做如何”，从时、量、质的判定尺度予以明确；**可行。**相应的步骤操作具备高度的普适性和可行性，不可给实施人设置过高的难度。

监狱将安全隐患排查治理的实施方式、参与部门、开展流程等相关工作要求以制度的形式进行了固定和细化。尤其通过凸显相关步骤的细节——如规定了每月部门安全排查的底线次数、排查信息的按时录入处理等,使安全隐患排查治理的实施操作能够在可界定的框架内予以规范、可衡量的尺度内予以考证。

**三是闭环化**[[8]](#footnote-9)**隐患整改。**开展安全隐患排查治理的最终目的是通过建立查找隐患的途径来达成彻底消除安全隐患的的期望值。所以安全隐患排查治理工作绝不是简单地为了排查而排查，也不是排查过后就此结束，否则的话就是误入歧途、半途而废。安全隐患排查治理工作真正意义上的终点应当是排查出的隐患被彻底整治，如此才能告一段落，并依此模式不断循环前行。

监狱对于安全隐患排查治理实施过程中查见的安全隐患建立了一套完整的处置、跟踪、检验流程，确保安全隐患整改“有节点、有措施、有验证”，促进安全隐患排查治理具有真意义、真价值。

**2、创立严谨的排查治理工作流程**

该监狱的安全隐患排查治理工作流程步骤严密，配套明确，突出了以下特性：一是**完整。**以月度实施周期为单位，将安全隐患排查治理工作划分为排查实施、信息处理、隐患整改、整改复核、评估分析等实施环节，基本涵盖了安全隐患排查治理工作从隐患查见至隐患整改关闭的整个工作过程；**二是具体。**对流程环节都制定了相匹配的具体工作要求，在完成时间上给予限定，从完成内容上予以明确； **三是效率。**尽管环节不少，但整个安全排查工作流程还是相当紧凑流畅的，设计之初就充分考虑了这点。将安全隐患排查治理工作与部门日常必须工作相结合，杜绝重复的耗费。同时研发了对应的配套专用软件，大幅度地降低了所需投入的工作时间、工作强度等所需资源。

（1）图一 监狱安全隐患排查治理工作开展流程图

从上图表可看出，该监狱安全隐患排查治理工作开展流程清晰，且具有相当科学性，符合全面质量管理体系中的PDCA（计划、执行、检查、处理）循环要求[[9]](#footnote-10)。首先是**构成全面**。既包含有以科室为基本单位独立实施的和监狱值班长每日根据值班职责进行的常规安全排查，也囊括了需要时监狱开展的各类专项联合安全排查。同时还规定了监区的内部安全自查。这些不同安全隐患排查类型的组合实现了监狱安全隐患排查层级覆盖、各司其职。另外，也明确了监区自查出的安全隐患不列入责任考核体系，用以解除监区思想顾虑，激励监区积极作为。其次是**重点突出**。突出了治理阶段的详细执行。安全排查其作用是治理隐患，而整改完毕才是安全排查的价值所在。为此，流程中对隐患治理进行了清晰的流程设计，有分支、有循环，最终形成闭环，从路径结构确保隐患能被有效整改；突出了各个环节的时间节点。为了防止节奏拖沓，对流程各个环节尽可能地设定了完成截止时限，提高工作时效。最后是**监督有力**。流程中特意设计了月度情况通报会这个环节，一则用于安全隐患排查治理递进功能的运用，就安全隐患排查治理情况进行分析评估，二则对月度周期内安全隐患排查治理工作开展情况进行核查，形成有力监督，即时处理、阻断偏差。

（2）图二 监狱安全隐患排查治理工作实施科室构成图

安全隐患排查的主体——实施人员，主要由监狱科室组成，并贯彻了下列原则：一是**覆盖齐全**。涵盖了政工、监管、改造、保障工作条线，不会形成安全隐患排查项的死角和真空；二是**同类归并**。职能相近的科室合并为一个联合主体实施安全排查，以减少人、物力资源的重复耗费。

安全排隐患查的客体——排查对象，主要包含：**安全制度的执行。**各个条线中有较多涉及安全方面的工作制度，其执行力度、落实程度如何，有无构成安全隐患毫无疑问是安全排查的重要对象之一；**安防设施的运行。**物防是监狱安防的重要组成部分，其运行状况与安全息息相关，为此对安防设施的定期排查也是应有之义；**其他涉及安全情形。**凡是与安全相关的事项、相关的情形均内含于排查范围内。

**3、树立牢固的排查治理自转[[10]](#footnote-11)体系**

从排查治理工作流程中可看出，监狱每月安全隐患排查治理工作中有一专项通报会环节。其实质上就是监狱安全隐患排查治理工作的月度质量内审，作为点睛之笔构成了维持监狱安全隐患排查治理自转体系良性运转的核心环节。

监狱安全隐患排查治理月度通报会通常由以下主要议程构成：1）通报。由科室来依次通报本月安全隐患排查治理工作开展情况，包括查见隐患种类以及隐患整改跟踪情况。也可由监区通报每日安全自查情况及对监区安全的自我评估。2）分析。由指挥中心对月度安全隐患排查治理工作对照数据进行分析，罗列各个科室开展排查次数、查见隐患数量以及质量高低，通报隐患整改、复核程度。以科室之间横向比较的方式来评价、监督安全排查工作的开展。3）评估。对排查出的隐患种类、数量，分析原因查找共性给予提示，并就此对监狱整体安全概况进行评估，消除影响监狱安全稳定的短板。

安全隐患排查治理月度通报会作用明显。一是激励。无论是通报还是分析，以事实说话，以数据评价，通过比较来促进安全隐患排查治理实施部门对该项工作的持续重视和不断投入；二是监督。如部门未能达到安全隐患排查治理规范所要求，也将在该会议上予以曝光，便于监狱采取必要措施；三是追责。对于安全隐患责任人进行一定的责任追查，以此抑制隐患的再生，体现绩效的公正。正是由于该环节的存在，监狱安全隐患排查治理工作自我纠错功能给力，稳定向上预期可待。

**4、提升可行的排查治理开展效能**

尽管安全隐患排查治理工作必须按规执行，这也是标准化的内涵要义。但并不妨碍在合规基础上，充分发挥才智提供创造性的辅助手段来提升安全治理排查工作开展的综合效能。

该监狱的做法是自主研发专项配套于安全排查工作开展的应用软件系统——《狱内安全评估预警系统》。该系统具备以下的突出特性：

（1）数据的全面、便捷处理

系统能对本次以及既往的海量排查数据进行高效快捷地批量处理。可以实现不同设置条件的查询、统计以及报表生成，也可通过计算得出可比较、可验证的评估结果，给监狱领导提供可靠有效的决策信息。

（2）流程的全程、直观显现

系统能对安全隐患从排查发现到整改确认进行全程跟踪，动态掌握隐患种类、数量以及整改情况，确保每一个隐患都能得到关注和整改，减少重复发生的可能性。同时也能间接地了解各使用部门的工作状态和用心程度。

（3）结果的自动、智能应用

系统能对各部门安全隐患排查结果输入情况进行自动甄别。对未按时完成设定项目排查结果信息输入的用户能自动进行提示，提醒用户在规定的周期内完成规定工作事项。能对频发的安全隐患同类事项自动进行预警，提示加大对该项隐患关注程度，落实必要针对措施。

**三、安全隐患排查治理标准化建设成果**

多措并举之下，该监狱安全隐患排查治理工作迅速迈入标准化范畴，其成效也是显著的。包括：

**（一）安全隐患排查治理实体工作成效大幅递增**

1、排查治理实施方面——规范化取代了随意性

监狱安全隐患排查治理工作经历了从随机性、突击性的临时排查模式调整为科室月度排查、监区每日自查与专项排查、上级检查相结合的固定周期排查模式，从较为随意的排查后续工作转变为召开月度通报会、依次通报查见隐患，当场确定整改措施、追踪上次查见隐患等一系列规范的工作流程，初步形成了行之有效、覆盖全面的长效安全隐患排查治理机制。

2、排查治理流程方面——透明化替代了封闭性

过往的安全排查治理侧重于动作，重点突出排查治理的实施过程，而排查后的治理则往往被轻视、易忽略。在整个流程方面有点头重脚轻，尤其是整改环节不够透彻，有时还会不了了之。而该监狱安全隐患排查治理工作的实施步骤是完全公开的，在周期内按步操作。特别是对于隐患整改的流程更是能在系统内明了查询。整个工作过程的透明有利于提升安全隐患排查治理的可控状态。

3、数据支撑方面——极大地爆发性增长

虽然不是绝对准确，但安全隐患排查治理的成效还是可用排查出的隐患、问题总数进行大致的衡量。以往排查治理尽管动静不小，但排查出的问题经常性的是不痛不痒、寥寥无几。安全排查职责明确后，辅之以每月科室开展状况评估，极大地促进了安全隐患排查治理实施部门的重视和投入，排查出的问题、隐患数量也随之大幅提升。据统计，该监狱1月至10月共排查出隐患、问题数量729项，与去年同期相比增长675%。排查数据项的增长有助于防微杜渐，纠正偏差，克服监狱安全的“木桶效应”。[[11]](#footnote-12)

4、深层应用方面——充分地智能化运用

既往的安全隐患排查治理通常是就事论事，仅仅对当期排查出的安全隐患问题进行针对评论，缺乏关联性地衍生应用。目前该监狱安全隐患排查治理具有一定程度上的大数据运用概念，既可以对本期安全隐患排查治理各类数据进行分析比较，也可以进行有选择地同比环比从而得出更具说服力的评估结论。而且这些评估是由系统自动进行统计的，高效便捷而且客观真实，体现了相当的智能性。

**（二）其他监狱条线工作质量带动改善**

**1、加速了分控平台的自转运行**

分控平台作为监区的管理平台，毫无疑问承担着最基础、最基层的安全隐患排查、管控职责。安全隐患排查治理的标准化建设以及对应系统的投入使用无疑进一步加速了分控平台建设进程。监狱安全隐患排查治理工作要求各监区分控平台需每日固定输入对本监区的安全隐患排查状况。通过对监区分控平台输入信息进行对比、统计，可横向比较各监区分控平台对隐患的排查重视程度和完成质量，也可纵向评估某监区对安全隐患排查工作进展和结果运用的状况。可比较、可判断的分控平台安全隐患排查治理工作信息可间接推动各监区持续加大对分控平台的重视投入，进一步规范分控平台的自转建设。

**2、对科室业务考核起到了倒逼作用**

因监狱安全隐患排查治理工作要求各科室将实施结果及时、规范输入，因此可横向比较科室间对于排查治理的用心程度和完成状况，可倒逼那些相对不足的科室提高重视、加大投入，充分履行排查治理职责。而且，安全隐患排查治理的结果也可作为月度考核的依据予以应用，相对其他考核而言更具有充足的说服力。

**3、对民警绩效考核起到了推进作用**

当前民警绩效考核方式可归属于“关键事件法”[[12]](#footnote-13)，但对民警的考核仍往往因缺乏可判断定性的依据而难以深入推进。该系统的使用可将隐患、问题进行透明化、可溯化的展现，便于倒查事发原因及责任人员，为民警考核提供了一定的事实依据，能够依托其推进民警考核的深化，而不再陷入“说说易、执行难”的困境。

**四、安全隐患排查治理工作仍存不足**

虽然监狱安全隐患排查治理标准化建设取得了长足的进展，收效显著。但应当清醒的意识到，安全隐患排查治理工作中的一些原本痼疾并没有彻底消除，同时也滋生出一些新的弊病，依旧需要正确审视、继续攻坚克难。比如：

1、在排查对象选择过程中存在“本位主义”[[13]](#footnote-14)现象

监狱安全隐患排查治理的实施主体主要是科室。正是来源于各个科室覆盖全面、内容真实的排查信息方能构成对监狱安全状况的整体评估。但在实际操作中，部分科室排查对象、排查内容局限于科室职责范围内，而对其他的不安全隐患熟视无睹、见而不管，存在较为明显的“本位主义”倾向。盖其原因，无非一是小农意识[[14]](#footnote-15)作祟，种好自己的一亩三分地，无过即是功。二是怕得罪人。作为科室，大家平起平坐，何必越界让对方难堪，惹起对方不快对己方无甚好处。这种现象的存在，可能导致科室排查视野的狭隘、观念的僵化，并最终导致排查隐患的遗漏和缺失。

2、在排查责任落实过程中存在“区别主义”现象

人为导致的隐患及问题必然有相应的责任人需追责。但在监狱这个相对封闭的空间内，实施排查的人员及需追责的人员往往是抬头不见低头见，互相熟悉认识。由此导致了排查开展中存在着“见人下菜”的不良现象。关系密切的，轻轻带过，当做未有发生；关系一般的，实事求是，有一是一；关系紧张的，穷追猛打，鸡蛋里挑骨头。这种现象肯定不是主流，但哪怕其些许的存在也会致使不将工作重心放在工作踏实而是转到搞好关系的不正之风的蔓延。

**五、结语**

标准化建设是个长期的过程，也是个动态的概念，切不可因有所成绩即固步自封、停步不前。下阶段，该监狱将继续贯彻标准化的要义，不断发力于固化安全排查工作机制、丰富安全排查工作细节、提高安全排查工作质量、消除安全排查工作弊端，促使期冀成效得以进一步释放，真正发挥出安全隐患排查治理对监狱安全的保驾护航作用。

1. “博弈论”（Game Theory）主要研究公式化了的激励结构间的相互作用，是现代数学的新分支，也是运筹学的重要学科。美国数学家冯.诺依曼（von.Neumann）于1928年最先证明了博弈论的基本原理，宣告了博弈论的正式诞生。非合作博弈为博弈类型中的一类，其判定点在于相互发生作用的当事人之间是否具备约束力的协议。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 孙中建：《对监狱危机概念、特征的认识、发生原因分析及预防对策的研究》，载华东六省一市监狱学会“监狱危机管理”理论研讨会会议资料汇编一书。 [↑](#footnote-ref-3)
3. 摘录自江泽民同志1986年上海某会议发表讲话。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 我国安全生产管理的指导思想是“安全第一、预防为主、综合治理” [↑](#footnote-ref-5)
5. “长官意志”（leader-will），是个人权威的物化形式，指官员对待一件事物的态度。该词条出自于巴金《随想录》一书。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 钟杰：《上海监狱执法标准化体系建设若干问题的思考》，载《上海司法行政研究》2015年第五期。 [↑](#footnote-ref-7)
7. 详见“百度百科”内“标准化”词条。 [↑](#footnote-ref-8)
8. ：“闭环化”指闭环式管理（closed-loop management），该管理理论由美国教授罗伯特.卡普兰（Robert S.Kaplan）和戴维.诺顿（David P.Nortn）在《闭环式管理：从战略到运营》（closed-loop management：from strategy to operation）一文中提出。 [↑](#footnote-ref-9)
9. “ PDCA（计划、执行、检查、处理）循环”系美国统计学家戴明（W.Edwards.Deming）提出，其核心是将质量管理过程分解成计划、执行、检查、处理四个环环相扣、周而复始的循环过程。该循环反映了质量管理活动规律，是质量保证体系运转的基本方式。 [↑](#footnote-ref-10)
10. “自转”一词出自《后汉书.张衡传》“参轮可使自转了，木雕犹能独飞”，原意是指自行转动。现常被引伸为管理学用语，意指管理过程中过程缜密、环节明晰，能自行维持质量控制。 [↑](#footnote-ref-11)
11. “木桶效应”（Cask Effect）又称木桶原理、短板效应等，由美国管理学家、现代层级组织学奠基人劳伦斯.彼得（Laurence J.Peter）提出。其义指一只木桶的盛水量取决于最短的一块木板。 [↑](#footnote-ref-12)
12. “关键事件法”由美国学者弗拉赖根（Flanagan）和贝勒斯（Baras）于1954年提出，其含义主要指通过采集被考核人的对部门整体工作绩效产生积极或消极的事件形成考核结果，可用于绩效考核。该方法是客观评价体系中较为简单的一种形式。 [↑](#footnote-ref-13)
13. “本位主义”一词出自毛泽东著《关于纠正党内的错误思想》。指在处理单位与部门、整体与部分自己关系时只顾自己而不顾整体利益，对其他漠不关心的思想作风、行为态度及心理状态。 [↑](#footnote-ref-14)
14. “小农意识”指为满足个人温饱，在一小块地上自耕自作，无约束、无协作、无交换而长期形成的一种思想观念和行为习惯。该意识主要表现为自我满足，求稳怕变，具有相当的保守性，缺乏明显的进取精神。详见百度百科《小农意识》词条。 [↑](#footnote-ref-15)