

跨域治理视角下戒毒药物维持治疗与社戒社康和强戒衔接 工作机制研究

——以广东省为例

专业: 公共管理

硕士生: 黎健荣

指导教师: 钟爽

摘 要

戒毒药物维持治疗是控制注射吸毒感染艾滋病和减少毒品滥用相关违法犯罪问题的有效措施。为巩固和推进禁毒和防治艾滋病工作成效,使更多的阿片类吸毒人员纳入戒毒药物维持治疗,降低复吸率和帮助其回归社会,在2010年,国家就提出了戒毒药物维持治疗与社区戒毒、社区康复和强制隔离戒毒衔接的工作要求。2016年,就加强该衔接工作,国家卫生计生委等三部门专门联合发文。

然而,在不断推动下,该衔接工作政策至今仍未取得预期成效。在借鉴“合作治理一般模型”等跨域治理研究成果基础上,整合形成SSAPO分析框架,结合半结构式访谈等,对该衔接工作机制进行研究,试图回答如下问题:其一,该衔接工作机制的执行,存在哪些问题和影响因素?其二,针对存在的问题和制约因素,有哪些改进的对策和建议?

对这两个问题的回应,形成本文的组织逻辑。全文主要分为五部分:第一章为导论,介绍本文的研究背景、研究目的和意义,对研究内容、研究思路和核心概念进行说明,进行文献综述,并提出跨域治理SSAPO分析框架。第二章描述广东省戒毒药物维持治疗资源配置,衔接工作的组织结构、政策发展历程,分析开展衔接工作的总体环境,并介绍广东省的衔接工作进展情况。第三章在广东省珠三角地区和非珠三角地区各选取一个地市,从SSAPO分析框架的初始条件、结构和

参与者等维度，分析不同经济社会发展背景下的衔接工作机制执行情况。第四章基于前文案例分析比较以及衔接工作基本情况，笔者运用 SSAPO 分析框架对广东省衔接工作机制执行的影响因素进行探析。第五章对制约衔接工作机制执行的主要问题进行了聚焦，并提出针对性建议。笔者认为改善衔接工作机制执行，需要引入社会组织参与，减少结构性因素制约，建立相关参与者之间的权益互赖关系和利益协调机制，等等。

关键词：戒毒药物维持治疗，社区戒毒社区康复，强制隔离戒毒，衔接

Research on Guangdong Working Mechanism of Connection among MMT, Community-based Detoxification and Recovery, and Isolated Compulsory Detoxification from the Perspective of Cross-boundary Governance

Major: Public Administration

Name: Li Jianrong

Supervisor: Zhong Shuang

ABSTRACT

Methadone Maintenance Treatment (MMT) is an effective measure to control HIV infection among injecting drug users and to reduce drug related crimes. In order to increase the effectiveness of the fight against drug abuse and HIV/AIDS, improve the involvement of opioid users in the MMT, reduce the relapse rate of drug abuse, and help drug addicts return their normal life, in 2010, the Chinese government put forward a policy for the connection among the MMT, community-based detoxification and recovery, and isolated compulsory detoxification. In 2016, Chinese governmental departments including National Health Commission officially issued paper to further strengthen the execution of the policy.

Despite continuous efforts, this policy so far has not yet achieved desirable results. To further understand such reality, based on the research results of cross-boundary governance, this paper proposed the SSAPO analytical framework to analysis and solve relevant questions. The following questions have been answered:

Firstly, what are the problems and factors affecting the implementation of the working mechanism?

Secondly, in view of the existing problems and constraints, what are the

measures and suggestions for improving the mechanism?

Therefore, the whole paper is organized centering the answer of the two questions. The paper is mainly divided into five parts: The first chapter introduced the research background, purpose and significance, explained the research content, ideas and core concepts, reviewed the literature, and proposed the SSAPO analytical framework of governance across boundaries. The second chapter described the resource allocation of the MMT in Guangdong Province, organizational structure and present policy adoption of the connecting work, analyzed the environment of the connecting work, and introduced the progress of the connecting work in Guangdong Province. In the third chapter, one city from the Pearl River Delta region and the other from non-delta region of Guangdong Province as the research field were selected, so that the implementation of the connecting working mechanism was analyzed in different economic and social development contexts from the SSAPO dimensions such as Starting Conditions, Structure and Agency. In the fourth chapter, based on the comprehensive comparison of the previous cases and general situation of the connecting work, adopted the SSAPO analytical framework to analyze the factors which affect the implementation of the connecting working mechanism in Guangdong Province. In the fifth chapter, the author focused on the main problems restricting the implementation of the connecting working mechanism, and then put forward some suggestions. The author held that in order to improve the implementation of the connecting working mechanism, it is necessary to adopt measures such as introducing social organizations to participate in the work, reducing the constraints of structural factors, establishing the interdependence relationship of rights and interests among the agencies, and constructing benefit coordination mechanism, etc.

Key Words: Methadone Maintenance Treatment, Community-based Detoxification and Recovery, Isolated Compulsory detoxification, Connection

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景.....	1
第二节 研究目的和意义.....	3
一、 研究目的.....	3
二、 研究意义.....	3
第三节 核心概念界定.....	4
一、 戒毒药物维持治疗.....	4
二、 社区戒毒.....	4
三、 社区康复.....	5
四、 强制隔离戒毒.....	5
第四节 相关文献综述.....	7
一、 国内外戒毒模式研究.....	7
二、 国内外关于 MMT 与社戒社康和强戒衔接工作机制的研究.....	9
三、 跨域治理相关研究.....	12
四、 文献研究评述.....	16
第五节 研究设计.....	18
一、 研究视角.....	18
二、 分析框架.....	19
三、 研究内容.....	22
四、 研究思路.....	22
五、 研究方法.....	23
第二章 广东省 MMT 与社戒社康和强戒衔接工作基本情况	25
第一节 广东省 MMT 资源配置.....	25
一、 全省 MMT 机构分布.....	25
二、 全省 MMT 机构人力资源配置.....	27
第二节 衔接工作的组织结构.....	28
一、 参与主体的界定与职能.....	28
二、 各参与主体之间的结构关系.....	30
第三节 衔接工作机制的政策历程.....	31
一、 我国衔接工作机制的政策历程.....	31
二、 广东省衔接工作机制的政策历程.....	33

第四节	衔接工作的总体环境.....	35
一、	经济和社会发展的地区不均衡.....	35
二、	禁毒形势变化.....	36
三、	艾滋病防治形势变化.....	38
第五节	衔接工作进展情况.....	39
一、	对 MMT 人数未形成整体拉动效应.....	39
二、	大部分地区衔接工作陷入僵局.....	41
第六节	本章小结.....	42
第三章	不同背景下的衔接工作机制执行.....	43
第一节	案例一:珠三角地区的 X 市.....	43
一、	X 市的衔接工作概况.....	43
二、	地市层面的衔接工作机制执行.....	44
三、	不同县区的衔接工作机制执行.....	46
四、	X 市衔接工作的参与主体及其利益诉求.....	53
第二节	案例二:非珠三角地区的 Y 市.....	56
一、	Y 市的衔接工作概况.....	56
二、	Y 市衔接工作机制的执行.....	57
三、	县区的衔接工作机制执行.....	59
四、	Y 市衔接工作的参与主体及其利益诉求.....	63
第三节	案例一和案例二的综合评价.....	65
一、	“初始条件”维度的对比.....	65
二、	“结构”维度的对比.....	66
三、	“参与者”及其行为选择的对比.....	68
第四节	本章小结.....	69
第四章	广东省衔接工作机制执行的影响因素探析.....	70
第一节	推动衔接工作机制执行的初始条件.....	70
一、	合作历史:基于原有 MMT 管理构架的沿续.....	70
二、	总体环境:禁毒和防艾形势发生变化.....	71
三、	主要推动者:机制执行动力的减弱.....	71
第二节	衔接工作机制执行的结构分析.....	72
一、	职责同构:政策“层层空转”.....	72
二、	权力制约:部分县区跨域治理之难.....	74
三、	资源制约:服务供给能力的不足.....	75
四、	基础规定的制约:治疗方案等存不明确之处.....	76

第三节	衔接工作机制执行的参与者分析.....	76
一、	合作规模大：增加跨域合作的实际困难.....	77
二、	接受主体意愿：主观和客观因素的影响.....	78
三、	参与者的“两极”关系：社会参与缺位.....	78
第四节	衔接工作机制执行的过程分析.....	80
一、	形成共识：政策制定与执行层面.....	80
二、	建立合法性：结构、形式和机制三个层面.....	81
三、	协调平台：横向和纵向.....	81
四、	管理冲突：宏观与微观层面.....	82
五、	中间成果：强化抑或削弱.....	82
第五节	衔接工作机制执行的结果分析.....	83
一、	省级—地市—县区的执行.....	83
二、	县区—镇街的执行.....	83
第六节	本章小结.....	84
第五章	跨域治理视角下衔接工作机制思考和建议.....	86
第一节	衔接工作机制执行的问题聚焦.....	86
第二节	改进衔接工作机制的对策建议.....	87
一、	适时调整工作重心，增强政策推动力度.....	87
二、	引导社会力量参与，搭建衔接互动桥梁.....	88
三、	减少结构因素制约，突破机制执行瓶颈.....	90
四、	构建利益协调机制，保障衔接工作开展.....	92
第三节	本章小结.....	94
第六章	讨论与结论.....	95
第一节	讨论.....	95
第二节	结论.....	96
参考文献		98
附录 I	访谈对象情况一览表.....	107
附录 II	半结构式访谈提纲.....	108
MMT 与社戒社康和强戒衔接工作机制的访谈提纲（一）.....		108
MMT 与社戒社康和强戒衔接工作机制的访谈提纲（二）.....		109
MMT 与社戒社康和强戒衔接工作机制的访谈提纲（三）.....		110
后 记		112