

新时期

高校安全保卫工作创新研究

XINSHIQI
GAOXIAO ANQUAN BAOWEI GONGZUO
CHUANGXIN YANJIU

王惠兰 等编著



南开大学出版社

教育部人文社会科学研究项目（12JDSZ1012）

新时期高校安全保卫工作创新研究

王惠兰 等编著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

新时期高校安全保卫工作创新研究 / 王惠兰等编著.
—天津:南开大学出版社, 2015.11
ISBN 978-7-310-05017-8

I. ①新… II. ①王… III. ①高等学校—保卫工作—研究—中国 IV. ①G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 280092 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人:孙克强

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 23500755

营销部传真:(022)23508542 邮购部电话:(022)23502200

*

北京楠海印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

230×155 毫米 16 开本 11.25 印张 2 插页 169 千字

定价:26.00 元

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23507125

前 言

高等学校是培养人才、传播知识的重要基地。中国高等学校肩负着培养社会主义合格建设者和可靠接班人的重要使命。高校能否稳定有序事关社会主义事业发展的前途命运。“高校稳定历来是社会稳定的晴雨表”，高校的安全稳定不仅关系到高等教育事业改革发展的成败，而且关系到社会的安全稳定和国家政权的巩固。所以，维护高校稳定，做好校园安全保卫工作，对社会进步和经济发展具有重大意义。

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，在中国共产党和人民政府的领导下，高校安全保卫工作取得了巨大成就，有效地维护了高校安全稳定，为中国高等教育的发展提供了重要安全保障。新世纪、新阶段高等学校安全保卫工作面临着一系列新的挑战。伴随着改革开放的持续深入，经济全球化、社会信息化的快速发展，中国高校安全呈现出多元化复杂态势。高校校园社会化程度高、学生队伍构成复杂化、后勤社会化、校园周边环境复杂化等问题凸显。这些新课题要求高校安全保卫工作亟须转变传统的管理工作思路和理念，在实践中不断总结经验，创新管理模式，构建有效机制，不断提升高校安全保卫工作的科学化水平。

本书是在南开大学保卫处原处长王惠兰主持的教育部立项研究课题的基础上，经南开大学、天津大学和河北省部分高校安全保卫部门工作人员共同调研、专题分析、合作编纂而成。本书通过调研报告和理论分析，旨在说明当前中国高校安全保卫工作的基本现状和问题，并针对突出的问题，在总结工作经验的基础上提出具体应对措施，为中国高校安全保卫工作提供经验借鉴。本书涉及了当前高校安全保卫的现状及其存在的问题、高校安全保卫工作价值理念研究、高校安全保卫工作部门职权划分、高校安全保卫制度建设、高校安全保卫队伍建设、高校安全保卫指标体系建设等内容，通过调研分析大量翔实的数据，系统梳理了当

前高校安全保卫工作存在的问题，提出了解决问题的有效措施。本书中还提出了一些创新性观念，例如：“安全管理与安全服务相分离”“保卫职能的有效发挥有必要辅以适当的执法权，以确保管理的权威性和强制力”“高校保卫工作要长足发展必须面对执法权的回归问题”等，这无疑对于提高高校安全保卫工作水平具有重要借鉴意义。本书作者是由多年来在高校安全保卫工作第一线的工作人员组成，其数据和案例主要来源于工作实践之中，比较可靠，其分析的结论也比较客观准确，因而都是可读、可信的。

高校安全保卫工作是当前建设高等学校、发展高等教育的重要内容，也是一个重要的研究课题。由于作者的水平和能力有限，一本书不可能将这一课题研究全、研究透，难免会有纰漏，总会这样或那样的问题，况且实践在发展、形势也在变化，这就需要在新的实践中不断总结经验推动理论的发展。如果本书能够为当前中国高校安全保卫工作贡献出一些有价值的经验或建议，我们就感到欣慰了。

作者

2015年8月20日

目 录

高校保卫机构与队伍现状调研报告	1
一、调查的发起及经过.....	2
二、调查对象历史背景.....	3
三、调查内容统计及分析.....	4
四、调查小结与未来展望.....	29
新时期我国高校安全保卫工作形势分析报告	36
一、高校保卫工作面临的新形势.....	36
二、高校安全保卫工作面临的新问题.....	41
关于高校安全保卫部门职权研究的管窥之见	47
一、改革开放后高校安全保卫部门职权的历史梳理.....	47
二、当前高校安全保卫部门职权现状.....	51
三、当前高校安全保卫部门职权的效能评价.....	54
四、高校安全保卫部门的职权困扰.....	61
五、高校安全保卫部门职权改革出路的思考.....	65
六、新时期高校安全保卫部门职权创新构想.....	72
新时期新任务下高校安全保卫队伍建设创新研究	75
一、高校安全保卫工作和安全保卫队伍的概念.....	76
二、高度重视、全力加强高校安全保卫队伍的建设.....	77
三、调整和完善高校安全保卫队伍.....	81
四、高校安全保卫队伍建设的对策建议.....	85
五、结语.....	88

高校大学生安全教育指标体系建设研究	90
一、安全教育问题的影响因素.....	91
二、高校建立安全教育指标体系的紧迫性和重要性.....	94
三、高校安全教育指标体系的建立原则.....	97
四、高校安全教育指标体系的内容.....	100
五、有效改进高校安全教育的策略建议.....	106
高校校园安全管理理念及组织构架建设的探讨	111
一、高校校园安全管理体制的沿革.....	111
二、国外典型大学校园安全管理模式及组织构架.....	113
三、我国高校校园安全管理理念及组织构架建设探讨.....	114
高校安全管理体系研究初探——浅谈高校安全保障体系的基本 构架及思路	118
一、安全防范体系.....	119
二、安全文化体系.....	122
三、安全管理体系.....	124
高校稳定工作多元化预防机制研究	127
一、高校维稳工作应向多元化预防机制发展.....	127
二、多元化预防机制的建立.....	128
三、多元化预防机制的运行.....	131
基于 PDCA 循环的高校安全管理体系研究	134
一、高校安全管理的定义.....	134
二、系统管理理论.....	135
三、PDCA 循环理论.....	136
四、高校安全管理体系的构建.....	138
新形势下高校保卫干部管理能力提升的探讨	142
一、新形势下高校保卫干部面临的挑战.....	142
二、高校保卫干部安全保卫管理能力提升的探讨.....	145

论科学发展观对高校安全保卫工作的指导作用.....	151
一、认清形势，剖析问题，把发展作为高校保卫工作的第一 要务.....	152
二、以人为本，提高认识，全面做好服务管理工作.....	153
三、创新管理，实现保卫工作全面协调可持续发展.....	155
四、统筹兼顾，和谐发展，开创保卫工作新局面.....	156
以人本思想建树高情商的高校保卫队伍.....	158
一、加强保卫队伍的思想教育，用过硬的素质“造”人.....	159
二、塑造保卫队伍的良好形象，以崭新的风貌“示”人.....	159
三、增强保卫人员的法制观念，依规章制度“约”人.....	160
四、提高保卫人员的工作能力，靠科学管理“导”人.....	161
五、树立保卫人员的竞争意识，用激励机制“促”人.....	162
六、促进保卫人员的自我实现，用光辉业绩“耀”人.....	162
附录.....	165
后记.....	170

高校保卫机构与队伍现状调研报告

王惠兰 李维维

摘要：本文作为“新时期新任务下高校保卫机构、队伍建设创新研究”的课题成果之一，主要考察的是当前高校保卫机构与队伍的运行状况。

报告由四个部分构成，综合运用科学的研究方法，通过剖析现象，归纳问题，进而阐释原因，提出建议。报告紧紧抓住“高校公安机构体制改革”这一对保卫机构影响深远的事件作为研究背景，以40所高校为调研对象开展问卷调查并进行分析研究。在对各项数据指标进行汇总对比的基础上，尽可能地以客观理性的视角，深入梳理当前高校保卫工作的职能权限、机构设置、人员构成、机构评价等情况，揭示其组织性质、功能目标、队伍水平和运行机制，分析制约高校保卫机构和队伍向前发展的关键因素，并在我们现有的能力水平和视野范围的基础上，提出与推动高校保卫机构与队伍创新相适应的对策与方法。

调研报告得出结论如下：

(1) 高校公安机构体制改革后，保卫部门基本确立了其属于内保组织的性质，是学校职能部门之一。

(2) 高校保卫机构职能繁多，但截至目前还没有明确具体的权威性表述，导致其工作规范性不足。同时，公安机构体制改革对高校保卫机构原有的部分警察权的彻底剥离，又使得其一些以执法为基础的维护治安秩序等重要职能难以充分有效的发挥。

(3) 科室设置基本以职能划分为标准，对于传统的重要职能做到独

立设科、专门管理，对于新兴的重要职能如交通管理、安防教育等较少单独设科。科室设置未能随着职能的变化而及时调整。

(4) 保卫队伍已明显呈现出人数不足、高龄低知、来源限制、待遇偏低、性别比例失衡等突出问题，而受到编制、待遇、责任、重视度等多种因素的影响，保卫人才引进难、流失多，也就难以真正承担起高等学府和高知群体的安全保障工作。

(5) 高校保卫工作发展滞后的根本原因在于职能与权限的不匹配。保卫职能的有效发挥有必要辅以适当的执法权，以确保管理的权威性和强制力，降低工作成本，减少重复劳动。

(6) 高校保卫工作要长足发展必须面对执法权的“回归”问题。长期来看建议推行“校园警察制度”，将校警作为一个特殊警种，由大学直接聘任和管理，为学校及师生提供系统专业的安全服务。而在这项制度的实施条件尚未成熟前，在我国法律对执法权限制严格的背景下，建议采取“行政委托”的方式，在权力未发生转移的情况下，由保卫机构有限取得公安机关的“治安管理权”，以满足高校安全管理工作需要。

关键词：高校；保卫机构；保卫队伍

一、调查的发起及经过

2011年底，南开大学获批承担了教育部人文社会科学研究项目一类课题：新时期新任务下高校保卫机构、队伍建设创新研究。课题组共6人，由时任南开大学保卫处处长王惠兰（研究员）担任组长，成员为南开大学现（离）职保卫干部。

课题组综合运用了问卷、访谈、研讨会等研究方法。

在南开大学周恩来政府管理学院师生的帮助下，课题组首先完成了《高校保卫机构与队伍现状调查问卷》的设计、论证工作，问卷分为基本信息、职能目标、机构设置、人员构成和机构评价五个部分。由于保卫工作具有区域性特点，调查组尽可能扩大范围，选取了国内22个省、市、自治区的40所高校作为样本，确保了调查的全面性和代表性。调查得到兄弟院校的大力支持，40份问卷均得到了认真、有效反馈，各校提出的

建设性意见对调查成果的形成和完善非常有益。

在对问卷进行基本汇总后，课题组“带着问题”走访了多所在保卫机构和队伍建设上勇于探索与实践的高校，就问卷中反映的突出问题与一线保卫干部深入交流、座谈，拿到了第一手的调研资料。经过实地考察，课题组基本描摹出了现行高校保卫机构体制现状，为深入系统地开展保卫机构与队伍研究积累了丰富而详实的资料。

在上述工作的基础上，课题组多次组织召开研讨会，对调查研究的关键及细节问题展开讨论，并邀请校内专家、学者对调查报告的思路、内容提出修改建议。在综合各方面意见之后，最终形成了调查报告的结论性成果。

二、调查对象历史背景

要分析现状，就有必要从事物不断发展的角度，全面了解调查对象的历史沿革。在此，我们以“高校公安机关体制改革”为分界点来对高校保卫机构和队伍的发展演变加以阐释。

(1) 高校公安机关体制改革以前——根据 1988 年 4 月国务院批转的由公安部、国家教委、劳动人事部、财政部联合下发的《关于在部分高等学校设立公安派出所实施办法的通知》(简称《通知》)，高校保卫机构(即高等学校公安派出所)具有双重身份，既是公安机关派驻机构，又是学校的职能部门，其人员属于高校事业编制，具有部分警察权，负责查处治安案件和一般刑事案件，即所谓的“一套班子、两块牌子、合署办公、双重领导”。

(2) 高校公安机关体制改革阶段——1994 年，国务院下发了《国务院批转公安部关于企事业单位公安机关体制改革意见的通知》，原则上撤消了高校的公安派出机构，但对重点大学的公安派出机构暂予保留。1996 年，公安部发布了《高等学校公安机关体制改革实施办法》，对高等学校尤其是重点大学所设立的公安机关进行改革，改变其隶属关系，列入地方公安机关建制序列，所需编制列入国家公安行政编制，并提出五种指导方案，明确高校要恢复或加强保卫处(科)。2004 年，国务院

发布了《企事业单位内部治安保卫条例》，以行政法规的形式正式确立了高校保卫组织“内部治安保卫机构”的地位，警察权被彻底取消。

(3) 高校公安机关体制改革以后——各高校开始恢复建立自己的内保组织，部分大学派出所依然存在，但隶属关系已发生实质性变化。而面对日趋严峻的校园治安形势，被取消警察权的高校保卫组织在政策允许的范围内，为争取公安执法权进校进行了艰苦摸索和大胆尝试，逐渐形成了几种有代表性的模式，即合署、进驻和辐射模式。其中，合署模式与1988年《通知》最为契合，进驻模式在一定程度上迎合了高校自治原则、辐射模式照顾到当前公安警力不足的现状。

三、调查内容统计及分析

为了确保调查报告的全面性和适用性，课题组精心选取了东北、华北、西北、西南、华东、华中、华南地区的40所高校进行问卷和访谈调查，包括：哈尔滨工业大学、哈尔滨工程大学、黑龙江大学、吉林大学、大连理工大学、东北大学、辽宁大学、内蒙古科技大学、新疆师范大学、新疆医科大学、河北经贸大学、承德医学院、北京化工大学、南开大学、天津师范大学、河北工业大学、山西大学、山西财经大学、西安交通大学、西北工业大学、山东大学、中国石油大学、河南工程学院、华北水利水电大学、安徽师范大学、中国科学技术大学、合肥工业大学、南京大学、上海电力学院、上海交通大学、四川大学、江西农业大学、浙江工商大学、福州大学、厦门大学、华南理工大学、深圳大学、广西大学、广西师范大学和海南大学。这些高校，从学科设置看，有综合类、理工类、文科类、医药类、农林类、师范类等。从隶属关系看，有部属院校，也有地方院校。它们在长期的工作实践中，形成了既有共性，又各具特色的保卫机构与队伍建制情况，有助于我们开展相关现状研究。

(一) 基本信息调查 (第 4 题)

第 4 题 校园面积和师生总数

校园面积

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
1000 亩以下	2	5.0	5.0	5.0
1000—3000 亩	16	40.0	40.0	45.0
3000—5000 亩	9	22.5	22.5	67.5
5000—7000 亩	8	20.0	20.0	87.5
7000 亩以上	5	12.5	12.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

师生总数

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
2 万人以下	3	7.5	7.5	7.5
2 万—4 万人	23	57.5	57.5	65.0
4 万—7 万人	11	27.5	27.5	92.5
7 万—10 万人	2	5.0	5.0	97.5
10 万人以上	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

通过表格可以看出,在所调查的 40 所高校中,校园面积 1000—3000 亩的占 40.0%, 3000—5000 亩的占 22.5%, 5000—7000 亩的占 20.0%, 超过 7000 亩的占 12.5%, 1000 亩以下的占 5.0%。

师生总数 2 万—4 万人的占 57.5%, 4 万—7 万人的占 27.5%, 2 万人以下的占 7.5%, 7 万—10 万人的占 5.0%, 超过 10 万人的占 2.5%。

调查表明,近年来,随着我国高等教育发展水平的不断提升,高校校园面积和师生数量均有所增加,面积在 1000 亩以下和人数在 2 万人以下的高校已不多见,并已出现 1 万亩以上和 10 万人以上体量庞大的校园,如今的高校已呈现出开放办学、一校多区、多校合并、人员多样、社会

化趋势和管理复杂等特点，对日常安全管理工作提出了更高要求。

（二）保卫机构职能目标（第6—11题）

第6题 保卫机构的职能

保卫机构职能

		个案和百分比		个案百分比
		N	百分比 (%)	(%)
保卫机构职能 ^a	政治稳定	40	11.7	100.0
	治安防范	40	11.7	100.0
	交通安全管理	40	11.7	100.0
	消防安全管理	40	11.7	100.0
	校园大型活动审批与现场秩序维护	38	11.1	95.0
	安全生产监管	25	7.3	62.5
	安防教育	40	11.7	100.0
	校内商贩摊贩治理	35	10.2	87.5
	户籍管理	36	10.4	90.0
	其他	9	2.5	22.5
	合计	343	100.0	857.5

注：a 值为 1 时制表的二分组。

通过表格可以看出，40所高校的保卫部门无一例外地都承担了政治稳定、治安防范、交通安全管理、消防安全管理和安防教育的职能。个别院校没有校园大型活动审批与现场秩序维护、户籍管理和校内商贩摊贩治理等职能，分别占到了5%、10%和12.5%。有37.5%的高校保卫部门没有“安全生产监管”职能。有“其他”职能的高校比例占到22.5%，主要为技防监控（3所）、社会治安综合治理（2所）等。

调查发现，政治稳定、治安防范、交通安全管理、消防安全管理、安防教育、校园大型活动审批与现场秩序维护、户籍管理、校内商贩摊贩治理等构成了当前我国高校保卫机构的“基本职能”。而“安全生产监管”在保卫机构职能中则相对弱化，即使承担了此项职能的保卫部门也因对生产部门缺乏权威性和约束力而无法切实发挥实际监管作用。

第7题 保卫部门职能重要性排序

保卫职能第一重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
政治稳定	31	77.5	77.5	77.5
治安、交通、消防安全管理	5	12.5	12.5	90.0
安防教育	2	5.0	5.0	95.0
其他	1	2.5	2.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第二重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
政治稳定	8	20.0	20.0	20.0
治安、交通、消防安全管理	27	67.5	67.5	87.5
校园大型活动审批以及现场秩序维护	1	2.5	2.5	90.0
安防教育	3	7.5	7.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第三重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
政治稳定	3	7.5	7.5	7.5
治安、交通、消防安全管理	2	5.0	5.0	12.5
校园大型活动审批以及现场秩序维护	10	25.0	25.0	37.5
安防教育	16	40.0	40.0	77.5
校园内商贩摊贩治理	1	2.5	2.5	80.0
户籍管理	6	15.0	15.0	95.0
其他	1	2.5	2.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第四重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
校园大型活动审批以及现场秩序维护	16	40.0	40.0	40.0
安防教育	11	27.5	27.5	67.5
校园内商贩摊贩治理	5	12.5	12.5	80.0
户籍管理	6	15.0	15.0	95.0
其他	1	2.5	2.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第五重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
校园大型活动审批以及现场秩序维护	9	22.5	22.5	22.5
安防教育	7	17.5	17.5	40.0
校园内商贩摊贩治理	11	27.5	27.5	67.5
户籍管理	12	30.0	30.0	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第六重要性

	频率	百分比 (%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
政治稳定	1	2.5	2.5	2.5
校园大型活动审批以及现场秩序维护	2	5.0	5.0	7.5
安防教育	1	2.5	2.5	10.0
校园内商贩摊贩治理	19	47.5	47.5	57.5
户籍管理	15	37.5	37.5	95.0
其他	1	2.5	2.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

保卫职能第七重要性

	频率	百分比(%)	有效百分比 (%)	累积百分比 (%)
校园大型活动审批以及现场秩序维护	1	2.5	2.5	2.5
校园内商贩摊贩治理	2	5.0	5.0	7.5
户籍管理	1	2.5	2.5	10.0
其他	35	87.5	87.5	97.5
99.00	1	2.5	2.5	100.0
合计	40	100.0	100.0	

通过以上表格只能看出每项职能在重要性方面的具体体现，但是不能在整体上对各项职能的重要性进行比较，所以，要通过权重来计算每一项的重要性到底如何。

	第一 重要性	第二 重要性	第三 重要性	第四 重要性	第五 重要性	第六 重要性	第七 重要性	权重 总和
A	31	8	3			1		38
B	5	27	2					27.65
C		1	10	16	9	2	1	18.9
D	3	3	16	11	7	1		23.8
E			1	5	11	19	2	10.9
F			6	6	12	15	1	14.15
G			1	1	1	1	35	3.45

注：1.A：政治稳定，B：治安、交通、消防安全管理，C：校园大型活动审批及现场秩序维护，D：安防教育，E：校内商贩摊贩治理，F：户籍管理，G：其他。

2. 权重：第一重要性权重比为 95%，第二重要性权重比为 80%，以此类推，重要性降低一个等级，权重比下降 15%，到第七重要性权重比为 5%。

通过权重的计算，可以得出保卫部门职能重要性。

政治稳定>治安、交通、消防安全管理>安防教育>校园大型活动审