

北京高校安全防控组织结构转型研究

■ 赵丽丽 申怡添

(中国人民公安大学:首都社会安全研究基地,治安学院,北京 100038)

【摘要】高校的安全稳定有赖于其安全防控组织功能的发挥,而组织结构是影响组织功能的关键因素。目前,北京高校“以墙为界”的防控模式导致防控力量分散,无法形成合力。调研发现,北京高校安全防控组织结构及其运行模式不利于各个防控组织发挥效能,也不利于组织之间的协同配合,其根本原因在于高校分布的空间结构与安全防控组织权责分配的形式不适应。要提升北京高校安全防控效能,必须改变多元分治的现状,从“虚拟”和“现实”两个角度对原有组织进行变革,构建以信息为中心的网络组织,实现基于帕累托改进的组织优化,以克服组织结构性障碍,实现高校安全防控的多元共治。

【关键词】北京高校安全防控 组织结构 组织转型

一、问题的提出

高校安全是社会公共安全的重要组成部分,也是社会关注的热点。北京作为全国高校的聚集地,加强校园安全管理对维护首都社会稳定具有重要意义。当前,北京高校的分布呈现出两个特点,即宏观上分散下的聚集和微观上聚集下的分散。宏观层面,北京高校分布具有明显的产业集聚特征,即绝大多数高校围绕核心集中建设,形成了良好的高校集群,具有“大聚居”特点。微观层面,高校属于典型的社区性单位组织,由于其庞大的体量,高校与周边的其他单位相对独立,呈现出“小杂居”的样态。通过实地调研走访海淀区高校及辖区派出所发现,属地派出所警力配置和勤务模式与其所辖区域高校的数量并无直接关系,但为应对高校稳定的需要,海淀区公安部门内设了专门的高校保卫部门专司校园安全与稳定工作。但从实际效果看,这种安排仍难以解决高校安全服务需求的集中性和安全保障的分散性之间的矛盾。可见,北京高校的集中有利于根据其“集聚效应”开展针对性的管理,但校园与周边地区的相对独立导致其安全服务供给的个性化难以满足,这种聚集下的分散导致其安全供给失衡。本研究从北京高校布局特点及其公共安全需求特点出发,基于组织结构理论,试提出建立以信息为中心的网络组织,重塑高校安全防控的组织结构,以期对改善当前北京高校安全防控组织有所助益。

收稿日期:2020-01-10

作者简介:赵丽丽,中国人民公安大学首都社会安全研究基地研究员,高级经济师,工学博士,主要研究社会安全管理;
申怡添,中国人民公安大学治安学院硕士研究生,主要研究社会安全管理。

基金项目:本文系北京市教育科学“十三五”规划重点课题“新时期北京市高校安全防控体系研究”(课题编号:AACA18018)的研究成果。

二、“以墙为界”的安全防控模式存在的问题

目前,北京高校安全防控的主要方式是依托校园围墙的隔离功能,企望通过限制社会元素进入校园以达到安全防控的目的,进而形成了目前北京高校安全防控的基本格局,即墙内的安全防控以学校为主导,墙外的安全防控以属地公安机关为主导。但这种组织结构在实践中存在着难以克服的问题。

一是存在系统性的风险。高校社会化促使学生不断突破围墙“地域之围”。当前,围绕高校教学科研和日常生活,其周边集聚了大量的科研院所、科技企业、餐饮服务和文娱产业等,吸引了大量第三、第四产业人口。该部分人口与高校互动密切,并且形成互利共生关系,不断地加深高校社会化过程,也使得“以墙为界”的高校安全防控格局无法有效应对校内外的联动风险,主要体现在两个方面:一方面,校园内部的安全问题与校园外部的环境密切相关,日益形成一个整体,单纯的校园外部治理或内部治理不能达到整体的安全;另一方面,校园内部事件和社会事件相互影响,高校学生是活跃思想的主流群体,思想的交流碰撞在个别学生辨别力不强的情况下容易受到暗潮涌动的不良思想的影响,日益成为维护高校安全稳定的难点。由此可见,高校围墙无法有效阻断不安全和不稳定因素在校园的传播,^[1]以墙为界的高校安全防控模式面临严峻挑战。

二是忽略了主体安全需求的个性化。传统的高校安全保卫工作认为,学生的思想动向决定了校园安全的动向,将学生视为高校安全管理对象,忽视了学生作为安全防控主体的可能性。目前北京高校的安全防控组织结构建立在以围墙为主的管理模式上,是通过封闭或半封闭的形式削弱社会对学校的影响,但随着校园的深度开放和互联网的发展,各种社会元素和思潮涌进校园,对学生的人身安全和思想状况产生了诸多影响。而青年学生追求个性和社会思潮的影响,导致其思想波动较大,学生的思想动向难以被即时把握。因此,高校应改变将学生视为安全防控对象的做法,更多吸引学生参与安全防控工作,并将其视为防控主体的重要组成部分。

三是无法实现安全防控的体系化。高校的安全可以划分为人身财产安全、心理安全、意识形态安全三大类,高校安全应以此为核心建立防控体系。当前高校的安全防控组织体系对基础安全问题即人身财产安全能够起到积极作用,但对于后两种安全并不能完全的有效保障。以墙为界的地域防控思维忽略了这种体系化的防控思路,将安全问题进行简单的归类并进行分别处置,割裂了墙内外的互动联系,难以在根源上实现体系化的防控。

三、北京高校安全防控组织结构的审视

北京高校安全防控组织包括属地公安机关、高校保卫处以及高校学工系统,三者围绕维护高校安全的共同目标形成了合作分工关系。

(一) 公安机关高校安全保卫的组织结构体系

长期以来,公安机关不仅关注高校一般性安全工作,还根据高校的特殊情况进行专门化的管理,形成了相对完善的高校安全工作体系。1988年颁布的《关于在部分高等学校设立公安派出所实施办法的通知》决定,在学生和教职工达到五千人以上的高校设立公安派出机构。1994年,国务院下发了《国务院批转公安部关于企业事业单位公安体制改革意见的通知》,“对企业事业单位设立的公安机构,原则上应予撤销”。但“考虑到重点大学的特殊情况,对其已设立的公安派出机构,先维持现状,暂予保留”^[2]。调研发现,北京市公安机关根据高校的规模和特

点,实施“属地”和“专门”并行的管理体系。首先是以属地原则为基础的辖区管理模式,主要是指高校发生的案件由属地派出所负责查处。其次是相关公安机关“专门”管理的模式。主要包括以下三种方式:(1)以北大为代表的派出所“驻校”模式。公安机关以组织机构的形式存在于高校当中,沿袭了1994年改革中对重点院校保留原驻校派出所的模式。(2)以北师大为代表的“驻警”模式。以社区民警驻扎校园的形式配合分局治安管理大队工作,市局文保总队专职负责每个高校的安全管理。(3)以民办高校为代表的“辖区共警”模式,即辖区公安机关不派驻专职警力深入校园,而由市局文保民警专职负责,但辖区公安机关负责涉及高校校园安全案件具体问题的处理。这种模式下高校除了属地管辖之外,公安机关的文保部门形成“专门”管辖,从市局文保总队到分局文保大队,再到负责民警,形成梯级管理。主要负责涉及校园稳定事件的处理。由此不难发现,现有的北京市公安机关的高校安全管理承袭了公安机关“条块结合,以块为主”的管理方式,由公安机关内部不同的主管部门负责,从而呈现出两种不同类型。

两种管理并行的优势是针对高校安全形成了部门化管理,有长期稳定的人员和机构负责高校安全事务,提高了高校安全保障的效率。但与此同时,在具体安全事务上,高校既要接受辖区公安机关的管理,又要服从文保部门的指示,双重领导无法统一指挥,模糊性会大大增强,容易导致冲突。文保部门虽为专门机关,但在警力有限的情况下对北京所有高校进行管理,显得捉襟见肘,并且不能切实扎根高校。辖区派出所虽警力相对充裕,但在面对更加紧迫和现实的其他社会安全问题时,高校安全则退居其次。辖区派出所在组织结构上并无高校安全的专职机构。因此,公安机关的组织结构特点导致其专门管理不扎实、属地管理不积极。

(二)高校保卫部门的组织结构

高校保卫处承担着校园安全稳定、户籍管理、校园秩序管理、实验室安全、校园安全防控等诸多任务,其中,校园安全稳定是北京高校保卫处最为重要的工作^[3]。1994年下发《国务院批转公安部关于企业事业单位公安体制改革意见的通知》后,高校事业单位的性质要求校保卫处接替公安机关的角色,成为高校内部安全保卫的中坚力量。2004年国务院颁布的《企业事业单位内部治安保卫条例》(下称《内保条例》)第22条规定:“高等学校安全保卫工作的具体规定由国务院另行制定。”这一思路显然认为高校内保具有不同于其他企事业单位内保的特点,应当另行规定。遗憾的是相关规定迟迟没有出台,高校的内保工作缺乏统一的规范和要求,在组织形式上主要有以下三种:(1)公安机关与校保卫处并存,保留了对重点高校的特殊规定。如北京大学;(2)单位自主设立保卫处,人员由各校自行招聘,这是大多数高校所实行的组织形式;(3)保安公司托管。由学校招标保安公司负责学校安全保卫工作,多以民办学校为主。目前,公安机关与高校保卫处的关系体现为:公安机关负责对高校保卫处进行指导、检查、监督和考核。高校发生案件时由属地派出所负责处理,高校保卫处配合、协助公安机关开展工作。由此可见,高校保卫处是校园安全稳定的“第一线”,在整个高校安全保卫工作中具有基础性作用。

调研发现,北京高校保卫部门采用的是直线职能型组织结构,这种组织结构的优势在于职责明确、反应敏捷、灵活多变,而且维持费用低廉,但由于低正规化和高集权化,导致上层的信息负荷过重,难以适应组织的拓展需要。近些年来高校规模的扩张与保卫部门人、财、物资源有效供给不足之间存在着矛盾,影响着保卫处职能的发挥。伴随高校网络安全、意识形态领域安全问题的频发,保卫处已开始从沿袭仿照公安机关的机构设置逐步转变为立足特定个体的实际需要实行工作专门化,例如产生了家委会、信息研判办公室等。

(三)学工系统的组织结构

学工系统是负责学生日常教育管理的组织体系,主要包括校院领导、学工部(处)干部、院系学工干部、辅导员(辅导员助理)、班主任(班主任助理)、班级和学生个人。该体系主要负责

学生的日常学习、思想政治工作、生活以及就业指导工作^[4]。学工系统并非为高校安全设置的专门部门,但学生的安全管理教育直接依赖于辅导员、班主任等学工队伍的沟通和反馈。高校学生管理工作是以明确的权责划分和严格执行的规章制度为基础的等级服从体系,通过严格的规章制度、量化的数据和指标实现对学生的管理,从而保证高校学生管理的一致性、可预设性和稳定性^[5]。

目前,我国学生管理工作具有三个特点:行政导向明显;校院两级管理体制,条块结合,以块为主;党政合一的运行方式^[6]。这种组织结构将学生管理工作任务根据部门职能进行组合,集中作用于学工系统。学工系统的基层辅导员或者班主任在对学生进行全方位的管理的同时,需对学校各个部门涉及学生的各项事务进行回应。但目前基层辅导员和班主任与学生的比例严重失衡,已经超出了其管理能力。为实现有效管理,学工系统通常实行的是标准化的管理模式,即通过命令链进行决策,针对不同学生群体的个性化管理较弱。在实际运作过程中,我们发现组织中广泛存在的规章制度替代了基层辅导员或者班主任的决策自主权。这种长期的行政管理体制和依托党政的管理方式在应对日益多元化的思想意识、快速流动的社会形态、高速发展信息社会、急剧扩张的高校规模时,显得迟缓和效能不足。

四、北京高校安全防控组织结构重构的考量因素

组织内部生活的特征和其在社会中作用的发挥与其结构关系密切,结构不合理的组织不可能是高效的组织。不同的组织结构对员工的态度和行为都有影响,而组织结构界定了对工作任务进行正式分解、组合和协调的方式^[7]。目前北京高校安全防控组织结构的重构应当以高校的空间结构为基础,并通过对当前制度的反思加以重构。

(一) 空间结构

空间结构反映了社会结构和社会关系,空间可以被讨论和理解,由此形成社会共识,指导人们的日常生活实践,以保证社会生产和再生产的顺利进行^[8]。当前北京市高校的空间结构除了上文所述的集中与分散的特点之外,还具有如下特点:一是虚拟的意识空间和现实生活空间的冲突。安全不仅是一种状态,还是一种行为。这种行为经由思想意识发展演变而成并作用于具体事物。虚拟社会的到来将不断变革人们的生活方式、价值观念和行为逻辑。信息网络技术为高校学生构建“虚拟”与“现实”并存的二维空间^[9]。高校心理安全、意识形态领域安全是意识空间在高校安全领域的突出问题。例如,原中央民族大学教师伊力哈木·土赫提以“维吾尔在线”网络为平台,利用其大学教师的身份,通过授课活动传播民族分裂思想,蛊惑拉拢胁迫部分少数民族学生加入该网站^[10]。网络突破校园“围墙”边界的同时,思想意识形态也借助网络肆意扩张,导致其在虚拟空间中意识形态的隐蔽性与现实空间的安全性存在冲突。二是校内社会空间环境与校外社会空间环境的结合。地理学家约翰斯顿将社会空间定义为“社会群体感知和利用的空间”^[11]。笔者将社会空间限定为两种类型,即高校内的“社会空间环境”和校外的“社会空间生态”。有学者以中关村地区高校的社会空间环境作为研究对象,发现在市场经济条件下,中关村地区高校周边居住区外来人口与原住居民共同构建了一种具有高流动性的、松散社会网络等特征的新型社会空间,这种社会空间适应了各种影响因素的变化,其各种特征相对稳定,社会空间具有一定的成熟性^[12]。由此可见,高校安全深受高校内部社会化—高校周边社会化—社会变化三个层次的社会影响。随着风险社会的到来,处置风险要求人们具有全局观和协作精神,这种协作超越了诸多的界限^[13],如高校的电信诈骗案件发生在高校内部,但电信诈骗的防控和处置已经远远超出公安机关和保卫处的组织边界,需要整个社会系统的通力合

作。不难发现,高校的社会空间环境和生态存在明显的互利共生关系。

(二)权责分配的制度化形式

组织活动的规则化是公共组织的结构特征之一,规则直接影响组织集权和复杂化的程度。因为规则化既是大规模的、内部构成复杂的组织管理所必须的,也是集权制所不可缺少的^[14]。规则是制度的表现形式,但制度不是为了限制群体或者社会以努力避免次优结果创设的,而是社会结果所固有的实际分配冲突的副产品^[15]。规则的实质内容应该普遍地反映分配的情况,因此对制度的考察能进一步揭示高校安全管理的“权责分配”程度。

目前,对于高校安全防控组织的权责分配并不明晰。高校安全防控的基层组织主要包括属地派出所、校保卫处和学工系统。高校安全保障的法律仅就高校作为主体的权责问题进行了规定,对于内部的部门,如校保卫处或者学工系统的安全责任没有相关的规定。在高校与公安机关的权责分配上也主要遵循“实践知识”,鲜有明确的责任归属。就当前高校安全问题的处理情况来看,大多是借鉴或援引《刑法》《消防法》《国家安全法》《治安管理处罚法》等法律,缺乏专门对高校的安全管理规范。因而,高校管理规章制度成为高校管理的必要依据,在高校内部具有效力,是高校师生必须遵守与执行的“法律”^[16]。现阶段北京各高校在无专门的高校法律的情况下,采取了两种措施来弥补安全管理活动的合法性和权威性。一种是根据高校内部管理实际需要,自行制定单位内部管理规定,该规定仅对单位内部有效。如治安秩序一项,就有《清华大学校园治安秩序管理规定》《中国农业大学校园秩序管理规定(修订)》《中国传媒大学治安管理规定》《北京邮电大学校园治安秩序管理及处罚规定》等多种不同规定,大多数规定源于原国家教育委员会13号令《高等学校校园秩序管理若干规定》。另一种是直接引用国家相关规定,高校只是作为一般客体,并无针对性的规定。然而无论采用哪一种方式,高校在组织结构的统筹上依然只能涉及学校的内部主体,如学工部门和保卫部门,无法涉及公安机关及其他社会组织。因此,应当以高校的安全为中心,充分对安全主体的权责分配的制度形式进行研究,在此基础上形成高校安全防控组织结构。

五、北京高校安全防控组织结构变革路径及措施

传统的高校安全防控以“学生”为管理对象,这种管理忽略了学生的主体地位,对于心理安全和意识形态安全的应对明显具有迟滞性。因此,高校安全防控应当建立在充分的校园“信息”收集和研判的基础上,以了解学生的动向,满足学生的安全需求为主要目标。组织结构上应建立以信息为中心的网络组织,打破原有的组织壁垒和科层,实现帕累托改进。

(一)以信息中心的安全网络防控型组织构建

传统的高校安全防控是在原有组织形态基础上建立的各自孤立的“局域网”安全防控模式。风险社会的到来,已难以通过物理隔绝保障安全,亟需构建新的以信息为中心的“万维网”以适应变化。网络组织具有外部经济、范围经济和网络经济三种效应^[17],其组织结构的形成由传统的科层结构向以信息为基础的组织转变,以信息为中心的高校安全网络型防控组织构建主要包括以下三个方面。

第一,基础信息数据化,建立组织的信息中心。信息是构建网络组织的基础条件,建立在信息基础上的组织形态对信息有着严格要求。当前涉及高校安全的信息分别由学工系统、保卫处、公安机关等不同组织掌握。公安机关掌握着违法犯罪记录等关键社会信息,保卫处掌握校园内部日常活动的常态信息,而学工系统则负责收集学生日常行为表现等动态信息,可见,涉及高校安全的信息以多种形式分散在各个组织当中,构成信息壁垒。以P大学为例,该校2008年

通过互联网预约系统共接纳访客近1 000万人次,经公安机关后期应用网上追逃系统核查发现,其中有逃犯47名^①。由此可见,信息壁垒导致潜在风险得不到及时发现和解决。对比美国《学生知情权和校园安全法案》的规定:高校负责制定政策和措施,编写犯罪日志、犯罪预警并提交年度校园安全报告以加强高校校园安全数据的科学分析,预防高校校园犯罪^[18]。高校各安全责任部门需将日常安全工作数据化,在责任分工的基础上划分数据类型,建立基础安全信息、日常安全信息和异常安全信息等安全信息汇报机制,并将有关责任组织收集的数据纳入统一的信息系统。校内安全信息系统应设立在保卫处,保卫处可依托传统“人防”“物防”“技防”的基础条件进行安全数据资源整合,高校安全综合信息中心应设立在市局文保总队,形成全市高校安全信息数据库。

第二,信息公开共享,构建网络组织。信息沟通是安全稳定工作的基础,信息不畅是导致重复作为、多头管辖、资源浪费和行动不一等问题的根源,构建安全稳定工作体系,首先要建立完善的跨部门、跨院系的信息公开和沟通机制^[19]。美国2008年的《高等教育机会法案》要求大学增加校园安全相关信息,执行和披露学校所有机构的紧急通知和疏散程序,明确学生失踪、纵火、暴力与非暴力性犯罪的程序和处理结果,确定校园安全人员与当地和州执法部门的协调关系^[16]。北京高校之间互不隶属,高校内部安全组织与外部安全组织也互不隶属,协调沟通机制面临权责不清的问题。信息公开机制增强了外部监督,也更有利于组织协同。网络组织理论指出,网络具有开放性,愿意与外部组织建立联系,并在吸取外部有用资源的同时积极向外输出;网络是动态的,其基本功能在于交流及在交流中产生创新;网络是交流之源,交流使各个组织结成“网”,交流的中心产生新的“节点”,创新伴随节点的增强而扩大;网络中的交流不仅限于信息,还可以是情谊,有利于非正式组织的建立^[20]。因此,信息公开机制无形中扩大了高校安全防控组织的边界,科研院所可以根据高校安全的公开信息研究高校安全问题,企业可以根据高校安全问题的需求开发相应的安全产品,政府也可以根据信息采取有针对性的高校治理策略。由此构建以学校保卫处和公安机关为核心的网络组织核心,借助信息公开可以充分发挥网络组织的外部经济、网络经济、范围经济三种效应,在增强解决问题针对性的同时,提高安全防控的效率。

第三,以信息为中心的网络组织流程管理。流程管理是指系统性对业务流程进行重新思考和彻底变革,以达到重要的绩效业绩,如成本、质量、服务、速度等的根本性进步^[21]。北京市高校安全防控组织的流程管理虽非空白领域,而是以各种形式存在于各个组织的管理过程中,例如,高校实验室管理规定,高校应急管理预案都有较为成熟的流程管理,但宏观来看并未形成整体安全防控工作的流程管理。究其原因,主要有三个阻碍因素:(1)业务数据化、信息化水平不足,难以实现安全防控全流程的数据同步和信息共享;(2)权责不清,各自为战,安全管理流程较为混乱;(3)缺乏顶层设计,对业务专业化和规范化的塑造不足。在对高校安全防控组织进行扁平化转型后,需要对整个安全防控组织的业务流程在数据化基础上进行流程再造。以问题为导向的传统安全管理过程,其基本流程为发现问题—分析问题—解决问题,重在安全防控的“控制”,解决已发问题和相关风险。但以信息为导向的网络组织流程管理在将分享机制、反馈机制和预警机制结合以后会形成采集信息(分享)—分析信息(分享)—处理信息(分享)—反馈信息(预警)的处理流程,安全防控的重点将会由“控”向“防”转变,并在防控的过程中形成有梯度的防控力量布置,使得安全防控资源的供给能够满足精细化的安全防控需要。例如,近年来,高校保卫处发现有非法校园贷案件发生,传统的安全工作是将案件移交公安机

^① 2018年12月于P大学保卫处调研获得。

关,保卫处配合学工系统做好相关宣传,处理流程为线性过程,不具有同步性,预防措施往往滞后。但在介入网络组织流程管理后,发现电信诈骗的信息会同步分享给学工系统和公安机关等责任部门,在采集案件信息时就已经开始信息同步,各部门开展相应工作,在问题处理结束后又会由信息中心进行分析并提供长期预警建议。相关案件的数据记录会形成一系列的处理过程,流程管理有利于下一步在组织流程梳理的基础上进行流程再造工作,促进组织适应性变革的常态化。鉴于高校安全防控组织结构的相似性和对典型高校网络组织流程管理具有的示范性,在对成功经验进行推广后能够借助北京高校的集聚效应在降低管理成本的同时,提高管理水平。

(二)基于帕累托改进的组织优化

帕累托改进是指在不减少一方的福利时,通过改变现有的资源配置而提高另一方的福利。在高校安全防控领域同样需要对组织资源进行变革,以提高安全资源配置状态的合理性及有效性。其中,组织结构的调整是对各个组织之间的权责再分配以满足组织分工协作的需要,而组织力量的建设则是对组织成员的重新定位,以适应变化的要求。同时,还要通过制度变革以保证组织变革成果的巩固和发展,促进高校安全防控组织的良性转型。

1. 组织结构调整

高校安全防控可以依据地域划分为高校内部(保卫处和学工系统)、高校外部(公安机关)两大体系,但科层制向扁平化组织的转型并不仅限于原有组织的调整,为实现安全组织之间的融合,同时也需要对组织之间的关系在不损害原有核心功能发挥的基础上进行调整(如图1所示)。

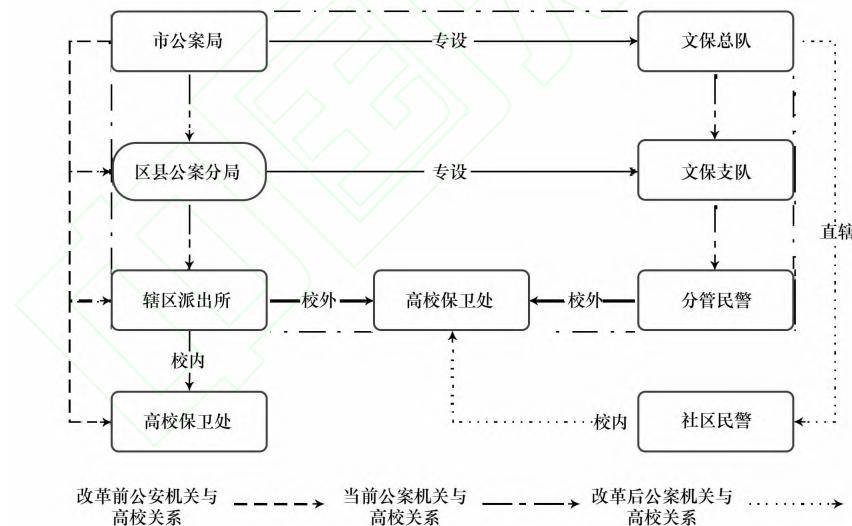


图1 公安机关—保卫处组织关系变化图

其中,公安机关的扁平化组织转型主要通过文保总队直辖社区民警(组)实现,除区县一级的文保支队外,社区民警(组)从高校外部入驻到高校保卫处,并担任高校保卫处副职领导,从短期业务管理转变为长期综合管理,构建公安机关与保卫处的强连接,实现公安机关对高校安全管理的“在场化”,而保卫处的组织转型重点在于促进组织融合、优化部门管理和基础信息化建设,为进一步基于数据的组织融合提供支撑条件。

相对应地,学工系统安全管理应进行适当调整。美国学生事务管理的机构设置和权限分配只在学校一级进行,根据分工由各个办公室直接面向学生和学生组织开展工作,多头并进,条状运行^[22]。借鉴国外经验,北京高校一方面需要破除校院壁垒,设置统一的辅导员体系,并建立

辅导长制度,负责辅导员整体工作,由辅导长向负责学生事务的校领导直接报告,以改善因为院系导致的命令链过长问题。另一方面,应由辅导长兼任校保卫处副职,构建学工系统与保卫处的强联系。同时,将校心理辅导中心、宿管站、校卫队等与校园安全密切相关的学工部门组织统一纳入到辅导科。由此,新的保卫处组织结构便形成社区民警监督、指导高校安全保卫人员“怎么做”;辅导长配合学工系统发现问题引导保卫组织“做什么”,保卫处则负责执行具体工作任务(如图 2 所示)。

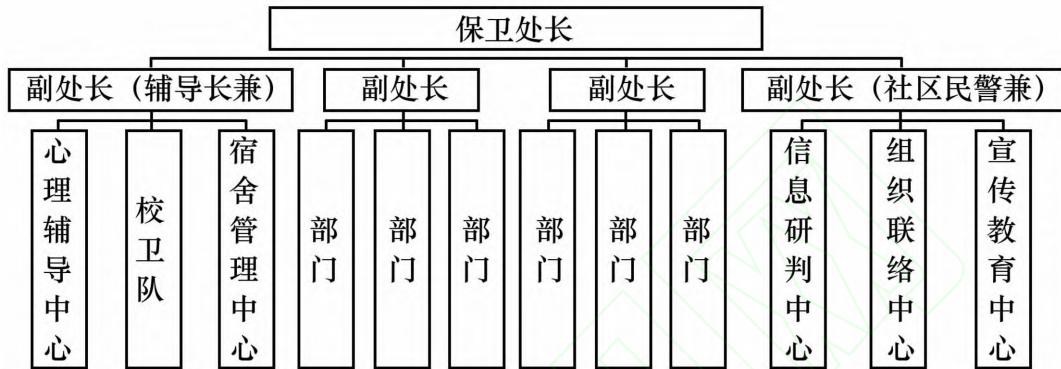


图 2 保卫处组织结构转换图

2. 专业化组织力量建设

相对于组织结构提供了组织运行的基本程序,组织力量则为组织提供硬件支持,直接决定了组织能够优化的最佳程度。组织力量(成员)是组织目标的践行者,从领导者到执行者,公安机关和学工系统都面临着“上面千条线,下面一根针”的困局,即使是扁平结构的保卫处也因为“围墙之困”,领导层难以统筹全局发挥系统优势,执行层发展有限而致使基层人员流失严重。如何破局,促使效率和效果的双重升级?从实践的角度看,专业化是必由之路^[23],2017 年教育部公布的第 43 号令《普通高等学校辅导员队伍建设规定》在总则第 3 条中提出:“需不断提高队伍的专业水平和职业能力,保证辅导员工作有条件、干事有平台、待遇有保障、发展有空间”。因此,专业化成为保证高校安全防控组织力量稳定的关键。事实上,组织既是专业化的结果,也是专业化的过程。高校安全的防控并非缺乏组织,而是欠缺组织丰富发展基础上的专业化。有学者曾对利用校内资源为高校后勤组织提供高效益、低成本的在职培训进行过专门研究,认为利用高校自身的教育资源优势可以实现校内公共福利的最大化^[24],从而突现类似“帕累托改进”的状态,使高校的安全防控专业建设实现组织和个人的协同发展。

3. 构建防控组织优化的长效机制

新制度主义学家迈耶认为:组织的正式结构是适应制度环境的产物,是做给别人看的,而非正式的行为规范是组织运行的实际机制。也就是说,组织不是靠硬性的组织结构而是靠这种非正式的职业规范来约束人们的行为^[25]。因此,高校安全防控组织的优化不仅要考虑组织结构变革后的应然之变,还需要有组织变革运行后的实然之思。制度的辩证性在于,良好的非正式职业规范在促进组织发展的同时能够演变为新制度以适应组织发展需要,而良好制度的长效化能够促进组织良好运行。高校安全防控组织的优化应从两个方面出发,一是针对高校安全组织提供优良的高校安全制度保障;二是保证普遍良好的高校安全组织运行。良好的制度不能脱离组织的实际运行而存在。这就要求一方面,在制度建设过程中需要选取在高校安全防控中具有代表性的组织,形成基本操作的制度规范,并在操作规范的基础上进一步演化成高校内部规定、行业部门规章和国家专门法律以适应不同层次的需求,完成从实然到应然的过渡;另一方面,需

要及时出台以《校园安全法》为引领的一系列高校法律、法规和部门规章,为高校安全组织活动提供可靠依据。

结语:高校安全问题不断牵动大众神经,成为引发社会公共舆情事件的焦点之一。频发的高校安全问题显示出当前我国高校安全防控模式已经无法适应当前高校发展的新形势,迫切需要通过对组织结构变革重塑高校安全防控组织体系。管窥北京高校安全防控组织结构体系可见,我国当前高校安全防控组织体系呈现出“以墙为界”内外分割的格局,无法形成合力。而不断变化发展的社会形势和互联网的普及使得高校安全管理已经走出传统的“地域之围”,呈现出社会化和网络化特征,使得传统安全防控难以奏效。因而,高校安全防控应当通过系统的组织化变革予以实现。当前,应当高度重视数据信息在高校安全治理中的作用,加快构建以信息为中心的网络组织,通过基础信息数据化,辅助实现安全管理流程再造。此外,要推动高校安全防控组织系统转型,实现基于帕累托改进的组织优化,以克服组织结构性障碍,实现高校安全防控的多元共治,促进高校安全防控组织的良性转型。

[参 考 文 献]

- [1] 周向红 丁陶:《美国校园警察体制及对我国的启示》,载《青少年犯罪问题》,2008年第6期。
- [2] 毛发虎:《改革开放三十年中国高校保卫组织的发展变迁》,载《首都师范大学学报(社会科学版)》,2009年第2期。
- [3] 刘兴德等:《加强首都高校保卫干部队伍建设 努力维护校园安全稳定》,载《思想教育研究》,2012年第12期。
- [4] 陈桂兰:《试论高校学生管理制度的建设与创新》,载《教育探索》,2008年第10期。
- [5] 黄厚明:《我国高校学生管理中学生主体问题:研究视角与改革路径》,载《高教探索》,2010年第2期。
- [6] 蔡国春:《中美两国高校学生事务管理体制和机制之比较》,载《比较教育研究》,2001年第7期。
- [7] 斯蒂芬·P·罗宾斯:《组织行为学》(第10版),孙建敏 李原译,北京:中国人民大学出版社2005年版,第467页。
- [8] 谭日辉:《北京社会空间格局的发展与优化研究》,载《城市发展研究》,2014年第1期。
- [9] 刘佳:《虚拟社会视域下高校学生事务管理模式转型研究》,载《黑龙江高教研究》,2017年第11期。
- [10] 曹志恒于涛:《伊力哈木·土赫提分裂国家案件纪实》,载《人民日报·海外版》,2014年9月25日。
- [11] R. J. 约翰斯顿:《人文地理学词典》,柴彦威等译,北京:商务印书馆2005年版,第660页。
- [12] 冯健王永海:《中关村高校周边居住区社会空间特征及其形成机制》,载《地理研究》,2008年第5期。
- [13] 乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰何博文译,南京:译林出版社2018年版,第77-82页。
- [14] 同洪芹:《公共组织理论:结构、规则与行为》,北京:北京航空航天大学出版社2009年版,第55页。
- [15] 杰克·奈特:《制度与社会冲突》(2版),周伟林译,上海:上海人民出版社2017年版,第40-41页。
- [16] 吴琦池骋:《高校学生人身安全管理规章制度评析》,载《教育评论》,2015年第10期。
- [17] 梅莉:《基于复杂系统科学视角下的网络组织理论研究》,载《技术经济与管理研究》,2015年第12期。
- [18] 覃红霞林冰冰:《高校校园安全共同治理:美国的经验与启示》,载《教育研究》,2017年第7期。
- [19] 聂宁陈永福:《派出所转制后的高校安全管理工作模式构建研究》,载《高校后勤研究》,2015年第3期。
- [20] 尹钢梁丽芝:《行政组织学》,北京:北京大学出版社2005年版,第60-62页。
- [21] 姜晓萍汪梦:《国外政府流程再造的核心问题与启示》,载《社会科学研究》,2009年第6期。
- [22] 朱继磊:《高校学生工作运行机制问题与对策研究》,山东大学2010年硕士学位论文。
- [23] 邓金:《培格曼最新国际教师百科全书》,北京:学苑出版社1989年版,第542页。
- [24] 丁小浩:《基于制度创新实现的帕累托改进——北大平民学校模式的效率机制分析》,载《北京大学教育评论》,2009年第4期。
- [25] 周雪光:《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第77页。

(责任编辑:任天成)