

保安服务法律制度研究(下)

Research On The Legal System Of Safeguarding Service (2nd Part)

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

内容提要:本文重点考察了我国保安服务业的现状特征,提出了健全和完善我国保安服务法律制度的许多重要的法律对策和建议。笔者认为,应尽快出台调整保安服务业的行政法规,并在条件成熟的时候,出台调整保安服务业的《保安法》等等,顺应保安服务市场全球化的趋势,进一步规范我国的保安服务市场,提高保安服务企业的竞争力,健全保安服务法律制度。

关键词:保安服务业 保安服务规范 保安服务市场 保安服务监管

二、目前我国保安服务业制度化和法律化的现状、存在的主要问题及其原因分析

(一)目前我国保安服务业制度化和法律化的现状。我国的保安服务业已经历了22年的发展历程,但是,其法制化的程度却不能令人满意,其基本状况表现为:至今没有有关保安服务业的专门性法律、法规,甚至缺乏法律、法规层面上统一的专门性规定,保安服务业的发展及其管理主要依靠有关的政策性文件,以及散见于有关法规中的相关规定、有关部门在不同时期发布的有关规范性文件、有关的地方性法规和地方政府规章等。

目前对于保安服务业有着直接影响的政策性文件主要是中共中央办公厅、国务院办公厅1999年5月下发的《政法机关保留企业规范管理若干规定》。公安部、国务院法制部门曾经在前几年组织起草《保安服务业管理条例》,但是,由于在一些基本法律关系上没有理清,特别是公安机关与保安服务公司之间的关系没有彻底明确,所以,一度出台希望很大的《保安服务业管理条例》遭到搁浅。在实践中,为了加强对本行政区域内的保安服务业的管理,天津、广东、广西、河南、辽宁、云南等十几个省、市、自治区的人大常委会或人民政府,都先后制订了地方性法规或地方性政府规章。

目前我国关于保安服务业方面的法规不统一,还没有出台以保安服务业为调整范围的专业性的保安服务法律或行政法规,保安服务业的法制建设任务很重,尤其是保安服务业方面的立法工作需要进一步加强。

(二)我国保安服务业制度化和法律化方面存在的主要问题。保安服务业制度化和法律化过程中主要出现的问题及原因有以下几个方面:

1. 立法严重不足。从总体上来说,我国的保安服务业还处于无法可依的状态。迄今为止,尚没有就保安服务业制定专门性的法律乃至行政法规。有关的规范性文件只是对保安服务企业的设立、经营、管理等作了若干比较原则的规定,缺乏可操作性。要解决保安服务法律化的问题,必须在立法上下功夫。

2. 保安服务的法律性质还有待于进一步探讨。目前公安部出台的《关于保安服务公司规范管理的若干规定》中规定,保安服务公司是为社会提供专业化、有偿安全防范服务的特殊性企业,是协助公安机关维护社会治安,预防和减少违法犯罪的重要力量。保安服务公司由公安机关统一领导、管理和组建。这些规定并没有完全弄清保安服务企业的法律性质,只允许公安机关设立保安服务公司,实际上是政企不分的模式。应当根据《行政许可法》的规定,来重新界定保安服务公司的法律地位,依据特许经营权的思路来改造保安服务公司的企业性质,增强法律、法规对其的约束力。

3. 保安服务的范围相对较窄,应当建立起以保护消费者的安全利益为核心的保安服务体系。根据公安部目前的规定,保安服务不包括为个人的人身安全提供安全服务。而在实践中,恰恰是个人对安全服务存在着广泛的需求。如出现的私人保镖和非法地提供安全服务的

作者简介:莫纪宏(1965-),男,汉族,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员。

情况,引发了一些不必要的法律纠纷。从对保安服务规范管理的角度来看,应当通过制度改革来将所有的安全服务行为都纳入到法制轨道。

4. 由于缺乏较高位阶的专门性立法,造成了在实际管理中,保安服务业的管理同其他法律、法规确立的制度之间存在着矛盾。比较典型的是与《行政许可法》的矛盾,《行政许可法》出台后,部委规章或者是规范性文件已经不能再设立行政许可项目,所以,保留公安部确立的保安服务的特许经营项目实际上与《行政许可法》的基本法律精神相违背。而这一矛盾只能通过加强保安服务业的立法来解决。

5. 由于缺乏保安服务业的专门立法,对保安服务业的认识不统一,也造成了国家有关政策、有关部门的规范性文件同地方法规之间,以及地方法规相互之间在具体制度上的矛盾。比如,按照国家的有关政策,保安服务只能由公安机关独自开办,但是,各地方出台的有关法规、规章中并没有突出此类规定。这种地区间的差别往往会影响保安服务业在全国范围内的市场化。

6. 我国加入 WTO 后,允许外国或者境外的保安企业进入是迟早的事情。而我国的保安服务业由于长期以来是由一家保安服务企业垄断一个地区的保安服务业,企业之间缺乏必要的竞争机制,服务质量及其服务的专业化水平很难适应将来客户的要求。同时,由于缺乏保安服务业的专门性法律规定,对于保安服务企业的服务范围、地位、职责、从事业务过程中的权利义务等均没有权威性的规定,在国外保安企业全方位进入国内保安服务市场的情况下,就不能有效地规制其行为。这也必将会对我国的保安服务业造成严重的冲击。

7. 保安服务的方式不太规范以及保安人员的权利模糊。目前在社会上存在的保安服务方式很不规范,特别是保安人员所持有的安全设备和所采取的保安手段没有得到有效控制,有的甚至在行使着公安人员的职权。所以,应当通过立法的方式来明确保安人员提供保安服务可以采取的服务方式和手段,使得客户能够明确了解自己的合法权益。保安服务业立法的缺位还导致保安服务企业同保安从业人员之间的权利义务关系不明确,不利于其从事保安服务工作。

总的来说,我国的保安服务业经历了从无到有、从不健全到逐步完善的过程,有关的规范性文件借助其灵活性,在我国保安服务业的健康发展过程中起到了积极的作用。但是,随着保安服务业的进一步发展以及来自于国内外的种种压力,现行的缺乏法律法规的状况所带来的种种弊端也逐步暴露出来,并已很难适应我国保安服务业进一步发展的需求。为此,迫切需要结合我国的实际国情,进一步加快我国保安服务业的法制化进程。就

现有的保安服务制度化的情况来看,保安服务公司与公安机关、保安服务公司与保安人员、保安服务公司与客户、保安人员与客户、保安人员与居民等之间的法律关系并不是非常清晰,需要从法理上进行认真研究,在制度上设立起比较科学的管理机制。

(三)我国保安服务业制度化和法律化方面存在的问题的原因分析。总结我国保安服务业二十几年来在制度化和法律化方面的经验和教训,之所以出现法律落后于保安服务业发展现实的局面,主要的原因如下:

1. 对保安服务业的政策规制过于严厉,导致了保安服务业的发展规模受到体制的限制以及保安服务公司自身的法律地位不能完全独立。一方面,导致其他性质的保安服务企业或者是保安服务业务的存在和发展缺少制度上的合法性,另外一方面,也导致了公安机关开办的保安服务公司长期以来其法律地位无法明确,相关的法律、法规也无从确立保安服务公司资产的权属机制以及相关的权利和义务。保安服务公司被社会公众和客户视为“二公安”,保安服务公司自身的职能也被限制在以社会效益为主、以实现辅警功能为中心,经济效益不是保安服务公司关注的重要问题。此外,由于保安服务公司的成立受到政策的限制,保安服务也很难真正地按照市场的要求运作。这种状况从某种程度上也影响保安服务行业相关的法律关系的发育和成熟。

2. 保安服务相对于其他服务形式所具有的特殊性,导致了政府对保安服务市场的监管采取了非常谨慎的态度。随着市场经济的不断发展,社会公众对自身安全需求急剧提高,产生了对商业性保安服务的需求。但是,由于政府在退出传统的安全服务领域的过程中,并没有建立起一套健全和有效的安全服务机制,对于许多重要的安全服务形式,政府仍然无法放弃直接管理和控制的手段,这些领域涉及到银行押运、武装防护、技术防护、重点防护以及特殊安全服务等等。政府基本上采取了行政特许的手段来严格控制保安服务的市场准入,导致保安服务公司的服务业务范围受到严格限制。由此导致了政府管理部门与保安服务企业之间的管理与被管理关系相对简单,政府只要通过严格掌控少数保安服务领域的准入审批机制,就可以解决保安服务业领域的主要问题。所以,这种相对简单的管理模式,也导致了有关保安服务业的制度和法律出台慢,甚至个别领导还没有认识到要依靠制度和法律来规范保安服务市场的重要性。

3. 保安服务公司在所有权关系以及在服务功能上与公安机关存在着千丝万缕的联系。在所有权归属、干部管理、利润分配、辅警协警等方面,保安服务公司起到了“准公安机关”的作用。将保安服务公司从公安机关彻底分离虽然在理论上探讨过,在政策中也强调过,但在实际

中共中央办公厅、国务院办公厅 1999年5月下发的《政法机关保留企业规范管理若干规定》。该规定声明:保安服务公司只能由公安机关独资开办,其他任何单位、部门和个人不得经办保安服务公司。

根据我国加入 WTO 贸易组织时的承诺,2006年底我国将向 WTO 成员国保安服务企业有条件地开放国内保安服务市场。

中却很难做到。要从体制上彻底理顺保安服务公司同与公安机关之间的关系非常困难,这也就导致了很难在现有的体制框架内,将保安服务公司的法律地位、保安服务公司与公安机关之间的关系、保安服务公司的企业功能等法律问题彻底地加以澄清,因此,模糊不清的法律实践也阻碍了保安服务业走向制度化和规范化的进程。

4. 在相当长的时间内,我国的保安服务市场缺少必要的外部竞争机制和市场压力。保安服务业基本上是自生自长的,加上国内非正规性质的保安服务企业根本不可能在同一层次上与正规的保安服务公司之间开展公平竞争,所以,保安服务业的市场秩序一直没有得到有效确立。保安服务市场的不成熟、保安服务业对制度化和法律化的要求不紧迫,导致了有关保安服务业的立法工作相对滞后。

5. 由于保安服务市场涉及面广,导致许多部门从本部门的利益和管理体制出发,对保安服务业做了不同性质的规定,影响了政府主管部门对保安服务市场进行统一的监督和管理。事实上,保安人员自身素质的参差不齐,导致正规渠道培训出来的保安人员在保安服务市场并不具备特别强的竞争力,客户在市场上可以自由选择,同时也助长了保安服务市场的不规范。

总之,造成目前保安服务业制度化 and 法律化方面存在各种各样的问题的原因非常复杂。既有政策方面的,也有制度方面;既有管理方面的,也有社会方面的;既有保安服务企业内部的原因,也有目前存在着正规与非正规保安服务市场并行造成的需求与供给的矛盾、管理与脱管之间的矛盾;既有产权关系不清造成的制度松弛,也有缺少内外部的竞争压力,无法建立真正有效的市场运行机制的问题等。这些原因是长期存在的,需要从政策、制度、市场和社会等各个方面来入手,进行全面和系统的改革才能收到实效。保安服务业的制度化 and 法律化绝不是简单地制定和出台几部法律和行政法规就能解决的,必须从体制和从制度源头上抓起。

三、健全和完善我国保安服务法律制度的对策和建议

(一)进一步完善我国保安服务业制度化的立法工作,建立保安法体系。加强保安服务业的立法,通过法律手段明确保安服务业的法律地位等相关问题,这是提高保安服务业服务质量的重要保障,也是世界范围内有关国家和地区促进保安服务业健康发展的重要经验。美国、英国、比利时、南非、澳大利亚、日本、韩国乃至我国香港地区均制定有保安服务业方面的专门性法律。我国

极有必要充分借鉴有关国家和地区在保安服务业法制化方面的成功经验,结合我国的实际情况,进一步推进我国保安服务业法制化进程。

关于保安服务业,国外已经有丰富的立法经验可供参考。我国近二十年来也积累了大量的实践经验,立法的时机已经成熟。同时,由于保安服务业的立法涉及的问题比较多,而且,需要同其他相关的法律制度进行协调,因此,比较理想的,是通过制定全国性的法律推进其法制化。

当然,如果现阶段制定法律存在难度,也可以采用由国务院制定行政法规的形式加以解决。目前拟制定的可以是行政法规性质的《保安服务业管理条例》。在法律或者行政法规中,要对保安服务业所涉及的各种基本事项加以明确规定;同时,就某些较为具体的事项,可以授权有关的部门制定实施细则,并可以预留一定的空间,允许各地方根据当地的具体情况制定相应的地方性法规、规章。对现有的有关保安服务方面的地方性法规和地方政府规章中所确立的为实践证明是成功有效的制度加以充分肯定。由此,形成包括法律、法规、规章在内的全方位的保安服务业的法律体系。

(二)转变政府管理职能,强化对保安服务业的依法管理。我国的保安服务企业在产生和发展的过程中一直是在政府的严格监督和管理下进行活动的,但是,由于体制上的原因,在实际生活中在正规保安服务公司之外还发展出了其他形式的保安服务企业或者保安服务队伍,因此,对保安服务企业的监督和管理机制是不健全和不到位的。20世纪80年代、90年代,最初在全国各地出现的保安服务公司都属于与公安机关政企不分性质的企业,保安服务公司在产权、资金、人事以及利润分配等方面与公安机关有着千丝万缕的联系。另一方面,由于正规渠道的保安服务公司不能满足市场对商业性保安服务的需求,因此,从其他渠道又发展出一些不规范的保安服务企业或保安服务业务。这些不规范的保安服务企业或者保安服务业务,基本上不在公安机关的监督和管理范围之内。对社会公众来说,由于分不清到底谁是正规的,谁不是正规的,所以,非正规渠道产生的保安服务企业或者所造成的服务质量差、管理混乱、保安人员违法乱纪等现象都直接影响到正规的保安服务公司的良好的商业形象。

因此,建议通过立法的形式建立对于各类保安服务企业的严格进行监管的制度。首先,对从事保安服务业务的企业,不管是何种性质的企业,在登记注册之前,都应当到公安机关进行备案登记,公安机关一般只进行形

如《加拿大私人调查者与保安服务条例》、《英国2001年私人保安业法案》、《比利时保卫企业、保安企业及内部保卫部门法案》、《南非共和国私人保安业法案》、《美国纽约州对于私人调查者,保释实施代理人,守护、护卫或巡查代理以及保安人员颁发执照的法案》等,参见公安部三局编《一些国家、地区保安法规汇编》,2002年8月。

随着我们法治进程的发展,随着行政许可法的实施,我们正在把内部性的文件上升为国家的法律法规,正在抓紧起草全国统一的保安条例,这个工作正在进行当中。参见中新网2005年12月6日电。http://webcast.china.com.cn/webcast/created/565/36_1_0101_desc.htm

式要件的审查,没有特殊情况,应当允许登记,防止公安机关滥用审查职权,限制保安服务企业的发展;其次,在保安服务企业按照法律、法规登记之后,如果从事保安服务业务,公安机关有权力进行定期或者是不定期的检查和监督,特别是公安机关可以通过对某些种类的保安服务业务的特许来对保安服务企业的经营活动的合法性进行有效的监督。再次,对所有的保安人员,不论在何种性质的场合为客户提供何种性质的保安服务,不管是内部保安人员还是商业性保安人员,都必须在接受保安培训机构的正规培训之后,获得保安人员上岗资格证书后才能上岗,否则,就是非法服务,对从事非法保安服务的雇主和保安人员一经查实,就可以给予必要的处罚;在公安部建立全国范围内的保安服务公司档案登记制度、在省级公安部门建立本行政区域内的保安人员人事档案制度,通过电子服务系统,对保安服务公司以及保安人员进行网络化管理,将政府管理与社会监督结合起来,提高对保安服务公司和保安人员的管理效率。

(三)切实保障保安服务企业经营自主权,逐步推进保安服务企业的民营化。世界各国保安行业的诞生和保安服务公司的出现,是保安服务社会化、市场化的必然要求。随着我国市场经济的深入发展,由保安服务公司提供社会性的安全服务已经成为我们今天社会的普遍做法。在我国,保安服务已经成为一种专门的业务领域,保安人员已被劳动和社会保障部列入国家职业序列。

保安服务公司作为一种为服务对象提供社会化安全服务的经济组织,保障其经营自主权应当从两个方面着手,一个是严格施行“准入制”,由国家制定标准,拟从事保安服务者取得国家规定的相应资格证书,向国家主管部门提出申请,经审核符合从事保安服务条件的方能得到认可。另一个是明确保安服务企业经营自主权的范围与内容。在保安服务企业的设立和经营活动符合国家法律的前提下,允许其自主地依法经营保安服务业务。

1. 准入制的建立。保障保安服务企业经营自主权,首先是开放保安服务行业市场,只要不是禁止从事该行业的人,接受培训具备了该行业的从业资格证书,经审核具备了经营保安服务条件的,就应当允许其从事保安服务业。国家对保安服务业采取的总的方针,应当是放宽限制,强化监督管理,对违法行为加重处罚力度。

2. 明确服务范围。建立准入制度之后,还要划定保安服务的范围。保安服务的提供是保安服务企业与客户在平等自愿的基础上,经过协商就保安服务达成的保安服务合同关系。这种保安服务提供的,只是日常的安全防卫,它可以是门卫、维持秩序、防止盗窃发生等通常接受服务者自己能够做的事情,也可以是贵重物品的押送、危险物品的处理、运输等需要专业人员实施的安全处理业务。但无论哪种情况,都是民间民事主体之间的合同关系。保安服务企业的职务范围,应当根据公司与客户签订的合同约定确定。保安服务公司及其保安人员实施了合同约定外行为的,由保安服务公司承担责任。

保安服务企业不是公权力机关,不能执行属于公安机关的任务,即使参加“辅警工作”,也没有限制他人自由、拘束他人身体、搜查他人身体或者扣押他人证件、财物的权力。保安人员在辅警工作中造成他人损害的,公安机关应对受害人承担赔偿责任,但不排除其对有过错的保安服务业者进行追偿的权利。

保安服务不得干预客户内部的罢工、劳资纷争等公民正当权利行使的活动,也不得为客户追索各种债务,因为这些都是雇主与雇员私人间的利益之争,或者是债务纠纷,与保安服务公司提供的安全服务没有关系。保安服务企业要对自己在执行保安服务业务时实施的违反法律、法规、规章的行为承担相应的法律责任。

(四)不断扩大保安服务业的服务范围,进一步完善商业性保安服务的社会化体系,健全安全服务的民事服务法律制度。在世界范围的保安服务业社会化的大趋势下,我国的保安服务业的社会化已经呈现出一种迅速发展的必然趋势。目前,全国已有20多个省、自治区、直辖市开办了专业的金融押运公司,这是保安战线中的高端服务,他们带着防暴枪,开着运钞车,不但服务金融单位,还要为一些公司押送字画,为一些珠宝厂商押送贵重物品,为一些大型展销、展览场所运送贵重物品。所以,保安在整个社会经济生活中,在人们的日常生活中,作用越来越大。

保安服务要实现社会化,首先要对“保安服务业”等概念作出明确的定义,确立其作为民营企业经营保安服务业的合法地位。关于这一点,许多国外的经验可供我们参考。其次,应当建立保安服务企业行业协会,实现最起码的自律、自治。保安服务业的行业协会应当是依法成立的行业自律组织,同时也是维护自身利益的自治组织。一方面对内制定行业协会规章,促进从业者认真执行行业规范,处理违反规定者,保持行业组织始终符合法律规定的基准。另一方面,作为法人代表为自己的会员服务,维护保安服务从业者和保安人员的合法权益。这方面可以参照英美的行业协会章程和规则。最后,要严格区分保安服务业的日常保安服务提供活动和“辅警工作”,避免发生民间保安服务行为与公权力行使辅助行为混淆,给保安服务对象或他人带来损害现象的发生。解决所谓“政企不分”的问题,是在保安服务领域实现市场规则的关键。如何给予保安服务企业更大的经营自主权是政府应当研究的问题。关于产权的问题,与社会上其他公司无异,保安服务公司独立核算、自负盈亏,拥有充分的人、财、物的支配权及企业的自主权。公安机关除了对保安服务公司的服务业务进行依法管理之外,任何派出所、交警大队均不得干涉保安服务公司的业务。如果邀请保安服务公司参与“辅警工作”,公安机关应当支付合理的费用,而不是挤占保安服务公司的利润留成。

(五)建立公平、合理的安全服务市场竞争机制,提高保安服务业的整体服务水平。在对现行的保安服务制度进行改革的过程中,一个最重要的改革目标就是要建立

保安服务市场的必要的规章制度,建立公平、合理的安全服务市场竞争机制,提高保安服务业的整体服务水平,全面提升保安服务市场面临向 WTO 成员国中外保安服务企业开放后所带来的竞争压力。

1. 健全保安服务公司内部的各项规章制度。保安服务市场要规范,首先保安服务公司自身要建立起比较规范有序的管理制度。目前在物业公司管理下的保安人员或者是商场聘用的保安人员,以及一些商业性公司开展的保安业务服务,不论是其内部管理,还是其对外服务,都不是非常规范。一方面是因为这些保安服务企业自身没有建立起严格的规章制度,对保安人员的管理松弛,有的甚至将违法犯罪分子都吸收进保安人员队伍,给客户的安全造成严重威胁;另一方面,由于这些保安服务企业没有建立起严格的用人制度,所以,工资低、待遇不好,造成保安人员流动性大,不能很好地对外开拓服务市场。为了提高保安人员的素质,从整体上提升保安服务的水平,就必须要强化对保安服务企业的内部管理,建立严格的规章制度。对此,作为主管部门的公安机关可以对保安服务企业的内部规章制度进行定期或者是抽样检查,对于那些内部管理制度混乱的应当限期整顿,经劝告屡教不改的,应当建议工商机关不予年审登记或者是取消经营资格。

2 尽快制定和通过保安服务业的全行业的国家标准或行业标准。保安服务业是以劳动密集型为主的劳务服务市场,从某种意义上来说,保安服务公司在向客户提供保安服务时,更容易建立起比较规范的服务标准体系。因为客户对安全的需求种类和层次都是比较相近的,而保安人员通过自身的劳务向客户提供保安服务的能力和服务内容都是相同和相似的,因此,为了在保安服务公司与客户、保安人员与客户之间建立比较规范和稳定的服务关系,特别是从全国的保安服务行业的整体角度出发,应当制定适用于保安服务公司与保安人员的全国性的国家标准或行业标准。只有确立全国性的国家标准和行业标准,保安服务市场才能真正地打破地区封锁,保安服务公司才能在市场竞争中跨越区域的界限,在全国范围内建立起稳定可靠的客户服务网络。与此同时,确立保安服务行业的全国性的国家标准和行业标准可以增强国内保安服务企业在国际市场上的竞争力,在我国依据 WTO 规则的要求于 2006 年年底向 WTO 成员国的保安企业开放了国内市场之后,能够有效地与国外的保安企业

开展公平和有效的市场竞争,同时也有利于中国保安服务企业走出国门,开拓海外的客户服务市场。

3. 规范保安服务业的行业协会章程,提高保安服务行业的自治和自我管理能力。目前,由于保安服务公司主要是由公安机关设立和进行管理,因此,保安服务公司之间的跨地区、跨行业之间的协作和联系还无法有效地建立,原本应当由保安服务业自发进行管理的事务实际上都由公安机关或者是政府有关部门代替了。全国性的保安协会虽然早已经建立起来,但是,这一协会本身还不是利益组合型的,而是情况和信息沟通型的,并不能真正地在全国范围内的各保安服务公司之间建立起比较有效的组织联系。所以,要建立全国性的保安服务大市场的概念,除了在体制上要保证保安服务公司与公安机关完全脱钩,建立起完全受市场规律支配的保安服务企业之外,更重要的还是要充分发挥保安协会在协调、联系和组织全国范围内的保安服务企业的作用,特别是要让保安协会成为能够协调全国范围内的保安服务市场的分配、制定保安服务的标准和维护保安服务企业自身权益的行业自治组织,通过制定和出台相关的行业自治规范,建立全国范围内的保安服务体系。实现从过去的“公安办保安”向“社会办保安”的模式过渡,真正地解决保安服务市场目前政企不分和双轨经营的弊端,进一步发挥商业性保安在维护社会秩序、保障企事业单位和居民安全方面的重要作用。

4. 扩大与国外保安服务企业的交流渠道,在开放保安服务市场的同时,借鉴和吸收国际化的服务标准和规范,提高我国保安服务企业在国际保安服务市场中的竞争力。保安服务业要面对即将向 WTO 成员国开放保安服务市场的新情况,除了从自身深挖潜力,形成统一和规范有序的市场秩序之外,更重要的是要提高在与外国同行之间开展服务竞争中的竞争力。长期以来,我国的保安服务主要是以人防服务为主,对技防和其他形式的保安服务重视不够,因此,保安服务企业在为社会公众提供安全的品种和质量方面就很有限。因此,保安服务公司必须要建立与国外保安服务企业的企业联系和合作关系,要经常性地派遣人员到国外学习保安业务知识和先进的管理经验,要走出劳动密集型的服务模式,通过引进先进的科学技术和方法,全面提升我国保安服务企业在国内外保安服务市场上的竞争能力,特别是依靠我

公安部治安管理局副局长马维亚在 2005 年 12 月 6 日新闻发布会上的发言指出:根据新的政策和立法,我们将制定一系列的管理规范,我们要制定保安服务的操作规程和质量控制标准。我们还要制定保安服务企业资质认证的办法。http://webcast.china.com.cn/webcast/created/565/36_1_0101_desc.htm。

中国保安协会是由中华人民共和国公安部主管,经民政部批准登记成立的全国性保安服务行业组织与社团法人。协会的宗旨是:遵守宪法、法律、法规和国家政策,协助公安机关组织、协调保安服务业务,规范保安服务行业行为,提高保安队伍素质,提高保安服务水平,加强行业自身建设,促进保安服务业健康发展。http://www.csa888.cn/asso_disp.asp?D=1。

北京市保安服务总公司目前已经与美国 CE 公司、集宝公司、日本的西科姆公司、英国的士瑞克公司等国际知名的安防企业进行了广泛接触,并就保安项目合作和市场开放等问题,达成了广泛共识,拟签订各种性质的合作协议。参见北京市保安服务总公司办公室制《北京市保安服务总公司调研文章选编》,2005 年 10 月。

国保安服务企业自身的人力资源的优势,力争夺取一部分国际市场。

(六)尊重和保障保安人员的合法权益,努力营造稳定和可靠的保安人员队伍。为了确保保安服务业的健康发展,必须高度重视保安人员的权益保障问题,为此,有必要结合对保安服务企业的监管,强化企业的责任,并通过逐步确立相应的制度,以进一步完善保安人员权益的保障问题。

首先,确立保安人员的最低工资制度。一般接受保安服务者支付给保安服务企业劳务费,由保安服务企业发给保安人员工资。保安服务公司的收入中,多少为支付给保安人员的工资,应明确比例,制定适当的收入标准。由于保安服务业在服务过程中具有一定的风险性,因此,应当结合该特点并综合考虑其他行业的工资水平具体确定保安人员合理的工资标准。并且,应当针对保安服务业的实际情况,研究制定保安人员的最低工资标准,要求保安服务企业必须严格执行该工资标准。

第二,保障8小时工作时间和按照劳动法规定加班的权利。保安服务工作经常加班、上夜班,应当依法保障保安人员的休息权和领取加班费、夜班费的权利。另外,保安人员的休假问题应当引起注意,往往越是节假日,保安人员越忙,常常得不到应有的节假日,应当对保安服务公司提出采取措施加以改进的要求,并经常进行检查。

第三,完善保安人员的社会保险机制。严格地讲,按照我国的现行法律法规,为职工办理各类社会保险乃是企业的法定义务,但是,该制度在现实的执行中存在许多问题,企业逃避社会保险金交纳义务的现象比较明显。要解决保安人员的社会保险问题,从根本上还是要依赖于进一步完善国家的社会保障制度。但是,这并不意味着目前对于完善保安人员的社会保障体制、构建保安服务业的监管机制毫无作为。事实上,完全可以通过加强对保安服务企业的监管强化保安人员的社会保障机制。在这方面,最主要的一点就是,可以将保安服务企业为职工办理各类社会保险作为对其实施日常监管和年审的一个重要内容,凡不能依法为职工交纳社会保险费的,监管机关可以对其实施警告乃至处罚,并可以以此为理由,判定其年审不合格。借此,可以在一定程度上规范保安人员的社会保险机制。

第四,针对保安服务业的实际情况,引入专门的意外伤害综合保险制度。最低工资制度以及社会保险制度只能解决保安人员基本的生存保障问题,但是,保安服务工作具有较高的风险性,在履行职务过程中,遭受意外伤害的可能性比较大,仅仅依靠基本的社会保险是不能确保保安人员在遭受严重意外伤害后得到及时有效的治疗的。因此,还应当引入强制性的意外伤害综合保险制度。一旦保安人员在执行职务过程中遭受意外伤害,除了可以依法向加害方及保安服务企业索赔之外,保安人员还可以通过意外伤害综合保险获得一定数额的经济补偿,以确保其伤病能够得到及时救治,免去保安人员的后顾之忧。

(七)严格规范保安服务企业、保安人员与服务对象之间的关系,完善保安服务合同,建立规范有序的安全服务市场秩序。要规范保安服务市场,加强保安服务业的法制建设,归根结底是应当严格地按照市场运作的要求来处理保安服务企业、保安人员、客户之间的法律关系,其中,最重要的法律手段就是健全和完善保安服务合同制度,将保安服务市场中的各方主体之间的法律关系完全建立在平等、自愿和等价有偿的基础之上。即便是保安服务企业履行自身的辅警和协警义务时,除了要获得公安机关的授权或者是特别许可从事特定的辅警和协警活动之外,公安机关也要对保安服务公司在辅警和协警过程中所花费的实际费用进行适当补偿,以保证保安服务企业能够正常开展业务活动。

保安服务提供的是对保安服务对象安全利益的保护,因此,保安服务公司及保安人员在实施保安服务行为时,应当特别注意严格遵守保安服务合同的约定,行为必须符合国家法律的规定,不得超越法律赋予的权限。在职务执行中,不得侵害保安服务接受方及其他人的权利及自由,不得干涉任何个人或团体的正当活动。例如,在超市执行保安服务职务者,发现偷盗商品的人可以将其移交公安机关,但不得伤害其人身安全。在使用电子监视器执行保安业务时应当严格按照规定选择安装位置,正确使用,以防造成对他人人格权的侵害等。所有使用保安服务器材的保安服务企业均负有保证其保安服务器材不会造成他人人身或财产损害的义务。

在保安服务实施过程中,保安人员护身用具的使用,不得超过自我保护的限度,不得伤害他人。在公安机关认为在维持公共安全上有必要,发出限制或禁止使用的命令时,保安人员必须服从。

在合同履行过程中,遇有合同未约定事项,双方应当及时协商解决。在遇到不及时处理就可能给客户带来损害的紧急情况,来不及向客户报告时,应及时采取措施避免损害发生或者扩大,事后按照紧急避险的情况处理。

另外,保安人员超出保安服务的范围,干预罢工、劳资纠纷,或者介入保安服务接受方的债务纠纷,给他人造成损害的,保安服务公司亦应对受害人承担责任。

总的来说,要进一步规范我国保安服务市场,除了要制定一批调整保安服务业的基本社会关系的法律、法规之外,更重要的还是要从保障保安服务企业的经营自主权、明确保安服务的质量和标准、提高保安人员的自身素质以及建立一些行之有效的监督和管理制度入手才能收到事半功倍的效果。当务之急是应当着手制定一部调整保安服务业活动的行政法规性质的《保安服务业管理条例》,明确保安服务公司的市场准入条件,打破保安服务公司与公安机关政企不分的局面,建立公平、合理和有序的市场竞争机制。与此同时,应当在履行WTO承诺、向国外保安企业开放局部领域的保安服务市场的过程中,依据相关的国际惯例,建立必要的规章和制度,保证我国的保安服务业能够整体上健康有序地向前发展。