

保安服务法律制度研究(上)

Research On The Legal System Of Safeguarding Service (1st 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及保安服务法律制度的历史发展、现状及特征,并在此基础上,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。

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

一、我国保安服务业的历史发展、现状及特征

(一)我国保安服务业的历史发展。我国保安服务业的历史可以追溯到封建社会。明、清时代曾有过“镖局”、“镖行”,是当时专门为人护送押运贵重物品或货物的一种行业。民国以后,由于战乱,加之旧时的保安服务方式简单、低效,遂使镖局等行业失去市场而告消失。新中国成立以后,为了加强各机关和单位的保安工作,机关、单位内部都设立了以安全保障为目的的内部保卫机构,同时也形成了群策群防的机关、单位和社会安全保障体系。文革结束后,随着1978年党的十一届三中全会的召开,党的工作重点全面转移到社会主义现代化建设上来,社会对安全防范需求日益增长。在这种大的历史背景下,1984年12月,中国当代第一家企业性质的“保安服务公司”在深圳蛇口工业区诞生了。1985年1月,全国政法工作会议总结了深圳首创保安服务公司的经验后,保安服务公司在全国各大中城市中如雨后春笋般地发展起来。截至2005年底,全国经省级人民政府公安机关批准组建的保安服务公司已达2258家,保安队伍发展到近103万人,其中广东、北京、辽宁、上海、四川等12个省、直辖市保安队伍超过4万人。目前,广东省、辽宁省、北京市的专职保安员分别达到了14.1至11万人。仅2006年以来,北京市

就通过企业加盟的形式,清理了91家非正规保安企业,新发展保安队伍3.4万人;辽宁新发展保安队伍3.7万人。山东计划2006年发展保安人员5万人,等等。

在保安服务企业不断发展的同时,保安服务的行业组织也应运而生。1992年4月9日,公安部部长办公会研究决定:同意筹备成立“中国保安协会”。同年12月31日经民政部注册成立中国保安协会。1996年10月8日,经公安部、外交部批准,亚洲专业保安协会中国分会成立。中国保安协会正式加入亚洲保安协会,标志着中国保安行业正式与世界接轨。

(二)我国保安服务业的现状。中国现代保安服务业是在改革开放的背景下,为适应三资企业和社会各界对安全需求的迅猛增加和日益多样化而兴起的。1984年底深圳蛇口首创全国第一家保安服务公司;1986年4月1日,北京市公安局成立了北京市安全服务公司,其性质是“为公安局下属的事业单位,编制50人,实行企业化管理,自负盈亏”。

经过20多年的发展,保安服务业在企业数量、人员规模方面有了很大发展。2004年全国保安服务公司的营业收入已经达到了75亿元,实现利税近10个亿。很多大公司一年的营业额就有5亿元以上,上海已达到10亿元,在实现社会效益的同时,经济效益显著增长。

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、博士研究生导师。

亚洲专业保安协会由泰国保安专业人士宋巴先生发起,于1994年3月在曼谷正式成立,成员由14个国家及地区保安界人士组成,包括泰国、香港、印度、尼泊尔、巴基斯坦、孟加拉、台湾、韩国、马来西亚、菲律宾、新加坡、以色列及日本等,宋巴担任亚保协主席。2001年10月27日至30日,亚保协第八次年会在北京召开,来自泰国、新加坡、韩国、马来西亚、柬埔寨、香港、英国、美国、澳大利亚、南非等11个国家和地区的代表109名以及国内各省保安协会负责人和保安服务公司的代表120人参加了会议。马来西亚分会主席拿多当选为亚保协主席。http://www.csa888.cn/asso_disp.asp?D=2。

公安部治安管理局副局长马维亚在2005年12月6日新闻发布会上公布的最新数据。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。

保安服务业现在已经成为具有一定吸引力的劳动力密集型的社会职业种类。1999年,劳动和社会保障部把保安人员列入国家职业序列(编号:3-02-02-01),保安已经明确成为一个职业类别。保安人员被列为两大类、329个工种,其中管理人员及专业技术人员(不是服务、生产人员岗位)序号为124,治安保卫人员序号为125。保安服务业已经正式获得了国家法律和社会公众的认可。

(三)我国保安服务业的基本特征。自20世纪80年代中期,在我国出现首家以向客户提供商业性安全服务为宗旨的保安服务公司之后,保安服务业的发展异常迅猛,主要表现为以下几个方面的特征:

1. 保安服务公司从专业化不断向社会化方向发展,形成了以政府主管的保安服务公司为龙头、社会各种力量开办的保安服务企业为辅助的多种所有制、多种管理模式的保安服务主体的大格局。我国的保安服务公司最初是依附于公安机关的,正式的保安服务公司都是由公安机关组建的,虽然有关法律规定要求其与举办单位实行职能分离,不能成为公安机关的下属机构,但是,迄今为止也没有从法律上完全明确两者之间的关系。根据1988年7月公安部颁发的《关于组建保安服务公司的报告》的规定:组建保安服务公司须经县、市公安机关审查批准,并按规定向工商行政管理机关申请登记,经核准登记发给营业执照后方可营业。保安服务公司是为客户承担保安服务和提供安全防范咨询业务的服务型企业,经济上实行独立核算,自负盈亏。保安服务公司的主管部门是公安机关,业务活动由公安机关指导和监督。组建的保安服务公司是当前我国保安服务企业的最核心的组成部分。关于其他主体开办保安服务公司或从事保安服务业务的问题,至少目前相关的法律规定存在着不协调和不一致的地方。

随着社会主义市场经济的不断发展,社会公众对自身的人身安全、财产安全等日益关注,对保安服务的市场需求也越来越大。在这种情况下,除了正规的保安服务公司在依法向客户提供安全服务之外,一些社会组织或者居民社区开始自聘保安人员维护秩序,而许多未经公安机关事先许可的企业组织也介入了保安服务市场。以北京市为例,除了北京市保安服务总公司及其下属的各分公司向社会公众提供必要的人防和技防安全服务之外,还出现了其他形式的保安服务组织或者是其他形式的保安服务。目前在北京市保安服务总公司名下的保安人员约11万人左右,而非正规的保安人员数目远远地超过了正规的保安人员数目。随着市场需求的扩大,企业

登记的法定条件也发生了变化,加上相关法律规定滞后,形成了另一种现实,即没有经过公安机关批准,但到工商机关注册,一般以咨询和培训的名义注册了一批从事保安服务业务的公司。工商机关从2003年开始对注册企业的经营范围放宽,这样的变化导致了多家未经公安机关批准而从事保安服务业务的企业诞生。2004年初北京市这样的企业就有100多家,它们在管理上可以听公安机关的,也可以不听。此外,物业保安是根据《物业管理条例》建立的。也就是说,物业公司自己配备的保安人员有权在本物业小区内进行服务。北京市目前约有2500家物业公司,雇佣的保安人员有5万人。由物业公司雇佣的保安人员的服务只能在小区里,不能把自己的保安雇佣给外单位。另外,各企事业单位内部不雇用商业性保安,自己招募或者是使用自有职工从事保安业务,从事内部保卫工作,但与保卫干部性质不一样。这类内保人员目前大概有6万人。还有在娱乐场所由企业老板雇佣的保安人员,这部分人在社会上影响很大,目前大概有2万多人。

所以,粗略地统计一下,目前由公安机关批准和认可的正规保安服务公司提供的保安人员只占到实际上从事各类保安服务业务的保安人员总数的三分之一,还有三分之二的保安人员都属于非正规渠道聘用的。从全国范围来看,正规渠道提供的保安人员与非正规渠道提供的保安人员的比例与北京市的情况大致相当。据统计,全国目前经公安机关自己批准组建和管理的保安服务公司是2258家,人数已达103万人。在公安机关监管之下的物业公司的保安、商场的保安,其他一些地方或企业自建的保安,还有大约300万人。

2. 保安服务的服务范围也日渐扩大,从一般性的社会安全服务逐渐扩展到特殊形式的安全服务,形成了多种形式的保安服务并存的保安服务业务体系。传统的保安服务业务主要是提供人防服务,即通过向客户提供保安人员的方式,来帮助客户解决安全防护的问题。保安人员所提供的安全服务一般限于警戒、巡逻和协助客户维持安全秩序等。随着保安服务业务的拓展,技防业务和咨询、培训等业务也逐渐成为保安服务的重要项目。我国的保安服务的服务范围目前也已经拓展到以人防服务为主,以技防服务为辅的一系列的综合性的保安服务产品体系。从1984年深圳蛇口成立第一家保安服务公司至今,中国保安业走过了22年的发展历程。在此期间,保安业务已由单一的人力防范,发展为人防、技防、犬防、押运、保安咨询、劳务输出等为一体的全方位的保安服务网络。以北京保安服务总公司为例,目前的经营范围就包

参见《中华人民共和国职业分类大典》、《劳动力市场职业分类与代码》。

2006年以来,北京市公安机关已经对非正规的保安服务企业进行了清理,共清理了91家,但仍然还有一些非正规保安服务企业游离在体制之外。以上数据引自公安部治安管理局副局长马维亚在公安部通报“2006年北京国际保安研讨会”有关情况新闻发布会上的发言。

本报告引用的上述数据是课题组成员于2005年11月24日在北京市内保局调查时了解到的,并没有精确的统计。

括:提供保安服务;派驻保安人员;保安人员培训;提供安全信息咨询;设计、安装安全技术防范设备;销售、维修安全技术防范器材等。

值得注意的是,我国的保安服务公司向社会公众和客户提供的安全服务,长期以来属于特许经营项目,保安服务企业必须严格按照法律规定的服务方式和内容向客户提供服务。《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》规定:保安服务公司的经营范围有:(1)企事业单位、机关团体、居民住宅区、公共场所的安全守护;(2)货币、有价证券、金银珠宝、文物、艺术品及其它贵重物资和爆炸、化学等危险物品的押运;(3)展览、展销、文体、商业等活动的安全保卫;(4)研制开发、推广应用各类安全技术防范产品,承接各类安全技术防范系统工程,并提供相应的技术服务;(5)安全防范咨询服务。此外,该规定还明确规定:保安服务公司不得从事下列活动:(1)提供个人人身保安服务;(2)经营各类枪支、弹药、管制刀具等器械;(3)经营人民警察的警用标志、制式服装和警械。保安服务公司不得从事非保安业务,不得从事生产和商贸活动,不得接受企业挂靠,不得延伸办企业。

不过,总的看来,目前我国各类保安服务公司所提供的保安服务业务中,人防服务的比重比较大。以北京市保安服务总公司的收入为例,劳动力密集型的保安劳务收入占 94.6%;技术和资金密集型的技术防范业务收入只占 2.85%;押运服务业务比重更小。因此,我国的保安服务企业基本上还是劳动密集型的服务企业,所提供的产品服务种类虽然齐全,但不同类型的产品种类分布比例还不均衡,企业自我发展的内在潜力还不是很大,还需要进一步优化保安服务企业的产品服务结构和经济效益,增加企业自身的造血功能。

3. 保安服务的服务对象的规模、数量也不断增加,目前已经基本上涵盖了各类性质的社会客户。保安服务最初的服务对象是一些三资企业、居民社区以及宾馆、旅游胜地等安全问题比较突出、依靠自身的保安力量无法有效地解决安全防护的单位和场所。随着社会主义市场经济的不断发展,社会公众对商业性的安全服务形式逐渐予以认可,越来越多的领域开始产生对商业性保安服务的需求。目前,保安服务公司或者是其他保安服务组织可以向客户提供的服务范围涉及到门卫验证、内部安全巡视检查、目标守护、大型活动会议秩序维护、物资押运、安全产品的设计研究开发、安全工程施工、设施监护(报警服务)等。保安服务公司通过与客户之间签订安全服务合同和劳务服务合同的方式,已经建立了与社会各界

紧密联系的保安服务客户网络。一些重要的国家机关、首脑部门和军事要地,在维持日常秩序或者是安全护卫中也开始使用社会上的商业性保安来弥补自身安全保护力量的不足。例如,浙江省义乌市民间镖局拥有吸引客户的过硬“三招儿”。队员均为义乌当地青年,训练有素、身手敏捷,护款时佩证上岗、3人一组,身穿防弹衣,头戴钢盔,手持盾牌、电警棍,使用专门车辆和保险箱,并在护款车上装备了GPS卫星定位系统等先进设施;与客户签订护款协议,同时与保险公司签订护款保险合同,约定一旦发生意外,即由保险公司赔付损失,年最高赔偿额为300万元,一次最高赔偿为150万元;根据客户需求,不断健全护款流程,开发新的业务。义乌保安服务公司在全国率先推出的有偿护款服务,不但使公司护款业务从零起步,做到一年护款22亿元,还使当地“两抢”案件大幅下降,其中尾随银行取款人抢夺案件几近绝迹。当然,在保安服务客户普及化的过程中,也出现了一些以保护民营企业老板人身安全为主要任务的“私人保镖”等现象,引发了一些新的社会问题,导致了社会公众对私镖问题的不同认识,这是需要认真研究和对待的。

4. 保安服务公司在服务方式上坚持社会服务与辅警服务相结合,在追求经济效益的同时,社会效益也是保安服务公司着重追求的企业目标。保安服务公司的经营服务项目和安全服务活动与公安机关的工作有着紧密联系,其社会功能都是维护社会安全和治安秩序。根据1988年7月公安部颁发的《关于组建保安服务公司的报告》(〔88〕公发14号)的规定,保安工作,在业务上受公安机关领导。从广义上讲,所有保安服务活动,都具有辅警性质。保安组织的某些安全服务工作,保安的一些业务如交通、治安巡逻、社区保卫都是直接受公安机关管理的。我国目前保安服务在辅警方面的作用是非常显著的。以北京市保安服务总公司为例,就先后颁布了《辅警勤务管理规定》、《固定点联网报警系统接处警管理办法》、《保安纠察办法》等。但是,也存在着保安服务公司辅警任务重,保安服务公司无偿投入过多、企业负担加大的问题。从全国范围来看,保安人员在辅助警察维持社会治安、发现违法犯罪线索等方面取得了令人可喜的成绩。

5. 目前我国的保安服务市场还没有完全向国外保安服务公司开放,保安服务业的发展还受到一定特殊政策的保护。我国的保安服务市场长期以来主要是对内的安全服务市场,即便是涉及到外国元首、外国企业等有关的人防安全服务,也是由国内的保安服务公司来提供相关

上述数据来自于2005年11月24日在北京市保安服务总公司的调研活动。

http://bbs.qq.com/cgi-bin/bbs/show/content?club=3&group_id=11024&message_id=14207。

《公安部关于进一步做好保安服务业工作的通知》公发〔1992〕16号(1992年5月27日)规定:保安人员不得充当任何人的贴身保镖,不得参与客户的经济纠纷和为客户催款讨债。

参见中新网2005年12月6日电文“中国400万人从事保安工作,北京保安人员超过警察”。

的服务业务。北京市保安服务总公司下属的分公司中就有一个是专门从事外事服务的。近年来,已有一些国外的保安服务企业开始在我国从事一些保安咨询、保安技术防范产品的推销等工作,甚至有个别外资企业还试图进入我国金融押运领域。与之相伴的是,关于外资能否进入保安行业的争论从未停止过。2006年,根据我国加入WTO的承诺,我国将放开保安服务市场。但是,保安服务市场上的某些领域对于外国保安企业来说要有相应的限制性规定。公安部治安管理局负责人就保安服务市场向外国企业开放的事情曾经明确表态:“比如说防暴枪,因为在我国火器和枪支的管制历来是比较严格的,就算国外保安企业进入中国的保安市场,在带枪武装押运方面也要受到一些限制。”^⑩保安服务市场如何向外国企业开放,目前还处于研究和探索阶段。

6. 政府主管部门对保安服务公司的管理方式正在从政企不分的管理模式向政府主管部门主要对保安服务公司实行监督管理的模式转变和过渡。我国的保安服务公司从成立一开始,就完全附属在公安机关之下。2000年的《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》规定:保安服务公司只能由公安机关组建,其他任何单位、部门、个人不得组建。直辖市和省会市以及省辖市公安局和县(市)级公安局可以组建保安服务公司。保安服务公司由人民政府公安机关统一领导和管理。公安机关治安管理部门是保安服务公司的主管部门,代表公安机关对保安服务业实施管理和监督,规范保安服务业的经营方向,指导保安队伍建设。

因此,基于公安机关与其所开办的保安服务公司之间的从属关系,尽管在法律文件中规定,保安服务公司不得冠以公安机关名称,应作为独立的法人实体,实行独立核算、自主经营,独立承担民事责任。公安机关与保安服务公司在经济上彻底脱钩,不得抽调、占用公司资产,不得以任何方式在公司报销或者提取费用,不得为公司提供任何形式的经济担保。但实际上,公安机关开办的保安服务公司不仅在所有权关系上存在着密切联系,而且实际上公安机关是保安服务公司的产权所有人。此外,公安机关还通过派遣公安人员进入保安服务公司的管理层的方式来全面影响保安服务公司的各项业务活动。这一点,在《公安部关于保安服务公司规范管理的若干规定》也有明确规定。保安服务公司应向工商行政管理部门登记注册,公司法定代表人人选须经公安机关治安管理部门审核。公安机关的现职领导干部不得在保安服务公司兼职。从公安机关选派到保安服务公司工作的民警可以保留警籍,但不得着警服。在保安服务公司工作期间,晋级、晋衔等与其他民警相同,工资和福利待遇只能选择一头。以北京市保安服务总公司为例,从1996年12

月开始,北京市保安服务总公司曾挂市公安局公安管理处的牌子,并核定为正处级事业单位。2003年,保安行政管理职能与企业经营职能分离,保安服务公司成为纯粹的经营单位。目前,北京市保安服务总公司由北京市内保局保安处管理,两者还没有从管理体制上真正脱钩,在人、财、物上还存在着千丝万缕的法律联系,这种复杂的关系也在某种程度上阻碍了保安服务公司的自主经营和发展。

7. 保安服务公司正在从产权模糊的集体所有制或者是国家所有制的产权制度逐渐地向民营化方向发展,保安服务行业所提供的社会安全服务正在不断走向市场化、规范化。根据国务院保留的行政许可项目〔《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》、《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》(国办发〔2004〕62号)〕“设立保安培训机构审批”为保留的行政许可项目、“开办保安服务企业审批”属于保留的非行政许可审批项目,保安服务仍然是特许经营项目。另外对押运特别是武装押运有严格的审批管理规定。公安部2005年41号文件印发的《保安押运公司管理暂行规定》对押运车辆、注册资金、枪支使用都有严格规定。因此,尽管目前社会上出现了非正规渠道的保安服务企业或者组织,但是,由于有关的政策和文件将许多重要的保安服务业务限定为特许经营项目,除了正规的保安服务公司可以涉足所有的保安服务业务领域之外,其他类型的保安服务企业或组织实际上从事的保安服务业务非常有限,大多局限在向客户提供人防服务方面。因此,在非人防领域的安全服务业务还缺少必要的市场竞争机制,要真正开拓市场,特别是要应对2006年向WTO成员国开放保安服务市场的需要,必须取消不必要的限制保安服务的经营许可规定,只对个别领域加以特许经营限制。

总之,我国目前的保安服务业的发展是以各级公安机关成立的保安服务公司为主体、以物业保安以及其他社会组织所提供的保安服务业务为补充,商业性保安服务与内部保安服务相结合的综合性的保安服务体系。由于受到传统体制的影响,目前的保安服务,一是还没有向外国企业开放,二是许多重要的保安服务业务属于特许经营项目,加上保安服务公司主要以劳动密集型的人防服务为中心,所以,保安服务业还没有实现完全的市场化。此外,民营资本还很难进入保安服务市场,保安服务的对象还没有扩展到私人安全服务领域,保安人员普遍文化素质低,在制度上缺少相关的法律、法规规定,缺少必要的国家服务标准和行业服务标准,因此,不论是从管理体制上,还是从保安服务业的制度化和规范化方面来看,保安服务业都需要在进一步完善和健全相关法律制度的基础上大力发展,并逐步走向成熟。

^⑩ 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。参见中新网2005年12月6日电。