

保安服务在法律上是何种性质，保安服务质量能否按消费者权益保护法来监督，如何界定保安人员在提供保安服务时的权利义务，这些在我国法律上都还是空白

完善保安制度的法律对策

莫纪宏

我国保安制度的历史可以追溯到我国封建社会。明、清时代曾有过“镖局”、“镖行”。民国以后，由于战乱等原因，镖局逐渐失去市场而告消失。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。截至2003年底，我国已拥有1800多家保安服务公司，保安从业人员已逾73万人。

但是，保安制度的法学理论一直没有出现，理论上的滞后性，导致了在实践中出现的问题很难找到有效的法律对策。目前在国家立法层面的规范保安服务的只有公安部出台的《关于保安服务公司规范管理的若干规定》这一部委规范性文件，地方上只有一些关于保安服务的地方性法规和地方政府规章。保安服务的法律性质还有待于进一步探讨。按公安部的规定，保安服务公司是**有偿安全防范服务的特殊性企业**，协助公安机关维护社会治安；只能由公安机关组建，其他任何单位、部门、个人不得组建；作为独立的法人实体，实行独立核算、自主经营、自负盈亏，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。上述规定并没有完全厘清保安服务企业的法律性质，存在着许多价值上的矛盾。如果保安服务企业属于独立的民事主体，那么，个人只要符合申办条件，也应当根据法律规定的条件获得许可，但是，公安部的规定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，特别是保安服务公司的管理层由公安机关的工作人员担任，这种管理模式很难分清保安服务公司是在提供民事服务，还是在代表公安机关提供行政服务。

保安服务的范围显得相对较窄，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。在正规的保安服务公司无法为个人的人身安全提供服务的情况下，就出现了私人保镖和非法地提供安全服务的情况，引发了一些不必要的法律纠纷。同时，保安服务的方式不太规范以及保安人员的权力很模糊。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。存在着保安人员权力过大的问题，有的甚至在行使着公安人员的职权。

笔者认为，当前，可采取以下措施来加强保安制度的法制化。

保安服务公司与公安机关之间脱钩是应解决的突出问题之一。虽然公安部的《关于保安服务公司规范管理的若干规定》明确规定：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。但实际中，保安服务公司中，特别是管理阶层的人员大多仍是由公安机关的在职人员出任的。这些公安机关的在职人员在保安服务公司中到底是在履行何种职能，如何能够不受公安机关的支配和影响，这些问题根本没有在实际中得到有效的解决。因此保安服务公司很难彻底摆脱“二公安”的形象。所以，要实行保安服务公司与母体公安机关的真正脱钩，就应当通过出台保安服务公司的服务规范来规范保安服务公司的服务行为，防止保安服务公司在职责权限不清的情况下，事实上在代行公安机关维持社会治安的政府管理职能。

建立起严格的保安服务许可制度，通过立法的手段，设立严格的条件，允许符合条件的一般

法律主体设立保安服务公司，以便于在法律规定的范围内，不同的保安服务公司之间能够有效地开展服务质量的竞争。目前的保安服务公司，不论从其成立，还是到其服务范围和服务方式，都不是严格意义上的独立的民事服务活动，而是混杂着行政管理职能在内的企业行为，表现为政企严重不分。而且保安服务公司的设立也是政府垄断的，虽然成立要经过严格的许可，但是，这种许可并非是社会化的，不符合《行政许可法》所规定的设置许可和实施许可的立法精神。要解决保安服务公司规范化的问题，只有扩大保安服务公司设立的进口渠道，让更多符合条件的主体来从事保安服务活动，形成一个比较有效的社会安全服务行业体系。

建立保安服务的行业标准体系，规范保安人员从事保安服务的行为，明确客户的安全权益，理顺保安服务中当事人之间的权利和义务关系。保安服务首先要求保安人员能够具备提供安全服务的能力，这些都必须建立起比较正规的上岗资格认定制度、行业评价标准和体系，严格界定安全服务质量标准，防范各种可能出现的安全事故。同时，还要在保安服务公司提供的社会性保安服务与机关、单位内部的保卫部门之间建立起有关社会治安的联防体系，共建社区的安全秩序。

在我国保安法律制度仍是一项待建的制度，需要通过健全和完善有关保安立法将保安工作纳入法制轨道。