

公安部2005年城市安全防控体系建设技防科技专项研究项目

余凌云 徐晓波 靳秀凤 / 主编
李明甫 刘 舒 李 彤

ANFANG ZHIFA GUIFANHUA
YU QIYE ZIZHI ZHIDU GAIGE

安防 执法 规范化

与企业
资质
制度改革



中国人民公安大学出版社

公安部 2005 年城市安全防控体系建设技防科技专项研究项目

安防执法规范化与 企业资质制度改革

余凌云 徐晓波 靳秀凤
李明甫 刘 舒 李 彤 主编

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

安防执法规范化与企业资质制度改革/余凌云, 徐晓波主编. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2006.4

ISBN 7-81109-371-5

I. 安... II. ①余... ②徐... III. ①安全装置—电子设备—
系统工程②安全装置—电子设备—工业企业管理—中国
IV. D①TM925.91②F426.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 036407 号

安防执法规范化与企业资质制度改革

ANFANGZHIFA GUIFANHUA YU QIYEZIZHI ZHIDUGAIGE

余凌云 徐晓波 新秀凤

李明甫 刘 舒 李 彤 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2006 年 4 月第 1 版

印 次: 2006 年 4 月第 1 次

印 张: 16.25

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 280 千字

印 数: 0001~1500 册

ISBN 7-81109-371-5/D·357

定 价: 38.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

安防执法规范化
与企业资质制度改革

前 言

本书汇集了公安部科技局三处委托的三个工作专项研究项目的最终成果。在这些研究成果基础上提炼出来的安防系统日常安全检查工作手册以及安防企业资质信用建设规范性文件,是2006年公安部科技局三处要向全国公安机关技防部门和安防行业推广使用或者试点的工作规范和政策意见,将以文件的形式下发有关单位执行。

在公安部科技局三处李明甫处长、张金山副处长、二处李彤处长的直接领导和具体指导下,我们顺利地完成了上述工作专项项目的研究。上述三个课题的研究得到了公安部科技局王俭局长、刘烁副局长的大力支持,也得到了北京市公安局技防处、中国安防产品行业协会、TC100标委会、中国安防认证中心、公安部安全与警用电子产品质量中心、公安部安全防范报警系统产品质量中心,以及福建、上海、安徽、广东、江苏、天津等很多地方公安机关技防部门的大力协助与支持。在此一并表示衷心的感谢。同时,我们也要对柳晓川、刘希清、杨英、陈朝武、王永胜、施巨岭等专家、领导为项目验收工作付出的辛勤劳动表示诚挚的谢意。

为了便于各地公安机关技防部门在推广和试点工作中进一步学习和了解有关政策和文件制定的背景和理论依据,同时也为进一步推动安全防范专业学科建设,巩固和凝练有关研究成果,我们编写了本书。我们将本书和2005年出版的《安全技术防范报警服务业立法研究》都整合

到“安防管理与法制发展前沿系列丛书”之中，作为这些年来我一直在致力于推进的“警察法学系列丛书”中的一个“支流”^①。按照设想，这套丛书将是开放性的，以后有关这方面的研究成果将陆续结集出版。我们将努力把它打造成一个品牌，形成规模效应，建立起一个学术对话与交流的平台。

在编排上我们也试图有些创新，是按照项目的顺序排列，而不是按照一般专著的形式。主编的顺序也是按照主持项目的顺序排列的。这主要是考虑到本书收集的三个工作专项研究成果，彼此之间没有很密切的内在联系，不能像一般专著那样围绕着一个主题形成一个系统的理论体系，它们只能像“点”一样散布。其中，“安全技术防范系统安全检查制度研究”是解决如何保证安防系统有效运行，发挥安防效能的；“安防企业资质信用制度研究”是解决地方安防立法中关于安防企业资质等级制度被取消之后，如何将这部分职能转给行业协会，以加强对企业资质的监督管理和保障消费者利益。“安全技术防范产品生产登记批准制度的规范化研究”是针对《行政许可法》实施之后，技防部门还保留下来的若干安防产品生产登记工作如何进一步规范化的问题。但是，我们必须清醒地认识到，目前保留下来的产品审批制度只是暂时性的，过渡性的，它终将被取消，取而代之的是完全的市场化模式。附录中收入了浙江省公安厅技防办的两个规范性文件，其中《安全技术防范行业资质等级评定管理办法》已经试行，《技术防范工程设计施工企业不良行为积分制度》还处于研究论证之中，但可以起到启发和参考的作用。

我们非常期望在安全防范技术与安全检测技术的基础上，进一步以发展安防管理和危机管理专业为重点，推动安防行业管理与法制的建设，推动中国人民公安大学安全防范系建设。在我看来，安全防范管理与法制的未来发展很可能显现出以下几点趋势：一是安全防范的效能最终必须以风险评估作为考量与判断的主要依据，安防系统风险评估将成

^① 安防法就是警察法学的一个“支流”，参见，余凌云主持的中国人民公安大学2005年校级教改项目“警察法条在公安学科建设中的地位与发展战略研究”的最终研究报告。

为管理的核心理论体系。二是更加注重民营化和公私合作模式。三是随着公众权利意识的日益高涨,安全防范管理将越发注意公权力与私权利之间的平衡。四是行业协会和中介机构将得到极大的发展,会形成更加合理、协调的“政府(公安机关)·第三部门·市场”三元结构,第三部门的公法责任将大为加强。

本书的出版得到了北京科进天龙控制系统有限公司总经理何培重博士的慷慨资助,得到了中国人民公安大学出版社的大力支持,在此一并致谢。赵源、张雅丽、洪延青、徐守京、唐颖、孔海见、赵匹灵等作了很多研究和辅助性工作,在此也表示感谢。本书中的很多研究成果曾发表在《中国安防》、《中国公共安全》、《安全&自动化》和《中国人民公安大学学报》(社科版)上,在此谨向上述刊物及编辑的大力支持表示感谢。

余凌云

于二〇〇六年春

警察法学系列丛书

警察行政权力的规范与救济

——警察行政法若干前沿性问题的研究 余凌云/著

警察行政强制的理论与实践 余凌云/著

警察许可与行政许可法 余凌云/主编

公安机关办理行政案件程序规定若干问题研究 余凌云/著

警察行政法学 聂福茂 余凌云/主编

警察行政法学案例评析 余凌云 聂福茂/主编

违法行为矫治措施 余凌云/主编

道路交通安全法实施中的执法疑难问题评析 余凌云/主编

安全技术防范报警服务业立法研究 余凌云 靳秀凤
李明甫 李 彤/主编

安防执法规范化与企业资质制度改革 余凌云 徐晓波 靳秀凤
李明甫 刘 舒 李 彤/主编

目 录

第一编 安全技术防范系统安全检查制度研究

研究报告·····	5
安防系统日常安全检查工作手册·····	65
安防系统安全检查制度背景研究 ——从风险社会的角度·····	76

第二编 安防企业资质信用制度研究

研究报告·····	101
资质认定评定体系管理文件·····	111
安防工程企业诚信公约·····	137
资质认定网络数据平台建设 ——系统软件环境架构建议书·····	140
安防工程企业资质评定工作实施办法·····	145
资质评定机构管理文件·····	154

第三编 安全技术防范产品生产登记批准制度的规范化研究

研究报告·····	177
安防产品生产登记制度的改革与完善 ——以北京为个案研究的事例·····	230

附 录

一、浙江省安全技术防范行业资信等级评定管理办法·····	241
二、浙江省技术防范工程设计施工企业 不良行为积分制度（初稿）·····	247

公安部 2005 年城市安全防控体系建设技防科技专项研究项目

第一编 安全技术防范系统 安全检查制度研究

项目负责人:

余凌云 中国人民公安大学教授, 法学博士, 安全防范系
副主任

徐晓波 北京市公安局内保局副局长、高工

课题组成员:

余凌云 中国人民公安大学教授, 法学博士, 安全防范系
副主任

徐晓波 北京市公安局内保局副局长、高工

李建明 北京市公安局内保局科长、工程师

王 玫 北京市公安局内保局工程师

王绍全 北京市公安局内保局工程师

李 辉 北京市公安局内保局科长

洪延青 中国人民公安大学硕士研究生

徐守京 中国人民公安大学硕士研究生

唐 颖 中国人民公安大学硕士研究生

许晶晶 中国人民公安大学硕士研究生

研究报告*

目 录

- 一、引言
- 二、安全技术防范系统安全检查的必要性
 - 1. 当前安全技术防范系统在运行中存在的主要问题
 - 2. 必要性分析
- 三、安全检查的执法依据分析
 - 1. 分类分析的思路
 - 2. 具体分析
- 四、安全检查制度的总体设计
 - 1. 安全技术防范系统的积极作用
 - 2. 支持安全技术防范系统发挥作用的系统条件
 - 3. 安全检查制度的具体设想
- 五、安全技术防范系统年检制度
 - 1. 工作内容
 - 2. 办理程序流程图及程序说明
 - 3. 法律文书
- 六、安全技术防范系统的日常检查制度
 - 1. 具体执法依据
 - 2. 工作内容
 - 3. 办理程序流程图及程序说明
 - 4. 纠纷的解决
 - 5. 法律文书

* 本研究报告曾发表在《中国公共安全》(学术版)2006年第3期(总第4期)之上。

七、安全检查制度的执法文书规范化

1. 使用法律文书情况总结

2. 特有文书

八、执法监督

一、引言

改革开放已经进行了将近 30 年,我国经济持续高速发展,广大人民群众物质文化生活水平迅速提高。与此同时,因为社会转型时期,随着经济体制改革的不断深入,对外交往日益密切,人员流动频繁,很多深层次的社会矛盾因为处置不当而逐渐浮现出来,治安形势呈现不断严峻的趋势,居高不下的犯罪率已经成为当今社会的一个显著特征。^①近年来一连串震惊社会的重大刑事案件,很多都发生在我们日常熟悉和活动的生活环境之中,使得民众产生莫大的治安危机感。许多在邻里街坊中流传未被报道的犯罪黑数,包括性侵害、绑票、偷窃、抢劫和街道犯罪行为,已使得被害恐惧感(fear of crime)成为严重的社会问题。人们不得不接受这样一个事实:犯罪随时有可能发生在自己身边,受到不法侵害的风险也不再“遥远”,“受害人”这个名称也不再只是其他人的“专利”。

如果按照“日常生活犯罪学”(the new criminologies of everyday life)的说法,^②犯罪是现代社会的一个常态事件,不应该再被看成是一种对正常的文明行为的偏离,其产生的原因也不再是个体病理学和错误的社会化过程,而是一种正常社会互动的延伸,并且可以用正常的动机机制进行解释。也就是说,我们应当将犯罪看成一种对风险的估算

^① 例如,在 1978 年以前,我国的刑事案件的发案数量一般是在 20 万~40 万件之间浮动,最高的年度为 1977 年的 54 万起,最低的年度是 1956 年,数量为 18 万起。改革开放以来,我国的刑事案件的发案数量一反常态,连年增长,1979 年突破了 60 万起(当年为 63.6 万起),10 年之后的 1989 年又突破了百万大关,达到了 197 万起。数据和资料主要援引于《刑事犯罪学》,康叔华、张相军主编,群众出版社 2000 年版,第 55~57 页。

^② “日常生活犯罪学”的理论基础是,理性选择理论(Rational choice theory),日常活动理论(routine activity theory),以及情境犯罪预防理论(Situational Crime Prevention Theory)。Cf. Cornish, D. B. & Clarke, R.V., *The Reasoning criminal: rational choice Perspective on Offending*. NY: Springer, 1986. Also, see Felson, M., *Crime and everyday life*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

(犯罪者和受害人同时都可以算计), 以及一种对事故的规避, 而不是一种需要特别解释的道德失常行为 (Crime becomes a risk to be calculated, both by the offender and by the potential victim, or an accident to be avoided, rather than a moral aberration which needs to be specially explained)。①

历史经验证明, 单靠一次次的“严打”是不能够彻底解决上述问题的。据权威资料披露, 1983 年中国首次“严打”后, 刑事发案下降的局面只维持了两年, 1986 年就开始回升, 一直持续上升到 1996 年, 不得不再次进行全国性的集中“严打”。1996 年第二次“严打”后, 1997 年刑事案件下降, 但 1998 年以后又大幅度回升, 直到 2000 年年底又开展第三次“严打”。② 实践也证明, 加强安全防范, 采取主动态势, 积极遏制违法犯罪, 是比较有效的因应策略。而且, 我们也应当更加冷静地认识到, 由于公安机关警力有限, 能力有限, 也不可能包揽社会上的一切安全需要, 满足不同层次的消费人群的需要。对于相对人的高端的安全需求, 可以由相对人自己通过购买“安全产品”, 以及市场提供“安全服务”来实现。③

为了适应形势的要求, 探索新思路、新观念, 进一步推动警务改革势在必行。不断增加警务科技含量, 积极引入技术防范手段, 是当前公安工作的一个新的亮点与增长点。2003 年, 北京市公安局提出了构建首都社会治安整体防控体系, 要用四张联动的防控网预防与打击违法犯罪。这四张网就是“巡逻防控网络”、“社区防控网络”、“治安防控网络”和“涉及国计民生的内部单位防控网络”。尽管从理论上说, 巡逻、社区、治安、内保四张防控网络基本上覆盖了北京的大街小巷, 但是, 单靠北京的四万多警力, 还不可能在城市的每个角落都做到人盯

① Cf. David Garland, "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society" (1996) 36 British Journal of Criminology 451.

② 参考“是非功过说‘严打’”, 载于《新华每日电讯》2005 年 7 月 17 日第 5 版。早在 1983 年 8 月, 中共中央就作出《关于严厉打击严重刑事犯罪活动的决定》, 简称“严打”, 以打击犯罪, 扭转社会治安持续恶化的趋势, 增强民众安全感。从 1983 年至今, 我国共进行三次全国性“严打”, 而各地区区域性“严打”则至数百次之多。然而, “严打”的效果和它的“声望”似乎不成正比。

③ 关于现代社会安全需求“层次化”的问题, 请参见, 余凌云、谢永、洪延青:《论社会安全需求的层次性——兼谈安防报警服务公司与首都 110 报警的衔接问题》, <http://www.sdzz.org/webnews/20050507/2005050714122671.html>.

人、点对点的防控。而且，单靠政府投入，也不足以建立纵横交错的、严密的防控网络，更难以应付巨大的网络更新、维护与保养费用。所以，必须充分调动社会力量和人民群众一同参与到对违法犯罪的预防和控制在来，充分利用社会资源参与到防控系统网络的建设中来。只有这样，才能充分发挥整个网络的防控效能，实现震慑与及时打击违法犯罪的预期目的。^①

经过二十多年的发展和普及，安全技术防范系统（我们习惯上也称为“技防系统”，或者简称“安防系统”或者“安全防范系统”，以下是在同一个意义上使用这两个概念）已经在社会各层面被广泛采用。例如，在北京市，已经有超过 60% 的居民小区达到科技创安小区的标准，治安保卫重点单位已经 100% 安装了技防设施。技防系统已经在预防和打击违法犯罪中发挥着越来越重要的作用，成为公安机关和保卫部门手中的有力武器。技防设施的普及，极大地提高了社会治安防控的水平和能力，在维护社会治安秩序的稳定中发挥着重要作用，代表着安全防范应用、管理和发展的基本方向。

很自然的，确保各个单位已经安装的安全技术防范系统能够正常运行，就变得极其重要。假若安全技术防范系统闲置不用，形同虚设，那么很难想像能够发挥有效防范的效能。因此，进一步加强对安全技术防范系统的安全检查（以下简称“安全检查”）工作，也变得至关重要。我们希望通过本课题的研究，从一个行政执法侧面，对进一步改善公安技防管理工作提出中肯、可行的意见。

整个研究是在北京市公安局内保局内保与技防处提供的“技防安全检查工作要求”的基础上展开的，我们通过文献研究、实地考察与座谈等方式，进一步拓展了执法视野，同时对有些实践中的不足也作了相应的修补。研究报告分为七个部分：第一，安全技术防范系统安全检查的必要性；第二，安全检查的执法依据分析；第三，安全检查制度的

① 在中央电视台《法治在线》栏目中，北京市公安局局长马振川也谈到：“在‘四张网’的建设过程当中，很大一部分不单纯是民警的作用，而是在发动群众，比如说有义务巡逻队，有社会各个部门的保安，他们都是这几个网中的重要组成部分。在北京的治安防范中，在确保北京的平安中，市民的功劳非常大。这里面任何一件事，都离不开市民的参与。” http://news.xinhuanet.com/video/2005-03/04/content_2648638.htm.