

中国保安企业 开展海外业务的 法律与监管研究



华信中安安保文库

ZHONGGUO BAOAN QIYE
KAIZHAN HAIWAI YEWU DE
FALV YU JIANGUAN YANJIU

李卫海 / 著



法律出版社 | LAW PRESS

中国保安企业 开展海外业务的 法律与监管研究



华信中安安保文库

ZHONGGUO BAOAN QIYE
KAIZHAN HAIWAI YEWU DE
FALV YU JIANGUAN YANJIU

李卫海 / 著

图书在版编目(CIP)数据

中国保安企业开展海外业务的法律与监管研究 / 李卫海著. —北京:法律出版社,2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7787 - 1

I. ①中… II. ①李… III. ①保安—工作—对外合作—法规—研究—中国②保安—工作—对外合作—监督管理—研究—中国 IV. ①D631.3②D922.144

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第077846号



中国保安企业开展海外业务的法律与
监管研究
李卫海 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 慕雪丹
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 翟国磊

开本 A5
印张 10.75
字数 247 千
版本 2015 年 10 月第 1 版
印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7787 - 1

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

华信中安安保文库

编辑委员会

总顾问：罗 锋

顾 问：刘 颀 冯延龄 黄 闽

编委会主任：殷卫宏

成 员：郭太生 李 伟 李卫海 王 梅

卢瑞玲 杨 春 赵 新 李先喜

“华信中安安保文库”总序

2015年8月11日,华信中安集团与法律出版社签署了关于出版“华信中安安保文库”的战略合作框架协议。这是华信中安发展史上的一件重要的事情,对中国保安业发展来说,是促进理论建设迈出的重要一步,同时也是一项重要的基础性工作。

中国的保安业已经走过30年的历程。尽管30年来在各个方面取得了辉煌的成就,但理论研究的不足与高质量理论成果的短缺,已经成为保安业发展的短板,而这种短板效应必然会在更深层次上影响保安业的进一步改革、创新和发展。鉴于这种现实,在纪念中国保安业发展30周年大会上,我特别强调要**“加强理论研究,发挥保安理论的引领作用”**。并指出,中国保安**“理论研究还仅仅处于起步阶段,要构筑保安理论大厦,发挥保安理论指导保安行业发展的作用,还要做很多艰苦的努力”**。中国人民公安大学郭太生教授也曾撰文指出:**“如果缺乏理论建设,不仅不能解释和回应保安发展过程中的一系列实际问题,400多万保安队伍所做的实际贡献也不会引起社会的认同和重视。”**因此,加强理论建设,发挥理论对实践的指导作用,不仅成为今后考量保安业发展的重要因素之一,也应当成为中国保安企业管理者自觉追求的目标。有责任感的保安业内人士应当在对此形成共识的基础上,付诸实际行

动,支持、推动保安业的理论研究。

保安理论研究有多种实现途径,可以形成不同的理论研究载体和体现研究成果的方式。近几年来,各种不同形式的研究活动已经为保安理论研究的进一步深化奠定了基础。中国保安杂志不断地进行内容策划,推出理论研究文章;一些高等院校相关专业的学生通过不同视角撰写各种层次与保安业有关的学位论文;公安院校有志于研究保安业的专业教师也编写过有关教材与专著;中国保安协会每年组织高峰论坛(包括海峡两岸的论坛);一些核心学术期刊也登载保安方面的研究论文。总体上可以看出,目前对保安业的理论研究不能说是空白,也并非缺乏对保安理论研究的有识之士,所缺少的是广泛有效的组织与发动;研究内容缺乏规划和体系;理论研究平台的层次还不够高;保安业自身对理论研究的内部驱动力不足,支持力度也不够充分。实事求是地说,构筑保安理论大厦的目标任重道远、任务艰巨,需要相关方面脚踏实地、共同努力,在已有的起点上不断前行。

华信中安集团作为一家创建只有十余年历史的民营保安企业,本着推动中国保安行业理论研究的强烈历史使命感,总结中国保安业的发展经验:一是要依靠先进的经营理念,依据科学方法管理好自己的企业,履行好对社会、对行业所承担的责任;二是必须重视与文化教育单位的合作,重视各种理论对工作实践的引领,对员工队伍潜移默化的文化熏陶。结合华信中安公司的经营理念与所具备的条件,资助出版与保安业发展建设相关的图书,为支持、促进中国保安理论研究做点滴贡献,尽绵薄之力,是一种社会责任感使然。法律出版社是国家一级出版社,出版过大量的法律与其他相关学术领域的书籍,在中国出版界享有非常好的声誉与威望,有强大的编辑队伍与销售渠道。华信中安与法律出版社开展长期的战略合作,是强强联合、共同推动保安理论研究和创新的重要方式之一。

华信中安公司与法律出版社签署战略合作框架协议仅仅是开始,

协议的实施与具体工作的落实还需要相关方面的支持与帮助。我们希望华信中安公司与法律出版社搭建的这个平台,不仅能够有利于中国保安企业的创新与发展,也有利于保安从业人员理论队伍的建设;希望有关部门和机构的领导能够关注协议的实施,并提出建设性的指导意见;希望通过这个平台凝聚保安理论工作者队伍,使对保安业有兴趣的研究机构、专家学者积极参与进来,贡献知识、智慧与相关的优秀作品,不断提高保安业的理论研究水平。

在“华信中安安保文库”的酝酿、启动、选题策划和编辑出版的整个过程中,中国保安协会、北京保安协会都给予了高度的关注和有力的支持,特对此表达衷心的感谢!同时,感谢法律出版社的领导和编辑,能够与华信中安合作,并给予选题、出版工作上的指导和支持!感谢公安部治安局、北京市公安局治安总队的领导对此项工作的关心与支持!感谢现在和未来对开展此项工作建言献策并积极参与的各位专家、教授和理论工作者!

中国保安协会会长

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two main characters, '罗' and '静', written in a cursive script.

序 一

郭太生*

李卫海所长请我为他的研究专著写序,我毫不犹豫地答应了。这并不意味着我对自己的学术水平与学术影响有足够自信,只是简单地认为高质量的、以中国保安为研究领域的学术专著或研究报告写序,对我来说既是一种荣誉,也非常值得高兴。在学术日益功利化的中国现时代,鲜有公安体制之外的学者纡尊降贵研究中国的保安业。看到有著名大学的年轻学者进入这个研究领域,肯花费时间和精力研究中国保安业发展过程的现实问题,令人感到十分欣慰。

我们正处在全球化的时代,信息传播技术与交通设施的发展为全球化进程提供了极为便利的条件。在全球化背景下,经济全球化使一切与生产、生活有关的资源、资本、商品、劳务、技术、信息等要素面临重新配置,而以经济全球化为先导和基础的这种发展趋势又带动了文化、政治、军事等领域的全球化发展。全球化时代另一个与中国保安业相关的因素是风险全球化。诚如社会学家乌尔里希·贝克在其代表作

* 中国人民公安大学教授、博士生导师,首都社会安全研究基地首席专家,中国保安协会专家委员会委员、常务理事。

《风险社会》中所说:“这种全球化跨越了生产和再生产,跨越了国家界线。在这种意义上,危险成为超国界的存在,成为带有一种新型的社会和政治动力的非阶级化的全球性危险。”把经济全球化与风险全球化联系起来,对研究中国保安的学者来说具有特殊的意义。因为正是在经济全球化的背景下,中国的企业和经济组织开始走向海外,其直接体现是不仅中国对海外直接投资的数量在迅速增长,海外利益迅速扩展,而且在境外的企业、经济组织、代理机构和就业的人数也在同步增长。这不仅是中国经济发展的必然选择,从总体国家安全观的视角看,也是维护国家经济安全的重要组成部分。另外,中国在海外的企业、经济组织和人员目前面临着各种安全问题,安全风险与日俱增。从更深层次的原因来看,实际上是风险全球化的一种反映,尤其是恐怖袭击等非传统安全因素的威胁。在此形势下,中国政府的有关部门和学者必须考虑研究中国的保安企业如何在全球风险社会的背景下为走向海外的中国企业提供安全服务,以维护国家在海外的利益。

中国是一个后发展国家,在发展经济和占领国际市场的区位选择方面,发达国家或条件较好的国家与地区的市场已经被西方发达国家由于其所具有的先发优势而占领,留给中国的大部分国家和地区是非洲、中亚、南美等相对落后地区的市场。这些国家和地区的一个共同特点是社会秩序不稳定,安全形势严峻。正如有的学者所说,“暴力和经济落后之间有着无可争辩的关系,此点毋庸置疑。”^①暴力犯罪、社会动乱、恐怖袭击、种族、民族、宗教势力之间的冲突、局部战争等因素严重威胁着中国驻外企业和人员的安全。中国企业和驻外机构的人员被绑架、杀害、抢劫,或工作场地受到袭击、破坏、冲击的事件时有发生。如何保障中国驻外企业和人员的生命财产安全,成为近年来中国政府与有关部门必须应对和思考的问题。特别是恐怖主义的威胁,“使得针对

^① 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海人民出版社2008年版,第31页。

全球恐怖主义的战斗成为一种政治挑战。”^①尽管中国的外交部门和其他政府有关部门通过领事保护、国际警务合作、撤侨营救等途径和措施,有效地保护了中国企业和人员在海外面临突发事件时的安全,减少了经济与财产的损失,维护了我国在海外的国家主权和利益。但由于各种安全风险所具有的高度不确定性和长期性之特点,现有的措施还不能满足实际存在的安全需求,还需要寻求常态的保护途径,以有效减少海外利益的损失。从国际社会的经验和视角来看,解决类似问题需要在各个层面和各个方面作出努力。政府以及有关部门、驻外的企业与机构本身以及公民个体都需要发挥好各自的作用。在具体做法上,雇佣东道国的军队与保安,自身配备必要的保卫力量,都是可供选择的途径,而其中市场机制的介入更是大部分国家和地区的宝贵经验。

中国驻外企业与人员的安全状况和安全需求对正处于发展中的中国保安企业来说是一次重要的机遇与挑战,中国的保安业已经有30年的发展历史。在一系列的历史机遇中,经过自身的不断努力和政府、市场、社会的共同培育,已经在企业与从业人员规模、经济与社会效益、发挥社会功能和承担社会责任、满足社会多元化的安全需求等方面有了长足进步,积累了成功的经验,成为维护国内社会安全的重要依靠力量。但中国保安业的进一步发展还需要抓住新的机遇,在新的起点上有新的发展思路。根据当前国际保安业的竞争态势,打开国门让中国的保安企业走向世界、走向海外,是新的发展方向之一,唯有迈出这重要的一步,才真正有可能实现与世界保安业接轨,才能够形成具有国际竞争力的企业,才能够重新评价自己的综合实力和职业价值,也才能够与时俱进地满足社会的多元化的安全需求。

中国保安企业走向海外提供安全服务存在的现实问题是:面对中国在海外的企业与人员的安全需求存在巨大市场的形势,普遍认识到

^① [德]乌尔里希·贝克:《“9·11”事件后的全球风险社会》,王武龙编译,载《马克思主义与现实》2004年第2期。

这是一个很好的机遇。但这个机遇可能来得比较快,以至于我们国内的保安企业与政府管理部门实际上还没有做好准备(包括心理准备、人才储备、理论研究等);或没有意识到向海外发展是中国保安业新的市场增长极;或对于这个问题的考虑过于简单,把它当作一般的劳务输出;或基本没有考虑过当一个保安企业真正要走向海外提供安全服务时,需要具备哪些条件,需要做好哪些准备,需要克服哪些困难和障碍。对于政府监管部门来说,如何在政策、法律、制度层面为中国保安企业走向海外提供保障与支持,如何对走出去的企业进行监管,也是面临的需要解决的实际问题。

由中国政法大学军事法研究所李卫海所长主持的公安部研究项目“中国保安企业开展海外业务的法律与监管问题研究”,正是在这一特殊的背景下开展的,与之相配套的另一个课题是由河南警察学院王龙天教授主持的“中国保安企业开展海外服务的需求和安全风险控制”。这两个研究课题的设置初衷是为中国保安企业走向海外提供保安服务进行理论上的探索,奠定必要的理论基础,进而为制定有关政策,完善有关法律、法规提供依据,具有非常强的针对性。

李卫海所长长期从事军事法研究,其独特的研究领域、知识结构与专业特长使其研究该课题具有了特殊的优势。从多达20多万字的研究成果看,保安业走向海外提供保安服务不仅涉及国内法的完善,而且还涉及国际法、国际公约以及一些国际规则和守则,这些领域如果没有专业的造诣是很难了解全面并准确领会其精髓的。这也从一个侧面反映出中国保安企业走向海外并非一个简单的事情,需要解决的实践问题和克服的实际障碍很多,也需要从不同的角度、途径去研究和探讨。一个在国内看似简单的问题,在国际视野中就变得非常复杂。从此意义上说,李卫海所长的课题研究至少在以下三个方面为解决这个问题有所贡献:

第一,基本厘清了中国保安企业走向海外提供服务在法律规制方

面存在的问题和需要完善之处,为中国政府研究保安走向海外提供安全服务的问题提供了比较充分的、可资借鉴、参考的依据和信息。这种依据和信息包括学术方面、法律法规方面、国际法规则、海洋公约与守则方面的。在完善国内法律规制与监管方面,内容涉及企业的设立、特许、枪支的购买和管理、使用武力的规则、不法行为的追究、人员的培训和管理、福利与待遇、服务质量标准执行与监督等诸多方面。在所提供的依据和信息方面,特别要指出的是,瑞士政府与红十字国际委员会分别于2006年1月和11月、2007年11月、2008年4月和9月通过举行会议的形式拟定的《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》和2010年出于对保安人员及其服务对象的人权保障而由签字公司共同制定的《私营安保服务提供商国际行为守则》,遵守这两个文件的基本精神应当作为保安企业走向海外提供服务时与国际接轨的标志,对中国保安企业走向海外具有重要参考与借鉴价值。

第二,研究过程查阅了最新的文献,为了解发达国家保安业的最新情况和发展趋势,以及对开展海外保安服务如何监管提供了有价值的参考资料。当今世界,引领保安业发展潮流的仍然是发达国家和地区,这种现象当然与一个国家和地区的经济社会发展水平及保安业的发展起点与理念有紧密关系。李卫海所长在研究过程中应用了比较研究的方法,选择了10个发达国家和地区的保安业作为研究的参照。通过了解其发展过程、历史脉络和有关的法律规定,以及政府对海外服务的监管,使我们不仅从中了解到这些国家保安业的最新情况,而且从有关国家和地区的法律规定中也得到一些有益的启示。如《日本船舶保安特别措施法》中“允许日本保安业者在海盗多发海域的日本船舶上配备小型枪械以应对海盗袭击”,我国台湾地区“立法院”2013年8月6日修改的“渔业法”中“台湾渔船在受海盗或非法武力威胁等高风险海域作业,可雇非台湾籍私人武装保全人员,保障其生命财产安全”的规定

等内容,无疑对我国保安走向海外服务具有重要的参考价值。还有一些国家保安业的军事化发展倾向问题,也为了解世界保安业的发展趋势增加了新的内容。

第三,提出了“中国保安企业开展海外业务的基本行为守则”的具体内容和意见。该课题设置的直接目的是为实践服务,应用性的特征非常明显,这点在课题的研究意义中已经有所说明。作者在研究过程中曾亲自深入基层,到保安业相对发展较好的北京、上海、广州、深圳等地的保安企业和监管部门调研,通过实地考察、调研、走访,总结归纳出我国保安企业开展海外服务存在的实际问题,如资质条件、开展服务的业务领域、保安员权益保护体系等,当然核心是政府如何监管和提供法律上的保障。在此基础上提出了包括 14 项内容的开展海外保安服务的基本行为守则,这无疑是本课题研究中最具价值的内容,也是研究工作最后的落脚点,不仅为中国保安走向海外的政策制定和法律法规的完善提供有力的参考与智力支持,而且也未来中国保安业的进一步发展提供了思路。

中国是一个大国,在世界事务中发挥着日益重要的作用。作为为中国经济社会发展提供安全保障的重要力量之一,中国的保安业不仅应当作为一种经济组织融入世界经济一体化的进程,而且理应为中国经济在海外的发展提供安全服务与保障。但正如全球化属于一种历史现象,是在历史发展的一定阶段才出现的事物一样,中国的保安业走向海外提供服务也是随着中国的经济社会发展过程而出现的一种现象,其水平、深度与广度会随着时代的进程而不断翻新。从中国保安业走向海外服务市场这一局部现象到整个保安业的未来发展,需要从各个方面进行关注、扶持和培育,同时也需要有关学科的学者从管理学、经济学、社会学、政治学、法学等学科的角度,着眼于实际问题的思考,着眼于保安业新的实践和新的发展,开展各种专题研究,把保安这一社会现象纳入不同的研究体系中,推出不同的成果,得出不同的结论。只有

这样,才能构建一个比较完整的保安研究体系,在规模和数量上形成学术影响,从而在更高层次上影响整个产业的持续发展。从此意义上说,李卫海所长的研究是一个尝试,也可能成为一个范本,说明在公安体制之外的学者开展保安课题的研究不仅可行,而且会有更好的收获。希望能有更多学科与专业的学者、专家进入研究中国保安业的领域,用高端的研究成果带动整个保安研究活动的开展。

2015年2月4日于北京木樨地

序 二

私营军事安保行业与战争的历史一样久远,当今该行业已经涵盖了为饱受冲突和不稳定局势影响的高风险地区的政府和民企的人员与财产提供一系列安保服务。随着中国企业在海外拓展业务,必然要考虑接受安保服务。

为了向客户提供必要的保护,私营军事安保公司的行业性质就涉及其人员使用武力的问题。适当使用武力有助于保护生命与财产,而过度使用武力则会造成不利的影响和各种人道后果。为了指导和规制武力的使用,私营军事安保公司及其雇用安保公司的人员无论在何地开展业务都受到法律约束。因此,熟悉相关法律和规范私营军事安保公司服务提供商及其订约提供服务人员的行为至关重要。

在雇用和制定必要的标准时了解和制定一个清晰的法律框架,借鉴中国和国际最佳实践将有助于中方的服务提供商或用户适当地运用法律法规。这将确保中国的海外利益得到有效保护,不会产生消极的人道影响,同时又树立中国企业在海外的良好信誉。

本书囊括了私营军事安保公司的国际指南和最佳实践,具有重要的参考价值。中国有望在这一方兴未艾的领域逐步完善法律

法规。

——红十字国际委员会东亚地区代表处武装部队合作代表

彼得·埃文斯

The private military security industry has a history as old as warfare itself. In the modern era, this industry has evolved to encompass a wide range of security services provided to protect both government and private personnel and property in high risk areas, including areas affected by conflict and instability. As Chinese companies find themselves operating in just these circumstances, they inevitably have to consider the use of such services.

The very nature of the industry involves the potential use of force by PMSC personnel, in order to protect those in their charge. The appropriate use of force can help to protect lives and property. Excessive use of force can result in the opposite effect and all the humanitarian consequences that can bring. In order to guide and regulate the use of force, PMSC companies and those who contract them are subject to the rule of law, no matter where they operate. It is therefore important to understand that law in order to shape the actions of both the PMSC service providers and those who may contract their services.

Understanding and developing a clear legal framework, adopting both Chinese and international best practice in the employment and standards necessary in this area, will help Chinese companies, either service providers or users, to apply the rule of law appropriately. In turn this will ensure that China's interests overseas are protected effectively, without a negative humanitarian impact, whilst ensuring the good

reputation of Chinese companies abroad.

This work draws together international guidance and best practice and as such is an important reference upon which China can further develop its own legal framework in this fast growing area.

Peter Evans

Delegate to the Armed and Security Forces from the International
Committee of the Red Cross Regional Delegation for East Asia