

江苏警官学院学术丛书

保安管理学

——保安服务业管理机制建设研究

沈惠章 著

河海大学出版社

江苏警官学院学术丛书

保安管理学

——保安服务业管理机制建设研究

沈惠章 著

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

保安管理学/沈惠章著. —南京:河海大学出版社,
2008.12

ISBN 978-7-5630-2541-1

I. 保… II. 沈… III. 保安—工作—管理—研究—中国
IV. D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 207970 号

书 名/保安管理学

书 号/ISBN 978-7-5630-2541-1/D·203

责任编辑/孙 禹

特约编辑/王其超

责任校对/刘 丽

封面设计/张世立

出 版/河海大学出版社

地 址/南京西康路 1 号(邮编:210098)

电 话/(025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)

经 销/江苏省新华发行集团有限公司

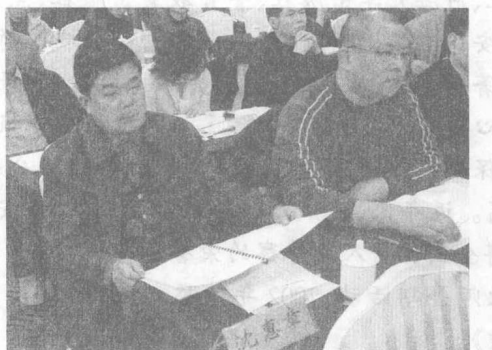
印 刷/河海大学印刷厂

开 本/850 × 1168 毫米 1/32 9.625 印张 241 千字

版 次/2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定 价/18.00 元

江苏警官学院学术 著作出版专项基金资助



沈惠章教授(左)在学术会议上

沈惠章,江苏警官学院教授。男,汉族,1956年生,江苏启东人,中共党员,法学本科毕业。

主要社会活动:中国人民公安大学兼职教师,中国青少年犯罪研究会会员、《中国公共安全》杂志(学术版)编委,《北京刑侦研究》特邀撰稿人,江苏省法学会会员、南京成人教育学会理事。曾经担任江苏警校干训部副主任、公安教研室主任、教师党支部书记、南京浩安保安学校名誉校长等职。主要讲授《公安学基础理论》、《警务安全》、《治安管理处罚法》、《保卫学》、《涉外警务》、《群体性事件处置》、《事故对策学》等公安专业课程。先后在南京出版社、南京大学出版社、河海大学出版社、警官教育出版社、黑龙江人民出版社出版《治安保卫学概论》、《邓小平理论和公安工作》、《实用保安学》等多部著作。在《政法学刊》、《青年探索》、《河北法学》、《甘肃社科》等核心期刊以及《公安教育》、《北京警院学报》、《保卫学研究》、《中国保安》、《中国公共安全》等几十种政法公安刊物上发表论文百余篇。近年来,完成厅、校级课题三个,公安部课题一个。1996年获得全国优秀人民警察的荣誉称号,1999年参加全国公安系统优秀教师暑期活动,2002年荣誉入选《光辉岁月——中国公安功模档案》。

邮编:210012。地址:南京市安德门128号,江苏警官学院。

电话:025——86201498,52881687,13851458437。

电子信箱:shenhuizhang@jsp. edu. cn

序 言

2008年11月13日,我以唯一的学者身份出席了江苏省保安协会第一次会员代表大会暨成立大会。我国的保安服务业在改革开放的大潮中应运而生,但在保安管理中存在着一系列问题。首先,保安服务公司虽经过工商行政管理登记注册,但它又是由公安机关直接创办的,特别是保安服务公司的领导层一般都是由公安机关的工作人员出任的,实际上出现了保安从业人员身份重叠的问题。其次,保安服务的种类多,许多服务项目带有某些公权力的性质,缺少按照法律规定在必要时采取特殊安全措施的手段。所以,在保安服务的实际工作中存在着保安侵权、违法犯罪等问题,已经引起了社会的普遍关注。再次,保安员与客户之间的管理关系也不清晰,导致了保安员在向客户提供安全服务时所应当承担的责任不清楚,实践中常常发生保安员与客户之间的纠纷。还有保安员的劳动权益保障制度也相对滞后,保安队伍不稳定,对保安员的管理比较松散。

保安服务中出现的这一系列问题,说明我国保安服务业管理机制建设方面存在问题,迫切需要我们认真研究。通过研究,用理论研究成果指导保安管理实践,明确保安服务的性质和任务,解决好公安机关和保安服务公司之间的管理和协调问题,解决好实际存在的由于公安机关办保安的体制使得保安服务公司的性质与职能不协调和不配套的问题,解决好保安队伍来源复杂、素质良莠不齐等方面的问题;促进我国的保安业在改革和发展中政企分开,管办分离,走市场化、社会化、职业化、专业化的发展路子;逐步建立起市场调节作用充分发挥的、企业自主作用充分显示的、行业协调作用充分自律的、政府监管作用充分作为的良性发展机制和长效

发展机制；培养一批批训练有素的保安员，为国家机关、企事业单位、社会组织、居民小区和社会公众提供优质的安全保障服务。以此达到向管理要素质、向管理要效益、向管理要战斗力的目的，规范和促进保安服务业的大发展，为经济社会发展服务，为社会治安防范工作服务。

我对保安服务的研究已经有二十多年。当蛇口镇出现中国保安第一人胡宏荣后，我就开始在《保卫学》的教学中思考我国的机关、团体、企业、事业单位内部保卫工作的改革和创新问题；1993年我在由南京大学出版社出版发行的《治安保卫工作概论》一书中，多处提到保卫工作的创新问题。还在我国保安服务业的起步阶段，我就对上海、兰州、启东、苏州、无锡、常州以及南京的秦淮、玄武、鼓楼、雨花、栖霞等保安服务公司进行了实地调研和考察。1996年，在江苏省人民警察学校，我带领一批公安业务老师编写了保安教材并为成人班开课；1997年，江苏省公安厅治安管理局袁志仁等同志亲临警校，指名要我对全省的保安工作进行理论指导；后来，因当时保安服务业发展的需要，我先后为南京职业保安学校、南京浩安保安学校编写了保安培训教材；在警校并入公安学校的1998年，以我为主精心编著的《保安业务教程》在河海大学出版社出版发行；在我们合并了江苏省司法学校升格为江苏警官学院的2002年，就在学院挂牌的6月份，我的专著《实用保安学》由黑龙江人民出版社出版发行。这些年来，中国保安协会会长戴思宏同志在百忙之中曾经来电话鼓励我，《中国保安》杂志编辑部的吴倩老师、马剑老师一再来电话向我约稿，《中国公共安全》编辑部也十分重视我在创建平安方面的理论研究，于2008年聘请我担任学术版编委。

本书是公安部课题的研究成果。2006年的一天，我们学院科研处副处长徐茜茜给我的信箱里发来了内容如下的一封信：“沈教授：您的项目被批准立项。项目批准号为：2006B017。请填写《公

安部级公安理论研究项目合同书》一式6份,连同电子文本于6月30日下班前送科研处。”这两年,随着保安服务业的不断发展,为了解决保安服务业管理机制建设方面的问题,我带领课题组对南京、常州、苏州、扬州、盐城、南通等保安服务公司进行了典型调查,并做了一次又一次的分析研究。去年,我去深圳出席《公共安全学术论坛》,专门到深圳保安服务公司和被称为“中国第一保”的蛇口保安服务公司进行调查研究。在见到公安部原副部长、中国保安协会会长罗锋同志时,我兴奋地表示一定要把保安的教学和科研工作搞得更好。

沈惠章

2009年1月于南京龙江小区

目 录

第一章 保安管理基础	(4)
——推动保安服务业市场调节作用的充分发挥 ...	
.....	(4)
一、追溯历史,了解我国保安服务业产生和发展中对市场的占领.....	(5)
二、放眼世界,借鉴国外市场化的经验,规范发展中国保安服务业	(14)
三、乘势而上,探索市场经济条件下我国保安服务业发展的基本路径	(20)
四、转变观念,依靠社会力量维护保安市场的规则和秩序	(28)
五、理顺关系,建立市场化的我国保安服务业经营管理制度	(37)
六、依法管理,加快保安服务业立法工作的进程	(41)
第二章 保安企业管理	(57)
——保障保安服务业自主作用的充分激发 ...	(57)
一、认真反思,客观认识保安服务业内部管理上存在的问题	(60)
二、提高认识,明确我国保安服务业的性质和特点	(64)
三、改革创新,健全我国保安服务业的内部管理机制 ...	(73)
四、明确目标,体现我国保安服务业的经济效益和社会效益	(122)
五、保障权益,增强我国保安服务业的社会吸引力	(134)

六、客观评价,肯定我国保安服务业的地位和作用	(135)
第三章 保安行业管理	(138)
——促进保安服务业行业协调作用的充分自律	(138)
一、适应需要,成立中国保安协会	(139)
二、体现特色,发挥保安协会这一行业管理组织的职能作用	(141)
三、发挥优势,推动中国保安服务业深入发展	(143)
第四章 政府监督管理	(151)
——强化保安服务业政府监督管理作用的充分作为	(151)
一、正视问题,我国实际存在着保安侵权和违法犯罪行为	(155)
二、加强领导,发挥公安机关的监督管理作用	(160)
三、“人口”把关,根据统一的条件和标准招收保安员	(162)
四、内强素质,提高保安员的能力和水平	(166)
五、外树形象,养成保安员的行为规范	(216)
相关研究一关于《保安服务管理条例(草案)》的说明	(229)
相关研究二关于《保安培训机构管理办法》的说明	(239)
相关研究三关于《保安服务操作规程与质量控制》的说明	(248)
相关研究四关于《保安员培训教学大纲(试行)》的说明	(269)

伟大的时代需要跨越式发展的伟大事业，也为事业的勃兴提供了战略机遇、政策支持和发展舞台^①。保安服务就是在这样一个时代，为满足公民、法人和其他组织的安全需求，依照法律、法规、规章和国家有关规定，由依法设立的企业、组织提供的专业化安全防范服务及相关服务的行为^②。保安服务业是社会主义市场经济和第三产业的重要组成部分，是新时期群防群治工作的新形式，是一项方兴未艾的新兴产业和大有作为的事业。随着中国特色社会主义伟大事业的全面推进，我国保安服务业将迎来前所未有的发展机遇，保安队伍将进一步发展壮大。当然，保安服务业作为我国的一个新兴行业，要想有一个长足的发展，要想在社会主义市场经济条件下具有竞争力，就应当进行科学的管理。

所谓管理，是指特定主体依法运用各种方法、手段，通过决策、计划、组织、指挥、控制、协调等一系列活动，充分发挥人、才、物等资源的作用，有效实现组织目标的过程^③。管理是人类最普遍的社会活动，任何一种有组织的社会活动都离不开管理，保安服务也是这样。保安管理就是为了进一步规范保安行业，完善保安行业的功能，提高其经济效益与社会效益，使之真正成为公安机关维护社会治安秩序的一支重要辅助力量，因而依据国家的法律和政策，运用现代管理理论、管理方法和管理技术，对保安行业和保安工作进行有意识、有计划、有组织的协调活动。根据管理学理论，管理机制是指管理组织在实现管理目标过程中的活动或运作方式，它涉及到组织机构、管理流程、运行机制三个方面。保安服务业的管理机制，指的是保安企业在提供保安服务过程中的管理形式和运作方式等方面的规章制度，实际

① 保安，大有希望、大有可为——中国保安杂志记者专访中国保安协会会长罗锋，中国保安，2008年第一期第7页。

② 中华人民共和国公安部2006年1月5日发布，2006年6月1日实施的《保安服务操作规程与质量控制》。

③ 杨建和主编，公安管理学，北京：警官教育出版社，1999年。

上就是保安企业采取何种方式进行科学管理和科学运作的问题。从保安业的产生和发展过程看，在我国由计划经济向市场经济转轨过程中，政治体制改革、政府机构改革都在跟进，社会力量在经济社会事务中的作用也随之凸现。群防群治工作需要在这个大的背景下，找到与市场经济、社会需求的新结合点、新形式。保安，作为一种新型社会治安综合治理力量，以一种符合社会主义市场经济规律要求的运作模式，更容易被公众所接受。这在一定程度上，也解决了我国公安工作中警力不足、经费不足的问题，将一些公安民警不该管、管不了、管不好的事情让保安承接过来。目前，我国的保安服务业一般按照合同约定，采取门卫、守护、巡逻、押运、随身护卫、人群控制、技术防范、安全咨询等形式，保护客户的人身、财产和信息等安全，维护客户的合法权益。

因此，研究保安服务管理机制建设，主要是通过保安服务业市场调节作用的充分发挥、保安服务业自主作用的充分发挥、保安服务业行业协调作用的充分发挥以及保安服务业政府监督管理作用的充分发挥，研究保安人事管理机制建设、保安经营管理机制建设、保安依法管理机制建设以及保安教育管理机制建设等方面的内容。由此可见，保安服务业管理，既包括公安机关、保安协会等主管机关、行业管理组织对保安服务公司开展的宏观管理，也包括保安服务组织对其内部进行的微观管理。目前，在我国保安服务中出现的一系列问题，说明在有关保安服务业管理机制建设的现状、对策等方面，迫切需要我们认真研究。通过研究，可以用理论研究成果指导保安管理，明确保安服务的性质和任务，解决好公安机关和保安服务公司的管理和协调问题，解决好实际存在的由于公安机关“办保安”的体制使得保安服务公司的性质与职能不协调和不配套的问题，解决好保安队伍来源复杂、素质良莠不齐等问题。培养一批批训练有素的保安员，为国

家机关、企事业单位、社会组织、居民小区和社会公众提供优质的安全保障服务，达到向管理要素质、向管理要效益、向管理要战斗力的目的。

第一章 保安管理基础

——推动保安服务业市场调节作用的充分发挥

我国保安服务业经过二十多年发展,尽管取得了很大成绩,但还不能满足经济社会发展和广大人民群众的需要。应当说,使公安机关由经办保安服务公司转为监管保安服务活动,这是目前我国保安管理工作的当务之急。近年来,公安部通过调整政策、规范管理、强化监管和推进立法等措施,有步骤地推动、加强和规范了保安工作。各地公安机关按照公安部的统一部署,坚持改革、规范、发展并举,全力推动保安事业的大发展。公安部治安管理局局长武冬立同志曾经说过,随着社会主义市场经济与社会主义和谐社会的推进,现行保安企业经营管理体制、机制将受到越来越大的压力,保安服务业发展对保安工作要求会越来越高,人民群众对保安工作也会有新的期盼。特别是随着《保安服务管理条例》的出台,保安工作将有基本的法律依据,但依法监管的工作要求会更高,社会各界对保安工作的监督会更严。因此深入贯彻落实党的十七大精神,实现保安工作又好又快发展,必须直面问题,从建章立制、监管体制、市场机制、队伍管理等方面认真研究解决。特别是要把保安事业发展纳入“三基”工程建设之中,纳入工作绩效考核之中,用健全、有效和灵活的机制保障,推动保安事业的发展。

自从我国加入世贸组织以来,我国的保安服务业面临着西方发达国家保安企业越来越大的压力。同时,更为重要的是现行的公安机关管办合一的体制和机制对确保保安服务业健康发展尽管曾经发挥过积极作用,但其僵化、滞后和束缚保安服务业发展的问

题也越来越突出。其实,公安机关履行对保安服务业的监管职责,管住管好保安服务业,绝对不等于公安机关直接参与经营甚至垄断经营。当前的主要问题是保安机构设置混乱,管理理念陈旧和管理机制僵化,重短期经济行为而无长远规划。在有的地方,保安服务公司的设立也是依公安局按块设立,实行地区性垄断,画地为牢,各自为政。在有的地方,公安机关内部多头组建和多头管理保安服务公司的问題没有得到很好的解决。在有的地方,保安服务企业归口不明甚至明归暗不归,有些地方或归办公室或归治安部门或归经保、文保部门等,五花八门。随着我国社会经济的发展和国际交往的增多,公众对安全问题日益关注,特别是市场经济体制的建立与完善,政府职能的转变,公共安全服务领域允许企业进入并提供多样化的安全服务已经成为必然。在保安服务业的发展过程中,市场调节的积极作用十分明显。事实告诉我们,没有公平竞争,保安服务就缺乏活力,也难以提高质量。在我国,在新世纪新阶段,利用社会资源发展保安,利用市场配置保安资源,是一个基本的发展趋势。只有把保安服务推向市场,实行市场化运作,保安服务业才能够有活力,有生机,才能够有个大发展。

一、追溯历史,了解我国保安服务业产生和发展中对市场的占领

翻开历史,保安最早起源于中国,我国的保安业自古有之^①。一部保安的发展史,实际上就是保安业对市场占领的历史,是保安管理不断探索和逐步完善的历史。

(一)灾难深重的旧中国,社会的安全由武艺高强之人组成的“镖局”出面管理

早在1400多年以前的北魏末年,由于统治阶级的腐败无能,社会赤地千里,民不聊生,强盗、草寇横行,乡间行路极不安全。因

^① 沈惠章:《实用保安学》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002年。

此,一些需要长途旅行的富贵人家和运送财物的客商,大多寻求武艺高强之人保护其旅途或财物的安全,并给予一定的经济报酬。此时,这种活动仅属个人行为,尚未形成组织和规模,只是旧社会保安业的一种萌芽。到了明朝,随着民间交流增多,商品交换频繁,保安业随之兴起。一些武艺高强之人自发地成立了一种以此为生的专门从事有偿保安服务的组织,即“镖局”,也称“镖行”。其经营活动主要是受雇于富商大贾、达官贵人,保护他们的旅途安全或为其护送押运大宗银两、贵重物资,还为他们护宅守院等,并按付出的劳动代价收取一定的经济报酬。清朝时期,镖局得到空前发展,仅北京就有十余家,其业务相当兴隆和活跃。到了清末民初,随着中国社会进一步向半殖民地半封建社会转化,商品经济有了新的发展,由于镖局这种带有浓厚封建色彩的组织,无论是组织形式、装备设施还是经营方式和手段等均不能适应商品经济发展的需要,便失去了存在的客观条件和环境,而逐步走向衰落。1921年,北京最大的镖局——会友镖局摘下旧中国最后一块镖局的牌匾,标志着旧社会的保安业彻底地退出了历史舞台。

(二)改革开放的新时期,社会治安由保安服务公司协助公安机关进行管理

我国的历史进入社会主义现代化建设的新时期后,长期关闭的国门逐步地被打开了。国家改革开放之初,保安业在中国大地应运而生,作为各级公安机关的一个经济实体,开始为企业、机关、学校等部门提供有偿保安服务。新中国保安服务业是我国改革开放和发展社会主义市场经济的必然产物,是公安机关顺应我国社会 and 经济发展所做出的有益尝试。

1、我国的第一家保安服务公司带动了整个保安业的发展。作为祖国南大门的开放窗口——深圳,于1984年12月18日创办了中华人民共和国的第一家保安服务公司——蛇口保安服务公司。该公司的成立,标志着中国现代保安服务业的正式产生。深圳原

是一个几万人口的小镇,面积仅有 11.7 平方公里。改革开放之后,这里被开辟为我国第一个经济特区,在短短几年之间,便发展成了一座全新的现代化城市。由于这里云集了大批三资企业,而在这些企业工作的人员绝大部分是外来人口,职工队伍不仅流动性大,而且成分也相当复杂,一连串的社会治安问题随之接踵而来,使得当地公安机关在新的环境中一度陷入了前所未有的困境。针对治安管理工作出现的被动局面和困境,深圳市公安机关会同蛇口工业区保卫部门,先后深入到 50 多个单位进行调查研究,然后决定借鉴外国的经验,在特区组建一个既由公安机关领导又能为社会所接受的企业性质的服务机构,为特区的发展提供有偿安全防范服务,使其有一个良好的生产投资环境。蛇口保安服务公司的诞生,不仅标志着我国现代保安服务业的开始,同时也为我国在新形势下加强群众性的安全防范工作闯出了一条新路。此后,广州、大连、上海、杭州、北京、西安、郑州等大中城市,也试办了保安服务公司。1985 年 1 月,经中央批准的全国政法工作会议文件中指出:“借鉴国外经验,在大中城市创办保安服务公司,承担大型营业性展销、展览和文娱体育等活动以及外商独资、合资企业的保安业务。建立这样一个在公安部门直接指导下的服务公司,既有利于加强治安管理,又有利于缓和警力不足的困难。”根据这一精神,各地经过试点先后创办了保安服务公司。保安服务从经济特区、沿海城市逐步向内地拓宽,迅速发展。到 1987 年底,全国已有 23 个省、自治区、直辖市开展了保安服务。1988 年,保安服务有了新的发展,南京就是在这种新的发展过程中成立保安服务公司的。1989 年,全国的省(市、区)除西藏外都组建了保安服务公司。二十多年来,我国的保安事业取得了历史性的巨大成就。我国保安服务业的社会地位已经确立,声誉不断升高,作用日益显著。我国的保安服务公司从 1987 年的 99 家发展到 1990 年的 700 家,又从 1992 年的 1000 家发展到 1999 年的 1400 家,保安从业人员近 30