

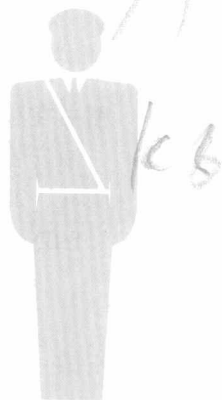


治安管理 热点问题研究

周理强 著

海天出版社

B631.4-55



治安管理 热点问题研究

周理强 著

海天出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治安管理热点问题研究/周理强著. —深圳: 海天出版社, 2001. 12

ISBN 7-80654-604-9

I. ①治… II. ②周… III. ③治安管理—工作—研究—中国—文集 IV. ④D631.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 078884 号

海天出版社出版发行

(深圳市彩田南路海天大厦 518026)

<http://www.hqph.com>

责任编辑: 陈一丹 封面设计: 刘一晖

责任技编: 王一颖

深圳佳信达印刷有限公司印刷 海天出版社经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 20

字数: 290 千 印数: 10000 册

定价: 26.00 元

海天版图书版权所有, 侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。

追 求

(代前言)

改革开放以来,治安工作面临着许多新情况、新问题,通过理论研究,为决策提供铺垫,是领导者和治安工作者共同的愿望。我多年从事治安管理、扫除“七害”、禁毒和保安管理工作,对治安实际工作中及时获得理论指导和政策指导预期的渴望感触颇深,基于这种自身的渴望和对同事们的体恤,产生了一种强烈的冲动,开始用笨拙的笔去追求实践的理论探讨。从经验、专业体会开始,由分析比对入手,一步一步追求理论的深度和高度。耕耘总算有了收获。但意愿毕竟是意愿,囿于知识的贫乏,特别理论水平的限制,加之工作的满负荷、超负荷,“论文”是在假休日和别人喝咖啡的时间里挤出来的,肯定有粗浅、疏漏、不妥之处。现编汇成册望获指正,这是我追求中的追求。

周理强

2001年9月9日

目 录

上 篇

难点 重点 热点 疑点

——对我国保安服务业发展问题探讨

一、关于保安服务业的企业性质问题	(3)
二、保安服务企业的特殊性何在	(5)
三、应坚持对保安服务管理规范与扶持并重	(6)
四、加大技防发展空间,为保安服务企业提供创造品牌实力 和经济生存的环境	(8)
五、正确理解和处理社会效益和经济效益的关系	(10)
六、保安服务业发展应建立在以人为本的思想基础上	(11)
七、保安员的利益保障至关重要	(12)
八、压价竞争对保安服务业市场的恶性冲击应引起保安服务 经营者的足够重视	(14)
九、保安服务业应强化社会心理承受能力	(15)
十、正确行使公安机关对保安服务企业的主管职责	(17)
十一、应重视保安协会在行业建设上的重要作用	(19)
十二、派驻企业干警如何对待是个严肃的问题, 应有具体规定	(20)
十三、保安服务业的创新问题	(21)
十四、保安服务的有所为有所不为	(25)

十五、注意研究“入世”对保安服务业的影响	(27)
十六、思想政治工作：企业“双效益”的推动力	(28)
十七、规范化：企业健康发展的基础	(30)
十八、制度建设：提高企业素质的关键	(33)
十九、娱乐场所保安服务专营是指令性和市场性相结合的 特殊政策性措施	(34)
二十、发展保安教育应逐步由培训上岗向职业学历教育过渡	(39)
二十一、培养一大批保安服务业的优秀经营 管理者和经理人才	(42)
二十二、不应冷落保安服务的策划咨询业务	(45)
二十三、关于保安服务企业的地位、作用和如何摆正位置	(49)
二十四、以合同管理为纽带建立和谐积极的劳动关系	(55)
二十五、注意面对精神损害赔偿问题	(57)
二十六、保安服务统分统派的市场背向性	(59)
二十七、保安服务企业经营者的素质分析	(61)
二十八、加强职业化建设，提升企业竞争力	(64)
二十九、确立资格证书制度刻不容缓	(65)
三十、“三个代表”重要思想与保安服务企业的实践	(69)
三十一、构架行业实体形象，铺垫大安防格局 ——对保安服务业在新时期提升发展的思考	(73)
三十二、经济效益与社会效益并重是义利并举 ——“三项教育”的启示	(82)
三十三、道德建设是保安服务发展的一个重要支撑	(84)
三十四、有必要在保安服务业推广 ISO9000 质量体系认证管理	(88)
三十五、保安员体质状况令人担忧	(92)
三十六、保安员的人格和尊严理应得到理解和尊重	(95)
三十七、引进新思维，在管理上作文章，使企业 跟上时代步伐	(99)
三十八、加强财务管理，充分发挥财务管理的	

关闸蓄水作用	(116)
三十九、企业思想政治工作的再思考	(122)
四十、锻造保安服务优秀企业文化	(127)
四十一、关于对保安服务业管理立法的思考	(134)
四十二、我国保安服务业特色建设初探	(141)
四十三、关于保安服务的诚信理念	(147)
四十四、配备科技副职很有必要	(149)
四十五、保安服务行业应组建区域性经营管理公司	(150)
四十六、在改革开放中努力发展保安服务业 ——对我国保安服务业特色建设的再思考	(155)

中 篇

安全 安定 安乐 安心

——治安管理论文一束

保护“社交”取缔“色交” ——浅议“三陪现象”	(165)
有效打击、取缔色情服务和卖淫嫖娼的思路	(170)
深圳市卖淫嫖娼问题探究	(178)
完善法律、法规,适时提供政策调控、高效、 有序地开展禁毒斗争	(195)
扫除“七害”斗争经验谈	(201)
站在新时期的高度,把治安行政管理推向新的台阶 ——对解决治安管理问题和完善治安管理的策略思路	(206)
对《治安管理处罚条例》跨世纪的思考	(220)
靠经验滚动的决策应该让位于科学的行政决策 ——改善公安决策方法的理论探讨	(226)

思 路

- ——一些不成熟的观点和方法 (236)
- 不受约束的权力与权力的约束
 - 浅论“权钱交易”对公安队伍的侵蚀及制约
 - “以权谋私”的对策 (243)
- 舆论监督与权力后果的制约
 - 周理强《不受约束的权力与权力的约束》读后 (252)
- 关于深圳机动车停车场建设的思考 (256)
- 数字的控诉
 - 从数字看毒祸恶性膨胀及禁毒的社会责任和对策
 - (264)
- 数字的呼唤
 - 从数字看艾滋病蔓延和对社会的侵害性及预防 (278)

下 篇

共商 共勉 共和 共识

——采访五篇

继往开来的特区保安

- 访深圳市保安服务公司总经理周理强 王 梅(287)
- 一位老总眼中的保安服务业
 - 深圳市保安服务公司总经理周理强一席谈
 - 蒋德理(294)

社会需要什么样的保安服务

- 访深圳市保安服务公司总经理周理强 王 梅(300)
- 规范与扶持并重
 - 深圳市保安公司总经理周理强访谈 任锦敏(303)
- 1995,特区禁毒大行动
 - 访深圳市禁毒办公室副主任周理强 海东 晓明(306)

上 篇

难点 重点 热点 疑点

——对我国保安服务业发展问题探讨

难点 重点 热点 疑点

——对保安服务业发展中一些问题的探讨

最成功的企业和能够长期生存的企业,是因为他们能适应环境并不断地重新评价自己的处境,相应地改造自己。我国保安服务业伴随着市场经济的诞生,走过了十五个春秋,它是一个朝阳行业,但它所走的路途却不是平坦的。从事保安服务业的企业在实践中探索,在斗争中发展,一方面显示了保安服务业适应市场经济条件下多方面安全工作的需要,具有强大的生命力;另一方面也是面对在成长过程中所遇到的各种各样的问题,经受住了各种各样的考验。理论是实践经验的总结,反过来又指导实践。经过 15 年的发展,保安服务业亟需发展出一套从实践中来,又指导实践的具有中国特色的理论,迫切需要在理论的指导下规范发展。笔者长期从事保安服务事业,对某些理论问题有一些思考,现提出来与有志于探索、研究保安服务业理论问题的同仁共同来讨论、商榷。

一、关于保安服务业的企业性质问题

公安部报经国务院批准的《关于组建保安服务公司的报告》中明确规定:“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服务的服务型企业,经济上实行独立核算,自负盈亏。”在 1989 年《关于加强

保安服务公司管理的通知》中又重申“保安服务公司是为客户提供有偿安全服务的企业,不属于事业单位,各地组建的保安服务公司要统一为服务型公司性质。”1998年清商工作中,公安部(1998)70号文件《关于贯彻落实军队武警部队政法机关不再从事经商活动工作会议精神的的通知》进一步明确:“保安服务公司是协助公安机关维护社会治安的特殊服务型企业,作为专业化社会治安防范组织可以保留。”由此可见,保安服务公司是专门从事有偿安全防范服务,维护保安服务目标安全,协助公安机关预防和制止违法犯罪的特殊服务型企业。一方面它具有独立的企业法人资格,经济上实行独立核算,自负盈亏;另一方面,通过对外提供专业保安服务,协助公安机关维护社会治安,稳定社会秩序。所以说保安服务企业既不同于国家警察,也不同于治保会、内保组织、经济民警队、治安联防队,还不同于企业自建的保安组织,与一般的服务行业也有明显的区别。保安服务业是一种社会化、职业化的提供安全防范服务的特殊服务行业。保安服务业是市场经济体制下的产物,保安服务企业是经济实体,它是公安保卫体制改革的新形势下公安工作与群众路线相结合以适应市场经济的治安防范服务形式,是公安机关依靠社会力量加强安全防范的新思维新发展,它具有不同于以往群众性安全防范组织的性质。内保组织是单位自建的安全保卫职能部门,在公安机关指导下担负本单位安全保卫任务。经济民警队是大型厂矿、金融企业单位建立的武装守护力量。治安联防队和单位自建保安组织都是自我服务的群众防范组织。而保安服务公司是向社会提供有偿安全防范服务的经济实体组织。

但是,长期以来,由于认识滞后,对保安服务企业的性质界定不甚明晰,社会以至从事保安服务业的企业,对保安服务和保安服务公司的认识混乱,在某种程度上制约了保安服务业的发展。认识上的混乱,集中表现为三个混淆:一是性质认定的混淆,对新兴的保安服务业,还停留在计划经济时代群防群治组织的层面上;二是关系约定上的混淆。在市场经济中,保安服务公司是自主经营,自负盈亏,自我约束,自我发展,它的市场关系是契约合同性质,而其他行政管理单位控制管理下的群防组织,在职能中有明显的行政内含和义务性质。这两种关系约定上的混淆,在很大程度上增加了保安服务公司在社会关系调整上的难度,忽略了它的自主经营性,严重制约了保安服务行业的发展。三是称

谓上的混淆。社会上多种群防组织都称“保安”，总体可划为三类：一类是保安服务公司保安员，一类是经公安机关批准企业自建保安组织保安员，再一类就是社会单位私聘私用“保安员”，这部分人受企业和私营主领导，文化素质低，裙带关系、传统帮派气息严重，极易生事。这么多“保安”，不仅造成职能上的混淆，而且屡出问题，不明不白地给专业保安服务的从业人员抹了黑，造成社会负效应。

二、保安服务企业的特殊性何在

保安服务公司是专业化的社会治安防范组织，是协助公安机关维护社会治安的特殊服务性企业。笔者认为，这里所指特殊有以下四点：

一是承担专业保安服务的职业特性。

保安服务公司有专业指向，营业范围局限在安全服务方面，承担着过去应由公安机关完成的部分任务和相关的边沿性治安任务，是专业性治安防范组织。它和公安机关的内在联系多于其他企业。

二是两个效益的高度统一性。

一般的企业都是追求经济效益的最大化，而社会效益隐含在国家的发展中，而保安服务业则是既讲社会效益，又讲经济效益，二者必须并举。社会效益是保安服务公司产生和存在的根本依据，离开社会效益，保安服务行业就不复存在了。而经济效益是企业的生命，公司必须以资产保值增值为目的。追求经济效益是从生存发展的角度推进社会效益的最大化。

三是存在着一些非企业性质的特征。

①将有偿服务引进安全保卫工作领域，对传统观念形成一种大胆挑战。②保安服务提供的商品不仅是物质的，最终是“安全服务”，是治安、是稳定、是安居乐业，它有别于物质生产部门。③保安队伍是公安机关领导和主管的治安防范力量，工作内含着艰巨性、危险性。遇有紧急治安事件、重大灾害事故，或者其他险情时，必须是坚决服从公安机关的指挥，无偿协助公安机关维护社会治安秩序和抢险救灾。

四是经营主体资格有特殊的规定性。

由于保安服务业守护的目标涉及国家机关、金融、科研单位和其他重要设施，为确保这些重要部门的安全，维护国家利益，经营保安服务

的企业仅限国内特指企业。

保安服务独特的产业特性,使得保安服务企业和从业人员在走向市场时遇到特殊的难题。随着产业的整合和协同发展,保安服务业得以延伸,日益成为一个被社会特别是企业认可的减轻企业负担又能及时提供治安保障服务的契约性公安辅助力量。但在保安服务的初始意义和本质规定性上,是一种以人为本,以经济核算为基础的交流过程。而企业的特殊性质及保安服务经营活动,使企业面临着不同于其他行业的约束和风险。一方面保安服务的专营性决定了政府对它的严格制约,另一方面行业的企业性质又决定了它的市场属性,这些特性使保安服务企业在开放的技防市场中,相对于其他产业部门是被动的、不利的。而在人防市场上,一些群众扩大了它的特殊性,把保安队伍看做准警察、或者辅助警察,一些新闻单位在报道中甚至说保安队伍“由于其职业和身份比较特殊,大多手中掌握一定权力”,要求保安人员“秉公执法”,把保安服务企业推到了不合法不合理的位置。这种认识和舆论严重脱离现实,极不利于营造保安服务企业和服务客户、服务对象的融通环境。

保安服务企业的特殊性虽然预置性地受到制约,但它的垄断性和极易发生的行为异化给企业建设增加了难度。保安服务企业必须正确认识“特殊”,把“特殊”融合进市场。因为市场经济最激烈的竞争是经济效益的竞争,服务行业对经济效益的竞争最终反映在民心的竞争上,在于客户认可、市场认可。依赖“特殊”和“垄断”,不用优质服务去争取民心,就会被市场淘汰,根本谈不上两个效益,到那时,指令性的东西也起不了任何作用。

三、应坚持对保安服务管理规范与扶持并重

保安服务业在我国尽管已有 15 年的历史,但行业明显不成熟不完善,一些方面甚至是脆弱的,市场竞争能力比较差。如何使保安服务业迅速强壮起来,笔者认为应坚持管理制约与扶持并重的原则。

企业规范才有战斗力,才有竞争力。保安服务业一诞生,就由公安机关作了政策约定,多年来管理十分严格,尤其是 1988 年、1990 年、1994 年和 1997 年进行的四次全国性长时间集中整顿,有效理顺了管理

体制,规范了经营范围和保安服务行为,通过规范性文件,对保安服务业的性质、保安员的职责权限、保安员的资格与培训、纪律责任等都作了明确规定,保证了保安服务企业的规范健康发展。但是由于对保安服务业的界定不及时不清楚,保安服务企业受社会所谓“保安”所累,长期处于被指责的舆论氛围中,经常被要求整顿,各方面受到极大限制。笔者认为,在市场竞争异常激烈的情况下,对保安服务业的管理应有个制约度,因为额外的限制往往可能使企业失去活力,保安服务企业的自主权保障应走出政策约定,纳入法律的调控。国家颁布的《企业法》、《合同法》、国务院颁布的多个条例,理论上是制约法典,现实中又是生存法典,企业应依法依规运作。为加强公安机关对保安服务企业的领导和管理,对法人代表的企业责任和公安机关赋予干警的社会责任的统一问题,对经常性的检查监督和对企业的扶持的融合性问题等等,都需要有一些政策性、理论性的指导,做到管理的深化。在这些问题未解决之前,保安服务企业应持理解、研究、建议、自我化解的态度。

保安服务业的发展,主要依靠企业自身的建设,加强内部管理,提高队伍素质,创造品牌实力,形成市场竞争机制。但保安服务业毕竟是一个新兴行业,社会对它还比较陌生,引导、扶持是主管部门和社会各个方面为达成通过这支队伍实现社会安全利益的责任义务所在。笔者认为目前应注重解决三个方面的问题:

其一,公安机关领导应高度重视和支持保安服务业的发展。

这是因为:一是保安服务企业的法人代表和管理骨干是公安机关选派的,这些骨干力量的结构对企业发展起着决定性作用。二是保安服务企业业务是围绕治安工作展开的,和公安工作、公安职能部门密切联系着。三是公安机关的治安管理、内保管理和技防管理部门及分局、派出所和保安市场有着千丝万缕的联系,个别的直接插手与保安服务企业争市场,有的不支持保安业务,客户一旦发案,不积极出现场。没有公安机关的调控,保安服务业的发展是很困难的。

其二,应在公安机关内部设立保安服务业职能管理机构。

保安服务业管理工作极其重要,直接关系到社会保安秩序的好坏和政府机关的形象。现在保安服务业务范围广,从业人数多,仅深圳市保安服务业从业人员就超过7万人。要管好这么庞大的特殊服务行业,从制定管理细则,到审核建队资格、人员资格,以及培训、指导、监督

等一系列工作,没有一个专门的机构系统管理是不可想象的,这也正是—些地区存在诸多问题的一个重要原因。只有在一个专门机构统一指导下,逐步规范管理,保安服务业才可能发挥更大、更积极的作用。这个专门机构应有明确的管理职责,应重点抓建队资格审批、业务培训、依法管理、工作指导和保安行为监督检查处,应不断培育规范保安服务市场。但不得干预保安服务企业的正常经营活动。

其三,保安服务业现阶段应得到政策性的扶持。

保安服务业是以所有权和经营权相分离为特征的,是双重目标的企业行为模型,即既要实现政府要求的社会效益最大化,又要实现企业的可支配收益最大化。保安服务企业的特殊性决定了企业主要服从政府社会效益最大化的目标,有时甚至要牺牲企业利益,但企业的生存又不得不使企业在不影响政府所需时追求企业利益最大化目标。经营者尽管尽最大的努力,但政策性的亏损和后滞性市场竞争,影响着企业的发展。加之目前保安队伍待遇低,素质差,骨干力量少,工作单调枯燥,无节假日且生活条件艰苦,影响从业人员的稳定性,流失率高,这些问题单靠企业很难在短期内解决。由于这些问题的存在,队伍中往往会出现一些问题,而社会的期望值又不容忍,宣传媒介的指责是很严厉的,影响队伍士气。保安服务业非常希望政府在这些方面创造一些政策性的扶持环境。如加强正面宣传,在企业税收、增容费、保险、赔偿等方面给予一个时期的优惠政策。

四、加大技防发展空间,为保安服务企业创造品牌实力和经济生存的环境

技术安全防范是保安服务企业经营防盗、防火、防破坏等安全设备器材与承担设计开发、安装、保养、维修服务,更好地做到人防、技防、物防相结合,有效预防制止违法犯罪的一个重要组成部分。技防业务的强弱,对企业的生存发展有着极大的影响。在一定程度上,技术防范在现代条件下起着巩固人防,发展保安服务业的重要作用。这是因为,人防本身利润极微,从保安服务企业发展的指导思想上也不能以人防追求经济效益。因为在保安服务实践中,客户往往把付出报酬压到最低价,而保安员要求工资是最大化,加之保安服务企业之间竞争,为争取

客户又常常把价格压低,最后从客户处获取的只能是维持值。除去保安员工资,企业还要承担经营税、所得税、保险费(养老、医疗、工伤、失业)、增容费、管理费、培训费、服装费、装备费等等,利润在8%以下,多数企业在2%左右,通过人防收费所剩是无法发展企业的,保安服务业的发展如果没有技术这个龙头,既没有内力又没有后劲。在知识经济、电子时代,社会物质生产和生活环境的技术含量大幅度提高,我们提供人力护卫单靠人眼、靠拼体力是不可能完成任务的。所以靠技防配合人防、靠技防发展人防,人技结合是保安服务发展的必由之路。

目前保安服务的技防是薄弱的、滞后的。一是起步晚,1998年“清商”工作中又由于认识上的原因,将一些起技防支撑作用的公司移交、撤销,使本来就弱的技防业务进一步弱化。二是技防市场是一个开放性市场,社会企业参与者众,竞争十分激烈。保安服务企业目前优势不足,因为成熟的适应市场的公司没有了,有的移交后成为竞争对手;加之没有自己的品牌,市场竞争手段少,拿不到项目;虽近来有些技术研制开发,但在技术成果转化上又得不到法律和政策性保障,困难重重。许多企业因此而陷入困境。

加强技术防范是时代发展的需要,是社会治安更大好转的需要,是保安服务工作的需要。为推进技术防范工作的快速发展,发挥其在保障现代社会生活安全中的积极作用,一定要从治本角度着力解决三个问题:一是进一步明确保安服务技术防范的经营范围并在地方政府认可的范围内固定下来。保安服务企业是保安产品开发、认可的最有发言权的主体单位,应给予他们在保安产品范围内的研制、开发、生产、经营、销售的权力,并给予一定的技术成果转化的方便。二是坚持“引进、消化、吸收、发展”的原则,要学习引进国外先进科技,但不照抄照搬国外技防产品,要使之符合本地实际,发挥其更好的作用和效能。引进产品和引进技术相比较,后者更有益,合作开发适合我国社情的产品无论从社会效益还是经济角度算账都是可取的,但现在这几方面把保安服务业的手脚全部捆住,使技防业务发展非常困难。比如深圳贵重物品武装押运,外资银行和外资企业的业务是香港、澳门延伸过来的,不合作就干不成,这在社会其他企业做起来是极平常的事,但对保安服务业虽属业务范围内的事情,都很难办到。比如押运过境资金,数额可达数亿美金,有时因特殊原因夜间不能过境要暂存,公司没有金库,也无资