

单位保卫

彭 华 编著

DANWEI BAOWEI

DWB

 郑州大学出版社

单位保卫

彭 华 编著

DANWEI BAOWEI

 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

单位保卫/彭华著. —郑州:郑州大学出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 81106 - 729 - 3

I. 单… II. 彭… III. 保卫工作 - 中国 IV. D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 004380 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人: 邓世平

全国新华书店经销

黄委会设计院印刷厂印制

开本: 850 mm × 1 168 mm

印张: 9

字数: 242 千字

版次: 2008 年 2 月第 1 版

邮政编码: 450052

发行部电话: 0371 - 66966070

1/32

印次: 2008 年 2 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 81106 - 729 - 3 定价: 20.00 元

本书如有印装质量问题, 请向本社调换

前 言

2004年9月27日国务院第421号令,发布了《企事业单位内部治安保卫条例》,并于2004年12月1日起施行。为使保卫教学工作更加紧密,结合实践,根据多年的教学体会和实际调研,编写了这本《单位保卫》。

保卫工作是指公安机关保卫部门和单位保卫机构,依照法律的规定,对我国的机关、团体、企业、事业单位所实施的安全保卫活动。据此本书的结构共分三部分内容:基础篇,公安篇,单位篇。

在本书编写过程中,收集、整理了近年国家有关保卫工作的法律、法规、规定,将其融入本书的相关章节中,力求突出它的时代性;根据当前内保工作的突出问题,有针对性地将一些内容收入本书,力求突出它的针对性。

本书在编写过程中得到了学校领导、有关教师的帮助和支持,在此表示衷心地感谢。在编写中,参阅和引用了有关著作、成果的理论 and 观点,特此表示诚挚的谢意。

由于编者的理论水平、实践经验有限,因此,书中难免有疏漏之处,敬请读者赐教指导!

编者

二〇〇七年十月

目 录

绪论 /1

第一节 单位保卫 /1

第二节 单位保卫模式 /4

基础篇

第一章 保卫的产生和发展 /13

第一节 保卫的产生 /13

第二节 私有制社会的保卫 /14

第三节 公有制社会的保卫 /17

第二章 保卫工作概述 /28

第一节 保卫工作的构成 /28

第二节 保卫工作的性质及特点 /32

第三节 保卫工作的原则及作用 /36

第四节 保卫工作的方针及任务 /42

第三章 保卫工作主体 /50

第一节 保卫工作机构的设置及职责 /50

第二节 内部护卫组织 /54

第三节 保安服务公司 /60

第四节 保卫工作的基本保卫措施 /64

第四章 保卫工作客体 /73

- 第一节 保卫客体概述 /73
- 第二节 保卫工作客体的调查 /77
- 第三节 客观存在的侵害因素 /81

公安篇

第五章 公安机关指导 /91

- 第一节 公安机关指导的概念及内容 /91
- 第二节 公安机关指导的程序 /95
- 第三节 公安机关指导的方法 /96

第六章 公安机关监督 /99

- 第一节 公安机关监督的概念及内容 /99
- 第二节 公安机关监督的程序 /102
- 第三节 公安机关监督的方法 /104

第七章 公安机关指导监督 /108

- 第一节 公安机关指导监督的职责 /108
- 第二节 公安机关指导监督的重点单位 /113
- 第三节 公安机关指导监督的重要部位 /117
- 第四节 公安机关指导监督的形式 /119

第八章 专门公安机关的治安保卫 /123

- 第一节 铁路治安保卫 /123
- 第二节 交通治安保卫 /131
- 第三节 民航治安保卫 /134
- 第四节 森林治安保卫 /138

单位篇

第九章 空间防御 /145

- 第一节 门卫措施 /145
- 第二节 巡逻措施 /149

第三节	守护措施	/154
第四节	空间防御勤务制度	/159
第十章	安全防范技术	/162
第一节	安全防范技术系统	/162
第二节	报警器概述	/167
第三节	入侵探测器	/169
第四节	火灾探测器与电视监控系统	/179
第十一章	重点保卫	/184
第一节	重点的概念及特征	/184
第二节	确定重点的程序	/186
第三节	重点保卫的主要流程及内容	/191
第四节	重点保卫的基本措施	/193
第十二章	专项重点保卫	/200
第一节	铁路要害管理	/200
第二节	国家秘密保卫	/203
第三节	计算机保卫	/211
第十三章	事故对策	/220
第一节	事故概述	/220
第二节	事故的预测和防范	/225
第三节	事故的调查	/231
第四节	事故的处理	/239
第十四章	内部治安管理	/242
第一节	内部治安管理概述	/242
第二节	内部治安管理措施	/245
第三节	内部人员管理	/249
第四节	群体性突发事件的预防和处置	/251
第十五章	犯罪预防	/259
第一节	犯罪预防概述	/259
第二节	铁路内盗犯罪预防	/262

第三节 入室犯罪预防 /268

第四节 诈骗犯罪预防 /273

绪 论

第一节 单位保卫

一、保卫工作

古汉语中“保卫”两字分开使用。“保”是守护的意思。《左传·哀公二十七年》有：“乃先保南里”；“卫”是防护的意思。《公羊传·定公四年》有：“朋友相卫”。从两字的词意来看，词意相近，都有“护”的意思。“保”和“卫”两词在古代汉语使用中还是有一定区别的，从“警卫”、“卫士”、“内卫”这些词意中不难看出，只有社会中的特定人员，才能够有这些防护措施。所以，“卫”比“保”的目标更加明确，是对具体的目标或对象进行防护。

“保卫”二字连结在一起作为一个词，是近代汉语中出现的，其词意是保护，护卫，以防外来的侵犯。在现代，“保卫”一词使用相当广泛，如保卫人身、财产的安全，保卫国家乃至保卫世界和平等等。保卫要保护、护卫，以防外来的侵犯，其内容有哪些？这就涉及了保卫的社会职能。具体分析保卫所要完成的社会职能有三个方面内容：第一、保卫人身安全；第二、保卫财富和财富生产过程与流通安全；第三、保卫统治阶级的意识形态和社会制度的安全。

保卫工作是指从事保卫社会职能的工作。从履行国家的行政职能来看，军队、公安都起到了完成保卫的社会职能的作用。因此，保卫工作有广义与狭义之分。

广义保卫工作是指我国的军队（含武警）、公安和国家安全机关为保卫国家安全，保卫社会主义制度和人民民主专政的政权，保卫

党和国家各项任务顺利进行的工作。

狭义保卫工作是指公安机关的保卫部门与企业事业单位的保卫组织与机构、保安服务公司、其他社会组织和力量对我国的机关、团体、企业事业单位、特定的目标与场所、重要人物所实施的保卫工作。^① 本书以后章节中所涉及的保卫工作都是指的狭义保卫工作,就不再一一注明。

二、单位保卫的定义和发展概况

单位保卫顾名思义就是对单位进行的安全保卫活动。换句话说单位保卫是指公安机关和单位保卫机构,为了保护公民人身、财产安全和公共财产安全,维护单位的工作、生产、经营、教学和科研秩序,依法在单位内部开展的治安保卫活动。

我国保卫工作从建立到现在经历了三个阶段:第一阶段是新中国成立前的中国共产党的保卫工作。关于中国共产党的保卫工作建立于何时?目前学术界有两种观点,一是中央特科于1927年11月正式成立,标志着保卫工作的开始。二是建立于农村革命根据地时期。^② 此观点的理由是在农村革命根据地时期,中央苏区已有少量直接为革命战争和革命政权服务的工厂、学校和医院等经济文化单位。第二阶段是计划经济体制的保卫工作,即从新中国成立起到20世纪80年代。第三阶段是市场经济体制的保卫工作,即从80年代到目前为止。无论保卫工作是建立于中央特科,还是始于农村革命根据地时期,已风风雨雨经历了半个多世纪,保卫工作的内容随着时间变化也在不断地调整,因此,我国对保卫工作有不同的称谓。

公安机关习惯上将机关、团体、企业、事业单位(主要指全民和集体所有制的单位)称为内部单位,所以,对这些单位的保卫工作也称为内保工作;又因为这些单位主要是从事我国的经济文化建设事

① 郭太生.保卫学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2004:1

② 保卫学教程编写组.保卫学教程[M].北京:群众出版社,1987:13

业的,所以,对他们的保卫工作也可以称为经济文化保卫工作,简称经文保工作;在社会主义市场经济体制中,根据国家有关法律、法规的规定,单位保卫机构不再被看作是公安机关的基层组织,不享有公安机关的部分执法权。单位保卫机构的工作是预防工作,涉及大量工作是治安问题,所以,对他们的保卫工作也可以称为治安保卫工作。例如:1997年10月5日,公安部、国家经济贸易委员会发布的文件为《国有企业治安保卫工作暂行规定》。“单位负责,政府监管”是我国社会主义市场经济体制下单位内部治安保卫工作的基本思想,单位保卫工作主要靠自己,所以保卫工作也可称为单位内部治安保卫工作,这是目前比较流行的说法。例如:2004年12月1日实施的《企业事业单位内部治安保卫条例》。在计划经济体制下所指的内部保卫工作有特定的范围,而确定特定范围的依据是历次保卫工作会议关于管理范围的具体规定。如1980年召开的全国经济文化保卫工作会议确定其管理范围是“县直属和大中城市区直属以上的经济文化系统的大中型企业事业单位,机关团体,大专院校和中专学校”。据此,内部与外部有着明显的界限区别。所谓外部,即没有列入公安机关业务部门的管理范围,而作为社会面进行管理的小型单位。安全需求作为一种普遍的社会现象,并不取决单位的所有制或单位的规模大小,在实行任何社会制度的国家,或在一个国家的任何历史时期,任何一个单位与社会组织均有安全需求。目前,公安机关的保卫工作从机构设置到工作体制、工作职责等各个方面均作了较大的调整。例如,一些地方公安机关的保卫部门并入治安部门,企业事业单位的保卫工作实行属地管理,有的在派出所设置了内保警种,有的对企业事业单位实行派驻人民警察或公安机关的做法。总之,保卫工作的范围,即内部与外部明显的界限已消失,可以说所有的单位不论大小、所有制,都纳入公安机关的保卫部门的范围,所以笔者认为,保卫工作也可称为单位保卫。

第二节 单位保卫模式

保卫工作是公安工作的一项重要业务,负责机关、团体、企业、事业单位的保卫。^①由此可以得出保卫工作是由公安机关和单位治安保卫机构共同完成,可以把公安机关完成的保卫工作称为公安保卫工作(以下简称“公保”),单位保卫机构完成的保卫工作称为单位保卫工作(以下简称“单保”)。在计划经济体制下,单位保卫机构是公安机关的基层组织,因而,公保和单保具有完全相同的性质。在市场经济体制下,单位保卫机构不再是公安机关的基层组织,公保和单保的性质发生了根本的变化:公保的行为是政府行为,亦是行政行为;单保的行为不再具有政府行为和行政行为性质,只是企事业单位的自身行为。

一、基于保卫主体的分析

在保卫工作中由于公保和单保所起作用 and 扮演角色的不同,因而研究保卫模式应从公保和单保两方面分析。

(一) 公保模式

公保模式是指公安机关在保卫工作中所采取的规范的工作方式,目前可具体分为指导监督型模式和派出所模式两种。

1. 指导监督型模式 《人民警察法》第六条第十三项明确规定,公安机关对机关、团体、企业、事业单位治安保卫工作履行指导和监督职责。《企业事业单位内部治安保卫条例》(以下简称《内保条例》)第三条明确规定:“国务院公安部门指导、监督全国的单位内部治安保卫工作,……县级以上地方各级人民政府公安机关指导、监督本行政区域内的单位内部治安保卫工作。”

^① 寇础石,郭太生,张弘.经济文化保卫工作手册[M].北京:中国人民公安大学出版社,2000

公安机关对内部单位安全保卫的指导也称为内保行政指导,是指公安机关为实现所期望的行政状态,谋求内部单位响应而依照法律政策所采取的非权力行政执法活动。^① 公安机关实施内保行政指导是根据其职责和承担具体任务的要求进行,只要属于其管辖范围内的事项,公安机关均可对之实施内保行政指导。但内保行政指导行为不具有强制力,内部单位可自主决定接受或配合与否,因而不直接产生行政法律后果。

公安机关对内部单位的监督也称为内保行政监督,是指公安机关依照法定职权,对内部单位遵守法律、法规、规章,执行行政命令、决定的情况进行检查、了解、监督的行政行为。^② 内保行政监督是一种依职权的单方具体行政行为,是一种独立的法律行为。它的法律意义就在于它虽然不直接改变内部单位的实体权利与义务,但它可以对内部单位设定某些程序性义务和对其权利进行一定的限制,成为行政职能管理过程中不可缺少的环节。内保行政监督的实施,可能会引起行政处罚,也可能引起行政奖励,还可能引起任何其他行政行为,但均不影响内保行政监督行为的独立存在,也不影响其法律后果的产生。

公安机关对内部单位的指导监督型模式是市场经济规律对单位内部治安保卫工作的要求,也是单位内部治安保卫工作理顺公保与单保关系的最佳方式。任何单位都需要安全是毋庸置疑,加之有法律规定,单位的主要负责人对单位安全负有不可推卸的责任,他们应该重视单位内部治安保卫工作。但是,单位主要负责人由于缺乏安全意识或重生产投入、轻安全投入,往往会导致重大治安灾害事故发生,从而不仅给单位本身带来巨大损失,甚至威胁到单位的生存,同时也会给社会带来不安全因素。因此公安机关作为专门机关,在安全指导监督方面具有权威性,专业性。通过他们对单位

① 常涛:《内部单位保卫》[M],北京:群众出版社,2003:56

② 常涛:《内部单位保卫》[M],北京:群众出版社,2003:47

内部治安保卫工作的有效指导监督,可以实现单位安全稳定,从而有助于实现社会治安秩序稳定。

2. 派出型模式 公安机关肩负着为经济建设保驾护航的重要任务,除对单位内部治安保卫工作进行指导、监督之外,还对一些在国民经济中起着重要作用的行业实施派出型模式管理,即对铁路、交通、民航和森林设立专门公安机关直接管理行业安全的保卫模式。

专门公安机关具有地方公安机关除户口审批权以外的所有权力,它对维护铁路、交通、民航和森林治安秩序,保障其安全提供了强有力的支持。

专门公安机关在对行业内部单位治安保卫工作中采取了两种模式:其一是指导监督型模式;其二是公安特派员型模式。

(1)专门公安机关的指导监督型模式 专门公安机关的指导监督型模式与地方公安机关的指导监督型模式,在管理方式和形式上基本相同,差别主要在于专门公安机关和其服务对象之间有着某种特殊联系,而地方公安机关没有。正是这种联系或特殊的关系,使专门公安机关通过其所服务的行业部门,制定其单位内部治安保卫工作规定。比如铁道部铁公安[1998]45号《铁路内部治安保卫责任制规定》第十八条:铁路公安机关设兼职治安保卫监督员,配发“治安保卫监察证”,对所辖单位内部治安保卫工作实施监督检查。这一规定使铁路公安机关对所辖单位的指导监督权力得到延伸——使之还具备了一定的单位行政权力,铁路治安保卫工作中的奖惩制度落到实处,更能有效地保障铁路运输生产的安全。

(2)公安特派员型模式 专门公安机关为适应保卫对象的深化改革和公安建设的需要,从根本上加强保卫对象内部治安保卫工作,采取了一些新举措。比如部分铁路公安局在所辖内部单位推行公安特派员制度,就不失为新时期加强内部治安保卫工作的新举措。

公安特派员制度,即从公安机关选出政治素质强、业务熟练、作

风过硬、有协调能力的优秀民警,作为“特派员”派驻到管内主要站段单位,全权负责本单位的治安保卫工作。公安特派员接受公安机关和驻在单位双重领导,享有一般刑事案件的侦查权、治安案件简易处罚裁决权、治安灾害事故和报警案件现场的先期处置权;同时行使公安机关消防监督员的权限和执行 50 元以下罚款的消防行政当场处罚权。

(二) 单保模式

《全民所有制工业企业厂长工作条例》规定:“厂长应当组织职工群众切实做好企业的安全保卫工作”。在全国人大常委会通过的《企业法》中,也规定了“企业必须加强保卫工作,维护生产秩序、保护国家财产。”《内保条例》第五条指出:“单位的主要负责人对本单位的内部治安保卫工作负责。”这些规定充分体现了“谁主管谁负责”、“单位负责”的指导思想,符合建立现代企业制度的要求,充分调动内部单位做好自身治安保卫工作的积极性,创造一个工作、生活、学习、科研、生产的良好环境。

单位的主要负责人对本单位的内部治安保卫工作负责,这是不容置疑的,关键在于单位的主要负责人采取什么样的工作方式,来保证他们能够顺利地履行职责。单保模式有以下几种:

1. 自我型模式 自我型模式是指内部单位自己组建保卫队伍来保护自身安全的工作模式。目前,此种模式是内部单位治安保卫工作的普遍使用形式。

2. 保安型模式 保安型模式是指由保安服务公司承担内部单位安全保护的工作模式。目前,此种模式还没有运行,是未来社会发展的趋势。

保安服务公司是在市场经济运行过程中,产生的专业化、有偿安全防范服务的特殊性企业。作为一支民间保卫力量,保安服务公司在协助公安机关维护社会治安、预防和减少违法犯罪活动方面发挥着重要作用。

3. 结合型模式 结合型模式是将单位内部治安保卫工作的一

部分雇用保安服务公司来管理,其余自己承担的工作模式。目前,有部分内部单位采用了此种形式。

二、保卫工作模式

保卫工作是由公安机关和单位治安保卫机构共同完成的,因而,根据两者联系方式的不同,形成了保卫工作的不同模式。大致可分为指导监督自我型模式、指导监督保安型模式、指导监督结合型模式和公安特派员型模式。

(一) 指导监督自我型模式

指导监督自我型模式,用词上就形象地表明了公安机关和单位治安保卫机构的关系,它是在公安机关的指导监督下,单位自己保卫自己安全的方式。企业事业单位内部治安保卫工作具有很强的专业性、技能性,需要治安保卫人员具有一定的法律知识并熟悉生产和经营过程,掌握犯罪人员的特点、规律,有针对性采取措施,才能为内部单位创造一个良好的生产、生活、学习、工作、科研环境。这是需经过专门培训、具有一定专长的人才能从事的工作。

指导监督自我型模式不符合市场经济规律以及社会化大生产条件下专业化、社会分工的要求,它在目前条件下存在是市场经济体制构建过程中的一种过渡型模式,必然被具有中国特色的、符合市场经济规律的、专业化、专门化的指导监督保安型模式所取代。

(二) 指导监督保安型模式

指导监督保安型模式是指公安机关指导监督,单位负责,保安服务公司承担治安保卫业务的工作模式。在保卫工作中运行指导监督保安型模式有如下优势:

第一,保安人员素质较高。保安服务公司具有企业属性,受到市场经济规律的制约,提高服务质量是其生存的前提。为了使保安服务公司能够在市场经济中立足,完成保安服务公司满足社会不同层次的安全需要的总任务,保安服务公司都加大了保安人员的培训工作,相比较而言,保安人员素质要高于单位内部治安保卫人员。

国际上一些较大的保安公司有自己的培训基地和设施。如英国最好的保安公司“Group 4”在其司令部所在地的培训基地,设有国际培训中心,占地 200 多英亩,是世界上最先进的培训中心之一。它既给本公司培训,也为海外的分支机构和一些小公司委托培训,每年约有 2000 多名来自海外或其他公司的保安人员来这里学习。^①

保安人员教育训练内容因对象不同而有很强的针对性,如英国对保安经理的基础培训,其主要内容有:保安的作用、管理与领导、电子安全技术、货币安全、风险鉴别与管理、安全调查、安全设施、计算机与信息安全、火灾预防和控制、道路交通安全以及调查研究。针对经济犯罪预防的特殊培训,开设的课程有:合伙贿赂、贪污、雇员偷盗、顾客诈骗、工业间谍、公共关系、信息保护、风险的分析与处置、纵火与破坏等等。

无论何种专业的保安培训,有些课程是最基本的,其中包括风险的评估与分析、计算机安全与信息保护、电子安全技术系统、安全调查、管理方法与能力、犯罪预防理论等等。

第二,合同式的保安服务。保安服务公司与客户之间签订的合同关系是一种契约关系,受到法律保护,只要不是不可抗拒的原因造成标的损失,保安服务公司应该赔偿。内部单位保卫不管是指导监督自我型模式,还是指导监督保安型模式,单位都需要经济投入。指导监督自我型模式下不管是什么原因造成的财物或经济损失,只能由单位自己承担,而指导监督保安型模式造成的损失一部分是由保安服务公司承担。所以,内部单位保卫运用指导监督保安型模式等于把安全风险转移,同时通过合同的关系,单位领导在单位安全方面不必事事担心,也不必为保卫人员管理、提高其自身素质而操心。同样是经济投入,为何不运用社会提供的专业化、职业化的指导监督保安型模式?

保安服务在中国是一个新生事物,只有二十多年的历史,发展

^① 郭太生. 保卫与保安理论研究综述[M]. 北京:群众出版社,1998:240