

公安部2003年部级重点课题

2005.9.28 ②

DF384
30

余凌云 靳秀凤 /主编
李明甫 李 彤

ANQUANJISHUFANGFAN
BAOJINGFUWUYE
LIFAYANJIU

安全技术防范报警服务业

立法研究



中国人民公安大学出版社

公安部 2003 年部级重点课题

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

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

安全技术防范报警服务业立法研究/余凌云等主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005. 6

ISBN 7-81109-136-4

I. 安.... II. 余... III. 治安管理—报警系统—社会服务—立法—研究—中国 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 076639 号

安全技术防范报警服务业立法研究

ANQUAN JISHU FANGFAN BAOJING FUWUYE LIFA YANJIU

余凌云 新秀凤 李明甫 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: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2005 年 6 月第 1 版

印 次: 2005 年 6 月第 1 次

印 张: 24

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 393 千字

印 数: 0001~2000 册

ISBN 7-81109-136-4/D·131

定 价: 55.00 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.jgclub.com.cn

安全技术防范报警服务业立法研究

主 编：

余凌云 靳秀凤 李明甫 李 彤

课题组成员：

余凌云 中国人民公安大学教授、法学博士，科研处副处长
靳秀凤 中国安全技术防范产品行业协会秘书长，高级工程师
李明甫 公安部科技局安全技术开发管理处处长
李 彤 公安部科技局安全技术开发管理处副处长，在职博士
杨 英 北京市公安局内保局副局长，高级工程师
徐晓波 北京市公安局内保局保安技防管理处副处长，高级工程师
赵 源 公安部科技局安全技术开发管理处干部，硕士
谢 永 国家安全部干部，法学硕士
曹圆媛 深圳市中级人民法院法官，法学硕士
董 姣 公安部维护社会稳定办公室干部，法学硕士
秦 晴 广东商学院教师，法学硕士
郎小凤 中国人民公安大学硕士研究生
郭 艳 中国人民公安大学团委书记，法学硕士
程 华 中国人民公安大学法律系副教授，法学博士
赵 华 中国人民公安大学法律系讲师，法学硕士
王成义 深圳市政府法制局干部，在职博士
李金华 中国人民公安大学硕士研究生
周陆涵 中国人民公安大学硕士研究生
贾向明 中国人民公安大学硕士研究生
王金峰 中国人民公安大学硕士研究生
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 莹 中国人民公安大学硕士研究生

前 言

本书是我主持的公安部 2003 年部级重点课题“关于安防技术报警服务业管理规范的研究”的最终成果。由于该课题的立项就是为了公安部安防技术报警服务业立法提供理论支撑,所以,在整个课题的实施上,我们采取了几个专题分别推进的方法。

首先,为了使立法获得坚实的实证基础,积极汲取地方立法与实践经验,我们分别对山东省济南市,广东省深圳市的安防技术报警服务业的发展现状与存在问题进行了调研,形成了两个调研报告。这方面的内容构成了第三编“调研报告”。实际上,我们也对北京市作了调研,只是没有形成专门的调研报告而已。

其次,我们将安防报警立法中涉及的几个难点问题,分成若干专题分别进行研究,形成专题报告。同时,又对整个立法问题进行总体的研究与分析,形成“点”、“面”结合的研究格局。这些内容构成了第二编“研究报告”。

再次,为了拓展立法视野,在中国人民公安大学外事办的积极支持下,我们申请了国家外国专家局的引智项目,举办了“安防报警服务业立法论坛”,邀请日本、英国、新加坡的安防专家来介绍各自国家的安防立法情况与经验。在此之前,日本 SECOM 公司海外事业部部长加藤顺曾应公安部科技局之邀请在海拉尔会议上就国际安防事业情况作过精彩的演讲。在立法过程中,日本专家佐藤好美女士专门为立法课题组

成员详细介绍过日本保安业法。我们把这方面材料汇集成第四编“外国安防立法研究”。可以说,日本、英国、新加坡的安防事业代表了世界上比较典型的三种不同的安防立法与管理模式,其中日本的经验尤其值得我们注意与借鉴。

最后,课题的终极成果应该是提出一个立法草案以及与之配套的逐条说明和立法说明。这部分内容构成了第一编“立法草案与说明”。我们经过多次征求意见,最后形成了一个立法草案,目前已经将该草案提交给公安部法制局,经审核之后,准备报公安部部长办公会议审议。按照我们的计划,如果部长办公会议能够原则通过,经过修改之后,可望在2005年提交国务院法制办审议,争取尽快通过。

需要说明的是,上述研究进路不可避免地会出现个别专题之间的少许重叠,比如,立法逐条说明与研究报告之间个别段落的重叠,但是,为了保持每个专题、每个部分的完整性,所以在本书中没作删除。

在整个立法活动过程中,我们深切地感受到了各地公安机关、企业、中介机构等方方面面对于这个立法的企盼。从某种意义上说,这部法规能不能顺利出台,关系到整个安防报警服务业在今后的若干年内能不能健康、规范、快速地发展,关系到整个公安机关技防工作何去何从,关系到企业与中介机构的切身利益。为了不辜负这些企盼,我们不断努力着、奋进着。

余凌云

2005年5月9日于公安大学

目 录

第一编 立法草案与说明	1
关于《安全技术防范报警服务行业管理条例（草案）》的说明	3
安全技术防范报警服务行业管理条例（草案）	9
《安全技术防范报警服务行业管理条例（草案）》逐条说明	18
第二编 研究报告	63
总体研究报告：《安全技术防范报警服务行业管理条例》 立法研究报告	65
专题研究之一：安防报警监管服务工作中的公安机关外部 职能划分问题研究 ——理顺技防与建设、产品监督管理、信息产业等 部门的关系.....	112
专题研究之二：安防报警监管服务工作中公安机关内部 职能划分问题研究 ——对技防办与经济文化保卫部门之间职权划分的 思考.....	118
专题研究之三：论社会安全需求的层次性 ——兼谈安防报警服务公司与公安 110 报警的衔接 问题.....	125
专题研究之四：关于安防立法中如何确立行业协会作用 的意见.....	139
第三编 调研报告	143
对广东省深圳市安防报警服务业的调研报告.....	145

对山东省、济南市安防报警服务业的调研报告·····	161
第四编 外国安防立法研究·····	173
公安大学引智项目“安防报警服务业立法论坛”综述 ·····	175
日本保安业的发展与现状演讲（一）·····	178
日本保安业的发展与现状演讲（二）·····	191
与武内望先生就中国安防报警服务业立法问题的对话·····	249
英国安防电子报警行业的现状与发展·····	259
与 Palmer & Clark 就中国安防报警服务业立法问题的对话 ·····	288
新加坡安防报警立法的现状、问题与经验·····	294
与严思华先生就中国安防报警服务业立法问题的对话 ·····	309
国际安防事业的思考和研究·····	318
日本的《保安业法》·····	364
附 录	
《安全技术防范报警服务行业管理条例》立法工作大事记 ·····	372
后 记·····	374

第一编

立法草案与说明

关于《安全技术防范报警服务行业管理条例（草案）》的说明

维护国家安全和社会稳定是全党全国工作的大局，是各级党委、政府的重要职责，也是新世纪、新阶段公安机关的总任务。引导、规范安全技术防范报警服务业发展，对保护重点单位、要害部位安全，保障国家财产和公民人身财产安全，提高人民群众的安全感和生活品质；对有效预防、制止和精确打击违法犯罪，降低可防性案件发生，提高公安机关应急处置能力；对通过市场机制充分利用社会资源、降低国家投资成本；对落实科技强警战略，实现科技创安，都有着积极的意义。当前，公安机关在战略机遇期所承担的任务艰巨而繁重，充分调动各种社会资源，大力开展安全技术防范报警服务工作，可以使公安机关对社会面的控制能力得到进一步加强和延伸，促进动态条件下社会治安防控体系的建立与完善。

一、制定本条例的必要性

安全技术防范报警服务行业是20世纪80年代中期形成的一个新兴的安全技术服务行业，该行业针对盗窃、抢劫、非法侵入、破坏、爆炸等高发案件采取技术防范手段，包括建立视频监控、入侵报警、出入口控制、周界防范、防爆安检等电子系统或网络，为社会和公民提供安全报警服务。目前，全国从事安防报警服务的企业有1万余家，其中专门从事报警运营服务的企业2000余家，从业人员20余万人。迄今为止，全国重点单位、要害部位已建成安防报警系统近20万个（安装率已达75%），安装报警系统的住宅小区有近万个。随着生活水平的提高，人们的安全意识不断增强，越来越多的单位和个人接受了安全技术防范报警服务，全国入网总用户已近百万，其中移动目标入网用户10多万户。整个安防报警服务业的年产值已经超过300亿元人民币。公共场所安防报警系统的建设正在引起各级政府的重视，已有不少地方建立了城市动态监控报警网络 and 平台。从全国范围来看，该行业在维护社会稳定方面

所发挥的作用日益显著,已成为公安机关提高对社会治安控制能力的重要依靠力量和技术手段,需要大力发展和推进。

1979年,公安部召开第一次全国公安技术预防工作会议后,公安机关开始有计划地组织研究、开发防范技术产品并在重点要害单位大力推广应用。1984年,在公安部内设专门机构,对该行业进行管理。1998年,国务院机构改革时再次明确公安部对全国安全技术防范工作的管理职责。安全技术防范的管理工作大致可分为三个阶段,起步阶段主要是对安全技术防范报警产品进行质量监督管理,1995年以后逐步过渡到以安全技术防范报警系统的建设管理为主,最终发展到现阶段对安全技术防范报警服务行业的发展进行规划、引导和规范。至今已形成由各级公安机关安全技术防范管理部门、行业协会、标准化技术委员会、认证中心、检测中心等的管理、服务机构和一系列法规、标准组成的一套比较完整的管理体系。

随着经济的发展和人们生活水平的提高,安全技术防范报警服务已成为社会生活的重要组成部分,当前制定全国性的安全技术防范报警服务业法规非常必要而且十分迫切。

第一,制定《安全技术防范报警服务行业管理条例》是贯彻落实《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)和公安机关行政审批制度改革的要求,是推进公安技防执法工作改革的迫切需要。在《行政许可法》颁布之前,公安机关对安防报警服务业的管理,主要是通过前置性审批、以审批代替事中监督、事后检查的方式来实现的,在工作过程中不少地方出现了地方保护主义和事后监督检查不到位的问题。在《行政许可法》颁布实施后,原有的22个地方性法规或地方人民政府规章所设定的行政许可项目绝大部分因与《行政许可法》的规定相抵触而废止,造成了对行业管理的法律真空状态,无法可依的问题十分突出,对已建的近百万个系统和正在建设的系统的监督管理工作得不到有效保障,管理工作的混乱对整个行业造成了巨大的冲击。因此,为适应管理职能转变的要求,贯彻落实《行政许可法》的精神,需要尽快制定行政法规以填补安全技术防范管理的真空,一方面,根据管理工作需要设定基本的行政许可。另一方面,进一步促进执法观念的转变,建立和完善在基本前置审批的基础上主要注重事中监督、事后检查的管理工作模式,以保证行业的健康发展和安全技术防范效能的实现。

第二,制定《安全技术防范报警服务行业管理条例》是公共安全

服务产业化的迫切需要。安防报警服务业已经实现了社会化,形成了一定的规模,但是,该行业在发展中还存在许多问题,主要是各方责任主体的权益和地位不明确,公安机关、企业、消费者、中介组织之间的关系未理顺。这些问题的存在造成行业内部游戏规则不合理,防范的效能得不到很好的发挥,消费者利益得不到有效保障,企业经营运行成本过高,对产业化发展非常不利。由于市场环境的不完善和安全技术报警服务业的特殊性,这些问题的存在,急需政府通过一定的法律和行政管理的手段来规制。因此,各方主体都强烈要求通过立法进一步推进和规范该行业的发展,保障各主体的合法权益,以落实周永康部长在“二十公”报告中提出的“推进公共安全服务产业化”的要求。

第三,制定《安全技术防范报警服务行业管理条例》是适应 WTO 规则的迫切需要。我国在加入 WTO 之后,安全防范报警服务行业作为一种服务行业,也同样面临国外安防企业进入中国市场的问题。目前,很多国家在这方面都有立法,比如,日本于 1982 年修改了警备业法,增设了一章专门规范安全技术防范报警服务的内容,另外,新加坡、美国 and 英国等也都有专门针对报警服务行业的法规。如果我们没有一个公开、透明、规范、合理的法律规则,就无法与国际市场接轨,也不能适应改革开放和市场经济发展的要求。同时,某些重点要害部门,基于国家安全的考虑,不能由外国报警企业经营,很多国家对此都有专门规定。而我们国家目前这方面的问题是由公安部文件来设定,急需上升到行政法规来明确规定。

第四,制定《安全技术防范报警服务行业管理条例》是统一管理模式的迫切需要。安全技术防范工作开展 20 多年,至今没有全国统一的管理法规。为了解决地方执法依据和规范市场的需要,22 个省、自治区、直辖市制定实施了安全技术防范管理方面的地方性法规和地方政府规章,但不同的管理模式,过多的行政审批环节,造成了各地市场运行规则不一,市场准入存在诸多障碍,企业运行成本过大,地方保护主义倾向严重,完全与中央建立全国统一市场的精神相违背,因此,需要通过上升到行政法规的高度,由国务院制定,进行统一规范。

二、法规起草过程

公安部科技局从 1988 年就已开始进行安全技术防范立法的调研、起草工作,2000 年出台的国家质检总局、公安部令第 12 号,规范了安

全技术防范报警产品管理,但对安全技术防范报警系统建设及运营的管理一直未能统一。为此,2002年我们成立了安全技术防范报警服务行业法规起草小组,在22个省、市地方立法实践经验的基础上,于2003年6月形成了《安全技术防范报警服务行业管理条例(征求意见稿)》,2004年列入公安部立法计划。公安部科技局以征求意见稿为基础,就起草这部行政法规涉及的主要问题,征求了地方公安机关安全技术防范管理部门、有关政府职能部门、专家学者、从业单位、建设使用单位、中介组织和行业协会的意见;召开了国内外专家参加的论证会,研究了日本、英国、美国、德国、新加坡等国的安防报警立法情况;经反复研究、修改,形成了《安全技术防范报警服务行业管理条例(草案)》(以下简称草案)。在草案形成的过程中,得到了中国人民大学法学院、中国人民公安大学等院校的法律专家的充分肯定和大力帮助;得到了广大从业企业、行业协会、中介机构以及各地公安机关的认同和支持;日本、美国、德国、英国、新加坡等国家的企业及其法律专家也一再呼吁中国应尽快出台该法规并协助我们做了大量的工作。

三、草案中几个需要说明的问题

(一) 从维护公共安全的角度设定必要的从业许可

由于报警服务业具有公共安全的性质,为了切实保障国家安全和人民生命财产安全,保证安全技术防范效能能够得到充分发挥,应当禁止有危害国家安全和侵犯财产等犯罪记录的人员进入该行业,同时要求从业企业必须具有一定数量的熟悉安防报警技术服务业务的工程技术人员,具有维持安防报警系统正常性能的设备、设施、工具和检测手段(草案第10条、第11条)。这种行政许可的设定符合《行政许可法》第12条第1项、第3项的设定要求,符合公安机关的职责范围。而且,在韩国、香港特别行政区等也有类似的许可,可供借鉴。

(二) 管理模式

在对企业的管理方面,一是要求报警系统的安装商和运营商必须使用经过认证和符合标准的产品,通过市场机制调节来保证产品的质量(草案第15条),公安机关完全退出对安全技术防范报警产品生产和流通领域的管理。二是规定报警系统安装的程序和标准,通过监督检查来保证安装的质量,减少行政审批事项,简化办事手续(草案第16条)。三是规定运营商要有快速反应的能力,规定其提供服务标准,通过监

监督检查保证报警系统正常运营,把工作重心放在确保防范效能的发挥上,避免过多地介入建设环节,使原有部门间的职能交叉问题得到彻底解决(草案第18条、第20条、第21条)。

对使用者(消费者)的规制上,既要符合市场经济的要求,也要考虑公共利益的需要,实行分类管理。对于重点要害部门,应当根据风险等级强制安装报警系统,并且要求其要保证该系统的正常运行。对于一般使用者,安装和使用是其权利,公安机关不能干预,主要是要求报警服务商必须提供符合标准的服务,规范报警服务商的行为(草案第7条)。

(三) 公安机关的定位

公安机关的职责定位是,从公共安全的角度控制从业企业和人员的市场准入,禁止曾犯有危害国家安全罪或侵犯财产等犯罪的人员进入报警服务业;加强对报警服务的事中与事后监督检查,保证安防报警效能的充分发挥(草案第28条);通过规划、宣传指导将报警服务业的发展纳入社会治安防控体系之中,为公安工作服务(草案第31条)。

(四) 充分发挥行业协会、中介机构的作用

报警产品的认证,报警系统工程的验收、审核、评估,应当逐步过渡到由中介组织实施(草案第24条)。让行业协会充分发挥行业自律的作用,接受公安机关的委托,对从业人员进行业务培训,参与制定和发布各种标准(草案第23条)。

把产品的认证、工程方案的论证和验收等环节交给中介组织,既能够提高管理的品质,降低政府管理的成本,而且,将成本和风险一同转移到中介组织与企业,更利于保障消费者的权益。通过规范报警运营服务标准,以民事责任方式解决消费者与企业之间可能发生的争议。公安机关只需将属于其管辖范围的事项要管到位,不属公安机关管辖的,就要坚决地放给市场机制调节、放给行业协会和中介组织,或者归口到其他行政机关管理。公安机关在管理中的责任主要体现在不出警的不作为责任,监督检查不到位的责任,对符合颁发许可证不颁发许可证的责任。

(五) 与人防保安的关系

1. 安全技术防范报警服务属于大保安的范畴。但与国外不同的是我国的安全技术防范报警服务行业起步早而且已经实现了产业化和社会

化,其活动范围已远远超出现在保安公司的范畴,是为满足社会各方面对安全的不同需求而产生的,而保安公司目前还是完全由公安机关控制,对两者的管理需要采取不同的方式。

2. 安全技术防范报警服务行业立法要调整的对象和范围与保安业不完全相同。1999 年中央办公厅下发的《政法机关保留企业规范管理若干规定》中关于保安公司只能由公安机关独资开办的规定主要针对人防保安,而当时安全技术防范报警服务从业单位已近万个并在不断发展壮大,到现在保安公司也只是众多安全技术防范报警服务从业企业中的一分子,两者在行业中的地位是一致的,其作用也不是保安公司所能取代的。

3. 将来如果在保安社会化后需要立法,可以采用报警服务业管理条例的主要内容,或在保安管理法规中留一个接口即可。在目前的形势下,先出台一部规范安全技术防范报警服务行业的行政法规是必要而且急需的。

《安全技术防范报警服务行业管理条例(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

安全技术防范报警服务行业 管理条例（草案）

目 录

第一章 总则

第二章 从业规定

*第三章 行业组织与中介服务机构

第四章 执法监督

第五章 法律责任

第六章 附则

第一章 总则

第一条（立法目的与依据）

为了及时、有效地预防和制止违法犯罪行为，维护公共安全，保护公民的人身安全和财产安全，保护公共财产安全，促进安全技术防范报警服务行业的健康发展，制定本条例。

第二条（定义）

本条例所称“安全技术防范报警”，是指报警信息传输网络对盗窃、抢劫、侵入、破坏、爆炸等违法犯罪活动或治安事件响应所发出的信息。

第三条（管理机关）

国务院公安部门主管全国安全技术防范报警工作。县级以上地方各级人民政府公安机关负责本行政区域内安全技术防范报警服务行业的监督、检查、指导和宣传等工作。

第四条（政府责任）

地方各级人民政府应当将安全技术防范工作纳入社会治安综合防控

* 容易与“安防报警企业对安防报警系统的管理”混淆。