

企业事业单位内部治安保卫工作 理论与实践

——贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》
征文获奖文集

公安~~部~~治安管理~~局~~ 编

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

序 言

为配合做好国务院《企业事业单位内部治安保卫条例》的宣传贯彻工作，2005年，公安部治安管理局会同法制日报社、中国人民公安大学组织开展了贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》征文活动，各级公安机关治安内保部门、企业事业单位领导和保卫组织以及公安政法院校从事教学和理论研究工作的同志积极参与了征文活动，倾注了大量心血，形成了一大批具有较高理论价值和实际指导意义的研究成果。本次征文活动共收到征文398篇，经组织有关专家严格评审，评选出特等奖3篇、一等奖10篇、二等奖20篇、三等奖38篇，河南、浙江、湖北、湖南省公安厅治安总队和辽宁省公安厅公共安全防控处等5个单位获组织奖。

《企业事业单位内部治安保卫工作理论与实践——贯彻实施〈企业事业单位内部治安保卫条例〉征文获奖文集》汇集了本次征文活动的优秀作品，这些作品是对贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》工作的有益探索，对于改进和加强企业事业单位内部治安保卫工

作具有较强的参考价值，希望本书的出版能对各级公安机关治安内保部门、行业系统主管部门、企业事业单位及保卫组织做好内保工作和理论研究工作有所借鉴和裨益。

因编辑时间仓促，本书难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

公安部治安管理局

二〇〇六年九月

目 录

特等奖

- 推行《保卫职业资格证书》制度势在必行…………… 孙廷华 (1)
- 《企业事业单位内部治安保卫条例》之责令整改的
法律属性及其适用…………… 张淑平 魏慧斌 林 榕 (7)
- 内保工作迎来新契机…………… 杨志刚 (15)

一等奖

- 贯彻《企业事业单位内部治安保卫条例》
要实现四个转变…………… 刘 艳 (19)
- 严格依法行政 杜绝违法行政行为
——学习《企业事业单位内部治安保卫条例》
的几点思考…………… 王国强 (22)
- 贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》
推动经文保工作迈上新台阶
…………… 江苏省无锡市公安局经文保支队 (29)
- 单位对人身安全保护的义务及适用…………… 王龙天 (33)
- 关于加强和改进企业事业单位内部治安保卫工作
的几点思考…………… 李 英 (38)
- 公安机关对单位治安保卫指导监督的形式…………… 杜晓飞 (44)
- 认真贯彻落实《企业事业单位内部治安保卫条例》
切实做好学校内保工作…………… 卓立峰 (48)
- 当前企业事业单位内部治安保卫队伍管理所面临的
问题、成因与对策…………… 谢爱林 谭再勋 (53)

准确定位 落实责任 依法管理

——浅谈《企业事业单位内部治安保卫条例》

颁布实施对促进单位保卫工作的重要意义

..... 朱文可 吴 萍 (60)

加强企业事业单位治安保卫工作 促进红河州经济

健康稳步发展 云南省红河州公安局治安管理支队 (66)

二等奖

第一部针对企业事业单位治安保卫工作和

公安内保工作的“基本法” 宋庆安 (74)

落实“三个到位”夯实内保基础 杨晨光 (77)

怎样正确理解和贯彻执行企业事业单位内部治安

保卫工作“十六字”方针 于开洋 (81)

如何在工作实践中抓好《企业事业单位

内部治安保卫条例》的贯彻落实 关 禄 (87)

学《企业事业单位内部治安保卫条例》

用《企业事业单位内部治安保卫条例》

倾力打造平安校园 祝永吉 (91)

新时期下公安机关如何维护学校及其周边治安稳定的对策

..... 辽宁省本溪市公安局公共安全防范处文保科 (97)

与时俱进的单位内部保卫工作新法规

——析《企业事业单位内部治安保卫条例》

施行的重要意义 林亚森 (104)

改革创新经济保卫工作的设想 徐文洲 (109)

浅谈建立企业事业单位内部保卫工作

“单位负责、政府监管”新机制 李 辉 (116)

浅议《企业事业单位内部治安保卫条例》

“十六字”方针 吴珍喜 (120)

以贯彻《企业事业单位内部治安保卫条例》

为契机 加强指导监督工作机制 张景华 (126)

浅谈贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》

的重要意义 解海宁 (133)

与时俱进与高校保卫工作创新 陈新安 (138)

把握四个重点 完善四个机制

——以《企业事业单位内部治安保卫条例》

为武器大力创建安全和谐单位 涂志海 (143)

对加强农村信用社安全保卫工作执行能力

建设的思考 段金荣 曹启峥 (147)

应树立“人身安全优先”观念 胡丹丹 (152)

国有企业治安保卫工作的重要性 罗洲春 (154)

社会主义市场经济体制下企业保卫工作

应该如何应对 段武兰 (160)

完善内防体系 构筑安全屏障 李进强 (165)

新时期企业单位内部治安保卫工作面临的新问题

及对策初探 刘建斌 (171)

三等奖

以政府名义制定《〈企业事业单位内部治安

保卫条例〉实施办法》开创天津市内保工作

新局面 闫雨生 (176)

公安机关如何按照《企业事业单位内部治安保卫条例》

要求切实规范行政执法工作提高服务经济

社会发展的能力 贺学奎 (179)

贯彻《企业事业单位内部治安保卫条例》

单位内保工作要做到“六个转变” 丁 建 (182)

当前商业银行内部治安保卫工作面临的新形势、

新情况及存在的突出问题 郑国华 (185)

正确理解和贯彻执行“十六字”方针

做好企业内部治安保卫工作 魏学民 丛培军 (191)

贯彻《企业事业单位内部治安保卫条例》

建立单位内部治安保卫工作

新机制的粗浅看法 李晓峰 (197)

贯彻实施《企业事业单位内部治安保卫条例》

打造平安企业 构建社会主义和谐社会

..... 辽宁省铁岭市公安局内保分局 (202)

从当前企业事业单位内部治安保卫工作的不足看贯彻

《企业事业单位内部治安保卫条例》的重要意义

..... 辽宁省抚顺市公安局公共安全防范处 (206)

认真贯彻执行《企业事业单位内部治安保卫条例》

建立经文保工作新格局 刘学武 (211)

对违反《企业事业单位内部治安保卫条例》

的行为实施行政处罚应当注意的问题

..... 辽宁省大连市公安局经文保分局 (217)

浅谈《企业事业单位内部治安保卫条例》颁布实施的

伟大意义 辽宁省北宁市公安局公共安全防范大队 (222)

公安机关如何按照《企业事业单位内部治安保卫条例》

要求,切实规范行政执法工作,提高服务

经济社会发展的能力 张 靖 (225)

强化内保职能 落实“单位负责、政府监管”

新机制 李福志 李承志 (230)

对如何加强铁路单位保卫干部队伍

建设的思考 张云平 (238)

怎样正确理解和贯彻执行企业事业单位 内部治安保卫工作“预防为主、单位负责、 突出重点、保障安全”的方针	左中林 (242)
因势施策 制定适应实际需要的单位内部 安全防范措施	张雪峰 (247)
对违反《企业事业单位内部治安保卫条例》 实施处罚应注意的问题	由孟行 (251)
试论适应社会治安形势和经济社会发展需要 改革和加强重点单位安全保卫工作	李 刚 (255)
公安机关和单位共同履行职责和贯彻落实好 《企业事业单位内部治安保卫条例》是做好 内部治安保卫工作的唯一途径	黑龙江省双鸭山市公安局经文保支队 (261)
对改革和加强重点单位治安保卫工作的思考	胡永正 (267)
重点单位安全保卫工作可持续发展初探	刘毅萍 (273)
试谈《企业事业单位内部治安保卫条例》 颁布实施的重要意义	浙江省宁波市公安局经文保支队文保大队 (278)
新形势下中职业学校内部治安保卫工作的创新	刘和平 (283)
落实十六字方针 打造平安企业	杨乐平 (288)
对违反《企业事业单位内部治安保卫条例》 的行为实施行政处罚应当注意哪些问题	李和峰 (292)
煤炭企业加强内部治安保卫工作的有效途径	邓文兴 郑 鹏 (295)
贯彻落实《企业事业单位内部治安保卫条例》 做好企业治安保卫工作	毛东升 (301)

企业要害部位治安保卫工作之浅见

..... 李明华 陈世海 (304)

谈以贯彻《企业事业单位内部治安保卫条例》

为契机切实规范行政执法工作

提高服务经济社会发展的能力 肖凌 欧俊 (309)

企业改制对保卫工作的影响及对策

——如何贯彻实施《企业事业单位内部治安

保卫条例》 吴善猛 (314)

浅议“预防为主、单位负责、突出重点、

保障安全”方针 乾瑜华 (321)

关于加强和改进新形势下单位内部安全

保卫工作的调查与思考

..... 湖北省荆州市监利县公安局基层基础科 (325)

建设一支高素质的治安保卫队伍是新形势下

企业内部保卫工作的迫切需要 蒋利宏 (331)

以贯彻落实《企业事业单位内部治安保卫条例》

为契机全面加强新时期内部

单位治安保卫工作 甘肃省公安厅治安总队内保科 (335)

落实科学发展观 抓好内部单位治安管理工作

..... 温涛 (341)

企业事业单位保卫工作的现状与新形势下

公安保卫工作对策 王志勇 (344)

试述适应当前社会治安形势和社会经济发展的需要

改革和加强重点单位安全保卫工作 张应智 (349)

从“铁耗子”村暴富记谈企业周边治安秩序

的整治 刘洁 (353)

推行《保卫职业资格证书》 制度势在必行

孙廷华^①

《企业事业单位内部治安保卫条例》（以下简称《条例》）第9条规定：“单位内部治安保卫人员应当接受有关法律知识和治安保卫业务、技能以及相关专业知识的培训、考核。”根据《中华人民共和国职业分类大典》的规定，治安保卫人员是指在非公安部门中，对公共设施、人身或财产等目标实施安全保卫的人员（本文以下简称保卫人员）。而《保卫职业资格证书》是衡量保卫人员专业知识和职业技能水平的证明，是保卫人员通过职业技能鉴定，进入就业岗位的凭证。全面推行《保卫职业资格证书》制度，是在社会主义市场经济和法制条件下贯彻落实《条例》的重大举措。

一、推行《保卫职业资格证书》制度势在必行

（一）情势与现状

符合法制要求和市场条件的保卫工作的本质特征之一是保卫人员的职业化，而实施《保卫职业资格证书》制度就是职业化的关键一环。由于种种原因，长期以来全国没有相应的保卫职业的标准体系。作为职业素质的基本专业要求和内容始终没有形成一个完整的体系；作为服务业中一大重要职业的准入培训和继续

^① 上海市公安局治安总队副总队长。

教育体系也没有形成；作为需要专门知识和技能才能从事的治安保卫工作，由于各种历史的原因而被非专业化了。而非专业化则大大降低了该职业在服务业中的含金量，使之处在低待遇的恶性循环之中，大大降低了它的服务质量。当初，我国已进入经济的快速发展期，也是各类社会矛盾产生的集中期，已经、正在或将要暴露出各类深层次的矛盾和问题，构成了可能危害社会治安稳定的各种潜在因素，当这些因素的“效应累积”总量等于或大于我们安全保卫组织可以承受的防范临界值时，在某个或某几个“导引”条件的激活下，即会对社会治安的稳定造成巨大危害，因此，迫切需要我们加固安全保卫之链，提升保卫人员的素质。

从横向来看，许多欧美发达国家则已经完成了保卫人员的职业化，尽管职业化的标准体系不尽相同。比较一致的做法是，这些国家形成了比较规范的保卫专业资格培训体系。例如，德国法律规定，申请建立保卫企业及保卫从业人员必须符合三个条件：无犯罪记录、诚实信用并经过专业培训。为确保从业人员的素质，德国对保卫从业人员在培训内容、等级等方面都作了规定，根据不同岗位进行不同知识的培训，分为初级、中级和高级三个等级。

从上海及全国各地保卫人员的现状来看，也反映了建立并实施《保卫职业资格证书》制度的紧迫性。一些保卫人员由于待遇差、地位低、流动频繁等种种原因，工作积极性不高，保卫业务不熟，保卫工作的力度和深度已大大削弱，许多违法犯罪的苗头、自然灾害事故的隐患不能及时发现，人民内部矛盾不能及时疏导化解，情报信息不灵，安全防范不力，危及社会治安。

（二）问题与出路

保卫人员培训面太窄，不能适应社会发展的需要。特别是随着经济主体的多元化，一些不符合现行法律、法规的民营保卫组织伺机而生，甚至出现“黑保安”、打手等，败坏了保卫人员的

职业形象，如果不正视和重视这个问题，必将产生不良的社会问题，影响社会稳定。

保卫人员职业素质和职业能力太低，是目前保卫业存在诸多问题的主要原因之一。作为保卫业重要组成部分的保安服务公司的队伍素质则具有代表性。据中国保安协会的调查资料显示，在保安队伍中，具有大专以上文化程度的仅占 0.8%，具有高中以上文化程度的占 9%，具有初中文化程度的占 89%；在具有初中文化程度的人员中，真正能够达到初中文化水平的不足半数，其中一部分只相当于初一水平，另外一部分则仅仅持有初中毕业文凭而已。

上海市有关部门对全市商贸单位、宾馆、旅馆、娱乐场所非专业保安组织作了调研。本市商贸单位共有非专业保安组织 237 个，保卫人员 6636 名，基本年龄在 20 岁~45 岁，其中，初中、高中、大专分别占总人数 44.8%、52.2%、3%。在岗的保安人员参加过简单业务培训的占 55%，没有参加上岗培训的占 45%，整体队伍素质偏低。而全市的高星级、低星级宾馆、中小旅馆、娱乐场所保安人员大多是高中以下（包括高中）文化程度，随着《行政许可法》的实施，原有的简单培训形式已被取消，岗位培训处于断层之状，亟待用新的适应现有法律框架和市场原则的培训制度来加以规范。

二、施行《保卫职业资格证书》制度的条件已经具备

（一）能彰显时代需求的保卫职业标准体系已经建立

上海市公安局自 2003 年以来，就组织力量根据正在起草中的《条例》的立法精神和相关内容启动了对新的培训模式的探索，并由治安总队与市劳动和社会保障局（以下简称劳保局）联合组织制定了五个等级的《保卫人员职业标准》（初级保卫员、中级保卫员、高级保卫员、保卫师、高级保卫师），编写了

五个等级的保卫人员职业培训计划、大纲以及相应的教材、题库，并且通过了由市劳动和社会保障局组织的专家评审，其工作成果得到了国家劳动和社会保障部的充分肯定，使上海的保卫人员培训拥有了一整套有针对性的高质量的职业标准、计划、大纲和教材题库，由此，初步形成了一个循序渐进、层次明晰、具有递进性和可持续性的保卫职业培训链，使保卫人员的阶段性岗位培训发展为一个完整的职业继续教育体系。

《保卫人员职业标准》的推出，把一线工人和干部融为一体，做到与国际接轨。这个标准的推行，完全符合国家人才会议提出的“四不唯”精神（即：不唯学历、不唯年龄、不唯身份、不唯资历），创出了一个独特的教育方式和培训模式，有利于形成和培育保卫人才市场。

（二）强大的职业教育资源是职业资格证书制度推行的基础

上海拥有阵容强大的师资力量。专业师资队伍由上海公安高等专科学校、华东政法学院以及其他高校的相关教师、研究机构的教师以及公安机关的教官、专业保安公司的教官和各级保卫机构的高级管理人员所组成，他们不仅熟悉保卫业务，具有实战经验，而且长期从事保卫人员培训工作，积累了丰富的保卫职业教育经验，为推进《保卫职业资格证书》制度的施行奠定了坚实的基础。

近年来，上海保卫人员的上岗培训发展较快（商贸、物业、宾馆、旅馆、娱乐场所等），形成了设施条件配套、各具行业特点的培训基地，适应了不同层次的保卫培训，是不可多得的教学资源。

上海的保卫职业培训，能依托上海高校、高职的教学资源（相关科研院所和设备）来承担培训工作。通过在高校的学习，来获得职业资格证书，已经成为社会进步和发展的标志。全市各高校和有条件的社会力量办学的院校，均可以承担相应的培训工作。

根据考试大纲和报考条件，自学自练的保卫人员也可以直接参加资格考试。这样就能在较短时间内整体地提升本市保卫人员的职业素质，对社会的稳定产生积极的作用和深远影响。

根据《劳动法》、《条例》和《上海市职业教育条例》的规定，目前，《保卫职业资格证书》制度已进入试验阶段。通过推行《保卫职业资格证书》制度，对传统的保卫人员培训模式进行了重大改革，以确保各类保卫人员在经济和社会转型期，在公安部门的指导下，按劳动和社会保障部门的职业要求，全面提高职业素质。

三、保卫职业标准体系基本框架

职业是具有一定特征的社会工作类别。职业具有目的性、社会性、稳定性、规范性和群体性的特点。按照 1999 年 5 月颁布的《中华人民共和国职业分类大典》的划分，我国的职业共分 8 个大类，66 个中类和 413 个小类。保卫职业属于第三大类（编号为 3-02 [GB3-2]）。

保卫人员职业标准，按照国家职业标准划分为五个等级，即初级保卫员、中级保卫员、高级保卫员、保卫师和高级保卫师。保卫职业资格反映了保卫人员为适应职业岗位的需要及运用特定知识和技能的能力。保卫职业标准体系的建立，是实施《保卫职业资格证书》制度的前提和保证。实施保卫职业标准，旨在适应市场经济的需要，规范保卫职业标准，提升保卫人员的整体素质。实施保卫职业标准的过程，就是通过市场化运作，推动保卫职业培训的开展，逐步建立起保卫职业继续或终身教育的培训机制，满足社会各层次各领域对保卫（安）服务业的需求，逐步与国际同类先进职业教育接轨，培训更多现代型、复合型和开放型的保卫人才，使保卫人员职业市场有序运行和合理配置，为经济和社会的可持续发展，奠定治安基础。

四、《保卫职业资格证书》制度的推行步骤

保卫职业是一个直接关系到社会稳定、公共安全的职业。市劳动和社会保障局与市公安局将通过试训逐步完善和推行。具体步骤：一是由市劳动和社会保障局和市公安局联手创建和推行《保卫职业资格证书》制度。进一步梳理、完善保卫职业标准、计划、大纲和教材题库。二是由市劳动和社会保障局在组织预招生、试培训的基础上，向社会公布职业标准、考试大纲和等级教材等。三是由市劳动和社会保障局审查认可的从事职业培训的机构开展保卫职业培训。四是由市劳动和社会保障局组织鉴定（考试），公布成绩。五是市劳动和社会保障局会同市公安局治安部门检查和评估保卫职业的培训 and 鉴定工作。

第一阶段，应实行自愿培训和参考的原则，形成切合实际的培训内容和职业标准。建立切实可行的考核模式和鉴定方法，完善职业培训的基地网络和师资队伍，形成保卫职业市场优胜劣汰、优质优价的市场导向，使保卫市场职业化、专业化程度大大提高。

第二阶段，建立和完善与推行该项制度相适应的培训网络和鉴定机构，并适时依法实施职业资格的准入制度，实行持证上岗、竞争上岗、优质上岗、无证下岗等具体做法。一是建立一流的职业鉴定中心。二是培训、考核能适应市场需求的规模和数量。三是依据出台的相关法规，实行行政许可，无证不能进入保卫职业市场。

也可以说，随着保卫工作职业化的推行，高素质的保卫专业人才将不断地进入这个职业领域，保卫工作将会发生质的变化，走上职业化、市场化、正规化和系列化的可持续发展之路。

《企业事业单位内部治安保卫条例》 之责令整改的法律属性及其适用

张淑平^① 魏慧斌^② 林榕^③

《企业事业单位内部治安保卫条例》（以下简称《条例》）自2004年12月1日起施行。作为行政法规，这是公安内保工作位阶最高的规范性文件。《条例》颁布后，全国公安内保部门投入极大的热情进行学习培训。在辅导学习中，笔者了解到民警们对《条例》第19条的责令整改非常困惑，对其法律属性及适用的认识非常模糊。本文就从其法律属性及适用的角度进行研究，希望对实践有所帮助。

一、责令整改不是行政处罚

《条例》第19条规定：“单位违反本条例的规定，存在治安隐患的，公安机关应当责令限期整改，并处警告；单位逾期不整改，造成公民人身伤害、公私财产损失，或者严重威胁公民人身安全、公私财产安全或者公共安全的，对单位处1万元以上10万元以下的罚款，对单位主要负责人和其他直接责任人员处500元以上5000元以下的罚款，并可以建议有关组织对单位主要负责人和其他直接责任人员依法给予处分；情节严重，构成犯罪

① 福建公安高等专科学校法律系。

② 福建公安高等专科学校基础部。

③ 福州市中级人民法院。

的，依法追究刑事责任。”

不少人的认识是：从该条规定看，责令整改是与警告并列表述的，而这里的警告是行政处罚，所以责令整改应该也是行政处罚。事实上，我国的法律、法规中有不少的责令整改规定，有的表述为“责令改正”、“责令立即改正”、“责令立即整改”、有的表述为“责令限期整改”或者“责令限期改正”等，意思大同小异。“立即”与“限期”的区别是：根据实际情况，可以当场改正的表述为“责令（立即）整改”、“责令（立即）改正”；不能当场改正，需要一段时间改正的表述为“责令限期整改”、“责令限期改正”。本文为方便起见，均统一使用责令整改的表述。

责令整改的法律属性在理论界和实务界争论已久，一直没有统一的认识。持“责令整改是行政处罚”观点的还为数不少，甚至一些很有名的学者也持此观点。^① 2002年10月1日铁道部颁布实施的《铁路建设工程招标投标实施办法》第64条、第66条就将限期改正、责令改正放在“罚则”一章。2002年7月16日国家质量监督检验检疫总局、国家经贸委、卫生部、国家工商行政管理总局颁布《絮用纤维制品禁止使用原料管理办法（试行）》第31条将“责令整改”归入“处罚”一章。^②但也有学者认为其不是行政处罚。

笔者认为，《条例》和其他法律、法规中的责令整改都不是

① 江必新等著：《行政程序法概论》，北京师范大学出版社1991年版，第214～215页。冯军著：《行政处罚法新论》，中国检察出版社2003年版，第119页。

② 同样情况的还有交通部颁布的《水运工程质量监督规定》第52条，国家质量技术监督局颁布的《特种设备质量监督与安全监察规定》第33条等，均将责令整改规定在“罚则”一章，在此不一一列举。