

保安 服务发展研究

贺红梅

著

 中南大学出版社
www.csupress.com.cn

保安服务发展研究

贺红梅 著

中南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

保安服务发展研究/贺红梅著. —长沙:中南大学出版社,2009

ISBN 978-7-81105-926-7

I. 保... II. 贺... III. 保安-工作-研究-中国 IV. D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 101620 号

保安服务发展研究

贺红梅 著

☐责任编辑 彭达升

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印 装 长沙利君漾印刷厂

☐开 本 880 × 1230 1/32 ☐印张 7.75 ☐字数 186 千字

☐版 次 2009 年 7 月第 1 版 ☐2009 年 7 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978 - 7 - 81105 - 926 - 7

☐定 价 30.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

前 言

现代意义的保安业在国外已有一百多年的历史，它已成为一个较为成熟的产业。许多西方国家在保安业兴起不久就引入了竞争机制，允许个人、法人对保安业进行投资，并辅之以较完善的立法来规范市场秩序。我国实行改革开放以后，社会主义市场经济迅速发展，社会各界提出了不同层次的安全需求，专门提供有偿安全防范服务的保安服务业得以在我国兴起和发展。近年来保安服务业在我国有了较大的发展，保安服务也涉足了一些高科技领域，一些保安服务公司还通过了 ISO 国际质量认证。保安服务公司成立以后，完成了以前由公安机关承担的大量社会治安防范工作和安全保卫任务，在维护社会安全方面所涉及的领域越来越广，其业务已经涵盖人防、技防、押运、安全咨询等安全防范业务，涉足政府机构、金融单位、厂矿、乡镇、学校、医院、宾馆饭店、旅游景点、集贸市场等经济社会各个领域。保安服务所起的作用愈来愈大，对维护社会治安秩序和保障经济建设的顺利进行起到了一定的作用。

由于我国保安服务业兴起以后在很长一段时间内属于国家严格控制的行业，具有一定的行业垄断性和区域垄断性。国家只允许各地公安机关以国有独资的形式开办保安服务公司，服务价格也是各地物价行政管理部门根据国家的相关规定制定的统一价格标准，保安服务公司虽然具有现代企业的组织形式，但却没有建立产权清晰、自主经营的现代企业制度，有效的市场竞争机制更是缺失。所有这些严重阻碍了我国保安服务业健康、有序的发展。保安服务在我国大多数地方还属于一种较低层次的服务，当

人们提起保安服务时,许多人想到的可能还是“看家护院”,还不能把保安服务与高科技的安全防范服务联系起来。同时保安服务市场处于较为混乱的状态,正规保安满足不了社会对商业保安服务的需求,非法保安大量存在,由保安引发的案件、矛盾和纠纷也越来越多,加上保安员的整体素质比较低,所以保安员的社会地位和社会认同度也比较低。

中央综合治理委员会在《2003 年全国社会治安综合治理工作要点》中明确提出“要建立多种形式的群防群治组织,大力发展保安服务业,加强保安队伍建设”。公安部孟建柱部长在 2007 年首届全国保安员职业技能竞赛中说:“各级公安机关要认真学习十七大精神,全面落实科学发展观,高度重视保安工作和保安队伍建设,把保安工作作为一件大事来抓,大力推动保安事业又好又快地发展。”我国正处于经济社会发展与社会转型的关键阶段,经济结构变化、犯罪活动加剧、社会风险增加、公众安全感降低、社会安全需求增长等诸多因素都为保安服务业的发展创造了条件。如何对保安服务业进行市场化运作,在保安服务行业建立有效竞争机制,用市场规律来发展我国保安服务业,已成为政府和社会各界关注的焦点。引入竞争机制,打破行业垄断和地区封锁已提上议事日程。保安企业希望通过竞争寻找更多发展机会,保安公司的从业人员希望通过竞争改善待遇,客户希望通过竞争能促进保安服务质量的提高。

本书写作的目的在于希望能为保安服务业市场化和规范化建设提供一些理论指导。在本书的写作过程中,笔者始终以保安服务市场化建设和服务质量的提高为主线,无论是保安服务公司的建设,保安员的要求、教育与培训,还是保安立法与监管,保安行业自律等,都围绕保安服务业市场化、专业化建设来写。同时对我国保安服务业与国外保安业进行了比较研究,介绍和借鉴了保安业比较发达国家的一些经验和做法。笔者希望通过此项研

究，推动我国保安服务业竞争机制的建立，促进我国保安服务的发展，为在我国建立起统一、公平、开放、竞争、有序的保安服务市场，提高我国保安服务的质量和市场竞争力尽一份微薄之力。

在本书的写作过程中，笔者收集和参阅了大量的资料，借鉴了一些专著、教材、论文的观点和材料，在此向相关作者表示衷心的感谢。由于保安服务业在我国兴起和发展的时间还不长，保安理论研究还处于不成熟的阶段，尽管笔者在写作过程中作出了较多的努力，但由于学术水平有限，本书难免存在诸多不足，敬请各位读者批评指正。

贺红梅

2009年6月

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、保安的相关概念	(2)
二、国外保安业的起源	(5)
三、国外保安业产生和发展的理论基础	(6)
四、我国保安服务业的兴起与发展	(11)
五、我国保安服务发展研究的指导思想和主要内容	(29)
第二章 保安服务公司与自建保安单位	(36)
一、保安服务公司的兴起与演变过程	(36)
二、保安服务公司的性质	(39)
三、保安服务公司的设立	(43)
四、国有保安服务公司的改造	(47)
五、保安服务公司的专业化建设	(52)
六、自建保安单位	(55)
七、保安与公安的合作	(56)
第三章 保安员	(60)
一、我国保安队伍的现状及制约因素	(60)
二、保安员应具备的条件和职业能力	(62)
三、保安员的职业道德	(70)
四、保安员的职责和权限	(76)

五、保安员国家职业标准的实施	(84)
六、保安队伍建设	(98)
第四章 保安服务业务范围	(102)
一、我国保安服务的业务范围	(102)
二、西方国家保安服务的业务范围	(106)
三、保安服务范围的确定原则	(109)
四、有争议的保安业务——私人侦探	(113)
五、保安客户	(131)
第五章 保安教育与培训	(135)
一、保安员教育训练的依据和现状	(135)
二、保安教育培训的必要性	(137)
三、保安教育培训的原则	(139)
四、我国保安培训机构	(141)
五、美国保安教育培训	(145)
六、我国保安教育培训的路径	(148)
第六章 保安立法	(158)
一、我国保安立法的状况	(158)
二、保安立法的必要性	(161)
三、保安立法的指导思想	(163)
四、保安立法体系的构建	(165)
第七章 保安服务监管	(170)
一、保安服务监管主体	(170)
二、保安服务监管客体	(173)
三、保安服务监管的手段	(174)

四、保安服务监管的程序.....	(178)
五、保安服务监管的原则.....	(181)
六、保安服务监管制度重构.....	(182)
第八章 保安协会和行业自律	(187)
一、行业自律和保安协会的概念.....	(187)
二、中国保安协会.....	(188)
三、我国保安协会发展的制约因素.....	(193)
四、英国和美国保安协会的职能和特点.....	(194)
五、我国保安协会发展的路径.....	(199)
第九章 西方国家保安业发展概况及借鉴	(203)
一、美国保安业的特点及借鉴.....	(203)
二、英国保安业的特点及借鉴.....	(211)
三、德国保安业的特点及借鉴.....	(215)
四、日本保安业的特点及借鉴.....	(221)
本书人名对译	(224)
参考文献	(225)
后 记	(230)

第一章 绪 论

我国保安服务业^①是随着改革开放的深化和社会主义市场经济的建立和发展而出现的一种新兴行业。从 1984 年我国第一家保安服务公司——深圳蛇口保安服务公司诞生以来,经过 20 多年的发展,我国保安服务已形成了以人防、物防和技防为主要内容的运行管理模式,完成了以前由公安机关承担的大量社会治安防范任务和安全保卫任务,保安服务在维护社会安全方面所涉及的领域越来越广,保安服务业已经成为解决农村剩余劳动力,建设社会主义新农村,减轻城市就业压力,建设节约型社会,降低公共行政成本,维护社会治安的一支重要的社会力量,为社会经济发展做出了重要的贡献。但由于保安服务业在兴起以后的很长一段时间内,我国政府对保安服务业采取严格的限制,形成了事实上的保安行业垄断和区域垄断^②,保安行业没有建立起符合市

① 本书所称的“保安业”和“保安服务业”为同一概念。

② 行业垄断是指国家行政主管部门为了某一特定部门的利益滥用其合法拥有的投资权、资源管理权、财政权、企业管理权及其他行政管理权力等排斥、限制、禁止本行业以外的经营者或本行业内其他经营者从事某种经营活动的行为(参见种明钊主编:《竞争法学》,高等教育出版社 2002 年版,第 299 页)。之所以说保安服务业具有行业垄断性,是因为根据国务院办公厅和公安部的有关规定,保安服务公司只能由公安机关组建,其他组织和个人无权组建保安服务公司。区域垄断,是指各地之间、各省之间、各市之间、各县之间,甚至各乡镇之间表现为市场分割和切块,区域外的市场主体进入困难,外部供给资源不能注入,或者注入的成本要比内部供给资源的成本高(参见陈东琪、李茂生主编:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社 2001 年版,第 230 页)。根据公安部 1990 年《关于进一步清理整顿保安服务公司的意见》规定,创办保安服务公司原则上只在经济发达的大中城市组建,一个城市只设一家。由于受利益驱动影响,人为设置地域壁垒和地方保护的情况较为严重,保安服务公司的服务范围也多以行政区划为限,各个保安服务公司在各自的区域范围内开展业务,因而保安服务业具有区域垄断性。

市场经济规律的竞争机制，政府对保安服务业实行过多的限制，阻碍了保安服务业的发展。我国加入世界贸易组织以后，理论界开展了保安服务业市场开放的讨论。近年来，国家十分重视保安服务业的改革与发展，提出了保安服务业改革发展的思路 and 方向，即“政企分开、管办分离^①，走市场化、社会化、职业化、专业化发展路子”，逐步建立起市场调节作用充分发挥，企业自主作用充分激发，行业协调作用充分自律，政府监管作用充分作为的、良性的长效发展机制。为了促进我国保安服务业的发展，笔者从理论上对保安服务发展进行研究和探讨，力求为保安服务业的发展提供理论参考。

一、保安的相关概念

对保安服务发展进行研究，首先要厘清保安、保安服务、保安业、保安服务业等相关概念。

（一）保安

“保”具有保护、保卫等意，“安”具有安定、安全等意。“保安”即保护安全或保障安全的意思。我国现在使用的保安、保卫、护卫、安全等词，在西方国家都用 security 表示。社会上“保安”一词的实际指向具有多种含义：一是指一种职业，如某人是干保安的，即指他的职业是保安。二是指一种特殊的企业或行业部门，如这是一家保安公司。三是指一种商业性服务活动或行为，如他们从事保安服务业务或活动。四是指一个或几个人，如他是保安员。^② 确定保安的含义要看具体的环境、场合或指向，才能

^① 政企分开、管办分离是指公安机关与保安服务公司之间政企分开，公安机关不再组建保安服务公司，而仅仅作为保安服务的监管机关，负责保安服务活动的监管工作。

^② 李晓明著：《中国保安学》，警官教育出版社 1998 年第 2 版，第 5 页。

真正理解其含义。

保安有广义和狭义之分。广义的保安是指一切为了安全而作出的行为。广义保安的实现可以依赖于军队、警察、消防组织、民防团体、私人机构和个人的各种主动或被动的活动。狭义的保安,是专指保安机构或组织为了安全所作出的各种行为。本书中所说的保安是指狭义的保安。

(二)保安服务

我国目前只有2006年1月5日由公安部发布,2006年6月1日开始实施的《保安服务操作规程与质量控制》规定的行业标准中,对保安服务进行了界定。所谓保安服务(security service)是指为满足公民、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。

由此可见,《保安服务操作规程与质量控制》中对保安服务概念的界定是指狭义的保安。在这一概念中,一是明确了从事保安服务的主体必须是依法设立的企业或组织,不是依法设立的企业或组织无权提供保安服务。保安服务企业和组织需要符合法定的成立条件,并经过法定程序设立,才能提供保安服务。二是保安服务的对象是公民、法人和其他组织。三是提供的服务内容是专业化的安全防范服务。专业化安全服务的提供需要拥有专门安全技能的人员,因而不是任何人都能提供保安服务,而只有拥有从事保安服务技能的人才能提供安全服务。提供保安服务的人员需要有一定的条件,经过一定的技能培训获得相应的技能,才能提供专业的服务。

保安服务一般按照合同约定,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,保护客户人身、财产和信息等安全,维护客户合法权益。

(三)保安业

国际上对保安业没有统一的称呼,在大多数西方国家一般都要加私人两个字,即私人保安业(private security industry),在日本叫警备业,在我国台湾叫保全业。研究欧美等国家的保安业,首先要分析他们的警务结构与分类。西方国家现在把警务工作一般分为两类,即公共警务与私人警务,也有人认为还有一种混合警务,公共与私人的成分都有。公共警务是指政府提供的,或者说是政府的警察所提供的、所从事的警务工作。私人警务是指非政府部门,或非政府警察提供的警务工作。美国刑事司法标准与目的顾问委员会下设的私人保安特别小组曾对私人保安业作过如下解释:“私人保安业包括那些为收取费用而向聘请或雇用他们的个人和经济实体提供保安服务,以便使对方的人身、财产或利益免遭损害的个体营业者和以私人资金为基础的实体或组织。”^①英国内政部作出的解释是:私人保安业是一种公司,这种公司通过雇佣工作人员来对个人和其他社会组织的人身与财产安全提供保护,或者通过安装一定的装置系统来提供安全保护。

理解私人保安业的含义有几个要点:第一,保安业是一种公司性质企业。企业是一种经济组织,而公司是企业的一种组织形式,它所从事的经营活动在很大程度上是以营利为目的的,即它必须考虑经济效益。第二,保安业提供的是安全服务。安全服务的对象包括个人,也包括社会机构与组织。提供服务是有偿的。第三,提供安全服务的途径是通过雇佣保安员,或通过安全产品、安全设施来完成的。第四,保安服务的核心是预防损失。这个问题涉及公共警务与私人警务之间的区别。有人认为,公共警务的主要职能除打击犯罪之外就是预防犯罪,而私人警务的主

^① 何家弘等编译:《私人侦探与私人保安》,中国人民大学出版社1990年版,第27页。

要职能是预防损失,预防损失的途径在很大程度上是通过预防犯罪来实现的。也就是说,私人警务也在从事预防犯罪的工作,但与公共警务相比,其目的不同。公共警务预防犯罪是为了维护社会秩序的安宁与稳定,而私人警务预防犯罪的目的是使他们的顾客或委托人的人身安全与财产不受损失。^①保安业是一个集合的概念,包括了保安的科技开发、保安技术装备的生产、保安的业务服务等。国外提出的保安业,其内涵、外延和范围均比较大,包容的行业较多,是一个既有生产服务,又有销售的产业结合体。因此,有学者认为,国外保安业的范围已经远远超过了第三产业^②,还包括第一、第二产业。

(四)保安服务业

保安服务业是专指从事保安服务性业务的组织和机构。按照我国相关政策和法规规定,我国开展保安服务有保安服务公司和自建保安单位两种形式。它是以保安服务为特征,以国家明确规定的服务范围为主的组织和企业,属于第三产业的范畴。

二、国外保安业的起源

私人保安业的业务范围比较广,并在不断地变化,而且历史上公共警务与私人警务的界限很难划清。因而关于西方的私人保安业起源的具体时间,学术界的观点并不统一。多数人认为保安业起源于19世纪,如果从私人警务的角度分析,有学者认为其历史可以上溯到16世纪,因为在16世纪的英国已出现了资本主义的萌芽。随着资本主义工业的兴起,经济的不断发展,产生了以工商业者为主体的资产阶级。城市的发展也使得一些人从农村涌到城市,贫富的差异,导致各个阶层之间矛盾日益加深,因而对

^① 郭太生:《国外保安理论研究介绍》(上),载《中国保安》2002年第6期。

^② 张弘主编:《保安学原理》,中国商业出版社2007年第2版,第2页。

安全的需求日益增长,而政府 in 安全保卫方面感到力不从心,从贵族阶级分裂出来从事资本主义经营的新贵族和一些中上层的资产者为了维护自身的利益,开始建立自治团体,在市镇商业区巡逻站岗抓捕窃贼和匪徒。这种自治团体就是保安服务公司的前身。到 1798 年,英国的西印度公司已经建立了海上的武装押运队伍,有人把他们称为海上警察,1800 年在泰晤士河也出现了类似的武装人员。在美国,有的学者认为在 1649 年,也有的认为在 1643 年波士顿就有了第一个由殖民者组织的守夜队伍,防止印第安人的袭击与防止火灾的发生。即在建立殖民地的过程中就有了保安业务。如果从以公司形式出现的私人调查机构的角度分析,普遍认为 1850 年在美国出现的平克顿侦探社^①是现代意义的保安业的开始。平克顿侦探社最早的业务主要是侦破发生在铁路系统的盗窃案件,并提供各种警卫业务,后来发展成为一个综合性的保安公司。英国私人侦探机构的出现比美国要晚半个世纪。如果从保安产品制造业出现的角度来分析,可以认为出现于 1852 年。因为在 1852 年,美国波士顿一个叫蒲柏的人发明了一种入侵防盗装置,而且申请了专利,把专利又卖给了一家私人公司,这家公司从此垄断安全报警装置产业 100 多年。^②

三、国外保安业产生和发展的理论基础

国外保安业的产生和发展理论在西方国家主要有预防犯罪和预防损失理论、警务私有化理论、集体安全模式理论、大众化私有财产理论、警察真空理论和公共管理理论。

(一) 预防犯罪和预防损失理论

——预防犯罪方面。犯罪问题是一个世界性的问题,它威胁

^① 平克顿侦探社已经更名为平克顿公司。

^② 郭太生:《国外保安理论研究介绍》(上),载《中国保安》2002 年第 6 期。

着各国的安定和公民的生命财产安全。从历史上看,私人保安业的产生和发展反映了犯罪率上升和社会对安全的需求。私人保安业是随着日趋严重的犯罪问题而产生的,政府的目的是要把犯罪预防和保持稳定的部分职责转嫁到私人保安业身上。在这种背景下,私人保安业已经成为对付犯罪的一支不可缺少的力量。早在1979年英国内政部的一项研究报告中就明确提出这样的观点:“没有任何一个现代社会的政府能对犯罪问题提供全部的保护,任何个人和社会组织都应明智地通过雇佣特别的人员或花钱雇佣私人保安提供安全服务、预防犯罪。”只有社会公共部分的治安,才应由警察实施管理;而非公共领域,如私人空间和单位、组织的内部,应由他们自己管理或者承担管理的法律责任与经济责任,自主选择维护自身安全的方式。而且社会公共安全所涉及的领域既广又深,仅仅依靠有限的警察资源难以维护好安全,在相当广阔的范围里还要依靠社会和民众自身,因为社会治安既是公共的,又是私人的^①。所以,维护社会公共安全既要依靠政府设置的警察机构,也要依靠保安和全社会的力量。保安业在犯罪预防工作中发挥了巨大的作用,直接或间接地给社会带来了巨大的效益,并且还减少了公共开支和减轻了警方的压力,可以使警方把有限的力量、财力和物力集中用于打击严重犯罪。

——预防损失方面。保安业通过采取商业性的运作和职业化的进程实现预防损失的目标。工业化的发展和进入风险社会,带来了大量的工业性灾害和人文灾害。由于灾害所涉及的领域极其广泛,作为统一的模式而训练出来的警察对各种灾害的预防和控制逐渐出现无能为力的状况。灾害的广泛性并不意味着灾害只是出现在公共领域。行业性的灾害甚至是发生在私人领域中的灾

^① 杨中华:《保安员职业化的必要性与标志》,载《上海公安高等专科学校学报》2006年第3期。

害,由具有灵活性的私人保安组织进行防范控制更加符合社会的需求,这样既可以降低政府和警察的压力,同时又具有较强的灵活性。

(二)警务私有化理论

警务私有化是当今许多国家警务改革的一项重要内容。警务私有化理论既直接导致警务方式的改革,涉及整个社会防控体系建设和安全管理模式的变革,又是推动私人保安业产生和发展的原因之一。政府由于财力限制,不可能大幅度增加警察的数量,以满足公众对安全的需求。在公共部门不能满足公众安全需要的情况下,公众对警察的需求得从私人部门获得,即一部分经济条件比较好的公众为了维护自身的安全,通过雇请私人保安、安装防盗报警系统等方式弥补政府警察服务的不足。

同时警察部门也雇请保安承担一定的社会管理职能。在公平、公正的前提下,效益成为衡量警务工作的主要标准,政府和公众更关注警察工作投入的资金与产出效益的比例,也成为警务工作改革的驱动力。在国外正式警察的社会地位及待遇都很高,政府部门招募一名警察需要耗费较大的行政成本。而通过合同的形式雇佣一名保安,成本则相对低廉,只需依合同支付基本的报酬。政府通过合同雇佣保安比招募正式警察,可以节省更多的行政成本。如英国的 Group 4 就承包了一些监狱的管理工作。在警察服务民营化过程中,大量非核心警察服务会逐步向社会、市场转移。面对转移出来的大量需要具有一定专业技能的人员才能从事的新的警察服务市场,急需要有一支具有专业能力的保安队伍,应当授予承担完成部分警察职能的私人保安人员以一定的警察权力。在美国,一部分州长授予了私人保安在特定的场合、特定的地区享有特殊的警察权力。有权授予保安人员以特别警察权