

中国保安企业开展 海外业务的法律与监管

张进红

(中国政法大学法学院,北京 100008)

摘要:随着国家利益的海外延展,来自传统与非传统的威胁与日俱增。作为国家海外利益安全的重要维护力量——中国保安企业,在国内立法滞后与海外市场亟需的大背景下,若想承担起中国海外利益保护的“社会责任”,必须要有一套系统健全的国内法律监管体制,从根本上明确国内安保企业海外展业的资质条件、业务范畴、监督管理、权益救济、活动准则,以及安保用枪等特种事项的规范,从而为海外业务拓展与职能履行营造一个良好“软环境”,努力实现与国际安保服务行业的对接并轨。

关键词:保安企业;海外业务;法律与监管

中图分类号:DF938

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2015)02-0116-06

安全是人类追求的最基本的目标之一。对于国家来说,安全是国家的命运,是国家统治的基础;对于个人来说,安全是个人的生命,是个人生存的基础。面对咄咄逼人的世界局势,安全问题从来没有像今天这样迫切,以至于与安全紧密相联的保安业也被提升到战略高度。中国保安企业如何在世界安保市场大潮中立足站稳并有效维护国家海外利益安全成为中国政府与相关保安企业当前共同关注的话题。本文拟从法律与监管的角度对中国保安企业海外业务市场业务开展问题作一检视讨论,以飨学人。

一、中国保安企业开展海外业务的国内立法现状

长期以来,中国没有全国统一的针对保安服务行业的专门法律和行政法规,政府对国内保安企业的管理依据的主要是国家制定的相关政策和规范性文件以及部分地方性法规。比如,经国务院批准的公安部《关于组建保安服务公司的报告》。后来随着形势的不断发展,保安服务业出现了许多新情况、新问题,对保安服务业作出系统、全面的制度规范已经成为必然。这些规范性文件主要有:1995年中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《政法机关保安企业规范管理若干规定》和2000年公安部颁布的《关于保安服务公司管理的若干规定》,从国家政策方面规定了公安机关是保安服务业的行政管理机关,保安服务公司只能由公安机关独资开办。规定了开办保安服务公司的条件、保安员条件、保安服务范围及保安员职责等内容。此外,涉及这方面的行政法规主要是《娱乐场所管理条例》(国务院令第261号)、《专职守护押运人员枪支使用管理条例》(国务院令第356号)和《物业管理条例》(国务院令第379号)中有关保安服务业的相关规定。北京、上海、辽宁、江苏、湖南、云南、内蒙古、广东等全国大多数省、自治区、直辖市也都结合本地实际情况制定了保安服务管理办法、保安培训机构管理办法、保安押运公司管理暂行规定等地方性法规规章。直到2009年9月28日,由公安部起草的《保安服务管理条例(草案)》经国务院第82次常务会议讨论原则通过,10月13日前总理温家宝签署第564号国务院令正式公布《保安服务管理条例》,才结束了全国保安服务行业管理近30年无统一专门立法的局面。2010年2月公安部又出台了《公安机关实施保安服务管理条例办法》(公安部令第112号),进一步明确了公安机关对保安服务行业的监督与管理。至此中国保安业的管理依据从国家制定的规范性文件和相关政策以及散见于国务院制定施行的一些行政法规和部分省市人大常委会通

修回日期:2014-05-06

基金项目:公安部重大课题“中国保安企业开展海外业务的法律与监督问题研究”(23213272)

作者简介:张进红(1973-),男,河北定州人,全国检察理论研究人才,高级检察官,中国政法大学2012级军事法学专业博士研究生,主要从事刑法学、检察学研究。

过的地方性法规跨越到了较为系统较为全面的行政法规。但是,随着《保安服务管理条例》的贯彻实施,其规定的不足与缺憾也逐渐显露,特别是在中国保安企业开展海外业务方面,基本上还是一片真空。比如,中国保安企业开展海外业务的国内法资质、中国保安企业开展海外业务的范畴标准、中国保安企业开展海外业务应遵守的基本原则、中国保安企业开展海外业务的渠道途径、中国保安企业开展海外业务的监督管理、中国保安企业开展海外业务的权利救济等等,现行《保安服务条例》没有给出具体的规定,保安行业监督管理部门也没有进行相关的解释明确,从而导致多年来中国保安企业海外业务的拓展始终止步不前。近年来,随着中国企业实施“走出去”的战略步伐,中国的海外利益可说是遍及全球,而且其发展势头必将愈加迅猛。然而,随着海外安全问题越来越多元化,中国公民遭遇的海外安全事件形态也趋于多样化、复杂化。一些国家由于自身原因或政局动荡,导致局部地区治安恶化,发生武装冲突甚至是战争,进而给中国海外公民或者企业发展带来威胁。与此同时,一些非传统安全因素如海盗、恐怖主义袭击等,也开始频频威胁中国公民的人身财产安全。此外,疾病、自然灾害等重大突发事故对中国公民的安全冲击也越加频繁。面对日益严峻的海外安全挑战,加紧构建一张保护中国公民生命财产安全的“保护网”,已经成为摆在中国政府、企业和公众面前的重大课题。然而,国内关于中国保安企业开展海外业务的立法规范却严重滞后于海外华人企业或个人的安全需求,供需之间的矛盾突显。

二、当前中国保安企业开展海外业务亟待解决的问题

从应对海盗侵扰的中国海军“亚丁湾护航”,到被称为冷战之后最大规模的“利比亚大撤离”,再到成为第一个从日本地震海啸重灾区大规模撤离本国公民的国家,中国中央、地方、驻外使领馆和企业“四位一体”的境外安全保护工作联动机制已经基本建立,海外中国公民的安全有了坚强后盾。自2008年以来,从突发各类事件的海外,中国共撤回5万余名中国公民。截至2011年底,中国13500多家境内投资主体在国(境)外设立直接投资企业1.8万家,分布在全球177个国家(地区),对外直接投资存量4247.8亿美元,境外企业资产总额近2万亿美元,境外企业就业人数达122万人。其中,雇佣中方员工33.2万人,雇佣外方员工88.8万人。加之数量众多的国际工程承包和劳务合作派遣人员,中资企业和人员已经构成了数量庞大的跨国安全需求主体^[1]。中国的海外安保,还需进一步跟上中国企业与公民“走出去”的步伐。跨出国门,面对的是一个与国内截然不同的复杂世界。更何况,劳务派遣目的地,还多为民族宗教矛盾突出、政治军事动荡不断、自然灾害严重频繁的后发国家与地区。虽然,国家层面在保护海外公民安全的投入上越来越大,但面对中国公民不断加快的“走出去”步伐,恐怕还需企业、个人等更加开阔的海外投资战略思维、更加全面地了解掌握区域形势、更加自觉的自我保护措施。作为以“社会责任为先”为基本理念提供保安服务的中国保安企业,应当义不容辞地担当起这份责任,通过跨国经营、对外直接投资、实施国际化战略,积极为境外中资企业和人员提供强有力地安保服务,尽快改变中国当前跨国安全服务供给不足的严峻形势。

2010年10月,中国首家民营保安集团——山东华威保安集团组建的中国首家海外保安服务中心在京宣告成立。此举是中国保安业务首次破冰,也是中国保安业务市场中首家首次业务国际化拓展^[2]。2011年华信中安公司成立了海外事业部,“开拓海上武装护航、海外驻地安保、海外安全培训、海外安全风险评估等业务”,并在斯里兰卡、埃及、吉布提三国设立有常驻人员的海外基地^[3]。另据《华尔街日报》报道,2012年苏丹人质危机中,有中国私人武装保安与苏丹士兵共同参与营救行动。但从近几年海外保安业务拓展实践看,由于国内立法上的缺位、政府监管上的失察以及现存行业组织功能的弱化等因素,导致中国保安企业海外保安市场拓展秩序比较混乱,企业核心竞争力不强,所提供领域比较单一,现代科技含量相对较低,使其难以融入国际安保行业和市场的大潮当中。所有这些问题归结在一点,就是当前中国保安企业海外业务拓展没有一个完善的、系统的、可供参照借鉴的、与国际接轨的统一规范体系。大多数国内企业只能是摸着石头过河,走一步、看一步。因此,笔者认为,中国保安企业若想在国际安保市场上立足站稳,更好地为国家政府、企事业单位、公民在国外的合法利益提供安全保护,就要彻底解决好中国保安企业如何走出国门的问题,以及国家政府与国内行业组织如何为中国保安企业在海外市场拓展与竞争中助力加推的问题。毕竟,中国保安企业走出国门,不仅代表企业个体利益的需求,同时也代表着中国企业整体与国家政府的形象,因为每一家走出国门的企业都肩负着“社会责任”的义务。

红十字国际委员会驻北京武装力量代表彼得·埃文斯认为,中国政府应当为在海外经营业务以及提供安保服务的中国企业提供一套法律框架^[4]。那么,如何为即将走出国门的中国保安企业和已经投入到国际安保市场大潮中打拼的中国保安企业“保驾护航”呢?首先,在立法层面,国家应对国内保安企业开展海外业务活动的加快立法规范,最大限度地减少国内法与国际法、区际法之间的冲突,为中国保安企业进军海外提供强有力的支撑和保护。

(一)明确国内保安企业开展海外业务的资质条件

资质条件是保安企业成立以及开展安保服务的前提和保障。针对保安服务行业的特殊要求,各国政府

均对本国保安企业的设立和从业设定了基本的资质条件。中国现行《保安服务条例》也明确了国内保安企业设立和从业必须具备的资金、人员、技术、设备、场所等基本要求,但对国内保安企业从事海外安保业务却没有规定条件限制。实践中,受海外安保市场巨大利益的驱使,国内一些保安企业纷纷涉足国际安保业务。然而,国内保安企业在海外安保市场竞争中所表现出的海外开展业务经验不足、从业人员素质偏面单一、技术装备现代化程度不高、风险评估与承受能力有限等“先天性”缺憾,直接影响和限制了中国保安企业海外业务拓展领域的广度,同时也削弱了中国保安企业在海外市场的声誉与形象。所以,国家有关立法部门应当重新审视中国保安企业成立与从业的资质条件,特别是对开展海外安保业务的国内保安企业,可以参照国内保安企业开展武装押运守护业务的立法模式,对从事海外安保业务的国内企业的成立和从业的资质标准在国内基础上拔高,增加海外从业必备包括人力、资金、技术、装备但不限于此的特别规定,比如保安企业人员的外语水平、专业知识储备、海外从业经验年限、技术防范设施国际认可标准、企业注册资本的结构与形式等,提升开展海外安保业务的中国保安企业建设起点,增强中国保安企业在国际安保市场上的综合竞争力。

(二)规范国内保安企业开展海外业务的领域范畴

随着保安业的发展,各国保安公司为了提高自己的服务质量和工作效率,保安业在内部形成了明确的专业分工,涉及的范围及服务的形式多种多样。从世界主要国家保安企业提供的保安服务内容看,主要是武装押运、私人侦探、防范警报、巡逻看护、保险调查、风险咨控、安保培训等工作,极个别的公司还负责参与国际运送、政变、暗杀、恐怖与反恐怖活动、保护政要、解救人质等工作,营业范畴直接涉及各国政治与国家安全。可以说,目前西方发达国家的保安行业正在向多方位多领域发展,其服务项目不只限于一种形态或一个领域,而是集人防、物防、犬防、技防、联防为一体多种形态的高度综合,呈现出一种多功能、多空域、多手段的专业安防力量体系。根据中国《保安服务条例》第二条之规定,中国保安企业合法经营的领域范畴则主要被限定在“门卫、巡逻、守护、秩序维护、押运、随身护卫、安全检查以及安全技术防范、安全风险评估等”方面,手段运用上人防力量占很大比重。相对国外保安公司而言,国内保安企业的服务领域较窄、手段较单一、技术比重较低、专业化水平不高。若要缩短中国保安企业与国外公司之间的发展差距,改变中国保安企业在国际安保市场竞争中的不利局势,就必须打破中国保安企业经营业务范畴的束缚障碍,以立法的形式明确细化中国保安企业海外业务的经营范畴,使中国保安企业在海外提供安保服务中享有国内业务开展所不具有的特别权限,如随身护卫中枪支使用权、特种装甲车辆的使用权、信息监控调查许可权等,同时兼顾与服务开展所在地国家的法律接轨,最大限度地减少国际之间和区际间的法律冲突,为中国保安企业海外业务顺利拓展创造良好条件。

(三)充分发挥国内监管部门与行业组织在中国保安企业海外业务拓展中的功能作用

长期以来,中国保安企业的建设与发展受“官办”思想的影响,经营发展缺乏主动性创造性,市场生存与驾驭能力先天不足。行业管理与协调组织——国家公安部主管的中国保安协会及地方相关分支机构,也是受“大政府小社会”思想影响,甘作公安机关意见指示的传声筒,自主性开创性的协调和管理功能弱化,在保安行业当中的地位威信及影响力基本上处于“可有可无”状态。这种政企不分的监督管理模式在前市场经济时代对中国保安企业的发展产生了一定作用。但是,随着市场经济的发展和深入,建立权责分明、政企分开、自主经营、自我约束的企业市场监督管理模式已成现实必要。2009年,中国政府在经过充分研究论证的基础上制定出台了《保安服务管理条例》,明确了国家公安部门、行业组织和保安企业三者之间的相互关系,即国家公安部门负责监督管理保安企业的服务活动,保安协会依法开展区域内的行业自律服务,保安企业依法自主独立经营安保业务。但在中国保安企业开展海外业务的实践中,《保安服务管理条例》对三者的“规定”与“实践”仍难以统一。公安部门的监督管理偏重于表面的、程式化的审查,从国家层面为中国保安企业海外业务的发展进行实质性监督检查、提供具体的方向指导、解决体制转型中的难题、化解规范之间的矛盾力量略显薄弱;保安协会依旧固守着章程(2004年修订)所规定的任务不温不火开开会、组织几次活动,而对中国保安开展海外安保业务的市场态势、实力状况、障碍隔阂、法规衔接等情况的把握还不是很准很透很及时,与各国及国际性保安行业组织交流与协作的机制平台还有待深入开发挖掘,有效服务中国保安企业在海外开展安保业务的综合能力亟需加强。

(四)建立健全中国保安企业开展海外业务的权益保护体系

虽然中国保安企业在海外开展业务是为他人提供安全保护服务,但其作为社会活动的单一个体,自身合法权益在实践中也存在受到不法侵害的可能。如果不法侵害发生在中国国内,中国保安企业完全可以凭借个人力量依靠国内法进行有效的自我保护。但如果对中国保安企业利益的不法侵害发生在国外,无论是在执行安保任务当中,还是在日常生活当中,其合法权益的维护绝非像国内那样容易简单。因为各个国家的法律对同一问题或事件的规定,均存在一定的差异性,再加上执法主体或守法个体对现有法律规范认识

理解上的偏差,故意或过失侵害中国保安企业合法权益的问题在海外业务实践中经常发生。如何有效保护中国保安企业在海外开展业务时的合法权益也是一个很现实的问题。目前中国的法律规范对此没有明确的表述,但在实践中,主要有四种渠道:一是按照当地国的法定诉讼程序向当地有管辖权的部门申请权益救济;二是向中国驻任务履行地国家的使领馆求助,通过领事保护手段来实现自身权益的保护;三是依据中国加入的国际保安行业组织的协议约定,通过国际保安行业组织协调任务履行地国家有关部门保护自身的合法权益;四是直接向中国政府主管海外保安业务的机关部门提出权益救济申请,启动国家外交手段保护中国企业的合法权益。然而,中国保安企业在何种情况下、选择何种方法进行自身权益的救济十分迷茫。因为他们根本不知道哪种手段最方便实用快捷高效,经常费不少力气也挽回不了损失,许多企业由于不愿承受求助中间环节的繁琐和巨大的时间与精力成本而选择采取私力救助的方法解决。究其原因,主要还是没有一套健全的合法权益救济体系。对此,笔者建议国家有关部门应予以重视,以立法的形式对有关问题加以明确,尽可能地将问题的影响与损害降到最低,避免因事态恶化而引起的国家外交纷争。

(五) 严格中国保安企业开展海外安保业务应当遵循的原则

中国保安企业开展海外业务所面对的国情、民情、社情均不同于国内,服务标准、服务内容、服务对象与国内也有所区别,涉外因素的存在对中国保安企业的服务行为提出了更高的质量和标准要求。中国保安企业必须加强自我管理和约束(特别是在国内法与东道国法或者国际行业组织法有明确规定的情况下),以适应海外业务开展的需求。具体讲,中国保安企业在开展海外业务中应自觉坚守以下原则:一是合规经营原则。“合规”通常包括以下三层含义:其一,遵守法规,即遵守跨国公司母国和东道国的法律法规和监管规定;其二,遵守规制,即遵守跨国公司商业行为准则和内部规章;其三,遵守规范,即遵守职业操守和道德规范。随着经济全球化和企业国际化的发展,发达国家纷纷加强了对跨国公司不法行为的法律规定,同时,众多国际组织也积极推动跨国公司强化合规经营。许多国家和国际组织强化了“执法”力度。如世界银行公开披露参与腐败活动的公司,迄今已经取消了近10个公司参与世界银行项目的资格。据报道,截至2012年9月,已有12家中国企业被列入世界银行的黑名单^[1]。强调合规经营的中国跨国公司不仅在国际市场中维护和保障了自身的合法权益,而且合规经营本身亦给企业带来了实实在在的效益。作为刚刚跨出国门的中国保安企业,一定要认真总结以往中国跨国公司在全球化的国际市场中合规经营的经验,汲取相关教训,认识合规经营的迫切性,遵守中国和东道国的法律法规、遵守相关的国际行为准则,否则,非但不能发挥自身的服务功能,不能为国家推行“走出去”战略提供助力,相反地会给其所服务的境外中资企业和人员在东道国甚至国际市场造成极其不利的影响,给中国国家形象造成损害。二是保守秘密原则。保安业之所以能够得到公众的欢迎,其中一个重要的原因就是要把保密原则贯彻到经营活动的始末。国际保安市场领域十分广泛,覆盖客户的各个方面,比如,对客户的商业调查、资信调查、信用调查;在私人侦探业务中,还涉及到遗产、离婚等调查,涉及许多的商业秘密、企业秘密和技术秘密,也涉及到各种各样的个人隐私^[5]。因此,保安企业通常将客户的各种秘密和隐私进行保密,并要求直接从事安保服务的从业人员也严格保守。这不仅是保安业职业道德的要求,同时也是客户的要求。另外,提供保安服务的企业客户所调查了解的商业秘密和隐私内容范围由客户的需要和要求决定,不得出现超范围调查;假如因客户的需求不明确而实施了超范围调查,所有获取的情报信息均应严格控制知情范围,遵守行业保密规定,以免发生保安公司因非恶意泄露企业内部的信息致使企业利益受损,甚至影响到企业的生存。三是诚实信用原则。诚信、可靠是世界各国保安企业极力树造的外在形象,企业的发展取决于信用水平的高低,诚实信用原则是企业取信于广大客户的重要方法,也是衡量企业市场信誉的重要标准。在具体的海外安保业务实践中,中国保安企业首先要把维护服务对象的合法权益放在首位,树立“客户就是上帝”的思想,无论所保护的对象是中国人(或中国企业组织)还是外国人(或外国企业组织),无论是提供跨国安保服务还是在东道国服务,均应忠实履行约定的安防职责与内容,力尽客户合法权益之保护职能。只有这样,才能使中国的保安业在国际市场上取得应有的信誉,进一步开拓市场,发展和壮大自己,维护和树立中国保安业乃至国家的形象^[6]。当然,对客户提出的非法要求或利益保护,中国保安企业不但不予提供保护,还应及时向东道国或驻在国有管辖权的部门举报反映,并协助进行查处,努力为驻在国或东道国的社会公共安全管理做贡献。另外,在与客户订立保安合同时,也应坚持诚实守信原则,既不能强迫客户违背真实意思合作,也不能编造虚构事实骗取与客户合作的机会。当前,世界各国保安企业均把诚实可信作为企业发展的重要原则,只有通过诚实赢得客户,占有市场,才能获得进一步的发展。四是自觉接受监督原则。中国保安企业开展海外业务,有的可能是国内公司派员赴海外为客户提供保安服务,有的可能是在海外成立分公司承接海外安保业务,有的可能是直接在海外成立控股的独立公司为客户提供安保服务,但无论在海外以何种主体身份承揽安保业务都应当自觉接受国内外保安行业监管机构的监督检查。特别是在国内注册成立后派员为客户提供保安服务的企业和在国外设立分公司进行跨国经营的中国保安企业,要主动接受中国政府保安行业主管部门和国内保安行业组织的监管,

定期如实汇报海外业务开展情况及遇到的问题,同时向中国在东道国派驻的使领馆以及中国加入的国际保安行业组织进行业务报备,以便中国政府主管部门和有关行业组织对中国保安企业开展海外业务活动进行调控把握。对于中国企业依照驻在国法律设立的具有独立法人资格的保安企业,或与当地合作、合资设立的从事保安服务行业的独立法人实体,国内投资企业或个人应在企业设立后及时将有关情况向驻在国使领馆报备,同时自觉接受驻在政府主管保安行业部门的检查监督,以保证保安业务的顺利开展及合法权益的有效维护。

三、关于中国保安企业海外开展业务中枪支监管的问题

武装看护和武装押运是当前世界各国保安企业所提供的主要服务之一。因此,各类枪支成为各国从事武装看护和押运业务的保安企业必须配备的装备。然而,在现实中,为了有效遏制枪支滥用给社会治安带来的危害,各国政府对枪支的生产、制造、买卖、运输、持有、存放都作了明确规定。由于各国历史文化传统、社会治安形势和公民综合素质的不同,相应的枪支持有条件也有所不同。比如,美国私人持枪是美国宪法保障的权利而不是特权,所有州的居民均可以购买枪支,但对拥有和使用枪支类型进行了区别限定。巴西政府规定,年满25周岁以上的居民,没有犯罪记录,有正当职业和住址证,具有使用武器的技术和心理素质,并由联邦警察局认可的专业机构出具证明,工作和生活地区确有使用武器的需要,缴纳约合30美元的手续费,即可申请买枪,但所有枪支必须登记(有效期为3年),且不能带出室外。伊拉克政府内政部2012年出台了一项新政策,根据该政策,每户家庭允许拥有一支枪,但必须到警察局登记备案。而在南非,只要年龄在21岁以上的公民,经过一段时期的培训,拿到持枪证之后就可以名正言顺地持有枪支。总体来看,世界上欧美等发达国家大多允许私人或团体持有枪支,非洲多数国家也允许私人或团体持有枪支,亚洲大多数国家严格限制私人或团体持有枪支。中国也在严格限制私人或团体持有枪支的国家之列。但是,出于保安行业的特殊之考虑,各国对保安企业拥有枪支普遍给予了相对宽松的政策,不过对保安企业持有枪支的条件、类型均做了较为详细的规定。2011年7月6日,位于日内瓦的国际和发展问题研究生院发表的《全球小武器问题最新年度报告》指出,全球私营保安部门雇佣的保安人员总数达2000万,拥有近400万支小武器。该报告研究主任姆伽(Robert Muggah)称,各国私营保安公司人员的枪支配备数量不尽相同,有的国家禁止私营保安公司人员使用任何形式的小武器。在一些和平国家,每个私营保安公司人员拥有的枪支平均不到1支,而在冲突国家,每个保安人员拥有的枪支超过3支;武器丢失、被盗和滥用情况往往未能及时报告;跨国公司在雇佣私营保安公司过程中缺乏监督,未能有效杜绝招聘曾过渡使用武力的保安人员^[7]。可见,各国保安企业所持有的枪支就像一把“双刃剑”,如果使用规范到位,就会有利于合法权益的维护;如果管理不当,就会影响社会治安秩序,严重的将危及国家公共安全乃至整个国际间的正常秩序。

中国保安企业在海外开展业务,其一,应该遵守国内法有关枪支管理的规定,特别是在国内注册的企业和在国外设立公司进行跨国经营的企业,毕竟其监督管理权和司法管辖权均在境内。目前,中国有关枪支管理的法律法规大约有30多部。其中,关于保安企业用枪的规定集中体现在《中华人民共和国枪支管理法》、《公务用枪配备办法》、《保安服务条例》、《专职守护押运人员枪支使用管理条例》、《保安押运公司管理暂行规定》等五部法规当中。这些规范性文件对国内保安企业配备枪支的性质条件、种类数量、管理存放、运输携带、使用保养、责任分担等问题进行了明确规定,基本形成了一套比较完善的保安用枪管理体制。唯一不足的是对中国保安企业在海外提供安保服务中枪支使用问题没有明确。但是,根据中国司法管辖属人原则之规定,在中国境内登记注册的企业,无论业务范围涉及的地域多广,其行为均应当遵守中国法律,除非法律没有相应的规定;如果其在境外实施了违背中国法律的行为,但不违背行为地国法律,中国法律可不追究其违法责任。所以说,中国保安企业在海外开展业务涉及到枪支使用与管理问题应首先考虑中国法律的有关规定,切实把自己的行为置于国内法律许可的约束之下。其二,应该遵守服务提供地国家有关枪支使用与管理的规定。前文已经谈到,世界各国对私人持有枪支的态度与规定不尽相同。有的允许私人持有枪支,有的规定私人持有枪支为非法行为。所以,中国保安企业在提供武装安全服务时,一定要事先对行为地国家有关枪支使用与管理的法律法规进行全面了解与掌握,避免因不知法而犯法,从而给企业经营带来被动。如2007年美国“黑水”保安公司在伊拉克涉嫌用枪滥杀平民的行为激怒了伊拉克政府,结果当局决定对伊拉克境内的外国保安公司进行突击检查,以确保他们所使用的武器都进行了注册登记并拥有许可证,并态度强硬地要求所有保安公司都必须参加检查,拒绝合作的公司将被吊销营业执照^[8]。再如在枪械管制严格的日本,一般歹徒难以抢劫银行或运钞车成功,所以歹徒持枪抢劫的案件也较少,因此《日本保安业法》未开放保安公司持有枪支,也不准保安员持枪进行自卫,从事运钞车保安业务的人员除身着头盔和防弹衣外,能够携带的自卫用具是各类警戒棍和2003年2月追加的塑料制防身盾牌^[9]。其三,应该遵守国际法中有关枪支使用与管理的规定。自美国“黑水”私人保安公司涉嫌枪杀伊拉克平民的事件曝光后,国际社会对于私人保安公司的关注与日俱增。2014年初瑞士公布了对私人保安公司加强监管的法律草案。法律草案

禁止在瑞士的国际私人保安公司直接参与外国武装冲突中的敌对行动,禁止在危机和冲突地区开展违反瑞士法律的业务(包括可能损害瑞士国际义务和对外政策原则的活动),同时还禁止从事任何损害人权、损害瑞士安全或人道主义政策、违背瑞士中立立场的业务。同时,在国外执行任务的私人保安公司必须遵守国际行为准则^[10]。中国保安企业在海外开展业务亦应如此。目前,国际上有关保安公司枪支管理与使用问题主要包括在《蒙特勒文件》、《私营保安公司国际行为守则》、《私人安全服务供应商国际行为准则(ICOC)》、《关于对在高风险区域的船上提供独立签约的武装保安人员的私营海事保安公司的临时指南》、《武装保安合同(GUARDCON)》等文件中。其中,有的文件已经生效,有的尚待批准;有的可能具有全球性效力,有的则是地区性文件。但无论怎么,中国保安企业在海外开展业务必须将这些文件的规定纳入行为指南体系,作为业务开展所遵循的规范准则,积极与国际保安行业接轨融合。只有这样,中国保安企业才能尽快地适应国际安保市场的风浪,迅速创造出属于自己的一片天空。

参考文献:

- [1] 刘伟. 中国保安企业国际化机遇与风险并存[N]. 人民公安报, 2013-02-27.
- [2] 李德金. 中国保安业务首次破冰 华威将开拓海外保安服务[EB/OL]. [2013-12-23]. <http://legal.people.com.cn/GB/203936/13023442.html>. 20131223.
- [3] 刘畅. 中国民营武装保安海外寻路[EB/OL]. [2013-12-23]. http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-10/4488321_2.html. 20131223.
- [4] 中国保镖走出国门护驾中企——潜在武装冲突考验外交[EB/OL]. [2013-12-24]. http://www.singpao.com/sh/lyt/201312/t20131211_477450.html. 20131224.
- [5] 张弘. 国外保安业[M]. 北京:中国商业出版社, 2007:183.
- [6] 李晓明. 中国保安学[M]. 修订版. 北京:警官教育出版社, 1998, 375.
- [7] 2011年小武器调查报告:私营保安部门对枪支管理缺乏明确规定和问责[EB/OL]. [2013-12-22]. <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=15876>. 20131222.
- [8] 收拾外国保安公司 伊拉克怒搞“武器核查”[EB/OL]. [2013-12-22]. http://news.xinhuanet.com/world/2007-11/13/content_7064960.htm. 20131222.
- [9] 观国外保安押运一角[EB/OL]. [2013-12-22]. <http://www.hzbaon.org/newsdetails.asp?id=260>. 20131222.
- [10] 翟峰. 瑞士新法规规范私人保安公司[N]. 法制日报, 2013-03-05(11).

Study of Law and Regulation on the Overseas Business Development of Chinese Security Companies

ZHANG Jinhong

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100008, P. R. China)

Abstract: As the overseas extension of national interests, the traditional and non-traditional threats are growing with each passing day. Being an important safeguard power of national interests overseas security, Chinese security companies, in the background of the overseas-market needs and the lag of domestic legislation, takes on the “social responsibility” of protecting China’s interests overseas. The domestic legal regulation system must have a set of perfect system to fundamentally clear the supervision and administration of qualifications, business scope, principles, rights relief, activities rules, as well as the security specifications with guns and other special items, thus to build a “good soft environment” for overseas business development.

Key words: security companies; overseas business; law and regulation

(责任编辑 胡志平)