

24 August 2011
Chinese
Original: English

民间私营保安服务问题专家组
2011年10月12日至14日，维也纳

民间私营保安服务：作用、监督及其对预防犯罪和社区安全的贡献*

一. 引言

1. 预防犯罪和刑事司法委员会在 2009 年 4 月 24 日题为“民间私营保安服务：作用、监督及其对预防犯罪和社区安全的贡献”的第 18/2 号决议中，注意到国家主管当局必须对民间私营保安服务（私营保安）进行有效的监督，以确保此种服务不被包括有组织犯罪集团在内的犯罪分子破坏或滥用，并请各国政府：(a)审查此种服务在本国发挥的作用，适当时依照本国法律和行政政策评估此种服务对预防犯罪和社区安全的贡献；(b)确定本国法规是否提供了充分监督。
2. 在该决议中，委员会决定设立一个不限成员名额政府间专家组，并邀请学术界和私营部门的专家担任该小组成员，以便研究私营保安的作用及其对预防犯罪和社区安全的贡献，并且除其他以外审议与国家主管当局对其进行监督有关的问题。
3. 为了为组建上述专家组作准备，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）利用阿拉伯联合酋长国政府提供的财政捐助，于 2010 年 5 月 10 日至 11 日在阿布扎比举办了一次计划会议¹（下称“计划会议”），专家们以个人身份出席了这次会议。
4. 按照预防犯罪和刑事司法委员会第 18/2 号决议，秘书长通过 2010 年 6 月 22 日的普通照会，请会员国提供以下信息：(a)私营保安在本国发挥的作用；(b)

* 由毒品和犯罪问题办公室顾问 Robin Wickham Palmer 和 Mark Button 编写。

¹ 会议报告已作为 E/CN.15/2011/CRP.2 号文件提交预防犯罪和刑事司法委员会第二十届会议。



此类服务对预防犯罪和社区安全的贡献；(c)本国法规是否对民间私营维持治安行为提供了充分监督。共 43 个国家对普通照会作出了答复。²

5. 对各国所作答复的分析已在秘书处关于“民间私营保安服务：对其进行的监督以及其在预防犯罪和社区安全方面的作用和对此方面的贡献”的说明³中提交预防犯罪和刑事司法委员会第二十届会议。分析表明，大多数答复国在报告中肯定了私营保安的影响及其对预防犯罪和社区安全的贡献。不过，有些国家强调，由于私营保安的运作有问题，使用此类服务可能带来不利影响。多数报告国指出对私营保安服务有充分的法律监督，有负责授权以及监督和监测的部门。但有少数国家报告说对私营保安的法律监督不够。该份说明的结论是，私营保安的作用在大多数答复国仍然是补充性的，维护公共秩序、安全和保安的主要责任由国家承担。

6. 编写本背景文件时借鉴了计划会议的结论和秘书处说明中所载对会员国所作答复的分析，目的是为不限成员名额政府间专家组的讨论提供帮助。本文件载有一些建议，不限成员名额政府间专家组不妨审议这些建议，并通过预防犯罪和刑事司法委员会第二十一届会议向各国提出这些建议。

二. 概况和定义

A. 概况

7. 近年来，似乎民间私营保安业的规模和作用在世界各地都有迅猛发展。尽管对于统计数字和数据的准确程度究竟如何以及哪些应算作私营保安业存在着争议，但对于多数国家的私营保安业都有大幅增长这一点则不存在争议。这里举几个例子：法国的私营保安业从 1982 年的 100,000 人增长到 2010 年的 160,000 人；日本从 1975 年的 70,000 人增长到 2003 年的 460,000 人；南非从 1997 年的 115,000 人增长到 2010 年的 390,000 人。印度有 700 万保安人员，数目超过警察人数，比例为 4.98:1。危地马拉这种比率为 6.01，洪都拉斯为 4.88，南非为 2.57，美利坚合众国为 2.26，澳大利亚为 2.19。几家大型跨国公司在世界各地雇用的工作人员超过 500,000 人。⁴

8. 执法界面临的压力增大，导致世界许多地方一些警察职能“私营化”，民间私营保安业填补了警察因战线过长而留下的空白，在预防犯罪和社区安全方面发挥越来越大的作用。警察职能私营化有几个层次。有减轻负荷的，即警方不

² 阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、巴林、比利时、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大、智利、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、德国、危地马拉、匈牙利、印度、牙买加、日本、约旦、科威特、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、列支敦士登、摩纳哥、挪威、阿曼、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、俄罗斯联邦、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其和阿拉伯联合酋长国。

³ 载于 E/CN.15/2011/14 号文件。

⁴ 小武器调查项目《小武器调查》(2011 年)。网址：www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html。

再提供某些职能，由私营保安填补空白；有外包的，即仍由警方提供服务，但使用一家承包商来供应服务；有公共警察采用私营部门做法的，如收取服务费和接受赞助。

9. 全球范围内有私营保安发挥作用的一些部门包括：在公共街道巡逻；运送贵重物品；保护重要基础设施；维护机场和其他大型交通枢纽的安全；对警报启动作出响应；进行监视；维护秩序和在大型公众事件中维持人群秩序；以及调查犯罪。在许多国家，大众化私人财产和门禁社区有所发展，而在这两种情况下，民间私营保安业通常在预防犯罪和提供社区安全方面发挥着主要作用。

10. 在有些国家，有证据表明民间私营保安业规模和作用的增长带来了种种问题。这些问题因国家而异，但除其他以外，包括犯罪分子渗透和有组织犯罪涉足该行业；腐败；民间私营保安人员很少或没有接受培训；保安人员滥用权力和过度使用武力；职业标准普遍较低；依法问责机制不充分；以及不遵守法律。⁵

11. 为应对民间私营保安业的增长，许多国家纷纷颁布立法予以监管。各国监管的性质和效果有很大差异，一些国家对现行管制措施进行调查或者促进修改现行管制措施。有些国家还寻求通过正规措施，更有效地将私营保安纳入预防犯罪和社区安全工作，这些措施包括参与应对紧急情况、与执法人员合作、共享信息的义务；有些国家还赋予某些人员特殊的法定权力。

B. 定义

12. 对于私营保安，并没有一个普遍接受的定义。为本文件的目的，并基于计划会议的建议，下列标准被认为是私营保安的指示性标准：

(a) 私营保安提供与保安有关的服务，总体目标是保护或保障人员、货物、场所、地点、活动、程序和信息安全免遭主要与犯罪有关的风险。⁶ 明示或暗示包含攻击性任务的服务不属私营保安的范畴；

(b) 私营保安是有偿提供服务的法律实体或个人；⁷

(c) 私营保安是私人实体或个人，非公共实体。私营保安可能包括商业公司、非营利组织以及单个人；

(d) 私营保安由官方认可和监管；

⁵ 毒品和犯罪问题办公室—人类住区规划署《城市空间治安介绍性手册》(2011年)，联合国出版物，出售品编号：V.11-80387，网址：www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf。

⁶ 指出“主要与犯罪有关的风险”非常重要，否则该定义可能包括参与提供保护的任何实体或人员。民间私营保安服务包括下列广泛部门的服务：人工护卫服务（着制服的保安员）；安全设备的安装者、经销者和生产者；私人调查员；以及安全顾问。

⁷ 有些国家有志愿者（有时称作义务警员）经过或未经国家批准提供巡逻服务等安保服务。定义中引入“有偿”一词即将此类人排除在外。

(e) 私营保安提供的服务可以是预防性的，对公共执法机构起支持作用，以及经许可对公共执法机构起补充作用。

13. 应当指出，在商船上提供防海盗服务的私营保安公司可能符合私营保安的上述标准，前提是其主要职能是防护性的，不承担任何攻击性任务。⁸

14. 私营军事公司或私营军事和保安公司⁹排除在本文件的范围之外，即使其部分业务可能属于私营保安的范围之内。

15. 虽然各国均有私营保安在私人监狱和拘留所设施提供服务，但该领域也被视为需要给予特别关注和指导的领域，超出了本文件的范围。

三. 对私营保安的监督和监管

16. 由于国家负有向公民提供安全和保安的主要职责，因此对私营保安活动的监督和监管属于各国政府的责任。对私营保安的监督目的应是确保他们在履行法律或条例界定的合法职能时不滥用或逾越自身的权力。有效的监督主要通过私营保安的全面监管来实现。

17. 关于执法人员使用武力有相应的联合国标准，¹⁰关于民间私营保安则没有具体的联合国标准。不过，已有越来越多的国际报告、宣言和范本以及手册，呼吁对私营保安进行有效监管，并提出了一些拟议准则。其中包括东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心（小武器信息中心）关于东南欧私营保安公司的报告，随后的《关于私营保安公司的萨拉热窝行为守则》，以及所附的《关于私营保安公司采购的萨拉热窝客户指导方针》；《欧洲保安服务联合会和欧洲工会联合会关于欧洲统一私营保安部门立法的联合声明》；以及《保安和调查服务监管者国际协会关于监管私营保安人员及其雇主的示范法规》。¹¹

⁸ 见国际海事组织（2011a）《就高危地区船上使用私下签约武装保安人员给船旗国的临时建议》（伦敦）；以及国际海事组织（2011b）《就高危地区船上使用私下签约武装保安人员给船东、船舶营运人、船长的临时指导意见》（伦敦）。

⁹ 关于适用于私营军事和保安公司的国际法律和规则，请参阅蒙特勒文件：《〈反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约〉[大会第 44/34 号决议]以及〈非洲统一组织取缔非洲境内雇佣军活动公约〉[非统组织 CM/817（XXXIX），附件 2，第 3 次修订本]所界定的各国与武装冲突期间私营军事和保安公司业务有关的相关国际法律义务和良好惯例》。

¹⁰ 《执法人员行为守则》，大会第 34/169 号决议，附件。

¹¹ 另见：毒品和犯罪问题办公室—人类住区规划署《城市空间治安介绍性手册》（2011 年），联合国出版物，出售品编号：V11-80397，网址：www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/11-80387_ebook.pdf；开发署太平洋中心关于加强太平洋地区保安部门管理的报告；网址：www.undppc.org.fj/_resources/article/files/Enhancing%20Security%20Sector%20Governance%20in%20the%20Pacific%20Region.pdf；经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会保安制度改革手册，网址：www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_33721_38907340_1_1_1_1,00.html。

18. 为监管私营保安建立的机制可以从用来确保警察监督和问责制的现有机制中受到启发，¹² 因为两者发挥类似作用，即保护人民的权利、维护秩序和保障稳定与安全。考虑到学术界和法律界关于何谓私营保安的辩论，必须在规范该行业的国家立法中明确界定该词，明确规定其活动和职责，以及对违规行为为可能实施的制裁（刑事或行政制裁）。有些国家赋予私营保安人员以特殊的权利和权力。最为常见的是携带枪支或非致命武器，但也可能包括要求证明身份、使用武力、进行搜查和逮捕有关人员的权力。¹³ 例如，韩国的立法对一般保安人员和特殊保安人员作了区分。只有后者能够携带枪支。所有权力都必须在立法中明文规定，此类权力局限于该国领土，并且受到该国法律的制约。

19. 立法还需列明禁止私营保安从事哪些行为。这些行为可能包括：插手政党冲突和劳资冲突；拦截通信；在其保护场所进行录像、录音或拍照；未经授权使用制服；使用有关客户的信息；采取可能损害自然人的权利和自由、生命、健康、名誉、尊严、财产或合法利益的方式开展行动。¹⁴ 明确界定私营保安的权力界限，目的是防止滥用这些权力，并确保其他公民的权利受到保护。为有效监管私营保安人员的行为，应考虑通过私营保安行为/道德守则，并随附对违规行为的制裁措施。

20. 规范私营保安的立法通常载列要求私营保安达到的标准。这些标准可能包括对指定的实体负责人的要求；最低保险额；适当的设备；最低限资源水平。许多监管制度规定，一旦私营保安供方获准提供这种服务，还必须遵守额外的要求以便所获授权得到定期续延。这些要求可能包括保留雇员名单、保留事件记录、必须向当局报告特定类别的事件以及必须佩带身份标识。

21. 有些国家就业条件相对恶劣，私营保安业者的表现可能因此而受到不利影响。私营保安业者需要遵守关于工作条件的所有相关国内法和国际法，可在立法中纳入鼓励遵守此类法律的措施。在民间私营保安业工作可能危险性很大，受伤害甚至死亡的风险较高。因此，必须采取措施，最大程度地降低发生工作场所暴力的风险，并确保遵守保健标准。适当的报酬也可确保较高的质量，降低不公平竞争的风险。各国应当确保有利于最大程度地提高私营保安人员效力的适当工作条件。

22. 私营保安在预防犯罪和社区安全方面发挥一定作用，因此必须在教育、文化程度、语言和品行方面达到基本的最低限标准。因而各国应当确定用作征聘和甄选标准的最低限标准，以便私营保安人员履行职责。除其他以外，得力的私营保安人员需要能够与保护对象交流并撰写报告。

23. 在没有监管或监管不充分的许多国家，一个常见问题是私营保安部门雇用了品行不端的人员。雇用的工作人员受到信任，往往能够接触敏感和有价值的

¹² 见毒品和犯罪问题办公室《警察问责制、监督和廉正手册》，出售品编号：E11.IV.5，网址：www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf。

¹³ E/CN.15/2011/14，第34段。

¹⁴ E/CN.15/2011/14，第35段。

地点和信息，因此他们必须品行端正。此类最低限标准应当包含哪些内容，不同监管制度有很大差异。¹⁵ 因此，建议各国确立与品行有关的最低限标准，包括犯罪记录。对于允许携带枪支履行职能的私营保安人员，此类标准应当更为严格。应当特别注意与暴力特别是对妇女和儿童施暴有关的个人历史。应当实行审查和监督，确保已知的侵犯人权者不被私营保安业雇用。

24. 国家监管可能还辅之以私营保安业的自我监管，除此之外，还有多种非政府组织对私营保安业感兴趣，对该行业进行监测和研究，以此对其监督和问责制作出贡献。

25. 监督还应当以预防和处理私营保安业的腐败为目的。¹⁶ “不贿赂”条款应当列入所有私营保安合同，以此作为公共安全机关与私营保安业者的合同中更广泛的遏制腐败制度的组成部分。此类合同还应当载有一些条款，规范与代理人 and 中间人有关的信息、合同过程所涉一些文件的公布以及可接触合同过程所涉一切材料的独立监测人的任命。独立监测人应当是一名独立的技术专家，应当审查所有文件以查明腐败做法和偏袒行为，并应当随时能够听取合同当事各方提出的申诉并做出裁决。

26. 贿赂不仅应当禁止，而且应当在国内法和培训手册中予以明确界定。涉及礼品的，应由国家对价值高于事先确定的某一金额的礼品加以禁止。适度的款待（例如工作餐）应是可以接受的，但可能影响公正性的款待应予禁止（例如免费使用公司的飞机）。此外，应有适当的礼品处置程序，并应当保留和经常更新关于所有礼品和提议给予礼品的登记簿。

27. 应就确定何时存在利益冲突向私营保安和公共安全业者提出明确的指导。应要求所有官员在利益冲突第一次出现时就予披露。处理利益冲突案件应当遵循明确的程序：应当确定某一时限，在此时限内，受影响人员应当采取行动，需要填写的文件的细节应当准备就绪。

28. 离职后条例（即关于离职选择新雇主的条例）应当对国家安全机关或私营保安公司前雇员离职后马上可以从事的活动加以限制。在这方面，如官员接受聘用，须请求前雇主予以正式许可（这将消除该人利用以前工作取得的信息为新雇主谋利的风险）。国家还应禁止国家安全机关和私营保安前雇员在离职后至少两年内因其工作而接受礼品和付款。

29. 单一来源采购只应在有限情况下发生，并且必须接受最大程度的管制，以确保此类采购的廉正性。如单一来源采购用于挑选所倾向的供应商，则绝不应允许采用这种采购。¹⁷

¹⁵ 见欧洲保安服务联合会和欧洲工会联合会（2004年）《欧洲联盟 25 个成员国私营保安业概览》。2011年6月20日检索，www.coess.org/pdf/panorama1.pdf。

¹⁶ 见《联合国反腐败公约》，特别是第十二条（私营部门）、第二十一条（私营部门内的贿赂）和第二十二条（私营部门内的侵吞财产）。

¹⁷ 关于透明采购程序的说明，见东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心：2006年《关于私营保安公司采购的萨拉热窝客户指导方针》。

政府间专家组似宜建议各国考虑：

30. 审查、评价和修订对私营保安的现有监管，目前尚无监管的，颁布监管私营保安的专门、全面的立法：

- (a) 在本国立法中界定私营保安；¹⁸
- (b) 界定私营保安的活动和职责；
- (c) 界定私营保安供方和人员的任何相关权力；
- (d) 界定禁止私营保安供方和人员从事的活动，严格限制使用武力，建立对违规行为实施制裁的制度；¹⁹
- (e) 确保建立有效监管机构以监督本国境内私营保安的行为，其中包括对培训进行监督；
- (f) 定期审查和评价监管的效力，并进行改革以纠正任何缺陷；
- (g) 通过私营保安人员行为守则。

31. 制定私营保安供方最低限业务标准：

- (a) 确立私营保安供方提供此类服务的最低限资格标准；
- (b) 确立私营保安供方最低限业务标准；
- (c) 确保私营保安遵守所有国内法和国际法、本国劳动法、与其所雇用人员有关的惯例和条例，包括相关的健康和安全管理规则，并尊重所有人的人权；
- (d) 确保向私营保安人员颁发适当的执照，其中至少包含一张照片和其他相关身份信息。

32. 确保提供有利于私营保安人员最大限度发挥作用的适当工作条件，其中应当包括：

- (a) 确保所有持照私营保安业者向雇员提供遵守最低限度健康和安全管理标准的工作和培训环境；
- (b) 确保私营保安业者雇员的工作按照既定工资标准得到报酬；

33. 制定私营保安人员最低限度征聘和甄选标准，其中包括：

- (a) 教育、文化程度和语言能力标准；
- (b) 品行标准，包括不适合在私营保安部门工作人员的以往犯罪记录（包括以往的定罪）；
- (c) 针对管辖范围内私营保安人员所有职能的培训和能力标准。

¹⁸ 见上文第二.B节中可视为民间私营保安指示性标准的拟议标准。

¹⁹ 下文第四节涉及这一点。

34. 鼓励相关非政府组织，它们可通过下列方式在私营保安监督方面发挥重要作用：

- (a) 查明并预防私营保安人员和供方实施的任何滥用行为；
- (b) 提高对私营保安人员和供方须遵守的适当标准的认识。

35. 考虑《联合国反腐败公约》特别是第十二条（私营部门）、第二十一条（私营部门内的贿赂）和第二十二条（私营部门内的侵吞财产）可否适用于私营保安。在这方面，各国应当：

(a) 确保与私营保安业者的合同包含规定的“不贿赂”承诺和对违背承诺的制裁；

(b) 指定一名外部监测人，确保公共安全机关与私营保安业者的合同的透明度；

(c) 确保所有私营保安培训方案包括杜绝贿赂、腐败和其他非法行为以及符合道德的商业行为等方面的教育；

(d) 确保私营保安行为守则严格禁止贿赂、侵吞财产、腐败和其他非法行为，包括不道德的商业行为；

(e) 向私营保安业者发布明确的准则，告知它们在接到贿赂、礼品或款待提议时的适当对策，并定期更新此类准则；

(f) 就公共安全机关中直接与私营保安机构打交道人员的适当行为发布明确准则，涉及在此类私营保安机构享有经济利益或个人参与此类机构；

(g) 就解决一般利益冲突发布明确的准则；

(h) 确保针对公共安全机关和私营保安机构雇员制定离职后条例；

(i) 确保公共安全机关不使用单一来源采购办法采购私营保安服务；

(j) 确保公共安全机关按照透明、公平的招标和其他程序指定私营保安机构；

(k) 确保严格禁止私营保安业者侵吞受托管理或因其地位而获得的任何财产、资金或贵重物品。

四. 投诉、检查和制裁

36. 私营保安的各项职能具有不遵守条例和行为守则、在行使法定权力和使用武力方面犯错误和滥用的风险，有鉴于此，受理一定严重程度的投诉的制度应当作为对私营保安的总体监督的一部分，正如针对执法人员那样。针对私营保安人员的投诉应当受到公正的调查，足够严重时，应由适当的公正的机构审理。低层次的投诉如态度粗暴应由私营保安供方处理。较严重投诉如暴力、侵犯人权和种族主义行为由公正的机构处理较为适宜。

37. 因此，应在三个层面对私营保安人员进行问责：自我监管、行政行动和刑事责任。多数国家实施的制裁制度允许处罚违法和违反现行条例的行为，这类处罚因制度不同而不同。²⁰ 一般而言，首先是对最低层次的违规行为进行警告和罚款，进而是临时或永久暂停执照，以及吊销执照。严重的违规行为可由刑事法院处理，可受到各种处罚，包括最严重案件中处以监禁。

38. 为使私营保安业及其人员遵守适用的条例，必须制定适当的标准和详细的行为守则，²¹ 不断地检查和适当的处罚可以更有效地确保遵守这类标准和行为守则。这突出说明必须定期进行事先通知和不通知的检查，以实现最大程度地守规。对违反条例的行为和非法开展私营保安业务的行为处于适当的处罚，也是遏制不守规行为所必需的。还必须通过所有适当机制公布有关的规定，确保私营保安人员注意到此类规定。

政府间专家组似宜建议各国考虑：

39. 通过下列措施，使私营保安业者及其人员服从与受理和调查针对自身的投诉有关的程序：

(a) 建立受理和公正调查任何人对私营保安人员和供方提出的投诉的机制；

(b) 界定须服从此类机制的投诉的性质；

(c) 利用适当的公正的机构确定最严重投诉是否涉及犯罪和相关处罚，并制定适当的上诉程序；

(d) 将此类规定的存在公布于众；

(e) 确保将严重案件提交刑事司法系统以便检控。

40. 就提供私营保安制定标准并鼓励该私营行业制定行为守则；

41. 确保定期对私营保安供方进行检查以实现最大程度的守规，并为此分配适当资源；

42. 对于违法和违反私营保安条例行为以及不守规行为规定适当的处罚措施。

五. 私营保安对预防犯罪和社区安全的贡献

43. 国家在保护本国公民和本国管辖范围内所有人的安全以及保持和促进犯罪预防和社区安全方面负有主要责任。为政府、地方社区和公司部门工作的私营保安可在预防犯罪和加强社区安全方面发挥重要的补充作用。这一点已为《联合国预防犯罪准则》²² 所承认，其中鼓励政府机构、民间社会各个部分和公司部门共同努力，预防犯罪。

²⁰ E/CN.15/2011/14，第 40 段。

²¹ E/CN.15/2011/CRP.2。

²² 经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件。

44. 如秘书处关于“民间私营保安服务：对其进行的监督以及其在预防犯罪和社区安全方面的作用和对此方面的贡献”的说明²³所指出，大多数国家在报告中肯定了私营保安的影响及其对预防犯罪和社区安全的贡献。一些国家指出私营保安为社区安全作出了重大贡献，并突出强调它们的任务和活动及其在通知警察方面的作用。多数国家报告说私营保安在预防犯罪方面的重要性从一般重要到至关重要不等。一些国家强调，由于私营保安的运作存在问题，使用此类服务可能会带来不利影响。

45. 私营保安主要采取情势犯罪预防措施，目的是降低针对保护对象发生犯罪的风险。私营保安有助于减少一般犯罪、减少特定几种犯罪并提高安全感。答复国提供的信息表明，私营保安有助于减少例如公共交通上的人身伤害和骚扰、破坏行为和涂鸦行为。还发现私营保安有助于提高公共交通上乘客（尤其是妇女和老年乘客）的主观安全感。

46. 私营保安可以增大将罪犯逮捕归案的机会。许多国家的常见做法是，私营保安是零售商店内将涉嫌商店盗窃和其他低层次犯罪的罪犯逮捕归案的主要力量。辅助作用是，私营保安还可以向执法人员发出警报，提供信息，使其能够逮捕罪犯。在阿拉伯联合酋长国，私营保安职业化为增强对犯罪的威慑作出了贡献。

47. 私营保安还可以与国家合作对一些事件作出响应。根据事件的严重程度和国家的安排，私营保安可在国家行为者抵达之前作为最初的响应者，或者提供补充资源以支持国家行为者。在一些国家，国家或地方当局将私营保安纳入救灾行动，赋予私营保安与公共执法人员合作并帮助后者的任务。联合王国以及最近澳大利亚的一些城市，将执法人员、地方当局和民间私营保安业的力量汇聚在一起，使其相互合作以协助预防恐怖主义事件，共同应对重大袭击事件。²⁴

48. 为使私营保安对预防犯罪和社区安全作出最大贡献，某些国家在私营保安可以作出重要贡献的各个级别和各个部门将其充分纳入合作关系中。美利坚合众国的相关指导意见鼓励采取这种做法。²⁵除促进私营保安对预防犯罪的贡献之外，与警方的密切合作还有利于警方更好地对私营保安进行监测，从而加强监督。

49. 许多国家宣称私营保安与警方合作是私营保安对预防犯罪和（或）公共安全的主要贡献之一。俄罗斯联邦报告说，根据该国 1992 年的相关立法，私营保安与相关国家当局在侦查和预防犯罪方面开展了合作。若干国家报告说，私营保安有义务与警方合作和（或）以各种其他形式协助警方，例如传递关于犯罪活动的情报，协助收集证据。

²³ 载于 E/CN.15/2011/14 号文件。

²⁴ 见 www.projectgriffin.org.uk/pages/procedures.php。

²⁵ 见美国司法部（2005 年）《使私营部门参与促进国土安全：执法—私营保安伙伴关系》（网址：www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf）。国土安全咨询委员会负责向联邦政府提出建议，其中包括来自民间私营保安业的代表（见 www.dhs.gov/files/committees/editorial_0331.shtm#0）。

50. 一些国家报告说，本国拥有涉及警方、私营保安和民间社会合作预防犯罪的特殊机制。泰国表示，它将私营保安视为社区治安网络的一部分，该网络是泰国皇家警察的一项预防和打击犯罪战略。²⁶

51. 共享信息是国家安全事务行为者与私营保安合作的一个重要方面。私营保安往往有义务向公共安全机关报告其注意到的有关威胁和薄弱环节的信息。同样，公共安全机关可与私营保安共享信息。弗吉尼亚警察与私营保安联盟是一个专门从事商场保安、私人调查、公司保安和执法的组织。该组织利用快速传真系统，促成公共部门和私营部门迅速、高效地分享信息。美利坚合众国其他各种伙伴组织也使用快速传真系统。南非警察署与南非一个城市的私营保安业者签署了备忘录，授权私营保安业者向报警中心派驻人员。这样，私营保安公司的人员可利用电话提供有价值的信息。这种合作也有助于警方划定犯罪多发地点。

52. 私营保安与警方的合作往往不限于国家级别，还延及地方或城市级别。这种合作减少了对紧急事件的应对时间，改进了通信和信息共享。²⁷应当对私营保安雇员进行培训，使其了解公共执法机构的作用、职责和能力，同样，需要对公共执法机构进行培训，使其对私营保安雇员有同样的了解。

政府间专家组似宜建议各国考虑：

53. 将下列原则作为私营保安为预防犯罪和社区安全作出贡献的基础：

(a) 各级政府应当继续在制定预防犯罪方案和增强社区安全方面发挥领导作用；

(b) 应当承认私营保安可在预防犯罪和社区安全方面发挥重要的补充作用，私营保安的代表应当参与其可以发挥重要作用的各个级别和各个部门的伙伴关系；

(c) 私营保安应当服从适当的政府监管和方案，此类监管和方案将提高标准，增强私营保安对预防犯罪和社区安全的贡献。

54. 优先建立伙伴关系，目的是实现公共安全部门和私营保安部门之间行动计划的协调一致。此类伙伴关系应当承认政府在监管私营保安方面的核心作用，并应当符合《联合国预防犯罪准则》。²⁸在这方面，各国可以：

(a) 鼓励私营保安与公共安全机关之间建立战略伙伴关系；

(b) 提供资金，用于研究私营保安与公共安全部门间的协作，并用于评价此种合作；

(c) 建立并鼓励开展专门针对这种合作和协作的具体培训方案；

²⁶ E/CN.15/2011/14。

²⁷ 美国司法部社区警务办公室/国际警察首长协会《国家政策最高级会议：建立私营保安/公共警务伙伴关系，预防和应对恐怖主义和破坏秩序行为》，2004年，第26页。（另见国土安全咨询委员会私营部门信息共享工作队的《政府与私营部门的信息共享》，2005年）。

²⁸ 经济及社会理事会第2002/13号决议，附件。

(d) 建立适当的机关，负责监督国家安全机关与私营保安之间的合作和协作的实施情况。

55. 积极推动私营保安供方参与信息共享努力，以最大限度地增加预防犯罪行为的机会。尤其是，各国可以：

- (a) 致力于加强私营保安与公共安全机关之间的信息共享；
- (b) 致力于建立安全信息共享网络；
- (c) 颁布法律，保护私营保安提供的信息；
- (d) 确保各级公共安全机关在与私营保安共享信息方面相互协调；

(e) 应当考虑将以符合道德和法律的方式使用信息纳入任何私营保安业者行为守则。

六. 私营保安的培训

56. 对私营保安人员进行适当培训是确保他们掌握履行职责所需的基本能力的必要措施。

57. 在制定私营保安人员示范培训标准方面曾有数次尝试。欧洲保安服务联合会和欧洲工会联合会编写了一本《欧洲培训手册》，涵盖对此类人员十分重要的各种问题。在阿拉伯联合酋长国，国家安全学院与警方和国际专家合作编写了一个共同培训标准，适用于各酋长国。在美利坚合众国，美国工业安全学会也制定了一项标准，称作“私营保安人员甄选和培训准则”。

58. 各国可以界定要求私营保安人员接受的几个层面的培训。例如，比利时对业务人员和管理人员的培训有所不同。²⁹ 作为准则，国际警察首长协会确定了三种不同级别的执照：一级执照发给保安人员或非武装警报响应者；二级执照发给武装保安人员或武装警报响应者；三级执照发给装甲车保安人员。联合国保安业管理局要求针对私营保安人员可能遇到的不同情况进行不同类别的培训。尽管只有两大类执照，即一线执照和非一线执照，还是应当针对不同保安服务资格开展不同模块的培训。³⁰

59. 各国可以界定应当纳入培训的各种核心问题。瑞士联邦要求有关当局确保所有私营保安接受培训，除其他以外包括使用武力与人权、个人隐私和程序法方面的培训。³¹ 内部培训可以为私营保安供方的雇员提供有关文化敏感和性别问题的培训。

²⁹ “私营保安业的流动性”，雇主参考资料，欧洲保安服务联合会比利时分会，2010年，第9-13页。

³⁰ 不同的执照包括：一线门卫执照、一线贴身保护执照、一线现金和贵重物品运输执照、一线公共空间闭路电视监视执照、一线保安执照、一线汽车防盗人员执照、掌管钥匙者执照和非一线执照（SIA执照颁发标准，2010年4月，第13页）。

³¹ 2007年10月31日《关于联邦政府使用私营保安公司的法令》，第6条(b)和(e)项。

60. 为了最大程度地提高培训的质量，各国还可以考虑制定适当的认证机制，以确保提供培训实体和人员的能力、廉正和质量。
61. 为鼓励私营保安人员爱岗敬业，各国可以制定私营保安人员可以达到的一套职业资格，包括进修培训。各国可以考虑建立私营保安人员取得职业资格的适当机制，以确保可持续培训。
62. 一些国家认识到还需要制定适用于管理人员和督导人员的培训标准。在许多国家，私营保安具有初级人员周转率高的特点，因此，还必须对管理人员和督导人员进行超出最低级人员基本标准的适当标准方面的培训。这将有助于在组织内自上而下建立基于高等培训和教育的爱岗敬业文化。还认识到督导人员和管理人员面临着不同且要求更高的任务，需要进一步的教育和培训。³² 此外，各国可以鼓励负责私营保安的高级管理人员充分了解相关行业的法律和程序，以确保遵守法规。
63. 提高私营保安的专业标准并非仅仅受国家影响。行业机构、非政府组织、专业协会和行业协会以及教育/培训提供方的自我监管也可以发挥重要作用，有利于在最低要求之上提高标准，并实现最大程度的守规。也可以利用这些机构鼓励在专业方面不断发展。
64. 私营保安人员高等教育和培训可以通过不同利益攸关者这一目标上共同努力来实现。各国似宜鼓励各大学、学院和其他相关教育和培训机构提供与私营保安有关的高等职业课程。

政府间专家组似宜建议各国考虑：

65. 若各国决定通过私营保安人员培训标准，将下列内容纳入此类标准：
- (a) 私营保安人员具体培训标准，其中列明小时数和拟涉及的专题；
 - (b) 最低限应完成下列议题：私营保安的作用及其对预防犯罪和社区安全的贡献；与逮捕权、证据和使用武力有关的立法；与口头和书面报告有关的交流能力；解决冲突和缓和冲突的能力；客户服务能力；应对自然灾害、事故和其他紧急情况的紧急处理程序；人权与遵守国家与国际人权标准和规范；
 - (c) 若私营保安人员可携带枪支和（或）非致命武器，应当规定使用此类武器的最低培训标准（包括进修课程）；
 - (d) 针对私营保安人员可能涉及的每个领域制定一套培训标准；
 - (e) 确保所有培训随附适当的评估和评价方法，以衡量私营保安人员的能力；
 - (f) 确保所有私营保安人员在接受其他培训之前接受基本培训。
66. 建立为私营保安人员提供培训的人员和实体的认证机制，其中应当包括：

³² 例如，在比利时，除 130 小时的基本业务培训之外，中级管理人员还必须接受另外 40 小时的培训，高级管理人员必须接受另外 106 小时的培训。参见前文所引欧洲保安服务联合会/欧洲工会联合会所编的手册。

- (a) 确保培训机构具备提供私营保安培训的适当条件;
 - (b) 向私营保安培训提供方发放许可证。
67. 制定私营保安人员取得职业资格的适当机制，以鼓励私营保安人员爱岗敬业，该机制应当包括：
- (a) 为私营保安人员提供适当的认证或许可，标明允许该人提供的具体保安服务；
 - (b) 确保定期修订对私营保安人员的培训。
68. 鼓励开设与私营保安有关的长期高级专业课程。这些课程可以：
- (a) 经与监管当局、执法界、专业和行业协会、非政府组织和客户协商而制定；
 - (b) 向从事私营保安的各级人员提供；
 - (c) 适当情况下由相关机构认可；
 - (d) 用作持续的专业发展和职业晋升的基础。
-