

28 October 2011
Chinese
Original: English

**2011年10月12日至14日在维也纳举行的民间私营保安服务问题
专家组会议的报告**

目录

	页次
一. 引言	2
二. 初步建议草案	2
A. 对民间私营保安服务作出界定	2
B. 对民间私营保安服务的监督和监管	3
C. 民间私营保安服务对预防犯罪和社区安全的贡献	6
三. 会议安排	7
A. 会议开幕	7
B. 出席情况	7
C. 选举主席团成员	8
D. 通过议程	8
四. 审议情况概要	9
五. 通过报告和会议闭幕	11



一. 导言

1. 预防犯罪和刑事司法委员会在题为“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 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，在该决议中，委员会还请各国政府审查民间私营保安服务在本国领土上发挥的作用，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；并确定本国法规是否提供了充分监督。此外，委员会决定设立一个不限成员名额政府间专家组，邀请学术界和私营部门的专家担任该小组成员，以便研究民间私营保安服务的作用及其对预防犯罪和社区安全的贡献，并且除其他外，审议与国家主管当局对其进行监督有关的问题。为了筹建上述专家组，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）在阿拉伯联合酋长国政府的资金支持下，于 2010 年 5 月 10 日至 11 日在阿布扎比举办了一次计划会议，专家们以个人身份出席了这次会议。

2. 遵照预防犯罪委员会第 18/2 号决议，并在阿拉伯联合酋长国政府再次资金捐助下，2011 年 10 月 12 日至 14 日在维也纳举行了民间私营保安服务问题不限成员名额政府间专家组会议。

二. 初步建议草案

3. 专家组核准了下文所载的初步建议草案，并决定将其提请委员会 2012 年第二十一届会议注意。

A. 对民间私营保安服务作出界定

4. 国家可考虑对民间私营保安服务作出界定。对于民间私营保安服务，虽然目前并没有一个普遍接受的定义，但下列标准被认为是这类服务的指示性标准：

(a) 民间私营保安服务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、程序和免遭主要与犯罪有关的信息风险。明示或暗示包含攻击性任务的服务不属民间私营保安服务的范畴；

(b) 民间私营保安服务是有偿提供服务的法律实体或个人；

(c) 民间私营保安服务是私人实体或个人，非公共实体，可包括商业公司、非营利组织以及个人；

(d) 民间私营保安服务由官方认可并由国家予以规范和监督；

(e) 民间私营保安服务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。

5. 应当指出，在商船上提供防海盗服务的民间私营保安服务公司可能符合民间私营保安服务的上述标准，前提是其主要职能是防护性的，而非攻击性的。

6. 私营军事公司或私营军事和保安公司排除在本定义的范围之外，即使其部分业务可能属于民间私营保安服务的范围之内。

7. 虽然各国均有民间私营保安服务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，因而超出了现行初步建议草案的范围。

B. 对民间私营保安服务的监督和监管

8. 各国可考虑审查、评价和修订对民间私营保安服务的现有监管条例，目前尚无监管条例的，应当颁布监管民间私营保安服务的专门、全面的立法：

(a) 在本国立法中界定民间私营保安服务；

(b) 界定民间私营保安服务的活动和职责，包括其设有登记处对设施、武器、弹药和相关设备实施透明高效管制的义务以及确保向主管当局提供该信息的义务；

(c) 界定民间私营保安服务供方和人员的任何相关权力；

(d) 界定禁止民间私营保安服务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；

(e) 确保建立有效监管机构以监督本国境内民间私营保安服务的行为，其中包括对认证和培训进行监督；

(f) 列入对监管效力的定期审查和评价，并进行改革以纠正任何缺陷；

(g) 列入民间私营保安服务人员行为守则。

9. 各国还可考虑制定民间私营保安服务供方业务标准：

(a) 确立民间私营保安服务供方提供此类服务的最低资格标准，其中包括对这类服务所有人进行审慎调查，以防止民间私营保安服务被犯罪分子所控制；

(b) 确立民间私营保安服务供方运营和管理各领域最低业务标准；

(c) 确保民间私营保安服务遵守国家的所有法律和条例，其中包括可适用的国际法、本国劳动法、与其所雇用人员有关的惯例和条例，相关的健康和安全管理规则，并尊重所有人的人权；

(d) 就民间私营保安服务拟订适当的执照发放条例，包括酌情就各类执照作出规定，条例尤其可涵盖确保向民间私营保安服务人员颁发有时间限制的适当执照的需要，其中至少包含一张照片和其他相关身份信息。

10. 各国可进一步考虑确保提供有利于民间私营保安服务人员最大限度发挥作用的适当工作条件，其中应当包括：

(a) 确保所有持照民间私营保安服务业者向雇员提供遵守最低健康和安全管理标准的工作和培训环境；

- (b) 确保民间私营保安服务业者雇员的工作按照既定工资标准计酬。
11. 各国可考虑制定民间私营保安服务人员最低征聘和甄选标准，其中涵盖：
- (a) 教育、文化程度和语言能力标准；
 - (b) 品行标准，包括不适合在民间私营保安服务部门工作人员的犯罪记录（和以往的定罪）；
 - (c) 针对民间私营保安服务人员所有职能的培训和能力标准；
 - (d) 对民间私营保安服务人员进行定期审查，以便确保其继续符合以上标准。
12. 它们还可考虑鼓励相关非政府组织通过下列方式在民间私营保安服务监督方面发挥作用：
- (a) 查明并预防民间私营保安服务人员和供方实施的任何滥权行为；
 - (b) 提高对民间私营保安服务人员和供方应予遵守的标准的认识。
13. 在考虑《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）可否适用于民间私营保安服务时，各国可：
- (a) 确保与民间私营保安服务业者的合同载有“不贿赂”具体规则和对未遵行这类规则所给予的制裁；
 - (b) 指定适当的腐败行为调查机关或类似的外部监督机构，确保公共安全机关与民间私营保安服务业者之间合同的透明度；
 - (c) 确保民间私营保安服务所有培训方案均列有杜绝贿赂、腐败及其他非法行为以及符合道德的商业行为等方面的教育；
 - (d) 确保民间私营保安服务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) 向私营保安运营服务业者发布定期更新的明确准则，告知它们在接到贿赂、礼品或款待提议时的适当对策；
 - (f) 针对在此类机构享有经济利益或有任何个人参与的相关事项，就公共安全机关中与民间私营保安服务机构直接有关的人员的适当行为发布明确准则；
 - (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民间私营保安服务机构雇员制定适当的离职后条例；
 - (i) 确保公共安全机关在防止通过民间私营保安服务机构未经授权的单一来源采购（即未经过正当招标程序的采购）等滥用采购程序方面订有充分的预防措施；

(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民间私营保安服务机构；

(k) 确保严格禁止民间私营保安服务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；

(l) 确保允许国家执法人员下班后担任民间私营保安服务人员的国家订有适当的条例。

投诉、检查和制裁

14. 在不损害刑事司法系统正常程序的前提下，各国可考虑规定民间私营保安服务业者及其人员应当服从与受理和调查针对自身投诉有关的程序。为此目的，它们可考虑：

(a) 建立受理和公正调查任何人对民间私营保安服务人员和供方提出投诉的机制；

(b) 界定须服从此类机制的投诉的性质；

(c) 利用公正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。

15. 各国还可考虑拟订提供民间私营保安服务的标准并且鼓励该私营行业制定行为守则。

16. 各国可进一步考虑确保定期对民间私营保安服务供方进行检查以实现最大程度的守规，并且为此目的分配充足资源。

17. 各国可考虑对于违法和违反民间私营保安服务条例行为以及不守规行为规定适当的处罚措施。

对民间私营保安服务的培训

18. 若各国决定通过民间私营保安服务人员培训标准，则可将下列内容纳入此类标准：

(a) 关于拟涉及专题的具体指导；

(b) 关于所有人员最低应当完成的议题的指导。这些议题可以包括：

(一) 民间私营保安服务的作用及其对预防犯罪和社区安全的贡献；

(二) 与逮捕权、证据和使用武力有关的立法；

(三) 与口头和书面报告有关的交流能力；

(四) 解决冲突和缓和冲突的能力；

- (五) 客户服务能力;
 - (六) 应对自然灾害、事故和其他紧急情况的紧急处理程序;
 - (七) 人权与遵守国家和国际人权标准和规范;
 - (c) 关于枪支和非致命武器作业的基本标准作业程序以及关于使用枪支和其他武器的人员的最低培训标准（包括进修课程）;
 - (d) 针对民间私营保安服务各级人员每个活动领域制定一套培训标准;
 - (e) 关于衡量私营保安人员能力适当评估和评价方法的指导;
 - (f) 要求所有人员在接受其他培训之前接受适当的基本培训。
19. 各国可考虑建立为民间私营保安服务人员提供培训的人员和实体的认证机制，以便：
- (a) 确保培训机构具备提供培训的适当资格和条件;
 - (b) 向培训提供方发放运营许可证。
20. 各国还可考虑制定这类人员取得职业资格的适当机制，以鼓励民间私营保安服务人员爱岗敬业，该机制应当：
- (a) 为私营保安人员提供主管机关适当的认证或许可，标明允许该人提供的具体保安服务;
 - (b) 确保定期更新对私营保安人员的培训内容。
21. 各国可进一步考虑鼓励开设与民间私营保安服务有关的进行中专业课程。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) 向从事民间私营保安服务的各级人员提供;
 - (c) 适当情况下由相关主管机构认可;
 - (d) 用作持续的专业发展和职业晋升的基础。

C. 民间私营保安服务对预防犯罪和社区安全的贡献

22. 各国可考虑将下列原则用作民间私营保安服务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) 民间私营保安服务应当在预防犯罪和社区安全方面发挥重要的补充作用;

(c) 民间私营保安服务应当遵行将能提高增强这类服务对预防犯罪和社区安全所作贡献的标准的政府监管和方案。

23. 各国还可考虑在公共安全部门和私营保安部门之间优先开展合作。此类合作应当承认政府在监管民间私营保安服务方面的核心作用，并且应当符合《预防犯罪准则》以及在预防犯罪和刑事司法方面的联合国标准和规范。在这方面，各国可以：

(a) 鼓励民间私营保安服务与公共安全机关建立伙伴关系；

(b) 提供资金，用于研究民间私营保安服务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；

(d) 建立适当的机关或机制，负责监督国家安全机关与民间私营保安服务之间合作和协作的实施情况。

24. 总体而言民间私营保安服务有义务向执法当局传递信息。决定作为加强预防犯罪和社区安全的一种手段而与民间私营保安服务共享信息的国家可以考虑：

(a) 对不同类型的信息和国家与民间私营保安服务接触此种信息的级别以及所可收集的内容加以分类；

(b) 加强民间私营保安服务与公共安全机关之间的信息共享；

(c) 建立安全可靠的信息共享网络；

(d) 颁布法律，保护民间私营保安服务提供的信息；

(e) 各级公共安全机关在与民间私营保安服务共享信息方面开展协调；

(f) 将关于以符合道德和法律的方式使用信息的规则纳入为民间私营保安服务业者拟订的任何行为守则。

三. 会议安排

A. 会议开幕

25. 民间私营保安服务问题专家组会议于 2011 年 10 月 12 日至 14 日在维也纳举行。毒品和犯罪问题办公室业务司临时主管 Kayoko Gotoh 女士代表执行主任宣布会议开幕。

B. 出席情况

26. 出席会议的有 131 位专家。

27. 以下 50 个国家出席了会议：阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、比利时、巴西、加拿大、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、古巴、捷克共和国、多米尼加共和

国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、德国、危地马拉、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、意大利、约旦、黎巴嫩、马达加斯加、马来西亚、马里、墨西哥、摩洛哥、荷兰、挪威、巴拿马、秘鲁、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、南非、瑞士、泰国、突尼斯、土耳其、乌克兰、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和津巴布韦。

28. 收到联大长期邀请作为观察员参加在联大主持下召集的所有国际会议的届会及其工作的实体巴勒斯坦也出席了会议。

29. 欧洲安全与合作组织出席了会议。

30. 国际预防犯罪中心（联合国预防犯罪和刑事司法联络网的一个机构）出席了会议。

31. 联合国系统学术委员会（享有经济及社会理事会咨商地位的一个非政府组织）出席了会议。

32. 来自学术界的五名专家出席了会议。

33. 来自私营部门的十二名专家出席了会议。

C. 选举主席团成员

34. 在 10 月 12 日第 1 次会议上，专家组选出下列主席团成员：

主席： Eugenio Maria Curia（阿根廷）

副主席： Kozikode Muralidharan（印度）

报告员： Joseph Kgoelenya（南非）

D. 通过议程

35. 在 10 月 12 日第 1 次会议上，专家组通过了下列议程（UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/1）。

1. 组织事项：

(a) 会议开幕；

(b) 选举主席团；

(c) 通过议程和工作安排。

2. 讨论民间私营保安服务：其作用、监督以及对预防犯罪和社区安全的贡献。

3. 结论和建议。

4. 通过会议报告。

5. 会议闭幕。

36. 专家组同意在以下专题的基础上展开讨论：

- (a) 对民间私营保安服务的监督和监管；
- (b) 投诉、检查和处罚；
- (c) 民间私营保安服务对预防犯罪和社区安全的贡献；
- (d) 民间私营保安服务的培训。

四. 审议情况概要

37. 主席在开场发言中回顾了预防犯罪和刑事司法委员会第 18/2 号决议赋予的任务授权，强调会议的重点应当是安全，而不是防务。因此，据认为，雇佣兵和准军事人员以及私营保安服务人员进行的军事行动超出了会议的范围。他指出，专家组应当重点讨论关于民间私营保安服务的一般原则，与会者们应当借鉴本国的经验。

38. 专家组会议收到讨论民间私营保安服务作用、对其监测和监督的一份会议室文件（UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/CRP.1），以便于专家组的审议。

39. 10 月 12 日第 1 次和第 2 次会议首先对民间私营保安服务进行了一轮一般性评论。发言者们强调，需要理解和监管民间私营保安服务并使之职业化，特别是需要处理国家对这类服务的监督问题，以防止犯罪分子渗透其中。他们欢迎有机会在国际一级讨论有关民间私营保安服务的问题，确认需要制订监管民间私营保安服务的国际准则和原则。一些发言者还强调需要完善这一领域的良好做法。

40. 发言者注意到民间私营保安服务的情况和业务水平因国而异。因此，需要深入分析民间私营保安服务在预防犯罪和社区安全方面所可发挥的各种作用以及这类服务在不同社会的存在所可能造成的问题。会议强调刑事司法当局在有关民间私营保安服务方面所发挥的主要关键作用。据指出，所有民间私营保安服务都必须依照国家法律和条例行事。

41. 与会者承认，有些国家的民间私营保安服务对预防犯罪的工作和打击犯罪的斗争所提供的支持日益增多这一事实，并且对安全需求日益增加的原因作出了解释。据指出，在许多情况下，在民间私营保安服务发展的同时，国家监管和监督私营保安服务的能力却并未随之提高。还有与会者注意到，在有些情况下，民间私营保安服务日益具有国际性，而且大量工作人员事实上是跨境提供这类服务的。

42. 发言者们向专家组介绍了本国的立法、监管机制和本国公安部门与私营保安服务之间现存的伙伴关系。一些发言者强调了明确认识公私保安部门各自作用的重要性。

43. 发言中介绍了民间私营保安服务在增进社区安全上的作用的实例，还提到民间私营保安服务通过雇用大量人员而对国民经济作出的重要贡献。

44. 发言者们认为重要并希望专家组处理的其他问题包括：民间私营保安服务人员使用枪支和其他设备、枪支对侵犯人权和腐败构成的威胁，以及劳工条例和公平补偿相关问题。据指出，还应当处理民间私营保安服务对侵犯人权所负责任并且尽最大限度为受害个人或群体提供救济的问题。
45. 关于对手头问题的详细审议，专家组讨论了民间私营保安服务的定义以及在确定这一定义时应当考虑到的各项内容。会上强调了攻击性和预防性任务之间的区别，并讨论了与犯罪有关的风险相对于其他安全风险的概念。
46. 关于监督和监管相关问题，发言者们指出，国家当局应当能够查明由谁最终控制提供民间私营保安服务的公司。对这类公司的控制权为犯罪分子提供了获取武器的便利、洗钱的机会和联系可被用来从事犯罪活动的受雇人员的便利。因此，应当有一种机制，对外国和本国民间私营保安服务实施审查，以预防和发现犯罪分子对这类服务的控制。
47. 会上提出了确保民间私营保安服务受雇人员工资适当和防止使用接受低工资的不称职人员的问题。应当制订关于工资和服务条件的最低限度标准。
48. 会上讨论了为订约工作任命适当监督人的问题以及设有三类监督人的可能性：契约问题仲裁人、监察员（负责听取申诉、对申诉展开调查并就如何加以解决提出建议的独立法定官员或非法定官员），以及依照《联合国反腐败公约》设立的反腐败机构。会上提到为监管私营保安服务而设立一个法定机构是对这类服务实施监督的另一种方式。
49. 关于离职后条例，发言者们指出，国家职员在主业外业余为民间私营保安服务工作可能构成严重的利益冲突。
50. 与会者讨论了应当有什么样的机制来处理任职期间犯罪的民间私营保安服务人员和那些在这类服务部门求职时已有前科定罪的人员。
51. 在谈到投诉、检查和处罚时，会上就保护举报人包括检举人的必要性进行了讨论。会上还讨论了为判定罪行和处罚而建议在国家一级设立的机构——司法或其他——性质。会上提出了公司无证经营的问题，据指出，在这种情形下应当适用适当行政或司法程序。
52. 在 10 月 13 日第 3 次和第 4 次会议上，专家组接着审议了与民间私营保安服务对预防犯罪和社区安全所作贡献以及为这类服务提供方举办培训的问题。
53. 发言者注意到，民间私营保安服务的作用因国而异，尽管承认这类服务有可能给公共安全服务提供支助，但专家组不应力求指明民间私营保安服务的职能，因为要反映所有各国的情况并不容易。还有与会者强调，民间私营保安服务尽管是对公共安全的支助，但隶属于国家安全保卫工作。会上讨论了公/私伙伴关系的问题，据指出，应当由各国决定究竟在哪个层面上开展合作并建立伙伴关系。
54. 发言者强调，在民间私营保安服务所起作用微不足道的国家，只要有包括监督机制在内的有效并且适当的监管，也就没有理由专门创设一个负责监督合作与协作的机构。

55. 会上深入讨论了公共安全部门和私营保安部门之间信息共享问题。发言者强调，涉及到信息共享，不能将民间私营保安服务部门与公共安全行动方相提并论。发言者指出，事实上，公共安全部门并没有义务与民间私营保安服务部门共享信息，并且经常没有共享信息的能力。公共安全部门持有的敏感机密信息尤其不会拿出来与民间私营保安服务部门共享。然而，有与会者承认，警方可为预防犯罪的目的而决定在某些情况下与民间私营保安服务部门共享具体的并且有针对性的信息。

56. 有些发言者强调，总体而言，民间私营保安服务部门有义务向执法机关传递信息。据指出，如果能共享他们通过其职责而有机会接触到的信息，这类服务部门也就能够在预防犯罪方面发挥重要作用。发言者称，应当由国家在考虑到适用法律的情况下决定究竟在多大范围内适宜通过哪些渠道交流信息并且究竟交流哪一类信息。

57. 发言者强调，应当为民间私营保安服务人员提供适当的培训，并且需要逐步建立能够用于和经过调整用于满足当地要求的高效模式和标准。据指出，培训活动的设计应当考虑到民间私营保安服务部门开展的各项活动及这类活动所需能力，培训将随该服务职能的不同而有所区别。据强调，培训方案应当注意能力的培养。各国应当对所需最低限度技能以及培训的目标和目的作出界定。应当定期评估培训的影响，检查民间私营保安服务工作人员是否掌握了适当的技能。应当为此目的而采用向有关这类服务的培训中心发放执照的做法。

58. 发言者认为今后在讨论民间私营保安服务时应当考虑到以下问题：

- (a) 民间私营保安服务部门所负赔偿责任，尤其是第三方赔偿责任；
- (b) 执照颁发机关（即明确应当受权给民间私营保安服务部门发放执照的机关类型）；
- (c) 民间私营保安服务部门对侵犯人权行为所负责任；
- (d) 对由于民间私营保安服务人员行为不当而受到伤害的受害人提供的最大限度的救济；
- (e) 在民间私营保安服务部门相关问题上的国际合作（包括培训）；
- (f) 提供有关民间私营保安服务部门信息（包括黑名单）的国际登记处；
- (g) 加强民间私营保安服务部门内部各专业机关的作用；
- (h) 分包商所负责任；
- (i) 武器的获取、可追踪性、处理和储存（武器管理）。

五. 通过报告和会议闭幕

59. 在第5次会议上，专家组通过了其载有建议草案的报告。