

专家学者、业界代表建言——

# 促进保安业高质量发展 服务平安中国建设

本报记者 奚冬琪

11月25日,“平安中国 有我同行——第一届保安服务业高质量发展座谈会”在京举办。10余位相关领域的专家学者及业界代表围绕“促进保安业高质量发展 服务平安中国建设”主题交流探讨、建言献策。

“这些年,中国的保安队伍默默无闻地为平安中国建设、为经济快速发展和社会长期稳定‘两个奇迹’作出重要贡献。”十三届全国政协社会和法制委员会副主任、公安部原副部长陈智敏在座谈会上表示,保安服务业涉及平安中国建设,涉及民生发展和社会稳定,涉及吸纳解决大量就业人员,涉及中国公民海外利益安全保障等,是一个非常重要的行业。

中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室主任陈云带来一组数据:2022年我国保安服务业市场规模达到2709亿元,同比增长9.2%。自2013年开始,保安服务从业人数数量保持高速增长态势,就业规模不断扩大,2022年从业人数达到644万人,占城镇就业人员的1.36%,占第三产业就业人数的1.78%。保安服务业在吸纳退役军人、农民工、青年和老龄劳动力等重点群体就业方面发挥了重要作用。

“中国的保安服务业经过近40年发展,现在应转向高质量发展阶段。”中国人民公安大学治安系原主任郭太生认为,目前还存在一些影响保安服务业高质量发展的因素,如现行的《保安服务管理条例》内容滞后;保安服务业科技含量较低;理论研究与教育培训工作基础薄弱;从业人员合法权益保障不足;保安行业协会和中介组织发挥作用有限,专家队伍数量少,发挥作用机制不健全等。

“作为基层保安员,我认为保安服务业发展进入瓶颈期。”十三届全国人大代表、北京市保安服务总公司海淀分公司企业管理部主任兼特勤保安大队长、纠察队长李勇结合自身工作谈到,2012年后,保安服务业进入迅猛发展期,但也随之出

现流失率高、危险性强、社会需求高,从业人员素质低(文化水平低)、工资低、社会地位低等问题。此外,行业监管机制还比较滞后。“我担任全国人大代表5年间,一直呼吁保安服装要统一规范,但目前保安服装、标识、标牌等还是比较杂乱。”李勇说。

如何才能实现保安服务业的高质量发展?陈智敏认为,最重要的还是立法保障。《保安服务管理条例》是12年前制定的,随着社会的发展,仅靠条例很难解决一些现实问题,应制定保安服务法。同时,保安行业协会的作用也要充分发挥好。

郭太生建议,要用系统性和整体性思维推动保安业高质量发展,加强顶层设计,推动完善相关法律法规与政策,加强与相关产业和新技术的融合,完善保安服务质量标准。政府监管部门、保安协会、保安企业、培训部门以及教育机构要共同努力,整体推进行业高质量发展。

北京市老龄协会组织人事处处长冯海军认为,保安服务业是一个涉及公共安全和人民群众生命财产安全的特殊行业,必须牢固树立正确的法治观念,严格遵守国家法律法规和行业规范。要坚持依法经营、依法管理、依法服务,不断提高法治意识和依法履职能力,确保各项工作始终在法治轨道上运行。

李勇建议,加强行业政治建设,确保保安行业正确的政治方向;全国的保安服饰、标识要统一、规范;推进行业职业化教育,提高从业人员职业素养;加强宣传力度,增强从业人员职业获得感和荣誉感。

陈云建议,要着重在规范化、专业化、职业化、品牌化上下功夫,规范企业管理和用工,提高保安细分市场专业程度,提升保安人员专业技能素质,研究构建保安行业职业发展框架,畅通职业发展渠道,开展保安行业“劳务品牌”建设。

十二届全国政协委员、人力资源和社会保障部原副部长杨士秋认为,保安服务业高质量发展的关键是队伍建设。要努力优化从业人员

结构,特别是要充分吸纳退役军人,形成队伍的骨干力量;要积极推进保安人员职业化,认真执行《保安员国家职业技能标准》,加强职前职中全过程培训,提高职业技能,养成职业精神,保持队伍稳定;要注重行业转型升级,迎接大数据、智能化等新技术带来的机遇和挑战,将装备现代化和人员职业化有机结合;要在全社会形成立法机构、政府部门、企业和行业协会的合力,为保安服务业高质量发展提供保障。

“退役军人政治素质好,纪律性强,吃苦耐劳,勇于奉献,受过良好军事训练,非常适合从事保安行业。”退役军人事务部原副巡视员王佳平建议发挥好这一优势,在培训教育领域加强工作,紧密围绕社会需求,为退役军人提供针对性强、有特色、精细化的岗前培训,增强退役军人职业技能水平,更好服务于安置后的工作岗位,同时也为保安服务业高质量发展提供人才保障。

中国退役军人就业创业服务促进会理事长王义认为,保安行业与退役军人就业创业联系紧密。因此,要提高对保安服务业的认识,重视这个行业的发展,加大岗位需求信息建设。每年有大量退役军人需要解决就业问题,要加强信息沟通,建立供需网络,有效提升退役军人就业率。

中民养老规划院副院长柳自强建议,要强化社区治理中的保安服务。在参与社区治理中,保安人员应该提供更精准的服务和更主动的响应机制,比如为社区独居、空巢、留守老人提供关爱服务、寻访服务、应急服务等。

当前,随着中资企业和境外劳务人数的增加,我国企业和公民的海外利益保护问题也引起社会各界的高度关注,安全服务市场日趋全球化。座谈会上,多位与会嘉宾也谈到了中国保安服务业走出去的话题。

南京天名职业培训学校校长陈镜民说,近年来,学校先后考察了

多个“一带一路”沿线国家,并在尼泊尔等国开展保安服务培训业务,与当地保安企业共建“一带一路”保安力量,努力为我国境外企业提供高素质、高层次的中国保安力量,为平安中国建设作出贡献。

十三届全国政协委员、致公党中央联络部原部长许怡表示,随着共建“一带一路”的推进,中国“走出去”的企业日益增多,这就亟须强化我国海外安保能力。为此,就需要支持社会力量参与,在官方主导的领事保护机制之外,鼓励民营安保企业参与海外安保;完善法律法规和准入标准,明确开展海外安保业务所必须遵守的原则、资质条件和领域范畴等,最大限度地减少国内法与国际法、区域法之间的冲突;借鉴先进经验,丰富安保产品,以适应海外安保需求;“走出去”的中资企业也要学会保护自己,将安保制度“内化”到企业的海外经营管理中。

中国人民公安大学保安研究中心主任裴岩调研发现,在海外开展安保服务的公司大多数集中于安全咨询、安全培训、安全风险评估、现场安保、应急救援、安保审计和安保科技输出。基于现状,她建议关注“海外安全官”的培养,支持中国保安服务企业开展面向海外的中高端安保服务,并为他们提供实际的扶持措施。

“我国目前真正能在海外独立运营的保安服务公司不超过20家,海外安全需求持续增长与现有的安防防范能力相对滞后形成矛盾。”陈智敏建议,大力宣传倡议、安全倡议、文明倡议“三大倡议”,讲好平安中国故事,逐步形成中国特色海外安保体系;整合海外安全力量,支持帮助中国保安服务企业发展,鼓励“走出去”的企业优先选择中国自己的保安企业,创造市场中国、创造需求;建立企业“走出去”的安保标准,包括准入标准、装备标准、训练标准、报酬标准等,建立危机处理机制,提高企业综合服务能力。

## 委员声音:

# 行政执法既要有力度还要有温度

本报讯(记者 范文杰)国务院办公厅日前印发《提升行政执法质量三年行动计划(2023—2025年)》(以下简称《行动计划》)。《行动计划》的制定实施,对于提高行政执法队伍素质,规范行政执法行为,更好保护人民群众合法权益,维护公平竞争市场秩序,具有重要意义。

为帮助委员知情明政,提高建言资政质量,宁夏回族自治区政协经济委员会于近期召开“优化提升行政监管执法水平”重点关切问题情况通报会,委员们现场积极建言献策。

“召开自治区全面推行证明事项告知承诺制际联席会议,在531项已实施告知承诺制证明事项的基础上,推动各级行政机关进一步有针对性地选取与企业和群众生产生活、办事创业密切相关,使用频次较高或者获取难度较大的证明事项实行告知承诺制。”自治区司法厅副厅长魏进德通报说。

“咱们的制度的确好,但目前大多数群众对531项已实施告知承诺制证明事项并不了解。”根据通报,委员们建议,继续加大宣传,尤其是利用大众熟悉的媒体平台进行宣传。

自治区生态环境厅的通报显示,今年该厅持续优化政务服务流程,将办理时限

在法定时限上进一步缩减60%，“一网通办”率达到50%，增加4件即办事项，企业办理事项满意度达到100%。

“希望优化完善监管执法正面清单制度，将更多企业纳入正面清单，实施差异化监管，对守法企业无事不扰，对违法企业利剑高悬，提高企业自主守法意识。”委员们建议。

会上，自治区发展改革委、司法厅、生态环境厅、应急管理厅、市场监管厅负责同志通报监管执法情况。“制度好更要落实好。”“执法不仅要有力度，还要有温度！”委员们就创新行政执法监督方式、有效解决多头执法和交叉执法、用数字赋能行政执法监督、“监督为要”强化行政权力监督合力、预防“一刀切”执法等不作为乱作为、推动行政执法“有力度”“添温度”更需“透明度”等问题，与有关部门同志现场作了互动交流。对于委员们的建议，相关部门负责同志表示将认真梳理，进一步提升指导和监督水平。

据悉，自治区政协近期专门印发了《自治区政协重点关切问题情况通报会工作办法》，提出重点关切问题情况通报会由自治区政协各专门委员会主办，每次围绕1个主题进行。委员们同时建议，将这项制度拓展为跨专委会开展，如有合适的题目，也可邀请其他专委会委员参加。



近日，贵州省丹寨县森林公安局民警走进辖区鼓楼鼎公园，利用农村赶集日开展野生动物保护宣传活动，以此进一步增强广大群众的野生动物保护意识，确保野生动物资源安全。 陆德华 摄

# 坚持和发展新时代“枫桥经验”

## 福建省

福建省坚持将抓预防、抓受理、抓办理、抓监督追责、抓维护秩序等“五抓”和受理、办理、问责、查处等“四个到位”作为推进信访工作法治化的系统工程常抓不懈,取得较好成效。

漳州市创新领导干部“四门四访”工作方法,坚持每月15日和每周一“开门接访”、定期“进门约访”、疑难积案、“登门走访”困难群众、“上门回访”未结事项,多措并举,综合施策化解信访事项。

同时,各级信访工作联席会议牵头抓总、信访部门逐级排查、职能部门系统排查,建立矛盾纠纷“三维”摸排体系。如连城推行“一三四”信访信息研判处置机制,由一个联席会议总召集人、四个处级领导、四个职能部门形成合力,及时排查会商矛盾纠纷反映集中的各类纠纷。

石狮市打造信访回音收单、派单、办单、结单的“订单分包”模式,推行“法规宣传上门、接访服务靠前、化解方式多元、解决问题快速、事后回访到位”的工作机制,创新打造“通民俗、懂行业、有乡情、明事理、程序顺畅”的“融合评理”模式。

同时,健全“受理—调解—三级办理—法院审理—检察院法律监督—人大监督”工作链条,推广“最多投一次”阳光信访工作机制和“六个精准”业务模式,实现了信访、调解、诉讼、评理等矛盾纠纷化解机制的无缝衔接。

为健全信访工作“联督联办”制度,福建省信访局还联合省纪委监委建立“双督导、双移送”机制,各级纪检监察机关常态化联系有关地方和信访部门,强化共同督办追责机制。深入推进信访工作法治化试点和《信访工作条例》落实年活动,建立“谁办信访访谁普法,谁督查调研

谁普法”制度,将宣教、解读、答疑融入日常工作;根据“受众需求”确定“普法内容”,开展“蒲公英”法治品牌宣传活动,由政府主导普法向群众共创延伸;定期梳理信访违法典型案例,运用新媒体矩阵,多渠道开展警示教育,确保信访工作依法有序运行和群众依法有序信访双规范,为经济社会发展创造安全稳定的环境。(高志民)

## 河北衡水市

走进河北省衡水市信访局,400余面鲜艳的锦旗挂满了各个调解室,90件省、市领导肯定性批示和表彰通报,见证了有序运行和群众依法有序信访双规范,为经济社会发展创造安全稳定的环境。

“我是信访局局长,这事管到底。”这是衡水市委副秘书长、市信访局局长周国森在衡水某项目工地向购房户作出的承诺。因资金链断裂,该项目建建停停近10年不能交房,1117名购房户多次网上投诉。市信访局主动到工地帮企业想办法、找出路,协调市住建局、责任单位予以相应政策支持。如今,项目建设顺利复工,3栋住宅楼已经交房,其他楼盘正在全力推进建设中。

“3年来,终于看到了希望……。”衡水市高新区某家属院居民张先生激动地说。此前,张先生所在的家属院业主多次反映家属院拆迁问题。因该家属院多为退休人员,年龄偏大,很容易引发其他问题。市委、市政府高度重视,市委书记吴晓华主动包联,市委常委、政法委书记张学锋负责,市信访局牵头,会同属地和责任单位,利用今年春节前后40天时间,做通42户工作,同意签署协议撤离。

近年来,衡水市信访局针对涉房地产、涉劳动保障等群众急难愁盼问题,在全市打响“六大

领域攻坚战”,开展“化积案、解新案、净环境”信访隐患清零行动,推进“治理重复信访化解信访积案”专项工作,实现了老案清零、新案随清,有效化解信访积案3000余件。(马文彪 高新国)

## 安徽界首市

基层治理是服务群众的最前沿,如何发挥县级政协组织在基层治理中的积极作用,是安徽省界首市政协一直在思考的问题。

市政协在辖区18个乡镇、街道办事处成立政协联络组,委员不分界别按属地参与到联络组,通过听取群众意见、化解基层矛盾纠纷、助力地方党委政府中心工作等形式广泛凝聚共识,绘就协商在基层的同心圆,助力基层治理效能提升。

少年溺亡,家长悲痛不已,情绪激动讨要说法。在舒庄镇,这一意外溺亡事件引起纷争。面对这一棘手问题,政协委员段照义主动邀请多方坐下来协商。经过多次沟通,最终形成各方共识,一起可能引起信访的事件成功化解在基层。

有事好商量,大家的事情大家商量。助力基层治理,联络组作用体现在方方面面。

某一乡镇居民郭某因对企业扩建用地的赔偿不满,多次写信上访。如何化解郭某心中怨气?当地政协联络组深入一线广泛调研,经过与当事人、企业、当地党委政府等多次协商,最终实现了息诉罢访。

“党委有号召,政协有行动;党委有部署,政协有落实。对于信访这一‘送上门来的群众工作’,政协不仅要置身其中,而且大有可为。”市政协主席应鹏飞说道。据介绍,去年以来,政协参与的8件信访事项经协商均得到

较好的处理,受到群众肯定。(肖玉华 徐风光)

## 内蒙古翁牛特旗

“谢谢你啊,要不是你帮我,真不知道这笔钱到哪儿去要啊。”近日,内蒙古自治区赤峰市翁牛特旗五分地镇边家营子村的王大爷在信访代办员电话回访时欣慰地说。

今年8月,边家营子村信访代办员在日常走访时了解到,王大爷的易地搬迁兜底保障金一直未发放。代办员当即将该情况纳入代办事项,积极协调民政部门开辟绿色通道,优先帮助王大爷完成了审核,及时解决了王大爷的烦心事。

近年来,为解决群众不会访、无序访、越级访等问题,翁牛特旗不断创新服务模式,建立旗、乡、村(社区)三级代办服务中心(站、点)289个,挑选配备代办人员733名,坚持“一个代办工作领导小组+一名代办员+网格员、五老、乡贤力量”的“1+1+N”工作法,构建“领导接访、干部家访、全员代办”工作体系,推行从“被动化解矛盾”到“主动解决问题”的服务模式,确保群众诉求有人管、及时办、有回应,彻底打通信访便民服务“最后一公里”。

“代”是手段,“办”才是关键。截至目前,翁牛特旗已累计代办信访事项205件。其中已化解194件,11件正在积极化解过程中。代办员先后排查各类矛盾纠纷419件,已化解410件,切实解决了一大批群众关切的民生问题。“我们将以代办制为抓手,进一步拓宽代办渠道,不断提升代办服务水平,全力打造翁牛特旗‘枫桥经验’。”翁牛特旗信访局局长张立龙表示。(王思慧)

# 如何判断是夫妻个人债务还是共同债务

## 学好用好民法典 XUEHAOYONGHAOMINFADIAN

### 基本案情:

原告赵某向法院诉称:其与被告项某某系朋友关系。2007年7月20日,被告项某某以装修房屋为由向其借款人民币20万元,双方约定以年利率5%计息,期限为两年。当日,原告从家中保险柜中取出现金20万元,交给被告项某某,被告当场出具借条。2009年7月23日,项某某在原告的催讨下支付利息2万元,并请求延长借款期限两年。2011年7月27日,原告再次向项某某催讨借款,但其仍未能还款。故起诉项某某要求还款。

被告项某某对借款事实无异议,称其中10万元借款用于装修他与妻子名下的房屋,另外10万元于2007年8月2日用于提前偿还购买该房屋时的银行贷款。因此,涉案借款是夫妻共同债务,应由夫妻共同偿还。法院予以庭追加其妻子何某某为共同被告。

被告何某某到庭后辩称,对原告主张的借款始终不知情。认为原告提供的借条是项某某事后伪造的,且认为原告当时并不具备出借20万元的经济能力。“1+1+N”工作法,构建“领导接访、干部家访、全员代办”工作体系,推行从“被动化解矛盾”到“主动解决问题”的服务模式,确保群众诉求有人管、及时办、有回应,彻底打通信访便民服务“最后一公里”。

另查明,2007年7月19日,被告项某某工商银行账户内余额为167545.34元。2007年8月2日,项某某自上述银行账户内支取10万元。当日,项某某向中国建设银行偿还个人购房贷款10万元。

再查明,2009年6月18日,两被告签署协议书一份,确认双方生意经营、房产状况、房屋贷款等事宜,未涉及本案系争借款。2010年7月,两被告开始分居。2010年9月28日、2011年6月1日,何某某分别起诉至法院,要求与项某某离婚。上述两案诉讼过程中,项某某均未提及本案系争借款,后该两次离婚诉讼均经调解不予离婚。2012年8月31日,何某某第三次起诉要求与项某某离婚,本案审理时该案仍未审理完毕。法院一审认为:原告赵某主张其与被

告项某某之间存在有效的借款合同关系,其应就双方之间存在借款的合意以及涉案借款已实际交付的事实承担举证责任。现原告提供借条意在证明其与项某某之间存在借款的合意。

基于本案两被告目前的婚姻状况以及利益冲突,被告项某某对系争借款的认可,显然亦不能当然地产生两被告自认债务的法律效果。并且,项某某称其于2007年8月2日用涉案借款中的10万元提前归还房贷。然而,经法院依职权调查,项某某银行交易记录显示当天有10万元存款从其名下银行账户支取,与其归还的银行贷款在时间、金额上具有对应性。此外,项某某银行账户在同期存有10余万元存款,其购房银行贷款也享有利率的七折优惠,再以5%的年利率向他人借款用以冲抵该银行贷款,缺乏必要性和合理性。本案于2013年3月7日开庭时,项某某经法院合法传唤曾明确表示拒绝到庭。上述事实和行为足以对项某某相关陈述的真实性产生怀疑。故基于以上原因,原告赵某仍需就其与项某某之间借贷关系成立并生效的事实,承担相应的举证义务。

因为原告明确表示放弃继续举证权利,法院认为其提供的现有证据亦并未能证明涉案借款的交付事实以及原告本人的资金出借能力,其陈述的借款过程亦不符合常理,故应承担举证不能的法律后果。法院一审判决驳回原告赵某的全部诉讼请求。双方均未提起上诉,该判决已经发生法律效力。

### 法律评析:

本案关键是要确定被告项某某的涉案借款到底属于夫妻共同债务还是项的个人债务。被告项某某声称该借款用于与妻子共有房屋的装修及还房贷按揭贷款上,如果该借款用途是真实的,可以认定被告项某某的行为构成“家事代理”,该钱款系用于日常家庭生活的用途,可视为夫妻共同债务。然而妻子何某某却不认可该借款并否定该钱款用途的真实性,并称对借款完全不知情。鉴于两被告感情不和正在离婚过程中,原告又不愿意承担继续举证的责任,故法官综合判断后,驳回了原告的诉求。被告项某某经合法传唤未出庭应诉以及判决后双方都没有上诉的结果本身,也印证了法官判断的正确性。

(本文摘自全国政协社会和法制委员会委员读书成果《学好用好民法典》一书)