

第一常設委員會

第 3/III/2007 號意見書

事由：《私人保安業務法》法案

一、引言

澳門特別行政區政府於二零零七年三月二十一日向立法會提交了《私人保安業務法》法案。該法案於二零零七年三月三十日舉行的立法會全體會議上獲得一般性通過。立法會主席於同日透過第 162/III/2007 號批示，將該法案派發給本委員會進行細則性審議並編製意見書。

委員會於四月三日、十二日，五月二十五日及六月十八日舉行了會議，政府代表列席了四月十二日的會議，向委員會提供了必需的解釋。期間，立法會顧問團與政府顧問團對法案的文本進行了詳細的法律技術分析。

政府於二零零七年六月八日提交了新的法案文本，其中部分內容反映了委員會的意見以及雙方顧問團在相關工作會議上對法案進行法律技術分析的成果。除另有說明外，本意見書引述的條文以法案新文本為依據。

二、引介

法案理由陳述指出：“規範澳門特別行政區私人保安業務的法律

制度始於一九九一年，由十月二十一日第 54/91/M 號法令規定，該法令復經十月二十一日第 65/96/M 號法令修改。”

隨著“澳門特別行政區的社會及經濟不斷發展，有需要修訂該法律制度及完善其可操作性，並對該法律制度的部分概念作出更改，使私人保安業務更好地應付治安工作帶來的新挑戰。”

“本法案訂定私人保安業務的原則、方式、要件及限制，以及如何將之融入澳門特別行政區法律體系內的事宜，從而令行政當局對私人保安業務所要求的條件更具彈性。”

此外，政府代表就法案向立法會全體會議所作的引介發言還表明，希望藉該提案“重新釐定概念，使制度現代化及配合其業務所帶來的新價值，以便提高有關要求，尤其在專業培訓、設立及發牌以及使符合市民的權利、自由及保障等方面”，從而“設立一個更現代化，更有效的私人保安制度”，“更好地配合澳門特別行政區保安部隊及部門所扮演的角色”……

三、概括性審議

1、私人保安業務法律制度及其改革

在現代社會中，私人保安服務在保護人身和財產，預防犯罪方面發揮著越來越重要的作用，是政府治安工作的重要補充。目前，世界上很多國家或地區，如美國、澳大利亞、德國、英國、日本和葡萄牙，以及中國臺灣和香港等都通過立法對開展私人保安業務加以規範和促進，並隨著經濟社會發展的需要對相應的法律制度進行改革。

在澳門，規範私人保安業務的法律制度始於十月二十一日第 54/91/M 號法令（此後經十月二十一日第 65/96/M 號法令修改）。該法令確立了開展私人保安業務的基本制度，包括私人保安業務的類型、開展私人保安業務的許可制度、私人保安企業和保安員應遵循的規則和義務以及相應監察和處罰制度等。

據政府保安部門提供的資料顯示，目前獲得執照提供私人保安服務的保安公司有十三間，已登記的私人保安員有一千九百九十五人；組織自體防禦的酒店有三十間，從業的保安員有三千五百七十五人。

這表明私人保安業務作為公共機關貫徹內部保安工作的補充，在維護經濟和社會秩序中發揮著積極作用；同時，委員會也注意到，隨著澳門經濟社會的快速發展，特別是在博彩業開放後，治安工作面臨許多新的問題。實際上，法案理由陳述以及提案人向全體會議所作的引介發言都表明，提出法案的主要目的也正是為了“使私人保安業務更好地應付治安工作帶來的新挑戰”。

委員會認為，在這種背景下，為配合澳門經濟社會發展的需要，對私人保安法律制度作出修訂和完善是適宜的。為此，在審議過程中，委員會特別關注法案對現行制度有哪些主要的修訂，或者說引入哪些新制度，以及這些新制度的必要性及可行性問題。

經分析後發現，法案除了在概念和法律技術方面的必要調整，引入的新制度或原則主要包括：訂明合法性原則，即私人保安業務須在完全尊重居民的權利、自由及保障的情況下進行，在法律無特別允許的情況下，不得對居民的權利、自由及保障加以禁止或限制；確立了私人保安業務專屬性原則，即禁止向第三人提供私人保安服務的實體

同時經營其他業務；對從事私人保安業務的範圍和有關的限制作了更清晰的規定，包括增加對護送和保護個人服務的規定；針對某些特定場所或活動，增加了強制採用私人保安服務的規定；爲了提高私人保安服務的素質，突出私人保安員培訓制度的內容，並將接受培訓作爲擔任私人保安員的要件等（參見法案第三條、第四條、第七條、第十二條、第十三條及第十八條等）。

在聽取政府代表對引入的新制度及其理由的解釋後，委員會在總體上認爲，這些新制度或原則具有必要性和可行性，因而對其表示贊同。同時，也對其中一些規定提出了改善的意見或建議。

2、私人保安業務的開展與居民權利的保護

儘管私人保安業務在保護人身、財產以及預防犯罪，維護經濟和社會秩序方面發揮重要作用，但基於這種業務本身的性質和特點，其採取的措施和手段往往會直接影響到居民的權利。因此，委員會極爲重視處理好開展私人保安業務與保護居民權利的關係問題。

在此方面，法案規定“私人保安業務僅限於預防犯罪，促進居民在安全情況下正常行使個人權利與自由，以及澳門特別行政區社會經濟的良好運作與發展”（法案第二條），並須遵循合法性原則（法案第三條第一款三項），還規定“私人保安業務須嚴格遵守規範個人資料保護的法律及其他關於法律關係保密的法例”（法案第三條第二款）。

上述原則體現在法案的不同條文中，具體而言，在從事私人保安業務中尤其須遵守下列規定：

- 禁止“作出任何可能對生命、身體或精神完整性及其他基本權利構成危險的行為”（法案第五條第二項）；

- 禁止“安裝或提供可傷害或威脅居民的身體或精神完整性及基本權利的技術設備及服務”（法案第五條第四項）；

- 私人保安員在履行職務時“如必須進行人身搜查時，應優先使用電子檢測工具，且在任何情況下應盡量減少對被搜查人士造成的不便，並須在保持其尊嚴及體面的情況下進行”（法案第十二條第三款）；

- “私人保安業務進行時所作錄像及錄音，僅作保護個人及財產之用，不得向任何人提供或散播……”（法案第十八條第二款）；

- “在進行錄像的地方的顯眼處張貼通告，其內容須確保公眾知悉有關錄像事宜”（法案第十八條第二款及第三款）。

此外，基於現實中存在的一些問題，委員會還建議在法案中增加在進行人身搜查時由相同性別保安員進行、禁止扣留居民身份識別文件等規定（法案第十二條第三及第五款）。

委員會認為，上述規定是非常必要的，有助於促進開展私人保安業務與保護居民權利之間的平衡。

3、開展私人保安業務的主體

按照法案的設想，私人保安業務分為兩大類，一類是向第三人提

供的保安服務，另一類是自體防禦服務。在法案最初文本中也相應地規定“獲發執照的自然人或獲發執照且依法設立的法人”以及“自體防禦系統”可開展私人保安業務，其中，自體防禦則是由任何自然人、公法人或私法人為自身利益，僅以其本身編制的人員組織的私人保安服務（法案最初文本第一條和第三條）。

顯然，從法案最初文本規定來看，自然人是可以開展私人保安服務的（包括向第三者提供服務和開展自體防禦服務），但後續條文卻是以法人為對象而制定的（參見法案最初文本第二章），並沒有就自然人經營有關業務的要件做出規範，特別是沒有規定自然人在經營私人保安業務時是簡單地以自然人的方式，還是按照《商法典》的規定採用商業企業主的方式。

問題還在於，對一個自然人而言，根本無從談起“本身編制的人員”問題，這也就意味著自然人無法“以其本身編制的人員”組織自體防禦。實際上，自然人只有以商業企業主的身份行事，才可能存在“本身編制的人員”，才能“以其本身編制的人員”組織自體防禦；而一個自然人如果希望保護自己，可聘請有資格開展私人保安服務的實體提供相應的服務，但這已經不是法案所定義的“以其本身編制的人員”組織的自體防禦了。

對此，委員會認為有必要進一步清晰界定開展私人保安業務主體的範圍及其方式。

提案人聽取並採納了委員會的意見，對相關內容作了進一步的改善，特別是第八條將開展私人保安業務的主體清晰界定為商業企業主，包括“以提供私人保安服務為目的的自然人商業企業主或依法設

立的法人商業企業主”以及“組織自體防禦的自然人商業企業主或法人商人企業主”（法案第六條）。由此使私人保安業務主體的概念與《商法典》關於企業主的規定保持一致，不僅使本法案的概念更清晰，也有助於保持整個法律體系的協調。

4、強制採用私人保安服務

在現代經濟社會生活中，對某些公眾自由進出的地方，尤其是體育場地、表演場地、樓宇或場所，基於其規模、客容量及入場人數或者特定用途而可能對安全構成危險時，有必要採用適當的私人保安服務，以便更有效地維護經濟社會秩序，保障公眾安全。

為此，委員會認同法案規定某些場所或活動須強制性地採用私人保安服務（法案第七條）。但與此同時，委員會也關注實施這一規定在某種程度上也直接構成有關場所或舉辦活動的實體的負擔。既然如此，就有必要合理界定有關的條件或程序。

對此，政府代表回應，理解委員會對此問題的關注，將會透過補充法規詳細訂明強制採用私人保安服務的條件和程序等，從而使該制度更具有可操作性。

5、私人保安服務的監察機構

私人保安業務作為一種受管制的特殊行業，其相關的活動需要受到監察，並對違法行為給予處罰。為此，必須明確由哪一些實體行使相應的監察和處罰權限，這對於法律的有效實施是非常重要的。

然而，在法案最初文本中，對於監察和處罰的有關規定不夠清晰（法案最初文本第二十三條、第二十四條、第二十五條和第二十七條等）。儘管從實踐來看，對私人保安業務的監察可能涉及多個部門，但在立法層面應消除可能影響法律解釋或適用的模糊性規定，尤其是避免相應權限的衝突。為此，委員會希望在瞭解提案人意圖的基礎上，對相關內容加以改善，從而使有關的規定更清晰明確。

基於上述理由，法案新文本對相關規定作了改善，從而既明確規定監察權限相對集中於治安警察局，也兼顧到其他部門在其管轄範圍內的監察權限。

6、違法處罰制度

法案最初的思路是對處罰制度作某些規定（包括未遂及過失行為均予處罰，處罰的酌科、違法者法律人格的欠缺、累犯等），再訂明通過補足法規規定具體的罰款數額和附加制裁種類（法案最初文本第五章）。

委員會認為，儘管先由法律確立某些原則性規定，再由行政法規加以補充的做法較為常見，但就本法案的情況來看，如果將處罰制度分開規定在法律和法規中，則可能有損處罰制度的完整性，並且無法表達完整的立法意願。

政府代表在回應委員會的提問時解釋，擬訂定的罰款數額和幅度及附加處罰的內容與現行的法律制度的規定大致相同，並表示對立法方式持開放的態度，會尊重委員會意見和取向。

政府在聽取委員會的意見後，對法案內容作了較大的調整，在法案中對處罰制度作了完整的規定，從而使其不僅在結構上更完整和清晰，不僅便於相關私人保安實體了解違法的後果，也有利於執法機構的執法。

四、細則性審議

除上述的概括性審議外，委員會也根據《立法會議事規則》第一百一十七條的規定，審議法案的具體內容是否符合法案的立法精神及原則，並確保有關法案的規定在技術上是妥當的。

委員會在對本法案進行細則性分析過程中，提案人提供了緊密合作。以下是委員會分析的主要問題及對法案引進的一些主要修改：

1、第一章的結構和編排

委員會從法律技術的角度出發，建議對第一章的編排做了調整，以便使法案的結構更合理。所做的調整主要包括對有關條文結構、內容及次序作了重新安排；合併某些分散的內容；刪除部分不合理或者多餘的內容等。

2、專屬原則（法案第三條第一款四項）

針對目前有的私人保安實體同時經營多種業務的情況，法案擬對此作出限制，因而確立了專屬原則，即規定“私人保安業務不得與其他業務一併經營”。委員會對這一立法取向沒有異議。然而，考慮到開展自體防禦的實體必定是在經營其他業務的基礎上組織自體防禦

的，只是不能向第三人提供私人保安服務。如果對組織自體防禦也適用專屬原則，自體防禦也就失去了存在的基礎。因此，法案增加了相應內容，規定專屬原則不適用於組織自體防禦。

3、私人保安服務的範圍（法案第四條）

委員會曾經討論過自體防禦服務的種類是否應包括該條第一款第三及第五項的內容。對此，政府代表解釋，第一和第二項的內容已經可以包括第三及第五項的內容。這一解釋消除了委員會的疑慮。

法案最初文本規定：“分層建築物管理實體提供的單純看守住宅樓宇出入口的服務，不視為私人保安服務或自體防禦服務”，旨在將某些物業管理特別是對住宅樓宇的看守服務排除在私人保安業務法的規範之外。這也是現行十月二十一日第 54/91/M 號法令第四條第二款的規定。

然而，委員會認為“單純看守住宅樓宇出入口的服務”這一概念的含義和範圍不夠清晰，不足以與私人保安實體提供的保護樓宇的服務區分開來。此外，委員會也曾討論過排除範圍是否僅限於住宅樓宇。對此，政府清晰表達了將排除範圍限於住宅樓宇的意圖，委員會表示接受。至於對有關概念和範圍，則改為“僅透過簡單視象監察設備而不使用其他保安工具管制住宅樓宇出入口者，不視為私人保安服務或自體防禦服務”。

4、私人保安服務的提供（法案第六條）

委員會建議將經營私人保安服務須經行政長官許可並據此發出

執照這一要求納入一般性規定中，並將其作為提供私人保安服務的前提條件（法案第六條第一款）。

由於法案最初文本對提供私人保安服務的主體的方式規定得不够清晰，為此，新的文本訂明提供私人保安服務的主體是商業企業主，包括自然人企業主和法人企業主。這一規定與《商法典》的有關規定保持銜接，也避免了對開展私人保安服務實體範圍的歧見。

5、一般要件（法案第八條）

該條在最初規定的基礎上，根據開展私人保安業務主體的不同情況，對自然人商業企業主或法人商人企業主各自需要符合的條件作了更清晰的規定。

6、執照（法案第十一條）

根據法案的規定，執照的發出以申請人獲得許可為前提並且需要符合特定的要件。考慮到執照與申請實體的身份和資格有密不可分的關係，因此在該條增加第三款規定，即“已發出的執照不得讓與或轉移”。

7、私人保安員（法案第十二條）

該條第一款的最初文本對私人保安員的定義僅限於“與獲許可經營私人保安業務的實體有勞動合同上的聯繫的人”，所反映的僅是存在僱傭關係的保安員。而從法案對開展私人保安業務主體的規定看，並不排除自然人商業企業主親身擔任私人保安員的情況。基於這

一考慮，增加了自然人商業企業主“親身擔任本法所訂定的私人保安職務”的內容。

法案最初文本第二款曾對私人保安員執行的職務作了例舉。然而，考慮到法案第四條已經規定了私人保安服務的種類，而私人保安員當然會從事這些服務，因此，新的文本刪除了這一款。

第三款規定在進行人身搜查時須在保持被搜查人尊嚴及體面的情況下進行。爲了更體現對人身權利的保護，該款增加了“盡可能由同性別保安員進行搜查”的規定。

鑒於現實中存在私人保安員扣留他人證件的現象，法案增加一款，專門規定“在任何情況下，私人保安員不得扣留受管制人士的身份證明文件”，從而更清楚界定私人保安員履行職務的規範。

8、擔任私人保安員的要件（法案第十三條）

法案最初文本規定了“私人保安員的錄取要件”，但從私人保安員工作性質來看，對私人保安員的要求不應該僅限於在“錄取”環節要符合這些要件，在擔任私人保安員期間仍然需要維持或符合這些要件。基於這一考慮，法案將最初規定改爲“擔任私人保安員的要件”，即在錄取和俟後擔任職務期間都需要符合有關要件。

9、工作身份的識別（法案第十四條）

鑒於私人保安工作的特殊性，對有關保安員身份識別是非常重要的。法案最初文本第一款僅規定私人保安員須持有“工作證”，但是

對工作證本身並未作具體要求。爲了便於識別和監察，法案新文本規定，工作証需要由治安警察局發出。

同時，考慮到私人保安員的工作可能對他人的權利產生直接影響，因此，不僅執法人員可以要求識別私人保安員的身份，其他人士也應有同樣的權利。爲此，新文本刪除了“執法人員”這一限制條件。

10、制服的穿著（法案第十五條）

考慮到制服是識別私人保安員的重要標誌，新的法案文本以專門的條文對此作出規範，不僅規定須穿著制服的情形，也規定根據服務的特殊性豁免穿著制服的情形。

11、特別車輛（法案第十七條）

鑒於押運款項及有價物的車輛的特殊性和重要性，法案專門用一條對此種車輛須具備的特徵或遵循的要件做出規定。

12、看守工具（法案第十八條）

第二款規定：“私人保安業務進行時所作錄像及錄音，僅作保護個人及財產之用，不得向任何人提供或散播，但根據刑法的規定要求使用者除外”。考慮到對上述資料的使用可能不僅僅限於“刑法的規定要求”，委員會建議改爲“法律的規定”，從而使該規定更具有彈性；但同時強調，不妨礙本法第三條第二款規定的適用，使對資料的使用的限制更加清晰。

13、武器的使用及攜帶（法案第十九條）

委員會認同使用及攜帶武器是開展私人保安業務的一種特殊需要，但同時認為必須對此規定清晰嚴格的條件。基於這一考慮，第二款增加了使用及攜帶武器的限制條件，即清楚規定僅在執行職務時方獲准使用及攜帶自衛槍。

第三款最初文本規定“在有適當理由的情況下，行政長官可許可私人保安員使用獵槍”。委員會認為需要在行文上體現出使用獵槍應遵循的條件和程序。此外，考慮到根據十一月八日第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》的規定，“獵槍”這一概念僅僅是體育項目中的一種武器，其上位概念是“步槍”，因此建議使用“步槍”這一概念代替“獵槍”。

基於上述考慮，將該款的內容調整為“在不影響以上兩款規定及具適當理由的情況下，行政長官可例外許可私人保安員使用步槍”。從而既明確了使用“步槍”應遵循的條件和程序，在概念上也更確切。

14 犬隻（法案第二十條）

該條增加了在私人保安業務中使用犬隻的要求和條件。

15、其他保安工具（法案第二十一條）

法案增加新的一款，規定“私人保安員在執行職務時可使用式樣經治安警察局核准的棍棒”。

16、特別義務（法案第二十三條）

法案最初文本所規定的主要是提供私人保安服務實體承擔的特別義務，而沒有像現行法律制度那樣規定私人保安員應承擔的特別義務。委員會認為，基於私人保安員這一職務的特殊性，有必要訂明其在履行職務時應承擔的特別義務；這種特別義務與私人保安實體的義務屬於不同層面的義務。委員會尤其關注私人保安員在履行職務時知悉犯罪後應承擔的即時通知有關當局和保護現場的義務，以及有關當局介入私人保安員履行其職務地點時對有關當局的服從和合作義務。

提案人在聽取並採納了委員會的意見，重新安排條文內容，從私人保安實體和私人保安員兩個層次來分別規定他們應承擔的義務。其中，私人保安員的特別義務為：（1）即時將履行職務時知悉的任何公罪通知司法或警察當局，並在當局人員到達前防止犯罪現場及倘有之痕跡發生任何改變；（2）不作出任何可令公眾將其行為與保安部隊及治安部門的行為混淆的行為；（3）進行本法律及補足規章強制使用制服、標誌及其他識別標誌的工作時，使用經核准的制服、標誌及其他識別標誌。

此外，在提供私人保安服務實體的特別義務方面還增加了兩方面內容：就業務的開展、私人保安員名單和名單的修改作出通知（第一款第一項）；確保將知悉的任何公罪通知司法或警察當局（第一款第十項）。

17、開展業務的通知（法案第二十四條）

法案增加新的一條，規定“獲提供由自然人或法人商業企業主提

供的護送及保護個人服務的實體，須就該業務開展一事通知治安警察局”。

18、外部監管（第四章）

由於法案最初文本規定的監察實體的概念不確切，爲了明確監察實體，法案新文本基本沿用了現行法令的規定，明確規定監察職責主要由治安警察局承擔，但不妨礙其他實體在某些情況下享有的監察權限。

19、處罰制度（第五章）

爲了使處罰制度更完整，將原擬用補足法規規定的內容納入法案中。在此基礎上，對該章的條文重新編排。此外，還對法案最初文本中已經規定的制度作了補充和完善。例如，在最初文本中，累犯制度的前提和後果不明確或者不完善，新的文本作了改善。

該章還增加了新的三十三條（程序），規定處罰制度適用行政違法的程序性規定，行政程序法典補充適用。同時規定由治安警察局科處本法第二十七條和二十八條規定的處罰。

20、制度的配合（法案第三十四條）

第一款明確訂明本法生效前已經獲得執照的實體，未能在一年內配合本法的制度而申請延期時，僅可以相同時間延期一次。

第二款調整為“於本法律生效時仍從事私人保安工作的人士，以

及自本法律生效時起計最近六個月已從事私人保安工作的人士，均獲免除第十三條第一款第七項的要件”。

經委員會建議，“護送及保護個人服務”（即俗稱的保鏢服務）亦納入法案規範內容。雖然此類服務已經存在，但以往並未受到法律規範。本法案獲得通過後，提供此類服務的人士須持有執照，並與私人保安員一樣須符合相關要件，承擔相應義務，享有相應權利。此外，聘用此類專業人士的實體也須遵守第二十四條規定的通知義務。

由於這是一項新規定，法案新文本增加了過渡性規定，即“於本法律生效時提供護送及保護個人服務的實體，具有六個月時間申請執照”。

21、生效（法案第三十七條）

由於法案引入一些新的制度，委員會曾關注最初文本規定六十日的待生效期是否足夠讓相關實體認識新的法律並配合該法律的實施，政府代表提議將最初規定的六十日的待生效期改為九十日，並認為調整後的待生效期是充足的。

22、其他法律技術改善

除了上述的修改外，委員會對其他各條規定的行文也基於法律技術的原因而有所改善，但對內容沒有實質影響。

五、 結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需品件；

2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零七年六月十八日於澳門。

委員會

關翠杏
(主席)

容永恩
(秘書)

周錦輝

歐安利

吳國昌

陳澤武

吳在權

李沛霖

崔世平