

# 塞内加尔私营安保行业法律分析

塞内加尔私营安保行业目前主要受第 78-40 号法令和第 2003-447 号法令监管。

由于这些法律规定陈旧、宽泛，再加上实施不力，导致塞内加尔私营安保行业监管效果不佳

文 | 朱伟东 中国社会科学院西亚非洲研究所非洲法律研究中心主任、研究员 洛紫恒 中国社会科学院大学国际政治与经济学院博士生

塞内加尔共和国，简称塞内加尔，位于非洲大陆西端，西邻大西洋，是进入非洲的门户和通往其他大陆的十字路口。塞内加尔的矿产资源潜力巨大，是世界十大磷酸盐生产国之一，也是非洲主要黄金生产国之一。1978 年，塞内加尔通过第 78-40 号法令，首次将私营安保行业纳入法律监管框架，该法明确禁止私人警务活动，同时要求提供监视、警卫以及私有财产押运服务的公司必须申请授权。但该法没有规定此类授权的条件，1979 年 2 月，塞内加尔通过第 79-113 号法令，规定了授权公司从事监视、警卫及私有财产押运服务的条件。2003 年，塞内加尔颁布了第 2003-447 号法令，该法废除并取代了第 79-113 号法令，规定了私人财产安保服务的授权条件、申请流程及监管要求。然而，这两部核心法律在执行层面存在低效与腐败问题，部分条款过于宽泛，缺乏明确标准与程序，致使行业监管效果未达预期。因此，在塞内加尔的中资企业应在与私营安保公司合作时保持警惕，避免陷入法律纠纷或舆论攻击。

## 塞内加尔私营安保行业的发展及法律监管框架

在 1978 年之前，塞内加尔全面禁止私营安保活动。直至 1978 年 6 月，塞内加尔内政部推出第 11/78 号法令，才适度放开私营安保领域，允许部分企业经预先授权后从事监视、警卫以及私

有财产押运业务。1994 年塞内加尔政府加速私有化进程，促使经济逐步复苏，但财富分配不均引发了大量城市犯罪问题。由于国家安全部门人力、物力资源匮乏，私营安保需求在市场中涌现，带动了私营保安行业的快速兴起。为提高私营安保活动授权效率，以满足塞内加尔不断增长的私营安保需求，2003 年 6 月，塞内加尔内政部颁布第 2003-447 号法令，进一步明确和规范私营安保活动范围、审查标准。因此，塞内加尔目前调整私营安保行业的法律主要是第 11/78 号法令和第 2003-447 号法令。

自 2010 年以来塞内加尔私营安保市场呈现出多元化的发展趋势。一方面，私营安保公司和安保人员数量可观。据统计，2010 年塞内加尔有 240 家私营安保公司，雇员人数超过 15000 人。另一方面，达喀尔港、达喀尔公共交通公司等多家国有企业纷纷设立自有安保公司，以保障员工、建筑及设备的安全。此外，2013 年塞内加尔政府成立了“社区安保援助机构”（d'Assistance à la Sécurité de Proximité），旨在促进警方与地方利益相关者之间的合作，共同预防和打击犯罪，进而构建一套新型的本地安全治理模式。该机构从年轻的失业人群中招募社区安保人员（Agents de Sécurité de Proximité），这些安保人员在完成统一组织的专业培训课程后，会被派遣至警察局、宪兵队，或者负责为公共场所

提供安保服务。

1978 年 5 月 3 日塞内加尔国民议会提交了第 11/78 号法令草案。该草案提及，当时塞内加尔有一定数量的人持有从欧洲获得的“专家侦探”文凭，并借此申请从事私有警务工作或私家侦探职业。然而，鉴于私营安保活动的界限难以明确界定，且难以受到行政与司法权力的有效监管，若允许此类活动存在，将对公共秩序构成威胁。不过，监视、警卫以及私有财产押运服务确实具有一定的社会价值，塞内加尔应当允许设立相关的专业机构，并通过预先授权的方式对其进行规范管理。同年 6 月 19 日，塞内加尔总统批准了该草案，颁布了塞内加尔独立以来第一份关于私营安保的法令。值得强调的是，虽然该法令提出了预先授权制度，同时明确了违反本法令的处罚，但是其并没有考虑私营安保活动的特殊性质，仍将私营安保公司作为普通的商业部门管理。

2003 年 6 月 18 日塞内加尔政府颁布第 2003-447 号法令，在第 11/78 号法令的基础上对私营安保公司的管理进行了更加明确的规定。第一，实施分类管理。针对已获许可的安保公司，法令要求进行事后监管；针对正在申请许可的安保公司，法令要求开展深入调查，以确保申请人具备足够的道德和物质能力开展相关业务。第二，明确执行标准。在颁发许可方面，如果申请人能提供上一年度的财务平衡表，并证明其具备开

展业务所需的物质和人力资源，可予以批准。此外，要求所有获准企业在其行政文件上注明授权其执业的部长令的信息。在对获准企业进行年度检查方面，要求财政部门、劳动部门和内政部门分别负责考察企业的财政、社会影响和技术三个方面。

## 塞内加尔私营安保公司的法律监管细则

### （一）注册程序

一是授权的基本要求。在塞内加尔，开展监视、警卫或私有财产押运活动必须获得内政部长预先授权。授权对象仅限于具有塞内加尔国籍的自然人或法人，未成年人、无行为能力的成年人以及曾因普通刑事犯罪（过失犯罪除外，且过失犯罪未涉及逃逸）被判刑的、尚未复权的人员，均不得获得授权。二是授权文件的提交要求。授权申请文件应提交至企业注册办公所在地的行政管辖区负责人处，需附上申请人简历、出生证明、塞内加尔国籍证明、三个月内的司法记录、包含预测第一年度收支情况的可行性研究报告、租赁或自有商业场所的使用权证明文件（私营住宅除外）、企业人员拟用制服的详细描述、职业卡（徽章）样本以及企业拟开展业务的地区。若申请人为公司代表，还需提供公司章程副本。三是调查及审批程序。在确认申请文件齐全后，受理申请的部门将出具收据，由警察或宪兵部门对申请人进行道德调查，并提交审查意见。最终授权申请需提交给一个由内政部长确定组成的咨询委员会征求意见。四是企业所有人或负责人更替的要求。当企业更换所有者或负责人时，拟接替人员需额外提交申请文件。若企业所有人或责任人去世，则需在十二个月内提出继承人。五是业务扩展要求。企业需向内政部提交申请，并提供上一财经审计的财务报表和企业资产简化报表，以证明其具备对业

务扩展的能力。

### （二）管理规定

一是制服管理。员工的服装和装备须经内政部长批准，其制服不得与公共安全部门人员的制服相混淆，且企业名称应清晰地出现在制服上以便快速识别。员工需随时携带由雇主发放并经内政部批准样式的职业卡，卡上需附有照片，并可随时向警察或宪兵部门出示。二是员工管理。获准企业需确保员工具备良好的身体和道德素质，在招聘员工前，可由相关部门进行道德调查。三是保险管理。除常规登记外，警卫、监视及私有财产押运企业的负责人还需投保涵盖其业务风险的保险。四是通信工具的使用必须遵守2001年12月27日第2001-15号法律的规定。五是犬类管理。禁止在公共道路或场所使用犬类，犬类必须在训导员的持续陪同下使用，使用且犬类需提出特别申请。六是武器管理。塞内加尔安保人员携带第二类武器（d'armes de 2<sup>ème</sup> catégorie，即各种类型的手枪）的许可须由内政部长以特别令授予。

### （三）处罚条例

塞内加尔第78-40号法令和第2003-447号法令都规定了对违反此类法律的处罚措施。如果违反第78-40号法律者，将面临两个月至六个月的有期徒刑，并处以10万至50万法郎的罚款。对于违反第2003-447号法令的行为，相关部门将通知咨询委员会进行处理。该委员会在充分听取涉事方的解释后，可向内政部长提出相应的处罚建议。具体处罚措施包括发出警告；若涉事方再次违规或情节特别严重，可发布公开警告（费用由涉事方承担），甚至直接撤销其运营授权。

## 塞内加尔私营安保法律实施面临的挑战

尽管塞内加尔在私营安保行业立法

方面起步较早，然而在法律执行过程中存在低效与腐败问题；相关法律条文的细化程度不足，并且法律覆盖范围存在明显空白。这些因素共同导致了塞内加尔私营安保行业整体监管不力的现状。

首先，法律执行存在困境。一方面，塞内加尔内政部在私营安保公司设立审批方面，不仅效率欠佳，还滋生了腐败问题，这直接导致塞内加尔境内出现诸多非法运营的私营安保公司，严重扰乱了市场秩序。另一方面，尽管法律规定了塞内加尔财政部门、劳动部门以及内政部门需分别对获批准的企业进行年度审查，但实际执行中，塞内加尔劳动部门与财政部门参与度极低，这使得大量安保公司存在违反劳动法的行为。据塞内加尔全国现金押运和安保人员联盟（Syndicat National des Convoyeurs de Fond et Agents de Sécurité du Sénégal, SYNACOFAS）秘书长透露：“在200余家获授权的安保公司里，真正严格遵循劳动法的仅有2或3家。”

其次，相关法律细节有待完善。其一，尽管法令要求警察或宪兵部门对拟授权的安保公司开展道德调查，但因法令未清晰界定调查标准与程序，致使道德调查多沦为形式主义。其二，关于私营安保公司员工携带武器的法规极不完善。第2003-447号法令第11条仅粗略规定，内政部长可通过特别令授权携带第二类枪支，但对于武器采购、授权武器数量、武器的运输与存储，以及枪支使用等方面均未作出明确规定。其三，法律未对安保人员的资质要求和业务范围进行界定。

最后，法律覆盖范围明显不足。塞内加尔第2003-447号法令第2条规定，只有拥有塞内加尔国籍的自然人和法人才有资格成立私营安保公司。但该法未对跨国私营安保公司以及私营安保公司的外包业务予以规范，这使得一些行业的特殊安保需求难以得到满足。例如，



矿产公司多在偏远的丛林地区或高风险的边境地带开展业务，需要大量专业的外籍安保人员提供安全保障。然而，塞内加尔私营安保法对于外籍安保人员的背景审查以及武器权限等问题未予以明确说明。

### 在塞内加尔中资企业获取安保服务时应注意的事项

我国企业在与塞内加尔私营安保公司合作时，要注意以下几点建议，以降低潜在风险：

#### （一）警惕安保人员犯罪风险

鉴于塞内加尔安保人员普遍薪资较低、工作时间较长，且受教育程度不一，该群体涉及犯罪活动的案件时有发生。例如，2015年7月，某负责保护高速公路收费站的安保人员抢劫了该收费站。

同年10月，一名安保人员与塞内加尔电信公司内部员工串通，盗窃了总价值600万西非法郎的手机和充值卡。

#### （二）确保合作伙伴的合法性


塞内加尔存在大量无证经营的私营安保公司，加之政府监管不力，增加了服务违约风险。因此，中方应优先考虑与当地知名大型私营安保公司合作，以降低合作风险。塞内加尔目前也有很多设立时间较长，规模较大的私营安保公司，如年营业额可达100亿西非法郎的SAGAM公司、安保人员超过1000人的达喀尔临时安保公司（DIS）、与塞内加尔警方高层有较多联系的银色安保公司（Silver Security）、以及塞内加尔之盾安保公司（Shield Senegal）、N2M安保公司等。它们都能提供现金运输押运、贴身保镖、重大活动安保等服务。

其中银色安保公司就为很多在塞内加尔的中资企业提供过安保服务。

#### （三）防范腐败风险

塞内加尔私营安保行业腐败现象较为严重，部分公司业务经理为获取订单，可能向服务采购方行贿。在合作过程中，中资企业应注意防范此类腐败行为，确保业务合规性。

#### （四）避免卷入劳动纠纷或遭受舆论攻击

塞内加尔频繁发生安保人员非法解雇事件，常引发劳动纠纷，甚至舆论危机。因此，中资企业应尽量对拟合作的当地私营安保公司进行背景调查，了解它们是否依法合规经营以及是否经常面临舆情事件，尽最大程度选择运行规范、信誉良好的当地私营安保公司，这样可以避免让自己陷入此类纠纷或舆论。



## 湘潭大学中国 - 非洲经贸法律研究院

The Establishment and Development of China-Africa Institute for Business and Law of Xiangtan University

湘潭大学一直是我国非洲问题研究的重镇。1978年，成立了湘潭大学“非洲问题研究室”，系我国改革开放后成立的研究非洲问题的学术性机构。1998年，成立了我国专门研究非洲法机构“非洲法研究所”。2005年，组建了校级人文社会科学重点研究基地——“非洲法律与社会研究中心”。2019年，成立了“中国 - 非洲经贸法律研究院”。现任院长为中国非洲史学会副会长、中国亚非学会副会长洪永红教授。

2010年，湘潭大学入选“中非高校20+20合作计划”，与东非的乌干达麦克雷雷大学结为合作伙伴。2012年，中国法学

会确认我院为“中国 - 非洲法律培训基地”。2014年，乌干达麦克雷雷大学与我校共建孔子学院，首任中方院长由洪永红教授担任。2018年，湘潭大学被中国法学会和全国法律专业学位研究生教育指导委员会指定为“中非法学院院长论坛”永久承办单位。同时，还是中非经贸合作研究会副会长单位和中国非洲人民友好协会理事单位。

2005年始，逐步设置了覆盖本科生、硕士研究生、博士研究生三个层次的非洲法课程教育。“非洲法”作为专章，在2003年被列入规划教材。

