

Legal Research on Public Safety Monitoring System

Haoyan Cui, Yangzong Mima, Quzhen Gesang, Feng Gao, Yang Wang, Haiting Liu*

School of Ocean Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning
Email: *lht@dlou.edu.cn

Received: Mar. 5th, 2020; accepted: Mar. 19th, 2020; published: Mar. 26th, 2020

Abstract

With the development of China's economy and society, the demand for public management is also increasing. The placement of monitors in public places is an important means to achieve public management and protect the rights and interests of citizens. Many public places maintain order by installing security monitors, such as streets, communities, and so on. Although the rapid development of public safety monitoring has guaranteed our personal and property safety, it has also produced a series of social problems. Therefore, this article analyzes from the legal level, combining the development process of China's public safety monitoring legal system and the problems existing in the current public safety monitoring legal system, putting forward countermeasures and suggestions for China's public safety monitoring system.

Keywords

Public Safety, Monitoring System, Countermeasures and Suggestions

公共安全监控法律问题研究

崔浩岩, 米玛央宗, 格桑曲珍, 高 枫, 汪 阳, 刘海廷*

大连海洋大学, 海洋法律与人文学院, 辽宁 大连
Email: *lht@dlou.edu.cn

收稿日期: 2020年3月5日; 录用日期: 2020年3月19日; 发布日期: 2020年3月26日

摘 要

随着我国经济和社会发展, 公共管理的需求也在日益增加。在公共场所安置监控器是实现公共管理、保
*通讯作者。

障公民权益的重要手段。很多公共场所都通过安装安全监控器来维持秩序，像街道、社区等都安装了公共安全监控器。虽然公共安全监控的快速发展给我们的人身、财产安全带来了保障，但是也产生了一系列的社会问题。因此，本文从法律层面进行分析，结合我国公共安全监控法律制度的发展历程、我国公共安全监控的设置现状、现阶段公共安全监控法律制度存在的问题等，为我国公共安全监控制度提出对策建议。

关键词

公共安全，监控制度，对策建议

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 公共安全监控制度的概念界定

公共，在现代汉语词典中的解释是：属于社会的、公有公共的。关于公共场所的定义，有学者认为“公共场所是公共大众可以随便的、自由出入的活动空间，是指任何不特定的第三人可以自由出入的场所”[1]。公共安全，目前学术界尚未对此有明确的解释。郭济教授总结了国际上对公共安全存在的广义理解：“广义上的公共安全是指不特定多数人的生命、健康、重大公私财产以及社会生产、工作生活安全，它包括整个国家、整个社会和每个公民一切生活方面的安全，自然也包括免受犯罪侵害的安全”[2]。监控器是指包括前端摄像机、线缆传输或网络信号传输和视频监控平台在内的统一系统。关于公共安全监控，学术界尚未有明确的界定。笔者认为它可以结合以上的概念进行定义，即为了维护一般公众的人身财产安全和公共利益，由具有管理公共事务的主体在其主管范围内设立监控器，并予以实时监控的行为。

对于公共安全监控制度，笔者认为，其管理范围应有如下特点：1) 拍摄场所的公共性。公共安全监控，规范的是公共安全领域的监控器。类似于商场、车站、娱乐场所以及住宅小区，这些普通公众都能随意出入的场所都是我们的研究范围。2) 被拍摄的主体的不特定性。公共安全监控制度所要规范的对象是不特定的人或物。如果摄像头是为了针对某一个人或物而设立的。那么就不能说它是对公共安全的一种侵犯。3) 设立目的的公益性。设立公共安全摄像头的目的是为了应对突发情况，制止违法犯罪而设立的。像普通的公民，没有管理公共事务的义务和能力，因此就不能在公共场所设立监控器。

2. 我国公共安全监控的设置现状

(一) 我国公共安全监控的设置密度与经济发展水平呈正相关。

公共安全监控摄像头的密度分布往往是象征一个地方经济发展程度的标志。在我国很多地方，公共安全监控目前已经普及。我国公共安全监控经过了三十多年的发展历程，密度分布方面呈现出一定的特点。从地域分布上来看，我国发达地区公共安全监控器数量多、密度大；中西部贫困地区监控器数量少、密度小。城市的公共安全监控器建设水平远超农村。根据我国“平安城市”项目发布的数据显示：据不完全统计，上海市的公共安全摄像头共有 100 万个。平均每平方公里 168 个。昆明市已知的公共安全摄像头有 20 万个，平均每平方公里 18 个[3]。由此，我们可以看出：经济发展水平的高低很大程度上影响了公共安全监控的密度分布。

(二) 我国公共安全监控的管理杂乱。

在我国，交通部门为了管理交通、学校为了维持教学秩序、小区的物业为了方便管理、企业为了防盗的需要，均在其责任范围内管理着公共安全监控摄像头。还有很多公民个人将自家的监控摄像头对准街道等公共区域。在我们的大街小巷中，只要仔细观察，就不难发现有很多的公共安全监控摄像头。这些监控器的主人是谁，监控传回的资料将会发往何方。或许没有人能够说清。而且在管理过程中，也存在着公共安全监控资料管理外包、管理员对待监控资料的保密意识不强等问题。笔者认为，现代国家的公共安全监控建设，应该以国家为主体，企业在其责任范围内作为补充。并严格公共安全监控的信息管理。

(三) 我国公共安全监控的信息公开不完善。

公共安全监控一方面遵循着打击犯罪行为、维护人民利益的原则。同时另一方面也要遵循着保护公民隐私的原则。为了保护公民公共场所隐私权的需要，笔者认为：政府应该对公共安全监控的位置对公民进行合理告知与提示。譬如，情侣在偏僻的小巷子里的亲密行为、朋友之间的悄悄耳语。人们的这些隐私都值得保护。根据笔者对我国各个省市的政府信息公开网站上的搜索显示：目前只有上海市和深圳市能够给出具体的公共安全监控数量和位置的数据[4]。而将这些信息登记、公开，恰恰是政府保护公民的隐私权和知情权的重要体现。因此，我国公共安全监控的信息公开还有很长的路要走。

3. 我国公共安全监控法律发展历程

我国的公共安全监控法律规范可以分为三个发展阶段：国家初期探索阶段(1979年~2000年)、各省市立法实践阶段(2000年~至今)、新形势下国家重新提出法律规范阶段(2015年~至今)。

1) 初期探索阶段(1979年~2000年)：我国的公共监控起步于1979年，发展的最初目的是为了防止文物的丢失以及预防刑事犯罪的需要。1979年我国的全国刑事技术预防专业会议开启了技术预防器材的研制工作，80年代后期基于CCD技术的安防监控摄像机走向市场。此后，中国的安防业走上快速发展的道路[5]。我国的第一部关于公共安全监控的规范性文件可以追溯到1996年的公安部技防办发出《关于加强安全技术防范产品质量检验管理的通知》[6]。2000年，公安部、国家质量技术监督局联合发布了《安全技术防范产品管理办法》[7]。这个管理办法主要规定了我国各厂商生产、销售监控器的监督管理以及生产许可。此阶段的法律规定都具有探索的性质。这一阶段的发展促进了我国公共安全监控的大繁荣。

2) 各省市立法实践阶段(2000年~至今)：目前，我国各省市颁布的关于公共安全监控的地方法规规章共有54篇。颁布的各省份有云南、内蒙古、湖北、吉林、甘肃、辽宁、贵州。颁布的市有广州、西安、南昌、重庆、长沙、安徽、大同、太原、青岛、乌鲁木齐等。还有各地颁布的地方规范性文件4篇和地方工作文件27篇[8]。而且据笔者通过北大法宝的数据观察，大部分的省市会对其制定的公共安全监控法规、规章持续更新。随着科技的发展，监控器越来越朝着智能化、网络化的方向发展，因此更新法规规章是顺应时代发展的。但是各省市发布的法律文件在实施中也暴露出来了一些问题。首先，各省市颁布的地方性法规规章中对于处罚的标准比较低。在我们的各省市的管理办法中，以安徽省为例，对公民违法设置公共监控器的行为的处罚也仅仅是处以200元至1000元罚款。对于单位处以2000至10,000元罚款[9]。这些违法的监控器非常可能会造成非法搜集公民个人信息、侵犯公民隐私权的严重行为。而我们对于此类的处罚过低。不能对违法犯罪者起到很好的警示、威慑的作用。第二，我国现有的关于公共安全监控的法规和地方性法规中对于公民隐私权的保障没有体现出来。公共安全监控器的安装目的是为了实现在公共管理的需要、保护公民隐私权。但是在我国各省市颁布的法律文件中，对此大都进行了粗略的概述。以《辽宁省公共安全视频图像信息系统管理办法》为例，其中第8条中规定：“建设公共安全视频图像信息系统，不得侵犯公民个人隐私；对涉及公民个人隐私的图像信息，应当采取保密措施”[10]。

这样并不能真正地对公民个人隐私起到保护作用。

3) 新形势下进一步具体规范阶段(2015 年~至今): 随着网络的发展和公共安全监控器发展的高度结合, 国务院对此也发布了两篇规章: 一篇是国家标准公告 2016 年第 10 号——关于批准发布《公共安全视频监控联网系统信息传输、交换、控制技术要求》^[11]它规定了关于监控器的一个全国性的技术性要求。此后生产的监控器, 都与要符合这一标准。国家标准的公告另一篇是 2015 年国家发展改革委、中央综治办、科技部等关于加强公共安全视频监控建设联网应用工作的若干意见^[12]。这是国家在新形势下重新提出法律规范阶段。这体现了我国公共安全监控发展已经高度繁荣, 国家已经认识到了规范监控器的必要性。但是也有一些不足, 其在很多关键的问题上并没有进行说明。例如, 关于公共安全监控设置的主体方面, 并没有进行明确。另外各省的公共安全监控技术防范条例都不相一致。不利于公共安全监控器的整体规范。所以我们急需一部全国性的关于此方面的法律, 来规范安装、管理监控器的行为。

4. 我国公共安全监控制度对策建议

(一) 加快我国关于公共安全监控的立法。

将来, 监控器的数量也会越来越多。公共安全监控的发展是大势所趋。从世界范围来看, 各发达国家在公共安全监控方面, 都是通过国家立法的形式来提高公共安全监控的数量和质量, 使之合法化。而我们现在的大街小巷中, 有很多设置在公共场所的监控器是个人设置的。我们需要及时制定一部公共安全监控制度的法律或行政法规, 来规范公共监控器的安装设置。

(二) 加强对于监控摄像摄影设备制造商的监管和执法。

目前, 我国刑法中规定了非法生产、销售专用间谍器材或者窃听、窃照专用器材的主管人员的刑事责任。而且现在也有针对监控器制造商的《安全技术防范产品管理办法》。但现在监控器材市场上仍然很容易就可以买到微型摄像头。这种微型摄像头的购买者一般都是为了偷拍等不法目的而购买的。所以, 我们要在微型摄像的加工、流通环节加以管制。这样在很大程度上会减少在公共场所的偷拍、随意设置监控器、侵犯他人权利的违法行为的发生。

(三) 明确公共安全监控器的管理主体。

企业的归企业, 政府的归政府。原则上普通公民不能在公共场所设置监控器。而我们国家出台的有关公共安全监控的法律文件中, 并没有对公共安全监控器的设置主体进行规范。我们周边的国家韩国在其法律中就规定道: 普通公司、企业的监控摄像头归本公司的总经理管理。保证监控的日常运作和管理的稳定性^[13]。在 2019 年, 成都市中级人民法院对一起有关摄像头隐私权纠纷的案件进行了宣判^[14]。案件的起因是本案的被告在自家窗外设置了两个可以自由调整角度的监控器, 而原告认为这两个监控器会对自己的隐私造成极大的威胁。故申请法院强制拆除。法院经过取证, 最终支持了原告的诉讼请求。从这个案件中我们可以看到, 公民个人在公共场所设立监控摄像头很容易会侵犯他人的隐私权。公民自建公共安全监控也并不会对社会治安产生良好的效果。所以我们国家在立法的时候要注意明确公共安全监控器的管理主体。

(四) 实施公共安全监控器的登记制度。

凡在公共场所设置的监控器, 都需要行政机关批准并备案。这方便我们的公安机关以及社会公众能够及时、有途径的申请查看这些视频资料, 更好地发挥公共监控的公共性特点。也有利于公安部门能更好地对公共安全监控进行监管, 为社会造福。

(五) 严格公共安全监控资料的调取、使用。

笔者认为, 为了办案的需要, 公安机关、司法机关以及律师调取公共安全监控资料的行为, 我们的公共安全监控管理者应该无条件的进行提供。而对于普通公民, 则需更严格的审查措施。例如: 公民应

该先向公安机关或视频资料管理者提出申请书, 在经过公安机关或者视频资料管理者的审查后再决定申请人是否有资格查看、复制等。在公共安全监控资料领域, 我们既要保证公民的个人利益, 也保护公共的、他人的利益。达到公共安全监控制度的公共利益和个人利益之间的统一。

基金项目

本文受“辽宁省级大学生创新创业训练计划资助项目”资助, 是《公共安全视频监控系統管理制度的研究》项目的阶段性研究成果。项目编号: 201910158029。

参考文献

- [1] 李丽峰, 李岩. 人格权:从传统走向现代[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.
- [2] 郭济. 政府应急管理实务[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2004.
- [3] 未来安防如何发展[DB/OL]. 搜狐网, 2019.
- [4] 数据源自上海市政府数据服务网[DB/OL]. 政府公开数据, 2019.
- [5] 《一文看懂我国安防行业发展历程》[DB/OL]. 千家网, 2018.
- [6] 《关于加强安全技术防范产品质量检验管理的通知》[J]. 公防办[1996]15号文件, 1996.
- [7] 参见《安全技术防范产品管理办法》[J]. 公安部、国家质量监督局联合发布, 2000.
- [8] 数据源自北大法宝[DB/OL]. 关于公共安全视频监控法律法规的统计, 2019.
- [9] 参见《安徽省公共安全视频图像信息系统管理办法》[J]. 安徽省地方政府规章, 2016.
- [10] 参见《辽宁省公共安全视频图像信息系统管理办法》[J]. 辽宁省地方政府规章, 2007.
- [11] 参见《公共安全视频监控联网系统信息传输、交换、控制技术要求》, 国家标准公告[EB/OL]. 国务院, 2016.
- [12] 参见“关于加强公共安全视频监控建设联网应用工作的若干意见”[EB/OL]. 发展改革委、中央综治办、科技部, 2015.
- [13] 参见《闭路电视安装操作规程》[J]. 韩国关于公共安全监控的法律文件.
- [14] 参见黄有为、黄淮二审民事判决书[J]. 川01民终3869号民事判决书, 2019.