

2006年卷·下(总第8辑)
No. 2 2006(Sum. 8)

Review on Public Finance & Economics

財政經濟評論

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心



中国财政经济出版社

財政經濟評論

Review on Public Finance & Economics

编辑委员会

学术顾问 (以姓氏笔画为序)

马国强 王亘坚 丛树海
许毅 许建国 刘邦驰
陈共 何盛明 何振一
吴俊培 张馨 姜维壮
贾康 高培勇 梁尚敏

编辑委员会主任

杨灿明

编辑委员会副主任

李大明 庞凤喜
刘京焕 陈志勇

编辑委员会委员

陈光焱 王金秀 侯石安
叶汉生 刘孝诚 艾华
甘行琼 李景友

《财政经济评论》编辑组

主任: 庞凤喜 (兼)
编辑: 李波 李景友
高亚军 薛钢
程黎

2006 年卷·下 (总第 8 辑)

No.2 2006 (Sum.8)

中南财经政法大学财税研究所
湖北财政与发展研究中心

编

出版

中国财政经济出版社

编辑

《财政经济评论》编辑组

电话

027 - 88386486

传真

027 - 88386486

电子邮箱

czjjpl@yahoo.com.cn

通信地址

湖北省武汉市南湖南路 1 号

中南财经政法大学财税研究所

邮政编码

430071

图书在版编目 (CIP) 数据

财政经济评论. 2006 年卷. 下 / 中南财经政法大学财税研究所, 湖北财政与发展研究中心编.
—北京: 中国财政经济出版社, 2006. 12
ISBN 7-5005-9010-5

I. 财… II. ①中…②湖… III. 财政-文集 IV. F81-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136504 号

财政经济评论

2006 年卷·下 (总第 8 辑)

中南财经政法大学财税研究所 编
湖北财政与发展研究中心

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

889 × 1194 毫米 16 开 8 印张 203 000 字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 40.00 元 (含上下册)

ISBN 7-5005-9010-5/F·7844

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

一、财 政 研 究

公共安全服务提供模式的经济分析

朱为群 倪钊君..... (1)

关于财政转移支付制度建设问题的思考

孙 开..... (14)

我国财政面临的重大疑难问题：构建与国有资产管理有机结合的公共财政制度

阮宜胜..... (23)

二、财 税 法 研 究

财政法学研究的目的、方法和应有理念

朱大旗..... (31)

正确认识“税收法定主义”原则

马克和 侯 伟..... (45)

税收法治需要弘扬契约精神

赵芳春..... (56)

三、税 制 改 革

工业化国家对外商直接投资的税收政策经验及借鉴

窦清红 张京萍..... (67)

我国商业银行呆账损失税收政策的现状、问题与对策

童锦治 杨玉森 任学群..... (79)

关于我国开征物业税的探讨

岳树民 鲁晓东..... (87)

遗产税的功能分析及其启示

肖 准..... (98)

宪政制度下的个人所得税思考

王 敏..... (105)

四、财税史研究

马克思的财税思想初探

赵兴罗..... (110)

英文摘要 (Abstract) (120)

Contents

Public Finance Research

Economic Analysis of Providing Models of Public Security Service	
<i>Zhu Weiqun , Ni Zhaojun</i>	(1)
Thoughts on Construction of Intergovernmental Transfers System	
<i>Sun kai</i>	(14)
The Important Problem Facing with Our Public Finance: To Establish a Public Finance System Co-ordinated with the Management of State – owned Assets	
<i>Yuan Yisheng</i>	(23)

Public Finance & Taxation Law Research

The Purpose, Methods and Due Ideas of Study on the Science of Public Finance Law	
<i>Zhu Daqi</i>	(31)
Taking a Correct Attitude towards Principle of Tax Legalism	
<i>Ma Kehe , Hou Wei</i>	(45)
Tax Ruled by Law Needs the Contractual Spirit	
<i>Zhao Fangchun</i>	(56)

Taxation Reform

Experiences of Industrialized Countries' Tax Policies on FDI and its Inspiration	
<i>Dou Qinghong , Zhang Jingping</i>	(67)
The Present Situation, Problems and Countermeasures of Tax Policies on Bad Debt Loss of China's Commercial Bank	
<i>Tong Jinzhi , Yang Yumiao , Ren Xuequn</i>	(79)
Discussion on China's Beginning to Levy the Real Estate Tax	
<i>Yue Shumin , Lu Xiaodong</i>	(87)
Function Analysis of Inheritance Tax and It's Inspiration	
<i>Xiao Zhun</i>	(98)
Thoughts on Individual Income Tax under constitutionalism principle	
<i>Wang min</i>	(105)

History of Public Finance & taxation Research

A Simple Probe into Marx's Thoughts on Public Finance and Taxation	
<i>Zhao Xingluo</i>	(110)
Abstract	(120)

一、财政研究

公共安全服务提供模式的经济分析

朱为群 倪钊君

〔摘要〕 本文运用经济学和公共政策理论分析了公共安全服务不同提供模式的产生原因、特征和缺陷以及成本分摊方式，并有针对性地对我国公共安全服务的现实案例进行了分析，认为公共安全服务可以由政府直接提供，但不必由政府包揽，也可以由政府借助市场力量来提供，还可以发挥社会的力量实行多元主体提供。

一、公共安全服务相关理论的说明

许多国家都设有公共安全部门 (Public Security Department)，比如我国的公安部，很多人想当然地认为公共安全服务就是警察服务，警察服务就是公安服务，其实不然。公共安全服务是一个广义的概念，并非只有警察服务属于公共安全服务。公共安全服务要凸现“公共”这两个字，以区别于一般的私人安全服务，据此，笔者将公共安全服务定义如下：政府或者其他机构、组织等提供的用以保障和维护公众的生命、财产安全以及社会秩序的服务。公共安全的威胁主要来自两个方面，其一是人为的，主要是各种犯罪行为，如投毒、放火、恐怖主义、战争等，其二是非人为的，主要是各种自然灾害，如滑坡、饥荒、水灾等。两者之中尤以前者为重，并且更容易受人为主的控制，因此我们在这里讨论的公共安全服务主要是针对那些人为引起的对公共安全构成威胁的因素。

公共安全服务一般具有以下特点：非竞争性 (Non-rival)、非排他性 (Non-excludability)、消费效用的不可分性 (non-divisibility) 和外部性 (externalities)。根据竞争性和排他性程度划分，可

以将公共安全服务分为纯公安服务和准公共安全服务，后者又可分为公共池塘类公共安全服务和俱乐部类公共安全服务。公共安全服务的公共性一旦形成，在一定时间和一定空间内保持相对稳定性，但会随着技术水平、消费者的数量、需求弹性、规模经济的变化而变化。

公共安全服务的理论变迁主要包括三位学者的思想，即霍布斯的国家主权论，亚当·斯密的市场秩序论和文森特·奥斯特罗姆的“多中心理论”。

公共安全服务的核心问题是有效供给问题，而有效供给又直接跟提供模式相关。因此本文侧重运用公共产品理论和公共选择理论对公共安全服务的提供模式作一些尝试性的分析和探讨。

二、政府直接提供模式分析

(一) 政府直接提供公共安全服务的原因分析

公共安全服务作为一种公共服务，无疑也具有一般公共服务的特点，如很强的外部性，服务的不可分性，具有非竞争性和非排他性等，这些公共经济学理论似乎充分地说明了这样一个结论：公共安全服务应由政府或国家垄断经营、独家提供。现实生活中的国防服务基本上全部都是由国家提供。为何理论和现实都要求政府来直接提供某些公共安全服务呢？这是因为当公共安全具有完全的非排他性和非竞争性时，相关的个人和单位也会刻意隐瞒其对公共安全的偏好，陷入“囚徒困境”。

假定甲和乙两人同处一个社区，现在要组建一支巡逻队在社区巡逻，组建巡逻队的成本是1000单位，一旦巡逻队组建成功能为甲和乙各带来800单位的效用，甲和乙原来各有2000单位的效用。由于该巡逻队的组建带来的总效用是1600单位，超过了其成本1000单位，所以该巡逻队的组建对整个社会来说是帕累托有效的。对该事项的决策矩阵可表示如下：

		乙	
		组建	不组建
甲	组建	(2300, 2300)	(1800, 2800)
	不组建	(2800, 1800)	(2000, 2000)

显然，在任何一方选定某一策略的前提下，另一方的最好策略都是“不组建”。如甲选择策略“组建”，则乙选择“不组建”，因为“不组建”策略带来的效用（2800）要高于“组建”策略带来的效用（2300）；若甲选择策略“不组建”，则乙也选择不组建，因为“不组建”带来的效用（2000）要高于组建带来的效用（1800）。所以“不组建”是一种“超优策略”。最后的均衡是甲和乙决定不组建巡逻队，尽管两者都决定组建为各自所带来的效用（2300）要高于不组建带来的效用（2000）。从博弈的角度来说，可以称之为“群体的不理性”，而其原因则是因为各个体都有“搭便车”的心理。

因此，当公共安全具有完全的非排他性和非竞争性的时候，为了克服“搭便车”的行为，以使整个社会的福利得到改进，只能由政府直接作为供给主体来维护公共安全。

(二) 政府直接提供公共安全服务的方式

依据提供主体的不同，政府直接提供方式主要可以分为中央政府提供、地方政府提供和中央与地方政府联合提供三种基本类型：

1. 中央政府直接提供公共安全服务。

对于那些全民受益的纯公共安全服务来说,比如国防,中央政府是最好的提供者。

2. 地方政府直接提供公共安全服务。

对于那些受益对象为特定地区人们的纯公共安全服务来说,比如某一地区某一大型活动举办期间的治安保障服务,地方政府应该义不容辞地担当起提供者的角色。

3. 中央与地方政府联合提供公共安全服务。

对于那些受益对象为两个或两个以上特定地区人之间的纯公共安全服务来说,中央和地方政府应当联合提供,中央政府更多地充当调解者和监管者的角色,比如跨地区的“扫黄打非”专项运动。

(三) 政府直接提供公共安全服务的成本分摊

政府一般是通过财政安排来提供公共安全服务,而税收是政府财政收入的主要来源,因此研究政府直接提供公共安全服务时的成本分摊问题,主要是研究用于公共安全服务的税收负担问题。

关于征税的原则问题,主要是从公平和效率两方面着手。效率原则,就是在保障征收额的前提下,使征税对于纳税人行为的扭曲降低到最低;公平原则,就是如何使得有相同纳税能力的人承担相同的税收。许多经济学家都对此做了卓有成效的讨论,如英国学者 Edgeworth 主要从公平角度来讨论征税原则, Ramsey (1927) 按效率原则来设计税收, Diamond & Mirrlees 规则 (1971) 既保障了效率,也维护了公平。从征税的公平和效率角度出发,最好的成本分摊方式是使各人承担的税负与他从政府公共安全服务中所获得利益相一致,即按需征收。

但现实问题是,一方面与私人安全服务不同的是,提供者只知道应该提供公共安全服务,但没法为所提供的公共安全服务制定具体的价格,并据此向消费者征收相应的税收,另一方面,“搭便车”的心理促使消费者刻意隐瞒对某种公共安全服务的偏好,或者干脆报告说自己对某种公共安全服务没有需求,这就使政府按需征税成为了空中楼阁,根本不可能加以实施。

因此,现实中政府提供公共安全服务时候,一般都采用均摊成本的方式,即向所有服务对象征收相同的用于提供公共安全服务的税收。

(四) 政府直接提供公共安全服务的缺陷

政府提供公共服务的缺陷主要表现在“政府失灵”方面。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》把“政府失灵”定义为“由政府组织的内在缺陷及政府供给与需要的特点所决定的政府活动的高成本、低效率和分配不公平。”人们之所以认为政府能够有效提供公共安全服务,主要是基于理性政府、“仁慈”政府和政府拥有完全信息的假设。但现实情况并非如此。

首先,信息的不对称及获得信息的高成本性使得政府无法准确地了解其国民对于公共安全服务的偏好及其分布,所以要制定出最优的税制政策只是一个理想的目标。无扭曲的一次性总额税(如人头税)在现有条件下无法实施,所以政府通过征税为公共安全服务融资一定会带来纳税人行为的扭曲,这种扭曲造成的损失破坏了帕累托效率条件。

其次,上世纪 70 年代以布坎南 (Buchanan) 为代表的公共选择理论认为,政府不再是一个完全的利他主义者,政府不再是“仁慈上帝”的化身。官僚理论认为,政府也是一个经济人,它有自己的部门利益,当部门利益与社会利益不一致时,政府可能为了得到自己的利益而损害社会利益。没有一个所谓的“公共利益”,有的只是与个人利益相近的政府利益。

再次,对政府官员行动的监督往往是无效的。由于监督者往往不是被监督者所提供安全服务的

消费者,对鉴别政府工作的质量既缺乏经验,又缺乏热情,因而监督结果往往流于形式。

最后,公共管理理论认为,政府提供公共安全服务时候没有明确的考核指标,缺乏降低成本的压力。

(五) 案例分析——地方政府直接提供模式

2004年10月,广东省江门市公安机关为确保华人嘉年华活动的安全、有序、顺利举行,早在9月初,市公安局就设置了华人嘉年华活动倒计时牌。市公安局多次召集有关部门负责人召开会议,研究制订活动安全保卫方案,并要求各级公安机关要高度重视这次活动,确保万无一失。全市各地公安机关按照部署,实行全警动员,已开展了多项安全保卫工作。一是加大严打整治斗争力度,集中整治治安混乱的重点地区和突出的治安问题。二是加强路面巡逻防控力度,防止“双抢”案件发生,确保参加活动人员的人身和财产安全。三是开展扫除“黄赌毒”专项整治行动,加强公共娱乐服务场所管理,进一步净化社会环境。四是以消防、交通、民爆物品管理等三项整治工作为重点,强化安全管理,预防重大事故的发生,确保在活动期间不发生群死群伤的特大火灾、爆炸、交通事故。开幕当天,市公安机关调派了700多名民警到三大活动现场加强安全保卫和维持秩序。^①

这是一个比较典型的地方政府直接提供公共安全服务的例子。首先,该项公共安全服务带来的好处具有完全的非竞争性和非排他性,把任何一个人排除在外,都是不可能的,或者说从成本上来看是不经济的;任何人享受到的服务是同质的;其次,该项服务的受益者是嘉年华举行期间江门市的居住者和旅行者,是部分地区的居民,而非全国性的,所以,应当由江门市政府相关部门负责提供,包括公安部门、消防部门、交通管理部门等。

三、市场化提供模式分析

(一) 市场提供公共安全服务的原因分析

当公共安全在全国范围内作为一个整体来考虑时,具有完全的非排他性和非竞争性。但具体到某一个特定社区,某一个特定时间,完全有可能引进市场力量,来提供公共安全服务。其理由如下:

1. 公共安全服务具有多样性。

从公共安全本身来说,并非所有的公共安全都具有完全的非竞争性和非排他性,即并非一切的公共安全都是纯公共产品。比如说,某一村落的治安状况的改善,虽然对该村落全体成员来说是具有非竞争性和非排他性的,但对其他村落的成员来说却具有排他性和竞争性。因为该村落的治安状况的改善并不会使得其他村落的治安状况得到相应的改善,即具有竞争性;同时其他村落成员如果想要搬迁到治安状况改善的村落居住,以享受治安状况改善带来的好处,必须交纳一定的费用,否则不予接纳其为该村落成员,即具有排他性。而按照公共产品理论,具有不完全非排他性和非竞争性的产品和服务,完全可以交由市场去提供。

2. 公共安全服务不可能由政府包揽。

从作为公共部门的政府来看,虽然公共安全的公共性决定了只依靠市场和社会不能保证有效供给,应该由政府来负责供给,但政府负责不等于政府全部包揽或直接提供,对于那些外部性较弱的公共安全,完全可以通过多种形式,如利用契约出租等方式交由市场去操作;其二,需要财政支出

^① 《动员全市警力保万无一失 嘉年华安保基本就绪》,《江门日报》,2004年10月13日。

的公共事业很多,但政府的财力有限,可供支配的财政经费相对紧张,常出现“僧多粥少”的局面。而一旦财政负担不起,只好让公共安全提供部门自己去搞创收,这会引发乱罚款、乱收费等一系列问题;其三,政府在提供公共安全服务过程中可能存在着或多或少的腐败,必然导致公众所期望的公共安全度与政府所能提供的公共安全度之间的落差。

3. 现实存在提供公共安全服务的有效市场力量。

从市场力量来看,作为私人部门的个人或者社会团体,有能力也有可能来保障和维护公共安全。从能力上来说,经过一定法律培训和职业教育的个人和社会团体完全可以按照一定的规章制度来实施保障和维护公共安全的任务。从可能上来说,市场的基本规律之一就是等价交换,按劳取酬。只要私人部门能够按其提供的劳务获取相应的报酬,市场上肯定会出现该项劳务的提供者。

4. 消费者有权选择不同水平和质量的公共安全服务。

最后,从公共安全的受益者来说,公共安全是一类特殊的公共产品,也是一种特殊的社会消费。作为一种消费,消费者有权选择服务的类型和服务的提供者,并对所提供的服务加以评价。对于公共安全这一特殊的消费来说,运用市场力量来提供,能够改变传统的“自上而下”的决策机制,实现非完全意义上的“自下而上的”决策机制,更能体现居民的需要。之所以称其是“非完全意义上的”的“自下而上”,是因为一方面相对于“自上而下”的决策机制而言,公共安全服务具体项目的选择取决于消费者,而非上级主管部门,因而可以说是“自下而上的”;另一方面,作为消费者的居民和作为服务提供者的私人部门在地位上是平等的,不存在着等级关系,因而是“非完全意义上”的。

(二) 市场提供公共安全服务的方式

在公共产品理论和公共选择领域,对于公共产品市场化提供方式的讨论,许多学者提出了不同的观点。结合这些讨论,并联系公共安全服务的实际情况,可以将政府利用市场力量提供公共安全服务的方式分为以下几类:

1. 契约承租方式。

公共安全的契约承租,就是把政府承担的某些公共安全服务推向市场,由私人部门的竞争获胜者与政府主管部门签订合同,前者完成任务并达到合约规定的标准,后者支付合约规定的报酬。政府职责是确定需要什么、签订合同并监督绩效,具体的服务则由缔约的另一方来提供。比如用于维护和保障公共安全的公共设施维护,政府可以通过签订合同的方式交给私人部门去打理,这有利于减轻社会磨擦,降低交易成本,但并不损害公共利益。

2. 俱乐部方式。

俱乐部理论认为,社区是一个组织,就如俱乐部只向缴纳了会费的成员提供服务一样,它按平等的原则向社区内成员收取费用,并向成员提供可以分享的产品与劳务,所收取的费用用于补偿产品和劳务的成本。这种产品与劳务是社区范围内的公共产品,社区内的每一成员既是投资者,又是消费者,产品和劳务在社团内部具有非排他性,非竞争性和不可分割性,但对社区外成员却具有竞争性和排他性。另一方面,公共服务的外部性使社区中的每个社区成员预期到从集体内部提供公共服务可获得的个人收益会超过提供这些服务的成本,这便构成了居民采取社区合作方式提供公共服务的现实吸引力。

适合这种方式的公共安全主要是局部地区的治安防范和区域内的自然灾害防范,如村落自己组

织治安巡逻队,农户合资或合力建筑堤坝防治水灾等。作为政府供给的不足和私人无力承担准公共安全服务费用的补充,这种方式将闲散的资金转化为大宗资金,将分散的力量合在一处,满足了社区对公共安全的需求,实现了公共安全决策者、供给者和使用者的高度统一,因而具有效率高、成本低的特点。

3. “化公为私”方式。

公共服务方面政府失败的原因在于公共部门运转的呆滞性和政府服务的不可标价性。换言之,政府只包揽了服务项目却置市场信号和实际受益对象不顾,把本来可以交由市场自己提供的服务项目也用计划的方式垄断无偿提供。既提供了不合适的服务,又加重了政府的财政负担,吃力不讨好。比如,设在农村地区的乡镇企业对其财产的保护方面的要求要高于一般农户的要求,针对性也更强,如果完全由政府来提供安全防护的服务,无论从成本还是效率方面来看,都是不现实的,因此政府完全可以放权让乡镇企业自己组织保安队伍,而不必另派警力,浪费资源。

我们认为,无论是契约承租方式,俱乐部方式还是“化公为私”方式,都有一个共同点,那就是政府不再作为公共安全服务的唯一提供者来全权提供公共安全服务,而更多依靠市场力量提供那些非纯粹公共性的安全服务。

此外,要避免陷入认识上的两个误区。首先,这三种提供方式,尤其是前两种,并不是完全意义上的“私有化”。把准公共安全服务的提供推向市场,更多的是基于竞争能提高效率方面的考虑,即效率来自于竞争而非私有化,如果不存在着竞争,被管制的私人企业提供的服务在效率方面不一定高于原先由政府提供的服务。其次,在这三种提供方式中,政府并未从服务的提供中完全退出。政府借助市场力量来提供公共安全服务,并不等于政府在这些公共安全服务提供方面没有任何责任了,只是发挥作用的方式发生了变化,更多地充当了监督管理者的角色。关于这一点,将在下面作进一步的讨论。

(三) 市场提供公共安全服务的成本分摊

一般来说,富人对公共安全服务评价较穷人为高,因此只要市场机制是完善的,富人和穷人都能恰当地显示其偏好,根据成本效益对等原则,市场力量会自动按公平原则来调节成本在穷人和富人之间的分摊,可以用“智猪博弈”模型分析如下:^①

仍旧沿用组建巡逻队的例子,不过甲和乙不再是无差异的,假设甲是富人,乙则为穷人,组建巡逻队的成本仍旧是1000单位,一旦巡逻队组织成功能为甲带来1200单位的效用,能为乙带来400单位的效用,甲原来有3000单位的效用,乙则有1000单位的效用。由于该巡逻队的组建带来的总效用是1600单位,超过了其成本1000单位,所以对整个社会来说,该巡逻队的组建是帕累托有效的。对该事项的决策矩阵可表示如下:

		乙 (穷人)	
		组建	不组建
甲 (富人)	组建	(3700, 900)	(3200, 1400)
	不组建	(4200, 400)	(3000, 1000)

^① 张维迎著,《博弈论与信息经济学》,上海人民出版社1996年版,第17—19页。

从决策矩阵中不难看出,无论甲(富人)选择何种策略,乙都选择“不组建”的策略。如果甲选择“组建”策略,乙“组建”得到900个单位的效用,“不组建”则得到1400个单位的效用;如果甲选择“不组建”策略,乙“组建”获得400个单位的效用,不组建则得到“1000”个单位的效用。因此乙的“超优”策略是“不组建”。在乙选择“不组建”的策略下,甲只能选择“组建”策略,因为在组建情况下的效用(3200)要高于不组建情况下的效用(3000)。这样一来,富人就承担了提供公共安全的成本,虽然现实中公共安全的成本负担不完全由富人来承担,但其负担的成本要高于穷人所负担的。

因此,在政府利用市场力量间接提供公共安全服务的模式下,成本按照“受益”多少进行分摊,符合公平原则。

(四) 公共安全市场化中政府所应担当的角色

在公共安全市场化过程中,政府作为公共权力代理人,虽然不直接提供公共安全服务,但无疑应当承担起相应的责任,而责任意识与角色意识是密切相关的,充当什么角色,就应承担什么责任。政府应当充当“掌舵人”、“守夜人”、“裁判员”、“总发包商”这样的角色。在公共安全市场化过程中,政府的“掌舵”工作可以从以下几方面着手:

1. 做好未来社会公共安全发展的科学预测和总体发展规划。

科学预测可以提高我们对未来社会公共安全状态的发展变化进行主动干预和有效控制的能力,增加社会公共安全服务提供的预见性、及时性和有效性;总体发展规划可以帮助我们把握公共安全的整体局面和主要方向,制定相关法律法规,做到公共安全服务市场化提供中有法可依,有法必依。而这些,都要靠政府部门加以实施。

2. 正确处理合同的完备性问题。

契约承租方式的前提是政府可以与私人企业签订一份完备的合同,明确规定要求私营企业或个人达到的目标。然而由于政府面临信息不对称的约束以及人类的有限理性(bounded rationality)^①,不可能制定出一个完备的合约。另外,经济当事人的机会主义行为^②也可能导致合约不能有效地履行。所有这些现实的原因要求政府审慎处理同私人或私人企业签订有关公共安全服务提供的相关合同,不仅在事前要收集尽可能多的相关信息,来签订尽可能完备的合同,在事中和事后也要进行必要的监督和管理,来保证合同的执行不偏离原先的目标。

3. 正确处理寻租行为,减少腐败的发生。

腐败问题是困扰政府利用市场提供公共安全服务的一个大问题。在上述所有可能的政府与市场的结合方式中,都有可能产生腐败。如果不能很好地控制腐败问题,那么利用市场来提供的好处就会被腐败带来的损失所抵消。而企业或个人的寻租行为^③是导致政府腐败的一个重要原因。当潜在的寻租者很多时,寻租者之间的竞争会使得这部分非生产性资源的量不断增加,进而产生非常巨大的效率损失,同时导致公共权力的腐败。在公共安全服务提供市场化过程中,如果政府与贿赂者

^① 所谓有限理性最早是由 Simon (1974) 提出的,它是指人们虽然在主观上企图达到理性,但实际上人们仅仅达到有限理性。

^② 这里所说的机会主义最早是由 Williamson (1967) 提出,它是指经济当事人并不会老老实实在地履行合约,如果履行合约的成本很高,或者惩罚违约的成本很高,或者违约所带来的利得(扣除惩罚的代价)远远超过忠实遵守合同的利得,个人或企业就会选择“违约”。

^③ 寻租行为最早由戈登·塔洛克(1967)系统的加以讨论,简单地说,政府将它手中的社会资源分配给唯一的一家企业,会产生一种“租金”,不同的社会利益集团会为得到这个租金而积极从事“寻租”活动,导致很多社会资源从生产性环节流向非生产性环节。

做交易,将服务的提供低价承包给低效率的提供方,必将导致资源的浪费,损害公众的利益,因而很有必要设计出一套行之有效的激励机制和监督机制来防范腐败行为的发生。

4. 注意公平问题,关注社会弱势群体。

公平问题不仅仅是个经济问题,而且是个社会问题,尤其是在公共安全服务市场化提供过程中,更是关系到一个国家的经济发展和社会稳定。市场在追求效率的同时,并没有为解决社会公平提供一个保障机制。政府在利用市场提供公共安全服务时,市场也可能会偏离社会公正,这就需要政府匡正市场不足,关注社会弱势群体,如用俱乐部方式提供公共安全服务时候,某些特困人群可能交不出会费,政府就应该给予相应的补助,以帮助他们成为俱乐部的一员,享受俱乐部提供的安全服务。

(五) 案例分析——治安防范承包责任制模式

治安防范责任承包制就是将整体治安或某个要害部位、重点项目的巡逻看护、安全管理以每年一定价格的方式承包给一个人或几个人,以合同形式明确责、权、利,严格奖惩兑现,从而达到社会稳定的目的。2003年6月4日,通过公开竞标,山东省寿光市圣城街道西关村1年的治安防范被该村村民陈相升以10万元的价格承包了下来。承包内容包括:治安防范区域内的治安管理等。合同还规定,西关村和当地派出所共同负责对承包者的工作进行指导和监督检查。寿光城区派出所辖区的四个试点单位分别与承包者签订了治安防范合同。选择的这四家试点单位分别代表着四种不同治安特点的学校(寿光一中)、商场(寿光百货大楼)、小区(教师新村)和市区农村(西关村)。此前,在寿光市的稻田镇、泰安市、茌平县的一些乡镇也已经广泛推开代表农村治安防范体系的农村治安防范责任承包制度。^①

该案例是时下在农村和社区中出现的形形色色的治安承包制的一个特例。治安承包制的核心,就是改变以往农村巡逻打更、城镇院户联防的义务性质,变成以承包合同为载体的有偿服务,使治安防范与经济利益挂起钩来,提高了治安防范人员的积极性。一批身强力壮、责任心强的治安积极分子把巡逻打更、确保全村平安当成了自己的职业。治安承包的实质就是将原先由政府部门负责提供的村落、学校、社区等区域的公共安全服务通过有偿承包的方式交由市场去提供。这种方式能充分利用社会资源和群众力量,为社会治安服务,有效减少经费支出和警力投入,达到降低公共安全服务提供成本的目的。

至于治安承包费的筹集,可以采取多种办法:一是货币型,有能力直接出资的企业采取这种形式;二是实物型,由受益群众兑粮食或自愿集资折抵承包费;三是以集体收入作为治安承包费;四是将荒山、荒坡、荒滩的承包权作为治安承包费;五是转移工资性质,即将各单位内保科股的人员工资及奖金转移为治安承包费等等。当然,治安承包形式在现实中还存在着一系列困难,比如承包者权利的大小,监管的措施等等,还有待进一步完善。

四、“多元化主体”提供模式分析

(一) “多元化主体”提供公共安全服务的原因分析

无论政府直接提供公共安全服务,还是政府借助市场力量提供公共安全服务,都是通过多年的逐渐演变而形成的。传统经济学一般也认为,市场能够在政府管制范围内提供某些准公共安全服

^① 《一农民10万元包下村治安》,《齐鲁晚报》,2003年6月20日。

务,国家或政府提供纯公共安全服务。实践证明,这样的提供方法有一定的合理性,但是这种理论判断对于复杂的现实事务显得过于简单,在一定程度上限制了人们的理解与创造。

随着技术的进步和人民个性化服务要求的提升,公共安全服务不仅仅具有公益的性质,而且呈现多样化的趋势,所以单纯的市场或政府提供都不可能完全适应公共安全服务这一公益事业的复杂性。因此,即使国家拥有无限权力在提供安全服务时也显得“力不从心”,当然,市场也不是解决政府失灵的“灵丹妙药”。

正是基于以上的考虑,文森特·奥斯特罗姆等人提出了“多中心政治体制”的理论。该理论认为,“自发的或者多中心的秩序是这样一种秩序,在其中许多因素的行为相互独立,但能够作相互调适,以在一般的规则体系中归置其相互关系。在一组规则之内,个人决策者可自由地追求自己的利益,但其利益受实施这些决策规则所固有地约束。”^①这种理论突破了传统的“单中心”的思维方式,对运用“多元化主体”方式提供公共安全服务极具借鉴意义。

(二)“多元化主体”提供公共安全服务的方式

所谓“多元化主体”提供公共安全服务,就是强调服务的名义直接提供者(比如警察和各级政府)和服务的消费者(比如社区成员)之间的互动,在竞争性关系中相互重视对方的存在,相互签订各种各样的合约并从事各种性质的活动,或者用核心机制来解决冲突,这样可以以连续的、可预见的互动行为模式前后一致地运作来解决公共安全中出现的问题,更能以比较低的成本有效满足个性化公共安全服务的需求。

在警力普遍不足和公共安全服务有效供给不足的情况下,如何保证城市和农村安全,远离犯罪和暴力?其有效解决途径就是需要各级政府、地方当局、社会组织和居民的参与合作。依据这一原则,我们可以将该类提供方式主要分为以下两种:

1. 志愿服务方式。

志愿服务是一种非政府系统的组织行为和服务行动,是民间系统服务于社会的群体行为或个人行为。在志愿服务的过程中,志愿者以自己的行动接受了社会的评价与检验,并获得了对自己价值的认同与升华。志愿服务所体现的核心精神是人道主义。

志愿服务工作早在19世纪初便在西方国家出现,它直接渊源于宗教性的慈善服务,现今在环保宣传、社会救济、儿童福利、老年扶助、残疾扶助等方面有着广泛的应用。志愿服务具有成本低,效率高,针对性强的特点,它可以利用社会的闲置力量来给需要帮助的人提供服务,而不耗用财政资金,即使耗用,也无非是一部分政府补助,相对于政府全权提供来说,显然更具有成本优势,并且效果更好。

但由于公共安全服务的特殊性,单靠志愿者提供服务方式显然不能有效解决安全问题。比如说某一楼层发动退休人员组成志愿巡逻队,对于防范犯罪,发现犯罪迹象显然有积极的作用,但不能完全靠这些退休人员来制止犯罪的发生,最好的方法是这些志愿者将相应情况报告给有关部门(如当地派出所)来处理,这就是志愿者事业组织和政府部门联合提供公共安全服务的一个例子,两者缺一不可。

2. 警民协作提供方式。

^① 迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店,2000年版,第76页。

所谓协作提供方式是指将团体中的成员所拥有的资源以互利方式组织起来,产生更高水准的协作生产力,以更好地提供相关服务。公共安全服务的协作提供,主要是指服务的常规提供者(比如警察部门)和消费者(比如居民)相互依赖,共同来提供公共安全服务。

在公共安全的警民协作提供方式中,消费者可能发挥了更为积极的作用。如果居民不把可疑事件迅速报告给警察部门或者不积极指认罪犯,警方便无法减少该地区的犯罪或侦破已发生的犯罪。然而,居民能在没有常规警察投入的情况下在某种程度上保卫自己的家园。事实上,避免居民住所火灾的发生,更多地是依靠居民用户的小心谨慎,而非常规消防服务。

(三)“多元化”主体提供公共安全服务的成本分摊

“多元化”主体提供公共安全服务可行的一个重要前提条件是提供各方对产出的贡献并非完全可以替代,即生产函数的无差异曲线并非直线,试用无差异曲线方法分析如下:

如图 1 所示, Q_1 、 Q_2 、 Q_3 是 3 种产出水平,它们由来自政府和居民各种可能投入组合得到。当公共官员的投入和居民的投入具有严格的替代性时,不存在“多元化”主体提供的可能性。因为如果公共官员的工资率低于居民提供的机会成本,假设其预算约束线为 C_1 ,那么最有效率的生产形式应当由政府部门完全提供,即能达到产出量 Q_2 的水平;同理,当公共官员的工资率超过居民提供的机会成本,假设其预算约束线为 C_2 ,产出量 Q_2 的最有效提供方式应当由居民完全提供。这样就不存在着“多元化”主体提供的可能性,其成本也相应由政府或者居民完全承担。

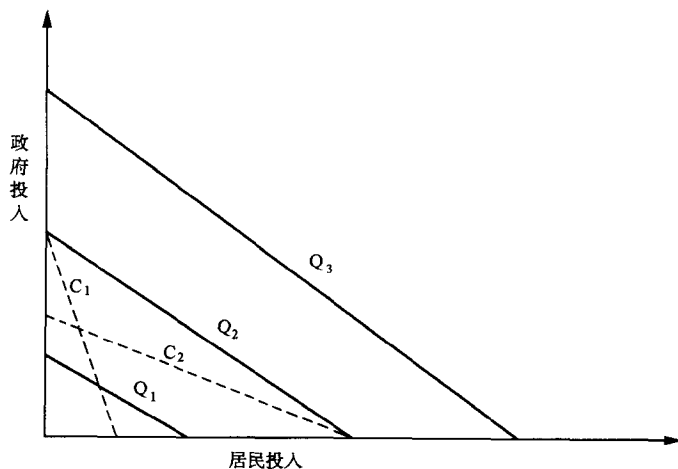


图 1 政府和居民投入具有完全替代性时的成本分摊

当政府和居民投入并非完全替代时,情况又会怎样呢?如图 2 所示, Q_1 、 Q_2 、 Q_3 仍然代表三种产出水平,所不同的是现在呈曲线状,表明政府和居民并非完全可替代。同样地,如果相对于公共官员的工资率而言,居民的机会成本比较高(如预算约束线 C_1 所示),则产出量 Q_2 的最小成本组合为居民的投入 R_1 和政府的投入 G_1 ;而如果公共官员的工资率高于居民的机会成本(如预算约束线 C_2 所示),则产出量的最小成本组合为居民的投入 R_2 和政府的投入 G_2 。无论是哪种情况,都是政府和居民共同提供的结果,即“多元化”主体提供实现了。而相应的成本根据效率原则在各提供主体之间实现了分摊,即单位成本相对较低的一方,投入数量相应较多。

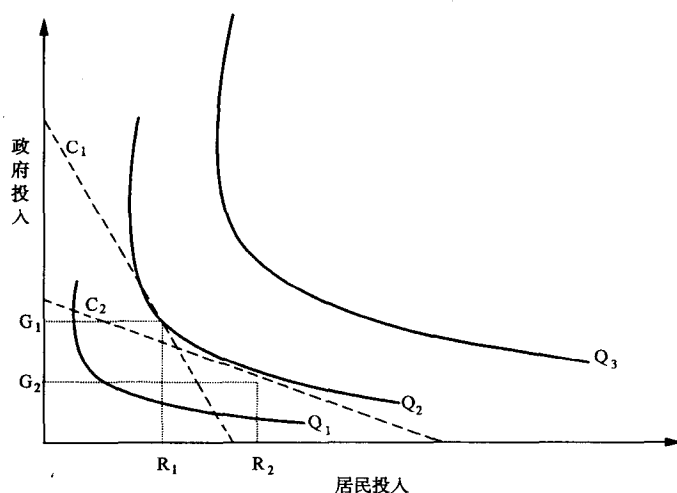


图2 政府和居民投入具有非完全替代性时的成本分摊

(四)“多元化”主体提供公共安全服务方式的缺陷

“多元化”主体提供方式虽然具有成本低、效率高的优点，提供了除政府和市场提供之外解决公共安全服务的新方法，但这种方式并非总是可行的，也存在一些问题：

1. 技术的互补性问题。

公共安全服务所使用的技术必须产生一个互补性的生产可能性边界（如图2），而不是完全替代性的生产可能性边界（如图1），“多元化”提供才有可能实现。由于现实的复杂性，互补性的生产可能性边界并非总能实现；即使出现，也很难指定明确的生产技术，这就增加了成功设计“多元化”主体提供公共安全服务制度的困难性。

2. 激励的有效性问题。

公共部门典型地依赖于激励系统，但是由于公共部门本身绩效衡量的困难性，导致了该激励系统所传递的信号是相当微弱的；而鼓励公民自觉投入的信号更是微弱，比如自愿者事业组织，往往更多的受公民自身的修养和对自我人生目标的追求的影响，因此其供给水平往往是不充分的。许多公共安全服务中的情形如图3所示，无论是A点还是B点，其产出都要小于可行的产量Q（尽管在技术上是可行的），这就是因为公共官员或者居民没有受到充分激励以达到他们的最大生产水平。

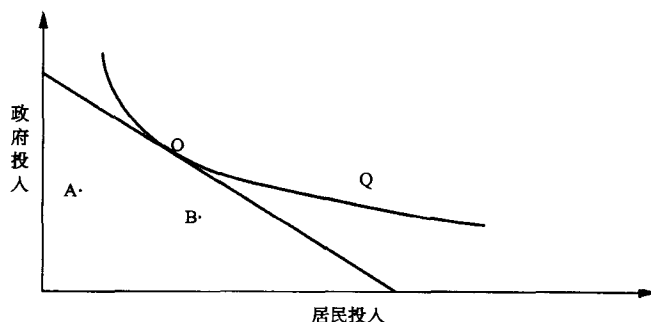


图3 缺乏激励导致产出量低于可行产出

3. 诚信问题。

“多元”提供主体之间如果能够订立可信的承诺，以便如果一方增加投入，另一方将在相同水

平或更高水平加以投入,那么服务的提供将是有效的。但是由于公共安全服务的特殊性,往往不能订立正式的有形的合同来约束提供各方,而更多的是凭借口头承诺或者相互之间的信誉来共同提供安全服务,这就产生了诚信问题。一旦供给的一方违反原先的承诺,势必影响供给的另一方,最终影响公共安全服务的有效供给。

(五) 案例分析——“单元警务”模式

“单元警务”模式就是以社区为平台,警长负责制为核心,对社区警务室进行整合,各警种充分配合的新模式。2004年1~9月,四川成都锦江区水井坊社区由于全面推行“单元警务”模式,使得该区立案同比下降18.78%,破案率超过60%。在具体操作中,该区实行每个社区警务室为一个警务单元。警务室警力由社区民警、刑警、巡警、交警组成,设一名警长。警长根据社区治安情况,实行弹性工作制。各警种民警把基础防范、破案打击、治安管理工作纳入整个社区服务和管理之中,并通过警务工作同社区活动的紧密结合,实现警民互动,信息互连。^①

该案例中提到的“单元警务”模式,是一个典型的“多元化”主体提供公共安全服务的模式。在该模式中,“多元化”不仅体现在“警民互动”的层次上,即如上面分析的那样,政府部门和居民都是服务的提供者,还体现在“各种警种”相互配合上面,即政府内部提供主体也是多元化的,包括民警、刑警、巡警、交警等。

实际上,“单元警务”模式是“社区警务”理论的应用和发展。社区警务就是警察和其所负责的社区成员共同努力预防和打击犯罪,它所反映的是警察与社区成员和当地政府之间的互相合作互动的过程^②,是一个“多元化”主体提供社区公共安全服务的过程。它是对传统的“专业化警务”模式的经验与教训进行深刻反思之后的一种选择。传统的“专业化警务”模式虽然在打击犯罪,提供公共安全服务方面发挥了重要的作用,警察在其中亦付出了艰苦的努力,然而由于忽视发动公众的广泛参与,忽视建立良好的警民关系,浪费了大量的人力和信息资源,因此最终提供的公共安全服务水平与警察部门的预期和公民的期望相差甚远。而“社区警务”模式强调预防犯罪,而非打击犯罪;强调警民关系的改善,广泛发动公众参与,而非提高警察的专业化服务;强调多破案不如少发案,而非破案率的提高。充分利用社区资源。采取“多元化”主体提供模式,有利于共同预防犯罪,将犯罪遏制在发生之前,以期提高公众的满意度,使他们享受到更高的公共安全服务。

五、小 结

公共安全服务模式可以分成三类,即政府直接提供模式,政府借助市场力量间接提供模式和“多元化”主体提供模式。不同层级的政府适合于直接提供那些适合本级政府范围的纯公共安全服务。政府借助市场力量间接提供方式和“多元化”主体提供方式主要提供那些准公共安全服务,包括俱乐部类公共安全服务和公共池塘类公共安全服务。前者又可以细分为契约承租式、俱乐部式、“化公为私”式,后者也有志愿者事业组织和政府部门相结合,以志愿者为主的提供方式和协作提供方式之分。现实中具体采取何种提供方式,要针对实际情况加以深入分析,以确定最优的提供方式。

① 《推行“单元警务”锦江警种大联动》,《成都日报》,2004年10月9日。

② 杨瑞清:《论新形势下建设有中国特色社区警务的基本途径》,《江西公安专科学校学报》,1999年9月,第59页。