公共安全服务的PPP模式及其规范

张洪波

PPP模式以合作协议(合同)为依据,在市场机制下运行,对控制政府性债务,缓解财政压力有积极意义。目前我国PPP模式主要应用于道路、市内轨道交通、供水、燃气、污水处理和垃圾收集等传统公用事业部门。作为“公私合作”融资机制的起源地,英国早已将该模式从公用设施基础建设扩展到公共安全服务、监狱监管、学校、医院和体育设施建设和运营,甚至在国防和航天等领域也得到了应用。我国应借鉴英国的经验,在PPP模式的项目推广中,将包括公共安全在内的各项公共服务全面覆盖,并通过制度建设,进一步明晰公共安全服务的PPP项目范围、具体运营、责任主体、财政补助等具体内容。

PPP模式在公共安全服务中适用的必要性

一般来讲,PPP模式适用于政府负有提供责任又适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目,但是对于公共服务的具体类型应该包括哪些并无定论,尤其是该模式能否运用于公共安全领域也没有明确清晰的法律和政策依据。从我国目前出台的政策来看,基本原则是以鼓励和支持PPP模式在公共服务领域的应用和推广,公共安全服务作为公共服务的重要内容,有必要引入PPP模式。

一是公共安全属于必需型公共产品。根据公共产品对公民的必要性,经济学将公共产品分为必需型和有益型两种,传统上公共安全属于国家必须提供保障的必需型公共产品,是国家不可推卸的责任和义务。从财政供给产生的收

益来看,公共安全的边际效益会随着财政支出的增大不断下降,具体来说当公共安全服务的供给比较少的时候,其边际收益非常大,随着供给数量的增加,边际收益迅速下降。政府有义务也有能力实现公共安全的基本供给。

二是公共安全服务的财政投入存在缺口。当前我国正处于激烈的社会转型期,阶层分化和信任危机导致各类人造的风险和危机处于历史较高位,违法的组织化、专业化、智能化程度加深,需要不断提高科技侦破手段,对科技化、信息化的要求越来越高,经费需求也越来越大。面对违法犯罪等居高不下的严峻现实,财政保障能力与政法部门经费需求矛盾仍比较突出,公共安全服务的底线也被不断抬高,以警察为核心的公共安全服务一方面要提升供给水平和能力,另一方面则应该广开渠道不断拓展供给渠道、丰富供给内容,以满足多元主体对安全需求个性化、多样化、差异化的现状。目前,受制于公共安全的财政支出和人员编制,公安机关为了确保服务质量,不得已大量聘用编制外警务辅助人员,虽然暂时部分减缓了公共安全服务的财政支出,但是从长远来看,警务辅助人员的人员和办公经费依然由财政承担,不能从根本上缩小公共安全财政支出的缺口。

三是满足公共安全需求多样化的需要。二战后随着私人财富的大量增加,欧洲出现了很多大型商业街、大型工业中心、以营利为目的的公园以及大学校园等,这些归私人所有并由私人负责经营管理的公共场所对公共安全的需要具

有多样性,难以通过警察服务这种传统的方式予以满足。我国当前的城市化也与二战后的欧洲情形类似,在诸多的商业中心、封闭式小区和单位、自治社区等同样存在着大量个性化的公共安全服务需求,即便是公民个人也存在着较多的个性化公共安全需求,比如媒体多次曝光过公民到银行提取大额现金后,因为担心现金安全,拨打110报警要求警察提供护送安保,类似的110报警求助等多元化公共安全需求原本可以通过市场化机制解决应对。

我国公共安全服务PPP模式的典型实践

公共安全服务的PPP模式不能市场化步伐太大,由于公共安全首先坚持公共安全财政供给的最低保障,其次才能考虑不同主体的差异化安全需要。根据发达国家的经验,应当区分警察组织的核心职能和其边缘性职能(附带性职能),警察核心职能是不可推卸也不能通过政府购买的形式由社会承担,只有警察的边缘性职能才能通过公私合营,主要是义务竞标和向外承包的形式,向社会团体、私营企业和个人购买原来属于警察组织的一些职能,但是警察组织不免除对这些职能的责任。

一是安全社区。安全社区是指已建立相关组织机构,社区内有关部门、企业、志愿者和个人共同参与伤害预防和安全促进工作,持续改进地实现安全健康目标的社区。目前,我国获得认证的安全社区共有575个。从安全社区推进机制上看,我国的发展则得益于党及其

政府重视下的行政化推动。不过在经费筹措方面,安全社区都体现出一方面接受来自企业、个人的捐献以及收取会员会费,另一方面则向政府单位申请补助,或与其他单位合作来共同推动安全促进方案。安全社区的PPP模式中,政府相关部门的补助非常重要,可以充分体现出政府和社区的伙伴关系,尽管这是一种相对松散的关系,双方并不需要作出明确的承诺,安全权利和义务分配也不需要通过契约或者文件的形式赋予强制约束力,主要是通过社区的自愿申请认证、申请补助实现安全社区的PPP模式。

二是治安承包。治安承包是将某一特定区域的治安防范任务和一部分治安管理任务有偿承包给某个人或某一组织,承包人组织人员开展巡防工作等,相关政府部门根据区域内的刑事案发数量和承包人抓获的犯罪嫌疑人数量等指标对承包者进行考核奖惩的社会化安全管理新模式。以山东省即墨市2006年以来推行的农村治安承包责任制为例,该市在横向上综合考虑辖区村庄的经济状况、区域位置和治安难易程度进行分类承包,由村庄治安主任对村庄的平安创建和综合治理工作一包到底,签定治安承包责任书;纵向上落实社会治安三级承包责任制——管区和派出所警察包片、村治安主任包村、村治安人员和安全责任区区长包辖区,层层签订治安承包责任书,其中,管区、包片民警主要负责辖区村庄综治工作的组织领导,村治安主任全面负责村庄的平安创建、治安防范、民事调解;村庄治安人员和安全责任区区长主要负责所辖区域的治安防范、民事调解和暂住人口管理服务。治安承包责任制成为PPP适用模式的关键,是将村庄综治干部的工资报酬以治安承包经费的形式体现,多渠道筹集村庄治安承包经费,并把承包费的发放与综治干部的工作实绩挂钩,其中,经济条件好的村庄由村集体统一支付;经济

条件较好的,治安防范范围内涉及企业、市场、园区的,按照“谁出资、谁受益”的原则,由村庄、企业、市场、园区共同负担;村庄条件较差的,积极争取财政扶持,单列治安承包经费、定向支出。虽然治安承包的争议一直存在,但是该模式的确开创了一种公共安全服务的PPP模式,对于政府治理创新具有非常积极的试水意义,从山东、浙江、河南等地的治安承包实践来看,起到了花更少的财政支出获得更大的公共安全收益的积极效果。

三是民营消防。长期以来,消防业务都是公共安全服务中一项基础业务,其重要性不言而喻,仅靠政府的财政投入很难应对我国目前日益复杂的消防安全问题。有的地方就开始探索支持发展民营消防,通过鼓励和支持民营资本出资建立消防队,政府给予补贴或者奖励的形式,实现常规消防安全运营。如常州市武进区首创全国第一家民营消防中队,拥有12名民间消防队员,消防车6辆,还有快艇、橡皮艇,营救从陆地延伸到水里,从2005年起,武进区政府每年补贴10万元,邹区镇镇政府每年补贴3万元,自成立以来扑救火灾1200余起,解救被困人员200余人,现在更名为武进城西消防中队,救灾范围涉及到的金坛、丹阳、常州、武进等四个县市。

公共安全服务PPP模式的法治路径

首先,进一步明确公共安全在政府购买中的范围。法律规则可以给参与主体以明确的心理预期和行动指引,目前公共服务类采购仅占政府采购规模的非常小的部分,主要是因为公共安全服务PPP模式法律规定匮乏导致,因此有必要在法律法规中将政府向私人部门购买公共服务以及购买公共服务的具体类型包括公共安全等补充进去。

其次,增加公共安全财政支出规模。我国大部分地方政府的公共安全财政支

出并没有达到规模的有效性,少数投入过度,大部分表现为投入不足,因此,应该增加地方政府财政在公共安全方面的倾斜,将有效的资金用于公共安全服务的提供及其效率的提高。经济相对发达的地区应做好财政资金投入的跟踪管理和效率的保证,通过有效的制度或法律,实行严格的对应投入和有效反馈,通过绩效考评体系和监督机制来规范公共安全财政资金的使用,提高投入产出效率。

第三,对私人部门提供公共安全服务给予税收优惠。公共安全服务的PPP模式面临的基本背景是风险和危机加大,政府财政日益吃紧,与此同时公民和社会对公共安全的需求日益增长和多样化,本着鼓励社会资本积极参与的理念,国家应该对私人部门参与和提供公共安全服务予以税收减免优惠。

第四,公共安全服务的PPP模式还需要进一步规范项目执行环节。这涉及到两个重大问题必须应对,第一,良好的履约管理能力。一方面是指政府方对于项目公司的履约监管能力和意识,因为是公共安全产品,必须对提供产品的品质进行日常监管;另一方面是指政府方自身的合同履约能力和意识,最核心的是政府的付费能力。第二,绩效考核与付费机制的设计。政府方需要对项目公司设立绩效考核机制,并将绩效考核与政府付费金额相联接。只有将公共安全服务的PPP模式中的制定阶段和运行阶段予以整体规范化,才能确保公共安全服务PPP项目运作成功。□

【本文系江苏高校优势学科建设工程资助项目;江苏省教育厅2014年度高校哲学社会科学基金资助重点项目《虚拟社会管理法律问题研究》(项目批准号2014ZDIXM030)、《自媒体传播中的公民信息安全规制》(项目批准号2013SJB820006)的阶段性成果。】

(作者单位:江苏警官学院)

责任编辑 雷艳