

# 农村“契约式治安联防保险” 的新制度经济学分析\*

胡建刚

(南京森林公安高等专科学校 治安系, 南京 210046)

**摘要:**作为社会基本构成单位,农村的安全对社会乃至国家安定具有重大价值。故此,农村的治安供给具有公共产品特性。“契约式治安联防保险”不仅赋予了农村社会保障工作新内容,而且为社会治安拓展了思路。集“人员专业化、报酬货币化、责任契约化、赔偿保险化”为一体的契约式治安保险联防是适合市场经济特点的治安防范新措施,是我国社会治安综合治理在新时期的继承与发展。

**关键词:**契约式治安联防保险;农村警务战略;新制度经济学

**中图分类号:**D631.41

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-4074(2009)05-0060-05

**基金项目:**公安部立项课题(2007LLYJSLGZ096)

**作者简介:**胡建刚(1967—),男,江苏宜兴人,南京大学公共管理学院行政管理博士研究生,南京森林公安高等专科学校治安系副教授。

## 一、农村治安“契约式治安联防保险”的供给模式

以社会公共产品形态出现的政府行政性治安产品,在生产之初是期望覆盖一切地区的。所以,理想状态下,即使没有其他模式,任何地区已然保有一定份额治安产品。同时,社会作为一个国家的实际地域构成部分,满足安全需求是政府的职责,因此,政府性治安供给是最基本供给模式。

我国现有警察170万名,警力配置每万人不足14人。即便如此,现实情况是:警力大多配置在城市,农村警力更是少之又少,很多农村派出所甚至不足5人。农村地域广阔,地理状况复杂,村居相对分散,农村警力相对城区而言明显不足。仅是案件查处、户籍管理、治安管理等110接处警等繁重的工作任务已经让民警应接不暇,很少有警力和精力来抓基础性防范工作。在案件多发的季节、时段,派出所民警、协

警队员也基本都是以乡镇政府驻地为重点巡逻,其他区域难以顾及。这意味着政府在农村地区的治安供给非常不足。

市场供给是指专门的企业,通过纯粹市场机制向社区整体或个别社区成员提供安全产品或安全服务。社区以及社区内的成员通过商业合同模式与相关企业发生关系,进而对治安产品进行消费。该部分的治安供给是符合经济学原理的模式。目前,从地域上讲,我国保安服务业主要局限于城市,广大的农村市场远未开拓。

事实上,对于广大农村地区,政府供给和市场供给这两种途径均存在严重短缺。于是,我国当前各地农村治安供给开始试行政府主导下的“契约式治安联防保险”模式。

2002年江苏省镇江市首先选择辖区内的扬中市(县级市)进行“契约式保险联防”的探索。扬中有着连续12年被评为江苏省社会治安综合治理先进市的良好治安基础,但是在如何深化社会治安综合治理上同样也面临着三大难题:一

是面对改革开放的进一步深入,如何实现社会治安综合治理和市场经济的有效对接?二是面对暂住人口管理费用被取消,社会治安综合治理如何突破受经费制约的“瓶颈”?三是现有情况下,综治部门收取了一定的联防费,老百姓在财物损失后能否用之进行补偿,来降低现实的困难?

面对困惑,扬中综治、公安部门进行了积极探索。“契约式保险联防”在一片争执声中逐渐形成框架:以村为单位,具体方案按程序经村民代表大会表决通过,按照村民自治和“一事一议”的方式向村民、路边店和企业收取群防群治的经费,再在自愿的基础上签订联防协议,以契约的方式与村民约定安全防范责任,同时明确村民家中如果发生入室盗窃案件,由村委会对村民进行补偿。补偿经费的来源为综治部门与保险公司联手推出的“区域内防盗抢特约保险”,即将投保人从自然人、法人变为区域投保,保险公司只负责赔偿到村,而由村委会根据是否交纳保险费以及落实安全防范责任等情况,按契约规定对投保户进行补偿。明确了责任,解决了补偿经费的来源,当年该市在兴隆镇进行了试点,第二年又在该市7个乡镇全面推开。当年该市刑事案件同比下降了20%;参加“契约化保险联防”的59个村,仅有8个村发生了刑事案件。2004年5月镇江市下发了《关于在全市开展契约式保险联防试点工作的意见》,在镇江市区及下辖的丹阳、丹徒、句容全面推广。<sup>[1]</sup>

截至2007年8月底,全省共有450个村、20万农户、2千余名治安联防人员参加保险,累计提供保障约2.5亿元。最先开展试点的镇江市承保面约占全市农户数20%,其中扬中地区承保面实现100%。村委会每年收取每个农户20元、每个路边店60元、每个村内企业300元,作为保费交保险公司(其中部分返还地方作为群防群治费用),保险公司对农户和路边店承担盗窃财产损失1万元和现金首饰损失2千元,以及因盗窃发生的人身意外伤害8千元、意外医疗费用2千元;对村内企业承担盗窃存货损失3万元,人身意外伤害8千元和意外医疗费用2千元;向每个联防队员承担意外伤害8万元、意外医疗费用2万元。<sup>[2]</sup>

## 二、“契约式治安联防保险”的新制度经济学分析

从经济学角度研究农村治安的供给,首先必须解决消费人群——社区成员的人性假设问题。经济学的人性假设是理性经济人,社会个体是自利的,决策的判断基于成本——效益考量。但作为在一定地理区域上生活的同质性社会群体,由于各种社会活动及其互动而形成了一定社会关系,在涉及个体和群体利益的安全产品生产和消费问题上,社区成员的人性是复杂的,既有经济人本性,又有社会人特性。因此,农村的治安供给不是单纯市场供给行为。其次,作为社会基本构成单位,农村的安全对社会乃至国家安定具有重大价值,故此,农村的治安供给又部分具有公共产品特性。

局部公益性治安物品在消费上具有排他性和一定限度内的非竞争性,是一种私有、局部公益的公共品,这类服务可

以通过收费低成本的实现消费排他。农村社区具有严格的空间界限,其受益人是相对固定的,而且外部收益溢出的范围通常很小。因此,可以遵循“谁主管谁负责、谁付费谁受益”的原则,通过“俱乐部”产品的模式将相关受益人组织起来,形成利益上的共同体,实现收益内在化。与公有私益性治安服务相同,这类服务亦具有拥挤性特征,达到拥挤点之前不具有消费的竞争性,受益范围内的所有成员均可享受到同样的治安服务。因此,农村的治安实际上是混合的公共物品。

社会公共事务重要但受忽视的问题是与其特性相关的。与其他事务相比,社会公共事务具有这样两个突出的特点:公益性、非盈利性。公益性指公共事务产品和成果的享受对象是社会公众,不是某个阶级或权势集团,也不是某个企业或个人。非盈利性指社会公共事务所追求的目标是共同的福利,公众可以享用其中的好处而不用付费,即使收费也只是为了补充公共品的成本。公共事务的这两个基本特性与理性人的自利性相冲突,表现在公共事务领域中普遍存在“搭便车”的心理和行为。

理性人面对公共问题往往难于合作,经济学以“理性人”假设来分析这种现象,形成4个典型的公共事务悲剧模型:其一,哈丁的“公地悲剧”。它描写牧场上一群放牧人都从各人理性角度出发竞争性过度放牧,导致牧场退化,所有人的利益受损,却无力改变这一局面。其二,囚徒的困境。两个囚徒在限定的条件下各自做出“坦白”的选择,结果都遭到惩罚。尽管他们都不坦白将被放过。其三,奥尔森的“集体行动的逻辑”。奥尔森对传统的群体理论中包含的乐观主义——共同的利益导致共同的行动——提出挑战,他指出:“实际上,除非一个集团中人数很少,或者除非采取强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益”<sup>[3](P25-54)</sup>。其四,中国的一个古典故事,“一个和尚挑水吃,两个和尚抬水吃,三个和尚没水吃。”这句古谚生动地揭示了在面临集体行动时,人们面临的困境。

按照博弈论分析,四个模型对于局中人来说不合作是均衡态。理性人在限定条件下无动机改变策略,因为单方面改变对自己并没有好处。四个模型表明了理性的人在集体利益、公共利益和合作行动中常常是非理性的。在现实中表现为集体利益无人关注,公共物品无人提供,公害无人清除,公共事务无人管理。

以上四个模型都从理论上说明了特定情况下的公共物品总是得不到关怀的必然的悲剧性结果。在面临集体利益时,人们是选择相互合作还是各自为了个人私利而单独行动要视具体的环境和制度约束而定。任何时候,自利的个人只要不被排除在分享由他人努力所带来的利益之外,就没有动力为共同的利益作贡献,而只会选择做一个搭便车者,如果所有的人选择搭便车,就不会产生集体利益,最后的结局就是一个悲剧,一个谁都不愿意接受的局面。如果有人选择合作,提供集体物品,而另一些人搭便车,这会导致集体利益的供给达不到最优水平。

公共物品具有受益的非排他性和消费的非竞争性两个基本特征。受益的非排他性是指,某种公共物品一旦被生产出来,可以供一个以上的人同时消费,要排除他人消费这种公共物品是不可能的或交易费用很高。即在技术上没有办法或不宜将某些人或组织排除在该公共物品的受益范围之外,或者说这样做的成本太高。消费的非竞争性是指,某些人对公共物品的消费,并不排斥、妨碍其他人同时对这种物品的消费,也不会因此而减少其他人享用这种公共物品的数量或质量,也就是说,增加一个消费者,其边际成本和边际拥挤成本为零。

这两个基本特征意味着公共物品效用的不可分割性(non-divisibility)。即公共物品是面向社会为全体社会成员或某一特定社会群体共同提供的,只能作为一个整体被供给或消费,具有共同受益或联合消费的特点。其效用为整个社会成员所共享,而不能将其分割为若干个部分,分别归属于某些个体享用,或者不能按照谁付款谁受益的原则,限定为之付款的个人享用。相比之下,私人物品的效用则是可以分割的。而且,其效用只对为其付款的人提供,或者说谁为其付款,谁就将受益。

这样不可避免地导致出现“搭便车”的现象:某些个人虽然参与了公共物品的消费,但却不愿意支付该公共物品的生产成本。由于“搭便车”的客观存在,导致市场失灵现象的发生,即通过市场机制没有办法达到公共物品的有效供给,无法实现帕累托最优的分配水平。

早在1975年,布鲁贝克尔(W. F. Brubaker)从偏好出发,详细论证了契约前的排他性可以在社区范围内解决公共产品的搭便车问题,<sup>[4]</sup>为社区产前契约式治安供给奠定了理论基础。所谓产前契约,就是在社区没有某种治安服务而该服务又为社区成员所需要时,大家在提供服务前进行谈判,若大家表达的需要程度不足以提供治安服务,则资金归还社区成员,若需要程度复合要求,则以契约模式确立治安供给。<sup>[5]</sup>

中国最早尝试治安承包是在1996年,当时退伍军人周某以每年10800元的价格承包山东泰安市下官村的治安。<sup>[6]</sup>在随后的实践中,治安承包在各地都有一定的发展和创新,例如陕西农村推广的“治安中心户长”模式、河南鹿邑县创立的“治安协会”模式、江苏和山东推广的“契约式治安联防保险”模式。根据治安承包合同的发包方的不同,可以分为四种基本模式:(1)公安机关发包模式;(2)物业管理公司发包模式;(3)街道综合治理委员会发包模式;(4)村民委员会发包模式。在具体实践中,往往发包主体是一种混合的形式,例如在宁波鄞州区模式中,五乡镇明伦村的治安承包是由五乡镇派出所和镇综治办牵头共同发包的;在杭州萧山模式中,农村的治安承包是由村委会和新街派出所牵头共同发包的。

在农村推行了治安承包责任制以后,农村治安形势有了很大改观。但随着时间的推移,单纯的治安承包也暴露了一些问题,比如一旦发生盗抢案件,多数承包人赔偿不起,影响了地方治安防控人员的积极性。

新制度经济代表人物威廉姆森的交易费用经济学理论主要研究经济交易中存在的交易费用如何影响治理结构的选择。交易费用经济学的一个基本逻辑就是所谓的“区别性组合”:经济组织就是将特征不同的交易与成本和能力不同的治理结构以一种能够将交易费用最小化的方式区别地组合起来。<sup>[7]</sup>

显而易见,治安承包能否取得成功,取决于承包人存在的交易费用的多少,一旦盗抢案件的发生,承包人的赔偿将付出较大的交易成本。契约式治安联防保险是根据原有家财险的附加盗窃险、人身意外伤害险及附加意外伤害医疗险等条款,结合农村实际,推出的一款保费较低、保额适度、责任明确、针对性强的组合性保险产品。引入保险机制,实际上是分担了承包人的风险和交易成本,将风险和责任部分转移给了保险公司。保险责任范围包括村级地域范围内所有农户、路边店、村内企业因盗抢造成的直接财产损失以及农户、联防队员的意外伤害和意外伤害医疗费用。该项保险以行政村为单位,以村委会为投保人,统一编制投保清单,向保险公司集体投保。约定村内农户投保率达到85%,即视为全部投保。出险后,被保险人通过投保人(村委会)向保险公司报案,保险公司向村委会理赔。

契约式治安保险联防,由社区(村委会)、治安承包人、居民和保险公司共同参与,实行“四方三合同”制度,明确规定各自的权利与责任,各方相互监督、制约。保险与治安的有效结合,使治安有了保险保障,发案后,居民能够得到及时的赔付,改变了以前那种“发了案是损失,破了案照样受损”的状况。这种模式不仅化解了居民对收取治安费的抵触情绪,而且使投保户获得了实实在在的好处,调动了广大群众参与社会治安综合治理的积极性。

混合公共物品的性质就决定了可以通过市场机制来调节生产和供给,体现在生产领域就是供给主体的多元化,即这种物品既可以由公共部门来供给,也可以由私人部门来供给,同时这些物品常常具有“外部性”,必须加大供给力度和政策的支持。

在满足一定条件的基础上,市场也能有效提供公共物品。受到有效管制的市场中能够依靠某种机制由第三方提供部分公共产品,如同亚当·斯密所论述的那样,“王室土地一旦变为私人财产,经过几年,这些土地就会得到很好的改良和耕作”。<sup>[8](P63)</sup>

于是,通过转移部分公共产品的供给机构,不仅能够提高公共产品供给的能级,也能够适应转变政府职能、缩小政府规模和减少政府开支的社会发展趋势。按照鲍莫尔(1977)的观点,公共物品仅是成本递减和(或)外部性的一个特例,它并不能构成需要政府资助的独立于外部性以外的理由。<sup>[9](P234)</sup>

### 三、对农村“契约式治安联防保险”的思考

#### (一)“契约式治安联防保险”赋予了农村社会保障工作

## 新内容

保持农村的社会稳定,加强农民的社会保障,是建设新农村的根本目的,也是构建和谐社会的基石。农村的劳作季节性很强,一年忙农两季,农忙持续时间也就一个月,大多时间处于农闲。农村青壮年在农闲时一般选择外出务工,家中留守的大多是老弱妇孺,加上偏远地区的农村,居住比较分散,面对不法侵害,不敢也无力反抗。农村地区地广人稀,一般容易发生盗窃耕牛、粮食或猪羊等,发生盗抢案件以后,破案难度很大,破案率较低;有时即使破获了案件,违法所得也往往被犯罪分子挥霍一空,群众大部分损失难以挽回。

契约式保险联防,引入保险业的运作机制,把居民财产保险与治安管理工作有机地相结合。在人均收入只有几千元的农村,一头牛、几千斤粮食的损失是巨大的。群众参与财产保险,在盗、抢案件发生后,能够按照合同约定得到一定比例的赔偿,降低了农民的损失,财产上有了“保险”。同时由保险公司支付赔偿,也解决了治安承包人对盗、抢损失赔偿的高成本支付的难题。在当前农村社会保障机制尚不完善的情况下,以联防为切入点,将“保险机制”引入到农村的治安,充分发挥其保障功能,不仅降低了农民在财产损失上的风险,而且提高了农民的安全感,有效提升了农村的稳定。

推行契约式保险联防必须坚持自愿的原则,要依照《村民委员会组织法》、《中共中央、国务院关于加强社会治安综合治理的决定》和《保险法》等规章进行运作,贯彻执行2006年4月19日中央综治办、中国保监会下发的《关于保险业参与平安建设的意见》,通过召开村委会、村民小组、村民代表议事会等研究、讨论,将契约式保险联防的内容纳入《村规民约》,使群众最大程度地参与到其中,既能正确反映人民的心声,又能客观地掌握群众对参与契约式保险联防的承受程度,使制订出来的方案能得到多数人的认同。

### (二)“契约式治安联防保险”为社会治安拓展了思路

通过市场化运作,不仅使治安防范资金有了稳定的来源,而且成功地实现了市场机制和行政管控的对接,形成警民良性互动,为农村治安防范工作的长期有效地开展提供了可靠保证。

如果说当前社会治安公共产品的供给存在短缺问题,那么一个重要的制度原因就是目前中国政府部门单一主体供给社会治安产品的问题比较突出。对于社会治安中的大量混合公共产品,强调党的领导、政府主导是必要的,但仅靠政府部门难以有效增加供给。随着社会的发展,公民安全需求必然发生程度区分,尽管在整个社会层面,市场供给完全实现的可能性不大,但市场供给的价值在于提升社会局部区域的安全需要。目前,政府性治安供给与市场性治安供给并行的二元供给格局,是英美国家的发展潮流,也是我国警务改革的一个方向。集“人员专业化、报酬货币化、责任契约化、赔偿保险化”为一体的契约式治安保险联防是适合市场经济特点的治安防范新措施,是我国社会治安综合治理在新时期的继承与发展。

契约联防保险的开办取得了良好成效。一是实现了治

安防范和保险业发展“双赢”。一方面,有效发挥了商业保险参与社会管理的作用,维护了农村地区的良好治安秩序。另一方面,拓展了保险业务范围,发掘了新的业务增长点,实现城区和农村市场协同共进。二是提高了农民保险意识和参与维护社会治安的积极性。

保险以契约形式明确了投保农户和村委会各自的责任和义务,建立了按市场化模式运作、责权利相结合的农村治安模式,广大农民的治安防范意识和防范技能显著提高,对保险在增强社会抗风险能力、保障生产生活秩序和维护社会稳定方面的重要作用认识进一步深刻,公众保险意识明显增强。除了直接给农民带来财产保险和安全感之外,还带来了其他方面的效果:驻村保安队员在不耽误农活的情况下,可以增加一份收入;保险公司在开展“契约式治安联防保”业务中,不断拓宽市场的份额,提高了自身品牌的社会知名度,实现了社会效益和经济效益的双丰收。

### (三)农村治安不能弱化公安机关的职能

在国家财力有限、目前无法提供完全的公共安全产品的情况下,由社会组织和民众担负一些公安机关承担的安全防范职能未尝不是一种很好的探索。但是,在契约式治安保险联防取得成效的同时,不能弱化公安机关的职能。在实践中,公安机关在其中好像只起案件鉴定、为居民理赔提供证据的作用,只要发生案件,保险公司就会给予经济补偿。在普通百姓看来,警察好像是退出了公共安全领域。一些地方公安机关对治安承包人聘请的联防队员如何进行指导、监督、教育、培训等,也缺乏有效的管理措施。

党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的任务,公安机关深刻认识到自己肩负的重大历史使命,为了充分发挥公安机关部门职能,为新农村建设创造一个良好的治安环境,公安部2006年9月19日下发了文件《公安部关于实施社区和农村警务战略的决定》(公发[2006]5号),文件强调:“逐步建立与新型社区管理体制、社会主义新农村建设相适应的社区、农村警务工作新机制,为推进城市社区和社会主义新农村建设、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会创造良好的治安环境。”

在推进“契约式治安联防保险”的过程中,公安机关必须深化社区和农村警务战略,提高支撑度。公安派出所、农村警务室、驻村民警是农村治安防控网络的基点和支撑,“治安双保”必须统筹于基层防控体系中,才能发挥作用。为实现公安民警与驻村保安的“无缝对接”,确保一旦遇到治安问题或紧急事项,驻村保安能够在第一时间与民警取得联系、获得帮助,必须全面推进社区和农村警务战略,精简机构、下沉警力,规范警务室建设,改革勤务模式,切实提高农村地区的见警率。驻村保安发挥人熟、地熟、情况熟的优势,在村内开展全方位的治安巡逻防范,确保了本村的治安稳定。同时,村际间规模效应逐步形成,各村保安联成网、结成网,与派出所专职巡逻力量在时间上相互交叉,空间上相互补充,形成整体合力,提高打防成效,预防和减少各类案件的发生。此外,驻村保安队员又是公安机关的情报员、信息员,对公安机关及时掌握社会动态,处置突发性治安问题,可以发挥重大

作用。

参考文献:

[1] 调查镇江“契约式保险联防”[EB/OL]. 人民网, 2005-04-02, [http://www. people. com. cn/GB/paper447/14439/1284238. html](http://www.people.com.cn/GB/paper447/14439/1284238.html).

[2] 江苏省推行契约式联防保险, 切实维护农村治安环境 [EB/OL]. 中国平安网, 2008-01-09, [http://www. pahc. gov. cn/E\\_ReadNews. asp? NewsID=987](http://www.pahc.gov.cn/E_ReadNews.asp?NewsID=987).

[3] 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 三联书店, 1995.

[4] W. F. Brubaker, “Free Ride, Free Revelation, or Golden Rule?”, in *Journal of Law and Economics* Vo. 1 18

(April), 1975.

[5] 俞秋明. 社区治安供给的经济学分析[J]. 新西部, 2008(22).

[6] 刘海霞, 马 兢. 对我国治安承包的解读: 特征、模式及思考[J]. 江西公安专科学校学报, 2004(3).

[7] Williamson, Oliver E. Stategizing, “Economizing, and Economic Organization”, *Strategic Management Journal*, 1991 Vol23: p. 79.

[8] 哈维·S·罗森. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[9] 黄有光. 福利经济学[M]. 北京: 中国友谊出版社, 1991.

(责任编辑: 陈 伟)

## An Analysis of Rural Contractual Insurance of Joint Defense for Public Security from the Perspective of Neoinstitutional Economics

HU Jian-gang

(Nanjing Forest Police College, Nanjing, Jiangsu 210046, China)

**Abstract:** Characterized by public product, the security in rural areas is significant for the whole society and the nation. The contractual insurance of joint defense for public security not only adds new content to rural social provision, but also provides a new way for social security. Combining personnel, reward, responsibility, and compensation together, it is a new measure of public security which is suitable for market economy, and is also the heritage and development of the comprehensive management of public security in the new era.

**Key words:** contractual insurance of joint defense for public security; strategy of police affairs in rural areas; neoinstitutional economics

(上接第 32 页)

## The Philosophical Interpretation of Marx’s Concept of Community

LIU Hai-jiang

(Marxist Department, Guizhou College of Finance and Economics, Guiyang, Guizhou 550004, China)

**Abstract:** Viewing the several concepts of community by Marx, we may find that community is the unity of particularity and universality and that of individual and society formed by certain intermediary. The intermediary, which unites individual and society, determines that community is a kind of intolerant social organization denying individual freedom, inevitably leading to self-denial in the course of production.

**Key words:** community; particularity; universality; intermediary