

第一章 理论分析

第一节 社会保障制度与社会治安治理的理论逻辑与相互关系

一、社会保障制度与社会治安治理的理论逻辑

理论界对于“治理”有不同的界定。中国传统的“治理”一般是指国家治理,即治国理政的一般事务。作为现代概念的“治理”则以民主、法治为主要特征。^①联合国全球治理委员会于1995年发表了题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,该报告对治理作出了较为权威的界定:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。”^②治理本质在于对社会风险的防范与化解。治理的理想状态是善治,而善治就是公共利益最大化的治理过程。^③我国政府文件中已有“社会治安治理”这一表述,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》,将“创新社会治安治理机制”作为深化公安改革的主要任务之一。社会治安治理是指运用国家正式力量和社会非正式力量解决治安问题的诸多方式的总和;^④是致力于预防、打击违法犯罪,维护社会稳定的公共管理过程,着眼于实现治理体系和治理能力的现代化,从过去的“压力维控型”向“压力疏导型”转换。^⑤我国已形成的社会治理体系为社会稳定提供了

① 任剑涛:《奢侈的话语:“治理”的中国适用性问题》,载《行政论坛》,2021(2)。

② 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,1995。

③ 俞可平:《国家治理的中国特色和普遍趋势》,载《公共管理评论》,2019(1)。

④ 武胜伟:《我国转型期基本特点及社会治安治理创新路径》,载《领导科学》,2016(29)。

⑤ 周建达:《转型期我国犯罪治理模式之转换——从“压力维控型”到“压力疏导型”》,载《法商研究》,2012(2)。

制度保障,但一些领域被动应对矛盾的问题较为普遍,主动防范风险略显不足,未来须推动社会治安治理重心从被动应对向主动防范转变。^① 党的二十大报告指出,“国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提”。社会治安治理与社会稳定,从某种意义上说是同一个问题的两个层面,社会治安治理可以看作这一问题的动态过程,社会稳定是这一过程的目标和最终结果,它们之间的关系可以归结为辩证的统一关系。^② 在工业社会以后,人类已经进入一个以风险为本质特征的风险社会。在经济快速发展的过程中维护社会稳定,妥善化解伴随经济社会结构变革而产生的各种社会矛盾,是社会治安治理现代化的重大课题。

从社会保障制度的历史演进逻辑来看,该制度在建立之初就与社会治安治理有着天然的联系。国家建立社会保障体系的目的是通过利益的再分配,保障公民的基本生活需求,维持社会稳定。英国1601年《济贫法》的本质目的是维护统治,抑制因圈地运动而失去基本生活来源的农民对社会稳定构成的威胁。19世纪,德国的社会保障制度是为了缓和劳资矛盾,平息工人运动,避免工人进行社会主义革命,也为了瓦解工人群众的各种自发组织,包括互助互济的基金会在内。俾斯麦认为,建立社会保障体制比单纯镇压的方式好,因此,德意志帝国被迫走上了建立强制性社会保险的道路。德国的社会保险法律制度事实上取得了预期效果,从而被许多国家效仿。《贝弗里奇报告》诞生于“二战”期间,英国政府为了稳定战后的社会秩序的背景下。由此可见,社会保障制度的功能即通过合理的社会保障法律制度设计来实现社会治安治理的目标,社会保障法律制度体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。新中国成立以来,在中国共产党领导下,国家经济实力实现大幅跃升,社会治安治理水平不断提高。但是,由于国内外各种因素的影响,转型期的社会治安状况不容乐观,矛盾纠纷呈上升趋势,社会治安风险与日俱增。社会治安问题的源头是社会,治安治理应从根源着手,只有建立完善的社会保障法律制度,使每名社会成员都能抵御社会风险对基本生活的冲击,才能维持社会的长治久安。

党的十九届四中全会提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,全会通过的《中共中央关于

① 王伟进、张亮:《风险防范:加强和创新社会治理的新的重大任务》,载《南京社会科学》,2023(1)。

② 董少平:《从治理体制优化到社会结构优化的转变——社会治安与社会稳定的生态分析》,载《湖北行政学院学报》,2004(1)。

坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调了“制度”和“治理”两个关键词,是我们党对社会现代化和转型治理规律的自觉把握。上述决定把分配制度上升为社会主义基本经济制度,这一理论创新,有利于缩小收入差距,促进社会稳定。2021年2月26日,中共中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习,中共中央总书记习近平在主持学习时强调:“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障,是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排……是治国安邦的大问题。”^①这一论述深刻阐释了社会保障在政治、经济和社会发展中的重要作用,尤其是对“治国安邦的大问题”的论述更是一针见血地点明了社会保障在社会治理中的极端重要性。社会保障的本质属性是向社会提供各类风险治理,^②有参与社会治安治理的天然优势。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,“加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性,发挥慈善等第三次分配作用,改善收入和财富分配格局。健全多层次社会保障体系”。党中央提出了“十四五”时期经济社会发展的主要目标之一——“民生福祉达到新水平”。这是社会保障建设的新方向,需要进一步探索和谨慎设计相关制度。

2020年12月,中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,其中明确要求“全面提升社会治理法治化水平”。可见,法治在构建社会治理体系中的核心地位。社会保障是建立在用人单位、参保人、政府多方分担责任基础上并遵循权利义务相结合原则的法律制度,依法定制、依法实施是基本规则,故法制建设是前提条件。^③良法是善治的前提,只有建立起完善的社会保障法律制度,运用法治方式化解社会矛盾,才能持续保持经济快速发展和社会长期稳定。社会保障法律制度是社会治理体系的重要组成部分,在增进民生福祉、促进社会稳定和经济发展等方面都具有独特而重要的作用,是推进社会治安治理现代化的重要支撑。有必要从社会治理现代化的高度进一步认识社会保障法律制度在社会治安治理中的基础性作用。

① 中华人民共和国中央人民政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/27/content_5589187.htm. 2021-02-27.

② 陈成文:《论完善社会保险制度与实现新时代共同富裕》,载《社会科学家》,2022(1)。

③ 郑功成:《中国社会保险法制建设:现状评估与发展思路》,载《探索》,2020(3)。

改革开放 40 多年来,我国经济持续增长,人民生活水平显著提高,然而,收入差距呈扩大的趋势已是不争的事实,我国目前已经进入了刘易斯拐点阶段,即由劳动力过剩到劳动力短缺的阶段,这一阶段应结束于城乡差距、系统差距的消失。^① 收入差距过大对社会稳定构成了复杂而深刻的影响。学界主流观点认为,违法犯罪案件的发案率与全国居民收入差距有着显著的正相关关系。社会保障制度的收入再分配效应已经得到学术界的普遍认可,在实践中也得到了证实。随着我国社会主要矛盾的转变和城镇化、人口老龄化、就业方式多样化加快发展,我国社会保障发展的环境发生了深刻变化,面临着诸多新的风险挑战,对社会保障法律制度建构提出了更高的要求。虽然,我国社会保障法律制度经过多年的改革和完善得以快速发展,取得了令人瞩目的成绩,基本实现全覆盖,筹资水平大幅度提高,保障范围逐步扩大,对保障改善民生、调节收入分配、促进社会和谐、助力脱贫攻坚发挥了积极作用。但是,也不能忽视在应对风险时存在的不足,如果没有系统有效的法律制度安排,可能酿成重大危机。为实现社会治安治理的现代化,要用法治思维和法治方式建构社会保障制度,化解社会矛盾。推进社会治理现代化,需要健全的法治保障、科学的制度设计。

在我国的学术研究中,对社会保障在社会治安治理中的功能及其实现方式的探索较为薄弱。社会保障制度是国家促进社会公正的重要治理工具,应从社会治理体系现代化和经济社会发展全局的高度出发,完善社会保障法律制度,解决收入差距过大的问题,充分发挥社会保障制度的收入再分配作用,从源头上化解社会矛盾。

二、我国转型期违法犯罪率变化的原因分析

改革开放后,中国步入由传统社会向现代社会转型的历史时期。在持续的社会转型中,各个领域发生了一系列重大变革,伴随着经济的快速增长、利益日益分化和社会的急剧变迁,社会矛盾不断激化,给社会治安治理带来许多挑战。违法犯罪案件的发案率逐年上升,社会治安治理成本也急剧增长。公安机关立案的刑事案件总数由 1995 年的 162.1 万起上升至 2015 年的 717.4 万起,人民法院审理刑事一审案件受案数由 1978 年的 14.7 万件,上升至 2015 年的 112.6 万件(具体见图 1-1),全国检察机关共批捕各类刑事犯罪嫌疑人由 1986 年的 31.5 万人,上升至 2017 年的

^① 蔡昉:《改革哲学:以人民为中心》,载《探索与争鸣》,2018(9)。

108.1 万人。党的十八大以来,各类刑事案件、治安案件数量连续下降,得益于社会治理的理论创新和实践创新,但也面临一些现实困境。针对改革开放后至党的十八大之前犯罪率上升的情况,学界主要从以下四个方面进行了分析:收入不平等、社会保障碎片化且支出不足、城市化进程加快、公共安全支出不足。

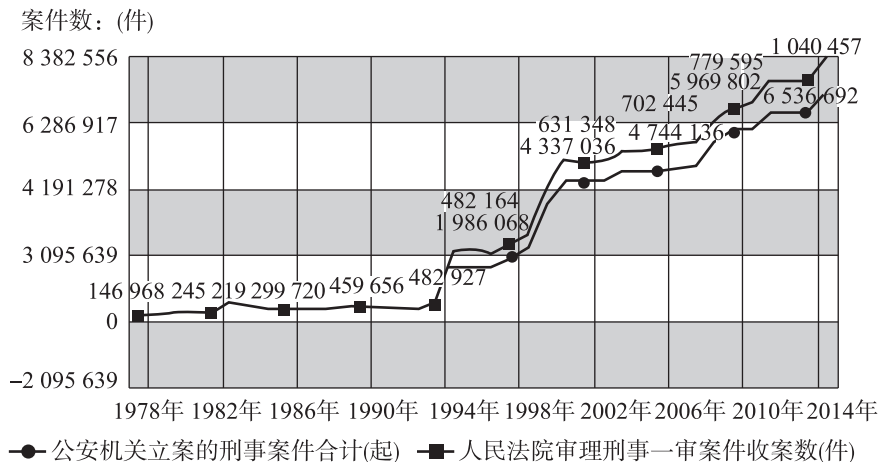


图 1-1 1978 年至 2015 年公安机关立案的刑事案件数及人民法院审理一审刑事案件数
数据来源:根据《中国统计年鉴》有关数据整理。

(一)收入不平等对违法犯罪率的影响

自 20 世纪 70 年代开始,国外学者就开始关注收入不平等对违法犯罪率的影响。社会失范理论(Merton)认为,由于收入不平等,导致追求个人目标失败的社会成员处于社会反常状态,在合法手段无法达到目的时,便会通过非法手段实现目标。犯罪经济学理论(Becker)认为,人们通过权衡犯罪的预期收益与预期成本,选择用于犯罪活动的最佳时间分配。收入不平等程度过高导致低收入群体的生存条件恶化,就会提高其从事违法犯罪活动的潜在激励,^①进而铤而走险。最近的研究也证实,收入不平等加剧了暴力犯罪和财产犯罪,^②导致暴力的愤怒和怨恨环境。^③相对剥夺的影

① Joanne M. Doyle, Ehsan Ahmed, and Robert N. Horn: The Effects of Labor Markets and Income Inequality on Crime: Evidence from Panel Data, *Southern Economic Journal*, 1999, 65(4), 717-738.

② Atems, Bebonchu: Identifying the Dynamic Effects of Income Inequality on Crime. *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*. Aug 2020, Vol. 82 Issue 4, pp. 751-782.

③ Roy Kwon, Joseph F. Cabrera: Income Inequality and Mass Shootings in the United States, *BMC Public Health*, 2019 (19): 1147.

响取决于绝对剥夺的水平,不利程度越小、收入不平等越加剧,对凶杀人数的影响就越大。^①

21 世纪初期,我国学者开始关注收入不平等对违法犯罪率的影响。胡联合、胡鞍钢、徐绍刚(2005)^②和白雪梅、王少瑾(2007)^③认为,随着贫富差距的拉大,各种形式的违法犯罪活动特别是侵财性犯罪大量增加。也有学者从城乡收入差距对违法犯罪率的影响着手进行分析,认为城乡收入差距越大,社会刑事犯罪率越高。李殊琦、柳庆刚(2009)通过固定效应模型分析发现了城乡绝对收入水平对犯罪率产生的反向影响。黄应绘、田双全(2011)综合运用逐步回归法、时间序列分析法(平稳检验、协整分析)等对我国 1986—2008 年的相关变量进行实证研究,发现城乡收入差距是影响违法犯罪率主要的因素。^④也有反对的观点,认为城乡收入差距与违法犯罪率之间不存在相关关系。^⑤

(二) 社会保障缺位对违法犯罪率的影响

学界主流观点认为,社会保障缺位是违法犯罪率上升的社会根源。^⑥部分学者从不同的社会保障项目着手研究与犯罪率的相关关系。章友德、杜建军、徐吟川(2019)通过数据分析证明控制了犯罪率的空间效应后,城市社会保障二元结构的代理变量失业保险未参保率每增加 1%,犯罪率将会增加 0.038%。^⑦杜建军、刘立佳、徐吟川(2020)的研究结果显示低保享受人数每增加 1%,犯罪率将会减少 0.065%。^⑧刘博敏、杜建军、汤新云

① Burraston, Bert; Watts, Stephen J.; McCutcheon, James C.: Province, Karli. Relative Deprivation, Absolute Deprivation, and Homicide: Testing an Interaction Between Income Inequality and Disadvantage. *Homicide Studies*. Feb 2019, Vol. 23 Issue 1, pp. 3-19.

② 胡联合、胡鞍钢、徐绍刚:《贫富差距对违法犯罪活动影响的实证分析》,载《管理世界》,2005(6)。

③ 白雪梅、王少瑾:《对我国收入不平等与社会安定关系的审视》,载《财经问题研究》,2007(7)。

④ 黄应绘、田双全:《中国城乡收入差距对社会稳定的效应分析:1986—2008》,载《统计与决策》,2011(11)。

⑤ 赵进东、徐光平、曾绍龙:《城乡收入差距会影响犯罪率吗?——基于中国沿海省份数据的实证检验》,载《东岳论丛》,2019(9)。

⑥ 吉海荣:《转型期犯罪率增长的社会原因探析与刑事政策应对》,载《社会主义研究》,2005(6)。

⑦ 章友德、杜建军、徐吟川:《城市社会保障二元结构与犯罪率——基于 227 个城市数据的经验研究》,载《世界经济文汇》,2019(1)。

⑧ 杜建军、刘立佳、徐吟川:《低保救助制度对犯罪率的影响分析——基于 227 个城市数据的经验研究》,载《经济社会体制比较》,2020(3)。

(2020)通过数据分析证明,新型农村合作医疗参合人数对犯罪率的影响显著为负。^①也有学者从社会保障支出的角度,探究社会保障支出对违法犯罪率的抑制作用,陈刚(2017)认为,社会福利开支显著地降低了犯罪率。^②李晔(2015)通过数据实证研究结果证实,犯罪率的恶化与民生支出的弱化表现出明显的一致性。公共安全支出不但没有有效地减少犯罪,反而还在一定程度上增加了犯罪。^③毛颖(2011)通过数据方法进行一系列稳健性检验之后发现:民生支出的增加对刑事犯罪率的攀升具有抑制作用;但随着财政分权程度的提高,民生支出对刑事犯罪率的抑制作用逐渐被削弱。^④

农民工的侵财型犯罪和暴力型犯罪在我国占有较大比例。农民工从原有的相对平等的乡村生活进入城市生活,切身感受到了城乡差别,就会产生相对剥夺感。研究数据显示,61.7%的新生代农民工认为外来打工者与本地城市居民的待遇是不平等的。不平等表现在多个方面,主要是社会保障不同(63.9%),对这些不平等现象,51.2%的人觉得愤愤不平。社会保障不足是农民工面临的现实问题,农民工一旦面临失业或疾病,生活将陷入窘境,这在一定程度上会加重农民工的挫折感,容易滋长反社会心理,进而实施违法犯罪行为。^⑤

(三)城市化进程加快对违法犯罪率的影响

学界普遍认为,由于城市化进程的加快,城市二元结构的存在导致社会不稳定的因素急剧增加,进而推高违法犯罪率(樊继达,2014)。^⑥进城务工农民感受到的经济上的贫富差距、文化上的排斥、社会地位低下、制度缺位、权益保护虚置、犯罪的精神成本下降等因素共同导致农民工违法犯罪率上升(“新生代农民工权益保护与犯罪预防研究”课题组,2011;章友

① 刘博敏、杜建军、汤新云:《新型农村合作医疗制度对犯罪率的影响——基于190个城市的经验研究》,载《社会保障研究》,2020(4)。

② 陈刚:《社会福利支出的犯罪治理效应研究》,载《管理世界》,2010(10)。李艳军、王瑜:《社会福利对犯罪率影响的统计考察》,载《统计与决策》,2017(7)。

③ 李晔:《民生支出对犯罪率恶化影响研究——基于29个省份的面板数据》,载《理论前沿》,2015(6)。

④ 毛颖:《民生支出有助于减低刑事犯罪率吗?——来自中国(1995—2008)省级面板数据的证据》,载《南开经济研究》,2011(4)。

⑤ “新生代农民工权益保护与犯罪预防研究”课题组:《新生代农民工权益保护犯罪预防研究报告》,载《理论探索》,2011(9)。

⑥ 樊继达:《城市二元结构:拉美警示与中国式应对》,载《国家行政学院学报》,2014(4)。

德、杜建军、徐吟川,2019)。^①

城市化及与其相伴的农村人口流入城市仅仅是推高城市违法犯罪率的表象,而深层原因之一是碎片化的社会保障制度使得非本地户籍流动人口没有享受同样的社会保障权,社会保障权的缺失使得农民工产生相对剥夺感。外来流动人口因保障欠缺导致因病或失业可支配收入降低,与本地的户籍居民及稳定就业者的收入差距进一步扩大,导致城市违法犯罪率的上升。^{②③}自19世纪末以来,人口流入或移民与犯罪率的关系也一直受到欧美学术界、政策制定者和公众的广泛关切。可能是在媒体的选择性报道作用下,公众和民选政治家习惯将城市新居民与犯罪等各种负面行为关联起来,并试图以此主导包括移民政策在内的诸多相关政策的讨论和制定(Schemer,2012)。然而这种关联在西方却并未得到经验研究的一致支持,有研究甚至发现移民可能在一定程度上带来了犯罪率的下降(Wadsworth,2010; Zatz & Smith,2012)。^④

(四)公共安全支出与违法犯罪率相关性的争议

学界在公共安全支出与违法犯罪率的相关性问题上存在争议。有学者认为,增加公共安全财政支出具有促进社会稳定的长期均衡的作用(黄艳敏、张岩贵,2015)。^⑤也有学者持反对观点,认为在既定的财政预算约束下,增加公共安全支出意味着对于其他财政支出的排挤,如果将这些财政支出投入教育、劳动力市场改善和社会福利等其他方面,则往往能够起到抑制违法犯罪的作用,法律惩戒的程度应该是有最优边界的。就当前中国的具体情形而言,相关文献已经普遍认识到,对违法犯罪的抑制手段应该从简单的国家机器维稳走向关注民生的道路,也即变“堵”为“疏”(陈

① “新生代农民工权益保护与犯罪预防研究”课题组:《新生代农民工权益保护犯罪预防研究报告》,载《理论探索》,2011(9)。章友德、杜建军、徐吟川:《城市社会保障二元结构与犯罪率——基于227个城市数据的经验研究》,载《世界经济文汇》,2019(1)。

② 章友德、杜建军、徐吟川:《城市社会保障二元结构与犯罪率——基于227个城市数据的经验研究》,载《世界经济文汇》,2019(1)。

③ 陈刚:《社会福利支出的犯罪治理效应研究》,载《管理世界》,2010(10)。

④ 程建新、刘军强、王军:《人口流动、居住模式与地区间犯罪率差异》,载《社会学研究》,2016(3)。

⑤ 黄艳敏、张岩贵:《财政支出维稳倾向影响社会稳定形势的实证研究——来自中国省际面板数据的考证》,载《经济经纬》,2015(2)。

刚,2010;毛颖,2011;刘瑞明,2014)。^①

随着违法犯罪率的上升,治安治理成本也逐年增加,1995年至2010年刑事犯罪成本总额从约900亿元增加至13000亿元,人均成本从73元上升至1000元,总成本占GDP的比重也由1.34%增加至4.02%。^②2002年至2012年期间,中国公检司法支出从人均96.8元涨到506.7元,大约增长了4倍多,远高于同期刑事犯罪率的增长速度。^③个人进行违法犯罪是基于成本—收益分析的理性选择,当收入差距越大或社会保障水平越低时,个人进行违法犯罪的潜在收益提高,导致违法犯罪率升高。不断攀升的违法犯罪率影响社会稳定,迫使政府增加治安治理成本。而且,一个地区的治安治理成本提高,会对相邻地区产生迁移效应、辐射与扩散效应,进而影响相邻地区的治安治理成本。^④违法犯罪会给社会各方面带来严重危害,导致巨大的社会成本支出,这就涉及政策方式在“堵”与“疏”之间的选择。为维护良好社会秩序,我国每年有大量财政支出用于社会矛盾风险预防,如果政府倾向于以金钱维稳,就会培养谋利性群体,使得地方治理的难度越来越大。逐渐遏制基层政府不计成本的维稳投入倾向,有利于避免金钱维稳陷阱。^⑤而且,公共安全支出是否能抑制违法犯罪是有争议的,即使公共安全支出增加可以从社会控制的角度解决问题,但治标不治本,效率低下。有研究认为,公共安全支出对侵财犯罪抑制作用显著,而对暴力犯罪、经济犯罪的抑制作用却不理想。单纯依靠增加公共安全投入进行治安治理很难达到预期的效果,而通过增加民生型支出缩小收入差距,提升劳动力素质的举措,对于减抑违法犯罪以及社会的良性发展将起到更大的作用。^⑥而且,在既定的财政预算约束下,增加公共安全支出意味着对

① 陈刚:《社会福利支出的犯罪治理效应研究》,载《管理世界》,2010(10)。李艳军、王瑜:《社会福利对犯罪率影响的统计考察》,载《统计与决策》,2017(7);毛颖:《民生支出有助于减低刑事犯罪率吗?——来自中国(1995—2008)省级面板数据的证据》,载《南开经济研究》,2011(4);刘瑞明、毛颖:《中国转型时期的离婚与犯罪——法律经济学的解释和验证》,载《世界经济文汇》,2014(5)。

② 陈硕、刘飞:《中国转型期犯罪的社会成本估算》,载《世界经济文汇》,2013(3)。

③ 张海鹏、陈帅:《城乡基本公共服务均等化的犯罪治理效应——基于2002—2012年省级面板数据的实证分析》,载《世界经济文汇》,2017(6)。

④ 吴士伟、汪小勤:《城乡收入差距、社会保障与犯罪治理成本——基于动态空间面板模式的实证研究》,载《财经论丛》,2016(1)。

⑤ 王伟进、焦长权:《从矛盾应对走向矛盾预防——从财政支出看我国社会治理的演变趋势》,载《财政研究》,2019(9)。

⑥ 张丽、吕康银、陈漫雪:《公共安全支出对犯罪抑制作用的实证检验》,载《税务与经济》,2017(1)。

于其他财政支出的挤出。如果能够将这部分支出用在民生上,从矛盾应对向矛盾预防的思路转变,健全和完善社会保障法律制度,则更有利于社会稳定。完善的社会保障制度能有效缩小收入差距,有助于降低犯罪率。

三、社会治安问题的社会结构性根源分析

犯罪学中的紧张、社会支持、社会紊乱等理论都认为社会福利条件同违法犯罪率间存在相关性。犯罪社会学和犯罪经济学在对犯罪原因的探究中发现,社会因素是关键性致罪因素,而收入不平等是引发社会治安问题的主要原因之一。简言之,收入不平等是影响社会稳定的经济根源。^①社会失范理论(Merton)认为,由于收入不平等,导致追求个人目标失败的社会成员处于社会反常状态,在合法手段无法达到目的时,便会通过非法手段实现目标。犯罪经济学理论(Becker)认为,人们通过权衡犯罪的预期收益与预期成本,选择用于犯罪活动的最佳时间分配。收入差距过大导致低收入群体的生存条件恶化,就会提高其从事违法犯罪活动的潜在激励,^②进而铤而走险。

从国内外现有统计方式来看,基尼系数是最普遍使用的衡量国民收入分配公平度的常用指标。从各国的基尼系数与犯罪指数的关系来看,基尼系数与犯罪指数之间存在正相关关系。图1-2是利用OECD^③21个国家的数据绘制出的基尼系数与犯罪指数相对应的散点图,各国的数据表明,基尼系数与犯罪指数之间存在正相关关系,相关系数为0.72,并且在0.05的水平下显著。国外众多学者的研究证实,收入不平等指标与凶杀、暴力、盗窃犯罪率的变化密切相关。^{④⑤}我国也有少量学者研究收入不平等与违法犯罪的关系,胡联合等学者(2005)通过实证检验证实,违法犯罪案件的发案率与全国居民收入差距(基尼系数)有着显著的正相关关系,基尼系数越高,违法犯罪案件的发案率就会越高。基尼系数每上升1个百分点,

① 胡联合、胡鞍钢:《贫富差距是如何影响社会稳定的?》,载《江西社会科学》,2007(9)。

② Joanne M. Doyle, Ehsan Ahmed, and Robert N. Horn. 'The Effects of Labor Markets and Income Inequality on Crime: Evidence from Panel Data', *Southern Economic Journal*, 1999, 65(4), 717-738.

③ 经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development),简称经合组织(OECD)。

④ Celia Landmann Szwarcwald, MMath, Francisco Inacio Bastos, 'Income Inequality and Homicide Rates in Rio de Janeiro, Brazil', *American Journal of Public Health*, June 1999, Vol. 89. No. 6, pp. 845-850.

⑤ Cohen, Lawrence E.; Kluegel, James R.; Land, Kenneth C., 'SOCIAL INEQUALITY AND PREDATORY CRIMINAL VICTIMIZATION: AN EXPOSITION AND TEST OF A FORMAL THEORY', *American Sociological Review*. Oct1981, Vol. 46 Issue 5, pp. 505-524. 20p.

犯罪率将上升 12.49 个单位。^① 李子联等学者(2015)通过统计分析发现,1981—2012 年,中国城乡居民收入比由 2.24 增大到 3.1,每万人刑事案件数也从 8.9 件上升到 48.38 件。^② 陈春良、易君健(2009)对 1998—2004 年中国省级面板数据进行计量分析的结果表明,相对收入差距上升 1% 将导致犯罪率上升 0.37%。^③ 收入不平等问题,对社会稳定有着复杂而深刻的影响,这不仅是经济问题,也是社会问题。事实证明,违法犯罪率与居民收入基尼系数是有关联的。当基尼系数上升,违法犯罪率就会上升。

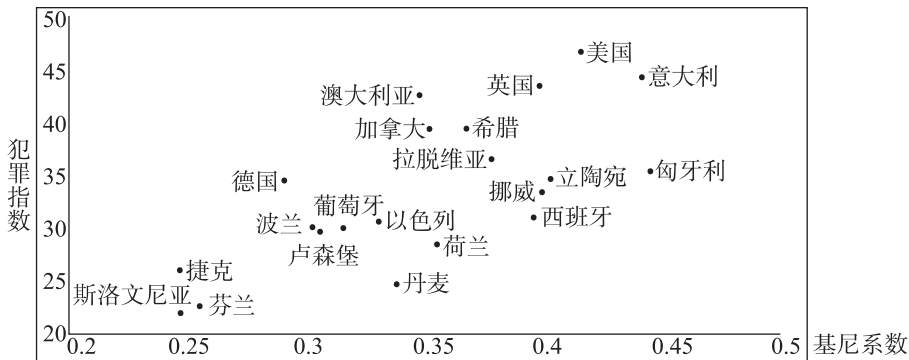


图 1-2 OECD 21 个国家的犯罪指数与基尼系数的对应图

数据来源:根据 OECD 和 NUMBEO 有关数据整理。

从微观上看,违法犯罪是具有自由意志的犯罪人,由于个体的社会适应不良导致的危害国家、社会 and 他人利益的行为,违法犯罪人理应承担刑事责任。但从宏观上洞察犯罪现象的根源,我们必须接受一个事实,违法犯罪植根于社会及自然特性,以及种族与族群、社会阶层及性别的结构化的社会不平等。^④ 而这些都会具体化为收入不平等。收入不平等导致相对剥夺,使个人倾向于挑战社会现状。^⑤ 当一个人将自己的境况与参照人群的境况进行比较,发现自己处于不利状态时,他会觉得自己相对处于被剥夺状态。正如马克思所说,无论房子多么小,如果周围的房子都很小,它

① 胡联合、胡鞍钢、徐绍刚:《贫富差距对违法犯罪活动影响的实证分析》,载《管理世界》,2005(6)。

② 李子联、朱江丽:《中国的收入差距与刑事犯罪》,载《法律科学》,2015(1)。

③ 陈春良、易君健:《收入差距与刑事犯罪:基于中国省级面板数据的经验研究》,载《世界经济》,2009(1)。

④ [美]斯蒂芬·E. 巴坎:《犯罪学:社会学的理解》(第四版),秦晨等译,624~630页,上海:上海人民出版社,2011。

⑤ Henrikas Bartusevicius, 'A Congruence Analysis of the Inequality - Conflict Nexus: Evidence from 16 Cases', Conflict Management and Peace Science, 2019, Vol. 36(4) 339 - 358.

们就能满足社会要求。但是,当在小房子旁边建造宫殿时,即使小房子随着社会的进步也扩大了,但小房子的居住者仍会感到日益沮丧和不满。^①当一个人意识到其弱势地位的形成是由不公平的社会机制造成的时候,他就不可避免地对社会机制产生严重的抵制和仇恨情绪,这就很容易产生社会冲突,继而诱发报复社会的犯罪。^②相对剥夺感可能引发集体的暴力行动,甚至革命。^③

财富、贫困本身与罪恶不存在正相关的关系,^④竞争以及与其相伴而生的适度的社会紧张有利于社会的发展。但如果超过了度,则会带来社会问题,因贫困而不满会导致违法犯罪现象的发生,“在富裕国家的相对剥夺的人们中间比在贫困国家的真正被剥夺的人们中间更有可能因贫困而不满”。^⑤美国20世纪末的社会状况印证了以上结论,在20世纪80年代,美国社会经历了社会财富的大幅增长,收入不平等也达到了历史上最严重的水平,犯罪率显著提高。与此相反,在20世纪90年代,美国的社会财富继续增长,但收入不平等逐渐缩小,犯罪率也呈下降的趋势。^⑥

实践证明,绝对的平均主义不利于经济的发展,收入差距的存在是必要的。正如范伯格所说,只要有理由认为收入差距能促进经济发展,并因此有利于所有国民,即使对收入较低的国民也是如此,“就可以证明正义并不要求严格的平等”。^⑦一定程度的收入差距对激发个人工作的积极性是必要的,但是持续性的、较大幅度的收入差距则容易诱发违法犯罪并导致社会结构的毁灭。^⑧在一切文明社会中,个人或群体间,在财产、权力、社会地位等方面存在差异是普遍的,不是要消除差距,而是要通过科学的制度设计,使收入差距趋于合理。^⑨违法犯罪现象是社会分化过程中无法化

① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),367页,北京:人民出版社,1972。

② 莫洪宪:《我国报复社会型犯罪及其预防》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2015(2)。

③ 员智凯、孙祥麟:《城市化进程中农民工犯罪率趋高的社会学透视》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》,2010(6)。

④ Judith R. Blau, Peter M. Blau, 'The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime', *American Sociological Review* 1982, Vol. 47: 114 - 129.

⑤ [美]路易丝·谢利:《犯罪与现代化——工业化与城市化对犯罪的影响》,何秉松译,100~101页,北京:群众出版社,1986。

⑥ [美]沃尔德等著:《理论犯罪学》,方鹏译,123页,北京:中国政法大学出版社,2005。

⑦ [美]J. 范伯格:《自由、权利和社会正义》,王守昌、戴栩译,161页,贵阳:贵州人民出版社,1988。

⑧ [美]罗纳德·J. 博格、小马文·D. 弗瑞、帕特里克亚·瑟尔斯:《犯罪学导论——犯罪、司法与社会》(第二版),刘仁文等译,597~605页,北京:清华大学出版社,2009。

⑨ 李培林主编:《中国新时期阶级阶层报告》,342页,沈阳:辽宁人民出版社,1995。

解紧张的结果。收入差距过大易导致社会公众的不满,而这种不满不仅仅是对结果的不满,更主要的是对收入不平等形成过程的不满。

四、社会保障通过调节收入差距对违法犯罪的影响及传导机制

社会保障的本质是立足维护社会公平进而促进社会稳定发展。社会保障的功能包括社会功能、经济功能、政治功能和危机应对功能。社会保障制度不仅可以防范劳动者和社会成员的个人风险,而且具有国民收入的再分配功能。^①通过再分配功能达到减少社会贫困,减少收入不平等的目的,从而维护社会稳定,拉动内需,促进经济平稳发展。^②社会保障的互助共济机制可以化解风险与消减贫困,社会保障作为代际资源配置和代内收入再分配的重要手段,调节社会财富分配格局,促进社会公平正义,化解社会矛盾,促进社会稳定。完善的社会保障法律制度能给予国民对未来生活的稳定、安全的预期,增强消费能力,提升劳动者素质,有利于经济增长。社会保障也是社会成员国家认同的重要基础。19世纪80年代德意志统一伊始和20世纪90年代两德统一之时,社会保障法律制度发挥了重要的治理功能。从中外社会保障发展的历史看,很多经济和社会危机乃至军事危机时期,社会保障制度往往得以发展并发挥巨大作用。^③

市场机制能达到较高的经济效率,却可能导致更大的社会风险,如收入差距加大,分配不公等现象,如果不及时进行调节,就会导致严重的社会问题。从工业文明的发展进程来看,社会保障法的产生与发展,正是与市场机制存在失灵的可能而导致社会不公、贫富分化、犯罪激增等问题紧密相联的。以最早的现代社会保险立法为例,19世纪末期,由于劳资之间的对立与冲突加剧,以及犯罪率显著升高等社会问题突出,德国的新历史学派开始倡导劳资合作等政策主张,并产生了比较大的政治与社会影响力。在这种形势之下,俾斯麦政府迫于社会压力,同时也是为了满足政治斗争的需要采取了恩威并施的政策。于是,德国的社会保险立法才“应运而生”。^④各国都认识到社会保障法律制度在社会治理中的重要作用,纷纷通过社会保障制度调节收入差距,弱化不稳定因素。如新加坡的经济战略

① 宋凤轩、康世宇:《“十三五”时期社会保障建设的成就、问题与展望》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》,2021(4)。

② 刘翠霄:《社会保障权的基本理论问题》,载《温州大学学报(社会科学版)》,2016(5)。

③ 中国社会保障学会理论研究组:《中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向》,载《社会保障评论》,2017(3)。

④ 林俏:《城乡统筹社会保障法律制度研究》,15~16页,北京:清华大学出版社,2016。

是利用可持续的社会保障机制增强竞争力,并阻止收入不平等的加剧。^①反观社会治安问题比较严重的国家,治安问题很大程度上是由于社会保障法律制度的缺失导致的。如苏联解体后俄罗斯治安状况严重恶化的原因之一,是原有的社会保障法律制度不再起作用,却没有建立新的社会保障法律制度。据相关数据统计,全俄 10% 的最富有的人与 10% 的最贫困的人的平均收入差距超过 12 倍。大量俄罗斯人陷入极端贫困,其中一部分人为了生存而被迫进行盗窃、抢劫等违法犯罪行为。^②

社会保障是重要的调节收入差距的措施。社会保障制度的收入再分配效应已经得到学术界的普遍认可,在实践中也得到了证实。在市场经济条件下,国外发达国家通常采用社会保障和税收等再分配手段来减少初次分配带来的收入不平等。虽然税收也可以对收入不平等进行调整,但是税收只能单方面地降低高收入群体的收入水平,而社会保障转移收入还能增加低收入群体的收入。^③ 社会保障制度是政府减少收入不平等、实现社会公平的重要治理工具。^④ 据英国国家统计局统计数据显示,社会保障减少了可支配收入相对于市场收入的不平等,^⑤英国 2017 财政年度政府通过社会保障对收入进行调节,将基尼系数从原始收入的 0.489 降至 0.354。^⑥ 澳大利亚 2017—2018 年家庭总收入的基尼系数为 0.439,通过社会保障收入再分配的调节降至 0.328。^⑦ 韩国通过社会保障等的总收入再分配效应,使基尼系数降低了 13.8%。^⑧ 克罗地亚的非养老金社会福利将平均收

① Chew Soon Beng, Rosalind Chew, 'An analysis of income inequality, social security and competitiveness: An essay on dr goh keng swee's contributions to Singapore's economic strategy,' *The Singapore Economic Review*, Vol. 57, No. 1 (2012) 1250002 (17 pages).

② 黄登学:《俄罗斯“社会安全”问题探析》,载《当代世界社会主义问题》,2003(3)。

③ 陶纪坤:《瑞典社会保障制度调节收入差距的特征及其启示》,载《中国行政管理》,2019(8)。

④ 陶纪坤:《瑞典社会保障制度调节收入差距的特征及其启示》,载《中国行政管理》,2019(8)。

⑤ Isabelle Joumard, Mauro Pisu, Debbie Bloch, 'Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers,' *OECD Journal: Economic Studies*. 2012, Vol. 2012 Issue 1, pp. 37-70. 34p. 2 Charts, 11 Graphs.

⑥ Office for National Statistics. <https://www.ons.gov.uk>, 2019-9-12.

⑦ Australian Bureau of Statistics. <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/6523.0~2017-18~Main%20Features~Distribution%20of%20Household%20Income%20and%20Wealth~6,2019-09-26>.

⑧ Myung Jae Sung, 'Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea', *Review of Income and Wealth*, Series 57, Number 2, June 2011.

入差距减少了15.6%。^①日本学者经过研究证实,收入再分配环节中社会保障对于缩小收入差距的贡献最大。^②瑞典社会保障调节收入分配的作用甚至高达80%以上。^③通过分析OECD成员国的社会保障计划对收入不平等的影响,所有国家的社会保障在减少初始收入差距方面都发挥着主导作用。虽然近年来收入不平等现象显著增加,但社会保障制度抵消了收入不平等平均增长的1/2。^④中国人民大学财税研究所的研究显示,OECD国家平均的市场收入基尼系数是0.468,可支配收入基尼系数是0.318。其中,80%是转移性收入效应,20%是个人所得税效应。^⑤以2016年为例,调节后的基尼系数平均下降了0.2左右。^⑥平均而言,社会保障使基尼系数从0.462下降到0.323,即下降了30%。^⑦可见,社会保障法律制度对减少收入差距起到了非常重要的作用。

第二节 社会保障制度与刑事犯罪相关性的实证检验

基于以上分析,本书主要目的是验证一段时间内我国犯罪率持续上升与社会保障制度之间是否具有相关性。立足于社会治安治理与社会保障法律制度的内在逻辑和相互关系,进一步探究犯罪率到底在多大程度上受到了社会保障制度的影响。本书拟采用回归模型对社会保障与犯罪率的相关性进行实证检验。

一、模型的设定

为了反应社会保障各因素与犯罪率之间的关系,在参考已有文献和研

① Ivica Urban, 'Impact of Taxes and Benefits on Inequality Among Groups of Income Units', *Review of Income and Wealth*, 2014, Series 62, Number 1, March 2016.

② 李晓:《日本收入分配的结构性特点及其启示》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2018(4)。

③ 中国社会保障学会理论研究组:《中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向》,载《社会保障评论》,2017(3)。

④ Chen Wang, Koen Caminada, Kees Goudswaard, 'Income Redistribution in 20 Countries over Time', *International Journal of Social Welfare*. Jul 2014, Vol. 23 Issue 3, pp. 262 - 275.

⑤ 再分配在共同富裕中的作用, <http://ipft.ruc.edu.cn/yjtd/zzyjy/gjyjjy/yxmyjj/yxmxxgd/777450b17b4a4cce84abee5aeac0c08.htm>. 2021-11-12.

⑥ OECD. Stat. <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>, 2019-09-28.

⑦ Chen Wang, Koen Caminada, Kees Goudswaard, 'The Redistributive Effect of Social Transfer Programmes and Taxes: A Decomposition across Countries', *International Social Security Review*, Vol. 65, 3/2012.

究结果的基础上,本书建立如下的理论回归模型:

$$\text{Crime}_{i,j} = \beta_0 + \beta_1 \text{SocialSecurity}_{i,j} + \beta_2 X_{i,j} + \varepsilon_{i,j}$$

其中, $\text{Crime}_{i,j}$ 代表犯罪率, $\text{SocialSecurity}_{i,j}$ 代表社会保障, $X_{i,j}$ 代表控制项, $\varepsilon_{i,j}$ 为随机扰动项。在实际分析过程中,本书采用城镇职工养老保险和城乡居民养老保险作为构成养老保险的社会保障项目。

二、变量选择与数据来源及处理

(一) 变量定义及指标选择

本书所要考察的被解释变量为“犯罪率”,结合当前社会保障的重点内容以及国家统计局的数据,笔者分别使用最低生活保障、养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险和工伤保险作为被解释变量。在数据的来源上,通过回溯《中国统计年鉴》《中国法律年鉴》等,整理 2011—2018 年的面板数据。

(1) 犯罪率。本书采用各年度各地区人民检察院批准逮捕的刑事犯罪嫌疑人占当地总人口的比例作为衡量某年某地区犯罪率的指标。

(2) 社会保障。本书主要考察的社会保障项目包括养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险、工伤保险和最低生活保障。其中,最低生活保障选择各地各年度符合最低生活保障标准的人口占地区总人口的比例;养老保险分别选择各地各年度城镇职工养老保险和城乡居民养老保险的实际人均领取金额;医疗保险、失业保险、生育保险和工伤保险都选取各地各年度实际的人均领取金额作为指标项目。

(3) 控制变量。本书选择教育程度作为控制变量。具体的指标为,选择各年度各地区中等职业学校及以上的毕业生占地区总人口的比例。

(二) 数据来源及描述

依据选择的指标及变量,本书选择除西藏自治区外,全国各省级行政区 2011—2018 年相关数据作为样本,构成面板数据。样本观测值共 240 个。数据来源为国家统计局发布的各地年度统计数据、各地方统计年鉴以及各地方检察院年度公报等。对于个别缺失数据,采用插值法进行了补充(表 1-1)。

表 1-1 变量定义及描述

变 量 名 称	变 量 定 义	变量类型	平均值	标准差
犯罪率(Crime)	每十万人中被批准逮捕的犯罪嫌疑人数	被解释变量	73. 378	66. 036
最低生活保障(MLS)	城乡居民最低生活保障人数占地区总人口的比例	解释变量	5. 3759	3. 6755
城镇职工养老保险(EIEP)	年度人均实际领取城镇职工养老保险金额,万元/人	解释变量	2. 8016	0. 8714
城乡居民养老保险(EIUR)	年度人均实际领取城乡居民养老保险金额,万元/人	解释变量	0. 1672	0. 1799
医疗保险(MeI)	年度人均实际领取医疗保险金额,万元/人	解释变量	0. 1393	0. 0786
生育保险(MaI)	年度人均实际领取生育保险金额,万元/人	解释变量	0. 6303	0. 2989
失业保险(UI)	年度人均实际领取失业保险金额,万元/人	解释变量	3. 7216	2. 9816
工伤保险(EII)	年度人均实际领取工伤保险金额,万元/人	解释变量	3. 1953	1. 3203
教育程度(Edu)	年度中等职业学校以上毕业生占地区总人口的比例	控制变量	1. 4185	0. 2114

三、实证检验及结果分析

本书分别采用城镇职工养老保险与城乡居民养老保险作为社会保障中养老保险部分的指标,结合其他社会保障因素和控制变量,组合成二元面板数据(表 1-2)。

表 1-2 二元面板数据

解 释 变 量	被解释变量:犯罪率		
	固定效应	随机效应	混合回归
城镇职工养老保险	24. 5218 *	16. 0350 *	14. 6584 *
城乡居民养老保险	- 17. 6255	- 12. 6301	- 28. 4494
最低生活保障	14. 0093 **	4. 3716 *	2. 1075
医疗保险	- 78. 7941	- 14. 2695	- 55. 2578

续表

解 释 变 量	被解释变量:犯罪率		
	固定效应	随机效应	混合回归
生育保险	43. 5791	44. 1464	35. 6068
失业保险	2. 6594	2. 0119	2. 1703
工伤保险	-1. 8907	-5. 8568	-2. 8915
教育程度	70. 4429	7. 2713	-35. 5067
观测数	240	240	240
R^2	0. 08	0. 06	0. 08
$Adj - R^2$	-0. 08	0. 03	0. 05
F 或 $Chisq$	2. 3657	14. 1596	2. 6608

(* , ** 分别表示在 0. 05 和 0. 01 的水平上显著)

根据以上回归结果,可以发现社会保障虽然并不是影响犯罪率的全部因素,但社会保障与犯罪率的相关性显而易见,而且不同的社会保障项目对于犯罪率的影响有较大差异。综合来看,养老保险对于犯罪率的影响敏感度最高,最低生活保障与犯罪率的关联也较为显著。经过实证检验证实,社会保障制度与犯罪率具有相关性。社会保障法律制度体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器,但是实践中,社会保障既可能减少收入不平等,也可能扩大收入不平等,出现负向调节,关键在于社会保障的制度设计、制度模式、覆盖范围等因素。^①

第三节 我国社会保障制度的功能及法律分析

一、我国社会保障制度的收入再分配效应分析

联合国开发计划署和我国国务院发展研究中心发布的 2019 年《人类发展报告》指出,中国是全球人类发展最快的地区之一,但是中国的居民收入差距从 20 世纪 80 年代开始迅速扩大,在 2005 年前后趋于稳定,^②基尼系数长期较高。根据国家统计局等有关统计数据,1978 年至 2003 年,我国

① 王延中等:《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,载《经济研究》,2016(2)。

② 联合国开发计划署, <https://hdr.undp.org/zh/aboutun/structure/undp/report.shtml>, 2023-07-18。

基尼系数由 0.18 扩大到 0.479,意味着城镇居民收入分配不平等程度扩大了 166%;2000 年基尼系数首次突破 0.4 这一国际公认的警戒线。根据国家统计局的统计数据,我国 2003—2017 年的基尼系数为 0.46~0.5 之间。^① 从 2003 年到 2008 年,我国基尼系数不断攀升,2008 年达到 0.491 的峰值,显示收入不平等程度持续上升。之后基尼系数开始下降,2017 年降至 0.467 (图 1-3)。这反映出,政府对社会保障和教育的投入起到了一定的作用。根据 OECD 统计数据,世界大多数国家的基尼系数在 0.3~0.4 之间,相比较而言,我国的收入差距一直处于比较高的水平,而且已经远远超出基尼系数 0.4 的警戒线。当前,我国的社会矛盾与收入不平等有密切的关系。正如马克思指出:“一切历史冲突根源于生产力和交往形式之间的矛盾。”古希腊著名的哲学家亚里士多德也精辟地指出:“社会动乱都常常以‘不平等’为发难的原因”;“内江总是由要求‘平等’的愿望这一根苗生长起来的”。^②

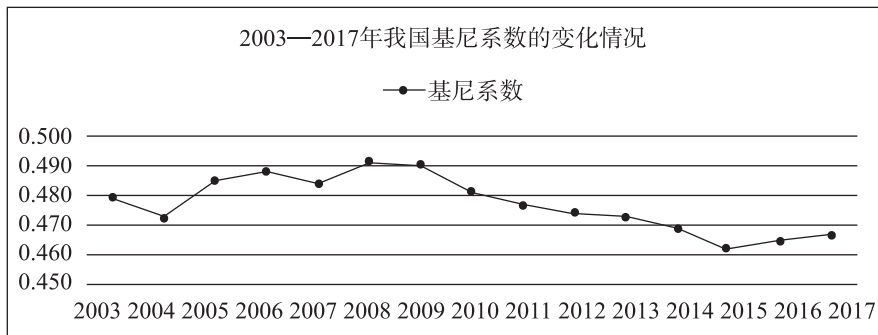


图 1-3 2013 年—2017 年我国基尼系数的变化情况

数据来源:《中国统计年鉴》。

缩小收入差距要靠再分配手段,再分配手段一是政府通过社会保障制度对居民的转移支付,二是个人所得税。其中政府通过社会保障制度的转移支付更重要。^③ 但是,我国收入不平等突出问题突出且社会保障的调节作用有限。根据 OECD 统计数据,2011 年调节前我国的基尼系数为 0.548,调节后为 0.514,经调节只降低了 0.034,而 OECD 大多数国家的基尼系数在 0.3~0.4 之间,调节后的基尼系数平均下降了 0.2 左右。^④ 有研究显示,

① 中华人民共和国国家统计局, http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/yblh/zysj/201710/t20171010_1540710.html, 2019-10-10.

② (古希腊)亚里士多德《政治学》,234 页,北京:商务印书馆,1996.

③ 再分配在共同富裕中的作用, <http://ipft.ruc.edu.cn/yjtd/zzyjy/gjyjj/yxmyjj/yxmxxgd/777450b17b4a4cce84abee5aeac0c08.htm>, 2021-11-12.

④ OECD. Stat. <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=IDD&lang=en>, 2019-09-28.

从地区来看,我国只有一半以上的省份的社会保障支出对缩小收入差距有一定的积极作用。^①区分城镇和农村来量化社会保障对基尼系数的影响,城镇社会保险制度调节收入分配的效果显著大于农村社会保险制度,城镇居民的社会保险使基尼系数降低了12%,而农村居民的社会保险仅使基尼系数降低了1.8%。^②我国城市社会保障体系相对比较完善,在一定程度上,社会保障制度提高了低收入人群和老年人的收入,降低了相对贫困率,但再分配效应并未抵消收入不平等的扩大,低收入群体和高收入群体都从社会保障体系中获得了正的净效益,但净效益随着收入的增加而增加。中国社会保障制度在贡献上缺乏先进性,在效益上不利于低收入者。^③而农村社会保障的不足增大了城乡收入不平等。^④城乡二元结构导致相比于城镇居民而言,农村居民的社会保障水平偏低。在城镇居民内部,不同的职业群体的社会保障待遇水平有明显差别,我国的社会保障的城乡差别、地域差别,群体间的差别,导致社会保障不仅没有起到缩小收入差距的作用,而且在某种程度上成为收入差距进一步扩大的原因之一。^⑤从保险项目来看,城镇养老保险对收入再分配的影响最大,而农村养老保险、医疗保险、生育保险、工伤保险再分配作用十分有限。^⑥就养老保险而言,我国养老保险主要包括机关事业单位养老保险、城镇职工养老保险、城乡居民基本养老保险,不同养老保险制度之间的待遇水平差异很大,扩大了收入差距,出现对收入分配的“逆向调节”作用。^⑦从城乡医疗保险对基尼系数的影响来看,医疗保险补偿后,相比没有任何医疗支出时,基尼系数上升了6.44%,医疗保险进一步扩大了城乡差距,不同的医疗保险制度

① 余菊、刘新:《城市化、社会保障支出与城乡收入差距——来自中国省级面板数据的经验证据》,载《经济地理》,2014(3)。

② 杨风寿、沈默:《社会保障水平与城乡收入差距的关系研究》,载《宏观经济研究》,2016(5)。

③ Lixin He, Hiroshi Sato, 'Income Redistribution in Urban China by Social Security System—An Empirical Analysis Based on Annual and Lifetime Income', *Contemporary Economic Policy* (ISSN 1465-7287) Vol. 31, No. 2, April 2013, pp. 314-331.

④ Yinan Yang, John B. Williamson, Ce Shen, 'Viewpoints Social Security for China's Rural Aged: A Proposal Based on A Universal Non-Contributory Pension', *International Journal of Social Welfare*, Apr 2010, Vol. 19 Issue 2, pp. 236-245. 10p. 1 Chart, 1 Graph.

⑤ 王霞:《公共政策70年:社会保障与公共服务供给体系的发展与改革》,载《北京工业大学学报》,2019(9)。

⑥ 王延中等:《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,载《经济研究》,2016(2)。

⑦ 鲁元平等:《基本养老保险与居民再分配偏好》,载《中南财经政法大学学报》,2019(5)。

间,出现了“逆调节”的效应。^①可以说,2014 年之前,在某种程度上,我国城乡社会保障制度拉大了收入差距,加剧了收入不平等(表 1-3)。

表 1-3 我国城乡社会保障水平(2014 年)

比 较 项 目		类别	数额
居民最低生活保障	平均低保标准	城市	411 元/月·人
		农村	231 元/月·人
	平均补助水平	城市	286 元/月·人
		农村	129 元/月·人
城镇职工基本养老保险		平均养老金	25317.1 元/年
城乡居民养老保险		人均养老金	1097.6 元/年
城镇职工基本医疗保险		人均筹资额	2840.6 元/年
城镇居民基本医疗保险		人均筹资额	524.4 元/年
新型农村合作医疗		人均筹资额	410.89 元/年

数据来源:根据 2014 年《中国统计年鉴》《社会服务发展统计公报》《民政事业发展统计公报》有关数据整理。

收入不平等对社会稳定造成了复杂而深刻的影响。导致收入不平等的主要原因是资源分配和占有(即市场前权力分配)的结构性不公。资源的分配、占有及使用不公,使民众日益产生了不公平感与不满情绪,感到相对剥夺,继而引发违法犯罪。社会保障支出领域的再分配结构,加剧了这种不公。^②社会保障制度以安全和稳定为重要的价值诉求,作为一种社会安全机制,通过保障公民的基本权利来缓和市场竞争带来的诸多矛盾,维护社会秩序的稳定与社会和谐。人民安居乐业,社会才能稳定。社会保障制度是缩小收入差距,降低违法犯罪率,进而实现治安治理目标的重要制度之一。学界众多研究都证实了社会保障制度对违法犯罪率的抑制作用,违法犯罪率的恶化与民生支出的弱化表现出明显的一致性。^③有研究显示,在控制了犯罪率的空间效应后,城市社会保障二元结构的代理变

① 王延中主编:《社会保障绿皮书 中国劳动保障发展报告(2017) No. 8——社会保障反贫困》,204~207 页,北京:社会科学文献出版社,2017。

② 吉海荣:《转型期犯罪率增长的社会原因探析与刑事政策应对》,载《社会主义研究》,2005(6)。

③ 李晔:《民生支出对犯罪率恶化影响研究——基于 29 个省份的面板数据》,载《理论前沿》,2015(6);毛颖:《民生支出有助于减低刑事犯罪率吗?——来自中国(1995—2008)省级面板数据的证据》,载《南开经济研究》,2011(4)。

量——失业保险未参保率每增加 1%, 犯罪率将增加 0.038%。^① 低保享受人数每增加 1%, 犯罪率将减少 0.065%。^② 新型农村合作医疗参合人数对犯罪率的影响显著为负。^③ 有调查显示, 在上海, 涉案的外来务工人员参加过社会保险的只有 15%, 其综合保险参保率远远低于其他外来务工人员。^④ 我国社会保障制度的收入再分配功能的效果并不明显。初次分配的失衡已经阻碍社会公平, 因此, 再次分配的公平性问题更应引起重视, 急需国家干预以保证社会分配的公平。因此, 应当通过完善社会保障法律制度确保更加公平地分配收入, 充分发挥社会保障制度缩小收入差距的作用是社会治安治理的关键。

二、我国社会保障制度的功能分析

社会保障是调节收入再分配的重要工具, 完善的社会保障制度可以起到从源头化解矛盾, 降低犯罪率, 促进社会稳定的作用。然而, 与我国城乡二元结构相伴, 就业结构也存在城乡之间、城市内部二元分割的问题。我国 20 世纪 50 年代开始建立的社会保障法律制度体系根植于计划经济体制, 城乡二元结构是其重要特征。城乡二元结构导致相比于城镇居民, 农村居民的社会保障水平偏低。在城镇居民内部, 不同的职业群体的社会保障待遇水平有明显差别, 计划经济模式下的社会保障, 以就业“单位”为依据, 不同群体享受差别化的社会保障待遇。改革开放以来, 社会保障的社会化改革并没有从根本上改变“福利身份化”的特征。

现行的社会保障制度建立在工业经济的基础上, 进入信息化时代, 随着生产力的提高, 社会化生产从依赖机械能发展到依赖智能, 这种变革不仅促使收入不平等加剧, 也导致风险结构发生变化, 新型社会风险逐渐显现, 社会保障制度面临更大挑战。标准就业者与非标准就业者在失业保险、工伤保险、生育保险方面的“二元化”也被视为从工业时代向后工业时

① 章友德、杜建军、徐吟川:《城市社会保障二元结构与犯罪率——基于 227 个城市数据的经验研究》, 载《世界经济文汇》, 2019(1)。

② 杜建军、刘立佳、徐吟川:《低保救助制度对犯罪率的影响分析——基于 227 个城市数据的经验研究》, 载《经济社会体制比较》, 2020(3)。

③ 刘博敏、杜建军、汤新云:《新型农村合作医疗制度对犯罪率的影响——基于 190 个城市的经验研究》, 载《社会保障研究》, 2020(4)。

④ 蔡永彤、王婧:《上海市外来务工人员子女犯罪问题实证研究——以社会保障制度与犯罪率的互动关系为切入点》, 载《中南大学学报(社会科学版)》, 2010(4)。

代过渡中的新型社会风险。^① 信息化时代数字经济的发展催生了新的就业形态,据工业和信息化部数据,从2012年至2021年,我国数字经济规模从11万亿元增长到超45万亿元,数字经济占国内生产总值比重由21.6%提升至39.8%。^② 灵活就业人数不断增长,国家统计局发布数据显示,目前我国灵活就业人员已经达到了2亿人左右。灵活就业和新业态就业等非传统就业成为普遍的就业方式。据国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告(2021)》^③数据显示,2020年我国共享经济参与者人数约为8.3亿人,其中服务提供者约为8400万人,与平台企业建立劳动关系的就业人员631万人,^④未建立劳动关系的7769万人。由于我国立法对于劳动者的保护是围绕劳动关系展开的,形成的是劳动关系—劳务关系的二元法律调整框架,因此,未建立劳动关系的7769万灵活就业人员没有被纳入工伤保险、失业保险和生育保险的保障范围。我国新业态的蓬勃发展促使劳动者就业形式发生了深刻改变。灵活就业群体的职业伤害风险、生育风险和失业风险客观存在,他们需要有相应的风险保障。然而,在立法上,灵活就业人员没有被纳入失业保险、工伤保险、生育保险的保障范围。究其原因主要在于,我国现行社会保障法律制度与社会成员的身份密切相关,特别是社会保险制度与劳动关系关联紧密,而新业态下雇佣与被雇佣之间的边界日益模糊。^⑤ 传统单位保障模式的社会保障制度无法覆盖灵活就业人员。

三、我国社会保障制度功能的法律分析

我国社会保障法律制度的建立在计划经济体制向社会主义市场经济体制的顺利转轨中起到了十分重要的作用。但同时我们也应看到,我国社会保障法律制度依然存在一些问题。根据《社会保险法》第10条和第23条的规定,基本养老保险和基本医疗保险的参保人是全体社会成员,其中公务员、企事业单位的就业人员强制参保,灵活就业人员自愿参保。第二、第三产业从业者参保率虽然逐年增加,但总体并不高。自2000年至2019年,基本养老保险的参保率从28.99%上升至53.73%,基本医疗保险的参

^① 孟现玉:《非正规就业者纳入失业保险制度的现实困境与制度调适》,载《税务与经济》,2020(5)。

^② 中华人民共和国中央政府, http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/03/content_5699000.htm, 2022-07-03。

^③ 国家信息中心分享经济研究中心:《中国共享经济发展报告(2021)》, <http://www.sic.gov.cn/News/557/10779.htm>, 2021-02-19。

^④ 王立剑:《共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究》,载《社会保障评论》,2021(3)。

保率从 7.94% 上升至 41.75%。^①我国现有灵活就业人员 2 亿多人,农民工近 3 亿人,一般以参加城乡居民养老保险为主,且选择最低标准缴费,整体参保质量不高。

根据《社会保险法》第 33 条、第 44 条、第 53 条,《工伤保险条例》第 2 条,以及《失业保险条例》第 2 条的规定,工伤保险、失业保险和生育保险面向公务员之外的全体雇员实行强制参保。换言之,灵活就业群体在三项制度的保障之外。生育保障法律制度直接关系到社会成员的生育意愿。从我国人口结构变化及其趋势看,需要尽快调整生育政策并采取一定的激励措施,生育保障制度也必须加强。

工伤保险法律制度建立的初衷是雇主之间的一种风险保障互助共济机制。因此,保险费由雇主缴纳。对于工伤保险赔偿,世界各国普遍采用无过错责任归责原则。这种制度设计对于工业时代的劳动者的保障是比较完备的。但是,在信息化时代,灵活就业人员逐渐增多,相当一部分群体难以在工伤保险法律制度框架内获得保障。

在社会救助法律制度方面,我国的社会救助法律制度长期以来实行城乡二元制度结构。相关法律法规和政策性文件都是城乡分别设立,如《城市居民最低生活保障条例》(1999 年)、《关于实施农村医疗救助的意见》(2003 年)、《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(2003 年)、《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》(2005 年)、《农村五保供养工作条例》(2006 年)、《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(2007 年)等,2014 年《社会救助暂行办法》的出台,实现了城乡社会救助的统一立法。但《社会救助暂行办法》仅是一种暂行法规,而且缺乏具体规范,可操作性不强,在社会救助实践中实现全体社会成员获得公平救助的目标仍需立法加以明确。与德国、日本等发达国家的“保障过度”不同,我国社会救助法律制度的主要问题在于“保障不足”,从我国的司法实践来看,有部分被救助者主张在履行强制工作义务的过程中基本权利被侵犯,其原因之一在于现有法律法规规定过于原则性,以至于在实际履行过程中出现侵犯被救助者基本权利的情况。因此,在立法中应明确规定注意强制工作措施,并应注意强制工作义务与被救助者基本权利保护二者关系的平衡。^②

^① 何文炯:《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》,载《社会保障评论》,2020(3)。

^② 王健:《论发展型社会救助制度中的强制工作措施——以欧洲国家的经验为镜鉴》,载《交大法学》,2022(4)。

在社会福利法律制度方面,我国针对不同群体分别立法,制定了《残疾人保障法》《老年人权益保障法》《妇女权益保障法》《未成年人保护法》等相关法律,与社会保险、社会救助分项目保障在衔接上产生了职能交叉、效率损失、福利叠加等问题。

总的来说,我国社会保障制度收入调节作用有限,其症结在于社会保障制度的“碎片化”,根源是社会保障法律制度的结构问题,缺乏从宏观上对社会保障立法的统筹规划,社会保障部门立法和地方立法主导,而基本立法缺位,基于“身份”的现行社会保障法律制度具有局限性,社会保障制度分设、地区分割的不公平格局导致运行成本倍增,影响了社会保障制度功能的实现,社会保障制度碎片化导致社会保障调节收入差距的功能没有很好发挥,影响了社会保障的互助共济性。虽然近年来国家不断增加社会保障投入,进行了养老金十年连调,^①但由于制度的“碎片化”甚至缺失,同一制度内的保障权益尚无法实现公平,不同制度之间更是无法实现公平,更难以起到缩小收入差距的作用。现阶段,社会保障制度“碎片化”导致的不公平问题已经成为影响社会稳定的制度因素,并且制约经济发展。现行基于参保人身份、职业进行分割的多元社会保障制度,存在保障待遇差距悬殊、统筹层次低等问题,不但导致转移流动、制度融合等方面的问题,而且与《宪法》赋予的公民平等享有社会保障权相违背。如果不进行法律制度变革,在信息化时代,社会保障法律制度缺陷的负面效应可能进一步加剧。只有从根本上解决社会保障的碎片化问题,才能充分发挥社会保障制度的功能。因此,应进行结构性调整,即应基于公平的立法理念建立覆盖全体社会成员的统一的社会保障法律制度,并向低收入群体倾斜,切实发挥社会保障在社会治安治理中的作用。

通过以上分析,我们认为,由于社会保障法律制度存在的问题,导致社会保障功能没有得到有效的发挥。尤其是随着信息化时代的来临,法律制度更要适应社会的变化,因此,应完善社会保障法律制度,切实发挥社会保障制度的功能,力求从根本上解决社会治安问题。

^① 袁涛、仇雨临:《从城乡统筹到制度融合:中国养老保险实践经验与启示》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》,2016(3)。