

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.155-20221102

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由房连泉、王远林联合撰写的《预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为

房连泉

中国社会科学院社会发展战略研究院

王远林

东北财经大学经济学院

[提要] 多年来，国家财政对城镇企业职工基本养老保险制度的补贴规模越来越大。在“分灶吃饭”的财政分权体制下，养老保险基金实行分级预算管理体制。由于统筹层次低、财政事权不清和央地博弈等原因，社保基金收支表现出预算软约束现象。为降低地方道德风险，中央财政采取与地方工作绩效挂钩的转移支付政策，并将地方财政纳入兜底支付责任。本文基于 2001 至 2019 年的省级面板数据，实证分析财政补助等预算约束因素对地方社保征收行为的影响。回归结果表明，财政转移支付对地方社保征收有正向促进，起到了一定激励约束作用；同时，养老保险统筹层次和地方财政收入预算执行情况等变量也对征收努力产生影响。

关键词：预算软约束；财政补助；养老保险征收

一、引言

预算软约束的概念最早由匈牙利经济学家科尔奈提出，指的是在转型经济中国有企业由于缺乏预算强制约束，存在长期亏损，导致政府提供追加投资和补贴的情况。之后该概念被应用到公共政策领域。例如，公共财政预算软约束问题较为普遍，导致基层政府存在收支失衡的倾向。^①社会保障是国家建立的强制性制度安排，大多数国家都建有独立的社保基金预算体系，对社保收支计划进行管理。社保基金与一般转移支付关系密切，在有些国家（例如日本）则被称为“第二预算”，具有很强的约束力。^②按照《预算法》规定，我国的政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四项。^③与其他三项预算项目相比，我国社会保险基金预算体系起步较晚。自上世纪90年代社会保险制度建立以来，社会保障主管部门开始出台社保预算管理办法。2010年《社会保险法》和2014年《预算法》（修订）出台后，国家以正式立法形式要求各级政府编制和公布社会保险预决算。

类似于政府一般预算项目，社会保险基金预算同样存在着软约束问题。分析预算软约束现象的一个视角是转移支付政策。在公共财政领域，有大量成果探讨中央转移支付对地方财政努力和征税行为的影响。已有研究表明，在中国式财税分权体制下，地方政府广泛存在预算软约束现象，表现为地方政府低报一般公共预算收入，降低财政努力，增加非税收入等现象。乔宝云等（2006）认为，以税收返还和总量转移支付为主要内容的转移支付制度，对刺激地方财政努力并不成功，抑制了地方财政的努力程度。^④郭月梅和欧阳洁（2017）的实证研究得出，地方政府财政信息的不透明、不公开，以及预算软约束的存在是导致非税收入过快增长的重要因素。^⑤龚强等（2011）对财政分权视角下的地方政府债务研究进行了综述，认为地方政府债务与分税制不完善、地方官员激励扭曲、预算软约束等问

^①谭志武.政府预算软约束的制度分析[J].审计研究,2006(01):35-40.

^②郑秉文,房连泉,王新梅.日本社保基金“东亚化”投资的惨痛教训[J].国际经济评论,2005(03):26-32.

^③参见《中华人民共和国预算法实施条例》,

http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm

^④乔宝云,范剑勇,彭骥鸣.政府间转移支付与地方财政努力[J].管理世界,2006(03):50-56.

^⑤郭月梅,欧阳洁.地方政府财政透明、预算软约束与非税收入增长[J].财政研究,2017(07):73-88.

题联系在一起，显得错综复杂。^①社保领域的财政补助来自于一般税收，其运行机理与公共财政转移支付政策有相似之处。我国《预算法》规定，“社会保险基金预算应当在精算平衡的基础上实现可持续运行，一般公共预算可以根据需要和财力适当安排资金补充社会保险基金预算”。^②从实际情况看，多年来财政补助一直是社会保险预算收入的一个重要组成部分。以城镇企业职工养老保险为例，自上世纪 90 年代以来，各级财政对养老保险的补助规模不断上升，由 1998 年的 24 亿元增加到了 2020 年的 5827 亿元，23 年期间累计补贴达 5.05 万亿元；自 2014 年以来，财政补贴占养老保险基金全部收入的比重一直处于 14% 以上。^③2022 年 1 月，国家启动企业职工基本养老保险全国统筹制度，提出“将建立中央和地方政府的支出责任分担机制，进一步明确地方政府的支出责任”。^④在当前形势下，合理界定财政补助责任，建立转移支付与社保预算之间的激励约束机制已成为养老保险制度改革中的关键性议题之一。

在财政分权制度下，各地社保财务状况差异明显，中央政府通过转移支付方式减少地区养老金缺口。这种转移支付既可能提高地方政府的征收努力，也可能降低地方的征收努力。在公共财政领域，胡洪曙和梅思雨（2021）研究了不同类型转移支付对地方政府税收努力的影响，发现一般性转移支付同时存在税收替代和税收激励两种效应，不同条件下净效应有所不同，且存在净效应中性的情况。^⑤针对社保领域的转移支付政策，彭希哲（2000）利用理论模型推导认为，社会养老保险补贴若采用总量转移支付时，会反向影响地方养老保险基金的征收努力；若采用条件转移支付，即支付水平与地方工作绩效挂钩，其影响效果取决于收入效应和替代效应两个因素，如果替代效应大于收入效应，则会正向影响地方社保征收努力。财政补助、社保费征收与统筹层次问题密切联系在一起。^⑥郑秉文（2018）认为中国特色养老保险制度发挥央地共管的体制优势，低水平的统筹层次将基层政府的权利与义务紧密联系，缩短了决策链，使基层决策者保持信息对

^①龚强,王俊,贾琬.财政分权视角下的地方政府债务研究:一个综述[J].经济研究,2011,46(07):144-156.

^②参见《中华人民共和国预算法实施条例》，
http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm

^③根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、《中国财政年鉴》和《中国劳动》计算得出。

^④参见中国政府网，养老保险全国统筹已从今年 1 月开始实施，
http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/22/content_5675028.htm

^⑤胡洪曙,梅思雨.转移支付对地方政府税收努力的影响研究——基于信息不对称的央地政府间博弈分析[J].财政研究,2021(11):102-116.

^⑥彭宅文.财政分权、转移支付与地方政府养老保险逃费治理的激励[J].社会保障研究,2010(01):138-150.

称性，对“坐实”地方政府的责任和调动地方政府积极性发挥了重要作用。^①朱恒鹏等（2020）运用委托代理模型，分析了样本地区统筹层次变化对养老保险和医疗保险基金收支的影响，认为省级统筹降低了地方养老保险基金收入的增速。^②

总起来看，学界从预算约束角度提出问题，研究转移支付与地方社保征收行为之间关系的研究较少，其中的主要难点在于财政补助机制复杂，以及政策信息披露和相关数据较少。本文研究的核心在于分权体制下财政补助作为一项预算约束项目，对地方社保征收行为的影响。本文剩余部分安排如下：第二部分回顾我国城镇企业职工养老保险预算体系和财政补助政策的演进历程；第三部分模拟现实财政补助政策，从理论上推导其激励约束机制；第四部分开展实证分析，对二者间的关系进行验证；第五部分总结全文主要结论，并对如何强化社保预算管理和完善财政补助政策提出建议。

二、历史政策回顾

财政补助政策是随全国养老保险基金收支情况的变化而不断演进的。从政策变化看，城镇企业职工养老保险在过去 30 年间大体经历了三个发展阶段：一是上世纪 90 年代初至 2004 年期间的制度创立期；二是 2005 年至 2015 年期间的制度快速扩面阶段；三是 2015 年以来的制度深化改革阶段。以下对各个阶段的财政补助和社保基金预算管理体制进行回顾。

（一）90 年代制度创立期，着手出台财政补助和社保预算管理办法

自 1991 年国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，到 1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》的出台，城镇企业职工养老保险制度的框架基本确立。在此阶段，养老保险改革的一个主要目标是进行退休费用的社会统筹，参保单位以国有企业为主，同时向城镇集体企业扩展，原 11 个行业统筹的职工也加入社会保险制度。在此时期，由于收支规模较小，养老保险基金基本维持平衡，转移支付介入很少。由于部分地区养老保险出现了收支不规范、基金挪用和坐收坐支等问题，财政部门开始要求社保经办机构编制基金收支预算。1998 年财政部、原劳动部等单位联合发布的《企业职工基

^①郑秉文.中国社会保障 40 年:经验总结与改革取向[J].中国人口科学,2018(04):2-17+126.

^②朱恒鹏,岳阳,林振翻.统筹层次提高如何影响社保基金收支——委托—代理视角下的经验证据[J].经济研究,2020,55(11):101-120.

本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》指出，“企业职工基本养老保险基金应逐步纳入社会保障预算管理。在国家社会保障预算制度建立以前，基本养老保险基金纳入单独的社会保险基金财政专户，实行收支两条线，专项管理，专款专用，任何部门、单位或个人均不得挤占、挪用，也不得用于平衡财政预算”。^①

上世纪 90 年代末，国有企业经历了关、停、并、转等多项改革，部分企业因经营困难，基本养老保险欠费问题突出；同时，退休金制度并轨后，原来企业负担的退休金开始由社会保险基金统筹支付，支出规模上升。城镇职工养老保险基金连续 6 年出现收支逆差，大部分省份当期收不抵支。从 1998 年起，财政开始对职工养老保险进行补助，补助额由最初的几十亿元增加到 2004 年的 568 亿元，主要用于养老金欠费、困难地区企业离退休人员养老金足额发放、部分行业养老保险移交地方管理后的缺口等专项补助和拨款。^② 2000 年 5 月，国务院发布《关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》确立了财政补助社保基金的三个基本原则：一是补助额每年有所增长；二是对中西部地区和老工业基地进行重点补助，对部分财政条件好、基金结余较多的地区则不予补助；三是补助额与地方的工作实绩挂钩。^③ 2001 年初，财政部、原劳动和社会保障部下发《关于中央财政补助地方企业职工基本养老保险专项转移支付资金有关问题的通知》（财社〔2001〕1 号），明确中央财政对地方社保的专项转移支付公式如下：

某地区中央财政补助金数额=本地区基金收支缺口总数*缺口系数*补助比例
*（1+工作实绩考核系数）

（1）

其中：某地区缺口系数=本地区基金收支缺口数占全国基金收支缺口总数的比重+抚养比系数比重*40%+转移支付系数比重*40%-替代率系数比重*20%

（2）

工作实绩考核系数根据各地基本养老金社会化发放情况、差额缴拨改全额征缴情况、社会保险扩面任务完成情况确定。

该文件确立了随后十几年中央对地方社保转移支付的确定方式。从公式（1）

^① 参见《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》，财社字（1998）6 号 http://fgk.mof.gov.cn/ui/src/views/law_html/82616.html

^② 财政补贴数字来自历年《中国财政统计年鉴》。

^③ 参见《国务院关于切实做好企业离退休人员基本养老金按时足额发放和国有企业下岗职工基本生活保障工作的通知》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60235.htm

可看出，中央财政补助采用总额拨付与地方工作实绩相结合的办法，当年度的拨付额由该地区的核定收支缺口总量确定，然后根据上年度的工作实绩进行动态调整。从公式（2）可以看出，一个地区的缺口系数与缺口占比、制度赡养率、养老金替代率以及该地的转移支付系数（由地区财政条件决定）等客观因素相关。

（二）2005 年至 2015 年快速扩面期，在省级调剂基础上建立社保预算制度

此阶段是基本养老保险制度快速扩面的红利期。2004 年基本养老保险基金恢复当期收支平衡，之后 10 年基金征收收入年均增长达到了 18.2%，退休金经历了“十连调”，年均调幅达 10%左右；同时，各级财政对企业职工养老保险的补助额也不断上升，由 2005 年的 650 亿元增加到 2015 年的 3970 亿元，年均增速为 19.8%。^①梳理这段时期的社保预算和财政补助政策，一个主要特点是在省级调剂制度基础之上，我国建立了正式的社保预算制度。2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号）提出，“进一步加强省级基金预算管理，明确省、市、县各级人民政府的责任，建立健全省级基金调剂制度，加大基金调剂力度”。^②2007 年原劳动社会保障部出台《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕3 号），提出基本养老保险制度、缴费政策、待遇政策、基金使用、基金预算和经办管理实现“六统一”的省级统筹标准，并要求健全省、市、县三级基金缺口分担机制。^③2010 年 1 月，国务院出台《关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2 号）指出，“社会保险基金预算单独编报，不能用于平衡公共财政预算，公共财政预算可补助社会保险基金”。^④2011 年 7 月开始实施的《社会保险法》规定，“社会保险基金通过预算实现收支平衡；县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴；社会保险基金按照统筹层次设立预算”。^⑤2014 年出台的《预算法》（修正）正式将社保基金预算纳入政府预算范畴，指出：“社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算；应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收

^①数据根据历年《人力资源和社会保障统计公报》整理得出。

^②参见《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，
http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878967.htm

^③参见《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》
<https://wenku.baidu.com/view/4dd017594b35eefdc8d33378.html>

^④参见《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》，
http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201001/t20100106_56333.html

^⑤参见《中华人民共和国社会保险法》，
<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/4a6c13e9f73541ffb2c1b5ee615174f5.shtml>

支平衡”。^①从 2010 年国家开始试行编制社会保险基金预算，到 2014 年《预算法》实施，社保基金预算逐步走上法制轨道。

在此阶段，各地养老保险管理大多在县（市）级统收统支基础上实施省级调剂制度。在此体制下，各县（市）级政府编制社保基金预算，在出现缺口时逐级向上申请补贴和调剂基金，基金缺口由财政进行分级补助，大体采用总量控制与层层下达分解工作任务目标的方式。在财政补助政策上，中央对省一级的财政补助主要依据上述公式（1）；省对地市的补助政策，通常通过预算编制核定各地收支任务（或缺口）目标，将财政补助额与地方工作业绩挂钩。多数省份的政策规定是，对于各地完成预算计划仍存在的缺口部分，地方可以向上申请补助；而对于计划外的缺口，则一般由同级政府自己承担。

（三）2015 年以来向省级统收统支过渡，强化预算管理和财政分级补助机制

自 2015 年以来，经济发展进入新常态，基本养老保险进入深化改革期。在供给侧改革背景下，养老保险开始实施大规模降费，收支缺口趋于加大，财政补助压力持续上升。为规范中央财政对企业职工基本养老保险补助资金的使用管理，2015 年 9 月，财政部、人力资源社会保障部（以下简称人社部）出台《中央财政企业职工基本养老保险补助资金管理办法》（财社〔2015〕222 号）。该文件替代上述的财社〔2001〕1 号文件，重新对中央财政补助办法进行了界定。该文件明确财政部、人社部按因素法分配补助资金，具体按如下公式计算：^②

某地区应分配数额=分配资金总额×某地区分配比重

（3）

某地区分配比重=某地区补助系数/∑ 补助地区补助系数×100%

（4）

某地区补助系数=上年某地区补助系数×某地区调整系数

（5）

某地区调整系数=(某地区财政转移支付系数/补助地区财政转移支付系数平均值)×权重+(某地区缺口系数/补助地区缺口系数平均值)×权重+(某地区

^①参见《中华人民共和国预算法实施条例》，

http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/20/content_5536179.htm

^②参见财政部、人力资源社会保障部关于印发《中央财政企业职工基本养老保险补助资金管理办法》的通知，<http://zqrlzy.cn/h-nd-1816.html>

赡养率系数/补助地区赡养率系数平均值) × 权重 + (某地区工作成效系数/补助地区工作成效系数平均值) × 权重 (6)

将公式(3) — (6)与公式(1) — (2)相比较,可看出新的中央财政补助办法主要有两方面改进之处:一是在总量控制上,摆脱原来按地区基金缺口规模核定的办法,采用新的地区补助系数占比方式;二是在补助额的年度调整上,新办法的调整系数由转移支付系数、赡养率、缺口系数以及工作成效系数四个因素加权计算得出,这样能更客观地反映地区实际情况的变化。在新的补助公式下,中央财政对分配资金进一步强化总额控制政策,同时对各地的补助也加强了动态调整。

为推进省级统筹工作,2017年9月,人社部和财政部《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》进一步要求,各地要在2007年提出的“六统一”的基础上,积极创造条件,实现全省基本养老保险基金统收统支;各地要在不断完善省级预算制度的基础上,加强对基本养老保险基金的统一调度使用;要进一步建立健全省内基金缺口分担机制和基本养老保险基金管理的激励约束机制,在省级调剂制度和缺口分担机制中,进一步体现与工作绩效挂钩的原则。^①2018年6月,国务院发布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》(国发〔2018〕18号),文件规定在现行省级统筹基础上,建立中央调剂基金,并建立健全省级政府工作考核奖惩机制。^②2019年5月,国务院办公厅《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》(国办发〔2019〕13号)要求,各省要结合降低养老保险单位缴费比例、调整社保缴费基数政策等措施,加快推进企业职工基本养老保险省级统筹,至2020年底前实现企业职工基本养老保险基金省级统收统支。^③2022年2月,人社部宣布自本年1月起养老保险全国统筹正式实施,标志着多年来的社保统筹困局获得重大突破。

(四) 历史政策梳理

回顾上世纪90年代以来养老保险预算制度和财政补助政策的变化历程,可发现其与统筹层次问题紧密联系在一起,其间有三个重要时间节点:一是1998年提

^①参见《人力资源社会保障部财政部关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/shehuibaozhang/zcwj/yanglao/201709/t20170929_278496.html

^②参见《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/13/content_5298277.htm

^③参见《国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm

出省级调剂制度，各地开始从县级统筹向市级过渡。在此期间，伴随养老保险收支“两条线”政策，预算管理开始出台，但基本上由县级自主编制，约束性较低；针对各地出现的收支缺口情况，国家开始逐步规范财政补助政策，确立了“总额控制+动态调整”的基本原则，以及重点补助的范围；二是 2007 年出台省级统筹“六统一”标准，推行“市级统筹+省级调剂”。在此期间，社保预算制度依法正式纳入与政府预算体系，预算管理开始加强，财政补助呈正常化增长态势；三是 2018 年出台中央调剂制度，向省级统收统支过渡。分析历史上养老保险统筹层次的提升进程，可发现其规律是：统筹层次提高，预算约束逐步加强，财政转移支付机制进一步明确；背后遵循的逻辑为：统筹层次提高，财政兜底支付责任上移，上级政府通过加大预算约束力度和明确财政补助办法来约束下级政府行为。表 1 进一步对各个历史阶段统筹层次、社保预算和财政补助机制三者之间的关系，以及政府行为逻辑进行了描述。

表 1 1998-2020 年期间各地养老保险政策描述

时间	统筹层次	预算约束	财政补助	缺口承担的分级责任
1998 年之前	县级统筹	无正式预算	补助较少	地方承担
1998-2004	县级统筹+省级调剂	试行预算编制	出台补助政策	中央财政补助总额控制 +省级调剂
2005-2015	市级统筹+省级调剂	出台预算制度	常态化增长	中央财政补助总额控制 +省级调剂+分级承担
2015-2020	省级统筹	预算编制向省级统一	明确分级责任	中央财政补助总额控制 +省级调剂+分级承担

资料来源：作者整理。

三、政策机理分析

(一) 引入社保预算软约束分析框架

社保预算是国家预算体系的一个重要组成部分。从国际上看，社会保障预算主要分为两类模式。一类称为联合预算 (unified budget)，也称“全预算”，即社会保障被纳入政府一般预算，社保资金直接在经常性预算中列收列支。实行这类模式的国家包括英国和北欧福利国家，预算范围通常是社会福利项目，包括一

些以税收方式征收的社会保险项目。另一大类是分账预算（单独预算），指在一般预算账户外，建立单独的社保基金预算，与财政预算并行。大部分国家缴费型的社会养老保险都实行单独预算。例如，美国在 1990 年之后，联邦社保基金（OASDI）计划实行单独基金预算，由挂在财政部下的基金信托管理委员会编制，众议院和参议院下设“社会保障委员会分会”，对社会保障立法、改革决策和预算情况等事项进行听证、监督。日本对社会保险基金实行特别会计预算，在养老金上设立厚生年金和国民年金特别会计账户。德国社会保险基金也实行专项预算，由自治的、分散在各个行业的多家保险基金会，负责基金收支和预算制定，政府部门起监督作用。

中国养老保险基金预算属于第二类的单独预算模式。但与美国、日本和德国等大多数国家相比，社保预算约束力较差，这是因为：一是统筹层次低，大部分国家养老保险为全国统筹，预算制定主体在中央层级，而在中国则为地方层级；二是制度不成熟，中国基本养老保险发展仅有 30 多年历程，制度改革和参数还未完全定型；三是强制性不足，各国社保预算都被纳入法制框架，具有精算基础，预算执行率高。例如，美国 OASDI 计划以工薪税方式征收保费，保障了强制力。而在中国，社保预算还缺乏国家统一的强制规范要求。

基于中国国情，本文将预算软约束纳入养老保险基金收支分析框架。在以往研究中，在公共财政领域，预算软约束主要用于研究财政分权体制下的转移支付政策。中央政府通过预算的方式向地方分配财政资金，各级政府部门对于预算编制、审查、批准、监督、执行以及调整都有一套比较明确的程序，预算管理在地方政府日常工作中具有重要的地位。如果预算制度无法对政府行为形成强有力的约束力，地方政府能够通过多种方式轻易地突破预算约束，来设置自身的发展目标或实施政策性工程，则称之为财政预算软约束。^①相比公共财政领域，有理由推断现行社保体系存在预算软约束问题，主要原因如下：第一，在低统筹层次体制下，预算编制按统筹层次设立，由基层政府负责，自我监督执行，在很大程度上社保预算成为地方社保收支情况的信息披露工具，属于一种事后结果，未达到事前计划所起的约束作用；第二，社保预算约束力主要来自上下级政府之间的利益博弈。在地方出现基金缺口向上申请财政补助（或调剂金）时，上级政府出于

^①余锦亮,卢洪友.分类预算、软约束与财政努力程度——对地方政府收支行为激励效应的一个检验[J].经济科学,2018(04):19-32.

风险控制目的，对下级预算提出要求，通常采用层层任务分解方式，要求下级政府完成预算内任务，并将任务完成情况与下达的资金补助（调剂金）挂钩。因此，对于有基金缺口的地方来说，社保预算是有约束性的，越是缺口大的地区，约束作用可能会越强；而对于基金结余地区来说，约束作用较小或者不存在。这与实际观察到的社保收支区域分化现象是一致的，例如在广东和北京等基金结余量大的省份，社保费率和征缴强度都偏低；而在东北和西北等地区基金收支压力大的省份，社保费率和征缴强度较高，政府对社保预算编制和执行的要求也要高一些。第三，对于存在基金缺口的地区来说，财政补助机制在很大程度上替代性地起到了预算约束作用。财政分权将各级政府都纳入缺口分摊责任，并将补助力度与地方工作实绩挂钩，客观上对地方社保工作努力起到激励约束作用。

如何测量预算软约束程度是一个难题。在财政领域，预算软约束通常用财政收入预算执行情况来衡量，或者寻找财政透明性、转移支付力度等指标作为其代理变量。^①不同于一般财政预算，社保预算很难用预算收入完成率指标来衡量养老保险征收绩效。一是因为社保预算数据鲜有公布，虽然自 2013 年国家要求公布社保预算执行情况，但全国和各地发布的养老保险预算收支数据非常少。二是从已公布数据情况看，全国和各地养老保险保费预算收入完成率（决算数/预算数）大多为 100% 上下，即预算数与实际征收完成数大体一致，使用该指标的参考意义不大。按法定要求，社保费预算收入应与理想状态下的全额征收口径相一致。但在实际执行中，基层普遍存在低报社保收入的倾向，以便降低预算完成难度，达到考核目标，这就形成了“事实上”的预算软约束结果。图 1 显示了 2019 年全国 31 个省份企业职工养老保险费的实际征收率情况。在此，将养老保险费征收率（Y）定义为实际征收额相对于应收额的比重。 $Y = \text{企业职工基本养老保险实际征缴收入} / \text{养老保险应征收入} * 100\%$ ；其中，企业职工基本养老保险应征收入 = 城镇在岗职工社会平均工资水平 × 企业职工基本养老保险在职参保人数 × 缴费率。^②从分布情况看，各省份的养老保险征收率差距非常大，在最低的福建和广东不足 40%，而黑龙江、山西和西藏则达 70% 以上。

^①高德步,何富彩.如何测度预算软约束?——来自 1998 至 2014 年我国中央政府对省级政府净补助的证据[J].投资研究,2017,36(01):131-145.

^②以个体身份参保者的费率为 20%，而这部分群体约占参保人员的四分之一，因此经加权理后的政策费率为 $28\% * 0.75 + 20\% * 0.25 = 26\%$ 。

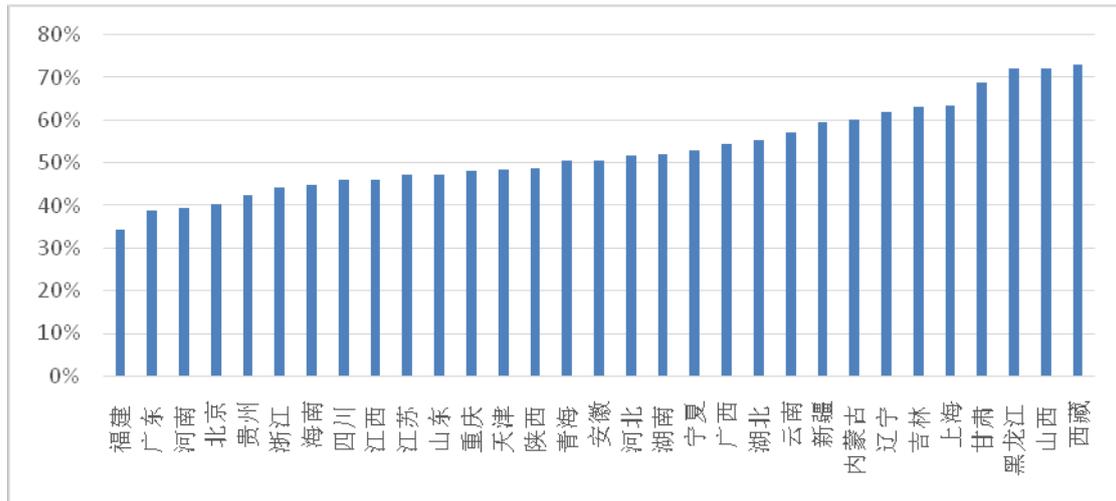


图1 2019年各省份养老保险费征收率

(实际征收收入/相对于全额征收单位: %)

数据来源: 郑秉文, 《中国养老金精算报告 2019-2050》, 经济管理出版社 2019 年版。

(二) 理论模型分析

在此, 借鉴彭宅文 (2010) 理论模型的思路, 探讨中央政府社会养老保险补贴支出对地方社会保险基金征收力度的激励约束机制。

设某地区的养老保险基金征收收入为 R , 它由总费基 B 和平均缴费率 t 决定, 是征收努力程度 e 的函数, 即 $R = R(B, t, e)$; 退休金总支出为 E , 总费基 B 、平均缴费率 t 和退休金总支出 E , 都设为外生变量。

养老金预算结余为 $S = R - E$

该地区扣除养老保险费后的社会财富 (净工资收入) 为 $L = B - R$

设该地政府的社会福利由两个因素决定, 一是养老金预算结余 S , 二是剩余财富 L , 由于养老保险通过对私人部门收入的征收实现, 所以私人拥有的社会财富和养老金 (或者养老保险预算结余) 之间有此消彼长的关系。

假设地区社会福利目标函数为: $\text{Max}_g U(S, L)$, 进一步假定该目标函数符合冯诺依曼—摩根斯坦效用函数的要求,

$$\text{即 } \frac{\partial U}{\partial S} > 0, \frac{\partial U}{\partial L} > 0, \frac{\partial^2 U}{\partial S^2} < 0, \frac{\partial^2 U}{\partial L^2} < 0. \quad (7)$$

如果地方存在养老基金缺口，中央财政补助政策介入，地方政府争取上级财政补助（或调剂基金），努力实现养老基金预算平衡，使得缺口尽可能小，并且最大化地方剩余财富。在此种情况下，财政补助政策对地方征收行为起到预算约束作用。中央对各省缺口的财政转移支付采取了“总额控制+绩效挂钩”式的预算管理方法。其中，总额部分与各地当年度缺口总量 $G=E-R$ 相关，用 $f(G)$ 表示；绩效部分也称为条件转移支付，它与各地工作实绩相关，包括扩面征收情况以及预算完成情况等因素，在此假设其大小为 βR ，即是基金征收收入的一定比例，地方可用于养老金支出的总额为： $R + f(G) + \beta R$ ，此时养老基金预算结余为 $S = (1 + \beta)R + f(G) - E$ 。

地方政府的效用函数为：

$$\frac{\partial U}{\partial e} = \frac{\partial U}{\partial S} \frac{\partial S}{\partial e} + \frac{\partial U}{\partial L} \frac{\partial L}{\partial e} = \frac{\partial U}{\partial S} \left[\frac{\partial R}{\partial e} (1 + \beta) - f' \frac{\partial R}{\partial e} \right] - \frac{\partial U}{\partial L} \frac{\partial R}{\partial e} = \frac{\partial R}{\partial e} \left(\frac{\partial U}{\partial S} (1 + \beta) - f' - \frac{\partial U}{\partial L} \right) \quad (8)$$

地方政府选择征收努力，达到福利最大化，一阶条件为：

$$\frac{\partial U}{\partial e} = 0$$

因为 $\frac{\partial R}{\partial e} > 0$ ，所以有 $\frac{\partial U}{\partial S} (1 + \beta) - f' - \frac{\partial U}{\partial L} = 0$

$$\frac{\partial U}{\partial S} (1 + \beta) = f' + \frac{\partial U}{\partial L} \quad (9)$$

通过比较静态分析得出：

$$\begin{aligned} \frac{\partial e}{\partial G} &= - \frac{\frac{\partial^2 U}{\partial e \partial G}}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \\ &= - \frac{1}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \frac{\partial R}{\partial e} \left(\frac{\partial^2 U}{\partial S^2} (1 + \beta) - f'' \right) \quad (10) \end{aligned}$$

根据上式，如果总额部分是缺口的线性函数，那么有 $f'' = 0$ ，则均衡时，有

$\frac{\partial e}{\partial G} = - \frac{1}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \frac{\partial R}{\partial e} \frac{\partial^2 U}{\partial S^2} (1 + \beta) < 0$ ，因此，中央对各省缺口的财政转移支付中总额控制部

分越大，地方将会设定更低的征收努力。

$$\begin{aligned} \frac{\partial e}{\partial \beta} &= -\frac{\frac{\partial^2 U}{\partial e \beta}}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \\ &= -\frac{1}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \frac{\partial R}{\partial e} \left[\frac{\partial U}{\partial S} + R(1 + \beta) \frac{\partial^2 U}{\partial S^2} - f'' \frac{\partial R}{\partial \beta} \right] \quad (11) \end{aligned}$$

如果总额部分是缺口的线性函数，那么有 $f'' = 0$ ，此时上式变为：

$$\frac{\partial e}{\partial \beta} = -\frac{1}{\frac{\partial^2 U}{\partial e^2}} \frac{\partial R}{\partial e} \left[\frac{\partial U}{\partial S} + R(1 + \beta) \frac{\partial^2 U}{\partial S^2} \right]$$

上式的符号，取决于 $\frac{\partial U}{\partial S} + R(1 + \beta) \frac{\partial^2 U}{\partial S^2}$ 的符号， $\frac{\partial U}{\partial S}$ 为正， $R(1 + \beta) \frac{\partial^2 U}{\partial S^2}$ 为负， $\frac{\partial e}{\partial \beta}$ 符

号由这两部分共同决定。考虑一种特殊情况，如果 $\frac{\partial^2 U}{\partial S^2}$ 为零，即效用函数为线性

函数，福利函数就是单纯追求财富总量的最大化，此时由于 $\frac{\partial U}{\partial S} > 0$ ，所以 $\frac{\partial e}{\partial \beta} > 0$ ；

均衡时，中央对各省缺口的财政转移支付中条件转移支付越大，地方将会设定更高的征收努力，养老保险基金征收收入 R 更大，私人拥有的社会财富 L 更少，社会财富由私人部门转向养老保险基金部门，由于中央的条件转移支付也增加。因此，地方养老保险基金收入也更多，从转移支付理论来看，由于养老保险基金收入的增加，相当于降低了地方政府养老保险的成本，为了达到均衡，地方政府增大征缴努力，使得征收收入 R 增加，从而养老金预算结余 S 增加，使得均衡条件

重新成立。所以，这种替代效应正向激励地方部门增大征收努力；如果 $\frac{\partial^2 U}{\partial S^2}$ 不为

零，即效用函数为非线性函数，条件转移支付对地方部门征收努力的激励作用不

确定。由于 $R(1 + \beta) \frac{\partial^2 U}{\partial S^2}$ 为负，当条件转移支付增加时，这部分会使得地方部门减

弱征收努力，私人部门获得更多的社会财富，也就是转移支付理论中的收入效应。

因此，条件转移支付对地方征收努力的激励效果取决于替代效应和收入效应的综合作用，如果替代效应起决定性作用，条件转移支付会正向激励地方部门征收努力，相反，如果收入效应起决定性作用，条件转移支付会反向抑制地方部门征缴

努力。

从现实情况分析，中央和地方之间的财政转移支付规模是双方博弈“讨价还价”的结果。由于信息不对称，在缺乏最优解的情况下，中央政府在财政补助政策上采取了两种策略：一是总额控制方式，即每年控制全国财政补助的总量和增长增幅，以便控制总体负担。二是将地方财政纳入支付责任，中央财政在总量补助后，仍存在的缺口由地方负责兜底支付。在此框架下，地方政府的目标收益函数将发生变化，除了上述的基金预算盈余和剩余财富最大化目标之外，还要考虑地方财政的支出成本。尤其是在基金出现累计结余用尽的情况下，最终兜底风险要由地方政府来承担。在现实观察中，越是基金缺口大的省份，征收率越高，预算约束越强。这与财政转移支付政策是联系在一起的，即除了来自上级政府的监管约束外，地方政府自身的财政压力也对社保预算约束发挥作用。因此，多年来，尽管统筹层次一直在不断提高，但不管是调剂制度，还是统收统支制度，其中一个重要的规则始终未变，即财政分级承担缺口支付责任，兜底支付发生在基层政府。

四、实证分析

(一) 模型构建及变量说明

本部分实证分析的目的，在于解释财政补助等变量对社保征收行为的影响。从现实环境观察，一个地区的养老保险基金的征收努力受制度内外两类约束因素的影响：一是制度内约束，即基金收支缺口对征收带来的压力，缺口越大，一个地区可能越倾向于提高征收力度；二是外在行政干预因素，包括征收机构的征缴力度、预算编制的规范性和执行的强制力等。这两类因素都会对地方社保预算约束强度产生作用，进而影响基金征收效果。为分析这一影响效果，设计如下计量模型：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 * Y_{it-1} + \alpha_2 * Budget_{it} + \alpha_3 * Control_{it} + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

对模型中各个变量的设置考虑解释如下：

1. 被解释变量

Y_{it} 为被解释变量，表示i省份t年时养老保险征收努力（征收率）， Y_{it-1} 为被解释变量的滞后项。值得说明的是，在既往对社保征收效果的研究中，部分文献使

用了基金总收入(或征缴收入)总量指标(王银梅、李静,2018;朱恒鹏等,2020);^①部分文献使用了养老保险参保扩面率、基金足额征收率(彭雪梅等,2015),^②或实际费率等指标(房连泉、周佳玲,2019)。^③本文采用养老保险费足额征收率这一指标,来反映地方养老保险征收努力程度。

2. 解释变量

$Budget_{it}$ 为主要解释变量的集合,代表一系列与社保预算约束相关的解释因素,初步考虑采用如下变量:

(1) 财政补助(subsidy),表示财政转移支付约束,反映一个地区养老保险基金总支出对财政补贴的依赖程度。如上所述,财政补助可能起到强化或弱势预算约束的作用。

$subsidy = \text{养老保险财政补助额} / \text{养老保险基金支出}$

(2) 基金累计结余(surplus),采用基金可支付月数指标(取对数),反映一个地区基金可持续性对征收行为带来的压力。

$surplus = \ln(\text{养老保险基金累计结余} / \text{当年基金总支出} * 12)$

(3) 养老保险统筹层次(poollevel)。按政策规定,养老保险预算由处于同级统筹层次的政府编制,统筹层级提升会影响预算执行情况。在此,将达到省级统筹(统收统支)地区的level值定义为(1),县市级定义为(0)。

(4) 征收机构性质(agency)。征收机构可能影响社保费征收强度。在2020年11月并轨之前,各地企业职工养老保险费由不同部门征收。在此将税务部门征收定义为(1),社保部门征收定义为(0)。

3. 控制变量

$Control_{it}$ 为控制变量集合。在此参考房连泉、魏茂淼(2018)对社保费征收效果的研究,^④将地区经济发展水平、就业结构、制度赡养负担等方面与社保征收相关的变量,纳入模型加以控制,具体包括养老保险制度赡养率(退休金领

^①王银梅,李静.提高统筹层次能缓解养老保险基金缺口吗?——基于面板数据的实证检验[J].河北学刊,2018,(05):140-145.

^②彭雪梅,刘阳,林辉.征收机构是否会影响社会保险费的征收效果?——基于社保经办和地方税务征收效果的实证研究[J].管理世界,2015(06):63-71.

^③房连泉,周佳玲.基本养老保险实际费负:基于地区差异和就业结构的实证分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(03):11-18+43.

^④房连泉,魏茂淼.基本养老保险中央调剂制度未来十年的再分配效果分析[J].财政研究,2019(08):86-98.

取人数/在职参保人数)、地区人均GDP相对水平(某地区人均GDP/当年全国人均GDP)和反映就业结构的三个指标(非私营单位就业/就业总量、制造业就业/总就业和服务业就业/就业总量)。

由于财政补助、养老金可支付月数作为主要解释变量可能存在一定的内生性,而系统广义矩估计(SYS-GMM)能通过使用差分和工具变量的方法,消除因变量与残差之间的相关性。因此,本文运用GMM模型进行参数估计。此外,考虑前后年份征收率可能存在较强的自相关性,在模型中加入了被解释变量的一期滞后项,并控制地区和时间固定效应。 ε_{it} 为随机误差项。

(二) 数据来源及描述性统计

本部分所用数据主要来源于《中国统计年鉴》、《中国养老金精算报告2019-2050》、《劳动统计年鉴》和《中国财政统计年鉴》等。模型中全国31个省份面板数据的跨度期为2001-2019年。^①具体而言,城镇在岗职工平均工资、企业职工参保人数、制度赡养率、人均GDP和就业结构等方面的数据,均由作者搜集2001-2019年公开统计年鉴经整理计算所得;历年养老保险征收率、财政补助、统筹层次和可支付月数等数据来源于《中国养老金精算2019-2050》,并由作者加工整理而得。^②变量的描述性统计结果如表2所示。

表2 变量描述性统计(1)

变量名称	变量定义	变量计算方法	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
Y	征收率	征缴收入/养老保险应征收入	589	0.6633	0.1571	0.2818	1.2238
subsidy	财政补助力度	财政补助额/基金支出	589	0.2260	0.1243	0	0.4872
surplus	基金可支付月数(对数)	ln(基金累计结余/基金总支出*12)	589	2.2823	1.4965	-7.9745	3.9674
poollevel	统筹层次	省级为1,县(市)级为0	589	0.2479	0.4321	0	1
agency	征收机构	税务为1,社保为0	589	0.5722	0.4952	0	1
support	制度赡养率	参保人口/离退休人口	589	0.3921	0.1175	0.1120	0.7283
GDP	人均GDP	各省人均GDP相对全国人均GDP指数	589	1.0721	0.5932	0.3470	3.4469
public	非私营单位就业占比	非私营单位就业人口/城镇总就业人口	589	0.5679	0.1254	0.2759	0.8347
manufacture	制造业就业比	制造业就业人口/城镇	589	0.1921	0.0855	0.0471	0.4260

^①由于2020年和2021年部分数据尚未公布,本文使用的数据年份设定为2001年至2019年。

^②郑秉文.中国养老金精算报告2019-2050[M].北京:经济管理出版社,2019:P.2-55.

		总就业人口					
service	服务业就业占比	服务业就业人口/城镇总就业人口	589	0.3378	0.0695	0.1610	0.6001

(三) 基准回归结果

表 3 报告了 GMM 参数估计结果。第 (1) 列仅加入了核心解释变量估计结果，第 (2) 列中将相关控制变量加入。在两列回归结果中，二阶序列相关 AR (2) 检验结果和 Hansen 过度识别检验结果均得以通过，说明模型设计可行。模型估计结果显示，在第 (1) 和第 (2) 列中，征收率的滞后一期 (L.Y) 均通过显著性检验，说明前一期征收率对当期征收率有显著影响。在两组回归结果中，财政补助 (subsidy)、基金可支付月数 (surplus)、统筹层次 (level) 三个变量均通过显著性检验，说明这三个变量对征收率有影响作用。第 (2) 列回归结果反映的具体情况如下：

(1) 财政补助系数为 0.4717，说明财政补助占基金比重越高，征收率越高，反映出财政补助政策对地方社保征收有正向促进。

(2) 基金可支付月数系数为-0.0141，说明地方养老保险基金累计结余规模越大，越倾向于降低征收努力，这与实际观察现象一致。

(3) 统筹层次系数为 0.0635，说明采用省级统筹 (1) 的地区，相对于县市级统筹 (0) 的地区，征收率更高。可能的主要原因在于：省级统收统支后，社保预算制定主体上升到省级政府，从而提升了执行约束力。

表 3 GMM 模型基准回归结果

	(1)	(2)
	Y	Y
L.Y	0.8491 ^{***} (23.56)	0.7678 ^{***} (17.18)
subsidy	0.2201 ^{***} (3.67)	0.4717 ^{***} (4.27)
surplus	-0.0572 ^{***} (-3.69)	-0.0141 [*] (-1.98)
poollevel	0.0129 [*] (1.83)	0.0635 ^{***} (4.99)
agency	-0.0042 (-0.55)	-0.0083 (-0.64)
support	--	-0.1146 (-1.10)

GDP	--	0.0117 (0.32)
public	--	0.0294 (0.50)
manufacture	--	0.2296 (1.12)
service	--	-0.0046 (-0.03)
常数项	0.0513*** (3.34)	0.0334 (0.37)
年份效应	控制	控制
地区效应	控制	控制
样本量	558	558
ar1	-3.59	-3.61
ar1p	0.000	0.000
ar2	0.26	0.44
ar2p	0.794	0.661
Hansen test	Robust	Robust

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。

(四) 稳健性检验

1. 将省份进行分组检验

为检验财政补助等主要解释变量回归结果的稳健性，本部分将 31 个省份按养老保险基金结余情况进行分组，基金可支付月数在 12 个月以下的省份定义为第一组 (1)，12 个月以上的为第二组 (2)。采用与基准模型相同的方法和数据进行回归，得到回归结果表 4。可以看出，在两组回归结果中，财政补助变量的回归系数符合均与基准回归结果一致，并通过显著性检验，说明参数估计结果具有稳健性。

表 4 稳健性检验结果 (1)

	(1)第一组	(2)第二组
	Y	Y
L.Y	0.5152*** (20.07)	0.6091*** (17.64)
subsidy	0.2322*** (2.79)	0.4803*** (4.09)
surplus	0.0009 (0.38)	-0.0584*** (-3.16)
poollevel	0.0834*** (7.16)	0.0877 (1.15)

agency	-0.0094 (-0.61)	-0.0181 (-0.67)
常数项	0.0921 (0.77)	0.1129 (1.67)
年份效应	控制	控制
地区效应	控制	控制
样本量	245	313
ar1	-2.06	-2.75
ar1p	0.039	0.006
ar2	-0.22	-0.40
ar2p	0.822	0.692
Hansen test	Robust	Robust

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。

2. 采用征收额变量进行检验

养老保险征收额能够在一定程度上代表一个地区的养老保险征收水平。在此，借鉴王银梅、李静（2018）和朱恒鹏等（2020）研究中采用的社保征收总量指标，引入新的被解释变量人均征收额（ Y^f ）和解释变量人均财政补助额（averagesubsidy）。

其中： $Y^f = \ln$ （养老保险实际征收额/在职参保人数）

averagesubsidy = \ln （财政补助额/离退人员数）

在新的回归模型中，除 Y^f 和 averagesubsidy 两个变量外，其余变量均与表 3 基准回归中所采用的变量一致。表 5 报告了新的参数估计结果，分为三列，第（1）列为全部省份，第（2）列为基金可支付月数低于 12 的省份，第（3）列为可支付月数大于 12 的省份。可看出，在三列结果中，人均财政补助、可支付月数两个估计参量的符合与表 3 结果均一致，显著性检验也得到通过，说明基准回归分析的稳健性较高。

表 5 稳健性检验结果（2）

	(1)	(2)	(3)
	Y^f	Y^f	Y^f
L. Y^f	0.8449*** (21.95)	0.8035*** (16.27)	0.8660*** (35.52)
averagesubsidy	0.0478** (3.52)	0.0350*** (2.96)	0.0305** (2.28)

surplus	-0.0121* (-1.99)	-0.0172*** (-3.80)	-0.0369** (-2.18)
poollevel	0.0304 (1.15)	0.1486*** (7.39)	0.0376 (0.71)
agency	-0.0408** (-2.59)	-0.0139 (-0.40)	0.0098 (0.71)
常数项	1.7383*** (7.75)	1.4526*** (4.84)	1.1320*** (5.42)
控制变量	控制	控制	控制
年份效应	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制
样本量	553	242	311
ar1	-3.72	-2.43	-3.12
ar1p	0.000	0.015	0.002
ar2	-0.67	0.83	-0.57
ar2p	0.504	0.408	0.567
Hansen test	Robust	Robust	Robust

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。

(五) 影响机制分析

财政补助如何影响地方社保征收行为？如本文第三部分所述，一方面中央政府对地方实行与征收绩效挂钩的转移支付政策；另一方面地方财政也要“连带”承担部分养老保险基金缺口支付责任，基层政府是社保兜底支付的最终责任主体。从历史数据看，在历年全国财政补助社保的支出总量中，地方补助占比处于 10-15%之间，但省份间有较大差异；总体看，越是在基金缺口较大的地区（例如东北三省），来自地方的财政补助额越高。因此，社保支出带来的财政压力是促使地方提高征收绩效的一个重要动因。为检测这一影响机制，在此引入两个新的解释变量。一个是地方财政收支缺口率（fiscalgap）， $fiscalgap = (1 - \text{本年度本级财政收入} / \text{本年度全部财政支出})$ ，代表财政分权程度，可以作为中介影响变量。在财政分权体制下，地方财政收入来自地方本级和中央转移支付两个渠道，本级收入相对于财政支出的缺口越大，说明地方财政能力越差。从现实情况看，缺口率高的地区大部分为经济或财政困难省份，养老保险基金支付压力也较大，征收率较高。第二个变量为财政收入预算执行率（fiscalbudget）， $fiscalbudget = \text{本年度财政收入决算数} / \text{本年度财政收入预算数}$ 。社保基金收入和财政收入同属于公共收入，都纳入政府预算编制计划。财政收入预算执行情况能从侧面反映社

保收入预算的规范性，可将其作为衡量社保预算约束的一个代理变量。两个变量的描述性统计结果见表 6。

表 6 变量描述性统计 (2)

变量名称	变量定义	计算方法	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
fiscalgap	财政收支缺口率	1- (本级财政收入/本年度全部财政支出)	589	0.4957	0.2014	0.0885	0.9346
fiscalbudget	财政收入预算执行率	财政收入决算数 /财政收入预算数	589	1.0767	0.095	0.738	1.6632

采用基准 GMM 回归模型，并引入相同的控制变量，得到这两个变量的参数估计见表 7。回归结果分为三列：第 (1) 列为全部样本，第 (2) 列为“收不抵支”（基金支出>征缴收入）的省份样本；第 (3) 列为“收大于支”（征缴收入>基金支出）的省份样本。在三列结果中，财政收支缺口率和财政收入预算执行率两个变量的估计系数均为正值，且通过显著性检验，说明财政收支缺口越大、预算执行率越高的地区，养老保险征收率也越高。

表 7 机制检验变量的回归结果

	(1)	(2)	(3)
	Y	Y	Y
L. Y	0.6857*** (24.23)	0.6835** (31.19)	0.6871*** (22.16)
fiscalgap	0.2611*** (6.73)	0.1916*** (8.54)	0.2997*** (4.78)
fiscalbudget	0.1002*** (10.18)	0.0808*** (4.33)	0.0398** (2.55)
常数项	-0.1508** (-2.57)	-0.1351** (-3.25)	-0.3073* (-1.87)
控制变量	控制	控制	控制
年份效应	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制
样本量	558	389	169
ar1	-3.60	-3.42	-2.43
ar1p	0.000	0.001	0.015
ar2	-0.47	0.02	-0.16
ar2p	0.636	0.982	0.876
Hansen test	Robust	Robust	Robust

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。

五、主要结论和政策建议

本文将预算软约束概念引入社保基金征收行为，对社保预算和财政补助政策的演进历程进行了回顾，通过模型构建分析了财政补助对社保征收努力的影响机制，运用 2001-2019 年 31 个省份的面板数据对此进行实证检验，得出的主要结论总结如下：一是从历史进程看，随着养老保险统筹层次的不断提高，社保基金预算体系逐步建立，财政补助政策趋于明确。但总起来看，社保基金预算存在明显的软约束现象，表现在预算编制主体层次低、低报预算收入和征收不足等方面。二是在软预算约束环境下，财政补助政策对社保征收行为替代性地起到了激励约束作用，其效果取决于收入效应和替代效应的合力。三是实证检验表明，财政补助政策客观上起到了促进社保征收的作用；同时，地方养老保险基金缺口、统筹层次和财政预算执行情况等变量也对征收充足性产生影响。

自 2022 年 1 月开始，国家启动养老保险全国统筹，强化社保基金预算管理，完善财政补助政策是下一步改革中的两个重要问题。在此提出以下几点建议：

第一，强化社保基金预算编制执行的规范性和法制效力。全国统筹启动后，应逐步基金预算编制主体上升到中央层面；通过国家社保数据库获取各地参保信息，基于精算手段制定科学合理的社保基金收支计划，规范地方落实执行，并引入相应的绩效考核办法。通过强化社保预算管理，提升养老保险制度征收效率。

第二，合理划分央地社保事权，建立财政支出责任分担机制。全国统筹实施后，社保事权将逐步向中央上移。为防范基金兜底支付风险的加大，应在央地之间建立起明确的财政补助分担机制。既往经验表明，条件性、激励性的转移支付政策优于总量控制方式。为此，建议可采取按比例承担缺口、将财政补助力度与地方绩效挂钩等办法，坐实地方责任。

第三，通过制度性改革提升财务可持续性。当前情况下，养老保险制度设计和参数运行还存在诸多不合理之处，难以实现收支精算平衡。在人口老龄化形势下，基金支付压力越来越大。为此，应尽快启动一系列制度改革举措，包括推进延迟退休、延长缴费年限、建立待遇调整机制和加快社保基金投资等措施，改善制度的长期财务可持续性。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐