

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.191-20241120

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《企业职工基本养老保险统筹层次提升的政策逻辑与地方征收绩效》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

企业职工基本养老保险统筹层次提升的 政策逻辑与地方征收绩效

房连泉

中国社会科学院中国式现代化研究院研究员

[摘要]从最早的县市级统筹到省级统筹，再到全国统筹制度，城镇企业职工基本养老保险统筹层次经历了不断提升的过程。本文收集、整理全国 31 个省份养老保险的政策文件，以资金统收统支为界定标准，考察各地养老保险统筹层次提升的实际进程，对统筹政策的运行逻辑进行分析。实证结果表明，在统筹层次提高过程中，养老保险基金征收率总体趋于提升，省级效果好于县、市两级，预算管理和财政补助机制等政策工具发挥作用，这些结论对于进一步完善养老保险全国统筹制度具有参考意义。

[关键词]养老保险；统筹层次；政策逻辑；征收绩效

一、引言

多年来，提高统筹层次一直是城镇企业职工基本养老保险制度改革的一个核心问题。在过去的 30 年中统筹层级经历了一个缓慢提升的过程，由 20 纪 90 年代的县市级水平逐步提高到目前的省级统收统支，正向“十四五”期间的全国统筹制度目标迈进。党的二十大报告提出“完善基本养老保险全国统筹制度”。2022 年初，国家宣布自当年 1 月开始实施养老保险全国统筹，但对其具体定位和实现路径还未给出明确的预期。事实上，目前的统筹制度仍为过渡性质的中央调剂制度，并非严格意义上的全国统收统支制度。养老保险全国统筹难题的实质是信息非对称情况下的委托代理问题，即中央和地方各级政府之间的激励相容问题。郑功成指出，养老保险制度的根本缺陷是地区分割统筹，这导致区域利益失衡不断加剧，其根本出路在于将地方“承包制”回归到国家统一制度。何文炯和杨一心认为，应以推进全国统筹为契机，深化职工基本养老保险制度改革。在研究此问题时，不少学者聚焦地方养老保险基金征收行为，即统筹层次提升对基金征收效果的影响，研究得出的结论不尽相同。如何从过去 30 年的历史变迁中总结统筹政策的运行逻辑及其实施效果，对未来制度建设具有重要意义。本文拟从两个角度作出新的贡献：一是以统收统支为主线，梳理各地统筹层次的提升进程，聚焦各阶段统筹政策的内容、运行逻辑及作用发挥机制；二是分析统筹层次提升是否对地方企业职工养老保险征收行为产生积极影响。第一个问题解释统筹政策制定和实施的现实逻辑，第二个问题检验提高统筹层次的效果，二者相呼应。

对于第一个问题，有大量研究从建立全国统一社保体系、基金调剂平衡、地区间再分配、促进劳动力资源流动和竞争公平性等宏观视角切入，强调中央政府出台全国统筹制度的必要性。统筹层次的提升是一个互动过程，在国家强制性框架下，地方政府在执行上表现出很大的弹性和模糊性，反映了地方在平衡社保基金收支、经济压力和财政能力等约束条件之后的“理性”选择。本文运用文献分析方法，收集全国 31 个省份企业职工养老保险统筹政策的历史资料，其中包括中央和各省（市）发布的公文以及部门条例，详细梳理各省养老保险统筹层次的变迁以及政策内容，总结共性特点，重点分析基金预算、财政补助、兜底支付责任和绩效考核办法等激励约束措施。在已有文献中类似的分析是较少见的。值得说明的是，本文采用的统筹层次界定标准为“统收统支”，即资金收支和基金结

余发生于哪一级政府，就为哪一层级的统筹水平。这是因为社保统筹涉及到多个基本要素的统一，但关键因素仍是与基金收支相关的控制权。从产权角度分析，社保基金结余享有权代表所有者的剩余索取权，这决定了养老保险兜底支付的风险与责任。长期以来，我国养老保险基金收支发生在基层，虽然在历史上有很多地区宣布已实现“省级统筹”，但受现实条件限制（如社保基金结余对地方金融利益的影响），基金结余沉淀于县市，多数情况下采取的是省级调剂制度。在以往的研究中，对养老保险统筹层次的认定大部分来源于官方文件，而非真正意义上的统收统支制度。因此，本研究将社保统筹层次划分为县级、市级和省级三个层级。为了便于比较分析，不再对政策执行中出现的调剂制度作细分，而是依照统收统支标准，将其划入相应的统筹层级。例如，将“县级统收统支+市级调剂”划入县级统筹，“市级统收支+省级调剂”划入市级统筹。

对于第二个问题，已有研究实证分析了统筹层次与社保基金征收水平的关系。例如，彭雪梅等的研究结果认为，是否实现省级统筹对足额征缴率并没有明显影响。朱恒鹏等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社保基金收入的增速。郭金龙和朱晶晶的研究认为，2018年中央调剂制度的施行降低了地方的征收激励。王银梅和李静的分析结果显示，实现养老保险省级统筹对地方社保基金累计结余有正向促进作用。王朝才和李天舒研究得出，随着统筹层级的提高，支出责任上移，下级政府的权力弱化，上级政府对养老保险的征管力度增强，实证分析结果表明，统筹层级提高能降低养老保险基金缺口扩大的速度。曾益和姚金的测算分析表明，在国家出台激励机制来规范地方政府保费征缴行为的情况下，养老保险基金征缴率将提高3.39%。总体来看，实证研究结论并不一致，原因如下。一是统筹制度不透明。以往研究对统筹层次这一重要变量没有进行统一界定，有的将调剂制度视作统筹制度。二是研究对象不同。受数据来源的限制，以往研究对象大多为城镇职工养老保险，涵盖机关事业单位和企业职工两类人群，而非独立的企业职工养老保险制度。三是来自数据口径的影响，部分研究使用基金总收支或累计结余等总量指标，分析地方社保征收努力，不一定恰当。例如，基金总收入指标包含财政补贴，并不能准确反映地方实际征收情况。基于以上原因，本文将研究对象定位为企业职工养老保险制度，收集历年的基金征缴收入数据，计算养老保险费足额征收率

这一核心指标，反映地方征收养老保险的努力程度。

二、养老保险统筹层次提升的政策逻辑

（一）各省份统筹层次的提升进程

从国家出台的统筹政策看，近 30 年来我国城镇企业职工养老保险发展有三个重要的时间节点。一是 1997 年提出省级调剂制度，主要目标是扩大覆盖面，将行业和个体参保人员纳入统筹范围；基本特点是实行省市两级调剂制度，县和市各向上缴纳一定比例(2%-5%不等)的调剂基金。二是 2007 年出台省级统筹“六统一”标准，对省内养老保险政策进行统一，缩小县（市）在政策制定上的自主性。三是 2018 年出台中央调剂制度，由省级调剂向省级统收统支过渡，并于 2022 年实施全国统筹制度。可见，统筹层次经历了一个非常缓慢的提升过程，每隔 10 年左右进行一次重大政策调整。

通过收集梳理全国 31 个省份出台的企业职工养老保险统筹政策相关文件，表 1 对各地统筹层次的变化进行了汇总。^①以各地公布的统收统支政策为界定标准，将统筹层次分为县级统筹（代码为 1）、市级统筹（代码为 2）和省级统筹（代码为 3），汇总得出各省统筹层次的变化情况（见图 1）。从整体来看，各省养老保险统筹层次不断提升。1999 年，除三个直辖市和福建、新疆（包括新疆生产建设兵团）外，其余省份均为县级统筹，至 2023 年各省份均已实现省级统收统支，但在进程上各省差别很大。

表 1 各省统筹层次变化

地区	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
北京	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
天津	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
河北	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
山西	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
内蒙古	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
辽宁	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
吉林	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3
黑龙江	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
上海	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
江苏	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3
浙江	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3

^① 作者根据各省（市）政府、人力资源和社会保障部门官网发布的文件以及社会保障法规政策库资料整理，各地出台的文件涉及上百份文档资料。

安徽	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
福建	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
江西	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3
山东	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
河南	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
湖北	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
湖南	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
广东	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
广西	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
海南	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3
重庆	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
四川	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
贵州	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
云南	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
西藏	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
陕西	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
甘肃	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
青海	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
宁夏	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3
新疆	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

注：考虑到政策执行的滞后性，除有明确规定统筹政策执行的时点外，各省统筹层次均将文件公布的第二年作为起始变化年份。

（二）统筹政策制定和运行的逻辑

统筹政策运行的核心逻辑在于解决激励相容问题。从理论上来说，统筹水平提高到哪一级，就意味着该级政府承担兜底支付责任。在央地财政“分灶吃饭”的格局下，基金缺口分级补贴，统筹层次提高意味着支付责任上移，上级政府面临的风险增加。因此，对于实施统筹制度的上级政府来说，面对多个下级主体，在不完全信息条件下，必然要引入激励合约来约束下级政府，其中一个重要方面就是对地方社保征收行为进行管控。按“委托—代理”框架分析，社保征收过程中的政府间博弈类似于企业主与多部门经理人的合作激励问题。从历史资料看，养老保险统筹政策实施的主要措施有基金预算管理、财政补助机制、基金缺口“连带”责任以及行政化的绩效考核办法等。这些措施主要起到两方面的激励约束作用。一是减少信息的不对称性，降低交易成本。例如，将信息化建设集中到省级层面可以实现对市、县参保信息的全面掌握，从而为制定预算计划提供依据。二是通过激励约束措施调动地方积极性，压实责任。例如，在转移支付政策方面，实行“总额控制+动态调整”的分级担责办法，将财政补助额与地方征收绩效挂

钩；实施绩效考核，加强对地方政府的奖惩约束。

表 2 养老保险统筹政策的主要内容

时间	统筹层次	资金收支和结余管理	信息化建设	预算约束	财政补助	调剂基金政策	绩效考核办法
1998 年之前	县级统筹	县级收支和结余管理	县级信息平台，向上报告	无正式预算	补助较少	县级兜底支付	县级考核，考核措施少
1998—2017 年	县或市级统筹 + 省级调剂	由县级逐步提高到市级收支和结余管理	市（县）级信息平台，向省里报告	市（县）级试行编制预算	中央、省和市三级补助，采取“总量控制+绩效奖励”的补助办法	省、市两级调剂	市（县）级考核，部分地区引入省级考核，通过打分制、评级制等方式，基于地方社保收支情况进行奖惩
2017—2022 年	向省级统收统支过渡	全部在省级	省级统一社保信息平台	出台预算制度，预算编制主体向省级统一	中央、省和市三级补助、分级承担，采取“总量控制+绩效奖励”的补助办法	中央调剂金+省级调拨	开始全面引入省级考核体系，实行评级或排名制，对基层各项统筹工作进行评定，考核结果与干部评优、资金奖励和地方社保基金留成等挂钩
2022 年至今	实施全国统筹制度	省级统收统支+全国调剂	建立养老保险全国统筹信息系统	实施国家和省级两级预算，省级为预算实施主体	划分中央和地方事权，明确中央层面的补助条件和按比例承担办法；落实地方投入长效机制	采用新的全国调剂基金办法，按核定的当年缺口额/当年各省结余总额标准，从当期有收支结余的省份筹集资金，进行划拨	引入全国统筹考核办法，将省级预算完成、基金征收和支出等情况纳入考核范围；各省出台相应的绩效考核办法

资料来源：作者根据各省政府、人力资源和社会保障部门官网发布的文件以及社会保障法规政策库资料整理。

表 2 对四个历史阶段下地方政府在信息化建设、基金预算约束、财政补助、调剂基金和绩效考核办法等方面的统筹政策进行了总结。一是在县级统筹制度下，县级政府负责社保收支和基金结余管理，制定社保预算，三级政府之间存在很强的信息不对称；当出现基金缺口时，首先向市级政府申请调剂，仍然不足时由各级财政自上而下补贴。因此，在县级统筹制度下，养老保险征收的激励约束主要来自基层的主体责任，上级的约束力较弱；在市级统收统支情况下，市级政府负责基金收支结余管理，市级政府制定基金预算，县级政府执行，市级政府对县级的支出责任增大。因此，市级政府倾向于加强对县级的预算管理；市级政府还要与省级政府讨价还价，争取更多的调剂额和财政补助。因此，市级统筹仅是一种短暂的过渡性安排，博弈链条过长，交易成本较高。从各地政策看，市级政

府在统筹管理中承担的作用较小，与省级和县级的联系较为松散。在省级统收统支制度下，资金统收统支和预算制定权限都提高到省级，省级政府通过集中化的信息系统，可获取更完整的基层社保数据，采取预算硬约束加强对市级社保基金的监管。目前的全国统筹制度则是省级统筹的“升级版”，为防控地方政府的道德风险，中央在信息化建设、预算管理、财政补助责任、基金调剂以及绩效考核等方面进一步完善了相关制度。

三、统筹层次提升对地方征收绩效的影响

统筹层次提高对地方社保征收行为的影响主要体现在两方面。一是统筹层次提高后，地方的道德风险加大，基金征收的积极性可能下降；二是上级政府对基层的预算约束逐步增强，地方征收行为进一步规范，征收力度不断提高。两方面效果叠加，表现为基金征收率的变化。本文采用 2001—2019 年 31 个省份的全样本数据对二者关系进行校验。

（一）模型设定

考虑到相邻时点养老保险费征收率可能存在较强的自相关关系，统筹层次作为解释变量可能存在一定的内生性问题，系统广义矩估计（SYS-GMM）能够通过使用差分和工具变量的方法消除因变量与残差的相关性，降低内生性问题。因此，我们采用 GMM 模型进行参数估计，回归模型如下：

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Y_{i,t-1} + \beta_2 poollevel_{i,t} + \beta_3 X_{i,t} + \mu_i + \lambda t + \varepsilon_{i,t}$$

(1)

Y 表示养老保险费征收率， $poollevel$ 为表 1 中各省养老保险的统筹层次， X 为控制变量。 i ， t 分别代表省份和年份， $\varepsilon_{i,t}$ 为随机误差项。 λt 和 μ_i 分别代表年份固定效应和省份固定效应。


（二）数据来源及描述性统计

本部分选取的数据来源于《中国统计年鉴》《中国养老金精算报告 2019—2050》《中国劳动统计年鉴》，样本期间设定在 2001—2019 年。具体而言，企业职工基本养老保险征缴收入、制度内赡养率的数据来源于中国社科院世界社保研究中心编制的《中国养老金精算报告 2019—2050》；企业职工养老保险统筹层次来自表 1；征收方式的数据来自作者对各地政策的整理；各省人均 GDP 相对

于全国人均 GDP 的比例、城镇人口占比、财政收入占全部财政支出的比重、常住人口数量、非私营企业就业占比、制造业就业占比、建筑业就业占比、餐饮业就业占比等数据，来源于 2001—2020 年《中国统计年鉴》和《中国劳动统计年鉴》，经作者整理计算。变量的描述性统计结果如表 3 所示。

表 3 主要变量的描述性统计结果 (1)

	变量名称	变量定义	变量构造方法	样本量	最小值	最大值	均值	标准误差
因变量	<i>y</i>	征收率	企业职工基本养老保险实际征缴收入/企业职工基本养老保险应征收入	589	0.282	1.224	0.663	0.157
自变量	<i>poollevel₁</i>	统筹层次 (市对县)	县级统筹=0 市级统筹=1	589	0	1	0.211	0.408
	<i>poollevel₂</i>	统筹层次 (省对县)	县级统筹=0 省级统筹=1	589	0	1	0.248	0.432
控制变量	<i>zhengshou</i>	征收方式	社保征收=0 税务征收=1	589	0	1	0.572	0.495
	<i>dependency</i>	赡养率	各省城镇企业职工养老保险制度内赡养率 (离退休人数/参保职工数)	589	0.112	0.728	0.392	0.118
	<i>pgdp</i>	经济发展	各省人均 GDP 相对于全国人均 GDP 的比例	589	0.347	3.447	1.072	0.593
	<i>urban</i>	城市化率	各地城镇人口占比	589	0.227	0.891	0.506	0.153
	<i>finance</i>	财政状况	本级财政收入占全部财政支出比重	589	0.065	0.911	0.504	0.201
	<i>lnpop</i>	人口	各省常住人口数量的对数	589	5.652	9.28	8.087	0.857
	<i>x₁</i>	非私营企业就业占比	非私营企业就业人员数量/城镇就业人员总量	589	0.276	0.835	0.568	0.125
	<i>x₂</i>	制造业就业占比	制造业就业人员数量/城镇就业人员总量	589	0.047	0.426	0.192	0.085
	<i>x₃</i>	建筑业就业占比	建筑业就业人员数量/城镇就业人员总量	589	0.03	0.169	0.076	0.03

		餐饮业就业 占比	餐饮业就业人员数量 /城镇就业人员总量	589	0.021	0.116	0.049	0.021
--	---	-------------	------------------------	-----	-------	-------	-------	-------

1. 因变量。我们用征收率（ Y ）代表地方政府征收社保基金的努力程度，其含义是实际征收额占理想状态下（全国标准费率和全额征收条件下）征收额的比例，代表一个地区“应收尽收”的程度，并不是社保征缴工作的实际完成率。历史上全国各地的养老保险名义费率并不完全一致，部分地区（如广东、浙江等）的名义费率低于全国平均水平，这说明政府充分征收社保基金的意愿较低，实际征缴完成率高也并不意味着征收的努力程度高。为此，我们采用统一的计算方法，将征收率定义为：企业职工基本养老保险实际征缴收入/企业职工基本养老保险应征收入；其中，企业职工基本养老保险应征收入=当年城镇在岗职工平均工资*企业职工基本养老保险在职参保人数*理论缴费率^①。在计算 2018 年和 2019 年的征收率时，我们将养老保险降费因素和政策执行期考虑在内，并进行了相应处理。值得说明的是，少数地区（如西藏）个别年份的征收率大于 1，主要是养老基金补缴、趸交等造成当年征收收入高于应缴收入。在回归分析中将对异常数据进行缩尾处理。

2. 自变量。我们将统筹层次（*poollevel*）设为核心解释变量，在模型中控制其他变量对征收率（ Y ）的影响。养老保险统筹层次分县级统筹、市级统筹和省级统筹。为了便于分析，将表 1 中统筹层次的数值 1、2、3 依次转换成：县级统筹=0，市级统筹=1，省级统筹=2，然后生成两个新的统筹层次变量，分别为 *poollevel₁*（代表市对县，县级=0，市级=1）和 *poollevel₂*（代表省对县，县级=0，省级=1）。需要说明的是，回归分析均以县级为对照来说明统筹层次提升对基金征收率的影响。

3. 控制变量。控制变量主要包括四类数据。一是养老保险费的征收方式（*zhengshou*），反映不同类型征收机构对征收率的影响，社保征收方式为 0，税务征收方式为 1。普遍观点认为税务机构较社保机构有更大的税费征管强度，但社保征收效果哪家更好并无定论。为此，引入该变量可说明在统筹水平不变的情

^① 考虑到参保人口的结构因素，将理论缴费率设定为加权费率。个体参保者的费率为 20%，这部分群体约占参保人员的 1/4，因此经加权理后的政策费率约为 $28\%*0.75+20\%*0.25=26\%$ 。

况下，征收强度对基金征收率的影响。二是各省养老保险赡养率 (*dependency*)，即离退休人数/参保职工数，反映各地养老保险赡养负担对征收率的影响。一般来说，赡养负担重的地区征收率偏高一些。三是宏观经济、人口指标，反映社会经济状况差异对征收率的可能影响，包括各省人均 GDP (*pgdp*)，即各省人均 GDP/全国人均 GDP；城市化率 (*urban*)，即各省城镇人口占比；财政状况 (*finance*)，即各省地方财政收入/各省财政总支出；人口 (*lnpop*)，即各省常住人口数量。四是就业结构指标，反映就业（参保）结构对征收率造成的影响，包括：非私营企业就业占比 (x_1)，即城镇非私营单位就业人员数量/城镇就业人员总量；制造业就业占比 (x_2)，即制造业就业人员数量/城镇就业人员总量；建筑业就业占比 (x_3)，即建筑业就业人员数量/城镇就业人员总量；餐饮业就业占比 (x_4)，即餐饮业就业人员数量/城镇就业人员总量。一般来说，私营部门和劳动密集型就业人员占比较高的地区，社保征收率相对较低。控制变量中的第二、第三和四类指标可反映各地经济发展水平、人口就业结构和养老保险赡养负担差异对征收率带来的客观影响。

（三）基准回归结果

表 4 报告了 GMM 估计的回归结果。第 (1) 列仅控制了核心解释变量和年份、地区固定效应，第 (2) 列加入了控制变量。在两列回归结果中，AR (2) 的 P 值均显著大于 0.1，表明动态回归模型设定合理。Hansen 过度识别检验的结果显示为“Robust”，说明工具变量选择存在有效性。

根据实证分析结果，在第 (1) 列中，滞后一期的征收率 (*L.Y*) 系数为 0.8630，通过了 1% 的显著性检验，这说明提高前一期的征收率对当期征收率的提高具有显著的促进作用。统筹层次（市对县） (*poollevel₁*) 的系数为 -0.1265，通过了 1% 的显著性检验，说明相较县级统筹而言，市级统筹的征收率显著下降。统筹层次（省对县） (*poollevel₂*) 的系数为 0.0446，通过了 5% 的显著性检验，说明相较县级统筹而言，省级统筹的征收率更高。在第 (2) 列中加入一系列控制变量，结论依然成立。以上结果说明，在统筹层次由县级提升到市级、再到省级的过程

中，征收率并非不断提高，其中市级统筹的征收率最低。可能的原因在于：市级统筹是一种中间过渡状态，如表 2 中分析的统筹政策内容所述，在上、下两个层级的博弈（市级与县级、市级与省级）中，市级统筹的交易成本更高，基层政府可能发生更高的道德风险，造成征收不足。统筹层次提高到省级后，自上至下的垂直管理系统得以确立，省级政府对基层政府的预算约束和绩效考核加强，有助于提高征收效率。在对控制变量的分析结果中，征收方式对征收率的影响未通过显著性检验，说明在相同统筹层级下税务机构和社保征收机构的差异并未对基金征收产生显著影响。在其他控制变量中，养老保险赡养率、城市化率、人口数量和餐饮业就业占比变量均通过了显著性检验，说明控制变量在不同程度上产生了作用。

表 4 YS-GMM 估计的回归结果

Y	(1)	(2)
<i>L.Y</i>	0.8630*** (21.58)	0.7155*** (16.14)
<i>poollevel₁</i>	-0.1265*** (-3.61)	-0.0719** (-2.23)
<i>poollevel₂</i>	0.0446** (2.34)	0.0411*** (3.65)
<i>zhengshou</i>		-0.0050 (-0.43)
<i>dependency</i>		0.2039*** (4.36)
<i>pgdp</i>		0.0248 (1.19)
<i>urban</i>		-0.2040*** (-3.67)
<i>finance</i>		-0.0851 (-1.56)
<i>lnpop</i>		0.0204* (2.31)
<i>x₁</i>		0.0435 (1.61)
<i>x₂</i>		-0.0840 (-1.00)
<i>x₃</i>		-0.0893 (-0.75)
<i>x₄</i>		-0.6035*** (-4.27)

年份固定效应	控制	控制
省份固定效应	控制	控制
AR (1) test	-3.4883	-3.5520
AR (1) test P	0.0005	0.0004
AR (2) test	-0.2180	-0.3184
AR (2) test P	0.8275	0.7502
Hansen test	Robust	Robust
常数项	0.1025*** (2.84)	0.0945 (1.53)
样本量	558	558

注：*、**、***分别表示在 10%、5%和 1%水平上显著。

(四) 稳健性检验：来自企业层面微观数据的验证

对养老保险制度内宏观变量的回归估计可能存在内生性问题。为进一步验证基准模型参数估计的可靠性，我们引入企业层面社保缴费数据进行验证。数据来源于 CSMAR（原国泰安经济为）数据库，选取国内 A 股上市公司为研究样本，覆盖北京、天津、山西、黑龙江、上海、江苏、浙江、福建、江西、河南、广西、海南、重庆、西藏、山西、甘肃、青海、宁夏、新疆等 19 个省（市）；年份跨度为 2007—2018 年；在此阶段，上述 19 个省份的养老保险统筹层次无变化，可以分析省际统筹层次与企业社保实际缴费率的关联性。

因变量为企业层面的养老保险实际缴费率 (y)， y = 基本养老保险/工资奖金津贴和补贴。自变量包括：统筹层次（市对县）($poollevel_3$)、统筹层次（省对县）($poollevel_4$)，变量构造方法与基准回归中的 $poollevel_1$ 、 $poollevel_2$ 相同。控制变量包括：企业性质 (soe)、企业所在行业 (ind)、企业寿命 (age)、员工人数 ($employee$)、财政补助^① ($subsidy$)、企业所得税 (tax_1)、营业税 (tax_2)。变量描述性统计结果见表 5。

表 5 主要变量的描述性统计结果 (2)

	变量名称	变量定义	变量构造方法	样本量	最小值	最大值	均值	标准误差
因变量	y	缴费率	基本养老保险/工资奖金津贴和补贴	6795	0.017	0.274	0.103	0.051

① 财政补助总额为 企业获得的政府补助利得与增值税返还之和

自变量	<i>poollevel₃</i>	统筹层次 (市对县)	县级统筹=0 市级统筹=1	4221	0	1	0.182	0.386
	<i>poollevel₄</i>	统筹层次 (省对县)	县级统筹=0 省级统筹=1	6025	0	1	0.427	0.495
控制变量	<i>soe</i>	企业性质	除国有以外的企业=0 地方国有、中央国有企业=1	6795	0	1	0.411	0.492
	<i>ind</i>	企业所在行业	除劳动密集型以外行业=0 劳动密集型行业 ^① =1	6795	0	1	0.723	0.447
	<i>age</i>	企业寿命	年份-企业成立时间+1	6795	1	61	15.574	5.422
	<i>lnemployee</i>	员工人数	年报中披露的在册(在职)员工人数的对数	6795	4.97	11.277	7.724	1.201
	<i>lnsubsidy</i>	财政补助	政府补助(政府补助利得和增值税返还之和)的对数	6795	11.156	20.224	16.112	1.68
	<i>tax₁</i>	企业所得税	企业所得税的对数	6795	11.129	20.935	16.334	1.823
	<i>tax₂</i>	营业税	营业税的对数	6795	7.24	20.731	13.919	2.837

基于微观数据所得的回归分析结果如表 6 所示。在第 (1) 列中, 滞后一期的缴费率 (*L.y*) 的系数为 0.3043, 通过了 1% 的显著性检验, 这说明前一期缴费率提高对提高当期缴费率有显著的促进作用。统筹层次 (市对县) (*poollevel₃*) 的系数为 -0.3343, 通过了 10% 的显著性检验, 说明相较县级统筹而言, 市级统筹的征收水平显著下降。在第 (2) 列中, 统筹层次 (省对县) (*poollevel₄*) 的系数为 0.0047, 通过了 1% 的显著性检验, 说明相较县级统筹而言, 省级统筹的征收率显著提高。上述结论与基于宏观数据的基准回归结果一致, 说明模型的估

① 本文按照中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会发布的《中华人民共和国国家标准 GB/T4754-2017》中的分类, 将 A 农、林、牧、渔业, B 采矿业, C 制造业, D 电力、热力、燃气及水生产和供应业, E 建筑业, G 交通运输、仓储和邮政业, H 住宿和餐饮业, O 居民服务、修理和其他服务业等 8 类行业定义为劳动密集型行业。

计结果较为稳健。在控制变量中，企业性质、行业、员工数量和企业所得税四个变量均通过了显著性检验，具体来说国有企业、员工人数与企业养老保险缴费率正相关；劳动密集型企业、企业所得税与养老保险缴费率负相关。这与实际观察的上市公司企业社保缴费情况基本一致，其中企业性质、劳动密集行业变量也印证了上述宏观实证分析模型中相应控制变量的回归结果。值得说明的是，在回归结果中实际样本数量低于表 6 描述统计中的样本总量，其主要原因在于：样本为非平衡面板数据，部分企业样本仅有一年期数据，部分企业年份数据不连续，而回归方程采用滞后一期的系统 GMM 模型，因此有效样本数量有所减少。

表 6 基于微观数据回归的稳健性检验

<i>y</i>	(1)	(2)
<i>L.y</i>	0.3043*** (3.14)	0.4616*** (7.05)
<i>poollevel₃</i>	-0.3343* (-1.91)	
<i>poollevel₄</i>		0.0047*** (2.65)
<i>soe</i>	0.0696*** (3.06)	0.0204*** (6.46)
<i>ind</i>	0.0349** (2.11)	0.0039** (2.11)
<i>age</i>	0.0001 (0.26)	0.0001 (0.98)
<i>employee</i>	0.0077** (2.31)	0.0041*** (4.06)
<i>subsidy</i>	0.0010 (0.69)	-0.0003 (-0.63)
<i>tax₁</i>	-0.0091*** (-2.79)	-0.0025*** (-5.57)
<i>tax₂</i>	0.0012 (1.38)	-0.0002 (-0.53)
年份效应	控制	控制
地区效应	控制	控制
AR (1) test	-3.7834	-7.3612
AR (1) test P	0.0002	0.0000
AR (2) test	-0.6666	0.9172
AR (2) test P	0.5050	0.3591
Hansen test	Robust	Robust

常数项	0.1310** (2.18)	0.0545*** (5.49)
样本量	2998	4324

注：*、**、***分别表示在 10%、5% 和 1% 水平上显著。

（五）影响机制分析：加入预算约束因素进行解释

养老保险统筹层次的提升代表了统筹政策的强度变化。前文列出了统筹政策的分项内容及作用机制，在统筹层次提高的进程中，上级政府主要靠强化基金预算管理、获取充分信息和引入财政补助激励政策等方法来加强对地方征收行为的约束。这些政策变量有些是可以衡量的，有些则不容易测度。例如，在预算约束力方面，统筹层级实际代表着预算制定主体的层级，省级预算显然要比市、县级预算的约束力更强；在信息化条件方面也是如此，统筹层次代表了信息化系统建设的集中程度，省级统筹意味着省级政府可以掌握全省参保信息，提升了征缴力度，因此这类变量可以用统筹层次变量本身来代表。但财政补助、绩效考核等政策变量则取决于实际执行力度，其强度不易衡量。在此，我们在基准回归方程的基础上，引入两个新的变量来解释激励约束机制如何发挥作用。

变量一为财政补助率（transfer）， $transfer = \text{养老保险财政补助额} / \text{养老保险基金支出}$ ，反映一个地区养老保险基金支出对财政补贴的依赖程度。历史上，中央对各省基金缺口的财政补助采取了“总额控制+绩效挂钩”式的拨付办法，并将地方财政纳入补助责任，对征收绩效起到一定的激励作用。有学者研究了转移支付政策对税收和社保等公共项目收入征收的影响效果。胡洪曙和梅思雨指出，转移支付政策对地方政府征税的努力程度有影响，在不同条件下效果有所不同。针对社保领域的转移支付政策，王增文和邓大松研究了财政收入分权对地方社会救助支出的影响。彭宅文认为，采用条件性转移支付政策，即财政补助水平与地方工作绩效挂钩时，如果替代效应大于收入效应，则会正向促进地方社保征收。本文借鉴上述研究成果，将财政补助纳入自变量范围。

变量二为财政收入预算执行率（budget）， $budget = \text{本年度财政收入决算数} / \text{本年度财政收入预算数}$ ，反映一个省份财政收入预算的完成情况。在公共财政领域，通常运用预算执行情况来分析预算软约束问题。在实践中反映社保预算约束力的观测数据不易找到，需要寻求相应的替代变量。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

社保预算的规范性。在已有研究中，房连泉和王远林运用财政预算执行率变量实证解释了社保征收中的预算软约束问题，本文引入这一变量。

在回归分析中，财政补助数据来源于《中国养老金精算 2019—2050》，样本期为 2001—2019 年，财政补助率最大值为 0.4872，最小值为 0，经计算均值为 0.226，标准差为 0.124；财政收入数据来源于历年《中国财政年鉴》，预算执行率最大值为 1.6632，最小值为 0.738，经计算均值为 1.0767，标准差为 0.095。其它控制变量与基准回归方程相同。

建立新的回归方程如下：

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Y_{i,t-1} + \beta_2 poollevel_{i,t} + \beta_3 transfer_{i,t} + \beta_4 budget_{i,t} + \beta_5 X_{i,t} + \mu_i + \lambda t + \varepsilon_{i,t}$$

(2)

表 7 报告了该方程的 GMM 参数估计结果。第 (1) 列仅加入了核心解释变量，第 (2) 列加入了控制变量。在两组回归结果中，统筹层次（省级为 1，市、县级合并为 0）、财政补助和预算收入执行率三个变量均通过显著性检验，第 (2) 列回归结果反映的具体情况如下。

(1) 统筹层次系数为 0.0252，说明采用省级统筹的省份，相对于市县级统筹的省份征收率更高，其结果与基准模型一致。

(2) 财政补助系数为 0.2312，说明财政补贴占比越高，征收率越高，反映财政补助机制对地方社保征收产生影响。

(3) 财政预算执行率系数为 0.0907，说明财政预算执行率越高的省份养老保险征收率越高，间接证明社保预算对基金征收有正向促进。

如本文第三部分所述，在省、市、县三级统筹体制下统筹政策存在强度差异，县级自主激励较强，省级约束性最，而处于中间的市级则最弱。以上实证结果进一步表明，省级统筹的政策强度高于市县级。

表 7 GMM 模型基准回归结果

	(1)	(2)
	<i>Y</i>	<i>Y</i>
<i>poollevel</i>	0.0434*** (2.05)	0.0252*** (3.62)
<i>transfer</i>	0.0312*** (4.83)	0.2312*** (5.71)
<i>budget</i>	0.118*** (10.08)	0.0907*** (5.21)

常数项	-0.1066*** (-7.33)	-0.1098 (-1.81)
年份效应	控制	控制
地区效应	控制	控制
样本量	589	589
ar1	-3.59	-3.60
ar1p	0.000	0.000
ar2	-0.06	-0.46
ar2p	0.951	0.646
Hansen test	Robust	Robust

注：*、**、***分别表示在 10%、5%、1%水平上显著。

四、主要结论与未来展望

本文围绕养老保险统筹层次提升和地方政府征收行为的关系这一主题进行了论证，主要研究发现如下。一是以统收统支为线，将统筹层次划分为县级、市级和省级。各地统筹层次的演变进程反映了明显的区域异质性特征。在统筹层次提升的过程中，统筹政策制定的核心逻辑在于解决上下级政府的激励相容问题，在实践中主要的激励约束措施包括：预算管理、信息化集中建设、财政补助挂钩机制以及绩效考核办法等，这些措施在不同程度上对地方征收发挥了作用。二是实证分析表明，随着统筹层次提升，总体征收率上升，呈现混合特征，即征收率水平为省级>县级>市级，得出市级统筹效果最差，省级最优。主要原因在于省级统筹采用了更强有力的管控措施；而市级统筹作为一种过渡性安排，在激励约束上流于形式，其中的一些经验教训对当前全国统筹制度建设具有重要参考意义。

总体来看，养老保险统筹层次提高是一项复杂的公共政策设计。本研究的结论有助于更好地解释养老保险统筹层次提升的现实逻辑，总结规律性的政策经验。论证尚存在不足之处，主要表现为：养老保险统筹政策本身及其对地方征收行为的影响有较强的内生性，需寻找恰当的工具变量或外生变量来增强解释力，对地方政府实际政策的分析模拟也有待进一步加强。

“十四五”乃至“十五五”期间，健全与完善全国统筹制度的任务艰巨，其理想目标是实现全国范围内的统收统支。为此，提出以下几点建议。一是通过制度变革建立养老保险制度的激励相容机制。围绕这一点，未来制度改革应在简化养老金制度结构、增强参保激励性和消除地区差异政策等方面做好顶层设计。二是建设全国一体化的经办服务网络，明确中央和地方在社保征收、经办管理等方

面的职责划分,通过体制改革消解地方既得利益格局的影响;建设全国统一的社保信息数据库,将数据向上集中到中央层面,降低中央与地方因信息不对称而产生的交易成本。三是采用渐进式改革,推进养老保险基金统收统支。吸取既往建立养老保险基金调剂制度的经验,采取渐进式路径,首先实现全国养老保险在制度、政策上的完全一致,然后逐步提高调剂力度,向基金统管靠拢。四是加强社保法制化建设,通过加强预算管理、明确中央和地方财政事权以及优化绩效考核办法等措施,建立权责利更加明晰的统筹制度管理体制。

[参考文献]

[1] 郑功成:《从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路》,《中国人民大学学报》2015年第3期。

[2] 何文炯、杨一心:《职工基本养老保险:要全国统筹更要制度改革》,《学海》2016年第2期。

[3] 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》,《管理世界》2015年第6期。

[4] 郭金龙、朱晶晶:《企业职工基本养老保险全国统筹的现状和政策效果研究》,《价格理论与实践》2023年第4期。

[5] 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》,《河北学刊》2018年第5期。

[6] 王朝才、李天舒:《统筹层级对养老保险基金缺口的影响》,《中南财经政法大学学报》2022年第6期。

[7] 曾益、姚金:《养老保险全国统筹、地方政府保费征缴行为与财政责任》,《经济理论与经济管理》2022年第12期。

[8] ARMEN A. ALCHIAN, HAROLD DEMSETZ*, “Production Information Costs and Economic Organization,” *American Economic Review*, vol 62, issue5 (1972): 777-795.

[9] 郑秉文:《中国养老金精算报告 2019—2050》,北京:经济管理出版社,2019年,第23-55页。

[10] 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》，《管理世界》2015年第6期；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》，《财政研究》2021年第11期。

[11] 王增文、邓大松：《财政分权不充分、竞争策略扭曲与社会救助支出：内在逻辑与中国的实际》，《社会保障研究》2015年第2期。

[12] 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》，《社会保障研究》2010年第1期。

[13] 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》，《经济科学》2018年第4期。

[14] 房连泉、王远林：《预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2022年第9期。

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.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐