

养老金统筹改革、征管激励与企业缴费率

赵仁杰, 范子英

[摘要] 在人口老龄化和劳动力流动的大背景下,养老保险的“属地化”管理模式与可持续性之间产生了严重冲突,全国统筹成为解决地区间和人际间养老保险不平衡的主要途径,但是不可避免地会弱化地方政府的征收激励,降低企业实际缴费率。本文基于城镇职工基本养老保险的省级统筹改革,利用2008—2012年全国税收调查数据评估了统筹改革对企业养老保险缴费率的影响。研究发现:省级统筹会显著降低企业养老保险缴费率,统筹力度越大,影响越明显。这种效应的大小与地市政府的激励紧密相关,经济赶超压力越大、养老金支付压力越小的地方,越会在省级统筹后放松养老保险征管。这种效应也与地方政府的操作空间直接相关,养老保险由社会保险经办机构和税务部门两种机构征收,统筹后的缴费率下降主要出现在前者;在企业类型上,统筹主要降低了私营企业、地方国有企业和中小企业的养老保险缴费率,对中央企业和外资企业影响很小。本文的研究结论表明,推进养老保险全国统筹必须以划转税务部门征收为前提,通过构建相应的利益补偿机制实现央地间的激励相容。

[关键词] 养老金统筹; 征管激励; 企业缴费率

[中图分类号]F123 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2020)09-0061-19

一、问题提出

20世纪90年代以来,中国的养老保险采取了统账结合的制度模式,这一制度能够兼顾社会共济与调动个人缴费积极性(郑秉文等,2018),在基本养老金的收支管理上带有明显的“属地化”特征,明确了各级地方政府的社会保障职能,有助于确保基本养老保险的有序运行。但是目前面临两大挑战:一方面,随着人口老龄化的加剧,中国养老保险基金的收支平衡压力不断增加。若扣除财政补贴数额,那么自2015年开始全国城镇职工基本养老保险已经收不抵支(唐珏和封进,2019)。另一方面,劳动力跨地区流动使得“属地化”管理模式下养老金的跨地区结转存在较大困难(彭浩然和陈斌开,2012;康传坤和楚天舒,2014),养老保险的缴费地和享受地相背离,地区间养老保险负担存在较大差异。图1显示了2017年各省份城镇职工基本养老保险累计结余与基金支出的比重,可以发现,地区间养老保险基金的“贫富差距”巨大,假定没有新增的养老保险收入,广东的结余资金可以

[收稿日期] 2020-05-13

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“全面推进生态创新的财税政策体系研究”(批准号19ZDA076);国家自然科学基金面上项目“中国财政补贴的规模测度、形成机制与溢出效应研究”(批准号71973088)。

[作者简介] 赵仁杰,上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生;范子英,上海财经大学公共经济与管理学院教授,博士生导师,经济学博士。通讯作者;范子英,电子邮件:ivannj@163.com。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

覆盖4.5年的养老金支出,而黑龙江的结余早已是负数。但在属地化管理模式下,养老金收不抵支的地方无法从盈余地区获得横向调剂,必须通过财政资金补贴社会保险(简称“社保”)基金收入,社保收支缺口转化为公共财政压力,2008年各级财政用于企业职工基本养老保险基金的补贴仅1437亿元,2017年攀升至8004亿元。并且,在社保基金收支增速上,各省份之间存在较大差异,那些收入增速长期低于支出增速的地区面临的社会保险压力不断增大^①。因此,在确保养老保险可持续性的同时,解决好地区间的“不平衡”问题,成为中国社会保障制度改革的重点,也使得基本养老保险的全国统筹成为关键的改革任务。

党的十九大报告明确提出,“完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹”。2018年6月,国务院印发《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》,规定从7月1日起建立养老保险基金中央调剂制度,中央调剂基金由各省份养老保险基金上解的资金构成,上解比例从3%起步,逐步提高,中央调剂基金被认为是基本养老保险向全国统筹迈出的重要一步。同时,在征管层面,2018年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》,明确自2019年1月1日起社会保险费由税务部门统一征收,养老保险划转税务部门征收,为全国统筹奠定重要基础(汪德华,2018)。但是,在该项政策的推进过程中,企业缴纳的养老保险移交税务部门并不顺利。一方面,企业对于税务部门征收养老保险反应较为强烈;另一方面,不仅国家税务总局没有明确企业养老保险移交税务部门征收的具体时间,山西、湖北、深圳、青岛等多地税务部门披露的社会保险征收划转公告中也只规定了机关事业单位和城乡居民养老保险交由税务部门征收,并未涉及企业养老保险的移交工作。

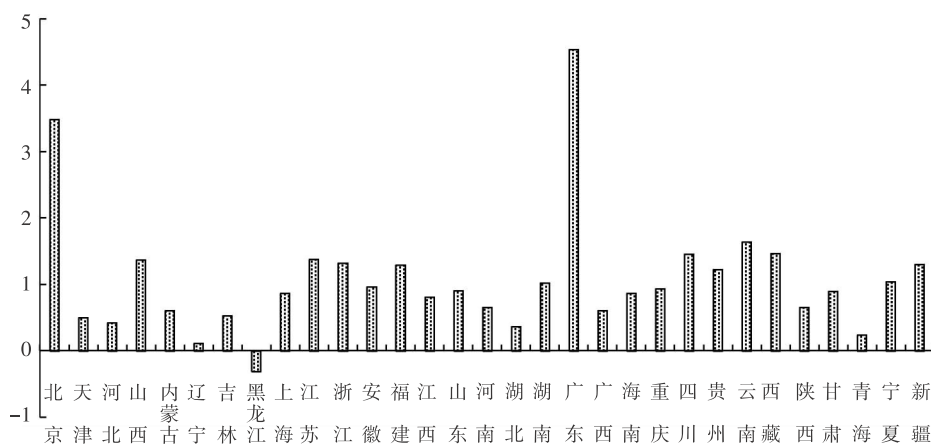


图1 2017年各省份城镇职工养老保险累计结余与基金支出的比值

这些复杂的现象表明,养老保险统筹改革中需要协调好中央与地方的利益,促进上下级政府间激励相容。无论是养老保险基金的中央调剂制度,还是养老保险划转税务部门征收,都体现出中央政府对养老金征收管理权的集中,这也是全国统筹的实质所在。但是,由于各地区间养老保险基金收支状况存在较大差距,养老保险的统筹意味着本地养老保险的征管收益和支出责任会转移到其他地区,地区间、条块间的利益冲突会直接影响统筹改革的推进(江春泽和李南雄,2000)。在养老保险属地征收体制下,统筹可能会引发地方政府的“道德风险”,例如,福建养老保险省级统筹建立初

^① 具体情况详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

期,在基金管理上实施“统一收缴、统一拨付、余额上缴、差额拨付”的办法,导致地方政府养老保险征收的积极性和危机感弱化,全省出现大量的提前退休人员(张彬斌,2014)。尤其是,在中国劳动力成本攀升的情况下,养老保险的弹性征管成为地方政府招商引资的重要工具。在各地企业养老保险征缴的“逐底竞争”模式下(彭浩然等,2018),更高层次的养老保险统筹会带来本地养老保险征管收益的外部化,引发各地区放松养老保险征管这一“藏费于企业”的行为,进而对全国养老保险基金的可持续性发展造成不利影响,制约了基本养老保险统筹改革的政策效果有效发挥。

因此,在实行更高层次的养老保险统筹过程中,地方政府养老保险的征收激励是否会发生变化?地方政府养老保险的弹性征管又会受到统筹改革中哪些因素的制约?对于企业而言,地方政府养老保险征管的变化对其实际缴费率会产生何种影响?这些影响在不同类型的企业中又会体现出怎样的差异?回答这些问题,一方面有助于理解养老保险统筹改革对地方政府养老保险征管和企业缴费行为的直接影响,从统筹层次角度完善现有关于企业养老保险缴费的相关研究;另一方面,在加快推进养老保险全国统筹的政策背景下,有助于进一步厘清制约养老保险统筹的关键因素,明确养老保险统筹改革中相关配套制度建设的具体方向。

为实现上述研究目标,本文以中国城镇职工基本养老保险省级统筹改革为研究契机,基于省级统筹在时间和地区上的差异,利用2008—2012年全国税收调查数据和双重差分方法,评估了养老保险省级统筹对地市政府养老保险征管和企业实际缴费率的影响。研究发现:①城镇职工基本养老保险的省级统筹会显著降低企业的养老保险缴费率,省级统筹的程度越深,企业养老保险缴费率下降越明显;②养老保险省级统筹对企业实际缴费率的影响与地方政府的经济赶超和养老金支付压力密切相关,经济赶超激励越大,地方政府越有可能在省级统筹后放松对企业养老保险缴费的征管,而养老金支付压力则会对弹性征管行为产生抑制作用;③征管机构的独立性会显著影响省级统筹后企业的实际缴费率,当社保经办机构征收养老保险时,省级统筹会显著降低企业实际缴费率,而税务部门征收养老保险则能降低省级统筹对企业实际缴费率的负向影响,表明在推进养老保险统筹中必须以税务部门的全责征收为基础;④省级统筹主要会降低私营企业、地方国有企业和小企业的养老保险缴费率,表明统筹改革后地方政府放松养老保险征管还是出于经济竞争目的。

相比于现有文献,本文可能的边际贡献和创新点体现在:①从统筹层次的角度揭示地方政府养老保险弹性征管和企业逃费问题产生的原因,完善了关于中国企业养老保险缴费不实的相关研究;②从上下级政府间激励相容的角度,研究社会保障制度改革中明确清晰的事权划分和构建奖励补偿机制对于政策实施效果的重要性;③在中国加快推进养老保险全国统筹的政策背景下,本文能够为完善全国统筹改革的配套制度、促进养老保险基金的可持续性增长和地区平衡提供研究借鉴。

本文的其余部分结构安排如下:第二部分是理论分析与研究假说提出;第三部分是数据、变量与计量模型设定;第四部分是基本回归结果及其解释;第五部分是稳健性检验与异质性分析;第六部分是结论与政策启示。

二、理论分析与研究假说

养老保险的统筹层次影响着养老保险基金收入和支出的责任主体,1997年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》之前,养老保险主要在市县政府统筹,市县负责本级养老保险基金的征收和养老金的支出。在城镇职工基本养老保险由市县统筹向省级统筹过程中,提高了省级政府对养老金的收支管理权限。一方面,通过省级统一管理或者省级调剂金制度,实现养老金由富裕地市向缺口地市转移,有助于平衡省内地区间养老金的支付压力。黄万

丁和王雯(2015)研究发现,省级统筹能够更好地发挥基本养老保险制度的再分配功能。周明(2011)以陕西养老保险统筹为例,发现统筹改革后养老保险公共服务均等化的目标初步实现。另一方面,省级统筹能够帮助形成全省统一规范的职工基本养老保险管理制度,例如缴费基数、缴费率的统一和跨地市结转,促进劳动力跨地市流动。

但是,省级统筹改革也意味着原本由市县级政府承担的城镇职工基本养老保险收支责任向省级转移,这一制度改革是对各级政府基本养老保险权责和利益关系的重新调整(许晓丹,2011),而利益关系变动会改变市县级政府养老保险征管的积极性,主要从基本养老保险基金的支出端和收入端两个维度弱化下级政府的养老保险征收激励(赵耀辉和徐建国,2001;Zhao and Xu,2002)。本文结合城镇职工基本养老保险省级统筹改革的特征,分别从支出端的“压力分担效应”和收入端的“收益转移效应”分析省级统筹后市县政府养老保险征收的激励变化。

在支出端,省级统筹会带来养老保险征管的“压力分担效应”。对实行统收统支模式的省份而言,全省养老保险统一缴纳到省级主管部门,然后由省级部门根据各地市的养老金预算拨付,市县不再对本级养老金的支出承担直接责任。即使在实行“统一预算、两级平衡”的省级预算管理模式下,市县也能够借助省级调剂金等方式,将本地的养老金支付压力部分转移给省内其他地区,使得其他地区分担本地的养老金支出压力。在以经济竞争为主的治理目标下,降低社保法定费率和征管强度成为各地区招商引资的重要“筹码”。现实中,企业养老保险缴费基数不实和缴费人员不实的问题大量存在,这正是地方政府在养老保险征管中执行不力的重要表现。现有研究也发现,地方政府会通过放松对企业的社保缴费征管来体现本地的经济竞争优势(Nyland et al.,2011;封进等,2010),这种养老保险征缴的“逐底竞争”(彭浩然等,2018)模式导致长期以来企业社保“逃费”现象普遍存在。在养老保险省级统筹后,本地养老金支付压力向省级或者其他地区转移,加大了下级政府通过放松社会保险征管参与经济竞争的动机。《江西省企业基本养老保险基金省级统筹预算管理办法(试行)》明确规定:“任何地方不得把免除参加基本养老保险作为吸引投资的优惠条件,并督促有关部门严格执行省政府批准的企业基本养老保险基金预算”。这表明,在实行省级统筹后,养老保险支出压力的外移会弱化市县对企业社保征管的激励。

在收入端,省级统筹会带来养老保险征管的“收益转移效应”。养老保险的省级统筹管理直接降低了市县在养老金结余基金运营和调配上的权力,导致市县养老金征管的收益下降。在原有的属地管理模式下,地方养老金征管机构对基金的运营管理拥有比较大的权力,实行养老金完全省级统管后,下级征管机构便难以从养老金运营中获取直接利益。即使在实行“省级统一预算、分级平衡管理”统筹模式的省份,各地市养老保险新增结余基金的运营和调配均需要经过省级部门审批,明显降低了市县主管部门的权力。刘军强(2011)通过对1999—2008年社保征缴体制的研究,发现社保征管中的资源获取和部门利益是影响社保征收部门征管激励的关键因素。Chen(2004)的研究指出,下级政府激励的缺失导致基本养老保险省级统筹产生了严重的财务问题。省级统筹后,地方政府对养老保险基金的征缴和发放管理采取消极的态度(雷晓康和郝康,2009),一个重要表现是地方政府放松了对劳动力退休的审核,导致退休人员数量明显增多(张彬斌和吴要武,2014)。事实上,统筹改革中如何协调好地方利益一直是改革面临的难题(Frazier,2004),市县级政府不愿辖区的养老金结余被拿走,省级统筹后隐瞒基金数额和放松社保征收的情况大量存在。可见,基本养老保险的省级统筹会降低市县以及社保征管部门的收益,弱化其基金征收激励。基于省级统筹改革在养老保险基金支出端带来的“压力分担效应”和收入端带来的“收益转移效应”,本文提出:

假说1:省级统筹改革会弱化地方政府的养老保险征管激励,导致企业实际缴费率下降。统筹

程度越高,企业实际缴费率下降越明显。

一直以来,中国企业养老保险的法定费率偏高,导致养老保险缴费成为中国企业极其重要的劳动力成本构成要素。同时,养老保险的收支权限掌握在各级地方政府手中,为在经济竞争中获得优势,对养老保险实行弹性征管成为地方政府招商引资的重要工具,并形成了养老保险征缴中的“逐底竞争”模式(彭浩然等,2018)。彭宅文(2009)从分权式改革后地方政府激励角度出发,认为在缺乏全国统一管理规范的情况下,地方政府实际的社会保障制度设计和征收监管服从于经济竞争的需要,财政分权是导致企业社保缴费不实的重要原因(鲁於等,2019)。在经济竞争压力比较大时,地方政府会放松对企业的社保缴费监管,使其保持较低的缴费水平(Nyland et al., 2011),以便凸显劳动力成本低廉的优势(彭宅文,2011)。当上级政府加大对本地养老保险的转移支付,下级政府的养老保险征缴激励会显著下降,辖区内企业的社保负担也随之降低(彭宅文,2010)。因此,在央地财政分权的框架下,地方政府对企业社保缴费的弹性征管与其面临的经济竞争激励密切相关。

与此同时,由于养老保险的收支责任由各级地方政府承担,放松企业养老保险征管虽然有助于招商引资,但也会加大本地养老金的支付压力。而养老保障作为地方政府必须承担的基本政府职能,在地方治理中具有重要的优先级。事实上,在经济比较落后、养老金支付压力比较大的地区,地方政府往往设定比较高的养老金缴费率,并强化对养老保险的征管,经济发达地区与之相反。以广东为例,经济发达的珠江三角洲地区2011年基本养老保险单位实际缴费比例为14%,粤东、粤西和粤北地区分别为16%、17%和20%,发达地区相对于欠发达地区的缴费比例明显偏低(赵立航,2012)。在养老保险的省级预算管理改革中,虽然省级调剂金会对地市预算内的养老金缺口进行补助,但补助后的缺口仍由本级政府承担。并且,在部分省份的统筹改革中,规定省级调剂金的补助比例与地市上缴的调剂金数额挂钩,这就意味着在那些养老金支付压力比较大的地区,放松企业养老保险征管面临着养老金支付压力的约束。因此,本文提出:

假说2:经济竞争激励会加大省级统筹对企业养老保险缴费率的负向作用,养老金支付压力则会提高地方政府征管激励,降低省级统筹对企业实际缴费率造成的不利影响。

为规范地方政府的养老保险征管,提高企业养老保险的征缴率,1998年财政部等三部门印发《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》,明确各省或直辖市在征收企业职工基本养老保险时,可在社会保险经办机构 and 地方税务部门之间自行选择征收机构(唐珏和封进,2019),职工养老保险征收也形成了税务部门与社保经办机构并存的局面。与社保经办机构相比,市县政府对税务部门的干预难度相对较大。关于不同征收机构对企业社保缴费的影响,董树奎(2001)认为,税务机关具有更好的信息优势和征管能力,能对企业的缴费情况进行必要的核实,税务部门征收会提高企业养老金缴费(沈永建等,2020)。唐珏和封进(2019)也发现相比于社保经办机构,税务部门征收养老保险基金能够显著提升企业的社保缴费率,降低企业社保逃费。

就本文研究的养老保险省级统筹改革而言,省级统筹旨在加强全省养老金的统一调配能力,在确保全省养老金稳步增长的同时平衡市县间养老金差距。要实现这一目标,在养老保险的征收上必须降低市县政府的干预。相比于社保经办机构,税务局作为省内垂直管理部门,与省级政府的利益比较一致。并且,在养老保险省级统筹改革中,省政府对税务局的征收责任和工作任务也做出了相应要求,确保了税务局征收养老保险的内在激励。因此,税务局征收企业养老保险能够有效降低市县政府的弹性征管行为。基于此,本文提出:

假说3:省级统筹对企业养老保险缴费率的负向影响主要体现在社保经办机构征收的地区,税务部门征收能够降低省级统筹下地方政府的弹性征管,提高企业实际缴费率。

三、数据、变量与研究设计

1. 数据来源与变量说明

本文从城镇职工基本养老保险的省级统筹改革出发, 研究省级统筹对地方政府养老保险征收激励和企业养老保险缴费率的影响。其中, 企业层面的养老保险缴费数据来源于 2008—2012 年全国税收调查数据。该数据由财政部和税务总局按照分层随机抽样方法选取企业填报 (高培勇和毛捷, 2013), 包含国民经济全部行业每年几十万家的样本和企业层面丰富详实的社保基金缴费与财务信息。一方面, 与现有关于企业养老保险缴费研究中普遍使用的中国工业企业数据库相比, 全国税收调查数据不仅包含规模以上工业企业, 还囊括了规模以下企业和其他所有行业, 该数据库关于企业所得税的详细调查和记录也确保了企业养老保险缴费信息的完整性和真实性。另一方面, 与上市公司数据相比, 该数据库除涵盖绝大部分上市公司外, 还包含大量中小企业, 不同规模的企业养老保险实际缴费存在明显差异 (郑秉文, 2019)。在实证分析前, 本文借鉴 Liu and Mao (2019) 的做法, 对原始数据做如下处理: ①按照企业纳税人识别号, 将其匹配为面板数据; ②剔除因变量数值缺失或者关键变量存在明显错误的样本, 并对除企业年龄、职工人数之外的所有变量做 1% 的缩尾处理。

本文的核心解释变量是城镇职工基本养老保险的省级统筹, 1998 年以后该项改革在各省逐步推开。根据彭雪梅等 (2015), 以及《中国劳动和社会保障年鉴》和各省份政府公布的实行职工基本养老保险省级统筹的政策文件, 本文确定该省份开始实施城镇职工基本养老保险省级统筹改革的时间。在城镇职工基本养老保险省级统筹改革中, 各省份主要形成了两种模式: 一种模式是“省级统一调度、统收统支”的统管模式, 这一模式强调各地市养老保险基金在全省的统一收支管理和调配, 是比较彻底的省级统筹改革; 另一种统筹模式没有实行完全化的省级统一管理, 而是采取“统一预算、分级核算, 统一调剂、分级平衡”的省级预算管理体制, 并不断完善统筹制度。在后一种模式下, 市县级政府仍然承担本辖区内职工养老金的收支管理职能, 但是养老金收支要统一纳入省级预算。在省级层面建立起养老保险调剂金, 资金由各市养老保险基金的上解部分构成。对于地市在预算内形成的养老金收支缺口, 省级调剂金给予相应比例的补充, 其余部分则由地市自己解决。对于养老保险基金的结余, 市县管理机构实行代管职能, 其运营和调配需要经过省级主管部门审批。各省份开始实行城镇基本养老保险省级统筹改革的具体情况如表 1 所示。

除了本文要研究的省级统筹改革外, 企业层面的其他特征会影响企业养老保险缴费率, 本文控制了企业的资产负债率、企业年龄、资产规模的对数值和人均工资水平。地区层面的社会经济发展因素也会对企业社保缴费产生影响, 本文控制了地区人均 GDP、城镇化率、财政自给率以及养老保险法定缴费率。考虑到地方政府能够通过调整缴费基数达到对企业养老保险降费的目的 (Feldstein, 2003), 本文还控制了企业所在省份的养老保险缴费基数, 各省份养老保险缴费基数和城市层面的养老保险法定缴费率指标来源于“劳动法宝网”和各省级政府网站。各主要变量的定义和描述性统计结果如表 2 所示。

2. 计量模型与研究设计

本文基于各省份推进城镇职工基本养老保险省级统筹的时间差异, 利用 2008—2012 年全国税收调查数据和双重差分方法, 研究养老保险省级统筹改革对企业养老保险实际缴费率的影响。由于各省份实施养老保险省级统筹的时间不同, 本文按照文献的普遍做法, 通过构建以下双向固定效应模型来检验改革的政策效应:

$$Sbf_{pit} = \beta_0 + \beta_1 reform_{pit} + \alpha \times Control_{pit} + \gamma \times Z_{pct} + \delta_i + \mu_t + \varepsilon_{pit} \quad (1)$$

表 1 各省份城镇职工基本养老保险统筹改革

完全统筹;统收统支模式		部分统筹;预算管理式			
地区	年份	地区	年份	地区	年份
北京	2002	福建	2002	浙江	2009
天津	2002	吉林	2004	湖北	2009
上海	2002	宁夏	2005	安徽	2009
陕西	2002	青海	2005	广东	2009
重庆	2004	甘肃	2005	辽宁	2010
新疆	2005	黑龙江	2005	江苏	2010
西藏	2008	湖南	2006	四川	2010
河南	2008	云南	2006		
山东	2009	江西	2008		
贵州	2009	山西	2009		
内蒙古	2009	广西	2009		
海南	2009	河北	2009		

资料来源:各省份政府公布的城镇职工基本养老保险统筹改革文件。

表 2 主要变量的描述性统计

变量名称	计算方法	均值	标准差	最小值	最大值
养老保险缴费率	已纳养老保险基金/职工工资	0.0801	0.1022	0.0000	0.3527
养老保险省级统筹	是否实行(是=1,否=0)	0.7592	0.4850	0.0000	1.0000
资产负债率	总负债/总资产	0.6465	0.4651	0.0015	2.1257
企业年龄	企业年龄取对数	1.9205	0.7325	0.0646	3.3585
企业规模	企业年末总资产取对数(千元)	9.2354	2.7145	0.0712	11.2415
职工平均工资	职工平均工资取对数(千元)	2.0155	1.7745	0.0068	6.2751
地区人均 GDP	人均 GDP 取对数(元)	10.1715	0.5025	9.0853	11.4422
地区二三产业占比	二三产业占 GDP 的比重	0.8079	0.1822	0.6598	0.9114
地区财政自给率	(预算支出-预算收入)/预算收入	0.0875	0.0325	0.0599	0.1854
地区城市化水平	城镇人口/年末总人口	0.5485	0.1522	0.2591	0.8942
城市养老保险法定缴费率	城市养老保险法定缴费率	0.1935	0.0215	0.0800	0.2800
省份养老保险缴费基数	省份养老保险缴费基数对数值(元)	7.6389	0.3317	6.9574	8.6252

其中,被解释变量为 p 省份第 i 个企业在第 t 年的职工养老保险缴费率,借鉴唐珏和封进(2019)的做法,本文利用企业已纳职工养老保险金/职工工资总额度量企业养老保险实际缴费率。 $reform_{pt}$ 代表 p 省份在第 t 年是否实行养老保险省级统筹改革,是则赋值为 1,反之为 0,该变量包含了养老保险统筹改革在省份和年份两个维度的双重差异。 β_1 的系数度量了双重差分框架下省级统筹改革的政策效应。 $Control_{pit}$ 代表了企业层面影响企业养老保险缴费的其他因素,包括资产负债率、企业年龄、企业规模和企业人均工资水平。考虑到养老保险省级统筹主要会影响地市政府的养老保险征管, Z_{pct} 表示 p 省份 c 城市第 t 年的其他宏观经济变量,包括城市的人均 GDP、二三产业占比、城镇化率、政府财政自给率、养老保险法定缴费率等。 μ 和 δ 分别表示年份和企业的固定效应,通过控制年份和企业的固定效应,可以实现式(1)的双重差分估计。根据假说 1,城镇职工基本养老保险省级统筹,使得地市政府养老保险征管的压力与收益外部化到其他地区,弱化地市政府的征管激励,导致企业实际缴费率下降,如果该假说成立,那么 β_1 的系数应该显著为负。

在养老保险省级统筹改革下,地方政府放松对企业的养老保险缴费征管,一方面与其面临的经

济增长竞争激励有关,特别是在中国劳动力成本攀升、养老保险法定缴费率偏高的情况下,地方政府对养老保险缴费的弹性征管成为其招商引资的重要工具;另一方面在未进行省级统筹改革前,各级地方政府又完全承担着本辖区的养老金收支责任,放松对企业的养老保险缴费征管意味着公共财政需要承担更多的养老金支付压力。因此,省级统筹改革对企业养老保险缴费率的影响会受到地方政府经济增长竞争激励和养老金支付压力的双重作用。根据假说 2,经济竞争激励会加剧省级统筹改革后地方政府对企业养老保险的弹性征管,而辖区内的养老金支付压力则会对弹性征管产生抑制效应。为了验证假说 2,在模型(1)的基础上,本文构建如下交互项模型:

$$Sbf_{pit} = \beta_0 + \beta_1 reform_{pit} + \beta_2 pressure_{pit} + \beta_3 reform_{pit} \times pressure_{pit} + \alpha \times Control_{pit} + \gamma \times Z_{pct} + \delta_i + \mu_t + \varepsilon_{pit} \quad (2)$$

四、基本结果及稳健性检验

1. 养老保险省级统筹对企业缴费率的影响

提高养老保险的统筹层次对于解决地区间养老保险收支压力不平衡问题、改善整个养老保险体系的可持续性具有重要意义。但与此同时,统筹层次的提高也会导致原本归属于本地的养老保险支出责任和征管收益外部化到其他地区,弱化下级政府养老保险的征管激励,导致企业实际缴费率下降。在表 3 中,基于模型(1),首先检验了养老保险省级统筹改革对企业实际缴费率的影响。其中,第(1)列是未加入任何控制变量的双重差分估计结果,在第(2)、(3)列中,分别加入企业层面和地区层面的控制变量。结果表明,养老保险的省级统筹会显著降低改革省份企业的养老保险缴费率。

为了排除缴费基数和法定缴费率变动对本文估计结果的影响,表 3 的第(4)列分别控制了历年各省份养老保险缴费基数和城市养老保险法定缴费率。可以发现,在控制缴费基数和法定缴费率的变动后,省级统筹仍然会显著降低企业养老保险实际缴费率。第(4)列的估计结果显示,与控制组相比,省级统筹改革使得处理组养老保险缴费率平均下降约 5%,说明职工基本养老保险的省级统筹在弱化地方政府养老保险征管激励的同时降低了企业养老保险缴费率。表 3 中控制变量的估计结果显示,企业的财务杠杆与其养老保险缴费率正相关(鲁於等,2019),企业规模越大,养老保险实际缴费率越高(唐珏和封进,2019)。经济越发达的地区,企业养老保险缴费率越低,现实中,经济更发达的地区往往设定更低的养老保险缴费率(赵立航,2012)。人口城市化水平提升会促使政府加大对企业养老保险征管,政府预算内财政缺口增大意味着通过公共预算补贴养老金的能力下降,促使政府加大养老保险征管。较高的养老保险法定缴费率会对企业养老保险参保率和实际缴费率产生负向影响(赵静等,2016;金刚和范洪敏,2018)。

在长达十几年的城镇职工基本养老保险省级统筹改革中,各省份形成了两种代表性统筹模式:一类是完全统筹,其特征是强调养老保险基金在全省的统一管理和使用,这一模式的统筹程度较高;另外一类是部分统筹,主要采取“统一预算、分级平衡”的预算管理办法,并通过建立省级调剂金和预算内养老金缺口的省级补助机制,加强省内各地区养老保险的统筹。相比于市县统筹,这两种省级统筹模式都具有降低市县政府养老保险收支责任的制度特征,但其统筹程度存在差异,对地方政府养老保险征管激励的影响也不同。张彬斌和吴要武(2014)从提前退休的角度识别了养老保险省级统筹程度如何弱化了地方养老保险征管,发现统收统支模式比预算管理模式下诱导更多的提前退休。因此,在表 4 中进一步区分了两种统筹政策的异质性效果。在第(1)列中剔除实行部分统筹的样本,估计完全统筹模式的政策效果。在第(2)列中剔除完全统筹样本,识别部分统筹对企业缴费率的影响。为了确保第(1)、(2)列分样本估计结果可比性,借鉴 Cleary (1999)、连玉君等(2010)的做

表 3 省级统筹对企业养老保险缴费率的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
省级统筹改革	-0.0051*** (0.0004)	-0.0047*** (0.0004)	-0.0050*** (0.0004)	-0.0041*** (0.0004)
资产负债率		0.0036*** (0.0006)	0.0035*** (0.0006)	0.0027*** (0.0007)
企业规模		0.0063*** (0.0003)	0.0059*** (0.0003)	0.0060*** (0.0004)
职工平均工资		-0.0596*** (0.0003)	-0.0590*** (0.0003)	-0.0588*** (0.0003)
地区人均 GDP			-0.0428*** (0.0017)	-0.0339*** (0.0019)
地区二三产业占比			0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)
地区城镇化率			-0.0016*** (0.0003)	-0.0009*** (0.0003)
地区财政自给率			0.0400*** (0.0154)	0.2283*** (0.0178)
省份养老保险缴费基数				0.0336*** (0.0053)
城市养老保险法定缴费率				-0.0286*** (0.0048)
企业固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	1166920	1162622	1142847	955156
R ²	0.5296	0.6190	0.6201	0.6281

注:括号中是企业层面的聚类稳健标准误,*、**和***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。以下各表同。

法,采用费舍尔组合检验方法通过 Bootstrap 自抽样进行组间系数差异显著性检验,结果显示“经验 p 值”在 5%的显著性水平上显著。对比两列估计系数的大小可以发现,完全统筹模式对企业缴费率的影响要大于部分统筹模式,这与张彬斌和吴要武(2014)关于省级统筹影响提前退休人数的研究结论基本一致,也表明省级统筹对地方政府养老保险征收激励的影响与统筹程度密切相关。

在实行预算管理模式的省份建立省级养老保险调剂金和实行省对市预算内养老金缺口的补助,是实现养老保险省级统筹的关键举措。省级养老保险调剂金由各地市养老保险的上解部分构成,其中各省份的上解比例存在一定差异,上解比例越高,意味着本地养老保险征收的“收益转移效应”越大。同时,省对市预算养老金缺口的补助力度直接影响本地养老金支付压力的外移程度,补助比例越大,意味着各地区在养老保险征收中“搭便车”的激励越强。表 4 的第(3)列中,上解比例与省级统筹的交互项显著为负,表明上解比例越高,地方政府越有可能放松养老保险征收。第(4)列中,省对地市预算内养老金缺口的补助比例与省级统筹的交互项也显著为负,说明省对市养老金缺口的补助比例越高,企业养老保险缴费率的下降越明显。第(3)、(4)列的结果再次表明,省级统筹的程度对于地方政府养老保险的征收激励具有重要影响。

在省级统筹改革中,无论是实行统收统支模式还是预算管理模式,为激励市县各级政府养老保险的征收激励,部分省份在改革文件中明确提出了对养老保险任务完成情况的奖惩机制,例如,贵州规定“每年综合考核各地目标任务完成情况,对成绩突出的给予适当奖励”,江苏提出“对完成当年基

本养老保险基金收入预算且上解的省级统筹调剂金超上年的预算单位, 省按超收一定比例给予统筹调剂金返还奖励”。奖励机制的实施促进了省级统筹改革下省与地市养老保险征收部门的激励相容, 会强化地市的征收激励。在表 4 的第(5)列中, 是否实施奖励补偿机制与省级统筹的交互项显著为正, 表明实行明确的奖励补偿机制对于统筹改革下激发地方政府的养老保险征收激励至关重要。这也意味着, 在加快推进省级统筹改革、逐步实现养老保险全国统筹的过程中, 需要充分考虑对地方利益的合理补偿。

表 4 省级统筹政策的异质性对企业缴费率的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	完全统筹	部分统筹	部分统筹	部分统筹	养老保险缴费率
省级统筹改革	-0.0099*** (0.0009)	-0.0021*** (0.0005)	-0.0001 (0.0007)	0.0049*** (0.0016)	-0.0047*** (0.0005)
调剂金上解比例			0.1252*** (0.0327)		
省级统筹改革×调剂金上解比例			-0.0489*** (0.0119)		
缺口补助比例				0.0011 (0.0007)	
省级统筹改革×缺口补助比例				-0.0101*** (0.0022)	
奖励补偿					-0.0086 (0.0345)
省级统筹改革×奖励补偿					0.0026** (0.0010)
经验 p 值	0.0226**	0.0226**			
控制变量	是	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
N	459259	775364	775364	775364	955156
R ²	0.6384	0.6259	0.6259	0.6259	0.6281

2. 稳健性检验

(1) 平行趋势与动态效应。利用双重差分方法进行政策效应评估时, 一个基本前提是处理组与控制组在政策实施前并不存在系统性差异, 这就要求对养老保险省级统筹改革影响企业养老保险缴费率的平行趋势进行检验。除此之外, 养老保险省级统筹改革在实施过程中不断完善, 省级统筹程度逐渐提升, 省级统筹改革对企业养老保险缴费率的影响也会随着时间不断变化, 考察省级统筹的动态效应也能够进一步体现改革的政策效果(见表 5)。

在表 5 第(1)列中, 改革前 2 年的估计系数不显著, 表明对于 2010 年开始改革的省份, 在实行改革的前 2 年, 这些省份中企业养老保险实际缴费率并没有显著低于控制组。改革前 1 年的估计系数也不显著, 这表明对于 2010 年和 2009 年开始改革的省份, 在其改革的前 1 年, 这些省份与控制组省份企业的缴费率不存在明显差异, 表明本文采用双重差分方法满足平行趋势假设。考虑到各省份在颁布统筹改革的政策后, 政策的落实会存在一个渐进过程, 改革实施过程中相关政策也会逐步完善, 政策实施程度也随时间呈现出不断推进的动态过程, 需要对省级统筹改革的动态效应进行检

验。第(2)、(3)列的估计结果表明,随着省级统筹改革的推进和相关政策的逐步完善,省级统筹对企业养老保险缴费率的负向效应也持续显现,这说明在各地颁布省级统筹政策后,随着政策的实施和完善,省级统筹的效应也不断强化。由于第(1)、(3)列关于平行趋势的估计中改革前2年的估计系数包含2009年开始改革的样本,在第(4)列中进一步将2009年开始改革的样本剔除,此时改革前2年和改革前1年的估计系数反映了对于2010年开始改革的省份,在其改革的前2年和前1年,这些省份中企业养老保险缴费率是否显著低于控制组。结果表明,在改革前处理组企业养老保险缴费率并未显著低于控制组,表明本文采用双重差分方法满足平行趋势假设。

表5 平行趋势与动态效应

	(1)	(2)	(3)	(4)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
改革前2年	0.0007 (0.0010)		0.0025* (0.0014)	0.0026* (0.0014)
改革前1年	-0.0104 (0.0086)		-0.0040 (0.0087)	-0.0051 (0.0111)
改革当年	-0.0007** (0.0003)		-0.0019 (0.0012)	-0.0018*** (0.0004)
改革第1年		-0.0017*** (0.0004)	-0.0026*** (0.0005)	-0.0045*** (0.0006)
改革第2年		-0.0023*** (0.0008)	-0.0023*** (0.0008)	-0.0054*** (0.0008)
改革第3年		-0.0054*** (0.0005)	-0.0061*** (0.0005)	-0.0093*** (0.0006)
改革第4年		-0.0032*** (0.0011)	-0.0017*** (0.0004)	-0.0136*** (0.0013)
控制变量	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	871526	955156	871526	533785
R ²	0.6227	0.6281	0.6228	0.6346

(2)安慰剂检验。尽管前文中控制了企业、地市层面的多个控制变量后本文的基本结论仍然成立,但本文难以将各地区影响养老保险缴费征管的因素全部控制,如果这些无法控制的因素与本文所要考察的省级统筹改革存在政策重叠,也会影响本文估计结果的稳健性。对于这一潜在威胁,本文采用安慰剂方法予以验证。本文的研究对象是城镇职工基本养老保险的省级统筹,其他种类的社会保险,例如医疗保险、失业保险和工伤、生育保险并未纳入统筹范围,如果本文的估计结果是由于各地区社会保险征管的系统性因素导致的,那么对于未纳入统筹范围的其他社会保险也会存在类似的政策效应。相反地,如果这一效应仅仅是由职工养老保险的省级统筹导致的,那么统筹改革便不会对未纳入统筹范围的社会保险产生类似的显著影响。并且,即使考虑到不同城市对医疗、失业保险等未纳入统筹范围的社会保险存在缴费政策的差异,但只要这些差异与养老保险的省级统筹改革在时间上不重合,就不会威胁到表6的结果。在表6中,本文分别检验了养老保险省级统筹对企业医疗保险、失业保险、工伤和生育保险缴费率的影响。结果表明,省级统筹并不会对未纳入统筹范围的社会保险产生显著作用,安慰剂检验进一步证明了本文基本结论的有效性。

表 6 安慰剂检验

	(1)	(2)	(3)
	城镇职工医疗保险缴费率	城镇职工失业保险缴费率	失业和生育等其他保险缴费率
省级统筹改革	0.0002 (0.0003)	-0.0003 (0.0002)	0.0001 (0.0002)
控制变量	是	是	是
企业固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
N	1208124	1113768	1130145
R ²	0.5837	0.4857	0.4770

五、机制检验与异质性分析

1. 机制检验

养老保险省级统筹的重要目标是在确保持续性的基础上提高对全省养老金的统一调配,解决省内地区间养老金收支压力不平衡问题。但是前文的研究表明,统筹层次的提高会导致地方政府养老保险征收激励下降。可见,在推进统筹改革的同时,如何降低市县政府对养老保险征收的干预是确保持续性的重要保障。事实上,省级统筹后,市县政府对养老保险的弹性征管与养老保险征收机构的独立性密切相关。相比于社保经办机构的属地化管理,税务部门实行省级垂直管理,地方政府对税务部门的干预能力相对较低,税务部门征管有助于提高企业养老保险缴费率(唐珏和封进,2019)。这种征管机构的差异,为本文从征管干预的角度识别省级统筹降低企业养老保险缴费率的实现机制提供了研究机会。

表 7 中区分了不同征管机构下省级统筹对企业养老保险缴费率的影响。第(1)列的结果表明,在社保经办机构征收养老保险的地区,省级统筹改革会显著降低企业养老保险缴费率。为了避免社保经办机构属地化管理给社保征收带来的不利影响,在早期的省级统筹改革中,陕西、吉林、黑龙江、上海和天津等省份实行了养老保险经办机构的省级垂直管理模式,建立了由省养老保险经办机构垂直管理的征收体系,此时市县政府对社保经办机构养老保险征管的干预能力明显降低。在第(2)列中,进一步剔除了实行养老保险经办机构省级垂直管理的样本,结果发现,省级统筹对企业养老保险缴费率的负向影响显著提升。第(3)列显示了地税局征收对企业养老保险缴费率的影响,结果表明,对于税务部门征收的地区而言,省级统筹会提高企业养老保险缴费率。可能的原因是,税务部门采取省级垂直管理,与省级政府的目标具有一致性。并且在省级统筹改革中,省政府会对税务部门的征收责任和工作目标做出要求,使得税务部门征收养老保险的激励与省政府保持一致,从而在养老保险征收上免受市县干扰,导致企业缴费率上升。在第(4)列中,进一步引入省级统筹与是否地税局征管的交互项,交互项系数显著为正,这进一步表明地方政府对养老保险的征管干预是省级统筹后企业养老保险缴费下降的重要原因。

除了征管手段的影响外,地方政府自身的征管激励也是影响企业养老保险缴费率的重要因素。根据假说 2,在以放松养老保险征收参与经济竞争的行为逻辑下,地方政府社保弹性征管的程度与其面临的经济增长压力密切相关,经济赶超压力越大,地方政府通过放松养老保险征管参与经济竞争的激励越强。但与此同时,在省级统筹中,省对地市预算内的养老金缺口并不是完全“包揽”,这又使得地市政府在养老保险弹性征管中仍然面临一定的养老金支付压力,构成对地方政府弹性征管行为的约束。在表 8 中,本文分别从经济赶超激励和养老金支付压力两个角度,识别省级统筹如何

表 7 省级统筹对企业养老保险缴费的影响:征管干预

	(1)	(2)	(3)	(4)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
省级统筹改革	-0.0079*** (0.0008)	-0.0105*** (0.0008)	0.0007 (0.0005)	-0.0053*** (0.0007)
省级统筹改革×地税局征管				0.0018** (0.0007)
征管机构	社保机构	社保机构	地税局	全样本
经验 p 值		0.0091***	0.0091***	
控制变量	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	347259	301674	607897	955156
R ²	0.6279	0.6332	0.6288	0.6281

通过经济赶超的激励机制与养老保障的约束机制影响地方政府的养老保险征管。

在表 8 的第(1)列,本文从经济赶超压力的角度识别省级统筹对地方政府养老保险征管的影响。借鉴繆小林等(2017)的做法,将同省排名前一位地级市的 GDP/本市 GDP 作为经济赶超压力度量指标^①。经济赶超压力与省级统筹的交互项显著为负,这表明,在经济赶超压力越大的地级市,养老保险统筹后其放松养老保险征管的激励越大,企业养老保险缴费率下降越明显。除此之外,放松养老保险征管能够体现本地的劳动力成本优势,更好地吸引企业进入,尤其是那些劳动力成本比较高的地区,实行养老保险弹性征管的激励越大。在第(2)列中,本文以(本市城镇职工平均工资-本省城镇职工平均工资)作为地市劳动力成本优势的度量指标,结果表明,在那些城镇劳动力成本缺乏优势的地区,养老保险省级统筹后,更可能导致企业实际缴费率显著下降。

虽然养老保险省级统筹扩大了地市政府养老保险弹性征管的激励,但在各省份的统筹方案中,尤其是实行预算管理模式的省份,省级政府对地市预算内的养老金缺口并不承担全部补助,补助后的缺口仍需要市县自行解决。并且,省级调剂金对地市养老保险的补助,与地市上缴的数额以及预算目标的完成情况相关,这就使得在那些养老金支付压力比较大的城市,放松养老保险征收会面临比较大的约束。现有研究往往采用养老金收入/支出额作为支付压力的度量指标,但该项指标在地级市层面缺失较为严重。考虑到养老金的支付压力同时受到老年人口和就业人口的影响,本文以地级市 60 岁以上人口/全部就业人口作为地区养老金支付压力的度量指标。其中,地级市 60 岁以上人口数来自历年《中国民政统计年鉴》,就业人口数据来源于历年《中国城市统计年鉴》。表 8 第(3)列的估计结果显示,地区养老金支付压力会降低省级统筹对企业养老保险缴费率的负向影响。这也表明,在推动养老保险省级统筹甚至全国统筹的过程中,还要进一步明确各级政府对辖区内养老保险的事权责任,构建上下级政府间权责明晰的养老金支付体系,避免统筹基金的“大包大揽”。

2. 异质性分析

前文的分析表明,养老保险的省级统筹会弱化地方政府征收激励,导致企业养老保险缴费率下降。但由于不同性质、不同规模的企业养老保险缴费行为存在明显差异(郑秉文,2019),养老保险统筹改革对不同企业实际缴费率的影响也会存在明显差异。在表 9 中,本文通过引入企业所有制性质与养老保险省级统筹的交互项,识别统筹改革对不同所有制企业的异质性影响。

现有文献的研究表明,在中国,相比于内资和民营企业,国有企业和外资企业的养老保险参保

① 需要说明的是,本文也尝试将分子替换为同省排名前两位地级市的 GDP,结论依然成立。

表 8 省级统筹对企业养老保险缴费率的影响: 激励与约束机制

	(1)	(2)	(3)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
省级统筹改革	0.0036* (0.0020)	-0.0019*** (0.0005)	-0.0053*** (0.0007)
经济赶超压力	-0.0011 (0.0015)		
省级统筹改革×经济赶超压力	-0.0052*** (0.0018)		
工资成本差距		-0.0018** (0.0007)	
省级统筹改革×工资成本差距		-0.0017*** (0.0005)	
养老金支付压力			0.0077 (0.0054)
省级统筹改革×养老金支付压力			0.0227*** (0.0038)
控制变量	是	是	是
企业固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
N	850361	867976	811184
R ²	0.6245	0.6227	0.6262

率更高(马双等,2014),国有企业、外资企业的社保缴费能力和缴费合规性更强(孙博和吕晨红,2011;许志涛和丁少群,2014)。在表9第(1)列中,本文引入企业是否为内资企业变量,内资企业赋值为1,外资或合资企业赋值为0。第(1)列中省级统筹与内资企业的交互项显著为负,这表明与外资企业相比,养老保险省级统筹后地方政府会降低对内资企业的养老保险征管,导致内资企业养老保险缴费率下降。在内资企业中,私营企业养老保险的参保比例低、缴费水平低、对政府监管非常敏感(徐万里和钱锡红,2014;郑秉文,2019),并且从地方政府通过放松养老保险征管参与经济竞争的角度看,私营企业的流动性强,是地方政府招商引资的重点,地方政府放松私营企业养老保险征收的激励最强。在第(2)列中,本文以全部内资企业为分析样本,引入是否私营企业与省级统筹的交互项,结果显示,私营企业与省级统筹的交互项显著为负,这表明与国有(集体)企业相比,养老保险省级统筹更可能降低私营企业的养老保险缴费率。最后,考虑到不同级别的国有企业对地方政府税费征管干预的应对能力存在明显差异(范子英和赵仁杰,2020),并且地方国有企业的发展会直接影响地方政府经济竞争力,与中央企业和省属企业相比,养老保险省级统筹后市县政府放松对地方国企的养老保险缴费征管更符合其自身利益,因此,第(3)列中,本文在国有(集体)企业样本中引入是否为地方国有企业^①与省级统筹的交互项,可以发现,与中央企业和省属企业相比,养老保险省级统筹会显著降低隶属于市县的国有企业的养老保险缴费率。

在中国劳动力成本上涨、养老保险法定缴费率偏高的情况下,养老保险缴费成为构成企业劳动力成本的重要因素,尤其对劳动密集型企业而言,员工数量直接影响企业的养老保险缴费负担和工资成本。从这个角度看,在实行省级统筹改革后,地方政府放松对企业养老保险缴费的征收,对不同

^① 由于养老保险省级统筹后主要影响市县政府的养老保险征管,此处将隶属于地市及以下政府的国有企业、集体企业定义为地方国有企业,赋值为1,将中央企业、省属国有企业界定为非地方国有企业,赋值为0。

表 9 省级统筹对企业缴费率的异质性影响:所有制差异

	(1)	(2)	(3)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
省级统筹改革	-0.0040*** (0.0004)	-0.0044*** (0.0005)	0.0010 (0.0019)
内资企业	-0.0009 (0.0010)		
省级统筹改革×内资企业	-0.0021*** (0.0004)		
私营企业		-0.0022 (0.0014)	
省级统筹改革×私营企业		-0.0022*** (0.0004)	
地方国有企业			-0.0013 (0.0024)
省级统筹改革×地方国有企业			-0.0051** (0.0023)
样本范围	全样本	内资企业	国有(集体)企业
控制变量	是	是	是
企业固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
N	955152	847924	93302
R ²	0.6281	0.6207	0.6922

职工规模的企业也会存在差异化影响。在表 10 的第(1)、(2)列中,根据国家统计局公布的大中小微企业分类办法,本文以企业的员工数量作为核心指标,将企业划分为大企业和小企业,小企业赋值为 1,大企业赋值为 0。对于大型企业而言,其面临的关注和监管更多,社保逃费的风险更大(彭雪梅等,2015),并且大企业的财务管理和劳动雇佣制度更加合规,会倾向于按照规定为职工缴纳社保,大企业养老保险缴费率的最优区间要明显大于中小企业(于新亮等,2019)。表 10 第(1)列的估计结果显示,与大企业相比,小企业的养老保险缴费率更低,这与现有文献的结论较为一致(Nyland et al.,2006; Nielsen and Smyth,2008)。第(2)列中省级统筹改革与小企业的交互项显著为负,这表明养老保险省级统筹会促使地方政府放松小企业的养老保险征管,降低小企业养老保险缴费负担。

企业的养老保险缴费负担与其工资成本密切相关,劳动密集型企业对养老保险征管的反应更加强烈。在表 10 的第(3)列中,本文以省级统筹改革前企业的工资成本占比度量其受统筹政策的影响程度,其中,工资成本=支付给职工以及为职工支付的现金/经营活动产生的现金流出。第(3)列的估计结果显示,改革之前工资成本占比越高的企业其养老保险实际缴费越低,第(4)列中工资成本占比与省级统筹的交互项显著为负,这表明养老保险省级统筹后,地方政府放松养老保险征管会促使工资成本占比越高的企业其养老保险缴费率下降越明显。

3. 进一步讨论

养老保险统筹改革的目标是在不断提高养老保险基金收入的同时加强地区间横向调剂,从而更好地实现养老金富裕地区向缺口地区的转移,而养老保险基金总体收入的持续增长则是加强横向调剂的基础,特别是保持养老保险基金富裕地区的征管积极性是实现统筹改革目标的重要前提。前文分析表明,城镇职工基本养老保险的省级统筹会弱化地方政府的征管激励,导致企业养老保险

表 10 省级统筹对企业缴费率的异质性影响: 企业规模差异

	(1)	(2)	(3)	(4)
	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率	养老保险缴费率
省级统筹改革	-0.0040*** (0.0004)	-0.0035*** (0.0005)	-0.0035*** (0.0004)	-0.0019*** (0.0005)
小企业	-0.0065*** (0.0005)	-0.0039*** (0.0008)		
省级统筹改革×小企业		-0.0032*** (0.0008)		
工资成本			-0.0286*** (0.0011)	-0.0168*** (0.0022)
省级统筹改革×工资成本				-0.0133*** (0.0021)
控制变量	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	955156	955156	874777	874777
R ²	0.6282	0.6282	0.6386	0.6387

实际缴费率下降。在中国以企业为缴费主体的养老保险基金收入体系下,企业养老保险实际缴费率的下降会在缴费率层面降低养老保险金的征收额,从而威胁到整个养老保险基金收入安全,也制约着养老保险省级统筹改革目标的实现。因此,本文利用省级层面的面板数据进一步在宏观层面检验了养老保险省级统筹对地区养老保险基金收入的影响,结果表明,省级统筹在降低企业养老保险缴费率的同时,的确降低了宏观层面的养老保险基金收入。此外,这一结论在利用微观企业养老保险缴费加总数据后仍然成立^①,这说明统筹改革在降低企业养老保险缴费率的同时会给养老保险基金收入增长带来不利影响,在收入层面制约着养老保险统筹改革目标的顺利实现。

六、结论与政策启示

1. 主要结论

本文基于中国各省份城镇职工基本养老保险省级统筹改革的政策冲击,在详细区分了不同统筹模式的基础上,利用2008—2012年全国税收调查数据和双重差分方法,研究了省级统筹对企业养老保险实际缴费率的影响。本文发现,养老保险的省级统筹会弱化地方政府的征管激励,导致企业养老保险实际缴费率下降,统筹导致试点省份企业的养老保险缴费率平均下降约5%。随着养老保险统筹程度的加深,统筹改革对企业养老保险实际缴费率的负向影响越发明显。并且,统筹改革的效应还会直接反映在全省城镇职工养老保险基金收入和人均缴费水平上,会给养老保险基金收入安全造成影响。本文机制分析的结果表明,省级统筹改革后地方政府放松养老保险征管与其面临的激励密切相关。地方政府面临的经济竞争压力越大,统筹越容易导致养老保险缴费率下降,而地区养老金支付压力越重,则越会对省级统筹改革后地方弹性征管形成约束。省级统筹改革对养老保险缴费率的影响还与征收机构密切相关,与社保经办机构相比,税务部门征收养老保险能够有效避免统筹改革下企业养老保险实际缴费率的下滑。

^① 结果参见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)附件。

2. 政策启示

养老保险基金的可持续增长与地区平衡是实现“老有所养”的基础保障。但是,中国养老保险基金的收支压力近年来不断增大,且地区间差距明显,实现基本养老保险的全国统筹成为中国养老保险制度改革的重要方向。本文立足于城镇职工基本养老保险的省级统筹改革,从省级统筹后地方政府的征管激励出发,研究了更高层次的养老保险统筹对企业养老保险缴费率和养老保险基金收入安全的影响。在加快推进养老保险全国统筹的背景下,本文得出的政策启示为:

(1)养老保险统筹需要充分考虑地方激励,避免统筹后地方政府的弹性征管。养老保险由市县统筹向省级统筹后,市县养老保险征管的收益和成本会外部化到其他地区,降低了省以下地方政府养老保险征收激励,导致企业养老保险缴费率下降,不利于全省养老保险基金收入增长。同样地,在由省级统筹向全国统筹的改革过程中,在政策设计上也需要充分考虑各省的征管激励,避免全国统筹后地方政府放松对本地企业的养老保险缴费征管。

(2)养老保险统筹需要建设配套补偿机制,在统筹基础上体现一定的地区差异,激发地方征管积极性。省级政府对市县养老保险征管的奖励补偿制度能够显著降低省级统筹对企业养老保险缴费率的负向影响。因此,在养老保险省级统筹改革中,要加强奖励补偿等配套制度建设,根据各地区对全国养老保险基金的贡献程度,构建相应的返还奖励制度。例如,针对养老保险金贡献大的省份,给予相应的基金返还奖励以及在超额部分的基金管理上给予更大自主权。在全国统筹和预算管理的基础上,探索实行与各地区贡献度相匹配的差异化养老保险基金分配体系,在兼顾公平的同时奖励效率。

(3)养老保险统筹要以税务部门的全责征收为支撑。养老保险省级统筹改革对企业养老保险缴费率的负向影响主要体现在由社保经办机构征收的地区,地税局征收能降低省级统筹对养老保险缴费率的不利影响。因此,在推进养老保险全国统筹的过程中,需要以税务部门全责征收为支撑,降低地方政府对养老保险征管的干预,确保养老保险征收的独立性。除此之外,考虑到税务部门征收后征管效率提升会加重企业缴费负担,在推进税务部门全责征收的同时需要适度降低养老保险的法定缴费率,确保税务部门全责征收后不增加企业缴费总体负担。

〔参考文献〕

- [1]董树奎. 对我国社会保险费征收管理体制的分析[J]. 税务研究, 2001, (11):2-6.
- [2]范子英,赵仁杰. 财政职权、征税努力与企业税负[J]. 经济研究, 2020, (4):101-117.
- [3]封进,张馨月,张涛. 经济全球化是否会导致社会保险水平的下降:基于中国省际差异的分析[J]. 世界经济, 2010, (11):37-53.
- [4]高培勇,毛捷. 间接税税收优惠的规模、结构和效益:来自全国税收调查的经验证据[J]. 中国工业经济, 2013, (12):143-155.
- [5]黄万丁,王雯. 基本养老保险省级统筹的收入再分配效应研究——以陕西省为例[J]. 社会保障研究, 2015, (5):12-21.
- [6]江春泽,李南雄. 中国养老保险省级统筹以后的矛盾分析与对策研究[J]. 改革, 2000, (1):91-99.
- [7]金刚,范洪敏. 社会保险政策缴费率调整对企业实际缴费率的影响——基于深圳市2006年养老保险政策缴费率调整的双重差分估计[J]. 社会保障研究, 2018, (4):56-68.
- [8]康传坤,楚天舒. 人口老龄化与最优养老金缴费率[J]. 世界经济, 2014, (4):139-160.
- [9]雷晓康,郝康. 中国养老保险省级统筹的经验与问题[J]. 理论学刊, 2009, (11):47-50.
- [10]连玉君,彭方平,苏治. 融资约束与流动性管理行为[J]. 金融研究, 2010, (10):158-171.
- [11]刘军强. 资源、激励与部门利益:中国社会保险征缴体制的纵贯研究(1999—2008)[J]. 中国社会科学, 2011,

- (3):139-156.
- [12]鲁於,冀云阳,杨翠迎. 企业社会保险为何存在缴费不实——基于财政分权视角的解释[J]. 财贸经济, 2019, (9):146-161.
- [13]马双,孟宪芮,甘犁. 养老保险企业缴费对员工工资、就业的影响分析[J]. 经济学(季刊), 2014, (3):969-1000.
- [14]缪小林,王婷,高跃光. 转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较[J]. 经济研究, 2017, (2):52-66.
- [15]彭浩然,陈斌开. 鱼和熊掌能否兼得:养老金危机的代际冲突研究[J]. 世界经济, 2012, (2):84-97.
- [16]彭浩然,岳经纶,李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争[J]. 管理世界, 2018, (2): 103-111.
- [17]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, (6):63-71.
- [18]彭宅文. 社会保障与社会公平:地方政府治理的视角[J]. 中国人民大学学报, 2009, (2):12-17.
- [19]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, (1):138-150.
- [20]彭宅文. 分权、地方政府竞争与中国社会保障制度改革[J]. 公共行政评论, 2011, (1):174-177.
- [21]沈永建,梁方志,蒋德权,王亮亮. 社会保险征缴机构转换改革、企业养老支出与企业价值[J]. 中国工业经济, 2020, (2):155-173.
- [22]孙博,吕晨红. 不同所有制企业社会保险缴费能力比较研究——基于超越对数生产函数的实证分析[J]. 江西财经大学学报, 2011, (1):50-55.
- [23]唐珏,封进. 社会保险征收体制改革与社会保险基金收入——基于企业缴费行为的研究[J]. 经济学(季刊), 2019, (3):833-854.
- [24]汪德华. 税务部门统一征收社会保险费:改革必要性与推进建议[J]. 学习与探索, 2018, (7):103-110.
- [25]徐万里,钱锡红. 劳资博弈与企业规模对养老参保影响研究——来自中国私营企业的证据[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2014, (5):135-143.
- [26]许晓丹. 养老保险省级统筹:利益矛盾与政府权责关系[J]. 财政研究, 2011, (9):42-44.
- [27]许志涛,丁少群. 各地区不同所有制企业社会保险缴费能力比较研究[J]. 保险研究, 2014, (4):102-109.
- [28]于新亮,上官熠文,于文广,李倩. 养老保险缴费率、资本—技能互补与企业全要素生产率[J]. 中国工业经济, 2019, (12):96-114.
- [29]张彬斌. 基本养老保险统筹层次提升路径分析[J]. 中国劳动, 2014, (7):10-13.
- [30]张彬斌,吴要武. 基本养老保险统筹层次提升的提前退休效应[J]. 山西财经大学学报, 2014, (6):1-13.
- [31]赵静,毛捷,张磊. 社会保险缴费率、参保概率与缴费水平——对职工和企业逃避费行为的经验研究[J]. 经济学(季刊), 2016, (1):341-372.
- [32]赵立航. 养老保险统筹单位缴费比例的统一与厘定——以广东为研究样本[J]. 学术论坛, 2012, (10):182-189.
- [33]赵耀辉,徐建国. 我国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题[J]. 经济学(季刊), 2001, (1):193-206.
- [34]郑秉文. 社会保险缴费与竞争中性的偏离——对征收体制改革过渡期政策的思考[J]. 中国人口科学, 2019, (4): 2-16.
- [35]郑秉文,周晓波,谭洪荣. 坚持统账结合与扩大个人账户:养老保险改革的十字路口[J]. 财政研究, 2018, (10): 55-65.
- [36]周明. 基本养老保险服务均等化区域差异分析——陕西省省级统筹前后的对比[J]. 社会保障研究, 2011, (1): 50-56.
- [37]Chen, V. Y. A Macro Analysis of China Pension Pooling System-Incentive Issues and Financial Problem[R]. PIE Working Paper, 2004.
- [38]Cleary, S. The Relationship between Firm Investment and Financial Status[J]. Journal of Finance, 1999, 54(2): 673-692.
- [39]Frazier, M. W. China's Pension Reform and Its Discontents[J]. China Journal, 2004, (51):97-114.

- [40]Feldstein, M. Banking, Budgets, and Pensions: Some Priorities for Chinese Policy[A]. 吴敬琏. 《比较》第六辑[C]. 北京:中信出版社,2003.
- [41]Liu, Y. Z., and J. Mao. How Do Tax Incentives Affects Investment and Productivity? Firm-level Evidence from China[J]. American Economic Journal: Economic Policy, 2019,11(3):231-269.
- [42]Nyland, C., R. Smyth, and C. J. Zhu. What Determines the Extent to Which Employers Will Comply with Their Social Security Obligations? Evidence from Chinese Firm Level Data[J]. Social Policy and Administration, 2006,40(2):196-214.
- [43]Nyland, C., S. B. Thomason, and C. J. Zhu, Employer Attitudes towards Social Insurance Compliance in Shanghai, China[J]. International Social Security Review, 2011,64(4):73-98.
- [44]Nielsen, I., and R. Smyth. Who Bears the Burden of Employer Compliance with Social Security Contributions? Evidence from Chinese Firm Level Data[J]. China Economic Review, 2008,19(2):230-244.
- [45]Zhao, Y. H., and J. G. Xu. China's Urban Pension System: Reforms and Problems [J]. Cato Journal, 2002, 21(3),395-414.

Pension Pooling Reform, Collection Incentives and Firm Contribution Rates

ZHAO Ren-jie, FAN Zi-ying

(School of Public Economics and Administration SUFE, Shanghai 200433, China)

Abstract: Under the background of population aging and labor mobility, there has been a serious conflict between the “territorialization” management model of pension insurance and its sustainability, and national co-ordination has become the main way to resolve imbalances in pension insurance between regions and people. However, it will inevitably weaken the local government’s collection incentives and reduce the actual contribution rate. Based on the provincial-level overall reform of the basic old-age insurance for urban employees, this paper uses national tax survey data from 2008 to 2012 to evaluate the impact of the overall reform on the contribution rate of enterprise endowment insurance. The study found that provincial-level pooling will significantly reduce the contribution rate of enterprise pension insurance, and the greater the pooling strength, the impact more obviously. The magnitude of this effect is closely related to the incentives of the prefecture and city governments. The greater the pressure for economic catch-up and the lower the pressure for pension payment, the more the pension insurance will be released after the provincial-level co-ordination. This effect is also directly related to the operating space of the local government. The pension insurance is collected by the social insurance agency and the tax department. The reduction in the contribution rate after the overall coordination mainly occurs in the former; in the type of enterprise, the overall coordination mainly reduces the pension insurance contribution rate of private enterprises, local state-owned enterprises and small and medium-sized enterprises, it has little impact on central and foreign-owned enterprises. The research conclusions in this paper indicate that to promote the national overall planning of endowment insurance, the premise of transferring taxation levies as the premise must be achieved through the establishment of corresponding benefit compensation mechanisms to achieve incentive compatibility between the central and local governments.

Key Words: pension pooling; collection incentive; contribution rate

JEL Classification: H55 H26 D60

[责任编辑:章毅]