

养老保险全国统筹对地方政府征管行为的影响研究

苏春红^{1,2}, 耿嫚嫚¹

1. 山东大学经济学院, 山东济南, 250100;
2. 山东大学国家治理研究院, 山东济南, 250100)

摘要: 实现基本养老保险全国统筹是我国多层次、多支柱养老保险体系建设的重要环节。基于 2012—2022 年省级面板数据, 将全国统筹初级阶段的中央调剂制度作为准自然实验, 探讨中央调剂制度对地方政府征管行为的影响及作用机制。研究发现: 中央调剂制度降低了地方政府对养老保险基金的征管强度, 中央调剂制度实施后, 基金缺口地区存在“压力缓解效应”, 基金盈余地区存在“基金收益受损效应”。在经济发展水平高、财政压力小和老龄化程度低的地区, 中央调剂制度对地方政府征管强度的负向影响更为明显。进一步分析表明, 严征管和降费率改革在中央调剂制度与地方政府征管行为之间发挥调节效应。研究结论为加快实现养老保险全国统筹提供了经验依据, 对增强地方政府征管治理能力具有重要启示。

关键词: 养老保险全国统筹; 中央调剂制度; 征管强度; 压力缓解; 基金收益受损

中图分类号: F842.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2024)04-0106-13

一、引言与文献综述

由于我国省际养老保险基金发展不平衡问题突出, 全国统筹难以一步到位, 为此, 国务院于 2018 年出台了基本养老保险基金中央调剂制度, 基本养老保险制度正式迈出向全国统筹过渡的第一步。党的二十大报告则将“完善基本养老保险全国统筹制度, 发展多层次、多支柱养老保险体系”作为健全社会保障体系的重要战略部署。2023 年的《政府工作报告》再次强调要稳妥推进养老保险全国统筹, 进一步明确了实现全国统筹的必要性和迫切性。与此同时, 受老龄化程度加深和经济增速放缓的影响, 各地区养老保险基金的收支平衡压力逐年加大。截至 2022 年,

我国养老保险基金当期收不抵支的省份达到 12 个^①。在全国统筹的进程中, 养老金的支付压力部分转移至中央政府, 地方政府的角色逐渐转变为执行与协助, 地方政府的征管激励问题成为统筹层次提高中值得关注和讨论的焦点^[1]。厘清养老保险全国统筹与地方政府征管行为的内在联系, 对于探究养老保险基金的地区不平衡、维持基金可持续运行具有重要的理论价值。中央调剂制度作为全国统筹的初步举措, 实施至今, 其对地方政府的征管行为有着怎样的影响? 影响渠道是什么? 在此期间推行的税务部门征管改革和养老保险降费率改革又发挥着怎样的作用? 对上述问题的深入探究有利于科学评估中央与地方政府在统筹层次提升时的互动效果。需要强调的是, 尽管中央调剂制度具有过渡性, 但其作

收稿日期: 2024-04-29; 修回日期: 2024-06-25

基金项目: 国家社科基金一般项目“保障适度与可持续的多层次养老保险体系改革研究”(21BJY100); 山东大学人文社科重大项目“积极应对老龄化战略的机制创新与对策研究”(21RWZD10)

作者简介: 苏春红, 女, 山东济南人, 山东大学经济学院、山东大学国家治理研究院教授、博士生导师, 主要研究方向: 财税理论、养老保险; 耿嫚嫚, 女, 山东菏泽人, 山东大学经济学院博士研究生, 主要研究方向: 财税理论、养老保险, 联系邮箱: gengmanmansdu@163.com

为迈向全国统筹的关键环节,是当前实施全国统筹调剂制度的重要基础^[2]。因此,考察中央调剂制度对地方政府征管行为的影响,有助于深入认识地方在具体推行统筹制度时可能面临的阻力,这对于增强地方政府的征管激励、促进养老保险基金平衡具有重要的现实意义。

近年来,学界对于中央调剂制度的讨论并不鲜见,已有研究主要集中在调剂效果的评估与设计方案的优化,但尚未形成一致的结论。一些学者认为,中央调剂制度以促进各地养老负担均衡为目标,制度的实施对于改善地方养老保障具有积极意义^[3],这一积极影响在低市场化程度地区和西部地区更为明显,若调剂比例提高,其发挥的正向调剂效果更大^[4]。另一部分学者则认为,中央调剂制度的作用有限^[5]。曾益和姚金^[6]通过精算发现,若一直实施中央调剂制度,未来30年基本养老保险的财政负担将不断增加。此外,还有学者发现,中央调剂制度在短期内对于减轻地区间的基金支付压力有正向作用,但随着调剂比例的变化,可能会产生新的不公平^[7]。薛惠元和张寅凯^[8]同样认为,中央调剂制度的出台不足以解决地区间基金失衡问题,并提出将全部上收的基金统一拨付至基金缺口地区,主张采用“低起点、小统筹、渐进式”的方案作为调剂策略。以上文献为分析中央调剂制度的作用效果提供了重要证据,不容忽视的是,中央调剂制度产生负向效果的原因可能与地方政府的征管行为紧密相关,而目前针对这一方面的实证研究较为缺乏,需要进行系统的验证。

养老保险全国统筹涉及中央政府与地方政府事权与财权的分配,双方既有共同的目标又存在着利益博弈,地方政府对改革的利益考量是确保统筹执行效果的关键^[9]。中国式财政分权体制下,地方政府在养老保险基金征管中具有较大的自由裁量权^[10],当养老保险财权逐渐上移至中央政府时,地方政府的征管行为将发生变化^[11]。根据中央调剂制度,由中央政府对各地区的养老保险基金上解额进行统筹调剂,这在一定程度上可能导致基金结余富裕地区的收益受损,而基金收支缺口严重的地区更为依赖调剂基金,从而使地

方政府产生自身利益最大化的行为动机^[12]。由于委托—代理问题的存在,中央政府难以准确识别地方政府对养老保险基金的征管努力水平,即地方政府可能存在征管的道德风险^[13]。曾益和杨悦^[11]通过测算佐证了这一观点,在中央政府未加干预的情况下,地方政府会显著降低对养老保险基金的征缴率。因此,地方政府对养老保险基金的足额征缴是确保中央调剂制度有效落实的保证^[14]。

综上所述,尽管已有研究关注到中央调剂制度的政策效果以及其与地方政府征管行为的关系,但多侧重于精算模型和数值模拟,尚未有文献专门分析中央调剂制度影响地方政府征管行为的内在机理。基于此,本文将2018年中央调剂制度的实施作为准自然实验,利用强度DID模型,实证检验了中央调剂制度对地方政府征管行为的影响及其作用机制,从央地互动的视角探究了养老保险全国统筹与地方政府基金征管行为的内在联系;同时,本文验证了征管机构改革与养老保险降费率改革在中央调剂制度对地方政府征管强度影响中的调节效应,以期能够为全国统筹调剂制度及未来全国层面的统收统支提供经验依据与决策参考。

本文可能的边际贡献主要体现在:第一,在研究视角方面,以往文献多关注省级统筹改革,鲜有文献从全国统筹的角度实证剖析地方政府征管的行为逻辑,本文从全国统筹初级阶段出台的中央调剂制度入手,创新性地考察了中央调剂制度对地方政府征管行为的影响效应,拓展了养老保险基金征管中中央政府与地方政府互动的研究。第二,在研究内容方面,现有关于中央调剂制度的文献多为定性分析或模拟测算,缺少系统的理论阐释和实证探究,本文利用双重差分模型更为准确地识别了中央调剂制度与地方政府征管强度的因果关系,并验证了中央调剂制度通过“压力缓解效应”和“基金收益受损效应”影响地方政府征管强度的传导机制,对现有文献形成了有益补充。第三,在政策启示方面,本文分别从基金缺口地区和基金盈余地区地方政府的动机出发,对地方征管强度降低的原因进行

了深入剖析,综合考虑了地区之间的异质性,并验证了严征管和降费率改革在中央调剂制度对地方政府征管行为影响中的调节作用,这不仅对规范养老保险征管行为、建立激励相容的征管治理体系具有重要的参考价值,也为养老保险全国统筹的顺利推进提供了可循的决策参考。

二、典型化事实与理论分析

(一) 典型化事实

中央调剂制度的主要目标是实现地区间养老保险基金的互助共济,因此,有必要明确其实施前后各地区基金收支的变化情况。本文根据2012—2022年31个省级行政区域城镇职工基本养老保险基金收入和支出数据,计算各省份基金当期收支结余的情况,统计基金缺口省份的数量。如图1所示,养老保险基金缺口省份的数量整体呈现波动变化趋势。2016年之前基金缺口省份数量逐步上升,2016—2018年有下降趋势,尤其在中央调剂制度实施的当年,基金缺口省份降为4个,可以看出养老保险基金收支压力得到明显缓解。而从2019年开始,基金缺口省份数量上升到10个,2021与2022年进一步增至12个^③,三分之一以上的省份陆续出现基金收不抵支。对比全国城镇职工基本养老保险基金当期结余数据可以发现,2019年当期结余3691亿元,相较于2017、2018年,分别减少了1567、2832亿元。可见,随着中央调剂制度的推进,基本养老保险

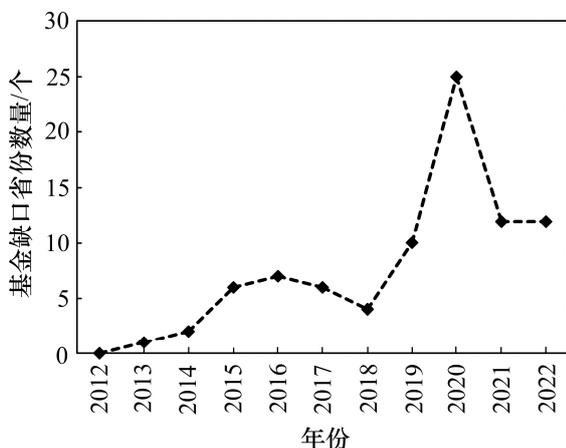


图1 城镇职工基本养老保险基金缺口省份数量

基金面临的收支压力有所加剧,这不利于养老保险基金整体上的收支平衡^[2]。既有文献提到养老保险统筹层次的提高可能会降低养老保险基金收入^[13],从而影响基金收支平衡^[15],这很大程度上归因于地方政府的征管努力^[16]。以上数据初步说明了中央调剂制度实施后地方政府的征管激励可能会被弱化,但具体的影响效果与潜在原因还需通过更加系统的理论分析与实证探究进行验证。

(二) 理论分析

随着养老保险统筹层次的逐步提高,各级政府间财权与事权的范围也在不断调整,在这一过程中,地方政府的征管行为对养老保险基金的平衡发挥着关键作用^[6]。中央调剂制度要求各省按照调剂比例上解基金,由中央根据核算的拨付额统一下拨基金,制度的核心在于通过在中央建立调剂基金,实现地区间养老保险基金的互助共济与负担平衡。可以看出,在中央调剂制度的政策执行中,中央与地方政府仍采用分级负责的管理体制,中央政府只是负责基金的分配与调剂,基金征管与监管的职责由地方政府承担,这体现了权责分离下中央与地方之间的委托—代理关系^[17]。由于委托—代理关系中存在着信息不对称问题^[18],地方政府在养老保险基金征管中拥有相对较大的剩余控制权^[17]。中央调剂制度实施后,在委托—代理关系下绝大多数省份的地方政府可能会采取策略性行为来最大化自身利益。即不管是基金存在缺口的省份还是存在盈余的省份,征管激励都可能会被弱化,从而有动机降低对本地养老保险基金的征管强度。由此,本文将基于“压力缓解效应”和“基金收益受损效应”,从地方政府的行为动机出发,深入分析中央调剂制度对地方政府征管强度的影响。

首先,从“压力缓解效应”来看,中央调剂制度通过影响地区间养老金收支压力,使基金存在缺口省份的地方政府放松对养老保险基金的征管。由于中央调剂制度的实施,地方政府无需对本地养老金的支出承担全部责任,而是由中央政府进行统一拨付,以缓解地方因人口老龄化、经济发展不平衡等因素导致的养老金压力^[5]。由

此构建了一个全国性的风险分担机制,使原本集中于单一地区的养老金支付压力转化为全国范围内的风险共担模式,并在一定程度上减轻了基金缺口地区可能面临的养老金支付危机,进而缓解其养老保险基金的筹资压力。然而,这种收支压力被部分缓解的背后,隐含着对地方政府征管动力的潜在影响。对于基金收支缺口严重的地区来说,其面临的养老金收支压力更大,中央调剂制度实施后,养老金支付负担重的地区会相应获得更大比例的拨付额^[19]。由于支出责任被部分转移,基金缺口地区的养老金支付压力在全国范围内被其他地区分担,一定程度上缓解了基金缺口地区的养老金筹资压力,该地区的“搭便车”动机增强,从而直接弱化其对养老保险基金的征管激励^[16]。换言之,当基金缺口地区的地方政府意识到本地养老金支付压力可以通过中央调剂得到部分缓解时,可能产生一种心理上的“松绑效应”,这种心理上的转变缓解了该地区的筹资压力,从而在本地养老金的征收与管理上采取更为宽松的态度^[20]。综上,信息不对称带来的委托—代理问题导致基金缺口地区倾向于选择降低对养老保险基金的征管强度^[21]。

其次,从“基金收益受损效应”来看,统筹层次的提高与地方政府养老保险基金收益的关系亦值得高度关注。养老保险结余基金某种程度上作为地方政府扩张可支配财力的重要支撑,在地方财政体系中发挥着不可忽视的作用^[13]。对于基金盈余较多的地区而言,原本可以将这些盈余用于增强本地区的养老保障能力,以更好地应对未来的不确定性和缓冲财政风险。然而,在中央调剂制度的安排下,意味着这些省份的基金收益部分被无偿调剂至其他地区,基金盈余地区的可支配养老保险基金数额减少,从而引致基金收益受损,这无疑削弱了基金盈余省份的征管积极性,形成了“鞭打快牛”的现象^[22]。养老保险基金收益的潜在减少导致盈余多的地区产生抵触情绪,这种情绪不仅是对当前收益减少的直接反应,也包括对长期激励机制改变的担忧。从长远来看,地方政府会意识到,通过维持或增加征管强度提高的养老保险基金结余有可能被转移出

去,而非用于本地的养老保障和获取投资收益^[1]。这种结余基金外流的现象,使得盈余地区的实际净收益未能如预期增加,反而削弱了其财政自主性和经济激励,降低了征管的边际收益,这可能促使盈余地区的地方政府重新评估其对养老保险基金征管的策略^[23]。即在中央和地方的委托—代理关系下,随着养老保险基金累计结余增长率的逐渐下降,盈余地区的地方政府对养老保险基金征管的积极性可能会相应降低。

因此,中央调剂制度的实施,可能导致基金缺口地区存在“压力缓解效应”,基金盈余地区存在“基金收益受损效应”,在这两种效应的作用下,地方政府的征管强度都可能会降低。基于上述分析,本文提出两个有待验证的假设:

假设 1: 中央调剂制度会降低地方政府对养老保险基金的征管强度。

假设 2: 中央调剂制度在基金缺口地区产生“压力缓解效应”,基金盈余地区产生“基金收益受损效应”,从而降低了养老保险基金的征管强度。

三、实证设计

(一) 模型构建

本文重点考察中央调剂制度对地方政府社保费征管强度的影响,为此,将 2018 年出台的中央调剂制度作为外生政策冲击,构建强度 DID 模型,具体如下:

$$Imp_{pt} = \alpha_1 + \beta_1 Treat_p \times Post_t + \delta_1 Controls_{pt} + \mu_p + \gamma_t + \varepsilon_{pt} \quad (1)$$

$$Pre_{pt} = \alpha_2 + \beta_2 Treat_p \times Post_t + \delta_2 Controls_{pt} + \mu_p + \gamma_t + \varepsilon_{pt} \quad (2)$$

$$Ret_{pt} = \alpha_3 + \beta_3 Treat_p \times Post_t + \delta_3 Controls_{pt} + \mu_p + \gamma_t + \varepsilon_{pt} \quad (3)$$

其中,下标 p 代表省份, t 代表年份,被解释变量 Imp_{pt} 代表 p 省份在 t 年的征管强度。式(1)的 $Treat_p$ 为受政策冲击的程度, $Post_t$ 为时间虚拟变量,二者的交互项为中央调剂制度的政策处理

效应(具体见变量定义)。 β_1 为本文重点关注的系数,其值度量了中央调剂制度对地方政府征管强度的影响效应。若 β_1 回归系数显著为负,则说明中央调剂制度显著降低了地方政府的征管强度,假设1得到实证支持。式(2)和式(3)为替换被解释变量的机制检验,根据假设2,中央调剂制度通过“压力缓解效应”和“基金收益受损效应”降低地方政府对基金的征管强度。如果该假设成立,则式(2)和式(3)的系数 β_2 和 β_3 应显著为负。 $Controls_{pt}$ 为一系列可能影响地方政府征管行为的控制变量。 μ_p 、 γ_t 分别代表省份和年份固定效应。 ε_{pt} 为随机扰动项。

(二) 变量定义

1. 被解释变量

本文被解释变量为地方政府征管强度,借鉴彭雪梅等^[24]、曾益和杨悦^[1]、苏春红等^[15]的做法,使用“养老保险实际征缴收入与应征缴收入之比”来衡量。其中,实际征缴收入来源于《中国养老金发展报告》及各省(市)社会保险基金收入决算报告^④;应征缴收入=参保在职职工人数×法定缴费基数×法定缴费率^⑤,参保在职职工人数和法定缴费基数来源于《中国统计年鉴》,法定缴费率根据各省(市)人力资源和社会保障厅(局)网站提供的数据手工整理而得。

2. 解释变量

本文利用2018年中央调剂制度改革作为政策冲击构建强度DID模型($Treat \times Post$),其中, $Treat$ 为强度变量。中央调剂制度的实施可能对不同省份带来不同程度的冲击,参考袁礼和龚钰涵的做法^[25],本文选取2018年政策实施前即2012—2017年各省份企业职工基本养老保险基金当期结余均值的绝对值的自然对数作为强度变量。原因在于,中央调剂制度出台前各省养老保险基金的当前结余不受政策冲击的影响,能够保证强度变量的外生性,利用当期结余均值的绝对值则可减少测量误差;考虑到2015、2016年降费率政策可能会对强度变量造成干扰,因此选择2012—2017年区间,有助于平滑掉个别年份可能存在的异常波动,确保强度变量的准确性。政策实施前养老保险基金当期结余均值绝对值

高的省份(即基金缺口越大或盈余越多的省份)受到中央调剂制度的冲击相对较大,这会对地方政府的征管强度产生更显著的影响。 $Post$ 为中央调剂制度实施的时间虚拟变量,2018年之前取值为0,2018年及之后取值为1。 $Treat \times Post$ 即为本文关心的核心解释变量。

3. 机制变量

本文的机制变量为地方政府养老金压力缓解(Pre)和基金收益受损(Ret)。借鉴赵仁杰和范子英研究^[16]，“压力缓解效应”用“基本养老保险基金收入/基本养老保险基金支出”来衡量。若该数值下降,说明随着中央调剂制度的出台,基金缺口地区因筹资压力缓解,从而有更强的动机放松对养老保险基金的征管。参考齐红倩和杨燕的做法^[26]，“基金收益受损效应”使用“基本养老保险基金累计结余增长率”作为代理指标。原因在于,中央调剂制度实施后,基金盈余多的省份需要将结余上解中央,导致其累计结余增长率下降,基金收益遭受损失,从而降低对养老保险基金征管的积极性。

4. 控制变量

基于已有文献,本文将影响地方政府征管强度的其他因素作为控制变量引入模型:①经济发展水平($PGDP$),使用实际人均GDP的自然对数予以衡量。②平均工资($Wage$),采用城镇单位在岗职工平均工资的自然对数表示。③财政压力($Finp$),采用(地方财政一般预算支出-地方财政一般预算收入)/GDP衡量。④老龄化程度(Old),采用65岁及以上人口占总人口的比重表示。⑤工业化水平(Ind),采用第二产业增加值与GDP之比表示。⑥城镇化水平($Urban$),以城镇人口占总人口的比值衡量。⑦人力资本水平(Edu),使用高等学校在校生人数与总人口之比衡量。⑧对外开放程度($Open$),使用进出口总额占GDP之比表示。⑨职工参保人数(Pop),使用城镇职工基本养老保险在职参保人数自然对数衡量。⑩降费率政策($Rate$),我国自2015年开启阶段性降低养老保险缴费率改革,为排除降费率的政策干扰,本文根据2015—2019年各地实施的降费率时间构造政策虚拟变量。主要变量的描述性统计如表1所示。

表 1 主要变量描述性统计

类别	变量	符号	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	征管强度	<i>Imp</i>	341	0.684 6	0.211 5	0.107 7	1.273 7
核心解释变量	中央调剂制度	<i>Treat</i> × <i>Post</i>	341	6.089 0	6.740 0	0	16.140 0
机制变量	压力缓解	<i>Pre</i>	341	1.113 2	0.198 9	0.682 9	1.865 9
	基金收益受损	<i>Ret</i>	341	0.078 6	0.228 6	-2.497 8	0.881 2
控制变量	经济发展水平	<i>PGDP</i>	341	10.895 9	0.442 1	9.849 4	12.008 6
	平均工资	<i>Wage</i>	341	11.196 6	0.348 0	10.535 1	12.128 3
	财政压力	<i>Finp</i>	341	0.177 3	0.200 0	0.013 9	1.131 6
	老龄化程度	<i>Old</i>	341	0.111 8	0.029 2	0.055 6	0.181 2
	工业化水平	<i>Ind</i>	341	0.398 6	0.077 8	0.169 0	0.572 4
	城镇化水平	<i>Urban</i>	341	0.597 7	0.126 5	0.228 6	0.893 0
	人力资本水平	<i>Edu</i>	341	0.020 9	0.005 8	0.008 5	0.037 8
	对外开放程度	<i>Open</i>	341	0.261 6	0.268 1	0.007 6	1.354 1
	职工参保人数	<i>Pop</i>	341	6.436 1	1.038 7	2.288 5	8.381 1
	降费率政策	<i>Rate</i>	341	0.533 7	0.499 6	0	1

(三) 样本选择与数据来源

本文选取 2012—2022 年 31 个省份的面板数据, 相关数据主要来自《中国统计年鉴》《中国养老金发展报告》《中国劳动统计年鉴》、Wind 数据库、中经网数据库、EPS 数据库以及各省(市)财政厅、人力资源和社会保障厅(局)网站。为保持充足的样本容量, 本文对个别缺失数据使用插值法补齐。此外, 为剔除极端异常值对回归结果的影响, 本文对所有连续变量在上下 1%处进行缩尾处理。

四、实证分析

(一) 基准回归

为了验证中央调剂制度对地方政府征管强度的影响, 本文对基准模型(1)进行回归, 表 2 第(1)(2)列是全样本的回归结果, 可以看出, 无论是否加入控制变量^⑥, 交互项 *Treat*×*Post* 的系数均显著为负。这表明中央调剂制度对地方政府征管强度存在显著的负向影响。从第(2)列结果来看, 中央调剂制度实施后, 地方养老保险基金的征管强度降低了 4.54 个百分点, 即 2018 年中央调剂制度显著降低了地方政府的征管强度, 验证本文假设 1。由于中央政府与地方政府间存在委托—代理关系, 地方政府在履行养老保险征管责任时普

遍存在自身利益最大化的行为倾向, 中央调剂制度的实施易引发地方政府征管的道德风险, 可能使其选择降低对养老保险基金的征管强度。

前文已提到, 在中央调剂制度实施后, 无论是基金存在缺口的省份还是基金盈余的省份, 其征管激励都可能会被弱化。为了更准确地分析中央调剂制度对这两类地区征管强度的具体影响, 本文基于强度变量中基本养老保险基金的当期结余均值是否大于 0, 将样本划分为基金缺口地区和基金盈余地区两个组别, 结果如表 2 第(3)(4)列所示。从中可以看出, 不管是基金缺口地区还是基金盈余地区, 在中央调剂制度实施后地方政府对养老保险基金的征管强度均有显著下降。

(二) 稳健性检验

1. 平行趋势检验

双重差分模型成立的重要前提是满足平行趋势假设。为了估计中央调剂制度实施前后地方政府对养老保险基金征管强度的动态变化趋势, 本文采用事件研究法检验平行趋势。通过修改基准模型(1), 得到下式:

$$Imp_{pt} = \alpha_4 + \sum_{k=-6, k \neq -1}^{k=4} \beta_k Treat_p \times Post_t^k + \delta_4 Controls_{pt} + \mu_p + \gamma_t + \varepsilon_{pt} \quad (4)$$

其中, 将中央调剂制度实施的当年设定为事件发生年份 T_p , 令 $k=t-T_p$ 。当 $k=-6, -5, \dots, 4$ 时,

表2 中央调剂制度对地方政府征管强度的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	全样本	全样本	基金缺口地区	基金盈余地区
$Treat \times Post$	-0.030 9** (0.012 1)	-0.045 4*** (0.014 1)	-0.034 4* (0.017 9)	-0.046 5** (0.022 6)
控制变量	否	是	是	是
$Cons$	0.755 3*** (0.073 9)	4.595 3 (2.978 8)	5.581 2* (3.195 8)	-20.310 3 (13.577 2)
省份固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	341	341	85	256
R^2	0.524 6	0.560 0	0.541 8	0.883 6

注：*、**、***分别表示10%、5%和1%的显著性水平，括号内为稳健标准误，下同。

$Treat_p \times Post_t^k = 1$ 。k=-1 为政策实施前1期，其作为基准年未放入模型，其他变量定义与基准模型(1)相同。通过观测 β_k 的显著性进行平行趋势检验，由图2可知，政策实施前地方政府征管强度并不存在显著性差异，表明本文研究满足平行趋势假设。

2. 安慰剂检验

为检验政策非随机性以及非政策因素对基准回归的影响，本文通过随机抽取处理组，并随机抽取样本期政策冲击时间，生成伪政策虚拟变量，并重复进行500次回归，进行安慰剂检验，图3为估计系数分布图。可以看出，估计系数集中分布在零轴附近且服从正态分布，远远大于真实估计值(-0.045 4)。因此，基准结果不是由于其他偶然因素导致的。

3. 改变变量划分方式

考虑到被解释变量和强度变量的衡量方式可能会影响估计结果的稳健性，本文选择更改变量的划分方式重新检验。首先，为更好地反映征管强度，借鉴石晨曦和曾益^[4]、路锦非等^[17]的研究，本文采用“养老保险实际征缴收入/(参保在职职工人数×职工平均工资×0.8)”再次衡量^⑦。其次，替换基准模型中的强度变量进行重新回归：
①更改为政策实施前1年即2017年各省份企业职工基本养老保险基金当期结余绝对值的自然对数。
②更改为政策实施前3年即2015—2017年各省份企业职工基本养老保险基金当期结余

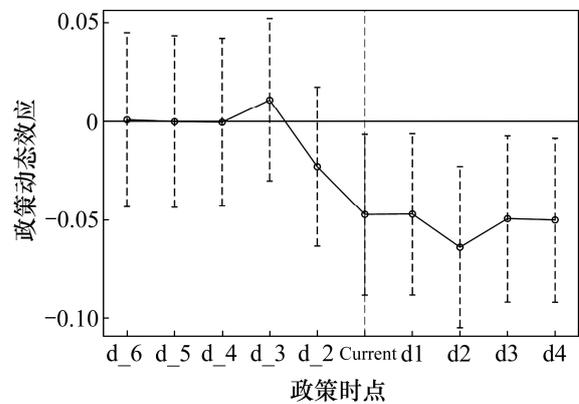


图2 平行趋势检验

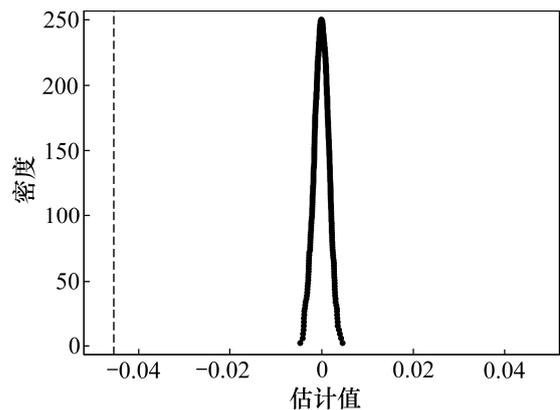


图3 安慰剂检验

均值的绝对值的自然对数。^③将基准模型中的强度变量依据中位数重新定义处理组和控制组，中位数以上为处理组，中位数以下为控制组。以上结果显示^⑧，无论是否改变被解释变量和强度变量的划分方式，估计系数仍显著为负，进一步证实了基准结果的可靠性。

4. 其他稳健性检验

为了消除预期效应和新冠肺炎疫情对基准结果准确性的影响, 本文分别删除 2017 年样本、2020—2022 年样本进行重新回归。考虑到噪音样本的干扰, 还排除了 2012—2016 年各地逐步实施的金税三期工程^[27]、“营改增”改革^[28]、各省税务部门征收社保费改革^[24]、2011 年实施的《社会保险法》等其他政策的影响。除此之外, 还考虑了将所有控制变量滞后一期^[29]、加入省份控制变量基期均值与时间趋势项的交互项^[30]、纳入时间趋势项等多种方法缓解其他不可观测因素的干扰。上述一系列稳健性检验结果都支持基准回归的估计结果, 表明本文的结论是稳健的。

五、机制检验与异质性分析

(一) 作用机制检验

根据前文的理论分析, 中央调剂制度通过基金缺口省份的“压力缓解效应”和基金盈余省份的“基金收益受损效应”两个机制影响地方政府对养老保险基金的征管强度。为验证中央调剂制度与两者的关系, 本文将分别针对基准回归中划分的基金缺口地区和基金盈余地区两组样本进行分析, 以明确中央调剂制度如何作用于地方政府的征管强度。

1. 压力缓解效应

为检验“压力缓解效应”这一机制是否存在,

本文将“基本养老保险基金收入/基本养老保险基金支出”作为被解释变量代入模型(2), 对两组样本进行回归^⑨。结果如表 3 第(1)(2)列所示, “压力缓解效应”在基金缺口地区显著为负, 而在基金盈余地区不显著。由于中央调剂制度的实施, 养老金支出责任由省级政府上移至中央政府, 意味着基金支付压力在全国范围内得到分担, 从而在一定程度上缓解了基金缺口地区的养老金筹资压力。筹资压力的缓解弱化了基金缺口地区的征管动力, 加之委托—代理问题的存在, 基金缺口地区的地方政府选择降低对养老保险基金的征管强度。

2. 基金收益受损效应

为验证中央调剂制度通过“基金收益受损效应”对地方政府征管强度的影响, 本文将“基本养老保险基金累计结余增长率”作为被解释变量代入模型(3), 进行分样本回归。表 3 第(3)(4)列结果显示, 中央调剂制度显著降低了基金盈余地区的养老保险基金累计结余增长率, 而在基金缺口地区则不显著, 证实了中央调剂制度在基金盈余多的地区产生“基金收益受损效应”这一观点。具体地, 中央调剂制度要求各地按照一定比例上缴养老保险基金征缴收入, 地方政府难以从本地养老保险结余基金中获取直接收益, 减少了盈余地区基金累计结余规模, 导致基金累计结余增速下降。为了进一步避免本地基金收益外流带来的损失, 在信息不对称的委托—代理关系下, 盈余

表 3 中央调剂制度对地方政府征管强度的机制检验

变量	压力缓解效应		基金收益受损效应	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	基金缺口地区	基金盈余地区	基金缺口地区	基金盈余地区
<i>Treat×Post</i>	-0.045 9*** (0.010 6)	0.016 7 (0.010 5)	0.153 5 (0.110 3)	-0.041 8*** (0.011 3)
控制变量	是	是	是	是
<i>Cons</i>	-2.242 7 (1.892 9)	-7.328 5* (4.265 6)	-47.959 3 (44.712 7)	0.080 2 (2.026 0)
省份固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
<i>N</i>	85	256	85	256
<i>R</i> ²	0.819 3	0.902 6	0.417 6	0.549 7

地区会选择降低对本地养老保险基金的征管。

综上所述,中央调剂制度实施后,的确在基金缺口地区产生“压力缓解效应”,基金盈余地区产生“基金收益受损效应”,从而导致地方政府降低对养老保险基金的征管强度。假设2得到验证。

(二) 异质性分析

前文分析发现中央调剂制度降低了地方政府对养老保险基金的征管强度,但是在不同地区间是否会存在异质性,需要进一步讨论。本文将从经济发展水平、地区财政压力和老龄化程度三个层面来考察其异质性。

1. 经济发展水平异质性

地方政府为了刺激地区经济发展,存在养老保险基金征管上的“逐底竞争”^[31]。考虑到中央调剂制度对地方政府征管强度的影响在不同经济发展水平的地区可能存在差异,本文根据人均GDP的中位数分为经济发展水平高和经济发展水平低地区,表4第(1)(2)列报告了两组样本的回归结果。可以看出,核心解释变量 $Treat \times Post$ 的系数在经济发展水平高的地区显著为负,即中央调剂制度显著降低了经济发展水平较高地区的养老保险基金征管强度。这说明,相比经济发展水平低的地区,经济发展水平高的地方政府对中央调剂制度的反应更为敏感。为了追求经济发展的竞争优势,经济发展水平高的地区可能更倾向

于通过本地的招商引资来促进经济增长,从而会在更大程度上选择降低对养老保险基金的征管。

2. 财政压力异质性

中央调剂制度实施后,由于各地区的财政压力不同,其面临的征管强度也可能存在差异^[32]。因此,本文将“(一般公共预算支出-一般公共预算收入)/地区GDP”作为地方财政压力的衡量指标,以中位数为标准分为财政压力大和财政压力小两组样本。结果如表4第(3)(4)列所示,中央调剂制度实施后,财政压力小的地区显著降低了对养老保险基金的征管强度。原因在于,相较于财政压力大的地区,财政压力小的地区财政自由度较高,其对养老保险基金征管的弹性空间较大。由于中央调剂制度中各省获得的拨付额与上缴基金无直接关系,财政压力小的地区为了避免将本地基金收益转移到其他地区,更倾向于降低对养老保险基金的征管强度。

3. 老龄化程度异质性

地区老龄化程度差异也可能影响中央调剂制度对地方政府征管强度的作用效果。一般情况下,老龄化程度越低的地区,其应对养老保险基金支付压力的能力越强,面对中央调剂制度的出台,老龄化程度低的地区更有动机放松对养老保险基金的征管^[15]。基于此,本文将“65岁及以上人口/总人口”作为老龄化程度的衡量指标,将大于中位数的归为高老龄化程度地区,反之,则为

表4 中央调剂制度对地方政府征管强度的异质性影响

变量	经济发展水平		财政压力		老龄化程度	
	(1) 经济发展水平高	(2) 经济发展水平低	(3) 财政压力大	(4) 财政压力小	(5) 高老龄化程度	(6) 低老龄化程度
$Treat \times Post$	-0.045 9** (0.021 0)	0.035 6 (0.049 4)	-0.022 8 (0.021 3)	-0.064 7*** (0.020 7)	-0.000 4 (0.003 1)	-0.0560 ** (0.021 6)
控制变量	是	是	是	是	是	是
$Cons$	1.334 0 (4.880 6)	-1.920 7 (4.226 5)	5.102 5* (2.662 4)	6.443 2 (4.381 2)	-1.143 1 (2.143 0)	1.939 5 (3.947 7)
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
N	214	127	176	165	203	138
R^2	0.677 6	0.579 0	0.230 5	0.645 0	0.641 6	0.685 4

低老龄化程度地区。从表 4 第(5)(6)列结果来看, 交互项系数在低老龄化程度的地区显著为负。这可能是因为, 老龄化程度低的地区养老金支付压力较小, 中央调剂制度实施后, 其贡献了更多的结余基金, 这种“鞭打快牛”的现象导致低老龄化地区产生“不公平感”, 从而有更强的动机放松对本地养老保险基金的征管。

六、进一步分析

如前文所述, 中央调剂制度通过缓解基金缺口地区的筹资压力和削弱盈余地区的基金收益, 降低了地方政府对养老保险基金的征管强度。在中央调剂制度实施的同时, 社保费征管体制改革和养老保险降费率改革也随之进行, 这两项改革是否会对中央调剂制度与地方政府征管强度间的因果关系产生调节效应? 本文尝试针对这一问题展开进一步分析。

首先, 为识别税务部门征管改革的调节效应, 本文根据各地实施税务部门全责征收社保费这一政策冲击构建虚拟变量 $TaxD$ 。若该地当年实行税务部门全责征收, 则 $TaxD=1$, 否则为 0, 并与 $Treat \times Post$ 相乘后将其纳入模型(1)进行三重差分回归, 结果见表 5 第(1)(2)列。可以看出, 无论

是否加入控制变量, 税务部门征管改革与中央调剂制度的交互项系数均显著为正。这表明, 社保费征管体制改革显著提升了地方政府对养老保险基金的征管强度。即社保费征管改革通过提升征管效率和优化征管流程, 一定程度上抑制了中央调剂制度带来的地方政府征管强度下降。

其次, 本文还利用 2019 年养老保险降费率改革, 进一步考察了养老保险费率降低的调节效应。具体地, 构建养老保险降费率的调节变量 $RateR$, 将 2019 年及之后的 $RateR$ 设置为 1, 否则为 0, 并与核心解释变量 $Treat \times Post$ 相乘形成三重差分模型, 在模型(1)的基础上重新回归。表 5 第(3)(4)列为未加入控制变量和加入控制变量的结果, 可以看出, 养老保险降费率改革与中央调剂制度的交互项系数显著为正。这一结果意味着, 养老保险费率的降低削弱了中央调剂制度对地方政府征管强度的负向影响。换言之, 降费率改革不仅减轻了企业缴费负担, 同时也为地方政府带来征管激励, 增强了征管积极性。

综上, 税务部门全责征收社保费和养老保险降费率改革均对中央调剂制度与地方政府征管强度间的关系产生了显著的调节效应。这一结论不仅为中国近年来推进的严征管和降费率改革提供了有力的证据支持, 而且进一步验证了这两

表 5 征管机构改革和降费率改革的调节效应

变量	征管机构改革		养老保险降费率改革	
	(1)	(2)	(3)	(4)
$Treat \times Post \times TaxD$	0.007 8*** (0.002 1)	0.031 3* (0.017 3)		
$Treat \times Post \times RateR$			0.016 2*** (0.005 8)	0.015 6** (0.006 5)
$Treat \times Post$	-0.004 4* (0.002 6)	-0.029 6* (0.016 7)	-0.125 5*** (0.038 0)	-0.128 5*** (0.043 0)
控制变量	否	是	否	是
$Cons$	-0.535 5 (1.097 4)	5.527 7 (3.548 2)	0.594 9*** (0.137 5)	3.297 4 (4.980 6)
省份固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
N	341	341	341	341
R^2	0.517 7	0.580 0	0.654 8	0.661 3

项改革在优化社保费征管、提升养老保险制度运行效率等方面的积极作用^[33]。因此,继续深化严征管和降费率改革,对于实现全国统筹、构建更加公平可持续的养老保险体系具有重要的现实意义。

七、结论与政策建议

中央调剂制度作为我国迈向养老保险全国统筹的第一步,为本文探究养老保险全国统筹的政策效应提供了良好的准自然实验。本文采用强度 DID 模型,以 2012—2022 年 31 个省份为研究样本,实证考察了中央调剂制度对地方政府征管强度的影响。主要结论如下:第一,中央调剂制度显著降低了地方政府对养老保险基金的征管强度,且该结论在一系列稳健性检验和内生性检验后仍然成立。第二,机制分析发现,中央调剂制度通过“压力缓解效应”和“基金收益受损效应”降低了地方政府对基金的征管强度;其中,“压力缓解效应”主要表现在基金缺口大的地区,“基金收益受损效应”主要存在于基金盈余多的地区。第三,异质性分析显示,在经济发展水平高、财政压力小以及老龄化程度低的省份,中央调剂制度对地方政府征管强度的负向影响更加明显。第四,进一步分析发现,税务部门征管改革和养老保险降费率改革在中央调剂制度与地方政府征管强度之间发挥调节作用,严征管和降费率有助于提高养老保险基金征管强度。

基于上述研究结论,本文提出如下政策建议:第一,明确中央与地方政府的财权、事权责任,利用数字化手段提升征管效率和透明度。中央负责制定全国统一的缴费基数、缴费比例和待遇标准,统一协调各地区的基金使用,建立健全征收绩效评估体系,对各地政府的征管行为进行有效监督和评价;地方政府在中央政策框架内制定本地区的具体实施细则,定期向中央政府报告基金征管情况,并建立内部绩效管理机制,确保基金的有效征管。同时推动养老保险征缴和管理的数字化转型,完善全国统一的养老保险信息系统平台,利用“金保工程”和“区块链”等技术

实现征缴数据共享和互联互通,增强信息对称程度,促进征管治理体系和治理能力的现代化。第二,根据各省份基金余缺的差异,分层设计科学合理的监管与激励方案,确保养老保险全国统筹的公平性和可持续性。对于基金缺口大的地区,应警惕其因养老金收支压力缓解而产生依赖心理,可根据基金缺口地区的资源禀赋、人口年龄结构、基金当期结余与累计结余等情况,明确其基金缺口补助的分担责任,保障基金缺口地区养老金支付体系的适度性。对于基金盈余多的地区,应避免让其承担过多的调剂负担,同时加大对盈余地区养老保险基金投资运营的支持和管理力度,提高基金投资效率和收益率,增强基金盈余地区的获得感,从而激发其扩大征收面的动力,促进基金的持续增长。第三,根据区域经济发展水平、财政压力和老龄化程度的不同,采取更为灵活的统筹方案和征管策略。对于经济发展水平高、财政压力小及老龄化程度低的地区,通过设立奖励补偿机制对表现优秀的地区进行奖励,以激励其更好地发挥征管潜力,确保基金的充分征缴;对于经济发展水平低、财政压力大、老龄化程度高的地区,制定与地区情况相适应的征管考核与监管机制,提供更具针对性的专项资金或政策优惠等,引导其“造血式”发展,逐步提高征管水平。第四,坚持全国统筹、加强征管、适度降低并统一费率的良性互动,同步完善多层次、多支柱养老保险体系的顶层设计。在实现养老保险全国统筹的基础上,进一步加强税务部门全责征收社保费,避免地方政府因道德风险而产生征管强度不足的问题。适度降低企业养老保险缴费率,并逐步落实全国统一的费率政策,减少地区间政策差异对企业行为的影响,从而为企业年金和个人养老金制度建设创造空间,建立健全多层次、多支柱养老保险体系,促进养老保险基金持续健康发展。

注释:

- ① 根据《中国统计年鉴 2023》城镇职工基本养老保险基金收入和支出数据计算所得。
- ② 虽然近年来我国加强了社保费征管体制改革,但据《中

国企业社保白皮书 2020—2023》统计, 2020 年社保缴费基数完全合规的企业为 31.0%, 2021 年这一占比降为 29.9%, 2022 年仅有 28.4%的企业合规缴费, 2023 年小幅提升至 28.9%, 企业缴费不实问题依然严峻。这一数据为地方政府可能存在养老保险基金的弹性征管提供了直接性证据。

- ③ 需要说明的是, 2020 年基本养老保险基金缺口数量突增与新冠肺炎疫情的爆发有关, 因此暂不讨论。
- ④ 部分省份的缺失数据使用插值法补齐或使用城镇职工基本养老保险基金收入替代。
- ⑤ 参保在职职工人数为城镇职工基本养老保险在职参保人数, 法定缴费基数在 2019 年之前为城镇非私营单位在岗职工平均工资, 2019 年及之后为全口径的城镇单位就业人员平均工资; 法定缴费率为各省内部城镇企业职工基本养老保险缴费率的加权平均。
- ⑥ 限于篇幅, 控制变量结果未在文中汇报, 留存备索。
- ⑦ 由于各省的缴费基数并不一致, 本文参考现有文献的做法, 即实际缴费基数取平均工资的 80%来近似计算。可能该指标的计算结果不够精确, 但在所有样本都采用相同标准的情况下, 很大程度上能够减少研究结论的系统性偏差。
- ⑧ 限于篇幅, 稳健性检验结果均未在文中汇报, 留存备索, 下同。
- ⑨ 考虑到“基本养老保险基金收入”中包含了财政补贴, 本文还采用剔除财政补贴后的“基本养老保险基金缴费收入”进行了重新验证, 估计结果仍保持一致。限于篇幅未列示, 留存备索。

参考文献:

- [1] 曾益, 杨悦. 从中央调剂走向统收统支——全国统筹能降低养老保险财政负担吗?[J]. 财经研究, 2021, 47(12): 34-48.
- [2] 李春根, 赵阳. 基本养老保险基金中央调剂制度的空间效应分析[J]. 改革, 2022(9): 143-154.
- [3] 金银凤, 史梦昱. 中央调剂金制度对地区养老保障发展状况影响研究[J]. 财经论丛, 2019(12): 35-43.
- [4] 石晨曦, 曾益. 破解养老金支付困境: 中央调剂制度的效应分析[J]. 财贸经济, 2019, 40(2): 52-65.
- [5] 房连泉, 魏茂森. 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(8): 86-98.
- [6] 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[J]. 经济理论与经济管理, 2022, 42(12): 48-59.
- [7] 彭浩然, 王琳琳. 中央调剂金比例对养老保险基金地区差距的影响[J]. 保险研究, 2019(7): 106-115.
- [8] 薛惠元, 张寅凯. 基于基金收支平衡的城镇职工基本养老保险调剂比例测算[J]. 保险研究, 2018(10): 114-127.
- [9] KRESCH E P. The buck stops where? Federalism, uncertainty, and investment in the Brazilian water and sanitation sector[J]. American Economic Journal: Economic Policy, 2020, 12(3): 374-401.
- [10] 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, 40(9): 146-161.
- [11] LI Y Y. Asymmetric decentralization, intergovernmental transfers, and expenditure policies of local governments[J]. Frontiers of Economics in China, 2018, 13(2): 223-248.
- [12] 邓悦, 汪佳龙. 城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角[J]. 社会保障研究, 2018(4): 3-12.
- [13] 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.
- [14] 周心怡, 蒋云赟. 基本养老保险全国统筹、人口流动与地区不平衡[J]. 财政研究, 2021(3): 84-100.
- [15] 苏春红, 耿嫚嫚, 李真. 养老保险省级统筹对养老保险基金平衡的影响研究[J]. 南方经济, 2024(1): 22-38.
- [16] 赵仁杰, 范子英. 养老金统筹改革、征管激励与企业缴费率[J]. 中国工业经济, 2020(9): 61-79.
- [17] 路锦非, 张路, 郭子杨. 养老保险基金中央调剂制度与地方征缴失衡: 基于央—地互动视角的分析[J]. 公共管理学报, 2023, 20(2): 103-115, 172.
- [18] HOLMSTROM B, MILGROM P. Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives[J]. Econometrica, 1987, 55(2): 303-328.
- [19] 张勇. 基本养老保险基金的调剂效果研究[J]. 统计研究, 2019, 36(6): 81-93.
- [20] 高和荣, 薛煜杰. 基本养老保险全国统筹面临的挑战及其应对[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(1): 29-34.
- [21] 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.
- [22] 边恕, 张铭志. 职工养老保险制度中央调剂最优比例研究——基于省际基金结余均衡的政策目标[J]. 中国人口科学, 2019(6): 32-45, 126-127.
- [23] 曾益, 陆颖. 养老保险全国统筹、渐进式延迟退休与基金可持续[J]. 财经理论与实践, 2023, 44(1): 19-25.
- [24] 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.
- [25] 袁礼, 龚钰涵. 专利质押融资对创业活跃度的影响[J].

- 数量经济技术经济研究, 2023, 40(11): 202-224.
- [26] 齐红倩, 杨燕. 人口老龄化、养老保障水平与我国养老保险基金结余[J]. 南京社会科学, 2020(8): 11-21.
- [27] 蔡伟贤, 李炳财. 税收征管、税收压力与企业社保遵从[J]. 世界经济, 2021, 44(12): 201-224.
- [28] 文茜, 李万利, 申志轩. 地方政府释放财政压力的微观传导机制: 企业盈余管理视角[J]. 世界经济, 2023, 46(10): 91-114.
- [29] 楚尔鸣, 唐茜雅. 智慧城市提升市域社会治理能力机制研究——来自中国智慧城市试点的准自然试验[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(4): 139-150.
- [30] 赵仁杰, 唐珏, 张家凯, 等. 社会监督与企业社保缴费——来自社会保险监督试点的证据[J]. 管理世界, 2022, 38(7): 170-184.
- [31] 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, 34(2): 103-111.
- [32] 王朝才, 李天舒. 统筹层级对养老保险基金缺口的影响[J]. 中南财经政法大学学报, 2022(6): 82-92.
- [33] 薛惠元, 曹思远. 中央调剂制度对省际养老保险降费空间及其均匀性的影响[J]. 保险研究, 2021(10): 106-127.

Study on the impact of pension insurance national pooling on the collection and management behavior of local governments

SU Chunhong^{1,2}, GENG Manman¹

(1. School of Economic, Shandong University, Jinan 250100, China;

2. Institute of State Governance, Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: Realizing the national pooling of basic pension insurance is an important part of constructing China's multi-level and multi-pillar pension insurance system. Based on provincial panel data from 2012 to 2022, the article takes the central transfer system at the primary stage of national pooling as a quasi-natural experiment to explore the impact of the central transfer system on the local government's collection behavior and the mechanism of its action. The study finds that the central transfer system reduces the intensity of local governments' collection and management of the pension insurance fund, and that after the implementation of the central transfer system, there exists a "pressure-relieving effect" in areas with fund shortfalls, and a "fund revenue-impairing effect" in areas with fund surpluses. In regions with high levels of economic development, low fiscal pressures and low levels of aging, the negative impact of the central transfer system on the intensity of local governments' collection and management is more pronounced. Further analysis shows that the reforms of strict regulation and rate reduction play a moderating effect between the central transfer system and the collection and management behavior of local governments. The conclusions of the study provide empirical evidence for accelerating the realization of national pooling of pension insurance, and offer important insights for enhancing the collection and management and governance capacity of local governments.

Key Words: pension insurance national pooling; central transfer system; collection intensity; pressure-relieving; fund revenue-impairing

[编辑: 何彩章]