

地方政府竞争动力与养老保险缴费负担

妥宏武¹,杨燕绥^{1,2}

(1. 清华大学医院管理研究院,广东深圳 518055; 2. 清华大学公共管理学院,北京 100084)

摘 要:基于财政分权、晋升锦标赛、官员治理的政府体制建立分析框架,使用2012—2016年79个抽样地级市的面板数据,通过双向固定效应模型分析地方政府竞争动力对职工养老保险缴费负担的影响。研究发现:地方政府的财政竞争动力、经济增长标尺竞争动力、官员个人竞争动力均能显著影响养老保险缴费负担,且财政竞争动力还能强化经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响作用。3种竞争动力机制的分析显示:代表财政支出竞争动力的财政支出份额与养老保险缴费负担呈负向关系,说明财政支出竞争动力越大,政府就越可能通过降低养老保险缴费负担的方式促进企业发展,从而获取财政税收、减轻财政压力。代表标尺竞争动力的GDP增速竞争动力与养老保险缴费负担呈负向关系,经济增长竞争动力越强,地方政府越有可能采取降低社保负担的方式来吸引投资,验证了地方政府之间存在效率假说。官员个人竞争动力影响养老保险缴费负担的分析显示,市长任期、市委书记任期与职工养老保险缴费负担呈现正向关系;市长年龄、市委书记年龄与职工养老保险缴费负担呈现U型分布,顶点为54、56岁时。任期越长,官员的竞争动力越低,越不会通过降低养老保险缴费负担的方式来提高政绩。在超过晋升临界点年龄之后,官员升官无望,其竞争动力降低,就越不会采取降低养老保险缴费负担的方式来促进经济。结论表明,地方政府治理结构使中国地方政府之间存在与国际税负竞争类似的养老保险缴费负担竞争。

关键词:地方政府;竞争;养老保险;缴费负担

中图分类号:C913.7

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)05-0032-01

在以美国为主导的全球减税竞争背景下,中国企业社保负担再次成为政府和社会公众关注的焦点。世界银行的数据显示,2016年中国企业综合税负占利润的比例为67.3%,在全球排12位,而其中与劳务相关的税负占利润的比重则高达48.1%,居

世界首位^[1]。在社会保险项目中,养老保险在社会保险总缴费负担中占比最高,缴费费率为28%。养老保险缴费负担一般使用养老保险缴纳额占实际工资(企业工资总额或职工个人实际收入)的比重来计算,也称实际费率。国外的养老保险一般实现了

收稿日期:2020-02-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA121);深圳人文社会科学重点研究基地项目(20199730040)

作者简介:妥宏武(1983—),男,新疆乌苏人,博士,助理研究员,从事社会保障研究。

全国统筹,费率是统一的,而中国的养老保险实行地方统筹、中央兜底,养老保险的政策费率和缴费比例由中央统一规定。社会保险相关法规对于社会保险费征缴的要求是按时足额征缴,缴费基数为企业工资总额和职工工资收入,按国家规定的统一缴费比例进行缴纳。但是在实际执行中,各地的养老保险缴费基数并不等于实际工资,且缴费基数的真实程度也存在较大的地区差异,这导致了各地的养老保险缴费负担(实际费率)存在差异。

在中央统一规范缴费费率与缴费基数的前提下,为什么地方的养老保险实际费率(缴费负担)呈现较大的差异?地方政府是养老保险的责任主体,负责养老保险费的征缴和待遇发放,在缴费负担差异的背后,地方政府起到了什么作用?养老保险缴费负担反映了企业的人工成本,关系到地方政府的财政收支与经济增长。从国际文献看,“效率假说”认为处于国际竞争中的政府会降低劳工的劳动保护与保障,会通过低税负和低人工成本来吸引投资^[2]。从我国的养老保险体制看,地方统筹的体制使得缴费和待遇领域也呈现区域差异,人口流动又进一步加大了缴费负担的地区差异^[3]。地方分割体制阻碍了养老保险的转移续接,从而使企业和职工存在逃避缴费的动机和行为^[4]。中国的财政分权体制和地方统筹的养老保险体制为地方政府提供了一个与国际竞争类似的竞争环境,人事权为主的政治集权和以经济建设为中心的战略使得政府官员为了获得晋升相互展开经济增长竞争^[5],地方政府在竞争中采取了低费率、低报缴费基数等方式来降低企业负担^[6],在养老保险征缴中存在的逐底竞争行为^[7]显著降低了包括社会保障在内的非经济性公共产品的供给水平^[8]。目前,关于地方政府竞争影响社会保险缴费的研究多为定性,从实证角度分析地方政府竞争对养老保险缴费负担影响的研究较少,尤其缺乏以统筹主体地级市为对象的研究。笔者使用地级市的数据分析地方政府竞争动力对养老保险缴费负担的影响,从地方政府竞争的角度揭示养老保险缴费负担差异的原因,以期取得有利于认识养老保险地方统筹模式及运行现状的结果,为中央统筹养老保险方案的制定和风险的防范提供参考。

一、文献综述与理论假设

我国社会保障制度的建立与以地方政府为主导

的经济体制改革密切相关。社会保障制度在建立之初被视为经济体制改革的重要支撑,其改革是地方政府通过自主实验来推动的。为了提高国有企业竞争力、妥善安置下岗职工,我国的社会保障从计划经济时代的“单位保障”模式转向了以地方政府为责任主体的“社会统筹”模式,地方政府获得了经济发展的主动权,同时也必须承担包括社会保障在内的公共产品和公共服务的职能。在分权和政治激励下,地方政府被动或主动地参与经济竞争竞赛,同时也采取了服从于经济发展目标的社会保障及公共服务政策,带来了“增长的代价”^[9]。

我国现行社会保障模式为“央地共管”:中央负责制定统一政策,地方政府负责基金的征缴和管理、待遇的发放;以县市级为统筹核算单位的管理体制始终是各项社会保障制度的主要特征^[10]。地方政府对社会保障制度建设的价值取向和对社会保障政策的执行程度取决于政府治理结构给予地方政府的发展激励^[11],中国的政府治理结构体现为以人事权为核心的政治集权和以财政分权为核心的经济分权的集合^[12]。基于中国的政府治理结构,地方政府竞争有3种动力机制:财政竞争、标尺竞争、官员治理体制^[13-15]。在财政分权体制下,分税制的地方政府之间存在着以“财税激励”为目标的竞争^[12],其路径主要有税收竞争和支出竞争。除经济上的财政分权外,中国在官员人事管理上呈现政治集权的特征,中央在干部的考评与选拔中确立了以经济增长为核心的目标体系,这驱使地方政府展开了以GDP增长为主要目标的标尺晋升竞争^[16]。相对于显性的标尺竞争,官员治理体制以隐性的方式来促进地方政府官员为了实现晋升展开竞争。地方政府官员基于自身晋升的考虑,会结合任期控制、任职年龄、官员交流和异地任职等人事规定制定政府的竞争策略^[17]。

基于以上的竞争动力机制,现有研究发现地方政府竞争对经济增长和效率提升有显著的促进作用^[18-19],但也造成了“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲^[20],降低了基础教育、公共文化服务的供给水平^[21],降低了包括社会保障在内的公共服务供给的整体水平,也扩大了地区间的福利差异^[22],对教育、就业和社会保障、医疗等公共服务有突出的影响^[23]。地方统筹的社会保障制度既受地方财政的制约,又涉及影响经济增长的企业人工成本,是探究地方政府竞争的关键领域。按照地

方经济竞争的3个动力机制,现有研究也分析了地方政府竞争对养老保险及社会保障发展的影响。

从财政竞争动力机制出发,现有研究分析财政分权体制下的财政收入竞争和财政支出竞争对社会保障的影响。为了提高财政收入,政府会通过争夺资本和劳动力展开降低税负的竞争^[24]。为了留住资本,增加就业和税收,地方政府可以通过放松监管降低企业实际缴费水平^[25]。为了招商引资与提高本地企业的产品竞争力,地方政府往往采取默许企业在社会保险缴纳方面的违规行为,这样做既可以增加就业还可以提高财政税收^[26]。地方政府为了扩大财政收入,不对养老保险缴纳中的违法和违规行为进行追责和惩罚^[27],代表财政收入的税收分成通过地方政府社保费征缴力度来影响社保缴费的不实程度^[28]。我国地方分权的经济结构导致地方政府为促进经济增长,有着牺牲劳工利益,追求较低劳动力成本的倾向^[11]。

地方政府面临以GDP增长为排名的横向评价机制,这促使地方政府之间存在依靠税收优惠的引资竞争行为^[29]。随着对外开放程度的提高,为了吸引投资和提高出口产品的竞争力,地方政府使用了降低社会保险水平的手段来降低企业负担^[30],地方官员竞争动力和考核压力越大,所在地区的实际税负越高^[31]。为了促进经济增长,地方政府有意采取低费率、低费基等方式通过社会保险缴费来降低企业负担,从而促进经济发展^[32]。也有研究结合财政竞争和经济晋升竞争发现,财政竞争体制下地方政府的经济增长晋升激励提高了地方国企投资程度^[33]和基础设施PPP项目投资^[34],但降低了民生类公共服务的供给水平^[35]、造成了公共服务等资源的错配^[36]、在维持社会福利水平不变的情况下减少民生性财政资金支出^[37]。

在中国独特的官员治理体制下,上级政府制定下级官员的选拔标准,包括任职时间、年龄、工作经历等要求^[38]。在选拔标准的影响下,地方经济竞争动力在很大程度上取决于官员个人的竞争动力。从官员个人特征方面去分析地方政府竞争动力与社会保障之间关系的研究较少,但也有研究发现官员竞争动力影响医疗卫生、社会保障等公共产品的供给与需求^[39],其促进了财政社会保障的支出效率的提升^[40],同时对公共品供给亦具有积极影响,但这种影响具有明显的时滞效应,突出体现在对教育、就业

和社会保障、医疗方面的影响^[41]。

通过文献梳理发现,地方政府的财政竞争、经济增长竞争和官员的个人特征会对包括养老保险在内的公共产品和公共服务的发展产生影响。从地方政府竞争的角度分析养老保险缴费负担的研究较少,尤其缺乏以统筹主体地级市政府为分析对象的实证研究,也鲜有文献结合地方政府竞争的财政、标尺、官员治理3种动力机制去分析竞争动力对社会保障发展的影响。基于此,从地方政府财政、经济增长标尺、官员特征3个方面去构建地方政府的竞争动力,揭示养老保险缴费负担差异背后的地方政府竞争动因,以期弥补现有研究的缺憾。本研究有助于深刻理解中国养老保险发展的现状,揭示养老保险地区差异的原因,为养老保险及社会保障发展提供有价值的学术借鉴和政策启示。

根据现有文献,笔者认为,政府竞争动力会影响地方的养老保险缴费负担,这与政府竞争动力影响公共服务、税收负担的分析逻辑是类似的。与待遇相关联的养老保险缴费负担代表了地方的社会保障水平,同时又与税负一样反映企业负担。财政分权体制使得中国地方政府之间存在财政收入和财政支出的横向竞争^[42],养老保险缴费负担关系到涉及企业发展的财政收入,也是受财政支出制约的公共服务水平的典型代表。以经济增长指标为标尺的竞争使得地方政府有动力去通过降低养老保险缴费负担来为企业减负,促进经济发展。官员治理体制决定了政府官员的个人竞争动力是地方政府竞争动力的重要组成部分与源头。为了给实证分析提供更好的指引,笔者尝试总结出地方政府竞争与养老保险缴费负担的理论分析框架(图1)。分析图1可知,经济分权和政治集权的体制包括财政分权、晋升锦标赛、官员治理3个内容,这种体制使地方政府存在财政竞争、标尺竞争、官员个人竞争3种机制,政府竞

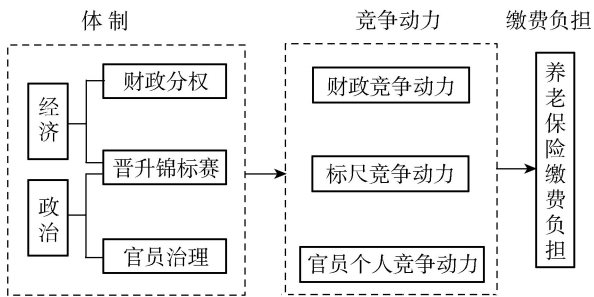


图1 地方政府竞争动力与养老保险缴费负担分析框架

争通过这3种动力机制影响地方的养老保险缴费负担。在此基础上,提出理论假设,即地方政府的财政竞争动力、标尺竞争动力、官员个人竞争动力能够影响地方的养老保险缴费负担。

二、模型、变量与数据

1. 模型

根据上述理论假设,使用双向固定效应模型去分析地方政府竞争动力对养老保险缴费负担的影响,固定城市个体与年度以后分析竞争动力变量对养老保险缴费负担的影响。具体的回归方程为:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it1} + \cdots + \beta_k x_{itk} + \lambda_t + u_i + \varepsilon_i \quad (1)$$
式中: λ_t 为固定年份的效应,为第 t 年对被养老保险缴费负担的影响; u_i 为固定城市的效应,代表了不同地级市之间养老保险缴费负担的分布。对于 i 市 t 年, Y_{it} 为衡量养老保险缴费负担的养老保险缴费负担; $x_1 \sim x_k$ 为解释变量,分别代表财政竞争动力、标尺竞争动力、官员个人竞争动力的变量; ε_i 为随机误差,代表未观察到的解释变量的影响。

2. 变量

被解释变量为养老保险缴费负担,借鉴彭雪梅等关于职工养老保险足额征缴率的界定^[43],为增强与政策费率的可比性,使用养老保险实际费率来测度养老保险缴费负担。职工养老保险实际费率=养老保险征缴收入/养老保险的应缴收入。使用职工平均工资与参保职工人数估算应缴纳的职工养老保险金额。最终的计算公式为:职工养老保险缴费负担=养老保险征缴收入/(养老保险参保职工人数×城镇非私营单位平均工资)。

解释变量为地方政府的财政竞争动力、经济增长标尺竞争动力和官员个人竞争动力。借鉴张晏等使用财政收支份额来衡量财政竞争度的做法^[44],从财政收入份额和财政支出份额来生成财政竞争的权力。其中,财政收入份额等于地方财政一般预算内收入/本省所有地级市的地方财政一般预算内收入,财政支出份额等于地方财政一般预算内支出/本省所有地级市的地方财政一般预算内支出。对于标尺竞争动力,按照周黎安把地方政府竞争标尺定为GDP增长率的做法^[45],选择GDP增速竞争动力来衡量标尺竞争动力。借鉴钱先航等^[46]的研究,通过比较具体城市的GDP增长率与所在省份所有城市的GDP增长率的加权平均值来构建GDP增速竞争动力。如果某地级市的GDP增长率低于所在省的

GDP加权平均值,则视为经济竞争动力较大,记为1;如果高于GDP加权平均值,则视为经济竞争动力较小,记为0。借鉴余泳泽等^[47]的研究,官员个人竞争动力通过市长及市委书记的任期和年龄来体现。参考王贤彬等^[48]的做法,市长及市委书记任期采用担任市长及市委书记的时间来计算,对于不满一年的任职时间按照超过半年就按一年计算的方式来处理,同时合并同一官员担任市长及市委书记的时间。市长及市委书记年龄为截至统计年的年龄,采取统计年减去出生年计算。

已有研究发现,私营企业缴费能力低于国有企业和外资企业,缴费负担却重于国有企业和外资企业^[49];外资和国有企业的参保程度高于私有企业,股份制企业的缴费率高于外资企业、国有控股企业以及私有企业^[25];当法定缴费率上升时,民营企业的参保概率会随着法定缴费率的上升而下降、缴费水平相对于国有和外资企业更低,说明民营企业的逃费行为较为突出^[50]。为了增强分析的严谨性,将企业所有制列入控制变量。衡量企业所有制状况主要有不同所有制企业资产状况、就业分布、数量等变量。目前,相关统计年鉴中缺乏地级市层面不同所有制企业资产及投资分布的数据,就业数据也缺失较多。借鉴杜威^[51]的研究,使用内资企业占比和港澳台企业占比来代表企业所有制特征。养老保险缴费负担还受到养老保险系统内因素的影响,包括参加工作年初的人数、不同年龄组死亡率、缴费时的平均工资、退休人数、基金投资收益率、工资增长率等^[52]。在实践中,政府使用上年度基金累积结余可支付月数来作为是否下调养老保险费率的条件^①。为了控制养老保险系统内各因素对缴费负担的影响,使用职工养老保险基金可持续性作为影响养老保险缴费负担的控制变量,通过上年度职工养老保险基金累积结余可支付月数来衡量。职工养老保险基金上年度累积结余可支付月数=年末职工养老保险累积结余/当期养老保险基金支出;年末职工养老保险累积结余=上年度职工养老保险累积结余+(当年职工养老保险收入-当年职工养老保险支出)。变量定义及测量见表1,描述性统计见表2。

①《人力资源社会保障部 财政部关于阶段性降低社会保险费率的通知》和《人力资源社会保障部 财政部关于继续阶段性降低社会保险费率的通知》均提到:基本养老保险基金累计结余可支付月数高于9个月的省(区、市),可以阶段性将单位缴费比例降低至19%。

表 1 变量测度

变量类型	变量	测量	计算方法
被解释变量	养老保险缴费负担	养老保险实际费率	养老保险征缴收入/(养老保险参保职工人数×城镇非私营单位平均工资)
解释变量	财政竞争动力	财政收入份额	地方财政一般预算内收入/本省所有市的地方财政一般预算内收入加总
		财政支出份额	地方财政一般预算内支出/本省所有市的地方财政一般预算内支出加总
	标尺竞争动力	GDP 增速竞争动力	该城市当年 GDP 增长率低于所在省的 GDP 加权平均值,视为经济竞争动力较大,记为 1,反之记为 0。
	官员个人竞争动力	书记任期	市委书记从上任年份到计算时点的年数
		市长任期	市长从上任年份到计算时点的年数
书记年龄		到计算时点的年龄	
市长年龄		到计算时点的年龄	
控制变量	企业所有制	内资企业占比	内资企业数量占企业总数比例
		港澳台企业占比	港澳台企业数量占企业总数比例
	养老保险基金系统	基金可持续性	职工养老保险基金累积结余可支付月数

表 2 变量描述性统计

变量	观测数	平均值	标准差	最小值	最大值	单位
养老保险缴费负担	363	17.66	6.12	5.83	47.29	%
财政收入份额	380	13.48	14.59	0.73	64.10	%
财政支出份额	380	12.01	10.08	1.16	63.86	%
GDP 增速竞争动力	395	0.47	0.50	0	1	—
书记任期	395	2.69	1.65	1	9	年
市长任期	395	2.69	1.73	1	12	年
书记年龄	395	52.99	3.55	43	61	岁
市长年龄	393	51.20	3.76	40	61	岁
内资企业占比	360	91.83	9.99	41.36	100.00	%
港澳台企业占比	360	3.70	5.59	0.00	43.57	%
基金可持续性	392	19.72	32.46	-4.57	265.01	—

为避免因为自变量之间可能存在的多重共线性导致回归偏误,对回归方程做了方差膨胀因子(VIF)分析(表 3)。从结果可以看出,各自变量的 VIF 均控制在 10 以内,说明变量之间不存在多重共线性。

表 3 自变量的多重共线性检验

变量	VIF	1/VIF
港澳台企业占比	7.62	0.1313
内资企业占比	7.11	0.1407
财政收入份额	4.37	0.2289
财政支出份额	3.9	0.2561
基金可持续性	1.8	0.5561
市长年龄	1.25	0.8015
书记年龄	1.19	0.8408
市长任期(年)	1.16	0.8655
书记任期(年)	1.05	0.9500
GDP 增速竞争动力	1.04	0.9611
平均 VIF	3.05	—

3. 数据

我国的职工养老保险实行地市级统筹,责任主体是地级市政府,其掌握了全国大部分资源,地级市领导在中国政治舞台上的影响力越来越大,并且业

绩是相对可分离和比较的^[53]。无论从养老保险角度还是从地方政府治理角度,选择地级市政府分析养老保险缴费负担的差异均是最优选择,所以选择地级市政府为分析单元。

此次数据分为 3 个部分:一是地级市养老保险缴费负担数据,包括企业职工养老保险参保及缴费人数、职工养老保险基金收入(含财政补贴)与征缴收入、领取待遇人数、基金支出等。现有研究主要采用全国及省级的养老保险数据,这与养老保险地市统筹的现状不符,笔者采用的地级市抽样数据来自人力资源和社会保障部提供的独家数据,是地级层面的数据首次用于研究。按照人均 GDP 的排名在每个省分别抽取 GDP 排名第一、排名中间、排名最后的 3 个地级市,形成 81 个地级市的抽样名单。按照抽样名单分别摘取地级市的养老保险参保缴费和基金收支的相关数据,形成 2012—2016 年职工养老保险数据库。二是地级市经济增长及财政数据,包括 GDP、人均 GDP、GDP 增长率、财政收入、财政支出、城市的企业所有制类型、城镇非私营单位职工平均工资等,主要来自《中国城市统计年鉴》与《中国区域经济统计年鉴》。利用原始数据生成 GDP 增速竞争动力、财政收入份额、财政支出份额、内资企业占比、港澳台企业占比、外商投资企业占比等变量。三是关于官员个人特征的数据库,包括官员的出生日期、性别、教育经历、工作经历等,主要查阅人民网、各地方政府网站等并进行手工整理。按照地级市名单,使用 R 软件将官员出生日期生成为年龄变量、将工作经历转化为任期变量,形成所有地级市 2000—2017 年市委书记和市长任职数据库。在形成地级市经济发展与财政收支、失业率、官员个人特征、职工养

老保险数据的基础上,按照抽样的名单和年度将3个数据库匹配后合并。通过初步分析发现,石家庄市、三亚市的数据缺失较多,去掉这两个市以后形成79个地级市2012—2016年的面板数据库。

三、实证分析

1. 总体作用回归分析

根据地方政府竞争的3种动力机制,设置4个模型(表4)。模型1在控制变量的基础上加入解释变量财政收入份额、财政支出份额,分析财政竞争动力对养老保险缴费负担的影响。模型2在控制变量的基础上加入GDP增速竞争动力,分析经济增长标尺竞争对养老保险缴费负担的影响。模型3在控制变量的基础上加入市长任期、市委书记任期、市长年龄及其平方、市委书记年龄及其平方,分析官员个人竞争动力对养老保险缴费负担的影响。模型4在控制变量基础上加入了所有解释变量,分析财政竞争动力、经济增长竞争动力、官员个人竞争动力对养老保险缴费负担的影响。在运行模型前进行了豪斯曼检验,发现应使用固定效应模型,因此,所有模型均

表4 职工养老保险缴费负担解释模型

变量	模型1	模型2	模型3	模型4
财政竞争动力				
财政收入份额	0.0534 *			0.0680
财政支出份额	-0.1934 **			-0.2018 **
标尺竞争动力				
GDP增速竞争动力		-1.4916 **		-1.3296 **
官员个人竞争动力				
市长任期			0.2922 *	0.2950 **
书记任期			0.1587 *	0.1629 *
市长年龄			-2.3171 *	-2.6496 **
市长年龄平方			0.0209 *	0.0242 **
书记年龄			-4.5449 **	-4.7591 **
书记年龄平方			0.0398 **	0.0419 **
控制变量				
内资企业占比	-0.0136	-0.0051	-0.0010	-0.0168
港澳台企业占比	-0.1226	-0.0812	-0.1265	-0.2091
基金可持续性	0.0474	0.0086	0.0715	0.1110 ***
城市	Y	Y	Y	Y
年份	Y	Y	Y	Y
模型参数				
R ²	0.7635	0.7347	0.7552	0.8121
F或Wald统计值	3753.39 ***	2453.44 ***	8998.42 ***	6618.39 ***
样本量	316	316	316	316

注:***表示显著性水平 $p<0.001$ (双尾检验),**表示显著性水平 $p<0.05$ (双尾检验),*表示显著性水平 $p<0.1$ (双尾检验)。

使用双向固定效应模型,控制了年度和个体的变化。

结果显示,模型1~4均通过了显著性检验,且加入所有自变量的模型4比加入单个自变量的模型1~3的 R^2 均有所增加,说明模型的预测能力得到了加强。财政支出份额、GDP增速竞争动力、市长任期、市委书记任期、市长年龄及其平方、市委书记年龄及其平方均是显著的影响因素。由此说明,无论是从单个竞争动力看,还是从3种竞争动力机制看,地方政府的财政竞争动力、经济增长标尺竞争动力、官员个人竞争动力均能影响养老保险缴费负担,前述理论假设通过验证。控制变量中,养老保险基金可持续性显著的影响因素,而代表企业所有制的内资企业占比和港澳台企业占比均不显著。

(1) 财政竞争动力与养老保险缴费负担

财政收入份额对养老保险缴费负担有显著的正向作用,但加入其他变量以后变得不显著。财政支出份额对养老保险缴费负担有显著的负向作用,财政支出份额每提高1%,养老保险缴费负担降低0.20%,这印证了财政分权体制下的地方政府会有意或者无意采取降低养老保险缴费负担来促进地方经济的研究结论^[17]。财政支出份额越高,该城市在全省所有城市中属于财政支出压力较大的城市,不得不通过降低社保负担的方式来吸引投资。还有一种可能是,地方政府力图通过扩大公共支出、提供良好的公共产品和服务的方式来吸引资本流入,而这种财政支出竞争需要降低企业税费负担来保障财政收入来源,其效果的产生也需要确保企业社保负担不高于其他的竞争主体。

(2) 经济增长竞争动力与养老保险缴费负担

GDP增速竞争动力对养老保险缴费负担有显著的负向作用,竞争动力较高城市的养老保险缴费负担比竞争动力较低的城市低1.33%。地方政府追求GDP增速目标的动力越足,其养老保险缴费负担越低。可能的解释是地方政府采取了降低养老保险缴费负担的方式来为企业减负,从而促进经济增长。这与政府竞争动力影响企业税负^[36]的研究发现是一致的,说明地方政府也会采取降低企业社保负担的方式来提高经济绩效,以提高晋升概率。

(3) 官员个人竞争动力与养老保险缴费负担

代表官员个人竞争动力的市长任期、市委书记任期与养老保险缴费负担呈现正向关系;市长年龄、市委书记年龄与养老保险缴费负担呈现U型分布,

顶点分别为 54、56 岁。任期越长,官员的竞争动力越低,其管辖城市的养老保险缴费负担越高。可能的解释是:在政府官员任期的初期,考虑到业绩提升,会采取减轻稽核和审计力度等方式默认企业在养老保险缴纳过程中的未足额缴纳等违规现象的存在,维持以前的低费率;随着任职时间的延长,经济增长的压力减小,就会加强社保征缴中的稽核和审计,严格规范企业的缴费行为,提高了缴费负担。以往的研究发现,官员年龄与经济增长相关的变量呈现倒 U 型分布,其顶点是 54 岁,并将其解释为 54 岁左右是地方政府官员仕途变化的敏感期,官员的晋升机会开始下降,退居二线的可能性提高^[54]。地级领导一般在 53 岁之后就失去了提拔机会^[45]。参照上述结论,官员年龄影响养老保险缴费负担的可能解释是:较为年轻的官员,其晋升可能性和激励较大,所以会采取减少缴费稽核等方式来降低企业社会保险缴费负担,还可能使用降低社会保险缴费负担的方法招商引资。达到临界年龄以后,晋升激励与竞争动力下降,通过降低企业社保缴费负担来促进经济增长的可能性就会降低。

(4)控制变量与养老保险缴费负担

控制变量中代表企业所有制的变量不显著,但养老保险基金可持续性能够显著影响养老保险缴费负担。代表基金可持续性的养老保险累积结余可支付月数越多,养老保险缴费负担越高。可能的解释是,养老保险累积结余支付月数越高的城市,其养老保险基金系统运行及管理较为规范,低报缴费基数、应参未参等违规现象较少,养老保险实际费率(缴费负担)就越高。

2. 交互作用分析

按照前述分析框架,财政分权体现了地方政府治理中的经济分权,官员治理体现了政治集权,而经济竞争晋升锦标赛则集中反映了经济分权和政治集权的特征。与之相对应,经济分权的共同联系使得经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响可能会受到财政竞争动力的影响,政治集权的共同联系使得经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响可能会受到官员个人竞争动力的影响。根据分析框架,设计交互作用来深入分析财政竞争动力与经济增长竞争动力、官员个人竞争动力与经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响(表 5)。具体使用财政收入份额×GDP 增速竞争动力、财政支出份额×

表 5 交互作用检验模型				
变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
财政竞争动力				
财政收入份额	0.054 5	0.053 9	0.067 4	0.067 6
财政支出份额	-0.202 5 **	-0.208 3 ***	-0.202 9 **	-0.202 6 **
标尺竞争动力				
GDP 增速竞争动力	-1.960 3 **	-2.093 2 ***	-1.197 1	-1.152 8
官员个人竞争动力				
市长任期	0.287 2 **	0.282 7 **	0.319 4 *	0.294 1 *
书记任期	0.155 9 *	0.161 0 *	0.162 2 *	0.184 6
市长年龄	-2.463 4 **	-2.522 4 **	-2.674 3 **	-2.689 3 **
市长年龄平方	0.022 4 **	0.023 0 **	0.024 4 **	0.024 6 **
书记年龄	-4.933 0 **	-5.083 4 **	-4.774 5 **	-4.809 6 **
书记年龄平方	0.043 7 **	0.045 2 **	0.042 0 **	0.042 4 **
交互作用				
财政收入份额×GDP 增速竞争动力	0.046 8 *			
财政支出份额×GDP 增速竞争动力		0.065 2 **		
市长任期×GDP 增速竞争动力			-0.052 3	
市委书记任期×GDP 增速竞争动力				-0.047 8
控制变量				
内资企业占比	-0.026 7	-0.026 4	-0.015 0	-0.014 9
港澳台企业占比	-0.169 4	-0.157 4	-0.207 2	-0.209 2
基金可持续性	0.107 6 ***	0.109 9 ***	0.112 0 ***	0.111 0 ***
城市	Y	Y	Y	Y
年份	Y	Y	Y	Y
模型参数				
R ²	0.808 5	0.809 5	0.811 7	0.812 1
F 或 Wald 统计值	6405.63 ***	8393.79 ***	6555.47 ***	6618.39 ***
样本量	316	316	316	316

注:*** 表示显著性水平 $p<0.001$ (双尾检验),** 表示显著性水平 $p<0.05$ (双尾检验),* 表示显著性水平 $p<0.1$ (双尾检验)。

GDP 增速竞争动力来代表财政竞争动力与经济增长标尺竞争动力之间的交互作用,使用市长任期×GDP 增速竞争动力、市委书记任期×GDP 增速竞争动力来代表官员个人竞争动力与经济增长标尺竞争动力之间的交互作用^①。模型 1~4 分别为在所有解释变量基础上加入财政收入份额×GDP 增速竞争动力、财政支出份额×GDP 增速竞争动力、市长任期×GDP 增速竞争动力、市委书记任期×GDP 增速竞争动力的交互项检验模型。结果显示,模型 1 与模型 2 中的交互项均显著为正,模型 3~4 中的交互项均不显著,这说明无论是从财政收入还是从财政支出看,财政竞争动力均强化了经济增长竞争动力对养

①由于官员年龄与养老保险缴费负担不是线性关系,所以不考虑年龄与 GDP 增速竞争动力之间的交互。

老保险缴费负担的影响作用;而从官员任期看,官员个人的竞争动力均不能强化或弱化经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响作用。

财政分权制度是实施以经济增长为核心的标尺竞争的基础。财政竞争强化标尺竞争的可能解释是:地方政府追求更高财政收入的动力促使其采取包括降低养老保险缴费负担在内的措施来促进经济增长;地方政府也会采取扩大财政支出的方式来促进经济增长,这使得财政支出竞争动力越强的政府,越有可能通过降低养老保险缴费负担的方式提高经济增长的业绩,以期在标尺竞争中领先。

3. 稳健性检验

为了证明研究结果的可靠性和非随机性,对模型进行稳健性检验。鉴于现有研究中也使用人均GDP 比值来衡量官员的晋升竞争动力^[37],笔者在模型1 中使用替换变量的方法进行稳健性检验。原模型使用面板校正标准误 xtpcse 计量方法来对面板数据进行估计,其优点是即使存在“组间异方差、组间同期相关”,估计依然有效。模型2 使用不考虑扰动项相关的 xtreg(固定效应)方法、模型3 使用控制异方差和自相关一致性标准误的 xtsc^①方法来进行稳健性检验。考虑到官员任期与年龄存在着一定联系,模型4 为去掉任期以后的估计。模型1~4 的结果显示,替换变量、变换计量方法、增减变量的检验,其核心自变量的显著性均与原模型一致,变量的方向也一致,说明原模型的结果是稳健的(表6)。

笔者也进行交互作用的稳健性检验,使用人均GDP 比竞争动力来替换 GDP 增速竞争动力。结果显示,交互项财政收入份额×人均 GDP 比竞争动力、财政支出份额×人均 GDP 比竞争动力依然是正向显著的,这说明财政竞争能够强化经济增长标尺竞争对养老保险缴费负担的影响的结论是稳健的。

四、结 语

构建地方政府竞争动力影响养老保险缴费负担的分析框架,基于 2012—2016 年我国抽样地级市的面板数据,使用双向固定效应模型分析了地方政府竞争动力对职工养老保险缴费负担的影响作用。研究发现,地方政府的财政竞争动力、经济增长标尺竞争动力、官员个人竞争动力均能显著影响养老保险缴费负担,且财政竞争动力还能强化经济增长竞争动力对养老保险缴费负担的影响作用。具体分析显

表 6 养老保险缴费负担稳健性检验结果

变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
财政竞争动力				
财政收入分权	0.0803 **	0.0621	0.0621	0.0477
财政支出分权	-0.1809 **	-0.1967 **	-0.1967 **	-0.2007 **
经济增长竞争动力				
GDP 增速晋升动力		-1.3317 **	-1.3317 *	-1.5033 **
GDP 比值晋升动力	-0.0076 *			
官员个人竞争动力				
市长任期	0.3841 **	0.2924 **	0.2924 **	
书记任期	0.1938 **	0.1453	0.1453	
市长年龄	-2.9778 **	-2.6565	-2.6565 *	-2.3050 *
市长年龄平方	0.0269 **	0.0241	0.0241 *	0.0216 *
书记年龄	-5.4158 **	-4.8252 **	-4.8252 **	-4.5467 **
书记年龄平方	0.0482 **	0.0426 **	0.0426 **	0.0406 **
控制变量				
内资企业占比	-0.0121	-0.0176	-0.0176	-0.0000
港澳台企业占比	-0.2687	-0.1990	-0.1990	-0.2445
基金可持续性	0.1044 **	0.1115 **	0.1115 **	0.1200 ***
城市	Y	Y	Y	Y
年份	Y	Y	Y	Y
模型参数				
R ²	0.7846	0.7879	0.7879	0.8105
F 或 Wald 统计值	88945.03 ***	884.17 ***	35.82 ***	5223.45 ***
样本量	316	316	316	316

注:*** 表示显著性水平 $p<0.001$ (双尾检验),** 表示显著性水平 $p<0.05$ (双尾检验),* 表示显著性水平 $p<0.1$ (双尾检验)。

示:代表财政竞争动力的财政支出份额与养老保险缴费负担呈现负向关系;代表经济增长竞争动力的 GDP 增速竞争动力与养老保险缴费负担呈现负向关系;代表官员个人竞争动力的市长任期、市委书记任期与养老保险缴费负担呈现正向关系;市长年龄、市委书记年龄与职工养老保险缴费负担呈现 U 型分布,顶点分别为 54、56 岁时。

以往研究发现,随着全球化的逐步推进,各国政府会采取降低税率、减少福利支出的方式来吸引投资,最后出现趋于向底的竞争,即存在效率假说^[35]。地方政府竞争动力降低了养老保险缴费负担,说明中国政府治理结构使地方政府之间存在与国际竞争类似的降低养老保险缴费负担的竞争,效率假说得到了验证。

此次研究的贡献在于,基于文献梳理从地方政

①Driscoll& Kraay(1998)提出了在 $N \rightarrow \infty$ 的情况下渐近有效的非参数协方差矩阵估计方法,能够获得控制异方差和自相关的一致标准误,克服了 PCSE 在 $N \rightarrow \infty$ 情况下不够准确的问题。在 STATA 中,获得 Driscoll&Kraay 标准误的命令是 xtsc。

府竞争角度提出了养老保险发展的研究框架,并通过实证进行了检验,这为解释职工养老保险缴费负担的差异提供了一个新的理论框架。同时,研究发现地方政府经济竞争动力对职工养老保险的发展会产生影响,也丰富了地方政府竞争的相关理论。此外,笔者首次使用地级市的养老保险数据进行分析,更符合养老保险地统筹的现状,研究结果也更准确。本文揭示了地方政府竞争动力影响养老保险缴费负担的作用机理,为养老保险全国统筹的方案设计奠定了基础。首先,地方政府在养老保险体系运行中起到了关键作用,养老保险全国统筹需要考虑充分调动地方政府及其官员的积极性,明确划分中央与地方政府的养老保险事权。其次,在经办体系和业务信息系统尚未实现全国统一的情况下,全国统筹将会面临地方政府的政策执行风险,需要建立防范和监督机制。最后,养老保险全国统筹要充分考虑我国地方经济社会发展的差异与养老保险体系运行的差异,需要制定过渡性方案稳步推进。

为了加快推进我国养老保险全国统筹,需要国家继续扩大养老保险的覆盖面,发展“普惠制”的养老保险体系,以为维护社会稳定、增进民生福祉打下良好基础^[55]:一是合理划分养老保险事权,明确各级政府在养老保险运行中的责任,并通过基金的预算管理和绩效考核来强化责任落实。养老保险基金征缴预算由中央和省级政府根据各地级市的就业人口、平均工资、参保缴费人数等参数制定,地级市政府负责按照预算方案征缴保费,不足部分由地方财政补充。养老保险待遇由中央根据个人的缴费记录及退休时间统一制定预算,并借助银行直接发放到个人社会保障卡。同时,将全国统筹及运行管理的目标列入政府绩效考核指标,由中央进行监督和考核。二是加快推进社会保险费征缴职能移交税务部门,建立全国统一的征缴体系。规范全国的社会保险费征缴政策,制定统一的缴费基数计算方法,逐步由按申报基数征缴转向以实际收入为基数征缴,与个人所得税征缴基数统一。三是尽快建立全国统一的社会保险基本业务信息系统,将基金的财务管理、个人账户的管理、待遇的确定和调整、待遇的支付、统计管理、监督管理等基本业务都纳入该系统。根据养老保险事权划分制定权责配置方案,经办业务由地级市政府部门及其派出机构经办业务,省级政府负责审核和监督,但数据集中及顶层设计统一在

中央,实现信息向上集中、服务向下派送。

参考文献:

- [1] PWC. Paying taxes 2018: in-depth analysis on tax systems in 190 economies [EB/OL]. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes>.
- [2] DEVEREUX M. The OECD harmful tax competition initiative [R]. International Tax Competition: Globalisation and Fiscal Sovereignty, Commonwealth Secretariat, London, 2010.
- [3] 宋晓梧. 企业社会保险缴费成本与政策调整取向[J]. 社会保障评论, 2017, 1(1): 65-84.
- [4] 赵静. 当前我国养老保险制度的问题及相关对策[J]. 现代经济探讨, 2016(11): 5-9.
- [5] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [6] 汪洋英, 武玉宁, 张兴, 等. 完善社会保险费征收体制研究[J]. 中国社会保障, 2017(2): 14-17.
- [7] 彭浩然. 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.
- [8] 赵玉民. 财政分权与非经济性公共产品供给——基于经济集聚视角的实证分析[D]. 南京: 南京财经大学, 2015.
- [9] 傅强, 朱浩. 中央政府主导下的地方政府竞争机制——解释中国经济增长的制度视角[J]. 公共管理学报, 2013, 10(1): 19-30.
- [10] 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(4): 2-17.
- [11] 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.
- [12] WEINGAST B R, QIAN Y. Institutions, state activism, and economic development: a comparison of state-owned and township-village enterprises in China [M]. Gloucestershire: Clarendon Press, 1997.
- [13] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [14] 刘伟. 论地方政府社会治理创新的政策转化: 影响因素与优化路径[J]. 理论探讨, 2016(4): 155-159.
- [15] 郭栋, 胡业飞. 地方政府竞争: 一个文献综述[J]. 公共行政评论, 2019(3): 156-173.
- [16] QIAN Y, ROLAND G. Federalism and the soft budget constraint[J]. The American Economic Review, 1998(5): 1143-1162.
- [17] HUANG Y. Managing Chinese bureaucrats: an institutional economics perspective[J]. Political Studies, 2002(1): 61-79.

- [18] 张维迎,栗树和.地区间竞争与中国国有企业的民营化[J].经济研究,1998(12):3-5.
- [19] 周业安,冯兴元,赵坚毅.地方政府竞争与市场秩序的重构[J].中国社会科学,2004(1):56-65.
- [20] 傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12.
- [21] 李拓.土地财政下的环境规制“逐底竞争”存在吗?[J].中国经济问题,2016(5):42-51.
- [22] 宋文昌.财政分权、财政支出结构与公共服务不均等的实证分析[J].财政研究,2009(3):56-60.
- [23] 杨刚强,李梦琴,孟霞,等.官员晋升激励、标尺竞争与公共品供给——基于286个城市的空间杜宾模型实证[J].宏观经济研究,2017(8):121-131.
- [24] GOVINDA R M. Intergovernmental fiscal arrangements in a transitional economy: a look at Vietnam[R]. Institute for Social and Economic Change, Bangalore, 1999.
- [25] 封进,张素蓉.社会保险缴费率对企业参保行为的影响——基于上海社保政策的研究[J].上海经济研究,2012(3):47-55.
- [26] 白重恩,吴斌珍,金烨.中国养老保险缴费对消费和储蓄的影响[J].中国社会科学,2012(8):48-71.
- [27] 封进,何立新.中国养老保险制度改革的政策选择——老龄化、城市化、全球化的视角[J].社会保障研究,2012(3):29-41.
- [28] 鲁俊,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.
- [29] 汪立鑫.中国国有经济制度安排的政治经济学[J].探索与争鸣,2018(6):81-87.
- [30] 张馨月.经济全球化对社会保障水平的影响——来自中国的证据[D].上海:复旦大学,2011.
- [31] 谢乔昕,宋良荣.晋升竞争与企业实际税负[J].税务与经济,2015(4):72-78.
- [32] 武玉宁.对我国社会保险缴费水平的综合研判[N].中国劳动保障报,2017-02-10(004).
- [33] 曹春方,马连福,沈小秀.财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资[J].经济学(季刊),2014,13(4):1415-1436.
- [34] 周立宏.晋升压力、财政负担对基础设施PPP项目投资的影响研究[D].杭州:浙江财经大学,2019.
- [35] 杨刚强,程恒祥,吴斯.晋升压力、官员任期与公共服务供给效率——基于中国70个城市的实证[J].云南财经大学学报,2020(2):89-100.
- [36] 周黎安,赵鹰妍,李力雄.资源错配与政治周期[J].金融研究,2013(3):15-29.
- [37] 王家庭,李艳旭.晋升压力能够提高地方民生性财政支出效率吗?——基于中国285个城市的DEA-Malmquist分析[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018,38(3):51-58.
- [38] 王定星.地方官员特征与公共支出[J].南京财经大学学报,2017(4):36-46.
- [39] 张永军,梁东黎.晋升激励、官员注意力配置与公共品供给[J].理论导刊,2010(12):21-23.
- [40] 胡扬名,武颖君,李涛.财政分权、晋升激励与财政社会保障支出效率——基于三阶段DEA模型的实证研究[J].湖南财政经济学院学报,2019,35(2):24-33.
- [41] 杨刚强,李梦琴,孟霞,等.人口流动规模、财政分权与基本公共服务资源配置研究——基于286个城市面板数据空间计量检验[J].中国软科学,2017(6):49-58.
- [42] 曹鲲.中国地方政府财政竞争及其优化研究[D].武汉:武汉大学,2012.
- [43] 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.
- [44] 张晏,龚六堂.分税制改革、财政分权与中国经济增长[J].经济学(季刊),2005,5(1):75-108.
- [45] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理(第二版)[M].上海:上海人民出版社,2017.
- [46] 钱先航,曹廷求,李维安.晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J].经济研究,2011(12):72-85.
- [47] 余泳泽,杨晓章.官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自230个地级市的经验证据[J].经济动态,2017(2):51-65.
- [48] 王贤彬,徐现祥.地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J].管理世界,2008(3):16-26.
- [49] 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.
- [50] 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),2016,15(1):341-372.
- [51] 杜威.政府干预、所有制结构与产业结构迟滞——来自2003—2013年东北三省地级市面板数据的证据[J].财经问题研究,2016(8):23-30.
- [52] 张思锋,雍岚,封铁英.社会保障精算理论与应用[M].北京:人民出版社,2006.
- [53] 姚洋,张牧扬.官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J].经济研究,2013(1):137-150.
- [54] 纪志宏,周黎安,王鹏,等.地方官员晋升激励与银行信贷——来自中国城市商业银行的经验证据[J].金融研究,2014(1):1-15.
- [55] 王梦心,庄晓惠.从现有养老体制看未来养老困境[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2018,20(S2):129-132.

(责任编辑:高虹)