我国地方政府基本养老保险征缴行为的敏感性分析

王雪辉
上海对外经贸大学，上海 201620

DOI: 10.61369/RTED.2026150022

摘　　要： 地方政府在基本养老保险征缴中的策略性互动行为是影响基金征缴效率的重要因素。本文在地方政府征缴行为策略性互动研究的基础上，系统分析了基本养老保险征缴策略性互动的效率损失机制与敏感性差异来源。研究发现，经济发展水平较低、财政自给能力薄弱、人口老龄化程度较高、第三产业占比较高的省份构成“高敏感性”群体，对邻近地区征缴行为变化的响应更为强烈。基于上述分析，本文提出应在全国统筹制度设计中建立激励相容机制、实施针对高敏感性省份的精准化政策干预、设立制度转型期过渡性安排以及强化征缴信息跨区域协同监管等政策建议，以抑制消极策略性互动、提升养老保险基金征缴效率。

关 键 词： 基本养老保险，敏感性分析，策略性互动

Sensitivity Analysis on Local Governments' Collection Behaviors of Basic Pension Insurance in China

Wang Xuehui
Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620

Abstract: Local governments' strategic interactive behaviors during basic pension insurance collection are key factors affecting fund collection efficiency. Based on researches concerning strategic interaction in local governments' collection practices, this paper systematically analyzes the efficiency loss mechanism and sources of sensitivity differences arising from strategic interaction in basic pension insurance collection. The results indicate that provinces with lower economic development level, weak fiscal self-sufficiency, severe population aging and a high proportion of the tertiary industry form a high-sensitivity group, which responds more intensely to the adjustment of collection behaviors in neighboring regions. Accordingly, this paper puts forward policy suggestions including establishing an incentive compatibility mechanism in the national pooling system, launching targeted policy interventions for high-sensitivity provinces, arranging transitional policies during institutional transformation, and strengthening cross-regional collaborative supervision over collection information. These measures are designed to curb negative strategic interaction and improve the collection efficiency of pension insurance funds.

Keywords: basic pension insurance; sensitivity analysis; strategic interaction

引言

党的二十大报告将“完善基本养老保险全国统筹制度”纳入国家治理现代化战略框架。作为兼具收入再分配与社会治理功能的核心制度安排，城镇企业职工基本养老保险不仅承载着保障老年经济安全的基础功能，更是调节代际公平、促进区域协调发展的重要政策工具。自1997年统账结合制度确立以来，地区分割统筹模式形成的“制度藩篱”导致基金收支呈现显著的空间异质性，即部分省份基金大量结余，部分省份却收不抵支（郑秉文和孙永勇，2012）。更值得警惕的是，在财政分权体制下，地方政府通过征缴策略的“空间博弈”来平衡社会保障责任与经济发展诉求：一方面，降低征缴强度可形成“制度洼地”吸引要素流入（彭浩然等，2018）；另一方面，强化征缴力度又能彰显政策执行力以谋求政治晋升（封进和赵发强，2024）。这种双重激励催生出“逐底竞争”与“逐顶竞争”并存的特殊现象，导致实际征缴率与政策目标值产生系统性偏离（王雪辉，2024）。

已有文献对养老保险征缴行为背离政策目标的原因进行了多维度的归纳。一是过高的政策征缴率降低主体参保激励（Yaohui and Jianguo，2001），适度降低缴费率反而可能扩大基金收入规模（赵静等，2016）。二是地方政府征缴激励不足，统筹层次的提高虽有

项目信息：教育部人文社会科学青年基金项目“统筹改革背景下我国地方政府基本养老金收缴的策略性互动行为与机制研究”（23YJCZH225）。
作者信息：王雪辉，上海对外经贸大学 副教授，硕士生导师。研究方向：城市经济与社会保障，旅游与区域经济发展。

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

助于基金区域调剂，却可能弱化地方征缴积极性（赵仁杰和范子英，2020）。三是征管机构差异对参保率和征缴率产生显著影响（唐珏和封进，2019）。四是地方政府在养老保险征缴方面存在差异化的策略性互动行为，有基金盈余的地区倾向于放松征缴以吸引投资，而有基金缺口的地区则强化征缴以维持收支平衡（王雪辉，2024）。王雪辉（2024）基于两区制空间杜宾模型的研究揭示了地方政府在基本养老保险基金征缴方面存在差异化的策略性互动行为：地理邻近地区间主要表现为“模仿行为”，而经济邻近地区间则表现为“逐顶竞争”。这一发现为理解不同特征省份对邻近地区征缴行为变化表现出不同强度的敏感性提供了分析基础。本文在已有研究基础上，从经济发展水平、财政压力、人口年龄结构和产业结构四个维度构建敏感性分析框架，系统阐述地方政府征缴行为策略性互动的形成机制与异质性来源，并提出相应政策建议。

一、养老保险征缴行为的敏感性分析

（一）策略性互动的效率损失分析

第一，实际征缴率与基金收支压力的“倒U型”关系。随着基本养老保险基金收支压力的提高，地方政府实际征缴率呈现先升后降的变化趋势。在收支压力较低时，地方政府缺乏强化征缴的紧迫性；当压力上升至一定阈值，地方政府被迫加强征缴力度；但当压力越过临界点后，过高的收支压力反而可能产生“破罐破摔”效应。地方政府意识到即使竭尽全力征缴也难以弥合缺口，征缴积极性反而下降。这一非线性关系的政策警示在于：基金收支压力与征缴效率之间并非简单的正向线性关系，适度压力有助于激励征缴，但压力过大则适得其反。

第二，策略性互动的空间异质性。受软、硬预算约束的影响，地理邻近地区间主要表现为“模仿行为”。一个地区调整征缴强度，其地理近邻倾向于采取相同方向调整，以避免因征缴强度的相对变化而处于要素流动竞争中的劣势；而经济邻近地区间则表现为“逐顶竞争”。经济发展水平相近的地区倾向于向征缴强度较高的“标杆”地区看齐，发展阶段的相似性使得征缴高效地区产生了政策示范效应。这种差异化互动模式意味着，策略性互动的效率损失并非均匀分布，而是在不同类型的地区间呈现出差异化的传导路径。

第三，收支压力对策略性互动的强化效应。 随着养老保险基金收支压力的提高，地方政府对征缴的策略性互动呈增强趋势。这是一个具有重要政策含义的发现：基金收支压力越大的时期，恰恰是地方政府策略性互动越活跃、征缴行为越难以预测的时期，而这一时期又恰恰是养老保险基金最需要稳定征缴收入来源的时期。这种“压力越紧、互动越强”的正反馈机制，可能形成恶性循环：收支压力引发策略性互动，策略性互动导致征缴效率损失，效率损失进一步加剧收支压力。有学者估算，统筹层次影响下地方政府策略性互动行为导致每年流失的缴费收入至少约占应收尽收的三分之一（郑秉文和陈功，2021）。策略性互动的效率损失主要源于两个方面：一是“逐底竞争”导致部分地区征缴强度系统性偏低，直接造成基金征缴收入的流失；二是策略性互动带来的政策不确定性增加了征缴制度的运行成本，削弱了征缴政策的执行效果。王雪辉（2024）关于策略性互动存在显著时间阶段性的发现进一步表明，制度转型期往往是策略性互动最为活跃、征缴效率波动最大的时期。

（二）敏感性分析

敏感性分析旨在回答一个核心问题：具有哪些特征的省份更容易受到邻近地区征缴行为变化的影响？不同特征省份对邻近地区征缴行为变化的响应程度存在系统性差异。本文从经济发展水平、财政压力、人口年龄结构和产业结构维度展开分析。

1. 经济发展水平。经济发展水平是影响征缴决策独立性的基础性因素。经济发达省份拥有更为广阔的费基和更强的征缴能力，其征缴决策更多依赖于本地经济基本面因素，而非被动响应邻近地区的策略调整，因此对外部征缴行为变化的敏感性较低。相反，经济发展水平较低的省份由于费基狭窄、征缴能力薄弱，在面临邻近地区征缴强度变化时缺乏足够的政策缓冲空间，更容易受到外部冲击的影响，因而表现出更高的敏感性。此外，经济发展水平较低的地区往往也是劳动力流出地区，在区域竞争中处于相对劣势地位，其征缴策略更易受到邻近地区政策变化的牵引。

2. 财政压力。财政自给率低的省份对中央转移支付的依赖度较高，在养老保险征缴中面临“双重困境”：一方面需要通过强化征缴来缓解基金收支压力，另一方面又担心过度征缴导致企业和资本外流，进一步侵蚀税基。这种矛盾处境使其策略选择更加依赖对邻近地区行为的观察与模仿，因而对邻近征缴变化的敏感性较高。同时，对转移支付依赖度高的省份，其财政支出自主性较弱，在面对外部政策变化或邻近地区征缴策略调整时，缺乏灵活应对的财政资源，放大了其对空间互动的敏感程度。当邻近地区调整征缴强度时，这类省份往往被迫跟进调整，以防资本和劳动力向征缴更低的地区流动。

3. 人口年龄结构。制度赡养率（离退休人数与参保在职职工人数之比）是衡量人口老龄化压力的核心指标。制度赡养率高的省份面临更大的基金支出压力，任何外部政策变化或邻近地区的征缴策略调整都可能对其基金收支平衡产生更为剧烈的边际冲击。老龄化程度高的地区通常也是劳动力流出地区，年轻劳动力外流进一步恶化了赡养结构，使得这些地区对征缴收入的变化更为敏感。当邻近地区调整征缴强度可能引发进一步的要素流动时，老龄化省份的征缴决策将受到更大程度的外部牵制。基金收支压力会强化策略性互动，由此可以推导：老龄化程度较高的省份由于面临更高的收支压力，其对邻近地区征缴变化的敏感性也相应更高。

4. 产业结构。不同产业部门的用工特征和养老保险参保率存在显著差异。以制造业为主的第二产业用工规范程度较高、参保

Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

率相对稳定，征缴的可预测性较强，地方政府在这一领域的策略性调整空间有限。而以服务业为主的第三产业中灵活就业人员占比较高、用工形式多样，征缴的不确定性较大，地方政府在这一领域拥有更大的策略性操作空间，因而对邻近地区的行为变化更为敏感。产业结构转型背景下，第三产业占比的上升可能增强地方政府征缴决策的弹性，同时也放大了其对外部征缴策略变化的敏感性。

综合上述四个维度的分析，经济发展水平较低、财政自给能力薄弱、人口老龄化程度较高、第三产业占比较高的省份构成“高敏感性”群体。这类省份在养老保险征缴中更容易受到邻近地区行为的牵引，也更容易陷入策略性互动的困境。从动态视角来看，策略性互动存在显著时间阶段性的发现表明，敏感性并非一成不变。随着2018年中央调剂金制度的实施和2022年全国统筹政策的启动，制度环境的变化可能重塑各省份的敏感性特征。制度转型期往往是策略性互动最为活跃、敏感性最高的时期，当旧制度均衡被打破而新制度均衡尚未建立时，地方政府面临最大的不确定性，此时策略性互动的频率和强度均达到峰值。

二、相关政策建议

基于上述分析，本文提出以下政策建议。第一，在全国统筹制度设计中建立激励相容的征缴机制，防范“逆向调节”。全国统筹制度面临着地方政府征缴激励弱化的风险。基金收支压力提高会强化策略性互动。这意味着在全国统筹制度下，基金缺口地区因中央调剂而形成“压力缓解效应”，反而可能进一步削弱其征缴积极性，形成“压力缓解—征缴放松—缺口扩大—更多调剂”的恶性循环。为此，应将实际征缴率、缴费基数真实性等指标纳入地方政府绩效考核，建立与征缴绩效挂钩的奖惩制度。第二，关注高敏感性省份的差异化特征，实施精准化政策干预。对经济发展水平较低、财政自给能力薄弱、人口老龄化程度较高、第三产业占比较高的“高敏感性”省份，中央政府应在基金调剂规则设计上充分考虑其特殊困难，并通过专项转移支付、技术援助等方式提升其征缴能力，降低其对外部环境变化的过度敏感。第三，建立制度转型期的过渡性激励约束安排。策略性互动在制度转型期最为活跃。当前正处于从省级统筹向全国统筹过渡的关键阶段，建议设立3—5年的过渡期，在过渡期内保留一定的省级征缴自主权和激励空间，同时逐步强化中央层面的统筹与监管力度，实现平稳转换。第四，强化征缴信息的跨区域共享与协同监管。地理邻近地区间的“模仿行为”可能引致“逐底竞争”的连锁反应。应建立全国统一的养老保险征缴信息平台，实现各省份征缴数据的实时共享与动态监测，建立跨区域协同监管机制，防止个别省份的策略性行为通过空间传导引发系统性效仿。

参考文献

[1] 郑秉文，孙永勇 . 对中国城镇职工基本养老保险现状的反思——半数省份收不抵支的本质、成因与对策 [J]. 上海大学学报 (社会科学版),2012,29(03):1-16.

[2] 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(02):103-111.

[3] 王雪辉 . 我国基本养老保险基金征缴的策略性互动行为分析 [J]. 保险研究，2024，(02)：96-110.

[4]Yaohui Z，Jianguo X. Incentive Problems in China's Urban Pension Reform[J]. China Economic(Quarterly)，2001(01)：193-206.

[5] 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(01):341-372.

[6] 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 ,2020,390(09):61-79.

[7] 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),2019,18(03):833-854.

[8] 郑秉文，陈功 . 养老保险中的税收楔子与激励相容机制设计 [J]. 财政研究 ,2021,(04):90-101.

 Copyright © This Work is Licensed under A Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.