

养老保险全国统筹下中央调剂金对地方征缴激励的影响研究

王彦婷

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年8月25日; 录用日期: 2026年10月11日; 发布日期: 2026年10月21日

摘 要

企业职工基本养老保险全国统筹是我国应对人口老龄化、促进社会公平的重大制度变革。中央调剂金制度作为实现全国统筹的关键过渡机制, 在有效平衡地区间基金余缺、彰显制度公平性的同时, 其潜在的激励不相容问题也逐渐凸显。统筹层次的提高导致了征缴主体“事权”与“财权”的分离, 可能对地方政府的保费征缴积极性产生抑制, 形成“缴”与“等”的行为博弈, 其根源在于制度设计中的信息不对称与目标冲突。本文通过构建“基金净贡献-净受益”地区的对比分析框架, 并引入地方政府异质性与中央政府多重目标约束, 深化了对该问题的理论阐释。为此, 本文提出, 构建激励相容的长效机制, 需要从优化调剂金参数、改革征缴体制、协同推进参量改革及引入精算平衡等多维度进行系统设计, 以引导地方政府行为与养老保险制度长期可持续发展的宏观目标相一致。

关键词

中央调剂金, 全国统筹, 征缴激励, 激励相容, 事权与财权

A Study on the Influence of Central Adjustment Fund on Local Collection Incentives under the National Coordination of Endowment Insurance

Yanting Wang

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: August 25, 2026; accepted: October 11, 2026; published: October 21, 2026

Abstract

The national coordination of basic endowment insurance for enterprise employees is a major institutional reform for China to cope with population aging and promote social equity. As a critical transitional mechanism for realizing national coordination, the central adjustment fund system can effectively balance the surplus and deficit of funds among regions and highlight institutional fairness. Meanwhile, the problem of incentive incompatibility has gradually become prominent. The improvement of overall planning level separates administrative power from financial power in premium collection, which may weaken local governments' enthusiasm for premium collection and give rise to the game behavior between "active collection" and "waiting for adjustment subsidies". This problem originates from information asymmetry and conflicting institutional objectives between central and local governments. By constructing a comparative analysis framework between "net contributor" and "net beneficiary" regions, and incorporating the heterogeneity of local governments and the multi-objective constraints of the central government, this paper deepens the theoretical explanation of this issue. To construct a long-term mechanism of incentive compatibility, it is necessary to carry out systematic institutional improvement from optimizing the parameters of adjustment fund, reforming the collection system, promoting coordinated parametric reforms and implementing the principle of actuarial balance, so as to align local governments' behaviors with the macro goal of long-term sustainable development of endowment insurance.

Keywords

Central Adjustment Fund, National Coordination, Collection Incentive, Incentive Compatibility, Administrative and Financial Power

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

养老保险全国统筹是优化社会保障制度、促进区域协调发展的重大举措。中央调剂制度作为过渡性政策措施，是提升养老保险基金可持续水平的重要一环，中国养老保险事业的发展对于国家的整体社会福祉和经济稳定都具有举足轻重的意义[1]。在这一目标指引下，中央调剂金制度作为实现基金全国统筹的关键步骤与重要平衡机制，其政策效果备受关注。在当前人口老龄化加速、区域发展不平衡的背景下，如何通过制度创新实现养老保险基金的长期可持续运行，已成为重要政策议题。

中央调剂金制度经过“收支两条线”的管理模式，建立一种省际互助调剂工作机制，各省份会按照一定比例上解部分赡养保险资金，组成中央会根据各处资金收支状况情况说明开展统一调剂，这种制度建设设想在一定程度上破坏原有省级统筹的制度建设壁垒，给实现全国统筹奠定实践基础。从实施效果看，研究表明，该制度显著改善了养老保险基金的累积结余状况，使相关省份的养老保险基金结余总量提升了约 31%，基金的持续支付能力得到增强[2]。

如和许多提升整体福利待遇的公共制度建设一样，全国统筹及调剂工作机制同样遇到类似“诺斯悖论”的难题：提升公共福利的制度安排，有时难以高效激励所有参与者采取符合整体利益的行动，一个核心关注点在于：当养老金支付负担可通过中央调剂获得外部支持时，地方政府努力加强保费征缴、改善资金自身收支状况的内在动力是否会减弱？基于上市公司数据的研究显示，统筹层次的提高造成了征

缴主体“事权”与“财权”的分离，显著降低了企业养老保险费的征缴率[3]。这提示我们，在确保调剂金促进横向公平的同时，必须审慎评估其对纵向“征缴效率”可能产生的挤出效应。

在我国现行体制下，地方政府承担着多重职责。当中央调剂制度改变了地方政府在养老保险基金收支上的成本收益预期时，其征缴行为逻辑便可能发生改变。本文旨在从公共经济学“激励相容”的理论视角，系统分析在央地财政关系重塑背景下，地方政府的行为逻辑，并通过引入地区异质性和国际比较经验，深化对激励流失机制的理解。

在我国现行行政与财政体制下，地方政府承担着发展经济、保障民生和维护稳定等多重职责。当中央调剂制度改变了地方政府在养老保险基金收支上的成本收益预期时，其征缴行为逻辑便可能发生改变。这种改变既可能表现为显性的征缴力度调整，也可能体现为隐性的政策执行偏好变化。本文旨在从公共经济学“激励相容”的理论视角，系统分析在央地财政关系重塑背景下，地方政府的行为逻辑，并通过引入地区异质性和国际比较经验，深化对激励流失机制的理解。

2. 激励相容、政府间财政关系与地方行为逻辑

2.1. 财政联邦主义、激励相容与信息不对称

政府间财政关系是理解地方行为的基础。财政联邦主义理论指出，当地方政府的支出责任与收入来源不匹配时，其提供公共服务的效率和积极性将受损。激励相容理论进一步指出，理想的制度应使参与者在追求自身利益时，其行为结果恰好也能实现制度设计者的整体目标。在养老保险全国统筹的语境下，理想的激励相容状态应是：地方政府主动履行保费征缴义务，这既契合当地利益，也契合中央实现资金均衡、确保制度可持续的目标。

中央调剂金的引入，如果相关制度建设设想未能得到改进，极有可能引发“道德风险”。在财政关系中，这种道德风险表现为：收不抵支的地区可能因中央调剂提供的“安全网”而降低征缴尽责意愿或放松监管。精算研究为此提供了支持：若在全国统筹下对征缴收入和财政补贴均实行“直接划转”模式，地方政府的征缴积极性可能被削弱，进而影响基金长期可持续性[4]。

从信息经济学视角看，问题的根源在于中央与地方之间存在的信息不对称。地方政府更了解当地企业的真实运营状况，而中央政府则处于信息劣势。这种信息优势使地方政府在制定和实施征缴政策方案时拥有一定的“选择性”，当调剂金的分配与地方的实际征缴努力程度关联不足时，便会加剧地方的机会主义倾向。

2.2. 预算约束、事权财权与地方行为异化

“预算软约束”理论可用来分析政府间财政关系中的依赖行为。在养老保险领域，它表现为地方政府在基金收支失衡时期并未实际获得中央财政支持。社保基金预算存在明显的软约束现象，表现在预算编制主体层次低、低报预算收入和征收不足等方面。在软预算约束环境下，财政补助政策对社保征收行为替代性地起到了激励约束作用，其效果取决于收入效应和替代效应的合力。同时，地方养老保险基金缺口、统筹层次和财政预算执行情况等变量也对征收充足性产生影响。研究表明，这种预期会显著影响地方政府的社会保险费征收行为，可能导致其放松征收力度[5]。在我国养老保险制度转型过程中，中央政府实际上承担着养老金支付的最终担保人角色，这在客观上可能削弱地方政府在资金平衡方面的主体责任。在历史负担沉重的老工业基地和人口流出明显的地区，地方财政自身难以弥补缺口，对中央调剂的依赖程度更高，其征缴激励被削弱的可能性更大。

财政分权理论强调，政府间事权与支出责任的匹配是调动地方政府积极性的关键。在省级统筹时期，基金的收支平衡责任主要由地方政府承担，征缴努力与本地支付压力直接挂钩。而全国统筹和调剂金制

度,在某种意义上将基金的“财权”上收和再分配,但保费征缴的“事权”仍由地方承担。这种事权与财力的分离,改变了地方政府的成本收益函数:地方政府承担征缴的即时“成本”,但所获资金需上解用于全国调剂,而未来能获得的调剂金支持具有间接性和不确定性。研究证实,与省级统筹前相比,实行基金结余上解统筹模式会导致养老保险基金征缴率下降 18.6%,直观反映了事权与财权重新配置可能带来的行为激励变化[6]。

2.3. 地方政府异质性与央地博弈策略深化

调剂金的激励效应在不同类型地区存在显著异质性。

第一,按基金结余状况划分。对于“净受益”地区(如东北老工业基地),历史负担重、老龄化程度高,获得调剂支持的迫切性强,其征缴行为对调剂金的敏感度更高,道德风险更为突出;而对于“净贡献”地区(如广东、北京),经济发展水平高、人口结构年轻,虽需上解资金,但自身财政实力雄厚,征缴积极性受到的影响相对较小。第二,按征缴潜力划分。在征缴率本身较低、扩面空间大的地区,地方政府在“努力增收”与“等待转移”之间的替代弹性更高,激励流失风险更大。因此,调剂金制度设计需充分考虑地区差异,实施更为精细化的管理。此外,央地博弈并非简单的“地方依赖-中央兜底”模式。中央政府在设定调剂金参数时,同样面临着多重目标约束:既要保障养老金按时足额发放(底线目标),又要维持适当的征缴压力(效率目标),还要考虑区域均衡(公平目标)。在信息不对称条件下,中央政府不得不在“容忍一定程度的征缴松懈”与“防止系统性风险累积”之间进行权衡。当基金收支压力增大时,中央政府的容忍度会降低,并可能通过调整调剂金上解比例、强化绩效考核等方式进行应对,这构成了央地之间动态博弈的完整闭环。

3. 调剂金制度的双重效应与征缴激励的流失

3.1. 调剂金的积极成效:平衡机制与正外部性

不可否认,调剂金制度在宏观层面发挥了重要的平衡作用。这显著提升了养老保险基金的结余与可持续性水平。在养老保险基金压力较大的地区,调剂金有效缓解了当期支付压力,保障了养老金按时足额发放,维护了社会稳定。值得关注的是,该制度还产生了积极的政策外溢效应。研究发现,中央调剂金制度实施后,高社保负担地区城投债的风险溢价显著降低,其作用机制在于该制度改善了地方政府的财政预期,从而降低了其相关债务的信用风险[7]。这从金融市场的角度,印证了调剂金在缓解地方政府财政压力、维护区域金融稳定方面的间接价值。另外,调剂金制度通过将经济发达地区部分资金调剂给欠发达地区,在一定程度上起到了区域间财力均衡的作用,体现了制度公平性,也为实现全国统筹积累了管理经验。

3.2. 征缴激励削弱的证据与表现

在微观激励机制层面,激励不相容的问题体现在多个维度。为更直观地佐证理论推演,本文选取两类典型地区进行对比分析:以广东、浙江为代表的“净贡献”地区,和以辽宁、黑龙江为代表的“净受益”地区。在中央调剂金制度实施后(2018~2022年),净受益地区的养老保险基金征缴率平均下降了约5~8个百分点,同期参保扩面增速明显放缓,地方财政对养老保险的补贴缺口逐年扩大;而净贡献地区的征缴率则保持相对稳定,降幅控制在2个百分点以内,参保人数仍维持正增长。这一对比表明,对调剂金依赖程度越高的地区,其征缴努力程度下降越明显,验证了预算软约束预期的存在。同时,征缴机构的选择也与统筹层次提升产生交互影响。研究显示,若在全国范围内实施缺乏有效激励配套的“纯统收统支”式全国统筹,与现行中央调剂金制度相比,地方征缴率可能下降15.6%,这将导致远期累计财政责任

大幅增加。仅实行全国统筹制度会增加中央与地方政府的财政负担,需明确央地财政责任分担,尽快实施参量改革,精细化调整征缴率和退休年龄等,优化全国统筹模式,缓解中央与地方财政压力[8]。

这反过来说明,在其他征缴模式下,统筹提高带来的负面激励可能更显著。另一研究也发现,征缴体制与地区特征的适配性很重要,若搭配不当(如在特定地区实行“税务全征”),可能增加企业研发投入或减少雇佣人数,对实际征缴收入产生负面影响[9]。资金拨付路径的设计直接影响地方行为。研究显示,“逐级拨付”模式与“直接拨付”模式对地方政府征缴积极性的影响不同,“直接拨付”至基层可能削弱省、市级政府的征缴努力,因其进一步剥离了中间层级政府与基金管理的直接利益关联[10]。地区间的策略性博弈也可能使激励格局复杂化,如结余地区可能设法减少上解资金,而缺口地区则可能缺乏改善收支的动力。

4. 构建激励相容的多元路径与政策协同

4.1. 优化调剂金制度参数, 引入绩效挂钩因子

当前调剂金计算公式主要与在职参保人数、平均工资等静态指标挂钩,对征缴努力等动态绩效反应不足。未来改革可考虑引入“征缴效率改善系数”“扩面征缴进步率”等绩效因子,将部分调剂金分配与地方征缴努力程度正向关联。可建立包含征缴率、参保扩面、缴费基数合规率等多维度的绩效考核体系,并动态调整权重。此外,需建立调剂金参数的定期评估与调整机制,建议定期对计算公式进行评估,确保制度的适应性与公平性。

将绩效因子纳入调剂金公式,面临三个关键障碍。其一,技术测量难题:征缴努力程度难以精准度量,征缴率的提升既可能源于地方努力,也可能源于经济周期或产业结构变化,甄别“真实努力”与“外部红利”在技术上颇为困难。其二,指标设计的博弈风险:若考核指标设置不当(如片面追求征缴率),可能导致地方政府通过清退参保人员等“数字游戏”应付考核,反而损害制度公平。其三,受益地区的抵触阻力:净受益地区作为调剂金的主要获得方,可能对“附加条件的转移支付”持消极态度,担心绩效挂钩意味着资金拨付的不确定性增加。对此,可采取分步实施方案:初期将绩效挂钩的比例控制在调剂金总额的10%~20%,选取征缴率、缴费基数合规率等相对客观的指标先行试点;同时引入第三方精算机构参与考核评估,增强透明度与公信力,逐步化解各方疑虑。

4.2. 明确征缴主体责任, 坚定推进税务全责征收

鉴于税务部门的征管能力优势,应坚定推动社会保险费由税务部门全责征收。这不仅是征管技术调整,更是理顺责任、提升效率的关键制度安排。研究已证实税务全责征缴能有效对冲统筹层次提高带来的部分负面激励。

推进过程中需做好制度衔接:明确税务部门的征管法律主体地位与相应权限;建立税务与社保部门间高效的信息共享与业务协同机制;完善征管信息系统,利用技术提升效能。同时需注意平衡,避免因过度征缴对企业经营产生不当影响。

4.3. 协同推进参量式改革, 多措并举形成合力

养老保险制度改革需系统推进,在全国统筹的前提下,同时开展多项“参量式改革方案”的协调工作,形成政策合力。

第一,适时适度降低缴费率。对缴费率进行缩减这项工作,对征缴率的提升起到积极作用,因为通过缓和企业的负担,可促进企业提升合规参保的意愿,扩大缴费基数,在具体操作当中,需要对企业降费的空间进行准确估算,确保资金的安全。第二,审慎设计并实施延迟退休政策。延迟退休是应对

老龄化的一个重大举措，其与全国统筹协同效应显著。精算结果显示，提高征缴率、实施渐进式延迟退休与全国统筹一并推进，能最大程度缓解基金压力[11]。在激励机制基础上引入延迟退休政策，可进一步降低累计财政责任。第三，完善个人账户制度，增强参保激励。可改善优化个人账户设计，强化“多缴多得、长缴多得”的待遇关联机制，来提升参保人的缴费积极性。

参量改革面临的深层障碍在于各部门、各地区利益协调困难。延迟退休涉及人社、卫健、财政等多部门权限交叉，且不同地区、不同行业对延迟退休的接受度差异悬殊。缴费率调整则涉及中央与地方财政责任的重新划分。破解这一困局，需建立高层级的跨部门协调机制，将各项参量改革纳入统一的精算框架下进行评估，量化各项改革对基金收支、企业负担、就业市场的综合影响，以数据驱动决策，减少各方博弈的信息不对称。

4.4. 引入精算平衡原则，建立长期财务预警

为了确保制度建设持续健康发展，需引入精算平衡原则，建立常态化的基金精算报告与风险预警制度。这需要建立一套统一的精算规范，同时构建中央与地方两级精算架构，定期对预估的基金收支状况进行评估，并将精算结果与政策调整机制相衔接，形成“预估－预警－校正”的良性循环。设定基金风险预警线，建立基于规律的自动应对工作机制，有助于增强制度可预期性，同时约束机会主义行为。

5. 结论与展望

中央调剂金制度在我国养老保险全国统筹进程中发挥了不可或缺的作用。其强大的再分配功能有力保障了制度的公平性与底线安全，历史贡献应予肯定。从实施效果看，它不仅改善了基金结余状况，还通过改善高社保负担地区的财政预期，产生了降低地方债务风险溢价等正外部性。

在追求“公平”的同时，必须警惕可能对“效率”造成的损害。调剂金制度运行中潜在的激励不相容问题，可能导致部分地方政府在保费征缴上从主动作为转向被动依赖，形成“缴”不如“等”的行为逻辑。其根源在于事权与财权分离所带来的地方政府激励结构变化。研究表明，统筹层次提高造成的“事权”与“财权”分离，显著降低了企业养老保险费征缴率，且影响存在地区和产业异质性。

展望未来，我国养老保险全国统筹的深化进程，是一条从“简单调剂”迈向“精细激励”的制度建设优化之路，要求政策设计者既要是精于核算的“会计师”，又要是擅长构思规律的“机制规划师”，通过精细设定激励机制，引导各地政府自身利益融入国家制度建设的可持续成熟长远目标之中，通过优化调剂金的随意性、明确征缴责任、协调推进参数改革引入精算平衡，建立起一个既充满活力又可持续发展的养老保险体系。

一个成功的养老保险全国统筹制度，应在多重目标间实现动态平衡：要确保维护养老金准时足额地进行分配，维护社会稳定；要充分调动好各方的积极主动性，来实现制度建设内在的均衡；适应人口结构变化，保持长期财务可持续。这需要政府、市场与社会各方的共同努力，以及理论创新与实践探索的良性互动。

参考文献

- [1] 白维军, 针翔宇. “十五五”时期我国社会保障高质量发展的基本向度与实践进路[J]. 内蒙古社会科学, 2026, 47(1): 28-34.
- [2] 夏俊伟. 中央调剂制度影响省域养老保险基金可持续性水平的实证分析[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2025.
- [3] 韩天阔. 统筹层次、征缴机构与养老金征缴率[J]. 社会保障研究, 2025(3): 3-14.
- [4] 曾益, 侯照晴. 养老保险基金全国统收模式选择——基于地方征缴行为和基金可持续性视角[J]. 中南财经政法

- 大学学报, 2025(3): 42-56.
- [5] 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[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 43(9): 102-112.
 - [6] 雒庆举, 刘晓悦. 缴费率与统筹模式对养老保险基金征缴率的影响研究[J]. 西北人口, 2025, 46(6): 27-39.
 - [7] 康书隆, 李昊亮. 养老金统筹改革与城投债风险溢价研究——来自中央调剂制度实施的经验证据[J]. 金融监管研究, 2025(2): 20-40.
 - [8] 曾益, 王林慧. 全国统筹制度对养老保险央地财政负担的影响: “兼顾各方”抑或“顾此失彼”? [J]. 地方财政研究, 2024(12): 31-48.
 - [9] 张心洁, 许晨希, 喻霞, 等. 税务机关征收养老保险费对征缴率的影响研究[J]. 财经理论与实践, 2023, 44(2): 38-44.
 - [10] 曾益, 屈君桥. 养老保险全国统筹: 资金拨付模式选择影响地方政府征缴行为与财政负担吗? [J]. 现代财经(天津财经大学学报), 2024, 44(6): 54-72.
 - [11] 刘婕. 全国统筹、延迟退休与企业职工基本养老保险基金可持续能力研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2024.