

财政分权、预算软约束与养老金收入差距——基于 CHARLS 数据的实证分析

孟欣然

河南大学 高级金融学院，河南郑州，450046；

摘要：在中国人口老龄化加剧与共同富裕目标推进的双重背景下，养老金体系面临公平性挑战。本文基于 CHARLS 与地级市数据，从预算软约束视角探究财政分权对老年人养老金收入差距的影响机制。研究发现：（1）财政分权显著扩大了老年人养老金收入差距；（2）机制分析表明，财政分权通过扩大预算缺口，引发经济发达地区“过度支出偏好”与欠发达地区“道德风险”的双重效应，形成差距扩大的传导路径；（3）异质性分析显示，财政分权对养老金收入差距的影响有区域和城乡异质性。本研究揭示了财政分权制度设计与养老保障均等化目标之间的内在张力，为推进养老保险全国统筹提供了实证支持。

关键词：财政分权；养老金收入差距；预算软约束

DOI：10.69979/3029-2700.25.08.082

引言

我国目前的养老保障实行“统账结合”部分积累制，一部分来自企业和职工个人的当年缴费收入计入社会统筹，由政府统一管理运用，用于支付当前退休人员的养老金。另一部分则计入职工个人账户，作为个人养老储蓄。随着人口老龄化加剧，养老金领取人数增长率高于养老金缴纳人数增长率，有可能出现收不抵支的状况^[1]。为了应对养老金收支平衡的挑战，国务院在 2018 年就发布《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》（国发〔2018〕18 号）。由于我国目前养老保障省级统筹还未实现，中央调剂制度只是作为养老保险全国统筹的过渡性措施^[1]，并且我国养老金区域分化问题仍突出：其一，抚养比呈现“东高西低”格局，东北、西部老龄化严重地区基金结余不足，而广东、浙江等东部省份因劳动力流入积累大量结余，形成“富省愈富、穷省愈穷”的马太效应^[2]；其二，缴费与给付标准存在差异，各省份根据本地经济水平设定缴费基数和替代率，导致养老金替代率区域差距悬殊，叠加城乡二元分割状况，城乡居民养老保险待遇显著低于城镇职工基本养老保险^[3]，进一步拉大养老金收入差距。目前学术界少数研究触及财政分权与养老金收入的关系，汪润泉等（2021）发现财政分权加剧了养老保险基金失衡，但未进一步分析其对个体养老金收入差距的传导机制^[1]。本研究可能的边际贡献如下：第一，丰富了财政分

权体制的经济后果和对微观养老金收入差距研究的文献外延；第二，为十四五期间完善养老保险全国统筹提供了实证支持与靶向改革路径。

1 理论基础与研究假设

1.1 财政分权对养老金收入差距的直接影响

我国于 1994 年实行分税制改革，明确了中央政府与地方政府的事权范围，也将财权划分明晰，分别设立了中央和地方两套税务机构，地方政府的财政自主性得到提高，经济发达地区依托较高的财政收入，可通过提高缴费基数、扩大财政补贴等方式提升养老金待遇；而欠发达地区因财政资源匮乏，往往难以满足刚性支出需求，导致养老金支出水平显著低于全国平均水平^[3]。财政分权度的扩大提高了地方政府对于资金的支配力度，容易支出更多的养老金，从而在原有的基础上加大养老金收入差距。这种区域间财政能力的结构性失衡，使得财政分权体制本身成为养老金收入差距的制度性诱因。因此，本文提出研究假设 1：

H1：财政分权会加剧养老金收入差距扩大。

1.2 财政分权对养老金收入差距的间接影响

社会保障基金作为政府的“第四个钱袋子”，其收支矛盾与分配效能正成为影响养老金公平性的核心议题。郭庆旺等人（2010）研究发现相对于其他地区，东部地区的县级地方政府的自有财力较强，对转移支付

的依赖程度较低^[5]。经济发展落后地区政府自有财力不足，在养老保险基金中央调剂制度的保护下，对中央调剂的依赖更高。当地方政府的支出超过预算，自己并不为其缺口负责，便会出现预算软约束带来的“道德风险”问题。东部发达省份通过增加养老金补贴，在收入相对稳定的情况下，减少了调剂金上解规模，提高本地养老保障待遇；而中西部省份由于预算软约束的存在，过于依赖中央调剂，征缴积极性降低。这种“富省藏余、穷省躺平”的博弈格局，加剧养老金收入失衡。与此同时，财政分权度越高，地方政府越需要自主平衡财政支出与收入，从而使预算支出与预算收入的差额变小，进而降低预算软约束。预算软约束的降低，为地方政府加大福利保障提供了便利，更有动力加大养老金投入，从而加剧养老金收入的差距。因此，本文提出研究假设 2：

H2：财政收入分权通过弱化预算软约束扩大养老金收入差距。

2 研究设计

2.1 数据来源

本研究采用中国健康与养老追踪调查（CHARLS）2020年数据。该调查覆盖全国28个省（自治区、直辖市）的150个县级单位、450个村级单位，样本包含45岁及以上中老年人家庭与个体。本文个人层面的控制变量均来自CHARLS数据库，区域层面财政分权数据及控制变量来自历年《中国城市统计年鉴》。为排除数据缺失与异常值干扰，本文剔除核心变量缺失的观测值，最终保留有效样本17328个。

2.2 主要变量定义

2.2.1 被解释变量

参考张楠、林志建^[6]等人的研究，本文将老年人养老金收入界定为政府转移性养老金收入，包括机关事业单位退休金、职工基本养老保险、城乡居民养老保险等（对应CHARLS问卷中“养老金领取金额”）。为衡量个体养老金收入与全国平均水平的偏离程度，定义被解释变量为：

$$\text{Gap}_{it} = \begin{cases} \ln(Y_i - Y_{\text{average}}), & \text{if } (Y_i - Y_{\text{average}}) \geq 0 \\ -\ln(|Y_i - Y_{\text{average}}|), & \text{if } (Y_i - Y_{\text{average}}) < 0 \end{cases}$$

其中， Y_i 为个体*i*的2020年养老金收入， Y_{average} 为2020年全国样本的养老金收入均值。取对数处理可消除异方差并反映相对差距。

2.2.2 解释变量

本文的核心解释变量为财政分权度。学术界对财政分权的测度并不统一，没有绝对标准与最佳方法。主流的测度方法主要有财政收入分权指标、财政支出分权指标和财政分权自主度指标。本文借鉴龚峰、雷欣^[7]（2010）分权指标体系，将财政收入与支出换成人均收入与支出，过滤人口的影响，再乘经济规模的缩减因子，以此过滤经济规模的影响。

$$\text{财政收入分权} = \frac{\text{地级市人均财政收入}}{\text{中央人均财政收入}} \times \left(1 - \frac{GDP_i}{GDP_N}\right)$$

$$\text{财政支出分权} = \frac{\text{地级市人均财政支出}}{\text{中央人均财政支出}} \times \left(1 - \frac{GDP_i}{GDP_N}\right)$$

2.2.3 机制变量

本文的机制变量为预算软约束（lnry）。陈志勇（2014）研究发现较差的制度环境及预算软约束更容易诱导地方政府公共支出结构的偏向性配置，从而加剧其在建设性领域中的投资冲动^[8]。本文借鉴汪冲^[9]（2014）的做法，将预算软约束定义为预算支出与决算收入的差额。

2.2.4 控制变量

为控制个体异质性影响，本文在个体层面控制了如下变量：性别、年龄、婚姻状况（根据CHARLS问卷设置：1. 已婚与配偶一同居住 2. 已婚，但因为工作等原因暂时没有跟配偶在一起居住 3. 分居即不再作为配偶共同生活 4. 离异 5. 丧偶 6. 从未结婚，婚姻状况依次降低）、健康状况（受访者自评健康得分1至5健康状况依次降低）、子女数量。为了控制不同地区之间除财政分权之外的差异性，本文借鉴郑济洲等^[10]（2024）控制了区域层面的经济发展水平、金融发展程度、产业结构，借鉴陈黎明等^[11]（2024）进一步控制对外开放水平、城市化水平。

表1 变量描述表

变量	符号	变量描述
养老金收入差距	gap	受访者退休金或养老金与全国均值的差异
财政收入分权度	FD_revenue	地级市人均财政收入与中央人均财政收入的比值
财政支出分权度	FD_expense	地级市人均财政支出与中央人均财政支出的比值
预算软约束	lnry	地方预算支出与决算收入的差额

性别	gender	性别
年龄	age	年龄
婚姻状况	marital_status	婚姻状况
健康状况	health_status	健康状况
子女数量	child number	健在子女数量
经济发展水平	pgdp	地级市 GDP 的对数
金融效率	financial	年末金融金融机构存贷款余额与 GDP 的比值
对外开放水平	open	货物进出口额与地区生产总值
产业结构	structure	第三产业占 GDP 的比重
市场化水平	market	城镇私营和个体从业人员与城镇就业人员的比值

2.3 回归模型

参考汪润泉等（2021）^[12]，本文使用如下模型来探究财政分权对养老金收入差距的影响：

$$gap = \beta_0 + \beta_1 FD_revenue + \beta_2 control + m + \varepsilon$$

其中，被解释变量 gap 是老年人养老金收入差距；核心解释变量 FD_revenue 是地级市财政分权度；Controls 是控制变量； ε 为随机扰动项。为了控制不同区域地理文化等不可观测的因素对养老金收入差距的影响，

本文引入省份固定效应 m 。

2.4 变量的描述性统计

如表 2 所示，被解释变量养老金收入差距取对数后的均值为 -5.158（标准差 7.271），表明多数个体收入低于全国水平且相对差距大；核心解释变量财政分权度均值 74.6%（标准差 0.569），区域分权差异突出；预算软约束（lnrys）均值为 14.846（标准差 1.615）反映普遍超支现象。

表 2 变量描述性统计表

VARIABLES	N	mean	sd	min	max
gap	17328	-5.158	7.271	-8.792	13.237
FD_revenue	17328	0.746	0.569	0.157	4.375
lnrys	17328	14.846	1.615	0.000	17.147
gender	17328	0.472	0.499	0.000	1.000
age	17328	61.519	10.056	18.000	108.000
marital_status	17328	1.690	1.410	1.000	6.000
child number	17328	2.471	1.299	0.000	10.000
health_status	17328	3.695	26.168	1.000	997.000
pgdp	17328	6.244	0.645	4.727	8.074
financial	17328	0.772	0.200	0.339	1.455
open	17328	146.042	274.524	0.635	2238.299
urbanization	17328	0.593	0.133	0.000	0.998
structure	17328	50.415	7.388	30.860	83.870

3 实证检验

3.1 基准回归

表 3 基准回归结果

VARIABLES	gap	gap	gap
FD_revenue	2.779*** (28.640)	1.544*** (8.420)	1.663*** (6.976)
gender		-0.533*** (-5.167)	-0.480*** (-4.754)
age		0.273*** (45.002)	0.262*** (43.344)
marital_status		-0.386*** (-10.101)	-0.378*** (-10.097)
health_status		-0.006*** (-2.852)	-0.006*** (-3.188)

child number		-1.557*** (-33.764)	-1.480*** (-31.474)
pgdp		-0.352*** (-3.169)	-0.097 (-0.632)
financial		0.314 (1.015)	3.141*** (7.093)
open		0.000 (0.072)	-0.001** (-2.335)
urbanization		3.785*** (6.404)	1.568** (2.246)
structure		-0.017** (-1.965)	0.001 (0.117)
省份固定效应	否	否	是
Constant	-7.213*** (-80.341)	-17.764*** (-23.200)	-11.001*** (-6.522)
Observations	17,328	17,328	17,328
R-squared	0.045	0.159	0.195

注: *, **, ***表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著, 括号内为 t 值。下同。

根据前文计量模型得到的估计结果如表 2 所示。表 2 第(1)列显示财政分权系数为正, 且在 1% 的水平上显著, 初步验证了财政分权与养老金收入差距的正向关联。表 2 第(2)列进一步控制了个体特征变量和区域层面变量后, 发现核心解释变量财政分权系数为正且依

然保持 1% 的统计显著性。第(3)列中采用了省份固定效应回归方法, 财政分权的回归系数为 1.663, 且在 1% 水平上通过了显著性检验, 表明财政分权程度的提升会显著扩大养老金收入差距, 以上结果证实了假设 1。

3.2 稳健性检验

表 4 稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	替换解释变量	替换被解释变量	缩尾处理	增加可能遗漏的控制变量
	gap	gap	gap	gap
FD_expense	1.128*** (4.505)			
FD_revenue		0.951*** (16.170)	1.053*** (5.464)	0.758*** (4.217)
控制变量	是	是	是	是
Constant	-19.763*** (-21.655)	-3.626*** (-14.763)	-17.727*** (-22.095)	-32.332*** (-34.492)
Observations	17,328	17,328	17,328	17,258
R-squared	0.157	0.164	0.163	0.243

如表 4 所示, 本文采取四种方法对基准回归结果进行稳健性检验: ①替换核心解释变量, 借鉴吴修龙^[13] (2024) 的方法, 采用财政支出分权指标替代原收入分权指标, 系数保持 1.128 的正向显著, 与基准回归方向一致。②重构被解释变量, 改用养老金比值法替代差值法, 财政分权系数为 0.951 ($p < 0.01$) ③1% 水平缩尾处理后, 核心系数微调至 1.053 ($p < 0.01$), 说明估计结

果对异常值不敏感。④增加可能遗漏的控制变量: 根据张川川等^[14] (2015)、孙晓华^[15] (2014) 的研究, 本文增加了个体层面的教育水平、家庭支出、是否有农业劳作以及区域层面的市场化指数控制变量。加入这些变量后, 核心解释变量 FD_revenue 的系数为 0.758 且显著。上述所有检验均显示财政分权对养老金差距存在显著正向效应, 表明基准回归结论具有较强的可靠性, 进一

步强化了研究假设1。

3.3 进一步分析

3.3.1 异质性分析

基准回归中得到财政分权加大养老金收入差距，但我国不同地区经济发展、老龄化程度、养老基金结余差距较大，财政分权对养老金收入的影响产生可能并非一致。为深入探究不同区域财政分权对养老金收入差距的影响，本研究根据国家统计局对中国区域的划分标准，

将我国分为东部、中部、西部及东北部四大区域展开异质性分析。同时，鉴于城乡在经济结构、养老保障体系等方面的差异，按照户籍将样本划分为城市样本和农村样本，进一步剖析财政分权在城乡维度上对养老金收入差距的影响。结果表明，财政分权对养老金收入差距的影响在东部地区和城市样本中更为正向显著，东部地区和城市地区有雄厚的经济基础和较高的财政收入，地方政府在财政分权体制下有更多资源提升本地养老金待遇，进一步拉大了与其他地区的养老金收入差距。

表5 异质性分析与机制效应

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
变量	机制效应	异质性分析					
	lnrys	gap	gap	gap	gap	gap	gap
		东部	中部	西部	东北部	城市	农村
	-1.103*** (-27.866)	4.947*** (15.555)	1.055* (1.722)	-2.676*** (-6.255)	3.878 (1.465)	1.264*** (4.275)	0.701*** (3.888)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
Constant	8.176*** (49.487)	-21.067*** (-13.938)	12.196*** (5.198)	-23.353*** (-15.192)	-53.669*** (-13.636)	-16.317*** (-11.975)	-10.046*** (-14.030)
Observations	17,328	6,062	5,170	4,929	1,167	7,234	10,094
R-squared	0.207	0.208	0.181	0.188	0.271	0.226	0.073

3.3.2 机制效应检验实证结果分析

基于前文构建的“财政分权—预算软约束—养老金收入差距”理论框架，本部分深入剖析财政分权影响养老金收入差距的内在传导机制。表5第(1)列的机制检验回归结果显示财政分权对预算软约束的回归系数为-1.103，且在1%的水平上显著，表明财政分权程度的提升显著降低了地方政府的预算软约束水平。在预算软约束被弱化后，经济发达地区受上解调剂金减少、资金留省的激励，策略留存养老基金提升本地养老待遇。经济欠发达地区因财政薄弱，对中央调剂金高度依赖，在预算软约束下，地方政府更倾向将资金投向生产性支出以促经济增长，且养老保险基金征缴积极性低，征缴规模难扩大。这些差异化资金配置行为经预算约束传导，加剧了区域间养老金收入分配的不均衡。机制检验结果不仅验证了理论假设，还为理解财政分权体制下养老金收入差距的形成机制提供了实证支持。

4 结论

本文基于中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据与地级市财政分权指标，系统考察了财政分权体制对老年人养老金收入差距的影响机制，得出以下核心结论：第一，财政分权显著加剧养老金收入差距。财政分权框

架下地方政府财权与事权配置的结构性失衡，引致经济发达地区凭借财政资源优势提升养老金待遇水平，而欠发达地区受限于财力约束难以对养老基金池实施有效补贴，形成区域间养老金待遇分化的马太效应；第二，预算软约束是分权效应的关键传导机制，财政收入分权通过弱化地方政府预算自律性，诱发“中央兜底幻觉”，促使经济发达地区策略性降低调剂金上解规模，而中西部省份因过度依赖转移支付陷入征缴努力弱化的“道德风险”，拉大养老金差距。第三，分权效应具有区域与城乡异质性，东部和城市地区的财政分权对养老金收入差距的影响更显著。

参考文献

- [1] 董克用. 养老金发展现状、挑战与趋势研判——以城镇职工基本养老保险制度为例[J]. 人民论坛, 2019, (26): 92-94.
- [2] 李琼, 周宇, 张蓝澜, 等. 中国城镇职工基本养老保险基金区域差异及影响机理[J]. 地理学报, 2018, 73(12): 2409-2422.
- [3] 吴荣平. 我国城镇职工基本养老保险水平影响因素研究[D]. 江苏: 苏州大学, 2015.
- [4] 刘桂莲. 我国养老保险综合水平地区差异研究[J].

- 现代管理科学,2014(11):84-86.
- [5] 郭庆旺,贾俊雪. 财政分权、政府组织结构与地方政府支出规模[J]. 经济研究,2010,45(11):59-72+87.
- [6] 张楠,林志建,杨琳. 老年人多层次转移性收入差距研究——基于中国健康与养老追踪调查数据的发现[J]. 学习与实践,2022,(05):60-69.
- [7] 龚峰,雷欣. 中国式财政分权的数量测度[J]. 统计研究,2010(10):23-31.
- [8] 陈志勇,陈思霞. 制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束[J]. 经济研究,2014,49(03):76-87.
- [9] 汪冲. 政府间转移支付、预算软约束与地区外溢[J]. 财经研究,2014,40(08):57-66.
- [10] 郑济洲,崔翼. 财政分权、公共服务均等化与共同富裕[J]. 华东经济管理,2024,38(06):119-128.
- [11] 陈黎明,戴涛,谭朵朵,等. 财政分权、地方政府行为与经济绿色转型[J]. 财经理论与实践,2024,45(02):68-75.
- [12] 汪润泉,鲁於,刘玉萍. 财政分权如何加剧了养老保险基金失衡?——基于收支二维视角的分析[J]. 保险研究,2021,(02):113-127.
- [13] 吴修龙. 财政分权视角下养老金待遇调整政策价值取向研究[D]. 西南财经大学,2024.
- [14] 张川川,JohnGiles,赵耀辉. 新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给[J]. 经济学(季刊),2015,14(01):203-230.
- [15] 孙晓华,李明珊. 我国市场化进程的地区差异:2001~2011年[J]. 改革,2014,(06):59-66

作者简介：孟欣然（2003—），女，河南信阳人，本科在读，研究方向：财会、税务。