

评估促进就业的政府支出效果： 地区差异性与产业异质性*

张凯强 何代欣

【摘要】 稳就业一直是我国政府宏观调控的重要目标，也是财政支出的重点政策目标。基于外部环境不确定性和经济下行压力增大的背景，本文构建了一个包含生产函数和劳动力就业函数的经济增长模型，以此来分析我国财政支出的就业效应机制，即社保就业支出对保就业、稳增长的作用机制。研究发现：一个地区的社保就业支出占财政支出的比重提高，将会使得该地区在岗职工的平均工资提高、从业人数减少；而且，社保就业支出的就业效应在不同地区和不同产业间具有异质性和不确定性。这意味着财政支出政策需要谨慎把握职工收入与城镇就业率之间“此消彼长”的关系，地方政府应当更加注意发挥各方积极性，面向不同地区和行业精准施策，最大限度发挥财政资金功效，更好发挥政府引导作用。

【关键词】 社会保障和就业支出 就业效应 工资 从业人数 稳定就业

【作者简介】 张凯强，经济学博士，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员；何代欣，管理学博士，中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任、副研究员。

【中图分类号】 F812.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 2097 - 1125 (2023) 03 - 0109 - 21

一、引言及文献综述

党的二十大报告指出，就业是最基本的民生，要实施就业优先战略，强

* 本文系国家社会科学基金青年项目“近几年减税降费政策效果评估研究”（20CJY058）、中国社会科学院财经战略研究院创新工程 B 类课题“统筹发展与安全的积极财政政策研究”（2022CJY01001）的阶段性成果。

化就业优先政策,^① 强调稳就业在经济社会发展中的重要性。在综合分析财政政策与就业形势的基础上, 本文着重探讨社会保障和就业支出(以下简称社保就业支出)对我国就业形势的影响机制。在我国现行“四本预算”的预算管理体制下, 社保就业支出作为我国财政支出结构中的重要一项, 与一般公共预算和社保基金预算密切相关。其中, 社保就业支出是一般公共预算支出的重要支出科目, 社保就业支出下辖的财政对社保基金补助则是对社保基金支出的重要补充。如图1所示, 2000—2019年, 社保就业支出占一般公共预算支出的比重均值为10.87%, 占全国社保基金支出的比重均值为58.61%。在社保就业支出占一般公共预算支出的比重方面, 2002—2009年该比重呈现缓慢下降趋势, 2009年后呈现逐步上升趋势, 并于2019年达到最大值12.38%; 在社保就业支出占全国社保基金支出的比重方面, 2007年及之前该比重与前者呈现相同的变化趋势, 在2007年的政府收支分类改革后, 该比重则呈现逐渐下降趋势, 并于2019年达到最小值39.32%。也就是说, 在一般公共预算支出中, 社保就业支出的规模和比重逐步增大, 而全国社保基金支出对社保就业支出的依赖度越来越低。社保就业支出作为财政政策实施就业引导、就业补贴的重要工具, 其作用机制有待进一步探究。

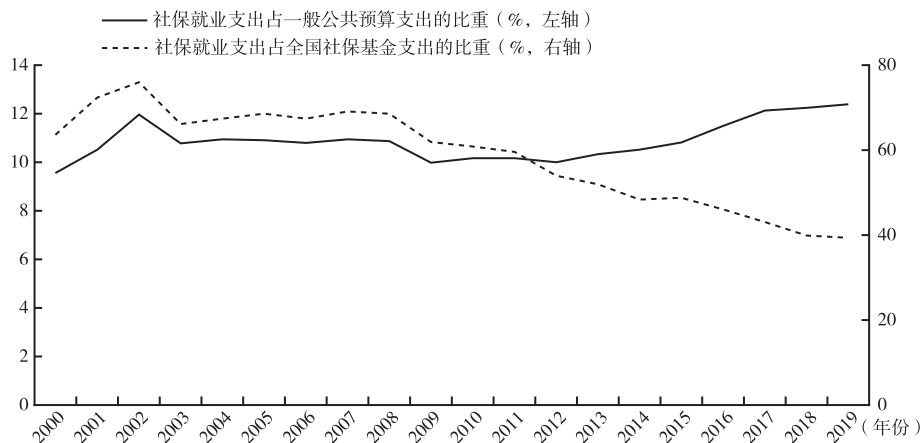


图1 社保就业支出占一般公共预算支出、全国社保基金支出的比重

资料来源: 笔者根据2000—2019年《中国财政年鉴》相关数据计算获得。

^① 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),《人民日报》2022年10月26日。

21世纪以来，中国经济高速增长，这一方面归因于中国的“人口红利”，另一方面归因于中国的城市化和工业化水平的不断提高，从而进一步带动就业水平提高，使得城镇就业人数不断增加、工资水平不断上涨。如图2所示，首先，在城镇就业人数占城镇常住人口数的比重方面，2000—2019年该指标呈现逐步上升的趋势，其中2003—2014年的增长趋势较明显，2014年之后则呈现轻微下降趋势。究其原因，2014年之前中国经济高速增长，进城务工人员 and 劳动力在城乡之间的流动性大幅提升；2014年之后中国经济发展进入“新常态”，经济增长向高质量转型必然要求劳动力要素的转型和发展，从而给就业人员的工作带来不确定性。其次，在就业人数占常住人口数的比重方面，2000—2007年该指标较为平稳，从2008年开始则逐渐下降。该指标下降的原因为：一方面，随着中国行政制度不断完善以适应社会主义市场经济的发展，特别是户籍限制的逐步放开，劳动力要素在各个区域市场间的转移频率增加；另一方面，随着中国社会保障制度的不断完善，政府社保就业支出规模不断扩大，劳动力的择业空间更加广阔，使得摩擦性失业和结构性失业的规模进一步扩大。最后，在就业工资方面，城镇单位在岗职工的平均工资呈现不断增长趋势，这归因于中国经济持续增长的宏观背景和社保制度不断完善的政策措施。可见，社会保障制度及政府社保就业支出规模与我国的就业形势息息相关。

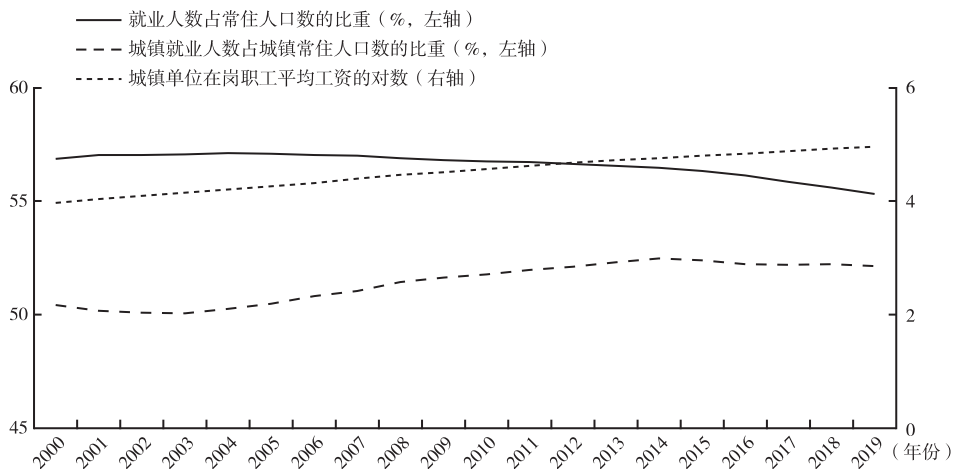


图2 全国就业水平的变化趋势

资料来源：笔者根据2000—2019年《中国财政年鉴》的相关数据计算获得。

就业问题一直是经济社会发展研究的热点话题，而与就业水平相关的“奥肯定律”和“菲利普斯曲线”则是经济学研究的重点。在宏观经济学视

角下,经济增长、充分就业、物价稳定和国际收支平衡是经济发展的主要目标,而“奥肯定律”和“菲利普斯曲线”则分别描述经济增长与就业水平、物价水平与就业水平之间的逻辑关系,即阐述经济增长、通货膨胀与失业率之间的逻辑机制。此外,国内外学者也对贸易结构、产业结构、城市规模等与就业水平之间的逻辑关系多有阐述。^①

从财政政策视角分析社保就业支出对就业水平的影响机制的文献主要包括三个方面。第一,从财政支出角度,部分文献探讨了财政支出与就业水平之间的逻辑关系。一方面,文献较多从增长理论视角探讨最优财政支出规模、财政支出结构与最优的劳动力需求之间的逻辑关系。另一方面,从经验分析角度,郭新强等应用SVAR模型发现政府的生产性支出将促进就业,而政府的服务性支出则呈现阶段性抑制就业的效应。^②郭长林发现投资性财政支出在带动国有企业产品需求的同时,会通过提升中间投入品的价格使民营企业生产成本上升,进而导致国有企业就业水平提升、民营企业就业水平下降。^③第二,从税费政策改革角度,部分文献探讨了政策改革效应,特别是社会保险政策调整对居民就业行为的影响。马双等通过最低工资标准的准自然实验发现,最低工资将更多地增加劳动密集型或人均资本较低的企业平均工资,且将减少制造业企业的雇佣人数;^④Brown等也发现最低工资制度将提高劳动力成本,会在一定程度上提高失业率。^⑤另外,马双等从养老保险企业缴费比例角度发现,该比例提高将对企业雇佣的职工人数与职工工资产生“挤出效应”;^⑥Gruber等发现当美国政府强制企业为员工提供“劳动

① 参见袁志刚、高虹:《中国城市制造业就业对服务业就业的乘数效应》,《经济研究》2015年第7期,第30~41页;Edward L. Glaeser and Matthew G. Resseger, The Complementarity between Cities and Skills, *Journal of Regional Science*, Vol. 50 (1), 2010, pp. 221 - 244; Abdul Rashid and Muhammad Akram, Trade Competitiveness and Employment: Job Creation or Job Destruction, *International Economic Journal*, Vol. 31 (2), 2017, pp. 245 - 296; 陆铭、高虹、[日]佐藤宏:《城市规模与包容性就业》,《中国社会科学》2012年第10期,第47~66页。

② 参见郭新强、胡永刚:《中国财政支出与财政支出结构偏向的就业效应》,《经济研究》2012年第S2期,第5页。

③ 参见郭长林:《财政政策扩张、异质性企业与中国城镇就业》,《经济研究》2018年第5期,第88页。

④ 参见马双、张劼、朱喜:《最低工资对中国就业和工资水平的影响》,《经济研究》2012年第5期,第132页。

⑤ 参见 Charles Brown, Curtis Gilroy and Andrew Kohen, The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment: A Survey, NBER Working Paper No. 846, 1982。

⑥ 参见马双、孟宪芮、甘犁:《养老保险企业缴费对员工工资、就业的影响分析》,《经济学(季刊)》2014年第3期,第969页。

补偿险”时，同样将“挤出”企业的就业水平。^①毛捷等研究发现，增值税全面转型的改革政策对就业的影响在不同行业之间存在差异。^②第三，有少量文献基于不同的经济发展阶段和经济发展背景来分析财政政策对全国就业水平的影响，如针对2000年的高失业率形势和2020年的新冠肺炎疫情背景，分析为增加就业应采取的财政政策举措。^③

较少文献从政府的社会保障支出角度来考察政府行为对就业水平的影响，其中梁城城等基于我国省级面板数据分析了社保支出效率与腐败行为、区域经济增长间的关系。^④本文则基于我国2003—2018年的地级市数据考察社保就业支出对就业水平的影响趋势，主要创新点体现在两个方面：一是从理论机制角度分析社保就业支出的就业效应；二是使用地级市面板数据验证社保就业支出对就业水平的影响机制，以及社保就业支出的就业效应存在区域差异性和产业异质性。

二、社保就业支出与就业水平的制度背景

（一）社保就业支出的界定与规模

社保就业支出是国家财政支出的主要项目之一，2011—2020年的社保就业支出科目发生过微调，如在2015年将城市居民最低生活保障和农村最低生活保障合并为最低生活保障，并设置自然灾害生活救助、特困人员供养补助；在2018年取消红十字事业、补充道路交通事故社会救助基金，增加退役军人管理事务。社保就业支出主要包括财政对社会保险基金补助支出和行政事业单位离退休支出，2011—2020年，其占比的均值分别为31.9%和26.9%。^⑤社保就业支出还包括就业补助、最低生活保障、人力资源和社会保障管理事务、民政管理事务、抚恤、退役安置及其他社保就业支出等主要项目支出，2011—2020年，其占比的均值分别为4.4%、

① 参见 Jonathan Gruber and Alan B. Krueger, *The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance*, NBER Working Paper No. 3557, 1990。

② 参见毛捷、赵静、黄春元：《增值税全面转型对投资和就业的影响——来自2008—2009年全国税收调查的经验证据》，《财贸经济》2014年第6期，第23页。

③ 参见《中国失业问题与财政政策研究》课题组：《中国失业问题与财政政策研究》，《管理世界》2005年第6期，第4~15页；王震：《新冠肺炎疫情冲击下的就业保护与社会保障》，《经济纵横》2020年第3期，第7~15页。

④ 参见梁城城、张淑娟：《社会保障支出效率、腐败与经济增长——基于中国省级数据的实证研究》，《湖北社会科学》2019年第1期，第80~86页。

⑤ 参见2011—2020年《中国财政年鉴》，具体数值由笔者计算获得。

8.2%、3.7%、3.3%、4.0%、3.2%和5.4%。^①另外,2011—2020年,财政对社会保险基金补助支出和行政事业单位离退休支出的年均增长速度分别为13.3%、17.4%,就业补助支出和最低生活保障支出的年均增长速度分别为4.0%、1.3%,而社保就业支出的年均增长速度为12.7%。^②也就是说,社会保险基金补助支出和行政事业单位离退休支出的增长速度快于社保就业支出的增长速度,而就业补助支出和最低生活保障支出的增长速度则较慢。

上文直接将社保就业支出定义为财政支出的一部分,并与政府的官方统计资料相匹配。但是,在学术话语体系中,社保就业支出包括狭义和广义两个不同范畴的定义。按照狭义口径,社保就业支出指政府财政支出科目中的“社会保障和就业支出”;按照广义口径,社保就业支出则在前者的基础上,再加上社会保险。不过,我国社会保险基金的收支单独作为一个预算项目进行分类统计,且公开数据相对较少,故本文基于政府支出的视角来分析财政支出科目中社保就业支出的经济效应。

在“社会保障和就业支出”成为独立的财政支出科目的过程中,社会保障和就业的财政支出科目也在不断调整,主要经历了三个阶段。第一阶段为1997年之前,在始于1978年的“分灶吃饭”的财政包干制阶段,社会保障支出主要包括抚恤和社会福利救济费。第二阶段为1997—2006年,随着分税制的推进以及社会经济的全面发展,社会保障支出科目不能满足市场经济发展的需要,故而逐步建立了社会化的社会保障模式,继而设立了社会保障补助支出、抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休费等支出科目。其中,就业补助支出是社会保障补助支出的一个分支科目,设立于2003年,其内容包括职业介绍补贴、社会保险补贴、再就业培训补贴、对农民工的就业服务支出等。^③就业支出政策的覆盖人群也从下岗失业人员逐步拓展到农民工、大学生等各个就业层次的人群。第三阶段为2007年之后,在实施政府收支分类改革的背景下,社保就业支出以社会保障补助支出、抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休费等为核心,并且随着政府支出科目的不断调整,逐步纳入了最低生活保障、自然灾害的生活救助等。

^① 参见2011—2020年《中国财政年鉴》,具体数值由笔者计算获得。

^② 参见2011—2020年《中国财政年鉴》,具体数值由笔者计算获得。

^③ 参见喻良涛:《积极劳动力市场政策与就业支出绩效评析》,《财政研究》2010年第2期,第52页。

（二）区域就业的事实分析

改革开放以来，中国经济经历了高速发展阶段，社会主义市场经济体系不断完善，在以公有制经济为主体的经济体制下，民营经济、外资经济、个体工商户等有了长足的发展，总体 GDP 和人均 GDP 也有了显著提高。如图 3 所示，从 2003—2018 年的地级市数据均值来看，在岗职工的平均工资和总体从业人数均呈现逐渐增长的趋势，其中第三产业的从业人数的增长趋势比总体从业人数的增长趋势更明显。

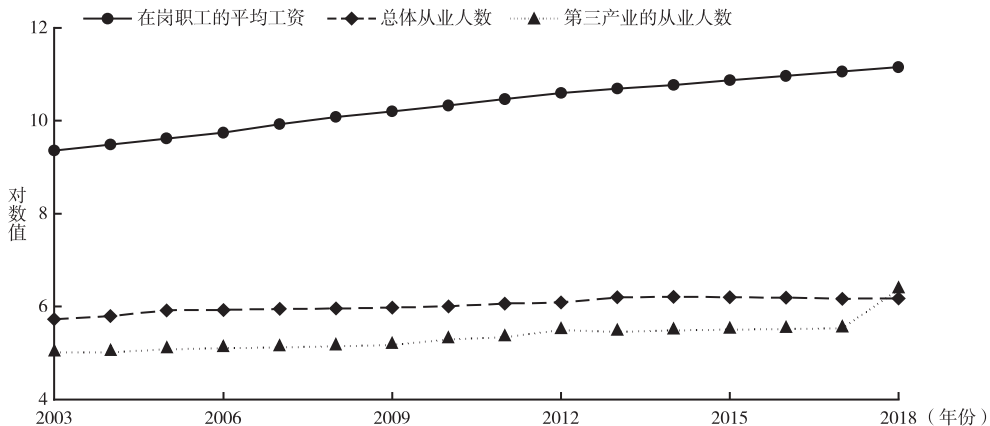


图 3 地级市在岗职工的平均工资和从业人数的均值变化趋势

资料来源：CEIC 数据库。

从区域角度来看，图 4 分别从东部、中部、西部、东北四个区域分析地级市在岗职工的平均工资和从业人数的变化。首先，在在岗职工的平均工资方面，2003—2018 年，各区域职工平均工资呈现增长趋势，与总体变化趋势相同。其次，在从业人数方面，东部和中部地区呈现缓慢增长趋势，西部和东北地区则呈现先上升后下降的趋势。在西部地区，从业人数从 2016 年起呈现下降趋势，东北地区则从 2014 年起就出现下降的趋势。这主要与中国“新常态”经济增长形势相关，即经济增速的下滑导致从业人数减少，该现象集中表现在西部等欠发达地区，这些地区的经济下行压力会增强劳动力向发达地区迁移的倾向，从而进一步加剧欠发达地区从业人数的下降趋势。

（三）社保就业支出的就业效应的偏回归分析

统计分析结果显示，随着社保就业支出占财政支出的比重的提高，在岗职工的平均工资呈现显著增加的趋势，而从业人数则呈现下降的趋势。图 5 是地级市社保就业支出与区域就业趋势的偏回归结果，在控制相关变量后，

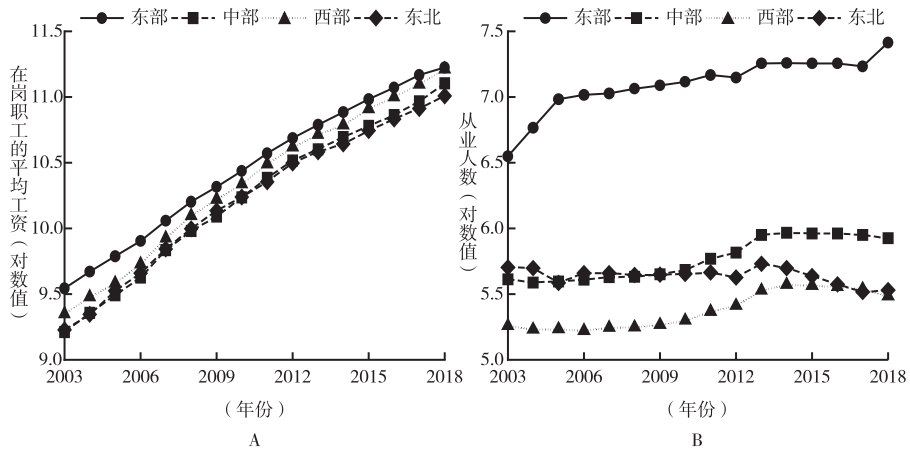


图4 地级市在岗职工的平均工资和从业人数的均值在不同地区的变化趋势

资料来源：CEIC 数据库。

随着社保就业支出占财政支出的比重的提高，在岗职工的平均工资将增加，而从业人数将下降，表明社保就业支出的就业效应是在一定程度上减少了从业人员的数量，但提升了从业人员的收入水平。

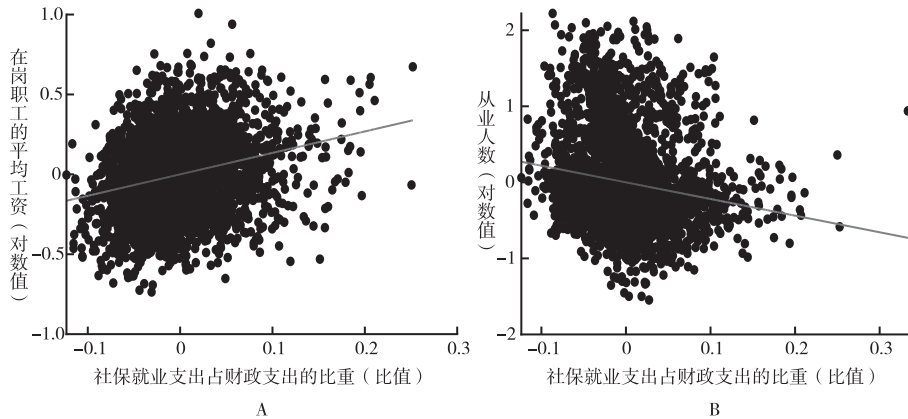


图5 地级市社保就业支出与区域就业趋势的偏回归结果

资料来源：CEIC 数据库。

三、理论模型

本文借鉴 Barro 和 Turnovsky 等的研究，将地方政府的财政支出分为社保就业支出和非社保就业支出，并将二者分别纳入生产函数和劳动力就业函数

的经济增长模型中,^① 分析地方政府的社保就业支出对劳动力就业市场的影响机制。模型假设在地方政府的管辖下存在代表性消费者, 且该消费者拥有企业。

(一) 基本假设

1. 消费者偏好设置

消费者的效用受消费 C 和消费者的休闲时间总量 $(Q - L)$ 的影响, 其中假设消费者的时间总量为 Q (也可单位化为 1), 消费者的劳动时间为 L 。因而, 代表性消费者的效用函数为:

$$W = \int_0^{\infty} U[C, (Q - L)] e^{-\rho t} dt \quad (1)$$

其中, ρ 为时间贴现因子。为简化模型, 本文直接设定消费 C 、消费者的休闲时间总量 $(Q - L)$ 关于效用函数可分离, 并采用对数效用函数形式, 即:

$$U = \sigma \ln C + (1 - \sigma) \ln(Q - L) \quad (1')$$

其中, $\sigma \in (0, 1)$, 为效用函数中关于消费的权重系数, 可知函数式 (1') 是二阶可微且单调递增的严格凹函数。

2. 生产函数设置

借鉴 Barro 将财政支出纳入生产函数的做法,^② 本文将政府财政支出分为社保就业支出 E 与非社保就业支出 G , 后者进入生产函数, 且企业生产函数为齐次型:

$$Y = F(K, L, G) = AK^{\alpha} \cdot L^{\beta} \cdot G^{1-\alpha-\beta} \quad (2)$$

其中, Y 为产出, $F(\cdot)$ 为生产函数, K 为资本, L 为消费者的劳动时间, A 为技术, α 、 β 依次为资本的产出弹性、劳动的产出弹性, $\alpha \in (0, 1)$, $\beta \in (0, 1)$, $\alpha + \beta \in (0, 1)$ 。

3. 政府行为方程设置

基于理论模型的简便性和可解析性要求, 本文未考察当地税制结构和财政收支的不平衡性, 而直接假设地方政府仅对企业的产出征税, 税率为 τ , 且

① 参见 Robert J. Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 98 (S5), 1990, pp. 103 - 125; Stephen J. Turnovsky and Walter H. Fisher, The Composition of Government Expenditure and Its Consequences for Macroeconomic Performance, *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 19 (4), 1995, pp. 747 - 786。

② 参见 Robert J. Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 98 (S5), 1990, pp. 103 - 125。

当地满足财政预算约束平衡性原则。令社保就业支出占财政支出的比例为 ϕ ，则有：

$$E = \phi\tau Y \quad (3)$$

$$G = (1 - \phi)\tau Y \quad (4)$$

将式 (3)、式 (4) 代入式 (2)，整理可得：

$$Y = F(K, L, G) = AK^\alpha \cdot L^\beta \cdot G^{1-\alpha-\beta} = A^{\frac{1}{\alpha+\beta}} K^{\frac{\alpha}{\alpha+\beta}} L^{\frac{\beta}{\alpha+\beta}} \cdot (1 - \phi)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha+\beta}} \tau^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha+\beta}} \quad (2')$$

可获得资本的运动方程为：

$$\dot{K} = Y - T - C = (1 - \tau)A^{\frac{1}{\alpha+\beta}} K^{\frac{\alpha}{\alpha+\beta}} L^{\frac{\beta}{\alpha+\beta}} \cdot (1 - \phi)^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha+\beta}} \tau^{\frac{1-\alpha-\beta}{\alpha+\beta}} - C \quad (5)$$

4. 消费者的劳动时间设置

根据文献的设定，消费者的劳动时间 L 受到人口自然增长率 n 和社保就业支出 E 的影响，故消费者就业行为的运动方程为：

$$\dot{L} = an \cdot L + \theta E \quad (6)$$

其中， a 为人口自然增长率对就业的影响系数，且 $a > 0$ ； θ 为社保就业支出对就业的影响系数。结合文献分析可知，社保就业支出对就业的影响主要表现为两个方面：一方面，可以提升消费者的工作能力，从而激励消费者的就业行为，即 $\theta > 0$ ；另一方面，可能导致消费者出现参加劳动的道德风险行为，从而抑制消费者的就业行为，即 $\theta < 0$ 。

(二) 均衡分析

根据上述分析，Hamilton 函数为：

$$H = \sigma \ln C + (1 - \sigma) \ln(Q - L) + \lambda [(1 - \tau)Y - C] + \mu (an \cdot L + \theta E) \quad (7)$$

其中， λ 为资本的影子价格，表示资本存在的边际值； μ 为劳动的影子价格。可得到对消费 C 的最优条件为：

$$\frac{\partial H}{\partial C} = U_c - \lambda = \sigma \cdot \frac{1}{C} - \lambda = 0 \quad (8)$$

其中， U_c 为代表性消费者的效用函数对消费 C 的偏导数。

资本和劳动的 Euler 方程依次为：

$$\frac{\partial H}{\partial K} = \rho\lambda - \dot{\lambda} = \lambda(1 - \tau) \frac{\partial Y}{\partial K} + \mu\theta \frac{\partial E}{\partial K} \quad (9)$$

$$\frac{\partial H}{\partial L} = \rho\mu - \dot{\mu} = -(1 - \sigma) \frac{1}{Q - L} + \lambda(1 - \tau) \frac{\partial Y}{\partial L} + \mu an + \mu\theta \frac{\partial E}{\partial L} \quad (10)$$

横截性条件为：

$$\lim_{t \rightarrow \infty} e^{-\rho t} \lambda_t K_t = 0 \quad (11)$$

$$\lim_{t \rightarrow \infty} e^{-\rho t} \mu_t L_t = 0 \quad (12)$$

在经济系统均衡时，消费的增长率为 $\gamma = \frac{\dot{C}}{C} = -\frac{\dot{\lambda}}{\lambda} = -\frac{\dot{\mu}}{\mu}$ ，联合式 (8)

至式 (10)，则有：

$$\gamma = \frac{\dot{C}}{C} = -\frac{\dot{\lambda}}{\lambda} = -\rho + (1 - \tau) \frac{\partial Y}{\partial K} + \frac{\mu}{\lambda} \theta \frac{\partial E}{\partial K} \quad (13)$$

基于式 (13)，在经济系统达到稳态均衡时，有 $\gamma = \gamma(\bar{k})$ ，其中， \bar{k} 为系统均衡时单位劳动的资本水平。将式 (3) 带入式 (6)，则可转化为：

$$\gamma_L = \frac{\dot{L}}{L} = an + \theta\phi\tau \frac{Y}{L} \quad (14)$$

其中， γ_L 为劳动的增长率。联立式 (13) 和式 (14)，可知：

$$\gamma_L = an + \theta\phi \cdot A^{\frac{1-\alpha-\beta}{1+\beta}} \bar{k}^{\frac{\beta}{1+\beta}} \cdot (1 - \phi)^{\frac{1-\alpha-\beta}{1+\beta}} \tau^{\frac{1}{1+\beta}} \quad (15)$$

进一步，基于式 (15) 进行偏导函数分析，可知：

$$\frac{\partial \gamma_L}{\partial \phi} = \theta \cdot A^{\frac{1-\alpha-\beta}{1+\beta}} \bar{k}^{\frac{\beta}{1+\beta}} \tau^{\frac{1}{1+\beta}} \cdot \frac{(1 - \phi)^{\frac{1-\alpha-\beta}{1+\beta}}}{(1 - \phi)(\alpha + \beta)} (\alpha + \beta - \phi) \quad (16)$$

根据式 (16) 可知，社保就业支出对劳动增长率的影响机制主要取决于三个方面情况。第一， $(\alpha + \beta - \phi)$ 的正负，即资本的产出弹性、劳动的产出弹性与社保就业支出占比的大小，结合文献分析和制度经验可知，当社保就业支出占比在一定范围内时，有 $(\alpha + \beta - \phi) > 0$ ，随着社保就业支出占比提高，劳动增长率也将提高。第二， $[\alpha, \beta, (1 - \phi), A, \bar{k}, \tau]$ 的正负，由模型设置可知上述变量均大于零。第三， θ 的正负，我们已知 θ 的正负取决于社保就业支出对消费者技能的提升和消费者的选择偏好所产生的影响。因而，式 (16) 的正负存在不确定性，故社保就业支出对就业的影响结果存在不确定性，具体的政策经验结果则需要我们进一步探讨和分析。

四、社保就业支出的就业效应的实证研究设计

(一) 实证研究方法

本部分采取的实证检验方法是：基于我国 2003—2018 年的地级市面板

数据，借助固定效应模型（FE）和广义矩估计模型（GMM），设置解释变量为社保就业支出，被解释变量为在岗职工的平均工资和从业人数，考察社保就业支出变化对就业水平的影响，以及社保就业支出政策在不同地区和不同产业间的经济效应。

为了实证检验社保就业支出的就业效应机制，我们建立地级市面板数据计量模型，基准计量方程如下：

$$J_{ct} = a_0 + a_1 \cdot sjr_{ct} + \sum_{j=1}^n b_j \cdot X_{ct} + u_c + v_t + \varepsilon_{ct} \quad (17)$$

其中，解释变量为 sjr_{ct} ，表示地级市 c 在 t 年的社保就业支出变量，即社保就业支出占财政支出的比重与社保就业支出占国内生产总值的比重。被解释变量为 J_{ct} ，表示地级市的就业水平，分别使用该地区在岗职工的平均工资和从业人数的对数值来阐述。

依据已有文献，地区控制向量 X_{ct} 包括：第三产业占比，使用的是第三产业的国内生产总值占国内生产总值的比重；外商投资水平，即外商直接投资占国内生产总值的比重；固定资产投资占国内生产总值的比重；人均国内生产总值的对数；道路面积的对数；小学和中学的在校生数的对数；医院、卫生院床位数的对数。 b_j 依次为各个地级市控制变量的估计系数。此外，本文还考虑了地级市和年份虚拟变量（ u_c 、 v_t ）， ε_{ct} 是随机扰动项。

在实证分析中，本文以固定效应模型（FE）为主，在进一步的讨论与分析中，将重点对不同地区、不同产业间的就业水平和就业效应机制进行考察。此外，也会考虑更改解释变量和政策变化可能产生的影响。

（二）数据说明

本文使用我国地级市层面的面板数据，时间跨度是2003—2018年，数据来自历年《中国区域经济统计年鉴》、《中国人口和就业统计年鉴》、CEIC数据库以及统计局网站等。被解释变量在岗职工的平均工资、从业人数和各产业的从业人数的数据来自CEIC数据库，并经过与《中国人口和就业统计年鉴》和统计局网站数据的交叉验证。主要变量的描述性统计见表1。

表1 主要变量的描述性统计

变量名	均值	标准差	最小值	最大值
在岗职工的平均工资（对数值）	10.316	0.601	8.686	11.917
从业人数（对数值）	6.037	1.124	2.167	9.751
第一产业的从业人数（对数值）	2.091	2.219	-5.298	8.913
第二产业的从业人数（对数值）	5.094	1.223	1.459	8.481
第三产业的从业人数（对数值）	5.309	1.023	2.116	9.220

续表

变量名	均值	标准差	最小值	最大值
社保就业支出占财政支出的比重（比值）	0.109	0.057	0.002	0.421
社保就业支出占国内生产总值的比重（比值）	0.020	0.018	0.000	0.173
第三产业的国内生产总值占国内生产总值的比重（比值）	0.381	0.093	0.086	0.831
外商直接投资占国内生产总值的比重（比值）	2.857	2.995	0.000	45.402
固定资产投资占国内生产总值的比重（比值）	6.512	2.869	0.823	22.789
人均国内生产总值（对数值）	10.167	0.817	7.545	12.281
道路面积（对数值）	2.164	1.023	-4.605	5.713
小学和中学的在校生数（对数值）	6.099	0.741	2.996	8.399
医院、卫生院床位数（对数值）	9.373	0.762	6.763	12.233

五、社保就业支出的就业效应的实证结果

本文将在岗职工的平均工资和从业人数作为被解释变量，使用固定效应模型（FE）进行基准分析，在此基础上，从分地区、分产业、变量更换以及政策变化等角度进行讨论分析。

（一）基准结果

在表2中，列（1）为采用普通最小二乘法（OLS）得到的结果，控制变量包括地级市的控制变量和年份虚拟变量；列（2）~（6）采用固定效应模型（FE）进行分析；列（2）~（5）依次调整地级市的控制变量以及年份和地级市虚拟变量。鉴于FE模型更好地剔除了个体效应的影响，故以列（6）的估计结果进行数值分析。

如表2所示，2003—2018年，社保就业支出占财政支出的比重提高将使当地在岗职工的平均工资水平上升。首先，列（6）结果显示，如果某一地区的社保就业支出占财政支出的比重提高1个百分点，则该地区在岗职工的平均工资（对数值）提高0.179个百分点。其次，在列（1）的OLS结果中，社保就业支出提高工资水平的就业效应呈现相反的结果，这归因于OLS模型不能剔除个体效应的影响，即未能剔除地级市本身特征对该地区就业的影响，不能有效评估社保就业支出在不同区域间的经济效应，而FE模型则可以更好地呈现社保就业支出的经济效应的逻辑机制。列（2）~（5）的FE模

型结果显示,在不同的控制变量下,估计系数均为正值,表明社保就业支出对提高就业工资水平具有正向的经济效应。上述结论也与本文所引用文献得出的结论一致,即社保就业支出具有显著提高在岗职工的工资水平的就业效应。

在控制变量方面,根据表2列(6)的回归结果,外商直接投资、固定资产投资、人均国内生产总值等代表区域经济发展水平的变量值提高均有利于提高该地区在岗职工的工资水平。另外,道路面积和医疗机构床位数的增加有利于在岗职工工资水平的提高,而小学和中学的在校生数的增加则不利于就业工资水平的提高。比较发现,较高的道路面积和医疗机构床位数的公共服务供给水平意味着该地区具有较好的交通运输条件和医疗保障条件,有利于降低在岗职工的交通成本和医疗成本,进而有利于吸引各个行业的从业人员,此时市场竞争的加剧将推动该地区工资水平的提高;而小学和中学的在校生数较多表明该地区具有较高的基础教育水平,但基础教育水平对该地区就业的影响与时间滞后性和就业流动性相关,故其对就业工资水平的影响具有滞后性和不确定性,因而在当期的经济效应估计模型中该变量的估计系数显著为负。

表2 社保就业支出对工资的影响(基准模型)

	在岗职工的平均工资					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
社保就业支出占财政支出的比重	-0.741*** (0.142)	0.668*** (0.085)	0.022 (0.100)	0.230** (0.103)	0.097 (0.080)	0.179** (0.084)
第三产业的国内生产总值占国内生产总值的比重	0.600*** (0.112)	1.008*** (0.098)		-0.496*** (0.089)		-0.108 (0.076)
外商直接投资占国内生产总值的比重	0.001 (0.002)	0.002 (0.002)		0.005** (0.002)		0.003** (0.001)
固定资产投资占国内生产总值的比重	0.006** (0.003)	0.008*** (0.003)		0.009*** (0.002)		0.004** (0.002)
人均国内生产总值	0.223*** (0.022)	0.655*** (0.019)			0.242*** (0.020)	0.215*** (0.022)
道路面积	0.003 (0.014)	0.059*** (0.015)			0.021** (0.009)	0.023** (0.009)
小学和中学的在校生数	-0.015 (0.022)	-0.236*** (0.042)			-0.175*** (0.029)	-0.161*** (0.030)
医院、卫生院床位数	0.043* (0.022)	0.245*** (0.027)			0.074*** (0.021)	0.068*** (0.022)

续表

	在岗职工的平均工资					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
地级市虚拟变量		Y	Y	Y	Y	Y
年份虚拟变量	Y		Y	Y	Y	Y
观察值	3266	3261	3704	3412	3493	3261
拟合优度 R^2	0.941	0.974	0.982	0.983	0.986	0.986

注：***、**和*分别表示1%、5%和10%的显著性水平；括号内的数值是稳健标准误，标准误均聚类（cluster）在地级市层面；被解释变量均为对数值。下同。

表3采用单向和双向固定效应模型（FE），考察社保就业支出占财政支出的比重对从业人数的影响。结果显示，2003—2018年，社保就业支出占财政支出的比重的提高将减少该地区的从业人数。如果某一地区的社保就业支出占财政支出的比重提高1个百分点，该地区的从业人数（对数值）将降低0.334~0.367个百分点。这说明，我国的社保就业支出并未有效推动就业人数的增长。该结论与人们一般认为的“社保就业支出应该有利于就业人数增加”相反，这是因为随着我国经济高速增长，就业形势也愈加复杂，灵活用工和自愿性失业问题突出；同时，该结论也与地区差异性和产业结构差异性密切相关。

表3 社保就业支出对从业人数的影响（基准模型）

	从业人数	
	(1)	(2)
社保就业支出占财政支出的比重	-0.334*** (0.118)	-0.367** (0.158)
地级市虚拟变量	Y	Y
年份虚拟变量		Y
观察值	3231	3231
拟合优度 R^2	0.985	0.986

（二）讨论分析

1. 分地区样本

表4采用双向固定效应模型（FE），考察不同地区社保就业支出占财政支出的比重对在岗职工工资和从业人数的影响。结果显示，2003—2018年，在东部和东北地区，社保就业支出占财政支出的比重的提高将显著增加在岗职工的平均工资，且仅在东北地区显著降低该地区的从业人数，在其他地区

影响均不显著。相较而言，在在岗职工的平均工资方面，在东部地区和东北地区，社保就业支出占财政支出的比重的估计系数均大于基准模型的结果，而在中部地区和西部地区的估计系数则不显著；在从业人数方面，在东北地区，社保就业支出占财政支出的比重的估计系数绝对值也大于基准模型的结果，而在其他地区的估计系数则不显著，且绝对值小于基准模型的结果。因而，社保就业支出的就业效应表现在，一方面增加了在岗职工的平均工资，并且此效应在东部和东北地区较为显著；另一方面，在从业人数上，此效应在东北地区表现出显著的负向性，在其他地区则影响较小。近年来，东北地区的发展受到高度重视，党中央做出振兴东北的战略决策，但东北地区面临产业结构单一、对重工业和国有企业依赖性强、资源型城市转型困难、创新能力不足、人口外流现象严重等问题，使得社保就业支出对该地区的就业效应表现出与其他地区的差异性。

表4 社保就业支出的就业效应（分地区）

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	东部	中部	西部	东北	东部	中部	西部	东北
	在岗职工的平均工资				从业人数			
社保就业支出占 财政支出的比重	0.475*** (0.142)	0.113 (0.150)	-0.137 (0.091)	0.259* (0.137)	0.094 (0.183)	-0.164 (0.236)	0.033 (0.129)	-1.161*** (0.216)
地级市虚拟变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
观察值	985	1009	852	420	940	1004	870	420
拟合优度 R ²	0.988	0.985	0.989	0.982	0.994	0.943	0.987	0.947

2. 分产业样本

表5采用双向固定效应模型（FE），考察在不同产业结构下社保就业支出占财政支出的比重对从业人数的影响，表6则进一步考察其在不同地区间不同产业的表现。表5和表6均控制地级市的控制变量以及年份和地级市虚拟变量。

表5显示，2003—2018年，在第一产业和第三产业中，社保就业支出占财政支出的比重的提高将显著降低该产业的从业人数；在第二产业中，该影响不显著。此外，在第一产业和第三产业中，社保就业支出占财政支出的比重的估计系数绝对值均大于基准模型的结果。尤其是，社保就业支出较多地投入到第一产业，这表明了政府支出的偏向性，但也在一定程度上表明了该产业的从业人员存在更大的不确定性，产生道德风险的概率较大；而社保就业支出对第二产业的从业人数影响较小，主要原因可能是第二产业对从业人

员的技术、能力要求较高，从而使得其从业人员具有较低的流动性和更高的稳定性。

表 5 社保就业支出的就业效应（分产业）

	(1)	(2)	(3)
	第一产业的从业人数	第二产业的从业人数	第三产业的从业人数
社保就业支出占财政支出的比重	-0.939*** (0.323)	-0.131 (0.158)	-0.412*** (0.083)
地级市虚拟变量	Y	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y	Y
观察值	3028	3070	3051
拟合优度 R ²	0.954	0.971	0.986

表 6 显示，2003—2018 年，在第一产业方面，即列（1）~（4），在中部地区，社保就业支出占财政支出的比重的提高将减少第一产业的从业人数，而在西部地区则相反，在其他地区不显著。上述结果表明，社保就业支出在西部地区对第一产业的从业人数具有显著的正向影响，其原因主要是西部地区的产业结构不健全，提高社保就业支出有利于促使第一产业的从业人数增长。在第二产业方面，即列（5）~（8），在东北地区，社保就业支出占财政支出的比重的提高将减少第二产业的从业人数，而在东部地区则相反，在其他地区不显著。上述结果表明，社保就业支出在东部地区对第二产业的从业人数具有显著的正向影响，其主要原因可能是东部地区经济发达，该地区的第二产业从业人员的就业对社保就业支出的依赖度较低，呈现社保就业支出与第二产业就业随经济增长而同步增长的态势。在第三产业方面，即列（9）~（12），社保就业支出占财政支出的比重的提高将减少第三产业的从业人数。这是因为，该比重的提高有利于发挥第三产业的从业人员在就业过程中的灵活性和选择性，因而也将增加摩擦性失业和结构性失业。

表 6 社保就业支出的就业效应（分地区 - 分产业）

	东部	中部	西部	东北
	(1)	(2)	(3)	(4)
	第一产业的从业人数			
社保就业支出占财政支出的比重	-1.402 (0.976)	-3.754*** (0.900)	1.109** (0.475)	-0.430 (0.481)
观察值	843	956	821	408
拟合优度 R ²	0.984	0.805	0.958	0.946

续表

	东部	中部	西部	东北
	(5)	(6)	(7)	(8)
	第二产业的从业人数			
社保就业支出占财政支出的比重	0.552* (0.326)	-0.119 (0.336)	0.198 (0.280)	-0.935*** (0.267)
观察值	856	961	834	419
拟合优度 R ²	0.988	0.927	0.958	0.941
	(9)	(10)	(11)	(12)
	第三产业的从业人数			
社保就业支出占财政支出的比重	-0.529** (0.227)	-0.711*** (0.235)	-0.168 (0.120)	-0.445*** (0.135)
观察值	856	958	831	406
拟合优度 R ²	0.994	0.944	0.988	0.985
地级市虚拟变量	Y	Y	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y	Y	Y

(三) 稳健性检验

1. 更改解释变量

在表7中,将解释变量更换为社保就业支出占国内生产总值的比重。结果显示,2003—2018年,社保就业支出占国内生产总值的比重的就业效应与基准模型相同,即提高某地区在岗职工的平均工资,减少该地区的从业人数。其中,估计系数绝对值均增大与解释变量的相对变小有关;从标准差的变化角度进行分析,二者变化的比例相近。

表7 社保就业支出的就业效应(更改解释变量)

	在岗职工的平均工资	从业人数
	(1)	(2)
社保就业支出占国内生产总值的比重	1.881*** (0.546)	-3.465*** (0.838)
地级市虚拟变量	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y
观察值	3261	3231
拟合优度 R ²	0.986	0.986

2. GMM 分析

表 8 中列 (1) ~ (4) 为采用差分广义矩估计方法 (difference GMM) 进行的估计, 解释变量为社保就业支出占财政支出的比重和占国内生产总值的比重。模型均含有地级市的控制变量以及年份和地级市虚拟变量, 且均通过了 Hansen 检验值和残差序列相关的检验。

结果显示, 社保就业支出比重的提高将提高某地区在岗职工的平均工资, 减少该地区的从业人数, 这与基准模型的结论一致。

表 8 社保就业支出的就业效应 (difference GMM 模型)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	在岗职工的平均工资		从业人数	
L. 在岗职工的平均工资	0.262* (0.145)	0.515*** (0.033)		
L. 从业人数			0.470*** (0.014)	0.440*** (0.014)
社保就业支出占财政支出的比重	0.065 (0.088)		-0.079** (0.031)	
L. 社保就业支出占财政支出的比重	0.031 (0.096)		-0.039 (0.032)	
社保就业支出占国内生产总值的比重		0.709*** (0.185)		-0.907*** (0.208)
L. 社保就业支出占国内生产总值的比重		0.577*** (0.183)		0.052 (0.161)
地级市虚拟变量	Y	Y	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y	Y	Y
AR (1) 检验	0.015	0.000	0.000	0.000
AR (2) 检验	0.288	0.242	0.678	0.701
Hansen 值	21.950	82.610	129.600	136.800
Hansen 检验 p 值	0.109	0.069	0.220	0.113
观察值	2130	2130	2097	2097

3. 2007年政府收支分类改革的政策分析

在表9中，双向固定效应模型（FE）分析的时间跨度为2007—2018年，做出此更改的原因是在2007年的政府收支分类改革中，社保就业支出的分类科目有一定的调整，因而以此进行稳健性分析。

表9显示，2007—2018年，社保就业支出占财政支出的比重的就业效应与基准模型相同，即社保就业支出占财政支出的比重的提高将提高某地区在岗职工的平均工资，减少该地区的从业人数。其中，估计系数绝对值均增大的主要原因是，在2007年政府收支分类改革后，社保就业支出在就业分类科目方面的支出规模扩大，因而其就业效应呈现增强的趋势。

表9 社保就业支出的就业效应（2007年政策变化）

	(1)	(2)
	在岗职工的平均工资	从业人数
社保就业支出占财政支出的比重	2.386*** (0.526)	-3.909*** (1.147)
地级市虚拟变量	Y	Y
年份虚拟变量	Y	Y
观察值	2181	2205
拟合优度 R ²	0.978	0.990

六、结论与政策建议

对社保就业支出的就业效应的实证结果显示，地级市社保就业支出占财政支出的比重提高将提高该地区在岗职工的平均工资，即如果某一地区的社保就业支出占比提高1个百分点，该地区在岗职工的平均工资（对数值）将提高0.179个百分点，但该地区的从业人数（对数值）将下降0.334~0.367个百分点。另外，社保就业支出的就业效应在不同地区和不同产业间具有异质性和不确定性。在更改解释变量、更换为GMM模型以及考虑2007年的政府收支分类改革政策之后，实证结果与基准模型分析得出的结论一致。基于上述研究结论，综合考虑社保就业支出对经济增长、就业的影响机制，本文对我国社保就业支出的政策效应做如下评论。

第一，社保就业支出作为财政支出的一个科目，其直接的就业效应是提高某地区在岗职工的平均工资，但会使该地区从业人员的总数呈现下降的趋

势。主要因为：社保就业支出的主要资金用于社会保险基金补助、行政事业单位离退休，二者占比之和超过 50%，而就业补助支出占比低于 10%，且呈现下降趋势；在增长速度方面，社会保险基金补助支出、行政事业单位离退休支出的增长速度分别为 13.3%、17.4%，也远高于就业补助支出 4.0% 的增长速度。^① 因此，社保就业支出的核心依然是 2007 年政府收支分类改革前的主要支出科目，即社会保险基金补助支出和行政事业单位离退休支出，而就业补助支出占比较小。

第二，社保就业支出在不同地区和不同产业表现出不同的就业效应，尤其在从业人数方面表现出较大差异。研究显示，社保就业支出占财政支出的比重的提高在西部地区显著增加第一产业的从业人数，在东部地区显著增加第二产业的从业人数，在东北地区显著减少第二产业的从业人数，在全国范围内均减少第三产业的从业人数。

综合考量实证结果和理论机制，笔者认为，我国社保就业支出政策需要进一步完善，应当以“稳就业”“保就业”为工作目标，致力于推进供给侧结构性改革和提高人民生活水平。首先，优化公平与效率的选择性，处理好促进职工收入增长与增加城镇就业人员之间的平衡关系。社保就业支出是政府支出的重要组成部分，也是社会保障政策的重要辅助措施，政府部门既要发挥社保就业支出政策的及时性、补助性，也要保证其高效性。因而，在社保就业支出科目的运行过程中，地方政府应优化调整社保就业支出的结构，强化对目标人群的档案管理、政策导向和政策效果评估。其次，立足于经济结构的差异性和偏向性，充分认识到区域经济发展的特点和问题。在稳定优势产业和完成就业目标的基础上，应突破难点和重点，实施区域差异化就业政策，优化和完善西部地区与东北地区长期就业政策的实施步骤和措施。最后，支持和保障第三产业的稳定发展。社保就业支出占财政支出的比重的提高使得第三产业从业人员的流动性和选择性增强，各地区应凝聚财政政策和金融政策的合力，保障服务业的稳步发展，帮助第三产业从业人员提高人力资本水平和抵御经济风险的能力。

(责任编辑：任朝旺)

^① 参见 2012—2021 年《中国财政年鉴》，具体数值由笔者计算获得。