

公共政策与企业就业创造

——来自政府采购促进中小企业发展的经验证据*

周晓光 贺天祥 鲁元平

摘要:中小企业具有较强的就业创造能力,但公共政策如何影响这类主体的就业创造能力,现有研究尚未充分关注。政府采购是间接型公共政策的重要组成部分,如何利用政府采购提高中小企业的就业创造能力是重要的理论和现实问题。本文在各地方实行政府采购政策的外生冲击下,结合2008—2015年的全国税收调查数据和省份统计年鉴数据,使用多时期双重差分模型,尝试回答上述问题。研究发现,政府采购提高了中小企业的就业创造能力,在通过了系列稳健性检验后发现,这一效应在非国有企业、小微企业和第二产业的企业中表现得更为明显;机制分析发现,政府采购通过促进中小企业进入市场、促进企业生产规模扩张并降低生产经营成本、缓解企业的现金流压力与融资约束,提高企业的就业创造能力;进一步分析发现,政府采购优化了中小企业劳动要素配置,就业稳定性得到提高,劳动力的流动更加充分合理,同时,企业并未因提高劳动雇佣水平和优化人力资源配置,而承担较高的成本。本文的研究结论为劳动力市场运行、中小企业发展和公共政策的实施,提供了可能的借鉴和思考。

关键词:就业创造 中小企业 政府采购 公共政策

一、引言

企业的就业创造能力是重要的理论和现实问题,关乎整个社会的就业形势和就业机会。中国政府从财税、金融、信息技术、国际贸易等诸多方面出台了系列促进社会就业的政策,以助力提高企业的就业创造能力。如何通过公共政策提高企业的就业创造能力,有助于科学认识和贯彻“有为政府和有效市场”在就业问题上的协同关系,对于促进就业高质量发展具有重要的理论意义。对公共政策的就业创造效应的认识,离不开对各类市场主体的讨论,而在各类企业中,中小企业是重要的组成部分。中小企业是推进现代化经济体系建设的重要主体,更是稳定社会就业和保持经济活力的重要载体(甘犁等,2019)。截至2021年末,我国中小微企业数量达4800万户,贡献了全国50%的税收、60%的GDP、70%的技术创新和80%的就业(宋弘等,2021),成为创造社会就业的主要力量,但目前直接关注这一主体就业创造的研究较少,导致我们难以全面理解公共政策的实施效果,这可能使得公共政策产生偏向性和不准确性的问题。

提高中小企业的就业创造能力是促进社会就业的重要途径。然而,中小企业具有规模小、发展速度慢、抗风险能力差等特点,在现阶段的发展过程中面临一些困难,部分中小企业的存活和发展面

* 周晓光,中国社会科学院人口与劳动经济研究所,邮政编码:100005,电子邮箱:zhou_xg@cass.org.cn;贺天祥(通讯作者)、鲁元平,中南财经政法大学财政税务学院、中南财经政法大学收入分配与现代财政学科创新引智基地,邮政编码:430073,电子邮箱:tianxiang2324@163.com,yuanpinglu@zuel.edu.cn。基金项目:国家社会科学基金重大项目“完善收入分配制度的理论建构和制度优化研究”(24ZDA087);国家社会科学基金学术社团资助项目“新职业形态的出现及其对劳动力市场的影响研究”(24SGC002)。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。

临挑战(甘犁等,2019;朱武祥等,2020),影响着创造就业功能的实现。对此,党和政府高度重视,积极促进中小企业发展并出台系列就业政策,以通过支持中小企业发展促进更多就业。2024年《政府工作报告》明确强调,要积极出台促进高质量充分就业的政策措施,强化对企业吸纳就业的支持。同时,党的二十大报告中提到实施就业优先战略,促进高质量充分就业。因此,促进中小企业发展并保持社会就业稳定,已成为当前阶段经济工作的重要内容。

中小企业具有强大的就业创造能力,但仍需得到更充分的研究关注和政策支持。在研究就业问题时,现有文献或是关注规模以上企业(如上市公司、工业企业)的劳动雇佣行为,或是就地区、行业层面的就业情况进行充分讨论,却对提供大量就业岗位 of 中小企业关注不足。事实上,大企业的企业数量少,就业贡献相对较小,且自身的就业创造能力提升空间有限,如果仍然以规模以上的企业为研究对象,则容易产生几个方面的局限。其一,仅分析大规模企业的就业问题,难以充分评估公共政策的就业创造效应。其二,中小企业是劳动力配置的重要载体,公共政策扶持企业发展的核心目标之一在于充分发挥企业在吸纳劳动力和稳定就业中的关键作用。其三,中小企业的抗风险能力更弱,如果忽略对这一部分主体的关注,则不利于我们清晰认识当前的就业风险。其四,将研究对象集中于中小企业,有利于我们更好地分析就业稳定性和就业结构变化等问题。

如何提高中小企业的就业创造能力,并有效应对中小企业在劳动力市场上的难题,是理论和现实密切关注的重要问题。公共政策是修正劳动力市场失灵的重要手段(林毅夫,2017;Crisciuolo et al.,2019),通过优化劳动要素配置,减少劳动力市场上中小企业与大企业之间的差距,促进劳动力在不同企业之间自由、公平地配置(王丛虎等,2022)。政府采购作为间接型公共政策的重要组成部分,是连接政府需要与企业供给的重要桥梁,实质上是一种资源配置的方式(沈小静等,2019;Kang & Miller,2022),已经成为世界各国所应用的政策工具(Geroski,1990;张国胜等,2018)。政府采购的重要政策功能之一在于促进中小企业发展,这一观点已在发达国家的采购实践中得到证实(李方旺,2015;白志远,2016)。作为社会就业的主要创造者,中小企业能否在政府采购政策支持下发挥出就业创造的功能,提高社会就业水平?特别地,从政府采购制度建立,尤其是2020年以来,我国各地政府从预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等方面加强了对中小企业的政策支持,授予中小微企业的合同金额占全国政府采购规模的70%以上,政府工程面向中小企业的预留份额逐步提高至40%以上,给予了中小企业以更多的市场发展机会,为企业的就业创造提供了政策保障。因而,在当前的经济背景下,探讨这一问题将变得十分有意义。然而,遗憾的是,政府采购对中小企业就业创造是否存在影响,及其背后的作用机制,现有文献尚缺乏足够的关注与分析。

本文的主要工作在于:本文以各省份实行政府采购的间接型公共政策为外生冲击,结合2008—2015年的全国税收调查数据和省份社会经济数据,分析了政府采购对中小企业就业创造的影响。研究发现,地方实施的采购政策,显著提高了中小企业的就业创造能力,中小企业的雇佣人数增加。同时,研究发现,政府采购的就业促进效应在非国有企业、小微企业和第二产业的企业中表现得更为明显。稳健性分析部分,从平行趋势检验、剔除同期其他政策干扰、排除未观测因素影响、调整聚类维度和考虑异质性处理效应的角度,证实了本文结论的可靠性。机制分析发现,政府采购通过促进中小企业进入市场、促进生产规模扩张并降低生产经营成本,缓解企业的现金流压力与融资约束,进而提高企业的就业创造能力。本文进一步分析发现,政府采购优化了中小企业劳动要素配置,这表现为,就业的稳定性得到提高、劳动力的流动更加充分,同时,本文还通过比较企业的用工成本和用工收益发现,企业并未因提高劳动雇佣水平、优化人力资源配置而承担较高的成本。

本文的边际贡献体现在三个方面。第一,在研究对象上,区别于以往重点关注规模较大企业的文献,本文将研究对象直接聚焦在了中小企业,以更好地探讨中小企业的就业创造能力;同时,本文探讨了公共政策影响企业就业创造能力的具体机制,丰富了就业方面的文献。第二,在研究视角上,已有文献多从减税降费的直接型公共政策视角,分析企业的劳动雇佣行为。本文以政府采购为研究

视角,以公共政策和企业就业创造为研究主题,重点分析了公共政策与中小企业就业创造之间的关系,尝试回答以政府采购为代表的间接型公共政策,如何提高中小企业的就业创造能力,回应了“有为政府如何让市场更加有效”的重要论断,弥补了现有研究的不足。第三,在研究设计上,以政府采购促进中小企业发展的地方性政策为外生冲击,研究政府采购对中小企业劳动力雇佣的影响,在一定程度上缓解了政府采购类研究中使用政府采购金额和订单数量的内生性问题,丰富了有关政府采购方面的研究。

二、制度背景、文献回顾和理论分析

本部分就政府采购促进中小企业发展的制度背景和相关文献进行梳理,并在此基础上进行相应的理论分析。

(一)制度背景

政府采购是政府建设市场的重要政策工具,是企业获取市场需求的战略手段,发挥着资源配置、调控经济的重要功能。促进中小企业发展,是我国政府采购制度的一项重要功能,主要包括三个方面:一是逐步强化政府采购的政策引导功能,逐步扩大面向中小企业的采购份额;二是持续改善中小企业的营商环境,在融资、支付方式、付款期限、参与渠道等方面为中小企业参与采购活动提供便利;三是切实加强对政府采购项目的监督管理,依法保障中小企业权益。因而,促进中小企业发展的政策功能正是历次政府采购改革的重要目标。

从政府采购政策促进中小企业发展的过程来看,早在2003年《中华人民共和国政府采购法》就要求,政府采购活动应促进中小企业发展,助力实现经济和社会发展的目标;同年实施的《中华人民共和国中小企业促进法》中也指出,政府采购应当优先安排来自中小企业的商品和服务。两部法规的出台,为中小企业参与政府采购创造了有利的环境。2008年全球金融危机加剧了中小企业的经营困难,为帮助中小企业克服困难,2009年发布的《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》提到,通过增加中小企业的采购规模、提高采购信息的透明度等方式,为中小企业创造更多的参与机会;特别地,在这一时期,福建省和辽宁省率先开展政府采购促进中小企业发展的实践,为其他地区提供了参考借鉴。尽管在上述文件的支持下,参与政府采购的中小企业数量在增加,但由于采购门槛过高,中小企业在采购竞争中面临不少困难。为给予中小企业更多的市场机会,2012年财政部实施了《政府采购促进中小企业发展暂行办法》,在预留份额、评审优惠、鼓励联合投标和分包等方面,充分给予中小企业以政策优惠,同时,在这一阶段,各地方也逐渐加强了政府采购促进中小企业发展的探索。为进一步完善政府采购促进中小企业发展的相关制度,2021年的财政部、工业和信息化部制定实施的《政府采购促进中小企业发展管理办法》,从预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等方面加强了政策的落实。2022年,财政部进一步加大了政府采购支持中小企业的力度。自此,政府采购促进中小企业发展的政策功能得到强化。

从我国各个地方的采购实践来看,江苏宿迁通过落实价格评审优惠和预留采购份额的政策要求,提高了中小企业参与政府采购的竞争力,中小企业的中标率高达83.01%,中标金额约3.98亿元,通过政府采购项目,为社会贡献就业岗位超2.2万个。^①安徽省将重点依托中小企业,采购5万个就业岗位,为毕业生提供1.2万个就业岗位。^②此外,湖北、宁夏、山西等地方的政府,均通过政府采购,与中小企业形成政企合力,为毕业生、残疾人等各类社会群体提供就业机会。2020年,全国政府采购授予中小微企业的采购合同占全国政府采购规模的75.5%,而2021年至今,中央继续从预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等方面加强对中小企业的政策支持,给予了中小企业以更多的市场发展机会,为企业创造更多就业提供强有力的支撑。

^①详见:《宿迁市政府采购支持中小企业带动2.2万人就业》,江苏省人民政府网。

^②详见:《安徽省多措并举确保就业形势稳定购买5万个公益性岗位》,中国政府采购网。

(二)文献回顾

就业创造问题引起了理论和现实的密切关注。迄今为止,中国出台了诸多就业政策,政府如何通过公共政策提高社会的就业创造水平是重要的经济和社会问题。科学认识政府与企业在就业形势变化中的关系,不仅能为今后制定和调整相关就业政策提供决策支持,还能为企业发展的核心命题做出必要回应。

关于公共政策和企业就业创造的研究尚未取得一致意见。已有文献探讨了税收优惠对企业劳动雇佣的影响,如基于增值税转型改革的研究发现,改革通过资本替代劳动的方式显著地减少了规模以上工业企业的雇佣人数,降低了劳动收入份额,对社会就业产生负面影响(陈烨等,2010)。基于固定资产加速折旧政策的研究发现,固定资产加速折旧政策实施后,地区层面的就业水平得到提升(Garrett et al., 2020),同时政策的实施显著增加了上市公司的雇佣人数,促进了上市公司的人力资本升级(刘啟仁、赵灿,2020)。基于企业所得税的研究发现,减税对大型企业的劳动雇佣具有积极作用(Giroud & Rauh, 2019),但基于企业和员工之间的税负转嫁问题(Fuest et al., 2018),所得税优惠可能对就业产生的作用有限。除税收优惠外,还有学者从社会保障角度探讨了社会保险缴费对企业雇佣行为的影响,研究发现,《社会保险法》的实施显著降低了上市公司劳动力雇佣增长率(刘贯春等,2021),养老保险征收机构的变更减少了企业的雇佣规模(张克中等,2023);而社保降费确实可以对社会就业,尤其是服务业就业产生重要的促进作用,但也有学者发现社保缴费增加并不能明显影响劳动者的就业决定(何凡等,2023)。此外,也有研究从完善金融制度进行探讨。优良的金融环境更多地提升了大规模企业的劳动力雇佣水平(张三峰、张伟,2016)。

现有研究关于大企业的劳动雇佣行为和地区、行业层面的就业进行了充分的讨论,却对就业贡献更大的中小企业的就业创造关注不足。事实上,大企业的企业数量少,创造的就业岗位占全社会就业总量的比重较低,其自身的就业创造能力提升空间有限,而数量更多的中小企业虽然面临发展难题,但其就业创造潜力更大。^①如果能通过公共政策合理减少中小企业面临的发展问题,形成政府和企业互惠发展的合力,则能够实现中小企业长足发展和社会就业水平提升的双重效益。然而,如果忽视了对中小企业的就业创造问题的讨论,则得到的结论可能缺乏一般性,难以就当前系列就业政策做出有效回应,导致对中国就业创造和经济运行的规律缺乏系统性的理解,可能不利于就业政策的完善和进一步落实。

中小企业是创造就业的主力军,但在劳动力市场上仍然面临着部分难题,主要表现在:首先,在劳动力持续雇佣方面,中小企业缺乏稳定的市场需求,在经营风险和竞争压力等因素影响下(王丛虎等,2022),迫使企业减员降薪(朱武祥等,2020)。其次,在用工结构方面,中小企业的业务类型较少,大多雇佣的是低技能的员工,由于缺少相应的晋升体系和培训机制,员工发展的机会有限、前景受限,难以吸引和培养高技能、高学历的人才(申广军等,2020),对企业长期发展不利。最后,在劳动力流动方面,由于缺少对中小企业职位信息的了解,求职者与岗位之间不能合理的匹配,劳动力不能实现充分的流动。同时,部分中小企业缺乏完善的用工制度,在劳动合同、工资和保险等方面规范性较低,不利于劳动力的有序流动。因此,在劳动力市场上的情况往往是,大企业会凭借强劲的优势雇佣更多、质量更高的劳动力,而中小企业更多地吸收来自大型企业的剩余劳动力(周天勇、张弥,2002),更多雇佣综合素质较低的劳动力。上述问题将限制中小企业的长足发展,不利于社会就业水平的提升。

间接型公共政策注重保障机会公平,给中小企业带来更多的发展机会,激发了企业创造就业的潜力。政府采购是间接型公共政策的重要一部分,能够给企业发展提供政策支持。政府采购起源于欧美发达国家,原以规范公共部门采购行为、节约开支和预防腐败为政策初衷,现已成为政府发挥经济调控职能的重要手段(李方旺,2015;沈小静等,2019;Kang & Miller, 2022)。政府采购是企业获取

^①中小微企业数量占据全部市场主体的比重为 99.8%,贡献了 79.4% 以上的就业岗位。详见:《中小微企业成为推动经济发展的重要力量——第四次全国经济普查系列报告之十二》,国家统计局网站。

当前及未来资源的手段,具备降低成本、控制风险和优化内外部资源等战略功能(Monczka et al., 2021)。实际上,政府采购作为政府的政策工具,引导企业行为并促进特定产业发展,已成为世界各国的普遍做法(Geroski, 1990; 张国胜等, 2018)。具体来说,政府采购成为推动计算机、国防军事、互联网和空间通信等领域发展的重要因素(Ruttan, 2006; Carril & Duggan, 2020),对地区脱贫(武威等, 2022)、企业创新(Slavtchev & Wiederhold, 2016; 孙薇、叶初升, 2023; 黄继承、朱光顺, 2023)、经济发展(姜爱华、朱晗, 2018; 武威、曹畅, 2025)等方面产生深远影响。

特别地,政府采购能帮助中小企业获得更多的认可与关注,成为促进中小企业发展的重要方式。中小企业发展的落脚点之一在于促进就业,作为社会就业的主要创造者,中小企业能否在政府采购政策的支持下提高就业创造能力?遗憾的是,现有文献对这一问题缺乏足够的分析。事实上,政府采购通过价格扣除、评审优惠、项目支持等方式,能够充分激发中小企业的就业创造能力,已在美国的政府采购实践中得到证实。例如,王丛虎等(2022)研究发现,2020年美国政府面向小微企业的采购金额达到了1457亿美元,为社会增添了约100万个工作岗位。

综上所述,现有研究充分讨论了直接型公共政策对规模以上企业的劳动雇佣行为。然而,对于发展能力较弱的中小企业,却关注程度有限。对贡献社会就业80%左右的市场主体讨论不足、对间接型公共政策的关注不够,难以对现行的公共政策进行科学的研判,导致对中国就业创造和经济运行的规律缺乏系统性的理解,不利于当前阶段公共政策的有效改进。政府采购是间接型公共政策的重要组成部分,能够提升企业的就业创造能力。然而,关于政府采购类的文献,大多集中于对地区脱贫、经济发展和企业创新方面的讨论,缺少对政府采购与企业劳动要素配置之间的分析。虽然有文献研究了政府采购对企业劳动雇佣的影响(张国胜、吴晶, 2019),但缺少对中小企业就业创造能力的直接关注,更未从公共政策作用于企业就业创造的具体途径进行分析,难以就公共政策与中小企业就业创造之间的关系做出有效回应。因此,本文基于政府采购的研究视角,以规模以下的企业为研究对象,以地方实行政府采购的间接型公共政策为外生冲击,分析公共政策对中小企业就业创造和劳动要素配置的影响,弥补现有研究在此方面的不足。

(三)理论分析

企业参与政府采购竞标是一个公开、公正、透明的过程,参与竞标的企业需遵守规范的招标程序,与其他企业展开竞争,经过评标后,获胜的企业才能获得采购合同。企业参与政府采购的过程,是市场对供应商能力、信誉、价格等多方面进行评价的过程,经过严格的评估和筛选,中标企业向采购人、外部投资人和其他市场参与者提供了有力的市场信号(Flammer, 2018; 孙薇、叶初升, 2023),表明其在市场上具备一定能力,能够及时、高质高效完成生产任务。因此,签订采购合同后,企业会扩大生产规模,做出增加劳动力雇佣的决策,以如期兑现合同目标。具体而言,政府采购通过促进中小企业的市场参与和生产规模扩张,缓解中小企业的现金流压力与融资约束,可能对企业的雇佣规模产生影响,这主要体现为以下三个方面。

第一,从企业进入市场来看,政策要求不再以注册资本、资产规模等条件限制中小企业参与政府采购(张国胜等, 2018),直接改善了企业所面临的经营环境,有利于提高中小企业的中标率,在一定程度上能够吸引中小企业进入市场(白志远, 2016)。再者,政府提供给中小企业以专业的采购咨询服务、技术支持和培训服务等,帮助其提高参与政府采购的能力,提升了企业在市场中的竞争力。政府采购合同在规模上有一定的要求,只有具备足够的生产能力和资源的企业才能胜任,因此,为赢得采购合同,企业会增加要素投入来提高生产能力,以达到采购合同的目标要求。从政府采购规模来看,一般而言,作为需求方的政府机关和事业单位购买的产品和服务的规模较大,与中小企业签订政府采购合同,能够直接激发中标企业的生产需求(武威、刘国平, 2021)。政府采购政策对中小企业商品及服务采取优先采购原则,支持中小企业的市场开拓(王伊攀、朱晓满, 2022),有助于引导中小企业扩大生产规模,实现中小企业商品和服务采购量持续稳定地增长。

第二,从企业生产经营成本来看,较大的采购规模可以使企业实现生产的规模经济效应,直接降

低企业生产经营成本,并利用节省的成本资金实现更大规模的生产。随着生产规模的扩大,企业会充分利用现有的生产能力,优化生产流程,提高生产效率,进而滋生更多的劳动要素,以有效协同资本和技术等要素的生产投入。政府采购政策的实施,带来了企业生产规模的扩大,规模化生产使得单位产品的生产成本相对降低(张沁琳、沈洪涛,2020),为企业节省了更多的资源和成本,以满足企业对日益增长的劳动力需要。此外,大规模采购使企业能够获得更有竞争力的采购价格(De Sliva et al.,2009),供应商通常会为大宗订单提供更为优惠的价格和合同条件,通过降低原材料和零部件的成本,也间接降低了整体的生产经营成本,这种成本优势为企业创造更多价值(McAfee & McMillan, 1989;沈小静等,2019;宋旭光、左马华青,2022),也为雇佣更多劳动力提供了资金基础。

第三,从企业的现金流与融资方面来看,企业签订采购合同后,与其他普通客户相比,政府及其下属单位作为中小企业的客户,具有公信力强、需求稳定的特点,能够在降低违约风险的同时,给企业提供稳定的现金流。较高的资金流动性直接减少了企业的资金压力(王伊攀、朱晓满,2022),使企业能够积极从事生产经营活动。获得政府采购合同的企业实际是被贴上了优质的“标签”(孙薇、叶初升,2023;Huang et al.,2023),能向外部传递出积极的信号,吸引来多方投资主体的关注,企业可以利用充足的途径寻求社会资源,获取外部融资支持,缓解了企业的融资约束。因此,政府采购政策会对就业市场产生利好信号,激励中小企业加大劳动力雇佣,高效完成生产供应目标。

倾斜性的政府采购政策,给予了中小企业更多参与政府采购的市场机会,能够与企业就业创造形成合力,在提高企业就业水平的同时,弥补了其在劳动力市场上的不足,这主要表现为以下几个方面。一是劳动雇佣的稳定性。政府采购为中小企业提供了稳定的市场需求,企业形成稳定发展的预期,更加持续性地进行生产经营活动,激发了对劳动力的需要,企业更倾向于进行长期性的招聘和雇佣,提高了劳动雇佣的稳定性。二是劳动力的流动。为顺利参与政府采购项目,企业会根据政府采购政策的实施导向,调整生产经营方向、规模和产品结构,招聘相应的劳动力,进而产生一定的就业机会,这有利于促进劳动力在各个行业内的流动(马述忠、胡增玺,2022),劳动力的利用效率得到提高。综上,我们认为,政府采购通过适度的政策引导,在一定程度上能够提高中小企业的就业创造能力。

三、研究设计和数据来源

(一)研究设计

在研究设计上,本文按照政策采购实施政策在地区层面的渐进性铺开过程,使用多时点 DID 模型来进行分析,通过比较政策在地区和年份维度上的差异,估计政府采购政策的就业促进效应。设计如下 DID 模型,分析政府采购类的间接型公共政策对中小企业就业创造能力的影响:

$$Employee_{ijpt} = \alpha_0 + \beta_1 \times DID_{ipt} + \beta_2 \times X_{it} + \beta_3 \times X_{pt} + \mu_i + \gamma_t + ind_j \times \gamma_t + \varepsilon_{ijpt} \quad (1)$$

其中,下标 i, j, p, t 分别表示企业、行业、省份和年份。被解释变量 $Employee_{ijpt}$ 为企业的就业创造能力,用企业雇佣人数(取对数)来表示。 $Treat_{ip}$ 为处理变量, $Treat_{ip} = 1$ 表示实施了政府采购促进中小企业发展政策的省份(市),包括辽宁、福建、广西、北京、黑龙江、江苏、浙江、上海、广东、湖南、河南、山东、陕西; $Treat_{ip} = 0$ 表示其他省份,即没有实施政府采购促进中小企业发展政策的省份。 $Post_{pt}$ 为时间处理变量,每个省份实施促进政策的时间不相同,因而本文使用多时期 DID 来进行估计。交互项 $DID_{ipt} = Treat_{ip} \times Post_{pt}$ 是本文关注的核心变量, β_1 捕捉了针对中小企业实施的政府采购政策对企业就业创造的影响。

X_{it}, X_{pt} 分别为企业层面和省份社会经济层面的控制变量,前者包括企业规模、资产负债率、出口份额、资产报酬率、固定资产比例,后者包括地区的 GDP 增长率、省份人口、平均工资。^① μ_i 为企业固定效应, γ_t 为年份固定效应,分别用于控制企业和年份层面不可观测因素对本文结果的干扰;另外,

^①各变量具体定义详见《经济动态》官方网站本文链接附录。

考虑到行业层面不可观测的因素对本文结果的影响,本文还控制了行业一年份固定效应 $ind_j \times \gamma_{1o}$ ϵ_{ijpt} 为随机扰动项。

(二)数据处理

本文使用的数据包括2008—2015年的全国税收调查数据和省份统计年鉴中的数据。前者包括企业归属行业、公司类型、注册地址等基本信息以及与企业经营发展相关的财务信息、税费信息及其他信息,后者包括省份层面的社会经济类指标。根据研究目标需要,本文对数据进行如下筛选:(1)将企业限制在中小企业;^①(2)保留政策实施前后都存在的企业。由于税调数据是企业抽样数据,部分企业进入样本的时间在政策实施之后,对于这类企业而言,缺乏政策实施前的数据作对比,可能对本文的估计结果产生干扰,因而本文将此类样本剔除;(3)剔除总资产、负债、固定资产等基本指标小于0、固定资产小于总资产等不符合基本会计常识的企业;(4)剔除属于金融保险行业的企业;(5)删除重复值并对极端值进行1%缩尾处理。^②

四、实证分析

按照上述分析思路,本文在此部分重点分析政府采购对中小企业劳动雇佣的影响,并对基本结果进行一系列稳健性检验,同时对采购政策可能存在的异质性影响进行探讨,以验证本文的逻辑。

(一)基准回归

研究发现,政府采购促进中小企业政策的实施能够显著提高中小企业的就业创造能力。在加入企业控制变量、省份层面控制变量以及年份固定效应后,企业劳动力雇佣呈现明显的增长趋势。由于企业自身层面和行业层面特有的因素会影响本文的估计结果,本文逐步加入企业固定效应和行业一年份固定效应,以控制这类因素的影响,结果发现,在控制此类固定效应后,政府采购政策的实施能够促进中小企业的劳动雇佣。回归结果表明,其影响程度为1.4%,且在1%水平上显著。政府采购政策的实施,能够帮助中小企业进入市场,因而,进入市场的企业会利用采购机会,扩大生产经营规模,进而加大对劳动力的雇佣,发挥“稳就业”的功能。

表1 政府采购与企业劳动力雇佣

变量	(1)	(2)	(3)
DID_{ipt}	0.111** (0.005)	0.010** (0.003)	0.014*** (0.003)
企业控制变量	是	是	是
省份控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
企业固定效应	否	是	是
行业一年份固定效应	否	否	是
观测值	1420127	1126241	1126019
调整 R^2	0.459	0.885	0.887

注:*,**、***分别表示在10%、5%、1%的水平上显著,标准误聚类到企业层面。下表同。

基准回归结果发现,对社会就业贡献较高的中小企业实行针对性的公共政策,能够产生较大的社会收益,这与甘犁等(2019)、赵颖等(2023)的研究结论一致。政府采购是现行公共政策重要一种,注重保障小规模主体在市场竞争中的机会公平问题,为中小微企业发展提供了更多的市场机会,激发了企业的就业创造潜力和能力。政府采购通过系列优惠和支持方式,能够与企业就业创造形成合

①根据《关于印发中小企业划型标准规定的通知》标准来划分企业规模。

②各变量描述性统计结果详见《经济学动态》官方网站本文链接附录。

力,在提高企业就业创造能力(李方旺,2015;白志远,2016)的同时,弥补了其在劳动力市场上的不足。而政府采购已然成为促进中小企业发展的重要方式,在就业、创新、脱贫、经济发展等方面为中小企业发展提供了诸多支持。

(二)稳健性分析

此部从五个方面对上述结果进行稳健性分析,包括平行趋势检验、剔除同期其他政策干扰、排除未观测因素影响、调整聚类维度和考虑异质性处理效应。

1. 平行趋势检验

基本结论成立的重要前提,在于通过平行趋势检验,即处理组企业与控制组企业至少在政策实施前没有雇佣人数上的明显差异。由于本文使用的是渐进式 DID,不同企业由于所在省份政策实施时间存在差异,因而参照的基期可能有所不同。因而在实践中,研究者可以选择事件窗口的第一期(本文中的-4期)作为基期,进行事前平行趋势的检验。因此,按照事件研究法的设计思路,以样本窗口的第一期为基期,设置年度虚拟变量,估计政策实施前后控制组与处理组之间的差异。通过观察每一年的系数变化可以发现,在政策实施前,处理组与控制组企业的雇佣规模没有出现系统性差异,具有较好的事前平行趋势;而在省份层面实施促进中小企业发展的政府采购政策后,较控制组相比,处理组企业显著提升了雇佣人数,两者雇佣人数的差异变化显著区别于0,且随着时间的推移,就业创造水平上的差距在不断增加。由此,证实本文所使用的估计策略满足有效性。

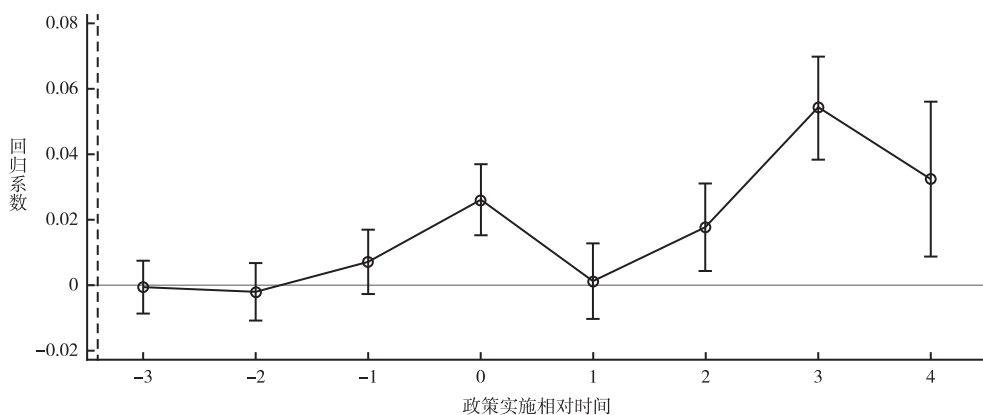


图1 平行趋势检验

2. 剔除同期其他政策的干扰

本文结果有可能受同期内其他政策的交叠影响,为排除这种担忧,尽可能将同期可能影响企业雇佣决策的政策予以剔除,进而减少其对本文估计的干扰。具体而言,对本文估计结果产生干扰的政策有三种,即“四万亿”投资计划、“营改增”政策与小微企业所得税减半征收政策,这三种政策会对企业的雇佣规模产生一定影响(钟宁桦等,2021;冯海波、陆倩倩,2020)。

首先是排除同时期宏观经济刺激政策,即“四万亿”投资计划的干扰。该政策于2008年底开始实施,是中国政府应对全球金融危机的一项经济刺激政策。该政策主要通过加大基础设施建设、房地产开发等投资,以刺激国内经济增长(钟宁桦等,2021)。在政府的引导下,企业在相关领域进行投资,有助于扩大企业生产规模,进而会影响企业的雇佣需求。其次是排除同时期微观企业减税政策的干扰,具体包括“营改增”政策以及小微企业所得税减半征收政策。“营改增”政策于2012年在部分地区逐渐推开,该政策的实施旨在优化税收结构,减轻制造业等行业的税负,因而,“营改增”政策的实施可能影响本文的估计结果,须予以剔除。小微企业所得税减半征收政策针对小微企业,对其所得税征收进行减半处理,以促进小微企业的发展。此类税收改革可能对企业经营成本和盈利模式产生重要影响,进而影响企业的就业创造能力。尤其是制造业等行业以及小微企业,政府减轻了企业的税负,为其提供

更多的资金用于企业发展。这有望激发企业的积极性,带动其雇佣人数的增长。如果这三种政策对企业就业创造的影响足够大,则在一定程度上说明,政府采购的就业促进效应极其有限,对本文的基本结论产生质疑。因此,本文将对上述政策进行逐一排除,以证明基本结论的稳健性。

通过剔除实行“四万亿”投资计划的行业、^①受“营改增”政策影响的地区和行业^②以及符合享受所得税减半征收政策的小微企业,以排除这些政策的干扰。通过回归分析发现,在剔除样本后,间接型的公共类采购政策对中小企业劳动雇佣的促进效应仍然存在,且估计系数均在1%的水平上显著。特别地,剔除受这三种政策影响的样本后,政府采购对企业雇佣的影响系数甚至较基准回归有所上升,这说明本文基本结论是稳健的,另外也说明,同期其他政策的存在,低估了政府采购对企业就业创造能力的影响。

表2 剔除其他政策影响

变量	(1) “四万亿”投资计划	(2) 营改增政策	(3) 所得税减半征收政策	(4) 以上三类政策
DID_{ipt}	0.011*** (0.003)	0.016*** (0.003)	0.016*** (0.003)	0.016*** (0.003)
企业控制变量	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
行业一年份固定效应	是	是	是	是
观测值	1012183	1095906	949877	838398
调整 R^2	0.885	0.891	0.881	0.883

3. 未被观测因素的影响

然而,除同期其他改革外,存在某些未被观测的因素,可能同时对政府采购和企业就业创造产生影响,进而造成本文估计的不准确。这些不可观测的因素可能源于省份层面,也可能源于城市或行业层面,在估计时需考虑这些因素的影响。接下来,通过加入相应维度的固定效应,打消我们的疑虑。表3列(1)至列(3)结果显示,通过逐步加入省份固定效应、城市固定效应与城市—行业固定效应,没有改变政府采购政策提升中小企业就业创造能力的结论,且在加入三个维度的固定效应后,政策的就业促进效应甚至在增加,说明本文结论不受省份、行业、城市层面不可观测因素的干扰。^③

4. 调整聚类层级

在本文的基准回归分析中,将标准误的计算维度定在了企业维度,考虑到同一地区内的企业之间在生产经营、销售、投资融资等方面存在明显的关联,将标准误聚类到企业层面可能过于严格,与现实情况存在不符。尤其是在分析政府采购等公共政策时,这一情况表现得更为明显:参与竞标的企业中标后,与政府签订采购合同,企业投入生产经营,需和供应链上游的供应商企业以及关联网络上的其他企业进行合作(Walker & Brammer, 2012),企业之间的联系得到增强,而同一城市行业或同一省份行业内的各企业联系则更为密切,发生的往来交易更为频繁。因此,将聚类维度调整至城市—行业、省份—行业上,以检验本文结论在不同聚类维度上的稳健性。表3列(4)与列(5)结果表明,本文基本结论对于聚类层级的改变并不敏感,估计系数与基准回归结果相一致,仅在系数的统计显著性上有所降低,但仍然在10%的水平上通过了检验。综上,政府采购提高中小企业就业创造能

①“四万亿”投资计划实施后对汽车、钢铁、船舶、石化、轻工、纺织、有色金属、装备制造、电子信息、物流等十大重点产业影响较为直接,因此,本文将属于这十类行业的企业予以剔除。详见:《国务院常务会研究进一步落实重点产业调整振兴规划》,中国政府网。

②详见《经济学动态》官方网站本文链接附录。

③更多稳健性检验结果详见《经济学动态》官方网站本文链接附录。

力的结果稳定存在。

5. 考虑异质性处理效应

不同省份实施政策的时点存在差异,使较早受到政策影响的企业会成为较晚受到政策影响的企业
的对照组,当这一部分样本的权重和系数值相对较大时,估计出的加权平均值就会产生较大偏误。
因此,在这一部分通过剔除早实施政府采购促进中小企业发展的省份样本,包括福建省与辽宁省的
企业样本,这两省的样本是产生异质性处理效应的主要原因。^①通过剔除福建省与辽宁省的企业样
本后发现,采购政策仍然能够提高中小企业的就业创造能力。这一结果表明,本文较少受到异质性
处理效应带来的影响。

表 3 其他稳健性检验

变量	(1)加入省份固 定效应	(2) 加入城市 固定效应	(3) 加入城市— 行业固定效应	(4) 标准误: 城市—行业	(5) 标准误: 省份—行业	(6) 剔除产生异质 性处理效应的样本
DID_{ipt}	0.014*** (0.003)	0.014*** (0.003)	0.012*** (0.003)	0.014** (0.004)	0.014* (0.005)	0.014*** (0.003)
企业控制变量	是	是	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是	是	是
行业—年份固定效应	是	是	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	否	否	否
城市固定效应	否	是	是	否	否	否
城市—行业固定效应	否	否	是	否	否	否
观测值	1126019	1126015	1107522	1126019	1126019	1068333
调整 R ²	0.887	0.887	0.888	0.887	0.887	0.886

(三) 异质性分析

上述分析发现政府采购政策的实施能够提高中小企业的就业创造能力,那么这种影响是否存在
所有制、规模与产业层面的异质性呢? 基于这三个维度的异质性分析,有助于更好地理解促进企业
创造就业的间接型公共政策发挥作用的渠道和方式。

1. 所有制异质性

由于不同性质的企业在自身发展和社会服务方面存在目标上的差异,当省份层面出台政府采购
政策后,是否会对不同所有制的中小企业产生差异化影响? 对于国有企业来说,由政府或国家控股,
其经营目标更加注重国家战略性和政策性任务(王宇澄等,2018)。此外,国有企业通常规模较大,其
运营可能受到庞大决策程序影响,在应对政府采购政策变化时反应较慢,因此国有企业能否在此类
公共政策影响下扩大雇佣规模,有待进一步的讨论。对于非国有企业来说,其经营目标和运营模式
与国有企业大不相同,非国有企业通常更注重市场竞争和盈利,因此在市场导向的政府采购政策下,
它们更有动机去迅速调整业务规模以适应市场需求,提供更高质量的服务和产品以获得采购合同,
这种市场导向可能使非国有企业更积极地参与政府采购项目,从而创造更多就业。

就上述问题做深入的分析。按照企业的登记注册类型,将国有企业、集体企业、国有联营企业、
集体联营企业、国有与集体联营企业、国有独资公司归为国有企业,其他类型的企业归为非国有企
业,进而分析采购政策对不同性质的企业所产生的影响。研究发现,国有类型的中小企业对此类公
共政策并不敏感,并没有在政府采购政策实施后做出扩大雇佣规模的决策,而非国有性质的中小企
业由于进入市场的限制得到放松,获得的采购份额上升,进一步滋长了对劳动要素的使用需求。而
国有企业没有受到政策影响的原因可能在于,在政府采购促进中小企业发展的政策出台前,国有企

^①辽宁省和福建省在 2011 年前实施政府采购促进中小企业发展的政策,其余省份在 2011 年后实施。

业可能已经受到了地方政府在采购方面的支持(武威、刘国平,2021),相较于非国有企业而言,拿到了更多的采购合同,因而对这一政策的出台没有明显的反应。

表4 异质性检验

变量	(1) 国有企业	(2) 非国有企业	(3) 中型企业	(4) 小微企业	(5) 第一产业	(6) 第二产业	(7) 第三产业
DID_{ipt}	0.017 (0.033)	0.017** (0.009)	0.003 (0.005)	0.014*** (0.003)	-0.039 (0.039)	0.017*** (0.003)	0.010* (0.005)
企业控制变量	是	是	是	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是	是	是	是
行业-年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
观测值	17381	213697	197354	884020	11495	871972	223660
调整 R ²	0.906	0.910	0.926	0.856	0.857	0.894	0.836

2. 规模异质性

在上述分析中,将样本限制在中型与小微企业中,考虑到中型企业较小微企业在雇佣规模、生产方式等方面存在较大差异,在受到政策影响时,可能会产生不同的反应。从雇佣规模来看,中型企业通常比小微企业规模更大,雇佣的人数较多,因此在相对较短时间内快速实现就业创造的空间有限。而小微企业灵活性强,在政府采购政策创造大量市场机会的情况下,小微企业反应更为迅速,更容易从政府采购项目中受益(朱武祥等,2020)。从生产方式来看,小微企业能更灵活地调整生产线,对于某些涉及短期合同的政府采购项目,需要企业迅速响应和完成,小微企业规模小、决策过程统一性高,更容易调整其生产运营决策,能适应这种短周期项目的要求,从而更有可能在完成项目要求的过程中,增加劳动要素投入,提升就业创造能力。另外,一些政府采购政策有意识地支持小微企业,如通过提供更多的合同机会、简化合规要求、降低准入门槛等方式给予小微企业在参与方面的支持。如果政府在政策中倾向性地支持小微企业,它们就更有可能受益于政府采购,进而创造更多就业。

因而,本文将企业按照《中小企业划型标准规定》(工信部联企业〔2011〕300号)的要求,进一步将企业划分为中型企业与小微企业。通过分组回归发现,政策的实施对小微企业的就业影响更大,对中型企业的劳动雇佣没有显著影响。出现这一情况的原因在于,中型企业较小微企业相比有较多的优势,能够凭借自身在生产经营、投融资及创新等方面的能力,及时兑现合同目标,容易在采购竞标中获胜,因而获得的采购合同较多,对政策实施不太敏感。而小微企业在减少了进入市场的限制后,获得更高比例的采购规模,^①扩张了生产规模并增加了劳动雇佣水平。另外促进中小企业发展的采购政策中,预留给小微企业更高的采购份额,保证了小微企业在政府采购方面的受益幅度。

3. 产业异质性

考虑到不同产业存在的差异,本文也进行了异质性分析。研究发现,采购政策带来的就业促进效应对第二产业影响较大,对第三产业影响次之,对属于第一产业的企业几乎没有影响。具体而言,第一产业主要包括农业,而政府采购政策可能对这些行业的需求较少。政府的投资重点通常放在提升基础设施和制造业水平上,而较少涉及第一产业。第二产业通常涉及制造业和工程建设等领域,这与政府采购政策中以工程和货物为主要采购对象的合同需求相匹配。而在本文的研究阶段内,正处于国家大规模建设高铁、机场等基础设施的时期,对于第二产业的需求高。因而在这一阶段,第二产业企业的机会更多,政府采购更多地促进了第二产业的就业。进一步地,本文对第二产业内的四

^①2021年全国政府采购授予中小企业合同金额占全国政府采购规模的70.9%,授予小微企业合同金额占授予中小企业合同金额的54.1%,详见:《2021年全国政府采购简要情况》,中国政府采购网。

大类行业做分析,发现采购政策促进了采矿业与制造业行业的就业,对于电力、热力、燃气及水生产和供应及建筑业的影响并不明显。^①第三产业可能通过供应链和服务支持等方式间接受益于政府采购。例如,与第二产业合作的服务提供商、物流公司等也可能在政府采购活动中找到商机,进而提高就业机会。因此,政府采购政策对产业的就业促进效应受到国家经济政策的影响。在研究期间,国家对基础设施建设的投资使第二产业的需求增加,政府采购更多地促进了这一产业的就业。随着经济结构和政策的变化,不同产业受到政府采购政策影响程度也可能存在差异。

五、机制分析和进一步讨论

在前述分析的基础上,本小节进一步分析以政府采购为代表的间接型公共政策,促进中小企业创造就业的内在机制,并对政府采购能否提高中小企业就业创造能力的问题,做出深入的讨论和分析,以回答公共政策是否以及如何提高企业就业创造能力的命题。

(一) 机制分析

1. 企业进入

政府采购政策的实施,放松了中小企业进入市场的限制和门槛,企业预期到竞标获胜的概率上升,在预期利润上升的驱动下,会积极进入市场(孙薇、叶初升,2023)。政策实施后,采购方不能以注册资金、信用等级、人员规模等条件对中小企业实行差别待遇,不能拒绝或无视中小企业供应商,这极大地减少了中小企业进入市场的阻力(张国胜等,2018),缓解了中小企业在市场上面临的竞争不公平的问题。同时,在优先采购原则下,对于性能、质量和价格等方面相同的产品,鼓励采购单位优先采购中小企业提供的商品和服务,对有中小企业参与的采购项目,实行不同级别评审优惠和价格扣除,减少了企业的参与成本,鼓励了大批潜在主体的市场进入。

另外,参与政府采购的中小企业能够获得政府的帮助。政府部门为中小企业获取政府采购信息提供正规且可靠的信息渠道,向社会公开预留给中小企业的采购份额、采购招标公告、采购项目的执行情况,在提高政府采购制度透明度(Hope et al., 2021)的同时,强化了对政策执行情况的监督检查,为中小企业供应商的权益提供相应保障。此外,政府在咨询与培训服务等方面给予企业支持,帮助中小企业了解政府采购项目的需求和流程,提升企业参与政府采购的能力,极大地提高了企业存活率。因此,采购政策的实施放松了企业参与政府采购的条件,激发企业进入市场的意愿,在一定程度上能够吸引企业进入市场(白志远,2016),进而强化中小企业的就业创造能力。

为检验政府采购能否吸引中小企业进入市场,本文按照城市—行业—年份层面的企业数量计算企业数量的变化率。若行业内企业数量变化率大于0,则表示为企业进入率;若行业内企业数量变化率大于或等于0,则表示为企业存活率。从表5列(1)、列(2)的结果可以看出,实施政府采购促进企业发展的政策后,中小企业参与政府采购的限制减少,直接促进了企业的市场进入;同时,在政府提供的帮助下,企业在市场中存活的概率明显上升。另外,政策实施后,更有活力的企业留在了市场,缺乏竞争力的企业退出了市场,从企业的盈利能力来看,政府采购政策的实施,提高了企业的盈利能力,更有盈利能力的企业进入并留在了市场,对就业产生积极的影响。^②

2. 生产经营成本

企业进入市场后,能否实现扩大生产规模,增加劳动要素的投入?这是本文关心的一个问题。理论上来说,政府及其相关部门对采购产品和服务的需求较大,与中小企业签订政府采购合同,能够直接激发中标企业的生产需求(张沁琳、沈洪涛,2020),进而,中标企业会将生产诉求表达为对劳动要素的投入上,进而扩大原有的生产规模。进一步,较大的生产规模能否帮助企业发挥出“规模经济”效应?规模经济效应下(Edler & Georgiou, 2007),企业以更低的成本来组织生产,利用节省的

^①详见《经济动态》官方网站本文链接附录。

^②详见《经济动态》官方网站本文链接附录。

成本资金增加对劳动力的雇佣,能够达到拓宽市场销售份额的效果。

对于企业生产经营规模的研究发现,政府采购政策的实施促进了企业生产规模的扩大,企业总产值和营业收入都显著增加。^①究其原因,政府采购流程规范、制度透明,参加竞标的企业需提交反映企业真实经营情况的资料,极大地减少了采购人的信息不对称情况,同时,便于其他潜在客户了解企业的生产能力,企业面临的市场份额在增加。进一步地,借鉴王文春等(2022)的做法,表5列(5)和列(6)分别以营业成本与营业收入的比值、主营业务成本与营业收入的比值来表示企业的生产经营成本。研究发现,采购政策的实施带来的生产规模扩张,降低了企业的生产经营成本,就列(6)而言,政府采购促进中小企业的政策直接降低企业成本,使企业可以利用节省下的成本雇佣更多的劳动力。因而,政府采购通过吸引企业进入市场,扩大了企业生产规模,并在规模扩张作用下,发挥出“规模经济”效应,最终提高了企业的就业创造能力。

表5 企业进入与生产经营成本

变量	(1) 企业进入	(2) 企业存活	(3) 总产值	(4) 营业收入	(5) 生产经营成本1	(6) 生产经营成本2
DID_{ipt}	0.121* (0.071)	0.119** (0.054)	0.262*** (0.018)	0.052*** (0.005)	-0.004*** (0.001)	-0.047*** (0.003)
企业控制变量	是	是	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
企业固定效应	否	否	是	是	是	是
城市—行业固定效应	是	是	否	否	否	否
行业—年份固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	114230	144665	1080182	1126151	1125702	1122892
调整R ²	0.059	0.095	0.535	0.863	0.708	0.208

3. 现金流压力与融资约束

政府采购政策促进中小企业发展的重要方式,包括为其提供现金支持和融资服务。中标企业与采购方签订合同后,能如期获得约定的资金,直接改善当前的现金流状况,进而保证有充裕的资金投入生产、提高劳动雇佣水平(Benzarti & Harju, 2021)。从融资方面来看,政府可以向银行提供贷款担保,鼓励银行主动向中小企业提供贷款,以降低中小企业获得贷款的风险。因此,中小企业在采购政策的支持下,能够即时获得一笔资金,缓解了现金流压力和融资约束程度,促使其充分利用政府采购的机会,增加劳动要素投入,完成生产目标。

表6 现金流压力与融资约束

变量	现金流净额占比		(3) 融资约束	雇佣水平	
	(1) 经营活动	(2) 投资活动		(4) 高约束组	(5) 低约束组
DID_{ipt}	0.192* (0.109)	0.108*** (0.029)	-0.009*** (0.003)	0.011* (0.003)	0.009 (0.006)
企业控制变量	是	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是	是
行业—年份固定效应	是	是	是	是	是
观测值	1120925	1083029	1017539	623966	356387
调整R ²	0.178	0.175	0.632	0.892	0.867

^①除总产值和营业收入增加外,企业的销售收入、增加值都有所增加,进一步说明企业生产经营规模在扩大,有兴趣的读者可以向作者索取。

为检验上述逻辑成立与否,本文参考刘贯春等(2021)的处理方式,使用经营活动产生的现金流净额占总资产比重、投资活动产生的现金流量净额占总资产比重来反映企业的现金流状况。结果发现,政府采购政策实施后,企业的经营活动与投资活动产生的现金流净额增加,中小企业面临的现金流压力明显减少。考虑企业的融资约束水平,本文以财务费用占负债之比作为融资约束程度的代理变量。结果表明,政府采购政策的实施能够减少企业面临的融资约束困境。进一步地,本文以融资约束程度中位数为依据,将企业划为高融资约束与低融资约束的组别,研究发现,就业创造效应在高融资约束程度的组别中表现得更为明显,而对融资约束较低的企业的影响不显著。综上,政府采购通过缓解中小企业的现金流压力和资金约束,来提高企业就业创造能力的逻辑得到证实。

(二)进一步讨论

面对中小企业在劳动力市场处于劣势地位的情况,政府采购通过给予中小企业以资金和贷款方面的帮助,吸引中小企业的市场进入,助力企业扩张生产规模等方式,能否帮助中小企业合理配置劳动要素,提高其就业创造能力? 本小节将从以下三个方面进行分析。

1. 就业稳定性

资本劳动比反映了企业在生产过程中,资本和劳动投入的比例关系。当资本劳动比增加时,意味着企业可能增加了对机械设备等资本品的投资,在生产中更加依赖资本要素的投入,并相应减少了对劳动力的需求(Garrett et al., 2020),在这种情况下,对于劳动投入的减少,在一定条件下会传导至劳动力市场,形成劳动力供给过剩的局面,加剧就业压力。以往研究发现,企业在增值税改革(陈烨等, 2010)、社会保险缴费提升等情况下,会出现资本替代劳动的情况。从资本和劳动的价格关系来看,由于劳动对于资本的相对价格发生变化,资本要素价格下降,企业更多会用资本来替代劳动,以减少劳动价格上涨带来的不利影响。唐珏和封进(2019)认为,社保缴费使劳动力相对价格上升,导致企业资本劳动比增加,雇佣人数减少。因而,资本劳动比过高会加快资本替代劳动的过程,不利于就业形势的稳定。

理论上来说,本文所研究的政府采购类政策不会带来劳动与资本相对价格的变化,对劳资关系没有直接影响,因而不会产生资本和劳动相互替代的现象。实际情况是否符合上述预期,需要我们做进一步检验。本文使用人均固定资产来度量资本劳动比,分析了政府采购政策和企业资本劳动比之间的关系,研究发现,政府采购政策显著降低了企业的资本劳动比。出现这一现象的原因是,中小企业大多都是劳动密集型企业(冯海波、陆倩倩, 2020),在生产经营过程中,更偏好劳动要素的使用,因而在地方实施促进就业的采购政策后,中小企业倾向于提高企业的雇佣规模,进而对劳动与资本的投入关系产生影响。同时,资本劳动比下降说明,企业会依赖劳动要素组织生产,对劳动雇佣表现出持续甚至增长性的需要。综上,政府采购政策显著降低了企业的资本劳动比,减缓了资本替代劳动的过程,中小企业就业创造的稳定性得到提高。

表7 劳动力雇佣的稳定性

变量	(1) 资本劳动比	就业创造		
		(2) 进入行业	(3) 存活行业	(4) 退出行业
DID_{ipt}	-0.049*** (0.018)	0.013*** (0.004)	0.012*** (0.004)	0.005 (0.007)
企业控制变量	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
行业-年份固定效应	是	是	是	是
观测值	1125789	650242	725661	153969
调整 R ²	0.769	0.878	0.882	0.896

另外,从行业层面存在进入、存活和退出的企业的劳动雇佣角度进行分析。在机制分析部分,研究发现,政府采购政策能够通过降低中小企业参与政府采购的门槛,促进中小企业的市场进入,提高企业的存活率,同时仅使极小部分企业退出市场,那么这三种企业的雇佣人数是否会发生变化?如果进入市场的企业和存活的企业都提高了雇佣水平,则说明企业对未来的市场需求和发展充满信心,愿意长期雇佣更多的劳动力来支持生产,表明企业就业创造的稳定性上升;相反,如果进入企业与存活企业没有增加雇佣规模,则意味着企业会更多使用其他生产要素,减少就业岗位,加大就业市场上的风险。

通过分组回归发现,采购政策实施后,退出企业虽然增加了就业岗位,但其估计系数在统计上并不显著。更重要的是,政府采购政策的实施显著带动了行业内进入企业和存活企业的就业,影响系数在经济上和统计上均显著。采购政策为中小企业提供了许多优惠,进入市场后的企业面对潜在增加的采购份额和市场需求,会增加劳动力以满足订单要求,这种情况下,中小企业就业创造的稳定性提高。

2. 劳动力流动

政府采购政策提高了中小企业的劳动雇佣规模,并在不同企业间发生了劳动力流动,如部分企业退出市场后,其劳动力会流向进入市场的企业。那么,劳动力是在同一行业内还是在不同行业间实现流动?这一问题值得做进一步讨论。劳动力的再配置可以揭示行业要素密集度的变化程度,行业内部的再配置反映了劳动力在不同企业间的工作转换,同时也可能反映出部分企业调整要素投入结构的过程;而行业间的劳动力流动则更多表现出流入行业的发展优势,如拥有良好的发展前景、技术和资金等资源投入充足、能顺利实现转型升级等。劳动力流向更具竞争力和优势的产业,实现在跨行业配置,有助于提高整体资源配置的效率,适应经济结构的调整和转型(薛继亮,2018),促进技术的交流和传播,激发创新活力,避免长期失业和资源浪费的问题,提高整体就业水平和劳动力市场的弹性,最终实现劳动力的优化配置。因此,劳动力在行业间和行业内的流动具有不同的内在逻辑,对于理解劳动力资源的配置、产业结构的演变和经济发展的动态变化具有重要意义。接下来,将对这一问题做深入分析。

借鉴袁璐璐和罗楚亮(2023)的做法,本文计算出城市—行业层面的就业创造率与就业破坏率,并依据这两个指标构造出就业总流动率(包括劳动力在行业间与行业内的流动)、行业间流动率与行业内流动率。通过研究发现,政府采购政策的实施提高了就业总流动率,劳动力的整体流动性明显上升。进一步地,研究发现劳动力更多实现了行业间的流动,而非在行业内进行流动。可见,政府采购政策促进劳动力的跨行业流动,提高了劳动力资源的配置效率。

表8 劳动力流动

变量	(1) 就业总流动	(2) 行业间流动	(3) 行业内流动
DID_{ipt}	0.018*** (0.006)	0.028** (0.011)	-0.009 (0.012)
企业控制变量	是	是	是
省份控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
城市—行业固定效应	是	是	是
行业—年份固定效应	是	是	是
观测值	285092	285092	285092
调整 R^2	0.126	0.217	0.214

3. 用工成本与用工收益

企业扩大雇佣规模和优化劳动力资源配置是否承担了较高的成本?分析企业用工成本与用工

收益之间的关系,有利于掌握劳动力利用率和员工绩效等方面的信息,进而可以针对性地制定激励措施,提高员工的工作效率。较高的用工成本会削弱企业的竞争力,在导致生产效率下降的同时,影响企业的经营绩效。因而,在这一部分通过比较企业的用工成本与用工收益,探讨企业是否承担了过高的雇佣成本。该部分的分析对于我们理解企业的劳动雇佣决策有一定的帮助。

表9 企业用工平均成本与平均收益

变量	(1) 平均用工成本	(2) 人均总产值	(3) 人均增加值	(4) 人均销售额
DID_{ipt}	-0.197 (0.305)	0.157*** (0.011)	0.084*** (0.011)	0.015*** (0.004)
企业控制变量	是	是	是	是
省份控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
行业-年份固定效应	是	是	是	是
观测值	696663	1079829	994478	1123765
调整 R^2	0.668	0.475	0.466	0.777

借鉴宋弘等(2021)的做法,本文以全年工资、福利、社保缴费的人均水平来衡量企业的用工成本,用总产值、增加值和销售额的人均水平来度量用工收益。研究发现,政府采购政策的实施,没有抬高企业的平均用工成本,反观企业的平均用工收益,出现明显的上升趋势,企业的人均总产值、人均增加值和人均销售额均显著增加。从劳动要素投入的边际成本与边际收益角度来看,雇佣单位劳动所带来的平均收益显著高于平均成本时,企业的用工净收益为正,理性的雇主会继续加大对劳动的雇佣,直至平均用工收益逼近平均用工成本的情形(Bennmarker et al., 2009)。综上,企业提高劳动雇佣水平和优化人力资源配置并没有承担较高的成本。

六、结论和政策启示

本文基于公共政策和企业就业创造的研究视角,以地方实行政府采购的间接型公共政策为外生冲击,结合2008—2015年的全国税收调查数据和省份统计年鉴数据,使用多时期DID的研究方法,分析了政府采购对中小企业就业创造能力的影响。研究发现,地方采购政策的实施,显著提高了中小企业的就业创造能力,这一影响在非国有企业、小微企业和第二产业的企业中表现得更为明显。为了证明本文结论的稳健性,本文从平行趋势检验、剔除同期其他政策干扰、排除未观测因素影响、调整聚类维度和考虑异质性处理效应的角度进行了分析。机制检验发现,政府采购通过促进中小企业进入市场、促进生产规模扩张并降低生产经营成本,缓解企业的现金流压力与融资约束,来提高企业的雇佣规模。本文进一步探讨了公共政策和中小企业就业创造的关系,研究发现,政府采购促进了中小企业劳动要素的优化配置,劳动雇佣的稳定性得到提高、劳动力的流动更加充分合理,幸运的是,企业提高劳动雇佣水平、优化人力资源配置并没有承担较高的成本。

基于以上研究结论,本文提出如下三点政策建议。

第一,继续重视和强化政府采购政策对中小企业就业创造的积极作用。党的二十大报告提到实施就业优先战略,强化就业优先政策。本文的研究结论表明,政府采购政策作为政府配置资源的重要工具,为中小企业提供更多的市场发展机会,提升了中小企业的就业创造能力。因此,要制定更加包容和灵活的政府采购政策,优化中小企业在政府采购方面的发展环境,鼓励地方政府与中小企业建立长期且稳定的合作关系,贯彻落实“有为政府+有效市场”在就业问题上的协同目标。

第二,拓宽融资渠道,支持中小企业参与采购活动进行生产规模扩张,发挥“规模经济”效应。一般情况下,政府采购产品和服务的需求规模较大,扩张生产经营规模通常是中小企业应对挑战、满足

订单需求的有效途径之一。但中小企业往往面临较高的融资风险,融资成本成为它们参与政府采购的重要障碍,限制企业规模性生产和技术升级的进程。本文的结论表明,在采购政策的支持下,中小企业的融资成本降低,实现了生产规模扩张。因此,持续改善中小企业的营商环境,为中小企业提供低成本的融资渠道、多元化的融资方式,使企业以更低的成本来组织生产,有利于实现“规模经济”。

第三,加强政府采购活动的监管,规范政府采购流程。监管力度的加强有利于保护中小企业的合法权益,确保其在市场上的竞争地位。如果监管部门对政府采购进行有效的监督和管理,约束采购方不能以注册资金、盈利水平、人员规模等条件对中小企业实行差别待遇,确保采购活动的公平、透明和合规,减少中小企业进入市场的阻力,那么中小企业更有可能受益于政府采购政策的优惠。同时,规范化的采购流程以减少不必要的手续和程序,降低中小企业参与政府采购的成本和门槛,吸引企业参与政府采购,以持续强化中小企业的就业创造能力。

参考文献:

- 白志远,2016:《论政府采购政策功能在我国经济社会发展中的作用》,《宏观经济研究》第3期。
- 陈烨 张欣 寇恩惠 刘明,2010:《增值税转型对就业负面影响的CGE模拟分析》,《经济研究》第9期。
- 冯海波 陆倩倩,2020:《对中小企业减税可以提高其吸纳就业能力吗——基于中小板上市公司数据的分析》,《税务研究》第10期。
- 甘犁 秦芳 吴雨,2019:《小微企业增值税起征点提高实施效果评估——来自中国小微企业调查(CMES)数据的分析》,《管理世界》第11期。
- 何凡 曾鑫 黄炜,2023:《社保缴费对劳动力就业、工资和家庭储蓄的影响》,《世界经济》第7期。
- 黄继承 朱光顺,2023:《绿色发展的中国模式:政府采购与企业绿色创新》,《世界经济》第11期。
- 姜爱华 朱晗,2018:《政府采购对扶持不发达地区经济发展的影响研究——基于省级面板数据的实证分析》,《财政研究》第6期。
- 李方旺,2015:《发挥政府采购对战略性新兴产业发展的扶持作用》,《财政研究》第12期。
- 林毅夫,2017:《产业政策与我国经济的发展:新结构经济学的视角》,《复旦学报(社会科学版)》第2期。
- 刘贯春 叶永卫 张军,2021:《社会保险缴费、企业流动性约束与稳就业——基于〈社会保险法〉实施的准自然实验》,《中国工业经济》第5期。
- 刘啟仁 赵灿,2020:《税收政策激励与企业人力资本升级》,《经济研究》第4期。
- 马述忠 胡增玺,2022:《数字金融是否影响劳动力流动?——基于中国流动人口的微观视角》,《经济学(季刊)》第1期。
- 申广军 姚洋 钟宁桦,2020:《民营企业融资难与我国劳动力市场的结构性问题》,《管理世界》第2期。
- 沈小静 刘若阳 姜旭,2019:《新中国70年采购管理发展历程、阶段特征及未来展望》,《管理世界》第10期。
- 宋弘 封进 杨婉璇,2021:《社保缴费率下降对企业社保缴费与劳动力雇佣的影响》,《经济研究》第1期。
- 宋旭光 左马华青,2022:《工业机器人如何影响制造业就业变动——基于上市公司微观数据的分析》,《经济学动态》第7期。
- 孙薇 叶初升,2023:《政府采购何以牵动企业创新——兼论需求侧政策“拉力”与供给侧政策“推力”的协同》,《中国工业经济》第1期。
- 唐珏 封进,2019:《社会保险缴费对企业资本劳动比的影响——以21世纪初省级养老保险征收机构变更为例》,《经济研究》第11期。
- 王丛虎 刘巧兰 刘闻博,2022:《政府采购支持中小微企业的理论逻辑、政策演进及发展》,《中国行政管理》第8期。
- 王文春 殷华 宫汝凯,2022:《最低工资标准提高对企业资本劳动比的影响研究》,《金融研究》第1期。
- 王伊攀 朱晓满,2022:《政府采购对企业“脱实向虚”的治理效应研究》,《财政研究》第1期。
- 王宇澄 张莉 郑新业,2018:《“准财政政策”能指望么?——中央投资对地方投资的带动效应评估》,《管理世界》第8期。
- 武威 曹畅,2025:《政府采购对企业创新的支持效应研究——基于行业溢出效应视角》,《经济学动态》第3期。
- 武威 刘国平,2021:《政府采购与经济发展:转型效应与协同效应——基于产业结构升级视角》,《财政研究》第8期。
- 武威 刘国平 张琦,2022:《授之以渔:政府采购与中国特色精准扶贫》,《世界经济》第8期。
- 薛继亮,2018:《产业升级、贸易结构和就业市场配置研究》,《中国人口科学》第2期。
- 袁璐璐 罗楚亮,2023:《养老保险费率改变与企业“创造一破坏”就业调整》,《数量经济技术经济研究》第4期。

- 张国胜 匡慧妹 刘政, 2018:《政府采购如何影响产能利用率? ——来自中国制造企业的经验发现》,《经济管理》第 9 期。
- 张国胜 吴晶, 2019:《中国政府采购能够促进企业就业吗? ——来自制造业企业的经验发现》,《劳动经济研究》第 4 期。
- 张克中 黄永颖 何凡, 2023:《社保缴费的转嫁效应与劳动力市场再分配》,《管理世界》第 9 期。
- 张沁琳 沈洪涛, 2020:《政府大客户能提高企业全要素生产率吗?》,《财经研究》第 11 期。
- 张三峰 张伟, 2016:《融资约束、金融发展与企业雇佣——来自中国企业调查数据的经验证据》,《金融研究》第 10 期。
- 赵颖 鲁元平 王熙 杨国超, 2023:《纳税人身份选择与就业机会——来自全国工商与税务匹配数据的证据》,《经济研究》第 9 期。
- 钟宁桦 解咪 钱一蕾 邓雅琳, 2021:《全球经济危机后中国的信贷配置与稳就业成效》,《经济研究》第 9 期。
- 周天勇 张弥, 2002:《经济运行与增长中的中小企业作用机理》,《经济研究》第 4 期。
- 朱武祥 张平 李鹏飞 王子阳, 2020:《疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升——基于两次全国问卷调查的分析》,《管理世界》第 4 期。
- Benmarker, H. et al. (2009), “Do regional payroll tax reductions boost employment?”, *Labour Economics*, 16(5): 480—489.
- Benzarti, Y. & J. Harju (2021), “Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production”, *Journal of the European Economic Association*, 19(5): 2737—2764.
- Carril, R. & M. Duggan(2020), “The impact of industry consolidation on government procurement: Evidence from department of defense contracting”, *Journal of Public Economics*, 184:104141.
- Criscuolo, C. et al. (2019), “Some causal effects of an industrial policy”, *American Economic Review*, 109(1): 48—85.
- De Silva, D.G. et al.(2009), “The effect of information on the bidding and survival of entrants in procurement auctions”, *Journal of Public Economics*, 93(1—2):56—72.
- Edler, J. & L. Georgiou (2007), “Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side”, *Research Policy*, 36(7): 949—963.
- Flammer, C.(2018), “Competing for government procurement contracts: The role of corporate social responsibility”, *Strategic Management Journal*, 39(5):1299—1324.
- Fuest, C. et al.(2018), “Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany”, *American Economic Review*, 108(2): 393—418.
- Garrett, D. G. et al. (2020), “Tax policy and local labor market behavior”, *American Economic Review: Insights*, 2(1): 83—100.
- Geroski, P. A.(1990), “Procurement policy as a tool of industrial policy”, *International Review of Applied Economics*, 4(2): 182—198.
- Giroud, X. & J. Rauh(2019), “State taxation and the reallocation of business activity: Evidence from establishment-level data”, *Journal of Political Economy*, 127(3): 1262—1316.
- Hope, O. K. et al.(2021), “Government procurement and financial statement certification: Evidence from private firms in emerging economies”, *Journal of International Business Studies*, 52(4):718—745.
- Huang, J. et al.(2023), “Government as major customer: The effects of government procurement on corporate environmental, social, and governance performance”, *Finance Research Letters*, 54:103781.
- Kang, K. & R. A. Miller(2022), “Winning by default: Why is there so little competition in government procurement”, *Review of Economic Studies*, 89(3): 1495—1556.
- McAfee, R. P. & J.McMillan(1989), “Government procurement and international trade”, *Journal of International Economics*, 26(3—4): 291—308.
- Monczka, R. M. et al. (2021), *Purchasing & Supply Chain Management*, Cengage Learning.
- Ruttan, V. W. (2006), “Is war necessary for economic growth?”, *Historically Speaking*, 7(6):17—19.
- Slavtchev, V. & S. Wiederhold (2016), “Does the technological content of government demand matter for private R&D? Evidence from US states”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 8(2):45—84.
- Walker, H. & S. Brammer(2012), “The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector”, *International Journal of Production Economics*, 140(1): 256—268.

Public Policy and Corporate Job Creation: Evidence from Government Procurement in Promoting the Development of Small and Medium-sized Enterprises

ZHOU Xiaoguang^a, HE Tianxiang^b and LU Yuanping^b

(a. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China;

b. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, China)

Summary: The employment creation capacity of enterprises is an important theoretical and practical issue that directly affects the overall employment situation and employment opportunities in society. The Chinese government has introduced a series of policies to promote social employment from various aspects, aiming to improve enterprises' employment creation capacity. Therefore, understanding and evaluating the impact of public policies on enterprises' employment creation has become particularly important. Studying how to enhance enterprises' employment creation capacity through public policies helps scientifically understand and implement the synergistic relationship between an "active government" and an "efficient market" in addressing employment issues, which has important theoretical significance for stabilizing employment risks and promoting enterprise development. The understanding of the employment creation effects of public policies cannot be separated from the discussion of various market entities. Among all types of enterprises, small and medium-sized enterprises (SMEs) constitute an important component. SMEs have strong employment creation capacity, but how public policies affect their employment creation capacity has not received sufficient attention in existing research. Therefore, promoting the development of SMEs and maintaining stable social employment have become top priorities in current economic work. Government procurement is an important component of indirect public policies. How to leverage government procurement to enhance the employment creation capacity of SMEs is an important issue.

This paper takes the indirect public policies of government procurement implemented by various provinces as exogenous shocks and combines them with national tax survey data from 2008 to 2015 and provincial socio-economic data to analyze the impact of government procurement on the employment creation of SMEs. This paper finds that locally implemented procurement policies significantly improve the employment creation capacity of SMEs, increasing their hiring numbers. Additionally, this paper finds that the employment promotion effect of government procurement is more pronounced among non-state-owned enterprises, micro and small enterprises, and enterprises in the secondary industry. In the robustness analysis, this paper confirms the reliability of our conclusions from the perspectives of parallel trend tests, eliminating interference from other concurrent policies, excluding the influence of unobserved factors, adjusting clustering dimensions, and considering heterogeneous treatment effects. Mechanism analysis reveals that government procurement enhances the employment creation capacity of SMEs by facilitating their market entry, promoting production scale expansion, reducing production and operation costs, and alleviating corporate cash flow pressures and financing constraints. Further analysis shows that government procurement promotes the optimal allocation of labor factors in SMEs, which is manifested in improved employment stability and more adequate labor mobility. Additionally, by comparing enterprises' labor costs and labor benefits, this paper finds that increasing labor hiring levels and optimizing human resource allocation do not impose high costs on enterprises.

The marginal contributions of this paper are in the following three aspects. Firstly, in terms of the research object, unlike previous literature that primarily focused on large enterprises, this paper directly examines SMEs to better explore their employment creation capacity. Additionally, this paper explores the specific mechanisms through which public policies affect enterprises' employment creation capacity, enriching literature on employment. Secondly, in terms of research perspective, existing literature mainly analyzes enterprises' labor hiring behavior from the perspective of direct public policies such as tax and fee reductions. This paper, however, takes government procurement as the research perspective, with public policies and enterprise employment creation as the research theme, focusing on analyzing the relationship between public policies and employment creation in SMEs. It attempts to answer how indirect public policies represented by government procurement can enhance the employment creation capacity of SMEs, responding to the important proposition of "how an active government can make the market more efficient", and addressing gaps in existing research. Thirdly, in terms of research design, using local policies that promote the development of SMEs through government procurement as exogenous shocks to study the impact of government procurement on labor hiring in SMEs, this paper alleviates the endogeneity issues in government procurement research that arise from using government procurement amounts and order quantities, thus enriching research on government procurement.

Keywords: Job Creation; Small and Medium-sized Enterprises (SMEs); Government Procurement; Public Policy

JEL Classification: J23, J18

(责任编辑:木丰)

(校对:金禾)