

生育支持政策体系创新是否具有稳就业效应

——来自普惠托育政策的准自然实验

周德水¹, 许昆²

(1. 安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030;

2. 中南财经政法大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430073)

摘要: 推动生育支持政策体系创新是缓解家庭托育压力、释放劳动力市场潜力的重要途径。本文以普惠托育政策为准自然实验, 基于2010—2023年中国城市数据, 采用双重机器学习模型实证检验了普惠托育政策对城市就业水平的影响及作用机制。研究发现, 普惠托育政策能够提升城市就业水平, 且该结论在经过一系列内生性检验和稳健性检验后仍然成立; 普惠托育政策通过拓宽社会就业渠道和促进人力资本集聚提升城市就业水平; 普惠托育政策对城市就业水平的提升作用发生在东部地区、中部地区和高公共治理水平城市; 普惠托育政策能够提升城市经济发展水平、促进产业结构升级。本文研究为评估生育支持政策体系的宏观经济效应提供了证据, 并有助于厘清普惠托育政策从民生投入转化为经济红利的逻辑链条。

关键词: 普惠托育政策; 城市就业; 社会就业渠道; 人力资本集聚

中图分类号: F249.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2026)03-0061-15

当前, 中国正处于人口发展新常态的关键转型期。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出, 优化生育支持政策和激励措施, 发挥育儿补贴和个人所得税抵扣政策作用, 有效降低家庭生育养育教育成本。这为新时代人口高质量发展描绘了宏伟蓝图、提供了行动指南。在积极应对人口老龄化、构建生育友好型社会的总体框架下, 普惠托育服务已不再局限于单一的家庭照护辅助手段, 而是被赋予了更为深远的制度内涵——既是实现“幼有所育、幼有优育”的重要保障, 也是缓解家庭抚育压力、补齐基本公共服务短板、促进人口长期均衡发展的重要一环。

就业是最基本的民生, 是经济发展的“晴雨表”、社会稳定的“压舱石”。然而, 受制于复杂严峻的国内外形势和多重超预期因素冲击, 中国稳就业的基础尚不牢固。国家统计局数据显示, 2024年, 中国城镇调查失业率平均值为5.1%。在深化生育支持政策体系创新的背景下, 普惠托育服务不仅为经济增长提供了重要动力, 还是促进劳动者就业的重要民生工程^[1]。作为一种特

收稿日期: 2025-10-27

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“普惠托育服务促进流动女性育职平衡的作用机理与政策优化研究”(24CRK021)

作者简介: 周德水(1991-), 男, 安徽合肥人, 副教授, 博士, 主要从事就业和生育支持研究。E-mail: zhoudeshui86@163.com

许昆(通讯作者)(1997-), 男, 安徽庐江人, 博士研究生, 主要从事劳动就业研究。E-mail: xukun@stu.zuel.edu.cn

殊的公共产品,普惠托育服务是指面向3岁以下婴幼儿家庭,按照政府指导价提供符合相关标准和规范的公共性托育服务^[2-3]。作为家庭抚育的社会机制延伸,普惠托育服务打破了单一家庭抚育模式的掣肘,对于纾解家庭教育焦虑、降低抚育机会成本和优化劳动力资源配置等具有重要意义^[4]。

一、文献综述

生育支持政策体系是国家积极应对人口发展新常态和达到适度生育水平的重要举措集合。一般而言,该体系涵盖休假制度、经济补贴和育儿服务等^[5]。现有文献已经关注到生育支持政策对就业的影响,但因国情、制度和研究方法的差异,并未得出一致结论。第一,生育支持政策会对就业水平产生负面冲击。例如, Schönberg 和 Ludsteck^[6]以德国产假覆盖范围扩大为自然实验研究发现,在产假覆盖范围扩大的短期时效内,女性劳动者产后就业率显著下降。Lalive 等^[7]基于奥地利的数据研究发现,产后工作保护和现金福利导致女性劳动者重返工作岗位的时间显著推迟。Shen 等^[8]基于中国家庭追踪调查数据,采用双重差分法研究发现,中国的产假政策改革使得女性劳动者工作时长平均每周减少2.6个小时。刘宏等^[9]基于中国企业雇主—雇员匹配数据调查项目研究发现,产假政策改革对企业整体雇佣规模无显著影响,但因性别歧视及成本转嫁效应,企业会减少女性劳动者雇佣比例。第二,生育支持政策具有提升就业水平的作用。例如, Albagli 和 Rau^[10]基于智利的数据研究发现,产假制度的实施或产假时间的延长提高了女性劳动者产后复工的概率。Kolasa^[11]研究发现,欧洲的普惠儿童福利项目能够促使年轻父母更快地恢复全职工作,从而提高劳动力供给水平。孙晓冬^[12]基于通讯审计和配对设计的实验方案研究发现,生育支持政策可以显著提升雇主回应率,从而提升就业水平。第三,生育支持政策对就业水平无显著影响或影响是非线性的。例如, Ziegler 和 Bamieh^[13]采用断点回归研究发现,奥地利的育儿假制度并未促进就业增长。Havnes 和 Mogstad^[14]基于挪威分阶段扩大的补贴性儿童保育计划研究发现,该计划挤占了非正式的儿童保育安排,其原因在于,儿童保育补贴存在巨大的净成本和效率扭曲。于也雯和龚六堂^[14]采用数值模拟方法研究发现,生育补贴对社会总劳动供给的影响存在阈值效应,即当生育补贴低于临界值时,社会总劳动供给增加,反之则减少。

现有关于普惠托育服务的理论分析文献主要集中在三个方面。第一,关于普惠托育服务的需求分析^[15-16],中国普惠托育服务的供给与需求存在数量、结构和质量不匹配的情况,应优化普惠托育服务需求的层次结构,推动普惠托育服务供给侧结构性改革。第二,关于普惠托育服务体系和托育模式的研究^[15, 17],中国需要从财政支持、精准供给、多方主体协同参与等方面优化普惠托育服务体系。第三,关于普惠托育服务内涵和发展对策的研究^[3],普惠托育服务具有可利用性、可适用性、可负担性、可接近性和可接受性五个特征,需要从政府监管、资源整合等方面推动普惠托育服务的发展。

现有关于普惠托育服务的实证研究主要集中在生育效应、就业效应和社会经济效应三个方面。在生育效应方面,普惠托育服务对生育行为影响的研究结论不一致。部分学者认为,普惠托育服务具有正向的生育效应。例如, Mörk 等^[18]基于瑞典儿童保育改革计划研究发现,儿童保育费用的降低能够显著提升总和生育率。陈梅等^[4]基于2016年中国家庭发展追踪调查数据,采用断点回归模型研究发现,公共托幼服务能够显著提升居民二孩生育意愿。杨凡和王铭铭^[19]基于中国不婚不育少育群体专项调查数据研究发现,对普惠托育服务政策效应的正向预期能够显著提升育龄人群的生育意愿。但是,也有部分学者持不同观点。例如,程杰等^[20]研究发现,发展托育服务对提升总和生育率的效应并不明显。史毅和韩润霖^[21]研究发现,在市场化托育服务为主体的环境下,接受托育服务不仅不能提升女性再生育意愿,反而会产生一定的抑制作用。在就业效应方面,普惠托育服务主要通过三条路径提升就业水平。第一,普惠托育服务通过成本替代效

应释放劳动力市场潜力, 并通过政府补贴和限价机制降低市场化照护的相对价格, 使购买专业照护服务相较于家庭自我照护更具比较优势。Narazani 等^[22] 基于欧盟数据的微观模拟研究发现, 高可及性的普惠托育服务能显著降低家庭照护的机会成本, 从而大幅增加女性的劳动力供给。第二, 普惠托育服务通过缓解时间冲突降低职业中断风险。普惠托育服务增强了工作与家庭的兼容性, 降低了因生育导致的职业中断风险, 从而抑制了“母职惩罚”。曲玥等^[23] 研究发现, 普惠托育服务社会化能够有效填补家庭照护真空, 使中国女性劳动者参与率提升2—3个百分点。第三, 普惠托育服务通过优化家庭分工提升就业质量。普惠托育服务的介入打破了传统“男主外、女主内”的刚性分工, 有助于增加女性劳动者的保留工资和提升职业稳定性。唐斌尧和孙艳艳^[24] 采用二元 Logistic 回归模型研究发现, 3 岁以下婴幼儿托育服务不仅提升了女性劳动者的就业概率, 还显著增加了其就业收入。在社会经济效应方面, 景鹏等^[25] 研究发现, 当生育支持结构偏向公共托育服务时, 生育支持力度与经济增长率呈反向关系。Havnes 和 Mogstad^[2] 基于挪威的普惠托育计划, 采用非线性双重差分法研究发现, 普惠托育政策能够显著提升儿童成年后的代际经济流动性, 降低不同群体收入的不平等性。Ren^[26] 基于中国首次普惠托育政策改革, 采用双重差分法和三重差分法研究发现, 普惠托育政策具有缓解学龄前儿童体重不足、提升照护者健康意识和学前教育入园率的作用。

现有关于普惠托育服务与就业关系的研究较为丰富, 但仍存在进一步拓展的空间。第一, 研究视角的局限。现有关于普惠托育服务就业效应的研究多聚焦于微观个体或家庭层面, 主要考察其对女性劳动者参与率、工作时长等指标的影响, 鲜有文献从城市层面评估普惠托育政策对城市就业水平的影响。第二, 作用机制和经济后果方面研究不足。现有文献对普惠托育影响城市就业水平的作用机制探讨尚不充分, 多关注个体层面的时间释放效应, 而忽视了政策在宏观层面可能引致的拓宽社会就业渠道和促进人力资本集聚等结构性机制。同时, 对于普惠托育政策的深层次经济后果亦缺乏系统的实证检验。第三, 识别策略有待优化。现有文献多采用普通最小二乘法或双重差分法进行政策评估。然而, 城市就业水平受多重复杂因素的影响, 传统线性模型难以有效处理高维控制变量带来的“维数诅咒”及潜在的非线性关系, 可能导致因果推断的估计偏差^[27]。

鉴于此, 本文以普惠托育政策为准自然实验, 基于2010—2023年中国城市数据, 采用双重机器学习模型实证检验普惠托育政策对城市就业水平的影响及作用机制, 以期理解生育支持政策体系的宏观经济效应提供证据。本文可能的边际贡献体现在三个方面。第一, 本文拓展了普惠托育政策效应评估的研究视角。针对现有文献多关注个体或家庭就业的微观视角, 本文从城市层面证实了普惠托育政策的稳就业效应。这有助于拓展普惠托育政策效应的评估维度, 为理解其社会经济效应提供经验证据。第二, 本文深化了普惠托育政策影响城市就业水平的作用机制和经济后果分析。具体而言, 在作用机制上, 本文揭示了普惠托育政策通过拓宽社会就业渠道和促进人力资本集聚提升城市就业水平的内在逻辑; 在经济后果上, 本文进一步证实了这种稳就业效应能够提升城市经济发展水平、促进产业结构升级。这有助于厘清普惠托育服务从民生投入转化为经济红利的逻辑链条。第三, 针对传统线性模型在处理复杂高维数据时的局限, 本文采用双重机器学习模型提升因果推断的稳健性。考虑到影响城市就业水平的因素众多且关系复杂, 本文利用双重机器学习模型在高维变量筛选和非参数估计上的优势, 有效克服了传统线性模型可能存在的函数形式误设和正则化偏差问题。

二、政策背景、理论分析与研究假说

(一) 政策背景

中国普惠托育政策的制定和实施是应对人口结构转型、助力经济高质量发展、保障民生福祉的国家战略响应。然而, 当前中国3岁以下婴幼儿托育服务供给仍存在结构性短板^[15]。一方面,

高昂的生育养育教育成本降低了家庭生育意愿^[11],加之传统家庭伦理的哺育模式,极易损害劳动者职场连续性并加速人力资本折旧,成为阻碍劳动者职业发展与收入增长的重要因素^[13]。另一方面,市场化的托育服务往往价格高昂,导致普通家庭的服务可及性和公平性不足。普惠性的公共托育服务长期供需失衡,导致多层次、多样化的婴幼儿托育需求未被有效满足。为破解上述困局,2019年,《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》从国家层面提出“政策引导,普惠优先”的发展方向,强调“优先支持普惠性婴幼儿照护服务机构”。2019年之前,社会对托育的关注度较低,托育机构数量增长较为缓慢,而在2019年之后,二者均呈上升趋势,且增幅较大。基于此,本文从政府和市场反应角度切入,选取2019年作为政策冲击的起始年份。

“十四五”规划时期,中国大力支持和发展托育服务。根据《国务院关于推进托育服务工作情况报告》,在财政补助方面,2021—2024年,中央预算内投资下达49.1亿元支持130个县级以上托育综合服务中心、62个公办托育机构和12万多个普惠托位建设。在人才队伍建设方面,教育部增设婴幼儿托育相关专业,人力资源和社会保障部发布保育师、育婴员、婴幼儿发展引导员等国家职业技能标准。在服务供给方面,截至2023年底,托育服务全职从业人员约112.4万人,其中保育人员约56.6万人,占比50.4%。截至2024年底,全国托位数已上升至千人口4.08个。

(二) 理论分析与研究假说

1. 普惠托育政策的稳就业效应

从供给端来看,传统的单一家庭育儿模式,尤其是对3岁以下婴幼儿的照护,极易导致育龄劳动者被迫中断职业生涯或减少劳动供给^[1]。而普惠托育政策的核心在于通过提供社会化、专业化的婴幼儿照护服务,重塑家庭与市场的分工边界。一方面,普惠托育政策有利于降低家庭的育儿时间成本,减轻其心理负担,使得原本被家庭照护责任束缚的潜在劳动力得以释放,并重新进入劳动力市场^[23]。另一方面,普惠托育政策还有效降低了因抚育而导致的职业中断风险^[13]。家庭的育儿负担通过社会共担机制得以减轻,原先因抚育责任而被抑制的潜在劳动力供给将得以释放,并重返或新进入劳动力市场,进而提升城市就业水平。从需求端来看,普惠托育政策本身催生且壮大了一个新的服务产业——托育服务产业。政策的推行直接助推了托育机构的设立和扩张,这不仅创造了直接就业岗位(如保育师、育婴员等)^[3],还带动了与托育服务相关的上下游产业链(如儿童食品、健康管理等)的发展,间接创造了更多就业机会^[28]。因此,普惠托育政策通过培育新的就业增长点,为城市就业水平的提升提供了强劲动力。综上所述,普惠托育政策通过释放供给与创造需求的双重渠道共同作用于劳动力市场,从而提升城市就业水平。据此,本文提出如下研究假说:

假说1: 普惠托育政策能够提升城市就业水平。

2. 普惠托育政策对城市就业水平的影响机制

普惠托育政策能够拓宽社会就业渠道,从而提升城市就业水平。普惠托育政策通过“孵化市场主体—激发创业活力—产生乘数效应”的传导链条实现稳就业效应。首先,普惠托育政策能够引致托育服务供给扩容。普惠托育政策具有明确的公共产品属性和政府引导特征^[3, 29]。政府通过财政补贴、税收优惠和购买服务等方式直接助推了托育服务产业的发展,催生了大量托育机构及相关上下游企业(如早教研发、母婴用品制造等)。这种产业扩张直接体现为城市新注册市场主体数量的增加,即从供给端拓宽了社会就业渠道^[28]。其次,普惠托育政策能够降低创业隐性成本,激发全社会创业活力。创业是带动就业的倍增器,但育儿负担常被视为抑制个体将创业意愿转化为行动的关键约束。普惠托育服务的可及性有效解除了潜在创业者的家庭后顾之忧,并降低了时间机会成本,使其将更多精力投入到识别市场机会、筹备及运营新企业等活动中。这有助

于盘活潜在劳动力存量,特别是释放那些因家庭照护责任而无法充分就业的劳动力,提升城市创业活跃度。最后,根据就业乘数理论,无论是托育产业链的延伸还是创业活动的增加,都会产生显著的就业乘数效应^[28]。一方面,新创企业从自我雇佣转向雇佣他人,直接创造了就业岗位。另一方面,普惠托育服务产业作为劳动密集型产业,其从业人员收入的增加会进一步增加对本地非贸易部门(如餐饮、零售、居民服务等)的消费需求,从而间接创造更多服务业岗位,最终实现城市就业水平的提升。据此,本文提出如下研究假说:

假说2a:普惠托育政策通过拓宽社会就业渠道提升城市就业水平。

普惠托育政策能够促进人力资本集聚,从而提升城市就业水平。普惠托育政策通过“减少职业中断—增强城市软实力—发挥知识溢出效应”的传导链条实现稳就业效应。首先,普惠托育政策能够减少高技能劳动者的职业中断与流失。根据人力资本理论,高技能劳动者因职业中断所面临的人力资本折旧和收入损失更大。普惠托育服务通过提供可及、可信赖的专业化照护有效缓解高技能劳动者面临的工作与家庭冲突,降低了因生育退出劳动力市场的风险,从而稳定并盘活了本地存量人力资本^[11]。其次,普惠托育政策能够增强城市软实力,吸纳外部增量人才。在人口流动性增强的背景下,城市公共服务水平等软环境已成为影响人才跨区域流动的关键因素^[30]。完善的普惠托育政策体系向外界传递出该城市宜居、友好且重视家庭发展的积极信号,显著增强了城市对外部年轻高素质人才的吸引力,促进了人力资本的迁入和集聚。最后,根据人力资本外部性理论,普惠托育服务通过知识溢出和技能互补提升就业吸纳能力。城市层面的人力资本集聚具有显著的正外部性^[31]。一方面,高技能劳动者的集聚能够通过知识溢出效应促进技术创新和产业结构升级,催生更多高附加值、高技术含量的就业岗位。另一方面,高技能劳动者与中低技能劳动者之间存在技能互补性,高端产业的扩张会衍生出对辅助性岗位的巨大需求,从而在提升就业质量的同时扩大就业容量,为城市就业增长提供高质量、可持续的动力。据此,本文提出如下研究假说:

假说2b:普惠托育政策通过促进人力资本集聚提升城市就业水平。

三、研究设计

(一) 变量定义

1. 被解释变量

本文的被解释变量为城市就业水平(*labor*),参考王锋和葛星^[32]的做法,用城市在岗职工平均人数的自然对数衡量。

2. 解释变量

本文的解释变量为普惠托育政策(*DID*),用普惠托育政策强度(*basenum*)与普惠托育政策时间(*post*)的交互项衡量。具体而言,对于普惠托育政策强度,参考Ren^[26]的做法,用城市年新增托育机构数量衡量城市普惠托育水平,^①并用该指标的事前均值对普惠托育政策强度变量进行刻画。考虑到普惠托育服务的承载和落地多是托育机构,因而在政策实施后,新增托育机构数量越多的城市所受到的政策冲击越强。对于普惠托育政策时间,当城市所处年份为2019年及之后时,该变量取值为1,否则为0。

3. 机制变量

① 中国普惠托育体系建设鼓励通过“公建民营”“民办公助”等方式引导市场化机构转化为普惠托育服务提供者。因此,在政策冲击下,托育机构并非仅指公办机构,大量的民营机构在标准规范引导下,也成为了普惠托育服务的重要载体。此外,根据大数定律,本文可以合理假设各城市年新增托育机构的平均规模在统计上是相对稳定的。只要城市间机构分布没有系统性偏差,用新增托育机构数量衡量城市普惠托育水平不会导致严重估计偏误。

社会就业渠道 (*entry*), 用城市新注册登记工商企业数的自然对数衡量; 人力资本集聚 (*humcap*), 参考储德银等^[33]的做法, 用城市所在省份人均受教育年限衡量。

4.控制变量

参考向雪风和牛耕^[34]的做法, 本文选取以下控制变量: 经济发展水平 (*pgdp*), 用人均城市生产总值衡量; 产业结构 (*indstr*), 用第三产业增加值占城市生产总值的比重衡量; 人口规模 (*pop*), 用户籍人口数衡量; 政府财政收入 (*govrev*), 用地方财政一般预算内收入衡量; 政府财政支出 (*govexp*), 用地方财政一般预算内支出衡量; 职工平均工资 (*wage*), 用年度职工平均工资衡量; 消费水平 (*consume*), 用社会消费品零售总额衡量; 金融发展水平 (*finance*), 用城市年末金融机构各项贷款余额与城市生产总值的比值衡量。此外, 本文对上述所有连续控制变量取自然对数。

(二) 模型构建

本文采用双重机器学习模型实证检验普惠托育政策对城市就业水平的影响, 原因包括四个方面。一是双重机器学习模型可以避免函数形式误设。双重机器学习模型作为非参数方法, 避免了传统线性模型中预设的线性函数关系, 减少了因模型设定偏误导致的内生性问题。二是双重机器学习模型具有处理高维变量的能力。本文被解释变量(城市就业水平)受多重因素影响, 双重机器学习模型通过机器学习算法自动筛选变量, 减少了传统线性模型存在的多重共线性问题。三是双重机器学习模型具有双重稳健性, 可以控制遗漏变量偏差。通过结合双重稳健分数与数据驱动的变量选择, 即使部分模型设定错误, 仍能保证因果效应的无偏估计。同时, 双阶段变量选择可以显著减少遗漏变量导致的有偏估计。四是双重机器学习模型兼容多种机器学习算法。双重机器学习框架可以整合套索回归、弹性网络和Ridge回归等, 以适应不同数据结构和研究需求。

基于上述分析, 参考Chernozhukov等^[27]的做法, 本文采用双重机器学习模型有效刻画变量间的因果关系, 通过两阶段建模分离冗余参数和核心参数, 最终实现无偏估计。双重机器学习的第一阶段冗余参数估计如下:

$$labor_{it} = \theta_0 DID_{it} + g(X_{it}) + U_{it} \quad (1)$$

$$E(U_{it}|DID_{it}, X_{it}) = 0 \quad (2)$$

其中, i 和 t 分别为城市和年份, $labor_{it}$ 为城市 i 在 t 年的就业水平, DID_{it} 为普惠托育政策, θ_0 为政策对应的处置系数, X_{it} 为高维控制变量集合, 本文采用机器学习算法得到其估计 $\hat{g}(X_{it})$, U_{it} 为随机误差项, 其条件均值为0。

若采用机器学习算法对上述模型中的 $g(X_{it})$ 直接求解, 则此时得到的估计系数 $\hat{\theta}_0$ 为正则化估计量, 有限样本下有偏。因此, 本文第二阶段的核心参数估计如下:

$$DID_{it} = m(X_{it}) + V_{it} \quad (3)$$

$$E(V_{it}|X_{it}) = 0 \quad (4)$$

其中, 函数形式 $m(X_{it})$ 未知, V_{it} 为随机误差项, 其条件均值为0。因此, 本文采用机器学习算法估计 $\hat{m}(X_{it})$, 并以此构建残差估计 $\hat{V}_{it} = DID_{it} - \hat{m}(X_{it})$, 然后采用同样算法估计基准回归中的 $\hat{g}(X_{it})$, 获得 $labor_{it} - \hat{g}(X_{it}) = \theta_0 DID_{it} + U_{it}$, 并将 \hat{V}_{it} 看作 DID_{it} 的“工具变量”进行回归, 获得无偏的系数估计量如下:

$$\hat{\theta}_0 = \left(\frac{1}{n} \sum_{i \in I, t \in T} \hat{V}_{it} DID_{it} \right)^{-1} \frac{1}{n} \sum_{i \in I, t \in T} \hat{V}_{it} [labor_{it} - \hat{g}(X_{it})] \quad (5)$$

其中, n 为样本城市个数, I 为样本城市的集合, T 为样本年份集合。此时, $\hat{\theta}_0$ 的收敛速度将取决于 $\hat{g}(X_{it})$ 、 $\hat{m}(X_{it})$ 向 $g(X_{it})$ 、 $m(X_{it})$ 的收敛速度。两次机器学习估计不仅有利于排除处置变量 DID_{it} 中由混淆变量集合 X_{it} 导致的影响, 还能加快 $\hat{\theta}_0$ 的收敛速度, 进而获得有限样本下的准确估

计。另外, 本文在回归中采用五折交叉验证, 以提高模型估计的稳定性和可靠性。

(三) 数据来源

本文数据主要来源于2010—2023年《中国城市统计年鉴》, 城市年新增托育机构数量来源于企查查企业信息平台。在企查查企业信息平台中针对企业名称和经营范围进行高级搜索, 将上述任一属性中含有“托育”关键词的企业视为托育企业。本文数据处理过程如下: 对部分缺失数据进行线性插补, 剔除数据缺失严重的样本, 对所有连续变量进行上下1%缩尾处理。最终, 本文得到4 146个城市一年份观测值。本文主要变量的描述性统计结果如表1所示。

表1 主要变量的描述性统计结果

变量	符号	样本量	均值	标准差	最小值	中位数	最大值
城市就业水平	<i>labor</i>	4 146	3.4789	0.8575	1.3863	3.4340	5.9480
普惠托育政策	<i>DID</i>	4 146	2.2461	7.3074	0	0	105.6667
普惠托育政策强度	<i>basenum</i>	4 146	6.2890	11.1392	0	2.7778	105.6667
普惠托育政策时间	<i>post</i>	4 146	0.3570	0.4792	0	0	1
社会就业渠道	<i>entry</i>	4 131	10.2768	0.9164	5.3033	10.2448	13.0258
人力资本集聚	<i>humcap</i>	4 146	9.1531	0.7594	4.6658	9.2165	12.7009
经济发展水平	<i>pgdp</i>	4 146	10.7530	0.6066	9.1037	10.7593	12.0909
产业结构	<i>indstr</i>	4 146	42.4931	10.2400	16.7900	42.4400	71.9800
人口规模	<i>pop</i>	4 146	5.8391	0.7419	3.5835	5.9242	7.2277
政府财政收入	<i>govrev</i>	4 146	13.9367	1.1080	11.3310	13.8629	17.0144
政府财政支出	<i>govexp</i>	4 146	14.9087	0.7729	13.0921	14.8655	17.4263
职工平均工资	<i>wage</i>	4 146	11.0031	0.4202	10.0730	11.0268	11.9177
消费水平	<i>consume</i>	4 146	15.5521	1.1179	12.7596	15.5510	18.3165
金融发展水平	<i>finance</i>	4 146	1.1020	0.6991	0.1322	0.9202	12.8171

四、实证结果与分析

(一) 基准回归结果与分析

普惠托育政策对城市就业水平的基准回归结果如表2所示。在回归中, 本文引入了控制变量、控制变量二次项、城市固定效应和年份固定效应。为保证回归结果的稳健性, 本文分别选择套索回归、弹性网络、Ridge回归、支持向量机和神经网络五种算法进行回归, 回归结果如表2列(1)—列(5)所示。结果显示, 无论采用何种算法, 普惠托育政策的回归系数均为正, 且在1%水平上显著, 表明普惠托育政策能够提升城市就业水平, 本文假说1得到验证。为方便起见, 后文分析中均选择可解释性较强的套索回归算法进行回归。

表2 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	套索回归	弹性网络	Ridge回归	支持向量机	神经网络
<i>DID</i>	0.0017*** (0.0004)	0.0018*** (0.0004)	0.0037*** (0.0008)	0.0047*** (0.0006)	0.0095*** (0.0014)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
控制变量二次项	控制	控制	控制	控制	控制
城市/年份FE	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	4 146	4 146	4 146	4 146	4 146

注: ***表示在1%水平上显著, 括号内为稳健标准误, 下同。

(二) 内生性检验^①

1. 强度双重差分法

参考Nunn和Qian^[35]的做法, 本文采用强度双重差分法进行检验, 模型设置如下:

$$labor_{it} = \beta_0 + \beta_1 intensity_i \times post_t + \beta_2 Control_{it} + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

其中, $intensity_i$ 为城市 i 在政策试点前平均每年新增托育机构数量, $post_t$ 为普惠托育政策时间, $Control_{it}$ 为一系列控制变量, μ_i 和 λ_t 分别为城市固定效应和年份固定效应, ε_{it} 为随机误差项, 系数 β_1 衡量了普惠托育政策效应。其他变量与式 (1) 中含义一致。

强度双重差分法回归结果如表3列 (1) 和列 (2) 所示。结果显示, 普惠托育政策的回归系数均为正, 且在1%水平上显著, 即普惠托育政策能够提升城市就业水平, 表明本文基准回归结果具有稳健性。

进一步地, 本文对强度双重差分回归进行了平行趋势检验和安慰剂检验。平行趋势检验结果如图1所示。政策实施前各期的系数估计值置信区间均包含0, 表明处理组与对照组在政策实施前无系统性差异。在安慰剂检验中, 参考Liu和Lu^[36]的做法, 本文采用非参数置换检验, 以排除不可观测因素对回归结果的干扰。具体而言, 本文先将普惠托育政策强度变量随机打乱, 与普惠托育政策时间变量相乘后得到新的解释变量, 并重新进行回归, 再对上述步骤重复500次, 以增强结论的可信度。安慰剂检验结果如图2所示。虚拟政策变量的系数估计值集中在0附近, 且大部分估计值的P值不显著, 表明基准回归结果具有稳健性。

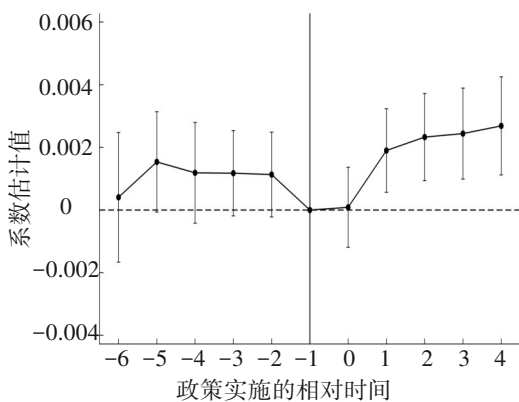


图1 平行趋势检验结果

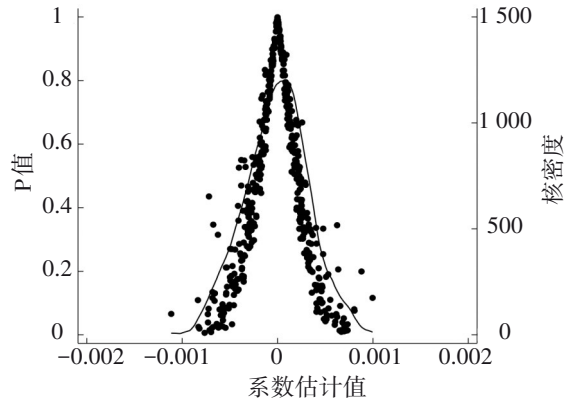


图2 安慰剂检验结果

2. 工具变量法

结合普惠托育政策的“爱幼”特征, 本文选择儒家文化 (IV) 作为工具变量。参考张峻等^[37]的做法, 本文用各城市儒家书院数量与普惠托育政策时间的交互项衡量儒家文化。首先, 儒家文化强调家庭伦理和代际责任, 各城市儒家书院数量代表城市对“爱幼”思想的认可度, 拥有更多儒家书院的城市具备更深厚的“爱幼”文化基础, 使得普惠托育政策在这些地区的实施效果更显著, 从而满足工具变量的相关性假设。其次, 各城市儒家书院数量主要由历史因素 (如古代儒学传播、地方教育传统) 决定, 与现代城市的就业水平、经济结构等变量的直接关联性较弱, 具备较强的外生性, 直接提升城市就业水平的可能性较弱。本文采用两阶段最小二乘法进行回归, 工具变量法回归结果如表3列 (3) 和列 (4) 所示。表3列 (3) 结果显示, 儒家文化的回归系数为正, 且在1%水平上显著, 表明儒家文化与普惠托育政策之间具有显著的正相关关系, 且通过了弱工具变量的检验。表3列 (4) 结果显示, 普惠托育政策的回归系数为正, 且在1%水

^① 本文虽采用强度双重差分法、工具变量法、剥离城市固有差异、滞后一期政策强度进行内生性处理, 但仍难以完全排除随时间变化的不可观测因素的干扰, 这也是本文研究的不足和未来进一步研究的方向。

平上显著, 表明在控制了内生性问题后, 本文基准回归结果具有稳健性。

3. 剥离城市固有差异

由于城市的经济发展水平、人口资源环境和地理位置等存在差异, 本文在基准回归中引入城市基准特征 (包括是否为省会城市、是否是经济特区和是否位于胡焕庸线东侧三个虚拟变量) 与时间线性趋势的交互项, 以剥离城市固有差异引致的估计偏误, 回归结果如表3列(5)所示。结果显示, 普惠托育政策的回归系数为正, 且在1%水平上显著, 表明本文基准回归结果具有稳健性。

4. 滞后一期政策强度

为进一步排除反向因果干扰, 本文用滞后一期的普惠托育政策强度 ($L. basenum$) 进行回归。其逻辑在于, 当期的城市就业水平虽然可能影响当期的托育资源投入, 但很难影响上一期的普惠托育政策强度; 而上一期的普惠托育服务供给通过持续的运营, 可以对当期的城市就业水平产生累积效应。因此, 将普惠托育政策强度变量进行滞后一期处理, 这一处理有效缓解了双向因果导致的估计偏误, 回归结果如表3列(6)所示。结果显示, 普惠托育政策的回归系数为正, 且在1%水平上显著, 表明本文基准回归结果具有稳健性。

表3 内生性检验结果

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	强度双重差分法		工具变量法		剥离城市固有差异	滞后一期政策强度
$intensity \times post$	0.0036*** (0.0004)	0.0021*** (0.0003)				
DID				0.0036*** (0.0014)	0.0017*** (0.0003)	
IV			2.4944*** (0.0454)			
$L. basenum \times post$						0.0018*** (0.0004)
控制变量	不控制	控制	控制	控制	控制	控制
控制变量二次项	不控制	不控制	控制	控制	控制	控制
城市/年份FE	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Kleibergen-Paap rk LM			1 022.2410***			
Cragg-Donald Wald F			3 831.5250			
Kleibergen-Paap rk Wald F			3 021.8940			
样本量	4 146	4 146	4 146	4 146	4 146	4 144

(三) 稳健性检验^①

1. 更换解释变量衡量方式

首先, 本文用每万人新增托育机构数量 ($basenum1$) 衡量普惠托育政策强度, 以消除城市人口规模差异对估计结果的干扰。其次, 本文分别用“事前一年法”“当期上年差值法”衡量普惠托育政策强度 ($basenum2$ 和 $basenum3$)。其中, “事前一年法”即用试点前一年 (2018年) 城市新增托育机构数衡量普惠托育政策强度; “当期上年差值法”即用2019年城市新增托育机构数量与2018年的差值衡量普惠托育政策强度。结果显示, 普惠托育政策的回归系数均为正, 且在1%水平上显著, 表明本文基准回归结果具有稳健性。

2. 更换被解释变量衡量方式

参考向雪风和牛耕^[34]的做法, 本文用产业人员就业规模 ($labor1$) 衡量城市就业水平, 并

① 稳健性检验结果未在正文中列出, 留存备索。

进行回归。结果显示,普惠托育政策的回归系数为正,且在1%水平上显著,表明本文基准回归结果具有稳健性。

3. 重设模型参数

为确保估计结果不受双重机器学习参数设定的偶然性影响,本文将样本分割数分别设置为2、10,进行101次重复抽样,并取估计值的中位数进行回归。结果显示,普惠托育政策的回归系数均为正,且在1%水平上显著,表明本文基准回归结果具有稳健性。

4. 排除其他因素或政策的干扰

考虑到样本期内省份或城市层面实施的诸多其他政策可能对就业水平产生影响,从而导致估计结果有偏。因此,本文通过以下方法排除相关因素或政策的干扰。首先,在回归中控制省份一年份交互固定效应,以排除那些随省份和时间变化而对城市就业水平产生影响的系统性因素的干扰。其次,在回归中控制创新型城市试点政策的虚拟变量,以排除创新政策的影响。再次,在回归中控制城市层面的工业机器人密度,以排除工业机器人应用带来的“机器换人”对城市就业水平影响的干扰。最后,在回归中控制国家电子商务示范城市试点政策实施的虚拟变量,以排除电子商务发展的影响,试点城市名单来自国家发展和改革委员会官网。结果显示,普惠托育政策的回归系数均为正,且在1%水平上显著,表明本文基准回归结果具有稳健性。

五、机制检验与异质性分析

(一) 机制检验

1. 社会就业渠道

对于社会就业渠道机制,考虑到其代理变量(城市新注册登记工商企业数)为城市层面的连续变量,且理论上受普惠托育政策的直接影响,本文将社会就业渠道作为被解释变量,采用双重机器学习模型进行回归,以验证其作用机制。从托育服务产业发展来看,普惠托育政策的实施能有效增加托育机构的岗位供给,对劳动力市场而言,这将提升教育和服务行业的就业吸纳能力。社会就业渠道的机制检验结果如表4列(1)所示。结果显示,普惠托育政策的回归系数为正,且在5%水平上显著,即普惠托育政策能够拓宽社会就业渠道,为劳动人口提供就业机会。此外,为对该作用机制予以补充,本文用城市规模以上工业企业数(*entry1*)和城市教育业从业人数(*entry2*)衡量社会就业渠道,回归结果如表4列(2)和列(3)所示。结果显示,普惠托育政策的回归系数均为正,且至少在5%水平上显著。综上所述,普惠托育政策通过拓宽社会就业渠道提升城市就业水平,本文假说2a得到验证。

2. 人力资本集聚

对于人力资本集聚机制,考虑到其代理变量(城市所在省份人均受教育年限)为省级层面变量,若将其直接作为被解释变量进行回归,可能因数据层级错配而导致估计偏差。因此,本文采取分组检验的策略,通过考察不同人力资本水平下政策效应的异质性,来间接验证该作用机制。^①具体而言,本文根据城市所在省份人均受教育年限的中位数,将样本分为高人力资本城市和低人力资本城市两组,并进行回归,回归结果如表4列(4)和列(5)所示。结果显示,在高人力资本城市中,普惠托育政策的回归系数为正,且在1%水平上显著;在低人力资本城市中,普惠托育政策的回归系数为正,但不显著。这表明普惠托育政策对城市就业水平的提升作用发生在高人力资本城市。高人力资本城市通过更强的知识溢出效应和更高的产业匹配能力强化了政策的就业吸纳效应,从而验证了人力资本集聚作为关键作用机制的合理性,本文假说2b得到

^① 本文采用省级数据进行分组检验存在一定的局限性:数据颗粒度的粗糙可能导致聚合偏差,即忽略了省内不同城市间的人力资本分布差异;该结果更多揭示了人力资本作为“环境要素”对政策效应的调节作用。因此,本文对该作用机制的解释侧重于人力资本集聚提供的有效支撑而非单纯的数量增长。

验证。

表4 机制检验结果

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	城市新注册登记 工商企业数	城市规模以上 工业企业数	城市教育业 从业人数	高人力资本 城市	低人力资本 城市
<i>DID</i>	0.0015** (0.0007)	0.0012** (0.0006)	0.0015*** (0.0005)	0.0022*** (0.0004)	0.0007 (0.0017)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
控制变量二次项	控制	控制	控制	控制	控制
城市/年份FE	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	4 131	4 141	2 894	2 076	2 070

注:**表示在5%水平上显著,下同。

(二) 异质性分析

1. 地理区位异质性

中国区域发展存在客观不平衡的现象,东部地区、中部地区和西部地区在经济发展水平、基础设施建设、人口数量等方面均存在明显差异。基于此,本文将样本分为东部地区、中部地区和西部地区三组,并进行回归,回归结果如表5列(1)一列(3)所示。结果显示,在东部地区和中部地区,普惠托育政策的回归系数均为正,且在1%水平上显著;在西部地区,普惠托育政策的回归系数为正,但不显著。这表明普惠托育政策对城市就业水平的提升作用发生在东部地区和中部地区。相较于西部地区,东部地区和中部地区拥有更雄厚的财政实力和更完善的托育服务供给体系,这使其能够有效释放劳动力市场潜力,缓解劳动力错配。

2. 公共治理水平异质性

公共治理水平会影响普惠托育政策执行的力度和效果。高公共治理水平城市在推进普惠托育政策时,更倾向于采取严格且有效的措施来确保政策的顺利实施。此外,公共部门在促就业活动中的角色亦不可忽视,其不仅为劳动者提供必要的资源支持,还通过政策制定和实施来营造良好的就业环境^[29]。鉴于此,本文认为,普惠托育政策对高公共治理水平城市就业水平的提升作用可能更显著。参考向雪风和牛耕^[34]的做法,本文用北京大学电子政务研究院发布的2021年城市治理与公共服务指数衡量城市层面的公共治理水平。该指数具有较高的权威性和准确性,能够全面反映地方政府的综合治理能力,其数值越大,表明地方政府公共治理水平越高。根据该指数的中位数,本文将样本分为高公共治理水平城市和低公共治理水平城市两组,并进行回归,回归结果如表5列(4)和列(5)所示。结果显示,在高公共治理水平城市中,普惠托育政策的回归系数为正,且在1%水平上显著;在低公共治理水平城市中,普惠托育政策的回归系数为正,但不显著。这表明普惠托育政策对城市就业水平的提升作用发生在高公共治理水平城市。

表5 异质性分析结果

变 量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	东部地区	中部地区	西部地区	高公共治理水平 城市	低公共治理水平 城市
<i>DID</i>	0.0022*** (0.0005)	0.0079*** (0.0016)	0.0003 (0.0006)	0.0025*** (0.0004)	0.0004 (0.0005)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
控制变量二次项	控制	控制	控制	控制	控制
城市/年份FE	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	1 428	1 387	1 331	2 736	1 410

六、经济后果分析

前文的实证结果表明，普惠托育政策能够提升城市就业水平。这种由生育支持政策体系创新所产生的稳就业效应，能否进一步转化为城市经济发展红利？因此，本文从城市经济发展水平和产业结构升级两个维度，检验普惠托育政策的深层次经济后果。第一，就业增长从供需两端为经济发展注入动能。从需求端来看，较大规模的就业人口意味着居民总收入的增加和消费能力的提升，从而有效扩大内需，为经济增长提供坚实的需求端支撑。从供给端来看，劳动是生产活动的基本要素，就业规模的扩大，特别是高技能劳动者重返职场和空间集聚，直接增加了劳动力供给，并优化劳动力资源配置，构成了经济长期增长的核心动力^[11]。第二，就业增长通过结构性效应促进产业结构升级。普惠托育服务政策的实施促进了相关服务业的结构性扩张，催生出托育服务产业及其相关产业链中的岗位需求^[28]。普惠托育政策使因育儿负担而暂时离开职场的高技能劳动者获得“照护喘息”，有助于其重新进入或转向金融、科技、教育等知识密集型行业，从而促进产业结构升级。

为检验上述理论逻辑，本文将被解释变量分别替换为城市经济发展水平和产业结构升级，参考李勇刚和罗海艳^[38]的做法，前者用城市生产总值的自然对数衡量，后者用第三产业增加值与第二产业增加值的比值衡量，经济后果分析结果如表6所示。表6列（1）结果显示，普惠托育政策的回归系数为正，且在1%水平上显著，表明普惠托育政策可以提升城市经济发展水平，能够实现民生改善与经济的双赢。表6列（2）结果显示，普惠托育政策的回归系数为正，且在1%水平上显著，表明普惠托育政策可以释放和吸引劳动力，有效地推动了城市经济重心向服务业和高附加值产业的转移，从而促进产业结构升级。因此，普惠托育政策是推动经济高质量发展、促进产业结构升级的催化剂，这对于在人口转型背景下寻求新的增长动能、推动经济可持续发展具有至关重要的意义。

表6 经济后果分析结果

变 量	(1)	(2)
	城市经济发展水平	产业结构升级
<i>DID</i>	1.1223*** (0.1646)	2.5650*** (0.6080)
控制变量	控制	控制
控制变量二次项	控制	控制
城市/年份FE	控制	控制
样本量	4 035	3 787

七、研究结论与政策建议

（一）研究结论

普惠托育不仅是破解家庭难题的民生工程，也是社会共担育儿责任的文明体现。本文以普惠托育政策为准自然实验，基于2010—2023年中国城市数据，采用双重机器学习模型实证检验了普惠托育政策对城市就业水平的影响及作用机制。研究表明，普惠托育政策能够提升城市就业水平，且该结论在经过一系列内生性检验和稳健性检验后仍然成立。机制检验结果表明，普惠托育政策通过拓宽社会就业渠道和促进人力资本集聚提升城市就业水平。异质性分析结果表明，普惠托育政策对城市就业水平的提升作用发生在东部地区、中部地区和高公共治理水平城市。经济后果分析结果表明，普惠托育政策能够提升城市经济发展水平、促进产业结构升级。

(二) 政策建议

其一, 强化顶层设计, 推动普惠托育政策与稳就业政策体系的深度协同。本文证实了普惠托育政策具有显著的稳就业效应。因此, 应改变仅将托育视为“家庭减负”手段的单一视角, 将其作为生育保障的重要配套措施。政府在制定稳就业一揽子政策时, 应将普惠托育服务供给纳入公共服务体系, 明确中央与地方在普惠托育服务建设中的财政事权。应打好“托育+就业”的政策组合拳, 切实缓解家庭抚育压力、释放劳动力市场潜力。

其二, 拓宽社会就业渠道, 激发普惠托育服务产业的市场活力, 提升岗位吸纳能力。政策制定应着眼于培育壮大托育服务市场主体, 通过税收减免、场地支持和普惠金融等激励措施降低社会力量进入托育服务领域的门槛, 鼓励各种所有制形式的托育机构发展。重点引导托育服务向专业化、连锁化方向升级, 进而直接创造更多保育、管理、健康照护等就业岗位, 发挥托育产业的“就业蓄水池”功能。

其三, 坚持人才导向, 构建托育引才与人力资本提升的良性循环。应将优质普惠托育服务作为吸引高素质人才、优化营商环境的“软基建”。一方面, 在高人力资本集聚区和产业园区优先布局高品质托育设施, 以服务留人。另一方面, 针对重返职场的劳动力, 开展针对性的职业技能培训与就业辅导, 提升其人力资本与市场需求的匹配度, 进而提升劳动者的就业竞争力。

其四, 实施区域协调与分类指导, 强化薄弱地区的要素保障, 补齐西部地区治理短板, 提升基层治理能力。政策资源应向薄弱环节倾斜。对于西部地区, 建议加大中央财政转移支付力度, 设立普惠托育专项补助基金, 解决“有需求、无供给”的矛盾。对于低公共治理水平城市, 应着力推进托育服务的标准化与规范化建设, 提升基层政府的政策执行力与服务监管水平, 确保普惠托育政策能够真正落地见效, 转化为实在的就业红利。

参考文献:

- [1] HAVNES T, MOGSTAD M. Money for nothing? Universal child care and maternal employment [J]. *Journal of public economics*, 2011, 95(11):1455-1465.
- [2] HAVNES T, MOGSTAD M. Is universal child care leveling the playing field? [J]. *Journal of public economics*, 2015, 127(4):100-114.
- [3] 刘中一. 普惠托育服务的内涵、实现路径与保障机制[J]. *中州学刊*, 2022(1):99-105.
- [4] 陈梅, 张梦哲, 石智雷. 公共托幼服务对生育意愿的影响——基于断点回归的经验证据[J]. *经济学(季刊)*, 2023(6):2280-2296.
- [5] 石智雷, 王璋, 魏爽, 等. 生育补贴政策的激励效应与托底效应——来自生育补贴政策田野实验的证据[J]. *经济研究*, 2024(11):175-191.
- [6] SCHÖNBERG U, LUDSTECK J. Expansions in maternity leave coverage and mothers' labor market outcomes after childbirth[J]. *Journal of labor economics*, 2014, 32(3):469-505.
- [7] LALIVE R, SCHLOSSER A, STEINHAEUER A, et al. Parental leave and mothers' careers: the relative importance of job protection and cash benefits[J]. *Review of economic studies*, 2014, 81(1):219-265.
- [8] SHEN Y, QIE X, BI Q. Maternity leave reform and women's labor supply: evidence from China [J]. *China economic review*, 2024, 87(10):102256.
- [9] 刘宏, 矫萌, 罗楚亮. 产假政策改革与企业劳动力雇佣——来自中国企业主—雇员匹配数据的证据[J]. *经济学(季刊)*, 2025(3):718-733.
- [10] ALBAGLI P, RAU T. The effects of a maternity leave reform on children's abilities and maternal outcomes in Chile [J]. *The economic journal*, 2019, 129(619):1015-1047.
- [11] KOLASA A. Welfare and economic implications of universal child benefits [J]. *Journal of economic dynamics and control*, 2024, 167(10):104932.

- [12] 孙晓冬.生育支持对雇主歧视的影响[J].北京社会科学,2025(5):102-113.
- [13] ZIEGLER L, BAMIEH O. Does a flexible parental leave system stimulate maternal employment? [J]. *Labour economics*, 2025, 95: 102762.
- [14] 于也雯,龚六堂.生育政策、生育率与家庭养老[J].中国工业经济,2021(5):38-56.
- [15] 洪秀敏,勾嘉雯,赵思婕.普惠托育服务精准供给的优化路径:基于家庭需求的差异化识别[J].北京师范大学学报(社会科学版),2025(4):67-75.
- [16] 杨菊华.市场改革、社会转型与城镇地区托儿所体系的消失——基于供给—需求的理论分析[J].社会学评论,2022(4):110-130.
- [17] 朱晓,王宇.我国发展普惠托育服务的财政支持政策研究——基于政策反馈视角[J].学前教育研究,2025(4):23-34.
- [18] MÖRK E, SJÖGREN A, SVALERYD H. Childcare costs and the demand for children: evidence from a nationwide reform[J]. *Journal of population economics*, 2013, 26(1):33-65.
- [19] 杨凡,王铭铭.生育支持政策预期效果对育龄人群生育计划的影响[J].人口研究,2025(3):66-81.
- [20] 程杰,曲玥,李冰冰.托育服务社会化及其经济社会效应评估[J].人文杂志,2022(2):39-49.
- [21] 史毅,韩润霖.送托一定会提高女性再生育意愿吗?——来自第七次全国生育状况抽样调查的发现[J].浙江社会科学,2023(11):71-81+101+157.
- [22] NARAZANI E, GARCÍA A A, CHRISTL M, et al. Increased childcare to promote mothers' employment in selected EU countries[J]. *Journal of policy modeling*, 2025, 47(3):492-511.
- [23] 曲玥,程杰,李冰冰.托育服务对女性劳动参与和经济产出的影响[J].人口研究,2022(5):33-47.
- [24] 唐斌尧,孙艳艳.托育服务对女性就业的影响分析[J].东岳论丛,2024(4):104-113+192.
- [25] 景鹏,李楨,王明璐.生育支持、生育率与经济增长[J].经济科学,2023(1):169-186.
- [26] REN M. Preschool and child health: evidence from China's universal child care reform[J]. *Economics of education review*, 2024, 100: 102540.
- [27] CHERNOZHUKOV V, CHETVERIKOV D, DEMIRER M, et al. Double/debiased machine learning for treatment and structural parameters[J]. *Econometrics journal*, 2018, 21(1):1-68.
- [28] WANG Q, LIN M. Work-family policy and female entrepreneurship: evidence from China's subsidized child care program[J]. *China economic review*, 2019, 54(5):256-270.
- [29] LANDIVAR L C, SCARBOROUGH W J, COLLINS C, et al. Do high childcare costs and low access to head start and childcare subsidies limit mothers' employment? A state-level analysis[J]. *Social science research*, 2022, 102: 102627.
- [30] 孙博,刘善仕,彭璧玉,等.区域软环境因素对人才跨区域流动的影响研究[J].科学学研究,2022(4):642-651+694.
- [31] 刘诗濛,王逸飞.人力资本集聚如何促进城市就业增长——基于生产率和生活质量视角的机制分解[J].经济科学,2023(5):219-240.
- [32] 王锋,葛星.低碳转型冲击就业吗——来自低碳城市试点的经验证据[J].中国工业经济,2022(5):81-99.
- [33] 储德银,费冒盛,李悦.均衡性转移支付、公共支出结构与经济高质量发展[J].经济理论与经济管理,2020(9):20-35.
- [34] 向雪风,牛耕.公平竞争审查制度实施的非农就业促进效应[J].中国农村经济,2025(5):166-185.
- [35] NUNN N, QIAN N. The potato's contribution to population and urbanization: evidence from a historical experiment [J]. *The quarterly journal of economics*, 2011, 126(2):593-650.
- [36] LIU Q, LU Y. Firm investment and exporting: evidence from China's value-added tax reform [J]. *Journal of international economics*, 2015, 97(2):392-403.
- [37] 张峻,刘小勇,王昕芊.国家知识产权试点政策是否促进了城市创新合作[J].经济学动态,2023(5):72-91.
- [38] 李勇刚,罗海艳.土地资源错配阻碍了产业结构升级吗?——来自中国35个大中城市的经验证据[J].财经研究,2017(9):110-121.

Does Innovation in Fertility Support Policy Systems Have the Stabilizing Employment Effect: Evidence from a Quasi-Natural Experiment of Universal Childcare Policy

ZHOU Deshui¹, XU Kun²

(1. School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China;

2. School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Summary: Currently, China is in a critical transition period of the new normal in population development. Promoting the innovation of the fertility support system is not only an important guarantee for alleviating the pressure on family upbringing and achieving “infant care for all” but also a key link in releasing the constraints on labor employment and promoting high-quality population development. This paper aims to clarify the causal relationship between inclusive childcare policies and urban employment levels, reveal the underlying mechanism, and provide empirical evidence for scientifically assessing the economic benefits of fertility support system innovation.

This paper regards the inclusive childcare policy implemented in 2019 as a quasi-natural experiment. Given the numerous and complex factors influencing urban employment, traditional linear models are difficult to effectively handle the “curse of dimensionality” caused by high-dimensional control variables and model specification errors. This paper introduces the dual machine learning model for causal inference. This model combines the advantages of machine learning algorithms in high-dimensional variable selection and non-parametric estimation, effectively overcoming regularization bias and improving the robustness of the estimation results. Additionally, this paper adopts the intensity difference-in-differences (DID) method, instrumental variable method, and a series of robustness tests to ensure the reliability of the conclusion.

This paper finds that the inclusive childcare policy significantly improves urban employment levels, and this conclusion remains valid after various robustness tests. The mechanism test shows that the inclusive childcare policy achieves the effect of stabilizing employment by expanding social employment channels and promoting the agglomeration of human capital. Heterogeneity analysis shows that the effect of stabilizing employment of inclusive childcare policies is more significant in the central and eastern regions and cities with higher public governance levels. Further economic consequence analysis reveals that the employment stabilization effect of inclusive childcare policies can effectively transform into the driving force of urban economic growth and significantly promote industrial structure upgrading. Therefore, the government should strengthen top-level design, promote the deep synergy of inclusive childcare and employment stability policy systems; focus on channel expansion to stimulate the market vitality of the childcare industry; adhere to the talent orientation to optimize the business environment by using high-quality childcare services to gather human capital; and implement differentiated governance to focus on filling the shortcomings of weak governance in the west and grassroots areas, thereby fully releasing the institutional benefits of fertility support system innovation.

Key words: universal childcare policy; urban employment; social employment channels; human capital agglomeration

(责任编辑: 尚培培)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2026.03.005

[引用格式]周德水,许昆. 生育支持政策体系创新是否具有稳就业效应——来自普惠托育政策的准自然实验[J]. 财经问题研究,2026(3):61-75.