

# 城市人才政策对新企业进入的影响<sup>\*</sup>

## ——基于外来人力资本的视角

魏下海 李胡建 苏亚琴

**【摘 要】**人才政策对于吸引更多市场主体进入、激活城市经济至关重要。文章通过搜集各地政府人才政策文件,结合全国人口普查、全国1%人口抽样调查数据和中国工商注册企业数据,实证考察人才政策对新企业进入的影响。研究发现,城市人才政策显著促进了新企业进入,其机制在于,人才政策会促进高技能劳动力流入并提升流动人口多样性,从而吸引新企业进入。异质性分析表明,在人口老龄化程度较轻、营商环境良好的城市或中小规模城市,以及服务业和劳动密集型行业,人才政策效果更佳。文章从新的视角揭示了城市市场活力背后的“人才密码”,为更好地发挥人才政策作用、促进城市经济繁荣提供了新的政策启示。

**【关键词】**人才政策 新企业进入 高技能劳动力流入 流动人口多样性

**【作 者】**魏下海 华侨大学经济发展与改革研究院,教授;李胡建(通讯作者) 华侨大学经济与金融学院,硕士研究生;苏亚琴 湖南大学经济管理研究中心,副教授。

### 一、引 言

为深入实施新时代人才强国战略,近年各地政府密集实施各类人才新政,争夺人才资源。人才政策形式多样,内容涵盖就业、创业、住房、医疗等诸多类型的补贴与便利服务。例如,杭州、武汉、广州、深圳等城市针对大学生就业发放高额补贴;青岛、成都、重庆、西安等城市提出大学生毕业即可落户;南京发布“紫金山英才”计划为创业人才提供创业资金补助;厦门启动“拔尖人才”选拔,为在厦工作人才提供津贴补助和子女入学优待。人才政策及其影响引起了学术界的广泛关注,众多研究表明,地方人才政策对企业创新能力、企业价值、劳动力流入以及区域创新和经济发展均有积极影响(刘春林、田玲,

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重点项目“共同富裕目标下数字技术对劳动力市场收入分配的影响机制与政策研究”(编号:23AJY010)的阶段性成果。

2021;钟腾等,2021;马双、汪恽,2023)。值得注意的是,虽然人才政策的着力点在于“人”,但是地方人才政策吸引大量人才涌入,是否也有助于吸引新企业进入?关于这一问题,目前学术界仍缺乏深入系统的研究。

理论上,企业是市场经济活动的主体,新企业进入是地方政府塑造产业布局和激发经济活力的重要抓手。新企业进入、成长和退出的动态过程是市场资源配置优化、地区产业结构调整及城市创新发展的重要微观基础(Bartelsman等,2013;Arkolakis,2016;陈建伟等,2021)。现实中,新企业进入反映企业选址决策的结果,地方人力资本是企业进行选址时需要优先考虑的因素(Arauzo-Carod,2013;Bhat等,2014);地方政府出台人才政策有助于聚拢各路人才,为提升区域人力资本创造条件。因此,城市人才政策可能对市场主体进入产生重要影响。当然,这是一个相对开放的实证问题,有待现实检验。

有鉴于此,本文旨在通过梳理和分析不同地区出台人才政策的特征差异,检验人才政策对新企业进入的影响及其作用机制。本文对既有文献的边际贡献主要有:第一,通过手动搜集各地政府历年人才政策文件,结合中国工商注册企业数据,系统考察人才政策对新企业进入的影响,深化对人才政策经济效应的理解,拓展了该领域的研究视域;第二,从外来人力资本的视角出发,利用全国人口普查、全国1%人口抽样调查数据(后文简称“小普查”),从理论和经验两方面剖析人才政策影响新企业进入的作用机制,为人才政策下的“流动中国”提供新的认识。本文的研究发现对推动实施人才强国战略、繁荣经济具有独特的现实意义。

## 二、政策背景与理论分析

### (一) 人才政策制度背景

深入实施人才强国战略,是国家和民族长远发展的大计。早在2000年,中央经济工作会议就提出制定和实施人才发展战略。2010年,中共中央、国务院颁布《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》,提出了全国人才发展的指导方针。2016年3月,中共中央印发《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,明确指出要破除人才流动障碍,实施更积极、更开放、更有效的人才政策。2021年9月,习近平总书记在中央人才工作会议上强调,要坚定实施新时代人才强国战略;我国已经拥有一支规模宏大、素质优良、结构不断优化、作用日益突出的人才队伍。

人才政策不同于传统政策工具聚焦于“产业”或“项目”,其落脚点在于“人”(刘春林、田玲,2021),补贴对象更具开放性,不仅面向本地,还面向外地乃至海外的创新创业人才;补贴的内容包括就业、住房、税收、医疗等多种可能增进人才区域流动的保障条件。因此,人才政策在提升区域人力资本水平和技术创新方面,相较于传统的补贴形式更为有效(钟腾等,2021)。最近几年,全国多个城市密集出台高规格、成体系的人才政

策,通过为人才提供高额补贴与便利服务,多措并举吸引人才到当地工作生活(孙鲲鹏等,2021)。数据显示,2000~2020年地方政府累计出台了3 000多项与人才建设密切相关的法规、规范性文件与工作文件。<sup>①</sup>图1绘制了2000~2020年地方政府人才政策的数量变动趋势。从图1中的曲线可以发现,地方政府对人才工作的重视程度逐年攀升,各地期望通过积极有为的人才政策促进地方经济繁荣发展。

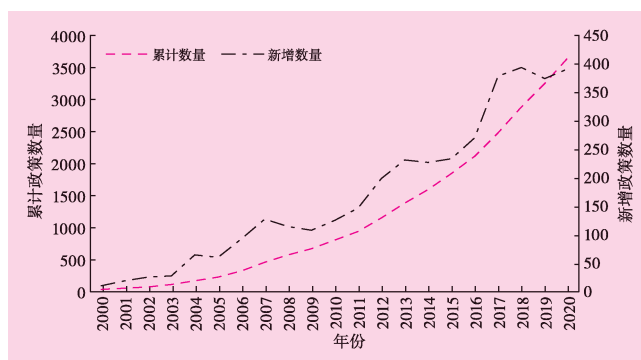


图1 2000~2020年地方人才政策的数量变化趋势

**(二) 人才政策影响新企业进入的理论分析**

微观企业遵循利润最大化原则,在选择是否进入某一地区的市场时,会综合考量当地政策环境。既有研究表明,诸如行政审批、减税降费、社保体制改革等一系列地区政策因素会直接影响企业进入(毕青苗等,2018;唐珏、封进,2020;田磊、陆雪琴,2021)。人才政策作为衡量地方政策环境的关键变量,对新企业进入具有重要影响。就政策覆盖内容来看,通常人才政策不仅涉及落户便利、住房补贴、医疗保障等,还包括创新创业资金、政策、技术等方面的支持。同时,人才政策还可能通过一系列优惠举措,兜底创业者的生活需求,解决其后顾之忧,从而提高创业者的风险承担能力,激发人才活力和企业家精神。这些因素均有利于增加新企业进入。基于此,本文提出研究假设1:城市人才政策有利于新企业进入。

关于人才政策影响新企业进入的具体机制,可以从人才政策所产生的外来人力资本流入进行理论探讨。首先,人才政策有利于高技能人力资本流动。劳动力和人力资本可得性是影响新企业进入的重要因素(Bhat等,2014),高技能外来劳动力涌入能够有效补充当地劳动力和人力资本,为创业者提供充裕的劳动力选择,满足其对人才的需求,提高企业与人力资本的适配程度,从而有助于创业行为的开展。同时,高技能劳动力流入也可能产生人才集聚效应和人力资本溢出效应,对新企业进入带来正向影响。经典的熊彼特理论认为,区域内创新创业人才的充裕程度会直接影响区域的创业水平(Schumpeter, 1934)。人才政策可以有效降低人力资源的流动成本,推动人才在区域内快速集聚。这种空间上人才流动,在数量上直接体现为特定区域内创业人才的增加,激发当地的市场活力。此外,作为知识技术的重要载体,人才在区域内集聚,有利于缩小人力资本间的空间

<sup>①</sup> 地方法律法规数据通过北大法宝数据库搜集,剔除了已失效、无效或个别重复效力的文件。

距离,降低知识信息的交流成本,为流入地带来知识溢出效应。根据创业知识溢出理论,知识溢出是创业机会的源泉,创业活力由此增加。基于上述分析,本文提出研究假设 2:人才政策有利于加快高技能劳动力流入城市,进而吸引新企业进入。

其次,人才政策也有助于提升流动人口的多样性,从而对新企业进入产生积极影响。中国流动人口中,高技能劳动力占比大约为 20%<sup>①</sup>,意味着大部分流动人口为中低技能劳动者。虽然人才政策的主要目标为高技能人才,但相应政策对中低技能劳动者流入也能产生积极影响。原因在于,城市发展不仅需要高端人才,也需要中低技能劳动者提供辅助或补充性的工作和服务。高技能劳动者的高时间成本将增大高技能人群对保洁、保姆等中低技能服务的消费需求(陆铭等,2012;Mazzolari 等,2013)。因此,人才政策吸引高技能人才流入的同时,对中低技能劳动者的迁入也会产生积极作用(梁文泉、陆铭,2015),由此提高城市流动人口多样性。当人才政策吸引来自不同地域的劳动者在同一城市集聚,流动人口多样性将有利于催化群体间的相互作用,通过差异化视角和多元化需求激发更多的商业机会(Kemeny 等,2018)。众多研究表明,来自不同地域、不同教育背景下的个体对事物的认知和观念存在差异,人口多样性有利于创业者充分利用不同群体的观念差异,发现潜在的商业机会(Audretsch 等,2010)。而且,当众多具有不同文化背景的流动人口集聚在同一城市时,不同的生活习惯、消费偏好可能导致本地已有的产品、服务不能满足众多差异化的消费需求,由此产生新的商业机会(Qian,2013;孙久文、高宇杰,2022),从而吸引新的企业进入。基于上述分析,本文提出研究假设 3:人才政策有利于提升城市的流动人口多样性,进而促进新企业进入。

### 三、研究设计

#### (一) 数据来源

本文主要使用了 4 个来源的数据:(1)新企业进入数据来自中国工商注册企业数据库,该数据库收录了 1949~2022 年全国近两亿家企业的登记注册信息,包括企业注册时间、企业状态、所属行业、经营期限等,本文数据选取 2005、2010、2015 和 2020 年 4 个年份的新企业注册数据;(2)城市人才政策数据来源于北大法宝数据库,经过作者搜集整理,形成 2000~2020 年的数据集;(3)流动人口数据来自 2005、2010 和 2015 年的全国人口普查和小普查数据;(4)其他城市变量数据来自相应年份的《中国城市统计年鉴》和中国市场化指数数据库。

#### (二) 变量说明

##### 1. 因变量:新企业进入程度

本文借鉴 Kong 等(2021)的方法,使用各城市新企业进入数量与该城市的人口规模

---

① 作者根据 2015 年小普查数据计算得到。



之比衡量新企业进入水平,单位为“家/千人”。该指标反映了一座城市的创业活跃度,数值越大说明城市的人均新进入企业数量越多,市场主体越具有活力。

在计算各城市新企业进入数量时,本文借鉴封进和李雨婷(2023)的方法,使用中国工商注册企业数据库统计各地级市与直辖市的企业注册总数(包含企业和个体工商户,下文统称为“企业”)。企业所在城市信息根据工商登记注册号、统一社会信用代码与登记机关信息识别,具体识别步骤如下:(1)根据企业的工商登记注册号识别企业注册地的6位行政编码,进而确定企业所在城市信息;(2)针对工商登记注册号信息缺失的企业,采用企业的统一社会信用代码识别其中的6位行政编码;(3)对企业的工商登记注册号与统一社会信用代码均缺失的企业,采用企业登记机关信息识别所在城市(例如根据“南京市玄武区市场监督管理局”提取所在城市为南京市)。若工商登记注册号、统一社会信用代码与登记机关信息均缺失,则剔除相应样本。

关于新企业进入的年份,本文采用企业经营期限与注册日期进行推算,具体步骤为:(1)根据企业披露的经营期限开始年份识别企业的进入时间;(2)若经营期限缺失、显示“长期有效”或“无固定期限”,使用注册日期中的年份信息衡量企业的进入时间。若经营期限与注册日期均缺失,则剔除该样本。按照上述步骤,本文识别了各城市的新企业,并按城市一年份分别进行加总,计算得到历年各城市的新进入企业数量。此外,本文还依据对应企业所属行业统计了“年份—城市—行业”层面的新进入企业数量。

## 2. 关键自变量

本文关键自变量为人才政策强度。借鉴刘春林和田玲(2021)、杨永聪等(2022)、孙鲲鹏等(2021)的方法,本文通过北大法宝数据库搜集整理了2000~2020年各地级及以上城市出台的人才政策,使用各城市发布的人才政策累计数量衡量人才政策的强度。

在实证分析中,本文进一步从工具类型、实施效力和政策内容3个维度对人才政策进行分类。在工具类型方面,本文将人才政策划分为供给型、需求型与环境型3类;在实施效力方面,将人才政策划分为地方性法规、地方规范性文件与地方工作文件;在政策内容方面划分为引进流动型、培养考核型与综合保障型。本文的基准分析部分着重关注人才政策强度,同时讨论不同工具类型人才政策的影响。在稳健性检验中,本文进一步识别了政策的具体实施内容,构建有无住房保障、生活保障及创业保障3个虚拟变量对不同类型人才政策的效力进行实证分析,以增强理论分析深度并检验基准结果的可靠性。

## 3. 机制变量

在机制检验中,本文主要考察了高技能劳动力流入和流动人口多样性这两个指标的中介效应。参考以往关于劳动力流动的相关文献,本文利用2005、2010和2015年3次人口普查或小普查数据,根据劳动力的来源地是否为外省来识别是否为流动人口(张萃,2019)。在构造高技能劳动力流入指标时,本文参考 Hunt 等(2010)的方法,以城市

16~65岁的大专及以上学历人口中外来人口数量与当地人口数量之比衡量。对于流动人口的多样性,本文借鉴 Alesina 等(2016)和张萃(2019)的方法,以分化指数衡量各城市劳动年龄(16~65岁)流动人口的多样性。计算公式如下:

$$Diversity_{ct}=1-\sum_{i=1}^I(e_{it}^c)^2$$
 (1)

其中, $e_{it}^c$ 为在  $t$  时期城市  $c$  的劳动年龄人口中来自省份  $i$  的人数占比。流动人口多样性指标的取值在 0~1 之间,该指标数值越大,表明城市的流动人口多样性程度越高。<sup>①</sup>

4. 其他控制变量

考虑到新企业进入的强度往往受城市经济发展水平、产业结构、居民收入水平等因素的影响,本文考虑了一系列控制变量,具体包括:(1)城市收入水平,以城市职工平均工资取自然对数衡量;(2)城市经济增长,以地区生产总值(后文简称 GDP)的增长率衡量;(3)城市金融发展程度,使用城市当年金融机构存贷款余额与 GDP 增加值之比衡量;(4)政府支出占比,以当地政府财政支出占 GDP 增加值的比重来衡量;(5)产业结构,以城市第三产业增加值占 GDP 增加值的比重来衡量;(6)市场化程度,使用中国市场化指数数据库中“产品市场的发育程度”指标得分表示,该指数刻画市场体系构建完善程度,用以检验新企业进入是否受当地市场化程度的影响。

相关变量的描述性统计如表 1 所示。样本城市中,新进入企业水平的均值约为每千人 7.013 家,城市平

表 1 主要变量的统计描述(N=1100)

| 变 量           | 均值     | 标准差    | 最小值     | 最大值     |
|---------------|--------|--------|---------|---------|
| 因变量           |        |        |         |         |
| 新企业进入水平(家/千人) | 7.013  | 9.720  | 0.074   | 118.801 |
| 自变量           |        |        |         |         |
| 人才政策强度        | 5.815  | 17.384 | 0.000   | 209.000 |
| 机制变量          |        |        |         |         |
| 高技能劳动力流入      | 1.598  | 3.117  | 0.011   | 46.878  |
| 流动人口多样性       | 9.496  | 13.273 | 0.000   | 90.882  |
| 控制变量          |        |        |         |         |
| 城市收入水平(元,取对数) | 10.526 | 0.676  | 8.509   | 12.128  |
| 城市经济增长(%)     | 9.674  | 5.789  | -20.630 | 25.100  |
| 城市金融发展程度(%)   | 2.361  | 1.161  | 0.508   | 7.620   |
| 政府支出占比(%)     | 17.870 | 10.046 | 4.348   | 74.110  |
| 产业结构(%)       | 40.746 | 10.197 | 9.760   | 85.340  |
| 市场化程度         | 8.438  | 1.068  | 1.310   | 10.440  |

注:高技能劳动力流入和流动人口多样性的有效样本量分别为 735 和 825。

均累计发布 5.815 条人才政策。两个变量的均值与最大值、最小值可见,不同城市间人才政策与新企业进入的分布存在变异性,满足实证分析要求。

(三) 模型设定

为估计人才政策对新企业进入的影响,本文采用双向固定效应模型,构建如

① Alesina 等(2016)指出,迁移人群多样性能在一定程度上反映其背后所蕴含的技能及职业互补效应。

下回归方程：

$$Entry\_enterprise_{ct} = \alpha + \beta Policy_{ct} + \chi X_{ct} + \mu_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

其中,  $c$  和  $t$  分别表示城市和年份;  $Entry\_enterprise_{ct}$  代表城市  $c$  在  $t$  年的新企业进入水平;  $Policy_{ct}$  代表城市  $c$  在第  $t$  年的人才政策强度;  $X_{ct}$  为一系列控制变量, 包括城市收入水平、经济发展水平、金融发展程度、政府支出占比、产业结构及市场化程度。  $\mu_c$  表示不随时间变化的城市固定效应,  $\gamma_t$  表示时间固定效应。本文重点关注系数  $\beta$ , 若  $\beta$  显著为正, 意味着人才政策能够显著促进新企业进入。

在机制分析部分, 为了明确高技能劳动力流入和流动人口多样性两条作用渠道是否成立, 本文在式(2)的基础上, 构建如下回归式:

$$IM_{ct} = \alpha_0 + \alpha_1 Policy_{ct} + \chi X_{ct} + \mu_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (3)$$

$$Entry\_enterprise_{ct} = \beta_0 + \beta_1 IM_{ct} + \chi X_{ct} + \mu_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (4)$$

$$Entry\_enterprise_{ct} = \delta_0 + \delta_1 Policy_{ct} + \delta_2 IM_{ct} + \chi X_{ct} + \mu_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (5)$$

$IM_{ct}$  代表机制变量高技能劳动力流入和流动人口多样性。式(3)为第一阶段的检验, 即检验人才政策对具体机制变量  $IM_{ct}$  是否有显著的影响, 式(4)为第二阶段的检验, 即检验机制变量能否促进城市的新企业进入。式(5)为第三阶段的检验, 着重考察引入机制变量后, 城市人才政策对新企业进入的估计系数是否发生变化。

在稳健性检验部分, 本文进一步从人才政策中甄别出具体的内容, 根据人才政策是否提供住房保障、生活保障及创业保障构建 3 个虚拟变量, 检验不同保障类型的人才政策对新企业进入的影响, 具体模型如下:

$$Entry\_enterprise_{ct} = \alpha + \beta PolicyType_{ct} + \chi X_{ct} + \mu_c + \gamma_t + \varepsilon_{ct} \quad (6)$$

其中,  $PolicyType_{ct}$  为虚拟变量, 衡量城市在样本期内是否实施包含特定保障类型的人才政策, 如果该年已经颁布政策则取值为 1, 否则为 0。

## 四、实证结果分析

### (一) 基准回归结果

利用上文介绍的模型和数据, 表 2 展示了人才政策影响新企业进入的估计结果。模型 1 和模型 2 均使用 2005、2010、2015 和 2020 年 4 期面板数据进行估计。其中, 模型 1 未添加控制变量, 仅控制时间和城市固定效应, 发现人才政策强度的估计系数显著为正, 意味着城市人才政策对新企业进入具有促进作用。模型 2 在模型 1 的基础上加入了控制变量, 人才政策强度的估计系数仍在 5% 的水平上显著, 系数绝对值略有减小, 为 0.055。由于 2020 年的样本缺乏户籍人口数据, 本文采用《中国城市统计年鉴》中的常住人口数据替代, 可能低估新企业进入的程度, 并低估人才政策的效应。为排除相应影响, 本文进一步使用仅包含 2005、2010 和 2015 年 3 期数据进行估计, 以检验基准模型结果

表 2 人才政策影响新企业进入的基准回归结果

| 变 量      | 4 期平衡面板          |                   | 3 期平衡面板           |                   |                   |                   |
|----------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|          | 模型 1             | 模型 2              | 模型 3              | 模型 4              | 模型 5              | 模型 6              |
| 人才政策强度   | 0.074*** (0.025) | 0.055** (0.025)   | 0.197*** (0.073)  |                   |                   |                   |
| 供给型政策    |                  |                   |                   | 0.263*** (0.101)  |                   |                   |
| 需求型政策    |                  |                   |                   |                   | 0.952** (0.415)   |                   |
| 环境型政策    |                  |                   |                   |                   |                   | 0.523*** (0.102)  |
| 城市收入水平   |                  | -0.730 (0.899)    | -0.869 (1.068)    | -1.076 (1.168)    | -0.293 (0.946)    | -1.295 (1.395)    |
| 城市经济增长   |                  | 0.105** (0.041)   | 0.010 (0.030)     | 0.018 (0.032)     | 0.014 (0.031)     | 0.051 (0.046)     |
| 城市金融发展程度 |                  | -0.474 (0.511)    | 1.059 (0.695)     | 1.126 (0.757)     | 1.005* (0.535)    | 1.657 (1.040)     |
| 政府支出占比   |                  | -0.162*** (0.046) | -0.077*** (0.020) | -0.085*** (0.023) | -0.080*** (0.019) | -0.129*** (0.041) |
| 产业结构     |                  | 0.024 (0.057)     | 0.018 (0.023)     | 0.024 (0.021)     | 0.020 (0.026)     | 0.036* (0.019)    |
| 市场化程度    |                  | -0.843** (0.327)  | 0.004 (0.176)     | -0.062 (0.162)    | 0.099 (0.206)     | -0.048 (0.156)    |
| 观测值      | 1100             | 1100              | 825               | 825               | 825               | 825               |

注：以上模型均控制城市和年份固定效应，括号内为聚类到城市层面的标准误。\*、\*\* 和 \*\*\* 分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。如无其他说明，下表同。

的有效性。如表 2 模型 3 所示，人才政策强度的估计系数为 0.197，在 1% 的水平上显著为正，表明在其他条件不变的情形下，人才政策强度每增加 1 个单位（即增加一项人才政策），城市中每千人新进入企业增加约 0.197 家，约相当于样本中新进入企业均值的 2.81%（=0.197 ÷ 7.013），由此验证了研究假设 1。考虑到纳入 2020 年样本会低估人才政策的影响，后续回归均使用 3 期平衡面板。从控制变量的结果可以看出，政府支出的估计系数显著为负，可能原因在于地区政府支出占比刻画地方政府规模和干预强度，地方干预越大越可能制约市场活动积极性，从而对新企业的进入产生负面影响。其余控制变量对新企业进入的影响也基本符合预期。

为进一步探讨人才政策的具体内容对新企业进入的不同影响，本文根据工具类型将人才政策细分为供给型、需求性和环境型 3 类，分别纳入模型进行回归，结果如表 2 模型 4 至模型 6 所示。检验结果显示，3 种工具类型的人才政策均对新企业进入具有显著的促进作用，其中需求型和环境型人才政策的促进效应比供给型人才政策更为突出。<sup>①</sup>

（二）稳健性检验

为检验估计结果的稳健性，本文依次进行内生性问题处理、安慰剂检验、政策效力分析和替换被解释变量，在此基础上重新拟合模型。

1. 内生性问题处理

尽管基准模型已经控制诸多重要变量，基准模型仍可能存在遗漏变量，由此可能导

① 除工具类型划分外，本文还分别以政策内容和实施效力划分人才政策文件，讨论不同类型人才政策对新企业进入的影响，限于篇幅未展示相关估计结果。



致估计结果有偏。考虑到城市之间的“人才争夺战”具有一定区域性,且各地政府出台人才政策时可能采取“以邻为镜”的策略,本文将本省其他城市的人才政策累计数量均值作为城市人才政策强度的工具变量(IV)。

表 3 汇报了工具变量估计的回归结果。作为比较,模型 7 汇报了不包括直辖市及样本中同省仅有一座城市的案例后重新拟合的基准模型结果。模型 8 第一阶段

表 3 人才政策对新企业进入的工具变量估计结果(N=810)

| 变 量                     | 模型 7            | 模型 8             |                  |
|-------------------------|-----------------|------------------|------------------|
|                         | 固定效应            | 第一阶段估计           | 第二阶段估计           |
| IV:同省其他城市人才政策均值         |                 | 0.465*** (0.145) |                  |
| 人才政策强度                  | 0.273** (0.106) |                  | 0.309*** (0.115) |
| Cragg-Donald Wald F 统计量 |                 |                  | 27.187           |

注:控制变量与基准结果一致,下表同。

工具变量的估计系数显著为正,表明工具变量与城市人才政策变量高度正相关;第二阶段人才政策强度的变量估计系数在 1%的水平上显著为正,且大于模型 7 中人才政策强度的估计系数,说明基准估计结果是相对保守的估计。Cragg-Donald Wald F 统计量大于 Stock-Yogo 临界值,在 10%的水平上拒绝“弱工具变量”这一原假设。工具变量的估计结果进一步支持了人才政策可以显著促进新企业进入的研究结论。

进一步地,本文借鉴 Conley 等(2012)提出的 Union of Confidence Intervals(UCI)方法,放松工具变量的排他性强约束,以检验工具变量近似外生是否对估计结果的稳健性产生影响。图 2 结果显示,人才政策强度的估计系数相对稳定且保持较高显著水平,置信区间的绝大部分处于零点以上,表明选取这一工具变量具有一定合理性。

2. 安慰剂检验

考虑到人才政策对新企业进入的影响有可能是由其他随机因素引起,本文将人才政策强度指标随机分配给不同城市,再按照式(2)的模型重新估计系数。重复 1 000 次后的估计系数分布情况如图 3 所示,即随机分配的人才政策强度对应的估计系数均值接近 0,且呈正态分布,基准回归的估计系数位于 3 倍标准差之外。因此可以排除基准结果由其他随机因素导致的可能。

3. 政策效力分析

上文基准回归结果表明,人才政策的整体强度和不同的工具类型均对新企业进入有显著的促进作用。为进一步明确人才政策的具体

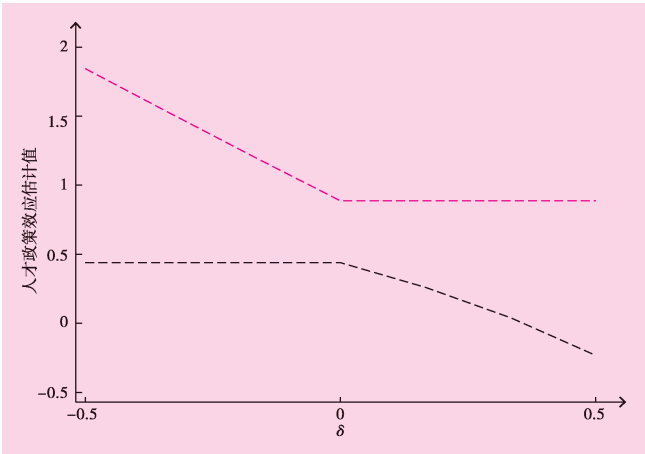


图 2 人才政策强度变量估计系数的稳健置信区间

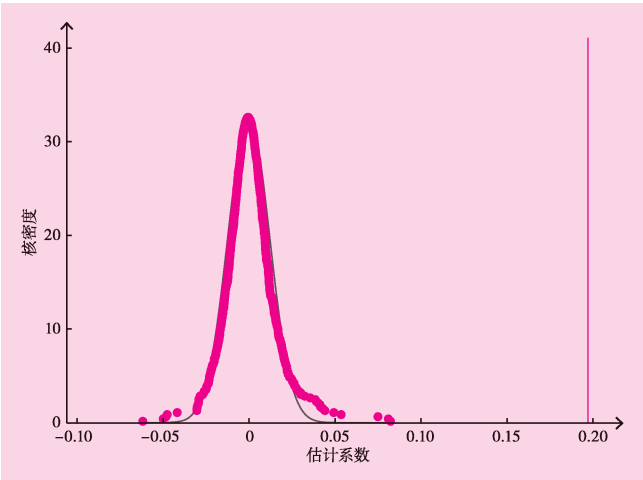


图3 安慰剂检验结果

表4 人才政策影响新企业进入的相关稳健性检验(N=825)

| 变 量    | 模型 9            | 模型 10            | 模型 11           | 模型 12           | 模型 13            |
|--------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
|        | 住房保障            | 生活保障             | 创业保障            | 替换因变量           |                  |
| 住房保障   | 1.663** (0.827) |                  |                 |                 |                  |
| 生活保障   |                 | 2.206*** (0.806) |                 |                 |                  |
| 创业保障   |                 |                  | 4.020** (1.971) |                 |                  |
| 人才政策强度 |                 |                  |                 | 0.169** (0.070) | 0.171*** (0.057) |

时间较短,可能影响对城市创业活力的评价,本文也采用城市的净进入企业数量(新进入企业数量与企业退出数量之差)和剔除个体工商户的企业进入数量分别除以城市人口规模作为新企业进入水平的衡量指标,以替代基准回归中的因变量。估计结果见表4的模型12和模型13。两个模型中人才政策强度的估计系数比基准回归的估计系数略有下降,但仍呈现出显著的正向影响,印证了本文核心结论的稳健性。

五、机制检验

(一) 高技能劳动力流入

人力资本理论一般认为,高技能人才比中低技能劳动力具有明显的创业和就业优势(Lazear, 2004)。当创业环境不佳时,高技能人才更有可能选择就业而非创业(刘诚、夏杰长, 2021)。但人才政策中有力的创业支持举措在一定程度上为流入的高技能人才在创业上提供了更多帮助,同时,政策所引致人力资本供给和创新产出的增加对城市创业环境也有改善作用,因而在理论上有利于市场主体的进入。

为了验证高技能劳动力流入这一作用机制,本文将高技能劳动力流入变量引入机制检验回归方程,估计结果见表5模型14至模型16。模型14核心自变量的系数显著

影响,本文将人才政策强度指标替换为是否提供住房保障、生活保障或创业保障的3个虚拟变量,以检验人才政策内容如何影响城市的新企业进入。表4模型9至模型11的估计结果显示,3类保障均显著提升城市新企业进入量。创业保障类人才政策对城市新企业进入的效果最大,生活保障和住房保障类人才政策效果相对更小。这一发现也反映了人才政策中创业支持与

兜底保障对新企业进入的积极作用。

4. 替换因变量

考虑到部分企业的存续

为正,表明人才政策显著促进城市的高技能劳动力流入,为吸引新企业进入提供了充裕的外来人力资本。模型 15 的高技能劳动力流入系数同样显著为正,模型 16 中人才政策的估计系数相较于基准估计有所下降,意味着城市外来高技能人才的增加,对吸引新企业进入具有积极影响,研究假设 2 得以验证。

## （二）流动人口多样性

人才政策红利有助于吸引各地不同技能的流动人口,有助于提升城市流动人口多样性,进而通过不同特征的劳动力在空间上的集聚、互动创造更多的商业机会,促进新企业涌入。流动人口多样性这一机制的检验结果见表 5 模型 17 至模型 19。模型 17 中人才政策强度的估计系数显著为正,表明人才政策显著提升城市流动人口多样性,意味着人才政策在吸引高技能流动人口流入的同时,也会促进中、低技能流动人口的进入,从而与高技能人才在技能和行业分布上形成互补。模型 18 中流动人口多样性系数在 1%的水平上显著为正,模型 19 中人才政策的估计系数较基准回归略有下降,说明流动人口多样性显著促进了城市新企业进入,研究假设 3 得到验证。

表 5 机制检验:高技能劳动力流入与流动人口多样性

| 变 量      | 模型 14<br>高技能劳动力流入   | 模型 15<br>新企业进入      | 模型 16<br>新企业进入      | 模型 17<br>流动人口多样性  | 模型 18<br>新企业进入      | 模型 19<br>新企业进入      |
|----------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| 人才政策强度   | 0.089***<br>(0.031) |                     | 0.088***<br>(0.022) | 0.064*<br>(0.038) |                     | 0.190***<br>(0.071) |
| 高技能劳动力流入 |                     | 1.221***<br>(0.398) | 1.111***<br>(0.403) |                   |                     |                     |
| 流动人口多样性  |                     |                     |                     |                   | 0.128***<br>(0.035) | 0.105***<br>(0.028) |
| 观测值      | 735                 | 735                 | 735                 | 825               | 825                 | 825                 |

# 六、异质性分析

## （一）城市层面的异质性

### 1. 与人口老龄化水平相关的异质性

当前,中国人口红利逐渐衰减,老龄化日益严重,但城市间老龄化程度存在差异。因此,考察人才政策效应在不同老龄化背景下的差异具有较强的现实意义。本文以 2015 年各城市老龄化系数中位数作为划分标准,大于中位数的城市划分为老龄化较重城市,其余为老龄化较轻城市,分别进行回归。表 6 模型 20 和模型 21 的结果表明,人才政策对老龄化较重城市和老龄化较轻城市的新企业进入均有显著的促进作用,老龄化较重城市的估计系数远小于老龄化较轻城市,说明老龄化不利于发挥人才政策对新企业进入的促进作用,这与封进和李雨婷(2023)的发现一致。

### 2. 与城市规模相关的异质性

考虑到不同规模的城市面临的人才资源约束不同,人才政策的有效性也可能存在一定差异,本研究也区分城市规模进行考察。按照国家统计局标准,本文将人口大于

500 万人的城市划分为大城市组,其余为中小城市组,分别进行检验。表 6 模型 22 和模型 23 的结果显示,人才政策对大城市和中小城市的新企业进入都呈现出显著的促进作用,但中小城市组人才政策强度的估计系数值要远大于大城市组。原因可能在于,大城市的人才资源相对更充裕,因而大城市颁布一项人才政策所产生的作用在边际上相对较小。这些结果说明实施人才政策所带来的新企业进入效应并非只是对经济发达城市的“锦上添花”,更多体现为对中小城市的“雪中送炭”。

3. 营商环境的异质性

中国各城市营商环境存在着鲜明差异,而营商环境在一定程度上影响着企业的进入门槛与交易成本,会对市场主体的进入产生较大影响。本文借鉴现有文献的方法,利用商事制度改革衡量各城市的营商环境。商事制度改革的实质在于,降低企业进入门槛、简化注册程序、缩短登记时间(刘诚、夏杰长,2021),其中行政审批制度改革是商事制度改革最重要内容之一。本文以 2015 年各城市人均行政审批中心进驻部门数量<sup>①</sup>的中位数划分营商环境是否良好,大于中位数的城市划分为营商环境良好城市,其余城市为营商环境较差城市,分组回归以检验人才政策对新企业进入的影响是否因营商环境差异而不同。表 6 模型 24 和模型 25 的回归结果显示,在营商环境良好或较差的城市,人才政策均对新企业进入具有积极作用,但两者系数有较大差异,在营商环境较好的城市人才政策的创业促进效应会更佳。

表 6 基于城市特征差异的异质性分析

| 变 量    | 模型 20               | 模型 21              | 模型 22               | 模型 23              | 模型 24               | 模型 25              |
|--------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|        | 老龄化较重               | 老龄化较轻              | 大城市                 | 中小城市               | 营商环境良好              | 营商环境较差             |
| 人才政策强度 | 0.105***<br>(0.015) | 0.646**<br>(0.271) | 0.111***<br>(0.016) | 0.691**<br>(0.286) | 0.262***<br>(0.059) | 0.172**<br>(0.074) |
| 观测值    | 411                 | 414                | 281                 | 525                | 411                 | 414                |

(二) 行业层面的异质性

1. 行业部门

考虑到城市产业结构不同,对人才的需求也会有差异,本文参照《国民经济行业分类》(GB/T 4754-2011)的划分标准,区分服务业和非服务业的新企业进入情况重新估计,

讨论人才政策对不同行业新企业进入的影响差异。表 7 模型 26 和模型 27 的结果表明,人

表 7 基于行业差异的异质性分析(N=825)

| 变 量    | 模型 26               | 模型 27        | 模型 28               | 模型 29              |
|--------|---------------------|--------------|---------------------|--------------------|
|        | 服务业                 | 非服务业         | 资本密集型行业             | 劳动密集型行业            |
| 人才政策强度 | 0.187***<br>(0.067) | 0.010(0.006) | 0.058***<br>(0.015) | 0.097**<br>(0.043) |

① 数据来源于中国地级行政审批中心数据库,由中山大学岭南学院徐现祥教授团队依据各地行政审批中心官方主页发布的信息整理构建。



才政策对新企业进入的促进效果主要体现在服务业,而非其他行业。这种政策效应的差异可能是由于服务业需要相对较高的知识密集度和技术含量,人才对服务业企业的竞争力和创新能力有着直接的影响,因而人才政策更可能促进服务业新企业的进入。

## 2. 要素密集度

行业的要素密集度不同,对人才的需求也会有所不同,因而本文也考察了人才政策对新企业进入的影响是否会随着行业劳动密集度的提高而增强。参考封进和李雨婷(2023)的方法,本文使用上市公司数据测算出 2010 年不同行业的人均固定资产水平,用以衡量行业的要素密集度。人均固定资产越大,该行业的资本密集度越高;反之则劳动密集度越高。本文依据人均固定资产水平的十分位值,将前 4 个十分位划分为资本密集型行业,后 4 个十分位划分为劳动密集型行业。资本密集型行业包括燃气生产和供应业、石油和天然气开采业、航空运输业等,劳动密集型行业包括餐饮业、批发业、纺织业等。表 7 模型 28 和模型 29 的估计结果显示,相比于资本密集型行业,人才政策对劳动密集型行业的新企业进入有着更强的促进效应。

# 七、结论与政策建议

本文结合各地人才政策文件、中国工商注册企业数据库、人口普查和小普查数据,实证考察了人才政策对新企业进入的影响及其作用机制。研究发现,推行人才政策能显著促进新企业进入,城市每增加一项人才政策,城市每千人中新进入企业数增加约 0.197 家。高技能人力资本流入与流动人口多样性是人才政策影响新企业进入的两条重要渠道。在人口老龄化程度较轻、营商环境良好及中小规模的城市中,人才政策效果更佳;在服务业和劳动密集型行业中,人才政策对新企业进入的促进作用更强。本文的研究发现丰富了“流动中国”背景下人才政策效应的知识,拓展了人才政策与新企业进入及城市发展的文献。

结合上述研究结论,本文提出如下政策建议。第一,考虑到人才政策对新企业进入存在明显的促进作用,地方政府应充分重视人才政策的经济社会价值,将人才政策置于突出位置。通过持续深化人才发展的体制机制改革,构建良好的人才激励扶持制度,支持和鼓励人才创新创业,提升体制机制的灵活性,以起到聚人才、兴事业的效果。同时,要畅通人才政策促进新企业进入的传导渠道,重视城市流动人口的重要作用机制,着力吸引高技能劳动力流入、增加流动人口多样性,更好地推动新企业进入。地方政府在制定政策时,应考虑中低技能流动人口的需求,避免对中低技能劳动力采取限制流入的措施,更好充分发挥高技能劳动者和中低技能劳动者在行业与技能上的互补作用。第二,重视人才政策在不同类型城市所发挥的不同作用。经济相对落后的城市在选择经济发展方案时,应该优先考虑人才政策效应,通过创造良好的营商环境,充分发挥人才效力,起到

“才尽其用”的积极作用。同时,从企业层面来看,在激烈的市场竞争和“流动中国”的时代背景下,市场主体应积极响应地方人才政策需求,适时调整企业人才部署,吸引不同特征的外来人力资本,从而更有效地利用人才政策红利。

参考文献:

1. 毕青苗等(2018):《行政审批改革与企业进入》,《经济研究》,第2期。
2. 陈建伟等(2021):《进口渗透、需求异质性与企业进入》,《中国工业经济》,第7期。
3. 封进、李雨婷(2023):《人口老龄化与企业进入:基于中国地级市的研究》,《世界经济》,第4期。
4. 梁文泉、陆铭(2015):《城市人力资本的分化:探索不同技能劳动者的互补和空间集聚》,《经济社会体制比较》,第3期。
5. 刘诚、夏杰长(2021):《商事制度改革、人力资本与创业选择》,《财贸经济》,第8期。
6. 刘春林、田玲(2021):《人才政策“背书”能否促进企业创新》,《中国工业经济》,第3期。
7. 陆铭等(2012):《城市规模与包容性就业》,《中国社会科学》,第10期。
8. 马双、汪泽(2023):《人才政策对人才跨区域流动的影响——以长三角城市群为例》,《中国人口科学》,第1期。
9. 孙久文、高宇杰(2022):《文化多样性与城市创业活力》,《中国软科学》,第6期。
10. 孙鲲鹏等(2021):《人才政策、研发人员招聘与企业创新》,《经济研究》,第8期。
11. 唐珏、封进(2020):《社保缴费负担、企业退出进入与地区经济增长——基于社保征收体制改革的证据》,《经济学动态》,第6期。
12. 田磊、陆雪琴(2021):《减税降费、企业进入退出和全要素生产率》,《管理世界》,第12期。
13. 杨永聪等(2022):《人才政策与城市产业结构转型升级——兼议“抢人大战”现象》,《产业经济研究》,第5期。
14. 张萃(2019):《外来人力资本、文化多样性与中国城市创新》,《世界经济》,第11期。
15. 钟腾等(2021):《地方政府人才引进政策促进了区域创新吗?——来自准自然实验的证据》,《金融研究》,第5期。
16. Alesina A., Harnoss J., Rapoport H. (2016), Birthplace Diversity and Economic Prosperity. *Journal of Economic Growth*. 21(2):101-138.
17. Arauzo-Carod J.M. (2013), Location Determinants of New Firms: Does Skill Level of Human Capital Really Matter?. *Growth and Change*. 44(1):118-148.
18. Arkolakis C. (2016), A Unified Theory of Firm Selection and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 131(1):89-155.
19. Audretsch D., Dohse D., Niebuhr A. (2010), Cultural Diversity and Entrepreneurship: A Regional Analysis for Germany. *The Annals of Regional Science*. 45(8):55-85.
20. Bartelsman E., Haltiwanger J., Scarpetta S. (2013), Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection. *American Economic Review*. 103(1):305-334.
21. Bhat C.R., Paleti R., Singh P. (2014), A Spatial Multivariate Count Model for Firm Location Decisions. *Journal*

- of Regional Science*. 54(3):462–502.
22. Conley T.G., Hansen C.B., Rossi P.E. (2012), Plausibly Exogenous. *Review of Economics and Statistics*. 94(1):260–272.
  23. Hunt J., Gauthier–Loiselle M. (2010), How Much Does Immigration Boost Innovation?. *American Economic Journal: Macroeconomics*. 2(2):31–56.
  24. Kemeny T., Cooke A. (2018), Spillovers from Immigrant Diversity in Cities. *Journal of Economic Geography*. 18(1):213–245.
  25. Kong D., Qin N., Xiang J. (2021), Minimum Wage and Entrepreneurship: Evidence from China. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 189(9):320–336.
  26. Lazear E.P. (2004), Balanced Skills and Entrepreneurship. *American Economic Review*. 94(2):208–211.
  27. Mazzolari F., Ragusa G. (2013), Spillovers from High–Skill Consumption to Low–Skill Labor Markets. *Review of Economics and Statistics*. 95(1):74–86.
  28. Qian H. (2013), Diversity versus Tolerance: The Social Drivers of Innovation and Entrepreneurship in US Cities. *Urban Studies*. 50(13):2718–2735.
  29. Schumpeter J.A. (1934), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business*. Cambridge: Harvard University Press.

# The Impact of Urban Talent Policies on New Firm Entry: From the Perspective of Migrants' Human Capital

Wei Xiahai   Li Hujian   Su Yaqin

**Abstract:** Talent policies play a crucial role in attracting market players and revitalizing urban economies. This paper empirically examines the impact of talent policies on the entry of new firms by manually collecting talent policy documents from various local governments and combining them with national population census data as well as industrial and commercial registration data in China. The results indicate that city–level talent policies significantly promote the entry of new enterprises, and this finding remains robust under various checks. Mechanism analyses suggest that talent policies facilitate the influx of highly skilled migrants and enhance migrant diversity, thereby attracting new firms to enter. Heterogeneity analysis reveals that talent policies are more effective in cities with a lesser degree of population aging, a favorable business environment, in medium and small cities, as well as in service and labor–intensive industries. This study unveils the "talent code" behind market vitality from a new perspective, offering fresh policy insights for better leveraging policies and promoting economic prosperity.

**Keywords:** Talent Policies; New Firm Entry; Highly Skilled Migrants; Migrant Diversity

(责任编辑: 许 多)