

中国城市营商环境评价及有关建议

李志军 张世国 李逸飞 单 珊

内容提要 从当前国内营商环境的实际情况出发,提出营商环境评价的原则、指标及方法,对4个直辖市、5个计划单列市、27个省会城市以及其它254个地级市的营商环境进行评价。研究表明,近两年企业经营环境得到明显改善,政府服务效率有了较大的提升,公共服务水平不断提高。同时,随着经济发展模式的转变,城市市场环境逐渐分化,各个地区之间创新环境还不平衡,社会资本区域流动差异显著,人力资源分布仍然集中。深化改革,实施创新驱动发展,改善企业融资效率是优化企业营商环境的重要方式。最后,提出了优化我国城市营商环境的政策建议。

关键词 城市营商环境 全球营商环境报告 中国营商环境报告

李志军,管理世界杂志社社长,管理世界杂志社经济研究院研究员 100026

张世国、李逸飞,管理世界杂志社助理研究员 100026

单 珊,管理世界杂志社经济师 100026

一、引 言

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视优化营商环境,为打造市场化、法治化、国际化的营商环境,作出了一系列关于持续优化营商环境、提高综合竞争力的重大部署。2015年10月26日,中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议强调“形成对外开放新体制,完善法治化、国际化、便利化的营商环境”;2016年9月3日,在G20工商峰会开幕式上,习近平总书记强调“加大放宽外商投资准入,提高便利化程度,促进公平开放竞争,全力营造优良营商环境”;2017年7月17日,在中央财经领导小组第十六次会议上,习近平总书记强调“营造稳定公平透明、可预期的营商环境,加快建设开放型经济新体制,推动我国经济持续健康发展”;2018年9月20日,中央全面深化改革委员会第四次会议强调“围绕自由贸易试验区建设发展需要,在营造优良投资环境、提升贸易便利化水平、推动金融创新服务实体经济、推进人力资源领域先行先试等方面,加大改革授权,加大开放力度,给予政策扶持”。

各地区各部门按照党中央、国务院部署,围绕简政放权、放管结合、优化服务(简称“放管服”)进行

了一系列重大改革,大力优化营商环境,取得了积极成效。通过大幅度削减行政审批事项,提升行政审批效率,减少企业开办和项目审批时间,全面营造高效、规范、透明的营商环境和政府服务体系。然而,这一系列举措是否真正优化我国城市营商环境还有待进一步考量。

目前,营商环境研究领域内传播最为广泛的是世界银行每年发布的《全球营商环境报告》(Doing Business),该报告设计出一个系列的营商环境评价指标体系,对世界各国企业的营商环境进行了评价。近几年,国内关于营商环境的研究也逐渐丰富起来,大部分是针对我国各省份(王小鲁等,2017)^[1]或省会城市、计划单列市等主要城市(任颢等,2017)^[2]营商环境进行的评估。然而,目前的研究仍然存在以下不足:一是世界银行系列报告的研究主要集中于政府的政策与制度对中小企业经营发展的影响,忽略了营商环境是影响企业经营的各种外部环境因素的综合体,还应该包括资金、人才、技术、政策等因素。二是目前关于营商环境的文献更多地集中于省级城市层面或省会城市、计划单列市等主要城市的营商环境,对于地级城市层面而言,较少有采用定量数据的研究。因此,本文基于各城市的统计数据,针对我国4个直辖市、5个计划单列市、27个省会城市以及其它254个地级市的营商环境进行评价。本文剩余部分内容安排如下:第二部分为文献综述;第三部分为研究设计,包括指标体系构建、数据来源及处理;第四部分为评价结果及分析;第五部分为结论和政策建议。

二、文献综述

根据世界银行《全球营商环境报告》(Doing Business)的定义,营商环境是指一个经济体内的企业在开办企业、金融信贷、保护投资者、纳税等覆盖企业整个生命周期的重要领域内需要花费的时间和成本等的总和。世界银行设计出一个系列的营商环境评价指标体系,并在2004—2018年连续针对世界各国企业营商环境进行评价,成为营商环境领域内传播最为广泛一项研究。在此基础上,诸多学者对营商环境评价体系进行了大量研究,设计出不同的营商环境评价体系(王小鲁等,2017)^[3]。Zhang等(2012)^[4]基于全球化的视角扩展了营商环境的定义,指出营商环境因素所组成的一个系统性的环境,应该包括劳动力成本、运输成本等区域因素,汇率、税收和关税等因素,产品、贸易等供应链因素。董彪和李仁玉(2016)^[5]认为营商环境是指商事主体从事商事组织或经营行为的各种境况和条件,包括影响商事主体行为的政治要素、经济要素、文化要素等,是一个国家或地区有效开展交流、合作以及参与竞争的依托,体现了该国或地区的经济软实力。魏淑艳和孙峰(2017)^[6]认为投资营商环境包括政治制度、经济和市场、社会文化、政策法规等多方面相互作用和影响因素,是一个有机的动态系统。娄成武和张国勇(2018)^[7]认为营商环境是一个区域的市场主体所面临的包括政务环境、市场环境、社会环境、基础设施环境等要素构成的综合发展环境,是政府与市场、社会共同提供的一种具有制度特征

[1][3]王小鲁、樊纲、马光荣:《中国分省企业经营环境指数2017年报告》,〔北京〕社会科学文献出版社2017年版,第227—229页。

[2]任颢等:《中国城市企业经营环境评估报告:方法与数据》,〔北京〕企业管理出版社2017年版,第55—57页。

[4]Zhang A, Huang G Q, Liu X, "Impacts of Business Environment Changes on Global Manufacturing in The Chinese Greater Pearl River Delta: A Supply Chain Perspective", *Applied Economics*, 2012, 44, pp.4505—4514.

[5]董彪、李仁玉:《我国法治化国际化营商环境建设研究——基于〈营商环境报告〉的分析》,〔北京〕《商业经济研究》2016年第13期。

[6]魏淑艳、孙峰:《东北地区投资营商环境评估与优化对策》,〔长春〕《长白学刊》2017年第6期。

[7]娄成武、张国勇:《治理视阈下的营商环境:内在逻辑与构建思路》,〔沈阳〕《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

的特殊公共产品。马相东和王跃生(2018)^[1]认为营商环境一般指企业在开办、运营、注销过程中所处的政治环境、经济环境、法治环境、国际化环境等各种外部环境的总和,是一项涉及经济社会改革和对外开放众多领域的系统工程。

综上,可以看出学者们关于营商环境概念并未达成一致,各个学者也都是基于一定的研究目的,界定了相应的营商环境概念,而且为使研究问题更加明确,对营商环境进行了解构,如税务营商环境、法制营商环境、国家化营商环境等。总的来看,营商环境与经济增长、政治制度、社会发展等诸多要素密切相关,营商环境评估必须体现系统性。所以,我们认为营商环境是企业从事创业、创新、融资、投资等活动时所面临的外部环境的一个综合性的生态系统,包括企业在整个生命周期内所面临的资源条件和环境状况,如资金、人才、技术、政策等,具体包括政府服务效率、公共服务、金融信贷服务、人力资源、创新环境和市场环境六大项。从区域层面看,城市是包含企业从事营商活动面临的外部环境生态系统的的核心行政区划,其营商环境的好坏直接影响到企业的正常经营活动,因此,本研究将研究范围与研究对象确定为城市范围内的企业营商环境的发展状况。

从已有关于营商环境评价的研究看,国外研究主要基于世界银行《营商环境报告》的数据,探讨了各个国家或地区的营商环境状况。该报告及相关研究也更多地集中于政府的政策与制度层面,关注中小企业的发展状况,对于城市层面而言,较少有采用定量数据的研究。国内研究对于营商环境的探讨主要从投资环境、税务营商环境、创业环境、创新环境等不同的角度进行了评估,大多都是基于某一省份或区域的研究,如关于东北地区、江苏省等,其中东北地区成为研究的热点地区,这与其近年来营商环境的发展状况及国家的重视程度密切相关。在城市营商环境的评价方面,较少有文献专门进行探讨,已有的研究也基本都只是评估了城市营商环境的某一部分,如投资环境、创业环境等。综上,本研究以城市为研究对象,运用定量指标,从营商环境的广义概念出发,评价我国城市营商环境的整体水平与地区差异,从而为改善城市营商环境水平,更好地为企业创新、创业、融资、投资等活动服务提供一定的依据(李志军,2016)^[2]。

三、研究设计

参考世界银行《中国营商环境报告》(2003—2018年)、《中国分省企业经营环境指数2017年报告》(王小鲁等,2017)^[3]、《中国城市企业经营环境评估报告——方法与数据》(任颀等,2017)^[4]研究,并根据当前我国城市经济发展的实际情况,本文提出衡量我国城市营商环境指标体系。具体如下:

(一)指标体系建设原则

在构建评价指标体系时,本文遵循以下评价原则:1. 综合性原则。全面反映各省市的营商环境,主要侧重于从宏观角度考查影响企业经营的因素,包括市场环境、融资信贷、劳动力市场等因素。2. 可操作、可量化原则。营商环境是影响企业经营的所有外部环境影响因素的集合,涵盖了政府政策、市场环境、人才供给等多个方面。通过衡量影响营商环境不同方面的因素,保证评价指标具有代表性,同时保证选择的指标具备可操作性。3. 科学性原则。为了较为客观准确地反映社会、经济等对企

[1]马相东、王跃生:《新时代吸引外资新方略:从招商政策优惠到营商环境优化》,〔北京〕《中共中央党校学报》2018年第22期。

[2]李志军等:《各省区市创业环境评估》,国务院发展研究中心内部报告,2016。

[3]王小鲁、樊纲、马光荣:《中国分省企业环境指数2017年报告》,〔北京〕社会科学文献出版社2017年版,第227—229页。

[4]任颀等:《中国城市企业经营环境评估报告:方法与数据》,〔北京〕企业管理出版社2017年版,第55—57页。

业经营环境影响,本文采用的数据均来自于各个城市公开的统计数据。

(二)指标体系设计

根据营商环境的主要影响因素及评价原则,本文围绕政府效率、人力资源、金融服务、公共服务、市场环境、创新环境这6个因素,构建包括政府效率、人力资源、金融服务、公共服务、市场环境、创新环境6个一级指标,下设17个二级指标的营商环境评价体系,指标名称、权重及数据来源见表1。

表1 我国城市营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标	权重(%)	基础数据来源
政府效率 (0.15)	一般预算内支出(万元)	50	中国城市数据库
	政府服务效率	50	《中国地方政府效率研究报告》
人力资源 (0.2)	平均工资水平(元)	40	中国城市数据库
	高校在校人数(人)	30	
	年末单位从业人员数(万人)	30	
金融服务 (0.15)	民间融资效率(万元)	50	中国城市数据库
	总体融资效率(万元)	50	
公共服务 (0.2)	人均道路面积数(平方米/人)	15	中国城乡建设数据库
	供水能力(万吨)	25	
	供气能力(万立方米)	25	
	供电能力(万千瓦时)	25	中国城市数据库
	医疗卫生服务(张/万人)	10	
市场环境 (0.2)	人均GDP(元)	40	中国城市数据库
	固定资产投资总额(万元)	30	
	当年实际使用外资金额(万元)	30	
创新环境 (0.1)	科学支出(万元)	50	中国城市数据库
	创新能力指数	50	《中国城市和产业创新力报告》

(三)数据来源及说明

数据主要来源于EPS全球统计数据/分析平台中的“中国城市数据库”“中国城乡建设数据库”,使用的数据为2015—2016年各城市统计数据。根据具体指标变量的经济学涵义,判断指标数据是否合理,如果指标变量2015—2016年变动幅度明显违背经济学常识,将视为异常值,处理为缺失值。对于数据的缺失值和异常值,本文采取以下几个步骤进行处理:第一步,手工整理相关省市统计年鉴和统计公报,进行核对;第二步,如若无法核实,将异常值处理为缺失值,利用均值插补法、平滑法、回归插补法、贝叶斯模拟等方法进行处理。具体地,如果2015年数据缺失,则利用2014和2016年值取平均值填补2015年数据;如2016年数据缺失,利用2014和2015年值以变量的增长率为依据进行平滑处理得到2016年数据;如果2015和2016年都缺失,以存在缺失值的变量为因变量,人均GDP等为自变量,运用回归插补法、贝叶斯模拟等方法对缺失数据进行补漏。

(四)评价方法

单一指标采用直接获取的各省区市数据来表示,在无量纲化处理时采用效用值法,效用值规定的值域是 $[0, 100]$,即该指标下最优值的效用值为100,最差值的效用值为0,假定*i*表示指标,*j*表示区域, x_{ij} 表示*i*指标*j*区域的指标获取值, x_{imax} 表示该指标的最大值, x_{imin} 表示该指标的最小值; y_{ij} 表示*i*指标*j*区域的指标效用值。计算公式如下:

$$y_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{imin}}{x_{imax} - x_{imin}} * 100$$

权重选取。采用主观与客观相结合的方法确定权重,其中,客观方法为变异系数法,具体思路为:假设有*n*个指标,这*n*个指标的变异系数为:

$$V(i) = S_i / \bar{x}$$

s_i 代表第*i*个指标的标准差, $\bar{x}$ 代表样本均值,则各指标的权重为:

$$w_i = V(i) / \sum_{i=1}^n V(i)$$

加权综合。加权计算是分层逐级进行的,在基础指标无量纲化后,分层逐级加权得到最后的营商环境指数。

四、研究结果

根据本文提出的评价方法及数据进行测算,对全国城市营商环境进行排名。本文分别列示了2017—2018年4个直辖市、5个计划单列市、27个省会城市、以及其它254个地级市的营商环境指数排名,然后根据城市的分项指标进行排名。

(一)营商环境评价结果

评价结果表明,在全国范围内推行“放管服”改革以来,各城市营商环境都得到不同程度地提升,政府效率指数、公共服务设施等不断改善;同时,城市之间营商环境差距明显。

1. 直辖市营商环境指数排名

表2列示了2017—2018年4个直辖市的营商环境指数排名。从直辖市营商环境得分来看,2018年上海(66.15)、北京(65.29)营商环境优于天津(45.13)和重庆(40.95)。从分项指标得分情况来看,与北京、上海相比,重庆市在创新环境与金融信贷两个指数得分较低。这与重庆的地理位置有关,一方面,重庆地处西南,与东部沿海等发达地区相距较远,人才交流、知识传播等都处于劣势;另一方面,由于重庆及其周边市场规模有限,产业发展受限,导致其资本流动也处于劣势。

表2 直辖市营商环境指数排名

直辖市 (4个)	标准化值		排 名		全国 排名
	2017年	2018年	2017年	2018年	
上海市	69.64	66.15	1	1	1
北京市	68.72	65.29	2	2	2
天津市	46.99	45.13	3	3	4
重庆市	41.84	40.95	4	4	6

表3 计划单列市营商环境指数排名

计划单列市 (5个)	标准化值		排 名		全国 排名
	2017年	2018年	2017年	2018年	
深圳市	54.69	58.75	1	1	3
宁波市	24.94	25.52	2	2	12
青岛市	23.57	23.11	3	3	17
厦门市	17.03	19.97	5	4	21
大连市	21.55	17.59	4	5	27

2. 计划单列市营商环境指数排名

表3列示了2017—2018年5个计划单列市的营商环境指数排名。从计划单列市营商环境指数排名来看,深圳市位列第1位,宁波市、青岛市、厦门市、大连市分别位列第2~5名,深圳市得分为58.75,优势较为明显;厦门市(19.97)、大连市(17.59)的得分相对较低。

3. 省会城市营商环境指数排名

表4列示了2017—2018年27个省会城市的营商环境指数排名。2018年广州市、南京市、武汉市、杭州市、成都市的营商环境指数分别位列第1~5位。总的来看,排名靠前多数是东部、中部地区省会城市,如前10名中东部地区有4个(广州市、南京市、杭州市、济南市)、中部地区有3个(武汉市、郑州市、长沙市)、西部地区有3个(成都市、西安市、昆明市),东北地区的长春市、哈尔滨市、沈阳市分别位列第12~14名,这在一定程度上反映出东北地区的营商环境相对较差。

表4 省会城市营商环境指数排名

省会城市 (27个)	标准化值		排 名		全国 排名
	2017年	2018年	2017年	2018年	
广州市	47.82	41.99	1	1	5
南京市	35.43	34.89	2	2	7
武汉市	32.90	33.37	3	3	8
杭州市	32.60	33.15	4	4	9
成都市	30.22	29.63	5	5	11
西安市	24.23	23.60	6	6	14
郑州市	22.19	23.24	8	7	15
长沙市	22.99	23.14	7	8	16
济南市	21.86	22.74	9	9	18
昆明市	20.87	19.90	10	10	22
合肥市	19.95	19.85	11	11	23
长春市	17.56	17.59	14	12	26
哈尔滨市	18.47	17.47	13	13	28
沈阳市	19.77	16.76	12	14	32
南昌市	15.90	16.33	17	15	34

4. 其它地级市营商环境指数排名

根据评价结果,其余地级市的营商环境指数排名中,前10名有9个是东部沿海城市、1个西部城市(鄂尔多斯市),其中苏州市、无锡市、东莞市、珠海市、佛山市分别位列第1~5名,多数城市属于长三角、珠三角等经济发展水平较高的地区。

5. 我国城市营商环境特点

总体上看,当前各城市都在大力推动“放管服”改革,改善或优化城市内营商环境。但是由于地区发展差异、区位优势差异明显,使得少数城市营商环境改善程度有限,造成城市之间企业经营环境差距仍然较大。总的来看,我国城市营商环境呈现以下特点:

(1) 东中西部以及东北地区差异较大

东、中、西部以及东北地区(以下简称“四大地区”)营商环境的差异较大,如图1示,从各地区地级市的营商环境排名前100名的城市数量占本地区城市数量的比率来看,东部地区城市营商环境明显高于中部、西部以及东北地区。如,2018年前100强的东部城市有55个,约占74%,而中、西部以及东北地区分别有20个、20个、5个,

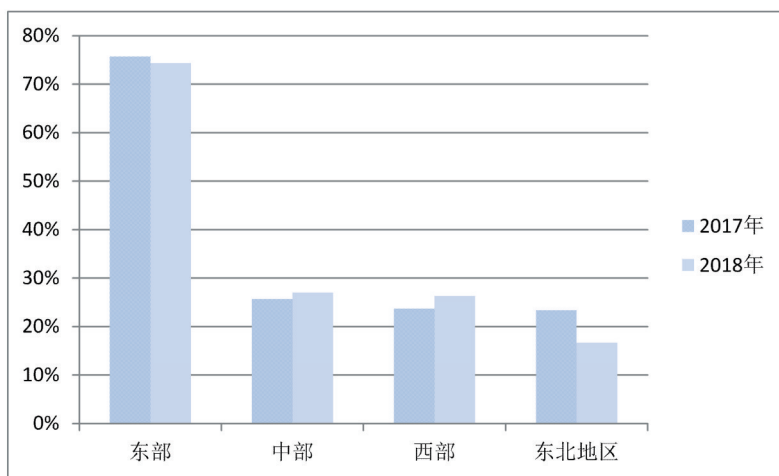


图1 2017—2018年四大地区营商环境指数排名前100城市的分布

分别占各地区城市的27%、26%、17%。可以看出,东部地区城市营商环境水平优势较为明显,且排名进入前100名的城市多数为经济发展水平较高的东部城市,这在一定程度上表明地级市营商环境指数排名与城市经济发展水平具有一定的正相关关系。进一步对比2017年和2018年,发现中部、西部地区城市所占比例在增加,而东部、东北地区比例在下降,其中东北地区下降幅度较大,这反映出中部、西部地区部分城市营商环境改善程度更大。

(2) 区域内城市之间差异仍然显著

由表5可知,2018年四大区域内部不同城市(包括直辖市、省会城市、计划单列市、地级市)的营商环境指数之间也存在较大的差距。虽然整体上东部地区营商环境水平较高,中、西部地区的营商环境指数较低,但中、西部的部分城市不但高于本区域内其它城市,也高于东部地区部分城市的营商环境水平。

表5 2018年东、中、西部以及东北地区城市营商环境指数

地区	最高	最低	最高/最低	平均值
东部	66.15	4.10	16.13	14.50
中部	33.37	3.61	9.24	7.43
西部	40.95	2.67	15.33	7.74
东北地区	17.59	1.82	9.66	7.54

东部地区城市营商环境指数得分最高为66.15,是最低得分(4.10)的16.13倍;中部地区城市最高得分为33.37,最低得分为3.61,两者相差9.24倍;西部地区城市最高得分为40.95,最低得分为2.67,两者相差15.33倍;东北部地区城市最高得分为17.59,最低得分为1.82,两者相差9.66倍。对比发现,中、西部以及东北地区城市最高得分均大幅度高于东部地区最低得分,同时东部地区最高得分是最低得分的16.13倍,这一比值也高于其它地区,进一步表明了东部地区城市之间营商环境的差距相对更大。这主要是因为一、二线城市主要集中在东部地区,形成了大城市效应,对周围城市的各种资源形成了“虹吸效应”,导致越来越多的资源向大城市集中。

(二)分项指标评价结果

本小节从6个分项指标(一级指标)分析290个城市的评价结果^[1],分别从直辖市、计划单列市、省会城市、以及其他254个地级市四个角度来讨论城市的6个分项指标的现状。

1. 政府服务效率不断提升

政府效率指数反映了地方政府服务水平。2018年全国各城市政府效率指数的均值为7.76,表明我国各城市的行政效率、公共服务水平仍有较大的提升空间;从直辖市政府效率指数估计结果来看,2018年,上海、北京的政府效率指数分别为61.17和56.29,排在前2位,且与天津(39.28)和重庆(20.73)相比,得分优势较为明显;从计划单列市政府效率指数来看,2018年深圳的政府效率指数为80.40,位列第一,这一得分甚至高于上海、北京;厦门市政府效率指数得分为40.98,比宁波(20.31)、青岛(13.62)、大连(7.55)也有较大的优势。2017—2018年,深圳市的政府效率指数稳居第一,主要是由于深圳市是我国改革开放的窗口,很多政策先行先试,政府创新形式多样,工作效率也不断提升,这也为其它城市提供了一个标杆。从省会城市政府效率指数排名来看,杭州、昆明、海口、南京、武汉位列前5位。从排名变动来看,海口和武汉政府效率指数排名分别上升至20位和9位,上升速度较快,表明海口和武汉通过“放管服”改革已经取得明显成效,促进了两个城市营商环境的提升。广州、西安排名均有不同程度的下降。从地级市政府效率指数来看,2018年排名前5位的分别为珠海市(42.49)、舟山市(40.79)、三亚市(26.85)、衢州市(17.69)、绍兴市(17.44),其中珠海市、绍兴市排名上升速度较快。除此之外,前10名中温州市、中山市排名上升速度也较快,分别上升了11、58个名次;同时前10名中除了嘉峪关市地处西北地域,其它9个城市全部位于东部沿海地区。

总体上看,政府效率较高的一线城市,如北京、上海、深圳等排名基本无变化。政府效率排名上升幅度较快的多数属于东部或中部二、三线城市,如绍兴、海口、中山等,一方面是由于大部分二线城市的政府“放管服”改革已经见成效,各地方通过缩减审批事项、审批时间,有效地提高了企业的办事效率;另一方面,这些城市得分绝对值相近,所以得分值提高一点也导致排名迅速上升。

从进入排名前100名地级市的分布来看(见图2),四大地区中主要表现为东部地区政府效率指数最佳,而中部、西部、东北地区都比较差。如从2018年各地区内政府效率指数排名前100名城市数量来看,东部地区有50个,约占东部地区城市的68%;中部、西部、东北地区分别有24个、18个、8个,基本占各地区城市的比例在20%~30%之间。同时对比2017—2018年发现,四大区

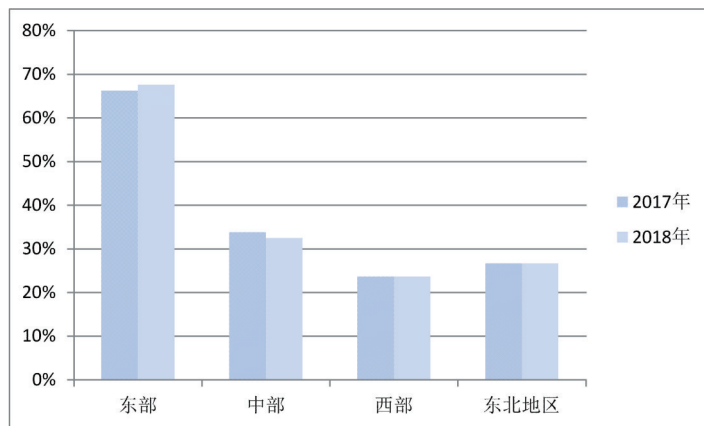


图2 2017—2018年四大地区政府效率指数排名前100城市分布

域内排名前100城市数量所占比例变动较小,其中东部地区上升、中部下降,而西部、东北地区没有变动,表明“放管服”改革以来,东部地区取得较好的成效,这与东部地区经济发展水平、对外开放等因素紧密相关,也进一步说明政府效率指数是一项综合性指数,涉及到政府管理的方方面面,“放管服”改革非一朝一夕之功,需要地方政府长期坚持。

[1]由于文章篇幅所限,具体的估计结果未在文中列出,如有需要,可向作者索要。

(2) 融资效率严重制约企业发展

金融服务水平是影响一个城市企业经营环境的重要因素,金融服务指数主要是用来评价城市中企业的融资效率与规模。从直辖市金融服务指数排名来看,北京、上海分别排在第1~2位,相对于天津、重庆具有较大的优势,重庆排在最后。其中,2018年重庆、天津分别得分33.49、34.95,两者之间存在的差距较小,但相对于北京(100)、上海(86.49),重庆和天津都落后较多。

从计划单列市排名来看,深圳市(53.37)金融服务指数连续两年位列第1,说明深圳市在企业融资效率方面一直处于较高水平,是大多数企业选择在深圳发展的原因之一。2018年宁波、青岛、大连、厦门分别位列第2~5名,得分变动不大;相对于2017年,大连排名下降1名,青岛上升1名。

从省会城市金融服务指数得分来看,2018年广州得分42.67,位列第一,杭州(34.58)、成都(33.77)、南京(29.38)、武汉(25.15)分别位列第2~5名。郑州、西安、长沙、昆明、沈阳分别位列第6到第10位,可以看出,东、中部地区省会城市的金融发展水平相对均衡,前10名中,东部地区有3个省会城市、中部地区有3个、西部地区有3个,东北地区有1个省会城市。2017—2018年,西部地区的多个省会城市(呼和浩特市、西宁市、银川市、拉萨市)连续两年都排在后5名,表明西部地区城市的融资环境仍然相对较差。

从地级市金融服务指数得分来看,2018年苏州得分28.93,排在第1名,无锡(14.27)、佛山(12.13)、温州(10.71)、南通(10.00)分别排在第2~5名。从前10名排名来看,全部为东部地区城市,表明东部地区城市的金融服务水平相对较高。同时,排名靠后,且排名下降较快的城市大部分为西部或东北地区的三、四线城市,如乌海市(内蒙古)、鹤岗市(黑龙江)等。

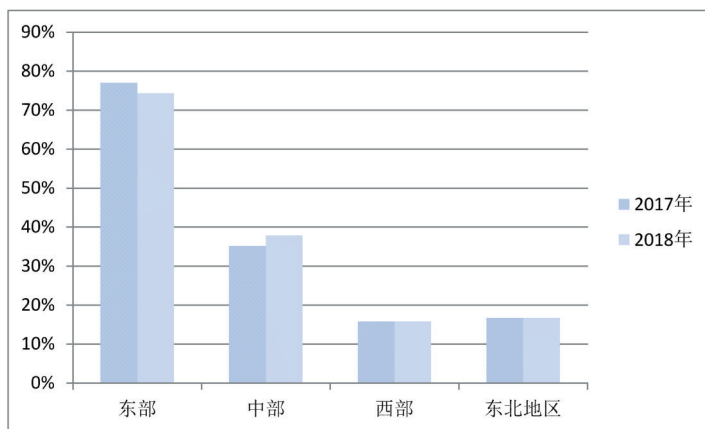


图3 2017—2018年四大地区金融服务指数排名前100城市分布

从区域分布来看,2018年金融服务指数排名前100的城市,东部地区有55个,占绝对优势;中部城市次之,有28个,约占中部城市38%;西部城市有12个,约占西部城市16%;东北地区有5个,约占东北地区城市17%。从区域分布来看,东部、中部地区相对占有优势,西部、东北地区融资环境相对较差。与省会城市对比发现,西部地区各省、自治区内省会城市与其它地级市的差距更大。对比2017年,东部地区地级市进入前100强的数量下降,而中部地区在增长,西部、东北地区保持不变。说明中部地区城市逐渐成为社会资本的重要流入地,这主要是因为我国产业结构升级,东部地区部分产业向中部地区转移,从而使中部地区城市拥有较多的投资机会,而西部、东北地区投资机会相对较少。

(3) 城市之间市场环境逐渐分化

市场环境是企业经营选址的重要考虑因素,直接决定了企业产品消费渠道与市场需求规模的大小。从直辖市市场环境指数得分来看,2018年天津市场环境指数为72.42,排在第1位,上海(50.25)、重庆(50.08)、北京(47.22)分别位列第2~4名。天津市得分大幅度领先,主要是由于其在固定资产投资、实际引进外资方面规模较大,这也是在供给侧结构改革、经济向高质量发展模式转变背景下,天津经济增长速度近两年减缓的原因所在。实施创新驱动发展、增加消费拉动是未来天津转型的方向。

从计划单列市得分来看,2018年深圳市市场环境指数为44.10,排在第1位,领先幅度较大;青岛

(38.87)、宁波(32.33)、厦门(22.58)、大连(22.11)分别位列第2~5名,这四个城市市场环境相差较小。从排名变动来看,大连下降1名,厦门上升1名。

从省会城市得分来看,2018年广州市场环境指数得分40.93,排在第1位,武汉(40.02)、杭州(39.17)、长沙(38.30)、南京(35.59)分别排在第2~5位。从排名变动来看,2017~2018年,省会城市排名没有较大幅度的波动,广州排名均上升1位,武汉排名下降1位。总的来看,东、中部地区省会城市的经济发展水平较好,而西部以及东北地区省会城市经济发展速度有所减缓。

从地级市得分来看,2018年鄂尔多斯市场环境指数得分47.09,位列第一。苏州(41.84)、无锡(36.98)、东营(34.29)、包头(30.40)分别位列第2~5名。鄂尔多斯市排名靠前,这主要是由于其人均GDP水平较高,如2017年约为23.5万元,位列全国第一,同时鄂尔多斯市丰富的矿产资源也促使其发展成为工业化水平较高的城市。从排名变动来看,2017年前10名

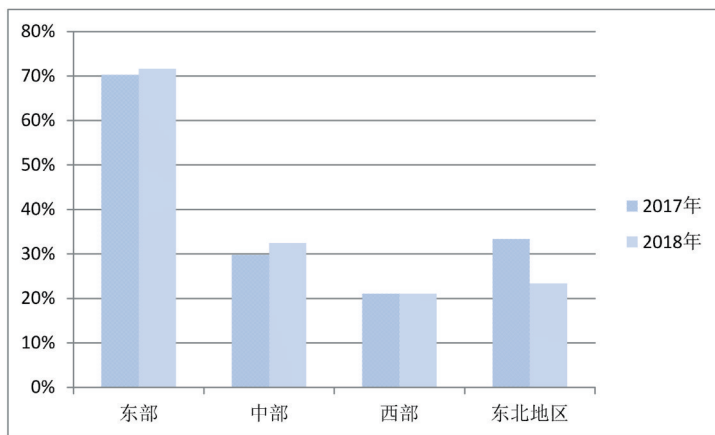


图4 2017—2018年四大地区市场环境指数排名前100城市分布

的地级市与2018年相同,但这10个城市之间排名在变动,珠海、烟台排名上升1位,佛山排名下降2位。

总体上看,经济发展水平较高的城市,排名变化不大。三、四线城市排名却有所提升,如秦皇岛市、邯郸市、滁州市、衡水市等排名上升较快。值得注意的是,位于东北地区的各个城市,如鞍山市、辽阳市、本溪市、营口市、锦州市等名次下降较快,这也印证了东北地区市场环境不佳的现实状况。

2018年四大区域中市场环境指数排名前100地级市的数量区域分布来看,东部地区也占绝对优势,有53个城市进入前100强,约占东部城市72%,中部、西部以及东北地区所占比例在20%~30%之间,其中西部地区所占比例最低,有16个城市,约占中部城市的21%;中部地区城市有24个,占中部城市的32%。从2017—2018年占比变化来看,东部、中部地区排名进入前100的城市数量在增长,西部地区保持不变,而东北地区下降速度较快,反映出东部、中部地区城市经济发展越来越好,而东北地区的经济发展持续恶化。

(4)城市公共服务水平不断提高

公共服务水平反映了一个城市用于满足公民生活、生存与发展等直接需求的服务水平,如水、电、气、医疗卫生等。公共服务均等化一直是各城市需要解决的问题之一。从直辖市公共服务指数得分来看,2018年上海公共服务指数为63.97,排在第1位。重庆(43.69)、天津(40.07)、北京(39.14)依次排列。相对于金融服务指数等得分,重庆市公共服务指数存在优势,这也反映了近两年重庆市政府重视与人民生活水平息息相关的需求。

从计划单列市得分来看,2018年深圳市公共服务指数为67.48,排在第1位;宁波(28.77)、青岛(18.67)、大连(17.90)、厦门(13.66)分别位列第2~5名。在公共服务方面,深圳市具有绝对优势,这也是深圳市能够吸引全国人才的重要原因之一。

从省会城市得分来看,2018年广州市公共服务指数为50.93,排在第1位,南京、武汉、杭州、济南分别位列第2~5位。从排名变动来看,济南、石家庄分别上升1名,排在第5、8名,成都、郑州、哈尔滨、呼和浩特等城市排名下降1~2名。总体上看,省会城市的排名较为稳定,表明公共服务在各个省会城

市得到重点发展,这些城市都投入了较多的资源来发展当地的公共服务,这也是各个城市在未来满足人民日益增长的美好生活需要的重要一环。

从地级市得分来看,2018年东莞市公共服务指数为51.90,排在第1,苏州(46.04)、佛山(26.29)、绍兴(25.77)、无锡(24.62)分别排在第2~5名。东莞市这一得分甚至超过北京、广州等一线城市,主要是因为北京等城市的人口较为集中,导致城市道路、医疗等公共设施人均供给水平相对较低。虽然近两年实行人口控制等政策,但相对东莞等地,北京人口基数仍然较大。从排名变动来看,佛山、芜湖、湛江排名提升速度较快,分别提升了12名、5名、13名。

分区域来看,2018年四大区域内地级市排名进入100强的数量依次为:东部(51个)、中部(26)、西部(18)、东北地区(6),分别占各地区城市的比例为69%、35%、24%、20%(见图5),相对其它几个分项指标,公共服务指数区域分布相对平衡,虽然东部地区仍然占有优势,但东部地区与中部、西部、东北地区之间的差距相对较小。一方面,是由于我国政府非常重视各个地区公共服务

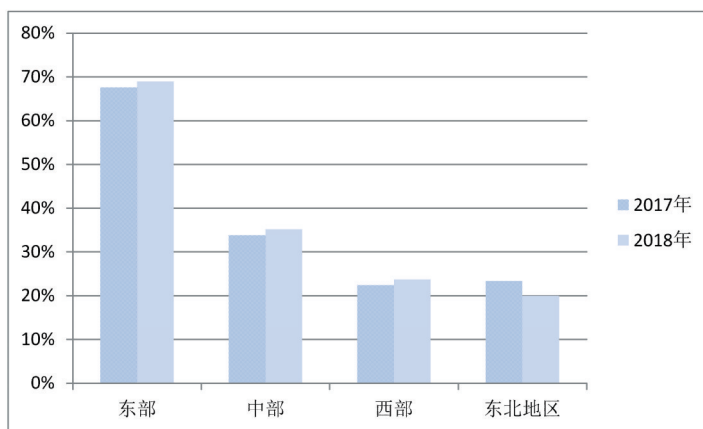


图5 2017—2018年四大地区公共服务指数排名前100城市分布

建设,推进公共服务均等化。特别是在基础设施建设领域,作为民生工程一直处于政府优先发展的地位。另一方面,这与过去多年我国经济发展模式相一致,以投资为驱动发展模式,对基础设施建设进行大量投资,为经济持续发展作出了巨大贡献。

(5)创新环境区域之间还不平衡

创新环境指数主要用来衡量城市企业的创新环境,是一个企业经营环境的重要构成,同时创新也是经济转型的关键性影响因素。2018年全国各城市创新环境指数的均值为2.46,表明整体上我国各城市营造的创新环境仍有较大发展空间。

从直辖市创新环境指数得分来看,2018年北京创新环境指数为85.41,排在第1位,也是全国最高水平,上海(67.84)、天津(21.80)、重庆(10.66)依次排列。相对于其它几项指数得分(政府效率、金融服务、公共服务、市场环境),重庆市创新环境指数与北京、上海的差距最大。表明北京、上海在创新能力建设方面存在绝对的优势。

从计划单列市得分来看,2018年深圳市创新环境指数为82.69,排在第1位,宁波(11.85)、青岛(7.64)、大连(5.43)、厦门(4.59)分别位列第2~5名。从城市创新环境指数得分值来看,深圳市也具有绝对优势。

从省会城市得分来看,2018年广州市创新环境指数为22.45,排在第1位,杭州(19.60)、武汉(17.51)、南京(16.02)、成都(12.88)分别位列第2~5名。而排名在后3名的都是西部地区的省会城市,如银川市(0.86)、西宁市(0.36)、拉萨市(0.16)。

从地级市排名来看,2018年创新环境指数排名前5位的分别是苏州(22.12)、无锡(10.01)、芜湖(8.25)、佛山(6.69)和东莞(6.29),该排名与2017年相比基本一致,部分城市排名虽然有所调整,但幅度较小,如芜湖市从第5位上升到第2位。而三、四线城市排名内部分化较为明显,既有排名提升较大的城市,如中山市和湖州市等;也有排名下降较快的城市,如台州市、淮安市和济宁市等。

总的来看,与其它几项指数相比,城市之间创新环境指数差距最大,同时城市的排名相对稳定,很难有城市在创新环境上表现出大幅度提升的现象。这表明创新本身是一个复杂、系统化的工程,并非经济发展水平高就能营造良好的创新环境,还需要相应地创新文化、创新产品市场、创新人才等,只有这些都具备才能优化城市创新环境。从创新环境指数的标准化值来看,一线城市如北京、深圳、上海的指数值大幅度领先于其它城市,这表明这三大城市拥有绝对的创新优势,其研发投入强度大,为创新主体提供了良好的创新条件,同时,创新服务能力也领先于其它城市。

从区域分布来看(见图6),进入前100强的地级市分布呈现出东部—中部—西部和东北地区梯度分布,东部地区占据绝对的优势,中部地区属于第二梯队,西部与东北地区相对较差。2018年,四大区域中创新环境指数进入前100名地级市的数量,东部城市有52个,约占东部城市70%;中部地区有35个,约占中部城市47%;西部地区有11个,约占西部城市14%;东北地区有2个,约占东北地区城市的7%。与2017年对比,只有中部地区城市所占比例在增加,东部地区保持不变;西部地区与东北地区城市所占比例有不同程度下降。这说明,一方面我国城市创新产出仍然集中,北京、上海等超大型、大型城市是我国创新主要集中地域;另一方面,受益于东部地区技术溢出,中部地区城市创新产出在增加。

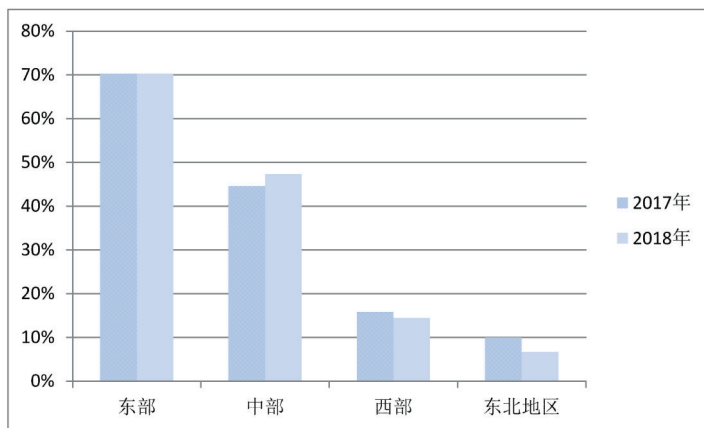


图6 2017—2018年四大地区创新环境指数排名前100城市分布

与2017年对比,只有中部地区城市所占比例在增加,东部地区保持不变;西部地区与东北地区城市所占比例有不同程度下降。这说明,一方面我国城市创新产出仍然集中,北京、上海等超大型、大型城市是我国创新主要集中地域;另一方面,受益于东部地区技术溢出,中部地区城市创新产出在增加。

(6) 人力资源发挥重要支撑作用

人力资源是企业生产经营的重要生产要素,人力资源指数主要用来衡量一个城市企业经营环境的劳动力资源供应的情况。2018年全国城市人力资源指数均值为14.66,处于较高水平。从直辖市人力资源指数得分来看,北京(80.18)、上海(71.89)、重庆(65.01)占有绝对优势,天津(46.56)表现相对较差,这主要是因为北京、上海拥有较多的985、211等高校,为城市发展输入了较多的优秀人才,同时,平均工资水平相对较高,所以北京、上海也是大多数人才首选的就业城市。

从计划单列市得分来看,2018年深圳市人力资源指数得分40.50,排在第1位。青岛(32.28)、宁波市(30.47)、大连(28.40)、厦门(23.03)分别排在第2~5位。虽然深圳市高校较少,但深圳市开放的平台、较高的平均工资吸引了大量的全国各地的优势人才。

从省会城市得分来看,2018年广州市人力资源指数得分63.76,排在第1位。成都(56.10)、南京(54.20)、武汉(49.39)、西安(44.55)分别排在第2~5位。排在后5位的多数为西部地区的省会城市,如银川(20.73)、呼和浩特(16.77)、西宁(14.10),表明人力资源的供应仍然存在着较为严重的失衡。

从地级市得分来看,2018年苏州市人力资源指数得分34.57,无锡(28.75)、常州(25.90)、南通(24.79)、丽水(23.81)分别排在第2~5位。从前10名城市分布来看,只有克拉玛依市属于西部地区,其他9个城市属于东部地区。人力资源指数排名靠后,且下降速度较快的主要是西部、东北地区部分城市,如鄂尔多斯市(内蒙古)、晋中市(山西省)等。这主要是由于西部地区的经济发展水平和高校数量等远低于东部地区。

从区域分布来看(见图7),2018年,四大区域中创新环境指数进入前100名城市的数量,东部城市

有 53 个,约占东部城市 72%;中部地区有 14 个,约占中部城市 19%;西部地区有 32 个,约占西部城市 42%;东北地区有 1 个,约占东北地区城市的 3%。东部地区的人力资源占据绝对的优势,这与东部地区经济发展水平较高、高校数量较多密不可分;而东北地区表现最差,主要是东北地区经济发展速度放缓、人口外流严重,从而影响东北地区企业人才供应。

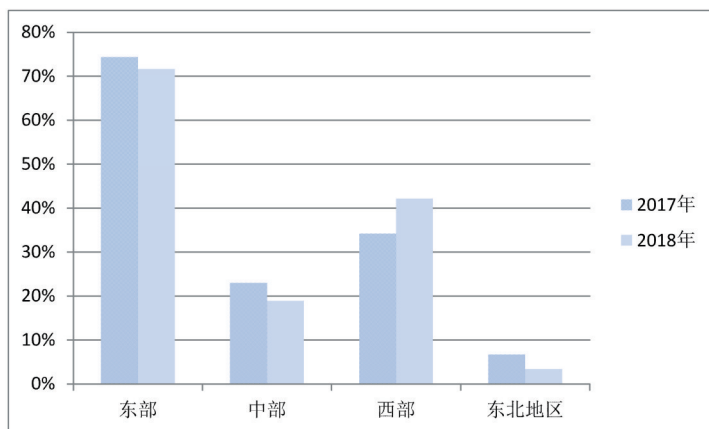


图7 2017—2018年四大地区人力资源指数排名前100城市分布

五、结论与对策建议

随着经济全球化持续深入发展,以及我国经济逐渐实现向更高层次的开放型经济转型(施建军等,2018)^[1],面对着与世界各国在资源、人才等生产要素的激烈竞争的现状(国务院发展研究中心课题组,2018)^[2]。构建良好的企业营商环境、吸引企业投资是目前我国各地方政府工作重点之一。本文基于各城市的统计数据,针对我国4个直辖市、5个计划单列市、27个省会城市、以及其它254个地级市的营商环境进行评价,发现在全国范围内推行“放管服”的改革背景下,各地方政府通过制定一批负面清单,有效地改善了企业的经营环境,政府服务效率有了较大的提升,公共服务水平不断提高。同时,随着经济发展模式的转变,城市市场环境逐渐分化,各个地区之间创新环境还不平衡,社会资本区域流动差异显著,人力资源分布仍然集中。基于评价结果,本文提出以下政策建议。

1. 深化“放管服”改革,提升政府服务效率

一是进一步推动并落实“放管服”改革,降低制度性交易成本。要明确政府在市场经济中的职能,在市场机制能够有效发挥作用的领域,政府要放开有形之手,充分发挥市场配置资源的决定性作用。进一步简政放权、放管结合、优化服务,减少政府对微观经济事务的管理,大幅精简企业开办、纳税、施工许可、水电气报装、不动产登记等审批事项、压缩办理时间;清理行政事业性收费,规范非税收入的征管,对政府收费项目实行动态清单管理,及时公布收费项目调整情况,取缔“乱收费、乱罚款、乱摊派”的制度外收入;清理取消经营服务性收费和行业协会商会收费,降低通关环节费用,减轻企业负担。二是充分利用先进技术提升现有政府管理职能的服务效率,以推进“数字政府”建设为抓手,构建政府信息化平台,推进“互联网+政务服务”,建设统一政务服务平台,实行“一号申请、一窗受理、一网通办”,实现政务的标准化、制度化、程序化,提高行政审批效率,方便企业和群众办事;同时,整合不必要的申办程序,通过“多证合一”的模式,优化企业办事流程,实现“网上办理”或“最多跑一次”。

2. 加快市场对外开放,促进国内消费增长

一是全面深化对外开放,积极推进落实“一带一路”倡议,促进贸易进出口;完善“一项制度”、“两张清单”,以清单方式列明限制和禁止进入的领域;对于开放的领域,加大开放力度,缩减外资进入审批程序,简化进出口流程,实现海关与检验检疫业务全面融合,统一申报单证、统一现场执法等;推动

[1]施建军、夏传信、赵青霞:《中国开放型经济面临的挑战与创新》,〔北京〕《管理世界》2018年第12期。

[2]国务院发展研究中心课题组、李伟、隆国强等:《未来15年国际经济格局变化和中国战略选择》,〔北京〕《管理世界》2018年第12期。

监管部门之间的同步受理、同步查验,进一步规范市场经营秩序,减少不规范企业行为对市场正常运行的干预。二是完善促进消费体制机制,增强消费对经济发展的基础性作用,大力推进国内消费市场兴起;促进“新零售”、互联网消费等新消费发展,缩减产品流通过程,降低流通成本,使消费在经济发展中发挥更大作用;加强产品质量监督,提升消费品质,促进消费升级;积极促进农民就业、创业,拓宽农民增收渠道,打通农产品流通渠道,降低农产品流通成本,缩小城乡居民收入水平,促进乡村消费能力快速增长。

3. 优化企业融资环境,破解企业融资困境

一是利用政府“有形之手”,完善创业投融资体系,积极引导政府资金服务企业融资,成立发展小额贷款公司,通过小额委托贷款、贷款担保等形式,解决中小企业融资困难等问题;积极发挥财政资金杠杆作用,通过阶段参股等方式引导社会资本支持天使投资群体和创业投资机构发展;加大减税降费力度,降低企业税费负担,降低企业用人、用地成本。二是创新中小企业担保机制,尝试由国家、省、市共同建立担保机制,组建由政府部门隶属的中小企业信用担保公司,整合社会资源以完善中小企业服务平台,以扩大担保规模、增强担保能力;利用大数据、区块链等先进技术,构建综合融资服务平台,整合信用系统与金融信贷系统,以“线上税银互动平台”等方式有效整合、精准对接企业融资需求与银行、创投等各类金融服务机构的资本供给,缓解企业融资难题。

4. 完善公共服务设施,提升服务效率及水平

一是完善社会公共服务设施,构建政务服务平台,积极公开面向市场主体的政策事项;主动与群众、企业互动,畅通网上咨询投诉渠道,回应和解决社会热点难点问题;及时解决企业面临的水、电、气等问题,降低企业生产运营成本,促进水、电、气等市政公用服务企业入驻城市政务服务中心;推动电力便利化改革,实现水、电、气等企业受理材料共享、开展在线审批、联合审批、“多审合一”,提高企业办理效率。二是提升城市的公共服务质量,提倡均等化服务水平,积极利用互联网等先进技术,推进“互联网+医疗健康”、“互联网+教育”和“互联网+医保”,推进优质教育资源均等化,缓解城市的就学、就医等紧张状况,解决企业员工后顾之忧。

5. 促进创新环境改革,优化人才市场供给

一是深化科技体制改革,构建良好互动的创新平台,形成不同领域的互动与交流,促进城市之间技术溢出;充分利用政府引导方式,引导并鼓励企业和社会力量加大基础研究投入,加强基础科学研究,提升原始创新能力,并对数学等重点基础学科给予更多倾斜;加快科研院所改革,促进学术成果成功转化,加大产权综合保护力度,让市场主体安享发展成果;促进企业建立良好社会责任形象,提升社会对企业家认可度,保护企业家精神。二是创新人才培养与评价机制,大力培养高层次人才,引进战略科技人才,加大中青年人才储备;扩大科研人员自主权,支持高校和科研院所自主布局基础研究,完善学术成果的评价机制;加强不同区域之间科研合作,促进人才交流,加大中西部地区人才引进力度;推进产学研教育模式,对接高校技能教育与企业职业需求;构建劳动力市场供求综合信息系统,构建人才市场信用体系,形成标准化服务,促进人力资源合理流动,引导人才供给与企业需求相匹配。

〔责任编辑:如 新〕