

# 中国城市营商环境评价

李志军 主编



Evaluation of Doing Business  
in Chinese Cities



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

# 中国城市营商环境评价

Evaluation of Doing Business  
in Chinese Cities

李志军 主编



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

中国城市营商环境评价 / 李志军主编 . —北京 : 中国发展出版社,  
2018.12

ISBN 978-7-5177-0939-8

I . ①中… II . ①李… III . ①投资环境—研究—中国 IV . ① F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2018 ) 第 275581 号

书 名 : 中国城市营商环境评价

主 编 : 李志军

出版发行 : 中国发展出版社

( 北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037 )

标准书号 : ISBN 978-7-5177-0939-8

经 销 者 : 各地新华书店

印 刷 者 : 河北鑫兆源印刷有限公司

开 本 : 710mm × 1000mm 1/16

印 张 : 19.75

字 数 : 234 千字

版 次 : 2019 年 1 月第 1 版

印 次 : 2019 年 1 月第 1 次印刷

定 价 : 58.00 元

联系电话 : ( 010 ) 68990630 68990692

购书热线 : ( 010 ) 68990682 68990686

网络订购 : <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话 : ( 010 ) 88333349 68990639

本社网址 : <http://www.developress.com.cn>

电子邮件 : [bianjibu16@vip.sohu.com](mailto:bianjibu16@vip.sohu.com)

---

### 版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

# 前 言

## Preface

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视优化营商环境，为打造国际化、法治化、便利化的营商环境，作出了一系列关于优化营商环境、提高综合竞争力的重大部署。

2015年10月26日，十八届五中全会强调“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，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，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”。

2017年5月26日，李克强总理指出“打造国际化、法治化营商环

境，进一步扩大引进外资”；2017年6月7日，国务院常务会议强调“创造更优的硬环境和软环境，推动‘双创’向更高层次和水平迈进”；2017年7月5日，李克强总理主持召开国务院常务会议，强调“出台进一步激发市场活力的法规政策，营造公平法治环境”；2018年1月5日，首次国务院常务会议的首个议题，是部署进一步优化营商环境，李克强总理强调：“必须认识到，优化营商环境就是解放生产力，就是提高综合竞争力”；2018年3月5日，十三届全国人大一次会议上，李克强总理强调“加强与国际通行经贸规则对接，建设国际一流营商环境”；2018年4月10日至11日，李克强总理在上海考察时强调在更大力度改革开放中推动高质量发展持续优化营商环境和改善民生；2018年7月18日，国务院常务会强调“部署持续优化营商环境，提高综合竞争力巩固经济稳中向好”。

各地区各部门按照党中央、国务院部署，对简政放权、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。这一系列举措对于激发市场活力、增强内生动力、促进投资便利化具有重要意义。

持续优化城市的营商环境是建设现代化经济体系、实现高质量发展的重要基础。根据城市发展情况，设计营商环境评价体系，评价城市营商环境水平具有重要意义。

为此，《管理世界》经济研究院专门成立“中国城市营商环境评价研究”课题组，开展城市营商环境问题研究。李志军同志担任课题

负责人，课题组成员有张世国、高太山、徐迅、单珊、禰俊名、周平录、陈晓易、王静、王宇、张静蕾、梁蕊等同志。

我们从当前国内营商环境的实际情况出发，设计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个省会城市以及其他254个地级市的营商环境进行评价，并就进一步优化营商环境提出建议。

在课题研究和本书编辑出版过程中，始终得到有关领导、同事和朋友的指导、关心、支持和帮助，谨此一并表示衷心的感谢！

李志军

2018年11月

# 内容摘要

## Summary

营商环境是从企业开办、生产、经营到破产等各个环节影响因素的综合，包括影响企业活动的社会要素、经济要素、政策要素等。优化营商环境对于促进投资便利化、增强发展内生动力、建设现代化经济体系，都具有重要意义。

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、国际化营商环境，采取了简政放权、放管结合、优化服务（简称“放管服”）等一系列重大举措，取得明显成效。

本报告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个省会城市以及其他254个地级市的营商环境进行评价，并就进一步优化我国城市营商环境提出建议。

评估结果表明，在全国范围内推行“放管服”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。

为进一步优化我国城市的营商环境，我们提出如下建议：一是深化“放管服”改革，加快政府职能转变，提升政府服务效率；二是促进全国市场对内的不断开放，全面深化对外开放，大力推进国内消费市场兴起；三是优化企业融资环境，破解企业融资困境，创新融资担保机制；四是积极完善公共服务设施，提升公共服务效率及水平，推进公共服务均等化；五是促进创新环境改革，优化人才市场匹配，解决企业招工难等问题。

# 目 录

## Contents

### 第一章 营商环境及其评价

一、营商环境概述.....	2
(一) 营商环境的定义 .....	2
(二) 营商环境包含的内容 .....	8
(三) 营商环境评价的重要意义 .....	23
二、营商环境评价概述.....	28
(一) 国外营商环境评价研究 .....	28
(二) 国内营商环境评价研究 .....	32
(三) 小结 .....	65

### 第二章 营商环境评价指标体系

一、指标体系建设原则.....	77
二、指标体系设计.....	78

三、数据来源及说明	79
四、评价方法	83

### 第三章 中国城市营商环境评价结果分析

一、营商环境评价结果	86
(一) 城市营商环境指数排名	86
(二) 我国城市营商环境特点	99
二、分项指标评价结果	101
(一) 政府服务效率不断提升	102
(二) 融资效率严重制约企业发展	104
(三) 城市之间市场环境逐渐分化	106
(四) 城市公共服务水平不断提高	108
(五) 创新环境区域之间还不平衡	110
(六) 人力资源发挥重要支撑作用	112

### 第四章 直辖市、计划单列市营商环境评价结果分析

一、北京市营商环境评价结果	116
二、上海市营商环境评价结果	117
三、天津市营商环境评价结果	119
四、重庆市营商环境评价结果	120
五、深圳市营商环境评价结果	122
六、宁波市营商环境评价结果	123

七、青岛市营商环境评价结果	125
八、厦门市营商环境评价结果	126
九、大连市营商环境评价结果	127

## 第五章 各省、自治区内城市营商环境评价结果分析

一、浙江省城市营商环境评价结果	130
二、云南省城市营商环境评价结果	134
三、四川省城市营商环境评价结果	136
四、陕西省城市营商环境评价结果	140
五、山西省城市营商环境评价结果	143
六、山东省城市营商环境评价结果	146
七、宁夏回族自治区城市营商环境评价结果	150
八、内蒙古自治区城市营商环境评价结果	152
九、辽宁省城市营商环境评价结果	155
十、江西省城市营商环境评价结果	159
十一、江苏省城市营商环境评价结果	162
十二、吉林省城市营商环境评价结果	165
十三、湖南省城市营商环境评价结果	168
十四、湖北省城市营商环境评价结果	171
十五、黑龙江省城市营商环境评价结果	174
十六、河南省城市营商环境评价结果	177
十七、河北省城市营商环境评价结果	181

十八、贵州省城市营商环境评价结果·····	184
十九、广西壮族自治区城市营商环境评价结果·····	186
二十、广东省城市营商环境评价结果·····	190
二十一、甘肃省城市营商环境评价结果·····	194
二十二、福建省城市营商环境评价结果·····	197
二十三、安徽省城市营商环境评价结果·····	200

## 第六章 进一步优化城市营商环境的建议

一、深化“放管服”改革，提升政府服务效率·····	206
二、加快市场对外开放，促进国内消费增长·····	207
三、优化企业融资环境，破解企业融资困境·····	208
四、完善公共服务设施，提升服务效率及水平·····	209
五、促进创新环境改革，优化人才市场供给·····	210

## 附录

附录一 各分项指标评价结果与排名·····	212
附录二 国务院办公厅关于部分地方优化营商环境典型做法 的通报·····	280
附录三 部分地方深入推进审批服务便民化的经验做法·····	289

## › 第一章 ‹

# 营商环境及其评价

## 一、营商环境概述

### （一）营商环境的定义

企业的蓬勃发展需要良好的经营环境，包括较为完善的市场和基础设施，高质量的政府政策和服务，透明高效的司法、行政和税收体系等。营商环境的优劣直接影响到一个区域经济主体发展的活力和企业家投资区位的选择，正所谓“企业家是候鸟，哪里的营商环境好，它就在哪里停，就在哪里生长”。营商环境这一概念进入中国公众的视野，得益于世界银行集团的《营商环境报告》（Doing Business）。世界银行集团于2002年启动了营商项目（Doing Business Project），旨在对在企业存在周期内所适用的法规进行评估。该项目每年发布《营商环境报告》，对所涉及的经济体进行营商环境的排名，其中，2008年首次发布了关于中国的国别报告，详细提供了中国30个城市有关营商环境的数据（董志强等，2012）。世界银行集团的《2008中国营商环境报告》，采用在其他几个新兴市场国家（如印度、墨西哥和巴西）进行的区域营商

环境调查的模式，衡量政府规制如何对商业活动产生促进和阻碍作用，主要从当地民营企业角度试图捕捉各个城市在商业政策及其执行方面的差异，主要包括开办企业、登记物权、获取信贷和强制执行合同四项指标。

营商环境具体体现了一个国家经济发展的软实力，对一个国家或地区的微观经济活力和创新创业能力具有重要的影响。就营商环境本身的定义而言，具有狭义和广义之分。

狭义的营商环境是指企业在进行商业活动中面临的由政府所塑造的重要制度软环境与基础设施等硬环境。马爱华（2002）分析了香港整体良好的营商环境及其对天津开发区建设的启示，认为营商环境是由政府主导的，为降低交易成本而进行的一系列政府举措，主要目的是区域引资，如兴建基础性设施、制定经济法规和监管条例、设立支援中小企业发展基金、适度干预市场、提高政府工作人员素质等。代明（2005）认为营商环境是由政府全力打造的，是吸引非政府和外来投资的一种最有效的发展手段，可以理顺政府与企业的关系，具体包括软环境和硬环境两个方面，软环境的改善需要进一步深化改革，而硬环境需要政府组织投资去建设。总之，发展经济亟待政府有限投资所获得的倍加“引致投资”，而政府投资行为的真谛是“以投资呼唤投资，以投资引致投资，以投资繁殖投资”。这需要政府认定投资目标，合理选择投资范围，科学评价投资效果，致力于打造和改善营商环境。周瑞芳（2008）分析了中小企业的生存与发展危机，认为营商环境主要是由政府提供的各项政策与制度，主要包括中小企业放款政策、贴息政策、风险补偿政策、建立中小企业行业协会、公平的竞争环境等。Asaftei等（2008）认为营商环境会受到与政府职能相关联的因素的影响，如税收体制、规制约束、定义竞争行为的规则、腐败、商业合约的不确定执行和财产权等，其中

市场结构和预算软约束是两项重要的营商环境。2008年世界银行发布的《中国营商环境报告》，所调查的营商环境就是关于激励或阻碍商业活动的政府规制的范畴以及形式，主要反映企业经营的“软环境”，即恰当的、高效的政府政策和服务。刘军林（2010）探讨了影响产业园区营商环境的能动主体，认为企业在投资选择时需要考虑地价、房租和水电费显性成本，也需要考虑行政效率、通关速度和产业配套等隐性成本，其中政府投资和行政都会影响到园区的营商环境水平。董志强等（2012）认为营商环境是一种制度软环境，在保持相同的政治法律等背景体制下，一国内部的各个地区之间也可以因政府的政策、规制和法律实施等方面的差异，形成投资的制度和政策“软环境”之差异；政府对营商环境具有不可忽视的影响，尤其通过对产权保护、市场监管、赋税征收、基础设施提供、金融市场和劳动力市场运行、政府管理（如腐败治理）等方面的影响，能够有效塑造营商环境。向景和刘中虎（2013）认为税务营商环境是指企业遵循税法规定、在缴纳税收方面的条件与状况。史长宽和梁会君（2013）利用中国30个省级横截面数据，检验了各省营商环境细分指标与进口之间的关系，认为营商环境反映各地区的营商成本状况，可以由商业机构开办时间、开业成本、执行合同时间和执行合同成本来衡量，体现了地方政府的制度软环境状况。刘锦和王学军（2014）认为营商环境包括对公权力的监督、创新制度建设、行政审批程序、政企关系等，能对企业创新能力产生影响，因此，他们考察了企业外部寻租腐败活动对其研发投入的影响，研究发现企业的寻租腐败活动显著提高了其研发投入，这正好说明中国市场制度的缺失带来了“腐败悖论”。魏下海和董志强（2014）基于世界银行和中国工业企业数据，检验了城市商业制度环境对劳动者工资扭曲的影响，并认为商业制度环境更多的是外在于市场的一种因素，作为一种“软”环境，政府是

塑造制度环境的主要推手。Cull等（2015）描述了一种测度微型金融机构营商环境的新指标，认为微型金融营商环境包括制度框架与实践以及支持制度框架的环境两类，如客户保护制度、客户争议仲裁制度、监管制度等。张龔和孙浦阳（2016）考察了契约因素对贸易持续期的影响，其将双边营商环境视为契约的执行状况，用世界银行的营商环境调查数据库中的“合同执行指标”变量进行衡量。罗秦（2017）认为税收制度的现代化是营商环境的一个重要组成部分，税务营商环境旨在考察一国（地区）纳税的便利化程度，主要反映企业缴纳的各种税费负担及影响企业创办、经营发展的整体税务环境因素。Escaleras和Chiang（2017）将营商环境视为一种制度质量，包括政府效率、规制质量和腐败程度等，并分析了财政分权对营商环境的影响，研究发现财政分权能够改善营商环境，尤其在低收入国家，这种效应更加显著。王晓玲（2018）认为营商环境是企业进行生产经营面临的外部环境，是指企业在开设、经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等方面遵循政策法规所需的时间和成本等条件，包括法制环境、政务环境、市场环境等，并主要从制度构架和领导机制、简政放权、放管结合、市场主体增长数量等方面对辽宁自贸试验区的营商环境进行了评价。

广义的营商环境是指影响企业从事生产经营活动的各种因素的总和。根据世界银行《全球营商环境报告》的定义，营商环境是指一个经济体内的企业主体在开办企业、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。简单来说，营商环境就是经济主体进行商事组织或经营行为时所面临的政治、经济、文化、制度、自然等环境的综合。Zhang等（2012）认为营商环境是由营商环境因素所组成的一个系统性的环境，具体包括劳动力成本、运输成本等区域因素，汇率、税收和关税等国际化因素，产品、贸