

# 中国地方营商法治环境

## 实证研究

AN EMPIRICAL STUDY OF LOCAL INSTITUTIONAL  
ENVIRONMENT FOR DOING BUSINESS IN CHINA

赵海怡 © 著

# 中国地方营商法治环境

## 实证研究

AN EMPIRICAL STUDY OF LOCAL INSTITUTIONAL  
ENVIRONMENT FOR DOING BUSINESS IN CHINA

赵海怡 © 著

### 图书在版编目(CIP)数据

中国地方营商法治环境实证研究/赵海怡著. —北京:中国民主法制出版社,2020.2

ISBN 978-7-5162-1465-7

I. ①中… II. ①赵… III. ①区域经济—商业环境—社会主义法治—建设—研究—中国 IV. ①D922.294

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第028405号

图书出品人:刘海涛

出版统筹:乔先彪

责任编辑:陈曦 贾萌萌

---

书名/中国地方营商法治环境实证研究

作者/赵海怡 著

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/(010)63055259(总编室) 63057714(发行部)

传真/(010)63056975 63056983

http://www.npcpub.com

E-mail:mzfs@npcpub.com

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/34.75 字数/562千字

版本/2020年5月第1版 2020年5月第1次印刷

印刷/北京天宇万达印刷有限公司

---

书号/ISBN 978-7-5162-1465-7

定价/98.00元

出版声明/版权所有,侵权必究

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

# 前 言

2020年年初,一场突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情席卷全国,使得已经受到国内经济结构调整和国际局势风云突变影响、本就下行压力较大的经济发展进一步受挫。疫后如何保增长、如何尽快恢复稳健的经济发展势头至关重要。曾经为中国经济高速发展作出重要贡献的诸多因素,如人口红利带来的廉价劳动力、资源丰富带来的廉价自然资源、轻工业和制造业优势所带来的外贸出口、减税让利的政策激励所带来的外资涌入等,都不足以在新形势下继续支撑经济高速发展,进一步打造良好的营商环境将在未来很长一段时间成为我国经济高速健康发展的重要推动力。

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“建设法治化营商环境”,此后全国范围内进行了自上而下的“放管服”改革。2016年,国家“十三五”规划明确提出“十三五”期间要营造公平竞争的市场环境、高效廉洁的政务环境、公正透明的法律政策环境和开放包容的人文环境。2017年,国务院提出“营商环境就是生产力”。2019年,习近平总书记在第二届中国国际进口博览会开幕式上明确提出,中国将“不断完善市场化、法治化、国际化的营商环境”<sup>①</sup>。“市场化”营商环境的目标是维护市场竞争,激发市场活力,同时减少政府对市场的直接干预,加强政府服务与监管,其核心问题是理清政府与市场各自的行为边界,而这些边界根本上需要依靠行之有效的法律和制度来界定、维护和监督,“国际化”营商环境的核心问题是降低跨国投资与贸易的制度性成本,促进我国市场与国际市场的进一步接轨,国际经贸主体判断我国营商环境的主要依据还是法律与制度,因而“法治化”是营商环境优化的根本。在中央全面依法治国委员会第二次会议上,习近平总书记再次强调“法治是最好的营商环境”<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> 参见《开放合作命运与共——在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》, <http://www.cdrb.com.cn/epaper/cdrbpc/201911/06/c51454.html>, 访问时间:2019年11月10日。

<sup>②</sup> 参见《法治是最好的营商环境》, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/05/content\\_5388646.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/05/content_5388646.htm), 访问时间:2019年11月5日。

国家发展的需要为学术研究提出了要求，营商环境是包含政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等因素在内的综合系统，在营商环境的多学科研究分析中，法学界的责任在于聚焦营商环境的法治化发展方向，为法治化营商环境建设实践提供充分系统指引。那么较之于营商环境的其他因素，“法治化”营商环境如何系统评估评价？优化工作如何深入开展？这些实践中的问题迫切需要理论界的回应与指引。

“法治化”营商环境研究涵盖法学和经济学的交叉领域，目前两个学科的现有研究都分别从各自的学科传统和研究范式出发，但正是单一学科视角的局限导致现有研究不能充分满足“法治化”营商环境建设的实践需要。具体表现为：

关于世界银行营商环境评价指标中“法治指标”与中国法治实践的对接，经济学研究主要运用世界银行营商环境评估数据分析制度对企业运营和经济发展的影响，法学研究主要根据世界银行营商环境评价指标，提出我国法律的修改建议。这些研究对分析营商法治环境与企业运营关系及现有营商法治环境的问题有所帮助，但此类研究受限于世界银行评估指标的约束，只能给予我国法治化营商环境建设以修改国家级相关法律法规的特定指引，并且在这些方面我国已经取得了显著优化效果，对于我国法治化营商环境建设进一步优化如何开展却不能提供足够的理论支撑。

经济学的投资环境评价与投资区位选择理论对“制度因素影响”的研究对分析制度因素的重要性作出了贡献，但由于欠缺法学理论支撑，对于法治环境如何具体剖析和优化无法给出系统指引。

大量的着眼于全国范围的营商环境综合评估评价研究和以特定区域营商环境评估评价为目标的区域性营商环境综合评价研究，大多数都采用问卷调查方式采集主观评价，发现企业对法治环境满意度不高，但具体对什么不满意、为什么不满意、问题出在何种法律制度层面等具体问题无法给予明确指引。

法学界以助力依法治国战略为己任，也开展了大量的中国法治评估研究，既有着着眼于全国法治状况的中国司法文明指数和中国法治评估报告，也有着着眼于法治地方的浙江余杭法治指数、上海法治建设、法治江苏、北京法治建设等。这些法治评估研究为探索法治评估方法和发现我国法治环境地区差异作出了重要贡献，但这些评估普遍关注公众感受，对于法治化营商环境制度供给现状是否与企业需求匹配、哪里不匹配、如何匹配等法

法治化营商环境建设的核心问题不能给予直接指引。

法治化营商环境定性研究，对判断法治化营商环境建设的基本原则和方向提供了重要理论支撑，但定性分析却不能给予实践政府部门以系统和具体的指引。少量的法治化营商环境定量研究在法治化营商环境评估指标建构上进行了尝试，但绝大多数都尚未完成或者没有公开实证评估样本和评估结果。

中国法治化营商环境建设迫切需要科学、系统和量化的评价指标体系指引和更为丰富的样本评估结果。

本书本着“为中国地方政府提供优化营商环境法治环境指引”的目的，采用指标体系量化评估的方法，从企业视角出发，围绕企业运营所关心的问题，聚焦地方制度规范，将地方营商法治环境的制度载体界定为“被直接赋予法律效力”的地方性法规和地方政府规章以及“未被直接赋予法律效力”的地方政府规范性文件，以地方制度规范“是否对企业关心的问题给予公开、明确、完善和稳定的制度表达”为评价标准，构建了包括引资、引技、引才三个维度，主观和客观两个体系，五个级别，共计574项指标的中国地方营商法治环境评价指标体系。并分别采用地方制度规范检索和企业问卷调查两种方法采集客观数据和主观数据，对上海、郑州、西安、重庆、成都5个国家中心城市的地方营商法治环境进行了系统量化评估，并在评估结果的基础上进行了区域差异比较，尝试分析探讨了我国地方营商法治环境建设存在的问题，提出了一定的具有针对性和可行性的优化建议。期望能够在一定程度上丰富我国现有的法治评估研究，为进一步计量中国法治环境和制度因素提供借鉴，为在华企业评估投资环境提供参考，并为我国地方政府优化本地“法治化”营商环境应对区域竞争和全国范围的“法治化”营商环境建设作出一定的贡献。

# 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 研究背景 .....	3
第二节 研究意义及创新 .....	4
一、理论意义及创新 .....	4
二、实践意义及创新 .....	6
第三节 关键性概念界定 .....	7
一、法治环境 .....	7
二、地方法治环境 .....	8
三、地方营商法治环境 .....	8
第四节 研究设计 .....	10
一、研究视角 .....	10
二、研究思路 .....	12
三、研究目标 .....	13
四、研究方法 .....	13
第二章 中国地方营商法治环境评估的理论基础 .....	15
第一节 既有研究的贡献 .....	17
一、投资环境评价与投资区位选择研究 .....	17
二、法治环境评估研究 .....	19
三、区域法治冲突协调与法治实现研究 .....	21
第二节 中国地方营商法治环境制度载体的界定 .....	22
一、经济学视角下法治环境对区域经济发展和 营商决策的影响 .....	23
二、单一体制下中国地方营商法治环境差异及其制度载体 .....	24

三、地方政府规范性文件是地方营商法治环境 的重要且必要载体 .....	27
第三节 中国地方营商法治环境的评价主体视角与评价标准 .....	31
一、现有的法治环境评价研究及其不足 .....	32
二、中国地方营商法治环境的优化目标 .....	33
三、中国地方营商法治环境的评价标准 .....	35
<b>第三章 中国地方营商法治环境量化评估方法与指标体系建构 .....</b>	<b>39</b>
第一节 中国地方营商法治环境评估评价因子的选择 .....	41
一、评价因子的初选 .....	41
二、评价因子的复选 .....	43
第二节 中国地方营商法治环境评估主观指标体系的设计 .....	49
一、中国地方营商法治环境评估主观指标 .....	50
二、中国地方营商法治环境评估主观指标解释 .....	50
第三节 中国地方营商法治环境评估客观指标体系的设计 .....	55
一、中国地方营商法治环境评估客观指标体系 一级指标及指标解释 .....	55
二、中国地方营商法治环境评估客观指标体系 二级指标及指标解释 .....	56
三、中国地方营商法治环境评估客观指标体系 三级指标及指标解释 .....	58
四、中国地方营商法治环境评估客观指标体系 四级指标及指标解释 .....	67
五、中国地方营商法治环境评估客观指标体系 五级指标及指标解释 .....	69
第四节 中国地方营商法治环境评估指标体系 各指标权重的分配 .....	78
一、权重分配方法的选择 .....	78
二、专家群组的选择 .....	79
三、专家打分表的设计、发放和回收 .....	79
四、指标权重的计算 .....	100

第五节 中国地方营商法治环境评估指标体系	
评估结果量化方法 .....	104
一、主观指标评估结果量化方法 .....	104
二、客观指标评估结果量化方法 .....	106
第六节 地方营商法治环境量化评估数据采集 .....	114
一、数据采集方式选取 .....	114
二、数据采集对象选取 .....	116
<b>第四章 中国样本城市地方营商法治环境的现状评估 .....</b>	<b>119</b>
第一节 上海市营商法治环境现状分析与优化建议 .....	121
一、上海市营商法治环境企业满意度测评 .....	121
二、上海市营商法治环境企业满意度分析 .....	122
三、上海市营商法治环境客观现状测评 .....	124
四、上海市营商法治环境客观现状分析与优化建议 .....	130
第二节 河南省郑州市营商法治环境现状分析与优化建议 .....	141
一、河南省郑州市营商法治环境企业满意度测评 .....	142
二、河南省郑州市营商法治环境企业满意度分析 .....	143
三、河南省郑州市营商法治环境客观现状测评 .....	145
四、河南省郑州市营商法治环境客观现状分析与优化建议 .....	151
第三节 陕西省西安市营商法治环境现状分析与优化建议 .....	163
一、陕西省西安市营商法治环境企业满意度测评 .....	164
二、陕西省西安市营商法治环境企业满意度分析 .....	164
三、陕西省西安市营商法治环境客观现状测评 .....	167
四、陕西省西安市营商法治环境客观现状分析与优化建议 .....	173
第四节 重庆市营商法治环境现状分析与优化建议 .....	184
一、重庆市营商法治环境企业满意度测评 .....	184
二、重庆市营商法治环境企业满意度分析 .....	185
三、重庆市营商法治环境客观现状测评 .....	187
四、重庆市营商法治环境客观现状分析与优化建议 .....	192
第五节 四川省成都市营商法治环境现状分析与优化建议 .....	203
一、四川省成都市营商法治环境企业满意度测评 .....	204

二、四川省成都市营商法治环境企业满意度分析 .....	205
三、四川省成都市营商法治环境客观现状测评 .....	207
四、四川省成都市营商法治环境客观现状分析与优化建议 .....	212
<b>第五章 研究结论及研究启示 .....</b>	<b>223</b>
<b>第一节 得到实证数据验证的研究假设 .....</b>	<b>225</b>
一、中国地方营商法治环境城际差异明显且差异较大 .....	227
二、地方政府规范性文件是中国地方营商法治环境的 主要制度载体 .....	228
三、地方政府可以实现本地营商法治环境的快速提升 .....	229
<b>第二节 中国地方营商法治环境普遍存在的问题 .....</b>	<b>230</b>
一、地方制度供给方向不能满足企业运营需求 .....	231
二、地方制度内容不能满足企业运营需要 .....	231
三、地方制度载体形式不能满足企业运营需要 .....	233
四、地方制度公示方式不能满足企业运营需要 .....	234
五、地方制度监督救济措施不能满足企业运营需要 .....	235
<b>第三节 研究启示与改革设想 .....</b>	<b>236</b>
一、研究启示 .....	236
二、改革设想 .....	238
<b>参考文献 .....</b>	<b>241</b>
<b>附件 .....</b>	<b>247</b>
1. 上海市引技法治环境总表 .....	249
2. 上海市引才法治环境总表 .....	270
3. 上海市引资法治环境总表 .....	284
4. 郑州市引技法治环境总表 .....	299
5. 郑州市引才法治环境总表 .....	320
6. 郑州市引资法治环境总表 .....	335
7. 西安市引技法治环境总表 .....	350
8. 西安市引才法治环境总表（数据截至2017年年底） .....	371

9. 西安市引才法治环境总表（数据截至2019年3月） .....	387
10. 西安市引资法治环境总表 .....	401
11. 重庆市引技法治环境总表 .....	416
12. 重庆市引才法治环境总表 .....	437
13. 重庆市引资法治环境总表 .....	451
14. 成都市引技法治环境总表 .....	466
15. 成都市引才法治环境总表 .....	487
16. 成都市引资法治环境总表 .....	501
17. 营商环境调查问卷 .....	516
<b>后记</b> .....	<b>543</b>

## 第一章 绪 论



## 第一节 研究背景

在国际经济形势风云突变的背景下,中国经济已经走到了创新发展的十字路口,正如党的十九届四中全会报告上指出的,我们必须“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,全面贯彻新发展理念”,“不断探索实践,不断改革创新”,推动国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,才能推动中国经济高质量发展。

经济学研究表明,资金、技术和人才是经济发展的主要推动因素,而在市场经济条件下,决定上述要素投入与转移的市场主体主要是企业。企业在对投资类型、投资额度、投资目的地、投资方式等问题进行投资决策时,必然要考虑到影响其投资回报和风险的各种非由投资者控制的外在因素。这些因素包括政治环境(如国家政权和社会的稳定程度)、市场环境(产业配套水平、市场消费能力等)、自然环境(自然资源保有量以及开发水平、利用程度等)、基础设施环境(如供电、交通、通信等)以及法治环境(通常指对投资者产生约束力的各类制度规定及其实际运行情况)等。大量的经济学研究文献论证了营商环境差异会对企业运营决策产生影响,进而影响经济发展和公共福利增长。从2003年开始,世界银行组织全球高级经济学家构建了世界银行全球营商环境评估指标,定期对全球百余个经济体的营商环境评估结果进行排序并发布报告,对各国吸引投资,乃至对经济和社会发展均产生了极其广泛的影响,包括俄罗斯、印度、巴西等在内的很多国家都针对世界银行的营商环境评估进行了大量的国内改革,以期提升本国经济体在全球的吸引力。2017年我国的上海和北京这两个最发达城市组合评估结果在全球190多个经济体中仅排名第78位,远远落后于很多竞争性经济体。

正是在这个意义上,2017年我国提出“营商环境就是生产力”,全面开始了全国自上而下的营商环境优化改革。世界银行营商环境评估的一个基本理念是“领导更替频繁,做法也会因人而异,只有规则才是相对稳定的,因而才是可靠的”。2019年习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时强调“法治是最好的营商环境”,并在此后进一步指明了“市场化、法治化、国际化”3个重要的营商环境优化方向。

营商环境是包含政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等因素在内的综合系统。然而值得注意的是,2018年至2019年,我国各地方政府不约

而同地将优化的重点放在了以“便利化”为目标的“政务环境”上,进行了大量的行政改革,显著提高了地方政府服务与监管水平,而以“法治化”为目标的“法治环境”优化工作,除了个别省份出台营商环境优化条例这样的顶层设计类规范外,似乎并无更多进展。进展乏力的外在表现实则反映了地方政府对于优化本地营商法治环境的困惑。地方营商法治环境如何评价?除了颁行本地优化营商环境条例之外还有哪些路径和办法可以进一步优化?较之于经济社会发展的各个方面都相对发达的东部地区,西部地区地方政府更迫切希望在上述问题上得到指引,希望了解本地营商法治环境建设中存在的问题和东西部地方营商法治环境的差异所在,从而快速提升本地法治环境,谋求后进地区快速赶超。

本书即以希望助力地方经济发展的地方政府为主要服务对象,以为地方政府提供优化地方营商法治环境指引为目标,主要围绕如何评价地方营商法治环境展开,尝试构建一套合理的评估指标体系,并根据该指标体系对具有代表性的5个国家中心城市营商法治环境现状进行有针对性的评估,根据评估结果为各地地方政府法治环境优化方向提供明确、具体和可操作的政策建议,总结分析我国地方营商法治环境的区域差异和存在的普遍问题,对全面提升我国地方营商法治环境水平提供政策建议。

## 第二节 研究意义及创新

### 一、理论意义及创新

#### (一)对营商环境优化研究作出重要贡献

营商环境是影响企业决策,乃至影响经济发展和公共福利增长的重要因素,法治环境是营商软环境的重要组成部分,也是整个营商环境优化的法治基础。然而营商法治环境如何评价?如何优化?现有经济学研究在指出法治环境重要性的同时却鲜少分析营商法治环境如何评价和优化,现有法学研究重视法治环境评价却多从公众视角考察,而鲜少从营商环境视角分析,因而营商法治环境已成为法学与经济学学科交叉但研究不足的重点领域。本书提出从企业视角出发,将“被直接赋予法律效力”的地方制度与“未被直接赋予法律效力”的地方制度作为地方营商法治环境的载体,以是否对

企业关心的问题给予了明确、公开、完善、稳定的制度表达作为地方营商环境的评价标准,紧紧围绕企业关心的问题构建了包括引资、引技、引才在内的地方营商环境三维评估指标体系,对营商环境系统评价和优化指引作出重要贡献。

## (二) 丰富了现有法治评估研究

法治评估是法学理论与社会科学评估方法相结合的产物,最大的特点是将抽象的法律价值与具体的法治现实联系起来,使法治成为可以测量或感知的现实,从而能够为研究法治理想与法治现实之间的关系与差异提供量化实证的依据和参考。法治评估自2002年开始进入中国法学研究的视野,在党的十八届三中全会提出“建立科学的法治建设指标体系和考核标准”之后得到了空前发展,学术界展开法治政府、法治地方等多种法治环境评估研究,然而现有法治评估研究大多从社会公众视角出发,围绕公平、公正、人权、法治等问题展开评估,鲜少从经济发展角度关注企业对法治的特殊需求,本书紧紧围绕企业视角对法治环境进行评估,选取了完全不同于传统社会公众视角的法治环境评价因子,在一定程度上弥补了我国法治评估研究的不足,对法治评估研究的发展具有重要理论意义。

## (三) 对中国地方法治研究提供了重要研究案例

随着我国依法治国理论与实践的推进,地方法治对国家法治化的重要意义越来越得到法学界的认可,旨在为地方法治建设提供理论指引的地方法治研究逐渐发展起来。本书严格以“被直接赋予法律效力”的地方制度与“未被直接赋予法律效力”的地方制度为评估对象,并运用科学构建的指标体系对5个国家中心城市的营商环境进行了量化的和体系化的评估,为我国地方法治研究提供了重要的量化数据,尝试对不同区域、不同地方的营商环境进行了具体的和量化的比较分析,为丰富中国地方法治研究提供了重要的研究案例和研究尝试。

## (四) 对投资经济学进一步计量营商环境提供有价值的参考

以5个国家中心城市为例,从引资、引技、引才的三维视角现实评估了中国地方营商环境差异,为投资经济学量化营商环境提供了现实参考,很大程度上弥补了原有投资区位选择理论对法治环境评估不足、无法计

量的问题,同时为投资环境评价理论和投资区位选择理论提供了现实案例,作出了一定的贡献。

## 二、实践意义及创新

### (一) 构建了包含引资、引技、引才三维视角的地方营商法治环境评估指标体系

本书从企业视角出发,通过定向个别访谈与问卷调查的方式收集、汇总和筛选围绕地方营商法治环境优化企业所关心的问题,并以此为基础构建了包括引资、引技、引才三维视角的中国地方营商法治环境评估指标体系。该指标体系是对李克强总理提出的“要建立企业参与营商环境政策制定的工作机制,支持开展第三方评估,……开展中国营商环境评价”<sup>①</sup>最直接的响应。该指标体系较之于学术界和实践部门之前的法治评估,具有显著的特点。它聚焦中国区域差异、围绕企业关心的问题,不仅仅考虑了招商引资,还同时考虑了和经济发展与商业运营密切相关的科技研发与人才引进问题,对我国各地地方政府全面评估评价本地营商法治环境都具有很强的参考实践价值,不仅可以服务于我国各地方政府评估和优化本地营商法治环境的需要,还可以服务于企业在我国范围内不同区域运营的选择决策。

### (二) 全面系统评估了5个国家中心城市的地方营商法治环境

本书运用企业视角下的地方营商法治环境评估指标体系,分别对上海市、河南省郑州市、陕西省西安市、四川省成都市和重庆市5个国家中心城市相关省市人大、省市政府下属的几十个政府官方网站上,公开于“政策法规”“信息公开”或者“通知公告”栏目下的几十万地方性法规、规章和规范性文件进行逐一查找,站在企业的立场上去寻找企业希望政府通过明确、公开、稳定的制度表达予以明确的营商制度信息,并根据严格的统计学方法通过3个大类5个层级的指标计算,得出各个城市地方营商法治环境的总评估结果和引资、引技、引才各个方面问题的分评估结果。本书的评估结果为这5个国家中心城市评估与发现本地营商法治环境的现状和问题,提供了系统

---

<sup>①</sup> 《李克强把这项工作看得这么重,为什么?》,载中国政府网:[http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/29/content\\_5344349.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/29/content_5344349.htm),访问时间:2019年3月14日。