

中国省份营商环境评价:指标体系与量化分析*

张三保¹ 康璧成¹ 张志学²

(1. 武汉大学经济与管理学院,湖北 武汉 430072;

2. 北京大学光华管理学院,北京 100871)



内容提要:良好的营商环境,是建设现代化经济体系、促进高质量发展的重要基础。科学合理的评价体系事关营商环境的持续优化。基于对国内外营商环境评价指标体系的梳理,本研究致力于构建中国省份营商环境的评价指标体系并对省份营商环境进行评价分析。按照“国际可比、对标世行、中国特色”的原则,本文以“十三五”规划纲要提出的“市场、政务、法律政策、人文”四个维度为一级指标,借鉴国内外营商环境评价指标体系并结合《优化营商环境条例》,确定二级指标和相应权重,构建出中国省份营商环境评价指标体系,并运用相关数据进行量化分析。结果表明,中国省份营商环境呈现出层次化特征,且在营商环境的子环境发展的均衡度上存在差异,七大区域在营商环境上的差异也非常明显。研究结论为省级政府优化营商环境、促进高质量发展提供了指引,也为后续探索宏观营商环境对微观企业行为与效应的影响奠定了基础。

关键词:营商环境 指标体系 量化评价 省份

中图分类号:F272.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2020)04—0005—15

一、引言

自中共十八届五中全会提出“完善法治化、国际化、便利化的营商环境”的要求以来,党中央、国务院及各级政府为改善营商环境推出了诸多富有成效的改革措施。比如,2018年10月29日,国务院办公厅正式印发《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》,以期破解企业投资生产经营中的“堵点”“痛点”,加快打造市场化、法治化、国际化营商环境,增强企业发展信心和竞争力。2019年10月,国务院正式公布了中国优化营商环境领域的第一部综合性行政法规——《优化营商环境条例》(以下简称《条例》)^①,为各地区优化营商环境实践提供指导方向与制度保障。

世界银行将营商环境界定为:企业活动从开办到结束的各环节中所面临的外部环境状况(World Bank,2019)^[1]。作为一种评价方式,世界银行的营商环境评价指标体系固然有其科学性,为中国营商环境的持续改善提供了指引。当然,该评价体系也存在一定的局限性,如过于侧重政府审批环节的数量与时间,且未涵盖市场规模、基础设施等因素。有鉴于此,李克强总理在2018年底

收稿日期:2019-09-18

* 基金项目:国家自然科学基金重点项目“转型升级背景下组织创新的多层因素及动态机制研究”(71632002);中央高校基本科研业务费专项资金武汉大学自主科研项目(人文社会科学)“中国营商环境、战略领导与企业不端行为”(WHU18008)。

作者简介:张三保,男,副教授,研究领域是营商环境,电子邮箱:zhang@whu.edu.cn;康璧成,男,硕士研究生,研究领域是营商环境,电子邮箱:549638828@qq.com;张志学,男,教授,研究领域是组织创新,电子邮箱:zxzhang@gsm.pku.edu.cn。通讯作者:张志学。

① 中华人民共和国国务院令 第722号,参见 http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm。

的国务院常务会议上决定,按照“国际可比、对标世行、中国特色”原则,开展中国营商环境评价。此后出台的《条例》结合世界银行的界定和中国国情,将营商环境定义为“企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件”,并提出“建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系,发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用”。在营商环境的内涵上,国家“十三五”规划纲要将其划分为四个维度: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,以及开放包容的人文环境。基于国务院常务会议决定和《条例》的明确要求,并结合世界银行等既有评价体系和“十三五”规划纲要的维度划分,本研究致力于构建中国省份营商环境的评价指标体系并对省份营商环境进行评价和量化分析,从而为优化省份营商环境提供依据。

研究贡献主要包括三个方面:其一,梳理并比较国内外主流的营商环境评价指标体系,为吸纳恰当指标以构建中国省份营商环境评价指标体系奠定基础。其二,既有营商环境评价体系多停留在国家、城市或少数省份层次,缺乏对我国全面省份的关注。本文结合“十三五”规划纲要和《条例》要求,构建出用于评价中国省份营商环境的指标体系。其三,基于所构建的评价指标体系,选取公开数据,量化分析并比较了中国各省份营商环境的现状,从而为各地区、各部门优化营商环境提供了指引,亦为未来探索中国省份营商环境对企业行为的影响奠定了基础。

二、营商环境评价指标体系回顾与评述

1. 国际主流营商环境评价体系回顾

(1)世界银行营商环境评价指标体系。为评估各国私营企业发展状况,世界银行于2001年成立“Doing Business”项目小组构建营商环境评价指标体系,并在2003年发布第一份全球营商环境报告。经过十几年发展,世界银行的全球营商环境报告已覆盖世界190个经济体,成为目前国际上认可度最高的营商环境评估报告。

如表1所示,该评价指标体系聚焦于各国私营企业从开办到破产中各个阶段的便利程度。通过问卷的形式,收集各经济体营商环境的状况评估。评价指标体系由最初的6项一级指标逐步完善,2019年已包含11项一级指标,49项二级指标。其中,一级指标中的“雇佣员工”得分不计入排名,并计划在一级指标中加入“与政府签订合同”(World Bank,2019)^[1]。

表1 世界银行营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标
开办企业	开办企业程序、开办企业时间、开办企业成本、最低法定资本金
办理施工许可	手续、时间、成本、建筑质量控制
获得电力	手续、时间、成本、供电可靠性和电费透明度指数
登记财产	财产登记程序、时间、成本、土地管理质量指数
获得信贷	合法权利力度指数、信用信息深度指数、信用登记范围、信用局覆盖率
保护少数股东	披露程度指数、董事责任程度指数、股东诉讼便利度指数、股东权利指数、利益冲突程度 监管指数、公司透明度指数、所有权范围和控制权指数、股东治理程度指数、少数股东保护指数
纳税	缴税频率、税及派款总额、时间、报税后程序指标
跨境贸易	出口时间、出口成本、进口时间、进口成本

续表 1

一级指标	二级指标
执行合同	时间、成本、司法程序质量指数
办理破产	回收率、时间、成本、是否持续经营、破产框架力度
雇佣员工	雇佣、工作时间、裁员规则、裁员成本

资料来源: World Bank (2019) [1]

该评价体系通过简单平均法对上述指标进行赋权,使用标准化案例收集一国最大商业城市(对于人口超过 1 亿的经济体的覆盖面扩展至第二大商业城市)的指标数据,采用“前沿距离法”对所收集数据进行标准化,从而计算各国营商环境便利度得分并排名。

近年来,中国开展“放管服”改革,构建“亲”“清”政商关系,实施了大量营商环境优化举措。根据世界银行统计,2008 年以来中国共实施 27 项营商环境优化改革。如图 1 所示,在 2019 年公布的《全球营商环境报告 2020》中,中国排名 31 位,创造了历史最好成绩。世界银行的营商环境评价指标体系,为中国营商环境的改善提供了引导。

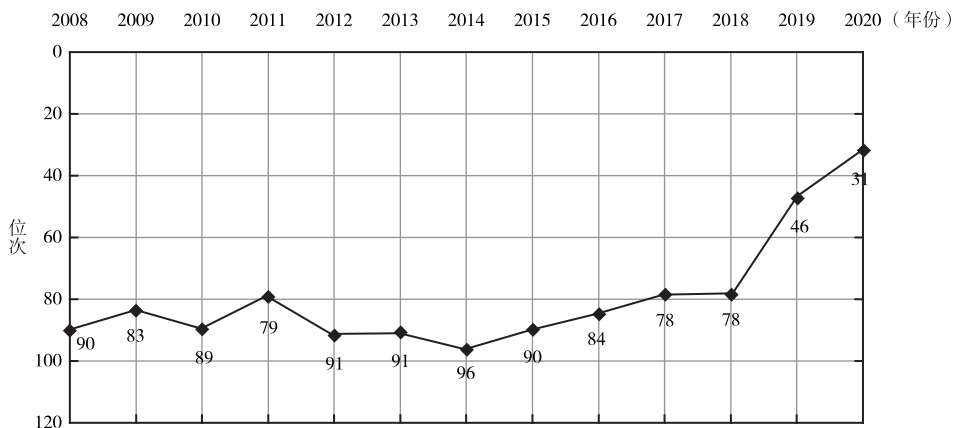


图 1 2008—2020 年全球营商环境报告中的中国排名

资料来源:全球营商环境报告(2008—2020)

(2) EIU 营商环境评价指标体系。EIU(经济学人智库)按照营商环境所包含的子环境,来构建评价指标体系(The Economist Intelligence Unit, 2014) [2]。这些子环境包括 10 个一级指标:政治环境、宏观经济环境、市场机遇、自由市场及竞争政策、外资政策、外贸及汇率管制、税率、融资、劳动市场、基础建设。该指标体系目前用于预测 82 个国家未来 5 年的商业环境状况。

与世界银行评估结论不同,2019 年 4 月的最近一轮 EIU 评估中,中国营商环境排名第 57 位,比上轮调查结果下降两位①。这主要是因为,不同于世界银行主要关注企业运营的便利性,EIU 还衡量经济体的宏观经济环境、政治环境、基础设施等子环境状况。中国营商环境排名下降,一方面是由于宏观经济环境、市场机遇等指标的分数下跌;另一方面,一些宏观评估内容难以通过政策变革在短期内进行改善,其排名变化未能及时反映中国营商环境的优化效果。

(3) GEM 创业环境评价指标体系。GEM(Global Entrepreneurship Monitor, 全球创业观察)是由伦敦商学院和百森商学院共同发起的研究项目,始于 1999 年,迄今已进行 19 轮。该项目的国家专家调查小组(NES, 每国不少于 36 人)着眼于国家背景,通过问卷调研获取指标数据,根据内部分析

① 参见 EIU 官网: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=797922463&Country=China&topic=Business&subtopic=Business+environment&subsubtopic=Rankings+overview>。

师赋权后的评价指标体系及调研数据计算各国创业环境得分,并提供国家层面的创业环境评估报告。

该评价指标体系包括:创业者融资、政府政策(支持)、政府政策(税收和官僚机构)、政府创业项目、基础学校创业教育、高校创业教育和培训、研发成果转化、商业和法律基础、内部市场动态、内部市场开放、基础服务设施、文化和社会规范。从2002—2018年间NES中国数据的变化趋势来看,中国的基础创业教育,商业法律基础得分低于全球平均水平^①。因此,基础创业教育深入与商法完善,已成为中国“双创”活动升级的变革重点。

(4)OECD创业环境评价指标体系。OECD(经合组织)从企业层面出发,依据初创企业的发展阶段,将创业环境划分为三个阶段:影响创业企业的决定因素,反映企业发展的直接效应,以及企业成熟所产生的社会效应。OECD-EIP(Eurostat Entrepreneurship Indicators Program)将创业决定因素划分为六类:市场状况、政策框架、资金获取、技术与研发、创新能力和创业文化(Ahmad和Hoffman,2007)^[3]。根据决定因素内容设置评价指标,并提供指标数据来源。其指标数据多来源于世界银行与OECD数据库。

2. 中国主流营商环境评价体系回顾

与国际评价指标体系注重普适性不同,中国营商环境的既有评价指标体系可囊括为省份、城市、企业三个层次,呈现明显的层次差异。以下重点介绍三个评价指标体系。

(1)中国分省份市场化指数。在营商环境概念提出之前,衡量中国企业外部经营环境状况的研究,主要使用市场化指数(樊纲等,2001)^[4]。该指数评价了中国30省(除港澳台和西藏)从计划经济向市场经济过渡的体制改革进程。基于科学性和数据可获得性两个原则,市场化指数包括五个方面评价指标:政府与市场的关系、非国有经济的发展、产品市场的发育程度、要素市场的发育程度、市场中介组织发育和法律制度环境。该评价报告自2001年发布并持续更新,最近一次发布于2018年,评估数据覆盖1997—2016年。由于市场趋势变化,2008年及之后的评价指标体系做了简单修正,与之前年份相比略有差异。表2显示了2018年中国市场化指数的评价指标体系(王小鲁等,2018)^[5]。该指数开创性地使用相对指数衡量中国企业经营环境,并对30个省份进行比较研究。这对后文构建用于中国区域比较的营商环境评价指标体系,具有重要的借鉴意义。

表2 变量定义

方面	一级指标
政府与市场的关系	市场分配资源的比重
	减少政府对企业的干预
	缩小政府规模
非国有经济的发展	非国有经济在工业企业产品销售收入中所占比例
	非国有经济在全社会固定资产投资中所占比例
	非国有经济就业人数占城镇总就业人数的比例
产品市场的发育程度	价格由市场决定的程度
	减少商品市场上的地方保护

^① 数据来源于GEM网站,参见<https://www.gemconsortium.org/data/key-nes>。

续表 2

方面	一级指标
要素市场的发育程度	金融业的市场化(包括:金融业的市场竞争、信贷资金分配的市场化)
	人力资本供应情况(包括:技术人员供应、管理人员供应、熟练工人供应)
	技术成果市场化
市场中介组织发育和法律制度环境	市场中介组织的发育(包括:律师、注册会计师人数分别与当地人口的比例)
	维护市场的法制环境
	知识产权保护

资料来源:王小鲁等(2018)^[5]

(2)中国城市营商环境评价指标体系。结合国内外营商环境评价状况与当前中国营商环境的现状,李志军(2019)^[6]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了评价和分析。如表3所示,该评价指标体系包括政府效率、人力资源、金融服务、公共服务、市场环境、创新环境六个指标,采用主观与客观结合的方法确定权重。客观方法为变异系数法,使用EPS全球统计/分析平台中的“中国城市数据库”“中国城乡建设数据库”收集数据,并运用效用值法对数据进行无量纲化处理,进而计算各城市营商环境得分。该研究的营商环境评价范围覆盖广,指标测算数据权威而公开,保证了评价的可持续性。

表 3 中国城市营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标	一级指标	二级指标
政府效率	一般预算内支出	公共服务	人均道路面积数
	政府服务效率		供水能力
人力资源	平均工资水平		供气能力
	高校在校人数		供电能力
	年末单位从业人员数		医疗卫生服务
金融服务	民间融资效率		市场环境
	总体融资效率	固定资产投资总额	
创新环境	科学支出	当年实际使用外资金额	
	创新能力指数		

资料来源:李志军(2019)^[6]

(3)中国城市政商关系评价指标体系。政商关系是营商环境的主要内容,也是中国新一轮政府治理的重点。从“放管服”改革到构建“亲”“清”政商关系要求,体现了中国政府对于政务环境的重视。基于此,聂辉华等(2019)^[7]构建出如表4所示的评价指标体系,对中国285个城市的政商关系进行评估与比较。

该研究通过一级指标的重要程度进行主观赋权,对二级指标采取等赋权方式。二级指数测算使用公开数据、调查数据与网络数据(包括政府网站、城市年鉴、《中国政府网站绩效评估报告》、百度数据等途径),运用标准化法对数据进行无量纲化处理,计算各城市得分并进行排名。

该研究从政商“亲近”与“清白”两个维度进行体系设计与指标细化,弥补了现有营商环境评价指标体系对于政府廉洁评价缺乏的不足,且多元数据来源渠道弥补了单一数据可靠性的不足。因此,对于后续中国营商环境评价指标体系的构建而言,该指标体系不但为政务环境评价提供了重要借鉴,也在数据尤其是网络数据的获取上拓宽了思路。

表 4 中国 285 个城市政商关系评价指标体系

一级指标		二级指标
亲近	政府对企业关心	市领导视察、市领导座谈
	政府对企业服务	基础设施、金融服务、市场中介、电子政务效率
	企业的税费负担	企业的税收负担
清白	政府廉洁程度	食品安全许可证代办价格、百度腐败指数
	政府透明度	行政信息公开、财政透明度

资料来源:聂辉华等(2019)^[7]

3. 营商环境评价体系的发展趋势

在回顾了国际和国内主流营商环境评价体系之后,需要清楚地了解营商环境体系的发展趋势,从而能够更好地建立中国省份营商环境评价的指标体系。

(1)符合中国情境的营商环境评价指标体系亟待构建。以世界银行为代表的国际主流营商环境评价指标体系,在“国际可比”上为中国营商环境评价指标体系的构建树立了标杆,评价结果也为中国对标国际先进、持续优化营商环境的提供了指引。当然,该评价体系也存在过于侧重政府审批环节的数量与时间等局限性,尤其是在“中国特色”上不够突出。如何突出中国特色?作为2016—2020年中国经济社会发展的宏伟蓝图,“十三五”规划纲要明确提出,营商环境包括四个维度: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^①。然而,现有国内外主流营商环境评价体系缺乏对四个维度的全面把握,尤其缺少对人文环境的关注,其评价结果也就难以达到《条例》关于“营商环境评价应发挥对优化营商环境的引领和督促作用”的要求。因而,未来营商环境评价指标体系的构建应以“十三五”规划中的四个维度为指引,突出中国特色、符合中国情境。

(2)省份营商环境评价指标体系的重要性日益凸显。现有国际主流营商环境评价指标体系,主要用于不同国家之间的营商环境比较,对一国内部不同地区之间的营商环境差异关注不足。尽管中国近年在世界银行全球营商环境评价中的排名迅速跃升,但该评价样本来自中国最发达的两个一线城市——北京和上海,难以反映中国整体营商环境的真实现状。对于中国而言,企业发展面临的复杂经济、市场及制度环境,存在明显的地域差异(黎常,2014)^[8]。尽管现有国内主流营商环境评价指标体系能够反映这种地区差异且覆盖面较广,但它们要么聚焦于城市层次,要么仅涉及少许省份而未覆盖中国大陆的全部省份,要么聚焦于市场化进程而缺乏对营商环境的多维度评估。因此,构建省份比较的营商环境指标体系,对于分析中国营商环境问题、制定优化政策,进而缩小省际发展差距,具有重要的现实意义。

(3)政务环境仍是中国营商环境评价的重点。国内现有的主流营商环境评价体系均将政府作为重要的评价主体,中国政商关系评价更将政府作为唯一评价对象。这主要是因为,在中国经济转型的情境下,政务环境对于政府与企业家的程度远甚于发达国家(聂辉华等,2019)^[9]。事实上,中国近年在世界银行营商环境排名的巨大进步,很大程度上受益于中国政府推行的“放管服”改革——以办理建筑许可为例,中国全球排名从2019年的121位跃升至33位,提升了88位^②。并

① 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要,参见新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

② 跻身前40!中国营商环境全球排名再度提升,参见新华网 http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-10/24/c_1125145987.htm。

且,《条例》对政府服务提出了更高要求,以期进一步深化政务改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,激发市场主体活力。这更突出了政务环境评价的重要性。

三、中国省份营商环境评价指标体系构建

1. 指标构成

按照“国际可比、对标世行、中国特色”的原则,本文将“十三五”规划纲要关于营商环境建设的四个方面——市场环境、政务环境、法律政策环境、人文环境,确定为中国省份营商环境评价指标体系的一级指标。它们分别以公平竞争、高效廉洁、公正透明、开放包容为效果目标。随后,对照一级指标,从《条例》中总结主要二级指标,并从中外营商环境的既有评价指标体系中吸纳匹配指标,确定12个二级指标及其内涵。之后,逐条对照《条例》进行编码,确定各二级指标权重,并通过加总二级指标权重来确定四个一级指标的权重。由此,构建出中国省份营商环境评价指标体系^①。如表5所示,该体系包括4个一级指标、12个二级指标、24项评估内容,以下逐一介绍。

(1)市场环境。本文依照《条例》第三章“市场环境”的具体内容,总结出融资、创新、竞争公平、资源获取和市场中介五个二级指标。

融资指标借鉴EIU营商环境评价体系(The Economist Intelligence Unit,2014)^[2],关注区域金融机构为企业经营提供资金的情况,计算方法为省份社会融资规模增量与GDP的比例。其中,省份社会融资规模增量为当年该省份内实体经济从金融体系中获得的资金总额,数据来源于中国人民银行公开的统计结果^②。

创新指标借鉴李志军(2019)^[6]的中国城市营商环境评价体系,衡量省份研发投入与产出。同时,本文还关注为区域创新提供技术支持与人才保障的区域创新机构数量,并使用普通高等学校数量来测量。研发投入为省份研究与试验发展(R&D)经费内部支出占GDP的比重。前述二者数据均来自于EPS数据库。研发产出数据是通过专利更新模型计算的区域专利价值,选自复旦大学产业发展研究中心和第一财经研究院(2019)^[11]《中国城市和产业创新力报告》中的创新指数。

竞争公平指标依照《条例》第五条“保障各类市场主体公平参与市场竞争”要求,包括两方面内容:一是非国有经济比重,借鉴自樊纲等(2001)^[4]的中国市场化指数,为各省非国有企业社会固定资产投资占总企业固定资产投资比例,数据来源于EPS数据库。二是创业活力,源自前述《中国城市和产业创新力报告》中的创业指数,为各省所有新成立企业的注册资本金总和。

资源获取指标主要衡量企业运营所需资源的获取情况。本文参考世界银行营商环境评价指标体系,选取区域内企业获取水、地、人力与交通四种资源的成本作为评估内容。其中,企业水价与地价分别为中国水网的非居民自来水单价和统计年鉴中的商业营业用房平均销售价格;人力资本聚集状况为人口迁入率;区域交通状况为《滴滴交通出行报告》中的交通运行指数(滴滴出行智慧交通事业部,2018)^[12]。

市场中介指标除了沿用樊纲等(2001)^[4]市场化指数中的律师和会计师两种中介组织,还选取能够为企业经营提供便利服务的租赁及商业服务业企业作为评估内容,以更加全面地衡量区域中介组织发育程度。本文通过计算中介组织数量占企业数的比重反映上述指标。其中,律师事务所数据来自各省统计年鉴,会计师事务所数量来源于《中国会计年鉴》,租赁及商业服务业企业数据来源于EPS数据库。

① 受数据限制,本文的营商环境评价对象是中国大陆31个省/市/自治区,不含港澳台。

② 数据来源于中国人民银行官网,参见<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/index.html>。

(2)政务环境。使用政府廉洁、政府关怀与政府效率三个二级指标刻画。政府效率符合“十三五”规划中营造“高效廉洁”政务环境的目标,“政府廉洁”和“政府关怀”则反映了习近平提出的构建“亲”“清”新型政商关系的要求^①。

政府廉洁与政府关怀指标沿用聂辉华等(2019)^[7]的政府廉洁程度和政府企业对企业的关心指数。其中,政府廉洁度通过腐败官员比例和腐败新闻数量反映,政府关心指数则从市领导考察和座谈两个方面衡量。

政府效率指标部分沿用李志军(2019)^[6]的评估方法,选取政府支出和电子政务水平两项评估内容。其中,政府支出反映了政府规模,为政府一般预算支出与地区人口数之比。该指标数据越小,表明该省的行政效率越高。电子政务水平反映企业获取政府服务的便利程度,数据来源于胡广伟等(2019)^[13]发布的《政府电子服务能力指数报告》。

(3)法律政策环境。根据“十三五”规划中“公正透明”的效果目标,以及《条例》第三条“各级人民政府及其部门应当坚持政务公开透明”的要求,选取政策透明和司法公正作为二级指标。

政策透明指标使用政府透明度评估,源自中国社会科学院(2018)^[14]《中国政府透明度指数报告》中的省级政府透明度指数。该指数衡量内容包括决策公开、政策解读等方面。

司法公正指标借鉴世界银行营商环境评价体系,衡量区域司法质量,数据源自张保生等(2019)^[15]《中国司法文明指数报告》中的司法文明指数。该指数评价了包括司法程序、司法公开、司法权力在内的十项指标,全面系统地反映了省份司法情况。

(4)人文环境。在“开放包容”目标下,依照《条例》第六条“国家进一步扩大对外开放,积极促进外商投资”,以及第三十条“加强社会信用体系建设”的要求,本文选取对外开放和社会信用两个二级指标。

在第二届中国国际进口博览会上,习近平将“继续优化营商环境”作为中国持续推进更高水平对外开放的措施之一,表明了营商环境与对外开放的密切联系。对外开放指标包含“引进来”与“走出去”两个方面。本文区域对外开放程度包括三方面内容:进出口额度、对外非金融投资额分别占GDP的比例、以及外商直接投资企业数占企业总数的比例,数据均来自于EPS数据库。

信用环境指标包括两方面指标:一方面借鉴世界银行营商环境指标,衡量区域信用评价体系建设程度;另一方面,使用国家信息中心《信用状况简报》中的企业用信意识——单纯衡量信用信息提供是片面的,企业应有相应的使用信息能力^②。

2. 权重确定

本文依据《条例》内容,运用文本分析法对评价体系二级指标进行赋权。应用文本分析法基于两个假设:其一,提供信息者列出的往往是他们认为最重要的信息;其二,在有限的信息中,某个关键词出现越频繁,说明其越重要(陈万思和赵曙明,2010)^[10]。因此,本文通过考察二级指标评价内容在《条例》中的体现频率确定其权重。具体规则为:将上述12个二级指标编码为 $Z_1 - Z_{12}$,《条例》中除总则外的62条例编码为1—62,依照编码顺序逐条分析条例,若编码 j 条例强调的优化工作属于编码 Z_i 指标的考察内容,则其对应的编码值 $Z_{i,j} = 1$;否则, $Z_{i,j} = 0$ 。如《条例》中第二十三条(条例编码为14):“政府及其有关部门应当完善政策措施、强化创新服务……”,仅反映“创新”指标的考察内容(指标编码为 Z_2),则 $Z_{2,14} = 1, Z_{i,14} = 0 (i \neq 2)$ 。

① 2016年3月4日,习近平在全国政协十二届四次会议民建、工商联委员联组会上,将新型政商关系概括为“亲”“清”两个字。参见http://www.gov.cn/zhengce/2016-03/05/content_5049220.htm。

② 数据来源于信用中国官网,参见:<https://creditchina.gov.cn/page/CreditReportDownload.aspx>。

依据上述规则,本文由三名专业研究人员对《条例》进行分析:若三人对编码 j_0 条例对应的编码值一致,即 Z_{i,j_0} 均相同,则确认该条例对应的编码值;若出现不一致,则请营商环境领域专家加入讨论并确定结果。最后,由专家审查前面三人小组确认一致的结果。通过公式(1)、(2)计算《条例》中各二级指标的体现频次 V_{Z_i} 、频率 W_{Z_i} :

$$V_{Z_i} = \sum_{j=1}^{62} Z_{i,j} \quad (i = 1, 2, \dots, 12) \quad (1)$$

$$W_{Z_i} = V_{Z_i} / \sum_{i=1}^{12} V_{Z_i} \quad (i = 1, 2, \dots, 12) \quad (2)$$

其中,体现频率 W_{Z_i} 为二级指标 Z_i 的权重,一级指标权重为该指标对应二级指标权重之和。

表 5 中国省份营商环境评价指标体系与数据来源^①

一级指标及其权重	目标	二级指标及其权重	评估内容	计算方法	数据年份	基础数据来源
市场环境 28.21%	公平竞争	融资 3.85%	融资额度	省份社会融资规模增量/GDP	2018	中国人民银行
		创新 3.85%	研发投入	省份研究与试验发展(R&D)经费内部支出/GDP	2017	EPS 数据库(2017, 2018)
			科研机构	省份普通高等学校(机构)数量	2018	
			研发产出	创新指数	2016	中国城市和产业创新力报告(2016)
		竞争公平 10.26%	创业活力	创业企业价值指数	2017	EPS 数据库(2017)
			非国有经济比重	非国有企业社会固定资产投资/内资企业全社会固定资产投资		
		资源获取 3.85%	水价	非居民自来水单价	2018	中国水网 EPS 数据库 滴滴城市交通出行报告
			地价	商业用地价格		
			人力资本	人口迁入率		
			交通服务	交通运行指数		
		市场中介 6.41%	律师事务所	律师事务所数量/企业数	2017	各省统计年鉴 中国会计年鉴 EPS 数据库
			会计师事务所	会计师事务所数量/企业数		
			租赁及商业服务业企业	租赁及商业服务业企业数量/企业数		

① 表格中的数据年份,指所使用数据的实际年份。除融资指标已有 2019 年数据外,其余指标数据均为当前可获得的最新数据。考虑到主要指标数据处于 2018 年,本文的融资指标仍使用了 2018 年数据。

续表 5

一级指标及其权重	目标	二级指标及其权重	评估内容	计算方法	数据年份	基础数据来源
政务环境 35.9%	高效廉洁	政府关怀 6.41%	政府对 企业关心	政府关心指数	2018	中国政商关系报告
		政府廉洁 6.41%	政府 廉洁度	政府廉洁指数		
		政府效率 23.08%	政府支出	一般公共预算支出/GDP		EPS 数据库
			电子 政务水平	电子服务能力指数		中国省市政府电子服务能力指数报告
法律政策 环境 30.77%	公正透明	政策透明 14.1%	政府 透明度	政府透明度指数	2018	中国政府透明度指数报告
		司法公正 16.67%	司法质量	司法文明指数		中国司法文明指数报告
人文环境 5.13%	开放包容	对外开放 1.28%	贸易 依存度	海关进出口金 额/GDP	2018	EPS 数据库
			外企 企业数	外资直接投资企业 数/企业数		
		社会信用 3.85%	对外 投资度	对外非金融投资 额/GDP	2017	国家信息中心中经网信 用状况简报
			信用 市场建设	信用信息共享平台 得分		
		商业机构 用信意识	商业机构用信意识			

资料来源:本文整理

四、中国省份营商环境评价与分析

1. 数据来源与计算方法

根据构建的中国省份营商环境评价体系,基于数据的可获得性,获取 31 个省份评估内容的数据。其中,非居民自来水单价、交通运行指数、信用信息共享平台得分及商业机构用信意识等四项,由于缺少省份数据,使用省会城市数据进行替代;政府关心指数与政府廉洁指数缺乏省份数据,使用该省各城市平均值进行替代。

原始数据处理采用效用值法,效用值值域为[0,100]。正向评估内容效用值计算公式如公式(3),逆向评估内容效用值计算公式如公式(4),逆向评估内容包括水价、地价与政府支出:

$$y_{ab} = \frac{x_{ab} - x_{amin}}{x_{amax} - x_{amin}} \times 100 \quad (3)$$

$$y_{ab} = \frac{x_{amax} - x_{ab}}{x_{amax} - x_{amin}} \times 100 \quad (4)$$

其中, a 表示评估内容, b 表示区域, x_{ab} 表示 b 区域 a 评估内容原始数据, x_{amax} 表示 a 评估内容最大值, x_{amin} 表示 a 评估内容最小值, y_{ab} 表示 b 区域 a 评估内容效用值。对各二级指标下设的评估内容效用值进行简单平均, 形成二级指标得分, 若二级指标仅下设一个评估内容, 则将该评估内容效用值作为二级指标得分。对于一些省份的评估内容数据存在缺失的情况, 则忽略缺失值, 仅计算不存在缺失的评估内容效用值。具体而言, 由于交通服务和律师事务所两项评估内容的部分省份数据存在缺失, 本文使用相同二级指标下其他评估内容效用值的均值作为二级指标得分。比如, 新疆缺少交通服务数据, 则使用水价、地价和人力资本三项评估内容效用值计算资源获取指标得分。依据二级指标得分与指标权重, 可计算各省营商环境评价指数。

2. 评价结果与比较分析

根据所获数据和方法, 计算出中国省份营商环境的评估结果与排名。并且, 为了明晰各省市环境的发展均衡程度, 本文还计算了四个子环境排名的标准差, 并进行排序。标准差越小, 意味着该省营商环境发展均衡度越高。结果如表 6 所示。

此外, 依据评价结果, 本文还计算了中国七大区域的营商环境。结果表明, 华东地区的营商环境得分(61.18 分)明显高于其他地区, 其后依次为西南(55.30 分)、华北(55.13 分)、华南(53.96 分)、华中(51.76 分)、东北(48.87 分)和西北(45.09 分)。

表 6 中国省份营商环境评价结果

省份	营商环境		子环境均衡度		市场环境		政务环境		法律政策环境		人文环境	
	总序	总分	排序	标准差	排序	得分	排序	得分	排序	得分	排序	得分
北京	1	78.23	1	1.00	1	80.03	3	66.92	3	89.68	3	78.70
上海	2	76.95	1	1.00	3	53.90	1	77.22	1	95.90	1	88.02
广东	3	68.69	4	2.08	2	56.61	5	64.63	7	82.99	4	77.71
四川	4	67.53	3	1.50	6	48.41	4	64.89	4	87.85	7	69.18
江苏	5	63.20	13	4.04	4	53.58	13	53.62	8	81.89	5	70.93
重庆	6	60.95	14	4.08	16	38.38	7	61.28	9	79.97	8	68.58
浙江	7	60.68	22	7.04	5	49.21	6	61.84	18	66.49	2	80.73
安徽	8	59.27	27	9.87	12	40.38	26	44.11	2	93.88	12	61.48
山东	9	59.26	10	3.70	7	44.73	14	53.47	10	79.29	15	59.35
贵州	10	58.11	30	11.03	28	31.66	2	70.30	15	69.38	21	50.57
河南	11	57.15	6	2.50	8	43.77	12	55.53	14	70.47	11	62.11
海南	12	55.27	18	5.25	13	39.03	15	53.28	13	74.45	24	43.39
江西	13	54.54	12	4.03	18	38.09	21	47.60	12	76.66	14	60.78
福建	14	54.36	19	5.26	14	38.49	18	51.69	16	69.37	6	70.23
云南	15	54.13	31	11.35	30	28.69	20	50.13	5	85.35	28	34.62
河北	16	53.93	20	5.74	17	38.33	11	56.88	17	67.44	25	37.91
湖北	17	53.17	21	5.94	15	38.45	9	58.98	22	57.80	10	65.48
天津	18	51.76	24	7.72	22	35.76	25	44.62	11	78.51	29	29.18
宁夏	19	51.73	29	10.47	27	32.67	29	40.80	6	83.22	23	44.01
吉林	20	51.21	16	4.72	9	41.66	17	52.08	20	58.35	17	54.62
黑龙江	21	47.98	11	4.00	19	37.36	27	43.05	19	62.81	19	51.76
辽宁	22	47.43	25	9.11	10	41.60	23	46.40	27	50.74	9	66.72

续表 6

省份	营商环境		子环境均衡度		市场环境		政务环境		法律政策环境		人文环境	
	总序	总分	排序	标准差	排序	得分	排序	得分	排序	得分	排序	得分
山西	23	46.74	8	2.87	21	36.49	24	45.89	24	55.79	18	54.57
陕西	24	46.27	4	2.08	23	35.30	22	46.89	25	54.80	20	50.94
内蒙古	25	44.97	15	4.57	26	32.73	19	51.56	26	51.14	30	29.15
湖南	26	44.95	26	9.42	11	40.77	10	58.58	30	30.18	13	61.09
新疆	27	43.19	7	2.63	29	30.24	28	42.04	23	57.80	27	34.83
青海	28	43.05	23	7.50	31	17.87	16	52.92	21	57.86	31	23.53
甘肃	29	41.22	28	10.10	25	33.26	8	59.67	31	24.58	16	55.58
广西	30	37.92	17	4.99	20	36.58	30	36.54	29	38.78	22	49.59
西藏	31	35.78	9	2.99	24	34.08	31	32.63	28	41.07	26	35.29

资料来源:本文整理

根据评价结果所在值域和排名,本文进一步将各省营商环境从高到低划分为七个等级,分类结果如表 7 所示。北京和上海为 A+ 级。作为世界银行评价中国营商环境的样本城市,两市对标国际先进,率先开展营商环境优化工作,取得了显著成绩。具体而言,上海将企业感受作为第一感受,对标国际最高标准、最高水平,深化“互联网+政务服务”,通过“关税保证保险”等试点推广,降低企业成本。北京则从“简流程、优服务、降成本、强监管”四个方面深化改革,如推动“网上可办”转向“全程通办”,与企业开展“一对一”服务,实施普惠性税收减免政策等举措,从而使得“市场环境”指标得分远高于其他省份。两市改革措施已经国务院同意,在全国复制推广^①。紧随其后,广东、四川两省处于 A 等级。与地理禀赋或行政级别较为匹配,江苏、重庆和浙江三省分列第三等级。广西和西藏则处于最后一个等级。

表 7 中国省份营商环境评价等级分类

等级	值域	排名	省级行政区
A+	>75	1~2	北京、上海
A	65~75	3~4	广东、四川
A-	60~65	5~7	江苏、重庆、浙江
B+	55~60	8~12	安徽、山东、贵州、河南、海南
B	50~55	13~20	江西、福建、云南、河北、湖北、天津、宁夏、吉林
B-	40~50	21~29	黑龙江、辽宁、山西、陕西、内蒙古、湖南、新疆、青海、甘肃
C	30~40	30~31	广西、西藏

资料来源:本文整理

一些省份的营商环境排名与地理禀赋或行政级别并不匹配。比如,作为直辖市的天津和拥有国家中心城市武汉的湖北,营商环境排名均低于省份中位数。对于天津而言,其政务环境与人文环境得分较低。尽管其政府透明度与竞争公平等二级指标得分较高,仍无法弥补政府廉洁指标得分较低的短板。根据聂辉华等(2019)^[7],政府廉洁指标衡量内容包括食品安全许可证代办价格与腐败新闻条数。天津的得分较低,可能是由于中共十八大以来较多的腐败新闻披露。对于湖北而言,

^① 2019年9月19日国务院办公厅发布《国务院办公厅关于做好优化营商环境改革举措复制推广借鉴工作的通知》,参见 http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-09/19/content_5431319.htm。

法律政策环境的得分和排名均低于平均水平。事实上,评价结果与认知的这种差异,表明经济发展水平并不简单等同于营商环境。这进一步说明本文综合四个子环境构建的中国营商环境评价体系,能够更加客观反映一省整体营商环境水平。此外,虽然吉林与黑龙江和辽宁分属B级和B-级,但从得分和排名来看,东北三省的确亟待采取切实措施优化营商环境,从而彻底革新“投资不过山海关”的刻板印象。

此外,从图2整体营商环境与子环境均衡度的排序比较来看:1)北京、上海、广东和四川这四个行政区域,在子环境均衡度和整体营商环境两个指标上均表现卓越,是中国营商环境优化当之无愧的标杆。2)浙江、安徽和贵州三省虽然整体排名前十,但子环境均衡度较差,存在严重倒挂。因而三省未来应在保持整体优势的同时,着力弥补得分较低的子环境——比如,浙江的法律政策环境,安徽的政务环境,以及贵州的市场环境和人文环境。3)在子环境均衡度排名前十的省份中,尽管山西、陕西、新疆、西藏等四省区的子环境发展比较均衡,但整体营商环境表现较差,尚需在保持均衡的前提下大力发展。

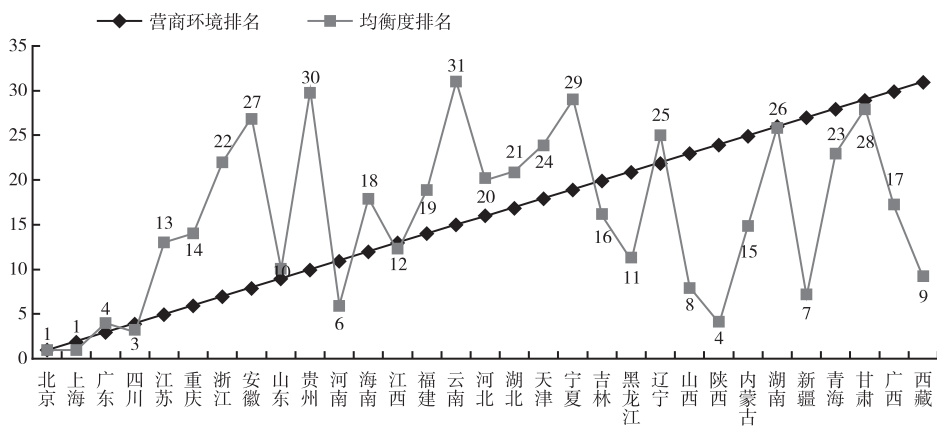


图2 整体营商环境与子环境均衡度的排序比较

资料来源:本文绘制

五、研究结论与展望

1. 研究结论

本文以“十三五”规划纲要确定的“市场、政务、法律政策和人文”四个要素,作为营商环境评价体系的一级指标。随后,对照一级指标“公平竞争、高效廉洁、公正透明、开放包容”的相应目标要求,从两个方面确定二级指标:一方面吸纳世界银行、经济学人智库、中国市场化指数、中国城市营商环境、中国政商关系等国内外主流营商环境评价指标体系的相关指标,另一方面从《条例》相关条款中提炼相关指标。由此,获得了“融资、创新、竞争公平、资源获取和市场中介”,“政府效率、政府廉洁与政府关怀”,“政策透明、司法公正”,以及“对外开放、社会信用”12个二级指标。之后,逐条对照《条例》与二级指标内涵并编码,计算出各二级指标权重,并加总获得相应一级指标权重。进一步,基于既有参照指标体系和数据可获得性,确定了二级指标的24项评估内容。由此,构建出“国际可比、对标世行、中国特色”的中国省份营商环境评价指标体系。

基于评价体系进行的量化分析结果表明:(1)中国各省营商环境呈现出层次化特征:作为世界银行评价中国内地营商环境的样本,北京和上海在中国内地省份营商环境建设上表现最优;广东和四川两省紧随其后;江苏、重庆和浙江三省位列第三等;湖北和天津虽拥有或被定位为国家中心城市,仍处于全国中游以下;吉林、黑龙江和辽宁三省营商环境亟待提升;广西和西藏则处于托底水

平。(2)中国各省营商环境的均衡程度也存在较大差异:北京、上海、广东和四川位于前四,与整体营商环境排名匹配;浙江、安徽和贵州三省的均衡度排名,与其较优的整体营商环境排名情况不匹配;山西、陕西、新疆、西藏四省区虽然子环境发展较为均衡,但整体营商环境亟待提升。(3)营商环境在七大区域之间也存在显著差异:华东地区显著高于其他区域;西南、华北、华南、华中次之;东北和西北最为落后。

2. 研究展望

中国省份营商环境评价体系的建立及其评估结果,为后续营商环境的优化提供了参照。立足于指标体系的量化结果,省级政府可对照自身得分与排名,采取针对性措施优化辖区营商环境。比如,北京、上海、广东和四川应继续深化改革,持续引领;对于整体排名靠前但子环境均衡度较低的浙江、安徽和贵州,未来应在保持整体优势的同时,着力优化排名较低的子环境;对于整体排名靠后的省份,则应基于当地资源禀赋,通过聚焦优化某些具有比较优势的子环境,从而提升整体营商环境水平,之后再择机弥补其他子环境短板。当然,营商环境评价并非为了评价各级政府工作状况,而是为各省提供了比较标杆与工作方向,以充分发挥“以评促建”功能。正如李克强总理所强调的,“营商环境‘评价’体系不是‘考核’体系,而是要树立一个标杆,让各地区各部门主动作为,照着标杆去努力”。本文构建的营商环境评价体系,有助于通过促进省份之间形成互动学习机制,为平衡省际发展差异,实现高质量发展和“十四五”良好开局奠定基础。

基于本文评价指标体系获得的动态评估结果,将为相关研究持续提供重要的数据支持。比如,未来研究可基于量化结果,探索中国省际营商环境差异对企业不同过程与结果的效应及其机制和边界条件,实现宏观与微观的有效连接(Aguinis et al., 2011)^[16],从而既在研究方法与创新上开拓新路,又逾越科学与实践之间的鸿沟。

参考文献

- [1] World Bank Group. Doing Business 2020[R]. The World Bank, 2019.
- [2] The Economist Intelligence Unit. Business Environment Ranking and Index 2014[R]. The Economist Intelligence Unit, 2014.
- [3] Ahmad, N. and Hoffman, A. A Framework for Addressing and Measuring Entrepreneurship[R]. OECD Statistics Working Papers, 2007.
- [4] 樊纲,王小鲁,张立文. 中国各地区市场化进程报告[J]. 北京:中国市场, 2001, (6): 58-61.
- [5] 王小鲁,樊纲,余静文. 中国分省份市场化指数报告(2018)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018.
- [6] 李志军. 中国城市营商环境评价[M]. 北京:中国发展出版社, 2019.
- [7] 聂辉华,韩冬临,马亮,张楠迪扬. 中国城市政商关系排行榜 2018[R]. 北京:人大国发院政企关系与产业发展研究中心, 2019.
- [8] 黎常. 社会文化特征对区域创业活动影响差异研究[J]. 北京:科学学研究, 2014, (12): 1888-1896.
- [9] 聂辉华,韩冬临,马亮,张楠迪扬. 中国城市政商关系排行榜 2017[R]. 北京:人大国发院政企关系与产业发展研究中心, 2018.
- [10] 陈万思,赵曙明. 中国最佳雇主人力资源总监胜任力模型研究[J]. 武汉:管理学报, 2010, (9): 1308-1315.
- [11] 第一财经研究院,复旦大学产业发展研究中心. 中国城市和产业创新力报告 2017[R]. 上海:第一财经研究院与复旦大学, 2018.
- [12] 滴滴出行智慧交通事业部,CCF-滴滴大数据联合实验室. 2018年城市交通出行报告[R]. 北京:滴滴出行, 2018.
- [13] 胡广伟,张雪莹,吴新丽. 政府电子服务能力指数报告(2019)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2019.
- [14] 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组. 中国政府透明度指数报告(2018)——以政府网站信息公开为视角[A]. 陈甦,田禾,吕艳滨,王小梅. 法治蓝皮书:中国法治发展报告 No. 17(2019)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2019.
- [15] 张保生,张中,吴洪淇等. 中国司法文明指数报告 2018[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2019.
- [16] Aguinis, H., Boyd, B. K., Pierce, A. C. and Short C. J. Walking New Avenues in Management Research Methods and Theories: Bridging Micro and Macro Domains[J]. Journal of Management, 2011, 37, (2): 395-402.

Evaluation of Doing Business in Chinese Provinces: Indicator System and Quantitative Analysis

ZHANG San-bao¹, KANG Bi-cheng¹, ZHANG Zhi-xue²

(1. Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072, China;

2. Guanghua School of Management, Peking University, Beijing, 100871, China)

Abstract: Well-established doing business works as an important basis for building a modern economic system and promoting a high-quality development. In recent years, the Chinese government has made much effort to establish doing business, and has formulated a series of policies and measures about streamlining administration, improving regulation and optimizing services. As a result, doing business in China has been greatly improved, and is ranked 31st in the “Doing Business 2020”. However, there lacks a comprehensive indicator system for evaluating the provincial business environment in existing research.

In order to fit the high-quality development for China, this paper intends to construct an indicator system of business environment at province level in China, and quantitatively evaluate the business environment at the provincial level. As thus, the paper systematically reviews the indicator systems of business environment in both China and foreign countries. International mainstream indicator systems are completed by the World Bank, the Economist Intelligence Unit, Global Entrepreneurship Monitor, and OECD, respectively. Typical Chinese indicator systems include NERI Index of Marketization of China's Provinces, Doing Business in Chinese Cities, and the Relationship between Government and Business in Chinese Cities. Therefore, future research on the evaluation of doing business should be specified in three aspects: a) constructing the evaluation indicator system in line with the Chinese context; b) designing the evaluation system for provincial comparison, c) emphasizing on the government environment such as the relationship between government and business.

According to the principles of “international comparability, benchmarking the World Bank, and meeting Chinese characteristics”, the paper sets the four aspects of doing business, which are clearly stated in the 13th five-year plan, as first-level indicators, including fair and competitive market environment, efficient and incorrupt government environment, just and transparent legal and policy environment, and open and inclusive humanistic environment. Furthermore, based on existing research and the *Regulations on Optimizing Doing Business*, we selected 12 secondary indicators and determined the indicator weights. Through above efforts, this paper established the indicator system for evaluating doing business in various provinces of China.

Using the indicator system, we collected data and calculated the score of doing business in 31 provinces in mainland China. The results show that: 1) the environment for doing business in Chinese varies significantly across different provinces. Specifically, Beijing and Shanghai, as World Bank's chosen samples for evaluating doing business in China, get significantly higher scores than other provinces; followed by Guangdong and Sichuan; Jiangsu, Chongqing and Zhejiang are ranked third; Hubei and Tianjin are ranked below the medium of the 31 provinces; and Guangxi and Tibet are ranked bottom. 2) The balance degree of doing business in Chinese provinces also varies greatly. For example, Beijing, Shanghai, Guangdong and Sichuan constitute the top four, while Zhejiang, Anhui and Guizhou are highly unbalanced. 3) There are also significant differences of doing business among the seven regions in mainland China. In this regard, the environment for doing business in Eastern China is significantly better than that in other regions; Southwest China, Northern China, Southern China and Central China followed; Northeast China and Northwest China are the most backward.

In practice, the indicator system and evaluation results provide a guideline for provinces in mainland Chinese to optimize the environment for doing business. For example, Beijing, Shanghai, Guangdong and Sichuan should continue to move forward and to deepen the reform. For those provinces which have high-ranking in the overall environment for doing business while have low-ranking in balance degree, such as Zhejiang, Anhui and Guizhou, should keep their overall advantages and focus on optimizing sub-environments with low ranking. For the provinces at the bottom in the overall ranking, they should improve the overall business environment by not only optimizing certain sub-environment with comparative advantages based on local resource endowment, but also seeking opportunities to remedy the disadvantages resulting from other sub-environments.

In theory, the evaluation results based on the indicator system reported in this paper will be helpful for relevant future research. For instance, using the quantitative results, future research can examine the effects of business environment in Chinese provinces on firms' business operation and firm performance, and investigate the mechanisms and boundary conditions, which will deepen our understanding of the connection between business environment and enterprises' operation in China.

Key Words: doing business; indicator system; quantitative evaluation; provincial

JEL Classification: O17, R11, P21

DOI: 10.19616/j.cnki.bmj.2020.04.001

(责任编辑: 闫梅)