

中国城市政商关系评价报告 2023

中国人民大学企业与组织研究中心
作者：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬

摘要

政商关系是营商环境的核心因素。为了推进营商环境的评价和改善，中国人民大学聂辉华课题组第六次发布“中国城市政商关系评价报告”。本报告构建的政商关系健康指数包括两个方面：亲近指数和清白指数。报告涵盖 292 个地级以上城市，包括直辖市、副省级市、省会城市和地级市。2023 年报告反映了 2022 年各城市的政商关系健康状况。2022 年，中国城市政商关系健康指数体现了如下特点。

在城市层面，城市政商关系健康指数排名前 20 名的城市包括（按音序排列）：北京、福州、广州、贵阳、杭州、湖州、济南、嘉兴、金华、丽水、宁波、青岛、上海、深圳、台州、潍坊、温州、无锡、武汉、烟台。绝大多数城市属于沿海城市，这表明地理位置确实在改善政商关系方面具有重要意义。在前 20 名中，有 8 个浙江省的城市，并且新晋前 20 强的 5 个城市（湖州、嘉兴、丽水、台州、温州）全部属于浙江省。

在省份层面，上海、北京和浙江分别排名第一到第三。在普通省份中，浙江排名第一，山东排名第二。整体而言，直辖市的排名高于普通省份，并且优势明显。即使是处于内陆地区的重庆市，排名也高于江苏、福建和广东等东南沿海省份。在普通省份中，浙江和山东的排名比较稳定，连续两年位居前二名。

在区域层面，华东地区表现最优，其次为华南地区，它们明显高于其他地区，这一点与去年相同。其中，华东地区在亲近指数和清白指数的排名中也明显高于其他区域。华中地区的排名继续有所上升。相对来说，北方地区整体表现落后，西北和东北分值低于全国平均值，依然处于排名的底部区域。

在亲近指数方面，排名前 20 名的城市是：郑州、黄冈、郴州、邵阳、无锡、长沙、南京、滁州、贵阳、运城、长春、廊坊、泉州、湖州、中山、广州、福州、潍坊、深圳和济南。与 2021 年相比，2022 年名列亲近指数前列的城市很多都是“新面孔”，特别是增加了较多的中小城市，减少了大城市。具体来说，去年的前 20 个城市这次有 15 个城市退出了，同时有 15 个新入围的城市，这意味着亲近指数“第一方队”发生了很大变化。这主要是因为，2022 年一些疫情比较严重的城市被迫实行了比较严格的管控，增加了额外的负担，因此在领导人访问和调研企业方面存在诸多不便，从而降低了它们的分值。

在清白指数方面，排名前 20 名的城市是：烟台、潍坊、杭州、泰安、深圳、上海、广州、临沂、台州、青岛、济宁、淄博、德州、武汉、滨州、温州、日照、嘉兴、金华和济南。在清白指数排名中，一线城市、省会城市依然与中小城市平分秋色。

为了帮助各地改善政商关系、优化营商环境，我们提供了杭州、深圳和福州这 3 个典型城市的案例。杭州市深耕细作“一件事”，政务服务“一次办”。同时，坚守服务企业成长的理念，进一步优化创新人才、资金、知识产权、数据等资源要素的配置方式和管理机制。并且，利用法治助推亲清政商关系的构建。深圳通过打造全生命周期企业服务，构建“招”商、“稳”商、“宜”商的营商环境。福州以数字建设为载体，以法治完善为保障，以市场主体满意为导向，实施了一系列科学高效的措施。

最后，本报告提供了四个方面的政策建议。

作者简介

聂辉华，中国人民大学经济学院教授、人大企业与组织研究中心执行主任，人大国家发展与战略研究院研究员，先后入选教育部长江学者青年学者项目、国家万人计划哲学社会科学领军人才项目和北京市卓越青年科学家计划。他近期主要关注政企关系和数字化治理，在 *Review of Economics and Statistics*、《中国社会科学》、《经济研究》等国内外顶级刊物上发表了几十篇学术论文。他向中央提交的多篇内参获得了党和国家领导人的重要批示。

韩冬临，中国人民大学国际关系学院教授、人大国家发展与战略研究院研究员，政治学系副主任，《世界政治研究》副主编。研究兴趣包括中国政治、政治态度和研究方法，曾在 *Political Studies*、*Chinese Journal of International Politics*、*Democratization*、*China Quarterly*、*Journal of Contemporary China* 等学术期刊发表论文多篇。

马亮，中国人民大学公共管理学院教授、人大国家发展与战略研究院研究员，兼任《公共管理与政策评论》副主编和 *Chinese Public Administration Review* 副主编。马亮在 *Public Management Review*、*Public Administration* 等国际一流学术期刊发表论文多篇，总共发表中英文论文上百篇，同时在联合早报、凤凰网、财新、腾讯等主流媒体上发表多篇评论文章。

张楠迪扬，中国人民大学公共管理学院教授、人大国家发展与战略研究院研究员，兼任中国行政管理学会青年理事。曾在 *Journal of Contemporary China*、*American Review of Public Administration*、*Australian Journal of Public Administration*、《公共管理学报》、《中国行政管理》、《中国人民大学学报》、《公共行政评论》等国内外知名刊物发表多篇文章。目前主要从事中国行政体制改革、行政审批与政务服务、营商环境、地方政府治理与创新等领域的研究。

中国城市政商关系评价报告 2023

一、引言

为了推动各地优化营商环境、构建亲清政商关系，中国人民大学国家发展与战略研究院（简称人大国发院）聂辉华课题组^①于2018年2月第一次发布“中国城市政商关系排行榜”，此后连续三年发布了“中国城市政商关系排行榜”，三次排行榜对应的实际数据年份是2017-2019年。从2020年开始，我们用发布年份命名报告名称。遗憾的是，受新冠疫情影响，2020年的很多城市统计数据无法及时获得，导致原定于2021年发布的中国城市政商关系报告直到2022年才发布。此后，受疫情影响，2022年报告不得不顺延到2023年发布。现在发布的2023年报告实际上反映了2022年的城市政商关系。

2022年是极不平凡的一年。这一年，党的二十大报告指出，“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”，“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。上半年，新冠疫情依旧肆虐，直到年底防控政策出现了重大转变。这一外部冲击成为影响各地政商关系和营商环境的最大变数。因此，对这一年的营商环境进行评价，就显得格外困难和颇具挑战。

在新冠疫情防控过程中，一些人员数量巨大、人员密集的一线城市必须严格遵循防疫政策，减少人流物流，保持社交距离。因此，相对而言，大城市的政商关系是在负重前行中维护，而中小城市则面临更为宽松的约束条件。此外，疫情的蔓延并没有明显的规律，近似于一种随机冲击。在这种情况下，我们认为每个城市的政商关系健康指数分值具有一定的“噪音”，此时更应该关注城市政商关系健康指数的整体趋势以及亲近和清白方面的分项指标。整体趋势可能体现了正负噪音之间的抵消，而分项指标则减少了噪音干扰。基于以上考虑，今年的城市政商关系评价报告只提供前20名城市的名称，并不做具体的排名区分。此外，我们依旧提供亲近和清白方面指数的前20名城市排名。

除了新冠疫情的冲击，政商关系的测度和评价本身也是一门新时代的学问，而相关的理论和方法论都还不太成熟。本报告的理论体系、评价指标和分值计算也并不完美，但我们愿意与所有关心中国城市政商关系专家学者以及各界人士，一起不断努力，使我们的报告日臻完善，为优化营商环境、构建亲清政商关系做出应有的贡献。

二、政商关系评价指标体系

1、指标体系说明

中国城市政商关系健康总指数包括两个方面指数：亲近指数和清白指数。每一个方面指数又包括一级指标、二级指标和三级指标。为了保持同上一年的政商关系评价体系（详见《中国城市政商关系评价报告2022》）的一致性和连续性，我们尽可能维持原有的评价指标和测算方式。但是，由于数据来源等方面的变化，我们对一些评价指标进行了调整。需要说明的是，我们2023年报告使用的数据，反映了2022年的政商关系健康程度。表1为中国城市政商关系健康指数（2022）的评价指标体系，包括一级、二级和三级指标以及数据来源或采集方式，其中括号内的百分比表示该指标占总指标的权重。

^① 从2024年开始，报告的发布机构由中国人民大学国家发展与战略研究院改为中国人民大学企业与组织研究中心，但是报告的分析框架、作者（聂辉华课题组）与之前一样。

表 1 中国城市政商关系健康指数评价指标体系

方面指标 I：亲近指数			
一级	二级	三级	数据采集方式
A：政府对企业的关心（10%）	A1：领导人到企业视察次数（5%）	领导人（市长、市委书记）到企业视察次数	党报数据库
	A2：领导人与企业家座谈次数（5%）	领导人（市长、市委书记）与企业家座谈次数	党报数据库
B：政府对企业的服务（40%）	B1：基础设施（10%）	道路面积/城市面积	城市建设统计年鉴
		高铁和动车经过班次	12306 网站
	B2：金融服务（10%）	年末存贷款余额/市区 GDP	城市统计年鉴
		金融业从业人数/城市人口	城市统计年鉴
		银行网点数量/城市人口	百度地图
	B3：市场中介（10%）	律师事务所数量/城市人口	百度地图
会计师事务所数量/城市人口		百度地图	
B4：电子政务效率（10%）	政府网站绩效评价结果	清华大学研究报告	
C：企业的税费负担（10%）	C1：企业的税收负担（10%）	规模以上工业企业主营业务税金及附加/全市工业总产值	城市统计年鉴
		本年应交增值税/全市工业总产值	城市统计年鉴
方面指标 II：清白指数			
一级	二级	三级	数据采集方式
D：政府廉洁度（10%）	D1：食品安全许可证代办价格（5%）	食品安全许可证代办价格/最低工资	某生活服务平台
	D2：腐败搜索指数（5%）	关键词腐败条数/本市新闻条数	谷歌
E：政府透明度（30%）	E1：网络信息公开（15%）	网上信息公开发布情况	中国软件评测中心
	E2：财政透明度（15%）	财政透明度	清华大学研究报告

来源：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬，2024，《中国城市政商关系评价报告 2023》，中国人民大学企业与组织研究中心报告。

在“亲近”方面，一级指标包括政府对企业的关心（10%）、政府对企业的服务（40%）两个维度，它们的算法和 2022 版基本一致。领导座谈和调研次数是正向指标，次数越多说明当地政府对企业的关心，政商关系也越健康。政府对企业的服务包括基础设施（10%）、金融服务（10%）、市场中介（10%）、电子政务效率（10%），其中基础设施（10%）、市场中介（10%）、电子政务效率（10%）的算法与之前基本保持一致。

因为数据来源变化，《中国城市统计年鉴 2023》未报告金融业从业人数，仅部分省份 2023 年统计年鉴对其进行报告。因此，我们采用国家统计局 2021 年和 2022 年统计年鉴中各省份按行业分城镇非私营单位金融业从业人数，以省层面的数据计算年度变化率，根据 2020 年各地级市金融业从业人数进行等比例增补计算。

除此之外，企业的税费负担（10%）大体上仍与 2022 版衡量标准一致。《中国城市统计年鉴 2023》未报告规模以上工业企业的主营业务税金及附加、本年应交增值税。因此，我们依旧采用国家统计局 2021 年和 2022 年统计年鉴中规模以上工业企业主要指标，通过营业收入减去营业成本和利润总额求得规模以上工业企业的税费总额，以省层面的数据变化计算年度变化率，根据 2020 年各地级市的主营业务税金及附加、本年应交增值税进行等比例的增补计算。

在“清白”方面，我们对政府廉洁度（10%）的评价指标大体上仍与 2022 版保持一致，均采用负向指标进行计算，只在细节上略有修改。一是使用食品安全许可证代办价格（5%），其反映当地政府对企业的审批的合规程度以及制度性交易费用，与世界银行营商环境评价的核心思想保持一致。该指标指相对于当地最低工资的食品安全许可证代办价格，其值越高，表明当地的腐败发生率越高。二是使用谷歌腐败搜索指数（5%），其反映当地腐败新闻在互联网上被搜索的频次多少。由于百度不再提供网页搜索数量，原来的百度腐败指数被修改为谷歌腐败搜索指数。

政府透明度（30%）和 2022 版保持一致，仍然包括两个指标，分别是信息发布指数（15%）和财政透明度（15%）。其中，信息发布指数（15%）仍使用复旦大学数字与移动治理实验室支持的中国开放数林指数，该平台对各地政府数据开放平台进行评分，但是仅公布前 50 名城市的评分。对于评分数据未公开的地级市，其评分显然低于前 50 名城市，应介于所在省份的城市最低分与 0 分之间。为此我们将所在省份最低分除以 2，作为该地市预估值。其中没有评分的直辖市按公开的省级得分进行计算，而未建立数据开放平台的地市，则分值为 0，据此来衡量各城市的信息发布指数。在政府信息公开中，我们仍关注地级市的财政信息公开情况来反映其财政纪律，其数据来源仍与 2021 年版相同，采用清华大学 21 世纪发展研究院与四川大学公共管理学院联合课题组研究编撰的《2022 年中国市级政府财政透明度研究报告》。该报告评估市级政府对预算与预算执行情况和其他重要财政信息的公开状况，分值越高意味着财政透明度越高。

因为整体数据缺失严重，我们在排名中没有包括儋州市、哈密市、山南市、那曲市、三沙市、菏泽市和怀化市等城市。对于其他数据存在缺失值的城市，我们首先考虑使用《中国统计年鉴》或城市统计公报予以补充，其次以城市所在省份其他城市的平均值来替换。为减少极端值对计算的影响，包括政府对企业的关心、政府对企业的服务和企业的税费负担，我们分别采用 90% 和 10% 的分位数取值对处于上下两端的极端值进行替换。

2、指标和数据处理过程

在确定指标和权重之后，指标计算和数据加总的过程同 2022 版完全一样。第一步，对所有逆向指标进行正向化处理，即用 1 除以原指标，如原指标为 0 的，则以 1 代替进行正向化处理。除了企业税收负担、政府廉洁这两个一级指标外，其余指标均为正向指标。因此，我们对企业税收负担、政府廉洁下设的四个三级指标进行正向化处理。

第二步，对所有三级指标进行标准化，使其成为均值为 0 和方差为 1 的标准化指标。处理公式如下。其中， x 为指标的初始值， \bar{x} 为样本均值， SD 为样本标准差， y 为标准化值。

$$y = (x - \bar{x}) / SD$$

第三步，对各个二级指标下设的三级指标进行简单平均，形成二级指标的分值，并再次对二级指标进行标准化。对于二级指标下设的三级指标存在缺失的情况，则将缺失值忽略不计，而仅计算不存在缺失的三级指标。

第四步，按照设定的权重将二级指标进行合并，形成一级指标。对于一级指标下设的二级指标存在缺失的情况，则将缺失值忽略不计，而仅计算不存在缺失的二级指标。

第五步，对一级指标进行标准化，再按照一级指标的权重分别加权加总，产生“亲近”和“清白”两个方面的指标分值。若有两项及以上一级指标存在缺失值的情况，则该城市不计入评价范围。最后，将两个分项指标按照上述权重加总，就得到最终的政商关系健康指数。

为便于解读，我们对于总指数和方面指数均进行了正常化处理，使用如下公式进行转换。其中， x 为初始值， Min 和 Max 分别为该指标的最小值和最大值， y 为最终值。据此获得的指数分值介于 0 分到 100 分之间，分值越大表明该市政商关系越健康。

$$y = \frac{x - Min}{Max - Min} \times 100$$

三、中国城市政商关系健康指数分析

（一）总体指数分析

1、政商关系健康指数地图

根据前一节构建的政商关系健康指数的指标体系，本节详细计算了中国各个城市的政商关系健康指数，并且展开分析。具体而言，本报告涵盖的中国城市包括直辖市、副省级市、省会城市和地级市，不包括自治州、盟、地区和县级市，总体数量为 292 个。

首先，我们根据各个城市的政商关系健康指数的分值，绘制了全国城市政商关系健康指数地图（图 1）。图 1 中，颜色越深的区域表示政商关系健康指数分值越高，即政商关系越是健康。从图上看，沿海地区，特别是山东沿海，长三角、福建沿海以及珠三角大湾区的城市政商关系健康指数整体上分值较高，颜色较深，而东北、西北和华中地区的整体颜色偏浅，显示该地区政商关系健康指数的分值较低。此外，白色的部分表明由于各种原因没有统计数据，因此不纳入数据分析中。

因此，从整体的颜色来看，政商关系健康指数的分值分布仍然集中在“胡焕庸线”以东的地区，而“胡焕庸线”以西的地区一方面存在数据的缺失，另一方面，整体政商关系的分值也不高，颜色较浅。同时，沿海地区的分值，也明显比内陆地区的分值高，也具备更完整的数据。

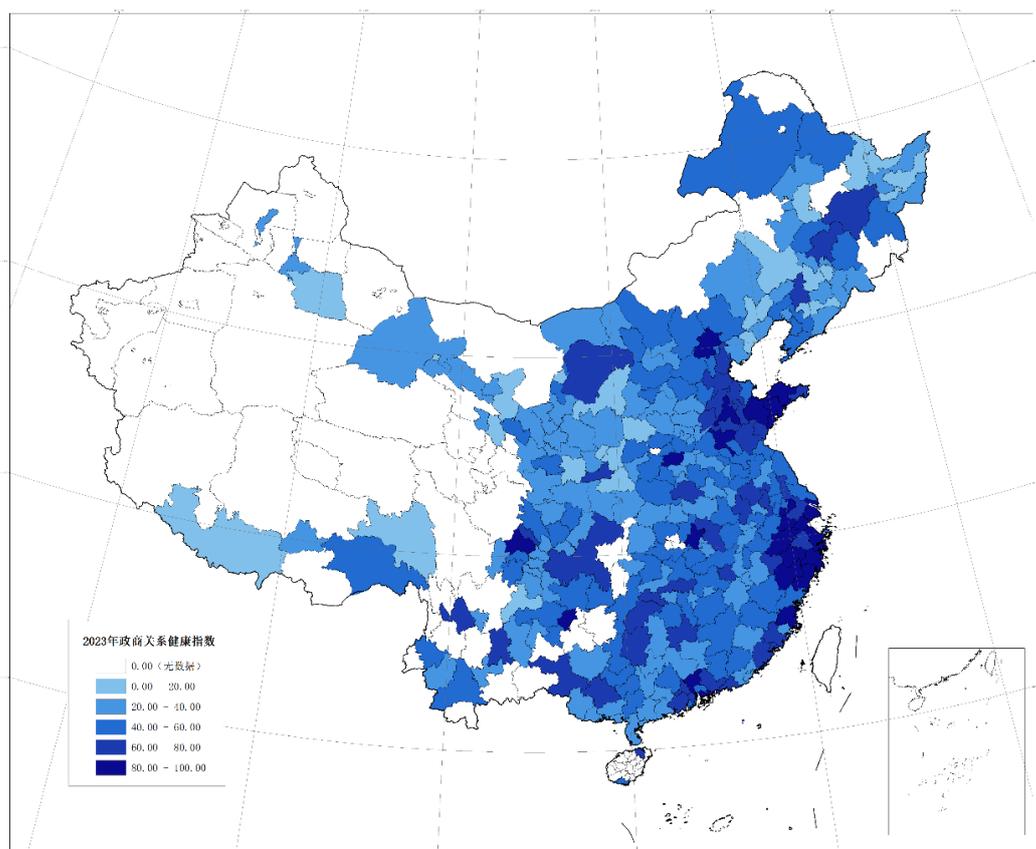


图 1 全国各城市政商关系健康指数地图

2、政商关系指数多维分析

为了更全面地了解中国城市政商关系健康指数分布的特点和规律，本报告从不同的方面对所有城市的分值进行进一步的分析。

(1) 前 20 名城市

2022 年是新冠疫情肆虐最为严重的一年。这一年，为了防控疫情，很多城市，特别是大型城市，严格遵守中央要求，减少人员流动，保持社交距离。毫无疑问，疫情成为影响营商环境的最大外部冲击。在这种情况下，我们认为对于评价城市政商关系来说，重要的不是具体的排名，而是整体的排名，因为前者容易受到外部冲击的影响，而后者更能反映总体趋势。为此，与去年的报告不同，我们筛选出得分前 20 名的城市之后，按照音序将它们列举出（表 2）来：北京、福州、广州、贵阳、杭州、湖州、济南、嘉兴、金华、丽水、宁波、青岛、上海、深圳、台州、潍坊、温州、无锡、武汉、烟台。在本年度的前 20 名榜单中，沿海城市超过了一半，特别是东部和华南的沿海城市。在前 20 名城市中，绝大多数城市属于沿海城市，这表明地理位置确实在改善政商关系方面具有重要意义。

如果按省份归属来分析，浙江省的表现最为亮眼。在前 20 名中，有 8 个浙江省的城市（杭州、湖州、嘉兴、金华、丽水、宁波、台州、温州）进入前 20 名。其次，山东省有 4 个城市（济南、青岛、潍坊、烟台），广东省有 2 个城市（广州和深圳）均进入前 20 名。和去年一样，在前 20 名的城市中，山东、广东和浙江的城市排名靠前，这与它们的经济地位也基本相称。

其次，从前 20 名榜单看，虽然有些城市排名顺序有所变化，但是入围的城市基本稳定。去年入围前 20 名的城市中，只有 5 个城市退出了前 20 名。同时，还有 5 个新的城市入围，即湖州、嘉兴、丽水、台州、温州，它们全部属于浙江省。这表明，即使面临疫情的冲击，大部分城市的政商关系仍然稳定。并且，浙江省的表现实在亮眼。

表 2 城市政商关系排行榜（前 20 名，按音序排列）

序号	城市	所属省份
1	北京	北京市
2	福州	福建省
3	广州	广东省
4	贵阳	贵州省
5	杭州	浙江省
6	湖州	浙江省
7	济南	山东省
8	嘉兴	浙江省
9	金华	浙江省
10	丽水	浙江省
11	宁波	浙江省
12	青岛	山东省
13	上海	上海市
14	深圳	广东省
15	台州	浙江省
16	潍坊	山东省
17	温州	浙江省
18	无锡	江苏省
19	武汉	湖北省
20	烟台	山东省

（2）按省份比较

我们首先计算了中国大陆 31 个省、市、自治区的省份政商关系健康指数（图 2）。省份政商关系指数根据省内各市政商关系指数的平均分计算，其中直辖市的省份政商关系指数等于城市政商关系指数。按照这样的计算方法，在直辖市层面，上海在全国排名第一，北京第二，天津第五，重庆第六。在各个非直辖市的省份中，浙江省排第一，山东省第二，江苏、福建和海南排名靠前。其他比较靠前的省份还有贵州、广东、湖南、湖北、安徽、内蒙古等省份。整体而言，直辖市的排名高于普通省份，并且优势明显。即使是处于内陆地区的重庆市，排名也高于江苏、福建和海南等东南沿海省份。与去年相比，在分数上，各个省份/直辖市的分数普遍比去年低，我们相信这是受 2022 年新冠疫情的影响。在直辖市的层面，上海的排名再次位居第一；在省级层面上，浙江、山东、福建和江苏的排名保持了基本稳定，相对比较靠前。湖南省今年排名有了明显的提升，其他的研究也发现类似的结果。根据全国工商联发布 2023 年度“万家民营企业评营商环境”，湖南获评营商环境“前 10 省份”和“前 10 最佳口碑省份”。长沙获评营商环境“前 10 省会及副省级城市”和“前 10 最佳口碑省会及副省级城市”。其他提升明显的省份还有江西、福建、河北和河南等省份，显示这些省份的政商关系在本年度有了一定的改善。

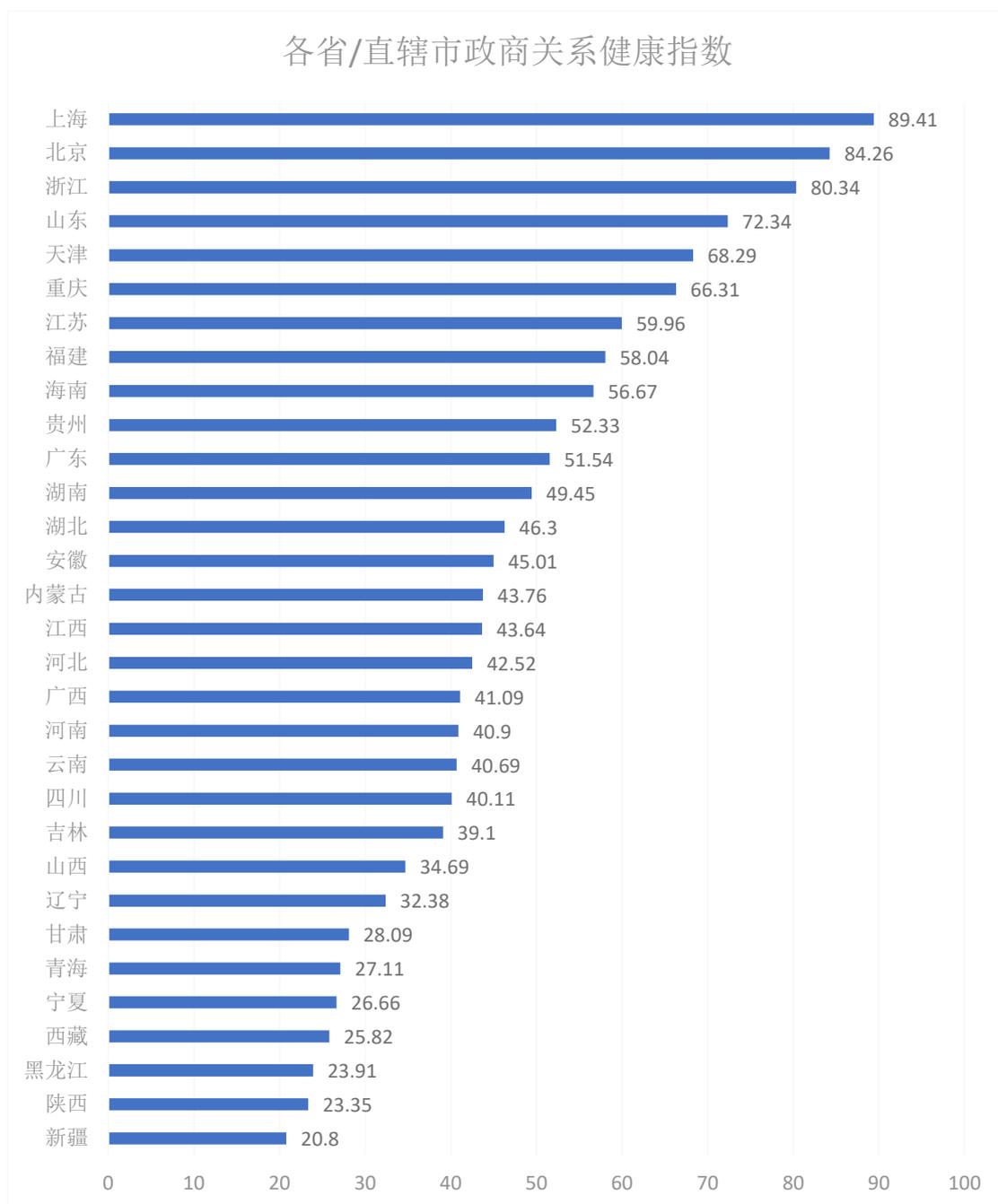


图2 各省政商关系健康指数排名

(3) 按区域比较

在全国层面，从各大区域来看（图3），华东地区表现最优，其次为华南地区，明显高于其他地区。其中，华东地区在亲近指数和清白指数的排名中也明显高于其他区域，显示其政商关系的优势。相对来说，北方地区的整体表现欠佳，西北和东北分值低于全国平均值，处于排名的底部区域。与去年相比，区域层面的政商关系健康程度也发生了变化。首先，各区域之间的得分差异性变大。华东和华南地区的分值明显比其他区域的分值高。其次，如果从排名看，华东和华南地区的排名基本稳定，显示长三角和珠三角在营商环境方面的持续优势，稳居第一和第二。再次，和去年类似，华中地区的排名有了明显上升，超过了西南地区，

总体的分值成为全国第三，具体各项也有了明显的上升，显示该地区整体政商关系在本年度有了稳定的进步。最后，西北地区的政商关系指数持续下降，无论是总体分值，还是分项的亲近和清白指数都靠后，显示其政商关系亟待提升。并且参考去年的排名，在全国层面，政商关系的梯队越来越明显。华东和华南处于第一梯队，西南、华中和华北处于第二梯队，西北和东北处于第三梯队。

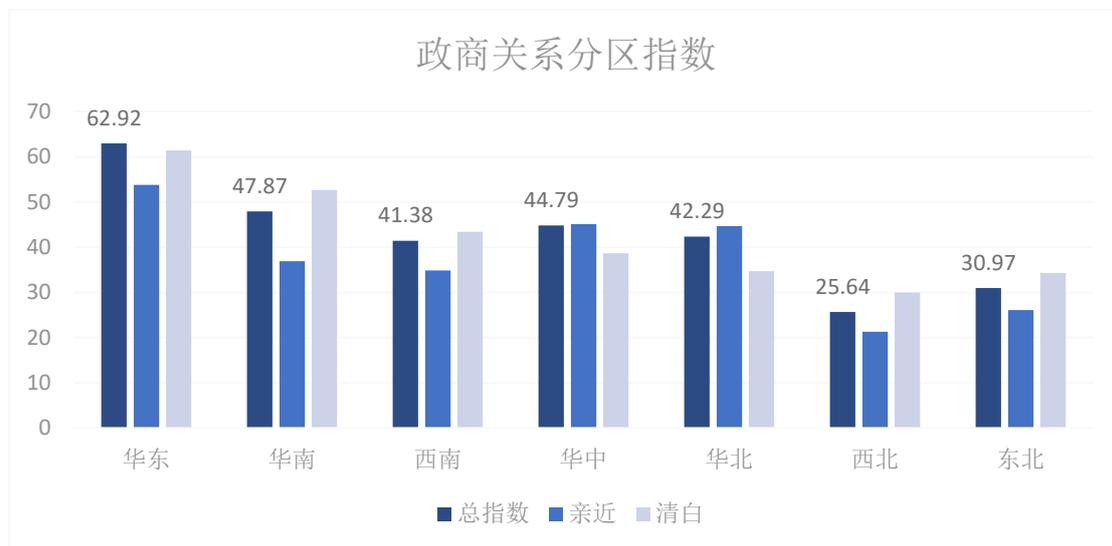


图3 政商关系健康指数分区比较

（二）亲近指数分析

前面从政商关系健康总指数的角度分析了全国城市政商关系的特点和规律，为了进一步了解政商关系的具体内容和规律，下面将健康总指数分解为亲近指数和清白指数两个方面展开分析。

1、亲近指数全国地图

首先，我们根据之前的指标体系，测算中国城市政商关系健康指数中的亲近指数，绘制了亲近指数地图（图4）。图4中，颜色越深的区域表示亲近指数分值越高，即政府对企业越是亲近。总体上，和政商关系健康总指数的分布类似，东南沿海地区的城市亲近指数分值较高，中部地区也有部分城市表现优秀，是亲近指数分值较高的地区。

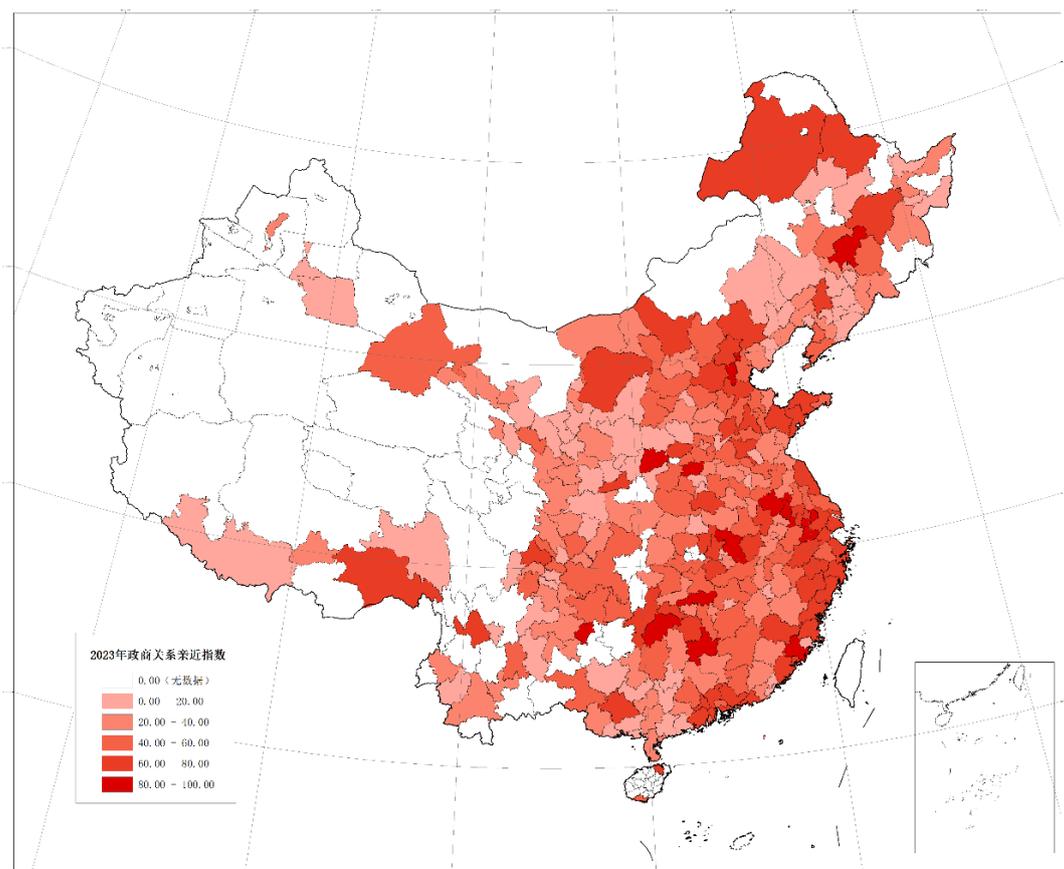


图 4 全国各城市政商关系亲近指数地图

2、亲近指数前 20 名城市

其次，我们列举了亲近指数排名前 20 名的城市（表 3），它们包括：郑州、黄冈、郴州、邵阳、无锡、长沙、南京、滁州、贵阳、运城、长春、廊坊、泉州、湖州、中山、广州、福州、潍坊、深圳和济南。

郑州的亲近指数排名首次排名第 1，比去年提升了 1 位，显示其在政商关系亲近维度上的努力。在省会城市中，郑州排名第 1，长沙排第 6，南京排第 7，贵阳排第 9，长春排第 11，广州排第 16，福州排第 17，济南排第 20，整体而言，省会城市在排名中有优势，在 20 个城市中占了 8 个。

相比去年的情况，亲近指数前 20 名发生了巨大的变化，只有 5 个城市在本年依然位列亲近指数前 20 名，分别是郑州、无锡、长沙、南京、贵阳，这意味着亲近指数“第一方队”发生了比较大的变化，并且随着各个城市的营商环境的努力而发生变化，年度的波动较大。其中，黄冈、郴州、邵阳、滁州、运城、长春、廊坊、泉州、湖州、中山、广州、福州、潍坊、深圳和济南是和去年相比新进入前 20 名的城市，体现了其亲近指数发生了明显的提升。

本年亲近指数前 20 名城市呈现出一些特征。第一，一线城市的排名下降，只有广州和深圳在前 20 名的靠后位置。第二，省会城市的入围数量较去年下降，8 个省会城市进入前 20 名，占比 40%，其中长春第一次进入排行榜。第三，中部城市的亲近指数明显提升，并且出现在前 20 名，成为新的亮点。这些中部城市既包括大城市，如郑州、长沙、贵阳，也包括中等城市，例如黄冈、郴州、邵阳、运城。第四，亲近程度整体水平较高的区域依旧为长三角地区，有 4 个城市进入前 20 名，约占比 20%，显示其在亲近指数中的优势。第五，

珠三角地区城市在前 20 的排名，相比去年有了提升，3 个城市（中山、广州和深圳）进入了前 20 名。我们认为，出现上述较大波动是因为，2022 年一些疫情比较严重的城市被迫实行了比较严格的管控，增加了额外的负担，因此在领导人访问和调研企业方面存在诸多不便，从而降低了它们的分值。

各个城市的年度纵向比较中，郑州在亲近指数提升明显。郑州的排名也稳中有升。2021 年 2 月，郑州市人民政府办公厅印发《进一步优化营商环境更好服务市场主体实施方案》，有针对性的提出了营商环境建设的 40 条具体措施。通过一系列的举措，郑州在对企业的服务和企业负担这两项指标有了明显的提升。

表 3 亲近指数前 20 名

排名	城市	分值
1	郑州	100
2	黄冈	92.25
3	郴州	91.07
4	邵阳	88.73
5	无锡	88.42
6	长沙	85.73
7	南京	84.31
8	滁州	84.07
9	贵阳	83.02
10	运城	82.23
11	长春	80.85
12	廊坊	80.62
13	泉州	80.29
14	湖州	80.26
15	中山	79.67
16	广州	79.46
17	福州	79.34
18	潍坊	79.23
19	深圳	78.89
20	济南	78.21

3、亲近指数排名的特点和规律

图 5 提供了各省亲近指数比较，它们是根据本身样本城市亲近指数的均值计算。首先，按照省/直辖市的排名看，北京排名最高（73.05 分），其次是上海市（71.9）、浙江省（67），海南省（65.74）、江苏省（59.84）、湖南省（56.38）、福建省（54.31）、重庆市（53.14）、山东省（49.18）和天津（48.19）。前两名包括北京和上海这两个直辖市，其中上海在去年也是排名第二，保持了稳定。然而，浙江省的排名首次居第三位，超过了其他直辖市。海南省排名第四，整体排名快速上升，说明海南省通过自贸区的建设，在营商环境上有了明显提升。另一方面，这也说明直辖市在营商环境建设上，具有天然优势。北京和上海仍然处于亲近指数的前列，超过其他省份。

其次，从区域来看，东部或者南部沿海省份明显比中西部地区具有优势，除了重庆和湖南，其余排名前 10 的省份基本都是东部或者南部沿海省份，而排名靠后的地区基本集中在

西部地区。

与去年的亲近指数相比，今年的亲近指数发生了一系列变化。首先，今年的分值都普遍下降，并且是无论是高分段和低分段的分值都有了明显下降。其次，今年的指数在高分段呈现了趋同现象，也就是前 2 名的分值都超过了 70 分，并且分值比较接近，体现了北京和上海两个直辖市在营商环境方面不分伯仲。此外，浙江、海南和江苏省的分数也相对靠前，体现了头部省份的持续优势，并且对其他地区产生了稳定的优势。湖南省今年的亲近指数有了明显提升，显示了政府在亲近维度上持续发力。在前 20 名中，湖南省有 3 个城市进入，和领先省份的差距也得以缩小。

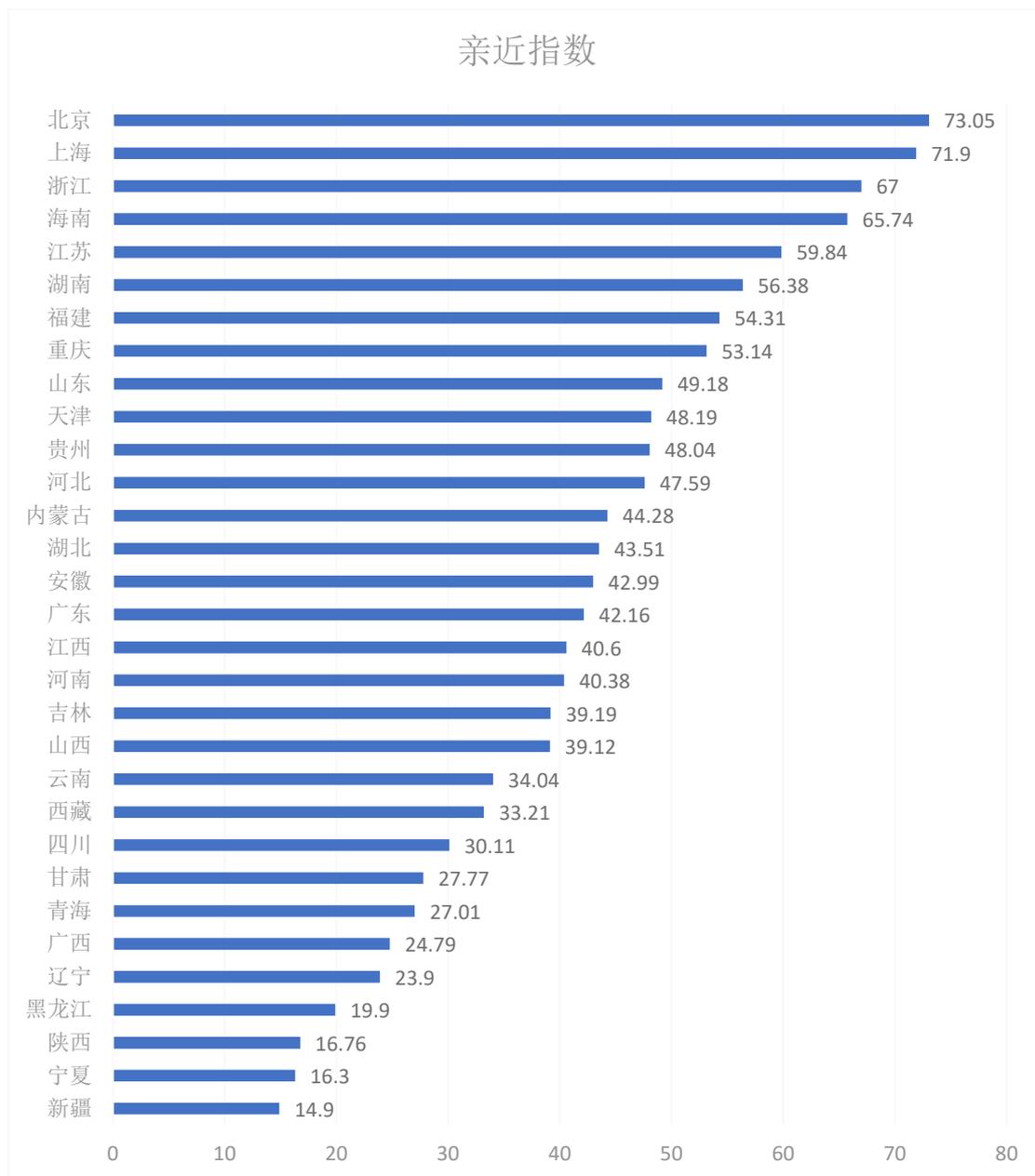


图 5 各省份亲近指数

（三）清白指数分析

1、清白指数全国地图

根据中国城市政商关系健康指数中的清白指数，本小节绘制了清白指数地图（图 6）。首先，环渤海地区和长三角地区在清白指数的排名中相对靠前，这点仍然和亲近指数排名类似。从地图上看，部分中小城市在清白指数方面分值较高，并不低于大城市，显示清白指数的排名具有一定的独特性。

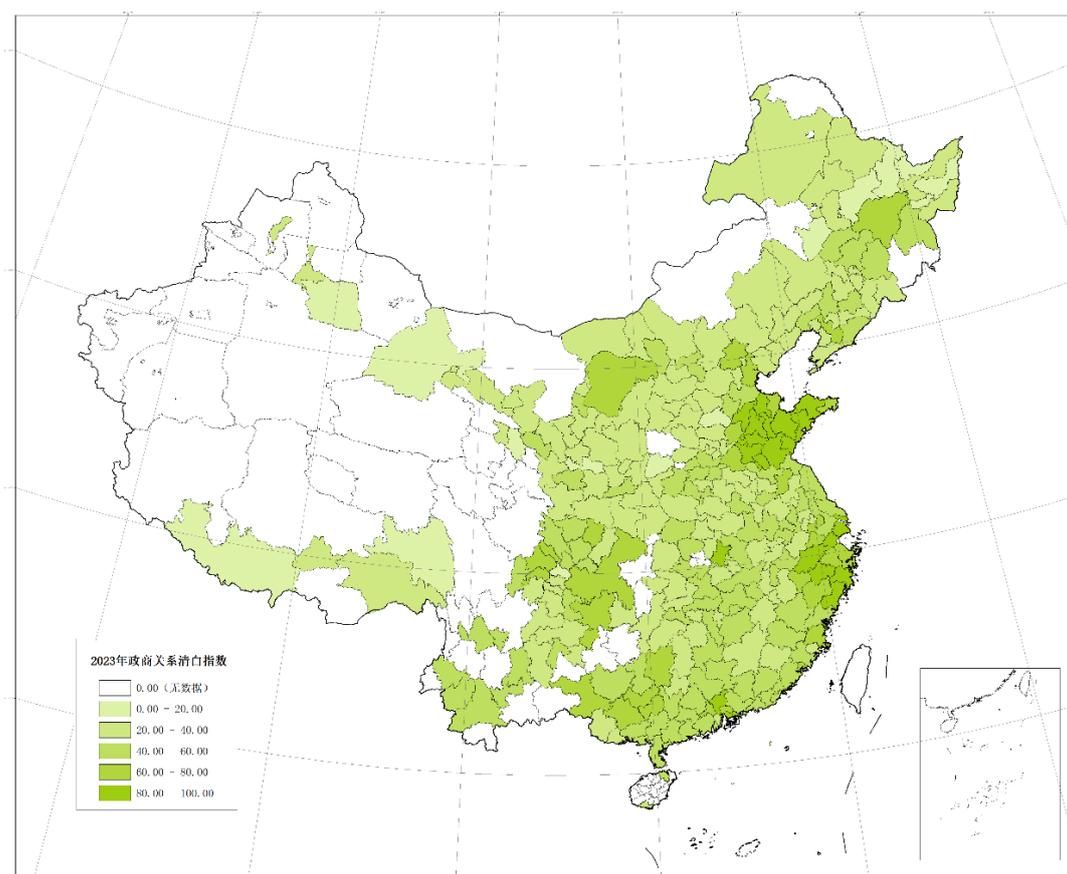


图 6 全国各城市政商关系清白指数地图

2、清白指数前 20 名城市

在清白指数排行榜上（表 4），排名前 20 名的城市分别是：烟台、潍坊、杭州、泰安、深圳、上海、广州、临沂、台州、青岛、济宁、淄博、德州、武汉、滨州、温州、日照、嘉兴、金华和济南。

与去年相比，清白指数前 20 名排名展现出一些新特征。首先，清白指数排名中，中小城市体现了其独特的优势。在排名中，一线城市、省会城市与中小城市平分秋色。其中，杭州、深圳、上海、广州、武汉和济南均为大城市，青岛为计划单列市。除此之外，前 20 名的城市均为中小城市，其得分和排名并不逊于特大型城市。

其次，在清白方面，山东省继续保持了领先地位，其次是浙江省。与去年 7 个城市进入前 20 名相比，今年山东省共有 11 个城市位列清白指数前 20 名，继续成为各省中进入清白指数前 20 名最多的省份。其中烟台继续保持排名第 1。其他山东的城市分别是，临沂第 8 名，济宁第 11 名，淄博第 12 名，德州第 13 名，滨州第 15 名，日照第 17 位，济南 20 名。

整体而言，无论是数量还是分值，山东省整体排名靠前。和之前年份相比，山东省各地城市清白指数排名增长迅速，这得益于山东省针对营商环境建设，在提高财政透明度和减少商事登记管制方面有针对性地采取了系列改革措施，取得了明显效果。同时，浙江省也继续保持领先地位，前 20 名中有 4 个城市进入排名，包括杭州（第 3 名）、温州（第 16 名）、嘉兴（第 18 名）和金华（第 19 名）。

第三，从地域去看，清白指数排名靠前的城市基本集中在东部沿海城市，特别是山东和浙江两个省份，而中西部地区除武汉以外，基本没有出现在前 20 名中。同样，珠三角大湾区的城市有广州和深圳进入前 20 名。

第四，从分值看，清白指数的分值整体比去年高，排名靠前的各个城市之间的差别缩小，特别是在前 10 名中，分值差距持续缩小，显示清白指数在顶端有趋同的趋势。

表 4 清白指数前 20 名城市

排名	城市	分值
1	烟台	100
2	潍坊	99.81
3	杭州	97.82
4	泰安	91.4
5	深圳	89.56
6	上海	88.89
7	广州	88.07
8	临沂	87.02
9	台州	86.77
10	青岛	85.83
11	济宁	84.79
12	淄博	84.74
13	德州	83.65
14	武汉	83.15
15	滨州	82.53
16	温州	81
17	日照	80.91
18	嘉兴	80.42
19	金华	80.4
20	济南	80.38

3、清白指数排名的特点和规律

按省份来看，浙江、海南和江苏位居前三，而陕西、宁夏和新疆列末位。图 7 提供了各省样本城市清白指数的均值。前十名中，北京排名第一（88.89），之后是上海（82.74）、浙江（78.65）、海南（78.11）、江苏（76.65）、湖南（67.99）、福建（53.56）、重庆（53.41）、山东（52.24）和天津（49.82）。

整体而言，本年度清白指数靠前的省市变化不大，个别省份表现突出。与前一年相比，上海和北京互换了第一和第二。此外，福建和内蒙古等省份进步幅度较大，其中福建从第 17 名变成第 4 名，湖南从第 9 名变成第 6 名，江苏从 16 名变成第 5 名，内蒙古从第 21 名变成第 13 名，河北从 27 名变成第 12 名。

同样，和去年相比，即使是在省级层面，各地的分数也出现了两极化局面。一方面，前两名，也就是北京和上海的分值保持了相对高位；同时，前5名的省份之间差别不大，差距虽然比去年略大，但是仍然相对稳定。另一方面，从第6名开始，排名靠后的省份与前面省份的差异在加大。因此，整体而言，各地的清白指数具有两极化的趋势，优势省份和其他的省份的差距在明显拉大，出现“强者愈强，弱者愈弱”的格局。

与亲近指数不同，清白指数有自己的规律和特点。正如之前的分析，清白指数并不完全符合“胡焕庸线”的分布，中西部省份也有排名相对靠前的省份和城市，例如湖南、重庆和贵州等中西部省份的排名相对靠前。另一方面，历年的清白指数排名中，排名靠前的省份仍然具有相对稳定性。特别是排名前五名的省份/直辖市，虽然排名的顺序在年份之间不断发生变化，但是入围的省份/直辖市基本稳定。从这一角度而言，在省级层面上，各地的清白程度名次仍然具有一定的稳定性。

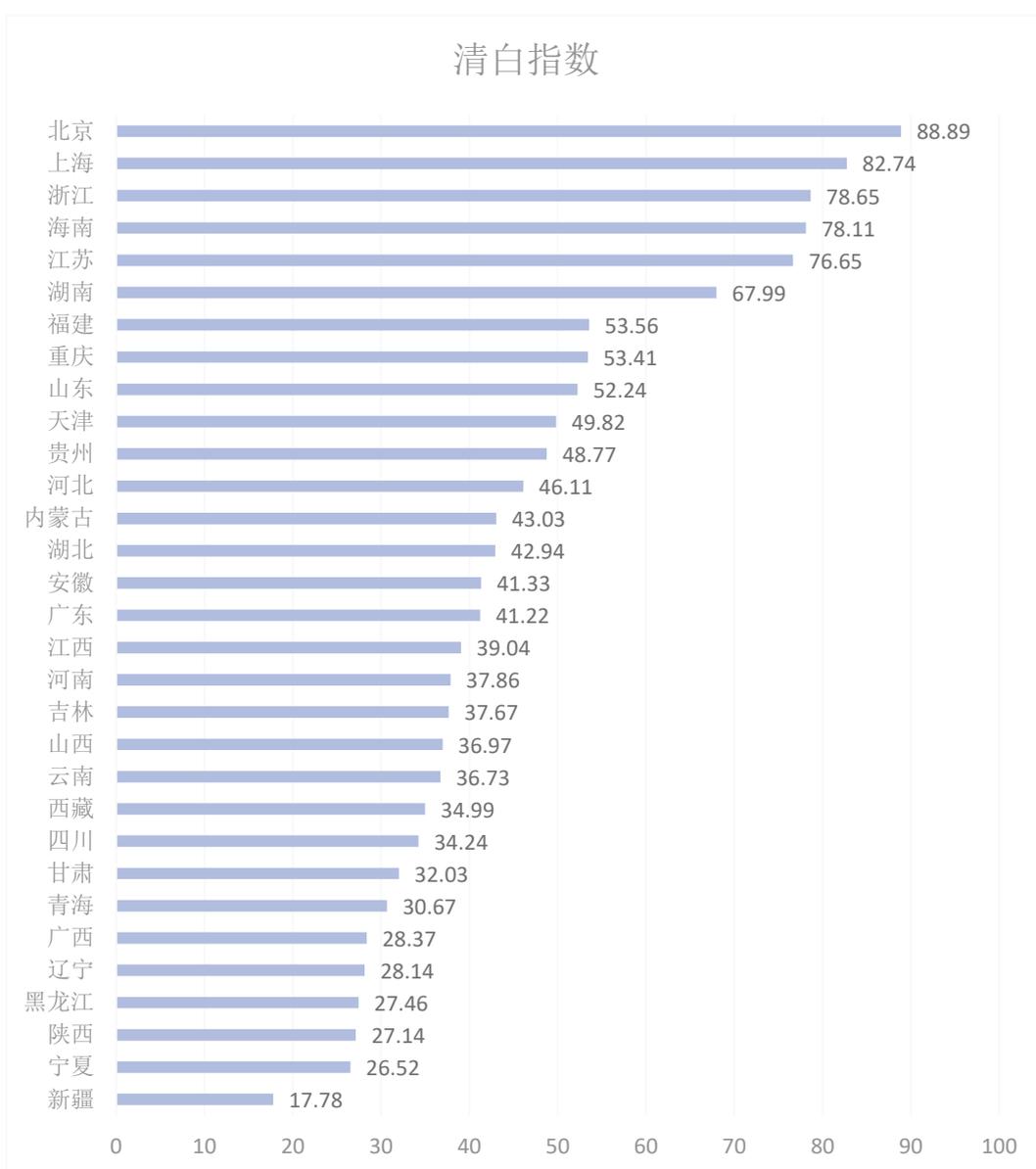


图7 各省份清白指数

四、中国城市政商关系典型案例

1、杭州：精简合一便企利民，数字赋能提速增效

在本年度城市政商关系健康指数排行榜中，杭州名列第二，并且在以往的排行榜上多次名列前茅。因此，我们先选择杭州作为城市政商关系的优秀城市榜样进行案例展示。2022年，杭州市作为6个国家首批营商环境创新试点城市之一，立足市场主体需求，强化数字技术赋能政务服务，精简服务流程，营商环境得到进一步优化。

首先，杭州市深耕细作“一件事”，政务服务“一次办”。杭州市坚持“应简尽简，能减尽减”的原则，推动多件政务服务事项办理融合，减少政务服务对象办理政务的负担。一是企业办事“一照通办”。杭州推行电子营业执照，“率先在全国实现21个部门的251件企业办事事项凭营业执照‘一照通办’，共计减少企业申报材料753件，其中681件材料无需申请人提交，精简率达到41.57%。二是企业年报‘多报合一’，杭州市通过厘清企业年报事项、统筹年报时间、打造公用年报平台以及共享重复信息等措施，实现了市场监管、税务、社保和海关等企业年度报告‘多报合一’，每家企业能够少填62项年报重复数据”。^①三是企业无违法违规记录“一纸证明”。杭州市通过共享全市市场监管、消防安全和生态环境等15个领域相关的监管信息。企业能够在线“一键”申请无违法违规证明，平均办理时间从近2个月缩短至“秒开具”。^②四是公安政务服务“一窗通办”。杭州市公安局以便民利民为导向，紧抓“一窗通办”纳入国家营商环境创新试点契机，打造“警察叔叔”APP集成政务服务平台，率先实现99个高频事项线下“一窗通办”，线上“一网通办”。^③五是创新“一码管地”新模式。杭州以工业用地为切入点，通过赋予每宗地块“土地码”，“整合土地出让、规划审批和不动产登记等业务链条”，构建“‘赋码上云、按码供地、码上服务、见码发证’的数字治理闭环，实现工业项目不动产权证发证‘零材料、零等待、零跑次’的‘三零’发证”。^④六是充分发挥杭州人才码效用。杭州市集成8大类142个子项服务，实现人才办事“一站入口”、政策“一键兑现”、双创“一帮到底”、生活“一码畅享”。^⑤七是杭州市不断“升级‘亲清在线’新型政商关系数字平台。‘亲清在线’平台实现政策兑付‘在线直达’、许可事项‘一键审批’、企业诉求‘一键直达’、政企交流‘一窗对话’等创新服务”，^⑥实现发展改革、商务事项等“一网汇聚”，为政务服务对象提供更加精准高效的服务。

其次，完善生产要素配置，优化生产要素供给。杭州市坚守服务企业成长的理念，进一步优化“创新人才、资金、知识产权、数据等资源要素配置方式和管理机制”。一是搭建金融综合服务平台。截至2022年底，杭州市开发上线了“杭州e融”金融综合服务平台，上线金融产品约400款，成功实现融资对接超10万笔，撮合融资超2800亿元。^⑦二是推进知

^① 杭州市纵深推进国家营商环境创新试点为市场主体增活力添动力[EB/OL].

https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/3/20/art_1229492730_59076782.html。

^② 《杭州市人民政府办公厅关于推广应用企业信用报告（无违法违规证明）有关工作的通知》政策解读[EB/OL].

https://credit.hangzhou.gov.cn/art/2022/3/22/art_1229656232_23611.html。

^③ 杭州公安在全国6个试点城市中率先实现99项公安政务服务线下“一窗通办”线上“一网通办”[EB/OL].

https://www.hangzhou.gov.cn/art/2022/9/28/art_1229492730_59066179.html。

^④ 杭州：全流程优化全要素保障，打造一流营商环境[EB/OL].

http://www.cfw.net.cn/epaper/content/202304/16/content_57165.htm。

^⑤ 数字赋能人才服务 杭州“人才码”应用获评全省数字组工“好场景”[EB/OL].

https://hznews.hangzhou.com.cn/chengshi/content/2023-02/09/content_8466356.htm。

^⑥ 一机在手 一网通办 杭州“城市大脑”融入法治政府建设全过程[EB/OL].

https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxcgcxjpfzsz/fzxmmtgz/20220114fzjfjsld/202305/t20230511_478610.html。

^⑦ 浙江杭州：深化改革 打造更具发展活力市场环境[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1755814812973376237&wfr=spider&for=pc>。

知识产权集成改革,全链条助力技术生产要素供给。杭州市“依托知识产权运营公共服务平台,集成专利信息服务、专利快速预审、知识产权保护等场景应用,有效破解知识产权事权分散、链条冗长以及门类繁多的问题”。^① 杭州首推基于区块链数据“知识产权质押,高端装备制造发明专利平均授权时长从22个月缩短至3个月”。三是进一步开放公共数据,“加快公共数据价值释放。杭州市出台了《杭州市有序开放公共管理和服务机构产生的部分公共数据实施方案》、《杭州市公共数据开放暂行办法》、《杭州市公共数据开放综合评价指标》等政策,有序推进公共数据开放,累计开放数据超51亿条,数据集文件下载超1300万次”。^②

最后,杭州市以服务对象需求为导向,法治助推“亲”“清”政商关系的构建。一是充分发挥商事“共享法庭”功能,提升商事纠纷调解效能。杭州已成立多家商事“共享法庭”,包含金融、商会等各行业组织,能够服务近10万民营企业。以调解工作为基础,高效便捷化解商事纠纷,运用法治手段服务保障企业健康发展。^③ 二是健全轻微违法行为容错制度,持续探索柔性监管模式。“建立柔性监管容错机制,实施市场监管领域轻微违法行为不予行政处罚和减轻行政处罚制度”。^④ 三是充分运用“法治体检”帮助小微企业防范法律风险。为满足众多小微企业的法律服务需求,高效化解其矛盾纠纷。“上城区司法局和街道积极推动律所与市场以党建共建的形式,为商户提供公益法律服务”。^⑤ 通过对小微企业的“‘法治体检’全面分析企业法律需求和风险,为企业定制法律意见书,从而帮助其增强法律风险防范能力”。

2、深圳:打造全过程政务服务,围绕企业优化营商环境

在本年度城市政商关系健康指数排行榜中,深圳名列第三,并且在以往的排行榜上多次名列第一。2022年11月,“全国工商联发布《2022年万家民营企业评营商环境报告》,深圳获评全国营商环境最佳口碑城市”,^⑥ 深圳能在疫情期间获此殊荣,与其通过打造全生命周期企业服务,构建“招”商、“稳”商、“宜”商的营商环境具有重大关联。

首先,技术赋能提质增效,靶向发力优化服务。深圳重视运用技术为企业主体提供精准高效的政务服务。一是聚焦企业发展的问题和困难,通过畅通政企沟通渠道,搭建线上线下的“惠企建党群”和“书记茶话会”等平台。现场精准解决企业面临的问题,帮助企业节省营业成本。^⑦ 二是为适应企业主体需求庞杂化、专业化、即时化等趋势,深圳不断升级优化“光明政帮办”,构建更加集约、精准和智能的政务服务体系。^⑧ 三是首创“反向办”数字治理新模式。此模式将传统“人找服务”的模式转变为“服务找人”的模式,通过“互联网+大数据+人工智能”驱动,精准主动地把政策服务送到企业手中。通过打造“反向办一体化服务平台”,推进服务部门“一站尽管”,街道社区“一次尽办”,企业群众“一屏尽享”。^⑨ 四

^① 地市级平台第一!“杭州e融”获评全国性示范平台[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1755814812973376237&wfr=spider&for=pc>。

^② 杭州市纵深推进国家营商环境创新试点为市场主体增活力添动力[EB/OL].

https://www.hangzhou.gov.cn/art/2023/3/20/art_1229492730_59076782.html。

^③ 商事“共享法庭”全面助力 杭州市建设国际一流法治化营商环境[EB/OL].

https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/xmtjd/202208/t20220808_1332773_ext.html。

^④ 杭州市市场监督管理局关于优化监管服务举措激发市场主体创业创新活力的若干意见[EB/OL].

https://www.hangzhou.gov.cn/art/2022/4/28/art_1229633244_7433.html。

^⑤ 优化法治化营商环境 助力经营主体依法合规经营[EB/OL].

http://www.scio.gov.cn/live/2023/33019/xgbd/202311/t20231120_781166.html。

^⑥ 深圳获评全国营商环境最佳口碑城市[EB/OL].

https://www.sz.gov.cn/cn/zjsz/fwts_1_3/yxhjjc/content/post_10227155.html。

^⑦ 以茶为媒 搭建党群“连心桥”——龙华区创新开展“书记茶话会”面对面解民忧纾企困[EB/OL].

<https://www.sztv.com.cn/ysz/zx/tj/79740787.shtml>。

^⑧ “光明政帮办”从细处实处贴心办好群众事[EB/OL].

http://iguangming.sznews.com/content/2024-01/12/content_30695785.htm。

^⑨ 深圳以先行示范担当全力争创全国文明典范城市[EB/OL].

是深圳持续推进政务服务“免证办”，通过流程优化、机制创新和技术保障，更大范围推行电子证照应用。“‘免证办’覆盖近 400 种电子证照、逾 5000 个事项，在政务事项中基本实现电子证照代替实体卡证”。^① 五是深圳在全国率先打造“民营企业法治体检自测系统”，^②通过大数据分析企业面临的法律合规风险点，帮助企业生成改进建议报告，从而有效防范其面临的法规风险。

其次，持续探索服务对象需求，政务服务进一步精细化。一是多层次单位共同为企业提供服务。龙华区通过构建“企业大走访”的模式为企业提供更精细化的服务，通过建立区直单位、街道和社区三级联动机制，组建 112 个挂点专项服务小组以更好服务企业。二是探索多种税综合申报，减轻纳税人纳税负担。深圳推出“十税合一”综合申报，并将土地增值税、印花税和资源税收的纳税期限从月度扩展为季度。^③ 三是深圳海关推出“深圳枢纽港+珠江沿线支线岗”的“大湾区组合港”模式，减少了企业物流和时间成本。此举打破了港口空间壁垒，打造了物流更为顺畅高效的“多港合一”模式。^④

最后，对标国际一流营商环境，深港协同助推湾区一体化。一是深圳积极开展企业合规培训和举办相关研讨会，协助企业理解可用于认证的国际合规标准。^⑤ 二是深圳打造了“前海港澳 e 站通”服务平台，进一步推动港澳跨境政务服务便利化。此平台可为港澳人士提供超过 200 项政务、商事和涉税领域的咨询、导办和帮办服务。^⑥ 三是建立河套深港科技创新合作区，两地共同研制并实施“联合政策包”。此政策包以深港现有政策为依托，创新性地在人力资源、资本和技术等生产要素方面实现深港政策协同。^⑦

3、福州：政务服务细化高效，靶向发力助企纾困

福州市在本年度城市政商关系健康指数排行榜中名列前茅。2022 年，福州以数字建设为载体，以法治完善为保障，以市场主体满意为导向，实施了一系列科学高效的措施。

首先，科技赋能政务服务，精简流程高效便捷。一是“网上办”政务服务范围不断扩大，政务办理的便捷度不断提升。“福州率先在福建省内推出多项智慧‘秒批’、‘秒报’和‘智能辅助审批’服务。福州市民可以在线上办理多项生活业务，多项企业的业务实现了全流程线上办理”。政务服务中心线下办事的群众减少约 50%，福州的数字政府发展指数、服务能力均居全国前列。二是打通数据孤岛，多部门共享数据资源，整合不同单位政务服务。福州“依托国家、省开放的数据共享接口，已打通工商、公安和人社等专项数据服务共享通道，推动数据在政务服务各个环节高效畅通地流动”。^⑧ 福州城乡建设局推动“水电气网”数据整合，打破“水电气网”分别属于不同层级企业的限制，实现四项高频业务“一窗通办”，

<http://sz.people.com.cn/n2/2023/0405/c202846-40364877.html>。

^① 办事特快 深圳拼出营商环境新优势[EB/OL].

https://www.sz.gov.cn/szsj/gkmlpt/content/10/10465/post_10465401.html#19236。

^② 法治探索 深圳率先探索企业合规体系建设[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1768228832150566379&wfr=spider&for=pc>。

^③ 国家税务总局深圳市税务局关于调整印花税额部分税种纳税期限的公告[EB/OL].

<https://shenzhen.chinatax.gov.cn/sztax/zcwj/zxwj/202206/452d22b39fc041dea198f9d9a37e93c9.shtml>。

^④ “大湾区组合港”实现粤港澳大湾区内地九市全覆盖[EB/OL].

https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zwdt/content/post_10647240.html。

^⑤ 中国全球化企业合规人才生态加速计划在深启动 国际化合规人才护航企业“出海”[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1764128501456683930&wfr=spider&for=pc>。

^⑥ 前海港澳 e 站通：“足不出港澳”就能开办前海企业[EB/OL].

https://qh.sz.gov.cn/tzqh/tzdt/tzxx/content/post_10722693.html。

^⑦ 深港“联合政策包”落地实施 推进打造国际创科中心[EB/OL].

https://t.m.china.com.cn/convert/c_un95os0K.html。

^⑧ 福州：打通政务数据 服务市民“优秀级”[EB/OL].

<https://news.fznews.com.cn/fzxw/20230410/Pn4417d5Sc.shtml>。

极大便利了市民群众。^① 三是“福州连续举办了多届‘数字峰会’，并将数字建设作为其优化营商环境工作之一统筹推进”。^② 福州不断夯实营商环境的技术基础，打造了一批高效的公共服务平台，智慧化政务服务设施不断完善。

其次，福州秉持“法治是最好的营商环境”理念，积极探索运用法治保障更佳营商环境的构建。一是福州探索建设法务区。“以实体服务大厅、国家法务人才驿站和法务云平台建设为重点，通过公私部门协同运营的模式，打造国际一流的法律服务高地”，^③ 为优化营商环境提供更全面的法治保障。二是探索提供“先证后审”承诺制服务。此服务以企业信用为基础，企业若承诺达到条件后开展经营活动，则其能够快速便捷地获取准营资格，随后监管人员现场核查承诺的情况，在不降低审批标准的前提下为守法守信的企业提供便利。^④ 三是福州坚持“将优化营商环境纳入法治化轨道，把依法平等保护各类市场主体合法权益贯彻到立法、执法、司法和守法等环节，构建统一开放、竞争有序的现代市场体系”。^⑤

最后，以服务对象问题为导向，切实帮助企业解决问题。一是福州大力精简办事流程。其要求“行政许可事项审批不超过‘3+1’个环节，公共服务事项办理不超过‘2+1’个环节，简单事项应实现‘一审一核、即审即办’。行政许可事项即办率近70%。推行企业开办刻章高效免费服务，降低其注册成本”。^⑥ 二是针对企业特殊问题实施“一企一议”措施。在得知福州某大型企业遇到特殊问题时，其“立即启动‘一企一议’，集合多部门共商应对策略，并最终帮助该企业顺利度过危机。应对疫情给企业带来的招工难问题时，福州联合中西部多个人社部门举行线上招聘会”。^⑦ 三是“福州全面建立并推行‘一窗收件、一站服务、一趟就好’的‘三一’立案机制”。^⑧

五、结论和政策建议

本报告评价了2022年全国292个地级以上城市的政商关系健康程度，主要包括政府关心、政府服务、企业税负、政府廉洁度和政府透明度五个方面。我们根据政商关系健康指数排列了全国前20名城市，按音序排列为：北京、福州、广州、贵阳、杭州、湖州、济南、嘉兴、金华、丽水、宁波、青岛、上海、深圳、台州、潍坊、温州、无锡、武汉、烟台。在省份层面，上海、天津和北京三个直辖市名列前三。在普通省份中，浙江排名第一。在区域层面，华东地区排名第一。

基于今年以及近几年的城市政商关系的评价结果，我们提出如下政策建议，以便为各地改善政商关系和优化营商环境提供参考。

^① 我市推行水电气网联合报装“一件事”[EB/OL].

http://zjj.fuzhou.gov.cn/zwgk/dtxx/zwgk/202407/t20240725_4865390.htm。

^② 用好改革关键一招 激发澎湃发展动力——福州市扎实推进全面深化改革[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746081962690388835&wfr=spider&for=pc>。

^③ 海丝中央法务区福州片区迈向国内国际一流法律服务高地[EB/OL].

http://www.fuzhou.gov.cn/zgfzst/shfgfgg/zxdt/202301/t20230103_4515124.htm。

^④ 办事更快速 福州持续打造一流营商环境[EB/OL].

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725973449168819649&wfr=spider&for=pc>。

^⑤ 福州“智慧法治”促良法善治 获评全国法治政府建设示范市[EB/OL].

http://www.fuzhou.gov.cn/zgfzst/zhlwzgzslbrw/lqk/202212/t20221221_4511583.htm。

^⑥ “福州窗”打造政务服务党员先锋队[EB/OL].

http://fz.fjsen.com/2023-07/01/content_31351569.htm。

^⑦ “马上就办”牢牢扎根榕城大地[EB/OL].

<https://news.fznews.com.cn/fzxw/20220603/38x83qzKcE.shtml>。

^⑧ 福州法院全面建立并推行“一窗收件、一站服务、一趟就好”的“三一”立案工作机制[EB/OL].

http://www.fuzhou.gov.cn/zgfzst/shfgfgg/18zb/zxht/yszc/202204/t20220424_4350132.htm。

第一，不要浪费每一次危机，中小城市要乘势而上，抓住改善政商关系和营商环境的历史机遇。在持续三年的新冠疫情冲击之下，由于承担了沉重的疫情防控任务，大城市其实一直在负重前行，相对而言一些中小城市反而能够轻装上阵。这实际上为广大中小城市在营商环境方面赶超大城市提供了一个天然契机。政企关系在本质上是一种基于重复博弈的关系契约，这种契约具有局部可证实和局部显性化的特征。特别是，考虑到中小城市企业数目相对少，服务可达性较强，在理论上更容易获得政府支持和帮助，因此也更容易建立亲近的政商关系。在中国文化下，也更容易建立政企之间的信任关系。在今天的政企关系分析报告中，我们确实欣喜地发现，部分中小城市在亲近和清白两个方面都表现突出，例如浙江省的湖州、嘉兴。

第二，努力在做好服务方面进行创新。营商环境的三个关键词是“放”、“管”、“服”。经过了十来年的营商环境优化，各地在简政放权方面已经取得了长足的成效，但是在提供服务方面还有较大的扩展空间。在我们提供的三个典型案例中，福州市就是通过高质量的服务水平来优化营商环境的榜样。福州市大力优化法治化营商环境，探索建设法务区。以实体服务大厅、国家法务人才驿站和法务云平台建设为重点，通过公私部门协同运营的模式，打造国际一流的法律服务高地，致力于提供更全面的法治保障。

第三，在提供国际化的营商环境方面发力，特别是为企业出海服务。最近几年，由于消费降级、产能过剩等客观因素，很多企业开始眼光向外，尝试“出海”。但是，目前中国在营造国际营商环境方面还缺乏成熟的治理体系和充足的政策工具，此时就需要地方先行探索。疫情期间，一些地方政府为了减轻企业违约责任，提供“不可抗力”的证明文件，有效维护了企业的合法权益。这一做法值得进一步推广。地方政府为企业出海提供服务，同样是创新服务的重要内容，而且创新空间更大，意义更加深远。我们期待地方政府在这方面积极探索，为中国参与国际政治经济新秩序的治理提供宝贵的经验。

第四，保障企业的合法权益，核心是保护产权和保障契约实施。2024年诺贝尔经济学奖授予了三位研究制度经济学的美国学者。制度经济学的研究表明，最重要的制度就是保护产权和保障契约实施。前者反映了政府和企业之间的纵向关系，后者反映了企业和其它民事主体之间的横向关系。让市场在资源配置中起决定性作用，建设法治化的现代市场经济，核心就是保护产权和公平竞争。因此，万变不离其宗，优化营商环境的“第一性原理”是保护产权和保障契约实施。因此，地方政府不必在形式上进行花式竞争，而是在本质上切实保护企业的合法权益，维护合法的契约关系，才能在营商环境方面行稳致远。

鸣谢

本报告得到聂辉华主持的教育部重大课题攻关项目《深化“放管服”改革促进营商环境持续优化研究》（18JZD048）和北京市高校卓越青年科学家项目（JWZQ20240202001）的资助。本报告属于学术研究成果，不代表作者所在单位的观点或立场。文责自负。

本报告引用来源：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬，2024，《中国城市政商关系评价报告2023》，中国人民大学企业与组织研究中心报告。

数据下载地址：<http://www.niehuihua.com/a/chuban/771.html>。

欢迎转载、采访和报道，媒体联络：niehuihua@vip.163.com。