# 中国营商环境的地区差异、时空演变、收敛性与空间集聚性研究

## 张沐

### （华中师范大学经济与工商管理学院）

#### 研究目标：构建中国营商环境评价体系，考察中国营商环境的区域差异及时空演变特征。研究方法：基于2010至2019年30个省份的面板数据，确定51个测度指标，采用主成分分析法合成为营商环境综合指标，并运用Dagum基尼系数、自适应核密度估计、边际垂直收敛模型和Moran’s I指数研究营商环境区域差异、动态演变和时空收敛性。研究发现：中国营商环境整体上呈现持续优化的趋势，但三大区域的发展水平存在显著差异，其中贡献最大的为区域间差异；各个区域营商环境的演变趋势表现出明显的异质性，其中，中、西部地区的多极分化特征尤为明显；全国层面上均支持出收敛和收敛机制，但不同省份在整体收敛过程中提供的贡献存在梯度效应；营商环境指标表现一定的空间集聚性，然而这种特性呈现逐年递减的趋势。研究创新：依照“十四五规划”下营商环境的内涵，从开放化水平、企业市场环境、企业法治环境、市场主体保护力度和公共服务水平5个维度构建了中国营商环境评价体系，并使用边际垂直收敛模型近一步研究不同省份在收敛过程中的异质性。研究价值：本文基于中国营商环境综合指标展开实证研究，并揭示了其发展水平的区域差异、演变趋势和收敛情况，为促进区域经济高质量协调发展提供可靠依据。

关键词：营商环境指标体系、Dagum基尼系数、自适应核密度估计、边际垂直收敛、Moran’s I指数

##### 引言

1978年以来，中国的改革开放取得了举世瞩目成就，为广大发展中国家提供了堪称典范的“中国经验”。在改革开放的前30年，招商引资的确为我国经济的快速增长提供了积极贡献。然而，在经济进入高质量发展阶段后，通过低廉的要素供给价格、突破底线的政策支持和对破坏生态的默许等“优惠”条件，来吸引外资入驻，以期高速增长速度的发展模式显得日渐式微。以招商引资为代表的政府履行经济发展职能的方式本质上是政府越位和错位的表现，往往会导致公共权利的滥用、官员目标函数变异和企业与政府间的“双向寻租”（王洛忠、刘金发 2007）。因此，为近一步释放经济增长潜能，提升地方政府治理体系和治理能力现代化，政府应从招商引资的“主导人”向优化营商环境的“服务者”这一角色转变，学习“造环境”的新本领（宋林霖 2018）。党的十九届五中全会提出，要全面深化转变政府职能等各领域改革，优化营商环境，大力推动科技创新，更大激发各类市场主体活力和人民群众创造力。好的营商环境就是生产力，营商环境只有更好，没有最好[[1]](#footnote-1)。在“十三五”期间，我国的营商环境有了长足的进步，根据世行发布的《2020年营商环境报告》，中国排名跃居第31位，连续两年被评为“年度十大最佳改革者”。但是也要意识到，世行的评价指标仅局限于营商便利化的方面，而忽略了例如法治保障、经济稳定、公共服务等其他因素，并且此次排名中代表中国的样本均来自于中国最发达的两个城市——北京和上海，因此并不能客观且全面地代表中国整体营商环境的进步速度。

营商环境这一概念最早来自于世行“Doing Business”项目组于2003年发布的第一份全球营商环境报告，报告以问卷的形式，囊括了企业由开办到破产一个生命周期中经营行为的便利程度（世行 2003年的报告）。学术界对于营商环境虽没有统一的定义，但都基本认同营商环境是包含影响企业活动的社会、经济、政治和法律等要素、涉及经济社会改革和对外开放众多领域的系统性工程（Benn Eifert 2005 ；张国勇、娄成武 2018；刘志勇、魏丽丽 2020）。从2003年至2019年，世行的评价指标由最初的6项一级指标逐步完善到11项一级指标、49项二级指标。在此期间，学者们利用世行的营商环境数据展开了大量实证研究，着重分析营商环境在宏观层面中对于经济增长、节能减排、技术创新、对外贸易、政府治理等方面的影响作用（Tareq 2018；Nangpiire 2018；Rieger 2019；cui 2021；董志强 2012；张龑 2016；夏学后 2019；徐换歌 2020）。随着营商环境的重要性日益凸显，国内关于营商环境的调查报告数量逐渐增多，中国学者基于这些调查数据进行了着重于微观企业层面的深入研究。例如，于文超（2019）将《中国分省份市场化指数报告》中的市场化指数作为营商环境的代理变量，并结合2012年全国私营企业的调查数据展开实证研究，发现方政策不确定性对企业经营活力的负向影响随着地区营商环境的改善而减弱；薄文广（2019）利用《2017年中国营商环境报告》和上市公司数据的匹配结果，分析了企业家才能、企业全要素生产率和营商环境三者间的关系，并认为营商环境在企业家才能对企业全要素生产率的影响中存在明显的“门槛效应”。陈太义（2020）使用2018年中国企业综合调查（CEGS）数据，其实证结果指出营商环境对企业高质量发展有显著的促进作用。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》（后简称为《条例》），指出要按照“国际可比、对标世行、中国特色”三个原则构建中国特色营商环境评价体系，此后关于营商环境评价体系的构建也成为该领域的热点问题（张三保 2019；阮舟一龙 2020；张三保 2020；陈强 2021）。纵观已有文献发现，我国对于营商环境的相关研究近几年已经积累了一定的成果，但存在一定的局限性。本文认为对于营商环境的研究还可从以下两方面进行拓展。首先，现有文献在进行营商环境评价体系构建时把握住了“国际可比、对标世行”，而忽视了“中国特色”的原则，导致在进行测度指标选取时对照世行的已有标准削足适履，且测度数据往往是基于特定年份或特定地区的相关报告，无法构成一个连贯且全面的面板数据，因此也无法针对中国的营商环境问题进行全面系统的考察；其次，鲜有文献基于区域协调发展的角度，深入探讨营商环境的问题。在新常态背景下，经济增长已经从“量”上高速增长转为“质”上的高质量增长，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；张三保 2020），而营商环境的发展程度与区域经济发展之间存在相互促进的互动关系，区域营商环境的发展程度及其分布状态直接影响着区域核心竞争力以及区域经济的转型发展。

基于此，本文的研究围绕以下四个问题展开：第一，在把握“十四五”规划中营商环境内涵的基础上，如何选取合适的评价体系和方法来测度测度中国营商环境的发展水平？第二，各个地区营商环境发展水平是否存在差异，若存在则这种空间非均衡性有多大？第三，中国营商环境的动态分布演进具有何种趋势和特征？第四，营商环境指标的差异是否存在收敛，若收敛则又满足何种收敛机制？根据上述问题的研究结果，不仅可对不同地区营商环境的发展水平、所处阶段有清晰客观的认识，同时也可由营商环境发展水平的地区差异、时变趋势和收敛情况对地区的营商环境发展提出有针对性的政策建议，为促进区域经济的协调发展提供基于营商环境的新视角。

##### 营商环境的内涵及指标体系构建方法

1.“十四五规划”下营商环境的内涵

政府是推动发展的主体，政府推动发展的首要任务在不同的时期有不同的侧重。“十四五”时期政府推动经济发展并不仅在于直接投资、招商引资，首要任务是优化营商环境，工作重点是打造一流的营商环境，或者说以打造世界一流到的营商环境为目标（张占斌 2020）。“十四五”规划明确指出，要构建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、开放包容的人文环境。沈荣华（2020）认为好的营商环境往往同时具备便利性、公平性、透明度、法治化和国际化这5点共性。宋林霖（2020）指出要以公平、效率、透明、开放、包容等为核心理念，全面推进营商环境的市场化、法治化和国际化。据此，基于“十四五规划”下的新发展理念和《条例》，结合学者们的观点，本文认为营商环境的评价体系应该从开放化水平、企业市场环境、企业法治环境、市场主体保护力度和公共服务水平5个维度进行考察，具体而言：

开放化水平。随着国际上“一带一路”的倡议和国内各大经济带的建设，经济欠发达地区有越来越多的机会向外借鉴先进的管理经营和技术，近一步提高开放化水平不仅是经济高质量发展的必由之路，也是优化营商环境的必要条件。习近平总书记曾指出，提出建设开放型经济新体制，一个重要目的就是通过开放促进我们自身加快制度建设，改善营商环境和创新环境^[参见习近平总书记在中央财经领导小组第十六次会议上的重要讲话。]。可见，作为打造对外开放新高地的重要抓手，营商环境与开放化水平有着密不可分的联系。

企业市场环境。依照“对标世行”的原则，企业各项经营活动的便利程度是营商环境评价体系中的重要组成部分。《条例》第三章的第二十六条至二十八条强调，要拓宽市场主体融资渠道，降低中小型、民营企业的融资成本；供水、供电等公共事业应为市场主体提供安全、价格合理的服务。与此同时，对于企业研发决策而言，良好的市场环境往往是一个有力的推动因素（杨凤 2016；高楠 2017）。因此，创新市场的活跃程度也是营商环境发展程度的重要衡量指标。为此，本文认为在企业市场环境的建设中应以“减费创新”为目标，促进营商环境的发展。

企业法治环境。完善法治不仅是“十四五”时期优化营商环境的制度保障，同时也是切实保障企业权利的基本底线。《条例》围绕推进法治政府建设，重点针对法规政策制定透明度不足，新出台法规政策缺少缓冲期，企业对政策环境缺乏稳定预期等突出问题作了明确规定。因此，营商环境的发展离不开提高政策透明度和稳定性，强化企业经营的法治保障。

政府对企业的保护。“十四五”期间优化营商环境的主要抓手是精简政府职能，深化“放管服”改革。《条例》第二章中指出，坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护。政府既要让市场在资源配置中取决定性作用，减少对市场的干预，又要做公平竞争的维护者，加大对非国有经济权益的保护力度。同时，也要提高知识产权保护意识，健全知识产权侵权惩罚赔偿制度。

政府公共服务水平。公共服务环境的优劣直接影响着营商环境的好坏。营商环境的建设不仅要重视生态文明的建设，加大环境污染的治理力度，也要补齐民生短板、完善交通、医疗、电信等方面的基础建设，为企业营造一个适宜的经营环境。良好的公共服务不仅可以以基础建设的硬件优势吸引创新性人才和企业的入驻和发展，在软件上，政府一系列惠民惠企的服务也会加大企业的认同感和归属感，有利于减少企业的违规行为。总而言之，公共服务平台的建设要以“绿色便企”为目标，为企业提供多样化、便利实惠的公共服务，促进营商环境的发展。

2.营商环境指标体系的构建

根据前文关于“十四五规划”下营商环境内涵的探讨，并依照《条例》中“国际可比、对标世行、中国特色”三项基本原则进行基础指标的选取。除此之外，参考吕承超（2020）的做法，在确定基础指标原始数据时，形式上，本文尽可能的将总量指标转为比例指标、结构指标和强度指标等形式，以减少因度量造成的误差；属性上，本文依据基础指标与营商环境的关系，将所有指标分为正、负两类，以明确各个指标影响方向。最终，本文基于开放化水平、企业市场环境、企业法治环境、市场主体保护力度和公共服务水平5个子系统，选取51个基础指标构建中国营商环境指标平均体系，如下表所示：

3.数据说明与处理方法

（1）数据说明

本文的样本为2010年至2019年中国30个省份的面板数据。关于基础指标有以下几点说明：银行网点数据爬取于银监会中的金融许可证信息，并提取批准成立日期的前四位数作为对应年份。商业用地价格爬取于中国土地市场网的土地出让数据，首先将行业分类为房地产业的观测值删去，再删去土地用途为公共事业建设用地的观测值，最后筛选出商业用地价格。生产者物价价格指数原始数据是季度数据，本文转换为年度数据。政府透明度和司法透明度来自于《中国法治发展报告》。其中，政府透明度指数由决策公开、服务管理公开、执行和结果公开、政策解读与回应关切、已申请公开5部分，通过在线申请和信函申请的形式获得的。司法透明度指数则由审务公开、审判公开、执行公开、数据公开和司法改革公开5个部分组成。两者是测度政府和司法透明度全面且权威的指标[[2]](#footnote-2)。2010年至2014年财政政策透明度指数来自于《中国财政透明度报告》，但该报告在2015年后不可得。为保持数据的连贯性和一致性，本文选择和《中国财政透明度报告》考察内容最为近似的清华大学财政透明度课题组公布的《中国市级财政政府透明度研究报告》作为替代。除此之外，本文还进行两步操作：首先，按照之前处理市级数据的做法，将市级口径转化为省级口径；其次，由于两种报告评分机制有所差别，因此将两种报告的数据均进行归一化处理，统一转化为百分制，以保证前后年份的可比性。职务犯罪立案数来自于历年《中国检察年鉴》。受理行政复议案件数和行政应诉案件数爬取于中国法制信息网。在非国有经济发展这个二级指标中，由于各个统计年鉴中并未直接报告非国有经济的相关信息，参照樊纲的做法（2019），本文认为当国有经济所占比例越大时，非国有经济所占比例越低，因此该二级指标下属的指标属性均为负。知识产权执法案件数量爬取于国家知识产权官网。除此之外，其余测度指标所涉及的数据均来自于国家统计局、《中国工业统计年鉴》、《中国统计年鉴》、各省《统计年鉴》、国泰安数据库和EPS数据库。对于样本中的部分缺失值，按照线性插值法和样条插值法进行综合填补。

（2）测度方法

营商环境是一系列和企业经营环境相关因素的综合，因此营商环境的评价体系必须是由多方面、多指标所构成的。目前关于营商环境评价体系的构建方法主要为：效用值法（李志军 2019；张三保 2019）、加权平均（阮舟一龙 2020；张三保 2020）、解释结构模型法（陈强 2021）。但这3种数据降维方法，都无法避免各个基础指标之间可能存在的相关性，从而可能导致结果存在权重结构性问题（吕承超 2020）。除此之外，三类方法所确定的权重来自于人为的主观判断，导致研究的可重复性下降。基于此，为尽可能的保留原始数据所含信息以及权重选取的客观性，本文使用主成分分析法来确定基础指标在一级指标中所占权重，并采用相同的方法合成营商环境综合指标，对2010年至2019年中国省份的营商环境发展情况进行评价。参照钞小静（2011）和吕承超（2020）的做法，具体操作步骤为：第一，对指标属性为负的数据取倒数进行正向化处理，以保证正、负指标作用力同向；第二，对测度数据进行均值化处理，以消除纲量的差异；第三，对全部面板数据使用协方差输入主成分分析法，以保留指标间的相对离散特征；第四，使用第一主成分分析法来确定权重，由此得到目标指标的结果；第五，对结果进行归一化处理，转化为百分制的得分形式，以方便与已有文献的结果进行对照。

##### 营商环境的实证分析方法

1. 营商环境的区域差异分析
2. 营商环境的动态分布演进分析
3. 营商环境的收敛性分析
4. 营商环境的地区空间集聚性分析

##### 基本事实特征：营商环境测度结果

1. 营商环境子系统变化趋势
2. 营商环境综合指标变化趋势和分布特征

##### 营商环境区域差异及其来源

1. 全国整体差异
2. 区域内差异
3. 区域间差异
4. 区域差异来源及其贡献

##### 营商环境的动态分布演进特征

1. 全国整体层面
2. 不同区域层面

##### 营商环境收敛性分析

1. 营商环境收敛分析
2. 营商环境边际垂直收敛分析
3. 回归结果分析
4. 边际垂直收敛模型

##### 营商环境空间集聚特征分析

##### 结论与政策建议

基于2010年至2019年省份面板数据，本文使用主成分分析法测算出营商环境综合指标，全面研究了中国营商环境的时空演变特征。主要的研究结论如下：

第一，从基本事实特征来看。在考察期内，无论是全国层面还是三大地区层面，营商环境的发展情况均存在着一定的阶段性，以2017年作为分界点，东部地区和西部地区的变化情况为“持续优化-稳定调整”，而全国层面和中部地区则为“持续优化-小幅度下降”。尤其是中部地区，其营商环境发展乏力，在考察期期末的2019年已经略低于全国层面的营商环境指标得分。其次，从2019年全国营商环境指标得分分布来看，营商环境发展程度较好的地区多集中在中、东部地区，而西部地区除四川表现较为亮眼外，其余省份多是营商环境欠发展地区。最后，从省域的角度来看，不同省份的营商环境发展情况也存在着较为明显的梯度效应，尤其是广东、江苏、上海和北京四省，其营商环境的发展情况要远优于其他地区。

第二，从地区差异来看。对于区域内差异，全国层面呈现出“下降-上升”的变化趋势，但是在上升期内的增长速度较慢，在考察期内整体基尼系数减幅约为10%，地区之间营商环境的不平衡发展态势有所减缓。就三大地区层面来说，东部地区呈“下降-稳定-上升”的变化趋势，整体变化不大；中部地区则呈现波动上升的趋势；西部地区则为“下降-上升-下降”的趋势，考察期内区域内差异不断有所减小。对于区域间差异，除东-中部差异有所上升外，其余均呈现不同程度的下降。同时东-西部差异始终大于其余两个地区间差异，而中-西部差异在2018年时开始低于东-中部差异，说明西部地区追赶效应明显，而中部地区发展乏力。对于差异贡献来源，地区间差异始终是第一来源，超变密度贡献虽在2010年至2018年有小幅度的上升，但是在2019年已经呈现出下降的态势。

第三，从动态分布演进特征来看。就中心线的位置来说，全国层面和三大地区均有明显的右移趋势，表示营商环境得到了优化。就形状来说，除西部地区外，全国和东部、中部地区的覆盖面积均有不同程度的增加。就波峰数量来说，虽然全国和东部地区为表现出明显的侧峰，却存在这样的趋势；中部地区则表现出明显双峰演变特征；西部地区则有一个主峰和两个侧峰，同时两个侧峰的相对位置逐年增加。总体上来说，全国层面和三大地区均存在不同程度的极化现象。

第四，从收敛机制来看。对于收敛，全国层面呈现出“下降-增加”的过程，考察其内降幅为16.35%，符合收敛机制。而东部地区的收敛系数较为稳定，并未展现出明显的收敛或发散趋势；西部地区的则表现出“下降-上升-下降”的变化趋势，但上升的幅度较小，考察期内符合为收敛。中部地区的系数持续上升，表现出明显的发散趋势。对于边际垂直收敛。仅有中部地区在2015年至2019年的收敛系数不显著，其余地区在任意考察期内均表现出显著的收敛，而就系数的绝对值大小而言，西部地区最大，东部地区次之，中部地区最小。近一步，根据边际垂直系数，在经济进入新常态后，不同省份在整体收敛过程中起到的贡献也存在着明显的梯度效应，对收敛过程起到正向贡献的前3名省份均为近几年经济发展状况较好的西部省份。

最后，从空间集聚性来看。从全局Moran’s I指数指数可知中国营商环境的空间分布均有显著的集聚特性，但逐年递减的系数表明这种聚集性正在不断减小。从局域Moran’s I指数散点图可知，省份间的营商环境发展情况和临近地区间存在明显的正向相关关系，并以“高-高”和“低-低”空间集群模式为主，其中处于“高-高”集聚的第一象限中的大部分为东部省份，地区自身营商环境发展情况较好，临近地区的营商环境发展情况也为乐观，而“低-低”集聚的第三象限中多为西部省份。但是根据散点位置的变化和线性拟合线斜率不断减小的规律可知这种正相关的空间集聚性正在不断减小。

在“十四五”时期，我国既要开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，也要近一步巩固全面建成小康所取得的成果，同时更要落实新发展理念激发经济发展潜力。优化营商环境，既是顺应政府改革需求的重要目标， 也是充分提高市场主体的活力和社会创造力， 实现高质量发展的实现路径，无论从底线思维还是战略思维都具有举足轻重的重要性。基于以上研究结论，为促进营商环境发展，缩小营商环境的地区差异和促进区域经济协调发展，本文提出以下政策建议。

首先，从整体角度。目前中国营商环境依然还有较大的提升空间，在“十三五”期间，我国营商环境发展取得的成绩有目共睹，但是与国际先进水平相比依然有较大的差距，有些指标的排名比较靠后。各种准入限制、事中事后监管落实不到位、涉企收费不合理的现象依然存在。为解决这些问题，应该贯彻新发展理念，深化“放管服”改革。第一，要深入推进简政放权，切实消除企业在经营活动中的“痛点”和“堵点”；第二，要健全新型市场监管机制，以形成一个竞争有序平等效率的良好市场环境；第三，要强化政府透明化、标准化、规范化的建设，为市场主体提供平稳可预期的政务环境。

其次，从地区间角度。根据之前的测算结果，区域间差异的贡献率始终高于50%，中国营商环境发展不均衡的主要来源便是区域间的差距。同时，营商环境初始禀赋较高的东部地区的相对发展速度明显要高于中、西部，这些地区应该近一步提高对营商环境的重视程度。除此之外，营商环境发展较好的地区往往是经济较为发达的地区，侧面反映了推动营商环境的发展可以促进各地区尤其是经济欠发达地区的经济发展。促进地区间的协调发展应从国家层面采取切实有效的区域联动政策。对于东部地区来说，在维持先发优势的同时，也要促进成果的空间外溢，完善经验分享和帮扶机制，充当好模范示范的角色；而中、西部地区应知晓限制自身营商环境发展的阻碍，根据之前子系统的分析结果，中、西部地区的一个通病便是外开放水平的不足，因此对于中、西部地区应该积极发展开放型经济的建设，依托“中部崛起”、“西部大开发”等政策，多向发达地区合作学习，实现以强带弱，促进区域营商环境的协同发展。

最后，从地区内角度。由于各个省份的地理位置、经济基础、资源禀赋各不相同，且根据边际垂直的系数结果也发现各个省份对整体收敛过程中起到的贡献存在较大的异质性，因此有必要制定因地制宜的营商环境发展计划，实施差异化省份和区域导向政策。对于营商环境发展较好的东部地区来说，区域内的差距最为显著，尤其是海南省其营商环境发展情况堪忧，与同为东部地区的其他省份存在极大的差距。因此，对于海南省来说，一方面应充分利用与发达地区广东靠近的区位优势，另一方面也应该把握建设自贸港带来的政策红利，提高自身营商环境的发展水平。对于中、西部地区来说，应该充分发地区内各省份的比较优势，加快城市经济带的一体化建设，实现发达核心区域和外围落后地区的互动协同发展，为高质量发展打下良好的营商环境基础。

1. ###### 参见李克强总理在2015年至2017年的“放管服”电视电话会议上的重要讲话。

   [↑](#footnote-ref-1)
2. 由于2011年（统计年份为2010年）的《中国法治发展报告》中关于政府透明度的数据是以主要城市为统计口径，因此本文首先将城市和其行政区位代码匹配，然后按照代码的前两位进行分组求均值，由此得到2010年各省份的政府透明度数据。 [↑](#footnote-ref-2)