中国城市营商环境：评估、比较与优化*

● 张三保[1]　李佳芮[1]　张志学[2]
（1　武汉大学经济与管理学院　武汉　430072；
2　北京大学光华管理学院　北京　100871）

【摘　要】基于张三保等（2023）对中国内地省份营商环境的评估①，本研究进一步构建出中国内地城市营商环境评估指标体系，涵盖4项一级指标、14项二级指标及23项三级指标。运用最新可获取的数据，量化评估中国内地296个地级及以上层级城市2017—2022年的营商环境，并对不同范围城市（省会②、副省级、一线、新一线、二线、超大、特大城市）营商环境的6年均值进行局部比较。结果显示，评估期间中国城市营商环境整体向好，但不同城市群存在显著差异。其中，一线城市营商环境以高水平和高均衡度持续领先；副省级城市和省会城市整体稳健，且东西部之间差距大；新一线城市发展策略差异化较大，5个城市均衡发展，5个城市单项突出；二线城市的沿海城市市场活力突出，内陆城市法治环境较好；超大城市规模优势下各子环境均领先，尤其是市场环境；特大城市区域辐射能力强，但均衡度需提升。在此基础上，本研究为中国城市营商环境的持续优化提供了政策建议和未来研究方向，为各城市找准定位、确定标杆提供了重要参考，同时也为学界开展宏微观结合研究提供了数据支持。

【关键词】营商环境　城市　中国　制度环境　评价体系
中图分类号：F279.2；F124　　文献标识码：A

1. 引言

世界银行*Business Ready*（2024）将营商环境定义为“企业无法控制的、对企业全生命周期产生

* 基金项目：国家自然科学基金面上项目“中国营商环境、总经理自主权与企业技术创新：制度基础观与高层梯队理论整合视角下的多层次研究”（项目批准号：72072137）。
通讯作者：张志学，E-mail：zxzhang@gsm.pku.edu.cn。
① 为行文简洁，省、自治区和直辖市三类省级行政区统称为省份。
② 为表述方便，本文省会城市包含自治区首府城市。

重大影响的一系列条件”。自 2013 年党的十八届三中全会首次在国家层面确立“营商环境”概念以来①，我国开启了系统优化营商环境的政策进程。2016 年，国家“十三五”规划纲要首次从市场环境、政务环境、法治环境和人文环境四个维度提出了营商环境的建设目标②。2019 年，国务院颁布我国首部综合性营商环境法规《优化营商环境条例》（以下简称《条例》）③，致力于通过制度化设计为各地优化营商环境提供根本性保障。党的二十大和二十届三中全会均强调“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”④。2025 年，习近平主席会见国际工商界代表时进一步提出“打造透明、稳定、可预期的政策环境”⑤。2025 年 7 月，国务院办公厅正式印发《关于健全“高效办成一件事”重点事项常态化推进机制的意见》，推动“高效办成一件事”从“能办”向“好办、易办”转变。⑥可见，我国营商环境建设呈现向更深层次、更高水平迈进的发展态势。

营商环境评估是优化营商环境工作的重要抓手。2018 年底，国务院常务会议正式确定了“国际可比、对标世行、中国特色”的营商环境评估原则⑦。2021 年，国家“十四五”规划纲要进一步提出“健全营商环境评价体系”。为此，国内政策界和学术界开展了一系列探索。其中，政策界富有影响力的营商环境评估工作由国家发展改革委主导。其评估指标体系起初主要参考世界银行营商环境报告 *Doing Business*（DB），并基于评估结果分别于 2020 年和 2021 年陆续发布了我国营商环境评价领域的两份国家报告。2023 年 5 月，世界银行推出了新的营商环境评估体系 Business Ready（B-READY）替代 DB，全面更新了评估标准、评估维度、评估主题、数据来源乃至评估方法（张志学和张三保，2025）。基于 B-READY，2025 年 5 月，国家发展改革委发布了第三份国家报告《中国营商环境发展报告（2025）》，从五个角度展示全国整体营商环境的进展成效。国家发展改革委主导的全国性营商环境评估工作，为我国各省份营商环境的评价与优化工作提供了经验借鉴和优化思路。

除政策界外，一批学界同仁也探索了我国营商环境的量化评估。早期工作可以追溯到樊纲等（2003）对各省份市场化进程进行的系统性评估。其评估结果称为各地区市场化指数，并于 2023 年起正式更名为“中国分省营商环境指数”。除此之外，具有全国影响力的相关评估工作主要有三项：一是李志军等（2023）开展的“中国城市营商环境评价”。目前，该工作仅发布 2020 年和 2021 年两个年度的数据，可持续性仍有待加强。二是聂辉华等发布的《中国城市政商关系评价报告》，自 2017 年分年度持续更新。政商关系是营商环境的重要组成部分，但难以反映营商环境的全貌。三

① 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874. htm.
② 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992. htm.
③ 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963. htm.
④ 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/gongbao/content/2022/content_5722378. htm；https：//www. gov. cn/zhengce/202407/content_6963770. htm.
⑤ 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/gongbao/2025/issue_11986/202504/content_7019261. html.
⑥ 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/zhengce/zhengceku/202507/content_7031051. htm.
⑦ 参见中国政府网：https：//www. gov. cn/premier/2018-11/29/content_5344832. htm.

是张三保等（2020）以“十三五”规划纲要为依据，构建了中国省级营商环境评价指标体系，实现了对内地 31 个省份的全覆盖，持续更新并发布了自 2017 年的评估结果。

基于张三保等（2023）对中国内地省份营商环境的评估，本研究进一步量化评估中国 296 个地级及以上层级城市的营商环境。研究贡献主要包含以下三个方面：第一，构建了权威且科学的指标体系。4 个一级指标来自国家规划纲要原文，契合党的二十大和二十届三中全会关于“市场化、法治化、国际化一流营商环境”的建设要求；同时包含正式（市场、政务和法治）与非正式（人文）环境；各级指标的权重设置，综合考虑了世界银行等国内外评价指标体系和国务院《优化营商环境条例》。第二，实现了数据层次的细化与指数的横纵可比。数据层次由 31 个省份扩展到 296 个城市，指数面板数据实现了年份和城市两个维度纵横可比。第三，确保了数据公开透明与结果可获取性。数据来源公开而权威，实现了可复制、可验证；数据结果免费公开、便于获取且持续更新。

余文安排如下：第二部分阐释所构建的中国城市营商环境评价指标体系、数据来源和各指标计算方法，并展示评估结果；第三部分基于评估结果，在不同城市间开展局部比较与动态分析；第四部分提出政策建议与未来研究方向。

2. 指标、数据与计算方法

2.1 指标体系与数据来源

由于国家“十四五”规划纲要及党的二十大和二十届三中全会未对营商环境的内涵提出新的表述，本研究采用张三保等（2023）对中国内地省份营商环境评估指标体系的设计方案，继续沿用“十三五”规划纲要关于营商环境建设的 4 个维度即市场环境、政务环境、法治环境和人文环境作为一级指标。

同时，综合参考世界银行（World Bank，2019）、经济学人智库（Economist Intelligence Unit，2014）等国际权威评估体系，以及王小鲁（2018）中国市场化指数、李志军（2021）中国城市营商环境研究、聂辉华等（2022）中国城市政商关系研究等相关评估工作，并结合《优化营商环境条例》，系统梳理并提炼出相应的二级指标体系。在此基础上，对照该条例对二级指标内容进行编码并计算权重，由此获得 14 个二级指标及其对应的指标权重。各一级指标权重由相应二级指标加总获得。

基于二级指标内涵和相关数据的短期可获得性、长期可持续性以及来源权威性，确定了二级指标下的 23 项三级指标。由此，构建出中国城市营商环境评价指标体系（见表 1）。

表 1　　**中国城市营商环境评价指标体系①**

一级指标及其权重	目标	二级指标及其权重	三级指标	测 量 方 法	基础数据来源
市场环境 20.62%	公平竞争	融资 2.06%	融资水平	金融机构存贷规模/户籍人口数	中国城市统计年鉴
		创新 2.06%	专利数量	专利授权量/户籍人口数	中国城市统计年鉴
			研发投入	科学技术支出/户籍人口数	
		竞争公平 8.25%	企业品牌设立	商标注册数/户籍人口数	国家知识产权商标局（中国商标网）
			创业企业	新增创业企业数	企查查
		资源获取 3.09%	供水	供水总量/用水人口数	中国城市建设统计年鉴
			电力供应	全社会用电量/户籍人口数	中国经济信息网
			土地供应	城市建设用地面积/户籍人口数	中国城市建设统计年鉴、中国城市统计年鉴
			人力资本	普通本专科在校学生数	中国城市统计年鉴
			网络	互联网宽带接入户数/户籍人口数	中国城市统计年鉴
			交通服务	货运量和客运量	各城市国民经济和社会发展统计公报
		市场中介 5.15%	租赁及商业服务业	租赁及商业服务业从业人数/户籍人口数	各省统计年鉴、EPS 数据库
政务环境 52.58%	高效廉洁	政府关怀 9.28%	政府关怀度	政府关心指数	中国城市政商关系评价报告
		政府效率 18.56%	政府规模	一般公共预算支出/GDP	EPS 数据库、各市统计公报
			电子政务水平	电子服务能力指数	政府电子服务能力指数报告
		政府廉洁 10.31%	政府廉洁度	政府廉洁指数	中国城市政商关系评价报告
		政府透明 14.43%	罚没收入比	罚没收入/税收收入	各城市财政决算报告、各省市统计年鉴
法治环境 21.65%	公正透明	产权保护 9.28%	专利纠纷行政裁决	专利侵权纠纷裁决数/专利授权数	中国裁判文书网、中国城市统计年鉴
		社会治安 5.41%	万人刑事案件	刑事案件/户籍人口数	中国裁判文书网、中国城市统计年鉴
		司法服务 7.22%	律所	律师事务所数	企查查

① 三级指标中，政府规模、万人刑事案件和合同纠纷为负向指标，其余为正向指标。

续表

一级指标及其权重	目标	二级指标及其权重	三级指标	测 量 方 法	基础数据来源
人文环境 5.15%	开放包容	对外开放 1.03%	贸易依存度	对外经济贸易额/GDP	中国城市统计年鉴
			外资企业占比	（港澳台+外资直接投资企业数）/规模以上工业企业数	各城市统计年鉴、中国经济信息网
		社会信用 4.12%	合同纠纷	合同纠纷数/GDP	中国裁判文书网、中国城市统计年鉴

以下将在4个一级指标下，从设定依据、测量方法与数据来源三个方面，逐一介绍各二级指标所包含的三级指标。

2.1.1 市场环境

依照《条例》第三章“市场环境”的具体内容，市场环境分为融资、创新、竞争公平、资源获取和市场中介5个二级指标。

（1）融资。三级指标为融资水平，即金融机构存贷规模与户籍人口数之比。金融机构存贷规模为当年金融机构存款规模与贷款规模之差。数据来自《中国城市统计年鉴》。

（2）创新。涵盖专利数量和研发投入。专利数量为专利授权量与户籍人口数之比，即每万人专利拥有量；研发投入为科学技术支出与户籍人口数之比，数据来自《中国城市统计年鉴》。

（3）竞争公平。包含企业品牌设立和创业企业。企业品牌设立为商标注册数与户籍人口数之比，数据来自国家知识产权商标局（中国商标网）。创业企业为新增创业企业数（包括当年成立且关闭的企业），数据来自企查查。

（4）资源获取。包括供水、电力供应、土地供应、人力资本、网络、交通服务等六个方面。①供水为人均用水量，数据来自《中国城市建设统计年鉴》。②电力供应为人均全社会用电量，数据来自中国经济信息网。③土地供应为人均城市建设用地面积，其中，城市建设用地面积2017—2020年、2022年数据源于《中国城市建设统计年鉴》，2021年数据源于《中国城市统计年鉴》。④人力资本采用各城市普通本专科在校学生数来衡量，数据来自《中国城市统计年鉴》。⑤网络采用人均互联网宽带接入户数衡量，数据来自《中国城市统计年鉴》。⑥交通服务由各个城市全年货运量、客运量两项数据衡量，数据来自各城市《国民经济和社会发展统计公报》。

（5）市场中介。由于无法获取城市层次注册会计师和会计师及其机构的公开数据，且法律中介服务指标已纳入法治环境一级指标，这里的市场中介指能为企业经营提供便利服务的租赁及商业服务业企业。具体而言，该指标为租赁及商业服务业从业人数与户籍人口数之比。其中，租赁及商业服务业企业数据来自各省统计年鉴和EPS数据库。

2.1.2 政务环境

尽管不能把营商环境简单等同于政务环境[①]，但政务环境仍是权重最高的营商环境指标（张三保和游濯沉，2024）。根据习近平总书记关于构建“亲”“清”新型政商关系的要求和“十三五”规划关于建设“高效廉洁”政务环境的目标，本研究以政府关怀、政府透明分别代表“亲”“清”，以政府效率、政府廉洁分别代表“高效”“廉洁”，能够较为全面地反映政务环境的内涵。

（1）政府廉洁与政府关怀。这两个指标的测量分别采用聂辉华等《中国城市政商关系评价报告》中的政府廉洁指数和政府关心指数。由于该团队所发布 4 个年份的年度报告中对政府廉洁指数的测量方法有所变化，为了保证该指标在不同年份之间的可比性，本研究分别使用了食品安全许可证代办价格和百度腐败指数来反映政府廉洁。对于该报告中未包含的城市，则采用本省平均值代替。政府关心指数从市领导考察和座谈两个方面衡量。

（2）政府效率。参照李志军（2021），分为政府规模和电子政务水平两个方面。其中，政府规模指标沿用国际通用测量方法，即一般公共预算支出与 GDP 之比，数据来自 EPS 数据库和各市统计公报，为负向指标。电子政务水平反映企业获取政府服务的便利程度，来自胡广伟等《政府电子服务能力指数报告》。

（3）政府透明。使用罚没收入比衡量，即罚没收入与税收收入之比。数据主要来自各城市财政决算报告、各省市统计年鉴。

2.1.3 法治环境

国家“十三五”规划明确，法治环境以“公正透明”为建设目标。据此并综合考虑数据的可获得性，本研究从产权保护、社会治安、司法服务等三个方面加以衡量。

（1）产权保护。使用专利纠纷行政裁决来衡量，计算方法为专利侵权纠纷裁决数与专利授权数之比，其中，专利侵权纠纷裁决数据来自中国裁判文书网，未搜到城市相关裁决则表明该城市的专利侵权纠纷裁决数为 0；专利授权数据来自《中国城市统计年鉴》。

（2）社会治安。使用万人刑事案件来衡量，即各市刑事案件数量与户籍人口数之比，为负向指标。其中，刑事案件数量来自中国裁判文书网，户籍人口数来源于《中国城市统计年鉴》。

（3）司法服务。使用当地的律师事务所数来衡量（包括当年成立且关闭的律师事务所），数据来自企查查。

2.1.4 人文环境

人文环境以“开放包容”为建设目标，包含对外开放和社会信用两个方面。

（1）对外开放。包含贸易依存度和外资企业占比两个三级指标。其中，贸易依存度为对外经济贸易额与 GDP 之比，数据均来自《中国城市统计年鉴》；外资企业比为港澳台及外商直接投资企业数之和占规模以上工业企业数的比例，数据来自各城市统计年鉴及中国经济信息网。

① 史亚源．不能把营商环境简单等同于政务环境［EB/OL］．http：//news. cjn. cn/sywh/202107/t3846270. htm.

（2）社会信用。采用合同纠纷这一负向指标来衡量，为合同纠纷数和 GDP 之比。其中，合同纠纷数来自中国裁判文书网，GDP 来源于《中国城市统计年鉴》。

此外，本研究采用系统性方案处理不同情况下特定指标数据的缺失问题。（1）在该城市仅缺失部分年份数据的情况下：①若除缺失年份外其余年份变化较均匀，则用已有数据算出平均增速，再推算缺失年份数据；②若该城市 6 年中只有某两年间变化值较大，其他年份数据基本没有改变，则用缺失数据年份的前一年或后一年的数据替代；③若已有数据各年都相同或仅披露一年数据，则用该数据替代。（2）如果该城市 6 年均未披露该指标数据，则用该省其他所有城市的平均值替代。

2.2 指标权重与计算方法

2.2.1 指标权重的确定

参考张三保等（2023）的做法，本研究采用文本分析法，首先确定二级指标权重。总体策略为：将 14 个二级指标依次编码为 Z_1 至Z_{14}，并把《条例》中除总则之外的 62 项条款依次编码为 1 至 62。随后，按照编码顺序，对各条款展开逐条分析：若第 j 项条款所强调的优化工作属于第 Z_i 个指标的考察范畴，其对应的编码值 $Z_{i,\,j}=1$，否则 $Z_{i,\,j}=0$。

具体实施上，首先由七名专业研究人员对《条例》进行分析判断：当七人对第j项条款对应的编码值判断一致时，即 $Z_{i,\,j}$ 均相同时，便可确认该项条款对应的编码值；若出现判断不一致的情况，七人将共同讨论，或邀请营商环境领域专家参与讨论以确定结果。最终，由专家对七人研究小组达成一致的结果进行审定。之后，运用式（1）和式（2）计算出《条例》中各二级指标的总频次 V_{Z_i}、频率 W_{Z_i}。其中，频率 W_{Z_i} 为二级指标 Z_i 权重，一级指标权重为对应二级指标权重之和。

$$V_{Z_i}=\sum_{j=1}^{62} Z_{i,\,j}\ (i=1,\ 2,\ \cdots,\ 14) \tag{1}$$

$$W_{Z_i}=\frac{V_{Z_i}}{\sum_{i=1}^{14} V_{Z_i}}\quad (i=1,\ 2,\ \cdots,\ 14) \tag{2}$$

2.2.2 指标权重的调整

张三保等（2023）所构建的中国省份营商环境评价指标体系中，法治环境除包含前述三项指标外，还纳入司法公开、司法公正两项指标。限于数据可获得性，本研究未纳入这两项指标。因此，在保持法治环境一级指标权重不变的前提下，本研究将原属于这两项二级指标的权重，重新分配到其余三项指标。

具体方法介绍如下：将一级指标“法治环境”编码为 Y，其对应二级指标“产权保护”“社会治安”“司法服务”分别命名为 $Y_1\sim Y_3$。通过式（3）和式（4）分别计算“法治环境”整体权重 W_Y，以及“法治环境”二级指标对应的新权重 X_{Y_k}：

$$W_Y=\sum_{k=1}^{3} W_{Y_k}\quad (k=1,\ 2,\ 3) \tag{3}$$

$$X_{Y_k} = W_Y \times \frac{W_{Y_k}}{\sum_{k=1}^{3} W_{Y_k}} \quad (k = 1, 2, 3) \tag{4}$$

2.2.3 各级指标的计算方法

基于表 1 的中国城市营商环境评价指标体系，获取 296 个城市各项三级指标的具体数据。由于三沙市数据缺失过多且户籍人口数过小，为使计算结果可视化，该市不计入统计范围。

原始数据获取之后，采用效用值法计算各指标。计算结果值域为［0，100］，0 为最差，100 为最优。正向三级指标（即指标值越大意味着评价内容越好，逆向指标反之）效用值计算方法如公式（5）所示，逆向三级指标效用值计算方式如公式（6）所示：

$$y_{ab} = \frac{x_{ab} - x_{a\min}}{x_{a\max} - x_{a\min}} \times 100 \tag{5}$$

$$y_{ab} = \frac{x_{a\max} - x_{ab}}{x_{a\max} - x_{a\min}} \times 100 \tag{6}$$

上述公式中，a 表示三级指标，b 表示研究区域，x_{ab} 表示 b 区域 a 三级指标原始数据，$x_{a\max}$ 表示 a 三级指标最大值，$x_{a\min}$ 表示 a 三级指标最小值，y_{ab} 表示 b 区域 a 三级指标效用值。随后，对各二级指标下所设的三级指标效用值进行简单算术平均，形成二级指标得分。最终，通过计算各城市的一级指标得分并进行加权综合运算，得出营商环境总分。进一步，还计算出各城市营商环境的子环境均衡度即 4 个子环境得分的标准差：标准差越小，意味着子环境均衡度越好，营商环境发展越均衡。

2.3 初步结果与分析

运用上述研究方法，本研究系统采集了 2017—2022 年各指标的最新公开数据，并据此测算出全国 296 个地级及以上城市的年度营商环境量化评估结果。如表 2 所示，综合排名前 15 的城市依次为：北京、广州、深圳、上海、成都、济南、青岛、宁波、潍坊、杭州、南京、西安、武汉、重庆和东莞。

表 2　　**中国城市营商环境 2017—2022 年均值前 15 强**

城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	排名
北京	1	61.73	1	10.92	54.02	64.78	56.80	82.05	9
广州	2	61.47	2	15.50	52.35	70.78	42.57	82.33	24
深圳	3	61.36	22	21.12	76.25	65.46	31.01	87.42	2
上海	4	61.35	9	17.81	51.17	71.02	41.37	87.42	12
成都	5	54.37	11	18.99	36.63	68.95	31.15	74.05	50

续表

城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	排名
济南	6	53.71	105	25.48	16.98	74.12	33.88	75.79	34
青岛	7	52.72	212	27.19	18.16	72.52	30.45	82.50	19
宁波	8	51.74	72	24.43	21.22	67.31	35.63	82.63	14
潍坊	9	51.61	267	28.66	12.55	75.70	24.74	74.92	113
杭州	10	51.44	15	20.61	29.79	63.96	34.90	79.76	13
南京	11	51.29	115	25.63	26.49	68.19	26.00	84.26	8
西安	12	50.71	23	21.18	25.11	68.42	27.70	69.03	71
武汉	13	50.67	172	26.58	20.74	70.60	23.92	79.53	17
重庆	14	50.38	32	22.36	23.00	68.38	27.72	71.43	95
东莞	15	50.22	288	29.68	45.77	65.68	7.79	88.64	45

在营商环境与人均 GDP 的关联方面，各城市营商环境 6 年均值排名和其人均 GDP 排名的皮尔逊相关系数绝对值为 0.69，显示二者存在中等强度相关性。这一结果表明，营商环境与经济发展水平并非简单的等同关系。例如，潍坊人均 GDP 仅居第 113 位，其营商环境却高居第 9 位。

省份分布上，除上海、北京和重庆 3 个直辖市外，全国排名前 15 的地级市中，山东省、广东省各有 3 个城市，浙江省有 2 个城市，四川省、陕西省、江苏省和湖北省各有 1 个城市。水平分层上，15 个城市 6 年均值均高于 50 分，且 4 个一线城市包揽全国前四，处于标杆水平，后 11 名处于领先水平。区域分布上，排名靠前的城市中，有 10 个南方城市，5 个北方城市（北京、西安、济南、潍坊和青岛）；除 8 个沿海城市（广州、深圳、上海、青岛、宁波、潍坊、杭州和东莞）外，还有 3 个沿江城市（上游的重庆、中游的武汉、下游的南京）；除东部 12 个城市及西部的重庆和西安外，中部仅有武汉入围。可见，不同区域之间营商环境差距较大，南方和沿海城市在营商环境发展中有明显优势。

从位次变化（即 2022 年与 2017 年的排名之差）来看，相比 2017 年，2022 年北京排名没有变化，保持前列；广州稳步上升，达到第一位；青岛（+9）、济南（+9）、南京（+14）、重庆（+14）、武汉（+16）、宁波（+20）等 6 个城市排名上升。另从 6 年排名的累计波动幅度（即相邻两年间排名之差的绝对值之和）来看，前两名城市 6 年里排名变化幅度小于 5 位，相对较为稳定，其余城市波动幅度较大，尤其是宁波（50 位）、东莞（53 位）、潍坊（60 位）、武汉（78 位），波动幅度超过 50 位。

营商环境与子环境均衡度排名的匹配方面，前十名城市中，广州、北京、深圳、上海、成都、杭州、西安、重庆的子环境均衡度排名基本与营商环境排名一致。其中，北京子环境均衡度位于全国第一，广州第二，上海第九，处于高水平的均衡状态。此外，济南、青岛、宁波、潍坊、武汉、南京、东莞的子环境均衡度排名均落后于其营商环境整体排名，尤其是青岛、潍坊和东莞，存在严

重倒挂。这几个城市未来应在保持优势子环境稳中有进的同时，着力补齐短板，如青岛和潍坊的市场环境，东莞的法治环境。

3. 局部比较与动态分析

基于前述量化评估结果，分别对 27 个省会城市、15 个副省级城市、4 个一线城市、15 个新一线城市、30 个二线城市、10 个超大城市、13 个特大城市的营商环境水平进行比较，为各城市优化营商环境确立对标对象。

3.1 省会城市

如表 3 所示，2017—2022 年，27 个省会城市营商环境 6 年均值为 46. 89 分，整体呈现稳中向好的发展态势。具体来看，各城市表现存在明显差异：广州以显著优势位居榜首，成都紧随其后，排名前十名的省会城市依次为济南、杭州、南京、西安、武汉、福州、贵阳和郑州。从区域分布来看，营商环境得分超过均值（46. 89 分）的前述 10 个省会城市中，成都、西安和贵阳位于西部，武汉和郑州位于中部，其余 5 个城市均位于东部地区；排名后十名的城市，绝大部分位于西部和东北地区；在全国范围内，27 个省会城市中有 23 个位列全国前 100 名，显示出省会城市作为区域发展核心的突出地位和引领作用。

表 3　　**27 个省会城市营商环境 2017—2022 年均值**

省会城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP 排名
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	
广州	2	61. 47	1	15. 50	52. 35	70. 78	42. 57	82. 33	5
成都	5	54. 37	2	18. 99	36. 63	68. 95	31. 15	74. 05	11
济南	6	53. 71	17	25. 48	16. 98	74. 12	33. 88	75. 79	8
杭州	10	51. 44	3	20. 61	29. 79	63. 96	34. 90	79. 76	2
南京	11	51. 29	19	25. 63	26. 49	68. 19	26. 00	84. 26	1
西安	12	50. 71	4	21. 18	25. 11	68. 42	27. 70	69. 03	17
武汉	13	50. 67	23	26. 58	20. 74	70. 60	23. 92	79. 53	4
福州	21	48. 48	22	26. 39	15. 86	65. 53	30. 24	81. 63	6
贵阳	22	48. 33	18	25. 53	15. 25	69. 29	23. 55	70. 90	20
郑州	28	47. 63	5	21. 30	22. 12	62. 05	30. 74	73. 55	9
银川	31	46. 81	16	25. 15	8. 97	69. 07	25. 05	62. 49	18
南宁	32	46. 80	11	23. 78	11. 83	63. 17	34. 41	71. 82	25

续表

省会城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	排名
长春	37	46.40	10	23.55	12.67	67.88	23.05	60.27	15
呼和浩特	39	46.35	24	26.73	8.29	65.42	29.64	74.29	12
长沙	41	46.13	7	22.53	18.89	61.83	27.65	72.64	3
合肥	56	45.25	15	24.91	18.60	61.42	23.66	77.56	7
海口	71	44.53	25	26.82	17.41	61.35	20.92	80.63	23
石家庄	72	44.50	13	23.96	13.48	59.29	30.87	75.00	27
昆明	75	44.11	26	26.83	16.23	64.76	13.84	72.09	16
哈尔滨	79	43.88	12	23.79	13.30	60.63	25.88	70.91	24
乌鲁木齐	81	43.80	8	22.85	14.81	59.71	26.47	70.24	14
沈阳	82	43.67	6	22.11	13.16	61.84	24.14	62.51	21
兰州	97	43.00	27	26.98	9.47	62.07	21.27	73.96	22
太原	119	41.92	20	25.82	12.97	56.45	25.45	78.74	13
拉萨	133	41.31	21	26.08	15.55	57.84	17.40	76.13	19
南昌	164	40.26	9	22.91	12.45	56.89	20.27	65.92	10
西宁	194	39.32	14	24.42	6.57	57.30	20.75	65.00	26

如表 4 所示，省会城市的营商环境水平呈现明显的梯队分布特征：广州是省会城市营商环境中的标杆。成都、济南、杭州、南京、西安、武汉处于领先水平。福州、贵阳、郑州、银川、南宁、长春、呼和浩特、长沙、合肥位列中上等级。海口、石家庄、昆明、哈尔滨、乌鲁木齐、沈阳、兰州、太原、拉萨、南昌位于中下等级。西宁受限于地理位置、产业基础等多种因素，暂处于托底水平。

表 4　　**营商环境 6 年均值评价结果等级分类**

等级	值域	省 会 城 市
标杆	>55	广州
领先	50~55	成都、济南、杭州、南京、西安、武汉
中上	45~50	福州、贵阳、郑州、银川、南宁、长春、呼和浩特、长沙、合肥
中下	40~45	海口、石家庄、昆明、哈尔滨、乌鲁木齐、沈阳、兰州、太原、拉萨、南昌
托底	35~40	西宁

从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 10 个省会城市排名进步（占比 37%），5 个省会城市没有变化。其中，郑州（+17）、呼和浩特（+16）、海口（+13）等 3 个省会城市进步明显，彰显其营商环境优化工作取得阶段性成果。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，波动幅度较大的省会城市

依次为：呼和浩特（60 位）、长春（38 位）、海口（35 位）、银川（31 位）、沈阳（30 位）等。以上分析表明，我国城市营商环境建设呈现出“整体改善、局部波动”的典型特征。

3.2 副省级城市

全国 15 个副省级城市整体营商环境的 6 年均值为 50.72，总体呈上升趋势。其中，广州排名第一，深圳次之，排名由高到低还依次包括：成都、济南、青岛、宁波、杭州、南京、西安、武汉、厦门、长春、哈尔滨、沈阳和大连。有 8 个副省级城市的营商环境均值超出前述整体均值，11 个城市位于全国前 100 名，占比 73.33%。

从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 9 个副省级城市排名进步，1 个副省级城市没有变化。其中，厦门（+6）进步突出；位次不变的长春持续处于中下水平，有待进一步提升。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，波动幅度较大的副省级城市依次为：青岛（16 位）、武汉（13 位）、成都（13 位）、南京（13 位）、厦门（12 位）等。

从区域分布来看，东部地区的副省级城市（深圳、广州、济南、青岛、宁波、杭州、南京、厦门），凭借优越的地理位置、良好的政策环境和扎实的经济基础，在营商环境建设中表现优异，市场环境在副省级城市中位列前茅。相比之下，东北地区的副省级城市（长春、哈尔滨、沈阳、大连），虽然在营商环境建设中也取得了一定进展，但在创新、融资和市场中介等方面仍有较大的进步空间。未来，这些城市需要进一步深化改革，提升市场竞争力，以逐步缩小与东部地区的差距。

3.3 一线城市

2017—2022 年，4 个一线城市营商环境 6 年均值为 61.48 分，处于全国城市营商环境前四位，依次为北京、广州、深圳和上海，整体保持高位稳定态势。动态分析显示，各城市位次波动存在差异：上海波动幅度最大（11 位），其次为深圳（10 位），广州（5 位）和北京（4 位）相对稳定，反映出一线城市内部竞争格局的微妙变化。

广州 2022 年营商环境全国居首，北京、上海、深圳也分别在各自领域形成了显著的竞争优势。深圳的市场环境表现尤为突出，位列全国第一，其创新活力和公平竞争机制成效显著；北京的法治环境建设成效突出，排名全国第二，司法服务效能和社会治安水平表现优异；上海则在人文环境方面具有明显优势，排名全国第八，成为外资企业集聚的重要枢纽。这些城市通过持续强化各自的优势领域，为推进高质量发展奠定了坚实基础。

3.4 新一线城市

2017—2022 年，全国 15 个新一线城市营商环境呈现持续优化态势，6 年均值得分达 49.82 分。其中，成都、青岛、宁波录得前三名，之后排名依次为：杭州、南京、西安、武汉、重庆、东莞、苏州、佛山、郑州、天津、长沙和合肥。排名前九城市的营商环境均值超出前述整体均值。郑州

（+12）、宁波（+8）、武汉（+6）等 3 个城市进步明显，位次不变的天津处于中等水平。从 6 年间排名的累计波动幅度来看，新一线城市营商环境排名均呈现较大的波动性，其中波动幅度在 20 位及以上的城市依次为：苏州（28 位）、天津（26 位）、西安（22 位）等。这种大幅波动既体现出部分新一线城市在优化营商环境方面取得积极成果，也揭示一些城市的营商环境发展存在不稳定性。

新一线城市展现两种截然不同的营商环境发展策略。其中，成都、杭州、西安、武汉、郑州维持均衡发展，青岛、南京、东莞、苏州、佛山聚焦单项提升。以成都与苏州为例，成都作为西部经济枢纽，以全维度均衡发展为核心，各子环境协同共进，均衡度居于新一线城市首位，营商环境全国排名第五，形成没有明显短板的稳健发展格局；苏州则走特色优势突破路径，虽然子环境均衡度在新一线城市位列第 14，但凭借人文环境全国第一的突出优势，营商环境总分仍达全国第 18，呈现长板极长、短板亦明显的非对称发展特征。

3.5 二线城市

全国 30 个二线城市整体营商环境的 6 年均值为 45.80，整体营商环境得分逐年提升。从表 5 中的位次来看，济南高居榜首，潍坊紧随其后。排名前十的二线城市还包括金华、无锡、常州、福州、贵阳、厦门、珠海、烟台。全国有一半的二线城市营商环境均值超出整体均值（45.80 分），除上述 10 个二线城市外，还有南宁、嘉兴、泉州、长春、中山。不难发现，沿海城市凭借其优越的地理位置，形成了更具活力的市场环境和更为开放的人文环境；同时，内陆城市虽然在法治建设方面保持较好水准，但市场主体的活跃程度与创新动能仍待进一步加强。

从位次变化来看，二线城市营商环境呈现显著改善态势：有 13 个二线城市排名进步（占比 43.33%），2 个二线城市没有变化。其中，厦门（+15）、南通（+15）、保定（+15）、常州（+11）、沈阳（+9）、福州（+8）、大连（+7）、绍兴（+6）等 8 个二线城市进步明显。值得注意的是，二线城市整体波动性显著高于其他城市群，例如长春（50 位）、沈阳（47 位）、临沂（46 位）、中山（39 位）、南宁（38 位）、昆明（37 位）、珠海（36 位）等，既体现了二线城市营商环境建设的活跃性，也揭示了其发展过程中的不稳定性。

表 5　　**30 个二线城市营商环境 2017—2022 年均值**

二线城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP 排名
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	
济南	6	53.71	10	25.48	16.98	74.12	33.88	75.79	10
潍坊	9	51.61	26	28.66	12.55	75.70	24.74	74.92	25
金华	16	50.08	9	25.39	20.27	72.23	20.01	69.54	23
无锡	17	49.75	29	29.74	18.71	71.22	18.99	84.04	3
常州	20	48.55	25	28.53	14.55	71.67	18.42	75.18	2
福州	21	48.48	18	26.39	15.86	65.53	30.24	81.63	7

续表

二线城市	营商环境		子环境均衡度		市场环境	政务环境	法治环境	人文环境	人均 GDP
	总序	总分	总序	标准差	得分	得分	得分	得分	排名
贵阳	22	48. 33	11	25. 53	15. 25	69. 29	23. 55	70. 90	20
厦门	23	48. 26	13	26. 01	27. 80	62. 34	24. 25	87. 40	5
珠海	24	48. 21	19	26. 53	32. 35	61. 09	22. 05	90. 09	1
烟台	26	47. 87	30	30. 26	10. 76	69. 05	23. 40	83. 16	6
嘉兴	30	46. 88	24	27. 81	16. 66	66. 04	21. 06	80. 77	11
南宁	32	46. 80	4	23. 78	11. 83	63. 17	34. 41	71. 82	27
泉州	36	46. 58	23	27. 55	17. 26	64. 85	21. 78	81. 62	9
长春	37	46. 40	3	23. 55	12. 67	67. 88	23. 05	60. 27	17
中山	43	45. 81	16	26. 24	23. 27	64. 68	14. 29	75. 86	14
徐州	49	45. 52	15	26. 13	13. 26	63. 84	24. 53	75. 85	16
南通	54	45. 33	27	28. 91	12. 01	63. 52	23. 83	83. 27	4
绍兴	66	44. 62	20	26. 75	13. 51	62. 63	22. 66	77. 63	8
石家庄	72	44. 50	6	23. 96	13. 48	59. 29	30. 87	75. 00	28
昆明	75	44. 11	21	26. 83	16. 23	64. 76	13. 84	72. 09	18
哈尔滨	79	43. 88	5	23. 79	13. 30	60. 63	25. 88	70. 91	26
沈阳	82	43. 67	1	22. 11	13. 16	61. 84	24. 14	62. 51	21
临沂	89	43. 49	8	24. 94	11. 17	61. 39	24. 25	71. 10	29
温州	94	43. 25	7	24. 26	16. 09	59. 26	22. 92	74. 01	24
兰州	97	43. 00	22	26. 98	9. 47	62. 07	21. 27	73. 96	22
惠州	110	42. 25	28	29. 47	12. 15	58. 36	21. 44	85. 77	19
太原	119	41. 92	12	25. 82	12. 97	56. 45	25. 45	78. 74	15
保定	125	41. 71	17	26. 36	9. 51	58. 23	24. 16	75. 80	30
南昌	164	40. 26	2	22. 91	12. 45	56. 89	20. 27	65. 92	13
大连	198	39. 13	14	26. 06	11. 97	52. 11	23. 90	79. 21	12

3. 6　超大城市

2017—2022 年，全国 10 个超大城市营商环境均位于全国前 40，保持稳定向好态势，6 年均值为 54. 96 分，市场环境优势明显。值得注意的是，排名前五的城市（北京、上海、广州、深圳、成都）形成明显领先优势，与其余超大城市拉开一定差距，呈现出层次化特征。其余城市排名由高到低依次为：杭州、武汉、重庆、东莞和天津。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 3 个超大城市位

次进步，2 个超大城市没有变化。其中，广州、武汉、重庆均晋升 3 个位次。从波动性来看，深圳（12 位）和上海（11 位）两大城市波动幅度较大。

3.7 特大城市

2017—2022 年，全国 13 个特大城市营商环境呈现稳步提升态势，6 年均值为 47.41 分。济南、青岛、南京、西安、苏州、佛山、郑州等七大城市的营商环境水平依次递减，且均超过特大城市的整体平均水平。之后依次为长沙、合肥、昆明、哈尔滨、沈阳和大连。从位次变化来看，相比 2017 年，2022 年有 8 个特大城市位次进步，其中郑州（+8）进步最大。从 6 年间位次的累计波动幅度来看，波动幅度较大的特大城市依次为：长沙（17 位）、苏州（16 位）、昆明（14 位）、佛山（13 位）、沈阳（12 位）和南京（10 位）。

3.8 比较结论与启示

比较分析七类城市群的营商环境可以看出，它们之间存在明显的差异化特征。其中，一线城市（北京、上海、广州、深圳）以高均衡性和国际化水平领跑全国，尤其在法治、市场和政务环境上优势突出。副省级城市呈现地区分化，东部沿海城市如广州、深圳表现强劲，而东北地区城市如长春、沈阳仍有提升空间。省会城市作为区域核心，整体表现稳健，但东西部差距显著，部分中西部城市如郑州、呼和浩特有待通过改革实现快速跃升。新一线城市（如成都、苏州）采取差异化竞争策略，或均衡发展，或聚焦单项突破。二线城市中，沿海城市的市场环境和人文环境领先，内陆城市面临市场活力不足的挑战且整体波动性较大。超大城市凭借其庞大的人口基数和经济总量，在市场环境方面展现出显著优势，但整体营商环境呈现层次化特征，需要建立更有效的区域协同机制。特大城市以区域辐射能力见长，但均衡度有待提升。总体而言，中国城市营商环境呈现梯度发展格局，未来优化需结合不同城市群的特点精准施策。

4. 政策建议与未来研究方向

4.1 政策建议

4.1.1 整体建议

政务环境是优化营商环境的重点领域。本研究构建的中国城市营商环境评价指标体系中，政务环境在 4 个子环境中的权重占比最为显著，达到 52.58%。因此，持续优化政务环境对于提升城市整体竞争力仍具有关键作用。

法治环境是当前急需补齐的主要短板。法治环境指标在中国内地 296 个地级及以上城市的量化评估中呈现出系统性短板。其中，产权保护指标表现尤为薄弱。这一现象提示，未来应当将法治环

境建设，特别是产权保护机制的完善，作为营商环境改革的重点突破方向。

从营商环境和均衡度匹配的角度来看，一方面，部分头部城市存在显著的发展不均衡问题。以东莞市为例，其营商环境总排名高居全国第 15 位，但子环境均衡度排名却跌落至第 288 位。建议此类城市在保持部分子环境持续领先的同时，重点改善弱势领域（如东莞的法治环境），以进一步提升整体水平。另一方面，部分城市呈现出“低水平均衡”特征。如定西虽以第 4 位的均衡度排名表现出较好的发展均衡性，但其营商环境总排名却处于全国末位（第 293 位）。建议此类城市实施“优势突出”策略，优先在具有区域比较优势的子环境领域重点突破，从而带动整体水平提升。

优化营商环境需针对不同城市群体精准施策。针对不同等级城市的差异化特征，政策制定需结合城市群定位精准施策。超大城市和一线城市应聚焦国际化与法治化短板，对标世界银行 B-READY 标准，强化营商环境与国际规则衔接；副省级及新一线城市需平衡市场活力与政务效能，参考济南“高效政府”与苏州“人文开放”的双轨模式；二线城市可依托区域禀赋实施非对称竞争策略，例如潍坊通过政务环境优势弥补市场短板，珠海以人文环境带动外资集聚。此外，省会城市需发挥区域枢纽作用，例如郑州市和西安市宜通过辐射效应缩小省内差距，而特大城市应注重提升均衡度，避免单项指标滞后拖累整体水平。通过分类指导，形成“头部引领、腰部支撑、尾部追赶”的梯度发展格局。

4.1.2 维护市场公平，促进竞争活力

市场作为经济运行的核心载体，其竞争环境的公平性与活力程度直接影响着企业创新动力和社会资源配置效率（张良成等，2023）。数据显示，全国 296 个地级及以上城市的营商环境虽整体向好，但市场环境呈现出明显的层次化特征：北京、上海、广州、深圳等一线城市及东莞等部分发达地区突破 40 分，而超过七成的城市仍处于个位数区间。

基于此，不同类型城市需结合自身特质与资源禀赋来优化市场环境。省会城市可参照广州、成都，重点释放区域资源配置与政策引导效能，健全跨区域金融协同机制，搭建省级一体化政务服务平台，增强对周边城市的辐射带动作用。一线城市可以深圳为标杆，凸显科技创新核心地位，加大基础研究领域投入，建设高水平实验室与科技园区，完善知识产权保护体系，培育具备国际竞争力的科技企业及产业集群。新一线城市可借鉴东莞、成都经验，聚焦产业升级与中小企业扶持，发展专业化金融服务机构，搭建产业对接平台，优化首贷、续贷服务流程，推动传统制造业向智能化、高端化转型。副省级城市可参考深圳、广州模式，深化市场化改革进程，提升贸易投资便利化水平，探索与国际规则衔接的监管标准，加大跨境金融、数据流通等领域的开放程度。二线城市可学习珠海、厦门等城市经验，培育特色产业生态体系，完善技术交易、信用担保等配套服务，助力中小微企业成长，塑造差异化竞争优势。

4.1.3 保持政府廉洁，提高运转效率

政府作为城市的行政中心，既要展现权威与公信力，又要秉持廉洁与亲民的理念。尽管各城市政务环境总体发展较为均衡，但在政府廉洁和政府关怀方面，整体得分仍有待提升，尤其是长沙、苏州等新一线城市。

基于现状，不同城市应依据自身发展方向与实际短板，制定精准策略来改善政务环境。省会城市可将济南、广州、武汉作为学习对象，着重提升行政效率，大力推进“一窗受理、集成服务”与“互联网+政务服务”改革，制定标准化办事流程并实行办理时限承诺制，加强部门间协作配合，借助数字化手段精简审批流程，打造“只跑一次”的政务服务品牌。一线城市以上海为示范，突出“服务型政府”建设理念，建立领导干部定期走访企业制度，根据龙头企业与中小企业的不同需求，实施差异化服务举措，例如上海依托“政企沟通圆桌会”，使企业诉求解决回应率高达98%。新一线城市可对标青岛、武汉，把构建长效“亲清政商关系”作为重点，完善权力清单和负面清单管理，加强审计监督与廉政风险防范。比如武汉推行“双评议”机制，将1.2万家企事业单位纳入政务服务考核评价体系。副省级城市可借鉴济南、青岛的实践经验，以突破体制机制瓶颈为切入点，例如青岛推出的“无感审批”模式，通过数据共享实现证照自动延续。二线城市可参考潍坊、济南、金华的做法，重点加强制度规范与政务公开建设，建立涉企政策全程透明运行机制，如潍坊明确要求涉企文件必须经过合法性和公平竞争双重审查。

4.1.4 加快法治建设，力争公正公开

法治环境建设是优化营商环境的关键一环。在当下营商环境的4个细分领域里，法治环境的薄弱之处尤为明显，不少城市在产权保护和司法服务方面得分较低。

对此，针对不同类别城市，需选择合适的对标范例借鉴经验。省会城市宜着重加强知识产权保护体系建设，参照广州、杭州、南宁等先进范例，构建完善专利快速审查、确权以及维权机制，从严处置专利侵权等违法行为。一线城市可以北京为参照标准，重点打造法治诚信体系，通过健全企业信用档案、推行信用承诺制度，引导企业规范经营；同时合理配置司法资源，落实案件质量终身负责制，以司法公信力增强营商环境的内在实力。新一线城市可学习宁波、杭州的做法，将完善公共法律服务体系作为重点，整合律师、公证、司法鉴定等法律服务资源，推进“互联网 + 公共法律服务”平台建设，建立法律援助质量评估机制，让弱势群体都能享受到均等、普惠、便捷的法律服务。副省级城市需聚焦知识产权全流程保护，对标广州、宁波、杭州等城市，建立知识产权侵权快速响应机制，探索知识产权纠纷行政调解协议司法确认制度，为创新发展筑牢法治根基。二线城市可将南宁、济南等城市作为学习榜样，加速构建覆盖城乡的司法服务网络，建立跨区域法律服务资源调配机制，重点强化劳动争议、消费维权等民生领域的法律服务供给，提升基层法治建设水平。

4.1.5 注重人文关怀，强调开放包容

建设人文环境旨在展现开放包容的姿态，丰富营商环境的文化内涵，营造真诚开放的人文情怀。目前，人文环境建设成效斐然，约90%的城市在人文环境评估中得分超过60分，不过在对外开放方面仍存在进步空间。

基于此，不同层级的城市需依据自身定位与发展诉求，制定差异化策略。省会城市可把提升对外开放水平作为重点工作，以南京、广州等城市为参照，全力搭建高效畅通的国际贸易服务架构，

进一步优化跨境贸易便利化政策，打造具备全球资源调配能力的开放型经济发展新典范。一线城市可参考深圳、上海的成功经验，着重构建以信用体系为核心的新型监管模式，通过完善企业信用信息库、推行信用承诺制度、实施分级分类信用监管等举措，建立“褒奖诚信、惩戒失信”的良性运作机制。新一线城市可借鉴苏州、东莞的实践经验，致力于提升营商环境的文化竞争力，重点打造开放包容的城市形象，构建充满人文关怀的创新创业环境，通过建设国际化生活社区、优化人才服务保障、开展多元文化交流活动等途径，提升城市的文化魅力与国际知名度。副省级城市宜聚焦于发展高质量的开放型经济，对标深圳、厦门等先进城市，培育具备全球竞争优势的外贸产业集群，搭建面向“一带一路”的国际合作平台。二线城市可将珠海、厦门、惠州作为学习榜样，根据当地特色建设人文环境，例如，通过完善国际人才服务体系、保护多元文化生态等方式，营造适宜居住与创业的城市环境。

4.2 未来研究方向

本研究构建的中国城市营商环境评价指标体系及其动态更新数据库，为深入理解中国特色的制度环境与企业发展关系提供了重要的研究基础。未来研究可重点从四个方向推进：

第一，充分利用该数据库，开展中国情境下宏观与微观连接的研究，深入剖析中国宏观制度环境对微观企业行为和结果的影响机制，例如中国城市营商环境对企业创新、投资等关键决策行为的作用效应、内在机制以及边界条件。

第二，针对现有指标体系中的关键指标（如政务环境、法治环境），自主开发相关指标测量方法，例如运用爬虫技术获取政府网站公开信息来测量透明度，以提升指标体系的科学性和独立性。

第三，基于世界银行 B-READY 评估框架，优化现有指标体系，既借鉴 B-READY 评估维度和指标设计，积极探索数据收集方法，又保持现有研究的连续性和数据质量，确保评价体系的国际可比性与本土适用性。

第四，采用案例研究方法，深入剖析地方政府和企业等多元主体如何通过制度创新实践突破既有约束，尤其是提炼自下而上推动营商环境优化的典型模式与路径机制。这些研究方向的推进，将有助于构建更加系统、动态的营商环境评估体系，并为各级政府优化营商环境提供更具针对性的政策建议。

◎ 参考文献

[1] 樊纲，王小鲁，张立文，等．中国各地区市场化相对进程报告［J］．经济研究，2003（3）．

[2] 胡广伟，刘建霞，吴新丽，等．政府电子服务能力指数报告（2018—2023）［M］．北京：中国社会科学出版社，2018—2023.

[3] 胡子健，吴文君，辛芸娜．中国城市建设统计年鉴（2017—2022）[M]．北京：中国统计出版社，2018—2023.

[4] 李志军，李蕊．中国城市营商环境评价、分析及优化建议 [J]．珞珈管理评论，2023（3）.

[5] 李志军，张世国，牛志伟．2020 中国城市营商环境评价 [M]．北京：中国发展出版社，2021.

[6] 聂辉华，韩冬临，马亮，等．中国城市政商关系排行榜（2017—2021）[R]．中国人民大学国家发展与战略研究院政企关系与产业发展研究中心，2018—2022.

[7] 聂辉华，韩冬临，马亮，等．中国城市政商关系评价报告（2023）[R]．中国人民大学国家发展与战略研究院政企关系与产业发展研究中心，2024.

[8] 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.

[9] 王晓红，王晶，张杰，等．中国城市统计年鉴（2018—2023）[M]．北京：中国统计出版社，2019—2024.

[10] 王晓东，岳海珺．全国统一大市场建设成效评价的指标编制与量化分析 [J]．商业经济与管理，2024（12）.

[11] 王哲琦，杨兰品．以营商环境再升级促进新质生产力发展的理论逻辑与实现路径 [J]．山东大学学报（哲学社会科学版），2025（4）.

[12] 文丰安，李钰．中国式现代化进程中基层社会治理现代化的实践路径探析 [J]．贵州社会科学，2024（6）.

[13] 张良成，郭瑞硕，舒长江．数字经济赋能高新技术产业：内在机理与实证检验 [J]．江西财经大学学报，2023（2）.

[14] 张三保，康璧成，张志学．中国省份营商环境评价：指标体系与量化分析 [J]．经济管理，2020（4）.

[15] 张三保，张志学，黄敏学．中国城市营商环境评估 [OL]．北京大学开放研究数据平台，2024，V3. https：//doi. org/10. 18170/DVN/9NJDWE.

[16] 张三保，张志学．区域制度差异、CEO 管理自主权与企业风险承担 [J]．管理世界，2012（4）.

[17] 张三保，张志学．中国省份营商环境评估 [OL]．北京大学开放研究数据平台，2024. https：//doi. org/10. 18170/DVN/OCW4VZ.

[18] 张志学，张三保．以系统性举措促进民营企业高质量发展 [J]．国家治理，2025（7）.

[19] 张三保，游濯沉．中国内地省份政务营商环境评估与动态比较 [J]．长江论坛，2024（1）.

[20] 张三保，赵可心，张志学．中国内地省份营商环境现状评价与分析 [J]．行政改革内参，2022（1）.

[21] 张三保，赵可心，张志学．中国省份营商环境：量化评估与横向比较 [J]．珞珈管理评论，2023（1）.

[22] The Economist Intelligence Unit. Business environment ranking and index 2014 [R]. London: The Economist Intelligence Unit, 2014.
[23] World Bank Group. Doing business 2019 [R]. Washington: The World Bank, 2020.
[24] World Bank Group. Business ready 2024 [R]. Washington: The World Bank, 2024.

Business Environment in Chinese Cities: Evaluation, Comparison and Optimization

Zhang Sanbao[1] Li Jiarui[1] Zhang Zhixue[2]
(1 Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan, 430072;
2 Guanghua School of Management, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract: Based on the assessment of the business environment in Chinese mainland provinces conducted by Zhang et al. (2023), this study further constructed an evaluation index system for the business environment of Chinese mainland cities, covering four first-level indicators, 14 second-level indicators, and 23 third-level indicators. Using the latest available data, this study quantitatively evaluated the business environment of 296 prefecture-level and above cities in Chinese mainland from 2017 to 2022, and conducted local comparisons of the six-year average business environment of different ranges of cities (provincial capitals, sub-provincial cities, first-tier cities, new first-tier cities, second-tier cities, super-large cities, and megacities). The results show that the business environment of Chinese cities has generally improved during the assessment period, but there are significant differences among different urban clusters. Among them, the business environment of first-tier cities has consistently led with high levels and high balance; sub-provincial cities and provincial capitals are overall stable, and there is a large gap between the east and west regions; the development strategies of new first-tier cities vary significantly, with five cities developing in a balanced manner and five cities having outstanding performance in individual aspects; coastal cities in second-tier cities have prominent market vitality, while inland cities have a better legal environment; megacities have led in all sub-environments under their scale advantages, especially the market environment; regional radiation capabilities of super-large cities are strong, but the balance needs to be improved. On this basis, this study provides policy suggestions and future research directions for the continuous optimization of the business environment of Chinese cities, offers important references for each city to find its position and set benchmarks, and also provides data support for the academic community to conduct combined research at the macro and micro levels.

Key words: Business environment; City; China; Institutional environment; Evaluation system

专业主编：陈立敏