

编者按：优化营商环境，营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境，以激发市场主体活力，促进市场发挥更大作用，为经济发展积蓄基本力量，是实现中国经济高质量发展的内在要求，也是新时代面临的重大需求。鉴于此，开设“营商环境与高质量发展”专栏，刊发营商环境建设和企业高质量发展领域的具有学术前瞻性、创新性的原创论文。

政务服务市场：理论与实证^{*}

• 徐现祥¹ 毕青苗² 王文茂³

(1, 2, 3 中山大学岭南学院 510275)

【摘要】本文提出政务服务市场假说，为政府自身的系列改革提供了一个逻辑自洽的解释。在理论上，本文证明，当政务服务市场和产品市场同时均衡时，均衡企业办事成本是政府审批事项数量和办事方式的增函数，精简办事事项和优化办事方式有利于降低企业均衡办事成本。在实证上，本文基于对全国 28818 家企业实地访谈，度量 2018—2022 年企业办事成本，发现与理论预期一致，政务服务市场建设降低了企业办事成本。

【关键词】政务服务市场 办事成本

中图分类号：F203.9

文献标识码：A

1. 引言

我国政府一直推进自身改革，持续优化向市场主体提供政务服务的种类和方式。20 世纪 90 年代以来，国务院 24 次发文取消调整政府审批事项，精简市场主体需办事项；各地不断建设完善政务服务中心，为市场主体提供“统一办理、联合办理、集中办理”的政务服务^①；2013 年之后，我国不断深化商事制度改革和“放管服”改革、优化营商环境建设等，解决市场主体办事的“难点”和

* 基金项目：国家社会科学基金重大项目“现代信息技术驱动的我国营商环境优化研究”（项目批准号：20&ZD071）；国家自然科学基金青年项目“商事制度改革与企业进入：绩效与机制”（项目批准号：72003203）。

通讯作者：徐现祥，E-mail: lnsxuxx@mail.sysu.edu.cn。

^① 据黄瑛（2020）考证，“20 世纪 80 年代文献中政务服务是指机构内设办公室为领导提供诸如文字、秘书等服务，直到 1999 年浙江省金华市率先建设政务服务中心，推行一站式审批服务，政务服务才指向政府为公众提供的服务”。

“堵点”，优化政务服务；2019 年党的十九届四中全会提出“推进数字政府建设”，为市场主体办事提供新渠道。^① 这些政府改革，既转变了政府职能，又提高了政府办事效率、便捷了市场主体办事，是人们关注的改革热点。这些改革具有内在一致的逻辑吗？如何影响市场主体的办事成本？影响有多大？现有文献只是分别考察了政府的自身改革及其绩效，还没有系统性回答这些问题。

基于此，本文提出政务服务市场假说。在现实中，政务服务中心将企业“依自己意愿找政府办事”与政府部门“依法依规提供办理服务”有机结合起来（艾琳和王刚，2017），是政务服务市场的物理空间。在政务服务市场上，企业找政府办事，政府通过服务窗口受理，供给审批、许可等政务服务，企业支付办事成本。办事成本等于事项数量、办理成本与等待成本的乘积。其中，办理成本是指，企业在政府正式受理到办结事项期间支付的各类费用和耗时等；等待成本是指，企业在政府正式受理前支付的各类费用和耗时等。在政务服务市场上，政务服务窗口是有限的，当其他因素不变时，企业数量越多，来政务服务市场办事的企业就越多，等待耗时越久。这表明，在政务服务市场上，企业办事成本是企业数量的增函数。另一方面，在产品市场上，办事成本构成企业进入市场的门槛。当其他因素不变时，办事成本越高，企业进入产品市场的门槛越高，产品市场上的企业数量越少。这表明，在产品市场上，企业数量是企业办事成本的减函数。本文证明，政务服务市场与产品市场同时均衡是存在的。这时，均衡办事成本和均衡企业数量将受政府事项数量和办理方式等因素影响。因此，政府可从精简办事事项和优化办事方式等两个维度加强政务服务市场建设，不断降低企业均衡办事成本。

然后，本文基于企业访谈，度量 2018—2022 年企业办事成本。在指标上，本文构建了 6 个度量企业办事成本的指标，分别为登记注册时间、登记注册窗口、只跑一次比例、一窗办理比例、省时认可度、降费认可度。在数据上，为了使数据真实可比，本文对省、地级市、市辖区进行分层随机抽样，在各地政务服务中心随机面对面访谈前来办理业务的企业，5 年共实地调查访谈 30 省、156 个地市的 28818 家企业，基于此计算得到的企业办事成本是跨时间、跨地区可比的。

最后，本文提供政务服务市场建设降低企业办事成本的初步证据。本文基于实地调研数据计算发现，不论采用哪个度量指标，5 年来全国企业办事成本均有所降低。其中，在次数上，企业只跑一次的比例提高 24 个百分点；在耗时上，登记注册所花费的时间缩短 40%，省时认可度增加 3 个百分点；在窗口上，登记注册所需打交道的窗口减少 11%、企业一窗办理比例增加 2 个百分点；在费用上，降费认可度增加 26 个百分点。进一步按地理位置进行划分发现，不论东部地区还是非东部地区，企业的办事成本均实现下降；东部办事成本始终低于非东部地区，且两者之间的差距正在增加。

本文的工作与探讨何种政府和市场关系能更有效地促进经济增长的文献紧密相关。最近，人们尝试重新解析政府与市场在经济发展中的良性互动，主要有两种新假说。一种是“官场+市场”假说。周黎安（2018）提出了“官场+市场”理论^②，强调官场竞争与市场竞争的“双向嵌入”关系：官场竞争深入嵌入市场竞争，官员努力制定激励辖区企业的政策，政策效果在市场竞争中得以体现；市场竞争嵌入官场竞争，企业的背后站着关心市场竞争结果的地方官员，加剧市场竞争程度；这两

^① 全国各地几乎都推出了各类政务 APP 或小程序，比如粤省事、随申办、青松办、吉事办等。

^② 周黎安（2018）明确指出：“与世界范围内所有其他经济体相比较，中国市场经济最独具特色的方面就是官场竞争与市场竞争的密切互动和高度结合，它为中国经济的高速增长奠定了关键性的制度基础。”

种竞争的性质决定了区域政府与市场(企业)之间的互动性质及区域经济发展。另一种是“有为政府+有效市场”假说。^①陈云贤(2019)从三类资源界定出发,分类讨论政府与市场互动,提出“有为政府+有效市场”理论。^②具体而言,其将资源界定为可经营性资源、非经营性资源与准经营性资源等三类,强调市场和政府分别是配置可经营性资源和非经营性资源的主体,区域政府可在准经营性资源领域进行资源生成,从而成为市场竞争主体,超前引领区域经济发展。这两种假说从不同的切入点出发,尝试用一个“+”号刻画政府与市场之间的互动,但尚未系统考察区域政府如何直接服务辖区企业,本文尝试填补这个缺口。

本文的工作也属于地方官员文献。改革开放以来,中国创造了经济增长奇迹。中国经济增长文献努力的方向之一是将其归因于地方政府为增长而竞争,强调财政分权的经济激励和政治晋升的政治激励有效激发了地方政府发展辖区经济的积极性,从而努力推动辖区经济增长。现有地方官员文献已经考察了地方官员所面临的激励机制,比如财政激励(Qian and Xu, 1993; Qian and Weingast, 1997; 张军, 2007; 杨其静和聂辉华, 2008; Xu, 2011)和政治激励(Bo, 2002; Li and Zhou, 2005; 周黎安, 2007; 陶然和汪晖, 2010; 杨其静和郑楠, 2013; Yao and Zhang, 2015); 并从不同维度探讨了地方官员的政策手段,比如帮助之手(Blanchard and Shleifer, 2001; Zhuravskaya, 2000; Bardhan, 2006)、资源流动(钱先航和曹廷求, 2017; 徐现祥和李书娟, 2019)、经济增长目标(徐现祥和梁剑雄, 2014; 周黎安等, 2015; 余泳泽和杨晓章, 2017; Li et al., 2019); 以及检验了相应的发展绩效,比如经济增长(徐现祥等, 2007; 张军和高远, 2007; 张平等, 2012; 姚洋和张牧扬, 2013)。这些文献构成了地方政府视角的“激励—行为—绩效”分析范式。这个分析范式对中国经济增长具有很强的解释能力(周黎安, 2017),但似乎还缺少一个环节:地方政府是如何直接为企业提供政务服务的?这是地方官员影响辖区经济发展的“最后一公里”,毕竟,财政分权和政治晋升是政府内部的事,经济增长最终是由市场主体创造的。本文提出政务服务市场假说,系统地考察这个“最后一公里”,对现有文献是一个有益的补充。

本文的工作还属于我国改革绩效评估文献。这类文献主要关心两个方面的改革绩效。一是关注改革带来的营商环境变化。这类文献主要是通过构建营商环境综合指标体系,度量各省、地市的营商环境建设水平,评价地区间的横向差异和各地时间上的纵向变化(王小鲁等, 2013; 徐现祥等, 2019; 张三保等, 2020; 李志军等, 2019; 丁鼎等, 2020; “中国城市营商环境评价研究”课题组, 2021),为学界贡献了各具特色的综合指数。二是关注改革带来的经济绩效变化。这类文献的普遍做法是以各地设立行政审批中心等时间差异为识别策略,实证检验改革对企业进入(毕青苗等, 2018; 徐现祥和马晶, 2019)、企业创新(王永进和冯笑, 2018)、全要素生产率(朱光顺等, 2020)等方面的影响程度,不断丰富学界对改革绩效的认知。但在营商环境和经济绩效之外,现有文献似乎忽略了改革最直接的影响:改革是如何影响企业办事成本的。不可否认,现有文献已经提出降低企业

^① 党的十八届三中全会指出:“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”学界将其概括为有效市场与有为政府。比如林毅夫教授及其合作者强调经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可(林毅夫, 2017; 王勇, 2017)。十九届五中全会则首次明确提出(“十四五”规划文本再次明确)“推动有效市场和有为政府更好结合”。

^② 陈云贤(2019)开宗明义提出,“中国特色社会主义市场经济是有为政府与有效市场相结合的经济”。

办事成本是改革影响企业资源配置的背后机制,但可能是缺乏数据,对办事成本的度量还比较间接,比如采用企业管理费用等方式度量(冯笑等,2018;夏杰长和刘诚,2017)。本文基于企业访谈数据,直接度量企业办事成本,补充这类文献。

本文以下部分的结构安排是,第二部分是一个简单模型,揭示政务服务市场的运行机制;第三部分运用政务服务市场理论,基于实地调查访谈企业,核算企业办事成本;最后是结论性评述。

2. 一个简单模型

本节考察政务服务市场的运行机制。在此基础上,考察政府许可事项、办理成本和办事方式等对一般均衡结果的影响。

假定经济体中有 N 个企业,企业面临两个市场。一是政务服务市场,企业需要在政务服务市场获得政府提供的生产许可等,并支付办事成本。假定每个企业需办理 B 个审批事项。在政务服务市场上,有 w 个人工办事窗口,每个人工办事窗口提供同质的审批服务。^① 人工窗口办理一个事项的办理成本为 τ , 比如人工窗口办理一个事项的法定耗时和收费等,间接度量了政府办事效率。另一个是产品市场,企业生产同质产品,生产函数为 $y = k^\alpha$, 其中 k 是资本。产品市场是竞争性的,经济体里有无数的潜在进入者,一旦进入市场将投入资本进行生产,并支付与政府打交道的办事成本。经济体的初始资本存量为 \bar{K} 。

首先考察企业在政务服务市场上的办事行为。在政务服务市场上,企业可以选择与任意一个人工窗口打交道,等到一个随机排位。因此,所有 w 个人工办事窗口处理完 BN 件审批事项的总成本为 τBN , 企业在人工窗口办理一个事项所需支付的实际成本为 $c = \frac{\tau BN}{w}$, 即单位办事成本。需要明确指出的是,尽管人工窗口办理一个事项的办理成本为 τ , 但是政府无法同时处理 BN 件事项,企业办事需要等待,本文把 $c_w = \frac{BN}{w}$ 定义为等待成本,是企业数量 N 的增函数。其背后的经济含义很直观,在政务服务市场上,在给定人工窗口的情况下,企业数量越多,办事需要等待时间就越长。因此,企业办理一个事项的单位办事成本为 $c = \tau c_w$, 等于办理成本与等待成本的乘积;办理 B 个事项的办事成本 C 则等于事项数量 B 与单个事项办事成本 c 的乘积,即:

$$C = B\tau c_w = \frac{\tau B^2 N}{w} \quad (1)$$

式(1)中的办事成本 C 至少有三点值得强调。一是,在政务服务市场上,经济体的企业数量 N 影响企业的办事成本 C 。如图 1 所示,经济体的企业数量 N 越多,在政务服务市场上,企业的办事成本 C 越高。这是因为,企业办理一个事项的等待成本是企业数量 N 的增函数。二是,事项数量 B 对企业办事成本 C 既有直接影响又有间接影响。直接影响是指,给定单位办事成本为 c , 事项数量 B

^① 这意味着,每个人工窗口都是综合窗口,都可办理 B 个审批事项。

越多, 企业办事成本 C 越高; 间接影响是指, 给定办理事项的人工窗口数量, 事项数量 B 越多, 企业办事需要等待时间就越长, 等待成本越高。三是, 办事成本 C 不受企业个体因素影响。因此, 对企业而言, 办事成本 C 是外生给定的。

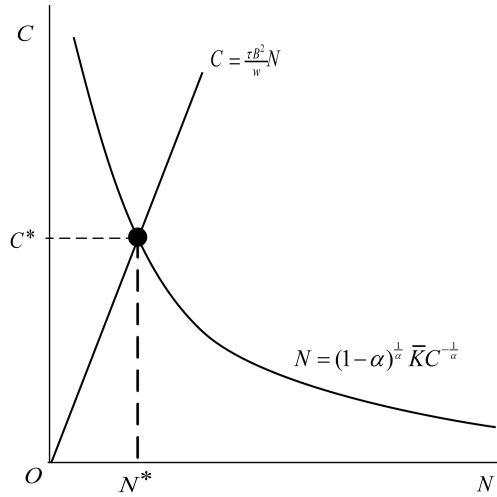


图 1 办事成本与企业数量的关系

接下来, 我们考察企业在产品市场上的行为。当存在办事成本 C 时, 企业视之给定, 其利润最大化问题为 $\max_k k^\alpha - rk - C$ 。其中, r 为利率。企业利润最大化条件为 $\alpha k^{\alpha-1} = r$, 代入企业利润表达式, 可得企业自由进入市场条件:

$$(1 - \alpha) k^\alpha = C \quad (2)$$

式 (2) 揭示了办事成本可构成影响资本进入市场的门槛。式 (2) 左边是, 如果不考虑办事成本, 企业进入市场可获得的最大利润。该利润大于办事成本 C 时则进入, 否则不进入。因此, 办事成本成为一个市场准入的门槛。为了更加直接度量办事成本的门槛效应, 将资本市场出清条件 $Nk = \bar{K}$ 代入式 (2) 可得:

$$N = (1 - \alpha)^{\frac{1}{\alpha}} \bar{K} C^{-\frac{1}{\alpha}} \quad (3)$$

式 (3) 描述了在产品市场上, 企业数量与办事成本之间的关系。办事成本越高, 企业进入市场的门槛越高, 经济体的企业数量越少。因此, 在产品市场上, 经济体的企业数量 N 是办事成本 C 的减函数, 如图 1 中向右下方倾斜的曲线所示。

最后, 求解经济体的一般均衡, 即政务服务市场与产品市场同时实现均衡。联立式 (1) 和式 (3) 可知, 一般均衡存在且唯一。如图 1 所示, 简单计算可得, 均衡办事成本和均衡企业数量分别为:

$$C^* = \left(\frac{\tau B}{w} \right)^{\frac{\alpha}{1+\alpha}} B^{\frac{\alpha}{1+\alpha}} ((1 - \alpha) \bar{K}^\alpha)^{\frac{1}{1+\alpha}} \quad (4)$$

$$N^* = \left(\frac{\tau B}{w} \right)^{-\frac{1}{1+\alpha}} B^{-\frac{1}{1+\alpha}} ((1 - \alpha) \bar{K}^\alpha)^{\frac{1}{1+\alpha}}$$

式 (4) 揭示了影响均衡办事成本和均衡企业数量的因素, 其性质为命题 1 所刻画。

命题 1: 当经济体一般均衡时, $\frac{\partial \ln C^*}{\partial \ln B} = \frac{2\alpha}{1+\alpha}$, $\frac{\partial \ln N^*}{\partial \ln B} = -\frac{2}{1+\alpha}$; $\frac{\partial \ln C^*}{\partial \ln \tau} = \frac{\alpha}{1+\alpha}$, $\frac{\partial \ln N^*}{\partial \ln \tau} = -\frac{1}{1+\alpha}$ 。

命题 1 的经济含义非常直观, 揭示了事项数量 B 和办理成本 τ 对企业办事成本和企业数量的影响程度。具体而言, 事项数量 B 的办事成本弹性和企业数量弹性分别为 $\frac{2\alpha}{1+\alpha}$ 和 $-\frac{2}{1+\alpha}$ 。这表明, 在行政审批改革中, 如果事项数量下降 1 个百分点, 企业的办事成本将下降 $\frac{2\alpha}{1+\alpha}$ 百分点, 企业数量将增加 $\frac{2}{1+\alpha}$ 个百分点。由 $0 < \alpha < 1$ 可知, 事项数量 B 的办事成本弹性是缺乏弹性的, 但是企业数量弹性是充分弹性的。同理, 办理成本 τ 的办事成本弹性和企业数量弹性分别为 $\frac{\alpha}{1+\alpha}$ 和 $-\frac{1}{1+\alpha}$, 都是缺乏弹性的。当然, 从政治经济学的角度看, 每个事项都是政府相关部门的职权, 直接取消或调整都将涉及制度改革, 是有难度的。但在职权不变的情况下, 优化办事方式降低办理成本则相对容易, 比如数字政府建设, 既为政务办事大厅和营商环境建设中优化办事流程提供了技术支撑, 推进涉企审批减环节、减材料、减时限, 又为企业办事提供了新的选择。

接下来, 本文核算企业办事成本, 考察政务服务市场建设对企业办事成本的影响。

3. 实地调查证据

本节介绍核算企业办事成本的方法、数据和结果。

3.1 办事成本核算方法

本文构建了 6 个度量企业办事成本的指标, 如表 1 所示。

一是登记注册时间。调查中, 调查员访谈市场主体, “企业注册成立时, 完成注册 (拿到营业执照) 所需的时长为多久”。本文根据企业登记注册年份、登记注册所需时间的访谈数据, 计算每年新登记注册的企业完成登记注册平均所需时间。企业完成登记注册所需时间越短, 企业办事成本越低, 是正向指标。

二是登记注册窗口。调查中, 调查员访谈市场主体, “企业注册成立时, 完成企业注册所需交涉和沟通的办事窗口数量有多少”。本文基于市场主体登记注册年份、登记注册时所需打交道窗口数量的访谈数据, 计算每年新登记注册的市场主体完成登记注册平均所需打交道的窗口数量。企业完成登记注册所需打交道的窗口数量越少, 企业办事成本越低, 是正向指标。

三是只跑一次比例。调查中, 调查员访谈市场主体, “在过去半年中, 您来这个办事大厅办成一

件事大致需要跑几次”, 基于此计算办成一件事只跑一次的企业占比。只跑一次比例越高, 企业办事成本越低, 是负向指标。

四是一窗办理比例。调查中, 调查员访谈市场主体, “在过去半年中, 您来这个办事大厅办成一件事, 每次需要和几个窗口打交道”, 基于此计算只和一个窗口打交道的企业占比。一窗办理比例越高, 企业办事成本越低, 是负向指标。

五是省时认可度。调查中, 调查员访谈市场主体, “据您了解, 目前的‘放管服’改革措施能够降低企业与政府打交道的的时间吗”, 基于此计算认为与政府打交道时间降低的企业占比。省时认可度越高, 企业办事成本越低, 是负向指标。

六是降费认可度。调查中, 调查员访谈市场主体, “据您了解, 目前的‘放管服’改革措施能够降低企业与政府打交道的费用吗”, 基于此计算认为与政府打交道费用降低的企业占比。降费认可度越高, 企业办事成本越低, 是负向指标。

表 1 办事成本的核算方法

办事成本	核算方法
登记注册时间	每年新登记注册企业的平均注册天数 (天)
登记注册窗口	每年新登记注册企业的平均注册窗口数 (个)
只跑一次比例	办一件事只跑一次的企业占比 (%)
一窗办理比例	办一件事只和一个窗口打交道的企业占比 (%)
省时认可度	认为与政府打交道时间降低的企业占比 (%)
降费认可度	认为与政府打交道费用降低的企业占比 (%)

3.2 实地调查方法

3.2.1 抽样方法

为使办事成本核算跨时跨地可比, 本文通过分层抽样方法确定调查地。以 2018 年为例, 首先, 为满足调查省份的全国代表性, 本文在省 (自治区、直辖市, 以下统称“省”) 层面抽取一半样本, 使得抽中的 16 个省与未抽中的 15 个省在名义 GDP 以及规模以上工业总产值上不存在显著差异。接着, 为满足调查市区的省份代表性, 本文继续在抽中的省中抽取一半的地级市, 满足省内抽中地级市与未抽中地级市在名义 GDP 和规模以上工业总产值上不存在显著差异, 满足全国范围内抽中地级市与未抽中地级市也不存在显著差异。最后, 在抽中的地级市中随机抽取一半的市辖区, 满足市内抽中区与未抽中区在名义 GDP 和总人口上无显著差异。

根据以上分层随机抽样规则, 2018 年第一轮调查抽取了 16 省、74 市、182 个区。2019 年第二轮调查通过分层随机抽样扩大至 24 省、110 市、281 个区。2020 年第三轮调查覆盖 28 省、67 市、245

个区。2021 年第四轮调查覆盖 14 省、26 市、70 个区。2022 年第五轮调查覆盖 19 省、35 市、138 个区。5 年总共覆盖 30 省、156 个地市的 503 个政务服务中心。

3.2.2 调查方法

为获得各地企业的真实评价，本文采用访谈法收集数据。调查以面对面访谈的方式进行，调查员进入调查政务服务中心后，随机选取前来办理业务的企业，向企业说明调查目的、询问企业是否愿意接受采访。调查采取全程电子化的方式进行，调查员与企业进行面对面访谈、提问，企业每回答一个问题，调查员在移动端实时填写问卷，并进入下一题。本研究 2018—2022 年连续 5 年在 30 省、156 个地市的 503 个政务服务中心面对面随机访谈了 28818 家前来办事的企业。

为确保调查的数据质量，后台每天对数据质量进行严格检查。一是整体检查，后台基于数据检查程序自动对调查数据进行技术性检查。二是“双随机”抽查，后台通过“双随机”的方式，随机从每日产生的问卷中抽取一定比例、随机匹配给后台检查人员，进行二次检查。

3.3 办事成本核算结果

根据指标体系和实地调查数据，本文计算得到 2018—2022 年企业办事成本，如表 2 所示。

从耗时上看，企业登记注册时间压缩，省时认可度提升。2022 年企业登记注册平均 4.4 天，与 2018 年相比，5 年间企业登记注册平均耗时缩短了 2.6 天，缩短幅度接近 40%。2022 年全国 89% 的企业认为“放管服”改革降低了其与政府打交道的的时间，与 2018 年相比提升了 3 个百分点，5 年间省时认可度一直保持在九成左右。

从窗口上看，企业登记注册所需打交道的窗口数量减少，一窗办理比例提高。2022 年企业登记注册平均与 1.6 个窗口打交道，与 2018 年相比，5 年间减少了 0.2 个窗口，减少幅度约为 11%。2022 年 70% 企业办一件事实现一窗办理，与 2018 年相比提升 2 个百分点，5 年间一直保持在七成左右。

从次数上看，企业办事只跑一次的比例提高。2018 年有 30% 的受访企业表示办成一件事只需要跑一次，2019—2020 年逐步提升至到 40% 左右，到 2021 年达到 51%、突破半数，2022 年进一步上升至 54%，5 年共提升了 24 个百分点。

从费用上看，降费认可度提升。2022 年全国 89% 的企业认为“放管服”改革降低了其与政府打交道的费用，与 2018 年相比增加了 24 个百分点，整体呈上升趋势。

表 2 2018—2022 年企业办事成本

办事成本	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
登记注册时间	7.0	6.9	6.2	5.6	4.4
登记注册窗口	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6
只跑一次比例	30%	42%	44%	51%	54%
一窗办理比例	68%	67%	69%	69%	70%

续表

办事成本	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
省时认可度	86%	87%	89%	91%	89%
降费认可度	65%	72%	74%	91%	89%

数据来源:《中国营商环境报告(2019)》《中国营商环境报告(2020)》《中国营商环境报告(2021)》《中国营商环境调查报告(2022)》。下同。

进一步按地理位置进行划分,东部和非东部地区的办事成本均实现下降。本文将时间划分为2018—2020年“十三五”期间和2021—2022年“十四五”期间,分别计算东部和非东部企业的办事成本。^①如表3所示,随着政务服务市场建设,东部和非东部企业的办事耗时、窗口、次数和费用均实现下降,其中登记注册时间分别缩短了1.7天和1.6天,降费认可度分别提升了20个百分点和18个百分点,只跑一次比例分别增加了16个百分点和15个百分点,是进步最大的三个指标。

从地区间的横向对比来看,不论时间、窗口、次数还是费用,东部和非东部地区的差距都略有增加。以登记注册时间为例,2018—2020年,东部企业登记注册平均需要6.3天,比非东部企业少0.2天;到2021—2022年时,东部企业平均4.6天完成登记注册,比非东部企业少0.3天,差距增加。在办事窗口、次数和费用上,东部与非东部地区企业的办事成本差距也都在增加,其中一窗办理比例的差距、降费认可度的差距、只跑一次比例的差距分别增加了3个百分点、2个百分点、1个百分点。

表3 东部和非东部企业办事成本对比

办事成本	2018—2020年(“十三五”期间)			2021—2022年(“十四五”期间)		
	东部	非东部	差值	东部	非东部	差值
登记注册时间	6.3	6.5	-0.2	4.6	4.9	-0.3
登记注册窗口	1.8	2.0	-0.2	1.6	1.8	-0.2
只跑一次比例	39%	36%	3%	55%	51%	4%
一窗办理比例	70%	64%	6%	74%	65%	9%
省时认可度	88%	86%	2%	90%	88%	2%
降费认可度	71%	70%	1%	91%	88%	3%

注:2018—2020年“十三五”期间调研的东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南,共10个省区市。2021—2022年“十四五”期间调研的东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东,共9个省区市。

^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,构建一流营商环境,深化简政放权、放管结合、优化服务改革,全面实行政府权责清单制度,持续优化市场化法治化国际化营商环境。

综上,本文核算结果表明,随着政务服务市场建设不断推进,全国企业办事成本实现下降;从不同地区来看,东部和非东部企业办事成本均下降,但差距增加。

4. 结论性评述

近 30 年来,我国政府持续推进自身改革,比如行政审批改革、商事制度改革、“放管服”改革、优化营商环境建设、数字政府建设等,畅通政府影响辖区经济发展的“最后一公里”,方便企业办事。本文尝试系统考察这些改革背后的逻辑和绩效。

本文提出了政务服务市场假说。在政务服务市场上,政府是供给方,向企业提供政务服务;企业是需求方,支付办事成本。在产品市场上,办事成本构成企业进入市场的门槛,影响企业进入。本文证明,政务服务市场和产品市场同时均衡是存在的,均衡办事成本是政府审批事项数量和办理方式的增函数。因此,政府精简事项数量和优化办事方式,完善政务服务市场,能够降低企业办事成本。

本文测算了我国企业办事成本。具体方法是,从办事次数、时间、窗口、费用等方面直接度量企业办事成本。基于实地调查企业访谈数据,本文发现,2018—2022 年企业办事次数、时间、窗口、费用等办事成本均下降;从地区差距来看,东部地区办事成本低于非东部地区,且差距在增加。

本文的工作初步揭示了,政务服务市场建设能够降低企业办事成本的机制及绩效,至少以下两个方向值得进一步研究。一是考察地方政府建设政务服务市场的激励机制及其绩效;二是更加系统核算各地办事成本大小,分析差异及其影响。

◎ 参考文献

- [1] 艾琳,王刚.大城市的政府职权配置与现代政府型构——基于深圳“强区放权”的论析[J].国家行政学院学报,2017(4).
- [2] 毕青苗,陈希路,徐现祥,等.行政审批改革与企业进入[J].经济研究,2018,53(2).
- [3] 陈云贤.中国特色社会主义市场经济:有为政府+有效市场[J].经济研究,2019,54(1).
- [4] 丁鼎,高强,李宪翔.我国城市营商环境建设历程及评价——以 36 个省会城市、直辖市及计划单列市为例[J].宏观经济管理,2020(1).
- [5] 冯笑,王永进,刘灿雷.行政审批效率与中国制造业出口——基于行政审批中心建立的“准自然实验”[J].财经研究,2018,44(10).
- [6] 黄璜.中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系[J].行政论坛,2020,27(3).
- [7] 李志军,张世国,李逸飞,等.中国城市营商环境评价及有关建议[J].江苏社会科学,2019(2).
- [8] 林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J].行政管理改革,

2017 (10).

- [9] 钱先航, 曹廷求. 钱随官走: 地方官员与地区间的资金流动 [J]. 经济研究, 2017, 52 (2).
- [10] 陶然, 汪晖. 中国尚未完成之转型中的土地制度改革: 挑战与出路 [J]. 国际经济评论, 2010 (2).
- [11] 王小鲁, 余静文, 樊纲. 中国分省企业经营环境指数报告 (2013) [M]. 北京: 中信出版社, 2013.
- [12] 王勇. 论有效市场与有为政府: 新结构经济学视角下的产业政策 [J]. 学习与探索, 2017 (4).
- [13] 王永进, 冯笑. 行政审批制度改革与企业创新 [J]. 中国工业经济, 2018 (2).
- [14] 夏杰长, 刘诚. 行政审批改革、交易费用与中国经济增长 [J]. 管理世界, 2017 (4).
- [15] 徐现祥, 李书娟. 官员偏爱籍贯地的机制研究——基于资源转移的视角 [J]. 经济研究, 2019, 54 (7).
- [16] 徐现祥, 毕青苗, 马晶. 中国营商环境报告 (2021) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [17] 徐现祥, 毕青苗, 马晶. 中国营商环境报告 (2020) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020.
- [18] 徐现祥, 毕青苗, 周荃. 中国营商环境调查报告 (2022) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2022.
- [19] 徐现祥, 林建浩, 李小瑛. 中国营商环境报告 (2019) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [20] 徐现祥, 梁剑雄. 经济增长目标的策略性调整 [J]. 经济研究, 2014, 49 (1).
- [21] 徐现祥, 马晶. 商事制度改革与市场主体进入率——数量竞争还是质量竞争 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2019, 59 (6).
- [22] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据 [J]. 经济研究, 2007 (9).
- [23] 杨其静, 聂辉华. 保护市场的联邦主义及其批判 [J]. 经济研究, 2008 (3).
- [24] 杨其静, 郑楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛 [J]. 世界经济, 2013, 36 (12).
- [25] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据 [J]. 经济研究, 2013, 48 (1).
- [26] 余泳泽, 杨晓章. 官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自 230 个地级市的经验证据 [J]. 经济学动态, 2017 (2).
- [27] 张军. 分权与增长: 中国的故事 [J]. 经济学 (季刊), 2008 (1).
- [28] 张军, 高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据 [J]. 经济研究, 2007 (11).
- [29] 张平, 赵国昌, 罗知. 中央官员来源与地方经济增长 [J]. 经济学 (季刊), 2012, 11 (2).

- [30] 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, 42 (4).
- [31] “中国城市营商环境评价研究”课题组. 中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议 [J]. 管理世界, 2021, 37 (5).
- [32] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007 (7).
- [33] 周黎安, 刘冲, 厉行, 等. “层层加码”与官员激励 [J]. 世界经济文汇, 2015 (1).
- [34] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 上海: 格致出版社, 2017.
- [35] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事 [J]. 社会, 2018, 38 (2).
- [36] 朱光顺, 张莉, 徐现祥. 行政审批改革与经济发展质量 [J]. 经济学 (季刊), 2020, 19 (3).
- [37] Bardhan, P. The economist's approach to the problem of corruption [J]. World Development, 2006, 34 (2).
- [38] Blanchard, O., Shleifer A. Federalism with and without political centralization: China versus Russia [R]. IMF staff papers, 2001, 48 (1).
- [39] Bo, Z. Chinese provincial leaders: Economic performance and political mobility since 1949 [M]. London: M. E. Sharpe, 2002.
- [40] Li, H., Zhou, L. A. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005, 89 (9-10).
- [41] Li, X., Liu, C., Weng, X., et, al. Target setting in tournaments: Theory and evidence from China [J]. The Economic Journal, 2019, 129 (623).
- [42] Qian, Y., Weingast, B. R. Federalism as a commitment to reserving market incentives [J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, 11 (4).
- [43] Qian, Y. Y., Xu, C. G. Why China's economic reforms differ: The M-form hierarchy and entry/expansion of the non-state sector [J]. Economics of Transition, 1993, 1 (2).
- [44] Xu, C. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. Journal of Economic Literature, 2011, 49 (4).
- [45] Yao, Y., Zhang, M. Sub-national leaders and economic growth: Evidence from Chinese cities [J]. Journal of Economic Growth, 2015, 20 (4).
- [46] Zhuravskaya, E. V. Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style [J]. Journal of Public Economics, 2000, 76 (3).

Administrative Approval Market: Theory and Evidence

Xu Xianxiang¹ Bi Qingmiao² Wang Wenmao³

(1, 2, 3 Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 510275)

Abstract: This paper proposes a novel administrative approval market hypothesis to offer a coherent

explanation for government administrative approval reforms. Theoretically, this paper shows that when simultaneous equilibria are achieved in administrative approval market and the production market, the institutional cost of firms is a increasing function of the number of administrative approval items, and the approach of administrative services. Empirically, utilizing our field survey of 28,818 firms across China from 2018 to 2022, we find consistent results with our theoretical prediction, that the advancements of the administrative approval market reduce the bureaucratic costs of firms.

Key words: Administrative approval market; Institutional cost

附录

附表 1 全国受访市场主体的地区分布

省份	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
北京	6%	3%	2%	6%	1%
天津	4%	2%	1%		1%
河北		5%	4%		5%
山西		2%	2%		
内蒙古			1%		
辽宁					
吉林	4%	4%	2%		4%
黑龙江			1%		
上海		3%	1%	14%	
江苏		6%	2%	5%	3%
浙江	6%	8%	1%	10%	4%
安徽	6%	5%	2%	6%	4%
福建	9%	5%	2%	4%	1%
江西			2%		4%
山东	8%	5%	4%	1%	4%
河南	7%	5%	3%	10%	
湖北		7%	4%		
湖南	9%	5%	3%	5%	6%
广东	9%	6%	36%	9%	31%
广西	8%	6%	5%	8%	14%
海南		1%	3%		
重庆		3%	4%		2%
四川			7%	3%	
贵州	4%	3%	2%	7%	3%
云南	4%	5%	1%		4%

续表

省份	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
陕西	7%	4%	3%	11%	8%
甘肃	5%	4%	1%		
青海		1%	1%		
宁夏	4%	3%	1%		
新疆					3%

数据来源：《中国营商环境报告（2019）》《中国营商环境报告（2020）》《中国营商环境报告（2021）》《中国营商环境调查报告（2022）》。

附表 2 全国受访市场主体代表的基本情况

分类	类别	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
性别	男	50%	47%	44%	47%	44%
	女	50%	53%	56%	53%	56%
年龄	小于 30 岁	36%	36%	48%	33%	41%
	30~40 岁	44%	46%	40%	47%	45%
	40~50 岁	16%	15%	10%	16%	13%
	50 岁以上	4%	3%	2%	4%	2%

数据来源：《中国营商环境报告（2019）》《中国营商环境报告（2020）》《中国营商环境报告（2021）》《中国营商环境调查报告（2022）》。

附表 3 全国受访市场主体的基本情况

分类	类别	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
登记注册年份	2014 年以前	42%	50%	46%	35%	35%
	2014 年	6%	6%	5%	3%	4%
	2015 年	7%	6%	7%	5%	5%
	2016 年	10%	7%	7%	6%	6%
	2017 年	9%	8%	8%	9%	7%
	2018 年	19%	8%	9%	8%	8%
	2019 年		14%	8%	8%	10%
	2020 年			10%	9%	7%
	2021 年				17%	8%
	2022 年					11%

续表

分类	类别	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
所有制	国有企业	6%	8%	7%	8%	9%
	民营企业	67%	64%	72%	71%	71%
	外资企业	1%	1%	2%	1%	1%
	合资企业	3%	3%	3%	2%	2%
	个体户	23%	21%	17%	18%	17%
所属行业	农林牧渔业	5%	4%	2%	4%	3%
	工业（除建筑业）	18%	19%	15%	7%	6%
	建筑业				8%	10%
	服务业（除互联网平台行业）	57%	61%	67%	55%	53%
	互联网平台行业				5%	6%
新兴行业	21%	17%	15%	21%	22%	
企业规模	少于 10 人	39%	32%	33%	33%	34%
	10~20 人	24%	23%	23%	23%	24%
	20~100 人	20%	25%	26%	26%	24%
	100~500 人	9%	10%	10%	10%	10%
	大于 500 人	6%	7%	7%	7%	8%

数据来源:《中国营商环境报告(2019)》《中国营商环境报告(2020)》《中国营商环境报告(2021)》《中国营商环境调查报告(2022)》。由于部分受访企业办事代表不确定企业基本信息,故加总不为0。