

中国城市政商关系评价报告 2021

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

作者：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬

摘要

本报告的目的是评价一个地区的政商关系，为此我们构建了中国城市政商关系健康指数评价体系。政商关系总指数包括两个方面：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。我们对所有指标进行正向化、标准化和正常化处理，最终所有城市每个一级指标、方面指标和总指标的分值均位于 0-100 分。本报告涵盖的 292 个城市包括直辖市、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。

从全国政商关系健康指数地图来看，东南和南部沿海省份的城市政商关系健康指数整体上分值较高，而东北地区整体颜色偏浅，显示该地区政商关系健康指数的分值较低。政商关系分布呈现“胡焕庸线”的特点。

我们根据政商关系健康指数排列了全国前 20 名城市的榜单。在全国各城市中，深圳的政商关系健康指数排名第一，并且深圳市连续两年排名第一。前 20 名的其他城市分别为：广州、上海、北京、东莞、武汉、青岛、无锡、济南、杭州、成都、珠海、天津、贵阳、中山、金华、厦门、威海、烟台和西安。除了直辖市北京，前 10 名的城市几乎都处于东南和南部沿海地区。与上一年的前 20 名城市政商关系排行榜相比，政商关系在 2021 年基本保持了稳定，城市之间的差距在缩小。

我们根据省内各市政商关系指数的平均分计算省份政商关系指数。上海在全国排名第一，北京第二，天津第三，浙江第四，山东第五。整体而言，直辖市排名高于普通省份，并且优势明显。从各大区域来看，华东地区表现最优，其次为华南地区，但是两地差别不大，都明显高于其他地区。

比较亲近指数，排名前 20 名的城市包括：深圳、东莞、北京、广州、上海、武汉、厦门、中山、南京、苏州、济南、珠海、四平、佛山、青岛、拉萨、无锡、杭州、西安和天津。深圳的亲近指数再次排名第 1。

比较清白指数，排名前 20 名的城市包括：深圳、潍坊、烟台、临沂、威海、上海、东营、滨州、广州、聊城、济宁、金华、无锡、杭州、成都、贵阳、淄博、温州、青岛和枣庄。山东省入围前 20 名的城市数量最多，与去年一样。

我们提供了 4 个典型城市，它们近年来在政商关系和营商环境方面表现优异。直辖市上海在“一网通办”、“一窗通办”改革的基础上，探索发展“窗口事务官”、“无人自助审批”制度，赋予窗口和平台更大的审批权力，切实为企业减负。中部城市武汉对标我国优化营商环境典型城市、学习优化营商环境典型范例，以涉企质量服务改革和法治化营商环境建设为主要抓手，形成了具有特色的营商环境优化道路。西部城市银川推出的“一枚印章管数据”、“一件事一次办”、政府服务好差评等改革措施已经在“放管服”改革中走在了前列，并被国务院列入 2020 年营商环境示范引领标杆城市。东北城市哈尔滨持续推进“放管服”改革，开展了“办事不求人”、“最多跑一次”、“办好一件事”等一系列改革。

我们在附录中提供了全国 292 个城市的政商关系健康总指数、方面指数和一级指标分值。

作者简介

聂辉华，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、政企关系研究中心主任，经济学院特聘教授，先后入选中组部首批青年拔尖人才计划和国家万人计划哲学社会科学领军人才项目。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，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国际关系学院教授，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，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授，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 80 多篇，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副教授，兼任中国行政管理学会青年理事、中国人民大学国家发展与战略研究院研究员等职务。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 2021

一、引言

1、背景说明

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称人大国发院）政企关系与产业发展研究中心于2018年2月第一次发布“中国城市政商关系排行榜”（对应2017年数据），到2020年已经连续发布了三年的“中国城市政商关系排行榜”。从2020年开始，我们用发布年份命名报告名称。按照计划，2021年的中国城市政商关系报告应该在2021年发布。然而，受新冠肺炎引发的疫情影响，2020年的很多城市统计数据无法及时获得，这导致2021年的中国城市政商关系报告不得不再延期，直到2022年6月底才最终确定全部内容。尽管如此，为了保持连续性以及可读性，今年的报告仍然以2021年冠名，并且我们力争在今年年底再发布2022年的中国城市政商关系报告。

除了发布年份发生变化，第二个重要变化是，从本期报告开始，报告的名称不再是“中国城市政商关系排行榜”，而是“中国城市政商关系评价报告”。改名的主要目的，是让城市政商关系评价“不忘初心”，实现“以评促改”的宗旨。不可否认，由于近十年来中央高度重视政商关系和营商环境建设。上至国家层面，下至地方层面，纷纷将营商环境建设纳入各级政府部门的考核指标。这一方面固然提高了各地和各部门改善营商环境的积极性，但是也导致了恶性竞争和不必要的焦虑。个别地方为了排名靠前，可能存在操纵数据或者单纯地迎合评价指标体系的不当做法。而五花八门的营商环境排行榜则借机推波助澜，扭曲了排名的公正性和权威性。按照国家发改委的意见，营商环境评价不是“奖牌榜”，而是“助推器”。因此，从今年开始，我们人大国发院的政商关系报告不再提供全国各地城市的排行榜，只提供前20名的城市作为标杆，并同时提供所有城市的政商关系总指数、亲近指数和清白指数以及对应的一级指标的分值。这样既能通过前20名树立榜样，又可以帮助每个城市找到差距，真正实现以评促改的宗旨。

第三个重要变化是，为了更好地服务于“以评促改”的宗旨，我们在今年的报告里专门增加了一节内容“中国城市政商关系典型案例”。我们精心挑选了上海、武汉、银川和哈尔滨四个城市，它们近年来在改善营商环境方面取得了显著的进步，而且分别代表东部、中部、西部和东北地区。我们介绍了这四个典型城市在营商环境方面的改革举措，其中很多举措都属于改善政商关系的内容。通过挑选典型案例，并提供全部城市的各方面评价分值，本报告能够助力各地在改善政商关系和优化营商环境方面力争上游，形成你追我赶的良性格局。

本报告是人大国发院政企关系中心第四份中国城市政商关系评价报告。我们深知，本报告构建的理论体系、评价指标和分值计算也许并不完美，但我们愿意与所有关心中国城市政商关系或营商环境的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，为经济社会发展略尽绵薄之力。

2、理论分析

本报告的目的是刻画一个地区的政商关系。从广义上讲，政商关系的内容非常丰富，通常认为包括宏观层面政府与市场的关系、中观层面政府与企业的关系、微观层面官员与商人的关系。^①考虑到可比性和政策含义，本报告将聚焦于测度政府和企业之间的关系。

测度政商关系在理论上面临挑战。首先，西方经济学理论对政商关系的研究成果不够重视，或者非常片面。主流理论认为，政府主要是充当“守夜人”的角色，核心功能是提供国

^① 何艳.领导干部要光明磊落同企业交往——深入学习习近平总书记关于构建亲清政商关系重要论述[J].中国纪检监察, 2020(19):4-6.

防、治安和法律等公共物品。如果政府干预市场或企业，就会导致普遍的寻租和腐败问题。然而，这种理论难以解释广大东亚国家（包括日本和中国）在近几十年的快速发展，实际上也不符合英美发达国家自身的发展历程，以及世界上其它发展中国家的发展经验（聂辉华，2020）。^① 因此，经济学者需要在理论上反思：究竟什么才是适合发展中国家的最优政企关系？政府如何在推动经济发展和防止寻租之间权衡取舍？

另一方面，测度政商关系在实践中具有重要意义。中共十八大以来，中央政府着力改善营商环境，推动经济社会可持续发展。营商环境的核心内容，就是政商关系。相对而言，自然资源禀赋、地理位置、文化等因素很难在短期内改变，但是政商关系可以在短期内扭转。因此，对于主政一方的领导干部而言，改善政商关系就成为优化营商环境的重要抓手。

理论源于实践，实践反过来指导理论塑造。2016年全国“两会”期间，习近平总书记清晰地阐述了“亲”“清”政商关系的内涵：对领导干部而言，“亲”就是要坦荡真诚同民营企业接触交往，特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务，对非公有制经济人士多关注、多谈心、多引导，帮助解决实际困难，真心实意支持民营经济发展；“清”就是同民营企业家的关系要清白、纯洁，不能有贪心私心，不能以权谋私，不能搞权钱交易。习近平总书记关于亲清政商关系的重要论述，为我们测度政商关系提供了理论指南。

在此基础上，聂辉华（2020）基于制度经济学、发展经济学和社会学等多学科视角，提出了界定政企关系的两个维度：一是“政府对企业的干预”，二是“合法合规”。这两个维度分别对应于“亲近”和“清白”，并且具有可操作性的测度方式。根据这一分析框架，可以将全世界的政企关系分为四种类型：政企合作、政企合谋、政企分治和政企伤害。^② 这一框架为我们更具体地测度各地政商关系提供了理论基础。事实上，人大国发院政企关系中心在2018、2019和2020年连续三年发布的“中国城市政商关系排行榜”，都体现了这一理论框架。不过，为了便于城市之间比较，我们将政商关系的两个维度、四个区间合并为一个综合性指标——城市政商关系健康指数。该指数分值越高，表示政商关系越好，越是趋近于“亲清”，或者说越是趋近于“政企合作”。

3、报告特色

公开资料显示，从2013年到2020年，每年第一次国务院常务会议的主题都是改善营商环境。改善营商环境已经成为十八大以来中央政府的中心工作和主要抓手之一。为了将改善营商环境落到实处，政府部门已经开始将营商环境列入地方考核内容之一。

国内外各类非官方机构纷纷参与了对中国营商环境的评价。这些评价活动构成了一个日益活跃的“观念市场”。然而，已有评价体系还存在一些明显的缺陷：第一，指标覆盖面太窄，主要关注“亲”而忽视“清”；第二，覆盖城市范围有限，一般不超过70个；第三，主观指标较多，缺乏可比性；第四，数据不公开，无法进行对比和深度研究；第五，中立性缺失，评价结果容易受到干扰。

与已有评价体系相比，人大国发院政企关系中心持续发布的城市政商健康指数排行榜具有以下特色。

第一，在研究框架上，人大报告是第一份从“亲”和“清”两个方面对新型政商关系进行系统评价的研究报告。

第二，在研究对象上，人大报告是国内第一份针对全国城市进行政商关系评价的报告。本报告今年覆盖的全国地级以上城市为292个，与前两年一样。国际上的营商环境排行榜通常以国家为单位，一些国内的评价报告通常以省份为单位，或者只是侧重于城市某个方面的指标。本报告没有评价定义宽泛的“营商环境”，而是聚焦于营商环境中短期内可以改进、地方官员可以有所作为的“政商关系”。

^① 聂辉华.从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架[J].学术月刊, 2020(6):44-56.

^② 聂辉华.从政企合谋到政企合作——一个初步的动态政企关系分析框架[J].学术月刊, 2020(6):44-56.

第三，在数据来源上，人大报告综合使用了官方数据、网络数据和企业调查数据。人大报告不仅独创性地利用大数据和网络爬虫技术抓取政商关系的关键指标（例如领导人视察、腐败指数），并且与全国工商联基于 4 万名企业主的营商环境调研结果高度吻合。^①

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指数包括两个方面：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。为了保持同上一一年政商关系评价体系（详见《中国城市政商关系排行榜 2020》）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，仅根据实际需要进行微调。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。表 1 为中国城市政商关系健康指数（2021）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。

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：亲近指标			
一级	二级	三级	数据来源
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%）	政府网站绩效评估结果	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：清白指标			
一级	二级	三级	数据来源
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	中介
	D2：百度腐败指数（5%）	腐败网页数量/网页总数	百度

^① 参考“全国工商联发布《2019 年万家民营企业评价营商环境报告》”，http://www.acfic.org.cn/yw/qlyw/201911/t20191104_144853.html。根据本报告与工商联报告具有可比性的 100 个城市的数据对比结果，两者相关度高达 70%。

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	中国开放数林指数网
	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，2022，《中国城市政商关系评价报告 2021》，中国人民大学国家发展与战略研究院报告。

在“亲近”方面，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 2020 版基本一致，仅有细微调整。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%）、金融服务（10%）、市场中介（10%）的算法与之前完全保持一致，而电子政务效率变为一项指标，直接以我国各地市门户网站绩效评估结果作为衡量依据。

因为数据来源变化，所以电子政务效率（10%）的计算较之去年有较大不同。电子政务效率反映地方政府通过互联网和移动互联网提供政务服务的友好程度。相较于之前版本，我们此次根据收集到的数据，将政府网站在线服务事项和效率、移动政府服务效率（微信公众号和官方微博）这两个过去的三级指标以一个三级指标（地市门户网站绩效评估结果）代替。我们的数据来自清华大学国家治理研究院发布的《2020 年中国政府网站绩效评估报告》，该报告的评估指标体系包括政府网站的内容、展现、保障和应用等四个维度，下设 7 个一级指标，包括：信息公开、政策解读、政务服务、互动交流、展现设计、监督管理和传播应用。与此同时，该报告还征集优秀案例并予以加分。除此之外，需要特别指出的是，2020 年评估指标中重点增加了“疫情防控专题”指标，考察各政府网站在专题建设、信息发布、更新维护等方面的情况。但是，由于今年报告未公布各级政府门户网站每一项指标的分值，因此我们直接以各地市级政府的综合指数来直接衡量其网站绩效，以体现电子政务效率。

企业的税费负担（10%）仍与 2020 版衡量标准一致。《中国城市统计年 2020》仍未报告规模以上工业企业总产值，仅报告了规模以上工业企业的主营业务税金及附加、本年应交增值税和利润。因此，我们依旧采用地区生产总值中第二产业构成的产值，作为规模以上工业企业总产值的代理变量。

在“清白”方面，我们对政府廉洁度（10%）的评价指标和 2020 版保持一致，一是使用食品安全许可证代办价格（5%）。我们在调研中发现，食品安全许可证的代办价格可以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，而这正是世界银行评价一个地区营商环境的核心思想。食品安全许可证价格是负向指标，其相对于当地最低工资的价格越高，表明当地可能越腐败。百度腐败指数（5%）保持不变，该指数是负向指标，被搜索到的腐败新闻越多，说明当地可能越腐败。我们同时发现，腐败新闻比例与百度的腐败搜索指数是高度正相关的。因此，我们采用腐败新闻比例来度量腐败程度。

政府透明度（30%）较之 2020 版有一定变化。政府透明度（30%）仍包括两个指标，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%）更换了数据来源，新的数据来自于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网。我们根据该网站公布的 2020 年全国地级市政府数据开放评估结果，将其指数数据进行归一化处理。对于该网站公布数据中部分地级市分值为区间估计和部分地市数据缺失的情况，我们以区间平均值作为该地市预估值，以 0 统一作为缺失地市的数据值。我们将其结果与前几版中收集到的政府信息发布指数进行相关性检验，结果显示二者显著正相关。因此，在保证效度和信度的前提下，我们采用该数据作为本版信息发布指数来衡量政府透明度。

在政府信息公开中，财政信息公开是非常关键的环节，因为“钱袋子”关乎政府财政纪

律和问责。财政透明数据来源仍与 2020 年版相同，来自清华大学公共管理学院公共经济、金融与治理研究中心课题组发布的《2021 年中国市级政府财政透明度研究报告》。该报告对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进行客观评估，包括全国 292 个地级以上城市。其中，预算与预算执行的公开情况是“四本账”的公开情况，包括公共财政、政府性基金、国有资本经营和社保基金；其他重要的财政信息包括地方政府债务、产业投资基金、政府与社会资本合作（PPP）等。我们将其换算为 0-100 分，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、那曲市、哈密市、山南市、三沙市等城市。2019 年莱芜市并入济南市，因此我们在之后的排名中不再包括莱芜市。对于存在缺失值的城市，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，其次以其上一年的数值作为衡量依据，再次以城市所在省份其他城市的中位数分值来替换。对于存在极端值的变量（如政府负担、百度腐败指数），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具体过程同 2020 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。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、政府廉洁下设的三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，我们对于总指数和分项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。

$$Y = \frac{X - Min}{Max - Min} \times 100$$

三、中国城市政商关系健康指数分析

1、总体指数分析

根据上一节介绍的政商关系健康指数的指标体系，我们计算了中国各个城市的政商关系健康指数。本报告涵盖的 292 个城市包括直辖市、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。

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。直观上，东南和南部沿海省份的城市政商关系健康指数整体上分值较高，而东北地区整体颜色偏浅，显示该地区政商关系健康指数的分值较低。此外，纯白色的部分表明由于各种原因没有统计数据，因此不纳入统计分析。

从整体的颜色来看，政商关系分布仍然呈现“胡焕庸线”的特点。“胡焕庸线”以东的地区整体的政商关系健康指数大幅度高于“胡焕庸线”以西的地区，特别是在长三角、珠三角和环渤海地区出现了政商关系分值较高的城市。即使是接近“胡焕庸线”的成渝经济区，虽然分值不如东部地区，但是仍然比其他的西部城市领先。相反，“胡焕庸线”以西的地区一方面面临数据的缺失，另一方面整体政商关系的分值也不高。

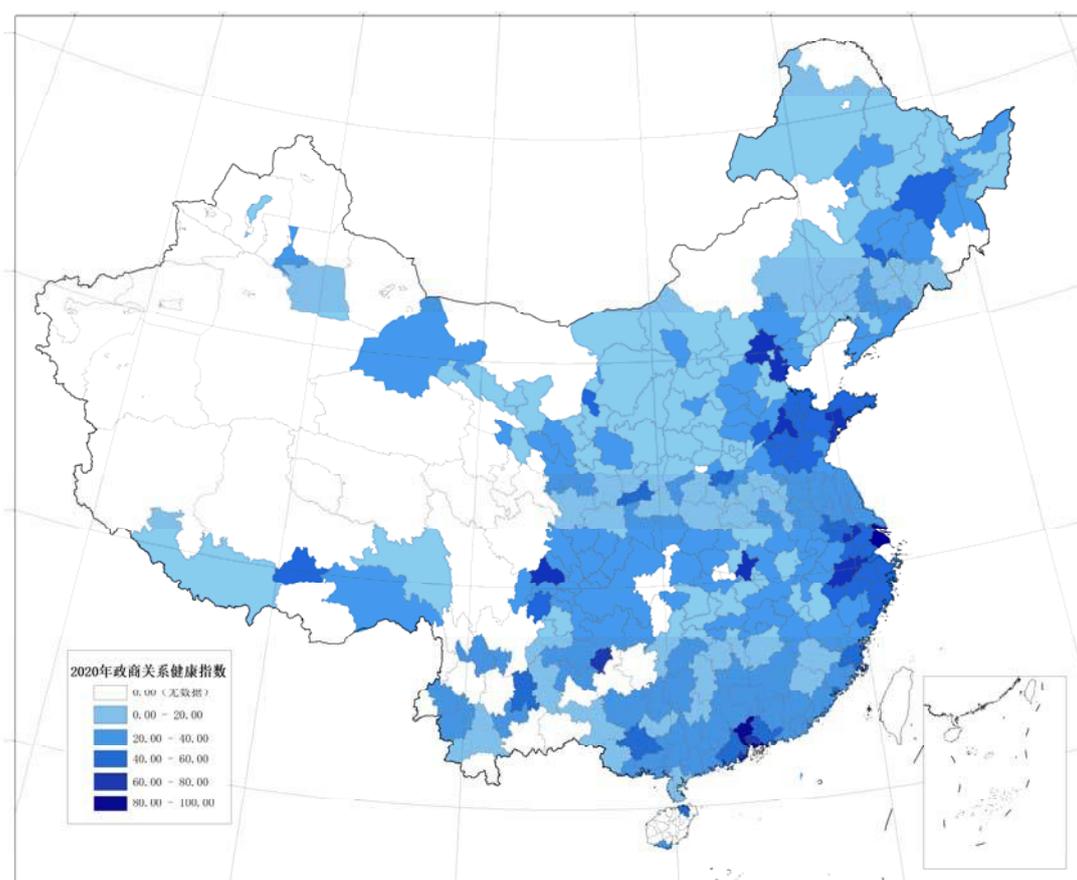


图 1 全国各城市政商关系健康指数地图

为了更直观地比较城市政商关系健康指数，便于落后城市实现“对标”和追赶，从而带动更多地区的政商关系改善，我们根据政商关系健康指数排列了全国前 20 名城市的榜单（表 2）。在全国各城市中，深圳的政商关系健康指数排名第一，并且深圳市连续两年排名第一。前 20 名的其他城市分别为：广州、上海、北京、东莞、武汉、青岛、无锡、济南、杭州、成都、珠海、天津、贵阳、中山、金华、厦门、威海、烟台和西安。除了直辖市北京，前 10 名的城市几乎都处于东南和南部沿海地区。前 20 名城市中，绝大多数城市同样也是沿海城市，特别是东部沿海城市，这表明东部沿海城市在政商关系方面处于领先地位。

如果按省份归属来分析，广东省的表现最为亮眼。在前 20 名中，其所属城市有 5 个（深圳、广州、东莞、珠海和中山），大幅度领先于其它省份。特别是，深圳和广州的指数分值

位居第一和第二，东莞和珠海的排名也位居前列。其次为山东省，有4个城市（青岛、济南、威海、烟台）进入前20名。再次为浙江省，有2个城市（杭州和金华）进入前20名。总之，在前20名的城市中，广东、山东和浙江的城市排名靠前。有意思的是，这三个省份也是中国经济实力最强的省份行列。

与上一年的前20名城市政商关系排行榜相比，政商关系在2021年基本保持了稳定，城市之间的差距在缩小。首先，一线城市排名依然靠前。“北上广深”四个城市排名虽然个别发生了变化，但是四个城市仍然处于排行榜前四名，深圳仍然保持了第一，广州上升为第二。同时，从前20名的榜单看，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，只有贵阳和烟台在本次排名中第一次出现，大部分城市仍然没有变化。第二，从分值比较，本次前5名的分值普遍比去年低，即使是排名靠前的城市，整体分值也比去年的分值低。换句话说，排名领先的城市优势又在缩小。第三，从城市之间的差异来看，排名前10的分值差异与去年差不多，而11-20名分值的差异大于去年。这显示在本年度有优势的城市保持了其领先优势，与后面的城市拉开了差距。

从城市的变化看，珠三角的排名进步明显。2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》。按照规划纲要，粤港澳大湾区要建成充满活力的世界级城市群、国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区，还要打造成宜居宜业宜游的优质生活圈，成为高质量发展的典范。从我们的排名结果看，大湾区建设的成效显著，片区中的深圳、广州、东莞、中山等城市长期在榜单中。

表2 城市政商关系排行榜（前20名）

排名	城市	政商关系指数
1	深圳	100.00
2	广州	83.69
3	上海	81.83
4	北京	79.30
5	东莞	77.98
6	武汉	75.01
7	青岛	68.27
8	无锡	67.84
9	济南	67.69
10	杭州	67.42
11	成都	65.02
12	珠海	64.66
13	天津	62.86
14	贵阳	62.72
15	中山	58.57
16	金华	57.59
17	厦门	57.24
18	威海	56.98
19	烟台	56.92
20	西安	56.50

2、政商关系健康指数分析

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) 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,上海在全国排名第一,北京第二,天津第三,重庆第八。而在各个普通省份中,浙江省排第一,山东省第二,广东、海南和江苏排名靠前。整体而言,直辖市排名高于普通省份,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、福建等东南沿海省份。在普通省份中,浙江省排名靠前,原因有两点。一方面是因为浙江省不断深入推进“最多跑一次”改革,将“四张清单一张网”改革的再深化再推进,推动“放管服”改革,政商关系和营商环境取得了明显的成绩。此外,山东省的排名比去年也有了明显提升。如果参考前 20 名,山东省在本年度的排名不仅在均值上,也在靠前的城市数量上,有了明显的提升。

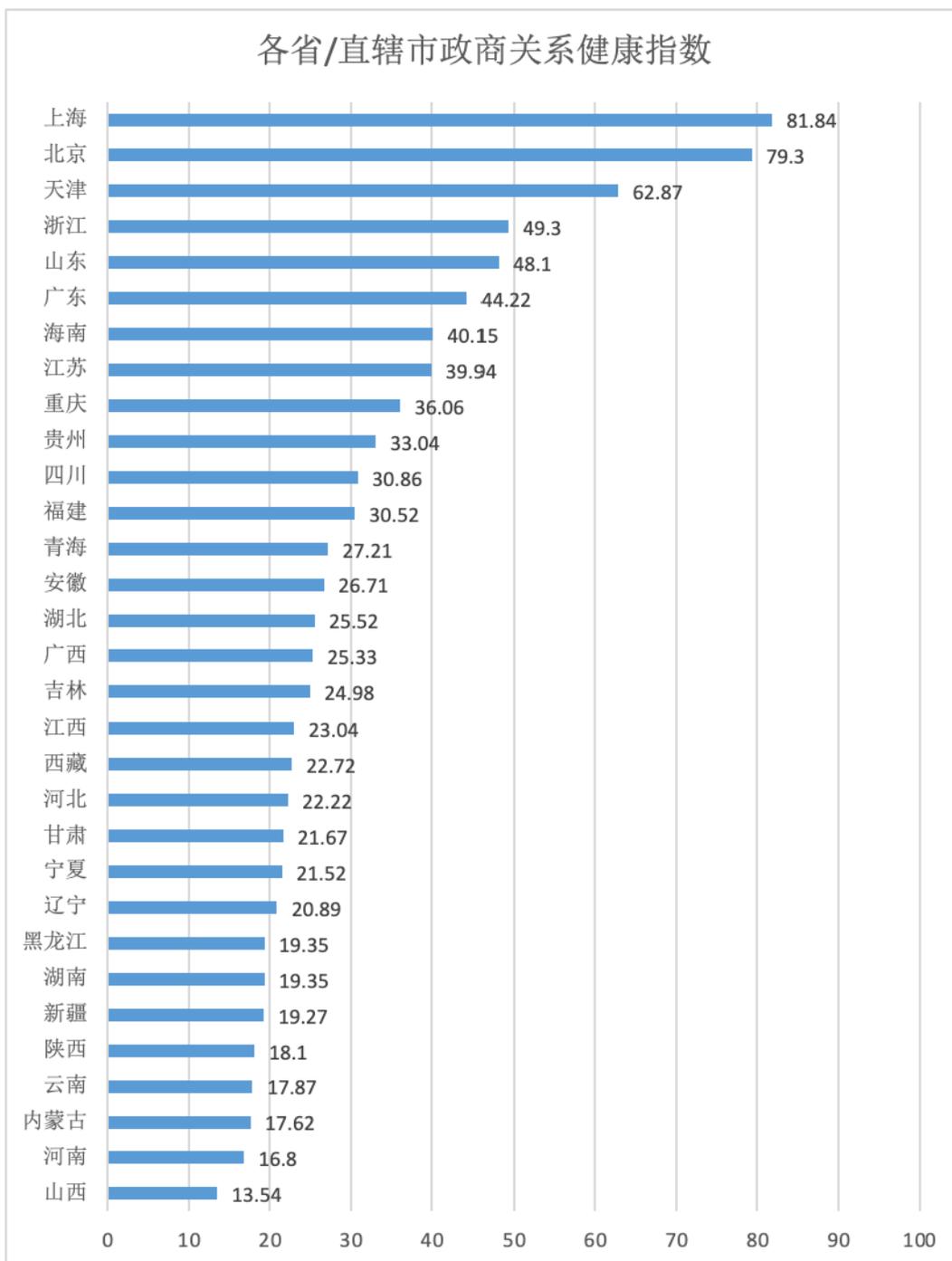


图2 各省政商关系健康指数排名

(2) 按区域比较

从各大区域来看（图3），华东地区表现最优，其次为华南地区，但是两地差别不大，都明显高于其他地区。并且，在亲近指数和清白指数的排名中也明显高于其他区域。相对来说，北方地区的整体表现落后，分值低于全国平均值。与去年相比，一方面，今年的西北和华中地区排名较为靠后，整体分值也处于全国底部；另一方面，华东、华南和西南地区的排名基本保持稳定。

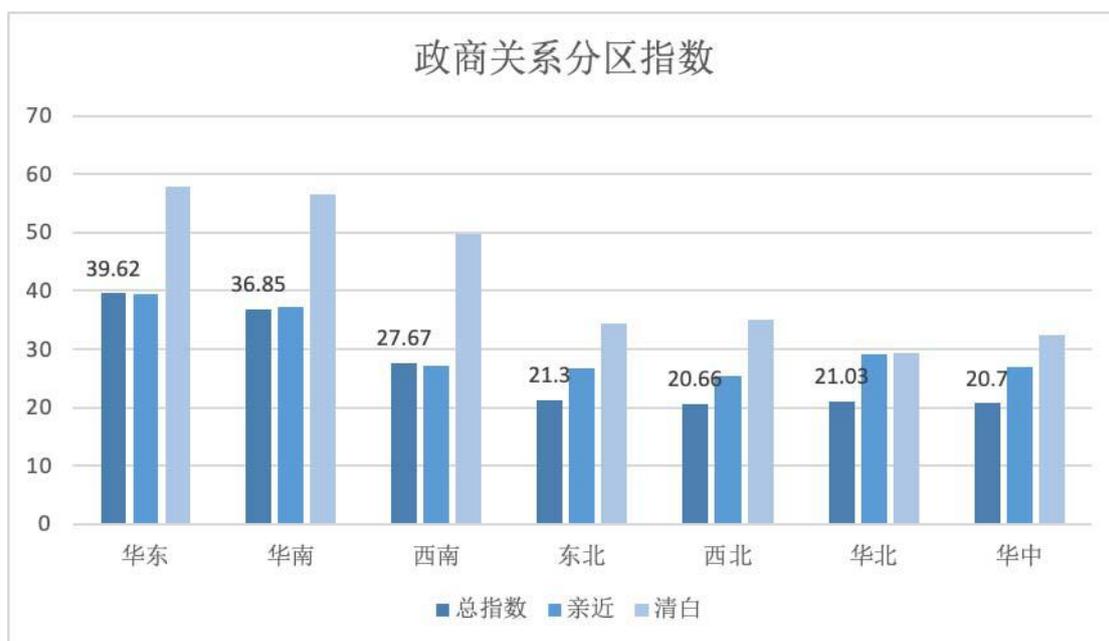


图3 政商关系健康指数分区比较

四、中国城市政商关系亲近指数和清白指数分析

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，下面将健康总指数分解为亲近指数和清白指数两个方面，以便进一步了解政商关系的具体内容和规律，并且帮助各个城市有针对性地改善政商关系。

（一）亲近指数分析

1、亲近指数全国地图

首先，我们根据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，东南沿海地区和东部沿海地区的城市亲近指数分值较高。和之前政商关系总指数相比，亲近指数的地图也呈现“胡焕庸线”的特点，长三角、珠三角和环渤海地区成为亲近指数分值较高的地区。

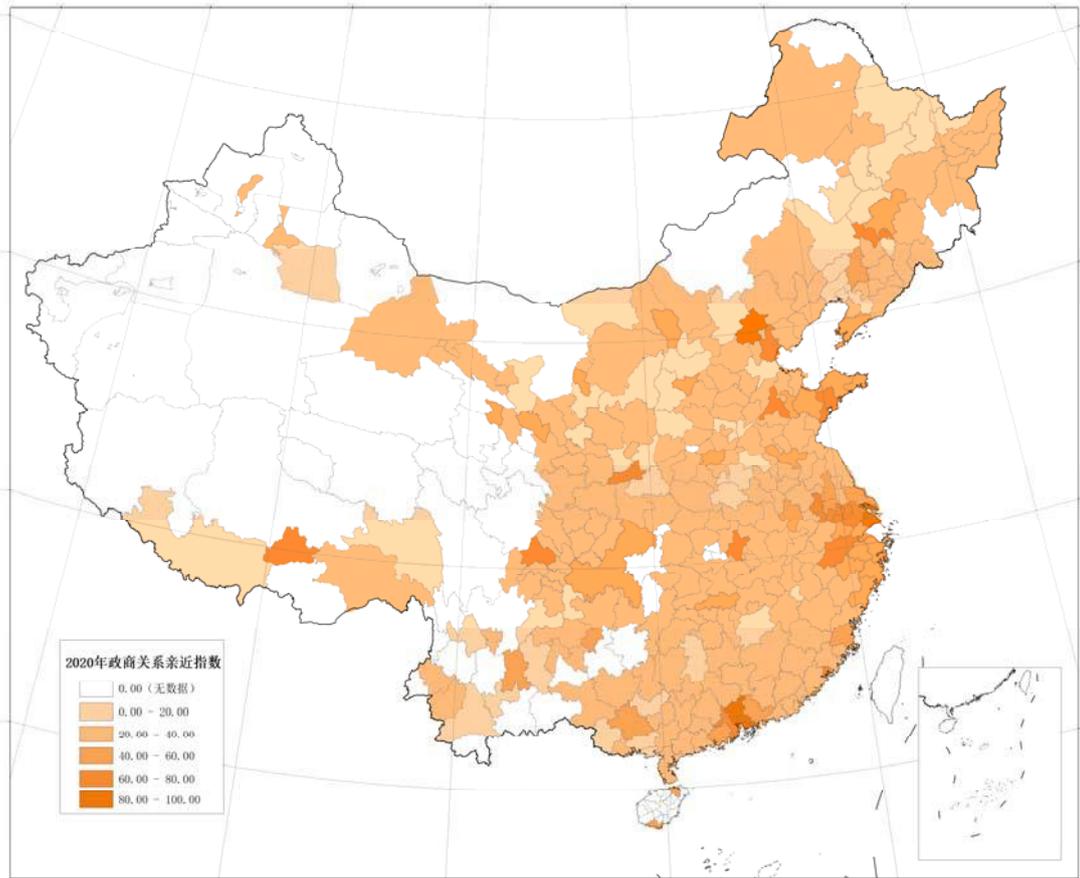


图 4 全国各城市政商关系亲近指数地图

2、亲近指数前 20 名

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：深圳、东莞、北京、广州、上海、武汉、厦门、中山、南京、苏州、济南、珠海、四平、佛山、青岛、拉萨、无锡、杭州、西安和天津。深圳的亲近指数再次排名第 1。在直辖市中，北京排名第 3，上海排名第 5，天津排名第 20，重庆未能跻身前 20 名。在省会城市中，广州排名第 4，武汉第 6，南京第 9，济南第 11，拉萨第 16，杭州第 18，西安第 19。

相比 2020 年的情况，有 17 个城市在本年依然位列亲近指数前 20 名，这意味着亲近指数“第一方队”比较稳定。其中 10 个城市的名次稳中有升，武汉提升了 20 名，再次进入前 20 名榜单中。此外，南京提升了 4 名，东莞和广州提升 2 名、苏州提升 1 名。上海、厦门和中山名次不变。其次，和之前的排行榜相比，拉萨和四平第一次进入亲近指数前 20。

本年亲近指数前 20 个城市呈现出一些特征。第一，直辖市中，北京、上海和天津仍然保持在前 20 名位置，显示直辖市在亲近指数排名中的优势。第二，省会城市与去年比重持平，7 个省会城市进入前 20 名，占比 35%，其中拉萨第一次进入排行榜。第三，亲近程度整体水平较高的区域依旧为长三角、珠三角两个增长极。长三角有 5 个城市进入前 20 名，约占比 25%；珠三角 6 个城市进入前 20 名，占比 30%。第四，珠三角城市的排名，整体比长三角排名稍高，说明两个经济带城市间竞争和角逐越发激烈。

各个城市的纵向比较中，武汉市提升明显。近几年中，武汉市以打造内陆开放新高地为最终目标，不断优化营商环境。2021 年 6 月，武汉获评全国营商环境标杆城市。作为中部地区经济发展的领头羊和国家中部崛起战略的支点，武汉市在推进“营商环境革命”方面明

显走在前列。在具体的指标上，本年度武汉市在政府对企业的关心排名第一，因此排名有了大幅度的提升，之后的案例分析中会详细分析武汉的成功经验。

南京的排名也稳中有升，2021年1月6日南京市政府通过了《南京市优化营商环境办法》，将营商环境纳入法治化的轨道，有力推动了营商环境建设，并且取得了明显的成效。在具体的指标上，南京市在对企业的服务和对企业的关心分值有了明显的提升。此外，四平市在2021年中，领导的调研和座谈次数有了明显的提升，从而使得四平市在本年度的排名中，第一次进入了前20名。

表3 亲近指数前20名城市

排名	城市	分值
1	深圳	100.00
2	东莞	95.96
3	北京	86.54
4	广州	84.44
5	上海	81.16
6	武汉	77.49
7	厦门	72.72
8	中山	72.58
9	南京	71.18
10	苏州	71.03
11	济南	70.76
12	珠海	68.77
13	四平	68.45
14	佛山	68.23
15	青岛	67.13
16	拉萨	65.10
17	无锡	65.07
18	杭州	64.52
19	西安	64.42
20	天津	63.06

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，从省份排名看，北京排名最高（86.54分），其次是上海市（81.16）、天津市（63.06），海南省（49.84），然后是江苏省（47.28）、广东省（45.3）、浙江省（44.74）、重庆市（41.37）、山东省（39.19）和福建省（36.22）。前三名城市包括北京、上海和天津这三个直辖市，和2020年排行榜一样。尤其是，北京和上海的分值明显高于其他省市，并且差距较大。这说明两个城市在近年来在参与世界银行营商环境评价中获得显著提升，也为国内其他地区的营商环境建设立下了标杆。另一方面，这也说明直辖市在营商环境建设上，具有天然的优势。其次，如果仍然从地域来看，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，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和中部地区。

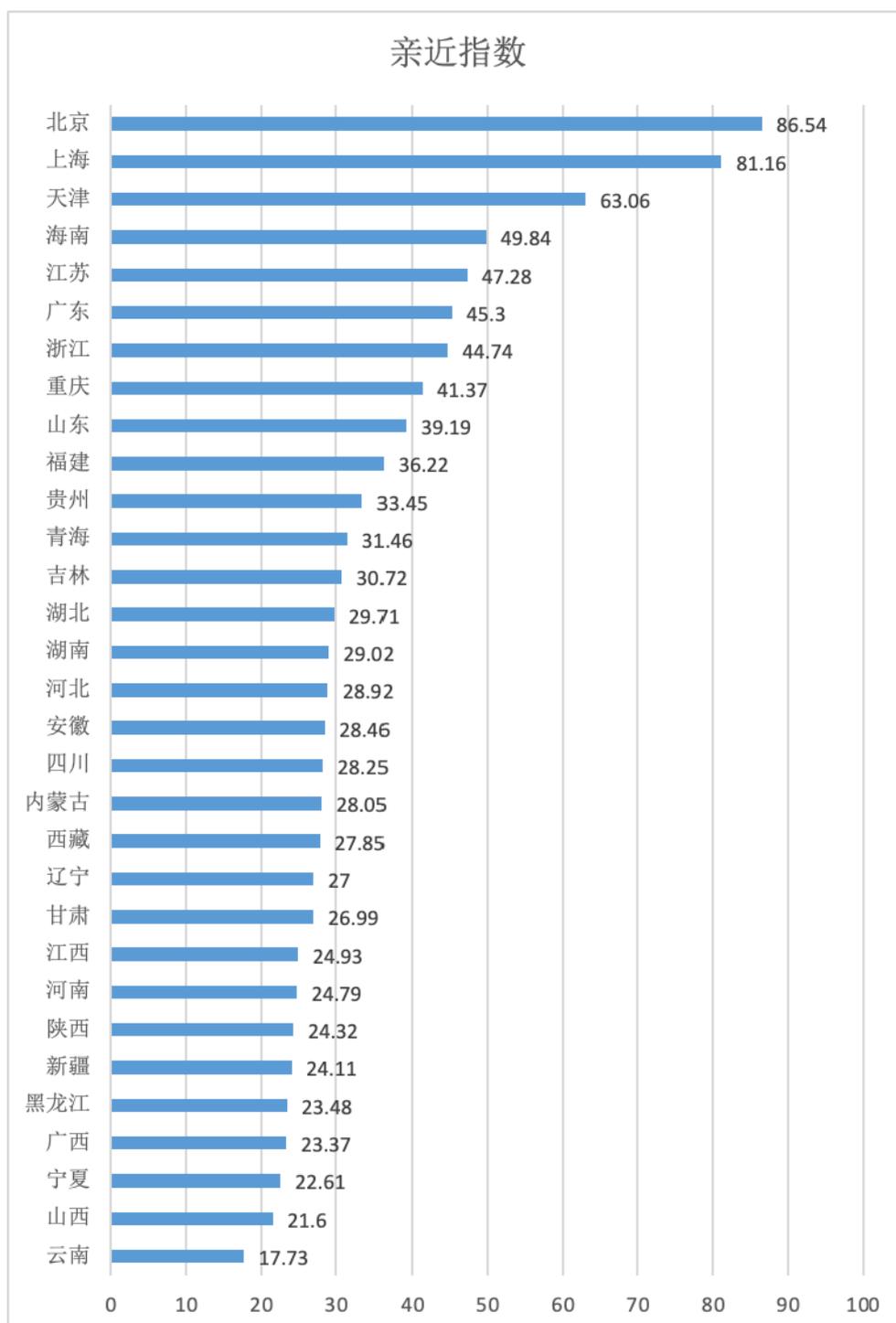


图 5 各省份亲近指数

（二）清白指数分析

1、清白指数全国地图

然后，我们根据中国城市政商关系健康指数中的清白指数，绘制了清白指数地图(图 6)。如果说政商关系健康总指数和亲近指数在地图上的分布呈现了明显的东西差距，那么今年的清白指数地图相对偏离了“胡焕庸线”，这表明经济发展水平和清白指数并非高度相关。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。但是，珠三角地区的排名不如环渤海。同样，成渝地区在清白指数排名中，比亲近指数的排

名相对靠前。从地图上看，一些中小城市在清白指数方面分值较高，不低于大城市，显示清白指数的排名具有一定的独特性。

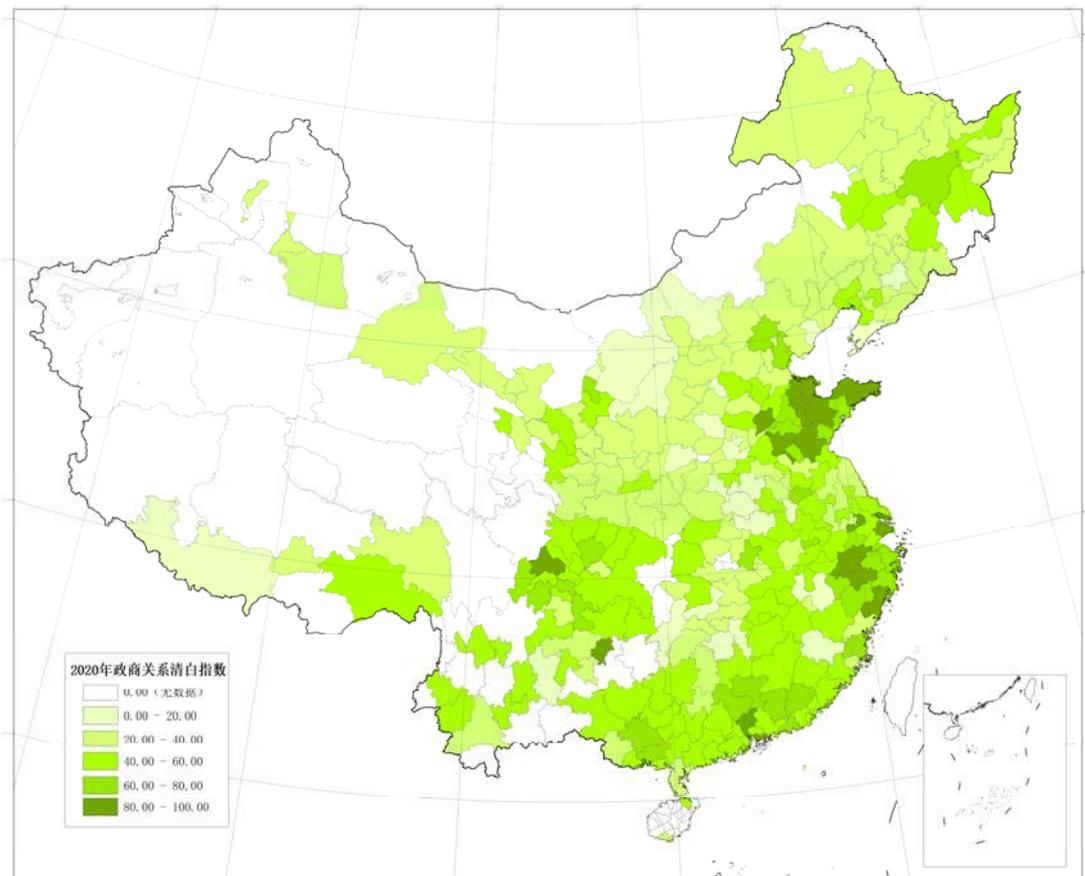


图 6 全国各城市政商关系清白指数地图

2、清白指数前 20 名

在清白指数排行榜上（表 4），排名前 20 名的城市是：深圳、潍坊、烟台、临沂、威海、上海、东营、滨州、广州、聊城、济宁、金华、无锡、杭州、成都、贵阳、淄博、温州、青岛和枣庄。与去年相比，山东省共有 11 个城市位列清白指数前 20 名，还多了一个城市，继续成为各省中进入清白指数前 20 名最多的省份，其中潍坊和烟台位居第 2 和第 3 名，临沂位列第 4 名，威海第 5 名，东营第 7 名，滨州第 8 名，聊城第 10 位，济宁第 11 位，淄博第 17 名，青岛第 19 位，枣庄第 20 位。并且，滨州、临沂和枣庄三个城市第一次进入了前 20 名。整体而言，无论是数量还是分值，山东省整体排名靠前。

与去年相比，清白指数前 20 名排名展现出一些新特征。首先，深圳作为建设中国特色社会主义先行示范区，清白指数有了明显的提升，第一次位列清白指数排行榜第一名。在具体的指标上，2021 年深圳市政府透明度仍然保持了前列，政府廉洁度有了明显提升，因此整体指标排名靠前。同样的原因，由于政府透明度的排名靠前，上海、广州和杭州等城市也长期在清白指数前 20 名的排行榜中。

其次，在清白方面，山东省全省进步显著，个别城市领先全国。威海、滨州、聊城等城市清白指数排名增长迅速，这得益于山东省近年来在提高财政透明度和减少商事登记管制方面的系列改革措施，同时，政府的廉洁指标也保持了前列。最后，从地域去看，清白指数排名靠前的城市基本集中在东南沿海城市，特别是山东和浙江两个省份，而中西部地区除成都

以外，基本没有出现在前 20 名中。

表 4 清白指数前 20 名城市

排名	城市	分值
1	深圳	100.00
2	潍坊	91.01
3	烟台	90.78
4	临沂	89.51
5	威海	89.21
6	上海	88.37
7	东营	88.30
8	滨州	88.01
9	广州	87.07
10	聊城	86.98
11	济宁	86.18
12	金华	85.27
13	无锡	82.33
14	杭州	82.28
15	成都	82.01
16	贵阳	81.09
17	淄博	80.04
18	温州	79.99
19	青岛	79.64
20	枣庄	78.99

3、清白指数排名的特点和规律

按省份来看，上海、山东、天津位居前三，内蒙、山西、湖南列末位。图 7 提供了各省样本城市清白指数分值均值。前十名中，上海排名最高（96.16 分），之后是山东（79.67）、天津（73.35）、浙江（72.51）、北京（72.02）、广东（58.54）、四川（55.88）、贵州（51.84）、广西（50.74）、重庆（44.96）。

与 2020 年相比，上海仍然保持了第一名的态势，而山东省表现突出，提升了 2 名。山东超越北京，清白指数由去年的第 4 名晋升为第 2 名。贵州、宁夏等省份进步幅度较大，其中贵州从第 12 名提升为第 8 名，宁夏由第 17 名提升为第 12 名。整体而言，本年度清白指数的变化不大，个别省份表现突出。

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，例如四川、贵州和广西等中西部省份的排名相对靠前。另一方面，清白指数历年的排名中，排名靠前的省份仍然具有相对的稳定性。特别是排名前五名的省份/直辖市，虽然排名的顺序年份之间发生不断变化，但是总体的省份/直辖市都基本稳定。从这一角度而言，在省级层面上，各地的清白程度，仍然具有一定的稳定性。

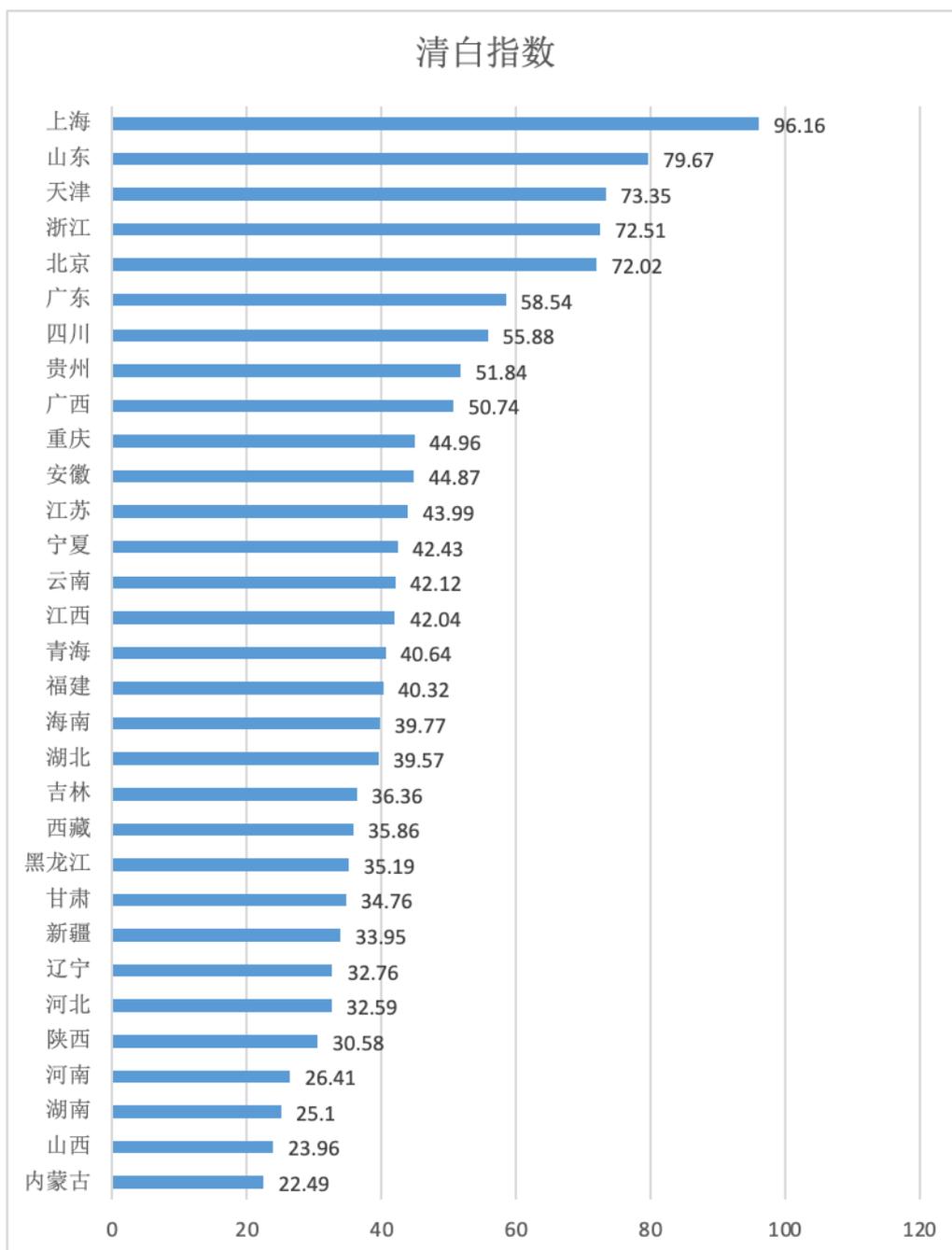


图 7 各省份清白指数

五、中国城市政商关系典型案例

为了推动“以评促改”，下面我们介绍一些在营商环境方面取得了突出成绩的城市作为典型案例，总结它们的成功经验，以便更多城市可以学习和对标。这里的营商环境改善很大程度上体现为政商关系的改善，包括政府为企业服务和政府的廉洁建设。在案例选择上，我们贯彻以下三个标准。第一，营商环境总体不错，并且近年来改善比较明显；第二，具有地域代表性；第三，在城市级别方面具有代表性。我们最终选择了四个城市：上海、武汉、银川和哈尔滨。其中，上海是直辖市，同时代表东南沿海地区；武汉是副省级市，代表中部地区；银川是普通省会城市，位于西部；哈尔滨同时是副省级市和省会城市，位于东北。它们

四个城市在改善营商环境方面各有千秋。

1、上海：深耕细作“一网通办”，持续引领营商环境

上海市在 2021 中国城市政商关系排行榜上排名第 3 位，比 2020 年提升 1 名。上海探索发展“窗口事务官”、“无人自助审批”制度，赋予窗口和平台更大的审批权力，同时结合城市特点在金融和国际贸易方面也进行了深入的营商环境改革。

2021 年，上海推出优化营商环境 4.0 版本，探索“窗口事务官”制度，上线惠企政策“一窗通办”系统平台并赋予“一窗通办”的窗口以更大的业务办理权限，方便办理人在授权窗口直接、当场完成服务事项的办理。上海临港行政服务中心将备案、告知承诺制事项纳入到“窗口事务官”制度之中，实现了 877 件现场即办。^① 区级层面，在“一窗通”业务办理的基础上，上海浦东新区开展首批“一业一证”改革试点，使企业登记所需时间不断缩减并向更大范围推广改革经验^②；推进银行与担保机构合作，提高企业获取资产的能力与可靠性^③。长宁区连续多年探索“一照多址”改革试点，并不断对内容进行扩展，使企业仅需一次合法申报，即可实现一本证照，多地经营。在长宁的改革基础上，上海将改革经验推广到全域，并扩大适用的企业范围。^④

此外，长宁区与杭州余杭区合作展开网络市场监管，大大减少了协同审查步骤，营造了法治化的营商环境。^⑤ 虹口区借鉴“一网通办”经验，在区内各分散的工业园和写字楼内推行“园长制”和“楼长制”，通过收集企业的诉求，精准解决涉及企业利益的实际问题。在借鉴徐汇区大数据公共服务的试点经验基础上，上海提出对高频事项实行“无人干预自动审批”机制，通过既有数据的梳理，预先设定高频审批事项，经过系统自动审批赋予申请人相应权限。^⑥

作为中国最大的经济和金融中心、国际贸易中心，上海在金融和国际贸易方面也进行了深入的营商环境改革。在金融与获得信贷方面，上海陆续进行跨境人民币业务、投贷联动等业务的率先试点；上海较早的注意到信用的重要性，在 2017 年即出台了全国首部地方综合性信用条例——《上海市社会信用条例》；同时上海深入进行了金融法治化建设，于 2018 年首先设立了上海金融法院，金融仲裁院、金融消费者权益保护局、金融纠纷调解中心等也陆续成立^⑦。在航运贸易方面，2019-2020 年上海试行“无人值守”作业模式^⑧，对货物开展“抵港直装”和“船边直提”试点^⑨，减少船只申报耗时，优化船只航运管理流程。2021 年，上海进一步大力开展入港船只“提前申报”工作，创新“两步申报”通关模式，提高了船只入港的效率^⑩。

2、武汉：“对标+创新”，推进法治化营商环境建设

武汉市在 2021 中国城市政商关系排行榜上排名第 6 位，比 2020 年进步 14 名。近年来，武汉市对标我国优化营商环境典型城市、学习优化营商环境典型范例，以涉企质量服务改革

^① 浦东新区人民政府. 浦东临港新片区“窗口事务官”模式上线[EB/OL].

<https://www.shanghai.gov.cn/nw15343/20211021/68f4a4cba8f44d0e9f561dde4f5bcc8d.html>.

^② 上海市人民政府. 《上海市加强改革系统集成持续深化国际一流营商环境建设行动方案》要点速览[EB/OL]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw42229/20210302/542f829501ac49de9125b59045a711c5.html>.

^③ 陈晓玲.我国(北京、上海)营商环境现状评价及分析[J].广东经济, 2020(05):46-55.

^④ 文汇报. 上海：对标“最高标准”“最好水平”打造一流营商环境[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/03/content_5270360.htm.

^⑤ 解放日报. “上海扩大开放 100 条”聚焦创造一流法治化国际化便利化营商环境. [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/06/content_5311997.htm.

^⑥ 解放日报. 上海发布优化营商环境 4.0 版方案[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/03/content_5589912.htm.

^⑦ 陈晓玲.我国(北京、上海)营商环境现状评价及分析[J].广东经济, 2020(05):46-55.

^⑧ 陈晓玲.我国(北京、上海)营商环境现状评价及分析[J].广东经济, 2020(05):46-55.

^⑨ 陈霜华, 张天乐.上海优化营商环境的国际对标分析[J].科学发展, 2021(06):48-59.

^⑩ 上海市人民政府. 《上海市加强改革系统集成持续深化国际一流营商环境建设行动方案》要点速览[EB/OL]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw42229/20210302/542f829501ac49de9125b59045a711c5.html>.

和法治化营商环境建设为主要抓手，形成了具有特色的营商环境优化道路。

在放权方面，武汉市学习北京、上海、杭州等优化营商环境在国内走在前列的城市，建立“三张清单”制度，不断缩减审批时长、提升审批办理智能化水平。武汉学习北京 12345“接诉即办”的经验和上海“店小二”的服务理念，打造全年在线无休的“店小二热线”，为企业开办、企业的信息咨询提供全天候的实时指导；学习北京的“证照联办”改革经验，对照营业执照和行政许可一次申请、并联审批的先进做法^①，全面推进“一事联办”、“一网通办”、“一窗通办”的改革进程，深化行业综合许可证审批改革^②。武汉学习上海“证照分离”、“无人干预自动审批”经验，推动“极简审批”：实现免交材料、网上即办。不断放宽企业登记限制、持续深化“证照分离”改革全覆盖试点，推进企业“一业一证”、“一企一证”改革^③，建设“就近办”服务站点，实现了从“办成一件事”到“办好一件事”的转变，探索武汉城市圈的“跨市通办”（已形成包括 319 个事项的服务事项清单）与“跨省通办”，梳理城市圈内可通办服务事项，解决群众异地跑、多地跑的问题。2021 年，武汉在全国率先出台质量基础设施“一站式”服务清单，并在全国率先发布《“一站式”质量服务站建设服务工作导则》，引领全国“一站式”服务站质量建设标准。^④

在管理方面，司法改革营商环境的难点。武汉市强调建设法治化营商环境建设，通过改善和运用公安、司法等力量，打造“亲”、“清”新型政商关系，法院涉企司法案件经济影响评估等四项目入选湖北省优化营商环境先行试点。2021 年，武汉市两级法院探索金融纠纷多元化解和要素式审判、“集约执行”、反担保前置工作机制等创新举措，充分发挥审判职能在优化营商环境中的作用。^⑤ 武汉法院还就线上立案、申请执行、简化诉讼办理流程等十项便民举措，向社会做出公开承诺；同时升级武汉诉讼服务网并建设移动微法院，实现司法审判网络化、电子化，为相对人提供了司法便利^⑥；上线武汉法院营商环境互联网公开平台，面向社会提供法治营商环境数据，向公众公开诉讼、审判等服务和流程，全面接受公众监督，构建法治化营商环境^⑦。武汉市公安局与国家电网联合打造湖北省首家“武汉市电网安全保护警务中心”，使公安机关能够提前判断电网使用状况，保障企业用电安全；以“四心”为思想指导，创新“一企一警”模式，打击危害企业的违法犯罪活动，保障企业生产安全。^⑧

在服务方面，知识产权问题一直是营商环境的“软肋”。武汉市同时加强知识产权建设，发挥武汉知识产权保护中心的优势地位，在武汉城市圈开展知识产权互认试点，探索建设知识产权大数据中心和运营中心等知识产权创新项目。^⑨ 在企业开办方面，武汉市全面实施“210”的开办标准，即要求企业开办审批环节限制在两个之内（一表申请、一窗发放），审

^① 北京青年报. 探索更多优化营商环境的“北京经验”[EB/OL]. http://fgw.beijing.gov.cn/gzdt/fgzs/mtbdx/bzwlxw/202112/t20211216_2562359.htm。

^② 长江日报. 武汉“比学赶超”全国最高标准最先进经验，拿出实招持续优化营商环境[EB/OL]. <http://news.cjn.cn/sywh/202108/t3853343.htm>。

^③ 马凯. 以市场主体需求为导向 湖北全力打造营商环境“升级版”[EB/OL]. http://hb.china.com.cn/2021-02/03/content_41460710.htm。

^④ 中国质量报. 武汉探索质量基础设施“一站式”服务新途径[EB/OL]. https://www.samr.gov.cn/xw/df/202109/t20210924_335059.html。

^⑤ 新华网. 优化法治化营商环境 武汉中院发布十大创新举措及十项便民举措[EB/OL]. http://hb.news.cn/2021-12/24/c_1128196755.htm。

^⑥ 招商武汉. 瞄准“比肩国际、全国最优”目标，武汉加快打造营商环境升级版[EB/OL]. <http://news.cjn.cn/zjzycsqpd/hzxs/202201/t3900006.htm>。

^⑦ 新华社. 武汉法院营商环境互联网公开平台上线 提升司法透明度[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5537691.htm。

^⑧ 人民公安报. 武汉：打造“四心”营商环境助力发展[EB/OL]. http://gat.hubei.gov.cn/bmdt/dtyw/202110/t0211011_3801153.shtml。

^⑨ 武汉市市场监督管理局. 我市出台市场监管优化营商环境“23 条”[EB/OL]. http://scjgj.wuhan.gov.cn/zwgk/65/jggg/jgdt/202102/t20210224_1639037.shtml。

批时间限制在一天之内，并实现审批零收费^①，同时鼓励有条件的地方在此基础上进一步压缩审批时间和环节^②。

3、银川：推进改革纵深，打造西部营商环境标杆城市

银川市在 2021 中国城市政商关系排行榜上排名第 33 位，与 2019 年相比前进了 14 名。近年来，银川市推出的“一枚印章管数据”、“一件事一次办”、政府服务好差评等改革措施已经在“放管服”改革中走在了前列，并被国务院列入 2020 年营商环境示范引领标杆城市。此外，作为西部城市，为了保障企业电力供应，促进经济发展，银川市也改进了保障服务。

2021 年，银川市深入推进“一枚印章管数据”改革，连通公安、民政等部门的数据和平台，实现了个人身份证、婚姻登记等五类电子证明材料“零提交”，推出视频勘验、多证联办、同城通办等创新举措，为企业和市民提供更为便捷的政务服务。^③ 银川深化“1230”政务服务改革，向工程建设项目审批周期长、审批事项分散、政务服务网络整合程度和智慧化程度低等痛点开刀，开办企业时间由 1 天缩短至 3 小时，不动产登记从 2 天缩短至 1 天，实现市民办理业务的“零跑”。^④ 银川进一步推进“一件事一次办”改革，梳理相关事项 40 个，同时在政务网站上线了开办宾馆、办理食品生产许可证等“一件事一次办”场景应用功能。^⑤ 将企业注销便利性作为重点议题，创新推出优秀企业家绿色通道服务制度、领导干部担任重点企业联络员制度等惠企政策，为优秀企业提供政务咨询、开办代办等帮助，为优秀企业家提供户籍办理、家属安置等细化绿色通道服务，形成惠企的全方位的服务。^⑥

在政府服务好差评实践的基础上，银川市通过省政务服务网、12345“好差评”语音短信评价提示、设置服务评价二维码，实现了线上一事一评、一次一评，开辟营商环境“直通车”热线投诉电话，拓展了市民政务服务的反馈渠道，促进政府部门继续改进工作。^⑦ 同时，银川通过贯彻落实《银川市优化营商环境实施细则（试行）》和《银川市政务服务标准化建设实施方案》，加强了优化营商环境整体设计能力和政务服务标准化建设水平，实现了审批改革地方标准“零”的突破。^⑧

在获得电力方面，银川市全面推广“不停电作业体系”，并形成了企业用电保障的“三心”理念，细化 20 余项涉及企业用电的改革、持续推进“三零三省四个一”的办电模式、主动推送供停电信息，全面保障企业用电^⑨。在税收服务上，银川市积极搭建“一刻钟办税服务圈”，通过“24 小时自助办税服务厅”的办税服务网络，为企业提供套餐式的、非接触式的办税服务，及时推送各项税费优惠政策到企业，使企业得到最大的实惠，民众得到最大的方便^⑩。在工程建设方面，银川市不断推进告知承诺制，通过综合管理平台进行联合审查，

^① 湖北省市场监督管理局. 省市场监管局等六部门关于全面推行企业开办“210”标准的通知[EB/OL]. http://scjg.hubei.gov.cn/zfxkgk/zcwj/gfwj/202008/t20200803_2731600.shtml.

^② 武汉市政务服务和大数据管理局. 持续深化一流营商环境建设若干措施[EB/OL]. http://home.wuhan.gov.cn/ztzl/djyd/dyxyd/202201/t20220129_1917461.shtml.

^③ 井胜. 优化营商环境始终在路上[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/yhyshjzc/zjgd/202101/t20210127_2582061.html.

^④ 银川市审批服务管理局. 改革创新理念扎根银川“1230”审改助力优化营商环境[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/yhyshjzc/dttx/202112/t20211209_3211337.html.

^⑤ 银川新闻网. 银川 46 项改革经验向全国推介[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xwzx/mrdt/202112/t20211223_3248462.html.

^⑥ 银川市审批服务管理局. “1234”商改“组合拳”力促营商环境“再优化”[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/yhyshjzc/dttx/202107/t20210723_2939383.html.

^⑦ 银川新闻网. 银川入选全国营商环境标杆城市[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xwzx/toutiao/202011/t20201116_2338017.html.

^⑧ 银川新闻网. 银川入选全国营商环境标杆城市[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xwzx/toutiao/202011/t20201116_2338017.html.

^⑨ 银川市优化营商环境指挥部办公室. “三心”用电模式 助推银川电力营商环境持续改善[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/yhyshjzc/dttx/202104/t20210416_2783079.html.

^⑩ 银川新闻网. 银川优化税收营商环境 搭建“一刻钟办税服务圈”[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xwzx/toutiao/202101/t20210127_2582061.html.

简化小型项目的审批程序和要求，促进工程建设项目早日开工、早有成效^①。

4、哈尔滨：推进数据信息公开与共享，提升政务服务质量

哈尔滨在 2021 年中国城市政商关系排行榜上排名第 51 位，比 2020 年提升 12 名。近年来，哈尔滨市持续推进“放管服”改革，开展了“办事不求人”、“最多跑一次”、“办好一件事”等一系列改革。处理破除关系陋习，哈尔滨市还推动了数字和信息的开放共享，并建立了制度化的政企沟通机制。

2021 年，哈尔滨市在国内首创“E（易）服圈”概念，通过流程再造、数据赋能，打造“维度—圈层—生命链”三位一体的政府侧集成服务模式，满足企业和群众视角“一件事集成办”需求，实现政务服务事项的“E 办+易办”^②。18 个政务服务 E（易）服圈层共涵盖 15 种国民经济行业类型，31 个大类、63 个中类和 84 个小类，通过流程再造、数据赋能，围绕“企业全生命周期”和“个人全生命周期”，满足企业和群众“一件事集成办”需求。^③“办好一件事”对信息的收集和业务流程的分析与整合能力提出了较高的要求，哈尔滨市营商环境局从办事人角度出发，将本分属各部门的审批事项合并办理，并将办理环节精简至 3 个，综合成“我要开口腔门诊”、“我要开民办幼儿园”等具体事项，企业则通过哈尔滨政务服务网综合管理平台录入一套材料，各部门就能实现办理信息共享，提速政务审批。^④在企业开办方面，哈尔滨市推出“企业开办直通车 2.0”，依托部门间数据共享、数据库校验等数字智能技术，以计算机后台自动审批代替传统人工审批，实现市场主体登记全程“零跑腿、零见面、零人工干预”，系统提供 24 小时在线申报服务^⑤，实现企业开办“秒批”。同时，哈尔滨市积极探索“一业一证”改革，以 4 个业态为试点，核发一个综合许可证，减轻了企业开办的困难。^⑥哈尔滨市同时扩大“证照分离”全覆盖试点范围，推进“证照分离”改革全覆盖，实现全市范围内直接取消、审批改备案与实行告知承诺制的“证照分离”事项合计超过 100 项。^⑦面对疫情的特护情况，为了维护中小微企业和个体工商户在疫情期间的稳定经营，哈尔滨市推行了信用修复“零见面”政策，中小微企业和个体工商户因疫情不可抗力因素造成的一般失信行为可通过申请和承诺免于行政处罚。^⑧

为适应移动政务的发展趋势，2021 年，哈尔滨市政府正式上线了“e 冰城”政务服务 app，应用覆盖了涉及企业、群众等一万余政务服务事项，其最大的优势在于实现了电子信息的互认共享，集成省市身份认证平台、数据共享平台、各行政机关的多个系统或平台，使办事人多种信息可以一次生成、多方复用、一库管理、互认共享^⑨，实现政务审批由“一网通办”向“掌上通办”的跨越。同时，哈尔滨市将与海口市、三亚市开通自助终端“跨省通

wzx/mrdt/202102/t20210220_2601593.html。

^① 银川市审批服务管理局.四个持续”聚焦深化项目审批改革多点发力助推营商环境高质量发展[EB/OL]. http://www.yinchuan.gov.cn/xxgk/yhyshjzc/dttx/202107/t20210730_2948989.html。

^② 哈尔滨日报.哈市印发冰城 E（易）服圈实施方案[EB/OL]. <https://harbin.dbw.cn/system/2021/03/31/058619378.shtml>。

^③ 哈尔滨日报.左手取经 右手创新 哈尔滨营商环境“破立”开新局[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/6/16/art_98_1121003.html。

^④ 哈尔滨日报.政务服务“深层变革”赋能冰城营商环境[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/8/17/art_98_1162030.html。

^⑤ 哈尔滨日报.政务服务“深层变革”赋能冰城营商环境[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/8/17/art_98_1162030.html

^⑥ 哈尔滨新闻网.优化营商环境 哈市市场监管局深化“放管服”改革[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/12/14/art_21395_1210958.html

^⑦ 道外区人民政府.关于印发哈尔滨市 2021 年优化营商环境改革举措的通知[EB/OL]. http://dwqxxgk.harbin.gov.cn/art/2021/9/6/art_26584_23675.html

^⑧ 哈尔滨市营商环境建设局.哈尔滨市营商环境建设监督局《关于推行信用修复“零见面”实施细则》解读.[EB/OL]. http://xxgk.harbin.gov.cn/art/2021/12/31/art_11339_1216876.html

^⑨ 黑龙江日报.“e 冰城”政务服务 APP 上线 哈尔滨万余项政务审批“掌上通办” [EB/OL].https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fggz/dfxx/202109/t20210917_1296931.html?code=&state=123

办”，与深圳市、长春市、沈阳市开通线上线下协同“跨省通办”^①。

哈尔滨市政府每月开展“哈营面对面”座谈会，邀请哈尔滨市内的企业提出制约企业发展的难点、堵点，为营商环境优化建言献策。同时，哈尔滨设立投诉举报接待中心和投诉热线，持续对市场进行监督。^② 为进一步完善信用体系建设，哈尔滨开展政府部门诚信建设，市县 553 个政府部门“一把手”公开签署政务诚信承诺书，受到广泛欢迎。^③

六、结论和政策建议

本报告评价了全国 292 个城市的政商关系状况，它们包括直辖市、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。总体来看，东南和南部沿海省份的城市政商关系健康指数整体上分值较高，而东北地区整体颜色偏浅，显示该地区政商关系健康指数的分值较低。政商关系分布呈现“胡焕庸线”的特点。

我们根据政商关系健康指数排列了全国前 20 名城市的榜单，它们是：深圳、广州、上海、北京、东莞、武汉、青岛、无锡、济南、杭州、成都、珠海、天津、贵阳、中山、金华、厦门、威海、烟台和西安。在亲近指数方面，排名前 20 名的城市包括：深圳、东莞、北京、广州、上海、武汉、厦门、中山、南京、苏州、济南、珠海、四平、佛山、青岛、拉萨、无锡、杭州、西安和天津。在清白指数方面，排名前 20 名的城市包括：深圳、潍坊、烟台、临沂、威海、上海、东营、滨州、广州、聊城、济宁、金华、无锡、杭州、成都、贵阳、淄博、温州、青岛和枣庄。山东省入围前 20 名的城市数量最多，与去年一样。

基于今年以及近几年的政商关系评价结果，特别是总结政商关系健康指数表现优异的城市经验，我们提出如下政策建议。

第一，缩小东西差距，才能促进中国区域平衡发展。无论是经济地理上的“胡焕庸线”，还是中国城市政商关系分值表现，都证明一点：中国区域之间的真正差距，不是南北差距，而是东西差距。因此，要促进中国区域平衡发展，就要缩小东西部地区之间的营商环境和政商关系差距。有了好的营商环境，才有好的经济绩效。在这方面，西部地区要奋勇争先，东部地区要输出经验。西部地区要把学习东部地区的营商环境作为城市交流的重要内容，国家要把缩小东西部的营商环境差异作为地区干部交流、地区平衡发展的重要抓手。

第二，全国新基建的规划要适度向落后地区倾斜。我们总结了过去四年的政商关系评价结果，发现全国排名前 20 名的城市非常稳定，一个重要原因是这些城市在政府为企业服务方面得分一直较高而且很稳定。而该指标主要体现当地的交通便利度、市场中介发育度和电子政务效率，均与公共基础设施密切相关。公共基础设施建设具有投资大、见效慢、周期长的特点，具有很强的外部性，落后地区本身难以承担。因此，中央在出台新基建规划时，应该适度向落后地区倾斜，形成足够大的“大推进”力量，才能帮助落后地区跳出基建低洼。

第三，中西部城市可以利用天然禀赋，发展旅游城市，打造城市名片。已有的学术研究表明，一些城市政府利用旅游资源，申请 5A 景区、全国卫生城市等荣誉称号，可以快速提高城市知名度和美誉度。而城市知名度和美誉度的提升，有利于吸引外来投资和消费，助力本地经济社会发展。反过来，旅游城市对服务业素质和水平要求较高，这又倒逼城市政府下决心改善政商关系和营商环境。

第四，树立对标城市，实行赶超战略。我们提供的典型案例表明，武汉市在 2021 中国

^① 哈尔滨日报.哈市全力建设“哈尔滨营商环境”品牌[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/6/8/art_98_1119401.html

^② 哈尔滨日报.左手取经 右手创新 哈尔滨营商环境“破立”开新局[EB/OL].http://www.harbin.gov.cn/art/2021/6/16/art_98_1121003.html

^③ 哈尔滨日报.政务服务“深层变革”赋能冰城营商环境[EB/OL]. http://www.harbin.gov.cn/art/2021/8/17/art_98_1162030.html

城市政商关系排行榜上排名第 6 位，比 2020 年进步 14 名。武汉之所以在营商环境方面取得了快速的进步，一个重要原因是实行对标学习。近年来，武汉市学习北京、上海、杭州等优化营商环境在国内走在前列的城市，建立“三张清单”制度，不断缩减审批时长、提升审批办理智能化水平，并且以涉企质量服务改革和法治化营商环境建设为主要抓手，形成了具有特色的营商环境优化道路。无独有偶，山东省前几年把 16 个地市的干部安排到东南沿海城市交流学习，显著改善了政商关系，特别是在清白指数方面取得了优异的成绩。

附录：全国城市政商关系健康总指数、方面指数及一级指标分值

省份	城市代码	城市	总指数	亲近指数	清白指数	政府关心	政府服务	企业税负	政府廉洁度	政府透明度
北京市	11	北京	79.30	86.54	72.01	30.37	88.84	10.25	3.76	86.35
天津市	12	天津	62.86	63.06	73.34	34.03	61.89	12.21	10.42	83.11
上海市	31	上海	81.83	81.16	88.37	25.77	84.89	6.02	6.68	100.00
重庆市	50	重庆	36.06	41.37	44.96	38.00	34.41	32.07	19.38	50.36
河北省	1301	石家庄	30.38	35.78	40.78	16.35	37.81	8.38	14.80	48.14
河北省	1302	唐山	21.59	29.59	29.76	12.86	25.75	55.67	14.28	37.19
河北省	1303	秦皇岛	18.95	32.06	18.49	12.86	31.01	36.56	33.61	17.23
河北省	1304	邯郸	23.91	26.97	40.48	12.86	24.17	46.17	26.21	42.80
河北省	1305	邢台	26.69	39.86	23.86	56.22	24.05	57.35	23.13	27.29
河北省	1306	保定	27.26	36.09	32.24	48.35	26.54	25.21	15.38	39.22
河北省	1307	张家口	12.36	12.42	37.86	12.86	13.78	5.21	29.57	38.66
河北省	1308	承德	21.30	23.64	39.98	12.86	23.59	23.31	19.36	45.32
河北省	1309	沧州	15.22	19.65	31.81	12.86	21.14	9.15	23.67	35.13
河北省	1310	廊坊	19.59	31.16	21.77	27.74	28.63	14.48	14.99	28.76
河北省	1311	衡水	27.14	30.94	41.42	12.86	28.74	44.35	27.19	43.32
山西省	1401	太原	34.71	48.90	27.66	7.07	52.12	28.69	9.83	37.02
山西省	1402	大同	19.63	30.60	22.91	8.09	34.22	11.09	1.53	35.85
山西省	1403	阳泉	11.74	23.66	15.57	8.09	26.38	13.05	19.00	20.70
山西省	1404	长治	10.38	21.72	15.66	8.09	25.25	5.80	31.76	15.18
山西省	1405	晋城	18.37	25.95	28.27	14.48	27.81	7.09	30.52	28.52
山西省	1406	朔州	14.29	14.95	38.12	8.09	18.63	0.00	36.16	36.02
山西省	1407	晋中	14.58	21.75	26.32	8.09	24.78	9.48	25.03	28.96
山西省	1408	运城	16.52	31.26	13.76	47.68	20.03	35.97	31.56	13.34

山西省	1409	忻州	0.51	5.62	20.15	8.09	6.82	12.27	27.66	21.54
山西省	1410	临汾	7.96	10.99	29.26	24.79	8.02	10.49	16.66	35.63
山西省	1411	吕梁	0.26	2.15	25.91	8.09	4.32	2.62	17.51	31.85
内蒙古自治区	1501	呼和浩特	36.17	47.15	34.60	33.68	45.97	2.24	14.53	41.99
内蒙古自治区	1502	包头	19.84	37.41	10.89	48.11	27.55	28.96	18.00	16.40
内蒙古自治区	1503	乌海	29.32	36.19	37.31	10.43	39.90	9.05	31.55	37.24
内蒙古自治区	1504	赤峰	18.34	20.02	39.09	12.12	19.71	24.44	21.51	43.46
内蒙古自治区	1505	通辽	10.42	15.43	27.36	10.43	18.47	0.00	21.54	31.55
内蒙古自治区	1506	鄂尔多斯	16.66	32.17	12.46	10.43	36.24	3.66	17.40	18.26
内蒙古自治区	1507	呼伦贝尔	14.95	23.95	23.22	10.43	26.47	9.67	26.72	25.07
内蒙古自治区	1508	巴彦淖尔	1.81	18.38	0.00	10.43	18.46	24.09	30.14	0.00
内蒙古自治区	1509	乌兰察布	11.11	21.77	17.44	10.43	18.68	50.08	31.06	17.29
辽宁省	2101	沈阳	36.76	53.21	24.93	28.13	52.95	11.68	1.53	37.91
辽宁省	2102	大连	24.53	41.37	15.57	14.79	42.25	24.14	8.04	25.54
辽宁省	2103	鞍山	10.98	14.89	29.76	8.06	15.37	23.95	19.39	34.93
辽宁省	2104	抚顺	8.71	20.70	13.30	8.06	24.87	0.33	21.59	17.26
辽宁省	2105	本溪	27.09	36.61	30.86	38.48	28.98	32.80	42.04	26.07
辽宁省	2106	丹东	21.14	31.17	25.70	8.06	30.44	44.04	39.75	21.84
辽宁省	2107	锦州	18.22	16.89	44.53	8.06	19.76	7.45	38.32	41.58
辽宁省	2108	营口	36.50	36.54	54.97	31.51	33.19	16.02	69.10	38.60
辽宁省	2109	阜新	11.32	14.79	30.84	8.06	12.64	43.42	43.94	25.21
辽宁省	2110	辽阳	27.26	30.45	42.62	8.06	35.38	1.26	27.23	44.52
辽宁省	2111	盘锦	17.06	13.43	47.97	8.06	16.98	0.00	40.05	44.30
辽宁省	2112	铁岭	18.43	23.61	32.72	8.06	24.31	28.16	35.60	30.79
辽宁省	2113	朝阳	15.13	21.55	28.10	8.06	22.54	24.66	11.20	36.85

辽宁省	2114	葫芦岛	19.41	22.78	36.74	8.06	26.45	5.47	35.14	35.08
吉林省	2201	长春	35.16	47.02	32.28	30.96	45.57	10.14	8.54	42.27
吉林省	2202	吉林	22.58	24.83	41.05	13.10	27.29	4.88	14.29	48.64
吉林省	2203	四平	53.67	68.45	40.00	34.03	66.99	18.07	50.76	31.49
吉林省	2204	辽源	15.18	18.62	33.60	13.10	12.15	67.41	62.72	19.73
吉林省	2205	通化	18.00	26.65	26.01	28.25	22.16	24.92	40.84	21.68
吉林省	2206	白山	17.04	22.42	31.37	13.10	23.02	17.15	31.85	31.07
吉林省	2207	松原	20.02	18.98	45.29	13.10	21.56	0.00	61.88	31.96
吉林省	2208	白城	18.27	18.75	41.25	11.53	21.77	0.00	51.83	32.29
黑龙江省	2301	哈尔滨	41.37	39.50	61.93	22.19	39.96	9.95	19.00	67.75
黑龙江省	2302	齐齐哈尔	24.99	30.97	35.89	5.00	33.09	29.27	24.74	38.80
黑龙江省	2303	鸡西	14.34	21.32	26.51	5.00	23.38	23.16	33.02	25.63
黑龙江省	2304	鹤岗	6.70	8.41	30.79	5.00	8.54	28.82	41.31	26.32
黑龙江省	2305	双鸭山	16.19	22.15	29.71	5.00	24.76	19.63	46.20	23.06
黑龙江省	2306	大庆	9.55	15.22	25.53	5.00	19.65	1.35	9.40	35.05
黑龙江省	2307	伊春	13.70	18.11	30.79	5.00	21.97	7.59	40.62	26.62
黑龙江省	2308	佳木斯	26.75	30.16	41.88	5.00	31.66	33.36	24.99	44.77
黑龙江省	2309	七台河	23.57	30.90	32.41	37.85	25.22	15.73	44.33	26.62
黑龙江省	2310	牡丹江	30.12	31.86	47.34	5.00	28.91	67.74	29.53	48.30
黑龙江省	2311	黑河	12.10	19.76	23.67	5.00	21.02	28.08	39.42	19.93
黑龙江省	2312	绥化	12.29	13.43	35.82	5.00	11.58	46.99	38.43	32.69
江苏省	3201	南京	54.93	71.18	38.19	31.91	71.50	11.19	9.98	47.63
江苏省	3202	无锡	67.84	65.07	82.33	40.52	54.79	67.47	23.92	86.28
江苏省	3203	徐州	35.03	42.88	39.55	26.83	30.22	100.00	18.55	45.24
江苏省	3204	常州	48.56	62.29	38.31	45.99	51.02	61.03	23.94	41.60

江苏省	3205	苏州	55.86	71.03	40.82	24.77	67.17	57.95	6.02	52.05
江苏省	3206	南通	35.02	40.26	44.34	23.84	28.25	100.00	13.88	52.16
江苏省	3207	连云港	27.60	26.91	50.03	9.01	26.05	40.02	9.56	59.83
江苏省	3208	淮安	25.20	31.70	35.07	35.53	26.53	17.58	15.50	42.04
江苏省	3209	盐城	24.58	32.29	32.40	24.77	20.94	87.62	20.41	37.16
江苏省	3210	扬州	32.69	42.38	34.51	32.02	31.46	75.43	16.26	41.13
江苏省	3211	镇江	43.69	53.96	41.21	42.29	38.19	97.08	24.75	44.19
江苏省	3212	泰州	36.14	36.04	54.96	12.63	31.60	65.01	26.79	57.25
江苏省	3213	宿迁	32.19	38.59	40.20	21.44	37.69	21.13	21.17	44.74
浙江省	3301	杭州	67.42	64.52	82.28	13.69	69.66	10.53	10.95	91.94
浙江省	3302	宁波	52.79	47.42	76.45	19.36	49.28	11.06	19.83	82.12
浙江省	3303	温州	54.39	47.72	79.99	13.69	40.35	92.51	6.03	91.79
浙江省	3304	嘉兴	40.33	48.31	43.05	27.18	42.97	48.29	17.70	49.16
浙江省	3305	湖州	50.50	43.73	77.40	15.97	41.74	44.71	23.10	81.64
浙江省	3306	绍兴	48.73	43.26	73.78	16.05	37.95	68.94	16.54	80.85
浙江省	3307	金华	57.59	49.28	85.27	17.47	43.87	70.77	52.71	76.57
浙江省	3308	衢州	41.55	33.02	74.32	6.69	30.62	60.77	35.30	73.13
浙江省	3309	舟山	46.36	42.71	68.75	13.69	39.58	57.50	31.72	69.06
浙江省	3310	台州	46.30	40.88	71.96	25.14	34.06	58.79	20.82	77.12
浙江省	3311	丽水	36.38	31.29	64.33	9.09	26.36	73.19	30.40	65.15
安徽省	3401	合肥	35.32	43.02	40.05	8.75	44.35	35.13	16.71	46.55
安徽省	3402	芜湖	29.97	30.65	49.16	16.72	31.27	14.67	19.85	54.41
安徽省	3403	蚌埠	29.58	24.20	60.03	8.75	26.37	16.18	22.31	64.36
安徽省	3404	淮南	14.80	27.13	16.99	8.75	27.26	33.32	27.24	18.51
安徽省	3405	马鞍山	31.81	28.15	58.47	8.75	26.57	46.78	44.51	52.99

安徽省	3406	淮北	16.01	24.38	25.12	8.75	27.08	12.26	28.82	26.07
安徽省	3407	铜陵	39.15	35.05	64.47	26.32	29.10	45.74	35.62	63.00
安徽省	3408	安庆	18.53	22.02	35.90	16.21	22.85	8.37	17.19	42.13
安徽省	3410	黄山	34.89	39.05	46.24	8.75	31.33	100.00	25.99	48.75
安徽省	3411	滁州	29.75	27.47	54.45	29.90	21.95	29.59	43.26	49.47
安徽省	3412	阜阳	21.09	22.20	42.09	8.75	24.14	16.45	9.19	51.94
安徽省	3413	宿州	25.41	27.46	43.42	8.75	21.81	76.73	33.49	42.57
安徽省	3415	六安	29.94	25.97	57.70	8.75	24.68	43.13	23.82	61.33
安徽省	3416	亳州	17.74	20.85	36.04	7.95	20.77	32.41	25.83	38.46
安徽省	3417	池州	26.89	28.36	45.54	25.34	23.42	35.79	25.38	48.30
安徽省	3418	宣城	26.46	29.50	42.33	17.59	25.09	49.60	16.43	48.99
福建省	3501	福州	50.06	48.53	67.45	19.83	40.22	86.75	5.92	79.11
福建省	3502	厦门	57.24	72.72	41.24	36.00	69.69	28.35	6.80	52.13
福建省	3503	莆田	22.39	29.23	32.46	12.48	24.59	62.23	23.89	35.69
福建省	3504	三明	16.83	29.55	17.71	16.96	22.79	68.51	28.15	18.84
福建省	3505	泉州	29.96	32.47	45.80	9.64	33.92	25.18	19.04	51.36
福建省	3506	漳州	28.74	31.50	44.48	15.11	21.77	96.04	21.56	48.91
福建省	3507	南平	28.28	31.64	43.04	21.52	23.40	70.96	23.03	46.80
福建省	3508	龙岩	19.85	20.18	42.64	12.48	21.78	9.52	26.64	44.80
福建省	3509	宁德	21.37	30.18	28.12	12.48	21.89	90.14	36.54	25.71
江西省	3601	南昌	35.10	38.54	47.70	4.97	42.87	18.01	7.89	58.21
江西省	3602	景德镇	26.53	29.33	42.84	4.97	26.73	63.47	28.62	44.13
江西省	3603	萍乡	22.76	22.00	46.71	4.97	22.90	32.41	31.79	46.67
江西省	3604	九江	25.54	27.41	43.84	34.90	22.94	10.77	21.50	48.30
江西省	3605	新余	28.38	30.31	45.73	4.97	28.89	55.34	45.73	39.52

江西省	3606	鹰潭	12.80	18.15	28.42	4.97	20.55	18.51	45.45	22.09
江西省	3607	赣州	26.12	28.19	43.89	4.97	24.63	69.86	23.73	47.36
江西省	3608	吉安	14.02	9.47	47.50	4.97	4.61	66.86	30.90	47.86
江西省	3609	宜春	20.68	21.56	42.23	4.97	22.88	28.96	25.96	44.69
江西省	3610	抚州	28.37	22.76	59.61	4.97	22.90	38.60	24.17	63.11
江西省	3611	上饶	13.14	26.49	13.94	19.75	21.71	45.53	31.82	13.40
山东省	3701	济南	67.69	70.76	71.47	61.06	59.64	32.76	25.69	74.48
山东省	3702	青岛	68.27	67.13	79.64	82.14	49.59	32.14	12.13	88.74
山东省	3703	淄博	52.53	45.12	80.04	41.54	40.43	9.89	30.90	80.87
山东省	3704	枣庄	42.43	31.71	78.99	21.93	25.56	54.53	36.11	77.52
山东省	3705	东营	50.20	37.41	88.30	23.45	38.31	2.41	61.39	75.82
山东省	3706	烟台	56.92	45.37	90.78	27.70	37.32	65.41	33.47	90.63
山东省	3707	潍坊	53.18	40.06	91.01	47.33	32.22	17.35	66.29	76.41
山东省	3708	济宁	44.67	30.90	86.18	21.93	27.40	34.19	74.71	67.80
山东省	3709	泰安	43.71	35.84	74.63	21.93	29.60	58.02	43.12	70.00
山东省	3710	威海	56.98	46.30	89.21	21.93	43.08	42.52	44.43	84.22
山东省	3711	日照	39.43	32.34	70.15	21.93	27.66	44.02	22.01	74.77
山东省	3713	临沂	44.05	28.23	89.51	21.93	27.68	10.42	54.02	80.29
山东省	3714	德州	33.08	34.23	50.51	21.93	29.89	42.78	17.01	57.04
山东省	3715	聊城	43.30	28.57	86.98	11.41	25.04	55.84	42.12	82.97
山东省	3716	滨州	42.64	27.10	88.01	26.83	25.38	7.63	48.47	81.22
山东省	3717	菏泽	30.61	25.99	59.37	29.47	22.09	17.45	56.54	48.60
河南省	4101	郑州	44.58	56.51	38.80	26.83	57.49	7.40	20.78	43.49
河南省	4102	开封	25.45	27.53	43.40	30.02	18.65	54.43	10.99	52.47
河南省	4103	洛阳	19.19	29.65	23.54	22.78	28.38	14.91	21.27	27.79

河南省	4104	平顶山	9.48	21.43	13.93	20.07	21.87	2.40	32.76	12.98
河南省	4105	安阳	12.57	18.70	26.80	19.04	19.52	0.00	26.50	28.79
河南省	4106	鹤壁	13.81	29.87	9.41	35.13	25.00	14.91	22.80	12.79
河南省	4107	新乡	15.90	31.16	12.37	27.81	18.23	91.99	29.79	12.70
河南省	4108	焦作	23.77	27.42	39.31	49.77	20.04	0.00	26.06	41.69
河南省	4109	濮阳	12.79	16.43	31.56	20.07	16.74	0.00	31.49	31.43
河南省	4110	许昌	24.49	24.44	46.63	20.07	23.69	13.33	59.79	34.24
河南省	4111	漯河	4.95	14.71	14.76	20.07	10.59	31.89	26.46	16.59
河南省	4112	三门峡	20.91	26.99	32.81	25.06	18.32	63.29	31.77	32.57
河南省	4113	南阳	16.47	21.77	31.12	18.88	16.61	47.02	30.67	31.35
河南省	4114	商丘	10.42	11.91	33.84	51.85	2.51	0.00	12.52	42.10
河南省	4115	信阳	18.27	32.70	15.56	21.40	20.71	100.00	33.18	14.45
河南省	4116	周口	5.78	14.17	17.85	18.77	14.66	0.00	18.64	23.18
河南省	4117	驻马店	6.87	16.01	17.23	20.07	16.29	0.00	32.41	16.48
湖北省	4201	武汉	75.01	77.49	77.75	100.00	58.98	7.41	31.61	78.23
湖北省	4202	黄石	18.86	28.31	25.16	15.82	24.37	49.08	13.65	32.79
湖北省	4203	十堰	24.52	30.53	35.50	35.37	21.24	47.82	17.02	41.80
湖北省	4205	宜昌	27.59	28.12	47.76	15.82	23.72	52.40	31.92	47.68
湖北省	4206	襄阳	27.41	25.08	52.89	15.82	20.00	55.46	40.16	49.25
湖北省	4207	鄂州	14.49	22.41	24.88	15.82	18.15	47.53	16.93	31.07
湖北省	4208	荆门	21.07	24.37	38.05	30.06	21.84	4.78	21.79	42.29
湖北省	4209	孝感	18.20	20.30	38.20	12.27	20.20	22.76	26.93	40.17
湖北省	4210	荆州	20.09	25.91	32.72	15.82	21.54	50.67	33.59	31.68
湖北省	4211	黄冈	24.69	27.48	41.55	12.12	20.29	80.88	9.53	51.24
湖北省	4212	咸宁	14.29	21.83	25.44	15.82	18.59	39.53	22.05	29.38

湖北省	4213	随州	20.06	24.65	34.97	15.82	19.76	53.69	29.98	35.55
湖南省	4301	长沙	36.44	51.94	26.48	12.61	57.66	0.00	22.94	30.05
湖南省	4302	株洲	17.24	30.22	17.50	12.61	28.42	41.45	18.60	22.85
湖南省	4303	湘潭	22.13	32.07	26.57	12.61	28.66	54.70	25.61	28.96
湖南省	4304	衡阳	18.58	33.57	14.77	30.33	22.38	75.08	20.75	19.12
湖南省	4305	邵阳	21.05	27.90	31.48	21.95	20.99	57.63	12.58	39.69
湖南省	4306	岳阳	17.60	21.64	34.22	21.99	20.99	6.52	29.91	34.83
湖南省	4307	常德	19.76	21.05	40.81	25.85	19.95	1.04	35.19	39.18
湖南省	4308	张家界	27.50	35.25	34.42	22.58	23.14	100.00	15.17	41.52
湖南省	4309	益阳	9.07	22.76	10.44	12.61	19.35	48.36	13.50	17.93
湖南省	4310	郴州	29.31	34.39	40.58	41.27	26.62	26.24	26.58	42.75
湖南省	4311	永州	11.53	19.21	23.24	12.61	19.35	19.47	22.97	26.74
湖南省	4312	怀化	5.97	23.75	0.70	12.61	17.94	66.99	14.77	7.48
湖南省	4313	娄底	15.39	23.54	25.11	12.61	23.68	22.38	24.14	28.12
广东省	4401	广州	83.69	84.44	87.07	39.18	84.06	9.55	41.61	83.29
广东省	4402	韶关	32.97	28.54	60.71	30.33	26.08	6.45	14.84	68.34
广东省	4403	深圳	100.00	100.00	100.00	28.17	100.00	41.37	42.07	96.21
广东省	4404	珠海	64.66	68.77	67.42	18.78	69.39	35.99	20.89	72.48
广东省	4405	汕头	34.78	31.63	59.63	12.08	32.88	20.76	21.57	64.28
广东省	4406	佛山	56.09	68.23	46.58	27.15	65.98	38.88	17.51	52.82
广东省	4407	江门	40.61	41.34	56.62	18.78	37.42	51.32	19.18	62.27
广东省	4408	湛江	16.99	21.98	32.03	24.78	20.03	10.36	22.48	35.87
广东省	4409	茂名	25.85	24.61	49.79	39.62	18.11	13.71	18.65	55.58
广东省	4412	肇庆	33.97	34.43	52.39	18.78	30.99	43.05	28.12	54.05
广东省	4413	惠州	42.59	44.82	55.25	8.13	48.74	18.41	35.70	53.61

广东省	4414	梅州	36.94	33.41	61.86	56.65	23.89	5.08	22.04	66.33
广东省	4415	汕尾	36.21	31.22	64.03	18.78	19.86	100.00	30.46	64.83
广东省	4416	河源	35.93	26.86	71.34	18.78	22.43	45.36	59.82	59.30
广东省	4417	阳江	30.98	30.00	52.93	18.78	23.07	66.10	32.90	52.49
广东省	4418	清远	35.85	29.28	66.69	36.15	19.31	50.32	41.48	62.67
广东省	4419	东莞	77.98	95.96	51.32	30.29	92.58	59.23	31.87	51.31
广东省	4420	中山	58.57	72.58	44.90	41.74	64.49	53.46	20.86	49.65
广东省	4451	潮州	26.45	29.37	42.54	26.52	19.29	72.34	10.47	51.83
广东省	4452	揭阳	28.93	23.41	59.85	18.78	18.41	47.22	31.29	60.22
广东省	4453	云浮	28.75	30.43	46.45	18.78	21.48	81.44	29.06	47.61
广西壮族自治区	4501	南宁	45.49	40.44	70.71	12.27	43.17	15.27	50.38	62.83
广西壮族自治区	4502	柳州	27.67	28.90	46.53	25.65	27.02	12.66	23.27	50.24
广西壮族自治区	4503	桂林	36.52	35.84	56.31	27.54	26.21	71.10	36.46	54.35
广西壮族自治区	4504	梧州	28.57	27.50	51.39	37.45	19.07	34.78	26.82	53.61
广西壮族自治区	4505	北海	20.69	16.36	51.82	10.03	19.60	0.00	44.00	46.47
广西壮族自治区	4506	防城港	28.98	27.12	53.15	10.03	22.16	68.51	28.11	54.83
广西壮族自治区	4507	钦州	25.03	17.11	61.49	10.03	18.57	13.80	61.12	48.74
广西壮族自治区	4508	贵港	28.61	27.48	51.54	10.03	21.31	77.78	42.04	47.05
广西壮族自治区	4509	玉林	26.85	24.40	52.72	10.03	15.71	94.53	56.55	41.86
广西壮族自治区	4510	百色	19.43	20.44	41.09	16.64	15.73	47.65	28.88	42.25
广西壮族自治区	4511	贺州	19.86	21.70	39.88	10.03	16.24	68.61	30.26	40.41
广西壮族自治区	4512	河池	24.53	21.53	52.10	20.85	15.30	50.62	50.59	43.86
广西壮族自治区	4513	来宾	17.74	10.82	54.50	10.03	2.57	82.11	47.77	47.53
广西壮族自治区	4514	崇左	4.63	7.52	27.17	10.03	0.19	72.92	33.10	26.26
海南省	4601	海口	43.80	54.20	41.06	16.92	57.78	8.12	38.79	37.85

海南省	4602	三亚	36.50	45.49	38.49	8.46	38.45	100.00	12.70	46.74
四川省	5101	成都	65.02	61.34	82.01	34.15	60.10	11.27	16.47	89.24
四川省	5103	自贡	26.34	28.87	43.19	13.73	24.22	59.34	24.96	46.10
四川省	5104	攀枝花	30.68	30.70	50.88	36.94	23.37	29.89	36.73	48.72
四川省	5105	泸州	25.78	18.73	60.44	7.40	21.63	9.91	42.25	55.99
四川省	5106	德阳	24.38	26.20	43.13	14.14	25.37	28.10	31.44	43.19
四川省	5107	绵阳	34.53	31.12	59.91	22.66	25.95	45.31	38.12	57.27
四川省	5108	广元	29.58	28.55	52.04	13.73	25.16	49.69	33.43	51.35
四川省	5109	遂宁	26.17	20.25	58.62	13.73	19.21	26.53	39.94	55.16
四川省	5110	内江	35.86	27.75	69.51	13.73	19.29	87.02	36.32	67.80
四川省	5111	乐山	41.20	32.28	74.78	15.19	25.72	72.72	44.99	69.33
四川省	5113	南充	31.23	25.94	61.05	14.91	20.09	63.77	33.81	60.32
四川省	5114	眉山	32.52	30.91	55.17	32.18	24.67	32.33	61.81	42.02
四川省	5115	宜宾	17.10	23.79	28.98	26.79	21.96	6.31	37.51	26.15
四川省	5116	广安	20.94	23.15	39.96	13.73	20.74	38.75	21.87	44.19
四川省	5117	达州	24.31	25.79	43.69	23.25	20.94	38.01	26.54	45.91
四川省	5118	雅安	32.77	21.31	73.50	13.73	19.88	30.18	37.61	71.28
四川省	5119	巴中	24.39	20.68	53.30	13.73	19.69	26.50	37.07	51.03
四川省	5120	资阳	32.86	31.09	55.72	26.20	18.37	93.85	44.36	50.26
贵州省	5201	贵阳	62.72	58.65	81.09	35.29	58.07	2.09	36.42	79.51
贵州省	5202	六盘水	31.39	32.41	49.55	56.89	20.10	24.68	18.16	55.55
贵州省	5203	遵义	28.67	26.59	53.34	34.11	23.04	5.06	46.76	46.80
贵州省	5204	安顺	22.78	31.71	28.90	33.83	22.06	54.66	16.21	35.46
贵州省	5205	毕节	20.01	21.87	39.95	17.31	17.75	42.79	32.62	39.44
贵州省	5206	铜仁	32.68	29.48	58.23	29.57	14.81	100.00	31.79	58.36

云南省	5301	昆明	41.77	46.04	50.93	22.31	47.91	3.59	30.84	51.36
云南省	5303	曲靖	0.00	12.65	5.92	7.41	15.56	5.71	15.51	12.45
云南省	5304	玉溪	21.09	19.66	46.78	23.01	19.40	0.00	29.62	47.69
云南省	5305	保山	22.28	21.08	47.19	7.41	14.94	79.00	31.45	47.30
云南省	5306	昭通	5.60	0.00	43.47	13.93	0.00	4.59	27.12	45.44
云南省	5307	丽江	20.39	12.95	57.34	7.41	5.65	82.07	54.69	47.36
云南省	5308	普洱	10.06	8.49	39.23	7.41	0.97	80.70	25.61	41.80
云南省	5309	临沧	21.84	21.05	46.13	7.41	12.95	93.56	31.54	46.19
西藏自治区	5401	拉萨	50.66	65.10	38.49	18.65	56.85	100.00	41.52	34.04
西藏自治区	5402	日喀则	4.04	11.47	18.40	4.66	2.44	100.00	28.99	19.17
西藏自治区	5403	昌都	12.52	11.47	39.99	4.66	2.45	100.00	54.91	29.65
西藏自治区	5404	林芝	23.68	23.35	46.58	4.66	15.40	100.00	54.91	36.34
陕西省	6101	西安	56.50	64.42	54.62	21.79	57.42	83.43	47.54	47.75
陕西省	6102	铜川	15.01	21.10	28.61	7.08	23.93	12.77	18.70	34.07
陕西省	6103	宝鸡	14.52	22.81	24.22	7.08	24.92	19.24	49.84	15.89
陕西省	6104	咸阳	14.25	17.73	32.87	7.08	20.89	7.99	26.05	35.15
陕西省	6105	渭南	14.77	19.67	30.64	7.08	19.44	34.63	34.71	29.07
陕西省	6106	延安	14.74	20.26	29.48	15.66	22.21	0.00	30.91	29.57
陕西省	6107	汉中	13.99	20.94	26.32	7.08	23.29	16.21	17.96	32.07
陕西省	6108	榆林	4.88	13.83	16.18	7.08	17.14	4.18	29.80	16.56
陕西省	6109	安康	22.26	28.35	33.77	33.36	19.42	48.10	27.92	35.24
陕西省	6110	商洛	10.14	14.08	29.11	7.08	15.14	21.26	27.53	30.69
甘肃省	6201	兰州	38.32	48.41	37.75	25.89	49.63	2.18	30.42	38.18
甘肃省	6202	嘉峪关	13.41	30.55	7.15	6.14	34.59	12.18	23.15	10.34
甘肃省	6203	金昌	17.16	21.02	34.25	6.14	23.12	20.13	54.26	24.13

甘肃省	6204	白银	26.27	20.10	59.16	6.14	18.94	43.96	100.00	29.23
甘肃省	6205	天水	24.49	29.45	37.41	6.14	21.63	100.00	16.12	44.13
甘肃省	6206	武威	10.35	8.72	39.52	10.58	5.54	41.55	76.54	19.65
甘肃省	6207	张掖	17.96	27.04	25.20	6.14	25.83	48.93	42.01	20.34
甘肃省	6208	平凉	16.68	22.32	30.65	6.14	23.62	26.99	50.11	22.29
甘肃省	6209	酒泉	26.96	33.08	37.01	37.18	25.75	30.98	65.34	22.04
甘肃省	6210	庆阳	25.44	33.03	33.23	6.14	38.74	1.39	42.44	28.30
甘肃省	6211	定西	28.21	28.88	47.94	6.14	21.01	100.00	51.29	39.32
甘肃省	6212	陇南	14.85	21.26	27.92	6.14	23.50	19.27	44.85	21.84
青海省	6301	西宁	35.50	41.12	43.98	0.00	41.88	57.27	51.30	35.30
青海省	6302	海东	18.93	21.80	37.31	0.00	15.08	100.00	27.44	39.05
宁夏回族自治区	6401	银川	49.57	45.06	72.61	30.25	44.39	4.50	35.50	71.31
宁夏回族自治区	6402	石嘴山	13.23	25.76	15.51	7.64	26.69	28.89	17.78	21.18
宁夏回族自治区	6403	吴忠	11.58	4.62	50.21	7.95	4.95	18.35	47.48	43.30
宁夏回族自治区	6404	固原	15.19	16.61	37.35	7.64	16.63	29.45	34.28	36.07
宁夏回族自治区	6405	中卫	18.01	20.99	36.46	7.64	17.55	58.26	37.42	33.79
新疆维吾尔自治区	6501	乌鲁木齐	29.81	35.42	39.97	5.47	41.02	5.31	45.72	33.68
新疆维吾尔自治区	6502	克拉玛依	17.66	24.21	29.65	3.71	29.84	1.27	18.19	35.35
新疆维吾尔自治区	6504	吐鲁番	10.37	12.71	32.22	3.00	16.04	12.24	44.92	26.18

来源：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬，2022，《中国城市政商关系评价报告 2021》，中国人民大学国家发展与战略研究院报告。

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）的资助，特此致谢。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。

欢迎社会各界关注和引用本报告。本报告引用来源：聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬，2022，《中国城市政商关系评价报告2021》，中国人民大学国家发展与战略研究院报告。

人大国发院媒体联络：

电话：010-62511246；媒体主管：黄米佳；E-mail: nads04@ruc.edu.cn。