

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741 _____

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

论文题目 陕西城市营商环境评价研究

研究生姓名: 刘亚奇

指导教师姓名、职称: 张存刚 教授

学科、专业名称: 理论经济学(政治经济学)

研究方向: 中国特色社会主义经济理论与实践

提交日期: 2021年5月26日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 刘亚奇 签字日期： 2021.5.26

导师签名： 张存刚 签字日期： 2021.5.26

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意” / “不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分內容。

学位论文作者签名： 刘亚奇 签字日期： 2021.5.26

导师签名： 张存刚 签字日期： 2021.5.26

Research on Evaluation of Business Environment in Shaanxi Cities

Candidate: Liu Yaqi

Supervisor: Zhang Cungang

摘要

随着以土地和劳动力为代表的传统生产要素在经济活动中的比较优势持续减弱，制度供给对经济发展的重要性不断凸显，当前，营商环境是衡量一个城市竞争力的关键指标，不断优化城市营商环境，是实现城市经济转型升级的必然选择。陕西的产业结构以第二产业为主导，而在陕西的工业经济中，能源和军工行业是主要优势所在，当前经济发展模式不可持续，亟待转型升级。无疑，优化营商环境，增强民营经济实力，成为解决这一问题的重要突破口。

首先，本文对国内外城市营商环境的相关研究进行述评，对相关经济理论进行梳理，对城市营商环境的概念做出界定，在此基础上，使用主成份分析法构建城市营商环境评价指标体系，对 2013 到 2018 年间陕西城市营商环境的发展水平进行测度。其次，在陕西城市营商环境的综合比较中，西安市营商环境长期稳居全省首位，紧随其后的是宝鸡市和榆林市，安康市和商洛市的营商环境则排名靠后；在城市营商环境分指标比较中，研究发现陕西城市营商环境的显著提升与政务环境的优化密不可分，而人力资本环境、社会服务环境和生态环境是制约陕西城市营商环境进一步优化的短板。再次，在分区域城市营商环境评价中，关中地区城市营商环境最好，且呈现出不断优化的趋势；陕北地区营商环境次之，优化进程较为缓慢，逐步与关中地区拉开差距；陕南地区营商环境较差，但优化势头强劲。最后，文章基于前文研究结论，提出以下对策：以建设服务型政府为目标引导政务环境改善；以优化经济结构为抓手推动人力资本环境改善；以满足群众需求为导向促进社会服务环境改善；以落实绿色发展理念为引领助力生态环境改善；以参与一带一路建设为契机推动市场环境改善；以完善交通网络为中心促进基础设施环境改善。

关键词：城市营商环境 主成份分析 水平测度

Abstract

With the gradual weakening of the comparative advantages of traditional production factors such as land and labor, the importance of institutional supply to economic development has become increasingly prominent. At present, the business environment is a key indicator to measure the competitiveness of a city. Continuously optimizing the city's business environment is an inevitable choice for the transformation and upgrading of the urban economy. The industrial structure of Shaanxi Province shows that the secondary industry occupies a dominant position. In the industrial economy of Shaanxi Province, energy and military industries are the main advantages. The current economic development model is unsustainable and urgently needs to be transformed and upgraded. Undoubtedly, optimizing the business environment and enhancing the strength of the private economy have become an important breakthrough in solving this problem.

First of all, it reviews the relevant research on the urban business environment at home and abroad, combs the relevant economic theories, and defines the concept of the urban business environment. This paper uses the principal component analysis method to construct the urban business environment evaluation index to measure the development level of the urban business environment in Shaanxi from 2013 to 2018. Second, in the comprehensive comparison of the business environment of Shaanxi cities, Xi'an has long ranked first in the province for business environment, followed by Baoji and Yulin, while the cities with the lowest business environment are Ankang and Ankang. Shangluo City: In the comparison of urban business environment sub-indices, the study found that the significant improvement of the urban business environment in Shaanxi is inseparable from the optimization of the government environment, and the

human capital environment, social service environment and ecological environment are constraints on the optimization of the urban business environment in Shaanxi Shortcomings. Third, in the evaluation of the business environment of cities in the sub-region, the business environment in Guanzhong is the best, and it shows a constant trend. The business environment in northern Shaanxi is the second, and the optimization process is relatively slow, gradually widening the gap with the Guanzhong area. The business environment in southern Shaanxi is poor, and the optimization momentum is strong. Finally, based on the previous research conclusions, the article proposes the following countermeasures: to build a service-oriented government to guide the improvement of the government environment; to optimize the economic structure to promote the improvement of the human capital environment; to meet the needs of the people to promote the improvement of the social service environment; Implement the concept of green development to lead and promote the improvement of the ecological environment; take the opportunity of participating in the construction of the One Belt and One Road to promote the improvement of the market environment; and promote the improvement of the infrastructure environment with the improvement of the transportation network as the center.

Keywords: urban business environment; principal component analysis; level measure

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景、目的与意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究目的.....	2
1.1.3 研究意义.....	2
1.2 文献综述.....	3
1.2.1 营商环境的研究综述.....	3
1.2.2 关于营商环境评价体系的国外研究.....	4
1.2.3 关于营商环境评价体系的国内研究.....	6
1.3 研究内容与方法.....	9
1.3.1 研究内容.....	9
1.3.2 研究方法.....	10
1.4 可能的创新与不足.....	10
1.4.1 可能的创新.....	10
1.4.2 可能的不足.....	11
2 核心概念与理论基础	12
2.1 核心概念.....	12
2.1.1 营商环境.....	12
2.1.2 城市营商环境.....	12
2.2 理论基础.....	13
2.2.1 经济基础与上层建筑关系理论.....	13
2.2.2 资本循环与资本周转理论.....	14
2.2.3 交易成本理论.....	14
2.2.4 预期理论.....	15
3 城市营商环境评价指标体系构建	17
3.1 构建陕西城市营商环境评价体系.....	17

3.1.1 营商环境指标体系构建的原则.....	17
3.1.2 城市营商环境指标的选取.....	17
3.2 指标编制方法.....	21
3.2.1 数据处理.....	21
3.2.2 指标权重的确定.....	22
4 陕西城市营商环境评价.....	24
4.1 陕西营商环境评价.....	24
4.2 陕西各市营商环境评价.....	25
4.2.1 城市营商环境综合评价.....	25
4.2.2 市场环境评价.....	27
4.2.3 基础设施环境评价.....	29
4.2.4 人力资本环境评价.....	31
4.2.5 政务环境评价.....	33
4.2.6 社会服务环境评价.....	35
4.2.7 生态环境评价.....	37
4.3 本章小结.....	39
5 陕西分区域城市营商环境评价.....	40
5.1 关中地区城市营商环境评价.....	40
5.2 陕南地区城市营商环境评价.....	42
5.3 陕北地区城市营商环境评价.....	45
5.4 本章小结.....	47
6 优化陕西城市营商环境的对策建议.....	48
6.1 以建设服务型政府为目标引导政务环境改善.....	48
6.2 以优化经济结构为抓手推动人力资本环境改善.....	49
6.3 以满足群众需求为导向促进社会服务环境改善.....	49
6.4 以落实绿色发展理念为引领助力生态环境改善.....	50
6.5 以参与一带一路建设为契机推动市场环境改善.....	51

6.6 以完善交通网络为中心促进基础设施环境改善.....	52
参考文献	54
附录	58
后记	62

1 绪论

1.1 研究背景、目的与意义

1.1.1 研究背景

随着以土地和劳动力为代表的传统生产要素在经济活动中的比较优势持续减弱,制度供给对经济发展的重要性不断凸显,党的十八届三中全会首次提出“推进国内贸易流通体制改革,建设法治化营商环境”。十九届四中全会提出坚持和完善中国特色社会主义行政体制,要“改善营商环境,激发各类市场主体活力”。可以看出,我国政府已经将优化营商环境确立为长期工作目标。中央政府对营商环境建设的紧密部署和积极推动,使得优化营商环境成为全国各大城市发展的重大战略抉择和提升城市发展水平的关键举措。优化营商环境一方面能够直接吸引外商投资,另一方面能够服务城市民营企业的发展壮大,实现企业的高质量发展。通过优化营商环境能够创造出新的制度优势,以此不断增强城市经济的创造力。当前,营商环境的优劣是衡量一个城市竞争力强弱的关键性指标,领先的营商环境能够起到解放城市生产力的作用,不断优化城市营商环境,是实现城市经济转型升级的必然选择。

陕西是我国西北地区的门户,2018年,陕西经济总量位居全国第十五位,其中第二产业比重为49.7%,占比最高。在陕西的工业经济中,能源和军工行业是主要优势所在,相比之下民营经济呈现出总量小、低端化的特点,当前的经济发展模式污染严重且不可持续。随着中央政府对生态环境保护的重视程度不断提升,绿色发展成为陕西经济社会发展的基调,这就决定了陕西经济社会的发展模式亟待转型升级。优化营商环境,增强民营经济实力,成为解决这一问题的重要突破口。

陕西的营商环境状况虽然在最近几年有所改善,但是具体来看,在政务环境方面,市场准入限制较多、申请程序繁琐;在人力资本环境方面,难以留住高素质人才,人力资本大量流失;在生态环境方面,关中地区空气污染严重,这一系

列问题制约着全省经济的发展。2018年3月31日,陕西第十三届人民代表大会常务委员会通过《陕西省优化营商环境条例》。该条例确立了各地级市政府部门优化营商环境的职责,使陕西优化营商环境有法可依。2019年陕西政府工作报告指出要加快建成一体化在线政务服务平台;全面落实“证照分离”改革,解决长期存在的“准入不准营”问题;以“双随机,一公开”制度为主要抓手,完善监管体制。2020年陕西政府工作报告提出进一步简化企业开办和注销的程序,再次下放审批权限,继续优化陕西营商环境的工作目标。

优化陕西城市营商环境具有显著的必要性。首先,优化城市营商环境能够提升民营经济的竞争力和创造力,减少对能源化工产业的依赖,助力陕西的经济结构转型升级,实现陕西的绿色发展目标;其次,在建设现代化经济体系的时代背景下,减少市场干预,减轻企业的负担是关键举措,而与之相关的改革措施,归根结底就是优化营商环境,营商环境的优化能够为实体经济快速发展清除障碍;最后,对省会城市西安而言,优化营商环境有助于加快建设国家中心城市的步伐,激发市场活力,发挥西安众多高校与科研机构的资源优势,提高科技成果转化率,实现产学研协同发展,为西安经济社会发展提供新引擎。

1.1.2 研究目的

通过对陕西各地级市营商环境的时序变化、地区差异进行测度分析,以及对其当前营商环境的现状和存在的问题进行客观了解,并通过与营商环境领先的其它城市进行对比,最后提出相应的政策建议,以便于为各地区制定优化营商环境方案、打造一流城市营商环境提供理论与现实指导。

1.1.3 研究意义

理论意义:本文通过对城市营商环境的内涵、研究现状展开分析,以已有相关文献为基础,构建陕西城市营商环境评价指标体系,并针对陕西各地级市营商环境状况的地区差异和时序变化,明确制约各城市营商环境进一步优化的短板所在,并提出相应的优化对策。本文有助于更好地把握陕西地级市间营商环境的差异性,更为全面地认识陕西各地级市营商环境与领先城市的差距,以及对营商环

境问题的深入研究、城市营商环境指标的科学构建都有一定的理论意义。

现实意义：一是有助于陕西各地级市政府优化营商环境。在陕西范围内，以地级市为单位，建立可以量化考核的指标体系，对于认识各地区营商环境的优势与短板，促进城市营商环境的进一步优化具有一定程度的借鉴意义。二是有助于陕西经济社会的可持续发展。营商环境越来越成为城市核心竞争力的体现，陕西城市营商环境的优化有助于吸引投资、促进市场平等竞争、有效降低企业制度性交易成本，进而推动陕西经济社会的长期向好发展，同时，能够为其他城市营商环境的优化提供示范和启示，因而具有较强的现实指导意义。

1.2 文献综述

1.2.1 营商环境的研究综述

学者们普遍认同营商环境是一个综合性概念，涉及领域广，涵盖硬件基础设施、政务服务及政策制度环境多个方面^[1]。因此，对于营商环境问题的综述可以分为单项指标研究与综合指标研究。

在行政审批制度改革方面，毕青苗等（2018）发现行政审批中心的设立能够提高进驻部门间的跨部门协调效率，进而对企业进入市场产生积极影响^[2]。夏杰长和刘诚（2017）认为减少政府对企业的行政审批，能够让企业更为自主的选择进入市场和退出市场，发挥市场在资源配置中的决定性作用^[3]。

在法治化营商环境方面，魏琼（2013）认为只有法律可以厘清和理顺政府、市场及社会之间的关系，能够让政府回归本位，把理应企业掌握的自主选择权还给企业^[4]。宋则（2014）认为中国的市场体系存在市场分割、行政垄断严重等一系列问题，这些问题导致企业的制度性交易成本过高，推动商品价格的上升，伤害了广大人民群众的利益，同时，通过优化法治化营商环境能够提高产品流通效能，降低企业交易成本^[5]。顾艳辉等（2019）指出降低交易成本是优化营商环境的关键，而降低交易成本的主要因素是法治化，在法治化营商环境下，执行合同较好的地区，行政廉洁、司法高效有助于营商环境的优化^[6]。

在税收营商环境方面，葛玉御（2017）认为改善税务营商环境，需要完善立

法, 夯实制度基础, 让税制更为简单, 同时适度降低法定税率; 其次, 要使用互联网技术简化税收流程, 优化税务管理, 减少不必要的程序性事项, 切实降低纳税人成本^[7]。王邵乐和刘中虎(2014)认为税务营商环境与市场主体的投资决策、宏观经济增长和产业结构相关联, 合理的税收营商环境对经济发展有积极作用, 税务营商环境可以从税收法治、管理效率、纳税成本及税收满意度四个方面进行测度^[8]。罗秦(2017)认为在经济全球化的时代背景下, 税收制度的优化能够增强一个国家的全球竞争力, 中国要进一步为纳税主体创造更为宽松便捷的税务营商环境, 努力获得纳税主体的认同^[9]。

从行政审批改革、法治化营商环境与税收营商环境三个视角来看, 营商环境的优化均有助于城市竞争力的增强, 同样, 营商环境综合指标的研究结论与此相一致。相关文献表明营商环境的优化对城市经济发展的促进作用是显著且稳健的^[10]。优化营商环境有助于增加企业创新活动的金融资本配置总量和提高分配效率, 对企业技术创新起到促进作用^[11]。营商环境的改善能够显著提升非寻租企业、^[12]中小企业的创新能力^[13]。经营环境不确定性会提高民营企业的成本支出, 营商环境的改善能够缓解政策不确定性带来的冲击, 进而激发民营企业活力^[14]。此外, 优化营商环境对企业绩效^[15-16]、外商直接投资^[17]、服务业发展^[18]等都有促进作用。在未来持续优化营商环境的工作中, 许珂和周伟(2019)以陕西西咸新区为例, 提出了改善国家级新区营商环境的对策, 首先以建设法治化营商环境作为西咸新区营商环境持续优化的突破口, 其次构建适合我国国情和国家级新区发展状况的营商环境评价体系, 最后借鉴国内外先进经验, 建设国际化的营商环境^[19]。杨志勇(2018)指出新时代优化营商环境需要从四个方面入手, 包括建设服务型政府、形成激励相容的机制、营商环境标准优化建设、切实减轻企业负担^[20]。郭燕芬和柏维春(2019)认为营商环境具有公共产品的特征, 同时也是公共治理的结果, 这就决定了政府部门在优化营商环境的工作中负有主要责任^[21]。接下来本文将围绕营商环境的评价体系展开国内外文献综述。

1.2.2 关于营商环境评价体系的国外研究

在国外的研究中, 有两个具有代表性的评价体系。首先是世界银行发布的《营

商环境报告》^[22]，其次，是《经济学人》智库（EIU）发布的《全球最佳营商环境》。此外，相关研究还包括科尔尼咨询公司的《全球城市指数报告》，旨在评估全球城市的发展潜力和国际竞争力^[23]，世界经济论坛发布的《全球竞争力指数报告》，依据阶段发展理论，确立了需求要素驱动指标、效率要素驱动指标和创新要素驱动指标，全面反映各经济体的竞争力^[24]。

（1）世界银行营商环境评价指标体系。世界银行发现私营经济的发展与法律制度改革有显著的相关关系^[25]，因此，该评价指标体系是围绕营商活动相关的法律法规设置评价指标的，并通过采集评估指标的客观数据，比较监管环境中的程序和成本的复杂程度与效率，以此来衡量各经济体营商环境的优劣。该体系共有 11 个指标，具体见表 1.1。该评价体系指导理念先进，能够有效反映企业对营商法规的直观感受，但是，一方面报告中标准化案例的选取均来自正规部门，导致其代表性受到质疑，另一方面对监管法规的评估不涉及法律实施问题，存在片面性。

表 1.1 世界银行营商环境指标体系

一级指标	二级指标
开办企业	时间、环节、费用、最低注册资本
办理施工许可	时间、环节、费用、建筑质量控制指数
获得电力	入网时间、环节、费用、供电稳定性与收费透明度
获得信贷	动产抵押法律指数、信用信息系统指数
财产登记	时间、环节、费用、用地管控系统质量
投资者保护	披露程度指数、董事责任程度指数、股东诉讼便利度指数、股东权利指数
缴纳税款	时间、次数、总税率、政务实务流程指数
跨境贸易	解决因商业活动产生纠纷所消耗的时间和成本、诉讼程序的质量
执行合同	时间、成本、司法程序质量指数
办理破产	回收率、破产法律框架的保护指数
劳动力市场监督	就业监管灵活性、工作质量控制灵活性

资料来源：World Bank Group, Doing business2019: training for reform, 2018

（2）EIU 营商环境评价指标体系。经济学人智库的评估结果不仅基于该国

过去营商环境的表现状况，而且包括对未来五年营商环境发展趋势的预测。与世界银行的评价体系相比，该评价体系突出了宏观环境的重要性，共包括 10 个维度，具体见表 1.2。但是由于发布时间间隔长达 5 年，因而在时效性方面有所欠缺。

表 1.2 经济学人智库（EIU）营商环境评价体系

一级指标	二级指标
政治环境	政治环境稳定程度、政策实行效果
宏观经济环境	通胀率、财政支出占比、宏观政策效果
机遇	国内生产总值、占世界货物贸易值比利、区域经济集团化水平
市场化程度	私有财产保护、对企业进入行业的限制条件、创新保护
外资政策	国家文化开放程度、对境外投资者的保护
外汇及汇率管制	资本项目的开放、贸易保护政策
税率	公司缴税额、鼓励投资程度、收税机关部门业务繁杂程度
融资	金融部门开放程度、金融监管体系
劳动市场及基础建设	劳动保护法律完善程度、网络设备设施、交通及其他基础设施

资料来源：胡益，2015

1.2.3 关于营商环境评价体系的国内研究

在国内的研究中，中国分省份市场化指数^[26]、中国城市营商环境报告^[27]与中国城市营商环境评价^[28]等三个评价体系影响力较大，下面将具体介绍。此外，杨涛（2015）认为世界银行营商环境指标对不同国家适用程度不一致，因此在结合国情的基础上构建中国省级营商环境评价指标，其中包括三个一级指标，分别是市场环境、政策政务环境和科技创新环境^[29]。

（1）中国分省企业环境经营指数。在营商环境概念尚未提出时，学术界主要使用市场化指数（樊纲等，2003）衡量中国企业所面临的外部经营环境。该系列评价报告于 2001 年首次发布，此后进行了持续更新，最近一次的发布年份是 2018 年^[30]，该指数包括五个一级指标，具体见表 1.3。市场化指数以省为单位进

行研究，然而对企业而言，城市环境才是其经营发展所面临的具体环境。

表 1.3 中国分省企业环境经营指数

一级指标	基础指标
政府与市场的关系	市场分配资源的比重
	减少政府对企业的干预
	缩小政府规模
非国有经济的发展	非国有经济在工业企业产品销售收入中所占比例
	非国有经济在全社会固定资产投资中所占比例
	非国有经济就业人数占城镇总就业人数的比例
产品市场的发育程度	价格由市场决定的程度
	减少商品市场上的地方保护
要素市场的发育程度	金融业的市场化(包括金融业的市场竞争、信贷资金分配的市场化)
	人力资本供应情况(包括技术人员供应、管理人员供应、熟练工人供应)
	技术成果市场化
市场中介组织发育和法律制度环境	市场中介组织的发育(包括律师、注册会计师人数分别与当地人口的比例)
	维护市场的法制环境
	知识产权保护

资料来源：王小鲁，樊纲，余静文. 中国分省份市场化指数报告(2018). 北京:社会科学文献出版社, 2018.

(2) 中国城市营商环境报告。粤港澳大湾区研究院为了探究我国城市营商环境的发展现状，选取我国的直辖市、省会城市和副省级城市共计 35 个，进行城市营商环境的综合排名。该评价体系由六个一级指标构成且所占权重不一，具体见表 1.4，该报告并未很好的解释指标权重设计的合理性，因此受到质疑。

表 1.4 中国城市营商环境报告营商环境指标体系

一级指标	二级指标
软环境 25	创立公司、合同履行、财产登记、投资增加速度、企业税赋压力
市场 20	国内生产总值总量、人均值、增速、进出口贸易成交额、社会消费品总额

商务成本 15	用能成本、土地使用权取得和开发费用、雇佣职工所花费用
基础设施 15	运输环境建设、网络通信设施建设、城市服务水平和设施建设
生态环境 15	城市空气质量、城市绿化程度、城市废水处理
社会服务环境 10	医疗、科技、融资、教育、养老服务

资料来源：粤港澳大湾区研究院 <https://static.21jingji.com/file/2018> 城市营商环境.

(3) 中国城市营商环境评价。李志军主编的《中国城市营商环境评价》对中国 290 个地级市的营商环境展开评估，评价范围最为广泛，该评价体系共有六个一级指标，使用变异系数法来确定各指标权重，具体见表 1.5。

表 1.5 中国城市营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标
政府效率	一般预算内支出（万元）
	政府服务效率
人力资源	平均工资水平（元）
	高校在校人数（人）
	年末单位从业人员数
金融服务	民间融资效率（万元）
	总体融资效率（万元）
公共服务	人均道路面积数（平方米/人）
	供水能力（万吨）
	供气能力（万平方米）
	供电能力（万千瓦时）
	医疗卫生服务（张/万人）
市场环境	人均 GDP（元）
	固定资产投资总额（万元）
	当年实际使用外资金额
创新环境	科学支出（万元）
	创新能力指数

资料来源：李志军（主编）.中国城市营商环境评价.北京：中国发展出版社，2018

综上所述,新时代优化营商环境,是加快建设现代化经济体系、推动高质量发展的需要。根据上述报告可以看出,首先,由于已有的国际营商环境评价体系没有结合中国的具体国情,因而存在偏差,无法直接在中国应用。其次,在国内学者构建的营商环境评价体系中,以中国分省企业环境经营指数为代表,大量研究停留在省级层面,而省级营商环境并非企业直接面对的经营环境,也不是企业选址的考察对象。再次,在城市营商环境的研究中,要么以省会城市、计划单列市和直辖市,亦或经济总量前 100 的城市为研究对象,涵盖范围较小,大量西部城市被忽略,尽管《中国城市营商环境评价》的研究对象达到了 290 个,但是仅有 2017、2018 两个年度的数据,难以把握城市营商环境的发展趋势。最后,目前尚未发现有学者直接对陕西城市营商环境评价展开研究。因此,本文拟在已有研究的基础上,构建陕西城市营商环境评价指标体系,考察 2013 到 2018 年间陕西城市营商环境的时序变化与城际差异,结合陕西宏观经济发展状况,探讨陕西城市营商环境的优化对策。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

从主要内容来看,第一章:绪论。介绍本文的研究背景、目的与意义,指出优化陕西城市营商环境的必要性,明确文章的研究内容、方法和思路,在文献综述的基础上,提出本文可能的创新之处和不足之处。

第二章:核心概念与理论基础。对城市营商环境的概念做出界定,对国内外相关研究的进展进行述评,从政治经济学和西方经济学两个视角出发,对相关经济理论进行梳理。

第三章:城市营商环境评价指标体系构建。介绍构建评价体系的原则,营商环境评价指标的选取,使用主成份分析法构建市营商环境评价指数的流程。

第四章:陕西城市营商环境评价。首先,本章对陕西营商环境进行整体评价,为城市营商环境的分析奠定基础,其次,在陕西城市营商环境的综合比较中,对比分析不同城市营商环境排名的变化趋势,最后,在城市营商环境分指标比较中,

指出制约各分项指标优化的主要问题，同时结合不同城市的经济发展现状，对问题原因进行分析。

第五章：陕西分区域城市营商环境评价。由于陕西不同区域之间资源禀赋、产业发展路径差异性较大，而相同区域内的不同城市经济发展模式一致性较高，因此，本章将陕西划分为关中、陕南和陕北三个区域，结合各区域的经济发展现状，探讨不同区域内城市营商环境的时序变化与横向差异。

第六章：优化陕西城市营商环境的对策建议。在第四章和第五章研究的基础上，针对陕西各地级市营商环境存在的问题，从政务营商环境、人力资本环境、社会服务环境、生态环境、市场环境和基础设施环境六个视角出发，提出可行的优化对策。

1.3.2 研究方法

(1) 文献研究法。通过对营商环境评体系的相关文献及研究成果进行搜索整理，对各项数据进行整合，在基本了解目前的研究现状基础上力求全面分析问题。

(2) 比较研究法。通过陕西省内城市营商环境的对比，进行时序变化和地区差异的分析，与营商环境领先的城市进行对比，总结先进经验，为陕西城市营商环境的优化提供借鉴。

(3) 理论分析与实证分析相结合。本文在理论层面分析了优化城市营商环境的经济学意义以及构建营商环境评价体系的方法与原则，并使用主成份分析法得出陕西城市营商环境的指标得分情况。

1.4 可能的创新与不足

1.4.1 可能的创新

(1) 构建了更全面科学的城市营商环境评价指标体系，对陕西 10 个地级市 2013 到 2018 年间的营商环境发展水平进行测度，结合不同城市经济发展现状，分析各地级市间发展水平的时间和空间差异。

(2) 从政治经济学视角出发, 基于经济基础与上层建筑关系理论、资本循环与资本周转理论和预期理论对优化城市营商环境的理论基础进行分析, 为政府部门优化营商环境提供理论依据。

1.4.2 可能的不足

(1) 由于本文的研究对象为地级市营商环境, 因此所能选择的数据范围有限, 数据完备性有所欠缺, 可能导致对数据的分析不够准确。

(2) 由于营商环境涵盖范围较广, 城市营商环境评价体系不可能将所有相关指标涵盖在内, 因此在指标选取的全面性上可能有所不足。

2 核心概念与理论基础

2.1 核心概念

2.1.1 营商环境

2002 年世界银行首次提出“营商环境”概念，在其调查成果《营商环境报告》中，将营商环境定义为从企业的设立、生产经营、贸易活动、纳税流程、执行合同到企业破产等一系列生命周期中为遵循各方面的政策法规所产生的成本条件。董志强等（2012）基于营商的制度软环境视角，认为制度环境的区别是理解地区发展差异的重要因素，影响营商环境的因素既包括历史、地理因素，也包括自然、经济因素，其中政府在建设营商环境中的作用不可忽略，政府优化营商环境的目的在于发展经济，而经济发展水平又反过来制约着政府的制度设计行为。^[10] 姜成武和张国勇（2018）认为营商环境既包括物质环境，也包括制度文化环境，是政府、市场与社会三者共同提供的特殊公共产品，是同企业发展密切相关的外部综合因素^[31]。夏侯学等（2019）认为优化营商环境是中国改革创新的表现形式，对市场创新具有积极影响，营商环境的改善一方面有助于消除与行政审批相关的寻租行为和非法交易，另一方面能够降低市场准入门槛，促进企业平等竞争，激发市场活力^[32]。2019 年 10 月，国务院颁布《优化营商环境条例》，将营商环境定义为企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。

2.1.2 城市营商环境

城市作为文明的主要载体和区域发展的中心，在现代化经济体系建设中的重要作用愈发突出。城市具有聚集人才、资本和技术等多种生产要素的功能，并通过组合和配置这些生产要素创造国民财富；自然环境和非自然环境，包括经济、制度和文化等因素均为城市竞争力的条件，由于资源的稀缺性和排他性，一个城市竞争力的优势最终转化为与其他城市相比更强的可持续发展能力和趋势^[33]。

无疑,当前阶段营商环境是城市竞争力的重要体现,一个城市的营商环境是企业落户发展的直接考量因素,城市营商环境的优劣是现阶段我国营商环境优化成果的关键体现。结合研究对象和研究目的,本文将城市营商环境定义为从影响企业落户到企业经营、破产的外部环境的综合,包括城市的市场环境、基础设施环境、人力资本环境、政务环境、社会服务环境和生态环境。

2.2 理论基础

2.2.1 经济基础与上层建筑关系理论

在政治经济学视角下,营商环境相关研究的关注点是企业和外部环境的联系。人们在从事生产活动的过程中会对自然界带来一定的影响,与此同时也会受到自然界对我们的影响。在生产活动中,人们通过劳动互助和相关交换,将生产不间断的进行下去。马克思指出:“为了进行生产,人们相互之间便会发生一定的联系和关系;只有在这些社会联系和社会关系的范围之内,才会有他们对自然界的影响,才会有生产”^[34]。马克思将人们在生产活动中产生的、不以人的意志为转移的关系称为生产关系,将生产关系的总和称为社会经济制度。一个社会的经济基础正是由一定的社会经济制度汇合而成,决定着该社会的观念上层建筑和政治上层建筑。尽管马克思没有直接提出过营商环境的概念,但在其经济基础与上层建筑关系理论中,他所说的生产关系和社会关系已经包括了营商环境的社会、经济、政治和法律等诸多要素。

城市营商环境是经济基础的体现,而以行政审批制度为代表的诸多体制机制性因素是上层建筑的体现,上层建筑不能适应经济基础的发展要求,阻碍了营商环境的进一步优化。具体来说,正是我国当前所处的经济发展阶段对营商环境提出了更高的要求,在市场竞争日益激烈的背景下,营商环境的优劣会对企业经营的成本产生影响,企业为了追求更高的利润便会选择在营商环境好的地区落户,这就决定了立法部门必须尽快完善营商环境相关的法律法规,政府部门必须提高政务服务效率和质量,进一步降低市场准入门槛,而反过来,这一系列举措将会对推动我国现代经济体系建设产生积极影响。可见,经济基础与上层建筑关系理

论为优化城市营商环境提供了理论支撑。

2.2.2 资本循环与资本周转理论

马克思把企业运行的过程看作是资本循环的过程。资本循环是指产业资本经过购买、生产和销售三个阶段,相应采取货币资本、生产资本和商品资本的形式,最终实现价值增值并回到出发点的过程,而周期性的资本循环构成了资本周转。只有三个阶段均正常运行,资本的各部分在空间上并存、时间上继起,整个资本循环过程才能顺利完成。资本周转时间由生产时间和流通时间两部分组成,企业所在地的政务服务效率及当地的政策制度均会对资本周转时间产生影响,是资本周转效率的重要影响因素。这些支撑企业发展的外部条件就构成了企业的营商环境,可见,在资本循环与资本周转理论的前提条件已经涉及营商环境因素,良好的城市营商环境能够为资本循环和资本周转的顺利完成提供帮助,进而有利于提高资本循环和资本周转的效率。

营商环境会对资本循环和资本周转的完成产生影响。从资本循环理论的视角来看,在购买阶段,良好的金融环境能够帮助企业购买更多的生产资料,有助于企业扩大生产经营规模,在生产阶段,优质的人力资本能够提升企业生产的效率,在销售阶段,便利的交通基础设施环境能够帮助企业进一步拓宽销售市场,降低运输成本。从资本周转理论的视角来看,良好的城市营商环境能够提高企业资本周转的速度,压缩资本周转的时间,在一定时期内提高资本周转的次数,帮助企业获得更大的收益。在建设现代经济体系的时代背景下,提高资本循环和资本周转的效率,搞活企业资金流,保障社会主义资金循环的连贯性,降低企业投资风险,提高企业经济效益,就需要我们要大力优化营商环境,实现资本良性循环。

2.2.3 交易成本理论

Coase (1937) 将交易成本定义为在达成市场交易的过程中所耗费的谈判费用、签约费用及与价格机制相关的其他方面的成本之和,当一项商业活动的市场交易成本大于组织成本时,该项活动由市场完成,反之,则通过企业内部完成,由此确立了企业边界^[35]。Williamson (1985) 指出对于交易成本的度量,关键在

于进行不同选择下交易成本的相对排序，而不是交易成本的绝对数量,企业并购的原因在于降低交易成本^[36]。陈玉罡和李善民（2007）认为科斯提出的交易成本理论仅指显性成本，并提出隐性成本来完善交易成本理论，商业活动不仅会比较市场成本和组织成本的高低，还会考虑利用市场机制、企业组织所产生的效益的大小，比如利用企业组织会带来协同效应的收益，这种收益便是利用市场的隐性交易成本^[37]。North（1994）认为企业会依据外部环境来选择他们的竞争策略，以此获得竞争优势，而有利于商业活动的制度的形成是复杂的过程，需要获得政府部门的支持^[38]。

交易成本理论表明市场交易与制度环境相关，交易成本会影响企业配置资源的效率，交易成本的高低是对企业经营环境便利度的直观反应，在生产成本可控的情况下，企业会选择在交易成本较低的城市从事生产活动，以此来追求利润的最大化。城市营商环境是衡量交易成本的重要因素，行政审批效率、税费负担、市场管制都与企业交易成本密切相关，优化营商环境有利于降低企业交易成本，让企业在市场竞争中获得优势。城市营商环境的优化能够提升当地企业的活跃程度，最终影响地区经济的发展。

2.2.4 预期理论

预期是指人们对未来经济形势的分析判断，会对人们的消费行为和投资行为产生影响，进而可能会在国民经济运行状况中得到直接反应。江世银（2018）指出尽管马克思主义经济学中没有明确使用预期的概念，但是马克思的计划理论阐述了预期问题的本质，计划本身就是基于对未来的预期，计划的过程是通过合理预测经济走势进而进行资源配置的过程，计划生产能够消除市场的盲目性和自发性，让整个社会生产按照预期顺利进行^[39]。在凯恩斯的宏观经济学分析框架中，预期起到了基础性作用，是解释经济波动的关键因素，尽管在一定程度上，凯恩斯的预期理论反映的是大萧条时期人们对经济发展前景持有的悲观态度，还不够系统和完善，但是凯恩斯让预期概念受到经济学界的重视，为理性预期理论的产生奠定了基础。二十世纪七十年代，理性预期理论的影响力不断扩大，基于完全信息的假设，经济人拥有提前预见政府政策的能力，人们对预期的及时更新使得

真实的经济变量并不会产生变动,因此,只有在出现人们无法预期的经济冲击时,经济变量才会偏离自然值^[40]。

预期理论是解决不确定性决策问题的重要理论,也是政府进行宏观调控必须考量的因素。企业的发展布局会将一个城市过去的经济发展环境作为决策依据,对自身的生产成本和发展前景进行合理预期,进而做出相应的决策,实现利润最大化。良好的城市营商环境有助于企业形成稳定的市场预期,增强企业的投资信心,而较差的营商环境则会增加企业投资成本的不确定性,让企业对发展前景的预期心存疑虑,最终可能会选择避而远之。

3 城市营商环境评价指标体系构建

3.1 构建陕西城市营商环境评价体系

3.1.1 营商环境指标体系构建的原则

营商环境是一个综合性概念，涵盖范围广泛，基于定量分析方法和数据获取的局限性，需要有针对性的抓取重要指标，以期能够准确反应不同城市营商环境的现状，在构建陕西城市营商环境评价体系时，本文遵循以下原则：

1.综合性原则。全面反应陕西城市营商环境，从宏观视角出发，综合考量企业生产经营的相关因素，通过指标体系分层，确立城市营商环境评价一级指标和二级指标，便于比较不同城市营商环境的差异。

2.客观性原则。首先，本文所使用的指标均为定量指标，避免了定性指标存在的一定程度上的主观臆断性的缺陷；其次，本文尽量选取简单处理即可得到的数据，避免对数据过度加工所导致的信息缺失问题。

3.科学性原则。城市营商环境指标的设定，数据的获取和计算均有科学理论的支撑，本文所选数据均来自各城市的公开数据，能够保证最终形成的评价体系准确、有效反应城市营商环境的客观规律。

3.1.2 城市营商环境指标的选取

借鉴国内外营商环境指标评价体系的研究成果，通过运用经济基础与上层建筑关系理论、资本循环与资本周转理论、交易成本理论和预期理论等，结合陕西经济发展现状，本文构建了包括市场环境、基础设施环境、人力资本环境、政务环境、社会服务环境和生态环境六个一级指标的陕西城市营商环境评价体系，下设 23 个分指标，具体见表 3.1。

表 3.1 陕西城市营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标	二级指标说明	指标类型
市场环境	经济发展水平	人均地区生产总值（元）	正向
	消费市场规模	社会消费品零售总额（亿元）	正向
	对外开放水平	进出口总额占 GDP 比重（%）	正向
	融资环境	年末机构存贷款余额增速（%）	正向
	民营经济活跃度	非公有制经济占生产总值比重（%）	正向

一级指标	二级指标	二级指标说明	指标类型
基础设施环境	信息化基础设施	每万人国际互联网用户数 (户/万人)	正向
	城市道路设施	人均城市道路面积(平方米/人)	正向
	公路交通设施	公路密度 (公里/平方公里)	正向
	能源供给能力	供气能力 (万立方米)	正向
	阅读便利度	每万人公共图书拥有量 (册/万人)	正向
人力资本环境	劳动力数量	年末单位从业人员数 (人)	正向
	用工成本	职工平均工资占人均 GDP 比重 (%)	逆向
	劳动力质量	高校在校生人数 (人)	正向
政务环境	政府规模	地方财政支出占 GDP 比重 (%)	逆向
	税费负担	规上企业税金占收入比重 (%)	逆向
	科技扶持力度	科技支出占财政支出比重 (%)	正向
社会服务环境	医疗保险覆盖率	城镇基本医疗保险参保率 (%)	正向
	教育服务水平	中小學生数占常住人口比重 (%)	正向
	医疗服务水平	每万人医疗床位数 (张/万人)	正向
生态环境	资源使用效率	单位 GDP 用水量 (立方米/万元)	逆向
	城区绿化水平	建成区绿化覆盖率 (%)	正向
	污染物处理效率	污水处理厂集中处理率 (%)	正向
	空气质量	空气质量优良天数比率 (%)	正向

(1) 市场环境是城市资源配置效率的体现, 是影响企业选址的关键因素, 会对企业家的预期产生重要影响, 本文使用城市经济发展水平、消费市场规模、对外开放水平、融资环境和民营经济活跃度五个指标来测度。

①人均地区生产总值是用来衡量地区发展水平的指标, 是我们把握城市经济运行状况和发展质量的核心指标。

②社会消费品零售总额用来衡量消费市场的规模, 消费对于经济增长的拉动作用不断提升, 消费市场的大小是企业设厂的考量因素。

③进出口总额占 GDP 的比重用来衡量对外开放水平, 进出口总额占 GDP 的比重是直接衡量贸易开放程度的指标, 而贸易开放程度是对外开放水平的重要体现, 对外开放水平高的城市有利于吸引外资, 扩大本地企业的商品销售市场。

④年末机构存贷款余额增速用来衡量融资环境, 贷款资金的获取对于企业的创新活动和经营绩效有直接影响, 存贷款余额增速能够反映企业获取贷款的难易程度。

⑤非公有制经济占生产总值比重用来衡量民营经济活跃度, 民营经济对于增

加就业,推动经济增长的重要性不断提升,民营经济是市场经济的重要组成部分,民营经济的活跃度是市场环境的重要反应。

(2) 基础设施是保障企业经营活动顺利进行的必要物质条件,良好的基础设施环境能有效提高资本循环与资本周转的效率,本文使用信息化基础设施、城市道路设施、公路交通设施、能源供给能力、阅读便利度五个指标对基础设施环境进行测度。

①每万人国际互联网用户数是城市信息化程度的反应,信息化设施是提升政务服务效率的基础硬件,也是现代城市生产力的反映。

②人均城市道路面积用城市道路面积总和与城市总人口数的比值来表示,该数值越大表明城市道路设施越发达。

③公路密度是指每平方公里拥有的公路里程数,在欠发达的内陆地区,公路密度是城市交通设施的重要体现。

④天然气供气总量是衡量城市能源供给能力的指标,能够反映出城市满足企业发展所需的基本能源需求的能力。

⑤每万人公共图书馆藏书量是衡量阅读便利度的指标,是城市满足人民群众精神文化需求的体现。

(3) 人力资本是企业经营的核心生产要素,充足优质的人力资本能加速资本循环与资本周转的进程,本文使用劳动力数量、用工成本和劳动力质量三个指标进行测度。

①年末单位从业人员数是劳动力数量的体现,劳动力的充裕程度会影响企业的开办效率和生产经营的连续性。

②职工平均工资占 GDP 的比重能够反映出当地企业用工成本的高低,劳动力成本的上升会直接导致企业成本增加,对劳动密集型产业而言,劳动力成本至关重要。

③高校在校生人数是劳动力质量的反应,大部分高校在校生会在毕业后转化为就读院校所在城市的高质量劳动力,高质量劳动力对于企业开展研发活动,提升管理水平,应用新技术有重要影响。

(4) 政务环境是政府与企业、市场关系的体现,同时也是地方政府优化城

市营商环境的主要着力点，上层建筑必须符合经济基础及其发展的需要，高效的政务环境能够显著降低企业的交易成本。本文使用政府规模、税费负担和政府科技扶持力度三个指标进行测度。

①地方财政支出占 GDP 的比重是用来衡量政府规模的指标，能够反映出政府对市场干预的程度，加强政府干预会增加企业的合规性成本，为企业寻租留下空间，市场准入的限制会不利于市场竞争，降低企业创新的动力，因此，该指标为逆向指标，即地方财政支出占 GDP 的比重越大，营商环境指数越低。

②规上企业税金占收入比重是指规模以上工业企业主营业务税金及附加占主营业务收入的比重，是衡量税费负担的指标，较低的税费负担能够激发企业活力，降低企业成本，减税降费也是中央政府优化营商环境的关键举措，税费负担指标为营商环境指数的逆向指标。

③科技支出占财政支出的比重是用来衡量政府科技扶持力度的指标，政府科技扶持力度能够有效增加企业科技研发成果的质量和数量，起到增强城市创新能力的的作用，企业也倾向于在创新水平较高的城市投资。

(5) 社会服务是反映城市满足居民基本生活需求的指标，也是满足居民日益增长的美好生活需要的关键一环，优质便利的社会服务能使企业家对该城市形成良好的预期。本文使用医疗保险覆盖率、教育服务水平和医疗服务水平三个指标进行测度。

①城镇基本医疗保险参保率是反映医疗保险覆盖情况的指标，能够反映出该地区对企业职工权益的重视程度。

②中小學生数占常住人口的比重是体现教育服务水平的指标，接受九年义务教育是公民的权利也是义务，在当地接受九年义务教育的人员数量能够很好的测度城市教育服务质量。

③每万人医疗床位数是衡量医疗服务水平的指标，能够反映出当地医疗机构的承载能力和服务质量。

(6) 生态环境是为城市发展创造条件的重要财富，我们在从事生产活动的过程中会对自然界带来一定的影响，与此同时也会受到自然界对我们的影响，我国经济已经进入高质量发展阶段，绿色发展理念是陕西经济社会发展的基本要求，

本文使用资源利用效率、城镇绿化水平、污染物处理效率、空气质量四个指标来测度。

①单位 GDP 用水量是用来测度用水强度的指标，是城市资源利用效率的体现，用水强度越低，表明该城市水资源利用效率越高。

②建成区绿化覆盖率是衡量城镇绿化水平的指标，能够反映出城市建设过程中对营造绿色发展环境的重视程度。

③污水处理厂集中处理率是衡量城市污染物处理情况的指标，可以反映出城市的环境治理成果。

④空气质量优良天数比率是衡量城市空气质量的关键指标，随着人们对空气质量关注度的不断提高，该指标已经成为城市环境质量的重要体现。

本文数据主要来源于陕西省统计年鉴、EPS 中国城乡建设数据库、EPS 陕西县市统计数据库、陕西省环境状况公报，使用的数据为陕西 10 个地级市 2013—2018 年的统计数据，对于少部分缺失的数据，使用平均值法和平滑法进行填充，对于个别异常数据进行剔除，并使用平均值法进行补充。

3.2 指标编制方法

3.2.1 数据处理

在本文的评价体系中，基础数据的量纲和数量级存在差异，如果直接使用城市营商环境的基础数据进行分析，会过度拉升数值大或方差大的指标在评价体系中的作用，相应削弱数值低方差小的指标的影响力。因此，在进行主成份分析之前需要先进行数据标准化的处理，具体处理公式如下：

$$\begin{aligned} \text{正向指标} \quad y_i &= \frac{x_i - x_{i\min}}{x_{i\max} - x_{i\min}} \\ \text{逆向指标} \quad y_i &= \frac{x_{i\max} - x_i}{x_{i\max} - x_{i\min}} \end{aligned}$$

为使不同年份的城市营商环境指标具有可比性，本文以基期年份（2013）为基础进行标准化处理，该公式中， i 代表指标， x_i 为原始数据值， y_i 代表该指标的效用值， $x_{i\min}$ 为该指标在基期年份的最小值， $x_{i\max}$ 为该指标在基期年份的最大值，基期年份的数据经过处理会处在 $[0,1]$ 之间，对于非基期年份的数据而言，当原始数据值小于基期年份的最小值时， y_i 会小于零，当原始数据值大于基期年份

的最小值时， y_i 会大于零。对于正向指标和逆向指标采取不同的处理公式，目的在于使逆向指标正向化。

3.2.2 指标权重的确定

营商环境是一个综合性概念，本文设计的城市营商环境评价体系涵盖六个一级指标，下设二十三个分指标，是一个多方面的复杂评价体系。在现有的评价体系测度方法中，因子分析法只能刻画公共因子的变化趋势，无法得到不同维度的具体变化情况；层次分析法需要研究者对指标权重进行主观赋分；尽管熵值法的权重赋值是客观的，但是在反应相关指标关系方面有所欠缺^[41]。通过权衡不同测度方法的利弊，本文选择主成份分析法进行陕西城市营商环境综合排名，一方面，主成份分析法是一种对权重进行客观赋值的测度方法，另一方面主成份分析法可以很好的反映城市营商环境各维度的量化结果。使用主成份分析法进行城市营商环境综合排名时，需要对使用的矩阵做出选择，相关系数矩阵对不同指标离散程度的刻画存在偏差，而协方差矩阵对指标离散程度的刻画更为精确，并且能够在离散程度方面很好的保留指标原有的特性，因此，本文使用协方差矩阵进行城市营商环境的主成份分析综合排名。在基础指标的权重确立上，由于第一主成份包含的原始数据信息量最大，因此本文通过计算第一主成份特征值的算术平方根，再用第一主成份的各指标系数除以该数值得到单位特征向量，以此作为基础指标权重。

从表 3.2 可以看出，在陕西城市营商环境评价体系中，政务环境中的科技扶持力度指标所占权重最大为 0.5011，对陕西城市营商环境评价最终得分的影响最强，基础设施环境中的能源供给能力指标所占比重为 0.2152，市场环境中的消费市场规模所占权重为 0.2142，两者分别处在第二位和第三位。生态环境中的空气质量指标所占权重为-0.0786，表明空气质量对陕西城市营商环境的得分具有负面效应，尽管这一结论与我们的预期不符，但是联系陕西城市经济社会发展状况是可以解释的，汉中、安康、商洛三个位于陕南的城市空气质量较好，但是受到秦岭地形和生态环境保护红线的制约，经济发展状况在陕西的排名靠后，不论是市场环境、还是基础设施建设均不理想，而经济发展水平较高的西安、咸阳、榆林等城市的经济结构中工业经济占比较高，经济发展水平处在领先地位，这就导致最终数据呈现为空气质量对城市营商环境的负面效应，这也从侧面反映出陕西现有的经济发展模式不可持续，同时，从学术研究的角度来看，宽松的环境管制会使污染性的生产活动从发达地区转向欠发达地区，短期内是欠发达地区营商环境的加分项，能够吸引高污染企业落户投资，但是长期来看弥补环境欠账的成本

更高,实际而言对营商环境的持续优化是不利的,与东部地区不同,在我国中西部地区,环境规制对于考虑环境因素的经济效率即环境效率的提升并不明显,中西部地区需要通过强有力的政策、技术支持来实现可持续发展^[42]。也就是说当前陕西经济发展水平较为落后,短期内为改善生态环境采取的措施对营商环境是不利的,但是长期来看这些举措是营造高质量的营商环境的加分项。

表 3.2 陕西城市营商环境评价指标权重

一级指标	二级指标	第一主成分系数	权重
市场环境	经济发展水平	0.1412	0.1044
	消费市场规模	0.2897	0.2142
	对外开放水平	0.2721	0.2012
	融资环境	-0.0444	-0.0328
	民营经济活跃度	0.0250	0.0185
基础设施环境	信息化基础设施	0.2079	0.1537
	城市道路设施	0.1269	0.0938
	公路交通设施	0.0849	0.0628
	能源供给能力	0.2910	0.2152
	阅读便利度	-0.0171	-0.0126
人力资本环境	劳动力数量	0.1865	0.1379
	用工成本	0.1112	0.0822
	劳动力质量	0.1961	0.1450
政务环境	政府规模	0.1629	0.1204
	税费负担	0.0344	0.0254
	科技扶持力度	0.6777	0.5011
社会服务环境	医疗保险覆盖率	0.1870	0.1383
	教育服务水平	0.0762	0.0563
	医疗服务水平	0.1699	0.1256
生态环境	资源使用效率	0.0668	0.0494
	城区绿化水平	0.0475	0.0351
	污染物处理效率	0.0900	0.0665
	空气质量	-0.1063	-0.0786

来源:作者整理所得

4 陕西城市营商环境评价

4.1 陕西营商环境评价

图 4.1 报告了 2013 到 2018 年间陕西营商环境的整体变化趋势，表 4.1 展示了陕西营商环境评价的整体得分与各分项指标的得分情况。可以看出，陕西营商环境整体得分由 2013 年的 1.1060 上升到 2018 年的 1.9435，这表明陕西营商环境整体向好发展，且改善幅度较大，具体而言，2015 年陕西营商环境得分出现小幅下降，其余年份均为上升状态。

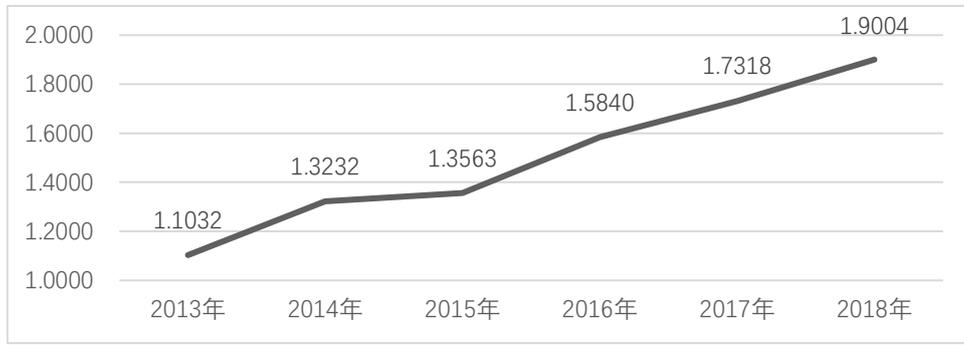


图 4.1 陕西营商环境的时序变化

表 4.1 陕西营商环境评价得分表

指标	营商环境	市场环境	基础设施	人力资本	政务环境	社会服务	生态环境
2013	1.1032	0.3495	0.5473	0.4303	0.5997	0.6035	0.2741
2014	1.3232	0.4181	0.6209	0.4470	0.7193	0.7384	0.6185
2015	1.3563	0.4204	0.6826	0.4281	0.6954	0.8634	0.6726
2016	1.5840	0.4809	0.7151	0.4151	0.8879	0.9748	0.7399
2017	1.7318	0.5457	0.7752	0.4290	1.0445	0.8223	0.7946
2018	1.9004	0.6184	0.9333	0.4160	1.1019	0.8748	1.0360

来源：作者整理所得

从表 4.1 可以看出，在陕西营商环境分项指标得分方面，市场环境、基础设施和生态环境指标得分呈逐年递增的态势，生态环境得分由 2013 年的 0.2741 上升为 2018 年的 1.0360，表明在六年间陕西生态环境得到了显著的改善，对陕西而言，过去由于受到以环境换取经济增长的粗放经济模式的危害，区域生态环境持续恶化，空气质量不佳，生态环境突发事件频率较高，制约着陕西经济社会的可持续发展能力，保护生态环境受到政府部门的高度重视，为六年间陕西生态环

境持续向好奠定了基础。

政务环境和社会服务指标得分在六年期间均存在一个年度得分有所下滑的情况,但是整体而言呈现出不断优化的趋势,优化政务环境是当前学术研究的热点也是政府部门优化营商环境的主要着力点,在我们的评价体系中,政务环境所占权重最大,陕西政务环境得分从 2013 的 0.5997 上升到 2018 年的 1.1019,上升幅度明显,可见陕西政府优化营商环境的决心与成就。

在六个城市营商环境一级指标中,人力资本环境是唯一呈下滑趋势的指标,人力资本得分由 2013 年的 0.4303 下降为 0.4160,整体而言下降幅度不大,但也能从侧面反映出我国欠发达省份人口流失和人口老龄化的普遍现状,数据显示,2018 年陕西常住人口 3864 万人,户籍人口 4023 万人,人口流出约 159 万人,60 岁以上人口占比由 2013 年的 14.65% 上升到 2018 年的 17.46%,人口老龄化压力较大,可见,吸引劳动力落户,进而降低企业用工成本对于优化陕西营商环境具有重要意义。

4.2 陕西各市营商环境评价

4.2.1 城市营商环境综合评价

表 4.2 报告了 2013 到 2018 年间,陕西 10 个地级市营商环境的整体变化趋势(具体得分情况见附表 1)。在这六年间,西安市营商环境一直处在第一位,2018 年西安市经济总量占全省的比重为 34.16%,而经济总量处在第二位的榆林市占比为 15.74%,可见,西安市的经济社会发展水平遥遥领先。西安市作为省会城市和副省级城市,较高的行政级别使其在吸引投资、获取财政资金支持、聚集生产要素方面具有优势,^[43]并且受到行政力量的干预大量国企和科研院校在西安布局,这些因素共同促成了西安经济水平在陕西的绝对领先优势,相应的城市营商环境表现同样长期稳居第一。

宝鸡市和榆林市的营商环境长期处于第二、第三位,2014 年,宝鸡市营商环境由第三位上升至第二位,此后一直位居全省第二,相应的,榆林市营商环境由 2013 年的第二位下滑至 2015 年的第四位,此后有所回升并一直保持第三的位置。

2018年，榆林市经济总量处在全省第二位，人均GDP高达112845元，领先于省会城市西安的85114元，其亮眼的经济数据与其丰富的煤炭、石油和天然气资源有直接关系，能源化工产业是榆林经济发展的引擎。2014年榆林营商环境排名的下滑与我国经济进入新常态的背景相关，粗放式开发资源换取经济增长的模式难以为继，伴随能源价格的下滑，榆林市各项经济指标也相应下跌，进而出现营商环境排名的下降。2016年榆林营商环境重新回到第三位，在新的历史条件下，提升能源利用效率，实现能源开发与高质量发展的良性互动，榆林市营商环境排名还会有进步空间。宝鸡市作为宝成铁路的起点，交通便利，是连接我国西北和西南地区的战略要地，此外，同榆林市相比在生态环境方面具有优势，但是，2013年宝鸡市与榆林市的经济总量差距为1300.84亿元，2018年扩大到了1583.46亿元，在未来的发展中，宝鸡市应围绕城市营商环境的优势，努力寻求经济增长点，将制度优势转化为经济优势。

汉中市、安康市和商洛市的营商环境长期位于第八名、第九名和第十名。具体来看，2013年到2018年，汉中市一直维持在全省第八的位置，而安康市和商洛市则有所波动，安康市营商环境由第十位上升到第九位，商洛市营商环境由第九位下滑到第十位，2016年开始连续三年处在全省末位。安康市和商洛市在地理位置上同处秦岭南麓，属于集中特困地区，两市营商环境排名靠后可能与交通地形因素存在联系。从经济总量来看，2013年安康市GDP为604.55亿元，商洛市经济总量为510.88亿元，两者相差93.67亿元，2015到2018年安康市经济增速连续四年位居全省第一，到了2018年安康市GDP为1133.77亿元，商洛市为824.77亿元，差距扩大到309亿元。安康市应以优化营商环境为抓手，继续保持经济高速增长态势，商洛市应积极优化营商环境，摆脱营商环境全省垫底的局面，同时借助优化营商环境补齐经济短板。

除此之外，在2013到2018年间，铜川市和渭南市呈现营商环境不断优化的趋势，铜川市在此期间由第七名提升至第五名，进步幅度最大；咸阳市和延安市营商环境没有发生变化，其中，咸阳市在2015年短暂下滑到了第五位，但是随后又回到全省第四的位置，延安市的营商环境呈现为先降后升的V字形趋势，仅是中间年份有所波动。整体而言，各市营商环境表现比较稳定，变化幅度不大。

这是因为制度环境是存在惯性的，当经济社会对新的制度环境产生需求时，新的制度环境并不会立刻呈现出来，新的制度环境是经过制度相关的既得利益者们经过长时间的“讨价还价”后完成的，制度环境的改变是诱致性的，存在时间滞后[44]。

表 4.2 陕西城市营商环境综合排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	1	1	1	1	1
铜川市	7	6	7	3	5	5
宝鸡市	3	2	2	2	2	2
咸阳市	4	4	5	4	4	4
渭南市	7	5	6	6	6	6
汉中市	8	8	8	8	8	8
安康市	10	9	10	9	9	9
商洛市	9	10	9	10	10	10
延安市	5	6	7	7	7	5
榆林市	2	3	4	3	3	3

来源：作者整理所得

4.2.2 市场环境评价

图 4.2 展示了陕西市场环境的整体变化趋势，尽管 2015 年上升幅度较小但是整体上升的趋势没有改变，在市场环境指标中，消费市场规模所占权重最大，对市场环境最终排名的影响也最大，其次是对外开放水平。

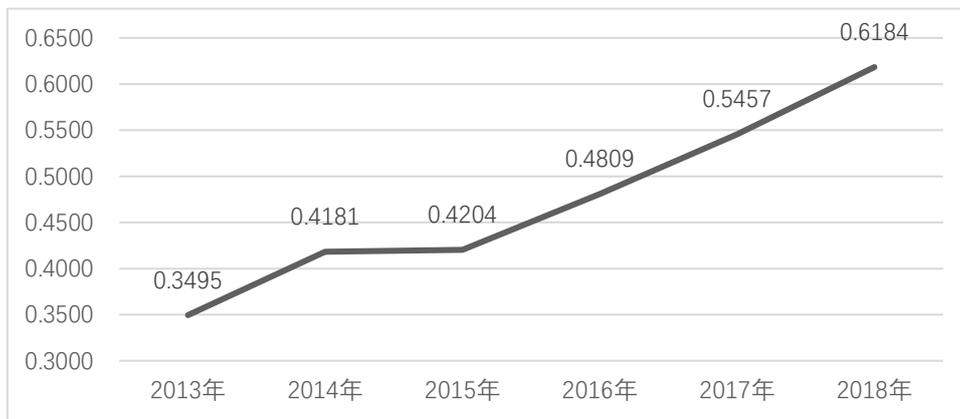


图 4.2 陕西市场环境的时序变化

表 4.3 报告了陕西各市的市场环境指标变化情况（具体得分情况见附表 2）。

西安市市场环境独占鳌头，处在绝对领先地位，西安市在市场环境方面的优势主要体现在消费市场规模最大、对外开放水平最高。陕西统计局数据显示，2013年西安市常住人口 858.81 万人，2018 年西安市常住人口达到了 1000.37 万人，在陕西的众多地级市中，西安市是唯一人口显著增加的城市，这一成绩的取得与积极开放的落户政策不无关系，西安市借助信息化手段，通过官方网站和微信公众号即可在线完成落户申请，此外，西安市不仅是陕西的经济中心，在西北地区同样拥有举足轻重的影响力，有利于城市人口的增加，最终助推消费市场规模的扩大。在对外开放上，数据显示，2018 年西安市进出口总额占全省的比重为 94.81%，陕西的对外贸易规模对西安的依赖程度极高，西安市进出口总额由 2013 年的 1113.29 亿元快速上升到 2018 年的 3483.92 亿元，年均增长率 25.63%，西安市对外开放水平的快速提升一方面得益于一带一路政策的支持，西安市通过中欧班列“长安号”积极打造一带一路新平台，有效促进了西安同中亚地区乃至欧洲的经济联系，另一方面西安国家港务区的建设也有效推动了西安市对外开放水平的提升。

表 4.3 陕西地级市市场环境排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	1	1	1	1	1
铜川市	8	7	8	7	9	10
宝鸡市	3	3	3	3	3	3
咸阳市	5	4	4	4	4	4
渭南市	7	5	5	5	5	6
汉中市	9	9	7	6	6	7
安康市	10	10	10	10	10	8
商洛市	4	8	9	9	8	9
延安市	6	6	6	8	7	5
榆林市	2	2	2	2	2	2

来源：作者整理所得

榆林市和宝鸡市的市场环境排名分列二三位，其中榆林市人均 GDP 数据处在全省首位，经济发展水平全省领先，而其短板在于民营经济活跃度不足，2018 年榆林市非公有制经济占比为 42.81%，远低于全省平均值的 49.52%，但是从其变化趋势来看，榆林市民营经济占比呈现不断增强的态势，这与榆林市近年来经济转型升级，培育经济增长新动能的努力密不可分。宝鸡市消费市场规模和对外

开放水平均处在全省第二位，其存贷款余额增速在 2017 年和 2018 年均居全省第一，反应出宝鸡活跃的融资环境，尽管该项指标系数为负值，与我们的预期不相符，但是在指标体系中所占权重并不大，其系数为负的原因可能是因为城市样本数量不够大。

2018 年铜川市市场环境排名处在末位，铜川市矿产资源丰富，“一五”和“二五”时期，其煤炭产量在陕西的占比超过 70%，是全国有名的西北煤城，而到了九十年代，铜川市的资源逐步枯竭，导致大量企业停产，面临巨大的经济转型压力^[45]。铜川市下辖三区一县，人口不足百万，经济总量处在全省末位，消费市场规模最小，对外开放水平和民营经济活跃度排名靠后，导致铜川市市场环境由 2013 年的第八位下降至第十位。商洛市市场环境排名由 2013 年的第四位下滑至 2018 年的第九位，下降幅度最大，在此期间，商洛市经济状况发展缓慢，经济总量与同处陕南的汉中、安康两市逐步拉开差距，最终导致市场环境排名一路下降。

除此之外，在 2013 到 2018 年间，汉中市和安康市市场环境排名上升两位，上升幅度最大，咸阳市、渭南市和延安市均上升一位。汉中市和安康市非公有制经济占比较高，民营企业活跃度指标处在全省前列，同时经济总量的快速上升有力的扩大了消费市场的规模，最终使其市场环境显著改善。

4.2.3 基础设施环境评价

图 4.3 报告了陕西基础设施建设的变化趋势，整体而言，基础设施得分由 2013 年的 0.5473 分逐年上升到 2018 年的 0.9333 分，上升趋势显著，在基础设施指标体系中，能源供给能力和信息化基础设施影响最大，陕西具有供给型能源经济特点，能源供给与经济增长呈现出较高的协调性^[46]。

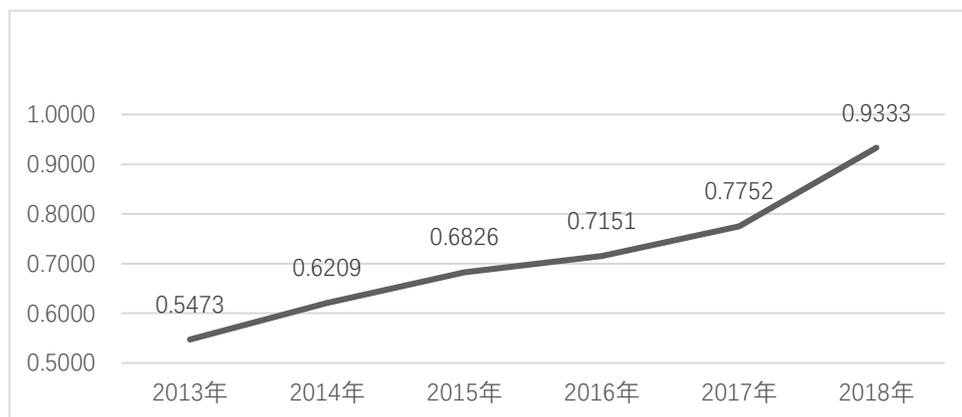


图 4.3 陕西基础设施环境的时序变化

表 4.4 报告了陕西各市基础设施环境的变化情况（具体得分情况见附表 3）。在 2013 到 2018 年间，西安市基础设施排名一直处在全省领先的位置，其能源供给能力和信息化程度均处在全省首位，而人口的快速增加为西安市的基础设施建设带来了巨大的压力，尽管其城市道路总面积和公共图书馆藏书总量不断增加，但是人均水平变化不大，这就要求城市基础设施建设步伐需要与城市人口数量的变化相匹配。

表 4.4 陕西地级市基础设施环境排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	1	1	1	1	1
铜川市	7	7	7	7	7	7
宝鸡市	3	4	4	5	5	4
咸阳市	2	2	3	2	2	3
渭南市	6	5	5	4	4	5
汉中市	9	9	9	8	8	9
安康市	4	6	6	6	6	6
商洛市	8	8	8	10	10	10
延安市	10	10	10	9	9	8
榆林市	5	3	2	3	3	2

来源：作者整理所得

2013 到 2018 年间，渭南市、延安市和榆林市的基础设施呈现不断改善的态势，其中，榆林市营商环境改善幅度最大，由 2013 年的第五名上升至 2018 年的第二名，榆林市的资源供给能力排在全省第二位，人均城市道路面积居全省首位，2018 年该指标达到了 26.47 平方米/人，而同期处在第二位的西安市该指标为 18.07 平方米/人，可以看出，榆林市在城市交通设施建设方面优势显著，而其公

路密度数据却处在全省靠后的位置,原因在于尽管榆林市的公路总里程位居全省第一,但由于其土地面积达到了 42921 平方公里,约为西安市的 4.14 倍,同时,榆林市位于毛乌素沙漠南缘,土地沙化严重,导致其可用土地面积较少,因此公路基础设施较为落后。延安市基础设施排名由第十位上升至第八位,尽管排名有所上升,但是仍处在靠后位置,表明延安市基础设计建设有待进一步完善。渭南市营商环境排名由第六位上升一个位次,居全省第五,在各分项指标中,渭南市信息化程度排名靠后,在优化城市营商环境的进程中提升空间较大。

2013 到 2018 年间,铜川市和汉中基础设施环境排名表现稳定,其中铜川市连续六年处在全省第七位,而汉中市营商环境长期处在全省第九位,值得一提的是,在阅读便利度方面,铜川市人均公共图书藏书量高居全省首位,反映出铜川市对文化事业的重视程度。咸阳市、安康市和商洛市基础设施排名呈下降趋势,其中,咸阳市基础设施排名由第二位下降至第三位,整体而言,咸阳市基础设施排名表现良好,咸阳市位于关中平原腹地,公路密度指标处在全省首位,但是人均城市道路面积指标下滑趋势明显,表明咸阳市区道路建设有待加强。安康市能源供给能力处在全省末位,其余各项指标表现较为平稳,因此由第四位下滑至第六位。商洛市基础设施排名由第八位下降至第十位,2018 年,商洛市信息化程度,人均城市道路面积和公路密度指标均在全省末位,落户的交通基础设施制约了商洛市营商环境的优化。交通基础设施投资具有典型的外部性特点,是地方政府的重要职责,交通基础设施的改善对区域贸易的促进作用显著,进而对区域一体化进程产生积极影响^[47]。商洛市与西安市相邻,亟待完善交通设施,分享西安市经济社会发展红利,实现区域协调发展。

4.2.4 人力资本环境评价

从图 4.4 可以看出,陕西人力资本环境呈现 M 形变化趋势,整体而言,在 2013 到 2018 年间,人力资本得分有所下降,无疑,陕西经济社会发展水平与其文化教育事业的表現不相匹配。当前,人力资本对经济社会发展的影响在研究中存在争议,内生经济增长理论认为,人力资本会对技术创新和技术传播起到促进作用,进而对经济增长产生正向影响,但也有学者研究发现,尽管高等教育水平

与区域创新水平高度相关，但是接受高等教育对创新活动的贡献在不断减弱，在实证研究中也不存在技术创新对经济增长的促进作用^[48]。总的来说，尽管陕西高校数量多，高素质人才总量大，但是由于经济结构不合理，能源化工产业占主导地位，而现代服务业发展滞后，民营经济总量小实力弱，因此，难以留住高素质人才，人力资本流失问题严重。

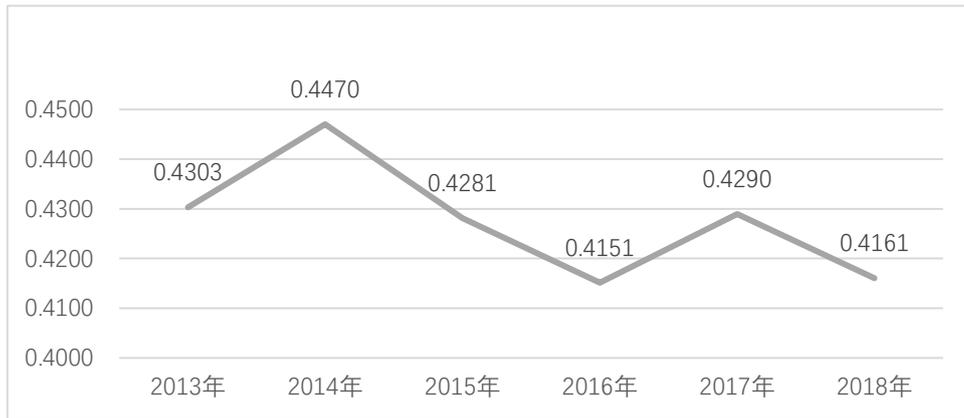


图 4.4 陕西人力资本环境的时序变化

表 4.5 展示了 2013 到 2018 年间，陕西各地级市人力资本环境的变化情况（具体得分情况见附表 4）。西安市在人力资本环境上有绝对优势，劳动力数量和劳动力质量指标都处在全省首位，以 2018 年为例，西安市人力资本环境得分为 1.5415 分，而处在第二位的榆林市得分仅为 0.5527 分，一方面原因在于陕西高等教育资源布局过度集中于西安市，另一方面由于经济发展差异，除西安市外，陕西其它城市对人力资本的吸引力不足。榆林市人力资本环境总体平稳，在中间年份有小幅下降，最终又回落到全省第二的位置，尽管榆林市的职工平均工资水平处在全省前列，但是与其经济社会发展水平相比，用工成本全省最低，榆林市以资本密集型的重化工业为主要产业，用工成本对其影响也较低。

2013 到 2018 年间，宝鸡市、汉中市和安康市人力资本排名均呈上升趋势。其中，汉中市和安康市排名上升三位，进步幅度最大，原因在于近年来两市经济发展水平快速提高，2013 年两市经济总量占全省的比重为 5.44%和 3.73%，2018 年该数值上升为 6.02%和 4.64%，增加幅度明显，经济社会的快速发展让这两个城市对人力资本的吸引力增加，且用工成本显著下降。咸阳市和商洛市人力资本排名在中间年份有所波动，但是最终位次没有发生变化，咸阳市高校在校生成人数

处在全省第二位，在人力资本质量方面具有优势，而在其他指标上的表现中规中矩，人力资本环境存在进一步优化空间。

铜川市、渭南市和延安市人力资本环境呈下滑态势。其中，铜川市排名由 2013 年的第六位下降至 2018 年的第十位，下降幅度最大，作为资源枯竭型的小城市经济发展缓慢，用工成本较高，并且铜川是陕西的所以地级市中唯一没有本科院校的城市，劳动力数量和劳动力质量指标也表现较差。渭南市作为农业大市，2018 年，其第一产业产值占比 16.79%，远高于全省 7.49% 的平均水平，经济发展水平较低，导致用工成本高居不下。

表 4.5 陕西地级市人力资本环境排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	1	1	1	1	1
铜川市	6	6	6	7	7	10
宝鸡市	5	5	4	4	4	4
咸阳市	3	2	2	2	3	3
渭南市	7	7	7	8	9	9
汉中市	9	8	8	6	6	6
安康市	10	10	10	10	10	7
商洛市	8	9	9	9	8	8
延安市	4	4	5	5	5	5
榆林市	2	3	3	3	2	2

来源：作者整理所得

4.2.5 政务环境评价

从图 4.5 可以看出，尽管 2015 年陕西政务环境得分有所下降，但是整体而言陕西政务环境优化趋势显著。在政务环境指标体系的三个分项指标中，政府科技扶持力度占比最高，研究表明，科技支持对科技创新的影响呈倒 U 形关系，我国中西部地区科技扶持力度低于临界值水平，科技财政支持力度的增强有助于地区科技创新水平的提升^[49]。

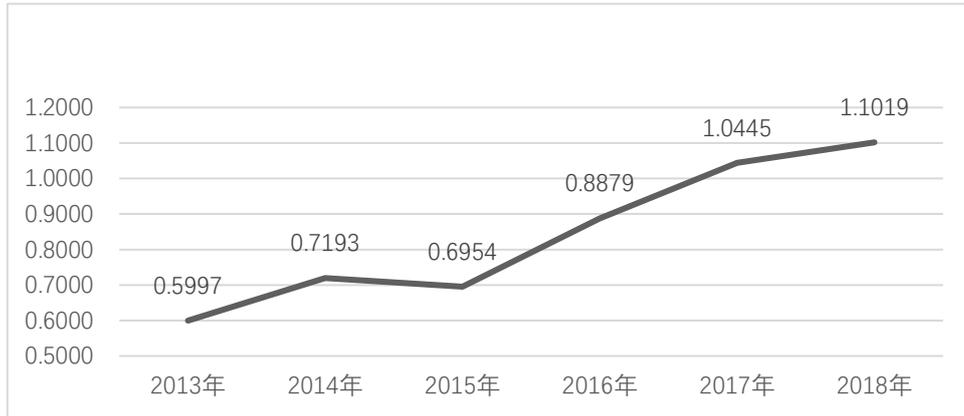


图 4.5 陕西政务环境的时序变化

表 4.6 报告了 2013 到 2018 年间，陕西各地级市政务环境的变化情况（具体得分情况见附表 5）。2014 年，西安市政务环境由第二位上升至第一位，此后一直稳定在全省首位。西安市科技扶持力度不断增强，财政科技支出占比由 2013 年的 1.08% 上升至 2018 年 4.19%，表明西安市政府对科技创新的重视程度不断增强，此外，西安市政府规模逐步弱化，对市场的干预力度呈下降趋势，有助于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。2013 年，榆林市政务环境处在全省首位，当年的科技扶持力度最大，而后，科技扶持力度有所减弱，逐步与西安市拉开差距，同时，其政府规模呈扩张态势，最终导致政务环境下降至全省第八名，而后由于这两项指标积极向好发展，其排名回升并维持在全省第三的位置，当前榆林市税费负担最重，制约着政务环境进一步优化步伐。宝鸡市近年来科技扶持力度不断增强，税费负担持续降低，这些努力使得宝鸡市政务环境由第三位上升至第二位。

2013 到 2018 年间，咸阳市和汉中市政务环境积极向好发展。其中，咸阳市政务环境排名由第六位上升至第四位，在所有城市中进步幅度最大。在政府规模方面，延安市政府对市场干预力度较强，由此，2013 到 2018 年间，延安市政务环境由第四位下滑至第七位，亟待转变发展理念，厘清政府与市场的关系。在科技扶持力度方面，安康市多年来财政支持力度最小，导致安康市政务环境长期处在全省末位。此外，铜川市、渭南市和商洛市政务环境在此期间的全省位次没有发生改变，2018 年铜川市政府规模指标排名处在全省末位，有较大的提升空间。

表 4.6 陕西地级市政务环境排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	2	1	1	1	1	1
铜川市	8	8	4	6	8	8
宝鸡市	3	3	2	2	2	2
咸阳市	6	7	7	5	4	4
渭南市	5	4	3	4	5	5
汉中市	7	6	6	8	6	6
安康市	10	10	10	9	9	10
商洛市	9	9	9	10	10	9
延安市	4	5	5	7	7	7
榆林市	1	2	8	3	3	3

来源：作者整理所得

4.2.6 社会服务环境评价

图 4.6 报告了陕西社会服务环境的整体变化趋势，2013 到 2016 年间社会服务环境呈不断优化的状态，在 2017 年有所回落，而后重回上升势头，原因在于医疗卫生体系建设不够完善，总体而言，陕西社会服务前景是积极向好的。表 4.7 报告了陕西各地级市社会服务环境的变化情况（具体得分情况见附表 6）。其中，西安市、铜川市和宝鸡市长期处在全省前三位，而渭南市、商洛市和安康市长期处在全省后三位。

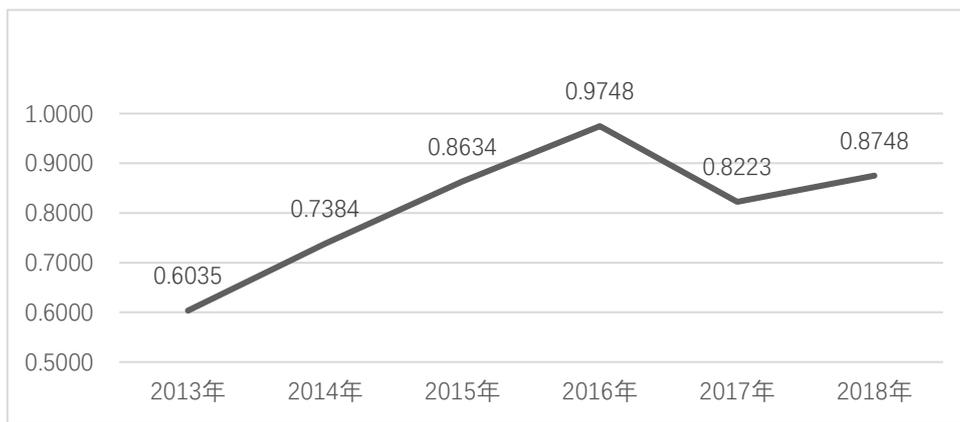


图 4.6 陕西社会服务环境的时序变化

表 4.7 陕西地级市社会服务排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	1	1	1	1	1
铜川市	2	2	2	2	2	2
宝鸡市	4	3	3	3	3	3
咸阳市	5	5	6	5	4	4
渭南市	10	10	10	10	9	8
汉中市	7	7	5	6	6	5
安康市	9	8	9	8	10	10
商洛市	8	9	8	9	8	9
延安市	3	4	4	4	5	6
榆林市	6	6	7	7	7	7

来源：作者整理所得

从医疗保险覆盖情况来看，各市城镇职工医疗保险参保率均呈不断上升的趋势，其中，2018 年，西安市、宝鸡市和咸阳市覆盖率最高，由于该指标在社会服务排名中所占权重最大，且西安市在该指标上优势显著，因此西安市社会服务水平长期处在全省第一。咸阳市在该指标上进步显著，因此推动咸阳市社会服务排名由 2013 年的第五位上升至 2018 年的第四位。延安市的医疗保险覆盖情况在中间年份有所波动，与其他城市相比上升幅度较小，最终延安市社会服务排名由第三位下滑至第六位。商洛市和安康市医疗保险覆盖率最低，且在此期间上升幅度不大。

从教育服务水平来看，西安市、铜川市和延安市教育保障能力最为突出，尽管延安市教育服务水平得分在 2013 到 2018 年间始终排名靠前且不断向好发展，但是由于该项指标所占权重不大，因此只是起到了减缓延安市社会服务排名整体下滑的作用。西安市教育服务水平呈现出先上升后下降的趋势，尽管在该项指标始终处在第二名的位置，但是与第一名的差距有所扩大，快速增加的城市人口要求西安市尽快缓解教育服务水平面临的压力。汉中市尽管在该项指标上的表现有小幅度的下滑，但是另外两项指标均呈不断优化的趋势，因此，最终排名由 2013 年的第七位变化为 2018 年的第五位。

从医疗服务水平来看，铜川市医疗服务水平处在全省首位，2013 年，西安市医疗服务水平领先铜川市，但是随后铜川市在该项指标上发展更为迅速，最终超越西安，该项指标的领先优势也使得铜川市能够长期处在全省城市社会服务排名

的第二位。榆林市医疗服务水平在此期间有所下降,导致其社会服务排名由 2013 年的第六位下降至 2018 年的第七位。商洛市医疗服务能力与安康相比具有一定优势,而其他两项指标两市相差不大,因此商洛市 2018 年排名处在第九位,而安康市则处在全省末位。

4.2.7 生态环境评价

图 4.7 报告了 2013 到 2018 年间陕西生态环境的变化趋势,整体而言,陕西生态环境呈现不断优化的趋势,其中 2014 年和 2018 年生态环境得分进步最为明显。2013 年,西安市污染天数超过 220 天,其中十二月份重雾霾天气持续八天,恶劣的空气质量提高了陕西人民对生态环境的关注度,进而让政府部门对环境问题更加重视,2014 年生态环境得分进步幅度较大,而 2018 年生态环境得分的大幅上涨原因可能在于《陕西省铁腕治霾打赢蓝天保卫战三年行动方案(2018 年-2020 年)》的出台,可以预见,随着绿色发展理念的不断深化,未来陕西生态环境还会进一步优化。

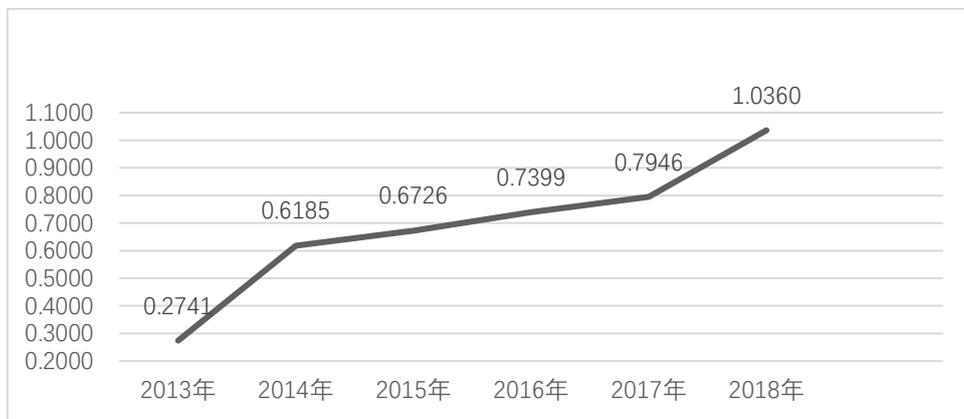


图 4.7 陕西生态环境的时序变化

表 4.8 报告了陕西各地级市生态环境的变化情况(具体得分情况见附表 7)。与其他指标不同,城市生态环境的排名变化较大,主要原因在于四项分指标所占权重均不大,且相比之下权重占比最高的空气质量指标权重为负,而其他三项指标为正,最终导致排名变化幅度较大。从生态环境得分平均值的视角来看,渭南市、西安市和宝鸡市平均得分处在前三位,而商洛市、延安市和榆林市排名处在后三位。具体来看,西安市资源利用效率指标排名靠前,且呈不断优化的趋势,

建成区绿化覆盖率指标随着建成区面积的快速增加而有所下降,有待加快建设步伐,空气优良天数占比由 2013 年的 37.8% 上升至 51.5%, 尽管有所进步,但是与省内其他城市相比仍然差距较大,西安市的空气质量难以令人满意,从地形上看,西安市位于汾渭平原断线盆地西段,易形成气流停滞区,污染物形成后不易扩散,但是根本原因还是在于西安市及周围城市工业企业的污染,有必要通过强有力的环境规制和协同治理手段进一步优化空气质量。相比之下,商洛市和安康市空气质量优良天数占比远高于其他城市,2018 年,商洛市空气优良天数超过 330 天,处在全省首位。

表 4.8 陕西地级市生态环境排名

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
西安市	1	4	6	4	2	4
铜川市	4	7	7	5	5	6
宝鸡市	2	2	4	6	4	2
咸阳市	8	9	5	2	6	1
渭南市	10	3	1	1	1	3
汉中市	3	5	2	3	3	7
安康市	7	1	3	7	7	9
商洛市	6	8	8	10	10	8
延安市	5	6	9	9	9	10
榆林市	9	10	10	8	8	5

来源: 作者整理所得

2013 到 2018 年间,榆林市生态环境显著优化,其污染物处理效率和资源利用效率明显改善,使得榆林市生态环境排名由 2013 年的第九位上升至 2018 年的第五位。汉中市资源利用效率处在全省末位,2018 年汉中市万元 GDP 用水量是第一名的 6.44 倍,资源节约意识有待加强,资源利用效率上的劣势使得汉中市生态环境排名由 2013 年的第三位下滑至 2018 年的第七位。宝鸡市和咸阳市在污染物处理效率方面处在全省前列,2018 年,咸阳市生态环境排名处在全省首位,宝鸡市绿化覆盖率指标排名全省第一,生态环境指标居全省第二位。铜川市绿化覆盖率指标在 2013 到 2018 年间呈下降趋势,最终生态环境排名也由第四位将至第六位。

4.3 本章小结

首先,本章对陕西营商环境进行整体评价,为城市营商环境的分析奠定基础,研究表明陕西营商环境在 2013 到 2018 年间呈现显著优化的趋势,这一成绩的取得与政务环境的优化密不可分,此外,陕西市场环境、基础设施环境和生态环境逐年改善;其次,在陕西城市营商环境的综合比较中,各市营商环境层次化特征显著,营商环境相对表现具有一定的稳定性,依据陕西城市营商环境综合排名,各市营商环境从高到低可以划分为三个档次,其中,营商环境领先的城市有:西安市、宝鸡市、榆林市;营商环境中等的城市有:铜川市、咸阳市、渭南市、延安市;营商环境落后的城市有:汉中市、安康市、商洛市。最后,在城市营商环境分指标比较中,指出了制约各分项指标优化的主要问题,同时结合不同城市的经济发展现状,对问题原因进行深入分析。

对于营商环境领先的城市而言,以重化工业为主导的发展模式使得这些城市经济发展水平较高,但是在建设现代化经济体系的时代背景下,这种模式不可持续,同时导致这些城市在人力资本环境和生态环境方面问题突出,成为制约这些城市营商环境进一步优化的主要短板。对于营商环境落后的城市而言,由于受到生态环境红线的制约,经济发展水平较低,社会服务环境发展滞后,在绿色发展理念的指引下,依托旅游经济、循环经济提升城市发展水平的同时,改善社会服务环境是这些城市优化营商环境的关键突破口。对于营商环境中等的城市而言,可以对照陕西城市营商环境排名与得分情况,在保持整体优势的同时,重点优化营商环境分指标排名低于综合排名的分项指标。

5 陕西分区域城市营商环境评价

通过上文对陕西各地级市营商环境的评价，可以看出，陕西不同区域之间由于受资源禀赋、产业发展路径等因素的影响导致营商环境区域差异性较大，而不同区域内部经济发展模式相似度较高，表现出较强的一致性特点，因此，本章将陕西分为关中、陕南、陕北三个区域，依据区域内不同城市营商环境的平均得分状况，得到该区域的城市营商环境得分。首先探讨不同区域间城市营商环境的变化趋势，其次进行不同区域城市营商环境的横向比较。

5.1 关中地区城市营商环境评价

关中地区位于陕西中部，包括西安市、铜川市、宝鸡市、咸阳市和渭南市，地处我国四大平原之一的关中平原，陇海铁路经过铜川市之外的四个城市，整体而言交通便利。关中地区是陕西的经济重心，2013 年关中地区生产总值占全省的 61.64%，2018 年上升 1.52 个百分点至 63.06%，但是同期西安市占全省经济总量的比重由 30.22% 上升至 34.16%，上升幅度达到了 3.94 个百分点，也就是说关中地区经济比重的上升完全是由近年来西安市的快速发展带来的。从产业来看，关中地区是国家重要的装备制造业基地，重化产业占比高，粗放工业化导致污染严重，用煤量大，大量落后产能还没有淘汰。

图 5.1 报告了 2013 到 2018 年间，关中地区城市营商环境的变化情况，整体而言呈上升趋势，其中 2013 到 2015 年间上升缓慢，而后营商环境得分快速提高，原因可能在于随着我国经济进入新常态，对于营商环境的重视程度不断提高，营商环境因素在经济高质量发展中的关键作用不断显现。

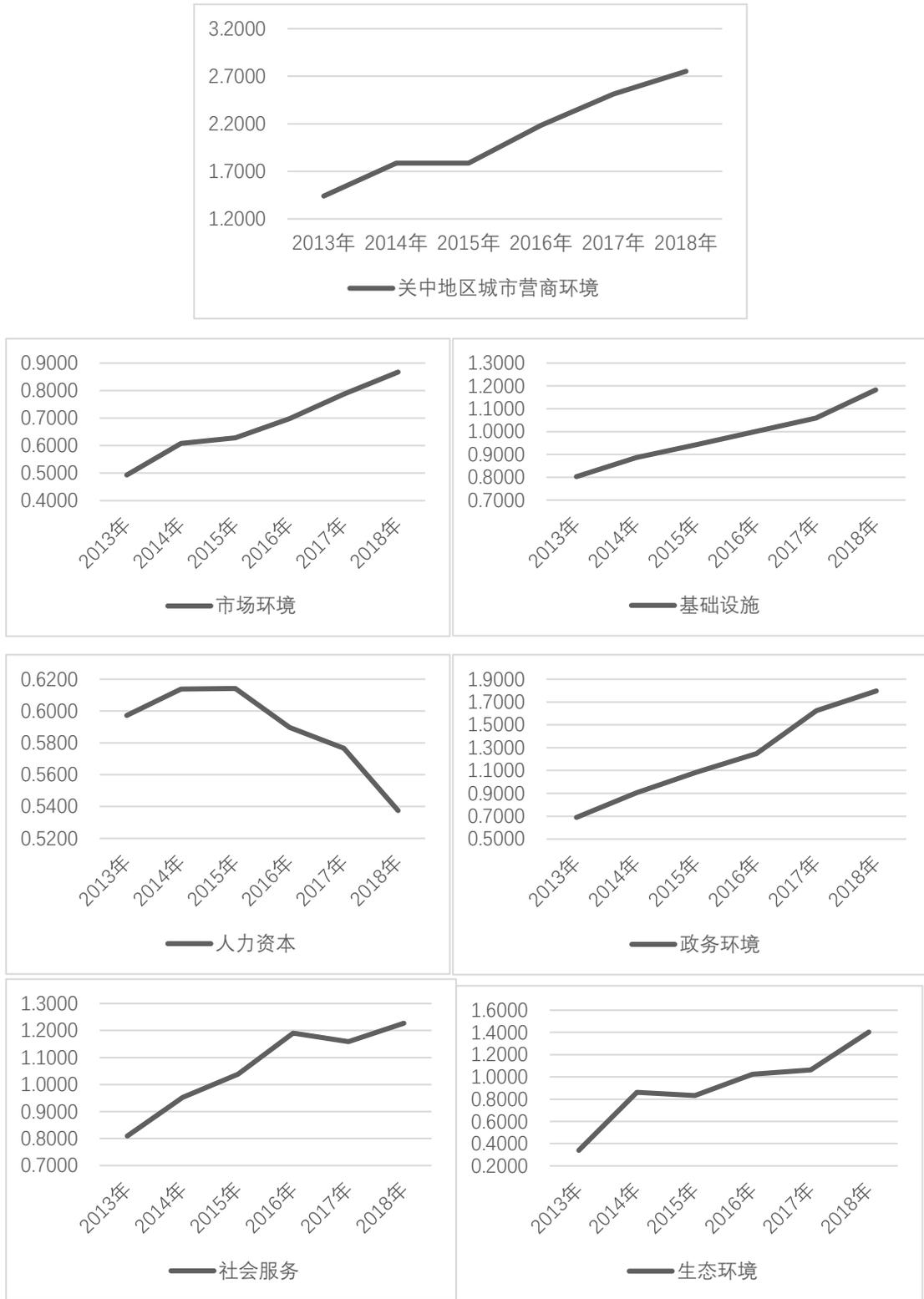


图 5.1 关中地区城市营商环境时序变化

从市场环境视角来看，关中地区人口集中，市场规模大，同时依托便利的航空、铁路运输条件对外开放水平最高，关中——天水经济区的建设有效促进了关中地区的市场联系度，西安市建设国家中心城市的进程也辐射带动了关中城市市

场环境的改善。关中地区市场环境的变化趋势与营商环境的整体变化趋势最为接近，一方面说明市场环境的优化对营商环境的改善有重要影响，另一方面也说明关中地区城市营商环境因素能在市场环境中得到充分体现。从基础设施视角来看，关中地区原有基础设施状况就在陕西省内处在领先地位，且进一步优化的趋势呈现出加速状态，近年来国家在基础设施领域投资力度较大，特别是在交通基础设施建设上力度空前，对于区域经济协同发展和地区经济增长提供了坚实的物质基础，有利于关中地区企业活动的顺利展开。从人力资本视角来看，尽管关中地区高校资源丰富，但是除西安市外，其他城市经济发展缓慢，在陕西经济总量中的比重出现下降，导致劳动力流失，劳动成本升高，最终，关中地区人力资本环境呈现出恶化趋势。从政务环境的视角来看，在建设现代化经济体系的背景下，放管服改革极大的促进了地方政府优化政务环境的步伐，提高政务服务效率、激发市场主体活力效果显著。从社会服务视角来看，2017年关中地区社会服务得分有所下降，其余年份均呈上升趋势，原因可能在于西安市人口增速较快，社会服务设施没有跟上人口增长速度，使得社会服务水平下降。从生态环境视角来看，关中地区在2013年经历严重的雾霾天气后，坚定了政府部门优化空气质量改善生态环境的决心，进而在2014年进步显著，关中地区重化产业占比高，生态环境治理难度大，需要有壮士断腕的决心，促进产业向集约化、可持续化方向发展。

5.2 陕南地区城市营商环境评价

陕南地区位于陕西南部，北靠秦岭，南倚巴山，从西向东依次为汉中市、安康市和商洛市，同其它区域相比，陕南经济发展受生态环境保护限制较大，经济发展水平较低。2013年陕南地区生产总值占全省的比重为12.36%，2018年提高1.68个百分点上升至14.04%，在经济进入新常态后，生态文明建设的重要性不断提高，陕南地区依靠绿色经济和生态经济的快速发展，追赶超越的发展趋势日益明显。陕南地区大力发展绿色产业基地，建设循环经济示范区，在产业结构上表现出第二产业占比高、民营经济占比高的特点。

图 5.2 报告了 2013 到 2018 年间，陕南地区城市营商环境的变化趋势，整体而言，陕南地区营商环境是不断改善的，2015 年成为陕南地区营商环境状况的

分水岭，2015年后陕南地区营商环境进步显著，可以预见，随着陕南地区在陕西的经济影响力不断上升，其营商环境还有极大的优化空间。



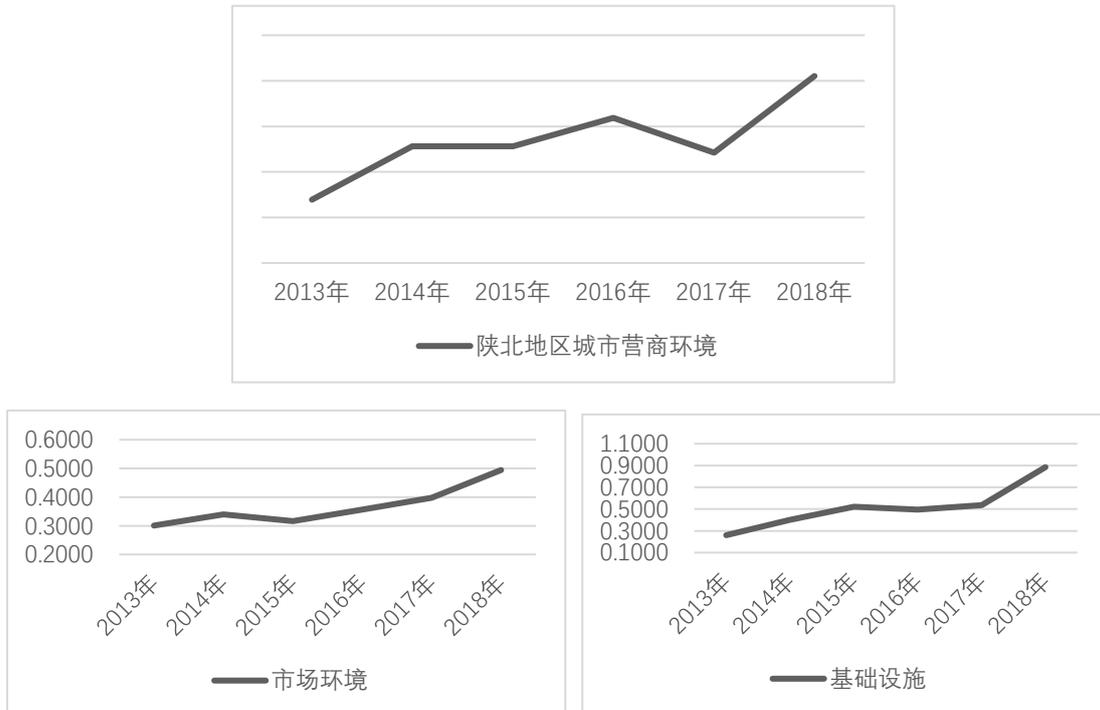
图 5.2 陕南地区城市营商环境时序变化

从市场环境视角来看,陕南地区人口规模小且消费水平有限导致消费市场规模不足,在对外开放水平上同陕北相比具有一定的优势,但是与关中城市相比劣势巨大,且近年来进出口总额发展出现停滞甚至倒退,主要原因可能在于近年来国际经济形势不容乐观,尽管陕南地区经济发展水平较低,但是提升速度处在全省前列,活跃的民营经济也是陕南市场环境的有力加分点,总体而言,陕南地区市场环境在 2015 年后优化幅度显著。从基础设施视角来看,得益于政府部门在交通设施上的大力投资,近年来交通基础设施条件快速改善,公路密度指标进步明显,在地形条件恶劣的陕南地区,当前也已实现县县通高速,陕南地区信息化程度排名靠后,数字经济已经成为拉动经济增长的重要引擎,在此时代背景下,陕西地区有待快速补齐信息化基础设施建设短板。从人力资本视角来看,尽管中间年份有所波动,但是与关中地区人力资本环境向下的趋势不同,陕南地区人力资本环境整体而言积极向好发展,原因可能在于近年来陕南地区经济增速快于省内其他城市,其发展模式符合经济生态的绿色发展理念,因而发展潜力巨大,对劳动力的吸引力不断增加。从政务环境视角来看,陕南地区政务环境波动较大变化趋势不明显,由于经济发展水平较低,政府仍然在经济社会发展过程中扮演着重要角色,政府规模大,税费负担重制约着政务环境的进一步优化,可能会对陕南地区经济发展前景产生负面影响,政府部门亟待转变发展理念,简政放权,减少市场干预,通过打造服务型政府来优化政务环境。从社会服务视角来看,2013 到 2016 年间,陕南地区社会服务水平上升势头强劲,而后有所回落又继续上升,原因可能是在陕南经济高速发展的背景下,城镇化进程带来的人口集聚效应,加之陕南移民搬迁进程使得人口集中化,导致基层医疗卫生服务机构减少,人均医疗床位数下滑,在未来的工作中,陕南地区城市医疗服务水平有待加强。从生态环境视角来看,陕南地区生态环境在中间年份波动较大,整体而言呈不断优化的趋势,由于自然环境条件较好,在空气质量方面有绝对优势,但是受经济发展水平的制约,资源利用效率较低,同时城区绿化覆盖率排名靠后,在今后的城市建设过程中有待提高。

5.3 陕北地区城市营商环境评价

陕北地区位于陕西北部，地处黄土高原的中心部分，生态环境脆弱，从北到南依次包括榆林市和延安市，作为我国唯一的国家级能源化工基地，陕北矿产资源丰富。从上世纪九十年代中后期开始，陕北地区连续十年经济增速超过 20%，经济跨越式增长的同时面临“资源诅咒”难题，城镇化速度滞后于经济增长速度，居民收入水平滞后于经济发展水平，过度依赖能源降低了资源配置效率，同时对人才和创新活动产生挤出效应，经济缺乏可持续发展动力^[50]。陕北地区 2013 年地区生产总值占全省的比重为 26.18%，2018 年占比下降 4.06 个百分点至 22.12%，在产业结构调整和发展模式转型升级完成之前，陕北经济对陕西的拉动作用将逐步减弱。

图 5.3 报告了 2013 到 2018 年间，陕北地区城市营商环境的变化趋势，整体而言，陕北地区城市营商环境呈现不断优化的发展方向，但是在 2014 到 2017 年间，发展进程缓慢，原因可能在于该段时期内，内源市场价格低迷，而到了 2017 年，资源价格回暖，陕西地区各项经济指标开始回升，可以看出，过度的能源依赖成为陕北经济社会发展的不稳定因素。



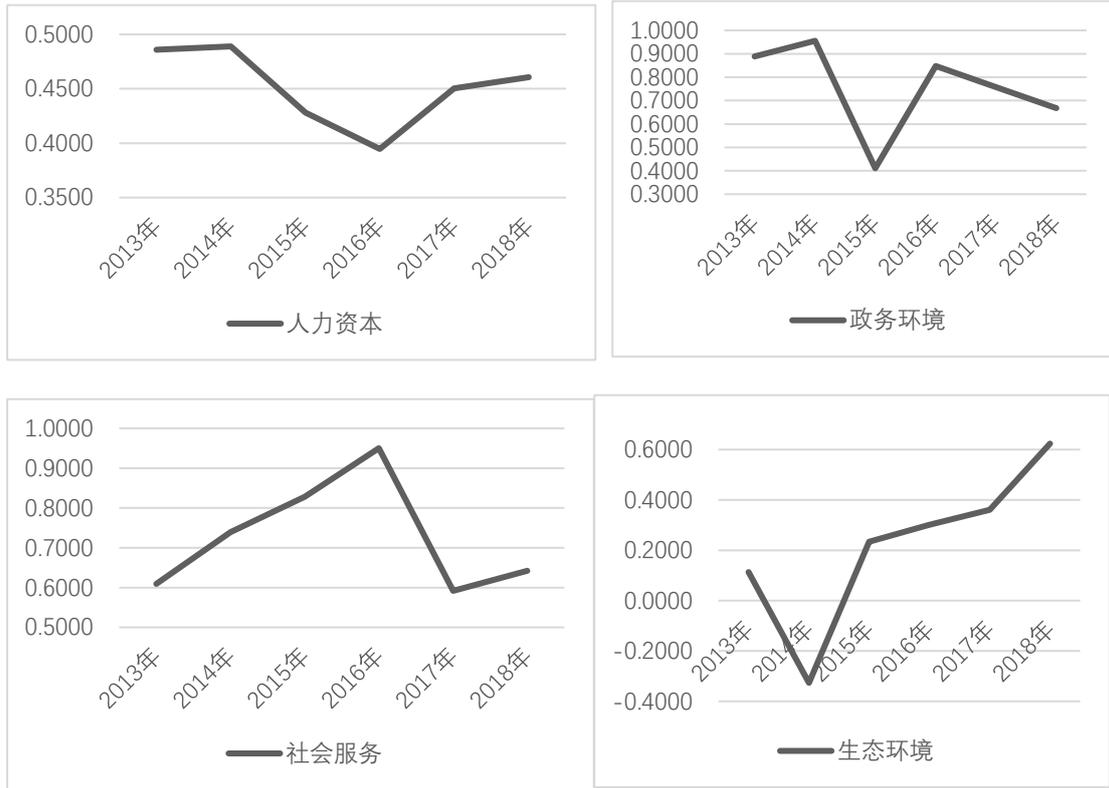


图 5.3 陕北地区城市营商环境时序变化

从市场环境视角来看，陕北地区经济发展水平较高，对外开放水平较低，民营经济全省占比最低，同时由于经济增长乏力，融资环境不佳，总体而言，尽管市场环境有所改善，但是优化幅度不大。从基础设施环境来看，2013 到 2018 年间，陕北地区基础设施环境呈现不断优化的趋势，由于经济发展水平较高，陕北城市道路设施具有一定优势，但是同时脆弱的生态环境，加之陕北的土地面积约占全省的 40%，导致陕西地区公路基础设施落后，有待进一步加强。从人力资本视角来看，2013 到 2018 年间陕北人力资本环境呈现先降后升的发展趋势，但是最终得分还是下降的，一方面原因可能在于经济发展相对缓慢对人力资本的吸引力较低，另一方面是过度的资源依赖可能会对人力资本产生挤出效应。从政务环境的视角来看，陕北地区政务环境波动较大，总体而言变化趋势是下降的，在减税降费的时代背景下，陕北地区税费负担过重，成为制约企业发展的不利因素，同时近年来财政科技支出占比也有所下滑，最终导致得分下降。从社会服务视角来看，陕北地区教育服务水平呈现不断优化的状态，而医疗服务和医疗保险覆盖率在其他地区向好发展的情况下长期停滞不前，进而导致陕北地区社会服务水平变化方向并不明显。从生态环境视角来看，陕北地区生态环境指标整体向好发展，

2014 年生态环境得分为负，表明该项指标 2014 年度得分低于 2013 年度的最低分，生态环境向不好的方向发展，但是随后进步幅度明显，陕北地区经济发展需要寻求环境保护与能源开发的平衡点，面对生态环境脆弱的现实情况，更要走集约化利用资源的道路，避免经济增长收益小于环境损失成本。

5.4 本章小结

由于陕西不同区域之间资源禀赋、产业发展路径差异性较大，而相同区域内的不同城市经济发展模式一致性较高，因此，本章将陕西划分为关中、陕南和陕北三个区域，结合各区域的经济发展现状，探讨不同区域内城市营商环境的时序变化与横向差异。研究表明：首先，关中地区城市营商环境最好，且呈现出不断优化的趋势，西安市对于该地区营商环境的积极向好发展起到了极大的推动作用，人力资本环境的恶化阻碍了关中地区营商环境进一步优化；其次，陕北地区营商环境次之，优化进程较为缓慢，逐步与关中地区拉开差距，丰富的能源一方面是该地区经济增长的强力引擎，另一方面又成为该地区可持续发展的不稳定因素；最后，陕南地区营商环境较差，优化势头强劲，在经济新常态的背景下，陕南地区发展绿色产业基地，建设循环经济示范区潜力巨大，但是受限于经济发展水平，政务环境表现不佳，社会服务环境发展滞后，大力优化营商环境将助力该地区成为拉动陕西经济增长的重要支点。

6 优化陕西城市营商环境的对策建议

6.1 以建设服务型政府为目标引导政务环境改善

改善政务营商环境是国家层面优化营商环境的长期目标与关键举措，2013到2018年间，陕西城市营商环境的优化与政务环境的改善密不可分，同时，在陕西城市营商环境评价体系中，政务环境所占权重最大，因此，在未来优化陕西城市营商环境的工作中，改善政务环境排在首位。

对陕南地区的城市而言，政务环境得分在2013到2018年间呈下降趋势，经济发展水平较低，政府与市场的关系有待进一步厘清，因此，需要转变政府职能，发挥市场力量。良好的营商环境需要以市场为中心，处理好政府和市场的关系，减少政府对市场的直接干预，压缩寻租空间，发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立服务型政府，以满足市场主体的需求为出发点，扮演好店小二角色，避免政府对生产要素进行直接配置，影响企业正常的生产经营活动，努力提升服务质量和效率，进而提升政府治理效能。

对于以西安为代表的关中城市及经济发展水平较高的榆林市而言，市场化水平较高，因而，优化政务营商环境的主攻方向在于深化放管服改革，提高行政效能。简政放权为市场主体打造宽松的市场准入条件，一方面要落实“多证合一”制度，切实为市场主体减负，另一方面也要避免急功近利，只追求便利而对质量没有保障，因此，简政放权也要谨慎行事，建立动态清单制度，并及时听取社会反馈。放管结合要求对企业监管不能过于严苛，让企业拥有自由发展的空间，在放松和管理之间寻求恰当的平衡点。企业最了解政务服务的问题和不足，优化服务要求以企业为中心，及时听取企业建议，进而改进服务方式。

此外，从政府与市场的关系视角来看，未来优化陕西城市营商环境还需要完善政府监督，维护市场秩序。优化政务环境的主体是政府自己，因此有必要对政府行为进行适当监督，政府部门的权利来源于人民，政府权力的行使也应该在人民的监督之下，各城市应该鼓励人民群众加入到监督政府行为的行列中来，同时政府部门可以与第三方机构建立联系，借助第三方对政府服务水平和政府部门绩效展开客观评估，同时，运用互联网平台为人民群众参与政府监督提供便利。

6.2 以优化经济结构为抓手推动人力资本环境改善

陕西的人力资本环境得分在 2013 到 2018 年间呈下降趋势,人力资本环境问题最为突出。陕西的经济结构表现出资源依赖程度高、重化工业为主导的特征,这种经济模式提供就业岗位的数量较少,同时对高素质人力资本的吸引力不足,经济结构问题是制约陕西各地级市人力资本环境优化的主要障碍。

对于资源富集的陕北地区而言,榆林市和延安市以资源换取经济增长的模式不可持续,同时受到技术水平限制,导致资源开采利用效率低,因此,需要改造传统产业,实现集约化发展。发挥陕西高校和科研院所优势,以先进技术为引领,增加创新型资源和创新型设备供给,在大众创业、万众创新的时代背景下,大力发展产品、企业模式、产业形态创新,提高资源利用效率,淘汰落后产能,化解过剩产能。重视人才引进,实现传统产业高端化、差异化发展,提高传统产业智能化水平,培养形成传统企业核心竞争力,延展产业链条,向研发设计、智能制造环节延伸,努力向价值链高端攀登,提高产品附加值,提高企业规模和效益。

对于陇海铁路沿线的西安市、咸阳市、渭南市、宝鸡市而言,由于地处关中平原地带,人口规模大,服务业市场前景广阔,因此,需要以西安市为中心,在扩大传统服务业规模的同时,加快现代服务业发展步伐。以互联网技术为依托,大力发展现代物流、商贸服务、金融服务等重要的生产性服务业,积极搭建生产性服务业孵化平台,对现代服务业发展进行科学规划,科学引导,推动现代服务业发展融入一带一路战略,打造一带一路建设中的商贸物流中心。

此外,发展民营经济能够对解决就业问题产生积极影响,是改善陕西各地级市人力资本环境的主要推动力,因此,需要放宽民营企业市场准入限制,让民营企业在社会主义市场经济条件下进行公平竞争,维护民营企业合法权益,引导民营企业规范化经营。规范民营企业产权保护制度,细化知识产权保护相关法律,加大侵害知识产权行为打击力度,保障各类产权在市场公平交易。

6.3 以满足群众需求为导向促进社会服务环境改善

陕西社会服务环境整体而言是积极向好发展的,但是从评价得分来看,2017

年和 2018 年的得分低于 2016 年，反映出近年来陕西各地级市社会服务环境存在一定的问题。社会服务事业的发展能够为城市营商环境提供基本保障，同时，改善社会服务环境也是满足人民群众日益增长的美好生活需要的关键一环，在优化陕西社会服务环境的工作中需要以满足群众需求为导向。

对于西安市而言，由于受到落户政策的影响，近年来人口迅速增加，提高教育服务水平压力较大，同时西安市优质教育资源过度集中也是优化社会服务环境的一大阻碍，因此，需要大力发展教育事业，提高基础教育质量。促进城乡教育资源一体化、均等化发展，大力建设普惠性基础教育资源设施，提高农村学校基础设施水平，改善贫困地区办学条件，让偏远地区学生也能就近入学。加强培训学习，努力提高教师队伍师资能力水平，避免优质资源过度集中，解决择校热难题，提高人民群众满意度。加快高级中学标准化学校建设步伐，加速普及高中阶段教育，提高全民文化素养。

对于陕南地区的城市而言，受到城镇化进程和陕南移民搬迁工程的影响，基层医疗服务力量薄弱，使得近年来社会服务水平得分有所回落，医疗服务水平是其短板所在，因此，需要深化医疗服务体制改革，助力健康城市建设。推动医疗卫生服务力量下沉，提高基础医疗卫生服务质量。加快建设具有医疗服务和养老服务功能为一体的养老机构，推动我国医疗卫生事业与互联网、食品和旅游等行业的融合发展。以秦岭丰富的中药材资源为依托，大力培育中医药行业临床优势，推动中医药事业发展壮大。

此外，在优化陕西各地级市社会服务环境的工作中，还需要完善社会保障体系建设。提高重点人群社会保险覆盖率，帮助困难群众在社会保险费用上进行政策兜底，积极向弱势群体宣传相关政策，让弱势群体充分享受国家政策红利，全面实施全面参保计划。在保障社保资金不亏损的前提下，稳步开展社保资金投资活动，提高社保资金收益，增强社保资金兑付能力。加大新一代社保卡推广力度，推动机关事业单位落实养老保险制度改革方案。

6.4 以落实绿色发展理念为引领助力生态环境改善

陕西境内的秦岭是我国重要的生态屏障，随着中央政府对生态环境保护的重

视程度不断提升，绿色发展成为陕西经济社会发展的基调，优化陕西生态环境需要积极落实绿色发展理念。

对于陕南地区的城市而言，由于受到生态环境红线制约，空气质量高，受污染程度轻，自然环境状况良好，但是存在着资源利用效率低下的问题，因此，需要鼓励使用清洁能源，提高资源利用效率。努力提高清洁能源供给能力，减少对不可再生能源的依赖，大力推进煤改气、煤改电，对清洁能源进行价格补贴，不断提高城市天然气使用比率。对重点行业，大型企业能耗总量和资源利用效率进行重点管控。严格执行垃圾分类回收制度，大力提高可利用废弃物的综合利用效率。

对于关中地区的城市而言，由于经济发展对污染型企业依赖度较高，同时，受到地形条件影响，空气质量问题严重，因此，需要加强环境规制力度，科学治污降霾。深入开展大气污染防治行动，对不能达到排放标准，不符合相关环保政策要求的企业坚决予以关停，克服政策执行偏软，处罚力度不足的弊端，筑牢生态安全屏障。强化城市扬尘监管力度，禁止农村秸秆废、弃物露天燃烧。逐步提高环保标准要求，不断优化和改进空气污染应急制度，建立政府、企业和群众三位一体共同参与的长效化机制，努力提高全省特别是关中城市空气质量优良天数比率。

从人民群众和企业的视角来看，优化陕西生态环境还需要鼓励绿色生活，推行绿色生产。倡导居民绿色出行，大力发展公共交通事业；倡导居民绿色居住，节约水电资源，合理使用空调，及时关闭水龙头。加大城市公园、绿地设施修建力度，提高城市绿化覆盖率。对高污染企业进行绿色升级，促使能源化工企业的能源消耗达到预先设定目标；构建绿色产业体系，鼓励循环经济产业模式，推动绿色企业发展，提倡市民使用绿色产品。

6.5 以参与一带一路建设为契机推动市场环境改善

陕西市场环境近年来呈现出不断优化的趋向，在市场环境指标中，对外开放水平所占权重较大，整体而言，陕西对外开放水平低，贸易开放区域发展不平衡。在优化市场环境的工作中，需要以一带一路建设为契机，依托陕西自贸区建设，

提高对外开放水平。

对于关中城市而言，由于对外贸易总额在陕西处在绝对领先地位，因此提高对外开放水平的关键在于质量的提升。首先要与一带一路沿线国家密切联系，全方位多领域提高相关合作水平，探索现代服务业国际合作、西部大开发共建共享、丝路文化交流新模式等特色工作试点，走在陕西对外开放的前沿，主动探索对外开放的陕西经验。其次，要依托陕西自贸区建设，努力建设成为内陆改革开放新高地，重点发展高端制造业、贸易金融业、旅游会展业、航空物流业，形成面向一带一路的高端产业集群地。最后，要主动学习浦东开发的成功经验，加快效率变革，不断提高陕西自贸区投资贸易便利度水平，切实降低自贸区企业运行成本，营造良好的国际化营商环境。

对于对外开放水平较低的陕南和陕北城市而言，提高对外开放水平的关键在于破除对外开放不平衡的障碍，积极融入到一带一路建设中去。一方面要密切与关中城市的经济联动，因地制宜充分发掘本地区的资源优势，推动陕南地区生态环境带和陕北地区资源经济带同关中城市群共同发展，实现陕西不同区域间的优势互补，分工协作，激活陕西区域发展的新动能。另一方面，要完善关中城市群的协调机制，增强与周围城市的开放合作质量，充分发挥辐射带动作用，以点带面，多中心的推动“大西安”的建设，努力建设具有国际影响力的城市群。

6.6 以完善交通网络为中心促进基础设施环境改善

尽管陕西基础设施环境呈现出不断优化的趋势，但是陕西地域狭长，地势南北高中间低，地形地势条件对交通网络建设不利，导致陕南和陕北地区的交通网络建设存在明显短板，成为制约两地城市营商环境进一步优化的不利因素，阻碍着陕西基础设施环境的整体改善，因此，需要以完善交通网络为中心促进陕西基础设施环境改善。

首先，需要加快高速铁路大通道建设，形成以西安为中心的“米”字型高铁枢纽。对于陕北城市而言，由于面积辽阔，且可用土地面积少，导致高铁建设进程缓慢，需要加快西安至延安、延安至榆林的高速铁路项目建设，长期来看，形成包头至海口的高速铁路大通道，降低陕北地区的企业运输成本，增强陕北资源

外送能力。对于陕南城市而言,由于受到秦岭山脉的阻隔,高速铁路建设难度大,需要加快西安至安康、途经陕西商洛市的西安至十堰高速铁路项目建设,前者是包头至海口高速铁路大通道的组成部分,后者事关银川至福建高速铁路大通道的形成。陕南高速铁路网络的完善能够有效破除秦岭山脉对经济发展的不利影响,畅通陕南城市与省会西安的经济合作交流,有利于陕南城市旅游业的发展。

其次,需要积极构建国际航空枢纽。大力推进西安咸阳国际机场三期扩建工程的建设进度,推动榆林机场、延安机场扩建、安康机场迁建等项目,同时统筹推进陕南陕北地区支线机场的建设力度,以西安咸阳国际机场为中心,形成对外开放的国际交通物流枢纽,降低陕南和陕北城市对外交流合作的成本,补齐陕西基础设施建设短板。

最后,需要加快通村公路建设,构建畅通便捷的陕西农村公路网络。增强农村公路同干线公路的便捷连接,同时扩大县乡公路改造升级工程的投入,提升县道、乡道和村道的通行能力,重点建设产业路、旅游路,确保重要经济节点的交通条件,同时,进一步完善乡村公路的防护措施。

参考文献

- [1]GABRIEL, STUART A, ROSENTHAL, et al. Quality of the Business Environment Versus Quality of Life:Do Firms and Households Like the Same Cities? [J]. Review of Economics and Statistics, 2004, 86(1):438-444.
- [2]毕青苗,陈希路,徐现祥,李书娟.行政审批改革与企业进入[J].经济研究,2018,53(02):140-155.
- [3]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(04):47-59.
- [4]魏琼.简政放权背景下的行政审批改革[J].政治与法律,2013(09):58-65.
- [5]宋则.推进国内贸易流通体制改革 建设法治化营商环境[J].中国流通经济,2014,28(01):15-23.
- [6]顾艳辉,朱淑珍,赵袁军.交易成本视角下的法治化营商环境分析——一个动态博弈的解释[J].技术经济与管理研究,2019(03):3-8.
- [7]葛玉御.税收“放管服”改善营商环境的路径研究[J].税务研究,2017(11):32-36.
- [8]王绍乐,刘中虎.中国税务营商环境测度研究[J].广东财经大学学报,2014,29(03):33-39.
- [9]罗秦.税务营商环境的国际经验比较与借鉴[J].税务研究,2017(11):26-31.
- [10]董志强,魏下海,汤灿晴.制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究[J].管理世界,2012(04):9-20.
- [11]夏后学,谭清美,白俊红.营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据[J].经济研究,2019,54(04):84-98.
- [12]张美莎,徐浩,冯涛.营商环境、关系型借贷与中小企业技术创新[J].山西财经大学学报,2019,41(02):35-49.
- [13]冯涛,张美莎.营商环境、金融发展与企业技术创新[J].科技进步与对策,2020,37(06):147-153.
- [14]于文超,梁平汉.不确定性、营商环境与民营企业经营活力[J].中国工业经济,2019(11):136-154.
- [15]许志端,阮舟一龙.营商环境、技术创新和企业绩效——基于我国省级层面的

- 经验证据[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2019(05):123-134.
- [16]谢众,张杰.营商环境、企业家精神与实体企业绩效——基于上市公司数据的经验证据[J].工业技术经济,2019,38(05):89-96.
- [17]张应武,刘凌博.营商环境改善能否促进外商直接投资[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2020(01):59-70.
- [18]江静.制度、营商环境与服务业发展——来自世界银行《全球营商环境报告》的证据[J].学海,2017(01):176-183.
- [19]许珂,周伟.国家级新区营商环境优化的路径探析——以陕西省西咸新区为例[J].宏观经济管理,2019(10):84-90.
- [20]杨志勇,文丰安.优化营商环境的价值、难点与策略[J].改革,2018(10):5-13.
- [21]郭燕芬,柏维春.营商环境建设中的政府责任:历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J].重庆社会科学,2019(02):6-16.
- [22] World Bank Group.Doing business2018:reforming to create jobs,2018
- [23] Business environment ranking and index 2014 [N]
- [24]邢超,石玲.《2016—2017 年全球竞争力报告》与中国表现的比较分析[J].全球科技经济瞭望,2017,32(01):60-72.
- [25]张志铭,王美舒.中国语境下的营商环境评估[J].中国应用法学,2018(05):29-37.
- [26]樊纲,王小鲁,张立文,朱恒鹏.中国各地区市场化相对进程报告[J].经济研究,2003(03):9-18+89.
- [27]广东营商环境指标体系研究[A]. 广东经济学会.市场经济与创新驱动——2015 岭南经济论坛暨广东社会科学学术年会分会场文集[C].广东经济学会:广东经济学会,2015:10.
- [28]李志军.中国城市营商环境评价[M].北京: 中国发展出版社.
- [29]杨涛.营商环境评价指标体系构建研究——基于鲁苏浙粤四省的比较分析[J].商业经济研究,2015(13):28-31.
- [30]樊纲,王小鲁,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.
- [31]娄成武,张国勇.治理视阈下的营商环境:内在逻辑与构建思路[J].辽宁大学学报

- 报(哲学社会科学版),2018,46(02):59-65+177.
- [32]夏后学,谭清美,白俊红.营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据[J].经济研究,2019,54(04):84-98.
- [33]徐康宁.论城市竞争与城市竞争力[J].南京社会科学,2002(05):1-6.
- [34]《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社2012年版,第340页.
- [35]Coase, R. The Nature of the Firm[J] *Economica*, 1937, Vol. 4, No.16, pp. 386 — 405.
- [36]Williamson, O. E. *The Economic Institution of Capitalism*[M]. New York :The Free Press.
- [37]陈玉罡,李善民.并购中主并公司的可预测性——基于交易成本视角的研究[J].经济研究,2007(04):90-100.
- [38]North,D.C.Economic Performance Through Time[J]*The American Economic Review*,1994,Vol.84,No.3,pp. 359 —368.
- [39]江世银.论马克思的预期理论[J].当代经济研究,2008(03):15-20.
- [40]李拉亚.理性疏忽、粘性信息和粘性预期理论评介[J].经济学动态,2011(02):117-124.
- [41]钞小静,任保平.中国经济增长质量的时序变化与地区差异分析[J].经济研究,2011,46(04):26-40.
- [42]宋马林,王舒鸿.环境规制、技术进步与经济增长[J].经济研究,2013,48(03):122-134.
- [43]王麒麟.城市行政级别与城市群经济发展——来自285个地市级城市的面板数据[J].上海经济研究,2014(05):75-82.
- [44]付志虎.城乡二元户籍制度惯性与农民市民化行为选择[J].农村经济,2019(01):97-103.
- [45]丁华,陈乾,藏萌,熊莉.资源枯竭型城市发展旅游业面临的困境及破解——以铜川市为例[J].城市问题,2013(03):38-41.
- [46]沈明,沈镭,张超,刘立涛,钟帅.陕西省能源供给与经济及生态环境协调性分析[J].地域研究与开发,2015,34(01):123-126+143.

- [47]刘生龙,胡鞍钢.交通基础设施与中国区域经济一体化[J].经济研究,2011,46(03):72-82.
- [48]夏良科.人力资本与 R&D 如何影响全要素生产率——基于中国大中型工业企业的经验分析[J].数量经济技术经济研究,2010,27(04):78-94.
- [49]吴晓飞.科技支持、补贴陷阱与区域创新能力[J].财贸研究,2016,27(05):99-106.
- [50]高元.能源新常态下规避“资源诅咒”与构建新型城镇化路径——以陕北能源富集区为例[J].城市规划,2015,39(10):52-59.
- [51]逢锦聚等.中国特色社会主义政治经济学通论[M].北京:经济科学出版社
- [52]胡益.广东营商环境指标体系研究[A].广东经济学会.市场经济与创新驱动——2015 岭南经济论坛暨广东社会科学学术年会分会场文集[C].广东经济学会:广东经济学会,2015:10.
- [53]中共中央国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见[N].人民日报,2019-12-23(001).
- [54]刘国中:《政府工作报告》,陕西省第十三届人民代表大会第二次会议,2019年1月27日.
- [55]严卓可.区县营商环境满意度及影响因素研究[D].浙江大学,2019.
- [56]赖先进.哪些优化营商环境政策对经济增长影响更有效?——基于全球 162 个经济体的证据[J].中国行政管理,2020(04):145-152.

附录

附表1 陕西地级市营商环境综合得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	3.2139	3.8933	4.8874	5.1995	6.5421	6.6070
铜川市	0.8972	1.0842	1.1730	1.2436	1.1846	1.1078
宝鸡市	1.3849	1.6596	1.4420	1.8753	2.0998	3.0997
咸阳市	1.0477	1.1776	1.1361	1.4867	1.6327	1.8182
渭南市	0.6591	1.1195	1.0448	1.1203	1.1126	1.1280
汉中市	0.5566	0.6506	0.7785	0.9120	0.9276	0.9719
安康市	0.2467	0.4804	0.4907	0.7162	0.6582	0.6771
商洛市	0.5482	0.4548	0.4911	0.4497	0.4770	0.5736
延安市	0.9425	1.1140	0.9687	1.0386	0.9613	1.1737
榆林市	1.5356	1.5978	1.1508	1.7985	1.7226	1.8471

附表2 陕西地级市市场环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	1.5558	1.8988	2.0175	2.1734	2.5000	2.7832
铜川市	0.1387	0.2092	0.1675	0.2148	0.2147	0.2127
宝鸡市	0.3366	0.3712	0.3975	0.4573	0.4913	0.5484
咸阳市	0.2679	0.3373	0.3301	0.4004	0.4091	0.4495
渭南市	0.1665	0.2240	0.2281	0.2460	0.3234	0.3434
汉中市	0.0994	0.1749	0.1718	0.2400	0.2721	0.3144
安康市	0.0416	0.0955	0.1185	0.1601	0.2135	0.2839
商洛市	0.2868	0.1919	0.1405	0.2031	0.2372	0.2595
延安市	0.1988	0.2139	0.1907	0.2147	0.2390	0.3698
榆林市	0.4030	0.4648	0.4417	0.4987	0.5569	0.6190

附表3 陕西地级市基础设施环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	1.8699	2.0315	2.1369	2.2734	2.3720	2.5829
铜川市	0.3746	0.3831	0.4698	0.4653	0.5179	0.6864
宝鸡市	0.5950	0.6706	0.6987	0.6783	0.7398	0.8454
咸阳市	0.7133	0.7611	0.7576	0.8903	0.9273	1.0370
渭南市	0.4605	0.5840	0.6472	0.6984	0.7401	0.7621
汉中市	0.1598	0.1765	0.1914	0.3227	0.4732	0.6003
安康市	0.5164	0.5226	0.5727	0.6128	0.6682	0.7558
商洛市	0.2633	0.2794	0.3071	0.2194	0.2410	0.2928
延安市	0.0333	0.1051	0.1530	0.2425	0.3088	0.6338
榆林市	0.4870	0.6949	0.8910	0.7483	0.7636	1.1362

附表4 陕西地级市人力资本环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	1.6091	1.6633	1.6979	1.6750	1.5852	1.5415
铜川市	0.2414	0.2217	0.2014	0.1475	0.1698	0.0657
宝鸡市	0.4008	0.4217	0.4232	0.4218	0.4405	0.4228
咸阳市	0.5224	0.5498	0.5515	0.5688	0.5419	0.5155
渭南市	0.2123	0.2125	0.1969	0.1352	0.1459	0.1418
汉中市	0.1558	0.1918	0.1711	0.1683	0.2083	0.2087
安康市	0.0320	0.1007	0.0858	0.1186	0.1382	0.1870
商洛市	0.1573	0.1309	0.0974	0.1271	0.1595	0.1567
延安市	0.4365	0.4380	0.3555	0.2889	0.3492	0.3684
榆林市	0.5355	0.5399	0.5007	0.5004	0.5514	0.5527

附表5 陕西地级市政务环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	1.1284	1.7668	3.0325	3.2034	4.8227	4.6602
铜川市	0.3568	0.4315	0.6083	0.5122	0.4045	0.1840
宝鸡市	0.9150	1.0633	0.7543	1.2759	1.5014	2.7794
咸阳市	0.5216	0.4575	0.3466	0.5780	0.8406	0.8478
渭南市	0.5239	0.8096	0.6801	0.6735	0.5492	0.5120
汉中市	0.4615	0.4821	0.4371	0.4684	0.4412	0.4150
安康市	0.0390	0.0351	0.0456	0.2730	0.2533	0.1103
商洛市	0.2730	0.2366	0.2281	0.1986	0.1155	0.1759
延安市	0.5490	0.6234	0.4756	0.4795	0.4106	0.3941
榆林市	1.2289	1.2873	0.3459	1.2165	1.1061	0.9406

附表6 陕西地级市社会服务环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	1.4276	1.5292	1.7089	1.8040	1.8579	1.8989
铜川市	1.2031	1.3554	1.3574	1.6574	1.7033	1.8018
宝鸡市	0.6856	0.8607	1.0106	1.1831	1.0020	1.0432
咸阳市	0.5836	0.7925	0.8684	0.9602	0.8788	0.9858
渭南市	0.1463	0.2259	0.2447	0.3450	0.3534	0.4058
汉中市	0.4105	0.5700	0.8991	0.8751	0.6141	0.7476
安康市	0.1487	0.3007	0.3699	0.5143	0.1162	0.2474
商洛市	0.2122	0.2709	0.5194	0.5079	0.5133	0.3338
延安市	0.6896	0.8405	0.9510	1.0629	0.6559	0.7309
榆林市	0.5281	0.6382	0.7050	0.8376	0.5276	0.5531

附表7 陕西地级市生态环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
西安市	0.9222	0.9515	0.7990	0.8956	1.3504	1.1046
铜川市	0.4057	0.5231	0.4787	0.7888	0.8478	0.9595
宝鸡市	0.7143	1.2814	0.8302	0.7799	0.9042	1.6805
咸阳市	-0.1437	0.3228	0.8245	1.2536	0.7508	1.8070
渭南市	-0.2002	1.2297	1.2249	1.4026	1.4580	1.4665
汉中市	0.4099	0.6269	0.9050	1.1092	1.1476	0.7932
安康市	0.0285	1.5412	0.8610	0.7336	0.5323	0.5851
商洛市	0.3770	0.3615	0.3360	-0.1677	0.2333	0.7164
延安市	0.3880	0.5874	0.2832	0.2728	0.2563	0.2698
榆林市	-0.1608	-1.2409	0.1837	0.3304	0.4656	0.9777

附表8 陕西分区域城市营商环境综合得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
关中	1.4406	1.7869	1.7869	2.1851	2.5144	2.7521
陕南	0.4505	0.5286	0.5286	0.6926	0.6876	0.7409
陕北	1.2390	1.3559	1.3559	1.4185	1.3420	1.5104

附表9 陕西分区域市场环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
关中	0.4931	0.6081	0.6282	0.6984	0.7877	0.8674
陕南	0.1426	0.1541	0.1436	0.2011	0.2409	0.2859
陕北	0.3009	0.3393	0.3162	0.3567	0.3979	0.4944

附表10 陕西分区域基础设施环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
关中	0.8026	0.8861	0.9420	1.0011	1.0594	1.1828
陕南	0.3132	0.3262	0.3571	0.3850	0.4608	0.5496
陕北	0.2602	0.4000	0.5220	0.4954	0.5362	0.8850

附表11 陕西分区域人力资本环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
关中	0.5972	0.6138	0.6142	0.5896	0.5767	0.5375
陕南	0.1150	0.1411	0.1181	0.1380	0.1687	0.1841
陕北	0.4860	0.4889	0.4281	0.3946	0.4503	0.4605

附表12 陕西分区域政务环境得分

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
关中	0.6891	0.9057	1.0844	1.2486	1.6237	1.7967
陕南	0.2578	0.2513	0.2369	0.3133	0.2700	0.2337
陕北	0.8890	0.9554	0.4108	0.8480	0.7584	0.6674

附表 13 陕西分区域社会服务环境得分

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
关中	0.8092	0.9528	1.0380	1.1900	1.1591	1.2271
陕南	0.2571	0.3805	0.5961	0.6324	0.4145	0.4429
陕北	0.6089	0.7394	0.8280	0.9503	0.5917	0.6420

附表 14 陕西分区域生态环境得分

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
关中	0.3396	0.8617	0.8315	1.0241	1.0622	1.4036
陕南	0.2718	0.8432	0.7007	0.5583	0.6377	0.6982
陕北	0.1136	-0.3267	0.2334	0.3016	0.3610	0.6238

后 记

研究生生活转瞬即逝，还清楚的记得刚踏进校园时的那份激动与好奇，一切都仿佛就在昨天。三年的生活即将结束，这只是我人生中一个短暂的停留，我即将踏入新的征程。三年的生活在同学、老师、亲人的大力支持下，走得艰辛却也收获颇丰。我要感谢曾经支持过我的人。

首先，感谢我的导师张存刚教授。他学术功底扎实，思维严谨，为人谦逊，平易近人，对我来说是一位良师益友。在论文写作的过程中，从专业的角度给予我悉心指导，从选题、开题，到最后论文成稿每一步都凝聚着导师的心血。您的教诲让我终生受益，我将铭记于心。

其次，感谢和我一起生活了三年的兰财朋友们。和你们在一起的日子，我很快乐。是你们教会了我如何去享受生活，如何去面对困难。因为你们的存在，我的兰财之旅充满了快乐。

最后，感谢我的家人和朋友。写论文的这段时间，心情比较烦躁，是家人的理解和朋友的支持让我度过了艰难的时光。在搜集数据的过程中，朋友们表现出来的热情与真诚使得我成功的完成了数据搜集工作。在这里，再次感谢那些帮助过我的同学。

感谢在百忙中抽出宝贵时间审稿和参与我论文答辩的各位老师。向你们表示我深深的谢意。