·公共管理与社会治理·

政务营商环境的办事服务便捷度评价研究

——以GDP Top100的城市为例

□张会平　王思懿　宋晔琴　李　鑫
[电子科技大学　成都　611731]

[摘　要]　【目的/意义】对各城市的政务营商环境进行办事服务便捷度评价，能有效丰富政务服务相关研究。【设计/方法】以GDP Top100的95个城市为研究对象，建立办事服务便捷度指标评价体系，采用熵权TOPSIS法进行评价研究。【结论/发现】高分城市相对集中，城市得分差异显著；东、中、西部及东北地区差异较显著；不同城市在同一办理事项以及办事服务便捷度具体构成指标上均存在差异。为更好提高办事服务便捷度，从凝聚改革合力、完善监督考评机制、优化流程环节、推进“互联网+政务服务”建设，推动数据共享等方面提出建议。

[关键词]　政务营商环境；办事服务；便捷度；熵权TOPSIS法
[中图分类号] D632　　[文献标识码] A　　[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2020)-4012

Research on the Evaluation of Service Convenience in the Government Affairs and Business Environment

—Take Top 100 Cities by GDP as an Example

ZHANG Hui-ping　WANG Si-yi　SONG Ye-qin　LI Xin
(University of Electronic Science and Technology of China　Chengdu　611731　China)

Abstract　[Purpose/Significance] The evaluation of service convenience in the government affairs and business environment in various cities can effectively enrich the research related to government services. [Design/Methodology] Taking 95 cities in the top 100 by GDP as research subjects, this paper establishes an index evaluation system of service convenience, and uses entropy weight TOPSIS method to conduct evaluation research. [Findings/Conclusions] The results show that the high-scoring cities are relatively concentrated. The scores of cities vary significantly, and the eastern, central, western and northeastern regions are significantly different from each other. Different cities have differences in handling matters and the specific composition index of service convenience. In order to improve the service convenience, some suggestions are put forward from the aspects of cohesive reform efforts, perfecting supervision and evaluation mechanism, optimizing process, promoting the construction of “Internet + government service”, and promoting data sharing, among others.

Key words　government affairs and business environment; services; convenience; entropy weight TOPSIS method

---

[收稿日期]　2020 – 09 – 21
[基金项目]　国家社会科学基金项目（17BGL263）.
[作者简介]　张会平（1982– ）男，博士，电子科技大学公共管理学院教授；王思懿（1996– ）女，电子科技大学公共管理学院硕士研究生；宋晔琴（1995– ）女，电子科技大学公共管理学院硕士研究生；李鑫（1995– ）女，电子科技大学公共管理学院硕士研究生.

引言

优化营商环境从根本上说就是解放和发展生产力[1]。世界银行发布的《全球营商环境报告2020》显示：中国营商环境排名从2018年的第46位提升至第31位。这表明党的十九大以来在优化营商环境改革上取得明显成效，但当前营商环境建设状况与市场预期之间仍存在差距。我国深入推进政务服务建设，为便利群众办事创业、全方位实现服务型政府以及重塑政府与企业之间的内在关系提供突破口，但在看见我国取得巨大成就的同时，也要看到其中的“效率困境”[2]，不少地区仍旧存在困扰企业“办证多，办事难”的问题[3]，对同一办事服务而言，承诺办结时限较长、材料提交数量较繁、网上在线办理空缺、公众跑腿次数较多等诸多问题突显，办事服务便捷度都将影响公众与企业满意度，提升办事服务便捷度对优化政务营商环境至关重要。

虽然推动“互联网+政务服务”建设的政策正在逐步推进，但是当前各城市政务营商环境的实际建设成效却存在较大差异，如部分城市存在部门间数据共享程度不高、网上政务服务平台不能完全打通等问题。对于政务营商环境而言，提升办事服务便捷度能有效提高服务效能。各城市办事服务便捷度实际建设成效如何？未来可从哪些方面进行改善？这可以通过构建科学的指标评价体系来达到“以评促改”的作用。基于此，本文探讨一种新的政务服务评价方式，以营商环境为出发点，以政务服务事项为基础，以办事服务便捷度为测评点，以熵权TOPSIS法为评价方法来构建指标评价体系，对GDP前100名的城市进行评价，以此厘清“放管服”改革过程的不足，为优化政务营商环境提供参考。

一、文献综述

（一）营商环境评价

学术界对营商环境的研究主要侧重于定性研究，其中营商环境评价的研究较少，指标评价体系主要从营商环境的衡量要素和具体领域着手，且尚未形成统一科学的评价标准。在营商环境衡量要素方面，部分研究者依托不同的指标维度进行评价。杨涛从市场环境、政策环境、法律环境三个因素出发对鲁苏浙粤四个省份进行评价[4]；郑方辉等学者利用从营商立法、执法、司法、守法四方面构建评价体系[5]；彭迪云等学者从经济环境、市场环境、基础设施、支持环境四个方面进行营商环境评价[6]。部分学者尝试以细化营商环境领域的方式进行研究。娄成武等学者将政务环境作为测量点，以评估主体的民主性、评估信息的可获得性、评估结果的可比性作为营商环境评估框架的构建原则[7]；谢红星设置法规政策制定环境、依法行政环境、司法环境、信用环境、社会环境五大方面，对营商法治环境进行评价[8]；张景华和刘畅构建税务营商环境评价指标体系，围绕缴纳税款、税收优惠、税收法治、涉税服务等项目展开[9]。

（二）政务服务评价

对政务服务的评价研究，现有学者采用不同的评价理念构建指标评价体系，主要侧重于政务服务的维度构建以及公众体验，研究相对成熟。部分学者参考政务服务的具体构成要素来构建指标评价体系。如汤志伟等学者通过结合社会–技术理论分析框架，从社会、技术、外部环境三个维度构建地方政府互联网服务能力的评价指标体系[10]；吴开松等学者构建包含城市民族事务管理信息化成熟度、城市民族事务服务信息化成熟度的评价模型[11]。公众作为政务服务的重要参与者，应重视将其对政务服务的体验感与满意度。高云等学者从公众体验量化角度来构建政务服务评价框架[12~13]；张辉依据服务过程中涉及的政府、网站和公众3个方面，选取13个维度构建电子政务服务质量评估模型[14]。

将营商环境与政务服务结合的评价研究相对较少，仅有少数学者专门从政务营商环境进行探讨。彭向刚等学者从需求识别、服务职能、服务能力、服务供给构建了递阶层次的政务营商环境评价指标[15]；孙萍等学者基于公共政策供给、制度性交易成本、市场监管行为以及基础设施服务四个维度构建营商政务环境评价指标体系[16]。此外，李志军等学者将政务服务纳入营商环境评价指标体系的部分构建，从政府效率、人力资源、金融服务、公共服务、市场环境、创新环境构建营商环境评价体系[17]。

（三）办事服务便捷度

随着时代发展，数字治理逐步引入公共部门管理，推动政府数字化治理模式转型成为政府改革的重点[18~19]。办事服务便捷度是政务营商环境中最重要的方面，国务院早在2016年就提出将群众办事方便程度作为改革的重要衡量硬性评价指标，注重市场、企业、公众个人对改革措施实际成效的感知[20]。“互联网+政务服务”的核心内涵是以“放管服”

改革为核心，开启业务协同[21]，推动数据共享[22]，关注用户主体需求[23]的服务过程。办事服务便捷度通过承诺时限、办理形式、材料数量、到场次数四个维度来衡量，这四个维度是提高办事效率与公众满意度的重要因素。不少学者从这些维度进行探讨，然而这些研究未成系统，对于办事服务便捷度的构建并不全面。比如翟云认为在“互联网+政务服务”过程中，群众“跑多次”“重复提交材料”已经成为“放管服”改革亟需突破的难题[24]；宁家骏侧重于推动政务服务方式渠道畅通，实现一网通办[25]；王益民认为网上政务服务的覆盖度和精细度在政务服务中有待加强[26]；顾平安认为业务流程优化应该逐步剔除不必要的干预与限制行为，主要表现为减少接触点、精简材料、压缩时限[27]。

综上所述，不少学者利用不同视角与测评指标进行评价研究，虽丰富了营商环境与政务服务研究，但仍有值得探讨的空间。一是针对性不够，营商环境评价或政务服务评价的单独研究较为丰富，但将二者针对性结合的研究相对薄弱；二是专门性研究缺乏，虽然部分学者构建的指标评价体系包含办事服务部分指标，但并不完整；三是数据不充分，部分数据采集方式采用问卷、访谈等主观形式，或仅构建评价指标体系但并未进行数据采集，缺乏客观性。因此本文探讨政务营商环境的办事服务便捷度评价，并在此过程中利用客观方式进行数据收集，对丰富相关研究有重要意义。

二、研究设计

（一）指标构建过程与评价指标体系

1. 指标构建过程

本文构建政务营商环境的办事服务便捷度指标评价体系，遵循科学性、多维度、可操作等原则，总体上从政务营商环境与办事服务便捷度两方面着手，依托《全球营商环境报告2020》、政务服务具体事项以及办事服务便捷度三要素，考虑数据实际获取情况以及社会现实情况等因素，各级指标具体构建过程如下：

首先，一级指标的确定主要通过营商环境指标筛选与指标创新两个步骤。第一是指标筛选。根据世界银行发布的《全球营商环境报告2020》评价指标，以开办企业、施工许可等十个大指标为基础，以前期对数据的实际采集情况、不同城市数据差异是否明显，数据是否易获取为主要筛选依据。具体而言，“获得电力”这项指标几乎依赖于国家电网或省级电网，“纳税”这项指标则主要是依赖省级税务办事大厅，地区差异性不明显；通过浏览政务服务平台，发现“获得信贷”“保护少数投资者利益”“破产办理”在政务服务中并非热点办理事项，导致某些指标数据不完全，因此将以上指标剔除。第二是指标创新。结合2019年《政府工作报告》中提及应完善社会保障制度以及紧紧兜住民生底线的要求，引入“社会保障”这个指标；中小企业在运营过程中，投资审批是营商环境里不可或缺的一环，因此纳入“投资审批”指标。

其次，二级指标的确定主要针对一级指标的细化与具象。由于一级指标较为泛化，而在政务服务过程中，往往是针对具体事项，因此仅依靠一级指标进行数据搜集与测评，很难获取精准数据。针对二级指标的具体选择方式，主要是通过前期大量浏览地区政务服务网，选取办事热点较高且易于获取客观数据的指标。

最后，三级指标的确定围绕办事服务便捷度，分别是承诺时限、材料数量、办理形式、到场次数四个重要维度。依据《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》（国办[2016]108号）的内容，对构建的办事服务便捷度三级指标进行说明，以此作为原始数据的记录依据，如表1所示。

表 1　三级指标含义及数据处理方式说明

指标	含义	原始数据	类型
承诺时限	实际对外承诺办件办结时限	办结的时限记作为数据，如承诺2个工作日办结，记为“2”	负向指标
材料数量	要求提供申请材料的数量	必备材料不同种类数量作为数据，如需要5种材料，记为“5”	负向指标
办理形式	明确窗口办理或网上办理	仅能窗口办理记为“0”；提供网上办理记“1”	正向指标
到场次数	办事全过程需要跑现场的次数	次数作为数据，如需跑2次，记为“2”，若全程网办，无需跑动，记为“0”	负向指标

2. 评价指标体系与指标编码方式

通过前文指标构建方法，本文通过1个决策目标层（即政务营商环境的办事服务便捷度）、2个中间要素层（包括七个一级指标、17个二级指标）及1个最低指标层（以承诺时限、材料数量、办理形式和到场次数四个重要维度组成的三级指标）的递阶结构，建立一个评价指标全面、结构层次合理、研究结果客观的指标评价体系，对各城市政务营商环境的办事服务便捷度进行评价，见图1。关于指标编码方式，A_x表示第x个一级指标，A_{xy}表示

第x个一级指标下的第y个二级指标，三级指标采用A_{xy1}、A_{xy2}、A_{xy3}、A_{xy4}，分别表示第x个一级指标下第y个二级指标的承诺时限、材料数量、办理形式、到场次数。

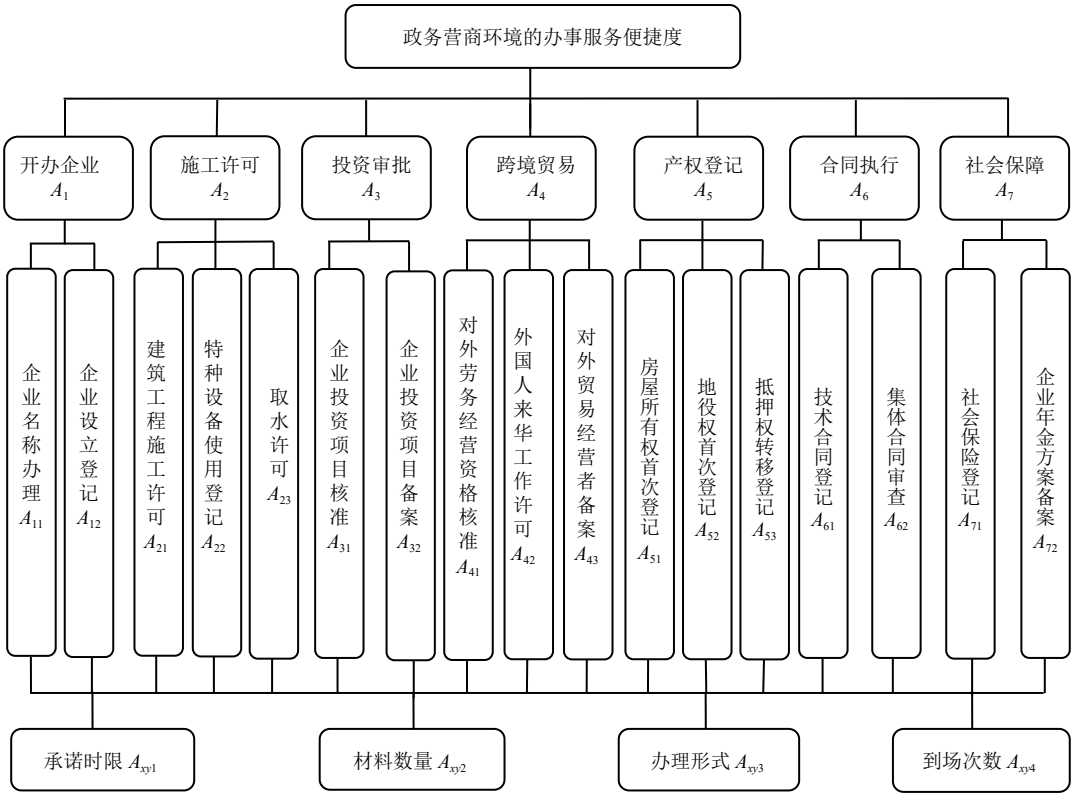

图 1 政务营商环境的办事服务便捷度评价指标体系

（二）评价对象与数据来源

首先，与《全球营商环境报告2020》关注国家层面相区别的是，本文着重研究城市层面。由于营商环境与企业的经济活动密切相关，GDP又可以直观清晰地表明一个地区或者国家经济发展水平，因此在初始阶段，选取2018年GDP排名前100名的城市（暂未包括港澳台地区），作为原始评价对象。

其次，为保证数据的客观性与真实性，本文的数据主要通过查找官方网站获取，主要分为以下几个途径：（1）各城市的政务服务网站或网上办事大厅，在“法人办事”这一栏目搜索办理事项，查看办事指南；（2）各城市人民政府网站，查看权责清单和事项服务清单，同时利用搜索框查询有效信息；（3）各城市政府单位官方网站，如人力资源和社会保障局官网、市场监督管理局官网等，查找相关部门出台的政策文件及官方新闻报道，获取需要的客观数据。在这个过程中，按照从前到后的顺序进行，若前面已采集到，则无需进行下一步（检索日期截止为2019年10月25日）。

最后，依据实际数据采集情况，为保证数据的准确性与客观性，剔除部分数据在官网无法准确获取的5个城市，分别为淄博市、漳州市、德州市、聊城市和周口市，GDP排名依次为40、58、71、72和95，最终确定评价对象为国内95个大中城市。样本最终选取结果具有一定的典型性与代表性：从地域类型来看，样本覆盖东、中、西、东北部四个地区；从城市类型来看，样本覆盖大部分省份、所有直辖市以及所有副省级城市。

（三）评价模型与指标权重

1. 评价模型

对政务营商环境的办事服务便捷度评价而言，需要客观数据来直观反映城市自身及城市间差异情况，而熵权TOPSIS法在数据分析与处理上可同该要求契合。因而本文选择熵权TOPSIS法来构建政务营商环境的便捷度评价模型，在权重的确定上采用信息熵权方式[28]，在评价方法上选择TOPSIS法，同时为更清晰直观分析结果，对原有结果进行百分制转化。设政务营商环境的办事服务便捷度评价中，有m个被评价城市，n个评价指标，t_{ij}表示第i个被评价城市在第j个指标数据下的取值，具体评价步骤如下。

步骤一：构建判断矩阵，表示为式（1）。

$$T=(t_{ij})_{mn} \tag{1}$$

步骤二：对矩阵T进行原始数据标准化处理，对于正向指标运用公式（2）处理，对于负向指标运用公式（3）处理。

$$r_{ij}=(t_{ij}-\min t_{ij})/(\max t_{ij}-\min t_{ij}) \tag{2}$$

$$r_{ij}=(\max t_{ij}-t_{ij})/(\max t_{ij}-\min t_{ij}) \tag{3}$$

步骤三：运用熵权法计算信息熵，计算方法为公式（4）。

$$h_j=-1/\ln n\sum_{i=1}^{n}p_{ij}\ln p_{ij} \tag{4}$$

式中：$p_{ij}=r_{ij}/\sum_{i=1}^{n}r_{ij}$，若$P_{ij}=0$，则$\ln p_{ij}=0$

步骤四：计算指标j的权重，计算方法为公式（5）。

$$w_j=(1-h_j)/\sum_{i=1}^{n}(1-h_j) \tag{5}$$

步骤五：构建加权矩阵，表示为式（6）。

$$Y=(y_{ij})_{mn},\ r_{ij}=w_jy_{ij} \tag{6}$$

步骤六：计算各城市政务营商环境的办事服务便捷度与正负理想解之间的距离，计算方法为公式（7）（8）。

$$D_i^+=\sqrt{\sum_{j=1}^{n}(y_{ij}-y_j^+)^2} \tag{7}$$

$$D_i^-=\sqrt{\sum_{j=1}^{n}(y_{ij}-y_j^-)^2} \tag{8}$$

步骤七：计算各城市办事服务便捷度得分，计算方法为公式（9）。

$$G_i=D_i^-/(D_i^-+D_i^+)\times 100 \tag{9}$$

由于本文指标评价体系由多层次结构组成，因此将各城市办事服务便捷度得分作为指标再次构造评价矩阵，并多次重复上述步骤，得到各城市政务营商环境的办事服务便捷度最终评价结果。

2. 指标权重

由于熵权法仅将数据本身情况作为权重考虑因素，更具客观性，因此政务营商环境的办事服务便捷度评价研究选择熵权法作为权重确定方法，计算过程体现在上述评价模型中。经计算，一级指标权重、二级指标权重、三级指标权重分别见表2、表3、表4。在一级指标中，权重最高的为社会保障，最低的为开办企业，说明“社会保障”服务便捷度在城市间差异最为明显，开办企业则相反。在二级指标中，权重差异最大的是“跨境贸易”下的三个具体事项，表明这些事项在城市间存在明显差异，其中“外国人来华工作许可”事项差异较为明显，权重为0.547。在三级指标中，不同政务服务对应的承诺时限、材料数量、办理形式、到场次数的权重存在差异，表明不同城市在政务服务便捷度建设上存在差异。

表 2　政务营商环境的办事服务便捷度一级指标权重

指标	A_1	A_2	A_3	A_4	A_5	A_6	A_7
权重	0.050	0.104	0.048	0.186	0.238	0.111	0.264

表 3　政务营商环境的办事服务便捷度二级指标权重

指标	A_{11}	A_{12}	A_{21}	A_{22}	A_{23}	A_{31}	A_{32}	A_{41}	A_{42}
权重	0.417	0.583	0.232	0.478	0.290	0.494	0.506	0.172	0.547
指标	A_{43}	A_{51}	A_{52}	A_{53}	A_{61}	A_{62}	A_{71}	A_{72}	
权重	0.281	0.258	0.308	0.433	0.497	0.503	0.544	0.456	

表 4　政务营商环境的办事服务便捷度三级指标权重

指标	A_{111}	A_{112}	A_{113}	A_{114}	A_{121}	A_{122}	A_{123}	A_{124}	A_{211}	A_{212}	A_{213}	A_{214}
权重	0.206	0.232	0.429	0.134	0.335	0.175	0.180	0.310	0.107	0.334	0.294	0.334
指标	A_{221}	A_{222}	A_{223}	A_{224}	A_{231}	A_{232}	A_{233}	A_{234}	A_{311}	A_{312}	A_{313}	A_{314}
权重	0.294	0.264	0.221	0.103	0.364	0.313	0.157	0.209	0.272	0.261	0.217	0.250
指标	A_{321}	A_{322}	A_{323}	A_{324}	A_{411}	A_{412}	A_{413}	A_{414}	A_{421}	A_{422}	A_{423}	A_{424}
权重	0.264	0.286	0.280	0.169	0.313	0.118	0.331	0.239	0.491	0.256	0.143	0.110
指标	A_{431}	A_{432}	A_{433}	A_{434}	A_{511}	A_{512}	A_{513}	A_{514}	A_{521}	A_{522}	A_{523}	A_{524}
权重	0.129	0.202	0.185	0.484	0.045	0.102	0.558	0.296	0.031	0.118	0.593	0.258
指标	A_{531}	A_{532}	A_{533}	A_{534}	A_{611}	A_{612}	A_{613}	A_{614}	A_{621}	A_{622}	A_{623}	A_{624}
权重	0.033	0.093	0.611	0.263	0.130	0.339	0.374	0.157	0.427	0.264	0.259	0.050
指标	A_{711}	A_{712}	A_{713}	A_{714}	A_{721}	A_{722}	A_{723}	A_{724}				
权重	0.056	0.043	0.270	0.631	0.171	0.158	0.574	0.097				

三、研究结果

（一）总体评价结果排名

根据前文提出的指标评价体系及评价模型对95个城市的办事服务便捷度进行测量，得分采用四舍五入的方式，保留两位小数，获得总体评价结果排名如表5所示。

表 5　各城市政务营商环境的办事服务便捷度总体评价结果

排名	城市	得分	排名	城市	得分	排名	城市	得分	排名	城市	得分
1	宁波	92.54	25	扬州	65.16	49	北京	50.15	73	衡阳	40.60
2	金华	90.77	26	宿迁	64.84	50	洛阳	49.81	74	邯郸	40.54
3	湖州	89.28	27	常州	64.83	51	中山	49.61	75	太原	40.12
4	温州	88.51	28	盐城	64.37	52	济南	49.41	76	乌鲁木齐	39.95
5	嘉兴	85.85	29	贵阳	64.14	53	郴州	49.34	77	菏泽	38.47
6	台州	85.29	30	临沂	63.46	54	珠海	49.05	78	长春	37.99
7	绍兴	83.75	31	保定	63.19	55	遵义	48.76	79	惠州	37.68
8	泰安	81.09	32	连云港	63.06	56	宜昌	48.56	80	吉林	37.34
9	天津	77.48	33	岳阳	62.82	57	苏州	48.49	81	新乡	36.64
10	合肥	76.32	34	厦门	60.77	58	廊坊	48.20	82	湛江	36.17
11	徐州	75.75	35	重庆	59.34	59	长沙	47.91	83	鄂尔多斯	35.88
12	杭州	74.94	36	唐山	58.33	60	榆林	47.04	84	东莞	35.55
13	上海	69.83	37	石家庄	57.15	61	南昌	46.51	85	赣州	34.05
14	无锡	69.60	38	威海	56.91	62	沧州	46.24	86	江门	33.73
15	南京	69.38	39	青岛	56.20	63	南阳	46.23	87	茂名	33.52
16	深圳	68.80	40	福州	55.76	64	烟台	45.94	88	九江	32.13
17	佛山	68.30	41	哈尔滨	55.07	65	许昌	45.66	89	枣庄	28.49
18	南宁	68.06	42	武汉	54.76	66	柳州	45.60	90	株洲	28.06
19	泰州	67.36	43	成都	54.20	67	大连	44.95	91	大庆	27.32
20	广州	67.10	44	镇江	53.17	68	济宁	42.19	92	沈阳	24.10
21	淮安	66.98	45	泉州	52.80	69	常德	42.01	93	滨州	22.46
22	南通	66.86	46	襄阳	51.43	70	郑州	41.64	94	包头	21.63
23	芜湖	66.21	47	西安	50.68	71	潍坊	40.91	95	兰州	18.07
24	昆明	65.27	48	东营	50.66	72	呼和浩特	40.82			

（二）总体评价结果分析

1. 高分城市相对集中，城市得分差异显著

由表3可知，排名靠前的城市相对较为集中，排名前五的城市分别为宁波市、金华市、湖州市、温州市、嘉兴市，均属于浙江省，这表明浙江省在政务营商环境方面，办事服务便捷度建设情况领先，得益于浙江省加强顶层设计的构思、深层次推进“最多跑一次”的改革以及推动“四张清单一张网”的行动。同时，由图2可知，办事服务便捷度城市得分差异显著，高分城市相对较少，高于80分、90分的城市分别仅占8.42%、2.10%，而低分城市数量较多，得分低于60分、40分的城市高达64.21%、43.16%，这表明仅有少部分城市在办事服务便捷度建设方面成效明显。高分区与低分区差距较大，排名最高的城市为宁波市，高达92.54分，兰州、包头、滨州等7个城市得分均低于30分，其中兰州仅为18.07分，这与其网上办理实现率不高、承诺办结时限较长有关，高达74.47分的极差说明各城市办事服务便捷度有显著差异，不少城市亟需提升。部分直辖市得分不太理想、排名相对靠后，如北京市为50.15分，排名仅第49位，主要在于与其他城市相比，部分指标表现不佳。以得分最高的宁波为参考，对于“企业年金方案备案”，北京在办结时限上需15天，宁波仅需1天；对于“建筑工程施工许可证”，北京在材料上需6项，宁波仅需1项。

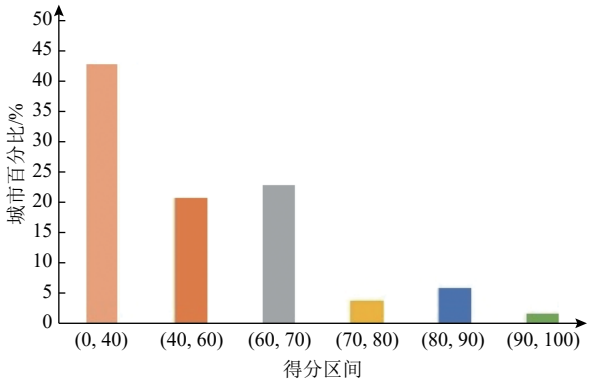

图 2　95个城市办事服务便捷度得分状况分布图

2. 东、中、西部及东北地区差异较显著

依据中国地区的经济发展状况，将95个城市按照四大地区的标准划分为东部地区、中部地区、西部地区和东北部地区。由表6可知：办事服务便捷度与城市经济发展水平在一定程度上呈现正相关，且四大地区在政务营商环境的办事服务便捷度上差异较显著，其中东部城市表现相对亮眼，呈领先优势，但东部地区的城市办事服务便捷度差异最大，而中、西部城市紧随其后，未来有较大潜力，东北部地区相对落后，整体得分状况不太理想。东部地区拥有四大地区中的最高分92.54分、最高的平均分59.40分及最高的极差70.08分，与此同时，由表3可知，东部地区高分区域较为集中，排名前十的城市，东部占据前九个席位，但也有提升空间，并非所有城市均位于前列，最高的极差分说明政务

营商环境在地域中差异较大，办事服务便捷度发展较为不均衡；中、西部城市整体得分情况相对偏低，平均得分依次为47.04分、47.10分，但西部城市存在四大地区中的最低分18.07分，这表明相比东部城市的高得分而言，“放管服”改革的实际建设情况有待改进，办事服务便捷度还有提升空间；东北部地区所有城市得分低于60分，其存在最低平均分37.79分，但存在最小极差30.97分，这表明该区域城市间办事服务便捷度建设情况差异不大，整体状况均亟需改善。

表 6　东、中、西部与东北地区得分比较

地区	最高分（城市）	最低分（城市）	极差分	平均分
东部	92.54（宁波）	22.46（滨州）	70.08	59.40
中部	76.32（合肥）	28.06（株洲）	48.26	47.04
西部	68.06（南宁）	18.07（兰州）	49.99	47.10
东北部	55.07（哈尔滨）	24.10（沈阳）	30.97	37.79

四、分项指标分析

（一）开办企业

各城市“开办企业”事项办理便捷度建设情况良好，“网上办、马上办、一次办”得到较好的实现。“开办企业”事项办理便捷度平均分为67.81分，其中26.3%的城市都高于80分，排名前六的城市分别为连云港（94.16分）、青岛（91.75分）、杭州（91.54分）、绍兴（91.54分）、台州（91.54分）、湖州（91.54分），其中连云港位列第一，与其深化“放管服”改革，实行“数据多跑路、群众少跑路”的理念密切相关。

企业名称办理事项表现尤其突出，91%的城市已经实现网上办理，89%的城市1天就能办好，高达97.9%的城市已经实现“最多跑一次”的承诺，其中71.5%的城市已经实现“零跑路”的网上自主办理，且办理该事项的必备材料平均仅为2.19项。上海、广州、天津、常州等绝大部分城市全面推行企业名称网上自主申报，舍去原有的企业名称核准环节。就企业设立登记而言，在线办理实现效率较高，但材料数量具有明显差异。89%的城市承诺将办结时间压缩为3天，其中43.1%的城市1天就能完成登记，而必备材料平均为7.6项，大部分城市集中于5至10项，城市间得分差异较为明显，这说明材料数量具有优化空间。92.6%的城市实现网上申报，61%实现零跑腿办理。这与一系列举措紧密相关，如上海设立企业“一窗通”服务平台，将分散的办事部门整合为统一的办事系统，由串联办事变为并联，武汉推行“武汉企业工商注册登记全程网上办服务平台”，仅通过网上提交材料，实现零见面办理。而部分城市建设相对薄弱，以昆明市为例，仅为二级办理深度，流程相对繁琐，缺乏统一高效的系统平台。

（二）施工许可

“施工许可”事项办理便捷度的平均分为60.58分，仅有2个城市取得90分以上，分别为台州市（92.42分），绍兴市（91.96分），50.53%的城市处于60分至80分之间，38.95%的城市低于60分，这说明部分城市仍有上升空间。

在建筑工程施工许可中，政策推动和数据共享系统成为政务服务效率提升的关键。珠海承诺办结时限为1个工作日，投入运用珠海市建设业务管理系统实现全程网上办理。温州市、金华市等城市通过材料共享获取的方式，减少材料提交数量，实现后台数据流通。在特种设备使用登记中，明显领先的是以绍兴、东莞等为代表的部分城市，绍兴市从优化环节、压缩时限、减少材料方面下功夫，强化数据信息共享，东莞市依托东莞“智慧质监”行政审批信息系统实现一网通办。大部分城市都需要到现场1次，原因大致为以下两种：一种是以廊坊市为代表的部分城市需到窗口领取办结结果，并未实现办结结果网上邮寄服务；另一种为以遵义市为代表的部分城市在网上提交材料初审后，需要当事人到现场递交申请办结。关于取水许可指标，承诺时限平均为11.43个工作日，必备材料平均为5.96项。部分城市承诺办结时限较长，如东营市高达31天，主要是流程环节相对复杂，在审查环节需要水资源科起草审查意见，业务分管领导复核，局领导复核等。宁波市所需材料仅为4项，一方面是加强数据共享，如营业执照、法定代表人身份证明材料由系统后台直接获取，另一方面在于材料的精简，仅包括水资源论证报告、排污审核同意文件等。

（三）投资审批

针对“投资审批”事项办理便捷度建设，分析发现，大部分城市均有待提升，该事项的平均得分为64.13分，仅有14.73%的城市高于80分，而35.79%的城市低于60分。其中宁波得分100分，处于领先地位，这与其在政务服务方面实现材料共享获取，减少材料提交数量，实现后台数据流通密不可分。

对于企业投资项目核准办理事项，网上办理实现率达到94.7%，大部分城市都依托投资审批监管平台，如上海市实行投资项目在线审批监管平台，

使该事项办理更趋智慧化。“最多跑一次”达到84.21%，其中以绍兴市为代表的城市采用网上办理、邮寄申请、窗口申请等多种办理方式，利用并联审批减少办理时间，简化办事环节，提供高效率的政务服务。针对企业投资项目核准事项，网上办理率高达93.68%，大部分城市运用平台系统，如成都市利用一体化平台全程办理，厦门市利用工程建设项目审批管理系统等。然而唐山市、新乡市等城市仅实现原件预审，在审核通过后，当事人仍需携带纸质材料和身份证明进行复核，网上办理深度不够。材料数量差异较大，杭州市、深圳市等部分城市仅需提供1份申请材料（即项目备案申请表），而呼和浩特自治区、新乡市等城市所需材料相对偏多，除备案申请表外，还需营业执照、统一社会信用代码证等。

（四）跨境贸易

“跨境贸易”事项办理便捷度平均分为48.43分，整体表现较差，仅有4.21%的城市得分高于80分，高达74.74%的城市得分都低于60分。这说明该事项便捷度建设情况不尽如人意，仅有较少城市表现良好。

对于对外劳务经营资格核准，系统平台贯穿大部分城市的建设，如江门市建设对外投资合作信息服务系统，深圳市建设商务局行政审批服务综合管理系统，成都市建设商务部对外投资合作信息服务系统等。各城市的材料都集中于企业申请报告、银行资信证明、管理人员相关材料等，但威海市等部分城市除共有材料外，另需提交可行性报告、法定代表无犯罪记录等多种材料。针对外国人来华工作许可所需提交材料的差异，在于材料提交的细化要求有所差异，如泉州市仅需提供5项材料，金华市需要在此基础上提供健康证明、个人简历等，达到10项。流程环节的优化与简化程度，使得办理效率大幅度提升，如福州市内部审批时间紧凑，使得承诺办结时限为1天，并且实现全程网办，办理结果可由邮寄送达，除此之外，审批结果可以实现共享，促进政务服务便捷办理。对外贸易经营者备案，大部分城市（如台州市、芜湖市）都利用政务服务网、商务部业务系统统一平台进行事项办理，逐步实现从能够办理到规范办理转变。

（五）产权登记

“产权登记”事项办理便捷度平均分为60.40分，63.16%的城市得分高于60分，其中10.53%的城市得分高于90分，27.37%的城市得分低于30分，这说明该事项办理便捷度整体状况良好，但城市得分差异较大，其中高分区间与低分区间较为集中。

对于所有权首次登记、地役权首次登记与抵押权转移登记而言，这三项指标得分情况相差不大且都不理想，承诺办结时限平均为5.94天、5.27天、4.69天；网上办理实现率相对偏低，均低于72%；所需提交的必备材料平均为6.49项、5.43项、5.67项；“最多跑一次”实现率普遍为88%，“一次不跑”情况尤其不理想，三个事项均低于16%。部分城市有专门的不动产登记系统，如成都市不动产登录信息管理基础平台、佛山市不动产登记管理系统等。对于不动产登记，绝大部分城市都需到现场提交纸质材料，或无法采取邮寄方式领取结果，因此“一次不跑”实现率普遍偏低。这也表明，“智慧登记”与“高效登记”在今后仍具有发展空间，进一步提高数据整合力度，深化系统升级改造是今后的发展方向。

（六）执行合同

“执行合同”事项办理便捷度平均得分54.90分，仅有4.21%的城市等高于80分，这说明该指标整体得分情况不理想，未来亟需提升办事服务便捷度。

针对技术合同登记，承诺时限平均为4.81天，必备材料平均为5.07项，86.3%的城市实现网上办理，“最多跑一次”的城市达到88.4%。对于系统平台选择，各城市有所差异。如青岛、济宁等部分城市运用商务部业务系统统一平台，厦门、大连等部分城市采用全国技术合同认定登记系统，此外，吉林采用吉林科大云创数据平台等。针对集体合同审查，淮安市等部分城市承诺时限为15天，中间环节所需时间较长，如出具受理单、办理书均需4天，而以扬州市为代表的部分城市仅需1天，办事效率明显更高。必备材料数依据材料细化程度有所区别，如同一省份的扬州市与淮安市，扬州市公示的材料仅有集体合同文本、承诺书、区域性集体合同告知承诺书3项，淮安市除此之外还包括集体协商记录、集体协商代表情况等共7项。

（七）社会保障

“社会保障”事项办理便捷度平均得分为56.50分，42.1%的城市得分高于80分，15.79%的城市表现极其优异，得分高于90分，44.21%的城市得分低于30分，这说明对该事项办理便捷度来说，城市间差距较为明显。

社会保险登记承诺时限平均为2.08天，必备材料平均为2.65项，77.8%的城市实现网上办理，实现“最多跑一次”的城市比例为56.8%。大部分城

市都通过政务服务网进行办理，部分城市拥有专门的系统平台，如上海市人力资源和社会保障自助经办平台、成都市社保经办管理服务现代治理体系信息系统。绝大部分城市1天就能办好，而少数城市办结时限相对较长，如滨州市、镇州市需要15天，这反映出办结时限存在较大优化空间。企业年金方案备案承诺时限平均为9.67天，必备材料平均为4.79项，68.42%的城市实现网上办理，“最多跑一次”的城市达到82.1%，其中30.5%的城市实现全程网办。大部分城市都需要现场提交纸质材料进行申请或复核，这反映出提高信息共享、压缩限时办结成为提升营商环境质量的重要因素，今后实现由线上申报到全程网办成为重要发展趋势。

五、研究结论与对策建议

（一）研究结论

通过前文分析发现，对于各城市政务营商环境的办事服务便捷度，从整体上看，高分城市相对集中，排名靠前的城市主要集中于浙江省；城市得分差异显著，高分区与低分区城市数量存在明显差距，绝大部分城市办事服务便捷度存在优化空间；东、中、西部及东北地区差异较显著，其中东部地区表现较突出，呈现领先优势。具体而言，对于同一办事事项，不同城市在办事服务便捷度上存在差异；对于办事服务便捷度具体构成指标，不同城市在承诺时限、材料数量、办理形式、到场次数四个三级指标上存在部分差异。

（二）对策建议

1. 凝聚改革共识和合力，完善法律政策和配套政策

随着“放管服”改革不断深入，虽然我国各城市政务营商环境优化建设已有所成效，但办事服务便捷度仍有提升空间，部分城市存在数据信息不能共享，政务服务平台相对封闭，线上与线下服务脱节等问题。基于这种情形，在未来可通过顶层设计，构建起高质量服务模式，在办事服务上为企业提供更为便利的服务。从凝聚改革共识与改革合力着手，做到顶层设计与基层创新同步发展，推动横向协作、纵向联动，促进改革的整体性提升。各地应做好对自身能力的评估，结合自身区位优势，提高政策供给力度，制定适合自身发展的目标与任务，同时区域内各地区也可联合出台政策，对办事服务便捷度进行明确要求，如承诺办结时限缩短的程度，事项办理材料数减少的程度。

2. 完善政府监督考评机制，加强办事服务便捷度考核

大部分城市在办事服务便捷度上表现不佳，可引入评估考核监督机制，将企业、公众满意度作为最高衡量因素，激励城市自身进行深层次改革。政务服务要避免自我定位，必须接受更为专业客观的评估，用多元视角来推动放管服改革往深里走，往实里去。在对政务营商环境进行评估时，加强办事服务便捷度考核，对重、热点办理事项，适度增加考核权重，从减材料，缩环节、压时限出发，真正实现数据多跑路，公众少跑路；建立多元主体考评机制，充分发挥政府、媒体、专家等多方主体力量，重点让企业、公众对办事服务便捷度进行外部评价，真正做到想民众之所想、办民众之所需，实行更为精准客观的监督，推动评估方与被评估方的良性互动。

3. 优化办事服务流程环节，增强“靶向定位”服务能力

随着改革深入，不同城市在同一事项上办事服务便捷度存在差异，部分城市表现并不好，未来应加强以公众为导向的靶向定位服务能力，在服务方式上从“政府端菜”向“公众点餐”转变，推动政府流程再造，优化办事服务流程环节。从公民本身出发，强化对精准化、优质化、便捷化服务的认识，打破信息孤岛，加强政府部门内部联系，通过精准施策切实解决群众反映的办事难、办事繁等问题，缩短事项办结时限。通过流程优化能较好提升政府办事效能，将政务服务与公众的真正需求结合起来，为企业与公众提供更加便捷的办事服务，营造便利的政务营商环境，提升公众幸福感。

4. 推进“互联网+政务服务”建设，提高在线办事服务能力

现有大部分城市在办事服务便捷度上相对落后，部分事项企业群众只能到现场办理且需要跑多次。推进“互联网+政务服务”建设能有效优化政务服营商环境，通过信息技术对相关政务服务系统、政务服务平台进行整合，建立起相对完善的一体化政务服务平台，推进“一网通办”高效政务服务，实现“最多跑一次”甚至“一次不跑”，有效减少材料数量，便利企业群众办事服务。在进行互联网建设过程中，要深度推动线上线下政务服务充分融合，对相关办事标准进行统一规定，促进政务服务项目尽可能实现在线办理，整合优化办事环节，提高相关部门办事效率。同时，大力保障“互联网+政务服务”后期维护，对相关工作人员加强

培训，提升企业群众办事服务便利度。

5. 加强以数据为核心的改革，推动政府数据共享

未来应进一步加强数字化改革力度，充分利用政府内部数据的流动，深度实现数据共享，打破数据壁垒，打破部门孤岛困境，实现并联审批机制，变“串联”为“并联”，实现政府部门间的相互配合；加快完善好数据信息库，实现材料共享，避免提交重复材料，减少办事时间，减少跑到跑动次数，提高办事效率；切实做好数据深度挖掘，由于数据资源较分散，因此要让这些数据流动起来，将其归纳进入数据开放平台，为公众和企业提供便利。此外，充分利用相关技术，推动政府政务服务由粗放式发展模式向精准化发展模式转变，实现政务服务便捷发展，促进政务服务高效运转，为优化政务营商环境提供潜在动力。

参考文献

[1] 李克强. 在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上的讲话[J]. 中国行政管理, 2019(7): 6-10.

[2] 李军鹏. 基于“互联网+”的放管服改革研究——以江苏省“不见面审批(服务)”与江苏政务服务网建设为例[J]. 电子政务, 2018(6): 74-80.

[3] 国务院办公厅关于印发进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案的通知[EB/OL]. (2018-06-22). http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-06/22/content_5300516.htm.

[4] 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.

[5] 郑方辉, 王正, 魏红征. 营商法治环境指数: 评价体系与广东实证[J]. 广东社会科学, 2019(5): 214-223, 256.

[6] 彭迪云, 陈波, 刘志佳. 区域营商环境评价指标体系的构建与应用——以长江经济带为例[J]. 金融与经济, 2019(5): 49-55.

[7] 娄成武, 张国勇. 基于市场主体主观感知的营商环境评估框架构建——兼评世界银行营商环境评估模式[J]. 当代经济管理, 2018, 40(6): 60-68.

[8] 张景华, 刘畅. 税务营商环境评价体系的构建路径[J]. 税务研究, 2018(10): 119-123.

[9] 谢红星. 营商法治环境评价的中国思路与体系——基于法治化视角[J]. 湖北社会科学, 2019(3): 138-147.

[10] 汤志伟, 郭雨晖, 翟元甫. 社会-技术框架下的政务服务在线办理能力探究——基于334个地级行政区的数据分析[J]. 中国行政管理, 2019(1): 37-44.

[11] 吴开松, 王昱. 城市民族事务互联网+政务服务评价体系研究[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2019, 39(1): 15-22.

[12] 高云, 钱蔚蔚. 政府电子信息服务的公众体验量化模型构建[J]. 情报资料工作, 2015(6): 22-27.

[13] 刘红丽, 杨兰蓉. 基于供应链的电子政务服务质量评估研究[J]. 情报杂志, 2012, 31(7): 168-171.

[14] 张辉. 基于服务过程的电子政务服务质量评估模型研究[J]. 图书情报工作, 2010, 54(11): 116-118+115.

[15] 彭向刚, 马冉. 政务营商环境优化及其评价指标体系构建[J]. 学术研究, 2018(11): 55-61.

[16] 孙萍, 陈诗怡. 基于主成分分析法的营商政务环境评价研究——以辽宁省14市的调查数据为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019, 21(1): 51-56.

[17] 李志军, 张世国, 李逸飞, 等. 中国城市营商环境评价及有关建议[J]. 江苏社会科学, 2019(2): 30-42, 257.

[18] JANOWSKI T. Implementing sustainable development goals with digital government: aspiration-capacity gap[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(4): 603-613.

[19] KU M, GIL-GARCIA J R, ZHANG J. The emergence an devolution of cross-boundary research collaborations: an explanatory study of social dynamics in a digital government working group[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(4): 796-806.

[20] 李克强: 衡量“放管服”改革成效要有明确量化指标[EB/OL]. [2016-05-10]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/10/content_5071899.htm.

[21] 翟云. 基于“互联网+政务服务”情境的数据共享与业务协同[J]. 中国行政管理, 2017(10): 64-68.

[22] 张会平, 杨国富. “互联网+政务服务”跨层级数据协同机制研究——基于个人事项的社会网络分析[J]. 电子政务, 2018(6): 81-88.

[23] 周义程, 朱茂莹. 全面把握“互联网+政务服务”的推进措施[J]. 中国行政管理, 2016(11): 140-141.

[24] 翟云. 整体政府视角下政府治理模式变革研究——以浙、粤、苏、沪等省级“互联网+政务服务”为例[J]. 电子政务, 2019(10): 34-45.

[25] 宁家骏. 推进“互联网+政务服务”深化信息惠民试点建设[J]. 电子政务, 2016(5): 83-88.

[26] 王益民. 2018年省级政府网上政务服务发展现状与趋势分析[J]. 行政管理改革, 2018(8): 51-55.

[27] 顾平安. “互联网+政务服务”流程再造的路径[J]. 中国行政管理, 2017(9): 28-31.

[28] 章穗, 张梅, 迟国泰. 基于熵权法的科学技术评价模型及其实证研究[J]. 管理学报, 2010, 7(1): 34-42.

编 辑 邓婧