

营商环境优化的政策工具选择与配置

——基于中央层面政策文本的内容分析

姜楠 曹现强*

【摘要】我国营商环境优化在鼓励地方探索的同时更体现出鲜明的中央政府主导特征。运用内容分析法,基于政策工具视角分析2008—2020年170篇中央层面营商环境优化政策,挖掘出1650个政策分析单元、16个案例节点,并将其置于“政策工具维度-适用领域维度”框架中进行讨论,以揭示我国营商环境优化的整体图景、核心内涵及行为路径。研究发现,营商环境优化政策制定主体广泛但关联松散。环境型政策工具使用较多;政策工具侧重分布于政务服务和市场环境领域。按照政府主导、环境塑造、需求回应的程度不同,政策工具选择与配置在营商环境优化过程中呈现出三种类型。未来应进一步强化顶层设计,完善部门间沟通与协调机制;丰富政策工具的种类,加大信息技术的使用力度,提升政策工具的选择性与可组合性;推动政策工具在营商环境优化中的均衡配置,提升政策工具与政策目标之间的适配水平,以央地实践互动积累经验,最终实现营商环境全面优化。

【关键词】营商环境;政策工具;内容分析

一、问题的提出

党的十九届五中全会强调,要坚持开放的国内国际双循环,构建新发展格局,实现高质量发展,因此打造一流的营商环境成为我国政府在“十四五”时期的重点发展任务^[1]。营商环境优化不仅需要社会各方投入其中,更需要政府充分发挥主导作用。通过持续观察地方实践可以发现,尽管当前我国优化营商环境工作呈现出纷繁复杂的地方创新行动,但改革内容与关注方向却呈现出较强的同质性,其原因需要考虑。此外,多部门基层公务员坦言:“材料时限流程均减无可减。”营商环境优化简单地等同于“减材料”“压时间”“缩环节”吗?地方实践过程中是否忽略了营商环境优化的其他侧面?

基于以上实践观察,我们认为有必要关注中央层面优化营商环境的政策发展取向与工具手段配置情况。近年来,中央层面出台了大量法规政策对营商环境优化进行顶层设计,对“互联网+政务服务”、负面清单、事中事后监管等制度进行了统一部署,不仅明确了我国营商环境优化的主要内容与政策目标,同时也为地方政府制定营商环境优化政策、推动营商环境优化实践提供了指引。可以说,我国地方政府如何优化营商环境与中央层面出台的相关政策息息相关,分析中央政府层面的政策设计将有助于我们更好地把握我国营商环境优化的总体价值追求、核心内涵及其主要表现形式。但已有研究对于我国宏观层面营商环境优化政策的主要内容与具体特征还缺少深入讨论,这就引发本文的研究问题:当前我国中央层面营商环境优化政策的图景如何?更为明确

* 姜楠:山东大学政治学与公共管理学院博士研究生, jnmxs19@163.com。曹现强(通讯作者):山东大学校长助理、山东大学本科生院院长、山东大学政治学与公共管理学院教授、博士研究生导师, caoxq67@163.com。基金项目:国家社科基金重大项目《中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究》(16ZDA080);国家社科基金一般项目《“共享”理念视阈下的包容性城市治理研究》(16BZZ049)。

的问题是,营商环境优化政策工具的具体特征、选择偏好与配置形式如何?

政策文本不仅是政策执行与绩效评估的重要依据,同时也是政策执行的回溯样本和政策过程的客观反映^[2],背后所暗含的政策工具组合与选择逻辑很大程度上反映了公共政策的价值偏向与政策图景。因此本文从政策工具的理论视角出发,利用 Nvivo11 软件针对中央层面 170 份营商环境优化政策进行内容分析,对当前我国营商环境优化的政策画像进行深描。回应本文的研究问题,不仅可以验证并拓宽政策工具分析框架在营商环境优化实践中的适用性与解释力,同时也便于把握我国营商环境优化政策全貌,为后续优化与完善营商环境提供可行路径,因而兼具理论与实践意义。

二、文献综述

(一) 政策工具类型学划分与配置研究

政策工具也被称为政策手段,是政府基于一定的政策环境,为解决某类具体问题,或推动某项政策实行,或为达成某种政策目标所采取的一系列可选方法与策略、措施的集合^[3]。从较为宽泛的意义来看,罗威、达尔和林德布洛姆等将工具分为规制性工具和非规制性工具两类^[4]。从政府职能的角度,欧文·E. 休斯将政策工具划分为政府供应、生产、补贴和管制四类^[5]。按照不同的使用目的,Rothwell 和 Zegveld 将政策工具划分为供给型、环境型和需求型三类^[6]。按照强制水平也即政府干预程度不同,Howlett 和 Remash 划分了自愿型工具、混合型工具和强制型工具^[7]。国内学者多借鉴上述分析框架,以政府介入程度的不同或其针对个体和组织行为控制程度的不同而划分政策工具类型^[8],并围绕我国大气污染防治、智慧城市建设等具体议题以政策工具分类框架为基础进行分析^[9-10]。也有学者考虑到政策工具塑造与选用过程中环境层面因素带来的影响,强调政府作为政策制定者的供给方所发挥的作用,进而使用 Rothwell 和 Zegveld 提出的“供给型-需求型-环境型”政策工具分析框架针对政府信息公开^[11]、环境治理^[12]、社区健

康^[13]、地方政府推动大数据发展^[14]等领域进行分析。

在政策工具类型学分析与研究基础上,也有学者关注哪些因素影响了政策工具的选择与使用,从而在复杂的公共政策决策和实施环境中更好地实现政策目标^[15]。已有研究围绕这种政策工具的“适配性”进行了研究,即将政策工具的选择与影响政策工具配置效果的政策目标、国家能力与公民社会的发育程度^[7]、时间特征、场域特征、工具属性与政策力度^[16]等方面关联起来,从而把握政策工具的选择与特定条件之间的契合程度。围绕这一观点,已有研究针对我国的反贫困政策^[17]、区域大气污染治理^[9]、县域贫困治理^[18]、社区服务供给^[19]等具体领域进行了政策工具选择与配置的实证分析。

(二) 优化营商环境的政策工具选择与配置研究

厘清营商环境内涵与评价是开展营商环境优化研究的基础。Litvak 等认为营商环境应包含政治稳定、市场机会、经济发展、文化一元化、竞争等方面^[20]。在世界银行“Doing Business”项目小组发布的《营商环境报告》中,一级评价指标涵盖开办企业、获得施工许可、获得电力、财产登记、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产、劳动力市场监管、参与政府采购等维度^[21]。由此可见,营商环境是指企业等市场主体在推进市场经济活动中所涉及的制度因素与社会条件,反映了国家治理能力、制度安排、社会环境、思想理念等方面的综合情况^[22]。

在明确营商环境内涵的基础上,已有研究根据不同领域的发展要求,对优化营商环境的路径展开分析,主要包括两个方面:一方面从优化政府自身的改革与实践出发,比如强化公共政策供给以便从整体上为完善基础设施、规范市场行为以及降低制度性交易成本提供前提条件;或从行政审批制度改革入手,通过企业降低制度性交易成本,为企业开设与经营提供便利^[23]。另一方面立足于营造包容开放的市场环境,包括打造高质量的法治营商环境、创造公平竞争的市场环境^[24]、健全投融资体制以吸引企业不断进入本

地市场。此外,在市场环境的塑造过程中,政府还应当为企业做好服务,与企业保持良好沟通与互动,并及时将企业尤其是中小企业的发展需求纳入政策制定过程中^[25],同时也应当充分发挥行业协会与商会作为沟通纽带的作用^[26],从而营造高效便捷与开放包容的市场环境。

基于营商环境内涵与实践路径的研究可以发现,政府优化营商环境的主要方式与公共政策的制定与执行密切相关,优化营商环境的本质就是政策工具的选择与配置问题。在此基础上,已有研究关注究竟应当选择何种政策工具与手段实现营商环境的不断优化,以及政策工具的配置应当呈现何种特征。例如,省级政府在优化营商环境的过程中侧重使用环境型政策工具,为营商环境提供间接规范;供给型政策工具对于优化地方政府营商环境成效显著,而需求型政策工具使用频次较少^[27]。也有研究从“放管服”改革视角出发,将优化营商环境政策工具分为市场型、监管型与服务型三大类别^[28];或基于命令型、激励型、能力建设型、系统变革型、劝告型政策工具分类,对“放管服”改革过程中的不动产登记进行了研究^[29]。此外,也有研究分析了与营商环境优化在内容上较为相近的促进民营企业技术创新、推动中小微企业创新发展,并认为应当以政策工具在不同领域的均衡配置和不同类型政策工具的合理配置提升企业获得感、助力中小企业面对疫情挑战尽快复工复产^[30-31]。

(三) 研究述评

当前国内外学者在营商环境的内涵解读、影响因素与路径优化等方面积累了丰硕的成果,为营商环境优化政策研究提供了宝贵的借鉴意义,但同时也存在有待进一步讨论的问题。首先从研究视角而言,已有研究多基于地方营商环境优化实践经验与困境进行分析,尚缺乏宏观层面政府推动营商环境优化的路径揭示,尤其对于政策工具在优化营商环境不同领域的配置形式、配置结构与选择逻辑的把握仍然有所欠缺。其次就研究内容而言,营商环境优化领域的政策工具选择与配置呈现出鲜明的政策目的导向,然而已有研究

更多地从“放管服”改革入手,针对政务服务领域政策工具如何选择与配置的研究较多,针对其他领域的研究则不足。因此本文结合不同领域的政策目标,基于“政策工具-适用领域”框架对中央层面 170 份政策文本进行研究,不仅明确了 16 类营商环境优化政策工具的分类方式及其具体特征与含义,同时也为系统把握中央层面优化营商环境政策工具选择与配置特征提供可能。

三、研究方法、数据来源与分析框架

(一) 研究方法

内容分析法将各类资料简化为相关且更易处理的数据单元,通过解读以获得研究结论^[32]。这一方法主要遵循以下几个步骤:提出研究问题或假设;确定并抽取研究样本;确定分析单元;建立分析类目;编码并进行效度检验;对编码结果进行分析并得出结论^[33]。遵循以上步骤,本文首先选择中央层面 2008—2020 年颁布的 170 份营商环境优化政策作为内容分析文本;其次根据政策工具的一般理论确立营商环境优化分析框架;再次,构建研究样本的分析单元及类目,并对政策工具内容进行编码;最后将符合要求的政策编号导入分析框架中进行分析以得出结论。为保证内容分析的信度,参见已有研究^[32],首先由编码员按照政策文本的发文时间顺序分别进行正序与倒序两次编码,以提升编码结果的稳定性;此后不同编码员对编码结果进行检查,共同处理存在争议的编码结果,以确定最终的编码结果。

(二) 数据来源

本文依托国务院营商环境政策库^①进行中国营商环境优化政策的样本选择,并以北大法宝数据库进行交叉检索与补充。为保证政策文本选取的准确性与代表性,本文遵循以下筛选原则:一是将国家层面的营商环境优化政策纳入分析范围,具体包括全国人大及其常委会、国务院及各部委等单独或联合颁布的各种营商环境优化政策,不包括地方政府颁布的营商环境优化政策;二是直接与营商环境优化密切的相关文本,一方

① 国务院营商环境政策文本库网址: <http://www.gov.cn/zhengce/yingshanghuanjingzck/>。

面以国务院营商环境政策库专栏为主要的政策文本来源,另一方面利用政策之间的关联性,通过已经检索到的政策文本进行回溯检索;三是政策类型主要选取法律、法规和规章,剔除了信息公示类、目录类、技术标准类、监督评审类等缺少政策工具的政策文件。

我们于2020年11月完成政策文本检索,将相关文本下载后,通过人工阅读的形式筛选后选定170份政策文本作为分析优化营商环境政策的代表性文本,时间跨度涵盖2008年3月28日至

2020年11月10日(见表1)。值得说明的是,之所以选择2008年3月为研究起点,是因为此时颁布的《国务院关于做好促进就业工作的通知》最早被收入国务院营商环境政策文件库中以“营商环境”为特色分类的目录下,其所反映的就业议题也是优化营商环境的关键内容,因此一定程度上可以反映我国营商环境优化进程的阶段性特征。此外,由于2009—2011年北大法宝与国务院营商环境政策文本库均未有政策收入其中,因此以上年份政策数量记为0。

表1 部分优化营商环境政策文本的基本特征

编号	政策文本标题	发布日期	发文机关	所属类别
1	国务院关于做好促进就业工作的通知	2008年3月28日	国务院	劳动、人事、监察/劳动就业
.....				
85	国家发展改革委 市场监管总局关于进一步清理规范铁路货物运输相关收费的通知	2018年12月31日	发展改革委 市场监管总局	工业、交通/铁路
.....				
170	国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知	2020年11月10日	国务院办公厅	市场监管、安全生产监管/工商

资料来源:作者自制。受篇幅所限,此处仅展示部分文本分析所用的政策文本清单。

(三) 政策工具视角下的分析框架

分析框架是实现分析对象向主观思想转变的重要方式,使得分析对象能够被更加系统、准确地进行研究^[17]。政策文本中承载的政策工具成为理解与把握我国营商环境优化政策的一条主要路径,并成为揭示营商环境优化政策主要内容的一个重要分析维度。Rothwell和Zegveld等将政策工具划分为供给型、环境型及需求型三大类别^[6],不仅能够将政策工具的选择与其适用领域所具有的政策目标相对应,也能够将政策进行降维,因而具有良好维度内聚合效度与维度间区分效度^[34],成为本文X分析维度的理论支撑。

在针对政策工具的研究中,不仅要明确各类政策工具的分类特征,还要将政策工具的选择和公共行动的治理目标与政治环境相结合,以便选用最合适的政策工具进行治理^[35]。由于营商环境不同领域具有不同的政策目标,对于政策工具选择与配置要求也不同,因此营商环境所涵盖的具体领域成为分析政策文本所应当考虑的重要因

素,从而成为我国营商环境优化政策的又一重要分析维度。综上所述,本文从政策工具维度(X维度)与适用领域维度(Y维度)这一框架来分析我国营商环境优化政策的主要内容与基本特征。

1. X维度:政策工具维度

影响政策有效性的重要因素即是否采用恰当的政策工具^[36]。营商环境是一个涵盖丰富组态的事物^[37],对应着丰富的政策工具类型。但由于在营商环境优化领域存在多少种政策工具尚不清楚,因此本文借助R语言中的“jiebaR”包对170篇政策文本进行关键词提取,以筛选并计算优化营商环境政策工具的种类,并将结果与Rothwell和Zegveld提出的“供给型-环境型-需求型”政策工具分类分析框架进行匹配,提升原有分析框架在营商环境领域的适用性。第一,将全部政策文本合并后导入R语言进行分析和词频统计,剔除低于总词频5%的词语,构成关键词高频词库;第二,回到文本语境中,对所有关

关键词进行词意分析,去掉无实质意义和有歧义的关键词,例如“企业”“国务院”等与本文研究主题相一致的词语,以及“推进”“加快”等无意义的词语;第三,将筛选后的高频词按照概念类属进行归类,从而提取出政策工具分析的基本维度(见图1)。可以发现,与优化营商环境相关的关键词主要集中于审批、监管、创新、投资、信息、法治等领域,背后蕴含的政策工具大致包括:优化行政审批、提升监管能力、保护并鼓励创新、强化法规管制、加大资金投入等。



图1 关键词词云图

关键词分析成为类目构建的重要来源。在此基础上,本文根据“政策文本编号-章节-条款”的规则,以政策工具所在具体条款作为分析单元,利用 Nvivo11 软件对 170 份政策文本进行逐句编码,最终得到 1 650 个政策分析单元,16 个案例节点,即对应 16 种政策工具(见表2)。第一类是供给型政策工具,表明政府通过直接采用多样化的手段推动营商环境优化,包括提供配套基础设施,运用现代技术和信息手段,或为营商环境优化的某些具体事务提供专项资金等,其关键在于政府发挥主导作用。第二类是需求型政策工具,表明政府基于市场主体的具体需求,通过刺激市场繁荣、降低市场风险等手段,减少各类市场主体的发展障碍,从而推动营商环境优化。第三类环境型政策工具更多表现为外部影响与渗透,即通过减轻各类市场主体受到多种外部因素的干扰和影响,对营商环境优化起到间接影响与塑造作用。比如政府通过制定行业与产业发展规划、保护知识产权、强化沟通与监督等方式推动市场主体更好地融入经济发展过程中,为市场主体的发展提供良好环境。

表2 政策工具类目构建

政策工具类别	政策工具名称	关键词
供给型	资金投入	资金供应
	人才政策	就业扶持,技能提升,劳动保障
	服务设施	优化行政审批,完善政务服务,健全基础设施
	信息技术	优化电子税务,推进信息归集共享,利用网络实现企业设立
需求型	市场塑造	打破地区封锁与行业垄断,净化信用环境,激发社会投资,优化与重构市场体系活力
	公私合作	鼓励社会资本参与,引导民间资本投资,PPP 模式
	贸易管制	规范进出口事项,提升通关效率
	政府采购	第三方治理,购买服务,政企合作
	政府外包	拓展服务外包行业领域,规范服务外包流程
	海外交流	国际执法,贸易合作
需求型	目标规划	区域统筹,行业融合发展
	法规管制	法律体系,行政执法,政府监管
	策略措施	经验推广,政策试点,行业标准
	知识产权	创新保护方式,规制滥用行为,加大保护力度
	财政金融	优化动产抵押登记,加大金融支持力度
	税费成本	税收优惠,降低成本

资料来源:作者自制。

2. Y 维度：适用领域维度

仅从政策工具维度出发很难了解每种政策工具在优化营商环境多领域中的分布情况，还有必要结合营商环境的具体内涵展开评价^[38]。已有研究基于世界银行与经济学人智库所提出的营商环境评价指标体系，结合我国广东、浙江、山东等地方实践，从政务、法治、信用、金融、人力资源等环境现状方面提出中国营商环境评价体系^[39-40]。这些基于国际实践并结合我国国情的

研究能够较为全面系统地评价我国城市营商环境形态^[37]，并且也与国务院发展和改革委员会提出的评价体系具有一致内涵，后者使用开办企业、办理建筑许可、登记财产等 18 个一级指标、87 个二级指标对我国营商环境进行分析与评价^[41]。本文在借鉴已有研究分类的基础上，结合发改委所用的评价维度，进一步明确营商环境的领域分布及其具体内涵，以提升多种政策工具在不同营商环境领域应用过程中的准确性（见表 3）。

表 3 营商环境维度划分及其具体内涵

适用领域维度 (6 个)	国务院、发改委 评价维度 (18 个)	具体内涵与配置要求
政务服务	开办企业；办理建筑许可；登记财产；政务服务	政务服务包括优化政务服务（利用“互联网+”以及整合政府信息资源、提升服务能力）、完善公共政策、优化行政审批等方面，为企业开办、办理经营许可、登记财产等提供便利
人力资源	劳动力市场监管	人力资源是企业生产经营的重要生产要素，是经济转型的关键因素，可用以反映企业营商环境状况 ^[40] 。因此，营商环境中的就业领域涵盖劳动力招聘、用工、解聘以及劳动力就业服务与培训等方面
金融服务	纳税；获得信贷	金融服务包括企业融资便利程度、金融市场规模、资本市场规模、缴纳税费等方面，是影响企业运转的重要因素
公共服务	政府采购；获得电力；获得用水用气	公共服务为企业经营与投资提供必要的基础设施与公共服务方面的支持，不仅包括企业获取资源的便利程度，也包括政府采购具有公正性与透明度
市场环境	招标投标；保护中小投资者；跨境贸易；执行合同；办理破产；设置市场监管；包容普惠创新	市场环境是指企业经营过程中招投标便利度与规范性、社会投资状况、市场主体尤其是中小投资者的受保护情况、市场退出便利化水平等，还包括市场信用与互联网监管、对外贸易便利化等方面，以及提升城市创新创业活力与宜居宜业环境、市场开放水平等包容普惠创新水平
创新环境	知识产权创造、保护和运用	创新环境是指城市中知识产权创造、保护与应用，科技创新基础，科技研发投入，科技研发成果产出等方面

资料来源：作者自制。

政策工具的选择应当考虑营商环境优化的不同领域，实现“政策工具-发展目标”相适用。因此将 X 维度指向的“政策工具类型”与 Y 维度所指向的“政策工具适用领域”相结合即得出本文关于营商环境优化的分析框架（下页见图 2），为后文关于政策工具在不同领域中的适用分析提供基础。

四、中国营商环境优化政策图景分析

依托编码分析结果，可以对中国营商环境政

策文本的数量、类型、演进历程、发文主体、常用政策工具类型等文本特征进行内容分析，旨在对中国营商环境优化政策的基本图景加以讨论。

（一）政策工具的基本特征分析

1. 政策涵盖领域

中央层面营商环境优化政策主题主要涵盖政务、商贸、财政、金融、市场监管、国民经济管理等领域，政策文本数量占比为 78.24%，而针对特定产业（工业、交通、信息产业、农业、林业、水利）、科技与知识产权、国土资源与劳动

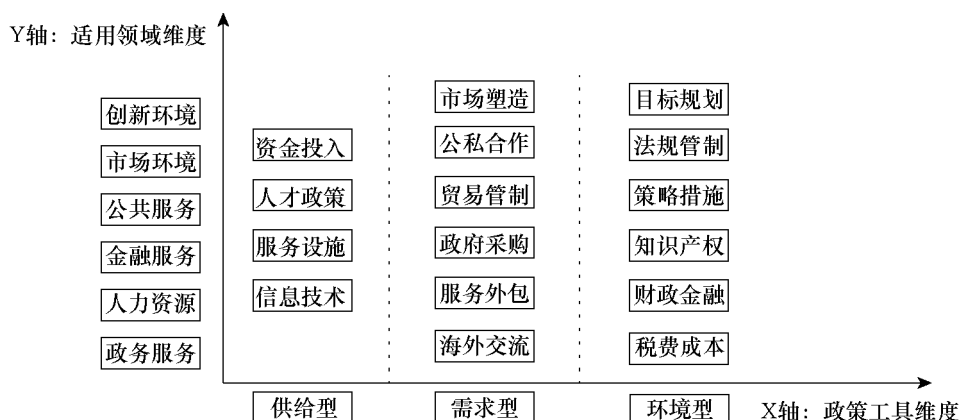


图2 分析框架

就业等领域的政策文本数量较少。与此同时，政策议题更多地偏向国内，而对于国际经济方面的政策所占比重略低（见表4）。

2. 政策发布时间与发布主体

就政策发布时间而言，2008年颁布的《国务院关于做好促进就业工作的通知》最早被纳入国务院营商环境政策文本库，此后政策数量逐年上升（见下页图3）。这一变化与我国的基本情况大致相同：李克强总理于2017年6月13日召开的全国深化“放管服”改革电视电话会议中强调“营商环境就是生产力”，中国将创造更加便利的营商环境吸引投资^[42]；只有创造更优的“硬环境”和“软环境”才能提升对外资的吸引力。此后，多个主体从中央层面加快营商环境政策制定，其中国务院于2019年10月22日发布

《优化营商环境条例》，2019年政策发文数量出现最高峰，为53件。由此可见，我国营商环境正处于快速发展时期，中央层面政策文本迅速增加给地方营商环境优化带来巨大的示范效应与带动作用，并在实践层面积累了大量经验。

就政策发布主体而言，在本文选取的170份中央层面政策文本中（本文政策主体名称采用政策发文时的机构名称，并且以政策文本中所标注的发文机构名称为准），多数政策文本为单主体发文，共149份。其中，国务院和国务院办公厅作为我国营商环境优化工作的重要推动部门，发布政策文本分别为59件和39件。税务总局次之，共发布23件政策文本。与之形成对比的是发展改革委、海关总署、人力资源社会保障厅等单主体发文单位的发文数量较少（见下页表5）。

表4 政策分布领域的描述性统计

类别	数量	类别	数量
综合政务、政务公开/电子政务	33	劳动、人事、监察/社会保障/劳动就业	6
商贸、海关、旅游、对外经贸合作、国内贸易（含供销）	27	农业、林业、水利/农业、畜牧业、渔业	4
财政、金融、审计/社会信用体系建设/税务/银行	27	卫生、体育	2
市场监管、安全生产监管、工商	23	公安、安全、司法	1
国民经济管理、国有资产监管、经济体制改革、宏观经济	23	港澳台侨工作/港澳工作	1
工业、交通、信息产业（含电信）/铁路	8	其他	1
科技、教育/知识产权	7	城乡建设、环境保护/城市规划	1
国土资源、能源/电力	6	合计	170

资料来源：作者根据统计结果自制。

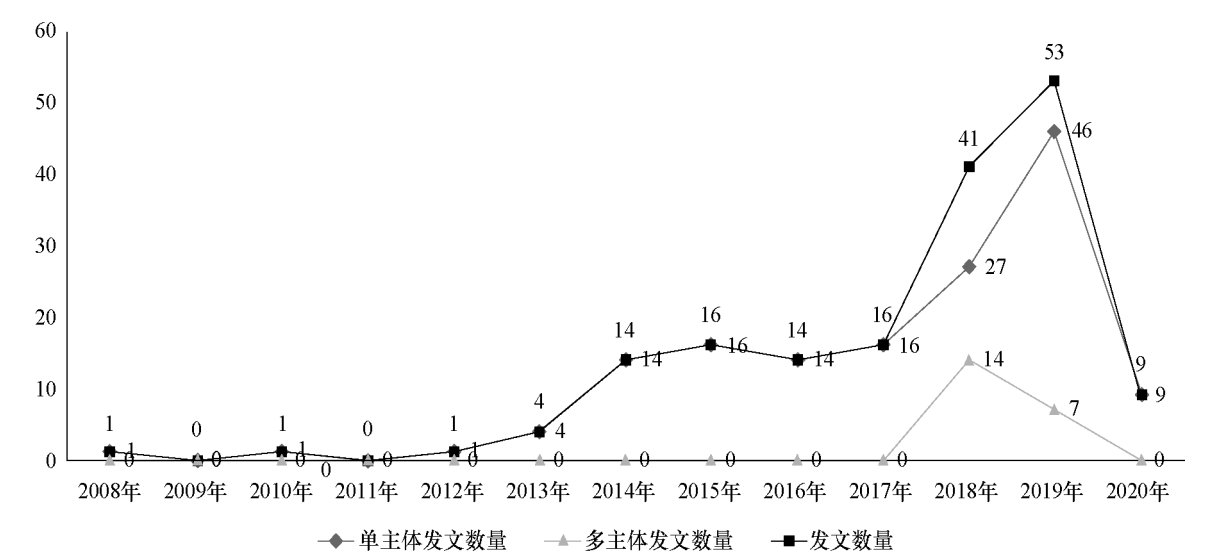


图3 政策发文趋势的描述性统计

表5 单主体发文情况

单部门	数量	百分比	单部门	数量	百分比
国务院	59	34.71%	司法部	1	0.59%
国务院办公厅	39	22.94%	水利部	1	0.59%
税务总局	23	13.53%	体育总局	1	0.59%
国家发展改革委	4	2.35%	水利部办公厅	1	0.59%
海关总署	3	1.76%	自然资源部办公厅	1	0.59%
人力资源社会保障部办公厅	3	1.76%	知识产权局办公室	1	0.59%
发展改革委办公厅	2	1.18%	知识产权局	1	0.59%
市场监管总局办公厅	2	1.18%	能源局综合司	1	0.59%
农业农村部办公厅	2	1.18%	交通运输部	1	0.59%
市场监管总局	2	1.18%			
银保监会办公厅	1	0.59%	合计	149	87.65%

资料来源：作者根据统计结果自制。

可以发现，中央层面优化营商环境政策以单主体发文为主，涉及主体较为广泛；国务院和国务院办公厅是主要的政策发布主体，其所发布的政策文件具有较强的综合性，政策内容涵盖事项涉及多个政府部门，显示出营商环境优化工作的复杂性与重要性。

此外，有 21 份政策文本涉及多个主体联合发文，共涉及 35 个部门。借助 R 语言中的“igraph”包绘制网络结构图，可以清晰展现当前我国中央层面优化营商环境的府际合作网络情

况（见下页图 4）。从时序发展来看，尽管中央层面与营商环境优化相关的政策制定早已开始，但直至 2018 年才出现多部门联合发文（见图 3），表明近年来为有效回应营商环境丰富内涵与建设需求，多部门联合发文逐渐成为优化营商环境的新趋势，如何制定具有兼容性的发展目标与政策，离不开多部门的沟通与协调。但就联合发文网络结构特征而言，国家发展改革委和商务部以及海关总署和市场监管总局之间的合作频率较高，共三次；其他部门之间虽有合作，

较多但关联偏少，表明政策主体之间的协同关系虽多但较为松散。

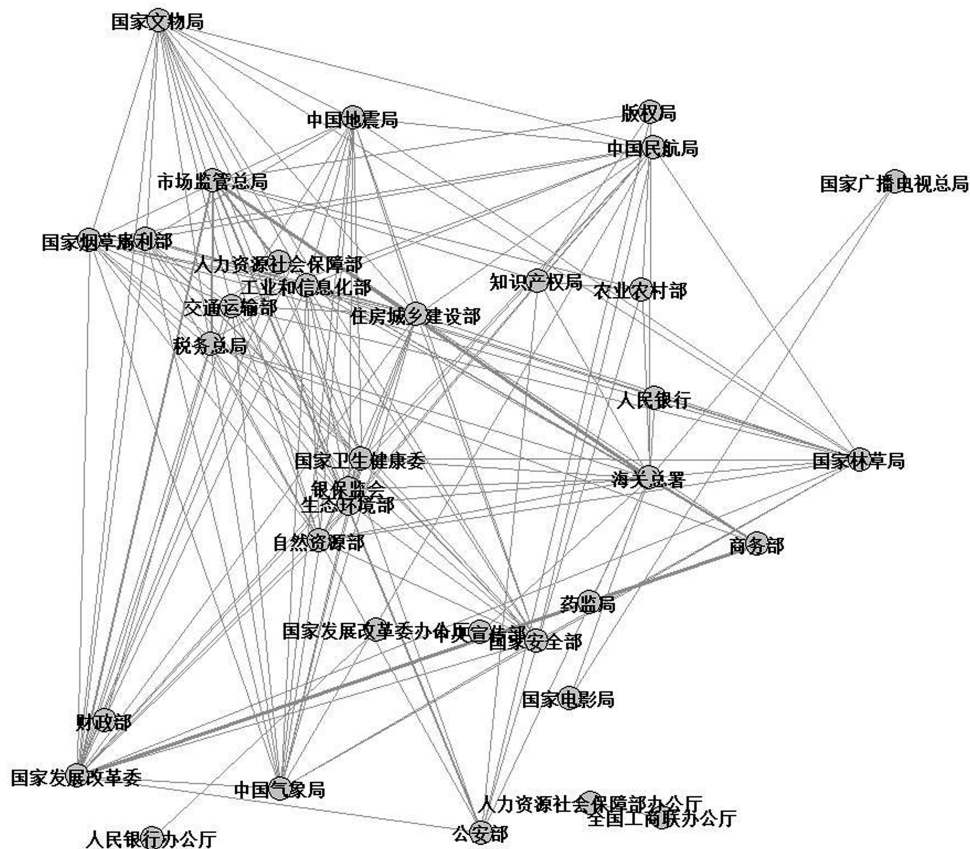


图 4 多部门联合发文情况

6 与下页图 5 来看, 2008—2020 年, 除 2009 与 2011 年经筛选未有政策纳入讨论范围, 在其他年份中营商环境优化政策工具的种类与数量都呈现出日益丰富的变化趋势。

表 6 2008—2020 年营商环境优化政策工具使用情况

年份	供给型	需求型	环境型	合计	年份	供给型	需求型	环境型	合计
2008	10	0	6	16	2015	32	33	56	121
2009	0	0	0	0	2016	49	41	184	274
2010	0	1	2	3	2017	66	25	181	272
2011	0	0	0	0	2018	105	56	78	239
2012	0	0	28	28	2019	80	30	248	358
2013	4	10	9	23	2020	66	3	62	131
2014	15	55	115	185	合计	427	254	969	1650

资料来源：作者根据统计结果自制。

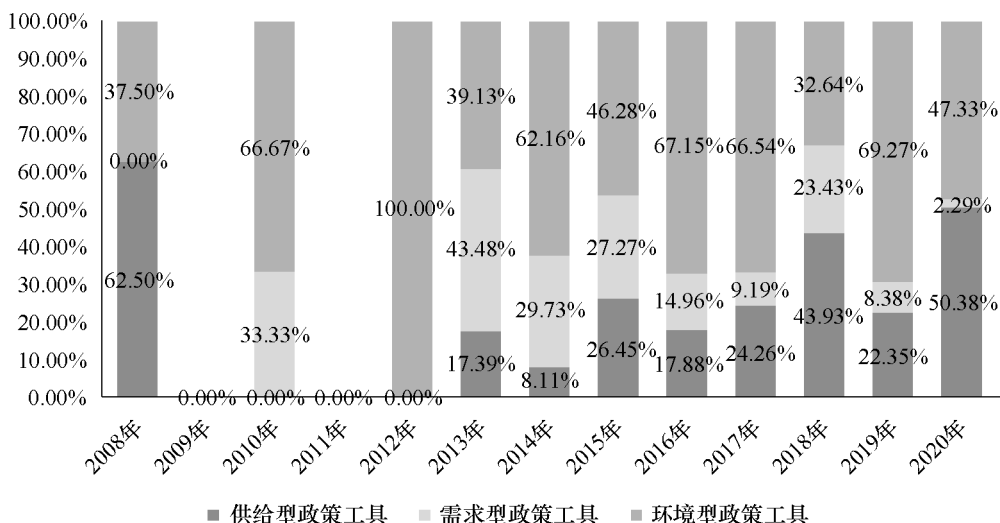


图5 历年营商环境优化政策工具选用结构

首先，就整体层面政策工具历时演进特征而言，2008—2012年政策工具选用或以某一类政策工具为主，例如2012年使用更多频次的环境型政策工具；或以某两类政策工具为主，例如2008年多用供给型与环境型政策工具、2010年多用需求型与环境型政策工具。2016年以来，中央层面营商环境优化政策工具类别与内容更为丰富。包括《优化营商环境条例》《中华人民共和国外商投资法实施条例》和《鼓励外商投资产业目录》《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》等不仅进一步拓宽并明确了营商环境的丰富内涵，规范了营商环境优化具体领域的发展，同时也为地方政府推动营商环境优化提供指导。这一特征与已有研究中指出的公共管理领域所蕴含的政策工具变迁趋势相同，即随着政府与市场、社会之间的关系逐渐发生演变，公共管理领域的政策工具类型逐渐丰富与完善，选用策略更具组合性质^[43]。

其次，就分类型政策工具历时演进特征而言，第一，环境型政策工具使用频次始终较高，并在2010年、2014年、2016年、2017年与2019年占比超过50%，表明在“十二五”与“十三五”开局与收官阶段较为注重目标规划调整与法规管制策略的使用。此外，国家层面出台《国务院关于印发2016年推进简政放权放管结合

优化服务改革工作要点的通知》《关于实施便利小微企业办税缴费新举措的通知》等政策，利用降低企业税费成本、优化税收政务服务等税费成本类政策工具净化市场环境、提升政务服务水平，也是2016年以来环境型政策工具使用频次逐渐增多的原因之一。第二，需求型政策工具的发展趋势起伏较大，在2013年占比为43.48%，而在2020年占比仅为2.29%，表明需求型政策工具的选择更多地根据市场主体的经营与发展需求而变动，但总体而言相比供给型与环境型政策工具使用频次较低。第三，供给型政策工具在2014年以后所占比重逐渐增加，直至2020年比重超过50%，表明近年来我国营商环境优化政策越来越多地以政府推动作为主要方式，具体包括借助信息技术升级改造助力“放管服”改革、通过优化服务设施提升社会公众与企业的主观感受、提升财政投入水平与人才培养力度从而为营商环境优化提供直接性支持。

（三）分领域政策工具的类型学分析

分领域政策工具的历时演进分析能够展现中央层面营商环境优化政策的时间演进趋势，但未能实现对于政策工具在营商环境不同领域使用情况的分析。按照前述分析框架，本文进一步在“政策工具—适用领域”维度框架内对政策工具的选择与配置情况进行分析（见下页表7与图6）。

表 7 政策工具与政策目标的分析结果

政策工具类别	政策工具名称	政务服务	人力资源	金融服务	公共服务	市场环境	创新环境	小计	合计
供给型	资金投入	0	0	0	0	1	0	1	427 25.88%
	人才政策	2	21	0	7	3	5	38	
	服务设施	128	1	3	17	31	3	183	
	信息技术	156	3	0	17	27	2	205	
	小计	286	25	3	41	62	10	427	
需求型	市场塑造	15	3	5	11	76	8	118	254 15.39%
	公私合作	2	0	2	15	13	1	33	
	贸易管制	27	1	5	1	18	1	53	
	政府采购	0	0	0	3	2	0	5	
	服务外包	0	0	0	0	1	0	1	
	海外交流	6	1	4	9	17	7	44	
	小计	50	5	16	39	127	17	254	
环境型	目标规划	22	10	8	78	98	33	249	969 58.73%
	法规管制	34	1	4	5	167	7	218	
	策略措施	57	1	4	17	67	3	149	
	知识产权	18	0	5	3	16	23	65	
	财政金融	2	1	41	1	19	1	65	
	税费成本	105	3	15	29	66	5	223	
	小计	238	16	77	133	433	72	969	
合计		574	46	96	213	622	99	1 650	
		34.79%	2.79%	5.82%	12.91%	37.70%	6.00%		

资料来源：作者根据编码结果自制。

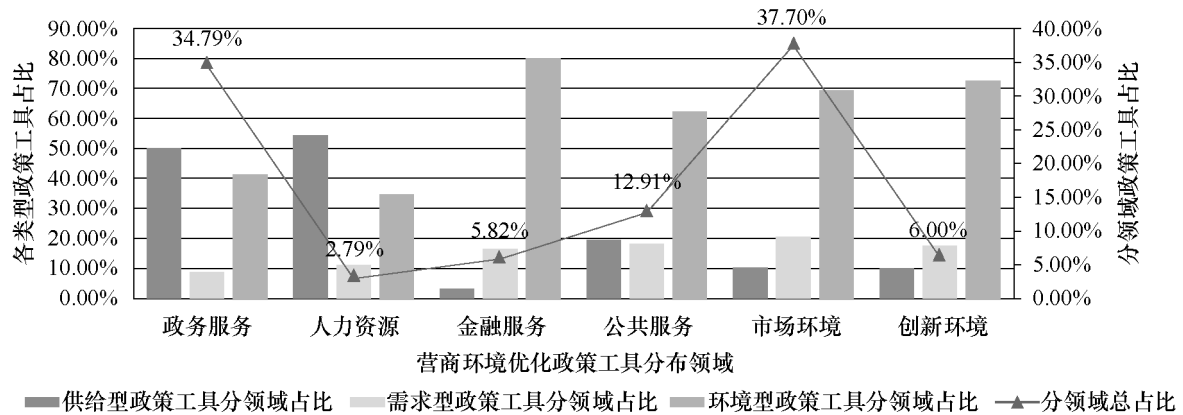


图 6 营商环境优化政策工具适用领域分布

1. X 维度：政策工具维度分析

整体而言，中央层面优化营商环境所涉及的政策工具主要集中于环境型政策工具，编码数量为 969 条（58.73%）；其次为供给型政策工具，编码数量为 427 条（25.88%）；最后为需求型政策工具，编码数量为 254 条（15.39%）。这一发现与已有研究结论相一致，即政府在优化营商环境中多发挥辅助作用，通过营造政策软环境以构建“亲”“清”新型政企关系^[44]，因此政策工具的选择多集中于环境型，而对于政府直接供给与投入和拉动需求类工具的应用更少一些。

供给型政策工具的选用旨在对营商环境优化产生直接的推动力，以政府角色转变与政商关系优化为目标，关注制度环境优化、降低制度性交易成本等方面。由表 7 和图 6 可知，供给型政策工具中的信息技术工具使用较多，政策编码数量达到 205 条。这表明，已有关于营商环境优化的供给类政策工具更多地偏向信息技术领域，如借助信息技术与大数据技术的开发与使用，整合审批资源，提升政府效能；或用以营造宽松的市场环境与氛围，借助信息手段提供高效率的公共服务设施。技术革新为营商环境带来的切实利益表现在我国政府实践中，尤其在行政效能改革过程中得到体现^[45]。服务设施类政策工具共有 183 条编码，表明当前供给类营商环境优化政策也同样较为注重政务服务质量与效率改进，比如通过推进简政放权、优化行政审批服务等深化“放管服”改革类措施，为营商环境提供良好的政府服务支撑与保障。然而，当前供给类政策工具对于资金投入以及人才政策的使用力度不够，如何更好地为企业发展提供资金支持、储备专业人才等，成为未来优化营商环境有待深入发展的方面。

需求型政策工具的确定与选用以企业需求为出发点，不仅可以用以创造市场需求，开拓和稳定市场环境，代表工具有市场塑造、公私合作；同时也可以通过降低企业的综合交易成本进而达到刺激需求的目的，包括贸易管制、政府采购、服务外包以及海外交流四种具体工具。详细来说，市场塑造类政策工具的政策编码数量为 118 条，表明有近一半的需求型政策工具都用以塑造

良好的市场环境，包括激发社会领域的投资活力、激发新生产要素流动的活力、塑造良好的信用环境、打破地区封锁与行业垄断等具体手段与策略。贸易管制类与海外交流类政策工具的编码数量所占需求型政策工具编码总数的 20.87% 和 17.32%。表明营商环境可以通过促进外商投资、提升通关效率、改善我国生产物资供应等得以优化，同时也通过提升国际执法与谈判交流水平、利用国际合作促进知识产权开发与利用等途径得以提升。值得注意的是，当前需求类政策工具的选择与配置多集中于企业运转过程中宽松程度适当的贸易管制规则和高效有序的国际交流合作，而对于公私合作、政府采购以及服务外包三类需求型工具的使用力度不够。因此如何从企业需求出发，在企业经营过程中有效供给多样化的需求型政策工具，成为营商环境优化领域中有待深入开展的具体方向。

环境型政策工具按照使用目的大致可分为两类，一类旨在净化现有营商环境，包括法规管制以及知识产权保护；另一类旨在营造良好的营商环境，包括目标规划、策略措施、财政金融（投融资体制改革）以及税费成本共四类，通过间接影响产业信贷、融资、租税、法规或采取政策性措施等手段培育适宜企业生存与发展的环境，进而推动营商环境优化。详细来说，当前环境型政策工具主要集中于目标规划、税费成本以及法规管制三类政策工具，表明就内容而言，当前中央层面的政策文本主要从目标引领、减费降税以及强化法规管制等方面入手，面对复杂的营商环境优化要求更多地采用以制度安排和法规政策制定与执行为主要的应对策略，不仅能够充分彰显“放管服”改革、行政审批制度改革等政府改革与实践的主要精神，同时也为地方政府因地制宜制定营商环境优化政策提供了指导作用。就类型而言，不仅包括行业与产业发展规划等引导类工具，也包括税费法规等强制性手段。此外，环境型政策工具中关于策略措施、知识产权与财政金融类应用较少，编码数量所占比重为 15.38%（149 条）、6.71%（65 条）和 6.71%（65 条）。

2. Y 维度：适用领域维度分析

《优化营商环境条例》对于重点难点问题进行了集中回应，在突出营商环境优化重点工作的基础上也指引着未来营商环境优化方向。因此本文围绕政策工具的适用领域维度（Y 维度）所展开的讨论以分析 170 份政策文本为主，在此基础上与《优化营商环境条例》实现对比分析。

就营商环境六大领域政策工具使用的整体情况而言，政策工具在市场环境领域中应用最多，政策文本编码数量达 622 条（37.70%）。其次是政务服务领域，编码数量为 574 条（34.79%）。可见，当前中央层面营商环境优化政策更多地集中于市场环境净化与政务服务优化两大领域，包括政府服务流程优化、速度加快、品质提升等方面，以及通过放宽市场准入、减轻政府直接的监管与执法力度来营造宽松的市场环境，而对于营商环境建设的其他领域关注较弱，政策工具的选择与配置呈现出领域间不均衡的发展样态。这一情况在地方政府优化营商环境实践过程中也较为突出：受排名考核过程中量化指标可得性的影响，地方政府更倾向关注容易取得良好考核成绩的政务服务领域，忽视营商环境建设过程中其他考核量化较难的领域^[46]。事实上，营商环境的优化更离不开高质量公共服务与设施的供给；创新环境保护、开发与利用以及人力资源和金融服务的培育与支持，从而追求营商环境优化过程中的多领域均衡发展。这也成为《优化营商环境条例》中在“市场主体保护”“市场环境”等章节强调的营商环境优化工作重点与未来发展方向。

3. X-Y 维度：政策工具选择与配置分析

为保证公共政策“目的-手段”的一致性，有必要从营商环境优化的政策目标入手，分析当前中央层面公共政策的制定与政策工具的选择与配置能否满足营商环境优化的基本要求。由表 7 和图 6 可知，当前我国中央层面营商环境优化政策工具选择呈现出领域发展目标与工具选用结构之间的差异。

（1）第一类：“政府推动+环境塑造”型政策工具配置特征。政务服务与人力资源领域的政策工具选用均表现为供给型工具最多、环境型工具次之、需求型工具最少。这表明营商环境中的

政务服务与人力资源两大领域多以资金投入与人才培养作为保障，借助大数据、区块链等信息技术作为支持，以跨部门数据整合与信息共享作为主要手段，不断使得服务设施的供给水平、质量与范围得到提升与拓展。

在政务服务领域，当前营商环境优化工作以深化“放管服”改革为基础，以政务服务标准化、在线政务服务平台建设为助力，推动简政放权、优化政务服务、提升审批速度，从而减少企业经营成本并为其创造宽松有序又不失规范的市场经营环境。这与政务服务领域的发展目标基本相一致，即通过精简企业登记、注册、开办、登记财产等方面所需的手续或压缩时间。可以说，降低行政相对人的行政负担是优化营商环境的关键目标^[47]，也是当前我国以改善政务服务优化营商环境的主要思路。政务服务领域的政策工具选用正是通过政府“推动与助力”减轻企业了解营商环境政策所需花费的学习成本，同时也减轻了企业开办与经营过程中为合规性审查而奔走填表、提交材料等服从成本，以及在此过程中所产生的紧张与焦虑情绪等心理成本^[48]，也即对应着市场环境优化与政务服务效能提升两方面。

就人力资源领域而言，政策工具更多地集中于供给型的人才政策以及环境型的目标规划中，表明对于人才的直接支持和对人力资源环境的整理规划与布局共同为营商环境优化提供政策导向。正如《优化营商环境条例》所强调，“人才流动应当打破城乡与地区、行业、身份、性别等歧视，为人力资源培育、开发、流动与配置提供宏观指导”。然而，从“目的-手段”的视角出发，当前人力资源领域政策工具配置仍然存在不足：针对人力资源领域整体的政策工具选用频次较少；需求型政策工具的选用频次远低于供给型和环境型政策工具。因此，营商环境优化过程中的人力资源领域仍然需要回应如何吸引与培育高质量人才进入城市、如何有效保障劳动力正当权益得以实现等问题，这就需要强化中央层面政策工具的使用与配置，例如强化劳动力就业服务与培训，规范企业招聘、用工流程等，从而更好地指导与推动地方政府实践。

（2）第二类：“环境塑造+需求回应”型政

策工具配置特征。金融服务、市场环境与创新环境三大领域均表现出环境型工具最多、需求型工具次之、供给型工具最少,表明中央政府对于金融服务、市场环境与创新环境更多地以目标规划为引领,以法规管制措施为保障,通过财政金融与改革税费、降低企业经营成本、保护知识产权并提升创新活力等环境净化与塑造等方式推动营商环境优化。

就金融服务领域而言,已有政策工具更多地从环境型政策工具入手,如通过优化动产与不动产抵押制度、拓展投融资渠道、丰富投融资渠道为抓手营造良好的企业投融资环境;而对于供给型与需求型等在内的政策工具的使用不多。就发展目标而言,金融服务领域同样也需要供给型政策工具的支持,例如通过选用信息技术类政策工具,以信息互通共享、信用监管等为主要手段,不仅能够为企业提供便利的税费缴纳和融资渠道,同时也能便利政府部门开展信用监管、智慧监管,进而提升营商环境治理水平。

就市场环境而言,当前政策工具的制定与选用更多地集中于环境侧的法规管制类和目标规划类政策工具,表明营造公平有序的竞争环境是当前营商环境优化过程中针对市场环境方面的主要关注点。在《优化营商环境条例》中,关于监管执法与法治保障更是分别单列一章,对立法先行、公平公开透明、包容审慎的监管理念和技术引领、部门协作等监管与执法体制机制做出了方向指引,充分显示“法治是最好的营商环境”。然而,市场环境的发展也需要强化供给型和需求型政策工具的选择与使用,因其发展目标在于规范企业经营行为,包括改善企业投资水平、提升招投标规范性等方面。因此如何通过中央层面政策文本的制定与政策工具的选择为提升企业经营规范化、便利化水平提供方向指引,从而实现包容普惠创新的发展目标,成为优化营商环境过程中还需思考的问题。

就创新环境而言,知识产权的保护与执法一直以来是营商环境优化的重点,《优化营商环境条例》更是凸显这一议题。其中,环境型的目标规划与知识产权工具应用较多,表明营商环境优化政策更多地通过明确发展规划为创新环境提供

助力;或通过强化知识产权执法、加大知识产权转化力度等针对知识产权展开的直接保护,实现营商环境中对创新环境的营造与维护。然而,就创新环境的发展需求而言,强化知识产权保护与执法力度只是当前我国优化营商环境过程中针对知识产权保护的最初行动,为实现营商环境持续优化,未来还应当从供给型政策工具入手,强化知识产权研发支出以鼓励支持各类企业研发知识产权成果;从需求型政策工具入手,积极引导企业将发展成果转化使用。

(3) 第三类:“环境塑造+政府推动”型政策工具配置特征。公共服务领域属于第三种政策工具配置类型,环境型工具最多、供给型工具次之、需求型工具最少。当前中央层面更多地使用环境型政策工具,并以信息技术支持和服务设施供给水平与覆盖范围提升等供给型政策工具作为辅助,以实现公共服务高质量供给,推动营商环境逐渐走向优化。其中,环境型政策工具中的“目标规划”使用频次较多,为公共服务领域提供更为清晰的发展路径,具体包括在区域统筹发展过程中完善基础设施配建工作,或在区域发展过程中以公共服务作为城市发展转型的重要支撑力量。然而从营商环境优化中公共服务供给领域的政策目标出发,就政策工具的选择而言,还应当思考企业与社会公众究竟需要怎样的公共服务,从而不仅使得公共服务数量多、可及性强,也要保障公共服务质量高、公平性强,使得各类市场主体在获取水、电、气等资源或其他公共服务设施时具有便利、平等的机会,切实提升市场主体的公共服务获得感。

五、结论、讨论与政策建议

(一) 结论与讨论

本文从政策工具的视角出发,将“中央层面营商环境优化政策工具选择与配置”议题置于“政策工具-适用领域”分析框架中,对2008—2020年中央层面出台的营商环境优化政策文本进行分析。研究发现,中央层面营商环境内容丰富,相对应地采取了多样化的政策工具用以实现特定领域的政策目标。这一特性影响了地方政府优化营

商环境的具体做法。

第一，中央层面政策文本为指导地方政府实践提供了方向指引。中央层面的政策目标设置与地方政府实践之间具有较强的一致性，不仅包括营商环境优化的领域侧重一致，也包括政策工具选择与配置方式一致，背后是优化营商环境考核驱动与地方政府间的竞争驱动。由此可见，中央层面政策文本的出台与政策工具的选择配置引领并推动了地方政府因地制宜优化本地营商环境建设。因此在优化营商环境领域，深刻把握中央政策对于更好地推动地方政府实践具有重要意义。

第二，跨部门协作是深化营商环境优化的重要方式。在地方政府实践层面，审管协同、数据互通共享、政策集成公示等问题不仅是部门协作的重要内容，同时也是深化营商环境改革的关键。然而通过中央层面政策文本分析可以发现，当前营商环境政策涵盖领域广泛且涉及主体众多，一些议题涉及跨部门协作，但当前的部门间协同程度不高，表现在发文主体较为分散而联合发文力度不强，政策制定主体关联广泛松散；此外已有的合作情况多存在于海关贸易等领域，针对货物进出口过程中的通关清关流程、税费缴纳等方面有较为详细的规定，但覆盖议题不够宽泛。当前中央层面政策制定与工具选择配置对于如何有效回应跨部门营商环境优化的规定不足，导致地方政府在实践过程中缺乏指导与依据。

第三，基于营商环境全局观进一步提升政策工具选择与配置的有效性。分析发现，营商环境内涵丰富，主要涵盖六大领域，但中央政府政策工具选择与配置存在不均衡的现象：其一，政策工具覆盖领域存在不均。有七成政策工具配置在政务服务和市场环境领域，而对于人力资源、金融服务、创新环境与公共服务四个领域的政策工具选择与配置不足。这表明当前更多的措施围绕“放管服”展开，而对于激发企业运营活力、提升市场开放程度与拉动投融资等方面的注意力配置仍有欠缺。其二，政策工具类型配置结构失衡。已有政策文本多从环境塑造层面的法规制定、目标规划、知识产权保护等方面入手优化营商环境。尽管需求型政策工具例如强化贸易管制、完善政府采购与服务外包以及强化公私合作

等可以较好地回应企业发展需求，但当前选用与配置存在不足。其三，政策工具与政策目标之间的匹配程度有待提升。需求型政策工具在政务服务、人力资源、公共服务领域的选用力度较弱，供给型政策工具在金融服务、市场环境、创新环境领域的选用力度不足。因此，中央层面优化营商环境政策的出台与制定应当更加具有“大营商环境”的理念，在政策制定之时就立足营商环境优化全局，综合考虑不同领域的共性与特性，在不同领域按照不同的政策目标均衡配置多样化的政策工具，从而为地方政府优化营商环境实践提供恰当指引。

第四，深化营商环境建设需要丰富完善已有的政策工具库。优化营商环境需要央地政策制定与实践推动相结合。为此，营商环境试点建设所发挥的先行先试功能为政策工具的丰富提供了可能。从六个营商环境优化建设试点要求可以看出^[49]，除了进一步实现办事便利、流程顺畅、过程透明、涉企服务常态化等营商环境建设的传统重点，还包括支持市场主体创新发展、提升跨境贸易便利化水平、优化外商投资与人才服务管理等以往重视程度不太高的议题被中央政府提上日程，并成为试点城市所要重点突破的任务，以期形成可复制、可推广的经验，进而助力地方政府解决营商环境优化过程中的痛点、堵点与难点。

（二）政策建议

第一，立足“大营商环境”优化政策工具选择与配置。一方面，完善政策发文主体之间的沟通与协调机制。有必要将营商环境优化目标进一步细化与分解，通过强化多部门横向合作，将财政金融、市场监管、政务服务等领域有机结合，提升不同政策之间的包容性与覆盖性，避免政策之间发生冲突或形成未能得到政策覆盖的领域，进而实现政府对于城市营商环境的全方面管理。另一方面，推动政策工具在营商环境优化中的均衡配置。在坚持发展政务服务、市场环境领域的基础上，适当提升政策工具在人力资源、金融服务、公共服务、创新环境等领域的选择与配置力度，使得政策工具均衡覆盖营商环境的不同领域；合理提升供给型和需求型政策工具的占比，

更多地从社会主体的实际需求出发优化政策工具的选择与配置结构,从而刺激市场需求、激发市场主体活力,降低市场主体经营风险。

第二,强化信息技术在营商环境优化政策中的应用。供给侧的信息技术类政策工具是覆盖营商环境优化建设多领域、多阶段的重要工具。应当强化信息技术在完善供给型政策工具过程中的应用,尤其在行政审批领域,利用信息技术实现审批服务的快速、精准供给;加大信息整合与跨部门分享力度,打破信息壁垒与“数据烟囱”。针对环境型政策工具,应当围绕优化财政金融与降低企业税费成本等方面提升信息技术的使用力度与覆盖范围,在企业动产抵押登记、缴纳税费等环节中实现以数据“跑路”取代企业“跑路”。

第三,提升政策工具与政策目标之间的适配水平。首先,应当巩固政府在完善政务服务、市场环境与公共服务等领域中的基础性作用,以放管服改革为着力点奠定优化营商环境的基础。其次,从需求型政策工具入手,在公共服务与政务服务供给、人力资源开发与培育等领域推动政府政策制定由“政府端菜”走向“企业点菜”,巩固发展“亲”“清”兼顾的新型政商关系。最后,从供给型政策工具入手,在金融服务、市场环境、创新领域强化供给型政策工具的选择与配置,如加大政府对于知识产权开发的财政与政策支持力度,鼓励企业开发并应用知识产权成果等措施激发企业运营活力、提升市场开放程度。

第四,以央地政府间实践互动推进营商环境持续优化。应当充分调动地方政府优化营商环境的积极性,发挥营商环境建设过程中各类试点所具有的先行先试功能,为营商环境优化贡献制度创新和新的做法,以试点经验积累丰富营商环境政策工具库。此外,还应当推动试点所积累经验在不同城市之间学习与扩散,进而提升地方政府在推进营商环境与优化过程中所用政策工具的可选择性与可组合性,最终使得政策工具选择与配置更为有效。

参考文献

[1] 张占斌.“十四五”期间优化营商环境的重要意义与重点任务[J].行政管理改革,2020(12):4-10.

[2] 任弢,黄萃,苏竣.公共政策文本研究的路径与发展趋势[J].中国行政管理,2017(5):96-101.

[3] 丁煌,杨代福.政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J].行政论坛,2009,16(3):21-26.

[4] 林德布洛姆.决策过程[M].上海:上海译文出版社,1988.

[5] 欧文·E.休斯.公共管理导论(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2010:96.

[6] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies [J]. Review of Policy Research, 1984, 3 (3-4): 436-444.

[7] 迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2006:144-169.

[8] 陈振明,张敏.国内政策工具研究新进展:1998—2016[J].江苏行政学院学报,2017(6):109-116.

[9] 赵新峰,袁宗威.区域大气污染治理中的政策工具:我国的实践历程与优化选择[J].中国行政管理,2016(7):107-114.

[10] 王法硕,钱慧.基于政策工具视角的长三角城市群智慧城市政策分析[J].情报杂志,2017,36(9):86-92.

[11] 谭春辉,谢荣,刘倩.政策工具视角下的我国政府信息公开政策文本量化研究[J].电子政务,2020(2):111-124.

[12] 周付军,胡春艳.大气污染治理的政策工具变迁研究——基于长三角地区2001—2018年政策文本的分析[J].江淮论坛,2019(6):134-141.

[13] 张晓杰,崔颖,杜泽.政策工具视角下中国社区健康促进政策评价[J].东北大学学报(社会科学版),2021,23(3):71-79.

[14] 范梓腾,谭海波.地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标-工具”匹配的视角[J].中国行政管理,2017(12):46-53.

[15] HOWLETT M. Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice [J]. Policy and Society, 2004, 23 (2): 1-17.

[16] 李燕凌,代蜜.我国县城城镇化政策的适配性研究——基于政策文本分析的视角[J].公共管理与政策评论,2022,11(2):87-100.

[17] 徐艳晴.中国反贫困政策演变研究:基于政策文本的量化[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(3):41-55.

[18] 蔡长昆,李悦箫.权力重塑、政策调适与复杂

政策执行：来自县域精准扶贫政策执行的经验 [J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10 (4): 36-48.

[19] 颜德如, 张树吉. 组织化过程中政策工具与组织协作的协同关系分析——基于 1989—2019 年城市社区服务的政策文本研究 [J]. 上海行政学院学报, 2021, 22 (1): 83-97.

[20] LITVAK I A, BANTING P. A conceptual framework for international business arrangements [J]. Marketing and the New Science of Planning, 1968: 460-467.

[21] 世界银行. 2020 年营商环境报告：改革以创造就业 [EB/OL]. (2019-10-24)[2021-07-28]. <https://chinese.doingbusiness.org/zh/reports/global-reports/doing-business-2020>.

[22] 中国行政管理学会课题组, 张定安, 高乐. 聚焦市场主体关切持续打造市场化法治化国际化营商环境 [J]. 中国行政管理, 2021 (8): 6-15.

[23] 廖福崇. 审批制度改革优化了城市营商环境吗？——基于民营企业“忙里又忙外”的实证分析 [J]. 公共管理学报, 2020, 17 (1): 47-58+170.

[24] 张三保, 康璧成, 张志学. 中国省份营商环境评价：指标体系与量化分析 [J]. 经济管理, 2020, 42 (4): 5-19.

[25] 胡九龙. 怎样优化地方营商环境——兼谈处理好政府与市场的关系 [J]. 前线, 2019 (1): 74-77.

[26] 方世荣. 东北振兴中的营商环境治理——关于拓展行政公益诉讼范围的思考 [J]. 社会科学辑刊, 2018 (4): 49-54.

[27] 马冉, 马帅. 政策工具视角下我国优化营商环境高质量发展研究 [J]. 重庆社会科学, 2021 (11): 106-118.

[28] 廖福崇, 张纯. “放管服”改革与营商环境建设的政策工具研究 [J]. 中国市场监管研究, 2021 (9): 57-61.

[29] 李名峰, 杨川. 不动产登记“放管服”改革政策工具选择研究 [J]. 中国土地科学, 2021, 35 (2): 12-19.

[30] 廖福崇. “放管服”改革与中小企业纾困发展——政策工具的视角 [J]. 中共宁波市委党校学报, 2020, 42 (4): 58-66.

[31] 陈志明, 李波. 民营企业技术创新政策工具的重要性评价——基于佛山市 248 家民营企业的问卷调查 [J]. 科技管理研究, 2019, 39 (21): 40-45.

[32] 江亚洲, 郁建兴. 重大公共卫生危机治理中的政策工具组合运用——基于中央层面新冠肺炎疫情防控政策的文本分析 [J]. 公共管理学报, 2020, 17 (4): 1-9+163.

[33] 刘伟. 内容分析法在公共管理学研究中的应用 [J]. 中国行政管理, 2014 (6): 93-98.

[34] 胡春艳, 周付军. 中国 PPP 政策工具选择及其选择模式研究——基于中央政策的文本分析 [J]. 北京行政学院学报, 2019 (4): 45-55.

[35] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 政府工具：新治理指南 [M]. 北京：北京大学出版社, 2016: 1-41.

[36] 吕志奎. 公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角 [J]. 太平洋学报, 2006 (5): 7-16.

[37] 杜运周, 刘秋辰, 程建青. 什么样的营商环境生态产生城市高创业活跃度？——基于制度组态的分析 [J]. 管理世界, 2020, 36 (9): 141-155.

[38] 谢青, 田志龙. 创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析 [J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36 (6): 3-14.

[39] 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.

[40] 《管理世界》经济研究院“中国城市营商环境评价研究”课题组, 李志军, 张世国, 高太山, 单珊, 周平录. 我国城市营商环境及其评价 [J]. 发展研究, 2019 (3): 54-58.

[41] 国家发展和改革委员会. 中国营商环境报告 (2020) [M]. 北京：中国地图出版社, 2020.

[42] 中国政府网. 李克强在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上发表重要讲话 [EB/OL]. (2017-06-13)[2021-07-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/13/content_5202214.htm.

[43] 吴林海, 陈宇环, 陈秀娟. 食品安全风险治理政策工具的演化研究——中国与西方国家的比较及启示 [J]. 江苏社会科学, 2021 (4): 1-10.

[44] 宋林霖, 何成祥. 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径——基于世界银行营商环境指标体系的分析 [J]. 中国行政管理, 2018 (4): 67-72.

[45] 马亮. 政务服务创新何以降低行政负担：西安行政效能改革的案例研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2019 (2): 4-11+126.

[46] 曹现强, 李烁. 创新优化理念和评价机制 构建营商环境新格局 [J]. 中国行政管理, 2021 (8): 19-21.

[47] 廖福崇. 疫情防控下政府如何推动市场主体复工复产？——基于政策文本的内容分析 [J]. 北京科技大学学报 (社会科学版), 2020, 36 (4): 54-60.

[48] KEISER L R, MILLER S M. Does administrative burden influence public support for government pro-

grams? Evidence from a survey experiment [J]. Public Administration Review, 2020, 80 (1): 137-150. 见 (国发〔2021〕24号) [EB/OL]. (2021-11-25) [2022-05-25]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/25/content_5653257.htm.

Selection and Configuration of Policy Instruments for Business Environment Optimization: Content Analysis Based on Central-level Policy Texts

JIANG Nan, CAO Xianqiang

【Abstract】 China's optimization of the business environment encourages local government to explore while reflecting distinctive dominant characteristics of central government. Using content analysis, this paper analyzes 170 central-level policies on business environment optimization from 2008 to 2020 based on the perspective of policy instruments, mines 1650 policy analysis units and 16 case nodes, and places them in a two-dimensional analysis framework of "policy instrument dimension-applying area dimension". This two-dimensional analysis framework reveals the overall picture, core connotation, and behavioral path of business environment optimization in China. It is found that the policymakers of business environment optimization are widely but loosely connected, and there are more environment-based policy tools. The policy instruments are distributed more in the areas of government services and market environment in the process of business environment optimization. According to the different degrees of government-driven, environment-shaped, and demand-responded, the selection and configuration of policy tools present three types in business environment optimization. In the future, policy formulation should further strengthen top-level design, improve communication and coordination mechanisms between departments; enrich the variety of policy tools, increase the use of information technology, enhance the selectivity and combinability of policy tools; promote the balanced allocation of policy tools in the optimization of the business environment, improve the level of adaptation between policy tools and policy objectives, accumulate experience through practical interaction between the central and local authorities, and ultimately to achieve a comprehensive optimization of the business environment.

【Key words】 Business Environment, Policy Instruments, Content Analysis