

编者按：党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》强调，打造市场化法治化国际化一流营商环境，形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。本期围绕营商环境主题，推出中国人民大学聂辉华教授和云南大学柴毅副教授的最新研究成果，敬请垂注。

静悄悄的革命：中国营商环境政策的文本分析*

聂辉华 杜 健

[摘 要]以优化营商环境为抓手的经济和行政管理体制改革，是中国政府最重要的施政举措之一，形成了一场重塑政企关系、激发市场活力的“静悄悄的革命”。本文基于 2012—2023 年约 12 万份文件的中国营商环境政策文本库，运用大语言模型进行文本分析，揭示了中国营商环境政策的多维特征。研究发现，中国营商环境政策的分布呈现“峰状分布、先增后稳、区域分化”特征，发文主体呈现“部门协同与层级分化”特征，政策目标聚焦“非对标世行的内向改革”，政策扩散遵循“纵向主导、横向协同”模式。计量分析表明，营商政策数量与营商环境质量显著正相关。本研究首次全面梳理了中国营商环境政策的内容和特征，清晰描绘了这场“静悄悄革命”的宏观图景与内在运行逻辑，为理解党的十八大以来中国营商环境的改善提供了扎实的微观基础与实证支撑。

[关键词] 营商环境 文本分析 大语言模型

[中图分类号] F203.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-8461(2025)12-005-20

一、导论

近年来，从中央到地方，各级政府对优化营商环境给予了前所未有的高度重视。一方面，在施政理念上，打造市场化、法治化、国际化一流营商环境已经成为各级政府的共识，并且是

* 作者简介：聂辉华，中国人民大学经济学院、中国人民大学企业与组织研究中心教授；杜健，中国人民大学经济学院博士研究生。

基金项目：教育部重大课题攻关项目“深化‘放管服’改革促进营商环境持续优化研究”（18JZD048）；北京市高校卓越青年科学家项目“北京市建设全球营商环境标杆城市的机制体制创新以及扩散效应研究”（JWZQ20240202001）。

核心工作之一。另一方面，各级政府密集出台了大量优化营商环境的政策法规。以 2019 年国务院《优化营商环境条例》为标志性事件，在此前后各省（区、市）、市、县发布了超过十万份与营商环境相关的政策。各级政府在优化营商环境方面的持续投入产生了良好效应。根据世界银行《全球营商环境报告 2020》，中国的营商环境排名从 2013 年的全球第 96 位跃升至 2020 年的第 31 位，成为全球营商环境改善的标杆之一。以优化营商环境为抓手的经济和行政管理体制改革，成为近年来中国政府最重要的施政举措之一，并且已经形成了一场重塑政企关系、激发市场活力的“静悄悄的革命”。然而，当前学界对这场“革命”的整体图景、内在特征与驱动机制尚缺乏系统研究，主要原因在于系统性数据的缺失。现有研究多聚焦于宏观制度框架或局部个案分析，难以充分揭示政策文本中蕴含的丰富信息。本文通过对海量政策文本的系统性收集与解析，深入解读中国营商环境政策体系的深层结构与演变轨迹，为理解这场由中国政府主导的经济治理变革提供坚实的微观基础。

本文基于北大法宝的法律法规数据库，完整地收集了 2012—2023 年各级政府颁布的营商环境政策文本，并创新性地运用 ChatGPT 与 DeepSeek 等大语言模型（LLM），结合精细设计的提示词工程，系统提取了政策的时空分布、发文主体、目标设定及政府间关系等多维度信息，揭示出四个特征事实：第一，从政策分布看，营商环境政策呈现“峰状分布、先增后稳、区域分化”的整体特征；第二，从发文单位看，营商环境政策发文主体呈现显著的部门协同与层级分化特征；第三，从政策目标看，营商环境政策重心偏向非对标世界银行评估的内部改革议程；第四，从政策扩散看，营商环境政策呈现显著的纵向主导、横向协同的层级互动结构。此外，本文基于中国人民大学国家发展与战略研究院发布的《中国城市政商关系排行榜》，采用计量经济学方法检验了营商环境政策文本的实际效果。研究发现，营商环境政策数量的增加在改善行政效率和提升信息公开等硬性、可量化的制度层面表现出显著效果；然而，对于政府关怀、廉洁等软性的治理问题，仅仅依靠政策数量的累积可能不足以产生显著影响。

与既有研究相比，本文的主要贡献有以下两点。第一，本文首次系统构建了中国营商环境政策文本库。关于营商环境的现有研究，多基于两个范式：一是使用调查数据或省（区、市）营商环境综合评价数据进行实证分析，如使用世界银行企业调查数据（董志强等，2012；夏后学等，2019）、《中国城市营商环境评价》（杜运周等，2020；范合君等，2022；李文钊等，2023）和《中国城市政商关系评价报告》（汪殊逸等，2024），但调查数据仅在部分年份开展且只包含部分城市，而城市维度的营商环境评价数据一般开始于 2017 年，起步相对较晚且是结果侧的评价，无法体现政府行动侧的举措；二是使用区域内的某项制度改革实践作为营商环境的代理变量，如智慧法院（潘越等，2022）和商事制度改革（朱旭峰和张友浪，2015；夏杰长和刘诚，2017；叶振宇和庄宗武，2022；朱奕蒙等，2022），这一指标虽聚焦具体政策效应，但存在测度维度单一化问题。我们在上述研究的基础上，利用北大法宝法律法规数据库，系统性收集、整理并构建了中央和地方层级的营商环境政策文本数据库，为多角度分析各级政府在营商环境维度“行动侧”的努力提供了更独特的视角。第二，本文运用大语言模型揭示了海量营商环境政策的特征事实。本文创新性地使用大语言模型方法，系统提炼出中国营商环境政策在分布、主体、目标与扩散四个维度的关键特征事实，清晰描绘了这场“静悄悄革命”的宏观图景与内在运行逻辑，为理解中国特色的经济治理模式提供了有力的实证支撑。

二、关于营商环境的理论和经验研究

（一）概念解析

“营商环境”概念经历了从“竞争力”到“投资环境”再到“营商环境”的逐步演变。1979年，世界经济论坛开始对全球各国的竞争力进行评判，并将“竞争力”定义为与企业盈利活动相关的各类要素的综合体系，强调了影响企业竞争力的内外部因素。随着全球化的推进，世界银行前首席经济学家 Nicholas Stern 提出了“投资环境”的概念，指由政策、制度和行为构成的外部环境，这些因素直接影响投资的回报和风险。进入 21 世纪后，世界银行在 2003 年发布的《全球营商环境报告》（World Bank, 2003）中，正式提出了“营商环境”（doing business）的概念，定义为一个涵盖企业全生命周期（从创办、运营到退出市场）的综合性外部环境体系，强调企业在其整个经营过程中所面临的制度和政策。

在中国，营商环境的概念伴随实践逐步扩展和深化。在实践层面，自 2012 年广东省率先制定《广东省建设法治化国际化营商环境五年行动计划》，营商环境问题逐渐成为各级政府的重要议题。2013 年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出建设法治化营商环境。2019 年国务院公布并实施《优化营商环境条例》，明确将营商环境界定为市场主体在经济活动中所涉及的体制与机制性因素，涵盖市场环境、政务服务、监管执法和法治保障等因素。在理论层面，营商环境的内涵也逐步扩展。《中国城市营商环境评价》（李志军，2019）认为营商环境是企业在创业及其他活动中所面临的一个综合性生态系统，强调了外部环境的多维度影响。

“中国城市营商环境评价研究”课题组（2021 年）认为，营商环境是指一个区域内影响市场主体活动的整体环境。

2020 年，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》明确提出加快打造市场化、法治化、国际化营商环境，之后，市场化、法治化和国际化就成为学术界测度和研究营商环境的三个重要维度。围绕市场化营商环境的研究已积累了大量文献，研究的影响因素可概括为三个方面：一是提升行政效率，主要关注各类制度改革，如审批制度改革（廖福崇，2020）、退税无纸化改革（梁平汉等，2020）、“放管服”改革（张建顺与匡浩宇，2021；李文钊等，2023；韩先锋等，2024）；二是提升行政透明度，典型的举措如“互联网+政务服务”模式（范合君等，2022）；三是减轻市场主体负担，如税制改革（汪殊逸等，2024）。法治化强调法律在国家治理中的至高无上的地位，要求所有行为依法进行，其关键因素包括提升司法效率（潘越等，2022）、加强产权保护和契约执行（余林徽等，2014；吴超鹏与唐菂，2016）等。国际化反映了国家或地区在全球化背景下的对外开放程度，涵盖“引进来”和“走出去”两个方面。“引进来”与东道国的政治稳定（Daude & Stein, 2007）、制度质量（Benassy-Quere et al., 2007；Antras & Caballero, 2009；景光正与盛斌，2021）、政策优惠（龚柏华，2014；张柳钦等，2023）、贸易开放程度（Asiedu & Lien, 2004）及税收激励（Banga, 2006）等因素密切相关；而“走出去”则涉及贸易协定等因素（宗芳宇等，2012；杨宏恩等，2016）。

（二）评估体系

1. 整体评估

在全球范围内，评估营商环境的指标体系主要由多个国际机构的“指数”构成。其中，世界银行的营商环境（DB）指数被广泛认可并应用，该指数最早涵盖了开办企业、办理施工许可到办理破产等 10 个方面，旨在评估各国商业环境的便利程度；2022 年发布的新版评价体系“宜商环境”（Business Enabling Environment，简称 BEE）在指标设计、数据来源和评价维度上对 DB 进行了修正。经济学人智库（EIU）提出的“营商环境指数”（Business Environment Rankings）则侧重于政治环境、宏观经济条件、市场机遇等宏观层面的评估，结合国家过去五年的表现和对未来五年的预测，综合评定全球 82 个国家和地区的营商环境质量；尽管该指数具有较强的预测性，但其评估内容的宏观性使得其与企业经营活动的直接关联相对较弱。类似地，世界经济论坛（WEF）的“全球竞争力指数”（Global Competitiveness Index）通过 12 个指标，评估一个国家或地区的综合竞争力，涉及法律和行政架构、教育、技术创新等领域，同样缺乏对企业日常经营环境的评价。

在国内，中国国际贸易促进委员会（CCPIT）自 2016 年起发布的《中国营商环境研究报告》，设立了 12 个一级指标，涵盖了政务、市场、金融和创新等多个领域。值得关注的是，中国营商环境评估的主管部门国家发展和改革委员会自 2018 年起发布的《中国营商环境报告》，对世界银行的营商便利度指数框架进行了本土化调整，该报告剔除了部分与中国国情不符的指标，并新增了如企业全生命周期、城市投资吸引力以及高质量发展等符合中国实际的内容。此外还有一些非官方的城市层面的营商环境评价报告，例如，李志军（2019）自 2019 年发布的《中国城市营商环境评价》，从政务环境、法治环境、公共服务等多个方面评估城市的营商环境；在国内一些城市评估报告的基础上，张三保等（2024）构建了《中国城市营商环境数据库 2024》。

2. 细分评估

在细化评估方面，国内外学者在市场化、法治化和国际化三个维度上提出了各具特色的指标体系。在市场化指数方面，樊纲等（2011）、王小鲁等（2017）提出的各省份“市场化进程指数”，涉及政府与市场的关系、非国有经济的发展活力，以及产品市场和要素市场的发育状况，被很多学者作为制度质量或营商环境的代理指标。在法治化指数方面，世界正义工程（WJP）发布的法治指数被广泛认为是权威的评估工具，该指数基于大规模的民意调查和专家评估，重点考察了政府权力的制约、法治透明度以及腐败治理等方面，全面反映了法治环境的实际状况。在国际化指数方面，弗雷泽研究所与美国传统基金会的“经济自由度指数”（Economic Freedom Index）较为知名，该指标通过三大核心维度衡量经济的自由度水平：贸易自由直接评估国际商品和服务流动的开放性及其壁垒，反映市场准入便利度；投资自由关注对外资的限制与保护水平，揭示跨境资本流动的便利化程度和安全性；而金融自由则考量金融市场的开放性与监管环境，反映资金在国际间高效配置的能力。

除了上述指标外，针对特定领域和细分维度的评价体系也逐渐得到重视。例如，中国人民大学国家发展与战略研究院自 2018 年起发布的《中国城市政商关系评价报告》，聚焦营商环境的

核心部分政商关系，从亲近和清白两个维度评估了一个城市的政商关系健康程度（聂辉华等，2018）。其中，亲近指数衡量政府与企业之间的合作互动，清白指数则关注政商关系中的清廉度和透明度。该报告涵盖了中国大约290个城市，包括直辖市、副省级市、省会（首府）城市和地级市。

（三）效应分析

营商环境作为制度质量在商业经营方面的集中体现，其系统性改善对经济发展具有显著的正向外溢效应。现有研究从多维度揭示了其作用路径，主要体现为以下五类：

一是经济效应，良好的营商环境被普遍认为能够推动经济发展。董志强等（2012）利用世界银行三十个城市数据，验证了良好营商软环境能显著提高城市经济增长率。此外，Bah和Fang（2015）以非洲国家为例，研究表明优化营商环境有助于提升生产效率，促进经济增长。

二是贸易效应，良好的营商环境能够促进对外贸易发展。North（1990）的研究表明，清晰的产权界定和可靠的合同执行等制度因素，能够有效减少信息不对称、契约违约等风险，从而降低交易费用。在国际贸易中，这意味着更快的通关速度、更低的物流成本、更少的非关税壁垒以及更可预测的贸易政策。已有大量文献验证这一逻辑，如许和连和王海成（2018）利用出口退税审批权下放的准自然实验，梁平汉等（2020）利用出口退税无纸化改革的准自然实验，张明昂等（2022）利用《劳动合同法》颁布的准自然实验，均验证制度改善能显著提升企业出口绩效。

三是投资效应，优良的营商环境能够吸引更多的外国直接投资（FDI）。研究普遍认为，东道国政治稳定（Daude & Stein, 2007）、制度质量（Benassy-Quere et al., 2007；Antras & Caballero, 2009）、贸易开放程度（Asiedu & Lien, 2004）是跨国公司进行投资决策时最为看重的关键因素，而这些因素正是良好营商环境的关键构成。国内已有较多文献验证了这一观点，如蒋冠宏（2017）对中国企业对共建“一带一路”国家直接投资的研究显示，营商环境较好的国家，中国企业更倾向于通过并购方式进入；景光正和盛斌（2021）同样印证了中国对营商环境的持续改善，尤其是在法治化、市场化方面的努力，显著提升了对外资的吸引力。

四是创业效应，营商环境的改善为创业提供了更为有利的条件。当政府持续放宽创业门槛，如简化注册流程、缩短审批时间、降低初始资本要求时，创业的“进入成本”大幅下降（夏杰长和刘诚，2017；毕青苗等，2018）。进一步，杜运周等（2020）研究表明，在一个城市中，单个营商环境要素并不构成高创业活跃度产生的必要条件，但是提升政府效率在产生高创业活跃度上发挥了助推作用。

五是企业发展效应，营商环境的改善可以促进企业发展，包括改善业绩（Bah & Fang, 2015）、促进创新（夏后学等，2019）、提高全要素生产率（TFP）（夏杰长和刘诚，2017；牛志伟等，2023）等。如夏后学等（2019）基于世界银行企业调查数据，研究指出优化营商环境有助于消除寻租影响、促进企业创新；牛志伟等（2023）利用上市公司数据，发现营商环境优化通过改善宏观层面市场公平竞争环境、法制环境及商业信用环境，促进微观层面人力资本升级、员工权益保护和提升员工信任度，从而提高企业劳动生产率。

（四）研究述评与本文贡献

既有研究从理论建构、测度体系与影响效应等多个层面，为理解营商环境的内涵、评价及其

经济后果奠定了坚实基础，尤其是在市场化、法治化、国际化三个维度上，学界围绕行政效率提升、制度透明度增强、产权保护强化以及对外开放深化等路径，形成了丰富的理论解释与实证积累。然而，现有研究在数据基础与分析视角上仍存在一定局限。一方面，多数文献依赖各类营商环境评价指数或调查数据，如世界银行企业调查数据、《中国城市营商环境评价》等，这类数据虽然系统性强，但多为结果导向的综合性评分，难以反映政府主动实施的具体政策内容与治理逻辑；另一方面，多数文献聚焦于单一制度改革，如审批改革、智慧法院等，虽能识别特定政策的效果，却难以从整体上把握营商环境政策体系的协同演进与系统特征。这种“只见树木，不见森林”的研究现状，限制了对中国政府优化营商环境整体战略与内在逻辑的深入理解。

为弥补上述研究不足，本文在系统梳理现有理论成果的基础上，致力于在以下两个方面作出边际贡献。第一，首次系统构建了中国营商环境政策文本库。与依赖调查数据或城市评价指数等结果侧数据的研究不同，本文基于北大法宝法律法规数据库，全面收集并整理了中央与地方层面颁布的营商环境相关政策文本，构建了覆盖广泛、时间跨度较长的政策数据库。该数据库能够更为直接地捕捉各级政府在营商环境领域的行动侧努力，为从政策文本出发理解中国政府治理模式提供了全新的数据支撑。第二，创新运用大语言模型系统提炼营商环境政策的特征事实。面对海量非结构化的政策文本，传统研究方法难以实现高效、精准的结构化提取。本文引入大语言模型，对政策进行多维度自动分类与关键信息识别，系统揭示了政策在时空分布、发文单位、政府目的和政府间关系等方面的典型事实与演变规律。

三、新时代以来中国营商环境政策的特征事实

党的十八大以来，中央及地方政府纷纷出台了一系列优化营商环境的政策，旨在提升市场效率、激发创新活力并推动经济社会高质量发展。本节将从政策分布、发文单位、政策目的、政策扩散四个维度，系统总结党的十八大以来中央及地方政府在营商环境领域的政策发布的特征事实，揭示政策制定的主要趋势和差异，为后续的理论经验研究奠定基础。

（一）文本处理

本文分析的营商环境政策文本选自北大法宝营商环境政策文本数据库。该数据库是依据世界银行营商环境评估体系构建的专业政策库，其分类涵盖开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产等十大核心维度，具有良好的系统性与权威性。该数据库中收录了从1979年以来中央及地方颁布的各类营商环境相关政策，文件类型涵盖法规、条例、办法、规定、意见等多种形式，发文层级完整，从中共中央、国务院及其部门，到省（区、市）、市、县乃至乡镇各级政府的政策文本均被纳入，累计总量超过14万份。考虑到我国营商环境政策体系在党的十八大以后趋于完善且发布更为集中，本研究系统整理了2012—2023年中央与地方各级政府颁布的相关政策，共计约12万份，从而保证分析样本的全面性和代表性。

收集完政策之后，需要对政策文本进行分析。传统方法显然难以处理如此庞大的海量文本。近年来，大语言模型作为一种基于深度学习的人工智能技术，通过在海量文本数据上进行预训

练,掌握了丰富的语言知识和上下文推理能力,已在多个领域展现出广泛的应用潜力。鉴于大语言模型在经济金融领域的广泛应用(Niu et al., 2025; Fang et al., 2025; Siano, 2025; Jha et al., 2025),本文在文本处理环节,使用大语言模型来提取文本信息。采用大语言模型处理营商环境政策文本,有以下四个优势。一是具有复杂语境下的文本分析优势。LLM通过预训练深度理解政策文本的语言环境,能够精准识别政策内在逻辑,克服传统方法(如词频法等)对模糊性术语的误读风险。二是卓越的长文本处理能力。LLM支持全文本输入和整体理解,避免传统NLP(自然语言处理)模型分段处理导致的信息割裂。三是决策过程相对透明。LLM可通过输出可追溯的标注判断理由,增强满足学术研究的方法论可复现性要求。四是相对于人工识别,LLM可以避免人工识别的主观性影响,判断一致性程度高且成本相对较低。

具体而言,使用DeepSeek模型,通过细致的提示词设定,从营商环境政策文本中提取政策时空分布、发文单位、政府目的和政府间关系等多维度信息;随后,对提取信息进行了细致的人工抽检,以减少“模型幻觉”带来的影响。

考虑到任务的复杂性,将整体任务拆分为三轮:

第一轮使用LLM提取并分析政策文本的发文字号和发文单位,由此获得“发文年份”、“发文层级”(中央、省级、市级、县级和乡级)、“发文地域”(具体涉及的省区市、市、县和乡)^①和“发文单位”^②的核心字段。

第二轮分类基于预设的政府目的框架,由LLM依据政策文本的核心内容,对政策目标进行归类。该分类体系包含两个层级:第一层级为“是否对标世行标准”,即判断政策是否直接且明确地旨在优化与世界银行营商环境评估体系(BEE)相关的十大维度,具体包括市场准入、获取经营场所、市政公用基础设施报装、雇佣劳工、获取金融服务、国际贸易、税费缴纳、解决商业纠纷、促进市场竞争和企业破产;第二层级在第一层级基础上进一步细分,若政策属于“对标世行标准”,则进一步识别其具体对应的BEE维度,若不属于,则参考2019年国务院颁布的《优化营商环境条例》,提炼出其他重要政策维度,如政府采购和招投标改革、中小投资者保护、优化政务服务及优化监管执法等。分类过程遵循两项原则:一是直接关联性优先,即以政策是否直接提及BEE或相关概念作为判断主要依据,若文本未明确涉及,即使客观上可能对BEE指标产生影响,仍归为“非对标世行”类别;二是最匹配维度,即从政策涉及的多方面内容中,选择其最主要或最核心的优化目标所对应的维度。

第三轮分类基于预设的政府间关系框架,由LLM根据政策文本的核心内容进行划分。该框架参考Fang et al.(2025)的研究设计,涵盖与上级、同级及下级政府之间的关系,每一大类下又设若干子类,并为LLM提供了详细的说明。例如,“执行上级指令”指直接落实上级政府或部门已明确颁布的、具有普遍约束力的政策、法规或条例,强调全面贯彻执行;而“依据上级规范”则指在制定本级政策时,引用更高级别的法律法规或政策文件作为合法性依据,例如根据

① 值得注意的是,“发文地域”字段根据最新的行政区划进行了校正,如莱芜市2019年被裁撤,划归合肥市管辖,为简化分析,我们将2012—2023年莱芜市所有政策都并入合肥市进行统计。

② 由于各层级政府机关名称五花八门,我们根据国务院机构名称,按照层级进行了标准化处理。

《优化营商环境条例》制定具体实施细则。

（二）特征事实

1. 从政策分布看，中国营商环境政策呈现“峰状分布、先增后稳、区域分化”的整体特征。

本文从三个维度透视营商环境政策的分布特征：政府层级、时间趋势和地理空间。

首先，从政府层级维度来看，政策分布呈现峰状特征，政策数量随层级先增加后减少，市级为顶点。表 1 表明，党的十八大以来，各级政府共发布了 122180 项营商环境政策。其中，市级政府发布的营商环境政策数量最多，达 60774 份，占比高达 49.74%；省级政府发布了 43251 份，占比 35.40%；中央政府则发布了 8513 份，占比仅为 6.97%；县级和乡级政府的政策数量相对较少，分别为 9306 份（7.62%）和 336 份（0.28%）。这一特点反映了地方政府在政策执行和适应多样化地方条件方面的关键作用。中央政府负责宏观指导，但实际的改革落地和对地方具体情况的调整，主要由省级和市级政府推动，这表明中国营商环境改革的成效在很大程度上依赖于地方政府的努力。省市级政府为地方行政部门的核心枢纽，承担政策细化与属地实施职能，而县乡政府因权限与能力所限，主要扮演执行者角色。这种结构允许了更大的灵活性和地方试验空间，这对于中国这样幅员辽阔、区域差异显著的国家而言至关重要。

其次，从时间维度来看，各级政府的政策数量呈“先增后稳”态势。图 1 展示了自 2012 年以来中央、省级和市级政府发布营商环境政策的年度变化趋势。整体上看，各级政府的政策数量呈逐年上升态势。其中，中央政府的政策数量在 2019 年达到峰值，随后有所回落。地方政府（省级和市级）的政策数量则稍滞后，于 2021 年左右触顶，其中市级政策数量在 2021 年达到峰值，省级政策数量在同年达到峰值。中央政府在 2019 年的政策峰值，可能与《优化营商环境条例》的酝酿和出台密切相关。该条例于 2019 年正式通过，标志着中央对营商环境建设进入系统性、法治化制度建设阶段。在此之后，中央政策的重心转向对该条例的细化与完善，以及宏观指导，政策数量趋于平稳；而地方政府则在中央条例的框架下，积极推进具体改革措施的落地和细化，从而在 2021 年迎来了政策发布的高峰。

最后，从地理空间维度看，各地营商环境政策发布数量存在明显区域差异。表 2 显示，政策热点区域主要集中在东部沿海及部分中部经济发达地区。例如，直辖市北京、上海以及东部沿海省份如广西、广东、浙江、江苏、山东等地的政策数量显著高于中西部地区。这一分布与各地区经济发展水平密切相关，反映了经济发达地区在营商环境改革中的投入程度和治理能力更强。这些地区通常拥有更活跃的市场主体、更复杂的经济活动，对高效、透明的营商环境有更高的需求，同时也具备更充足的财政资源和更成熟的行政管理经验来推动和实施营商环境改革。

表1 按政府级别的营商环境政策比例

政府级别	数量（份）	占比（%）
中央	8513	6.97
省级	43251	35.40

(续表)

政府级别	数量（份）	占比（%）
市级	60774	49.74
县级	9306	7.62
乡级	336	0.28

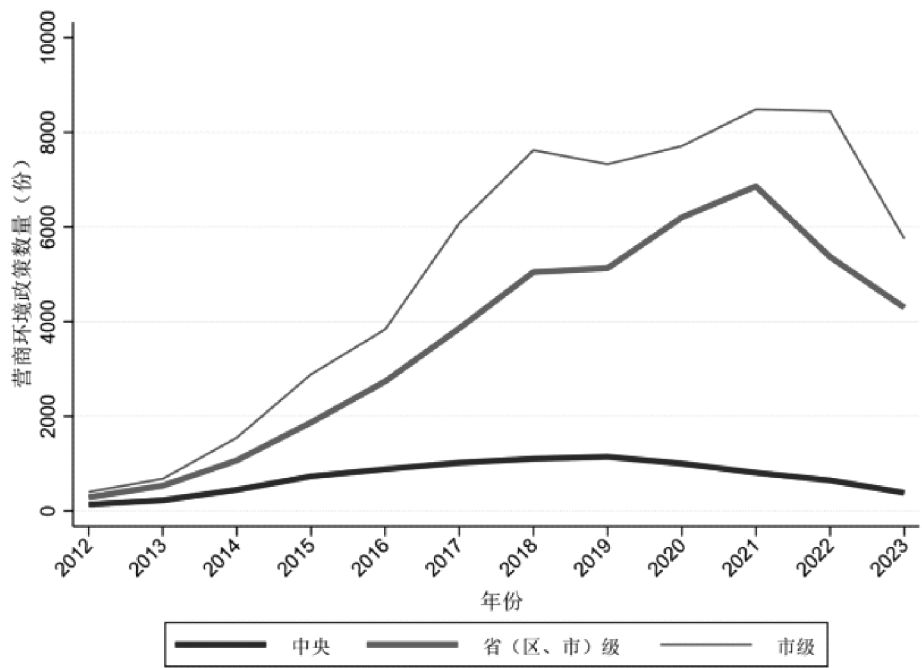


图1 2012—2023年各级政府颁布营商环境政策数量

表2 2012—2023年各省（区、市）颁布营商环境政策数量

省（区、市）	数量（份）
广西壮族自治区	7522
山东省	5428
广东省	5395
辽宁省	4180
江苏省	4060
福建省	3992
安徽省	3983
浙江省	3483

(续表)

省(区、市)	数量(份)
河南省	3116
北京市	2877
上海市	2471
四川省	2262
甘肃省	2105
湖北省	2064
河北省	2006
内蒙古自治区	1903
天津市	1874
黑龙江省	1779
江西省	1761
重庆市	1639
陕西省	1539
山西省	1456
宁夏回族自治区	1371
吉林省	1209
云南省	1175
湖南省	1151
贵州省	1106
海南省	545
青海省	464
新疆维吾尔自治区	300
西藏自治区	130

2. 从发文单位看,中国营商环境政策发文主体呈现显著的部门协同与层级分化特征。

如表3所示,从发文单位来看,联合发文的数量达到15784份,占营商环境政策总数的15.46%。其中省级联合发文在所有联合发文中占比52.9%。这可能是因为营商环境涉及制度性交易成本降低(如商事登记、工程审批),需多部门联合破除行政壁垒,省级政府因具备跨区域协调权威成为协同枢纽。分部门来看,政府办公厅系统以总量42692份成为核心供给主体,占比高达41.84%。其中市级办公厅系统占比77.9%,表明基层政府在政策执行端的关键角色。营商环境优化需直面市场主体,涉及审批、监管、服务等落地环节,地方政府天然承担具体施策责任。

从具体部门看，住建、市场监管、发改、自然资源和商务等部门为高频发文部门，因其部门职能与营商环境改革核心领域高度契合。金融证券（央行、证监会）、海关等领域政策由中央发布，因其关乎国家经济安全与统一市场规则，必须保持中央事权集中。税务总局的国税系统一直属于垂直管理体制，其地税系统在 2018 年之前属于属地管理体制，2018 年 7 月之后在省市层面两者完成合并，统一为垂直管理体制，因此，在 2018 年之前各地地税系统作为地方政府的下属职能部门发布了大量涉及营商环境的文章。

表3 主要发文单位发布营商环境政策数量分布

发文单位	整体		分类		
	数量（份）	占比	中央	省级（区、市）	市级
联合发文	15784	15.46%	1368	8348	6068
政府办公厅	42692	41.81%	566	8892	33234
住房和城乡建设部（厅/局）	5229	5.12%	145	2410	2674
市场监督管理总局	3992	3.91%	310	2114	1568
发展和改革委员会	3265	3.20%	218	1985	1062
自然资源部（厅/局）	3252	3.18%	687	1674	891
商务部（厅/局）	2683	2.63%	332	1323	1028
交通运输部（厅/局）	2191	2.15%	187	1139	865
人力资源和社会保障部（厅/局）	2109	2.07%	116	1128	865
财政部（厅/局）	1817	1.78%	138	973	706
工业和信息化部（厅/局）	1735	1.70%	107	782	846
卫生健康委员会	1697	1.02%	219	841	637
证券监督管理委员会	1674	1.64%	1674	\	\
农业农村部（厅/局）	1534	1.50%	138	919	477
税务总局	1448	1.42%	256	421	771
民政部（厅/局）	1394	1.37%	83	676	635
科学技术部（厅/局）	1222	1.20%	43	589	590
司法部（厅/局）	1209	1.18%	38	598	573
水利部（厅/局）	1206	1.18%	80	640	486
应急管理部（厅/局）	1043	1.02%	47	532	464
教育部（厅/局）	900	0.88%	88	436	376
金融监督管理总局	684	0.67%	80	346	258
文化和旅游部（厅/局）	636	0.62%	57	393	186

(续表)

发文单位	整体		分类		
	数量(份)	占比	中央	省级(区、市)	市级
公安部(厅/局)	617	0.60%	11	259	347
知识产权局	553	0.54%	170	311	72
医疗保障局	529	0.52%	25	274	230
海关总署	439	0.43%	439	\	\
审计署(厅/局)	255	0.25%	34	105	116
统计局	210	0.21%	4	103	103
机关事务管理局	72	0.07%	1	56	15
中国人民银行	46	0.05%	46	\	\

3. 从政策目的看，中国营商环境政策重心偏向非对标世界银行评估的内部改革议程。

从整体上看，在政策目的分类上，政策数量呈现出显著的结构差异。如表4所示，对标世界银行营商环境评估的政策共计20704项，约占总政策量的19%；而未直接对标世界银行评估的政策则高达88598项，约占81%。这表明，中国优化营商环境的改革并非主要由外部基准或国际排名驱动；相反，政策制定者将更庞大、更强劲精力投入到内部优先事项、国内治理改进以及自主改革议程上。这反映出中国在政策制定上的战略自主性，即外部指标更多地作为参考，而非唯一的决定因素，改革的重心在于实现更深层次、更具系统性的国内营商环境转型。

在对标世界银行营商环境评估的政策中，政策数量集中于几个核心领域。其中，“市场准入”以6519项政策位居首位，其次是“获取经营场所”（3875项）、“国际贸易”（2861项）、“促进市场竞争”（2302项）和“纳税缴费”（2271项）。这五项政策目的合计占政策总量的85%以上。这些政策目的与世界银行《营商环境报告》中的关键指标直接对应，反映了中国在提升国际认可度方面的战略努力。

非对标世界银行营商环境评估的政策代表了中国内部改革议程的核心。其中，“优化服务”以38079项政策的巨大体量占据主导地位，其次是“综合改革”（14679项）、“优化监管执法”（10361项）、“法治基础构建”（6781项）和“促进创新”（3389项）。“优化服务”一项就占到了政策总量的43%以上，这突出表明了中国在提升政府效率、简化行政流程和改善公共服务交付方面的高度重视。

表4 营商环境政策目的分解

单位：项

Panel A：对标世界银行营商环境评估				
政策目的	整体	中央	省（区、市）级	市级
市场准入	6519	343	2832	3344
获取经营场所	3875	244	1249	2382

(续表)

Panel A：对标世界银行营商环境评估				
政策目的	整体	中央	省（区、市）级	市级
市政公用基础设施报装	935	33	386	516
雇佣劳工	1304	108	915	281
获取金融服务	1424	113	565	746
国际贸易	2861	450	1199	1212
税费缴纳	2271	220	937	1114
解决商业纠纷	724	120	324	280
促进市场竞争	2302	248	995	1059
企业破产	760	333	224	203
合计	22975	2212	9626	11137
Panel B：非对标世界银行营商环境评估				
政策目的	整体	中央	省（区、市）级	市级
政府采购和招投标改革	2572	114	986	1472
中小投资者保护	2050	1420	308	322
促进创新	3389	222	1679	1488
涉企收费治理	2346	158	1068	1120
行业协会改革	1238	281	534	423
政府履约保障	1206	93	452	661
优化政务服务	38079	1723	14086	22270
优化监管执法	10361	547	4307	5507
法治基础构建	6781	350	2801	3630
新经济包容治理	733	61	255	417
其他	5164	438	1869	2857
综合改革	14679	894	5280	8505
合计	88598	6301	33625	48672

4. 从政策扩散看，中国营商环境政策呈现显著的纵向主导、横向协同的层级互动结构。

通过细致的文本分析，我们进一步总结了发文单位在发布政策时的目的。如表 5 所示，在纵向维度上，政府间互动高度集中于自上而下的指令传导，表现为执行上级指令占纵向互动总量的 67.2%（45232/67343），反映出地方政府贯彻落实中央政府政策指令的内在要求，同时省级政府通过密集部署工作任务（35040 份，占对下级互动总量的 97.4%），将改革目标逐级分解，确保商事制度、审批流程等核心领域在全国范围内的规范统一；与之相对，自下而上的政策创新空间受限，争取上级支持（242 份）与政策试点（47 份）的极少数量，凸显营商环境政策领域改革相对缺乏地方自主性。

在横向维度上，政府协作聚焦于破除行政壁垒的制度性整合，联合政策制定占同级互动的62.7%，其中省级主导跨区域规则协调，市级侧重执行协同，表明营商环境优化需通过更高维度的制度共建减少部门隔阂。值得注意的是，监督考核机制贯穿政府互动全过程：对下级的督查考核（897份）体量达激励表彰（629份）的1.4倍，省级督查强度（424份）显著高于问责（17份）。这形成以考核压力驱动改革落地的治理闭环，与营商环境评价的“以评促改”机制形成结构性呼应。

表5 基于营商环境政策目的的政府间关系 单位：份

Panel A：与上级政府关系			
政策目的	整体	省级	市级
执行上级指令	45232	19574	25658
依据上级规范	17709	5800	11909
响应上级要求	1396	594	802
转发上级文件	1825	968	857
配合上级行动	117	43	74
接受上级指导	199	77	122
报批与备案	363	184	179
争取上级支持	242	107	135
落实督查整改	250	96	154
其他	10	6	4
合计	67343	27449	39894
Panel B：与同级政府关系			
政策目的	整体	省级	市级
联合政策制定	13291	6004	7287
协同工作推进	7678	3054	4624
其他	242	68	174
合计	21211	9126	12085
Panel C：与下级政府关系			
政策目的	整体	省级	市级
部署工作任务	84851	35040	49811
指定试点项目	47	28	19
督查考核评估	897	424	473
激励表彰奖励	629	260	369
问责惩罚处置	56	17	39
能力建设指导	185	108	77
其他	107	87	20
合计	86772	35964	50808

四、营商环境政策效果评估：基于中国城市政商关系健康指数的检验

以上从政策分布、发文单位、政策目的、政策扩散四个维度，系统总结党的十八大以来中央及地方政府在营商环境领域的政策发布的特征事实。这些特征事实描绘了我国营商环境政策体系的基本面貌，但同时也引出一个亟待验证的核心问题：如此规模庞大、结构复杂的政策体系，是否真正转化为了营商环境质量的提升，而非停留于政策文本层面的“口号式治理”？

政策数量的积累是制度建设的直接体现，但其能否有效提升营商环境质量，还受到政策体系内部结构与外部执行环境的共同影响。基于第三部分的发现，我们认为政策数量可能从以下几个维度提升营商环境质量：第一，政策数量的阶段性增长意味着制度环境的快速构建，这为营商环境改善提供了基础性的制度供给；第二，多部门协同发文的现象表明，政策制定过程中的部门合力可能增强政策的协调性与执行力，进而提升政策实效；第三，以“非对标世行”的内部改革为重心的政策取向，可能更契合地方实际需求，从而对本土化的营商环境问题作出针对性改善；第四，“纵向主导”的扩散模式意味着上级政策的传导压力与下级政府的跟进力度，可能成为政策能否落地见效的关键机制。

我们使用双向固定效应回归模型来量化营商环境政策数量对营商关系质量的影响，估计模型如下所示：

$$BEScore_{ct} = \beta_0 + \beta_1 BENum_{ct} + \beta_2 Controls_{ct} + \alpha_c + \gamma_t + \epsilon_{ct} \quad (1)$$

其中 $BEScore_{ct}$ 是城市 c 在 t 年的营商环境政策评分，我们使用聂辉华等（2018）构建的历年中国城市政商关系健康指数（2017—2022年）作为城市营商环境质量的代理变量。中国城市政商关系健康总指数由“亲近指数”和“清白指数”两个核心方面构成。亲近指数主要衡量政府对企业的关心程度和提供的服务水平，具体包括领导人到企业视察或座谈的次数、基础设施完善度、金融服务可及性、市场中介机构数量以及电子政务效率等维度。清白指数则侧重于评估政府的廉洁度和透明度，其衡量指标包括食品安全许可证代办价格、腐败搜索指数、网络信息公开程度和财政透明度等。 $BENum_{ct}$ 是城市 c 在 t 年颁布的营商环境政策数量。 $Controls_{ct}$ 是城市维度的控制变量，包括地区生产总值（GDP）的自然对数（ $\ln GDP$ ）、人口的自然对数（ $\ln Pop$ ）、第二和第三产业的占比（ $Ind2Share$ 和 $Ind3Share$ ，第二产业和第三产业增加值与 GDP 的比值）、金融发展水平（ $FinaDev$ ，城市金融机构存款和贷款余额与 GDP 的比率）、政府支出水平（ $GovExpRate$ ，一般政府公共预算支出占 GDP 的比例）和财政赤字水平（ $FicalGap$ ）。 α_c 、 γ_t 分别表示城市和时间固定效应，标准误聚类到城市层面。

回归结果如表 6 所示。列（1）展示了营商环境政策数量与城市政商关系总分的关系，其估计系数为 0.087，且在 1% 的水平上统计显著，表明营商环境政策数量越多，营商环境质量越好。

列（2）至列（8）进一步呈现了政策数量对政商关系各分项指标的影响。列（2）、列（4）至列（6）表明，政策数量增加显著提升了政府服务水平，并增强了政府与企业的亲近关系，但

并未显著增加政府对企业关心程度和减轻企业负担。前者意味着仅仅增加政策数量，并不能直接带来政府对企业关心程度（如领导人视察、座谈次数）的显著提升。这方面可能更多依赖于政府的积极主动性和个别领导的重视；后者源于当前政策更多聚焦于审批流程优化和服务效率提升，而对涉及税收、社保等实质性成本削减的措施相对有限。

列（3）、列（7）和列（8）则显示，政策数量对政府透明度和信息公开展现出显著促进作用，但对政府廉洁程度的影响较为有限。这一结果可能反映出，廉洁程度的提升更需要强化监督机制与问责力度，仅依靠增加政策数量而缺乏相应的制约措施，难以有效遏制权力寻租等深层次问题。

总体而言，实证结果表明，营商环境政策数量与政商关系质量之间存在显著正相关，但政策效果呈现结构性差异。政策数量增加在提升行政效率、强化服务供给与促进信息公开等可量化、易监管的“硬治理”领域作用显著；而在政府关怀、政府廉洁等涉及非制度因素与深层治理逻辑的“软治理”层面，其推动效果相对有限。由此可见，营商环境的优化是一项系统工程，仅依靠政策数量的积累难以全面解决所有问题，还需结合治理理念与执行机制的深层转变。

表6 城市营商环境政策数与城市政商关系得分

因变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	政商关系总分	亲近指数	清白指数	政府关心	政府服务	企业负担	政府廉洁	政府透明
<i>BENum</i>	0.087*** (4.823)	0.089*** (4.478)	0.064*** (2.950)	0.057 (1.554)	0.107*** (4.691)	-0.037 (-1.262)	0.028 (1.486)	0.057** (2.557)
Ln GDP	13.073** (2.053)	8.917 (1.341)	14.416* (1.924)	-1.406 (-0.116)	21.687*** (2.651)	-14.666 (-1.139)	21.451*** (2.829)	8.050 (1.137)
Ln Pop	6.750 (0.428)	3.327 (0.160)	-9.423 (-0.532)	-1.737 (-0.067)	44.949* (1.817)	-44.090 (-1.380)	35.321* (1.751)	-21.967 (-1.468)
Ind2Share	-0.254 (-0.900)	-0.044 (-0.143)	-0.675* (-1.685)	1.460*** (2.688)	-0.173 (-0.470)	-0.452 (-0.638)	-0.226 (-0.587)	-0.633* (-1.700)
Ind3Share	-0.180 (-0.638)	-0.103 (-0.321)	-0.429 (-1.098)	1.833*** (3.316)	-0.328 (-0.813)	-0.036 (-0.048)	-0.218 (-0.549)	-0.362 (-0.979)
FinaDev	4.470** (2.187)	0.517 (0.253)	6.543*** (3.197)	2.114 (0.523)	1.658 (0.726)	-0.250 (-0.068)	7.337*** (3.463)	4.543** (2.245)
FicalGap	40.700 (0.965)	53.592 (1.143)	-28.692 (-0.615)	67.603 (0.801)	99.882 (1.570)	30.789 (0.351)	23.415 (0.448)	-40.399 (-0.904)
GovExpRate	-23.126 (-0.544)	-6.603 (-0.141)	-8.748 (-0.187)	-11.571 (-0.136)	-1.305 (-0.021)	-111.941 (-1.315)	10.723 (0.213)	-13.115 (-0.307)

(续表)

因变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	政商关系总分	亲近指数	清白指数	政府关心	政府服务	企业负担	政府廉洁	政府透明
截距项	-194.545 [*]	-142.910	-88.745	-110.497	-597.080 ^{***}	558.924 ^{**}	-540.297 ^{***}	97.276
	(-1.729)	(-1.056)	(-0.755)	(-0.506)	(-3.719)	(2.014)	(-4.283)	(0.908)
城市固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	1710	1706	1710	1590	1710	1700	1710	1710
R 平方	0.634	0.369	0.220	0.206	0.361	0.158	0.348	0.317

注：括号内为 t 值；* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01。

五、结论和政策建议

本文通过系统性构建中国营商环境政策文本库，并创新性应用大语言模型进行文本分析，首次全景式揭示了中国营商环境政策体系的深层结构与演进逻辑。研究发现：政策发布呈现“峰状分布、先增后稳、区域分化”的时空特征、发文主体展现出显著的“部门协同与层级分化”、政策目标明确转向“超越世行对标的内向改革议程”、政策扩散形成“纵向主导、横向协同”的层级互动模式。实证检验进一步证实，政策供给数量与地区营商环境质量存在显著正相关，为这场“静悄悄的革命”提供了效能佐证。本文不仅填补了政策文本系统性分析的空白，更通过方法论创新，为解读中国政府主导的经济治理变革提供了新视角与强证据。

结合本文的研究发现，提出以下政策建议。第一，要推动区域协同与精准施策。鉴于营商环境政策在不同区域间的差异，政府应避免“一刀切”的模式，转而加强对欠发达地区的政策倾斜和支持，并根据各地的产业结构和发展阶段，制定更具针对性的改革方案，以确保政策的适配性和有效性。第二，要深化部门联动与数字化转型。针对政策执行中存在的部门壁垒和层级分化问题，亟需建立跨部门、跨层级的数字协同平台，整合企业全生命周期服务；通过强制推行会商会签制度和将协同效率纳入绩效考核，打破“信息孤岛”，提高政府服务效率。第三，改革要从数量转向质量，聚焦深层次治理。虽然政策数量的增加在提升行政效率方面效果显著，但对政府关心等软性治理问题的影响有限，因此，未来的政策重心应从数量堆砌转向质量提升，着力健全法规体系，强化产权保护，并完善监管机制，以解决更深层次的治理难题，更好提升企业满意度和获得感。

参考文献

毕青苗、陈希路、徐现祥，2018：《行政审批改革与企业进入》，《经济研究》第2期。

董志强、魏下海、汤灿晴，2012：《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》，《管理世界》第4期。

杜运周、刘秋辰、程建青, 2020 :《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》,《管理世界》第9期。

范合君、吴婷、何思锦, 2022 :《“互联网+政务服务”平台如何优化城市营商环境?——基于互动治理的视角》,《管理世界》第10期。

樊纲、王小鲁、朱恒鹏, 2011 :《中国市场化指数——各地区市场化相对进程 2011 年报告》, 经济科学出版社。

龚柏华, 2014 :《国际化和法治化视野下的上海自贸区营商环境建设》,《学术月刊》第1期。

韩先锋、郑酌基、李勃昕、肖远飞, 2024 :《行政体制改革、营商环境优化与数字创新驱动——来自“放管服”的新证据》,《公共管理学报》第3期。

景光正、盛斌, 2021 :《金融结构如何影响了外资进入方式选择?》,《金融研究》第5期。

蒋冠宏, 2017 :《中国企业对“一带一路”沿线国家市场的进入策略》,《中国工业经济》第9期。

廖福崇, 2020 :《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》,《公共管理学报》第1期。

李文钊、翟文康、刘文章, 2023 :《“放管服”改革何以优化营商环境?——基于治理结构视角》,《管理世界》第9期。

李志军, 2019 :《中国城市营商环境评价》, 中国发展出版社。

梁平汉、邹伟、胡超, 2020 :《时间就是金钱: 退税无纸化改革、行政负担与企业出口》,《世界经济》第10期。

聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬, 2018 :《中国城市政商关系排行榜 (2017)》, 中国人民大学国家发展与战略研究院。

牛志伟、许晨曦、武瑛, 2023 :《营商环境优化、人力资本效应与企业劳动生产率》,《管理世界》第2期。

潘越、谢玉湘、宁博、梁师赫, 2022 :《数智赋能、法治化营商环境建设与商业信用融资——来自“智慧法院”视角的经验证据》,《管理世界》第9期。

汪殊逸、袁从帅、刘志阔, 2024 :《税制改革、营商环境与市场活力: 兼论改革协同作用》,《世界经济》第1期。

王小鲁、樊纲、余静文, 2017 :《中国分省份市场化指数报告 (2016)》, 社会科学文献出版社。

吴超鹏、唐菡, 2016 :《知识产权保护执法力度、技术创新与企业绩效——来自中国上市公司的证据》,《经济研究》第11期。

夏后学、谭清美、白俊红, 2019 :《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》,《经济研究》第4期。

夏杰长、刘诚, 2017 :《行政审批改革、交易费用与中国经济增长》,《管理世界》第4期。

许和连、王海成, 2018 :《简政放权改革会改善企业出口绩效吗?——基于出口退(免)税审批权下放的准自然试验》,《经济研究》第3期。

杨宏恩、孟庆强、王晶、李浩, 2016 :《双边投资协定对中国对外直接投资的影响: 基于投资协定异质性的视角》,《管理世界》第4期。

叶振宇、庄宗武, 2022 :《产业链龙头企业与本地制造业企业成长: 动力还是阻力》,《中国工业经济》第7期。

- 余林徽、陆毅、路江涌, 2014 :《解构经济制度对我国企业生产率的影响》,《经济学(季刊)》第 1 期。
- 张建顺、匡浩宇, 2021 :《“放管服”改革与纳税人满意度:施策重点与优化路径——基于机器学习方法》,《公共管理学报》第 4 期。
- 张柳钦、李建生、孙伟增, 2023 :《制度创新、营商环境与城市创业活力——来自中国自由贸易试验区的证据》,《数量经济技术经济研究》第 10 期。
- 张明昂、施新政、邵小快, 2022 :《劳动力市场制度约束与企业出口:基于《劳动合同法》的证据》,《世界经济》第 2 期。
- 张三保、张志学、黄敏学, 2024 :《中国城市营商环境数据库 2024》,北京大学开放研究数据平台, <https://doi.org/10.18170/DVN/9NJDWE>。
- 宗芳宇、路江涌、武常岐, 2012 :《双边投资协定、制度环境和企业对外直接投资区位选择》,《经济研究》第 5 期。
- 朱旭峰、张友浪, 2015 :《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》第 10 期。
- 朱奕蒙、毕青苗、徐现祥, 2022 :《商事制度改革与产业结构变迁:微观视角》,《经济研究》第 1 期。
- “中国城市营商环境评价研究”课题组, 2021 :《中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议》,《管理世界》第 3 期。
- Antras, P., and Caballero, R. J., 2009, “Trade and Capital Flows: A Financial Frictions Perspective”, *Journal of Political Economy*, 117(4), 701–744.
- Asiedu, E., and Lien, D., 2004, “Capital Controls and Foreign Direct Investment”, *World Development*, 32(3), 479–490.
- Bah, E. H., and Fang, L., 2015, “Impact of the Business Environment on Output and Productivity in Africa”, *Journal of Development Economics*, 114, 159–171.
- Banga, R., 2006, “The Export-Diversifying Impact of Japanese and US Foreign Direct Investments in the Indian Manufacturing Sector”, *Journal of International Business Studies*, 37, 558–568.
- Benassy-Quere, A., Coupet, M., and Mayer, T., 2007, “Institutional Determinants of Foreign Direct Investment”, *World Economy*, 30(5), 764–782.
- Daude, C., and Stein, E., 2007, “The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment”, *Economics & Politics*, 19(3), 317–344.
- Fang, H., Li, M. and Lu, G., 2025, “Decoding China’s Industrial Policies”, *National Bureau of Economic Research*, w33814.
- Jha, M., Liu, H., and Manela, A., 2025, “Does Finance Benefit Society? A Language Embedding Approach”, *The Review of Financial Studies*, hhaf012.
- Niu, Y., Wu, J., Jiang, S., and Jiang, Z., 2025, “The Bullwhip Effect in Servitized Manufacturers”, *Management Science*, 71(1), 1–20.
- North, D. C., 1990, “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, Cambridge University Press.
- Siano, F., 2025, “The News in Earnings Announcement Disclosures: Capturing Word Context Using LLM Methods”, *Management Science*.

World Bank, 2003, “*Doing Business 2003: A Practical Guide to Understanding Business Regulations*”, World Bank Group.

A Quiet Revolution: A Textual Analysis of China’s Business Environment Policies

NIE Huihua DU Jian

Abstract : The reform of economic and administrative management systems, centered on optimizing the business environment, stands as one of the most significant policy initiatives undertaken by the Chinese government. It has ushered in a “quiet revolution” that reshapes the relationship between the government and enterprises, thereby igniting market vitality. Based on a corpus of approximately 120,000 Chinese business environment policy documents from 2012 to 2023, we employ large language models to conduct a textual analysis and reveal multi-dimensional characteristics of these policies. The findings indicate that the distribution of Chinese business environment policies exhibits a peak-like pattern, increasing first and stabilizing later, with regional variation, the issuing bodies demonstrate inter-agency collaboration and hierarchical differentiation, while policy objectives focus on inward-oriented reforms not aligned with World Bank standards, and the policy diffusion follows a vertically led, horizontally coordinated model. Econometric analysis shows that the number of business environment policies is significantly positively correlated with the quality of the business environment. This study comprehensively sorts out the content and characteristics of China’s business environment policies for the first time, clearly depicts the macro picture and internal operating logic of this “quiet revolution”, and provides a solid micro-foundation and empirical support for understanding the improvement of China’s business environment since the 18th National Congress of the Communist Party of China.

Keywords : Business Environment; Textual Analysis; Large Language Model

【责任编辑：何满雄】