

# 全国统一大市场建设与城市创业活力

——来自工程建设项目审批制度改革的证据

熊凌云, 黄林菲, 杨李娟

**[摘要]** 建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求。工程建设项目审批制度改革(简称“审批改革”)是全国统一大市场建设“统一市场基础制度规则”在工程领域的先行先试。本文以审批改革为切入点,将政策具象化,构建多时点双重差分模型检验全国统一大市场建设对城市创业活力的影响。研究发现,审批改革提升了试点城市创业活力。机制分析发现,审批改革通过破除地方保护主义和促进创业要素流动,在降低创业政策门槛的同时提高了创业资源可得性,最终促进城市创业活力提升。异质性检验发现,对于地区公共服务水平较低、地方政府竞争程度较低,以及小规模 and 地区市场分割较高的城市,审批改革对城市创业活力的提升作用更显著。进一步检验发现,审批改革不仅提升了城市创业质量,还在提高创业活力的基础上增强了城市经济韧性,并对周边城市产生了显著的空间溢出效应。本文研究为构建制度规则统一的全国统一大市场提供了理论依据与实践路径,为持续激发城市创业活力提供了重要的政策启示。

**[关键词]** 全国统一大市场; 审批改革; 创业活力; 地方保护; 创业要素

**[中图分类号]** F424 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-480X(2025)05-0081-19

## 一、引言

在当前全球经济下行的背景下,激发个体创业热情和提升地区创业活力成为重塑产业格局、推动经济结构转型升级、发展新质生产力的重要驱动力。本质上,创业是企业家运用创新思维对生产要素进行系统性整合,从而开发具有更高经济价值的新产品、开辟新市场或创造新技术的过程(Schumpeter, 1934)。在此过程中,创业者需要应对政府政策调控与市场机制运行之间动态交互形成的复杂环境(贺俊, 2022)。因此,地区政府与市场间多元复杂的共生、共栖与主导关系的差异,决定了地区可承载的最大组织数量和新企业创建率的上限(杜运周等, 2020)。从政府和市场的关系探究创业活力的影响因素一直是创业研究关注的焦点(Cullen et al., 2014)。部分研究表明,政府直接为创业者提供创业相关的资源,激励潜在创业群体开展创业活动,如通过出台创新驱动类政策(杨仁发和李胜胜, 2020; 白俊红等, 2022)、畅通融资渠道(Benzarti et al., 2020; 袁礼和龚钰涵, 2023)提升城

**[收稿日期]** 2024-11-13

**[基金项目]** 国家社会科学基金一般项目“数字经济时代数据安全风险与大中小企业融通创新研究”(批准号24BJY201)。

**[作者简介]** 熊凌云,江西财经大学会计学院教授,管理学博士;黄林菲,江西财经大学会计学院硕士研究生;杨李娟,江西财经大学会计学院副研究员,管理学博士。通讯作者:杨李娟,电子邮箱:yanglijuan@jxufe.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文责自负。

市创业活力。也有研究发现,相比于直接干预创业资源的政策,政府通过营造良好的创业环境有助于降低创业者的机会成本和提升环境可承载的组织数量,如加强基础设施建设(焦豪等,2023)、推动公共数据开放(蔡运坤等,2024;Zhao and Weng,2024)、优化营商环境和制度环境(Lim et al.,2016;杜运周等,2020)等。然而,无论是直接提供创业资源还是营造有利于创业的环境,现有研究主要聚焦本地制度和创业政策的优化,忽视了跨区域制度规则统一对交易成本的削减作用,也没有考虑到市场整体协同对城市创业活力的影响。事实上,制度壁垒对要素流动存在扭曲效应,跨区域制度统一势必冲击新古典要素流动范式,重塑政府与市场的关系,进而对创业决策产生影响。

基于以上背景,本文尝试探究全国统一大市场建设如何通过重塑政府与市场的关系来影响区域创业活力。党的二十大报告提出,构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系。2022年印发的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(简称《意见》)进一步要求,加快建立全国统一的市场制度规则,打破地方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动,加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。全国统一大市场建设的核心是破除地方保护和市场分割(刘志彪和孔令池,2021;刘志彪,2022),通过促进地区间技术、资金、人才、数据等各类资源要素有序流通,提升市场的整体效率(陈朴等,2021)。现有文献考察了全国统一大市场建设的政策效应。陈朴等(2021)通过构建多部门多区域的动态一般均衡模型,探究了劳动力市场和商品流通市场的全国统一大市场建设对中国过去20年经济增长的影响。余明桂等(2024)以交易所债券市场的银行准入改革作为统一大市场建设的政策冲击,检验了打破债券市场分割对资本市场效率提升的作用。杨本建等(2025)将区域之间高铁连通视作一项推进全国统一大市场建设的准自然实验,检验了高铁连通对城市经济周期同步性的影响。整体看,既有文献主要聚焦商品市场、劳动力市场或资本市场的统一大市场效应,对制度规则统一的全国大市场关注不足。亟待从理论上系统阐释以“统一市场基础制度规则”为首要任务的全国统一大市场建设影响城市创业活力的内在机理。

本文选取工程建设项目审批制度改革<sup>①</sup>作为检验全国统一大市场建设成效的窗口,具有以下制度逻辑和现实依据:①审批改革直接体现了全国统一大市场建设的核心要义,其在流程、平台、体系和监管四个方面的“统一”,是全国统一大市场建设首要任务“统一市场基础制度规则”在工程建设领域的集中体现。②审批改革政策效应直接、数据节点清晰,是在“统一市场基础制度规则”框架下评估统一大市场政策效果较为理想的微观窗口。全国统一大市场建设是一项系统工程,涉及多个方面,学术界通常以某个领域的统一大市场政策为代表来评估全国统一大市场建设的成效,如余明桂等(2024)、杨本建等(2025)。作为一项打破地区行政壁垒的全国性改革,审批改革政策时间节点清晰,符合全国统一大市场建设所强调的政策统一性、规则一致性、执行协同性的原则,且由于已实施较长时间,政策效应已显现,是评估全国统一大市场建设效应的理想研究对象。③尽管工程建设项目审批制度改革客观上提升了营商环境便利度,但其制度设计的深层逻辑在于重塑政府和市场的关系。审批改革强调跨区域、跨层级的制度协同,通过建立国家层面的工程建设项目审批管理系统,将工程审批事项纳入全国统一监管,并建立“红黑名单”信用惩戒机制,确保市场主体在全国范围内遵守同一套规则。例如,“多规合一”“多测合一”等举措实质是通过纵向压缩地方政府自由裁量权、横向统一区域准入标准来构建全国统一的制度型开放框架。④审批改革是渐进式改革,具有外生性。2018年,北京市等16个地区率先建成工程建设项目审批制度框架和管理系统;2019年,其他城市开

① 工程建设项目审批制度改革的政策背景介绍参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

始逐步推行审批改革;2020年底,全国基本建成统一的工程建设项目审批和管理体系。这为研究全国统一大市场建设的政策效应提供了很好的外生事件窗口。因此,本文以审批改革为研究对象,通过以小见大、以点带面的方式探究“统一市场基础制度规则”的全国统一大市场建设对城市创业活力的影响,为评估全国统一大市场建设的政策效应提供新的证据和视角。

本文基于手工搜集整理的285个地级市审批改革数据,采用多时点双重差分模型评估全国统一大市场建设的政策效应,运用随机森林和渐进梯度回归树学习算法验证机制变量的合理性,同时利用空间面板模型检验审批改革的空间溢出效应。研究发现:①相比于未改革的城市,审批改革提升了试点城市创业活力。②政策发挥作用的内在机制为破除地方保护主义和促进创业要素流动。③审批改革对城市创业活力的提升作用在公共服务水平较低、地方政府竞争程度较低、规模较小和市场分割程度较高的城市中更为显著。④审批改革不仅提高了城市创业质量,还在提高创业活力的基础上增强了城市经济韧性,且对周边城市产生了正向空间溢出效应,该效应的有效辐射边界为与试点城市交通路线距离在100公里以内的空间范围内。

本文的边际贡献主要体现在:①将政策效应具象化,直接检验了“统一市场基础制度规则”的全国统一大市场建设效应。关于全国统一大市场建设直接政策效果的定量研究较为匮乏,且多集中在商品市场、劳动力市场和资本市场的统一大市场层面,对制度规则层面的统一大市场关注不足。本文基于手工搜集整理的285个地级市审批改革数据,将政策效应具象化,通过以小见大的方式,首次直接检验了建设制度规则统一的全国大市场的政策效应,弥补了该领域研究的不足。②从市场整体统一协同的视角拓宽了城市创业活力的影响因素研究。大部分研究城市创业活力影响因素的文献聚焦于本地营商环境改善,本文利用双重差分模型、随机森林和渐进梯度回归树学习算法、空间面板模型等方法检验了全国统一大市场建设的实际效果及其溢出效应,考虑了跨区域制度统一对政府与市场关系的重塑,从制度规则全国统一的视角拓展了城市创业活力的影响因素,具有理论方面的增量贡献。③深入剖析了全国统一大市场建设通过破除地方保护主义和促进创业要素流动提升城市创业活力的作用机制,不仅证明了构建全国统一大市场的必要性和重要性,为构建全国统一大市场提供了新的思路,还从改革层面进一步丰富了中国情境下的创业激励架构,为制定全国统一制度规则以驱动城市经济高质量发展提供了新的路径参考。

## 二、理论分析

制度理论认为,国家(地区)制度对微观创业行为具有制约、规制和调节作用,能否协调好政府与市场的竞争与合作关系,是决定创业成败的关键因素。对创业者而言,区域制度性约束与行政效率低下可能对市场活力产生显著的制约作用,不仅会弱化个体创业的意愿,还会导致创业企业数量减少和成功概率下降(张龙鹏等,2016)。相反,高效的政府能够降低创业成本,增强创业的可行性感知(Lim et al., 2010),通过提高创业者对不确定性的承受能力(施丽芳等,2014),催生更多的创业活动。基于政府和市场的关系,本文从破除地方保护主义和促进创业要素流动两个方面论证全国统一大市场建设对城市创业活力的内在因果关系。<sup>①</sup>

(1)审批改革能够破除地方保护主义,降低创业政策门槛,从而提升城市创业活力。地方保护主义的实质是地方政府利用行政权力构建市场壁垒和扭曲要素流动的体制性障碍。地方保护主义

① 审批改革对城市创业活力的影响路径图参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

不仅体现为抬高制度性交易成本和对外地企业进入设置较高的政策门槛,还表现为行政垄断和政策执行过程不透明。①从制度性交易成本看,审批改革能够降低地方保护主义引起的跨区域高制度性交易成本。一方面,工程项目审批涉及众多环节,包括各种评估、审查费用等,审批改革使项目审批流程得到大幅简化,一些不必要的审批环节和收费项目被减少或取消,直接降低了创业者的显性交易成本。另一方面,审批改革创新实施“减、放、并、转、调”五大措施,有效降低了地方自由审批模式下的重复性劳动的发生,减少了企业创办相关的工程审批事项、等候时间、跑动次数等,大幅降低了创业者的隐性交易成本。已有研究表明,制度性交易成本的下降直接降低了新创企业进入市场的门槛,有助于激发潜在创业者的积极性,提升城市创业活力。②从本地保护看,审批改革能够降低地方政府对外地创业者设置的进入门槛。审批改革要求在立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可和竣工验收四个阶段分别形成全国统一的审批事项名称、申请材料和审批时限,降低了地方政府设置非正当准入条件的可能性。同时,审批流程统一还减少了政策执行的差异,破除了跨区域资质互认的隐性门槛,减少了外地创业者面临的歧视性待遇,为新创企业进入市场提供了便捷高效的通道,有助于提高城市创业活力。③从政府廉洁度看,审批改革通过“多规合一”业务协同和项目“一张蓝图”生成落地,推动政府由“管理型”向“服务型”转变,降低了行政垄断带来的寻租空间,阻碍了政企利益输送,提高了政府廉洁度。同时,审批改革通过事中事后的监管模式以及联合信用体系建设的惩戒机制,不仅确保了审批结果的质量和效率,还有利于公众监督,形成良性循环。廉洁的政府意味着公平的竞争环境和高效的行政审批效率,而公平竞争和行政审批效率的改善均会促进企业进入市场(王永进和冯笑,2018),提高城市创业活力。④从政府透明度看,“横向到边、纵向到底”的工程建设项目审批管理系统整合了各级审批管理系统,实现了不同层级、不同部门之间审批信息的实时共享和互联互通,有效打破“各自为政、串联审批、信息阻塞”的地方保护局面和长期存在的“信息孤岛”,实现了审批透明化、便捷化和惠民化,提升了政府透明度。政府透明度的提升增强了创业者对政府的信任和满意度,降低了创业者由于政策不确定性感知而带来的创业风险(于文超等,2020),有助于激发潜在创业者的积极性和释放地区创业潜能,提升城市创业活力。

(2)审批改革能够促进创业要素流动,提高创业资源可得性,从而促进城市创业活力提升。创业生态系统理论认为,创业活动发生在由各种要素(如土地、资金、技术、人才等)构成的复杂网络中,创业要素和商品的跨地区流动是地区创新创业的关键。①在土地方面,统一审批管理体系能够减少土地市场中的不确定性和投机性需求,降低新创企业的用地成本,将有利于新创企业进入市场,提升城市创业活力。审批改革还同步开展了对中介与市政公用市场的全面整顿,要求明确服务标准和规范服务收费,进一步降低了生产要素获取过程中的中介费用和其他隐性成本,为创业企业创造了有利的用地条件。用地成本下降为创业企业提供了稳定的生产经营环境,促使企业更好地嵌入区域经济生态系统,从而激发创业活力。②在资金方面,外部资金投资有助于缓解创业初期的融资窘境(白俊红等,2022)。工程建设项目审批时间的大幅缩短,促使项目更快地进入实施阶段,提升了项目的投资回报率;相对于审批时间长伴随的不确定性,时间缩短也降低了外部资金的投资风险,有利于吸引外部投资。同时,根据信号传递理论,审批改革还向市场传递了政府“破除妨碍各种生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍”的决心,这一利好信号促使外部投资者增加投资,为新创企业提供资金支持。资金集聚直接为城市创业活动提供了资金支持,极大地增强了初创企业获取融资的便利性和可得性,有效推动了创业活动的持续发展。③在技术方面,审批改革为技术集聚创造了平台。审批改革覆盖技术审查等事项,推动了流程优化和技术标准的统一,而统一技术标准是技术集聚的前提条件,其为不同技术领域间的交流与融合提供了共通的语言和基准,为技术资源的有效汇



聚奠定了基础。同时,审批改革借助信息化技术实施全流程、全覆盖改革,信息化工具的开发和应用促进了信息技术与工程管理的深度融合。这一融合不仅为技术集聚提供了高效、便捷的平台,还加速了新技术在工程领域的推广与应用,为技术集聚注入了新的活力。此外,审批改革还通过建立审批协调机制,协调解决跨区域协同合作过程中的意见分歧,打破技术交流壁垒,为技术整合和技术集聚创造了更加开放、包容的环境。在这样的环境下,跨区域的技术资源得以顺畅流动与共享,技术集聚的深化与拓展有了支撑和保障。创新创业离不开技术支持,技术集聚意味着城市存在显著的知识溢出效应,这有利于潜在创业群体获悉最新的技术动态、研发成果和市场前景等创业信息,为新创企业提供技术保障,从而激发城市创业活力。<sup>④</sup>在人才方面,创业者理论认为,企业家作为创业活动的关键主体,通过生产要素的创造性重组与价值网络重构,在微观层面承担着识别市场机会、组织创新实施与风险承担的特殊职能(Schumpeter, 1934)。创新创业人才不仅可以直接扩充城市创业队伍,提升城市知识存量,还可以通过正式或非正式的知识高频交流、学习与扩散,增加创业者的认知,提升城市创业活力。此外,审批改革通过减少审批环节、缩短审批时间以及提供多样化的“帮代办”服务,优化了城市营商环境,这向外界传递了所在城市政府正在努力提升其服务质量和加快响应速度的信号,有利于吸引和留住高素质创业人才,从而提升城市创业活力。

根据机会学派创业理论的观点,创业过程是创业者创造或发现创业机会,并对该机会进行开发与利用的过程。审批改革通过统一制度规则破除了地方保护主义带来的新创企业进入壁垒,降低了创业政策门槛;同时,审批改革促使创业生产要素得以按照市场信号自由流动,提高了创业资源可得性。创业政策门槛的降低和创业资源可得性的提高,使初创企业可以突破行政辖区限制,构建跨区域的要素组合网络,从而提升城市创业活力。基于以上分析,本文认为,审批改革能够显著提高城市创业活力,其影响机制是破除地方保护主义和促进创业要素流动。

### 三、研究设计

#### 1. 模型设定

审批改革是外生于创业行为的政策冲击,本文将其视为准自然实验,采用多时点双重差分模型评估审批改革的政策效果,具体模型如下所示:

$$TEA_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 DID_{i,t} + \alpha_2 Controls_{i,t} + City_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中, $i$ 表示城市, $t$ 表示年份; $TEA$ 表示城市创业活力; $DID$ 表示审批改革实施的虚拟变量; $Controls_{i,t}$ 为影响城市创业活力的一系列控制变量; $City_i$ 为城市固定效应; $Year_t$ 为年份固定效应; $\varepsilon_{i,t}$ 为随机扰动项。估计系数 $\alpha_1$ 衡量了审批改革对城市创业活力的影响,如果 $\alpha_1$ 显著大于0,表明审批改革促进了城市创业活力的提升;如果 $\alpha_1$ 显著小于0,则说明审批改革抑制了城市创业活力的提升。本文在模型估计阶段引入城市级聚类稳健标准误,以系统校正时间序列自相关与截面空间依赖性可能引发的统计推断偏误。

#### 2. 变量设定<sup>①</sup>

(1)被解释变量:城市创业活力( $TEA$ )。参考白俊红等(2022),以区域人口数对新创企业数进行标准化处理,即用城市每百人中新创企业的数量来衡量城市创业活力。

(2)核心解释变量:审批改革( $DID$ )。在审批改革中,工程建设项目审批管理系统是压减审批

<sup>①</sup> 变量定义参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

时间和提高审批效能的重要手段,其上线运行是建成全国统一的工程建设项目审批和管理体系的基础,因此,本文根据工程建设项目审批管理系统上线运行设置虚拟变量审批改革(*DID*)。具体地,如果审批管理系统在上半年建成并上线运行,则认定当年及以后年份为审批改革的处理年份;如果审批管理系统在下半年建成并上线运行,则界定下一年起为审批改革的处理年份。根据本文的数据,截至2019年7月,有213个样本城市尚未建成并上线运行审批管理系统;2019年12月,仍有72个城市尚未建成并上线运行审批管理系统。这说明,各城市的工程建设项目审批管理系统建成时间差异较大,这为构建多时点双重差分模型提供了条件。

(3)控制变量。参考以往研究,本文控制了可能影响城市创业活力的其他变量,具体包括:金融发展水平(*Fin*)、经济发展水平(*GDPP*)、城市化水平(*Urban*)、市场化水平(*Market*)、财政分权度(*Finadp*)、人力资本水平(*Hucap*)、教育科技支出(*Scedu*)、产业结构(*Indstr*)、地区数字技术发展水平(*Inter*)和地区就业水平(*Labor*)。

3. 数据来源及说明

根据审批改革进程,本文的研究区间为2015—2020年。<sup>①</sup>以《中国城市统计年鉴》(2009)所统计的287个地级市(不含香港特别行政区、澳门特别行政区以及台湾省)作为初始研究对象,剔除因行政区划调整导致数据获取受限的海南省三沙市和儋州市,本文最终确定285个地级市为研究对象。审批改革的相关数据通过查阅各地级市人民政府、行政审批局、住房和城乡建设局的相关网站及公告,手工收集整理而得;参考白俊红等(2022)的研究,新创企业数量数据通过手工整理企查查数据库中上亿条微观企业数据,按照工商注册年限、企业地址等信息将企业数据匹配到城市层面,得到城市新创企业数量;区域人口数量和其他城市层面的数据均来自相关年份《中国城市统计年鉴》。根据285个地级市审批改革实施情况,本文共得到1710个年度—城市样本。

4. 描述性统计

表1报告了描述性统计结果。城市创业活力(*TEA*)的均值约为1.47,最小值为0,最大值约为

表1 描述性统计结果

| 变量            | 观测值  | 均值      | 标准差    | 最小值    | 中位数     | 最大值     |
|---------------|------|---------|--------|--------|---------|---------|
| <i>TEA</i>    | 1710 | 1.4723  | 1.0744 | 0.0000 | 1.1433  | 9.1176  |
| <i>DID</i>    | 1710 | 0.1006  | 0.3009 | 0.0000 | 0.0000  | 1.0000  |
| <i>Fin</i>    | 1710 | 2.7323  | 1.2193 | 0.9257 | 2.4182  | 10.0108 |
| <i>GDPP</i>   | 1710 | 5.8562  | 3.2752 | 1.2172 | 4.9451  | 18.1486 |
| <i>Urban</i>  | 1710 | 5.7142  | 0.9696 | 0.6831 | 5.8882  | 7.6306  |
| <i>Market</i> | 1710 | 5.4949  | 2.1828 | 1.0923 | 5.3197  | 12.3191 |
| <i>Finadp</i> | 1710 | 0.4267  | 0.2124 | 0.0571 | 0.3844  | 1.0220  |
| <i>Hucap</i>  | 1710 | 10.5760 | 1.5026 | 0.0000 | 10.5896 | 13.7541 |
| <i>Scedu</i>  | 1710 | 0.1872  | 0.0396 | 0.0668 | 0.1897  | 0.2855  |
| <i>Indstr</i> | 1710 | 1.1970  | 0.5963 | 0.0000 | 1.0524  | 4.7999  |
| <i>Inter</i>  | 1710 | 0.0026  | 0.0018 | 0.0000 | 0.0023  | 0.0101  |
| <i>Labor</i>  | 1710 | 0.3044  | 0.2407 | 0.0484 | 0.2253  | 1.7463  |

① 按照《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》设定的目标,截至2020年底要基本建成全国统一的工程建设项目审批和管理体系,因而样本观测期至2020年,2020年之后的年份不属于本文的考察范围。

9.12,标准差约为1.07,表明各城市之间的创业活力差异较大。从控制变量看,不同地级市在金融发展水平(*Fin*)、经济发展水平(*GDPP*)、城市化水平(*Urban*)、市场化水平(*Market*)、财政分权度(*Finadp*)、人力资本水平(*Hucap*)、地区数字技术发展水平(*Inter*)和地区就业水平(*Labor*)等指标也存在明显差异。其他变量的描述性统计结果与已有研究大致相同。

### 5. 特征事实分析

为了直观展示城市创业活力在不同时间的分布,本文采用 Matlab 软件绘制了 2015—2020 年 285 个城市的创业活力三维核密度,如图 1 所示。此外,本文还绘制了样本期间(2015—2020 年)实施审批改革与未实施审批改革城市的平均创业活力走势(见图 2),以直观描述审批改革与城市创业活力之间的关系。

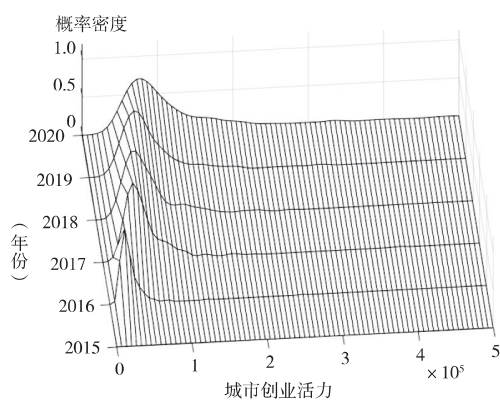


图1 2015—2020 年中国城市创业活力核密度

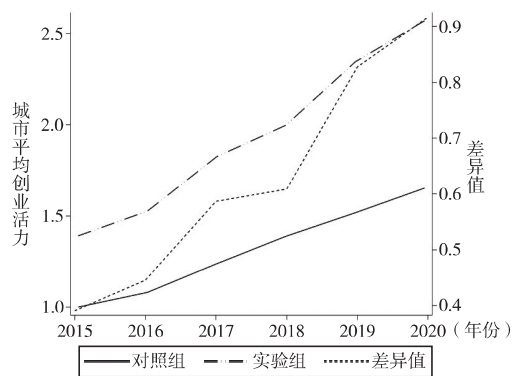


图2 城市平均创业活力水平走势

从图 1 可以看出,城市创业活力的核密度曲线总体向右移动,表明中国城市创业活力逐年提升,且增长速度相对较快,从 2015 年的 0.13 上升到 2020 年的 0.79,增长约 5.08 倍。从波峰看,核密度曲线的波峰明显由尖变宽,且波峰位置由高到低,即伴随着城市创业活力整体的提升,城市创业活力差异与空间非均衡性进一步缩小,这可能是全国统一大市场建设带来的。从图 2 可以看出,实施审批改革的城市平均创业活力一直高于未实施审批改革的城市,且差值在 2018 年后明显扩大,这说明审批改革能够提升城市创业活力,初步验证了本文的猜想。

## 四、实证结果与分析

### 1. 基准回归

为检验审批改革对城市创业活力的影响,本文采用固定效应模型,同时加入城市和年份固定效应,并使用聚类稳健标准误进行基准回归,回归结果如表 2 所示。其中,第(1)列为没有加入控制变量,仅控制城市和年份固定效应的单变量回归结果;第(2)列是在第(1)列的基础上加入城市层面特征变量的回归结果。结果显示,*DID* 的估计系数分别约为 0.34 和 0.29,且均在 1% 的水平上显著。这说明,审批改革对试点城市创业活力起到了正向促进作用,且该作用具有统计学意义上的显著性。

表 2 基准回归结果

| 变量                 | (1)<br><i>TEA</i>     | (2)<br><i>TEA</i>     |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>DID</i>         | 0.3403***<br>(3.1416) | 0.2916***<br>(2.7638) |
| 控制变量               | 否                     | 是                     |
| 城市固定效应             | 是                     | 是                     |
| 年份固定效应             | 是                     | 是                     |
| 观测值                | 1710                  | 1710                  |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.7456                | 0.7535                |

注：\*\*\*、\*\*和\*分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平；括号内为 t 值，标准误经城市层面聚类调整，以下各表同。基准回归的控制变量结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

2. 内生性处理<sup>①</sup>

(1) 遗漏变量偏误检验。影响城市创业活力的因素复杂多样，本文参考 Altonji et al.(2005) 的方法进行遗漏变量偏误检验，结果表明，遗漏不可观测变量造成估计结果偏误的可能性较小。

(2) 倾向得分匹配。为了解决样本选择偏差问题，本文分别采用核匹配和半径匹配方法对城市进行配对，其中匹配变量为基准回归中的所有控制变量。回归结果表明，PSM—DID 的估计结果与双重差分的估计结果具有一致性，即审批改革显著提升了城市创业活力。

(3) 熵平衡配比法。为了更好地消除实验组与对照组在各协变量上的差异，准确识别审批改革对城市创业活力的影响，本文使用熵平衡配比法调整对照组，以确保实验组与对照组样本在各协变量高阶矩上分布具有相似性。采用赋予权重后的平衡样本重新进行检验，结果仍是稳健的。

(4) 工具变量法。本文构建政府改革压力和历史行政审批效能两个工具变量：①政府改革压力。政府改革压力能够直接推动审批改革措施的落实，满足工具变量的相关性要求；作为政策制定的外部推动力，政府改革压力独立于城市内部的创业环境和创业行为，与城市创业活力不存在直接的因果关系，只能通过审批改革的具体措施间接影响城市创业活力，满足工具变量的外生性。政府改革压力用审批事项目标数量、审批时间目标数量和审批改革文件数量之和加 1 取自然对数表示。②历史行政审批效能。早期设立的具有集中审批功能的综合行政服务机构为建成工程项目审批管理系统提供了实践基础，因此，早期设有行政审批中心且进驻部门数量越多的地区越能快速响应审批改革，即历史行政审批效能与审批改革具有相关性。同时，行政审批中心的设立与进驻部门的数量是由政府当时的政策导向和行政决策确定的，与创业行为不存在直接的因果关系，满足外生性要求。2015 年，国务院印发《关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》，标志着行政审批制度改革进一步深化，本文以 2015 年地级市设有行政审批中心的进驻部门数量代表城市历史行政审批效能。由于该数据是截面数据，参考 Nunn and Qian(2014) 的方法，本文引入地级市各年度工程建设项目审批时间均值(对审批时间加 1 取自然对数处理，以三年为一个观测期，滚动计算)构造面板数据。历史行政审批效能的度量方法为：先用 2015 年行政中心进驻部门数量加 1 取自然对数，再与地级市各年度工程建设项目审批时间均值进行交乘。工具变量法检验结果与基准回归一致，说明本文的结果是稳健的。

(5) 安慰剂检验。为排除不可观测因素的影响，本文构建“伪”实验组按主回归模型重复进行

<sup>①</sup> 内生性处理结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。



500次回归。由于“伪”实验组都是随机生成的,因此,审批改革(*DID*)不会对城市创业活力产生显著影响。安慰检验结果符合预期,即审批改革对城市创业活力的影响并不是偶然的。

### 3. 稳健性检验<sup>①</sup>

(1)平行趋势检验。使用双重差分模型进行分析需要满足一系列前提假设,其中最重要的是平行趋势假定,即在没有审批改革的影响下,城市创业活力在实验组和对照组中的发展趋势应该是一致的。平行趋势检验结果表明,基准回归模型满足平行趋势假设。

(2)基准模型逆向影响分析。参考Beck et al.(2010)的方法,本文设定如下风险回归模型,以探究审批改革是否受所在城市创业活力的逆向影响:

$$\ln(T_{i,t}) = q_0 + q_1 TEA_{i,t} + hX_{i,t} + m_{i,t} \quad (2)$$

其中, $T_{i,t}$ 为城市*i*在*t*年的生存时间; $TEA_{i,t}$ 为城市*i*在*t*年的创业活力; $X$ 为控制变量列向量,定义与模型(1)相同。假定生存时间 $T_{i,t}$ 服从Weibul分布,使用加速失效时间模型估计模型(2),结果显示,是否实施审批改革与城市创业活力没有明显关联,即审批改革不受所在城市创业活力的逆向影响,进一步验证了本文可以使用双重差分模型进行估计。

(3)排除市场潜能的影响。根据新经济地理学理论,企业的区位选择是由生产成本与市场潜力的相互作用决定的,市场潜能大的城市能够吸引新创企业进入,提高创业主体的积极性和主动性。为排除市场潜能对结果的影响,本文在模型(1)中进一步控制城市层面的市场潜能(*Potential*)。回归结果表明,在控制市场潜能的影响后,研究结果仍然稳健。

(4)排除其他政策影响。为了精准识别审批改革对城市创业活力的净效应,本文借鉴石大千等(2018)的做法,在基准回归模型中加入创新型城市建设、“宽带中国”战略、跨境电子商务综合试验区和国家级大数据综合试验区等政策变量,以控制其他经济政策的干扰。结果表明,排除其他政策的影响后,审批改革对城市创业活力的影响仍然不变,主回归结果稳健。

(5)控制城市营商环境的影响。参考“中国城市营商环境评价研究”课题组(2021)、梁季等(2022)构建的评价指标体系,本文从政务环境等六个方面构建城市营商环境评价指标体系,并采用效用值法测算各城市营商环境指数。结果表明,控制城市营商环境的影响后,审批改革仍然显著提升了城市创业活力。

(6)更换被解释变量的衡量方式。本文参考袁礼和龚钰涵(2023)的做法,以新创企业的自然对数衡量城市创业活力,结果与基准回归结果一致。

(7)更换回归模型。由于部分城市的创业活力为0,因此,本文的样本可适用于截尾回归模型(Tobit模型)。Tobit模型的回归结果再次证明基准回归是稳健的。

## 五、机制检验

### 1. 破除地方保护主义机制检验

(1)制度性交易成本。制度性交易成本是影响个体创业决策的关键因素之一。降低制度性交易成本能显著降低创业者进入市场的难度和成本,进而激发潜在创业者的积极性,促使城市创业活力提升。参考孙伟增等(2024)的做法,以工业企业的管理费用率衡量制度性交易成本。制度性交易成本的机制检验结果如表3第(1)列所示。*DID*的估计系数约为-0.01,且在10%的水平上显著,

<sup>①</sup> 稳健性检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

表明审批改革通过深入推行“减、放、并、转、调”，辅以并联审批、联合图审、联合验收等创新举措，有效降低了审批费用、重复劳动和等待时间，降低了企业的制度性交易成本。

表 3 破除地方保护主义机制的检验结果

|                    | (1)<br>制度性交易成本        | (2)<br>本地保护程度          | (3)<br>政府廉洁度        | (4)<br>政府透明度         |
|--------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|----------------------|
| <i>DID</i>         | -0.0050*<br>(-1.7643) | -0.0602**<br>(-2.2701) | 2.2069*<br>(1.9601) | 3.8119**<br>(2.2404) |
| 控制变量               | 是                     | 是                      | 是                   | 是                    |
| 城市固定效应             | 是                     | 是                      | 是                   | 是                    |
| 年份固定效应             | 是                     | 是                      | 是                   | 是                    |
| 观测值                | 1710                  | 1261                   | 1140                | 1140                 |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.6300                | 0.3761                 | 0.7629              | 0.6760               |

(2)本地保护程度。地方保护主义会扭曲政府采购市场自由竞争的生态,致使政府采购订单分配呈现本地化倾斜的特征,即政府采购中的本地偏好是本地保护行为的典型表现。参考 Tang (2025)的做法,本文通过匹配采购方与供应商所在地级市的信息,运用双重身份识别机制界定本地采购行为,将采购主体与供应商属于同一地级市的采购定义为本地采购。在此基础上,用地级市年度内本地采购次数与总采购次数的比值衡量本地保护程度,比值越高代表本地保护程度越高。本地保护程度的机制检验结果如表 3 第(2)列所示。*DID* 的估计系数约为-0.06,且在 5% 的水平上显著,表明审批改革通过降低政策执行的差异性,降低了城市本地保护程度。

(3)政府廉洁度。地方保护主义本质上是地方政府滥用行政权力的行为。通常情况下,由于权力运行缺乏有效约束,政府廉洁度较低的区域也是权力滥用的高发地带,即地方保护主义越强,政府廉洁度越低。本文采用北京大学开放研究数据平台公布的《中国城市营商环境数据库 2020》中“政府廉洁”专项指标衡量政府廉洁度,指标值越高,代表地方保护主义越弱。政府廉洁度的机制检验结果如表 3 第(3)列所示。*DID* 的估计系数约为 2.21,且在 10% 的水平上显著,说明审批改革通过创新监管模式,有效压缩了政府官员利用审批权力寻租的空间,削弱了地方保护主义行为。

(4)政府透明度。地方保护主义的实施路径通常依赖隐性规则和非正式渠道,其作用机制与行政透明度显著负相关。当政府决策过程不公开、不透明时,地方保护主义行为更加突出。本文采用中国人民大学国家发展与战略研究院发布的《中国城市政商关系评价报告 2020》中“政府透明度”专项指标衡量政府透明度,指标值越高,代表地方保护主义越弱。政府透明度的机制检验结果如表 3 第(4)列所示。*DID* 的估计系数约为 3.81,且在 5% 的水平上显著,表明审批改革通过整合各级审批管理系统,促进了审批流程透明化,有效提升了政府透明度,削弱了地方保护主义。

上述研究结果表明,审批改革有效降低了制度性交易成本和本地保护程度,提高了政府廉洁度和透明度。已有研究表明,制度性交易成本的下降直接降低了新创企业进入市场的成本,有助于增强地区的创业可行性感知,激发潜在创业群体的创业意愿;本地保护程度的减弱减少了外地创业者面临的歧视性待遇,为新创企业进入市场提供了便捷高效的通道,同时也减少了创业过程中市场拓展的阻力和成本,极大提高了创业项目的成功率;廉洁的政府意味着公平的竞争环境和更高效的行

政审批效率,而公平竞争和行政审批效率的改善会促进企业进入(王永进和冯笑,2018);政府信息透明度的提升能够增强政策信号传递效能,显著增进了创业主体对公共部门的制度信任,从而有效降低了政策模糊性感知所引致的创业风险(于文超等,2020)。也就是说,制度性交易成本和本地保护程度的下降、政府廉洁度和透明度的提升能够有效提高城市创业活力。综上所述,审批改革通过破除地方保护主义提高了城市创业活力。

2.促进创业要素流动机制检验

(1)用地成本。用地成本是创业成本的主要构成部分,用地成本过高,可能直接导致创业者因资金有限而无法启动创业项目,扼杀潜在的创业机会。本文用土地溢价率衡量用地成本,土地溢价率=(竞拍成交价格-土地成本价)/土地成本价×100%,土地溢价率越高代表用地成本越高。机制检验结果如表4第(1)列所示,*DID*的估计系数在5%的水平上显著为负。这表明,审批改革通过缩短拿地用地周期、减少土地市场的不确定性与投机行为,有效降低了创业企业用地成本。

表 4 促进创业要素流动机制的检验结果

|                    | (1)<br>用地成本            | (2)<br>风险投资          | (3)<br>资本净流入         | (4)<br>技术集聚指数        | (5)<br>专利引入           | (6)<br>人才集聚         |
|--------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|
| <i>DID</i>         | -5.0163**<br>(-2.4654) | 0.8233**<br>(2.3048) | 1.9429**<br>(2.1142) | 0.0193**<br>(2.3327) | 0.0508***<br>(2.6302) | 0.0051*<br>(1.8276) |
| 控制变量               | 是                      | 是                    | 是                    | 是                    | 是                     | 是                   |
| 城市固定效应             | 是                      | 是                    | 是                    | 是                    | 是                     | 是                   |
| 年份固定效应             | 是                      | 是                    | 是                    | 是                    | 是                     | 是                   |
| 观测值                | 1710                   | 1710                 | 1710                 | 1710                 | 1710                  | 1710                |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.3512                 | 0.7783               | 0.9637               | 0.9004               | 0.3967                | 0.6060              |

(2)资金集聚。外部资本投资有助于缓解创业初期的融资窘境(白俊红等,2022),特别是风险投资的参与不仅能提升企业项目的市场认可度,还能通过增强创业者信心吸引更多创新项目落地。资金集聚用城市风险投资金额衡量,检验结果如表4第(2)列所示。*DID*的估计系数在5%的水平上显著为正,表明审批改革通过释放制度优化信号,提高了城市对风险资金的吸引力,促进了资金集聚。当然,城市资金不只包含风险投资,为全面考察审批改革的资金集聚效应,本文借鉴王小鲁和樊纲(2004)的研究,采用城市资本净流入<sup>①</sup>衡量资金集聚。资本净流入的机制检验结果如第(3)列所示,*DID*的估计系数在5%的水平上显著为正,表明审批改革能够增加城市资本净流入总量,促使资金在试点城市集聚。

(3)技术集聚。技术集聚是政府和个人共同努力的结果,不是技术的简单堆砌,而是技术资源的深度融合与高效利用。为了量化这一复杂现象,本文参考熊凌云等(2025)的方法度量技术集聚,技术集聚指数=0.5×(政府科技投入/政府预算总支出)+0.5×人均专利申请量标准化值,该指数不仅体现了政府在科技创新领域的支持力度,还反映了社会群体的创新能力。技术集聚指数的机制检验结果如表4第(4)列所示,*DID*的估计系数在5%的水平上显著为正,表明审批改革有效促进了试点城市的技术集聚。此外,专利本身是技术的重要载体,引入专利意味着引进先进技术,有助于促

① 城市资本净流入=城市投资总额-城市储蓄总额+城市当年外资投入。其中,城市投资总额用城市固定资产投资总额表示;城市储蓄总额按照王小鲁和樊纲(2004)的方法,以地级市城乡居民储蓄率近似代表城市储蓄率,并用城市储蓄率与城市财政预算收入的乘积衡量。

进本地技术积累。本文参考史丹等(2023)的研究,以城市从国内其他城市转入的专利数量占该城市当年接受专利转让总数的比值衡量专利引入。专利引入的机制检验结果如第(5)列所示,*DID*的估计系数在1%的水平上显著为正。这表明,审批改革提高了城市的专利引入数量,推动了试点城市技术集聚。

(4)人才集聚。人才是创新创业的驱动力,是将创新想法转化为现实产品的生产力。借鉴杜群阳和俞航东(2019)的方法,本文采用知识密集型行业的从业人数之和占城市总从业人员的比重衡量人才集聚。其中,知识密集型行业包括科研、技术服务和地质勘查业,以及信息传输、计算机服务和软件业。选择上述行业的从业人员,是因为这些人员普遍具有高技能,能精准表征知识经济时代人力资本的集聚形态。人才集聚的机制检验结果如表4第(6)列所示,*DID*的估计系数在10%的水平上显著为正。这表明,审批改革能够为试点城市吸引人才资源,促进城市人才集聚。

上述研究结果表明,审批改革有效降低了用地成本,促进了资金、技术和人才等创业要素在试点城市的集聚。用地成本的下降不仅直接降低了创业成本,还为创业企业提供稳定的生产经营环境,促使企业更好地嵌入区域经济生态系统;资金集聚直接为城市创业活动提供了资金支持,极大地增强了初创企业获取融资的便利性和可得性;技术集聚意味着城市存在显著的知识溢出效应,有利于潜在创业群体获悉最新的技术动态、研发成果和市场前景,从而提高创业成功率;人才集聚不仅能加速知识溢出效应的发挥,还能催生互相学习竞争的联动机制,帮助解决创业过程中的困难与挑战。土地、资金、技术和人才等创业要素可得性提高,意味着创业成功率的提高,这有助于增加城市新创企业数量,即提升城市创业活力。综上所述,审批改革通过促进创业要素流动提高了城市创业活力。

### 3. 机制变量的重要性分析

借鉴陈运森等(2024)的研究,本文基于随机森林和渐进梯度回归树学习算法,采用特征相对重要性量化上述10个机制变量在预测模型中的贡献度。<sup>①</sup>结果显示,10个机制变量对被解释变量均有较强的预测解释能力,相对重要性至少在2.58%以上。无论采用随机森林算法还是渐进梯度回归树算法进行分析,特征变量相对重要性排名前五的指标均包括技术集聚指数、人才集聚、资本净流入、政府廉洁度和政府透明度,涵盖了破除地方保护主义和促进创业要素流动两个方面,这说明本文选取的机制变量是合理且重要的。

## 六、异质性分析

### 1. 政府层面的异质性分析

(1)地区公共服务水平。地区公共服务水平能够体现一个区域的生产和交易成本。根据创业感知理论,政府公共服务水平的提升有助于降低创业活动的制度性交易成本(杜运周等,2020)。由于审批改革能降低制度性交易成本,预期审批改革的创业效应在公共服务水平较低的城市更为显著。按照地区公共服务水平指标<sup>②</sup>的中位数,将样本分为公共服务水平高组和低组进行分组,检验结果如表5第(1)、(2)列所示。可以看出,*DID*的估计系数在公共服务水平低组中显著为正,而在公共服务水平高组中不显著,表明审批改革能够提升公共服务水平较低城市的创业活力。

(2)地方政府竞争程度。在政府竞争程度较强的地区,由于政策红利和创业资源相对丰富,各种优惠政策层出不穷,单一的审批改革难以在众多政策中脱颖而出,使得政策叠加效应可能有

<sup>①</sup> 机制变量的重要性程度参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

<sup>②</sup> 地区公共服务水平的测算指标体系参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。



表 5 政府层面的异质性分析结果

|                    | (1)<br>公共服务水平高     | (2)<br>公共服务水平低       | (3)<br>政府竞争程度高     | (4)<br>政府竞争程度低        |
|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
| <i>DID</i>         | 0.0577<br>(0.5160) | 0.4387**<br>(2.0697) | 0.0102<br>(0.1171) | 0.5119***<br>(2.9446) |
| 控制变量               | 是                  | 是                    | 是                  | 是                     |
| 城市固定效应             | 是                  | 是                    | 是                  | 是                     |
| 年份固定效应             | 是                  | 是                    | 是                  | 是                     |
| p 值                | 0.0370**           |                      | 0.0070***          |                       |
| 观测值                | 805                | 810                  | 835                | 751                   |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.8172             | 0.8453               | 0.7955             | 0.7420                |

所减弱,从而导致审批改革对该地区创业活力的促进作用相对有限。因此,本文预期审批改革的创业效应在地方政府竞争程度较低的城市更为显著。参考邓晓兰等(2019)的研究,以地区经济增长率与空间权重矩阵的乘积衡量地方政府竞争程度,该指标越大,表明地方政府竞争越强烈。根据地方政府竞争程度的中位数将样本分为政府竞争程度高组和低组,分组检验结果如表 5 第(3)、(4)列所示。结果表明,*DID* 的估计系数在政府竞争程度低组中显著为正,而在政府竞争程度高组中不显著。这表明,审批改革能够提升政府竞争程度较低城市的创业活力,增强城市的竞争优势。

2. 市场层面的异质性分析

(1)城市规模。一般而言,相比小规模城市,大规模城市具有天然的资源集聚优势,创业机会更多,创业成本也更低,因此,创业者更愿意选择大规模城市。本文以城市人口数量的自然对数衡量城市规模,按照城市规模的中位数将样本划分为大规模城市和小规模城市,回归结果如表 6 第(1)、(2)列所示。*DID* 的估计系数在小规模城市中显著为正,而在大规模城市中不显著。这表明,审批改革能够提升小规模城市的创业活力,缓解小规模城市的规模劣势。

表 6 市场层面的异质性分析结果

|                    | (1)<br>大规模城市       | (2)<br>小规模城市          | (3)<br>市场分割程度高        | (4)<br>市场分割程度低     |
|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| <i>DID</i>         | 0.0963<br>(0.7801) | 0.4620***<br>(2.7401) | 0.5123***<br>(3.9599) | 0.1902<br>(1.1679) |
| 控制变量               | 是                  | 是                     | 是                     | 是                  |
| 城市固定效应             | 是                  | 是                     | 是                     | 是                  |
| 年份固定效应             | 是                  | 是                     | 是                     | 是                  |
| p 值                | 0.0430**           |                       | 0.0530 <sup>*</sup>   |                    |
| 观测值                | 855                | 850                   | 834                   | 819                |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.7472             | 0.7622                | 0.8120                | 0.7127             |

(2)地区市场分割程度。参考陆铭和陈钊(2009)的做法,本文采用基于一价定理的“相对价格法”测算地区间市场分割指数,按照其中位数将样本分为市场分割程度高组和低组,分组回归结果如表 6 第(3)、(4)列所示。结果表明,*DID* 的估计系数在市场分割程度高组中显著为正,而在市场分割程度低组中不显著。这表明,审批改革能够显著提升市场分割程度较高城市的创业活力,有效缓解行政管制下的地区市场分割。

七、进一步分析

1.拓展性分析：审批改革对城市创业质量的影响

本文从创新性、成长性、盈利性和竞争性四个维度构建地区创业质量评价体系<sup>①</sup>，计算城市创业质量指数，以综合评估城市创业质量。审批改革对城市创业质量的影响结果如表7第(1)列所示。*DID*的估计系数在5%的水平上显著为正，表明审批改革不仅能激发城市创业活力，还能同步提升城市创业质量。这可能是因为：一方面，审批改革通过简化流程、提高效率、降低成本和优化服务，打破了创业企业获取各类创业资源的制度壁垒，提高了新创企业的创新性、成长性和盈利性，为地区创业营造了公平竞争的环境，从而促使城市创业质量提高；另一方面，审批改革通过强化事中事后监管以及联合信用体系建设的惩戒机制等措施，为新创企业生存和发展提供了更加公平、透明、稳定的经营环境，激发了企业持续创新的潜能。

表7 审批改革对城市创业质量和经济韧性的影响结果

|                    | (1)<br>城市创业质量        | (2)<br>城市经济韧性         | (3)<br><i>TEA</i>     | (4)<br>城市经济韧性         |
|--------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>DID</i>         | 0.0099**<br>(2.0642) | 0.0075***<br>(4.1905) | 0.2916***<br>(2.7638) | 0.0064***<br>(3.8071) |
| <i>TEA</i>         |                      |                       |                       | 0.0037**<br>(2.2852)  |
| 控制变量               | 是                    | 是                     | 是                     | 是                     |
| 城市固定效应             | 是                    | 是                     | 是                     | 是                     |
| 年份固定效应             | 是                    | 是                     | 是                     | 是                     |
| 观测值                | 1710                 | 1710                  | 1710                  | 1710                  |
| 调整后 R <sup>2</sup> | 0.8984               | 0.9805                | 0.7535                | 0.9830                |

2.经济效应分析：审批改革对城市经济韧性的影响

审批改革带来的创业主体数量的增加和业态的多元化能否增强城市经济韧性？基于此，本文采用张辽和姚蕾(2023)构建的城市经济韧性综合指数，同时借鉴胡海峰等(2024)的研究方法，使用逐步回归法进行经济效应检验，回归结果如表7第(2)—(4)列所示。其中，第(2)列中*DID*的估计系数在1%的水平上显著为正，表明审批改革能够提升城市经济韧性；第(3)列为基准回归估计结果；第(4)列为加入城市创业活力(*TEA*)的回归结果，*TEA*的估计系数在5%的水平上显著为正，同时审批改革(*DID*)的估计系数在1%的水平上显著为正，但系数较第(2)列有所下降。上述结果表明，审批改革在提高城市创业活力的基础上进一步增强了城市经济韧性。

3.空间溢出效应分析：审批改革对周边城市创业活力的影响

(1)城市创业活力的空间集聚检验。《意见》颁布后，各城市都在积极部署推进审批改革，那么，审批改革是否会在空间维度产生政策溢出效应？本文通过空间面板计量模型探究审批改革对周边城市创业活力的影响，即验证改革政策是否会引起邻近地区互相“模仿”和“传染”。在运用空间计

<sup>①</sup> 地区创业质量指标体系参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

量模型分析之前,本文采用 Moran'I 指数法计算空间地理矩阵下各年度的空间效应,结果表明,<sup>①</sup>城市创业活力在空间分布上呈现集聚,且存在空间正相关关系。

(2)审批改革的空间溢出效应。本文分别使用空间地理距离矩阵(基于经纬度计算)、空间经济地理嵌套矩阵(基于地区 GDP 和经纬度计算)和空间邻接矩阵(基于行政区划是否相邻)检验审批改革的空间溢出效应。按照 Elhorst(2014)的检验思路,确定空间地理距离矩阵和空间经济地理嵌套矩阵的最优选择均为 SAR 模型、空间邻接矩阵的最优选择为 SDM 模型。空间溢出效应检验结果显示,<sup>②</sup>空间自估计系数  $\rho$  均在 1% 的水平上显著为正,且审批改革空间交互项  $W \times DID$  的估计系数也在 10% 的水平上显著为正,初步证明了试点城市审批改革对周边城市创业活力存在空间溢出效应。

由于空间溢出效应的简单点回归估计会导致估计偏差,本文进一步根据 Le Sage and Pace (2009)的偏微分方法,将空间溢出效应分解为直接效应和间接效应,其中,间接效应体现了试点城市审批改革对周边城市创业活力的影响。空间溢出效应分解结果显示,在三种空间地理距离矩阵下,间接效应均至少在 5% 的水平上显著为正,说明试点城市审批改革对提升周边城市创业活力具有正向的空间溢出效应。这可能是因为,以制度规则统一为核心的审批改革破除了地方保护主义,促进了创业要素流动,从而提升了周边城市的创业活力。

(3)空间溢出边界检验。参考王雄元和卜落凡(2019)的研究,本文设定如下模型检验审批改革的空间溢出边界:

$$TEA_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 DID_{i,t} + \sum_{s=100}^{400} \delta_s N_{i,t}^s + \gamma_k Controls_{k,i,t} + City_i + Year_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

模型(3)在模型(1)的基础上引入一组新的控制变量  $N_{i,t}^s$ 。其中,参数  $s$  表示城市间的交通路线距离(单位为公里,  $s \geq 100$ ),用任意两个城市之间的交通路线距离衡量(本文采用高德地图的路线距离)。如果  $t$  年在距离城市  $i$  ( $s-100, s$ ] 的空间范围存在审批改革城市,那么  $N_{i,t}^s=1$ , 否则  $N_{i,t}^s=0$ 。例如,  $N_{i,t}^{100}$  表示  $t$  年在距离城市  $i$  不超过 100 公里的空间范围内是否存在审批改革城市。变量  $N_{i,t}^s$  的估计系数  $\delta_s$  衡量了审批改革实施后对周边交通路线距离在  $s$  公里以内的城市创业活力的影响,对比不同阈值下参数  $\delta_s$  的经济与统计显著性可以考察空间溢出的边界。

根据模型(3)的估计结果绘制了变量  $N_{i,t}^s$  随空间距离变化的趋势(置信区间为 95%)。从空间溢出效应的边界结果<sup>③</sup>可以看出,随着交通距离的增加,审批改革政策的空间溢出效应逐渐减弱,符合集聚经济理论。其中,在距离改革所在城市交通路线距离 100 公里内,审批改革的政策效应存在显著的空间溢出效应;当交通路线距离超过 100 公里后,空间溢出效应不显著。

## 八、结论与政策启示

创业是促进经济增长、提升经济发展质量的重要引擎。本文以工程建设项目审批制度改革为准自然实验,利用 2015—2020 年 285 个地级市面板数据构建多时点双重差分模型,系统评估了制度规则统一的全国大市场建设对城市创业活力的影响。研究发现:①审批改革提升了城市创业活力,在经过一系列内生性处理和稳健性检验后,研究结论仍然成立。②审批改革提升城市创业活力的

① Moran'I 指数计算结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

② 空间溢出效应检验结果参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

③ 空间溢出效应的边界图参见《中国工业经济》网站(ciejournal.ajcass.com)附件。

作用机制为:审批改革通过降低制度性交易成本和本地保护程度、提升政府廉洁度和透明度,使创业政策门槛降低;同时通过降低用地成本和促进资金、技术、人才集聚,使创业资源可得性提高,最终实现城市创业活力的提高。③在公共服务水平较低、地方政府竞争程度较高、小规模和地区市场分割程度较高的城市中,审批改革对城市创业活力的提升作用更显著。④审批改革不仅提高了城市创业活力,还提高了城市创业质量。⑤审批改革在提高城市创业活力的基础上进一步增强了城市经济韧性。⑥审批改革对周边城市产生了正向空间溢出效应,改革效应的有效辐射边界为与试点城市交通路线距离在100公里以内的空间范围内。结合上述研究结论,本文对进一步推动全国统一大市场建设和提升城市创业活力提出如下政策启示:

(1)持续推进工程建设项目审批制度改革,加大改革的力度和深度。①进一步完善工程建设项目审批配套的法律法规制度安排。目前,许多城市在推进审批改革的过程中探索了“拿地即开工”“承诺即开工”等多种创新模式,但这些创新模式大多缺乏法律依据,可能会增加项目后期建设和运营的法律风险及利益纠纷,因此,需要完善相关法律法规、加强监管力度、建立权益保障机制,以解决审批改革法律依据不充分的窘境。②进一步统一和规范审批流程。建议优化和完善工程建设项目审批事项清单,针对不同类型的项目实施分类审批管理,优化审批流程,减少不必要的政府会议审议程序。③借助数字化技术加强审批监管。审批改革过程存在一定的管理风险,建议借助数字化技术加快建设“工程云”监管平台,动态记录工程项目从立项到审批再到竣工备案归档的全过程,形成多方主体参与工程建设项目全过程、全生命周期监管。

(2)以工程建设项目审批制度改革为突破口,加快形成全国制度规则统一的大市场。建议相关部门总结审批改革的经验,在市场监管、财税协调、金融服务、数据流通、环境治理等领域加快形成全国统一的市场制度规则。①统一审批标准。参照审批改革简化流程的措施,加速“多规合一”业务协同和项目“一张蓝图”生成落地,实现其他领域审批制度“全国一张表”的管理模式,进一步提高政府廉洁度和透明度。②统一市场准入规则。明确除国家安全、生态保护等领域外,全面取消地方自行增设的准入限制,严格执行全国统一的市场负面清单,有效落实统一市场准入制度,确保市场准入负面清单制度的统一性、严肃性和权威性。③激活要素流动。借鉴审批改革建立统一信息平台的思路,利用“互联网+政务服务”手段和大数据、人工智能等技术,推动区域市场一体化建设和市场准入事项“一网通办”,切实保障信息要素互联互通。④强化监管协同。借鉴工程建设项目审批改革的统一监管方式,实行信用分级分类管理和以信用监管为基础的新型监管方式,同时建立健全跨部门、跨区域的监管联动机制,推进市场监管公平统一。

(3)大力破除造成地方保护的行政壁垒,为提升城市创业活力营造良好的制度环境。①加强反地方保护主义的执法力度。建议全面排查并及时废止具有地方保护主义倾向、造成市场分割的政策措施及市场准入条款,破除区域间贸易壁垒;建立清理破除地方保护主义和市场分割问题的长效机制,持续监测并纠正干预市场竞争的不当行为。②构建多元化政府绩效考核体系,将制度规则统一、区域协同发展成效、市场一体化进程等纳入考核范畴,避免政府间恶性竞争导致资源错配。同时,依托城市群一体化建设,确保在100公里的有效辐射范围内企业可无差别享受改革红利,以激发区域创新活力,培育新的经济增长点。③加大对地方保护的惩罚力度。在省级层面设立“全国统一大市场建设领导小组”,实时追踪各地审批时限、收费项目及企业投诉数据,将政府廉洁度、透明度指标纳入地方官员考核体系,对地方保护行为实行“一票否决”。

(4)大力破除影响创业要素流动的障碍,为提升城市创业活力提供充足的创业要素资源。



①进一步降低创业企业用地成本。例如,在用地成本较高的小规模城市,可以推行“弹性年期+先租后让”工业用地供应模式;对符合产业导向的创业项目,可以采取前三年免收土地租金,后续租金涨幅与CPI挂钩的模式。②深入疏通城市吸引外部投资的传导渠道,建立健全有益于风险投资进入、退出的体制机制和平台建设,重视投资环境的优化和投资生态的建设,进一步增强城市对风险投资的吸引力。③积极构建技术创新平台,通过搭建科技园区和孵化器,为创业者提供集中的办公空间、共享的研发设施等,促进企业之间的技术交流与合作,加速技术集聚,进而提高创业活力。④出台配套的人才引进政策,建立完善的人才培养和引进机制,推动产学研合作,创造一个既有利于人才发展又符合城市定位的综合环境,形成从吸引人才到留住人才的可持续循环。

#### 〔参考文献〕

- 〔1〕白俊红,张艺璇,卞元超.创新驱动政策是否提升城市创业活跃度——来自国家创新型城市试点政策的经验证据[J].中国工业经济,2022,(6):61-78.
- 〔2〕蔡运坤,周京奎,袁旺平.数据要素共享与城市创业活力——来自公共数据开放的经验证据[J].数量经济技术经济研究,2024,(8):5-25.
- 〔3〕陈朴,林垚,刘凯.全国统一大市场建设、资源配置效率与中国经济增长[J].经济研究,2021,(6):40-57.
- 〔4〕陈运森,周金泳,彭嘉续.中国上市公司分红的动因研究——基于机器学习的证据[J].中国工业经济,2024,(5):155-173.
- 〔5〕邓晓兰,刘若鸿,许晏君.经济分权、地方政府竞争与城市全要素生产率[J].财政研究,2019,(4):23-41.
- 〔6〕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,(9):141-155.
- 〔7〕杜群阳,俞航东.2003~2015年中国城市劳动力技能互补、收入水平与人口城镇化[J].地理科学,2019,(4):525-532.
- 〔8〕贺俊.新兴技术产业赶超中的政府作用:产业政策研究的新视角[J].中国社会科学,2022,(11):105-124.
- 〔9〕胡海峰,白宗航,王爱萍.供应链持股与企业高质量发展——基于全要素生产率视角[J].中国工业经济,2024,(9):137-155.
- 〔10〕焦豪,崔瑜,张亚敏.数字基础设施建设与城市高技能创业人才吸引[J].经济研究,2023,(12):150-166.
- 〔11〕梁季,吕慧,郭宝棋.减税降费促进创业了吗?——基于营商环境的有调节中介模型[J].财政研究,2022,(12):57-74.
- 〔12〕刘志彪.全国统一大市场[J].经济研究,2022,(5):13-22.
- 〔13〕刘志彪,孔令池.从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J].中国工业经济,2021,(8):20-36.
- 〔14〕陆铭,陈钊.分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护[J].经济研究,2009,(3):42-52.
- 〔15〕施丽芳,廖飞,丁德明.制度对创业家行动的影响机理——基于不确定管理的视角[J].中国工业经济,2014,(12):118-129.
- 〔16〕石大千,丁海,卫平,刘建江.智慧城市建设能否降低环境污染[J].中国工业经济,2018,(6):117-135.
- 〔17〕史丹,叶云岭,于海潮.双循环视角下技术转移对产业升级的影响研究[J].数量经济技术经济研究,2023,(6):5-26.
- 〔18〕孙伟增,张柳钦,万广华,王傲.政务服务一体化对资本流动的影响研究——兼论政府在全国统一大市场建设中的作用[J].管理世界,2024,(7):46-68.
- 〔19〕王小鲁,樊纲.中国地区差距的变动趋势和影响因素[J].经济研究,2004,(1):33-44.

- [20]王雄元,卜落凡.国际出口贸易与企业创新——基于“中欧班列”开通的准自然实验研究[J].中国工业经济,2019,(10):80-98.
- [21]王永进,冯笑.行政审批制度改革与企业创新[J].中国工业经济,2018,(2):24-42.
- [22]熊凌云,黄林菲,杨李娟.高新技术企业再认定失败对创新的影响:激励还是压力[J].南开管理评论, <http://kns.cnki.net/kcms/detail/12.1288.F.20250219.1822.002.html>, 2025.
- [23]杨本建,李文平,唐金汶.全国统一大市场与区域经济周期同步性:来自交通基础设施连通的证据[J].数量经济技术经济研究,2025,42(4):26-47.
- [24]杨仁发,李胜胜.创新试点政策能够引领企业创新吗?——来自国家创新型试点城市的微观证据[J].统计研究,2020,(12):32-45.
- [25]于文超,梁平汉,高楠.公开能带来效率吗?——政府信息公开影响企业投资效率的经验研究[J].经济学(季刊),2020,(3):1041-1058.
- [26]余明桂,安剑锋,郑馨睿,李金洋.全国统一大市场建设与金融高质量发展——基于打破债券市场分割的研究[J].管理世界,2024,(3):1-16.
- [27]袁礼,龚钰涵.专利质押融资对创业活跃度的影响[J].数量经济技术经济研究,2023,(11):202-224.
- [28]张辽,姚蕾.数字技术创新对城市经济韧性的影响研究——来自中国278个地级及以上城市的经验证据[J].管理学报,2023,(5):38-59.
- [29]张龙鹏,蒋为,周立群.行政审批对创业的影响研究——基于企业家才能的视角[J].中国工业经济,2016,(4):57-74.
- [30]中国城市营商环境评价研究课题组.中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议[J].管理世界,2021,(5):98-112.
- [31]Altonji, J. G., T. E. Elder, and C. R. Taber. Selection on Observed and Unobserved Variables: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools[J]. *Journal of Political Economy*, 2005, 113(1): 151-184.
- [32]Beck, T., R. Levine, and A. Levkov. Big Bad Banks? The Winners and Losers from Bank Deregulation in the United States[J]. *Journal of Finance*, 2010, 65(5): 1637-1667.
- [33]Benzarti, Y., J. Harju, and T. Matikka. Does Mandating Social Insurance Affect Entrepreneurial Activity[J]. *American Economic Review: Insights*, 2020, 2(2): 255-268.
- [34]Cullen, J. B., J. L. Johnson, and K. P. Parboteeah. National Rates of Opportunity Entrepreneurship Activity: Insights from Institutional Anomie Theory[J]. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2014, 38(4): 775-806.
- [35]Elhorst, J. P. Matlab Software for Spatial Panels[J]. *International Regional Science Review*, 2014, 37(3): 389-405.
- [36]Le Sage, J. P., and R. K. Pace. *Introduction to Spatial Econometrics*[M]. Boca Raton: CRC Press, 2009.
- [37]Lim, D. S., C. H. Oh, and D. De Clercq. Engagement in Entrepreneurship in Emerging Economies: Interactive Effects of Individual-level Factors and Institutional Conditions[J]. *International Business Review*, 2016, 25(4): 933-945.
- [38]Lim, D. S., E. A. Morse, R. K. Mitchell, and K. K. Seawright. Institutional Environment and Entrepreneurial Cognitions: A Comparative Business Systems Perspective[J]. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2010, 34(3): 491-516.
- [39]Nunn, N., and N. Qian. US Food Aid and Civil Conflict[J]. *American Economic Review*, 2014, 104(6): 1630-1666.
- [40]Schumpeter, J. A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business*[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1934.
- [41]Tang, W., Y. Wan, and J. M. Wu. Local Favoritism in China's Public Procurement: Information Frictions or Incentive Distortion[J]. *Journal of Urban Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2024.103716>, 2025.
- [42]Zhao, X. Y., and Z. Y. Weng. Digital Dividend or Divide: The Digital Economy and Urban Entrepreneurial Activity[J]. *Socio-Economic Planning Sciences*, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.101857>, 2024.

**The Construction of a Unified National Market and Urban Entrepreneurial  
Vitality: Evidence from the Reform of the Approval System for  
Engineering and Construction Projects**

XIONG Ling-yun, HUANG Lin-fei, YANG Li-juan  
(School of Accounting, Jiangxi University of Finance and Economics)

**Abstract:** Entrepreneurship, as a core driver of employment promotion, has significantly contributed to increasing employment rates and fostering macroeconomic prosperity in various countries. Regional entrepreneurial vitality is an institutional product of the interaction between government policies and market mechanisms. How to coordinate the synergistic relationship between the government and the market and optimize their functional coupling mechanism within the regional entrepreneurial ecosystem has become an urgent theoretical and practical issue for the academic and industrial circles. Against this backdrop, can the construction of a unified national market with an emphasis on institutional rules enhance regional entrepreneurial vitality by strengthening the synergy between the government and the market?

Based on the essential attributes and implementation characteristics of the reform of the approval system for engineering construction projects (hereinafter referred to as the “approval system reform”), this paper utilizes panel data from prefecture-level cities from 2015 to 2020 and verifies that the approval system reform can significantly enhance entrepreneurial vitality in pilot cities. The mechanism test indicates that the approval system reform, by dismantling local protectionism and facilitating the flow of entrepreneurial elements, lowers the threshold of entrepreneurial policy while improving the availability of entrepreneurial resources, ultimately boosting entrepreneurial vitality in cities. The heterogeneity test shows that for cities with lower regional public services, lower local government competition, and higher small-scale and regional market segmentation, the approval system reform has a more pronounced effect on urban entrepreneurial vitality. Further tests show that the approval system reform not only significantly improves the quality of urban entrepreneurship but also enhances the resilience of the urban economy through improving entrepreneurial vitality, and has significant spatial spillover effects on surrounding cities.

The results of this paper demonstrate the necessity to fully recognize the structural impact of institutional construction on the relationship between regional governments and markets to break down entrepreneurial barriers caused by institutional obstacles, and effectively enhance the overall unity and synergy of the regional market to dismantle local protectionism to achieve the free allocation of entrepreneurial resources across regions. By theoretically analyzing how a unified national market based on “basic institutional rules” coordinates the relationship between the government and the market to stimulate regional entrepreneurial vitality, this paper not only deepens the study of the policy effects of a unified national market but also enriches the entrepreneurial incentive structure in the Chinese context from the perspective of mechanism economics. It offers a new reference for formulating unified national institutional rules to drive high-quality urban economic development. The conclusions provide a theoretical basis and practical path for the institutional construction of a unified national market, and important policy insights for promoting urban entrepreneurial vitality through top-level institutional design.

**Keywords:** unified national market; approval system reform; entrepreneurial vitality; local protectionism; entrepreneurial elements

**JEL Classification:** M13 O38 L26

〔责任编辑:李鹏〕