

- 中国环境报
- 清华苏州环境创新研究院
- 成都大学

2024

# 中国主要城市群 生态环境保护营商 竞争力指数研究报告



# 摘要



城市群是我国经济增长的引擎。我国当前的主要城市群10%的面积承载超过全国三分之二的经济总量，却只承载了全国三分之一的人口，区域差距问题明显。

建立城市群发展协调机制。建立完善跨区域城市发展协调机制。以城市群为主要平台，推动跨区域城市间产业分工、基础设施、环境治理等协调联动。重点探索建立城市群管理协调模式，创新城市群要素市场管理机制，破除行政壁垒和垄断，促进生产要素自由流动和优化配置对国民经济的发展具有重要作用。

本报告依据近年来中共中央国务院和生态环境部对生态环境部门服务经济建设和社会发展的指示和要求，结合我国城市群发展特点，对长三角、长江中游、珠三角、京津冀和成渝五大主要城市群的95个城市生态环境保护

对营商竞争力促进情况进行客观评价，对其生态环境保护工作情况和效果进行综合评估，进一步提出建议，为更好发挥城市群在国民经济中的核心作用、推动国内城市群总体营商环境的优化、深化供给侧结构性改革、实现经济高质量发展做出贡献。

指数评价结果表明：

- ◆ 不同地区特别是我国南北方、东西部之间城市群生态环保部门服务经济和产业水平分化明显，人才与资本区域流动差异显著，对城市群营商环境综合竞争力影响较大。
- ◆ 城市群各个城市生态环境部门服务意识、能力和水平可提升整个城市群生态环境保护营商综合竞争力。
- ◆ 城市群各个城市优势互补形成的区域发展优势，区域联动一体化发展形成的合力，对城市群营商环境综合竞争力具有关键作用。



Contents

# 目录

1 | 研究背景

2 | 城市群分析

3 | 主要城市分析

4 | 对策建议

5 | 结束语

生态环保营商环境竞争力联合研究工作组

# 1 研究背景

习近平总书记指出，“营商环境只有更好，没有最好”，要“以优化营商环境基础，全面深化改革”。

国务院常务会议多次强调，要把进一步优化营商环境作为促进高质量发展、应对复杂形势的重要举措，建立企业参与营商环境政策制定的工作机制，支持开展第三方评估。

生态环境作为城市发展的重要空间载体和基本保障，随着低碳减排成为全球经济发展和产业调整的重要推动力，高质量发展成为新时期发展的重要目标，生态环境管理部门的服务意识、管理水平和能力对营商环境的影响越来越大。

低碳背景下，生态环境保护在国民经济发展中的作用愈来愈重要，环保工作不再是单纯进行污染治理和环境质量监测监督，在很大程度上成为企业和城市产业结构调整 and 转型升级的服务者和推动者，甚至于引领者。正如习总书记所说“碳达峰、碳中和是一场经济社会系统性变革”，在这场重要的变革当中，生态环保部门的工作对城市营商环境竞争力提升与重塑具有重要作用。

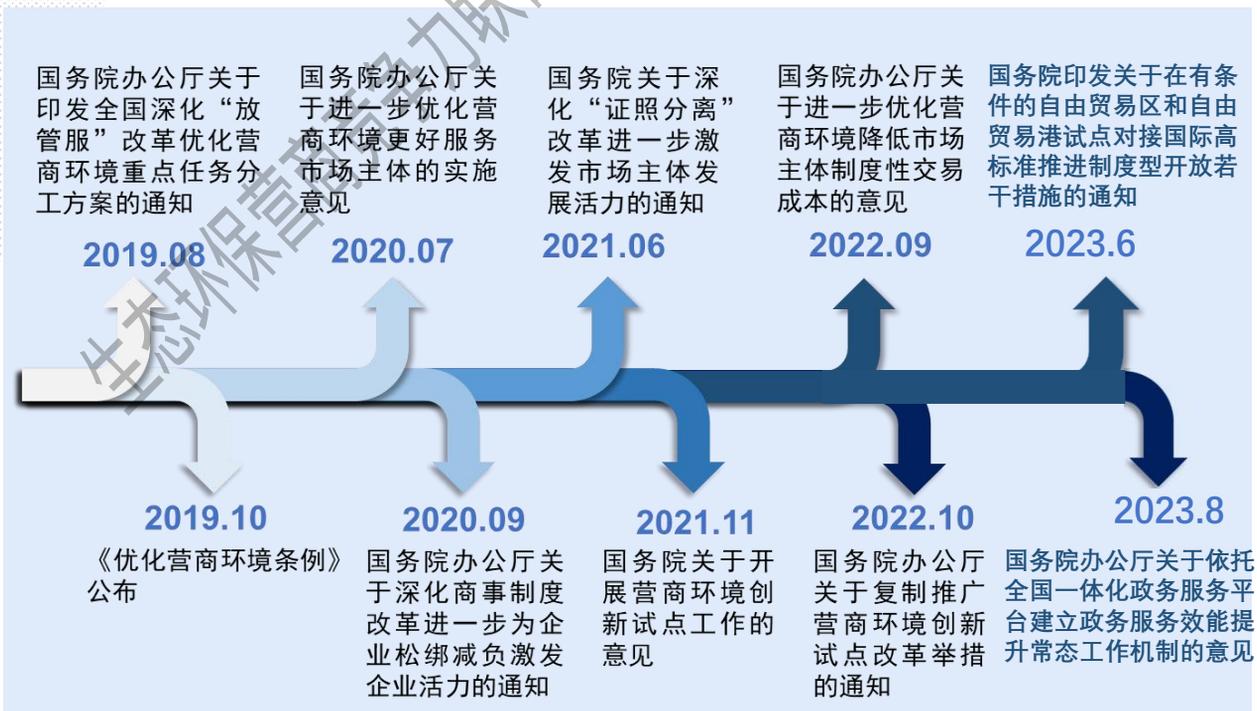


图1-1 中国营商环境国家政策发展 (2019-2023)

## 1.1 评价指标体系构建

本报告以2019年国务院发布的《优化营商环境条例》为法理基础、以《全国深化“放管服”改革优化营商环境重点任务分工方案》、《国务院办公厅关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》、《国务院关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》等国家政策实施部署和要求为主要依据，结合生态环境部《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》、《关于进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展的意见》、《关于进一步优化环境影响评价工作的意见》、《生态环境部深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力实施方案》等文件具体要求，通过召开多轮多次研讨会、对全国多个城市进行实地走访和发放调查问卷方式对指标不断优化，最终构建了2024年生态环境保护营商竞争力指数评价指标体系。本年度指标体系由市场环境、政务服务、法治环境、城市生态环境营商基础条件、生态环保与低碳建设成果5个一级指标（图1-2）和58个二级指标构成。



图1-2 2024中国主要城市群生态环境保护竞争力指数评价体系一级指标

## 2 城市群分析

多项促进城市生态环境保护营商环境的措施正在被落实，多区域协调发展战略正在向纵深推进，以城市群为代表的区域增长极快速崛起，正在释放我国经济发展新动能，推动我国城市群提升营商竞争力。

“十四五”时期，国务院提出要“以促进城市群发展为抓手，全面形成“两横三纵”城镇化战略格局。优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群。建立健全城市群一体化协调发展机制和成本共担、利益共享机制，统筹推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治。优化城市群内部空间结构，构筑生态和安全屏障，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群。

在此背景下，项目团队以我国最具代表性的四大城市群京津冀、长三角、珠三角和成渝城市群作为评价对象，对各城市群及其各个城市生态环境保护情况和效果进行研究和评估，对其生态环境保护助力营商环境改善提升的情况进行综合评价。



图2-1 评价对象分布

## 2.1 中国五大城市群生态环境保护营商竞争力指数结果

我国五大城市群生态环境保护营商竞争力综合指数得分排名依次为：长三角、长江中游、京津冀、珠三角和成渝城市群，别是沿海的长三角综合竞争力指数明显高于长江中游、京津冀、珠三角和成渝，且第二名的长江中游与第五名的成渝城市群之间指数差距较大，第三名京津冀城市群和第四名珠三角之间差别较小且表现相对比较平均。从总的指数得分来看，长三角、珠三角综合竞争力指数相比其他两个城市群，优势非常明显。

总的来看，五大城市群，长三角在各个二级指数上的表现均优于其他四个城市群，主要是因为长三角城市群综合发展态势良好，城市群内各城市整体发展水平较好，不仅在产业环境、创新能力、公共服务方面有较好的基础条件，而且各个城市生态环境部门政务服务态度、水平和效果较高，法治服务意识较强，各个城市各有所长且能各扬所长、协同发力，优化生态环境保护营商环境成效显著，共同推动区域高质量一体化发展迈上新的台阶。

推动高质量发展，已成为当今时代我国经济发展的基本特征。优化生态环境保护营商竞争力是经济从高速增长转向高质量发展的必然选择。生态环境保护营商竞争力是一个城市的生产力、软实力，更是创造力、驱动力。

经过计算，我国五大城市群生态环境保护营商竞争力指数情况如图所示：

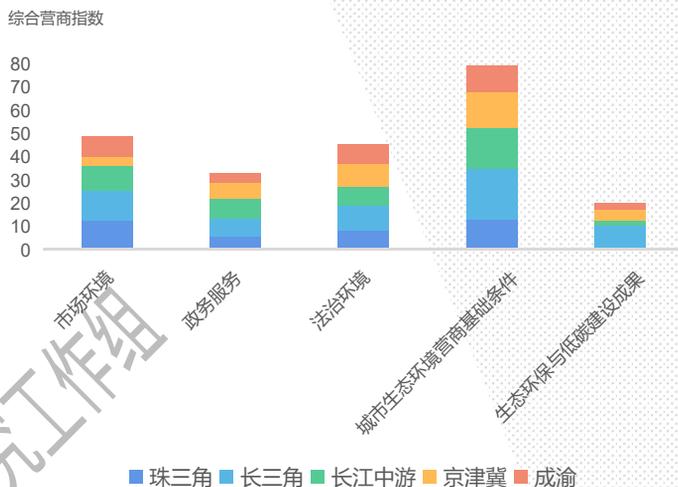


图2-2 城市群生态环境营商指数情况

长三角城市群领跑中国五大城市群就充分说明了一体化程度越高，区域内部越协调越均衡，城市群生态环境保护营商环境才能更好。

## 2.2 长三角城市群城市生态环境保护营商竞争力分析

作为中国城市群高质量发展的领头羊，经过多年稳步的一体化建设，长三角城市群各城市均衡发展，生态环境保护营商环境正在向着更高质量、更广领域、更深层次迈进。近年来，得益于长三角地区新一轮政府效能改革和政务服务提升工程，长三角城市群政务环境取得显著成绩。

长三角一体化发展上升为国家战略的五年里，长三角城市群各扬所长、协同发力，已初步以上海为核心，多核协同发力，正在形成优势和功能互补的良好发展格局，是我国生态环境保护营商竞争力最强的城市群，但政务服务仍有提升空间。

### 『长三角城市群各城市的生态环保与低碳建设成果差距最大』

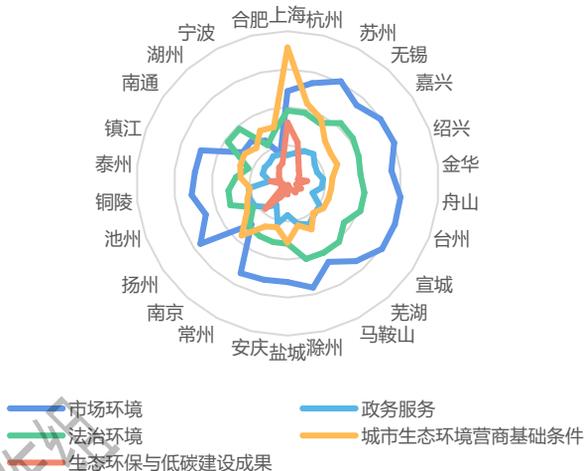


图2-3 长三角城市群一级指标对比

## 2.3 珠三角城市群城市生态环境保护营商竞争力分析

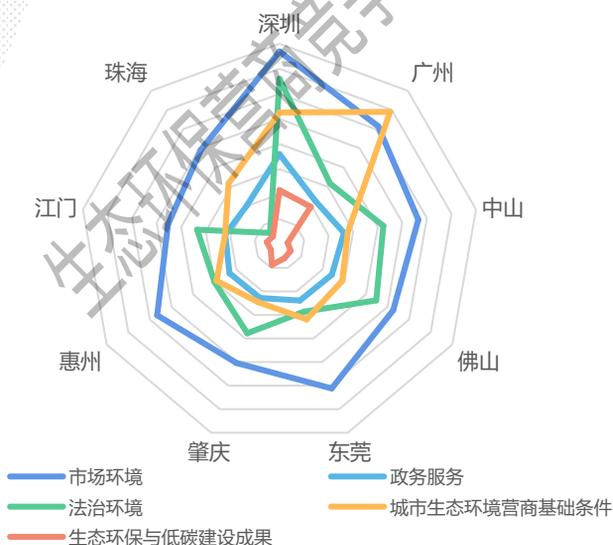


图2-4 珠三角城市群一级指标对比

### 『城市生态环境保护营商竞争力一级指标中，珠三角城市群最有优势的指标是市场环境』

珠三角城市群以打造全球创新创业和投资发展最佳城市为目标，推动市场、法治、政务、城市生态环境营商基础条件和生态环保与低碳建设成果持续优化，取得了优异成绩。

珠三角城市群依靠各自城市各自产业布局的特长和优势所在，以深圳、广州为标杆，多城市发力追赶，相互支撑、互相协作，城市间差距迅速缩小，在五大城市群中发展最为均衡。但生态环保与低碳建设成果和政务服务方面，仍存在发展不平衡情况。

## 2.4 成渝城市群城市生态环境保护营商竞争力分析

与长三角城市群相比，成渝城市群整体生态环境保护营商竞争力存在相当大的差距，比长三角城市群低43.73%。法治环境是成渝城市群较为有优势的城市生态环境保护营商竞争之一。但区域依然存在不均衡发展，总体水平比大城市群95城平均值低 5.29%，仅为长三角城市群 56.26%。

成渝城市群城市生态环境保护营商竞争力一级指标五项中均存在较为严重的断层现象，地级城市与排名前两名城市之间呈现较大差距，极大程度影响了城市群营商竞争力。

『城市群城市生态环境保护营商竞争力一级指标中政务服务和城市生态环境营商基础条件是成渝城市群较为薄弱的两大环节』



图2-5 成渝城市群一级指标对比

## 2.5 京津冀城市群城市生态环境保护营商竞争力分析

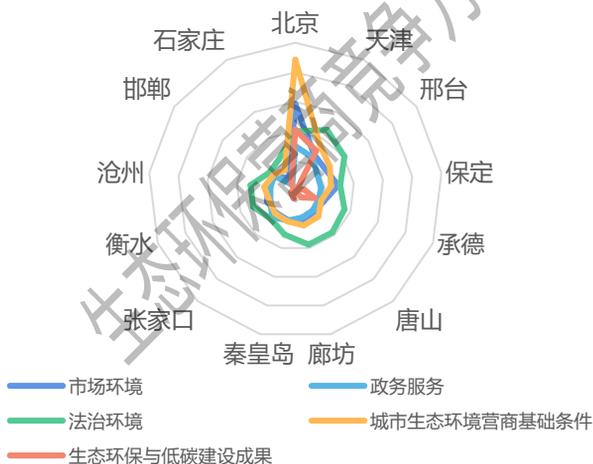


图2-6 京津冀城市群一级指标对比

与成渝城市群面临类似的问题，京津冀城市群以北京和天津为核心，需要逐步减少其它城市与中心城市间的差距，以期提升整个城市群的营商竞争力。

『京津冀城市群各城市的生态环境营商基础条件指数差距最大』

## 2.6 长江中游城市群城市生态环境保护营商竞争力分析

与长三角城市群相比，长江中游城市群整体生态环境保护营商竞争力存在一定的差距，比长三角城市群综合指数得分低24.32%。市场环境是长江中游城市群较为有优势的城市生态环境保护营商竞争之一。

长江中游城市群各个城市协同发力，已初步以武汉为核心，形成优势和功能互补的良好发展格局，是我国生态环境保护营商竞争力排名第二的城市群，但生态环保与低碳建设成果城市生态仍然有很大的提升空间。生态环保与低碳建设成果的平均值比95城平均值低45.06%，仅为长三角城市群该指标平均值的42.38%

『城市群城市生态环境保护营商竞争力一级指标中生态环保与低碳建设成果是长江中游城市群最薄弱环节』

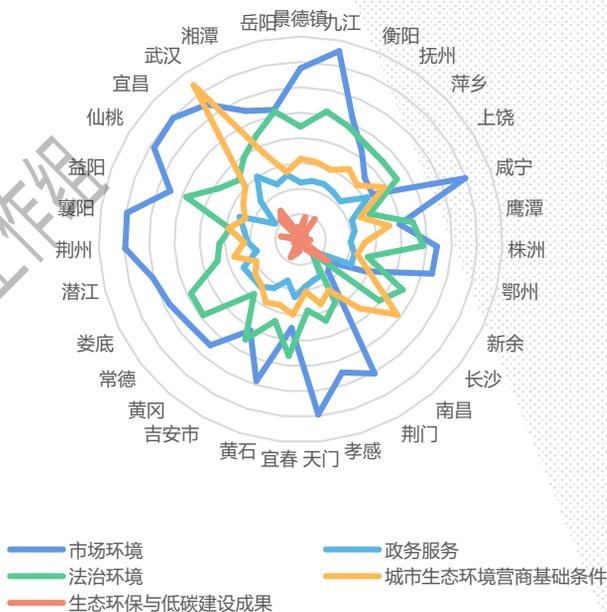


图2-7 长江中游城市群一级指标对比

# 3 主要城市分析



## 北京

北京市生态环境局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的各项要求，坚持改善环境，坚持便企利民，持续推进环境影响评价“放管服”改革，从国土空间、区域、项目三个维度出台改革政策，打出组合拳，在生态环境质量持续改善的同时，也为企业切实带来了实惠。



## 上海

在服务企业方面，上海市生态环境局通过将环评审批从原来的串联审批改为并联审批，大幅度压缩审批时限；实行环境影响评价和排污许可证“两证合一”制度，落实助企纾困、制度创新；打造长三角一体化示范区智慧大脑，保障生态环境等六大重点领域的系统治理



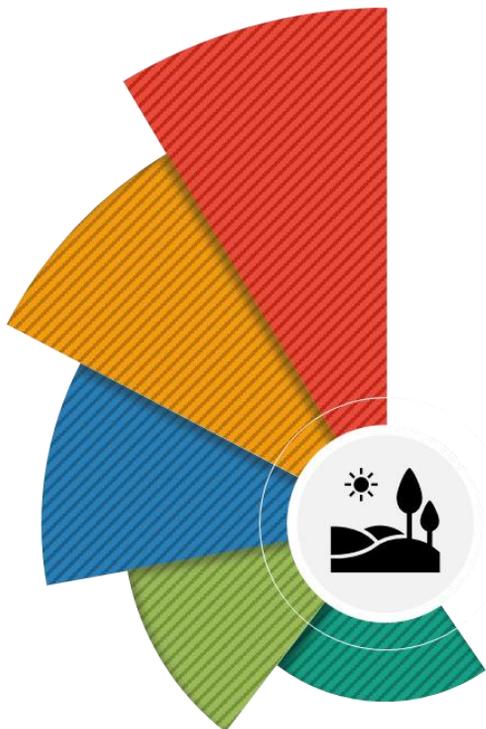
## 深圳

深圳市政府一直以来也把优化营商环境作为“一号改革工程”开展改革试点，打造市场化法治化国际化营商环境；完善全过程创新生态链，以“创新”驱动市场主体发展壮大、迸发活力；“引进来”和“走出去”内外兼修，积极利用国际国内两个市场、两种资源，营造城市营商环境，经济发展势头良好。



## 成都

2023年1月6日发布的《成都市持续优化提升营商环境十大举措》指出，要从十大方面持续提升成都营商环境，包括便利企业开办、扩大经营规模，进一步保障企业自由迁移，便利市场主体注销流程便利投资建设，提升工程审批服务质效；破除市场壁垒，推行政府采购“信用+承诺”制等，维护公平竞争市场秩序。3月15日，四川省人民政府办公厅印发办公厅印发《四川省深化“放管服”改革优化营商环境2023年工作要点》，指出今年要聚焦大力开展营商环境提升行动、持续提升政务服务标准化规范化便利化水平、不断提升政府监管效能、协同推进成渝地区双城经济圈“放管服”改革5项重点任务。



## 武汉

《武汉市加快推动营商环境优化升级持续激发经营主体活力行动方案》，围绕企业全生命周期着力构建全天候、全过程为企服务新生态，提出畅通市场准入退出、便利企业获取经营场所、优化市政公用服务、保障高质量就业、便利企业获取金融服务、营造开放贸易环境、提升纳税服务水平、高效解决商事纠纷、促进市场公平竞争、提升破产案件办理质效等10个方面任务，并细化为30条128项工作举措。

# 4 对策建议

目前，我国已转向高质量发展阶段，促进区域协调发展，在全国形成优势互补、相对均衡的经济发展格局，是我国现代化建设新征程的重要目标，也是实现共同富裕的必要之举。

生态环境保护营商环境竞争力是一个城市的生产力、软实力，更是创造力、驱动力。优化生态环境保护营商环境是经济从高速增长转向高质量发展的必然选择。

综合我国五大城市群主要城市生态环境保护营商竞争力指数计算结果以及综合分析，五大城市群间由于地理环境、要素特点和发展层次等因素的差异，造成地域空间上的显著差异且内部城市的不均衡不协调程度极明显。

我国城市群整体科技创新能力不够，距离世界级城市群仍有不小差距；部分城市群一体化程度偏低，各城市群经济的融合力度不深，各产业行业之间封闭性强，行政贸易壁垒导致资源、要素流通不畅；部分城市群空间布局不合理，中心城市辐射带动能力差，城市群内部联动能力差。

为提高我国五大城市群城市生态环境保护营商竞争力提出如下建议：

## 『依托城市群一体化，发挥要素流动、区域联动作用，缩小城市群内发展差距』

研究表明要素一体化是加快城市群高质量发展的主驱动因素，实现城市群间各类要素自由流通，对促进城市群聚合发展具有重要作用。

人口流动体现城市群的包容性，劳动力体现城市群的生产能力，资金流动体现城市群的经济增长，通讯体现城市群的信息交流发展程度。

要实现五大城市群高质量发展，就要将城市群建设作为经济稳增长、调结构、提质量的关键抓手，依托城市群一体化，加强要素的流动，重点发挥区域联动作用，缩小城市群内发展差距。

推进京津冀协同发展，要尊重地方行政区划和管辖权的现实格局，更要顺应区域经济发展的一般规律，进一步化解显性及隐性的行政壁垒，进一步优化配置需求，加快生产要素之间的自由流动；提升长三角城市群经济集聚、区域连通性，优化升级城市群间经济网络关系，积极推进城市群间核心城市的竞争互助，互补共赢的关系；提升珠三角城市群在国家经济发展和对外开放中的支撑引领作用，积极提高对外开放能力，开放中激发经济高速增长动力，提高城市节点凝聚力；巩固成渝城市群崛起的良好势头，提升新型城市群地区的治理水平，增强城市群发展韧性。

## 『着力推动各城市间的优势互补，通过发挥长处补齐短板提升城市群整体竞争力，并通过改善创新环境和软硬件基础条件建设，以创新驱动带动产业升级和城市群跨越式发展』

创新是引领城市群高质量发展的关键因素，实现创新驱动带动产业升级将加快城市群高质量发展步伐。

**第一**，五大城市群应将技术进步手段作为经济发展的新动力，各级政府应重视科研经费和教育投入，为地区高质量发展提供充足的资金支持，和高素质人力资源人才储备。

**第二**，进一步发挥政府在科技创新与人才教育领域的引领作用，进一步完善科技创新激励体制，以此培养科技创新人才和引进人才来促进经济高质量发展。

**第三**，将现代科技与产业结构优化相结合，充分利用创新驱动促进产业结构不断升级。增强市场活力充分发挥各城市群的优势产业，推进产城融合，优化空间布局协调好产业化与城市化的共同发展是促进区域城市经济高质量发展的必经之路。

## 『加强城市群整体性系统化顶层设计，建立健全城市群多层次常态化协调推进机制，打造高质量发展的动力源和增长极』

《“十四五”新型城镇化实施方案》指出要分类推动城市群发展，增强城市群人口经济承载能力，建立健全多层次常态化协调推进机制，打造高质量发展的动力源和增长极。

当前五大城市群由于战略目标和发展任务具有较大的差异性，政府应加强顶层设计，合理且高效能的区域布局规划以实现城市群高质量发展。

**第一**，应加强外商投资的区域分配与布局、区域产业转移、生态跨区域补偿机制等多元化区域协调发展机制。

**第二**，应加强各城市群经济、生态一体化联系和不同省市之间的合作，加大区域间交通，信息安全等公共基础设施建设资金投入力度。

**第三**，政府作为城市群产业结构协调发展的重要角色，应进一步完善城市群产业协调发展的利益协调机制，同企业一起营造公平的竞争环境。

## 『将生态环境保护工作作为城市和城市群产业发展和营商环境改善的重要推手，保障和促进城市和城市群高质量发展』

良好的生态环境是最普惠的民生福祉，城市和城市群的发展离不开人力资本和资源的聚集，只有提升整个城市群的环境条件和环保服务能力，才能提升其资源和产业吸纳能力，为各个城市和城市群的可持续发展提供持久保障和动力源泉。

与此同时，随着气候变化问题和低碳减排成为全球共识，围绕绿色发展和新能源新经济的产业及产业链的调整已成为目前和今后很长一段时间经济发展的重要影响因素。

生态环保不仅仅是城市发展的物质和条件基础，更是引领和推动产业和资源集聚调整的重要动力，城市和城市群的发展只有顺应历史发展潮流，结合低碳目标提早进行产业结构调整和资源价值重估重构，才能在未来的国际国内城市竞争中取得先机，而生态环保部门的政策引领和服务工作势必在城市和城市群的未来发展中成为重要推手，保障并促进城市和城市群的高质量发展。

# 5 结束语

本项目团队以我国最具代表性的五大城市群京津冀、长江中游、长三角、珠三角、成渝城市群作为评价对象，对 2023 年各个城市群及其各个城市生态环境保护工作情况 and 效果进行研究和评估，对其生态环境保护助力营商环境改善提升的情况进行综合评价。

通过各个城市群竞争力指数的对比分析，发现其生态环境保护部门该年度工作取得的成绩和存在问题，以及与其他城市群各个城市之间的差距。

不仅可为城市生态环境和相关政府部门未来的工作改进提供数据支撑和思路，更可以为国内国际企业产业发展和未来布局提供借鉴和参考，从而为更好地推动国内城市和城市群营商环境的优化，提升城市城市群产业和资源吸引力与凝聚力，深化供给侧结构改革，实现经济高质量发展做出相应贡献。

生态环保营商竞争力联合研究工作组