

【信息经济与管理】

基于政务舆情的区域营商环境评价研究

沈超¹, 徐滔¹, 何秀美^{1,2}, 沈洪洲¹(1. 南京邮电大学 管理学院, 江苏 南京 210003)
(2. 南京大学 工程管理学院, 江苏 南京 210093)

摘要:优化营商环境是我国实现经济社会高质量发展的基本方略, 依赖统计数据和问卷调研的营商环境评价能够反映某一时间截面区域营商环境的宏观状态, 但缺乏动态性。而政府信息平台所积累的社情民意信息能够反映区域营商环境的微观变化。根据区域营商环境的内涵可从社会环境、市场环境、政务环境和法制环境4个维度构建区域营商环境评价指标体系。将该指标体系细分为15个二级指标与40个三级指标, 根据文本分词和统计分析测算相关指标的权重, 发现权重较高的三级指标包括市政管理、社会事务管理、物业管理、社会保险和违章管理等。

关键词:营商环境; 动态评价; 政务舆情; 大数据

中图分类号: F72 **文章编号:** 1673-5420(2021)01-0081-11

营商环境是企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制等因素和条件, 是国家和地区经济软实力的重要体现, 直接影响区域商业社会的发展。营商环境优化是习近平总书记提出的经济发展新方略, 也是十九大后放管服改革的重要目标。2019年10月, 国务院发布《优化营商环境条例》, 提出“国家要建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系, 发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用”^[1]。营商环境的评价目的在于对标优化, 合理研判, 寻找短板, 通过政策的制定和实施改善区域经济发展的社会环境, 形成区域竞争优势。当前国内外营商环境的评价研究主要借助静态数据对某一国家或地

收稿日期: 2020-08-03 **本刊网址:** <http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介: 沈超, 副教授, 博士, 研究方向: 电子政务与网络舆情。

基金项目: 江苏省社会科学基金项目“基于舆情大数据的江苏营商环境评价与预警研究”(19GLB001); 国家自然科学基金项目“信息生态链视角下面向公众的应急信息协同机制与优化策略研究”(71974102); 江苏省研究生科研与实践创新计划项目“基于舆情大数据的区域营商环境动态评价研究”(KYCX19_0995); 江苏省研究生科研与实践创新计划项目“可预测性灾害中网络舆情特征及引导策略研究”(KYCX19_0996)

区的营商环境进行测评,难以满足地方政府对营商环境动态监控的需求。

互联网环境下,政务服务平台积累了大量有关区域发展的社情民意数据,对这些舆情大数据加以利用不仅能跟踪区域营商环境的动态变化,进行实时预警,还能为地方政府优化营商环境提供数据支撑。本文从政务服务视角解析区域营商环境的内涵,依据政务归口逻辑和营商环境评价机制构建区域营商环境评价指标,通过数据分析测算相关指数的权重,为各级政府和机构动态评价和优化区域营商环境提供可行方案。

一、相关研究概述

(一)营商环境的内涵

世界银行自2003年开始系统评价国家和地区的营商环境,将营商环境界定为企业在申请开设、生产经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等方面遵循政策法规所需要的时间和成本等条件的总和,包括影响商事主体行为的政治要素、经济要素、文化要素等^[2]。与此同时,国内外学者分别从营商环境解析、指标体系设计、评价方法和评价实施等视角对营商环境评价进行系统研究^[3]。董彪从影响企业生存发展的宏观社会环境角度将营商环境定义为影响商事主体从事商事活动或经营行为的政治、经济、文化等要素的各种境况和条件^[4]。娄成武从政府视角出发认为营商环境是一个地区的市场主体所面临的发展环境,包含了政务环境、市场环境、法制化程度、基础设施等政府所能够提供的作为保障的正式与非正式制度的外在表现^[5]。叶菲菲基于企业视角对营商环境进行研究,将其界定为企业遵循政策法规的成本因素,包括企业开设、贸易、纳税等经营环节的政策条件^[6]。也有学者根据不同的研究目标对营商环境的某一个维度进行研究,如郑方辉等基于独立第三方立场对广东省的营商法治环境进行评价^[7]。综上,当前营商环境的界定主要从宏观环境出发,研究影响市场主体开展经济活动的综合要素^[8],涉及政策制定、施政行为、市场监管、金融服务、人力资源、基础设施、自然环境和法制水平等方面。

从系统视角分析,营商环境受相关区域政府和公众等可变因素的影响,受制于区位和自然资源等客观条件,作用于各企业、商户等市场主体。各级政府通过放松管制、优化服务、改善经营条件等方式提升区域营商环境,这是实现区域经济高质量发展的重要途径^[9]。当前,营商环境的研究侧重于政策、法律、金融等宏观因素,较少关注市、区、县等区域的具体情况。与此同时,不同区域的地方政府在自然环境、人力资源、社会保障、政务服务等方面存在较大差异。本文将区域营商环境界定为在一定区域内对各种市场主体发展产生相关影响的外部条件总和,包括该区域的硬环境和软环境。其中该市场

主体不仅包括各大型工厂、企业,还包括各商户。硬环境主要指生态环境、社会基础设施条件等。软环境包括该地区的经济结构、文化传统、市场环境等。

(二) 营商环境评价

营商环境研究的目的在于对标优化,通过营商环境评价发现区域发展的短板。由于视角的差异,机构和学者根据研究对象的特征和研究目标来设计评价指标和方法,如世界银行《全球营商环境报告》采用“前沿距离法”从公司开办、税收等11个指标维度对营商环境进行评测^[10]。经济学人智库每5年发布一次“营商环境排名”,结合宏观环境和市场重点要素领域的政策评价指标等对政策环境、宏观经济环境、市场竞争政策、投融资政策等进行系统评价,重在考查区域发展的市场化程度^[11]。可见,国际营商环境的评价主要侧重于微观和静态视角,借助静态数据反映区域某一时间截面的营商环境状态,且评价周期较长。这种事后评价模式难以满足地方政府对营商环境动态监控的需求。

我国高度重视营商环境的评价,各地政府积极构建本地特色指标。其中,广东省最早对区域营商环境评价进行探索,如佛山选择政务环境、人居环境等7项二级指标从微观环境视角评价营商环境。粤港澳大湾区研究院发布的《中国营商环境报告》以软环境、商务成本、市场环境、社会服务、生态环境、基础设施为二级指标,下设31个三级指标建立营商环境评价指标体系^[12]。2018年上半年国家发改委提出了从“衡量区域内企业生命周期、反映城市招商能力、城市中体现出来的高质量发展特征”3个维度对营商环境进行评价,以实际案例为支撑,采用实际填报与模拟填报相结合、交叉验证与第三方核验相印证的方式构建符合中国国情的评价指标体系^[13]。当前研究多采用统计数据和问卷调查,评价周期较长,缺乏统一标准和动态性。如李志军等基于“中国城市数据库”和“中国城乡建设数据库”的统计数据对290个城市的营商环境进行评价^[14]。部分学者尝试利用多源的客观数据对营商环境进行动态评价,研究方法从基本统计分析过渡到大数据分析。如董倩根据百度关键词搜索率构建营商环境指数模型,动态测算全国31个省份营商环境指数^[15]。政府信息平台和网络信息平台积累了大量有关区域发展的数据,反映了区域营商环境^[16],如何利用这些数据优化营商环境是我国营商环境研究亟待考虑的问题。魏升民等利用税务大数据对三省营商环境进行比较研究,是将政务大数据应用于营商环境研究的有益尝试^[17]。

二、政务舆情视角下区域营商环境的评价机制

网络舆情是网民在网络上发表的对某一事件的观点和意见^[18]。当网民所关注的事件是与区域经济社会发展相关时,群众所表现出的对政府问题、现象的态度、意见和情

绪等即为政务舆情。以政务大数据为支撑的政务舆情映射市民关注的热点、难点问题,反映市民呼声^[19],是营商环境的外在表现。

政务舆情大数据主要来源于网络平台和政务服务平台。政务服务平台是在一定区域内公众将生产、生活中遇到的问题向政府寻求帮助和解决方案的平台,汇聚民生信息,反映民意所向。公众可通过市民热线、微信公众号等咨询反映问题。政务服务平台所形成的数据具有综合性好、可信度高、结构化强、更加贴近群众生活的特征^[20]。这些数据集中了社会各方面的声音,指向性更强,是政府倾听民声、了解民意的重要渠道^[21]。2019 年 6 月,我国一体化政务服务平台上线试运行,各级政府将在统一的数据体系下开展互联网政务服务。各地利用数据赋能政府治理,如江苏 12345 在线服务平台建立了城市治理和服务、突发事件等大数据主题池,积累了大量的一手数据资源,方便及早全面地发现和解决问题^[22]。综上,如何利用政府服务平台实时产生的海量政情民意数据,评价区域营商环境并进行针对性优化是当前亟待解决的问题。

当前的营商环境评价指标侧重于静态和宏观视角,选取某一时间截面进行统计分析和问卷调查,缺乏客观数据的支撑,难以实现对区域微观营商环境的动态跟踪。本文构建了基于政务舆情的营商环境评价机制(图 1),在梳理现有营商环境评价指标的基础上,利用政务归口信息实现政务平台信息与营商环境指数的关联,借助归口词频计算营商环境评价指标权重,为区域营商环境评价提供了可行方案。

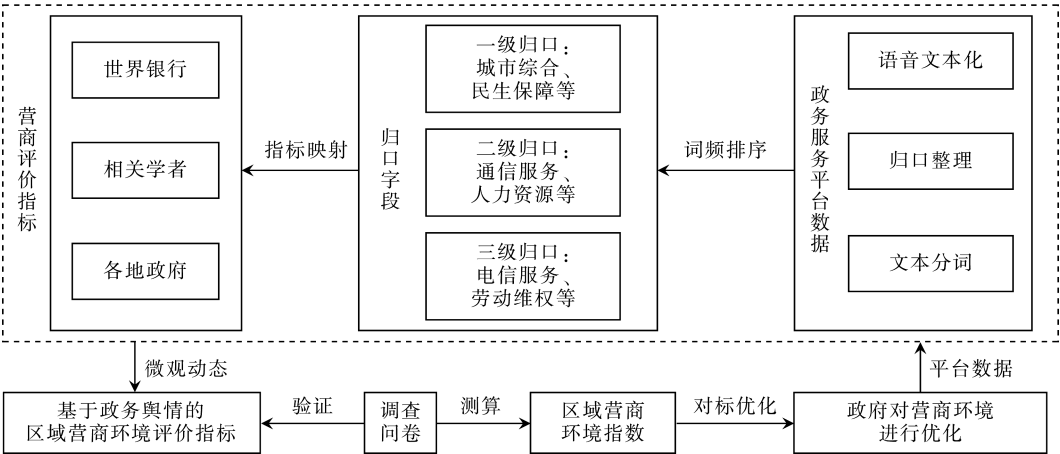


图 1 基于政务舆情的营商环境评价机制

三、区域政务舆情归口及内容分析

在放管服改革的背景下,政务服务平台成为各级政府连接公众的重要渠道,涉及信

息量大,内容广泛,反映了区域舆情。为了便于相关诉求信息归整和部门快速响应,政务服务平台设计了多级的政务归口逻辑。这些归口逻辑从多个维度映射了区域营商环境,对相关信息的归口进行分析是实现区域营商环境动态评价的前提。

本文采集了 2019 年东部某市全年政务服务平台数据,经过预处理删除废单后的数据总量为 135 965 条,信息来源包括电话、微信、APP、网站、微博、邮件等,其中电话占比为 97.3%。为了便于分析,对相关语音信息进行文本化处理,转化为工单数据,涉及字段包括编号、诉求时间、诉求类型、诉求来源、一级归口、二级归口、三级归口、内容。诉求类型分为咨询、举报、求助、投诉、建议和反馈,指向性较强。从一级归口分布来看,占比情况为:城市综合(49.64%)、党政群体(16.30%)、资源监管(9.26%)、民生保障(7.51%)、非受理范围(6.97%)、治安法制(4.92%)、科教文卫(2.75%)、“三农”问题(1.28%)、安全监管(0.64%)、经济综合(0.49%)和行业监管(0.24%)。工单的归口主要依据文本内容进行人工识别,涉及 740 项三级归口,具体包括城市绿化、噪音污染、违建、消费纠纷、营业执照等,这些归口映射了区域营商环境的特定维度。

进一步对归口数据进行统计,分析样本归属的分布。表 1 列出了占比最高的二级归口和三级归口及样本计数。在二级归口中,政务管理问题比较突出;环境保护和城市规划问题涉及城市的基本面貌,占比较高;居民服务和住房问题等也是公众关注的重点。在三级归口中,违建、规划问题和道路建设等影响居民和市场主体正常活动的因素占比较高。单一归口涉及的工单数量客观反映了公众对这类问题的诉求,所有归口则综合反映了区域的营商环境状况,因此,从归口视角分析区域营商环境具有较强的可行性。

表 1 归口频率分布

二级归口	比例/%	计数/个	三级归口	比例/%	计数/个
政务管理	16.01	21 768	违建	5.44	7 393
环境保护	8.67	11 782	噪音污染	5.30	7 210
城市规划	8.31	11 297	规划问题	4.80	6 526
居民服务	7.88	10 712	道路建设	3.44	4 680
住房问题	7.08	9 632	政府管理	3.18	4 324

对舆情信息涉及的诉求内容进行分析,发现信息咨询类的信息占比最高,为33.8%,市民的咨询内容主要是与民生相关的政务信息,包括居民医保、城市桥梁建设及养护、

办事指南、网约车资格、服务管理等,这些内容反映了该区域的社会保障、基础建设、政务服务等情况。举报类信息所占比例为 32.5%,居民举报的内容多为流动摊贩占道经营、工业废气、小区内垃圾、环保、绿化、建筑违建等,这些内容反映了市民对该区域社会环境、政务环境等的不满。求助类工单和投诉类工单所占比例分别为17.5%和7.6%,求助内容一般是与他人或政府相关的,需要政府出面解决的问题,包括小区下水道问题、工伤保险与认定、广场活动噪音、企业生产和经营场所装修噪音扰民、社保缴纳证明等。投诉类一般是市民对政府和企业等的举报,与消费环境和政府服务相关。工单的诉求内容同样都是市民关心的、亟待解决的热点问题。使用词云图来展示数据中的高频词汇,发现环境污染、违规建设、公交客运等词汇出现较为频繁,这与当地的营商环境密切相关。此外,从时间维度来看,政务服务平台数据量相对稳定,每月产生的工单数据一万多条,为动态评价区域营商环境提供了数据支撑。

四、区域营商环境评价指标体系设计

为了动态刻画区域营商环境,本文借助政务信息平台相关舆情所对应的归口逻辑构建相应营商环境的评价指标。考虑到三级归口能够在一定程度上反映公众的诉求类型,内容涵盖区域市场服务水平等宏观指标和城乡垃圾处理情况等微观指标,是某一时段公众关注热点事件的集中呈现,本文选取三级归口作为关联点。此外,三级归口是政府处理相关诉求的施政单位,具有较强的操作空间,可以针对相关问题进行优化以改进区域营商环境。由于归口信息采取人工识别,不能完全体现舆情内容,本文利用 Python 平台中的结巴分词工具,对文本数据进行中文分词,利用 TF-IDF 和 TextRank 方法提取中文关键词和权重,确定热度词汇集,其中热度较高的词汇包括扰民、道路、物业、积水、城管、施工等。利用热点词汇词频与归口信息量共同测算营商环境指标权重。具体来说,违建类归口反映城市规划三级指标、规划审批二级指标和政务环境一级指标。针对微观动态评价区域营商环境的需求,本文基于工单中三级归口数据的统计分析构建了包含 4 个一级指标、15 个二级指标、40 个三级指标的区域营商环境评价指标体系(见表 2)。社会环境反映一个区域的生态现状、基础设施建设水平、文化发展水平和居民生活水平。市场环境反映该区域的市场规范化程度和所呈现出的市场发展潜力。政务环境不仅包括政府管理能力、政府守信程度等与行政效率有关的指标,还包括规划审批、市场监管等与政府相关的行政权力事项。法制环境对区域的行政执法和刑事司法进行评价。

表 2 区域营商环境评价指标体系

一级指标	二级指标
社会环境 A	基础建设 A1
	周边环境 A2
	社会保障 A3
	文化环境 A4
市场环境 B	劳动市场 B1
	市场服务 B2
	金融环境 B3
政务环境 C	政务服务 C1
	规划审批 C2
	行政管理 C3
	行政作风 C4
	市场监管 C5
	治安环境 C6
法制环境 D	行政执法 D1
	刑事司法 D2

注:因后文图表中有具体的三级指标分析,为避免重复,故未列出

对归口数据进行统计分析,基于对应归口出现的频率和热点词汇量测算指标权重,对于指标 i ,假设其对应归口为 $j(j$ 属于 $1-n$),归口总数为 J ,对应热点词汇为 $k(k$ 属于 $1-m)$,热点词汇总数为 K ,则指标 i 的权重为 $w_i = \left(\sum_{j=1}^n c_j + \sum_{k=1}^m c_k \right) / (C_J + C_k)$, c_j 和 c_k 分别表示指标对应归口和热点词汇的词频。经测算,社会环境的指标权重为 17.317%,市场环境的指标权重为 21.51%,政务环境的指标权重为 60.609%,法制环境的指标权重为 0.564%。

政务环境是权重最高的一级指标,地方政府在该指标层面具有极大的施政空间,体现了所构建指标的区域性。将政务环境细分到三级指标,测算对应指标项权重(见表 3),我们发现市政管理、社会事务管理、治安水平、违章管理和行业管理等指标权重较高,直接影响区域营商环境水平。

市场环境可以衡量一个地区的人才资源、市场服务水平和对金融环境的治理水平,反映了地区对资源的配置能力和对生产要素的利用能力。将市场环境细分为三级指标,测算对应指标项的权重并进行展示(见表 4)。其中市场服务权重较高,这是因为区域政府在邮电通讯服务、交通运输服务等市场服务层面同样具有较大的施政空间且市场服务是商事主体进行商业活动的基础和保障,直接影响区域营商环境。

表 3 政务环境指标体系权重

二级指标	三级指标	权重/%
政务服务	政府服务平台	0.148
	政务服务业务	0.059
	政务服务水平	0.005
规划审批	城市规划	2.125
	行政审批	0.362
行政管理	市政管理	24.922
	经济管理	0.046
	国土资源管理	0.695
	行业管理	2.433
	交通运输管理	1.866
	税收管理	0.629
	社会事务管理	15.536
	景区管理	0.247
	应急管理	0.104
	政府内部事务	0.097
	社会团体	0.059
	机密事务管理	0.002
行政作风	机关作风	1.221
市场监管	价格监管	1.054
	质监	0.149
	安全监管	0.867
	其他监管	0.046
治安环境	违章管理	3.657
	治安水平	4.280

表 4 市场环境指标体系权重

二级指标	三级指标	权重/%
劳动市场	工资福利	1.623
	劳动关系	0.789
市场服务	邮电通讯服务	1.414
	交通运输服务	1.353
	其他服务	16.158
金融环境	金融市场管理	0.173

社会环境反映了一个区域的基础建设情况、社会保障程度和文化发展水平。社会环境涉及的二级指标,权重比较均衡,反映到三级指标上需要重点关注物业管理,社会保险,水、电、气、通讯,优抚救助,教育规范和医疗卫生服务等方面,具体详见表 5。

表 5 社会环境指标体系权重

二级指标	三级指标	权重/%
基础建设	水、电、气、通讯	2.29
	城市绿化	0.906
	医疗卫生服务	1.118
	交通轨道建设	0.287
	其他设施	0.189
周边环境	物业管理	6.156
社会保障	社会保险	3.442
	优抚救助	1.549
文化环境	教育规范	1.279
	文化建设	0.101

我国一体化政务服务平台具有相似的数据结构,这使得上述营商环境评价体系具有广泛的适用性,可应用于省、市、县营商环境的测算。根据所测算周期(天、周、月等)归口数据量和关键词频计算该周期的三级指标值,进而加权测算该区域的营商环境值。此外,根据时间和区域动态调整归口和关键词,增加了该体系的稳定性。

五、结论与展望

利用动态数据评价区域营商环境一方面能够实时展现营商现状,找出当前营商环境存在的短板,指导地方政府有的放矢地补短板;另一方面弥补了当前指标只侧重于宏观视角、利用单一数据源的弊端,从微观视角构建评价指标。本文提出基于政务服务平台舆情数据测评区域营商环境的方法体系,采用扎根理论和案例分析法梳理营商环境的内涵并解构出区域营商环境的概念,处理、分析文本化的政务工单数据,结合文本分析结果实现归口逻辑、舆情关键词与营商环境评价指标的关联并构建了评价指标体系,且通过归口信息量和关键词词频计算各级指标权重。本文的研究思路还可以进一步拓展到互联网舆情分析,将网络舆情与政务舆情相融合分析营商舆情大数据指数,进而计算区域营商环境指数。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院.优化营商环境条例[EB/OL].[2020-03-20].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm.
- [2] CULL R, NAVAJAS S, NISHIDA I, et al. A new index of the business environment for microfinance[J]. World Development, 2014(11): 357-388.
- [3] EIFERT B, GELB A, RAMACHANDRAN V. Business environment and comparative advantage in Africa: evidence from the investment climate data[J]. Social Science Electronic Publishing, 2005(2): 2-49.
- [4] 董彪, 李仁玉. 我国法治化国际化营商环境建设研究: 基于《营商环境报告》的分析[J]. 商业经济研究, 2016(13): 141-143.
- [5] 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(6): 60-68.
- [6] 叶菲菲. 中国营商环境分析: 开办企业视角[J]. 中国国际财经, 2017(12): 136-137.
- [7] 郑方辉, 王正, 魏红征. 营商法治环境指数: 评价体系与广东实证[J]. 广东社会科学, 2019(5): 214-223+256.
- [8] 董志强, 魏下海, 汤灿晴. 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[J]. 管理世界, 2012(4): 9-20.
- [9] 李清池. 营商环境评价指标构建与运用研究[J]. 行政管理改革, 2018(9): 76-81.
- [10] DAVIS K E, KRUSE M B. Taking the measure of law: the case of the doing business project[J]. Law & Social Inquiry, 2010(4): 1095-1119.
- [11] HALLWARD D M, PRITCHETT L. How business is done in the developing world: deals versus rules[J]. Journal of Economic Perspectives, 2015(3): 121-140.
- [12] 夏后学, 谭清美, 白俊红. 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[J]. 经济研究, 2019(4): 84-98.
- [13] 廖福崇. “放管服”改革、行政审批与营商环境: 来自企业调查的经验证据[J]. 公共管理与政策评论, 2019(6): 80-96.
- [14] 李志军, 张世国, 高太山, 等. 我国城市营商环境及其评价[J]. 发展研究, 2019(3): 54-58.
- [15] 董倩. 基于网络搜索数据对我国营商环境变化情况的评估[J]. 调研世界, 2018(6): 33-39.
- [16] 孟显印, 杨超. 我国开放政府数据应用开发的现状与问题: 基于开放政府数据平台的分析[J]. 情报杂志, 2020(3): 163-171+197.
- [17] 魏升民, 向景. 从省际比较看我国税务营商环境变化态势: 来自我国 ABC 三省的调查数据[J]. 税务研究, 2017(11): 21-25.
- [18] 徐迪. 基于空间可视化的大数据舆情研判体系建构研究[J]. 情报科学, 2019(3): 22-26.

- [19] 连芷萱,兰月新,夏一雪,等.面向大数据的网络舆情多维动态分类与预测模型研究[J].情报杂志,2018(5):127-137+144.
- [20] HE H,PATNAIK S.Research on prediction of internet public opinion based on grey system theory and fuzzy neural network[J].Journal of Intelligent & Fuzzy Systems,2018(1):325-332.
- [21] 范晨虹,谭宇菲.网络舆情事件对城市形象建构的影响研究[J].情报杂志,2019(12):114-119.
- [22] 章留斌,彭程,钱浩然.基于社会安全阀的地方政务发布舆情预警模型研究[J].情报科学,2020(4):101-107.

(责任编辑:范艳芹)

Research on regional business environment evaluation based on public opinions on government affairs

SHEN Chao¹, XU Tao¹, HE Xiumei^{1,2}, SHEN Hongzhou¹

(1.School of Management, Nanjing University of Posts & Telecommunications, Nanjing 210003, China)
(2.School of Management and Engineering, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: Optimizing business environment is the basic strategy to achieve high-quality economic and social development in China. Business environment assessment based on statistical data and questionnaire survey can reflect the macro state of business environment in a certain time section, but it lacks dynamic. The public opinion information accumulated by the government information platform can reflect the micro changes of regional business environment. According to the connotation of regional business environment, the evaluation index system of regional business environment can be constructed from four dimensions: social environment, market environment, government environment and legal environment. The index system is divided into 15 secondary indicators and 40 tertiary indicators. According to the text segmentation and statistical analysis, the weight of relevant indicators is calculated. It is found that the tertiary indicators with higher weight include municipal management, social municipal management, property management, social insurance and violation management.

Key words: business environment; dynamic evaluation; public opinion on government affairs; big data