

简政放权对城市创业活跃度的影响研究^{*}

——基于行政审批制度改革的准自然实验

石玉堂¹ 王晓丹²

摘要 行政审批改革是重塑政府与市场关系的重要举措,是发挥市场决定性作用的关键。本文基于国家工商总局企业注册数据,依托行政审批制度改革准自然实验情景,系统考察以行政审批制度改革为主要形式的简政放权对城市创业活跃度的影响。研究发现:行政审批制度改革有效提升了城市创业活跃度,且通过降低成本、推动技术创新及促进人才聚集内在路径影响城市创业活跃度。同时,行政审批制度改革的创业提升效应对高行政等级、胡焕庸线以东城市产生明显偏好,而在不同市场潜能城市并无显著差异。此外,行政审批制度改革进一步促进了高质量创业的发展。研究结论在理论上为提升城市创业活跃度路径探索提供了全新视角,实践上为建立与完善行政审批制度改革提供了经验证据。

关键词 简政放权;行政审批制度改革;创业活跃度

0 引言

在经济全球化持续演进背景下,制度体系已成为驱动经济增长的重要力量。制度安排不仅影响资源配置效率和市场运行机制,还深刻塑造激励结构与发展边界,进而决定经济体的增长潜力。当前,中国正处于经济体制转型与结构升级的关键阶段,优化制度供给、提升治理效能成为推动高质量发展的核心任务。作为全面深化改革的重要抓手,简政放权被广泛视为提升市场效率、降低制度性交易成本、激发市场活力的关键制度安排(徐朝阳和林毅夫,2010)。改革开放以来,我国经济奇迹般的增长主要得益于制度改革的牵引作用,尤其是以简政放权为导向、监管优化为手段、服务提升为核心的行政审批制度改革,有效削减了制度性交易成本,激发市场生机与活力,释放出强大的制度红利,为经济高质量发展提供了坚实支撑。

在信息经济与知识经济交织演进的“双循环”新发展格局下,创业作为吸纳就业与推动经济增长的关键力量,已在资源重构与结构优化中发挥日益重要的战略作用(叶文平

^{*} 本研究受国家社会科学基金项目(项目编号:20BJL146);吉林省社会科学基金重大项目(项目编号:2025SZ3);吉林省教育厅科学研究项目(项目编号:JJKH20250242BS)的资助,谨致谢意。感谢给予本文建设性意见的专家学者。文责自负。

1 石玉堂,东北师范大学经济与管理学院博士研究生,E-mail:ytshi516@nenu.edu.cn。

2 王晓丹,东北师范大学经济与管理学院教授,E-mail:wangxd415@nenu.edu.cn。

等,2018)。党的二十届三中全会明确提出,要统筹高质量发展与高质量就业,强化创业对就业的带动效应,提升人力资本的配置效率。创业的本质在于创新,创业者通过对生产要素的重新组合,实现资源价值的再分配,从而转化为社会财富的增量(Fritsch,2017)。然而,创业活动本身高度不确定,面临政策、资本、信息与制度等多重约束,极易受到外部环境变化的影响。因此,在经济超预期因素持续增加背景下,如何更好地激发创业积极性,提升创业活跃度,日益成为政界学术界共同关注的焦点。既有研究表明,创业行为具有较强的情境依赖性,良好的制度与政策环境是提高城市创业活跃度的重要保障(杜运周等,2020)。基于此,本文深入考察以行政审批制度改革为代理变量的简政放权对城市创业活跃度的影响效应与内在机制,为理解制度变革在激励创业中的作用提供理论解释与实证支撑。

学界对创业问题的研究主要聚焦于两大议题:一是创业所引致的经济后果,研究普遍发现创业兼具促进就业、推动增长和优化收入结构等多重功能(Bosma et al.,2018;李梦云等,2021);二是创业活动的影响因素,涵盖个体特征、社会背景与制度因素等多个维度。在个体特征层面,性别、教育程度、职业经历、认知能力与风险偏好等被广泛认为显著影响创业倾向(刘鹏程等,2013;李涛等,2017)。在社会背景层面,家庭干部背景、社会网络与阶层属性等也被证实在创业决策中具有重要作用(杨婵等,2017)。在制度层面,土地制度、金融可得性、税收激励与创新驱动政策等均被认为是影响创业活跃度的重要变量(苏岚岚和孔荣,2018;白俊红等,2022)。值得注意的是,近年来部分研究开始从营商环境角度切入,发现制度环境优化不仅能提升企业信息认知能力,还可通过降低信息不对称与环境不确定性有效提升区域创业活跃度(杜运周等,2020)。与此同时,关于行政审批制度改革的研究亦呈深化趋势,一是行政审批中心设立因素的探讨(朱旭峰和张友浪,2015),二是行政审批制度改革对宏观经济发展的影响(夏杰长和刘诚,2017)及其对企业行为的影响,其中包括经济增长、去产能、企业进入退出、企业创新及出口规模等(毕青苗等,2018;王永进和冯笑,2018)。

综上所述,现有文献在行政审批制度改革与城市创业活跃度的交叉研究领域尚存在拓展空间:一方面,关于行政审批制度改革经济效应的研究多聚焦于企业层面的行为响应,如进入退出、技术创新与出口绩效等,少数聚焦于宏观经济指标的研究尚未涉及城市创业活跃度这一主题,为拓展行政审批制度的经济效应研究提供了可能;另一方面,关于城市创业活跃度的影响因素,现有研究虽已从个体特征、社会背景与制度政策等维度展开讨论,但在已有制度政策文献中,行政审批制度引致的创业效应尚语焉不详。基于此,本文构建行政审批制度改革的准自然实验情景,从制度变迁视角系统识别“简政放权”背景下行政审批制度改革与城市创业活跃度之间的内在联系。

本文力图在以下方面有所拓展:第一,本文从简政放权的制度变迁视角切入,系统评估行政审批制度改革对城市创业活跃度的影响,拓宽了简政放权经济效应研究的研究边界,丰富了创业影响因素的制度维度。第二,区别于既有研究普遍依赖《中国统计年鉴》中新增私营企业数量或基于全球创业观察等问卷数据的做法,本文基于国家工商总局企业注册全量数据对城市创业活跃度进行精准刻画,较好克服了问卷调查造成的抽样误差和企业类型单一的局限。第三,本文揭示与理清了行政审批制度改革影响城市创业活跃度的内在机理,基于成本效应、技术创新效应及人才聚集效应视角评估了行政审批制度改革影响城市创业活跃度的内在路径。与此同时,本文基于行政等级、区位特征及市场潜能视

角有效识别并评估了行政审批制度改革对城市创业活跃度具有典型的异质性影响特征事实。此外,本文的拓展性分析考察了行政审批制度改革对高质量创业的影响,为政策制定提供更具靶向性的实证依据。

1 理论分析与研究假设

1.1 行政审批制度改革对城市创业活跃度的直接影响

在资源配置机制中,市场在实现效率目标中发挥决定性作用,而政府则在弥补市场失灵、优化制度环境方面扮演着不可或缺的角色。创业作为一种高风险、高不确定性但具有显著正外部性的经济活动,既蕴含开拓新市场、推动技术进步与产品创新的潜力,也面临信息不对称和资源配置失效等典型市场失灵问题,单纯依靠市场机制往往难以实现资源的有效配置(陈旭东和刘畅,2017)。因此,政府适度介入对激发创业动力、缓解创业壁垒具有关键意义。良好的创业制度氛围是决定创业成败的关键因素(刘军,2015)。既有研究表明,通过政府引导与制度供给可有效缓解信息障碍与市场垄断问题,从而激发个体创业意愿,提升创业绩效(杜运周等,2020)。在此背景下,作为新时期提升市场活力与资源配置效率的关键制度变革,行政审批制度改革通过减少准入限制、优化营商环境、提升公共服务质量,为创业活动提供制度性保障与政策性支持,进而有效提升城市创业活跃度。据此,提出研究假设1。

假设1: 行政审批制度改革能够有效提升城市创业活跃度。

1.2 行政审批制度改革对城市创业活跃度的作用机制

1.2.1 成本效应

制度性交易成本作为抑制创业行为与压缩企业利润空间的重要约束(王春超和冯大威,2016),当制度性交易成本过高时,不仅阻碍新创企业的市场准入与资源获取,还削弱了创业者的持续投入意愿,进而抑制创业活动的扩展与企业的成长潜力(赵富森和李璐,2021)。相反,较低的制度性交易成本有助于提升资源配置效率,推动市场机制与企业家精神深度融合,激发创业创新活力,增强创业成功的可持续性。作为降低制度性交易成本的重要政策工具,行政审批制度改革通过精简审批环节、压缩审批链条与规范审批收费,有效降低了企业准入壁垒与信息不对称,减少了权力寻租空间,推动资源向高效率领域配置,实现从“高寻租、低产出”向“低寻租、高产出”的均衡转变(李兰冰等,2021)。同时,诸如“一窗受理”“集中审批”等制度安排大幅缩短企业设立周期,降低管理成本,加快要素流动速度,缓解市场内部资源错配问题(杨艳和车明,2020)。此外,改革通过构建“亲清政商关系”,提升了政策透明度与执行效率,畅通了信息交流渠道,从而在政府与企业之间建立起制度化、规范化的良性互动机制,有效提升双方的工作效率和市场反应速度。

1.2.2 技术创新效应

创新与创业之间的内在耦合关系已在诸多研究中得到充分验证,创新不仅作为创业导向的重要维度,更是驱动创业成功的核心要素(Zhao,2005)。创新通过激发创业精神、发现并重构机会边界,有效促进现有资源的重新配置与附加价值生成,进而提升社会整体

财富水平(Jelonek,2015)。技术创新驱动创业可以被划分为触发阶段、催化阶段和聚变阶段三个关键阶段。在触发阶段,技术创新通过作用于某一关键要素,激活潜在创业机会(蔡莉等,2021),开拓新的领域。在催化阶段,创新成果的扩散和应用引发要素之间的联动效应,释放创业机会的潜能,表现为创业活动速度加快、数量增加与范围扩展(蔡莉等,2021)。在聚变阶段,随着多元主体围绕技术创新聚集互动,初始的创业机会被不断整合、放大并最终转化为现实的商业价值,实现从“技术突破”到“价值创造”的跃迁。行政审批制度改革通过简化审批程序,减少审批费用,提高审批效率,为企业创新“减负增效”,进而激发企业创新积极性。同时,政务服务平台整合有助于实现信息资源的公开与共享,使得社会各界对政府创新动态有更加及时精准的了解,进而充分释放创新政策红利。信息透明度的提升使得企业有了更为明确的预期,从而激发企业创新创业行为的内生动力(张明昂等,2023)。此外,改革优化了地方营商环境,降低了市场准入门槛与制度性障碍,为企业技术创新提供了更具包容性与确定性的制度保障(曲永义和王可,2022)。在良好制度供给的激励下,企业得以更为充分地释放创新潜能与创业意愿,拓展多元业务路径,创造新的增长空间,创业活动得到了更广阔的资源基础与制度支撑。

1.2.3 人才聚集效应

创业者本质上即为创新活动的实施者,其核心职能在于通过对生产要素的重新组合来推动技术变革,因此区域创业水平在根本上取决于区域内创新人才的集聚程度与质量(Fritsch,2017)。人才集聚不仅扩展了区域人力资本规模,提升了知识存量与信息流通效率,还通过降低知识获取成本和强化市场反馈机制,增强了创业机会识别与资源配置能力,进而促进了创新成果的转化与创业活跃度的提升。作为优化制度供给的重要举措,行政审批制度改革在降低市场准入门槛、简化流程的同时,削弱了政府对市场的直接干预,释放了制度空间与市场活力,使政策红利更有效转化为创业驱动力与经济治理效能(张定安等,2022)。改革所塑造的开放、透明与高效的制度环境,提升了人才流动的自由度与职业预期的稳定性,增强了人才的制度认同与行为意愿。同时,改革通过提升政务服务效能与优化公共服务供给,回应了高质量人才对教育、医疗、文化等生活要素的多维需求,增强其获得感与归属感(张定安等,2022)。此外,改革过程往往伴随着组织结构调整与治理逻辑更新,强化了对专业人才的制度需求与价值认同,拓展了其发展空间与职业路径(潘小娟,2021)。在制度激励与环境优化的双重作用下,人才聚集呈现出明显的知识积累效应与自我强化机制,进而提升试点城市的创新创业承载能力与创业活跃度。综上,提出研究假设2。

假设2:行政审批制度改革主要通过降低成本、促进技术创新及人才聚集,提升城市创业活跃度。

2 研究设计

2.1 模型构建

为深入考察简政放权与城市创业活跃度之间的因果关系,构建如下多时点双重差分模型:

$$ENT_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 AAR_{it} + \sum \alpha_2 control_{it} + \sum city + \sum year + \epsilon_{it} \quad (1)$$

式中, ENT_{it} 表示 i 城市 t 年创业活跃度; AAR_{it} 为核心解释变量, 用来表征简政放权, 若某城市在某年设立政务服务中心赋值则为 1, 否则为 0; $\sum control$ 代表可能会对城市创业活跃度产生影响的控制变量; $\sum city$ 为城市固定效应; $\sum year$ 为时间固定效应; ϵ_{it} 为随机扰动项。此外, 回归系数标准误在地区层面进行聚类。

2.2 变量选取与说明

2.2.1 被解释变量

创业活跃度(ENT)。创业活跃度作为衡量区域创业积极性的关键指标, 在宏观创业层面评估中被广泛使用(杜运周等, 2020)。各城市新创企业数量是精准刻画城市创业活跃度的关键指标。为此, 本文基于国家工商总局企业注册数据, 利用企业地址、行业类型等详细信息, 将其与特定城市进行匹配, 从而获得研究所需的所有类型新创企业数据。同时, 本文以城市人口作为标准化基数, 采用城市每百人中新创企业数量作为城市创业活跃度的代理变量(周小虎, 2018), 有效克服了因城市规模与企业规模异质性产生的度量偏误问题。

2.2.2 核心解释变量

行政审批制度改革(AAR)。行政审批制度改革集中体现在政务服务中心的设立与扩散。若某城市在某年份设立政务服务中心则赋值为 1, 否则为 0。

2.2.3 控制变量

参考已有研究(朱旭峰和张友浪, 2015; 叶文平等, 2018; 石玉堂和王晓丹, 2023), 纳入经济发展水平、产业结构、政府干预程度、固定资产投资、金融水平、科教水平、贸易开放水平、城镇化水平控制变量。变量的详细定义见表 1。

表 1 描述性统计

变量	定义	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
ENT	新创企业总数	6160	0.794	0.867	0.023	14.655
AAR	政策试点	6160	0.795	0.490	0.000	1.000
GDP	人均 GDP 对数	6160	9.532	0.702	7.660	12.406
GOV	财政支出占比	6160	0.155	0.088	0.008	1.185
INV	固定资产投资占比	6160	0.638	0.280	0.034	4.980
IND	第二、三产业产值占比	6160	2.245	0.147	1.821	2.780
TEC	科学技术和教育支出占比	6160	0.031	0.020	0.001	0.332
FIN	年末金融机构贷款余额占比	6160	0.832	0.509	0.075	7.450
URB	城镇常住人口占总人口比重	6160	5.996	0.751	3.056	7.882
FDI	实际利用外资金额占比	6160	11.127	2.677	0.000	15.968

2.3 数据来源

选取 2000—2021 年 280 个地级市作为考察样本。(1)被解释变量新创企业数据来自企查查数据库, 依据行政区划信息与城市面板数据进行匹配。(2)核心解释变量政务服务

中心设立的数据来源于国家政务服务平台及通过公开报道手动搜集。(3)城市层面控制变量来自历年《中国城市统计年鉴》，部分缺失值依据统计公报及统计局数据进行补齐，剔除 2011 年行政区划调整发生变动的样本。(4)机制变量中制度性交易成本数据来自国泰安(CSMAR)数据库，技术创新与人才集聚机制变量数据来自中国研究数据服务平台(CNRDS)。

3 实证结果分析

3.1 基准回归结果

表 2 所示为行政审批制度改革对城市创业活跃度的实证检验结果。表 2 列(1)所示为仅加入核心解释变量与固定效应的估计结果，表 2 列(2)在此基础上进一步纳入控制变量，政策虚拟变量估计系数均显著为正，表明行政审批制度改革能有效提升城市创业活跃度。从经济含义上看，以表 2 列(2)为例，政策虚拟变量的估计系数每上升 1 个标准差(0.490)，新创企业数量平均会增加 0.035%。

表 2 基准回归

变量	(1) ENT	(2) ENT
AAR	0.062 *** (0.007)	0.056 *** (0.011)
GDP		0.168 *** (0.039)
GOV		-0.219 ** (-0.095)
INV		0.037 ** (0.016)
IND		0.115 *** (0.012)
TEC		0.093 *** (0.025)
FIN		0.106 ** (0.046)
URB		0.074 * (0.045)
FDI		0.115 (0.108)
年份固定效应	是	是
地区固定效应	是	是
常数项	0.058 *** (0.003)	0.063 *** (0.009)
观测值	6160	6160
R ²	0.684	0.695

注：括号内数值为稳健标准误，***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

3.2 平行趋势检验

评估政策实施效果的前提在于处理组与对照组政策实施前具有相同的发展趋势。即在政务服务中心设立之前,处理组与对照组的城市创业活跃度随时间推移未出现显著差异。本文的平行趋势检验结果如图 1 所示,在政务服务中心设立之前,估计系数 α_1 均与 0 无显著差异。这意味着在政务服务中心设立之前,受到政务服务中心设立影响的城市与没有受到政务服务中心设立影响的城市并不存在显著的系统差异,即模型通过了平行趋势检验。

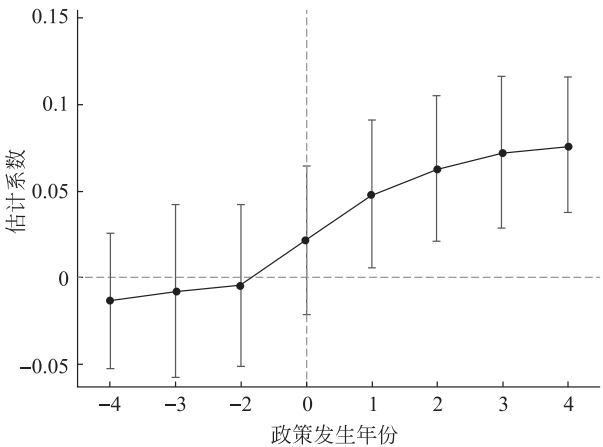


图 1 平行趋势检验结果

3.3 安慰剂检验

为避免时间变化影响处理组与控制组城市创业活跃度,本文通过改变政策发生时间的方式进行时间安慰剂检验(王晓丹等,2024),依次假定政策提前 3 年与 4 年发生。结果如表 3 所示,政策虚拟变量估计系数不显著,即通过了时间安慰剂检验。此外,由于无法有效识别基准模型是否遗漏重要解释变量,进一步采用城市安慰剂进行检验,图 2 是随机分配回归得到的 1000 个系数核密度图和 p 值散点图,估计系数服从均值近似为 0 的正态分布, P 值大多在 10% 的水平上并不显著,意味着行政审批制度改革对城市创业活跃度的影响并不是由其他随机性因素引致,增加了基准回归结果的可信度。

表 3 时间安慰剂与 PSM-DID 检验

变量	时间安慰剂		PSM-DID		
	(1)	(2)	近邻匹配	半径匹配	核匹配
AAR			0.059*** (0.017)	0.060*** (0.019)	0.061*** (0.020)
提前 3 年	-0.015 (-0.013)				
提前 4 年		-0.014 (-0.013)			

变量	时间安慰剂		PSM-DID		
	(1)	(2)	近邻匹配	半径匹配	核匹配
控制变量	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是
观测值	6160	6160	3618	4480	4480
R^2	0.691	0.693	0.708	0.713	0.721

注：括号内数值为稳健标准误，***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

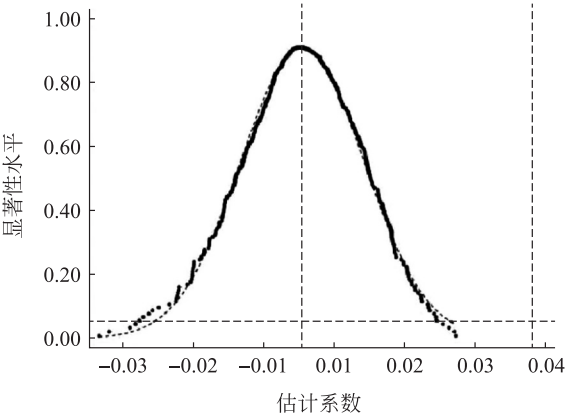


图 2 安慰剂检验结果

3.4 PSM-DID

行政审批制度改革进程会因地区经济社会发展水平不同,而存在显著差异,由此导致的样本自选择偏误会造成基准回归结果的有偏估计,对此,本文采用倾向得分匹配法进行缓解。本文分别采用最近邻匹配、核匹配和半径匹配法确保处理组和控制组在经济发展水平、产业结构、金融发展水平以及科教水平等协变量上的可比性。表 3 结果进一步佐证了基准回归结果的稳健性。

3.5 异质性处理效应

政务服务中心分批设立致使处理组受到政策冲击的时间有所差异,进而导致部分处理组权重为负,造成估计结果的有偏估计。为此,本文采用 FuzzyDID 法估计局部平均处理效应,即样本所在城市是否设立政务服务中心这一状态变动时的平均处理效应。表 4 结果进一步佐证了基准回归结果的稳健性。

表 4 异质性处理效应

估计值	LATE	SE	T	P_value
W_TC	0.029	0.002	4.568	0.003

3.6 其他稳健性检验

(1) 替换变量。以 15~64 岁劳动力人口为标准化基数,计算得到城市层面私营企业新建数目(潘小娟,2021),以此作为城市创业活跃度的代理变量。(2)剔除企业家精神影响。企业家行为具有很强的代际传递效应,后代创业行为选择深受历史形成企业家特质的影响(周敏慧等,2017)。自古以来珠三角、闽北、浙北及苏南等地企业家精神高度活跃,各地创业活动存在显著差异,为此本文对企业家精神异常活跃的广东、福建、浙江及江苏样本予以剔除。(3)排除政策干扰。样本期内国家层面同期还实施了相关政策,包括“国家创业型城市”(City1)、“国家创新型城市”(City2)和“信息惠民试点城市”(City3),据此本文在基准回归模型中同时纳入试点政策的虚拟变量进行回归。(4)改变样本区间。2020 年新冠疫情对经济社会发展形成了巨大冲击,同样对城市创业活跃度产生重要影响,为此本文剔除 2020 年样本进行稳健性检验。表 5 结果进一步佐证了基准回归结果的稳健性。

表 5 稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	替换被解释变量	企业家精神	排除政策干扰	改变样本区间
AAR	0.051 *** (0.009)	0.059 *** (0.015)	0.063 ** (0.027)	0.059 *** (0.013)
City1			0.034 (0.029)	
City2			0.021 * (0.013)	
City3			0.046 (0.041)	
控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
观测值	6160	5446	6160	5880
R ²	0.785	0.718	0.704	0.714

注:括号内数值为稳健标准误,***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

4 机制检验与异质性分析

4.1 机制检验

理论分析中强调,由行政审批制度改革引致的成本效应、技术创新效应和人才聚集效应是提升城市创业活跃度的内在机制变量。为此,构建如下模型进行机制检验:

$$M_{it} = \beta_0 + \beta_1 AAR_{it} + \sum \beta_2 control_{it} + \sum city + \sum year + \epsilon_{it}$$

(2)

式中 M_{it} 代表机制变量,具体定义详见下文。其余变量含义与前文保持一致。

4.1.1 成本效应

行政审批制度改革在降低制度性交易成本方面发挥了关键作用：一方面，审批流程的简化与链条压缩显著降低了企业准入门槛，审批费用规范化则有效遏制了寻租行为与制度摩擦。另一方面，集中化政务服务与“一网通办”等机制提升了行政处理的透明度与响应速度，显著缩短了审批周期，减少了不必要的管理成本与资源错配带来的浪费。此外，改革通过构建“亲清”政商关系，强化了政企之间的信息沟通与制度信任，进而激发市场主体活力，促进创业资源的流动与新企业的持续涌入。为此，本文基于新三板企业数据计算企业财务、管理及销售费用之和占总资产的比重(黄亮雄等,2020)，并以此衡量制度性交易成本(Cost)，同时在城市层面对该指标加总。表 6 列(1)结果显示，政策虚拟变量估计系数在 5%水平上显著为负，这表明行政审批制度改革有效降低了制度性成本，为新企业成立和发展提供了更多的资金空间。

表 6 机制检验

变量	(1)	(2)	(3)
	Cost	Inn	Talent
AAR	-0.035 ** (0.016)	0.015 *** (0.002)	0.039 *** (0.008)
控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
地区固定效应	是	是	是
观测值	6108	6004	6146
R ²	0.671	0.683	0.685

注：括号内数值为稳健标准误，***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

4.1.2 技术创新效应

行政审批制度改革在激发企业技术创新方面发挥了重要作用：一方面，审批流程的简化与成本的降低显著减轻了企业制度性负担，提升了资源配置效率，为企业创新提供了更为有利的制度条件。另一方面，政务服务平台的整合增强了信息的公开与资源的共享，提升了企业对政策动态的感知能力与响应速度。透明度的提升强化了企业的预期稳定性，进一步激发其创新意愿与投入积极性。此外，营商环境的优化为企业营造了更为宽松、高效的发展空间，从而有效促进了技术创新活动的开展。为此，城市创新水平(Inn)采用每万人发明专利申请量来表征。表 6 列(2)结果显示，政策虚拟变量在 1%水平上显著为正，表明行政审批制度改革能有效推动区域创新。

4.1.3 人才聚集效应

行政审批制度改革在促进人才聚集方面发挥了重要作用：一方面，其通过实现服务资源线上线下的高效联动，改革优化了教育、医疗和文化等公共服务供给，为高质量人才的引进与留存营造了良好环境。另一方面，改革推动政府服务模式 and 方式的系统性创新，增强了治理的便捷性与透明度，有效回应了公众对生活便利与参与感的现实诉求，从而提升

了制度认同与公共满意度。为此,本文对人才聚集(Talent)采用地质勘查业、科研技术服务、信息传输、计算机服务和软件业从业人数之和占总从业人数的比重进行衡量(白俊红等,2022)。表6列(3)结果显示,政策虚拟变量在1%水平上显著为正,这说明行政审批制度改革充分发挥了人才聚集效应,为城市创业活跃度提升提供了人才支撑。

4.2 异质性分析

4.2.1 行政等级

相较于普通地级市,省会城市、计划单列市与经济特区通常处于区域经济发展的前沿,在经济规模、产业结构与基础设施方面具备先发优势,拥有更为成熟的管理体制与制度环境。此类优势促使各类要素资源在城市内部高效聚集与流动,营造出充满活力的创业生态系统,从而显著提升城市的创业活跃度。相反,普通城市在资源集聚、政策供给与资本吸引力方面存在一定短板,创业生态的培育与政策红利的释放效应相对有限。据此,本文将省会城市、计划单列市及经济特区赋值为1,其他城市赋值为0,并引入城市等级虚拟变量(Rank)与改革试点的交互项以识别其差异化影响。表7列(1)结果显示,交互项系数在5%水平上显著为正,这表明行政审批制度改革在高行政等级城市的创业激励效应更为明显。

表 7 异质性分析

变 量	(1)	(2)	(3)
	城市等级	胡焕庸线	市场潜能
AAR	0.055 *** (0.016)	0.047 ** (0.020)	0.038 *** (0.011)
Rank * AAR	0.063 ** (0.027)		
Line * AAR		0.036 *** (0.012)	
Potential * AAR			0.024 (0.021)
控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
地区固定效应	是	是	是
观测值	6160	6160	6160
R ²	0.601	0.578	0.554

注:括号内数值为稳健标准误,***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

4.2.2 区位特征

要素和资源跨区域流动引发的集聚现象,实质上是吸引力与排斥力双重机制交织作用的结果,其动态演化过程持续重塑着地理空间中经济活动的组织形态。虽然行政审批制度改革通过优化制度供给提升了对创新要素的吸附能力,但受限于区域发展水平、创业基础设施和市场条件等差异,中国人才与创新资源长期呈现“东南聚集、西北流失”的结构性迁移趋势。以胡焕庸线为地理分界,线西地区普遍面临人口稀疏、经济基础薄弱与要素集聚能力不足等

结构性障碍，一定程度上制约了行政审批制度改革政策红利的有效释放。为此，本文以胡焕庸线为界，将其以东地区赋值为 1，其余地区赋值为 0，构建区位特征虚拟变量(Line)与试点政策变量的交互项以识别其差异化影响。表 7 列(2)结果显示，交互项系数在 1%显著性水平上为正，表明行政审批制度改革在胡焕庸线以东地区对创业活跃度的提升作用更为明显。

4.2.3 市场潜能

企业的区位选择本质上是对运输成本、规模报酬递增与产业集聚效应之间进行理性权衡的结果。对于新创企业而言，降低中间品采购与产品销售的物流成本是其初始布局的核心考量，因此往往倾向于进入具有更高市场潜能的区域。在相同的经营条件下，市场潜力越大，城市对创业资源的吸附能力越强，亦能更有效地放大行政审批制度改革所带来的制度红利。然而，对于市场潜能相对较弱的地区，改革可能产生“旱苗得雨”的激励效果，释放被压抑的创业活力，进而弥补其长期受限于市场规模的劣势。为此，本文借鉴 Harris(1954)的做法测算各城市市场潜能指标，依据中位数将高于中位数的地区赋值为 1，其余地区赋值为 0，构建市场潜能虚拟变量(Potential)与试点政策变量的交互项以识别其差异化影响。表 7 列(3)结果显示，交互项系数并不显著，说明行政审批制度改革的创业提升效应在不同市场潜能城市间并无显著差异。

5 拓展性分析：创业质量

前述研究已证实行政审批制度改革显著提升了城市整体创业活跃度，但创业数量的激增背后，仍隐藏着创业质量偏低、企业生命周期短、同质化竞争严重等结构性问题，部分创业行为甚至呈现“伪创业”倾向，未能有效转化为实质性市场活动。在推动经济高质量发展的背景下，创业活动的质量与效率亟待提升。为此，本文进一步聚焦于高质量创业。具体而言，高质量创业主体往往深耕人工智能、大数据等前沿技术领域，具备较强的技术创新和市场引领能力，同时多采用公司制形式运营，具备稳定治理结构与较强资本承载能力。鉴于此，采用每百人中信息技术服务业、科学研究与技术服务、信息传输及软件服务业新创企业数量(Quality1)、每百人中非个体注册新创企业数量(Quality2)表征高质量创业水平。表 8 结果显示，政策虚拟变量均显著为正，表明行政审批制度改革促进了高质量创业的发展，具有重要的制度引导与结构优化效应。

表 8 拓展性分析

变量	(1)	(2)
	Quality1	Quality2
AAR	0.021 *** (0.005)	0.035 ** (0.015)
控制变量	是	是
年份固定效应	是	是
地区固定效应	是	是
观测值	3868	4264
R ²	0.807	0.819

注：括号内数值为稳健标准误，***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

6 结论与建议

行政审批制度改革作为政府与市场关系重塑的重要制度安排,有效破除了行政垄断,提升了资源配置效率,已成为推动经济高质量发展的关键抓手。通过构建行政审批制度改革准自然实验情景,本文系统考察以行政审批制度改革为主要形式的简政放权对城市创业活跃度的影响。研究发现:行政审批制度改革能有效提升城市创业活跃度,且通过成本效应、技术创新效应及人才聚集效应内在路径影响城市创业活跃度。同时,行政审批制度改革引致的创业提升效应存在行政等级、区位特征方面的异质性影响特征事实,而在市场潜能方面并无显著差异。进一步分析发现,行政审批制度改革促进了高质量创业的发展。

基于研究发现,提出如下政策建议。

第一,持续深化行政审批改革,充分释放创业动能。一是通过简化行政审批流程,减少不必要的审批环节,缩短审批时间,降低企业开办成本,提高办事效率。例如,采用“一窗受理、后台流转、联动审批”模式,提供套餐式、主题式集成服务。二是通过优化行政审批服务,提高服务质量,为企业提供精准高效的服务。同时,关注新业态新模式,提供专业指导和服务。推进商事制度改革,降低创业门槛,激发市场活力。例如,实施“集群注册”模式和“证照联办”等创新举措。

第二,重视行政审批制度改革在降低成本、技术创新及人才聚集方面的重要作用,打通行政审批制度改革推进城市创业的传导障碍。一是聚焦减税降费以降低企业负担,通过减少创业主体在创业过程中面临的资金、时间及信息成本,降低市场准入门槛,有效化解较高制度性交易成本对创业选择的制约效应。二是拓宽研发费用加计扣除的适用领域,充分加强对创新型企业的扶持,促进产学研三方的结合,完善科研成果转化制度,进一步促进科技创新对创业的支持。三是加强对科研人员、海外高层次人才和高校毕业生在技术创业方面的扶持,改革人才引进、激励、发展和评估体系,推动创新企业家与杰出人才的双向联动,为创新创业人才的培养与发展奠定坚实的基础。最后,通过对行政审批制度改革的细化与再规划,加强对各地区、各产业的定位,防止出现“一刀切”的情况。

参考文献

- 白俊红,张艺璇,卞元超. 2022. 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, (6): 61-78.
- Bai J H, Zhang Y X, Bian Y C. 2022. Does innovation-driven policy increase entrepreneurial activity in cities—Evidence from the national innovative city pilot policy[J]. *China Industrial Economics*, (6): 61-78. (in Chinese)
- 毕青苗,陈希路,徐现祥,等. 2018. 行政审批改革与企业进入[J]. 经济研究, 53(2): 140-155.
- Bi Q M, Chen X L, Xu X X, et al. 2018. Administrative approval reform and firm entry[J]. *Economic Research Journal*, 53(2): 140-155. (in Chinese)
- 蔡莉,张玉利,蔡义茹,等. 2021. 创新驱动创业:新时期创新创业研究的核心学术构念[J]. 南开管理评论, 24(4): 217-224.
- Cai L, Zhang Y L, Cai Y R, et al. 2021. Innovation-driven entrepreneurship: A core academic construct of innovation and entrepreneurship research in the new era[J]. *Nankai Business Review*, 24(4): 217-224. (in Chinese)

陈旭东,刘畅. 2017. 政府创业投资引导基金带动创业了吗? [J]. 上海经济研究, (11): 22-32.

Chen X D, Liu C. 2017. Study on the driving effect of government venture capital guiding fund on entrepreneurship? [J]. *Shanghai Journal of Economics*, (11): 22-32. (in Chinese)

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[J]. 管理世界, 36(9): 141-154.

Du Y Z, Liu Q C, Cheng J Q. 2020. What kind of ecosystem for doing business will contribute to city-level high entrepreneurial activity? A research based on institutional configurations[J]. *Journal of Management World*, 36(9): 141-154. (in Chinese)

黄亮雄,孙湘湘,王贤彬. 2020. 商事制度改革有效激发创业了吗? 来自地级市的证据[J]. 财经研究, 46(2): 142-155.

Huang L X, Sun X X, Wang X B. 2020. Has commercial system reform effectively stimulated entrepreneurship? Evidence from prefecture-level cities[J]. *Journal of Finance and Economics*, 46(2): 142-155. (in Chinese)

李兰冰,商圆月,阎丽. 2021. 行政审批制度改革、制度成本与民营企业成长[J]. 经济与管理研究, 42(5): 29-49.

Li L B, Shang Y Y, Yan L. 2021. Government examination and approval system reform, institutional cost, and private enterprises' growth[J]. *Research on Economics and Management*, 42(5): 29-49. (in Chinese)

李梦云,廖理,王正位. 2021. 城市创业对经济增长的影响探究[J]. 经济学报, 8(1): 1-28.

Li M Y, Liao L, Wang Z W. 2021. Research on the impact of entrepreneurship on economic growth[J]. *China Journal of Economics*, 8(1): 1-28. (in Chinese)

李涛,朱俊兵,伏霖. 2017. 聪明人更愿意创业吗? 来自中国的经验发现[J]. 经济研究, 52(3): 91-105.

Li T, Zhu J B, Fu L. 2017. Are the smart more willing to be entrepreneurs? —Empirical evidence from China [J]. *Economic Research Journal*, 52(3): 91-105. (in Chinese)

刘军. 2015. 我国大学生创业政策: 演进逻辑及其趋向[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), (3): 46-53.

Liu J. 2015. The logic evolution and tendency of college students entrepreneurship policy in China[J]. *Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences)*, (3): 46-53. (in Chinese)

刘鹏程,李磊,王小洁. 2013. 企业家精神的性别差异——基于创业动机视角的研究[J]. 管理世界, (8): 126-135.

Liu P C, Li L, Wang X J. 2013. The sex difference in the spirits of entrepreneurs: A study based on the perspective of the motive of starting a business[J]. *Journal of Management World*, (8): 126-135. (in Chinese)

潘小娟. 2021. 政府的自我革命: 中国行政审批制度改革的逻辑起点与发展深化[J]. 行政管理改革, (3): 43-49.

Pan X J. 2021. The government's self revolution: The logical starting point and development deepening of the reform of China's administrative examination and approval system[J]. *Administration Reform*, (3): 43-49. (in Chinese)

曲永义,王可. 2022. 中国政务服务信息化及其对企业创新的影响研究[J]. 数量经济技术经济研究, 39(4): 25-44.

Qu Y Y, Wang K. 2022. Research on China's government service informatization and its impact on enterprise innovation[J]. *Journal of Quantitative & Technological Economics*, 39(4): 25-44. (in Chinese)

石玉堂,王晓丹. 2023. 企业数字化转型对劳动力就业的影响研究——基于就业规模、就业结构的双重视角[J]. 经济学家, (10): 109-118.

Shi Y T, Wang X D. 2023. Research on the impact of enterprise digital transformation on labor employment: Based on the dual perspective of employment scale and employment structure[J]. *Economist*, (10): 109-118. (in Chinese)

苏岚岚,孔荣. 2018. 农地抵押贷款促进农户创业决策了吗? 农地抵押贷款政策预期与执行效果的偏差检验[J]. 中国软科学, (12): 140-156.

Su L L, Kong R. 2018. Does farmland mortgage loans promote farmers' entrepreneurial decision? Deviation test between the expectation and implementation effect of farmland mortgage loans policy[J]. *China Soft Science*, (12): 140-156. (in Chinese)

王春超,冯大威. 2016. 企业家创业行为研究新进展[J]. 经济学动态, (8): 115-125.

- Wang C C, Feng D W. 2016. New progress of research on entrepreneurial behavior[J]. *Economic Perspectives*, (8): 115-125. (in Chinese)
- 王晓丹, 石玉堂, 刘达. 2024. 数据要素市场化配置对数实融合的影响研究——基于数据交易平台设立的准自然实验[J]. *广东财经大学学报*, 39(2): 44-58.
- Wang X D, Shi Y T, Liu D. 2024. Research on the influence of market-based allocation of data elements on the integration of digital economy and real economy: A quasi-natural experiment based on a data trading platform[J]. *Journal of Guangdong University of Finance & Economics*, 39(2): 44-58. (in Chinese)
- 王永进, 冯笑. 2018. 行政审批制度改革与企业创新[J]. *中国工业经济*, (2): 24-42.
- Wang Y J, Feng X. 2018. The reform of administration approval system and firms' innovation[J]. *China Industrial Economics*, (2): 24-42. (in Chinese)
- 夏杰长, 刘诚. 2017. 行政审批改革、交易费用与中国经济增长[J]. *管理世界*, (4): 47-59.
- Xia J C, Liu C. 2017. Reform of administrative examination and approval, transaction cost and China's economic growth[J]. *Journal of Management World*, (4): 47-59. (in Chinese)
- 徐朝阳, 林毅夫. 2010. 发展战略与经济增长[J]. *中国社会科学*, (3): 94-108.
- Xu Z Y, Lin Y F. 2010. Development strategy and economic growth[J]. *Social Sciences in China*, (3): 94-108. (in Chinese)
- 杨婵, 贺小刚, 李征宇. 2017. 家庭结构与农民创业——基于中国千村调查的数据分析[J]. *中国工业经济*, (12): 170-188.
- Yang C, He X G, Li Z Y. 2017. Family structure and peasants entrepreneurship: Empirical analysis based on CTVS data[J]. *China Industrial Economics*, (12): 170-188. (in Chinese)
- 杨艳, 车明. 2020. 行政审批改革与制度性交易成本——基于效率评价的视角[J]. *经济体制改革*, (1): 13-20.
- Yang Y, Che M. 2020. Administrative examination and approval reform and institutional transaction cost: Based on the perspective of efficiency evaluation[J]. *Reform of Economic System*, (1): 13-20. (in Chinese)
- 叶文平, 李新春, 陈强远. 2018. 流动人口对城市创业活跃度的影响: 机制与证据[J]. *经济研究*, 53(6): 157-170.
- Ye W P, Li X C, Chen Q Y. 2018. How immigrant populations affect city entrepreneurship activity: Mechanisms and evidence[J]. *Economic Research Journal*, 53(6): 157-170. (in Chinese)
- 张定安, 彭云, 武俊伟. 2022. 深化行政审批制度改革推进政府治理现代化[J]. *中国行政管理*, (7): 6-13.
- Zhang D A, Peng Y, Wu J W. 2022. Deepening the reform of administrative examination and approval system to promote the modernization of government governance[J]. *Chinese Public Administration*, (7): 6-13. (in Chinese)
- 张明昂, 鲁书伶, 邵小快, 等. 2023. 政府信息公开、企业确定性预期与创新表现[J]. *财经研究*, 49(4): 94-108.
- Zhang M A, Lu S L, Shao X K, et al. 2023. Government information disclosure, firms' deterministic expectation, and innovation performance: A research based on quasi-natural experiment[J]. *Journal of Finance and Economics*, 49(4): 94-108. (in Chinese)
- 赵富森, 李璐. 2021. 知识产权制度的创业效应研究——基于中国知识产权示范城市建设的经验证据[J]. *产业经济研究*, (6): 44-57.
- Zhao F S, Li L. 2021. Research on the entrepreneurial effect of intellectual property regimes: Empirical evidence based on the construction of intellectual property city pilots in China[J]. *Industrial Economics Research*, (6): 44-57. (in Chinese)
- 周敏慧, Arcand J L, 陶然. 2017. 企业家精神代际传递与农村迁移人口的城市创业[J]. *经济研究*, 52(11): 74-87.
- Zhou M H, Arcand J L, Tao R. 2017. Intergenerational transmission of entrepreneurship among Chinese migrants[J]. *Economic Research Journal*, 52(11): 74-87. (in Chinese)
- 周小虎. 2018. 中国创业竞争力发展报告[M]. 北京: 经济管理出版社.
- Zhou X H. 2018. The development of entrepreneurial competitiveness in China [M]. Beijing: Economic

Management Press. (in Chinese)

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[J]. 管理世界, (10): 91-105, 116.

Zhu X F, Zhang Y L. 2015. Innovation and diffusion: The rise of new administrative licensing system in Chinese cities[J]. *Journal of Management World*, (10): 91-105, 116. (in Chinese)

Bosma N, Content J, Sanders M, et al. 2018. Institutions, entrepreneurship, and economic growth in Europe[J]. *Small Business Economics*, 51(2): 483-499.

Fritsch M. 2017. The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle[J]. *Regional Studies*, 51(4): 654-655.

Harris C D. 1954. The market as a factor in the localization of industry in the United States[J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 44(4): 315-348.

Jelonek D. 2015. The role of open innovations in the development of e-entrepreneurship[J]. *Procedia Computer Science*, 65: 1013-1022.

Zhao F. 2005. Exploring the synergy between entrepreneurship and innovation[J]. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 11(1): 25-41.

The Impact of Streamlining Administration and Delegating Powers on Urban Entrepreneurial Activity: Evidence from a Quasi-natural Experiment of Administrative Approval System Reform

Yutang Shi¹ Xiaodan Wang²

(School of Economics and Management, Northeast Normal University)

Abstract Administrative approval reform, a cornerstone initiative for redefining the government-market nexus, is pivotal to empowering the market's decisive role. Drawing on firm-level registration data from the State Administration for Industry and Commerce and exploiting the quasi-natural experiment created by incremental administrative streamlining, this study systematically examines how such reform—and the resultant delegation of authority—affects urban entrepreneurial activity. Our empirical analysis demonstrates that administrative approval reform significantly enhances urban entrepreneurship, operating through three principal channels: reduction of institutional transaction costs, stimulation of technological innovation, and facilitation of talent agglomeration. Furthermore, the reform's entrepreneurial uplift is markedly stronger in higher-tier cities and those east of the Hu Huanyong Line, whereas no statistically significant heterogeneity emerges across cities with differing market potential. Finally, we provide new evidence that administrative approval reform also promotes high-quality entrepreneurship. Theoretically, these findings offer a novel vantage for understanding the institutional underpinnings of urban entrepreneurial vitality; practically, they furnish policymakers with robust empirical support for the design and refinement of administrative approval mechanisms.

JEL Classification D630, F425, F279.2