政府招商引资

指导手册（下）

周德文◎编著

GOVERNMENT INVESTMENT PROMOTION GUIDE BOOK

温州资本代言人
温州中小企业发展促进会会长
温州管理科学研究院院长
周德文

首次系统论述招商引资工作　为地方引资打造一把金钥匙

宁波出版社
NINGBO PUBLISHING HOUSE

政府招商引资指导手册（下）

周德文◎编著

宁波出版社
NINGBO PUBLISHING HOUSE

目 录
CONTENTS

第十章　政府招商引资的职能定位 …… 1

第一节　政府招商引资职能的演变与现状 …… 3

第二节　政府招商引资职能定位存在的主要问题 …… 8

第三节　政府招商引资职能转型的必要性 …… 12

第十一章　政府招商引资的职能完善 …… 19

第一节　政府履行招商引资职能中的政治性问题 …… 21

第二节　政府履行招商引资职能中的经济性问题 …… 24

第三节　政府履行招商引资职能中的社会性问题 …… 28

第四节　改善政府招商引资职能 …… 32

第十二章　政府招商引资的风险规避 …… 37

第一节　招商引资风险概述 …… 39

第二节　规避招商引资风险的国际经验 …… 43

第三节　我国招商引资中的风险与规避分析 …… 46

第十三章　政府招商引资的干部领导力 …… 53
第一节　提高领导干部的决断力 …… 54
第二节　扩大招商引资人员的影响力 …… 58
第三节　发挥招商地区特有的环境软实力 …… 62

第十四章　政府招商引资的诚信问题 …… 67
第一节　政府诚信的重要性 …… 68
第二节　政府诚信缺失的表现及危害 …… 73
第三节　政府诚信缺失的矫治对策 …… 77

第十五章　政府招商引资的税收杠杆 …… 81
第一节　招商引资与税收的相关性 …… 83
第二节　税收的配套环境和措施 …… 87
第三节　招商引资中的税收管理对策 …… 91

第十六章　政府招商引资的产业链招商 …… 95
第一节　产业链的维度与形成 …… 97
第二节　产业链配套体系 …… 101
第三节　产业集群招商模式 …… 105
第四节　产业链配套招商的层次 …… 110

第十七章　政府招商引资的生态招商 …… 115
第一节　生态招商的概念 …… 117
第二节　生态招商的理论基础 …… 121

第三节　生态招商的实施方案 …… 125

第十八章　政府招商引资的区域实践范例 …… 131

第一节　发达地区的招商实践 …… 133

第二节　欠发达地区的招商实践 …… 137

第三节　民族自治地方政府的招商实践 …… 141

附录一　新加坡政府招商引资模式的借鉴 …… 147

附录二　江西省政府招商引资研究与对策分析 …… 169

附录三　吉林省政府招商引资研究与分析 …… 187

附录四　青岛市利用外资的问题及对策研究 …… 205

参考文献 …… 231

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第十章
政府招商引资的职能定位

招商引资中存在两个基本的利益主体，一个是投资者，一个是引资者。在政府的招商引资活动中，政府作为参与主体，一般扮演着引资者的角色。从本质上来讲，招商引资活动中的政府代表的是当地居民的整体利益，代表的是当地经济发展的长远利益，而在招商引资活动中，政府的这种角色决定了他与投资者之间的相对稳定的关系。

经济活动和政治活动分离是中国市场经济实践的一个基本点，中国自改革开放以来持续不断的改革的目标也正是如此。经过努力之后，中国政府在很多方面都已经将经济和政治分开，但是在招商引资这个政府必须直接参与的活动中，政府的角色定位依然是一个比较复杂和难以解决的问题。单纯地将政府看成是招商引资的监管者和参与者都是不客观的，但是如果政府在招商引资活动中既参与又监控，也存在着问题。

从微观的角度来看，政府在招商引资活动中扮演了双方利益博弈中的一个角色。比较直观地看，我们可以将政府作为投资者的一个对手。投资者希望通过尽量少的投资获取尽量多的利益，而政府则作为地方利益的维护者与其进行博弈。虽然现实中政府和投资者之间更多地表现出双方相互支持、互惠互利的关系，但是这种直观的利益博弈的视角也能对双方活动的基本动机进行描述。

政府在招商引资活动中的基本角色有两种，一种是积极的引资者，一种是积极的利益捍卫者。在传统的招商引资活动中，政府一般不会公平地扮演这两种角色，而是会有所侧重。一方面政府在招商引资活动中会积极地走出去，将其认为可以接受的投资引进来，另一方面政府会在投资活动中扮演监管者的角色，对投资者的活动进行监督。

随着招商引资活动的复杂性的增加，政府的角色也在不断发生变化和分解，虽然这两种角色特征没有改变，但是一些新的角色特点也开始出现，政府在招商引资活动中的角色也变得越来越不明晰。

作为招商引资活动的直接参与者，如果政府不能明确自己在整个招商引资活动中的基本定位，可能会给整个工作带来非常负面的影响。在过去的一段时间里，政府在经济活动中的地位问题曾经是讨论的焦点，通过改革开放的实践，人们开始认可政府在经济活动中更多地应充当“观察者”的角色。但是在招商引资这个特殊的经济领域中，政府的角色并不是这么明确，由于政府既是参与招商引资的“运动员”，又是规则掌握和控制的“裁判员”，其角色定位存在难以界定和限制的问题。而解决这个问题，并明确政府在招商引资活动中如何扮演好自己的角色，正是本章的重点。

第一节 政府招商引资职能的演变与现状

政府作为招商引资的一个重要主体，在招商引资工作中具有重要的作用，不过在招商引资发展的过程中，政府在其中所扮演的角色也并不是一成不变的，而是经历了几次变化和转移。在招商引资逐渐成为世界上主流的经济发展模式之一的今天，政府的职责也有了新的特点。

从世界的角度看，招商引资最初出现时，政府是绝对的主导者。在招商引资刚刚开始成为一种经济现象的时候，虽然在事实上各国已经存在外来资本的流入现象，但是这些资本的总量非常有限，不可能对一个国家的经济产生重要的影响。随着资本主义的发展，各国在商业实践的过程中也逐渐认识到：招商引资规模的逐渐扩大，大量资金的涌入可能会对一个国家的经济甚至政治产生重大影响。面对这样的风险，政府很难保持不予控制的态度。因此在早期的招商引资工作中，政府的开放程度非常有限，而且资金的流动都必须在政府的严密监控之下。这样的好处是可以最大限度地防止经济活动带来的不稳定因素，但是同样，由于政府工作的特点，严密控制下的资金流动不能很好地应对市场的变化，影响了招商引资的活力。

这种状况并没有持续很久。随着世界经济的发展，尤其是发展中国家向发达国家转型的愿望越来越强烈，各国对资本的需求大增。相对有限的

资本在世界市场上成为了大家争夺的“稀缺”资源。在这样的背景下，各国为了争夺世界资本的流入，增加本国招商引资政策在国际市场上的竞争力，也为了提高招商引资的成功率，普遍开始放宽招商引资的政策限制，引导招商引资向“有限制的自由流动”方向发展。

这一时期，由于一些发达国家和发展中国家都已经对招商引资进行了一段时间的实践，世界各国也逐渐对招商引资的风险和收益之间的关系有了更多的认识。在这样的背景下，世界各国在广泛学习招商引资的先驱者的过程中逐渐掌握了政策的合理余度。尤其在冷战之后，随着世界政治环境的好转，各国的经济发展开始增速，这些都对招商引资向着自由发展的方向前进产生了积极影响。

进入新世纪，发达国家开始进入经济转型期，一些淘汰产业开始向其他国家转移。工业部门的升级换代也提高了资源利用的效率，解放了一部分资本，这些都增加了招商引资工作可利用的资本总量，招商引资的压力相对减小，引进方的选择余地增加。同时，一些国家也开始意识到，发达国家转移的部分产业存在高污染、资源浪费的情况，甚至一些项目会对国内居民的生命健康造成严重的负面影响，于是，在招商引资过程中开始有针对性地对招商引资项目进行选择，剔除那些对环境有着严重影响的项目。

此外，随着一批发展中国家的经济实力逐渐增强，社会经济中心逐渐向发达国家转移，越来越多的国家开始从重视招商引资的数量向重视招商引资的质量方向发展。一些国家在招商引资过程中，除了考虑短期的经济拉动作用之外，还考虑招商引资项目对国家长期经济战略的贡献。不过大量处于低端和经济刚刚起步的发展中国家对招商引资的依赖关系依然没有改变，这就让世界招商引资领域出现了鲜明的两极分化特征：一些国家开始向“选择招商”的方向发展，而另一些国家则依然关注于低水平的资本

增加方面。

中国的招商引资整体起步比世界主要国家都晚，但是发展速度却很快。由于看到了中国丰富的自然资源和廉价劳动力资源，世界各国的流动资本都向中国集中，而中国巨大的吸纳能力也没有让这些资本失望。

在改革开放之初，中国实行的是一种“有限制的自由流动政策”。当时的中国在世界经济竞争领域几乎没有什么经验，为了控制这种风险，中国将招商引资政策进行“试点化”处理。一方面限制招商引资政策的执行区域，一方面在这些区域内鼓励招商引资项目的自由流动。

这样的务实思想取得了非常好的效果。一方面，开放政策的地理限制保证了招商引资的负面影响被控制在一定的地域中；另一方面，这样的设计又能够让中国在一个小区域中进行充分的试验。

经过十几年的经验总结，中国不断将招商引资工作进行推广。在深圳等原来并不发达的地区的试验活动证明了招商引资工作在解决贫困、失业等社会问题上的重要作用。另外，经过试验后的招商引资政策优缺点都一目了然，让政策制定者可以有的放矢。

此后，中国的开放活动经历了由沿海向内陆转移的过程。目前，中国的绝大部分地区都已经开始了卓有成效的招商引资实践活动。与世界上其他国家的政策发展过程相似，中国的招商引资工作也经历了由大量引进到“挑挑拣拣”的过程，而政府在这个过程中也逐渐完成了由“推销员”向监管者身份的转变。

虽然中国的各级政府在招商引资工作中都会注意对项目的筛查和控制工作。但是在过去，这种工作一般是由上级对下级进行。我们经常能够看到一个项目在地方上通过了，可是却被上级部门叫停。这主要是由于在招商引资的初级阶段，地方政府还是将资金引进的数量作为第一考量。但是在后来的发展中，越来越多的地方政府开始意识到，招商引资的质量非常

重要，于是开始主动承担起监督者的职责，而不再是被动地依靠上级部门的指令行动。

经过了几十年的改革开放之后，中国的经济已经逐渐成熟，招商引资工作也伴随着这个过程成熟起来，而政府的角色也逐渐丰满起来。在这个发展过程中，政府已经逐渐由过去单纯的吸引投资变为了引导投资，在这个过程中，政府的职责也变得更加清晰，政府在招商引资领域中的角色更加向着“放”、“导”、“汰”三个方面发展。

“放”。过去，政府是招商引资工作中的绝对主体。一方面，政府是政策制定的主体，另一方面政府也是招商引资的直接执行者，直接进行对外项目引导。随着中国市场经济发展的程度不断提高，各级政府发现，作为一项经济活动的招商引资更加需要进入市场调节的正常范围。政府主导可以在短时间内吸引大量资金，但是从更加长远的角度来看，政府还是需要逐渐退位给企业，让市场主体发挥作用。

充分发挥企业的招商引资主体作用，通过政府推动，让企业站到招商引资最前沿，科学制订招商规划、完善运作机制和强化招商队伍建设，加强与国内外大公司、大财团和投资中介机构对接洽谈，积极开发、包装项目，多渠道寻求合作伙伴，实现强强联合。加大资本市场融资力度，鼓励引导企业通过上市、增发股票、发行债券直接融资，为企业发展增添新鲜血液。

“导”。政府将招商引资的核心地位还给企业，但是这并不意味着政府在招商引资活动中不发挥作用。相反，从单独的项目上放开手脚正是为了将更多的精力投入大的规划中去。在现代招商引资工作中，“建立政府引导、企业主体、中介机构和全社会参与”的招商引资结构是最为理想的状态。

发展中介服务体系，发挥中介机构招商的作用，在招商引资中，由专业中介咨询公司摸清投资公司的特点、产业布局、战略意图以及主管者的

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

个性、风格，认真做好项目的筛选、宣传、促进、实施与管理，以提高招商引资项目的成功率。聘请一批知名人士或在本地已有投资项目的客商为招商代表，走以商招商之路。加强招商引资的制度建设，形成“投资促进——投资服务——投诉受理中心”三位一体的组织框架，不断完善主管部门联系专线、重点项目“绿色通道”、投资企业服务受理中心、外向配套协作中心、企业投诉异议处理中心、投资项目发布会、企业发展解困调研、外商投资企业协会、海外侨胞同乡会、中外企业联谊机构、企业沙龙活动等沟通渠道，按照一个项目、一套班子，一个方案、一包到底的要求，由市级分管领导或牵头部门对项目进行全程包靠。从小项目做起，本着长期培养的原则，坚持不懈地进行投资促进工作，以服务企业为中心，依托现代化的网络服务体系，为潜在投资者提供不同层面的投资环境、市场前景等咨询服务和支持。

“汰”。传统的招商引资工作中，只重视引进而不重视退出，只重视择优而不重视汰劣。这样的结果就导致大量早期引进的低水平项目不能淘汰，而新的优势项目无法进入。从直观上看，这种现象直接表现为土地的瓶颈。按照现有的政策，用于项目建设的土地是具有稀缺性的，项目越多则土地越少。从表面上看，这是项目和资源之间的矛盾，更深层次上则折射出政府对于低水平企业的管控不到位。

政府可从以下几个方面入手进行“汰劣”：提高土地的容积率和投资强度、建筑密度等控制指标，节约集约用地，引导、鼓励企业建设多层厂房和标准厂房，向空中和地下寻求发展空间。盘活存量土地，对闲置土地进行全面清理，动员高耗能、高排放、占地多、附加值低的企业外迁，通过政府搭桥牵线，让其主动走出去，“借地生财”，将腾出的土地供应给科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的优势企业和优势项目。充分运用市场准入标准、经济杠杆和供地政策，对已投产的企业建立

土地集约利用水平评价考核体系，发展优势企业，稳定均势企业，淘汰劣势企业。

第二节　政府招商引资职能定位存在的主要问题

在改革开放以后，中国政府就将经济发展作为中心工作。地方政府在开展工作的时候都将发展地方经济作为重要的考核指标，但是地方财政有限，发展经济的能力有限，自有资金严重不足，而国家逐渐开放的政策让招商引资渐渐成为了地方弥补资本不足的有效手段。

招商引资的出现，对推动地区经济结构调整、缩小地区差距等都有积极作用。从政府角度而言，成功的招商引资活动对于提高当地社会经济的整体水平、增加地方税收都有着积极意义。地方政府也一直积极进行招商引资工作的实践和研究工作，提高招商引资质量，提升业务水平。近几年，中国各地的招商引资质量有了很大的提高，招商引资对地方经济整体水平的提升作用也非常明显。

政府在招商引资工作中所作出的努力获得了丰厚回报，但是在这些成绩的背后也存在一些职能定位方面的问题。

1. 单纯关注资本数量，忽视招商质量

政府对于招商引资的关注一方面带来了招商引资工作的全面繁荣，但

是另一方面，招商引资工作也被看成了政绩工作，于是一些地方政府开始忽视招商引资作为一种经济活动的正常规律，将招商引资完全行政化，采用行政管理的方式强硬推行招商引资工作，其结果是不仅没有带来预期的成果，甚至还弄巧成拙。在招商引资工作中，有三个典型的招商引资行政化的错误：

（1）行政摊派。摊派不仅仅是招商引资领域中一种不合时宜的方法，也被认为是一种无效和低效的政府治理方法。由于招商引资具有鲜明的数据特征，为了控制招商引资的总量，一些政府会人为划定招商引资指标，要求下级政府完成，并作为绩效考核的重要组成部分。但是这种不顾地方现实特点盲目指挥的方式造成的负面影响远远高于其正面效果。一些地方政府为了完成指标，不惜恶性竞争、低水平重复建设等，不仅造成资源浪费，甚至还造成严重的环境污染等问题。

（2）有名无实。作为考核地方政府的一项重要工作，招商引资领域中的表现是地方政府的重要政绩活动。这种背景下，一些地方招商引资潜力不足或者能力不强的地区为了表示对这项工作的重视，会定期或不定期地进行一些招商引资“考察”活动，以表示自身对于这项工作的重视，但是这些“考察”的效果往往不好，能够带来真正招商引资收益的微乎其微，更有一些地方将这些名目繁多的“考察”作为福利项目，这样就进一步削弱了这些工作的现实意义。

（3）数据造假。招商引资的数字性特征让地方政府在进行招商引资工作时极易产生对于数字的偏执。为了提高招商引资的数字表现，一些地方政府甚至不惜在招商引资数据上作假，比如在招商引资数据统计时故意使用“投资意向协议”、“拟投资金额”、“未来投资意向”等字眼来混淆视听；甚至还有一些地方政府在统计招商引资数据时恶意虚构招商引资金额。这一方面对地方政府的客观评价带来了影响，另一方面也使国家最终

汇总的数据出现问题，甚至影响国家宏观经济政策的制定。

2. 得不偿失，投入大于产出

为了能够有效地吸引到投资者，越来越多的地方政府开始尝试“走出去”的战略。仅仅固守地方对外宣传，有的时候不能起到预期的效果，为了解决这个问题，一些政府逐渐尝试组织招商引资考察团、对外推广团队等。这些措施从初衷上来说是好的，但是在实际操作中，一些地方政府的外出招商队伍却变了味，比如将这些招商引资工作当作地方福利项目，“奖励”表现优异的地方干部。另一方面，政府为了提高外来投资对地方的兴趣，地方政府可能提供“过度服务”，这些服务占用了大量的资金。

除此之外，一些地方政府还对招商引资人员进行重奖。这种方式本来是为了鼓励招商引资人员积极工作，提高招商引资效率，但是一些地方政府在制定奖励政策的时候没有考虑到项目总资金与奖励之间的关系，有的盲目一刀切，任何项目不论大小一律相同奖励，有的则是按比例发奖，造成地方财政负担过重。

更有甚者，一些政府为了消化招商引资带来的财务负担，将这些消耗转嫁给地方企业，这些企业有的是之前的引进项目，突然承担了原本没有的财务负担，难免产生怨言，这种行为在招商引资领域产生了负面影响。

3. 短期利益至上，过分开发土地资源

招商引资带来的巨大政绩诱惑让很多地方政府为了引资而牺牲了地方长远利益，一个比较典型的例子是对地方土地资源的过度开发。土地资源是一种不可再生资源，具有稀缺性。在一些地方政府的眼中，土地资源是一种可以用于交换的筹码，为了促进招商引资工作的开展，这些地方政府过分低估土地价值，造成大量宝贵土地资源的浪费。

有些地方政府向投资者承诺，你来投资所需的土地，只收成本价的一半或几分之几；有的为了吸引投资者，还全部免收应缴的土地出让金。还有的地方，新征建设用地应缴中央财政和新征用地有偿使用费，也由地方财政垫缴，甚至不缴。这样造成的负面影响有很多：一是将造成地方财政运行困难；二是征地补偿不能到位，造成失地的农民生活无着落，增加了不安定的因素；三是容易造成个别投资者将土地抵押给银行，贷款后将此地的资金转移到其他地方再圈地；四是扰乱了土地批租市场秩序；五是容易造成大量的土地“圈而不开”，形成抛荒。

4. 政策优惠为主，投资环境建设受冷遇

通过政策优惠来进行地方招商引资工作是一种有效的手段，但是这种手段并不是万能的，从根本上讲，一个地区的对外吸引力还是来自于地区的整体发展水平、投资的软硬环境等的综合作用。但是在很多地方政府眼中，长期的招商引资软硬环境建设工作“见效慢”，不能满足地方快速实现招商引资目标的需求；而优惠政策见效快，能很快吸引投资者的目光，因此他们在进行招商引资工作时将优惠政策作为最优先的引资手段。认为只要政策优惠，就一定会引来投资商的投资，而忽视投资环境的整体优化，引进的外商大都是投资于高消耗、高污染的产业，一方面造成国家能源紧张，另一方面又严重地破坏了所在地的人文环境和生态环境。而这类产业在国外尤其是在西欧国家早已被列入禁止或限制的范围，实际上这也就是外商投资的真正原因。

此外，通过优惠政策引进的项目稳定性较差。不同的人员对于政策理解和执行程度不同，因此优惠政策的整体一致性很难保证，由于人为原因而造成的招商引资项目受到负面影响和打击的情况时有发生，有的时候甚至因此将地方的招商引资形象彻底摧毁。

在招商引资工作中，一些经济区在招商过程中热情有加，一旦项目引进后，就“变了天”、“换了脸”，企业经营得不到应有的支持；相反，敲诈勒索时有发生，企业怨声载道，苦不堪言，有的投资商只得被迫撤资。这种一头热一头冷的做法，对招商引资来说犹如“釜底抽薪”。

5. 重视引进，轻视管理

招商引资工作中的管理非常重要，有的时候存在项目引进后实际业务与原项目不相符，或引进前所作出的承诺没有实现等情况。地方政府往往在项目引进后就不管了，项目的发展也是听之任之，造成一些项目失控。尤其是在环保等方面的管控严重不足，经常造成地方的环境灾难，而当这些问题出现的时候，地方政府已经很难进行管控了。

政府在招商引资工作中，不仅应当扮演引进者的角色，还应当扮演管理者、地方环境建设者的角色。在目前招商引资实践中，政府的角色定位还存在一些问题，监管不到位，重引进轻管理的现象依然时有发生，这些都是需要解决的问题。

第三节　政府招商引资职能转型的必要性

如同上一节所说，政府在招商引资工作中基本扮演两个角色，其一是引资者，其二是管理者。但是在现实中，政府往往不能兼顾这两个角色，

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com