

潘同人◎著

嵌入关系

中国招商引资中的
政府与市场

人民出版社

嵌入关系

中国招商引资中的
政府与市场

潘同人◎著



图书在版编目(CIP)数据

嵌入关系:中国招商引资中的政府与市场/潘同人

著. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14894-9

I. ①嵌… II. ①潘… III. ①外资利用-研究-中国

IV. ①F832.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 281002 号

责任编辑 罗 俊

封面设计 零创意文化

嵌入关系:中国招商引资中的政府与市场

潘同人 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江阴金马印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 20 插页 2 字数 236,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14894-9/D·3137

定价 68.00 元

本著作受上海工程技术大学
学术著作出版专项资助

目 录

第一章 总论 / 1

第一节 写作思路 / 1

一、选题缘由及意义 / 1

二、研究问题、基本假设和技术路线 / 8

三、基本概念和研究方法 / 11

四、创新之处和研究工作的限度 / 17

第二节 文献综述 / 22

一、政府职能研究 / 22

二、“发展型国家”研究 / 32

三、“招商引资”研究 / 37

四、领导人的“招商引资”思想 / 52

五、小结 / 54

第二章 招商引资的历史脉络 / 57

第一节 世界招商引资的发展历程 / 57

一、自由贸易区和自由港阶段 / 57

二、出口加工区阶段 / 59

三、转型升级阶段 / 65

四、发展趋势 / 70

第二节 中国招商引资的发展历程 / 74

一、探索起步阶段 / 74

二、快速推进阶段 / 77

三、调整优化阶段 / 80

四、发展趋势 / 83

第三章 行为分析：嵌入关系的存在形态 / 90

第一节 宏观嵌入：中央政府的顶层设计 / 90

一、发展战略的权衡与选择 / 91

二、制度框架的建构与创新 / 99

三、资本引导的谋算与实现 / 106

第二节 中观嵌入：地方政府的自主探索 / 111

一、项目规划的制定与调整 / 112

二、优惠政策的承诺与落实 / 118

三、政务环境的优化与重塑 / 126

第三节 微观嵌入：招商部门的具体实施 / 129

一、信息平台的建设与维护 / 130

二、招商运作的领导与推进 / 133

三、投资服务的加强与完善 / 137

第四章 经验研究：招商引资的地方叙事 / 141

第一节 招商引资的组织体系 / 141

一、机构建设 / 141

二、职责定位 / 143

三、业务运作 / 145

第二节 招商引资的地区经验 / 147

一、长三角地区：宏观引领型 / 147

二、珠三角地区：微观驱动型 / 154

三、环渤海地区：高端侧重型 / 159

四、山东半岛地区：改革推动型 / 165

第三节 招商引资的园区实践 / 169

一、产业集聚招商：上海张江 / 169

二、专业化招商：青岛开发区 / 172

三、产业承接招商：合肥开发区 / 175

四、总结与思考 / 178

第五章 比较研究：招商引资的国际视野 / 181

第一节 国外招商引资体系建设 / 181

一、国外招商引资机构的组织模式 / 181

二、国外招商引资机构的运行特点 / 187

第二节 美国的招商引资 / 189

一、制定发展计划 / 190

二、提供优质服务 / 192

三、发展集群经济 / 193

四、控制区域竞争 / 195

五、借鉴意义 / 196

第三节 新加坡的招商引资 / 200

一、国情概述 / 200

二、发展历程 / 201

三、行为策略 / 203

四、借鉴意义 / 206

第四节 规律性认识：嵌入关系的普遍性和特殊性 / 207

第六章 嵌入关系的理论思考 / 210

第一节 嵌入关系的总体特征 / 210

一、概念阐释 / 210

二、时空背景 / 213

三、结构分析 / 215

四、运行逻辑 / 220

第二节 嵌入关系的动力机制 / 222

一、外部驱动力：招商引资的国际竞争 / 222

二、政绩驱动力：干部考核机制与府际竞争 / 224

三、财税驱动力：分税制与应对财政压力 / 225

四、技术驱动力：地方政府垄断土地供给 / 227

第三节 嵌入关系的功能分析 / 228

一、政治支持 / 229

二、组织协调 / 230

三、统筹规划 / 232

四、载体建构 / 234

第四节 嵌入关系的负面效应 / 236

一、数量崇拜 / 236

二、效益缺失 / 237

三、土地浪费 / 239

四、政策依赖 / 241

五、管理乏力 / 243

第七章 转型与发展：中国招商引资的变革之道 / 245

第一节 招商引资工作转型与发展的总体思路 / 245

一、由“整体嵌入”向“局部嵌入”转变 / 245

二、由“直接嵌入”向“间接嵌入”转变 / 247

第二节 招商引资工作转型与发展的对策建议 / 249

一、推动科学招商 / 249

二、加强投资监管 / 256

三、优化投资环境 / 258

四、强化项目引导 / 264

五、开展政策合作 / 268

结语 / 271

附录：招商干部访谈 / 273

参考文献 / 280

后记 / 310

第一章

总论

第一节 写作思路

一、选题缘由及意义

(一) 选题的缘起

1. 经济学理论与中国现实的偏差

改革开放是中国的基本国策，招商引资工作是改革开放的重要组成部分。30 多年来，中国政府的招商引资取得了巨大的成就，外商直接投资（Foreign Direct Investment, FDI）总值在发展中国家名列榜首，仅次于美国，排名世界第二。与此同时，中国在吸引内资方面也成绩斐然，仅天津市 2012 年就吸引内资约 2 600 亿元。^①招商引资工作已经形成内外资“双轮驱动”的格局，充分满足了国家经济建设的资本需求。

近年来，随着中国的不断发展，学术界对政府的招商引资活

^① 高羽：《2012 年天津市引进内资到位额 2 600.7 亿元》，《今晚报》2013 年 1 月 15 日。

动，持负面评价的倾向居多，认为政府参与招商引资，不利于市场经济的正常有序运行，政府应该退出招商引资领域，把招商引资的职能还给市场主体。根据经济学理论，政府和市场都有各自的活动领域，市场在资源配置中发挥基础性作用，政府的作用是弥补“市场失灵”。基于这样的假设，政府介入招商引资是在给市场“帮倒忙”，招商引资应该是一种纯粹的市场行为，如果政府也开展招商引资活动，就属于“职能越位”，在理论上是站不住脚的。

中国的政府招商引资确实存在一些问题，但这并不能简单否定招商引资对我国经济发展的推动作用，解决招商引资中存在的问题，是为了更好地招商引资以服务于经济建设，而不是从根本上取消这种工作。在招商引资领域，经济学理论与中国的现实情况存在着较大的偏差，现实情况似乎总是不能满足理论的要求。究竟是现实有缺陷，还是理论有瑕疵，是一个值得深思的问题。

从经济学路径出发研究中国政府的招商引资活动，往往陷入理论与实际相悖的困境。一些学者敏锐地注意到了这个问题，认为不能简单地否定政府的招商引资行为，关键在于政府在招商引资中扮演的角色是什么，工作的重点是什么。^①由此可见，对招商引资的研究需要打破思维定势，不拘泥于现有的理论，从中国改革和发展的实际情况出发，理性客观的评价政府在招商引资中的地位和作用。

2. 对中国政府与市场关系的思考

中国的市场经济与西方的市场经济，最大的区别之一是形成的路径不同，从某种意义上讲，中国的市场经济是政府用政策建构出来的。因此，中国政府与市场的关系具有鲜明的特殊性。这

^① 郁建兴等：《政府招商引资活动的有限性和有效性》，《东南学术》2003年第2期。

种特殊性不能用凯恩斯主义来解释，也不能完全用东亚发展型国家的理论来解释。理解中国政府与市场的关系，只能基于中国实践来进行理论建构。

招商引资是政府与市场的重要结合点。在实践中，招商引资既是市场行为，又是政府行为。对中国政府与市场的关系以及政府职能定位的思考，不可避免要触及对政府招商引资活动的评价。如果说招商引资是政府对市场经济的干预，那么如何理解这种干预，对于政府职能的转变和经济政策的制定都具有重要意义。

西方学者往往把中国的社会主义市场经济称为“国家资本主义”，以此来强调中国政府在改革中起到的重要作用。“在一个广为流传的简版故事中，中国市场经济的改革被描述成中国共产党与政府的杰作”。^①西方学者习惯于对政府保持警惕，相当一部分学者倾向于在经济领域排斥政府的作用，所以，对中国政府在市场经济中的强势地位并不看好。西方发达国家的市场经济经历了几百年的发展，基于自身的实践发展出了一套成熟的理论体系。然而，中国的市场经济存在时间尚短，人们对政府和市场的关系还没有形成定论，照搬西方的理论又不符合改革和发展的实际需要。在这种情况下，通过对招商引资的系统研究，来思考政府与市场的关系，不失为一种恰当的做法。

中国将政府和市场两种资源配置方式结合得非常巧妙，这一点在招商引资领域体现得最为明显。在指令经济时代，中国只有政府投资，没有社会投资，饱受政府投资低效率的困扰。改革开放以后，中国一方面给予公有制企业投资决定权，另一方面逐步放宽非公有制经济的准入领域，使得社会投资蓬勃发展，社会投资逐步取代政府投资，成为主要的投资方式。与此同时，政府采

① [美] 科斯：《变革中国：市场经济的中国之路》，徐饶等译，中信出版社 2013 年版，第 230 页。

取积极手段，鼓励和引导社会投资进入特定区域、特定行业，政府与市场主体之间形成了一种良性互动的伙伴关系。中国政府与市场主体在投资中的密切配合，是中国政府与市场关系的缩影。

（二）选题的理论价值

1. 拓展政治学的研究范围

政治学是一门以国家（政府）为核心研究对象的社会科学，一切与国家或权力相关的社会现象都可能成为政治学的研究对象。但是从国内政治学的发展状况来看，政治学存在着研究范围过于局限的问题，很多与政府管理相关的事务被纳入其他学科的研究领域，政治学学者在研究这些事务时，缺乏本学科的研究视角和研究范式，过多依赖于其他学科的思维方式和理论假定，得出的结论也属于其他学科的理论成果。

招商引资一直被视为经济学的研究范围，属于经济学中的投资学研究领域，沿用经济学的基本假设和思维方式，强调对投资环境的指标分析和定量测算，以追求最大限度地改善区域投资环境，提高经济效益。经济学对招商引资的研究，单纯强调招商引资的市场性，忽视了招商引资中的政府作用。政治学对招商引资的关注，恰好可以弥补这一缺陷，为政府在招商引资中的恰当行为提供理论支持。

政治学虽然发展出了政府经济学的分支，但是其研究重点偏重于政府的财政收支，对政府在经济管理中的具体行为缺乏研究。尝试从政府与市场关系的角度讨论政府经济管理的具体职能，将在一定程度上拓宽政治学的研究范围。把政治学的理论成果应用到新的研究领域中，对政治学学科的发展将起到一定的推动作用。

2. 有助于建立招商引资问题研究的理论框架

以往对招商引资的研究，大多是针对政府在招商引资中存在

的各种问题而进行的对策研究,虽然提出了很多有价值的意见和建议,也在一定程度上推动了政府招商引资工作的发展,但是缺乏理论上的总结和概括,尤其是缺乏对政府招商引资合理性的研究。结果就是,地方政府在取得招商引资成绩的同时,面临着“师出无名”的尴尬,理论界和社会舆论普遍反对地方政府开展招商引资活动。这种负面的舆论氛围束缚了地方政府的手脚,不利于工作的顺利进行。

“中国的招商引资理论研究应该与国内外招商引资发展趋势相适应,从促进国民经济可持续发展的高度对招商引资问题进行系统而深入的研究。”^①从长远来看,对招商引资的理论建构是为了推动招商引资工作的可持续发展。只凭一腔热血而没有理论支持,也可以在短时间内大幅度增加外来投资金额,但当外界环境发生变化的时候,原有的招商引资组织安排和工作方法就不能适应新的环境,这时就需要理论的支持,以便实现招商引资的科学转型和可持续发展。

当前,地方政府的招商引资工作存在很多问题,其根源在于地方政府不清楚自己究竟应当在招商引资中履行什么职能,发挥什么作用。很多地方政府还保留着计划经济时代的行为方式,对经济事务大包大揽,扭曲了政府和市场的关系,反而降低了市场运行的效率。对招商引资的理论建构,可以解决招商引资中的政府职能问题,明确在什么条件下,政府的什么行为是恰当的。

3. 丰富政府职能理论

政府职能理论的基础是政府、市场、社会三者的关系,市场和社会能够承接的职能,政府就应该交给市场和社会来履行。招商引资是市场主体履行的职能,然而在实践中,政府一直在积极

^① 王习农:《投资促进理论与实践》,中国商务出版社2012年版,第45页。

开展招商引资活动，政府和市场在招商引资领域出现了重叠，对于这种重叠现象的理论总结，必将丰富现有的政府职能理论，具有一定的理论创新价值。

随着对政府职能转变的理论研究的日趋深入，理论界逐步意识到，“就职能转变的内涵和表现形式而言，新时期的侧重点不再是政府‘该管什么不该管什么’，而要深入到政府履行职责的具体方式，深入到政府在应该管理领域中的角色定位”。^①政府的招商引资，也绝不是该不该进行的问题，而是怎样进行的问题。对政府在招商引资中履行职责的具体方式的探讨，相信将会在一定程度上深化对政府职能理论的研究。

（三）选题的现实意义

1. 为地方政府的招商引资工作提供参考

招商引资是地方政府推动区域经济发展的重要着力点，各地的招商引资模式各具特色，有地方政府强势介入的政府招商模式，有强调发挥企业招商引资主体作用的市场招商模式，也有注重利用中介机构进行招商引资的中介招商模式。在方法技巧层面，各地招商人员经过长期的实践探索，积累了丰富的招商引资经验，为地方经济发展作出了巨大的贡献。

政治学对招商引资研究的现实意义，不在于指导招商引资的具体操作，而在于给地方政府对招商引资的宏观规划提供参考。换言之，选题的现实意义不在于告诉招商人员如何招商，而在于建议地方政府领导如何规划区域的投资环境。区域投资环境是地方政府在招商引资中为投资者提供的各种服务的总和，大致包括“硬件环境、服务体系、公平竞争的市场环境和舒适的人文环境及居住环境、完善的法制环境和招商引资政策”。^②地方政府在招

① 周志忍：《新时期深化政府职能转变的几点思考》，《中国行政管理》2006年第10期。

② 周德文：《政府招商引资指导手册》，宁波出版社2013年版，第234页。

商引资工作中的主要职责在于尽可能地创造良好的投资环境，投资环境的质量是由政府行为决定的，用政治学的理论来分析招商引资实践，可以帮助地方政府规范自己的行为，进而营造良好的投资环境，推动招商引资工作更上一个台阶。

2. 为各地经济开发区的建设提供建议

经济开发区是中国推进新型工业化的重要载体，也是招商引资工作的“主战场”。“经济开发区是改革的试验田，开放的前沿阵地，从某种意义上说，是所在城市与国际惯例接轨的先行区和示范区，理应成为所在城市和周边地区投融资体制改革的先导区”。^①经济开发区由于其“市场友好型”的制度设计和上级政府的政策支持，使其在招商引资工作中拥有更大的灵活性。然而，随着各地经济开发区的纷纷建立，经济开发区已经由 80 年代的政策试验区逐渐演变为城市新区，各地开发区在招商引资中的优惠政策趋同，招商竞争日趋激烈，经济开发区正在逐渐丧失其制度和政策优势。

经济开发区丧失招商优势的直接原因之一是地方政府间的横向无序竞争，背后的根本原因是原有经济发展方式的束缚。经济开发区的管理机构只有转变招商引资的方式，才能在各级、各类兄弟单位的激烈竞争下谋取一席之地，完成产业升级或产业承接的任务。对招商引资的研究发现，政府在项目选择中应该发挥更重要的作用。转变经济发展方式，意味着改变以前的招商引资模式，更加注重对经济开发区投资项目的设计和挑选，更加注重产业链条的培育和完善，更加注重大企业、大项目的示范和带动作用，改变原有的粗放型招商引资模式，把招商引资变成招商选资。

^① 阎兆万等：《经济园区发展论》，经济科学出版社 2009 年版，第 184 页。

3. 为推动政府职能的转变提供思路

政府的职责体系要适应市场经济的发展要求，转变经济发展方式，要求政府从繁杂的微观事务中退出来，专注于宏观和中观层面的管理和服 务。2012 年，中国的人均国民生产总值已突破 6 000 美元，从世界各国的现代化经验来看，中国已处于现代化中期阶段，面临着“拉美陷阱”、“西班牙幻影”、“日韩困境”等多种危险，需要政府改变原有的治理模式和行为方式，推动社会经济的快速、健康和可持续发展。

中国政府一直在转变职能，其中的核心问题在于经济职能如何转变，在经济职能中，招商引资是最令政府，尤其是地方政府感到矛盾的环节。一方面，从数量层面来看政府招商引资的效果很好；另一方面，招商引资活动的确占用了地方政府太多的时间和精力，不利于政府职能的转变，此外，过多介入招商引资助长了政府的短期行为，损害了招商引资的质量，不利于区域经济的长远发展。

“中国长期以来的快速增长是由高投资、高消耗和高出口带动的，这种‘三高’状态不仅给资源环境造成了巨大的压力，同时还面临着来自外部市场的巨大风险，影响未来的经济安全。”^①政府过多介入招商引资活动，助长了这种“三高”状态，“数量导向”的招商引资模式无法满足经济转型升级的质量要求和建设服务型政府的改革要求。对招商引资的政治学思考，有助于政府提高招商引资的质量和平衡招商引资与其他重要职责的关系。

二、研究问题、基本假设和技术路线

（一）研究问题

理论界对于中国政府招商引资的思考主要有两种研究路径，

^① 朱光磊主编：《地方政府职能转变问题研究——基于杭州市的实践》，南开大学出版社 2012 年版，第 122 页。