

案例分析报告

信用保卫战：以“全程服务” 化解地方政府“骗婚式”招商之尬

目 录

一、案例要情.....	2
二、理论分析框架.....	3
视角：公共（产业）政策过程.....	3
理论：政策科学、服务型政府、公共选择.....	4
三、核心问题分析.....	4
（一）案例矛盾冲突的产生原因、深层影响及解决思路？.....	4
（二）县级政府制定招商引资政策应遵循怎样的政策过程？.....	6
（三）县级政府制定招商引资政策应具备何种理念？.....	7
（四）应如何优化县级招商引资工作目标考核制度？.....	7
四、措施建议.....	8
（一）行政手段+制度设计：“标本兼治”化解政府失信困局.....	8
（二）将“全程服务”理念贯穿招商引资全过程.....	9
（三）以法治为核心推进地方招商引资政策过程走向民主化、科学化.....	10
（四）建立以人为本的激励机制，优化对地方招商引资工作目标考核办法.....	11
参考文献.....	13

一、案例要情

背景：案例对象是以光伏新能源设备生产为主业的 Y 公司和四川省 J 县政府。Y 公司原址位于广东深圳市，靠生产碱性电池、锂电池起家，2010 年以后转型到光伏新能源产业，2013 年跻身珠三角片区同行业前 5 名。J 县地处四川省西北部，是该省首批“工业强县”示范县，肇始于 20 世纪 60 年代的三线建设让 J 县成为地区工业重镇，县域范围内逐步建立起了冶金、能源、机械、建材、化工等重工业为主的工业体系。但随着近年来国际国内经济的疲软下滑，以钢铁、煤炭、水泥为首的行业饱受产能过剩之苦，J 县经济也面临着结构调整、转型升级的严峻考验。基于此，县委在 2014 年研究出台了《关于加快产业转型升级的意见》（J 委发〔2014〕26 号），提出了稳增长与调结构并举，形成传统产业全面升级、先进制造业比重不断提升、战略性新兴产业快速壮大的战略目标，着力在高端装备制造、新能源新材料、现代医药绿色食品及全省五大高端成长型产业领域专业招商、集约招商，寄望于通过招商引资盘活存量，做大总量，加速从冶金机械“一业独大”向高端装备制造、新能源新材料、现代医药绿色食品“三大产业”转变，推动经济持续较快增长。2015 年县委再次修订出台《引进和培养人才的实施办法》（J 委发〔2015〕96 号），期盼以中高端人才为靶向目标撬动相关企业入驻。2017 年县委正式提出促进招商引资与招才引智联动发展的“两翼计划”，驻外招商引资办事处与招才引智办事处实行合署办公，整合资源、集中力量，旨在以最

大力度、最快速度推进县级经济结构调整。

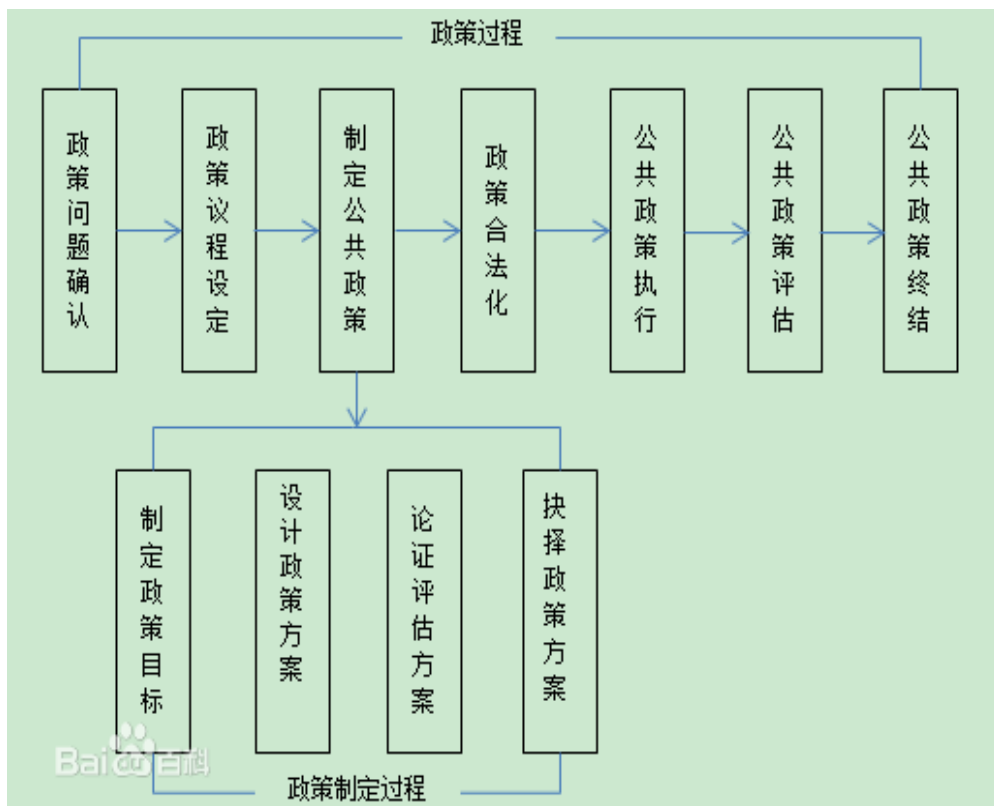
概要：本案例描述了 J 县为了成功引进 Y 企业到本地投资，许诺给予 Y 企业一系列额外政策优惠（要素优惠、融资便利、硬件建设、市场推广、快速审批、产品消化等 6 个方面），最终却由于多种原因未能按约定兑现而失信于企业，导致企业与政府间产生道德风险、信任危机，无形中增加交易成本的故事。

二、理论分析框架

视角：公共（产业）政策过程

（一）函数关系： $P=f(G, E)$ ，P 指公共政策，G 指政府系统，E 指外部环境。即：公共政策可近似地看作政府系统与政策制定外部环境的函数，正如案例中所呈现的那样，招商引资政策是由 J 县政府根据当地的产业发展、绩效考核、宏观经济等环境因素，利用自身政府系统运行职能、资源调度能力制定的。

（二）政策过程



理论：政策科学、服务型政府、公共选择

（一）政策科学旨在梳理 J 县招商引资额外优惠政策制定过程，解决政策制定上民主化、科学化、法治化的问题；

（二）服务型政府理论旨在回答招商引资工作的理念大前提问题；

（三）公共选择理论旨在解释地方官员在推进招商引资工作时的出发点和立场，探讨如何用政绩评价体系有效约束理性自利的地方官员，使之决策尽可能服务于公共利益。

三、核心问题分析

（一）案例矛盾冲突的产生原因、深层影响及解决思路？

分析：从表面上的原因看，Y 企业与 J 县政府的冲突爆发点在于 Y 企业签订正式投资投产合同、到 J 县入驻生产后，J 县政府未能及时按事先约定兑现给予 Y 企业的额外政策优惠，对于优惠措施本身：或者使之悬而未决，或者力度大打折扣，由此间接导致企业经营出现危机，损害了企业利益；而企业为缓解自身经营困难，通过暗中鼓动工人到县政府聚集上访的不合理途径为自己争取利益，从而加剧了双方间的矛盾冲突，两边陷入“你来我往、相互坑陷”的双输处境。

从根源上看，J 县之所以无法兑现承诺，部分是因为外界因素的不可抗力，然而主要还是由于额外优惠政策本身落实起来有难度，不符合 J 县实际情况，致使政策红利部分建立在虚构泡沫基础之上。而寻本溯源，J 县政府之所以不惜代价提出超出正常

水平的优惠措施，甚至通过“一事一议”的方式给足自身自由裁量权，原因还是在于上级政府对地方政府招商引资考核机制有较高标准的明确要求，据悉，这些要求由于并未精准分析各地实际，仅从各地上报的年度经济数据出发制定来年增长目标，一方面在经济下滑的背景下难以实现，另一方面由于往年数据统计上的水分较大而显著偏离实际，这些都给地方政府开展实际招商引资工作带来较大的压力。重压之下，区位优势并不明显的J县政府为完成目标不得不先抛出较有吸引力的招商条件将企业勾进来，等木已成舟、企业圈地入驻后，再围绕投资纳税、带动就业等政府利益点慢慢蚕食企业，企业主们将此过程戏称为“JQK”（勾圈锯）。

a. J县政府的逻辑链：泡沫化的招商引资优惠政策（一事一议）→Y企业入驻→目标行业集聚→完成招商引资任务→产业结构顺利转型→后续问题长期解决。

b. Y企业的逻辑链：顺应产业转移浪潮→区位与政策间平衡决策选择在J县投产→6项优惠措施落实带来短期竞争优势→企业快速扩展市场→配套企业入驻使自己成为“龙头”→中长期的盈利预期。

c. 现实情况：优惠政策悬而不决导致企业与政府间生隙→企业面临生存压力，政府面临群体性事件压力→企业为解决问题导致表外成本增加，政府为解决问题导致额外成本增加→企业经营困难陷入泥淖难以自拔，政府信誉受损招商引资难度加大→企业盈利预期难以实现，政府招商引资任务难以完成。

冲突造成的后果除了直接可见的以外，还造成了多米诺骨牌效应般的负外部性问题，是对地方政府信用、当地经商环境的长期损害，解决问题的方法应该立足于治标治本两个方面：以强有力的行动出清问题存量，以合理化的制度遏制问题增量。

（二）县级政府制定招商引资政策应遵循怎样的政策过程？

分析：2016年12月28日，国务院常务会议审议通过了《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，首次明确提出“允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策，对就业、经济发展、技术创新贡献大的项目予以支持”的说法。其实早在这项通知出台前数年，各地政府就已经在实际操作过程中为企业提供这样那样的招商引资优惠政策了，只是有些可以从公开途径获悉，有些并没有摆到明面上来说。J县政府为Y企业提供的许多额外优惠就是没有通过明文规定的方式给予的。

县级招商引资政策作为一类重要的公共政策，对推动地方经济发展起到先驱性作用。从公共政策过程来看，J县政府在针对急需紧缺行业的企业出台“一事一议”的招商引资政策时，经过了问题确认和研究制定的过程，但因为隐匿的需要无法以公文的形式公布出去，从而缺少必要的合法化环节，招商人员在具体执行该项政策时的依据只能是政府常务会议记录或者主要领导的口头指示，具有极大的模糊性、随意性、经验性和反复性，同时，对“一事一议”的政策由于没有考核标准而缺少政策评估环节，政策自身的修正调适功能被偏废。

(三) 县级政府制定招商引资政策应具备何种理念？

分析：从发展阶段上来看，政府模式大致分为三个类型：统治型政府、管理型政府、服务型政府，伴随着近年来我国行政体制改革的深入推进，以简政放权、民主高效、法治透明为方向的改革路径已然形成，“中国行政改革的目标就是要构建一个服务型政府”已成为基本共识。服务型政府有管制，统治型、管理型政府也有服务，服务型政府区别于另外两种政府的根本特质不在于是否提供公共服务，而在于是否基于主仆关系的框架下治理国家，在服务型政府的概念里，民本位须取代官本位、社会本位须取代政府本位、权利本位须取代权力本位，管制仅仅是手段，服务才是最终目的。

而在我国具体的政治语境下，服务型政府必然要与中国特色社会主义的政治原则、中国共产党的执政理念相融合，因此在这里可以说：服务型政府本质上就是为人民服务的政府。

招商引资工作属于政府经济工作的一部分，是促进就业、夯实税基、繁荣社会、造福民生的逻辑前端，本质上仍然以服务为本，为社会提供更加优质的公共服务。

(四) 应如何优化县级招商引资工作目标考核制度？

分析：公共选择（public choice）是指人们“通过民主决策的政治过程来决定公共物品的需求、供给和产量”，是将集体选择纳入个体化分析的一种分析视角，本质上仍然是一种政治过程。公共选择理论历经伯格森、阿罗、布坎南、图洛克等学者的发展，

已形成较为系统成熟的分析框架，在分析此案例问题时我们主要参考公共选择理论基于新古典经济学对人性的基本假设以及个人主义的分析方法，将理性自利的经济人假定用于分析制定招商引资政策、从事招商引资工作的地方政府官员，解释官员个人偏好与产业政策选择间的关系，并以此为依据优化对地方政府招商引资目标考核办法，以达成官员个人利益、企业主利益与社会公共利益在实现路径上的一致性。

四、措施建议

基于上述分析思路，我团队提出了以下措施建议，为化解部分地方政府前热后冷、过河拆桥、JQK 等“骗婚式”招商的尴尬，重塑地方政府信用形象，促进地方产业经济健康、有序、科学、务实发展提供参考。

（一）行政手段+制度设计：“标本兼治”化解政府失信困局

J 县与 Y 企业间的冲突是由政府失信引起的，导致了多米诺骨牌效应，进而产生了企业经营困难、非法上访频发、县政府声誉受损、招商引资任务完成困难等一系列问题，有些是双方冲突的直接产物，有些则是双方冲突产生的负外部性，如：城市形象受损影响当地其他企业、商户的经营，政府大门被堵影响其他部门工作人员正常办公、导致交通拥堵等。

将产生的问题按时间序列做个基本的两分，可以分为：存量问题和增量问题。

存量问题包括：群体性非法上访、企业短期经营困难等，解

决这些问题的根源在于尽快落实 J 县政府承诺给 Y 企业的优惠政策，当地政府在面对自身失信产生的一系列问题后，已经发现解决问题的成本有超出预期扩大化的情况，如若不解决后患无穷，因此有强烈的解决问题的动机，具体的措施办法需要立足于我国行政体制在集中力量解决重大问题时的制度性优势，成立“落实部分企业‘一事一议’优惠政策”专项小组，由县委县政府主要领导担任组长，召开联席会议整合招商局、信访局、财政局、国土局、工业园区等多部门资源，集中力量在短期内解决好存量问题。

增量问题包括：J 县政府失信后致使城市形象受损，从而导致今后政府在外招商引资、城市宣传等一系列工作受阻等问题。解决这些问题需要依靠合理化的制度设计，在既有的法规文件基础上，根据 J 县经济社会发展实际，邀请第三方专家、民众代表、企业商会代表参与招商引资制度建设、政策制定议程，出台统一、公开、公平、可行性高的一揽子产业优惠政策（如：招商引资与招才引智新政 10 条），提升相关政策的科学化、民主化水平，建立恶性招商、失信招商事件的责任追究机制，规避以官员个人意志许诺不合理优惠政策的情况，将问题整改进度及时面向全社会和特定商业群体发布，用解决问题的速度与力度重塑当地政府良好的信用形象。

（二）将“全程服务”理念贯穿招商引资全过程

不难发现，案例中 J 县在招引重大项目、重点企业过程中着力不均，过分注重前端招引优惠政策的制定宣传，忽视了项目落

地企业投产后的服务指导，对企业在生产建设过程中可能遇到的问题没有事先拟定的应对方案，面对客观条件的变化和环境风险的产生准备不充分、应对不得力。

“全程服务”理念基于建设服务型政府的要求，将招商引资工作视作服务于地方经济社会发展的“先遣部队”：是手段而不是目的，是术而不是道。它借鉴欧洲某些发达地区全民福利政策“从摇篮到坟墓”的理念，强调以服务企业自身发展为目标，建立招商引资终身服务制，从招引企业开始根据项目情况的不同为企业量身打造审批、投资、生产、销售、经营等环节“一条龙”全程服务：不仅要注重招得进，也要注重留得住；不仅要在投资前期服务好企业，引入后也要持续对接服务；不仅要招大引强，也要培育本土新兴力量。

(三) 以法治为核心推进地方招商引资政策过程走向民主化、科学化

在国务院审议通过了《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策的前提下，地方政府制定招商引资政策再也没理由遮遮掩掩，应当按照机构运行、集体决策法定程序确定政策问题，面向人大代表、政协委员征求政策制定意见，引入第三方专业机构在前期提供智力支持、后期评估政策效果，充分吸纳民情民意民智，提高招商引资政策制定过程的透明度，以法治精神为指引赋予地方性招商引资政策合法性和公信力，将以往暗箱操作的运

动型招商服务转为公开透明的制度型招商服务，变歧视性招商服务为平等性的招商服务。同时，针对地方政府鼓励支持的项目企业制定专门政策，适度提高或者降低准入门槛，既体现差异性又维护公平正义，还保证了优惠政策在落实上的稳定性，降低政府违约概率，提高招引政策制定的民主化和科学化水平。

（四）建立以人为本的激励机制，优化对地方招商引资工作目标考核办法

假设制定招商引资政策、从事招商引资工作的地方官员也是理性自利的、以自己的利益最大化为重要行为准则的经济人，在从事相关工作时同样十分关心职务的升迁、薪酬的增减等涉及个人核心利益的内容，也并不是每一次决策和执行决策都从公共利益出发，那么，上级政府在制定对地方招商引资工作目标考核办法时，不仅要具体的考核指标进行量化核定，更要做到以人为本设置激励机制。**第一**，应当“以企业主为本”，对达到一定投资强度、带动地方经济社会发展作用显著、服务地方产业脱贫等中心大局工作的投资项目给予奖励资助；**第二**，应当“以官员为本”，对完成目标考核的地方官员在职务晋升、年终考核评优上给予优先考虑，并正式落实在考核办法书面文件中；**第三**，应当“以地方百姓为本”，广泛征求社会意见，将广大民众的公共利益写入目标考核办法中，避免官员与企业私下形成利益结盟，做出诸如引进高危害、高污染企业等损害本地百姓、透支地区发展潜力的恶性招商事件。同时，加大对目标考核落实情况的科学审查，确保招

商引资工作切实有效进行，评奖争优工作公开、公平、公正。如此，将地方政府官员的个人利益、企业的发展利益和公共利益捆绑在一起，促成实现三方利益的有机统一、互利共赢。

参考文献

- [1] 陈振明.公共政策分析导论[M].中国人民大学出版社,2015.
- [2] 陈庆云.公共政策分析（第二版）[M].北京大学出版社,2011.
- [3] 张立荣.当代中国服务型政府建设和公共服务体系完善理论与时政研究[M].中国社会科学出版社,2012.
- [4] 丹尼斯·繆勒.公共选择理论（第三版）[M].中国社会科学出版社,2011
- [5] 朱方，张中英，华中刚.芜湖县招商引资的现状、问题与对策研究[J].重庆科技学院学报,2016（4）:50-52 .
- [6] 徐风华，王俊杰.地方政府考核：双重委托人失效及其政策含义[J].社会科学.2007(10).
- [7] 托马斯·海贝勒，雷内·特拉培尔，王哲.政府绩效考核、地方干部行为与地方发展[J].经济社会体制比较.2012(03).
- [8] 吴浩.论新公共服务理论下的服务型政府建设[J].法制与社会,2010(33):
162-163.
- [9] 董少林.公共选择理论视角下地方政府利益研究[D].复旦大学,2009.
- [10] 范淑红.县级政府在招商引资过程中的作用研究[D].东北师范大学,2010.
- [11] 赵吟曦.朝阳县在招商引资中政府职能及对策研究[D].大连海

事大学,2015.

[12] 张可. 新野县招商引资问题与对策研究[D].郑州大学,2010.

[13] 国际昌. 招商引资对县域产业发展的效用研究[D].北京交通大学,2007.