

温州政研

(决策参考)

第 18 期

中共温州市委政策研究室
温州市决策咨询委员会办公室

2012 年 8 月 21 日

加强和改进我市招商引资工作对策研究

大量发展实践和经验证明，大力实施招商引资工作，是强化投资、推进经济转型升级的核心动力，也是增加公共品供给、改善民生的重要保障。省委、省政府部署支持浙商创业创新促进浙江发展工作后，市委、市政府高度重视，把贯彻落实省委、省政府的决策部署，促进“温商回归”、推进招商引资作为“一号工程”，切实加大工作力度，全力推进落实，取得了初步成效。但从更高要求和当前工作现状分析，我市招商引资在推进力度、引资质量、竞争优势和工作机制等方面都还有待进一步

加强和改进，以有力地促进我市经济社会的转型发展。

一、我市招商引资工作存在的突出问题

（一）招商项目储备不足，大项目、好项目不多。我市要在“十二五”时期固定资产投资率每年达到 50%，每年全社会固定资产投入的强度必须逐步加强，仅依靠政府性投资和市内资本，难度越来越大。必须大力开展招商引资，引进市外资金投入，关键是要策划和储备一大批成熟的大项目、好项目。从目前我市及各县（市、区）利用内外资及项目储备的结构看，投资房地产的比例还比较高。引资项目中属于公司总部、研发中心、营销中心等现代服务业项目所占比例还偏小，属于高科技、循环经济项目的凤毛麟角，而且大项目、好项目的储量小，备用的项目少。

（二）招商队伍建设滞后，专业化程度不高。目前，国内招商引资工作走在前列的城市，已经完成了招商引资人才的“转型升级”，实现了效率较低的“全员招商”向“精英型”专业化招商转型，建设了一只经验丰富、精干专业的招商队伍。但由于我市招商引资工作起步较晚，基础较为薄弱，其中突出表现在招商队伍建设主体不明确，专业化程度较低，亟待加快培养一支了解温州发展情况、熟悉招商工作、善于组织协调的专业化招商人才队伍，以保证我市招商引资工作的顺利推进。

（三）招商主体作用不突出，项目管理基础不扎实。我市招商引资工作总体上责任落实较为明确，但各个工作环节的衔

接仍然不够紧密，特别是对项目落地的全程推进上，相关工作链条还属于“松散型”，项目主体工作经验、管理能力等参差不齐，还难以做到“一条龙服务”。而在安徽合肥，为了强化项目的管理，他们推出“保姆式”服务，不仅在市一级层面上做到效率最高，服务最优，政府还对 37 项省及省以上单位收费项目打包，统一买单，极大地提高了项目审批效率。

（四）项目建设载体滞后，竞争优势不突出。由于我市每年省下达用地指标较少，并且转而未供、供而未用、用而未尽问题突出。同时，我市开发区、工业园区等原有载体空间受限，缺少高度集聚的发展大平台，与江苏苏州、上海金山等地相比，项目建设载体呈现“低、小、散”（如上海金山全区面积 611 平方公里，常住人口 80 万，每年新增工业供地可达 2 平方公里以上，且都为成熟的园区用地），而像半岛工程、瓯飞工程等新载体又难以在短期内形成，面临着“青黄不接”的局面。

（五）存在重招商、重签约，不重落实现象。从我市今年以来的招商情况看，明显存在项目意向多达成少，落地难开工少。以世界温商大会为例，签约 124 个项目资金达 1400 多亿元，但到 5 月底，开工仅 26 个，挂牌 17 个。同时，还存在着资金到位进度慢，各县（市、区）签约项目数量、质量不平衡等情况，这些问题的存在直接影响着招商引资的成效。

二、国内外先进地区招商引资工作经验的借鉴

（一）国内外先进地区招商引资经验

1、美国：营造公平的招商环境

美国自二战以后吸引外国直接投资一直雄踞各国之首，这与美国政府十分重视招商引资，并且高水平运作推动密切相关。其中很重要的一点是，政府注重为企业营造“一视同仁”的规范化服务和公平竞争环境。为了保证政府服务的公平公开，美国各州和各城市以多种形式为投资商提供公开的信息，使客商能够非常方便地了解当地的相关信息。在享受相关优惠政策方面，不分国内、国外企业，实行一律平等的“国民待遇”。同时，还制定一些限制性措施，避免招商引资的过度竞争，损害地方利益。

2、新加坡：以招商引资推进经济转型升级

外资占新加坡全部投资的比重超过三分之一、占其制造业投资的比重超过 80%。新加坡招商引资独到之处是，通过不同时期有区别的政策调控，促进产业结构优化升级。在 1986 年至 1997 年这 10 年间，新加坡深化科技基础，促进制造业和服务业为经济两大支柱，实现了第一次转型；2009 年之后，面临新的经济形势，新加坡确立了高技能劳动队伍、创意性经济、独特的环球城市这三大战略目标，开始了第二次转型。而每一阶段的成功转型升级，都使新加坡经济在更高的平台上实现了新的飞跃。

3、上海：中介互动招商引资

中介招商模式使政府在招商引资过程中的职能从原有的

大包大揽，全面干预的方式向一种逐步放权，逐步市场化的方式转变，这种转变必然成为一种趋势。上海市政府批准设立上海市外国投资促进中心等中介组织，使其成为招商引资过程中的一个中介平台，连接起投资者和上海市各区县政府、开发区和各类企业。中心通过在外建立办事处，与当地企业、商会、行业协会、华人专业协会建立联系，为招商引资工作拓宽了渠道。

4、江苏苏州：成熟的市场机制

广泛推行“由政府为主导向市场化过渡”的引资模式，以市场为导向，构建“小政府、大社会”的管理体制。如苏州工业园的开发是由公司负责的，采用的是市场运作模式，政府在园区只设立管委会，园区规划开发、项目招商引资工作由中新合资的公司具体运作。

5、安徽合肥：政府主导，多种形式推进

全市各级政府都把扩大利用外资、发展开放型经济作为统揽当地经济全局的重要工作，拓宽招商覆盖面，在多个国家和地区派驻了招商代表；多种方式招商，强调综合性招商与专业性、专题性方式招商相结合；多种形式招商，每年组织策划对重点国别、重点行业和重点项目的专业招商和会展招商活动。

（二）几点启示

1、政府发挥主导作用。无论从国内的成功案例还是国外的先进经验中都不难看出，招商引资是一项复杂的系统工程，

政府必须高度重视，并运用一切行政手段加以推进，可以说，各地招商引资的成功，很重要的一个因素是当地政府对此项工作的重视，通过努力逐步改善城市吸引外资的硬环境和软环境，并且大力开展宣传，营造良好的氛围，从而为当地塑造一个良好的形象，成功吸引投资。

2、推进招商引资市场化。成立专门的招商公司（如苏州工业园开发公司）或依托中介组织（美国、日本的投资促进机构），采用市场运作模式。政府立足于宏观调控的层面，对招商引资工作做出引导及建议，而由招商公司提供广泛的服务，帮助企业从产业和市场分析开始，到开办公司、融资、雇佣和培训员工、社会保险、企业运行等等，成为企业发展的好帮手。

3、因地制宜招商定位。各地政府在招商引资过程中，都以灵活的招商定位吸引投资者，而且政策的制定并不盲目从众，而是结合当地的实际情况，明确招商引资主攻目的地，使招商引资有的放矢。如山东与日韩共同规划构建以系统推动各方产业对接互动、技术贸易合作为重点，以优势互补、长期合作为特征的招商引资模式，打造承接日韩产业转移的制造业基地。而厦门、平潭等地充分利用海西区的地缘、文化优势，着力打造两岸合作先行区。

4、加强产业政策引导。对投资重点行业和领域的项目给予优惠政策，明确招商引资的重点产业，使得投资商可以有的放矢地选择投资区域，减少投资商的商务成本。如苏州对外商

投资高新技术项目和先进技术企业给予所得税、进出口税收等多方面的优惠。

5、注重优化投资环境。先进地区都非常注重提高政府的服务质量和服务效率，缩短客商投资审批时限，减少审批环节，完善企业建设过程中的全方位服务、企业开工投产后的经常性服务。

三、推进我市招商引资工作需处理好的几个关系

（一）“引进来”与“走出去”关系。随着全球化的深入发展，特别是 2008 年国际金融危机爆发以来，生产要素的全球流动和再配置正在持续加速。发达国家的“再工业化”和印度、越南等新兴经济体的成本优势逐步显性化，同时，东部沿海地区由于要素成本的上升，已经由中低端产业转移承接地向外迁地过渡。我市以劳动密集型产业为主的现状，决定了产业转型升级的紧迫性，推进转型升级的关键是，一方面将优势特色价值链的品牌、技术、研发等高端环节留在市内、同时将中低端的生产制造环节顺势有序向外转移。另一方面，发挥我市成熟的产业配套优势和不断显现的改革、区位等战略优势，吸引在外温商、优势特色产业链高端企业及省、中央大型企业、世界 500 强企业在温设立总部、区域总部、设计研发中心等。只有允许适度的“走出去”，大力地“引进来”，才能引导产业“更新换代”，实现产业转型升级。

（二）引资数量与质量、结构关系。从空间和要素供给来

看，一个城市的综合承载能力是相对有限的，温州的资源禀赋决定了我们必须结合实际准确定位，坚决摒弃以总量为追求的“粗放型”招商引资，而应发挥自身优势进行“招商选资”。从产业方向看，首先一定要强化制造业的基础性作用。从发展阶段判断，虽然目前我市处于工业化中后期，但信息化发展程度并不高，经济的持续健康发展仍有赖于工业经济的基础性作用，大力推进传统优势产业的改造提升及新兴产业的培育仍是当前和今后一个时期发展的重点。其次要把服务业作为主攻方向，我市服务业发展水平相对较高，无论是总量、在三次产业中的比重及经济“服务化”趋势，都具有良好的基础。在下一轮经济发展中应瞄准有区域集聚优势的生产型服务业，大力发展健康、疗休养、教育、研发、品牌、营销、总部等方面，为周边的制造业提供服务业支撑。要发挥我市作为浙南闽北中心城市优势，积极发展高端商业、商务，时尚消费等消费类服务业，打造生活型服务业高度发达的休闲时尚之都。

（三）“外资”和“内资”关系。资本的逐利性和流动性决定了其无区域属性，温州民间资本充裕，但温州人遍布全国、全球各地，温州资本也是四处流动“闯荡江湖”。可以说只有投入到温州的资本，才是真正意义上的温州资本，而量大面广的民间资本，广义上应称之为“温州人资本”。因此，不管资本是在市外、省外还是国外，只要落地到温州，都是“外资”，都应给予相应的政策待遇。此外，引“外资”的前提是服务好

“内资”。招商引资说到底还是发展环境的竞争，一个地区对本地企业特别是特色优势企业的要素供给、政府服务等保障力度，及其发展的态势，一定程度上可以反映出该区域的综合竞争力，应该说，服务好本地企业才是招商引资最基础的工作。

（四）“引资”与“引智”关系。一方面是招商引资要注重“引智”。目前，对招商引资的认识往往偏重于企业规模、资本总量等物质层面，对招商对象的“引智”即企业的软实力重视不够，如企业的技术水平、管理理念、人才状况及社会责任履行等，一个好的招商引资项目，不仅要体现在对当地经济总量的贡献，更大的意义在于对当地相关产业在理念、管理等方面的带动示范，以推动整个行业产业的改造提升。另一方面要通过“引智”带动“引资”。把人才引进与招商引资有机整合，在现有人才引进优惠政策的基础上，突出引进学科带头人、科技领军人才、创新团队、创业项目的引进，推进产学研一体，在项目孵化和成果推广上采取有力措施，以此促进产业链向高端提升，新兴产业的发展培育，从而带动资本进入。

（五）扩大招商引资与规避引资风险关系。鼓励各地、各开发区根据“工业集中、产业集聚、园区集约”的原则和产业布局特点，以优势产业为基础，明确各自的产业定位，做到合理规划，突出特色，形成各自的核心竞争力，错位发展，避免产业雷同和恶性竞争。要避免盲目招商引资，引进不符合我市产业发展规划的企业和资本，防止引进“候鸟”企业和“圈地”

企业。同时，要防止财政税收优惠、项目建设审批等相关的政策性风险，及少数投资人借投资之名，招摇撞骗，囤积土地，甚至骗贷等带来的社会稳定隐患，努力营造公平、公开、规范的投资环境。

四、加强和改进我市招商引资工作的对策建议

（一）坚持“多管齐下”，创新招商引资方式

1、实行产业招商。进一步明确产业招商的方向和目标，提高产业招商的针对性，充分发挥相关部门在产业招商中的主体作用，设立产业招商指导办公室，对应我市重点发展的优势特色产业和培育的新兴产业，如发改委—新能源、经信委—电子信息、科技局—新材料、环保局—节能与环保等，其他经济主管部门、行业主管部门和涉外经济部门都是产业招商的主体。各产业招商指导办公室按照各自分管的产业职能，围绕相关产业，编制产业发展规划，组织策划、论证产业项目，推出一批重点项目，制定产业招商计划，开展产业招商。

2、以大项目带动招商。探索“链条式招商”，充分利用产业链配套原理，跟踪已经落户的大项目在国内外的上下游企业，以产业配套为吸引力，千方百计引进一批产业关联度大的配套项目，使产业不断向上下游延伸，形成各自的产业链，并进而形成新的产业集群。

3、利用中介机构招商。通过委托行业协会、在外商会、社会中介、大企业大集团办事处、对外投资促进机构，以及咨

询公司、律师事务所等招商中介机构，广泛寻找和组织国内外资本来温投资，对有一定优势的重点项目招商进行策划、包装、推介，以形成政府推动、企业承办、市场运作的专业化招商引资机制。

4、委托代理招商。一方面是通过经济考察拜访、友好往来等形式，与国内外城市建立经济伙伴关系，委托他们相关办事机构进行招商；另一方面通过选择聘请一批既熟悉温州的投资环境，又熟悉所在地工商界的有影响、有实力、有信誉的机构，组织举办投资贸易洽谈会、投资贸易研讨会等活动，全方位、多层次地宣传和推广项目。

5、文化活动招商。以文化旅游、高端展会搭台，以城市品牌招商。将招商引资与文化旅游主题有机地结合起来，通过极浓的文化氛围和亲和力极强的促销活动，掀起投资热潮。

（二）打造专业化招商队伍，提高招商引资效率

1、组建专业招商队伍。把打造专业队伍作为抓好招商引资第一要事，有效整合招商资源，加强一线招商力量，通过公开招录和选调等形式，把有本领、有事业心、会办事的精兵强将充实到招商组织。组建专业招商小分队，实现专职领导、专业人员、专项经费搞招商引资，锁定长三角、珠三角、海西区等重点区域的目标产业和目标企业，逐步实现“全员招商”向“专业招商”转变。

2、强化招商人员培训。通过举办招商引资培训班的形式，

委托国内外知名院校开展专业化教育培训，使招商人员了解和熟悉相关专业知识和产业政策，提高专业素质和谈判技巧，提高招商引资的水平和能力。

3、强化招商人员激励。建立健全招商人才选拔、使用、培训、考核机制，鼓励年轻干部投身招商引资第一线，在招商一线锻炼和提升能力。强化招商人员激励机制，把招商引资的实绩与干部奖惩、评优评先、提拔使用结合起来，充分发挥招商人员的主观能动性和工作积极性。

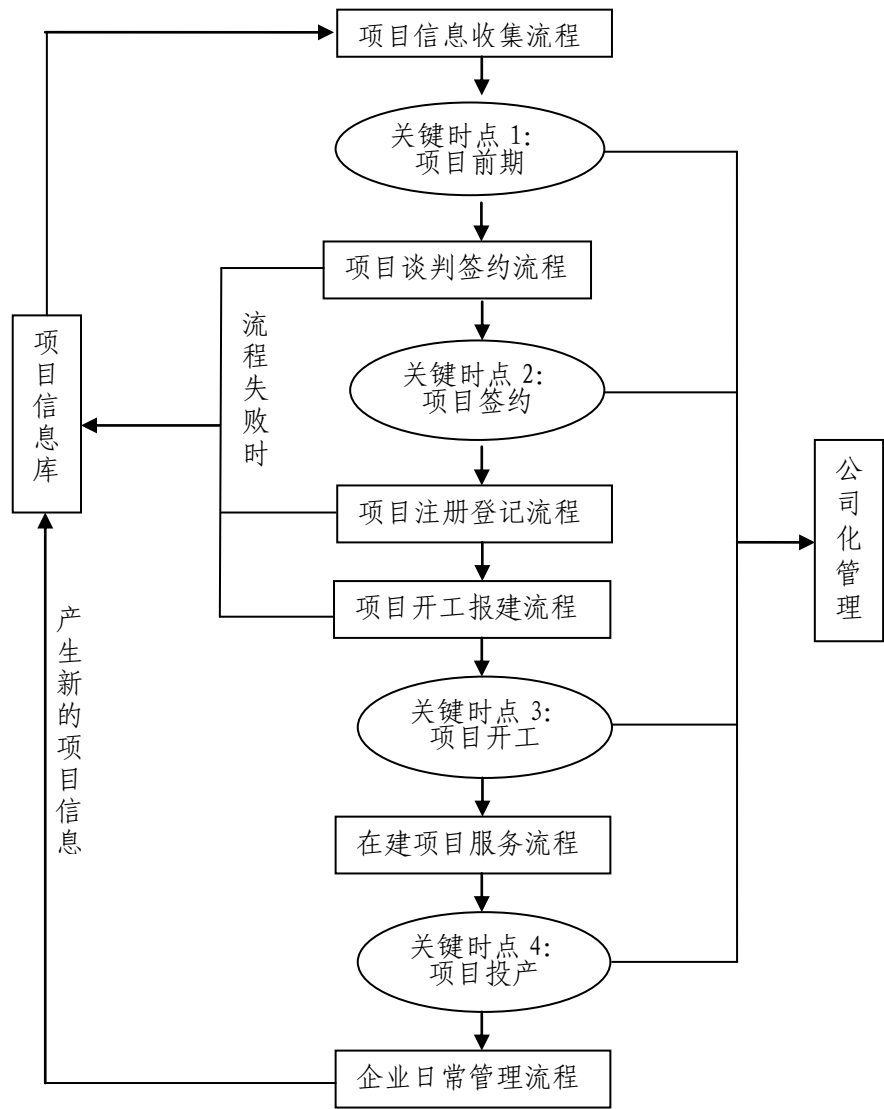
（三）突出“流程再造”，促进项目落地

1、加强项目信息管理。项目信息是开展招商引资的基础，通过项目信息统一管理平台建设，建立在建项目库、合同项目库、重大项目信息库、客商信息库等招商引资专业数据库，并加强各信息库的日常管理和数据更新。建立招商网，并逐步与政务网、办公网及项目库“三网一库”进行整合，创建市、县、功能区三级共享，政府、企业、投资中介多方互通的信息平台，实现市、各县（市、区、市级功能区）、县级功能区（工业园区）和企业“1+15+N”的信息共享共用。

2、做好关键时点服务。借鉴工业“流水线”管理方式，强化对招商引资每个工作流程的管理，明确各环节的责任主体和时限要求，努力做到流程最优，时效最高。在项目前期、项目签约、项目开工及项目投产四个关键节点针对性地开展服务。在项目前期落实“领衔制”，明确项目前期的牵头和责任

主体，确保每个进入信息库的项目成熟可用；在项目签约阶段落实“跟进制”，及时了解客商动态情况，协调解决遇到的问题；在项目开工阶段落实“代办制”，对包括规划、土地、环保等相关的几十个项目实施全程代办服务。在项目投产后落实“无体制”，随时为企业提供招聘人才、安全生产、办理保险、法律等经常性服务。

招商引资项目管理流程改造图



3、实行项目管理公司化运作。成立招商引资项目管理中心，实行公司化运作，作为专业化项目管理平台，解决各招商项目主体业务不熟悉、专业人才缺乏、管理水平参差不齐及各主体重复建设等问题。受招商引资项目主体委托，为项目日常管理工作提供“保姆式”服务，管理中心引入信息化管理手段，与委托方实现委托项目的信息互动，根据项目主体委托需要，适时介入项目的推进，做好招商引资推进的“好帮手”。

4、推进审批环节的提速增效。进一步加强行政审批工作的集中、集约，按照“流程最优、环节最少、时间最短、服务最佳”的要求，进一步减少审批环节，压缩审批时限，简化审批程序，全程推行联合审批和后置部门提前介入等新审批方式，确保投资项目审批提速提效。推行责任倒查机制，建立招商引资投诉中心，做到有报必查，严查超时审批、违规审批等行为，对拖延、慵懒、低效进行问责和追究。

（四）着力破解要素制约，增强招商引资保障能力

1、加快招商载体建设。提高一个地区招商引资竞争力关键在招商载体建设，只有大平台才有大项目，才能推进大建设、大发展。应通过多渠道努力，高标准建设发展平台，为招商引资提供优良的硬件保障。一是以都市型功能区、生态型旅游功能区中心镇产业集聚区建设为契机，通过主体功能的开发建设，带动高端要素的集聚，形成区域竞争新优势；二是适时调

整瓯江口产业集聚区、温州经济技术开发区、温州高新区、省级开发区(工业园区)等原有平台的功能定位和产业发展导向,设定准入门槛,通过落后产能淘汰、推进“腾龙换鸟”,推进存量调整,实现转型升级;三是高起点规划、高起点建设、高效率推进,加快瓯飞工程、半岛工程等新平台的建设,加快增量提升,重点要立足我市产业发展需求和导向,打造产业综合体,通过产业的高度集聚提升产业综合竞争力。

2、着力破解土地瓶颈。一是加大城乡统筹力度,大力推进农房集聚改造和城中村治理工程,通过落实城乡建设用地增减挂钩政策,增加招商引资用地指标储备;二是大力开展闲置土地清理工作,加大清理力度,避免土地资源的浪费;三是创新土地利用模式,大力推进山坡地开发,减少指标耕地的占用;四是加快海涂围垦,通过围海造地实现土地指标占补平衡,保障发展用地;五是由市财政列支专项资金,通过全省、省外建设用地指标交易市场,积极探索建设用地指标有偿流转的有效途径。

3、强化区域融资保障。切实发挥我市金融综合改革优势,为在温投资企业提供融资保障。以融资平台建设为抓手,在遵循市场经济规律的基础上,发挥政府、市场和中间组织在资源配置中各自的作用,引导民间资本进入支柱产业和基础设施。以创新融资模式为重点,积极采用 BOT、PPP、PPP—BOT、BT 等模式,推进项目与融资渠道对接,拓宽投融资渠道。大力开

展金融组织和金融产品创新，降低小额贷款公司、村镇银行等准入门槛，着力破解企业融资难。

（五）坚持领导带头和科学考核“双轮驱动”，着力构建强势招商工作机制

1、领导推动机制。把招商引资作为“一把手”工程来抓，建立健全领导干部招商引资工作联系制度，“多大领导招多大商”，对重大项目亲自过问、亲自协调、亲自服务、亲自落实。建立“三个一”联系服务机制。每个签约项目落实一名责任领导、一名联系人、一份推进计划，由一名县（处）级以上领导干部牵头负责，对签约项目实行一对一跟踪服务。

2、快速决策机制。根据项目大小建立不同层级项目评审机制，对于一般项目，由招商、商务、发改、工商、环保、规划、土地、安监等部门组成快速评审小组，推行“一站式”服务，限时统一评审，尽快给予立项。对于重大项目，直接提交市招商引资领导小组审议，切实提高决策效率，加快项落地。

3、统筹推进机制。统筹协调全市要素资源，建立招商引资重大项目统筹流转机制，推进各区域协调互动发展。推动中心城区辐射带动型合作、毗邻地区产业一体化合作、资源产业互补型跨区合作，促进重大项目向重点区域、重点园区集中集聚集约，推动重大项目的有序承接、合理布局和成功落地。

4、跟踪落实机制。市委、市政府每月召开全市重大项目调度会，对全市重大项目推进过程中的土地、资金、规划等问

题及时协调解决；每季度组织召开全市重大项目现场观摩会，对重大项目推进情况进行督查、点评；需要重点推进的项目，及时召开项目协调会，采取“一事一议”的方式，加强项目推进力度。

5、督查考核机制。强化以镇（街）、功能区为主体的招商引资基础工作，坚持条块结合、滚动推进，实现权力责任双到位，做到层层发动、上下联动，促进工作落实到位。强化考核激励，实行一月一考评，一月一排位，一月一通报，并在媒体公示，年终算总账、考核重奖，对后进的黄牌警告和一票否决。

市决咨委“完善招商引资工作机制研究”课题组

成员：周建华（温州大学商学院副教授、市决咨委研究员）

徐伟俊（市委政研室信息处处长）

陈 翊（温州大学国际合作学院 讲师）

薛明榜（市委政研室信息处副主任科员）

编辑：薛明榜 核稿：徐伟俊

签发：潘黄星

电话：88968805 传真：88968810 E-mail: wzswzys@126.com