

县级政府招商引资的问题及对策分析

张召联

(周至县投资合作服务中心 陕西 西安 710403)

摘要:县级政府作为我国基层政府单位之一,在推动所属区域经济发展的过程中,已经将招商引资作为主要的方式,并且招商引资也发展为地方政府最为重要的经济职能。随着我国市场经济的发展,招商引资工作的市场化、专业化发展倾向也越发明显。在我国经济新常态的背景下,政府招商引资工作也频繁出现问题,影响到了招商引资工作原有的市场性特征,同时也对当地的经济产生了一定的影响。本文基于县级政府招商引资问题的解决对策研究,在分析我国县级政府招商引资工作发展现状的背景下,结合其中问题以及原因的探讨,针对县级招商政府角色的定位转变、工作途径的突破创新以及营商环境的优化等方面提出了相应的解决策略。

关键词:县级政府;招商引资;问题;对策

【DOI】10.12293/j.issn.1671-2226.2023.3.039

【中图分类号】F127 **【文献标识码】**A

各地区可以凭借自身在地理、交通、人文、政治等方面的优势,吸引外来的资金、技术和人才,从而达成各区域经济发展的目标,这就是目前最为人们熟知的招商引资。在我国经济进入新常态的背景下,国内经济整体处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期的叠加状态下,这也使得县级政府的招商引资工作竞争变得越发激烈。在我国改革开放政策深化实施的背景下,招商引资工作对于我国经济的高速增长以及城市化的发展都有着明显的推动作用。本文通过研究、探讨县级政府招商引资过程中出现的相关问题以及解决对策,以便为今后我国县级政府科学制定招商引资工作规划,发挥招商引资工作在经济社会发展过程中重要价值提供借鉴和参考。

一、县级政府招商引资概述

1 县级政府

作为我国行政管理架构基础组成部分的县级政府,是确保国家方针政策得以贯彻落实,并对县域国民经济和社会发展进行管理的政府组织^[1]。县级政府的上级是中央政府、省市级政府,镇政府和乡政府则是县级政府的下级政府单位,由此也不难看出,在我国现行行政管理框架体系中,县级政府有着明显的承上启下的作用。

2 招商引资

在政府拉动所处区域经济可观增长的过程中,招商引资是一种重要的途径,能够对各种发展资源进行科学调配,也是我国社会分工和市场经济持续发展带来的必然产物。现阶段,我国学术界对于政府招商引资工作的概念认知是政府凭借所处地区地理、区位、人文、政治等方面的优势条件,在全面发挥其经济职能的前提下,借助政策、舆论、媒体等合理合法的宣传方式,在营造良好环境的前提下,通过吸纳资金、高新技术、优秀人才等生产要素推动地区经济发展的过程^[2]。

二、县级政府招商引资的现状分析

以目前我国县级政府实施的招商引资工作看来,随着我国经济的快速稳定发展,县级政府的招商引资

项目在个数和资金总额等方面呈现出一种整体上升的态势,这也从侧面反映出我国县级政府的招商引资工作有着良好的发展趋势。但在我国经济下行逐渐加大的情况下,即便我国县级政府工作面临着较多的困难,仍通过各种政策文件的实施,确保招商引资工作得以顺利落实。部分区域在招商引资过程中的签约项目数量逐渐减少,但实际的引资规模呈现出一种逐渐增加的趋势中,也就意味着目前县级政府的招商引资的规模逐渐扩大,招商企业呈现出一种规模大、数量较少的发展格局,对于当地经济发展过程中行业龙头企业的形成有着明显的促进作用。随着我国县级招商引资工作的持续发展,县级政府更加关注产业支撑性一类的重大项目引进,同时国内外 500 强、央企和大型民营企业的行业龙头企业得以在招商引资工作中广泛引进,能够在推动当地产业发展壮大的同时,形成良好的产业聚集效应。产业聚集作为各地区产业发展的内在规律,是我国市场经济环境下工业化发展到一定阶段所形成的必然产物。随着各区域经济的快速发展,产业聚集区已经逐渐建立了现代化产业体系,并且也成为了现代城镇体系和自主创新体系的重要载体,以及新阶段招商引资和项目建设的平台。各县级政府也纷纷在遵循产业集群发展、资源节约利用等多种要求的前提下,将产业聚集区建设作为经济结构优化的重点内容,推动产业聚集区基础设施和公共服务设施方面的建设和发展,凭借产业结构的优化布局,推动当地产业的集约集群发展,使得当地的经济进入高质量发展状态下。

三、县级政府招商引资存在的问题及原因

1 县级政府招商引资存在的问题

以目前我国县级政府招商引资工作的实践发展看来,具体面临着如下几个问题。

第一,政府职能出现越位错位问题。因为现阶段我国的社会主义市场经济体制发展仍旧不够完善,需要政府在招商引资工作中发挥其作用实现资源的最优配置。但政府在这一环节中却频繁出现了越位和错

位的问题,政府会超过其职能范围将原本属于企业的事项大包大揽,最为常见的一种现象便是政府直接参与到招商引资工作中^[3]。领导会在招商引资项目信息的搜集、考察、谈判、签约等工作亲自参与,并且将招商引资的工作任务摊派到了全县各乡镇政府以及相关部门,并将之纳入政府考核过程中。虽然这种做法能够有效调动领导的工作积极性,但却未能实现市场经济环境下的资源最优配置目标。政府职能出现的错位现象便是相关的正常职责没有得到有效的履行。县政府通常是以主导者的身份直接参与到招商引资工作中,为了推动自身利益的最大化,通常会在招商引资项目土地、税收优惠等政策过程中出现偏向性,从而带来企业、行业之间的不公平竞争现象。这种政府职能错位问题的发生,不但违背了市场经济发展的规律,同时政府宏观调控的工作职能也未能得到落实。

第二,融资渠道较为狭窄且单一。作为实体经济发展的命脉金融,也是招商引资项目建设的重要保障条件。以目前的融资渠道发展看来,县级政府在招商引资工作的过程中,融资渠道通常是以银行融资和平台公司融资为主。县域的民营银行和担保等金融机构相对较少,使得农商行和商行这类国有银行成为企业融资的主要渠道,在基层的国有银行授权相对有限,导致贷款程序相对较为繁琐,国有银行对于地方项目的融资持有一种更为审慎的态度,绝大部分招商引资项目都在限制投资的范围内。对于县级政府内部的平台公司而言,因其资产规模相对较小且结构单一,在国家政策调整和授信动机等因素的影响下融资能力相对较弱,无法支持较大规模的融资^[4]。部分新建和在建的招商引资项目,因为企业缺乏足够的流动资金,并且政府无法为其提供相应的融资渠道,只能被迫停工或者是缓慢推进。

第三,政务服务效率水平相对较低。在县级政府招商引资工作的过程中,部分审批部门的人员思想未能进行现代化转变和发展,缺乏大局服务的意识,在行政审批手续办理的过程中处处设置关卡,导致部分项目的审批时间过长,项目推进情况缓慢。此外,部分部门的协同工作意识缺乏较为严重,单纯关注本部门管理工作实施的得失。如果是县级领导干部督导项目的实施,推进速度会得到明显的加快,在缺乏县级领导督导的情况下,项目通常会在审核、审批、会签等环节中遭遇时间拖延的问题。也正是因为与县级政府招商引资工作相关的公共服务未能得到有效地落实,导致规模较大且优质的项目无法有效引进,引进的行业龙头企业也无法顺利落地,导致产业集群规模无法有效形成,对于当地的产业结构优化升级也产生了明显的阻碍。

2 县级政府招商引资存在问题的成因

我国县级政府在招商引资工作实施的过程中出现职能越位错位、公共服务效率较低以及融资渠道狭窄的问题,具体的原因可以总结为如下几点。

第一,政府角色转变不够及时。在我国传统计划

经济体制的影响下,中央高度集权对于全国的全部经济活动有着明显的控制权。在我国改革开放政策实施之后,地方政府的职能也需要结合经济社会发展进行改变,但部分县级政府,尤其是身处内陆地区的县级政府,其思想观念尚未全方面摆脱计划经济体制的影响,仍旧习惯使用传统的行政管理方式针对市场的发展进行干预和控制。这种管制型政府的存在,导致县级政府部门无法将政府和市场之间的交叉范围和深度进行准确的把控,出现了一种对于市场管理行政干预过深的问题^[5]。简单而言,在县级政府招商引资工作的过程中,优惠政策的决策权通常掌握在少部分的领导干部手中,会出现一种单纯凭借个人主观好恶以及意愿确定并进行市场资源配置的现象,导致市场的调节作用未能全面发挥。

第二,政府招商引资工作模式存在缺陷。我国地方政府所实施的招商引资责任制,将各种量化指标使用行政命令进行层层的任务下达,并且通过工作责任制的逐级签订,使得整体的招商引资工作出现行政化发展现象。地方政府这种直接参与到招商引资工作中的现象,导致部分县级政府没有考虑企业的实际需求,将招商引资工作视为一项政治任务。这种政府主导型的招商引资模式,虽然能够快速聚集各种发展要素,并推动招商引资项目的建设落地,但却面临着资源配置不合理、成本投入过高、法律规范不够全面的问题。随着我国社会主义市场经济的发展,市场驱动型的招商引资工作模式逐渐显现,这种模式更加强调企业、投资者这类参与市场经济活动的主体在全方位发挥其作用的前提下,进行招商引资工作。但这类模式对市场经济发展完善程度要求相对较高,企业必须要在具备较强综合竞争能力的前提下,在经济发达、市场经济健全的沿海发达地区进行,有着较大的使用限制。

第三,县级政府不重视营商环境的建设。营商环境已经成为县级政府在招商引资过程中的地区核心竞争力组成部分。但就目前的情况看来,部分县级政府在招商引资工作过程中,对于营商环境的建设没有给予应有的重视,在土地监管不力和资本市场培育不足的情况下,导致营商环境未能符合外来企业的具体需求,影响到了招商引资工作的落地。部分企业在招商引资工作的过程中,出现了一种土地资源私自占用的行为,政府因为对于土地管理工作缺乏应有的规范指导,出现了部分土地资源流失的问题。此外,项目退出机制的缺陷导致闲置土地无法进行及时回收二次利用。部分县级政府在招商引资的过程中,对于金融这类新兴产业投资机构的引进不够重视,也并未制定与之对应的财政政策,使得多层次资本市场不能在招商引资过程中发挥应有的作用。

四、县级政府招商引资优化对策

1 县级政府在招商引资中角色的重新定位

我国县级政府在持续优化招商引资工作的过程中,需要优先关注招商引资中角色的重新定位。县级

政府需要结合我国市场经济发展改革的具体要求,遵循有进有退的工作原则,在市场经济发展的过程中,针对招商引资项目以及企业提供相应的服务,并创造良好的市场环境,扮演好自己的裁判员和仲裁人的角色^⑨。在招商引资工作实施的过程中,政府需要从之前的主导地位逐渐转变为指引、管理地位,从之前的行政命令管理为主转变为经济手段管理为主。在新管理理论的支持下,我国政府在招商引资过程中的角色定位转变要求其在观念转变的前提下建设服务型政府,政府需要在角色定位转变的过程中为市场经济营造出一种公平交易和竞争的外部环境,并通过服务型政府意识的树立,为招商引资项目的实施及企业落地提供必要的服务,以便在建设良好营商环境的前提下,适应经济新常态下县级政府招商引资工作的具体需求。此外,我国县级政府在招商引资的决策中,也需要从传统的工作理念逐渐转变为招商选资、建立完善的招商引资项目引进评估机制,在全面把关招商引资项目的前提下,通过统一化的税收标准、环保标准的设立提高招商引资项目的品质。

2 县级政府招商引资途径的突破创新

在传统的政府主导的招商引资工作模式的影响下,招商引资工作出现了一种政治化发展现象,导致市场经济和招商引资的作用未能全面地发挥。我国县级政府招商引资工作的优化要求针对工作途径进行合理的创新,对于招商引资的手段持续进行丰富。除了政府这一主体之外,企业、社会组织以及社会公众都会对地区的招商引资工作产生影响。县级政府在创新招商引资工作途径的过程中,需要合理地选择和培养中介机构,通过与社会主体进行合作,在与中介机构进行合作时对招商引资进行主导,将相关的招商内容委托给客户资源和诚信度良好的委托机构,建立常态化的合作关系。对于那些规模相对较大的招商引资项目,可以选择国内外具备产业招商能力和设计能力的委托机构。在创新招商引资工作手段的过程中,县级政府需要以主导产业作为出发点完善前期的准备工作,储备经过论证、筛选、包装之后且具备较强可行性的项目,通过定期和委托机构进行交流,将当地的项目、优惠政策、投资环境等信息及时推送,确保能够在招商引资项目推进过程中及时协调、解决各种问题,促进委托招商工作的有序开展。县级政府也可以凭借以商招商、产业链招商的手段,将龙头企业和500强企业的辐射带动作用全面利用,支持企业以自身进行以商招商和产业链招商的方法,最终引进一批配套项目、补位项目和支撑项目,形成包括核心和配套项目的完善产业链条。

3 优化县级城市营商环境的有效途径

一个好的营商环境在政府招商引资工作中能够对外来的企业形成良好的吸引力。在今后营商环境优化的过程中,县级政府需要针对营商环境制度建设持续进行优化,针对机关工作人员的工作规范性以及企业竞争的合规性使用统一的标准进行约束。此外,

县级政府也需要在积极宣传制度的前提下,确保机关单位能够在始终遵循制度要求的前提下。强化监督工作需要建立完善的监督工作机制,保障营商环境建设制度能够有效地落实。招商引资项目的落地以土地因素作为主要的支持,县级政府需要重点关注对于土地资源的管理和使用。政府部门需要在强化执法力度的前提下,确保土地保持一种透明利用的状态,针对土地使用的法规进行持续建设和完善,严厉惩处各种圈地、囤地的非法行为。对于那些因为现实困难逾期开工或者是无故逾期且经过多次催促仍旧没有实质性进展的项目,需要通过完善项目退出机制,在有效回收土地的情况下纳入储备管理中。县级政府营商环境的建设也要求其强化对于土地资源的统筹管理工作力度,对于区域内的工业闲置厂房、集体土地、生产力等资源进行全方位地梳理,尤其是在大拆大整之后,各种零星资源的情况更加需要进行全面的搜集、整理,在全部登记入库的前提下,对于管理路径进行统一。

结束语

县级政府在推动所属区域经济发展的过程中,已经将招商引资作为主要的手段,但因为受到营商环境建设不足、招商引资工作方式单一以及政府职能转变不足等因素的影响,导致在招商引资的工作过程中出现了融资渠道狭窄、公共服务效率较低等问题,直接影响了招商引资项目的落地。我国政府需要在服务型政府建设理念的影响下,重新定位在招商引资过程中的仲裁者角色,配合招商引资工作途径的创新和营商环境的强化建设,从制度、环境、政府等层面推动招商引资工作的有效落实。

参考文献:

- [1]马爱华.县级政府在优化营商环境中的作用分析[J].办公室业务,2021(16):41+80.
 - [2]朱文蔚.县级政府性债务对县域经济增长的影响——以湖南为例[J].经济体制改革,2018(01):67-72.
 - [3]吴传斌.论县级政府融资平台的风险及其对策[J].现代经济信息,2017(19):475+477.
 - [4]宋洁.县级政府经济行为公共性的偏离与回归[J].宁德师范学院学报(哲学社会科学版),2017(03):16-22.
 - [5]丁银银.县级政府经济行为分析[J].现代经济信息,2017(22):478+487.
 - [6]周传强.实施招商引资战略促进县域经济发展探讨[J].黑龙江科技信息,2017(11):155.
- 作者简介:张召联,出生年月:1983.3,性别:女,学历:大学本科,籍贯:陕西省西安市,民族:汉,研究方向:县级政府招商。