

# 长三角地方政府招商引资过度竞争行为研究

浙江大学经济学院 谢晓波 浙江省发展改革委 黄炯

[摘要] 长三角地方政府在招商引资竞争中存在明显的过度竞争问题,主要表现在地价过低、税收过于优惠、基础设施重复建设等方面。过度竞争既影响了整体的经济效率也影响了社会公正。造成这种现象的原因主要是地区间的利益冲突、现行的政府考核机制以及地区间协调机制的缺乏。规范招商引资竞争的可行对策措施有:改革现行的政府官员考核机制、准确定位政府在招商引资中的地位、转变招商引资方式等。

[关键词] 政府 地方 竞争 招商 引资

## 一、沪苏浙地方政府招商引资过度竞争的表现

长三角地区地方政府为承接国际资本和产业的大转移,不断调整区域发展战略和政策,不断推出竞相攀比的政策,展开日益激烈的引资大战,存在着明显的过度竞争问题,主要表现在以下几个方面。

1、**地价过低。**按“成本—收益”原则,地方政府应该以不低于成本价格出让土地,但实际操作中,各地政府为抢夺引资项目,不惜降低地价,亏本出让,更有甚者将土地拱手相送、分文不取。苏南地区开发区在招商引资中为竞争项目,土地出让价格一般大大小于征地费用与其他开发费用之和。苏州工业园区开发后土地市场价格大概为 20 万元/亩,出让价平均仅 8—12 万元/亩。上海致力打造低成本商务区,推出仅需 5—6 万元/亩的低价土地。浙江省宁波市下辖县(区)的一般工业用地评估价为 10 万元/亩左右,但在招商引资过程中,对外资项目一般都以低于这个标准出让,有的 3—5 万元/亩,有的以“零地价”方式将土地出让给外商。

2、**税收过于优惠。**按照《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》的规定,外资企业可享受基本税 15% 及“两免三减半”的优惠政策,但长三角地区几乎所有城市都突破了这一政策底线。昆山经济技术开发区对产品出品型企业,按规定减免所得税期满后,所得税率按 10% 征收;先进技术企业实行“两免六减半”的政策,期满后按 10% 征收。上海市“173 计划”规定:对试点园区的耕地占用税、土地出让契税,返还 50%。浙江省宁波市江东区规定,生产型外资企业除享受国家规定的优惠政策外,纳税后对所得税区所得部分,经企业申请,区政府批准,区财政可全额返还。

3、**基础设施重复建设。**为吸引更多的辖区外流动人口,长三角地方政府都大力推进基础设施建设,努力改善硬环境。从上海、江苏、浙江省市政府工作报告中可以看出,三地政府均不遗余力地推动高速公路、电力、港口、机场、铁路、城市道路等项目建设,但是基础设施建设不配套,影响了整体效率。港口建设的激烈竞争就是明显的例子。据统计,在长江从江阴至南通 60 公里的岸段,有 68 个万吨级泊位,平均 0.9 公里就有一个,有的港口利用率仅 50%。南京以下的长江段,这些港口的投资建设都由当地政府操办。

4、**政府过度介入。**政府过度介入一方面表现在地方政府过于积极争取上级优惠政策。另外,长三角地方政府大都使用行政手段推动招商引资工作,将招商引资作为政绩考核的重要指标,层层分解目标任务。这种“行政招商”的做法,可能在短期内产生一定效果,但往往容易导致不计经济成本的招商行为。

## 二、招商引资过度竞争带来的问题

1、**影响社会公正。**造成内企与外企的不平等格局。在吸引外商投资方面,各地从用地、税收等方面给外企以倾斜。与此形成鲜明对应的是,这些地方普遍对内资、民资却缺乏热情,在用地、税收等方面不能享有与外企同等待遇。许多外商投资企业的生产率普遍高于内资企业,但税收贡献却比后者相对要低得多。损害被征地农民的切身利益。土地的征用范围、程序以及补偿费的确定和劳动力的安置等,都是政府和开发区决定,农民完全处于被动地位。大批良田和土地被征用之后,农民的权利和利益得不到保障,不安排农民就业,经济补偿不到位,不少农民失地又失业。与此同时,有的干部利用土地开发行贿受贿,贪污腐化,造成干群关系紧张。有些领导干部为了突出开发区成绩,甚至欺上瞒下,弄虚作假,使开发区工作误入了“浮夸风”和“泡沫式”经济的歧途。

2、**导致税收流失。**广泛地给予外资企业税收优惠不仅造成财政收入的流失,而且削弱了政府调控资源配置的能力。根据世界银行估计,若外商投资企业的平均所得税率为 15%,以 1995 年为例,我国因税收优惠损失财政收入约为 660 亿元,约占 GDP 的 1.2%。

3、**产业结构不合理。**由于急功近利的“发展主义”指导思想的影响,长三角地方政府间在发展战略、产业方针和制度保障上相互协调不够,导致产业结构雷同。长三角 14 个城市中排前 4 位的支柱产业均是:电子信息、汽车、新材料、生物医药工程,趋同率达 70%。

## 三、地方政府招商引资过度竞争的原因分析

1、**地区间利益冲突所致。**改革开放以来,国家对地方实行“放权让利”政策,地方政府开始拥有辖区内资源的最终支配权,从而具有独立的经济利益,经济利益在分税制实施后得到进一步强化。除改革因素外,资本要素对于中国经济增长贡献率较大。在中国现行体制下,较高的经济增长就意味着较多的地方政府利益。各地政府为使辖区地方利益的最大化,就不得不围绕稀缺资源——资本,展开激烈的竞争。各地政府求功心切,急于在任期内创造突出政绩,希望在短期内提升 GDP,简单易行的作法是:通过土地、税收优惠吸引投资,

以开发区为主体引进几个较大的外资项目,就可以带动对外贸易和外向型经济发展。而打着追求地方利益的口号开展的招商引资竞争行为就不可避免地导致不计成本和无序。

2、现行政绩考核制度使然。在信息不对称等因素作用下,中央对地方的考核存在很大的困难,地方政府行使公共职能的效能,只有属地居民才有最终发言权,缺乏“蒂伯特模型”开放环境下,居民自由流动性假设不成立,属地居民的主观感受得由辖区政府间接向上级传导,不可避免的现象是地方政府隐瞒和扭曲信息。上级政府考核下级政府的有效办法就是采用可以测量的经济指标,尤其是通过 GDP、财政税收等经济指标来考量地方政绩。在此种考核体制下,各地方政府的逻辑必然是只要利于 GDP 和财政税收增长的事情,必定会作为工作的重中之重。在我国公务员考核的主要内容是“德、能、勤、绩”,而政绩为首要内容。所以,在招商引资中,地方政府为追求政绩最大化,往往不顾当地实际情况,从市、县到区,甚至乡镇村,层层下任务、定指标,各条战线、各个部门全员发动、全民招商,把吸引外资额与职务升迁、福利资金、政绩考核挂钩。现行考核体制下,一些地方官员视“政绩是硬道理”,不再仅靠直接抓企业来带动 GDP 以及就业的增长,而是更多地瞄准了协议外资额、实际利用外资数量。

3、缺乏地区间协调机制。长三角地区 16 个城市分属两省一市,行政隶属关系复杂,暂时还没有形成实质性的协调机构,相互之间协调难度极大。近两年来,虽然长三角一体化合作不断升温,区域间对话合作机制有所增强,但合作的成果仅仅限于非物质领域,如统一技术标准、旅游合作等,对于实质性领域仍没有协调的平台。从其它国家和地区吸引投资经验看,在引资初期均依靠特别优惠的政策吸引国际资本。正是从这一历史规律出发,各地政府在政绩考核机制引导下,制定日益优惠土地、税收政策,甚至达到无以复加的程度,相互间抢夺外资项目。招商引资竞争是一柄“双刃剑”,促进政府及其官员努力工作的同时,也会带来诸多致命的弱点,如无序竞争。当这种“鹬蚌相争、渔翁得利”现象发生时,长三角地区缺少务实有效的协调机制,规范招商引资竞争行为,避免过度竞争。

#### 四、规范地方政府招商竞争的对策建议

1、完善地方政府的考核机制。要规范地方政府在招商引资中的竞争行为,就必须完善现行偏重 GDP、财政税收等经济指标的政绩考核机制。一是完善现行考核指标体系。按照科学发展观和正确政绩观的要求,增加体现地方可持续发展、协调发展和以人为本的经济社会指标。具体而言,要弱化 GDP、财政税收指标的考核,主要考核管理公共事务质量,强调对就业、环境保护、基尼系数等关系民生的指标考核。二是完善现行考核主体。我国经济领域的市场化改革取得巨大成功,政府管理体制改革中也需要引入市场机制,以规范政府官员竞争。要消除现行考核机制中的隐瞒、扭曲信息现象,就必须改变单纯以上级政府为考核主体的状况。比较可行的是,增加属地居民直接考核官员的内容。三是完善相关配套制度。要增加辖区内要素的流动性,如对户籍制度、选举制度等进行适当调整,从而增加居民的流动性和资源的流动性,就会增加对官员的有效压力,招商引资中“竭泽而渔”的现象就会减少。要完善现行财政管理体制,规范预算外资金管理,以使各政府间以规范的税收手段进行竞争。

2、准确定位政府在招商引资中的角色。招商引资过度竞争行为发生时,往往是因为政府不适当的干预造成的,归根到底是政府没有准确定位在招商引资中的角色。就招商引资领域而言,政府应该做的事情有:提供优良充足的公共物品,加大基础设施建设,改善投资硬环境;加大基础教育、职业培训的投入,提供良好的人力资源;健全的法律法规体系;维持良好的政治社会秩序,保持宏观经济稳定。具体的招商引资活动应当是:充分发挥企业的自主性和中介机构的中介性,以中介机构为桥梁,促成企业之间的投资合作的形成。只有政府退出狭义的招商引资活动,不再直接干预具体的招商引资行为,进而从事广义的招商引资活动,致力于提供优良的公共服务和推进依法建设,规范招商引资竞争行为才有可能。

3、转换招商引资方式。主要是完善以开发区为主体的招商引资方式。一是改革开发区运转模式。建立企业主导模式,变规模型扩张为内涵型增长,让开发区以企业的身份出现于市场之中,改变开发区的行政主导模式,让行政力量从开发区的开发主体和具体事务中退出来。二是加强管理和引导。有关部门应运用市场、产业、政策、法律等手段,加以管理和引导,实行热点产品项目审核备案制度和重大项目审批制度,通过强化约束,引导开发区新的产业布局协调、合理、互为补充。加强市场经济体系和法律体系建设,包括法制、尊重个人权利及产权,营造一个公平合理、清晰透明的外商投资法律环境。三是改善经营环境。加入 WTO 后,开发区的政策优势和区位优势将明显减弱,不对等的优惠政策将因世贸组织非歧视性原则而逐渐同化,开发区由原来享有的“优惠”逐步变为“普惠”,各经济主体机会平等地按照统一市场价格取得生产要素和出售商品,公平地承担各种赋税。完善产业配套能力,对外资控制经营成本和稳定运营提供产业保障,大力发展为大型跨国公司供应零部件的配套企业。

4、加强地区间在招商引资中的协调与合作。一是逐步调整和减少以优惠政策为主要内容的招商引资行为。在招商引资初期,一定程度的优惠政策是任何一个地方招商引资不可或缺的。但随着长三角一体化的推进,长三角地区应该建立区域内招商引资合作平台,一方面,强化对此类优惠政策的管理,防止过度恶性竞争;另一方面,在相互协商的基础上,逐步削弱和减少此类招商优惠政策。二是着眼整个长三角地区,制定招商引资规划。为实现区域分工和资源合理利用,充分利用领域和集群效应,防止产业同构和负外部效应,有

# 浅谈我国食品安全管理

安徽财经大学 陶琼

[摘要] 食品是人类赖以生存的物质基础,食品安全关系到人类健康、社会稳定和经济发展。食品安全是一个世界性的问题,随着经济全球化和世界食品贸易额的不断增加,国际市场关于食品安全的纠纷也在增加。如何确保食品安全,建立“从农田到餐桌”的整个食品生产加工过程的安全管理,是政府、行业管理者和食品生产者需要努力解决的课题。本文主要从食品安全管理制度、食品标准、国家监管和企业自律等方面对我国食品安全管理进行分析和探讨。

[关键词] 食品安全 市场准入 食品标准

## 一、制度安排

食品质量和食品安全已成为消费者关注的热点,大众和政府都期望通过制度来解决中国食品的安全问题,食品卫生注册制度、食品质量安全市场准入制度、食品质量安全认证制度等都是极其有效的制度安排。

1、实施食品卫生注册制度。对食品生产加工企业实施卫生注册制度是国际上普遍采用的一种确保食品安全卫生的一种管理措施,是对食品生产企业的生产、储存、卫生状况、卫生管理以及安全卫生质量控制等体系进行系统地评价并予以确认的管理制度,是按照国际惯例,体现国家管理的行为。对出口食品生产企业实施国内卫生注册和申请国外卫生注册,有利于促进我国出口食品生产企业提高生产管理水平和食品质量安全水平,加快与国际接轨的步伐,消除贸易技术壁垒,扩大食品出口;对进口食品国外生产企业实施卫生注册制度,对保证进口食品的安全卫生,保护我国人民身体健康,维护国家利益具有重要意义。为此,要认真执行《出口食品生产企业卫生注册登记管理办法》、《出口食品生产企业卫生注册要求》和《进口食品国外生产企业注册管理规定》,以维护我国食品卫生注册制度的健康发展。

2、实施食品质量安全市场准入制度。为确保食品安全,国家质检总局自 2000 年起首先对小麦面、大米、食用植物油、酱油、食醋等 5 类食品实行质量安全市场准入监督管理。并在我国正式建立实施食品质量安全市场准入制度。2003 年 7 月又将肉制品、乳制品、饮料、调味品(糖和味精)、方便面、饼干、罐头、冷冻饮品、速冻面米食品、膨化食品 10 大类食品纳入市场准入范围。国家质检总局计划用 3 - 5 年时间,将所有加工食品(28 大类)全部纳入国家食品质量安全市场准入管理范围内。在实施食品质量安全市场准入制度过程中,要认真贯彻《食品质量安全市场准入审查通则》、《食品生产许可证审查细则》。严格实行生产许可证制度,强制检验制度和“QS”(质量安全)标志制度。对未取得食品生产许可证的生产企业将不能继续生产,对未经检验或检验不合格的食品一律不准进入市场,凡获得市场准入的食品要加贴“QS”标志,以便于广大消费者知情、识别和购买。我国食品质量安全市场准入制度的建立与实施,说明政府对食品质量安全工作的重视,对人民群众健康的关心,同时也标志着我国食品质量安全的总体水平将会有个极大程度的提高。

3、实施食品安全认证制度。食品安全认证作为国际通行的对食品及其生产体系的安全性进行评价的有效方法,是目前各国政府进行食品安全监督管理的一个重要手段。开展食品安全认证不仅能为社会公正客观地提供食品质量安全信息,指导消费者选择安全食品,促进食品生产企业不断提高食品质量安全水平,同时也为企业进入国际市场提供了有利的条件。目前,我国开展的食品安全认证包括产品认证,(如有机食品认证、绿色食品认证、无公害农产品认证)和食品安全管理体系认证(如 HACCP 认证、ISO9000 质量管理体系认证、ISO14000 环境管理体系认证)。有机食品、绿色食品和无公害农产品都是以环保、安全、健康为目标的可持续食品。有机食品、AA 级绿色食品是面向国际市场,A 级绿色食品、无公害农产品是满足国内广大人民群众健康需求。我国根据国情需要,按标准要求不同将食品安全认证分为不同层次,对促进食品出口和保证国内安全食品供应具有重要意义。HACCP(危害分析和关键控制点)体系认证是以食品安全管理为中心,通过对整个食品生产、加工、储存、运输和销售各个环节的食品安全危害进行控制,来证明组织具有提供安全食品的保证能力。ISO9000 质量体系认证,是用来证实组织有能力提供满足顾客要求和适应法律法规要求的产品,目的在于使企业持续改进和增强顾客满意。ISO14000 环境管理体系认证,是用以证明组织具有按既

必要建立长三角区域利用招商引资规划,尤其要突出产业分工。只有各地政府携手合作,友好协商,才能获得长三角地区招商引资的最大整体效果。

### [参考文献]

- [1]张维迎、粟树和:《地区间竞争与中国国有企业民营化》,《经济研究》1998 年第 12 期。
- [2]周业安、赵晓男:《地方政府竞争模式研究——构建地方政府间良性竞争秩序的理论 and 政策分析》,《管理世界》,2002 年 12 期。
- [3]汪伟全:《中国地方政府竞争:从产品、要素转向制度环境》,《南京社会科学》2004 年 7 期。
- [4]郁建兴、徐越倩:《政府招商引资活动的有限性与有效性》,《东南学术》2003 年第 2 期。
- [5]周业安、冯兴元、赵坚毅:《地方政府竞争与市场秩序的重构》,《中国社会科学》2004 年第 1 期。