

资源型城市招商引资体制机制改革问题研究 ——以“油城”大庆市为例

王树锋¹, 杨 轩¹, 倪云珍¹, 马丽亚¹, 杨锡霞²

¹黑龙江八一农垦大学, 黑龙江 大庆

²北大荒农业股份公司友谊农场分公司, 黑龙江 双鸭山

收稿日期: 2022年8月22日; 录用日期: 2022年9月2日; 发布日期: 2022年9月16日

摘 要

针对资源型城市招商引资迫切而又缺乏优越营商环境和先进体制机制的现状, 结合国家和地方政府有关资源型城市转型发展和战新产业等政策, 以全国著名的石油工业城市大庆为例, 采用文献检索法、归纳演绎法和逻辑推理法等, 在论述招商引资体制与机制概念与建设依据基础上, 介绍了资源型城市招商引资体制机制建设状况, 分析了现行招商引资体制机制存在的不足及影响; 继而, 阐明了体制机制建设的客观要求, 并有针对性地研究了资源型城市招商引资体制机制优化和严格执行的策略, 创新性提出了资源型城市应构建全面系统地维护招商引资与引智共举、稳商与留人并重、监督与服务齐步、成就总结与风险评估同抓的政策制度体系, 旨在为资源型城市优化招商引资体制机制环境, 最终推动城市转型升级和可持续发展进程提供科学参考。

关键词

资源型城市, 招商引资体制机制, 招商引资专班

Research on the Problems of the Reform of the System and Mechanism of Attracting Investment in Resource-Based Cities —Taking “Oil City” Daqing City as an Example

Shufeng Wang¹, Xuan Yang¹, Yunzhen Ni¹, Liya Ma¹, Xixia Yang²

¹Heilongjiang Bayi Agricultural University, Daqing Heilongjiang

²Friendship Farm Branch of Beidahuang Agriculture Co., Ltd., Shuangyashan Heilongjiang

Received: Aug. 22nd, 2022; accepted: Sep. 2nd, 2022; published: Sep. 16th, 2022

文章引用: 王树锋, 杨轩, 倪云珍, 马丽亚, 杨锡霞. 资源型城市招商引资体制机制改革问题研究[J]. 世界经济探索, 2022, 11(3): 244-255. DOI: 10.12677/wer.2022.113028

Abstract

In view of the current situation that resource-based cities are urgent to attract investment but lack of superior business environment and advanced institutional mechanisms, combined with national and local government policies on the transformation and development of resource-based cities and the development of new industries, the national famous oil industry city Daqing is taken as the For example, using literature retrieval method, induction and deduction method and logical reasoning method, etc., on the basis of discussing the concept and construction standard of investment attraction system and mechanism, it introduces the construction status of investment attraction system and mechanism in resource-based cities, analyzes the existing deficiencies and impacts of existing investment attraction system and mechanism. Then, it clarifies the objective requirements of the construction of the system and mechanism and studies the strategies for optimizing and strictly implementing the investment attraction system and mechanism in resource-based cities. It innovatively proposed that resource-based cities should build a comprehensive system to maintain investment promotion the policy and institutional system of attracting capital and attracting talents, stabilizing the business and retaining people, keeping supervision and service in step, and focusing on achievement summary and risk assessment, aims to optimize the investment attraction system and mechanism environment for resource-based cities, and ultimately promote urban transformation and upgrading. and sustainable development process to provide a scientific reference.

Keywords

Resource-Based City, Investment Promotion System and Mechanism, Investment Promotion
Special class

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

资源型城市为确保可持续发展，都十分迫切地通过招商引资确立接续替代产业实现经济转型升级。

《国务院关于加强培育和发展战略性新兴产业的决定》(国发[2010] 32 号)和《全国资源型城市可持续发展规划(2013~2020)》颁布实施，为全国原型城市制定转型发展和招商引资战略规划提供了重要依据；特别是国家《十四五规划和 2035 年远景目标纲要》关于推动战略性新兴产业(以下简称“战新产业”)增加值占 GDP 比重超过 17%的规定，成为地方案针对“未来产业”招商引资的重点攻关目标和中心任务。对举世闻名的“油城”大庆来说，招商引资则是其“争当全国资源型城市转型发展排头兵”的战略必选项和“优先工程”。招商引资是资源型城市经济发展的源头活水，需动员充足的资源和社会采掘力量，更应持续地疏通、保护和治理。所以，只有建立健全和实施科学的运行体制机制，才能确保多招商、招大商、引巨资，并可以稳住商、营好商，让投资商持续盈利，政府持续增税，百姓长期就业。经过多年实践探索，资源型城市都积累了较多成熟的体制机制建设经验，虽各具特色但基本能够适应城市可持续发展的招商引资宏观布局需要[1]。同时，也应清醒地看到，各地都潜存着体制不完善和机制不健全的诟病，在一定程度上阻碍了招商引资成就、项目落地质量和持续经营绩效。因此，亟待从战略高度，构建健全完

备的招商引资体制机制，不断强化其执行力，这是资源型城市需加紧部署的重点任务，也是学术理论界亟待研究的重点课题。

2. 招商引资体制机制涵义与建设依据

2.1. 招商引资体制机制的涵义

从管理学理论上讲，体制与机制分属不同范畴。体制是实体组织在宏观层面设立的政策航向导引，是所有服务、业务和管理活动应遵循的总纲领；机制，则泛指有机体的结构与运行程序、机能及相互关系，也就是社会机构内在组织和运行的变化规律。在管理实践领域，机制就是组织的结构和制度体系。由此推论，招商引资体制应是党委和政府引领和调控招商引资工作的宏观制度，是基于全面领导和统一指挥招商引资思想理念所架构的基本规则；招商引资机制，则是政府设立招商引资领导和管理机构及其运行需制定实施的具体制度，是各种规章、政策、规范性文件、操作准则、程序和方法的集合或体系。在纷纭复杂的社会经济建设中，招商引资仅是其中一项重要战略投资业务活动，其宏观制度与中微观管理相融合，往往不做清晰的划分。所以，通常情况下的招商引资体制机制，是同时寓含宏观制度与机构运行之制两层涵义，泛指政府为招商引资所构建和实施的宏观政策和各种相关机构为履行招商引资工作程序、办法而制定实施的一系列规章制度、政策文件、规范守则等的总称。

2.2. 招商引资体制机制建设的政策依据

自改革开放以来，国家制定了一系列促进招商引资的政策，鼓励各级地方充分利用资源条件在时机成熟时招商引资；国务院振兴东北老工业基地系列政策，为大庆在石化、炼化等工业领域招商提供了客观依据，也为大庆探索建立规范化招商引资体制机制创造了宝贵契机；2009年国务院《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》和2016年《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》有关产业经济结构调整、创新创业和资源型城市可持续发展等规定要求，特别是国家发布的《全国资源型城市可持续发展规划(2013~2020)》阐明的资源型城市生命周期和与之相适应的分类建设目标、发展方向、重点任务和路径[2]，为大庆转型升级和争当全国资源型城市转型发展排头兵提供了依据，又成为指导大庆构建招商引资工作政策体系的重要抓手。

3. 资源型城市招商引资体制机制建设问题及影响

3.1. 招商引资体制机制建设成就

3.1.1. 体制机制保障了招商引资效果

对于非资源型城市而言，招商引资旨在促进经济繁荣、提升城市发展能力，重在弥补产业发展短板和优化经济结构。但资源型城市招商引资则旨在实现矿产经济替代，最终转型为以战新产业和特色产业为主导的产业体系，实现城市经济与社会全面转型升级发展。为此，资源型城市招商引资尤其迫切和重视，国家期望高、政策多，各级地方任务重、动力足、压力大。但是，各级党委和政府都十分明确肩负的艰巨使命，相互借鉴经验，想尽一切办法，克服重重困难和阻力，充分利用当地资源和环境开展招商引资。以大庆为例，2021年引进亿元以上新材料和新能源高端制造等产业项目109个、签约金额378亿元[3]；2022年一季度，全市储备招商引资项目129个、外资项目6个，计划投资金额1201.8亿元，其中亿元以上项目96个，预计全年实际利用内资595.7亿元、外资7103万美元[4]。随着经济转型发展升级，资源型城市招商引资应逐渐向战新产业“扩围”，形成资源型城市转型发展的新亮点和财政经济新增长点。如大庆市充分利用遍地沼泽、水域和温泉等自然资源和“百湖之城”、“北国温泉之乡”美誉，大举实施文化旅游产业和旅游基础设施招商，引进外埠投资企业与大庆市城投公司合作，优化提升湿地

公园等景区[3]。这些成果,得益于党委领导重视和各级部门齐心协力,同时也反映出各项体制机制建设与招商引资工作的相适应性和有效性。从全国招商引资起步阶段的圈引资项目、定土地优惠、发动党员干部和社会骨干力量靠关系招商,逐步发展到定招商项目和引资标准、圈定资源引导投资方向、按产业类型定支持政策、党政一把手率众出马并分设各种招商引资“专班”各司其职,比如大庆市专门设立一个招商引资“政策研究专班”,专门研究制定招商引资政策制度等,还积极动员发达省市大庆籍投资商“同乡会”的带头辐射功能。这一系列具有创新意味的体制机制规范,持续促进了招商引资工作产生良性循环效应。

3.1.2. 招商引资体制机制逐步健全完善

随着招商引资工作开展和逐步深入,资源型城市都摸索出适宜各自招商引资工作运行与管理的体制机制,并不断突破传统封闭的思想认识,勇于扩大对外开放,与时俱进地持续进行“因城制宜”地改革创新,形成善招商、会招商、促落地、保运营的体制模式和集招商引资与引智并举的维护机制体系。特别是通过组建 15 个招商专班、4 个战新产业专班和 1 个招商引资政策研究专班,围绕“油头化尾”、食品加工、装备制造、新材料、新能源等编制 5 条主导产业链 29 个主攻方向的 36 个产业链招商图谱,开展了云上招商、驻外招商活动,取得显著成效。重点完善了抓招商落地的“三项机制”。一是招商考核机制,将招商结果与税收增量返还、财政转移支付紧密挂钩,充分调动县区招商引资积极性;二是招商激励机制,制定加强和改进招商工作的指导意见和政策支持办法,重奖招商成效明显的县区和企业;三是招商服务机制,采取干部包保、专班跟进等措施,加快重大项目的引进和落地,力争用好国际国内“两个市场”、“两种资源”抓招大商和引巨资。为此,大庆制定实施了综合性招商引资与数字经济、新材料产业和生物经济的“1+3”的政策体系,突出体现兼容并蓄、突出“战新”和需求侧主导这三大特点,形成可招商引资的“强磁场”效应。特别是为深入贯彻落实国家 33 条和省 50 条出台的《大庆市稳经济促发展抓落实若干政策措施(试行)》,被称为经济发展“稳十条”,其与大庆市优化营商环境工作提出的指标提升“硬十条”、服务暖企“新十条”和数据共享“链十条”构成相互衔接配套的产业政策体系,释放出打造一流营商环境的强烈信号[5];与此同时,还积极申建大庆自贸协同改革发展区,实现与黑龙江自贸试验区制度对接、平台互通、产业协同;完成保税物流中心、萨尔图机场改造等项目建设,争取将大庆航空口岸开放纳入国家“十四五”发展规划;再有引人注目的创新人才引育机制。决定设立人才引进专项资金,启动建设企业人才公寓,为重点人才、高管人才、创新人才和技能人才留庆工作创造良好条件。同时,推进沃尔沃汽车等龙头企业与 30 所国内外重点高校共建共用实习实训基地,为大庆发展培养精干、实干、能干的高级产业人才。1996 年以来,大庆市先后制定颁发了《大庆市招商引资奖励试行办法》(庆政发[1996] 26 号)、《大庆市招商引资奖励暂行办法》(庆政发[2010] 7 号)和《大庆市加大招商引资力度推进“1+3+5”产业高质量发展若干政策措施》(庆政规〔2022〕2 号)等。围绕这些政策,制定实施《大庆市 2022 年招商引资工作方案》、《大庆市旅发推介招商工作方案》、《大庆市招商专班工作安排要点》和《大庆市委招商绩效奖励管理办法》等。从而,形成了较为健全完备的招商引资政策体系。可以说,体制机制建设是随着招商引资工作开展而与时俱进,并不断创新突破,极大地保障了资源型城市招商引资工作的顺利实施。

3.2. 招商引资体制机制存在问题及影响

3.2.1. 招商引资体制机制建设脉络不清

大庆招商引资工作由来已久并取得显著成果,为其保驾护航的体制机制建设功不可没。从 1992 年“二次创业”至今,30 年来招商引资工作从未止步,与之相适应的体制机制建设也不断更迭翻新。但招商引资历史进程中,有哪些阶段的体制压力、制度羁绊、程序误判、方法失当等问题,又有哪些时期的体制

机制建设实施的成功经验，始终缺乏系统、深入和有针对性地总结和提炼，至今不能找准那些活跃的体制和成熟先进的机制以大力发扬和持续创新，也没有厘清那些僵化的体制和幼稚落后的机制确保坚决废除并吸取沉痛教训。这很容易让人怀疑我们的“政策智商”和治理能力，甚至误解所设招商引资体制机制是“临阵抱佛脚”和“兵来将挡水来土掩”的应付“套路”。

3.2.2. 体制机制延续性和配套性较差

受固步自封思想影响，行动上总是保守地以“我们需要”为中心来确立招商引资纲领和政策，往往无视投资商需求与愿望，定死招商项目和楔牢引资标准成为常态规制。从探索招商引资至今，大庆始终没有建立起适宜于本市持续有效运行的招商引资体制机制。宏观层面，基本是一任领导班子一套说法和做法，缺乏长远规划落实和政策制度执行的延续性，甚至出现责任推诿的“新官不理旧账”现象。例如2019年《大庆市抓招商促发展八条措施》(庆政规〔2019〕6号)，围绕“百大项目”开展“三百行动”(百项开工建设、百企提质增量、百项谋划招商)，实行招商承诺制、代办制、驻场服务制和集中会办制[6]；2020年推行“六个一”(编一本产业链图谱、建一套工作专班、联系一批招商线索、对接一批重点目标企业、引进落地一批高质量项目、包保服务一批在建项目)工作机制[7]；2021年围绕产业链招商等实施的招商专班、委托招商专班制度；2022年下发了《大庆市2022年优化营商环境专项行动实施方案》，规定建立“领导包保+项目专班+首席服务员”工作机制。应该说，大庆招商引资工作不断走向成熟，体制机制建设也不断深入，实施效果也较为显著。但这些体制机制内容基本都是责任包干制和奖励刺激制这“两条腿”强拉硬跑，缺乏与应有的配套制度体系，难免影响招商引资工作落实的效果。一是前后各期政策制度衔接性不强，影响大庆招商引资体制机制的“品牌”独特性；二是招商与营商政策制度不配套，所有体制机制基本都以招商为中心，鲜有营商政策制度，以致出现“引的多跑得快”的怪现象；三是招商制度内容体系欠完备。如奖励方案中仅有奖励金额及其计算依据与比例，没有说明奖励方式是现金、实物、有价证券或其他经济利益，也没有明确规定兑现时间和方式；四是创新性弱。包括“专班制”在内，基本都是效仿其它地市的成功做法，缺乏因地制宜的独到和创新。

3.2.3. 营商环境机制落后

缺乏人口与经济关系系统一治理的营商环境规制，将造成劳动力人口特别是高级人才外流，逐步削弱城市教育、医疗等公共服务质量下降以及产业经济的衰退，直接影响到城市发展形象、声誉和后劲，进而动摇招商引资信心，削弱外商投资吸引力。目前，大庆非油经济占比目前达到75%左右，但若剔除石油大幅限产因素，这个比率可能远不能真实反映地方经济的替代和转型发展水平，依此盖棺定论成功转型将有失偏颇：大庆市公安户籍人口2011年281.6万人，到2021年下降到269万人，十年净减少12.6万人口。假定出生率与死亡率均衡，年均外流1.25万人，相当于每年“迁走一所大学”。其中，18~60岁的劳动力人口占64.4%¹。意味着每年流失8115名(1.26×64.4%)劳动力人口或人才，导致大庆近十年来GDP规模和税收收入等经济指标都呈下降走势。人口逐渐递减和人才不断流失，是大庆可持续发展的致命威胁，这种风险评估和控制机制建立已刻不容缓。

3.2.4. 缺乏营商环境长效保护机制

营商环境是地方政治生态、党群建设、行政管理(税务、工商技术、物价、卫计等)、公安司法、文教科卫体等多要素集成。资源型城市对石油天然气的矿业经济依赖性强，意识形态上对矿产大企业倾斜性过重，非矿资源产业体系建设思想缺乏，扶持与管理经验不足，政策制度力度欠缺，没有形成领导和指导招商引资工作的制度维护体系。大庆除招商引资范围、条件和标准等相关政策措施较为健全外，与投

¹资料来源：2011年和2021年大庆市统计局或大庆市政府官网发布的《国民经济和社会发展统计公报》和《大庆市统计年鉴》发布的年末数据。

资运营相配套的投资商及高级人才户籍、居住、交通、子女教育、个人养老和家庭成员医保等政策残缺不全,甚至存在严重地方保护主义的医保不允许跨市、跨省使用等限制,甚至招商企业运营中遭遇地方势力排斥和供给等恶性事件。例如本市医保仅限于所辖市区医疗机构和公立医院批准转往其指定的域外就医医院使用,困扰着跨省市居住的投资商、经理人和从事技术交流、社会服务的高级人才等的生命健康保障;再如2014年“昌升皮革城”事件和2018年“松雷事件”,一度被多家自媒体喻为大庆招商是“戴着红花迎进来,带着手铐赶出去”[8]。这些明显带有“排外”意味的倾向性问题,始终没得到彻底根治,不能不令外部投资商心生顾忌;再有大同区酒精厂收购资金严重不足而拖欠农民售粮款,不止一次地被迫停工停产和濒临解散,政府被迫接管处理,教训也很沉痛。这样的营商环境不下决心打造强有力的统一规制与治理体系,投资资本将遭受重创,招商引资将持续受挫。

3.2.5. 缺乏与周边市场协调机制

近年来,大庆市不断加强城市基础设施和营商环境建设,并取得了突出成就。铁路运输扩建了大庆东站、大庆西站,公路建成客运枢纽站和西城客运枢纽站,国内民航萨尔图机场通航,但开通线路、车次、航班还很有限;域内公交线路特别是高新区公交线路较少。从周边城市的产业服务和营商环境看,大都积累了一套相对完善和成熟的体制机制和运行管理经验,建立起功能齐全、设施配套并完善的工业区。如来哈尔滨市实施“北移西扩”战略,打造出松北区国际贸易和关税综合服务区,辟建哈尔滨建成运营的国家级新区、国家级高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、中国(黑龙江)自由贸易试验区哈尔滨片区和深圳(哈尔滨)产业园区、打造出哈西新区和老工业区(南岗和王岗),建成哈西站、物流集散地(道外),拥有太平国际机场,“哈俄”国际公路货运大通道已于2016年开通,形成了立体化的跨境运输体系;齐齐哈尔陆海空交通运输发达程度仅次于哈尔滨,拥有国家著名的工业重镇富拉尔基区(重工业和化工区)和昂昂溪区(轻工产业区),是东北老工业基地振兴重点城市;安达市建成了哈大齐工业走廊安达综合开发区,并于2009年被省政府确定为工业示范基地,吸引了安瑞佳化工、贝因美乳液、香港胜记仓集团等著名企业,园区内建有虹公园区,利用大庆“油头”发展安达“化尾”。相比之下,这些城市都具有极强的区域竞争力。对大庆招商引资构成强劲的竞争威胁。

4. 资源型城市招商引资体制机制改革创新建议

4.1. 招商引资体制机制优化的客观要求

创新体制机制,源自创新思想、思路 and 思维,成于创新方法的大胆运用。由于体制机制是感官察觉不到的“隐性保护屏障”,很容易被党政领导特别是顶层决策者忽视。为此,客观要求党政领导班子要从以往招商引资工作的各种遭遇和困惑以及落地项目或经营企业被迫中止、清算甚至投资商跑路等沉痛教训中醒悟过来,自觉认识到“没有规矩不成方圆”古训的真谛,高度重视并统一对招商引资规制的思想认识。这样,才能将体制机制建设工作提上日程;同时,应成立招商引资“维护专班”,并赋予其相应的职责任务。“维护专班”专在履行等位和政府部署的招商引资、营商、用资和引人用人等维护体制与机制建立、完善、督查与落实评价之职。需说明,该专班需由顶层决策领导亲自挂帅,成员应汇集既有招商引资工作实战经验又有扎实的管理和内部控制理论知识的专家学者,或者在维护专班下设立招商引资体制机制顾问团,聘请高校教授学者、上市公司独董、CPA、律师和民主党派代表等,担任专项咨询、专题起草、集体讨论等。有高校的城市如大庆,是国内资源型城市罕见的拥有四所本科院校的地级市,其中黑龙江八一农垦大学、东北石油大学和大庆师范学院都拥有经济学和管理学学科及相关专业,可谓高级管理智慧人才济济。党委政府应充分挖掘利用高校专家智囊库力量,制定出持续满足两届以上党政领导班子任期内有效施政的招商引资体制机制规范;最后,要加强体制机制适用性与适应性调研。

不论党政领导还是各招商专班成员，都应解放思想，舍得放下“架子”，抛弃“面子”，走出去到发达市区、驻地高校、产业园区、外资和引资企业、各民主党派等，虚心听取其对现行招商引资体制看法想法和各种政策制度的执行感受，作为体制机制调整完善的意见反馈；还要善于“请进来”资源型城市户籍的外地投资商、权威学者、优秀专家、知名民主人士和企业代表座谈，广泛地汇集各地做法和经验、各路智慧、各种诉求和期望、各色感想和意见，再抽丝剥茧，探索制定更加优秀和完美的创新体制机制，引领招商引资工作持续地迈向新台阶。

4.2. 招商引资体制改革创新模式

体制是战略方向指引和行动总纲领。资源型城市招商引资体制改革，需从战略层面完善招商引资纲领和调整引导方向两大体制问题。首先，应探索内向与外向需求融合、保守与扩张战略交叉并行的招商引资体制模式。资源型城市招商层面要达到的目标是招商多，引资广。为此，应实施两种体制保障模式：一是内向需求型体制模式，即以政府决策需求为导向的招商引资战略模式。依照资源和产业结构，拟定招商范围目录，让投资商在发布的“选择题”内对口选择意向性答案。这种以自我需求的“官方意志”为中心的招商引资战略，会针对性各种需要作出多重条件限制，会令许多外部资本家望而却步，关乎城市转型升级发展的决策疏漏项目将被硬生生排斥在外。而且，程序性相对复杂，需要预先做好招商范围研判确立、项目可行性分析论证等工作，前期投入大，成本高，容易渗透进官僚资本主义思想，出现计划内招商项目落空使海量前期筹备耗费遭受损失；二是外向需求型体制模式，即以外部资本需求为导向的招商引资战略模式。政府发布可供开发利用和允许开发利用的资源与环境宣传资料，由投资商自主“命题”投标。这种模式更突出“什么空间大我投什么”，外商资本诱惑性强，项目投资前期调查和论证等工作由投资商自行完成，政府提供相应配合和审核把关。相较之下，开放性招商引资模式更具有节约性或不具有浪费型，其外向吸引力更突出，前期调查和论证耗费有效地转嫁给投资商，并且其前来考察、调查、洽谈等工作，会给城市带来一定经济收益。所以，资源型城市转型升级发展过程中，应禁忌采取单一战略模式，站在经济社会与环境建设全局和城市可持续发展长远需要高度，确立内向与外向结合、保守与扩张相融的招商引资体制管理模式，探索实施外向需求型的增长型战略为主、自我需求型为辅的折中型、扭转型和保守型等相结合的招商引资战略管理体系模式。其次，需构建统筹规划、分类招商、分级管理、领导包干的招商引资管理体制模式。招商引资体制机制建设宗旨是为了营商。营商的核心问题是招进来稳得住，引过来留长久。对此，政府需从宏观层面统筹规划全市域内营商环境和招商引资规制。统筹营商环境规制，要求建立全市各区县格局、格调和格式均大体一致的园区建设模式，包括国有土地出让、地方招商平台维护、政府部门公共服务、公共基础设施与道路桥梁等基本建设等硬环境建设，以及园区环境与经济文化、优惠政策与配套支持措施、项目范围目录与投资规模标准或条件、申报流程与入园手续、政府部门协同机制构建、党政机关与民主党派领导干部责任包干等软环境打造；统一招商引资规制，就是全面建立开放招商体制，统一招商引资指令、统一论证和布局招商图谱、统一招商专班行动步调，统一执行市级招商引资领导和管理，统一招商引资政策、工作指南和落实监督程序。在统一体制基础上，各区县结合资源和产业结构布局等实际状况，实施分类招商。要求以工业经济落后县、非财政上解区和石油开采高产矿所在区如萨尔图区、让胡路区等，作为重点招商引资区划。实行从村屯到乡镇再到县区最后到市政府层层申报项目和招商引资运行体制管理机制等，市政府组织论证和经过审批后下达招商引资执行，经过先自下而上再由上而下的程序控制，实现既统一领导，又分类招商和分级管理。各县区应结合本地资源环境和产业发展条件，重点围绕产业基础设施、新材料加工、新能源开发生产、生物科学、农产品深加工、资源综合利用等，分门别类地归集出各种项目范围并制作成招商引资项目目录或图谱，供投资商参考选择并与对口系统洽谈签约；根据投资商申报意向，由市本级或直属区县

相关领导主持，招商部门及相关对口单位参与洽谈、签约，并跟进协调和落实项目；对已签约的投资项目，招商政府部门领导应对党委签署包干负责承诺书，相关部门与政府签订项目包干责任状，重点对营商环境承诺按对等职务实行层层包干并确保持续落实，不受党政机关一把手职务变更影响。这样，招什么、招谁、招多少和怎样招，都由各级政府自己说了算。但各级政府也要同时承担营商责任，并且新官必理旧账，所有营商环境和公共服务的承诺，必须逐项兑现。

4.3. 招商引资机制改革创新建议

4.3.1. 基本指导思想

资源型城市招商引资机制改革创新，需方向清晰，目标定位精准，政策规范，方法正确。为此，应认真总结招商引资体制机制建设经验教训，全面梳理多年来切实关乎招商引资的政策、文件、制度、措施，进行系统化地总结和提炼，力争升华成几个标志性阶段的经典模式，汇总形成一部《大庆市招商引资体制机制指引》，将每项体制机制执行期内的招商引资成效，对应地列示出相关指标，作为对外招商引资宣传版本；同时，需认真总结特定时期出现的体制机制问题及其症因，所产生的负面影响、不良后果或严重危害与消除的措施等，一起编入进来，供政府部门内部研究和执行参考；最后，应做全省开放式建设的典范。要全面解放思想，将招商引资作为常抓不懈的重要目标和重点工作任务，政府层面既要有振奋人心调动人力的口号，又要有踏踏实实掷地有声的工作行动。每一个国民经济和社会发展五年发展规划，都要落实到位，订立招商引资五年规划和年度招商计划，并逐项分解到专班、专组、专人，实现分项督办，分班组落实，分年验收评价，责任落实到人，奖惩兑现并公开透明。此项工作要由各级党委把关，避免出现一届领导一个令的“以人代制”现象发生，确保招商引资规制持续实施。

4.3.2. 招商引资机制改革创新建议

1) 系统化配套和多向协调机制

需高度重视招商引资体制机制建设中的短板和不足问题处理：一要注重总结提炼历史经验，深刻挖掘过往短板和痛点，找到可继承和发扬的机制内容，实施改革弥补短板消除“痛点”，形成创新举措，比如领导大项目包干负责招商等系列“走出去”方案，变为选择在“避暑”季节召开大庆产业经济“展览会”，邀请外地大庆商会和国内外知名企业代表团参加；二是加强招商与营商机制配套。招商政策给人投资信心，更要让人看到营商希望。所以，大庆招商方案的投资商对产业合法性和环保的“承诺制”，应延伸到招商人对投资商经营环境和社会治理的“承诺制”，让签约投资商顺利入住和安心久驻经营获利，避免“劳民伤财不得好”的事件发生；三是要加强制度内容体系完备。譬如奖励方案，对项目或企业奖励需申明授奖程序、方式、办法和条件等，避免兑付奖励时出现缴纳税款等各种让企业为难和不满的“附加条件”，对个人奖励也同样如此；四是不断探索创新体制机制。应结合大庆“天时地利人和”的条件和资源环境，探索可持久实施的招商引资体制机制，譬如“市委书记挂帅督办招商，市长督建和监管运营”，明确党委招商，政府稳商留商的协同工作体制。需强调，结合大庆矿区城市空旷、空间跨度大造成的物流耗时长、成本高等现实问题，招商不仅要考虑产业链和资源要素配给，还应制定可防范项目封闭建设和“孤岛式”运营造成的投资效率低、回收期长等解决方案，打消投资商的成本压力顾虑。为此，要重点抓好“两个并重”。首先，引资与引智并重。现实情况表明，大庆急缺高级专业技术和管理人才，除驻庆央企油田公司外，地方区县各行各业普遍短缺优秀人才，经济管理人才尤为稀缺。对此商务局应与人事局协调建制，实行招商与招人、引资与引智并举，并全力解决好经济与社会协调并进、共同发展的矛盾；其次，招商与营商并重。因缺资本而付出巨大代价招商，但若留不住资本和人才或由于营商秩序、环境、效果不堪导致其严重流失，则得不偿失。所以，要招商与营商两手抓，成立营商督查专班，要由商务、市监、公安、安全等多部门领导共同组成，确保有解决大问题、处理大事件的权利

与能力，杜绝和遏制出现伤害招商企业和外商资本运营等恶性事件发生。

2) 建立风险评估、规划论证与督办相结合机制

作为资源型城市，每个市民都难免有未来的生存和发展环境担忧。招商引资是发展石油替代产业实现经济全面转型升级的重要途径和手段，关乎到城市可持续发展和市民信心。为此，建议设立招商引资风险评估中心，并将招商引资风险纳入评估专项。结合本市因营商受阻、地方保护及黑恶势力等造成招商引资企业经营受阻或遭受巨大打击、破坏等，整体退出大庆、全部或部分撤资转股案例，分别招商和营商两大环节，系统地开展风险评估，并结合不同风险度水平，深刻剖析风险症因，并有针对性地提出控制风险措施和建议，包括打击欺行霸市和坑蒙拐骗黑恶势力、勒拿卡要官员贪腐行为，改革社保缴纳标准、使用办法，解决投资商子女求学就医遇到的不公待遇，及时处理奖励奖金兑现阻碍问题等；同时，为确保招商引资工作落到实处，资源型城市需在确立的宏观体制内，架构一系列促进招商和营商活动及其运行管理的政策、制度、措施和办法等，形成横向和纵向适应和配套的运行保障机制。要运用产业链思维，结合可开发利用资源和产业结构以及崭新产业发展规划需要，确定招什么商招哪里的商、引谁的资和引多少资才最合理和科学，都应充分利用高校和科研院所的专家学者智慧，逐一进行深入系统地论证。以免出现“过度招商”、“重复招商”现象，防止产生产业资源供给与产业开发需求之间严重失衡的弊病。比如大庆市，应运用“油头化尾”、“油头服尾”“农头工尾”和“工头贸尾”等战略思想，找准石油等材料资源供应潜力和发挥极限的“头”，科学评估和论证需要和可能的发展上限之“尾”。从中选择供应能力强劲、可持续时期长(一般不低于30年)的上游材料源头可足够支撑的产业项目，制作招商图谱并挂图督办；同时，要结合材料资源供应的可能，严密论证投资项目的资本规模与结构以及管理环境等的“尾部”需求，特别要注重各发展阶段生命周期的持续运营能力、财税贡献水平与趋势的论证，并建立严格的资本运营和产权制度落实监控制度施以保障。

对外招商引资和吸引外资，需要打造一个制度维护体系和软硬营商环境兼备的“强磁场”。首先，构建产业市场配套发展机制。资源型城市需借助多年矿产工业城市声望特色和地方独特资源的差异化优势，毗邻边境城市辟建边贸区，内陆城市可创造和抢抓机遇，积极争取建立关税综合服务区，为招商引资做好市场战略布局；其次，大胆实施资本融入机制。通过政府与社会资本合作(PPP)模式，大张旗鼓地面向全国(含港澳台)和全世界招商；最后，积极打造规划全面落地和责任下沉到底的优惠营商环境保障制度。努力争取加入“一带一路”、“中蒙俄经济走廊”、地方陆海丝绸之路经济带等建设规划，使招商引资企业进入规划核心功能区和综合产业聚焦带，成为来料加工与来件组装、新能源及装备制造、机车制造、新材料、生物等战新产业基地成员，或成为先进制造产业带、新兴产业制造合作支撑带企业。这样，通过产业链招商引资战略引进的项目和企业，才能成为区域产业链运行的重要一环，使资源型城市成为工业产品既可以“走出去”创汇创利，又能够“引进来”国内外投资商、进口加工商和游客，拉动地方经济和消费，促进城市人口稳定和回升。

3) 全生命周期服务工作机制

正如资源型城市经历开发、成长或发展、旺盛或繁荣、衰退和枯竭等生命周期一样，招商引资企业也需要经过招商引资、签约落地、登记注册、开工建设、投产运营和清算等生命周期。其中，项目审批、证照办理、环评等方面，是最受投资商和外商关注的事项，客观需要政府机关为投资主体提供全流程服务。对此，党委应要求政府下达指令，要求责任领导、责任单位限时解决项目推进中的难点和堵点事项。项目引进中，由招商引资专班负责项目对接洽谈、协议签订；项目签约后，持续跟踪项目，配合做好各项服务工作；落地项目执行辖区负责制，实行“一名区级领导、一名科级干部、一名工作人员”的服务工作机制，并建立项目档案，全程跟踪项目服务直至建成投产[9]。正如人力资源部门既要行使招人引入权利更要担当用人稳人责任一样，政府招商机关不仅要负责投资商的“招”和“引”，还要本着服务精

神和负责态度，划定责任区域或产业范围，设立招商引资管理专员，专门对入驻企业和引入资金、技术、人才的企业，协助办理注册登记、环评等手续，定期或不定期地调查投资主体和高级人才的各种需求即愿望，督促相关部门落实产业政策、金融政策和税收政策等，检查企业安全生产和排污治污制度落实，及时发现并处理或遏制弊病和问题，现场协调解决企业遇到的现实困难；对严重阻碍和冲击企业运营的行政性干扰、黑恶势力打压和社会利益团体干扰等问题，要一事一议，从严从快解决和处理；对于影响人才稳定、经济格局变化、市场疲软和对外贸易受阻等倾向性问题，需实行专题报告、逐项登记备案、党政主要领导和专家学者统一会诊、形成专项工作规划和协调政策，并由党委督办落实。

4) 创建招商引资引智和用资稳商留人的长效保护机制

① 常态化审计监督机制。建立依法招商监督与施政服务并举制度。应加强招商引资财务报表审计并严格管理审计报告程序。会计报表是投资商考察拟投资项目发展能力和创造力，防范投资陷入骗局的重要依据。现实中，很多地方企业有项目和技术而缺乏资金、或有项目缺资金、无市场，为此，实行对外引资和招商，实行合资或合作经营。这本是正常的商业投资行为。然而，从招商引资历史教训看，有的企业为了吸引资金和商业合作伙伴，不惜采用造假账或编造虚假会计报表，粉饰投资、收入和利税指标，骗取投资者信任和投资。这类企业，往往缺乏基本的商业道德和诚信，不善于经营管理，导致血本无归，使投资者遭受严重经济损失，也重创地方招商引资声誉。所以，凡是拟招商引资项目，不仅要编制《可行性论证报告》和《投资项目建议书》，还要通过招标程序，指定域内风险管理制度健全和具有风险承受能力的权威会计师事务所，承担引资或合作项目近三年会计报表审计业务；通过相关政策文件，要求其严格进行会计报表信息真实性和准确性进行认真审计并出具无保留意见的《审计报告》，明确审计过错的责任和承担方式。这样，一经引资被滥用和侵占，或者经营不善造成破产，政府招商机关应协助投资者监督招商项目开展清算，公开、公正地处理和分配清算利益，尽最大努力保护外来投资商的利益，同时，应指导投资商依法追究会计师事务所及其 CPA 出具虚假审计报告的风险责任。从而，最大限度地保护投资者的利益，避免造成巨大损失而损害地方商誉，也促进域内独立审计服务行业健康发展。

② 招商与营商维护机制。从政治意义讲，招商与营商形同于“打江山”与“守江山”的关系。不论招商业绩如何卓著，如果项目开工建设受阻会影响运营进程，资本运营没有完善的产业链支撑或遭遇地方势力袭扰和行政权力阻挠等，势必将企业逼向撤资“跑路”的境地，结果是招商引资成了“竹篮子打水”。所以，招商引资是政府搭台，营造过硬的营商环境才能让产业“唱戏”，并持久地唱好戏。毕竟招商引资不是短期的临时需求，而是城市可持续发展进程中常抓不懈的持续工作。为此，政府要组织构建大庆招商信息官方网站，系统地发布国家高新区、经济开发区和产业园区等营商环境宣讲、招商引资政策、招商项目、加盟项目、引资合作项目、招商专业顾问、跟踪服务等板块，并专设项目建设、经营动态和技能培训等信息发布模块，以及国家重要产业政策、税费政策等“学习园地”模块；设立重大项目和特色项目专栏或板块，各类项目要全面介绍项目名称、地址、主要产品、市场方向、品牌商誉、引资标准、入围条件等条目信息，让有意向的投资商或合作者能够便捷地了解并进一步沟通，使有兴趣的加盟商、高级技术和管理人才产生应招或应聘意向；大举介绍驻庆企业工业产品信息、重大创新项目、企业研发投入与重要成果、主要产品和创造利税等指标信息；招商信息网站应配备专业人员进行常态化的技术维护、信息更新和咨询答疑，使之成为项目信息搜集、经营状况、财务成果、社会责任履行等重大事项披露平台。

③ 奖惩并重的激励政策。广泛利用两会委员代表和明星资源，实行政府招商局招商引资规划任务分解落实，全民参与。党政机关按照招商引资规划，由招商局制定下达任务指标，各机关部处干部层层进行指标分解，落实到人头，超标奖励，不达标惩处；鼓励非党政机关人事积极参与招商引资工作，可按实际确认的招商引资标的一定比例兑现奖励。重点动员两会代表委员、侨胞和民主党派人士、驻庆

高校领导干部和广大教职员工、中直大企业高层资源等，踊跃开展招商引资宣传和动员，认真落实奖励兑现政策；产业扶持配套政策。围绕大庆稀缺产业如生物科技开发运用、新能源和新材料研发生产、化工延伸纺织和化妆品开发生产等，结合大庆内陆气候和资源型城市招商引资客观条件，政府规划落实产业园区、征地用地政策、环评和生态保护限制、财政税收扶持政策、金融支持办法等，一方面通过媒体发布公益广告加强宣传，一方面动员全市机关事业单位、统战对象、进步民主人士、两会代表委员、企业和社会团体与组织，充分发挥社会骨干力量，积极与国内外有投资意向和能力的亲友同学等沟通，争取获得尽可能多的投资资源。对直接争取到招商引资项目和为招商引资、引智做出突出贡献的个人，应兑现相应奖励。同时，建议党委应建立科学、缜密的考核指标体系和办法，围绕招商引资承诺书和工商管理责任状，对承担招商引资管理的政府相关机构进行严格考评，招商引资未达标，或者引进项目不能如期完工、招商产业运营严重受阻或遭遇重大冲击而被迫停产、清算等现象，相关部门要取消评优资格，相关领导则应承担取消奖金、降级使用、撤职等行政责任，并将兑现奖惩决定进行社会公示。

④ 聘、用统一的创新留人机制。资源型城市不缺乏人才，而是不善用人才。结果，将很多有识、有志、有才之士，有意无意地“赶”走了。所以，转型发展期，务须制定实施健全完善和行之有效的留人机制。留人口增消费，提升社会购买力，繁荣本地商业市场；招收和培养人才要并举且敢于大胆启用，用人要一视同仁，满足人才追求公平、公正的心理需求。为此，要着力解决好两大人才维护机制问题：一是招人引人机制。要认清本地人才市场和人才基地资源，就地招收入职更容易“上手”的高学历、高职称、高智慧和品德人才。例如大庆有四所本科院校，汇集了几十个学科和数百个专业的高级知识分子，每年向社会输出万余名本科生和研究生，是国内弱三线地级市鲜有的人才汇集地。政府既要重视挖掘应用高校优秀科技成果，建立本地专家智库，又要积极选拔优秀大学生在庆工作安家，发挥“人才兴市”效能和口碑传输辐射的良性循环效应；同时，制定发布与区位地理、气候、资源、待遇和环境相适宜的人才引进政策，开出力所能及和能所必及的引人条件，并守信兑现承诺，以吸引外部人才入围。二是留人用人机制。引入和用人是互为推进和影响的辩证关系。市场经济环境下，引入不用必“跳槽”，则再难引来好人、强人和能人。为此，需建立差别待遇政策。打破同岗同酬固有观念，探索工资福利奖金、社保和供暖补贴等物质待遇因岗位职责 + 能力或职称 + 学识 + 贡献 + 的差别对待标准，鼓励企业实施股权激励制度并建立实施政府切实引导和维护政策；同时，实施暖心安慰机制。对全市教育机构(含高等教育)、医疗卫生、科研院所(含油田和石化)、中直大企业、高新区和经开区骨干企业等，除了给予相应的地方财政补贴外，需建立个人就医、子女入园求学、家属就业安置、社保等多维度的开放性政策，让驻庆企业和投资商不仅体验到良好的资本获利环境，更要切身感受到心理温暖、平衡和精神喜悦。每年教师节、儿童节、护士节和元旦等，市委市政府除派出主管领导到重点单位访问外，可公开向每所大中小学、医院和幼儿园等，统一发送慰问信，或通过书记、市长电视讲话方式，统一向辛勤奋战在全市一线大中小学和幼儿园教师、医护工作者、全市高学历和高职称人才以及专家学者们致谢和问候，使各层人物都体味到精神和心理慰藉。需注意，人是情绪化动物。要清理一些合法不合理、合理不合法的规制和习气，严厉打击地方黑恶势力和保护伞，坚定不移地维护好社会秩序，优化公共服务品质，营造地方文化艺术氛围，持续提档升级自然和生态旅游环境。这样，可提振市民信心，增强人口旺市、人才强市的竞争能力。

5. 结论

资源型城市转型升级发展，是接续替代产业初步告捷后的经济结构进一步完善和经济与社会同步协调运行阶段，也是向城市可持续发展迈进的重要时期。实施完善经济结构、筑牢经济体系大战略，内部资本结构调整和投资扩张有限，必须通过招商引资吸收外部资本助力。让域外和国外的大资本家挑起域

内生物资源开发、稀缺和落后产业制造、重大项目建设重担。政府需要做的，就是打造优良的营商环境，创造充足的能源，监督依法经营和环污治理。所以，创立充分招商引资实现内外资本有机结合的城市运营体制机制，是资源型城市转型升级发展的战略保障。对此，政府应冷静思考自身所处的被动环境，深刻分析多年积累的劣势，自觉认识到招商引资工作的主客观条件不足，努力找准、找全自身落后差距及其影响要素和原因，对症下药，精准发力，与时俱进地持续改善营商环境，正确处理新旧项目资本与市场对接或衔接，动态监测和及时评估投资商心理变化引发的营商情绪波动风险。就大庆而言，应重视发挥各高校社会服务学科和专业服务领域广、科学实验和检测功能齐全设备先进、高级人才汇集等综合优势，并发动“两会”代表委员参政议政智慧，群策群力地攻坚克难，重点就关键性突出问题，逐条逐项地分析研究行之有效的解决办法和应对策略；党委精准定位招商引资战略并向政府发布指令和号召，政府据以制定招商引资(智)规划，相关职能机构和业务部门制定实施招商引资计划和方案，并组织实践和理论专家学者调研，讨论制订招商和与营商衔接、引资与引智配套、聘人与用人贯穿一致的政策、措施、规章，形成投资主体、资本与人才三位一体并举、生产与生活体系呼应、经济与社会要素协同发展的招商引资体制机制；积极总结全国招商引资管理经验，探索温和性招商引资和积极性招商引资相结合并适度补充消极性招商引资模式；建造建成关税综合保护区，增强开放发展魅力和贸易过货能力，解决工业产品市场化问题的后顾之忧，并建成和用好招商网站，大力宣传招商企业发展成就和营商服务新举措，为不断扩大招商引资持续造势；要认真解决外来投资的营商环境，严厉打击破坏营商环境的地方保护主义和商圈黑恶势力，确保招商企业和引资项目“兴高采烈迎进来，踏实稳健扎下根，平安顺利搞双赢”。

基金项目

大庆市哲学社科基金重点项目《区域竞争力作用机理的大庆市招商引资创新机制研究》(编号：DSGB2022017)。

参考文献

- [1] 高兴, 王树锋. 资源型城市可持续发展的长效机制研究[J]. 黑龙江八一农垦大学学报, 2018, 30(4): 106-111.
- [2] 王树锋, 耿晓媛, 高博文, 高宏, 刘浩莉, 刘聪. 资源型城市深化财税体制改革策略研究——以大庆市为例[J]. 财会学习, 2015(1): 58-60.
- [3] 刘健, 李民峰, 赵吉会. 大庆签约额破千亿! 招商促转型开拓新蓝海[N]. 黑龙江日报, 2022-02-28(001).
- [4] 李民峰, 赵吉会. 大庆六项举措促项目落地[N]. 黑龙江日报, 2022-04-08(001).
- [5] 大庆市政府. 大庆市不断创新方式方法招商政策“1+3”释放引资“强磁场” [J/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1738103200007412512&wfr=spider&for=pc>, 2022-07-12.
- [6] 李飞. 大庆 10 个“百大项目”当年完成投资 38.5 亿元[N]. 黑龙江日报, 2019-08-19(001).
- [7] 刘健. 1064 亿元! 大庆市上半年招商引资新招频亮点多[N]. 大庆日报, 2021-07-26(001).
- [8] 佟威. 遭遇“套路纠纷”: 大庆松雷广场三易门庭的背后[J/OL]. <http://oppo1.yidianzixun.com/article/0KHcYD2f?appid=oppobrowser&s=oppobrowser>, 2018-08-23.
- [9] 张洋建, 秦炫, 张国盛, 等. 广安区吹响招商引资“集结号” [N]. 广安日报, 2020-12-07(001).