

市场化改革视角下区域招商引资职能转变与服务体系完善研究

张 镝

长春新区管理委员会 吉林长春 130000

摘要：随着我国市场化改革的持续深化，市场在资源配置中的决定性作用日益凸显，传统区域主导型招商引资模式已难以适应新形势。本文从市场化改革的核心要求出发，分析当前区域招商引资职能定位偏差、服务体系滞后等问题，结合典型实践案例，提出“引导型职能重构”“市场化服务升级”“法治化保障强化”的改革路径，为区域提升招商引资效能、推动经济高质量发展提供参考。

关键词：市场化改革；招商引资；职能转变；服务体系；区域治理

引言

招商引资是地方区域推动经济增长、优化产业结构的重要抓手。改革开放初期，我国依托区域主导的招商引资模式，通过政策优惠、行政推动等方式吸引资本，有效弥补了资金、技术缺口。但随着市场化改革进入深水区，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥区域作用”，传统模式下“重数量轻质量”“重干预轻服务”“重短期轻长效”的弊端逐渐显现——部分地区陷入“政策竞赛”“拼资源让利”的误区，行政干预挤压市场主体活力，服务体系与企业需求脱节。在此背景下，研究区域招商引资职能如何向市场化方向转变、服务体系如何适配市场规律，既是落实市场化改革要求的必然举措，也是破解当前招商引资困境、实现经济提质增效的关键课题。

本文采用文献研究与案例分析法，梳理市场化改革与区域职能转变的理论逻辑，结合浙江、广东等地招商引资改革实践，聚焦职能定位、服务供给、保障机制三大维度，探索符合市场化规律的招商引资新范式。

一、市场化改革对区域招商引资的核心要求

市场化改革的本质是理顺区域与市场关系，减少行政干预，让市场成为资源配置的核心载体。这一改革导向对区域招商引资工作提出三方面核心要求：

（一）资源配置的“市场化导向”

传统招商引资中，区域通过行政指令分配土地、税收优惠等资源，易导致“大水漫灌”式招商——部分项目与地方产业定位不符，甚至出现“圈地不投产”“高

耗能低效益”现象。市场化改革要求区域退出资源直接配置领域，转而通过产业规划引导、营商环境优化，让资本、技术、人才等要素依据市场需求自由流动。例如，对符合地方主导产业的项目，区域可通过完善产业链配套、搭建要素交易平台间接引导；对低效项目，需依托市场机制实现资源再配置，避免行政强制干预。

（二）政策供给的“法治化公平”

过往部分地区为吸引投资，推出“一事一议”“特事特办”的差异化优惠政策，甚至突破税收、环保等法规底线，形成“政策洼地”恶性竞争。市场化改革强调政策的“普惠性”与“稳定性”：一方面，政策制定需符合《优化营商环境条例》《外商投资法》等法规要求，杜绝“超法规优惠”“选择性执法”；另一方面，政策需面向所有市场主体平等开放，无论是国企、民企还是外企，均应享受同等的政策支持，通过公平竞争激发市场活力。

（三）服务供给的“专业化适配”

随着市场主体需求从“政策优惠”转向“环境便利”，区域招商引资服务需从“粗放式”向“专业化”升级。企业不仅关注税收减免，更重视审批效率、要素保障、市场对接等全周期服务——例如，高新技术企业需科研平台、人才落户支持，外贸企业需报关通关、国际物流配套。这要求区域建立“以企业需求为导向”的服务体系，整合部门资源，提供精准化、全链条服务，而非依赖单一政策刺激。

二、当前区域招商引资职能与服务体系的突出问题

（一）职能定位偏差：“主导型”思维未根本转变

当前部分地方区域招商引资中“主导型”思维仍未根本转变，突出表现为行政干预过度、资源配置错位与

角色边界模糊三大问题：一方面，不少地方将招商引资视为硬性行政任务，通过分解招商指标、传导考核压力推动工作，甚至出现区域代替企业谈项目、强制要求企业投资的现象，如某中西部地区曾要求乡镇干部每人完成500万元招商任务，不仅分散干部精力，更导致引入项目多为低水平重复建设；另一方面，为达成招商指标，部分区域仍依赖“土地低价出让”“税收返还超标”等方式吸引项目，忽视资源集约利用与生态环保要求，据某省统计，2023年该省因“盲目招商”产生的闲置土地达1.2万亩，部分高耗能项目还因环保不达标被迫停产，造成严重资源浪费；此外，区域同时承担“招商者”与“监管者”双重角色，易陷入“重引进、轻监管”的误区，部分项目投产后，区域对其生产经营、环保达标等情况监管缺位，形成“引进时热情高涨，投产后无人问津”的局面，严重损害地方营商环境口碑。

（二）服务体系滞后：“碎片化”供给难以适配市场需求

当前区域招商引资服务体系存在“碎片化”供给问题，难以适配市场主体需求，主要表现为审批流程、服务内容与数字化水平三方面的滞后：一方面，企业投资项目需经过发改、规划、环保、市场监管等多部门审批，部分地区仍存在“多头受理、重复提交材料”现象，如某外资企业在某地级市投资的制造业项目，从立项到开工需经过23个审批环节，耗时超6个月，远超长三角地区平均3个月的审批时限；另一方面，服务内容较为单一，多集中于“项目落地前”的政策讲解与审批协助，对“落地后”企业面临的融资难、人才短缺、市场拓展受阻等生产经营问题缺乏系统性解决方案。

（三）保障机制缺失：“长效化”支撑体系尚未建立

当前区域招商引资保障机制存在明显缺失，“长效化”支撑体系尚未建立，主要暴露在考核机制、专业队伍与风险防控三方面：一方面，多数地方仍以“招商金额”“项目数量”为核心考核指标，忽视项目质量、投资强度、税收贡献等长效指标，这种导向导致基层区域“重数量轻质量”，甚至引入“空壳项目”“虚假投资”虚增招商业绩；另一方面，招商引资需要懂产业、懂法律、懂外语的复合型人才，但部分地方招商队伍多为行政编制人员，缺乏产业分析、跨境投资、市场对接等专业能力，某调研显示，中西部地区县级招商部门中，具备国际贸易、产业经济专业背景的人员占比不足20%；此外，部分区域在招商引资中缺乏风险意识，对项目资

金实力、技术水平、市场前景的审核不严，导致“烂尾项目”频发，例如某地区引入的新能源项目，因企业资金链断裂停工超过2年，既占用土地资源，还引发农民工工资拖欠问题。

三、市场化改革视角下区域招商引资职能转变路径

（一）从“直接招商”转向“产业引导”：明确引导型职能

区域通过三项核心举措明确引导型职能，实现从“直接招商”向“产业引导”的转变：首先，依托区域资源禀赋与产业基础制定市场化产业规划，明确重点招商领域，如苏州工业园区围绕“生物医药、纳米技术”等主导产业绘制“产业链图谱”，针对产业链薄弱环节精准招商，有效避免盲目引进与产业定位不符的项目；其次，主动退出直接谈判环节，通过举办产业峰会、招商推介会、搭建线上对接平台等方式，为企业与资本搭建沟通桥梁，例如浙江“浙商回归”工程依托商会、行业协会等社会组织，建立“区域搭台、企业唱戏”的招商模式，2023年通过该模式引进项目的投资额占全省招商总额的45%；最后，推动土地、资金、人才等要素市场化交易，借助产业基金、人才补贴等间接方式引导要素流向优质项目，像深圳设立200亿元战略性新兴产业基金，通过股权投资支持符合产业导向的项目，既规避了行政干预，又显著提升了要素配置效率。

（二）从“政策优惠”转向“环境优化”：强化服务型职能

区域通过三项核心举措强化服务型职能，推动招商引资从“政策优惠”转向“环境优化”：一方面，深入推进“放管服”改革以简化审批流程，落实“一网通办”“一窗受理”机制，整合多部门审批权限压缩时限，例如上海推行“企业投资项目承诺制”，企业对审批条件作出承诺后可“先开工、后验收”，审批时限压缩至15个工作日内，较改革前缩短70%；另一方面，建立“项目管家”制度提供全周期精准服务，为企业覆盖从落地前到投产后的全链条支持，像广州南沙新区为每个重点项目配备“专属管家”，负责协调解决审批、融资、人才落户等问题，2023年该新区项目落地率同比提升30%。

（三）从“重引进轻监管”转向“全流程监管”：完善监管型职能

区域通过三项核心举措完善监管型职能，推动招商引资从“重引进轻监管”转向“全流程监管”：一方面，建立项目全周期监管机制，制定《招商引资项目监管办

法》明确项目开工、建设、投产等各环节监管标准，针对闲置土地、环保不达标、虚假投资等问题建立退出机制，例如青岛对招商引资项目实行“履约保证金”制度，企业未按约定投产则扣除保证金并收回土地，2023年通过该机制清理闲置土地8000亩；另一方面，推进监管市场化、社会化，引入第三方机构对项目质量、投资强度进行评估，邀请企业、行业协会参与监管以规避区域“自我监管”的局限性，像成都委托会计师事务所、行业专家组成评估组，对招商项目开展年度评估，评估结果作为政策支持的重要依据。

四、区域招商引资服务体系的完善策略

（一）构建“协同化”服务机制，打破部门壁垒

为构建“协同化”服务机制、打破部门与区域壁垒，区域通过两项核心举措推进协作：一方面，建立由区域主要领导牵头的跨部门协调小组，整合发改、招商、税务、市场监管等部门资源，定期召开协调会议以解决企业“多头跑、反复跑”问题，例如南京成立“招商引资服务专班”，2023年累计协调解决企业问题1200余件，问题解决率达95%；另一方面，推动区域协同招商，打破行政区划限制建立跨区域招商合作机制，如京津冀三地联合制定《京津冀协同招商行动计划》，通过共享招商信息、共办招商活动，2023年联合引进跨区域项目投资额超5000亿元。

（二）打造“专业化”服务队伍，提升服务能力

招商引资需懂产业、法律、跨境投资的复合型人才，打造专业化队伍是适配市场化需求的关键。一方面，通过公开招聘、全球引才优化队伍结构，如武汉东湖高新区面向全球招募“产业招商专员”，要求5年以上相关产业经验，2023年引进专业人才占招商队伍60%，填补产业分析、市场对接等能力缺口；另一方面，开展针对性培训，像广东省每年举办“招商引资能力提升培训班”，邀请专家与企业家授课，2023年培训超2000人次，覆盖产业政策、跨境谈判等内容。专业化队伍能精准匹配企业需求，避免“外行招商”，为招商引资高质量推进提供人力支撑。

（三）建立“长效化”保障机制，稳定服务预期

为建立“长效化”保障机制以稳定服务预期，区

域通过三项关键举措完善支撑体系：首先，优化考核评价机制，调整考核指标体系，将“项目质量”“投资强度”“税收贡献”“企业满意度”纳入核心考核范畴，同时弱化“招商金额”“项目数量”的权重，例如浙江将“亩均税收”作为招商考核的核心指标，2023年该省引进项目的亩均税收同比提升25%，有效引导招商工作向“重质量”转变；其次，强化法治保障，严格落实《外商投资法》《优化营商环境条例》，切实保障企业合法权益，杜绝“新官不理旧账”的现象，如山东建立“招商引资政策兑现清单”，对承诺企业的政策逐一落实兑现，2023年政策兑现率达100%，企业满意度随之提升至90%；此外，引入社会监督机制，构建招商引资服务评价体系，邀请企业、行业协会对区域招商服务进行打分，评价结果与部门绩效考核直接挂钩，例如北京通过“12345”热线、企业满意度调查等渠道收集企业对招商服务的意见建议，2023年依据反馈共整改相关问题300余件，进一步提升服务质量。

结论

市场化改革背景下，区域招商引资职能转变与服务体系完善是一项系统性工程。区域需彻底摒弃“主导型”思维，从“直接干预”转向“间接引导”，从“政策优惠”转向“环境优化”，从“碎片化服务”转向“全周期保障”。通过职能重构、服务升级、机制保障，构建“区域引导、市场运作、企业主体、社会参与”的招商引资新格局，既能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又能更好发挥区域作用，最终实现招商引资质量与效益的双提升，为经济高质量发展注入新动能。

参考文献

- [1] 刘源. 创新创业环境下的招商引资策略及实施路径研究[J]. 中国产经, 2025, (16): 92-94.
- [2] 刘长平. 地方政府推进招商引资项目落地存在问题与对策研究[D]. 曲阜师范大学, 2025.
- [3] 李浩. 开发区管委体制“市场化”改革研究[D]. 中共中央党校, 2021.