

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2020.06.008

湖北省外商投资促进与便利化政策的现状、问题与对策

张晓京

(湖北经济学院 法学院,湖北 武汉 430205)

摘要:《外商投资法》明确赋予地方政府在法定权限内制定外商投资促进和便利化政策措施的权限。湖北省属于中部地区外资利用大省,为承接国际和沿海地区的外资转移,需要不断优化和调整外资利用政策。现行政策一定程度上促进了外资利用规模和质量的提升,优化了产业结构,初步形成产业聚焦效应,但也存在政策定位导向作用不强,招商引资优惠政策效果不显著,投资便利化程度有待提升等问题。政策制定缺乏科学理念、投资促进缺乏统一协调机制、未建立科学的投资促进与便利化评价体系是产生问题的主要原因。建议确立定位招商、优选资金、产业链招商等科学理念,完善外资促进协调运行机制,优化政务服务环境,健全政策绩效评价评价体系。

关键词:湖北省;外商投资;投资促进;投资便利化

中图分类号:F061.5;D922.295

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2020)06-0089-09

2020年1月1日施行的《中华人民共和国外商投资法》(以下简称《外商投资法》)设立专章确立外商投资促进制度,并在第18条明确“县级以上地方人民政府可以在法定权限内制定外商投资促进和便利化政策措施”,该法为地方政府制定完善投资促进和便利化政策提供了明确的制度指引。湖北省属于外资利用大省,实际使用外资量居中部地区首位。为保障外资的有效利用,加快开放型经济发展,湖北省各级地方政府出台了一系列利用外资的相关政策。这些政策对扩大招商引资、优化营商环境具有积极意义,但在实施推广过程中出现了诸多问题。《外商投资法》实施后,亟待对现行政策进行梳理和调整,并结合湖北省特殊省情,进一步加强完善与该法相配套的投资促进与便利化政策措施。基于此,本文通过问卷调查和深度访谈,考察了湖北省外商投资促进与便利化政策的现状、问题及其成因,提出了完善湖北省外商投资促进与便利化政策的建议。

一、湖北省外商投资促进与便利化政策现状

(一)政策基本情况

近年来,为了承接国际和沿海地区的外资转移,实现外资的有效利用,湖北省不断优化和调整外商投资促进与便利化政策,形成了国家、省、市以及自贸区等层级的系列政策措施,如表1~表3所示。

收稿日期:2020-04-11

基金项目:湖北省人大研究课题(HBRDYJKT2019124)

作者简介:张晓京(1973-),女,湖北随州人,湖北经济学院法学院教授,法学博士,研究方向为国际法、WTO法。

表1 2017—2019年国家层面的外商投资促进和便利化政策

级别	政策名称
国务院及其组成部门发布的外资政策	《国务院关于积极有效利用外资 推动经济高质量发展若干措施的通知》(国发〔2018〕19号)
	《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》(国发〔2017〕39号)
	《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》(国发〔2017〕5号)
	《鼓励外商投资产业目录(2019年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2019年第27号),2019年7月30日施行
	《外商投资产业指导目录(2017年修订)》(国家发展和改革委员会、商务部令2017年第4号),2019年7月30日废止
	《中西部地区外商投资优势产业目录(2017年修订)》(国家发展和改革委员会、商务部令2017年第46号),2019年7月30日废止
	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2019年第25号),2019年7月30日施行
	《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2018年第18号),2019年7月30日废止
	《关于境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税政策问题的通知》(财税〔2017〕88号)
	《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》(商务部令2018年第6号)
	商务部办公厅、工商总局办公厅《关于实行外商投资企业商务备案与工商登记“单一窗口、单一表格”受理有关工作的通知》(商办资函〔2018〕87号)
	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2019年第26号),2019年7月30日施行
	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》(国家发展和改革委员会、商务部令2018年第19号),2019年7月30日废止
《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》(国发〔2019〕3号)	

表2 2017—2019年湖北省市层面的外商投资促进和便利化政策

级别	政策名称
湖北省、武汉市发布的外资政策	湖北省人民政府关于修改《湖北省关于外商华侨港澳台同胞投资企业的规定》的决定(湖北省人民政府令第241号)
	湖北省人民政府《关于进一步提高新时代招商引资和招才引智工作质量的若干意见》(鄂政发〔2018〕34号)
	《省人民政府关于进一步优化营商环境的若干意见》(鄂政发〔2018〕26号)
	《省人民政府关于扩大对外开放积极利用外资的实施意见》(鄂政发〔2017〕13号)
	《关于新形势下进一步加大招商引资力度的若干意见》(鄂政发〔2017〕14号)
	《省人民政府关于进一步加强招商引资工作的若干意见》(鄂政发〔2007〕10号)
	《湖北省人民政府办公厅关于印发湖北省推广中国(上海)自由贸易区可复制改革试点经验实施方案的通知》(鄂政办发〔2015〕1号)
	《省发改委关于湖北省外商投资项目核准和备案管理有关事项的通知》(鄂发改外经〔2014〕522号)
	《湖北省人民政府办公厅关于进一步下放外商投资审批权限的通知》(鄂政办发〔2007〕64号)
	《武汉市进一步扩大利用外资促进经济高质量发展的若干措施》(武政规〔2019〕6号)

表3 2017—2019年湖北省市自由贸易试验区及开发区外商投资促进和便利化政策

级别	政策名称
中国(湖北)自由贸易试验区、武汉东湖新技术开发区投资政策	《中国(湖北)自由贸易试验区总体方案》(国发〔2017〕18号)
	《东湖高新区促进外资企业投资发展管理办法》及实施细则(“新外资十条”)(武新规〔2019〕2号)
	《武汉东湖新技术开发区关于东湖综合保税区推进自由贸易的投资促进办法》(“自贸十条”)(武新规〔2017〕14号)
	《武汉东湖新技术开发区关于促进外资企业投资发展的若干政策(试行)》(武新规〔2017〕8号)
	《武汉东湖新技术开发区招商引资中介奖励办法(试行)》(武新规〔2017〕2号)
	《省人民政府关于复制推广中国(湖北)自由贸易试验区第一批改革试点经验的通知》(鄂政发〔2018〕13号)
《省人民政府关于复制推广(湖北)自由贸易试验区第二批改革试点经验的通知》(鄂政发〔2018〕50号)	

(二)政策主要内容与特点

1. 减少外资准入限制,扩大对外开放

湖北省贯彻实施国家《外商投资产业指导目录》《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》以及国务院关于外资利用方面的政策法规,为减少外资准入的各项限制,采取的主要政策有:(1)鼓励外商投资先进制造业。积极引导外资投向高端制造、智能制造、绿色制造等,外资企业同等适用《中国制造2025》战略和《中国制造2025湖北行动纲要》政策措施。(2)扩大服务业利用外资领域。鼓励外商向湖北省科技研发、信息技术、现代物流、创意设计、节能环保、服务外包、商务咨询等生产性服务项目投资^①。支持外资金融机构到武汉投资,扩大业务范围、拓宽合作领域。鼓励外商投资医疗、养老、教育等民生服务项目。(3)支持外资参与传统基础设施建设和国企“混改”,包括鼓励以PPP模式参与能源、交通、水利、环保、市政公用工程等传统基础设施建设^②,支持参与武汉市属国有企业重组改造、混合所有制改革等。

2. 优化营商环境,促进内外资企业公平竞争

为把湖北省打造成为内陆开放的“新高地”,营造有利于集聚先进生产力、生产要素的营商环境,湖北省先后颁布《省人民政府关于进一步优化营商环境的若干意见》(鄂政发[2018]26号)、《武汉市进一步扩大利用外资促进经济高质量发展的若干措施》(武政规[2019]6号)等相关政策,从制度上保障内外资实现公平的竞争。采取的主要政策有:(1)对外商投资适用准入前国民待遇,根据相关负面清单进行针对性的管理。负面清单之外涉及的领域,按照内资与外资相一致的原则进行管理,武汉市属各区、相关部门不得对外商投资的市场准入实施限制。(2)准入后外资和内资企业享有平等待遇。对于诚实守信的外资企业,在招投标、国有土地转让、政府采购等领域内给予其与内资企业相同的“绿色通道”待遇。

3. “引资引技引智”相结合,完善投资促进优惠政策

为了吸引和鼓励外国直接投资,湖北省近年出台一系列招商引资、招才引智(简称“双招双引”)的投资促进政策,采取的主要政策有:(1)财政支持。充分发挥省级促进外贸及引资专项资金引导作用,加大对招商引资的支持力度。鼓励各地设立招商引资专项资金,对符合条件的招商引资项目及对招商突出贡献者予以不同等次的奖励。(2)税收支持。贯彻实施国家企业所得税优惠以及先进技术性服务企业税收减免的相关政策,支持地方在法律规定的范围之内,用活用足税收优惠政策,对外商投资企业发展提供政策支持。(3)土地供给保障。对列入《外商投资产业指导目录》的鼓励类外商投资工业项目、《中西部地区外商投资优势产业目录》中属于湖北省优势产业的外商投资工业项目、《湖北省招商引资重大项目库》中的项目,使其依法享受土地价格优惠,优先保障其土地供给^③。(4)金融支持。注册地在湖北省的外商投资企业在境内外上市享受与内资企业同样的上市支持政策;发挥长江产业基金、省级股权投资引导基金等投资基金作用,鼓励重大外商投资项目融资;提高对鼓励类外商投资重大项目的信贷支持力度。(5)人才及用工保障。结合湖北省“百人计划”科技创新项目、“创新创业战略团队负责人”项目、“长江学者奖励计划”青年长江学者及“楚天学者计划”特聘教授等重点人才工程项目,招揽并支持海外高层次人才在鄂创业发展,落实人才补助资金和有关待遇。

4. 创新驱动,发挥载体平台利用外资优势

湖北省围绕高效高新产业聚焦,鼓励和支持外商在3个自贸区片区、19个国家级开发区、84个省级开发区投资。采取的主要政策有:(1)充分发挥自贸区招商引资示范作用,打造内陆对外开放“新高地”。一是最大限度减少或取消外商投资准入限制,对外资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。二是出台“新外资十条”,鼓励落户发展、促进固定资产投资、给予场地补贴、提供贷款贴息、人才奖励、奖励总部落户、支持服务业发展、鼓励研发等。(2)深化自贸区“放管服”改革,提升外商投资便利化水平。一是简化外商投资管理程序,开展相对集中的行政许可改革,如:推行商务备案与工商登记“一口办理”“四个一”集成办理;行政

审批服务“一次办,马上办,网上办”;创新行政审批模式,实行“一窗口通办、一办到底”,做到不同审批部门间的高效协同。二是优化外汇管理流程,开展“银行辅助名录管理改革”,将企业名录登记、开户、办理外汇收支等业务全部合并至商业银行,变金融、行政“两窗口”为“一窗口”。三是设立外籍服务“单一窗口”。加强跨部门信息的集约运用,打通商务、外专、外事、公安等信息管理系统双向信息交互的技术壁垒,简化外籍人才办事流程。

(三)政策实施成效

1. 外资利用规模和质量不断提升

从20世纪80年代初每年引资几十万美元,到20世纪90年代年均引资10亿美元,再到2019年引资129.07亿美元,湖北省利用外资规模不断扩大。一是2010—2018年新增外资项目年均300项左右,2019年实现较大突破,超过平均水平,达到446项^④。二是2010—2019年实际使用外资一直保持持续增长趋势,每年度利用外资同比增长幅度平均保持在15%左右^⑤。引进外资的质量稳步提升。2013—2019年,湖北省每年新增世界500强数量区间在13~18家。截至2019年12月底,来鄂投资的世界500强企业突破300家,居中部地区首位^⑥。

2. 产业结构逐步优化调整

根据国家经济发展战略和产业发展规划,结合中西部产业战略转移需求,湖北省逐步调整外资促进政策,整体优化了利用外资的三大产业结构。2011—2017年湖北省利用外资的产业结构一直处于“二三一”状态,第一产业比重总体呈逐渐减小趋势;第二产业虽实际利用外资量逐年增加,但比重却逐渐递减;第三产业比重快速上升^⑦。2018年开始,湖北省三大产业利用外资的结构调整为10.3:44.5:45.2^⑧,首次实现向“三二一”结构转变。此外,在科学研究、技术服务和地质勘探业、金融业以及信息传输、计算机服务和软件业等行业,近几年外资利用数量和比重逐年上升。

3. 产业聚集效应初显

湖北省在承接国际资本转移以及沿海地区外资产业转移时,把产业集群化作为对接模式,促进产业活动向武汉市及其周边城市集聚,同时积极在开发区和自贸区兴建、发展产业园区,将其作为产业集群化和承接产业转移的载体。武汉片区光电子产业集群规模约占全国的50%,包括国家存储器基地、华润微电子、京东华中总部、华为海思光工厂等在内的“芯屏端网”全产业链的布局当前正在形成,拟打造成万亿产值的国际产业集群;襄阳片区建成亚洲最大试车场,拥有国家级智能网联汽车检测中心、国家首批自动驾驶测试基地和国内首个氢燃料电池试验室,正奔向新能源汽车之都;宜昌片区围绕精细化工、食品生物医药和先进装备制造三个千亿产业靶向招商。

二、湖北省外商投资促进与便利化政策存在的问题与成因

(一)存在的问题

1. 外商投资促进政策导向作用不强

第一,促进政策方向定位与地方产业结构升级契合度不高。一方面,第二产业内部结构不合理,制造业占据主导地位且层次不高。根据2011—2018年外商实际投资行业分布,制造业依旧是投资重点行业,不仅在第二产业中占据绝对主导地位,平均占比91%,而且在三大产业结构中占据“半壁江山”,平均占比53.7%^⑨,建筑业、采矿业和电力燃气及水的生产和供应等行业在第二产业中占比不足10%。另一方面,房地产业利用外资比重过高。据统计,2011—2018年,房地产业投资总额持续增加,在第三产业的比重平均维持在50%以上^⑩。过多外资集中于传统制造业和房地产,如2018年制造业和房地产业在产业结构中的比重就高达72%^⑪,

这严重稀释了高新技术产业、先进制造业、现代农业等需要大量资金支持的重点产业的外商投资支持。

第二,外资区域分布不平衡,利用外资城市首位度高。湖北省外商投资主要集中在以武汉为中心的城市圈内,形成武汉“一市独大”的格局。据统计,2019年湖北省实际利用外资129.07亿美元,武汉市实际利用外资达123.09亿美元,占湖北省实际利用外资的95.4%^⑩。相对其他的地市州,武汉市在配套产业、基础设施、城市规模、地理位置等方面的强大优势吸引外商投资扎堆。而其他地市州规模较大的外商投资企业不仅设立数量少,而且实际上也未能对圈带经济起到明显的支撑和带动作用。久而久之,湖北省利用外资的差距将会越来越大,形成马太效应,不利于总体外资利用的协调发展。

2. 外商投资优惠政策促进效果不显著

第一,优惠政策认知程度偏低。湖北省制定了系列招商引资优惠政策,涉及产业导向、财政支持、税收支持、金融支持、土地供给保障、人才及用工保障等方面。通过随机抽样调查湖北省85家外商投资企业“对湖北省利用外资的相关政策法规及措施的了解程度”,“非常了解”的占3.5%，“比较了解”的占28.2%，“了解”的占21.2%，“不太了解”的占41.2%，“完全不了解”的占5.9%。根据李克特量表对上述选项进行赋值处理,结果显示受访者对相关政策法规及措施的了解程度偏低,如表4所示。

表4 对湖北省利用外资的相关政策法规及措施的了解程度

程度		频率	百分比	有效百分比	累积百分比	
有效	非常了解	3	3.5	3.5	3.5	
	比较了解	24	28.2	28.2	31.8	
	了解	18	21.2	21.2	52.9	
	不太了解	35	41.2	41.2	94.1	
	完全不了解	5	5.9	5.9	100.0	
	合计	85	100.0	100.0	100.0	
描述统计量						
		N	极小值	极大值	均值	标准差
您是否了解湖北省利用外资的相关政策法规及措施		85	1	5	3.18	1.02
有效的 N (列表状态)		85				

第二,优惠政策实施效果较差。一是优惠政策支持对象有限。现行外资促进政策注重“引大、引新、引优、引强”,实际执行中往往与支持世界500强挂钩,很多在技术和管理方面先进的中小微外商投资企业不符合享受优惠政策的条件。本次问卷对“外商投资企业是否享受优惠政策和待遇”进行了调查,结果显示,55.3%的受访者享有优惠政策和待遇,42.4%的未享有优惠政策和待遇。二是严格的优惠政策实施条件限制了外商投资优惠享用。大多数受访者在问卷调查的开放性问题上提出,省级外商投资补贴资金门槛过高,且现行优惠政策开放性条款过多,政策执行条件不明确,实践中难以享受优惠政策。

第三,人才及保障政策力度不足。湖北省近年来在招商引资的同时,日益注重“引智”,出台了人才及用工保障的优惠政策,但实践中外商投资企业普遍面临人才短缺等问题。一是留不住人。受访企业表示,因有资质的专业人才对薪水的期望值较高,与其他经济发展水平高的城市相比,湖北省薪金水平较低,近年来留在湖北省的高素质人才逐年减少。二是招不到人。受访企业普遍反映,在传统人力资源方面,企业招聘基层操作工和中高层男性困难,如施耐德、富士康、联想、圣戈班安全玻璃有限公司等规模较大的外商投资企业普遍面临该问题。三是招不起人。随着劳动力成本上升,受访企业普遍反映招聘技术工人或操作工困难,严重影响了企业的发展。

3. 外商投资便利化程度有待提升

第一,政策信息公开化、透明度有待提升。透明度原则是投资便利化中最为重要的具有针对性的原则,它要求政府制定与投资有关的政策时应提供全面、清晰和及时的通知;确保信息的有效获取,包括提供“一站式”咨询点或特别咨询点,以及适当的在线服务;对投资机制周期性审议结果的及时公布等^[1]。根据透明度要求,本次问卷进行以下调查:(1)在政府信息公开化方面,问卷对“政府服务标准的可获得性”“政府为外国投资者和外商投资企业提供政策措施等信息的咨询与服务评价”进行了调查。对于前者,68.2%的受访者能获取,4.7%的受访者不能获取,27.1%的受访者对此不了解。对于后者,14.1%的受访者评价为“很好”,55.3%的受访者评价为“较好”,27.1%的受访者评价为“一般”,评价为差、非常差的均占比1.2%。根据李克特量表对上述选项进行赋值处理,受访者评价介于“一般”和“较好”之间,如表5所示。调查结果显示,企业能够公开获得政府的服务标准,但政府提供政策咨询与服务的水平方面有待进一步提升。(2)在确保信息获取有效性方面,问卷调查了“外商投资有关的政策法规信息的获取渠道”。71.8%的受访者表示从政府部门官网获取,通过“一站式”咨询点或特别咨询点获取的仅占12.9%,从电视和新闻广播获取的分别占4.7%、3.5%。可见,外商投资企业获取信息的渠道单一,“一站式”服务比重较低,表明政府在确保信息获取的有效性方面需进一步加强。(3)在获取适当的在线服务方面,本次问卷调查了“获取市场准入程序和清单的途径”“登记所需文件列表以及政府服务标准的获取方式”。对于前者,40%的受访者通过当面的方式获取,37.6%的受访者通过网络获取,18.8%的受访者通过不公开的方式获取。对于后者,23.5%的受访者通过网络获取,64.7%的受访者当面获取,11.8%的受访者以不公开的方式获取。表明政府服务的网络化水平较低,透明度不高。

表5 政府为外国投资者和外商投资企业提供政策措施等信息的咨询与服务评价

评价		频率	百分比	有效百分比	累积百分比	
有效	很好	12	14.1	14.1	14.1	
	较好	47	55.3	55.3	69.4	
	一般	23	27.1	27.1	96.5	
	差	1	1.2	1.2	97.6	
	非常差	1	1.2	1.2	98.8	
	合计	85	100.0	100.0	100.0	
描述统计量						
		N	极小值	极大值	均值	标准差
对信息的咨询与服务的评价		84	1.00	5.00	3.8095	.73593
有效的 N (列表状态)		84				

第二,简化流程有很大政策空间。根据国际投资协定对投资的一般界定,投资流程包括设立、扩大、获取、管理、运营、经营、出售等一系列连续性的行为。投资便利化的简化流程覆盖投资的全生命周期,是投资便利化追求的最终目标,通常采取的措施有:减少登记、审批、注册、税收、贸易、专利申请、商标注册、不动产交易等环节的时间;避免一事多议;减少外商投资需要填写的表格,并鼓励其电子化等^[1]。例如:在证照分离改革方面,问卷对设立外商投资企业是通过“先照后证”还是“先证后照”办理的进行了调查。结果显示,36.5%的受访者实现了“先照后证”,32.9%的受访者仍然是“先证后照”,28.2%的受访者表示不了解,这表明湖北省外商投资企业市场准入管理的简政放权并不彻底,超过1/3以上的外商投资企业仍然面临办证难的问题。在单一窗口服务方面,问卷对“开办企业过程中是否接受一个窗口服务”进行了调查,仅有36.5%的受访者接受过“一个窗口”综合服务,34.1%的受访者没有接受过,29.4%的受访者不了解。调查结果表明,湖北省在建设企业准入“单一窗口”上进展缓慢,开办企业的流程需要进一步简化。此外,针对外商投资企业全生命周期涉及的投资便利化问题进行问卷调查,在企业开办、税费缴纳、跨境贸易、商标注册、专利申请、公

共设施接入、建设投资项目行政审批、不动产交易、企业注销等环节中,企业开办环节存在的投资便利化问题最多,主要涉及企业开办、部门协同性、申请材料、电子化程度、信息透明度、手续费用等方面,尤其以时间问题最为突出,占比约为50%。

(二)问题的成因

1. 政策制定缺乏科学理念

第一,盲目追求短期经济效益,政策缺乏长期规划和导向。一是湖北省内各地方政府制定政策时往往过分注重引资快速见效,通常以让利为手段激励外商投资。这在短期内易迅速见效,但因各地产业发展基础各异,区域战略定位不同,长远来看未必有利于当地经济的发展。二是每一届政府具有不同的招商理念,外资促进政策会伴随政府领导观念的改变而变化,不具有稳定性和连贯性。加之不同主体对政策的理解和操作各异,易导致执行偏差。

第二,重视项目招商,轻视投资服务。湖北省的投资促进与便利化工作尚停留在投资促进的前期阶段,即通过财政支持、税收支持、要素保障、人才激励机制等优惠政策来吸引外资。政府投资促进的实际工作更多停留在引进项目,忽略引资后的持续服务,不利于留住现有投资、吸引潜在投资。

2. 投资促进缺乏统一协调机制

第一,缺乏多部门政策执行协同机制。一项外商投资促进政策往往需要安排不同的职能部门协同执行,如:财政支持政策需要湖北省财政厅、发展改革委、商务厅、经信委、科技厅等按职责分工负责。实践中,因各部门分工各异,且对职能范围事项垂直管理,多部门在协同执行政策过程中极易出现职责冲突、推诿拖拉,影响政策实效。

第二,不同政策难以有效衔接。近年来,国务院、湖北省以及县级以上的地方政府出台的外资利用政策内容既存在交叉,也存在冲突,不仅导致资源浪费,而且影响政策执行,如:国家一方面极力推进外商投资备案制改革,另一方面部分外商投资项目实际运营仍需得到行业主管部门的许可,而这些行业管理细则跟不上商事登记制度改革步伐,从而导致外商投资企业在适用政策时无所适从。

第三,投资促进基层机构设置不尽合理,工作人员能力需进一步提升。一是多头设置投资促进基层机构,使其职责不清。湖北省投资促进由商务厅下设的投资促进处负责,属于处级单位,层级较低,与其他省级行政区设立的副厅级以上的投资促进机构形成鲜明对比。湖北省内各市县基层的投资促进机构,除孝感市商务、招商部门合一外,其他行政区域的招商和商务分离,成立单独的事业型招商引资部门。因此,湖北省外商投资促进机构除了商务职能部门外,还有政府下设的事业单位,加上湖北省利用外资管理委员会、外商投资企业协会等政府管理部门、行业协会组织,多头复杂的部门设置影响业务开展。二是投资促进基层组织间没有行政或产权的隶属关系,机构形式、职能和监管方面缺乏统一规范,极易导致各自为政、恶性竞争,信息不能共享,工作缺乏协调,难以形成一个高效运行的投资促进体系。三是工作人员能力有待提升。在对“外商投资促进基层机构的工作人员能否适应贵企业的管理与服务需求”进行调查时,41.2%的受访者认为“基本能适应,但希望进一步提升”,27.1%的受访者认为“能适应,能力、水平足够”,31.7%的受访者认为“不能适应”或“无法判断”。

3. 未建立科学的投资促进与便利化评价体系

为保障公共政策体系的完整性、科学性,政策实施后必然经历政策评价阶段,以考察和判断政策执行后的效果,决定政策的延续、修正或终止。因此,科学合理的政策评价体系是政策实施效果的重要保障机制。目前,湖北省对投资促进与便利化政策的评价范畴认识模糊,对政策绩效考核仅限于几项经济指标,缺乏全方位的考核,尚未形成一套科学的投资促进与便利化评价体系。基层政府层面更多地强调引资数量,甚至单纯地把投资促进理解为招商引资,以引资量作为衡量投资促进工作的标准,导致过分关注新投资,而忽视通过提升服务和便利化水平来“留资”或“再投资”。虽然近几年出台的招商引资政策要求强化项目跟踪督办,

但是仅针对重大招商项目;利用外资政策要求加强督促检查,但也仅限于对政策的落实、项目的落地开展一年一度的督查。由于缺乏科学合理的评价指标、方法和主体,很难对投资促进工作的有效性进行量化分析。

三、完善湖北省外资促进和便利化政策的建议

(一)转变理念,合理制定外资促进政策

1. 提倡定位招商、优选资金

湖北省制定的“一芯两带三区”的区域和产业发展战略,要求依托四大国家级产业基地和十大重点产业,打造一批世界级先进制造业集群;以长江、汉江为纽带,打造长江绿色经济和创新驱动发展带、“汉孝随襄十”制造业高质量发展带;围绕区域协同与产业集聚,推动鄂西绿色发展示范区、江汉平原振兴发展示范区、鄂东转型发展示范区竞相发展^[2]。地方政府应将该战略布局作为招商引资的定位依据,实行差别化的外商投资促进政策。应摒弃盲目引入资金的做法,加大对能源消耗低、环境污染小、产品附加值高的产业的政策扶持力度,减少对能源成本高、环境破坏大、产品竞争力差,且与当地实际不符的产业的扶持。

2. 鼓励产业链招商

传统外商投资促进主要依赖单纯的优惠政策,即政策招商。伴随供给侧结构性改革,传统的政策招商未能实现其预期效益。地方政府外资促进的理念应以产业招商为主,以政策招商为辅,即引资政策应向产业集聚、企业集群、园区聚群倾斜,通过对地方原有优势产业进行重点扶持,扩大产业链规模发展,吸引产业链上下游的更多投资,形成产业集群。

3. 注重科学合理招商

制定合理的外商投资促进政策。一是要考虑重点扶持哪些产业,促进政策是否影响当地产业发展,不能为了增加招商引资的成功率而盲目实行优惠政策。二是根据市场决定产业的配置政策,在招商引资过程中引入合理的竞争机制。三是建立多元主体决策机制,招商引资的根本目的就是服务于社会和公众,因此地方政府制定政策时应充分听取民众意见,推进多元主体决策。

(二)完善机制,优化政务服务环境

1. 完善外商投资促进机制

一方面,设立外资促进协调领导小组。由地方政府组织设立专门的协调领导小组,政府主要领导牵头,相关职能部门参与,办公室设在外商投资促进部门。协调领导小组应定期召开会议,协调政策实施中的问题,解决项目执行中的困难,负责投资项目与政策实施的统一监管。另一方面,建立科学的外资促进运作机制。一是实施项目统一交办制,分类管理投资项目,统一归口交办。二是实施政策兑现会审制,相关职能部门按照优惠政策的获取条件进行集中会审和统一报批,对于不符合条件或条件不成熟的项目不兑现优惠政策。三是实施效能追责制,对项目的生产能力、投资额度和投资强度等要素进行跟踪考核,对于骗取投资优惠政策的项目,取消其享受优惠政策的资格并加以处罚,同时,对于承办部门的工作绩效进行考核,追责弄虚作假、执行不力的部门和经办人。四是设立兑现优惠政策台帐制,对项目的履约情况和优惠政策兑现情况及时登帐和更新数据,并按月统一归口报送到协调领导小组的政策兑现办公室,以便实时了解优惠政策的落实情况^[3]。

2. 复制推广自贸区行政审批便利化经验

一是简化审批手续。自贸区实行“先照后证”制度,即从事后置许可经营项目的市场主体,先向工商部门申请办理营业执照,再到许可审批部门办理许可审批手续,负面清单之外的外商投资只需到工商部门领取一个营业执照,就可以从事一般性的生产经营活动,如果要从事需要许可的生产经营活动,再向主管部门申请。二是推行政务公开。自贸区要求将行政许可项目、审批事项、收费项目、年检事项、审批流程图、示范

文本、答复形式、责任人、监督办法和申请人所需提供的材料等,通过电子政务信息系统,定期向社会披露,实现网上办公、网上审批、网上年检等,提高行政效率。三是简化流程。一是建立“一口受理”的服务模式,实现不同部门的协调管理。二是改变监管方式,由注重事先审批转为注重事中、事后监管。三是缩短行政审批时间,实行“马上办、网上办、一次办”。

(三)健全政策绩效评价体系

1. 确立科学的政策绩效评价标准

外资促进与便利化的根本目的是为地方经济发展服务,最终服务民众。因此,政策绩效考核除了经济指标外,还应结合本地区的定位和发展实际,根据政策作用的四类主体,合理确定其他的科学评价指标。对于地方政府,除了考核GDP、CPI、财政收入等经济指标外,还要体现出民生服务要求,即加上群众满意度和投资者满意度两个维度;对于外商投资者,除了考虑新增投资项目和投资金额,还要加上财政奖励情况;对于居民,应按照有利于改善民生的目的出发,设置就业、收入和社会保障等指标;对于环境要素,因为投资者在投资时考量的不仅有政策、资源和区位,还包括宜居环境,所以建议从环境改良、空气质量、废污水处理等角度进行评价^④。

2. 选择合适的评价方法

评价尽量使用定量指标,可操作、可衡量。为保证引资的质量,应在评价体系里设置加分项、减分项和一票否决项,如:引进的是世界500强企业而且恰好是对当地产业提升发展有较大帮助的项目,可额外加分。

3. 引入多元评价主体

多元主体进行评价,有利于保证政策绩效考核的公平公开,建议引入第三方评价机制,尽量做到评价主体多元化,使考核结果更客观。

注 释:

- ① 参见《湖北省人民政府关于扩大对外开放积极利用外资的实施意见》,鄂政发〔2017〕13号。
- ② 参见《武汉市进一步扩大利用外资促进经济高质量发展的若干措施》,武政规〔2019〕6号。
- ③ 参见《湖北省人民政府关于新形势下进一步加大招商引资力度的若干意见》,鄂政发〔2017〕14号。
- ④ 数据来源:《2019年湖北省国民经济和社会发展统计公报》。
- ⑤ 数据来源:湖北省商务厅。
- ⑥ 数据来源:《湖北日报》,2019-12-23。
- ⑦ 数据来源:湖北省统计局,2011—2017年三大产业实际利用外资。
- ⑧ 数据来源:湖北省统计局,2018年三大产业实际利用外资。
- ⑨ 数据来源:湖北省统计局,2011—2018年湖北省制造业实际利用外资。
- ⑩ 数据来源:湖北省统计局,2011—2018年湖北省房地产业实际利用外资。
- ⑪ 数据来源:湖北省统计局,2018年湖北省外商实际投资行业分布。
- ⑫ 数据来源:湖北省统计局,湖北省各市州实际利用外资。

参考文献:

- [1] 黄志谨.中国引领投资便利化国际合作的证立与实现[J].武大国际法评论,2019,(4):39-54.
- [2] 湖北省委省政府.湖北省“一芯两带三区”区域和产业发展战略布局解读[EB/OL].http://www.hubei.gov.cn/zwqk/zcsd/201901/t20190102_1376735.shtml,2019-01-02.
- [3] 汪晓聆.地方政府政策对招商引资的影响研究——以江西省德兴市为例[D].南昌:南昌大学,2018.
- [4] 田秀华.招商引资政策绩效及影响因素分析[J].北方经贸,2014,(8):60-62.

(责任编辑:颜 莉)