

政策多次纠偏 地方招商“内卷”能否迎来破局？

证券时报记者 卓泳

从清理涉税招商、叫停地方各类奖补招商引资，到规范“基金招商”，在构建全国统一大市场的背景下，国家层面在不到一年时间内接连出台多项政策，规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为，许多地方长达10多年的传统招商模式因此受到挑战，招商思路也亟待革新。

事实上，地方政府的招商引资经历了多个阶段的“进阶”，从依赖行政资源逐步

1 地方招商引资模式不断“进阶”

从一块土地到一个产业园区，再到一个政策、一只基金……回溯近十几年，地方政府招商引资的模式不断进阶，从土地财政走向股权财政，从投入行政资源逐步探索借力市场化力量，背后是传统招商方式的难以为继，以及产业结构转向所迸发出的新需求。

“十几年前，地方政府的招商方式很简单，低价出让一块地，再给予税收减免等，就能吸引企业入驻了。”杭州一区级政府招商人员王爽(化名)对记者感慨，她从事了10年地方招商引资工作，明显感觉到这些年招商工作强度越来越大，也越来越难。

不可否认的是，以土地招商为主的模式在发展初期效果显著，尤其是在制造业快速发展的背景下，企业对土地的需求极为旺盛，企业入驻之后以较低的成本建立生产基地，快速拉动地方经济增长，极大解决就业问题，推动了许多地方工业化的进程。

然而，随着产业结构升级，土地资源、环境容量等要素约束也日益凸显，地方政府开始意识到单一的土地招商难以满足企业的多样化需求。于是开始建设产业园区，不仅提供土地，还为企业提供配套的基础设施和服务，形成了一定的产业集

2 长期利好地方招商回归理性

招商引资一直是各地政府发展经济的重要抓手，即便过去十多年来，地方招商引资模式不断推陈出新，传统招商模式遇到挑战，但在特定历史阶段所产生的效益依然值得肯定。

“全球各国各地政府都会投入不同程度的行政手段和资源来为地方争取优质企业等生产要素，过去的土地、税收等招商方式也确实很大程度上促进了地方经济发展。”曹钟雄认为，要辩证地看待地方政府过去的招商方式，承认其带来的成效，同时反思其中的问题。

问题是什么？受访人士均指出：过度使用公共资源。“适度的政策、基金工具有利于营商环境的打造，但如果迫于指标压力，给予远高于产出预期的政策和带有过重行政色彩的非理性投资，就可能造成财政或国资的浪费，侵占社会公共资源，其中也可能有寻租空间。”王爽表示。

以当前主流的基金招商为例，刘晓蕾认为，基金招商受地方经济发展目标制约，阻碍企业跨区域发展，不符合全国统一大市场建设理念。此外，受产业政策同质化影响，地方争夺相同领域的优质项目，“内卷式”招商不仅造成财政损耗，还造成部分产业产能过剩。

针对这些问题，国家出台了一系列政策，对一些“不经济”的招商方式进行“纠偏”。2024年8月《公平竞争审查条例》实施，禁止各地政府以减免税费、地价、补贴等优惠形式招商引资；同月，《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定（征求意见稿）》叫停了地方的上市奖励补贴；2025年1月7日，国务院办公厅印发文件提出“不以招商引资为目的设立政府投资基金”。“这些措施都旨在引导地方摒弃简单粗暴的招商方式，促使地方思考长远发展，提升招商质量，实现更市场化的资源配置。”刘晓蕾表示。

但这些政策也给地方招商带来“阵痛”，最直观的体现是，各种限制和规管将让不少地方的招商失去“抓手”。“原来对重大招商引资项目，可给予‘一事一议’政策，现在只能给予普惠政策。”王爽告诉记者，以往地方政府会为某个大企业的人驻专门开会商讨决策给予“特殊待遇”，但

转向借力市场力量。如今，在打破招商“内卷”的政策指引下，如何适应招商新常态、探索创新招商方式，已成为各地政府面临的重要课题。

近期调研中，多位地方一线招商人员表示，长远来看，叫停过度行政化的招商方式能为地方招商“减负”，促使招商回归理性，推动地方政府着力打造优质营商环境。此外，业内人士还指出，打破招商“内卷”不仅需要让招商方式回归市场化，还需通过多元化的产业政策引导地方发展差异化产业，避免产业扎堆和公共资源的浪费。

聚效应。“产业园区的建设使得企业能够在区域内形成产业链上下游的协同效应，降低了企业的运营成本。”深汕合作区招商专员葛明(化名)对记者表示。

而产业链配套招商则是在产业园区招商的基础上进一步深化，更注重产业链的完整性和协同性。招商部门围绕主导产业，有针对性地引进上下游配套企业，完善产业链条，企业在本地就能找到大部分的供应商和合作伙伴，从而增强了企业对地方的黏性。

如今，基金招商已成为主流的招商方式之一，政府通过设立政府投资基金，以资本为纽带，吸引优质项目和企业落地。

中国(深圳)综合开发研究院院长助理、数字经济与全球战略研究所所长曹钟雄接受证券时报记者采访时分析，地方政府招商模式的不断变迁，既有产业结构调整驱动，也有地方政府在经济发展中的角色转变。而在北京大学光华管理学院金融学系主任刘晓蕾看来，从简单的资源投入到更加注重产业生态建设和市场化运作，体现了地方政府在招商理念和方式上不断进步，也更加专业和市场化。

如今这条路行不通了，招商指标就更难完成。

“阵痛”之余，受访的地方政府一线招商专员都不否认，从长期来看，政策纠偏是对“内卷式”招商方式无序蔓延的一种“刮骨疗伤”。

“过去许多地方拼政策拼资源，欠发达地区肯定是拼不过发达地区，反倒会‘掏空’自己，后续更加乏力，现在大家都不用掏空心思来出钱出政策去抢企业了，我们招商人员反倒觉得轻松些，让企业自由选择适合自己的地方，我们做好服务就行。”葛明认为，在公平竞争的市场环境中，企业会根据自身发展需求和地方产业基础、营商环境等因素来选择投资地点，而不仅仅被优惠政策所吸引。

但葛明也提出了一点担忧：“政策调整后，部分地方仍存在巧立名目给企业补贴的恶性竞争行为，导致招商环境更加复杂。”

地方招商引资应走向可持续发展

证券时报记者 卓泳

在各地经济发展的棋局中，招商引资一直被视为关键落子，决定着地方未来发展的增量，是经济增长的重要动力源。然而，当下招商领域暴露出的诸多问题，正迫切呼唤一场深刻变革。

当然，一系列的政策和指引并非完全否定过去地方招商引资方式对促进地方经济增长产生过的正面效益，而是意图在支持招商与规范招商之间寻找平衡。

不过，政策对招商方式“纠偏”的同时，还需要看到一个客观事实，即当前市场缺少优质增量，企业扩张需求减少，优质招商项目稀缺。部分企业为获取政府支持，作出切合实际的承诺，造成财政资源浪费，干扰市场正常定价。

与此同时，地方招商指标与现实的



3 呼吁多元产业政策打破招商“内卷”

面对政策调整带来的变局，地方政府积极探索新的招商模式。

比如，部分地方成立招商公司，以市场化、企业化运作代替传统政府部门招商。王爽介绍：“招商公司通过建立奖惩机制激励招商人员，提高了招商效率。但目前也存在资金来源和激励机制设计等问题，需要进一步完善。”她认为，招商公司在运作过程中，需要解决资金的可持续性问题，以及如何设计合理的激励机制，避免出现短期行为。

再如，区域协同招商模式也逐渐兴起。去年4月成立的沪杭协同中心就是一个典型案例，通过促进区间资源共享、产业协同，推动项目落地和产业发展。“区域协同招商可以整合各方资源，发挥各自优势，实现互利共赢。但在实际操作中，还需要明确各方的权利和义务，解决好利益分配问题。”王爽说。

此外，单一项目争夺已成过去式，“产业集群化”才是新战场。比如贵州瞄准大数据产业，以华为云为链主企业，吸引120家配套企业入驻；上海青浦围绕“长三角数字干线”，半年集聚AI企业超200家，形成千亿级生态圈。

在刘晓蕾看来，地方应进一步强化产业链招商。“我们调研发现，许多地方的强势产业链有高度同质化，建议地方招商要立足优势产业，避免盲目跟风。”刘晓蕾认为，地方不宜一味扎堆当前的热门产业，部分地区应根据自身的资源禀赋、产业基

础和地理位置等条件，寻找独特的发展赛道。“即便是传统产业也要坚持，琢磨如何通过数字化转型重焕生机。”

在诸多招商路径探索中，优化营商环境成为各地招商的重中之重。上海某区招商专员朱婷(化名)对记者表示：“我们这边的营商环境好，除土地资源之外，服务也相对优质，与其靠补贴不如努力提升自身条件吸引企业，以合作共赢思维对待企业。”在她看来，改善营商环境，为企业解决经营中的难题，如消防、子女入学、户口等问题，能够增强企业的归属感和认同感，吸引企业入驻。

王爽认为，应尊重市场运行机制，营造良好的营商环境，包括产业链、创新链、人才链、资金链等，政府搭台、企业唱戏，而不是为了完成指标任务，政府只能被迫自行下场。

有观点认为，地方招商“内卷”的症结，一方面是市场优质增量项目增速放缓，另一方面在于地方发展的产业过于聚集。对于产业过于集中的问题，曹钟雄表示，并非每个城市都适合发展人工智能、新能源等当下热门的产业，但在产业政策的指导下，大家都往这几个产业扎堆，就导致招商竞争白热化。他建议，在中央层出台差异化、多元化的产业扶持政策，引导地方真正结合自身优势因地制宜发展产业，打破当前的招商“内卷”；此外，产业政策应引导地方政府与企业一同发展、协同发展。

其次，对于招商指标与实际不匹配问题，则与中央对地方政绩考核维度不够宽泛有关。KPI不增反降，使得地方在招商过程中行为扭曲。北京大学光华管理学院金融学系主任刘晓蕾提出，建议优化国家对地方的考核指标，可以考虑将地方突破“卡脖子”技术、发明的关键专利成果等纳入拉动全国经济来考量，引导地方在投资时将视野从本地扩展到全国市场，从而有利于全国统一大市场的建设。

总的来说，招商引资是地方经济发展的重要手段，但不能再延续过去的老路。只有通过理性招商、创新招商方式，地方政府才能在经济发展的道路上找到新的突破口，实现区域经济的可持续增长，真正让招商引资成为地方经济发展的源头活水，而非陷入盲目追求指标的泥沼。

<<上接A1版

2025年中央一号文件发布 因地制宜发展农业新质生产力

今年的中央一号文件改革意味更浓，主要的着力方面为推进乡村建设、健全乡村治理体系、健全要素保障和优化配置体制机制等。

《意见》提出，管好用好农村资源资产。扎实做好房地一体宅基地确权登记颁证。探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式。不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，不允许退休干部到农村占地建房。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全收益分配和权益保护机制。因地制宜发展新型农村集体经济，不对集体收入提硬性目标，严控集体经营风险和债务。持续深化农村集体资金、资产和资源管理专项治理。推进新增耕地规范管理和合理利用。

谈到创新乡村全面振兴投融资机制时，《意见》提出，坚持农村中小银行支农支小定位，“一省一策”加快农村信用社改革，稳妥有序推进村镇银行改革重组。

<<上接A1版

今年经济增速预期设在5%左右 CPI目标有望更具刚性

这也是实现“十四五”时期各项目标的基础。以就业为例，2025年高校毕业生规模预计达1222万人。赵伟预计2025年城镇新增就业目标或设定为1300万人左右或以上，与上年略有不同。

就业与经济增长密切相关，国家信息中心原首席经济师祝宝良测算，近年来，我国经济每增长1个百分点，城镇新增就业可增加约250万人，从稳就业的角度，需要经济实现5%左右增长。同时，设定5%左右的经济增长目标，也有利于调动各方面积极性，提振市场信心。

较为一致的观点认为，省级地方两会经济增速目标计划也对研判全国全年经济增长目标设定起到参考。据赵伟团队统计，31个省份加权GDP目标与2024年基本持平；北京、上海、广东等省份经济增长目标均设定在5%左右。

赵伟表示，从去年底召开的中央工作会议释放的信号来看，2025年宏观政策基调为“更加积极有为”，政策加大支持力度，经济内生动能修复值得期待。

CPI增速目标或下调

今年初，省级地方两会上，各地将2025年居民消费价格指数(CPI)上涨目标由上年的3%左右一致下调为2%左右，引起各方面的广泛关注。

多位专家预测，2025年全国CPI预期增速目标或将调整为2%左右。如果这一预期兑现，将是自2004年以来该目标首次低于3%。

财信金控首席经济学家伍超明对记者表示，从过往经验看，我国设定CPI上涨3%左右的目标，更多是为了防止物价过快上涨，3%是上限目标。但最近几年物价持续低位、需求不足，政策逻辑需要从“防通胀”转变为“促回升”，下调目标符合实际情况。年度CPI目标更多意义在于引导和管理预期。在需求不足的情况下，与其设定一个“够不上”的目标，不如下调目标，接近实际，反而更能凝聚共识，汇聚起实现目标的动能。

“我国处于新旧动能转换关键期，最典型的表现是传统动能需求下降，新动能快速发展，对物价增速均会带来下行压力。”伍超明说，其中前者是需求下降导致的，后者则是效率提高、成本降低、产量提高的综合结果，都需要宏观政策有所作为。

量价皆经济。中央经济工作会议要求“社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配”。去年底，中国人民银行明确提出把促进物价合理回升作为把握货币政策的重要考量。中国人民大学国家发展与战略研究院副教授邹静娴在2月22日举行的中国宏观经济论坛(CMF)第98期宏观经济热点问题研讨会上表示，在制定明确的物价目标基础上，有关部门还需要传递实现该目标的决心。祝宝良建议将CPI上涨目标明确为刚性政策目标。

分析认为，宏观经济的价格管理涉及方方面面，今年全国两会上，围绕消费品价格和房地产、股市等资产价格的讨论将成为热点。

产业竞争力与高水平开放 助力国际收支稳定

每年全国两会设定的主要发展预期目标中，都会强调保持国际收支基本平衡。2024年我国国际收支克服了外部环境的不利影响，保持基本平衡。2025年，外部环境变化带来的不利影响加深，美国经济政策调整，尤其是美联储降息路径存在一定的不确定性，我国国际收支运行面临的外部风险挑战增多。

国际收支主要由经常账户、资本和金融账户两大类构成。货物进出口是国际收支中经常账户的重要内容。2024年，我国国际收支口径的货物贸易顺差为7679亿美元，规模创下历史新高。赵伟认为，虽然今年外部环境发生一些变化，但近三年我国产业布局已应时而动、不断优化。2018年以来的出口区域结构中，对东盟、拉美等新兴经济体出口占比明显抬升，对欧美有所下降；商品结构中，中国竞争优势突出的“新三样”（新能源汽车、锂电池、太阳能电池）、机械设备货值占比等明显提升。今年进出口发展的关键词仍将是“促稳提质”。

伍超明预计，2025年国际收支整体仍将保持基本平衡。一方面是因为我国制造业在全球地位稳固，产业竞争力强，2025年货物进出口将使经常账户保持一定规模顺差。另一方面，资本和金融账户虽然存在一些不确定因素，但我国坚持扩大高水平对外开放，提升跨境投融资便利化水平，有望吸引外资流入，尤其是2025年全球资本重估中国科技，可能引导更多的全球资金流入中国。

“扩大国内需求、畅通国内循环”“强化外贸多元化和产业链韧性”“应对科技竞争，增强产业链抗风险能力”等有望成为今年全国两会上代表委员热议的话题。