

案例正文

信用保卫战：以“全程服务” 化解地方政府“骗婚式”招商之尬

摘 要

在全国脱贫攻坚、宏观经济景气度欠佳的背景下，招商引资工作被置于“夯实产业脱贫基础、提供经济发展动力”的高度，纳入到地方政府绩效考核体系中。面对日趋严峻的招引形势，地方政府为了顺利完成考核纷纷推出了众多优惠政策吸引客商外资。然而，这些看似优惠的措施常常与当地实力不相匹配：要么难以兑现，导致政府失信违约；要么过早透支资源，制约地方发展潜力；要么贪大求新、不切实际，导致引入的企业水土不服。本案例通过回顾四川省 J 县 2015 年引入 XX 光伏新能源科技有限公司（后文简称 Y 公司）的来龙去脉，剖析当前县级政府在招商引资工作中存在的主要问题。首先，通过介绍当地产业结构现状说明 J 县打造新兴产业的紧迫性和必要性，引出谋划招入 Y 公司的现实原因。其次，以情景再现的形式，从企业视角还原 Y 公司最终决定在 J 县投资的前后历程，以及投资后因优惠政策落实不力、政府前期承诺难以兑现、当地配套设施不齐全等原因致使企业发展、社会稳定、政府信用皆面临困境的现实情况。最后，引入公共政策、公共选择和服务型政府的理论视角分析问题，试图用践行“全程服务”理念化

解地方政府前热后冷、过河拆桥、JQK 等“骗婚式”招商的尴尬，为解决县级政府失信问题提供参考。

关键词：产业政策；全程服务；招商引资；服务型政府

Abstract

Under the background of Poverty Alleviation Program and macroeconomic backdrop, investment promotion and capital introduction were given high priority for laying solid foundation for industries to get out of poverty and providing impetus for economic development, it was introduced into the local government performance evaluation system.

In the face of increasingly severe situation to attract foreign businesses and investment, local government have launched many preferential policies to attract foreign customers.

However, these seemingly preferential measures often does not match the local strength, which result in three consequences: government default; Premature or overdraft resources, which will restricts the local development 1; or hanker after size and originality, often impractical, lead enterprise fails to blend in.

By reviewing the process of J county of Sichuan province's introduction of XX photovoltaic (pv) of new energy technology co., LTD. (later referred to as company Y)in 2015, we analyze the current problems of the county government in the investment promotion and capital introduction .

First of all, by introducing the present situation of local industrial structure shows the urgency and necessity for J county to

build emerging industry, which leads to the reality of introducing Y company.

Second, in the form of situation representation, from the perspective of enterprise, we look at the process of Y company's final decision to invest in J county, and the reality that after the investment due to the lack of preferential policy implementation, the default of the government's early promises, and the imperfect supporting of local facilities make enterprise development, social stability, and the credibility of the government end up in trouble .

Finally, from the of angle of public policy, public choice and service-oriented government, we try to practice "full service" concept to resolve local government's predicament in attracting businesses such as fine start and poor finish, kick down the ladder, JQK etc, provide a reference for solving the problem on government default at the county level.

Keywords: industrial policy; One-on-one Full Service; investment promotion and capital introduction; service-oriented government

目录

摘要.....	1
Abstract.....	3
引言.....	6
一、翻脸：说好的“彩礼”，怎么就变卦了呢？	7
二、缘起：珠三角“追爱记”	12
三、僵局：既来之则安之的“无爱婚姻”	16
结束语.....	23
思考题.....	23
附 录.....	24
附录 1 名词解释.....	24
附录 2 采访提纲.....	25
附录 3 采访记录整理.....	26
附录 4 相关政策法规.....	28

引言

20 世纪 90 年代初，伴随着“西部大开发”战略的提出，西部地区地方政府纷纷加紧制定招商引资政策，吸引企业落户、资金流入，以推动经济增长。在政策和市场的双重刺激下，各地开发区和工业园区纷纷设立，地方政府招商引资规模不断扩大。当前，我国县级政府多措并举，主要采用提供税收优惠、完善基础设施配套和提升公共服务等政府主导型招商引资模式，这种模式在促进地方经济社会发展和财政收入方面取得了突出的成绩，但也导致一系列制约地方经济发展的新问题产生，如：重量不重质、利用各种优惠政策透支地区发展潜力、经济指标失真、引入项目硬着陆、重宣传引进轻服务培育、服务顾前不顾后以致政府信用严重受损等等。

J 县位于四川省西北部，是该省首批“工业强县”示范县，肇始于 20 世纪 60 年代的三线建设让 J 县成为地区工业重镇，县域范围内逐步建立起了冶金、能源、机械、建材、化工等重工业为主的工业体系。但随着近年来国际国内经济的疲软下滑，以钢铁、煤炭、水泥为首的行业饱受产能过剩之苦，J 县自然也首当其冲地面临着经济结构转型升级的严峻考验。基于此，县委在 2014 年研究出台了《关于加快产业转型升级的意见》（J 委发〔2014〕26 号），提出了稳增长与调结构并举，形成传统产业全面升级、先进制造业比重不断提升、战略性新兴产业快速壮大的战略目标，着力在高端装备制造、新能源新材料、现代医药绿色食品及全省

五大高端成长型产业领域专业招商、集约招商，寄望于通过招商引资盘活存量，做大总量，加速从冶金机械“一业独大”向高端装备制造、新能源新材料、现代医药绿色食品“三大产业”转变，推动经济持续较快增长。2015年县委再次修订出台《引进和培养人才的实施办法》（J委发〔2015〕96号），期盼以吸引中高端人才为目标杠杆撬动优质企业入驻。2017年县委正式提出促进招商引资与招才引智联动发展的“两翼计划”，驻外招商引资办事处与招才引智办事处实行合署办公，整合资源、集中力量，旨在以最大力度和最快速度推进县级经济结构调整。“无中生有，有中生新”，言之凿凿却也知易行难，但也正是由于政策风口的转变，才有接下来Y公司与J县的“联姻”故事。

一、翻脸：说好的“彩礼”，怎么就变卦了呢？

“您说的问题我都清楚，但在我这个层面真的解决不了，要不你再去找找王县长？”听着招商局吴局长的回复，张昊心里是哭也不是笑也不是，只觉得憋屈得很，要知道，当初J县驻珠三角地区办事处的刘主任把他从深圳请到J县来的时候，见的第一个当地领导就是吴局长，那晚接待晚宴上，推杯换盏间吴局长笑脸盈盈地反复表态：承诺过的条件已获得县委领导班子会审，断不会出任何的幺蛾子。此番场景还历历在目，怎么才一年光景不到，吴局长就已经是这样一副推诿的姿态了呢？

张昊是Y公司的董事长，地道的潮汕人，公司的主业是光伏新能源设备生产。2015年7月，张昊带着设备和技术团队正式搬

迁到 J 县来投资建厂，想到自己除了享受“西部大开发”、“科技城建设”等公开的招商引资政策支持以外，还得到了 J 县领导对自己项目通过“一事一议”给予的额外优惠，张昊心里美滋滋的，也对公司在这片广阔西部世界的发展前景充满了信心。

所谓用“一事一议”的办法给 Y 公司的额外优惠，大致是以下六条：

（一）优先入驻工业园区光电产业园，免除第一年的高规格厂房租金，并以低于市场挂牌价 50% 的价格提供土地给企业；

（二）县政府出面与担保公司、金融机构沟通，协助企业融资 2000 万元；

（三）企业正式开工前建好职工宿舍楼和集体食堂，可容纳 200 人入驻、150 人同时用餐；

（四）利用本地媒体加大对光伏产业的宣传力度，帮助企业拓宽市场渠道、建设光伏电站；

（五）政府采购照明用具，在不影响使用效果的情况下，同等条件优先考虑 Y 企业的单品；

（六）行政审批局开辟“绿色通道”，两周内为企业办齐生产所需证件。

这些优惠措施一部分是在当地已经出台的招商政策基础上进一步优化的，比如办证时间，大部分新入驻企业是三周，县政府重点支持的产业可以进一步提高办事效率，给 Y 企业的窗口时间就提前了 1 周加急办理；另一部分是通过签署框架协议的形式

确定下来的，譬如建设宿舍和食堂，优先采购企业生产的产品等；剩下的就完完全全是 J 县各级领导给张昊做出的口头承诺，刚开始张昊对这些没有体现在合同上的优惠存有疑心，生怕最后变得口惠而实不至，落到“只闻楼梯响，不见人下来的”地步，但在王县长给他亲口承诺后，张昊也渐渐放下了疑虑：“的确是，这里是西部不是东部，制度没办法那么透明，要是什么都摆到台面上来说，反而让书记、县长他们被动。”张昊在心里给自己做通思想工作后，对这些优惠措施便不再多问了。

谁料真应了“墨菲定律”：越是担心的事真的越是会发生。2015 年 8 月，张昊按照园区给的入住时间表，走物流从深圳把自己的设备运到了 J 县，却被告知原定的 A 区 3 号厂房还未装修完毕，需要再等 1 个月，这是张昊始料未及的，一周前自己还专门询问过是否可以按时间表把设备搬过来，当时得到的答复还是肯定的，怎么货都拉来了却临时变卦了呢？出师不利的张昊和园区反复沟通，终于征得一片空地放置自己的设备，安排了专人看守，套上防雨布自己就回深圳办理后续手续去了。“做生意就是这样，总会有预料不到的意外发生，一个月就一个月吧”，张昊这么安慰着自己，在南下的高铁上渐渐睡熟了。

一个月后，张昊准备回 J 县安置设备，还把一些可以用的上的办公用品一并打包从深圳运到 J 县去，这次学聪明了的他提前一天给工业园区管委会企联科刘主任打了电话：“刘主任啊，我是 Y 公司张昊，按照你们的要求，我今天准备过来办理入驻手续了，

请问没问题吧？”话筒那边的刘主任楞了一下，过了两秒说：“张总您好，先别急，我去查一查，待会儿给您打过来”，5分钟后，刘主任的电话打回来了：“张总，不好意思，厂房还有问题没处理好，恐怕这个月内是进驻不了了。”张昊强压内心的不爽，郁闷地挂掉了电话。“一个月变两个月，变就变吧为什么不提前给我来电通知一声，这算怎么回事嘛！”又过了一个月，这次刘主任主动给张昊通了电话，说A区3号厂房还没整理完毕，恐怕一时半会儿也进不去，建议换个厂房到B区去，只要是空置的都可以立马给张昊安排。“张昊张昊，虽然我名字带个‘昊’也耗不下去了，去了再说！”经过这一番折腾，Y企业终于在2015年10月“顺利”入驻了：工业园区B区8号厂房，和原本准备入驻的光电产业园A区3号隔了800多米，园区给张昊承诺，企业先投产，以后3号厂房归置完毕，企业要是想搬过去可以安排。

这“一事一议”承诺的第一条就基本黄了，别的不说，光这延迟三个月入厂一项就给张昊的公司带来了20多万的额外成本，而这些成本全部由企业自身承担。可张昊万万没想到，这一切才只是个开始。

宿舍、食堂建好了，张昊却发现跟许诺的可入住200名，容纳150人进餐的建设规格不同，新建的食堂只能容纳100人同时进餐，宿舍可以住250户，却需要和周边4家企业共同使用，给自己公司的名额只有80人，这不得不让自己给员工发放住房补贴，到近一点的小区去租房子。承诺帮助融资的2000万因为当地

一家星级酒店的跑路事件被银行搁置一边，现金流吃紧，迟迟拿不到钱的张昊心急如焚却又无可奈何。2016年4月J县在招标采购了一批灯具推进全县美化亮化工程，可张昊连消息都没听说整个采购招标就已经结束了，承诺优先采购的照明设施也基本无望。政府答应出面推广Y企业的产品并提供闲置房屋屋顶给张昊做光伏电站，现在政府却以按规定不能出面为企业站台回绝了，只是在当地报刊杂志上为张昊刊登了几个版面的新闻报道，支持建设光伏电站的内容因为当时没明确，闲置房屋、空置屋顶达不到规模标准要求的数量，产能自然也远不及预期。最让张昊受不了的是，2016年8月，投产近一年的张昊收到财税部门通知，让他去缴纳土地出让金126万，这与约定的减免50%多了近30个百分点，差不多是按挂牌价的80%来给张昊计算的！当初承诺的六个优惠条件现在看来除了2周内给办完了证，其他的要么打了折扣，要么就完全没能做到。张昊气不过，拿着协议就去招商局找吴局长讨说法去了，质问他为何当初信誓旦旦给的承诺没能兑现，于是就有了刚开始那一幕。

张昊在吴局长那里吃了闭门羹，但他并未就此选择退缩，准备跑到县长那里去反应情况，一方面因为自己是占理的那一方，另一方面是额外多出来的成本企业确实消化不了。到了县府办却被王县长的联络员告知县长去北京出差了，下周才能回来，于是自己立马又回公司写了篇报告交给县府办，恳请政府遵照协议和承诺对企业给予减免优惠，落实融资工作。

张昊心有愤懑，奋笔疾书，洋洋洒洒写了 5000 多字，为求妥当还交给助理敲了一份电子版打印出来，签字盖章后一并给县政府送了去。张昊心里嘀咕道：“我一个外乡人到这边来发展，相当于是嫁过来的媳妇儿，嫁鸡随鸡嫁狗随狗，要打要骂我也就认了，可彩礼都不给完，天下岂有这样的道理？”

二、缘起：珠三角“追爱记”

Y 公司的旧址在深圳，靠生产碱性电池、锂电池起家，2010 年以后才转型专注于光伏新能源的发展，短短 3 年多时间就做到了珠三角片区前 5 名，可谓行业翘楚。2014 年仲夏夜，正在公司加班的张昊收到了一个电话，原来是深圳投资商会余秘书长的来电：“张总，明天下午 6 点在 XX 饭店一聚，给你介绍个朋友。”张昊没太把这事放心上，平常社交而已，于是到第二天晚上赴宴才得知，余秘书长要介绍的“朋友”正是 J 县驻珠三角办事处的何主任。何主任是老招商人了，在招商战线干了 16 年，其中有 10 年时间都驻外，戎马奔波之余也积累了丰富的招商经验，这次来珠三角招商正是为了响应县委号召，争取为 J 县引进新兴产业来了。

短暂的敬酒寒暄过后，何主任用一句文绉绉的话表明了此行目的：“张总啊，古人云：‘明者远见于未萌，智者避危于无形’，我从四川千里迢迢来到深圳，正是由于县领导早早地看到了我们产业发展上的结构性问题，希望能到这边来觅得优秀企业，行业中的千里马，到我们 J 县去引领一方产业发展，您可要多多支持

哦。”还没等张昊回应，余秘书长插话道：“张总的企业在我们这一带是出了名的优质企业，张总也是出了名的优质企业家，何主任你要是能把张总请到J县去，对J县百姓来讲是幸事，对你个人而言绝对是一大功劳。”张昊这才听出来，原来余秘书长请自己来吃饭是打的这个主意。

要说企业一点没有搬迁生产厂房的打算吧也不是事实，根据《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》(国发〔2010〕28号)，长三角、珠三角等沿海地区向内陆地区进行产业转移是个大趋势，深圳有关政府部门也制定了本地企业外迁的相关文件，其中，高污染、高耗能的产业首当其冲会被清理出去。Y公司虽然是新能源企业，但制造生产多晶硅的过程中却一点不节约能源，从原料到提纯，这个过程往往带来惊人的能耗和较为严重的污染，再加上深圳日益昂贵的要素成本，尤其是劳动力成本快速上涨等因素，所以张昊也早就在谋划为自己的企业找个新家，只是眼光从来没有放到四川去，除了成都、火锅、熊猫，他对这片巴蜀大地知之甚少。

正琢磨着呢，何主任端起酒杯再次走到张昊面前，说：“既然是名优企业，又是新能源行业，那张总的企业正是我们大力支持引进的，享有非常多的优惠政策，深圳当然是块宝地，但是您要是能来我们J县，那我们政府对您的重视程度肯定比这里强多了，别的不多说了，欢迎您抽空能来J县进行实地考察，我先干为敬！”说罢，何主任将杯中的2两白酒一饮而尽，张昊不愿失礼，回应

道：“一定一定，有机会一定去贵宝地学习学习！”说完也是一口下肚毫不含糊。

深圳投资商会在当地也算小有名气，荣誉会长正是香港长江实业（集团）有限公司董事局主席李嘉诚先生，特别顾问中也有深圳市前市委书记、市长等官员，有商会的背书推荐，想必J县也不会离谱到哪去。于是，1个月后，张昊让助理订了1张飞往成都的机票，准备去拜访客户之余转到J县去看看。也不知道是谁走漏了风声，何主任听说了自己准备去J县考察的消息，急急忙忙地非要陪张昊一起回去，张昊不好推脱，便和何主任一同踏上了飞往成都的航班，到达成都后张昊先去市区拜访了几位客人，何主任就一直在成都住着等张昊的召唤，去J县那天下起了瓢泼大雨，张昊忘了带伞，何主任就把自己的伞给张昊用，还安排了司机到高铁站来接，这些细节张昊都看在眼里记在心里。

张昊和何主任一行是坐高铁到达J县的，J县全域范围内有2个高铁站，在全国都很是少见。这座将近百万人口的工业大县比想象的要干净卫生许多，甚至很多地方比深圳还要整洁，着实让张昊惊喜不已。何主任先是带着张昊去工业园区看了看：园区先后被省政府、省开发区协会授予省级先进开发区、优秀开发区、招商引资先进单位、四川省承接产业转移优秀园区和承接产业转移重点推荐特色园区等称号，2009年被列为四川省“1525工程”成长型重点培育园区，占地面积近10平方公里，标准厂房齐备，“九通一平”基本完成，园内还按功能行业划分了光电产业、生物医药、

装备制造等 5 个“园中园”，除了住宿和食堂外条件还算理想。何主任还向张昊表示，住宿和食堂修建的问题最多在一年内解决，不必担心。接下来张昊又去了行政审批大厅看企业注册审批绿色通道，去周边园区看了看配套的产业，仔细询问了各个生产要素的价格，再到当地有名的 4A 级景区参观游览了一圈就结束了考察工作。

晚上的接待晚宴中，王县长亲自出席陪张昊和另外 3 家客商企业负责人吃饭，工业园区、招商局、发改局等经济部门“一把手”基本全部参加。王县长先是欢迎各位到 J 县投资考察，并表示除了公布的政策外，大家在 J 县投资还有什么顾虑、困难、条件都可以给在座的经济部门提，只要不违犯法律纪律，都可以采用“一事一议”的方法给大家解决。招商局吴局长在给张昊敬酒时大方表态：“只要张总愿意来，什么条件不能谈？今天王县长也做了指示了，只要谈到最后您给我们留条‘底裤’，不至于让我们做赔本买卖，让全县百姓吃亏，一定把条件给您做到最优！”

回到深圳后，张昊立即召开董事会议商议搬迁事宜，最后大家得出了较为一致的结论：J 县的劣势在于产业配套不齐全，市场成熟度不够，优势在于竞争对手不多，地处成渝西安三地中心位置，西成高铁开通后可直接北上入京，可辐射成渝西三角经济带、成渝经济带，同时，要素成本较低，当地政府友好且重视招商，能给予土地价格减免、税费减免、优先入驻、市场推广等支持，机遇是“一带一路”战略的带动作用，挑战是陌生的经商环境、

县级政府的服务质量、市场的不确定性太大。



图 (1) Y 公司投资 J 县 SWOT 分析象限图

“千淘万漉虽辛苦，吹尽狂沙始到金”。办完一系列手续后，2015 年 8 月，张昊正式带领 Y 公司和 10 余名公司骨干到 J 县投资兴业。对何主任而言、对吴局长而言、对王县长而言、对 J 县而言，这次用甜言蜜语加丰厚条件孜孜以求的“女神企业”基本算是追到手了。

三、僵局：既来之则安之的“无爱婚姻”

谈过恋爱的男生都知道，把姑娘追到手并不是结束，相反更像是个开始，接下来至少要做到三点才算是个合格的男朋友：答应要买的必须买，答应要去的地方必须去，总之要践行追她时许下的承诺；相处中出现了新的问题，要抱着积极的态度去解决，

不能不耐烦；要担当不要冷战，不爱了就直接说，不要用冰冷的态度逼对方提分手。从这个角度来看发生在张昊和他的企业身上的事，J县政府的表现恐怕难以称得上合格。

给王县长写的信半个月后有了回音，县政府办公室陈主任打电话给张昊，让他择日到办公室来当面说明情况，此时的张昊正在甘肃省天水市出差，一听自己的事有了新的进展，连忙订了返程的车票回到了J县。在陈主任的办公室里，张昊又再一次把自己的情况说了一遍，陈主任客气地给张昊泡了杯茶，耐心地听完后说道：“张总，省政府的网站上今天专门出了一条信息，内容是号召全省学习我县针对企业投资的行政审批模式：一个窗口进、一枚印章审批，提升审批注册效率达40%以上，节约人力财力物力等各种资源成本37%，这可把县长乐坏了啊，哈哈。”稍作停顿，陈主任接着说：“您的事县长很关心，只是最近公务太忙，就安排我来专门和你沟通下，多有怠慢可勿怪哦。县长上周看到您的来信后专门会同工信、招商、园区、地税等部门上政府常务会讨论解决办法，这足以看出领导对企业的关心、对发展的重视啊！正是因为我们重才尚能、服务发展大局，所以省上才会肯定我们在服务企业上的亮点做法啊！”张昊打断道：“您说的当然没错，那陈主任，我们企业享受政策优惠的事县里打算怎么解决呢？”“张总啊，您所罗列的那些条件，的确我们都答应过，但有些只是口头承诺，严格讲都不能叫政策优惠啊。即使写进了框架协议，您也知道那种协议并没有正式的法定效益，之所以如此就是当初我们担心会

出现一些不可抗力破坏好事，县长也好，招商局的也好，肯定是想尽量满足您的要求的，而且原本这些条件都不是问题，只是计划赶不上变化，我们也很为难啊。”陈主任见张昊脸色难看，立马逐一解释：“这真不是我们推诿，就拿帮您融资 2000 万来说吧，本来已经和银行、担保公司沟通好了，谁能料到琉璃河酒店和好几家房地产公司老总集体跑路，撂下了一堆坏账需要消化，银行政策突然收紧，这不是我们这一级政府能解决的事啊。再说入驻光电产业园的事，这我完全可以给您交底，厂房之前是空出来了，可是有大领导带了一家企业过来，指名点姓也要入驻这边，我们情急之下只能优先安排那边，我知道这样不太地道，但要是让您来处理这事您能怎么办？书记县长也没办法啊，不过您放心，我们承诺过的过段时间厂房空置出来一定优先安排贵公司搬过去，只要您愿意一切好商量。”说到这张昊才明白，园区所谓的装修啊、协调不过来啊什么的原因都是虚的，原来自己是被人走了后门截了胡。陈主任继续说道：“土地价格的优惠是因为国家出台了新的政策规范地方性优惠措施，80%是我们按新的规定和您的投资强度等标准能给您最大优惠了；还有采购灯具的事，现在的采购可操作的空间不大，都必须挂网并且要符合预算科目才可以，这也是好事，您的产品质量上乘，又有价格优势，公开竞争反而更有机会胜出；至于推广的事，县长那边是没问题的，太阳能也属于新能源，大力推广也是造福百姓的好事，只是书记觉得政府直接出面有点不妥，因此力度没有我们承诺的那么大，不过，我在

这里代表县长给您保证，更妥当的推广方式建立后肯定能为你们加大宣传力度！至于宿舍食堂这些硬件嘛，现在财政确实没钱做到全部安置，但有总比没有好嘛。”陈主任顺手给张昊递来一根中华烟，边点火边跟张昊说道：“只能先委屈兄弟了。”

张昊抽着烟，欲言又止，只感觉自己“哑巴吃黄连，宝宝心里苦”啊，但也明白今天是多说无用了，便匆匆与陈主任告辞，返回公司和几个高级主管开会商议。

会上，公司里资历最浅分管人力资源和行政工作的李平率先发难：“张总，工人的食宿问题必须加紧解决，本地工还好说，老家那边的高级技工们听说这边没宿舍，好多都不愿意迁过来，另外，新的厂房这边还没有行政办公室，我们都在临时搭建的板房里办公，没空调隔音差，冬天还好，夏天根本没办法办公，建议董事会这边尽快出台《租房补贴办法》，和政府沟通好协调新的办公场所，否则我这边可没办法跟大家交差啊！”财务总监张玲是张昊的表妹，慢条斯理地说：“生产线那边已经找我闹了 2 周了，现在订单正值旺季，没钱就扩大不了产能，本来按计划能投入 1000 万花在采购原材料、生产设备和雇佣工人上，现在这个缺口堵不上，单子又都接了，到期没法交割导致违约了，对我们在这边的口碑打击难以估量，这个损失我们真的承受不起啊！希望张总这边继续和政府、银行那边沟通，尽快先融 1000 万过来救急，必要时可以和‘影子银行’联系，把资金先周转开再说。”

……

听着大家七嘴八舌的质问，张昊心里升起一阵阵厌恶，来 J 县前一个个都表示百分百支持，出了问题又都把问题往自己这里推，没有一点担当精神，哀自己之不幸，怒团队之不争啊。可公司毕竟是自己一手开创的，东部竞争如此激烈尚能突出重围、鹤立鸡群，难道在这片西部沃土就滑铁卢了？张昊身经百战，自然不信这个邪，略作思忖讲到：“大家刚才的发言我默默听着，每一句话都说到了我们公司现在的痛处，每一个问题也都亟待解决，而造成今天这个局面，我自己负有不可推卸的责任，太信任口头的承诺，太信任中介推荐，拉不下面子就没有把公司利益真正放在第一位去考虑。但既然我们已经来了，遇到了这点困难就说走？不符合我们的公司文化，也不利于公司发展大计，但我跟大家保证，这事不会就这么结束了，该争取的我们一定会继续争取。”

又过了 1 个月，J 县工信局一位副局长跑到 Y 公司来拜访张昊，说是来看望关心下企业，张昊谎称出差让办公室林主任去接待，人走了林主任便跑来汇报：“张总，要钱来了，说是下个月初工信局这边要举办一个服务企业大型座谈会，希望咱们能出一部资金赞助下。”张昊一声冷笑：“呵，这是要把我们榨光压尽的节奏啊。这样，你明天抽空去工信局跑一趟，不是说什么服务企业大型座谈会嘛，把咱们的资产负债表给拿一份去，就说要是能帮我们解决部分债务问题，出个几千块钱赞助也不是多大的事。”

“夫妻”吵架，这算是杠上了。既然没有了情谊和体谅，那就在商言商只谈利益。可是人在屋檐下不得不低头，企业毕竟还要

纳税缴费在此经营，和政府对着干肯定没有好处，但张昊这么做也确实忍无可忍，必须把自己的底线亮出来：说好的优惠政策还没给落实好，我投产盈利都还是问题，你们就想通过拉赞助来抽血，天底下哪有这样的道理？今天工信局来要个几千，明天其他部门再要个几千，这样下去可还有完？此风绝不能助长。这时，张昊的手机忽然响了，心烦意乱的他拿起电话一看，原来是深圳投资商会的余秘书长，正气不打一处来的张昊强压着心中的委屈愤懑接通了电话：“哟！余秘书长，余大媒人，找我有啥事啊，请吩咐！”余秘书长愣了1秒，说：“张总，说话怎么酸溜溜的，生吃柠檬啦？”“嘴不酸，心酸，比什么柠檬酸多了，你介绍我到那个J县投资，什么鬼名堂嘛，他们县长答应了我的政策优惠基本就没办到，要不就给我拖着，我这可损失严重啊，老余，咱么也这么多年朋友了，你不能杀熟啊？J县底细你到底调查过没啊？！”余秘书长本来就是想打个电话问张昊在J县投资生产情况的，谁知还没来得及问，张昊就主动倒了一大堆苦水：“你先别急，你说的事我先去摸摸底弄清楚再说，要是真的是你说的这样，我保证绝对不再轻易给J县介绍咱们商会的企业，情况要是严重，商会将开会讨论降低J县的信用评级。”余秘书长所说的信用评级是深圳投资商会根据各个地方政府和商会打交道时的诚信情况制定的一整套信用评价体系，和标准普尔、惠誉等信用评级机构一样，信用等级分为从D到AAA十个层次，具体的还可以用“+、-”符号微调，目的是为了建立地方政府信用等级数据库，以降低交易

成本。

这波未平那波又起，这边电话刚挂断，财务总监张玲所说的生产线闹事的情况越发不可收拾了，由于 2000 万融资迟迟未到，企业这边为了能顺利按时交付客户订单，把工人工资拿去堵窟窿去了，连着三个月没拿到一毛钱的 20 余名工人跑到县政府门口去独堵门，要求政府主持公道。县政府信访局立马给张昊来了电话，请张昊把工人先接回去，然后派 2 个代表到信访局接待中心说明情况。张昊一看，既然闹出了动静，那就索性闹个大点的，一方面答应信访局来接人，另一方面让张玲带着生产线的工人全去县政府门口示威，自己则在半个小时后再动身去劝人接人，好让县领导再次关注这件事，希望借信访舆论的力量通过这种极端的方式把优惠措施落实的问题给解决了。

真是“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决。”张昊顺势而为借工人之手去县政府小闹了一把，1 个月不到，融资方面县政府金融办就和银行、担保机构协商妥当，给自己企业融来了 300 万专项资金解决工人工资和企业生产问题。这件事后，张昊也逐渐明白了一些与当地政府打交道的要领：你不把自身利益和基层政府利益捆绑起来，依靠固定程序等待政府按部就班地解决问题，那只有望穿秋水的份。从此，县政府和 Y 企业之间便陷入了这种“一来一回”的僵局。

结束语

截至 2017 年 2 月我们实地调研时，Y 企业关心的那 6 点优惠仍未完全到位。企业和政府间的信任产生了裂痕，犹如夫妻间的感情动摇了基础。对张昊而言，即使有一天县政府把这些优惠最终给自己落实了，但在解决这些问题上遇到的挫折、付出的时间、遭受的不公都让他与县政府间产生了隔隙。如此，企业习惯于隐瞒，总想趁机从政府那里占点便宜；政府习惯于敷衍，总想把企业的事拖下去。企业不能专心于经营之道，政府无法专业于服务企业，最终落得政府热热闹闹招进来，企业郁郁闷闷活下去的地步，最终受伤的又是谁呢？

思考题

1. 造成 Y 企业与 J 县政府间矛盾冲突的原因是什么？冲突造成了哪些后果？如何解决？
2. 县级招商引资政策作为公共政策的重要一类，应该符合怎样的政策过程？
3. 在建设服务型政府的目标前提下，政府制定和执行招商引资政策应该以什么理念贯穿始终？
4. 试从公共选择理论切入，提出优化对地方政府招商引资工作进行目标考核的办法。

附 录

附录 1 名词解释

1.JQK:J 是指地方政府在招商引资洽谈阶段给予企业诸多承诺,先把企业“勾”住;“Q”是指企业引进后将其放到某个地方“圈”起来,政府之前的承诺得不到兑现;“K”是指企业投产后,有关部门经常过来“揩油”。

2.“一事一议”:地方政府为进一步突出招大引强,对符合“一事一议”标准的重点企业将给予额外的政策优惠,具体政策及有关事宜一般在双方签订的投资协议中予以明确。

附录 2 采访提纲

1.您第一次接触 J 县的招商干部或者说其他政府工作人员是什么时候、什么契机下？

2.当初为什么考虑到 J 县进行投资？最主要的考量是什么？J 县政府为贵公司提供了哪些政策优惠呢？口头上的还是以文件、合同形式确定的？普惠性的还是有针对性的专门提出优惠措施？

3.这些优惠措施现在都落实了吗？如果有没有兑现的，原因是什么？

4.企业目前发展状况如何，有什么先进经验？遇到了哪些主要问题？

5.这些问题有没有联系当地政府予以解决，解决效果如何？

6.您觉得到 J 县投资达到了当初的预期吗？政府方面的表现达到预期了吗？

7.您认为政府在招商引资方面还有哪些需要改善的地方？政企之间的关系应该是什么样的？

附录 3 采访记录整理

时间：2017 年 2 月 25 日

地点：J 县雅凡光伏科技有限公司

一、与当地政府第一次接触情况：

2015 年 5 月第一次和当地招商局接触。与当地书记、市长、园区主任等有十几二十几次的相互往来。2015 年 6 月第一次来 J 县，7 月 15 日签署协议。

二、从事行业：

原来从事家用电池和锂电池，2010 年转型做光伏新能源，在珠三角做到了排名前五，市场相对成熟。

三、选择 J 县的主要因素：

1.在商会中的信任度高。

2.一带一路、西部大开发等政策优势。

3.J 县政府重视，能给予土地价格减免、税收减免、优先入驻、市场推广等支持。

4.地处成渝西安中心地带，交通发达，客户资源辐射面广，利于光伏远期发展。

5.看中成绵乐政府产业布局。

6.城市环境整洁。

四、主要问题：

1.无标准工业化厂房。和园区约定时间是 2015 年 8 月入场，6 月公司将设备搬到 J 县后，直到 10 月卓璟园区的厂房都没有交

付。10月-12月企业现在所在地进行装修，但并非理想的厂房。从2015年6月至12月，企业水电、人力、设备折旧等损失近百余万元，仅电费就损失了20余万元。

2.融资问题。政府许诺了2000余万元的贷款，但由于当地一家酒店老板跑路，担保公司出现信用危机，融资承诺最终没有兑现，虽然不是政府的问题，但依然没有兑现承诺，给企业带来了困难。

3.配套跟不上，都是从长三角、珠三角带过来。

4.市场推广度不高，民众接受度低，政府重视不足。

5.最初招商时与政府协商的用闲置屋顶做一些政府项目，没有实现。

五、是否达到预期：

政策兑现了一部分，但是后续持续支持没有达到预期。

六、政府哪些方面需要改善：

1.政府加大推广，提高重视。

2.希望少一些各种名目的检查。

3.希望政府对相关承诺能够做明确的回复。

4.希望政府拉赞助能够合理合情合法。

5.希望能解决员工住宿、用餐等配套设施建设。

6.希望有更多融资渠道。

7.政府给予公平透明信息让企业去投标，企业不怕竞争，主要是需要公平竞争平台。

附录 4 相关政策法规

1. 《关于加快产业转型升级的意见》（J委发〔2014〕26号）
2. 《引进和培养人才的实施办法》（J委发〔2015〕96号）
3. 《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》（国发〔2010〕28号）
4. 《国务院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）