

地方政府招商引资政策的变迁历程与 取向观察:1978-2021年

马相东 张文魁 刘丁一

【摘要】改革开放以来,我国地方政府招商引资历经外资为主、外资内资并重、“双招双引”三大阶段,其现行优惠政策主要包括税收优惠、土地保障、财政奖励、金融支持等十大方面,共同特征是“惠强惠大惠新”,其中,“惠强惠大”正面临国内国际公平竞争原则的新挑战。发达国家地方政府也有招商引资优惠政策,甚至有政府补贴。不过,其优惠“标的物”,更加倾向于支持新增就业、中小微企业和新兴产业发展,即“惠民惠小惠新”。借鉴国际经验,未来我国地方政府招商引资优惠政策的调整和优化路径包括:进一步优化所有企业的投资环境,由“特惠”逐步向“普惠”转向;加强平等竞争意识,由“惠强惠大”逐步向“惠民惠小”转向;深入贯彻创新发展理念,继续保留和进一步加大“惠新”力度。

【关键词】招商引资政策;营商环境;投资环境

【作者简介】马相东,北京市高端服务业发展研究基地研究员;张文魁,国务院发展研究中心国有企业改革基础领域首席专家、企业研究所副所长、研究员;刘丁一(通信作者),中国政法大学商学院研究生(北京100091)。

【原文出处】《改革》(重庆),2021.8.131~144

【基金项目】北京市社会科学基金项目“对外直接投资对北京产业结构升级的影响效应与发展对策研究”(15JGB129)。

招商引资是我国地方政府利用外部资源助推本地经济发展的重要路径。改革开放以来,财税、土地、金融、基础设施和公用事业等方面的优惠政策,始终是地方政府推动招商引资工作发展的重要手段。由于优惠政策意味着对少数企业的倾斜性支持,特别是大型的国企和外资往往享受到更多更大的支持,因而这方面的优惠政策容易与所有制歧视纠缠在一起,从而引发是否违背公平竞争的质疑。从全球背景来看,近年来,国际贸易和投资规则体系发生深刻调整,诸如规则一致、竞争中性、知识产权保护、环境保护、政策透明度和反腐败等“边境后”和“边境内”措施正在成为国际贸易和投资协定的新趋势,公平竞争原则也将成为国际社会对我国企业发展的新要求。不过,即使在美国这样自认为有很高的公平竞争程度的国家,地方政府在招商引资中也会实行一些鼓励政策和优惠措施,也会与投资者进

行个案谈判来确定鼓励和优惠方案。如何在公平竞争大政策前提下,将地方政府招商引资中的优惠政策纳入更加规范、更加符合国际惯例和国际规则的轨道,是一项重大课题。这里对我国地方政府的招商引资优惠政策进行梳理,并对美国、日本、德国等主要发达国家的有关做法进行总结提炼,在此基础上,借鉴美国、日本、德国的经验探讨未来我国地方政府招商引资政策的优化路径。

一、从以外资为主到“双招双引”:我国地方政府招商引资政策的变迁历程

改革开放以来,我国地方政府的招商引资政策根据其对象的不同,可以分为以外资为主、外资内资并重、“双招双引”三大阶段。在这三大阶段中,税收和土地等优惠、财政奖励和金融支持等政策,始终是地方政府推动招商引资工作发展的重要抓手。与此同时,招商引资优惠和奖励政策也一直在争议

中不断调整与发展。

(一)以外资为主阶段(1978-2000年):从税收优惠到“超国民待遇”

1978-2000年,我国地方政府招商引资工作处于起步和探索阶段,招商引资的对象主要以引进港澳台资和外资为主,招商引资的优惠政策也基本面向港澳台资企业和外资企业。

我国地方政府的招商引资优惠政策最初是从经济特区吸引外资开始的。1980年8月,全国人大常委会批准施行的《广东省经济特区条例》第十四条规定:“特区企业所得税税率为百分之十五。对在本条例公布后两年内投资兴办的企业,或者投资额达五百万美元以上的企业,或者技术性较高、资金周转期较长的企业,给予特别优惠待遇。”^[1]1983年9月,中共中央、国务院印发的《关于加强利用外资工作的指示》,在放宽税收政策、提供一部分国内市场、放宽对设备进口限制等方面对外资企业提出了明确的优惠政策。如,在所得税方面,对中外合资经营企业,实行“两免三减半”政策^①。而根据1984年10月1日起施行的《国营企业调节税征收办法》,当时特区外国营大中型企业所得税税率高达55%。1986年10月发布的《国务院关于鼓励外商投资的规定》,对外商投资举办的产品出口企业和先进技术企业,在场地使用费、信贷资金、企业所得税减免、利润汇出和再投资等方面,给予了特别优惠的“超国民待遇”。

1992年南方谈话之后,我国引进外资力度进一步加大。当年10月,党的十四大报告提出,要“进一步扩大对外开放,更多更好地利用国外资金、资源、技术和管理经验”。此后,引进外资被当作改革开放的标志,政策上对外资企业的优惠力度进一步加大^[2]。一些地方政府率先成立了诸如招商局、外商投资服务中心、国际投资促进中心等招商引资机构。随后,地方政府竞相出台更大力度的招商引资优惠政策。有的地方政府甚至突破国家基本税率和“两免三减半”的优惠政策底线,出台“四免四减”“五免五减”的税收优惠政策,或者直接承诺零税费。这些行为易造成政府职能缺位、错位和越位,导致招商引资初衷难以实现^[3]。

(二)外资、内资并重阶段(2001-2012年):从“超国民待遇”到国民待遇

进入21世纪以来,随着国内国际形势和环境发生重大变化,我国地方政府招商引资对象也出现了一个重要变化,即从之前的以引进外资为主,逐步转向外资、内资并重。招商引资优惠政策也随之发生重要变化,从之前的基本面向港澳台资企业和外资企业,逐步转向包括港澳台资企业和外资企业在内的外来企业。

就国内而言,区域经济发展的新变化对招商引资政策产生了较大影响。一方面,东部沿海地区经过20余年的发展,已经先后达到中等收入国家水平。国家统计局数据显示,2005年,上海、北京、天津、浙江、江苏、广东、山东7省市的人均GDP已经超过2500美元;2007年,中国人均GDP达到2695美元。从国际经验来看,跨区域投资在人均GDP达到2500美元左右时进入加速阶段。2004年底,浙江省经济工作会议正式提出“腾笼换鸟”的发展思路。所谓“腾笼换鸟”,就是要“按照统筹区域发展的要求,积极参与全国的区域合作和交流,为浙江的产业高度化腾出发展空间”^[4]。2008年5月,广东省也正式提出“腾笼换鸟”的经济发展战略。另一方面,我国相继作出实施西部大开发(2000年10月)、振兴东北地区等老工业基地(2003年10月)、促进中部地区崛起(2004年3月)等重大战略决策,中西部和东北地区承接国际产业转移和东部沿海地区产业转移的条件也日益成熟。就国际而言,2001年加入WTO对我国外商投资区位选择产生了较大影响。尽管东部沿海地区仍将是我国外商直接投资区位选择的首选地区,但也逐步由沿海地区向中西部地区推进^[5]。

在上述大背景下,我国地方政府招商引资的对象,由之前的以引进外资为主,逐步转向外资、内资并重。我国地方政府招商引资的优惠政策,也随之由对外资企业的“超国民待遇”转为国民待遇。2008年1月1日起施行的《中华人民共和国企业所得税法》,实行“两税合一”,内外资企业的所得税率统一为25%。自2010年12月1日起,我国决定统一内外资企业以及个人城市维护建设税和教育费附加制

度,从而基本取消外资企业的“超国民待遇”。尽管如此,新的问题又出现了。为了吸引包括港澳台资和外资企业在内的外地企业落户本地,各地方政府竞相出台诸如提供更多税收返还和降低土地价格的优惠政策,甚至出现了“引税”现象,严重影响了国家的财政收入。

(三)“双招双引”阶段(党的十八大以来):从规范管理到“再加码”

随着我国经济转入高质量发展新阶段,我国地方政府招商引资的对象也相应地由资本意义上的招商转向创新要素组合和产业链完善意义上的招商^[6]。党的十八大提出,要“提高利用外资综合优势和总体效益,推动引资、引技、引智有机结合”,我国地方政府招商引资也随之转向“双招双引”(招商引资、招才引智)新阶段。在“双招双引”新阶段,我国地方政府招商引资优惠和奖励政策也经历了从规范管理到“再加码”的变化。

招商引资优惠政策尽管有利于促进地方投资增长和经济发展,但也扰乱了市场经济秩序,加剧了地方政府恶性竞争,进而严重影响了企业公平竞争和统一市场环境建设。如税收优惠方面,截至2013年10月,区域性优惠政策几乎涵盖了全国所有省份;有些地方或财税部门甚至通过税收返还等方式,变相减免税收,制造政策“洼地”^[7]。为此,2013年11月,党的十八届三中全会提出:完善税收制度,要“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理”。2014年11月,《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》强调:在全面清理已有的各类税收等优惠政策的同时,要从统一税收政策制定权限、规范非税等收入管理、严格财政支出管理等方面切实规范各类税收等优惠政策。应该说,这既有利于营造公平竞争的市场环境,又有利于履行我国加入WTO时的相关承诺。

“十三五”期间,受美国等发达经济体“再工业化”和印度尼西亚等东南亚发展中经济体低成本要素优势的双重夹击影响^[8],我国实际使用FDI增速不断下滑,外商投资企业实际使用FDI占全社会固定

资产投资的比重等运行指标也持续下降。商务部数据显示,我国实际使用FDI年均增长速度从“十五”时期的12.3%大幅下滑至“十二五”时期的3.5%，“十三五”时期进一步下滑至1.0%；实际使用FDI占全社会固定资产投资的比重也相应地从“十五”时期的年均8.4%大幅下滑至“十二五”时期的1.9%，“十三五”时期进一步下滑至1.5%。因此，“稳外资”成为“十三五”时期的重要任务。从2017年1月起,国务院连发四文试图“稳外资”,即《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》(2017年1月)、《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》(2017年8月)、《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》(2018年6月)和《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》(2019年11月)。2020年以来,新冠肺炎疫情给全球跨境投资带来巨大冲击。2020年8月,国务院办公厅印发《关于进一步做好稳外贸稳外资工作的意见》,从引导加工贸易梯度转移、给予重点外资企业金融支持、加大重点外资项目支持服务力度、降低外资研发中心享受优惠政策门槛等方面提出15项具体政策措施。

在上述背景下,从2017年起,地方政府再次掀起了新一轮招商引资热潮。以中部6省为例,湖北、湖南、河南、安徽、江西、山西纷纷制定新的招商引资和“双招双引”文件,从加大财政、税收、金融支持,加强土地供给、人才和用工保障等方面制定完善相关优惠政策(见下页表1)。不仅如此,越到基层政府,招商引资优惠力度越大。以湖北省为例,各地级市政府纷纷将招商引资工作列为“一号工程”。2017年1月,武汉市和鄂州市最早把招商引资作为其赶超发展“一号工程”。同年4月,武汉市委、市政府印发《关于全面推进招商引资“一号工程”的实施意见》。随后,湖北省所有地级市政府均提出实施招商引资“一号工程”。利用高额奖励招商引资是“一号工程”最大的特色。如,根据自2018年1月1日起开始实施的《武汉市招商引资奖励办法(试行)》,对该市新引进注册落户的企业,其实际固定资产投资在2年内累计达到2亿元人民币以上的,最高可获得800万元人民币

的奖励。

二、“惠强惠大惠新”:我国地方政府招商引资现行优惠政策及其挑战

我国地方政府招商引资现行优惠政策较为丰富,大体可归纳为提供税收优惠、强化土地保障、加大财政奖励、加大金融支持等十个方面,其共同特征是“惠强惠大惠新”。其中,“惠强惠大”在新的国内国际发展环境中,正在面临新的挑战 and 压力。

(一)“惠强惠大惠新”:现行十大优惠政策的三大特征

党的十八大以来,我国地方政府招商引资优惠政策经历了从规范管理到“再加码”的大转折。尤其是进入“十三五”时期之后,许多地方政府加大了利用优惠政策招商引资的力度,大部分省份都发布了新的招商引资文件。这些文件涉及的优惠政策,大

致可以归纳为以下十种,其中,第八、九、十种在近几年较为常见。

1. 提供税收优惠

税收优惠是改革开放初期地方政府招商引资最主要的优惠政策。自2014年国务院开展清理规范税收等优惠政策以来,税收优惠政策的规范性有所增强,但其仍为地方政府招商引资的重要优惠政策。例如,中部六省中,湖北、安徽、江西、湖南四省2017年发布的招商引资文件中均含有税收优惠政策(见表1)。现行税收优惠政策最大的特点是“惠新”,即重点转向鼓励科技创新。譬如,江西省2017年招商引资政策文件规定,对符合约定条件的研发机构采购国产设备全额退还增值税,对经认定为高新技术企业的 外商投资企业减按15%的税率征收企业所得税。

表 1 中部六省招商引资主要政策文件(2007–2020 年)

省份	文件名	发文时间	主要招商引资政策
湖北	《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》	2017 年 3 月	加大财政支持、加大税收支持、加大金融支持、加强土地供给保障、加强人才及用工保障
	《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》	2018 年 9 月	加大招商引资财政奖励力度、金融支持力度,加强土地保障;加大招才引智资金投入,采取人才津贴、人才奖励、项目资助、创业扶持、股权投资、贷款贴息等方式给予综合资助
安徽	《安徽省人民政府关于进一步做好招商引资工作的意见》	2017 年 5 月	依法制定和落实招商引资优惠政策、加大金融支持、加强土地供给保障;引进高层次人才和急需紧缺人才,计入招商引资实绩
江西	《江西省人民政府关于进一步扩大开放打造招商引资新优势的实施意见》	2017 年 5 月	支持各地制定完善招商引资优惠政策、落实税收优惠政策、加大财政支持、强化用地保障、加大融资支持、创新人才政策、降低物流用工成本
湖南	《湖南省人民政府关于积极推进招商引资工作的通知》	2017 年 9 月	推动引资引技引智有机结合;支持各地制定招商引资优惠政策、强化财政专项资金引导作用、落实税收支持政策、强化用地保障、降低企业运营成本、支持外来企业拓宽融资
	《湖南省进一步加强招商引资工作的若干政策措施》	2020 年 10 月	重奖增量促引进(重点奖励总部经济、重大先进制造业、企业抱团产业转移等项目,单项投资最高可获 1000 万元奖励)、保障重大项目用地(对优势、特色产业,在确定土地出让底价时给予优惠支持)
河南	《河南省人民政府关于加强新形势下招商引资工作的意见》	2020 年 7 月	加大金融支持、优化土地保障、加大奖励力度、夯实人才支撑
山西	《山西省人民政府关于积极有效利用外资推动经济高质量发展的实施意见》	2019 年 10 月	出台健全招商引资协作机制等 16 个方面的举措

资料来源:根据中部六省政府官网相关文件整理

2. 强化土地保障

与税收优惠相似,土地优惠也是改革开放初期地方政府招商引资最主要的优惠政策。随着我国经济转入高质量发展新阶段,土地资源变得越来越稀缺,土地价格优惠政策也日益规范,但仍为地方政府招商引资的重要优惠政策。如中部六省中,湖北、安徽、江西、河南和湖南发布的招商引资文件中均含有强化土地保障的相关政策措施。现行用地保障优惠政策最大的特征是“惠大惠新”,即对重大项目和先进制造业等重点产业有明显倾斜。如,湖北、安徽、江西三省2017年招商引资政策文件均提出,对这两类项目,在确定土地出让底价时,按不低于所在地土地等别相对应最低价标准的70%执行。

3. 加大财政奖励

财政奖励和税收优惠有联系也有区别。近年来,财政奖励日益成为地方政府招商引资的重要优惠政策。如,中部六省中,湖北、安徽、江西三省2017年以及河南、湖南两省2020年发布的招商引资政策文件中均含有财政奖励和支持的相关政策措施。现行财政奖励优惠的最大特征是“惠强惠新”,即重点转向吸引大企业总部和高科技大项目。如,湖南省2020年招商引资政策文件提出,对新引进的总部经济、重大先进制造业、企业抱团产业转移和有进出口实绩的外贸实体等四类项目进行重奖,其中,对世界500强企业来湘新设立中国区总部、对中国500强企业和民营企业500强来湘新设立企业总部,最高奖励其在湘企业1000万元。

4. 加大金融支持

与财政奖励一样,金融支持也是近年来地方政府招商引资的主要政策。如,中部六省中,湖北、安徽、江西、湖南四省2017年以及河南2020年发布的招商引资政策文件均含有加大金融支持的相关政策措施。现行金融支持优惠政策有两大显著特征:一是“惠大”,即重点支持重大项目建设和融资。如,湖北和安徽两省2017年、河南省2020年招商引资政策文件均提出,发挥各类政府性产业发展基金引导作用,支持重大招商项目建设和融资。二是“惠外”,即

重点支持外来企业境内外上市。如,湖北、江西和湖南三省2017年招商引资政策文件均提出,支持内外资企业上海、深圳及境外证券交易所上市;湖南省2017年招商引资政策文件还提出,支持外商投资企业依法依规在主板、中小板、创业板和境外上市。

5. 加强基础设施和公用事业配套建设支持

尽管提供基础设施和公用事业配套是政府的公共责任,是改善营商环境的重要举措,但一些大的招商引资项目往往要求基础设施和公用事业具有一定的专用性,或者要求符合其特殊标准,政府往往会投入大量资金进行建设。我国各级经济开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、保税区等各类工业园区大多采用此种优惠政策。不难看出,这一优惠政策的最大特征是“惠大”。

6. 征地拆迁、厂区建设方面的支持

在征地拆迁、厂区建设方面,我国地方政府发挥着特别重要的作用。尽管其不是直接优惠,但政府也有很多投入,因而也算是优惠政策。以湖南省邵阳经济开发区2021年的“春雷行动”为例,2021年3月,邵阳经济开发区提出,开启产业项目建设“春雷行动”,把征地拆迁、安置项目建设及交付、土地报批、土地出让、融资、招商引资等六大方面作为主攻方向,全面推进园区发展。

7. 帮助招工和培训员工

在“招工难”时代,这项措施也很受企业欢迎,其主要特征是“惠强惠大”。以2012年河南省引入富士康为例,2012年8月,富士康郑州公司需要新招收20万名工人。同年8月4日,河南省政府省长办公会决定协助富士康招募工人:将任务分配给该省17个省辖市政府和1个省直辖县级行政单位,并由省财政厅给富士康新招收的工人每人每月200元补贴,一直发放到2012年年底。

8. 地方国资注入或地方国企的支持性合作

地方国资注入或地方国企的支持性合作是最近几年兴起的优惠方式,其主要特征也是“惠强惠大”。以2020年安徽省合肥市引入蔚来汽车为例,2020年4月29日,蔚来汽车对外宣布,其与合肥建

投、国投招商、安徽高投等战略投资者签署关于投资蔚来中国的最终协议:蔚来汽车将向蔚来中国投资42.6亿元人民币,同时注入中国范围内包括整车研发、供应链与制造、销售与服务、能源服务等核心业务与相关资产(估值177.7亿元人民币);合肥建投、国投招商和安徽高投等战略投资者将向蔚来中国投资70亿元人民币。投资完成后,蔚来汽车将持有蔚来中国75.9%的控股股份,合肥建投等三大战略投资者将合计持有蔚来中国24.1%的股份。这笔国资的注入,堪称蔚来汽车的“救命稻草”。蔚来汽车年度财务报告显示:2019年,其净亏损高达112.96亿元;2020年,其全年实现营业总收入162.58亿元。

9. 帮助重点企业引入配套企业、补齐产业链供应链

近年来,配套企业的引进、产业配套体系的促进、产业链供应链的强化等措施,越来越成为地方政府招商引资的创新措施,其主要特征也是“惠强惠大”。截至2021年5月,江苏、江西、湖南、湖北、安徽、广东、山东等20多个省份纷纷借鉴推广浙江省2019年首创的产业链“链长制”招商模式。这一模式是以培育产业集群为目标,以“建链、补链、强链、延链”为重点,以招大引强为着力点,以招引标杆性企业和引擎性项目为核心,推动产业链攀升和价值链提升发展的一种招商引资新模式。该模式在招商引资上取得了良好效果。2020年,浙江实际使用外资157.8亿美元,同比增长16.4%,增速高于全国平均水平11.9个百分点。

10. 对引进的研发人员等高端人才进行奖励

党的十八大以来,研发支持和人才引进鼓励支持日益成为我国地方政府招商引资优惠政策的重要形式,其主要特征是“惠新”。如,河南省2020年7月招商引资政策文件提出,夯实人才支撑,要“落实高层次人才认定和支持政策,保障招商引资企业各类人才享受相应的奖励补贴、薪酬、税收优惠等政策”。

(二)“惠强惠大”政策所面临的挑战和压力

总体来看,我国地方政府招商引资现行优惠和奖励政策,仍然是针对特殊对象的“特惠”政策,其共

同特征是“惠强惠大惠新”。这些优惠政策与营商环境的改善,是地方政府积极招商引资、大力发展经济的重要手段。地方政府竞相实行优惠政策,虽然不时被批评为“恶性竞争”,并且的确可能强化“马太效应”,但中央政府还是发挥了良好的引导、规范作用,因而从实际情况来看,优惠政策的竞争也并没有那么“恶性”。然而,这些“特惠”政策,尤其是“惠强惠大”政策,面临着如何处理国内国际平等竞争原则的新挑战和压力。

1. 平等竞争将成为我国企业发展政策的长期性主题

党的十八大以来,中央在贯彻新发展理念和构建新发展格局过程中,对企业发展政策的主题进行了较大调整,从对不同所有制企业量身定制,转变为构建各类所有制企业平等竞争的发展环境。党的十八大提出,全面深化经济体制改革,要“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。党的十八届三中全会提出,坚持和完善基本经济制度,要“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护”。至此,形成了一个比较完整的“三公一平一同”政策方针论述^[9]。党的十九届四中全会将“平等使用生产要素”更改为“平等使用资源要素”,提出“营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境”。党的十九届五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》均提出,构建高水平社会主义市场经济体制,建设高标准市场体系,要“坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法,形成高效规范、公平竞争的统一市场”,进一步凸显了“三公一平一同”和公平竞争的企业发展政策。这是我国企业发展政策的重大转折,尽管这个转折并非在过去两三年突然出现,也不可能在未来两三年突然实现,但这体现了国内政策的大潮流,将成为我国企业发展政策的长期性主题。这无疑对我国地方政府招商引资现有“惠强惠大”政策形成了新的挑战。

2. 公平竞争体现了全球经贸规则变化的大潮流

2008年全球金融危机以来,国际贸易投资规则体系发生深刻调整,国际贸易投资规则朝着更高水平方向发展。在WTO体系下,主要关注的是关税减让和非关税壁垒减少等边境措施,较少关注“边境后”和“边境内”措施。随着跨国公司把生产布局到全球,诸如规则一致、竞争中性、知识产权保护、环境保护、政策透明度和反腐败等“边境后”和“边境内”措施正在成为区域或国家间贸易投资谈判的新议题^[10]。这些新议题中,规则一致和竞争中性政策对我国现行的招商引资优惠和奖励政策将产生较大冲击。在此,以与我国密切相关的RCEP(区域全面经济伙伴关系协定)、CECAI(中欧全面投资协定)、CPTPP(全面与进步跨太平洋伙伴关系协定)为例,阐述这一问题。

RCEP是我国与东盟10国及日本、韩国、澳大利亚、新西兰在2020年11月15日正式签署的多边自由贸易协议。RCEP的签署,标志着全球最大的自由贸易区成功启航,是我国继加入WTO之后又一重大开放成果。RCEP包括20个章节,涵盖货物、服务、投资等全面的市场准入承诺,纳入了较高水平的货物和服务贸易、投资、知识产权、电子商务、竞争政策、政府采购等内容。其中,RCEP竞争政策章明确了各方须共同遵循的竞争立法和执法原则。这无疑是对我国地方政府招商引资优惠和奖励政策的新挑战。今后,各级政府的行政决定、行政程序、行政措施等行为都要依规行事,否则就可能构成贸易争端。此外,RCEP中还有170项软性义务,将构建好的营商环境上升为国际义务,各级政府应将其作为内部硬约束,构建开放、公平、透明、便利的营商环境。

2020年12月30日完成谈判的CECAI,是一项全面、平衡和高水平的投资协定。高水平主要体现在,协定涉及领域远远超越传统双边投资协定,谈判成果涵盖市场准入承诺、公平竞争规则、可持续发展和争端解决四方面的内容。在公平竞争规则方面,中、欧双方立足于营造法治化营商环境,就国有企业、补贴透明度、技术转让、标准制定等与企业运营密切相

关的议题达成共识。其中,中国承诺规范国有企业行为,根据商业规范行事,在购买和销售商品或服务时不得存在歧视。尽管CECAI走向生效实施还需一定时间,期间可能会遇到一些阻力和困难,甚至最后生变,但公平竞争无疑是未来中欧投资协定谈判的最低要求。

CPTPP是我国正在积极考虑加入的多边自由贸易区。2020年11月,习近平主席在出席亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议的演讲中提出,中国将积极考虑加入CPTPP。2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》再次提出积极考虑加入CPTPP。与RCEP相比,CPTPP是一个更高水平的多边自由贸易协定,主要关注数字经济、服务业、高科技、金融、保险、医药专利等,对于我国现有经济体制和现行贸易投资规则都将产生更大的挑战。从CPTPP现有条款看,一般认为,在货物的国民待遇与市场准入、国有企业和指定垄断、竞争政策、知识产权、劳工标准、监管的一致性等方面与我国现行制度规则差异较大,有较大的接受难度^[11]。

由此可以看出,公平竞争也将成为未来国际贸易投资协定的基本要求。这无疑会对我国地方政府招商引资现有“惠强惠大”政策产生较大压力。

三、“惠民惠小惠新”:招商引资优惠政策的国际经验

几乎所有国家都会采取吸引力政策来招商引资。这些吸引力政策有很多优惠、支持措施,且并非对所有投资者一视同仁。尤其是地方政府,也会在招商引资方面进行相互竞争,竞相推出优惠政策以吸引更多投资和更中意的企业。美国、日本和德国等主要发达国家也不例外。这里以美国、日本和德国为例,更好地阐述招商引资优惠政策如何与公平竞争原则相衔接。

(一)“惠民惠小惠新”:美国招商引资优惠政策的三大特征

美国政府可以直接配置的资源有限,可以使用的优惠性政策杠杆不多,主要通过基金资助和税收

优惠等举措来招商引资。与我国地方政府招商引资现行优惠政策的“惠强惠大惠新”特征有所不同,美国招商引资优惠政策的主要特征是“惠民惠小惠新”,此处的“惠民”政策也可以理解为“普惠”政策,即对所有市场主体一视同仁的政策。

近年来,美国联邦政府最大的“惠民”政策,是特朗普政府任期内联邦政府实施的减税政策。从2018年1月1日起,特朗普政府实施自里根政府税改以来最大规模的税制改革。此次税改主要集中在企业所得税、个人所得税、跨境税制等方面。其中,最核心的改革是企业所得税税率改革,其税率从之前最高35%的累进税率调整为21%的单一税率。跨境税制改革方面,一是来自其境外子公司(10%持股比例要求)的股息可享受100%的所得税豁免;二是对境外子公司历史累积境外收益一次性征税,汇回税率从此前最高39.6%的税率调降至15.5%(现金)和8%(非现金资产)。特朗普政府税改使美国企业所得税税率大幅降低,产生了洼地效应。

美国联邦政府的“惠民”政策,还包括此前就存在的对外贸易区(Foreign Trade Zones, FTZ)优惠政策。美国FTZ的建立始于20世纪30年代的“大萧条”时期。截至2020年12月底,美国共建立298个FTZ,遍布美国50个州以及波多黎各领地,其中,得克萨斯州最多(33个)。美国FTZ内的“倒转关税减免(Relief from Inverted Tariffs)”等特殊政策,可以帮助企业规避贸易保护,从而有助于吸引外资从事加工制造业^[12]。倒转关税减免,是指在原料或零部件进口关税税率高于产成品关税税率的情况下,FTZ企业有权选择按照较低的税率缴纳关税。FTZ的税收优惠制度还包括:进口货物入区时无须立即缴纳关税,直到商品实际进入美国关境消费时才缴纳相应的税费;入区外国货物再出口时,无须缴纳关税,也不受配额限制;区内用于出口的外国及本国产品免缴州或地方存货税。这些优惠政策,可降低或延迟区内企业应缴税款额,为企业周转资金提供便利,从而更好地吸引外资。

美国地方政府最大的“惠小”政策,是对雇用本

地员工的基金资助和税收优惠等支持性政策。促进本地就业是美国各州和地方政府招商引资的一个重要目的,而基金资助和税收优惠是美国各州和地方政府招商引资政策占比最高和次高的激励政策工具。2020年,美国各州的基金资助项目、税收优惠项目分别为973项和891项,分别占有招商引资激励项目总数(2165项)的44.9%和41.2%。美国各州和地方政府大都制定了基金资助和税收优惠政策来促进本地就业,尤其是支持本地中小企业发展来促进本地就业,因为中小企业有利于本地就业,而在初创期往往面临资金不足等问题。加利福尼亚州在这方面的举措最多:一是创设融资项目,鼓励参与的银行等金融机构为融资困难的小型企业贷款,最高贷款额为500万美元;二是新增就业抵税项目,规定新增就业纳税人的抵税额度为员工薪水的35%,每位员工最高抵税金额为5.6万美元;三是设立小型企业(750名员工以内企业)贷款担保项目,协助本土企业创造和保留就业岗位。纽约州的举措包括:一是创设刺激就业税收抵扣项目,规定企业在投资后的前两年,如果新增就业达到一定水平,就可以获得相当于投资额2.5%的税收抵扣;二是制定合格新兴产业就业税收抵扣政策,规定3年内每年新增一名员工给予1000美元税收抵扣。得克萨斯州则设立了企业基金,对于新搬迁或扩建企业,如果投资额显著且创造一定数量的高额工资岗位,将获得现金奖励。

美国地方政府的“惠新”政策,则包括通过税收优惠、融资支持和基金资助等举措引导外来资金促进本地研发、科技创新和新兴产业发展,以及生态环保和绿色发展。如,在加利福尼亚州,研发抵税项目相关文件规定,企业获得的研发税补贴可能是年度研究经费经一定计算后超支部分的15%,或是支付给第三方机构的基础研究费用的24%;设立产业发展债券融资项目,规定为购买制造设施和设备的制造商提供免税利率,其利率一般低于传统融资方式的20%~30%。又如,在纽约州,污染控制税收抵扣政策规定,用于建设或改进处理工业废料或大气污染设施的投资,经过认证后,可在应付州税部分进行

一些抵扣;其有关新兴产业税收抵扣的政策规定,合格新兴技术公司可获得合格投资额10%~20%的税收抵扣。再如,在得克萨斯州,有关可再生能源激励的政策规定,对于制造、销售或安装太阳能、风能等可再生能源设施的企业可免除特许经营税;得克萨斯新兴技术基金则通过现金资助方式,促进该州新兴技术的研发和商业化。

(二)“惠民惠新”:日本招商引资优惠政策的两大特征

就“惠民”而言,有如下举措:一是大幅降低法人税(即企业所得税)税率。经过2015年的“成长型法人税改革”,日本把法人税税率从之前的25.5%逐步下调至2018年的23.2%,对中小法人、公益法人的优惠税率(年所得税额800万日元以下部分)则从之前的19%相应下调至2018年的15%。二是实行地方经营点税收优惠政策。此项政策主要是为了引导外资到东京都市圈以外地区投资,其具体政策为:如果外资企业直接在东京都市圈以外地区投资,可享受商业设施购置价15%的特殊折旧或4%的税收抵扣;如果外资企业将企业总部或总部部分职能由东京23区迁至东京都市圈以外,则可以享受商业设施购置价25%的特殊折旧或7%的税收抵扣。三是经济特区优惠和补贴政策。对于在综合特区、国家战略特区、灾后重建特区等经济特区经营的包括外资在内的企业,可享受税收减免、财政补贴、金融支持等相关优惠和补贴政策。如,在国际战略综合特区,税收方面,对符合条件的法人给予收购价格、特别折旧费用的抵扣优惠;财政支持方面,2020财年补贴总额为1000万日元;金融支持方面,五年内给予0.7%的贴息支持,2020财年预算总额为5.6亿日元。

就“惠新”而言,有如下举措:一是针对初创企业、新增投资和就业实施的优惠政策。近年来,为吸引投资和扩大就业,日本一些地方政府制定了名目繁多的奖励计划和优惠政策,包括投资项目补贴、新设公司补贴、外资企业办公室租金补贴、总部经济补贴,以及税收优惠计划,等等。二是针对创新实施的激励政策。例如,为鼓励企业采用大数据、机器人等技术,日本地方政府给予企业30%的特殊折扣或3%

的税收减免。

(三)“惠小”:德国招商引资优惠政策的最大特征

与美国和日本有所不同,德国招商引资优惠政策最大的特征是“惠小”,即主要面向中小企业实施优惠政策,其次是“惠民和惠新”。中小企业在德国经济中占有举足轻重的地位,其数量占德国企业数量的99.6%,因此,中小企业促进政策是德国政府长期关注的重点,其招商引资优惠政策也不例外。近年来,德国地方政府招商引资政策主要包括政府资助、税收优惠、贷款优惠三类,基本上都是针对中小企业的。

一是政府资助政策。与美国有所区别,政府资助是德国政府最主要的招商引资优惠政策,其主要原因可能是德国的税率已经较低。德国企业所得税率自2008年1月起就已经从之前的25%降至15%。德国政府资助主要包括投资补贴、投资补助和劳动力补贴三种形式:投资补贴是通过“改善地区经济结构公共任务”项目来实施的,旨在帮助经济欠发达地区的中小企业,以缩小地区经济差距、促进各地区经济的平衡增长;投资补助则是通过“共同任务”项目来实施的,旨在重点资助中小企业,补助金额取决于投资地区和企业规模,最高可达到总投资额的40%;劳动力补贴包括招聘支持、聘前培训、薪酬补贴和在职培训补贴四种形式,一般由联邦劳动局和各州共同实施。

二是税收优惠。德国的税收优惠政策主要是针对中小企业,同时还鼓励研发和针对部分新产品。针对中小企业的税收优惠包括:企业净资产低于2.35万欧元且设立一年以上的企业,作为附加折旧,税前可以抵扣动产或收购资产的20%,还可以对计划收购或生产的资产的40%予以抵扣,最高限额为20万欧元;净资产不超过20万欧元的非特殊行业企业允许计提最高15.4万欧元的资产购置准备金,并予以免税。鼓励企业研发的税收优惠包括:在德国成立的企业每年均可就发生的研究项目获得国家发放的相应津贴,具体津贴金额为研发活动中的可资助费用的25%,该补贴可直接用于抵减个人所得税或企业所得税的应纳税额。针对部分新产品的税收

优惠包括:部分产品或服务可享受增值税为7%的低税率或零税率,如出版书籍、假体、艺术收藏品等;销售平价农产品和林业的个人或企业适用特殊税率,其中农产品的特殊税率通常为10.7%,林业产品为5.5%。

三是优惠贷款政策。德国面向投资者的优惠贷款也主要是针对中小企业,主要包括欧洲复兴计划项目贷款、德国复兴信贷银行企业家贷款、地方优惠性贷款。欧洲复兴计划项目贷款主要面向德国本土及外来的中小企业和自营业主,为其提供长期优惠固定利率贷款、贷款期限最长为20年,贷款比例最多可覆盖85%的投资成本,贷款金额最高可达300万欧元;德国复兴信贷银行企业家贷款主要面向德国及其他国家进入德国市场5年以上、希望在德国投资的个体经营者和企业,该贷款利率低于市场利率且10年不变、贷款期限最高可达20年,最多可覆盖100%的符合资助范围的投资成本,贷款金额最高为2500万欧元;各州发展银行还有一些优惠贷款项目供投资者选择。

四、未来我国地方政府招商引资政策的优化取向

美国、日本和德国等国家的经验表明,即使在强调公平竞争的发达国家,招商引资政策也不排除对特定企业实行特殊优惠政策。与美国、日本、德国等发达国家相比,我国的体制、发展阶段、财税和土地政策框架均不同,因此,地方招商引资政策比较独特也比较丰富。而且,我国经济发展迅速的一个重要原因,就是地方之间的发展竞争,包括招商引资竞争。但是,招商引资竞争也不能滑向无节制竞相增加优惠的轨道,那样会导致政策兑现困难,并伤害未来发展;同时,实施优惠政策如何避免造成企业之间的不公平竞争,的确是一个越来越值得关注的问题。在我国日益嵌入全球体系的背景下,在全球经贸规则仍然主要由发达国家定义的情况下,对我国地方政府招商引资优惠政策进行调整和优化,确有必要。其主要方向是,把优惠政策的普惠性和特惠性有机结合起来,更多考虑结构性普惠政策,逐步缩减一对一特惠政策的范围。美国、日本和德国等国的招商引资政策,既有面向所有企业的普遍减税政

策,这可视作全面性普惠政策;也有面向中小企业的支持政策,这可视作结构性普惠政策;还有一些支持少数特定技术及相关产业的政策,支持少数特殊地区招商引资的政策,以及支持企业研发的政策,也可视为结构性普惠政策。我国以后也应推动政策向这些方面转向,特别是向支持研发和创新转变。而一对一的特惠政策,可以继续存在,但应考虑更多地以员工雇用、研发投入、生态环保投入等为优惠“标的物”。具体而言,未来可从三大方面调整与优化我国地方政府招商引资优惠政策。

(一)进一步优化所有企业的投资环境,由“特惠”逐步转向“普惠”

为所有企业投资营造国际一流的营商环境,是地方政府未来高质量招商引资的重要抓手。在新发展阶段,提高贸易投资便利化水平、优化投资环境,从某种程度上比财政奖励和补贴等优惠政策更重要。党的十八大以来,我国营商环境不断优化,取得了较大进步。据世界银行发布的《2020年营商环境报告》,我国营商环境全球排名从2012年的第91位提升至2019年的第31位。尽管如此,与营商环境优良的经济体相比,我国营商环境仍存在一定差距,进一步优化的空间较大^[13]。未来5年乃至15年,应进一步优化营商环境,推动地方政府招商引资政策由“特惠”逐步向“普惠”方向转变。具体而言,可从如下方面着手:

第一,深化税制改革,加大减税降费的普惠力度,切实减轻包括外资企业在内的所有企业的税负,营造更优的税收营商环境。如,借鉴美国和日本经验,尽可能将企业所得税一般税率由当前的25%降为20%、小型微利企业税率由20%降至15%。又如,完善小规模纳税人制度,健全增值税抵扣链条。借鉴德国小企业固定比例制度经验,赋予小规模纳税人依照正常方式向其消费者收取增值税并开具增值税发票的权利,以便符合一般纳税人条件的消费者就取得发票上注明的销项税额全额进行抵扣。再如,充分利用大数据等新技术,提高办税退税效率。可推广深圳经验,推行区块链电子发票,既解决发票流转过程中一票多报、虚报虚抵等难题,又提高办税

退税效率。

第二,对接国际高水平经贸规则,进一步加大自贸试验区制度创新。从2013年9月在上海设立第1个自贸试验区,到2020年9月新设北京、湖南、安徽3个自贸试验区,我国自贸试验区总数已达21个。自贸试验区建设始终坚持以制度创新为核心,不断深化投资领域改革,打造国际一流营商环境,累计向全国复制推广了260项制度创新成果。未来,要加大对自贸试验区的制度创新并及时推广,优化所有企业的投资环境。

第三,在全国范围内继续推进“放管服”改革,提高所有市场主体的贸易投资便利化水平。既要进一步深化行政审批制度改革,对于审批环节要继续减环节、减材料、减费用、减时限;又要进一步优化政务服务,对于政务服务中那些涉及企业经常要办的事项,要努力做到网上办、掌上办、一次办,以更优的服务招商引资。

(二)加强平等竞争意识,由“惠强惠大”逐步向“惠民惠小”转变

目前,我国地方政府招商引资的财政奖励和补贴、土地保障、金融支持等优惠政策,尤其是财政奖励政策,主要是针对外来的大企业和大项目,即所谓的“招大招强”,对本土企业和一般项目,尤其是本土中小微企业和小微项目,基本排除在外。从短期财税效果来看,“招大招强”固然比发展中小微企业好;但从长期发展来看,这会使得本土企业和中小微企业在与外来大企业竞争中处于不利地位,造成“强者越强、弱者越弱,赢者通吃”的不良后果。

实际上,中小微企业对解决就业、增加税收等非常重要,已经成为国家税收和创业就业的重要来源。相关统计数据显示,2020年,我国民营经济贡献了50%以上的税收和80%以上的城镇劳动就业。“十四五”时期乃至到2035年,应加强平等竞争意识,推动地方政府招商引资优惠政策由“惠强惠大”逐步向“惠民惠小”转变,具体路径如下:

第一,巧妙地往“惠民”政策方向引导。如果企业可以雇用更多本地员工,地方政府就应该给这类企业更多的优惠政策。发达国家地方政府对招商引

资的重点企业也会有一对一的支持政策,但其非常重要的“标的物”是新增就业,以及就业人员的薪酬水平。这很可能是因为,这些国家的地方政府对于当地经济增长并不承担多大责任,或者老百姓对政府并没有保持经济增速方面的强烈要求,但地方政府承担着增加就业这样的社会性责任。这不是说我国地方政府追求经济发展的政策导向就不好。但是,为了更好地适应国际经贸规则,我国未来也可考虑以就业为重点来设计招商引资优惠政策。从发展趋势来看,增加就业,特别是增加高质量就业,加强员工培训以增进人力资本,帮助人员从传统行业转向新兴行业就业,将成为我国各级政府的支持重心。因此,我国招商引资优惠政策应更多地向“惠民”政策转变。向“惠民”政策转变,也包括对保护生态环境、采用绿色技术给予优惠政策。具体而言,可借鉴日本经验,从办公室租金补贴、注册费用补贴、研发费用补贴、贷款利息补贴、新聘员工奖励等方面对新设企业和增加就业企业进行适当补贴和奖励。

第二,更加注重“惠小”。强化平等意识,确保所有市场主体平等使用资源要素,将优惠政策重点转向支持本土中小微企业发展。可借鉴美国和德国经验,通过投资补贴、投资补助、劳动力补贴、税收优惠、优惠贷款等方式支持本土中小微企业发展。一是对培育本土龙头企业和引进重点项目同等对待,以“引强招大”的优惠政策培育本土龙头企业,通过扶持培育本土龙头大企业并筑巢引凤,引导扶持本地中小企业围绕产业链配套集聚,形成完整的产业链体系,带动本土中小企业及配套服务企业的发展。二是以引进总部经济的优惠政策支持本土企业发展总部经济,有针对性地提供“一对一”帮扶,将优势资源向本土优势企业、骨干企业倾斜,发展壮大本地优势企业。三是以支持外来投资企业拓宽融资渠道的优惠政策,通过推动供应链金融发展等多种手段,切实解决中小微企业融资难、融资贵问题,发展壮大一批供应链上下游中小企业。

第三,实施一对一的优惠政策。继续发挥我国在用地保障、征地拆迁,以及基础设施建设供给等方面的独特优势。招商引资的重点企业,一般而言投

资较大,且对用地、基础设施和公用事业有一些特殊要求。我国不能放弃这方面的独特优势。当然,与此密切相关的政府平台公司,应该提高财务规范性、稳健性和透明度。

(三)深入贯彻创新发展理念,继续保留和进一步加大“惠新”力度

党的十八大以来,我国深入实施创新驱动发展战略,创新实力整体提升。但也要看到,我国科技创新仍面临一些“卡脖子”技术问题,科技自立自强能力亟待提升。未来5年乃至15年,地方政府在招商引资政策制定过程中,应深入贯彻创新发展理念,继续保留和进一步加大“惠新”力度。也就是说,如果企业可以促进本地研发和新兴产业发展、减少污染和推动绿色发展,地方政府就应该给这类企业更多的优惠政策。具体而言,可从如下方面着手:

第一,通过税收优惠和融资支持吸引外来企业开展研发和科技创新活动。通过税收优惠和融资支持等举措引导外来资金促进本地研发和科技创新,既是美国、日本、德国等发达国家地方政府招商引资的通行做法,又是近年来我国地方政府招商引资的成功经验。未来这一优惠政策不仅应继续保留,而且应及时推广,加大对“招才引智”的优惠力度,以助推我国科技自立自强。如,可借鉴美国加利福尼亚州研发抵税项目经验,对促进本地研发和科技创新的企业进行适当的税收抵扣甚至免除等优惠政策。又如,可借鉴日本地方政府经验,通过一定比例的税收减免鼓励外来企业采用大数据、机器人等高科技技术。

第二,通过加大金融支持和税收优惠等政策吸引外来企业投资新兴产业。如,借鉴美国加利福尼亚州产业发展债券融资项目经验,为投资新兴产业的外来企业提供低息利率和免税利率。又如,借鉴美国纽约州新兴产业税收抵扣政策的经验,对合格新兴技术公司进行一定比例的税收抵扣。再如,借鉴美国得克萨斯州设立新兴技术基金的经验,设立地方新兴技术基金,促进地方新兴技术的研发和商业化。

第三,通过税收抵免优惠和用地保障等政策吸

引外来企业投资生态环保和绿色产业。如,借鉴美国纽约州污染控制税收抵扣经验,对推动绿色发展的投资,进行一定税收抵扣甚至抵免。又如,可借鉴美国得克萨斯州可再生能源激励的经验,对于制造、销售或安装太阳能、风能等可再生能源设施的企业可免除特许经营税。

注释:

①“两免三减半”指的是合营期在十年以上的,从开始获利的年度起,头两年免征所得税,从第三年起减半征收所得税三年。

参考文献:

- [1]广东省经济特区条例[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1980(13):407.
- [2]路风,余永定.“双顺差”、能力缺口与自主创新——转变经济发展方式的宏观和微观视野[J]. 中国社会科学, 2012(6):91-114.
- [3]王洛忠,刘金发.招商引资过程中地方政府行为失范及其治理[J]. 中国行政管理, 2007(2):72-75.
- [4]习近平.之江新语[M]. 杭州:浙江出版联合集团,浙江人民出版社, 2014:184.
- [5]魏后凯.加入WTO后中国外商投资区位变化及中西部地区吸引外资前景[J]. 管理世界, 2003(7):67-75.
- [6]刘建丽.新中国利用外资70年:历程、效应与主要经验[J]. 管理世界, 2019(11):19-37.
- [7]楼继伟.建立现代财政制度[N]. 人民日报, 2013-12-16(07).
- [8]马相东,王跃生.新时代吸引外资新方略:从招商政策优惠到营商环境优化[J]. 中共中央党校学报, 2018(4):112-121.
- [9]张文魁.构建我国企业发展基本政策[J]. 新视野, 2020(6):5-13.
- [10]许培源,刘雅芳.国际贸易投资新规则对国际生产投资布局的影响[J]. 经济学动态, 2019(8):56-69.
- [11]王跃生,边恩民,张羽飞.中国经济对外开放的三次浪潮及其演进逻辑——兼论RCEP、CECAI、CPTPP的特征和影响[J]. 改革, 2021(5):76-87.
- [12]ALAVI J, THOMPSON H. Toward a theory of foreign trade zones[J]. The International Trade Journal, 1988, 3(2): 203-217.
- [13]杨丽花,董志勇.市场化法治化便利化视野下的营商环境建设[J]. 中国特色社会主义研究, 2019(5):18-24.