

投资促进有效性及其评价机制研究

王习农

(中国社会科学院金融研究所, 北京 100029)

摘 要: 投资促进营销一个国家。当前国际引资竞争更加激烈, 如何通过积极有效的投资促进工作, 扩大引资规模, 提升引资质量, 发挥综合效益等, 是当前投资促进工作的重大理论问题和实践问题。为此, 借鉴国外经验并结合我国投资促进实践, 第一次提出“投资促进有效性”概念, 并试图构建投资促进有效性评价机制。针对中国投资促进存在的效能问题, 给出提高中国投资促进有效性的若干建议。

关键词: 投资促进; 投资促进有效性; 投资促进绩效评估; 评价机制; 母国投资促进措施; 绿色理念

中图分类号: F830.59 文献标识码: A 文章编号: 1006-1894(2012)01-0047-08

一、“投资促进有效性”概念的提出

(一) 背景

投资促进是各国政府、民间机构、企业通过制定有利于资本合理流动的政策、法律、措施, 调整体制结构, 完善运行机制, 并应用多种适宜的技术和方法开展一系列营销活动或生产一定产品, 做好相应管理和服务, 从而促进吸引资本和对外投资, 推动经济、社会、生态协调发展的行为。^① 投资促进营销一个国家。投资促进方式是促进投资的合理合法的手段、模式等。有效的投资促进是吸引大规模、高质量外商投资的基础。

后金融危机时代全球经济复苏, 以高科技、高附加值的高端制造及研发环节, 服务业及服务外包转移为主要特征的世界经济新一轮产业结构调整方兴未艾。跨国公司也开始新的战略调整, 国际直接投资逐步恢复并得到增长。为发展经济, 增加就业, 各国吸引外商投资的愿望比以往更加迫切, 竞争更加激烈, 而投资促进工

作成为各国政府高度重视和着力发展的工作。一方面, 伴随着“母国投资促进措施”^② 的继续深入实施, 引资国大幅度放宽准入政策, 投资环境也更具吸引力; 另一方面, 各国纷纷建立健全多种类型的投资促进机构 (Investment Promotion Agency, 简称 IPA); 再一方面, 各国不断丰富和创新投资促进技术与手段, 许多国家实现了向“引进来”和“走出去”双向投资促进并举模式的转变。但是, 随着国际直接投资竞争和投资促进日益发展, 各国 IPA 特别是投资促进理论工作者逐渐认识到, 如何提高投资促进绩效是一个重大理论和实践问题。国际投资促进开始进入“第四代”——投资促进既关注投资规模, 又关注投资促进成本和综合效益, 注重量的扩张与质的提升并重。投资促进正朝着更广、更深的方向快速发展。

从总体上看, 发展中国家的投资促进与发达国家有着显著的差异, 特别是在投资的规模、

收稿日期: 2011-09-02。

作者简介: 王习农, 男, 博士后, 中国社会科学院金融研究所—特华博士后科研工作站。

重点行业、目标市场、投资方式、投资促进技术等方面与发达国家存在明显的差距。中国作为世界最大的发展中国家,利用外资规模一直名列前茅,但也出现了一些不重视质量和效益,盲目扩大利用外资,投资促进“做无用功”、恶性竞争、资源严重浪费、效果不明显等问题。中国在积极实施“国民经济十二五规划(2011—2015)”过程中,如何通过更加积极有效的投资促进工作,在继续扩大利用外资规模的基础上提升利用外资的质量和效益,将是一个必须解决的重大问题。为此,提出“投资促进有效性”概念,并对其评价机制展开研究。

(二) 定义

投资促进有效性是投资促进宏观有效性和微观有效性的统一体,通过在宏观和微观两个层面扎实做好投资促进工作,降低成本,提高经济效益、社会效益和生态效益,达到宏观和微观两个层面双赢。这一概念,着眼于提高全球特别是中国投资促进质量和效益,进一步推动投资促进工作,加大招商引资和对外投资力度,从而为投资促进实践发挥积极指导作用。

投资促进宏观有效性主要包括环境有效性、产业结构有效性、区域结构有效性等。环境有效性指通过硬、软环境的改造、完善和提高,吸引投资商进行高质、高效的投资活动。环境有硬环境和软环境之分,其中,硬环境主要包括基础设施,软环境主要包括投资促进体制环境、政策环境、法律环境、金融环境、市场环境、社会生活环境等。产业结构有效性指通过有效的投资促进工作引导投资流向,提高投资质量,推动产业结构优化和升级。区域结构有效性指通过有效的投资促进工作引导投资流向,促进区域经济协调发展。

投资促进微观有效性主要包括投资促进活动有效性(成本—收入分析)、投资促进项目有效性、投资促进方式有效性、投资促进人员素质有效性、投资促进服务有效性等。投资促进活动有效性指以最少的投入获得最大的产出,具

体指开展投资促进活动时要降低成本,提高效益和成功率。投资促进项目有效性指一切投资促进行为以招商引资或对外投资项目为核心。对于一个相对独立而又面向市场化运作的 IPA 而言,项目必须成为投资促进的基本载体,既体现为投资促进的前提,又体现为投资促进的结果。项目促进是评价和衡量投资促进有效性的主要标准之一。投资促进方式有效性指一定的投资促进任务应采用适当的投资促进方式或方式的组合,“简洁、快速、准确、高效”是检验投资促进方式或方式组合的标准。在投资促进方式的具体选择和运用过程中应注意传统投资促进方式和开拓创新相结合。投资促进人员素质有效性指从事投资促进的工作人员应具备的投资促进高品质,是研究、实际操作、沟通协调组织、项目开发等诸方面能力的有机统一体。一个成功的 IPA 应是具有多种专业知识和多种能力人才的集合体,缺一不可。IPA 人才队伍建设的目标应是培养投资促进专家型和精英型团队。投资促进服务有效性指通过对投资主体及客体的前、中、后期优质、高效的服务工作获得良好经济效益和社会效益。

(三) 评估投资促进工作的有效性是一项重要任务

政府、企业和各专业 IPA 正面临一个极为重要的任务,就是如何评估投资促进工作的有效性。投资促进工作不仅关注成本,而且注重效益;不仅关注经济效益,而且注重社会效益。讲求经济效益是市场经济赋予投资促进工作的经济责任,是由市场经济条件下各竞争主体的内在物质利益动力和外在竞争压力所决定的,它要求一方面要提高 IPA 的经济效益,另一方面要提高投资对象的经济效益;讲求社会效益是自然、社会赋予投资促进工作的社会责任,无论政府承办投资促进活动,还是将多种业务分包给其他机构,都有对投资促进技术、方案、过程、结果等进行评估的问题。

二、构建投资促进有效性评价机制

参考国际惯例,投资促进有效性评价机制的构建,具体可通过对投资促进作绩效评估来实现。

(一) 投资促进绩效评估

“绩效”在学术界没有公认的定义,主要有3种代表性的认识:完成某种任务或目标;资源获取与使用上的能力(OECD:经济合作与发展组织);3E:经济(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness)。3种认识并不矛盾,都强调结果与产出。投资促进中的“绩效”就是IPA达到设定的目标,目标涵盖范围非常广泛,对于不同的机构而言,内容也有所差别。越来越多的政府和组织使用绩效评估作为一种提升其管理水平和测评投资促进有效性的工具。投资促进绩效评估工作起源于微观层次的绩效考评,但随着投资促进的快速发展,宏观层次也逐渐开展这项工作,从技术上主要体现在以微观性评估指标为基础增设若干宏观性评估指标。越来越多的政府机构、专业IPA或企业开始使用绩效评估,以便通过监控成本、有效性、客户满意度等来提升其竞争优势,而如何设计一套科学、合理的绩效考评指标,建立相应的体系、机制是亟待解决的课题。

投资促进绩效评估一般由监控和评估两个环节构成。监控是对IPA或某项活动相对于计划目标所取得进展的常规检查。评估就是检查一个项目是否已经达到目标,假如达到目标,又是如何比较经济地达到该目标,总结经验以利推广;假如未达到目标,找出原因并吸取教训以利改正。为方便定期的监控和评估,所有的IPA项目和活动都应该事先确定实现的目标和执行的时间表,以确保完成它们。这些目标和时间表都是成功监控和评估的基础。同时,监控和评估并不是孤立的任务,二者是统一体,并作为IPA正常工作的一部分来实施。

投资促进绩效评估由监控评估目的/目标、

内容/步骤两个部分构成,详见表1。

(二) 国际投资促进绩效评估经验

国际多边投资担保机构(MIGA)从IPA绩效评估所要实现的目标出发,根据IPA的指令(职责)、资源以及客户3方面因素设计了监控与评估体系,并给出了有效实施监控与评估的途径。

小路易斯·T·威尔斯和艾尔文·G·温特在其合著的《营销一个国家——投资促进作为吸引外国投资的一个手段》一书中,对微观投资促进有效性特别是投资促进活动本身的有效性还进行了实证研究。两人认为,在举办各种投资促进活动,特别是在向政府解释预算时,评估经常是非常重要的内容。如果IPA打算总结经验,把资金更高效地配置给不同类型的活动,就有必要进行评估。如果打算把工作分包给其他机构,也有必要进行评估。而这些机构完成此项任务的方式相差很大。评估方式的差异与机构的重点是形象塑造、引进投资或投资服务。同时,投资促进方式也存在一个经济合算性或有效性的问题。研究表明,不同投资促进组织架构,不同的从业人员,不同种类的促进活动,不同的投资促进方式等,其有效性评估结果差异较大;对于找出哪些类型组织架构和投资促进活动等能够最有效地促进投资,绩效评估则具有特别强的指导意义。

投资促进对外商投资流动起着非常重要的作用。一般而言,投资者在选择投资地点的时候,首先会考虑政治、社会、经济稳定性以及开放的投资环境。因此,为投资者提供相关信息,帮助其了解当地的投资环境是很有必要的。为评估IPA给潜在投资者提供信息的能力,2006年,联合国贸发会议(UNCTAD)作了一份调查,从网站建设和咨询服务两方面,对114个发展中国家和转型经济体的IPA以及11个发达国家的IPA进行了考察。结果表明:在咨询服务

表1 IPA 绩效评估目的/目标、内容/步骤

	目的/目标	内容/步骤
投资促进绩效评估	1. 根据内部目标测量进程,跟踪和测量业绩使 IPA 能够针对内部目标和计划来评估机构的发展。 2. 根据国家目标来测量进程。监控使 IPA 的工作成果与国家的政策和目标保持一致,并能为国家的政策和目标做出贡献。 3. 收集有用资料以及能够促进投资活动的信息。 4. 记录自身经验,反思其中的错误与不足;从经验中学习,从教训中成长。 5. 表明 IPA 正在行使自己的职责,让政策制定者感到满意。绩效评估表明 IPA 是负有公众责任的,展示 IPA 管理者的成绩,显示 IPA 对财政预算的使用是值得的,并显示他们对公共资金的使用已经使纳税人的金钱在货币上实现保值。这有助于 IPA 在未来获得更多资源。 6. 提高独立审计的质量,用于内部管理相同的许多测量和跟踪系统,都能用来加速和提高周期性独立评估或审计的质量。 7. 通过评估活动和结果,可以把 IPA 的资源使用和业绩取得与其他类似机构进行比较,从中找出差距和不足并在以后工作加以弥补和改进。	1. 决定监控与评估的时间和对象。在回顾 IPA 的内部目标和国家目标及总体工作基础上决定应该对什么样的结果和活动进行测评,将会使用什么样的衡量标准及多长时间进行一次。 2. 监控投资所在地区的投资环境。可以通过 SWOT 分析、追踪国际媒体的关注程度和征求现有投资者的看法来监控和评估投资环境的竞争力。然后将这一信息用于 IPA 在政府之前所扮演的指导者角色。 3. 监控和评估 IPA 的主要活动。一个 IPA 应该监控和评估的重点因素可见表 2。定性和定量评估都可以被应用。 4. 跟踪和衡量实际投资。对一个 IPA 业绩的最终衡量就是它所吸引的附加投资和再投资的数额。对投资的跟踪可以通过仅记录由 IPA 客户所进行的投资来进行,也可以通过跟踪对当地的所有投资来进行。跟踪投资收回也非常重要。 5. 设定投资业绩的相对基准。相对基准使 IPA 能够将它的各个活动的有效性,或它在吸引投资方面的整体业绩与其他类似机构进行比较。 6. 将跟踪、监控和评估工作合并到 IPA 的现行运转中。监控和评估不是单独的或者偶然的活动,它们应该是一个有效管理 IPA 资源的总体方法的一部分。定期的业绩衡量应该被应用于组织里的所有重要支出和动议。

表2 IPA 应该监控和评估的重点三因素

一个 IPA 执行很多活动,但实际上,IPA 并没有时间和资源来监控他们所有的活动。一般要对 3 个因素进行考虑:IPA 的指令、IPA 资源分配和 IPA 客户。
• IPA 指令:每一个 IPA 的指令是不同的,它与其他政府机构的优先考虑和关系也是不同的。除了他们对投资促进的责任之外,许多 IPA 也扮演着政策倡议的角色,也许还有某种研究能力来进行支持。有一些 IPA 也负有调节责任。一些是独立的中介;一些设在较大的贸易或工业部门内部。所有这些因素都可以对最相关的信息种类产生影响。
• 内部资源的使用:IPA 只拥有有限的资源,所以必须聪明地运用那些资源。应该依据组织目标对那些正在占用 IPA 最大比例预算的活动进行监控,从而评估他们的成本效率。

(续表)

· IPA 客户:监控范围的第三重要因素就是 IPA 的组成部分或客户。要保证 IPA 正在监控和评估那些对投资者或公共官员来说最为重要的活动、服务和结果。

这些是广泛的指导方针。每一个单独的 IPA 要将这些指导方针应用于其自身的情况,以便于形成一份有关活动的具体清单来进行监控和评估。

资料来源:《外国直接投资理论——投资促进篇》,国际多边投资担保机构(MIGA)编著,世界银行集团出版,第176页。

方面,许多发展中国家的 IPA(至少占调查样本的 50%)没有为投资者提供所期望的服务和信息,相对来说,IPA 在网站建设方面表现良好。这表明 IPA 在沟通技术上已经有了最初的投资,但在系统、有效地与投资者沟通、提供信息方面还有待加强。

大多数 IPA 需要开发更好的信息,以帮助潜在投资者进行选址决策。尤为重要的是,它们需要了解有潜力吸收外资的部门和行业,掌握更细节、更具体的信息,从而有效地回应投资者的咨询;大多数 IPA 缺乏先进的营销。IPA

应该学会向特定的投资者宣传将当地优势如何转变为投资者的有利条件,而许多机构没有做到这点;大多数 IPA 都缺少接收、处理和回应投资者咨询的系统或系统功能较弱,在很多情况下,投资者能否得到回复似乎取决于咨询的当天是否有合适的人来处理。为了更好地进行咨询处理,IPA 应从整个流程的角度整合咨询服务,从而有效监控和提高咨询服务;应加强对咨询人员的培训与考核;应进行软件方面的能力发展,加强咨询处理系统、归档和记录系统等建设。

三、中国投资促进绩效评估问题与建议

(一) 问题

当前,中国投资促进绩效评估实践已经起步,但由于很多 IPA 是政府部门的组成部分,其绩效评估体系与政府绩效评估类似,还处于实践摸索阶段,主要存在以下问题:

1. 价值取向不正确 即 IPA“政府本位”价值取向,不以公众和投资者满意度作为评价投资促进绩效的出发点和落脚点,而以政府的意愿、期望和要求作为其出发点和归宿,绩效评估指标大多涉及引进项目、企业或资金的数量、举行大型推介会或签约仪式的数量、招来世界 500 强企业或大型外资企业的数量以及出台的税收、土地优惠政策的数量等等,很少涉及投资者与民众的意愿、期望和要求等。政府过多考虑自己的目标,会造成对投资者目标的忽视,不利于投资促进工作的开展。

2. 考核对象错位 中国很多 IPA,尤其

是地方 IPA 大都隶属于政府部门,导致投资促进“全民出动”,党政机关、事业单位等被纳入绩效考核对象,严重错位。

3. 指标体系不科学 中国尚未建立健全遵循国际惯例、适合自身国情的评估原则和指标体系,表现为指标设定注重定性指标、忽视定量指标;注重短期收益、忽视长期收益;注重经济指标、忽视社会管理和公共服务指标以及其他宏观性指标等。

4. 工作程序不规范 中国投资促进绩效评估的程序基本上以自我评定、主观定性评价为基础,上级主管部门抽调人员组成工作组深入调查研究不够,社会公众参与度低,严重影响评估结果的科学性、客观性和民主性;绩效评估既没有形成健全、明确的制度和法律法规,也没有建立专门评估机构,导致评估内容、指标、程序和方法的随意性和主观性都较大,影响了

绩效评估结果的可靠性和准确性。

5. 奖惩方式不灵活 一般而言,投资促进绩效评估结果与部门和单位的经费、个人荣誉、官吏的提拔以及个人利益紧密挂钩,奖惩方式缺乏弹性。资本流动是高度市场化的现象,受市场、信息、环境、经济、文化和社会等各种因素的影响,具有非常大的不确定性,以硬性任务指标来对应具有高不确定性的投资流动,往往使得纳入投资促进绩效考评体系的部门和单位处于尴尬境地。缺乏弹性的奖惩制度设计,一定程度上加剧了政府职能定位的偏差,影响了政府部门的正常工作安排。

(二) 建议

把树立科学发展观与坚持正确的政绩观紧密结合起来,在投资促进工作中,避免为完成引资计划指标而降低技术标准,以及“虚高”、“盲进”、滥竽充数乃至“假冒伪劣”等现象发生。指标选取与设计要以突出“绿色理念”为原则;要针对中国投资促进绩效评估体系中的问题,在借鉴国际经验基础上结合我国投资促进工作实际,设计一套能提高投资促进有效性的绩效考评指标,进而建立科学、合理的投资促进绩效考核体系和运行机制,这对规范 IPA 的工作职能,提高我国投资促进有效性将大有裨益。

1. 调整价值取向 由单纯的政府主导变为政府、投资者/企业、民众等多重导向。主

要做到 3 点:从国际经验来看,IPA 必须重点关注投资者,突出政策指导职能;IPA 要考虑投资者的价值取向和判断标准,从投资者满意的角度出发,设计绩效评估的指标体系;IPA 要考虑民众意见,不能蜕变为投资者的代理机构。投资促进工作过程中存在大量的土地占用、搬迁安置、环境保护以及与就业相关的问题,这些都与当地群众密切相关,需要民众利用绩效评估途径表达自身的利益诉求。

2. 规范考核对象 必须明确专业 IPA 是投资促进工作主导者的角色,把绩效考核对象定位在专业 IPA 以及政府相关职能部门,而不是其他部门,更不是“全民招商”上。

3. 设计指标体系 指标体系是绩效评估的依据,也是绩效奖惩制度、绩效援助制度等其他绩效考核制度的前提。据分类方式不同,指标选取也有较大差别。大体有两种:一是采用国际多边投资担保机构(MIGA)三因素法:根据指令(职责)、资源与客户选取指标(见表 3),这种方法更适合于较为独立的 IPA;也可参照投资者(企业)、政府、民众 3 种不同主体选取指标(见表 4),这种方法更适合于政府主导型的 IPA。指标选定后,通过调查问卷、个案研究、面对面访谈、统计计量分析等方法,进行绩效评估指标的分析、修正,形成投资促进绩效评估的指标体系。

表 3 根据 MIGA 三因素法设计的绩效评估指标体系

三因素 指标设计	指令/职责 (Order/Responsibility)	资源 (Resources)	客户 (Customers)
指标体系内容 (可作调整)	形象塑造 投资环境 引进投资 对外投资 投资服务 ^③ 政策指导	详指资源利用率: $R = \frac{\text{IPA 职能预算/成本}}{\text{产生的效用/收益}}$ 注:理论上,R 值越小越好。发达国家 R 值较小,发展中国家 R 值较大。	投资者、政府、民众等对 IPA 的态度,具体包括: 认知度 参与度 满意度

表 4 根据不同主体设计的绩效评估指标体系

不同主体 指标设计	投资者/企业	政府	民众
指标体系内容 (可作调整)	投资环境评价; 引进新投资者; 促进对外投资者; 为投资者提供服务; 项目投资开工率; 项目投资投产率; 外资企业贡献率; 项目优良率; 项目技术水平。	政府用于投资促进预算与 引入投资项目数量或对外 投资项目数量; 投资促进政策指导职能发 挥的程度; 拉动效应; 产业结构优化; 区域经济协调、均衡; 生态效益、环保效益。	投资创造的工作岗位量; 所引入项目对当地环境的 影响; 对 IPA 的满意程度。

4. 科学规范流程 投资促进绩效评估, 一要重视发挥绩效评估专家、专业社会中介组织在投资促进绩效评估中权威、中立的作用; 二要重视 IPA 内部的自我评估, 提高工作积极性和创新精神; 三要通过法律化、制度化使投资促进绩效评估成为经常性的工作。

5. 优化奖惩方式 投资促进绩效评估中的奖惩方式要灵活, 要充分考虑 IPA 的性质、人员分工的特点以及引进投资和对外投资的难易程度等, 设置有弹性的绩效奖惩模式, 不能仅仅以引资数额为投资促进绩效评估的唯一标准。

注 释:

① 王习农. 服务外包与投资促进. 深圳: 海天出版社, 2008: 190。

② 王习农. 服务外包与投资促进. 海天出版社,

2008: 106。从 20 世纪 80 年代起, 发达国家纷纷放松对对外投资的限制, 取而代之的是对跨国投资采取不同程度的鼓励, 以推动本国企业的跨国扩张, 形成了一系列“母国投资促进措施”(HCMs, Home Country Measures)。

③ 王习农. 投资服务: 确保投资促进成功的必要环节[J]. 国际经济合作, 2011, (1)。

参考文献:

[1] 小路易斯·T·威尔斯, 艾尔文·G·温特. 营销一个国家——投资促进作为吸引外国投资的一种手段[R]. 国际金融公司(IFC), 多边投资担保机构(MIGA), 1990。

[2] 联合国贸发会议. 投资者定位——第三代投资促进投资者定位[R]. 2002。

[3] 国际多边投资担保机构(MIGA). 外国直接投资理论——投资促进篇[R]. 世界银行集团, 2001。

Research of “the Effectiveness of Investment Promotion” and Its Evaluation Mechanism

WANG Xi-nong

Abstract: Investment promotion is marketing a country. In the current situation of FDI – absorbing competition increasing, it is a major theoretical and practical issue of the current investment promotion how to expand FDI – absorbing scale, improve its quality, attend its comprehensive benefits, etc., with an active

and effective investment promotion. Therefore, on the basis of learning from foreign experience and practices of the development of Chinese investment promotion, it is the first time to set on the concept of “the effectiveness of investment promotion”, trying to set up the evaluation mechanism of the effectiveness of investment promotion. For the effective performance issues of China’s investment promotion, a number of recommendations are given to improve the effectiveness of investment promotion of China.

Key words: investment promotion; effectiveness of investment promotion; performance evaluation of investment promotion; evaluation mechanism; HCMs(home country measures); green ideas

(上接第 39 页)

[14] Lichtenberg, F. R. and Van Pottelsberghe dela European Economic Review, 1998, (428).
Potterrie, B. International R&D Spillovers: A Reexamination.

Trade Structure, Human Capital and Technological Innovation Efficiency Based on the Analysis of GMM Chinese Province’s Panel Data

LIANG Chao

Abstract: This paper analyzes innovation efficiency about Chinese provinces by intermediate goods, capital goods and international service trade and by use of panel data during 1999 – 2007. The findings are that international R&D of intermediate goods and services trade significantly affects Chinese innovation efficiency, international R&D of intermediate goods prompts total R&D efficiency of Eastern, Middle and Western China, international R&D of services trade has affected significantly innovation efficiency in the Eastern China and posed non – significant influence in Middle and Western China. Absorptive capacity of human capital promotes the technology spillover of international R&D. However, it has non – significant influence in Middle and Western China. Hence it is a basic policy that the government should improve the commercialization rate of R&D results, increase the stock of human capital and adjust service industry structure.

Key words: trade structure; international R&D spillover; human capital; technological innovation efficiency