

# 政府招商引资的全成本构成及绩效考评研究

应益华

(江西理工大学经济管理学院 江西赣州 341000)

**【摘要】**近年来,很多地方政府将招商引资作为地方经济发展的支撑点,但是在招商引资过程中,一些地方政府很少考虑招商引资成本和投资回报率。本文围绕政府招商引资过程发生的成本,提出了招商引资全成本概念,并在此基础上对政府招商引资绩效考评提出了一些建议。

**【关键词】**政府招商引资 全成本 绩效考评 投资回报率

近年来,很多地方政府将招商引资作为地方政府的头等大事,以招商引资作为地方经济发展的助推器,取得了一些成绩。但是,在招商引资过程中也出现了一些问题,例如一些地方政府利用招商引资的名义,打着招商引资的旗号,将一些不合理的开支堂而皇之地进入政府行政经费报销渠道,很少考虑招商引资成本和投资回报率。更有甚者,一些地方政府不考虑职能部门性质,不切实际地下达招商引资任务,致使一些职能部门纷纷请客送礼,拉关系找门路;一些政府公务人员打着招商引资旗号全国各地跑,增加了招商引资的无形成本;招商引资费用名目多,内容复杂,将部分违规资金披上合法、合理的“外衣”。由于招商引资工作开展的好坏与单位利益和个人在物质、精神、荣誉、地位等方面的切身利益密切相关,并实行“一票否决”考核,因而为了完成招商引资任务,一些地方政府出台了一系列优惠政策,无形中增加了大量成本,再加上招待费、差旅费等费用,致使招商引资成本无限膨胀。至于招商引资的投资收益究竟如何,却很少有人关注。

## 一、政府招商引资全成本构成

全成本核算是基于可持续发展的视角,将社会和环境影响因素全部纳入成本范围的一种成本计算方法。所谓全成本,是指在经济成本的基础上加上环境的外部性成本。全成本核算不是简单而静态的成本核算,而是从不同角度对各种成本进行全方位考察,实行全过程控制。全成本核算将企业成本以谁受益谁承担的方式,按责任成本分摊到其所对应的成本对象上。招商引资成本应包含哪些内容,目前并无专门的界定。一般来说,成本是指为达到特定目的所耗用或放弃的资源。成本概念是一个具有丰富内涵的词汇,人们在不同的意义上使用着“成本”一词。政府招商引资采用全成本概念,有助于贯彻成本收益原则、强化政府招商引资的效益观、实现政府资源的优化配置、便于利益相关者做出合理的决策。政府招商引资全成本包括显性成本、隐性成本和或有成本。

**1. 政府招商引资的显性成本。**招商引资的显性成本是指与招商项目直接相关的资源耗费,包括:①人员类要素成本,是指政府部门为招商引资发生的交通费、住宿费、业务招待

费、招商奖励费用、中介费用以及政府专设招商引资部门人员发生的相关支出。②设施类要素成本,是指政府部门为引进投资项目而发生的基础设施建设的“三通一平”费用、项目可行性调研费用、勘探设计费、拆迁补偿费以及为招商引资而发生的基础设施建设费用。③业务性支出,是指招商引资推介和宣传支出,为举办投资洽谈会所发生的支出、谈判成本、签约成本、后续监督成本等。④政策性优惠成本,是指地价优惠成本,包括当地按挂牌项目的平均价格与招商引资项目所支付地价的差价成本,以及地方政府为招商引资所赋予的水、电、气等方面的免费和优惠价与市场价之间的差额成本。一些地方政府在招商引资过程中,不惜牺牲国家利益,在税收优惠上与政策规定相背,或者通过搭桥方式以奖励或其他名义进行税收返还等,严重地损害了国家利益。

**2. 政府招商引资的隐性成本。**隐性成本是指企业未纳入传统成本核算范围内、隐藏于企业总成本之中、游离于财务审计监督之外的成本。它是由于企业或员工的行为而有意或者无意造成的具有一定隐蔽性的转移成本和未来成本,是成本的转嫁形态和将来时态的总和。相对于显性成本来说,这些成本隐蔽性大,难以避免、不易量化,经济学上称之为隐性成本。隐性成本具有潜在性、爆发性和放大性的特点。

隐性成本也是政府招商引资中的一个重要方面。目前,各地地方政府之间的招商引资大战实际上降低了企业的投资成本,可是地方政府的行为却在相当程度上扭曲了市场信号,误导了企业的预期。这意味着在正常市场条件下投资项目即使无利可图,但由于有了地方政府的优惠政策,其又变成了有利可图。而这部分“有利可图”大多来源于政府的隐性成本,或者是政府把企业的部分成本转嫁到了消费者身上。隐性成本主要包括:①规制成本,包括规则政策制定成本和运作成本、制度摩擦成本。②环境成本,是指在引进投资项目后,为治理环境污染和生态破坏问题所需的治理费用以及招商过程中的事故处理成本。目前很多地方政府为招商引资不惜以降低环保要求、损害地方环境为代价,一些高污染行业取得了高额利润,但是生态恢复的环保支出却需要政府买单,这些生态恢复

和重建费用构成了环境成本。此外,环境成本还包括招商引资项目的环境破坏对其他企业产生的外部性成本。③机会成本,是指将特定资源用于招商引资而牺牲将其用于其他项目可获得的收益,包括人力资源机会成本和其他资源如土地等的机会成本。④寻租成本,是指政府在招商引资过程中所发生的寻租行为费用。⑤社会成本,包括政府部门在招商引资过程中发生的代际成本以及政府效率低下所发生的成本。

3. 政府招商引资的或有成本。或有成本是不一定会发生但可能随时会发生的成本。招商引资或有成本是指政府在招商引资过程中为项目承诺的担保支出,以及项目退出而由政府支付的其他兜底支出。例如,2007年广东东莞很多外资企业撤离后恶意拖欠税费和职工工资,地方政府全额或部分垫付欠薪款和承担税费的损失就是或有成本。

## 二、招商引资绩效考评

很多学者认为招商引资主体应从政府主体向市场主体转变,政府在招商引资过程中应是规制主体,而不是具体实施主体。但是就目前实际而言,极大一部分是政府部门在推动地方的招商引资工作。那么在地方政府作为招商引资主体的情况下,如何对其成本效益进行考评,是值得关注的问题。成本和收益是两个相关的概念,政府作为公共产品的提供者,应努力提供既省又好的公共产品。因此,地方政府为此付出的各种成本就不能忽略。政府生产的是公共产品,政府的精力和资金应该用于改善基础设施、健全法律法规、保护知识产权,以及营造重诚信、讲规则、有秩序的市场环境,只有这样才能实现政府资源的最优配置,这也是招商引资的长久之策。

1. 加强对政府招商引资的绩效考评。政府公共支出绩效考评是在一定时期内,对政府公共支出的目标、结果、影响等方面内容进行的综合性考核与评价,其核心是贯彻成本收益原则,理顺支出管理目标与效果的关系,形成一种新的、面向效果的管理理念和管理方式,以提高政府管理效率、资金使用效率和公共服务水平。目前,有些地方已经开始意识到招商引资的绩效问题,并尝试建立一套绩效考评体系(如右表所示),这是非常必要的。

2. 改革目前政府招商成本的核算体系。《国际公共部门会计准则第1号——财务报表的列报》要求提供对评价主体在服务成本、效率和成果等方面有用的全部信息。我国目前的政府会计体系尚未建立完整的成本核算体系,在这种情况下,首先应在相关预算科目中增加招商引资的成本核算,以集中反映在政府招商引资中发生的相关显性成本,以便与政府正常的行政经费进行区分。对于难以量化的隐性成本或者或有成本,应建立招商引资项目隐性成本和或有成本计算表,使地方政府能够了解招商引资的全部成本。

3. 加强对招商引资成本的动态控制。为改变政府在招商引资中轻视成本收益的观念,地方政府应在财政可持续发展的基础上考虑招商引资绩效问题,加强成本核算、加强对投资项目的动态控制。美国财务会计准则委员会在财政可持续发展项目中将代际公平作为政府财政可持续发展的重要指标之一,这对我国招商引资工作有参考价值。

政府招商绩效指标表

一级指标	二级指标	三级指标
业务指标 权重:60%, 分值100	招商项目完成情况	招商项目签约金额
		招商项目资金到位率
		现有项目的退出率
	招商项目合理性	招商项目是否通过环评
		招商项目与区域经济的耦合度
	招商项目的经济效益	新增税利
		项目建成投产率
		新增固定资产
	招商项目的社会效益	新增就业人员总数
		招商项目对地方GDP贡献度
		新增税收
	政府招商管理水平	招商行政效率
招商配合度及协调性		
制度健全性和有效性		
公众满意度		
财务指标 权重:40%, 分值100	招商项目成本情况	政府招商项目显性成本
		政府招商项目隐性成本
		政府招商项目或有成本

4. 建立科学的干部考评机制。由于一些地方政府长期重数量、轻质量,重产值、轻效益,重指标、轻民生,重形象、轻实绩,使得政府招商引资走入了指标化、数量化、低税化、政绩化的误区,导致一批脱离实际、劳民伤财、破坏环境、浪费资源、重复建设、低水平的“形象工程”和“政绩工程”匆匆上马又纷纷落马。目前有的地方政府已经开始改变传统的干部考评机制,不再简单地以GDP作为干部考核的主要指标,这是值得推广的。因此应该建立一套科学合理的干部考评机制,避免将招商与干部考评硬性拉拢在一起。

5. 实行招商引资主体下移。十一届全国人大三次会议的政府工作报告明确提出:要努力建设人民满意的服务型政府,以转变职能为核心,深化行政管理体制改革,大力推进服务型政府建设,努力为各类市场主体创造公平的发展环境,为人民群众提供良好的公共服务,维护社会公平正义。政府应在正确履行政府职能的基础上,更加重视公共服务和社会管理,进一步营造良好的招商引资环境。政府招商引资是我国招商引资发展过程必然出现的阶段。但是,随着市场的日渐成熟、市场机制的逐步完善,政府应逐步退出招商引资的主舞台,充分发挥行业协会、中介机构的招商引资作用。

总之,加强对政府招商全成本的核算,有助于减少资金的浪费,最大限度地保护财政资金的效率和效果。在对政府招商引资成本核算进行改革的同时,应改变传统的干部考核机制,注重对政府招商引资的绩效进行评估。

### 主要参考文献

1. 陈戈. 关注企业隐性成本. 新疆电力技术, 2008; 2
2. 张帆. 企业中常见的隐性成本及其控制. 新会计, 2008; 1
3. 张少春. 政府公共支出绩效考评理论与实践. 北京: 中国财政经济出版社, 2005