

西安交通大学

硕士学位论文

西安浐灞生态区招商项目评价体系构建及应用研究

学位申请人：宋航

指导教师：杨东朗 教授

类别（领域）：公共管理硕士（MPA）

2015年3月

**Study on Appraisal System and Relevant Policies for Investment
Promotion Projects of Xi'an Chan-Ba Ecological District**

A thesis submitted to
Xi'an Jiaotong University
in partial fulfillment of the requirement
for the degree of
Master of Public Administration

By
Song Hang
Supervisor: Prof. Donglang Yang
(Public Administration)
March 2015

论文题目：西安浐灞生态区招商项目评价体系构建及应用研究

类别（领域）：公共管理硕士（MPA）

学位申请人：宋航

指导教师：杨东朗 教授

摘要

随着西安建设国际现代化大都市和区域性金融中心的进程加快，以及《关中—天水经济区发展规划》的实施，浐灞生态区独特的区位优势和环境资源优势得到体现，为生态区创造了良好的招商机遇。生态区河流的综合治理、良好的基础设施建设，以及欧亚经济论坛和世界园艺博览会等国际化品牌的影响，使浐灞生态区投资价值得到了进一步体现。面对林林总总的待入区项目，如何对生态区的项目择优选入？如何规范项目准入细则条件？如何改进招商流程，保障对入区项目评价科学性、合理性、可操作性，最大程度的发挥生态区资源优势，突出生态区的生态导向和产业导向，培育生态区的核心竞争力。本文通过构建浐灞生态区招商项目评价准入体系试图回答以上问题。

本文首先通过对现有文献资料查阅，对国内产业园区目前的招商评价体系现状及产业特色进行了描述，归纳分析了各产业园区的准入条件要素，对现有投资项目评价管理方法做出了评鉴，提出其普遍存在缺乏引入项目的后续管理体系和相关保障措施的问题。实地调研和查阅历年项目资料，梳理出浐灞生态区的项目大数据、准入管理机制、存在问题等，结合浐灞生态区以现代服务业为主，绿色生态工业相辅的特色发展思路，与浐灞招商局项目主管进行研讨，参考国土、环保等政策法规得出了初选的准入评价指标。然后，邀请 10 名省、市招商相关部门和开发区对于招商引资工作有着丰富经验及研究的相关领导、专家进行打分，应用德尔菲法遴选出准则层 3 项指标，指标层 11 项指标。接着，通过层次分析法得到该评价指标的权重，构建了以现代服务业为主要对象的浐灞生态区招商项目准入评价指标体系。为了方便实际项目的准入评价，以各个指标的权重比设计了一套招商项目准入评分表，把砂之船奥特莱斯项目作为实际案例进行了综合打分评价及分析评价结果。

实例分析该项目主观指标符合浐灞生态区中以现代商贸业、休闲娱乐业为支柱的鼓励类项目，客观指标也体现项目的优良性，加分指标体现了对外资企业的政策倾斜。通过实证分析得出结论，该评价体系具有良好的适应性、可行性。最后，根据浐灞生态区目前的招商现状和问题提出了改进招商项目准入的流程，保障土地使用效率的几项措施，具有较强的可操作性及指导意义。

关键词： 浐灞生态区 项目准入 评价

论文类型： 应用研究

**Title: Study on Appraisal System and Relevant Polices for Investment Promotion
Projects of Xi'an Chan-Ba Ecological District**

Fields: Public Administration

Applicant: Song Hang

Supervisor: Prof. Donglang Yang

ABSTRACT

With the accelerated process to build Xi'an into an international metropolis and regional financial center as well as the implementation of Guanzhong-Tianshui Economic Zone Development Planning, the locational advantage and environmental resource advantage of Chan-Ba Ecological District are reflected, thus creating good investment promotion opportunities for the ecological district. The comprehensive river improvement, sound infrastructure construction and the impact of Euro-Asia Economic Forum, World Horticultural Exposition and other international brands in the ecological district further indicate the investment value of Chan-Ba Ecological District. How to choose excellent projects for the ecological district among the numerous ones? How to standardize the project access rules and conditions? How to improve investment promotion process and guarantee the scientificity, reasonableness and operability of project access appraisal of the district? The resource advantage of the ecological district should be made full use of and the ecological and industrial orientation of the ecological district should be highlighted, so as to develop its core competence. This article makes an attempt to answer the above questions by constructing the appraisal access system for investment promotion projects of Chan-Ba Ecological District.

I've been working in Investment Promotion Bureau of Chan-Ba Ecological District for nearly ten years, and had a profound understanding of the urgency and importance for establishment of project access appraisal system. Based on the survey on the basic information of China National High-Tech Industrial Development Zone, China National Economic and Technological Development Zone, China National Ecological Industrial Park and Shaanxi provincial development zone, as well as the summary of the experience and deeds of the established project access appraisal system of domestic ecological industrial parks, this paper takes modern service industry of Chan-Ba Ecological District as the main object, and then a discussion with the project supervisors of Investment Promotion Bureau of Chan-Ba has been done to get the preliminary appraisal index in combination with all opinions. Invite 10 relevant leaders and experts from relevant provincial and municipal departments and development zones who have rich experience and conduct relevant research to grade it, select three indexes at criterion layer and 11 indexes at index layer by applying Delphi method, get the appraisal index in combination with analytic hierarchy process, and then build the appraisal index system for investment promotion project access of Chan-Ba

ABSTRACT

Ecological District; then apply the appraisal system to the appraisal of actual projects in the District;

And finally formulate project access management system, project tracking assessment method and evaluation supporting mechanism based on theoretical and empirical analysis as the countermeasures and suggestions for investment promotion management; especially, combining with the current situation of less foreign investment in Chan-Ba Ecological District, it provides preferential policies in terms of evaluation standard for foreign-funded projects access, which encourages the introduction of foreign funded projects, and plays a positive role in long-term development of Chan-Ba Ecological District.

KEY WORDS: Chan-Ba Ecological District, project access, appraisal

TYPE OF THESIS: Applied Research

目 录

1 绪论.....	1
1.1 本文研究背景及意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	1
1.2 本文研究目的及内容.....	2
1.2.1 研究目的.....	2
1.2.2 研究内容.....	2
1.3 本文研究思路及方法.....	3
1.3.1 研究思路.....	3
1.3.2 研究方法.....	5
2 理论基础.....	6
2.1 可持续发展理论.....	6
2.2 产业聚集理论.....	6
2.3 项目综合评价理论.....	7
3 国内产业园区投资项目准入及评估现状.....	11
3.1 国内产业园区项目准入现状.....	11
3.1.1 国家级高新技术产业开发区.....	11
3.1.2 国家级经济技术开发区.....	15
3.1.3 国家级生态示范区.....	16
3.2 国家级新区投资项目准入及评估经验.....	17
3.3 国内产业园区投资项目准入条件汇总.....	17
3.4 国内现有投资项目准入及评估做法的评鉴.....	18
4 沪灞招商项目及管理体系的调查研究.....	20
4.1 沪灞入区项目的基本情况调研.....	20
4.1.1 基础建设情况.....	20
4.1.2 财政税收情况.....	20
4.1.3 入区项目情况.....	21
4.2 项目入区评价现状.....	25
4.3 项目入区评价存在问题.....	27
4.3.1 项目推进评估流程还不够完善.....	27
4.3.2 土地集约利用性还有待进一步提高.....	28
5 项目准入评价体系的构建.....	29
5.1 构建目标原则.....	29

5.1.1 构建滇灞生态区招商项目准入评价体系的目标.....	29
5.1.2 构建滇灞生态区招商项目准入评价体系的原则.....	29
5.2 滇灞生态区招商项目准入评价指标体系设计.....	30
5.2.1 指标遴选及依据.....	30
5.2.2 运用德尔菲法筛选指标.....	31
5.3 滇灞生态区招商项目准入评价指标体系权重分析.....	34
5.3.1 建立递阶层次结构.....	34
5.3.2 二级指标权重的确定.....	34
5.3.3 三级指标权重的确定.....	35
5.3.4 招商项目准入评估指标打分表.....	38
5.3.5 评估准入标准.....	40
5.4 应用案例分析——砂之船奥特莱斯项目入区评价.....	40
5.4.1 项目背景.....	41
5.4.2 项目评价指标分析.....	41
5.4.3 项目评价结果分析.....	44
6 对策建议.....	46
6.1 改进项目准入评估流程.....	46
6.2 保障土地效率的几项措施.....	47
6.2.1 建立项目履约保证金.....	47
6.2.2 建立招商项目评价咨询专家库.....	47
6.2.3 建立入区项目信息管理系统.....	47
7 结论与展望.....	48
7.1 主要工作.....	48
7.2 主要结论.....	48
7.3 不足和展望.....	49
致 谢.....	50
参考文献.....	51
附 录.....	53
声 明	

CONTENTS

1	Chapter I Introduction.....	1
1.1	Research Background and Significance.....	1
1.1.1	Research Background	1
1.1.2	Research Significance.....	1
1.2	Research Purpose and Content	1
1.2.1	Research Purpose.....	1
1.2.2	Research Content.....	2
1.3	Research Thought and MMethod	3
1.3.1	Research Thought.....	3
1.3.2	Research Method.....	5
2	Chapter II Theoretical Basis.....	6
2.1	Theory of Sustainable Development.....	6
2.2	Theory of Systems Engineering.....	6
2.3	Theory of Comprehensive Appraisal.....	7
3	Chapter III Experience of Domestic Industrial Park in Investment Project Access and Appraisal.....	10
3.1	Survey on Basic Information of China National High-Tech Industrial Development Zone, Economic and TEchnological Development Zone and Ecological Industrial Park10	
3.1.1	China National High-Tech Industrial Development Zone.....	10
3.1.2	China National Economic and Technological Development Zone.....	14
3.1.3	China National Ecological Industrial Park.....	15
3.2	Project Access and Appraisal Experience in New Urban Zone of China	16
3.3	Summary of Investment Project Access Conditions of Domestic Industrial Parks.....	16
3.4	Review on the Existing DOMestic Investment Project Access and Appraisal Practice.17	
4	Chapter IV Investigation on Chan-Ba Investment Promotion Project and Management System	19
4.1	Investigation on Basic Infomration of Chan-Ba Projects Settled.....	19
4.1.1	Infrastructure construction situation.....	19
4.1.2	Fiscal and tax situation.....	19
4.1.3	Into the area projects.....	20
4.2	Current Situation of Chan-Ba Investment Promotion Project Access Mangement Mechanism.....	24
4.3	Into the area projects.....	26
4.3.1	The imperfection of the project evaluation process.....	26
4.3.2	Intensive utilization of land also needs to improve.....	27
5	Chapter V Construction of Project Access Appraisal System.....	27
5.1	The goal and the principl.....	28
5.1.1	The target.....	28

CONTENTS

.....	28
5.1.2 the principle.....	28
5.2 Design of Appraisal Index System for Investment Promotion Project Access of Chan-Ba Ecological Park.....	29
5.2.1 Index Selection and Basis	29
5.2.2 Selection of Index with Delphi Method	30
5.3 Weight Analysis on Appraisal Index System of Investment Promotion Project Access of Chan-Ba Ecological Park.....	33
5.3.1 Construction of Hierarchical Structure.....	33
5.3.2 Determination of Layer-II Index Weight.....	33
5.3.3 Determination of Layer-III Index Weight.....	34
5.3.4 Scoring Sheet of Investment Promotion Project Access Appraisal Index.....	37
5.3.5 Evaluation on Access Standard.....	39
5.4 Access Appraisal of SASSEUR OUTLETS Project.....	39
5.4.1 Project background.....	40
5.4.2 Project evaluation index analysis.....	40
5.4.3 Project evaluation results analysis.....	43
6 Chapter VI Countermeasure and Suggestion.....	45
6.1 Improvement in Project Access Appraisal Process	45
6.2 Improvement in Relevant Mechanism of Investment Promotion Project Access Appraisal.....	46
6.2.1 Establish project performance bond.....	46
6.2.2 Investment project evaluation consultation expert database is established.....	46
6.2.3 Into the area of project information management system is established.....	46
7 Chapter VII Conclusion and Prospect.....	47
7.1 The main work	47
7.2 The main conclusion.....	47
7.3 Shortcomings and desire.....	48
Acknowledgement	49
References	50
Appendix.....	52
Declarations	

1 绪论

1.1 本文研究背景及意义

1.1.1 研究背景

改革开放以来，国家先后在各个地区建立了一批的国家级高新区、经济技术开发区、工业园区，作为吸引资金投入，吸引技术合作，吸引先进管理的窗口，开通国际合作和对外交流的渠道^[1]。为此，国家在产业、税收、土地等给予了多层次、多方面的政策支持和优惠条件，目的是为了通过创造好的投资环境吸引高新技术企业，促进区域经济向高附加值升级转型^[2]。国家级的开发区对经济增长、产业聚集、就业解决、社会发展做出了巨大的贡献，发挥了辐射、示范和推动作用^[3]。尽管从各开发区发展的近几十年里来看，开发区的土地利用、项目投资效益、经济社会效益明显要高于城市地区和城镇区域，但是随着土地资源的稀缺、生态工业园区的发展趋势、高效收益的要求，使得开发区的招商项目选择与区域经济发展方向密不可分^[4]。为此，许多早期成立的开发区在经历了初次创业后，早已踏入了“第二次创业”的征程。“第二次创业”绝不是初次创业的自然延伸，而是投资环境新形势的变化，是开发区发展的要求、深化和提升。一方面，由以往比较偏重于基础设施建设和注重投资项目数量规模为衡量指标向偏重于结构调整与功能拓展的内涵方向转变；从以往不够注重项目选择向注重产业结构的优化和合理化方向转变。另一方面，从单一功能园区向综合经济区转变；从初创阶段的粗放探索型管理向精细科学式转变。归结起来就是要全面提高开发区的整体素质，增创发展的新优势，在更高的层次和更广的范围里发挥示范、辐射和带动作用。

涇灞生态区成立于 2004 年，规划总面积 129 平方公里，是“关中-天水经济区”重点发展区域。经历了十年初次创业的艰苦发展，现已步入“第二次创业”的快车道。本文将通过科学合理的方法，建立招商项目准入评价体系模型，将该模型应用于实际的项目入区前的测评中，通过实证的分析研究得出招商管理中的改进对策，希望为以后的项目准入提供一定的参考。

1.1.2 研究意义

目前，国内招商评估体系和相关文研究主要是以工业园区作为主体，主要是针对工业项目的评估设计，缺乏以服务业为对象的招商项目准入评估体系，此外，也缺乏引入项目的后续考核管理体系和相关保障措施，造成了很多招商项目注重跨过入区门槛，未达到园区管理部门的预期效益目标，使准入评估方案和体系形式化，不能起到择优选优的准入评估目的。本文研究以国家、省、市以及生态区的相关政策为研究基础，结合区域实际和产业招商、板块发展的思路，通过研究生态区入区项目的现状和未来发展空间，突出涇灞生态区的服务业产业导向，建立符合涇灞生态区实际的招商

项目综合评估体系，提出项目入区准入条件、入区后的考核保障措施，形成生态区的选商选资体系，对于浐灞生态区的长期发展具有积极的促进作用。

1.2 本文研究目的及内容

1.2.1 研究目的

2014年西安浐灞生态区提出了要实现跨越式发展、建设“第三代新城”的建设目标。随着产业招商工作的深入开展和入区项目的不断增加，招商工作的重心已从招商困难投资稀缺与形成规模快速发展的冲突，转变到产业有序项目选资与土地稀缺资源有限的矛盾^[5]。本文的研究目的就是要设计具有浐灞生态区特点的，以现代服务业为主要对象的浐灞生态区招商项目评估体系，择优选择入区招商项目，平衡资源与发展之间的矛盾，引进高科技、高附加值、高税收的战略型现代服务业和新兴产业项目^[6]，加快浐灞生态区金融商务、现代商贸、现代物流、会议会展、文化创意、高新技术产业的积聚式发展。

1.2.2 研究内容

本文通过对国家级高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级生态示范园区、国内城市新区的基本情况进行调查分析，对已建立的项目入区评价体系进行总结经验和做法，根据浐灞生态区构建以现代服务业为主要对象，与浐灞招商局项目主管进行研讨，综合意见得出初选评价指标。邀请10名省、市有关部门、开发区对于招商引资工作有着丰富经验和研究的相关领导及专家进行打分，应用德尔菲法遴选出准则层三项指标，指标层十一项指标，结合层次分析法得到该评价指标的权重，构建了浐灞生态区招商项目准入评价指标体系；再将该评价体系运用到实际入区项目的评价中；最后根据理论与实证的分析制定了招商项目准入管理制度、入区后项目追踪考核办法和评估支持机制作为改进招商管理的对策建议，特别是针对浐灞生态区目前外资投入较少的现状，给与外资项目在入区评估标准上一定的政策倾斜，鼓励了外资项目的进入。

本论文分为七章

1) 第一章绪论。

本章从开发区的建设对我国经济社会的影响，引出了全文研究的背景、意义，分析了研究的目的、意义以及研究内容的思路框架和研究的方法；

2) 第二章理论基础。

本章主要是招商项目准入评价体系建立的理论基础。介绍了可持续发展理论、系统工程理论、产业聚集理论、综合评价理论，阐述了对建立招商项目准入评价体系指标运用到的德尔菲法、层次分析法。

3) 第三章国内产业园区投资项目准入及评估经验。

本章对现有的国内相关产业园区的招商项目准入及评估经验进行了调查和分析，对于主要园区的先进经验进行了对比和总结，作为研究设计浐灞生态区招商项目准入评估体系指标和改进对策的依据。

4) 第四章浐灞招商项目及管理体系的调查研究。

本章主要调查研究了浐灞生态区入区项目的现状，总结目前的招商管理体系，同时作为研究设计浐灞生态区招商项目准入评估体系指标和改进对策的依据。

5) 第五章浐灞招商项目准入评价体系构建

本章是本文的核心部分。通过对第二章、第三章、第四章的研究分析，详细介绍了建立项目准入评价体系的目标和原则，评价体系指标遴选和依据，各级指标的描述，指标权重分析及三级指标权重的确定等一系列步骤和过程。根据建立的准入评价指标体系，设计准入评分表，应用到一个实证案例上，分析得到较为客观的结果。

6) 第六章对策建议

本章结合理论与实证分析提出了招商管理体系的改进对策和建议^[7]。

7) 第七章结论与展望。

本章主要回顾撰写论文前期的资料搜集、文献查阅、建立评价体系等主要工作，归纳总结了论文的结论和创新点，并就研究中存在的不足提出了改进的方向^[8]。

1.3 本文研究思路及方法

1.3.1 研究思路

1) 本论文结合可持续发展理论、系统工程理论、产业聚集理论、综合评价理论^[9]，作为设计浐灞生态区招商项目准入评估体系的理论基础，进行了探索性的研究。以上述理论为指导，在研究过程中综合应用了德尔菲法和层次分析法进行科学的论证。

2) 对国内兄弟产业园区项目准入和评估的经验和做法进行借鉴。首先对国家级高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级生态示范园区、国内城市新区的基本情况进行了调查，对已有的做法和经验进行了总结，对目前的准入条件和评估做法进行了评鉴。

3) 对浐灞生态区目前的招商项目情况和项目入区管理的现状进行了调查，分析目前存在的问题，提出了浐灞生态区招商项目入区管理体系完善和发展的方向。

4) 研究浐灞生态区招商项目入区评估指标体系的建立，设计了入区项目评估指标打分表，在建立入区评估指标体系的基础上，设计了招商项目准入评估流程及相关制度。

5) 为了保证入区项目评估指标的最终达成，实现招商项目入区预期的社会、经济效益，有必要构建项目入区后追踪考核，建立浐灞生态区招商项目履约保证金制度，实施入区项目信息档案制度^[18]，切实促进入区项目履行承诺，保证入区评估的科学性和有效性。

6) 通过建立设计建立评估管理体系支持机制^[10]、组织协调机制、信息传递机制、服务机制等一套完善的保障机制来支持浐灞生态区招商项目评估体系的有效运行，为实现浐灞生态区长期可持续发展的目标提供了一定的参考。

本文研究框架如图 1-1:

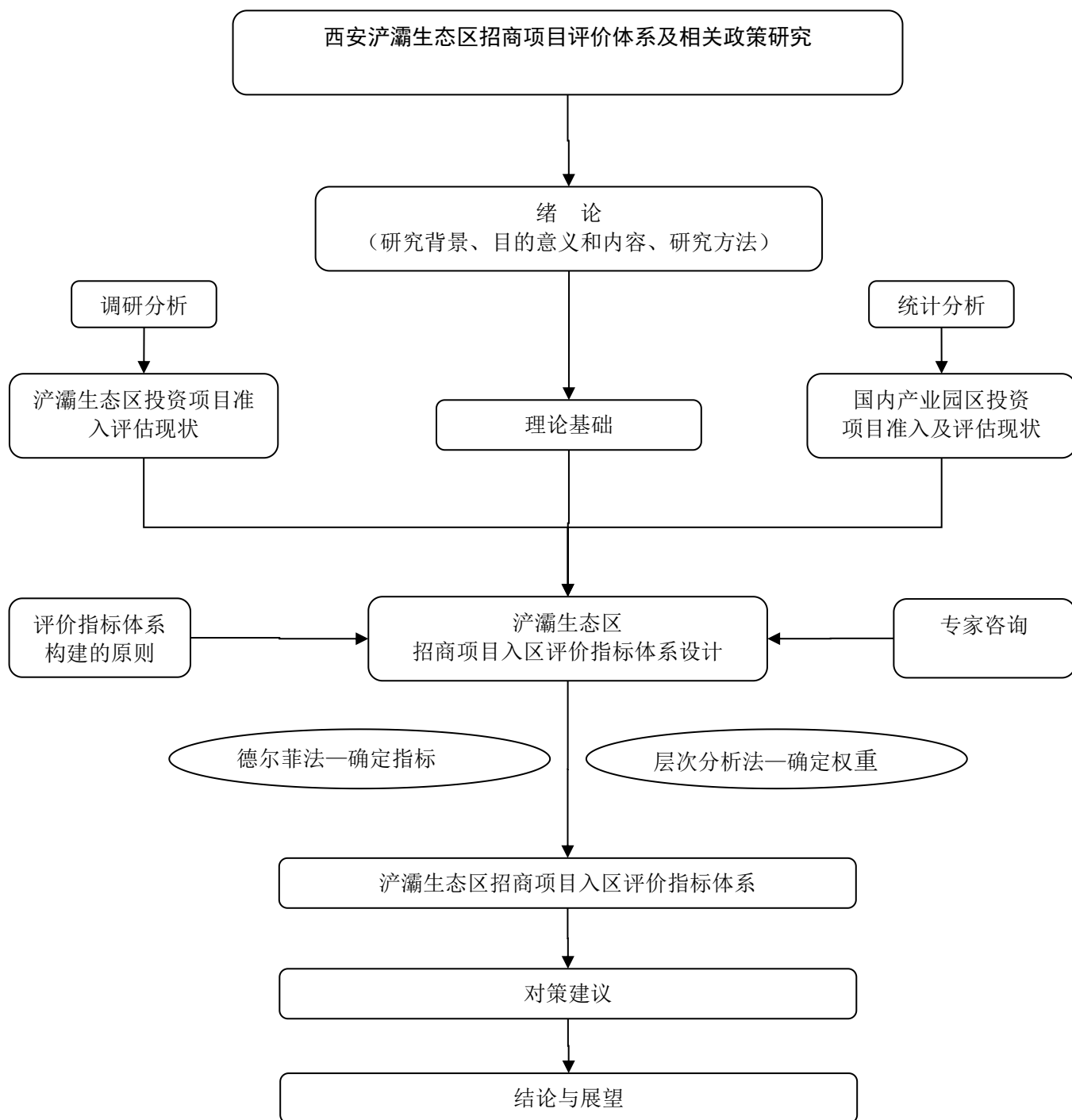


图 1-1 文研究框架

1.3.2 研究方法

本文运用公共政策、公共管理等方面的知识和原理，运用公共管理学理论以及社会科学研究方法，探索招商项目准入评估指标的基本条件和标准^[11]。

1) 在资料收集方面，本文综合使用了文献法和调查法。通过对国内外相关文献资料的研究和整理，借鉴已有的研究理论和研究成果，对全国范围内对于沪灞生态区具有示范效应的相关国家级产业园区进行了调查，对国家级高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级生态示范区的招商项目入区准则作了大量的研究^[12]，梳理了目前沪灞入区项目的现状，提出本文了研究思路和方法；同时对沪灞生态区的主要项目条件进行调查（如财务税收情况、产业情况、技术情况、人员情况、土地情况、环评情况、资源使用等）^[13]，对园区客观情况进行调研（如土地政策条件、区域建设环境、建设资金落实等），获取了大量第一手资料。

2) 问卷调查法：结合研究目的，在调查沪灞招商项目入区评价体系指标中，本文运用了问卷调查法和访谈法^[14]。

3) 定性分析和定量分析。定性部分采用文献资料研究的方法，定量部分采用层次分析法确定各评价指标的权重、并构建评价模型进行评估^[15]。

4) 本文在确定指标时还采用了德尔菲法。德尔菲法是一种采用匿名发表意见的方式，又称专家规定程序调查法，既团队成员采取背靠背的方式，填写调查人员的问卷，成员与成员之间不相互讨论，不联系，团队成员以填写问卷的方式提交技术成果，调查人员以收集问卷并整合各方意见为内容，开展复杂任务和难题的研究^[16]。

2 理论基础

沪灞生态区招商项目准入评估体系的设计和建立主要是以下理论作为依据和指南：

2.1 可持续发展理论

随着经济的发展，人类社会对环境的冲击力大大增强，全球范围的环境污染和破坏日益严重，于是环境问题开始作为一个重大的科学技术问题由一些科学家提出。“环境问题”的提出，人们首先根据传统理论研究治理方法和技术，同时人们进一步体会到，仅靠科技手段，用工业文明方式作为定式去修补环境是不能从根本上解决环境问题的，必须在各个层次上去调控人类社会的行为和支配人类社会行为的、打着工业文明烙印的思想和观念，可持续发展作为一种新发展观悄然兴起，并日益引起国际社会的关注。^[17]特别是进入九十年代以来，可持续发展以其崭新的价值观和光明的发展前景，被正是列入国际社会议程。1992年世界环境与发展会议，1994年的世界人口与发展会议，1995年的哥本哈根世界首脑会议，都一次作为重要议题，提出了可持续发展战略构想。^[18]

什么是可持续发展？按照世界环境和发展委员会在《我们共同的未来》中的表述，即“既满足当代人的需要，又对后代人满足其需要的能力不构成危害的发展。”^[19]具体来说，就是谋求经济、社会与自然环境的协调发展，维持新的平衡，制衡出现的环境恶化和环境污染，控制重大自然灾害的发生。如何实现可持续发展？^[20]《中国21世纪议程》认为，主要是在保持经济快速增长的同时，依靠科技进步和提高劳动者素质，不断改善发展质量，提倡适度消费和清洁生产，控制环境污染，改善生态环境，保持可持续发展的资源基础，建立“低消耗、高收益、低污染、高效益”的良性循环发展模式。^[21]我国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标规划把可持续发展作为跨世纪的战略任务。^[22]同时，可持续发展业已成为人类迈向21世纪的行动纲领。

可持续发展理论对于沪灞生态区长远发展上来说，它是指导思想，是制定招商项目评估体系的切入点。可持续发展理论，其实是为了更好的实现区域的经济效益、社会效益和生态效益，它其实是经济、社会和自然和谐共生、相互发展、协调统一的成果^[23]。

2.2 产业聚集理论

在经济快速发展的今天，单个产业发展不单单是产业发展，而是与整个区域经济发展日益紧密，产业与产业、与区域关联度不断提高，逐渐聚集产业上下游企业、配套服务企业，形成不同类型企业聚集的产业链，以共赢互生的方式加大彼此之间的合作力度，减少交易费用，降低成本^[24]。产业聚集不仅有利于企业自身稳定创造效益，

降低获得配套产品和服务的成本，同时可以创造出和谐的产业生态环境、利于企业形成健康的竞争环境，促进专业化经营，提高协作效率。^[25]对沪灞生态区来说，如何利用区域自身优势和特点，形成独有的产业发展方向，并形成产业聚集效应，从而促进生态区经济建设健康发展是生态区持续发展、建设成功的第一步。设计沪灞生态区招商项目准入评估体系，就是为了促进产业聚集，凝聚产业优势，实现沪灞生态区的跨越式发展。

2.3 项目综合评价理论

评价(Assessment)是指“根据确定的目的来测定对象系统的属性，并将这些属性变为客观计量的计值或主观效用的行为”。^[27]因为综合评价的对象常常是社会、经济、环境和管理等多属性体系机构描述的对象系统，而且涉及的影响评价有效性的相关因素很多，并且还有做出全局性、整体性的评价，因此，S.L.Riedel 曾指出，综合评价是一件极为复杂的事情^[26]。

在各个时期，艾奇沃斯、斯皮尔曼(Spearman)、瑟斯通(Thurstone)和李克特(Likert)都对综合评价理论进行了不同程度的推动和研究。^[28]艾奇沃斯于 1888 年在英国皇家统计学会的杂志发表的“考试的统计学”中开始对考试不同部分进行加权研究；^[29]斯皮尔曼(Spearman)于 1913 年发表的“和与差的相关性”一文对不同加权作用进行了研究；^[30]瑟斯通(Thurstone)和李克特(Likert)在 20 世纪 30 年代对定性几方法给予了新的推动。^[31]

现代的科学评价在二十世纪的七、八十年代中蓬勃发展，研究出了许多应用广泛的评价方法，包括层次分析(AHP)法、多维偏好分析的线性规划(LINMAP)法、选择(ELECTRE)法、数据包络分析(DEA 法)等。^[32]到了九十年代，发展到像熵技术、人工神经网络应用等跨学科的评价法^[26]。综合评价方法包括同行评议法、德尔菲(Delphi)法、层次分析法(AHP)法、模糊综合评价法、人工神经网络技术、相关矩阵分析法等^[33]，本文主要介绍一下德尔菲法(Delphi 法)、层次分析法(AHP)。

1) 德尔菲(Delphi)法

德尔菲法是决策，预测，和技术咨询是第二十七世纪 60 年代和七十年代的一种有效方法，在德尔菲法预测各种类型中，评价方法的比例达到 24.2%^[34]。它有三个特点，即匿名反应、迭代和反馈控制、统计的反应。^[35]德尔菲法针对复杂的群体决策问题，可以通过征求意见并作出判断。其特点是：

- (1) 一组人数在 20 至 50 人之间；
- (2) 持续时间。德尔菲法的持续时间通常是几周甚至更长的时间。
- (3) 在与小组成员联系方式。Delphi 法一般不需要与小组成员面对面接触，只需要成员的书面回应，因此参与者的分布不受地理位置的限制。

Delphi 方法的实施步骤可分为九个步骤：

- (1) 提出技术评价问题；

- (2) 选择和确定小组成员（反应对象）；
- (3) 第一轮咨询，分发给小组成员；
- (4) 收集第一轮表格，进行分析；
- (5) 根据第一轮结论，开始第二轮咨询，分发给小组成员；
- (6) 收集第二轮表格，进行分析；
- (7) 根据第二轮结论，开始第三轮咨询，分发给小组成员
- (8) 收集第三轮表格，进行分析；
- (9) 准备最终报告。

2) 层次分析法（AHP）

AHP（层次分析法，简称 AHP）是美国 University of Pittsburgh 的专家 T.L.Saaty 提出的一种决策分析方法，它通过定性和定量分析的结合，适用于结构复杂，难以量化的决策问题。^[36]层次分析法是系统工程的研究领域，在一个相对简单的方法进行定量分析的定量问题，可以比较简单的计算问题中各因素所占到的权重，把复杂问题当中的各个因素划分成有联系、有规律的有序层次，模糊层次评价法就是将模糊数学的概念运用到层次分析法中^[37]。运用模糊层次分析法构建模型的基本步骤：

- (1) 设立模糊评价指标集和指标等级的评价集
- (2) 通过对进阶层次机构要素相互的关系分析，建立一个渐进的层次体系
- (3) 构造判断矩阵

a) 判断矩阵的性质

$$0 < a \leq 9, a_{ij} = 1, a_{ji} = \frac{1}{a_{ij}} \quad (2-1)$$

式中：

a ——判断矩阵标度； a_{ij} ——判断矩阵； a_{ji} —— a_{ij} 的正互反矩阵；

在层次结构模型的建立以后，需要评价各层各指标的相对重要性。在层次分析法（AHP）中，为了进行定量的判断，用数值表示判断，判断矩阵通常引用下表中 1-9 标度方法。

表 2-1 判断矩阵标度定义

标 度	含 义	含 义
1	两个要素同样重要	两个要素相比，具有同样重要性
3	前面的要素比后面的重要	两个要素相比，前者比后者稍重要
5	前面的要素比后面的要素明显重要	两个要素相比，前者比后者明显重要
7	前面的要素比后面的要素强烈重要	两个要素相比，前者比后者强烈重要
9	前面的要素比后面的要素极端重要	两个要素相比，前者比后者极端重要
2, 4, 6, 8	上述相邻判断的中间值	上述相邻判断的中间值
倒数	后者与前者要素相比的比值，是一个重要	两个要素相比，后者比前者的重要性标度

b) 方根法（几何平均法）计算要素相对权重或重要度向量 W ，公式如下：

$$W_i = \frac{(\prod_{j=1}^n a_{ij})^{\frac{1}{n}}}{\sum_{i=1}^n (\prod_{j=1}^n a_{ij})^{\frac{1}{n}}}, i=1,2,\dots,n \quad (2-2)$$

计算步骤：首先把 A 的元素项按行相乘以得出新的向量；然后对此新向量中所有的分量求其 n 次方根；最后归一化处理所得的所有向量，即得到权重向量。

方根法通过判断矩阵计算元素的相对重要度的常用方法。

c) 相同性检验方法

(a) 计算一致性指标 C.I.

$$C.I. = \frac{\lambda_{\max} - n}{n-1} \quad (\text{严格证明见有关参考书}) \quad (2-3)$$

式中：

$C.I.$ ——一致性指标； λ_{\max} ——为中间变量

n ——指标数量

$$\lambda_{\max} \approx \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{(AW)_i}{W_i} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij} W_j}{W_i} \quad (2-4)$$

式中：

$(AW)_i$ ——向量 AW 的第 i 个分量；

(b) 查找相应的平均随机一致性指标 R.I. (Random Index)

表 2-2 提供了 1~14 阶可查询的正互反矩阵计算一千次得到的平均随机一致性指标值。

表 2-2 平均随机一致性指标

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
R.I.	0	0	0.52	0.89	1.12	1.26	1.36	1.41	1.46	1.49	1.52	1.54	1.56	1.58

R.I. 是同阶随机判断矩阵的相同性指标的平均值，其引入可在一定程度上克服相同性判断指标随 n 增大而明显增大的弊端。

(c) 计算相同性比例 C.R. (Consistency Ratio)

$$C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} < 0.1 \quad (2-5)$$

认为具有满意的一致性^[30]。

3 国内产业园区投资项目准入及评估现状

本文对现有的国内相关产业园区的招商项目准入及评估经验进行了调查和分析，对于主要园区的先进经验进行了对比和总结，作为研究设计沪灞生态区招商项目准入评估体系学习和借鉴的依据。

3.1 国内产业园区项目准入现状

在国内对于沪灞生态区具有示范效应的产业园区进行了调查分析，对国家级的高新区、经开区、生态示范园区的基本情况进行了总结。

3.1.1 国家级高新技术产业开发区

国家级高新技术产业开发区，是在二十世纪 90 年代初由国务院批准成立的国家级科技工业园区，主要是通过制定财税等优惠政策和产业扶持等各项改革措施，吸收借鉴国外领先的科技资源和管理方法，吸引资金投入，最大可能地把科研理论、科技成果转化为现实生产力而形成产业聚集的区域^[38]。截至 2014 年，国家级高新区共有 113 家，其中有相关准入条件的 5 个高新区分别是：广东中山火炬高新技术产业开发区、吉林长春高新技术产业开发区、福建福州高新技术产业开发区、福建厦门火炬高新技术产业开发区和广东肇庆高新技术产业开发区^[39]。

1) 中山火炬高新技术产业开发区

2013 年，中山火炬高新技术产业开发区进一步完善了项目准入综合评价管理办法，以转变经济发展、促进产业升级、加强土地利用和提高招商质量为目标，从产业发展、环保安全、综合评价、投资强度、产出效益和登记备案 6 大方面建立了入区准入评价体系^[40]。

中山火炬高技术产业开发区项目准入综合评价指标体系由两个部分共同构成，其中基本项分 100 分为满分，包括投资强度 30 分、科技含量 24 分、产业类别 16 分、预计投产后三年平均产值 12 分、预计投产后三年平均税收水平 12 分、其他 6 分；附加项分 20 分为满分，包括世界五百强企业加 10 分、行业领先加 6 分、知名企业加 3 分、上市公司加 6 分、上市申请材料已经被证监会正式受理的拟上市企业加 4 分、国家级科技进步企业或实施国家级科技项目加 8 分、认定为高新技术企业加 5 分、获省级奖励加 5 分、具有国家自主知识产权、获评科技创新能力的项目加 5 分^[41]。

2) 长春高新技术产业开发区

长春高新技术产业开发区 2014 年公布了其项目评估指标，但并没有公布具体的指标体系和打分标准。此区的评估指标从项目的市场、技术、资金、用地、建设、生产、管理团队和人员、未来发展规划、环境、效益和其他方面作了分析^[42]。

园区准入条件的具体内容为：第一，优先予以高科技高技术的项目准入，优先安排建设用地。第二，建设项目必须通过环评、符合开发区总体规划、时间规划要求。第三，工业项目用地需满足：一是购地面积达到在 1 万平方米以上，二是项目投资强度在 0.5 万元每平方米以上。对于达不到标准的，原则上建议进入园区企业孵化器办公或购买、租用标准厂房从事科研、生产经营。但若项目确实属于高科技、回报高、效益好的也可适度放宽。第四，投产后的年创税额在 200 元每平方米以上的，具体根据产业类型可在不低于最低税收强度控制指标的情况下给予调整。第五，按照相关土地使用规定，对容积率大于 1.0 以上的项目可优先准入^[36]。第六，建筑系数在 40% 以上，办公、食堂、宿舍等生活服务设施用地占比在 7% 以内，项目绿化率在 20% 以内。第七，对于建设用地使用规模较大的，必须分期分阶段完成项目开工建设的，可按照建设周期，分期来预留。第八，对入区项目实行六个优先原则即填补行业空白、提升产业竞争的优先；品牌优先；高科技、快成长的优先；效益高、投资强度大的优先；收益持续性强的优先；建设周期短的优先^[43]。

3) 福州高新技术产业开发区

福州高新技术产业开发区为加快建设，也制定了产业园区用地准入条件。该准入在入驻项目申请用地的基本条件和建设资金保证制度两个方面做了要求，入驻项目申请用地的基本条件包括产业要求、工业企业投资及产出要求、建设规划条件、建设进度要求^[44]。

4) 厦门火炬高技术产业开发区

厦门火炬高技术产业开发区 2013 年公布的入区办法主要包括企业入区基本要求和入区条件两个方面：

入区基本要求符合国家产业政策和发展规划、符合环保安全相关法律、产权明晰产品有较好市场远景。

入区条件的三个方面：一是高新技术企业。二是高新技术项目，或者产品属高新技术产品。三是该企业或机构已经从事为高新技术企业提供配套服务^[45]。

5) 肇庆高新技术产业开发区

肇庆高新技术产业开发区准入条件主要是梳理和界定了准入性条件和禁止性条件。准入性条件是指符合国家产业发展规划中鼓励类的项目，项目用地平均每年创税

率达到 12 万元每亩，外资项目的项目投资强度不小于 15 万美元每亩，内资项目投资

强度不小于 120 万元每亩，万元工业增加值能耗不大于 0.6 吨标准煤。禁止性条件是指

环保安全评审一票否决制^[46]。

通过对上述园区的调查，可以列出各国家级高新区准入条件对比性分析，如表 3-1：从表 3-1 中的统计对比可以看出，在我们所统计分析的十二种准入条件要素中，

3 国内产业园区投资项目准入及评估经验

高新区最重要的准入必备条件分别是产业要求、投资强度、纳税总额、环境安全这四

项指标，是高新区符合国家大环境要求，以经济建设为中心的价值体现；科技含量和产出效益也是准入条件中重要的组成部分；产品市场前景、建设规划、登记备案、资金保障、生产分析和其他等要素则根据不同开发区的要求不同重要程度也有所不同[47]。

表 3-1 国家级高新技术产业开发区准入指标

国家级高新技术产业开发区 准入指标	中山火炬高新技术产业开发区	长春高新技术产业开发区	福州高新技术产业开发区	厦门火炬高新技术产业开发区	肇庆高新技术产业开发区
1. 产业要求	符合国家、省、市、区最新的产业导向政策，占综合评价 16%	项目产业分析	属于《国家重点支持的高新技术领域》规定的八大类及其分类的范围	符合国家、省、市产业政策及高新区产业发展规划	符合国家产业发展政策及区产业规划中鼓励类的项目
2. 科技含量	按技术先进性、知识产权和研发的不同类别加分，占综合评价 24%	产品的技术水平企业的技术创新能力		国家、省市相关部门认定为高新技术，或者生产经营、研究开发的产品属于高新技术产品认定目录范围内	
3. 投资强度	须满足部颁标准的规定，占综合评价 30%	工业项目不低于 5000 元/平方米	制造业：不低于 250 万元/亩 非制造业：不低于 300 万元/亩		外资项目 15 万美元注册资本/亩 内资项目实际投资额 120 万元/亩
4. 产出效益（投产后三年均值）	不低于 300 万元/亩·年；产值规模占 6%，面积产出占 6%	产值、利润预期分析	制造业：不低于 350 万元/亩		
5. 环保安全	符合环境保护的规定要求，杜绝“高危、高污、高耗、低效”	建设和投产后排出的废物和噪声对环境的影响和评估；符合环保要求		符合国家及厦门市对环境保护和安全生产的强制性要求	不达标一票否决
6. 产品市场前景		市场占有率分析 市场营销策略		产品市场前景好	

表 3-1 (续)

国家级高新技术产业开发 准 入 指 标	中山火炬 高新技术产 业开发区	长春高新技 术产业开 发区	福州高新 技术产业开 发区	厦门火炬 高新技术产业开 发区	肇庆高新 技术产业 开发区
7. 建设规划 (包括土地利 用)		建设项目必须 通过环评、符合 开发区总体规 划、时间规划; 建筑系数在 40%以上,办 公、食堂、宿舍 等生活服务设 施用地占比在 7%以内,项目 绿化率在 20% 以内	必须按照高新区 总体规划以及功能 区的划分落地; 按投资规划时间		
8. 纳税总额 (投产后三年平 均税收额)	不低于 10 万 元/亩·年; 税收总规模 占综合评价 6%,面积税 收总额占综 合评价 6%	工业项目达产 后不低于 200 元 /平方米	制造业:不低于 30 万元/年; 非制造业:不低于 300 万元/年		12 万元/亩·年
9. 登记备案					
10. 资金保障		投资总额; 注册资本; 资金的使用	制造业:注册资金 单项不低于 3000 万元		
11. 生产分析		材料的来源; 生产设备的购 置; 配套企业; 物流配套			
12. 其他	占综合评价 6%	填补行业空白、 提升产业竞争 的优先;品牌优 先;高科技、快 成长的优先;效 益高、投资强度 大的优先;收益 持续性强的优 先		企业转让、出租其土地 使用权或建筑物,受让 方或承租方必须符合入 区条件	

3.1.2 国家级经济技术开发区

根据 2014 年统计，商务部拟定经国务院批准设立的国家级经济技术开发区有 215 家^[48]，通过对浙江温州经济技术开发区、山西太原经济技术开发区、辽宁营口经济技术开发区和湖南岳阳经济技术开发区这 4 个经开区的调查，将相关的准入条件进行分析总结如下：

1) 温州经济技术开发区

温州经济技术开发区将前提条件和必备条件作为项目评审入区的两大指标部分，前提条件为符合国家、省、市产业政策和符合环保与节能减排的要求，必备条件主要涵盖了原有投资项目情况、预计投资项目情况、加分条件三个大类，包括产业要求等 13 项指标，同时赋予了每个指标相关的权重，总分为 130 分，其中加分条件占 30。对于准入的项目按照投资强度、规模、单位产值等来进行评价，此外诸如世界五百强，知名行业龙头企业招商引资的重大项目，实行“一事一议”的宽松政策来解决项目准入及用地安排。

2) 太原经济技术开发区

太原经济技术开发区 2013 年也在入区标准仅在产业结构和投资密度两个方面做了规定，另外表示入区标准会根据实际情况每年进行修正和调整，相关信息可见表 2.2。

3) 营口经济技术开发区

营口经济技术开发区 2013 年对入区项目进行评价主要包括以下几个方面：符合国家环保安全、土地等法律法规、省市的发展规划、产业相关政策，符合行业准入标准、产业布局合理，绿色生态、自然环境、文化遗产保护得当，资源利用合理，不对公众安全、群众利益产生重大影响。

4) 岳阳经济技术开发区

岳阳经济技术开发区 2014 年的入区工业项目管理办法，规定了进区条件：第一，进区工业项目必须符合国家产业发展政策，符合产业定位及布局规划；第二，工业项目符合生态环境好，使用土地合理节约，产出效益好，可持续发展；第三，项目本地注册登记，税收入本区库；第四，投资强度达到 150 万元每亩以上。

通过对上述园区的调查，可以列出各国家级经开区准入条件对比性分析，如表 3-2：

表 3-2 国家级经济技术开发区准入条件

国家级经济技术开发区 准入指标	温州经济技术开发区	太原经济技术开发区	营口经济技术开发区	岳阳经济技术开发区
1. 产业要求	符合国家、省、市产业政策	符合产业结构要求	符合行业规划、产业政策	符合国家产业政策、开发区产业定位及“一区多园”的产业布局规划
2. 科技含量	符合国家重点支持的项目且核心技术拥有自主知识产权			

表 3-2 (续)

3. 投资强度	>300 万元/亩	>350 万元/亩		符合国土资源部国土资发【2008】24 号文件规定且不低于 150 万元/亩
4. 产出效益	产值 \geq 1000 万元/亩；企业原投资项目的单位土地产值不低于同行业平均值的 130%			
5. 环保安全	符合环保与节能减排的要求		未影响我国经济安全；生态环境和自然文化遗产得到有效的保护	不污染，切实保护和改善生态环境
6. 产品市场前景	销售额不低于 20000 万元/年；销售收入近三年增幅不低于 20%		主要产品未对国内市场形成垄断	市场前景好
7. 建设规划(包括土地利用)	申请用地不低于 50 亩，土地合同签订 6 个月项目进场，24 个月竣工		地区布局合理；土地利用总体规划	占地少、效益高；提高单位面积收益率，确保可持续发展
8. 纳税总额	税收 \geq 40 万元/年；企业原投资项目的单位土地税金不低于同行业平均值的 120%			税收入开发区财政金库
9. 登记备案		非政府投资的一般项目实行项目备案制		
10. 资金保障	注册资本外资项目 \geq 25 万美元/亩 内资项目 \geq 150 万元/亩			
11. 其他		入区标准每年根据实际情况调整	不会对公众安全、群众利益产生重大影响	

从上表中的统计对比可以看出，我们所统计分析的十一种准入条件要素的重要程度依次为：产业要求、投资强度、环保安全、产品市场前景、建设规划、纳税总额、产出效益、资金保障、科技含量、登记备案。

3.1.3 国家级生态示范区

生态示范区以生态经济学为理论依据，通过推动区域绿色经济、环境安全、区域建设、人文社会的良性循环及协调发展，实现自然与社会的全面健康持续发展。根据中华人民共和国环境保护部 2012 年公布的数据来看，国家级生态示范区总数已达 528 家，但仅有杨凌示范区在其官网上列有相关的入区准入条件。

2013年杨凌示范区招商项目入区评估办法从以下几个方面做了具体界定：第一，符合产业政策要求；第二，符合环保要求，对污染严重的项目坚决禁止入区；第三，符合园区规划布局的专业化原则；第四，对科技高、规模大、税收好的项目优先考虑；第五，对准入项目企业的业绩、财务状况、信用评级等综合实力进行评估。

3.2 国家级新区投资项目准入及评估经验

国家级新区，是指根据国家的战略部署，区域资源的整合需要，经济社会发展总体目标等由国务院进行规划审核，批复准许施行更加开放的优惠政策和特殊权限的副省级行政区。

本文收集了天津滨海新区和重庆两江新区的项目准入的资料，总结见表3-3：

表3-3 国内新区项目准入条件

准入指标	国家级经济技术开发区	天津滨海新区	重庆两江新区
1. 产业要求		符合滨海新区重点产业发展方向	符合两江工业区产业规划与布局
2. 投资强度			≥50亿元/平方公里
3. 产出效益			≥100亿元/平方公里
4. 环保安全			环保、低碳 集约用地、 分期供地、
5. 建设规划(包括土地利用)			容积率以规定各行业高限执行， 配套设施率不高于7%
6. 纳税总额		年纳税总额地方留成部分超过100万元	
7. 其他		具有独立的法人资格，有3个以上投资或者被授权管理的企业	

从上表中的统计对比可以看出，与我们之前分析的十一项准入条件要素相比，国内新区的准入条件要素侧重产业要求、投资强度、产出效益、环保安全、建设规划和纳税总额等七个方面。

3.3 国内产业园区投资项目准入条件汇总

通过对国内近800家国家级高新区、经开区、生态示范区，和国内新区项目准入情况调查，准入条件要素大致可归结为12项，分别为产业要求、投资强度、环保安全、

产品市场前景、建设规划、纳税总额、产出效益、资金保障、科技含量、登记备案、生产分析和其他，其中产业要求、投资强度、环保安全、纳税总额和产品市场前景是评价项目准入的重要指标，归结如下：

通过对有相关准入条件的 13 个区的准入情况进行汇总分析，我们将国内产业园区投资项目准入情况归结如下：

- 1) 产业要求：符合国家的产业政策和园区产业规划
- 2) 科技含量：按技术先进性、知识产权和创新能力的不同类别加分
- 3) 投资强度：不低于 150 万元/亩
- 4) 纳税总额：税收收入开发区财政金库，不低于 10 万元/年
- 5) 环保安全：符合环境保护的规定，生态环境和自然文化遗产得到有效 的保护
- 6) 产品市场前景：市场前景好
- 7) 产出效益：不低于 250 万元/亩.年
- 8) 建设规划：土地利用整体规划、布局合理且遵循各区的建设规划进程要求
- 9) 资金保障：注册资本、投资总额和资金使用规划
- 10) 其他：根据各区的特色进行具体的规定

3.4 国内现有投资项目准入及评估做法的评鉴

通过对我国现有的产业园区的相关准入条件的详细对比分析，我们得出了以下几点结论：

- 1) 指标清晰、可操作性强。

我们所调查的每个园区的项目准入条件都是在符合国家政策法规的基础上，以国家制定的各园区的产业规划与结构要求为依据，同时明确了其产业发展的范围，有针对性地对本园区的产业情况和项目布局出台相应的项目准入指标，因此针对性很强，评估指标和评估流程简单易行，具有很强的可操作性。

- 2) 指标倾向明显，侧重点一致。

从各个园区的统计对比分析，我们可以看出每个园区的项目准入指标的侧重基本相同，都以产业要求、投资强度、纳税总额、环境安全和产业前景为重要的考核指标，具体到各园区的特色指标所占比重很小。

- 3) 现有指标评价体系大多以工业园区为标准，缺少以服务业为对象的评估体系。

国内现只有一些成立时间较早、产业体系较为成熟的高新区和经开区建立了比较完善的项目准入评价体系，且大多以工业项目为主，缺乏以第三产业为项目评估对象的评估体系。

- 4) 缺乏引入项目的后续管理体系和相关保障措施。

通过对各个园区的调查显示,各园区所出台的项目准入指标、优惠政策以及一些相关的准入条件都是以项目入园前的情况为考核指标，对入园准入后，项目的管理基本上还是空白，也没有相关的考核保障措施。生态产业园区强调园区产业发展模式的可

持续性，所以对入园的投资项目的后续管理是必要的，应有相关的考核措施保证入区项目评估体系的完整和有效，确保整个园区的合理均衡发展。

4 浐灞招商项目及管理体系的调查研究

入驻项目作为开发区发展的重要因素，是园区得以持续运转和保持营运的根基，项目的纳税能力、经营状况就是园区命脉所在。浐灞生态区坚持实施“生态优先、规划立区，基础设施先行、重大项目带动”的发展战略，积极打造现代服务业为主，绿色生态工业相辅的产业结构体系。因此，项目准入评价能否科学合理地建立招商项目管理体系，以保持园区的可持续发展迫在眉睫。

4.1 浐灞入区项目的基本情况调研

4.1.1 基础建设情况

根据调研资料统计，浐灞生态区已完成道路建设共计 100 多公里，雨水污水管网、电力电讯地下管线等线路铺设 400 多公里，建成桥梁 5 座，基础设施的建设累计投资达 96 亿元，园区基本实现“路成网、水成系、绿成林”总体目标，生态区基本框架构筑完成，园区形象大大提升，为新城建设和产业发展奠定了坚实的基础。实际利用内资 60 亿元，实际利用外资 2 亿美元，累计融资 200 多亿元。成功引入世界 500 强企业 9 家，如奥特莱斯、中国银行、中国建设银行、中国联通等，引进中国 500 强企业 8 家入区，包括上海绿地、海航集团、庞大汽贸、陕西延长石油等，累计签约重大项目 60 余个，签约金额超过 300 亿元。彰显了浐灞生态区强大的投资吸引力，为“十三五”时期的跨越式发展夯实了基础。

目前，浐灞生态区的发展将以城市化为主导，此阶段将“构建产业体系，聚集区域人气”，新城的建设也将全面地展开，产业选择将成为实现西安产业的结构与布局跨越升级的重要战略组成；生态化为局部深入，从环境治理向产业生态化延伸；借助欧亚大陆桥和世界园艺博览会，国际化渐成特色和专门化，为拓展和壮大之势，呈现片区分布特征，金融商务区的建设进一步推进西安的国际化大都市的建设。浐灞生态区构建的产业结构体系将以新兴产业为先导产业，以文化产业、会议会展为主导产业，以金融商务、休闲娱乐、现代商贸为支柱产业。

4.1.2 财政税收情况

由于浐灞生态区地跨未央区、灞桥区、雁塔区三个区，因此，财政收入分为两口径：全口径收入、地方口径收入。其中全口径收入包括上划中央省市的部分，地方口径为已上缴上级收入的部分。同时，地方口径又分为划转三区和未划转三区的两类（浐灞区与三区划分比重为 50:50），划转三区包括工商税收和教育费附加。

税收分为国税、地税和财政部门征收。具体征收留区比重如表 4-1:

表 4-1 沪灞生态区税收征收留区比重

类型	税种	比重 (%)
国税	增值税	17.5
	企业所得税	20
地税	营业税	70
	企业所得税	20
	个人所得税	20
	城建税	100
	房产税	70
	印花税	100
	教育附加费	100
	土地使用税	70
财政	土地增值税	100
	契税	100

表 4-2 沪灞生态区 2012 年-2014 年留区口径财政收入 单位：万元

	2010	2012	2014	合计
一般预算收入	18,778	36,739	55,887	111,404
土地出让金收入	115,088	477,022	210,359	802,469
配套费收入	15,272	36,592	28,259	80,123
地方教育附加收入			147	
地方财政收入合计	149,138	550,353	294,652	993,996

注：表中各项收入为区级留区口径，表中空白部分为数据缺失部分。

4.1.3 入区项目情况

沪灞生态区目前融资渠道有限，诸多项目建设以银行贷款为主，每年还贷压力很大。加之，财政收入基础不牢固，影响了财政收入的可持续性，反过来会影响产业环境的投入，生态区特殊的财政分成体系对大幅度的投资拉动支撑不够。从沪灞的历年招商项目资料中，梳理出生态区目前入区项目情况。实际利用内资情况如图 4-1 所示：

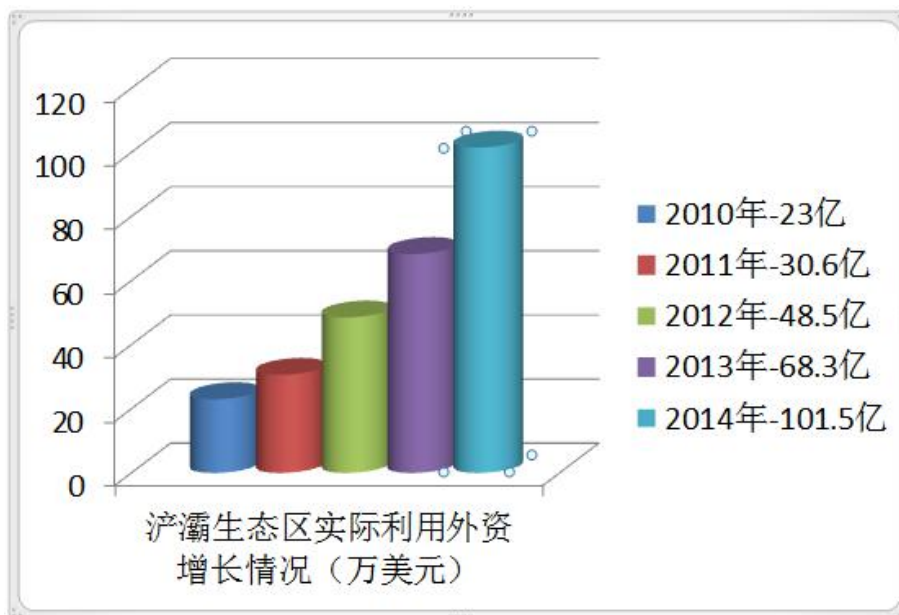


图 4-1 浐灞生态区实际利用内资增长情况

注:数据来源浐灞生态区招商局

实际利用外资情况如图 4-2 所示:

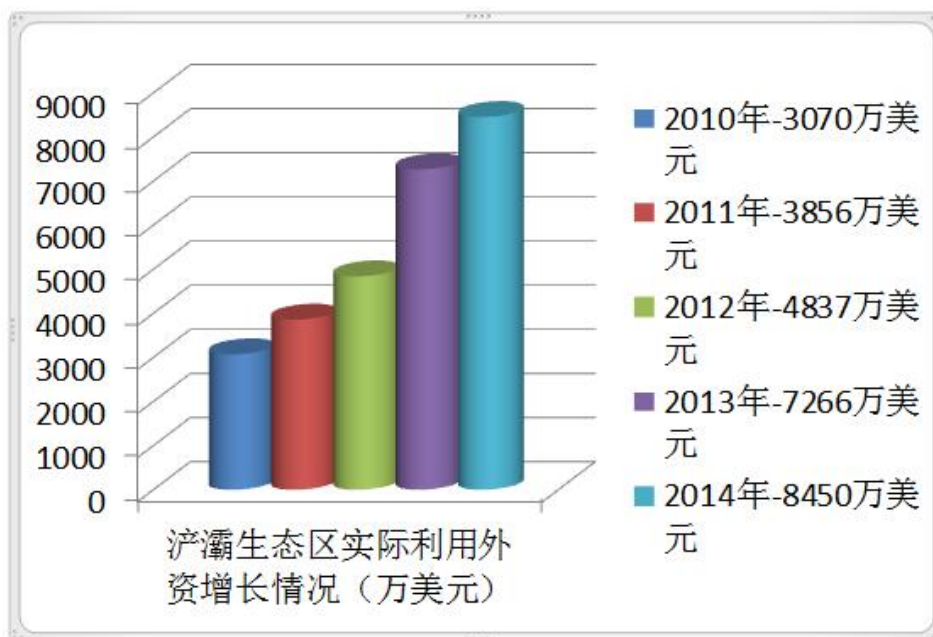


图 4-2 浐灞生态区实际利用外资增长情况

注:数据来源浐灞生态区招商局

从前期招商引资的效果看,生态区不仅实现了项目从无到有的阶段性目标,在不断总结经验的同时,招商引资已成为生态区同期工作的重心。浐灞生态区积极吸引世界 500 强和中国 500 强企业的投资项目,并形成多种方式的招商项目合作;实现招商引资总额年平均 30%的增长目标,如表 4-3 所示:

表 4-3 浐灞生态区招商引资指标额

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
实际利用外资（万美元）	3070	3856	4837	7266	8450
实际利用内资（亿人民币）	23	30.6	48.52	68.3	101.5

注：数据来源浐灞生态区招商局

通过浐灞招商局统计数据得到，浐灞生态区实际已签约引进项目 30 个，总投资额超过 200 亿元。其中陕西数字出版基地项目是生态区当前最为重要的文化创意和服务外包产业项目之一，并将申报为国家级数字出版基地；长安大学科技园已经由项目单位报国家教育部和科技部，申报为国家大学科技园。

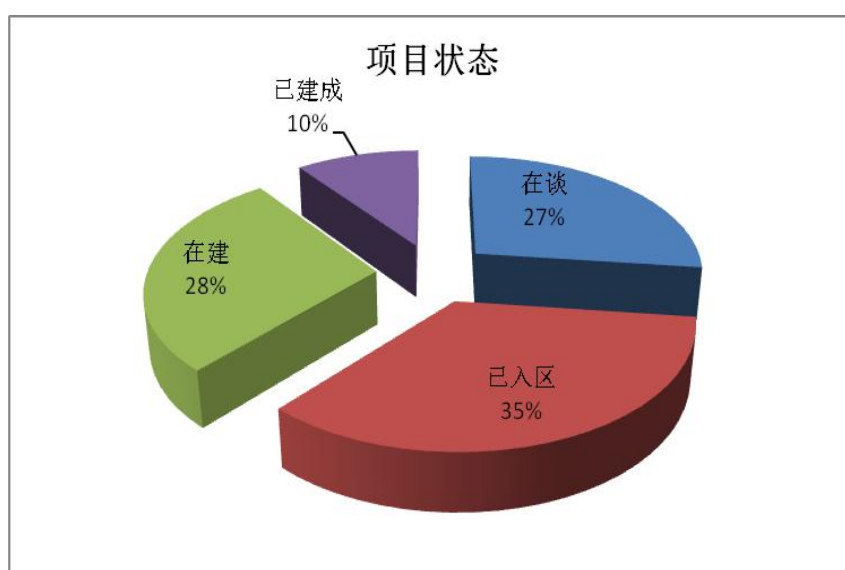


图 4-3 浐灞生态区招商项目状态统计图

累计签约招商项目达 100 余项。2014 年集中开工 23 个项目，总投资 554.04 亿元，其中浐灞总部经济区引进 16 项工程，总投资 54.249 亿元，项目占地面积总额达 82.4 万平方米。如图 4-3 所示，其中在谈项目比重达到 27%，已入区项目比重达到 35%，在建项目比重达到 28%，已建成项目比重达到 10%。已入区项目的总投资额达 423.42 亿元，项目占地面积总额达 382.72 万平方米；在建项目总投资额达 234.33 亿元，项目占地面积总额达 677.14 万平方米；在谈项目签约金额达 82.67 亿元，项目占地面积总额达 116.47 万平方米。

浐灞生态区服务业规模不断扩大，2011 年西安市服务业实现增加值 664.52 亿元，2014 年达到 1459.95 亿元，同比增加 119.7%，服务业已经成为西安稳固的国民经济支柱产业。在经济总量增长的同时，服务业的内部结构优化、劳动力吸纳、贡献作用提升和服务功能增强等方面都呈现跨越提升势头。但同时也存在服务业总量偏小，现代化水平有待提升，核心竞争力有待增强等问题。

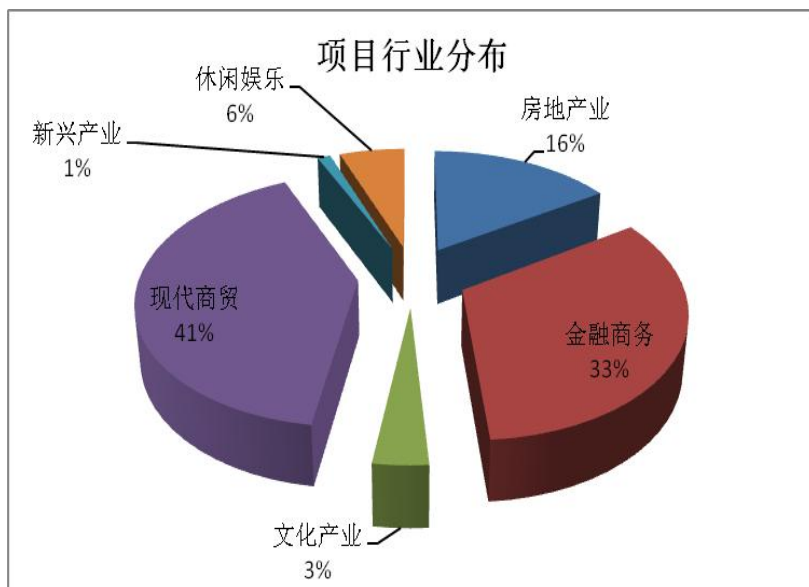


图 4-4 浐灞生态区项目行业分布情况

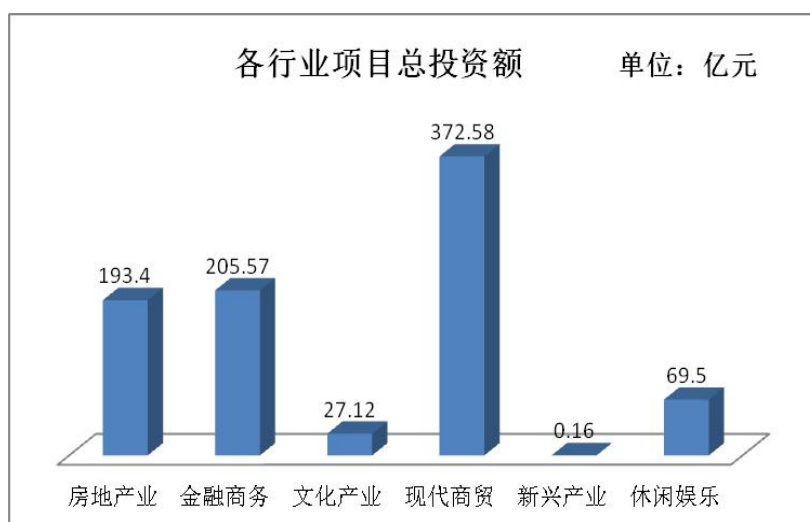


图 4-5 浐灞生态区各行业项目投资总额

2014 年浐灞产业构建将承接西安服务业扩张趋势，以现代服务业为主导构建产业体系，促进西安整体服务业发展，弥补现状服务产业链的中高端的金融、信息服务、会展、文化等现代服务发展不足。浐灞生态区的投资结构已逐步由基础建设类、地产类项目向以金融商务、娱乐休闲、会议会展、酒店、商贸、科研、服务等项目转变。

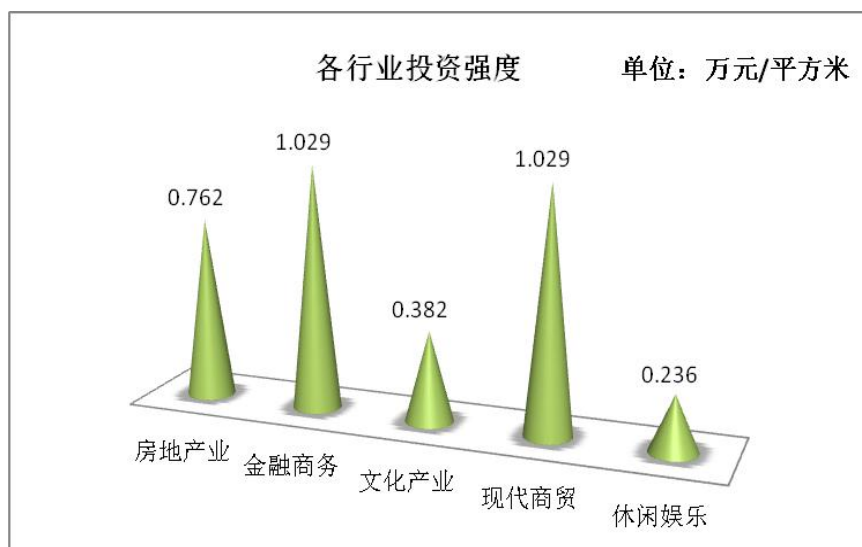


图 4-6 沪灞生态区各行业投资强度

如图 4-4、图 4-5 和图 4-6 所示，已签约的 100 余个招商项目中，现代商贸业项目所占比重约 41%，投资总额达到 372.58 亿元，项目占地面积总额达 361.91 万平方米；金融商务业项目所占比重达到 33%，投资总额达到 205.57 亿元，项目占地面积总额达 199.87 万平方米；房地产业项目所占比重约 16%，投资总额达到 193.4 亿元，项目占地面积总额达 253.95 万平方米；休闲娱乐业项目所占比重达到 6%，投资总额达到 69.5 亿元，项目占地面积总额达 294.92 万平方米；文化产业项目所占比重约 3%，投资总额达到 27.12 亿元，项目占地面积总额达 70.97 万平方米；新兴产业项目所占比重仅有 1%，投资总额达到 0.16 亿元。由此可知，沪灞生态区的投资以现代商贸和金融商务为主，但地产类项目所占比重仍较大，新兴产业、文化产业和休闲娱乐产业的投资强度较小，发展明显处于比较薄弱的环节，服务业体系还不健全，服务业基础较弱，现代服务业规模依然过小。尽管沪灞生态区产业定位在现代服务业，但如果不能首先建立必备的传统服务业体系，现代服务业发展会受到制约。同时，为生产性服务业配套的服务业还处于起步阶段。现代服务业投资强度偏小。

4.2 项目入区评价现状

招商引资作为开发区的生存之本^[46]，是沪灞生态区建设发展的基本出发点和落脚点，如何择优筛选入驻项目是招商工作的关键。随着沪灞生态区发展规模的不断壮大，对项目的入区已不同以往，而是面临新的、更高的要求。不断加强开发区项目入区的评价及招商评价水平，建立一套系统的科学评价体系是把控入区项目质量，提高生态区经济效益、土地集约利用、综合竞争力的重要前提，是园区持续稳定发展的基础^[47]。

沪灞生态区现阶段招商评价主要核心是投资发展工作委员会，投资发展工作委员会在党工委管委会的直接领导下采取“长效、合议”，以定期和不定期相结合的方式举行委员会全体会议。委员会会议是该机构的主要工作形式，是投资发展工作的决策机构。

招商局是全区招商引资工作的主管部门，全面负责区域内招商项目的引进实施，根据招商局提出的计划安排，生态区招商项目入区实施步骤如图 4-7：

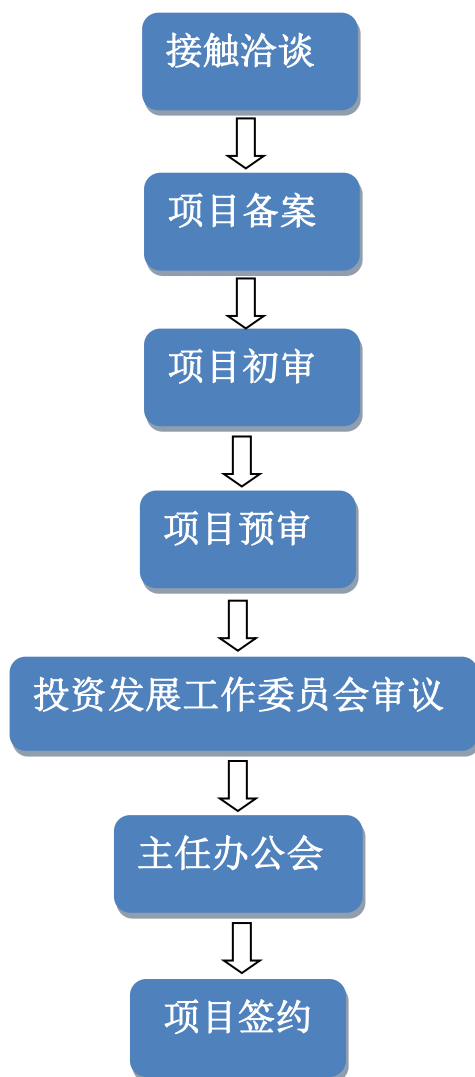


图 4-7 招商项目入区实施步骤

第一步：接触洽谈。由招商局与投资方直接洽谈，确定对接单位和项目负责人。招商局向投资方介绍区域投资环境与总体情况，同时了解投资方的基本信息、投资意向等相关信息。

第二步：项目备案。在初次接洽后，将项目洽谈情况、企业信息情况及时登记备案并结合实际安排调研考察，对其提供的相关信息进行审核。

1) 项目信息登记。项目单位填写项目信息登记表，由招商局整理备案录入项目信息库。

2) 项目单位提交项目入区申请、营业执照及企业代码证复印件、银行资信证明、法人或委托人身份证明复印件等资料，由招商局对项目投资方企业资质及其他相关情况进行初审。

3) 各园办及区内机构、企业在洽谈、引进项目时,需同时报招商局备案,由招商局安排项目入区评审。未经招商局备案的项目,将不作为招商引资项目纳入本管理办法。

第三步:项目初审。由招商局以局务会形式定期召开招商引资项目初审会议,对登记备案项目的情况初步审查,确定项目是否符合入区条件。

第四步:项目预审。招商局牵头,国土局、规划局、财政局、投资服务局、生态局、发改局及相关园办定期召开项目入区预审会议,研究讨论项目是否入区。

第五步:投资发展工作委员会审议。由投资发展工作委员会办公室负责召集各成员单位定期召开项目入区专项会议,研究确定项目是否入区、项目选址、供地计划及其他需要会上集体研究的事项。会议形成决议后,非重大项目由招商局按会议决议对接落实项目选址并签订入区协议,重大项目决议提请主任办公会审议。

第六步:项目签约。由招商局负责,拟定项目入区协议(合同),会同律师及相关部门,审议入区协议(合同)内容,以会签单形式对协议进行会签。

4.3 项目入区评价存在问题

上述评价体系在一定程度上规范了生态区项目入园的管理,提高招商引资工作的系统管理效率,对入园项目的整体系统管理都起到了重要的作用。但是,也可以看出,目前,沪灞生态区管委会对项目入园的审核与评价主要集中在制度的层面,依靠制定的相关规定和制度对项目入园进行把关,即使其中所涉及的一些简单的指标也主要依靠负责评价的人员的经验和素质进行判断,主观性较强。从系统化管理、精细化管理的角度出发,目前沪灞生态区还没有形成一套完整的项目入园评审机制。对于项目入园仍以主观定性评价为主、定量分析较少,项目入园评价决策与管理仍然是一个薄弱环节^[49],主要存在以下问题:

4.3.1 项目推进评估流程还不够完善

1) 招商项目评估机制和流程还有待完善,科学性较为欠缺。一个项目是否值得引进,尤其是是否值得花大成本和代价引进,除了是否符合生态区的产业发展定位外,应该有一套完善的评价体系,对拟引进项目进行全面的科学的评估。事实上,生态区引进的外来较大项目中,也有不太成功的案例。因此,在获得投资信息后,就要对投资项目作较为全面、深入的了解、分析与评估,在此基础上形成项目引进的基本判断,这个过程就是选商的过程。

2) 沪灞生态区在近年来的发展过程中,虽然对招商引资企业入园有一些准入条件和选择标准,但有的只是在口头上或会议上有个约定,尚未形成一整套规范性的评价和选择机制。

3) 招商局与各大园办同属平行机构,各园办是独立机构,在园办之间的关系协调上存在问题;同时,平行体系的设计影响行政效率,对于招商项目的运作产生不利影

响，可能会错失良机^[50]。招商项目入区的评价和选择不健全，没有一套科学完整的项目评估机制。

4) 招商项目入区的评价和选择实际执行不到位。目前的一些评价和选择措施，在实际操作过程中，仍然存在着执行主体不明确、执行标准随意性较大、执行程序不规范等问题。

4.3.2 土地集约利用性还有待进一步提高

1) 在人、财、物和土地等资源有限的情况下，产业招商要更加注重选商，要讲求实效。集中资源在一些重点产业方面开展招商工作，从“来者不拒”转变为“有所选择”十分必要，从而避免盲目引进，少走弯路。同时，招商引资还要特别注重对产业的整体发展以及产业链的纵向延伸和横向联系的研究，通过重大项目引进加快实现产业升级和结构调整。

2) 招商项目落户后缺乏有效的监管。有些招商项目在入区前虽然签订了有关协议，但项目落户后由于监管缺失，达不到招商协议规定的标准，影响了土地利用效率。

5 项目准入评价体系的构建

5.1 构建目标原则

5.1.1 构建沪灞生态区招商项目准入评价体系的目标

构建沪灞生态区招商项目准入评估体系，主要是依据生态区产业结构和产业定位，依据可持续发展的理念和原则，从最初的“招商引资”到“选商选资”的目标转变，从科学系统的角度全面评估、科学考察拟入区项目，使得招商项目评估工作走向严谨性、科学性、品质化。为改善招商项目管理水平，促进生态区可持续发展，组成评估体系需要以下几部分构成：

1) 掌握项目详细情况

在现行的入区项目管理过程中，由于各项目的行业类别、技术水平、企业状况等各有差异，导致信息收集与验证工作费时、费力，且效果并不好。因此，通过建立项目入区评价体系，设置表现项目全貌的指标体系，让申请入区项目提供相应的数据与信息资料，有助于生态区了解项目细节，对项目进行全面评估，达到摸清底细，掌握项目全貌的目标。

2) 掌握招商项目的具体细节

在之前的招商项目拟入区的工作中，因为每个项目具体情况都不尽相同，各行各业、技术水平和企业实力都不太一样，导致每一次入区项目谈判时，都要费时费力的整合项目信息且效果一般，因此，通过建立项目评估系统，设置项目全部系统性的指标体系，收集各申请项目相应的数据和信息，不仅有助于生态区可以掌握项目的整体资料，可以全面评估，而且可以有一套收集项目信息的标准，从而为项目入区评估奠定良好基础。

3) 提高项目准入决策的精准性

在之前的招商项目拟入区的工作中，设计系统全面的指标体系，可以比较择优，引进生态区需求项目，有效促进招商项目质量的提高，在数据信息的基础上进行入区决策，提高决策结果的科学严谨性。

4) 推动项目分级管理体制

通过构建沪灞生态区招商项目准入评估体系，设计科学合理的评估指标，对准入项目按评估标准进行分级管理，不同等级实行不同的奖励和扶持政策，加强对于沪灞生态区贡献较大项目的服务力度，切实促进优质招商项目的落地入区。

5.1.2 构建沪灞生态区招商项目准入评价体系的原则

沪灞生态区招商项目准入评价体系应该具有科学、客观、合理的特性，并且尽可能全面反映影响入区项目的特点。故，在建立招商项目评价体系中应遵循三个特征：

1) 以环境资源的评估为优先的原则

浐灞生态区在实现可持续发展的时代背景下,招商项目应该符合绿色生态特质,制定污染环境一票否决制,严格遵守环境保护,设置“绿色门槛”,最终实现绿色引资和融资的发展目标。

2) 动态性原则

浐灞生态地区项目入区建设应充分考虑系统设计指标的动态变化,是一个持续改进的过程,因此,评价应该有相应的指数的动态变化来指导整个项目可持续发展水平、并且可以充分考虑时间因素、科学进步的因素,可以预测和管理入区项目,可以反映出建设项目的现状情况和未来发展趋势。

3) 定性与定量指标相结合

定量指标具有客观性、可比性的特点,能有效的消除人为因素对评价指标的影响,因此招商项目准入评估体系应尽量采用定量指标。对于不能量化或量化有困难的指标,则作为定性指标进行设计。通过定性与定量指标相结合,对入区项目的投资情况、经济影响、社会效益等状况进行综合评价。

定性可以确定系统性质,定量则可以有效的消除人为因素在评价投资项目是的不确定和不可比性的不良影响,故而入区项目评估体系应该尽可能的采用定量的指标,通过结合定性和定量的综合评价指标,对项目区社会经济效应,投资,效益状况进行综合评价。而对无法量化和量化有难度的指标,可以用定性指标进行衡量评价。

5.2 浐灞生态区招商项目准入评价指标体系设计

5.2.1 指标遴选及依据

在指标选取上本文参考了国土资源部颁布的《节约集约利用土地规定》、《工业项目建设用地控制指标》;《中华人民共和国环境影响评价法》中关于建设项目环境影响评价的具体规定;通过对国家级高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级生态示范园区、国内城市新区的基本情况进行调查,对已建立的项目入区评价体系总结经验和做法的基础上,充分考虑了开发区土地集约利用、投入产出效益、产业聚集效应等因素,邀请了浐灞招商局各项目主管对浐灞招商项目准入评价指标进行研讨。将招商项目入区评估指标分为主观指标、客观指标两项准则层指标。主观指标以定性评估为主,客观指标以定量评估为主。

此外,根据浐灞生态区构建以现代服务业为主要对象,择优选择高科技、高附加值、高税收的战略型现代服务业和新兴产业项目,加快浐灞生态区金融商务、现代商贸、现代物流、会议会展、文化创意、高新技术产业的积聚式发展战略,据此再确定“附加指标”作为体现浐灞生态区招商鼓励政策的加分项目,增补了一个准则层指标。综合意见初步遴选的指标体系如下表所示:

表 5-1 初选指标体系

目标层	准则层	指标层	指标内涵
招商项目准入评价 (A)	主观指标 (B1)	产业类型 (C11)	产业集聚度和产业链的培育作用
		投资企业综合实力 (C12)	企业资产规模情况、企业偿债能力、资产运营能力、盈利能力、发展前景
		区域影响能力评价 (C13)	社会影响力, 区域形象和知名度
	客观指标 (B2)	注册资本投资密度 (C21)	工商登记注册资本金÷项目总用地面积
		投资强度 (C22)	项目用地范围内单位面积固定资产投资额
		税收贡献度 (C23)	投产后三年年平均税收额
		建设期限 (C24)	衡量入区项目履约达产期限
		销售产出强度 (C25)	入区项目的经营产值和经营规模
	加分指标 (B3)	环保安全 (C26)	符合环境保护的规定要求, 杜绝“高危、高污、高耗、低效”
		鼓励进入的规模服务业 (C31)	属于浐灞生态区鼓励进入产业, 并达到相关标准
		外商投资项目 (C32)	属于外资项目, 且外方注册资本金比例超过 25%

5.2.2 运用德尔菲法筛选指标

采用德尔菲法来筛选和确定指标。邀请 10 名省、市有关部门、开发区对于招商引资工作有着丰富经验和研究的相关领导及专家(表 5-2), 对于现有的招商选资评估指标进行了研讨, 经过询问初选指标体系是否合理、对同意的各指标重要性作出判断, 最后专家达成基本一致看法。

表 5-2 访谈人员结构

序号	姓名	职务或级别	序号	姓名	职务或级别
1	杨东朗	西安交通大学教授、房地产研究所所长	6	熊捷	西安市商务局国际招商处处长
2	成斌	浐灞生态区管委会主任(分管招商局)	7	刘嘉	西安市商务局国内招商处处长
3	黄绪林	陕西省商务厅外资处处长	8	杜岩岫	浐灞生态区管委会招商局局长
4	陈祖阳	陕西省商务厅外资处副调研员	9	包庆云	浐灞生态区管委会招商局副局长
5	黄漪清	西安市商务局副局长(分管招商引资)	10	关洪涛	浐灞生态区管委会金融园区处长

1) 向各位专家介绍了课题概况。第一轮时请专家判断问卷中各项初选指标合理性, 即问卷中的各项指标是否与评价浐灞生态区招商项目准入相关。问卷中, 将指标与评价目标的相关程度理解为指标的重要程度, 打分标准分为特别重要、重要、一般、较弱、很弱五个档次, 分别赋值 5、4、3、2、1; (详见附录 1)。

2) 根据第一轮专家的修订意见, 形成了新的指标体系, 请专家再次对指标体系的重要性做出判断。对于专家不认同的指标, 则不进行重要性的判定。

3) 将第二轮问卷修正后的结果统计整合, 形成完整的指标体系框架, 并按照重要程度由大到小排序, 请专家最后确认。专家均没有异议, 达成一致, 形成最终的指标体系。

4) 经过三轮问卷, 结合专家意见, 指标选择发生了部分变化。把 C12 投资企业综合实力分解为投资企业综合实力与资信评价 (C12) 和品牌、技术水平、市场竞争力评价 (C13); 删除了 C26 环保安全指标, 认为此项指标应作为浐灞管委会招商项目入区的前提条件, 只有通过环保安全的评审才有资格进入项目初评; 最终形成了具有 3 个准则层指标, 11 个指标层指标的三层指标体系如下图示:

表 5-3 浐灞生态区招商项目准入指标体系

目标层	准则层	指标层	指标内涵
浐灞生态区招商项目准入评价 (A)	主观指标 (B1)	产业类型	(C11) 产业集聚度和产业链的培育作用
		投资企业综合实力与资信评价	(C12) 信誉证明材料, 及开户银行信用等级
		品牌、技术水平、市场竞争力评价 (C13)	国家名牌、国家驰名商标、省名牌产品、省著名商标项目
		区域影响能力评价	(C14) 社会影响力, 区域形象和知名度
	客观指标 (B2)	注册资本投资密度	(C21) 工商登记注册资本金÷项目总用地面积
		投资强度	(C22) 项目用地范围内单位面积固定资产投资额
		税收贡献度	(C23) 投产后三年年平均税收额
		建设期限	(C24) 衡量入区项目履约达产期限
		销售产出强度	(C25) 入区项目的经营产值和经营规模
	加分指标 (B3)	鼓励进入的规模服务业	(C31) 属于浐灞生态区鼓励进入产业, 并达到相关标准
		外商投资项目	(C32) 属于外资项目, 且外方注册资本金比例超过 25%

10 位专家对于一级指标重要性的意见汇总结果如下表：

表 5-4 准则层各专家打分

序号	主观指标		客观指标		加分指标	
	B1	B2	B2	B3	B3	B3
1	4	5	5	2	2	2
2	5	4	4	3	3	3
3	4	4	4	3	3	3
4	3	5	5	2	2	2
5	3	4	4	3	3	3
6	4	3	3	2	2	2
7	5	4	4	3	3	3
8	4	4	4	2	2	2
9	3	4	4	1	1	1
10	3	4	4	2	2	2
综合得分	38	41	41	23	23	23

表 5-5 指标层各专家打分

序号	C11	C12	C13	C14	C21	C22	C23	C24	C25	C31	C32
1	5	2	2	2	5	3	4	1	2	2	2
2	4	1	2	3	4	3	3	2	1	1	1
3	5	2	1	1	3	3	3	1	1	2	1
4	4	2	1	2	5	2	3	2	2	2	2
5	5	3	1	4	4	2	4	1	2	3	3
6	3	4	2	3	3	1	3	2	1	3	2
7	4	2	1	3	4	2	4	2	2	2	3
8	4	3	2	1	3	2	3	3	1	2	2
9	4	3	2	2	5	3	3	1	2	2	2
10	3	3	2	2	4	2	5	2	2	2	3
综合得分	41	25	16	23	40	23	35	17	16	21	21

从上表可知，准则层指标的重要性由高到低排序为：客观指标（B2）>主观指标（B1）>加分指标（B3）

各个指标层在相应准则层指标中的重要性由高到低排序为：

主观指标（B1）：产业类型（C11）>投资企业综合实力与资信评价（C12）>区域影响能力评价（C14）>品牌、技术水平、市场竞争力评价（C13）

客观指标（B2）：注册资本投资密度（C21）>税收贡献度（C23）>投资强度（C22）>建设期限（C24）>销售产出强度（C25）

加分指标（B3）：鼓励进入的规模服务业（C31）与外商投资项目（C32）指标重要性相当。

5.3 沪灞生态区招商项目准入评价指标体系权重分析

权重指的是指数的相对重要性的综合评价，是一个相对的概念，针对一个目标，是定量分配的重要度评价，是一个对象的不同侧面，是各评价因子在总体评价中的作用进行区别对待。

为了较为客观准确测定准入指标，采取层次分析法 AHP 确定各个指标的权重。

本文在确定权重时继续请 10 位专家参与为各项指标的权重进行评分。

1) 填写调查表（附录 2），以得出判断矩阵群。

2) 用方根法计算要素相对权重或重要度向量 W ，计算公式为

$$W_i = \frac{(\prod_{j=1}^n a_{ij})^{\frac{1}{n}}}{\sum_{i=1}^n (\prod_{j=1}^n a_{ij})^{\frac{1}{n}}}, i=1,2,\dots,n \quad (5-1)$$

3) 对判断矩阵的最大特征值的计算

4) 每个判断矩阵的一致性检验，随机一致性比率 $C.R. = \frac{C.I.}{R.I.} < 0.1$ ，可以被视为具有满意一致性的判断矩阵，检验结果可以使用 Expert.Choice 软件计算得到。

5.3.1 建立递阶层次结构

如上节表 5-1 所示，已构建出的沪灞生态区招商项目准入评价体系，把项目准入的影响因素划分成三个层面，分别是目标层、准则层和指标层，具体内容是：

首个指标（目标层）：即沪灞生态区招商项目准入评价（A）；

二级指标（准则层）：招商项目准入影响和评判因素，主观指标（B1）、客观指标（B2）、加分指标（B3）；

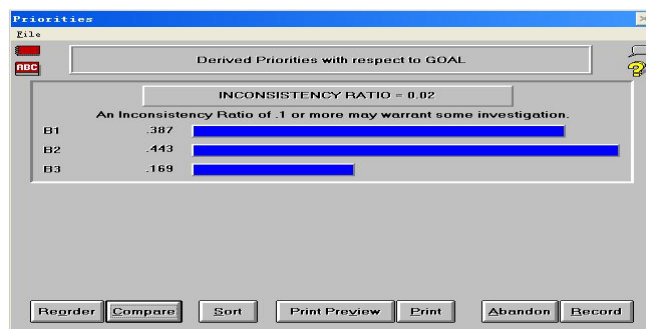
三级指标（指标层）：即二级指标的下级影响和控制指标（C）；比如产业类型（C11）、投资企业综合实力与资信评价（C12）、区域影响能力评价（C14）、品牌、技术水平、市场竞争力评价（C13）。

5.3.2 二级指标权重的确定

沪灞生态区招商项目准入评价为指标（A）的指标权重：包括主观指标（B1）、客观指标（B2）、加分指标（B3）。

表 5-6 目标层 A 判断矩阵及权重值

A	B1	B2	B3	权重	C.R
B1	1	1	2	0.387	
B2	1	1	3	0.443	0.02
B3	1/2	1/3	1	0.169	



通过 Expert.Choice 软件计算可得： $C.R = 0.02 < 0.1$ ，检验通过，表明目标层 A 判断矩阵的一致性检验通过。

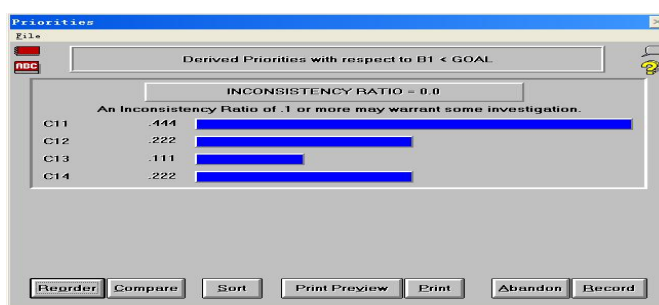
由以上计算得到目标层 A 所属三个评价指标在评价体系中所占比重分别为：0.387，0.443，0.169。

5.3.3 三级指标权重的确定

主观指标（B1）的指标权重：产业类型（C11）、投资企业综合实力与资信评价（C12）、品牌、技术水平、市场竞争力评价（C13）、区域影响能力评价（C14）四个指标。

表 5-7 二级指标 B1 判断矩阵及权重值

B1	C11	C12	C13	C14	权重	C.R
C11	1	2	4	2	0.444	0.0
C12	1/2	1	2	1	0.222	
C13	1/4	1/2	1	1/2	0.111	
C14	1/2	1	2	1	0.222	



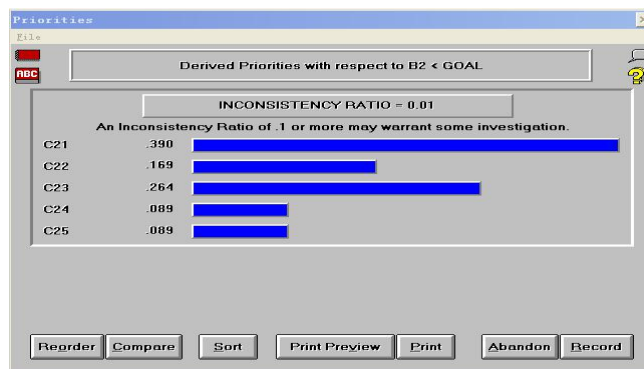
经过计算： $C.R = 0.0 < 0.1$ ，通过满意一致性检验。它能反映出判断矩阵具有一致满意度。

经过上面的计算得到 B1 评价指标的权重为：0.444, 0.222, 0.111, 0.222。

客观指标（B2）的指标权重：包括注册资本投资密度（C21）、投资强度（C22）、税收贡献度（C23）、建设期限（C24）、销售产出强度（C25）五个指标。

表 5-8 二级指标 B2 判断矩阵及权重值

B2	C21	C22	C23	C24	C25	权重	C.R
C21	1	2	2	4	4	0.390	0.01
C22	1/2	1	1/2	2	2	0.169	
C23	1/2	2	1	3	3	0.264	
C24	1/4	1/2	1/3	1	1	0.089	
C25	1/4	1/2	1/3	1	1	0.089	



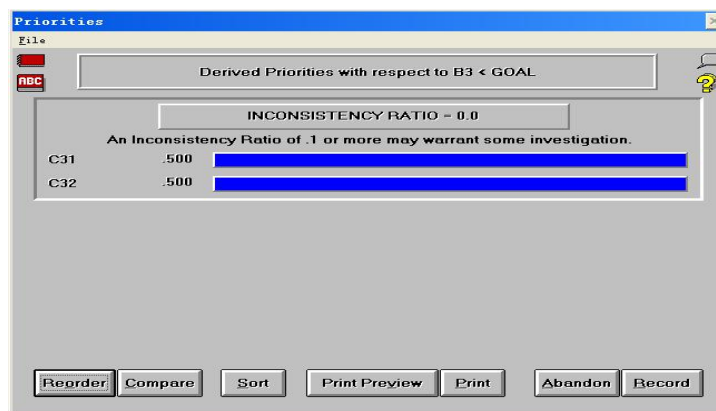
经过计算： $C.R=0.0<0.1$ ，通过满意一致性检验。它能反映出判断矩阵具有一致满意性

经过上面的计算得到 B2 评价指标的权重为： 0.390,0.169,0.264,0.089,0.089。

加分指标 (B3) 的权重：包括鼓励进入的规模服务业 (C31) 与外商投资项目 (C32) 指标两个指标。

表 5-9 指标 B3 判断矩阵及权重值

B3	C31	C32	权重	C.R
C31	1	1	0.5	0.0
C32	1	1	0.5	



经过计算： $C.R=0.0<0.1$ ，通过满意一致性检验。它能反映出判断矩阵具有一致满意度。

经过上面的计算得到 B3 评价指标的权重为：0.5，0.5。

在 10 位专家打分过程中，对所有的判断矩阵都进行了一致性检验，没有出现不通过一致性的判断矩阵，经过依次处理得到 10 位专家目标层 A 各准则层 B_i 权重值及算数平均值，如图所示：

表 5-10 目标层 A 的各准则层指标 B_i 权重值及算数平均值

目标层 A	B_1	B_2	B_3	$\sum B$
专家 1	0.387	0.443	0.169	1
专家 2	0.319	0.46	0.221	1
专家 3	0.4	0.4	0.2	1
专家 4	0.444	0.444	0.112	1
专家 5	0.416	0.458	0.126	1
专家 6	0.297	0.54	0.163	1
专家 7	0.416	0.458	0.126	1
专家 8	0.387	0.443	0.169	1
专家 9	0.4	0.4	0.2	1
专家 10	0.297	0.54	0.163	1
算术平均值	0.376	0.458	0.166	1

同样，根据以上的计算方法，同样可以得出 10 位专家在指标层 C 对准则层 B 的权重及相应的算数平均值。

最后，通过求得准则层 B 各因素相对于目标层 A 的权重 W_{Ai} ，指标层 C 各元素相对于效果层 B 的权重 W_{Bi} 。根据各层权重的平均值进行总排序，即求出指标层 C 各指标相对于目标层 A 的归一化权重 $W_{ij}=W_{Ai} * W_{Bi}$ 得到计算结果。

综合以上分析和计算结果，最终得出的沪灞生态区招商项目准入评价指标权重如下图所示。

表 5-11 三级指标权重表

目标层 (A)	准则层 (B)	权重 W_{Ai}	指标层 (C)	权重 W_{Bi}	C—A 的 综合权重
沪灞生态区招商项目准入评价 (A)	主观指标 (B1)	0.376	产业类型 (C11)	0.445	0.167
			投资企业综合实力与资信评价 (C12)	0.221	0.083
			品牌、技术水平、市场竞争力评价 (C13)	0.112	0.042
			区域影响能力评价 (C14)	0.222	0.084

表 5-11 (续)

目标层 (A)	准则层 (B)	权重 W_{Ai}	指标层 (C)	权重 W_{Bi}	C—A 的综合权重
产灞生态区招商项目准入评价 (A)	客观指标 (B2)	0.458	注册资本投资密度 (C21)	0.364	0.167
			投资强度 (C22)	0.182	0.084
			税收贡献度 (C23)	0.27	0.123
			建设期限 (C24)	0.092	0.042
			销售产出强度 (C25)	0.092	0.042
	加分指标 (B3)	0.166	鼓励进入的规模服务业 (C31)	0.5	0.83
			外商投资项目指标 (C32)	0.5	0.83

C11 产业类型：主要是考核入区项目在产业布局相关度、核心产业相关度、产业带动作用、产业链完备度和有关国家、省、市鼓励类产业等五个方面对产灞产业集聚度和产业链的培育所起到的作用。

C12 投资企业综合实力与资信评价：包括企业综合实力及背景、资金来源、相关信誉证明材料，及开户银行信用等级等方面的资料。

C13 品牌、技术水平、市场竞争力评价：对项目的品牌、科技含量、技术水平情况考察。

C14 区域影响能力评价：项目对于产灞生态区的非直接经济贡献，是否具有超越经济贡献的社会影响力，能够提升产灞生态区形象和知名度，是否能够带动产灞生态区的经济、文化的快速发展。

C21 注册资本投资密度：注册资本投资密度=工商登记注册资本金÷项目总用地面积。

C22 投资强度：项目用地范围内单位面积固定资产投资额。

C23 税收贡献度：开业经营后三年平均实际纳税总额÷项目总用地面积。

C24 建设期限：衡量招商项目履约达产情况。

C25 销售产出强度：预计开业经营后三年平均每年营业收入÷项目总用地面积。

C31 鼓励进入的规模服务业：金融业、总部经济、专业服务业、现代物流、商业贸易业、会展业、高新技术企业、文化创意产业。

C32 外资项目：外资占比在 25%以上。

5.3.4 招商项目准入评估指标打分表

通过对以上得到的三级指标权重进行测算，接下来以各个指标的权重比设计了一套招商项目准入评分表。根据准则层的三项指标权重比关系，测算出满分分值 120 分，

其中给予主观指标赋分值 45 分，客观指标赋分值 55 分，加分指标赋分值 20 分，再通过对应层次下级指标的权重比，可以得到招商项目准入评分表 5-12:

表 5-12 招商项目准入评分表

评价指标	指标值	得分	项目总分
C11 产业类型	1.沪灞生态区鼓励类产业，得 16—20 分 2.鼓励类产业支持、配套类产业，得 12—16 分 3.一般生产性服务业，得 10—12 分 4.一般生活性服务业，得 0—10 分 5.非第三产业项目不得分 (最高 20 分)		
C12 投资企业实力资信评价	根据企业规模、综合实力、背景、信用情况、财务能力等情况进行综合评分，(最高 10 分)		
C13 品牌、技术水平评价	品牌：国际级品牌 5 分，国家级 4 分，省级 3 分，其他的 2 分 技术水平：达到同行业中国际领先水平的得 5 分，国内领先的得 4 分，省内领先的得 3 分，一般的得 2 分 (最高 5 分)		
C14 区域影响能力评价	具有巨大影响力 10 分；较大影响力 8 分；一定影响力 5 分；一般企业不得分。 (最高 10 分)		
C21 注册资金投资密度	50 万元/亩得 10 分；每增加 10 万元加 1 分 (或者每 10 万元 1 分，) (最高 20 分)		
C22 投资强度	固定资产投资(不含地价)按每亩 40 万元得 1 分计算， (最高 10 分)		
C23 税收贡献度	投产后三年年平均税收按每 3 万元/亩得 1 分计算，每增加 3 万元/亩加 1 分，(最高 15 分)		
C24 销售产出强度	按 50 万元/亩得 0.5 分计算，每增加 50 万元得 0.5 分， (最高 5 分)		

表 5-12 (续)

评价指标	指标值	得分	项目总分
C25 建设期限	<p>(1)项目固定资产投资规模低于 5000 万元的,投资者须在生态区交付可动工建设的土地后 6 个月内动工,建设期限为 18 个月。</p> <p>(2)项目固定资产投资规模在 5000 万元(含 5000 万元)至 1 亿元(不含 1 亿元)的,投资者须在生态区交付可动工建设的土地后 12 个月内动工,建设期限为 24 个月。</p> <p>(3)项目固定资产投资规模在 1 亿元以上(含 1 亿元)的,投资者须在交付可动工建厂的土地后 18 个月内动工,建设期限为 36 个月。符合建设期限条件的项目给与 5 分,不符合条件的每增加 3 个月减 1 分。</p> <p>(最高 5 分)</p>		
C31 鼓励进入的规模服务业 (附加指标)	<p>属于产灞生态区鼓励进入产业,并达到相关标准得 10 分(附加分与基本指标分值可以重复计分)</p> <p>(最高 10 分)</p>		
C32 外商投资项目(附加指标)	<p>属于外资项目,且外方注册资本金比例超过 25%加 10 分(附加分与基本指标分值可以重复计分)</p> <p>(最高 10 分)</p>		

5.3.5 评估准入标准

根据评估打分结果,对于招商项目准入评估打分低于 60 分的项目,不得进入灞灞生态区。60 至 75 分的项目属于一般类项目;75 至 90 分的为支持发展类项目;90 分以上(含 90 分)的为重点支持类项目。对重点支持类项目,灞灞生态区将在土地指标、供地、产业扶持资金、行政审批绿色通道、上报省市重点项目、基础设施保障等方面给予重点扶持。

5.4 应用案例分析——砂之船奥特莱斯项目入区评价

在构建完成灞灞招商项目准入评价指标体系,得到三级指标权重的计算,并根据指标权重比测算,设计出一套招商项目准入评分表后,本文应用项目准入评分表对砂之船奥特莱斯项目进行入区前的评价。

5.4.1 项目背景

砂之船公司拟在浐灞生态区投资奥特莱斯项目，拟选址于世博大道以北，世博东路以南，紫薇花园洲项目西侧，规划占地约 157 亩，容积率不大于 2.0，总投资额约 20 亿人民币，以艺术商业为主题，基本持有统一经营管理，定位为面对高端客群的一站式购物休闲商业广场，同时配建约 2 万平米会展面积，每年不定期举办品牌展示及文化活动不少于 10 次。拟引进国际国内知名品牌 500 个，其中开业初期国际一线品牌比例不少于 20%。砂之船公司独创品牌“+39 空间”，将整合多个意大利高端品牌首次进入西安，另外还引进包括 IMAX 影院、高端餐饮、意大利酒窖、儿童体验活动中心、十字金街、罗马商业广场等一系列业态。建成后预计 5 年达到成熟期，年营业额可达到 15 亿元，年上缴税收总额约 1.5 亿元。项目计划建设周期 18-24 个月，一次建成，整体投产。建成后，可直接或间接解决就业 10000 人以上。带人流量在非节假日达 8000-10000 人次/日，车流量约 3000 辆，节假 25000-30000 人次/日，车流量约 10000 辆，将极大推动我区商贸业发展和服务业产业升级。

5.4.2 项目评价指标分析

根据该项目拟入区情况，对照各层指标相关内容，与浐灞招商局项目主管、金融园区、世博园区招商办工作人员共二十五人对该项目进行了打分，打分意见汇总结果如下表：

表 5-13 指标层打分汇总

序号	C11	C12	C13	C14	C21	C22	C23	C24	C25	C31	C32
1	15	4	3	5	20	10	15	5	5	5	7
2	15	6	3	4	20	10	15	5	5	6	7
3	16	6	3	6	20	10	15	5	5	6	7
4	17	5	3	5	20	10	15	5	5	8	6
5	17	4	3	5	20	10	15	5	5	6	7
6	16	5	4	4	20	10	15	5	5	7	7
7	15	4	3	4	20	10	15	5	5	6	7
8	17	4	4	6	20	10	15	5	5	7	7
9	16	5	3	4	20	10	15	5	5	6	7
10	17	5	4	4	20	10	15	5	5	6	6
11	18	5	5	6	20	10	15	5	5	8	8
12	17	6	4	6	20	10	15	5	5	8	8
13	16	6	5	4	20	10	15	5	5	7	7
14	17	6	4	6	20	10	15	5	5	8	7
15	18	6	5	6	20	10	15	5	5	6	7
16	17	6	3	6	20	10	15	5	5	6	6

表 5-13 (续)

序号	C11	C12	C13	C14	C21	C22	C23	C24	C25	C31	C32
17	15	5	2	4	20	10	15	5	5	6	6
18	15	5	2	4	20	10	15	5	5	7	6
19	16	5	3	3	20	10	15	5	5	5	6
20	16	6	3	4	20	10	15	5	5	7	7
21	16	5	3	5	20	10	15	5	5	7	7
22	16	6	4	5	20	10	15	5	5	6	7
23	17	5	4	5	20	10	15	5	5	6	7
24	15	5	5	5	20	10	15	5	5	5	7
25	17	6	3	5	20	10	15	5	5	6	7
综合 得分 算数 平均 值	407	131	88	121	500	250	375	125	125	161	171
	16.28	5.24	3.52	4.84	20	10	15	5	5	6.44	6.84

表 5-14 准则层打分汇总

序号	主观指标	客观指标	加分指标
	B1	B2	B3
1	27	55	12
2	28	55	13
3	31	55	14
4	30	55	14
5	29	55	13
6	29	55	14
7	26	55	13
8	31	55	14
9	28	55	13
10	30	55	12
11	34	55	16
12	33	55	16
13	31	55	14
14	33	55	15
15	35	55	13
16	32	55	12
17	26	55	12
18	26	55	13
19	27	55	11
20	29	55	14

表 5-14 (续)

序号	主观指标	客观指标	加分指标
	B1	B2	B3
21	29	55	14
22	31	55	13
23	31	55	13
24	30	55	12
25	31	55	13
综合得分	747	1375	332
算数平均值	29.88	55	13.28

(1) 主观指标得分情况分析

砂之船公司拟投资的奥特莱斯项目在本次招商入区评价中，主观指标的平均得分为 29.88，指标中在产业类型上得分最好，显示出其符合入区鼓励类项目的特点，在区域影响力和企业实力方面的指标得分占比较低，也反映出该企业实力及项目对提升沪灞区域影响力的能力还有所不足。

1) 可以看到该项目定位艺术商业为主题，面对高端客群的一站式购物休闲商业广场，同时可进行会展布展，属于沪灞生态区鼓励类项目，C11 产业类型指标的平均得分为 16.28 分。

2) 项目企业砂之船集团是以商业为核心业务的综合性集团，2013 年营业额超过 10 亿元的民营企业，由于企业的自身实力没有达到很高的评级，C12 投资企业实力资信评价指标的平均得分为 5.24 分。

3) 省内首家奥特莱斯商业项目，拥有国际国内知名入驻品牌 500 个，C13 品牌、技术水平评价指标的平均得分为 3.52 分。

4) 省内首家，可为生态区的居民生活提供公共服务、提升就业水平，但是对于生态区提升区域影响力的助力还有所不足，C14 区域影响能力评价指标的平均得分为 4.84 分。

(2) 客观指标得分情况分析

该项目注册资本 3 亿元人民币，项目用地 157 亩，总投资额约 20 亿人民币，建成后预计 5 年达到成熟期，年营业额可达到 15 亿元，年上缴税收总额约 1.5 亿元。项目计划建设周期 18-24 个月，一次建成，整体投产。根据以上数据可以通过计算对比得到该项目在客观指标中的各项指标都达到满分，得到 55 分，表现出了优质项目的特性。

1) C21 注册资本投资密度：注册资本投资密度=工商登记注册资本金÷项目总用地面积。计算得到注册资金投资强度为 191 万/亩。根据 50 万元/亩得 10 分，每增加 10 万元加 1 分，最高 20 分，得到 C21 注册资本投资密度指标得分为 20 分。

2) C22 投资强度：项目用地范围内单位面积固定资产投资额。项目计算数值为 1070 万/亩。根据固定资产投资（不含地价）按每亩 40 万元得 1 分计算，最高 10 分，此项得 10 分。

3) C23 税收贡献度：开业经营后三年平均实际纳税总额÷项目总用地面积。计算得出税收 1.5 亿元/年，税收贡献度 108 万/亩。投产后三年年平均税收按每 3 万元/亩得 1 分计算，每增加 3 万元/亩加 1 分，最高 15 分，此项得 15 分。

4) C24 建设期限：衡量招商项目履约达产情况。项目投资规模在 1 亿元以上（含 1 亿元）的，投资者须在交付可开工建设的土地后 18 个月内动工，建设期限为 36 个月。符合建设期限条件，项目给与 5 分。

5) C25 销售产出强度：预计开业经营后三年平均每年营业收入÷项目总用地面积。计算得出营业收入 15 亿元/年，销售产出强度 955 万/亩。按 50 万元/亩得 0.5 分计算，每增加 50 万元得 0.5 分，最高 5 分，此项得 5 分。

(3) 加分指标得分情况分析

在加分指标方面，该项目得到 13.28 分，其中 C31 鼓励进入的规模服务业平均得分为 6.44 分，C32 外商投资项目的平均得分为 6.84 分。得分体现了该项目既满足政策倾斜鼓励入区的项目，又属于外资项目的特点。

5.4.2 项目评价结果分析

通过二十五名打分人对各指标的打分统计，可以得到该项目各项指标的一个得分平均值结果，把每一层各项指标汇总可以得到上一层指标的得分平均值结果，最终得到该项目得分平均值的准入评分表 5-13 如下：

表 5-13

评价指标	指标值	得分	准则层 指标 得分	项目总 分
C11 产业类型	属于灞灞生态区鼓励类项目：定位艺术商业为主题，面对高端客群的一站式购物休闲商业广场，同时可进行会展布展。	16.28	29.88	98.16
C12 投资企业 实力资信评价	砂之船集团是以商业为核心业务的综合性集团，2013 年营业额超过 10 亿元的民营企业。	5.24		
C13 品牌 技术水平评价	省内首家奥特莱斯商业项目，国际国内知名品牌 500 个	3.52		
C14 区域影响 能力评价	省内首家，可为生态区的居民生活提供公共服务、提升就业水平	4.84		
C21 注册资金 投资密度	注册资本 3 亿元人民币，注册资金投资强度为：191 万/亩	20	55	
C22 投资强度	测算数值为：1070 万/亩	10		
C23 税收贡献度	税收 1.5 亿元/年，税收贡献度：108 万/亩	15		
C24 建设期限	投资额 20 亿元，建设周期 18-24 个月	5		

4 浐灞招商项目及管理体系的调查研究

C25 销售产出强度	营业收入 15 亿元/年，销售产出强度：955 万/亩	5		
C31 鼓励进入的规模服务业（附加指标）	属于产灞生态区鼓励进入产业（最高 10 分）	6.44	13.28	
C32 外商投资项目（附加指标）	砂之船西安有限公司（Sasseur XI'an HK Limited）于 2013 年在香港注册成立，属于外资项目（最高 10 分）	6.84		

根据评分表得分，该项目在主观指标上得到 29.88 分，占该指标层总分的 64%，其中得分最高指标为产业类型，符合浐灞生态区中以现代商贸业、休闲娱乐业为支柱的鼓励类项目；在客观指标上本项目获得到满分 55 分，各项指标均能够很好的达标，一定程度上也体现了该项目的优质性；在加分指标上得到 13.28 分，作为综合体项目既能发挥会议会展功能，也拥有文化创意功能，此外该公司注册地为香港，属于外资项目。砂之船奥特莱斯项目准入评估打分为 98.16 分。按照评估结果，对 90 分以上（含 90 分）的为重点支持类项目。对重点支持类项目，浐灞生态区应该在土地指标、供地、产业扶持资金、行政审批绿色通道、上报省市重点项目、基础设施保障等方面给予重点扶持。从上述案例分析可知该评价体系具有良好的适应性、可行性。

6 对策建议

浐灞生态区招商项目准入评价体系具有操作性强，简单直观的入区评价效果，能够给出项目对应的准入结果，然而一项工作的开展离不开相关规章制度的建立，准入评价体系要想实际运用中发挥重要作用，不仅应该在制度上有所保障，而且准入的项目在入区后能否确实达到评估的效果也还需要有相关的后续评价及保障措施来支撑，这样才能真实有效发挥作用。

6.1 改进项目准入评估流程

浐灞招商项目准入评估体系的建立后，为了让浐灞生态区项目招商规范化、标准化发展，促进产业提升，培育核心竞争力，有必要更加科学合理的改进项目招商准入评估流程，改变准入评估方案和体系形式化，达到择优选优的准入评估目的。

由于第三章已经详细介绍了招商项目准入评估流程的其他步骤，这里就只论述改进的招商项目入区评估流程。

1) 招商项目通过招商局初审，招商部门协助投资商整理并提交入区评估预审材料。入区项目应提交的材料包括：投资企业营业执照、经过会计事务所审计鉴证的近三年资产负债表、利润表、现金流量表、银行资信及相关信用评级证明、认证证书、表彰文件、获奖证书等原件与复印件。

2) 生态区将项目评估预审材料下发各部门，从投资方实力、产业准入、项目选址、占用土地、环境保护、注册资金、税收贡献、投资强度、品牌技术、优惠政策以及项目的经济和社会效益等方面进行综合审查把关。建议各成员单位的具体职责是：招商局负责对投资方综合实力、项目实施能力进行先期考察，项目投资指标是否符合入园标准等进行初审；发改局负责项目是否符合国家产业政策、产业布局和产业集群规划，审查项目建设内容、投资规模；规划局负责项目的选址及可行性论证等；国土局负责对项目的选址是否符合土地利用总体规划；生态环保部门负责审查项目的选址是否符合环境保护规划，对项目建设的环境影响作出评估；财政部门负责对拟签约项目的投资协议、优惠政策进行全面审核把关并提出意见；其他相关部门根据各自职责，分别对项目提出意见或建议。

3) 招商局牵头，国土局、规划局、财政局、投资服务局、生态局、发改局及相关园办定期召开项目入区预审评估会议，预审评估会议由招商局提出项目介绍报告，对企业送审资料进行审查，并形成书面论证意见。预审评估会议成员由招商局、国土局、规划局、财政局、投资服务局、生态局、发改局、相关园办专业人员及相关专家组成。以招商项目入区评估指标体系为基本框架，依据招商项目入区打分表对拟入区项目进行综合评估打分，通过评估的项目，由发改局、投资服务局、生态局分别以书面形式出具项目预审意见，国土局、规划局出具项目预选址意见。

4) 将评审结果和意见报生态区投资发展工作委员会研究决定, 实施的评估主要为生态区投资发展工作委员会进行项目准入、选址、支持政策等方面决策提供参考, 并不替代项目建设应办理的项目备案和核准、环境影响评价等手续。

6.2 保障土地效率的几项措施

6.2.1 建立项目履约保证金

为了保障准入评估的客观有效, 促使入区项目据实申报相关数据指标并兑现承诺, 建议设立招商项目履约保证金制度:

投资单位在依据相关程序, 办理入区手续后, 须交纳项目履约保证(承诺)金(含开工保证金、竣工投产保证金、税收承诺金)。其中开工保证金为1万元/亩; 竣工投产开业保证金为1万元/亩; 税收承诺金为3万元/亩(建议值), 履约保证金也可按总投资额的一定比率收取。项目开业经营后, 生态区对项目单位按照承诺时限实现竣工、投产开业和税收入库情况进行评估认定, 经评估认定合格后, 及时将建设履约保证金和税收约保证金全额返还。未按承诺时限建设完毕并实现投产开业的, 取消其建设履约保证金返还; 未按承诺时限实现税收入库的, 取消其税收承诺金返还。

6.2.2 建立招商项目评价咨询专家库

由于浐灞生态区的招商引资项目大多是科技含量高、产品附加值高、市场前景广的科技项目或服务业项目, 产业门类多, 专业性强, 项目评价难度大, 浐灞生态区管委会可以在全国范围内邀集一批与生态区经济发展规划方向相关、知识水平高、熟悉相关行业发展动向、负责任的专家学者作为招商引资项目评价咨询专家, 通过专家的推荐和建议, 不断地增添取舍, 建立动态的评价咨询专家库, 保证项目技术层次评价的及时、高效。

6.2.3 建立入区项目信息管理系统

在生态区内部各部门之间设立信息共享的企业基础数据库, 建立统一的招商项目信息管理系统。该数据库及信息系统通过日常采集、保存、整理企业经济效益、财务状况、企业信用、产业规模、技术进步、环境保护等数据, 为相关主管部门提供企业信息查询服务, 为浐灞生态区准入评估、考核监管、制定优惠政策、制定入区标准和其他法定用途提供有关信息服务。

7 结论与展望

7.1 主要工作

本文首先通过对现有文献资料查阅，对国内产业园区目前的招商评价体系现状及产业特色进行了描述，归纳分析了各产业园区的准入条件要素，对现有投资项目评价管理方法做出了评鉴，提出其普遍存在缺乏引入项目的后续管理体系和相关保障措施的问题。实地调研和查阅历年项目资料，梳理出浐灞生态区的项目大数据、准入管理机制、存在问题等，结合浐灞生态区以现代服务业为主，绿色生态工业相辅的特色发展思路，与浐灞招商局项目主管进行研讨，综合意见得出初选的准入评价指标。然后，邀请 10 名省、市招商相关部门和开发区对于招商引资工作有着丰富经验及研究的相关领导、专家进行打分，应用德尔菲法遴选出准则层 3 项指标，指标层 11 项指标。接着，通过层次分析法得到该评价指标的权重，构建了浐灞生态区招商项目准入评价指标体系。为了方便实际项目的准入评价，以各个指标的权重比设计了一套招商项目准入评分表，把砂之船奥特莱斯项目作为实例进行了综合打分评价、分析评价结果。能够看到该项目主观指标符合浐灞生态区中以现代商贸业、休闲娱乐业为支柱的鼓励类项目，客观指标也体现项目的优良性，加分指标体现了对外资企业的政策倾斜。通过实例证明该评价体系具有良好的适应性、可行性、可操作性。最后，针对实例评价结果提出改进招商项目准入流程，保障土地效率的几项措施作为支撑。该指标体系特别针对浐灞生态区目前外资投入较少的现状，给与外资项目在入区评估标准上一定的政策倾斜，鼓励了外资项目的进入，对于浐灞生态区的长期发展具有积极作用。

7.2 主要结论

在国家加快实施《关中—天水经济区发展规划》，西安全力建设国际现代化大都市和区域性金融中心的大背景下，浐灞生态区独特的区位优势和环境资源优势得到体现，为生态区创造了良好的招商机遇。生态区河流的综合治理、良好的基础设施建设，以及欧亚经济论坛和世界园艺博览会等国际化品牌的影响，使浐灞生态区投资价值得到了进一步体现。本文通过六个章节对浐灞生态区招商项目评价体系构建及应用等内容进行了较为系统的分析和研究，具体结论如下：

1) 研究了国内招商评价现状及指标体系，梳理了浐灞生态区招商项目评价管理流程。通过设计具有生态区特点的，以现代服务业为主要对象的招商项目评估指标，构建了准则层 3 项指标，指标层 11 项指标的浐灞生态区招商项目准入评价体系。

2) 通过对砂之船奥特莱斯项目作为实例进行了综合打分评价，评价结果中主观指标得分最高指标为产业类型，符合浐灞生态区中以现代商贸业、休闲娱乐业为支柱的鼓励类项目；在客观指标上均得分良好，体现了该项目的优良性；在加分指标上，体

现了对外资企业的政策倾斜。通过实例证明该评价体系具有良好的适应性、可行性、可操作性。

3) 针对实例评价结果提出改进招商项目准入流程,保障土地效率的几项措施作为支撑,具有较强的可操作性及指导意义。

7.3 不足和展望

1) 指标体系的构建以滇灞生态区作为整体评价单元,对与行政区联合区域的招商项目的特殊性考虑不够全面,研究的尺度较为宏观,忽略了局部的差异性,评价结果可能因此不够准确。

2) 影响项目入区的因素较多,有一些因素由于省市政府在战略层面倾斜或者没有有效可行的量化方法而被迫放弃,因此有待更加系统地收集研究相关数据,进一步完善评价指标体系。

3) 通过研究分析,对滇灞招商项目情况有了较为全面的认识,但是项目具有阶段性和动态性,评价结果可能还需要根据行业的冷暖或者经济周期变化不断进行更新。

4) 本文建立的招商入区项目评价方法,是结合了滇灞生态区的区域特点总结出来的,具有较大区域局限性。在以后的工作和学习中,应该进一步思考和研究,通过结合与行政区、合属共建区等多个区域的特点,探索出一套适合于更大范围、更广区域的招商项目入区评价方法体系。

致 谢

光阴荏苒，硕士研究生的学习即将结束，期间的学习生活使我受益匪浅。经历大半年时间的磨砺，硕士研究生毕业论文终于完稿，回首大半年来收集、整理、思索、停滞、修改直至最终完成的过程，我得到了许多的关怀和帮助，现在要向他们表达我最诚挚的谢意。

我要衷心地感谢我的导师杨东朗教授。杨老师为人谦和，平易近人。在论文的选题、搜集资料和写作阶段，杨老师都倾注了极大的关怀和鼓励。在论文的写作过程中，每当我有所疑问，杨老师总会放下繁忙的工作，不厌其烦地指点我；在我初稿完成之后，杨老师又在百忙之中抽出空来对我的论文认真的批改，字字句句把关，提出许多中肯的指导意见，使我在研究和写作过程中不致迷失方向。他严谨的治学之风和对事业的孜孜追求将影响和激励我的一生，他对我的关心和教诲我更将永远铭记。借此机会，我谨向杨老师致以深深地谢意。

我还要衷心地感谢商务厅外资处处长黄绪林、商务厅外资处副调研员陈祖阳、市商务局副局长黄漪清、市商务局国际招商处处长熊捷、市商务局国内招商处处长刘嘉等省市领导百忙中给与我的极大的帮助，对我的研究给出了中肯的意见建议。

我也衷心地感谢浐灞管委会委领导成斌主任，招商局杜岩岫局长、包庆云副局长、关洪涛处长，以及招商局全体同事们在调研过程中给予的大力帮助！

最后，我要感谢参与我论文评审和答辩的各位老师，他们给了我一个审视几年来学习成果的机会，让我能够明确今后的发展方向，他们对我的帮助是一笔无价的财富。我将在今后的工作、学习中加倍努力，以期能够取得更多成果回报他们、回报社会。

参考文献

- [1] 肖光伟. 胜利工业园项目入园评价体系研究[D]: 《中国石油大学硕士论文》, 2013
- [2] 李友芝, 谭貌. 政府信息服务绩效评估指标体系的构建[J]. 《情报科学》, 2013, (12): 3-7.
- [3] 魏玲, 基于 AHP-FACE 法的 ERP 选型研究[J]. 《商业经济》, 2010 (3): 83-84.
- [4] 程旗保, 杨蕊, 罗威. 我国商业银行经营模式转变适宜性证研究程旗保[J]. 《价值工程》, 2014 (20): 280-289.
- [5] 黄君华, 林俊业. 香港既有住宅的维修与管理[D]. 《工程质量》, 2010.
- [6] 王若平, 焦贤正, 王国林, 魏领军. 典型道路路段的选取方法及其验证方法研究[A], 2009 (3): 1-6.
- [7] 曹剑光. 企业全面预算管理的绩效考评研究[J]. 《商业文化(学术版)》, 2009 (10): 190-194.
- [8] 杜军, 吴艳. 高校管理中的绩效评价[J]. 《求索》, 2010 (7): 95-103.
- [9] 文希. 基于关联矩阵的高校教师绩效考核分析[J]. 《湖南社会科学》, 2010 (4): 221-223.
- [10] 胡树华, 李增辉, 牟仁艳, 汪秀婷, 李荣. 产业“三力”评价模型与应用[J]. 中国软科学》, 2012 (5): 70-78.
- [11] 顾树东, 邹平, 段万春. 专卖体制下烟草工业集团公司管控模式选择[J]. 《昆明理工大学学报(社会科学版)》, 2012 (4): 6-8.
- [11] 吴俊杰, 张锴. 农村青年信用户评级模型研究——基于模糊综合评价模型[J]. 《金融理论与实践》, 2011 (5): 10-12.
- [12] 范晓明, 权利, 张延伟, 江理东, 于明洁. 宇航元器件应用验证指标体系构建方法研究[J]. 《电子元件与材料》, 2012 (3): 16-18.
- [13] 段艳, 张锴. 村镇银行信息科技风险评估方法探析——基于模糊层次分析模型[J]. 《金融理论与实践》, 2013 (1): 107-109.
- [14] 刘涛. 基于博弈模型的物流运输方式选择及其应用[J]. 《武汉理工大学硕士论文》, 2010 (4): 15-18.
- [15] 严德行, 马扶林. 德尔菲法评价环湖北岸草原生态系统[J]. 《青海草业》, 2011(4): 140-146.
- [16] 和晓艳. 屋顶绿化的生态效应评估研究[J]. 《安徽农业科学》, 2013 (9): 18-20.
- [17] 张镒. 影视拍摄环境影响评价指标体系研究工科院校科研绩效量化评估方法与指标设计 《科技和产业》, 2010 (8): 56-58.
- [18] 陈庶民, 王天鹏, 胡建伟, 罗向阳. 工科院校科研绩效量化评估方法与指标设计[J]. 《科技管理研究》, 2010 (15): 93-96.
- [19] 王颖. 中国农户小额信贷信用风险评估研究——基于模糊综合评价模型[D]: 《西南金融》, 2010.
- [20] 朱艳苹, 尉京红, 曹靖. 财政农业支出绩效评价指标构建的理论探讨[J]. 《商业会计》, 2013 (5): 19-22.
- [21] 张计龙, 王明洁, 吴濛, 宓詠. 高校信息化分步实施方案分析研究[D]: 《中山大学学报(自然科学版)》, 2009 (1).
- [22] 张小波. 西安地区住宅建筑节能综合评价体系及相关政策研究[J]. 《西安建筑科技大学硕士论文》, 2009 (1): 15-19.
- [23] 张毅. 德尔菲法[J]. 《工程质量》, 2009 (2): 5-8.

- [24] Riedel S L, Pitz G F. Utilization Oriented Evaluation of Decision Support Systems [D]: IEEE Transaction on SMC, 1986 (6) .
- [25] 顾基发. 评价方法综述. 科学决策与系统工程[M]. 1990.
- [26] 孙明玺. 经济技术预测与评价[M]. 1984.
- [27] Saaty T L. 领导者: 面临挑战与选择——层次分析法在决策中的应用[M]. 1993.
- [28] Wang M J J. etal. Fuzzy Set Evaluation of Inspection Performance[J]: International Journal of Man-Machine Studies, 1991 (4) .
- [29] 马璐. 基于循环经济的开发区土地集约利用评价研究[D]: 《长安大学硕士论文》, 2011(5).
- [30] 赵波. 对我省生态工业园建设与发展的一点思考[J]. 《江西省人民政府公报》, 2009 (20) : 43-46.
- [31] 江西省企业投资项目核准暂行办法[P]. 《江西政报》, 2006 (9) .
- [32] 汤毅. 投资体制改革与经济和社会效果分析[A]. 《冶金技术经济学术论文集》, 2014 (10) .
- [33] 曹家兴. 如何落实投资权限下放和项目管理制度改革的工作[J]. 《经济视角》, 2013(9): 16-18.
- [34] 企业投资项目核准暂行办法[P]. 《化工技术经济》, 2004.
- [35] 李开孟. 投资体制改革与工程咨询[M]. 《中国工程咨询》, 2005.
- [36] 《云南省企业投资项目核准实施办法(试行)》[R]. 《云南政报》, 2005.
- [37] 《青海省企业投资项目核准 实施暂行办法》[R]. 《青海政报》, 2005.
- [38] 《企业投资项目核准暂行办法》[R]. 《中华人民共和国国务院公报》, 2005.
- [39] 丁昌福, 李旭. 生态工业园区的环境影响评价指标体系的建立[J]. 《广西轻工业》2010 (5) , 82-86.
- [40] 从“招商引资”向“招商选资”转变[N]. 《南方日报》, 2005-03-24.
- [41] 袁先乐. 坚持可持续发展战略 建设矿山生态环境综合整治示范区[R]. 2003.
- [42] 李俊峰, 焦华富. 欠发达地区县域重点小城镇遴选及其发展模式——以安徽省庐江县为例[N]. 《安徽师范大学学报(自然科学版)》. 2005-03-25.
- [43] 万善福, 蒋仲安, 周姝嫣, 吕洁. 煤炭企业风险多级模糊综合评价方法的研究[M]. 2008.
- [44] 余莲花. 林业行政执法绩效评估主体多元化参与研究[J]. 《东北林业大学硕士论文》2011(6), 58-62.
- [45] 朱昌锋. 智能运输系统(ITS)的评价方法探讨[N]. 《甘肃联合大学学报(自然科学版)》2006-03-30.
- [46] 袁冰. 住宅建筑节能综合评价体系研究[A]. 《西安建筑科技大学硕士论文》2008.
- [47] 孟翊, 刘苍宇, 程江. 长江口沉积物重金属元素地球化学特征及其底质环境评价[M]《海洋地质与第四纪地质》, 2003.
- [48] 王立英, 刘宗彬, 马媛. 国家级开发区招商项目准入评价工作机制的构建研究[M]《特区经济》, 2006.

附录 1

沪灞招商项目准入评价体系调查问卷

各位专家：

您好！

感谢您参与问卷调查！此次调查工作是为了研究沪灞招商项目准入评价指标重要性的学术研究问卷，您的意见将能够给与我的研究以极大的帮助，同时对合理构建项目准入体系的意义重大，再次感谢您的真诚帮助！

西安交通大学公共政策与管理学院

2014 年 10 月

一、请填写您的基本情况

姓名： 年龄： 工作单位： 职务：
文化程度：高中或中专 本科或大专 硕士 博士

二、请根据说明给出您的意见

将沪灞招商项目准入评价体系划分为目标层、准则层和指标层三个层次

目标层指标：招商项目入区评价价值；

准则层指标：招商项目准入影响和评判因素；

指标层指标：即准则层指标的下级控制和影响指标；

（一）准则层指标与评价目标的相关程度以指标的重要程度来衡量，打分标准分为特别重要、重要、一般、较弱、很弱五个档次，分别赋值 5、4、3、2、1。指标解释如下：

1) 主观指标以定性评估为主；

2) 客观指标以定量评估为主；

3) 加分指标以体现沪灞生态区招商鼓励政策评估为主。

两层指标相关度		重要程度				
目标层 指标	准则层 指标	特别重要	重要	一般	较弱	很弱
招商项目准入 评价 (A)	B1 主观指标					
	B2 客观指标					
	B3 加分指标					

（二）指标层指标与准则层指标的相关程度判断，打分标准分为特别重要、重要、一般、较弱、很弱五个档次，分别赋值 5、4、3、2、1。指标解释如下：

1) 产业类型：主要是考核入区项目在产业布局相关度、核心产业相关度、产业带动作用、产业链完备度和有关国家、省、市鼓励类产业等五个方面对产灞产业集聚度和产业链的培育所起到的作用。

2) 投资企业综合实力：包括企业综合实力及背景、资金来源。

3) 区域影响能力评价：项目对于产灞生态区的非直接经济贡献，是否具有超越经济贡献的社会影响力，能够提升产灞生态区形象和知名度，是否能够带动产灞生态区的经济、文化的快速发展。

4) 注册资本投资密度：注册资本投资密度=工商登记注册资本金÷项目总用地面积。

5) 投资强度：项目用地范围内单位面积固定资产投资额。

6) 税收贡献度：开业经营后三年平均实际纳税总额÷项目总用地面积。

7) 建设期限：衡量招商项目履约达产情况。

8) 销售产出强度：开业经营后三年平均每年营业收入÷项目总用地面积。

9) 环保安全：是否高危、高污、高耗、低效。

10) 鼓励进入的规模服务业：金融业、总部经济、专业服务业、现代物流、商业贸易业、会展业、高新技术企业、文化创意产业。

11) 外资项目：外资占比 25%以上。

		两层指标相关度		重要程度				
目标层	准则层	指标层		特别重要	重要	一般	较弱	很弱
招商项目准入评价 (A)	主观指标 (B1)	产业类型	(C11)					
		投资企业综合实力	(C12)					
		区域影响能力评价	(C13)					
	客观指标 (B2)	注册资本投资密度	(C21)					
		投资强度	(C22)					
		税收贡献度	(C23)					
		建设期限	(C24)					
		销售产出强度	(C25)					
		环保安全	(C26)					
		加分指标 (B3)	鼓励进入的规模服务业	(C31)				
		外商投资项目	(C32)					

其他指标或建议意见

附录 2

沪灞招商项目准入评价体系调查问卷

各位专家：

您好！

感谢您参与问卷调查！此次调查工作是为了研究沪灞招商项目准入评价指标重要性的学术研究问卷，您的意见将能够给与我的研究以极大的帮助，同时对合理构建项目准入体系的意义重大，再次感谢您的真诚帮助！

西安交通大学公共政策与管理学院

2014年10月

一、请填写您的基本情况

姓名： 年龄： 工作单位： 职务：

文化程度：高中或中专 本科或大专 硕士 博士

二、请根据您的专业经验和招商项目准入的条件，用九级标度法为指标赋予相应的权重，对于指标体系权重分析的意见请写入“备注”内。

九级标度法及含义：

指标重要性的值= {1,2,3,4,5,6,7,8,9} 即

1—相等；3—稍重要；5—重要；7—明显重要；9—绝对重要；（2、4、6、8是介于上述判断的中间值。）若后者比前者重要，请以指标重要性值的倒数赋值。

（一）目标层指标 A：

A	主观指标 B1	客观指标 B2	加分指标 B3
主观指标 B1	1	()	()
客观指标 B2	—	1	()
加分指标 B3	—	—	1

B1：主观指标以定性评估为主；

B2：客观指标以定量评估为主；

B3：加分指标以体现沪灞生态区招商鼓励政策评估为主

（二）主观指标 B1：

B1	C11	C12	C13	C14
C11	1	()	()	()
C12	—	1	()	()
C13	—	—	1	()
C14	—	—	—	1

C11 产业类型：主要是考核入区项目在产业布局相关度、核心产业相关度、产业带动作用、产业链完备度和有关国家、省、市鼓励类产业等五个方面对浐灞产业集聚度和产业链的培育所起到的作用。

C12 投资企业综合实力与资信评价：包括企业综合实力及背景、资金来源、相关信誉证明材料，及开户银行信用等级等方面的资料。

C13 品牌、技术水平、市场竞争力评价：对项目的品牌、科技含量、技术水平情况考察。

C14 区域影响能力评价：项目对于浐灞生态区的非直接经济贡献，是否具有超越经济贡献的社会影响力，能够提升浐灞生态区形象和知名度，是否能够带动浐灞生态区的经济、文化的快速发展。

（三）客观指标 B2：

B2	C21	C22	C23	C24	C25
C21	1	()	()	()	()
C22	—	1	()	()	()
C23	—	—	1	()	()
C24	—	—	—	1	()
C25	—	—	—	—	1

21 注册资本投资密度：注册资本投资密度=工商登记注册资本金÷项目总用地面积。

C22 投资强度：项目用地范围内单位面积固定资产投资额。

C23 税收贡献度：开业经营后三年平均实际纳税总额÷项目总用地面积。

C24 建设期限：衡量招商项目履约达产情况。

C25 销售产出强度：预计开业经营后三年平均每年营业收入÷项目总用地面积。

（四）加分指标 B3：

B3	C31	C32
C31	1	()
C32	—	1

C31 鼓励进入的规模服务业：金融业、总部经济、专业服务业、现代物流、商业贸易业、会展业、高新技术企业、文化创意产业

C32 外资项目：外资占比在 25%以上。

（五）您的意见