

# 西咸研究

(第20期·总第304期)

西咸新区研究院

2023年12月29日

## 小积分撬动大改革 小分队招来大项目

——空港新城招商引资绩效改革的探索与实践

空港新城招商工作委员会考核办公室

习近平总书记强调，必须把发展经济的着力点放在实体经济上。省委、省政府“三个年”和市委、市政府“八个方面重点工作”都将项目建设和招商引资摆在突出位置。开发区是经济发展的主力军、项目建设的主阵地。2022年西咸新区启动管理体制改革，调整优化新城职能和机构设置，新城剥离社会事务，聚焦招商引资、产业发展等主责主业。空港新城围绕高质量发展的首要任务，将招商引资作为发展的“生命线”和“主抓手”，探索实施招商引资

绩效薪酬制度改革，通过一年多的实践，在项目建设、营商环境、干部能力作风等方面取得比较明显的成效。

## 一、基本情况

西咸新区空港新城是西部首个国家级临空经济示范区。近年来，空港新城围绕“打造国际性航空枢纽、培育千亿级临空产业、建设创新型机场城市”的目标，推进“港产城人”四位一体发展，加速培育临空经济新动能，全力打造“空中丝绸之路”新起点。

**一是临空特色产业聚集壮大。**空港新城着力构建“1+3+3”临空新经济体系，招引落地了东航赛峰、梅里众诚、瑞达宇航等临空先进制造业项目，吸引了东航、川航、南航等 14 家区域总部，聚集了普洛斯、丰树、日立等现代物流企业 200 余家，国际快件总单量全国排名第六，成为内陆地区重要的物流集散中心。

**二是对外开放功能加速完善。**先后获批“临空+自贸+保税+跨境+口岸+航权”等六个国家级开放试点，列入全国“十四五”首批的空港型国家物流枢纽，成功申建药品、食用水生动物、水果、肉类和植物种苗等 5 类指定进口口岸，航空进出口货值占全省进出口总额的 70%以上。综保区培育形成保税维修、航材供应链、电子信息加工、跨境电商等 4 大特色产业集群，进出口额年均增长 83.4%，跻身全国综保区百强。

**三是航空枢纽能级持续提升。**累计开通 386 条客货运航线，国际航线达到 104 条，全货运航线 45 条、第五航权航线 4 条，在全国范围内率先实现对中亚“五国六城”的通航全覆盖，年旅客

吞吐量突破 4000 万，航空货运达到 40 万吨，总量进入全国十强。启动西北首个 RCEP 企业服务中心，开通全省首条 TIR 国际跨境公路货运线路，航空口岸国际开放功能进一步完善。

**四是现代机场城市初具形态。**建成市政道路 84 条 179 公里，开通公交线路 16 条，投用地铁站 3 处，建成高品质公园 28 处，开馆运营全国首个临空主题的国际会展中心，总投资 496 亿元的机场三期扩建启动建设，高标准规划建设 T5 站前商务区，新建西安交大空港实验学校、空港枫叶学校等 16 所高品质学校，城市功能逐步健全，城市品质显著提升。

同时空港新城也面临“成长中的烦恼”，远离西安主城区，通勤远、配套弱、项目少、招商难，高质量发展动力还不足。为进一步加快项目招引落地，激发招商引资活力，实现招商引资量质双升，推动新城高质量发展。2022 年，空港新城以体制机制改革为契机，实施了“以实绩论英雄”为核心的招商引资绩效改革，重构组织体系、激励措施、流程体系，全面激发招商活力，强力推动项目招引落地，运行一年多来取得初步成效。

今年以来，空港新城签约项目 60 个、同比增长 25%，投资额 339 亿元、同比增长 71%，其中 50 亿元项目 3 个、30 亿元项目 1 个、10 亿元项目 16 个，签约数量和签约额相比 2021 年实现了翻番，落地了协鑫能科、均和云谷、特莱晶等一批龙头引领、补链强链的好项目、大项目，盘活复工了苏宁广场、华通智能电网、西部特种设备等 10 余个项目，实现招商引资量的持续增长

和质的大幅提升。在招商引资带动下,前三季度 GDP 增长 14.4%, 规上工业和服务业增加值、社会消费品零售总额、一般公共预算收入均实现两位数增长, 空港新城高质量发展势能显著增强。

## 二、主要做法

### (一) 重构组织体系, 打破机构和身份限制

一是作战单元从“局办”变“分队”。改革前, 招商部门和其他部门适用统一绩效标准, 招商部门内部也是“一同招、一锅饭、一块分”, 或多或少存在“干多干少一个样、干好干坏一个样”的现象。2022 年空港新城对招商队伍进行重构, 细分招商作战单元, 重新组建 10 支招商小分队作为招商引资核心力量。小分队一般由 3 人组成, 队长 1 名, 由高级主管及以上中层干部担任, 队员 2 名, 从新城公开选调。同时, 对招商小分队实行单独绩效考核, 以项目积分兑现绩效工资, 设置差异化的薪酬结构, 前三季度, 招商小分队最高积分 65 分, 最低 0.15 分, 队员最高积分 22.7 分, 最低的只有 0.08 分, 多劳多得、上不封顶, 激发了团队的作战能力, 调动了招商人员的积极性和主动性。

案例 1: 2023 年新城有 11 个招商主体承担招商引资任务, 1-11 月新城共签约招商引资项目 60 个, 签约额 339 亿元。其中招商小分队共签约招商项目 43 个、占比 72%, 签约额 263 亿元、占比 78%; 其余 8 个招商主体签约项目 17 个、占比 28%, 签约额 76 亿元、占比 22%。招商小分队独立绩效核算后, 招商效果明显高于其他招商主体。

**二是人员身份从“单一”变“多元”。**改革前，招商部门一般由聘用制人员组成，高学历、专业化特征明显，但也存在岗位历练不足、结构不够优化、不太接地气等问题。2022年空港新城发布揭榜挂帅“招募令”，按照“优先转聘、薪档高套、待遇从优、不限身份”的思路，从党政办、组织部、国企等部门招募了5名精干力量扩充到招商小分队，在中层干部中公开竞聘、遴选有激情、有能力的10名招商小分队负责人。招商队伍由原来单一的聘用制变为以聘用制为主，事业身份、管理辅助、国企借调的多元化身份，增强招商团队的“鲶鱼效应”，打造一支五湖四海、结构多元、能征善战的招商“野战军”。

**三是选人用人从“相马”变“赛马”。**空港新城坚持能力在一线培养、业绩在一线创造，树立以实绩论英雄的鲜明导向，打破“身份壁垒”和“论资排辈”的隐形台阶，招商干部全体起立、重新聘用，选拔敢担当、能力强、业务精的干部充实到招商一线，每季度对招商项目核算积分，公示成绩单、张贴“英雄榜”，真正使招商引资成为人才脱颖而出的“赛马场”。同时组织部门将招商积分排名情况作为干部职务晋升、年度评优、人员转聘、薪档套改的重要依据，先后有2人招商实绩突出被提拔为副处级，推动形成干部能者上、优者奖、劣者下的用人机制。

**案例2：**2022年根据招商项目积分情况，对保税物流部1名2019年5月入职的招商干部从高级主管提拔为副处级；根据2023年1-3季度招商项目积分情况，将招商一部90后招商干部从高

级主管提拔为副处级，打破论资排辈，实现为岗择人、为事业选人，让有为者有位。

## （二）重构激励措施，打破奖惩天花板

**一是奖励上捅破“天花板”。**空港新城制定了《以项目论英雄专项考核实施办法》，明确积分评价标准，根据绩效收入与实绩贡献相匹配原则，借鉴市场化的激励机制，打破现有绩效分配模式，推行“底薪工资+绩效工资”的薪酬体系，凭积分兑绩效、靠贡献定薪酬。在管委会工资总额限定下，积分不设上限、绩效不设上限，优绩优酬，鼓励招商小分队能者多劳、多劳多得，让有一流业绩的招商小分队拿到让人心动的绩效。队员高于队长、副职高于正职，成了招商队伍薪酬的常态，最高和最低的差距达到了9.4倍。

**二是惩戒上“躺平躺不赢”。**坚决做到“躺平不可取，躺赢不可能”，严格按照考核办法，招商队长、分队成员实行“0基管理”，只发底薪工资，绩效工资全凭积分兑换。这样一来没有业绩的招商分队始终保持饥饿感，没有项目的队员从收入上感到“冰天雪地”，躺平的代价更大，真正把“饿狼精神”传导到了招商一线，倒逼招商队伍虎口夺食。

**案例3：**在2023年前三季度招商积分绩效分配中，项目积分排名靠前的刘嘉乐拿到了同级人员2个人的绩效，杨浩拿到了同级人员3个人的绩效；同时项目积分排名靠后的3名中层领导，平均绩效只有同级人员的1/4，另有4名队员项目积分为0，只

发放基本薪酬，没有绩效工资。

### （三）重构流程体系，打破岗位职责限制

一是以项目“质量”定积分“分量”。始终围绕新城主导产业靶向发力，将产业短板与考核体系紧密结合，主要考核招商项目对GDP、固投、税收等核心经济指标的贡献度，强化用地类和外资类产业项目赋分力度，设置项目基础分，重点对先进制造业项目、500强企业、综保区项目、产业链龙头企业等项目，进行不同比例的结构性加分，项目体量越大、产业带动越强、建设速度越快的项目则积分越多。

结构性加分	用地类产业项目	非用地产业项目	境外直接投资（FDI）产业项目
符合新城主导产业方向	加基础积分 30%		
先进制造业项目	加基础分 100%	加基础分 50%	加基础分 100%
省际项目	加基础积分 10%		
固投占投资额占比 80%以上	加基础分 10%		
拿地三个月开工纳统	加基础分 50%	/	加基础分 50%
世界（中国）500 强项目	世界 500 强加基础分 20%；中国 500 强加基础分 10%		
签约项目当年资金到位 10%	加基础分 5%		1000 万美元 6 分
省产业链链主投资项目	根据链主企业在项目公司股权，加基础分 10-30%		
综保区项目	加基础分 30%		

二是从注重签约“数量”到注重产出“体量”。招商引资成效不仅体现在签约数量上，更要注重项目对区域经济、产业聚集、财税收入、科技创新的贡献度。空港新城建立了“亩均论英雄”为导向的评价体系，将招大引强与链式招商结合起来，紧盯投资规模大、产业层次高、创新能力强、带动潜力足的大项目、好项目，

特别是针对新城产业短板，精准引进半导体、智能终端、航空制造等临空型项目。今年以来招引投资额 50 亿元的协鑫能科，投资额 30 亿元均和云谷，储备 30 多个、投资额超 500 亿元的电子信息、先进制造类等大项目，实现投资体量、项目质量“双突破”。

**案例 4：**为保证产业项目量质并优，加速项目落地投产，对招引项目实施全流程履约监管，按照“签约认定、开工纳统、竣工投产”等环节分段赋分，项目签约兑现 50%积分，开工纳统兑现 30%积分，竣工投产兑现 20%积分，达到合同产值、税收的项目再额外兑现 30%积分，有效解决签而不落、签大建小等问题。对于未达到合同约定的项目则扣减相应积分，2022 年以来，对夏禹科技、融天航材、日月芯等 3 个退区项目追缴签约积分，对普汇中金新星筑、信泰航空 2 个延迟入库纳统的项目，扣减入库纳统积分。

**三是从“一家干”到“携手干”。**项目不仅要招得来，更要落得下、发展好。空港新城制定了《招商项目全生命周期管理服务办法》，将项目分为“招商—审批—建设—运营—退出”五个阶段，明确每个阶段牵头部门，招商部门完成签约后，政务服务中心全程帮办各项手续，园办负责项目后续投资服务，行业部门负责竣工投产后的管理职能，分门别类细化配套需求、政策诉求和手续办理事项，形成全流程、全要素的保障服务体系，促进项目快签约、快落地、快达产。空港新城全周期服务项目经验做法在省职改办简报刊发并向全省推广。

**案例 5：**今年 5 月，空港新城签约高纯度石英砂及制品研发制造项目，招商人员深度参与项目的规划设计，积极解决项目特殊工艺的厂房改造、电力增容和员工住宿、就餐、通勤等问题，全程提供优质高效的服务，真正的把企业的事当做自己的事，坚定企业投资空港的信心。该项目从签约到落地仅用 2 个月，半年内两次扩大投资超 15 亿元，将全国多地产能集中到空港，截至 11 月项目实现营收 11.06 亿元，综合纳税 1.87 亿元，落地速度快、产能效益好，实现了政府和企业的双赢。

### 三、经验启示

招商引资是开发区的生命线和动力源。面临新形势、新问题、新挑战，就必须突破惯性思维，摆脱路径依赖，创新方式方法，以更高的标准、更实的举措、更快的行动招项目、落项目、建项目，坚定不移地把招商引资工作抓实抓好，才能不断开辟新领域新赛道，不断塑造新动能新优势。

**一是必须把高质量发展贯穿全过程。**中央经济工作会强调，必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理。空港新城以高质量的招商引领项目的高质量，以项目的高质量支撑产业的高质量。实践证明，高质量发展，基础在产业、关键在项目、突破在招商，必须牢固树立“抓高质量发展必须抓高质量招商”的理念，以观念之变、机制之变、环境之变、考核之变带动招引更多“含金量”“含绿量”“含新量”的大项目、好项目，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

**二是必须将改革作为推动发展的关键一招。**国家级新区是改革的综合试验田，改革是新区与生俱来的基因。空港新城不等不靠、主动出击，以改革开路破题，以创新破除弊病，为新城高质量发展注入了强劲动力。实践证明，必须坚定不移的打好“改革牌”、念好“创新经”，将以招商绩效改革为起点，不断完善以质量和绩效为导向的考核机制，敢于破除前进中的体制机制障碍，敢于打破固有利益，用改革的办法激活发展“一池春水”。

**三是必须将人的积极性作为驱动发展的核心要素。**习近平总书记强调，要充分调动广大干部积极性，树立重实干、重实绩的用人导向。空港新城始终将调动招商干部的积极性、主动性、创造性放在首位，坚持正向激励主基调，利用开发区灵活的用人机制，通过招商绩效改革，推动招商干部走出舒适圈，主动“抢粮食”，实现了集体效益和个人利益最大化。实践证明，鼓舞干部干事创业热情，就必须以发展目标定位干部担当坐标、以发展成效评判干部担当实效，真正让有为者有位、实干者实惠、吃苦者吃香，才能够不断开创工作新局面。

**四是必须坚持系统思维形成工作合力。**系统思维就是处理好各方关系、统筹好各方利益、调动好各方积极性。空港新城始终将系统思维贯穿其中，将体制优化、考核方式、薪酬激励、流程再造等问题通盘考虑，从单纯的招商引资到营商环境系统优化，从单打独斗向统筹协作转变，推进项目建设全要素管理，吸引了一批高质量项目落地建设。实践证明，只有坚持系统思维，统筹

谋划、协同推进，增强招商引资的系统性、整体性、协同性，完善上下联动的招商机制，锻造业务过硬的招商队伍，健全奖惩分明的考核体系，营造便捷高效的营商环境，才能实现招商引资的综合效应。

---

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。

---