

---

**\*以高质量招商引资推动经济高质量发展**

——关于抓好招商引资全流程管理工作的思考与建议

第 1 期（总第 707 期）

# 以高质量招商引资推动经济高质量发展

## ——关于抓好招商引资全流程管理工作的思考与建议

招商引资是经济发展的“第一菜单”。长沙县抢抓中央和省市系列政策机遇，深入开展“招商引资提效年”行动，持续招大引强，2022年共引进项目101个，总投资744.8亿元，进一步优化了我县产业结构。为持续释放招商引资新动能，提升招引质效，县商务局、县委党校对我县近年来招商引资情况进行深入调研，形成了抓好招商引资全流程管理工作的思考与建议，以期促进实际工作。

### 一、主要成效

**（一）组织领导不断强化。一是议事机构全面优化，区县统筹全面加强。**在顶层设计上将招商引资作为县域经济工作的第一菜单、唯一选择，成立招商引资和产业项目建设工作领导小组，四大家及相关分管副县长均在该议事机构中任职，明确区县项目分级评定原则及项目监管权责，实行高层级、科学化、统筹性的项目论证监管。建立区县定期联席会议制度，实现信息、资源、平台、活动共通共享，促进项目在一县三区快速匹配、快速落地，逐步形成区县招商一盘棋格局。**二是规章制度接续完善，部门合力持续增强。**先后出台《长沙县招商引资项目引进事前评估及事中事后监管实施细则》《长沙县招商引资工作议事规则》《长沙县招商引资监管实施办法》，进一步在项目招引、落地、监管的全流程环节明确部门职能职责，将合同签订权限收归县政府、对合同文本及项目履约进行严格监管，形成权责清晰、全面联动、服务精准的工作机制，从制度上保障项目形成招引落地和达产达效的闭环。**三是机制体制不断创新，镇街积极性充分调动。**推出“飞地招商”新模式，出台《关于支持“镇街协同招商”暂行管理办法（试行）》，以财税分成或者现金奖励的方式，鼓励各镇街突破行政区划，开展跨镇街承租场地自主招商、跨镇街深入引荐土地招商项目及“二次招商”项目，进一步破解要素瓶颈。出台《长沙县招商引资提效年实施办法》《长沙县“招商引资提效年”

考核办法》，统筹各园区、镇街的招商引资工作目标任务，充分发挥考核“指挥棒”作用，激发镇街的招商能动性。

**（二）产业规划不断明晰。一是突出比较优势，打造特色产业强平台。**随着临空区、综保区、自贸试验区的相继获批，我县形成了全国少有的由自贸试验区、国家级经开区、国家级临空区、国家级综保区、会展区构成的“五区叠加”产业新风口。在充分发挥各片区的资源特性的前提下，分别确定发展方向和产业重心，形成了“一县三区”的城市发展新格局，打造了长沙经济技术开发区、自贸临空区、自贸会展区、松雅湖生态新城四大招商强平台。**二是拓新发展方向，挖掘区域发展新动能。**高标准规划黄花国际贸易港，力争建成辐射湖南、中部地区，并影响全国的现代商贸新平台，打造县域经济高质量发展新增长极。**三是围绕共同富裕，打造乡村振兴新标杆。**红色为魂，围绕杨开慧、黄兴、陈树湘等名人故居旧址，田汉文化园、陈康白科教实践基地等红色教育基地，赋能热土星沙。绿色为底，联合茶乡小镇金井、温泉之乡路口、农旅种业强镇春华、村落“小江南”江背，绘就多彩星沙，构建县域文旅新名片。

**（三）招商质效不断提升。一是聚焦招大引强。**围绕县委提出引进100个产业项目目标全面发力，引进世界500强（2021年第100名）永旺集团，打造的梦乐城茶塘项目为其首次入湘投资项目，并为我县成功争取省级招商资金300万元；引进国内汽车行业领军品牌比亚迪，建设新能源乘用车生产基地及零部件产业园项目，落下我县优化汽车产业链布局的重要一子；引进的井贝跨境电商产业园项目聚焦智慧、高效的仓储服务需求，推动自贸试验区在供应链领域的深度发展；引进的声讯项目为高端智能制造产业地铁安保领域主板上市企业在长重资产投资项目。**二是着力二次招商。**在土地资源有限的前提下，大力发展轻资产项目，引进壹正医疗研发、三众北医疗器械供应链等生物医药项目，聚焦医药产业集聚；引进中科颐高、蓝奥集团数字经济产业园、度涵集团直播电商总部等一批新兴经济项目，拓新产业新增长点；引进三顿半咖啡上市公司总部、星沙文和友旗舰店等产品IP项目，发展网红经济；落户空间折叠医药公司项目、一块医药等项目，坚持项目与外贸联

动,助推开放型经济发展;引进世界500强企业三井物产收购湘研种业30.4%的股权,提升我县种业农业培育水平,强化现代种业产业链链条。引进高端超硬陶瓷及金属陶瓷新材料产业化项目,助推科研项目产业化。**三是重视节会招商。**成功主办强省会·自贸试验区长沙县区块在行动、长沙临空经济示范区推介会、自贸长沙片区医疗器械招商推介会等主题突出的招商节会,宣传新兴产业发力点。积极参加省市举办的港洽周、沪洽周、民营500强、央企会、北京及上海推介会等多个节会,对接优质客商资源。

**(四)项目落地不断加快。**一是**落地全面提速。**利用县级领导专题调度会、国土专题对接会等会议,联合相关部门积极调度项目,推动项目摘牌落地,目前已实现2020年以前项目全落地,落地效率逐年提升;自2022年起,建立新引进项目交办会制度,交办项目10个,实现过会即交办,责任到单位、事项到人,加速项目落地、开建。二是**监管全面发力。**商务局牵头对2011-2021年期间已落地的101个项目,从拿地主体、建设内容、实际用途、用地规模、投资总额、建设周期、税收承诺、优惠政策等8个维度比照合同进行了全面梳理,分门别类提出了处理意见:移交自贸临空区自行处理项目13个,移交自资局的逾期开竣工项目26个,会同属地镇街约谈存在主体变更、税收未达标、实际用途违规项目13个,基本完成违约项目的进行约谈、处理工作,全面理清了家底。三是**监管方式不断创新。**在工商管理系统中对40余个招商拿地主体进行预警备案登记,防止项目未经许可变更企业股权、登记注册地;将拿地主体预警备案与办理相关用地手续联动起来,从源头上对项目履约主体进行监管。

**(五)招商环境不断优化。**一是**完善与产业发展相匹配的普惠政策体系。**针对工业和实体经济出台了《关于振兴长沙县工业实体经济的实施意见》、针对楼宇招商出台了《长沙县促进楼宇经济发展的若干措施》、针对总部企业集聚出台了《关于总部经济发展的若干政策和措施》、针对临空经济发展出台了《关于促进长沙临空经济示范区发展的若干意见》、针对综保区外贸招商出台了《关于推动长沙黄花综合保税区高水平开放高质量发展招商引资若干政策措施实施细则》等一系列普惠政策及专项政策。二是**针对特重大项**

**目积极论证“一事一议”政策。**通过为企业量身打造的针对性政策，支持、吸引优质项目落地。给予高端超硬陶瓷及金属陶瓷新材料产业化项目200万元产业扶持资金，助推科研项目产业化；给予养天和总部基地及医药物流园项目县级经济发展贡献度“三免两减半”，引入医药流通上市企业集群；给予望新、星大、松雅建筑等本地建筑企业基于总部经济政策的地价优惠，吸引高税收的建筑企业深耕长沙县。**三是积极服务各类项目。**积极协助县内外资企业申报省市相关政策。协助永旺梦乐城项目申报2021年湖南省招商引资资金398万元、申报2021年长沙市实际利用扩大外资资金279.76万元；协助折叠医药有限责任公司申报2021年长沙市实际利用扩大外资资金116.33万元；调度黄兴商贸城、天天绿、四海物流、嘉佑联等4个招商引资项目的垫资退款事项，共退回垫付资金6000余万元，主动为老项目做好扫尾工作。

## 二、存在问题

目前我县招商引资工作还存在洽谈多、落地少，准入易、履约难等现象，招商引资工作的时效和质量还有很大提升空间。主要存在五个方面制约因素：

**（一）土地方面。**一是**园外招商空间受限。**工业和物流用地方面。目前我县各镇街已批回的工业和物流用地基本告罄，同时工业项目面临须进园区的政策门槛，在镇街意向选址的工业项目面临投资方看中但无规划、有规划用地区域投资方不满意的局面。商业和住宅用地方面。部分商业、住宅用地在经济形势较好时由县星城控股集团兜底拍得，地块成本较高，高成本商业住宅用地在目前经济形势下去化难度进一步加大。部分商业、文游项目无力承担较高的土地价款，虽然联动自资、城投及属地镇街多方发力，项目最终未能落地，如星城壹号、众城总部、金鹰科技园等项目。二是**土地利用效率不高。**“腾笼换鸟”力度不够大，行动还不够快，闲置土地、低效利用土地的项目转型升级、退出或处置举措不够有力。三是**区域比较优势不明显。**我县跟浏阳、宁乡、望城相比，整体地价相对较高，涉及地价的核心谈判时易造成项目谈判迟滞或“流产”，根据2021年用地摘牌公示情况，浏阳、宁

乡工业用地挂牌均价约为25万/亩左右、望城工业用地均价为35万/亩左右。

**（二）企业投资意愿方面。**企业重投意愿下降，对资源的配套需求增加。**一是重投意愿下降。**受当前新冠疫情持续、全球经济下行，以及国内房地产市场的宏观调控影响，投资商普遍拿地意愿不强，更多倾向于以轻资产方式进行投资。**二是配套需求高。**部分轻资产项目如中科颐高等数字经济、蓝奥等直播电商产业项目对场地免租、场地装修、扶持资金、高管个税返还等提出较高诉求。**三是基金投资诉求。**部分新兴产业项目对政府提出了基金合作或基金投资的政策诉求。但县内目前未有实质运行的产业基金或招商专项基金，难以用市场化手段降低招商成本，对成长性好的项目“投早、投小、投新”。

**（三）要素保障方面。**保障要素暂不完善，影响招商项目落地效率。**一是拆迁资金短缺。**目前部分已签订招商引资合同的项目因拆迁资金短缺、未进入拆迁计划等问题导致拆迁难以完成，项目用地无法及时批回并对外出让，如梨梨街道弛凡汽车等7个经济指标较高（年均税收强度均在30万元/亩）的工业项目均因拆迁未完成而无法落地。**二是项目调规周期长。**受土规城规未并行等因素的影响，部分项目签订合同时所选地块双规不符合用地需要，部分项目调整还需经市一级自资部门批准，调规、拆迁、报批等用地程序造成项目供地周期延长，影响项目落地效率。**三是配套不完善。**部分项目用地周边配套不完善，主要体现在地块周边无进出道路，项目拿地后不能如期开工，甚至投产后无运营道路，导致项目开竣工时限延长，如黄兴冷链、嘉程物流、安畅机动车等项目。

**（四）监管方面。****一是论证要求逐步细化。**部分老项目因经济发展水平、研判标准等问题，在洽谈阶段，针对投资方实力背景、投资产业前景论证、可达到的税收预期、合理的用地亩数等核心问题未能全面系统论证，针对项目核心条款洽谈不够深入，导致项目准入后出现项目投资方撤资、无法摘牌、项目逾期未开竣工、项目实际用途与承诺不符、项目方私自变更项目公司股权、税收不达标等一系列无法履约的情形。**二是合同签订不完善。**2022年前的合同未经领导小组办公室统筹，非“一事一议”项目均由镇街自主签订合

同，未形成标准化、严谨性的通用合同文本，部分合同未实现权责对等，出现了享受优惠政策项目没有相应的履约罚则、承诺性条款未约定罚则或仅约定通用性罚则，未明确约定税收承诺考核期、未对项目实际用地不符予以约束、未对项目拿地主体予以约束、未约定退出机制等问题，为后续监管带来较大挑战。三是未形成履约监管一张网体系。一方面是镇街、部门横向未打通。未能建立有效的联动管理机制，部门各自掌握的信息未能及时互联互通，如拿地主体与招商主体不一致、拿地主体出现股权变更（地块转让）、税收不达标、违规出租等情形，前期难以介入，后期缺乏抓手，影响履约效率。另一方面是监管全生命周期纵向未连接。项目未在各相关职能部门中形成延续性管理，如未签订合同或仅签订框架协议就已拿地。同时招商引资项目的关注点往往集中在项目招引论证的前期，在项目落地后，未能高效有序形成部门间合力共同推进项目开竣工、投产及履约。四是未履约项目处理力度不够。尽管不少项目存在税收承诺、建设周期、拿地主体、实际用途等不符合合同约定的问题，但多以约谈、发函等较为柔和的方式为主，没有按合同约定的罚则进行刚性处理，也没有形成项目保证金或者履约保函的制度，履约成效有限。

**（五）人员方面。**一是人员力量还需充实。招商是综合性经济工作，牵头单位洽谈任务重，平均每年接待来县考察洽谈的客商将近400多批次，需持续跟进的项目200余个，工作任务量和工作要求与人员力量严重不匹配。二是专业研究还需深入。产业细分领域多，2021年国民经济行业分类下的行业细分类别多达几千类，各类新业态层出不穷，对于技术含量较高的重特大项目，缺乏专业机构的支持，仅仅依靠招商人员在短时间内难以对核心技术、市场前景等项目关键节点有比较深入的分析。三是队伍稳定性还需加强。在产业链分析研究、项目研判、前期论证等方面仍需各部门群策群力，经济部门高端人才向招商线倾斜的力度不够，各镇街招商队伍调整较大，对于稳定和提升全县“大招商”格局形成一定人才制约。

### 三、对策建议

聚焦“率先打造‘三个高地’、建设现代化先行区”目标，围绕不同区

域发展规划和产业基础，加大研判分析力度，提高精准招商水平，招大引强、招新引优，强化全流程管理，提升招商引资质效。

**（一）整合招商资源。**一是**加强区县统筹**。持续强化区县间项目统筹、政策统筹、资源统筹。进一步夯实项目资源信息互换基础，探索将协同招商在园区间试行。进一步优化一县三区产业规划布局，将项目需求与规划前置充分联动起来。统筹一县三区人才、总部经济等非特定产业政策。针对性较强的产业政策则由县区根据实际需要出台，打造有联合、有差异的精准化政策体系。二是**打造孵化器产业平台**。积极引入行业领先的孵化器运营企业，探索以政府平台公司为主体建设工业地产及相关产业园的可行性，为发展型新兴产业提供培育载体，减少中小项目的拿地需求。三是**做好资源包装推介**。遴选一县三区的优质土地、楼宇、厂房资源，形成年度项目包装册重点推介；关注闲置厂房、闲置土地资源，尤其对于位置优越、条件成熟的载体，积极做好招商推介，引入符合产业规划的有实力的投资商，破解用地瓶颈问题。四是**研究可行的腾笼换鸟方式**。借鉴发达地区经验，结合区县实际情况，针对效能地块、产业落后的用地，研究出台切实可行项目退出、用地回收机制，加速产业转型升级。

**（二）创新招引方式。**一是**引入金融机构招商**。与银行机构合作，建立产业项目授信资金池，为招商引资项目，特别是科研成果产业化项目、小精尖项目提供贷款资金支持，从一定程度上解决项目资金问题。试行“并购+资本招商”的政府平台公司、金融机构、项目方成立合伙公司新模式，在项目投产营利后银行退出。减少企业前期重投成本，降低政府产业扶持资金支出，同时通过银行投融资部门对项目进行双重论证，使项目论证更全面，解决经济下行时因项目资金诉求过高无法落地的问题。二是**试行基金招商**。通过政府平台公司设立基金管理公司，探索“母基金+直投模式”“产业引导基金+支持类基金”等多种政府投资基金运作模式，对于战略性新兴产业领域的重特大项目，以合资合作、增资扩股、并购重组、股权投资、创投风投等灵活的合作模式，招引一批开放型项目；通过产业基金获取招商前沿信息，充分发挥产业基金的专业优势，借助产业基金判断识别优质招商项目，推动



项目落地。**三是推进监管协议招商。**通过拟定商住用地产业监管协议，约定产业产值税收等核心条款的形式对项目用地公开招拍挂，提高土地价值，降低廉政风险。**四是加强节会招商。**加大与各类商协会平台、咨询机构的对接，获取客商资源，有针对性的召开大小、形式各异的座谈会、推介会、路演会等，大型招商推介会重在展示、宣传县内资源，小型座谈会、路演会力求精准出击，吸引企业来县抱团发展。通过差异化、多样性的节会组合拳打响区县知名度，吸引一批项目落地。

**（三）夯实要素保障。****一是建立灵活的地价机制。**一方面针对收储地块，综合考虑经济形势、土地市场行情、项目实际情况、项目诉求等因素，对拟出让项目用地价格进行合理评估。另一方面针对星城控股集团名下闲置地块，建议按照市场行情价格进行用地出让，其中用地差价可考虑用项目县级税收实得部分补足星城发展集团的资产流失，进一步盘活闲置资源。**二是灵活安排拆迁资金促项目落地。**针对拆迁资金问题，建议根据项目具体情况，灵活安排相关拆迁资金，对于只有零星几户未落地导致拆迁难以完成的项目重点攻坚，保证项目用地尽早批回并对外出让。同时探讨通过由项目投资方垫付部分拆迁资金启动项目用地拆迁，垫付拆资金在未来用地出让时抵付项目用地出让金等形式加快项目拆迁启动。

**（四）加强部门联动。****一是强化前期论证。**在签订合同前与各相关部门就税收承诺、建设周期、建设内容、主营业务、项目退出等核心条款及其罚则的可行性进行深入的论证及沟通，力争合同中约定的事项，项目方有相应实力予以兑付。**二是实行项目交叉管理。**将招商引资项目涉及项目方及关联企业在市监局、税务局的管理系统中备案，作为重点监测对象，实时跟进情况。按推进时序将项目移交自然资源局、住建局、发改局等部门，压实职能职责，加快项目落地。**三是定期召开部门联席会议。**每季度召开一次领导小组办公室主任会议，专题听取已落地项目的推进情况，由属地镇街汇报落地项目推进情况及投产项目履约情况，领导小组成员单位列席，并就各自的职能职责通报项目进展、存在问题等，实现信息互联共通。**四是开展专项督查。**联合县审计局、县政府督查室等部门定期对招商引资项目的落地进展、建设

运营、合同履行等情况进行专项督查，对确与预期差距较大的项目，启动项目清退程序。

**（五）打造专业队伍。**一是优化结构。招引高层次人才充实、优化招商人才架构，各平台、镇街的招商岗尽量向在职在编人员倾斜，保障队伍的稳定性。二是引入外脑。依托外脑招商，试点开展与专业第三方机构合作，引入招商中介人，持续发力招大引强。同时充分借助第三方机构财务审计方面的优势，对拟引入重大项目的投资方资金实力、运营水平、核心竞争力、项目生命力进行论证，强化项目研判水平，提高对重特大项目的掌控力。三是组织培训。定期邀请科研机构、金融机构、基金公司、会计师事务所等专业机构对全县招商人员进行尖端技术、资本投资模式、财务审计等方面的精准培训，全面提升招商队伍专业化水平。

**（县商务局、县委党校）**

---

送阅：县委、人大常委会、县人民政府、县政协主要领导

2022年12月31日印发

---

电子刊网址：<http://www.csx.gov.cn> 责任编辑：刘德峰 本期编辑：胡渊 （共印50份）