

柳州市加快投资促进工业高质量发展研究

● 市政府重点课题组

工业投资作为工业经济发展的物质基础和技术条件，对保持和增强工业的实力和竞争力，促进经济稳增长具有十分重要的意义。十九届五中全会提出，优化投资结构，保持投资合理增长，发挥投资对优化供给结构的关键作用。“十四五”开局之年，自治区先后在推进工业振兴大会、扩大有效投资三年攻坚行动大会上提出，扩大有效投资、工业投资摆在首位。柳州作为传统工业城市，必须抢抓发展机遇，充分发挥工业投资对经济增长的拉动作用，通过优化投资结构，提高投资效益，推动产业结构优化和技术升级，提升工业的自主创新能力和市场竞争力，为工业高质量发展注入强劲动力。

一、柳州工业投资状况分析

（一）“十三五”期工业投资规模小、增长慢

“十三五”期，受国家统计局核减投资基数及汽车产业下滑、疫情等多重因素影响，全市固定资产投资的主力已由期初的工业投资转为期末的基础设施投资。

一是工业投资占比大幅下降。工业投资占全市固定资产投资比重由2016年的38.2%下降至2020年的18.5%，下降近20个百分点。在全市固定资产投资基数被核减后，工业投资占比呈断崖式下降，剩下的投资缺口几乎均由基础设施建设投资和房地产投资补足。2018—2020年，工业投资占比没有太大变化，反映出我市工业投资项目没有及时得到有

效补充，导致工业投资疲弱（见图1）。



图1 “十三五”期各领域投资占比情况

二是工业投资增速大幅下降。2016—2019年，柳州工业投资增速保持平稳增长，由2016年的2.0%增长到2019年的14.7%。但2020年，受突如其来的新冠肺炎疫情影响，柳州经济发展滞缓，工业投资增速大幅下降，仅增长0.9%，低于同年全区工业投资增速6.8个百分点。与区内现在发展势头较猛的北海、玉林、桂林相比差距很大，2020年北海、玉林、桂林工业投资增速分别为60.3%、11.4%、9.9%。2021年1—9月，柳州市工业投资同比增长4.7%，比全年预期增速30%差25.3个百分点；北海市工业投资同比增长58.7%，比全年预期增速30%高28.7个百分点；玉林市工业投资同比增长47.2%，比全年预期增速25%高22.2个百分点。

（二）工业投资结构有所改善

一是大项目投资比重提升。据统计，2019年工业投资项目958个，其中5000万及以上项目有254个，占比26.5%；2020年工业投资项目780个，其中5000万及以上项目有304个，占比40.0%；2021年1-9月份工业投资项目586个，其中5000万及以上项目有246个，占比42.0%，大项目投资比重逐年提升。

二是部分高技术产业比重提升。近年来，新兴动能持续壮大，高技术制造业投资比重不断改善，截至2021年9月份，柳州市高技术产业总投资22.14亿元，比2020年同比增长101.64%。其中，医药制造业、计算机、通信和其他电子设备制造业等高成长性主导产业占工业投资的比重分别由2019年的0.58%、1.45%提升到2021年1-9月份的1.37%、3.63%（详见图2）。

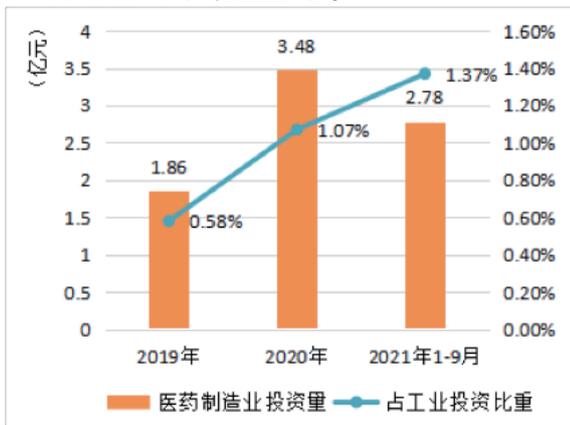


图2 部分高成长性主导产业占工业投资比重

三是工业技改投资有序推进。2021年上半年，工业技改投资累计完成47.7亿元，同比增长6.8%，占全市工业投资的5.7%。全市施工的工业技改项目212项，同比增长8.7%。从技改投资构成上看，重点产业投资拉动强劲。制造业完成技改投资43.6亿元，同比增长20.7%，占工业技改投资的91.3%。

（三）金融支持工业投入力度加大

近年来，为推动工业高质量发展，柳州市持续加大金融支持工业发展力度。其中，工业投资增速与信贷投入增速也由2011-2014年的正差值，变为2015-2020年的负差值（2017年、2019年除外）。2020年，柳州市工业投资增速比工业中长期贷款增速低18.71个百分点（见图3）。

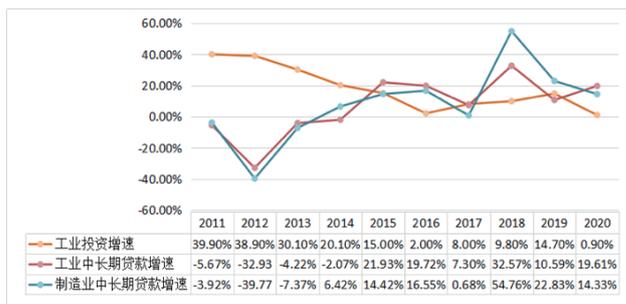


图3 柳州市工业及制造业中长期贷款增速

截至2020年末，柳州延期还本付息政策落实贷款金额127.8亿元，支持大中小微企业、个体工商户合小微企业次数累计4984次，减免息费共1.41亿元，涉及户数2700户。截至2021年6月末，柳州市制造业中长期贷款余额138.83亿元，同比增长22.03%。柳州也深入实施“桂惠贷”政策，截至2021年10月末，全市“桂惠贷”投放达250亿元，为实体经济的发展注入金融活水。

（四）重点工业项目建设有序推进

一是抓牢工业振兴三年攻坚行动545项项目建设。目前入统在库产业项目513项，总投资984.8亿元。2021年计划投资完成232.9亿元，1-9月完成投资179.1亿元，完成计划投资的76.9%。

二是紧盯工业高质量发展233项项目建设。工

业高质量发展233项项目在库项目259项，2020年年底前竣工项目107项。2021年在实施的项目141项，1-9月完成投资85亿元。

三是抓“双百双新”项目建设。2021年“双百双新”实施项目共27项，其中“双百”项目5项，“双新”项目22项，总投资697.2亿元，累计完成投资198.5亿元。2021年计划投资60.3亿元，截至9月已完成投资44.5亿元，完成年度计划的73.9%。计划新开工项目6项，已开工7项，计划竣工投产项目7项，已竣工4项。新谋划“双百双新”项目45项，其中15项已签约。

二、柳州工业投资存在的问题及原因分析

（一）工业投资后劲不足

2021年上半年，全市固定资产投资增速全区排名第9，其中工业投资增长9.2%，低于自治区（17.3%）8.1个百分点，制造业投资增长18.9%，低于自治区（25.7%）6.8个百分点。全市在库续建工业投资项目存量仅约200亿元，上半年全市新增工业投资项目、计划总投资均较去年同期减少，工业投资对全市后续投资拉动力大幅减弱。具体看：

一是工业投资结构有待优化。2021年上半年，全市投资仍是以基础设施投资为主导的投资结构，基础设施投资占全市投资比重达到39.8%。工业投资占全部投资比重持续下降，由2020年同期的16.4%下降至2021年上半年的15.5%，下降了0.9个百分点，低于年度工业投资占比目标（20.9%）5.4个百分点。2020年制造业投资占工业投资的比重为70.1%，比2019年下降7.8个百分点，比2018年下降12.8个百分点，整体呈现占比降低的态势。其中，高技术产业投资比重占比低，2020年柳州高技术产业投资23.35亿元，占工业投资的7.18%。

二是工业技改投资比重偏低。2020年，柳州市工业技术改造投资占工业投资的比重为38.9%，比2019年下降29.5个百分点，比2018年下降40.6

个百分点，整体呈下降趋势，受国际经济下行和新冠肺炎疫情影响，科技创新疲软，产业革命遇到瓶颈，工业企业投资意愿不强，工业技改投资占工业投资的比重大幅下滑，对工业投资的带动不大。

三是民间工业投资占比下降。近年来，由于民间资本投资信心不足、投资渠道不畅、营商环境不优、投资成本偏高等因素的影响，柳州市民间投资增长乏力或制约经济增长。2020年，柳州市民间工业投资占工业投资的比重为38.9%，比2019年下降10.4个百分点，比2018年下降15.0个百分点，在经济下行压力下，民间中小企业对投资的积极性不高，此外，新冠肺炎疫情对投资建设进度和投资结构造成短期影响，因此民间工业投资项目总体投资规模减小，占比降低，民间工业投资占比呈逐年下降趋势。

（二）工业项目带动有效投资减弱

一是投资规模大、带动作用强的项目缺乏。工业振兴三年攻坚行动545项项目中总投资超100亿元的项目仅有1项、50-100亿元的仅有3项，总投资10亿元及以下的项目占比达94.9%，重大项目支撑不足。由于受国际国内大环境、柳州现有产能基本满足市场、钢材涨价等多重因素影响，中小企业，尤其是机械和汽车行业的配套企业投资意愿下降，新招商引资项目少，新入库产业项目大部分是原有企业的技改或扩建项目。

二是落地项目开工进度慢。因征地拆迁、土地平整、电杆迁移、前期审批等相关工作用时较长，工业用地出让后未能及时开工，导致落地项目开工进度慢。如，2019-2020年市区出让工业用地8222亩，拿地项目81项，在2021年4月前开工64项，剩余17项尚未开工。2021年一季度全市拿地项目40项，2021年4月前已开工4项，未开工36项。

三是工业项目可用土地不足。已供用地不成熟、项目等地等问题没有根本解决，2019年以来拿地未开工的53个项目中，23个项目因土地不能

及时交付，或者是园区配套不齐，无法进场施工；2021年1-4月全市通过园区评审项目24个，截至9月已完成拍地程序的项目有1个，23个项目正待落实用地。

（三）投融资体制机制有待健全

一是企业融资难融资贵，投入技术改造资金不足。企业融资渠道主要为银行贷款，较为单一，融资成本较高也使得企业将现有贷款主要用于保障企业日常运转，技术改造投入欲望不强烈。阳和工业新区为促进企业加大技术改造投入力度，出台了“企业创新券”“政府担保贷款”等多项政策措施，但由于新区的各项措施提供的扶持金额相对于企业技术改造项目的投入还是比较小，只能起到锦上添花的作用，无法对项目投入起到直接引导，各项扶持政策收效甚微。

二是工业园区基础设施建设资金缺乏。各投融资平台公司通过担保、信用等方式融资贷款，成为园区建设资金来源的最直接举措，加之财政资金直接投入不足，更加凸显资金匮乏的瓶颈问题。按照《关于加强柳州市工业用地出让管理的若干规定》，按不低于所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》的70%确定出让底价，由市级和县区平台公司筹资建设，但无法在园区内寻求资金平衡，项目主体建设意愿不强。园区投融资平



北部生态新区柳州智能电网产业园一期工程。覃科/摄

台承担了大量基础性、公益性、功能性项目的投融资任务，投资规模大，回报周期长，已远超其资本金，超过其实际偿付能力，未来融资空间趋近饱和。

三是新兴产业资金需求与金融供给不匹配。新兴产业企业多处于初创、成长阶段，企业治理结构不健全，财会制度不规范，企业信用等级相对偏低，且固定资产少，缺乏有效担保或抵押物，我市尚未建立新兴产业企业初创期融资风险缓释机制，因此初创期企业融资较困难。政府未成立专业仓储机构，知识产权流转二级市场也未建立，风险处置措施不完善。尽管金融机构开设了仓单质押、知识产权质押等贷款产品，但一直存在存货监管困难、专利、商标权处置困难、专利权价值衰减等实际问题，导致金融机构仓单质押、知识产权质押贷款规模均偏小，不能满足新兴产业资金需求。

三、柳州市加快投资促进工业高质量发展的对策建议

（一）加大招商引资投入力度，深入开展产业链精准招商

一是聚焦战略性新兴产业布局先进制造业。在现有条件下，坚定不移地围绕智能电网、机器人、工业设计、新一代信息技术等产业发展定位，精心开展“大拜访、大招商、大合作”，以世界500强、央企、国企、上市公司、行业龙头等知名企业以及战略性新兴产业为重点对象不断完善招商服务体制机制，以“三企入桂”为契机，着力引进一批投资规模大、带动效应强的重大项目和重点企业。二是狠抓产业集群发展。以“5+5”产业布局为基础，依托产业链内龙头企业、重点企业和核心企业，从业务链、资本链着手，主动对接珠三角（粤港澳大湾区）、长三角等地区产业投资和产业转移，抢抓疫情影响下产业格局变动机遇，全力承接汽车零部件制造及整车装配、装备制造业等产业，定向引入有产业基础的行业领先企业在我市设立区域总部、研发部门、生产基地和营销中心等机构，让龙头企业带动产业大发展。构建特色鲜明、优势

突出的智能制造产业集聚区，吸引创新要素、创新资源、创新产业，整合完善产业链，实现制造业规模化。三是创新招商激励机制。对行业龙头企业进行分类指导、“一企一策”制定激励措施，围绕完成目标情况给予相应的招商引资激励政策支持。对引进的重大项目全面落实税收优惠、企业投资贴息、厂房租金补贴、技改项目补助、高端人才引进奖补等政策，营造加快推进产业链招商的良好氛围。

（二）加大工业技改投入力度，加快传统产业智能化改造

一是深化企业智能化改造。以机械、钢铁、化工、食品加工、纺织服装等传统优势产业为重点，加快互联网、云计算、大数据、人工智能等信息技术在传统行业的推广应用，围绕建链、补链、引链、延链，实施“机器换人”工程，建设数字化车间和智能工厂，组织实施一批网络协同制造、个性化定制、远程运维、离散型、流程型智能制造试点示范项目，推动传统产业加速向自动化、数字化、网络化、智能化转型发展，实现传统产业高端化。二是利用倒逼机制促进转型升级。利用环保排放、能源消耗、安全生产、土地等方面的标准，倒逼企业实施技术改造，不断优化工业投资结构，有序淘汰落后低效过剩产能。推进“零增地”技术改造项目审批制度改革，探索创新技术改造项目管理新模式。三是鼓励智能制造系统解决方案应用。支持我市现有优秀装备和软件企业向智能制造系统解决方案供应商转型；支持国内外优秀智能制造系统解决方案供应商在我市落户。支持企业智能化改造咨询诊断，组织企业开展“一对一”智能化改造诊断服务和决策咨询服务，对经企业购买采用的系统解决方案，经专家评审后给予财政奖励。

（三）加大重点项目协调力度，加强工业投资项目服务保障

一是建立更有力的项目统筹协调机制。建立由市政府主要领导亲自牵头、分管领导分工负责的

工业重大项目投资统筹协调机制，统筹土地空间、生态环境、建设资金、高端人才、行政审批等服务保障要素，聚力协调解决重大项目投资建设中存在的各类困难与问题。由市产业主管部门负责建立工业重大项目库，并组织专家委员会认定重大项目，对全市先进制造业重大项目实行集中管理，为日常跟踪调度和服务提供支撑。二是建设更强大的投资大数据平台。依托大数据平台，整合“5+5”产业集群企业生产经营及土地、厂房、用工、能耗、排放等数据，分行业、分区域建立重大项目投资要素资源的投入产出评价体系，提高工业重大项目在柳投资的精细化管理水平；制作全市产业地图，发布各区主导产业布局、工业用地分布、专业化园区厂房楼宇以及配套设施点位、项目准入标准等内容，促进重大项目与要素资源、政策措施的精准配置。三是提供更周到的项目服务。将先进制造业重大项目库中的项目纳入市、区两级“企业服务直通车”覆盖范围，为项目实施“保姆式”“管家式”的服务。四是加强经济运行调度分析。建立后疫情时期经济运行监测调度机制，持续加强各领域经济运行情况的分析预警，及时掌握经济运行中的新情况、新问题，特别是企业在产品生产、原材料供应、物流运输、资金保障等方面遇到的突出矛盾困难，形成问题清单，逐一协调解决。强化政策储备研究，针对疫情发展情况及时提出支持各领域发展对策措施。统筹做好煤电油气运保障运行，确保发电、供热用煤、天然气等稳定供应。五是充分发挥指标考核激励导向作用。“工业投资总额”已被列入柳州市工业攻坚行动七大重点指标，各县（区）、开发区在设置年度经济任务时应进一步明确本县（区）、开发区的工业投资目标任务，重点考核增幅增量，以实际数据和任务支撑柳州工业攻坚行动，实现广西工业振兴。

（四）加大技术创新投入力度，激发工业发展活力

一是建设新型协同创新载体。围绕“智能、

网联、绿色、低碳”创新发展方向，引导企业加大技术创新投入力度，强化企业创新主体地位，完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。围绕研究院所及大学院校，推进电子科技大学广西智能制造产业技术研究院、服务类机器人生产基地和人工智能产业园等系列项目落地，吸引国内外优质创业资本、项目、技术、人才集聚，为生产性服务业的社会化、专业化提供综合服务平台。推进同济大学柳州创新中心洽谈和建设工作，与华中科技大学、西南交通大学、中科院大学等国内外知名高校保持紧密对接，力争落地一批研究院所及知名院校。二是搭建共享研发资源平台。以人工智能为主线，围绕智能制造、新能源汽车等领域，支持和引导大型企业搭建开放性实验室，为中小企业与创业者提供技术研发方案；整合高校、科研院所等资源，联合中小企业与创业者开展关键技术攻关；以推进汽车机械零部件再升级改造为契机，打造上汽通用五菱、东风柳汽、柳工集团、广西汽车集团、广西方盛实业、柳州上汽变速器六家企业为主导的零部件六大提升平台。三是深化科



东风柳州汽车有限公司工人在生产线上组装车辆。覃科/摄

技成果转移转化。以深入开展国家科技成果转移转化示范区建设为契机，加快将柳州科技大市场建成线上线下深度融合的全市综合性大市场，建设柳州生产力促进中心科技市场等区域性、专业化技术市场或科技大市场分市场，构建全市中小企业技术市场网络；整合知识产权服务、科技文献平台等数据资源，加快建设公共科技成果资源数据库，向中小企业提供科技成果信息推送、科技检索导航等专业化服务，开放共享科技成果供需信息；继续实施“发明专利增量提质服务工程”，对获得国内外发明专利授权的予以资助，引导中小企业积累储备一批关键核心技术。四是整合科技资源积蓄动能。以创建国家创新型城市和建设“科创中国”试点城市为契机，积极谋划未来发展蓝图，利用“科创中国”品牌的专家资源为柳州市产业转型升级进行科技赋能，提供智力支撑，整合全市的财政科技资金对产业发展中的痛点、难点和堵点进行核心攻关突破，集中优势力量解决重点难题，为柳州建设广西副中心城市、现代制造城和打造万亿工业强市积蓄科技创新动能，赋能未来发展。

（五）加大资金扶持力度，多渠道解决重大项目资金问题

一是加大各类基金扶持力度，设立产业引导投资基金，对符合广西和柳州重点发展方向的战略性新兴产业、新兴先导产业、传统优势产业二次创业及生产性服务业的企业，开展广西和柳州的政府投资引导基金直接股权投资工作，对被投资企业股权投资按一定资产评估价值比例直接进行股权投资，并建立相应的投资退出及让利方式，通过股权投资拓展企业融资渠道，引导银行业金融机构对技术先进、优势明显、带动和支撑作用强的项目优先给予信贷支持，解决企业整体搬迁改造、技术创新、产品研发、装备升级等资金问题。二是建立完善政府与金融机构合作机制，创新投融资服务，鼓励发展生产性服务业专项信贷业务，扩大“惠企贷”引导资金规模，鼓励银行机构开展专利权、商标权、版

权等知识产权质押业务，鼓励风险投资、民间资本等投向工业领域，支持金融和投资、融资租赁、信用和融资担保、小额贷款等企业和机构创新融资方式，拓宽融资渠道，解决企业“融资难、融资贵”等问题。三是支持企业上市融资，推动一批企业在主板、中小板、创业板实现上市。四是针对部分工业园区基础设施项目可采用PPP、BOT、股份制、特许经营等多种合作模式，由政府平台公司引入社会投资人、运营方等模式统一规划、投资、融资、建设、运营，加快完善园区基础设施，保障园区的长期运营能力。通过部分商住性质土地开发利润反哺，解决重大项目前期投资大、成本高等问题，平衡前期投资收益。针对征拆困难项目，建议由项目业主根据实际市场行情，对项目征拆成本进行测算，并确定对投资收益及回收期等影响，在可接受范围内，协调项目业主适当提高征拆标准；同时政府对超出可研估算的征拆成本酌情予以认定，纳入项目后续可行性缺口补助计算范畴。

（六）加大土地投入力度，创新重点产业用地供给模式

积极推进工业用地采用长期租赁、先租后让、租让结合、弹性出让等供地方式，建立健全产业用地综合效益评价与差别化存量建设用地盘活政策、完善土地续期使用制度。一是由土地出让转为土地出租，采取弹性土地供给模式，对重点产业用地项目，由出让土地使用权改为出租土地使用权，租期满后可以续租。同时，把房权和地权严格分开，允许企业对租用土地上的建筑物办理房产证。二是由土地收储改为项目合作，政府应当做好“红娘”，让新项目与旧项目进行合作，让旧项目由投机变成投资，以此促进旧项目提质升级、新项目快速落地，最终实现多赢。三是由供地为主转向供楼为主，由国有企业作为平台公司，对土地进行开发建设，按照企业需求建成楼宇后，分层分栋出租给企业，企业达到一定的产值税收后，可以购买楼宇，但停车场、运动场、食堂等公共设施仍归工业园区

所有，由多个企业共享使用权。

（七）深化行政审批制度改革，营造一流环境

一是继续优化提升全市营商环境，深化“放管服”改革，优化投资审批服务，提升企业开办便利化水平。对标国内先进标准，最大限度为企业特别是中小微企业松绑减负，通过市、县两级联动，持续优化营商环境，推动柳州营商环境整体水平再上新台阶。二是建立健全优化营商环境体制机制，着力提升政府治理能力，大力推行“互联网+政务服务”，推广并联审批、在线办理、“一网通办”等，加快构建机制完善、体系完备、服务周到的基础设施和公共服务体系，加强法治化营商环境建设。三是建立具有柳州特色的优化营商环境绩效考评指标体系。委托第三方评估机构优化现有营商环境考核评估，研究建立因地制宜的考核评估体系，逐步实现指标全覆盖，同时建立健全投诉举报制度和行政问责制度，将营商环境建设纳入政府绩效考核体系中。

课题组长：张 壮 崔 峻

课题副组长：刘伯臣 覃东林 王 颖 钟 良

课题组成员：唐明荣 肖家勇 韦东银 陈思远

覃智超 杨大龙 韦 颖 周志勤

陈春亮 王颖颖 廖剑妮 戴振国

林成承 林升阳 莫国力 覃柳师

权浩东 徐文歆 陈 芬 吴露岚

骆秋宇 范小群 郑 钦 周资云

梁宇宁 崔秀燕

编 辑：容莉莉

校 对：张 乐