

# 衡阳市引进新能源汽车的区域工业经济发展思路和政府实践

梁惠清

石鼓区发展和改革委员会，湖南 衡阳  
Email: albertliang168@163.com

收稿日期：2020年8月28日；录用日期：2020年9月10日；发布日期：2020年9月17日

---

## 摘要

文章从区域经济增长的角度分析衡阳市引进新能源汽车的区域工业经济发展思路和政府实践。衡阳市引进新能源汽车符合市场发展规律，具有经济结构上的合理性，区域经济现代化增长上的可行性和产业组织上的必要性；反映出衡阳经济发展的“综合福利导向”和发展路径创新，形成地区经济均衡增长的“衡阳模式”。同时，突出“综合空间体系导向”的规划体系和“精致管理”导向的控制体系使政府具有强大的执行力。为更好地推进项目，应当抢建衡阳工业互联网节点；提升园区产业关联；争取地方政府专债经营城市；完善市场机制促进土地市场价格形成。

## 关键词

工业经济，项目规划，均衡发展“衡阳模式”，治理工具，新能源汽车

---

# Analysis on the Industrial Economic Development Ideas and Government Practice of Introduction of New Energy Vehicles Industry to Hengyang

Huiqing Liang

Development and Reform Bureau of Shigu District, Hengyang Hunan  
Email: albertliang168@163.com

Received: Aug. 28<sup>th</sup>, 2020; accepted: Sep. 10<sup>th</sup>, 2020; published: Sep. 17<sup>th</sup>, 2020

## Abstract

This paper analyzes the industrial economic development ideas and government management of introducing new energy vehicles industry from the perspective of regional economic development. In terms of project planning, the introduction of new energy vehicles to Hengyang accords with the law of market development; it's structurally sound, operationally feasible, and also it's a necessary step for industrial organization. Viewing from industrial development strategy, the introduction of new energy vehicles reflects the comprehensive welfare oriented development and the innovation of the path of Hengyang. The practice forms the "Hengyang model" of balanced regional economic growth. While from the promotion of the project, the highlighting of integrated space oriented planning system and refined management philosophy in the control system help the government build its strong administrative capacity. In order to better promote the project, we should rush to construct the Hengyang industrial internet node, enhance the industrial association of the park, manage the city through local government special debt and promote the formation of land prices through the market.

## Keywords

Industrial Economics, Project Planning, "Hengyang Model" of Balanced Development, Government Tools, New Energy Vehicles

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

衡阳位于湖南中南部，是“长株潭 3 + 5 城市群”重要成员，2010 年被授予“湖南省汽车零部件产业示范基地”，发展至今，其汽车及零部件制造在省内颇具优势。2019 年 10 月，衡阳市政府与 W 智慧出行科技有限公司签订《新能源智能汽车产业园战略合作框架协议》，该公司拟在衡阳市祁东县投资建设新能源智能汽车项目，计划年产 30 万辆新能源智能汽车。

政府实践中，项目落户是各种必然和偶然因素的结果。经济规划指导产业发展，产业发展引导项目落户。新能源汽车具有广阔的发展空间，衡阳市紧抓这一重大历史机遇，积极推动供给侧结构性改革，全力发展新能源汽车产业，实现经济发展“换道超车”。

## 2. 项目规划的产业发展思路

区域重大项目规划是产业规划的重要内容，对构建产业体系、促进产业结构调整与升级、招商引资具有指导性的作用。产业规划决定项目规划。项目规划必须符合市场需求、结构需求、发展需求。

### 2.1. 需求分析：成长性

一个地区的经济实力和市场规模由 GDP 反映。从支出角度看，GDP 为该地区最终需求即消费、投资、净出口三个需求的总和。因此，这三个需求也被比喻为拉动经济增长的“三驾马车”。短期看，出口主要受外部因素的影响，产品需求和投资需求是决定新兴产业发展的两个重要方面。

#### 2.1.1. 产品需求

市场的增长力最终源于市场内生培育。城市架构的拉大和人们对自由出行的向往提出对出行工具的

消费需求，人们收入水平的提高和人的全面发展带来对生活质量提升的消费要求。过去以政策刺激消费的经济增长方式不断减弱，汽车消费进入理性消费时代，经济、品味、节能、环保需求不断强化。

我国新能源汽车进入加速发展的阶段。国务院《节能与新能源汽车产业发展规划(2016~2020年)》明确，到2020年，我国插电式混合动力和纯电动汽车累计产销量超过500万辆，生产能力达200万辆，新能源汽车市场前景十分广阔。

### 2.1.2. 投资需求

社会一定时期内的投资需求包括固定资产投资需求和存货增加需求。投资需求的大小由储蓄的多少和资本边际收益与利息率的对比关系决定，社会的投资总额一般与储蓄总额接近。资本具有边际收益递减的规律，增加单位投资的预期收益会随着投资的增加而逐渐减少。从政府宏观调控方面看，现阶段我国消费需求正面临结构层次的变化，传统消费品需求下降，国家倾向于启动投资需求的供给侧结构性改革政策助推经济发展。

以衡阳市为例，根据该市统计局资料，2018年和2019年全市金融机构本外币各项存款余额分别为3707.76亿元和3937.91亿元，连续比上年分别增长3.3%和6.2%。其中，住户存款分别为2505.66亿元和2790.28亿元，连续比上年分别增长8.0%和11.3%，说明可用于投资的储蓄增长快，体量大。非金融企业存款分别为625.94亿元和575.80亿元，连续比上年分别下降18.9%和8.0%，非银行业金融机构存款分别为1.06亿元和0.62亿元，连续比上年分别下降83.9%和41.5%，说明用于实体经济投资的资金处于上升的势头，投资需求旺盛。金融机构各项贷款余额分别为2131.69亿元和2425.71亿元，连续比上年分别增长11.7%和13.3%，其中，短期分别为448.57亿元和507.99亿元，基本持平，中长期分别为1290.91亿元和1565.16亿元，连续比上年分别增长19.1%和17.5%，说明投资市场平稳，发展迅速，企业、居民的投资需求很大。全国投资需求也是类似的情况。

## 2.2. 结构分析：合理性

结构主义发展理论认为，经济增长是生产结构转变的一个方面，生产结构的转变不断适应需求结构的变化，并使更有效率的技术利用成为可能。劳动力和资本等生产资料从生产效率低的部门向生产率高的部门流动，加速经济增长[1]。新结构经济学认为，每个时点上的生产力和产业结构由该时点的要素禀赋及其结构决定，作为上层建筑的制度安排必须与之相适应；生产力的发展促进结构调整，结构调整促进生产力的发展[2]。衡阳发展新能源汽车是衡阳现代化生产发展经济结构的需要，是供给侧结构性改革的需要，是解决经济结构深层矛盾的需要，具有结构上的合理性。

### 2.2.1. 现代化生产发展的结果

不同的地区有不同的要素资源禀赋。在欠发达地区，资本较为稀缺，劳动力与土地相对丰富；在较发达地区，劳动力和土地相对短缺，而资本较为丰富。随着时间的推移，要素禀赋及其结构将发生变化。一个地区(经济体)在一个时点的要素禀赋结构是该地区在该时点的“总预算”，决定该地区该时点各要素的相对价格和比较优势产业。劳动力生产效率不断提高，技术结构不断升级，产业结构不断变迁，要求基础设施不断完善，要求市场配置更多的资本投入到产业上去，分散产业风险，降低交易费用，从而使现代化生产得以实现。衡阳市发展新能源汽车产业，正是这种现代化生产发展的结果。

从当前我国新能源汽车产业区域分布看，在国际产业趋势和国家积极发展新能源汽车产业政策引导下，全国形成了珠江三角洲、长江三角洲、京津冀、中原地区、东北地区、西南地区等六大新能源汽车产业集群[3]。从空间布局、产业链分工、市场辐射看，在全国范围内，我国中南地区尚未布局也未形成新能源汽车产业集群，衡阳对本地区产业进行布局，发展新能源汽车正好弥补这一空间结构、市场结构的空白。

### 2.2.2. 供给侧结构性改革的体现

供给侧结构性改革旨在从供给侧提高供给质量和效率,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,通过扩大有效供给刺激有效需求,从而优化资源配置,推进整体经济结构调整,矫正以往要素配置扭曲的现象,释放生产力,提升经济发展水平[4]。

衡阳市传统汽车产业发展具备一定的基础,拥有一定的技术研发能力,有一批产业工人,在一些零配件行业如机油泵、涡轮增压器在国内处于领先水平,但门类不齐,体量不大,整车能力制造不强,市场占有率不高,品牌不优。衡阳市引进新能源汽车,在汽车产业上以增量改革促进存量调整,从供给侧将现有劳动力、创新技能、土地配置给新能源汽车产业,并积极引进投资和技术,优化投资结构和产业结构的物质形态和知识技术形态的组合和比例,提高资本的技术构成[5],促进经济可持续发展,是实现“换道超车”的重大战略举措。

同时,“深化供给侧改革”也将为衡阳新能源汽车产业发展带来重大的机遇。新常态下,新能源汽车产业模式、技术模式、商业模式和服务模式尚未完全定型,尤其是其技术模式和服务模式与人们消费习惯尚处在磨合阶段,谁抓住了这个磨合点谁就占领了战略的制高点,谁就占领了市场。新能源产业的发展将极大地促进衡阳新时代经济结构、社会结构、价值结构的发展。这是新能源汽车发展的正向外部性。

### 2.2.3. 解决经济结构深层矛盾的需要

改革开放 40 年来,我国经济持续快速发展,现已成为世界第二大经济体。但是发展不平衡、不协调、不可持续的问题突显,经济结构不合理现象严重,突出表现在供需结构失衡、要素效率低、空间布局不合理、环境污染重、社会生产能力得不到充分的发挥等方面,严重影响经济平稳运行和高水平可持续发展[6]。

从衡阳来看,地区经济发展不平衡,城镇化发展滞后,城乡基本公共服务差距较大,资源能源消耗高,环境污染大,发展的结构性约束日益严重,技术结构、产业结构、基础设施及过旧的制度安排已不适合现代经济的增长,社会发展滞后,公共福利水平较低。衡阳引进新能源汽车产业,在县城注入社会资本,加大基础和应用技术研发、加强劳动技能培育、研发制造推广环境友好型产品、扩大公共服务供给,正是衡阳市调整经济结构、解决经济结构深层次矛盾的关键一招。

## 2.3. 区域经济增长分析:可行性

经济增长理论认为,区域经济增长有其固有的空间发展特点,各地区均有适合本地的可持续增长模式。构建县级增长极,坚持新型工业化、新型城镇化互动发展,积极参与融合国家发展战略,是衡阳经济发展现代化模式的选择,具有操作上的可行性。

### 2.3.1. 构建经济增长新的极点

增长极是区域经济围绕主导产业组织的具有空间聚集特点的关联产业聚集体。增长极本身有很强的增长能力,而且能通过乘数效应推动周边其他产业的增长。需抓住时机在县域培育出新的经济增长极,形成扩散效应,发展县域经济,促进整个区域经济发展[7]。

衡阳市自然资源丰富、劳动力资源密集、工业聚集,地理位置、水路航运交通便利,有很强的区位优势。根据该市统计局工业科相关资料,截至 2019 年,衡阳市整车、专用车及零部件产业规模以上工业企业共有 53 家,从业人员 2 万余人,已经拥有 300 万台机油泵、10 万台轻型车桥、50 万只铝轮毂产能,以上生产能力的积累为新能源汽车产业发展奠定了基础。衡阳市可以以新能源汽车为先导产业,发展汽车产业综合体,培育构建经济成长极,并由点到面、由局部到整体依次递进,形成有机联系的经济系统,形成极化效应和扩散效应,并依托全省,立足中南、面向全国,建设中南地区重要的汽车产业基地。

新能源汽车的引进，将上海的 W 智慧出行科技(上海)有限公司总部迁至衡阳注册，将现有主营业务和可能新增的其他业务投资项目落户于衡阳，这种全产业链的引进方式为高质量招商引资树立了典范。项目将作为产业链先导，壮大产业综合体，同时促进原有老牌企业获得新生，形成超大产业集群，带来税收、就业、环保等方面的巨大的经济效益和社会效益。

### 2.3.2. 新型工业化与新型城镇化互动发展的良好路径

坚持新发展理念，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，是新时代中国特色社会主义思想和基本方略之一。新型工业化的本质特征是知识化、信息化、全球化、生态化，不再重复传统的粗放的高污染、高能耗工业和剥削性经济。新能源汽车产业拥有技术先进、节能减排、保护环境的优点，其生产过程集约环保，科技含量高、经济效益好、人力资源优势可以得到充分发挥。根据湖南省新型工业化发展部署，湖南正紧抓汽车消费升级和国家大力发展新能源汽车的机遇，着力打造包括衡阳零部件配套基地在内的汽车产业格局，做大做强汽车及零部件产业链，打造中国新能源汽车之都[8]。衡阳市引进新能源汽车，借此打造产业集群，借助信息化、网络化、数字化建设现代工业文明，是一条创新、协调、绿色、开放、共享的发展路子。

新型城镇化是通过城市和城镇协调发展、产业互动实现的，其基本特征是城乡一体化、产业高效化、发展集约化、环境生态化，不再走城乡差别化、发展粗放化、城市建设和管理滞后化的老路。新型工业化和新型城镇化良性互动是现代经济发展的必然趋势。衡阳市新能源汽车落户县级工业园，构建高效、清洁、低碳、循环的绿色制造体系，发展绿色园区，为该县新型城镇化提供经济支撑，促进城乡共享工业经济和工业文明的繁荣，推动城乡治理同质化、精细化发展，实现城乡同治，提升公共福利。

### 2.3.3. “一带一路”融合发展的重要举措

随着“一带一路”战略的推进，我国与“一带一路”沿线国家经济文化交流日益频繁，通过加快新能源汽车产业布局、增强竞争优势，是衡阳市开放发展的重要举措。衡阳市区域性经济发展不再局限于其自身区域中，而是加强国内外合作，充分参与区域产业融合，使区域经济相互融合和平衡发展，形成自信、开放、包容的发展局面。

衡阳市发展新能源汽车产业，有助于该地区积极融入“一带一路”建设中，有效对接沿线地区的产业，融入经济全球化的洪流。为此，衡阳市加快基础设施建设，加强劳动力技能培训，加强技术共享，深化区域合作，尤其是通过上海的 W 智慧出行汽车等企业集团深化国际产业合作，抢抓“一带一路”、“中国制造 2025”、长江经济带、长江中游城市群建设等重大发展机遇，吸引世界大型企业来投资，设立研发、结算、数据、采购中心，这将给衡阳经济发展带来发展的勃勃生机和磅礴动力。

## 2.4. 产业发展分析：必要性

产业组织理论认为，一定经济发展阶段有一定的产业组织和产业结构。产业组织必须与本地区的资源结构、需求结构、技术结构相适应[9]。产业结构变迁有一个调整、变化、更替和产业主导位置变化的过程。衡阳市政府引进新能源汽车，是区域产业组织和产业结构发展的客观需求，具有产业发展的必要性。

### 2.4.1. 产业链发展的需要

新能源汽车产业链涉及钢铁、机械、塑料、橡胶、玻璃、能源、电子、数控、机床等相关产业，还延伸到物流、金融、保险、环保等行业。目前我国新能源汽车行业已经形成了从原材料加工成型、电机装机、动力电池、整车控制器等关键零部件的研发生产，到新能源客车、乘用车、火车等整车的设计制造，以及充电桩等配套基础设施建设等完整的产业链。

衡阳市是我国中部地区惟一的传统汽车整车和零配件生产基地，积累了丰富的研发、生产经验。同时，经过几年的发展，衡阳在新能源汽车电机、电池等零部件方面有了一定的生产配套能力，并在中心城区成立了研发服务平台，但新能源汽车产业在衡阳依然处于起步阶段，客车、乘用车等整车项目还未实现量产，汽车零部件配套生产体系距离规模化发展仍有很大差距。衡阳有条件、有基础、有资源、有必要抓住机遇，发挥优势，配置资源，调整结构，打造以整车制造为核心的新能源汽车产业链，培育地区经济增长的新引擎。

#### 2.4.2. 现代产业组织的需要

现代产业组织中，市场结构、企业行为、经济绩效是相互影响、相互促进的，如何运用生产要素，在促进市场竞争的同时，充分发挥规模和范围经济效益，从而在产业内最合理地配置资源和市场，这是现代产业组织要解决的问题[10]。

随着低碳经济的发展，我国汽车产业目前已形成了较高的市场集中度水平，产业内部以及产业之间加快兼并和重组，实现规模经济，产业各环节也加快集聚，形成范围经济。产业整体向更高的市场集中迈进。新能源技术开拓了汽车技术的新领域，新的产业集聚尚未形成，这激励着汽车企业谋求市场的垄断地位，地方政府谋求产业整体的创新水平。新能源汽车未来的优势不在于低价，而在于技术，地方经济发展也不在于盲目引资，而在于根据地方产业优势积极引智，引入产业组织战略企业。衡阳市在这场产业组织中采用差异化战略，力争在我国汽车市场谋求一席之地，为该地区经济发展打开一个窗口，给产业重组带来新一轮机会。

目前衡阳市祁东县归阳工业园新能源、新材料产业发展迅速，已有尚鑫科技、万祺科技等新材料企业入驻，威马汽车高动力电池包项目也已落户该园。衡阳市建设新能源汽车项目，将有效组织该地区产业资源，并带动其他零配件企业落户，吸引上下游相关产业入驻，提升产业组织化程度。引进新能源汽车是衡阳市重要的产业组织战略，是充分研究产业市场结构、促进市场有效竞争、产生良好绩效的科学决策的结果。

#### 2.4.3. 产业结构优化的需要

产业结构优化包括产业结构合理化和产业结构高度化。区域经济发展必须在现有技术和资源条件下，合理配置生产要素，达到产业之间比例协调合理发展，并使产业结构向着产业内部综合生产率水平、技术结构水平更高的方向演进，将生产要素配置到附加价值高的产业中去。过去几十年来，衡阳市经济发展过度依赖盐本地卤化工及煤炭资源，进行简单初级加工，过度开采，形成了产业结构单一，生产效率低下，环境污染严重的不合理和低水平的粗放式发展产业结构。近几年虽然关停了部分污染化工企业，但一些新建的工业园由于管理不严，门槛过低，承接产业水平依然低下，造成入驻企业鱼龙混杂，产生了新的资源浪费和环境污染。县级工业园区也重复这样一条资源消耗多、环境污染大、经济效益低的老路。这已严重制约了衡阳经济的进一步发展。衡阳市必须调整产业发展思路，推动产业结构的合理化和高度化发展，形成高新技术引领，传统基础工业和现代信息化智能化共同发展，服务业全面提升的工业产业格局。

新发展理念加速了汽车产业结构调整的步伐。新能源汽车采用先进制造、信息技术，用高新适用技术改造传统汽车产业，不断推进工业化和信息化相互融合，振兴装备制造业，推进战略性新兴产业发展，不断提高工业整体素质和国际竞争力。同时，新能源汽车产业的发展，不断加强基础设施建设，健全综合交通体系，推动汽车现代服务业的发展，并以此带动传统服务业态的优化升级。发展新能源汽车是衡阳市产业结构优化的需要。

### 3. 项目招商的地方经济发展战略

区域经济发展战略指导经济活动，经济活动必须符合区域经济发展战略。衡阳市新能源汽车项目招商引资反映了衡阳市的地方经济发展战略。

### 3.1. 区域经济发展的综合福利导向

地方经济发展战略性企业的引进是地方政府根据市场规律进行公共选择的结果。从经济的角度来看,这种公共选择是由成本收益的平衡决定的。

招商引资带来的收益包括项目综合性的、长远的收益,包括税收贡献、财政收入、基础设施改善、城市化推进、环境改善、经济结构提升、资源禀赋优势发挥、经济发展带动等发展指标,也包括就业增加、居民收入提高、消费层次提升等福利指标。招商引资也会带来一定的发展成本,如一定程度地增加行政成本、浪费资源、限制当地企业的发展、增加环境的污染、降低当地经济发展的承受能力[11]。一些地方政府对招商引资的态度“来者不拒”,为了项目落地一味让利让步,项目方要什么就给什么,要土地就给土地,要融资就帮助融资,要减税就减税,降低所有可能的门槛。他们看重的是项目策划了多少、签约了多少、履约了多少、引进了多少资金。导致了本地区资源外流,扭曲了市场资源配置。还有一些地方政府为了加速企业落户,前期评估不科学,风险考虑不周全,陷入项目合同剩余控制权的陷阱,被套牢的优惠政策导致地区福利急速下降。

衡阳市项目的引进坚持综合福利导向。引进新能源汽车落户祁东县归阳工业园,既符合衡阳市新能源汽车产业发展目标,又符合归阳工业园区的产业定位,将带动新能源汽车上下游相关企业和服务业的乘数入驻,带来巨大的经济效益。据估测,该项目投资总额 200 亿元,达产后,年销售收入将实现 750 亿元,年税收达 60 亿元,这将为当地财政税收注入强劲的动能。同时,该项目可依托其位于德国的全球先进的技术研究中心,提升当地的技术研发能力和装备制造水平。项目在祁东县登记注册具备独立法人资格的生产企业和销售企业,相关产值统计、税收都落在祁东县,将提高县域经济总量与发展话语权,进一步壮大县域经济。项目将吸引高层次人才 1000 余人,提供就业岗位 5000 余个,并完善相关基础设施建设和教育、医疗、养老等公共服务提供,提高综合福利水平。

### 3.2. 区域经济发展的路径创新

区域经济遵循一定的路径发展。按照产业梯度转移理论,一段时间里,我国中西部很多地区经济的发展是通过招商引资承接东部产业转移壮大实体经济实现的。从操作层面看,地方政府招商引资很大程度上依靠土地、依靠政策、依靠让利,一定程度上形成了对政策洼地吸引投资的路径依赖。在这种路径下,沿海较发达地区很多产能过剩的、需要大量廉价劳动力需求的、环保污染严重的、产品附加值低的甚至是将要淘汰的低端产业,转移到了中西部内陆地区。

这次,衡阳市引进的新能源汽车,不是沿海地区淘汰的产业,而是新兴的高科技高智能产业;不是初加工高能耗污染产业,而是低能耗低污染高附加值的产业;不是引进部分生产线,而是研发、制造、服务全产业链的整体引进;不是引进分部,而是公司总部也迁至衡阳;不是一味让利,而是按照市场规律以土地及资源得市场价格以禀赋优势招商;不是按以往模式落户在土地最具价值的中心城区,而是落户在县级工业园,破除了以往招商引资政策让步的路径依赖。不是靠产业转移,而是培育全新的产业,创造性地开拓新的经济发展空间,摆脱了区域经济发展对产业转移的路径依赖,实现“换道超车”。

### 3.3. 区域经济均衡增长的“衡阳模式”

协调发展是经济可持续发展的内在要求,是解决区域发展短板的必由之路。衡阳市以打造省域副中心城市为引领,引导形成新的产业链和产业聚集,推动形成衡阳市高新技术开发区、衡山科学城核心引领、其他工业园区及各县级工业园板块联动、点轴互通、新城及新型城镇多点支撑的发展新格局。同时,根据区域内各县域的资源禀赋和区位条件,统筹协调区域和城乡共同发展,从而实现区域经济发展的均衡。

衡阳市汽车项目落户洽谈之初，国土规划部门推荐了中心城区和城区工业园等几个选址，另外几个县也分别推荐了选址，衡阳市政府通盘考虑，统筹全市资源，从全市经济发展大局出发，以促进整个区域经济发展高质量转型为目标，根据各地资源优势和产业特点，政策向县级工业园区倾斜，最后衡阳区域均衡发展战略与项目方企业发展战略达成利益耦合。“独角兽”企业从上海迁至衡阳县级工业园区，高科技企业的企业文化与县级城乡产业生态相结合形成的经济共同体将推动衡阳构建高效、互补、共生的城乡空间格局。省域副中心城市、县级组团、工业园区、小城镇将有机组合，分工协作，形成高水平的工业化、现代化、城乡一体化现代两型社会示范区。衡阳市对其他县域发展也采取类似的策略，通过发展一定数量的产业小镇，基本覆盖全部区域，达到空间形态的均衡分布，区域内人口流动以市内流动和城乡流动为主，居民城乡兼业，就地城镇化，形成区域经济均衡增长的“衡阳模式”。

## 4. 项目规划执行的政府实践

项目实践中，政府通过编制规划，制定政策、建立机构、组织资源，采取宣传动员、建立试点、统筹控制等手段推进项目，实施规划蓝图，达到预期效果。科学的规划和有效的管理控制直接关系到规划项目能否顺利实施和项目发展指标能否顺利达成，是政府实践的重要治理工具[12]。在新能源汽车项目推进中，衡阳市通过科学的项目规划和有效的管理控制使项目得以有效执行。

### 4.1. 突出综合空间导向的规划体系

科学的规划是项目执行的前提。衡阳市新能源汽车项目规划突出综合空间规划理念，摒弃急功近利政绩观的“落地”规划理念，突出社会化、责任性的公共福利理念，使得规划的执行凝聚了多方合力。

#### 4.1.1. 突出综合空间规划导向

综合空间规划着重从空间层面做多维度的综合系统的统筹，以空间为框架对生产、生活、生态等要素做一体化考虑，从更大的区域范围，从经济、社会、科技、环境等更多的方面考虑地区的发展，从而实现经济、社会、自然的和谐发展[13]。

湖南省目前处在城市化和工业化的中期，对经济高速增长发展的要求导致该地区空间结构、经济结构、社会结构发展处于不平衡的状态，引发了诸多环境方面和社会方面问题，这与国家倡导的创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念有所背离。综合规划、科学发展，打造绿色、协调、开放的区域综合空间生态，推动与供给侧相适应的有效需求结构、与现代服务业相结合的高新产业结构、与新型工业化相结合的新型城镇结构、与传统技术改造相结合的新型农业结构的发展，将激活经济发展的强劲动力，是地区经济释放出巨大的发展潜力。

衡阳将综合空间规划理念贯彻在包括市、县国民经济和社会发展规划和各专项规划在内的规划体系之中。并将把空间规划作为一种工作框架和技术路线贯穿在正在进行的“十四五”规划中，将土地利用规划与各地各行业各部门发展规划、社会公共福利规划以及各领域的制度规划科学整合，协同运作，指导项目规划和执行。新能源汽车落户县级工业园，正是多方体系规划，多方合力推动的结果，这为规划的执行提供了科学的依据。

#### 4.1.2. 摒弃“落地”规划导向

项目是经济发展的载体，政府的项目规划工作和招商引资工作，是围绕项目落地进行的。项目规划确定项目的空间布局，但也给项目“落地”留了很大的修编“空间”。一些地方，只要有利于项目落地，地方政府往往会调整土地规划以争取项目。有时即使项目和地方发展规划不太相容，地方政府也可能“一事一议”，为项目落地开绿灯。这给项目投资方很大的投机空间，他们需要多少土地政府往往就给多少



土地，需要什么位置就落在什么位置，需要多少住宅配套就批多少配套，要多少价格优惠就给多少价格，既违背了发展规划的愿意，又扰乱了土地市场的秩序。这很大程度上是由地方政府急功近利的政绩观所引起的。这种以调节土地规划和用地指标促使项目落地的经济发展规划，违背了区域经济发展规律和市场规律，不顾区域经济结构的要求，不顾项目的绩效，不顾本地企业的发展，破坏了经济环境、社会环境、生态环境。

必须摒弃这种为引进项目而提供用地的“落地服务规划”状态，应根据区域发展实际需要做权威、科学、统领的规划，并保障规划的严格执行。新能源汽车落户县级工业园，就是摒弃错误规划理念、适应区域和城乡发展复杂问题、便利规划执行的结果。这为规划的执行扫除了错误政绩观的障碍。

#### 4.1.3. 突出公共福利导向

公共福利是为满足人们美好生活向往而提供的经济、政治、文化、社会、生态等方面的公益设施和公益服务。一个大项目的建设，会改善当地的经济状况，也会产生一系列的环境、交通、安全等方面的社会问题。这就要求规划项目时时即充分考虑经济社会效益，又充分考虑公共设施、道路交通、市民生活、城市文脉和环境保护，坚持公共福利导向。

新能源汽车项目的引进，衡阳市政府有关部门组织科学论证，广泛邀请公众参与，广泛听取专家和群众的意见，做到规划方案向群众公示，接受群众的监督，保证了规划、决策的民主性、科学性和公众参与度，优化经济结构、注重内涵发展，把人们对美好生活的向往摆在首位。在项目执行中，加大对就业、教育、医疗、住房、社保、环境保护、公共安全等方面的投入，老百姓提高了在这些方面的受益增量，增强幸福感，而政府实现了行政经费的节省和公共产品的社会化提供，投资方增强了长远发展的社会基础和收益保障，从而实了社会福利的“帕累托最优”。坚持公共福利导向，为规划的执行提供了群众公共基础。

### 4.2. 突出精致管理导向的 PID 控制体系

PID 控制系统是工业过程控制中，按照被控对象的实时数据与目标参数的偏差的比例(Proportion)、积分(Integral)和微分(Differential)进行控制的控制系统。作为一种工程控制系统和数学控制系统方法，在衡阳锻造最强执行力中得到很好的借用，做到精细安排、精准发力、精确控制、精致管理，确保项目规划的高效执行。

#### 4.2.1. 经济总量目标的比例控制思维

比例(P)控制方法是指控制作用的大小同系统目标偏差成比例，即偏差越大，控制作用也越大，反之，控制作用就越小。在控制系统中，P 控制克服扰动能力强、控制作用及时、过渡过程时间短、控制作用效果明显，可以提高系统开环增益，减小稳态误差，提高系统的控制精度。P 控制适用于控制通道滞后小，时间常数不大，扰动幅度小，负荷变化小，允许有余差的场合，如用于控制经济、投资总量等目标的达成。

衡阳市对总量经济目标的达成是采用这种比例控制的，抓住主要矛盾的主要方面，精准发力。抓项目建设中，思路目标清晰，狠抓工业实体经济；准确把握要求，抢抓发展机遇；致力补齐短板，突出工作重点，不断提升工业实体经济质量和效益。着力做大规模总量，在产业集聚、招商引资、原地倍增、项目建设上力求突破。为达成目标，将各项指标量化为投资规模、产值指标、税收总量等指标，根据时间进度按比率进行控制，及时反馈，精准施策，实现总量目标，并通过量的积累实现质的飞跃。

#### 4.2.2. 结构调整目标的积分控制思维

积分(I)控制方法是指控制作用的大小的变化率同系统目标偏差成比例，即控制作用的大小与误差信号的积分成比例关系。控制器中积分项对误差的消除取决于时间的积分，随着时间的增加，积分项会增

大, 这样即使误差很小, 积分项也会随着时间的增加而加大, 使稳态误差减小并逐渐接近零。I 控制可以提高系统的稳态性能, 消除稳态误差。I 控制相比 P 控制, 可适应于通道滞后小, 负荷变化不大, 但时间常数较大, 控制参数允许余差很小的场合, 如税收政策的制定、控制房价地价等。

衡阳市对产业贡献大的战略性企业采取鼓励政策, 而对高能耗、高污染、低附加值的产业发展是比较慎重的。新能源汽车属于产业结构调整政策鼓励发展的行业, 对其地价的确定、税费的优惠是根据其贡献(投资总额、投资强度、研发经费、税收、品牌相应、知识产权等的具体量化指标)同目标的偏差以一个递增(积分)方式确定的, 充分发挥了政策的引导调节作用, 这样让产业链贡献大的企业越做越大, 不符合产业发展方向的企业加速转型, 最终达到产业结构不断优化目的。

#### 4.2.3. 环境保护目标的微分控制思维

微分(D)控制方法是指控制作用的大小同系统目标偏差的变化率成比例, 即控制作用的大小与输入误差信号的微分成比例关系。控制器中的微分项不对偏差输入量本身有反应, 而偏差对输入量的变化有反应。D 控制对输入量变化的敏感性, 能对目标偏差变化及时做出反应, 提高响应速度, 达到超前的控制, 提高系统动态性能, 增加稳定性, 改善控制质量。D 控制适用于过程容量滞后较大的场合, 如控制银行准备金(利率)、诱致性制度变迁[14]、环境变化等。

衡阳市一向实行最严格的环境保护制度, 致力打赢大气、水体、土壤污染防治三大战役, 建设美丽生态衡阳。衡阳市对汽车产业链的环境影响通过税收、交易许可、总量控制等政策, 采用微分控制的方法。采取实时排放、实际监测和广泛民调的数据, 通过微分放大器的作用, 发挥政策效力, 从而减少市场需求冲击作用和环境的负的外部性, “一切在市长的掌控之中”, 同时又达到各主体之间的“均衡最优”[15]。

以上控制方法是灵活运用并组合实行的, 突出了衡阳城管理的精致性和策略的精准性。

#### 4.2.4. 基于 GHM 模型的风险控制思维

现代企业契约理论认为, 企业组织是一系列不完全契约的组合。政府与项目投资方的关系是一系列利益和行为的经济权利关系, 是一个建立在一系列合约基础上的权利组合。不完全契约理论即 GHM 理论认为, 因为人的有限理性、信息不完全和不对称性、交易过程不确定性的存在, 拟定一份完全契约从而明晰所有的权力是做不到的[16], 因此项目合同的履行充满了执行风险。合约中列出的可预见、可实施的权利只要依法履行、严格程序, 是可控的, 但合约中未提及的权力即剩余控制权, 因为合约双方常常都希望拥有, 所以是不可控的。

衡阳市发展新能源汽车有很多优势, 面临很多发展机遇, 但发展的劣势和风险也与之并存。就项目本身来说, 政策、土地、市场、技术、融资、人才等方面面临很大的不确定性; 就项目操作来说, 相关方面的合作方式、合同签订与执行、操作程序、交易费用、环境保护方面存在政治、经济、社会、技术等方面的风险, 这些都将影响项目的推进。在新能源汽车项目管理中, 对于合约中列出的可预见、可实施的权利, 衡阳市通过 PID 精确控制手段和其他手段, 依法办事, 严格程序, 做到执行可控; 对合约中未提及的权力, 在风险识别评估、对策研究、执行控制方面, 衡阳市政府主动作为, 主动担当, 建立共享平台, 消除信息不对称[17], 并和项目方动态协商, 平衡政府与社会资本及相关利益方之间的利益责任分配, 保证项目平稳有效执行。执行的过程反过来又锻造了风险情况下的政府执行力。

## 5. 政策建议

新能源汽车是汽车产业未来的发展方向, 是高端制造的代表, 符合衡阳市区域经济发展战略。为推进项目发展, 完善保障, 抢抓先机, 在完善基础设施和制度建设中提出如下政策建议。

### 5.1. 抢建区域工业互联网节点

工业互联网通过人机器物连接,实现研发、生产、供销、管理、服务等产业全要素的泛在互联,去除信息屏障,重构全球工业,培养工业良性生态,从而为制造业转型升级赋能。中国工业互联网共设置五个国家级节点,分别规划建设于北京、上海、广州、武汉、重庆。衡阳市作为湖南工业重镇,可以抢建中南地区二级节点,在一些领域制定编码规则、技术标准,率先推出节点运营规范、管理规范,为全国其他地方提供经验,树立示范。衡阳通过节点建设,消除信息不对称,促进工业研发、高端制造、工业地产、产品供求,清洁环保的良性互动,形成一种从供给侧到需求侧的内生可持续发展模式。建设一个节点,范围可以涵括整个中南地区。

新能源汽车采用先进制造和互联网技术,具有应用的基础,可以建立企业级或工业园级互联网平台,通过标识解析工作,实现把供应商、研发、试型、设备、生产线、工人,车间、产品、仓储和客户连接起来,共享现代工业生产全流程全要素资源,通过网络化、数字化、自动化、智能化、集成化手段提升生产效率、降低成本、减少污染,实现高质量发展,成为工业设备上云“领跑者”。

各县市区可以建设县级节点,汇聚到市中心节点(如建在衡山科学城点)。各分板块以园区为基础规划,包括实体园区和虚拟园区,结合农业、工业、现代服务业,加速做好5G、网络、数字化互联端口、平台标识数据库、简单适用平台及APP等初期基础建设,做到新型工业化和信息化的融合。平台建设资金来源包括企业、社会和政府,以政府主导、社会参与、市场运作的形式进行。挖掘企业、社会、政府共同利益点,减少财政投资,旨在引导一条现代发展之路,抢占发展制高点,力争成为国家工业互联网试点示范项目。

### 5.2. 提升园区产业关联

一个工业园区内,如果产业关联不够,产业之间、企业之间缺少物资、能量、资金、信息交换,就不可能真正成为产业链,成为产业集群。以供需关系为基础,产业之间、上下游企业之间形成的互相关联、互相作用、互为存在前提、互相促进的内在联系的价值链、企业链、供需链和空间链,构成完整的产业链,是产业发展的基础。粗放的、简单叠加的、缺少产业内在逻辑关联的工业园区发展方式已经不能适应现代经济发展的需要。工业园区产业关联性低,其市场竞争力和发展力就弱,朝阳产业、主导产业对经济发展的扩散效应就不够,最终也成不了支柱产业。衡阳新能源汽车产业的发展如果不加强产业链前后向的联系,形成协同效应,仅仅靠产业链条制造部分的中间投入,只重生产线,不重智能信息、科技研发,最终还是陷入拉动性高、附加值却很低的低端制造老路。

要加强上游部门新材料、软件、外观研发、整车可靠性、人机交互等技术研发,加强中游核心部门电池、充电桩、机电电控设备、电气机械和器材等技术完善、生产制造,加强下游部门的销售服务、质保维护等机制的完善,规范操作,参与国家乃至国际技术标准的制定。同时要加强对第三产业尤其是金融、保险、物流等现代服务业的关联,促进产业链网络同步发展,促进产业集群发展。

### 5.3. 地方专债经营城市

对区域内土地、市政设施及公共建筑、路桥经营权、无形资产等进行市场化运营,通过经营的方式管理城市,筹集城市建设资金,提供公共物品和公共服务,成为国内外很多城市发展管理的思路。长期以来,城市经营主要是基于国有土地和征地拆迁等的市场运作的。随着城市的不断发展,土地已成为极其稀缺的资源。政府储备和可用来储备的土地越来越少,土地出让减少,资金筹措受限,这很大程度上制约了城市的建设,必须挖掘城市资源,创新经营方式才能以城建城、以城兴城。策划公益性的收益项目,争取地方政府专项债券不失为一种比较好的方式。市场化发行的地方政府专项债券实现了市场化的

风险管理,使项目融资与收益相对应,能有效控制债务风险,提升资金使用效率,反过来又促进提升政府资金运营水平,提升政府精致城市管理。

衡阳市县级工业园区基础设施落后,资金紧缺,同时土地收入少,上级划转资金有限,地方专债筹措资金相对快捷有效,且较易控制风险。安排专债通过城市经营搞好工业园区基础设施建设、提质改造现有工厂、进行环境治理、整治高能耗高排放企业、开展清洁生产、关停搬迁部分污染企业,有利于补短板,惠民生,功在长远。这能使政府获得巨大的财税收入、房地产增值收入、新增工业地产收入、工业互联网节点以及总部经济收入和环境生态方面收益,达到融资与收益的平衡,是适合衡阳发展特点和要求的城市公共项目,是《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》文件(财预〔2017〕89号)鼓励的项目。政府应以经营城市的理念高效使用地方专项债券资金,实现项目可持续发展。

#### 5.4. 市场机制形成土地价格

目前我国土地流转市场机制尚不完善,一些地方存在权利的滥用,造成土地管理部门定价能力和讨价还价能力比较差。很多地方的土地出让价并不反映其真正市场价格,甚至该定价多少也不清楚。通常操作中,出让价是土地管理部门在当地出让土地最低价的基础上通过简单的成本收益测算得出的,或者是直接跟受让方协商得出的,配套用地的大小也主要是和项目方协商,这给土地出让很大的寻租空间。成本收益测算掩盖了作为自然资源性资产本来的价格,土地出让的寻租行为扭曲了土地市场的价值规律。虽然一些政府以“招拍挂”形式出让土地,越来越少使用协议供地方式,但很多“招拍挂”其实只是走形式,其价格远不能反映土地的真实价格水平。

衡阳用地指标紧缺,市场机制同样有待完善。价格确定上,土地出让方议价能力有限;市场竞争上,投资者没有形成有效竞争;供求关系上,土地信息不清晰,这些问题一定程度上造成了资源的滥用和资产的流失,土地没有发挥应有的效益。工业园区土地情况更是如此。一些县市区国土资源、发展改革、农业农村等规划没有跟上,宗块提供变动性大,没有引入足够有效和充分竞争的投资方。土地的垄断供应和出让的竞争交易没有形成合理的地价,要么价格过低,要么价格过高,都不利于项目的开发。在新能源汽车产业推进中,政府应做好区域发展、土地利用规划,按照规划立项招商。招商不一定以落地为考核指标,最主要是为了推介,了解潜在的投资方,推介发展规划信息、土地信息、产品信息,吸引足够的能形成有效买方市场的投资方数量,推动形成完善的市场机制。这样既保证充分竞争,促进市场价格形成,又促进土地科学规划、精准招商,集约开发。

#### 参考文献

- [1] Chenery, H.B. (1960) Patterns of Industrial Growth. *The American Economic Review*, **50**, 624-654.
- [2] 林毅夫. 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 93-95.
- [3] 程肖君, 李少林. 供给侧改革背景下新能源汽车产业发展策略研究[J]. 理论学刊, 2018(2): 79-86.
- [4] 梁惠清, 王征兵. 农民企业家与农村市场资源配置[J]. 求索, 2013(11): 1-5.
- [5] 马克思. 资本论[M]. 第1卷. 北京: 人民出版社, 1975: 685.
- [6] 李克强. 关于调整经济结构促进持续发展的几个问题[J]. 求是, 2010(11): 3-15.
- [7] 吴殿廷. 区域经济学[M]. 北京: 科学出版社, 2003: 27-31.
- [8] 湖南省经济和信息化委员会. 湖南省“十三五”新型工业化发展规划[Z]. 2016.
- [9] Bain, J.S. (1959) *Industrial Organization*. Harvard University Press, Cambridge, 19-20.
- [10] Scherer, F.M. (1970) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. *Houghton Mifflin*, **1**, 459-474.
- [11] 梁惠清. 农民企业家对城市发展成本的调节[J]. 湖南农业科学, 2014(24): 63-66.

- [12] Slamon, L.M. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, Oxford, 19.
- [13] Faludi, A. (2001) European Spatial Planning: A Contested Field. *Built Environment*, 4, 244-252.
- [14] 道·诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店和上海人民出版社, 1994: 225-226.
- [15] 高鸿业. 西方经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 341-373.
- [16] 杨瑞龙, 聂辉华. 不完全契约理论: 一个综述[J]. 经济研究, 2006(2): 104-115.
- [17] Coase, R.H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4, 386-405.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>