

清华大学

中国经济研究中心

研究动态

总字 185 期

2020 年 2 月 25 日

基于 AGIL 模型的湖南攸县产业转型分析

指导教师：高峰 副教授

支队成员：沈莹莎，李常，马洪彪，徐雅凝，姜晓雪，陈益恒

一、研究背景

李克强总理在 2018 年政府工作报告中谈到 2018 年经济社会发展总体要求和政策取向时指出：“要深入推进供给侧改革，发展壮大新动能，加快制造强国建设；加快建设创新型国家，加强国家创新体系建设，促进大众创业万众创新上水平；深化基础性关键领域改革，推进国资国企改革，支持民营企业发展。”通过创业创新与产业转型培育经济发展新动能，加快产业结构优化升级，已成为国家经济发展的重要政策导向。

攸县地处湖南省东南部，居两省四市交汇之所。作为湘东南赣西北重要的经济中心和物资集散地，攸县依托自身地理与矿产资源优势，开创了以煤炭等资源为主的发展模式。然而在经历近 30 年的快速发展过后以及近年来去产能的浪潮中，攸县原有的以煤炭为主的发展模式受到了严重冲击，经济发展趋于缓慢。2013 年，攸县第一产业占比为 14.6%、第二产业占比为 55.8%、第三产业占比为 29.6%，产业结构逐渐进入产业发展的中期阶段。但自 2014 年以来，受国家宏观政策等的影响，全国煤炭市场行情低迷，过度依赖煤炭资源的产业结构使攸县的经济受到巨大冲击。攸县政府正着力在创新创业与人才引进上加大投入以寻求转型与改变。

我们的挑战杯支队因此来到攸县，希望通过对攸县近几年政府主要工作方向和政策目标的了解、对典型产业的走访和对创业者的访谈，在对攸县经济发展情况有基本的了解后，运用我们的经济学和社会学专业专业知识，引入 AGIL 模型构建现状梳理和转变角度，就攸县经济发展现状、发展中存在的问题、转型升级过程中的痛点难点、未来经济发展展望等几个方面向当地政府提出建议，以期在当地经济转型发展提供可能的参考。

二、AGIL 模型引入

AGIL 模型适合研究描述地方性经济整体，我们借此对攸县发展现状加以归类，提炼分析角度。目前，攸县产业正在由资源，劳动力密集型向高新技术产业转型，攸州工业园、网岭循环经济园的建设与招商引资已初有成效。然而从调研结果来看，企业发展与政府之间、企业与企业之间、企业与消费对象之间尚存较多的结构性矛

盾。为了更好地说明这些矛盾以及如何解决，我们借 AGIL 模型，从结构功能主义视角，对攸县产业面临的功能障碍进行分析，并提出改进对策。

三、基于 AGIL 模型的产业转型分析

（一）适应功能（A）——如何突破“资源的诅咒”

适应功能指的是与外在环境协调的能力，体现社会系统与外在环境之间的联系，系统需要努力从外在环境中获取行动所需的各种必要资源。攸县是一个资源大县，矿产资源、生态资源、土地资源等条件都十分优渥。这是攸县的优势所在，也是转型的一个抓手。

我们认为，煤炭企业之所以陷入瓶颈，可能是由于以下原因：

（1）产业链环节过短，资源利用率低。

（2）企业布局分散，业务平面化、原子化严重，未能充分发挥资源优势。

除了矿产资源，攸县的土地、水质、旅游资源也还有较大的未利用的开发空间和潜能。例如，攸县“五件宝”之一，同时也是名声在外的香干，便是得益于此地良好的水质，在品质如口感、营养等方面要优于国内其他地区生产的香干，但却没有自己的品牌。

其次，攸县的生态资源对于旅游业发展相当具有优势，目前面临的瓶颈主要在于管理、观念和人才方面。解决森林管理局权责分离问题、遏制当地百姓无手续开发的违法现象、招募旅游领域的专业人才，将对资源的整合与调动产生重大意义。

（二）转型目标（G）——引渡接洽，政企耦合

目标达成作为系统的核心阶段，是对系统实施前的目标部署和定位。以攸县目前 6 个政府平台公司为例，由于平台公司成立的初始目标不够清晰明确，实施方案不够完备等问题，现在成为财政负担。我们发现这些政府平台公司的共性问题有：

（1）法人治理结构不健全，存在有董事长没董事会，有监事长无监事会的情况；

（2）人员架构以事业体制为主，缺乏活力，难以实现多劳多得，制约经营活动开展；

（3）管理、运营人员主要由政府委派，任职期短，经营效果差；

（4）事业体制下人才难以进入；

（5）经营主体是企业，但并不进行企业化运作。

为了推动攸县经济结构平稳转型，我们认为攸县政府在目标制定和追踪上有以下几个思路：

（1） 建立有效反馈机制，对引进企业进行动态跟踪，及时进行总结与调整；

（2） 健全扶持机制，一方面从经费、行政等方面对企业提供支持，另一方面针对企业绩效合理调整政策优惠的力度，从而调动企业自身积极性；

（3） 着力促进企业合作与产业整合，鼓励龙头企业发挥主导作用，培育发展有潜力的中小型企业，以产品、技术为核心增强市场竞争力；

（4） 制定人才培养计划，与周边高校合作，向政府和企业输送并留住专业化人才；

（5） 健全基础设施建设，切实保障产业转型过程中的资源与要素保障，吸引优质企业；

（6） 完善项目管理机制，简化管理关系，保证权责分明，防止出现职能空缺或重复的现象。

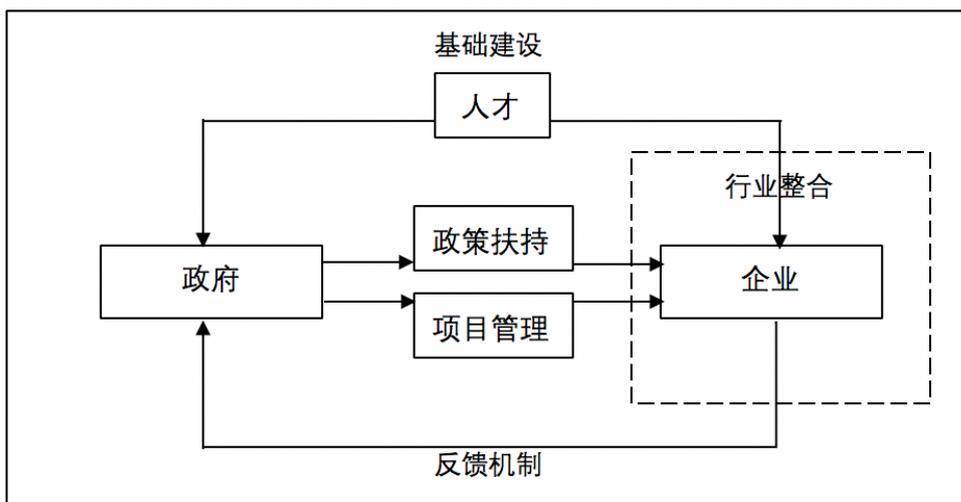


图 2：目标导向下政府的工作

（三）整合功能（I）——如何协调各子系统

整合功能指的是或大或小的共同体中，各个子系统被制度化联结，或以其他方式串联协调起来，提高整体的运转效率的功能。在产业转型的大背景下，攸县这一社会系统中的三大产业内部和产业边缘之间，都需要更有效和专业的联结和协调。

同一行业内，各自为战、分散经营的情况比较顽固，这一方面县委县政府的统领和指导作用，依旧任重而道远。具体来说，可以有以下几个方向。

- （1）第一产业内，打造整体品牌，联合小型厂商。
- （2）第二产业内，着力推进煤炭开采整合。
- （3）第三产业内，旅游业的整合推进。

在不同行业间，同样需要政府进行相关引导，以加强产业链上下游的对接和合作。主要有以下几个思路。

- （1）留存本地销售，整合制造业与销售行业。
- （2）整合原料供应与制造业。
- （3）加强对农林及采矿业初产品加工企业的鼓励和扶持。

此外，行业内和行业间，还有若干共同的资源整合关键。这些资源包括金融投资资源、不同水平和形式的人力资源，也包括源远流长的地方历史文化资源。在该三方面，大致各有如下思路。

（1）金融投资资源的引进和方式创新。建议政府加大政府层面的统合宣传，帮助自己县内的企业拓展影响力，联系有关投资平台，帮助企业获得一点或二线城市的融资机会。另一方面，在县域内创新融资方式。在地方发展银行创新信托贷款前的评估和担保审批模式，对于有较好行业前景的，以及在产业转型总符合定位、值得扶持的企业，进行创新式的担保匹配。

（2）人力资源的整合。政府部门可以考虑加强对求职观念的引导和教育，帮助本地准人才意识到，在小城同样可以拥有良好的锻炼和发展机会；在政策和制度上，继续推进部分企业与职业技术学校的毕业生合同签订，并不断扩大人数规模，延伸涉及的专业。

（3）历史文化资源的整合。攸县是传说中大禹的故乡，攸女的故事源远流长。

千年历史的县城，对历史文化资源进行更好的发掘、创新演绎、整合包装诠释，也可以在打造攸县旅游文化品牌的同时，进行整合营销；在这一方面，四川省成都市以及浙江省宁波市，都有较好的例子值得参照。

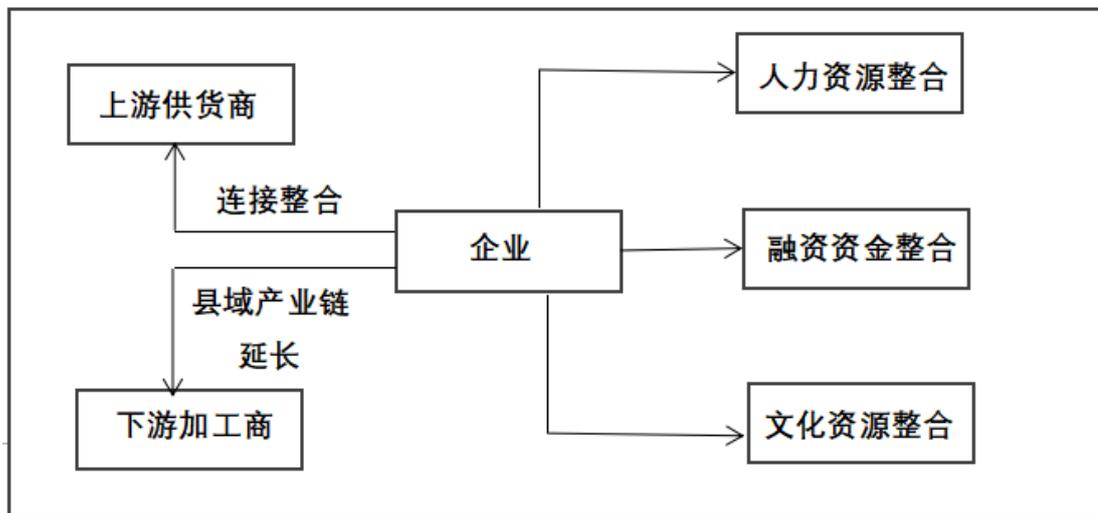


图 2：子系统整合功能的进一步实现

（四）文化沉淀（L）——打造抗风波的可维持模式

系统运行过程暂时中断时，原有的行动模式必须完整地保存下来，以保证系统重新开始运行时恢复系统正常运行。政府层面的维模，可以补充和完善的其实较为清晰，并且逐渐在国家大背景与县域特色需求和氛围中应时而变。政府部门有以下可以考虑的工作重点和提升思路，以更好的完成两方面的功能：引导产业转型，优化服务型政府形象。

（1）确立城市发展定位，打造特色县城。攸县值得挖掘的地方元素不止煤炭支撑这一易受折戟，且在新时期去产能呼唤中着实需要被转型、被改制的元素。

（2）出台长期性指导文件，避免换一届政府换一种搞法的情况。

（3）政联企，形成一套定期实地访问的政府领导考察帮扶、传达信息体系。打造服务型政府的一大表现为，亲身实地了解企业需求，并且在有效的时间内上传，并将决策意见专业地向下宣导。

（4）进一步加强园区配套设施建设，引入第三产业，打造产业园区边长期宜居环境。

(5) 简化政府行政审批流程，做到管理部门职权的清晰化和去重叠。

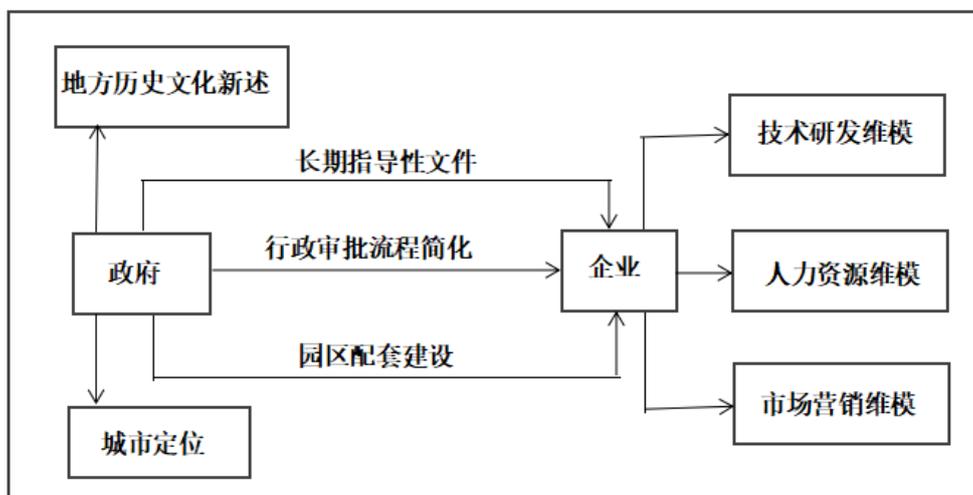


图 3：模式维持功能所需的制度化联结

从 AGIL 模型的角度来看，以上是攸县产业转型中在资源利用、目标制定、系统整合以及模式维持四方面可能存在的问题和可能的解决思路。我们认为，在由参与转型建设的各方共同考量形成的导向目标指引下，在更有效地解读资源、利用资源的基础上，攸县县域经济将有机会整合各行业内部与行业间的资源，使之为系统整体发挥更高的功能，并记载模式维持的攸县秩序方案。攸县主体将有机会平稳度过转型阵痛期，迎来新的更广阔的的发展时代。

（版权所有，转载、转摘请与本中心联系）

主办：清华大学中国经济研究中心

联系电话：(010) 62789695

地址：清华大学经济管理学院

邮 编：100084