

超赶共识监督下的中国产业政策模式 ——以汽车产业为例

瞿宛文*

摘要 本文以中国汽车(轿车)产业在改革开放后的发展,及其产业政策沿革为例,探讨中国产业政策之模式。汽车产业政策在过去三十年来持续演变,政策质量多不理想,中央政策单位无法与企业部门信息互通,政策拟定上常难以适应市场状况,各地方也多各行其是。不过这也形成实验空间,事后各地不同结果可能被择优选用,作为下一波政策修订的依据。政策的改进有赖于各方对追求中国长期发展具有高度共识,超赶西方成为检验政策成效的有效准则。此模式下中央成为竞争平台,各方博弈在超赶共识下,逼使中央不断修改政策采纳胜出的模式。

关键词 产业政策,汽车产业,超赶共识

一、前 言

在改革开放之后,中国经济成长快速,而在这过程之中,国家扮演的角色至为重要,包括主导20世纪80年代的增量改革,其后持续的市场化、国企改革及进入世贸等重大变革。在这过程中,虽历经不少危机与波动,但仍能维持总体经济的成长。因此对于中国国家是否为类似东亚的发展型国家(developmental state),在国际学术界就产生了不少相关的讨论。

在改革开放之后,中央政府对地方政府放权让利,导致地方政府积极推动地方的经济发展,这种现象普遍而显著。虽有些学者认为地方政府具有营利性、代表私利及贪腐等倾向,不过几乎多数学者会认为地方政府相当接近发展型国家的模式。¹ 不过,发展型的地方政府的总和,并不等于一个一致性

* 中国台湾“中央研究院”人文社会科学研究中心。通信地址:中国台湾台北市南港区研究院路二段128号,11529;电话:(8862)27898127;E-mail: wwchu@gate.sinica.edu.tw。本研究得到“中央研究院”及“国科会”研究计划 NSC-95-2420-H-001-032-MY3 之支持。作者感谢 Alice Amsden、万又焯及朱天飙教授及匿名评审者的宝贵意见,以及陈良榕与王诚之先生以及研究助理杨书菲、孙雅璋与张家玮的协助,也要特别感谢福臻公司陈志华副总经理、李文旗经理、彭金德总工程师的帮助;2007年6月在“中央研究院”人文社会科学研究中心“中国经济发展模式I”研讨会上与会者提供了宝贵意见,在此一并致谢。

¹ 有一些学者认为中国地方政府表现出自行经营企业营利(entrepreneurial)、代表私营企业的利益(clientelist)或贪腐及乱收税费(predatory)的倾向,与发展型国家模式(促进整体发展)不同,参见 Baum and Shevchenko (1999) 的文献回顾。不过笔者认为这些情况虽然存在,但是大致上大方向而言,发展型的地方政府是一较普遍且占据领导地位的模式,这也与蓬勃的经济成长情况相符合。譬如 Oi (1995) 认为中国地方政府为“地方法团主义”政府(local corporatist state),而 Walder (1995) 则称地方政府为一企业。

的发展型的中央政府。在经济分权加深情况下,不少学者不单质疑是否能将中国国家称为发展型国家,很多甚至认为经济分权会导致中国政治上的分崩离析(the disintegration thesis 崩溃论)²。他们认为地方追求各自的发展目标,因此地方与地方的竞争加剧,地方保护主义普遍存在。同时,有了资源之后的地方政府,未必会忠实地执行中央的经济政策。

不过,中国中央政府对于地方政府的管束,并非只依赖行政上的控制,在以党领政的体制下,对干部的考核升迁与调度,仍是协助贯彻中央政策的一条重要途径。如 Huang (1996) 就已指出经济上的分权,伴随着的却是政治上中央对地方统治强度的增加,譬如从 1983 年行政改革后,对干部的管理已加强并走向制度化,可观察到的现象包括如干部的任期稍降而变动模式趋于一致等。他认为在计划机制解体之后、市场规范未完善建立之前,如此单一政治权力体制的控制,是中国比其他转型经济较能够控制通货膨胀的主因。Edin (2003) 则探讨国家对乡镇级领导干部监督与控制的能力,发现在改革之后,干部考核也同时革新,把政策执行成果等列入考核指标,对执行表现优异者予以提升,同时也有干部轮调制度来抑制地方主义。因此就国家对地方干部控制能力而言,改革后这能力其实反而是加强了。不过,她也指出在这体制下,较能贯彻的是列为最优先的政策,地方政府对其他非优先的政策,则有相当大的处理空间。

Montinola *et al.* (1995) 则把中央地方财政分权的关系称为 market-preserving federalism, 后来这方面的文献被称为财政联邦主义。如张军 (2005) 就认为干部人事制度的改革,建立了一有效的考核及激励地方官员的治理机制,再加上财政分权与分税制,成功地解决了经济分权与政治集中的平衡。近年来,越来越多中国学者从政治经济学的角度对地方分权的问题进行探讨,即将财政分权与干部晋升的问题连结起来考虑。张军与周黎安编 (2008) 的《为增长而竞争》一书中就收录了十多篇这方面的论文,同时如徐现祥等 (2007) 也对此做出贡献。这些快速发展的文献,正面处理了地方官员在经济发展中的角色,考虑以经济增长作为干部考核标准的晋升制度的影响,并进一步对官员晋升及轮调的影响进行实证研究。譬如徐现祥、王贤彬和舒元 (2007) 就发现省长、省委书记交流能提高流入省区的经济增长,有助于省区间之平衡发展。

随着中国总体经济持续高速的成长,尤其是在中国加入世贸组织已过了五周年之后,经济成长速度更为加快,因此崩溃论已较少受到注意。不过,本文所要探讨的是一个较为不同的问题,即虽然改革后的政治集中平衡了经济分权,因此总体经济的管理成效较好,从而较能保持经济稳定,但是作为

² Naughton and Yang (2004, Introduction) 回顾了与崩溃论相关的正反两面的讨论。他们所编的这本书的书名“*Holding China Together*”就可显示出崩溃论现已转居下风。

一个推动工业化的产业政策 (industrial policy) 模式, 其有效性是什么? 与我们原先比较熟悉的东亚发展型国家模式有何异同? 在个别产业中, 中央的产业政策是否也能有相应的机制来保障政策之贯彻与执行与产业的成长与发展? 这个问题显然牵涉到与总体经济成长不同的方向。

讨论中国产业政策的文献并不多。如 Naughton (2007) 从产业政策规划及实施上的缺失着眼, 即认为中国产业政策虽无害但已失效。他认为中国早期经济改革甚为成功, 但是针对个别部门的产业政策, 则成效不彰, 在 20 世纪 90 年代末中国几乎已经放弃产业政策。近年来从中计委改组成的发改委, 开始试图对一些非由中央政府直接控制的部门提出政策规范, 同时“十一五”计划也对产业发展方向提出修正蓝图, 不过, 他认为中央政府缺乏政策工具, 也缺乏完整规划政策的机制, 规划过程易受到各部门不同利益冲突的影响, 因此中国产业政策不易发挥效用。Howe (2006) 则检讨了中国国家的发展取向与能力之问题, 她质疑发展型国家概念对中国的适用性, 认为地方分权削弱中央权力, 官僚体系缺乏经济规划能力, 产官联系网络阙如以至于缺乏镶嵌式自主性, 这些因素都限制国家政策的空间, 因此她认为中国不能称之为发展型国家。

从产业面来研究这一问题的文献并不多。Thun (2006) 对近年中国汽车产业的发展作了深入研究, 他认为制度发展上的路径依赖至为重要。这其中牵涉到地方政府与相关企业与产业组织的演化路径。他发现在中国这个幅员极为庞大的国家之中, 产业政策必须由中央与地方政府共同负责, 这就与东亚其他地区几乎由中央政府负全责的情况不同。不过, 他比较强调路径依赖使得中央政府的产业政策不易甚至未必能得到贯彻的一面。

就中国产业政策的模式, 本文将提出与上述文献不同的说法。本文以中国汽车产业的发展为例, 来探讨中国产业政策的模式, 以及其与东亚产业政策模式上的差异, 并进而借由衡量汽车产业政策的成效, 来衡量这一中国产业政策模式的有效性。

产业政策意指政府选择某些特定产业加以扶植。在经济学者中, 自由市场学派的学者多会反对政府干预、反对采取如此选择性的政策 (selective policy)。而比较务实的结构学派学者, 则会指出经济发展较为成功的国家, 在发展初期几乎都曾依赖产业政策来扶植工业, 产业政策的理论基础则包括 (信息不完全导致) 市场失灵、制度性因素及学习效果等。在两派争论之中, 如何解释东亚发展经验则成为争议重点。³ 简言之, 后进国家进行政策性干预其实极为普遍, 东亚模式的成功之处不在于干预, 而在于其干预能成功、产业政策能够有成效。其成功的要点是奖惩并重, 能够在激励产业的同时, 也提出清楚的规范、以清晰的表现标准 (performance standard) 要求经济表现

³ 关于这方面相关文献之回顾, 可参考瞿宛文 (2003)。

(economic performance)。政治与社会学者将东亚国家这种模式称为发展型国家,而其构成要素可归纳如下:统治菁英具坚定发展取向,经济官僚体系建制完整具专业能力,并发展出有效的干预方法,政府相对于私企业部门具有镶嵌式自主性(embedded autonomy)。⁴

本文借由对汽车产业政策的探讨,对中国产业政策模式提出以下说法:在中国地方分权模式下,中央政策单位无法形成与企业部门信息互通的镶嵌自主性,因此政策拟定上较难以因应市场状况,产业政策质量较易有缺失。不过,各地方政府、部门与企业竞争下会产生成效各异的发展模式与成果,在各方博弈中,不单经济增长是共识,同时超赶西方的共识使得“促进民族工业”的政策目标的“正当性”(legitimacy)高于其他目标⁵,因此各方实验成果越能接近这一目标,就越可能在下一回合的政策修正中胜出。在此模式下,中央政府成为一个发展模式的竞争平台,各方的竞争在超赶共识下,逼使中央政府不断修改政策并采纳各方竞争下胜出的模式。⁶因此,此种超赶共识下的博弈,可能会使产业政策不断往发展方向作修正并改进成效,本文将此称之为“超赶共识监督下的产业政策模式”。

本文第二部分将简要陈述中国汽车产业的发展历程,第三部分则详细探讨改革开放后汽车产业政策的沿革,第四部分则将中国汽车产业政策与巴西与韩国的经验作比较,进而整理出中国产业政策模式之特色,最后一部分做出结论。

二、中国汽车产业的发展

在1979年之前的30年中,中国工业发展主要依循中央计划经济的道路,在改革开放之后,则处于逐步向市场经济转型的过程中,其发展路径与制度安排至为特殊,与一般落后国家有相当的差异。一般经济理论多假设了市场经济的环境背景,包括制度、政策、企业组织等。因此用理论来解释中国发展时,势必要作相当的修正。

中国早年没有一般定义的政策,而是以计划为替代。建国初期以高速超赶为目标优先发展重工业。改革开放后的产业政策演变可以1986年第七个五年计划为分水岭,计划中第一次使用了“产业政策”一词,但其含义仅局限于产业结构调整政策。1988年成立产业政策司,1994年颁布《90年代国

⁴ Evans (1995)。此部分将在下文第四部分(三)中再作进一步较为详细的讨论。

⁵ 本文在此将使用“正当性”(legitimacy),而不是援用一般常用的“合法性”(legality)。因为正当性的意义超越纯粹法律的意涵,法律本身也会有正当性的问题,并非合法就一定正当。作者感谢钱永祥先生对此区别提供的意见。

⁶ 超赶共识与增长共识之区别,在于前者更进一步区分经济增长是来自外资或民族企业。文后第四部分(四)将对此作较详尽的讨论。

家产业政策纲要》，分别就产业结构调整 and 产业升级、产业组织、产业技术和产业布局等方面提出了相应的目标，这是90年代最基本的产业政策。其中产业结构失衡的问题一直为最大困扰，至今仍未获得解决。从中国近年产业政策演进可发现其逐步学习如何在市场经济中操作政策的过程。

在此节中先将对中国汽车产业发展途径作一简要概述。⁷ 在前三十年计划体制下，20世纪50年代引进苏联技术开始生产卡车。1958年“大跃进”造成一些扩散。70年代又建设了二汽，还有些地方性重车厂，如北京货车。模式都是老厂包建新厂，各自上下垂直整合。在此基础上至今货车制造有能力而不必依赖外资。当时政策上不发展轿车，但有自主开发并少量生产出红旗牌等轿车（见表1），作为高层领导的公务用车。⁸

表1 1955—2007年中国汽车产量

年份	产量(辆)				比重(%)		年平均增长率(%)*	
	汽车总计	载货汽车	客车	轿车**	轿车	汽车总计	轿车	
1955	61	61	—	—	0			
1960	22 574	17 148	—	98	0.43	625.89	37.11	
1970	87 166	47 101	—	196	0.22	45.25	101.44	
1980	222 288	135 532	—	5 418	2.44	10.84	46.32	
1985	443 377	236 934	11 897	5 207	1.17	17.00	3.38	
1990	509 242	269 098	23 148	42 409	8.33	5.05	65.54	
1991	708 820	452 023	175 742	81 055	11.44	39.19	91.13	
1992	1 061 721	626 414	272 582	162 725	15.33	49.79	100.76	
1993	1 296 778	774 868	292 213	229 697	17.71	22.14	41.16	
1994	1 353 368	785 876	317 159	250 333	18.50	4.36	8.98	
1995	1 452 737	721 822	405 454	325 461	22.40	7.34	30.01	
1996	1 474 905	688 614	395 192	391 099	26.52	1.53	20.17	
1997	1 582 628	659 318	435 615	487 695	30.82	7.30	24.70	
1998	1 627 829	661 701	459 025	507 103	31.15	2.86	3.98	
1999	1 831 596	756 312	509 179	566 105	30.91	12.52	11.64	
2000	2 068 186	751 699	709 042	607 445	29.37	12.92	7.30	
2001	2 341 528	803 076	834 927	703 525	30.05	13.22	15.82	
2002	3 253 655	1 092 546	1 068 347	1 092 762	33.59	38.95	55.33	
2003	4 443 491	1 228 157	1 177 469	2 037 865	45.86	36.57	86.49	
2004	5 070 452	1 514 869	1 243 022	2 312 561	45.61	14.11	13.48	
2005	5 717 619	1 508 775	1 430 073	2 767 722	48.49	12.57	19.68	
2006	7 279 726	1 752 973	1 657 259	3 869 494	53.15	27.54	39.81	
2007	8 882 456	2 157 335	1 927 433	4 797 688	54.01	22.02	23.99	
2001—2007						23.57	36.37	

注：*从1960到1990年此两栏所列每个五年之年平均增长率，1991年以后所列各年平均增长率。**从2005年开始，汽车分类有所改变，分为货车、商用车及乘用车，MPV，SUV以及utility vehicle从客车并入乘用车（主要包括轿车）。不过此处为了时间序列数字的一致性，仍采用2005年以前的分类。

资料来源：1955—1990年：中国汽车技术研究中心 http://www.catarc.ac.cn/ac/zt/qc50n/gn/gn_ln.htm。1991—2006年：《中国汽车工业年鉴》(2005)。2007年：CEIE Database。

⁷ 参照路风(2006)、苟海平和兰仲菊(2006)、Harwit(1995, 2001)、Sutton(2004)、Thun(2004, 2006)、陆吉安(1999)。

⁸ 路风(2006)。

80年代原先为了政策上是否要发展轿车而有争论。六五计划(1981—1985)中汽车工业未被列入。但同时轿车进口量增大(见表2),因此于1986年列入支柱产业,政策定为发展要“高起点、大批量、专业化”,但轿车生产基础薄弱,因此须引进国外技术,于80年代初期开始引进外资设立合资厂。1983年同意与AMC成立北京吉普,1984年通过成立上海大众,1985年与标

表2 1953—2006年中国汽车进出口量

单位:辆

年份	进口量			出口量		
	汽车合计	载货汽车	轿车	汽车合计	载货汽车	轿车
1953—1957	56 466	41 334	4 067	—	—	—
1958—1962	68 157	54 475	3 048	1 317	—	—
1963—1965	18 549	6 198	4 266	2 695	—	—
1966—1970	41 200	18 601	949	5 952	—	—
1971—1975	97 863	68 815	2 317	21 267	—	—
1976—1980	141 926	81 124	20 292	4 449	—	—
1981	41 575	20 770	1 401	726	—	—
1982	16 077	7 730	1 101	238	—	—
1983	25 156	8 445	5 806	1 892	—	—
1984	88 743	28 047	21 651	2 919	—	—
1985	353 992	11 492	105 775	1 659	—	—
1986	150 052	64 570	48 276	4 179	—	—
1987	67 182	17 554	30 536	6 129	—	—
1988	99 233	14 201	57 433	9 159	—	—
1989	85 554	12 587	45 000	2 676	—	—
1990	65 430	18 395	34 063	4 431	—	—
1991	98 454	18 578	54 009	4 108	—	—
1992	210 087	42 005	115 641	6 375	2 243	914
1993	310 099	72 935	180 717	11 116	4 534	2 866
1994	283 060	68 269	169 995	18 648	10 234	784
1995	158 115	12 037	129 176	17 747	9 070	1 413
1996	75 863	6 256	57 942	15 112	6 256	635
1997	49 039	7 424	32 019	14 868	8 297	1 073
1998	40 216	4 373	18 016	13 627	6 306	653
1999	35 192	2 685	19 953	10 095	3 868	326
2000	42 703	3 085	21 620	27 136	7 093	523
2001	71 398	3 138	46 632	26 073	8 527	763
2002	128 195	6 692	70 329	28 645	10 520	969
2003	171 710	9 862	103 017	45 777	26 142	2 849
2004	175 654	8 078	116 085	136 258	52 796	9 335
2005	161 324	3 032	76 542	164 258	100 153	31 125
2006	227 773	5 582	111 777	343 379	163 064	93 315

资料来源:进口:1953—1982年:中国汽车技术研究中心 http://www.catarec.ac.cn/ac/zt/qc50n/gn/gn_ln.htm。1983—2005年:《中国汽车工业年鉴》(2007)。

出口:1953—1991年:中国汽车技术研究中心 http://www.catarec.ac.cn/ac/zt/qc50n/gn/gn_ln.htm。1992—2006年:《中国汽车工业年鉴》(2007)。

致签约成立广州标致，1986年天津汽车与大发签约引入（夏利）技术。1988年限定合资厂数目提出支持三大三小合资厂策略，一汽、二汽、上汽为三大生产基地，北京、天津与广州厂为三小生产点，严格限制进入并高度保护。同时一汽、二汽也走向合资，于1992年成立一汽大众，二汽与雪铁龙合资成立神龙。⁹在这一阶段，政策以产业集中度和规模效应为目标。随后因进口零组件耗费大额外汇，故进一步追求零组件国产化。1987年要求上汽三年内提高国产化率到40%。结果上汽自制率于1990年达到60%，1997年达90%。广州标致1985年成立但并不成功，1997年标致退出。另外，在微型车方面，有哈飞、长安、天津夏利等。

在关税及限制进入的保护下，这些合资厂的车价高于国际且车厂利润高，外资也不再引进新技术。为了促进升级，中国政府于1997年起引入更多外资，要求其带来最新技术，包括上海通用、广州本田等，竞争因此加剧，外资也加速技转与车型更新。为了准备入世，2000年修改了三资企业法，不再要求提高自制率，并放松进入管制。同时除了一向来自公务车的需求外，私人消费市场也兴起，2000年已占到市场五成以上。因此有了新的自主汽车厂兴起的客观条件。从2001年起，中国在既有的合资厂外，出现自主开发的汽车厂，包括国营的哈飞与奇瑞以及民营的吉利与比亚迪等。

中国轿车的产量在过去6年来以每年平均45%速度成长，从2002年的100万辆迅速攀升到2007年的近500万辆（表1），预计很快可达1000万辆，既然目前人均所得仍只有2000美元，未来成长可期，中国市场已成为全球兵家必争的一级战场。

中国货车生产在改革开放前的基础较为坚实，开放后并未引进外资，同时在进入世贸之后至今，国内厂商仍占有中国国内市场的九成以上。轿车的产业则完全不同，在80年代引进外资前产量只有五千辆左右，几乎是个从无到有的故事，轿车占中国汽车总产量的比例，也已从改革初期的近于零上升到2007年的54%（见表1）¹⁰，亦即改革后汽车产业主要的变化是在轿车这部分，同时近年来也是成长最快的部门，因此在此所讨论的皆将聚焦于轿车部分，而不讨论货车等其他部门。¹¹

⁹ 中国汽车技术研究中心，2003，“中国汽车工业50年大事记”，<http://www.chinaauto.ac.cn/zhishi/ZG50DSJ.htm>。

¹⁰ 在2005年之前，中国汽车分类为货车、客车与轿车，而轿车定义并不包括多功能车MPV、休旅车SUV等。2005年中国改变汽车分类方式，分为货车、商用车及乘用车，MPV，SUV以及utility vehicle从客车移出归并入（以轿车为主的）乘用车类别。不过此处为了时间序列数字的一致性，仍采用2005年以前的分类。

¹¹ 既有的大型国企如一汽、二汽、上汽等，都仍是客货车的主要生产者。原有生产客货车的国企，多半都曾设法进入成长较快的轿车生产，但不一定能得到许可。

三、汽车工业产业政策的演变

本节将针对中国在改革开放之后,推动轿车产业的相关产业政策的演化,作一较详尽的呈现与讨论。作为一转型经济,中国产业政策体制也必然需经过逐步转型的过程,同时,中国特殊的中央-地方的分权架构,以及复杂的条条块块的框架,都意味着一个复杂且不断变化的制度。

中央政府虽是产业政策的规划单位,但不是直接执行政策的单位,执行时包括中央部委,但仍多要由各层级的地方政府为之,因此政策的执行成效,必牵涉到中央-地方关系。虽然政府与企业间关系是普遍性的议题,但在中国则因为数庞大的国营企业的管理权,也分属不同层级的政府,因此政府与企业间关系的问题,又再多了一层复杂性。同时,在每个地方,政企关系以及地方政府的意向与治理能力皆有所不同,执行中央政策的成效也会因时因地而异。

再则,原先中国有些中央部委以产业类别来分,如邮电部、电子部等,汽车业原就属机械工业部,由这些部委直接管辖特定产业及垄断型国企,使得中央部委间协调困难。不过从90年代以来,行政改革的方向明显是要改变这情况走向政企分离,1998年大规模的行政改革,终于将中央部委改为较纯粹的经济管理部门,职司行业规划与行业政策,不再直接管辖原属其下的国企¹²。

就汽车业而言,1980年政府令一汽与东风整合相关小厂建立汽车工业联营体,并据此于1982年成立中国汽车工业公司,兼具企业实体与行业管理职能。在1982年至1993年之间,对如何界定政企职能的探索,导致汽车业的管辖制度不断更换,曾再度成立又再度撤销中国汽车工业公司,也成立过中国汽车工业联合会或工业协会。1993年依据政企分离的方向,将汽车行业管理职能回归机械工业部汽车司,行业协会为辅。1998年行政改革后,政策部分归入国家经贸委下机械工业局,2001年撤销工业局直属经贸委,2003年在经贸委改组时并入发改委。¹³至于国企则在2003年正式归由新成立的国务院国有资产监督管理委员会管理。

上述过程显示,在转型过程中,从原来计划经济下的政企一体转换到政企分离,过程曲折且历时多年。因此,产业政策的演变也必然曲折复杂,以下即讨论其详细演化过程。

¹² 此次《国务院机构改革方案》(1998/3/10)所裁撤的15个部委中,包括电力、煤炭、冶金、机械、电子、化学工业部,及邮电、矿产、林业等部(国务院办公厅(编),1998,《中央政府组织机构》)。

¹³ 中国汽车技术研究中心,2003,“中国汽车工业50年大事记”。

(一) 以合资为主的进口替代

在80年代中期轿车业开始进行进口替代发展的初期，中央政府对于轿车的政策显得被动。在70年代末期，轿车进口量已有显著增长（见表2），带来外汇上的压力，也使得轿车进口替代的问题浮上台面。1978年年底已经开始考虑从外资企业引进技术，但对于是否全面发展轿车业，以及如何引进国外技术，仍有不少争议。虽然与国际知名车厂的谈判持续在进行，但是80年代初的“六五”计划并未列入汽车业，是1986年的“七五”计划才确定将汽车列入支柱产业之中。¹⁴在此期间，只能用进口管制来压制潜在需求，但1985年稍一放松就使得进口量突增。¹⁵就如当时掌管汽车工业的中国汽车工业公司于1985年给中央的报告中所言：“从当前出现的汽车严重供不应求和堵不住大量汽车进口的被动局面来看，这是我们对这种局面缺乏预见的结果。”¹⁶

因轿车生产基础薄弱必须引进外资建立合资企业。此后的政策制定过程，也显现出其为逐步学习的过程。譬如，1978年年末美国通用汽车公司应第一机械部邀请，派团访问中国商谈合作，中方希望引入技术，而通用则提出合资经营的建议，但当时中方“对它（合资）的确切含意并不完全明了”，通用必须向其作详细介绍¹⁷。上汽与大众的合资案谈判也历时六年之久，因其间必须厘清合资相关问题，包括制定《中外合资经营企业法》等配套法规等。¹⁸汽车发展政策最初提出方向为高起点、大批量、专业化，其中对于这种组装产业的零部件配套发展问题，则并未有太多着墨，只提出依据国产化率的高低而调整关税的措施。

中央政府重要的政策工具是审批权，尤其是对引进外资的审批权，但对于国内情况则较难全面掌控。譬如，以国务院1988年再次发布的《关于严格控制轿车生产点的通知》¹⁹为例可看出，中央政府多是被动反应出面制止“地方与部门仍擅自同外商洽谈引进轿车制造技术和装配生产线”，假借其他车型名义发展轿车，“盲目发展某几种轿车零部件”，以及“以各种方式进口零部

¹⁴ 1986年公布的七五计划将“汽车制造业列为重要的支柱产业，要按照高起点、大批量、专业化和联合发展的原则，以骨干企业为龙头”。1987年国务院北戴河会议确定一汽、二汽、上汽为三个轿车生产点。

¹⁵ 更严重的是，80年代轿车走私盛行，依据未公开的统计报告，走私车可能达到进口车数量的两倍（郑作时，2007：56—57）。

¹⁶ 引自赵英（2000：126）。

¹⁷ 1978年年末已经因轿车进口问题而开始考虑从外资企业引进技术，为此第一机械部向国际著名汽车厂发出邀请函。美国通用汽车公司率先于10月派团访问中国，并在谈判中提出合资经营的建议，但因中方不甚明了其义，通用团队向其作了详尽的介绍，包括通用与南斯拉夫合资的经验。其后第一机械部对此合资案的报告受到高度重视，既然此牵涉重大政策转变，最后是由邓小平批示“合资经营可以办”，当时正是改革开放的起点——十一届三中全会召开的前夕。不过此次通用公司总部否决了合资案，最后谈成的是与德国大众汽车的合资案，签约也要到1984年了（明红，2006）。

¹⁸ 郑作时（2007：52—56）。

¹⁹ 中国法律数据咨询网，法律法规全文库 <http://www.lawon.cn/law/viewDetail.jsp?id=209797>。1985年国务院《批转国家计委等部门关于加强宏观管理促进汽车工业健康发展的报告的通告》就已经指陈生产盲目扩张、多头对外、盲目进口的问题。

件拼装轿车”。中央所能做的就是运用审批权，令“各地区、各部门和企业”未得国务院批准不得进行上述行为，否则要追究领导的责任，同时清理违规项目。此《通知》也确认轿车生产地点限于三大三小的合资厂策略，严格限制进入并高度保护。

在这阶段，主管单位的想法是以达到经济规模来追求生产效率，“汽车工业是资金、技术高度密集的产业，没有相当的批量，成本降不下来，质量上不去，经济效益就不好了”²⁰，因此需严格控制厂商数目。同时，这种思考模式在中国其他产业政策上也有其普遍性，即政策的控制指标以厂商数目、产业集中度和规模效应为主要。若就中央政府能够掌控的政策工具而言，确实最主要的工具是在于厂商的进入(entry)，这种生产项目的审批权包括实际的参进以及对引进外资的审批权。

就事后来看，只就厂商数目、经济规模、集中度来作考虑，当然有明显的缺失。因为在产业经济学中对于集中度的考虑，主要是事后性的，是在市场竞争已经淘汰掉不具效率的厂商之后结果而言。任何时候在保护伞之下，在市场竞争尚未发挥完全效力之前，厂商的数目未必有意义，因为重点是培育出有竞争力的厂商，而不只是有规模的厂商。在硬件建构上设立一符合经济规模的工厂，与培植出有竞争力的企业，两者之间有很大的距离，也可以说是计划与市场经济的距离。一方面当时既有的主管者对市场经济的运作不够熟悉，同时，其思考也受限于其能够掌握的政策工具，即项目审批权。

如上述当初对于促进汽车生产的国产化，中央政府提出逐渐提升国产化率的目标，实际作为也只有依据国产化率的高低而调整关税的措施，可预见不易有太大成效。Thun (2006) 则发现此项政策的落实成效，各地区之间有很大的差异，其中只有上海达到真正的国产化。若以零组件当地(本地区)采购比例来衡量，则在1997年上海大众所用的零组件有九成来自当地，而广州标致的比例是20%，一汽大众的比例是15%，北京吉普的比例是二至三成(p. 71)，因此这些其他地区的成车厂必须高度依赖从上海采购的零组件(p. 72)。他将各地汽车业发展模式分为三种，即地方发展型模式(上海)、自由放任型地方政府(北京与广州)及企业主导地方模式(长春与武汉)。他认为就汽车业而言，上海市政府是唯一地方性发展型模式，以类似东亚国家的产业政策模式，促进了上海大众国产化计划。上海市在计划经济时期是中国最大的工业基地，受到中央最多的关注与监控，地方自主性低，但也已建立起较完善的经济官僚体系。此次市领导则将发展汽车当做发展地方经济的良机，给予最优先的地位，因此在市长领导下设了支持上汽大众建设领导小组，直接协调主导此计划。因零组件供应厂商多直属于上汽集团，整体组织较合

²⁰ 引自国务院于1993/2/12再发的《关于严格控制审批轿车轻型车项目的通知》，<http://www.lawon.cn/law/viewDetail.jsp?id=212252>。这同时也显示管控的困难。

理完整。市领导借由汽车税累积发展基金，对于零部件厂商提供投资资金与技术协助。因此，从1987年到1997年，其零部件国产化率（几乎等于当地化率）从2.7%升为92.9%，当地供货商数目从18家增至248家（Thun, 2006: 105）。

Thun (2006) 的第五章详述广州与北京市政府的情形，其皆采取自由放任态度，未积极推动汽车生产。对广州而言，当时土地及商业活动提供更好的回报，市领导对于汽车项目并未给予优先的注意，再则，各供货商分属市政府不同部门，利益不一，协调不易；市领导对供货商并未提供投资资金与技术辅导之协助，也未协调长期投资风险负担的问题，以至于供货商陷入高成本、低收入、风险高又难投资改善的恶性循环中。北京市则因为不同原因，即市领导认为首都不应只是着重发展地方经济，但也因此未将汽车发展列为优先项目，以致发展结果与广州类似。第六章则描述了一汽、二汽所在的长春与武汉的情况。一汽和二汽都是规模庞大、历史悠久的国企，其组织就如包办一切的小社会一般，机构庞大人事及福利负担沉重。同时其直接由中央机构直接指挥，地方政府难以置喙，并无政策工具可以推动零部件的当地化。²¹而中央部委并没有提出可培育供应网的实质做法。

就合资发展轿车成车的初步阶段而言，中央政府的产业政策过程呈现出学习效果，显示其从计划经济体制转型的路径依赖。当时相关主事者多出身于一汽或二汽²²，关切在于高起点、大批量、专业化，习惯于用计划方式由国家包办一切，对于如何与外资谈判、建立符合政策目标的合资企业，如何直接或间接与地方政府合作来扶植一个围绕着合资企业的供应网，都必须逐步学习，一时间难以规划出合宜的政策。

（二）提升国际竞争力——引入更多外资

1994年出台的《汽车工业产业政策》目标仍是要“促进汽车工业投资的集中和产业的重组”，要解决“生产厂点多投资分散、审批项目乱、重复引进低水平产品、定点厂建设及国产化速度慢的问题”。其中比较重要的部分是国产化政策，其规定依据国产化的速度来作为核准第二车型的条件，以及进口零部件的优惠关税税率。不过其他方面并未有太大改变，仍是鼓励合资并限制厂商进入²³，并且在技术方面鼓励“通过消化吸收国外技术”来建立

²¹ 譬如，1994年一汽的奥迪与捷达的零部件国产化率分别为62%与24%，二汽的富康则为15%，都远低于上汽桑塔纳的86%及天津夏利的84%，甚至标致也有62%（蔭国强，1997）。

²² 参见赵英（2000：122）。

²³ 在2004年前后为因应加入世贸而酝酿推出新的汽车工业产业政策之时，各方意见纷纭，包括路风在内的专家学者等，对过去的汽车产业政策有相当尖锐的批评，认为其“想借鉴日韩模式，结果是巴西模式”。不过也有不少人认为“1994年政策最大成功之处在于促进了国产化”，没有国产化也就难有后来的自主品牌。无论当初是否有条件推日韩模式，国产化莫立日后自主的基础应是正确的说法（新京报，2004/5/13）

能力。²⁴到了90年代中期,虽然中国轿车产业已初步达成进口替代的目标,但是相关单位并不认为成果令人满意,必须探讨要如何进一步发展,而提升汽车业的国际竞争力是一公认的目标。

此时,加入世贸组织的谈判正持续进行,加入世贸对中国产业的影响,成了很重要的考虑。同时,韩国汽车工业发展的成果也成为重要的激励因素。当时国务院发展研究中心所提出的报告之一《世界贸易组织与中国轿车工业》中,第一句话就直指韩国轿车在“发展的第十个年头就成功地将自己的轿车大批量地打入了美国市场”,而中国轿车二次创业十多年后“走出国门还遥遥无期”。²⁵其《中国轿车工业国际竞争力分析》中认为中国轿车业竞争力薄弱:产品性能落后、价格过高且没有独立研发能力;原因是进口替代政策保护过高、竞争机制不足、投资体制缺失以致地方政府主导投资,以及私人需求不足;因此对策应为逐步引入竞争机制、促进轿车入家庭、改革投融资体制、建立国家研发中心。再则,上汽大众在国产化上的成功也造成其桑塔纳车型的市场占有率于1996年已达到48%,因此轿车市场已成为寡头垄断市场,而桑塔纳性能又明显落后于国际水平,因此报告认为急需改变当时市场竞争机制。²⁶事后来看,当时轿车市场供应是以中大型(发动机1.6公升以上)轿车为主,于1995年约占到市场65%²⁷,以中国当时较低的收入水平而言,小型车为主应是较为合理的产品结构。这应是当时需求以公务车为主之故。

此时既有的中国汽车企业以及地方政府并无能力主导变化²⁸,仍是由中央政府来推动下一步的产业升级。此时加入世贸、以外在约束来提升竞争力的政策路线已占了上风,因此为进入世贸做好准备就成了很急迫的政策任务。在汽车业中,也是由中央政府主导,推动上述国务院报告所提出的政策建议,即促进轿车进入家庭,逐步降低关税等。同时,更重要的政策作为是引进更多的会带来最新技术的外资为合资对象,并且由中央政府主导与全球主要车厂谈判,以取得较好的条件。²⁹同时,政府对国内厂商准入仍严格管制,显示当时政府并不认为自主开发是一政策选项,升级仍必须依赖引入外资。

这一阶段第一个也是最重要的案例是1997年上海汽车与通用合资案签

²⁴ 路风(2006,第141页)认为这是以法规形式规定技术来源为单一从国外引进,因而排除了对任何自主技术开发的鼓励。

²⁵ 引自隆国强(1997)。其实,韩国现代汽车虽确实于1985年开始进攻美国市场,但其于1975自主开发出Pony之前,也已有近十年的学习发展,因此十年之说当然是有些夸大的说法。

²⁶ 隆国强(1997),国务院发展研究中心的研究报告。

²⁷ 隆国强(1997)。

²⁸ Thun(2004)描述了上汽此次改革的过程:上汽领导虽也感受到入世的压力,但上汽既有组织结构有组织怠惰性,是中央政府改变政策及制度环境,才使得上汽大众进行改组与升级,改变原有非依据效率标准的零部件供应体系。通用在进入上汽通用时,以其全球标准为benchmark来选择大陆供货商,建立了新的依据效率标准的零部件采购系统,逼得上汽大众也开始要求供货商跟上国际水平。

²⁹ Thun(2006, pp. 67—68)认为此次中央政府谈判策略高明,同时与数家急于进入中国市场的外商谈判,很技巧地让外商互相竞争,以取得最好的合资条件,其中引入最新的技术与管理是重要目标。

约，通用投入大额资金，引入了与当时国际同步的先进技术，并设置泛亚汽车技术中心，其后上汽与通用总共有三个合资案，通用后也与金杯合资(1999)。接着成立的合资案包括：广州本田(1998)，丰田与一汽的两个合资案、与广州汽车合资案(1998—2003)，长安福特(2001)，现代分别与北汽及东风合资(2002)，东风日产(2002)，宝马华晨(2002)等³⁰，中国轿车市场成为全世界的一级战场。同时，随着消费力的增长与政策扶植，非公务需求占轿车需求的比例逐年增高，至2006年累计已接近七成(见表3)。

表3 1985—2006年中国民用汽车拥有量中私人拥有比例(%)

年份	汽车合计	载客汽车	载货汽车	其他汽车
1985	8.87	2.43	11.86	
1989	14.30	13.85	15.16	
1990	14.80	14.84	15.60	
1991	15.85	16.39	16.46	
1992	17.09	18.47	17.25	
1993	19.05	20.93	18.76	
1994	21.81	22.48	22.00	
1995	24.03	27.32	22.52	
1996	26.33	29.31	24.83	
1997	29.40	32.95	27.14	
1998	32.11	35.22	30.58	
1999	36.74	41.08	33.78	
2000	38.87	42.76	36.17	
2001	42.77	47.27	39.07	
2002	47.19	51.88	42.02	10.21
2003	51.17	57.20	43.04	11.86
2004	55.00	61.62	45.11	14.13
2005	58.49	64.90	47.31	16.79
2006	69.61	69.61	50.18	16.22

注：小轿车包括在载客汽车中。

资料来源：《中国统计年鉴》(2007)。

简言之，从90年代后期起，中央政府不满于进口替代的成果，计划以加入世贸并增进国际竞争力为大目标，依此推动变革。如前述，除了贸易政策之外，中央政府最有力的政策工具就是进入的审批权，而这对引进外资而言确实是有效的。并且由中央政府为单一窗口，以庞大且快速成长的中国市场为饵，面对众多尚未进入但急于进入的国际车厂，较能充分利用谈判局面的力量优势。这一阶段外资之引进确实为中国汽车业引入了最新的生产与管理技术。

³⁰ 这里只包括轿车部分。引自路风(2006)及 Automotive News Supplement, 2007 Guide to China's Auto Market, May 14, 2007.

(三) 合资或自主开发

在此波升级之后合资汽车厂的技术确实得到提升,不过,随着中国汽车市场竞争的激化,掌握着技术的外资在合资企业中的主导性也提高了。同时,中国入世贸之后,虽仍坚持汽车厂外资持股不得超过一半,但对于配套的零部件厂则开放了百分之百的外资持股。近年来全球知名汽车零部件厂商几乎都已经到中国投资设厂,也因而大幅提升了中国零部件产业的生产水平³¹。不过,在中国汽车零部件的供应中,有外资的零部件厂商其产量所占比例,已由1999年的17.9%升至2005年的31.5%³²。这些发展伴随着一些自主开发汽车厂商的出现,使得下一波的政策议题浮上台面,即合资抑或自主开发的问题。

就如以往,中央政府对于掌控国内厂商的进入,管制能力仍然难以完全落实。虽说准生证的发放极为严格,但在地方与中央博弈的局面下,地方政府与企业“闯关”似已成为一种传统。从80年代中期发展轿车产业开始,中央政府就不断发布严格限制参进及产能扩大的通告。但是在各地地方政府追求发展政绩下,此项政策很难贯彻。根据官方的统计,从事汽车制造的企业数目二十多年来维持在110—120家左右³³,但实际上各地前仆后继试图进入的厂商难以计数,这并未由统计数字表现出来,而可以从国务院各年不断发布的警告性通告中看出端倪。即使由官方统计来看,以地区来分,只有一些发展条件最差的地区没有汽车厂的分布。

1. 自主开发厂商之出现

在条件较为优异的地区,地方政府配合地方企业甚或主动设立地方国营企业来生产汽车。目前两家最受瞩目的自主厂商,是安徽芜湖的奇瑞汽车以及浙江台州民营的吉利汽车³⁴,而他们是在众多新进入者中成功存活下来的,因此其进入的过程也相当具有代表性,同时,到了2007年,奇瑞与吉利已分别成为全国排名第四与第七的汽车集团。安徽芜湖市委书记即是奇瑞汽车的推动者,而浙江民营的吉利汽车,也得到地方政府的部分支持。两者刚开始都没有生产牌照,由地方政府协助或自行向中央争取生产牌照。而至此中

³¹ Sutton (2004) 对中国及印度的汽车零部件产业作的调查中,以零部件每百万件的瑕疵率(ppm)为指标,发现中国汽车成车厂以及其一线(tier one)供货商的生产水平已接近世界标准水平,但是第二及第三线的供货商则质量较为参差。他认为中国在加入世贸之前的进口替代阶段,为中国入世作了很好的准备。

³² 此处数值为数量指数,若以价值论,则比例应超过五成(*Fourin China Auto Weekly*, 2006/12/4)。根据陈建国与张宇贤(2004),到2002年年底,中国汽车业有外商投资企业共631家,整车及改装企业75家,零部件企业556家。

³³ 《中国汽车工业年鉴》,历年。

³⁴ 中国汽车工业协会会长张小虞在2002年时,就依据规模提出了中国汽车3+6的说法,三大仍是原来的三大,而奇瑞与吉利在当时已经被列入六个骨干企业了(汽车业兼并重组连出重拳,新华社新闻,2002/11/12,引自人民网)。

央政府也多半不能强行压制，而多是由中央部委出面，来协调出各方可接受的就地合法方案。不过，另一方面或许更重要的原因是因为配合入世谈判，在政策思考上逐渐倾向放松对产业进入的管制，因此在2001年左右共发出了奇瑞、吉利、华晨、哈飞四张轿车准生证。

浙江是全中国民营企业最集中之地区，90年代初期浙江已有了民营摩托车和配件以及汽车配件的产业聚集，而吉利为其摩托车厂之一。³⁵吉利于1994年即申请造汽车当然未得获准，但仍以造摩托车名义在浙江临海由地方政府帮忙征了地，设了汽车生产基地，并结合数十家台州民营企业共同创业，组成以吉利成车厂为中心的零组件供应网络。³⁶1997年买了濒临倒闭的四川轻型客车厂的生产权，有了微型轿车生产许可，1998年建厂并生产出第一台车——吉利豪情，模仿当时市场占有率仅次于桑塔纳的夏利³⁷，并用夏利配套的零组件，定价则比夏利低1/3，帮助打破原先中国轿车市场的寡头垄断局面。吉利的成功也使得进口替代时期国企培养出的汽车工业菁英逐渐进入这一产业。同时它也引发投资热潮，以至于有一时期浙江民营企业主见了面就问：“你做汽车了吗？”³⁸吉利2006年产量已达20万辆（表4）。

表4 奇瑞与吉利的汽车产量

单位：辆

年份	奇瑞	吉利
1998		100
1999		1600
2000	2000	10000
2001	30070	21171
2002	50398	43475
2003	91223	77852
2004	79565	91744
2005	185588	148182
2006	307232	206958
2007	387880	195589
平均年成长率，2001—2007	60%	50%

资料来源：1998—2000年数字取自路风(2006)；其他取自 *Fourin China Auto Weekly*, March 3, 2008 and Feb. 18, 2008。

国营的奇瑞汽车则是由安徽芜湖市委书记所推动的项目³⁹，书记曾亲任董事长，也得到省政府的全力支持。策划时间也是在90年代初期，于1995年用其他项目名义成立筹备处（但却是“九五”计划安徽省第一号工程）。请来

³⁵ 参考路风(2006)，梅永红与封凯栋(2005)，辛华(2006)与里风(2006)等。譬如，中国最大的汽车零部件企业——民营的方向集团，就位于浙江杭州。

³⁶ 访谈纪录，2007/4/3。

³⁷ 如前述，天津汽车于1986年自日本大发汽车引入技术，生产夏利(Charade)车型，很成功地在进口替代时期占领了大陆微型车的市场，直到吉利挑战出现。

³⁸ 傅白水(2004)。当然多数或者没进入，或很快就退出，或者进入SUV等非轿车的边缘市场。

³⁹ 陶建群(2004—2005)，金履忠(2004)，路风(2006)。

是同乡的一汽大众捷达(Jetta)车间主任当总经理。从英国福特买发动机生产线来生产汽车,于1997年动工。第一款车模仿与捷达共享车身平台的西班牙小型车喜悦,由台湾厂商福臻公司开发模具。⁴⁰1999年汽车下线,次年生产出两千多辆车,因无国家的准生证只能在安徽省内行驶,并作为芜湖市的出租车,后被中央勒令停产。不过经协调与折中后的方案是,奇瑞给予上汽两成股权而加入上汽集团,由此登上国家目录取得生产权(以及上汽品牌)。奇瑞此时同样也是在低阶的轿车市场推出低价的模仿车,带来价格革命也扩大市场需求。其后销量与车种逐渐增长,至2007年产量已达38万辆(表4),并开始出口到后进国家市场。因二汽在走合资路后有一批技术人才出走到奇瑞,奇瑞也与台湾福臻合资引进车身开发技术开发模具,故奇瑞有能力在几年后,就开始推出非全模仿的自主设计的新车型。⁴¹奇瑞的成绩这几年来已逐渐得到各方肯定,不单正式列入国家项目,原给上汽的股份已于2004年取回而成为独立企业,并开始被当做自主开发的楷模,得到中央政府越来越多的支持。⁴²

哈飞汽车是另一个坚持自主开发路径的企业。其母公司为生产军机的哈尔滨飞机公司,隶属于军工体系的航空工业第二集团。在80年代军转民风潮中,它得到了一张生产微型车的准生证,后利用铃木授权的技术生产微型车。不过在90年代哈飞请意大利宾法公司协助设计,开始自行开发轿车。但直到2002年才取得生产微型车以外轿车的准生证。⁴³至2007年已开发三款自主车型,轿车与商乘两用车合计共年产16多万辆。

此外,在奇瑞汽车得到市场认可之后,中央政府对准入较为放松,陆续有其他自主车厂进入轿车行业。其中较有成绩者包括民营的比亚迪。比亚迪原为中国第一大手机电池生产厂商,2003年借由并购陕西秦川汽车而取得准生证,后则迅速地开发出模仿丰田花冠的轿车,至2007年其轿车年产量已达10万辆。此外,在非轿车领域中发展较为成功的自主厂商,也多陆续进入轿车生产。如国营的安徽江淮汽车轻卡与商务车成绩优异,在准备多年后终于在2007年年初取得轿车的准生证,并于年中推出第一部轿车。最大民营皮卡厂商长城汽车也于2008年年初首次推出轿车。

2. 关于自主开发政策之争议

由这些发展历程可看出,90年代初期的中国轿车的寡头垄断市场显然不

⁴⁰ 陈良榕(2007/03/28)。他另一篇报道题目为“飞羚经验 大陆开花”(2006/5/24),陈述台湾汽车厂因无持续自主开发,累积的经验对大陆车厂的自主开发做出了贡献。除奇瑞外,福臻公司也陆续帮助吉利及江淮等大陆自主车厂开发模具与车型。

⁴¹ 路风(2006:114—120)。

⁴² 譬如2005年科技部决定将“国家节能环保汽车工程技术研究中心”基地设在奇瑞的汽车工程研究院。在此之前已被批准设博士后科研工作站,获认定为重点高新技术企业,并担任多项国家科技863技术计划项目,新华网 http://news.xinhuanet.com/auto/2005-06/20/content_3109229.htm。奇瑞的汽车工程研究院目前已有近千名研究人员,研发投入占营收比高达10%左右(陶建群,2004)。

⁴³ 路风(2006)。

可能得以继续。一方面中央政府不满于既有发展水平，而亟于推动加入世贸、进一步产业升级，另一方面，国内有各方力量看好此产业的成长前景，因而亟于想要进入此产业分一杯羹。90年代后期，中央政府主导的新一波外资引进，虽然达到了提升国际竞争力的目的，并确实使得合资厂得以因应加入世贸的变局。但是，中国国内其他的新进力量，尤其是不在中央政府规划之内的新进力量，则开始直接挑战过去以合资为主的汽车产业政策，挑战这整套“以市场换技术”、以国营厂与外资合资为主，并且严格限制参进的产业政策。

近十年来，这些新进自主厂商成功地推出低廉的模仿型汽车，已占领了三万元以下车型的轿车市场，至2006年止已有全中国轿车市场26.8%的占有率（见表5），同时其中有些厂商也已开始推出自主开发的车型。这些车厂的成功，引发了相关政策的争论，带来了对市场换技术政策的全面检讨。其中最重要的是路风教授的报告，2004年科技部委托北京大学路风教授，进行了对汽车自主开发的研究。此报告严厉批评市场换技术的政策，并力陈中国汽车业的失败，正是因为过去政策一直没有将培育自主产品开发能力作为重点，而错误的只将目标放在产业集中度与规模上，实质上只是在维持垄断保护落后的既得利益者⁴⁴。科技部更于2005年举办了“吉利现象研讨会”，借此肯定自主开发⁴⁵。当自主开发、有民族品牌的轿车厂，不单已经出现并展现初步的成功之后，自主开发的方向很自然地能够在论述上占到上风。因为原先合资政策所依据的，只能是一种在自身技术落后下“不得已”的说法。“中国轿车工业不能长期缺乏自主品牌”的说法是难以辩驳的。同时，站在扶植自主厂商的立场，对外资/合资企业给予所得税的优惠的措施，也受到了挑战。⁴⁶

表5 2004—2006年自主品牌乘用车品牌数及产量

项目	2004年	2005年	2006年
乘用车品牌数(个)			
合计	110	115	156
自主品牌	27	34	66
自主品牌比重(%)	24.55	29.57	42.31
乘用车产量(万辆)			
合计	248.3	311.8	430.2
自主品牌	49.6	74.1	115.3
自主品牌比重(%)	19.98	23.77	26.80

资料来源：《中国汽车工业年鉴》(2007)。

⁴⁴ 此报告的主要部分最终刊于路风(2006,第二篇),不过在2004年年初报告完成后,就迅速流传引起广大注意,摘要版曾刊于《商务周刊》2004/3/20。梅永红与封凯栋(2005)则是科技部对吉利自主开发的调研报告。这些报告都指陈合资的后果是合资厂管理者“丧失自主创新的勇气和精神”,“中国轿车工业不能长期缺乏自主品牌”,要“重塑民族文化尊严”。另外,也有其他专家集体上书“为建立汽车工业强国进言”,要求建立自主民族工业(《北京晨报》,2006/6/22)。

⁴⁵ “吉利现象——中国民族汽车工业发展道路研讨会”,2005/10/26,地点:科技部,会议摘要刊于新浪汽车网,http://auto.sina.com.cn/news/2005-11-10/1459149758.shtml。

⁴⁶ 金履忠(2004)。合资企业所得税税率为17.5%,内资企业为33%。此税率上的差异直至2007年年初才决议逐步取消。

3. 修改政策

因此,到了新世纪之后,政策才有了转折。原先以市场换技术、合资为主并严格限制参进的政策,已必须修改,新政策已开始强调技术的自主开发以及培育自有品牌。2004年发改委发布的《汽车产业发展政策》所列的政策目标第三条,就为“激励汽车生产企业提高研发能力和技术创新能力,积极开发具有自主知识产权的产品,实施品牌经营战略”。⁴⁷奇瑞与吉利等新加入者,原先都是破坏中央产业政策的违规者,但现在都受到肯定,并开始得到政策支持。

除了鼓励自主开发与品牌策略之外,2004年的政策与1994年的不同在于,为配合加入世贸,取消了外汇平衡、国产化比例和出口实绩等要求,减少行政审批等,也鼓励节能环保,并改善消费环境,不过还是继续对产业结构的指导。

中央政府仍坚持保有其最重要的政策工具,即关于进入的审批权,新建的企业仍须核准,不过既有企业开发新项目则放宽管制而采用备案制,并改以规模门槛来限制进入。同时,国家仍维持对产业结构的关注,2004年的汽车产业政策目标继续包含对产业结构的干预,即要引导兼并重组,促进集团作大作强。在2006年12月20日发改委发布的《关于汽车工业结构调整意见的通知》⁴⁸中,对产能过剩问题已显现(产能利用率2005年为七成左右),前三大厂商集中度下降,集团优势不明显等表示了警惕。显然主事者仍然继续以往一贯思维,将产业结构当做“表现标准”,以为表面或一时的厂商数目、规模、集中度,就一定有其效率或竞争力的意涵。但如前文所述,这些结构因素只有在“事后”才有此等意涵,而非事前。若将其本身当做表现标准,很难达到政策目标。或许这也显现某种路径依赖。

“十一五”规划中列出的汽车工业的发展目标,照例包括产业结构的“规划”,即对领导厂商数目及规模的规划,但也加上了自主品牌比例应超过一半的目标。其规划目标是形成“1—2家年产200万辆以上(其中自主品牌占50%以上)、出口量占10%以上的大型汽车生产企业(集团);几家年产100万辆以上(其中自主品牌占50%以上)、出口量占10%以上的骨干汽车生产企业”。因此,在官方鼓励下合资的中资方开始进行并购整合,如上汽于2007年年底并购了南京汽车,而签约仪式由发改委主持,据称发改委将把此“上南合作”作为推广“大集团化”的样本。⁴⁹同时,上南合作之后,关于东风将从中国航空工业第二集团接手哈飞、昌河及东安等汽车部门的传言,以及对于其他并购案的猜测,更是在媒体上不断传播。⁵⁰预期在政府推动下,以并购方式进行整合的努力会持续进行,但实际成效则尚待观察,因国际汽车业的

⁴⁷ 《中国汽车工业年鉴》,2005。

⁴⁸ 引自中国国家发展改革委员会网页,发改工业[2006]2882号,2006/12/20。

⁴⁹ 刘晓林,“发改委主持国内最大车企并购案”,《北京晨报》,2007/12/27。

⁵⁰ 蒋婷婷,“东风整合哈飞在即,汽车业重组大潮来袭”,《第一财经日报》,2008/04/21。

并购案失败比例不低。⁵¹同时如上述，在政策上将产业结构当做表现标准的做法，原本就未必合理。

不过，虽然目前汽车产业政策已修正为“两条腿走路”⁵²，即一方面继续合资合作，一方面开始鼓励自主发展，但这显然并非是一长期均衡的状态，下一波的政策争议与调整应为期不远。随着中国轿车市场竞争的白热化，跨国汽车公司已采取更积极的战略，在技术、品牌、管理与市场上对合资企业加强介入，压缩合资伙伴中资方面的发言空间；同时，在中国入世带来了进一步开放后，加紧建立外商独资的研发机构、零部件企业、汽车金融服务公司以及汽车投资公司等。⁵³简言之，合资企业越来越像是由外资主导的外资企业⁵⁴，而合资伙伴中资方面也已开始推出自主开发的车型，继续把合资当做手段的政策作为已经不再可行。

若以研发比（研发费用占营收的比例）来衡量各企业提升技术自主开发的努力，就可看出合资与自主厂商清楚的差异。《年鉴》中只提供了三大集团的研发比例（见表6），在2006年一汽集团研发比例为1.68%，东风为0.70%，实力较坚强的上汽为2.81%。同时，自主厂商奇瑞的研发比高达10%左右，吉利也有2%。⁵⁵跨国汽车公司本身的研发比例都不低，在2006年，丰田研发比例为4.05%，本田为5.15%，通用为3.18%。⁵⁶

表6 2006年中国三大汽车集团研发概况

公司名称	研究人员 (人)	研发支出 (万元)	销售收入 (万元)	研发密度 (%)
一汽集团	2254	250093	14916914	1.68
一汽大众	329	127900	4774087	2.68
天津一汽夏利	309	4017	759728	0.53
天津一汽丰田	—	—	3278251	0.00
东风集团	5350	99739	14168729	0.70
东风汽车集团股份有限公司	5120	95079	11963202	0.79
东风悦达起亚汽车有限公司	60	3169	958676	0.33
东风神宇车辆有限公司	38	353	59281	0.60
上汽集团	5351	491318	17503082	2.81
上海大众	765	83526	4017097	2.08
上海通用	1201	152826	5699463	2.68
上汽通用五菱	618	29756	1352964	2.20

资料来源：《中国汽车工业年鉴》(2007)。

⁵¹ 如BMW曾以40亿欧元高价买下罗孚，最后则以象征性的10英镑将其卖回给原股东(BBC News, 2000/5/9)。南汽与上汽在2005年曾争相购买罗孚，南汽购买了部分资产，2007年罗孚品牌最终由印度塔塔集团购得。

⁵² 陈建国和张宇贤(2004,第30页)。

⁵³ 陈建国和张宇贤(2004)。

⁵⁴ 发改委工业司官员在内部刊物上指出，跨国汽车公司在华策略的变化是将“中国战略”改为全球战略的一部分，将合资关系的“合作型”战略改为“控制型”战略。引自《新京报》，2004/5/13。

⁵⁵ Ma (2006/7/13)。

⁵⁶ 引自各公司网页。

对于在政策上如何面对这内外资的摊牌时刻的到来,目前有两种不同的声音。一是认为加入世贸之后,传统以保护方式扶植民族工业的做法已不可行,必须在开放中加入全球分工体系提升竞争力,只要能够实现国家经济增长目标与就业目标,就可称其为是“国家产业”,实不必以资本的属性(内外资)为依据来定义民族工业(国务院发展研究中心课题组,2002)。另一种看法则可以上述的科技部以及路风的报告为代表,其认为技术能力是累积在企业层次,企业及资本的属性甚为重要,落后国家必须要建立自主企业才能掌握技术与经济发展的方向,自主开发与自有品牌不可或缺。实际上,这争论也可呼应国际文献中对于全球化的两种看法,前者接近全球化后无国界的说法,后者则接近全球化后国家界线依旧存在,只是竞争规则有所改变的看法。这其中当然也牵涉到规模庞大的合资国企何去何从的问题,问题复杂不易解。譬如,“十一五”规划中虽已提出要求汽车业领先企业的自主品牌比例超过50%的目标,但要如何落实此目标的细节规定与时程表,则尚未明朗。发改委在2006年年底发出的《关于汽车工业结构调整意见的通知》中,指陈“要坚持对外开放和自主发展相结合的原则,统筹兼顾中资企业和中外合资企业的发展”。⁵⁷不过随着中国汽车市场的快速变化,进一步的政策争议与修正可以预期。

四、中国汽车产业政策之模式

从上述中国汽车产业的发展历程以及相关产业政策的演变,本文在此将试图响应文初所提出的议题,即中国政府产业政策模式及其有效性为何?汽车产业政策可称为有效吗?与东亚模式的异同为何?

中国汽车产业发展至今,虽曾被认为是市场换技术政策最失败的案例,是难以承受入世挑战的部门,不过,近年来随着自主厂商的快速兴起,以及中央产业政策快速转变为支持自主开发,中国汽车产业发展前景已经大为改善,转为长期看好的局面,因此可称为是个有希望成功的案例。尚待评估的是政策所扮演的角色。

(一) 巴西经验比较

进行与其他后进国家发展汽车产业的经验的比较,将有助于对中国经验的理解,本节先以巴西之拉丁美洲模式为例与中国汽车业发展经验作比较。⁵⁸巴西政府在20世纪50年代推动汽车业进口替代时,一方面禁止成车进口提供贸易保护,另一方面则要求厂商在5年内将自制率提高到95%,不过对于

⁵⁷ 引自中国国家发展改革委员会网页,发改工业[2006]2882号,2006/12/20。

⁵⁸ Shapiro (1994)。

外资并无合资的限制。如 Shapiro (1994) 所指出, 在美国强大的压力下, 巴西政府如同其他拉丁美洲国家一样, 并无力将跨国公司的利益排除在外。因为跨国企业认为巴西当地市场潜在规模够大, 因此愿意配合政策进行投资, 提升原先纯装配性的作业, 并协助成立配套零组件产业, 在几年内将自制率提高到 90% 以上, 并在 70 年代中产量接近百万辆。不过, 原先虽有些本地整车厂参与市场, 但都被淘汰出局, 最终是由大众、福特与通用汽车三家跨国企业垄断, 三家的市场占有率达到九成。到了 80 年代后期, 巴西政府因国际收支困难开始推动出口, 当时当地成车缺乏国际竞争力, 高自制率也同时意味着全盘改造的困难。在 90 年代政府进一步推动出口之后, 巴西至 2007 年已能出口近八十万辆车⁵⁹, 不过在这进一步全球化过程中, 竞争力虽得以提升, 但多数的本土零部件厂商却被淘汰出去, 产业更彻底由外资主导。

巴西此种进口替代工业化带来的困局, 与中国汽车业在 20 世纪 90 年代初期的情况很类似, 差别在于中国以合资企业为主而非外资独资, 这差别在其后升级过程产生影响。因为巴西的外资汽车厂的决策仍取决于企业母公司总部, 不易配合当地升级的要求, 因而近年产业进一步的升级则更使得零部件产业外资化。

与巴西情况相比较, 中国政府一方面一直坚持外资股份不能过半, 在入世贸组织谈判中虽面对强大压力, 中国仍继续坚持这点, 因此有较多的政策空间, 再则, 快速成长的国内市场也带来与外资谈判的巨大筹码。同时, 中国对合资协议设有年限, 并且可能是世界上唯一有此限定的国家, 显示中国政府可能是把合资当做一个过渡性的安排。⁶⁰更重要的是, 中国政府持续展现推动升级的动力, 一而再再而三地推动产业升级方案, 修正政策改变现状。因此, 相对于巴西, 中国对外资的角色相对有所限制, 这可能部分是因为巴西政府长期处于美国强大压力之下, 政策空间相对受限, 部分是因为中国社会增长共识强度较高。总之, 中国模式呈现出较清楚的发展取向, 是巴西所缺乏的。

(二) 韩国模式

韩国政府发展汽车产业的策略, 一开始就以当地企业为主体, 扶植了现代、起亚、大宇等韩国汽车厂商。⁶¹所用的政策工具与巴西有些类似, 包括限制进口, 以出口业绩给予进口特权, 以及低利贷款等, 不过, 韩国的成绩则

⁵⁹ 引自 ANFAVEA, Brazilian association of national automotive manufacturers 之网页。

⁶⁰ 在 1983 年中国通过了第一个关于合资的法规, 其中规定合资皆有年限, 合资双方协议的年限应在 10—30 年之间。(http://www.lawon.cn/law/detail.do? id=2211913.) 此法规后虽有修正但至今仍然有效。作者感谢 Alice Amsden 教授指出这点。

⁶¹ Amsden (1989) 与 Kim (1997)。不同于现代汽车一直坚持自主开发, 大宇汽车早期曾与通用进行合资但成效不佳, 并使得大宇技术基础较为薄弱, 难以应付亚洲金融危机, 以致破产而被通用并购。起亚汽车早期生产货车, 稍后才进入轿车生产。

远非巴西汽车业所能及。其中,很重要的是国家政策从20世纪70年代初开始,一方面严格限制进入,同时清楚要求自主开发,当地企业决策能够和国家的产业政策完全配合,不断引进技术发展自有技术能力,产业政策上并不断以外销绩效为检验标准鞭策当地企业,培养并维持国际竞争力。韩国国内市场规模过小,去支撑韩国建立世界级汽车业的企图相当吃力,以至于东亚金融危机的来临重创了当地产业,导致大宇汽车终被美国通用汽车收购,现代汽车则并购了起亚。

现代汽车全球地位虽尚未完全稳固,但从目前现状来看,韩国的汽车产业仍有很高的成功的可能性,其他后进国家如巴西的汽车业,则令人无法看到这样的前景。同时,韩国依靠这样的产业发展策略,也成为至今唯一能够成功建立全球品牌(包括三星与乐金电子以及现代汽车)的后进国家。⁶²韩国汽车业的发展模式是以日本汽车工业为典范,日本汽车业基础雄厚成果坚实,譬如,丰田汽车已经于2006年如众所预期地取代通用成为全球第一大汽车公司。日本汽车业发展远早于韩国,在二战前丰田与日产就开始生产货车,二战后在轿车业方面以自主开发方式追赶欧美,其模式日后就成为韩国学习的范式⁶³。

日韩在发展过程中,对于必须扶植民族工业、培育民族企业并没有太多争议,因此在发展初期必须引进国外先进技术时,都抗拒合资而以技术移转方式为之,坚持保持本土企业的自主性,直到最近十多年才稍有所改变。相对于日韩,中国的不同在于,其国内对产业的长期发展目标的实质意涵一直是有争议的。此点在下节将作进一步探讨。

(三) 中国模式特色

东亚发展型国家模式一般被认为包括:统治菁英具坚定发展取向,经济官僚体系建制完整具专业能力,并发展出有效的干预方法,政府相对于私企业部门具有镶嵌式自主性。日韩因一直维持市场经济的体制,经济官僚体系的变革幅度较小且较为稳定,产业政策的大方向也很早就清楚确定,同时产业政策是由中央政府直接面对企业部门,由中央经济官僚体系直接负责,并与私企业部门有着绵密的双向信息流通的管道,但又能在此政商关系中维持政府政策的自主性。这样的政商关系被学者称之为东亚国家特别具有的“镶嵌的自主性”。除了发展取向外,在此就这些因素将中国与日韩模式作简要之比较。

相对于东亚模式,中国模式显然有两个特殊之处,一是其规模庞大且复

⁶² "The Top 100 Global Brands 2006", *Businessweek*, Aug. 17, 2006. <http://www.bwnt.businessweek.com/brand/2006/>.

⁶³ Cusumano (1985) 与 Johnson (1982)。

杂，市场规模之庞大有其特殊的效应，而制度复杂性则包括条条块块的架构，中央-地方的关系，部门-企业的关系，不同地区间的差异等，另一是其作为转型经济的历史包袱与传承。这些都使得产业政策的拟定与执行显得复杂。因此，中国的特色必源自其复杂的转型过程，中央与地方等条条块块的复杂结构，以及各方的博弈与理念的角逐。

官僚体系的完善性与专业能力不容易作很好的比较，不过可作两点归纳。中国的计划经济的历史传承必然是特殊的，其对官僚体系的结构、运作方式与政策理念有很大影响，这意味着他们必须逐步学习市场经济的操作方式，并不断修正政策，其持续将产业结构作为表现标准的做法也是此路径依赖的表现之一。在这些年中，与汽车业相关的官僚体系，已经经过多回合的改组重整，产业政策也经过多回合的变革。

1. 表现标准

东亚模式中很重要的一个因素是国家在给予补贴的同时，也以经济表现来要求企业，并能提出客观易见的表现标准，而出口（尤其是出口到先进市场的）实绩意味着国际竞争力，成为东亚发展型国家常用的表现标准。而中国因仍在逐步走向市场经济，发展初期国内市场的绩效未必完全反映实力，发展又相对落后，因而难以推动出口。同时，既然一开始就采用合资途径，产业政策的绩效就只能限于进口替代程度的指标，如国产化率、生产力差距等。外商本就不是产业政策促进的对象，出口与否是其全球策略运筹的问题，而非进步与否的问题。亦即将出口实绩作为表现标准，只能适用于以自主企业为主体的情况。

产业政策的成功仰赖于真能奖赏到提升效率者。在进口替代阶段，绩效主要在于国产化率，奖赏则来自于进口其他零部件能享有较低的关税税率⁶⁴及保护伞下的超额利润，至于在此情况下扶植起来的企业是否经得起考验则尚未受到真正的测试。至于合资企业形式是否能够继续承担提升竞争力的角色，也是尚待考验。

在转型过程中，既有厂商未必是能经得起考验而有竞争力的存活者，而政策上对新厂商进入设限必然会起到对既有厂商的保护作用。中国汽车产业政策一直存在着严格管制产业结构的政策方向，显然延续了计划经济的思维与既有的结构与管理方式，这样的政策固然顾虑到重复投资的问题，但就难以顾及其保护既有厂商的反竞争效果。⁶⁵这问题在中国庞大复杂的中央-地方体系中，更不容易得到较好的处理。

⁶⁴ 夏大慰等(2002:254)。1987年开始实施“级差关税”，将轿车国产化率分为40%、60%与80%三个等级，汽车厂能享有的零部件关税税率则相应为37.5%、30%与20%三个等级。

⁶⁵ 路风(2006)的第五章《中国汽车产业政策的演化：从战略失误到编造神话》，对此结构提出严厉批判。

2. 分权与镶嵌自主性

相对于东亚模式,庞大的中国无法由中央直接执行产业政策,政企关系必须再进一步分层级,在复杂的条条块块结构下运行。因为此结构及分权的问题,中国中央政府因此无法具有上述镶嵌的自主性。

产业政策的有效性有赖于经济官僚体系所拟定出的政策的质量,以及其执行政策并监督成效的能力。要能拟定出优良的政策,则决策单位对市场规律及市场信息的掌握,是一必要的条件,同时,其必须能持续监督政策实施成效并作与时俱进的修正。东亚模式成功的关键因素——其政府的镶嵌自主性,重点即在于政企之间信息的双向流通,政府对市场信息的掌握,进而能据此作自主性决策。缺此则政策必然难与市场运作配合,目标必难以达成。

中国中央政府的产业政策,对各地方政府、各部门及企业的直接控制能力相当有限,其最主要的政策工具只是投资项目审批权,包括对投资相关资源的配置权。惯用的表现标准除了经济增长之外,过去主要包括经济规模、产业集中度与获利率。直到最近政策改为支持自主开发之后,也开始涵盖自有品牌比例与研发比例。

在中国,中央政府并非政策实际执行单位,实际的执行多有赖地方政府为之。因此,决策单位缺乏与相关企业经常进行信息双向交换沟通的管道,因此不易掌握市场动态,也不易提升自身对市场规律的理解。政策制定若与市场脱节,则必然难以制定出可行性较高的政策,难以达到目标,并使得产业发展困难,会需要事后修正。在政策出台后,中央政策单位因非直接执行单位,对于政策执行情况及成效,以及各相关单位的情况与意向等重要信息,都必须依赖下层单位提供,实际上监督不易,且信息必然不足甚至不准确。

地方政府任务是追求地方发展,但这发展是否能促进整体产业与经济的发展,则仍要靠中央政策的协调与规范。譬如在国产化阶段,多数地方政府并不配合中央政策;后来违规推出的自主汽车厂则有好有坏,成功者打开局面帮助推动了自主开发的政策,失败者则成为过剩产能。即各单位会对政策做出响应,而市场的发展多半会不如预期。中央政府与各地方政府、各部门、各企业单位间,在下一回合的政策修订过程中,必然要进行一番博弈,而博弈则具有补充信息沟通不足的功能。

3. 博弈与检验标准

对既有政策的挑战可能会来自几个方面,一则产业发展成绩不佳应会对相关部委带来政绩欠佳的压力;再则,发展不足的市场意味着发展的空间,可能会吸引各方设法违背中央政策进入市场,自行实验其他方案;政策成效欠佳的情况,可能会受到上级、其他部委及一般舆论的批评,如果有地方实验出其他较有成果的方案,则批评者更可以援用这案例,加强批评的力道,地方也可借此在中央层级得到援助。

表7 2000—2006年中国汽车工业投资总额

单位：亿元

年	投资总额			引进国外技术投资	
	全国	汽车工业	汽车	汽车工业	汽车
一五时期(1953—1957)	635.3	5.5	5.1		
二五时期(1958—1962)	1269.1	2.0	0.7		
调整时期(1963—1965)	496.6	1.8	0.7		
三五时期(1966—1970)	1208.6	10.2	5.0		
四五时期(1971—1975)	2280.0	22.6	—		
五五时期(1976—1980)	318.6	18.3	—		
六五时期(1981—1985)	7997.6	44.4	—		
七五时期(1986—1990)	20593.5	172.4	89.1		
八五时期(1991—1995)	63808.3	756.1	364.3		
九五时期(1996—2000)	138846.3	967.7	491.0		
十五时期(2001—2005)	295361.7	2351.6	1430.0		
2000	32917.7	178.7	87.1	36.4	
2001	37213.5	194.3	121.1	26.0	
2002	43499.9	283.2	170.3	35.6	
2003	55566.6	498.6	313.1	60.2	
2004	70477.4	641.3	430.0	113.2	74.4
2005	88604.3	734.2	396.2	113.2	74.7
十一五时期2006	109869.8	780.9	415.2	112.3	77.8

注：① 全国投资总额为全社会固定资产投资总额。② 引进技术中含购买进口设备及引进项目基建投资。③ 汽车工业除了汽车业之外，还包括改装汽车、摩托车、发动机、汽摩配件等。

资料来源：《中国汽车工业年鉴》(2007)，中经产业库。

既有政策必然有其支持者，包括政策的推动者与参与受益者。既有政策是否会改变，一方面牵涉到各方之博弈，另一方面也与目标的正当性有关。如果挑战一方可以提出相对于既有政策更能够促进中国经济发展的新方案，并且新方案有实验成果支持，则应能在舆论上占到上风，有较大机会可以改变政策。在中国要经济增长以“赶超西方”是一既定的大政策方向，并且有社会共识支持，但是具体政策方案则未必有共识，必须经过多回合的实践与争论。不过，在这些争议中，除了产业本身的发展是当然的主要表现标准之外，民族主义目标的实现——即民族企业的成长显然也是检验标准之一，亦即来自民族企业的增长比来自外资的增长有正当性，自主品牌比没有品牌具有正当性。

前述的政策演变过程皆可作为上述说法的佐证。譬如，进口替代政策的成果，因产业结构寡占与水平落后，到了90年代中期受到很大挑战，因为要缩短与西方先进水平的距离是一个无可置疑的目标。而就实际利益而言，落后寡占的产业状态必然引起各方觊觎，潜在的闯关者众。批评者除了其他部委与一般舆论外，更包括当时正推动加入世贸组织的高层执政者，而推动入世其实正是执政者推动各方提升竞争力的一种手段。当时出台的升级方案是进一步开放市场并引入更多外资，但仍限制自主厂商进入。在违规闯关的奇瑞等自主企业，很快在入世之际在市场上交出成绩后，这升级方案即受到挑

战,批评者包括科技部等其他部委、有意者及一般舆论。自主品牌的正当性帮助推动了汽车产业政策的再次修改。

中央政府虽然实际掌控能力有限,不过通过每一个五年计划的政策倾斜,中央政府持续提供政策讨论、协调各方力量的平台,并借此修改政策的方向,提出下一阶段新的发展政策。每一次修订政策,都经过上述各方博弈、多方争论的过程,发展取向与民族工业目标具有较高的正当性,因此影响着长期政策演变方向,就此意义而言中国也显现发展型国家的倾向。下一节将对此作进一步厘清与界定。

(四) 产业政策的成效

若检视中国汽车产业在过去三十年来的发展,可以说每次所制定的政策都不尽适宜,甚至是失败的,以至于曾被认为是“市场换技术”政策最失败的案例。但是中国产业政策模式完全无效吗?

1. 产业政策无效论

如前述,Naughton(2007)认为中国针对个别部门的产业政策几无成效,不单政策规划空泛也缺乏完整规划政策的机制,规划过程饱受不同利益冲突的影响,因此成效不彰。而Thun(2004,2006)则认为因为地方政府以及企业单位都有其制度上与组织上的路径依赖,因而会对政策做出不同的反应,譬如上汽在达成国产化率上远超过他处等,因此中央政府的产业政策其实也无法得到真正的执行。同时,因为各地方各部门的路径依赖,它们未必会如提出“中国式联邦制”的作者们(Montinola *et al.*, 1995)所认为的那样,会自动模仿追随表现较优的单位(如上汽)的行为模式。

本文依据对中国汽车产业的发展途径以及产业政策的演变历程的归纳分析,提出一个不同的看法。相对于Naughton(2007)的产业政策无效论,本文认为至今为止中国轿车产业的发展,虽远称不上是民族工业成功的典范,但确已取得相当程度的成绩,这些发展与中央不断修正相关政策有密切关系,故不能谓之为完全无效。相对于Thun(2006)的地方政府路径依赖论及中央政府力有未逮说,本文则认为其言虽皆属实,但其实仍只是整个政策循环的一部分,而不是故事的全部或结局。从汽车产业政策不断演进过程中,政策从合资方式进口替代——提升国际竞争力——合资与自主开发并行的演变,整个过程即是在不断重复政策制定——实施/违背——检讨/博弈——修订的循环过程。

2. 超赶共识监督下的产业政策模式

每次汽车产业政策的拟定,确实都显示出中央决策单位对市场经济运作规律的理解欠缺,政策蓝图与市场现实有距离,引导性政策工具不足,有时也显示某种官僚体系的组织怠惰性。同时在执行层面,各地方、各部门各有利益,各有对策,各行其是。这样的产业政策的制定与执行,与成功的东亚

模式有相当的距离。

不过，各地方的各有对策也可成为一种实验的空间，在中央政策单位缺乏市场信息的情况下，各地的实验丰富了政策相关信息以及可能的政策选项。中央政府在面对各地不同实验的结果，可能主动或被动地择“优”选用，作为下一波政策修订的依据。譬如说，中央对过去的违规者（如自主开发者），因其绩优而不单予以合法化并开始扶持，也称为是事后性的两条腿走路。如前述，这实验的空间是现实的存在，而不是来自中央的刻意设计。

虽说很多政策看来可行性与约束性不高，也常有违规者，以致被认为无效力，但是每次出台的政策的大方向，仍会对地方与企业形成某种约束。中央政府掌握着最终认可权的制高点（commanding height），包括对投资/引进外资、贷款、进出口、土地征收、企业登记及发行股票等之核准权力，配合着当时的政策方向，这权力最终仍能发挥关键的作用。譬如，虽一直有违规进入产业者，也有如奇瑞等最终得到追认者，但违规者若一直无法得到准生证，则确实无法公开（跨出省界）销售产品，无法长期生存。

不过，在上述的政策过程中，因各方对于追求中国长期发展（要赶超西方）具有高度的共识，因此这目标成为一个检验政策成效的有效标准（择优），并且驱使着政策的不断修订，以达到这共同的目标。近来，这目标的具体内容得到进一步的厘清，即民族企业的发展也成为检验政策的表现标准。

产业政策的成功依赖于政策能以产业整体长期的发展为目标，而超越短期及个别部门的既有利益，东亚模式中政策的“自主性”即表现于此。虽然在过去三十年来，各方面对如何达成这一目标有相当不同的意见，但因为长期目标可作为检验政策有效性的标准，因此使得这不断修订的模式成为可行。即中央政府可以依赖掌握着最终认可权的制高点，依据各方对追求中国长期发展追赶西方的高度共识，依据众人对追求发展的认同，实现了一种依据地方实际实施结果持续修订政策的产业政策模式。

3. 增长与赶超共识

中国因为规模庞大及结构复杂，因而无法具有东亚模式的镶嵌自主性。中国的国家发展取向，也无法如东亚模式一般可以表现在单一的中央经济官僚体系上，而必须表现在一个复杂的产业政策过程上。上述讨论显现，众人多方持续的参与在实利与理念上的争逐与博弈，使得政策持续往推动增长及促进民族工业方向演化。因此，本文将这过程称为“赶超共识监督下的产业政策模式”。“赶超共识”意指中国人对赶超西方目标的认同。在此不用“增长共识”，是因为增长可以来自外资或合资或民族企业，而赶超则意味着不只是增长，而是必须产生能够赶上西方的民族工业。近年来汽车业自主开发政策的胜出，就显现了赶超共识的作用。

4. 模式的适用性

至今为止中国轿车产业的发展已取得相当成绩，不过这种产业政策模式

的有效性,显然会依据产业特性而有所不同。如汽车这样中等技术层次的产业,应较为符合目前中国发展上的比较利益。即这种产业的技术层次中等、可利用广大国内市场的优势、生产流程仍有劳力密集部分、并且中国在过去已累积相当的基础。这样的政策模式在高科技产业,则或许因产业特性不符合这些条件,因此发展成绩欠佳。

同时,这种产业政策模式的有效性,有赖于各方力量持续的注意与参与,因此对一些规模较小的次级产业,恐不易适用。汽车产业重要性极为突出且广受瞩目,牵涉利益重大且广泛,因此在这相关的政策辩论及博弈的过程中,会有来自不同地方政府、国内外企业、官员及学者诸多力量实际参与及持续的关切,以至于每一回合的政策失败,都会遭到广泛的检讨批评,协助推动政策的改善。对于诸多规模远小于汽车业的次级产业,则未必能得到不同地方政府的参与及公共领域的持续关注,政策的检讨与纠正则必须要多依赖其他的机制。

5. 崩溃论

在此也可用此汽车业的案例,来检验前述崩溃论的有效性。强调崩溃面的学者认为地方政府径自追求地方利益之下,中央政府难以推动一致性的政策,因此认为发展型国家概念对中国的适用性有限。如前述,张军和周黎安(2008)、徐现祥等(2007)文献,已经成功开拓政治经济学领域,将问题加入官员晋升机制的向度来探讨地方分权问题,而非只是看分权的分解面影响。若以此汽车业的案例来看,地方政府以及各部门或企业确实会各自追求其本身的利益,也常会因此违背中央政策。不过,各地方条件不同,等于是各地方在进行不同的实验。若某些地方能够做出成绩,则有可能在各方博弈中,进而改变中央的政策。

由此汽车业案例而言,几个回合的产业政策的效果,至今仍称不上成功,前景也并不完全明朗。不过,以政策沿革角度来看,分解面的因素并未导致全面的失控,反而成为政策实验的空间,虽说这实验空间并非是由中央政府控制。政策过程庞大费时,但中央统筹管理能力仍在。因此本文并不支持崩溃论,即中国中央政府仍有能力追求经济发展。只是在庞大的中国,产业政策须由中央与地方政府及相关部门共同负责,在各方参与下形成了“超赶共识监督下的产业政策模式”。

五、结 论

中国汽车产业在过去三十年来的发展,可说每次所制定的政策都不尽适宜,甚至是失败的,以至于曾被认为是市场换技术政策最失败的案例。不过发展至今,中国轿车产业增长迅速,同时自主车厂所占比例在短短几年内增至近三成,使得这一产业的发展前景大为改善,因此汽车产业政策并非全无

成效。在改革开放后汽车产业政策演变过程中，政策单位的学习效果是无可置疑的，而这学习是各方博弈及理念争逐的结果。

本文提出的中国产业政策模式理论，不同于 Naughton (2007) 以及 Thun (2004, 2006) 的中国产业政策无效论，以及中国式联邦制理论。本文整理了中国汽车产业的发展途径及产业政策的演变历程，发现政策从合资方式进口替代——提升国际竞争力——合资与自主开发并行的演变，整个过程即是在不断重复政策制定——实施/违背——检讨/博弈——修订的过程。

中央政府因非政策直接执行单位，对各方掌控能力有限，缺乏从企业取得信息的沟通管道，不易掌握市场动态，因此制定出的政策多缺乏可行性，产业发展会有困难。不过，产业发展成绩不佳会引发来自各方的修改政策的压力。一则相关部委会会有政绩欠佳的压力；再则，市场空间会吸引各方设法违背中央政策径自进行实验；同时，政策成效欠佳的情况，会引来其他部委及一般舆论的批评；若地方实验有较佳成果，则批评者更可加以援用。既有政策的改变，牵涉各方之博弈，也涉及目标的正当性。促进中国经济增长的目标有社会共识支持，但具体政策方案则未有定论，必须经过多回合的实践与争论。在公共论述中，赶超西方为无可置疑的目标，因而当促进民族工业成长成为可能的选项后，其正当性就高于其他，而成为改变政策的依据。亦即在各方博弈之中，民族主义的正当性帮助决定政策修改的方向。

中央政府虽掌控力有限，不过能持续提供政策讨论、协调各方力量的平台，并借此修改政策的方向，提出下一阶段新的发展政策。每一次修订政策，都经过上述各方博弈、多方争论的过程，发展取向与民族工业目标具有较高的正当性，因此影响着长期政策演变方向，就此意义而言中国也显现发展型国家的倾向。

产业政策概念的始祖 Chalmers Johnson 曾言，产业政策因时因地而异，它是种态度，也是个取向，有了意向之后才谈到政策拟定与执行的技巧与成效，而这些会依据当时实际的需要而变化⁶⁶。中国因其之庞大与复杂，无法具有东亚模式的镶嵌自主性，国家的发展取向也不可能表现在一个单一的中央经济官僚体系上，而是表现在一个复杂的产业政策过程上。因此，本文将这过程称为“赶超共识监督下的产业政策模式”，其有效性则有赖多方持续的参与及众人对赶超西方的高度共识。

参考文献

- [1] Amsden, A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

⁶⁶ Johnson (1984: introduction).

- [2] Baek, S., "Does China Follow 'the East Asian Development Model'?" *Journal of Contemporary Asia*, 2005, 35(4), 485—498.
- [3] Baum, R., and A. Shevchenko, "The State of the State", in Goldman, M., and R. MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1999.
- [4] 《北京晨报》, 2006年6月22日, "13位老人集体上书为建立汽车工业强国进言", 人民网。
- [5] 陈建国、张宇贤, "我国汽车产业政策和发展战略", 《经济理论与经济管理》, 2004年第12期, 第26—30页。
- [6] 陈良榕, "飞羚经验 大陆开花", 《天下杂志》, 2006年5月24日, 第347期。
- [7] 陈良榕, "解开奇瑞成功之谜", 《天下杂志》, 2007年3月28日, 第368期。
- [8] Cusumano, M., *The Japanese Automobile Industry*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- [9] Edin, M., "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective", *The China Quarterly*, 2003, 173, 35—52.
- [10] Evans, P., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- [11] FOURIN China Auto Weekly, "Statistical Data on 150 Auto Parts Manufactured in China", Tokyo: *FOURIN China Auto Weekly*, 2006/12/4.
- [12] 傅白水, "浙江: 40家民企争造整车", 《南风窗》, 2004年第2期, 第66—67页。
- [13] 苟海平、兰仲菊, "汽车零部件产业现状与发展趋势", 《汽车工业研究》, 2006年第8期, 第12—17页。
- [14] 国务院发展研究中心课题组, "新形势下中国汽车产业发展战略与政策研究", 《经济研究参考》, 2002年第1期, 第2—47页。
- [15] Harwit, E., *China's Automobile Industry: Policies, Problems, and Prospects*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995.
- [16] Harwit, E., "The Impact of WTO Membership on the Automobile Industry in China", *The China Quarterly*, 2001, 167, 655—670.
- [17] Howell, J., "Reflections on the Chinese State", *Development and Change*, 2006, 37(2), 273—297.
- [18] Huang, Y., "Central-Local Relations in China during the Reform Era: the Economic and Institutional Dimensions", *World Development*, 1996, 24(4), 656—672.
- [19] 金履忠, "我国车企工业发展要走自主开发的正确道路——奇瑞的成就及其启示", 《宏观经济研究》, 2004年第9期, 第10—12页。
- [20] Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- [21] Johnson, C. (ed.), *The Industrial Policy Debate*. San Francisco: ICS Press, 1984.
- [22] Kim, L., *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Cambridge: Harvard Business School Press, 1997.
- [23] 里风, "李书福该走的路我清楚", 《经济视角》, 2006年第5期, 第24—28页。
- [24] 刘世锦, "汽车产业后起国家发展模式比较及其对中国的借镜意义", 国务院发展研究中心信息网, 2002年9月02日。
- [25] 隆国强, "世界贸易组织与中国轿车工业", 《经济研究参考》, 1997年第43期, 第2—43页。

- [26] 路风,“发展我国自主知识产权汽车工业的政策选择”,载路风,《走向自主创新:寻求中国力量的源泉》。广西:师范大学出版社,2006年,第63—169页(摘要版先刊于路风,封凯栋,“造中国自己的汽车”,《商务周刊》,2004年3月20日,第26—59页)。
- [27] 陆吉安,《先行一步:桑塔纳轿车国产化案例集》。上海:上海财经大学出版社,1999年。
- [28] 梅永红、封凯栋,“吉利造车现象——关于吉利自主创新的调研报告”,《中国软科学》,2005年第11期,第6—15页。
- [29] 明红,“邓小平与中国汽车工业的发展”,《党史纵览》,2006年第12期,第13—17页。
- [30] Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success”, *World Politics*, 1995, 48(1), 50—81.
- [31] Naughton, B., “China’s State Sector, Industrial Policies and the 11th Five Year Plan”, testimony before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing on the “Extent of the Government’s Control of China’s Economy and Implications for the US”, May 24, 2007.
- [32] Naughton, B., and D. Yang (eds.), *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- [33] Noble, G., J. Ravenhill, and R. Doner, “Executioner or Disciplinarian: WTO Accession and the Chinese Auto Industry”, *Business and Politics*, 2005, 7(2), 1—33.
- [34] Nolan, P., *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy, and the Big Business Revolution*. New York: Palgrave, 2001.
- [35] Oi, J., “The role of the local state in China’s transitional economy”, *The China Quarterly*, 1995, 144, 1132—1149.
- [36] 瞿宛文,“如何解释东亚经济成长”,载瞿宛文《全球化下的台湾经济》。台北:台湾社会研究季刊社,2003年。
- [37] Shapiro, H., *Engines of Growth: the State and Transnational Auto Companies in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- [38] Sutton, J., “The Auto-Component Supply Chain in China and India, A Benchmark Study”, Working Paper, London School of Economics, 2004.
- [39] 陶建群,“奇瑞汽车有限公司系列报道之一——之五”,《时代潮》,2004年第23期—2005年第3期。
- [40] Thun, E., “Keeping up with the Jones: Decentralization, Policy Imitation, and Industrial Development in China”, *World Development*, 2004, 32(8), 1289—1308.
- [41] Thun, E., *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- [42] Walder, A., “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, 1995, 101(2), 263—301.
- [43] 吴国光、郑永年,《论中央—地方关系,中国制度转型中的一个轴心问题》。香港:牛津大学出版社,1995年。
- [44] 夏大慰、史东辉、张磊,《汽车工业:技术进步与产业组织》。上海:上海财经大学出版社,2002年。
- [45] 《新京报》,“旧典10年寿终 新汽车产业政策本月底出炉?”新浪网,2004年5月13日。
- [46] 辛华,“用创新精神打造中国汽车品牌”,《中小企业科技》,2006年第7期,第6—7页。
- [47] 徐现祥、李郁、王美今,“区域一体化、经济增长与政治晋升”,《经济学(季刊)》,2007年第6卷第4期,第1075—1096页。
- [48] 徐现祥、王贤彬、舒元,“地方官员与经济增长”,《经济研究》,2007年第9期,第1—13页。
- [49] 余永定、郑秉文,《中国入世研究报告:进入WTO的中国产业》。北京:社科文献出版社,2000年。

- [50] 赵英,“对汽车工业宏观管理体制的再认识,上下篇”,《投资北京》,1996年第7—8期。
- [51] 赵英,《中国产业政策实证分析》。北京:社会科学文献出版社,2000年。
- [52] 张军,“中国经济发展:为增长而竞争”,《世界经济文汇》,2005年第4期,第101—05页。
- [53] 张军、周黎安,《为增长而竞争》。上海:上海人民出版社,2008年。
- [54] 郑作时,《汽车疯子李书福》。北京:中信出版社,2007年。
- [55] 中国汽车技术研究中心,2003,“中国汽车工业50年大事记”,<http://www.chinaauto.ac.cn/zhishi/ZG50DSJ.htm>。
- [56] 中国汽车技术研究中心,历年,《中国汽车工业年鉴》,中国汽车工业协会。
- [57] 中国国务院办公厅主编《中央政府组织机构》。北京:改革出版社,1998年。

The Chinese Model of Industrial Policy under the Catch-up Consensus: the Case of the Automobile Industry

WANWEN QU
(*Academia Sinica*)

Abstract This paper examines the evolution of the industrial policies of the Chinese automobile industry, and uses this to identify the Chinese model of industrial policy. The auto industrial policy mostly did not produce satisfactory results, but a learning effect was evident through policy evolution. The central state lacked the necessary information to design feasible policies, while the local governments often followed their own courses of action. The central state nonetheless could adopt the winning local model and revised its policy accordingly. The effectiveness of this process relied upon the fact that the parties involved shared the common goal of catching up with the West, which became an effective performance standard to judge policies.

JEL Classification O53, L52, L62