**以竞争性产业政策推动我国汽车产业升级**

国家信息中心 李强

**一、引言**

对后发国家而言，产业政策有利于克服基础薄弱、资源财力不足对产业发展的制约，缩短产业结构的演进过程，日韩成功地运用产业政策推动了本国汽车产业的发展。然而，产业政策具有时代性和阶段性特征，当产业发展阶段和产业环境发生变化时，产业政策的定位和目标也应随之改变。随着我国汽车产业的发展，现有产业政策的不足之处也逐渐显现。一方面，产业政策环境发生重大变化，汽车产业进入更加成熟的发展阶段，由过去依靠要素成本、规模扩张驱动转向依靠效率提升和创新驱动。21世纪之后，汽车进入家庭使我国汽车产业迎来了高速增长的黄金时期，2014年我国汽车产销量超过2300万辆，继续保持全球第一大汽车生产国和消费国的地位，汽车工业基础进一步夯实，企业生产规模、技术水平、市场集中度均有显著进步；另一方面，现有产业政策难以解开自主创新之难题。我国虽然是汽车大国但还不是汽车强国，外资品牌依旧主导着话语权、自主创新能力不强、核心零部件技术缺失、零部件工业发展滞后等问题依旧困扰着我国汽车工业。当前中国经济已步入“新常态”阶段，汽车产业也进入了转型升级的关键阶段，汽车产业政策应适应转型的要求，实现选择性政策向竞争性和功能性政策的转变。

**二、我国现行汽车产业政策的特点和问题**

中国汽车产业政策最早可追溯到1986年的国家“七五”规划提出的“把汽车制造业作为重要的支柱产业来发展”。目前对汽车产业政策研究的主要对象是1994年《汽车工业产业政策》和2004年《汽车产业发展政策》，两版汽车产业政策均表现为通过政府直接干预的方式来影响市场作用机制，属于典型的选择性产业政策。汽车产业政策对我国汽车工业的发展起到了积极作用，改变了过去“缺重少轻，轿车空白”的局面，“散乱差”的竞争格局也得到了一定改善，但在限制竞争、企业能力和自主研发等方面仍存在一些问题。

1. **严格限制新厂商进入，市场竞争活力不足**

虽然汽车产业政策中并没有明确提出“三大三小”的概念，但长期以来“三大三小”作为我国大力发展轿车工业的主要战略之一，试图寄希望于既有厂商发展产业，虽然奇瑞、吉利、比亚迪等企业也进入了汽车行业，但都异常艰难。限制新厂商进入主要借助行政性准入干预。一是严格的投资审批制度和高准入门槛，对于汽车投资项目，不分限上限下一律由国家审批立项，准入条件要求投资总额不得低于20亿元人民币，还要建立研发机构以及为整车配套的发动机生产，这对于民营企业无疑是一道难以逾越的门槛；二是严格的目录管理制度，只有政府有关部门认可的特定企业和特定产品，才能开工生产和销售，同时，生产企业开发新产品也受到严格限制。

无论对于发达还是发展中经济体，以新企业形成为特征的市场进人是一个普遍存在的典型事实，从汽车诞生之日起，汽车行业的兼并重组、企业更迭就没有停止过。“新熊彼特增长理论”认为，新企业进入将形成“创造性毁灭”机制，高生产率的新企业不断进人市场，一方面增加了市场中企业的数量，提高了生产效率；另一方面则导致市场竞争加剧，促使了低生产率企业退出市场。因此，限制新企业进入阻碍了要素流动，降低了资源配置效率，抑制了市场竞争。如果缺乏有效的退出机制，限制新企业进入还将产生扭曲的进入激励，一些无法维持正常经营的企业依靠“壳资源”待价而沽，抬高交易成本，进一步降低市场效率。

1. **强调规模化和集中化，企业能力建设滞后**

汽车是典型的规模经济产业，与国外汽车厂商动辄数百万辆的规模相比，我国汽车企业必须要形成一定的规模，才能具备与国外企业相竞争的实力。因此我国汽车产业政策一直沿袭“扶大扶强”的思路，试图通过扶持在位大企业的扩张来实现市场集中和形成大企业集团，给予贷款、税率、股票和债券发行等优惠政策，并支持大企业在全国或区域范围内兼并重组。

然而，规模和集中度并不代表企业能力或竞争力。在市场竞争尚未发挥完全效力之前，厂商的规模和数目未必有意义，产业发展的重点是培育有竞争力的厂商，而不只是有规模的厂商，而有竞争力的厂商必须具备研发和创新能力。特别是在中国这样有着特殊合资政策的环境下，企业规模与企业能力严重背离，合资企业销售外资品牌汽车，技术来自于外方，产销量却统计在中方，但是企业本身不具备研发和创新能力，却能享受国家给予的各种优惠政策，而一些需要国家大力支持的自主研发企业却得不到重视。

**（3）长期合资股比政策保护，自主研发积极性缺失**

通过合资模式，鼓励利用外资发展本国汽车工业是大的战略方向。1994年和2004年汽车产业政策中均坚持了合资企业外方股比不得超过50%的原则，也就是从1984年我国第一家合资企业北京吉普公司成立分到现在，50：50合资股比政策已走过了30年的历史。长期合资股比政策的结果是，合资中方赚取了丰富的利润，但大多数合资中方企业并不具备自主研发能力，产品和技术基本依靠外方输入，这违背了合资政策“市场换技术”的初衷。

从国内外经验来看，适当的保护有利于企业的发展，而过度的保护会使企业缺乏创新动力，最终阻碍企业竞争力的提升。企业一旦预期合资政策长期不变，企业与政府博弈的最优选择则是继续分享合资带来的巨大利润，而不愿意进行风险高、投入大、见效慢的自主研发，久而久之必将陷入“越保护越落后，越落后越要求保护”的两难困境。

**三、日韩汽车产业政策转型启示**

日韩成功利用汽车产业政策提升了本国汽车产业国际竞争力，涌现出了丰田、本田、日产、现代等国际知名的跨国汽车企业。表面上看，中国与日韩汽车产业政策基本相同，但深入来看，日韩汽车产业政策并不是一成不变的，而是随着本国汽车产业的不断发展，不断引入新的竞争机制，最终向竞争性产业政策的转型。

**（1）产业政策转型是汽车产业升级的重要因素**

日本汽车产业政策始于1950年《外资法》，1965年开始日本大幅削减整车进口关税，至1973年日本政府取消了限制竞争和限制外资的各类限制政策，汽车产业完全放开，前后历时23年。随着日本70年代“技术立国”战略的确立，产业政策逐渐转向了鼓励公平竞争，支持研发和创新。但是日本汽车产业并没有受到影响，反而国际竞争力持续提升。丰田公司在1972年到1976年四年间就生产了1000万辆汽车，1974年日本汽车出口量超过德国，并一直居世界第一位，1980年日本汽车总产量达到1104万辆，成为美国和欧洲之后世界第三个汽车工业发展中心。

韩国1962年出台了第一部汽车行业管理法规《汽车工业保护法》，1984年韩国修订《外资法》允许外资持股比例超过50%，1989年终止《汽车工业合理化措施》，对各汽车生产企业所生产的车种、车型等不再进行限制。至此韩国政府彻底取消了汽车行业的各种限制政策，以鼓励竞争，优胜劣汰，前后历时27年。选择性产业政策的退出之后，韩国汽车产业迎来了飞速发展。1979年，韩国生产汽车20万辆，基本不出口，1985年汽车产业政策放松时产量为37万辆，而1988年韩国汽车超量超过100万辆，出口57.6万辆。

**（2）适度的竞争有利于汽车产业的健康发展**

虽然日韩汽车产业政策非常重视企业规模化和产业集中化，但考虑到竞争对产业发展的良性作用，所以政府在准入方面没有完全的限制。日本在产业发展初期就没有严格限制本国企业进入，铃木、富士重工、马自达都是在50-60年代涉足汽车产业。通产省1962年拟出台的《振兴特定产业临时法案》，提出组建三大生产集团，并禁止其它企业进入汽车行业，试图通过集团化来增强产业竞争力，但该法案遭到《独占禁止法》和尚未进入汽车领域的本田公司强烈反对，最终以妨碍公平竞争被废止，而结果也证明本田成为了全球最成功的汽车企业之一。

第二次石油危机之后，韩国经济形势恶化，为振兴汽车工业，打入国际市场，韩国政府在1981年出台了《汽车工业合理化措施》，“现代”和“大宇”生产小轿车；“起亚”和“东亚”生产消防车和5吨以下的小型货车；亚细亚主要生产吉普车。但韩国政府意识到限制竞争可能对产业发展不利，逐渐调整了政策，1985允许起亚生产轿车，1989年完全解除了生产限制，对企业所生产的车种、车型等不再限制，以鼓励竞争，优胜劣汰，1995年，又批准了三星集团生产汽车。在这种形势下，现代、大宇和起亚争先恐后开发出各自的新车型，并竞相开拓海外市场，汽车工业向更高水平发展。

**（3）重视企业自主研发和创新能力的提升**

汽车产业竞争的核心是技术，不掌握核心技术，即使拥有资本的控股权，也不可能有产品决策权和经营决策权。日韩最成功的两大企业都不是靠合资取得成功的，丰田自始至终都坚持自主研发，1967年成立的韩国现代经历短暂的合资失败后，意识到必须提高自身的技术创新能力，在70年代初就确立了自主研发战略。反观韩国60年代唯一合资成功的韩国通用（GMK），却在后期与现代和起亚的竞争当中退出了市场，最终被大宇并购了。

政府鼓励企业自主研发和创新，日本和韩国分别在1955年和1974年出台了“国民车”计划，利用补贴、税收和行政方面的优惠支持国内企业自主开发低价汽车。同时，日韩汽车企业十分重视引进技术的消化和吸收，日本引进技术时期，平均花1美元引进，就要再花约7美元进行消化吸收和创新，韩国企业引进技术消化吸收的费用是引进项目费用的3～10倍，1986年现代和大宇研究开发费用占销售收入的比率都在4%左右，达到发达国家3-5%的水平。

**（4）企业家精神是创新的重要源动力。**

产业政策和市场竞争为企业创新提供外在动力，而企业创新的源动力则来自于企业家精神。日韩汽车企业都有很强的危机意识，因为政府的政策支持和保护都是有限的，企业要想获得成功，必须掌握自主开发技术，不断创新，没有核心技术，就没有话语权，就没有竞争力。

企业家精神不光要具备“耐住寂寞二十年的”的耐心，还要有持之以恒的恒心和绝不认输的决心。本田汽车社训完美的诠释了企业家精神的精髓：“起点就在那里，技术开发有99%的可能失败，只要尝试新东西，就一定会摔跟头，很恼火，所以便连吃饭和睡觉的时间都不放过，反复去做…怎么可能认输”。正是凭借这样一种企业精神，本田才成功跻身于世界级汽车企业前列。郑梦九在接掌现代汽车后对质量的不懈坚持与追求，在“只有把质量提高到丰田的水平，我们才能生存下去”的信念下，使现代汽车成为继丰田、通用、大众之后的第四大汽车制造商。

**四、未来我国汽车产业政策调整建议**

经过多年的发展，我国汽车产业在规模、技术上已具备一定实力，过去依靠要素成本和规模扩张的优势已逐渐消失，未来将更多依靠效率提升和创新驱动。在新形势下，产业政策必须适应产业升级的需要，向以公平竞争为核心、以市场决定资源配置为导向的竞争性产业政策转型。以竞争性产业政策为核心，并不意味着政府完全放手，只依靠市场的力量推动本国汽车产业升级，国际经验表明，市场机制完善的发达国家也积极运用产业政策支持本国产业的发展。但是与以往强调政府直接干预，政府挑选赢家的选择性产业政策不同，新式产业政策或功能性产业政策定位于弥补市场失灵，着眼于产业创新活动，促进创新能力建设。

1. **放松市场准入管制。**

严格的准入限制，不利于市场竞争，也不利于创新发展。未来产业政策必须转变过去“重前置审批，轻事后监管”的思路，尽可能减少不必要的审批事项，降低不合理的准入门槛，对国有企业与民营企业一视同仁，允许符合条件的民营企业自由进入和退出，通过公平竞争实现优胜劣汰。尤其在新能源汽车等新兴汽车产业领域，更应考虑放弃过去依靠在位大企业来发展汽车产业的做法，允许创新能力更强、发展速度更快的行业外企业，包括中小企业进入汽车行业，为汽车行业注入新鲜血液。

1. **分段有序放开股比。**

股比放开不能一蹴而就，要给企业调整战略留出一定的时间和空间，日本和韩国用了6-10年的时间逐步放松至完全放开。我国股比放开应遵循分时段有序放开的原则，确定各阶段放开时间点以及外资持股比例上限，争取用6年左右的时间完全放开股比限制。股比放开也不能一放了之，应统筹考虑企业实际，因为一旦股比放开，尚不完全具备自主研发能力的国有企业难以在激烈市场竞争中存活下来。因此股比放开必须解决国有汽车企业自主研发和创新问题。建议加快推动国有汽车企业混合所有制改革，积极引入民营资本和社会资本，进一步完善国有企业考核机制，引入自主创新评价指标，降低规模和利润指标的权重，激活国有企业的内在创新动力。

1. **支持汽车零部件产业。**

从发达国家经验来看，整车和零部件企业的协调发展才能使汽车产业更具竞争力，随着分工愈发精细化，汽车零部件的地位也愈发重要。当前，我国汽车零部件大大滞后于整车的发展，单纯依靠市场力量难以解决整零协同发展问题，因此需要“政府的手”来解决协调失灵问题。建议通过税收、金融等优惠政策支持整车和零部件企业结成战略联盟，开展联合研发；通过贷款贴息、政府担保等方式支持中小汽车零部件企业开展技术研发；积极鼓励和引导零部件企业通过市场竞争兼并重组，优化资源配置，增强企业实力。

1. **加强创新资源要素培育。**

未来产业政策应以创新能力建设为核心，创新离不开人才、研发机构和基础设施等要素的培育，当前汽车产业对创新资源要素的需求，已经从量的追求改为质的追求。通过海外人才引进、产学研项目联合开发、加强人才国际交流等方式集聚高端研发人才；通过发展职业技术学校、校企合作模式、加强职业认证体系等方式培养高素质技工人才；鼓励独立研发机构、设计中心、第三方认证中心、试验测试中心的发展，完善汽车创新产业链。引导和支持企业建立创新联盟，形成创新合力，联合研发共性关键技术，交叉专利授权，促进知识产权共享。

注：本文发表于《汽车工业研究》2015年第11期（总第258期）。