

多层次架构的中国产业政策模式

——对白让让教授评论之回应

瞿宛文*

一、前 言

很感谢白让让教授对拙文《赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车产业为例》(《经济学(季刊)》, 2009年第8卷第2期, 第501—532页)提出质疑与批评, 给予笔者把相关论点作进一步厘清的机会。白教授的评论——《事实表述或博弈均衡——与瞿宛文教授商榷》(以下简称《商榷》), 主要认为拙文在案例与参与者选择上不完备以及博弈分析框架不完整, 因此分析结果难以成立。以下将先简要陈述本回应之主要论点, 下文再逐点回复讨论。

笔者当初写拙文的起因, 是因为看到中国汽车产业政策近年来发生了重大的改变, 政策终于从支持合资转向为也支持自主开发。多少年来“市场换技术”的政策方向被认为理所当然, 而至今却已经很少被提起, 这转变不可谓不大。而“汽车产业政策的转变如何产生”的问题, 正是拙文所要解释的主题。要强调的是, 这是个重大的政策变更, 一则轿车业产值巨大, 再则三家最大的国营企业是轿车业的主体, 要求它们从合资模式转向进行自主开发, 牵涉到脱胎换骨式的变动。合资和自主开发不单是不相同, 更是不兼容的政策, 合资企业所生产的轿车的知识产权属于跨国合作伙伴, 合资厂只是外资的代工厂, 合资企业不会自然向自主开发演化, 合资再久也不会自动产生自主开发。无论是从组织的惯性(inertia), 或是从既存利益自我维护的角度, 这政策的改变都出人意料, 因而需要解释。

简言之, 拙文对此转变提出如下解释, 即中央政府一直坚持合资政策, 但在21世纪初, 当地方自行进行的实验证明自主品牌可以在市场上取得一席之地后, 合资政策的“正当性”¹受到严峻挑战后难以为继, 自主开发政策因此出台。而这自主开发的“正当性”是源自众人对赶超西方的共识。拙文要

* “中央研究院”人文社会科学研究中心研究员。通信地址: 台北市南港区研究院路二段128号, 11529, E-mail: wwchu@gate.sinica.edu.tw, <http://idv.sinica.edu.tw/wwchu/>.

¹ 如拙文(504页)中提出, 虽然当今“合法性”用法普遍, 但法律也会有正当性的问题, 虽然英文的 legitimacy 源自法律, 但“正当性”意义超越法律, 是比“合法性”更适合的用词。

提出的论点是,这赶超共识是中国人自鸦片战争以降逐渐形成的终极目标,这共同的价值追求,是对政府绩效的长期要求,是舆论监督的基础价值。这共识的存在并不意味着政策一定会以此为立即或短期的目标,因此“条件还不到位”是政府常用来为短期政策辩护的理由,有时也可能是合理的理由,赶超共识与短期政策目标是可能不一致的。合资政策实施多年已造成巨大既得利益集团,要改变并非易事。不过如拙文所指出的,当这一目标的可行性被事实证明之后,自主开发的正当性就难以被挑战,“条件还不到位”的理由也已难以成立,舆论压力导致政策终于转向。

《商榷》质疑拙文在案例选择及关键参与者选择上都不完备,因此无法客观呈现现实。事实上,拙文主旨是要解释“汽车产业政策的转变如何产生”,而不是探讨汽车产业政策发展史,因此在选材上必然选择与此论点相关的佐证,而非要对汽车业各种发展方式进行穷尽式的呈现。拙文论点主要是认为自主厂商的出现及其绩效,是导致政策转变的关键,因此重点在于探讨当时“在市场上成功的自主厂商”,而非所有的厂商。实际上,试图进入轿车市场而失败或不太成功的案例恐不计其数,拙文只需认知到它们不是成功的自主厂商,在各地争相影响中央政策的竞赛中也失败了,并不需要对这些相对不成功的厂商作穷尽式的讨论。以下将就这些问题逐点作较为详细的讨论。

二、地方政府发展模式分类的合理性

(一) 国产化不同于本地化

《商榷》第二部分(一)质疑拙文对地方政府的发展模式分类是否合乎现实。拙文确实是依据 Thun (2006) 的分类法,针对进口替代时期,将地方政府推动汽车业的模式分为:地方发展型的上海模式、自由放任型的北京与广州以及企业主导型的长春与武汉。《商榷》中列举了近年与广州及北京案例相关的一些事件来提出质疑。对此笔者给出两点答复:首先,这一分类是有时间面向的,在不同时期,地方政府的行为会因领导的更替及外在条件的变化而有所不同,但这并不妨碍对某一时期模式的界定。其次,在不同时期政策要处理的问题会不同,拙文此处是指进口替代时期,尤其是就汽车零部件国产化(本地化)的努力而言。

特别要澄清的是,因为中国特殊的中央与地方分权之模式,在界定进口替代型产业政策的有效性时,拙文和 Thun (2006) 相同,都是以“地方政府的辖区”(本地)为范围(而非全国),来衡量所谓“国产化”的有效性。因为此处是要衡量地方政府政策的有效性,其实较为合适的名称应是“本地化”,即国产化 \neq 本地化,而“本地化”才是衡量地方政府产业政策有效性的

合理指标。

就促进零部件本地化的计划而言，则毫无疑问，上海市（及上海汽车）最为成功，Thun（2006）整本书的主要论证就是聚焦于此。即在上海模式中，上海市政府直接拥有上汽，同时上汽直接拥有关键零部件厂商，如此高度整合的官僚体系以及厂商间的关系提供了有力的实施条件。同时，市政府以高度决心、大量投资等大推进（big push）方式，成功促进了整车厂及零部件厂的同步升级，也促进了大量二线、三线供应商的出现与升级。而在其他两个地方政府发展模式，则这些必要条件并未完全具备，因此零部件的本地化并未成功。Thun（2006，第71页）的表2.1列出了一些相关厂商零部件“本地化”的比例，在1997年上汽本地化比例达到近九成，远高于他厂；其他厂商则都只有二三成而已，譬如广州标致在1997年本地化比例为20%，广汽本田在2003年为22%。因此其他汽车厂商很大程度上是依赖上海地区供应商供应零部件。这些其他汽车厂商所谓的国产化比例高，并不是因为其本地化比例高，譬如《商榷》指陈“广汽在1996年国产化已达85%”，其实其中只有二成为本地制造。

这也是中国产业政策的特殊之处，即产业政策主要由地方执行，因此产业政策的有效性的衡量问题较为复杂，必须区分地方与中央政策的有效性，同时也牵涉如拙文所提出的中央与地方之间的互动与博弈。这是理解中国产业政策模式的关键。

（二）产业政策目标须与时俱进

《商榷》在第二部分（一）也质疑拙文“混淆了产业政策有效性与企业经营成功之间的差异性”，并引用21世纪如北京现代与广州本田等合资企业的成功，来质疑上述三个地方政府发展模式分类的合理性。

实际上，产业政策的目标与措施必须与时俱进，政策的有效性在不同时期应有不同的标准。汽车产业的产业政策的目标可分为：（1）进口替代，其产业政策的有效性依次应为①整车企业学习组装之成功，②零部件本地化比例的提升，③进一步提升企业所引入的技术水平；（2）建立自主开发的民族工业。

如拙文（第四节）所言，中国轿车业的产业政策以合资方式进行进口替代（目标一），而合资方式与自主开发（目标二）并不相容。因此在开始采用后者时，必须有重大政策及制度的转变。而如韩国则从20世纪70年代开始，就主要以独立学习（非合资）方式进行进口替代，因此可以顺利进入自主开发阶段。另一个案例巴西则是由外资企业实现目标一，因此就几乎不具备进入自主开发（目标二）的条件了。拙文举此二例，主要是凸显进口替代时期的学习模式——本地独资、合资、纯外资三种模式，对于进入下一阶段（目标二）可能性的影响。

从20世纪90年代后期开始,中国市场成为全球第一战场,跨国汽车企业不单单已进入中国,并积极介入合资企业的经营,以其最佳条件在此战场一决胜负,上述进口替代时期最后一个目标((1)之③)也已经实现,合资企业的经营成功早已不构成衡量产业政策有效性的标准。若以上汽为例回溯观之,进口替代初期,上汽努力引进大众桑塔纳学习组装成功,后来其又成功地提高了零部件本地化的比例,在当时上汽个案已经成为进口替代政策成功的标杆案例;而在20世纪90年代后期,政策上开放更多外资进入引发外资间的竞争,才达到了提升合资企业技术水平的目标;而在政策转向之后,上汽才于2004年购买了罗孚(Rover)的技术,正式走上自主开发轿车的道路。

若以《商榷》提到的广汽本田为例,此公司由日本本田于1998年入股,且出资比例达七成,并将关键日本供应商整批移至广州,快速引进最新产品,成功攻占中国市场。这样的由世界顶尖企业主导的合资企业经营成功,是否就显示中国产业政策之为有效?这牵涉到政策的目标为何的问题。如果政策目标仍只是合资方式的进口替代,则目标显然已经达成。不过,若目标是建立自主开发的民族工业,则目标显然并未达到。

广汽本田的成功主要是基于本田公司居于世界前沿的技术及管理能力,以及此企业在中国得以发挥的空间;其受惠于中国产业政策之处,则在于中国进入WTO前后对新进外资的开放,以及中国轿车市场私人消费者需求的快速兴起。同时,也是因为广州标致的失败教训,使得广州地方政府改变做法,全力满足日本厂商的要求。²如果产业政策目标只是关注本地生产的轿车先进与否,而不在于扶植本地品牌,则由本田、丰田等一流外资汽车厂商引入最先进产品逐鹿中原,当然比起前期由二十年不变的上汽大众桑塔纳独占中国市场的情况要进步很多。但这样的进步无关乎扶植自主品牌,就自主开发的目标而言,则以往的汽车产业政策是失败的。拙文主要是论证某些自主厂商的成功推动了汽车产业政策的改变,在此主题下,拙文并不需要去讨论如广汽本田这种外资主导企业在21世纪的成功。

三、是否忽略主要参与者及案例

《商榷》第二部分(二)中主要的质疑,是认为拙文忽略了很多其他的汽车企业,尤其是传统军工系统出身的企业,以及跨国企业。如前述,拙文旨在解释政策为何转变,聚焦于导致政策转变的关键因素,因此着重探讨在市场成功上的自主厂商,并未试图对这些相对不成功的厂商作穷尽式的讨论。

² 参见 Thun(2006,第243页)。

如拙文所言，在中央政策难以掌控全局的情况下，地方之各行其是也形成实验的空间，造成各种模式的竞争，使中央成为竞争平台。确实，中国制度复杂并且不断演变，在拙文中并未去区分条条与块块，而是通以地方称之。条状的军工系统与块状的地方政府是有区别。不过，就其外在于中央政策主管单位而各行其是、进行实验而言，则有其共通之处，也就是说，就本文的分析架构而言，不同中央部委及不同地方政府，都会以其实验结果与目标的正当与否，共同在中央政府政策竞争平台上竞争，试图影响产业政策。条块之区别就此意义而言，并不会影响拙文之论点。

跨国企业当然是一个重要的参与者。不过，拙文主题是要解释中国汽车产业政策，近年来为何会从支持合资转变为也支持自主开发，即这一转变如何产生。这一政策的转变意味着中国政府要扶植跨国企业的本土竞争者，这当然违反跨国企业的利益，必然是它们所不乐见的。亦即在这个政策转变中，中国政府保持了其自主性，并未受到外资游说的影响。因为拙文聚焦于这一政策转变，跨国企业的影响既然未能左右此项决定，就不是关键因素，实不需要太多的讨论。这当然不意味着在其他情况下跨国企业的影响不重要，也不意味着其游说都会无效，只是就拙文主题而言是如此。

此外，外资的利益与目标函数其实相当清楚，它们总是希望以最小的风险与成本，得到最大的利益，同时也希望自身的行动能得到最大的自由，也必然会试图进行游说以达其目的。在中国汽车产业的发展历史中，它们的行为其实都追随这种模式，相当容易理解。譬如德国大众在进口替代初期，在中国面对的是需求有限但受保护的市场，因此其理性行为是最大化其所引进的旧车型与技术的相关收益；而在21世纪之初，当中国市场已是全球性高度竞争市场时，则其引入最新技术并扩大投资，也是其因应市场竞争所必须采取的作为，这些都合乎经济理论的预期。

只是中国政府的政策在何种情况下，会受到其何种影响，才是比较值得探讨研究的议题。《商榷》中提到的一些如外资主导合资企业策略的问题，这与拙文论点并无冲突之处。如前述，中国汽车产业政策采用合资模式，已经实行了二十多年，才于21世纪初转变为也支持自主开发。合资企业中的中资方在路径依赖下，原先多支持继续合资。国务院发展研究中心课题组在2002年的报告，也并不认为需要坚持自主开发的政策。这些都可称为是广义的外资的庞大影响与作用的显现，是可预期的行为。比较不可预期的，反倒是拙文所要解释的从合资改为自主开发的政策转变。

后进国家发展的目标就是要追赶先进国，而先进跨国企业就是先进国经济的主体。外资企业必然要追求其本身的利益才能生存，它们的行为是可预期的。后进国家要能成功发展经济，都必须自主地依据自身利益，来决定不同阶段的外资政策，亦即外资政策的优劣，会决定外资是否会起到协助本地

发展的作用³。

四、产业政策分析架构

《商榷》第三部分提出的质疑,主要是认为拙文对于博弈参与者的目标函数及策略陈述不明,同时对政策改变过程说明不清,将“产业政策自身的目标与运行过程中的转变混为一谈”,缺乏严密的博弈论证,模式的普适性也令人存疑。

(一) 赶超共识与行为目标

从《商榷》的质疑,笔者确实发现“赶超共识”的名称与含义似容易引起误解,在此将作进一步的厘清。事实上,《商榷》第三部分(二)中的质疑主要源于对拙文的“赶超共识”含义的误解,误以为此共识假设了参与者的目标皆为一致,并且以赶超为目标,进而误认为拙文“没有给出……各个参与者的目标函数,而认为他们都会以追求中国长期发展为共识”。

拙文提出“赶超共识”,并不是假设社会多数人都对“具体政策”的目标抱着一致的看法,而是认为多数人认同这一长期的目标。后进国家与西方先进国在生产力上差距甚远,要赶超绝非一蹴而就,而短期要如何一步步趋近,则未必会有共识,因而具体做法会是每一个阶段产业政策争议之所在。

如前述,赶上西方是中国人自鸦片战争以来逐渐形成的终极目标,这其实是一种共同的价值追求,因而构成对政府长期绩效表现的要求,是舆论监督的基础价值。这一“共识”是社会共同价值,与具体的短期政策目标并不在同一层次、不属于同一范畴。很少人能挑战“赶上西方”价值的正当性,这绝不表示在现实做法上会没有争议,具体的争议会是在于当下要如何去做,在于不同的政策做法。但争议会是“以目前条件”,“只有这一做法可行”,或“这一做法成效会较佳”,或“只有这一做法才能让我们最终达到赶超西方”。因此,拙文称此为共识,绝不意味着拙文就是假设各参与者都有同样的短期目标。事实上,经济发展理论不就是充满了对于后进国家“如何”才能发展经济的理论争议吗?在任何时候,具体要如何进行、如何才能进一步发展经济,都是充满争议的,但对长期目标是要发展经济,却并不会会有争议。

³ 可参见瞿宛文(2005)。

（二）参与者的目标函数

《商榷》认为拙文中假设各个参与者都具有赶超共识，但目标函数模糊。如前述，赶超共识是长期价值，不能取代短期行为函数。不过，确实如《商榷》所指出的，拙文并没有清楚给出各个参与者的目标函数。其实，拙文主要的论点正是认为，各个参与者对于产业整体要如何发展会有不同的意见，对于个体自身要如何发展会有不同的目标。这些不同的个体各行其是，各显神通，以其结果在市场上互相竞争，在中央政府的政策平台上以绩效论述竞争，这些竞争会进一步影响中央下一阶段的政策。

各个参与者的目标函数，必然会受到其自身的利益、客观处境及主观认识与目标的影响。拙文假设不少地方政府会协助本地的企业追求发展，但就如东亚发展中国家文献所显示的，产业政策要取得成功需要很多的条件来配合，政府的意愿与能力也是必要的条件。中国各地的地方政府在推行产业发展政策上，其意愿强度与相关能力会有很大的差异。拙文的假设是，各地方政府及其地方企业会各依其自身的条件，自行选择其短期目标及其自认为最有利其目标的做法。有不少参与者条件差且目标低，只企图以急就章甚至不合法的方式，谋求一些极为短期的利益，如走私进口零部件拼装上市或推出黑牌仿冒品等。一些地方政府参与者虽有较高的目标，但却未必有能力实现目标。因此，就中国轿车产业而言，各地充斥了不太成功的企业与过剩的产能。地方政府与企业各自目标函数不同，其实就如同现实世界中，同一产业中各企业的经营策略可能不同一样，就如苹果公司的策略不同于微软、惠普或诺基亚，并非异数。这正是演化经济学派学者所提出的对主流经济理论合乎情理的修正。⁴

（三）多层次的产业政策架构

《商榷》在第三部分（二）中引用青木昌彦（2001）来批评拙文缺乏严密的博弈论证。拙文确实有说明不够详尽之处，在此再予以加强。不过，笔者虽然同意诸多问题尚待进一步探讨，但并不认同《商榷》的批评。

对中国产业政策模式是否能采用青木昌彦的博弈均衡分析，笔者持保留的态度。拙文提出的模式和青木昌彦分析模式的差异，主要应是在于架构的不同。中国汽车业的产业政策模式在于中央与地方的分权，中央负责制定政策，但执行方面主要由地方承担。在这一多层次架构下，中央与地方的相对地位不会因为博弈与否而改变，亦即就政策制定而言，中央政府高度集权的位置不会变更。拙文用广义的博弈来描述的部分，只限于每一回合对政策的

⁴ Nelson(1994)文章题目就是“Why do firms differ, and how does it matter?”。他对于主流经济理论多假设企业经营者皆具经济理性，并因而都会作出相同的理性选择的说法，提出了批评。

制定与实行,并不适用于中央与地方相对位置的改变。

如前述,地方政府的目標与行为,会依据其自身的条件与其持有的认知,而有相当的差异。有时候地方政府及企业的违规行为,只是短线牟取不当利益,有些则可能有较远大的目标,并有能力进行实验,如当年支持奇瑞汽车的芜湖市政府及安徽省政府。地方在违背中央政策时,必会对被处罚与失败的风险进行评估。

这些有企图心的地方凭据实验结果,在中央政策平台互相竞争,竞相影响政策。这一竞逐过程牵涉到市场的结果与各方的游说,包括各方在论述上的竞争,即对于竞争结果与未来的做法与目标,竞相提出解释与主张。而这一在中央政策平台上的竞争,是一个类似“锦标赛”式的竞赛,而不是一般的参与者固定、互相调整互动方式的博弈均衡;亦即会有某一种新的方式(如自主开发)胜出,进而得到认可并成为未来政策目标,对最终胜负的仲裁还是由中央作出。在此之后,其他参与者或者失败退出或者必须追随。

这一模式的另一方——中央政府——也作出相应的配合,即中央政府也预见并有限度地容忍地方的各行其是。掌管产业政策的中央部委主要负责“出政策”,必须对产业整体发展绩效负责,而其政策思维必然受到当时各种政策相关争议的影响。简言之,中央政府政策在制定上会有路径依赖,修订时会综合各方利益及各种游说压力,同时考虑执行的成本、政策的具体可行性以及目标之正当性。而其考虑的目标必然是多重的,包括经济增长、自主开发、就业及平衡地方利益等。譬如,在1994年及2004年两次宣布汽车产业政策重大变革之前,政策草案作为“征求意见稿”,在各处流传以搜集意见皆为时甚久;而在2004年前后,基于奇瑞等自主厂商所取得的成绩,而力争提倡自主开发政策的意见,逐渐取得优势。再如,在2006年中央主管单位发改委曾发出与“十一五”规划相配合的《汽车行业“十一五”规划》(征求意见稿),其中拟要求合资企业的中资方,到2010年将其自主品牌的份额提高到一半以上,但或因其可行性不高,因而最终并未正式宣布。⁵

中央政策一旦修订完成公告生效开始实施后,则其平时执行管制的力度仍会依情况而有不同。严格且频繁的取缔可能意味着甚高的成本与风险。对中央政府而言,比较合乎理性并且可行的做法,会是采取观望态度,或者等到问题真正严重(形成共识)才取缔,或者等到实验有了好或坏的结果(有共识),然后再就地合法化或者进行取缔。因此观望可以减少取缔的成本与风险,并降低误判的可能性。

⁵ “遵循市场规律,政策性调控因素大幅减弱”,2008/04/22,中金在线, <http://auto.cnfol.com/080422/169.1691.4060975.00.shtml>。

同时，这是一个极为动态的过程，是一个高度动态的制度变迁过程。此产业的参与者众多且不断进出变化，即不断有地方政府与企业计划进入，在当时的制度与政策之下，设法争取空间追求自定的目标，同时也不断有失败者退出或者停滞。此外，就中国的轿车产业而言，其产量在近十年内增加近十倍，同时参与者名单不单有大幅度的变化，而且至今其产业结构的未来发展趋势恐怕仍然难以预料，包括电动车的可能角色，以及合资企业中资方的策略变化等，都可能给产业带来重大的变化。在这一产业持续大幅变动的环境中，在任何时刻，参与者的认知平衡必然极为短暂。再者，中央政府至今仍然执意管制参与者的数目，因为拟进入者的数目仍然远大于被允许的数目，因此其任何时刻的政策都不可能是均衡的政策。在一个高度成长的环境中，静态均衡只能是次要的考虑。

中国产业政策模式的特色，在于这是一个多层次的架构，这样的模式在世界其他地方甚为少见，是为特色。以成功实施产业政策著称的东亚诸国，包括日本、韩国等，其产业政策机制都是单一层次的架构，由中央政府直接负责制定与实施，并且由中央政府直接面对企业，它们的经验和中国模式有显著的不同。

中国产业政策模式的博弈层面，在于上述中央与地方对于当时既有的规范给予空间，等待实验竞赛结果的胜负，期待既有规范的变化。这一整体模式与一般的博弈均衡分析有显著的差异。这一模式不单具有多层次架构，并且因为这一过程的长期目的是要发展、赶超西方，而不是参与者在市场中相互地位的均衡，其实是一个基本不均衡的过程，青木模式的博弈均衡的分析在此实不适用。这一模式其实亟待进一步的探讨，从而为其找出更适合的名称。这也再次显示，在引用西方理论时，必须不断注意理论的适用性，并作出必要的修正。

对于这一产业政策的发展过程，确实需要更进一步的、历史性的研究，对文献作更详尽的分析并对当事人进行访谈，这方面亟待学界进一步的努力。拙文依据现有的文献以及政策实际的作为与结果，提出初步的理论归纳，当然期待更进一步的修订与改正。

参考文献

- [1] 白让让，“‘赶超共识’模式中的事实选择和博弈分析——与瞿宛文教授商榷”，《经济学（季刊）》，本期。
- [2] 青木昌彦，《比较制度分析》，周黎安译。上海：上海远东出版社，2001年。
- [3] Nelson, R., “Why Do Firms Differ, and How Does It Matter?” in Rumelt, R., D. Schendel, and D. Teece (eds.), *Fundamental Issues in Strategy*, Cambridge, Mass: Harvard Business Press, 1994, 247—269.

- [4] 瞿宛文,“如何评估外资功过”,《读书》,2005年第5期,第13—22页。
- [5] 瞿宛文,“赶超共识监督下的中国产业政策模式——以汽车产业为例”,《经济学(季刊)》,2009年第8卷第2期,第501—532页。
- [6] Thun, E., *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press, 2006.

A Multi-layered Industrial Framework: A Reply to Professor Bai Rangrang's Comments

WANWEN QU
(*Academia Sinica*)