

# 中外汽车产业管理体系对比研究

吴志新, 吴松泉, 申杨柳, 朱一方

(中国汽车技术研究中心有限公司, 天津 300300)

**摘要:** 目前, 我国汽车产业正处在由大变强的关键阶段, 而欧洲、美国、日本等汽车工业发达国家和地区已经形成较成熟的汽车管理体系, 对我国建设和谐汽车社会和推动汽车强国建设具有重要的借鉴意义。通过对比我国与发达国家汽车产业管理体系, 总结我国汽车产业管理体系存在的问题和缺陷, 并借鉴发达国家经验提出包括改革车辆管理体制、推进法制化建设、发挥市场机制作用、加强战略引导、鼓励技术创新在内的优化调整建议。

**关键词:** 法制化; 战略引导; 市场竞争; 管理体制

**中图分类号:** F416.471 **文献标识码:** A

## A Comparative Study of Chinese and Foreign Automobile Industry Management Systems

Wu Zhixin, Wu Songquan, Shen Yangliu, Zhu Yifang

(China Automotive Technology and Research Center Co., Ltd., Tianjin 300300, China)

**Abstract:** Presently, China is at a crucial stage, shifting from a large automobile-manufacturing and -consuming country to an automobile power. Developed countries such as European countries, the United States, and Japan have formed relatively mature automobile management systems and have an important reference for building a harmonious automobile society and a powerful nation of automobile to China. By comparing the management system of the automobile industry in China and developed countries, this paper summarizes the existing problems and defects in the management system of the Chinese automobile industry and draws lessons from the experiences of developed countries to propose that we should reform the vehicle management system, promote legalization of construction, play the role of market mechanism, strengthen strategic guidance, and encourage technological innovation.

**Keywords:** legalization; strategic guidance; market competition; management system

### 一、前言

汽车是关系国计民生的重要生产资料和消费品, 与经济社会发展密切相关。汽车使用广泛, 使

用环境和条件复杂 (涉及驾驶人、道路设施、其他车辆及行人、交通管理等因素), 在使用过程中存在一定程度的交通安全、环境污染、能源消耗等问题或隐患, 涉及安全、环保等社会重大公共利益。

收稿日期: 2018-01-18; 修回日期: 2018-02-06

通讯作者: 吴松泉, 中国汽车技术研究中心有限公司, 教授级高级工程师, 中国汽车技术研究中心情报所政策研究中心, 主任, 主要从事汽车产业政策和发展战略研究; E-mail: wusongquan@catarc.ac.cn

资助项目: 中国工程院咨询项目“汽车强国战略研究”(2015-XZ-36)

本刊网址: www.enginsci.cn

汽车的特点决定了管理者必须从维护整个社会公共利益角度出发,对其进行严格的管理,进而控制和缓解由于汽车普及所带来的社会问题。

目前,我国的交通安全、大气污染、能源供应等外部性问题已非常突出。这些外部性问题的产生既与汽车普及过快、社会和产业发展相对滞后等因素有关,也与政府管理体系不完善导致的汽车产业供给侧问题有关,如产业创新能力不足、违法生产屡禁不止等。而欧洲、美国、日本等汽车工业发达的国家和地区汽车产业发展已经有 100 多年的时间,形成了一套较为成熟的管理体系,实现了汽车产业发展和汽车社会建设的良性互动,对我国建设和谐汽车社会和推动汽车强国建设具有重要的借鉴意义。

## 二、发达国家汽车产业管理体系

发达国家奉行市场经济,重视市场竞争并充分发挥市场机制对产业发展的积极作用,政府干预较少,主要是基于维护社会公共利益目的,对汽车产品进行严格管理,并从战略层面引导产业提升竞争力。由于经济、技术、国情等不同,各国对汽车产业的管理存在差异,但是具有以下几个共同特点。

### (一) 管理职能集约化,各部门职责分工明确

发达国家对汽车采用集约化管理,各政府部门职责分工明确,并注重协调配合,避免了多头管理,提高了管理效率。一般授权一个机构为汽车行业的主管部门(负责车辆产品市场准入及相应的事中、事后监管),如美国的交通运输部、日本的国土交通省;各部门依据有关法律授权在其职责范围内开展车辆的管理工作,基本没有职能交叉和重复管理现象。例如,日本的汽车相关管理部门主要有国土交通省、环境省和经济产业省,国土交通省负责车辆型式批准、注册、检验、缺陷召回等管理事项;环境省与国土交通省合作制定相应的环保标准并由国土交通省实施,同时与经济产业省管理汽车的回收利用工作。

### (二) 注重法制管理,法律体系完备

发达国家重视通过法律规范市场秩序,均建立

起以安全、节能、环保等公共利益为重点,覆盖从准入、注册、年检、维修保养,直至报废回收全过程的车辆法律法规体系。如美国制定了《国家交通及机动车安全法》《清洁空气法》《机动车信息和成本节约法》等多部法律 [1],对车辆安全和环保准入、企业燃料消耗量管理、注册登记、维修保养等进行了明确规定,并在法律授权下建立起完善的安全、环保、节能相关技术法规体系;日本政府制定了《道路运输车辆法》《大气污染防治法》《节能法》《机动车 NO<sub>x</sub>-PM 法》《关于报废机动车再资源化等的法律》等,形成了涵盖车辆安全、节能、环保的完整车辆法制化管理体系;韩国政府充分借鉴美国和日本的经验,陆续制定了《机动车辆管理法》《大气环境保护法》《噪音震动管理法》《废弃物管理法》等法律,作为汽车产品监管的法律依据。

### (三) 实施严格的汽车产品准入管理,并更注重准入后的监管

在发达国家,政府的汽车主管部门根据法律授权,制定涵盖车辆安全、节能、环保等方面的技术法规,并以此为依据对汽车产品实施严格的准入管理 [2]。发达国家的车辆准入管理一般包括三个环节:一是事前管理。通过型式批准或自我认证,确定企业设计、制造的汽车产品符合法规要求。二是事中管理。主要通过生产一致性监管,确保所有产品符合法规要求。三是事后管理。针对生产前准入和过程监管中未能发现并未能有效解决的产品缺陷,由相应企业召回并消除缺陷。政府还对车辆生产企业因产品缺陷造成的损害规定了赔偿、罚款、甚至刑事处罚等严厉的处罚措施 [1]。

### (四) 加强战略引导,提高产业竞争力

各发达国家均提出了应对环境、能源压力和国际竞争的中长期发展战略 [3]。如美国先后发布了国家创新战略、智能交通系统 (ITS) 战略、高端制造战略 (AMP 计划)、新能源战略等一系列战略规划,提出要降低汽车燃油消耗率,鼓励发展新能源汽车,加快车联网和自动驾驶技术的研发,提高汽车产业竞争力;日本为了应对能源环境的制约、城市拥堵、人口增长和老龄化、消费者价值观变化等发展新形势,发

布了《汽车产业战略 2014》，引导加快发展电动车等新型汽车，引导汽车产业全球化发展和加强技术创新。发达国家的中长期发展战略侧重宏观引导，政府和企业的分工明确，政府对细节的干预比较少，主要负责外部环境的保障和协调工作，具体的落实需要行业组织和企业自行协调。如德国在实施《国家电动汽车发展规划》时，政府多部门共同成立国家电动汽车平台，并在平台框架内设立支持项目，各类项目共同服务于规划导向，但严格遵守技术中立性原则，相关行业组织和企业可在支持项目基本导向下自行策划具体研究课题并申请平台项目。

#### （五）鼓励技术创新，重视新技术的应用和推广

创新是汽车产业进步的核心动力，发达国家非常重视创新对汽车产业的引领和支撑作用 [4]。发达国家政府引导和激励汽车产业创新，聚焦关键共性技术和前瞻性技术，尊重企业的创新主体地位，注重协调发挥政府、企业、高校、机构等各方作用。具体来说，主要采用四种引导和激励方式：一是通过制定规划文件从战略高度引导汽车产业技术进步。如美国“智能交通系统（ITS）战略”，围绕实现车辆自动驾驶和移动互联，汇集了包括联邦政府、各州政府、研究机构、行业组织、汽车制造企业、贸易公司等在内的 280 余家单位的意见，以 5 年为周期，明确不同时期、不同阶段的发展主题和需要开展的具体工作项目。二是增加汽车技术研发投入，建立优秀的共性技术研发和服务平台，加速先进的汽车技术开发和部署应用。如欧洲汽车工业协会的欧洲汽车研发理事会（EUCAR）平台推动欧盟成员国政府每年出资 1 亿欧元，组织包括欧洲委员会、相关行业、供应商及研究机构等一起推动共轨柴油喷射技术、X 总线、通用电机结构技术等的发展。三是从财税、研发、测试等方面积极推动新能源、自动驾驶等新技术的普及推广。在新能源方面，日本政府发布了《下一代汽车战略》（主要是新能源汽车）；德国制定了电动汽车购置补贴政策——《促进电动汽车销售政策（环境补贴）》；英国政府投资了 2.46 亿英镑研发和制造电池。在自动驾驶方面，美国政府发布《自动驾驶系统 2.0：安全愿景》和《自动驾驶法案》；日本政府声明将放宽相关法律法规对无人驾驶汽车的限制；英国政府表示将清除束缚自动驾驶汽车的法律。四是

重视知识产权保护，发达国家建立起了一套完整的知识产权保护体系，营造了良好的创新成果保护和创新者利益保护的环境。

#### （六）注重建立公平开放竞争的市场环境

发达国家的汽车市场监管是以市场机制为核心，以保护竞争为基础，专门针对汽车企业的保护和扶植措施较少问题。其具体表现在以下几个方面：一是全面开放。对外，发达国家普遍实行“准入前国民待遇 + 负面清单”管理方式，对外国投资者投资汽车生产领域普遍没有投资准入方面的限制；对内，发达国家的汽车市场几乎对所有市场主体开放，企业可以自行选择是否进入汽车制造领域，政府的准入管理只要求企业生产的汽车产品满足相关技术法规的规定。二是鼓励竞争。政府着力构建统一市场，杜绝地方保护，促进汽车产品在市场上自由流通。同时，严格实施反垄断法，保证市场参与者能在公平条件下竞争，维护市场秩序，进而保障消费者的合法权益。

### 三、中外汽车产业管理体系对比

#### （一）我国汽车产业管理体系的特点

我国汽车产业管理体系与欧洲、美国、日本等发达国家和地区相比存在较大差别，也具有较为鲜明的特征，主要包括以下几个方面。

一是汽车相关管理职能分散在工业和信息化部、国家发展和改革委员会、公安部、环境保护部、质量监督检验检疫总局、交通运输部、商务部 7 个主要政府部门，部门间对汽车的管理职能边界比较模糊、沟通协作不够、体系性不强。

二是缺少管理汽车的专门法律，现有相关法律未能覆盖所有环节（尤其是生产环节），而且相关法律规定非常笼统。长期以来，有关政府部门主要依据政策文件对汽车产业进行管理，对违法违规企业的处罚主要以行政手段为主，缺少以法律法规为基础的、有威慑力的处罚措施。

三是以强制性国家标准代替技术法规，技术法规没有法律定位。而标准与法规是两个完全不同的范畴：在性质上，标准具有自愿性，法规具有强制性；在内容上，标准一般只有技术要求，没有管理要求。

四是政府部门以投资项目、车辆生产企业准入作为行业管理的重要抓手，从规模、能力、体系等方面设置了企业进入汽车行业的门槛并严格限制其他企业和资本进入，导致车辆生产资质成为一种特殊的资源。而由于法律法规不健全，现有的落后企业无法退出，某些“僵尸”企业靠倒卖“壳资源”谋取利益。

五是在产品准入管理方面同时存在《道路机动车辆生产企业及产品公告》管理、机动车辆及安全附件强制性产品认证、机动车环保信息公开、道路运输车辆燃料消耗量达标车型管理多项政府管理措施，对应工业和信息化部、质量监督检验检疫总局、环境保护部和交通运输部等多个部门。

六是过于重视产业政策和战略规划对产业的规范和引导作用，我国曾陆续发布了两版汽车产业政策和多个汽车产业短期或中长期规划，产业政策和规划中以政府判断代替市场选择的特征较为明显，体现在政府选择特定的技术路线、特定的产品、特定类型企业进行扶持，缺乏长期、连

续的发展战略。

七是投入了大量的资金和政策支持技术创新，但长期以来多部门、多渠道、多头分配有限的科技创新财政资源，且对关键共性技术和前瞻性技术的支持相对不足。各类创新主体通过不同的渠道申请支持，合作不足。另外，知识产权保护还有待加强，尊重创新、保护创新的社会氛围尚未形成。

八是长期把汽车产业视为弱势产业，将支持和保护作为主要政策取向，以补贴和限制竞争（如外资股比等限制、严格的厂点和准入限制、高关税保护、限定技术路线、扶持符合特定条件的企业和产品等）的方式引导汽车产业发展，在很大程度上导致竞争不充分和行业散乱。

## （二）中外汽车产业管理体系对比

采用对标方法，以发达国家汽车产业管理体系为标杆，分析我国汽车产业管理要素与标杆之间的差异（见表1），主要差距点即为下一步优化调整的重要内容。

表1 我国与发达国家在汽车产业管理体系方面的对比

类别	发达国家	中国
管理体制	主管部门	分散在7个主要政府部门
	部门间关系	职责明确，注重协调和配合
法律体系	专门法律	无
	法律覆盖环节	部分环节缺失，尤其是生产环节
	相关法律规定	笼统
	处罚措施	以行政处罚为主
技术法规体系	有，且有法律效力	无
产品准入	管理体系	建立了统一的准入管理制度
	管理部门	集中在4个政府部门
	生产一致性监管	监管手段不足和处罚措施受限
企业准入	无	投资项目审批：国家发展和改革委员会、省级政府投资主管部门 企业准入审查：工业和信息化部
市场竞争	鼓励竞争，保护和扶植措施较少	在一定程度上限制竞争，将支持和保护作为主要政策导向
战略引导	注重宏观导向，政府对细节的干预较少	宏观导向性不够，政府对细节的干预较多
技术创新	通过发布战略规划、加大技术投入、完善知识产权保护制度等方式引导创新，重点关注关键共性技术和前瞻性技术，强化企业的创新主体地位，注意促进官、产、学、研结合	有明确的战略规划，但统筹协调不够。采取综合措施包括资金支持技术创新，但长期以来各种支持政策缺乏协调和统筹。政府、协会和企业协调合作不够
管理效果	处于汽车强国行列，占据着全球汽车产业领域资源配置的主导地位	汽车产业大而不强，存在技术创新能力不强、自主品牌发展滞后、行业散乱等诸多问题

### （三）我国汽车产业管理体系存在的问题

对比发达国家对汽车产业的管理经验，我国的管理体系主要存在以下几个方面的问题。

一是汽车产业管理涉及部门多，各部门间缺乏有效协调，管理内容多有交叉和重复。

二是法律体系建设不完善（尤其是生产环节），使有关部门执法监管手段受限，导致我国汽车产业违法违规现象（如数据造假、非法改装、倒卖合格证等）屡禁不止。

三是以强制性标准代替技术法规，而强制性标准由于缺乏管理文件，需依赖行政文件推动落实。

四是产品准入环节的管理内容重复交叉，重事前审批，轻事中事后监管。

五是长期以来，过于注重政策的扶持作用，忽略了市场机制和竞争机制对产业发展的积极作用。

六是战略规划内容过多过细，政府对细节的干预较多，宏观导向性不够。

七是财政科研经费分散使用，对关键共性技术和前瞻性技术的研发投入和重视不足，由于体制机制等多种原因，不少企业的创新能力和内生动力不足。

八是企业准入虽然有重要的积极作用，但也使生产资质成为稀缺的有价资源，在某种程度上变相保护了有资质的落后企业，同时限制了新进入者的通道，另外，现有落后企业无法退出，不利于实现优胜劣汰。

## 四、对我国汽车产业管理体系优化调整的建议

中央确立的全面深化改革的重要目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。具体到汽车产业管理方面，笔者认为就是要实现汽车产业治理体系和治理能力现代化。结合发达国家的汽车产业管理经验，提出如下建议。

一是整合有关政府部门的汽车管理职能。推进大部制改革，明确一个部门为汽车主管部门，强化其在车辆管理中的主导地位，其他有关部门在职责范围内予以配合和提供支持，明确各部门管理的内容和边界，做到“该管的管住、管好，

不该管的坚决不管”。

二是完善法律法规体系。以有效管控车辆产品安全、环保、节能性能和维护社会公共利益为目标，以现行准入制度框架为基础，借鉴发达国家的汽车准入管理制度，尽快制定有关法律和技术法规体系，大幅强化事中、事后监管，适时取消汽车投资项目管理和生产企业准入，将监管的重心从“管企业”向“管产品”转移。最重要的是研究制定《道路车辆法》，统筹考虑汽车全生命周期内的各个监管环节，在法律层面进行顶层设计。

三是发挥市场竞争对产业竞争力的促进和提升作用。比如，有序放开外商投资汽车整车的股比限制，倒逼自主品牌企业加快自身改革，加快转型升级；破除地方保护，着力构建全国统一大市场；加快出台汽车流通领域的反垄断指南，构建完善的政策法规体系，建立和完善反垄断常态化监管机制，建立开放竞争的汽车流通和后市场体系。

四是加强对汽车产业的战略引导，提出未来10年甚至更长时间内，我国汽车产业发展的战略重点、汽车领域的主要改革任务及政策取向。另外，在制定和实施战略规划时，要减少政府对细节的干预，调动企业和行业协会的积极性，使政府、企业、行业机构形成合力。

五是健全汽车产业技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格和各类创新资源配置的导向作用，减少政府干预，释放企业创新活力。创新政策要重点支持低碳化、信息化、智能化等关键共性技术、基础技术和前瞻性技术的研发。研发资金的分配应坚持扶优扶强、发挥政策合力。加快完善知识产权保护的法治、政策和体制建设，并严格执行。

### 参考文献

- [1] 吴松泉, 朱一方. 我国汽车行业法制化管理任重道远[J]. 上海汽车, 2016(4): 1-3.  
Wu S Q, Zhu Y F. The legal management of Chinese auto industry has a long way to go [J]. Shanghai Automotive, 2016(4):1-3.
- [2] 吴松泉, 朱一方. 构建符合中国国情的车辆法制化管理体系[N]. 中国汽车报, 2015-02-03.  
Wu S Q, Zhu Y F. Construct a legal management system for vehicles in line with Chinese national conditions [N]. China Auto News, 2015-02-03.

- [3] 宋丹妮, 宗刚. 汽车产业政策的国际比较与启示 [J]. 技术经济与管理研究, 2005 (1): 125-126.  
Song D N, Zong G. International comparison and enlightenment of automotive industry policy [J]. Technoeconomics & Management Research, 2005 (1): 125-126.
- [4] 赵福全, 刘宗巍. 我国建设汽车强国的战略判断 [J]. 汽车工程学报, 2014, 4(5): 313-318.  
Zhao F Q, Liu Z W. Strategic judgment on building a strong automotive industry in China [J]. Chinese Journal of Automotive Engineering, 2014, 4(5): 313-318.