

拉美汽车工业政策的历史考察

·赵平

内容提要 汽车工业既是拉美国家进口替代战略向纵深发展的重要推动力,又是拉美各国向出口导向战略转变的先导部门。在拉美汽车工业发展的各个阶段,政府政策的作用十分显著。拉美汽车工业从简单组装转向当地制造、再到出口导向,是各国政府通过采取经济、法律和行政手段并约束跨国公司的市场进入和市场行为的结果。拉美的汽车工业政策体系主要是由国产化政策、外资政策、产业组织政策、贸易政策、技术研发政策和汽车消费政策等组成的。纵观拉美国家的汽车工业政策体系,既有因措施得当而促进了汽车工业在一定时期快速发展的成功经验,又有因应对失误而导致汽车工业结构失衡的失败教训。中国汽车工业当前表现出与拉美汽车工业相似的许多发展特征,业内甚至出现过“中国汽车工业拉美化”的惊呼和担忧。因此,详细考察拉美汽车工业政策的历史演变,对于中国来说具有重大的现实意义。

关键词 拉美国家 汽车工业 政策 启示

第三十一卷第六期 二〇〇九年十二月 Vol. 31 No. 6 Dec. 2009

拉丁美洲研究

一 拉美汽车工业发展简况

自20世纪初跨国公司在拉美建立第一家组装厂以来,拉美汽车工业已走过近100年的发展历史。其发展道路是汽车工业后起国家所走的典型,即从最初的来件组装发展到零部件国产化,最后向出口导向转变。因此,许多学者据此把拉美汽车工业的发展分为三个阶段,即简单装配阶段、进口替代阶段和出口导向阶段。这种划分方法深刻地揭示了拉美汽车工业发展的内在规律,本文将根据这条线索把拉美汽车工业的发展历程细分为四个阶段。需要指出的是,本文所研究的拉美汽车工业,特指阿根廷、墨西哥和巴西三个拉美大国的汽车工业。

(一) 1916年至20世纪50年代中期的简单进口装配阶段

汽车工业是一个世界性产业,其规模经济本质导致了它在全球的扩张。1916年,福特汽车公司在阿根廷建立了拉美地区第一家汽车装配厂,标志着拉美汽车工业的诞生。1919年和1924年,福特汽车公司还分别在巴西和智利建立了汽车组装厂。为了节约运输成本和绕过拉美国家的关税贸易壁垒,美国汽车公司在拉美地区设立的汽车装配厂如雨后春笋般地日益增多。1925年,通用汽车公司在阿根廷建厂,福特汽车公司在墨西哥建厂;

1935年和1939年,通用汽车公司和克莱斯勒汽车公司先后在墨西哥建厂。在第二次世界大战期间,美国三大汽车业巨头福特汽车公司、通用汽车公司和克莱斯勒汽车公司全面垄断了拉美的汽车工业。到20世纪50年代中期,拉美汽车工业已初具雏形。但拉美地区机械工业和零部件工业发展的滞后严重制约了汽车工业的进一步扩大,外国资本主导的拉美汽车工业实质上仅仅是汽车装配工业,其基本生产特征是规模小、生产方式落后,没有形成系统的汽车工业生产体系。尽管如此,拉美国家仍是发展中国家汽车工业发展的先驱。汽车工业的初步发展推动了拉美地区的工业化进程,并引起了生产方式和消费方式的深刻变化。

(二) 20世纪50年代末至70年代初的进口替代阶段或国产化阶段

第二次世界大战结束后,拉美汽车进口激增导致第二次世界大战期间积累起来的外汇储备大量外流,国际收支状况日益恶化,长期实行进口替代战略而缺乏外汇和资金的拉美各国纷纷感到捉襟见肘。20世纪50年代末,基本上完成非耐用消费品进口替代的拉美大国为了改善国际收支状况和促进工业化战略的深入发展,开始启动耐用工业品的进口替代战略。“为了增加资本积累的活力和推动工

江时学:《拉丁美洲汽车工业的发展》,载《拉丁美洲研究》,1989年第5期。

20世纪30年代初,拉美国家通过关税保护来支持进口替代工业化战略,汽车整车进口的关税大幅度提高,而CKD和SKD能帮助跨国公司绕过拉美国家设置的关税壁垒,因为拉美各国当时的零部件进口关税要比整车进口的关税低得多。

收稿日期:2009-04-24

作者简介:赵平,男,2008年毕业于中国社会科学院研究生院拉美系,获经济学博士学位。现为汕头大学商学院副教授。(汕头大学,汕头 515063)

业化进程向纵深发展,‘进口替代’必然要逐步深入和扩大到耐用消费品生产部门。而在耐用消费品中,汽车是较为合适的,因为它具有造价昂贵、技术要求高和前向及后向联系广泛等特征。”因此,对于拉美国家来说,尽管当时的国民经济发展并未达到普及汽车消费的水平,但发展汽车工业已成为进口替代工业化战略的内在要求。随着拉美汽车市场的扩大和国际汽车巨头之间竞争的加剧,跨国公司出于争夺市场的需要也将投资目光投向拉美地区。于是,跨国公司创造的良好外部条件和拉美国家经济发展的内在要求相结合,把拉美汽车工业的发展推到了一个新的发展阶段。

在拉美国家政府的强制规定和财政激励的双重作用下,跨国汽车公司经过短暂的抵制和讨价还价后,纷纷从简单组装转向当地制造。巴西、阿根廷和墨西哥由此变成真正的汽车生产国,拉美汽车工业以前所未有的速度向前发展。1955~1973年,拉美地区的轿车和卡车的总产量从6.09万辆增至147.82万辆,在不到20年的时间内增长了24倍。在1968~1974年“巴西经济奇迹”期间,巴西汽车生产更是以年均22%的速度增长。但拉美汽车工业的发展并不是一帆风顺的。如在阿根廷,1973年汽车产量达29.4万辆的峰值后就陷入了停滞和倒退的漩涡之中。

可见,20世纪60年代初构成拉美汽车工业主体的巴西、阿根廷和墨西哥的汽车工业都成功地转向当地制造,大大促进了当地汽车零部件工业的发展,标志着拉美完整的汽车工业体系的建立。然而,尽管拉美汽车工业体系的建立迅速提高了国产化水平,增加了汽车产出,但市场狭小、生产分散化、技术水平落后、国际竞争力低下等因素对拉美汽车工业发展的制约作用从一开始就有所显现。随着汽车工业的进一步发展,这些因素的瓶颈作用愈发明显。拉美国家政府和在当地制造汽车的跨国公司逐渐认识到,汽车工业的进一步发展必须以加强与国际市场的联系为动力,于是拉开了拉美汽车工业向出口导向方面的转变。

(三) 20世纪70年代初至90年代初的出口导向型发展阶段

拉美汽车工业转向当地生产后,由于零部件等中间产品和机器设备等资本品的大量进口,来自国际收支方面的压力不减反增。据统计,20世纪60年代末和70年代初,墨西哥每生产1辆汽车平均需要1000多美元的进口投入。在巴西,1973年汽

车工业所需的机器设备的进口额占全国工业部门所需的机器设备的进口额的29%,约占钢材进口额的25%。汽车工业支付的专利费和利润汇出也给拉美国家的国际收支增加了负担。对于拉美各国来说,这样的国际收支状况完全违背了政府的初衷。于是,各国政府采取各种激励措施和强制手段,引导跨国公司加大出口力度,拉美汽车工业进入出口导向发展阶段。对于跨国公司来说,向出口转变也是有利可图的。随着全球范围内的商品流动、资本流动和技术交流的增多,汽车的设计、生产和销售都超越了区域市场的界限。拉美国家的优惠投资待遇和廉价劳动力,吸引跨国公司以拉美国家为生产基地而以国际市场为目标。尽管跨国公司在拉美地区生产的汽车成本高于国际平均水平,但跨国公司扩大汽车出口能获得关税和税收减免、国产化要求降低、直接出口补贴等利益。可见,拉美汽车工业转向出口是拉美国家政府和跨国公司的共同利益所在。

在拉美国家政府和跨国公司的共同努力下,拉美汽车工业的产出和出口都取得了令人瞩目的成就。1973年,巴西的汽车出口额仅为7620万美元,但1980年飙升至15.123亿美元。1980年巴西汽车产量突破100万辆,成为世界第八大汽车生产国。在巴西,人们对产量和出口能力都保持乐观,甚至把巴西视为第三世界实施进口替代工业化战略最成功的典范。1985年之后墨西哥汽车产量迅速增长,并于1994年突破100万辆大关。不过,20世纪60年代的先天不良、70年代的两次石油危机和80年代的债务危机,都对拉美汽车工业的发展产生严重影响。由于国产化比重过高、进口受到限制、对国际市场需求变化的反应过慢等因素导致拉美汽车在国际市场上缺乏竞争力,巴西和墨西哥

江时学:《拉丁美洲汽车工业的发展》,载《拉丁美洲研究》,1989年第5期。

R. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Preger Publishers Inc., 1977, p. 59.

R. Jenkins, "The Rise and Fall of the Argentine Motor Vehicle Industry", in Rich Kronish and Kenneth S. Mericle (eds.), *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*, The MIT Press, 1984, p. 43.

江时学:《拉丁美洲汽车工业的发展》,载《拉丁美洲研究》,1989年第5期。

Kenneth S. Mericle, "The Political Economy of the Brazilian Motor Vehicle Industry", in Rich Kronish and Kenneth S. Mericle (eds.), *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*, The MIT Press, 1984, p. 29, p. 30.

的汽车出口都未达到政府的预期目标。在阿根廷，1976年军事政变后的自由化改革（废除汽车进口禁令，降低国产化要求）非但没有促进汽车工业的快速发展，反而使阿根廷从曾经首屈一指的拉美汽车生产大国慢慢地被边缘化，至20世纪80年代末退出第一集团，远远落后于巴西和墨西哥。

（四）20世纪90年代以来在全球汽车工业体系中的调整、恢复和快速扩张阶段

20世纪90年代初，拉美汽车工业仍受到“失去的10年”的影响，汽车生产处于缓慢恢复中。但从1994年起，拉美汽车工业的发展速度得到了提升。墨西哥于1994年加入北美自由贸易区后，其汽车产量迅速突破100万辆，虽然1995年跌破100万辆，但1996年后的汽车产量在100万辆以上的基础上持续增长。巴西的汽车生产从1993年起复苏，此后产量一直保持在100万辆以上，并升为世界第十大汽车生产国。1995年后，巴西的汽车产量出现快速增长的态势，并于1997年突破200万辆。尽管受1997年东南亚金融危机和1998年巴西金融动荡的影响，巴西的汽车产出一度跌破200万辆，但经过2000年和2004年两次跳跃式增长后，巴西的汽车产量于2004年再次升至200万辆以上。这个阶段拉美汽车工业的显著特征是更深入地加入全球分工体系。在经历20世纪80年代债务危机的冲击后，拉美国家普遍推行新自由主义改革，拉美国家的经济开放程度越来越高。为了促进汽车工业的发展，墨西哥通过加入北美自由贸易区、巴西和阿根廷通过组建南方共同市场，进一步融入全球产业体系。

二 拉美的汽车工业政策

在拉美汽车工业发展的整个过程，拉美国家政府根据不同的情况，出台了不同的汽车工业政策。20世纪50年代末以前，拉美国家政府对汽车工业的干预仅仅是被动的、消极的调整，但自此之后，拉美国家开始制定系统的汽车工业政策体系，主动干预汽车工业，并根据国内外的环境积极调整汽车工业政策。尽管拉美各国汽车工业政策在许多细节上存在较大差异，但各国的政策工具和手段却大同小异。具体而言，拉美国家采取的政策有：通过国产化政策迫使跨国公司转向当地制造，通过优惠措施吸引外国直接投资，通过规制措施引导跨国公司的行为和重组市场结构，通过贸易政策改善国际收

支状况，通过技术引进政策提高本国汽车工业企业的技术能力，通过消费政策创造市场需求。

（一）国产化政策

国产化政策是指东道国政府通过法律规定，外商投资企业生产的产品必须含有一定比重的当地成分要求，即应在东道国国内采购一定比重的原材料和零部件。国产化政策是拉美国家政府引导外国汽车公司从简单组装转向当地制造的重要手段，甚至一度是拉美国家推动汽车工业发展的最直接、最重要的手段，后来也被其他汽车工业后发国家所效仿。历史经验表明，如果没有政府的规制，跨国公司不会在拉美当地从事汽车制造，或不会自动遵守国产化要求。由此可见，国产化政策对于拉美汽车工业体系的建立十分重要。

巴西于1957年、阿根廷于1959年、墨西哥于1962年分别制定了各自的汽车工业法令，强制规定国产化要求。按照国产化要求的高低来分，拉美国家可分成三类：第一类是巴西和阿根廷，它们要求的国产化水平（按重量计算）在90%以上，这就意味着发动机制造和车身冲压等规模经济显著的环节都必须在国内完成；第二类是处于中等水平的墨西哥，它规定的国产化要求为60%（按汽车的直接生产成本计算）；第三类是国产化要求较低的拉美小国，包括哥伦比亚、智利、秘鲁和委内瑞拉，国内只生产一些附加值低的零部件，车身和发动机主要依靠进口。不同水平的国产化要求各有优劣，较高的国产化要求能发挥更大的联系效应，较低的国产化要求则能使汽车公司节约成本和灵活经营。因此，各国提出的国产化要求并不是一成不变的。巴西初始的国产化目标为：卡车达到98%和轿车达到99%，但1973年分别降至78%~82%和85%。在阿根廷，对国产化要求也有很大变化。1960~1964年，阿根廷轿车的国产化率从55%升

夏大慰、史东辉、张磊著：《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，第387~388页。

根据OICA的数据，2000年和2004年的增长速度分别为22%和21%。

智利的新自由主义改革最早，起步于20世纪70年代初军事政变后。但大多数拉美国家的新自由主义改革在20世纪80年代中后期和90年代初才开始。

Helen Shapiro, *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge University Press, 1994, p. 3.

R. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Preger Publishers Inc., 1977, p. 61.

至 90%，商用车的国产化率从 55% 升至 80%。但 20 世纪 70 年代初军政府实行的自由化改革大大放松了对汽车工业的管制，国产化要求也随之降低。

需要指出的是，在拉美各国实施国产化政策之初，跨国公司并不情愿转向当地制造，拉美国家政府不得不通过补贴来降低投资成本，以吸引跨国公司的投资。巴西和墨西哥的事例可说明政府补贴和税收免除对汽车工业发展的重要作用。研究表明，在巴西，企业在 1956 ~ 1961 年每投资 1 美元用于汽车工业，得到的外汇补贴和财政补贴高达 89 美分。对墨西哥的统计显示，1966 ~ 1972 年，跨国公司子公司获得的补贴达到投资价值的 50% ~ 60%。由此可见，巴西和墨西哥汽车工业的迅速发展与政府的支持是分不开的。这表明，在实施国产化政策的过程中，与其说是政府强制跨国公司遵守政策规定，倒不如说是政府利诱跨国公司转向当地制造。

（二）外资政策

拉美国家对外资的作用曾引起激烈争论。起码从 1949 年联合国拉美经委会发表《拉美经济概览》后，对外资的批评一直占主导地位。联合国拉美经委会的批评尚属温和，它主要强调国际贸易阻碍了发展；随后，60 年代对外资、尤其是对多国公司的抨击更为激烈了。但即使是在 20 世纪 60 年代民族主义高涨时期，拉美国家政府也十分重视外国投资带来的资金流入、就业机会增加、技术和管理经验的引进等，因为国内弱小的私人部门无法满足进一步实施进口替代战略的需要。如在巴西，瓦加斯和库比契克两届政府都断定，跨国公司的直接投资是巴西获得所需技术和资本的唯一方式。由于国内资本形成能力欠缺、技术和管理经验缺乏，拉美国家政府只能集中精力和资源发展能源、采矿等基础性产业，包括汽车工业在内的机电产业只能主要通过外资加以发展。因此，在拉美汽车工业发展之初，各国通过保护本国市场的承诺吸引跨国公司的投资，对外资的管理也较宽松。例如，阿根廷的汽车工业法令对初始投资和利润汇出没有任何限制，并允许跨国公司以商品、设备和技术进行投资，而不强制要求任何现金投资。尽管墨西哥通过立法规定，外国公司应增加后续投资、减少外汇汇回、对民族资本控股的企业实行更优惠的条件，但这些措施都没有实施。20 世纪 70 年代后，拉美各国政府越来越关注进口替代战略带来的问题，纷纷开始转向采取更自由的外资制度。具体

而言，巴西、墨西哥和阿根廷（1976 年之前）力图通过跨国公司加强本国汽车工业与国际汽车工业的联系。1976 年军政府上台后，阿根廷政府采取了更开放的措施，包括放宽了对整车进口的限制，允许外资通过各种方式进入本国市场。

然而，对于汽车零部件工业，拉美国家的政策不像对待总装业那样开放。尽管大多数拉美国家并未对零部件工业中的民族资本采取有效的针对性保护措施，但拉美国家的初衷都是把零部件工业留给当地资本。墨西哥是对零部件工业中的民族资本保护力度最大的拉美国家，1962 年通过立法规定，零部件企业中的民族资本最低占 60% 的股份后，墨西哥政府一直严格加以执行。墨西哥对外资进入零部件工业作出了各种限制，并实施禁止总装厂实行垂直一体化经营恩德战略。墨西哥严格的保护性政策最终获得了回报，其民族资本在零部件工业中一直居主体地位。

（三）产业组织政策

产业组织政策是产业政策的重要组成部分，是拉美国家政府调整市场结构、规制微观主体行为的重要工具。在发达国家，汽车工业是通过竞争走向集中的，政府更重视反垄断政策的制定和实施；而在拉美国家，由于汽车生产过于分散化，政府则侧重于限制企业的进入，引导企业兼并和联合，以获得规模经济效应。但拉美国家在 20 世纪 60 年代初向当地制造转变时，为吸引更多外资，大多数拉美国家不愿或没有能力采取措施限制外资企业的进入，政府不愿因限制跨国公司的进入而对本国的“投资气候”产生影响。巴西在率先推出国产化计划时就受到了跨国公司的强烈抵制；巴西政府通过各种方式吸引跨国公司的投资，根本谈不上限制外

R. Jenkins, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, The Macmillan Press LTD., 1987, p. 59. Shapiro 认为，尽管巴西政府的补贴数额较大，但比其他学者之前的估计要小。即使是在汽车工业发展的第一个 5 年，总装企业所缴纳的税收也大于它们获得的直接补贴。企业获得直接补贴，而消费者通过缴纳生产税和销售税补偿政府，因而汽车工业成为政府的重要财政收入来源。参见 Helen Shapiro, *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge University Press, 1994, p. 3.

[美] 加里·杰里菲、唐纳德·怀曼编，俞新天等译：《制造奇迹——拉美与东亚工业化的道路》，上海，上海远东出版社，1996 年，第 62 页。

R. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Preger Publishers Inc., 1977, p. 228.

资的进入。跨国公司母国政府的压力使拉美国家的政府无法完全按照本国的意愿控制外资企业的进入。例如, 美国政府一再警告墨西哥, 任何将美国汽车公司排除在外的做法都将被视为十分不友好的行为, 日本政府更是直接通过贸易威胁为尼桑汽车公司争取到进入墨西哥市场的机会。

阿根廷和巴西的进入政策最宽松, 批准了许多跨国公司进入相对狭小的本国市场。一些决策者认为, 跨国公司大批进入本国市场并不会是一个缺陷, 因为自由进入的压力能淘汰效率低下者和降低价格, 最终像欧美国家那样通过市场竞争形成寡头垄断型市场结构。而在跨国公司进入后, 在母公司的支持下, 它们能长期承受亏本经营而继续生存, 以至于无法通过市场竞争走向集中。只要拉美汽车市场具有发展潜力, 以及全球没有更合适的投资地点来吸引跨国公司转移投资, 跨国公司就不会退出拉美市场。因此, 尽管拉美国家政府后来推出了鼓励兼并和合并的许多政策, 弱小的民族企业也如预期那样被挤出市场, 但拉美汽车市场的集中程度仍远远不够, 分散化生产依然严重。最终的结果是, 拉美汽车工业形成了不成熟的垄断市场结构——尽管是明显的寡头垄断结构, 但厂商都在达到最优规模之前就停止了集中。

(四) 贸易政策

贸易政策在拉美汽车工业政策体系中居重要地位, 它是实施进口替代工业化战略必不可少的政策工具。早在简单装配时期, 出于改善国际收支的考虑, 拉美各国就对汽车进口实施控制。尤其是在第二次世界大战结束初期, 受到压抑的国内汽车需求大增, 引起了汽车进口激增和大量外汇流出, 拉美国家不得不实行各种汽车贸易管制措施。但这些政策都是临时性的政策, 而不是主动采取的政策。转入国内制造后, 拉美国家的贸易政策开始发挥更大的作用。为了保护本国生产, 巴西、阿根廷和墨西哥分别于 1957 年、1960 年和 1962 年禁止整车进口, 并对零部件进口设置了障碍, 但对机器设备和本国不能生产的必需零部件进口实行优惠政策。

从 20 世纪 70 年代初起, 拉美汽车贸易政策的重心转向促进出口。实际上, 墨西哥 1962 年的汽车工业法令允许汽车公司通过增加出口换取生产配额的相关规定就具有激励出口的作用。1969 年, 墨西哥要求汽车公司在 10 年内实现进出口平衡; 1972 年和 1977 年的新汽车工业法令进一步强调实现汽车贸易的平衡。1972 年, 巴西开始与外国公

司谈判“用于出口的特别财政优惠计划”, 试图加大出口力度。1973 年, 阿根廷政府实施的出口促进政策与墨西哥的政策相似, 汽车制造商必须达到特定的出口目标才允许其增加在本国市场的销售量, 而没有实现出口目标的企业, 其本国市场上的销售量将相应缩小。为促进出口, 拉美国家提供的出口激励十分诱人。1975 年, 巴西政府的出口激励相当于出口价值的 2/3, 政府当年在这方面的激励使财政收入损失了近 2 亿美元。在阿根廷, 20 世纪 70 年代乘用车每出口 1 美元, 政府补贴 80 美分。

20 世纪 80 年代中后期以来, 拉美国家实施了更开放的贸易政策。但巴西和墨西哥国内市场的保护程度仍很高, 1990 年巴西出口汽车 18.7 万辆, 但仅进口 115 辆; 墨西哥出口汽车 27.69 万辆, 进口仅 5 376 辆。为了在不过于开放本国市场的前提下促进汽车出口和实现规模经济, 拉美国家还采取加强区域经济合作的方式来扩大市场。墨西哥的“一体化外围市场”和巴西的“新兴区域市场”是两种最典型和最有成效的方式。1992 年, 与美国和加拿大签订北美自由贸易协定后, 墨西哥的汽车工业逐渐全面融入北美市场。巴西则通过与阿根廷、乌拉圭和巴拉圭组建南方共同市场, 力图扩大区域市场。20 世纪 90 年代后期, 南方共同市场制订了一系列汽车生产方面的制度。巴西和阿根廷还承诺, 只要能实现贸易平衡, 两国之间的汽车贸易免除全部关税。但阿根廷和巴西之间的汽车贸易争议不断, 双方最初设想的汽车自由贸易至今也未能实现。

(五) 技术研发政策

汽车工业是一个技术密集型产业, 技术进步是促进汽车工业发展的关键因素。尽管技术是拉美汽车工业发展的主要瓶颈, 但在各国的汽车工业政策中, 产业政策却显得不那么重要, 因为拉美汽车工业的微观基础是外国的跨国公司, 只要引进了外资, 也就意味着引进了技术。政府所需要做的, 主要是促使跨国公司带来合适的技术。尤其是当跨国公司控制本国的汽车工业后, 拉美国家的政府在研发方面的作用就更小。

R. Jenkins, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, The Macmillan Press Ltd., 1987, pp. 215 - 216.

John Humphrey and Antje Oeter, "Motor Industry Policies in Emerging Market Globalisation and the Promotion of Domestic Industry", in John Humphrey, Yveline Lecler and Mario Sergio Salemo (eds.), *Global Strategies and Local Realities: The Auto Industry in Emerging Markets*, London, ST. Martin's Press LLC., 2000, p. 46.

早在简单装配时期，拉美国家的一些零部件企业就开始通过许可证方式引进外国技术；转向当地制造后，拉美各国主要通过吸引外国直接投资的方式引进技术，在整车技术上更是完全依赖跨国公司，而本国的总装厂一般都是通过许可证的方式生产。为了吸引外资，拉美国家的汽车工业法令并未对技术要求作出详细规定；跨国公司为了节约成本、降低风险，常常使用过时的二手设备和落后的技术。但对于零部件工业来说，拉美国家的国产化政策间接地发挥了产业技术政策的作用。跨国公司为了从东道国获得足够的零部件来满足国产化要求，有时被迫对拉美当地的零部件企业提供技术援助。

20世纪70年代后，跨国公司为了实现出口目标，不断更新技术以满足东道国市场的需要。拉美国家的政府也开始重视技术的作用，逐渐加大力度吸引跨国公司在拉美国家从事研发活动。例如，巴西政府在汽车工业重点发展产品（如酒精汽车、普及型汽车等方面），都给跨国公司以不同程度的支持。巴西政府不但大力发展酒精工业来满足混合燃料的需求，而且为进行混合燃料项目研发的汽车公司提供优惠融资。经过数十年的努力，巴西当前在生物燃料和双动力汽车技术方面达到了世界领先水平。在墨西哥，汽车工业技术同样由跨国公司主导，但墨西哥政府十分重视培养本国企业在零部件方面的技术开放能力，并取得了令人瞩目的成就。“至20世纪90年代末，墨西哥汽车工业的部分机械零部件的研发能力、制造工业和产品性能及质量，已经达到了世界先进水平。”

（六）汽车消费政策

对于汽车这样的耐用消费品（在很多情况下甚至是奢侈品）而言，政府的消费政策非常重要。20世纪六七十年代，汽车对拉美国家的普通大众而言尚属奢侈品。阿根廷是拉美地区当时最发达的国家，但1963年阿根廷超过一半以上的人口没有能力购买汽车，70%以上的汽车购买支出是由18%的最高收入阶层实现的。即使对于当时的中产阶级而言，汽车也不是大众化的消费品。其他国家的情况基本相似，只有占总人口很少的高收入者才有能力购买汽车。为了解决有效需求不足的问题，拉美各国纷纷采取集中收入分配的办法来促进汽车消费，同时还通过汽车消费信贷提高消费者的购买力。在交通方式上，拉美国家的政府鼓励私人汽车消费而不是大力发展公共交通。据研究，墨西哥公共交通占交通设备总支出的比重从20世纪50

年代末的85%左右降至70年代初的70%以下。在主要拉美国家的停车场，轿车与公交车的比率是：阿根廷从1958年的28:1增至1976年的51:1；巴西从1957年的13:1增至1974年的34:1，墨西哥从1960年的19:1增至1975年的47:1。促进汽车消费还需要创造消费条件——改建和扩建公路网络，拉美国家的政府不但将大量资源转移到汽车工业为高收入阶层生产消费品，而且花费大量资源为汽车消费创造条件。

三 拉美汽车工业政策的启示

从本质上看，产业政策是政府用来构建产业结构和引导企业行为从而确保产业绩效与宏观经济目标相一致的工具或手段。在发展中国家，政府政策更是影响产业结构、产业发展和演变、微观动机和行为最基本的因素之一。为了促进汽车工业的快速发展，拉美各国广泛运用经济、法律和行政手段引导微观企业的行为。从拉美汽车工业的发展成效来看，拉美的汽车工业政策算得上基本成功，墨西哥和巴西现今已成为全球重要的汽车生产基地之一。拉美汽车工业政策也能在特定情况下强迫跨国公司做一些不情愿的改变，有效地规制了微观企业的行为。但在拉美汽车工业政策制定和实施的过程中出现的问题也十分严重，汽车工业发展的道路与政府的初衷相去甚远。

值得注意的是，经济发展决策不仅仅是一个单纯的经济问题，它受到政治、社会、文化等多种因素的影响。在拉美各国制定汽车工业政策的过程中，每一项决策不但受到本国利益集团和政治体制的影响，而且还受到跨国公司和外国政府的制约。尽管会受到各种因素的干扰，但拉美国家的政府在制定政策的过程中应始终清醒地认识到本国的目标，并将长期目标和短期目标合理地结合起来。遗憾的是，拉美国家的政府在制定和实施汽车工业政策的过程中始终被短期目标和短期利益所支配，政府急功近利地追求眼前利益导致其行为具有不可

夏大慰、史东辉、张磊著：《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，第186页。

R. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Preger Publishers Inc., 1977, pp. 126 - 127.

R. Jenkins, *Transnational Corporations and Industrial Transformation in Latin America*, The Macmillan Press LTD., 1984, p. 72.

预期性、不稳定性和不合理性。对拉美国家自身而言,在缺少资金和技术的条件下发展当地汽车制造业,并能迅速转向出口,各国的汽车工业政策是功不可没的。但从长远来看,由于长期目标缺失,拉美的汽车工业政策失误颇多。如在巴西、墨西哥和阿根廷,汽车工业是国民经济的主导产业,但却完全依附于外国资本。拉美国家在制定和实施汽车工业政策时的得失表明,发展中国家不但要积极实施产业政策,而且还要制定一个长远的发展目标,确保产业政策的延续性和相对稳定性。

通过研究拉美汽车工业政策体系中的各项具体措施,从中可吸取如下经验教训。第一,国产化政策促进了汽车工业从简单装配转向当地制造,引起了拉美第一次汽车工业发展的高潮。通过实施国产化政策,阿根廷、巴西和墨西哥在本国建立了完整的汽车工业体系。但拉美国家在本国市场容量有限和零部件工业基础相当落后的情况下实施严厉的国产化政策,未能避免“成本惩罚”现象以及由此引起的一系列问题。拉美的国产化政策几乎等同于全力发展处于从属地位的零部件工业,总装行业中的民族企业却没有得到应有的发展。由此可见,一个完善的国产化计划应既有利于发挥汽车工业的联系效应,又能有利于汽车工业利用规模经济,避免生产成本和销售价格大幅度提高。第二,对外资进入汽车工业持开放态度本身无可厚非,即使是一些发达国家(如加拿大和澳大利亚)也都大力引进外资发展本国的汽车工业,但初始阶段对外资的过度依赖和过于开放产生的路径依赖效应,增加了跨国公司讨价还价的筹码,使拉美汽车工业深陷依附型发展而无力脱身。对外资过于开放为跨国公司利用各种优势迅速挤出民族资本提供了便利条件,加剧了拉美汽车工业的“去国民化”趋势,最终导致拉美的贸易保护政策保护的是外国的跨国公司,损害的是国内消费者的利益。第三,尽管通过技术引进,拉美国家在技术基础非常落后的状态下建立了汽车工业体系,墨西哥和巴西更是成为全球重要的汽车生产大国,但拉美的“以市场换技术战略”并不成功,跨国公司一直牢牢控制了核心技术。拉美各国非但没有在引资的基础上独立地发展技术,反而被外商的技术所“锁定”,迄今也没有形成完整的汽车技术开发能力。拉美的教训表明,良好的产业技术政策应实现引进、消化、吸收和创新之间的良性循环,而不能仅仅强调最低水平的层次,以免陷入“落后—引进—再落后—再引进”的怪圈。

总的来说,拉美汽车工业发展的不稳定性是脆弱的国内宏观经济的缩影,是拉美国家经济体系抵御外在风险能力较弱的反映,也是负债发展战略难以为继的表现,更是将汽车工业的发展完全寄托于跨国公司的结果。纵观拉美各国的汽车工业政策体系,可以发现,各项政策失效的根源在于,缺乏对民族企业的有效保护和扶持,导致本国汽车工业的发展完全依附于跨国公司,政府缺乏可依赖的国内微观基础。经过几轮“去国有化”的发展后,拉美汽车工业发展的主动权逐渐转移到跨国公司手中。汽车工业的发展趋势主要取决于跨国公司全球战略的需要,而不是拉美国家国民经济发展的需要。拉美国家的经验教训带给我们的启示是,有利于培养独立发展汽车工业的技术创新能力和市场开发能力的政策体系,才是符合中国经济长期发展目标的理性选择。对于中国这样的大国而言,只有像绝大多数发达国家那样,对本国的民族汽车企业提供相关政策支持,培养一批具有国际竞争力的民族企业,才能使汽车工业的发展趋势与宏观经济的发展需要相适应,避免像拉美国家那样受制于人。

主要参考文献

1. [美]加里·杰里菲、唐纳德·怀曼编,俞新天等译:《制造奇迹——拉美与东亚工业化的道路》,上海,上海远东出版社,1996年。
2. 江时学:《拉丁美洲汽车工业的发展》,载《拉丁美洲研究》,1989年第5期。
3. 夏大慰、史东辉、张磊著:《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。
4. R. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Preger Publishers, Inc., 1977.
5. R. Jenkins, *Transnational Corporations and Industrial Transformation in Latin America*, The Macmillan Press, LTD., 1984.
6. R. Jenkins, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, The Macmillan Press LTD., 1987.
7. Kenneth S. Mericle, "The Political Economy of the Brazilian Motor Vehicle Industry", in Rich Kronish, and Kenneth S. Mericle, edited, *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*, The MIT Press, 1984.
8. Helen Shapiro, *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge University Press, 1994.

(责任编辑 蔡同昌)