

简政放权法治汽车



要明确总体负责的牵头部门，改变多头管理、各自为战的纷乱局面；要找准政府定位，在总体掌控之下不断简政放权；要科学立法和严格执法

汽车作为民用经济中最为复杂的产业，几乎涉及到国家的方方面面、社会的角角落落，处处都与政府的管理效能息息相关。

从产品线上看涉及到规划、开发、制造、销售和售后等环节；从产业链条上看涉及到机械、材料、能源、电子和服务等产业；从企业运营角度来看涉及到人才、品牌、技术、管理和金融等要素；从消费者角度来看涉及到产品质量、成本、性能和使用安全；从社会维度上看又涉及到能耗、环保、交通、基建等领域。

因此汽车强国是国家战略，汽车社会是否健康与政府的有效指导密切相关，政府必须勇于担当。作为一国的家长，政府必须以主人翁的态度，系统梳理汽车产业目前存在的各种问题，提出综合性的全面解决方案，努力打造科学、稳定、统一的法制管理大环境，为本土企业的做强、为汽车社会的健康发展提供清晰的引导和强有力的支持。

围绕着汽车产业的有效管理，我认为有三个基本问题必须理清：即汽车产业谁来管、管什么和怎样管。谁

来管，指的是行为主体。

目前的情况是管理的部门很多，但谁对汽车产业负总责不清楚；管什么，涉及到中央与地方、政府与企业之间的权责划分；怎样管，则要从立法的科学性和执法的有效性方面去寻找答案。

我们必须尽快解决谁来管、管什么和怎样管的问题。要明确总体负责的牵头部门，改变多头管理、各自为战的纷乱局面；要找准政府定位，在总体掌控之下不断简政放权；要科学立法和严格执法。只有这样，我们才能



实现做强汽车产业，建设健康和谐汽车社会的梦想！

“管理”汽车的国家级单位有12个之多

目前汽车产业多头管理、政出多门的问题非常严重，很多部门都掌握着对汽车产业的行政管理权。

根据我们的不完全统计，可以看到仅“管理”汽车的国家级单位就有12个之多，恐怕国民经济中再没有哪个产业能受到如此多的“关照”了。但各部门都仅从自身职能范围出发行使权力，做的只是“各扫门前雪”的事而已。这种“各自为战”的管理机制到头来只能是“头痛医头脚痛医脚”，不可能从根本上系统地解决汽车产业面临的诸多问题。

客观来讲，由于汽车产业高度复杂、产业链条长、涉及范围广，存在管理职能上的交叉有其必然性，但问题是究竟哪个部门对汽车产业负总责？像汽车这样复杂的关键性战略产业需要某一个部门能站在国家的高度上来做全局统筹规划，寻求系统科学的解决方案，同时有足够的权限协调甚至领导其他相关部委统一行动，做强汽车产业，并促进汽车社会健康发展。

如果汽车产业不能做强，就向该部门问责，做强了也理应给这个部门记头功。但遗憾的是这个部门并不存在，对汽车产业科学、稳定、统一的法制管理也就变得难上加难。总体来看，多头管理、政出多门主要有以下两个方面的危害：

其一，多头管理缺乏总体战略和通盘思考，仅能做到审批监控，无法做到规划引导，也无统一的目标和明确的战略方向，更无人牵头协调甚至领导多方资源共谋长远大计。

以各地引进汽车项目为例，为防止盲目上马、重复建设导致产能过

图表 与汽车产业相关的行政管理权限及其归属

汽车产业目前貌似人人有管，实则无人负责。这种多头管理、政出多门的混乱局面核心在于，缺少一个有使命、也有权力的部门来统筹规划、协调落实、有效管理。

工作内容	输出结果	主管部门	参与部门
公司注册	公司登记证书	工商局、商务部（外商投资）	
生产准入	企业准入核准	发改委、工信部、环保部、商务部（国外）	
产品准入	产品公告	工信部	
	环保认证	环保部、地方环保局	
	3C认证	认监委	
	燃油消耗量标识	工信部	
	营运客车目录	交通部	
	商标注册	工商总局	
	进口车辆许可（商检单）	商务部、海关总署	认监委
产品使用 (新车阶段)	车辆注册	公安部	环保部
	车辆油耗抽查	工信部	
	车辆排放抽查	环保部门	
	产品税费减免	税务总局	财政部、工信部
产品使用 (在用车阶段)	环保抽查	环保部	
	缺陷调查与召回	质检总局	
销售管理	产品质量三包纠纷	质检总局	消费者协会、工商部门
产品报废回收	品牌销售	商务部	工商部门
产品标准	回收企业许可	商务部	公安部、工商部门
	国家强制、推荐性标准	标准委	工信部
质检机构	检验机构资格认定	质检总局	
	检测机构授权	工信部、环保部、质检总局、认监委	

剩、投入浪费的风险，建立审批制度无可厚非。但如此仅能控制某个项目的建与不建，而缺乏对汽车产业总体产能和优化布局的有效规划！这种只依赖一事一议的审批管理，难免给地方保护主义留有“游说”空间，更缺乏国家层面横向比较的科学性。

再看新能源汽车的发展。众所周知，作为新兴产业，新能源汽车必然是一个从样品到产品再到商品的艰难过程，需要解决很多复杂问题。目前大规模产业化的障碍不仅在技术，更必须解决充电、换电方案和配套设施的跟进，而基础设施又岂是企业或者消费者能够解决的问题？

如果说新能源汽车是事关中华民族未来可持续发展的千秋大计，那么

各部委是否统一了思想？是否在逐一解决新能源发展所面临的基础设施问题？否则怎能让企业下决心加大产品开发的投入？

最近丰田和本田同时对外宣布，2015年要将燃料电池汽车投放日本市场。细细了解后发现，原因除了两家企业在燃料电池技术尤其是耐久及成本上有了重大突破之外，日本政府将在全国建设多家加氢站来配合企业，也是丰田、本田把这项全新技术投放市场的重要推力。

老实说，没有各部委的密切合作，没有一个能统一协调甚至领导其他部委的部门组织各方力量共同攻坚，中国新能源汽车很难实现真正的大发展。核心问题还是责任不明、使

命不清,导致汽车强国战略从顶层设计到推动实施的主体缺失。

其二,政出多门造成法规标准时有重叠甚至互相矛盾,令企业莫衷一是,平添了很多不必要的负担;有时又过于简单、孤立,缺乏系统性和可操作性,使部分法规虽然看起来“好”,却难以达到应有的效果。

前者突出的例子之一就是汽车产品认证。目前企业必须完成的就有公告认证、3C认证、环保认证以及地方环保认证,其中不乏重复之处。比如公告认证有49项检测,3C认证有47项检测,这两个归属不同部门管理的认证竟然有44项是完全一样的检测。

而且这些检测项目中还有不少因过于“基础”而流于形式,只需监督环节稍作加强就可取消。如耐久试验是产品开发的必要环节,多数企业的标准都高于认证要求很多。但对企业来说,必须逐一通过这些认证,既浪费资源,更浪费时间,有些时候甚至因此贻误了市场战机。

这种现象究其根本原因,是各认证主管部门只考虑在自己所辖的“一亩三分地”制定政策、确保不出问题,至于其他方面的事与自己无关。其结果是大家都来积极管理汽车,分上一杯羹,既“有所作为”,又有不菲的收入,何乐而不为呢?

也许有人会争辩,这两个认证的目的不同。但我想质问的是,为什么不能从企业的实际利益出发、从务实的角度来系统思考这些职能部门如何发挥作用,将重叠的工作内容有效协调甚至合并,以达到让产业健康发展、企业能够高效参与市场竞争的目的呢?

后者可以看看最近出台的汽车产品“三包法”,这对于保障消费者权益、提高车企对产品质量的重视程度很有意义,但是诸多不清晰因素,如

如果说新能源汽车是事关中华民族未来可持续发展的千秋大计,那么各部委是否统一了思想?是否在逐一解决新能源发展所面临的基础设施问题?否则怎能企业下决心加大产品开发的投入?

贴士 多头管理之害

1.多头管理缺乏总体战略和通盘思考,仅能做到审批监控,无法做到规划引导,也无统一的目标和明确的战略方向,更无人牵头协调甚至领导多方资源共谋长远大计。

2.政出多门造成法规标准时有重叠甚至互相矛盾,令企业莫衷一是,平添了很多不必要的负担;有时又过于简单、孤立,缺乏系统性和可操作性,使部分法规虽然看起来“好”,却难以达到应有的效果。

汽车产品退换时更换车辆如何上牌照,如何返还已交的国家购置税,汽车损坏原因如何有效鉴定等问题都使得“三包法”难以真正落地。

显然,这些问题并非一个部门所能解决,而需要多个部门共同协商,才能使“三包法”达到预期的效果。对于消费者来说,这却不能成为理由或借口。公众希望看到的是,任何新规出台都必须清晰有效的落地,都要有极强的可操作性。

总之,汽车产业目前貌似人人在管,实则无人负责。这种多头管理、政出多门的混乱局面核心在于,缺少一个有使命、也有权力的部门来统筹规划、协调落实、有效管理。

在汽车产业相对弱小,对国民经济无足轻重的十年前,这种乱象或许

还无伤大局。但对于今天的汽车产业,无论从产业规模,还是从进入汽车社会后国家所遇到的众多挑战来看,行业、企业和消费者都呼唤这个部门早日出现。

转变政府职能简政放权但不等于无所作为

十八届三中全会明确提出,要处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这实际上已经给出了政府应该“管什么”的答案。

一方面,政府职能必须由行政审批型向监督服务型转变,更进一步简政放权,给企业更大的自由度;另一方面,简政放权不等于无所作为,要真正做到管好“该管的”。

对做强汽车产业而言,国家必须牢牢掌控宏观层面的顶层设计,全局性的总体规划,牵头破解制约产业发展的横向难题(比如能源、环保、交通等),并通过科学立法、严格执法来实现目标管理。除此之外的权限应尽可能下放,真正做到“总体掌控、局部灵活”。目前在简政放权方面有很多工作可做。

对于地方,国家应该给予其更大的灵活性。中国幅员辽阔、人口众多,我们的一个省往往就相当于欧洲一个国家的体量,强求一致只会弊大于

利, 灵活发展则将更有活力。以车用能源为例, 各省大可结合区域优势进行差异化发展, 甲醇、乙醇、天然气等代用燃料各有广阔的发展空间。国家应鼓励各地区根据自己的区域特点发展汽车产业, 以及建立有地方特色的健康汽车社会。

对于国企, 应坚定不移地继续推行体制改革。最先要改变的就是考核机制, 要让国企关注做强而非简单做大, 关注自主而非合资, 关注提升可持续的核心竞争力, 而非简单追求拼凑的规模。如果目标总是盯在眼前的产值和利润上, 则短期效应将永远难以消除, 国企将很难聚焦自主、专注研发。

同时要赋予国企更大的自主度, 允许他们按市场经济的需求兼顾眼前与长远利益自由搏击。唯有如此, 掌握更多资源的国企才有可能真正发挥做强国家汽车产业主力军的作用。

对于技术路线, 国家不宜越俎代庖替企业决策, 只需制定目标、监控结果。至于具体选择什么技术路线来满足国家法规和标准, 应由企业根据自身情况按市场需求自行决定。例如节能补贴, 政府可以规定达到了怎样的标准就给相应的补贴, 而不是简单地专门针对某种技术制定补贴政策。正如十八届三中全会所强调的, 要充分发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。

对于准入, 我认为在现今的形势下, 汽车准入制度的作用越来越有限了。准入制度的初衷原本在提高汽车产业门槛, 避免资源浪费。可时至今日全国各类汽车生产企业多达1300余家, 仅整车就有171家, 其中有相当一部分停产或接近停产, 甚至不乏市场竞争的失败者靠“卖”资质给优胜者来“获利”的怪现象。如此准入制度岂不是在限制“优”者进入、保护“劣”

者生存了吗?

2013年, 国家终于出台了退出机制, 对首批48家企业亮了红灯。实际上, 目前全世界的汽车厂商大都进入中国市场, 市场竞争趋于饱和, 再坚持准入已无太大意义, 到了让市场来判断谁才是最适合做汽车的企业的时候了。

新形势下取消准入, 有利于汽车产业的市场化竞争, 更有利于新能源等新兴产业的快速崛起和发展。按现有的准入制度, 中国将很难产生像美国特斯拉这样的电动汽车“黑马”企业。

最后, 我认为政府的职能转变不单单是更大力度的简政放权, 还有一个重要指向, 就是真正把事关经济转型升级、民族可持续发展的国家战略和总体规划抓起来。在这方面要重新评估、用心补课, 原来没管起来的要认真管起来, 管得不好的要努力管好。否则该管的国家战略没有管, 国家就会迷失方向; 不该管的管多了, 就会妨碍企业的正常运营和产业的健康发展。政府做好了定位, “一管就死, 一放就乱”的局面才能真正改观。

立法差距明显执法更加随意

国家战略正是通过立法和执法来加以体现和实施的。对现今的汽车产业而言, 这两方面的差距都非常明显, 突出表现为:

一、立法的高度不够, 前瞻性不足。国家立法应站在国家战略的高度来考虑如何为做强汽车产业服务, 如何使汽车产业健康发展、造福百姓。
二、立法的研究不够系统、考量不够全面、讨论不够充分。
三、执法的态度不严、力度不够, 很多时候有“自欺欺人”之嫌。这三点相互交织, 使很多非常紧迫的复杂问题变得更加严峻和难以解决。

先看立法。科学立法要有前瞻性, 做到立足现实、展望未来; 要有系统性, 必须建立在前期进行充分论证和全面分析的基础上, 将可操作性及各种可能的影响因素考虑清楚, 并做好准备或预案; 要有实效性, 必须广泛征求各方意见, 了解产业特别是本土企业的实际情况和需求。

而我们的立法视野往往局限于眼前的热点; 前期的论证总是似有若无, 政府往往参与不多, 更不表态; 同时也不愿躬下身来倾听企业尤其是本土企业的心声。很多时候政策到底内容如何、何时实施, 企业只能云里雾里地去猜, 很难提前做好技术储备。

前期研究既不充分, 却又喜欢断断专行, 导致往往事到临头匆忙出台“新”政策, 结果是企业仓促应对, 成本增加, 而效果却大打折扣。匆忙出台的法规标准由于考虑不全面, 有时甚至不接“地气”, 与中国的实际情况和需要不符, 造成法规难以落地生效。

再看执法。执法强调的就是“有法必依”, “谁以身试法, 必绳之以法”。只有这样才能达到立法的目的,

贴士 02 汽车强国战略领导小组

国家应围绕着汽车强国这一战略目标成立领导小组, 并赋予其协调甚至领导相关部委的权力。

该领导小组作为做强汽车产业的责任部门, 应站在国家的高度, 统领相关部委, 整合各方资源, 以实现汽车强国为主线, 以汽车社会健康发展为支线, 以系统解决汽车产业制约问题(能源、环保、交通等)为出发点, 以做强本土整车及零部件企业为目标, 牵头组织全面研究并系统提出汽车强国战略及实施方案。

汽车强国战略及实施方案包括但不限于国家产业规划、基础工业水平提升方案、人才培养、创新激励、能源布局、环境保护、城市规划、交通模式及组合方案。从而为做强汽车产业和建设健康汽车社会, 统一目标、统一规划、统一部署、统一行动。

实际上商用车排量大、排放标准偏低、污染较严重，正是需要重点狠抓的污染源。可是按照现在这样执法，我们如何真正有效地解决大气污染问题呢？依我看来，立法固然重要，但在今天的中国社会，执法更加重要。我们的政府部门必须既抓立法，更抓执法！

真正解决立法想要解决的问题。如果说执法不严是现今中国社会普遍存在的问题，那么这个问题在汽车产业上也非常突出。

比如一直热议的商用车国四排放标准的实施。先是时间上一拖再拖：2013年年初北京等地遭遇严重雾霾，公众普遍认为柴油机国四排放这次不会再推迟了，然而中石化和中石油始终表示，无法按时在全国范围内提供国四标准的柴油，结果出现了第三次延期，前后累计已推迟了4年，目前何时全面实施仍然是个谜团。

这时，拿车用尿素说事的也大有人在，其实如果国家严格执行国四，尿素供应一定会迅速跟上，这是由尿素生产企业的经济利益决定的。理论上讲现在所有车辆都必须满足国三排放标准了，但实际情况是很多国三的车都只达到了国二甚至国一的排放水平，这已经成了众多专家抱怨的话题和业内调侃的谈资了。

国家执法理应令出必行，违者必究，这样才能给真心投入研发的企业创造公平有序的市场竞争环境，才能达到制定排放法规净化空气的目的；反之，执法如果随意延期，纵容投机，岂不等于告诉企业对国家法规无需当真吗？

实际上商用车排量大、排放标准偏低、污染较严重，正是需要重点狠抓的污染源。可是按照现在这样执法，我们如何真正有效地解决大气污染问题呢？依我看来，立法固然重要，但在今天的中国社会，执法更加重要。我们的政府部门必须既抓立法，更抓执法！

最后来看一个全社会最为关注的焦点问题——雾霾。可以说，我们立法和执法的缺陷在这个案例中一览无余。

我们没有认真吸取历史的经验教训。工业化污染非自中国始，1950年代的伦敦、1960年代的洛杉矶、1970年代的东京，“光化学烟雾”和“毒雾”的先例比比皆是。作为后发的中国，却没能充分研究这些发达国家的历史进程，前瞻性地立法或制定预案，来避免今天全国的一片雾霾。

雾霾显然是一个系统问题，而我们就其缺乏科学全面的分析，如此也就不可能提出有效的综合解决方案。例如汽车对雾霾的贡献到底有多大？一些数据认为机动车排放的贡献超过20%，是首要因素，一时之间汽车仿佛就成了千夫所指。但这20%的数据的科学性及系统性备受质疑。另外，剩下的80%又是什么，何以

不是首要因素？

在这里我无意为汽车污染辩护，只是希望相关部门能对雾霾进行系统科学的研究，找出雾霾的真正“罪魁祸首”，加以系统整治。如果汽车污染确实是雾霾的主要贡献者，那就必须采取更有效的应对措施；否则把矛头指向汽车，岂不是既限制了百姓的便捷出行、制约了支柱产业的健康发展，又没能真正解决雾霾问题吗！

针对汽车所造成的污染，我们的解决措施缺乏系统性、针对性和有效性。机动车包含乘用车、商用车、摩托车还有黄标车，这些交通工具里面哪种污染最大答案应该不难知晓，但遗憾的是我们并未因污染大小而采取有针对性的措施。

同样遗憾的是，目前并不是排放标准制定得不严格，而是法规执行得不严格。2013年在全国推行国四标准的中国，汽车保有量大约1.2亿辆，而欧洲实施同样标准时的汽车保有量超过2亿辆，但欧洲没有发生雾霾。东京圈人口比北京多70%，面积约为北京的3/4，而汽车保有量是北京的近3倍，但是东京没有雾霾，也不堵车，这样的对比难道不应该引起我们的深思吗？

在这里我不想去谈汽车以外造成雾霾的因素，仅就汽车而言，北京现在虽然实行国五，但只限于新车，对路上运行车辆的实际情况并无监测处罚机制；同时对于不能满足法规且数量更多的老旧车辆，也没有加快汰换的举措。此外，与汽车排放控制技术必须同步的油品质量，长期滞后于标准，却从来没有相应的问责和处罚。

很多城市与北京一样，甚至出台了“雾霾严重超标天气强制性限制车辆上路”的措施，仿佛除此再无良策了。这种短期的“限”和“治”，既不科学，也不可能真正实现环境保护的长治久安！▲