



陈清泰

国务院发展研究中心原副主任、中国电动汽车百人会理事长

# 由政策驱动向市场-政策双驱动转型

陈清泰

国务院发展研究中心,北京 100010

在产业发展的孕育期,政府是新能源汽车的第一推动力。以2015年新能源汽车超过当年汽车产销量1.5%为标志,表明国家的鼓励和支持政策已趋完善,并得到大多数试点城市的积极响应。更加可喜的是,市场对电动汽车的拉动力开始显现,电动技术逐渐被消费者接受,潜在消费人群增长。但目前总体上还是一个高度依赖政策的市场,其可持续性已开始显现。

在产业的导入期,政府出台多种形式的购车补贴、激励政策,弥补了产品技术成熟度不足和初期的高成本,较快地启动了市场。但是,财政激励政策难以很好体现对产品技术水平提升的导向和对降成本的激励,出现了追逐补贴等鱼龙混杂、泥沙俱下的问题。从2016年起补贴政策及时退坡,这是非常适时的。从总体上看,提高技术水平、降低生产成本仍然是当前发展的主题。创新技术、降低成本还离不开政策的支持,但更需要的是市场的激励、倒逼与筛选。种种情况表明,电动汽车的发展动力应该由政策驱动向市场-政策双驱动转型,促进产业进入成长期。

发展动力的转型意味着政府应更加关注创造好的市场环境,促进创新、鼓励竞争、加强监管、完善基础设施,并选用普适性激励与倒逼的政策工具,并使电动汽车逐步向非试点城市展开。发展动力如何平稳转型而不至大起大落,合理可行的政策设计和政府与市场这两只手的协调配合至关重要。

## 1 有序放宽市场准入,强化市场监管

汽车技术的电动化与信息化、智能化和新能源革命交集,形成了一个举世瞩目的创新平台。在这个平台上有很多

机会,给众多行业提供了丰富的想象空间。面对革命性的技术替代和升级,传统骨干汽车企业往往踌躇和犹豫,而后起者和新进入者却看到了机会,并甘愿冒险参与一搏。这是实现产业升级不可或缺的要素。第一,会带来新的思维、引进跨界技术,在新技术突破、产品定义、商业模式、融资模式等方面都会贡献出新的火花;二是会增加试错的资本投入,加速试错过程,分散试错风险;三是将促进既有企业的奋进。新进入者拿自己的真金白银投入,可能各有各的想法,但都是理性的。进入者中大多数最终可能会被淘汰,但不能不给尝试的机会。

国家已经开始放宽准入。此时应在两个方面把握好政策。第一,应当欢迎新的进入者,但绝不能“鼓动”或“忽悠”投资者进入,让投资者自主决策、自担风险;第二是以强制性技术标准和相关法规为准绳,严格市场监管,使违规的企业和不达标产品的入市受到严厉的惩罚。目的是建立好的产业生态,不出现劣币驱逐良币。

## 2 打破地方保护和壁垒,创造好的竞争环境

2009年开始实施的“十城千辆”工程,受到了很多城市的欢迎。一是地方政府有支持本地新能源汽车发展的强烈意愿,非常希望借助国家试点,推动实现本地的产业目标;二是销售的电动车可以获得力度很大的国家补贴,地方财政也甘愿给予配套资助;第三,试点城市结合本地情况制定政策和实施方案,借助试点的机会提升本地交通、产业和环境治理水平。试点调动了相关城市的积极性,通过动用当地资源,形成小环境,率先示范应用,使中国较快地开启了全球最大

规模的示范应用。在这一过程中,出现了很多创新,也发现了很多问题、探索出多种解决途径,积累了丰富经验,开辟了中国特色的促进新产业走向成熟的途径。

但也存在一些问题,主要是地方的目标与国家的目标并不完全一致,在执行国家政策时有时会跑偏。比如一些城市不太情愿以本地财政补贴外地企业,不太愿意向外地企业开放本地市场,特别是公共交通、公用事业等市场;有的城市设定地方补贴目录、有的要求本市销售须在本地设厂、有的要求使用本地产的电池和电动部件,有的规定充电桩只能由本地企业投资建设等。地方保护抑制了市场的激励、倒逼和筛选作用,造成优势企业得不到好的发展,弱势企业也失去了在竞争中提高的机会,两败俱伤;把企业引向对政府和政策的依赖,削弱了创新技术、提高竞争力的动力。在认真贯彻国务院明令禁止市场保护规定的同时,应总结、评估试点政策,适时使国家的政策普适化,在全国范围建立有序竞争的产业生态。

### 3 给全社会以长期稳定的预期

汽车动力技术的变革不仅涉及汽车业,而且涉及国家能源的结构调整、分布式能源的发展、基础设施的改造和建设,直至智能交通、智慧城市建设的大思路。其中需要诸多政府部门、行业、大量企业的参与,要经历一个很长的过程。因此,国家新能源汽车战略成功的一个重要条件,就是必须给全社会一个长期稳定的预期,使其纳入相关企业和企业的长期发展战略。几年一个周期的政策不足以引导市场的长期行为。现行的两级财政补贴政策不仅是地方保护的一个根源,而且一些城市已经感到财政压力过大,还出现了骗补、补贴过度等问题。值得特别注意的是,一些车企在决策产品开发时受到很强的补贴导向,行为短期化;一些用户在购车消费时,宁愿扭曲真实需求而获取更多政府补贴。政策干预技术路线的结果将造成结构性扭曲。

应进一步研究实施非财政直接补贴的、与燃油消耗量限值相联系的零排放积分制政策。政府的经济激励政策应坚持:一是释放政府长期致力于汽车电动化的信号;二是在激励与倒逼双向发挥作用,但不干预技术路线;三是利用碳排放原理,在高排放与零排放或少排放间交叉补贴,财政补贴淡出;四是发布5至10年甚至更长期的强制性指标,相关指标要便于检测和监督,防止作弊;五是具有普适性,可以在非试点地区推开。

### 4 支持企业开发依托市场自行发展的多样化产品和商业模式

进入产业化阶段,发掘消费者需求、打开市场出口,主要依托市场力量自行发展比什么都重要。

目前,中等级别主流纯电动汽车还是政策驱动的市场,而在一些细分市场和一些新型商业模式,却正在走向政策支

持下的市场驱动发展轨道。此时政府应保持技术中立,鼓励企业以新产品、新商业模式发掘当前技术成熟度、经济上能被用户接受的细分市场。实现以空间换时间,护送电动车产业走向成熟。

以特斯拉为代表的高档车,在部分人群中已成市场新宠;插电(增程)式电动车较好地平衡了纯电驱动与续航里程、生产成本与使用成本的矛盾,降低了对充电装置的依赖,受到了不少消费者的欢迎。“分时租赁”商业模式以租代买解决了车价高的问题;只管用、不管充电,解决了对停车和充电难的担心;面对短途需求,可以满足续航里程要求;使用成本低,又能满足自驾的偏好,成为现阶段很有希望的商业模式。

小型、短途、低速实用型电动车在大城市的物流“最后一公里”、环卫、公交接驳、公安巡逻、市政工程、机场的物流和旅客摆渡、老年人代步等方面异彩纷呈;在一些中小城市和城乡交界处作为乘用车更是快速发展。在这一领域,不存在车价高、充电难、续航短的问题,用户愿意消费,企业愿意生产,地方政府则默认。如果政策得当,很快会发展成千万辆级的大市场,不仅会成为活跃城乡经济、拉动经济增长的一大亮点,而且将使各类短途交通的机动化不需经历燃油车的过渡直接进入电动化时代,产生巨大社会效益,增加一条具有中国特色的电动车产业化的途径。

目前在这方面还存在一些争论,但这类需求是现实、合理存在的。面对现实,可考虑责成地方政府给其一个名分,制定车辆技术标准、质量标准,明确路权、纳入地方交通管理,将其引上健康的发展轨道。待条件成熟时再纳入国家管理范畴。2000年前后,美国、欧盟、日本及时修改道路交通安全法,释放了低速电动车潜在市场,其经验值得借鉴。

### 5 结论

2015年,在多项利好政策推动下,中国电动车实现了超高速增长,形势喜人。根据中国的经验,在市场高速增长时,一些企业的主要精力会被引向产能扩张,往往忽略技术、质量和安全。值得提醒的是,电动车产业化刚刚起步,技术提升还有很大空间,决定未来竞争地位的基础还是技术、产品和服务。在满足不断增长的市场需求的同时一定要持之以恒地创新技术、夯实基础、精益求精、确保安全,实现可持续发展,切不可昙花一现。

(责任编辑 陈广仁)