

中德有关桑塔纳轿车国产化问题的 协商及其影响(1985—1991)*

陈 攸

〔摘要〕1985 年正式开始的上海大众桑塔纳轿车国产化项目，是改革开放初期中国利用外资最重要的举措之一。但由于联邦德国大众汽车集团有自己的利益考量、中国国内汽车产业管理模式尚待调整，直到 1987 年底，桑塔纳的国产化进程与合资协议规定的进度仍相距甚远。在中国国内几次出现外汇紧张局面后，中央和地方政府加强了支持和推进力度，促使大众集团将推动桑塔纳国产化作为重中之重。1991 年底，桑塔纳国产化取得关键性进展。这不仅为上海大众创建了中国本土供应链体系，而且是大众集团深植中国的重要原因之一。

〔关键词〕改革开放；利用外资；技术引进；桑塔纳；国产化

〔中图分类号〕K27；F129 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2022)-02-0081-11

Sino-German Negotiations and the Influence of the Localization of Santana Cars (1985-1991)

Chen Tao

Abstract: The project of localization of Shanghai Volkswagen Santana cars, which officially began in 1985, was one of the most important measures for China to utilize foreign capital during the early stage of the reform and opening up. However, as the Federal German Volkswagen Group had its own interests and the management mode of China's domestic automobile industry was still being adjusted, until the end of 1987 the localization process was far from the progress stipulated in the joint venture agreement. After foreign-exchange tensions occurred in China on several occasions, the central and local governments strengthened support and promotion, prompting the Volkswagen Group to take the localization of the Santana as a top priority. By the end of 1991, the localization of Santana had made crucial progress. This not only created a local supply chain system in China for Shanghai Volkswagen but also was one of the important reasons for the deep presence of the Volkswagen Group in China.

作为长期在世界 500 强中排名前十、德国第一的巨型跨国企业^①，总部位于沃尔夫斯堡的德国大众汽车集团（Volkswagen Group，以下简称“大众集团”）是最早进入中国市场的国际车企之一，也是最早在中国设立中外合资企业的跨国集团之一。自 20 世纪 80 年代初以“全散装件组装”（CKD）方式与上海合作生产桑塔纳（Santana）轿车以来，大众集团在中国的零部件供应逐渐完成国产化。这推动了上海大众汽车有限公司（以下简称“上海大众”）的规模化生产和成本的大幅下降，为大众集团带来巨大收益。到 1990 年，上海大众已经成为中国国内最大规模的跨国企业。在零部件国产化基础上建立的本土供应链体系是大众集团深植中国的一个重要原因。^②

绝大多数国家都会对在本国设立的跨国汽车企业施加压力，促使其提升零部件供应的国产化比

* 本文是国家社科基金青年项目“冷战时期联邦德国对华经济外交研究（1949—1990）”（17CSS030）的阶段性成果。

① 大众集团在 2021 年《财富》世界 500 强排行榜中位列第十名。参见《2021 年〈财富〉世界 500 强排行榜》，财富中文网，http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2021-08/02/content_394571.htm。

② Andreosso-O'Callaghan, B. and Qian, W. (1999). "Technology Transfer: A Mode of Collaboration between the European Union and China". *Europe-Asia Studies*, 51 (1), p.136.

率^①，但桑塔纳的国产化进程却十分缓慢。桑塔纳国产化分为横向、纵向两种，其中“纵向国产化”指上海大众本厂生产的车身和发动机，“横向国产化”则指配套厂承担的其余零部件生产。1987年底，桑塔纳的横向国产化率只有12.7%^②，与1984年上海大众合资协议规定的七年内至少要达到80%的时间进度相距甚远。不仅位于上海安亭的厂房和主要生产设备没有建好，而且除了轮胎、喇叭等外，主要零部件都需要从国外进口。这不仅浪费了大量外汇，还使中德双方发生矛盾和争吵，严重影响了上海大众的发展。国家经委副主任朱镕基曾在1987年夏表示“如果3年之内国产化率达不到40%，上海大众就关门了结。”^③

对于改革开放初期外资和国外技术、理论的引进和学习问题，国内学界近年来利用中文资料进行了很多研究，主要关注其中的央地关系和对外考察、学习等^④。具体到桑塔纳国产化问题，国内出版的有关中国汽车史和上海汽车史的论著大多有所涉及^⑤。但正如有学者总结的那样，对包括汽车产业在内的改革开放后外资在华经营情况的研究，常常忽视外资企业在华投资所带来的问题和争议，而更多强调引进外资的好处^⑥。国外学界方面，运用各国档案研究改革开放时期中外经济交往的几部代表性专著主要关注上层政治人物及中央、地方的对外经济政策，或中国与西方经济学家的交流等^⑦。以国别来看，美国企业或商会是最主要的研究对象^⑧。德国学界对大众集团20世纪80年代在中国的经营问题进行了研究，但其内容主要围绕80年代初期大众集团进入中国市场而展开^⑨。至于桑塔纳国产化，绝大多数学术成果都是立足于社会调查和访谈的社会学研究^⑩，以及来自经济史学界的以访谈或经济理论为基础的分析^⑪。总之，目前尚无针对桑塔纳国产化的历史学实证研究。

本文通过梳理中德两国尤其是上海市和大众集团的档案，聚焦桑塔纳国产化的第一阶段（1985

-
- ① Lopez, T. et al. (2020). *The Routledge Companion to the Makers of Global Business*. London and New York: Routledge, p.402.
 - ② 朱镕基《把“桑塔纳”轿车国产化搞上去》（1987年12月24日），《朱镕基上海讲话实录》，人民出版社、上海人民出版社，2013年，第11页。
 - ③ 陆吉安《回忆我的一棒》，陆吉安主编《先行一步：桑塔纳轿车国产化案例集》，上海财经大学出版社，1999年，“代序”第2页。
 - ④ 参见萧冬连《中华人民共和国史》第10卷，香港中文大学出版社，2008年；萧冬连《探路之役：1978—1992年的中国经济改革》，社会科学文献出版社，2019年；朱妍、林盼《“130个项目”：改革开放初期集中化技术引进的尝试》，《学海》2019年第2期；朱妍《产业政策的央地分歧——对改革初期上海华光拉链厂的案例分析》，《中国经济史研究》2019年第6期；文世芳《改革开放初期西方经济学引入中国及影响》，《党史与文献研究》2017年第3、4期；樊超、王珂《考察出访与中国对外开放的起步（1978—1979）》，《首都师范大学学报》2021年第3期。
 - ⑤ 参见陆幸生《世界是圆的：上海汽车工业三十年》，2009年印行；陆吉安主编《先行一步：桑塔纳轿车国产化案例集》；关云平《中国汽车工业发展史论（1920—2008）》，上海人民出版社，2020年，第361—381页；徐秉金、欧阳敏《中国汽车史话》，机械工业出版社，2017年，第369—384页；陈守明《跨国公司主导型产业集群特征分析——上海安亭案例》，《科技进步与对策》2010年第14期。
 - ⑥ Pearson, M. (1991). *Joint Ventures in the People's Republic of China: The Control of Foreign Direct Investment under Socialism*. Princeton: Princeton University Press, pp.229-230.
 - ⑦ 参见Gewirtz, J. (2017). *Unlikely Partners: Chinese Reformers, Western Economists, and the Making of Global China*. Cambridge: Harvard University Press; Vogel, E. (2013). *Deng Xiaoping: The Transformation of China*. Princeton: The Belknap Press; Zhang, Shuguang (2014). *Beijing's Economic Statecraft during the Cold War, 1945-1991*. Washington D.C. & Baltimore: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, pp.261-275.
 - ⑧ 参见Krause, C. (2019). "More Than Just a Soft Drink: Coca-Cola and China's Early Reform and Opening". *Diplomatic History*, 43 (1), pp.107-129; Hamilton, P. (2018). "Rethinking the Origins of China's Reform Era: Hong Kong and the 1970s Revival of Sino-US Trade". *Twentieth-Century China*, 43 (1), pp.67-88.
 - ⑨ 参见Bösch, F. (2019). *Zeitwende 1979: Als die Wllet von heute begann*. Berlin: C.H.Beck, S.178-181; Grieger, M. (2010) "Volkswagen in China: Die Anfänge der Probemontage 1982 in dem heute grössten Einzelmarkt". *Ferrum*, 82, S.55-66.
 - ⑩ 参见Thun, E. (2006). *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.100-135; Chin, G. (2010). *China's Automotive Modernization: The Party-State and Multinational Corporations*. New York: Palgrave Macmillan, pp.77-101.
 - ⑪ 参见Depner, H. and Bathelt, H. (2005). "Exporting the German Model: The Establishment of a New Automobile Industry Cluster in Shanghai". *Economic Geography*, 81 (1), pp.53-81.

年至 1991 年)^①，尝试回答以下问题：中央和地方政府是如何与大众集团及联邦德国政府进行协商，成功使德方加大对上海大众投资，从而实现阶段性国产化目标、构建起现代化汽车供应链条的？大众集团和联邦德国政府在桑塔纳国产化过程中采取了什么样的态度、对策和做法？在 20 世纪 80 年代这个中国加入全球经济体系的重要阶段，桑塔纳国产化在何种程度上使得中国的汽车工业融入全球生产和交换体系？大众集团这样的大型跨国公司在其中起到了什么作用？^②

一、中德协商与桑塔纳国产化的基础条件

早在中德双方协商合资经营时，大众集团就承诺动员国外协作厂，一起帮助中国建立零部件生产商，并使一些老厂得到改造，从而较快地在上海形成一个现代化的汽车工业基地^③。这也是大众集团能够在众多国外厂商中脱颖而出、成为上海汽车厂（以下简称“上汽”）合作伙伴的原因之一。

尽管桑塔纳项目是在“全散装件组装”基础上发展起来的，但大众集团很早就认识到，散装件从联邦德国汉堡港驶往上海，耗时长久，而且还要迁就各零部件制造商的生产时间^④。这是其支持桑塔纳国产化的最初原因之一。因此，1982 年中德双方签订的桑塔纳试制协议就已经包括提升国产化率、培训中国专家，以及派专家来中国保证装配并转让相关技术等内容。这份协议还规定，上汽不可采用和销售不符合质量标准的零部件、材料和汽车，不可使用大众集团代表不同意的零部件和材料等。^⑤ 20 世纪 80 年代初，中方的油漆、车身拼装等工程人员开始前往联邦德国，接受大众集团培训^⑥。大众集团承担培训者的医疗保险费用并安排住宿，同时还计划派人培训中国的售后服务人员^⑦。

在随后签署的合作基础协议中，双方将最终的国产化率目标定为 100%^⑧。在合营合同正式签约前，双方就已对横向配套件提出了一系列明确要求，例如本地供应商要严格按大众集团提供的技术标准供货，要低于进口价格，并且做到按时按量等。上海市经委还向市内相关企业下发了桑塔纳横向配套情况调查表，以摸清企业生产和技术能力、配件价格以及所需资金等^⑨。1984 年中方与大众集团签署的合营合同规定，桑塔纳的国产化包括修建冲压厂、油漆厂和发动机厂（纵向国产化），另外 65% 的零部件来自中国供应商（横向国产化）^⑩。国务院要求认真落实横向协作配套件生产任务，而且要尽可能统一考虑其他车型需要，确定定点工厂^⑪。

不过，1985 年上海大众正式成立后，大众集团高层对于桑塔纳国产化的兴趣并不高。一方面，从纯经济和全球供应链角度考虑，大众集团已有的国际供应商完全可以比中国供应商开出更低的零部件价格。另一方面，上汽可以从自己下属的各零部件厂商获利，而大众集团只能从上海大众的生产中获利，同时需要关心其在中国和世界的声誉，坚持在质量得到保证之前绝不使用国产零部件^⑫。在零部件生产上，大众集团的确有其他选择，例如获得桑塔纳生产授权的日本日产公司就对向上海

① 1985 年至 1991 年即上文提到的 1984 年中德合资协议规定的国产化要达到 80% 以上的七年。

② 有关国内汽车零部件商在桑塔纳国产化过程中的角色和本土供应链体系的具体构建过程，笔者将另文探讨。

③ 《关于与西德大众汽车公司进行轿车合营项目的情况汇报》（1980 年 5 月 27 日），上海市档案馆藏，档案号 B1-9-247。

④ Kurzinformation Beteiligungsgesellschaften, Oktober 1985, Vorstandssitzungsprotokolle, Unternehmensarchiv der Volkswagen (UVW).

⑤ 《大众与上海拖汽公司试制协议》（1982 年 7 月 28 日），上海市档案馆藏，档案号 B1-9-771。

⑥ 《为派员去西德大众汽车公司培训的请示报告》（1982 年 8 月 3 日），上海市档案馆藏，档案号 B1-9-771。

⑦ 《中国项目——中国人员的培训》（1982 年 6 月 24 日），上海市档案馆藏，档案号 B1-9-771。

⑧ 《大众公司与上海拖汽公司和上海中行基础协议》（1982 年 11 月 29 日），上海市档案馆藏，档案号 B1-9-771。

⑨ 参见《关于调查桑塔纳轿车横向配套的通知》（1984 年 6 月 20 日），上海市档案馆藏，档案号 B246-4-940。

⑩ Carl Hahn, *Meine Jahre mit Volkswagen*, München: Signum Verlag, 2005, S.170-171.

⑪ 《国务院关于上海轿车合营项目可行性研究审查报告的批复》（1984 年 9 月 22 日），587-20-17，UVW。

⑫ 除上海外，1985 年前后，大众集团还在联邦德国、巴西、阿根廷、南非和尼日利亚生产桑塔纳轿车。

方面供应桑塔纳零部件表达了兴趣^①。此时，大众集团正在加强与日产公司的合作，内容之一就是发展具有竞争力的零部件工业，以向全球供应桑塔纳零部件^②。此外，按照大众集团对合营合同的理解，尽管上海大众需要对桑塔纳进行国产化，但提供国产化零部件的责任在中方身上，大众集团没有义务加速这一进程^③。

当时，上海大众德方管理团队并不认为国产化工程能够按期完成。他们在1986年2月的一份报告中指出，当前桑塔纳国产化的进度很不令人满意，中国供应商与大众集团零部件供应商之间的合作极其缓慢。德方管理团队认为，中方明显是想在购买生产设备的同时，从联邦德国机械生产厂家那里免费获得有关生产过程的技术知识。他们指出，考虑到全球对汽车零部件的需求，以及中国供应商难以供货的可能性，必须为上海大众寻找第二个零部件供应渠道。他们初步考虑从日产公司或大众集团南非工厂购置零部件和机械。不过，日产公司的回应出乎意料地消极，表示难以从供应商处获得有关机械。于是，德方又计划从大众集团南非工厂调一些冲压车间零部件到上海，还计划考察中国的一些国防企业，以探讨生产零部件的可能^④。

上海大众德方管理团队认为，国产化迟缓主要是因为德方与中国政府协调不畅。同时，上海大众也很难找到合适的当地供应商。如果没有实现1986年的国产化目标，那么上海大众就需要用约300万元人民币的外汇购置来自国外的零部件。如此一来，该厂当年总计需要花费约1.55亿联邦德国马克的外汇。他们认为，鉴于中国政府的外汇管制政策和上海大众的情况，想要申请到更高的外汇额度，显然是不可能的^⑤。收到报告后，大众集团董事会考虑在上海方面外汇紧缺的情况下，从韩国购买一些机械设备以救急，同时准备将南非桑塔纳生产线上的机械转移到上海^⑥。

桑塔纳国产化的进度与中国国内汽车产业管理模式密切相关。长期以来，汽车产业行政管理机构对产业内关键技术、整体技术状况的认识和理解能力比较弱，未能形成稳定且有效覆盖的统一管理，由此导致大量职能分散于各部门和地方政府，形成了汽车产业管理上的条块分割。地方政府在汽车产业方面经常有意与相关中央行政管理机构保持距离^⑦。20世纪80年代初，国务院有关领导和中国汽车工业公司（以下简称“中汽公司”）意识到，“汽车要上去，零配件应先行，起码要同步发展、紧紧跟上”。1982年10月，按照国务院指示，包括上汽、一汽（中国第一汽车制造厂）、二汽（中国第二汽车制造厂）以及国内众多汽车配件厂在内的企业，共同协商成立了汽车零配件联营公司筹备工作领导小组，在中汽公司领导下开展多种形式的联营工作。此举旨在更好地发展专业化协作生产^⑧。但不久之后，中汽公司对国内汽车产业的管理就向“虚”发展。1984年8月中央财经领导小组在北戴河召开会议后，国务院要求中汽公司把企业自主经营决策权下放给地方企业。1987年，中汽公司改名为“中国汽车工业联合会”。^⑨由此，桑塔纳国产化更多地依靠上海大众和上海市政府方面独立决策。当然，中央政府仍然具有在关键时刻进行干预、作出决断的权力。这在中德双方随后的谈判中显示得非常清楚。

1986年1月，上海市人大财经委员会对桑塔纳国产化工作进行考察。考察报告指出，每辆桑塔

① Protokoll Nr.10/1985 über die Sitzung des Vorstands der Volkswagenwerk AG am 25.März 1985, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

② Vorlage zur Vorstandssitzung am 22.07.1985, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

③ Thun, E. (2006). *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. Cambridge: Cambridge University Press, p.102; Harwit, E. (1995). *China's Automobile Industry: Policies, Problems and Prospects*. London: Routledge, p.97 [德] 马丁·波斯特著，项玮译 《上海1000天：德国大众结缘中国传奇》，中信出版社，2008年，第171页。

④ SVW-China Aktuelle Situation und weiteres Vorgehen, 06.02.1986, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑤ Protokoll der Sitzung des Projektsteuerungsteams China am 02.04.1986, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑥ Protokoll Nr.12/1986 der Sitzung des Vorstands der Volkswagen AG am 7.April 1986, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑦ 封凯栋等 《国家工业理解能力：基于中国铁路机车与汽车产业的比较研究》，《社会学研究》2021年第3期。

⑧ 《关于筹建汽车零配件联营公司座谈会的会议纪要》（1982年10月8日），上海市档案馆藏，档案号B246-5-567。

⑨ 参见陈祖涛口述，欧阳敏撰写 《我的汽车生涯》，人民出版社，2005年，第304—309页。

纳需引进 6500 美元的配套件，以年产 3 万辆计，每年总计需要外汇 1.95 亿美元。但由于“决策摇摆和外汇紧缺等原因”，横向项目大多未落实资金和外汇。考察报告同时认为，国产化项目的投资和外汇支出要比进口配套件合算得多。因此，经济领导部门要算总账，下决心花些资金和外汇，同时在税收信贷和职工利益等方面予以优惠。^① 这份报告所指出的外汇问题，随后成为中央和地方不得不迅速推动桑塔纳国产化的关键原因之一。

二、外汇紧张与桑塔纳国产化的加速

“全散装件组装”方式对外汇需求极大，上海大众的一位中方领导表示，某个时期国内全部外汇储备只够组装 30 辆桑塔纳^②。可见如果中国外汇储备不足或国际收支出现赤字，桑塔纳生产就有可能面临危机。整个 20 世纪 80 年代，由于大规模引进国外技术和设备，中央和地方政府的财政预算都十分紧张^③。中央在外汇管理上逐渐放权给地方，使得地方政府可以大量进口紧缺商品，进一步加剧了外汇储备紧张的局面。于是在 1985 年和 1987 年，中央政府多次出台政策，限制地方使用外汇，以重建外汇储备，随后便出现了包括北京吉普汽车有限公司在内的多家合资企业经营困难的情况。^④

1985 年 9 月初，中国银行通知上海方面，由于海南走私进口案^⑤造成国家外汇短缺，可能出现无法向中德双方提供足够资金的情况^⑥。1986 年 7 月 5 日，中国将人民币与所有可自由兑换货币的比值下调了 15.8%，同时大幅提升汽车进口关税。这一做法尽管有利于中国的出口贸易，有利于获得更多外汇储备、减少外贸赤字，却极大影响了上海大众的“全散装件组装”进口工作，使其成本大幅上涨，迫使大众集团增加对上海的投资。^⑦

此时，大众集团和上海大众的德方管理团队仍未将注意力集中在国产化上。大众集团董事会更关注的是中方对项目的继续投资和对汽车产业的长远规划、中国工人的培训，乃至上海牌轿车生产线撤出上海大众厂区等事宜^⑧。尽管当时中国仅是大众集团在全球的一个成长中的小市场——1986 年该集团全球范围的轿车销量是 253 万辆，其中中国仅有 8000 辆^⑨，但大众集团非常看重中国经济的快速增长和中国国内对轿车需求的迅速增加^⑩。大众集团 1986 年的公司年报指出，上海大众当年的收入已经抵消了前一年的损失^⑪。大众集团将重点放在提升桑塔纳产量上，计划在 1987 年生产 1.2 万辆，1989 年达到年产 3 万辆的目标并对外出口^⑫。不过，他们的计划被中国政府否决了^⑬。由于中国实行了严格的外汇管制措施，上海大众不得不在 1987 年减少桑塔纳的产量^⑭。

上海大众德方管理团队认为，海南走私进口案后中国政府的政策调整使得上海大众资金流动性

① 《关于视察彩电、电冰箱、桑塔纳轿车国产化工作的情况汇报》（1986 年 3 月 24 日），上海市档案馆藏，档案号 K1-8-717。

② 陆幸生 《世界是圆的：上海汽车工业三十年》，第 72 页。

③ 据统计，20 世纪 80 年代中国用来引进外国设备和技术的资金高达 468 亿美元。参见 Naughton, B. (2018). *The Chinese Economy: Adaption and Growth*. Cambridge: MIT Press, p.374。

④ Pearson, M. (1991). *Joint Ventures in the People's Republic of China: The Control of Foreign Direct Investment under Socialism*. Princeton: Princeton University Press, pp.136-137.

⑤ 海南在没得到中央政府许可的情况下进口了 9 万辆日本汽车，其中轿车 6.5 万辆。

⑥ 陆幸生 《世界是圆的：上海汽车工业三十年》，第 95 页。

⑦ Planungs- und Kontrollrechnung, Kurzinformation, Juni 1986, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW; Kurzinformation Beteiligungs-gesellschaften, Juli 1985, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑧ Kurzbericht Board-Sitzung und Strategie-Diskussion China, 17.10.1986, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑨ Konzern-Strategiesitzung des Vorstandes 12./13./März 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑩ Grieger, M. "Volkswagen in China", S.62.

⑪ Geschäftsbericht 1986, 26.02.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑫ Planungs- und Kontrollrechnung, Kurzinformation, März 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑬ Planungs- und Kontrollrechnung, Januar-Juli 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑭ 从 1987 年 10 月 5 日起，桑塔纳产量被迫降到每天 20 辆，全年共减少 2000 辆。参见 Vorstandssitzung am 16.11.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW。

紧张^①。1985年10月28日召开的上海大众第二届董事会会议表示，由于缺乏外汇，同时在其他领域存在投资需求，中国零部件企业在桑塔纳国产化问题上进度迟缓，国产化计划被迫推迟。另一方面，他们发现，计划从中国国内购买的零部件往往存在价格过高、适用性不强和不能按期交货等问题。上海大众正式开始生产后，只有轮胎和喇叭是国产的。上海大众董事会指出，大众集团需要协调其传统供应商向中国供应商进行技术转移。同时，上海大众试图说服中国政府在外汇额度方面予以支持。^②到1986年初，由于国际汇率变动和中德两国的通货膨胀，上海大众的实际投资需求大大超过了原有预算^③。上海大众担心到1988年初，该公司可以使用的外汇额度就将告罄^④。

外汇紧张、国内轿车需求巨大，以及桑塔纳国产化迟迟不能推进的情况，引起中国政府高层的注意和干预。他们认为，需要大力发展国产轿车工业。^⑤1985年底，时任中国国务院总理在纽约联合国大会期间直接向联邦德国总理科尔提出上海大众的国产化问题，指出是大众集团拖延了桑塔纳的国产化工作，认为该集团对于外购件提出了过高的质量要求。此后，联邦德国外交部直接介入并进行调查。桑塔纳国产化成为中德两国关系中的高层政治议题。^⑥1987年3月31日，国务院总理在国务院常务会议上指出，大量引进汽车是一个问题，汽车为何不能加快国产化？上海桑塔纳轿车能否加快一点国产化？他还表示，桑塔纳项目全国只有一个，要什么条件，计委支持一下。可能要增加一些资金，无非国家增加一点赤字，这不是一般项目，是个别项目。他要求国家机械委牵头抓此事。在这种情况下，国家机械委要求上海方面对横向、纵向国产化情况作出说明，并确定到底需要中央提供多少投资。^⑦这些指示给上海创造了非常有利的局势，使其可以获得中央给予的财政支持等。

1987年4月，国家计委、中汽公司等要求上海大众尽快报告国产化进度^⑧。上海市经委副主任陆吉安随即带队去北京作了汇报。6月中旬，国家经委副主任朱镕基带领国家计委、国家经委、国家机械委、经贸部、中国银行和中汽公司组成的联合调查组，深入上海大众调研，并转达了中央领导同志对加快国产化进程的关怀和期望。上海市政府为此连续召开会议，作出重要决策：国产化所需资金以自我积累、自我增殖为主，同时争取国家支持。^⑨上海市还成立了支援上海大众联合建设领导小组，由两位副市长黄菊和李肇基任组长，并将其列为市重大工程项目，各委、办、局都要予以重点支持。同时，还落实了横向、纵向引进和技术改造的资金，为零部件国产化制定了优惠政策。^⑩按照上级领导指示，当年7月出任上汽总经理的陆吉安表示，上汽会将桑塔纳国产化作为第一要务。他在9月访德时对大众集团董事会表示，由于发展国产化是目前的重点，产量提升问题已暂时被排在了后面。^⑪

在中方相关举措影响下，上海大众德方管理团队对桑塔纳国产化的信心有所加强。他们对中国宏观经济形势非常乐观，认为中央政府对投资过热的控制和严格的外汇管控措施卓有成效^⑫。他们也非常赞赏新任中方管理团队。对于中国政府建设另外两个轿车产业中心（一汽与二汽）的计划，德方管理团队认为，这是中央政府在向上海市政府施压，以促使其加大对上海大众的支持力度。因

① Protokoll Nr.34/1985 der Sitzung des Vorstands der Volkswagen AG am 14.Oktober 1985, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

② SVW Ltd.Vorbereitung Board-Sitzung, 28.10.1985, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

③ 陆幸生 《世界是圆的：上海汽车工业三十年》，第94—95页。

④ Mittelfristplanung XXXV der Shanghai Volkswagen Ltd, 09.10.1986, UVW, 587-20-15.

⑤ 参见朱镕基 《把“桑塔纳”轿车国产化搞上去》（1987年12月24日），《朱镕基上海讲话实录》，第4—5页。

⑥ [德] 马丁·波斯特著，项玮译 《上海1000天：德国大众结缘中国传奇》，第185页。

⑦ 《邓佩鑫、贾振之关于狠抓桑塔纳轿车国产化问题的意见》（1987年4月23日），上海市档案馆藏，档案号K1-8-305。

⑧ SVW China Bericht zur 5.Board-Sitzung, 2.4.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑨ 明锐、逸峰 《江泽民在上海（1985—1989）》，上海人民出版社，2011年，第174—175页。

⑩ 《市人大八届六次会议意见处理情况（第215号）》（1987年7月30日），上海市档案馆藏，档案号K1-8-313。

⑪ Protokoll Nr.33/1987 der Sitzung des Vorstands der Volkswagen AG am 21.September 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑫ Planungsrunde XXXVI-Feinplanung, Zusammenfassung der Gesamtplanung, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

此，德方管理团队建议，与一汽在冷却系统和轮胎生产方面展开合作，与二汽在汽车化油器和发动机组等方面展开合作。同时，他们要求大众集团总部在1988年拨付250万联邦德国马克，支持中国的变速器、轮胎和轻金属铸造等方面的零部件供应商，尽管这一点并未写在双方的合资协议里。为了加快桑塔纳国产化进度，上海大众决定减缓此后几年的轿车生产速度。^①

在中国政府和上海大众共同推动桑塔纳国产化加速发展的情况下，大众集团接受了一项向中国供应商提供技术帮助的计划，包括支出250万联邦德国马克和从上海大众派出20名专家。1987年10月13日召开的大众集团董事会会议认为，中国政府再修建两个轿车生产基地的决定使上海大众面临极大压力，“如果一汽和二汽与其他外国企业合作并迅速取得成绩，那么上海大众作为（中国）第一家国际轿车合作项目的优势就会很快烟消云散”。因此，大众集团董事会决定，立即“竭尽我们所能来解决桑塔纳国产化问题”。^②

三、哈恩访华与德方对桑塔纳国产化的重视

大众集团董事会作出大力推进桑塔纳国产化的决定后，该集团在中国的战略仍不明晰。这突出体现在董事长卡尔·哈恩（Carl H. Hahn）1987年10月的中国之行上。这个时候，桑塔纳横向国产化只完成了4.43%，而中方原计划当年完成10.8%^③。然而在此次访华过程中，哈恩计划在桑塔纳国产化之外，努力推动大众集团在中国的另一大工程——与一汽合资生产奥迪（Audi）轿车。不过，访问过程让他发现，如果不推动桑塔纳国产化，就不可能实现与一汽的合作。

10月19日，哈恩在北京与国务院副总理李鹏谈话，并直接了解了中国政府对桑塔纳国产化的看法和意见。曾访问过大众集团总部、被哈恩称作“老朋友”的李鹏表达了对桑塔纳国产化进度的不满。他告诉哈恩，中国政府希望避免外汇外流，因此必须尽快减少从国外购买汽车零部件，甚至从长远来看，将不再购买国外零部件。李鹏表示，其实现在的情况对大众集团是有利的，因为中国政府将继续实施进口替代战略，仍将不允许整车进口，这就给了桑塔纳在售价很高的情况下赢得中国市场的机会。他指出，实现国产化是与外商在汽车工业领域展开合作的一条主要准则，因此大众集团需要设法尽快加速推进桑塔纳国产化。他尤为关注上海大众发动机工厂的建设情况。在谈话的最后，李鹏直言不讳地对哈恩表示，中国不会依靠单独一家合作伙伴来发展自己的轿车工业。这个领域应该有竞争。而哈恩则建议通过易货贸易的方式来改进上海大众的外汇收支情况。^④ 同一天，在北京与中共上海市委副书记、上海市市长江泽民的对话中，哈恩了解到，上海市政府对桑塔纳国产化持积极支持态度。哈恩对江泽民表示，大众集团将帮助上海大众培训中国技术专家和管理人员。^⑤

出于对在中国寻找第二家合作伙伴的兴趣，哈恩随即赴长春访问一汽，并计划早些时候到十堰访问二汽。与一汽领导的对话主要集中在合作加快桑塔纳国产化和合作生产奥迪两大问题上，而哈

① Protokoll der Planungskonferenz zur Feinplanung im Rahmen der Planungsrunde XXXVI (1988-1992) am 05.10.1987 in Wolfsburg, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

② Protokoll Nr.36/1987 der Sitzung des Vorstands der Volkswagen AG am 13. Oktober 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW. 按：大众集团董事会在此次会议上将上海大众视为中国第一家国际轿车合作项目。但实际上，1983年签约的北京吉普汽车有限公司才是中国汽车行业的第一家中外合资企业。

③ Vorstandssitzung am 30.11.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

④ Audienz beim Vizepremierminister Li Peng am 19.10.1987 in Peking, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑤ Besprechung mit Herrn Jiang Zemin, Oberbürgermeister der Stadt Shanghai, und Herrn Duan Junyi, Ex-Minister des Maschinenbau-ministeriums, am 19.10.87 in Peking, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW. 按：哈恩当天还与中汽公司领导交谈，中汽公司董事长李刚提到了一汽在苏联帮助下迅速完成零部件生产的问题，一汽的建设速度也出现在了总经理陈祖涛与哈恩的对话中。参见 Gespräch mit Herrn Li Gang, Ex-Präsident der CNAIC, am 19.10.1987 in Peking, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW; Treffen mit Herrn Chen Zutao, Prädident der CNAIC, am 19.10.1987 in Peking, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

恩显然更重视后者。^①在谈话中，一汽领导表示有意通过提供锻件和冷却系统等零部件助推桑塔纳国产化，但需要先得到中央政府许可。哈恩则表示希望促成一汽和上海大众之间迅速展开对话。^②

中央政府对哈恩的行程和动机了解得十分清楚。从长春返回北京后，哈恩于10月21日与国家经委副主任朱镕基谈话。他清楚地认识到，中国政府在桑塔纳国产化问题上的态度是不可动摇的，并见识了朱镕基强硬的谈话风格。哈恩指出，大众集团曾对上海的汽车零部件供应产业寄予厚望，现在却需要和一汽展开合作，以解决零部件国产化问题。对于这种带有推脱责任意味的说法，朱镕基马上予以反驳。他指出，自己比哈恩更加关注上海大众的利益，并反问道：大众集团是不是已经失去了对上海的信心？他建议大众集团将精力完全集中于桑塔纳国产化，因为“一汽与克莱斯勒的合作已经决定了，大众集团现在什么都不能改变。中国政府需要看到大众、上海大众同一汽、克莱斯勒之间进行竞争”，大众集团与一汽合作生产奥迪是不可能的。朱镕基还问道：既然桑塔纳即将在欧洲市场上被新的款式所取代，那么大众集团准备何时对中国市场上销售的桑塔纳进行现代化？上海大众发展过程中，最让人不满意的就是国产化问题。如果这个问题快速得到解决，那么上海大众就有机会开展年产15万辆或今后年产30万辆的大项目。他要求哈恩用一年时间，将桑塔纳国产化从当年底的10%左右提升到25%，进而到1989年底达到87%。朱镕基认为，上海有足够的技术潜力来完成发动机厂和变速器厂建设，并且可以利用当地的国防工业能力。^③

接下来，哈恩前往上海，与上海大众中德双方管理人员谈话。哈恩称，加快桑塔纳国产化是其北京之行的重点。上海大众应该分析进度拖延的原因并找出解决方案。他列举了上海大众需要解决的几个具体事项，表示中方需要保证向供应商提供生产所需原材料，并对有关工程给予财政资助。同时，应尽快选出重点供应商。大众集团已经准备好派遣技师等人员前往中方零部件供应商处，向其提供技术支持，并迅速确定一批二手机械和设备的价格，继续向上海大众和有关供应商转让。此外，大众集团将尽量缩短与国外技术企业的谈判，支持中国供应商引进相关技术。^④

哈恩了解到，此时上海大众的中、德管理团队在桑塔纳国产化速度迟缓的原因问题上产生了争论。陆吉安抱怨某些德方专家的水平，认为大众集团并非总是派正确的专家来华，这是冲压车间等纵向国产化项目进展缓慢的原因之一。中方要求在计划蓝图完成后立即开始建设冲压车间，因为该车间的建成将意味着桑塔纳国产化率提升10%。与此相反，德方技术经理认为，影响冲压车间建设的主要原因是征地和基建问题。为此，他建议设立一到两年的过渡期，到1988年再开始进行冲压厂的一些生产工作。发动机厂的建设同样遇到很大问题。中德双方原本计划在1990年初完成这项工作，但工程进度十分缓慢。中方抱怨很多大众集团承诺的设备并没有真正到达，很多有关发动机的重要技术文件也没有传输给中方。^⑤由于时间紧张，大众集团建议上海大众购置一些使用过的机械用于工厂建设，并保证会帮助中方以合理的价格获得这批设备。陆吉安同意了这个建议，但坚持要求由中方对这批二手设备的每个细节进行核检。^⑥中方认为大众集团提供的二手设备价格太高，例如变速器应该降价30%至40%^⑦。

由于能够熟练掌握科技德语的中方翻译非常有限，而大众集团只提供了德文版本的技术资料，

① China, 30.10.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

② Besichtigung und Besprechungen bei der Automobilfabrik Nr.1 am 20.10.1987 in Changchun, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

③ 朱镕基还指出，对于政府公务用车和出租车来说，桑塔纳太小了。他强调，个人对于小轿车的大量需求在中国还没有出现。参见 Besprechung mit Herrn Zhu Rongji, Vizepräsident der Economic Commission, am 21.10.1987 in Peking, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

④ VW-interne Vorbesprechung / zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑤ Vorbesprechung zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑥ 大众集团认为这批设备能够继续使用六七年，而中方则一直怀疑这些“陈旧设备”的有效性。参见 Vorbesprechung zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑦ Vorbesprechung zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

中方阅读时遇到很大的语言障碍。对此，哈恩建议从香港、新加坡或旧金山等地购买翻译服务。哈恩还认为，有必要立即在大众集团和上海大众之间建立“联系人机制”，确保有关桑塔纳国产化等问题的信息可以顺畅传递。上海大众必须按月定期向大众集团汇报进度，以便后者加以监控。汇报应具体指出哪些零部件的国产化需要帮助，以及从哪里能够获得帮助。最后，哈恩提醒随行的大众集团其他董事，尽管按照合营合同，发展中国的零部件工业是中方的责任，但大众集团和上海大众在中国能否获得成功，最终取决于桑塔纳国产化目标是否能够实现。^①

在10月22日召开的上海大众董事会会议上，哈恩强调，桑塔纳国产化进度迟缓极大地影响了上海大众获得更多外汇的可能。他建议出口由中国制造的零部件以改进上海大众的外汇收支情况，并尽可能在1990年实现外汇收支平衡。出口这批零部件也有利于上海大众二期工程建设的开展。哈恩专门指出，应该出口2.5万扇车门、40万个刹车鼓以及400万个汽车滤油器。他认为，中方应该保证将从中获得的外汇收入继续注资上海大众，并注意零部件质量和被迫召回的可能。对于正在进行的确定核心供应商并对其进行现代化改造的工作，哈恩表示认同。当时，上海大众已经选择115家核心供应商，给予其财政、外汇支持，并派遣受过训练的专业人员提供技术和管理方面的帮助。^②

会后，哈恩与随行的大众集团董事会成员进行协商，一致同意对桑塔纳国产化给予“积极支持”。哈恩等人在10月23日给陆吉安的信中指出，大众集团将向上海大众免费提供价值1亿元人民币的原装零部件，同时计划再免费提供一批大众集团或其供应商已经使用过的用于制造零部件的特殊工具和设备，德方只保留产权。大众集团要求，这批设备生产出来的产品只能用于中国市场以及对大众集团的出口。哈恩认为，这样的援助对中方来说是“很具吸引力的”。在上海大众董事会看来，推进桑塔纳国产化的好处主要是可以获取更多的外汇和减轻上海大众的外汇支出负担。这样，上海大众就可以拥有年产30万辆汽车的能力。大众集团希望上海大众的国产零部件能向大众集团及其全球工厂出口。“如果国产化达到100%，那么就可以确保更多的出口。”^③

访华结束后，哈恩在总结报告里指出，中国政府不会在没有实现外汇平衡的情况下同意增加汽车零部件进口。11月3日，在沃尔夫斯堡召开的大众集团董事会会议上，哈恩向其他董事通报中国之行的情况并提醒道，在中国，大众集团作为一个有竞争力的合作伙伴的声誉正处于危险之中。^④此后，大众集团的对华战略更加清晰，桑塔纳国产化超越其他工程，成为重中之重。

四、政治风波后桑塔纳国产化的继续推进

正当桑塔纳国产化迅速推进时，1989年春夏之交发生的政治风波对外国在华投资项目造成了巨大影响。当年6月中旬，联邦德国联邦议院通过决议，要求中断与中国的高级政治接触，重新审查与中国的合作项目，不再为其提供担保和贷款，并停止发展新项目^⑤。但与联邦议院不同，科尔政府努力在困境中维持两国关系，认为不能让中国放弃20世纪70年代末开始的改革开放政策，而“我们只有在与中国保持关系的情况下才能影响它”。在具体实践中，科尔政府不仅拒绝了社民党提出的停止对华科技合作的要求，还努力维持包括上海地铁在内的两国合作项目。^⑥

① Vorbesprechung zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

② Vorbesprechung zur Board-Sitzung der SVW am 22.10.1987 in Shanghai, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

③ Letter from Carl Hahn and Borgward to Lu Jian, 23.10.1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

④ Protokoll Nr.38/1987 der Sitzung des Vorstands der Volkswagen AG am 3.November 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.

⑤ 潘琪昌主编《百年中德关系》，世界知识出版社，2006年，第222—223页。

⑥ Gerhard Ritter, “Die Volksrepublik China und die beiden deutschen Staaten 1989/90”, *Historische Zeitschrift*, Band 301, 2015, S.94–120.

尽管如此，政治风波还是直接影响了上海大众的经营活动。1989年10月，桑塔纳的生产中断了14天。大众集团甚至预计1990年桑塔纳的产量会减少1000辆（原计划1.7万辆）。^①德方怀疑中方是否还会继续扩大桑塔纳产量^②。联邦德国对华出口额也从1988年的490亿联邦德国马克下降到1990年的390亿联邦德国马克^③。

不过，政治风波的影响很快开始消退。一方面，中方努力针对联邦德国政界做工作，希望其取消对华制裁并支持中国经济发展^④。另一方面，联邦德国经济界的基本态度是反对制裁中国，他们担心一旦中国改变了改革开放的政策，那么无论是对华贸易还是合资经营都会受到极大影响^⑤。巨大的中国市场及其发展潜力使大众集团和其他已经进入中国的外资汽车企业不愿轻易放弃相关项目^⑥。

当包括德资公司在内的很多合资企业里的外国人都离开中国时^⑦，在上海大众工作的德方专家却无人离开。哈恩甚至专门致电上海大众，表示会一如既往地支持与中方合作。^⑧另一个很少被人注意到的细节是，1989年6月中旬，大众集团将其位于美国宾夕法尼亚州威斯特摩兰县（Westmoreland）工厂里的所有设备卖给中方，并承诺在随后几个月内拆卸和运往中国^⑨。7月，大众集团对外宣布准备扩大在上海的桑塔纳生产。1990年11月，大众集团正式与一汽签订了建立生产奥迪轿车的合资企业的协议。与上海大众一样，很多在华德资企业的生产规模都开始恢复增长。^⑩甚至连联邦德国人权组织都认为不应该中断与中国的经济联系，因为只有保持联系才有可能继续对中国施加影响。同时，随着外汇储备的增加，中国又可以大量进口国外技术和设备。这对德国机械设备出口商来说是一个大好机会，因为中国是世界上最让人感兴趣的增长型市场。

1991年底，桑塔纳国产化取得关键性进展，工装样品认可率和减货国产化率分别达到83.35%和70.37%，初步实现了发动机、车身、变速箱、前桥、后桥五大总成的国产化^⑪。能够满足德方质量标准的上海大众供应商从1986年的1家增加到1991年的127家^⑫。到20世纪90年代中期，通过桑塔纳国产化及相关技术引进，上海大众的销售收入已经位列全国500家最大工业企业之首，经济效益连续多年领跑全国汽车行业。上海一跃成为全国最大的轿车生产基地，汽车工业也成了上海的第一支柱产业。^⑬

① “VW SHANGHAI Ausfälle in der Produktion”, 27.10.1989, Seite 28, *Handelsblatt*.

② “Drastische Verteuerung von Pkw in China. Die Ernüchterung”, 18.07.1989, Seite 02, *Handelsblatt*.

③ “Nach überlangen politischen Sanktionen verlor die Bundesrepublik Deutschland ihre Vorzugsstellung im Aussenhandel der Volksrepublik”, 04.11.1991, Seite 05, *Handelsblatt*.

④ 参见 Zhang, Shuguang (2014). *Beijing's Economic Statecraft during the Cold War, 1945-1991*. Washington D. C. & Baltimore: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, p.304 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第1314—1315页。

⑤ “Deutsche Wirtschaft spricht von Vertrauensverlust”, 06.06.1989, Seite 01, *Handelsblatt*; Mechthild Leutner, Hrsg. *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995, Politik-Wirtschaft-Wissenschaft-Kultur, Eine Quellensammlung*, Berlin: Akademischer Verlag, 1995, S.332-335.

⑥ Mann, J. (1997). *Beijing Jeep: A Case Study of Western Business in China*. Boulder: Westview Press, pp.231-232.

⑦ “Kritik an Absage der deutsch-chinesischen Kommissionssitzung”, 27.06.1989, Seite 04, *Handelsblatt*.

⑧ 参见王荣钧 《不能忘记德国朋友对国产化的贡献》，范安德主编 《大众的力量——制造“最可信赖”汽车的人们》，新华出版社，2008年，第48页；朱镕基 《进一步巩固上海的稳定》（1989年6月13日），《朱镕基上海讲话实录》，第309页。

⑨ “Westmoreland-Anlagen nach China”, 23.06.1989, Seite 16, *Handelsblatt*.

⑩ Volker Trommsdorff, Bernhard Wilpert, *Deutsch-Chinesische Joint Ventures*, S.VI.

⑪ 《关于下达1992年上海桑塔纳轿车国产计划的通知》（1992年3月7日），上海市档案馆藏，档案号B76-8-882。

⑫ Thun, E. (2006). *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. Cambridge: Cambridge University Press, p.105.

⑬ 政协上海市委员会文史资料委员会、上海汽车工业（集团）总公司编 《上海汽车工业五十年（1955—2005）》下卷，2007年印行，第4页。

五、结 语

桑塔纳国产化是 20 世纪 80 年代中后期改革开放过程中最具代表性的技术引进工程之一，也是中国政府打造本土汽车产业供应链体系的重要尝试。借此机会，中国经济进一步加入到全球性的生产和交换网络之中。相比于六七十年代的对外引进工作，此次技术引进明显更具开放性。

大众集团在桑塔纳国产化问题上的态度经历了从最开始的不重视，甚至考虑从他国进口零部件代替，到竭尽所能加以推动的转变过程。著名的中国经济问题专家巴里·诺顿（Barry Naughton）指出，降低成本是外资企业鼓励向中国技术转移和技术输出的主要考量。通过将技术转移给中国供应商，可以提升企业的竞争优势，所以外国车企认为，应该劝说其国内零部件供应商去中国投资，并向中国供应商低成本供货，构建国内外供应商网络。^①然而通过考察大众集团董事会有关桑塔纳国产化的决议，我们可以发现，降低成本固然是一个重要原因，但如果没有一汽、二汽与外资企业合营生产轿车带来的竞争压力，没有中国政府通过各种方式协调推动，大众集团不会在 1987 年下决心大力推动桑塔纳国产化。

桑塔纳的横向、纵向国产化是在全球范围内进行的一次资源配置。无论技术引进、设备购置，还是考察学习，都是在世界各大洲之间进行的，远远超出中德两国的范围。这与大众集团的全球战略思考以及汽车产业技术分布的分散性直接相关。通过桑塔纳国产化，中国汽车工业及其产业链发展进一步融入全球经济体系。而这样的全球生产分工和相应的技术转移、全球竞争所带来的创新压力等，正是大众集团、联邦德国汽车产业在战后飞速发展的重要条件。^②

在桑塔纳国产化的过程中，中央政府和上海地方政府扮演的角色一直是学界讨论的重点。其中，上海市政府领导对中国汽车产业和相关政策十分了解，这是桑塔纳国产化的一大优势。他们不仅推动解决了资金积累和资本投入问题，还建立了一套全面系统的管理架构，并在其中发挥了重要的领导协调作用，成功创造出“地区型发展模式”。^③但是，如果没有中央政府关键时刻的督促，没有中央政府在人员和经济上给予的政策倾斜，桑塔纳国产化不会迅速成功。这从其他省市类似工程的推进速度中亦可窥见一斑^④。

由于中央和地方政府为桑塔纳国产化提供了巨大支持，其进程并未因 1989 年政治风波而中止。这使得大众集团更加看好在中国的发展前景。从其内部报告中可以发现，即使在桑塔纳国产化压力最大的 1987 年夏季，大众集团仍对在中国投资充满信心。当时，大众集团正计划在苏联建立合资工厂，他们甚至表示，苏联应该向中国学习，制定针对合资企业的法律条例，并在分红、信贷、人事、国产化（由苏方负责）和工程验收等方面进行调整^⑤。在大众集团这样的巨型跨国企业看来，中国的产业模式是其他发展中国家或新加入西方主导的世界经济体系的国家可以学习的成功模板。

（本文作者 同济大学德国问题研究所副研究员）

（责任编辑 赵 鹏）

① Naughton, B. (2018). *The Chinese Economy: Adaption and Growth*. Cambridge: MIT Press, pp.432-433.

② Werner Abelshauser, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte, von 1945 bis zur Gegenwart*, München: C.H.Beck, 2011, S.413-414.

③ Thun, E. (2006). *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.124-135.

④ 例如，到 1990 年，北京吉普的国产化率仅为 43.51%，远落后于计划的 80%。其他合资项目中，天津夏利为 40.47%，广州标致为 31%。

⑤ Mindest Forderungen seitens VW AG bei einer Zusammenarbeit in einem Joint Venture mit der UdSSR, August 1987, Vorstandssitzungsprotokolle, UVW.