

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 我國汽車工業政策之探討：管理互賴觀點

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-032-004-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：淡江大學公共行政學系(所)

計畫主持人：陳恆鈞

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 10 月 13 日

# **行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告**

## **我國汽車工業政策之探討：管理互賴觀點**

### **The Analysis of Automobile Industrial Policy: From the perspective of Governed Interdependency**

**計畫類別：** 個別型計畫 整合型計畫

**計畫編號：** NSC - 91 - 2414 - H - 032 - 004 -

**執行期間：** 91 年 08 月 01 日至 92 年 07 月 31 日

**計畫主持人：** 陳 恆 鈞

**成果報告類型：** 精簡報告 完整報告

執行單位：淡江大學公共行政學系

中 華 民 國 92 年 9 月 20 日

## 一、中文摘要

本文主要探討台灣自民國四十二年所成立的第一家汽車製造公司之後，國家機關相繼公佈實施的政策對於我國汽車工業的影響為何？此外也探討我國進入WTO之後，所引發關於國家機關是否繼續實施保護管制之爭議。關於國家在發展過程中所扮演的角色及功能。學術上存有二種不同觀點：一是國家中心的觀點；另一則是國家社會共同治理的觀點。前者主張欲求政策目標達成，最有效的方式便是將決策全權由國家自行決定。反之，國家社會共同治理的觀點則主張當國家能夠與社會建立制度化商議，且國家擁有職能與自主性時，最佳的政策成果將會出現。

本研究強調國家社會共同治理的觀點來探討此一題目。本研究探討的重點包括：(1) 汽車製造業者對於國家機關政策的爭議之處為何？(2) 國家機關為何會改變政策？(3) 國家機關採取何種政策工具以獲得政策標的團體的支持？(4) 政策執行之後，對國家機關與汽車製造業者的互動造成何種改變？(5) 此種政策規劃模式對未來國家機關與民間社會合作的啟示。

另一方面，政策網絡及政策工具選擇理論均強調由於政策選擇過程中的複雜以及體認現代政府的能力有限，國家必須將社會行動者的偏好與資源納入政策選擇才能共同達成目標。亦即政策工具選擇時必須考慮政策相關者的利害。然而本研究指出政策網絡分析似乎難以跨越描述進入解釋功能，而且將研究的焦點均集中在相當穩定的網絡中，未能跨越非網絡成員的標的團體。換言之，該理論在解釋方面仍有缺點。

因此，文內以「管理互賴關係」來釐清發展策略的形成在相當程度上是與國家機關與社會互動所形成的制度環境有關。許多學者主張有效的策略介入是以擁有一套明確的政治制度安排為先決條件。惟本研究強調此種制度安排一方面與國家機關的內部組織有關；另一方面則與國家和社會團體的關係有關。經由此種關係，國家可以有效的將隔離性自主性轉換成具有調整經濟發展能力。然而，此種互賴關係並非全無衝突發生，而是經由政府所成立的政策網絡來協調溝通，進而達成對政策目標以及政策工具的共識。因此，此種管理互賴關係在本質上是既有競爭也有合作。

**關鍵詞：**汽車工業政策、台灣、管治理互賴關係、政策工具、政策網絡。

## I

### Abstract

This paper first focuses on the establishment of automobile manufacturer since 1953, and the state's policies to upgrade Taiwan's automobile industrial development and their impacts. It will also discuss the future development, after enter into WTO.

Besides, whether to keep on regulating automobile manufacturer will be a topic of this paper. As to theoretical review, the paper will focus on the role of state in economic development. There are two different theoretical points concerning the relationship between state and economic development - the state-oriented and the collaboration mode of governance perspective. The state-oriented perspective views that the best way to achieve policy goal is to concentrate power on state. Alternatively, the collaboration mode of governance perspective suggests that in terms of the state capacity and autonomy, the optimum degrees of economic development may emerge.

This paper attempts to adopt the latter viewpoint to analyse the case. Besides, the paper will explore the following issues: (1) What's the key points at issue? (2) Why the state change its policy? (3) What kind of policy instrument was adopted by central government? (4) After this policy carried out, what are the impacts on the manufacturer? (5) What are the lessons that we can learn from this case? Owing to the complex of policy choice and the limits of state capacity, the state has to incorporate the preferences and resources of social actors. To do so, the policy goal will attain. However, this paper indicates these theories can only describe but cannot explain parts of policy action. Besides, they focus on the pattern of relationship within a relatively definable cluster of targets but cannot across the other non-member. In other words, both theories had shortcomings in explanatory.

Given the shortcomings of policy network and policy instrument, this paper puts forward an alternative analytical framework. It stresses that the state and society should have an institutional arrangements. Such arrangement has bear directly on the internal organization of the state bureaucracy on the one hand, and on the state's relations with social groups on the other hand. We termed it as "governed interdependency". However, this relationship is not conflict free. Through policy-making network (the linkage between state and social group), both sides can negotiate and have an agreement on the strategy and the means of achievement. Hence, there exists a competitive-collaboration relation.

**Key words:** Automobile Industrial Policy, Taiwan, Governed-interdependency, Policy Instrument, Policy Network

## II 二、緣由與目的

以往國家機關為扶持產業之發展與長，所採取的策略是保護手段。國家機關之所以採行此種發展策略，主要是基於該項產業，初期屬於幼稚工業，因此由國家機關扮演主導角色，而民間企業配合政策。假以時日，俟民間產業發展達到相當規模，國家機關再逐漸減少干預。國家機關對於汽車工業的輔導方式即是例證。

然而，經過將近四十多年的保護之後，我國仍是無法達到整車製造的目標。反觀南韓現在已能製造整車，並且行銷全球。相較之下，我們不禁要問，兩國發展汽車工業的時間大致相同，但是結果何以有如此的差距？現今，我國已進入世界貿易組織(WTO)，國家機關對於該項產業勢必減少干預，所採行的政策也必須改弦更張，逐漸由管制性轉變成自由化。此時，對於汽車製造業者而言，當務之急便是加強本身的技術開發，創造利基市場。而國家機關也必須改變以往的主導心態，轉而強調與政策標團體的管理互賴關係，如此方能輔導業者，因應新的挑戰。

基於此，本研究最大動機即是探討國家機關如何與汽車業者建立管理互賴關係，加強合作。主要的探討問題包括（1）以往政策目標為何未能達成？（2）國家機關為何會改變政策初衷？（3）國家機關採取何種政策工具方能獲得相關人或團體的支持？（4）政策執行後對於國家機關與汽車業者的互動將造成何種改變？（5）此種管理互賴模式一旦建立之後，對未來國家機關與民間企業合作的啟示。

## 三、結果

眾所皆知，汽車工業一方面帶動生活流行的趨勢，一方面也透過龐大的產業關聯效果帶動各項技術的進步與創新。汽車產業是世界工業先進國家經濟景氣動向的主要指標，一般說來汽車工業具有幾項特質：(1)汽車工業是資本及技術密集之工業，其設廠規模大且具量產效益，產品精密度大，必須長期投入研究發展且投資回收較緩；(2)汽車工業屬綜合性工業，產業關連效果大，縱向發展上對

上游原材料，中游零組件的發展影響頗巨；橫向發展上對鋼鐵、機械、電子、塑膠、石化、玻璃、非鐵金屬等關連性相當大；(3)中衛體系明顯，裝配所需之零組件大多由衛星工廠提供；(4)國際化分工與整合，產品本身便具備國際性，生產技術，設計甚至銷售活動均可藉由交流移轉達到分工的目的；(5)產品須具備安全性及可靠性，產品使用時係行動狀態，對使用者的安全性及可靠性必須確切考量；(6)兼顧社會成本，產品必須符合國家機關所訂定之環保，油耗及其他法規標準，以減少社會成本的負擔。

我國汽車工業先天存有許多問題。就技術層面而言，國內汽車產業在發展初期由於技術能力不足，曾經藉由技術合作模式引進國外先進技術，而此合作模式也隨著時間的增長更增進了彼此雙方的互信互賴，也因此直至今日國內車廠仍過度依賴國外大廠的技術。就市場面而言，國內汽車市場成長空間有限，而廠家數目過多，使車廠產能發揮度低，未能達到經濟規模，因而無法降低成本提高競爭力，以進軍國外市場。技術與市場

#### 1

兩個因素造成我國汽車製造業的惡性循環，使我國汽車工業以汽車裝配和零件生產為主軸，缺乏開發設計自有車型及關鍵零組件的能力。除了國內汽車市場狹小，最近又逢台幣大幅升值及整車進口關稅大幅降低之影響，進口車大舉入侵之下，國內汽車製造業者面臨空前的競爭壓力，由於車型多，產量少，每部汽車的製造費用分擔比率自然偏高，對衛星工廠而言，很多零件製造必須開模製造，因此製造成本亦難下降，因此整車製造成本居高不下，無法在國際市場上競爭，而在關稅逐年下降，進口車逐年劇增之情況下，國內市場競爭更形激烈，工資日益高漲，產量日漸萎縮，經濟規模問題日趨嚴重，久而久之，產銷之間演變成惡性循環。

## 四、討論

首先就個案而言，本研究主要探討議題包括：(1)國家機關的政策是否達成目標？(2)進入WTO之後，國家機關的做法是否必須改變？(3)業者的策略為何？(4)國家機關如何輔導業者？這些問題正是爭議最多部份。對於這些問題，學者與專家有許多研究與探討，經過分析發現他們所持意見也分歧不一。針對學者、專家的不同意見，本研究作一歸納、整理如次：

(1)開放進口地區限制，以達公平競爭。目前雖基於成本、品質、國際貿易逆差等因素之考慮，限制不可由日本地區進口之限制，唯在國家機關自由化、國際化政策之下，降低進口關稅，開放進口地區限制，以達公平競爭的自由化政策目標是可預期的。

(2)國際合作、分工是必然的趨勢。近年來由於世界各大汽車企業集團全球經營策略之影響，以及國際間貿易保護主義之瀰漫，各個集團在比較利益的原則下進行國際分工。在研究發展、生產技術、零件供應，行銷管道上互通有無，共

同生產同一車型在各國同時銷售，一方面可降低成本，另一方面可打破保護主義、關稅障礙及解決貿易不平衡之問題。是故，作為國外大廠之 OEM 或在台生產某單一車型行銷全世界都是可能的發展趨勢。

(3)積極拓展汽車及零組件外銷。由於國內汽車市場狹小之限制，汽車生產量一直無法達到經濟規模，如果要達到經濟產量，只有外銷一途，各大汽車製造廠無不朝此目標努力邁進。另外，汽車零件工業最近幾年來亦有長足之進步，零組件的外銷數量及品質的提昇已漸為國外所接受，零組件外銷金額的特級增加，亦有助於我國汽車工業的發展，國家機關在汽車工業發展方案中，也訂定許多獎勵外銷的措施，例如(1)外銷汽車不限自製率；(2)汽車廠得以外銷汽車及供原廠零組件所得淨外匯，充抵自製率；(3)整車及零件外銷得申請輸出入銀行 180 天以上外銷融資等。

(4)培訓研究發展人才，尋求技術獨立自主。國內汽車廠除裕隆成立工程中心，大量投入研究發展經費，從事新車設計開發，以尋求技術獨立生根之外，其他汽車廠商在研究及發展方面的經費比率尚少，技術仰賴國外合作廠家，無法自主。此一情形，對我國汽車工業的發展，造成一個瓶頸，以致外銷市場亦難以突破，今後各廠家勢必大力投資研究及發展之人才培育及技術的開發，以尋求獨立自主、技術生根。所以，從事研究、設計工作者人數將逐年增加。

## 2

(5)提昇售後服務能力。由於進口車逐年大增，給國產車形成強大的競爭壓力：就國內總市場而言，市場需求量正急速擴增中，各競爭廠商除了致力於產品競爭能力、產品品質的提昇之外，經銷商的銷售力，服務態度的改善，售後保修服務品質的提昇，都是業者努力改善的重點，服務好就能贏得客戶的滿意，市場銷售自然暢旺。因此良好的售後服務品質，已被視為成敗關鍵重要的一環。

(6)相互投資、市場區隔、共用通路及合作開發。合作方式包括：(1)零組件外購：各汽車製造廠為降低成本，紛紛增加外購國內成本較高之零組件；(2)全球車廠走向購併趨勢：汽車工業是當今全球最大的製造產業，但近十年來全球汽車業大量投資擴充生產，造成汽車產業產能過剩，因此，各大汽車廠為降低成本、緩和激烈競爭態勢，只得走向裁員、重整、合併的途徑；(3)跨產業合作研發：隨著 21 世紀的來臨，整個汽車產業生態出現劇烈變化，尤其是環境污染與安全需求的重視，使得汽車生產過程發生相當程度的變化。未來汽車技術層次愈高，研發成本愈高，風險相對提高，為降低開發風險共同研發成為最佳策略。譬如，開發新動力系統以及智慧型交通系統，需具備高層次技術，及投入龐大資金，非單一車廠能力所及，因此，跨產業的企業技術合作模式已然成形。

(7)入 WTO 後兩岸汽車業的未來發展。台灣與大陸相繼加入 WTO，並致力於制度改革、經貿法規擬定、關稅減讓及市場開放，使兩岸經濟能朝向自由化、國際化的趨勢發展；未來汽車市場競爭將更為激烈，尤其在全球大汽車廠合併及



資源整合之際，兩岸汽車業，唯有攜手並肩透過合作交流、分工整合及優勢互補的途徑，提昇雙方的國際競爭力，才能共創雙贏的局面。

詳言之，為因應國際化的腳步，全球汽車業者採用國際分工降低成本以及簡化汽車組裝流程的策略發展，促使世界各國汽車產業朝向生產體系的重組及合併發展。部份新開發國家的汽車工業也朝向資本與技術密集的趨勢發展，臺灣的生存空間將縮小。此外，由於汽車內需市場飽和，中國大陸、東南亞地區之技術日漸成熟以及我國加入 WTO 等負面衝擊，臺灣汽車零組件業將面臨全新的挑戰，因此，未來我國汽車零組件業必須走進國際市場，加入全球分工體系，零件廠與整車廠都必須有自主研發的能力，才能在即將到來的 21 世紀要再創高峰。

其次，就理論部份而言，大部分文章在探討國家自主性時皆從操作性的自主性著眼，亦即主張國家有能力規劃它本身所追求的目標，並有能力去控制發展過程使其發展結果能符合當初的意圖。Skocpol 即主張除非國家菁英可以規劃他們所意圖的目標，否則無法談論國家有自主性。此種觀點即是所謂的「相隔離自主性」(insulated-autonomy)，它隱喻著國家與社會相隔離和政策執行時的強硬態度是政策推行的主因。依其見解我國皆擁有相當程度的自主性，因此，在政策執行時能免於社會的壓力。然而問題的癥結在於其他開發中國家也同樣擁有此自主性，但是我國卻能夠成功的將政策目標達成，而其他國家並無此種現象呢？許多學者對此種現象都有研究（例如 Evans,1989；Haggdard,1990；Woo,1991），但是他們的解釋都不清楚，主要原因是他們的解釋皆專注於強制力（coercive）和權威(authoritative power)。

對於國家經濟轉型職能需要重新檢討。本研究首先探討政策網絡及政策工具選擇理論均強調由於政策選擇過程中的複雜以及體認現代政府的能力有限，國家必須將社會行動者的偏好與資源納入政策選擇才能共同達成目標，亦即政策工具選擇時必須考慮政策相關者的利害。然而本研究指出政策網絡分析似乎難以跨越描述進入解釋功能，而且將

### 3

研究的焦點均集中在相當穩定的網絡中，未能跨越非網絡成員的標的團體。基於此，本研究提出管理互賴關係來彌補上述缺點。不可否認，政策發展需要政府某種程度的介入，因此國家的職能被列為必備條件之一。然而，本研究將指出政府的功能不應僅憑過去威權式命令或干預行為，而是在政策遭遇困境時，政府能迅速有效的發揮作用。由個案研究顯示，在政策改變時，政府欲有效的發揮職能，除了強調自主性，更應加強管理互賴關係，亦即政府增加與政策次級團體合作，共謀良策。雖然兩者的目標不盡相同，因此合作關係並非不會產生衝突。本質上，兩者處於競爭性的合作關係。

## 五、計畫成果自評

本研究所採取的主要研究方法是運用國家職能、自主性觀點，進行分析國家機關與企業或社會團體如何合作達成政策目標。這些研究成果及後繼研究，經過整理已陸續發表於學術期刊及『治理互賴與政策執行』一書。由於國內這方面的資料較少，期望藉此能夠對相關研究有所助益。

由個案研究中，我們可發現國家在政策行動上扮演的角色及功能；政府在何種條件之下，可以獲得相關政策人支持？政府的政策工具差異為何？所產生的結果有何不同？詳言之：（1）政策相關團體對於汽車工業政策的爭執處為何？（2）政府為何會改變初衷？（3）政府採取何種政策工具方能獲得相關人或團體的支持？（4）政策執行後對國家與民間社會結構將造成何種改變？（5）此種政策規劃模式對未來國家與民間合作的啟示。換言之，經由個案研究後，我們將可了解國家競爭力強弱與其和政策次級團體有著密切關係。因此研究一國的政策發展過程和結果，我們不僅需要分析國家機關的功能和特質，也需進一步了解國家與社會的互動關係。

總的來說，本研究的邏輯是「國家的持續發展，將使得社會團體追求其參與決策及利益重分配。相對的，將使得國家在制定政策時，其權威性減少。但是為了維持穩定的環境局勢，國家必須改變與社會關係。唯有如此，國家政策方能獲得社會的支持」。由此可知，國家與社會關係在發展過程中發生改變，所改變的範圍包括兩者在決策過程中的參與方式、所形成的政策網絡、政策工具選擇、以及社會對政策反應的方式。

## 六、參考文獻

- 工業技術研究院機械工業研究所 (1996), **運輸工具工業現況與趨勢分析**。
- 王敬澄 (1987),「汽車與石油工業論集」, **諍言集**, 頁 143-5。
- 朱雲漢(1993),「發展性國家與東亞工業變遷」, **人文及社會科學**, 3:2, 頁 203-23
- 何俊揮 (1993),「產業政策的工具運用分析與實例探討 – 以我國加入 GATT 以後汽車工業發展策略之調整為例」, **工業簡訊**, 22:1, 頁 37-53。
- 吳政財 (1996),「依賴發展與三角聯盟的變遷：台灣汽車產業的經驗」, **東吳大學社會學系碩士論文**。
- 洪登利 (1994),「研析台灣汽車工業」, **華銀月刊**, 44:9, 頁 8-10。
- 孫鳳姬 (1990),「中韓兩國汽車工業之比較研究」, **中國文化大學企業管理研究所碩士論文**。
- 張家銘、吳政財 (1997),「奇蹟與幻象：台灣汽車產業的發展經驗」, **東吳社會學報**, 6, 頁 1-44。
- 張振邦 (1999),「台灣汽車工業發展的政治經濟分析 – 一個歷史結構的觀點」, **中山大學政治學研究所碩士論文**。
- 張逸政(1994),「全球汽車產業之發展趨勢」, **台灣經濟金融月刊**, 30:12, 頁 79-97。
- 張維 (1999), **台灣汽車產業傳**, 台北：中話徵信所。
- 曹兆年 (1998),「台灣汽車製產業政策之政治經濟分析」, **中正大學政治學研究所碩士論文**。
- 許國慶 (1998),「汽車及零組件產業面對亞洲匯率風暴及加入 WTO 自由化的因應方式」, **工業簡訊**, 28:6, 頁 36-45。
- 陳清翼 (1993),「論我國汽車工業政策得失及未來發展策略 – 從中韓比較談起」, **景文專校學報**, 2, 頁 133-5。
- 陳競新 (1991),「政商關係與產業政策 – 以汽車及電訊電子業為例」, **政治大學政治研究所碩士論文**。
- 傅貽椿 (1968),「台灣汽車工業」, **台灣銀行季刊**, 19:1, 頁 25-9。
- 黃清村 (1995),「汽車工業」, **產業經濟**, 163, 頁 30-3。
- 黃智輝 (1979),「自製率制度的意義與作法」, **台北市銀行季刊**, 16:7, 頁 35-47。
- 黃智輝 (1990), **高科技產業發展政策與策略**, 台北：五南。
- 黃銘義 (1992),「台灣汽車工業現況與展望」, **產業經濟**, 128, 頁 5-21。
- 黃銘義 (1993),「台灣汽車工業現況與展望」, **產業經濟**, 144, 頁 22-3。
- 黃錫淇 (1993),「台灣汽車工業之現況與展望」, **產業經濟**, 128, 頁 5-21。
- 楊曜同 (1993),「汽車製造業對政府當前汽車政策的因應策略研究」, **大業大學工業學系碩士論文**。
- 廖年榮 (1998),「汽車工業」, **產業經濟**, 205, 頁 62-3。
- 廖年榮 (1999),「汽車工業」, **產業經濟**, 217, 頁 67-9。

盧復國 ( 1994 ),「汽車業」, **產業經濟**, 151, 頁 44。

賴詳文 ( 1996 ),「我國汽車工業之現況與展望」, **產業經濟**, 179, 頁 17-23。

錢國基 ( 1997 ),「汽車工業」, **產業經濟**, 186, 頁 95-7。

謝熹林 ( 1993 ),「裕隆四十年」, 台北：裕隆月刊雜誌社。