

# 無科技的工業化： 印尼汽車產業發展之政治經濟分析\*

戴 萬 平

(正修科技大學國際企業系副教授)

## 摘 要

相對於泰國與馬來西亞，印尼是東南亞最早發展汽車業的國家，也有內需市場支撐，但是印尼並沒有像泰國成為亞洲的底特律，也沒有如馬來西亞建立起國家汽車品牌，而成為「有市場無技術」的「無科技工業化」。本文以政治經濟學領域中的「制度分析」途徑，就國家干預、政商關係、跨國產業分工等三個角度分析印尼汽車產業失靈的原因。受限於印尼政治經濟的結構因素，本文發現印尼汽車產業失靈的原因在於：在產業發展時期國家的干預政策沒有「學習」與「管理」市場；本土資本未建立產業所需相對的供應鏈，汽車鉅子「亞洲教父」的政商關係的利益共生，國家機關與產業部門也就缺乏產業轉型的「合夥」(partnership) 動機；外資並未技術移轉，無法帶動產業進步。即使有龐大的市場支撐，現今印尼汽車產業並未達到應有的發展水準。本文提出：未來印尼汽車產業發展的關鍵在於政治經濟的「制度轉型」。汽車產業政策必須建構在能順利推進讓全體民共享利益，如果加上本土企業的成长與學習，具天生發展優勢的印尼汽車產業才有進一步產業升級的可能。

**關鍵詞：**印尼政治經濟、汽車產業、制度途徑、政商關係、跨國產業分工

\* \* \*

## 壹、前 言

汽車產業是學者研究發展中國家產業政策重要討論個案。①一般而言，一國國家要

---

\* 本文為作者 102 年度科技部計畫，「東南亞國家汽車產業：政治經濟的跨國比較」(NSC 102-2410-H-230-003-MY2) 部分研究成果。

註① 例如 Rhys Jenkins 的系列文章。Rhys Jenkins, *Transnational Corporations and Uneven Development: Development & Underdevelopment* (London: Rutledge, 1987)；Rhys Jenkins, "The Political economy of industrial policy: Automobile Manufacture in the Newly Industrializing Countries," *Cambridge Journal Economics*, Vol. 19, No. 5 (1995), pp. 625-645.

發展汽車產業要具備的基本條件包括，市場、技術、人才、還有間接的社會資本設施（基礎設施），<sup>②</sup>發展中國家，如：巴西、墨西哥、南韓與臺灣，都企圖將汽車產業塑造為工業推動者的火車頭。這是因為汽車產業技術的運用往往會擴散到其他產業；在技術能力、就業機會及稅收方面，對國家的經濟發展皆具有極大的貢獻。作為新興發展的區域，東南亞國家皆想透過汽車產業引導國內工業發展；由於政經背景的差異性，各國選擇不同的發展途徑，並呈現不同的成果。<sup>③</sup>

比較東南亞國家的汽車產業，在政策的選擇上，馬來西亞憑己之力建立本身的國產車品牌 Porton；泰國選擇與跨國公司（TNCs, Automobile Transnational Corporations）合作，建立本國在產在國際分工體系中的地位，成為「亞洲的底特律」。<sup>④</sup>相對於泰國與馬來西亞是在獨立之後才開始發展，印尼汽車產業起源於 1929 年，是東南亞最早發展汽車產業的國家；1970 年代印尼汽車的生產規模曾經是東南亞最大。<sup>⑤</sup>起步早又有內需市場支撐，理應該比其他國家更具備發展優勢。

但印尼汽車產業的後期發展並沒有反映所具備的先天條件。在 80 年代泰國與馬來西亞的汽車產業發展的起飛時期，印尼汽車的生產與銷售數量的平均成長率僅有個位數；近 10 年的成長率也不如泰國與馬來西亞。在汽車零組件的貿易規模上，印尼的成長率遠低於泰國，僅在零組件出口成長率略勝於馬來西亞。至今印尼汽車產業的零組件廠商僅 800 家，低於泰國的 2300 家。<sup>⑥</sup>

雖然隨著總體經濟環境的好轉，印尼國內汽車銷售逐漸趕上其他兩國，但就產業發展層面印尼汽車並沒有像馬來西亞一樣具有自有品牌；也沒有像號稱「亞洲底特律」的泰國吸引跨國汽車集團的研發投入。對於汽車產業的發展，學者通常歸類為四個階段，分別為：一、「整車完全的進口」（Import of Completely Built Up, CBU）階段。二、「組裝與半組裝階段」（Completely Knocked-Down, CKD/Semi-Knocked Down, SKD）。三、「完全組裝階段」。四、整車製造階段（Manufacturing）。<sup>⑦</sup>泰國與馬來西亞的汽車工業已經達第四階段，印尼目前僅停留在第三階段；基於此，有學者批評印尼

註② 「韓國汽車產業的歷程和未來」，韓國外交部，[http://overseas.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=16&boardid=10746&seqno=672697&tableName=TYPE\\_ENGLEGATIO](http://overseas.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=16&boardid=10746&seqno=672697&tableName=TYPE_ENGLEGATIO)，檢索日期 2012 年 8 月 31 日。

註③ Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* (Berkeley: University of California Press, 1991).

註④ 有關馬來西亞與泰國的汽車產業的比較見：戴萬平，「國家機關與產業發展：馬來西亞與泰國汽車產業政策的政治經濟」，*問題與研究*，第 49 卷第 3 期（2010 年 9 月），頁 71~103。

註⑤ Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power* (Australia: Asia Research Centre Working Paper, Murdoch University, 1994), p. 1.

註⑥ 陳佳安等，「2014 年東協汽車與零組件產業趨勢與展望」，MII 金屬情報網，[http://www.fastener-world.com.tw/0\\_magazine/ebook/pdf\\_download/FW\\_148\\_C\\_32.pdf](http://www.fastener-world.com.tw/0_magazine/ebook/pdf_download/FW_148_C_32.pdf)，檢索日期 2014 年 11 月 20 日。

註⑦ Peter Dicken, *Global Shift: Transforming the World Economy* (London: Paul Chapman, 1998), p. 318.

汽車產業是：「沒有邁向工業化」(Not to Industrialize)，<sup>⑧</sup>也有學者批評印尼汽車產業實質被外資所壟斷。<sup>⑨</sup>也有學者從計量模型進行分析，比起泰國與馬來西亞，印尼汽車產品品質低落、未達國際市場標準，導致在全球汽車的生產技術體系中的角色十分不顯眼，僅能淪為「裝配廠」(CKD) (相關數據與比較見表 1、表 2、表 3)。<sup>⑩</sup>對於「有市場無技術」的現象，本文認為：印尼汽車產業實質是「無科技的工業化」(Technologyless Industrialization)。<sup>⑪</sup>

表 1 1980-2010 期間東協三國國內汽車生產數量與成長 單位：百萬美元

		年			成長率 (%)	
		1980	1995	2010	1980~1995	1995~2010
馬來西亞	銷售	97,262	285,792	605,156	12.9	7.4
	生產	104,227	288,338	567,715	11.8	6.4
泰國	銷售	89,201	547,758	800,357	34.3	3.1
	生產	73,985	525,680	1,644,513	40.7	14.2
印尼	銷售	212,000	384,000	764,710	5.4	6.6
	生產	174,700	388,000	702,508	8.1	5.4

資料來源：作者根據「國際機動車輛製造組織」(OICA, International Organization of Motor Vehicle Manufacturers) 整理。「Production Statistics」, OICA, <http://www.oica.net/category/production-statistics/>, Accessed on November 1, 2014; Richard F. Doner and Peter Wad, "Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4 (2014), pp. 664-687.

表 2 1990-2010 年東協四國汽車零組件貿易金額與變化 單位：百萬美元

		零組件貿易成長率 (%)				零組件貿易金額			
		1990	1995	2000	2010	1990~2000	2000~2010	1990~1995	1995~2010
泰國	出口	0.11	0.49	2.42	18.70	210	67.3	69.1	247.8
	進口	2.65	5.18	2.08	8.54	-2.2	31.1	19.1	4.3
馬來西亞	出口	0.12	0.28	0.31	1.33	15.8	32.9	26.7	25.0
	進口	1.31	2.79	1.83	5.76	4.0	21.5	22.6	7.1
印尼	出口	0.02	0.13	0.37	2.55	175	58.9	110.0	124.1
	進口	1.52	3.14	1.87	5.56	2.3	45.6	21.3	5.1

資料來源：同表 1。

註<sup>⑧</sup> Haryo M. Aswicahyono, "How Not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, No. 1 (April 2000), pp. 209-241.

註<sup>⑨</sup> 吳崇柏，「印度尼西亞汽車工業的發展、政策與前景」，*東南亞研究*，第 3 期 (2011 年)，頁 50。

註<sup>⑩</sup> Moekti P. Soejachmoen, *Globalization and the Automotive Industry: Is Indonesia Missing out?* (Canberra: Australian National University, 2011), pp. 41-42.

註<sup>⑪</sup> 此概念的源頭取自日本學者吉源久仁 (Kunio Yoshihara) 對東南亞政治經濟的描述。Kunio Yoshihara, *Building a Prosperous Southeast Asia: Moving from Ersatz to Echt Capitalism* (New York: Routledge, 1998).

表 3 2000 年後東南亞三國汽車總生產數量與世界占有率

單位：千輛

國家 生產	2000		2005		2010		2011		2012		2013	
	生產	世界 生產 (%)	生產	世界 生產 (%)	生產	世界 生產 (%)	生產	世界 生產 (%)	生產	世界 生產 (%)	生產	世界 生產 (%)
印尼	292,710	0.50	500,710	0.75	702,508	0.90	838,388	1.05	1,052,895	1.25	1,206,368	1.38
馬來西亞	282,830	0.48	563,408	0.85	567,715	0.73	533,695	0.67	569,620	0.68	601,407	0.69
泰國	411,721	0.71	1,122,712	1.69	1,644,513	2.12	1,457,798	1.82	2,429,142.00	2.88	2,457,057	2.81

資料來源：根據「國際機動車輛製造組織」網站統計計算（同表 1）。2000 年後印尼總生產量雖高於馬來西亞，但只從事組裝工作且缺乏自有品牌，後續會進一步說明。

面對產業發展困境，印尼國家機關與民間社會曾經嘗試打破這樣的僵局，力求振作。印尼政府曾經在 90 年代發展自有品牌的計畫，生產 Timor 品牌的國產車。不過因為該項計畫享有政府補貼與特權，美日向世界貿易組織（WTO）投訴印尼違反自由貿易，加上金融風暴後國際貨幣基金（IMF）要求停止這項消耗資金計畫後終止。2012 年中爪哇省梭羅（Solo）技術學校學生裝配一款多用途汽車 Kiat Esemka 推出市場，這款新車在當時的市長、也是現任印尼總統佐克威（Joko Widodo）的促銷下，引發許多討論；媒體把國產車話題當作版面頭條，主張國家應該無條件協助發展，無需考慮經濟效益；印尼工業部把 2012 年訂為「國產車製造出發年」。<sup>12</sup>顯示印尼民眾將汽車工業視為是值得期待的「民族產業」。

然而，看似印尼汽車產業可仰賴龐大的內需市場建立經濟規模，具有產業發展的潛力。但在誤置與扭曲與巨大的利益集團的政經結構下，包括車輛製造協會副主席 Rizwan Alamsjah 在內的業界人士，對於印尼未來能夠生產國產車其實是悲觀的。<sup>13</sup>相較於馬來西亞與泰國，為何具有良好內需市場條件的印尼會成為「有市場無技術」的「無科技工業化產業」？是本文所要探究的議題。

汽車產業具有經濟性、也是重要的政治議題，<sup>14</sup>本文並非進行市場考察，也非討論印尼車輛生產技術配置與商業活動，而是試圖由個體產業層面的掌握印尼工業發展中的政治經濟議題。在文章結構上，首先由「產業啓蒙期」、「產業發展期」、「產業調整期」等三個時期討論印尼汽車產業的發展歷程；其次，基於政治經濟學中的「制度途徑」，本文提出「高代價的干預主義」、「缺乏成長聯盟」、「未依賴也未發展」三個論點印尼汽車產業發展的困境；在結論時，本文提出，印尼汽車產業發展的關鍵在於政治經濟的「制度轉型」。未來印尼汽車產業政策必須建構在能順利推進全體民共享利益如果加上本土企業的成長與學習，具先天發展優勢的印尼汽車產業才有進一步產業升

註<sup>12</sup> 余歌滄，「印尼國產車再踏征途」，*亞洲週刊*，第 26 卷第 7 期（2012 年 2 月），頁 14。

註<sup>13</sup> Gustidha Budiartie and Ukky Primartantyo, "National Car Still Way Ahead, Says Gaikindo," *Tempo*, <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2012/01/04/brk.20120104-375407,uk.html>, Accessed on August 31, 2013.

註<sup>14</sup> 有關汽車產業研究的政治性與經濟性的討論，參閱 Konosuke Odaka, *The Motor Vehicle industry in Asia: A Study of Firms and Stats in Modern Capitalism* (Singapore: Asian Manpower Studies, 2003)。

級的可能。

## 貳、印尼汽車產業的發展歷程

### 一、產業啟蒙期（1927~1976）：國家機關主導

印尼汽車製造始於美國通用汽車（General Motor）於1927年建立裝配廠，是亞洲最早建立汽車產業的國家。在當時，通用汽車在印尼的工廠是由進口外國零件在印尼裝配，殖民政府並沒有對汽車產業制定發展策略與進行管制，也就是汽車產業是獨立於政治的發展。

1940年後，由於市場需求帶動組裝產量逐漸增加，汽車產業逐漸為民族主義者的領導者關注。這些領導者認為：為使經濟能夠從殖民時期脫胎換骨，必須要發展本土資本，並且要透過工業建設擴展經濟，也就是要發展民族工業；不能讓過去宰制印尼經濟的外國殖民者壟斷資本，弱化國家機關的統治能力。<sup>⑮</sup>基於這樣的意識形態，使得獨立初期的汽車產業脈絡，從原來外國資本個別投資行為逐漸變成由國家機關主導。<sup>⑯</sup>

基於「透過重工業發展民族經濟」的意識形態，1949年印尼政府主導成立第二家汽車組裝廠、名為「國營汽車組裝廠」（NV Indonesia Service Company, ISC），與美國的克萊斯勒公司建立生產合作關係。<sup>⑰</sup>1956年蘇卡諾推行「指導民主」（Guided Democracy）與「指導經濟」（Guided Economic）執行「經濟民族主義」（Economic Nationalism），在經濟上推動國有化與本土化（Pribumi），開始沒收前殖民者荷蘭留下的企業為國有，企圖以發展國營企業、建立國家資本主義的方式來帶動國內的工業發展。<sup>⑱</sup>汽車產業自此成為推動經濟民族主義、建立土著資本的重要印記。

然而，這樣的意識形態並未為印尼汽車產業奠定良好工業基礎，反而形成特權階級。「國營汽車組裝廠」的負責人權傾一時，被喻為車王；與總統蘇卡諾及總理 Sjahrir 保持密切的政商關係。當時在印尼所有的汽車製造商主要的工作就是透過政治運作取得車輛進口執照的分配權；<sup>⑲</sup>生產技術的提升並不是這些資本家關心的重點。<sup>⑳</sup>根據統

---

註⑮ Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1962), p. 67.

註⑯ Wirnar Witoelar, "Ancillary Firm Development in the Motor Vehicle Industry in Indonesia," in Konosuke Odaka ed., *The Motor Vehicle Industry in Asia: A Study of Ancillary Firm Development* (Singapore: Singapore University Press, 1983), pp. 17-84.

註⑰ Haryo M. Aswicahyono, *The Development of the Indonesian Automotive Industry* (Jakarta: CSIS Working Paper, 1999), p. 5.

註⑱ 宋鎮照，*東協國家之政經發展*（臺北：五南，1996年），頁279-282。

註⑲ Ian Chalmerds, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, p. 17.

註⑳ John R. Hansen, "The Motor Vehicle Industry," *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 7, No. 2 (1971), pp. 57-58.

計，當時 21 家車廠中，僅有 6 家真正生產車輛，其他多數從事汽車貿易的進出口工作，根本無助工業發展。<sup>①</sup>

1966 年蘇哈托掌權後，為改革印尼經濟，將經濟決策委由「國家計畫發展局」(Bappenas) 負責規畫。相對於前期的經濟民族主義，主導國家計畫的發展局官員多屬經濟學家，比較支持市場開放的策略。特別是蘇卡諾時期的經濟不振，新政府需要引進大量的民間物資以挽救印尼的經濟，因此開放（包括二手車在內）所有的外國汽車進口。除在貿易層面，根據國家發展計畫，印尼政府開始透過引進外資的方式建立組裝與零組件的工廠，這也是學者認為印尼汽車產業真正始於 1960 年代末期的原因。<sup>②</sup>在 1970 年代初，世界石油危機對出產石油的印尼帶來發展的榮景，市場的擴大間接使得印尼汽車組裝工業蓬勃發展，汽車產量每年開始保持 5~6% 的穩定成長。<sup>③</sup>在極盛時期，共有 20 多個加組裝廠組裝 50 個以上的汽車品牌。<sup>④</sup>當時印尼政府極力發展汽車產業有個理由：首先，幅員廣大，發展汽車產業可以滿足國內運輸的需求；其次，汽車產業可以提供廣大印尼民眾就業的機會；第三，透過外國汽車進口可增加印尼政府的進口稅收。<sup>⑤</sup>

然而，過度的開放市場，使得本土企業家對於外資逐漸不滿。「印尼車輛生產協會」(GAAKINDO) 就是在這樣反對外資的氣氛下成立，主要訴求就是要求國家干預與保護本土的汽車產業。<sup>⑥</sup>1974 年日本首相田中角榮訪問印尼造成暴動事件 (Malari Affairs)，一週後蘇哈托開始檢討產業政策。其中最主要檢討的是外國在印尼的投資原則，規定所有的外來投資都必須選擇與本土企業合資 (Joint Ventures)，並且規定本土企業在一定期間後應掌握 51% 以上的股權、許多產業類別停止對外資開放、並限制外籍的員工人數。<sup>⑦</sup>在此之後，「透過本土企業發展工業」再次成為印尼產業政策的主要意識形態。<sup>⑧</sup>

註① Haryo M. Aswicahyono, "How not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," p. 214.

註② Keiko Ito, "Foreign Ownership and Productivity in the Indonesia Automotive Industry: Evidence from Establishment Data for 1990-1999," *Kitayushu Working Paper Series*, <http://www.nber.org/chapters/c10749>, Accessed on January 10, 2016.

註③ Erman Aminullah and Richard S. Adnan, *A Comparative Study on the Role of University and PRI as External Resources for Firms' Innovation* (Jakarta: ERIA Research Project Report, 2010), p. 119.

註④ Erman Aminullah and Richard S. Adnan, *op. cit.*, p. 120. 當時可分為三大集團在經營汽車製造：TAM、IM 與 KTM。

註⑤ 王遠嘉，「當代印尼研究途徑之評析」，*四海學報*，第 15 期（2001 年 6 月），頁 229。

註⑥ Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, p. 21.

註⑦ Mari Pangestu and Ahmad D. Habir, "Trends and Prospects in Privatization and Deregulation in Indonesia," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 5, No. 3 (March 1989), pp. 224-241.

註⑧ 這並不意味「印尼車輛生產協會」這樣的商業利益團體對於印尼的汽車產業政策有決定性影響力，而是蘇哈托順應這樣的風潮做出對自己有利的抉擇而已。Andrew MacIntyre, "Rethinking State-Society Relations in New Order Indonesia: Challenges from the Business Sector," in A. Budiman ed., *The State and Civil Society in Indonesia* (Monash: Centre for Southeast Asian Studies & Monash University Press, 1991), pp. 369-395.

## 二、產業發展期（1976~1997）：保護主義與自由市場的擺盪

### （一）保護政策：1976 年與 1983 年的刪減計畫

藉由油價高漲時期賺進的石油儲備作為後盾，累積建立工業所需的國家資本，1970 年代後期印尼國家機關已逐漸偏向經濟民族主義的干預性的產業保護政策。<sup>⑳</sup>首先，蘇哈托在 1976 年宣布推動汽車零組件的刪減計畫（Deletion Program, 1976 年 307 號法案）。根據這項計畫，印尼政府首先是禁止整車進口、逐年減少商用車組裝車輛零組件的進口、刺激外資將零組件的生產技術轉移，上述政策目的就是要建立本土汽車工業。

然而，雖然整體政策有所轉變，跨國汽車公司表面上依循政策選擇與本土資本合作、或增設零組件的生產投資，建立產業規模，使產業能夠開始擺脫國際車廠的完全制約。但是，這些裝配廠名義上是在印尼生產零組件以符合政府的規定，但是實際上生產產品還是透過貿易的方式進口。加上刪減計畫並沒有相對的罰則，零組件在地化的生產目標還是無法達成。<sup>㉑</sup>舉例而言：1974 年印尼汽車市場有 12 個品牌與 21 種車型、1976 年增加到 42 個品牌 130 種車型、1980 年更增加到 51 種品牌與 147 種車型。<sup>㉒</sup>簡而言之，第一次的刪減計畫並沒有達到預期目的。

1980 年後世界油價走向低迷，世界油價大幅下跌導致收入減少，使印尼政府處於赤字預算的情況，外債負擔沉重。蘇哈托開始著手進行經濟策略的調整，推動製造業輸出，增加非石油部門在全國總輸出的比例，並透過貨幣貶值增加出口競爭力。此時，蘇哈托主要拔擢由美國留學歸國的經濟學家，被外界戲稱為「柏克萊黑手黨」（Berkeley Mafia）主導經濟政策，並在 1986 年頒布促進出口與投資的法令，努力擴大非石油與天然氣的出口。在 1987 年非石油產品的出口值首度超出石油類。以出口導向為發展模式，國家機關干預經濟政策的情況也較為減緩，石油收益占印尼經濟的比重也逐年降低。

雖然總體經濟顯示：印尼經濟自 1980 年開始走向自由化，但是經濟民族主義者與經濟官僚之爭並未因此停止。<sup>㉓</sup>經濟民族主義與自由市場兩派的爭議更是反映在汽車產業的政策上，引發出許多矛盾的搖擺政策，1983 年的汽車產業限縮計畫即為一例。為解決第一波刪減計畫未能達到統整市場的預期效果，1983 年印尼政府通過進一步限縮

註 ⑳ Hadi Soesastro, *Government and Deregulation in Indonesia* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1989), pp. 105-117.

註 ㉑ Haryo M. Aswicahyono, *The Development of the Indonesian Automotive Industry*, p. 200.

註 ㉒ Erman Aminullah and Richard S. Adnan, *op. cit.*, p. 129.

註 ㉓ 包括在金融危機後，印尼是否要接受國際貨幣基金的援助計畫都是經濟民族主義與自由經濟者兩派意見的爭論課題。2003 年印尼政府終止 IMF 計畫，就是經濟民族主義者大將、國家計畫部長 Kwik Kian Gie 主導下進行。

生產規模的 371 號法案以及汽車組裝廠有使用本土生產零件的義務。

會進行這樣的決策主因是在 70 年代高油價帶動的經濟發展的榮景時期，大量的汽車品牌與車型進入印尼市場，可是當面對 80 年代初期經濟萎縮，多樣的汽車品牌與車型讓汽車產業無法達到理性的生產規模；所以唯有減少品牌、集中車型，才能降低製造成本。特別是當國際原油價格下降後，印尼政府希望透過縮減計畫集中力量發展工業，減少經濟發展對於石油產業的依賴。<sup>③</sup>

但是兩次限縮計畫並沒有達到保護本土的發展目標，反而使產業發展停滯不前。其中包括幾個原因：

首先，除兩項限縮計畫外，蘇哈托更企圖利用兩次的貨幣貶值（1983 年貶值 27%、1986 年貶值 31%）推動印尼汽車產業的出口。然而，貨幣貶值這使得所有生產汽車所需的進口零件價格上升，也帶動車價的上揚，使得產量減少。

其次，在過去本土的廠商並未具備生產的資金與技術，僅能從事小規模的製造，無法滿足市場所需。即使新的政策使本土產業受到保護，但缺乏相關技術與供銷體系，並沒有能力獨立建立汽車產業。

第三，多數歐美外資車廠認為獲利被威脅，不希望把原有貿易商的身分轉變為製造商而逐漸退出印尼市場。<sup>④</sup>

從總體經濟來看，80 年代後由於大量的經濟官僚的協助，採取出口導向的自由經濟政策，總體經濟大致可趨於成長；但是採取干預主義的汽車產業政策則是失敗。<sup>⑤</sup>國家的干涉讓有政商關係、具遊說能力、與日本合資的大型廠商得利，缺乏政商關係的中小型組裝廠無法生存，並逐漸被大型廠商吸附。<sup>⑥</sup>

## （二）90 年代：開放市場與保護主義並行

隨著國內經濟的改善，印尼汽車產量在 80 年代末、90 年代初快速的增加。1988 年東協汽車產業的「品牌互補計畫」（Brand to Brand Complementation, BBC）將汽車零件的關稅減半，以及後繼的「東協工業合作計畫」（AESAN Industrial Joint Venture, AIJV），迫使印尼政府必須有所回應。面對外在自由化的壓力與國內市場的購車需求，印尼政府改變策略在 1993 年停止刪減計畫，改推「集中計畫」（1993 Incentive Program）。

簡單而言，「集中計畫」就是出口導向的開放策略。包括：以關稅取代開放整車進

註③ 1980 年後世界油價走向低迷，世界油價大幅下跌導致收入減少，使印尼政府處於赤字預算的情況，外債負擔沉重。蘇哈托開始著手進行經濟策略的調整，推動製造業輸出，增加非石油部門在全國總輸出的比例，並透過貨幣貶值增加出口競爭力。

註④ 同註②。

註⑤ R. William Liddle, "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4 (December 1991), pp. 419-420.

註⑥ Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, p. 28.



口的禁令；對於組裝廠的管制不再是要求零組件的本土製造比例，取代的是鼓勵性質，使用國產零組件達一定比例的廠商可以享用低稅率進口的優惠，使進口關稅由40%降至零。其次，1995年投資獎勵措施，鼓勵外資投資開發新車型，並配合「東協工業合作計畫」在2003年前完全去除進口車輛的關稅。<sup>37</sup>這些新措施意味印尼汽車市場回復到1973年以前的開放時代，鼓勵撤走的歐美外資重新進入市場。<sup>38</sup>

在1990年代印尼正大舉開放市場的同時，卻同時推動另一完全相反的策略。主要是印尼是否要推動「國產車」(MOBANS)。蘇哈托在1984年提出「工業保護法」明定：「為確保本國工業發展，政府可以給予該工業的協助或保護…」，並制定「發展國產車綱領」。<sup>39</sup>90年後，掌管工業科技部、經濟民族主義領導者哈比比(Bacharuddin Jusuf Habibie)開始整合工業部門，進行航空、汽車等重工業本土化的策略，並把「100%製造國產車」列為「國家工業大型計畫」(*Teknologi Industri Mobil Rakyat*)。<sup>40</sup>

在這樣的環境下，1996年蘇哈托宣布提出「先鋒計畫」。根據該計畫，印尼政府對於資本、設備使用、技術能力達一定標準的本土公司，授予「先鋒」的稱號，可以免除國內消費稅與國外零件進口關稅；如果印尼國民在國外生產的汽車只要符合與國內生產相同的要求，同樣可以享有相同的待遇。但該計畫引發美歐日車廠在世界貿易組織(WTO)提出對印尼政府的控訴，認為保護「國產車」，其奢侈稅及銷售稅的免稅及相關措施違反「最惠國待遇原則」、及「國民待遇原則」；國產計畫等於就是「國內生產商的補貼」。世界貿易組織在1997年宣布印尼政府敗訴終止該項計畫。<sup>41</sup>

這些反覆且矛盾的計畫讓印尼汽車市場出現極不穩定的狀況。根據統計數據顯示：新秩序時期汽車的生產量並非如同一般發展中國家隨著該國經濟成長率平順成長；汽車產量的起伏相當劇烈(見圖1)。學者解釋：在新秩序時期，汽車產量受到油價收入、政府的財政採購、國內景氣循環影響市場等非直接市場因素所干擾。更重要的是：政府產業政策的不一致是造成新秩序時期汽車產量起伏的最重要原因。<sup>42</sup>

### 三、產業調整期(1998~)：被迫開放市場

面對全球化的進程，在強人下臺與金融風暴之後，印尼政府在內外的壓力下已無法推動干預性的政策主導汽車產業的發展。此外，根據國際貨幣基金對於印尼經濟援助的附帶條件，所有干預性的產業發展策略都必須中止，汽車產業是國際貨幣基金點

---

註<sup>37</sup> Erman Aminullah and Richard S. Adnan, *op. cit.*, p. 120.

註<sup>38</sup> Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, pp. 28-29.

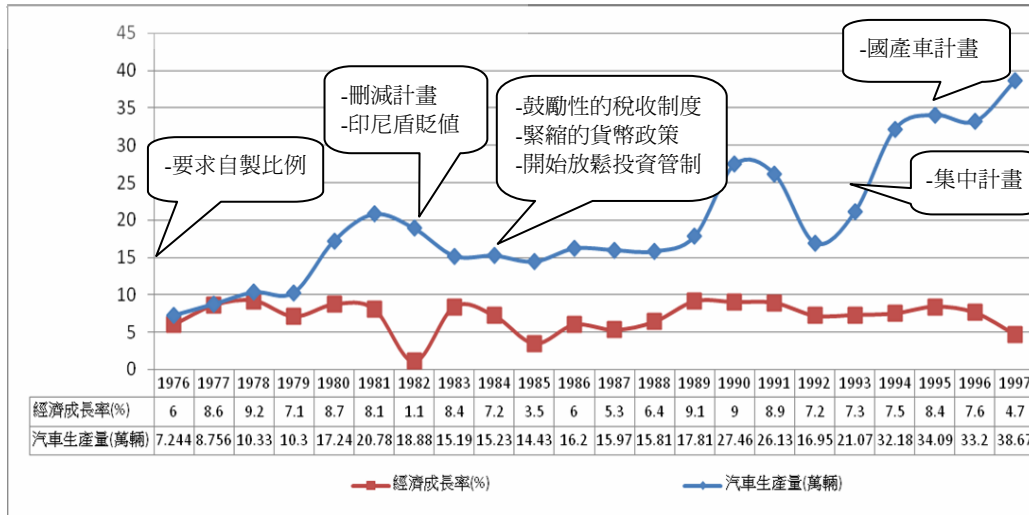
註<sup>39</sup> "Supporting Nationally-Manufactured Cars," *Tempo*, January 16, 2012, p. 16.

註<sup>40</sup> Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, p. 2.

註<sup>41</sup> 印尼於1995年加入世界貿易組織。

註<sup>42</sup> Haryo M. Aswicahyono, "How not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," p. 216.

圖 1 印尼經濟成長率、產業政策與汽車產量關係 (1976~1997)



資料來源：作者根據「印尼車輛工業協會」(GAIKINDO, The Association of Indonesia Automotive Industry) 網站資料自行計算。

名需要開放的產業。<sup>④</sup>在國際貨幣基金的建議與東協經濟區域整合的規範下，遵循低關稅、開放國內市場、免除原產地標準、推動「貿易與投資相關準則」(TRIMS, Trade-Related Investment Measures)……等開放市場措施成為產業發展主軸。

1999 年印尼政府提出「汽車產業配套方案」(1999 Automotive Policy Package)，並簽署「貿易與投資相關準則」，將汽車產業納入東協自由貿易協定的關稅減免包含清單 (Inclusion List)，開始逐年降低整車進口與組裝進口的關稅，以增加出口作為產業目標。<sup>④</sup>2002 年更領先實施「共同優惠關稅項目」(CEPT, Common Effective Preferential Tariffs)，整車進口稅率降到 5% 以下，整體的降稅幅度更是東南亞中最為迅速的國家 (見表 4)。

在外資投入的結構上，日本企業憑藉政商關係，在保護主義時代已取得先機，成功深入汽車組裝市場，建立合資之組裝生產線。加以日資背景之金融、保險公司為汽車買主提供消費貸款和保險業務，<sup>⑤</sup>讓日系汽車品牌持續占據印尼汽車市場總量達九成的主因。<sup>⑥</sup>

註④ 余歌滄，前引文：Biswajit Nag, Saikat Banerjee and Rittwik Chatterjee, “Changing Features of the Automobile Industry in Asia: Comparison of Production, Trade and Market Structure in Selected Countries,” IDEAS, <http://ideas.repec.org/p/esc/wpaper/3707.html>, Accessed on January 10, 2016.

註④ 1992 年 1 月在新加坡召開之第 4 屆東協高峰會議提出「共同有效關稅優惠」(CEPT) 與 1996 年 4 月 27 日東協非正式部長會議簽署「東協工業合作計畫」(AICO) 的合作項目後，汽車產業的合作計畫是所有合作計畫中最大宗。

註⑤ 筆者曾訪問台灣機車廠東南亞策略中心，該公司表示：日本汽機車之所以能夠獨霸東南亞 (印尼) 市場，主要原因是日本公司除生產外，亦建立消費者的信用貸款的付款體系，以及呆帳的追蹤機制，是能夠深入印尼市場的主因。

註⑥ Biswajit Nag, Saikat Banerjee and Rittwik Chatterjee, *op. cit.*

表 4 東協國家對於「整車進口」關稅減讓進程表

國家別	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
泰國	15%	5%	→	→	→	→	→	→	0%
菲律賓	20%	5%	→	→	→	→	→	→	0%
印尼	5%	→	→	→	→	→	→	→	0%
馬來西亞	無減讓	無減讓	無減讓	15%	5%	→	→	→	0%
越南	無減讓	無減讓	無減讓	無減讓	20%	→	20%	5%	→

備註：馬來西亞雖然在 2006 年開始同意減讓關稅，但依舊以特許執照的方式限制外國車進口；越南則是願意在小貨卡上的關稅採取讓步。

資料來源：Lim Nenham, "ASEAN Automotive Integration: Private Sector Perspective," presented for The 8<sup>th</sup> APEC Automotive Dialogue (Bali Indonesia: APEC, May 15-18, 2006).

產業開放與內需市場的誘因，世界各國製造廠商紛紛投入印尼汽車市場，逐漸成爲吸引外來投資的重要項目；2013 年開始，汽車工業已經成爲印尼外資投入最高的產業，幾乎占印尼外來投資的 1/4 (表 5)。

表 5 2010-2013 年印尼外來投資的產業結構與比例

單位：百萬美元

投資項目	2010	占總投資比	2011	占總投資比	2012	占總投資比	2013	占總投資比
食品工業	1,025.7	30.73%	1,104.6	16.27%	1,782.9	15.15%	2,117.7	13.35%
紡織工業	154.8	4.64%	497.3	7.32%	473.1	4.02%	750.7	4.73%
皮革工業	130.4	3.91%	255	3.76%	158.9	1.35%	96.2	0.61%
木材工業	43.1	1.29%	51.1	0.75%	76.3	0.65%	39.5	0.25%
紙漿與印刷工業	46.4	1.39%	257.5	3.79%	1,306.6	11.10%	1,168.9	7.37%
化學工業	793.4	23.77%	1,467.4	21.61%	2,769.8	23.53%	3,142.3	19.81%
塑化工業	104.3	3.13%	370	5.45%	660.3	5.61%	472.2	2.98%
非金屬礦物	28.4	0.85%	137.1	2.02%	145.8	1.24%	874.1	5.51%
機械與電子工業	589.5	17.66%	1,772.8	26.11%	2,452.6	20.84%	3,327.1	20.98%
鐘錶與眼鏡製品工業	-	-	41.9	0.62%	3.4	0.03%	26.1	0.16%
汽車工業	393.8	11.80%	770.1	11.34%	1,840.0	15.63%	3,732.2	23.53%
其他	27.6	0.83%	64.7	0.95%	100.2	0.85%	111.7	0.70%

資料來源：作者根據「印尼國家統計局」(BKPM)自行計算。

然而，如本文前言所述，雖然近期「市場前景層面」看似一片美好，但是在「產業發展層面」還是被形容爲「無科技的工業化」？解釋上述現象，其實與印尼的政經特質息息相關。

## 參、印尼汽車產業的「無科技工業化」： 政治經濟的解釋

### 一、分析架構

有關於東南亞經濟發展的政治經濟解釋，基本上可以分為「結構途徑」與「制度途徑」。「結構途徑」所討論的範圍較廣，主要是進行東南亞國家經濟發展的結構因素分析，討論內容著重在國家在產業發展的自主性、國家透過資本累積取得合法性、具體研究包括：「歷史結構」、<sup>⑦</sup>「階級科層」、<sup>⑧</sup>「階級與官僚」、<sup>⑨</sup>「國家經濟在世界體系中的結構地位」<sup>⑩</sup>……等等，代表學者如 Jomo、Robison、以及 Hewison。

「制度途徑」的議題較為微觀，代表學者有 Laothamatas、Bowie、Doner、Liddle、Haggard 以及 MacIntyre，主要探討議題包括：「國家機關在產業政策中扮演的角色」；<sup>⑪</sup>「國家制定產業政策的政治效應」、<sup>⑫</sup>「政商關係與產業結構」、<sup>⑬</sup>「跨國產業

註⑦ Harold Crouch, "The Missing Bourgeoisie: Approaches to Indonesia's New Order," in David Chandler and M.C. Ricklefs eds., *Nineteenth and Twentieth Century Indonesia* (Clayton, Victoria, Australia: Center of Southeast Asian Studies, Monash University, 1986), pp. 41~56; Richard Robison, "Industrialization and the Political and Economic Development of Capital: The Case of Indonesia," in Ruth McVey, ed., *Southeast Asian Capitalists* (Ithaca, N.Y.: Cornell Southeast Asia Program, 1992); Richard Robison, *Indonesia: The Rise of the Capital* (London: Allen and Unwin, 1986).

註⑧ Jomo Kwame Sundaram, *A Question of Class: Capital, the State and Uneven Development in Malaysia* (New York: Monthly Review Press, 1988).

註⑨ Kevin Hewison, *Bankers and Bureaucrats: Capital and the Role of the State in Thailand* (New Haven: Yale University Southeast Asian Studies, 1989).

註⑩ Richard Higgott and Richard Robison, "Theories of Development and Underdevelopment: Implications for the Study of Southeast Asia," in Richard Higgott and Richard Robison eds., *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change* (London: Routledge and Kegan Paul, 1985), pp. 16~61; Jomo Kwame Sundaram ed., *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia* (Boulder, Colo: Westview Press, 1997).

註⑪ Richard F. Doner, "Limits of State Strength: Toward an Institutionalist View of Economic Development," *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (April 1992), pp. 398~431.

註⑫ Alesdair Bowie, *Crossing the Industrial Divide: State, Society, and the Politics of Economic Transformation in Malaysia* (New York: Columbia University Press, 1991); Richard F. Doner, "Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia," *Journal of Asian Studies*, Vol. 50, No. 4 (November 1991), pp. 818~849; Rhys Jenkins, "The Political Economy of Industrial Policy: Automobile Manufacture in the Newly Industrializing Countries," p. 642.

註⑬ Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity of Liberal Corporatism* (Boulder, CO: Westview Press, 1991); Andrew MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia* (London: Allen and Unwin, 1991); Stephan M. Haggard, "Business Politics and Policy in East and Southeast Asia," in Henry S. Rowen ed., *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity* (New York: Routledge, 1998), pp. 78~104.

分工與外資的依賴關係)、<sup>54</sup>「國際政經環境如何影響產業發展途徑」<sup>55</sup>…等。根據「制度途徑」重要研究者 Doner 的說法，發展中國家是往往會透過一系列「制度組合」作為「集體行動的抉擇」，這樣的抉擇更是一種「動態變遷」的過程。<sup>56</sup>簡言之，制度途徑的政治經濟分析重點在解釋這些「產業發展抉擇」而非歸因「結構途徑」的命定論；「成長與動態」與「制度與結構變遷」才是關鍵因素。<sup>57</sup>

限於有限的篇幅，本文並非將關注討論東南亞政治經濟解釋途徑的差異。<sup>58</sup>由發展背景來看，印尼汽車產業其實具備發展的先天條件，「無科技工業化」現象並非基於「先天結構」而是「發展途徑」選擇的結果。基於「制度途徑」，本文就「國家機關與產業發展」、「政商關係與產業結構」、與「跨國產業分工與發展路徑」三個層次，認為「高代價的干預主義」、「缺乏成長聯盟」、「未依賴也未發展」是解釋印尼汽車產業失靈的原因，以下分別論述。

## 二、國家機關與產業發展：高代價的干預主義<sup>59</sup>

一般而言，發展中國家透過國家干預保護政策對於發展工業有正面效果；為累積資本，維持國家總體經濟的穩定，國家干預產業發展有其必要性。<sup>60</sup>例如：Gerschenkron「幼稚工業保護理論」(Infant Industry Argument for Protection)；<sup>61</sup>

註<sup>54</sup> 同註<sup>3</sup>：Rhys Jenkins, “The Political economy of industrial policy: Automobile Manufacture in the Newly Industrializing Countries,” pp. 625–645.

註<sup>55</sup> R. William Liddle, “The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective,” pp. 403–427. 其中，Doner 在 2014 年出版“Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia”，更是討論全球金融危機環境下東南亞各國政府汽車產業政策的調整，是近期研究東南亞汽車產業的重要參考著作。Richard F. Doner and Peter Wad, “Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4 (October 2014), pp. 664–687.

註<sup>56</sup> Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, p. 401.

註<sup>57</sup> Gary Hawesa and Liu Hong, “Explaining the Dynamics of the Southeast Asian Political Economy: State, Society, and the Search for Economic Growth,” *World Politics*, Vol. 45, No. 4 (July 1993), pp. 645.

註<sup>58</sup> 有關東南亞產業政治經濟的研究途徑討論見 Gary Hawesa and Liu Hong, *op. cit.*, pp. 629–660; Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy* (New York: Pergamon Press, 1981).

註<sup>59</sup> 不僅是汽車產業，Michael T. Rock 就曾經評論印尼在新秩序時期的工業政策就是一種高代價的干涉主義。Michael T. Rock, “Reassessing the Effectiveness of Industrial Policy in Indonesia: Can the Neoliberals be Wrong?,” *World Development*, Vol. 27, No. 4 (April 1999), pp. 691–704.

註<sup>60</sup> Andrew MacIntyre, “The Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition,” in Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (New York: Cornell University Press, 1993), pp. 123–164.

註<sup>61</sup> Gerschenkron 提出「落後優勢」概念，說明發展中國家可以從先進國家習得經驗，節省所需的技術管理成本，以迎頭趕上先進國家；另一方面，強而有力的中央政府機制則是迎頭趕上早期工業化國家的關鍵，唯有如此，發展中國家方得以支付為進入世界經濟體系的龐大成本。Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective a Book of Essays* (New York: Baker & Taylor Books, 1962).

Amsden 的「學習理論」；<sup>②</sup> Wade「管理市場」(governed market theory) 皆是主張透過保護以便讓產業經由學習階段而達到工業化達到發展。<sup>③</sup>

由印尼經驗來看，多數時間印尼國家機關還是偏好以國家干預產業發展；但是除上述的工業發展的理由之外，國家機關干預汽車產業更是「政治經濟的抉擇」。<sup>④</sup>在獨立前，由於民族主義訴求就是反外國勢力的政治與經濟殖民，所以自獨立後，蘇卡諾所秉持的就是以「經濟民族主義」的意識形態，並以此解決印尼經濟結構與社會變遷的問題。<sup>⑤</sup>在長期殖民經濟的掌控下，本土資本缺乏資源與國家抗衡，國家機關可以以國家力量調整國家與資本之間的結構，汽車產業政策成爲「實現民族經濟」的重要工具。<sup>⑥</sup>此種以「經濟民族主義發展民族工業」的意識形態，不僅主導印尼產業政策，亦影響印尼民間社會，這是爲何至今民眾根深蒂固希望不考慮市場因素生產本土品牌汽車的原因。

在新秩序初期，蘇哈托採取自由開放政策，這是蘇卡諾主政 20 年經濟民族主義路線失敗後的抉擇，但是等到政權穩定後，蘇哈托傳承經濟民族主義的路線，主要還是國家干預的方式主導汽車產業，這不僅是經濟、有更是基於政治考量。Liddle 認爲：在新秩序時間，蘇哈托將發展策略的選擇視爲一種政治工具，以政治利害關係的考量進行裁決；<sup>⑦</sup>當產業權力結構改變，對現有的國家與社會的聯盟關係提出挑戰（如 70 年代的反日暴動、90 年代的全球化浪潮），蘇哈托適時修正產業政策。這解釋爲何印尼的汽車產業政策會在「保護主義」與「開放市場」之間擺盪循環而無法預測方向。<sup>⑧</sup>（見表 6）

註<sup>②</sup> Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (NY: Oxford University Press, 1989), p. 71

註<sup>③</sup> Robert Wade, *Governing the Market: Economy theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), pp. 8-34.

註<sup>④</sup> Erman Aminullah and R. S. Adnan, "Resources of Innovation in Indonesian Automotive Industry the Role of University and Public Research Institution," in Atsushi Sunami, and Partarapong Intarakumnerd eds., *A Comparative Study on the Role of University and PRI as External Resources for Firms' Innovation* (Jakarta: ERIA Research Project, 2010), pp. 111-168.

註<sup>⑤</sup> Robison 稱之爲「官僚資本主義」。Richard Robison, "Authoritarian States, Capital-Owning Classes, and the Politics of Newly Industrializing Countries: The Case of Indonesia," *World Politics*, Vol. 41, No. 1 (October 1988), pp. 52-74.

註<sup>⑥</sup> Jomo Kwame Sundaram, "Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia," in Jomo Kwame Sundaram ed., *Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia* (Singapore: NUS Press, 2007), p. 497.

註<sup>⑦</sup> R. William Liddle, "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases," *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 2 (January 1987), p. 143.

註<sup>⑧</sup> R. William Liddle, "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective," p. 425.

表 6 印尼汽車產業的政策起伏

汽車產業政策	政經環境	政權與政體類型
保護（1949年，國有化）	發展民族工業與經濟民族主義	蘇卡諾/威權
開放（1965年，市場開放）	經濟民族主義的失敗	新秩序（蘇哈托）／威權
保護（1976、1983年，兩次限縮計畫）	經濟發展期	新秩序（蘇哈托）／威權
開放（1993年，集中計畫）	區域經濟合作	新秩序（蘇哈托）／威權
保護（1996年，國產車計畫）	發展民族工業	新秩序（蘇哈托）／威權
開放：完全自由化（1998年以後）	全球化與區域經濟整合與國際干涉	哈比比與其繼任者／民主

資料來源：作者整理。

Doner 曾經對泰、馬、印三國的汽車產業發展比較：泰國國家機關的性質是屬於「弱勢的國家機關」(Weak State) 缺乏強勢國家機關的主導；國家、本土資本容易結合，並與跨國企業進行談判，形成「三角聯盟關係」(triple alliance) 推動產業。未有反殖民經驗的泰國較偏好與跨國汽車公司合作，而非發展民族品牌；在策略選擇上，鎖定發展 Pick-up (一噸卡車) 作為主要的產品，將泰國定位成為 Pick-up 全球生產中心，2005 年後重點發展的 Pick-up 車型產量成為世界第一。<sup>⑩</sup>

相對於泰國，屬於「強勢國家機關」(Strong State) 的馬來西亞採取國家干預政策，由國家機關主導產業發展。<sup>⑪</sup>馬來西亞汽車產業目標相當清楚：在「建立馬來民族自信心」的經濟民族主義理念下，產業目標就是藉由國家保護建立民族品牌，所有的產業政策與貿易政策均以此為設定。如：進口准證 (permit)、關稅保護、利用國家資金投入等，具有建立產業發展的一致性。<sup>⑫</sup>這也是瞿宛文教授所言的「發展意志」(the will to develop)：藉由國家資源扶植企業成為國際品牌。<sup>⑬</sup>

比起馬來西亞，雖然新秩序時期的印尼也是屬於「強勢國家機關」，但汽車產業政策缺乏變遷邏輯性、沒有決定性的產業發展策略、缺乏產業發展目標。從蘇卡諾到蘇哈托時期的印尼國家機關雖然也屬於「強國」，但是國家干預與保護的經濟民族主義並無法凝聚產業的發展目標；想要發展國產車品牌，也缺乏配套措施；印尼可以仰賴龐大的本土市場建立經濟規模，具有發展汽車產業的潛力，但也缺乏出口成長的動力。這樣的論證也符合如 Joe Studwell 在成與敗 (*How ASIA Works*) 一書對於亞洲國家工業化的觀察：「東亞的成功是來自『出口規訓』(export discipline) 實現工業化；印尼則是沒有出口規訓，也毫無競爭力」。<sup>⑭</sup>

註⑩ 趙孟誼，「台商投資產業分析報告－泰國汽車零組件產業」，工研院系統能源組，<http://www.itis.org.tw/rptDetail.screen?rptidno=C1C69E5AC47786BA4825720A00228748>，檢索日期 2015 年 3 月 1 日。

註⑪ Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, 1991.

註⑫ 戴萬平，「經濟合作對於東協國家產業政策的政經衝擊：馬來西亞汽車產業的個案」，亞太研究論壇，第 42 期 (2008 年 12 月)，頁 53-76。

註⑬ 瞿宛文，「民主化與經濟發展：臺灣發展型國家的不成功轉型」，臺灣社會研究季刊，第 84 期 (2011 年 9 月)，頁 248。

註⑭ 楊濤斌等譯，Joe Studwell 著，成與敗 (*How Asia Works: Success and Fail in the World's Most Dynamic Region*) (臺北：八旗，2014 年)，頁 215。

面對全球化的時代，全球政經環境已不再容許干預型的保護政策；過去採取干預政策的國家，在產業建立後，伴隨發展型威權政體轉型，應該「自我調整」(self-adjusting market) 產業政策，接受來自於民意與利益團體的監督，有助於產業朝往開放市場的調整與轉型。<sup>④</sup>在全球化時代，印尼汽車產業必須面對的是全球化與區域化的開放競爭，印尼自 2000 年開始棄守所有的汽車產業保護措施；在民主轉型後，不像馬來執政當局，也失去完全自主掌控國家資源能力。<sup>⑤</sup>在外在壓力下「被迫調整型」的局部轉型產業政策，而不像其他東亞發展型國家以及泰國自主調整產業政策（如表 7）。被迫調整的產業政策，失去重新建立「幼稚工業理論」的時空環境，導致無法翻身。

表 7 2000 年後東南亞四國國家機關發展汽車產業的政經環境

掌控國內資源	國內政治經濟壓力		
	高	中	低
高	馬來西亞		
中		泰國 印尼	
低		菲律賓	

資料來源：改寫自 Richard F. Doner and Peter Wad, "Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia," p. 680.

簡單來說，國家干預雖然有助於發展中國家的產業發展，印尼是屬於「沒有原則」的干預市場，在執行上帶來「政府失靈」(government failure) 的結果，讓印尼汽車產業沒有因此「學習」與「管理市場」，<sup>⑥</sup>成為「高代價的干預主義」是印尼汽車產業失靈的第一個解釋。

### 三、政商關係與產業結構：缺乏成長聯盟 (Growth Coalitions)

除此之外，另一方面不可以忽略產業發展的因素是政商關係。對制度主義者來說，政商關係的合作對產業發展是正面，是一種「成長聯盟」。例如：Doner 認為：發展中國家產業政策其實是政商關係交互作用 (interaction) 下的產物；政商聯合關係，

註④ 瞿宛文，「臺灣產業政策成效之初步評估」，臺灣社會研究季刊，第 42 期（2001 年 6 月），頁 67-117。

註⑤ 值得注意的，相對於以往 RECP 與 FTA 談判印尼在汽車產業的讓步，近期對外有關 FTA 的相關談判，印尼開始對於汽車產業的採取保護措施，同時開始對以往以簽訂的開放措施以技術性杯葛的方式延遲。例如在 2008 年 7 月正式生效的日印雙邊經濟合作協定中 (EPA) 中，雙方一致同意，3000cc 以下的日本車關稅在 2013~2015 年為 20%，自 2016 年起降至 5%。印尼承諾自 2013 年 1 月起進口日本車的關稅應降至 20%，但實際上依舊高達 28.1%，導自 2014 年日本向國際仲裁法庭對印尼提出控訴。「日本要起訴印尼對其汽車徵收過高進口關稅」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/7968-20140213.html>，檢索日期 2015 年 1 月 15 日。

註⑥ Haryo M. Aswicahyono, "How not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," p. 210. 有關政府失靈的概念，見：Anne O. Kruger, "Government Failures in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3 (Summer 1990), pp. 9-23.



例如日本企業與官僚的結合，讓強有力的商業團體引導國家制定工業政策，才是發展中國家成功之道，他並稱這種模式為「包容性的工具主義」(inclusionary institutionalism)。

可是對於印尼而言，政商關係的結合並非建立在產業成長之上，而是建立在交易的規範之中。日本學者吉源久仁認為：東南亞國家不如日本、南韓和臺灣，重度倚賴國外企業提供科技與管理資源；東南亞的巨型財閥（吉源久仁稱之為「亞洲教父」(Asian Godfather)）則「專注運作何種手腕在規範的市場裡達成交易」，而將「技術執行都交給國外企業」的分工模式。<sup>⑦</sup>這些教父所經營的大型財閥，靠著受到市場保護、企業聯合及沒有空開招標的公共工程而壯大。上述結果導致東南亞缺乏可以在國際間競爭的大企業。

在印尼汽車產業的發展歷程，不同發展階段都出現「教父級」的人物，包括：50年代車王 Hadjim Ning 藉由政府管制壟斷所有的車輛進口；80年代 ASTRA 集團 (ASTRA INTERNATIONAL TBK PT) 的謝建隆 (William Soeryadjaya) 也是透過良好的政商關係取得市場，保護獲取鉅額的財富。這些財閥幾乎壟斷整個產業 (表 8)。特別是印尼的族群因素，印尼華人資本家不易涉入政治，無法與國家機關合作影響產業政策；壟斷汽車製造的華人資本家政商關係的基礎是建立商業利益關係；國際資本選擇與本地資本結合是為規避國家機關的管制，並非導引產業政策符合發展目標。<sup>⑧</sup>

舉例而言，前述提及在 80 年代在印尼政府的「限縮計畫」下，歐美車系紛紛退出印尼市場，日本汽車集團的做法就是與本土資本華人資本結合。Astra 集團就是藉與蘇哈托的政治聯繫關係，以本土的名義拿到建立組裝工廠的使用執照，但其實該組裝廠是 Astra 與日本豐田汽車 (Toyota) 公司成立合資公司。<sup>⑨</sup>日本車廠利用兩次「限縮計畫」，巧妙的利用本土車廠合作的機會拓展市場，這是日系車種能夠獨占印尼車市的主要原因。<sup>⑩</sup>為避免威脅自身利益，多數的廠商必須與蘇哈托建立良好的關係，不少具有政商關係的大型廠商，主要角色就是與日商合作，將生產產品列在政府保護清單。<sup>⑪</sup>簡單來說，「限縮計畫」的產業政策表面上為培植本土汽車工業，最終變成執政者經營政

註⑦ Kunio Yoshihara, *op. cit.*, p. 1.

註⑧ Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* : 相較於印尼，南韓也是藉由財閥建立產業，南韓在扶植財閥的同時，也給予他們建立國際品牌的任務，而非僅有個別廠商利益。瞿宛文，「民主化與經濟發展：臺灣發展型國家的不成功轉型」，頁 256。

註⑨ Ian Chalmers, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power*, p. 31. Astra 本來是一家皮革公司，1969年2月，印尼政府將已收歸國有的原美國通用汽車裝配廠交給 Astra 主持策畫經營，從此轉而經營各品牌的汽車組裝及銷售。1973年反日暴動蒙受損失後，謝建隆進一步與土著官員與資本合作，作為企業經營本土化的保障。Charlotte Butler, *Dare to Do: The Story of William Soeryadjaya and PT Astra International* (Singapore: McGraw-Hill, 2002); Haryo M. Aswicahyono "How not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," pp. 220-221.

註⑩ 有關此段時期本地資金與外國資本聯合取得政府保護關係的政商運作，見 Ian Chalmers, *Conglomeration: State and Capital in Indonesia Automotive Industry* (Jakarta: Gramedia, 1996)。

註⑪ *Ibid*, p. 25.

表8 新秩序時期印尼汽車組裝廠的政商背景

財團	市佔率	政商背景	公司名稱	建立時間	外資夥伴	
					合夥經營	契約生產
Astra	50.6%	政府與華人	Toyota Astra Moto 最重要的生產基地	1972	Toyota (49%) ISUZU (12.5%) Daihatsu (40%) Nissan (12.5%)	Isuzu, BMW, Ford, Peugeot
			Gay a motor	1955		
			Pantja Motor	1974		
			Astra Daihatsu Motor 商務車型	1992		
			Astra Nissan Diesel Indonesia	1996		
Indomobil 三林集團 (Salim)	21.0%	華人	Indomobil Suzuki International 部分產品出口	1991	Suzuki (49%) Nissan (35%)	Audi, Volvo, Ssangyong Mazda, Volvo, VW, Audi, Nissan, Chrysler
			Ismac Nissan Manufacturing	1996 1973		
			Ismac	1973		
			Hino Automobil Indonesia	—		
Krama Yudha	18.1%	印尼本土財團	Krama Yudha Kesuma Motor	1981	Hino (39%)	
			Krama Yudha Ratu Motor	1975		
Imora	1.8%	華人	Honda Prospect Motor 生產小型轎車	1995	Mitsubishi Krama Yudha Motors	Mitsubishi
Bimantara	1.0%	蘇哈托家族	Tricitra Karya Bimantara Hyndai Indonesia	1995	Honda (49%)	Hyundai Ford
Starsauto	0.2%	蘇哈托家族	Starsauto Dinamika	1995	Hyundai (50%)	Daewoo
Humpus	5.0%	蘇哈托家族	Kia-Timor Nasional	1998	Hyundai (30%)	
Mercedesbenz	1.3%	歐洲	Mercedes-Benz Group Indonesia	1970	Daimler Chrysler (95%)	
GM	1.1%	美國	GM Buana Indonesia	1994	GM (100%)	*wholly owned by GM in 1997

資料來源：作者整理並參考 Haryo M. Aswicahyono, "How not to Industrialise? Indonesia's Automotive Industry," pp. 220~221.

商關係的藉口。⑧

註⑧ *Ibid.* 另一日系車廠勝出的理由是因為日本車廠願意釋出引擎設計的相關技術，比較能夠符合印尼國家機關所訂定的產業發展目標。相對於日本選擇與本土資本合作，歐美汽車集團則是遊說印尼政府延緩刪減計畫的項目，顯見並未成功。Richard F. Doner, *Driving a bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, pp. 73~79.

政商關係也牽涉到貪污行爲。90 年代蘇哈托之子的「先鋒計畫」亦是以國產爲名獲取政府補助，再與韓國起亞汽車合作獲取暴利，其中涉及蘇哈托家族的貪污。在計畫推出之初，許多企業都躍躍欲試，但唯獨蘇哈托兒子 Tommy 所屬的 Timor Putra Nasional 公司根據先鋒計畫取得獨占特權。此舉並排擠原先工業科技部長哈比比所進行的國產車計畫 (Maleo Car)。Timor 公司選擇與韓國起亞 (KIA) 公司合作，推出自有品牌的國產車「Timor S515」，取得印尼國家銀行 10 年 6.9 億美元的低利貸款。<sup>83</sup>然而，表面上這項政策是爲推動印尼汽車產業的本土化，實則僅是從進口起亞的免稅汽車，換上國產品牌的障眼手法，是政商勾結下的產物。此項國產車計畫隨著金融危機與 WTO 貿易制裁而中止，實施 2 年的短短時間，不僅傷害本土產業的發展，更影響外資對產業政策的信心。<sup>84</sup>

泰國汽車產業是一個與跨國公司組成「成長聯盟」的成功經驗。「跨國公司」取得本國許可證後，於當地設立裝配廠，並協助建立產業規模，本土資本家則從事相關中下游零組件製造，形成產業分工的供應鏈，形成「三角聯盟關係」(triple alliance) 推動產業。在印尼，外資與本土巨型財閥的結合則是不斷擴張，壓縮中小企業生存空間，難以形成具有研發能力的本土供應鏈。<sup>85</sup>在印尼特殊的政經環境下，政商聯合提供執政者的「尋租」空間 (rent seeking) 對產業發展反而是負面。<sup>86</sup>

圖 2 政商關係與印尼汽車產業的結構



資料來源：作者自繪。

#### 四、跨國分工與路徑選擇：未依賴也未發展

發展中國家的汽車產業，必須仰賴本土市場建立生產規模。但是由於國內市場受限經濟發展，使得廠商在狹小市場競爭中短兵相接。爲求制勝，多數國內廠商選擇引

註 83 激勵措施包括：進口零組件關稅減免；印尼國民在外國製造的、滿足工業和貿易部規定的製造比例要求的國產車，可享受與在印尼生產的國產車相同的待遇，免除進口稅和奢侈品稅。由政府銀行和私營銀行組成的銀行團決定提供貸款，用於實施國產車計畫。

註 84 Haryo M. Aswicahyono, *op. cit.*, pp. 220~221.

註 85 新秩序時期印尼汽車產業被壟斷的情況，見：R. S. Adnan, "The Shifting Patronage, the Dynamic Relationship between Business and Government in Automotive Industry, 1968~1998," (Master Dissertation, University of Indonesia, 2010).

註 86 Rock and Meagan 對馬來西亞汽車產業研究顯示：國家機關干預干涉工業發展的策略牽涉到資源分配的問題；政治人物與企業人士對於資源分配的爭奪，將使產業被政治化 (Politicized) 扭曲經濟理性，也是馬來西亞汽車產業發展遜於選擇開放市場泰國的主因 Michael T. Rock and Meagan. Sheridan, "The Political Economy of Industrial Policy in Malaysia," in Jomo Kwame Sundaram ed., *Malaysian Industrial Policy* (Singapore: NUS, 2006), pp. 179~181.

進跨國公司資金技術與品牌，以強化體質。所以這些國家的汽車產業多半與國際美、日大廠牌建立合作關係，成為跨國汽車集團全球布局的一環。「依賴發展」模式通常是指「跨國汽車集團」取得本國許可證後，於當地設立裝配廠，並協助本土廠商建立零組件的產業規模。例如：墨西哥、巴西，是藉助跨國公司的力量，依循跨國產業分工，在一些具有比較優勢的領域，建構面向國際市場的汽車產業。

在東南亞，號稱「亞洲底特律」的泰國，由於國內市場不足以支撐具規模經濟，仰賴出口是泰國汽車產業的成長動力。所以泰國選擇與國際車廠合作，透過「依賴發展」的模式，讓本國汽車產業成為全球汽車產業供應鏈之一環，與其他多國籍汽車公司建立生產合作關係。因此，泰國在製造整合與成本競爭力藉由外國資本的帶動已領先其他國家，被認為是「東協品牌互補計畫」(ASEAN Brand to Brand complementation Scheme) 以及後繼的「東協工業合作計畫」(AICO, ASEAN Industrial Cooperation Scheme) 與兩產業合作方案的最大受惠國；<sup>87</sup>實際生產數據也顯示：泰國汽車的總產量遠高於國內銷售量。

也有國家不與外資合作，選擇「自主發展」模式，這是指產業發展有賴國家對市場的壟斷，並由本國資金與企業引領汽車產業供應鍊的建立。以韓國為例，1962年韓國制定「汽車產業促銷法」(Automotive Industry Promotion Law) 禁止整車進口，並選定大型企業作為汽車產業的主要參與者，成為世界第四大汽車生產國，並逐漸形成自主研發能力和擁有自主知識的品牌。馬來西亞將汽車產業視為是民族工業，採取「自主發展」的產業策略，對外來投資者設立多項限制與選擇性的合作，由國家主導建立汽車產業。

對於發展中國家而言，不論是「依賴發展」還是「自主發展」都有其成功的經驗，印尼則是在兩種發展模式中擺盪，失去發展重心。就「依賴發展模式」而言，泰國早在1980年代末期就決定走向產業開放，在金融風暴後允許百分百的外資投資擁有當地子公司，使得汽車組裝由跨國公司所主導；國內中小企業廠商從事相關零組件的供應鏈產業體系也就此形成，這是泰國成為東南亞零組件樞紐的主因。<sup>88</sup>但是前述提及蘇卡諾的經濟民族主義沒收外資資產，還是蘇哈托經常性的產業政策變遷，令外資的投入舉棋不定。根據日本車輛製造協會(JAMA)的統計，作為主要的外來投資者，日本車廠較少把相關技術移轉，2010年後才開始把少許的人力資源的培訓投注在印尼(表9)。<sup>89</sup>

註<sup>87</sup> Rajah Rasiah, *Liberalization and the Car Industry in Southeast Asia* (Copenhagen: Copenhagen Business School, 1999).

註<sup>88</sup> Kohpaiboon Archanun, *Thai Automotive Industry: Multinational Enterprises and Global Integration* (Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University, 2007), p. 8.

註<sup>89</sup> Moekti P. Soejachmoen, *Globalization and the Automotive Industry: Is Indonesia Missing Out?*, p. 19.

表 9 2005 年後日本車輛製造協會在東協國家進行的技術移轉與

## 人力資源培訓統計

(品牌/國家)

	技術移轉計畫	人力資源培訓計畫
2005		· 豐田/泰國
2006		· 日產/東協所有國家
2007	· 本田/菲律賓 · 日產/泰國	· 本田/馬來西亞
2008	· 三菱/馬來西亞	· 日產/印尼、馬來西亞、新加坡 · 富士重工/新加坡
2009		· 豐田/泰國
2010	· 五十鈴/泰國	· 日產/印尼
2012	· 大發/印尼	· 大發/印尼
2013	· 大發/馬來西亞	· 本田/東協所有國家 · 三菱/菲律賓 · 鈴木/印尼 · 豐田/菲律賓 · 豐田/泰國
2014	· 三菱/泰國	· 三菱/菲律賓 · 豐田/印尼

資料來源：作者統計自「日本車輛製造協會」(JAMA)。「ASEAN Brochures», *JAMA*, <http://www.jama-english.jp/asia/publications/index.html>, Accessed on August 31, 2012.

政治經濟學者 Wade 指出：經濟全球化改變全球產業環境，使發展中國家面臨到與以往不同的經驗；當國家從外部保護與干預能力受限，要求開放市場與經貿議題的自由化，國家機關必須展現不同的策略與行為能力，才能帶動進一步經濟發展。<sup>⑩</sup>即使在開放的時代，跨國公司大舉投資印尼是看中該國的內需市場、視其為組裝基地，而非類似泰國的區域研發中心。產業限制、加上有外資充公的歷史經驗，<sup>⑪</sup>跨國公司不敢真正將技術移轉，多數本土廠商只做契約式生產（製造外包），關鍵零組件（例如：引擎）仰賴進口，工業無法深化也未進行產業升級，使多數車廠僅能淪落為裝配廠。<sup>⑫</sup>

從表 10 的數據中顯示：印尼汽車產業的零組件生產多數由外資（特別是日本跨國汽車集團）所控制，而不是跨國產業分工；表 11 顯示：由於技術層次不高，在「東協汽車品牌互補計畫」能夠扮演的角色也有限。<sup>⑬</sup>雖然在市場開放後外資投資顯著的增

註⑩ Robert Wade, "What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of Development Space," *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 4 (August 2003), pp. 621~644.

註⑪ Moekti P. Soejachmoen, *op. cit.*, p. 19. 印尼政府在 2012 年宣布：持有礦業及礦業經營許可證的外國投資者必須在 5 年內開始將礦業運營轉讓給印尼投資者。這些舉措讓跨國投資者心灰意冷。「澳企業對印尼民族主義措施表擔憂」，*星洲日報*，<http://www.sinchew-i.com/node/301500?tid=6>，檢索日期 2012 年 8 月 25 日。

註⑫ 「印尼與馬來西亞兩國汽車市場近況」，*汽車工業月刊*，第 217 期（2012 年 3 月），頁 37~41。

註⑬ Kuniko Fujita and Richard Child Hill, "Auto Industrialization in Southeast Asia: National Strategies and Local Development," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 13, No. 3 (March 1997), p. 317.

加，印尼汽車產業對於汽車製造知識與生產技能並沒有因為外來投資的增加而顯著提升，關鍵零組件還是必須仰賴進口。本土零組件廠商被學者譏為是「協助跨國公司獲取高額利潤的補助品」。<sup>99</sup>

表 10 東協三國汽車零組件的外資結構與外資涉入程度

	印尼	泰國	馬來西亞
汽車零組件製造家數	200	800	250
日裔控制家數 (比例)	82 (46.9%)	209 (27%)	61 (27.1%)
歐美廠商控制比例	7 (4%)	21 (2.7%)	19 (8.4%)
外資涉入程度*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 出口</li> <li>• 製造外包</li> <li>• 少數持股</li> <li>• 合資 (政商意義的)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 子公司</li> <li>• 策略聯盟</li> <li>• 合資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 策略聯盟</li> </ul>

說明：\*外資涉入程度由涉入低到高的程度依序為：出口、製造外包、授權、少數持股、策略聯盟、合資、子公司、合併)。

資料來源：外資涉入程度為 1999 年資料，作者計算自：Keiko Ito, *Foreign Ownership and Productivity in the Indonesia Automotive Industry: Evidence from Establishment Data for 1990-1999* (Washington: The International Center for the Study of East Asian Development, 2004), p. 37.

表 11 「東協品牌互補計畫」(BBC) 下各國的產業分工

	豐田	日產	本田	三菱
泰國	柴油引擎 地板	大型面板 內裝剪裁	沖壓件	幫浦 進氣歧管
菲律賓	傳動系統	中型面板	進氣歧管	傳動軸
馬來西亞	煞車系統 避震器	煞車系統 中型面板	幫浦	門板、煞車系統
印尼	5K引擎	無	引擎背板	無

資料來源：Kuniko Fujita and Richard Child Hill, "Auto Industrialization in Southeast Asia: National Strategies and Local Development," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 13, No. 3 (March 1997), p. 317.

## 肆、結 論

就「市場的角度」，印尼汽車產業有長遠的發展歷史與廣大的內需市場，發展前景似乎一片看好；但是就「政治經濟的角度」，印尼汽車產業被形容為「無科技的工業化」，經由本文分析，可見「高代價的干預主義」、「缺乏成長聯盟」、「未依賴也未發展」是造成印尼汽車產業失靈的原因。綜合來說，雖然具備發展汽車產業的先天優勢，在產業發展時期國家的干預政策沒有「學習」與「管理」市場；本土資本未建立產業所需相對的供應鏈，汽車鉅子「亞洲教父」政商關係的利益共生，國家機關與產

註<sup>99</sup> Biswajit Nag, Saikat Banerjee and Rittwik Chatterjee, *op. cit.*

業部門也就缺乏產業轉型的「合夥」(partnership)動機；<sup>⑤</sup>即使產業成為東南亞第一，外資的投入並未將技術移轉，而無法帶動技術的進步。即使有龐大的市場支撐，相較於鄰近的泰國與馬來西亞，現今印尼汽車產業並未達到應有的發展水準，相關的比較結果見表12。

表 12 由制度途徑解釋印尼汽車產業失靈與跨國比較

	國家機關與產業政策	政商關係與產業政策	跨國分工與產業發展路徑
泰國	<ul style="list-style-type: none"> <li>自由與開放市場</li> <li>選擇特定車型 (Pick Up) 發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國家、本土資本與跨國企業三角聯盟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>依賴發展</li> <li>與國際接軌從中得利</li> <li>獲得跨國公司的資金與技術</li> </ul>
馬來西亞	<ul style="list-style-type: none"> <li>具備發展意志</li> <li>建立國家品牌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國家資本主導產業</li> <li>國家選擇性與特定外資合作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自主發展</li> <li>產業自主性高</li> </ul>
印尼	<ul style="list-style-type: none"> <li>國家干預與保護的目標並不明確</li> <li>缺乏產業配套措施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>國家機關與產業部門缺乏產業轉型「合夥」動機</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>產業政策經常性的變遷</li> <li>跨國公司不敢真正將技術移轉，只能建置裝配廠</li> </ul>

資料來源：作者自製。

隨著 2015 年「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC) 與「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的成形，汽車業是東協產業合作計畫中極大部分，國際車廠重新定位全球布局的產業分工，靠龐大的產能與成本優勢進入各國市場。<sup>⑥</sup>對東南亞各國汽車產業發展的更大挑戰，是將面臨「國際市場競爭」、「生產與銷售部門的開放」、「產業的重新定位與效率提升」等三方面的衝擊。<sup>⑦</sup>若不善加面對，即使如澳洲這樣的大市場規模的國家，都可能遭到汽車產業終結的命運。<sup>⑧</sup>

在全球化架構下的國際分工無法避免，印尼經濟也逐漸在民主轉型後走出新秩序時代的經濟陰影。作為東協國家最大的國內市場以及汽車產業發展的「後進國家 (Late Development)」，印尼汽車產業何去何從？**國家為什麼會失敗** (*Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*) 一書作者 Daron Acemoglu 與 James A. Robinson 所言：「國家經濟繁榮的關鍵在於這個社會採行經濟制度與政治制度；國家的

註⑤ 亞洲教父的地位不易被撼動，Joe Studwell 曾經提到，即使經歷亞洲風暴，這些財閥教父還是安度危機，繼續在當地政商界呼風喚雨。劉盈君譯，Joe Studwell 著，*亞洲教父：透視香港與東南亞的金權遊戲* (*Asian Godfather: Money and Power in Hong Kong and South-East Asia*) (臺北：天下，2010年)。

註⑥ 「東協工業合作計畫」中「整車進口關稅減免」、「消除非關稅障礙」與「放寬原產地的規定」，是東協目前汽車業界最為關心的項目。Lim Nenham, "ASEAN Automotive Integration: Private Sector Perspective," *op. cit.*

註⑦ Mai Fujita, "Industrial Policies and Trade Liberalization? The Automotive Industry in Thailand and Malaysia," in Keiji Omura ed., *The Deepening Economic Interdependence in the APEC Region, APEC Study Center* (Singapore: Institute of Developing Economies, 1998), p. 1.

註⑧ 葉亭均，「豐田 2017 出澳洲生產」，聯合報，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR2/8476988.shtml>，檢索日期 2014 年 3 月 10 日。

失敗往往導因於這些國家制度刻意圖利特權菁英，代價是整體社會的利益」。⑨就本文分析，印尼汽車產業的失靈不在生產、技術、管理或市場等商業層面，而是政治經濟的「制度轉型」。瞿宛文教授在「全球化與後進國之經濟發展」一文觀察東亞國家工業轉型經驗就提及：東亞工業轉型的成功因素之一，是讓全民可以「共享產業成長帶來的共同利益」，這樣的「合夥關係」才能順利推動可行的產業政策；⑩加上「本土企業的成长與學習」，⑪印尼汽車產業還是有進一步產業升級的可能。

\* \* \*

(收件：103年6月3日，接受：104年3月25日)

---

註⑨ 相關概念見：Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2012)。

註⑩ 瞿宛文，「全球化與後進國之經濟發展」，*臺灣社會研究季刊*，第37期（2000年3月），頁108。

註⑪ 瞿宛文教授的另一項觀點是認為在全球化時代東亞國家的轉業轉型的驅力除外資外，本土企業的成长與學習扮演更重要的角色。有關分析見：朱道凱譯，瞿宛文、安士敦著，*超越後進發展：臺灣的產業升級策略* (*Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*) (臺北：聯經，2003年)。



# An Industry Without Industrialization: Political Economy of the Failure of Indonesia's Automotive Industry

*Wan-Ping Tai*

Associate Professor

Department of International Business

Chen Shiu University

## Abstract

With respect to Thailand and Malaysia, Indonesia was first in Southeast Asia to develop a automotive industry, supported by the domestic market. But Indonesia did not become the “Detroit of Asia” as Thailand, or establish national brands as Malaysia. On the contrary, Indonesia is a “huge market without technology,” an “Industry Without Industrialization.”

This paper adopts an institutionalist approach with three aspects – state intervention, government-business relations, and transnational industrial division – to explain why Indonesia's automotive industry has been limited by the structure of political economy. We find that (1) in the industrial development period, state intervention policies did not “learn from” and “manage” the market, (2) local capitals did not establish a supply chain industry or government-business relations, thus lacking motivation for partnership in industrial transformation, and (3) a lack of foreign technology transfer deterred the industry's progress. Despite having a large support market, Indonesia's automotive industry has not attained a desired level of development.

In conclusion, this paper discovers that the key to developing an automobile industry in Indonesia is “Institutional Transformation.” Industrial policies must benefit all parties, and if coupled with growths of local enterprises and learning, Indonesian automobile industry may finally utilize its advantages for industrial upgrading.

**Keyword:** Indonesian political economy, the automotive industry, system approach, government-business relations, transnational industrial division

## 參考文獻

- 「日本要起訴印尼對其汽車徵收過高進口關稅」，日經中文網，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/7968-20140213.html>，檢索日期 2015 年 1 月 15 日。
- 「印尼與馬來西亞兩國汽車市場近況」，汽車工業月刊，第 217 期（2012 年 3 月），頁 37~41。
- 「澳企業對印尼民族主義措施表擔憂」，星洲日報，<http://www.sinchew-i.com/node/301500?tid=6>，檢索日期 2012 年 8 月 25 日。
- 「韓國汽車產業的歷程和未來」，韓國外交部，[http://overseas.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=16&boardid=10746&seqno=672697&tableName=TYPE\\_ENGLEGATIO](http://overseas.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=16&boardid=10746&seqno=672697&tableName=TYPE_ENGLEGATIO)，檢索日期 2012 年 8 月 31 日。
- 王遠嘉，「當代印尼研究途徑之評析」，四海學報，第 15 期（2001 年 6 月），頁 225~249。
- 朱道凱譯，瞿宛文、安士敦著，*超越後進發展：臺灣的產業升級策略 (Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies)*（臺北：聯經，2003 年）。
- 余歌滄，「印尼國產車再踏征途」，亞洲週刊，第 26 卷第 7 期（2012 年 2 月），頁 14。
- 吳崇柏，「印度尼西亞汽車工業的發展、政策與前景」，東南亞南亞研究，第 3 期（2011 年），頁 50~54。
- 宋鎮照，*東協國家之政經發展*（臺北：五南，1996 年）。
- 陳佳安等，「2014 年東協汽車與零組件產業趨勢與展望」，MII 金屬情報網，[http://www.fastener-world.com.tw/0\\_magazine/ebook/pdf\\_download/FW\\_148\\_C\\_32.pdf](http://www.fastener-world.com.tw/0_magazine/ebook/pdf_download/FW_148_C_32.pdf)，檢索日期 2014 年 11 月 20 日。
- 楊濤斌等譯，Joe Studwel 著，*成與敗 (How Asia Works: Success and Fail in the World's Most Dynamic Region)*（臺北：八旗，2014 年）。
- 葉亭均，「豐田 2017 出澳洲生產」，聯合報，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR2/8476988.shtml>，檢索日期 2014 年 3 月 10 日。
- 趙孟諳，「臺商投資產業分析報告－泰國汽車零組件產業」，工研院系統能源組，<http://www.itis.org.tw/rptDetail.screen?rptidno=C1C69E5AC47786BA4825720A00228748>，檢索日期 2015 年 3 月 1 日。
- 劉盈君譯，Joe Studwel 著，*亞洲教父：透視香港與東南亞的金權遊戲 (Asian Godfather: Money and Power in Hong Kong and South-East Asia)*（臺北：天下，2010 年）。
- 戴萬平，「國家機關與產業發展：馬來西亞與泰國汽車產業政策的政治經濟」，問題與研究，第 49 卷第 3 期（2010 年 9 月），頁 71~103。
- 戴萬平，「經濟合作對於東協國家產業政策的政經衝擊：馬來西亞汽車產業的個案」，亞太研究論壇，第 42 期（2008 年 12 月），頁 53~76。
- 瞿宛文，「民主化與經濟發展：臺灣發展型國家的不成功轉型」，臺灣社會研究季刊，

- 第 84 期 (2011 年 9 月), 頁 243~288。
- 瞿宛文, 「全球化與後進國之經濟發展」, *臺灣社會研究季刊*, 第 37 期 (2000 年 3 月), 頁 91~117。
- 瞿宛文, 「臺灣產業政策成效之初步評估」, *臺灣社會研究季刊*, 第 42 期 (2001 年 6 月), 頁 67~117。
- “ASEAN Brochures,” *JAMA*, <http://www.jama-english.jp/asia/publications/index.html>, Accessed on August 31, 2012.
- “Production Statistics,” *OICA*, <http://www.oica.net/category/production-statistics/>, Accessed on November 1, 2014.
- “Supporting Nationally-Manufactured Cars,” *Tempo*, January 16, 2012, p. 16.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2012).
- Adnan, R. S., “The Shifting Patronage, the Dynamic Relationship between Business and Government in Automotive Industry, 1968~1998,” (Master Dissertation, University of Indonesia, 2010).
- Aminullah, Erman and Richard S. Adnan, *A Comparative Study on the Role of University and PRI as External Resources for Firms’ Innovation* (Jakarta: ERIA Research Project Report, 2010).
- Amsden, Alice H., *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (NY: Oxford University Press, 1989).
- Archanun, Kohpaiboon, *Thai Automotive Industry: Multinational Enterprises and Global Integration* (Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University, 2007).
- Aswicahyono, Haryo M., “How not to Industrialise? Indonesia’s Automotive Industry,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, No. 1 (April 2000), pp. 209~241.
- Aswicahyono, Haryo M., *The Development of the Indonesian Automotive Industry* (Jakarta: CSIS Working Paper, 1999).
- Balassa, Bela. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy* (New York: Pergamon Press, 1981).
- Bowie, Alesdair, *Crossing the Industrial Divide: State, Society, and the Politics of Economic Transformation in Malaysia* (New York: Columbia University Press, 1991).
- Budiartie, Gustidha and Primartantyo Ukky, “National Car Still Way Ahead, Says Gaikindo,” *Tempo*, <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2012/01/04/brk,20120104-375407,uk.html>, Accessed on August 31, 2013.
- Butler, Charlotte, *Dare to Do: The Story of William Soeryadjaya and PT Astra International* (Singapore: McGraw-Hill, 2002).
- Chalmers, Ian, *Domestic Capital in the Revolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumental to Structural Power* (Australia: Asia Research Centre

- Working Paper, Murdoch University, 1994 ).
- Chalmers, Ian, *Conglomeration: State and Capital in Indonesia Automotive Industry* ( Jakarta: Gramedia, 1996 ).
- Crouch, Harold, "The Missing Bourgeoisie: Approaches to Indonesia's New Order," in David Chandler and M.C. Ricklefs eds., *Nineteenth and Twentieth Century Indonesia* ( Clayton, Victoria, Australia: Center of Southeast Asian Studies, Monash University, 1986 ), pp. 41~56.
- Dicken, Peter, *Global Shift: Transforming the World Economy* ( London: Paul Chapman, 1998 ).
- Doner, Richard F., "Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia," *Journal of Asian Studies*, Vol. 50, No. 4 ( November 1991 ), pp. 818~849.
- Doner, Richard F., *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* ( Berkeley: University of California Press, 1991 ).
- Doner, Richard F., "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development," *World Politics*, Vol. 44, No. 3 ( April 1992 ), pp. 398~431.
- Doner, Richard F. and Peter Wad, "Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4 ( October 2014 ), pp. 664~687.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* ( Ithaca: Cornell University Press, 1962 ).
- Fujita, Kuniko and Richard Child Hill, "Auto Industrialization in Southeast Asia: National Strategies and Local Development," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 13, No. 3 ( March 1997 ), pp. 312~332.
- Fujita, Mai, "Industrial Policies and Trade Liberalization? The Automotive Industry in Thailand and Malaysia," in Keiji Omura ed., *The Deepening Economic Interdependence in the APEC Region*, APEC Study Center ( Singapore: Institute of Developing Economies, 1998 ), p. 1.
- Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective a Book of Essays* ( New York: Baker & Taylor Books, 1962 ).
- Haggard, Stephan M., "Business Politics and Policy in East and Southeast Asia," in Henry S. Rowen ed., *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity* ( New York: Routledge, 1998 ), pp. 78~104.
- Hansen, John R., "The Motor Vehicle Industry," *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 7, No. 2 ( 1971 ), pp. 38~69.
- Hawesa, Gary and Liu Hong, "Explaining the Dynamics of the Southeast Asian Political Economy: State, Society, and the Search for Economic Growth," *World Politics*, Vol. 45, No. 4 ( July 1993 ), pp. 629~660.

- Hewison, Kevin, *Bankers and Bureaucrats: Capital and the Role of the State in Thailand* (New Haven: Yale University Southeast Asian Studies, 1989).
- Higgott, Richard and Richard Robison, "Theories of Development and Underdevelopment: Implications for the Study of Southeast Asia," in Richard Higgott and Richard Robison eds., *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change* (London: Routledge and Kegan Paul, 1985), pp. 16~61.
- Ito, Keiko, "Foreign Ownership and Productivity in the Indonesia Automotive Industry: Evidence from Establishment Data for 1990-1999," *Kitayushu Working Paper Series*, <http://www.nber.org/chapters/c107496>, Accessed on January 10, 2016.
- Jenkins, Rhys, "The Political Economy of Industrial Policy: Automobile Manufacture in the Newly Industrializing Countries," *Cambridge Journal Economics*, Vol. 19, No. 5 (1995), pp. 625~645.
- Jenkins, Rhys, *Transnational Corporations and Uneven Development: Development & Underdevelopment* (London: Rutledge, 1987).
- Kruger, Anne O., "Government Failures in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3 (Summer 1990), pp. 9~23.
- Laothamatas, Anek, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity of Liberal Corporatism* (Boulder, CO: Westview Press, 1991).
- Liddle, R. William, "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4 (December 1991), pp. 403~427.
- Liddle, R. William, "The Politics of Shared Growth: Some Indonesian Cases," *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 2 (January 1987), pp. 127~146.
- MacIntyre, Andrew, "Rethinking State-Society Relations in New Order Indonesia: Challenges from the Business Sector," in A. Budiman ed., *The State and Civil Society in Indonesia* (Monash: Centre for Southeast Asian Studies & Monash University Press, 1991), pp. 369~395.
- MacIntyre, Andrew, "The Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion, and Competition," in Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (New York: Cornell University Press, 1993), pp. 123~164.
- MacIntyre, Andrew, *Business and Politics in Indonesia* (London: Allen and Unwin, 1991).
- Nag, Biswajit, Saikat Banerjee and Rittwik Chatterjee, "Changing Features of the Automobile Industry in Asia: Comparison of Production, Trade and Market Structure in Selected Countries," *IDEAS*, <http://ideas.repec.org/p/esc/wpaper/3707.html>, Accessed on January 10, 2016.

- Nenham, Lim, "ASEAN Automotive Integration: Private Sector Perspective," presented for the 8<sup>th</sup> APEC Automotive Dialogue ( Bali Indonesia: APEC, May 15-18, 2006 ).
- Odaka, Konosuke, *The Motor Vehicle industry in Asia: A Study of Firms and Stats in Modern Capitalism* ( Singapore: Asian Manpower Studies, 2003 ).
- Pangestu, Mari and Ahmad D. Habir, "Trends and Prospects in Privatization and Deregulation in Indonesia," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 5, No. 3 ( MARCH 1989 ), pp. 224~241.
- Rasiah, Rajah, *Liberalization and the Car Industry in Southeast Asia* ( Copenhagen: Copenhagen Business School, 1999 ).
- Robison, Richard, "Authoritarian States, Capital-Ownning Classes, and the Politics of Newly Industrializing Countries: The Case of Indonesia," *World Politics*, Vol. 41, No. 1 ( October 1988 ), pp. 52~74.
- Robison, Richard, "Industrialization and the Political and Economic Development of Capital: The Case of Indonesia," in Ruth McVey, ed., *Southeast Asian Capitalists* ( Ithaca, NY: Cornell Southeast Asia Program, 1992 ), pp. 52~74.
- Robison, Richard, *Indonesia: The Rise of the Capital* ( London: Allen and Unwin, 1986 ).
- Rock, Michael T. and Meagan. Sheridan, "The Political Economy of Industrial Policy in Malaysia," in Jomo Kwame Sundaram ed., *Malaysian Industrial Policy* ( Singapore: NUS, 2006 ), pp. 179~181.
- Rock, Michael T., "Reassessing the Effectiveness of Industrial Policy in Indonesia: Can the Neoliberals be Wrong?," *World Development*, Vol. 27, No. 4 ( April 1999 ), pp. 691~704.
- Soejachmoen, Moekti P., *Globalization and the Automotive Industry: Is Indonesia Missing Out?* ( Canberra: Australian National University, 2011 ).
- Soesastro, Hadi, *Government and Deregulation in Indonesia* ( Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1989 ).
- Sundaram, Jomo Kwame, "Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia," in Jomo Kwame Sndaram ed., *Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia* ( Singapore: NUS Press, 2007 ), pp. 461~508.
- Sundaram, Jomo Kwame ed., *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia* ( Boulder, Colo: Westview Press, 1997 ).
- Sundaram, Jomo Kwame, *A Question of Class: Capital, the State and Uneven Development in Malaysia* ( New York: Monthly Review Press, 1988 ).
- Wade, Robert, "What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of Development Space," *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 4 ( August 2003 ), pp. 621~644.

Wade, Robert, *Governing the Market: Economy theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990).

Witoelar, Wirmar, "Ancillary Firm Development in the Motor Vehicle Industry in Indonesia," in Konosuke Odaka ed., *The Motor Vehicle Industry in Asia: A Study of Ancillary Firm Development* (Singapore: Singapore University Press, 1983), pp. 17~84.

Yoshihara, Kunio, *Building a Prosperous Southeast Asia: Moving from Ersatz to Echt Capitalism* (New York: Routledge, 1998).