

第三章 上海大眾的發展

1984 年 10 月 12 日，位於上海安亭，中、德兩國總理李鵬和柯爾為上海大眾汽車有限公司奠基，揭開了上海轎車工業發展史上新的一頁。上海大眾汽車（SAW）有限公司於 1985 年 3 月成立並開始營運。合資雙方分別是上海汽車拖拉機公司（之後更名為上海汽車有限公司，後簡稱 SAIC）與德國大眾汽車有限公司，投資總額是 1.8 億美元，中方以廠房、現有設施和資金投資，外方以現金和技術投資，雙方投資比例各佔 50%，公司合營期限為 25 年。公司採取合資經營的方式，而所引進的車型為桑塔納轎車，為 1976~1980 年所開發的，並在 1981 年投放市場的產品。所以上海大眾汽車有限公司成立開始，便高起點引進 80 年代的車型－桑塔納進行散件組裝（CKD）。一舉改變了中國轎車工業的落後窘境，並為往後的發展奠定紮實的基礎。

上海大眾汽車公司最初選擇 CKD 模式的主要原因是，企業不具備設計和製造現代化轎車產品的條件；技術落後；相關工業的基礎薄弱；並缺乏生產和管理經驗。為了加速國產化¹的進程，1987 年上海市政府成立了「支援上海大眾建設領導小組」，下設「桑塔納轎車國產化辦公室」。此後上海市政府又決定從 1988 年起，每銷售一輛桑塔納轎車徵收 2.8 萬元，用於設置上海桑塔納轎車國產化專項基金，並批准在國產化節匯額度內提取 30% 的外匯，用於進口關鍵原件和原材料。1988 年 7 月 2 日成立了上海桑塔納轎車國產化共同體，包括有 140 多個轎車零部件配套企業、科研院所、高校和金融機構，逐步形成了上海大眾的零部件配套體系。

¹ 國產化指的是整車零部件由本國自行生產製造。中國對汽車零部件的國產化率有嚴格的考核要求，每年需對國產化率的完成情況檢查確認，國家對國產化率的計算公式為：

$$\text{國產化率} = \frac{\text{每輛桑塔納散件 (CKD) 總價} - \text{進口部分 (CKD) 總價}}{\text{每輛桑塔納散件 (CKD) 總價}} \times 100\%。$$

第一節 國產化是發展的關鍵

上一章節提到，規模經濟是汽車產業能夠在市場競爭中存活的關鍵。然而在 CKD 的生產模式下，一個沒有配套體系的合資廠，意味著幾乎所有零部件全部要從德國進口。對於中國而言，這無異於從德國整部車進口到中國，顯然非中國汽車產業的長治久安之計。即便國內的整車廠有足夠的規模與生產產能，也因受限於外匯的數量管制，使得整車廠無法提升其產量。根據當時的國家政策，不盡快達到國產化要求，就無法繼續擴大生產規模。所以國內的整車廠如要提升產量，唯一的途徑就是逐步提升其轎車上游零配件供應體系的國產化率。這樣一來，不但可以享受更多中央的進口優惠政策而降低生產成本，也可以因提高進口所需關鍵零組件的數量而提高整車的產量，並且逐步地擴大其生產規模以及滿足市場的需求以獲得更大的市場佔有率。

（一）進口散裝組件（CKD）的問題與國產化的必要性

汽車產業的發展，從引進組裝到零部件國產化再到形成規模能力、實現經濟批量，每一步的跨越都是一個里程碑。1958 年 9 月 28 日，上海終於有了自己生產的轎車，這款定名為「鳳凰牌」的銀綠色轎車，被喻為是“草窩裡飛出的金鳳凰”。從此，上海開始了轎車製造的歷史。

1967~1970 年，上海的轎車產量一直徘徊不前，年產僅 100~200 輛。經過企業整頓和改造，到七十年代末期，上海已形成年產 5000 輛轎車的生產力，進入穩定發展的時期。然而由於長期下來，車型基本未變，整車及零部件生產的水平相當低，也就是說，當時的發展仍舊擺脫不了生產設備老舊、產量低、品質差且

成本高的問題，與當今世界轎車工業日新月異的現代化生產相比，差距甚大。²

上海大眾在投產建成之前，在尋求合資對象的過程中，曾向各國的代表表示，中國希望能獲得新的技術知識、現代化的設備以及擁有每年 20 萬的產能與出口的能力。在德國的代表明確表示中國沒有能力在短期內達成目標而以爲失去合作機會的時候，中國代表在數月之後再次邀請德國大眾商討合資公司事宜並表示上海已有汽車製造的實力。最後，在德方堅持表明透過 CKD 的方式來整車製造是最好的發展方式下，中方代表也因德方的坦承與務實遂接受德國大眾以 CKD 的來發展轎車企業。³從 1978 年開始，經過長達近 6 年的談判，上海大眾汽車有限公司才終於成立。

採用 CKD 的方式來整車除了可享用比整車進口還要低的進口關稅外，還可以學習國外先進技術並加快技術發展的速度，因爲引用國外成熟的技術，比中國從頭開始重新研製要快得多，效益也更好。同時可以克服國內零部件配套體系技術不足、設備老舊等問題，因而有利於合資整車企業快速地進入市場營運。在這個過程中，同時也加速了人才的培養，培育中國自身的技術能力。所以在 1980 年代許多合資廠都是透過 CKD 的方式來成立汽車整車製造廠。

但是這樣的方式卻不是長久之計，因爲這無助於獨立自主開發，並掌握生產的主導權，也就是說在 CKD 的生產模式下，完全依賴於國外的零部件進口，不僅無法帶動國內相關產業的發展與整體零部件技術的提升，也無法降低整車的成本並減少外匯的流出。還有最重要的是，當時中央嚴格管制外匯，因此進口零部件到國內整車的發展方式將會因爲外匯的管制而嚴重影響到合資整車廠的產量。產量無法提升，相對的就無法獲得規模經濟，在市場也沒有競爭的能力。曾

² 谷青、田耳，1995，〈哇!“桑納塔”——上海轎車工業展望〉，《上海財稅》，1995 年 01 期，頁 30。

³ Harwit, Eric. 1995. *China's Automobile Industry: Policies, Problems and Prospects*. N.Y.: M.E. Sharpe Press. pp. 94-96.

參與過一汽、二汽創建工作的王榮鈞從中國汽車總公司調到了上海大眾擔任中方總經理，主抓桑塔納的國產化工作。他認識到，如果不搞國產化，中國的汽車產業將永遠停留在組裝階段。⁴

在這樣的情形下，若要更進一步地發展轎車業，唯一途徑的就是不斷提高各種轎車配套零部件的國產化率，才能不斷提高轎車整車的國產化率。唯有加速國產化率的成長，才能降低成本、平衡外匯並且逐步擴大生產製造的能力與規模。上海大眾在發展初期，也因受限於外匯的數量管制而影響到它的產量，然而在其快速提升國產化率後，不僅在外匯管制上享有額度更高的優惠外，也促使其迅速地提升其產量，而產量的提升也讓上海大眾逐漸地達到規模經濟，使得成本大幅下降，並讓它獲得更多的市佔率與競爭力。

（二） 國產化的困境

在合資發展之初，如同中國所關心的是國產化率的比例與速度，德方所重視的卻是產品的品質。技術轉讓協議第十一條中規定：「合資公司應根據國產化發展計畫自己製造或由協作廠製造合同零部件，但必須滿足德國大眾的質量標準，...」，⁵所以在零部件的品質未達到德方的標準前，德方是不同意採購上海地方所生產的零部件。而且對德國大眾來說，當國產化越低時，從德國出口到中國的零部件就越多，如此一來其所獲得的利潤就越高。也因為這樣，德方沒有任何的動機來為桑塔納加速其國產化的進展。雖然長期來說，國產化比例的提升將是有效降低成本的方法，但是對於德國大眾來說，他們寧可藉由進口來降低零組件的成本。因此，在初期的發展階段，德國大眾所關心是產品的質量。對於德國一方的觀點來說，他們認為汽車是一種昂貴的商品，希望消費者能透過其辛苦所掙

⁴ 國家地理頻道，〈與汽車同行〉，《見證影像誌》：<http://www.cctv.com/geography/special/C11546/01/index.shtml>。

⁵ 穆榮平，1997，〈德國向中國的技術移轉——上海大眾汽車公司案例研究〉，《科研管理》，第18卷第6期，頁75。

之錢購買到一個符合國外安全和品質標準的車款。⁶

但是對於中方的觀點來說，卻是不一樣的想法。曾任上海大眾董事長的陸吉安回憶說：1980年代，中國的外匯短缺，長期依賴進口的CKD生產方式有悖於國家的政策目標。⁷再加上，因為汽車產業具有高度相關的產業連結性，並能帶動其他相關產業的發展，上海市領導選擇其成為上海的支柱產業之一，希冀藉以重建與提升地方的產業結構並帶動地方經濟的成長。由於SAIC隸屬於上海經濟委員會，擁有SAIC約75%的股份，公司董事長直接向上海市長負責，因此上海市政府與SAIC的利益是一致的。有別於德國大眾僅只能透過合資公司整車過程所帶來的利潤，SAIC的利潤除了合資公司的盈餘外，其利潤還包括全權代理銷售上海大眾所產轎車的價差⁸，以及隸屬於SAIC的上游零部件供應廠的盈餘。如此一來，對上海市政府與SAIC來說，桑塔納配套零部件體系的國產化進度，以及其所帶來的利潤，對於地方的經濟都是極為關切的焦點。他們深信任何有利於上海大眾的，同樣有利於上海。⁹

然而，也因為汽車產業高度相關連結的特性，使得其在發展之初必須面臨資金缺口與國產化率低的挑戰。上海大眾在開始營運的最初2、3年中，零部件國產化的努力並不如意，不僅如此，整車廠因為資金來不及到位、相關建設單位計畫的延宕以及地方官員沒有積極的推動也使得初期建廠的過程並不順遂。¹⁰在桑塔納進入上海之初，不僅沒有真正意義的生產線，更沒有配套體系。當時的西德《明鏡》週刊的記者在當年發表的一篇文章中曾這樣描述上海大眾新工廠：「大

⁶ 李安定，1998，《家庭轎車誘惑中國》，北京：作家出版社，頁117。

⁷ 王曉玲、龔祥德，2004，〈八成技術人才“外流”，中國汽車業面臨困境〉，《商務週刊》，第18期，頁64。

⁸ 在1988年時，上海大眾每賣一輛桑塔納到SAIC的價格約7萬人民幣，而中央自SAIC的收購價約14萬人民幣。參見Harwit, Eric. 1995. *China's Automobile Industry: Policies, Problems and Prospects*. p. 102. 此外，在當時，桑塔納的市場行情高達20幾萬人民幣，而且大多處於有行無市，供不應求的狀況。

⁹ Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local governments, and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press. p. 103.

¹⁰ Harwit, Eric. 1995. *China's Automobile Industry: Policies, Problems and Prospects*. p. 98.

眾汽車廠好像是在一個孤島上生產，中國國內幾乎沒有任何配件供應廠」，「廠房是陰暗骯髒的臨時木板房，風從打碎的玻璃窗吹進來」。一位日本的同行看到車間裡的葫蘆吊、長板凳、橡皮榔頭後，也感慨說：「這是我爺爺輩的生產方式」。

11

引進之初，制約國產化提高的主要因素是中國零部件工業基礎薄弱，上海大眾隨後也發現，當時國內找不出一家零部件生產企業能與桑塔納配套，甚至沒有一條生產線不需要改造。能用上的，只有輪胎、收音機、喇叭、車外天線和標牌，而把這些部分加起來也只能佔到零部件總量的 2.7%。根據上海大眾公司原總經理、高級工程師王榮鈞說法，上海當時的配套零部件系統的發展基礎太過於薄弱：¹²

「在 1986 年，當時的零部件的技術水平落後歐洲、日本和美國等國家的製造商近乎 30 年的差距...我們需要根本上的轉變，不僅是零組件的設計上，同時還有技術上。...在開始的時候後，我們零部件的生產技術，沒有一個可以裝配在桑塔納上。」

1986 年，爲了協調國產化配套工作，上海市政府成立了「上海桑塔納轎車國產化領導小組」；1987 年底，又會同有關部門召開了「上海桑塔納轎車國產化工作會議」，在會上確定了首批 132 個橫向配套廠，其中 101 個已簽訂了試制協議，共承擔零件 1438 項。然而，在國產化進程的前三年裡儘管各方都很努力，做了大量工作，但國產化進展依然步履蹣跚：1988 年，國產化率只有 13.09%。原因很簡單：技術不過關，德國大眾不認可。¹³對此，上海大眾飽受各界的壓力與批評，使得與外資合資合營的作法受到了質疑。也有了終止上海大眾這個項目

¹¹ 陳靜儀，2006，〈中國汽車業要在開放中自主〉，中國汽車報，9 月 25 日，<http://www.cnautonews.com/htmlnews/2006-09-25/14521.html>。

¹² 轉引自 Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. p. 104.

¹³ 清風，2002，〈200 輛轎車說明什麼〉，北京青年報，7 月 3 日，第 42 版。

的打算。

（三）國產化的表現

爲了解決這樣的狀況，1987年，中央政府對上海市和上海大眾施加了空前的壓力，明確表示，如果3年之內國產化率達不到40%，上海大眾就得關門了事。1988年9月，時任上海市長的朱鎔基在一次市長辦公會上對當時的上海大眾董事長陸吉安下了死命令：「今年國產化率要完成25%，明年50%，不能少，否則你就引咎辭職。」¹⁴然而要提升上海整體配件廠的技術，成爲桑塔納的零組件供應體系，並符合德國大眾的標準，這無疑是件艱鉅且昂貴的任務。首先，必須引進更多的零組件製造技術與授權生產；第二，進口相關生產線的生產設備；最後，員工的訓練。這些都需要龐大的資金投資，以及更多的時間。

但是令人好奇的是，隔年1989年國產化率達到了31.04%，1990年更是完成中央的目標達到60.09%，10年之後的1997年更是提高到92.9%（見表3-1）。另外，從1991年8月1日起，上海桑塔納轎車已領先國內所有引進車型，第一次免於國家進口許可證，結束了中國進口轎車依賴散件組裝（CKD）的歷史。這標誌著上海大眾桑塔納轎車可以在國家計劃指導下，按市場需要組織生產，這無疑是中國轎車工業發展史上一件重大的突破。¹⁵

表 3-1：1985～1995 年桑塔納轎車國產化率（包括自製件）統計表

年份	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
國產化率%	2.7	3.9	5.7	13.1	31.0	60.1	70.4	75.3	82.2	85.8	88.6	90.4	92.9

資料來源：《上海汽車工業志》編纂委員會，1999，《上海汽車工業志》，<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node65371/index.html>。

¹⁴ 王曉玲、龔祥德，2004，〈八成技術人才“外流”，中國汽車業面臨困境〉，頁64。

¹⁵ 清風，2002，〈200輛轎車說明什麼〉。

再者，當時正值國產轎車短缺，投產後銷售不斷攀升，上海大眾抓住機遇，按市場需求滾動發展，規模由年產 3 萬輛、6 萬輛、10 萬輛、20 萬輛發展至目前的年產 30 萬輛（見表 3-2）。¹⁶除了零部件國產化率與產量的快速提升，最重要的是，上海大眾始終堅持高質量，不因國產化的壓力而犧牲零部件的品質，遂而受到市場的高度肯定。由於規模效應和價廉的國產零部件，使成本大幅下降，桑塔納的車價也由初期 20 萬元降至最近的 10 萬元左右，使得桑塔納在市場取得絕對的競爭力與佔有率。

表 3-2：1986~1995 年桑塔納轎車歷年總產量統計表

年份	1986	1987	1988	1989	1990
產量（輛）	8031	10470	15549	15688	18537
年份	1991	1992	1993	1994	1995
產量（輛）	35005	65000	100001	115326	160070 ^a

說明：a. 1995 年桑塔納轎車產量為 160070 輛，其中包含桑塔納 2000 型轎車 29280 輛。

資料來源：資料來源：《上海汽車工業志》編纂委員會，1999，《上海汽車工業志》，<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node65371/index.html>。

此外，上海大眾的成功大大推進了中國轎車工業的發展。在擴大自身生產規模的同時，上海大眾開展了振興中國轎車零部件工業的桑塔納轎車國產化工作，這一跨地區、跨行業的宏大系統工程，帶動了一大批配套企業的技術進步，為形成符合國際水準的零部件生產打下紮實的基礎。目前為上海大眾配套的 400 多家零部件企業，已經廣泛地被其他地方的汽車生產企業選作供應商（見表 3-3），有的還被列入國際採購的行列。¹⁷從表 3-3 也可以看出，上海零部件體系的發展非常成功，而且到了 2002 年，無論北京、長春與武漢等汽車生產基地，仍然有相當大的比例，需要依賴上海的零部件供應網絡。

¹⁶ 余柏全，2001，〈搶灘中國汽車市場：大眾成功 標緻敗北〉，國際金融報，7 月 16 日，第 2 版。

¹⁷ 上海大眾汽車有限公司，<http://www.csvw.com/csvw/index.shtml>。

表 3-3：2002 年自上海零部件體系採購零部件百分比統計表

北京吉普	50%
上海大眾	90%
一汽大眾	20%
東風雪鐵龍	50%
上海通用	60%
廣州本田	8%

資料來源：Thun, Eric. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local governments, and Auto Sector Development*. p.72.

不僅如此，上海大眾曾連續八年榮獲中國十佳合資企業的稱號，連續八年被評為全國最大 500 家外商投資企業榜首。連續九年被評為全國質量效益型企業。上海大眾汽車有限公司作為汽車行業唯一一家企業獲得了中國質量管理協會頒發的 2001 年全國質量管理獎。全國質量管理獎是國家對在質量、經濟效益等方面取得顯著績效的企業的一種褒獎。2002 年，《財富》中文版公佈了第三次「中國最受讚賞的外商投資企業」調查結果，上海大眾汽車公司再次榮登榜首，摩托羅拉天津公司和海爾空調電子公司分別名列第二和第三名。調查的詳細結果和排名在《財富》中文版 6 月號上公佈。1999 年《財富》中文版第一次評選「最受讚賞的外商投資企業」時，上海大眾就獲此殊榮。¹⁸

對於上海大眾如此的成功表現，可以說是上海本身成功地發展當地完備且強大的零配件供應體系，不但讓上海大眾可以在短時間內迅速提高國產化率，並且取消中央對於外匯的管制，在維持產品質量的同時，不斷地擴大生產規模，逐步地取得「規模經濟」，最後在市場中擁有優越的競爭能力。然而，這到底是如何做到的？為何可以在短時間內提升迅速國產化率？下一節將以地方政府的「能力」與「自主性」來說明這些原因。

¹⁸ 同上註。

第二節 上海：地方發展型國家

羅馬不是一天造成的，上海大眾的發展也是如此。在走向規模經濟之路時，隨著擴大自身生產規模的同時，伴隨的是供應桑塔納轎車零部件工業體系的成長與壯大。發展供應轎車的上游零部件配套體系是一件非常龐大的工程，而且無法全盤一步到位。即便有充足的資金實力買斷整個整車廠與配套零組件供應體系的生產線與設備，但是在當時落後的客觀事實，是無法短期消化吸收並突破自身技術上的差距，而最有可能的結果就是投資失敗與不必要的浪費。所以說全面買斷生產線的作法是個風險很大的策略，而事實上也沒有如此龐大的資金能力這麼做。因此，整體發展的步驟與策略應是逐步漸進的，其間需要不斷地引進、消化新的技術，一步一步地發展，逐漸地進口替代所需的技術與設備來達到轎車國產化的目標。

在上海大眾的漸進發展過程中，雖然規模經濟是生存下去的目標，然而卻存在資金缺口、國產化率低與外匯管制等問題下，同時又處於金融市場不完備的環境下，因此這樣規模如此龐觀的工程，是需要相互協調與合作才能完成的。這其中包括整車廠與配件廠的供應關係、廠房的重組合併以及投資與生產項目應如何分配與規劃以避免不必要的浪費，這些都是需要經過全面的規劃與配合才能有效地執行，但這些都不是整車廠或任何單一的零件廠可以單獨做到的。可以說，唯有透過地方政府整體的規劃與力量才能促使協調與合作成爲可能。以下的部分將說明地方政府爲何可以發揮強大的功能及其特徵條件，並說明地方政府如何支持與影響上海大眾的發展。

（一）上海地方發展型國家的特徵

在討論上海地方政府如何快速提升桑塔納零組件供應體系的國產化率前，筆

者以爲上海地方政府有兩個重要的發展型特徵必須先說明。這兩個特徵分別是地方政府的「能力」與「自主性」。「能力」的關鍵是人，而「自主性」的關鍵是組織，透過人與組織的配合，讓規模龐大的產業工程能夠在發展過程中，相互協調與合作來面對各種挑戰與困境。首先，第一個特徵是專業科技官僚背景出生的上海市領導與企業領導，做出了許多適當且有利於汽車部門發展的決定與措施；在組織方面，是一個能夠統一主導發展過程的執行單位，使得所有的措施與政策能有效的執行。因爲這兩個特徵使得上海成爲地方發展型國家，也讓上海在汽車零配件國產化的努力上成爲可能。

「能力」：專業技術官僚

上海因爲過去與中央的關係，使其在地方的發展途徑的選擇上，受到計畫體制的影響，強調政府部門主導發展的策略。因爲上海市過去爲整個中國中央計畫體制的核心，所以地方經濟在改革前一直受到中央嚴密的監控。也因爲如此，上海市的領導階層、官僚與地方廠房都習慣於計畫體制的指揮與安排。這樣的現象與關係在改革後，一樣依然存在，即便是浦東新區開發開放後也是如此，只不過主導的核心由中央轉移到地方。

上海市政府在經濟體制上沿襲過去中央計畫經濟的制度結構，使得地方產業的發展情況能夠在其嚴密地掌控下。但即便如此，產業也不一定能成功發展。如果領導高層不具備專業的產業知識，無法制訂出適當的產業政策，即使政府機關能夠有效地監控產業的發展，其發展的成效也是有限。相當幸運的是，在上海汽車產業發展的關鍵年頭中，上海當時的市領導都具備了相當的產業知識與專業背景(見表 3-4)。對於當時的汽車部門以及相關產業的發展，發揮了相當大的作用。以下將簡要敘述三個對於上海汽車產業發展的關鍵影響人物，他們先後都擔任過上海市委書記與上海市長，也是上海大眾發展史中的重要參與者，同時也因具備了相當的專業技術背景，除了給予必須的政策支持與鼓勵，也採取了許多適當且

有利於汽車部門發展的政策與措施。

江澤民，擔任 1985-1988 年的上海市市長。1947 年畢業於上海交通大學電機系。1955 年赴蘇聯莫斯科斯大林汽車廠實習。1956 年回國後到 1962 年，先後任命於長春第一汽車製造廠動力處副處長、副總動力師、動力分廠廠長。1962 年回到上海後任一機部上海電器科學研究所副所長等重要職務。

朱鎔基，1987 年至 1991 年先後任中共上海市委副書記、市長、市委書記。清華大學電機系電機製造專業畢業。他的第一份職務是東北工業部計劃處生產計劃室副主任。在往後也相繼在國家經濟委員會與國家計畫委員會等單位，擔任有關產業與學術上的要職。

黃菊，1991 年繼朱鎔基後成爲市長。清華大學電機系電機製造專業畢業。1960 到 1970 年代，在上海眾多工廠擔任技術顧問與工程師，是個專業背景相當深厚的科技官僚，並於 1986 年在其副市長任內擔任國產化領導小組的組長。

表3-4：1980~1995年上海市委書記與上海市長的任期期間

上海市委書記	就任時間	上海市長	就任時間
陳國棟	1980/3-1985/6	汪道涵	1980/10-1985/7
芮杏文	1985/6-1987/11	江澤民	1985/7-1988/4
江澤民	1987/11-1989/8	朱鎔基	1988/4-1991/4
朱鎔基	1989/8-1991/3	黃菊	1991/4-1995/2

資料來源：Y.M. Yeung, and Sung Yun-wing. *Shanghai*. pp. 49-93.

筆者以爲在推動國產化的決心上，中方的態度非常堅決，尤其是當時的市領導與企業領導，他們做出許多有利於地方汽車產業的措施與決定，同時這些決定也深深影響到以後的發展。在市領導方面，基於上海市領導的專業背景，不僅關

心產業本身的發展成果，在他們主動的帶領下，也有助於產業的加速發展。然而，一開始德國方面對國產化的工作並不是很積極，朱鎔基遂向德方明確表示，國產化不成功，上海大眾關門。德方的態度由此發生 180 度轉變，當時德國大眾總裁哈恩博士曾說：「我這次來上海是要搞三件事，第一是國產化，第二是國產化，第三還是國產化！」¹⁹

在具體措施方面，為加快國產化進程，時任國家經委常務副主任的朱鎔基在 1987 年 12 月召開的桑塔納轎車國產化工作會議上，倡議成立「上海桑塔納轎車國產化共同體」作為上海大眾聯繫各配套廠的紐帶。這一倡議得到了廣泛的響應。在報請上海市政府同意後，於 1988 年 7 月 1 日至 7 月 2 日在上海召開了「上海桑塔納轎車國產化共同體」成立大會。朱鎔基到會作了《國產化是上海桑塔納轎車的生命線》的重要講話；時任上海市常務副市長的黃菊作了《團結一致，建設好共同體》的指導發言。與會的有來自上海市工業系統各主管局、汽車拖拉機聯營公司、航空工業公司和全國各地的中汽系統、航空航天系統等共 105 家定點配套單位及 16 家高校科研單位和銀行的 130 名代表，吸引了上百家零部件製造廠商和科研院所、大專院校、金融機構，成為全國性的國產化協調機構，進一步加強上海大眾與各地配套廠之間的聯繫。會通過了《上海桑塔納轎車國產化共同體章程》，選舉產生了共同體第一屆理事會。選舉上海大眾王榮鈞總經理為理事長，上海大眾技術執行經理保爾(Hans Joachim Paul)、上海拖拉機聯營公司副總經理陳廷越為副理事長。²⁰大從這時開始，桑塔納轎車加速了國產化步伐。

在企業領導方面，1987 年，當時任國家經委副主任的朱鎔基到上海考察桑塔納轎車項目後，對國產化的進展不滿意。當時，作為上海市經委副主任的陸吉安，在陪同朱鎔基參觀工廠時，非常得體並且直接回答出了幾個汽車產業的專業

¹⁹ 耿慧麗，2004，〈真正的上海企業家——記上海汽車工業總公司前總裁、上海大眾汽車公司前董事長陸吉安〉，中國汽車報，12 月 13 日，第 8 版。

²⁰ 謝偉、吳貴生，1997，〈桑塔納轎車國產化的過程、組織、經驗及特點〉，《汽車工業研究》，第 3 期，頁 19。

問題後，朱鎔基遂要求上海政府換領導班子，並推薦了陸吉安。於是陸吉安果斷地棄官從商，1987～1995 年被任命為上海汽車工業總公司（SAIC）總裁，兼任上海大眾汽車公司董事長和桑塔納轎車國產化辦公室主任。²¹

在維護中方的利益時，第一線的經營者同樣也發揮相當大的作用。當時 SAIC 的總裁陸吉安曾表示：²²

「整車廠和零部件廠有矛盾時，在堅持原則的基礎上我一般都比較偏向零部件廠。零部件是汽車行業的基礎，只要有好的零部件企業，什麼車造不出來！那幾年我是該爭的一定據理力爭，該堅持利益的寸土不讓！」

零部件無非是汽車產業發展的基礎與關鍵，但是真正能夠行之久遠的關鍵無非是品牌的形象與產品的質量。不過，在零部件的標準與質量上，中德雙方看法明顯不同。對國產化進度慢的原因，當時中方有人認為是德國大眾有意刁難，不予通過認證，以便多賣散件來賺取利潤。陸吉安回憶說：²³

「德國大眾當時堅決要求上海大眾的零部件必須符合大眾標準。但這是老“上海”的供應商們無法達到的，他們認為，既然上海大眾生產的車不出口，沒有必要達到德國大眾這麼苛刻的標準。」

但按照合同規定，桑塔納國產化的零部件必須送到德國，由大眾公司的狼堡總部用其嚴格的標準進行認可。德國人知道，如果不堅持高標準，質量頻頻出問

²¹ 耿慧麗，2004，〈真正的上海企業家——記上海汽車工業總公司前總裁、上海大眾汽車公司前董事長陸吉安〉。

²² 耿慧麗，2004，〈真正的上海企業家——記上海汽車工業總公司前總裁、上海大眾汽車公司前董事長陸吉安〉。

²³ 國家地理頻道，〈與汽車同行〉，《見證影像誌》：<http://www.cctv.com/geography/special/C11546/01/index.shtml>。

題，公司形象與前景最終會受到傷害。²⁴

對此，在 1987 年，當時的國家經貿委主任朱鎔基專程為桑塔納的國產化問題來到上海前，他聽說，上海大眾的中方總經理幫德國人“卡”中國零部件廠的進度，使國產化進展緩慢。當時中方總經理王榮鈞記得：²⁵

「當天晚上匯報，下午我們質保部經理就給我一張照片，剛剛下午在試車裝配線上發生的，就是一個輪胎，輪胎的實驗台上試的時候，輪胎的外部的橡膠和裡頭的連布脫開了，等於這個輪胎裂開了，一張照片，我就給朱鎔基同志匯報，我說今天發生這個問題，這個輪胎的橡膠進口的，設備進口的，我們在管理上很多地方還有薄弱環節，到現在發生這種問題，如果這個輪胎在高速公路上要開起來，這個汽車要出大問題。」

對於上海大眾總經理王榮鈞所提出的問題，朱鎔基拿著照片陷入了沉思，幾天來的實地考察，使他對國產化的艱巨性有了新的認識。他說：我們的國產化，如果每搞成一個，就形成一個不知道哪天會爆發的火山，那樣的後果將不堪設想。此行結束時，朱鎔基提出，要在全國擇優佈點，打破地區和行業限制，建立「桑塔納國產化的共同體」。以後對於類似的問題與意見時，他更是斬釘截鐵地說：「桑塔納零部件國產化，要堅持德國大眾的標準，絕不能搞瓜菜代。」²⁶對於零部件質量的看法上，董事長陸吉安也抱持相同的態度，認為：「不堅持大眾標準，就是老上海牌轎車，何必還要引進？」²⁷於是，在朱鎔基的理解與決定下，支持了中方企業領導對於質量的堅持與要求，成為抵抗外界與上層壓力有力的後盾，奠定上海零部件體系與上海大眾成功發展的基礎。

²⁴ 同上註。

²⁵ 同上註。

²⁶ 同上註。

²⁷ 程遠，2002，〈有話就說：汽車零部件強調國產化有錯沒有錯？〉，經濟日報，4月17日，<http://auto.sina.com.cn/news/2002-04-17/22985.shtml>

對於桑塔納零部件國產化率提升的問題，上海大眾在當時雖然面臨來自各界的輿論與壓力，尤其是中方的企業領導，但是由於他們的堅持以及朱鎔基的理解與支持，往後上海大眾在零部件國產化率上生的同時，也能兼顧產品的品質，使得桑塔納轎車受到消費大眾的肯定與回應，並在 90 年代成爲轎車市場的龍頭。

「自主性」：統一的執行領導單位

汽車產業的發展牽連到需多的部門與單位，如果在行政部門與企業部門中沒有一個有力的執行統合單位，將難以整合各部門分歧的利益與意見，尤其在資金缺乏但投資項目很多的情況下更是如此。1986 年 9 月，上海市成立的「上海桑塔納轎車國產化領導小組」所面臨情況就是如此。這是因爲領導小組隸屬於上海市經濟委員會，在行政組織結構上與其他單位處於平等的地位，所以許多問題都難以透過領導小組來有效地解決。

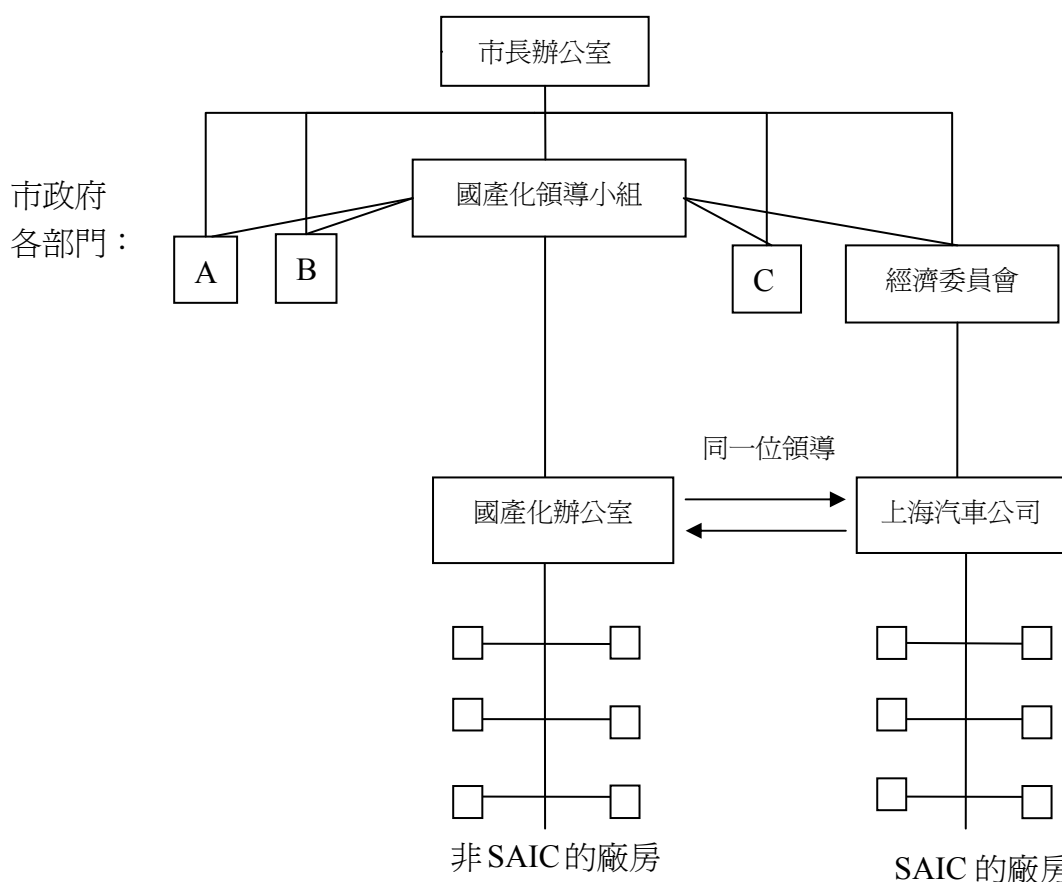
爲了能夠有效地指導整個發展的過程，地方政府必須調整並強化與汽車部門相關的單位在行政組織中的位階與權限以便於協調與監控（見圖 3-1）。1987 年，上海市成立了「支援上海大眾建設領導小組」，直屬於市長辦公室，上海市委副書記、副市長黃菊任小組組長，副市長李肇基任副組長，其他小組的成員都是來自各部門的主管，當時 SAIC 的董事長陸吉安、總經理王榮鈞也都是領導小組的成員，一起參與制定相關政策，並協調整合各部門的意見，對政策的協調與執行發揮極大的影響。²⁸

同時，並設立「上海市桑塔納轎車國產化協調辦公室」隸屬於「支援上海大眾建設領導小組」，辦公室主任爲 SAIC 的董事長陸吉安（到 1995 爲止，SAIC

²⁸ 小組成員由 22 位各部門主管所組成：兩位副市長，上海市經濟、計畫、科技與建設等委員會主席，與關稅、人事與財政等部門等主管，並包括三個國有銀行的主任（中國銀行、建設銀行與交通銀行），以及地方相關產業的部會領導，SAIC 的總裁與 SVW 的總經理，以及安亭的首長。參見 Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. p. 110.

的董事長同時兼任辦公室的領導)，其成員改為全職人員。主要的任務除了專門處理每日有關汽車發展的事務外，並具體下達指令性計畫進行考核、對重點協作項目進行協調、研究資金投向與負責資金分配，並研究政策與收集信息，全力支持桑塔納的國產化工作。

圖 3-1：上海市政府與汽車部門的關係圖



資料來源：轉引自 Thun, Eric. *Changing Lanes in China : Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. p. 111.

國產化辦公室的規模雖小且成員也不多（大約有十個主要官員），但他們熟悉當地汽車供應廠的發展情況與處境，同時也瞭解並致力於提升個別供應廠的技術能力與設備等級，希望能盡快連接上桑塔納的供應體系。當有任何棘手而協調辦公室無法獨自處理的問題時，將會召開由領導小組組成的會議，這些問題通常涉及相關政府部門的的溝通與協調，而這個由各自部門主管所組成的小組會議，

經常能夠迅速有效地找出問題的解決方案。²⁹從領導小組與協調辦公室的成立到變革與其功能可以看出上海市政府發展轎車工業的決心與努力。

另外，在企業集團方面。由於地方的零配件廠已有自己產品與供應對象。如果要成為桑塔納轎車的供應商，則必須改造廠房、引進技術，同時還必須承擔上海大眾投資失敗的風險。所以必須要有一個有力的組織來整合地方上所有的部門資源，使之有效協調地方所有的整車廠與配件廠的合作關係，並協助零配件廠技術改造與人才訓練，更重要的是，提供所需的投資資金。

為強化企業團體的主導與整合能力，上海汽車產業的結構發生了根本性變化。上海市政府和上汽公司（SAIC）做出了由上海大眾兼併上海汽車廠、並放棄該廠原來生產的上海牌轎車的決定，並將整個 SAIC 所屬的企業全部以爲桑塔納配套爲目標進行重組和技術改造。例如，當原上海重型汽車廠、上海汽車底盤廠和上海第二汽車底盤廠被合併成立匯眾公司專門爲桑塔納生產前後橋、懸掛系統和減震器之後，原來上海重型汽車廠自主開發和生產的載重車和自卸車等產品也被全部放棄。³⁰也就是說，爲了桑塔納國產化的工作，SAIC 放棄了自己原有的整車與零部件產品，並重組與整合地方上相關廠房的所有資源來發展汽車部門。

（二） 協調式的漸進發展

汽車整車廠與其上游的零組件供應廠是一個龐大、複雜但又相互聯動的生產網絡，通常上游的供應廠是由數百家廠房所組成的，因此如要在不透過進口零部件的方式下投資整車廠的產量，則必須同時投資其他上游供應廠的產能，才可以提升整體生產體系的產量。所以說發展汽車產業，地方政府首先要面對同時也是最關鍵的問題就是如何籌措所需的資金，以及之後投資的協調與分配等問題。接

²⁹ 同上註 p. 112。

³⁰ 王曉玲、龔祥德，〈八成技術人才“外流”，中國汽車業面臨困境〉，頁 64。

下來所要面臨的問題是個別配件廠的風險問題。加入桑塔納的配件體系的個別配件廠同樣要面臨整車廠是否可以保證吸收所有產量的能力，因此整車廠與配件網絡的供應關係在初期的投資發展階段同樣需要地方政府的力來協調，並給於信心與優惠以降低個別供應廠的風險。於是，協調整車廠與零配件供應廠之間的關係，在發展之初就顯的格外的重要。

「上海桑塔納轎車國產化共同體」成立之後，雖然加大了上海大眾與上游配件廠的聯繫，但是真正在負責日常所有的行政協調工作卻是「上海桑塔納轎車國產化協調辦公室」（以下簡稱國產化辦公室）與 SAIC。³¹國產化辦公室在許多方面都扮演著“把關者”的角色。其成員不僅熟悉市場上的訊息，也清楚整個部門的供需情況，因此整個供應網絡都會留心他們的建議與意見。

由於此一時期零組件國產化所要面臨的挑戰並不是生產出與全球零部件廠商競爭的價格，而是生產出能夠符合上海大眾標準的產品。為了完成這個目標，國產化協調辦公室首先提出「進口替代」的方案，而所謂的「替代」指的是上海以外的地方。隨後國產化辦公室經過一系列的評估，列出所有需要進口的零組件名單以及最有可能在上海先行替代生產的技術名單，決定了那些技術與零件可以突破並自行生產，哪些部分暫時先從外地採購。透過這些評估，找出重點培養的零組件工廠，整合出上海發展配套零組件體系下一步所需的條件與能力。

為了加速國產化，在籌措資金方面，從 1988 年起，經過上海市政府申請，中央有關部門批准，每銷售一輛桑塔納轎車，徵收 2.8 萬元，專門用於建立桑塔納國產化配套基金，支持零部件廠的技術改造。³²其中並包括批准在國產化節匯中提取 30% 的外匯額度，進口關鍵原材料和原件，支持國產化。這個用於桑塔

³¹ 國產化辦公室是政府單位，SAIC 則是企業團體。在 1995 年以前，國產化辦公室與 SAIC 的領導是同一個人，在功能上是結合在一起的。所以以下對於整車廠與零配件廠間互動過程，都是以國產化辦公室來代替 SAIC 來說明其如何協調與整合兩者間的關係，來證明政府部門如何主導與協助整個發展過程，並凸顯發展型國家中關於「國家自主性」的特徵。

³² 賈新光，2001，〈國外汽車公司在中國的經歷：大眾公司--並不輕鬆的幸運〉，新浪網，3 月 14 日，<http://auto.sina.com.cn/news/2001-03-14/6458.shtml>。

納轎車國產化的配套項目建設，發揮了重要的的作用。³³藉由這筆資金，可以幫助地方零部件工業的發展，投資新的技術與設備，免於進口依賴實現國產化的目標。到 1994 年停止徵收時，桑塔納國產化基金帳上已經積累了 50 多億元。³⁴也因為擁有這筆龐大的資金，進而解決了龐大投資金費的問題。同時，更重要的是，地方的零配件廠如需要資金來更新設備與技術，或者廠房改造與擴大生產線時，都需經過國產化辦公室的同意，才可以獲得資金上的援助，這也無形中加大了國產化辦公室與 SAIC 對於地方上所有零配件廠的控制與協調能力。

在上海，國產化辦公室非常重視配件供應廠的發展。國產化辦公室之所以能夠協調所有配件廠的發展，除了其完全擁有配件廠的所有權或者是能控制配件廠的經營權以外，其中一個很重要的原因就是給於投資資金的協助。

零配件廠在改造與升級的例子中，1987 年，上海市政府同意桑塔納變速箱的生產項目選定在上海汽車齒輪廠，總投資金額為 1.05 億元。在設備與技術的問題上，先評估並充分利用現有的生產設備與工藝的效能後，最後淘汰無法利用的設備，並在技術引進的過程中採取部分引進，避免全面引進所需的龐大鉅資以及風險，逐步地吸收學習國外的先進技術。³⁵

在進口生產設備方面，1988 年的夏天，廠方先決定引進德國卡賽爾廠的二手設備，價格只需 480 萬美元，僅為新設備的 1/10。並且從本廠組織人力，自行出國拆遷再運回國內自行安裝與調試，節省設備拆遷組裝的全程費用。在熟悉拆卸的過程中，43 個工作人員面對複雜、龐大的裝配線，採用邊培訓、邊拆機的方法一一拆卸、移位、清洗且監督包裝。三個月後，並裝成大型集裝箱 107 個，特大型木箱 82 個，分 3 批經由海運運到國內。³⁶

³³ 王榮鈞、李新隆，1994，〈走高標準高質量的國產化道路〉，《上海汽車》，第 4 期，頁 1。

³⁴ 謝偉、吳貴生，1997，〈桑塔納轎車國產化的過程、組織、經驗及特點〉，《汽車工業研究》，第 3 期，頁 19。

³⁵ 陸吉安，1999，《先行一步---桑塔納轎車國產化案例集》，上海：上海財經大學出版社，頁 1-29。

³⁶ 同上註。

設備運回到國內後，在國產化辦公室多次要求提供樣品的壓力下，安裝廠房在尚未建成的情況下，果斷地提出「邊基建、邊安裝、邊調試、邊試制」的超常規作戰方針，並取得所有工作團隊的諒解與配合。黨委書記、廠長日夜與工人們待在廠裡，爲了爭取所有的時間，在期限前的三個月裡，每天有 40 多人義務加班，終於在 1989 年 10 月 15 日投產運行，3 台國產變速箱從裝配線上順利流下，質量完全符合標準。在 1991 年，在經過又一次的協力下達到批量生產的目標。從 1988 年投入資金到 1991 年批量生產，該項目的投入產出比達到 1：3.22，實現了投資少，見效快的目標。³⁷上海汽車齒輪廠雖是整個桑塔納零配件供應體系的一小部分，但是其發展情形可以說是整個上海相關供應零配件廠的代表過程與縮影。

在資金投資分配方面，個別配件廠任何項目的引進與投資都需經過國產化辦公室的評估，使得每一項新投資的風險降到最低，有效利用每一筆國產化基金。爲了避免重複建設，減少資源不必要的浪費，國產化辦公室將會控管所有的發展項目，地方上任何零配件廠的新投資項目都需經過國產化辦公室的批准，才能獲得投資的援助。如果個別配件廠計畫提升產能或新項目，但是國產化辦公室卻確認爲沒有必要，將會提出警告。

所以說，如果整個發展過程沒有經過整體的計畫與協調，地方上的零配件體系就無法順利的發展與成長，上海大眾的產量就無法提升，成本無法降低，最後可能被迫關閉。在這樣的情況下，國產化辦公室除了提供優惠的利率來減低投資的風險，也協調整車廠與供應體系之間的關係。

然而並不是每個配件廠都樂於接受成爲桑塔納供應體系的一環，投資新的技術以及廠房改造都需要可觀的金費，即便國產化辦公室能提供足夠的貸款金額，但並不確信將來所生產的產品標準是否能夠「攻關」成功，以達到德國人的標準。另一方面，如果成爲桑塔納的供應廠，那整車廠必須保證能夠長期消化所有的產

³⁷ 同上註。

品，這樣才能夠給於配件廠的經理人有足夠的信心來面對改造廠房的風險。

上海大眾早期的產量不高，爲了提升產量，其必須培養地方的供應體系才能擴大產量，但是本身沒有足夠的資金來投資。另一方面，個別供應廠也有自己的考量，雖然能從國產化辦公室得到資金援助的承諾，但成爲上海大眾的一環勢必要冒著放棄現有的產品的風險，除了不確定未來上海大眾是否真的能夠發展成功，同時上海大眾初期的產量並不高，他們並不能保證有足夠的利潤來回收高額的投資。如果最後上海大眾無法達到規模經濟，個別供應廠同樣也無法達到。在面對這麼多的不確定性，因此早期許多的配件廠都不願意承擔與上海大眾連結的風險。³⁸

在上海，國產化辦公室除了利用國產化基金來投資，還會運用其所獲得的利潤再次投資零配件廠的技術與產能。具體的做法即是透過高價來收購地方的零部件廠所生產的零件。如此一來，不僅減低生產營運的風險，豐厚的利潤也有助於設備更新與技術升級。³⁹

除了資金的投資，生產技能與管理技巧的提升對於配件廠早期的發展也是相當重要的。因此，在引進新的技術後，國產化辦公室與 SAIC 會致力於職工對新技術與設備的學習與訓練，使之盡早消化吸收減少時間的壓力；同時也協調整車廠與配件廠的垂直合作關係以及配件廠之間的水平協作關係，避免市場價格取向下的競爭關係，而不利於配件廠的發展。

另外，歷任的上海的領導除了擁有其專業的產業知識背景外，也嫻熟於官僚組織間的行政技巧，不斷爲其地方產業的提供服務。其中以上海地方政府爲保留其國產化配套基金不斷地與中央斡旋的例子最爲明顯。在 1990 年，國家計畫委員會以平衡發展爲由要求上海上繳一半的國產化配套基金給中央。當時地方產業

³⁸ Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China : Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. p. 114.

³⁹ Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. p141.

發展的最高負責人朱鎔基市長，扮演了維護地方基金的關鍵性角色。他明確地與委員會的官員表示這樣的作法並不明智，因為他認為：汽車產業發展最主要的問題即是投資太過分散，如果國產化基金無法留在上海，將會失去發展強大的零組件供應體系的機會。於是對於中央的要求他採取拖延的對策，直到當委員會的主席來到上海執行中央的命令時，朱市長委婉地表示上海的立場與處境。雖然隨行的官員依然堅定地認為上海並不需要保留這麼多的資金，然而在後來的爭論與協商中，上海同樣也堅定其立場，並不斷地表示這些基金對於上海發展零組件供應體系的重要性與必要性，最後同意將一小部份轉呈中央，其餘保留在上海。⁴⁰國產化資金的保衛戰，不僅為上海留住了投資所需的資金，更保住了上海發展完備與強大的零部件體系的可能。

（三） 小結

改革開放後，中國汽車工業面臨設備老舊、技術落後與產能太差等問題。中央政府此時也發現，一味地採取關稅地保護並不能突破落後的事實。遂而透過外資引進先進的技術與設備以及所需的資金，另一方面也以行政的力量來重組合併，希望能形成規模經濟。最後結果成效卻不大，前者因為國內基礎太差，國產化率無法提升，使得合資廠無法擴大產量，達到規模經濟；後者則是規模經濟不但沒有達到，反而被原本就經營不善的對象所牽累。

反觀上海大眾例子，由於轎車上游零部件配套體系的發展不僅能減少進口所需的外匯、增加產量與降低成本，同時零部件供應體系的產業關聯度高，它的出現能帶動其他相關產業部門的成長與興盛，並且有助於地方經濟的發展。有鑑於此，地方政府動員其所有的人力與物力，致力於提高桑塔納的國產化率。在人方面，地方的市領導都有深厚的產業知識與專業背景，為國產化的工作訂定合適且有利的政策措施與決定。在組織方面，成立一個統一的執行領導單位，直屬於市

⁴⁰ 同上註 p. 132-133。

長辦公室，協調各部門的利益並整合所有的力量協力於國產化的進展，並下設國產化辦公室，專門協調整車廠與上游供應廠的日常行政工作，同時也扮演“看守者”的功能，監督控管所有的項目投資與供需情況。另外，在企業組織方面，企業集團中的領導統籌汽車部門的資源，致力於發展零配件供應系，同時維繫整車廠與配件廠之間的合作供應關係，以便克服發展初期的風險問題。

從上海大眾的例子可以看出，地方政府替代中央政府扮演發展型國家的角色與功能。雖然不能說中央政府在其發展的過程中沒有任何影響，但無疑的是，地方政府才是發展的關鍵所在。