

第五章 結論

改革開放之後，80 年代，中國汽車產業發展的重心不是技術上的創新，而是克服技術落後的客觀事實，因此其發展的首要任務即是利用外資來「趕超」，透過學習、模仿來突破現有的困境，盡早趕上先進國家的技術。本文的研究目的也在於透過「地方發展型國家理論」來解釋上海大眾成功的發展過程，也就是說「國家能力」與「國家自主性」這兩個發展型國家的主要特徵如何能解釋其發展的經驗。以下的部分首先將簡要地回顧與討論本研究的發現，同時回應筆者在第一章第一節的所提出的幾個問題，隨後在理論意涵的部分，討論「地方發展型國家論」是否可以解釋上海大眾的經驗，以及其應用範圍與限制等問題。

(一) 研究發現與討論

在第二章的部分首先提到，中國汽車產業在改革開放後的主要問題是基礎過於薄弱：廠房設備老舊、技術落後以及技術人才的訓練不足。落後國外大廠 30 年以上的差距。此外，各地紛紛以汽車業為其當地的支柱產業，造成投資分散、重複建設的現象，也導致各地廠房林立，生產規模小，無法帶來「規模經濟」。

因此，筆者以為如果沒有國家或政府力量的支持，在當時民間社會團體與私人企業力量不足、融資管道與制度不完備的環境下，汽車產業無法在短期內迅速發展並「趕超」國外汽車大廠。因此，中央政府透過行政干預的方式來進行合併與兼併，重組成國家重點扶持的大型企業集團，例如一汽與二汽。藉以提高生產集中度來改善投資分散、重複建設與產能不足的老問題，還可以提高企業的績效及生產規模，為集團帶來「規模經濟」的好處。

然而，官員的干預除了造成政企不分的現象外，也常發生許多內部溝通協調不良的問題，使得集團內部無法採取最有效經營方式來運作。另外，即使地方車廠的沒有效率、規模小且成本高，但是在地方政府的保護之下，透過稅收與規費來降低其他地方車廠的競爭力，也能使小規模的車廠在地方繼續生存，也使得中央的合併重組政策受到層層阻礙。不過，最主要的問題是重組的對象大多是經營不善、沒有效率的企業。因此在重組兼併的過程中不但沒有為集團帶來更多的優勢與生產規模，反而增加集團的負擔，背負更多的債務。所以，中央政府在發展的過程中，雖然以行政手段來進行合併與兼併，但是最後的成效並不如預期。

另外，在引進外資的部分。雖然中方欲透過合資的方式來消化吸收國外先進技術，並通過合資企業帶動當地汽車產業與相關產業的發展，但是外資主要的經營目標在於短期獲利，透過生產授權與販賣大量零配件賺取利潤。因此，中方與外資雙方具有不同的目標期望，中方想獲得的技術，外資想要市場。

隨後，在第三章的部分，筆者發現在改革開放之初，由於國內的零部件基礎無法供應整車製造所需的配件，因此，若要發展整車製造業，整車廠必須向外進口零配件（CKD）在國內組裝。然而，中央基於平衡外匯的考量，對外匯有數量上的限制，所以整車廠的產量因而受限，所以中國若要建立自主的汽車產業，必先擁有強大且完備的轎車零部件供應體系，唯一的辦法即是透過提升國內零部件的自製率（國產化率），才可以逐步地提升整車廠的產量。但是，當時中國轎車零部件基礎太差，連基本的製造能力（產能）都有問題，所以中國在發展汽車產業之初，其所面臨不是如何提升產量、降低成本的問題，更不是自主研發等考量，而是如何在短時間內克服生產製造技術能力的問題。

所以筆者以為，中國汽車產業發展之初的關鍵是提升轎車零配件的國產化率，也就是要發展強大且完備的零配件供應體系。但是要發展完備的零組件體系，必須投入、引進更多的資金與技術，承擔更多的風險。所以對於合資車廠外

國夥伴來說，透過進口 CKD 來整車，是最經濟且降低生產成本的方式。因此，許多合資整車廠往往只滿足整車所帶來的利潤，不願負擔更大的風險與上游的配件廠合作為新的技術投資，遂而阻礙零組件配套體系的發展與國產化率的速度。

因此，在第三章第二節的研究中，筆者認為上海市政府代替中央政府扮演發展型國家的角色，充分發揮發揮「國家能力」與「國家自主性」的功能與特徵，積極推動地方零配件體系的建設來扶持當地汽車部門與上海大眾的發展，成為「地方發展型國家」。

筆者以為，上海市地方政府的「能力」與「自主性」是快速提升桑塔納轎車零組件供應體系國產化率的主因。「能力」的關鍵是人，也就是專業的產業科技官僚，分別是上海市領導與企業領導。他們的決定與措施對於產業往後的發展與成長都是非常關鍵的影響。例如，國產化基金的成立克服資金缺口的問題、「上海桑塔納轎車國產化共同體」的設立也初步解決國產化率的困境，最重要的是，對於產品質量的堅持，是上海大眾真正能受到市場肯定與歡迎的主因，深深地影響到日後的利潤回收與新項目的投資。

這是因為隨者市場佔有率的提升以及利潤的回收，促使 SAIC 能不斷地將其利潤再次投資新的項目，例如：新技術與設備的引進、生產線的擴大以及新技術的研發等等，在這樣的循環之下，讓上海大眾以及上游的零部件供應體系能夠一步一步地提升國產化率，同時也逐漸的提高產量，漸進地達到「規模經濟」的效益。

在上海大眾的例子中，由於中方的對於國產化率決心，以及朱鎔基強硬的作風迫使德方正視中國對於國產化率，並改變以往消極的態度協助中方發展零配件體系。同時，也因為朱鎔基的理解與支持，成為抵抗外來壓力的最大後盾，讓德方與中方企業領導能在對產品質量的堅持下，依然快速地提升國產化率，因而奠

定了上海大眾的產品形象與市場基礎。

第二個主要的特徵是「自主性」，關鍵是組織。在行政組織方面，上海市政府成立一個的專門的領導單位，直屬於市長辦公室，協調各部門的利益與衝突，並整合所有的力量協力於國產化的進展，同時下設國產化辦公室，專門制訂整體的投資計畫與步驟，主導整個發展過程，並協調所有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「地方發展型國家」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。

（二） 理論意涵

筆者以為，經濟的發展是每個國家必須共同面對的問題，但是如何發展卻沒有一致的定論。鑑於東亞國家的發展經驗，國家介入經濟活動的相關討論一直是許多社會科學學者關注的議題。在經過許多學者不斷地討論、辯證以及修正的過程中，至今仍是一個值得學習以及不容忽略的課題。

發展型國家可以說是後進發展國家重商主義的具體表現，在東亞發展型國家的例子中，雖然每個發展型國家的發展經驗與模式是獨特的，例如當下的國際環境、國內局勢與歷史脈絡，但是它們共同的特色是：國家透過產業政策影響市場運作是經濟發展的關鍵性作用。有趣的是，國家在主導經濟或是介入市場的過程中，並非總是成功的，也就是說國家在經濟發展的過程中，它所扮演的角色與發

揮的作用是經濟之所以發展的必要條件，但卻不是充分條件。

因此，在探討國家與市場之間的關係上，如同 Peter Evans 所指出：「國家的涉入是既存的事實，所以與其討論國家介入多少（How Much），不如討論國家是以何種方式（What Kind）介入。」所以筆者以為，國家介入市場是東亞發展型國家經濟發展的必要條件，然而如何有效地介入才是關鍵所在。

對於如何發展汽車產業，筆者以為在改革開放初期，中央政府對於外匯的管制非常嚴格，所以只要零部件國產化率的限制存在的一天，零部件配套體系的發展即是是汽車產業可以順利發展的一個關鍵要素，上海大眾汽車有限公司就是因為上海當地擁有強大的零部件供應體系才能夠支持整車廠的產量，並形成「規模經濟」。同時也因為成本的降低，不僅在市場獲得競爭能力，也帶來了龐大利潤繼續投資新的技術與設備。

然而，發展零部件體系不僅有龐大的資金需求，整車廠與零部件廠的供應合作關係也是發展之初必須建立的，而這些條件都不是當時的社會團體與民間組織的力量可以提供的。中央政府雖然重視汽車產業的發展，但是若要發展零部件體系，地方政府在發展過程中的推力是不容忽視的。在上海大眾的例子中，正是因為上海市政府發揮「能力」與「自主性」的特徵，替代中央政府扮演「地方發展型國家」的角色與功能，才会有今日上海大眾。

因此，對於發展型國家論是否可以解釋上海大眾的發展，筆者以為地方政府的機能與作用是國家力量能“滲透”到產業發展的關鍵，於是筆者認為應以「地方發展型國家」的角度來應用到上海大眾的個案。而滲透的方法即是透過「支援上海大眾建設領導小組」與「上海市桑塔納轎車國產化協調辦公室」這些組織單位來替代“領航機構”主導協調所有的發展，特別是國產化辦公室與 SAIC 單位的領導都是同一人，更強化「國家自主性」的特徵。

不過僅僅擁有「自主性」的特點，而缺乏「能力」等專業科技官僚的角色，是不足以說明發展型國家論的必要性。行政領導與企業領導這些人物對於產業政策與措施的決定與採用，同樣也是影響到日後發展的必要關鍵。朱鎔基等市領導與企業領導對於產品質量的支持與堅持，是上海大眾的產品能持續為市場所接受的主因。同時也因為他們的存在，使之能夠在與外資合資經營時，堅持零部件的發展，並握有主導的優勢。

另外一方面，本研究第四章的部分，在廣州標緻與北京吉普的例子中，雖然車型種類與文化差異都是其在市場失利的原因之一，但是筆者以為，即便這些因素都可以解釋其失敗的原因，但卻不是解釋其不能成功的原因。這是因為在發展地方上的零配件供應體系時，廣州市與北京市政府忽略了「能力」與「自主性」對於產業發展之初的必要性，遂而導致汽車產業缺乏一個積極有力的單位支持，而整體的發展也沒有透過全面的協調，使得汽車部門無法統籌與整合地方上的資源來發展零部件產業。

汽車產業的發展，向來是中央考慮的宏觀層次。改革開放後，中央「放權讓利」的結果下，激勵了地方政府關注於當地產業的發展與表現，也使得產業發展建設的重心與推力轉向地方政府。對於上海能夠發展強大且完備的零配件供應體系，本研究以為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，使得上海大眾能夠在短時間內成功地發展。所以筆者認為地方政府的「能力」與「自主性」是上海大眾成功發展的主因，而「地方發展型國家論」也是解釋其發展過程的必要途徑。

筆者以為，發展的本質在於「趕超」，而成長則是在穩定中求進步。發展型國家的存在的「目的」在於趕超，「對象」即是目標產業，而「方法」就是透過產業政策與組織等國家力量的介入與滲透。一個國家的市場經濟制度若不完備，無法自行穩定成長，這時國家的介入將有其必要性。誠然，隨者時間或地理空間

的轉變，每個國家本身的條件不同、所處的環境脈絡也不一樣，想當然爾每個國家發展的模式也會有所差異。除此之外，「對象」和「方法」或許也會隨著實際的狀況與需要而有所改變。因此，「發展型國家論」在應用於中國上海大眾的案例中，「國家能力」與「國家自主性」在本文的操作型定義分別是：是否擁有專業背景的科技產業官僚，同時身居要職，而他們的決定與措施對於日後的發展往往有關鍵性的影響，以及如何透過組織的力量來貫徹專業官僚的意志與政策，使國家的力量滲透到所欲發展的目標產業。所以筆者主觀地認為，國家的行為若本質上都在追求迅速的發展或成長，都是發展型國家論所能應用的範圍。

由於本研究礙於時間與空間的限制，所得的資料主要是二手文獻資料，一手的田野訪談資料則是付諸闕如。因此，筆者主要的工作，即是多方比對二手資料的準確性與出處來源，並與相關理論相印證，希望藉此能夠還原當時的問題背景與接近事實的原貌，讓「地方發展型國家理論」能夠更加精確地解釋上海大眾的發展過程與經驗。最後，由於本研究是個案研究，因此上海大眾的發展模式與方式是否能通則化，則是不無疑問。但是筆者以為，即便發展模式不盡相同，還是可以透過發展型國家論主要的理論特徵，亦即是「國家能力」與「國家自主性」，來觀察發展過程中，國家力量如何“滲透”並影響產業的發展，並比較個案之間國家力量的形式為何以及介入程度，為以後的政策報告與產業發展提供經驗與研究的依據。準此，發展型國家論對於經濟發展等議題，都擁有不容忽視的解釋性與必要性。

