

產業政策 與產業管理

針對我國經濟發展的理論與現實

林建山



財團法人環球經濟研究基金會

環球經濟社

中華民國八十年四月十五日台北市出版

產業政策 與產業管理

針對我國經濟發展的理論與現實

Industrial Policy:
Concepts & Issues in Taiwan

林建山

BERT JEN•SEN LIM

國立政治大學 / 輔仁大學

財團法人環球經濟社

中華民國八十年四月十五日台北市出版

產業政策 與產業管理

針對我國經濟發展的理論與現實

Industrial Policy:
Concepts & Issues in Taiwan

環球經濟社

香略印書館

社長 / 林建山

發行人 / 林建山

教育部台(76)高字第26586號

行政院新聞局登記證局版臺業字第1597號

台北市信義路四段199巷2號9A

郵政劃撥帳戶第0111091-5號

地址：台北市信義路4段199巷2號9F

電話：(02)7075230代表號

版權所有・翻印必究

傳真：(02)7075905・7045490

實價：新台幣1200元

郵撥帳號：1378198-8環球經濟社

ISBN 957-9333-1002 (精裝)

中華民國八十年四月十五日台北市出版

給
知我愛我

天時人事日相催，
冬至陽生春又來。

杜甫：小至

產業政策：追求國家競爭力的必要 ——自序

「產業政策」(industrial policy, IP) 是導源於15至18世紀重商主義(Merchantilism)的一種政府公共政策理念，隨著全球經濟活動的演進與量質變遷，此一理念事實上都一直或多或少強固或淡薄地存在於各國主政當局的公共政策抉擇組合之中 (in the mix of the public policy and business strategies choices)。自二次世界大戰以降的數十年間，所有致力於推展產業政策的眾多國家之中，成效最為彰顯的，當推在亞洲的日本與在歐洲的法國。這些以產業政策主導經濟發展的國家，曾經在1930年代及1950年代之間，大力激發若干經社部門(sectors)的勃興與發展，以致帶動了整體性經濟活力與成長，也成就了各自國家的國際競爭力，然而，到了1980年代，這些國家產業政策的廣續效應(successional effects)，造成國內產業發展的結構失衡，而必須採取新定標(newly targeting)的產業政策，

來予以更替與矯正；而其國際化效應及國際波及效果的影響，則大大加速了不同發展層次國家間的產業結構調整。例如，日本在1930年代至1950年代間的主力產業：紡織、鋼鐵、造船工業等已先後交棒給中華民國、新加坡、南韓、墨西哥、巴西及印度等新興工業化國家（NICs, newly industrialized countries），亦由於產業政策之對外波及效應，這些產業將來仍會再度從NICs手中移轉給更新一波的新興工業化國家，如馬來西亞、泰國、菲律賓及中國大陸等。

今天全球的主要經濟實力國家，在其經濟發展的進程中，通常都將其貿易政策及各種投資有關政策，集中關注於若干特定的產業部門，很少有以「所有產業均衡工業化」為施政方針或手段的，而且所欲長期保護的產業部門，亦限於其中若干特定之產品項目，此一作法強力執行的結果。也就形成為1980年代以來嶄現於工業先進國家的新保護主義(a new form of protectionism)。

這種導致80年代全球新保護主義的「產業政策」，主要在於促進創導性產業部門的出現、維護已達成熟階段之產業部門、保護或援助調整已趨衰退中之產業。一般國家政府認定的衰退中產業（或有所謂的夕陽產業）乃指受到進口品或外人投資產業強力競爭壓迫的部門而言；而創導性產業部門(advancing sectors)則一般被定義為：高科技產業(with high technology)、各種產品線的新穎創新(new innovations)以及具有打進全球市場潛勢的產業。所有在新保護主義傘下的產業，有些是被標上「攸關國家安全」(national-security reasons)的憲法理由，而必須政府予以保護者，有些則是基於各該國家總體產業發展的必要，而被保護。在今天，產業政策業已明顯地被多數國家採擇作為一國經濟國防(economic defense)上「攻擊性策

略」(offensive strategies)也是「防禦性策略」(defensive strategies)的必要手段。

綜觀15世紀以來「產業政策」之演進，（事實上「產業政策」此一名稱的正式出現應遲至1983年OECD國家報告書以後，在此之前，則以各種不同的名稱來指述相同的理念，）其作法、目標及屬性，其實亦迭有變遷，可以說是從擴張經濟版圖的武器轉變為國家競爭力武器的過程（參見附圖）。

產業政策觀念／屬性之演進

階段	目標	效應	屬性
I ↓	拓展殖民地 (擴張經濟版圖)	境外資源／利益的獲取	攻擊性
II ↓	縮短發展差距 (追比趕超)	改善經濟水準	攻擊性
III ↓	維護既得利益或既有結構 (衰退之防制)	維持優勢地位	防禦性
IV	強化國家競爭力／爭取動態比較利益／維護國內市場競爭與秩序。	維護並提升生活水準(SOL)及生活素質(QOL)	攻擊性 + 防禦性

資料來源：財團法人環球經濟社公共政策研究所研究歸納

無論是在那一個階段。一國之採行產業政策，至少反映出幾個不同層面的公共政策意涵：

- 顯示一國政府之致力於緩和來自內在的或外在的經濟壓力與政治壓力。
- 每一國家都必須透過國際競爭力(international competitiveness)的目標來達成本身國家利益(national interest)的維護。
- 藉以形成「國家特色」(national distinguishableness)
- 以國際專業化(international specialization)達到強化本身國際分工地位之目的。
- 為能有效紓解當前的，乃至前瞻性的，各種社會目標 (social objectives)之責任期許與壓力。
- 為了同時追求一國經濟成長、經濟穩定與經濟安全之目標。

對於已有四十二年現代化經濟國家經驗的中華民國而言，產業政策的理念、政策意涵，以至其理論與現實的變遷，其實都是面對當前各種發展議題與迎向前瞻性未來挑戰的，最重要政策依循與思考建構的最重要參考座標。對政府主政當局，對公共政策規畫分析智囊學者，對產業實務運作的企業界決策階層而言，產業政策都是一項不可忘忽的課題、議題、主題。

在過去20年當中，我個人一直試圖以一個客觀的觀察者、學術理論的探索者、實務規畫分析研究者，甚至曾有一段時日的政策協力推動執行者的地位和角色，密切掌握我國有關產業政策的脈動與變遷，社會價值理念的流轉與更易，也花費更多更大的精力與思緒，去了解探索國際競爭態勢與各國有關政策的演進。更深切體認到，產業政策

與產業管理對當前與對未來國家社會的需要與必要，因此，前後廢續用心用力將近五年時間，整理撰述完成這份規模不算太小的著作。雖然在這本書中尚未能專章論列「國家特色之建構」、「國家競爭力之解析」及「中小企業政策的檢討」等重要議題。但在既成的十五章論述中，已相當充分地涵括了目前各國政府及學術界已有／應有的關注，冀盼已能為我們的社會引注一套新的思維架構(configuration)與議事架構(agenda)。

這本書的完成，首先要感謝美國國家教育委員會、國務院及學術交流基金會使我成為中華民國第一位韓福瑞獎金得主 (Hubert H. Humphrey Fellow)，得以中年再開發 (mid-career re-education)，其次美國馬里蘭大學 (University of Maryland on College Park) 及拉撒勒大學 (La Salle University) 公共政策管理學院的指導教授們的啓迪，亦殊值稱謝，尤其是 Dr. George Eads, Dr. Michael Nacht, Dr. Lee E. Preston 及 Dr. Thomas Hopkins 等先生對本書中的諸多理念、架構影響至深。英國牛津大學的「國際政策學人」(the International Policy Fellow) 經驗，對本書中若干章節亦有其一定的影響。當然，李資政國鼎先生的鼓舞激勵與啓發，是過去十多年來工作、研究的一座最重要燈塔。許師士軍教授的引領教誨以至激勵協力，更是學術研究工作過程中不可或缺的基礎動力。在經濟部外銷服務團團長期間，得到趙前部長耀東、徐前部長立德、蕭部長萬長及王秘書長昭明諸公的提攜、愛護與獎勵，亦都沒齒難忘。十年前，宋秘書長楚瑜主掌文工會時代，囑在「我們的」雜誌上每期一次探討財經問題與政策，提煉出很多觀念與想法，也有相當部分溶入本書重要章節之中。財團法人環球經濟社董事會的師友及全體工作同仁的貢

獻既深且鉅，政大及輔大管理學院的老師、同事以及過去五年來修習過這門課程的同學們，因為他們的砥勵、研議與討論，使本書的內容更為生色豐潤。嘉意與嗣園的精神支柱，是過去十多來來能孜孜矻矻努力不懈工作的最主要憑藉。

我必須要說的是，所有知我愛我的，都是這本書的最大功臣，我要表示最誠摯的感謝。

當然，本書中所有的任何舛誤或不足，都是我自己的，但盼先進賢達能多予教正。

林建山 
于台北市指南山麓，政大齊賢新村
民國80年(1991年)4月15日

文章千古事，得失寸心知。
作者皆殊列，名聲豈浪垂。
騷人嗟不見，漢道盛於斯。
前輩飛騰入，餘波綺麗爲。

杜甫：偶題

產業政策與產業管理

林建山

1991

要 目

自序——產業政策：追求國家競爭力的必要.....	A5
第一章 台灣經濟政策對企業經營的影響.....	1
第二章 產業政策的意涵與類型.....	25
第三章 產業政策之理論與現實.....	49
第四章 產業結構之變動.....	143
第五章 產業結構調整政策.....	307
第六章 產業政策與經貿關係.....	499
第七章 我國國際化人材培用.....	515
第八章 大貿易商政策.....	559
第九章 創新與科技產業政策.....	583
第十章 服務業發展政策及其權責機構之定位與規畫.....	659
第十一章 區域均衡產業政策.....	693
第十二章 兩岸企業發展關係之策略抉擇初探.....	809
第十三章 對外投資政策取向與策略抉擇之探討.....	843
第十四章 產業組織政策：市場秩序之架構.....	879
第十五章 未來展望：地球經濟村中的台灣.....	963

產業政策與產業管理

林建山

1991

目 錄

自序——產業政策：追求國家競爭力的必要.....	A5
目 錄.....	A11
第一章 台灣經濟政策對企業經營的影響.....	1
第一節 台灣經濟發展進程.....	4
第二節 台灣經濟發展策略之特色.....	11
第三節 對企業發展與經營管理影響之分析.....	15
第四節 幾個事實發展與現象.....	19
第二章 產業政策的意涵與類型.....	25
第一節 產業政策之意義與內涵.....	27
第二節 產業政策類型探討.....	29
第三節 一般性產業政策.....	31
第四節 部門性產業政策.....	36
第五節 有關公共政策之探討.....	40
第三章 產業政策之理論與現實.....	49
第一節 產業政策之必要性.....	51
第二節 產業政策之理念與體系.....	57
第三節 產業政策的目標與手段.....	96
第四節 主要國家作法.....	103
第五節 產業政策之責任與限制.....	118
附錄3-1 略論產業政策.....	133
第四章 產業結構之變動.....	143

第一節 產業結構及其變動法則.....	145
第二節 產業結構、工業化與軟體化.....	154
第三節 國際產業關聯.....	177
第四節 產業結構變化因素.....	185
附錄4-1 我國產業部門之分類.....	201
附錄4-2 中美日三國標準產業分類(SIC)系統比較.....	211
第五章 產業結構調整政策.....	307
第一節 結構調整政策之必要性.....	309
第二節 結構調整策略.....	317
第三節 ADL結構重組過程模式.....	323
第四節 產業空洞化議題.....	328
第五節 日本產業調整援助政策經驗.....	336
附錄5-1 促進產業升級條例.....	355
附錄5-2 前川報告.....	391
附錄5-3 新前川報告.....	403
附錄5-4 日本特定產業結構改善臨時措施法.....	429
附錄5-5 日本產業結構轉換圓滑化臨時措置法.....	457
第六章 產業政策與經貿關係.....	499
第一節 前言.....	501
第二節 產業政策與保護主義.....	502
第三節 政策依循與取向.....	504
第四節 一種探討建議.....	508
第七章 我國國際化人材培用.....	515
第一節 前言.....	517
第二節 國際市場深化過程：從貿易主導到投資主導.....	519
第三節 國際化人材需求之階段性及其功能類型.....	527
第四節 國際化人材培用之政策及其目標.....	538

第五節 國際化人材培用之政策抉擇.....	541
第六節 結論與建議.....	552
第八章 大貿易商政策.....	559
第一節 到底需不需要大貿易商？.....	561
第二節 我們需要何種型態的「大貿易商」？.....	567
第三節 大貿易商政策應如何？.....	574
第九章 創新與科技產業政策.....	583
第一節 創新與技術進步.....	585
第二節 市場失效與產業政策.....	599
第三節 科技移轉.....	602
第四節 高科技產業政策.....	620
第五節 一個前瞻性基本觀點.....	629
第十章 服務業發展政策及其權責機構之定位與規畫.....	659
第一節 服務業在經濟發展中之地位.....	661
第二節 服務業發展之政策目標.....	670
第三節 政府責任及其管制之架構.....	681
第四節 政策規畫之關鍵性議題.....	686
第十一章 區域均衡產業政策.....	693
第一節 區域均衡產業發展之必要.....	695
第二節 區域產業政策.....	700
第三節 區域工業化之觀念與作法.....	707
第四節 日、韓、英區域均衡作法比較與借鏡.....	718
第五節 我國發展與問題.....	735
附錄11-1 構建「國家特色」的基本要務——日本區域經濟及 產業發展考察的行想識見與一些政策取向建議.....	755
附錄11-2 產業東進政策之評估與建議.....	761
附錄11-3 日本運用民營企業活力加速興建特定公共設施	

臨時措施法.....	765
第十二章 兩岸企業發展關係之策略抉擇初探.....	809
第一節 從貿易到投資的單向關係發展.....	811
第二節 兩岸企業關係發展引申之課題.....	816
第三節 必須正視的障礙.....	827
第四節 策略抉擇之原則.....	838
第十三章 對外投資政策取向與策略抉擇之探討.....	843
第一節 一項全新的轉變.....	845
第二節 國際發展之趨勢.....	848
第三節 我國發展爭議與日美經驗借鏡.....	861
第四節 對政府未來投資政策之建議.....	874
第十四章 產業組織政策：市場秩序之架構.....	879
第一節 產業組織概念.....	881
第二節 產業組織之分析.....	885
第三節 競爭之維持與促進.....	909
第四節 企業聯合行為：卡特爾及其經濟效能.....	916
第五節 企業結合行為.....	934
附錄14-1 公平交易法	949
第十五章 未來展望：地球經濟村中的台灣.....	963
第一節 國際經濟發展的基本趨勢.....	965
第二節 影響未來的重大變數.....	968
第三節 我國國際化政策的開展.....	970
第四節 應有的共識與作法.....	974
第五節 結 語.....	980
附錄15-1 全球GDP及貿易展望(2000年).....	981
附錄15-2 2000年我國經貿情勢估測.....	985
附錄15-3 未來30年(1990,2000,2010,2020)我國經社發展趨勢...	989
附錄15-4 未來30年總體經社發展估測之指標設定值.....	995