

八〇、九〇年代
日本産業政策之研究

八〇、九〇年代 日本產業政策之研究

產業發展諮詢委員會叢書之三十五
中華民國八十年六月

摘 要

如果一國的產業經濟活動均能夠充分發揮市場價格機能，則應該不須要有產業政策。但在現實的產業經濟活動中，經常會發生「市場失靈」的現象，導致資源分配發生扭曲，使產業經濟活動無法達成最高效率的生產與分配，在此情況下則必須要有產業政策。

同時由於各國間的產業發展競賽，使各國的產業政策均以各該國家的利益為前提，鮮少考慮到國際間產業的協調關係，導致國際間的產業經濟發生嚴重的摩擦現象，在此情況下，則必須要有國際協調型的產業政策。

日本一向是非常重視產業政策的國家，特別是自進1980年代以來，除繼續發表各種展望或構想，以引導民間企業走向高度知識密集化的產業結構社會以外，更陸續頒佈實施各種產業結構調整、創造良好的投資與研究發展環境、促進技術升級及提升地區經濟活力的法律與政策，以解決對外貿易摩擦、日圓大幅升值、傳統基本材料產業成長衰退及區域間之不均衡發展等問題。

但由於1980年代以前的日本產業政策係偏重於生產面，導致無法徹底解決對外經濟摩擦問題，以及造成日本國民的生活水準無法隨著經濟力的增強而提高等問題。因此，日本政府亦認為九〇年代日本的產業政策應由過去僅重視生產面之產業政策轉換成重視國民生活面與國際協調面之產業政策。

基此，日本政府乃於1990年7月發表「九〇年代日本的產業政策」，強調九〇年代日本的產業政策必須要以尊重市場價格機

能為基本理念，徹底放寬各種管制，積極提高國民的生活水準，積極支援產業結構的順利轉換，以及善盡國際社會的責任與道義等，使日本的產業政策能真正邁入重視生活與國際面新局面之產業政策。

而目前我國正值經濟、社會轉型之重要關鍵時刻，諸多問題尚待解決，例如產業與技術的升級問題、對外經濟的摩擦問題、國民生活品質的惡化問題等均屬之。而這些問題與日本過去或現在所發生的問題頗為相似，鑑於日本的產業政策對於因應這些問題有其卓越成功之處，實深值得我國政府之參考與借鏡。

茲參考八〇、九〇年代日本產業政策之研究分析結果及配合我國的現況（包括參考國內學者專家所發表的相關文獻），提出如附表所示的各項原則性建議，以作為我國政府施政之參考。

附表 對我國產業政策之建議表

建 議 事 項	作 法	理 由 說 明
<p>一、尊重市場價格機能，徹底放寬各種管制</p>	<p>1.放寬僑外投資負面表列中禁止或限制僑外投資之業別。</p> <p>2.放寬特別許可之管制。</p> <p>3.加速公營企業民營化，並開放給民營企業參與競爭行列。</p>	<p>目前我國僑外投資負面表列中禁止或限制外人投資之業別多達八七種（外人投資多達一〇九種），有違自由化、國際化之基本政策。</p> <p>目前我國須經主管機關特別許可後才可經營的行業甚多，其中服務業即多達五十五種，有違自由化、國際化之基本政策。</p> <p>公營企業經營效率低落，且多屬獨占性企業，社會上的批評甚大，且有違自由化的基本政策。</p>
<p>二、積極提高國民生活水準</p>	<p>1.同時重視工商業之健全發展及區域間之均衡發展。</p> <p>2.加速公共建設及文化、休閒活動等之建設</p>	<p>增加服務業現代化的發展空間，防止人口繼續往都市集中。</p> <p>解決公共設施及文化、休閒育樂活動設施之不足。</p>
<p>三、積極支援產業結構順利轉換</p>	<p>1.積極創造良好的投資與研究發展環境（參閱第四項建議）。</p> <p>2.確立產業技術研究發展法律體系。</p>	<p>提高我國的投資與研究發展意願，促進企業的產品升級，加速產業結構的順利轉換。</p>
<p>四、創造良好的研究發展環境</p>	<p>1.實施全國土地利用調查，擬訂「全國國土綜合開發計劃」及「全國產業區位綜合開發計劃」，推動「科技城」、「研究發展專業區」等之建設計劃。</p>	<p>提高研究發展意願，建設台灣成爲一個「美麗」的科技島。</p>

附表 對我國產業政策之建議表（續）

建 議 事 項	作 法	理 由 說 明
<p>五、確立長期能源政策與落實環保政策</p>	<p>2.加強研究發展專業區等週邊的各種文化、教育、交通、商業及住宅等之建設。</p> <p>1.分散初級能源的進口地區。</p> <p>2.促進海外合作探勘開發能源。</p> <p>3.積極研究開發新能源。</p> <p>4.促進產業升級，提升總體能源的使用效率。</p> <p>5.積極推動減輕環境污染之節約能源對策。</p> <p>6.實現環境污染較低之能源供給體系。</p> <p>7.促進減輕環境污染之研究開發。</p>	<p>確保我國產業的長期發展及維護國民的生活品質與健康。</p>
<p>六、善盡國際社會責任與道義，確立國際協調型產業政策。</p>	<p>1.增強我國對外援助政策的設計與功能，同時配合我國經濟實力的擴大增加「海外經濟合作發展基金」之對外援助金額。</p> <p>2.配合國際經濟組織之各項規定，加速放寬管制。</p> <p>3.促進國際間的經濟與技術合作。</p> <p>4.積極對開發中國家實施技術移轉。</p> <p>5.輔導民間企業作有秩序的對外投資。</p>	<p>增進我國的國際經濟地位，及順應國際化、自由化的潮流，確立國際協調型之產業政策。</p>

經濟部產業發展諮詢委員會叢書

- (1)當前我國工業發展政策措施之簡介
- (2)我國紡織工業產業政策之研究
(缺)
- (3)經濟結構調整之方向與當前應有之對策
- (4)邁向二十一世紀我國工業發展之方向與策略
- (5)中高解像度彩色映像管之推動
- (6)如何促進電腦資訊服務業之發展
- (7)如何推廣國內資訊系統工程應用以加強資訊工業發展
- (8)加入世界標準組織之可行性
- (9)日本紡織業未來發展策略
- (10)新台幣升值對我國產業的影響
- (11)經濟結構調整之方向與當前應有之對策——公共投資
- (12)當前資訊電子產業結構調整方向與應有之配合措施
- (13)經濟法規之檢討——公平交易法草案(缺)
- (14)公元2000年我國紡織工業之概貌
- (15)國內資訊電子技術標準化之推動
- (16)我國與韓、港紡織工業競爭趨勢之比較分析——潛在預測與啓示
- (17)泰、尼、馬、菲紡織工業發展對我國紡織工業引發的壓力與機會
- (18)公元2000年我國化學工業之展望
- (19)當前我國投資環境(缺)
- (20)關稅稅率降低業產業之影響
- (21)我國特用化學品長期發展方案草案
- (22)產業研究發展政策之研究
- (23)資訊工業對中小企業之支援
- (24)海峽兩岸電子工業之比較及我國未來因應措施
- (25)設置電匯匯率之研究
- (26)開放國內銀行辦理外幣外銷貸款之研究
- (27)積極推動我國服務業現代化草案
- (28)台灣地區遠期外匯市場之研究
- (29)化學工業與勞工問題之研究
- (30)國內紡織業中、短期發展策略之研究——因應勞工缺乏之道
- (31)機械工業資源規劃與改善投資環境推動方案
- (32)日本公社公團等民營化之研究
- (33)國內紡織工業中長期發展策略——協調上、中、下游建立秩序、產銷體系之研究
- (34)研訂遊說之可行性研究

(35)八〇、九〇年代日本產業政策
之研究

(36)如何扶植國內通信工業之發展

(37)公元二千年電子工業發展草案

八〇、九〇年代日本產業政策之研究

目 錄

第一章	緒 論	1
第一節	研究緣起與目的	1
第二節	研究方法與內容	2
第二章	八〇年代日本產業政策之回顧	3
第一節	八〇年代日本產業政策之課題	3
第二節	八〇年代日本產業政策之實況	5
第三節	八〇年代日本產業政策之效果	38
第三章	九〇年代日本產業政策之構想	47
第一節	九〇年代日本產業政策之課題	47
第二節	九〇年代日本產業政策之構想	49
第四章	日本產業政策之檢討與借鏡	67
第一節	八〇年代日本產業政策之檢討	67
第二節	九〇年代日本產業政策構想之特色	72
第三節	日本產業政策對我國之啓示	74
第五章	結論與建議	77
	參考文獻	83

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與目的

現在的日本已儼然成爲「經濟大國」與「技術大國」，而廣受國際間的特別矚目。

過去的日本，在經濟發展的過程中，亦曾遭受兩次石油危機與多次日圓大幅升值等許多衝擊，但日本的產業及企業均能夠繼續維持其高度之國際競爭力，進而締造日本之經濟繁榮奇蹟，其主要原動力乃是來自其產業科技之快速發展以及產業結構之快速轉換所致，而根據日本的經驗顯示，產業政策所扮演的角色相當重要。

日本是最重視產業政策的國家。特別是自進入1980年代以來，日本發生了許多重大問題，例如對外貿易摩擦問題日趨嚴重、日圓大幅升值，傳統基本材料工業成長衰退及區域間之不均衡發展等。日本爲解決這些問題，乃積極頒佈實施各種產業結構調整，創造良好的投資與研究發展環境、促進技術升級及提升地區經濟活力的法律與政策。

1980年代日本的產業政策係偏重於生產面，結果使國民生活水準無法相對於經濟發展的升級而提高，同時無法徹底解決對外經濟的摩擦問題，因此日本政府（通產省）乃於1990年7月發表「九〇年代日本產業政策」，由過去僅重視生產面之產業政策轉換成重視國民生活與國際協調面之產業政策。

目前我國正值經濟、社會轉型之關鍵時刻，諸多問題尙待解決。而這些問題與日本過去或現在所發生的問題頗爲相似，鑑於

日本的產業政策對於因應這些問題有其卓越成功之處，或將可作為今後我國政府擬訂產業政策之參考或借鏡，此乃本研究計劃之目的。

第二節 研究方法與內容

為達成上述研究目的，在研究方法上，首先蒐集有關日本政府（主要是通產省）所發表的有關八〇、九〇年代日本產業政策之各種報告，以及國內專家學者所發表的各種有關論著，然後再據以作重點式的整理分析，最後再綜合上述分析結果，並配合我國的現況，研擬出若干原則性之建議，俾作為我國政府各有關單位擬訂產業政策時之參考。

如前所述，本研究計畫的目的係在於探討八〇、九〇年代日本產業政策的經驗或構想，以作為我國政府擬訂產業政策時之參考或借鏡，因此特將本研究之內容區分為五章。第一章是緒論；第二章是八〇年代日本產業政策之回顧，主要係探討分析八〇年代日本產業政策之課題、實況與效果，但因範圍相當廣泛，再加上時間及資料上的限制，以及有些政策仍係屬於構想階段，或在行動上仍有不足之處，故在本章的實況分析（第二節）中，乃將研究重點限定於產業結構調整政策與產業科技政策兩大課題來加以探討分析。

第三章是九〇年代日本產業政策之構想，主要係探討分析九〇年代日本產業政策之課題與構想；第四章是探討分析日本產業政策之檢討與借鏡，主要係檢討八〇年代日本的產業政策及探討九〇年代日本產業政策構想之特色，以及日本產業政策對我國之啓示；最後在第五章中，參考以上各章節的分析結果及配合我國的現況（包括參考國內學者專家所發表的相關文獻），作出結論與提出建議。

第二章 八〇年代日本產業政策 之回顧

第一節 八〇年代日本產業政策之課題

根據日本通商產業省所發表的「八〇年代之通商產業政策展望（1980年4月10日）」、「21世紀產業社會之基本構想（1986年6月16日）」及「進行中的結構調整與產業結構之展望（1988年2月1日）」，可將八〇年代日本產業政策之課題歸納如下：

一、克服資源限制問題

日本由於戰後高度經濟成長之結果，已博得「經濟大國」之美稱，但卻仍是「資源小國」，1970年代兩次能源危機對於日本經濟所造成的衝擊甚大，因此為維持日本經濟之穩定成長，首先必須要克服資源限制因素。

二、提高對國際經濟社會之貢獻度

1978年日本的GNP已佔世界全體GNP之一成，儼然成爲一個經濟大國。因此日本之任務應是如何發揮經濟大國之潛力以對國際經濟社會作最有效之貢獻，因爲日本經濟之繁榮必須依存於世界經濟，而不能被孤立於世界經濟體系之外，世界經濟之繁榮亦自對日本經濟有益，今後世界經濟活力之提昇將是日本經濟榮枯之主要關鍵，故日本應善盡經濟大國之責任以提高日本對國際經濟社會之貢獻度。

三、提高經濟社會活力與國民生活水準

經濟社會之活力乃是社會進步之原動力，唯有個人、企業與政府等充分發揮活力，才能使社會往理想之方向邁進，進而增進國民之福祉與提高國民生活之水準。

四、實現技術立國之構想

1970年代以後，日本民間產業之技術能力已有顯著提高，但在尖端科技領域及基礎研究領域方面仍比歐美先進國家落後，因此必須增強研究發展，促進產業之創造性知識密集化及向下一代技術革新挑戰，以實現技術立國之構想。

五、促進地區經濟社會之均衡發展

日本隨著戰後長期間的經濟發展，特別是偏重於重化學工業化（重厚長大型產業）及加工裝配型產業之發展，結果使工廠集中於都市地區及都市周圍之臨海地區，致造成人口、企業、資訊等住都市地區過度集中之現象，使地區經濟社會之活力難以提高，進而擴大城鄉之間的經濟差距，因此為消除或減輕都市地區之人口過度集中、交通混亂、住宅問題以及縮小城鄉之間的經濟差距等問題，實有必要提高地區經濟社會之活力以促進城鄉之間的均衡發展。

六、調整產業結構消除對外經濟不均衡現象

1970年代的日本經濟，由於遭受兩次能源危機之影響，以及來自新興工業國家之激烈競爭等因素，使日本的基本材料產業發生了「結構性」不景氣現象，另一方面則由於日本的加工裝配產業具有高度之國際競爭力，仍然繼續成長，其中更以汽車等機械產

業及電氣、電子產業之成長最為快速，且對外輸出比率不斷增高，致引發對外貿易摩擦問題，因此如何調整產業結構以消除對外經濟不均衡現象亦是1980年代日本產業政策之重大課題。

第二節 八〇年代日本產業政策之實況

由前節之說明可知，八〇年代日本產業政策之課題有：1.克服資源限制問題，2.善盡經濟大國之責任以提高對國際經濟社會之貢獻度，3.提高經濟社會之活力與國民生活之水準，4.實現技術立國之構想，5.促進地區經濟社會之均衡發展，及6.調整產業結構以消除對外經濟不均衡現象等。

其中第1項之克服資源限制問題可說是1970年代日本產業政策之延伸；而第2項之善盡經濟大國之責任以提高對國際經濟社會之貢獻度及第3項之提高經濟社會之活力與國民生活之水準，不但是日本產業政策之課題，同時也是日本經濟政策之課題，且是日本經濟運作之長期努力目標，因牽涉範圍極為廣泛，且大部分仍係屬於構想階段，故於第三章中再作詳細分析。又根據日本產業政策之實際運作情況，第4項至第6項課題可歸納為產業結構調整政策及產業科技政策兩大課題來加以探討分析。

一、八〇年代日本之產業結構調整政策

日本政府（通商產業省）在1980年代採行之產業結構調整政策中，最具代表性之政策是1983年5月頒佈實施「特定產業結構改善臨時措施法」及1987年4月頒佈實施「產業結構轉換圓滑化臨時措施法」。

(一)1983年5月頒佈實施「特定產業結構改善臨時措施法」

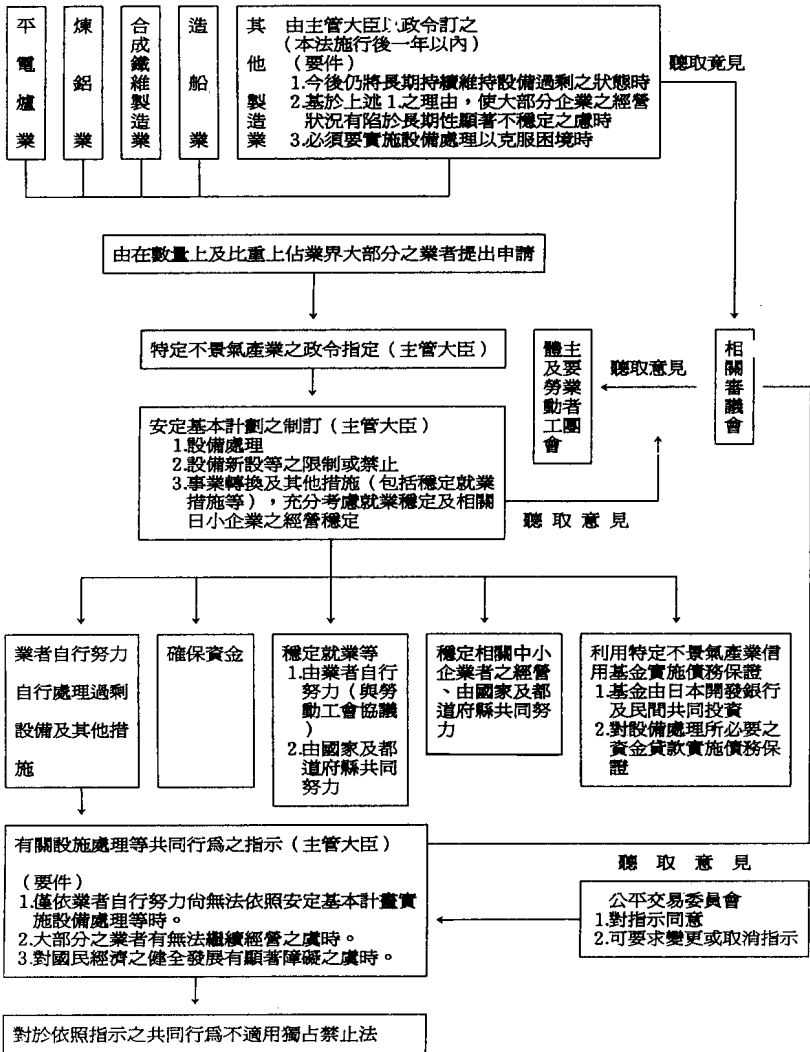
日本政府為克服基本材料產業等因石油危機、日圓升值、新興工業國家之激烈競爭等所造成之不景氣現象，早於1978年5月即頒佈實施「特定不景氣產業安定臨時措施法」（簡稱「特安法」），將平電爐、煉鋁、尼龍長纖維、亞克力短纖維、聚酯長纖維、聚酯短纖維、尿素、氨、濕式磷酸、棉等紡織、梳毛等紡織、鐵矽合金、瓦楞紙及造船14種行業列為適用對象，以穩定其結構性不景氣現象。本法係屬於五年時限立法，有效期間至1983年6月30日為止。

該法之主要內容包括制訂安定基本計畫、設置特定不景氣產業信用基金、穩定就業及穩定相關中小企業之經營以及必要時指示設立卡特爾等共同行為等（參閱圖1）。

此外更頒佈實施「特定不景氣行業離職者臨時措施法」（1978年1月～1983年6月）、「特定不景氣地區離職者臨時措施法」（1978年11月～1983年6月）以及「特定不景氣地區中小企業對策臨時措施法」（1978年11月～1983年6月）等以作為「特安法」之配合措施。依據「特定不景氣行業離職者臨時措施法」及「特定不景氣地區離職者臨時措施法」規定，由政府職業介紹所提供就職服務及就職指導與訓練，對採用合乎一定條件失業者之企業提供特定求職者雇用開發補助金，並對合乎要件之企業提供雇用調整補助金以作為停業補助、訓練費用以及借調者工資之補助等。另依據「特定不景氣地區中小企業對策臨時措施法」規定，對特定中小企業提供低利緊急融資與事業轉換低利融資及延長設備資金貸款之償還期間、提供信用保險上之優惠、適用各種租稅減免特例及加速特別折舊等。

圖 1 特定不景氣產業安定臨時措施法之架構
(1978年5月15日~1983年6月30日)

(適用對象候補業別)



資料來源：引用「結構變動下之日本經濟」，中央大學經濟研究所編，1980年7月20日，P20。

日本政府於「特安法」實施期限即將屆滿時，緊接著頒佈實施「特定產業結構改善臨時措施法」（簡稱「產構法」，1983年5月），將電爐、煉鋁、尼龍長纖維、亞克力短纖維、聚酯長纖維、聚酯短纖維、尿素、氨、濕式磷酸、鐵矽合金、瓦楞紙、溶成磷肥、化學肥料、乙烯、聚烯烴、氯化乙烯、Viscose短纖維、乙烯化氧、硬質氯化乙烯、砂糖精製、洋紙、水泥、電線及電纜、高碳素鉻鐵合金、鎳鐵合金及苯乙烯等業別列為特定產業結構改善之適用對象。本法亦係屬於五年時限立法，有效期間至1988年6月30日為止。

關於「產構法」之產業調整援助政策，將「特安法」時代之安定基本計畫改成結構改善基本計畫，其計畫對象除設備處理外，更追加事業密集化及合併等事業合作以及設備合理化與現代化、技術開發等投資計畫，將特定不景氣產業信用基金改成為特定產業信用基金，擴大債務保證範圍，放寬保證條件等，除對設備處理提供稅制、財政、金融上之優惠外，更對事業合作提供各種稅制上優惠，對研究開發等提供補助金（參閱圖2）。

此外更將「特定不景氣行業離職者臨時措施法」及「特定不景氣地區離職者臨時措施法」合併修訂為「特定不景氣行業及特定不景氣地區關係勞動者就業安定特別措施法」，實施離職前之調整援助以事先預防失業，並對實施離職前訓練之企業提供補助金等。而將「特定不景氣地區中小企業對策臨時措施法」修訂為「特定不景氣行業關聯地區對策臨時措施法」，增列對新市場及新技術之開發以及其所必要之人才培養等提供補助金與低利融資等優惠。