

學術論文

菲律賓汽車產業之政治經濟分析

The Political Economy of the Philippine Automotive Industry

戴萬平 *Wan-Ping Tai*

正修科技大學國際企業系副教授

*Associate Professor of Department of International Business
Cheng Shiu University*

顧長永 *Samuel C. Y. Ku*

中山大學中國大陸與亞太區域研究所教授

*Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies
National Sun Yat-Sen University*

摘要 / Abstract

汽車產業是發展中國家產業政治經濟研究重要討論個案，作為新興發展的區域，東南亞國家亦想透過汽車產業引導國內工業發展，然而依據不同的發展途徑與政經背景，出現不同的成果。東南亞國家中，不論是泰國私部門主導、或是馬來西亞國家主導，都是屬於發展中國家發展汽車產業「較為成功」經驗。菲律賓汽車產業發展相當特殊。五〇年代菲律賓曾經是亞洲工業與經濟大國，理應有良好的內需市場作為產業的支撐力道作為發展汽車產業的基礎。然而根據統計，新車產量與銷售量僅是二十年前泰國的水準。當內需市場不振缺乏外銷能力，使菲律賓汽車產業發展緩慢；長期以來中古車的銷售數量多為新車的兩倍以上，導致日系等海外車

廠對菲律賓設廠投資更是裹足不前。本文主要是以政治經濟途徑分析菲律賓汽車產業失靈的原因。本文認為：長期的進口替代策略加上轉型限制，使得在 1980 年代菲律賓比其他的東協國家在經濟表現與工業化落後；工業不振可以歸因為長期實施的「進口替代」並未如同其他東亞國家轉型為「出口導向」，失去成長的動能。政治經濟因素是菲律賓汽車產業失靈的主要原因。

The automotive industry is considered as one of the important drivers for developing countries in the area of political economy. As Southeast Asia emerged as a new area for development, countries within the region mark its way in developing its industry each having varying experiences. The Thailand Automotive Industry and the Malaysian Automotive Industry experience can be hailed for the success story. However, the Philippines, once cited for its robust growth during the 1950s has a different story. Statistics showed that a recent sale of new cars is comparable only to Thailand's figure 20 years ago. The sales volume of old cars is twice as much as the new cars resulting to a stagnant operation for Japanese and other MNC. This paper narrates the failure of the Philippine Automotive Industry in the context of political economy. This paper argues that long-term ISI (Import Substitution) strategy coupled with restrictions, are detrimental to the economic performance of the Philippines. Likewise, political and economic factors are the main reasons for the failure of the Philippine automotive industry.

關鍵字：菲律賓政治、汽車產業、政治經濟分析、進口替代、出口導向

Keywords : Philippines Politics, Automobile Industry, Political Economy Analysis, Import Substitution, Export Oriented

壹、前言

汽車產業是發展中國家產業政治經濟研究重要討論個案，¹發展中國家，如：巴西、墨西哥、南韓與台灣，都企圖將汽車產業塑造為工業推動的火車頭。²發展汽車產業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），³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，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，東南亞國家亦想透過汽車產業引導國內工業發展，然而依據不同發展途徑與政經背景，出現不同成果。例如泰國與馬來西亞汽車工業發展皆始於 1960 年代，它們最初作為跨國公司汽車的裝配基地，1980 年代開始產業進入到「進口替代」策略階段，藉由對汽車產業的保護使國內市場達到經濟規模。兩國國家機關積極促進當地零件和零組件的生產投資，透過高關稅、禁止部份零件和零組件進口，保護國內剛起步的汽車工業。

馬來西亞以國家之力主導汽車產業，泰國則以私部門為主導；國家機關主要提供「多國籍企業」(Multinational Corporations, MNCs) 多樣化的優惠措施，吸引多國籍企業建立生產基地。本地企業則是配合多國籍企業，發展零配件的周邊產業。藉由外國資本的帶動策略，使得泰國在製造整合與成本競爭力已領先其他國家。不論泰國或馬來西亞，都是屬於發展

¹ 本文所指的汽車產業的數據來自一般乘用房車(Passenger Car)的統計而沒有包括摩托車(Motorcycle)與商用車(Commercial Vehicle)。

² 例如 Rhys Jenkins 的系列文章。見：Rhys Jenkins, *Transnational Corporations and Uneven Development: Development and Underdevelopment* (London: Routledge, 1987) 以及 Rhys Jenkins, "The Political Economy of Industrial Policy: Automobile Manufacture in the Newly Industrializing Countries," *Cambridge Journal Economics*, No.15 (1995), pp. 625-645。Richard Doner 的作品也是重要參考。Richard Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* (Berkeley: University of California Press, 1991)。

³ 參考：韓國外交部，〈韓國汽車產業的歷程和未來〉，
http://overseas.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=16&boardid=10746&seqno=672697&tableName=TYPE_ENGLEGATIO

中國家發展汽車產業「較成功」經驗。菲律賓經驗則相當特殊。1950年代菲律賓曾經是亞洲工業與經濟大國，理應有良好的內需市場作為產業的支撐力道作為發展汽車產業的基礎，但根據統計，該國2007年新車產量與銷售量僅9萬台，是20年前泰國的水準，大量進口二手車充斥菲律賓的國內市場。⁴在產業政策上，雖然菲律賓政府在2002年提出「汽車產業發展計畫」(Motor Vehicle Development Program; MVDP)但根本沒有形成產業的製造規模。根據統計，2002年菲律賓國內有14家汽車組裝廠，汽車零部件製造21家，自東協汽車關稅減讓協議簽署後，只有美國福特公司試圖將菲律賓作為整車生產和出口東南亞基地。受限國內汽車市場總體規模，生產過剩問題嚴重，到2009年14家汽車製造僅剩5家(包括4家日本Toyota, Honda, Mitsubishi, Nissan和美國福特);福特汽車並在2012年宣布關閉在該國的工廠。⁵

表一：2000-07年東協國家國內汽車產量

國家	2000	2002	2004	2006	2007	2000-7 增長	增長率
泰國	325,888	595,649	927,981	1,193,903	1,238,460	912,572	280%
馬來西亞	284,600	395,000	372,916	502,973	413,440	128,840	45%
印尼	292,710	299,257	408,311	296,008	419,040	126,330	43%
越南	6,862	13,197	19,868	18,211	20,750	13,888	202%
菲律賓	41,840	53,683	70,728	41,603	42,000	160	0%

資料來源：Peter Wad, "The Automobile Industry of Southeast Asia: Malaysia and Thailand," *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol.14, No.2 (2009), p.177.

本文認為菲律賓汽車產業不振並非單一面向的經濟原因。本文提出三

⁴ 菲律賓的汽車產業政策相對比較開放，進口關稅在東協四國中最低，但四國中菲律賓國內汽車市場規模最小，汽車市場發展緩慢。舉例而言，2000-2007年，泰國國內汽車產量增幅在200%以上，而菲律賓產量增幅不足1%。

⁵ 許家華，〈重整地區單位福特汽車年底前關閉菲律賓工廠〉，<http://news.cnyes.com/Content/20120627/KFL0POJWIAV1M.shtml>。福特並不是近年來在菲律賓第一家退出的外資，包括英特爾、宏碁、高露潔、飛利浦、寶潔、東芝等企業都相繼關閉位於菲律賓的製造工廠。福特表示，關閉工廠的主要原因是缺少汽車零配件供應以及無法形成集群效應。

個政治經濟解釋：(一) 在政經結構上，長期的進口替代與缺乏國家產業政策的自主性造成菲律賓工業無法轉型；(二) 在產業政策與國家職能上，菲律賓屬於弱國強社會，產業政策缺乏執行力並缺乏發展意志；最後，(三) 在與外資企業關係上，外資並未協助菲律賓汽車產業的在地化，加上遭受全球化與區域整合的衝擊，導致產業對外資未形成依賴發展的關係。本文認為：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，國際車廠重新定位全球布局的產業分工，靠龐大的廠能與成本優勢進入各國市場，讓缺乏產業競爭力的本土產品將會萎縮；若不力圖振作，在此政治經濟環境下，菲律賓汽車產業會被進一步被邊緣化。

貳、菲律賓汽車產業發展

自 1916 年獨立到 1950 年，菲律賓所有車輛均由美國進口，國內並沒有汽車生產部門，只有進口車銷售部門。1950 年，菲國開始實施進口替代，通過「進口控制法」(The Import Control Law)，開始限制「汽車整車進口」(Completely Build Up, CBU) 的進口替代政策。自此，美國通用、福特和克萊斯勒相繼進入，從而奠定以「整車零件進口」(Completely Knock Down, CKD) 的組裝方式。⁶1960 年約有 18 家組裝廠參與菲律賓汽車的裝配工作。⁷不過，1968 年菲國遭遇外匯危機，整車零件進口讓其承受巨額的外匯損失，中央銀行建議菲國應自行進行國產組裝汽車。當時一些菲律賓組裝廠開始進行所謂「菲律賓國產車計畫」(Filipino car) 稱為：Sasakyang

⁶ Francis Mark A. Quimba and Maureen Ane D. Rosellon, *Innovation in the Automotive Sector of the Philippines*, Discussion Paper No.2011-17 (Philippine Institute for Development Studies, 2011), pp.13-14.

⁷ 孫海霞，〈菲律賓汽車市場分析：基於 RCA 指數和 CMS 模型實證分析視角〉，《廣西財經學院學報》，第 24 卷，第 2 期(2011 年)，頁 11。

Katutubong Bayan (Original National vehicle) 以及 Trakbayanor (Truck of the Nation)。⁸ 此時，雖然政府在國際貨幣基金的建議下已經開始放寬進口與外匯的控制，但 Macapagal 總統仍堅持禁止整車進口的產業政策，目的就是希望透過進口替代來建立菲律賓的汽車工業。⁹1971 年菲國投資局 (Board of Investments, BOI) 的成立，支持菲國央行的說法。

根據菲國投資局的建議，馬可仕總統在 1973 年通過「鼓勵汽車製造計畫」(Progressive Car Manufacturing Program, PCMP)。延續「進口替代政策」，菲國政府再次明令禁止「汽車整車進口」、增加本國零件的生產比例從 1973 年的 15% 提高到 1975 年的 35%、提升中小企業對零配件的製造能力、並授權政府限制菲國汽車組裝業者合理的經濟規模以滿足當時國內市場所需。為確保 PCMP 的成功，菲國政府限制 5 家外資與菲國本土廠商合資設廠 (joint venture)，分別是日本的豐田、三菱、日產和美國的福特、通用。政策推動雖然獲得初期的成效，相關零配件工廠如雨後春筍般出現，但也產生排擠效應讓其他未入選組裝廠被入選廠商合併或倒閉。¹⁰然而，1980 年世界油價上漲導致菲律賓國內汽車市場萎縮，對菲律賓的汽車產業帶來新衝擊。1983-85 年間，菲國的國際債務危機轉變成信用危機，使汽車製造商在進口關鍵零部件時必須使用現金支付，惡化的經營環境使 5 家車廠中有 3 家關閉，僅剩下三菱與日產。同時，政府也失去監督能力；馬可仕的密友 Guevarra 透過旗下的 DMG 公司免稅進口歐系汽車進入菲律賓，讓參與「鼓勵汽車製造計畫」計畫的組裝廠蒙受更大的損失。¹¹

為度過油價與債務危機，菲律賓政府在 1981 年加入國際貨幣基金組

⁸ A. K. Jabson, "Don Domingo M. Guevara: in staunch of defense of Filipino products," *Business World*, No.6 (January 2003), p.17.

⁹ Rene Ofreneo, *Labor and the Philippine Economy* (University of the Philippines: PhD Dissertation, 1993).

¹⁰ Rene Ofreneo, "Arrested Development: Multinationals, TRIMs and the Philippines' Automotive Industry," *Asia Pacific Business Review*, Vol.14, No.1 (2008), pp.65-84.

¹¹ Ofreneo, "Arrested Development: Multinationals, TRIMs and the Philippines' Automotive Industry," p.70; Jabson, *op cit.*, p.17.

織和世界銀行的「結構調整計畫」(Structural Adjustment Program, SAP)。根據該項計畫，1981 年開始，菲律賓整車進口關稅逐年下降，從 1981 年的 70% 至 1993 年的 40%。零配件進口關稅下降更為迅速，由 1981 年的 30% 下降 1997 年的 3%。危機過後，1987 年菲律賓政府重新恢復對本土汽車製造本土零部件成分比例要求，提出「汽車發展規劃計畫」(Car Development Program, CDP) 取代鼓勵汽車製造計畫」(PCMP)。根據該計畫，政府將合資企業限制在日本豐田、日產、三菱三家，將本土零配件比例由 1987 年的 32.26% 提高到 1990 年的 40%；為促進汽車出口，該計畫規定：所有汽車製造商所需外匯資金，至少 50% 要來自其出口收入；每一家汽車製造商必須至少投資一家相關汽車零部件工廠。

在 1990 年代世界貿易自由化的環境下，菲律賓政府開始大幅修正汽車發展計畫。首先在 1991 年年通過「外國投資法」(Foreign Investments Act) 允許 100% 的外資投入菲國汽車配件部門；開放國內汽車市場，進口關稅下降。其次是允許設立小型汽車製造廠的「國民汽車計畫」(Peoples Car Program)。這項計畫吸引日、韓品牌 Honda、Kia、Fiat、Daihatsu 與馬來西亞 PROTON 進入菲律賓市場。然而，菲律賓政府唯恐日系車主導菲國市場，1992 年將國民車計劃擴大範圍至 2200CC 以上車型的「豪華車計畫」(Luxury Car Program)。延續國民車計劃，豪華車計畫規定，參與投資計畫的廠商需附帶投資 250 萬美金成立零部件工廠出口；參與者進口的零配件資金必須完全由出口零件所獲利潤支付。這項政策吸引德國 BENZ 和瑞典 VOLVO 進入菲律賓投資。¹²

1994 年「東協工業聯合計畫」(ASEAN Industrial Joint Venture, AIJV) 與後繼於 1996 年推出的「東協工業合作計畫」(ASEAN Industrial Cooperation, AICO) 等，菲律賓改變 1980 年代保護主義的政策方向，逐漸

¹² Phil Ged, *Philippine Automotive Parts and Accessories* (Makati City: Philippine-German Export Development Project, 1995).

放鬆國外汽車製造商進入國內市場，廢止「國民車計畫」與「豪華車計畫」。1996年菲國政府宣布346法案（Memorandum Order No. 346）宣布減免所有整車進口車輛與進口零件的關稅，「鼓勵汽車製造計畫」、「汽車發展規劃計畫」完全被廢止；這使得國內汽車市場售價大幅降低，為菲律賓汽車產業的發展高峰。降價帶動汽車製造需求，國內產量達到16.3萬輛；共有11家汽車製造廠是產業的鼎盛時期。¹³菲律賓成為東協第四大的汽車市場。可是當1997年亞洲金融危機的發生不僅菲國的國內消費市場開始下滑，汽車組裝廠也開始縮小原有的規模；即使表現較佳的豐田汽車限縮60%的規模，菲律賓的汽車製造開始走下坡。2002年菲國政府重新提出「汽車發展計畫」（Motor Vehicle Development Program, MVDP）希望透過稅收減免與財政支持，重振菲律賓汽車產業的頹勢，最終目標是希望建立菲律賓的「國產車品牌」（Philippine Brand Vehicles）。¹⁴

相對於泰國汽車產業在金融風暴後的谷底翻身，菲律賓汽車產業的一蹶不振，主要有幾個理由：首先，其他東協國家多半是在1997年亞洲金融風暴後才開放市場；菲律賓不僅最早開放、關稅降幅也是最快。但是菲國汽車產業並沒有因為開放市場而獲利；開放使進口汽車的數目增加，國內生產汽車市場佔有率的比重下降，讓生產過剩問題嚴重。¹⁵2003年後，根據「東協共同關稅」（CEPT, Common Effective Preferential Tariff Scheme）計畫，東協國家將進口關稅降低到5%以下。因為進口關稅降低，在整體利益考量下，外資車廠逐漸放棄菲律賓的小規模製造，用其他東協國家的進口車型替代；國際車廠也僅有美國FORD汽車選擇以菲律賓作為東協國家的生產基地，向外輸出車輛。菲律賓本國製造車輛的市場佔有率從1992

¹³ 孫海霞，前引文，頁11。

¹⁴ Trade Union Congress of the Philippine, “RP auto industry faces ‘make-or-break’ stage with revised MVDP -Part I,” <http://www.tucp.org.ph/news/index.php/2010/01/rp-auto-industry-faces-%E2%80%98make-or-break%E2%80%99-stage-with-revised-mvdp-part-i/>

¹⁵ E. Hernandez, *Philippine Automotive Industry* (Makati City: Board of Investments, 2005).

年的 98% 下降到 2007 年的 52%。

表二：2002 年東協汽車進口關稅比較 (%)

類型		馬來西亞	泰國	印度尼西亞	菲律賓
散件(%)	汽車	42-80	33	35-50	10
	CKD 零配件		20-33	0-25	3
整車(%)	汽車	140-300	80	45-80	30
	CBU 零配件	30-50	40-60	40-45	20-30

資料來源：DTI Motor Vehicle Team, *Development Plan: Philippine Motor Vehicle Industry* (Makati City: DTI, 2001).

其次，在全球化與區域整合的架構下，日本調整生產策略，實踐「亞洲多功能乘用車」(Asian Utility Car) 的構想。依照亞洲多功能乘用車的生產邏輯，由日本母公司設計適合東南亞市場的單一車型，東南亞各國依照各國的生產利基分工生產個零部件加以組裝，再透過東協共同關稅計畫行銷東南亞各國。在此計畫下，泰國是最大的受益者：亞洲車的輸入無疑對菲國的汽車製造形成另一種打擊。¹⁶

第三，在 1997 年金融危機後，低迷的經濟讓菲律賓出現進口二手車風潮。菲律賓向來允許海外勞工與學生可以進口二手車回國；二手車的低廉價格限制國內汽車銷售與產量，成為亞洲最大二手車市場。¹⁷直到 2006 年，菲國政府才宣布二手車進口禁令，但進口商依舊可以透過蘇比克 (The Subic Freeport)、宿霧 (Cebu)、San Fernando、General Santos 等免稅經濟特區的港埠「技術上的走私」，無法徹底的禁絕二手車的進入菲國市場，進一步衝擊本國的組裝業者的生存，是解釋菲律賓在金融危機後汽車產業失靈的第三項原因。

面對汽車產業發展的疲弱，菲律賓政府想要力挽狂瀾。2005 年艾若育總統 (Gloria Arroyo) 通過國產汽車出口促進計畫，對本國出口汽車生產

¹⁶ F. Salvosa, "Toyota phases out Revo line to give way to Innova," *Business World* (2005), p.1.

¹⁷ 宋璐，〈菲律賓汽車工業前景與展望〉，《上海汽車》，第 2 期(2008 年)，頁 45-46。

商提供出口補貼，並將汽車零部件正式納入，使得菲律賓汽車零部件生產商同樣也可以與整車生產商一樣享受到相關優惠政策。¹⁸但 2009 年全球金融風暴再度重創菲律賓汽車業。為進一步振興汽車產業，在 2010 年艾若育卸任前夕曾經討論是否要簽署 MVDP 修正法案，加強對進口二手車之限制與提升菲國汽車裝配業之競爭力及生產力。然而因為此修正案牽涉進口車進口稅率的調高，國內汽車產業的兩大利益團體有不同的意見。「汽車進口及代理商聯盟」(Alliance of Vehicle Importer and Dealers) 主張該計畫不僅僅提供汽車零配件優惠，其最終目的在調高進口車關稅，進而扼殺本地汽車貿易商之生機，主張撤回修正案；「菲律賓汽車製造商會」(the Chamber of Automotive Manufacturers of the Philippine, CAMPI) 則認為零配件優惠會使裝配業 40% 產能利用率提升至 60%，因此支持修正案。¹⁹

為平息利益團體的紛爭以及菲律賓產業轉型的需要，艾奎諾三世總統上任後，提出「菲律賓製造業發展藍圖」(Philippine Manufacturing Industry Roadmap, MIR)，稱為「2022 遠景」(Vision 2022)；要扭轉過去菲律賓以服務業帶動的經濟，並用製造業提供的工作機會解決本國國民尋找海外工作的問題。²⁰本土廠商也希望能盡快實施相關的政策，讓菲律賓在 2022 年能達到成為國內與國際出口的製造基地、亞洲汽車製造的閘口 (Hub)、汽車相關產業的外包中心。²¹然而，即使政策出爐，多數媒體還是對菲律賓汽車產業能否繼續存活感到懷疑。²²為何會如此悲觀？對此，本文提出以下三個解釋。

¹⁸ Fair Trade Alliance, *Nationalist Development Agenda: A Road Map for Economic Revival, Growth and Sustainability* (Quezon City: Fair Trade Alliance, 2005).

¹⁹ 菲律賓代表處經濟組，〈菲律賓將重新審視汽車產業發展計畫〉，
<http://www.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/3461847>。

²⁰ Thelma Dumpit-Murillo, "Reviving the manufacturing industry," *Manila Times*, October 9, 2013.

²¹ "Local auto parts makers pushes for immediate approval auto industry roadmap," *Manila Times*, December 27, 2013.

²² "Can automotive manufacturing sector survive?" *Manila Bulletin* (2011), p.1.

參、解釋一：產業發展與政經結構— 長期進口替代與缺乏國家自主性阻礙工業轉型

有關於產業政策與國家職能之關聯性，學者普遍認知是：新興工業國家在威權統治下可仰賴國家干預市場選擇某些特定產業扶植（selective policy）成為「發展型國家」（Developmental State）。²³通常此類「發展型國家」的國家機關會有「國家自主性」，抗拒來自社會中其他利益或是階級團體的需求達到「發展」的目的。²⁴Gary Gereffi 指出，東亞國家（台灣與南韓）產業政策之所以成功，政府與商業團體間連繫是非常直接的，來自政府的垂直壓力是很難輕易的抵擋；菲律賓則提供一個反例。²⁵多數學者同意，菲律賓無法進行工業化是政經結構被本土資本把持有關；菲律賓類似於拉丁美洲國家大地主與其他階層利益衝突，造成政策上的搖擺反覆與經濟的落後。²⁶

根據統計，東南亞國家實施進口替代策略：新加坡約 8 年、馬來西亞 11 年、泰國 18 年、印尼約 20 年；菲律賓實施從 1946 到 1972 年長達 26 年的進口替代。長期的進口替代策略加上轉型限制，使得在 1980 年代菲

²³ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982); Shumpei Kumon and Henry Rosovsky, *The Political Economy of Japan: Cultural and Social Dynamics* (Stanford: Stanford University Press, 1972), pp.109-141.

²⁴ Peter Evans, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: a Comparative Political Economy Perspective on the Third World State," *Sociological Forum*, No.4, Vol.4 (1989), pp.562-533.

²⁵ Gary Gereffi, "Big Business and the State," in Gary Gereffi and Donald Wyman eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton: Princeton University Press, 1990), p.97.

²⁶ Temario Rivera, "The State, Civil Society and Foreign Actors: The Politics of Philippine Industrialization," *Journal of Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.2 (1994), pp.157-177; Franciso A. Magno, "Weak State, Ravage Forests: Political Constraints to Sustainable Upland Management in the Philippines," *Philippine Political Science Journal*, No.33-36 (1991/1992), pp.79-96; P. N. Abinales and Donna Amoroso, *State and Society in the Philippines* (Maryland: Rowman and Littlefield, 2005).

律賓落後其他東協國家，製造業表現相對遜色許多（見表 3）。²⁷

表 3：東協四國 1980 年代的經濟指標

項目	菲律賓	泰國	印尼	馬來西亞
GNP 平均成長率	1.6	4.2	4.4	4.0
製造業年增率	0.5	8.1	12.7	8.0
貧窮率	55	26	17	15

資料來源：Temario Rivera, "The State, Civil Society and Foreign Actors: The Politics of Philippine Industrialization," *Journal of Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.2 (1994), p.158.

表四：1993 年東南亞四國製造業佔國民生產毛額比例

國家	1960	1993
印尼	8	22
馬來西亞	9	30
菲律賓	20	23
泰國	13	28

資料來源：Thomas R. Leinbach and Richard Ulack 著；李美賢、楊昊譯，《東南亞多元與發展》（台北：台灣東南亞學會，2010 年），頁 225。

為何本土資本偏好進口替代？菲律賓的本土資本主要由三個群體構成：「土地資本家」、「都市中產階級」與「菲裔華人」；三個群體不僅決定政治經濟結構也決定菲律賓產業發展的走向。土地資本家是菲律賓的傳統的社會統治階層。西班牙統治期間殖民政府為拉攏少數地主准許參與有限度的政治活動；美國殖民統治時期規定只有擁有社經地位的菲律賓人才有參與政治的資格；上述因素導致菲律賓政治落入地方大地主中，這些地主利用掌控政治茁壯成「資本家」，順理成章成為統治者。這些地主階級內部凝聚力甚高，且為家族傳承，影響力甚至高過政府佔據政治經濟權力。著名學者 McCoy 觀察菲律賓政治發現，地主階級掌控是菲律賓國家機關長期虛弱的主因；菲律賓的政治就是一種「無秩序的家族政治」。²⁸

²⁷ Rivera, *op cit.*

²⁸ Alfred McCoy, *An Anarchy of Families: Filipino Elites and the Philippine State* (Madison: University of Wisconsin Press, 2009).

因為掌握政治權力，在進口替代階段，土地資本家是「經濟民族主義」與「菲化」結構下的最大受益者。在此政經結構下出現的現象是：土地資本家抗拒土地資本轉化為產業資本；無法將農村過剩勞動力轉化為產業勞動力；產業擁有權的集中，無法出現有競爭性的產業。維持進口替代政策，可確保這些土地資本家的利益，使得讓工業策略轉型是相當困難。除農村的土地資本家外，都市中產階級組成的商業團體也是進口替代政策的支持者。相較於土地資本家，都市中產階級由於欠缺資本，所以策略是盡量爭取政府信貸的管道以建立並擴張公司；也藉政府當局的外援和貸款和外國投資者交易。這些都市精英藉由進口替代，迫使國家機關保護當地本土產品，讓有競爭性的進口產品徵收高關稅保護自己的利益。理論上，進口替代多半是為扶植新興產業。過度保護讓國內工業產品缺乏國際競爭力，使得進口替代轉向出口導向發展的可能性降低。²⁹

第三個本土資本為菲律賓華人。菲律賓華人的經濟實力，早在西班牙統治前即已建立；美國統治時期，華人資本受到鼓勵與保護成為境內最大的投資者。獨立後，菲律賓曾經實施非常嚴格的「菲化政策」(Filipino First)，規定外匯分配已本國商人為優先，支持菲人擁有本國工業。1950年代後，「菲化政策」迫使大部分華人加入菲籍，這樣菲國華人就可以擺脫原先的限制，讓原為貿易商或零售商的華人開始參與進口替代的製造工業，逐漸走向大規模的企業。在馬可仕的「新社會」政策讓更多華商歸化為菲人，自此菲國華人更是掌控菲國的商業體系。根據當時的統計，前120家製造業公司，有45%為菲籍華裔所有，主要的部門有菸草、香菸、紡織品和橡膠鞋類；華裔家族控制菲律賓主要的私人商業銀行，也是進口替代的受惠者。³⁰

²⁹ 相對於當時採取進口替代的馬來西亞，保護關稅約8%菲律賓高達29%。宋鎮照，《東協國家之政經發展》，(台北：五南，1996年)，頁379、392。

³⁰ 推行進口替代帶來的國內市場相對飽和及企業效益欠佳的不良後果已有所表露，對於菲律賓政治經濟長期被特定階級掌控，國內其實有改革呼聲。當時的國家機關曾做過努力，試圖營造一種較少干預而較為開放的經營環境，引導國內企業走向國際，尋求更為

表五：2005 年家族企業對亞洲各國的資本控制 (%)

	第一大家族	前五大家族	前十大家族
印尼	16.6	40.7	60.1
馬來西亞	7.4	17.3	28.3
菲律賓	17.1	42.8	55.1
泰國	9.4	32.2	53.3

資料來源：John Dennis Bacsafra, *Beyond Coconuts: the Quest for Informationalization in the Philippines* (Universiteit van Amsterdam: MA Thesis, 2005), p.10.

就整體產業發展層面來看，1946 年菲律賓擺脫美國的殖民統治獨立後，從羅哈斯 (Roxas)、季裡諾 (Quirino)、麥格賽賽 (Magasaysay) 與加西亞 (Garcia)、馬卡帕加爾 (Macapagal) 政府，到 1965 年馬可仕 (Ferdinand E. Marcos) 上任，都是採進口替代的發展策略。在此政策的推動下，1950 年代菲律賓在東南亞區域中的經濟成長是最高；為菲律賓的工業帶來初期成功。³¹可是當國內市場飽和，由於政治經濟因素，高成長並未帶動轉型是解釋 1970 年開始菲律賓製造業佔國民生產毛額的比例下降的主因。1972 年馬可仕宣佈戒嚴後，在世界銀行與國際貨幣基金引導下，推動出口導向的策略，建立出口加工區 (export processing zone)。馬可仕政府理應可將出口導向作為工業發展的指標獲得初步的成效，但實質上並未完全擺脫進口替代的發展模式，還是延續進口替代時期保護政策，造成產業轉型的困難。³²有學者甚至認為：馬可仕統治時期口號上為「出口導向」、實質是「進

廣闊的發展空間。例如：從 1962 年起，馬卡帕加爾政府陸續頒佈一些新法規，取消進口限制和外匯管制；將貨幣貶值近 50%；放寬了對外來投資的限制，保證不對外資實施國有化，允許外來投資自由進出；將部分國有企業出售。結果改革政策遭到既得利益者強烈的反對；馬可仕上臺，改革便結束。A. Doronila, "The Transformation of Patron-Client Relations and its Political Consequences in Postwar Philippines," *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.16, No.1 (1985), pp.99-116.

³¹ 五〇年代菲律賓加工製造業保持年均 9.85% 的增長速度，國民生產總值年均增長 6.3%。當時國民的人均收入在東亞地區僅次於日本。1960 到 1982 年期間，菲律賓經濟以每年平均 6% 的高經濟成長。數字取自：魏達志，《東盟十國經濟發展史》(深圳：海天出版社，2010 年)。

³² 舉例而言，1978 年菲律賓政府要求所有的進口都必須取得政府的准證；國內受保護的產

口替代」，直到 1986 年艾奎諾主政後才算真正的「出口導向」（稱為第二次出口導向）。³³艾若育執政期間，國家機關重新介入汽車產業，提出「車輛發展計畫」，但在執行面上還是受到「汽車進口及代理商聯盟」、「菲律賓汽車製造商會」等利益團體干擾而無法明確落實；而出現：貿易政策上採開放市場低關稅吸引進口車進口、產業政策上以保護市場協助本土廠商自立的矛盾政策。

長期的進口替代延誤菲律賓汽車產業的轉型，特別是在關鍵的 1980 年代。「菲律賓零配件製造協會」（The Motor Vehicle Parts Manufacturers Association of the Philippine, MVPMAP）主席 Ferdinand Raquelsantos 受訪時公開表示：影響菲律賓汽車產業最重的因素是產業錯過發展時機；當其他東南亞國家（馬來西亞、泰國）在 1980 年代積極想將汽車產業轉化為出口導向，菲律賓還停留在國家保護的思維下。國內資本家（地主、都市菁英與華商）專注於進口替代，並沒有將資源由農業生產轉化為工業製造；國家機關缺乏資本，本土車廠在長期進口替代的保護下產品不具競爭力。簡單而言，國內政經結構制約限制菲律賓工業的轉型，進口替代只是保障特定團體的利益，腐蝕了菲律賓國內資本積累的可能性，讓菲律賓汽車產業失去發展的結構條件。³⁴

肆、解釋二：產業政策與國家職能— 弱國強社會與缺乏發展意志無法制定產業目標

台灣與南韓高度集權且具自主性的國家機關，由於權力集中，有能力對出口的機會做出立即的反應；相對的，在拉丁美洲國家機關的官員卻必須面對強有力的經濟階級及其他的政治權力挑戰者，而使國家機關的能力

業也不斷的擴大。

³³ 宋鎮照，前引書，頁 392。

³⁴ Doner, *op cit.*, p.158.

受到限制，是拉美的發展不如東亞國家的解釋原因。³⁵

1972年馬可仕宣佈戒嚴，新社會運動（New Society Movement）推動宣稱「傳統政治菁英」壟斷菲國的政治和經濟資源。³⁶最初，菲律賓人默默接受馬可仕扼殺菲國民民主的舉動，代表民眾期待藉由暫時性的威權獨裁改變民主腐化的現況，讓寡頭政權能夠有效控制國家資源，使菲律賓能夠解決積弱不振的經濟問題。表面上，馬可仕實施寡頭統治可以讓國家機關具備「發展型國家」的「國家職能」；但是多數學者認為，菲律賓屬於「弱國家強社會」，限制國家推動產業政策的能力。³⁷「弱國家強社會」的體制導因於由於在殖民時期欠缺統一的中央政治組織，在菲律賓沒有世襲貴族階級，也無根深蒂固的官僚傳統，「恩從關係」（Barangay）的組織發展與「恩主」（Compadre，源自「教父」的概念）的人際關係成為權力重心。³⁸「恩從關係」組織形態和權力運作方式，是以家族而不是國家機關為基礎；換言之，菲律賓一直無法建立強大的國家機關；「恩從關係」的存在，削弱國家統治的相對自主性，無法理性的制定經濟發展政策。³⁹

除歷史結構，相對其他東亞發展型國家，日本「通產省」（MITI）與韓國的「經濟計劃局」（EPB），菲律賓國家機關並沒有能夠具有規劃與執行能力的經濟官僚組織。馬可仕任內雖然推動企業國有化，的但最終這些被收歸國有的企業非投入國家發展而僅為私人服務。這些制度因素顯示菲

³⁵ Robert Kaufman, "How Societies Change Developmental Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930s and the Postwar World," in Gary Gereffi and Donald Wyman eds., *op cit.*, p.127.

³⁶ Robert Stauffer, "Philippine Authoritarianism: Framework for Peripheral Development," *Pacific Affairs*, Vol.50, No. 3 (1977), pp.365-386.

³⁷ Julius Caesar Parrenas, "Leadership Succession and Security in the Philippines," *Journal of Contemporary Southeast Asia*, Vol.15, No.1 (1993), pp.64-76; Magno, *op cit.*, pp.81-82.

³⁸ 這樣的關係指的是來自家族的菁英在取得權位或利益後，往往都會以恩主的身分去提攜過去支持或效忠他的族人。同樣地，受到庇應的人變成恩主後，也同樣提攜過去曾支持或效忠自己的人，這種「人才甄補」的型態就稱為「恩從關係」。

³⁹ Noel Pangilinan, Eric Gutierrez and Ildefonso Torrente eds., *All in the Family: A Study of Elites and Power Relations in the Philippines* (Quezon City: Institute for Popular Democracy, 1992), pp.6-9.

律賓國家政策由利益團體控制而非具有「國家自主性」。⁴⁰在「國家職能」方面，1970年代馬可仕提出「新社會」的概念是利用終止國會與廢除選舉的方式形成控制國家的聯盟，⁴¹實質上，這個聯盟卻是由馬可仕家族、軍方、商業團體（都市精英）、地方政治集團（土地資本家）組成，是彼此合作和妥協的寡頭聚合體（Oligarchy），聚合鎮壓違反既得利益的集團。當寡頭集團凌駕於國家的自主能力，也就無法決定該國經濟發展的走向。⁴²舉例而言，馬可仕推出「鼓勵汽車製造計畫」（PCMP）初期雖略見成效，但經濟危機處使參與的車廠倒閉，國家機關無力救援；國家機關失去管制能力，在禁令下無法管制車輛進口而任由親信走私；更讓參與計畫的廠商誤信政府的政策蒙受更大損失。⁴³1986年政治轉型後，為避免獨裁者再度出現，菲律賓憲法規定總統任期僅有一任六年，不得競選連任的規定更限制國家規劃產業策略的不確定。比較後馬可仕時代幾位總統的汽車產業政策（見表5），不同的執政者有明顯矛盾的產業思考邏輯：

（一）艾奎諾政府的經濟策略是透過外來投資帶動市場，解決國內的經濟問題，但對汽車產業還是採取保護主張；例如在汽車產業上推出「汽車發展計畫」（CDP）、「國民車計劃」（PCP）、「豪華車計畫」（LCP）吸引外資投入，但是政策不斷修正。對於脆弱的菲律賓經濟而言，消費者的購買力並不足以支撐這麼多車廠的產能，導致這些組裝車產每年僅生產一萬台汽車不符合經濟效應。此外，菲國政府雖然號稱要增加零組件在地化的比例，但是並未嚴格有效率的執行。

（二）1992年羅慕斯當選總統後採取自由主義經濟開放策略，提出

⁴⁰ Jungug Choi, "Philippines Democracies Old and New: Election, Term Limits, and Party Systems," *Asian Survey*, Vol.41, No.3 (2001), pp.488-501.

⁴¹ Donald Crone, "State, Social Elites and Government Capacity in Southeast Asia," *World Politics*, Vol.40, No.2 (1988), pp.252-259.

⁴² A. Doronila, "The Transformation of Patron-Client Relations and Its Political Consequences in Post War Philippines," *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.16, No.1 (1985), pp.99-116.

⁴³ Rene Ofreno, "Arrested Development: Multinationals, TRIMs and the Philippines' Automotive Industry," *Asia Pacific Business Review*, No.14 (2008), pp.65-84.

「the Philippines 2000」計畫，才清楚描繪：「2000年成為一個工業化國家」的藍圖。⁴⁴為吸引更多的外資投入與加入區域經濟整合，遵從IMF提出的「結構調整計畫」(SAP)計畫的建議，1996年廢除所有的保護措施與汽車產業發展計畫，開放降低關稅讓更多的汽車進口。⁴⁵此舉雖改善經濟，國民購車的數目增加，但無助於汽車產業的在地化。

(三) 2001年後，艾若育提出兩次「車輛發展計畫」(MVDP)，回歸政策性的鼓勵以提升產業競爭力、建立本土品牌。

(四) 2010年艾奎諾三世上任後，重新將汽車產業置入於國家工業發展藍圖中，目標遠大卻難以實踐。

表六：東南亞國家汽車產業對於國家重點車型的補助措施

國家	國家發展重點車型	重點車型 國內銷售比	政策補助
泰國	輕型卡車 PICKUP	46%	降低消費稅至3%
馬來西亞	2000CC以下轎車	70%	國產2000CC以下車種減免 汽車工業發展基金(Industry Automotive Fund, IAF)
印尼	多功能乘用車 Multi-Purpose Vehicle(MPV)	41%	對進口同級車課徵10-20% 的奢侈稅
菲律賓	None	None	沒有針對特定車型

資料來源：作者整理自「菲律賓汽車競爭力委員會」。「PH still lags in ASEAN vehicle production,」<http://pacci.ph/category/news/>

上述政策的更迭顯示菲律賓的產業政策的結構限制。相對於其他東協國家對於國內汽車產業的發展重點車型都有特別的政策補助，菲律賓迄今找不到要發展的重點目標（見表6）。

⁴⁴ 羅慕斯總統上台後，便與同黨的維尼西亞(Jose C. De Venecia Jr.)積極運作，拉攏多位不同派系的國會議員籌組「彩虹聯盟」(rainbow alliance)。該聯盟曾經協助羅慕斯政府通過六十多項經濟法案，使菲律賓擺脫經濟困境。請參閱：陳鴻瑜，〈菲律賓的政黨政治：從兩黨政治到多黨政治之轉變〉，《問題與研究》，第38卷，第5期(1999年)，頁37。

⁴⁵ Ofreneo, "Arrested Development: Multinationals, TRIMs and the Philippines' Automotive Industry," pp.71-72.

表 7：菲律賓汽車產業政策變遷

Year	政策內容	政策目標	總統	政策意義
1973	PCMP Progressive Car Manufacturing Program提升汽車 製造計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 明令禁止「汽車整車進口」 ● 增加本國零件的生產比例 ● 提升中小企業對零配件的製造能力 ● 授權政府限制菲國汽車組裝業者合理的經濟規模 	馬可仕	進口替代 60年代末外匯危機；進口汽車的外匯流失 80年代出外匯危機導致車廠倒閉 馬可仕統治末期，失去政府管制能力，無法管制車輛進口
1987	CDP Car Development Program汽車發展 計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 將本土零配件比例提高到1990年的40%； ● 為促進汽車出口所有汽車製造商所需外匯資金，至少50%要來自其出口收入 ● 每一家汽車製造商必須至少投資一家相關汽車零部件工廠 	艾奎諾	保護市場 艾奎諾在1987年公布綜合投資法，1991年通過外國人投資法吸引外資
1990	PCP People's Car Program國民車計 劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 允許設立新的小型汽車製造廠 	艾奎諾	吸引外資 政策性鼓勵
1992	LCP Luxury Car Program豪華車計 畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 延續國民車計劃擴大至歐系豪華車種 	艾奎諾	吸引外資 政策性鼓勵
1994	AIJV ASEAN Industrial Joint Venture Scheme東協工業 聯合發展計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 逐漸放鬆國外汽車製造商進入國內市場 	羅慕斯	吸引外資 開放市場
1996	AICO ASEAN Industrial Cooperation東協工 業合作計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 宣布減免所有整車進口車輛與進口零件的關稅 	羅慕斯	開放市場 1996年為市場 巔峰
2002	MVDP Motor Vehicle Development	<ul style="list-style-type: none"> ● 希望能建立菲律賓的國產車品牌，包括乘用車、商用車與摩托車 	艾若育	政策性鼓勵

2003	Program車輛發展計畫 CEPT Common Effective Preferential Tariff Scheme東協國家共同有效關稅 TRIMs 與貿易有關的投資措施協議	<ul style="list-style-type: none"> ● 發展本國零配件工業 ● 東協國家將進口關稅降低到5%以下 ● 進口關稅降低，外資車廠逐漸放棄菲律賓的小規模製造，用其他東協國家的進口車型替代 	艾若育	加入區域整合但導致國內產品被替代
2006	禁止進口二手車	<ul style="list-style-type: none"> ● WTO對於原產地的規範與限制 ● 禁止二手車進口 	艾若育	保護國內市場
2010	MVDP的修正計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 免稅特區還是有技術性走私進口 ● 加強對進口二手車之限制 ● 提升菲國汽車裝配業之競爭力及生產力 	艾若育	政策性鼓勵
2012	MIR Philippine Manufacturing Industry Roadmap 菲律賓製造業發展藍圖	<ul style="list-style-type: none"> ● 提出二十個菲律賓重點發展方案，包括汽車產業發展藍圖 	艾奎諾二世	將汽車工業視為是國家發展的重點工業

資料來源：作者自行整理。

另一項影響產業發展的「國家職能」因素是缺乏「發展意志」的思維。R. Dore 曾經提到，拉美國家並非從一開始就排斥出口導向策略；但是拉美與東亞不同之處在於政府比較不會去取消或限制保護的期限，缺乏競爭力不易出口導致工業難以進步。R. Dore 認為這些拉美國家並非缺乏「國家職能」，牽涉到「發展意志」。⁴⁶相較於拉美，東亞國家比較會考慮到國家經濟長期發展的前景、國家的獨立性，這就是發展意志上差異的顯現。但菲律賓汽車產業的發展類似於拉美經驗，不僅缺乏「國家職能」，也欠缺產業「發展意志」。菲律賓民間社會缺乏對於本土產品的認同。雖然菲國政

⁴⁶ R. Dore, "Reflections on Culture and Social Change," in Gary Gereffi and Donald Wyman eds., *op cit.*, pp.353-67.

府曾經揚言製造「國產車品牌」，但是國內經濟環境不佳消費市場擴張緩慢，多數菲律賓國民寧願選擇二手車或是維修美軍所遺留的 Jeepney，而非購買本土廠商製造的新車；⁴⁷非法進口車輛與零件充斥市面，阻礙本土資本投入汽車產業的意願，導致本土資本對於發展汽車民族工業無太多興趣；這些都是缺乏對國家機關提出支持的「發展意志」，進而扼殺菲律賓汽車產業。

伍、解釋三：對外資未形成依賴發展關係— 在地化失靈與無法面對全球化衝擊

對於缺乏資金與技術的發展中國家而言，工業轉型的必須仰賴外資帶來驅動的能⁴⁸。Evans 提出「三角聯盟」(triple alliance) 的概念：就是國家機關、本土資本和外來資本之間的互動三方合作，企業獲得商業利益，國家達到工業化的目標。對於發展中國家而言，外資的投入不僅在於建立發展中國家的工業運作，更重要的是如何將國外的技術，由廉價的低技能轉化為高技術與專業化勞力，並與世界經濟的發展連結與產業分工綜觀後進國家的工業升級，主要的政府官員、生產的企業菁英和企業家，而不論其原本的種族血統或社會來源均有賴國家透過政府將建構並培養「成長的聯盟」，以維持工業成長與發展。在建構成長聯盟後，來自於市民社會的支持與合作都將強化國家的力量與自主性。⁴⁹

前述篇幅已經提到本土資本以及國家機關的政策能力在汽車產業發展上的限制，未形成對外資的依賴發展關係，是菲律賓汽車產業未能發展的第三個因素。

⁴⁷ 這也促成菲律賓汽車零組件產業反而較具競爭力的原因。

⁴⁸ Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation* (New York: Basic Books, 1975).

⁴⁹ Evans, *op cit.*, pp.32-54; Robert Kelly, "No 'Return to the State': Dependency and Developmentalism against Neoliberalism," *Development in Practice*, Vol.18, No.3 (2008), p.322.

獨立之前，在殖民時期的國際分工原則下，美國的政策是支持菲國農業發展。美國支持菲律賓的農業政策除可汲取菲國當地的工業原料外，也免除來自菲國的工業競爭、提供美國工業產品的外銷市場；美國殖民的產業分工關係就是建立良好的農工互補關係。這使得菲律賓在獨立前出口產物主要集中在對美國出口蔗糖、椰核、與菸葉，形成依賴關係，並決定日後「重視農業輕忽工業」的態勢。

獨立之後，雖然菲律賓總體的經濟還是依附美國，但菲國國會還是通過法律限制外國資本介入菲國百貨、金融、航運等行業以及限制外國人對公司股權擁有的比例。⁵⁰這些對外資限制的「菲化運動」(Filipinization)，口號是「亞洲是亞洲人的天地」(Asia for the Asians)，雖然使本國人擁有製造業的比例由 49.1% 升高到 58.9%，但連帶影響各國投入菲國資金的意願，造成工業轉型的困境。⁵¹由於政府預算不足缺乏外來資金支援，弱化公部門發展，被認為是讓菲律賓成為「弱國」的主因。⁵²

在馬可仕掌權後，企圖透國外資源的管道發展國家經濟，透過發展主義以維持政權的合法性；因此，向國外、特別是向世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織的舉債成為鞏固政權重要的手段。雖然菲國成立「投資委員會」(Board of Investment) 吸引外來投資，但引進外國資金的主要目的是「融資」給本國資本家，目的是透過本土資本達到快速工業成長，並避免跨國公司進入壟斷菲律賓的工業，而非「依賴發展理論」透過三角聯盟讓國家達到工業化的目標。⁵³馬可仕常以國家發展的名義，收購大型企業將其國營化，這種作風更讓外資卻步。

⁵⁰ 在菲律賓獨立後美國還是在該地享有特權，Roxas 總統就提供美國人民享有等同於菲律賓人得以開發該國天然資源的權力；菲律賓與美國訂定所有經濟協議或合作關係都是有利於美國。Thomas Leinbach and Richard Ulack 著；李美賢、楊昊譯，《東南亞多元與發展》，(台北：台灣東南亞學會，2010 年)，頁 147。

⁵¹ 宋鎮照，前引書，頁 428。

⁵² 同前註，頁 430。

⁵³ 但多數的產業對於外資限制在 40% 的股權限制。

馬可仕執政末期，進口替代政策帶來的弊端，加上美國採取緊縮市場的政策、缺乏內儲蓄，使得菲律賓必須仰賴外國借貸填補國內資金缺口。⁵⁴這些國外資金只是充當「朋黨資本主義」(Crony Capitalism)的「世襲的戰利品」，目的是提供政權的金融資源以避免出現任何挑戰寡頭和其他支配社群的利益；並利用外國借款經營國營企業謀私利。⁵⁵高額的外債讓菲律賓政府償還的壓力相當巨大，根本無力進行國內基礎工業的投資。1986年菲律賓國債達 283.7 億美元，達國民生產總值的 94.1%。經濟的惡化是馬可仕被迫交出政權的原因。⁵⁶

整體而言，菲律賓在八〇年代其他亞洲國家工業轉型期間，外來投資遠低於其他東協國家，資金實質流入於實質生產部門有限，無法藉由外資帶動國內的工業化。這種情況直到艾奎諾上任陸續頒布的「1987年綜合投資法」與「1991年外國投資法」之後才有所改善，但外資流入還是遠低於同時期鄰近的東南亞國家。

表八：1965-84年東協四國 FDI 佔國內總投資比例(百萬美元)

國別	總外資	佔國內資金比例
菲律賓	761.1	0.71
印尼	3034.2	1.92
泰國	2338.1	2.65
馬來西亞	9311.8	13.17

資料來源：宋鎮照，《東協國家之政經發展》(台北：五南圖書，1996年)，頁439。

從外來投資的角度檢視汽車產業，長期進口替代的保護主義，讓菲國汽車產業競爭力受限；國家機關無力進行重工業投資；當菲律賓在為償還外債苦惱之時，受到「廣場協議」(Plaza Accord)的衝擊，日本選擇泰國

⁵⁴ 當時美國市場也推動健康運動，減少糖的攝取約 40%，使得菲律賓對美出口減少。

⁵⁵ H. Bello et al., *The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines* (Quezon City: UP Department of Sociology and Focus on the Global South, 2004).

⁵⁶ 根據統計，菲律賓的外債由 1975 年的 30.5 億美元上升到 1982 年的 244.6 億美元，達七倍之多。1984 年與 1985 年經濟負成長 6.8%與 3.8%。魏達志，前引文，頁 129。

作為汽車產業外移的投資首選。相較於泰國，在 80 年代中期是菲律賓不僅政治不穩定，泰國高經濟成長的市場也勝過菲律賓。即使到現在，根據日本車輛製造協會（Japan Automobile Manufacturers Association, JAMA）2013 年出版的 *ASEAN Brochures* 提供的資訊：在東協整合的年代，日系車廠未來五年在菲律賓幾乎沒有任何新的投資計畫，國際車廠投資也少於其他東協國家，產能與雇用人數也相當低（見表 8）。⁵⁷由外資的走向就已經決定菲律賓汽車產業發展的命運。

表九：2013 年菲律賓現有的國產組裝汽車裝品牌與投資背景

廠牌	進入市場	雇用人數	年產能	投資金額	投資特徵
Honda Cars Philippines, Incorporated	1990，1992 開始生產	694	15,000	1.1	投資傳動系統的零配件廠，提供約 6000 個下游工作機會
Isuzu Philippines Corporation	1950，1995 改組	-	15,000 實際生產 8000	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Isuzu Motors Limited, Mitsubishi Corporation, Ayala Corporation, Rizal Commercial Banking Corporation 等公司合資 ● 投資傳動系統的零配件出口
Mitsubishi Motors Philippines Corporation	1963	673	28,000 實際生產 14,000	-	投資傳動系統的零配件廠

⁵⁷ JAMA, "Driving Growth towards the Future,"

http://www.jama-english.jp/asia/publications/pamphlets/hand_in_hand_2013.pdf

Toyota Motor Philippines Corporation	1988, 1989 開始商業運轉	1800	33,000	-	<ul style="list-style-type: none"> ● GT. Capital Holding 合資, 是菲國最大的組裝廠 ● 投資傳動系統的零配件, 轉投資的 Toyota Autoparts Philippines, Inc. (TAP) 有 1,400 員工, 生產 160,000 項零配件, 下游廠商 330,000 項零配件。 ● 主要是傳動系統的出口。
--------------------------------------	----------------------	------	--------	---	---

資料來源：Philippine Automotive Competitiveness Council, INC(PACCI), <http://pacci.ph/members-profile/>。

外資未投入導致產業在地化的失靈，面對全球化自由貿易，國際車廠開始定位全球布局的產業分工，菲律賓汽車產業注定被邊緣化。這是因為國際車廠在新興國家設廠，靠龐大的廠能與成本優勢與貿自由化進入各國市場，出現的情況是進口車反而比在地生產價格更低，缺乏產業競爭力的國家國內汽車生產市場將會因此而受到萎縮。「菲律賓汽車競爭力委員會」比較泰國與菲律賓車輛製造成本，菲國組裝成本佔 16% 高於泰國的 13%。泰國車輛製造 49% 的零件來自當地，菲國僅有 23%（見表 9）。整體而言：泰國生產成本是低於菲律賓約 14%。⁵⁸

⁵⁸ PACCI, “Expectations and Aspirations of the Philippine Automotive Manufacturing Industry,” <http://pacci.ph/expectations-and-aspirations-of-the-philippine-automotive-manufacturing-industry/>

表十：比較泰國與菲律賓汽車製造成本結構

	泰國	菲律賓
組裝成本	13%	16%
本土零件	67%	23%
進口零件	7%	49%
母廠零件	13%	12%

資料來源：PACCI, “Expectations and Aspirations of the Philippine Automotive Manufacturing Industry,”

<http://pacci.ph/expectations-and-aspirations-of-the-philippine-automotive-manufacturing-industry/>

表十一：2002 年開放市場後菲律賓國內汽車市場銷售比例

年度	國產車	進口車
2002	92%	8%
2010	44%	56%
2011	41%	59%
2012	39%	61%
2013	34%	66%

資料來源：PACCI, “Expectations and Aspirations of the Philippine Automotive Manufacturing Industry,”

<http://pacci.ph/expectations-and-aspirations-of-the-philippine-automotive-manufacturing-industry/>

所以「車種簡化」、「揚棄少量多輛的思維」、「爭取對等輸出機會」、「集中產能成為國際大廠單一車種的海外基地」，是對新興國家汽車產業的重要策略。⁵⁹否則，即使如澳洲這樣的市場規模，都早到產業結束的命運。⁶⁰對菲律賓汽車產業而言，因為缺乏產業根基，很難進行上述的轉型。八〇年代，外債危機導致「結構調整計畫」(SAP)與其後的全球化浪潮迫使產業全面性的開放。九〇年代，短暫產業榮景被金融風暴帶來的經濟損失而摧毀。2000年後，在東協「東協國家共同有效關稅」(CEPT)與「與貿易有關的投資措施協議」(TRIMs)的架構下，因應多國籍汽車公司因應區域經濟的整合，改變原有的生產與投資策略，日系車廠將生產基地集中在泰國並關閉菲律賓的工廠。僅有福特汽車企圖將菲律賓建立東協汽車製造中心，但在2012年也走向關閉的命運，成為自由貿易的犧牲品。

⁵⁹ 尤子彥，〈國產車廠正式捲入全球成本殺戮戰場〉，《商業週刊》，第1396期(2014年2月)，頁90-91。

⁶⁰ 葉亭均，〈豐田2017出澳洲生產〉，《聯合報》，2014年2月11日。

陸、結論

根據上述分析，本文提出以下結論：

首先，菲律賓曾經有亞洲經濟發展櫥窗的美譽，汽車產業是許多發展中國家工業的龍頭，理論上菲律賓具有發展汽車產業的天生條件，但是長期進口替代並沒有幫助菲律賓的工業化。對於強調進口替代的拉丁美洲國家而言，實施進口替代是邊陲國家改變不合理經濟結構，擺脫落後狀態和依附地位的根本出路，也就是說進口替代是邊陲國家工業化的主要理由⁶¹。但對菲律賓來說，進口替代成為本土資本（土地資本家，都市中產階級與華商）保護既得利益的工具。對於東南亞其他經濟體系而言，同樣既得利益者極力阻止廢進口替代，但是在其他國家解決結構性的問題，都會有一場危機將經濟體導向全新的方向。例如 1972 年馬來西亞的「新經濟政策」(New Economic Policy)；1974 年國際油價的崩盤對印尼石油工業的衝擊。對於菲律賓，則是在馬可仕政權垮台後，才開始真正有提倡出口導向的浪潮；相對於其他東亞國家，已經錯過八〇年代全球化前期、經濟有利發展中國家擴張出口的機會。進口替代阻礙工業化，這個因素根本性的限制菲律賓汽車產業的發展。

其次，在發展中國家高度集權且具自主性的國家機關，是有助於國家的產業發展。馬可仕前任總統，一直深陷「弱國強社會」的體系，而無法動有效的產業改革與工業化。馬可仕政權本應扮演改革者角色，但是缺乏發展意志的個人利益考量，馬可仕並未改變菲律賓的政經結構，加上缺乏有效與的專業官僚組織，讓菲律賓一直處與欠缺「國家職能」的狀態。這一點可以從汽車產業的反覆並延續至今中發現；政策反覆且欠缺執行效率，產業走向也就沒有發展路徑。這是菲律賓汽車產業無法建立的第二個

⁶¹ 熊建成，〈拉丁美洲新進口替代工業化(ISI)發展戰略〉，2007-2008 年拉丁美洲和加勒比：多樣性與挑戰」國際學術論壇。

原因。

最後，依賴發展的「三角聯盟」就是國家機關、本地資本和外來資本之間的互動三方合作，外資與本土資本獲得商業利益，國家達到工業化。但對菲律賓而言，在產業發展的起飛時期：主要外資投入主要目的是償還外債而非投入生產、本土資本專注進口替代工業與農業部門、國家產業政策反覆，導致在汽車產業上未形成「成長的三角聯盟關係」。國際援助計畫讓國家的貿易保護開放，更使產業發展雪上加霜。

就此觀點，隨著 2015 年「東協經濟共同體」與東協區域「區域全面經濟夥伴協定」的成形，國際車廠定位全球布局的產業分工，靠龐大的廠能與成本優勢進入各國市場，讓長期缺乏產業競爭力的菲律賓汽車工業持續萎縮；若不力圖振作，在此產業環境下菲律賓汽車產業會被進一步被邊緣化。