

風雲論壇19

財閥與政閥

風雲論壇 19

財閥與政閥

風雲論壇 ①9

財閥與政閥

出版者 / 風雲論壇社

發行人 / 彭懷恩

編輯 / 風雲論壇編輯委員會

發行所 / 台北市杭州南路一段77巷11號之2

電話 / (02)321-4320 331-8875

總經銷 / 聯豐書報社

地址 / 台北市南京西路262巷22號

電話 / 5620649 • 5719711

印刷所 / 海王印刷廠

地址 / 台北縣中和市中正路800號

電話 / 2231327~9

定價 / 130元

劃撥 / 0785532-9 鄭台芬帳戶

行政院出版事業登記證局版台誌字第3852號

中華郵政北台字第1093號執照登記為雜誌紙

中華民國七十六年七月二十日初版

(圖文未經同意不得轉載)

目錄

代序言

技術官僚與台灣奇蹟

彭懷恩

1

——台灣經濟發展的政治觀察

風雲專題

透視國民黨的金脈與人脈

羅浩

15

——從孔宋世家到台灣財經決策核心

主宰台灣四十年財經決策的風雲人物

陳思澤

40

殷家淦、尹仲容、徐柏園的「鐵三角」

楊繼曾、陳慶瑜、李國鼎的「安內攘外」

陶聲洋、孫運璿、費驊的「承先啓後」

俞國華、趙耀東、錢純的「繼往開來」

風雲特寫

橫跨政商兩界的台籍精英

王春祝／青時宇

74

企業界的外交大使

——辜振甫的奮鬥史

民族工業的開路先鋒

——林挺生的「大同世界」

立法院的工業鬥士

——許勝發政商兩亨通

王玉雲的四個春天

風雲人物

布衣與權貴之爭

——台灣新一代財經官員的地盤爭奪戰

典型技術官僚——陳履安

一往無前的王建煊

蕭萬長崛起的歷程

海外傳真

外國人看台灣經濟與政治的關係

- 一、中美貿易：不均衡的關係
- 二、台灣與其他國家貿易情形
- 三、台灣：未來的發展模式
- 四、經濟成長和政治穩定

沈思

126

古月明

135

張愛芬

140

邢警

145

艾思明譯

149

技術官僚與台灣奇蹟

台灣經濟發展的政治觀察

■ 彭懷恩

一九八六年，美國出版的「政府與社會在臺灣奇蹟的角色」(State and Society in Taiwan Marical, 1986)，對臺灣經濟發展提出了一個迥異於昔的政治角度觀察。作者高棟民(Thomas Gold)認為國民黨在臺灣之所以沒有犯在大陸時期的同樣錯誤，且能締造經濟發展的奇蹟，是因為「政府」與「社會」並不是一體的所致。質而言之，政府是由大陸官僚所組成，來統治臺灣社會，由於統治者和被統治者雖然是來自同一血緣、歷史、文化，但却是不同的利益集團背景。也因此執政團體能夠擔任超然獨立的仲裁者，為維持長期的社會安定，可以犧牲某些利益團體。例如土地改革，國民黨在大陸連「二五減租」都無法貫徹，來臺灣却可以實行「三七五減租」，

這種犧牲少數地主，造福多數佃農的政策，若是在「政權」與「金權」集合的國家，如拉丁美洲是根本不可能的。

臺灣經濟發展是依賴理論的「異類」

當然高棣民的觀點並不是獨創的，早在一九七七年康乃爾大學出版的「臺灣經濟成長與結構變遷」一書中，經濟學家顧志耐（Simon Kuznets）就提出類似的看法。顧志耐說：「由於大陸人所組成的決策團體有足夠的經驗及人才來推動必要的改革，臺灣人和大陸人的結合，對於臺灣這開發中地區，產生了有利的影響。」另一位哈佛大學博士安斯汀女士（Alice H. Amsden）在一九八五年發展的論文「政府與臺灣經濟成長」也指出，國民黨來臺灣後，由大陸來臺的科技官僚來指導臺灣的經濟發展，創造出有利的發展環境。

事實上，過去研究臺灣經濟發展的學者都太偏重於從經濟層面來觀察，甚至錯誤的認為臺灣是經濟「自由化」的具體成就，這種基本認知的錯誤，實則反映資本主義意識型態的思維。相對的，另一相反的角度是借用「依賴理論」（dependency theory）的觀點來看臺灣的發展，很不幸的，這些借用「新馬克思主義」的學者却發現臺灣是依賴理論的「異類」，不得不把臺灣放



早期財經決策者能超然本地利益團體之上

在「依賴性發展」的概念中，含混其辭的一筆帶過。

外省技術官僚立場容易超然

其實，臺灣經濟發展當然不是意外的產物，有相當程度是建立在政府的適時而正確的決策。問題是政府的決策者為什麼能超越社會結構中的主要利益團體的「遊說」呢？基本上是因為過去四十年的財經決策者始終是大陸籍的技術官僚所主控，他們與本地的大企業都沒有直接的關係。試觀自一九五〇年陳誠組閣迄今，財政部長、經濟部長、中央銀行總裁這三大決策職位，沒有一個是本省籍人士擔任過。再者，將政府財經政策付諸立法院，也長期控制在大陸省籍的資深立委手中，他們固然有些已與本地利益團體掛鉤，但在類似「勞動基準法」等與資本家對立的法律上，執政當局保護勞工的條款仍能獲得通過。

省議會是「金權政治」的臺灣版

相對的，研究臺灣省議會的成員背景的學術論文已顯示，全面改選的省議員中，出身工商學界的人士比例最高，有濃厚的資方色彩。無怪乎，省議會「政經勾結」的情況最爲嚴重，簡直是日本「金權政治」的臺灣版。再就立法院臺灣地區產生的立法委員中，也是多有企業集團的背後支持，隨着增額立委政治勢力的提昇，利益團體也日益活躍。試以前國塑集團蔡辰洲的「十三兄弟」爲例，其翻雲覆雨的手法，造成多大的政治傷害與經濟危機？

筆者在此強調：並不是肯定大陸省籍在財經方面領導的完美無缺，試觀國營事業，經營不善的比比皆是；更非否定臺籍精英參與財經決策的管道，筆者一向主張擴大臺籍財經精英的從政空間。惟要提醒國人正視「本土化」的政策持續發展時，如何能使政治決策者超然獨立於利益團體之上，能以長期的、全民的利益來制定合宜的政策，使臺灣奇蹟繼續成爲開發中國家的典範。

支持本土企業的發展

回顧政府遷臺初期，對於臺籍原有社會精英所採取的手段是恩威並施。在土地改革的過程中，自然是以權威手段強求地主階層放棄既得利益，這政策明顯的利益是使臺灣社會趨於平等，佃農的所得增加，地主階層沒落。但是這政策並無損於臺灣原本的大家族，例如臺灣第一大家族林本源與日據時代的顯貴辜顯榮之子——辜振甫，都分到臺灣水泥的股票，經過他們的繼續經營迄今仍享十大財團的地位。辜振甫且入選中央常務委員會，成為當權的財經精英。

在一九五〇年代，臺灣經濟發展策略是發展進口替代工業，對本國工業採取保護政策，這政策最大受惠者固然是國營事業，但連帶的對於臺灣原本雛形的工業經營者自然有極大的利益。在這階段，因保護而成長的產業有水泥、紡織、造紙、塑膠等工業，促成了日後的幾大集團，如亞泥、南紡、永豐餘、臺塑集團都在此時發跡。國民黨政府之所以支持這些本土工業的成長，是希望民族資本的增加，強化國家的經濟力量。



王永慶塑膠王國是

在五〇年代打下基礎

臺灣產品走入世界市場

在五〇年代末期，由於臺灣國內市場趨近飽和，再加上美國即將中止美援，使臺灣經濟政策面臨到變遷的壓力，當此之時，由尹仲容這位出身孔宋財團的經濟才子所領導的外貿會，擬定了「十九項財經改革措施」，促使我國經濟轉向出口導向的成長路線。在這改革路線中，財政與金融措施被重新設計，匯率調低以減少黑市的氾濫，再加上通貨膨脹被有效控制，使出口有高利潤可圖。

爲了使中華民國產品順利進入世界市場，政府對於外銷廠商不僅給予稅負的優惠和信用的補貼，同時獲得關稅的減免，這些措施使臺灣的輕

工業產品，很輕易憑藉其廉價工資和日益增加的生產力取得競爭的優勢，在此政策下，大同、聲寶、新力等集團陸續出現。

政策合宜使經濟突飛猛進

臺灣進入世界市場固然由於臺灣是中國人所構成的移民社會，勤奮耐勞且勇於創新，適合商業競爭的時代。但在政治層面則不容否認的，政府大量投資教育，提高國民義務教育年限，提昇了勞動力的素質。再加上戒嚴體制之下，罷工是被禁止的，工會力量微弱，使生產環境在安定中成長，亦是不可否定的事實。

另一項影響深遠的措施是六〇年代的「加工出口區」的設立。此項創舉一方面包容了自由貿易區色彩，有助於對外貿易。另一方面又可保護本國產業不受外國產品挾其優勢競爭的打擊，這項創意吸引了外國著名產商在高雄、楠梓等地區投資設廠，利用臺灣廉價勞動力，製成產品再外銷各國，此項政策直接效益是引進了外資、外國技術。間接作用是刺激我國工業仿效，進一步提昇了國際上的競爭能力。最爲明顯的是電子工業的崛起，這在八〇年代初期已取代紡織業，成爲臺灣出口的最重要部門。

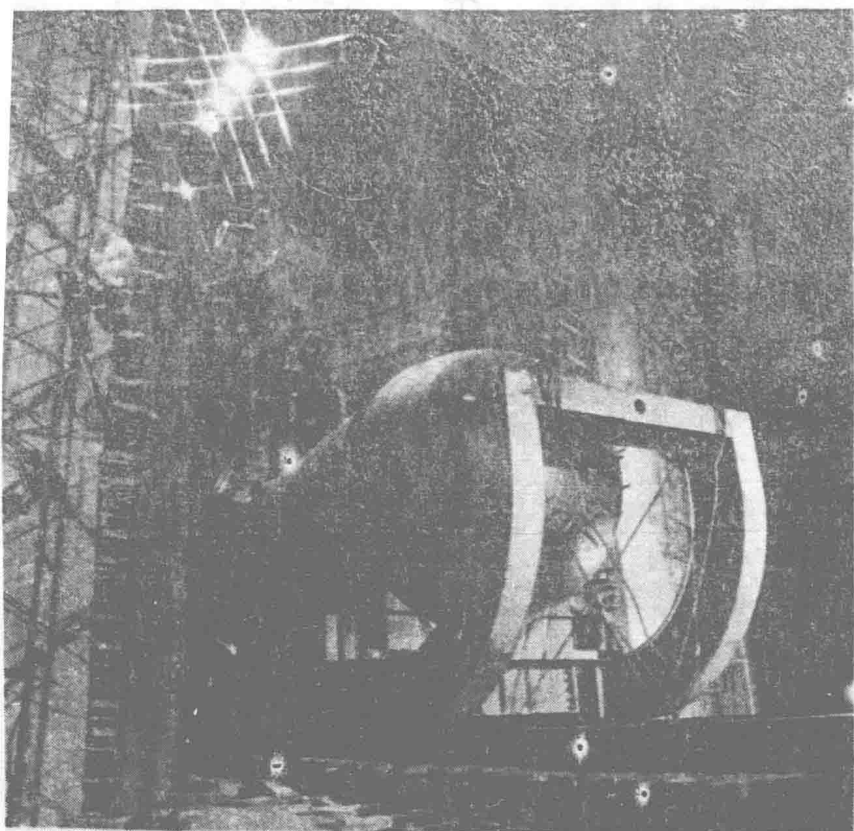
時序進入七〇年代，蔣經國先生組閣不久適逢第一次石油危機的衝擊，使六〇年代的高成長率一下子跌到谷底，經濟顯著衰退，失業人口比率急劇上升，通貨又趨膨脹。當此之時，蔣經國所領導的新一代技術官僚，如孫運璿、陶聲洋、費驊等具有工程師背景的財經官員，從事大規模的基層建設（infrastructure），這就是著名的「十大建設」。在「今日不做，明日後悔」的前提下，這些工程的直接效益固然是刺激景氣復甦，提供就業機會，但長遠的影響是厚植臺灣邁向「第二次進口替代」發展的基礎。

十大建設反映了經濟本土化

「十大建設」明顯的利益是提昇臺灣工業的競爭能力，為朝向開發中國家而準備。例如，百分之百國家投資的中國鋼鐵公司的成立，並不是追求立即的報酬回收，而是為下一階段的發展而努力。其負責人出身麻省理工學院的趙耀東是十足的「國家資本家」的代表，他打破傳統國營事業之弊端，建立新的管理模式，創造了許多新的紀錄，因為他傑出的表現，使他在一九八〇年成為中華民國的經濟部長。

雖然「十項建設」並不是每一項都是成功達到預期目標，然而它代表的意義却足以鼓舞本地

十大建設代表經濟本土化



的資本家，因為政府遷臺以來長期宣傳的「反攻大陸」政策，顯示臺灣只是國民黨政權返回大陸的過渡站而已。但是「十大建設」顯示的政治意義是國民黨在臺灣生根，願意努力建設臺灣，名義上固然是以建設臺灣成為未來中國統一的基礎，但無論如何，十大建設反映的「經濟本土化」的意義，也回饋到政治層面，使臺灣雖然在七〇年代歷經退出聯合國、中日斷交，越南高棉淪陷、中美斷交等國際環境的壓力，仍屹立不搖。

財經官員權傾一時

主控七〇年代的經濟發展情勢的職權，一直是操在由經建會主委、中央銀行總裁、經濟部長、財政部長等所組成的高層財經首長的「小組」，他們大都長期在官僚組織中升遷的技術官僚，與民間企業保持一定的距離，他們一方面不受利益團體左右而影響政策，另一方面他們可以透過發給營業執照外匯管制、優惠稅率、對外國貸款及技術的批可、利滙的調整等經濟手段給予民間企業「獎懲」。所以，高棣民指出，「在臺灣財經官員的實質權力不小於日本通產省對企業的影響力。」

「臺灣的成功故事」足爲典範

根據「歐洲金融雜誌」(Euromoney)報導，在七〇年代的經濟表現，以十項指標從事跨國比較，中華民國在經濟成長及物價穩定等方面都是名列前茅。世界銀行甚至委託著名經濟學家把臺灣成功的經驗，撰寫出書以供參考，這本「臺灣的成功故事」(Taiwan Successful Story)的書一出版，引起許多研究發展的西方學者重新檢視臺灣的經驗。

邁進八〇年代的中華民國已穩居「新興工業國家」(NICs)的位置，由「第二次進口替代」轉型到第二次出口擴張的技術密集工業出口，其高速經濟成長和飛躍的出口成長，不僅令經濟學界注目；更引起國際社會驚訝的是經過兩次石油危機的衝擊之後，臺灣經濟仍然穩健發展，且以快速的步伐向世界市場進軍，躋身爲世界十大出口國。

迭遭巨變却依然屹立不搖

然而，在八〇年代初期，國內的政治因素影響到經濟的穩定。如蔣經國先生身體狀況，行政