

臺灣往事

从计划经济到市场经济
台湾经济转型揭秘

台湾 经济改革 故事

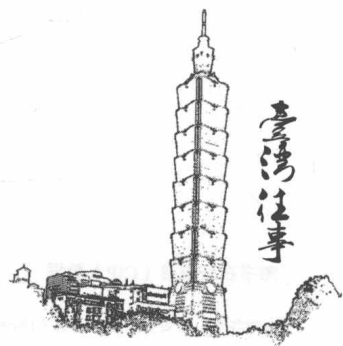
(1949~1960)

郭岱君◎著



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

臺灣往事



台湾经济改革
故事(1949~1960)

郭岱君◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾往事: 台湾经济改革故事 (1949~1960) / 郭岱君著. —北京: 中信出版社, 2015.5

ISBN 978-7-5086-5028-9

I. ①台… II. ①郭… III. ①经济史-研究-台湾 IV. ①F129.7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第 027613 号

台湾往事: 台湾经济改革故事 (1949~1960)

著 者: 郭岱君

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 北京画中画印刷有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 7.75 字 数: 180 千字

版 次: 2015 年 5 月第 1 版

印 次: 2015 年 5 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-5028-9/F · 3327

定 价: 45.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

不久前，我有幸提早拿到美国斯坦福大学胡佛研究院研究员郭岱君博士新作《台湾往事》的校对稿，连夜拜读，爱不释手。

这本书把我们带回 20 世纪 40 年代末到 20 世纪 60 年代初期的台湾。岱君博士的历史叙述聚焦在帮助台湾走出战后经济困顿局面，并为日后 30 年经济发展奇迹奠定基础的几位关键人物与他们推动的划时代改革。经由她的笔触，我们看到在台湾最艰困的年代，一群专业的精英协助蒋介石与陈诚带领台湾走出政治、经济的困顿，实现经济繁荣与全民富裕。

从陈诚担任省主席期间毅然推动“三七五减租”与“耕者有其田”，彻底改变台湾的社会结构，到他后来重用尹仲容、严家淦、杨继曾，他们成为关键年代的经济改革推手，岱君博士把这段历史生动地呈现出来。书中最突出的台湾经济发展头号功臣，莫过于尹仲容先生。从 1949 年他

主持“台湾区生产事业管理委员会”，到1963年辞世为止，这位改革大将是引导台湾从计划经济转型到市场经济的灵魂人物。若不是他巧妙运用美援来推动台湾民营企业，就不可能有日后的经营之神王永庆。若不是他大胆使用计划经济的手段来推动市场经济，台湾经济就不会那么顺利地快速发展。

在20世纪50年代后期，虽然台湾经济已渐趋稳定，通货膨胀已基本解除，但经济发展尚未找到出路。此时，尹仲容出任“外汇贸易审议委员会主任委员”。他审时度势，大胆地主张：台湾市场规模狭小，要突破经济发展瓶颈，唯有减少对外经济活动所受的行政约束，改革外汇贸易政策，打开外销市场一途。于是他着手推动三个十分重大、充满风险的改革。一是逐步建立“自由贸易制度”，取消数量管制和复式汇率，恢复价格机能；再者“调整汇率”，部分采取有弹性的机动灵活的模式，取消对进口物资不必要的变相补贴，取消对出口物资的变相课税；最后采取“鼓励出口”的强力措施，刺激台湾内部经济的迅速发展。这三项大刀阔斧的改革开创了往后数十年台湾出口贸易及经济的快速成长。

岱君博士文笔流畅、叙事有力，既悟人又感人。她对台湾战后几度面临的经济危局，既能将决策的历史背景脉络勾勒得简洁有力，又能将历史人物的思路与性格刻画得入情入理。透过她的千秋之笔，我们对廉洁耿直的尹仲容有了更深一层的认识，也更能领悟其座右铭“岂能尽如人意，但求无愧吾心”。斯人已逝精神在，留有丹心照后人。

当前的社会精英，都应该好好读一读这本精彩的历史场景重建之作。岱君博士笔下的时代与人物，虽然距今已经超过60年，但仍深具启示意义。正如英国前首相丘吉尔所言，“一个人能往回看多远，

就能向前看多远。”今日台湾也正面临产业结构调整的困顿，但是相较之下，20世纪50年代的台湾所面对的经济难题要比今日不知险峻多少倍。

岱君博士提醒我们，事实上，当年国民党自大陆迁至台湾之际，台湾同时面临通货膨胀严重、对外贸易停滞，更有大批由大陆迁台的人居家安顿等经济问题，当务之急，必须稳定经济、恢复各产业生产。当时台湾为计划经济体系，国营产业比例高达三分之二，但却未能发挥应有的功能。然而，从20世纪50年代中期开始，台湾决策当局开始将国营事业逐步民营化，陆续推动与深化外汇贸易与社会、文化、教育、法律等多项改革，逐渐脱离依赖于美国的援助，在短短10年间，创造出经济奇迹，奠定了台湾之后30年的经济发展基础，从计划经济转型为现代化市场经济。我们应该重新回味这一段台湾从艰难环境中走出来的历史，并从中汲取智慧与胆识，为当前困顿的台湾经济找到新的突破口。

我与岱君博士结识多年，对她这些年来的学术研究工作知之较详。她是中国现代史研究的权威学者之一，曾担任斯坦福大学东亚研究所讲座教授、北京大学和复旦大学客座教授，长于经济发展、经济转型、中国政经现势、近代中国历史档案研究。她在赴美之前，曾在台湾担任重要公职，行政历练丰富。因此，她能结合学术与行政之长，以冷静、专业的眼光，来探讨这段台湾经济转型的历史。

岱君博士任职的胡佛研究院是美国最顶尖、最有影响力的智库之一。胡佛研究院与美国共和党素有渊源，历任共和党总统都会网罗胡佛研究院的专家担任智囊或出任政府要职，例如曾经担任小布什总统国家安全顾问与国务卿的赖斯，在卸任公职之后回到这个重要智库。胡佛研究院也是美国西海岸的学术重镇，其学术功能与地

位卓著，相当于一座设置于斯坦福大学校园但经费独立自主的人文社会高等研究院，该院延揽众多大师级的学者担任终身资深研究员，包括多位诺贝尔经济学奖得主。

胡佛研究院更有全球知名的历史档案馆，凡是和战争与和平主题有关的文献与史料，从第一次世界大战、第二次世界大战、冷战到冷战结束迄今，全球重要历史事件与人物的文献资料，都在其收藏的范围。其文献收藏无论在数量、地理范围、语文类别与学术价值上，都可以称得上举世无双。岱君博士从2003年起，投入推动胡佛研究院“近代中国档案及特藏史料搜藏及研究计划”，保存与开放中国历史秘密档案，包含国民党档案、蒋介石日记、宋子文档案、孔祥熙档案等，通过档案公开，为后人提供对于近代中国历史事件与领导人物的重新认识与评价，把海内外民国史研究推向新的学术高峰。在这些方面，岱君博士居功至伟。

朱云汉 伏案于北投大成堂

2015年4月27日

许多人误以为台湾生来就是市场经济，其实不是。

1949年之前的国民党领导满脑子都是计划经济，认为国营企业优于私营企业，唯有计划经济才能保障国家安全、提高人民福祉，因而主张由国家从事重工业，管控工矿、水力、能源与公共交通，而私人企业只能生产日常消费品。

之所以这样，是因为国民党人的经济理念同政治理念一样，都是源自孙中山“三民主义”，而三民主义中的“民生主义”就是以“节制私人资本，发达国家资本”作为核心内容。所以，当1949年国民党从大陆撤退时，台湾推行的就是以国营企业为主、决策当局严格控管的统制经济（command economy）体系。

但是，从1950年开始，国民党的主要领导人蒋介石、陈诚等，以及跟随他们的许多技术官员都逐渐变了思路。1952~1953年与1957~1958年

台湾发生过两次财经大辩论，辩论各方都在认真思考究竟哪一种经济体制适合台湾的发展，哪一种经济策略能为台湾带来最大的经济增长。大辩论之后，台湾当局采用新观点和新方法发展经济，并且逐步建立新的制度。这些新制度，不论是正式的规章制度，还是非正式的思想习惯，都带动了一连串的经济改革，在短短的10年之内，计划经济转型为市场经济，而且还是一个追求公平开放、富有创造力和高效的市场经济（productive market economy）。

经济改革和转型的过程不仅高潮迭起，而且可以说是惊心动魄，但很少有人知道它的原委，即使是台湾人自己，也不太清楚。那么，这场革命性的经济改革是如何发生的？高效的市场经济又是如何形成的？

高效的市场经济是如何形成的？

人类的历史进程表明，高效的市场经济并不是自然生成的。它需要一些基本条件，包括民众的信仰与社会机制，这个社会机制必须能够激励人们参与生产，相信自己能从努力中获得回报，并保障财富的安全与分配的公平。

这个过程是如何发生的呢？首先，社会的生存必须受到挑战，原有的经济体制已不能满足人民的需求，甚至威胁到领导者与社会精英的统治。他们必须解决财富与经济问题，才能维持自身的权力与统治秩序。正是有了这样的认知和恐惧，领导者和社会精英才会愿意寻找新的办法来解决问题。

“新的办法”必须从意识形态的改变开始，先有思想的改变，然后推进制度的变革。当然，任何改革都会引起既得利益团体的激烈

对抗。在这个时候，改革者无论在意识形态还是制度的改革上，都不能犹豫或退让，唯有坚定不移地战胜强大的反对势力，才能建立新的制度。

西欧市场经济发展的过程正是如此。西欧原来也是以传统的农业经济为主，直到 15 世纪，连续 200 年的战乱，不仅军队伤亡惨重，而且民穷财尽，弄得上上下下都难以为生。到了这个地步，一些国家的领导人开始意识到，巨大的战争花费已威胁到自身统治的合法性。面临这样的威胁，他们不得不调整政治与经济政策，以便创造财富和巩固统治，同时平衡国家之间的权力，避免战争。

英格兰与法兰西率先创造出新的经济体制，以一套激励机制来鼓励人民参与市场经济，积累更多的财富。他们的做法是：统治者同意保护私有产权，不是限制而是鼓励私人企业的发展，以市场为导向，允许人民参与经济活动，条件是他們要合理缴税。最后，统治者率领的官僚团体与社会精英达成协议，共同合作，通过经济改革，提升经济效能，进而建立一套现代政治经济制度，使人民的财富增加，国家更加富强。这套方法迅速获得成功。此后，越来越多的统治者愿意改革政治和经济制度，鼓励发展高效的市场经济。

中国为什么没发展出高效的市场经济？

中国却没有出现这样的历程。在公元 1600 年前，中华帝国从来没有像西欧国家一样被挑战过。总的来讲，中国的少数民族，特别是北方的民族，由于自身力量不强，一般无力挑战汉人。蒙古族和满族是特例，他们打败了汉人，并统治了很长一段时间，但是，这

些外族的征服者依然采用汉人的意识形态、制度与文化体系来管理中国，中国经济增长的总体模式并没有根本改变。

中国传统的经济模式是以农业为主，特别是通过充分利用丰富的剩余劳动力来增加耕地面积。这种经济模式的特征是：生产率低、商品和服务的增长缓慢，工矿资源则大多由国家控制，甚至国家通过垄断限制它们的发展，以确保增长的财富不被野心家用来威胁皇权。

统治者非常喜欢这种以耕地为基础的传统经济体系，因为它使人民安居乐业，社会稳定，虽然不断增加的人口使得生活条件越发艰困，人民基本上只能维持勉强的生存，但统治者和精英阶层垄断了政治权力，仍能凭借特权，享受丰富的物质生活与文化生活。

这种经济模式一直沿用到 20 世纪初，没落的清朝在内外交逼下，终于提出“新政”，开始全方位的改革。可惜改革姗姗来迟，清末“新政”未能改变王朝覆亡的命运，辛亥革命一举推翻清王朝，民国建立。

不幸民国多艰，相继发生袁世凯的“洪宪”帝制与护国战争、北洋政府崩溃与军阀割据，紧接着，是黄埔军东征与北伐，还有中原大战。在民国创建之后将近 20 年里，中国始终没有一个安定的环境着力于经济发展。

唯一的机会是 1928 年国民党在南京建政到 1937 年抗战爆发，在不到 9 年的时间里，国民政府曾积极发展经济、鼓励工商。但它基本上还是采用原有的统制经济手段，金融、工矿、电气、交通、军用制品等方面均由国家统制，只有一般民生消费领域才可以由私人经营。1937 年抗日战争爆发后，为了集中人力与物力，以应战争的需要，国民政府更加抓紧推行统制经济，几乎控制了经济生产与

销售的各个环节，往市场经济转型的机会就更渺茫了。

1949年后两岸实行两种制度

1949年，中国共产党取得中国大陆的执政权，国民党退到台湾，从此，海峡两岸出现了不同的经济发展方式。

蒋介石领导的国民党在台湾尝试了20世纪最富戏剧性的经济改革。经过50年代两场关于经济问题的大辩论，国民党开始改变解决经济危机的旧套路，启动大规模的经济改革，建立起新的经济制度和组织结构。他们创设新的法律体系来促进私人企业发展，保护私人财产，把政策重心放在加强市场经济竞争力和企业家的创新能力上面。其效果是，不仅大大地提高了生产效能，扩大了商品和服务的出口，同时也使所得分配更公平。至此，台湾建立了中国经济史上第一个高效的市场经济。

与此同时，毛泽东领导的中国共产党在中国大陆也展开了中国历史上最剧烈的经济体制转型。共产党没收了私人资本，建立了一个以国营和集体为绝对主体的单一公有经济体制，并全面仿照苏联的计划经济。结果是经济发展大起大落，加上“文化大革命”的惨剧，20世纪70年代末大陆的经济发展被甩在了后面。

“文革”结束后，大陆开始推行改革开放的政策，1978年中共十一届三中全会后，开始探索“市场化”的路线，允许私人经营服务业以及轻工业，同时允许外资进入多个经济领域。

改革开放的政策十分有效，大陆经济得到快速增长，但还是有反复，直到1992年，中共十四大正式提出建立有中国特色的社会主义市场经济，才确定了引入市场机制的新经济政策。

根据官方的统计资料，改革开放后，大陆的国内生产总值（GDP）每年增长在 9.5% 到 11% 左右，是世界上经济增长速度最快的地区之一。从 1978 年以来，中国大陆人均国内生产总值已经增长了 4 倍，现在已是世界第二大经济体。

私有财富快速扩张，产权关系重新分配，意识形态和整个社会都发生了巨大的变化。但是，随之而来的是严重的贪腐、所得分配严重不均；此外，市场经济由于功能不良而承受了巨大的交易成本，诸如银行坏账，住房、教育、医疗以及社保不足，引起社会许多不满。而且，最大的问题是，过去 30 年来的发展模式已经遇到瓶颈，深化改革迫在眉睫。今天，大陆的改革开放政策已走到了一个新的十字路口。

有趣的是，当年国民党败退台湾后面对经济发展的瓶颈，许多困境和今日的大陆类似。例如，决策者站在发展的十字路口，究竟是大胆转型，还是沿用旧章，歧义纷呈。如果选择转型，将在多大程度上保障私有财产？又将在多大程度上限制决策当局的权力？改革启动之后，面对不同发展路线的竞争，既得利益团体与社会舆论反弹，新的矛盾不断涌现，当局对社会资源的掌控是继续放松，还是抓紧回头？改革的幅度该多大？发展的速度能多快？类似的挑战和争议似乎都正在今天的大陆上演。台湾经济转型的故事无疑可以为上述疑难问题提供现成的智慧参照。

台湾经济转型的故事

本书的故事就是展示台湾经济转型成功的秘诀。在两次财经大辩论中，国民党领导人为什么竭力扶植私营企业？为什么同意采取

出口替代策略？为什么愿意进一步深化改革，把掌握在手中的社会资源放出去，还乐观民间政治经济势力的滋长？……

这些答案早已躺在一段段尘封的历史中，多亏近年来一些重要的历史档案陆续公开，我们终能一窥究竟。本书参用不少现存于斯坦福大学胡佛研究院的蒋介石日记、国民党党史数据（微缩胶卷）以及几位国民党领导人物的个人资料，再加上作者对当年参与经济建设的老兵的口述访问，这段鲜为人知的故事终能浮出水面。

本书以 1949 年国民党退到台湾、尝试不同的经济路径为起点，到 1960 年挥别过去的计划经济思维，全方位朝市场经济发展为止。各章的主要内容是这样的：

第一章重在回顾历史，简要地介绍台湾自 1895 年割让给日本之后，为期整整半个世纪的经济状态，以及 1945 年中国国民党收回台湾所建立的新经济体制，直到 1949 年国民党退台为止，其中还包括国民党在内战中惨败，最后丢掉大陆的基本过程。正是由于蒋介石与国民党都把在大陆的失败视为奇耻大辱，彻底反省，他们才放弃孙中山民生主义理论的主体框架，悄悄地重塑台湾的意识形态，通过威权意志，选择了市场经济的不归之路。

第二章重点介绍蒋介石与陈诚立志改革的决心与行动，除了国民党本身的改革之外，还包括台湾的币制改革、土地改革、地方自治等。每一项改革都不容易，都是惊天动地的举措，虽然国民党内反对的声音很大，但蒋介石与陈诚还是坚持走了下去。

第三章讲述台湾第一次财经大辩论。从 1952 年底到 1954 年春，台湾上下就什么样的经济体制最能有效地创造财富问题展开了论战。大致有三种意见：第一种意见认为，国营企业是经济发展的生力军，当局应当规范资本主义企业，甚至限制它们的发展，以利国营企业

的发展；第二种意见则呼吁当局放手，全面实施市场经济；第三种意见也主张维持计划经济，但要求通过保护私营企业产权，同时运用国家权力，帮助私人参与市场经济的竞争和创新。最后，第三种主张在辩论中胜出，国民党决定朝民营化的方向发展。遗憾的是，没过多久，当局与党内的既得利益者就开始反扑，想借“扬子木材案”把改革者拉下马，民营化的脚步也因此受挫。

第四章勾勒了1957年台湾第二次财经大辩论。民营企业在“进口替代”政策之下活力迸发，只因台湾市场狭小，很快就遇到了发展瓶颈。此时，高度控制的外汇贸易体制已经滞碍难行，经济策略必须改弦更张，改革的要求排山倒海而来。第二次财经大辩论的焦点是：要不要放松当局对外汇贸易的控制？保守派官员认为，应当继续坚持当局控制，不能突然做大幅度的改变，否则会导致通货膨胀、外汇减少，甚至危及社会安定。以少数技术官僚和经济学家为代表的改革派则主张，迅速将外贸体制自由化，并要求当局通过某些具体的政策，鼓励企业走向全球化的市场经济。

辩论的结果仍然是以改革派的胜利告终，开启了国民党有史以来最大的经济改革，不仅外汇贸易管制的闸门打开了，台湾经济力量有如出柙的猛虎，飞快奔腾；同时，经济政策的思维也变了，过去想的是“管制”与“安定”，现在则是想尽办法方便外销，促进发展。如此一来，新的经济制度最终取代了行之多年的计划经济。

第五章探讨的是台湾如何在外汇贸易改革后，把改革的范围扩大到财经以外的其他层面。正如改革的关键人物尹仲容所说，经济要发展，仅仅在外汇贸易方面改革是不够的，还需要观念与习惯、经济环境等方面的改善。唯有剔除文化习惯与社会环境上的阻碍，台湾的经济才能顺利推进。

与此同时，美国援助国民党的政策发生了不利于台湾的改变。有识之士开始认识到，台湾不能永远依赖美援，必须在短时间内尽快建立独立自主的现代财经体系，改善投资环境，增加资金来源，才能自立自强。要想建立现代财经体系，台湾需要做更大幅度的改革，势必涵盖预算、金融、外汇、规章制度与行政等方面。只有这样，台湾经济才能自立，迈向现代化。为此，台湾当局和美国进行了好几回合的会谈，促使台湾当局推出了一个涵盖经济、文化、社会、政治方面的社会革新运动，希望形成一套适合现代经济发展的观念、作风和制度。

第六章以个案分析为主，探讨那些改革推手的经历、思想以及彼此间的互动。这一章特别叙述两次财经辩论中，决策者如何通过经济问题的认知改变，调整他们的信仰，从而在工业化和经济现代化上达成共识。尹仲容为什么不计个人荣辱一心改革？严家淦为什么推动改革却又功成不居？李国鼎、杨继曾等技术官僚为什么不辞艰困投入改革？陈诚为何在历次财经辩论中都支持改革派？蒋介石明知涵盖社会、文化、政治的全面改革会侵蚀国民党对台湾的控制，为什么还是继续支持改革？这些事关改革成败的因素，都是本章所要重点阐述的内容。

此外，几位杰出的经济学家（例如蒋硕杰、邢慕寰）也锲而不舍地鼓励财经官员从事改革，并且经常提供建言。还有，美国方面在这场经济转型中发挥了巨大作用。如果没有美国的支持，台湾无论是在军事上还是经济上，恐怕都难以维系。至于美方和台湾官员的互动情况如何，台湾又为什么能在数十个接受美援的地区中运用美援最成功，也是本书将要重点揭示的。

第七章综合分析台湾经济顺利转型的关键因素。很特别的是，

国民党领导人不像中国历史上的政治领导那样害怕放权，也不像自己以往那样，担心财富创造会威胁他们的统治。相反，他们渴望打破窠臼、建立新的财富创造体系，不但自己接受了新观念，而且设计了允许发展私营企业的制度。这些新制度鼓励台湾企业家参与本地和全球的经济活动，使台湾顺利地由计划经济转型为市场经济。

在以上各章的叙述中，本书作者都试着围绕下列重要问题，提供一份答案：

——为什么在人类历史上，只有部分国家或地区可以从计划经济转型为高效的市场经济？

——究竟是什么因素推动了战后台湾高效市场经济的建立？

——台湾为什么能在市场经济发展的同时，大致避免了市场经济的负面影响（贪腐、特权、所得分配不均等）？

——大陆当如何努力才能清除市场经济的负面影响，享受高效市场经济的成果？