

名

台湾研究丛书

● 经济

流

● 邓利娟 著

● 鹭江出版社

战后台湾财政

F127.58
1724

● 台湾研究丛书·经济

战后台湾财政

● 邓利娟 著

● 鹭江出版社

【闽】新登字08号

台湾研究丛书·经济
战 后 台 湾 财 政
邓利娟 著

*

鹭江出版社出版
(厦门市莲花新村观远里19号)

邮政编码：361009

福建省新华书店发行
福建第二新华印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 10.875印张 2插页 259千字

1993年9月第1版

1993年9月第1次印刷

印数：1—2000

ISBN 7-80533-639-3
F·50 定价：6.60元

编者的话

台湾是中国不可分割的一部分。进一步了解台湾，正确地认识台湾，是全国人民的迫切愿望。

厦门和台湾只有一水之隔，开展和推动台湾问题的研究，是我们义不容辞的责任。为此，鹭江出版社和厦门大学台湾研究所决定共同编辑这一套《台湾研究丛书》，希望能够为促进海峡两岸的相互了解和学术交流，作出一些微薄的贡献。

这套丛书将系统地反映学术界对台湾研究的最新成果。它将本着科学的态度，实事求是地向读者介绍台湾的政治、经济、社会、文化以及历史、文学等方面的情况，提出作者个人的研究心得和学术见解。本丛书除了发表大陆学者研究台湾的论著外，还将翻译介绍台湾和海外同行有代表性的专著。

我们提倡不同学术观点的互相交流和自由争论，欢迎对本丛书提出批评和建议。

前 言

战后台湾经济的迅速发展，造成台湾财政规模不断扩大，并使台湾财政长期维持结余状态，十分引人注目。与此同时，财政政策的积极配合又对台湾经济的迅速发展产生了重大的促进作用。因此，了解、探讨台湾财政问题，有助于我们认识台湾整体经济的发展。

了解台湾财政，不仅有理论意义，还更具现实意义。随着海峡两岸交流的日趋频繁，各种涉及两岸财政、税收方面的问题随之产生，今后这类问题必将更多、更复杂。所以，充分了解两岸彼此的财政、税收制度已成为两岸人民的迫切需要。

我1985年进入厦门大学台湾研究所后，对战后台湾财政问题发生了兴趣，几年来，陆续搜集了一些资料，发表了几篇有关论文。1991年初，鹭江出版社约写《战后台湾财政》一书，对我来说，既是个难得的机会，又是个很大的挑战。经过近一年的努力，现在总算完成书稿了。期望读者能从中获得对战后台湾财政发展较全面、较客观的认识。关于本书，有几点需要加以说明。

一、台湾是中国的—个省，本书使用台湾方面的资料所出现的“中华民国”、“我国”等，均指台湾省。

二、本书中的“年度”系指会计年度（即财政年度），“年”指公元年。有关台湾会计年度与公元年的对照，请参阅本书附表11—1。

三、所能搜集到的有关战后台湾财政方面的资料十分有限，因此，书中所使用的资料难免有不够准确之处或统计上的误差。

在写作本书的过程中，得到本所领导及经济研究室同事的热情关心和帮助，亦得到家里人的全力支持。陈光平小姐利用业余时间代为缮写大部分的原稿。在此一并深致谢意。

由于本人水平限制、参考资料缺乏，加上时间匆促，书中缺点与错误在所难免，敬请读者批评指正。

邓利娟

于厦门大学白城

1991年12月10日

目 录

前 言

第一章	绪论	(1)
第一节	经济发展及其对财政的作用	(1)
第二节	财政对经济的影响与作用	(9)
第三节	探讨战后台湾财政的意义	(13)
第二章	台湾财政发展概述	(15)
第一节	战前财政发展概况	(15)
第二节	经济混乱时期的财政(1945—1951年)	(30)
第三节	经济恢复发展时期的财政(1952—1963年)	(34)
第四节	经济迅速发展时期的财政(1964—1979年)	(37)
第五节	经济发展转型时期的财政(1980年—今)	(41)
第三章	财政政策(上)	(47)
第一节	50年代——以财政性为首要目的的财政政策	(48)
第二节	60年代——以经济性目的为重心的财政政策	(61)
第四章	财政政策(下)	(80)
第一节	70年代——兼顾社会性任务的财政政策	(80)
第二节	80年代——促进经济转型的财政政策	(90)
第五章	财政体制	(110)

第一节	财政体制的确立及其原则	(110)
第二节	战后台湾财政体制的演变	(114)
第三节	台湾现行财政体制的分析	(119)
第四节	台湾财政体制的问题及其改革	(122)
第六章	财政收入	(127)
第一节	台湾财政收入的增长	(127)
第二节	台湾财政收入的结构	(139)
第三节	台湾财政收入的特点	(151)
第七章	财政支出	(159)
第一节	财政支出的意义与原则	(159)
第二节	台湾财政支出的增长情况	(162)
第三节	台湾财政支出结构的特点	(176)
第四节	台湾财政支出的发展趋势	(190)
第八章	财政收支平衡分析	(193)
第一节	台湾财政收支平衡概况	(193)
第二节	对财政结余的分析	(200)
第三节	财政收支平衡个例分析	(205)
第九章	税收	(209)
第一节	台湾的税收制度	(209)
第二节	税收收入及其结构	(223)
第三节	税收负担	(254)
第十章	公债	(261)
第一节	台湾公债运用的概况及其特点	(261)
第二节	内债	(271)
第三节	外债	(287)
第十一章	财政管理	(299)

第一节	台湾财政管理的组织系统	(299)
第二节	预算制度	(303)
第三节	决算制度与审计制度	(317)
第十二章	台湾财政的问题与前景	(321)
第一节	当前台湾财政的主要问题	(321)
第二节	“国建六年计划”与财政	(330)
第三节	台湾财政的前景	(337)

第一章 绪 论

财政学的原理告诉我们，财政与经济之间存在着极其密切的辩证关系，经济是基础，经济决定财政，而财政同时对经济有着积极的反作用。战后40年，台湾财政经济的实践也证明了这一点。因此，探讨战后台湾财政问题将有助于我们认识战后台湾整体经济的发展，而要探讨财政问题则又必须从了解整体经济的发展开始。

第一节 经济发展及其对财政的作用

一、战后台湾经济发展概述

战后40年，台湾经济发展十分迅速，成为举世瞩目的亚洲“四小龙”之一。回顾战后台湾经济发展的过程，大致可以将其划分为四个时期。

（一）动荡不安的混乱时期（1945—1951年）

1945年，台湾光复，结束了长达50年之久的日本殖民统治。由于战争的严重破坏，光复初期台湾经济完全处于混乱状态。台湾的生产指数（以1937年为基期=100）由1940年的126.28下跌至1945年的24.04，工业产量不及光复前最高产量的1/3，农业产

量仅为光复前最高产量的48%。生产停顿，市场物资短缺，使得原已十分严重的通货膨胀更趋恶化。从1947年到1949年底，3年时间台北市批发物价指数上涨了1,056倍。此后，随着国民党政权退据台湾，近200万军民涌入这个弹丸之地，物质生产不足、供求失衡状况更加严重，再加上极其庞大的军事开支，使台湾经济面临着全面崩溃的境地。

为了摆脱困境，维持在台湾统治，从1949年起，台湾当局先后进行了币制改革和土地改革。币制改革是以新台币代替旧台币，并规定新台币最高发行限额。这对抑制通货膨胀、稳定经济起了一定的积极作用。土地改革分“375减租”、“公地放领”和“耕者有其田”三个阶段进行，其结果促进了农村封建土地制度的瓦解和城乡资本主义生产关系的发展，提高了农民的生产积极性。

（二）经济恢复发展时期（1952—1963年）

上述的改革措施和美援物资的到达，使台湾经济逐渐由混乱走向稳定，并恢复正常发展。1952年，台湾经济恢复到战前最高水平，粮食产量为战前最高产量的112%，通货膨胀率也降到23%。但是，整个经济情况仍然十分困难。一方面，生产水平低，特别是工业生产落后，制造业仅占11.2%，物资供应和就业压力极大。另一方面，出口品仅靠少数农产品，外汇严重不足，进口生产生活急需物资十分困难。在此背景之下，美国对台湾的“经济援助”对台湾经济的稳定和发展起了至关重要的作用。与此同时，台湾当局从发展农业入手，相应地发展了轻工业，逐步以自产品代替进口工业品的发展战略，也促进了台湾较快摆脱经济困境。

1. 美国对台的“经济援助”。从1951年台湾开始接受美援，到1965年美国宣布停止援助，台湾获得的美援共计达14.82亿美元，平均每年1亿美元左右。美援的作用首先在于帮助台湾抑制

通货膨胀，并缓和国际收支的困难。其次，美援为台湾工农业生产恢复和发展提供了大量的原料和机械设备。由美援派生的“美援相对基金”还为台湾财政经济提供了大量宝贵的资金。

2. 大力发展农业，为实现工业现代化奠定了基础。这时期，农业是台湾经济的主要支柱，对整个经济的发展起决定性作用。台湾当局积极加强农业基本建设投资，使这时期农业固定资产投资年平均占投资总额的20%以上。1953—1963年，台湾农业生产平均每年增长4.4%。大力发展农业的结果，不但保障了城乡的粮食供应，而且提供大量农产品和农产加工品出口创汇，换回大量机器设备和工业原料，为工业发展打下坚实基础。

3. 积极发展进口替代工业。为了满足消费需要，增加就业，节省外汇，这时期台湾当局还积极发展面向岛内市场的轻工业。先后恢复和发展了化肥、纺织、食品工业，还靠农业提供的资金，建立一些人造纤维、塑胶等轻工企业，大大提高了工业消费品的自给能力。为扶植进口替代工业，这时期台湾当局实行了严格的进口管制和保护关税政策。

由于上述原因，台湾经济较顺利地发展起来。从1953年到1963年，国民生产总值年平均增长率达7.7%，出口贸易年平均增长率为24.6%，工业生产增长率为11.6%。工业在整个经济中的地位也相应提高。

（三）经济迅速发展时期（1964—1979年）

台湾经济是海岛经济，资源贫乏，市场狭小，在农业和进口替代工业取得较大发展，内部市场已呈饱和状况的情况下，台湾当局决定把经济转到外向型经济发展道路，以出口贸易为导向，大力发展加工出口经济，使台湾经济迅速发展。1964年台湾经济增长率首次达到两位数（12.3%），至1979年第二次石油危机止，台湾经济基本上都属于高度增长。不过，70年代的两次石油危机

对台湾经济影响很大，因此，1974年以后的高度增长较为不稳定。1964—1973年，是台湾经济增长速度最快时期，国民生产总值年平均增长率高达11.1%，出口贸易年平均增长率达到29.7%，工业生产年平均增长率为19.4%。1974—1979年，上述三项经济增长主要指标则分别为10.1%、23.9%和12.4%。

由于出口带动工业增长，台湾产业结构发生显著变化。工业生产占省内生产总值的比重由1961年的26.6%上升到1979年的45.3%，同期农业生产的比重则从27.5%降为8.6%。

造成这时期台湾经济迅速发展的主要原因是台湾具有良好的内外条件以及当局采取了一系列较为有效的政策措施。

内部条件方面，除了工业发展已有一定基础和经验，农业基础较好，能为工业提供资金以及内外交通较方便外，最突出的是台湾拥有大量剩余劳动力，这些劳动力都受过初等教育，工资又相当低廉，再加上当局实施“戒严令”，限制劳工各种权力，整个劳动市场与雇用关系都对雇主有利，这成为吸引外资的极为有利的条件。外部环境方面，60年代初，日本处在高速发展时期，美国经济向四处扩展，主要资本主义国家处在劳动密集型工业向技术密集型工业过渡的转变时期，他们希望将剩余资本与标准化技术转移到工资低廉的发展中国家和地区，建立工业消费品出口基地，以补充资本主义经济。这种国际分工体制为台湾发展出口工业提供了难得的机会。

除此而外，台湾当局采取各种有力的政策措施促进出口加工工业发展，也具有十分重要的作用。（1）实行各种鼓励出口的政策措施，如降低关税、放宽进口管制、采取单一汇率制度。（2）公布实施一系列有关投资和技术合作的条例，如《外国人投资条例》、《奖励投资条例》、《技术合作条例》等，鼓励各种资本对台投资。（3）建立出口加工区，大力发展出口加工工业。1978

年以后，为适应形势需要，重点发展重化工业，通过进行“十大建设”和“十二项建设”，使电力、交通运输、炼油、石油化工、钢铁、造船等工业有较快发展，从而保证整个经济的较快增长。

（四）经济发展转型时期（1980—今）

台湾经济在经过20多年的迅速发展之后，以1979年的第二次石油危机为转折点，80年代以后进入新的转型时期。这时期，发展经济的内外环境都发生了巨大变化。外部环境方面，在两次石油危机的冲击下，西方资本主义经济结束了战后持续繁荣的局面，而出现停滞或严重衰退情况，美国等西方国家贸易保护主义浪潮日渐高涨。台湾经济以出口为导向，对国际市场，特别是美日市场依赖性极大，自然受到很大的牵制作用。此外，台湾经济是依靠出口加工工业起飞的。80年代以前，它具有“抢先”的优势，在世界市场上竞争对手不多。但自80年代以来，不少发展中国家和地区以自己的优势也先后发展了出口加工工业，现在不仅南朝鲜后来居上，成为台湾竞争强手，南美、东南亚等国家和地区也对台湾构成不小的威胁。内部环境方面，长期潜在的问题日渐突出。80年代以来，台湾劳动工资迅速上升，劳动密集型产业逐渐失去竞争优势和生存空间，加上环境污染日益严重，社会治安恶化等问题，民间投资意愿长期低落。在另一方面，对外贸易失衡日益严重，形成巨额贸易出超。社会资金供求关系失衡加剧，大量游资流窜于股市、房地产和地下投资公司，造成社会经济动荡不安。

为了突破困境，继续维持经济的稳定和发展，台湾当局调整发展战略。80年代以后，优先发展技术密集型的“策略性”工业和服务业，并围绕“自由化、国际化、制度化”而大力推行经济改革，以求全面推动“工业升级”。然而，台湾发展技术密集型工业面临的困难很多，特别是台湾企业绝大多数为中小企业，其

在产业调整中，资金、技术力量均受到很大的限制，因此，台湾“产业升级”步伐缓慢。

在上述背景之下，80年代台湾经济出现增长速度放慢，而且起伏波动加大的趋势。1980—1989年，台湾国民生产总值年平均增长率为8.3%，出口贸易年平均增长率为14.3%，工业生产年平均增长率则为11.3%。同时，产业结构也发生进一步的变化，1989年，在台湾省内生产总值中，工业、农业和服务业所占的比重分别是43.0%、5.8%和51.2%，服务业所占比重已超过一半。

综上所述，战后40多年来，台湾经济大致经历了混乱、恢复发展、迅速发展和发展转型等几个时期，由于种种因素的综合作用，总的说来其发展速度确实相当快。但台湾经济毕竟是属于“浅碟子经济”，存在着严重的对外依赖和脆弱性的致命弱点。

二、经济发展对台湾财政的作用

财政是属于社会再生产过程中分配环节的一个组成部分，它主要担负着国民收入中剩余产品的分配，用于满足社会公共性消费。尽管在不同的社会经济形态下，财政在社会再生产中所处的地位有所不同，但是，生产决定分配，经济决定财政则是一切国家和地区所共同的。关于经济与财政的关系，毛泽东同志曾有过精辟的论述，他指出：“财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决政财困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。”^①战后台财政经济发展的事实，充分证明了经济决定财政这一观点。具体表现在以下两方面。

（一）经济的规模与发展速度决定财政的规模与增长速度

战后40多年来，台湾财政收支的规模是随着经济发展，国民所得的提高而相应增大的。1952—1988年，台湾国民生产总值从

^①《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1953年版，第913页。

新台币172.47亿元，增加为新台币35,852.94亿元，增长206.9倍；国民所得从新台币163.35亿元增加为新台币32,825.12亿元，增长199.9倍。随着经济的迅速增长，社会总产品和国民收入迅速增加，同时，可分配的社会产品的量也相应增加，从而使财政收入与支出相应增加。从1952会计年度到1988会计年度，台湾财政收入总额由新台币36.26亿元增加为新台币8,526.32亿元，增长234.1倍；财政支出总额由新台币35.76亿元增加为新台币7,519.30亿元，增长209.3倍。与此同时，财政收入与支出的年平均增长速度也大体上与经济的年平均增长速度相适应。进一步考察不同时期台湾财政与经济的发展情况，可以更清楚看出，财政收入增长速度取决于经济的增长速度、财政收入规模大小取决于经济发展水平的高低。由表1—1可见，在台湾经济恢复发展时期，财政收入的增长速度相对较慢，年平均增长率为14.3%，略低于国民生产总值的年平均增长率；在经济迅速发展时期，财政收入年平均增长率高达19.8%，超过经济增长速度；80年代经济增长速度放慢，财政收入年平均增长率也随之降为11.0%。

(二) 经济结构对财政分配结构有决定性影响

战后台湾经济结构对财政分配结构的影响，首先表现于经济

表1—1 各时期台湾经济增长与财政收入增长比较

单位：新台币百万元，按当年价格计算

时 期	国民生产总值		财 政 收 入	
	年平均数额	年平均增长率 (%)	年平均数额	年平均增长率 (%)
1952—1963会计年度	43,288	15.3	8,832	14.3
1964—1979会计年度	395,869	17.7	98,436	19.8
1980—1988会计年度	2,262,717	12.5	567,269	11.0

资料来源：根据李瑞祥，《台湾财政之研究》台湾正中书局1981年版，第62、146页、台湾《台湾统计资料手册》1990年版，第169、173页有关数据资料计算。

性质方面所有制结构对财政收支结构的影响。战后台湾经济逐步由殖民地经济转变为资本主义经济。由于战后初期国民党政权接收了大量日本在台资本和企业及1949年前后大陆的官僚资本流入台湾，台湾经济中形成了庞大的国营资本基础。其后在美援的扶植及政权力量的支持下，国营经济迅速发展，并在台湾资本主义经济中占据了极其重要的地位。这种经济结构决定了台湾财政收入来源在很大程度上依靠国营经济，而财政支出又大量用于国营经济。但在不同时期，随着国营经济在整个经济中地位的变化，国营经济对财政收支结构的影响也相应有所改变。50年代初，除了公共事业全部为国营外，制造业生产中公共事业生产也占56.2%。这时期财政收入来源中公营经济所占比重相当高，以1951年度为例，直接来自国营经济的收入包括专卖利益收入、营业盈余及事业收入、财产孳息收入、财产收回及售价收入，合计约达新台币6.66亿元，占财政收入净额的28.7%^①。其后，随着国营经济的不断发展壮大，国营经济在整个经济中的地位逐渐下降，财政收入来源于国营经济的比重亦有所降低。1988年度，上述各项来自国营经济的收入合计为新台币1,875.91亿元，占财政收入净额22.0%^②。国营经济对财政支出结构的影响却有所不同。50年代到60年代上半期，由于大部分美援资金用于扶植国营企业，台湾当局对国营企业的财政拨款相对较少。但从60年代下半期起，随着美援的停止及国营企业规模的扩大，国营企业的投资支出对财政的负担越来越大。

其次，随着经济的迅速发展，产业结构发生很大变化，财政收支结构也相应大为改变。50年代，农业是台湾经济的主要支柱，发展较快，财政收入来源于农业的比重较大。1953年度，主要以农

^①台湾《“中华民国”经济年鉴》1977年版，第Ⅱ—94页。

^②台湾《“中华民国”经济年鉴》1990年版，第880—881页。