

會員委展發作合濟經際國

二之刊叢濟經

路之展發濟經向走

版再月五年五十五國民華中

經濟安定委員會工業委員會

經濟叢刊之二

走向經濟發展之路

中華民國四十六年二月初版
中華民國五十五年五月再版

定價：新臺幣拾伍元

編者 潘 銑 甲

發行者 國際經濟合作發展委員會

臺北市懷寧街一一八號

印刷所 永 茂 印 刷 廠

臺北市涼州街一三四巷四三號
電話：四〇二〇七號

在落後國家的各種特徵中，行政之不健全，是最嚴重、最難以克服、以及最不易為其政府當局所瞭解、或雖瞭解而不願承認的一個特徵。

——金萊賽德

本書採集論文二十一篇，原載「自由中國之工業」月刊一至六卷各期，敬於此向作者諸君致感謝之忱。

編者 潘鏡甲

走向經濟發展之路

目錄

好高騖遠抑腳踏實地？	一
落後國家的經濟設計問題	一三
經濟計劃方法述略	二〇
經濟計劃與統計	二七
真實所得的決定因素	三五
農業發展與工業化	四七
經濟發展與人口擴張	五七
資本形成的意義和作用	六五
工業發達不足國家之資本構成問題	七九

投資所得率淺釋·····	八九
論資本係數·····	九四
公私投資之配合問題·····	一〇七
國際私人投資的展望·····	一二
我們能不能在土耳其投資？·····	一一八
東南亞各國吸收外資之姿態·····	一二五
介紹智利開發公司·····	一二九
東南亞的經濟開發與貿易擴展之可能性·····	一三九
錫蘭經濟發展的因素·····	一五〇
臺灣工業政策試擬·····	一六四
臺灣工業的發展及今後的展望·····	一七八
臺灣工業發展的現階段·····	一八六

好高騖遠抑腳踏實地？

李蘭甫摘譯

原文：Frank J. Moore—Some Aspects of Industrialization and Cooperative Development
in Underdeveloped Areas
載見：The India Economic Review Vol. I No. 4

落後地區一詞，甚難界說，她好比一個被鐵鍊緊套着的東西，鐵鍊的練環，主要是「貧窮」，「人口過剩」，「無知」和「靜態的社會秩序」，牠們彼此互為因果，互相循環。要想突破這鐵鍊的扼鎖，必須扭斷牠的主要練環。

本文所謂「工業化」，是指利用現有生產因素，使每人產量 (Per Capita Output) 得以增加的任何程序而言，換言之，就是增加生產效率。在此一意義下，如果農業方面，由於多用勞力於現有土地，或由於應用改良種籽或化學肥料，而使農業生產提高，平均每人生產力增加，則亦可以稱之為「工業化」。現在就落後地區工業化的必備條件，分別加以探討。

一、資 本

所有落後地區，有一共通特點，即缺乏資本蓄積。

外來資本，不論其為借款或贈與，都只能以財貨及勞役形式移來。照統計資料所示，先進國家的生產能力，並不足以應付落後地區工業化和經濟開發的鉅大需要。同樣，落後地區也無能力生產足夠的出口品，來償付外人借款或配合外人投資。至於國際貿易和區域性分工，也只能滿足落後地區經濟開發需要的一

部份。

而且，依據過去經驗，正在開發的地區，其工業計劃如果以外人利益為重要出發點，則不足以鼓勵那些最有利於本地區的事業之發展。這就是說，外國投資者的最大直接利益，不能和當地人民的長遠需要相協調。這並不是說外資對落後地區的初期開發不重要，或不再發生鉅大的促成作用。這只是說明：欲求得最佳效果，經濟開發的動力和方向，必須由當地提供。先進國家所能提供的最有效援助，只限於工業上和管理上的「訣竅」和經驗。至於生產因素的大部份，則必須由落後地區本身來供給。

既然缺乏投資所需的私人儲蓄，落後國家的政府遂不得不以政府資金為基礎來計劃經濟開發。不幸此項辦法，亦因資本缺乏而受到妨礙。而有限的資金，又常浪費在一些為了維持威望，或為了個人的、政治的、以及軍略的考慮而興辦的事業上。例如曼谷的那些最現代化的平頂建築物，在許多方面，都象徵着落後國家是在怎樣的從事經濟開發。這些國家的政府，常常只知模仿先進國家的外在華麗，而不去建立結實的經濟和政治基礎。政府資金對於經濟開發可以提供鉅大的貢獻。政府可以訂定大體輪廓，私人方面的種種工業化努力，即可依此輪廓而展開，而結實。政府可以建立運輸系統和電力供應，贊助公共衛生和教育，最要緊的，是應當維持一個有利的政治和經濟環境，以便利私人儲蓄的累積和對生產計劃的投資。

由於資本缺乏為工業發展之主要阻礙，此地不妨對造成資本缺乏的原因略予分析：

第一、在落後地區，土地為一般人所喜愛的投資對象，惟土地有限，因此土地價值不斷上升，地租亦必然提高。結果，愈將金錢投資於土地所有權之取得（而非投資於土地之改良），農耕者愈無錢來從事消費及儲蓄。至於土地增值的利益，落入小地主手中者少，落入大地主手中者多。因前者多半向後者借貸，例須償付高額利息。

第二、照落後地區人民的一般儲蓄習慣，儲蓄不投資於土地，即用來購存黃金、珠寶、或保存現金。在傳統上，人民都偏好高度流動性的投資以及風險極小，週轉迅速的買賣。由於普遍貧窮，以高利率出借短期資金（具有充分的抵押）的機會極多，因之對於長期性的工業資金需要，自然避之惟恐不及了。而且，由於資本需要迫切，而資本供給量又小，資本的報酬自然很高。只要此種關係繼續存在，人們反而不願增加資本的供給，以免降低資本的報酬。

第三、缺乏法人經驗，用於生產途徑的資本，通常只限於家庭所有。

第四、缺少一個有效率的銀行制度，因此很難匯集小額儲蓄而將其導入生產途徑。小額儲蓄既無所用，主持有者亦不問之而得到更多的、可供花用的收入。至於工業發展，亦因缺乏資金而受到阻礙。

關於第一點，落後地區的政府，應使土地所有權的分配普遍化，應訂定地價的最高額並阻止土地的繼續集中。土地分配不均，不只是一國經濟狀態的原因，亦是牠的結果。

較難改變的，是傳統習慣。累積黃金或珠寶的儲蓄習慣，不只是一個財物問題，而且還涉及聲望問題。要改變此一儲蓄方式，可能遭遇到嚴重的困難。關於此點，除教育上的灌輸外，尚須設法提供其他的儲蓄和投資機會。

沒有受過教育的農民，自然不放心把他們的儲蓄交托給外人。所以還是採行區域性或地方性的投資計劃，比較有成功的機會。政府大可考慮小規模工業的普遍發展計劃，讓小儲蓄者有機會把他們的剩餘資金投資於當地的事業，讓他們清楚看到他們的儲蓄對生產所作的貢獻。同時，依據落後地區的本身狀況，政府可以組織儲蓄銀行來供給地方性的貸款，或直接建立核心工業，然後再藉當地儲蓄來繼續發展。

人民對「家庭式」事業的偏好，以及對法人經驗的缺乏，也可以助長小規模地方性工業之發展。政府

應在此方面提供貸款，協助發展。

在目前，大多數落後國家的政府都缺乏適當的租稅制度，同時，對於稅收的控制，也無效率。但如果在租稅的徵收上，賦予地方以更大的權力，在稅收的使用上，以較大的百分數用於租稅所由徵收的地區，或用於對納稅人有直接而明顯的利益的計劃上，則必可得到公眾的更多合作，而稅收亦可望增加，租稅行政的效率亦可望提高。

二、勞 力

對勞力的需要，可分三類：（一）管理上和技術上的人才，（二）技術工人，和（三）非技術工人。此時此刻，管理和技術人才，就現有資本和其他勞力的數量而論，在比例上並不算缺乏。至於未來對此類人材的需要，可以請外人企業訓練本地人員，或設法使本地有志青年，獲機參加先進國家私人工業訓練計劃。惟技術及管理能力，不僅靠形式訓練，且有賴乎環境培育。一種工業化社會的心理，雖屬無形的因素，但却為一重要因素。欲使環境有利，工業化的基礎必須廣大。

技術工人，在先進國家內，常與中等階級不可分。落後國家的政府，可設置各種職業學校以培植此類勞工。在目前，由於各種原因，非技術工人轉向技術工人極為不易。蓋在落後國家中，勞工受到剝削。其工資所得，低於其邊際產值。（一）因數量甚少的資本主對於工人之雇用享有獨佔控制力，二因廣大而又缺乏流動性的勞動階級，互爭有限之雇傭機會。（二）因之工業寧可多多雇用大量工資低廉的非技術工人。除非資本多多投入工業，否則，技術勞工甚難有發展機會。此外，由於人民多附着於土地，且社會上對於非農業的勞動，多少存有輕視心理，亦難使人民捨棄農耕及非技術勞工身份，轉向工業而成為技術勞工。更且

，由於工資過低，設不上有什麼金錢上的引誘力，而以現金方式支付的消費者需求與夫「引誘性」的物品，又兩俱缺乏，更使勞工在職業上的流動，趨於困難。欲使工業化獲得進展，不但要提高工資使其具有吸引力，且須創造消費者需求。此二者實具有密切因果關係。在初步努力上，可以利用閒散勞力從事非農忙時期的工業生產。此舉可緩和由農業過渡至工業時所發生的職業調整上的困難，並可藉以培養一批批的技術勞工。

從表面看來，非技術工人當不致有缺乏情事。但一旦工業化展開之後，不久就可能發生非技術工人的缺乏現象。主要原因，是因爲目前的農業生產方法，在收穫季節時，需要大量的勞力。至於非農忙季節時的閒散勞力，如何利用之於生產途徑，則不簡單。如無資本來爲這批閒散的農業勞力創造生產機會，或缺乏管理人才來在當地建立部份時間開工的工業，則政府應當起而設法，加強集約耕種，增加作物種類，實行兩期耕作等等，以提高土地生產力，亦即增加農村人口的每人所得。

落後國家農業生產的機械化問題，亦常爲人討論，但機械化的困難甚多。從純機械觀點講，效率大的機器，通常難在小塊土地上應用。以機器代替勞力，只有當被代替的勞力能獲得其他的就業機會時，方才合算。即令如此，勞力在其他職業上對總生產所作的貢獻，還必須大於牠在土地上對總生產所作的貢獻才行。不管工業化是開始於製造業抑或土地，這二者都是密切關連的。如果開始於製造業，則必須把勞力從土地上解放出來。這可經由農業的機械化或其他增進土地生產力的方法達成。如果開始於土地，則被替代的農業勞工，必須給予其他的就業機會。

三、原料

有關落後地區資源的討論，只能出諸一般性的方式，因爲已利用的或潛在的原料，各地區變化甚大。

下面即係若干廣泛的結論：

第一、大多數落後地區的開發工作，因缺乏適當的原始調查而受到阻礙。很多資源，其範圍和所在地迄未確定。而已知資源的開發，又常因缺乏足夠的勞力供給而被延遲。惟當工業化工作逐漸開展後，此一問題可望自動得到解決。

第二、外資參加落後地區之開發，常造成浪費，使長期的健全發展，犧牲於目前的高利潤引誘之下。落後地區的整個經濟，又常儘量配合對外貿易的需要，而忽略當地的開發需要。事實上，照統計所示，生產原料的國家，其對外貿易條件，在長期內是愈來愈不利的。

第三、應鼓勵原料在本地加工，但通常的情形，是將粗糙的原料出口國外去和當地經過加工的原料競爭。事實上，在出口之前，只須稍花成本，即可將粗糙的原料充分加工。此外，如果對出口原料確立標準商標及品質等級，則出口所得，可望大大增加。如馬來亞之橡膠分等，即為一例。

第四、動力（煤或水力）也可認為是一種原料。欲求獲得充足之動力供應，須有大量金錢支持其開發。惟動力之重要性，似不必過份加以強調。大規模進行水力發電工程，並顧及灌溉目的，誠足以大大提高生產力及生產潛能。但此類開發，需要鉅量投資，而其利益，多半比較間接，且至少須在投資若干年後始能實現。

對此問題，我們可以想出一個短期的解決辦法。類似水力發電工程，需要大量儲蓄——或「遞延的花費」——來完成。然而落後地區的特徵之一，是人民生活在生存線上，除掉目前消費外，根本沒有（或很少）剩餘。現代的機器，又只能發出小規模的動力。因此，解決之道，第一步在發展較小規模的工業，由其本身自備動力。一旦小規模的工業化提高了生產力和每人所得後，再把這新增的所得的一部份，用來進行大

規模的電力發展計劃。

以上僅係對原料提出一些問題而已，談不到其他。此類問題，既無現成答案，又無易行的解決辦法。最易成功的發展方式，是以整個配合的方式，把資本、土地、和勞力同時配合運用，這樣，進步就可以較為平坦而不致成為突發突止。

從上面的分析中，可以確立一些暫時性的結論：最好的工業化計劃，將是建築在地方性或區域性基礎上的計劃。這樣，最初的费用可以減到最少限度。對於目前閒散未用的或僅部份利用的勞力和其他資源，如能加以更深入，更有效的利用，定可使生產力提高。至於大量投資，可以等待每人所得增加，人民可以延遲其花費（亦即進行儲蓄）而不致發生困難時再行進行。這樣，在需要資本最迫切的時候，可以有資本應用。亦即是說，在土地和勞力已經充分利用，只有藉助於資本始能增加生產力的時候，地方性的工業化，可以創造有利於更進一步發展的環境。當牠發生時，牠必然地是自我激發，並且自我持續下去。人們可以由此學習工業技能。而且，當他們的生產力增加時，他們的收入以及他們對財貨和勞役的需求也將增加，這些又為未來的生產樹立一健全的基础。

這並非表示，一些五年計劃式的發展，不能在短時期內，以更有效的方式創造更大的每人產值。不過，根據過去經驗以及對未來的展望，一種緩慢的、循序漸進的發展方式所引起的長遠後果，比較要更好一點。這不只是因為其中所涉及之無形成本要少一些，而且，從金錢計算上說來，牠可以產生一個更完全，更有效率，和更有生產性的國家組織。

工業化和國家的開發，並不完全依仗生產。同樣重要的，還有產品的適當分配和市場。實在說，「生產」和「市場」二者是全然互相倚仗的。因此，下面對於工業化發展所必需具備的「市場因素」，予以簡

四、市場和分配

落後國家雖有龐大的潛在需要，但牠們却都是貧乏的市場。

為了地理上的以及歷史發展上的原因，很多落後地區都比較難於接近。除了為着便利出口品起運所建立的運輸設施外，此外就少有擴充。既無地方性工業化來增加牠們的生產力，又無適當的教育或對外界的接觸來刺激潛在的需要，於是大多數落後國家的市場，就多只限於發生國際貿易的少數中心。

發展現代化的運輸系統，相當昂貴。這一問題，頂好照前述發展電力供應的建議方式處理。

交通網的建立，應當暫緩。俟當地的工業化把每人所得提高到有剩餘可用來投資的地步後，再行舉行。生產力一日不能提高，則交通工具的潛在有用性，也只限於低水準的生產和消費，難以發揮其最大功能。如果暫緩建設，俟生產和潛在需要的水準提高後，那時發展交通運輸網，也就不愁沒有資金了。而且，由於生產和消費水準的提高，對於有效率的運輸勞役的需求，到時也必然迫切。

就不少落後國家的發展型態加以研究的結果，我們得知：即令是極微量的生產力的增加，也足以使需求方面，發生立即的，幾乎同比例的增加。因此，只要有了少量的資本可供額外的花用，則即可能使工業化的巨輪向前邁進。一旦人民有了可供花用的資金，使其本身的新增需求變成有效需求，生產必會被刺激來滿足此等需求，生產既增加，所得必然增加，而新增的所得，又會創造出新增的需求。如此循環推衍，經濟乃能迅速發展。

五、工業化的規模

在進行工業化時，應當採用大規模的，全國性的計劃呢？還是採用區域性的，小規模的計劃？此一爭論甚關重要。現在不妨就經濟上的考慮以及人類行為，人類慾望的觀點，加以研討。

小規模的，以地方為基礎的工業化，其主要經濟利益，在其能利用較為豐富現有的生產因素，進行初期的發展。牠可以就當地勞力，當地自然資源，以及累積下來的當地需求，加以更有效的利用。至於牠對稀少的因素——資本——的需要，則維持在最小的範圍之內。

大規模開發所牽涉的龐大費用，多屬於電力、交通運輸、附帶的勞役，以及進行重大工業開發所免不了的一切間接費用，例如都市化的成本之類。小規模的地方性的計劃，暫時不需要應付龐大的資本支出，等到當地的勞力和土地，經過更有效的利用後，仍不能增加當地的生產力時，始發生此種需要。到了那個時候，由於生產力提高所引起的每人所得的增加，將容許一部份的儲蓄用於投資。這些初期的小量儲蓄，應當用於最能直接提高生產力和增加每人所得的投資上去。

自然，這是一個比較緩慢的程序，雖然在通常的情形下，欲增加資本投資從事消費品的生產，必須俟消費者的所得獲得增加。

地方性的工業化計劃，顧及一般人民缺乏法人經驗的事實，並能有效地區集家庭資金。一個小規模的地方性的企業，其所牽涉的投資風險也要小得多。開始時的失敗風險既是很小，有利於未來大規模投資的環境乃因以形成。此外，地方性的投資可以使小額儲蓄者隨時看到他的投資，並參加其管理。由此，他對於他的投資的技術和希望等，都將逐漸產生親切的關懷。

地方性的開發，可以減輕農業就業過渡至工業就業時所發生的困難。因為技藝係逐漸增進，毋需突然破壞傳統的生活狀況。

此種地方性的工業化，還可以使工業和農業的發展，更趨於多方面化，因為牠得滿足多方面的當地需要。教育也可以普遍化，而且，由於管理和產品運銷的問題也比較簡單，當地的開發可以很容易推進。

很明顯，地方性的工業化計劃，也有其缺點。主要的是，牠的直接效果必然少於大規模投資計劃下的直接效果。而且，在現代式的生產中，要建立小規模的，合乎經濟的生產單位，相當不易。通常最有效率的生產單位，其生產所依據的基礎，都不局限於當地的生產因素和當地的需求。

反對以地方為基礎來進行經濟開發的，尚可見之於各落後國家政府所採取的一些政策。牠們的目的，通常在求得國家的自給自足，採用先進國家的最有效率的技術，而不顧及當地的情況。在一定限度內，只要有了投資資金，大規模式的發展自然也可以和地方性的工業化同時進行。例如紡織工業就是一個很好的例子。紡紗需要高度資本化的生產程序，至於織布，則採用鄉村工業式的方法，也差不多能和工廠式的生產同具效率。

二次大戰後，世界不少國家遭逢外匯短絀的困難，這當然是一時的現象。但無論如何，在擬訂計劃時，必須注意一件事實：進行現代式工業化所需的東西，很多須由國外買進，而以當地產品償付。工業化計劃下的外匯支出，應在最短期間內，求得補償。而補償之道，即在於同期間內，相應地減少進口。例如泰國，在大戰後鼓勵國內栽植烟草，同時輸入製烟機器，由國內製造香烟。製烟機器所牽涉的外匯支出，不久即為進口烟草製品的大量減少所抵銷。同時，國內農民却多了一種新的經濟作物，增加彼等的額外收入。