

臺灣經濟發展

(上 冊)

張 果 爲 主 編

正 中 書 局 印 行



版權所有 翻印必究

中華民國五十六年九月臺初版

中華民國五十九年十月臺三版

臺灣經濟發展 (全上下冊)

上下兩冊 基本定價 七元五角

(外埠酌加運費滙費)

主編者	張	果	爲
出版者	黃	季	陸
發行人	李		潔
發行印刷	正	中	書局

(臺灣臺北市衡陽路二十號)

海外總經銷 集成圖書公司
(香港九龍亞皆老街一一一)

海風書店

(日本東京都千代田區神田神保町一丁目五六番地)

內政部登記證 內版臺業字第〇六七八號 (6055) 旭
(1000)

前言——工作緣起、內容概要及讀者指南

中華民國臺灣省自光復以來，在經濟建設方面有顯著之發展，美援停止已滿兩年，仍能運行自如，普遍引起矚目。執政黨中央設計考核委員會於民國五十年十二月一日行政院公布第三期臺灣經濟建設四年計劃後，曾囑託約集臺灣大學幾位同仁對此計劃作一研究，旋於民國五十一年九月提出一報告名曰「第三期四年經濟建設的研討」，該會比以專題研究叢刊六〇七號印出。茲已事隔五年，不但第三期四年計劃早已執行終了，而第四期四年計劃亦已實施兩年，第五期四年計劃正在有關機關研議釐訂之中。此時對臺灣光復以來的經濟發展，作一全面性的客觀研討，應屬十分重要。該會現任主任委員黃季陸先生，有鑒於此，乃囑託約集國內經濟學家、社會學家及有關機關研究有素之主管人士共同研討，分別撰寫專文。此項研究工作於民國五十五年七月開始，迄今已歷一年，茲完成了十三篇著作，除於

第一章、緒論，敘述臺灣歷史沿革、自然資源、日據時期所奠定之經濟基礎及其他建設前夕有關事項；

第二章、成長總論，概括研討其發展實際成績；

第十一章、經濟建設計劃的設計與實施，敘述四個四年經建計劃具體內容；

第十三章、結論，作一研討結果的提要及展望未來的成長趨勢與提出幾項重要建議外，並於其餘九章中分別敘述農業、工業、交通、對外貿易與國際收支、租稅與財政政策、金融與物價、人口與就業及社會結構與教育發展等重要事項。各章所用方法，或重歷史性的描述，或重計量的分析，大部份則二者並重。雖然各章係分別寫出，但經十餘次的共同研討，全書前後仍力求一貫，相同統計數列有用在不同各章之時，因方式不同，引伸

2 臺灣經濟發展

意義或亦有不同，仍勉求重複或矛盾的避免。全書約六十五萬言，讀者如無暇於短期內一貫讀之，則請先讀結論、成長總論、緒論及經濟計劃的設計與實施諸章，然後視興趣之所在，再詳讀有關各章。每章均列詳細目錄於篇首，可藉以明悉其全部內容，雖未編一索引，翻閱尚屬方便。

此項工作之推進，不但有賴於黃主任委員季陸之信託，亦有賴於其隨時之指導。黃先生於內政部長任內推動臺灣土地改革的實施，於教育部長任內，策劃建設與教育合一的實現，並製訂十八年長期教育發展計劃，俾教育之發展與經濟之發展相配合。凡此諸端，均以民生主義之實踐為出發點，為研究經濟成長可資參考的一項寶貴經驗。本書各章除各執筆人交互審查外，並另請幾位先生審閱其中幾章或全部。中央設計考核委員會諸同仁及其他有關方面的協助，均為本書迅速問世的重要因素。此外，臺灣銀行、財政部、經濟部、行政院國際經濟合作發展委員會、中國農村復興聯合委員會、交通部及行政院主計處等，或給予精神上與物質上的援助，或給予資料的供應，均對同人的研究有甚大的鼓勵，謹此一併深致謝意。

茲附各章執筆人、審閱人及有關協助人士名單於後。

張果為

民國五十六年七月
於國立臺灣大學

一、各章執筆人

- 第一章 翁之鏞 考試院考試委員、中央設計考核委員會委員
兼經社組召集人、政治大學兼任教授
- 第二章 郭婉容 臺灣大學經濟系教授
- 第三章 王友釗 農復會組長、臺灣大學農業經濟系教授

- 第四章 張溫波 農業經濟學碩士、經合會第三處
施敏雄 經濟學碩士、經合會第三處
- 第五章 薛天棟 臺灣大學經濟系講師
- 第六章 梁國樹 臺灣大學經濟系教授
- 第七章 張果爲 臺灣大學經濟系教授、中央設計考核委員會
委員
陸民仁 政治大學教授、中央銀行研究員
許德安 臺灣大學經濟研究所研究生
- 第八章 潘志奇 臺灣銀行經濟研究室副主任、臺灣大學經濟
系兼任教授
張仁明 中央銀行研究員
袁穎生 物資局祕書
- 第九章 陸光 臺灣省社會處專門委員、師範大學兼任授教
- 第十章 龍冠海 臺灣大學社會系教授兼主任
范珍輝 臺灣大學社會系副教授
- 第十一章 葉萬安 經合會第三處副處長
馬乾意 臺灣大學講師、經合會第三處
- 第十二章 康代光 考試院考試委員
- 第十三章 張果爲 見前

二、審閱人

- 劉大中 康乃爾大學經濟學教授（全部）
費景漢 康乃爾大學經濟學教授（全部）
顧應昌 密歇根大學經濟學教授（全部）
蔣碩傑 羅徹斯特大學經濟學教授（第二章及第十三
章）
邱士耀 華盛頓大學統計學教授（全部）
寇龍華 臺灣大學統計學教授（全部）

夏期岳 徵信新聞報、聯合報、經濟日報主筆(全部)

三、中央設計考核委員會主要協助人

林祕書玉存 袁總幹事嘉會 戴編審立言

本書付梓之際，欣聞 蔣總統於民國五十六年六月二十七日國父紀念月會中昭示：「我們要繼續耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育計劃。」行政院旋即約集臺灣省及臺北市政府根據 總統指示，會商決定於民國五十七學年度實施。此一計劃不但對財政收支及教育行政有重大影響，對於經濟發展，自亦發生作用，茲就後者略述之：

1. 因國民教育延長三年，則勞動力人數減少，就業機會的需要減少，失業率在經濟成長率不變條件下隨之減低，不完全就業人數亦減少。

2. 因教育支出之增加，政府消費增加，因原可就業的少年人，今延長就學時間，民間消費亦增加，消費增加的結果，致儲蓄減少，則資本形成亦可能減少。

3. 因延長國民教育三年，則勞動素質隨之提高，如三年初中教育與職業訓練相配合，或於人民教育水準普遍提高後，加強職業技能之灌輸，則整個工作效率可因提高，自可促進經濟發展。

4. 實行延長國民教育之初，因消費增加，儲蓄減少，可能稍稍影響經濟發展成長，但僅為短期的，俟勞動素質提高(三年後)，增加一般工作效率，即能抵消有餘，而且在初期增加教育支出之際，若能有效的利用征稅以控制其他消費，俾儲蓄不至減少，或加強利用外資僑資，即可減少此項影響，或並使之完全消失。故此項政策。對今後的經濟發展，實有莫大的裨助。

張果為 又識

民國五十六年八月

臺灣經濟發展

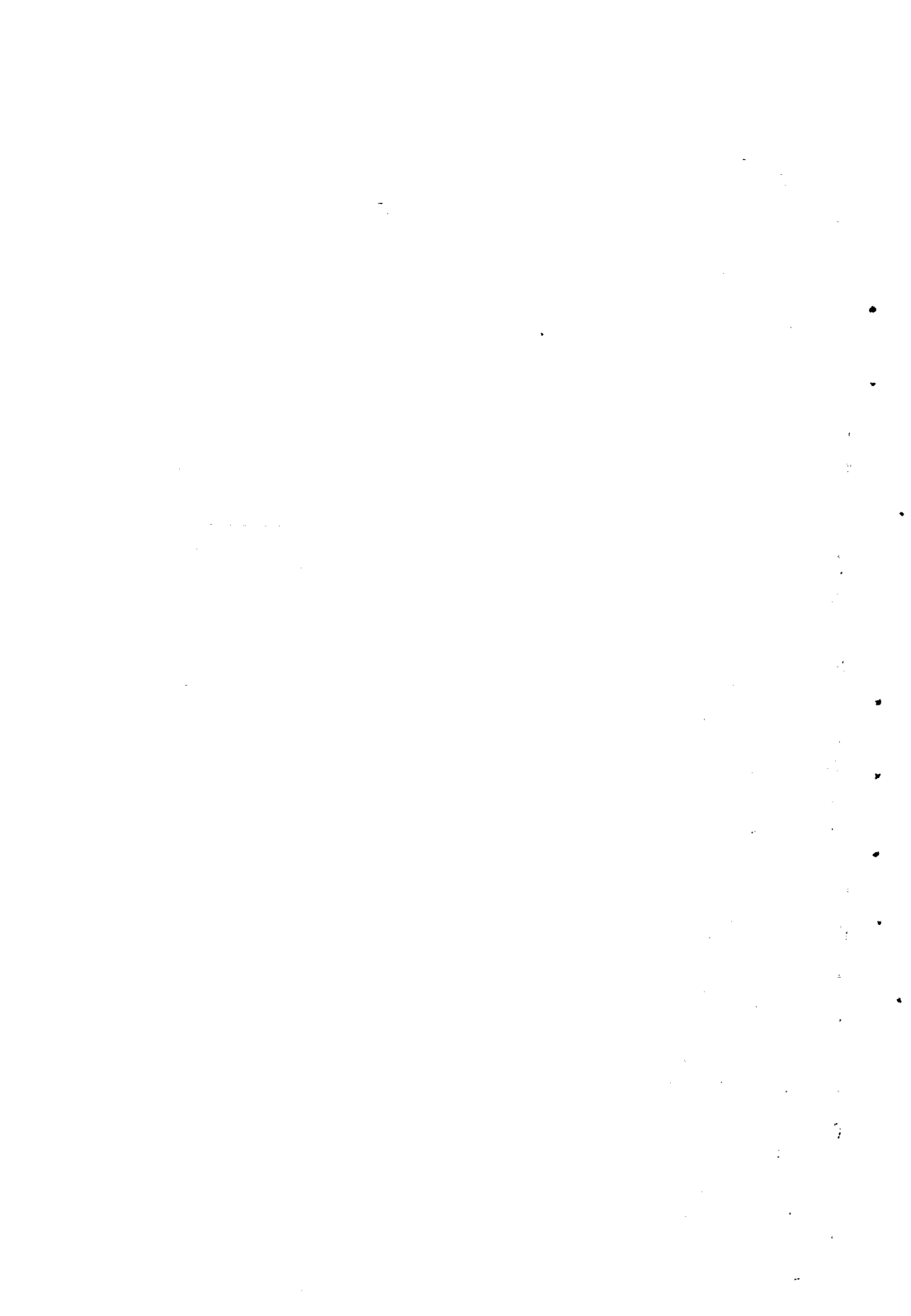
目 錄

第一章	緒 論	1
第二章	臺灣經濟發展——總論	27
第三章	臺灣之農業發展	159
第四章	工業發展	247
第五章	臺灣交通運輸的發展與前瞻	363
第六章	對外貿易與國際收支	415
第七章	財政收支概況與展望	469
第八章	金融與物價	505
第九章	人口與就業	575
第十章	社會發展與生活方式	697
第十一章	我國經濟建設計劃的設計實施 與檢討	749
第十二章	經濟成長與教育發展	827
第十三章	臺灣經濟發展的評價與展望—— 代結論	869

第 七 章

財政收支概況與展望

第一節	財政狀況的綜合觀察.....	471
第二節	政府一般支出概況	480
第三節	政府課稅收入.....	483
第四節	財政收支平衡的分析.....	485
第五節	財政在經濟發展中所能負荷 的任務	488
第六節	臺灣的稅制問題	493
第七節	最近一年（民國五十五年） 發展之概況	503



第七章 財政收支概況與展望

第一節 財政狀況的綜合觀察

臺灣省於民國三十四年十二月光復，迄今已逾二十年，其間預算制度之確立，財政收支之平衡，美援之運用，租稅之整頓，皆充分表現政府在財政上力求健全之精神，今日臺灣經濟所以迅速成長，財政政策之妥善運用關係頗大。當然，績效預算之貫徹實施，租稅制度之改革，以及美援停止後政府投資經費之籌措等，均待進一步努力。茲將二十年來臺灣省財政以收支為重心，分為下列三個時期綜合敘述之：1.通貨膨脹時期。2.整理租稅及運用美援時期。3.實行績效預算及運用公債時期。

第一階段：通貨膨脹時期

(民國三十四年至三十八年)

自民國三十四年十二月十五日至四十年底止，臺灣省的政府收支，係屬暫時特別預算時期，包括中央（在臺部份）、省、縣、市之歲出歲入統籌處理；政府接收臺灣省之初，係沿用前日據時代「臺灣總督府」昭和二十年度（民國三十四年十二月十五日至三十五年三月三十一日止）之預算以為收支準則。當時稅收尚屬有限，以致三十五年度之歲入總額中賒借收入竟達40%以上，合舊臺幣12億5千餘萬元，另外尚虧絀60餘萬元。至于三十六、三十七兩年度政府經費多賴發行摺注，故通貨發行額以三十五年底，舊臺幣53億元為準，三十六年底為3.2倍，三十七年底為26.5倍，到三十八年幣制改革前夕（三十八年六月十四日）後，舊臺幣之發行數額已高達99倍，財政收支之實質虧絀，悉為通貨膨脹掩所蓋。儘管如此，政府在這一階段的財政，仍於動盪中謀求增強地

方財政之基礎。惟預算之範圍僅限於政府經常支出，投資支出則付厥如。

由於通貨膨脹，稅收數額也直線上升，三十七年度較三十六年度增高6.6倍。稅制方面，日據時代末期，稅捐苛重，僅國稅一項即達32種之多，地方稅課尙不在內。政府接收後，一面明令廢除苛雜，一面將存留各稅，分別參照中央稅法修訂，繼續徵收。中央在臺國稅，除關、鹽兩稅外，均委託地方代徵。三十五年起，菸、酒兩項仍辦專賣，並停徵貨物稅；戶稅一項因係地方財政重要稅源，仍按每戶資產額及收入額繼續課徵。至此，國地稅課，除一部份保留因地制宜之措施外，均逐步改按中央稅法辦理。

第二階段：整頓租稅及運用美援時期

（民國三十八年至五十年）

租稅收入係政府財政收入之主要泉源，泉豐則流沛，源竭則河枯。但整頓租稅之前提則在幣值穩定。

三十八年中央政府遷臺，於六月十五日公佈幣制改革方案，發行新臺幣，政府為樹立幣信，特以黃金80萬兩作為改革幣制基金，由於歷經通貨膨脹之教訓，當局乃嚴格控制發行，緊縮預算，使幣值較為穩定，財政基礎初步奠立，該年度各級政府總決算，計收支相抵尙結餘新臺幣1,300萬元，三十九年結餘數更增至2,600萬元，以後各年結餘均在3,000萬至7,000萬元之間。另一方面，政府復積極整頓公賣利益，加緊清理日產，逐年增加積極性支出，核減消極性預算，力求財務收支之平衡，建立健全之預算制度。民國四十七年外匯貿易改革，逐步簡化匯率，使對外貿易逐年擴增，外匯收入增多，新臺幣幣值更為穩定，而財政之根基益形堅實。

自民國三十八年起迄五十年止，政府歲入金額（決算數）增加46倍，而歲出金額則提高52倍，若消除物價影響，前者約增加

3倍，後者約增加3.5倍。政府收支所以不斷擴大，主要原因係由於經濟發展，租稅及公賣收益增加；另一方面，美援的幫助，亦為重要因素。

自民國四十年起，美國在共同安全法案下之一般經援（分直接軍援、軍協援助、防衛支助、技術合作四項。） ，四十三年起，在「四八〇公法」項下的剩餘農產品援助，列入政府帳「來自國外經常移轉」項下者，至五十年平均每年約新臺幣27億元（五十三年幣值），佔政府經常收入21%左右。政府投資支出，平均每年為11億元（五十三年幣值）；美援除補助此項開支外，並用以彌補部份建設性之經常支出。

歷年美援之協助可從計劃型與非計劃型兩方面說明；由四十會計年度至五十三會計年度止（後三年屬第三階段時期。）十四年間，計劃型美援總額為 38,450 萬美元，大部份用於政府之各項經濟建設，小部份用於技術合作。在經建方面的分配：用於電力計劃者最多，佔41.7%，其餘依次為工礦計劃21.9%，交通計劃13.9%，農業計劃 8.9%，教育計劃2.4%，公共衛生計劃2.2%。自四十至五十年間，臺灣電力生產增加1.7倍，工礦總生產增加2.4倍，此種成就部份應歸功於美援之幫助。

至於非計劃型美援係以援款輸入一般物資器材等，供國內銷售或適應經濟上之一般需要，（計輸入資本財22.8%，農工原料41.9%，消費品35.3%），銷售所得列入相對基金，一部份直接補助財政，另一部份則用以補助教育、文化、醫療、農耕等事業，代替政府之支出，或以貸款方式扶助公、民營企業的發展，代替政府與社會之投資。

新臺幣改革初期，人民因久經通貨膨脹，對幣值缺乏信心，加以物資缺乏，故物價波動仍甚激烈。根據省府主計處統計，以三十八年六月十五日，幣制改革之初為基期100之臺北市躉售物價總指數，三十九年指數為270，四十年為447，四十一年

爲556，由此可見一斑。美國經濟援助到達後，一方面使物資充裕，物價安定；另一方面銷售美援物資可以使通貨回籠，彌補財政赤字與加強經濟建設，對經濟安定有莫大之裨益。

目前我國已由受援國躍升爲技術援外國，國際間咸認爲我國係運用美援最成功國家之一；事實上，美援運用對我國財政與國際收支之平衡，物資之供應，資本之形成，乃至經濟、貿易之發展等，均有相當貢獻，從民國四十年至五十年，國民生產毛額成長率，平均每年高達7.3%，得力於美援者頗多。

除稅收及美援外，政府公營事業每年繳庫盈餘，亦佔相當重要地位。從附表可以看出，財產及企業所得，在民國四十五年以前，因數字不大，故所佔比例較低，但自四十五年後比例乃逐漸提高，迄五十年止約在經常支出中佔12%左右。

至臺灣各級政府收支之結構，自民國四十至五十年政府經常收入中，稅課收入平均約佔62.4%，國外移轉收入佔21%，財產及企業所得10.2%，來自家庭及其他之經常移轉6.4%；是以稅課爲收入主要泉源。惟稅課收入在經常收入中之比重，由四十年之53.9%，遞增至四十六年67.1%之高峯後，又遞減至五十年之62.1%，財產及企業所得則有逐年增重之勢。支出方面，國防及一般行政費用佔政府消費支出66.1%，爲財政上最重之負擔，其餘依次爲：教育及研究9.9%，司法及警察6.2%。

預算制度之良窳，爲財政功能發揮之重要因素。自民國四十年起，政府財政成立一收支劃分系統，確實劃分中央、省、縣、市各級政府稅源及分配成數。終止原來的特別預算，同時勵行公庫及預算制度，實行統一軍政公款存匯辦法，納預算於正軌。民國四十三年起復將財政年度（通稱會計年度）由曆年制——一月一日至十二月三十一日改爲七月制——七月一日至次年六月三十日，統一施行。民國四十七年以後，臺灣省財政係以集中財力重點使用，加速經濟發展爲目標，在不提高稅率和不增加稅目原則

下，改進稅務。此外並整理公營事業，以增加繳庫盈餘，爲使有限財源能充分運用，乃實行計劃預算，要求預算與工作計劃密切配合。預爲第三階段之績效預算奠定根基。

賦稅整理爲臺灣財政上最艱巨而有待繼續努力之一項工作。政府投於此項工作之辛勞以及所獲成果，雖不算少，然租稅結構仍停留於間接稅佔80%以上之落後階段，前途荊棘猶多。茲擬將此一時期稅制稅法上重要變革，作一較詳細之敘述。

三十九年政府遷臺之初，爲增強地方軍事防衛力量，開徵防衛捐，就各項稅費附徵，同時籌擬整頓各項稅捐，統一調整稅目稅率，以期平均負擔，增裕庫收，於四十年制頒「臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽征條例」，其重要規定如下：

1. 停徵礦產稅及營業牌照稅；
2. 調整國地各稅稅率，大部份均較稅法規定之稅率，分別降低；
3. 綜合所得稅與戶稅按收入額課徵部份，實行連繫徵收。
4. 劃一罰則，并採硬性規定，俾免分歧，而利執行。

惟統一稽征條例係整頓稅捐之過渡措施，財政部爲積極建立以直接稅爲中心之稅制，改善租稅結構，於財政收支劃分法中除對各級政府稅目作若干修訂外，並規定各級政府機關因適應特別需要，得經各級議會之同意，舉辦臨時稅課（如防衛捐）。

至各項稅法，亦自民國四十年起陸續分別修訂，至四十四年底，計有所得稅法、遺產稅法、營業稅法等十種稅法修正案，均先後完成立法程序，公佈實行。

民國四十七年，財政部爲配合政府發展經濟之政策，與省政府合設賦稅研究小組，再度提出各項稅法修正案，其所根據之原則爲：(1)繼續改進所得稅制及整頓各項稅捐。(2)運用租稅減免措施，獎勵投資，促進生產，拓展外銷。(3)逐步廢止戶稅及防衛捐，避免重複課徵，並簡化稅目。(4)簡化稽征程序便利繳納。根據

以上原則，全盤修正稅法工作，截至五十五年九月底止，完成立法程序公佈施行者，計有所得稅法、貨物稅條例、營業稅法、實施都市平均地權條例等 8 種，已完成修正草案者有遺產與贈與稅法，印花稅法兩種。四十九年且新頒「獎勵投資條例」，規定減免若干種稅額以促進投資；五十年再修正統一稽征條例。其間四十八年八月至次年六月曾因八、七水災，總統頒緊急命令徵收水災復興建設捐。

稅務行政爲租稅整理中最基本、最重要之一環。民國四十年統一稽征條例施行之初，政府大事整頓稅務行政，其重要措施有下列數端：

1. 建立營業稅課稅制度：實施統一發票辦法，以發票之營業額，作爲課稅依據，防止稅務人員任意核稅。

2. 調查稅源：民國四十年初，全省舉辦工商普查及房屋普查，控制課稅單位。又營利事業所得稅開征之前，復依法實施全面查帳，核實稅課，樹立稅基。

3. 樹立稅政威信：臺灣省光復後，都市人民納稅逃欠成風，民國四十年起，賦稅征期截限之前，先多方宣傳，限滿後復嚴格執行滯納罰款，威信既立，稅風藉以扭轉。

4. 培養稅政幹員：大量吸收大專畢業生充任基層幹部，發揮蓬勃朝氣，並經常舉辦財稅人員訓練班，啓發其工作情緒，指導其業務技術。

5. 均衡稅捐負擔：根絕雜項攤派，平衡工商（都市）與農村負擔。

此後各項稅捐稽征之加強，年有改進，譬如民國四十二年嚴查機會稅，查緝私宰；設立駐廠員，加緊貨物稅的稽征；民國四十四年頒行懲治走私條例，對關稅之徵收頗有幫助。四十七年復由省財政廳頒令稅務人員管理辦法，隨後並舉行稅務人員的特種考試（自民五十年開始），對於稅務人員風紀之整飭，工作效率

之提高有相當效果。民國四十九年在臺北、臺中、高雄三處設立財務法庭，清理欠稅。以上措施皆使稅務在逐漸進步之中；政府稅課收入由民國四十年之42億5千萬元（五十三年幣值），逐年增加，到五十年達106億8千萬元，為民國四十年之2.5倍，即其具體成效。

惟此一期間之租稅結構，仍以間接稅為主，達83.8%，直接稅僅佔16.2%，距理想尚遠。至於直接稅制之建立除有待稅法稅制之進一步變革而外，各階層納稅人納稅道德之培養亦殊重要。

第三階段：實行績效預算及運用公債時期

（民國五十年起）

前一階段，臺灣省財政在美援滋潤下迅速茁壯，於今已脫離苗圃，獨立發展，表現活潑之生命力。自然，學步之初，不免蹣跚，但這是成長中必經的歷程；茲將這一歷程的政府財政作一敘述。

民國五十年美國國會通過「國際開發法案」後，援華之贈款日減而以貸款取代；基金貸款遂為此期美援之主體（分為計劃型與物資貸款兩種），其總額在五十三會計年度前計僅12,000萬美元；而贈與性經援，更自五十四年起全部停止，政府收支之平衡因此頗感困難。由政府帳觀察，經常帳中「來自國外經常移轉」項下之收入，以五十三年幣值計算，民國五十年為36億1千萬元，五十一年遞降至18億1千萬元，減少約一半，至五十四年只剩7億5千萬元；而資本調整帳五十三、五十四年之公債加除借收入已遠超過其投資餘額。且政府負債數額亦在不斷爬高中，由民國四十九年之38億7千萬元陡升至民國五十年的51億5千萬元，一年之間增加12億8千萬元；至五十四年又升高28億8千萬元，為四十九年債額的兩倍，在逐漸擺脫美援的支撐時，每年平均約20億元的政府投資支出，十分之六倚賴於負債之挹注。

雖在自力更生初期，此階段的國民生產毛額，卻有平均10.1

%成長率之優良表現；然而，政府部份用於彌補經常虧絀之負債額，若繼續依近年平均每年16.2%之增加率爬升，將漸達社會負荷能力的最大限度，則經濟發展之前途不免受阻滯。

第三階段的收支結構，收入部份較上階段更倚重於稅課收入（佔經常收入69%）及財產與企業所得（佔16.2%），而來自國外經常移轉則相對降低（佔9.6%），五十四年後此一趨勢仍將繼續。由於國際糖價之上漲，台糖公司繳庫盈餘激增，使五十三、五十四兩年之財產及企業所得，每年均在新台幣40億元以上，佔全部收入達20%左右，相當於五分之一，是一特殊現象。至於支出部份之各項比重，較上期並無重大變化。

由於前期預算制度不够周密，政府對各行政機關工作效率及成果無法作有效稽考，不免有浪費情事，故於民國五十二年，積極推行績效預算，以各機關業務及工作計劃估計成本，作為制定預算主要根據，且易於實行績效考核，暨協助立法部門審議施政計劃，議決財經法案，監督支出目的，而為達成工作成果的有效控制方式。惟優良之制度有賴於認真執行，苟敷衍塞責則不啻虛設。在目前財源拮据，費用浩繁情況下，吾人深冀此項制度能圓滿成功！

民國五十二年所得稅法再度修正頒行，改採藍色申報制度，鼓勵人民自動誠實申報；營利事業所得稅申報單位數，若以五十年（即修正稅法前一年）為準，五十一年增為179.2%，五十二年提高達233.8%，綜合所得稅申報單位（戶）數，五十一年增為130.1%，五十二年更達145.3%，今後循序推進，並加強課稅資料之控制、整理與運用，以期覈實稽征，當不難為所得稅制奠定堅強基礎。

同年在省財政廳之下成立稅務處，以指揮監督各縣市稅務工作，其重要興革有：建立督察制度，派遣專人經常巡察各縣市，考核稅務人員風紀；擬定稅務人員互助辦法；增發稅務人員津貼；