

國際資金流入

葉學哲 著

李國鼎主編

中華民國經濟發展策略叢書



1112
D2503
433

中華民國經濟發展策略叢書・李國鼎主編

國際資金流入

葉學哲 著

H. 1002.7.8

序

自十九世紀以來，我國有識之士懷於國勢的積弱和人民生活的困苦，莫不對國家現代化寄以無比的期望，並亟思有所盡力；而國家現代化的最重要條件之一，便是經濟的開發。

國父 孫中山先生的三民主義，為建設新中國揭示了一條正確的道路；其中的民生主義，則為經濟建設提供了指導原則。非常不幸的，自辛亥革命、肇建共和以後，中華民國歷經軍閥割據、對日戰爭，以及共匪叛亂的干擾，使國家長期陷於動盪不安之中。其間雖經種種努力，艱苦建設，終為環境所限，不能有效開發，使經濟迅速成長；反因戰亂緣故，陷國家經濟狀況於日趨惡劣之境。

民國三十八年（西元一九四九年）政府遷臺以後，痛定思痛，毅然決定於面臨匪軍侵襲、國家危急之際，同時進行加速經濟發展的國策，確認“三分軍事、七分政治”的原則，從政治、經濟、文化各方面埋頭建設，使臺灣成為三民主義的示範地區；以宏揚三民主義的優越性，達到號召大陸同胞共起復國的無形力量。

自民國四十年代至六十年代的二十餘年中，中華民國在臺灣地區的經濟發展，已被國際間公認為是第二次世界大戰以來最成功的範例

之一。這一“經濟奇蹟”的創造，實至為可貴。回憶臺灣光復初期，物資極端缺乏，通貨膨脹惡化，由於政府一連串的改革措施，包括與通貨膨脹的搏鬥，土地的改革，鼓勵民營事業發展，按照進口替代工業、加工出口工業、中間原料工業、基本工業、技術密集工業順序發展的工業政策，投資環境的改善與鼓勵，外匯和賦稅制度的興革等等，乃得扭轉局面，使經濟自動盪趨於穩定，在穩定中得到發展；使社會自貧乏轉為豐足，在豐足中厚植力量。不過，在這一段努力的過程中，並不是一帆風順，中間曾經遭遇數不清的誤解和責難。因此，我們覺得有必要把這一段艱辛歲月中的奮鬥過程，加以整理紀錄，不應讓其隨着歲月的消逝而被忘懷。

我們中華民族具有悠久的歷史文化，有其極為優越的傳統，但傳統有時也會成為束縛進步的力量。當我們檢討過去二十多年臺灣經濟發展史時，會發現自觀念、制度、方法處處都受到傳統的約束，而利弊互見。在決定經濟發展策略時，最大的困難並不在於新知的吸收、技術的學習、資金的引進；而在於觀念的溝通。在推行經建計畫時，用於執行計畫的時間恆較用於溝通觀念的時間為少。在這樣一個社會中，從事經濟建設，需要更多的勇氣、決心和魄力，而這種精神條件實在並不易得。

臺灣二十多年的經濟發展，在我國經濟發展過程中，另一值得重視之處，便是在這一段時間中，我國從農業為主的社會轉變為工業為主的社會，這實在是一個極為重大的轉捩點或里程碑。由於這一轉變，不但使固有的社會經濟結構脫胎換骨，而且也對社會的其他層面，如生活規範、價值標準、道德觀念等等，產生巨大的衝擊作用，有待我們去調整它、引導它，俾使中華文化蘊育新的內涵。

國鼎有幸曾經廣泛的參與這一階段的經濟建設，爰發起編纂“中華民國經濟發展策略叢書”，對這一期間臺灣經濟發生重大影響的若干策略，作有系統的追記和評述。這部叢書的執筆者，大部份都是當年實際參與建設工作的人士，他們以可靠的資料加上親身的體驗，追述當年釐訂政策和檢討問題的經過，也是本叢書的一大特色。希望這部叢書的編印，能够產生“前事不忘、後事之師”的教訓，為國家今後更大的進步，提供參考和激勵的作用；同時也可供其他開發中國家，作為經濟建設的借鏡。從而因經濟狀況的改進，使更多的人能够改善他們的生活條件，共享時代進步的福祉！

最後要向資助本計畫的“中國技術服務社工程教育基金”和承擔出版發行工作的“聯經出版事業公司”，致最大的謝忱！

李 國 鼎

中華民國六十八年十一月二十四日



葉學哲先生，江蘇省江都縣人，國立中央大學工學士。抗戰期間赴美研習交通，返國任職交通部技術廳。民國四十年底起，服務前行政院美援運用委員會及國際經濟合作發展委員會，擔任方案編擬與資金籌劃工作，先後歷二十餘年。民國六十二年秋，調任財政部國際資金室主任，負責國外資金籌洽，以配合十項建設；民國六十三年春，兼長國庫署迄今。葉氏以工程師參與經建規劃，而掌理全國度支，井然有序，貢獻良多。

目次

提 要	1
第一章 美援資金及其運用	3
第一節 美援的背景與階段	3
第二節 美援資金的運用方式	6
第三節 美援對我國經濟發展的影響	7
第二章 國際金融機構資金的爭取	9
第一節 國際開發協會	10
第二節 國際復興開發銀行	12
第三節 國際銀公司	18
第四節 亞洲開發銀行	20
第五節 國際金融機構資金運用的成效	24

第三章	日本貸款	27
第一節	日圓貸款的背景及洽談經過	28
第二節	日圓貸款的內容與方式	33
第三節	日圓貸款的得失	35
第四節	日本造船貸款	37
第四章	美國進出口銀行融資	39
第一節	進出口銀行直接貸款與擔保融資的 爭取與運用	39
第二節	美國民間金融機構配合進出口銀行 的融資	47
第三節	合作融資的運用	50
第四節	美國進出口銀行對我融資的展望	53
第五章	國際資金來源的擴展	55
第一節	美國民間金融機構對我經建計畫的 貸款	55
第二節	華僑與外人投資	59
第三節	分期付款	63
第四節	配合國際合作計畫的融資	68

第五節 國際資本市場融資.....	69
第六章 運用國際資金的綜合分析	71
第一節 國際資金運用對經濟發展的貢獻	71
第二節 引進國際資金的途徑與條件	77
第三節 國際資金的有效利用與自助人助	82
索 引.....	87

提 要

一國的經濟成長，主要是以資本形成爲動力；而資本的形成，有賴於高水準的國民儲蓄與投資。但在開發中國家，每因人口眾多，資源貧乏，生產落後，所得水準偏低，照顧基本生活尙有困難，又何來大量儲蓄作爲投資，以促進經濟發展？是以開發中國家在經濟發展的最初階段，往往陷於低所得、低儲蓄、低投資的惡性循環狀態，而難以突破。

開發中國家的資本形成既有上述的困難，而資本形成又爲促進經濟發展所必需，因此許多國家在從事經濟發展初期，莫不設法引進國外資金，爭取外援，以彌補國內儲蓄的不足。等到國內經濟發展至相當程度後，纔能逐漸走向自力成長，並擺脫對外資的長期依賴。

至於外資的來源，約有兩方面：一爲國外私人資金；一爲國外公共資金（包括外國政府資金與國際機構資金）。國外私人資金的輸入，通常採取兩種方式：一爲直接投資，一爲貸款（間接投資）。國外公共資金的輸入，通常亦採取兩種方式：一爲貸款，一爲贈與。第二次世界大戰結束之初，多數國家因受戰火摧殘，資金籌措極感困難，在其經濟重建的過程中，尤多仰賴國外公共資金的協助。我國經濟發展

2 國際資金流入

的初期，國外公共資金亦佔極重要的地位。

民國三十八年十二月中央政府遷臺之初，局勢動盪不安，外資來源幾告斷絕；嗣因韓戰爆發，情勢改變，美援恢復，資金取給的情況纔漸有改善，對以後的經濟安定與發展乃產生重大影響。民國四十年代至五十年代，國外公共資金如國際開發協會、世界銀行、亞洲開發銀行、日本政府及美國進出口銀行等資金相繼流入，對我經濟發展注入活力。復因政治安定、社會進步、經濟繁榮，國外私人資金亦相繼不斷流入，促成民營企業的蓬勃發展。迨至六十年代以後，國外公共資金流入，雖因國際政治因素而告減少，但由國外商業金融機構提供的私人資金已能取而代之。同時因我國國民所得已不斷提高，國內儲蓄大量增加，國外資金占資本形成的比重亦逐漸降低。惟國外資金在充裕投資財源，促進社會經濟發展方面，仍居不可忽視的地位。

本書將過去二十餘年引進外資的經過，及其對整個經濟發展的關係，作一有系統的敘述，不但保存了這一過程的歷史資料，而且可從我國的經驗中獲取教訓，以供其他開發中國家的借鏡。

第一章 美援資金及其運用

臺灣光復初期，因受第二次世界大戰的破壞，生產銳減，通貨惡性膨脹，經濟情況極為紊亂。處此情勢之下，建設資金幾毫無來源，國內資金本已嚴重短缺，國外資金亦因臺灣情況的不穩定，而裹足不前。直至民國三十九年七月韓戰爆發，同年下半年美國恢復對我援助，始有外資的引進。所以談到國外資金的流入，使我國社會經濟建設得以展開，首須提及美援的運用。⁽¹⁾

第一節 美援的背景與階段

美國對我國的援助，始於第二次世界大戰時的“租借法案”，及“聯合國善後救濟計畫”。大戰終止時，“租借法案”隨之結束，復以美蘇關係逆轉，“聯合國善後救濟計畫”亦陷於停頓。

民國三十六年六月，美國國務卿馬歇爾提出大規模對歐洲的援助計畫；次年經美國國會修正通過成立“美國援外法案”，其中第四章對華援助部份亦稱為“一九四八年援華法案”。民國三十七年七月三日，

(1) 關於美援運用的詳細內容，請參閱本叢書內“美援的運用”一書。

中美兩國政府依據上項法案簽訂“中美經濟援助協定”(簡稱“中美雙邊協定”),旨在由美國政府提供經濟上的援助,期使我國政府能積極推動各項建設計畫,以穩定國內經濟情況,及改善與其他國家的商務關係。惟經援方告開始,即因大陸陷匪而中斷,迨韓戰爆發,始行恢復。

美援恢復後,美國對我國臺灣地區的援助,自民國四十年起可分為三個階段:

1. 贈與階段 (民國四十年至四十六年): 此一階段美國對華經濟援助大部份屬於贈與性質,即提供資金供我採購物資,或派遣人員出國受訓,或延聘外國專家等之用。其中一部份以美援取得的民用物資(如小麥、黃豆、棉花等農產品),我國政府將其出售,可充裕物資供應,並收回通貨,對經濟的穩定發生甚大作用。

2. 贈與貸款並行階段 (民國四十七年至五十年): 此一階段除繼續提供贈與性的援助外,並自一九五七年美國修正“共同安全法案”以後,增列開發貸款基金,開始用貸款方式提供受援國家經濟發展計畫所需的資金。此項貸款償還期限甚長,利率亦低,使受援國家財務負擔得以減輕。

3. 貸款為主階段 (民國五十年至五十四年): 民國五十年起美國政府援外方式有重大變動,對經濟開發程度較優的國家,改以貸款協助為主,且貸款的條件逐漸依一般金融市場的條件為之,與原來低利長期的優惠貸款有所不同。以一九六一年美國“國際開發法案”所規定的開發貸款言,計分為兩類:其一為建設計畫貸款,對個別計畫如電力計畫、工業計畫等,貸給所需資金;另一為物資貸款,係貸款供受援國家進口工業設備、原料及成品所需資金。所有貸款均須以美元償還,並計算利息及手續費。不過在此階段,依美國“第四八〇號

公法”供給的剩餘農產品仍繼續適用，其條件則較為優厚。民國五十三年初，美國認為我國經濟已達自力成長時期，宣布將於民國五十四年六月底終止對我國的經援計畫，惟繼續提供軍援及供售剩餘農產品。

我國自民國四十年接受美國經濟援助，以迄民國五十四年美國對我經援停止，十餘年間共獲得十四億八千餘萬美元（詳見表 1-1），大約每年獲得的經援在一億美元上下；而在四十年代我國進出口貿易每年不過二億美元，美援所佔比重甚高，對當時進口資金的支援、國際收支的平衡，實為重要關鍵。

表 1-1 美國對我經濟援助到達金額（截至59年12月31日止）

單位：百萬美元

年	總計	一 般 經 濟 援 助								開發貸款基金	480 公法剩餘農產品
		合計	防衛支助或開發貸款			技術合作	軍 協 援 助				
			小計	非計畫型或物資貸款	計畫型或計畫貸款		小計	非計畫型	計畫型		
40	90.8	90.8	80.1	230.3	58.8	0.2	10.5	9.4	1.1	—	—
41	75.8	75.4	62.5			0.2	12.7	10.6	2.1	—	0.4
42	100.3	100.3	72.0			1.8	26.5	22.9	3.6	—	—
43	108.3	107.8	74.5			1.9	31.4	26.4	5.0	—	0.5
44	132.0	129.4	97.5	68.9	28.6	2.4	29.5	24.9	4.6	—	2.6
45	101.6	92.0	78.7	49.9	28.8	3.3	10.0	9.9	0.1	—	9.6
46	108.1	87.0	77.0	37.7	39.3	3.4	6.7	6.5	0.2	—	21.0
47	81.6	64.7	53.3	27.1	26.2	3.5	7.8	7.8	—	—	17.0
48	128.9	71.2	62.2	40.1	22.1	2.6	6.4	6.4	—	30.6	27.1
49	101.1	74.4	68.2	57.4	10.8	2.4	3.8	3.8	—	19.1	7.6
50	94.2	50.1	45.7	40.0	5.7	2.0	2.4	2.4	—	16.1	28.0
51	65.9	6.6	3.9	—	3.9	2.7	—	—	—	—	59.3
52	115.3	21.6	19.8	19.8	—	1.8	—	—	—	—	93.7
53	83.9	57.7	56.2	12.1	44.1	1.5	—	—	—	—	26.2
54	56.5	0.4	—	—	—	0.4	—	—	—	—	56.1
55	4.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.2
56	4.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.4
57	29.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	29.3
總計	1,482.2	1,029.4	851.6	585.3	268.3	30.1	147.7	131.0	16.7	65.8	387.0

資料來源：行政院經濟建設委員會編：Taiwan Statistical Data Book, 1980, 第 223 頁。

第二節 美援資金的運用方式

美國經濟援外的目的，在協助受援國家開發資源，促進農工生產，健全經濟基礎，增加國民所得，從而增強其國力。我國運用美援亦始終秉持此一目標，以力求經濟上的自立。其運用方式大別為三類：一為供給我國各項經濟建設的資金，以助我開發資源，促進生產；因係按特定計畫給予援助，故屬於計畫型援助。二為進口農工原料與民生用品，以充裕物資供應，穩定經濟，是為非計畫型援助。三為提供我國聘請外籍專家及選派技術人員出國訓練的費用，以充實經建所需人才，亦屬於計畫型援助。就運用方式而言，美援款項的運用，除極特殊的情形外，並非以現金撥交受援國自行支用。故實際上受援國並無現金收入，所獲得者僅為物資器材及技術勞務而已！在民國四十年至四十三年期間，我國運用美援多屬於非計畫型者，係因當時臺灣通貨膨脹嚴重，亟須輸入大量物資，以穩定經濟；其後則逐漸提高計畫型的用款，以配合我各項建設計畫的需要。

一、計畫型援助

1. 供給經濟建設資金：從臺灣光復至民國五十四年間，我國經濟建設資金來源，主要依賴於美援，舉凡規模較大、需要資金較鉅的建設計畫，莫不由援款支助。歷年核定數共為三億五千零八十萬美元。

2. 技術合作：經濟建設除需要器材設備外，各項專業人才（包括技術及管理專才）的培養亦不可少。歷年運用美援作為聘請專家及訓練技術人才，共支用三千零一十萬美元。其中用於教育方面為七百

九十二萬美元，用於農業方面爲五百七十一萬美元，用於工礦方面爲二百四十四萬美元，用於公共衛生方面爲二百三十四萬美元。

二、非計畫型援助——供應物資

以當時臺灣的經濟情況言，最嚴重的是物資供應不足，須從國外大量進口，故大部份美援款項係供進口物資之用。歷年核定數共爲十一億零一百三十萬美元。進口物資內容：以農產品最爲大宗，包括原棉、黃豆、小麥、大麥、麵粉、牛油、玉米、牛奶、食用油及菸草；其次爲化工製品，包括肥料、藥品、化學品、潤滑油、紙張及紙漿、橡膠及製品；再次爲機械製品；其他爲木材、紡織品、科學儀器等。

上節述及美援初期採取贈與方式，後漸改爲贈與貸款並行，但貸款條件甚爲優厚。例如民國五十四年至五十六年間，曾以年息4%、償還期間四十年的優厚條件供我部份資金。民國五十六年以後，貸款條件逐漸提高，但仍較由金融市場取得資金的條件爲優。例如美援開發貸款基金先後以年息3.5%至5.75%及償還時間三十年的條件，支助我若干工業計畫。

第三節 美援對我國經濟發展的影響

一、美援穩定我國經濟財政

從臺灣光復到中央政府遷臺，當時面臨的經濟情況是物質短缺、物價上漲。在此期間，美援先後以價值十一億餘美元的物資供給臺灣，一方面填補了物資不足的缺口，一方面美援物資出售後，產生了

大量的臺幣，對當時通貨回籠、抑止膨脹有重大的作用。

同時政府財政收支不平衡，初賴大量拋售有限的黃金，以資彌補，其後以美援物資產生的臺幣收入來挹此注彼，對政府預算的平衡，極為重要。

二、美援對我國經濟建設的支助

美援對四十年代的臺灣經濟建設，提供了主要的資金來源。例如在第一期四年經建計畫期間（民國四十二年至四十五年），美援提供的建設資金為該時期投資總額的41%；在第二期四年經建計畫期間（民國四十六年至四十九年），美援仍佔該時期投資總額的37.9%。就工業部門言，美援置重點於基本公共設施的投資，如對電力、港埠、鐵路、公路，莫不提供支援；而對生產事業，如紡織工業與肥料工業的建立與發展，美援資金亦為主要的力量。農業部門則透過中國農村復興聯合委員會的協助，從事各項農業改革，使臺灣農業單位面積產量大增，改善了農村人民的生活條件。