

国鼎丛书之二 · 国鼎丛书编纂委员会编

GUODING CONGSHU



台湾经济发展背后的政策演变

(修订本)

李国鼎 著

东南大学出版社

国鼎丛书之二·国鼎丛书编纂委员会编

台湾经济发展背后的政策演变

(修订本)

李国鼎	著
茅家琦	译审
赵建中	译
钱厚生等	校

东南大学出版社

本书根据《The Evolution of Policy behind Taiwan's Development Success》第二版(1995 by Singapore World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.)译出

台湾经济发展背后的政策演变(修订本)

李国鼎 著

茅家琦 译审

赵建中 译

*

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼2号 邮编:210096)

东南大学激光照排中心排版 江苏省地质测绘院印刷厂印刷

*

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 6.625 字数 182 千

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—2500 册

ISBN 7—81050—334—0/F·31

定价: 11.50 元

(内部发行)

(凡因印装质量问题,可直接向承印厂调换)

内 容 简 介

本书对台湾经济发展诸方面的因素——财政政策、金融政策、人口政策、人力政策、外贸政策、科技发展政策等——背后的政策演变进行了透辟的论述,并对这些政策演变作了总体观察思考。这次修订本的出版是根据 1995 年英文第二版翻译的,较第一版增补了第二章、第三章和第七章,可供经济工作者、教学科研人员及有关干部参阅。

国鼎丛书编纂委员会

主 任 委 员	王 荣 年			
副 主 任 委 员	何 立 权	冯 沪 生		
委 员	(按姓氏笔划排序)			
	王 荣 年	冯 沪 生	孙 锦 祥	何 立 权
	沈 立 人	李 伟	李 永 泰	张 鸿 雁
	茅 家 琦	洪 文 逵	胡 执 中	
秘 书	施 卫 东	喻 德 文		
本 册 译 审	茅 家 琦			
本 册 翻 译	赵 建 中			
责 任 编 辑	喻 德 文			
责 任 校 对	龚 桐			

自序

在大陆出版我的著作，是我始料未及的。60多年前我是在南京四牌楼东南大学（中央大学）毕业的，母校的校友们热情地支持了这件事，经东南大学校长韦钰博士、副校长何立权博士和东南大学校友会会长王荣年教授等鼎力襄成，在校内建立了“国鼎图书室”，搜集我历年来的尤其是经济发展方面的著作，继之又成立了国鼎丛书编纂委员会，邀请校内外专家从事编辑、翻译、整理我的著作，并以丛书形式出版。

就经济理念和规律而言，和其它学科一样，是没有疆界的，对它研究的收获与成果本是人类共同的财富，应为人类共享。当前大陆经济振兴，采取改革开放的政策，加速由农业社会向工业社会转变，从而为民造福，因此，需要分析世界上各种成功和失败的经验结合自己的情况，予以借鉴。就台湾经济发展而言，初期受到通货膨胀，物资缺乏的困扰，后来由于采取了一系列改革的措施包括土地改革、鼓励民营事业发展，按照进口替代工业、加工出口工业、中间原料工业、基本工业、技术密集工业顺序制定政策和法律发展工业，投资环境的改善与鼓励，配合外汇和赋税制度的革新，最重要的是有计划的发展人力等等，乃得扭转局面，使经济趋于稳定，在稳定中不断发展，其中有些方面对当前大陆经济发展可供参考。最重要

的是，政府决策者需了解经济发展情况，在适当的时候作适当的决策，在经济情况不同地区也有不同的策略，便可全面发展。

本人有幸参加台湾工业化进程凡 40 余年，先后有机会接触经济、财政、金融、税制改革、国际贸易和国际经济合作以及科技和教育等工作。在工作中常遇到这样一种现象，每每新政策出来前后，总有这样那样不同看法，我们中华民族具有悠久的历史文化，优越的传统，但传统有时也会成为束缚进步的力量。台湾经济发展的过程，与其说是在于新知识的吸收，技术的学习，资金的引进，还不如说首先是在于观念的沟通，因为观念之不沟通，什么事没法办，什么事办不好。因此，本人常针对各种认识写文章、写亲身体验，作演讲以沟通观念，如此取得共识，今天看来，这些文章和演讲，倒成为台湾工业化进程的一个真实记录，有补于史，有补于事，使读者了解现代化过程。

最后我要向国鼎丛书编纂委员会全体委员和工作人员表示诚挚的敬意，还要向协助沟通联系的李伟先生及我的侄儿李永泰，向资助“国鼎学术著作和出版基金”的朋友以及承担出版发行工作的东南大学出版社，深致谢忱！

李國鼎

1993 年 4 月

前 言

李国鼎先生 1910 年出生于南京。1926 年考入东南大学，1930 年毕业于中央大学物理系，1934 年获庚款公费留学英国剑桥大学，研究核子物理和低温超导。1937 年回国任武汉大学教授，旋即投笔从戎抗日，参加防空照测和钢铁生产。1948 年到台湾后，相继担任了“经济部”部长、“财政部”部长等要职，致力于推动工业化和对外经济合作，是台湾经济起飞的主要规划者、决策者和实施者之一。几十年来，著作甚丰，成为海内外知名的经济学家，得到包括大陆同行在内的高度评价。

编纂和出版国鼎丛书，旨在介绍台湾经济成长的经验，促进海峡两岸的学术和文化交流，并供大陆经济建设参考。中国大陆改革开放以来，走向世界，亟需了解发达的、后发达的和发展中的国家和地区的经济的发展过程和经验，为制订自己的开放和改革的方针、政策寻找有益的借鉴，特别是已择定以社会主义市场经济体制为改革目标，进一步强化了广搜博采的必要性和紧迫性。1992 年春，邓小平同志南巡发表重要谈话，指出“必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果”，又提出“比如广东，要上几个台阶，力争用 20 年的时间赶上亚洲‘四小龙’”。赶“四小龙”，首先要从了解“四小龙”入手，熟悉他们走过的成功之路。在“四小龙”中，台湾、香港与大陆更是息息相通，倍感亲切。台湾几十年的实践，无论是工业和农业、商业和外贸、财税和金融、科技和教育、人力开发和资源管理、政府计划和企业经营，都有

不少独到之处，在李国鼎先生的文章中有多角度、多层次的反映。通过分析总结，结合大陆实际，给以选择介绍，无疑，对于大陆正在蓬勃兴起的加快改革开放和现代化建设的大潮，将会起到推波助澜的积极效应。我们深信，国鼎丛书的编纂和出版，已经和还将得到两岸政治、经济、文教各界的重视和支持，得到越来越多的，不同层面人士的赞成和欢迎。

为了实现上述意图，作为李国鼎先生家乡母校的东南大学，取得李国鼎先生同意，并与有关方面磋商，罗致一批专家、学者，组成国鼎丛书编纂委员会。编委会承担李国鼎先生著作在大陆出版的代理权，委托东南大学出版社出版、发行；制定丛书编纂原则和出版计划，从事丛书的编辑、审定和协调；根据需要聘请有关人员参与编审，并组织精简的办事班子负责各项具体业务。

李国鼎先生在理治繁重政务的同时，孜孜不倦于著书立说，从我们掌握的目录看，至少有1500篇之多，其中英文约300篇，累计达数百万言。这种浩漫的论述，有的是综合性，有的是专题性，包括不同时期的总结文件和不同地方的演讲报告，领域颇广，含义颇深，处处流露出智慧和功力。但是，已经编纂成书出版的，只有少数几本，其他多数都散见于各类报纸和杂志。我们的编纂原则大致是：凡已成书出版的，作为单独立册的基础，并采撷有关文章，适当补充替代；凡未集纳成书的，进行分类，分题汇编，整理立册，力求连贯和系统；凡以英文出版或发表的，组织翻译校对，成为中文版。初步规划，约分15册左右，每册20—30万字，由相关学科的专家分工负责，先出总论，后出分论，从1993年上半年开始，争取在两三年内出齐。显然，这是一项有相当规模的学术工程，在大陆和台湾出版界有一定的开拓意义。

国鼎丛书在大陆出版，读者对象包括实际工作部门的各级领导和干部、大专院校和研究机构的师生和专家，工商金融等企业界人士以及所有关心大陆和台湾经济建设和经济发展的各界人

士。为了适应这个要求，我们在编纂中除了选择各个时期、各个方面的代表作适当删去重复部分外，基本上都按照原著以保持原貌、原意，仅在具体用语上略加修饰和改动，如以公元纪年等，尽可能符合大陆读者的阅读方便，并一律用简化字体。由于时间和空间的差异，这些必要的技术性处理不一定都能恰到好处，若有不当，著者和读者谅能给以理解。

借此本册出版之际，编纂委员会和全体工作人员再次向李国鼎先生表示敬意，向一切对丛书出版给以支持的朋友们表示感谢。

国鼎丛书编纂委员会

1993年4月

目 录

第一章	台湾背景概述.....	(1)
第二章	财政政策的演变	(20)
第三章	货币改革	(37)
第四章	人口政策与家庭计划	(66)
第五章	人力政策	(82)
第六章	加工出口区	(91)
第七章	科技的发展.....	(100)
第八章	台湾政策演变的总体观察.....	(113)
第九章	最后的思考.....	(157)
附录		(162)
编后记		(197)

第一章 台湾背景概述

在经济发展的历史上，台湾是个成功的例子。读完本书其余各章，就足以明白这一点。然而，对那些不熟悉台湾发展情况的人来说，本章提供一个梗概，并且列举一些更详细的研究成果。本章所讨论的问题包括：有关台湾发展的一些比较研究；导致台湾发展的因素，包括土地改革和美国援助；以及有关总体增长、社会福利改善、岛屿地理的概述。

一、自然简况

台湾位于中国大陆的东南面，相距不足 150 公里。连同周围的小岛，台湾共有 3.6 万平方公里的陆地面积。台湾岛的南北长度差不多是东西宽度的三倍。台湾的面积与美国的马里兰和特拉华两州面积的总和相当，或者说与比利时或荷兰相仿；但是台湾的可耕地面积远远少于上述地区，而台湾的人口却又远远多于上述地区。台湾总面积的三分之二是山地；全部可耕地只占总面积的四分之一，几乎全部被耕作或作为城镇用地。1991 年，台湾岛有人口 2060 万——为 1950 年时的 2.5 倍还多。但是，70 年代后期，人口增长率已低于 2%，而 50 年代的增长率是 3.3% 到 3.7%。台湾的人口密度每平方公里超过 500 人。

1991 年农业用地面积是 88.4 万公顷，大约比 1950 年多出 1.3 万公顷。岛上的土壤本来并不肥沃，但已因大量使用化肥变成了高产田。蔗糖和稻谷是基本的农作物，菠萝、蘑菇和芦笋则是重要的罐装出口食品，甜薯、茶和香蕉也有种植。森林覆盖面积

超过 2 万平方公里，占全岛陆地总面积的一半以上，但多数森林是在纵贯全岛的崎岖的山区。因为水土流失，伐木业已被削减，重新造林正在进行。

台湾海岸线长约 1600 公里，海洋寒流和暖流流经海岸，使附近的渔场历来很富饶，但是现在这些渔场已捕捞殆尽。渔业的调整已经进行，用于深海捕捞的大型渔船正在建造。过去十年里，淡水或半咸水饲养鳗鱼和虾的行业发展很快，有关地区因大量采集地下水而引起了地面沉降。

台湾平均每年遭受四次台风袭击。河流很短，水流湍急，既给水力发电和灌溉提供了条件，但也造成了洪水的问题。

岛上矿产很少——只有大理石和储量少而品位又低的煤。大理石已经广泛开采，大多加工后作为成品销往世界市场。岛上也有一些天然气储藏。

二、经济发展概述

在日本占领时期（1895—1945），台湾的农业得到发展，为了使台湾成为日本的粮仓，一些基础设施也得以建立。这包括电力设施以及灌溉和交通运输系统。当时也有了一些轻工业。然而，在第二次世界大战期间，盟国的轰炸造成了严重的破坏，能够幸免的设施也由于过度使用和缺乏维修而破损不堪。森林被乱砍滥伐，农产品也由于肥料进口受阻而遭受损失^[1]。

从 1945 年到 1949 年，台湾经济状况的改善很慢。中央政府全神贯注于大陆局势的恶化，台湾自身无法开展大规模的重建，而且，大陆急剧的通货膨胀也蔓延到了台湾。

随着国民党人 1949 年迁徙台北，大约 160 万人从大陆来到台湾，使台湾人口增加四分之一强。由于这次人口流入和自然增长，台湾人口从 1945 年的 600 万增加到 1951 年的 800 多万（包括军

队)。

生产不足和预算赤字导致了 1949 年后的通货膨胀,这次通货膨胀又因 1950 年 6 月朝鲜战争爆发后世界日用品价格的普遍上涨而进一步加剧。然而,正是由于这场战争,美国政府改变了政策,接着恢复了军事和经济援助。配合降低通货膨胀的新的政策,美国援助帮助稳定了物价、树立了信心。这反过来又刺激了工商业活动。但是,直到 1952 年,工农业总产量仍未超过日本占据时期的最高产量。在此之后,人均产量才超过那时的水平。图 1—1 归纳了 1953 年以来的经济增长情况。

在 1953 年到 1962 年间,台湾成功地奠定了自给经济增长的基础。经济增长率位于世界前列,通货膨胀得到缓和。然而,增加的产量大部分被人口的增长抵销了。人均国民生产毛额(GNP)的年平均实际增长率为 3.8%,是 7.3%的年平均经济增长率的一半多一点。

投资资本的短缺问题,部分地区由于美援而缓解。美国援助大约占资本构成的 40%。高速增长创造了新的就业机会,但它还是赶不上人口增长的速度——较低的经济发展和较高的人口增长,使整个 50 年代的人均国民生产毛额徘徊在 165 美元上下^[2]。

低收入水平限制了政府通过税收来集资的能力,加上防务开支巨大,便出现了很大的财政赤字,这个赤字又通过向银行借款来弥补,因此导致了通货膨胀。此外还有贸易赤字。因为台湾不仅必须为工业发展进口重要设备,而且还要进口原材料和食品。美援为此项进口提供了 40%的资金。

第一期发展计划时期(1953—1956),重点是化肥生产、电力和纺织品。虽然 50 年代期间工业发展了,但农业仍然是更重要的部门,在 1960 年它仍占国内净产值的三分之一,比工业少四分之一。(其余的部分是服务部门,包括拥有庞大防务预算的政府支出。)到 1962 年,农业部门仍提供了一半以上的就业和出口。

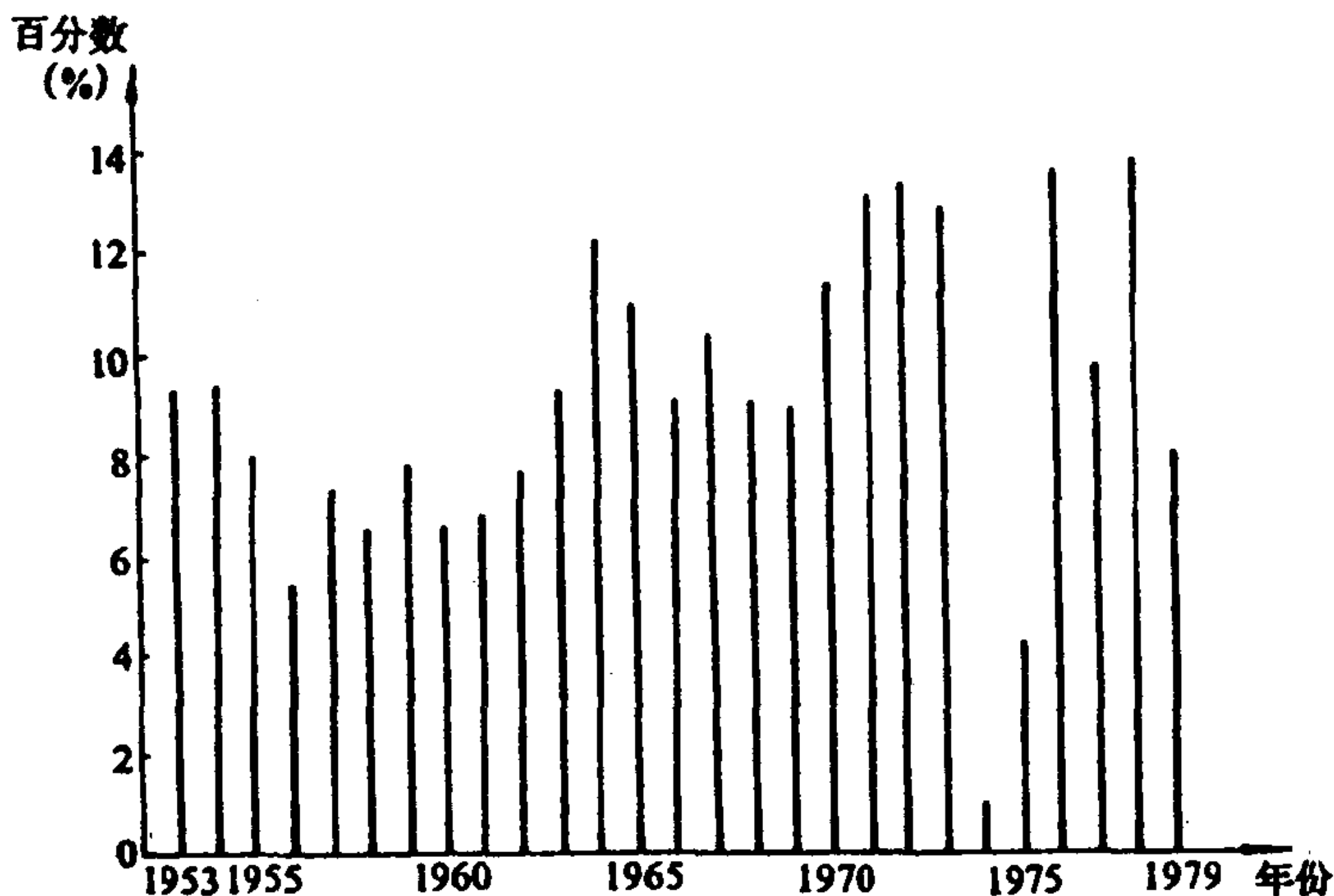


图 1-1 1953—1979 年国民生产毛额实际增长率 (GNP)

资料来源: Shirley W. Y. Kuo, Gustav Ranis and John C. H. Fei, *The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved [Income] Distribution in the Republic of China, 1952—1979*. (《台湾成就记事: 1952—1979 年中华民国的迅速发展, 伴随着(收入)分配的改善》) (Boulder, Colo.: Westview, 1981) 第 8 页.

50 年代后期, 政府采取了许多重要的经济、财政和金融措施:

(1) 统一外币汇率。从 1958 年 4 月开始到 1960 年结束。1960 年新台幣对美元的兑换率定为 40:1, 与实际比值一致, 给出口增长奠定了非常重要的基础。

(2) 建立“工业发展和投资中心”(IDIC), 以研究和论证影响投资环境的所有要素。提议复核阻碍岛内资本形成和出口增长的税收和土地方面的法律或规定。

(3) 批准《十九点财经改进措施》作为促进增长的指导方针。

(4) 起草《奖励投资条例》，并在 1960 年 9 月由立法机关最后批准，该条例为进一步的经济发展和出口增长提供了法律基础。

这些措施使 60 年代的经济的发展变得飞快：工业平均每年增长 18.5%，远远超过农业 4.3% 的年增长率。人口增长速度变慢了，这样，即使国民消费在岛内总产值中的所占的份额从 1962 年的 87.5% 下降到 1972 年的 67.9%，消费者却得到更多的利益。随着岛内储蓄的增加，美援减少了，到 1965 年最终停止。

出口增长更快——每年 28%。从 1963 年（3.32 亿美元）到 1972 年（30 亿美元），十年之间，增长了九倍。进口也增加了。下面以 1974 年为例，说明贸易在台湾经济中的作用：当年，不到 1600 万人口的台湾，进口总值比几乎有 6 亿人口的印度多 40%，比拥有 6700 万人口的巴基斯坦多 300%。从 70 年代后期以来，台湾国民生产毛额一半以上来自出口。

1973—1974 年的石油危机，严重地干扰了台湾经济的长期增长和价格稳定。台湾经济主要依靠贸易，石油危机削弱了经济。为了制止通货膨胀，1974 年 1 月，政府实行一种紧缩货币政策和具有重大意义的提高物价（许多物价一直是由政府控制的）。战后时期最低速的产量增长记录出现在 1974 年，但是到 1978 年，又取得了高速增长的新成就；实际国民生产毛额的增长率，1974 年为 1.1%，1978 年则是 13.9%。

自从 1979 年石油危机以来，世界政治和贸易形势对台湾更加不利了。1979—1982 年间增长速度连续下降。然而，政府强调了科学研究和发展，提出了一项发展科技的系统性计划，在新竹建立了一个以科学为基础的工业园区，有两所大学和工业技术研究院提供支持。从此，经济得到持续发展，产品的质量和复杂精致程度得到提高，这不仅得到了在台湾经营的外国公司的资助，也得到了本地企业家的资助。1979—1981 年间，虽然通货膨胀率是两位数字，但制造业雇员的工资也同步增长。

1991年,人均国民生产毛额超过8910美元(约为美国水准的五分之二)。1991年的外贸总额是1390亿美元,其中对美贸易额占38.2%,对日贸易额占20.1%。台湾对美贸易有很大的出超,但对日贸易却是入超。纺织品原来一直是最大宗的出口商品,到1983年,电子和电气工业产品开始领先。

三、生活质量的改善

经济条件的改善(例如,国民生产毛额增长率),比社会条件的改善(例如,公众健康和住房)要容易些,台湾方面认为,经济增长应当和改善生活水准的追求密切相连。在这一节中,我着眼于估量各种福利,包括收入和资源分配。我的论述限于从50年代到70年代的改善,因为这是过渡增长期,生活也不断改善^[3]。

通常用人均消费来代表生活水平。从1952年到1991年,人均消费增长了7.7倍(按1981年的不变价格计算),即从13930元新台币增加到107617元新台币。在这同一个时期,人均每天摄入热量从2078大卡增加到3035.6大卡,其中蛋白质则从49克增加到85.1克。婴儿死亡率从44.7%下降到6.6%:预期寿命则从58.8岁增加到73.4岁。拥有城镇供水的家庭比例从28.8%增加到79.1%。用电户从1952年的45.2%增加到1960年的72.5%、1991年的99.7%。人均家庭住房面积从1965年的7.02平方米增加到1986年的20.96平方米。

如下文所述,大多数人获得了教育机会,早在1952年的时候,就有84%的学龄儿童(6—11岁)上小学,到1991年,同样年龄的儿童入学率达到99.9%以上。较高层次的教育的发展更加引人注目。1952年,只有三分之一的小学毕业生进入中学,1991年这个比例变成99.3%。50年代初期,能上大学的年轻人(18—21岁)不到其总数的2%,1991年则达到34%以上。