



05



台灣地區的新重商主義

蕭全政◎著

財團法人張榮發基金會

國家政策研究中心

授權出版

CHANG YUNG-FA FOUNDATION

NATIONAL FOR NATIONAL POLICY RESEARCH

臺灣地區的新重商主義／蕭全政著。--初版。

--臺北市：業強，1997[民 86]

面；公分。--(智庫叢書：5)

參考書目：面

ISBN 957-683-456-2(平裝)

1. 經濟-臺灣-歷史

552.28329

86002258

智庫叢書⑤

台灣地區的新重商主義

著者：蕭全政

出版者：業強出版社

發行人：陳春雄

地址：台北縣新店市民權路 130 巷 6 號 2 樓

電話：(02)22183565 (代表號)

傳真：(02)22183619

郵撥：0743812-9

製版：大慶照相製版公司

印刷：得順印刷有限公司

定價：新台幣 130 元整

新聞局登記版台業字第 3220 號

1997 年 6 月初版 2001 年 4 月初版 2 刷

本書由財團法人張榮發基金會國家政策研究中心授權出版

◎如有破損或缺頁，請寄回更換

版權所有·翻印必究

ISBN 957-683-456-2

智庫叢書⑤

台灣地區的新重商主義

蕭全政◎著



獻給——

張漢裕教授
許介鱗教授

出版序

四十年來的經濟發展，使我國呈現一片民生富庶之繁榮景象，然而，快速經濟成長亦使我國經濟結構產生急遽變化，不僅凸顯了既有之社會問題，亦衍生無數矛盾現象。尤其，近年來國內民生化、自由化、多元化及國際化之呼聲日高，對於我國政治、經濟、社區及文化各方面之倫理及制度造成極大衝擊，致使國人對整個社會之基本價值漸生歧異，社會共識亦日漸褪失。

在面臨政治體制、社會秩序醞釀調整之際，政府倘無法正確把握改革方向，將使我國均衡社會發展之機會逐漸喪失，四十年來國人努力發展之經濟成果亦難以維持。

進一步言，未來我國能否於激烈的國際競爭中脫穎而出，並擁有高品質的精神與物質生活，端繫於國人是否能儘速建立眾所認同之現代社會倫理，以及社會各階層人士能否對國家發展方向，及社會上重大問題的解決之道產生基本共識。

過去國家或社會如有重大問題發生，向由政府機關負責研究與提出對策，然而，今日社會日趨多

元化，各種問題繁雜交錯，實非行政機關所能獨立處理。

一個短視又受制於利害關係而未經深思熟慮的政策決定，將可能使人民和國家同時付出無可彌補的代價。因此，獨立、客觀又周延的政策研究，是現代國家所不可或缺的。

由於國內知識份子的人力資源極為有限，我們認為應投注更多的知識資源來灌溉自己的家園，扭轉過去「勤耕他人莊稼，卻任自家田園荒蕪」的不正常現象。

為此，「國家政策研究中心」結合國內外的學者專家，針對國內迫切需要解決的問題進行系列研究。為兼具政策主張的理想性與實用性，不僅在研究過程中多方徵詢實務界及理論界的意見，更將研究結果提供各界批評討論，「智庫叢書」就是匯集各方智慧孕育而成的最後成果。

「智庫叢書」把國家迫切的問題和其解決方案，提供給國人參考。我們期望能建立更高的共識，減少摸索的成本，以期我國更有自信的挺立於國際舞台，並為人類文明奮鬥史創立一新典範。

國家政策研究中心執行長

張瑞猛

序

很多人將戰後台灣地區的經濟發展，視為是「台灣奇蹟」。而諷刺的是，近年來台灣的經濟確實出現很多「奇怪事蹟」，例如我們擁有幾乎屬全世界最高額的外匯存底，而國內卻嚴重缺乏交通、休閒等公共設施；而當民間學者與大眾要求巨幅增加公共投資的時刻，政府卻抱怨公共投資的進度嚴重落後；政府無法有效動用這筆龐大國外資產於經濟環境的改良與產業結構的調整，也無法將之用於人民生計的改善，而聽任農工運動、消費者保護運動的蓬勃發展，以及環境品質的繼續惡化。其癥結到底在那裡？未來的變革之道又在何方？

本書主要是嘗試從總體的角度，探討這些「奇怪事蹟」的癥結所在，並從政經體制都具有的內在政經邏輯，推論未來的最佳變動方向。過去很多學者亦對同樣主題進行分析並提出處方。但是，一般而言，有些著作分析不錯卻拙於處方，有些則處方不錯卻沒有分析。本書所以使用新重商主義的觀點與架構，即要彌補兩者的缺憾。

對於本書的完成，個人必須特別感謝台大經濟

系的張漢裕教授與政治系的許介麟教授。十多年前，他們的西洋經濟史與英國史課程，帶我進入一個永遠不可能親臨其境的時空脈絡中，使個人對英國重商主義具有較深刻的認識與理解。其影響的深遠，正表現在個人至今仍企圖於政治學與經濟學的夾縫中另闢蹊徑的努力中。尤其張教授的「英國重商主義論」和他所提倡的「經濟義俠道」，更將永遠銘刻於個人的心中。

本書的寫作，曾得國家政策研究資料中心的資助；其初稿亦曾在該中心元月中所辦「國家政策與社會倫理」研討會上發表。林鐘雄教授的斧正使本書的結構改善很多；而徐振國、林嘉誠、許松根、吳惠林、鄧中堅與李伯岳等教授的指教，亦使本書增色不少，在此一併致謝。個人學養有限，謬誤不足之處甚多，尚祈多所指正。

蕭全政謹誌於台大政治系

1989年3月27日

目 次

① 導論	9
② 文獻檢討與分析架構	11
1. 「發展論」與「依賴發展論」的檢討 ...	11
2. 政府與企業的一般性結構關係	17
(1) 國內政經體制中的政府與企業	
(2) 國際政經體系中的政府與企業	
3. 重商主義與新重商主義的內涵	26

③ 光復後政府與企業間的關係	35
1. 大陸撤退前的台灣，1945～50	40
(1) 日本殖民地的台灣	
(2) 中國大陸邊疆的台灣	
2. 進口替代工業化階段，1950～60	48
(1) 政府的三種功能	
(2) 美援與進口替代工業化政策	
(3) 進口替代工業化政策對農工部門 的影響	
3. 出口替代工業化階段，1960～73	63
(1) 美援與十九點財經措施	
(2) 政府的角色與立場	
(3) 出口替代工業化政策對農工部門 的影響	
4. 第二次進口替代工業化階段，1973～	75
(1) 國際性政經危機及其壓力	
(2) 政府的政經改革措施	
(3) 改革性政策的特質與政經發展	
④ 結論與展望	81
表一～九	87
參考文獻	93

1 導論

光復後四十年的台灣經濟發展，曾贏得舉世的稱讚而譽為「經濟奇蹟」，並為一般發展中國家引為未來經濟發展的典範。然而近年來，國內消費者意識、環保意識高漲，勞工、農民運動抬頭，股票、房價狂飆，投資意願低落而民間游資充斥；另一方面，龐大外匯存底引發巨幅台幣升值及各種中美貿易摩擦，而對外貿易也飽受各發展中國家的競爭壓力與歐美保護主義之苦而難於擴張。這些現象似乎都意味著整個經濟體制已多少陷入一種脫序狀況。如何重建新的經濟秩序與倫理，已是目前朝野人士

所共同關注的問題。

過去面對類似的脫序現象，我們常說，「日本能，我們為什麼不能？」，而如今卻變成「韓國能，我們為什麼不能？」。從學日本到學韓國，似乎更顯示我們針對此等脫序現象所做應變措施的嚴重落後。假如我們目前無法進行全面而徹底的檢討，將來我們要問的可能是「菲律賓能，我們為什麼不能？」或「中國大陸能，我們為什麼不能？」等讓人更哀傷嘆息的話了。

歷史研究的意義，並不在於我們認為歷史會在未來重複出現而能趨吉避凶，而是因為研究歷史可以讓我們瞭解過去是如何演變到現在，以及現在又將如何演變成未來，並在掌握未來趨勢的可能變遷中，融入我們的期望，達成我們的理想。因此，我們要重建整體經濟體制的秩序與倫理，勢必要先瞭解過去的發展與變遷。

本文企圖從政治經濟學(*political economy*)的角度分析台灣地區過去四十年的政經發展，追溯目前經濟脫序現象的根源，並展望未來的發展趨勢。在進行實體分析之前，本文第二節將檢討相關的文獻，並提出以政府與企業為中心的一般性理論分析架構；另外，本文將在第三節中分析過去的政經變遷，並在第四節中討論未來的可能發展趨勢。

2 文獻檢討與 分析架構

1. 「發展論」與「依賴發展論」的檢討

對於台灣地區過去的經濟發展，經濟學家歷來偏重於從經濟發展論的角度，檢視政府如何根據兩元經濟體制 (*the dualistic economy*) 的特質，制訂各種政策而促成經濟發展與所得分配的平均 (Lee, 1971; Wu, 1971; Lin, 1973; Ho, 1978; Galen-

son, 1979; Kuo, et al., 1981; Kuo, 1983)；而社會學者則偏向於從依賴發展論(*the dependent development*)的角度，分析具有發展取向的國家機關(*the developmental state*)，如何利用美援與國際分工體系，而從依賴中求發展的過程(Amsden, 1979、1985; Gold, 1981、1986; Yu. Chen, 1981; Barrett & Whyte, 1982; Pang, 1988)。這兩種不同的觀點及相關的研究成果，似乎已分別在相關領域中成為公認的看法。

然而，經濟發展論者在強調兩元經濟體制的同時，傾向於將整體經濟體制隔離於國外環境；而在強調政府發展政策的同時，也忽略這些政策的政治性基礎與後果。總之，經濟發展論者的分析傾向於非政治性的(*apolitical*)，且是孤立經濟體制的經濟發展論，因而難以說明經濟發展所隱含的政治層面及外來國際環境所可能隱含的政經限制。另一方面，依賴發展論者的分析，除因強調「發展取向」的國家機關及其所制訂的政策而落入主觀主義外，又因只重「依賴」與「發展」而割裂整體經濟體制的完整動態過程，無法觀照「自主」或「與依賴無關」的政府政策，和與「發展」同時並存或因「依賴」而發展的「落後」或「低度發展」(*underdevelopment*) (李碧涵, 1987)。兩種觀點的分析都難免落

入局部性與主觀性的缺點。歷史研究的精神在於掌握整體實存的動態因果關係，只要是實存的，無論其性質，也無論好與壞，都是整體因果關係的一部分，除非它們顯得不重要，否則我們不能只挑經濟性的而忽略政治性的，也不能只重國內的而不管國際的，更不能只選「美」的一面而不要「醜」的部分。

本文強調從政治經濟學的角度，重新檢討過去四十年台灣地區的發展過程。任一社會的政經發展，基本上，都涉及以政府為中心的政治體制及以企業為中心的經濟體制間的互動與變遷過程。此二體制間的互動與變遷，可以反映整體政經發展的過程，而其特質可以從政府與企業間的關係與互動來掌握。

基本上，人都是有生命的個體。為了維持生命的存在與發展，每個人都必須自體外不斷汲取各種資源，才能補充生命本身持續不斷的耗損。生命需要資源才能維生與成長的命題，適用於有生命的自然人，也適用於由自然人所組成的各種團體與組織，包括政府與企業。為了自身的存在與發展，任何行為者（包括自然人及由自然人所組成的各種團體或組織）必會以自己的稟賦(*endowments*)為基礎，而有自利性政治或經濟行為，以求在整體社會

的再生(*reproduction*)與發展過程中汲取更多的資源。

本質上政治與經濟是互動而不可分離的：政治因素會影響經濟過程與經濟生活；而經濟利益也會影響政治過程與政治決策。對於特定行為者而言，儘管政治行為與經濟行為的功能性特色不同（前者在增加資源；而後者在善用資源），然而兩者的本質（或最終目的）、運作的基礎與運作的方式卻完全一樣，即行為者都須依賴其所擁有的稟賦，並以各種不同方式汲取資源或追求利益（蕭全政，1988: 37～67）。

另一方面，從實存的總體社會結構及其動態的角度看，正如伊利爾特(*John E. Elliott*)所說的，「政治體制已變成一種經濟化的過程，且是一個權威與權力的系統；而經濟體制已變成一個權力的系統，且是一種經濟化的過程」(*Elliott, 1984: 74*)。「做為一個權力系統與一種經濟化過程，政治體制與經濟體制將界定相關行為者間結構關係與互動模式的主要特質，因而對於該社會所面臨的政治、經濟問題具有決定性的影響」（蕭全政，1988: 3）。政治體制與經濟體制本來就在社會的變遷發展過程中，互相滲透而難於分割，而過去台灣地區四十年的經濟發展，事實上即涉及此二互相糾纏的權力系統在內

外挑戰下的整體經濟化過程。其中當然又涉及不同層次的行為者（例如消費者、廠商、社會階層、利益團體、政黨、國家機關等）相互間的動態且複雜的政治、經濟行為，及因此等行為而發生的利益或資源的消長過程。

歷史的存在本身是個複雜而動態的整體，會依其內在的特質，進行全面且不斷的變遷；其所展現的，是互相糾葛且不斷延展、擴大的複雜因果關係。基於人類的有限理性(*bounded rationality*)或其他種種限制，人們通常無法或沒有必要掌握此複雜因果關係的整體，而只能抓住實質上相當重要的因素(*substantially important factors*)，以說明此動態的因果關係。本文即企圖以政府與企業間的關係為核心，兼及與兩者相關的重要因素，來說明台灣地區四十年的政經變遷過程，因為政府與企業間的特質及以兩者為核心的網絡關係或變遷，大致上可以反映整體政治體制和經濟體制間的關係與變遷。

政府與企業一直是任何現代社會最重要的政治、經濟、社會組織。政府與企業控制大量的政治、經濟與社會資源。它們的運作與影響範圍涵蓋社會整體，因而對於人民生計、社會福祉具有普遍而深入的影響，且將決定特定社會的政治、經濟與文化等各方面的水準與發展。