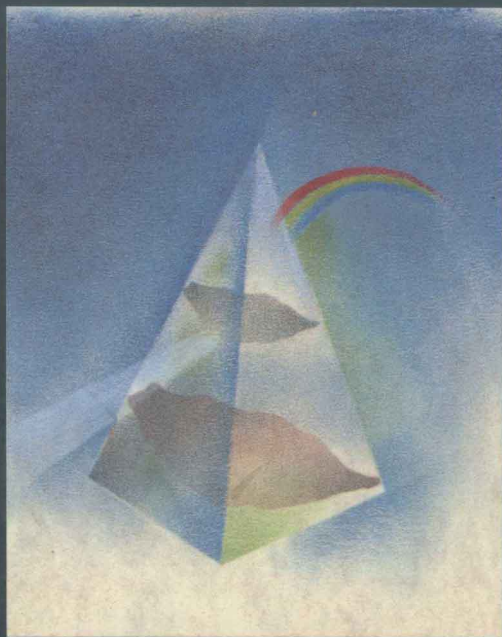


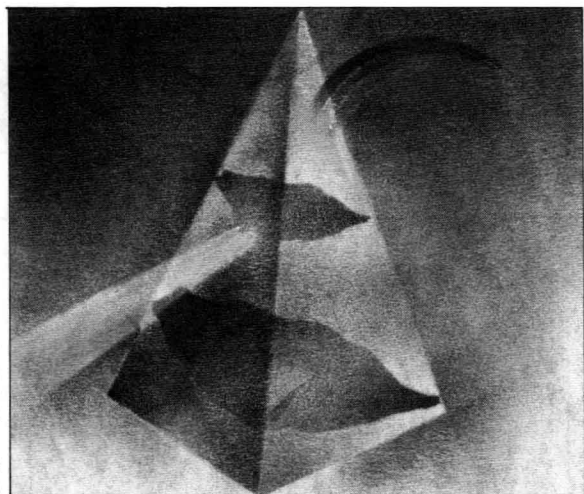
天下文化經典系列③

The Taiwan Experience
1949—1989

台灣經驗 四十年



高希均・李誠 主編



經典系列②

封面設計／李勇

台灣經驗四十年 (一九四九—一九八九)

高希均、李誠 主編

經典系列 ②

台灣經驗四十年(1949-1989)

本書主編 / 高希均·李誠

執行編輯 / 李怡慧

封面設計 / 李 男

美術編輯 / 楊惠媛

社 長 / 高希均

發行人 / 王力行

主 編 / 符芝瑛

法律顧問 / 陳長文律師 董安丹律師

贊助出版 / 財團法人宗倬章先生教育基金會

出版者 / 天下文化出版股份有限公司

地 址 / 台北市 104 松江路 87 號四樓

電 話 / (02)507-8627

直接郵撥帳號 / 1326703-6 號 天下文化出版股份有限公司

電腦排版 / 天宇電腦專業設計

製版廠 / 利全美術製版印刷股份有限公司

印刷廠 / 盈昌印刷有限公司

裝訂廠 / 宏昌裝訂有限公司

登記證 / 局版台業字第 2517 號

總經銷 / 黎銘圖書有限公司 電話 / (02)981-8089

本公司獨家享有本書在全球之出版權及發行權

著作權所有·侵害必究

著作完成日期 / 1990 年 11 月

出版日期 / 1991 年 1 月 15 日 第一版

1994 年 7 月 15 日 第一版第 7 次印行 (9,001~10,000 本)

定價 / 400 元

The Taiwan Experience : 1949-1989

Edited by Charles H. C. Kao & Joseph S. Lee

Commonwealth Publishing Co., Ltd.

Copyright © 1991 by Commonwealth Publishing Co., Ltd.

ISBN 957-621-110-7

※本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

緣起與奢望

——寫在出版前夕

高希均

(一)

這本書緣起於一九八八年的夏天。

那是我離開中國大陸三十九年以後，第一次回到那片土地。在北京一週的停留中，與北大、清華及社會科學院的經濟學家聚晤時，他們都對台灣經濟發展的過程表示高度的興趣。他們也希望有一天能看到一本討論這個題目的論著問世。

秋天回到威州教書。當我把他們的構想與在曼克圖大學經濟系執教的李誠教授商談時，立刻得到了他的全力支持。在李教授去大陸講學的經驗中，他也覺得這是一件有意義的工作。

(二)

這樣我們立刻擬妥大綱，並且開始物色最合適的學者與專家來撰寫這一系列的論文。除了幾位因為他們的職務及工作過忙之外，我們得到了其他十二位學者與專家的熱烈支持，其中還包括了二位首長：農委會主委余玉賢及經建會副主委葉萬安先生（王作榮教授在一九九〇年秋天出任了考選部部长）。

在撰寫「公營事業」論文的過程中，趙耀東先生與各方專家多次聚會，其認真的程度遠勝過當年擔任經濟部長時赴立法院的報告。汪彝定先生的「貿易政策」，則是他往返於東京與台北的途中寫出來的。王作榮教授的「通貨膨脹」論文，其字數與繳稿時間均完全符合編者的要求，文章的水準就更不必擔心了。

(三)

討論台灣經濟發展的中英文論著不少，包括李國鼎先生於一九八八年由美國耶魯大學出版的「台灣發展成功背後的政策演變」。我們這本中文論文集的最大特色是為中國人寫的，特別是為在大陸的中國人寫的，因此每篇論文特別著重於今後大陸經濟改革的可能借鏡。

在一九八八年，中華民國在台灣每人所得已超過美金六千。按照世界銀行對「高所得國家」的最新定義，超過六千美元之時，即是「高所得」。那麼，在大陸的中國人，應當對台灣這個「高所得經濟」做仔細的評估。

當中國大陸有一天決定走向市場經濟時，台灣的發展經驗——從土地改革、中小企業到財政政策、貿易政策，實在是最值得探討的。大陸沿海經濟特區的設立，正是擴展與修改「台灣經驗」的一個重要過程。

「台灣經驗」也有其負面的後果，如犧牲環境品質、輕視社會成本、容忍特權與壟斷、缺少社會紀律與現代法令規章。這是中國大陸應當要避免的。

雖然中國大陸的人口與面積分別比台灣大出五十四與二六四倍，但中國人的民族性是一樣的。只要有一天大陸能出現市場經濟制度，並且吸取相關的「台灣經驗」，貧窮的中國可以不貧窮，落後的中國可以不再落後。

而在二十一世紀，中國與中國人就會同時贏得重視與尊敬。這將是我們編撰這個論文集的最大奢望。

最後，我們要感謝財團法人宗倬章先生教育基金會的贊助出版。

（一九九〇年十一月）

目錄

緣起與奢望——寫在出版前夕
論文摘要

高希均
I

台灣經濟發展過程

高希均
20

台灣的經濟計畫

葉萬安
44

政府在經濟發展中的功能

施建生
76

台灣發展初期的通貨膨脹與對策

王作榮
102

農復會、土地改革與台灣經濟發展

余玉賢
彭作奎
130

財政政策

徐育珠
166

貿易政策

汪彝定 204

人口政策

劉克智 232

人力資源

李誠 268

公營事業

趙耀東 304

中小企業

于宗先 336

加工出口區

侯家駒 380

外商與技術引進

薛琦 410

附錄

442

1. 台灣重要經濟政策連貫圖

444

2. 主要統計資料

446

3. 參考書目

454

論文摘要

除「台灣經濟發展過程」一文摘要
由高希均先生執筆外，其餘摘要由
林昭武先生執筆。

台灣經濟發展過程

位於亞洲的東方國家，在西方人心目中的刻板印象始終是神秘、貧窮、落後。

二次大戰後，日本與四小龍的經濟成長，引起了歐美國家的重視。本文概述台灣在先天的各種限制與後天的重重困難下，創造了「經濟奇蹟」。

這是個「人爲」的奇蹟。這個奇蹟來自三大主力：政府把握住了正確的基本發展策略、工業界人士掌握住了有利的投資機會、勤奮的勞工投入生產行列。

台灣所遵循的穩健策略包括了：

- (1) 在物價穩定中求發展。
- (2) 先發展農業及勞力密集工業，然後資本與技術密集工業。
- (3) 先發展進口替代工業，然後出口導向工業。
- (4) 改善投資環境。
- (5) 有效的運用美援。
- (6) 全面提昇人力素質。

(7) 拓展貿易與鼓勵出口。

(8) 注重財富的創造與分享。

這一成功的「台灣經驗」也有其負面的結果，如輕視環保、輕視社會成本、容忍特權勢力、容忍聯合壟斷、缺少社會紀律、缺少現代法令規章。

台灣發展的過程，已為中國現代化提供了架構，經過移植與修正，可以變成「大陸經驗」。吸收「台灣經驗」的一個前提就是中國大陸必先要推行市場經濟與民主政治。

台灣的經濟計畫

台灣從一九五三年起開始推動第一期四年經濟建設計畫，到一九八九年的三十七年期間，共實施了九期的中期經建計畫，第十期亦從一九九〇年開始。

台灣三十多年來經濟發展成就，部分要歸功於經建計畫的執行。綜合這些經建計畫，可以歸納出六個當初設計時採取的策略，分別是：

1. 經濟成長與穩定並重。

2. 採取以市場機能為主，但政府另作必要而合理干預的計畫性自由經濟。

3. 先奠定農業基礎，再以農業力量推動工業發展，也就是「以農業培養工業，以工業發展農業」的策略。

4. 工業循序漸進發展：先為進口替代，後為出口拓展。

5. 鼓勵儲蓄，增加資金來源：一九五〇年台灣儲蓄率不到一〇%，七〇年代已突破三〇%。

6. 重視基本設施。

促成台灣經建計畫之順利推展，從制度與意識形態層面而言，另有兩點因素：一是政府除作必要干預，透過計畫執行，引導資源流向外，相當尊重市場價格機能。另一關鍵是民間部門勤勞努力並且支持政策。

從技術層面看，促成經建計畫成功亦有二點關鍵：一是掌握經濟發展的有利條件，如充沛的勞力，頗具規模的農業基礎，以及有限的基本設施，再利用這些條件進行農地改革、發展勞力密集工業、鼓勵儲蓄、增加投資、創造出投資與生產的有利條件。另一個關鍵是適時提供經濟誘因，例如用耕者有其田鼓勵農業增產，用租稅減免、低利融資等方式來獎勵出口，投資與儲蓄。

政府在經濟發展中的功能

經濟後進國家在發展經濟的過程中，對於政府扮演的角色一般有二種看法：一種是急進派，主張政府應強力介入，主動擬訂全面性計畫。另一種是漸進派，認為經濟發展應一步一步地逐漸去做，政府不必詳訂計畫，只要指出方向，交由自由市場引導。台灣走的是漸進路線。自從一九四九年發展經濟以來，政府逐漸擬定的政策有四項：

1. 穩定幣值、制止通貨膨脹，追求「安定中求發展」的原則。
 2. 工農平衡發展。
 3. 從建立輕工業著手，逐漸推動工業化。
 4. 以國際貿易為發展導向，積極參與國際市場。
- 在這四項基本政策下，政府對推動了一些具體措施：
1. 改革幣制、管理外匯。
 2. 運用計畫引導發展，即計畫性經濟。
 3. 農業改革：包括土地改革、生產技術改良、加強農村社會建設。

4. 工業發展策略：包括確定公營事業為發展的重點、扶植民營企業擴建、進口替代、出口拓展（擴張）。

回溯這樣的成績，主要在於政府能認清當時的處境而確實地適應。不好高騖遠，不崇尚空談，能實事求是地推動漸進的發展策略。未來政府努力的三個方向：（一）發展資本密集技術性高的工業。（二）切實改善投資環境。（三）貫徹經濟自由化與國際化。

台灣發展初期的通貨膨脹與對策

除了在一九四九年政府遷台初期，因為貨幣供應量增加太快而引起通貨膨脹外，大致上從一九五二年起，惡性通貨膨脹在台灣已經受到控制。到一九八九年間顯然有三次連續二年兩位數通貨膨脹，但都是因為外來不可控制因素引起，並非台灣經濟內部所產生的通貨膨脹。

台灣能從大陸遷台時期的惡性通貨膨脹，迅速穩定下來，主要是由於三個成功的政策：

1. 全力恢復生產，增加國內基本物資的供應。

2. 貨幣政策：包括收縮貨幣供應量的幣制改革、高利率政策以及拋售黃金等措施。

3. 美援運用成功：台灣與戰後歐洲及日本並稱是戰後運用美援最成功的地區。而當初能有效運用美援，主要關鍵在於我們的美援機構有良好的行政效率，大部分的美援官員都很有操守、及一流的能力與知識。

但台灣的反通貨膨脹經驗不能適用於中國大陸。解決大陸的通貨膨脹可以從二方面著手：一是進一步、更全面、更徹底的讓經濟自由化，讓市場機能充分運作。另一個則是進一步讓企業大量民營化。

農復會、土地改革與台灣經濟發展

台灣經濟發展策略在政策上初期雖偏重「以農業培養工業」，後期改為「以工業發展農業」，但是從長期來看，仍然是以農工平衡發展為基本策略。台灣農業在農復會背後組織策畫、土地改革成功以及引進現代化農業技術三方面配合下，對台灣經濟的貢獻分成五方面：

1. 產品貢獻：透過生產力提高，充分供應糧食及工業原料。

2. 資本貢獻：在農業培養工業期間，透過田賦徵收、隨量徵購等措施，移轉了農業資本到工商業部門。

3. 外匯貢獻：經濟發展初期，農產品是提供外匯主要來源。

5. 勞力貢獻：農業現代化後，釋出大量勞力供應工業部門。

6. 市場貢獻：農業部門生產力與農民所得提高後，變成非農業部門的市場需求主力。

台灣農業發展過程對其他落後國家有三個參考價值：

1. 台灣是採取財產私有制及家庭農場制度，以誘導國民發揮個人的潛能。

2. 係採取以強扶弱，同舟共濟的固有文化，循序發展農工部門。

3. 憑藉技術與組織、結合社會力量，促進農業發展。

財政政策

財政政策在台灣經濟發展過程中，主要影響力有四方面：

1. 透過平衡預算來控制通貨膨脹：這在遷台後的財政政策績效上可看得出。但嚴格控制預算結果卻造成財政盈餘不斷累積，公共建設不足，居住環境及治安惡化。

2. 減少經濟的波動。主要透過二個途徑：一是採取權衡性的財政政策，即根據經濟情勢，主動調整財政收支。第二個方法是採取累進式的稅制，在財稅體制內建立一種安定的功能。但是累進稅制發揮的功能並不很大。

3. 促進所得平均分配：主要是靠累進稅制和建立社會福利制度。但是統計實證資料顯示，台灣的稅制累進程度並不很顯著，對促進公平分配社會財富並沒有很大貢獻。而在社會及安全制度上，我們也還沒建立完整的制度，政府移轉性支出在政府總支出中所占的比例也非常小，功效不大。

4. 減免賦稅、促進經濟發展：台灣採取的減免賦稅及獎勵措施主要有二類：一是對儲蓄及投資的賦稅減免。一是對出口物品的退稅。但這兩種措施也有其負效果。就減免賦稅方法上，調查顯示，受獎勵企業接受獎勵的程度，與本身獲利能力、生產力及資本累進，成長率並沒有顯著關係，表示獎勵措施並沒有按論功行賞的原則。至於退稅，也造成企業的苟安心理，使產業升級因而延緩。

可見財政政策只是總體經濟調查的一個工具，台灣經驗顯示，一個良好的政策如果失之過高和行之過久，會產生許多不良的副作用；而任何獎勵措施，大都是易放難收。