

美國國外業務總署駐華安全分署

國立臺灣大學

臺灣之城市與工業

雷
全
陳

柏
漢
紹

爾
昇
磐



新學社

PDG

美國國外業務總署駐華共同安全分署
國立臺灣大學

臺灣之城市與工業

雷柏爾 (Arthur F. Raper)
美國國外業務總署駐華共同安全分署
企劃處計劃評議顧問

全漢昇
國立臺灣大學法學院經濟學系主任

陳紹馨
國立臺灣大學考古人類學系社會學教授

石激攝影
國立臺灣大學

中國臺灣臺北

1954

調 查 工 作 人 員

專任實地調查人員：

陳紹馨 臺灣大學考古人類學系教授
林迺敏 安全分署工業處技正
張魯智 臺灣大學農學院教授
蔣維立 行政院美援運用委員會技術處助理
席汝楫 安全分署企劃處計劃評議組助理
巫欽亮 本調查團聘用統計員
朱鑫保 臺灣大學工學院助教
石 澈 臺灣大學

實地訪問人員：

沈善閔 農村復興委員會糧食肥料組
張德水 安全分署企劃處計劃評議組助理
何廷瑞 臺灣大學考古人類學系助教
宋文薰 臺灣大學考古人類學系助教
陳迺潤 臺灣大學經濟學系助教
黃金茂 臺灣大學經濟學系助教
陳朝欽 臺灣省政府主計處
謝葆澄 臺灣省政府主計處
楊瓊安 臺灣大學附設醫院社會工作員
瑪莎·雷柏爾 (Martha J. Raper) 本調查團聘用人員

詳細調查表之統計人員：

全漢昇 國立臺灣大學經濟學系主任，負責指導統計工作。
寇龍華 國立臺灣大學經濟學系助教，負責監督統計工作。
余鳳翔及國立臺灣大學經濟學系高年級學生八人，負責統計工作。

對於本調查報告之特別協助者：

安全分署工業處——繪製全部地圖及圖表。
安全分署/農復會新聞組——攝製全部地圖及圖表之照片。
藍思柏 (Willert Rhynsburger) 安全分署工業處地下資源分析專員——監督全部地圖繪製工作，統一中譯英之譯名，指導新竹交通運輸情況之調查，並撰寫第八章結論之提要。
麥絲娜 (Patricia J. Meissner)——協助本報告之編輯工作。
密契爾 (Tesar Michel)——繪製插圖。
趙王誦清 安全分署企劃處計劃評議組行政助理——校對稿本，監督英文本印刷工作。

- 全漢昇 協助本調查之進行，協同遴選實地工作人員，設計並指導編製家庭調查表，審閱本調查報告定稿並提供意見。
- 陳紹馨 蒐集各地社會生活情況及組織之實地資料，起草第五，六，九，十，十一，十二，十五等章初稿之一部或全部。
- 林迺敏 協助本調查之一般管理工作，參加歷次地方領袖人士座談會，訪問地方工商業界，收集關於學校及宗教資料並起草第十三章前部之初稿。
- 張魯智 監督本調查實地調查時之全部統計工作，並起草關於本調查所用統計方法之附錄乙初稿。
- 蔣維立 協助本調查之一般管理工作，參加歷次地方領袖人士座談會，訪問地方工商業界，並編製有關地方領袖人士特點之資料。
- 張德水 填寫詳細家庭調查表，收集臺北，臺中，臺南各地宗教資料，起草第十三章最後部分之初稿，並收集第七章中若干個案研究之資料。
- 席汝楫 收集並分析所調查各區域人口中來自大陸各省人口之詳細資料，協助分析本報告中之各種資料，並收集第七章中若干個案研究資料。
- 巫欽亮 協助全部實地調查之統計工作及本報告之準備工作，並收集第七章中個案研究之多數資料。
- 朱鑫保 收集調查各城鎮之地圖資料，並準備此項地圖之初稿。
- 瑪莎·雷柏爾 (Martha J. Raper), 及
楊瓊姿 主持家庭生活之實地訪問，起草第十一章後半部之初稿；並承瑪莎·雷柏爾審閱本報告之定稿。
- 石 徵 攝製本報告之大部份照片，及沖印放大工作。
除另行註明外，全部圖表及地圖均係根據調查資料製成。

八位負責統計工作同學：

朱 筱 梅	王 一 鳴	莊 亦 鶴	黃 瑞 琪
胡 有 珍	史 元 杉	章 玉 麒	吳 志 炎

本調查之進行，係在駐華共同安全分署前任署長施幹克之鼓勵下開始，並承予以不少指示；而本調查之完成，則係在繼任署長卜蘭德積極領導下，始得實現。

敬 致 讀 者

此一對於臺灣城市及工業情況之調查，係由美國國外業務總署駐華共同安全分署及國立臺灣大學聯合主辦。其目的在求對中美合作各種活動之成效作一評價，對政策之制定，提供一種基於事實之規格，並對以後各種可以衡量之改變，樹立一種便於測量的基準。

本報告雖係供給發展臺灣各有關中美機構作為參考之用，然作者深信此一報告對於在其他各國正在進行類似工作之人士，及任何意欲獲知臺灣目前情況之人士，亦將具有適當之價值。本報告之編製，以下列三類讀者為對象：

繁忙的讀者，在十五分鐘之內，由本報告第二章及其他部份之圖表及照片，可獲得對於臺灣基本情況之認識；

各有關問題之專家，可於不及一小時之內，閱讀綜述性的第一，第三，第十五，三章，及有關其所專長之問題的一章；

有意了解臺灣各種情況的讀者，可於一二個晚間，將本報告從頭到尾，全部讀畢。

1953年中，作者等曾對十七個城鎮及工業區域，進行詳細的實地調查。關於本調查所用之調查方法，請參閱附錄甲及乙。在 1952 年年底，作者曾受中國農村復興聯合委員會之託，對臺灣農村情況，進行類似的調查。請參閱臺灣目前之農村問題及其將來之展望，1953 年臺北農復會出版。

由於臺灣近年以來缺少調查工作，此二調查報告中之統計資料，遂能適應特殊之需要。本報告第十四章中，並有農村及城市狀況之圖表提要，足資參閱。

目 錄

1 調查結果綜述	1
2 今日臺灣城市概觀	11
3 興革方面的建議	45
4 調查地區之特徵	59
5 大型小型、公營民營之工業	99
6 工資、收入、及生活水準	121
7 小商業之功能	141
8 新竹各種運輸工具的運輸量	163
9 一個新建平民區之面面觀	179
10 人口及其特徵	195
11 都市化與家庭	223
12 團體組織及其領導	245
13 教育衛生及宗教方面近來的變遷	259
14 臺灣城市及農村之現狀	287
15 結論——希望寄於人民	305
附 錄：	
甲 調查之目的及實地調查之進行	311
乙 取樣所用的統計方法	315

第一章

調查結果綜述

臺灣之城市及工業狀況，可由其固有之鄉村農業背景，比照觀察。工業係新興者，且尚在不斷發展中。農業則係古老的；其現在之發展速度遠不及工業為快，但在整個經濟中仍佔主要地位。

城市人口密而潛力盛

臺灣之城市及工業區域人口稠密，而人民勤奮有為。因近年來人口增加迅速，故城市人烟稠密。因人民不習於游惰，故人力構成一項資源；如果他們找不到職業，他們則將不斷尋求，甚至自行創造謀生之策。此種情形促使社會各份子不斷努力，因每人皆有權獲取食物，供養家庭。“不要打破飯碗”乃一種最受尊重之陳訴。目前，在現代化工業的發展中，一種新的資源於焉出現。

最近各城市的迅速擴展係由於：大陸人民湧至；人口之出生遠超過死亡；以及大批青年由農村遷入大城市等原因所造成。人口密集之現象各處都顯然可見，因這即是人們自謀生活的基本權利。在任何空地上皆有小的房屋建築起來，在繁華街道的兩側，臨時售貨攤，一排一排地不斷增加，很多城市區域的住民都飼養家禽和豬隻，以補助家庭收入，挑販和其他邊際自營行業的人們，亦與日俱增。例如，臺北市之營業三輪車已遠超過這種行業所需要之數量。但每人皆有謀生之權。凡此種種皆足以證明，以中國人傳統的謀生權利為基礎，人民競相謀生而造成社會上豐沛的人力資源。

臺灣目前又有一項新的資源日趨顯著，此即現代化工業的發展。此種工業發展實賴於水力發電量之增加，運輸及交通之改進，新工業資金運用方式之日益加強，更多技師及技術工人之訓練，以及關於會計實務及工業管理之改進等因素。此項新的資源在各方面皆可看到，一如舊有富源之明顯可見；且二者往往結合為一。在一方面，那些小零售商，家庭工業，挑販及修理匠等都屬於老的一類，而另一方面，大部份的大規模的工業和商業則屬於新的一類，雖然如此，很多的就業機會仍然賴於若干最大及最現代化之工業所供給。此或為有益之點，蓋何人能說他人無權謀生？

由本報告中所刊之臺灣城市及工業地區調查結果，顯而易見，欲求更進一步提高生活水準，必需加速發展新工業所提供之富源，並利用可靠之實際資料及有效之工商管理辦法，以支援此種新工業所提供之富源。與此同樣明顯者，固有之謀生權利亦需繼續加以尊重。若能把二者妥善配合，則定能有助於中國目前推廣工業生產之努力。

調查的結果發現臺灣城市生活之特徵由下列各項因素，以不同之速率增加而形成：

人口，

工業的發展，

邊際自營行業 (Marginal self-employment) 及

都市化現象。

據調查所得，對於臺灣城市及工業生活具有重大關係之因素為下列幾點：

人民有較多自主 (Self-direction) 之機會，

日本統治五十年之結果，

政府在經濟上之重要地位，

臺灣似嫌過小，不足以自成一經濟單位，

國際局勢的不斷影響。

十六年來城市人口增加一倍

近幾年來，臺灣人口增加非常迅速，城市區域的增加率為農村之兩倍。在一九三七年到一九五三年中，臺北、高雄、臺南、臺中四大城市的任何一城人口都增加了一倍以上。較小之城市區域，其增加程度較小，從百分之三十五到百分之六十五不等。在調查的十七個地域，只有瑞芳人口較前減少；它是臺灣北部的一個礦業區。就十七區域全體而論，其已申報戶口之居民總數增加了百分之九十六。與此相反者，一九五二年末期所調查之十六個農村區域，其人口僅增加百分之四十強。

城市居民之增加有三個主要的來源：第一，從一九四八年到一九五二年這一段期間內，中國政府，國軍，以及許多平民及其眷屬遷至臺灣；總計大陸來臺人口約有二百萬。其中大部分的平民現都居住在幾個最大的城市中。城市人口增加的第二个來源，是由於人口的出生超過死亡，超過的程度為每年百分之三強。第三個因素是，有大量農村中的青年遷移到城市區域，以便接受較高深的教育，或者他們認為在城市中比在富饒而密集的農村裏，能找到較佳的就業機會。

近年來工業發展迅速

自從一九四五年中國光復臺灣以來，戰前工業大多數已加恢復和擴充，並且建立了許多新的工業。與戰前的最高產量相比較，紡織品增加約十倍，肥料增加幾近六倍。其他一般性的工業顯示有實質增加者，計有水力發電，交通，水泥，和化學工業。一般性的工業尚未達到戰前最高水準者有金屬工業，機械工業，和採礦業。食品加工業和木材業直到一九五三年方達到戰前的水準；前者係因該年甘蔗收穫極豐所致。下面第二〇頁附圖所示為一九四六年到一九五三年之一般工業生產指數（以一九四一年為基數=100）。

光復以來新創辦的工業包括：黑鐵皮、鍍鋅鐵皮、馬口鐵皮、DDT、電池、自行車、電扇、熱水瓶、塑膠品等的製造工業，和棉織品染色與印花工業。此外如水泥、煉油、硫磺、油漆、皮革、黃豆榨油、麵粉、合板、電燈泡、橡膠製品、縫紉機、汽水飲料，及肥皂等工業也有顯著的增加。此類新工業的興建和成品產量的迅速增加，足以反映臺灣的工業已由日治時代的殖民地經濟逐漸轉變，而趨重於消費品的生產。

臺灣工業企業的特徵係多用人力操作，而機器製造過程較少，及若干公營事業中僱用超額的管理與工作人員。有些民營事業着重工人個別的生產能力，竟獲得很好的成效。不使用機器製造及僱用超額人員增加了就業人數，却減低了每個工人的生產量及每日勞動的價值。臺灣工業的另一特徵

，即大部份的工業係在青年人管理之下。此實為將來具有希望之象徵，因為他們可以由實際的工作經驗中得到工業管理的最好訓練。這些年青的管理者和工程師常常以他們自己的生產工作與西方或日本最現代化工業的工作條件相比，而指出他們自己的缺陷。他們那種謀求增加生產效率的願望，誠為將來加速工業發展的動力。

光復以後的工業，如把下列各項因素全部考慮在內，則可知其進步甚鉅；如戰時工業設備保養不良，戰爭末期各工廠因轟炸而遭受的損失，連日人後所引起技術人員的缺乏，以及一九四六年到一九五零年間的通貨膨脹與經濟不安定現象。值得注意的是，光復以後從一九四五年到一九五零年，迅速復興工業的工作，是在大陸各省籍人和本省籍人的聯合努力下進行的。在重建工作的初期，若干原有的大規模工業，都是靠着有效地使用那些僅有的物資加以修復，或是添造新的零件，而終於能夠重新從事生產。以這種艱巨而成果甚佳的初步工作為基礎，加以中美合作計劃多方援助恢復擴充戰前工業，以及興建新工業，臺灣工業乃得從一九五零年起迅速發展起來。

以一九四一年為基期而比較，臺灣工業生產指數在一九五三年底已達到百分之一百四十。雖然如此，因為近年來人口迅速增加，臺灣工業的綜合每人平均生產量尚未達到戰前的最高點。因此仍有繼續加速發展工業之必要。關於這方面，政府正在努力設法，且獲得美國技術上和資源上的切實援助。所有受調查各區，其地方領袖皆表示迫切希望建立更多的工業。其所以如此，主要的是使成年人在當地易於就業；同時既可利用當地的自然資源，又可增加一般商務活動。除此以外，各地亦感需要更多的就業機會，否則許多青年將認為對未來就業所作的種種準備，是一種不現實的舉動。

人口多於就業機會導致邊際自營行業增加

由於每人平均工業生產量尚未達到光復前的標準，致使城市人口轉入自營行業以謀生存者，為數激增。經濟上的需要，以及人們的進取心和精力，促使許多人以各種方式自行創造工作，例如沿街臨時售物攤的設立，小販，各種家庭工業，拉板車，踏三輪車等。綜計所調查的十七個區域，十五歲至五十歲的男子中有五分之一是從事於此種邊際的自營行業。據實地調查所得，如果環境許可，此種從事自營行業者大部份都願意轉業到正式的工業生產。

自營行業須由數方面觀察之：目前人民設立小商店，較為容易。此種小商店的發生，是由於人民缺少集合資本創設大企業的习惯；這種小商店至少供給若干失業者以邊際就業的機會，無論這些人是來自大陸的人們，抑或是由密集的農村中被排擠到城市裏來的本省人。此種行業大都僅利用從業者的部份人力，致造成傳統性之不能充分就業或部份就業的現象。此種行業多數未能保持適當的衛生標準。他們不但增加了街面的混亂，而且影響到環境衛生；此外，由於他們以小額資本投資，故納稅甚少，甚至不需付稅，此種行業與較大之商店競爭極為劇烈，並常常使普通商店無法獲利。

都市化現象發展迅速

臺灣工商業地區生活的另一特質是都市化現象的迅速發展，在較大城市中此種事實之存在至為顯著。由直接搜集得的資料中可以顯見，家庭之使用自來水，電燈，電斗，收音機，訂閱報紙及使用機動車輛之百分率已迅速增高。其中最堪注意者為每戶平均人口數之減少。此種戶係戶籍登記及

徵稅之單位。這種由數代同堂的傳統大家庭降而為小家庭的速率與日俱增，僅由親子兩代構成的小家庭，都市中者較鄉村中者為多。在城市地區，我們所調查的一三八三戶中，約三分之二係僅有親子兩代組成，且約有十分之一的家庭僅為一人。但在一九五二年秋季所調查的農村區域八五七戶之中，單身一戶者僅為城市中單身一戶者的十分之一，而城市中由親子兩代所組成的戶數，其比例亦相當於農村之兩倍以上。事實上目前亦有兩戶或兩戶以上同居一處，形成一社會及經濟單位，但即使把這種情形計算在內，每戶的平均人數還是在逐漸迅速遞減。所調查的十七個城鎮中，每戶的平均人數在一九四八年為五點一人，一九五三年則為四點八人。

城市人口的年齡分配情形，亦可以說明都市化的現象仍在進行中。在城市人口中，百分之三十六為具有高度生產能力，年齡在廿歲至卅五歲的壯年；在農村地區，則該項人口僅佔總人口的百分之廿四。大部份移居城市的人，是因求職而來的壯年。所調查城市家庭的戶長中，有百分之六十在現住所居住不滿十年，而農村家庭中之此種戶長，僅佔總數的百分之十五。由於大陸來臺人口皆居於較大城市，且其中大部份僅攜帶一部份家屬，故使上述各種情形更為顯著。

多數臺灣出生而移居於城市者，雖仍與鄉間原籍的家屬維持聯繫，但據實地調查人員觀察所得，若干臺灣籍而居住於城市的小家庭，由於疾病或失業致陷於困乏之境地。可見他們和原籍親屬之互助關係已告中斷，或因彼等之親屬亦無力給與所需之援助。

所以，欲明瞭臺灣城市及工業區之現況，必需密切注意上述在不同速率下增加的各项事實：人口較就業機會增加為速，致使邊際自營行業顯著增加；都市化的形成，亦已超過了工業方面新創的就業機會，因而形成許多規模較小與保障較小的家庭。

造成目前情況之因素尚多。將於第三章中扼要討論。

人民有更大的自主機會

光復以後，人民有了更多自發及自主的機會。民間各種有組織的團體活動發展異常迅速，本省籍人士所經營的工廠生產之增加，本省籍技術人員和工人在工業生產中所佔的地位日趨重要，人民參與公職人員選舉之踴躍，各中學及高等學校就學人數的增加，以及前述邊際自營行業的倍增，皆可為證。

目前有許多同業公會及特殊旨趣者的組織，自由職業公會，技術人員公會，工會，婦女會，藝術同好者的團體，康樂團體，以及拉板車者，三輪車夫，小店主及攤販等亦皆有工會或聯誼組織。透過各種形式的團體組織，即使是從事最下等職業的各份子也能有較多的團體意識，以及職業上的團結和保障。所調查的大部份地區，據悉，目前本省籍人士所經營的工商業比例遠較日治時代為高。過去本屬日人所有的若干小規模企業，業已由本省人向政府日產處理機關承購下來。同時，根據各地所供給的資料得知，工廠中的技術人員及技術工人多數為本省籍，他們現在所負的責任較日治時代更為重大。人民積極參與政治，可由上次縣市長選舉中選民投票比率之高，獲得說明。——所訪問過各戶戶長及其妻子，有百分之八十曾經投票選舉。在十七個區域中所有的中等學校皆有人滿之患，由此可見人民對教育感到莫大的興趣；而且每年報考國立臺灣大學及其他各學院之學生人數，遠較各院校所能容納的人數為多。現在人民有更多的自由去創辦新事業，由於他們經濟上的需要

，造成更多從事於自營行業的人，同時，城市住戶也養了更多的豬隻及家禽。城市中攤販林立及飼養家畜之盛，係由於就業機會太少所致；這一現象亦可反映個人因謀生而努力的程度。

針對上列各項例證，表示人民享有更多的自主機會和參與政治的機會，但有若干事項仍略有限定。大部份的民間團體須要受政府的監督，接受部份經費的補助；他們有覓求更大程度自決及自足的必要。在工商業方面，自光復以來本省人士所貢獻的成就，自然地使他們希望能更進一步減除建立及經營事業時所遭遇的窒礙，並希望在公營企業中有充分機會擔任經理，技術人員，及勞工等職務。關於公職人員的選舉，地方領袖對於選舉的自由已表示滿意，唯認為如果選舉能夠在真正的競選中完成，且當選的官員能在公務上佔有日益重要的位置，則此種選舉必更有意義。

日人在臺五十年影響甚鉅

另一項影響臺灣城市及工業生活的因素，乃日人半世紀開發及控制的結果。日本政府對於治理臺灣的成就曾引以為榮，稱臺灣為“理想的殖民地”。由於蔗糖產量的增加，灌溉工程的擴充，化學肥料的施用，作物種子的改良，白克夏（Berkshire）種豬的傳播，及腳踏脫穀機的傳入，使得農業有了長足的進展。工業的進步也很大，尤其是在一九三〇年間及一九四〇年前後的幾年中，日人曾視臺灣為其南進基地，以此可向南太平洋地區進行開拓。在此時期中，大規模的工業因而設立，諸如水泥，製鋁，鋼鐵，造紙，造船，煉油，酒精等工業。當時日人著重於半製品的生產，然後運到日本本土從事加工，而不欲生產製成品供當地消費。日人對基隆及高雄兩港有實際的改善，並曾擬就計劃，以開闢若干較小之港口。水力發電大量之擴充，全島各地鐵路公路運輸及通訊設備亦經改善，並且不畏艱難在東海岸鋪設鐵路，修建公路。許多城市修築了新且寬的道路，橫貫臺灣中部山脈的東西橫斷公路亦曾擬議興建。許多工廠業經建立，另外許多也在計劃興建中，其中若干甚至已經設計完竣。凡此已建立或計劃中的工業，皆與日本在亞洲的長期拓殖計劃有重要關係。光復以後，重新調整這種工業化的方針使與已變動的國際局勢相適應之工作，確非易事。此種調整工作迄今尚未全部完成，自亦無足驚異。

在一九四〇年前後的幾年中，日人正加速推行臺灣的工業化運動，此係臺灣在物質方面具有最大進步之時期。每當臺灣人提及這一段時期，往往會透露出矛盾的感覺。他們對於當時所推行的大規模開發皆有深刻的印象，但是對於日人在此時加諸他們身上嚴格的經濟和文化桎梏，却表厭惡。現在日人已去，當臺灣人面臨任何困難情形時，總喜強調日治時代的蓬勃氣象，相對而言，亦因此而沖淡他們以往對日人“控制壓迫”的反感。因之，日人在臺灣歷半世紀的統治和開發，很明顯的不但為今日工業發展的基礎，抑且同樣重要的構成臺灣的本省籍人和大陸各省籍人衡量事物之態度的一部份。以此為背景，人們便常以臺灣當前的情形和日據時代相比較。

政府在經濟及工業方面所居的重要地位

最大的工廠，多數是公營事業。這是政府從日本政府，日人株式會社及私人手中接收過來的。捨此以外，當時並無其他可行之方法轉移此等產業之所有權。本省人士所積聚之較小數額財富，大抵皆投資於田地中。大陸各省籍人皆係在局勢緊急之際遷來臺灣，故很少有人攜有足夠之現金或以

信用購置日產。即使到現在，民間尚無充份之資金以承購較大之公營工廠。

各種公營企業，係由三十餘公營公司所管理，其中四分之一係國營者，五分之一係國省合營，其餘者除了三個較小的企業由市營外，皆係省營。烟，酒，啤酒，食鹽和樟腦皆由政府專賣。電力，肥料，水泥，石油產品鋁錠及鋁片，蔗糖，紙漿與紙，以及交通設施等則全部或幾乎全部係由公營事業負責生產。全部工業產品的三分之二係出自公營事業。現在政府正將若干公產，全部或一部的轉讓給民間，此舉係配合實施耕者有其田政策，由政府收購地主之土地，再放領予佃農，其地價之一部係以公營事業股票償付之。此項交易完成後，則公營企業所生產之工業產品價值，將僅佔總工業產量的百分之六十弱。關於公營及民營企業之詳細討論，請閱第五章。

政府規定了煤，電力，石油產品，化學肥料，水泥，交通運輸，及其他許多公營事業的產品和勞務的國內價格。政府並經營一供應機構，民營的小工廠皆由此供應機構取得其所需的進口原料。銀行，外匯，進出口許可證，皆由政府管制；出口物資的銷售必須在其售價超過出口底價時，始能為政府批准。政府並透過省政府糧食局以調節米價。政府影響經濟發展的另一重要事項為稅收工作。整個的租稅體系對社會經濟各部門的影響，成為一部份人士研究之對象；不公允之事時有所聞。且如上所述，政府對商人，勞工，自由職業者之團體組織，亦行使其監督之權。

工業發展係新興者 尤以製成品之生產為最

影響臺灣城市狀況之另一因素為臺灣工業發展係新興者，尤其是消費品的製造方面。日據時代的大規模工業，除糖業及電力以外，多數是在一九三五年前後數年間所建立的；一般言之，日人在臺灣生產半製成品原料，係為適應日本國內之經濟狀況。光復以來，隨同大部份戰前工業的重建，製成的消費品之產量已有顯著增加；這一成就一方面由於大陸運來臺灣的機械及有經驗的技術人員；另一方面則由於採取逐年推進方式以發展新興企業之故；此等企業時常由專門經驗及訓練尚未充分但因時間迫促而不得不負起責任的經理及技術人員，負責管理。各組調查人員曾在各工廠中發現有自日人經理及大部技術人員被遣返後，其職位竟致虛懸。新近受命負責推行臺灣工業復興及擴建的各項方案之政府機構中，亦有此種現象發生。幸而若干經理及技術人員都是訓練有素者。同樣幸運的，是自光復以來，許多以前具有很少工業經驗的官員，工廠經理及技術人員，都已獲得極為寶貴的實際工作經驗。雖然如此，臺灣工業的特徵，仍然是一方面起用新人，一方面採用舊的方法。且有不少例證說明臺灣工業缺乏有效的計劃及整體的配合。新工業之發展，通常需要社會態度與展望的變化來配合，臺灣自不能例外。一如第三章所指出者，對於工業組織及執行有關事項，應特別予以注意，因此等事項對於工業產品及服務的質與量都有極大的影響。

臺灣為一小而不完整之經濟單位

影響臺灣城市及工業情形的另一因素，乃係從生產及消費兩方面來看，臺灣是一個過小的經濟單位。就其面積而論，約為一萬四千平方英里，臺灣有不少的主要原料：煤，鹽，石灰石，硫黃，陶土，木材，可供發電的水源，以及宜於生產蔗糖與米等商業作物的土壤和氣候，但是，很多主要的工業原料似需由外輸入。在消費一方面，由於臺灣人口總數較小——約為一千萬左右，更由於大多數人民的購買力相當薄弱，致使工業產品在省內市場受了限制。

當某種基本工業製品缺乏時，政府即以補助生產之方式獎勵其生產，但是僅僅數個月後，此種產品即發生生產過剩的問題，茲舉二事為例：其一即為過去兩年煤礦業之情形；另一實例即棉紡織工業，此項工業之創設還是最近幾年前的事，目前省產棉織品已發生過剩現象，然而所有棉紡織工廠却尚未達到完全開工的預定計劃。臺灣絕大多數的各種工業均未能發揮其最大能力，主要即由於缺乏市場。

從各方面來看，由於臺灣自成經濟單位過嫌狹小，且必須由外面輸入若干主要原料，致使臺灣工商業受到不良之影響。針對着進口過多與生產過剩的問題，其必然的答案似應增加出口。但目前除了農業產品如蔗糖，米，茶葉，香蕉等，以及較少量的食鹽，煤，罐頭水果等外，其他物品之輸出比較有限。因為在輸出方面，亦有許多困難存在。商業銀行信用貸款利率，在一九五四年六月為每月複利二分二厘五，這表示即使廠商的產品可能獲得相當好的國外市場，亦很少能靠貸款以週轉其資金。此種情形對於為本地消費市場而生產之廠商較為有利，因為高利率大部份是高物價的結果。目前之利率已較前大為降低，一九五四年中期的利率已不及一九五二年中期者之一半，但即令如此，臺灣的利率仍然是工業擴展的一個障礙。在本調查的實地調查工作完成以後，政府與共同安全分署乃在一九五三年夏季，由相對基金項下撥款設立一低利工業貸款業務，首批貸款數約新臺幣四千萬元，貸予私人企業從事改進工廠設備之用，其放款業務交由幾家著名之商業銀行代為辦理。

對於生產出口商品之另一大障礙，為官價外匯匯率的不合宜，此種匯率使各廠商不易，有時甚至不可能輸出其產品而獲得利潤，然而從事製造供本地消費的物品之生產，却需要政府貼補以獲得進口原料。就地生產製成品代替進口貨以節省外匯的建議，今後可能受到更大之重視，紡織工業就是此種方式的顯著成就。稅率對於擴大工業生產以節省或賺取外匯之事自然有其重大關連。因缺乏更詳盡資料以供研究，故無法確切判斷臺灣之稅率高低。吾人僅能說明，政府對於公營企業中若干事項，如像保養及折舊，準備金，資本投資等款項，或將繳納之租稅與用以供應政府之股息等款項，迄未建立一確定不易之財政政策。因此，財政狀況也相對的促使生產費用提高。前文所述，如管理人員及工人的超額，工人生產能力低微，對於進口原料的依賴性，一般工業發展不夠水準，以及消費市場狹小等各種情形，皆更進一步促使生產成本增高。

工業及消費上必須自國外輸入之主要原料，計有：礦石，金屬，機械，大量的化學肥料，大豆，棉花，小麥，製藥原料，製鞋及車胎所需要的橡膠，石油產品所需之原油，以及自行車所需之零件。前文已經提到另一與進出口問題有密切關係之事實，即日本為補助其國內經濟，已預為臺灣各大規模工業之發展擬定了基本方針，農產品之大量出口亦係此種情形所致。光復以來，此種大規模工廠至難改變充作其他用途，亦無法在其已有之經營範圍以外作有效的應用。

國際局勢嚴重影響工商業情況

影響臺灣城市及工業情形的第六個，也是末一個因素，或可視為所有因素中最重要的一個，乃是國際局勢。國民政府以及五十萬以上的國軍現已遷至臺灣。唯因國民政府及其軍隊遷駐此地，臺灣始能仍與非共國家結合一起。工業之經營唯賴安定之經濟，而安定之經濟，唯有在安定的政治體制中始有可能。因之比較之下經濟發展之計劃已屬於次要地位，而政治和軍事設施方屬首要。中美合作的工業發展計劃，即為加強臺灣政治及軍事二者所擬訂；因為一方面經濟安定政治安定互相關

連，另一方面工業產品的增加就業機會的增加，及生活水準的提高是密切關聯的。在臺灣，估計工業發展，唯有參照國際局勢，始合實際，因國際局勢這一因素和投資資本的有無，利率的高低，臺幣的匯率，外匯的運用及進出口政策等，皆有重要關係。

國際局勢對於人民的想法及計劃亦有積極的影響。大部份大陸來臺的人都希望反攻大陸，他們的想法和計劃都為這一觀念所左右。他們反攻的願望深切地表現在各種活動中，他們不把臺灣本身看作一個地理上及經濟上的單位，而把臺灣當作實現反攻大陸的基地；自然的，這些人目前正負責主持各級政府及所屬之公營事業，他們對工商業的計劃，到處都受這一主要目標所支配。在另一方面，若干來自大陸的人，認為在臺灣並不太壞。其中有人將願意在臺灣久居，因為當日人於戰爭結束後離開時，曾在工業及政府機構中空下很多令人羨慕的職位，而且臺灣工業化的程度較大陸上許多省份為高，一般生活水準亦較高；在以往數年內，這些外省人亦有不少與臺灣婦女結婚者，另有一部份人，尤其是本省籍人，他們似乎抱着很大希望地等待着將來有一天，他們會享有更大限度的地方自治。

地方人民之需要

現在把十七個經調查之城市及工業地區舉行當地領袖人士座談會時，他們在會中所表示的態度和意見，略加敘述，作為本章之結尾。

每一次地方領袖人士座談會都是由廿五位到五十位經審慎選擇出的當地領導人士參加，詳細情形請閱附錄乙。座談會是由本調查主辦人及二位助理人員所主持，約開會二時半到三小時之久，每次座談會的最初十分鐘，皆係用以說明此項調查工作的計劃，進行調查地區之數目，所需資料之種類，調查人員的數目及其職責，以及希望當地領袖們對於完成本調查所能貢獻的各種幫助。其餘兩個多鐘點，則全部用以研究當地情況，分別討論工商業情況之變遷，人口數目及其特性，各主要社會經濟階層的生活情況，社會設施，團體活動，地方衛生及教育狀況，以及人民的態度及觀感。

每次座談會的最後十五分鐘，則用以專門討論中美合作的設施，尤其着重於工作的成就，人民各階層受益最多者及最少者，以及當地領袖們認為將來應該加強的各種工作。

每處地方領袖人士座談會中，曾提到下列七大類中美合作工作，使地方受益不淺：

- 新臺幣幣值之穩定；
- 必需商品之輸入；
- 對戰前主要工業之援助；
- 新工業之建立；
- 運輸及交通之改進；
- 診療設備及廉價供應醫藥用品；及
- 對農民之協助。

下列各項中美合作工作亦經常提及；資助工業管理及技術人員出國實習；自美國及日本等地聘

請專家來臺，懷特工程公司即為其一例；城市自來水的擴充；防洪及排水工程的興建；供應 DDT 殺蟲及撲滅瘧疾；飼猪豆餅的分配；在沿海城市，漁船的放領及漁民作業訓練。在有幾次地方領袖人士座談會中，亦曾提及對商業採購，工商業貸款，港口改善，衛生工作及造林之後助事項。

工商界之地方領袖都知道中美合作之工作，並感激這件事，且曾提出前述對地方之具體成效。各地方領袖更盼能藉中美合作方式以求更進一步之發展。他們希望上述各項工作仍能繼續，且在若干方面予以實際地擴展。另外他們提出所希望的其他援助，尤其是足可使全體人民獲得更多利益的措施。

據悉，城市區域中，大的公營事業受益最多，而小的民營企業則最少。據說受惠最大者係身為此等公營事業業主的政府。據地方領袖人士座談會，以及調查人員訪問所得的報告，大部分人民認為他們得自美援的利益實遠較一般為少。這種反應在非技術工人及一般較窮人民中尤其普遍。據調查人員的實地觀察，關於一般平民對美援的態度，有許多具有影響的因素，如心理的以及經濟的。此種因素當於第三章及第十五章中論及。

本調查團曾經詢及每一地區之地方領袖人士，何種設施將能更有利於當地全體人民。他們認為最大的需要是建立更多的工廠，可以供給更多的就業機會。繼之第二個是普遍地希望有更多的機會使婦女從事家庭手工業的工作。各地婦女會的領袖們都曾強調此種需要。其他重要而有關全民福利的建議如：再求道路的改善；自來水設備的擴充；小型漁港的改善；增加醫療設備及擴建民宅，尤其是對於收入微薄的人們；協助修建學校教室並供應教室設備，以及職業教育之推廣；低利貸款以供應民營小工業資本投資之用；此外，又有其他各種涉及當地特殊情形的建議。

上述各點，有些在性質上是經濟方面的，有些則否；但皆足以反映人民的願望，而且直接與社會經濟及政治的安定有關。

中美合作計劃的真正目標在繼續加強擴展農業和工業生產，如對地方人民的願望加以重視，庶幾可使增加生產與安定的主要目標獲得有力的支持。關於本調查的全部建議事項請閱第三章。

