

关于台湾发展经验的报告

(1985年9月)

中国科技促进发展研究中心编译

一九八六年

翻译说明

这份报告是美国斯坦福国际研究院华盛顿国际政策分析室撰写的。为了避免引起其它未曾预料的影响，望读者注意：

报告主要涉及的是台湾自1949年以后的政治经济发展史。我们认为：其中关于经济发展政策方面的内容是比较丰富的，在对台的研究中具有可读性。

文中涉及的大量政治问题，作者所持的观点和立场是倾向于美国的。论述中因常与经济问题混在一起，为减少节译时组织译文的困难，所以基本上按原文译出。这里特别要指出，一些不常见的对台政策的分析，读者在阅读时要多加留意，这些问题归纳如下：

▲ 五十年代末，在改革外汇和外贸体制时，采用了由“进口替代”政策转向“鼓励出口”政策，并鼓励向私营企业投资和在美国支持下台湾政府向基础设施投资。

▲ 七十年代在石油危机和本地金融不稳定的环境中，采取了以紧缩银根、减税、削减公共投资等政策，以此来缓解内外的冲击。

▲ 八十年代初由于工资提的过快，劳动密集产业的国际竞争能力降低，金融又处于结构改革之中，因此又出现了新的调正问题。

▲ 在各种力量的抵制中坚持实行政府干预的既定政策，谋求积累式的增长。

▲ 谋求经济公平而不是直接追求收入公平。所谓经济公平是把效益和分配联系起来。其效果是通过竞争减少了贫富差距指数。

▲在经济起飞中更多的是依靠中小企业，依靠中小企业的创新精神，而不是依靠国营大企业。

▲金融政策关键在处理 3 R 的关系，即经济增长率、利率、外汇比价。

▲在高速发展中扼制外债增长。

▲在经济增长中处理基础设施的建设政策。

▲经济发展与政府职能的变化。

▲未来的具有竞争力的产生是“人才-资本密集型的产业”。

▲教育的重点由普遍教育，正规教育转向以科学技术培训为重点。

▲不为高速增长而牺牲稳定。

由于译者水平所限，译文中可能有不少不妥之处，望读者指教。该报告由卫飒英、高丁、庄建生、程席法、俞晓纲等同志翻译。

序

该报告是由美国斯坦福国际研究院 (SRI) 的国际政策分析室 (International Policy Analysis unit of SRI International) 提交的。该机构为独立的、非盈利的研究机构。这个项目是国际政策分析室为进一步深入地对过去曾为美国国际开发署 (U.S. Agency for International Development), 发展中国家的政府及各公司所做的发展研究而设计并建议的。1984年, 国际政策分析室为美国国际开发署完成了一个发展中国家如何加强对私营企业进行投资的国际性的比较研究项目。美国国际开发署和台湾都多次引用过这份报告, 并指出台湾是加强对私营企业进行投资的成功范例。国际政策分析室建议发展中国家的政府应当重视促进投资的研究, 国际政策分析室还为有兴趣向第三世界投资的公司进行经济气候的评价。

在陈述研究分析结果时, 重点应放在那些成功的以鼓励私营企业为发展战略的实际案例及具体数据的研究上。由于现有数据不足而人们对此又有极大的兴趣, 因此国际政策分析室确立了一个关于“台湾的发展经验及其对发展中国家的借鉴意义”的研究项目。

国际政策研究室的这个研究项目得到了许多从事发展研究的机构的支持, 国际政策研究室的研究人员还与台湾的“经济计划与发展委员会” (Council for Economic Planning and

Development)建立了联系。该委员会同意对这个项目的研究工作给予支持和协助。项目的研究程序完全按照国际政策研究室做目标分析的标准方法程序进行,正式报告的内容也完全由国际政策研究室决定。国际政策分析室还建议在进行这个项目研究的同时,再将有关美国-台湾的技术合作史提交一份姐妹篇报告,因为有关技术合作项目的报告将对其他发展中国家学习并借鉴台湾的经验有着十分重要的现实意义。国际政策分析室对台湾“经济计划与发展委员会”表示衷心的感谢,感谢它对这份报告提供了大量数据,并对台湾经济发展的具体实践作出了精辟的分析。

该项目的项目监督人是国际政策室主任保罗A·劳迪希纳。该项目主任即报告的主要作者是国际政策研究室的高级国际经济学家的约翰A·马西森。项目的总负责人是美国斯坦福国际研究所华盛顿国际部副总裁威廉B·巴德。

该报告所提出的信息和数据以及所陈述的观点都是在现有的台湾发展经验的文献资料基础之上,经过全面综合的分析研究,并对台湾的政府官员、企业界人士以及学术界有代表性的人物作了广泛而深入的采访和调查之后所做出的。本文表述的观点均系报告人的个人观点,既不代表斯坦福国际研究院,也不代表台湾经济计划与发展委员会。

该报告有双重目的,一是旨在从非技术的角度,全面深入地介绍台湾发展经验;二是供发展中国家吸取台湾的发展经验。只有正确地认识和理解台湾在这个特定环境中的经济状况、发展战略以及决策的形成过程,才能获得对本国发展有用的信息,并具有指导性的意义。

引 言

假如霍姆肖·阿尔杰曾经写过的是一个国家如何创业并繁荣起来的真实纪录，而不是个别冒险家如何成功的虚构故事，那么，他一定会为台湾的成功之举而眩晕。台湾的经济发展是一个典型的“由穷变富”的过程，这一切都是事实而不是虚构的故事。这份报告旨在说明台湾的经济发展为什么能获得成功，从而对其他发展中国家研究、借鉴台湾的发展经验提供切实可行的建议。

以台湾为例来探讨它的发展经验是十分恰当并有意义的。诚然，每一个国家的经历和奋斗目标都不尽相同。各国都需要制定本国的发展战略和政策，不过，能够提供给经济发展成功的具体范例并不多，尤其是这种成功的经验能在其它地方重现的例子是极其有限的。目前的情况更是这样，因为许多研究发展机构和不少发展中国家自身就处在从重视国营部门转向私营部门的战略决策的转折点。

目前的国际经济环境使人们不得不考虑这样一个问题，即怎样更好地与台湾这个有代表性的、富有进取精神的贸易伙伴建立关系。不过，对于负债的发展中国家，并不需要鼓励他们提高出口创汇额。此外，台湾的成功并不能代表由于出口增长而成功的“范例”，台湾也并没有采用许多这方面的具体的战略。但是，台湾制定、实施这些战略的方法都是十分值得研究与借鉴的。我

们还将在本报告的后一部分中指出，目前，人们对台湾的发展经验所持的许多看法实际上都是错误的，或者说只有部分是正确的。

对台湾的经济发展问题已经研究得很多了，并且许多报告和长篇著作都以此为题。但是，这些研究报告几乎都是由台湾的这一部分研究人员写给那一部分研究人员看的。或者是由一些专业经济学者写给另外一些经济学者看的。换言之，台湾经济发展的经验与教训对其它国家与地区的政策制定部门来说，是难以得到。这份报告就是为了弥补这一欠缺，向制定发展计划的国家提供台湾经济发展的历史，并对其发展过程中所得到的教训加以分析和评价。

下面将提出有关的问题和我们的看法以及本报告的研究基础。

1.本报告是对台湾发展情况的全面论述，它并不是提供给一小部分专家的，而是提供给为数不少的政府部门中制定政策的官员和其他从事发展研究部门的人员的。

2.本报告并不是一份包括各种统计图表和对各部门及下属部门的工作情况作详细介绍的纯经济学论文。我们仅仅是尽量根据我们收集的台湾的发展经验及对其它国家和地区有重要借鉴意义的数据，以及在此基础上所作的研究和提出看法的归纳、整理。

3.本报告的重点不是放在经济发展成功的各种指标上，而是着重评价这些成就是如何取得的；评价所采取的关键政策；评价组织体制以及领导阶层所起的作用。

4.通过这份报告，我们提出了台湾的发展战略对发展中国

家，对提供援助的国家和机构，以及目前亟待发展的国家具有借鉴意义的经验。

5. 这份报告本着严格进行客观报告的精神，运用各种信息和数据来阐明我们的观点，论述了台湾经济发展中所碰到的各种问题，出现的种种失误，以求给出一个全面的发展趋势以及政府对此作出的反应。

本报告包括六个部分，为了便于读者系统地了解台湾经济发展的复杂过程，报告不仅向读者深入地介绍了台湾经济发展的经验，而且能使读者从普遍的客观的意义上学习借鉴台湾的发展经验。

第一部分：总结台湾取得的成就；人们普遍对台湾经济发展所持的错误认识以及台湾发展经验的借鉴意义。

第二部分：分别以定量和定性的方法来历史地回顾使台湾发展的经济和社会各种因素。

第三部分：考察促使台湾发展的诸因素，主要是人、土地、资金、政治经济体制。

第四部分：回顾台湾发展中的几个阶段，其中分为：五十年代的恢复与稳定；六十年代的打基础与定方向；七十年代的经济起飞以及遭受的外部打击；八十年代的经济成熟与再次制订方向。

第五部分：介绍与分析研究那些参与过台湾经济发展的重要的组织机构和采用过的战略、政策以及台湾政府所起的作用。

第六部分：提出台湾发展过程中可供借鉴的经验、教训和建议，

其中包括一般的方式方法和重大的战略决策。该部分还论证了台湾的经验对其它发展中国家、甚至工业化国家的借鉴意义，包括某些特殊的政策和做法在其它国家里实行的可能性。

我们为对本报告内容有特殊兴趣的读者，提供了统计附录1、2、3。

I、报告内容提要

台湾在三十多年的时间里便实现了大多数发达国家用了一百多年才完成的经济转变和工业化过程。台湾在实现现代化的进程中，大量借助外资，从世界上最为穷困的地区一跃而成为发展中国家和地区行列中最富有、最具有竞争力的一员。

台湾从1895年到1945年曾经沦为日本的殖民地。日本统治者集中力量将台湾岛建成农产品基地，为了加速蔗糖、大米和热带水果对日本的出口，兴建了水利工程和道路。第二次世界大战结束后，中国收回了对台湾的主权。

从第二次世界大战到1949年，台湾的经济发展一直受着很大的破坏和限制。台湾在大战中遭受过猛烈的轰炸，几乎所有的基础结构都遭到了毁环。大战结束日本撤离后，台湾的经济无论是在管理、资金还是在组织技能方面都大大落后了。国民党政府从大陆撤退时，大量人员流入台湾，使台湾成了一个永远处于战争状态的辖地。

四十年代末期，由于丧失了对日本和中国（大陆）的出口市场，又加上突然涌来的一百多万从大陆逃来的人员，以及十分紧张的军事局势，造成了台湾的经济萧条、通货膨胀和严重的外汇短缺。面临这种情况，台湾政府制定了一系列措施，严格控制物价、外汇比价和进口。为了恢复农村的社会稳定，提高农业生产力，台湾政府还十分成功地进行了土地改革。随后，政府还采取

了“进口替代”的贸易政策来促进本地区工业的发展。

五十年代中期，土地改革顺利结束。由于实行了高利率政策控制货币，紧缩财政支出，使物价上涨趋于平缓。这时，台湾推行的“进口替代”的策略初见成效，而台湾的经济还尚未搞活。鉴于这种情况，台湾政府在五十年代后期迈出了决定性的一步，即改革外汇和外贸的管理体制，鼓励出口、鼓励向私营企业投资。同时，政府也向基础结构项目进行了大量的投资，例如公路、铁路、水利工程、发电厂等等，这一部分投资在1965年美援项目结束之前，绝大多数资金都是由美国提供的。

六十年代，这些投资和发展计划的实行已初见成效，这期间，制造业生产值平均每年增加17%；农业生产值平均每年增加5%；国民生产总值平均每年增加10%。除了传统的蔗糖和大米以外，每年的出口增长率为32%。在这十年期间，物价稳定，台湾的对外比价始终保持不变。国内储蓄显著增长，外国投资不断增加，扭转了四十年代末五十年代初私人资本抽逃的局面。

台湾的经济严重地遭受着金融不稳定和七十年代的石油价格的冲击，但是，政府采取了一系列特殊的政策——“反冲击疗法”来刹住通货膨胀率，如紧缩银根、减税、削减大规模的公共设施项目等等。以此来尽快地进行调整，致使台湾并没有背上沉重的外债负担，而且迅速地走上了经济高度发展的道路。

台湾的经济虽然一直持续增长，但是到了八十年代中期，却面临着许多严峻的挑战。由于提高了工资，因而，削弱了许多采用劳动密集型生产技术的出口产业的竞争性。金融系统也处于整顿和结构变革的过程中。许多政府规定的制度、条款和惯例都需

要尽快改变，方能更有效地管理好各项经济活动。台湾的经济在过去几十年的发展中存在着这样或那样的问题，也遇到许多障碍，但是，主要的问题仍然是变革的速度是否能满足需要的问题。

从客观的角度来衡量台湾经济发展中取得的成就，可以发现有以下几个独特的方面：

- 1.三十年来，台湾的经济增长平均每年为9%。
- 2.人均收入从四十年代中期不到100美元增加到目前的3,000美元，每年的平均增长率为6%。
- 3.台湾三分之一的国民产出积累了起来。
- 4.全民总收入迅速提高，收入的分配也日趋平均，大大地提高了人们的生活水平。
- 5.自从1952年以来，出口额平均每年增加23%以上，现在，出口几乎占国民生产总值的58%。
- 6.工农业生产继续增长，增长速度无论对发展中国家还是对发达国家，都位于最高之列。
- 7.台湾的社会状况指标，包括人均寿命、文化水平、婴儿死亡率等等，都与西方工业化国家不相上下。

这些成就的获得和发展目标的实现并非易事。这需要严格统一人们的意志，需要天时地利人和，需要全体民众艰苦奋斗。台湾的经济发展战略，是由政府官员和顾问组成的一个精明强干的全力为实现发展目标而工作的领导班子制定并指导执行的。这个经济发展战略既得到了台湾政府中高层人士的支持，又得到了广大民众的拥护。这一战略是通过使用复杂的经济规划来引导经济

的发展，而不是控制各种经济活动，因而避免了许多发展中国家所犯过的错误。

本报告将对台湾所实行的重大战略决策进行详细的介绍。同时，也将指出一些对台湾问题的研究不抱郑重态度的人所持的错误观点和看法。从每一个实例中都得出值得借鉴的经验和教训。

1.经济增长非一日之功。事实上，在大多数情况下，正常的经济从萌芽状态到发展起来往往需要数十年的时间。土地改革花了整整五年的时间，恢复经济的稳定花了十年的时间，促进投资和出口的政策也在许多年后（三年才得以通过）才见成效。总而言之，发展中国家不应当指望从某项改革政策中立即见到成效，在执行政策过程中应当始终坚持不懈。

2.台湾的发展成就并不是某一项战略或政策的实行所带来的。在相当长的一段时间里，某些领域所推行的政策受到了政府和私有部门两方面的强烈抵制。每个发展中国家必须根据自己本国的具体情况制定合乎国情的发展战略，并且随时根据情况的变化进行调整。

3.经济公平与经济增长并不矛盾。台湾的早期发展战略主要是使经济发展趋于公平，并不在于增加广大民众的收入。这样做不但得到了广大民众的积极拥护，稳定了社会，而且还大大地开拓了各种物品和服务市场，推动了经济的迅速发展。

4.台湾政府在发展经济中，从未采取过自由放任的政策。台湾政府始终对经济事务进行强有力的干预，其目的在于通过保持社会的稳定和积极提供对各种基础结构建设的资助，来创造一个

经济全面发展的有利环境。可供其它发展中国家吸取的经验是，政府不但能够、而且理应在某些情况下积极参与商业活动，但应有选择地支持一些私营企业。例如：由于台湾的企业拥护并赞成“进口替代”的政策，所以就必须要改变这项政策所带来的优惠条件，而为出口创造更多的机会。

5.台湾所取得的经济成就不仅仅是美援的结果。诚然，美国给了台湾以慷慨的援助，但这笔援助用得甚是地方，是许多部门和领域进行必要变革的催化剂。因此，发展中国家应当把外援看作是有期限性的、金额有限的投资资本，要逐步摆脱对外援的依赖，促进本国的资本形成和投资。

6.台湾经济的开展，一不依靠政府，二不依靠部分大企业，而依靠大量的中小企业。事实上，小企业都是由具有创业精神的企业家开办的，它们已经成为发展中国家经济发展的主要动力，这一点是大多数人尚未认识到的。

各国的具体情况不同，因此，在制定发展战略时应注意要适合本国的国情。由于社会、政治、经济传统和条件的不同，所以台湾的经验不一定在什么地方都行之有效。尽管如此，台湾在艰难之中崛起，有几条经验和教训还是有普遍意义的。

发展战略的制定者在制定本国的经济发展战略时，应当认真考虑下列各种原则：

(1) 政策制定者应对当时的经济结构和状况有一个正确的认识，保持清醒的头脑。

(2) 应当根据实际情况来制定政策。

(3) 发展战略中应当总结过去的成绩和缺点，并指出将来

的机会和需求。

(4) 政府应当制定并宣传一系列明确的发展目标。

(5) 政策的制定应当旨在实现具体的目标。

(6) 战略的实施应当付诸具体的行动，但又必须保持高度的灵活性，以适应各种情况的变化。

(7) 政府部门或私人所有部门都应当承认过去的缺点，并从中吸取教训。

(8) 主要发展战略项目中任何一点成绩的取得，在很大程度上都依赖于广大民众的支持。因此，应当积极发展与广大民众的关系，引导人们支持政府制定的发展战略。

在台湾经济发展经验中，除了上述各项原则可以普遍地运用于各种情况外，还有大量具有现实意义的教训值得考虑。

①资本的积累再生产是与经济发展相关的一个中心环节，因此，政府的政策应当是鼓励资本的储蓄。

②应把鼓励并奖励创业精神和私人投资作为一项长期的发展战略。

③农业的重要及其潜在的贡献是绝不能忽视的，应避免给某些工业部门以不适当的优先发展顺序。

④实现工业化和增加出口计划应当严格根据本国的资源优势来制定，违背现实的各种努力都可能是徒劳的。

⑤政府应当大力重视人才开发，在任何发展规划中，受过一定教育的劳动力是至关重要的因素。

⑥只有稳定经济，才能得到长期的经济增长和发展。

⑦政府应当直接出面解放经济发展中出现的各种问题和障

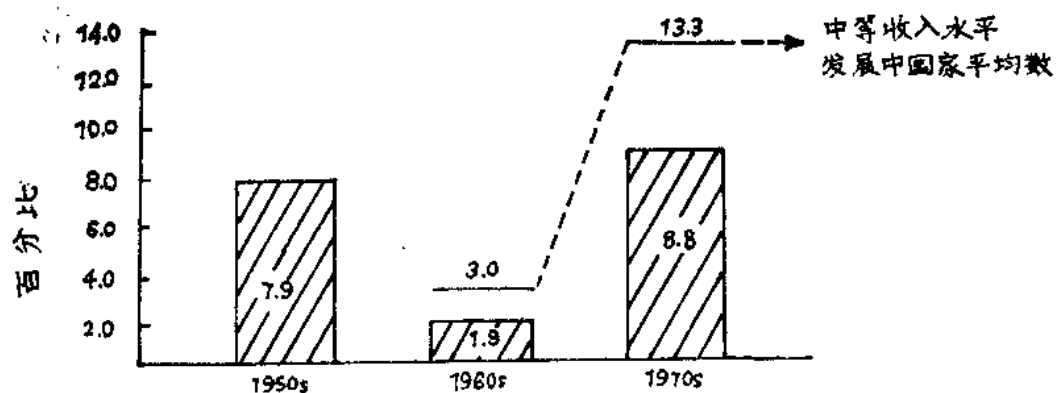
碍，一定要避免掩饰问题。

⑧经济发展过程中，达到经济公平是中心目的。

⑨要想获得经济发展的成就，无论付出多大的努力，决定性的一条，还是艰苦奋斗，努力工作。这一点既不能被取代也不能被忽视。有人可能要问，为什么台湾的这些经验其它的发展中国家不能完全借鉴？事实上，并非所有的国家都能够并且应当采用台湾的出口领先的发展模式。台湾也并没有提出可供其它发展中国家照搬照学的范例，因为它本身就是一个典型。

以下图表反映了台湾的经济发展情况。

1. 平均每年通货膨胀率



2. 外债状况：几个国家1983年情况的比较

	总 外 债 (美金10亿元)	外债/GNP (%)	外债/出口 (%)	外债/每人 (美金元)
台 湾	6.0	12.0	25.0	342
巴 西	97.0	35.0	443.0	770
墨 西 哥	33.0	50.0	392.0	1,100
阿 根 廷	42.0	55.0	531.0	1,440
南 朝 鲜	42.0	49.0	176.0	1,040

3. 政府预算盈余/赤字 (台币10亿元)

