

臺灣

經濟自由化
的歷程

孫 震 著

經濟自由化 的歷程

孫 震 著

臺灣經濟自由化的歷程 / 孫震著. — 初版一刷. —
— 臺北市: 三民, 2003
面; 公分
ISBN 957-14-3848-0 (平裝)

1. 經濟政策—臺灣
2. 經濟發展—臺灣

552.2832

92005666

網路書店位址 <http://www.sanmin.com.tw>

© 臺灣經濟自由化的歷程

著作人 孫 震
發行人 劉振強
著作財產權人 三民書局股份有限公司
臺北市復興北路386號
發行所 三民書局股份有限公司
地址 / 臺北市復興北路386號
電話 / (02)25006600
郵撥 / 0009998-5
印刷所 三民書局股份有限公司
門市部 復北店 / 臺北市復興北路386號
重南店 / 臺北市重慶南路一段61號
初版一刷 2003年5月
編 號 S 55212-0
基本定價 參元肆角
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-14-3848-0 (平裝)

于 序

在臺灣經濟學界，孫震教授是位能通盤了解近 50 年來臺灣經濟發展全局的少數資深學者之一。他了解臺灣經濟發展，不僅僅是因為他長期生活在臺灣，而是因為他曾在民國 60 年代和 70 年代實際參與經濟政策的規劃，並在大學講授臺灣經濟發展的課程多年。因此，他最夠資格撰寫有關臺灣經濟發展的專著。現在他在許多朋友的期待下，完成了《臺灣經濟自由化的歷程》一書的初稿，而且讓我有先讀為快的機會，我覺得既高興又感激。

孫教授以經濟政策之制定與演化，來貫穿 50 多年來臺灣經濟發展的歷程，而且經濟政策是由管制、保護逐漸演變成半自由化，而後全自由化。這種漸進的過程，不但可培植工商界的適應能力，降低其對社會大眾的衝擊程度，而且政府也會有機會從政策實施中檢討得失，或作修正，或作補救。

在坊間，類似臺灣經濟發展的專著並不多見，尤其有關經濟自由化的論著，多是蜻蜓點水式的論文，而且對經濟自由化產生的歷史背景多乏有系統的探索。孫教授的這本書，無論是對貿易自由化或金融自由化（匯率自由化，利率自由化），都採取追根求源的精神；在表達上，他以不緩不疾、娓娓道來的筆法，將一般難以理解的經濟術語及其應用，說得清清楚楚，因此，這本書對讀者而言，有很大的說服力。

孫教授的經濟思想，是崇尚自由經濟的。他非常欣賞經濟學鼻祖——亞當·史密斯的自由經濟思想，而且他一直相信「自由貿易可使各國各蒙其利，且是經濟自由化的主要項目」的主張；對於海耶克的自由經濟理念，他堅信不移；對凱因斯經濟政策，他從其產生的歷史背景，認為有其時代價值和功效；對現代自由經濟學大師傅利曼的經濟自由化是走向全球化的基礎之理念，更是推崇備至。儘管如此，孫教授對早期臺灣經濟發展過程中所採行的保護政策及經濟計畫，有公平的評論，而且他也認為當經濟發展到某一階段後，保護政策會成為經濟發展的絆腳石，而經濟計畫也會失去施展的舞臺。他對於臺灣經濟發展過程中，對政府採用貿易自由化、金融自由化，以及公營事業民營化之來龍去脈，都作了詳細的剖析。至於政府人為干預之後果，他相信西諺：「到地獄之路是由好意鋪成的」的涵義，並引申為「人為的操作縱然用意良善，徒然造成經濟更大的損失。」他批評「以低估新臺幣價值的方式，鼓勵出口，就是一種隱形出口津貼，為反自由的措施。」政府干預匯率，阻擋新臺幣升值，不但使民國 60 年代兩次能源危機造成嚴重的通貨膨脹，也導致民國 70 年代末資產膨脹，和泡沫經濟的崩潰。直到今天執政當局仍用無形的干預方式，抑制新臺幣升值。如此喜愛製造大量的外匯存底及每年的出超局面，其對經濟成長是好是壞，歷史殷鑑不遠，值得檢討。同時民國 80 年代，政府「一再採取紓困措施，妨礙經濟成長及循環過程中必要之產業調整，並造成金融系統日趨嚴重之逾期放款與壞帳。」正如西方學者所說的，這是在製造「道德風險」(moral hazard)，其所產生

之後遺症，殊難估計。除此，他也批評：「……經濟自由化之公營事業民營化工作，初則步履蹣跚，繼而僅將公股所佔比例降至50%以下，但政府仍為大股東，掌握經營大權，致使民營化徒具形式。」這是一針見血的批判。其實，其弊何止如此？當政黨輪替之後，無論是公營事業或徒具形式民營化的公營事業，其決策職位多成為執政當局酬勞的工具，其對企業經營之不良影響，可想而知。

向以對外貿易為主導力量的臺灣經濟，仍需改善國內投資環境，並開拓國外市場。孫教授認為「大陸經濟崛起，為臺灣帶來機會，也帶來威脅。」「臺灣如順應市場情勢，排除障礙，發展與大陸的投資與貿易關係，則臺灣可以借助大陸的人力和市場，得到最大的利益。」這會為臺灣帶來發展機會。在任何地方，「任何投資都會有風險，應由投資者自己評估，也自己承擔責任。」這是最適當的評價。現今，全球化已成為世界潮流，無可抗拒，只有因應與接受。

最後，欲了解臺灣經濟發展的歷程，以及經濟自由化在此歷程中的步調與經驗，我認為孫教授的這本《臺灣經濟自由化的歷程》是值得一讀的經典之作。

于宗先 謹識

民國 92 年 2 月 22 日

自序

民國 89 年 9 月，我離開工業技術研究院到元智大學任教，在管理學院擔任遠東集團經濟學講座教授。過去五個學期，我在管理研究所輪流講「臺灣經濟政策專題」、「臺灣經濟發展專題」和「企業倫理」三門課程。這本《臺灣經濟自由化的歷程》是我三次講「臺灣經濟政策專題」的成果。

正如我在本書第一章第一節所說，如果我們想用一句話表示臺灣過去 50 年的經濟政策，那就是漸進的經濟自由化；雖然政府在不同時代、不同情況，曾採取不同的做法，有些甚至和自由化背道而馳。我說，假定我們的決策者對自由化有更多的了解，更大的信心，因而更勇敢的付諸實施，臺灣的經濟發展當會有更好的成就。而目前臺灣經濟遭遇的若干重大困難，基本上正是因為限制經濟自由化所致。

臺灣的經濟自由化有三個重要階段。第一階段是民國 40 年代後期的外匯與貿易改革，使臺灣的經濟發展從進口代替轉向出口擴張，從國內導向轉向國外導向，開拓了經濟發展的局面。第二階段是民國 60 年代和 70 年代初期，臺灣經歷兩次世界能源危機，經濟急速變化，貿易、匯率、利率逐步自由化，終於於 73 年宣布自由化、國際化與制度化的政策。第三階段是 70 年代後半期，政府迫於情勢，全面自由化急轉直下。

我於民國 50 年 2 月服完兵役，進入行政院美援運用委員會經濟研究中心工作，負責經濟研究，並為副主任委員尹仲容先生和秘書長李國鼎先生撰寫文稿。工作的接觸，使我對 47 年至 50 年外匯與貿易改革的政策與文獻有若干認識。62 年到 73 年我再度進入政府，擔任由美援會演變而成的經濟設計委員會，後改組為經濟建設委員會的副主任委員，親身參與政府經濟自由化政策的醞釀，與自由化、國際化、制度化原則和一些具體事項的設計。73 年我離開政府，轉任臺灣大學校長，74～75 年擔任「中國經濟學會」理事長，對 70 年代後半期臺灣經濟由於自由化初則「太晚又太少」，繼又「太猛」所造成的巨大變動，繼續寄予關注，並在「亞洲開發銀行」的圓桌會議中提論文檢討，發表於 1989 年的 *Asian Development Review*。

我講授這門課程時的用心，是希望學生能藉著對現實問題的探討，增加對基本經濟理論的認識，特別是總體經濟理論和外匯貿易理論，並可進而加以運用，分析不同情況時的經濟問題。我們所學到的一些具體事項總是會忘記，然而分析推理的能力一旦養成，就成為自己的學問，永遠相隨。我覺得語言很難達到經濟理論所要求的準確和周延；希望本書的文字可以彌補我在課堂上講述的不足。

我感謝元智大學提供我優良的工作環境和行政支援；雖然這本書的大部分，仍和我的其他很多文字一樣，是深夜在蝸居的斗室中寫成。元智年輕教授們的勤奮，時刻鼓勵著我，使我回到家中也不敢輕易放鬆自己。

自序

我也感謝三民書局在今年2月剛出版過我的《時還讀我書》之後，再為我出版本書，使我多年來參與和研究臺灣經濟自由化政策的一些心得有機會發表出來。三民書局編輯部同仁細心校閱拙稿，促使我修改了一些不妥當和不清楚的文字，我十分感謝。

于宗先教授為本書寫序，使本書生色不少，敬致感謝之意。工研院張玉華小姐和元智大學康聖鴻同學為本書初稿打字，在此一併致謝。

孫 震

於元智大學管理學院

民國92年2月24日



經濟自由化的歷程

目 次

于 序

自 序

第一章 經濟自由化與價格機制

第一節 臺灣的漸進自由化政策 2

第二節 一隻看不見的手 4

第三節 市場運作與價格機制 8

第四節 就業與成長 11

第五節 政府干預的時機 14

第二章 戰後臺灣經濟發展的初始條件

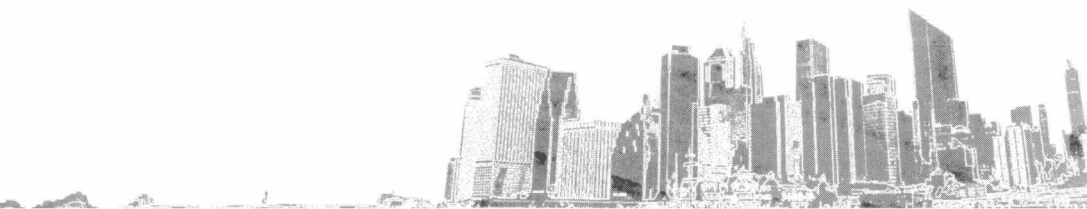
第一節 人口與人力 22

第二節 產業狀況 27

第三節 物價膨脹與幣制改革 29

第四節 土地改革 33

第五節 進入進口代替工業發展的階段 35



第三章 從進口代替到出口擴張

——民國 40 年代的外匯貿易改革

第一節 進口代替與複式匯率的形成 40

第二節 出口退稅、匯率簡化與新臺幣貶值 45

——民國 40 年代初期的改革

第三節 改進外匯貿易方案 50

第四節 匯率的決定 54

第四章 局部自由化下的經濟發展

第一節 出口擴張與經濟成長 62

第二節 鼓勵出口的措施 66

第三節 進口保護與局部自由化 72

第四節 對內均衡與對外均衡 77

第五章 向利率自由化與匯率自由化邁進

第一節 政府管制下利率與匯率的僵化 84

第二節 匯率自由化 91

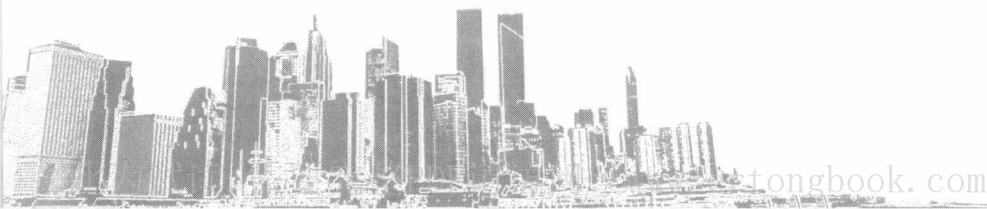
第三節 利率自由化 98

第四節 利率自由化與匯率自由化的檢討 104

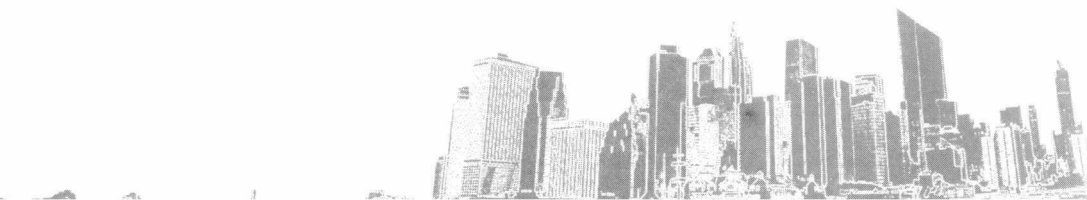
第六章 全面自由化的理念與實踐

第一節 長期貿易順差的經濟後果與自由化 108

第二節 全面經濟自由化的規劃 114



第三節	自由化、國際化、制度化	120
第四節	自由化的腳步：太晚又太猛	127
第七章	自由化、經濟計畫與產業政策	
第一節	政府的任務	134
第二節	經濟計畫	137
第三節	產業政策的作用與限制	143
第四節	臺灣高科技產業發展的條件	149
第五節	產業政策的檢討	154
第八章	臺灣經濟自由化的回顧與檢討	
第一節	前言	158
第二節	貿易順差擴大之經濟後果	161
第三節	到地獄之路是由好意鋪成的	166
第四節	民營化的形式與實際	170
第五節	兩岸經貿關係的發展與限制	175



第一章

經濟自由化與價格機制



第一節 臺灣的漸進自由化政策

第二次世界大戰之後，世界上各個經濟落後的國家，努力從事經濟發展，希望能迎頭趕上先進國家，臺灣是其中非常少數成功的典範。臺灣自民國 41 年（1952 年）開始有國民所得統計，同年平均每人國民生產毛額 (GNP per capita) 不到 200 美元，民國 86 年超過 1 萬 3 千美元，和南韓、香港、新加坡、以色列共同被世界銀行和國際貨幣基金列為「先進經濟」(advanced economies)。86 年下半年從泰國開始的金融風暴 (financial crisis) 席捲東亞各國，東亞各國經濟成長率降低，甚至成為負值，貨幣貶值，翌年臺灣的平均每人 GNP 降至 1 萬 3 千美元以下，88 年回升到 1 萬 3 千美元以上，89 年超過 1 萬 4 千美元。

戰後初期，臺灣基本上是一個以農業生產為主的經濟。民國 41 年農業以一半以上的勞動力，生產大約三分之一的國內生產毛額 (GDP)，工業生產不論就僱用的勞動力或生產的產值而言，大約只有整個經濟的 20% 左右。經過 50 年快速的經濟成長，生產力不斷提高，產業結構大幅改變，目前包括農、林、漁、牧在內廣義農業的產值已降至 GDP 的 3% 以下，包括製造業在內的工業部門的產值，於民國 75 年到達 GDP 47% 的高峰後開始下降，目前約為 GDP 的三分之一，服務業的產值則超過 60%。今後農業和工業佔 GDP 的百分比仍會繼續減少，服務業所佔的百分比則將繼續增加，展現先進經濟產業結構的面貌。

在工業部門最主要的產業製造業之中，臺灣經歷了民國 40 年代和 50 年代以紡織業為主的勞動密集產業，60 年代以鋼鐵、石化為主的資本密集產業，自 70 年代走向以資訊電子為主的科技產業，80 年代以來在世界半導體產業和資訊硬體產業中佔有一席之地。目前正向資訊軟體、光電、無線通信與生物科技產業的領域前進，並計畫在科技產業的基礎上，推動所謂知識經濟 (knowledge economy, knowledge-based economy) 的發展。

究竟什麼原因導致臺灣經濟發展的成功？政府採取一些什麼重要的政策促進了臺灣的快速經濟成長，並且在快速成長中維持物價穩定與所得分配公平？這當然是發展經濟學家關心的問題。

臺灣於民國 38 年 6 月採取幣值改革，發行新臺幣取代舊臺幣，希望穩定物價。可是經過 39 年底美援恢復，47 年外匯貿易改革，49 年的 19 點財經改革措施，直到民國 50 年代初物價方才趨於穩定，使政府得以在物價與匯率穩定的基礎上追求經濟發展。民國 47 年的外匯貿易改革是臺灣經濟走向自由化的一項重要步驟。這次改革將臺灣的複式匯率化為單一匯率，使臺灣經濟從保護走向開放，從國內市場進入國際市場，成為國內學者最津津樂道，也是國外學者最有興趣研究的課題。民國 50 年代和 60 年代大致是一方面節制進口一方面鼓勵出口的時代，李國鼎先生稱之為「部分自由化」(partial equilibrium)^①，雖然政府於 73 年宣布自由化、國際化與制度化為國家經濟政策的基本原則，但大致是在

① K. T. Li, *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, Yale University Press, 1988.

管制與干預中逐步放鬆。自由化的進度時而緩慢，時而躊躇，時而快速。若干外國學者認為是「適時」(timing) 與「務實」(pragmatic) 的表現，然而邢慕實先生則不以為然。他認為臺灣在民國 50 年代和 60 年代的快速成長得力於 40 年代末期的自由化，不幸「正確的政策反而被錯誤政策淘汰」致不利於後來的經濟成長^②。

我們如果說經濟自由化自始就是政府為臺灣經濟發展所設定的政策原則，顯然並非事實。但是我們如果想用一句話表達臺灣過去 50 年的經濟政策，那就是漸進的經濟自由化；雖然政府在不同時代、不同情況下的若干說法和做法毋寧與自由化背道而馳。

這本書探討臺灣經濟自由化的歷程，臺灣的決策者過去如果對經濟自由有更多的了解、更大的信心，因而更大膽的推行自由化，則臺灣的經濟發展應會有更好的表現。希望臺灣經濟自由化的經驗，可作為其他發展中國家的借鏡，使它們可以避免臺灣曾經發生的錯誤，比臺灣更成功的發展它們的經濟。

第二節 一隻看不見的手

什麼是經濟自由化？何謂自由？經濟自由化的利益何在？

自由指選擇的範圍或幅度。每個人的選擇都受到若干限制。我們的生命有限，我們所掌握的資源有限，我們的選擇可能與別人的選擇競爭與衝突，甚至我們的需要有限制，我們受到「邊際

② 邢慕實，〈台灣經濟發展的經驗——正面與反面的教訓〉，高希均、李誠主編，《台灣經驗再定位》，天下文化，1995 年。

效用遞減法則」(law of diminishing marginal utility)的限制，不會也不可能無限需要某特定事物；自由選擇使我們在所有限制之下得到最大可能的福祉。經濟自由化是減少政府干預、回歸市場與價格機制的努力與過程。

現代經濟學之父亞當·史密斯 (Adam Smith) 在他的《國富論》中有下面兩段常被引用的文字，說明市場的功能^③：

「我們得到晚餐，並非由於肉商、酒商和麵包商的恩惠，而是由於他們認為對他們自己有利。我們投其所愛，而非訴諸他們的善心好意。永遠不要告訴他們我們自己需要，只告訴他們他們可以得到的好處。」

「通常他既無意去促進公共的利益，也不知促進了多少。他優先投資於國內產業而非國外產業是為了自己的安全。他如此經營此產業以獲致最大的產值只為了自己的利得。他在此一情況和在其他很多情況下一樣，被一看不見的手所帶領，達成了他原本無意達成的目的。他無意於此亦非對社會不利，他追求自己的利益往往比有意促進社會利益更能有效達成社會的利益。」

二千多年前，司馬遷在他的《史記》〈貨殖列傳〉中表達了和亞當·史密斯幾乎相同的自由經濟的思想。司馬遷說：

③ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis, Liberty Classics, 1981 (Smith 初版發表於 1776 年), I. ii.2 & IV.ii.9.