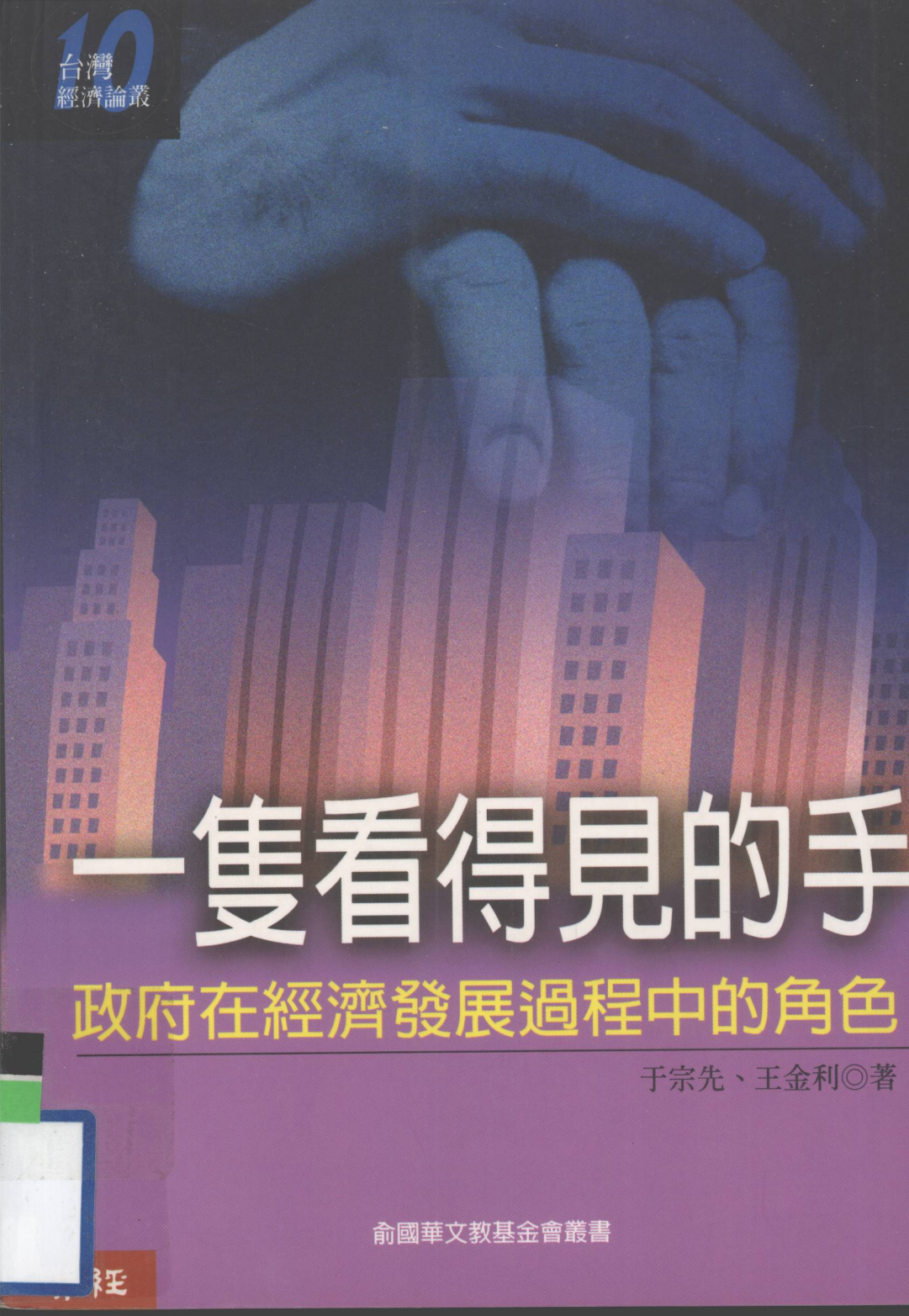


10
台灣
經濟論叢



一隻看得見的手

政府在經濟發展過程中的角色

于宗先、王金利◎著

俞國華文教基金會叢書

經

台灣經濟論叢 ⑩

一隻看得見的手

——政府在經濟發展過程中的角色

于宗先、王金利／著

中國經濟企業研究所／編

台灣經濟論叢10

一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色

2003年11月初版

定價：新臺幣350元

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著者 于宗先
王金利
發行人 劉國瑞

出版者 聯經出版事業股份有限公司

台北市忠孝東路四段555號

台北發行所地址：台北縣汐止市大同路一段367號

電話：(02)26418661

台北忠孝門市地址：台北市忠孝東路四段561號1-2樓

電話：(02)27683708

台北新生門市地址：台北市新生南路三段94號

電話：(02)23620308

台中門市地址：台中市健行路321號

台中分公司電話：(04)22312023

高雄辦事處地址：高雄市成功一路363號B1

電話：(07)2412802

郵政劃撥帳戶第0100559-3號

郵撥電話：26418662

印刷者 雷射彩色印刷公司

責任編輯 顏惠君
特約編輯 李淑芬
校對 呂佳真
封面設計 王振宇

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2645-2 (平裝)

聯經網址 <http://www.linkingbooks.com.tw>

信箱 e-mail: linking@udngroup.com

一隻看得見的手：政府在經濟發展過程

中的角色 / 于宗先、王金利著．--初版．

--臺北市：聯經，2003 年（民 92）

416 面；14.8×21 公分．（台灣經濟論叢：10）

ISBN 957-08-2645-2(平裝)

1.經濟發展-台灣

552.28329

92018083

序

在我們讀西方經濟學原理時，總須有個臆設條件 (assumption) 懸在腦海中，即「在其他情況不變的條件下」(other things being equal)，討論各種原理、原則。在當學生時代，對這個臆設條件並不太重視，可是當涉及實際經濟問題時，始覺得這個臆設條件很難存在，因為在我們這個社會，國家經濟受很多外來力量的衝擊，特別是政府的影子處處存在。政府的重大政策措施固會使「其他情況不變」的臆設變成泡影，而它那隻行政干預的手，更使這個臆設條件失去效力。這種現象乃動搖了我們對「其他情況不變」臆設的信心。

在市場經濟已完備的國家，或經濟自由化已實現的國家，那隻看不見的手(invisible hand)才能發揮它的機制作用，但在一般正邁向市場經濟制度的國家，那隻看得見的手(visible hand)卻無處不在。其實，即使在市場經濟已完備的國家，由於某些原因，市場失靈(market failure)現象也會發生，更何況那些市場經濟尚不完備的國家。

台灣屬於邁向市場經濟的社會。在過去，經過50多年的奮

門，台灣經濟發展所表現的具體成果是：由貧窮變為富裕，由落後變為進步，由農業社會變為工業社會，而且在國際上，被譽為台灣經濟奇蹟，東亞四小龍之首，且成為許多開發中國家學習的榜樣。這些成果與政府作為到底有沒有關係？譬如說，如果沒有十大建設，台灣經濟能否保持高度的成長？如果在1970年代，沒有決策當局的高瞻遠矚，台灣經濟能否於二十世紀末躋入高科技產業之林？如果沒有九年義務教育的貫徹執行及對技職教育的特別安排，台灣產業能否順利轉型？換言之，如果沒有政府那隻看得見的手，僅憑民間的力量，台灣經濟發展是否會更好？為了尋找答案，於是我們想到：從台灣經濟發展的歷程中，探討政府所扮演的角色是必要的。或者說，在漫長的半個世紀中，政府曾做對了哪些重大事情？又曾犯了多少錯誤？這就是我們撰寫本書的動機。

今天，經濟自由化、國際化已成為世界潮流。在這個潮流下，可預期的，政府的經濟功能會愈來愈少，我們能否就斷言，今後政府就可放手完全不管呢？試看看市場經濟最完備的美國，為了糾正對外貿易的失衡現象，對低價進口的產品課以平衡稅，甚至施加壓力，要求貿易對手國的貨幣升值，否則，就會以「301法案」來伺候。所以說，只有在一國經濟具備了一些必要條件，而四周環境也能配合的情況下，那隻看不見的手才會發揮它的機制作用。

在本書中，我們先從政府在經濟活動中所扮演的角色論爭切入，評述各學派的看法，進而探討政府的干預措施。在這方面，我們按政府干預的程度，分成高度干預時期（從戰後到1960

年代)、干預放鬆時期(1970和1980年代),和經濟自由化時期(1990年以後),來說明隨經濟發展的程度,政府所採取的是逐漸放鬆干預的方式,但不是一夜之間就放鬆干預,其用意是讓業者有適應的機會,不致手足無措。然後,再從各業各部門,探討政府干預的原因、效果及演變,這包括農業部門、工業部門、公營事業、工業區、加工出口區與科學園區,以及為配合自由化所進行的資金運用與分配。除此,也廓清兩個重要觀念:如經建計畫與市場經濟,政府指令與對外投資。復由於我們已進入二十一世紀,整個世界環境會有些大的變化,面對這個新的環境,政府的定位在哪裡?也是本書所關注的課題。在最後的結論中,特別指出所要解決的問題,以及政策會失效的原因,以示警惕,俾利籌謀。

為使這本書論述周延,並減少錯誤起見,我們特別請三位對台灣經濟發展瞭若指掌,或親自參與政策規畫的學者審閱這本書的初稿,他們是葉萬安、陸民仁和侯家駒教授。我們很感激他們對本書初稿分別提出的許多寶貴意見及一些錯置的數據,使我們有時間參酌修改。對於他們的熱心指正,我們衷心的感激。在撰述過程中,又蒙黃國樞先生不辭辛苦的細心校閱,改正錯誤,使原稿增色不少,又胡美雲小姐和黃素娟女士之耐心打字,或蒐集計算資料,都是使這本書完成的功臣。特在此一併致謝,如本書仍有錯誤,全由作者負責。

這本書是由俞國華文教基金會所支持完成的第二個撰書計畫的第一本書。我們非常感謝故資政俞國華先生在前對作者的鼓勵,與鼎力支持我們為台灣經濟發展撰寫專書的構想與計

畫，也感謝該基金會在利率不斷下滑，而收入累減的情況下，仍本初衷繼續支持我們的撰寫專書計畫，更是難得。

于宗先、王金利 謹識

目次

序.....	i
第一章 導論.....	1
一、什麼是「看得見的手」？.....	1
二、行使「看得見的手」的經濟環境.....	3
(一)政府為增強其統治力量.....	3
(二)因資源極度匱乏所產生的反射行為.....	4
(三)在經濟發展初期，對於需求迫切的物資有短缺 之虞.....	5
(四)為維持既得利益者的利益.....	6
(五)為糾正市場失靈所採取的手段.....	6
(六)政府為達成某一特定目的.....	7
三、政府干預的方式與範圍.....	8
(一)許可的經濟活動.....	8
(二)管制的經濟活動.....	9
(三)禁止的經濟活動.....	9

(四)政府直接舉辦的經濟活動·····	10
(五)政府參與的經濟活動·····	11
(六)政府規畫的經濟活動·····	14
四、政府干預與經濟體制·····	15
(一)管制型經濟·····	15
(二)混合型經濟·····	15
(三)市場經濟·····	16
五、使政府干預逐漸式微的外來壓力·····	17
(一)貿易與國施加的壓力·····	18
(二)經濟自由化、國際化觀念的衝擊·····	18
(三)區域經濟的形成·····	18
(四)世界貿易組織的擴大·····	19
(五)全球化觀念的流行·····	19
 第二章 政府在經濟活動中所扮演的角色論爭·····	23
一、古典學派的理論與主張·····	23
二、依賴理論及其引發的爭論·····	31
三、國家引導發展論(state-led development)·····	34
四、政府所扮演角色的理論架構·····	38
 第三章 政府高度干預時期：從戰後到1960年代·····	41
一、政經背景與台灣處境·····	41
二、政府遷台初期重大財經政策：增產與安定措施·····	42
(一)幣制改革·····	43

(二)外匯與貿易管制措施	44
(三)增產措施	44
三、進口替代時期重大財經政策：增產與經濟穩定政策之延續	46
(一)關稅保護	48
(二)嚴格且複雜的外匯與貿易管制	50
(三)設廠限制	54
四、出口擴張時期重大財經政策：追求經濟成長的措施	55
(一)外匯貿易改革	56
(二)十九點財經改革措施	57
(三)獎勵投資條例	58
五、高度干預下的經濟成果與評述	62
(一)戰後復建與生產	62
(二)進口替代與出口擴張時期的經濟成效	65
 第四章 政府干預放鬆時期：1970與1980年代	 73
一、台灣政經背景與國際經貿情勢	73
二、能源危機期間與經濟穩定政策	75
三、十大與十二項投資建設	83
(一)發展瓶頸與公共基本設施建設	85
(二)向後連鎖的產業發展政策	91
四、技術密集產業的發展政策	93
五、政府干預下的經濟成果與評述	96

第五章 經濟自由化時期(1990-)	101
一、台灣經濟自由化的決定因素	101
(一)內在的推力	102
(二)外來的壓力	104
(三)富裕產生的信心	104
二、各產業經濟自由化的歷程	105
(一)產業自由化	106
(二)電信自由化	115
(三)貿易自由化	117
第六章 政府對農業部門的管制與干預	123
一、土地改革與農地管理	124
(一)土地政策的基本原則	124
(二)1950年代初期實施的耕者有其田政策：農地所有權的重分配	125
(三)農地農有與移轉限制	137
(四)「耕者有其田」政策的檢討	139
(五)受農地利用過度限制所產生的問題	141
二、稻米的產銷：政府從操控到自由化的糧政	145
(一)政府的稻穀徵集	147
(二)政府的糧食分配	162
第七章 政府的工業發展政策與措施	165
一、產業發展政策與措施	165

(一)產業政策的內涵	165
(二)台灣產業政策的演變與階段	168
二、產業發展與自製率	174
三、獎勵投資與產業升級	179
(一)租稅優惠的主要內容	180
(二)獎勵措施的成效	182
四、重要產業的個案分析	185
(一)紡織業	185
(二)汽車業	188
(三)半導體業	192
 第八章 公營事業的定位與任務	 197
一、公營事業的產業分布	197
(一)公營事業在台灣發展的歷史背景	198
(二)公營事業的業種	203
二、公營事業在經濟發展中的角色	207
(一)公營事業資本額的增長	209
(二)公營事業的產值	213
(三)公營事業的任務與角色	220
三、公營事業的民營化	222
(一)公營事業民營化的目的	222
(二)民營化的過程與成果	227
四、對今後政府作為的建議	232
(一)已民營化的事業	232

(二)尚待民營化的事業·····	234
第九章 工業區、加工出口區與科學園區·····	237
一、工業用地與工業區·····	237
(一)工業用地的取得·····	238
(二)工業用地的編定·····	243
(三)工業區的開發·····	245
二、加工出口區·····	253
(一)創立的時代背景·····	254
(二)設立沿革與特色·····	255
(三)成果分析·····	259
(四)轉型與今後的挑戰·····	267
三、科學園區·····	269
(一)園區創設的時代背景·····	271
(二)創設過程與土地開發·····	275
(三)園區產業發展與研發·····	283
第十章 資金運用與分配·····	291
一、銀行與資金分配·····	292
(一)銀行家數的控制與業務的管制·····	292
(二)官定利率與利率自由化·····	299
(三)金融壓抑下的資金分配·····	306
(四)中小企業的融資政策與資金提供·····	309
二、外匯管理政策·····	314

(一)嚴格外匯管制與複式匯率時期	316
(二)1958年4月外匯貿易改革後的外匯管理	318
(三)1987年後的外匯自由化時期	320
第十一章 經建計畫與市場經濟	323
一、經建計畫的由來	323
二、經建計畫的演變	325
三、經濟計畫的局限性	332
四、為什麼政府仍喜歡訂定經濟計畫？	333
五、經建計畫功能式微的原因	335
(一)看政府所掌握的資源	335
(二)經濟計畫本身的可行性	335
(三)政府執行計畫的決心與魄力	336
(四)經濟自由化全面的推展	337
第十二章 政府指令與對外投資	339
一、對外投資的原因	339
(一)國內投資環境惡化，為了生存與發展，不少企 業乃移地發展	339
(二)為尋求海外的生產資源，如原料、農產品	340
(三)為掌握有發展潛力的市場	340
(四)為了引進外國的先進技術	340
(五)為了建立策略聯盟	340
(六)為鞏固外交關係所做的對外投資	341

(七)為移民海外而進行的對外投資	341
二、對外投資與對外貿易	341
三、南向政策與西進行動	343
四、對外投資與產業空洞化	345
(一)為尋求海外生產資源而投資	346
(二)為掌握有發展潛力的市場	346
(三)為建立分工體系而進行的對外投資	347
(四)為建立跨國公司或進行策略聯盟而進行的對外 投資	347
(五)為引進高科技而在已開發國家投資	347
五、結語	348
 第十三章 二十一世紀政府的定位	351
一、全球化的意義	351
二、全球化的管道	352
(一)商品的交流	353
(二)文化的交流	354
(三)資金的交流	354
(四)人力的交流	355
(五)資訊的交流	356
(六)管理教育的交流	356
三、政府的兩把政策大刀	357
四、政府在永續發展中的角色	360
(一)經濟的永續發展	361

(二)環境的永續發展	361
(三)社會的永續發展	362
五、政府還能做些什麼？	363
 第十四章 結論	365
一、病入膏肓的經濟問題	367
二、社會大眾的反應，使政策錯失標的	368
三、問題複雜，政策實施的成效不一	369
四、外力的攪局，使經濟問題更加複雜	369
五、經濟環境丕變，使傳統政策失效	370
 參考書目	373
一、中文部分	373
二、英文部分	382
 索引	387
一、名詞索引	387
二、人名索引	393