

從經濟管制到出口擴張：台灣 1946–1960

吳聰敏*

1955–2000年期間，台灣的人均 GDP 成長率在全世界排名第一。台灣在日治時期已建立了現代化的財產權與契約制度，奠定經濟發展的基礎。不過，國民政府接收台灣之後採取經濟管制措施，造成惡性物價膨脹。1950年代初期開始的管制政策則創造出複式匯率制度，經濟成長也大受影響，一直到1950年代晚期經濟管制才逐步解除。本文將以紡織業為例，分析哪些政策變革啟動了出口擴張與高經濟成長。

1955–2000年期間，全世界有 GDP 統計的國家中，人均 GDP 成長率排名最高的八個國家依序是台灣，南韓，Equatorial Guinea, Botswana, Oman, 新加坡，香港，與日本。¹ Equatorial Guinea, Botswana 與 Oman 三國之高成長率受益於其擁有豐富的自然資源，前兩者為石油，後者為鑽石。若不考慮這三個國家，其餘5個國家的成長率依序是：台灣 (6.82%)，南韓 (6.59%)，新加坡 (5.65%)，香港 (5.45%)，與日本 (5.13%)。相較之下，英美兩國分別是 2.49% 與 2.45%。

1955年，台灣的人均 GDP 水準在全世界排名是第 86，但 2010 年上升為第 14。² 在約半世紀期間，台灣的人均 GDP 排名快速上升，原因是長期持續的高經濟成長。台灣，南韓，香港與新加坡合稱為「亞洲四小龍」，原因是這四個國家在二次大戰之後出現持續的高成長。探討戰後四小龍高速經濟成長的文獻很多。以台灣而言，幾乎所有的研究者都同意，日治時期所建立的制度與基礎建設奠定戰後高成長的基礎。

台灣戰後的高成長是跟隨著出口擴張出現，大部分的研究都把重點放在 1950 年代晚期的政策改變如何啟動出口擴張，例如，Hsing (1971)，Lin (1973)，Ranis (1979)，Scott

* 台大經濟系。本文是作者參與「東アジアにおける成長經濟の比較研究」研究計畫的成果。作者感謝武田晴人教授邀請我加入研究團隊，以及湊照宏教授的引介。研究團隊的其他研究者對本文初稿提出寶貴建議，作者也由衷感謝。

¹ 資料來源，Maddison Project, <http://www.ggdcd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 單位, 1990 International Geary-Khamis dollars。人均 GDP 成長率平均值之計算是取首尾兩年人均 GDP 之比值，再計算 41 年期間之平均成長率。

² 若依據 World Bank 的資料，2013 年台灣人均 GDP (PPP) 全世界排名第 22 名。

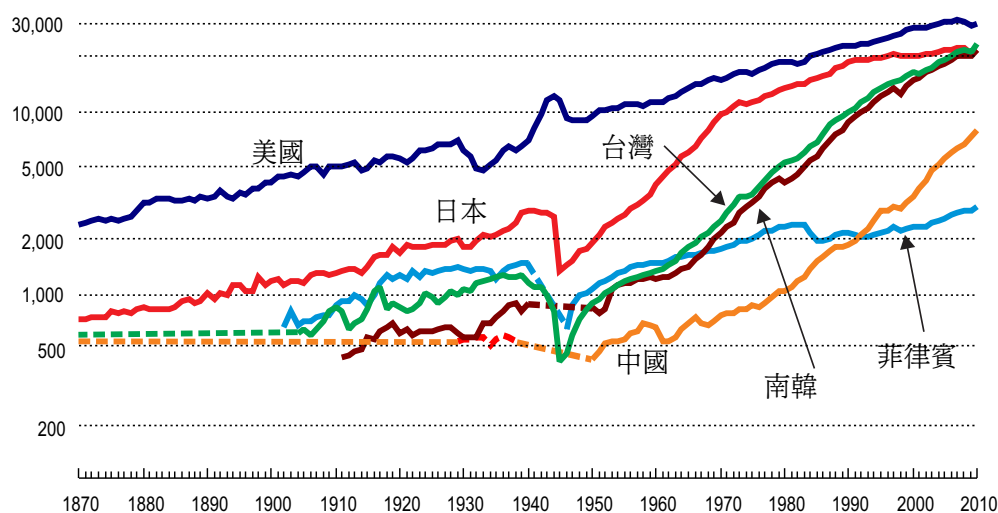


圖 1: 人均 GDP 成長率

(1979) 與 Ho (1978)。Scott (1979, 頁 321-30) 分析 1950 年代晚期的政策改變, 認為最關鍵的政策是外銷退稅, 進口管制解除, 匯率單一化, 以及新台幣貶值。

圖 1 畫出台灣與其他 5 個國家的經濟成長型態。菲律賓在 1955 年的人均 GDP 是台灣的 1.14 倍。不過, 1955-2000 年期間成長率僅 1.37%; 到了 2000 年, 菲律賓的人均 GDP 僅台灣的 14.0%。圖 1 亦顯示, 台灣高成長的起點是在 1960 年代初期, 1950 年代的成長率並不高。事實上, 在 1946-59 年期間國民政府在台灣採取經濟管制政策, 這些政策對於經濟成長有負面的影響。不過, 以往的文獻對於管制到管制解除之過程並無深入分析。本文將探討戰後初期管制政策之由來及其影響, 並以紡織業為例說明 1950 年代晚期的出口擴張政策為何成功。

以下第 1 節說明, 台灣 1946 年開始的經濟管制造成惡性物價膨脹。1949 年 6 月, 省政府推動貨幣改革, 為了建立民衆對新台幣的信心, 新台幣採行近似金本位的固定匯率制度。但因為物價並未完全穩定下來, 匯率被迫持續調整。第 2 節說明為了解決貿易逆差問題, 在台灣銀行的管制下, 進口與出口匯率不同, 民營與公營企業也適用不同的匯率。1945 年國民政府接收台灣之後, 將原先的日本人企業全部轉變成公營企業。1950 年代初期, 紡織業開始發展, 但初期的產值不高。1960 年代出口擴張之後, 紡織業變成最具代表性的民營產業。

第 3 節說明 1950 年時, 紡織業並未受到管制。但到了 1952 年底, 國民政府全面管制紡織業的價格與數量。1953-56 年期間, 紡織業經歷管制解除, 再管制, 以及再解除的過程。第 4 節說明, 匯率管制與租稅政策讓台灣的紡織產品在國際市場上無競爭力, 而 1950 年代晚期的出口退稅與貶值使台灣廉價勞力的比較利益得以發揮, 紡織產品開始出口。第 5 節檢討台灣戰後高成長的條件。除了廉價勞力的因素之外, 日治時期建立的制度與基礎建設是不可或缺的條件。第 6 節為結語。

1 經濟管制與惡性物價膨脹

1945年8月日本戰敗投降，國民政府接收台灣。依據「台灣接管計畫綱要」，國民政府接收全部的日人公民營企業。³ 這些接收的企業經過合併後，大部分變成獨占的公營企業。戰後初期，台灣最重要的公營產業是糖業。日治時期台灣的新式糖廠原都是民營企業。戰爭末期，總督府強制合併成4家，但性質仍屬民營企業。1946年國民政府接收之後，這4家民營糖廠被合併成一家，並且變成公營。換言之，戰後初期開始，砂糖產業變成公營且獨占的台灣糖業公司。

1.1 公營企業體與惡性物價膨脹

國民政府官員常舉常國父孫中山先生「發達國家資本，節制私人資本」的主張，以合理化公營企業之政策。不過，孫中山的主張是，重工業，水電與交通事業應由國家經營。砂糖是食品加工，既非重工業，也非公用事業。⁴ 實際上，戰後初期國民政府所接收的日本公民營企業，不管是什麼產業，後來全部變成公營企業。⁵ 貿易商是另外一個例子。進出口貿易服務也不是重工業，不過，戰前的日資貿易服務業在國民政府接收後全部收歸公營。1945年11月行政長官公署合併三井物產株式會社、三菱商事株式會社、菊之商行等其他七個民營貿易公司，成立台灣省貿易公司，主管台灣的進出口貿易。1946年全年，貿易局經辦之進出口超過台灣總進出口的三分之一。

如果「發達國家資本」只是一個口號，那麼國民政府把日本企業收歸公營的目的為何？國民政府掌控龐大的公營企業，對於財政收入有幫助。1946年度，公營企業（含公賣事業）盈餘繳庫占政府財政收入的34.5%。1947-49年度，比率分別為36.6%，42.7%，與29.1%。⁶ 以貿易局為例，它在1946年度的盈餘繳庫額高達台幣5.47億元，占當年省支出決算額（26.09億元）的21.0%。⁷

陳榮富（1956，頁150）指出，貿易局及其後的貿易調節委員會（1947年6月設立）都是在「彌補赤字財政的任務下，經管對外貿易」。貿易局的盈餘高對民間企業的營運不利，引發民間強烈不滿。以公營企業的盈餘挹注財政收入的作法到了1949年底國民政府遷台之後仍然持續。而且，因為財政赤字壓力更大，因此對公營企業之管制更為強化。

圖2畫出台灣的製造業中公營企業所占之比率（總生產額）。相較於日治時期，戰後初期公營企業大幅增加。日治時期台灣也有一些公營專賣事業，包括煙酒等，其目的也是為了財政收入。從這個角度來看，國民政府擴大公營事業規模的動機不難理解。不幸

³陳鳴鍾與陳興唐（1989），頁49-57。

⁴孫中山主張一般的民營企業也應控管，但其意義應該是防止聯合壟斷。

⁵于宗先與王金利（2003），頁198-207。

⁶台灣省主計處（1971），頁694-95。

⁷吳聰敏（1997），頁536-38。

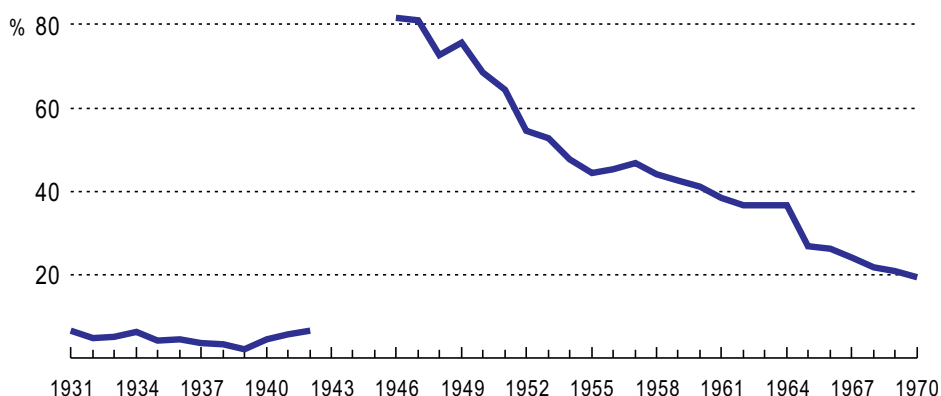


圖 2: 製造業中公營企業所占比率 (總生產額)

資料來源: 吳聰敏 (1997), 圖8。

的是,龐大的公營企業體系加上管制政策,造成了嚴重的後果之一是惡性物價膨脹。

圖 3 畫出 1942–52 年期間的物價指數與貨幣發行額,從 1945 年 8 月底到 1950 年底,台灣的躉售物價指數上漲為 3.5 萬倍。吳聰敏 (1997) 的分析指出,台灣戰後惡性物價膨脹發生的主要原因,除了財政赤字之外,公營企業體系也是重要因素。以糖業為例,在國民政府的管控之下,台糖公司所產的砂糖被迫以低價出售到上海,這造成台糖公司的虧損,故須向台灣銀行借錢。國民政府的價格管制愈多,公營企業的虧損愈嚴重,台灣銀行的貸放也愈多。

1948 年 8 月 19 日至 10 月 31 日的匯率管制也使物價上漲火上加油。8 月 19 日中國實施幣制改革,廢除法幣,發行金圓券。台灣銀行將舊台幣對金圓券的匯率為 1,835 比 1。不過,金圓券的幣制改革失敗,上海的惡性物價膨脹遠比台灣嚴重。在固定匯率制度下,上海的熱錢大量匯入台北,造成台北的物價膨脹壓力。1948 年 11 月 1 日起,台灣銀行取消台幣對金圓券的固定匯率制度,才解決熱錢流入的問題。

1950 代初期,台灣區生產事業管理委員會 (以下簡稱為「生管會」) 主導台灣的產業政策。1949 年 5 月底公布生產事業管理委員會組織章程時,省政府已經計畫要實施幣制改革。6 月 10 日生管會正式成立,5 天之後即宣布幣制改革;幣制改革方案中明定,「為使幣值穩定起見,必須增加生產, ... 各生產事業無論國營、國省合營或省營,應充分配合以謀發展,由生產事業管理策會統一管理之」。⁸ 但事實上,至少在 1946–48 年期間公營企業向台銀借款,是貨幣供給增加的主要原因。

1948 年底,台銀對公營事業放款占總放款比率是 81.7%,對政府機關團體放款占 18.3%。⁹ 到了 1949 年底,放款總額劇增為 49.3 倍,而前者比率下降為 40.4%,後者上升為 59.6%,顯

⁸陳榮富 (1953), 頁 214–15; 孟祥瀚 (2001), 頁 21–22。

⁹吳聰敏 (1994), 表 5, 頁 194。此一時期,台灣主要放款對象是機關團體與公營事業,因此,對公營事業放款是由放款總額減對機關團體放款。

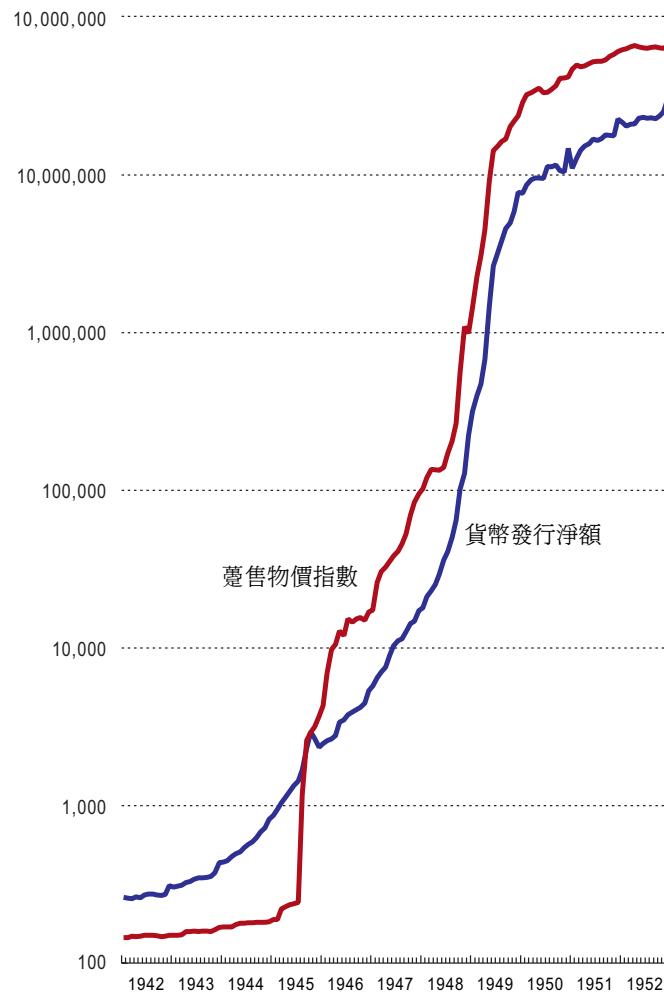


圖 3: 貨幣供給與物價膨脹: 1942-1952

通貨發行淨額單位為台幣百萬元；躉售物價指數基期為1937年，指數等於100。資料來源：吳聰敏與高櫻芬(1991)。

示政府財政赤字對貨幣融通之壓力。國民政府撤退到台灣之後，面對共產黨的威脅，國防支出劇增，1950年國防外交支出決算占中央政府總支出比率高達89.4%。

1950年11月底，台銀的放款總額比前一年增為2.2倍，對公營事業放款占總放款比率為41.0%，對機關團體放款比率為59.0%。不過，到了1950年底台銀對機關團體放款金額大幅下降為前一月底的61.0%。政府機關對台銀借款得以減少，主要原因是美國恢復援助台灣。

1.2 幣制改革與黃金儲蓄存款

1949年6月15日省政府宣布幣制改革，發行新台幣取代原先流通的台幣。為了建立人民對新台幣的信心，省政府採取兩項政策讓新台幣具有金本位制度之性質。政策之一是新

台幣與黃金維持固定價格,1台兩黃金的價值是新台幣330元。政策之二是新台幣與美元維持固定匯率,新台幣5元兌換1美元。而且,人民可以自由地以新台幣向台灣銀行購買黃金,或者兌換美元。

新台幣對原流通的台幣之兌換率是1:40,000。比較1937年至1949年6月之物價上漲幅度,1949年6月所訂的匯價偏低(新台幣高估)。1937年,台灣對美元的匯價是3.471。以台北市零售物價指數計算,1937年(1至6月平均)至1949年6月,物價上漲倍數為154,562.3倍。同一期間,美國CPI上漲為1.65倍,故依購買力平價推算,新台幣均衡匯價應為8.28。

1949年6月,省政府推動幣制改革。但在5月17日,台灣銀行就推出「黃金儲蓄存款」辦法,規定民衆得在台灣銀行各地分行開設黃金儲蓄存款帳戶,存入新台幣1個月後後即可依官訂價格提出等值之黃金。幣制改革時,省政府宣布將提領黃金的時間縮短為10天。此一辦法的目的顯然是在為新台幣的發行建立金本位制度的精神。但如上所述,幣制改革後物價上漲的趨勢仍然存在。因此,民衆積極存入新台幣以提出黃金。

幣制改革後雖然物價膨脹率大幅下降,但物價膨脹問題並未完全解決。1950年底到1955年底,躉售物價指數上漲為2.33倍,年平均上漲率為18.4%。因此,以上兩項政策使台灣銀行的黃金與美元外匯不斷流失,很快地被迫要調整政策。其中,匯率政策的調整演變成1950年代的複式匯率制度。下一節將說明調整過程,本節以下首先說明黃金價格政策。

1.3 美援與惡性物價膨脹結束

因為黃金持續流失,1950年6月台灣銀行開始調整新台幣兌換黃金的價格,但仍無法遏止民衆提領黃金的套利活動。幣制改革之前,台灣銀行的發行準備包括黃金80萬兩,以及1千萬美元外匯,其中黃金之價值折合44.8百萬美元。到了1950年底,台銀的黃金剩下13百萬美元。¹⁰ 1950年12月27日,台灣銀行宣布廢止「黃金儲蓄存款」辦法。¹¹

「黃金儲蓄存款」辦法無法建立民衆對新台幣的信心,原因是到了1949年下半年國民政府在大陸的局勢已經急轉直下。1949年底,國民政府撤退到台灣,面臨中國共產黨即將攻台的壓力。1950年初,英美兩國的情報單位預測,共產黨將於1950年6月攻台。¹² 1950年5月,美國駐台總領事已開始規畫萬一共產黨攻占台灣,領事館人員如何撤退;他並要求美國人儘快離開台灣,以策安全。¹³ 在台灣前途未卜的情況下,台銀的黃金儲蓄存款政策不可能建立民衆對新台幣的信心。

¹⁰ 台灣銀行國外資產,見施坤生,周建新,與蘇震(1961),頁109-10。黃金與美元之折算,請見Lin(1973)。

¹¹ 台銀所流失的黃金,主要是蔣介石下令從上海過來的。蔣介石運台黃金分三批,第一批數量最大,時間是1948年12月。這也表示在1948年底,國民黨已判斷大勢已去,見吳興鏞(2013),圖12-4,頁184。

¹² Cumings(1990),頁525。

¹³ Jarman(1997),第9卷,頁117。

1950年7月的英國駐淡水的領事報告說,1950年6月25日韓戰爆發對台灣而言猶如”Deus ex Machina”(天外救星)。¹⁴ 韓戰爆發2天後,美國杜魯門(Truman)總統宣布,中國共產黨若占領台灣,太平洋地區以及美國駐軍的安全將會受到威脅;美國將派遣第7艦隊前往台灣海峽以防止中國入侵台灣。¹⁵ 在國民政府撤退到台灣來之前,美國在1948年首度援助中華民國,但1949年美援計畫停止。1950年6月美國恢復對台援助讓台灣免於被中共占領,而美國軍事援助大幅減少台灣本身的國防支出,財政赤字壓力減少。美援是解決台灣惡物價膨脹的真正功臣。

2 匯率管制與貿易管制

在1949年6月幣制改革時,台灣銀行將新台幣對美元之匯率固定為5元。與黃金儲蓄存款辦法類似,在幣制改革初期為了建立民衆對新台幣的信心,台灣銀行對外匯買賣並無管制。對於准許進口之商品,貿易商可隨時向台灣銀行申請進口外匯。但在官訂匯價低於黑市價格的情況下,申請進口外匯者「日漸踴躍」,台灣銀行美元資產持續流失,¹⁶ 其情況與黃金流失如出一轍。

1950年底台銀終止黃金儲蓄存款辦法對於經濟活動並無影響,因為黃金並非交易媒介。相對的,美元外匯是國際貿易的交易媒介。台灣銀行也可以終止兌換美元外匯,但這等於是捨棄固定匯率制,改採浮動匯率制,而新台幣將會巨幅貶值。不過,國民政府採取的政策是管制匯率,管制人民持有外匯,並進一步管制對外貿易。這一系列的管制政策對1950年代經濟產生嚴重的影響。

為解決外匯短缺的問題,1950年2月國民政府規定公營企業出口所賺取的外匯須全部移交台灣銀行,這是外匯交易管制的起點。不過,民間企業仍持續向台灣銀行購買美元外匯,因此問題並未解決。1950年2月14日,新台幣對美元匯價調整成7.50元,4月18日再調整為8.0元。此時,黑市美元匯價是9.33元,故民間套利行為並未停止。¹⁷

1950年12月19日,台灣銀行啟動管制進口外匯需求的政策,宣布進口外匯審核制度,審核原則包括「本省是否需要,報價是否合理」。換言之,進口廠商可以提出申請,但除非通過核准,否則台銀不提供外匯。審核進口外匯之制度等於是管制特定商品之進口。不過,進口廠商若自行由外匯市場購買外匯,仍可進口商品。1951年4月9日,行政院公布「有關金融措施規定辦法」,准許人民繼續持有外匯與黃金,但不得自由買賣。換言之,所有外匯與黃金之交易只能透過台灣銀行,此一措施完全封鎖民間商品進口之管道。下一

¹⁴Jarman (1997), 第9卷, 頁124-5。

¹⁵同一報導說,台灣本地人樂見美國的介入,甚至期待台灣可以藉此脫離國民政府的統治。此一報導顯示台灣人對於國民黨統治的反應,其中當然包含國民政府的經濟統制政策在內。

¹⁶胡祥麟 (1954), 頁1-3; 陳榮富 (1956), 頁153-54。

¹⁷陳榮富 (1956), 頁200-01。

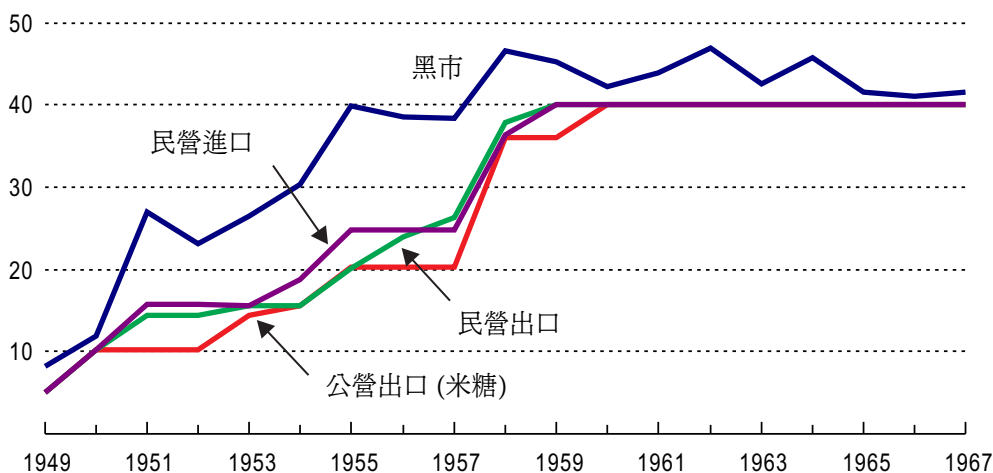


圖 4: 新台幣對美元匯率 (年底)

「民營進口」之匯率指機器設備與原料,「民營出口」區分香蕉與其他,本圖所畫為「其他」。資料來源: 1949-50年, 陳榮富 (1956), 頁100-01。1951年開始, Ho (1978), 頁394-96。黑市匯率, Lin (1973), 頁46。

節將說明, 紡織品是最早受到管制的商品之一。

1951年4月11日, 台灣銀行規定公營事業出口之匯率為10.25元, 而民營事業出口之匯率為14.73元。¹⁸ 公營事業與美援物資進口也適用10.25元之低匯價; 而民間部門進口適用之匯價為15.85元。在台灣銀行的管控下, 1950年代台灣發展出一套複雜的複式匯率制度。圖4畫出1949年以後特定產品之進出口匯率。

1950年代之匯率雖然複雜, 但有三個特徵。第一, 官方匯價偏低 (新台幣高估); 第二, 新台幣對美元長期貶值; 第三, 公營事業適用之出口匯價低於民營出口。新台幣對美元長貶值的現象不難理解。從1949年6月到1958年底之間, 台北市零售物價指數上漲為7.02倍, 美國CPI則上升為1.21倍。依購買力平價指數, 新台灣匯率應上升為5.8倍, 但實際上新台幣匯價則由5元上升為36元, 上漲為7.2倍。這反映1949年6月的官訂匯價已高估新台幣。

公營企業出口之匯價為何低於民營企業? 如上所述, 1950年代初期台灣仍面臨物價膨脹問題。為了減輕物價膨脹的壓力, 台灣銀行設法減少貨幣發行。在此一時期, 台灣最重要的出口品是公營的台糖公司所生產的砂糖。公營企業出口所獲得的外匯按規定須繳回台銀, 故台銀透過此一管道取得大量外匯。把公營企業出口的匯價壓低, 表示台銀向公營企業購入外匯時所釋出的新台幣數量可以少一些。

表面上看來, 此項政策一舉兩得, 事實上不然。台糖公司因為匯價被壓低而產生虧損時, 它只能向台灣銀行借錢。而台糖是公營企業, 台銀非放款不可。因此, 以上政策不可

¹⁸胡祥麟 (1954), 頁7-8; 施坤生, 周建新, 與蘇震 (1961), 頁120-23; 陳榮富 (1956), 頁157-59。

能達成減少貨幣供給的目標。¹⁹ 此外，台銀對公營企業放款之利率通常遠低於民間利率，這鼓勵公營企業向台銀借錢，也造成貨幣供給增加。

在低匯價之下，台灣的砂糖無法在國際市場競爭。1953年1月4日，糖出口匯價調整為14.49元。1953年9月，民營事業進口匯價上漲為18.78元，但原因不是台灣銀行調整匯率，而是因為財政部規定民營事業進口每1美元須多繳3.13元的防衛捐。1955年，台灣銀行透過「外加結匯證價」的方式再度調高美元匯率。結匯證之官價是6元（適用於部份重要商品），但1955年底之市價是12.9元，因此，一般民營事業進口之匯率已上升為 $18.78 + 12.9 = 31.69$ 元。相對的，民營事業出口匯率為25.87元。²⁰

1949年幣制改革時，固定匯率制度的目的是建立人民對新台幣的信心。不過，因為物價並未完全穩定下來，因此新台幣一直有貶值的壓力。圖4顯示，官方匯價一直低於黑市價格，表示官訂之新台幣幣值高估。1950年代台灣面臨的另一個問題是貿易逆差，台灣銀行若讓新台幣貶值應有助於解決貿易逆差問題，不過，決策官員對於台灣的產業能否在國際市場上競爭毫無信心。²¹ 此外，新台幣貶值將使進口品價格上升，可能使物價膨脹惡化，這也是決策官員擔心的問題。

3 進口替代政策: 紡織業

日治時期，台灣的紡織品主要從日本進口，日治末期台灣有7家稍具規模的紡織公司，接收之後合併變成台灣工礦公司紡織分公司。1946-49年期間，台灣改從中國進口紡織品。1950年代初期紡織業開始發展，但因為公營的糖業規模龐大，故紡織業產值占製造業的比重不高。但是，1960年代出口擴張之後，紡織業的產值比重不斷上升，變成台灣最具代表性的出口產業。

事後看來，紡織業發展政策的改變反映國民政府從管制到市場經濟思想的轉變。從另一方面來說，紡織業的發展政策也受到當時政經大環境的限制。1949年底國民政府撤退到台灣之後，台灣的經濟面臨嚴重的問題：惡性物價膨脹，財政赤字，與貿易赤字。由紡織業的發展可以看出來，國民政府為了解決以上問題所採取的政策嚴重影響1950年代的產業發展。

日治時期，台灣紡織業的規模小，必須從日本進口紡織品。1938年台灣棉布產量占總供應量的4.98%，日本輸入量則占95.02%。²² 1946-49年期間，紡織品改由中國大陸進口。不過，1949年底國民政府撤退到台灣之後，從大陸進口已不可能，紡織品的供給必須另尋管道。此外，因為人口大量增加，紡織品的需求也增加。

¹⁹陳榮富 (1956), 頁157-58。

²⁰施坤生, 周建新, 與蘇震 (1961), 頁120-22。

²¹Scott (1979), 頁380。

²²李怡萱 (2004), 頁21。

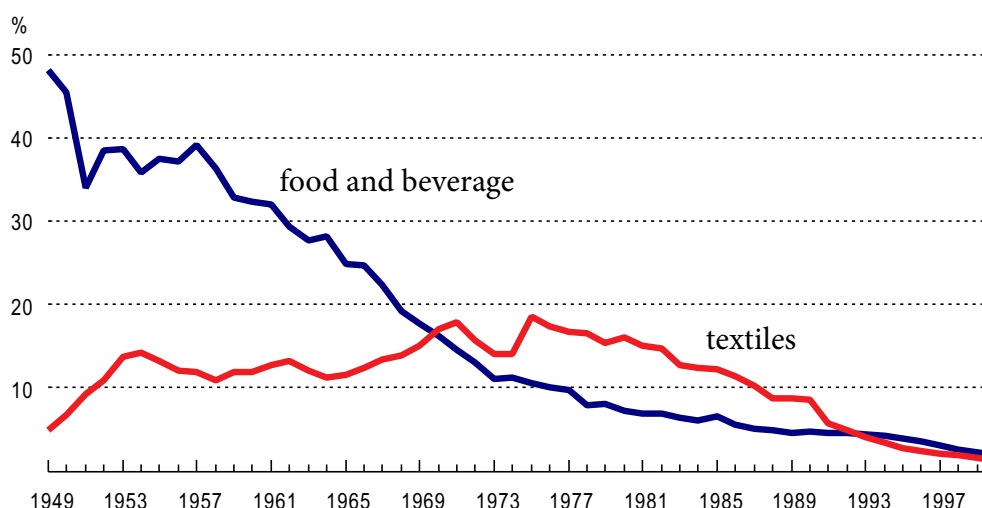


圖 5: 食品業與紡織業產值占製造業比率

圖 5 比較 1949 年之後食品業與紡織業之發展。戰後初期，食品業之附加價值在製業業裡所占的比重最高，其中尤以砂糖業最為重要。不過，食品業之比重長期下降，紡織業之比重則是一路上升，一直到 1970 年代中期以後才下降。相較於砂糖業是公營企業，紡織業以民營為主。紡織業是台灣戰後高成長初期最具代表性的產業。

3.1 自由市場: 1949–1950 年

台灣不產棉花，紡紗業所需之棉花全部是進口而來。在美援期間 (1950–65)，台灣的棉花主要從美國進口。從 1949 年下半年到 1950 年中，台灣的紡織業採取開放市場，幾乎沒有任何管制。1949 年 6 月生管會成立後不久，很快就面臨紡織品供給不足的問題。一開始，生管會雙管齊下，採取開放進口與鼓勵國內生產之政策。為鼓勵布疋進口，1949 年 8 月棉布進口稅率由 65% 降為 20%；而為了鼓勵生產，棉花進口免稅 1 年，²³ 棉紗進口稅率則由 50% 降為 5%。上一節說明，在 1950 年 2 月之前台灣銀行對於進口紡織品並無管制，進口商只要提出進口申請，即可取得外匯，因此，紡織品進口大幅增加。

開放進口之政策很快就奏效。如圖 6 所示，1950 年 3 月白土布實質價格下降為 1949 年 6 月的 62.8%。布疋價格下跌是供給增加的結果，但是供給增加的主要原因是進口增加。1949–50 年棉花進口數量不多，相對的，1949 年國外進口棉布 2.50 百萬公尺，1950 年遽增為 58.6 百萬公尺，紡織品主要的進口國是日本。²⁴ 國外紡織品大量進口嚴重打擊台灣本地的織布廠。

紡織業可區分紡紗與織布兩部分。生管會除了開放進口布疋之外，為了鼓勵織布業的發展，也開放進口棉紗。布疋進口打擊織布業，相對的，棉紗開放進口對織布業有利，

²³1951 年 1 月，棉花進口改徵 5% 之進口稅。

²⁴黃東之 (1956)，表 45，頁 28。

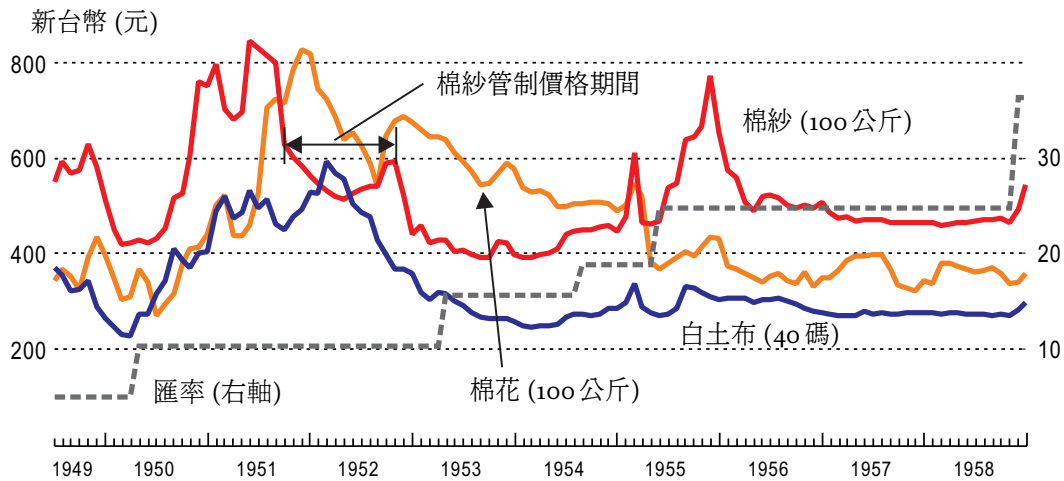


圖 6: 紡織品實質價格

資料來源:《臺灣物價統計月報》,各期。棉紗(20支)1951年6-7月無數字,8月開始至1953年1月全部都是4,200元,此為限價。但實際上,在以上期間棉紗限價時有改變,例如,1951年9月限價為5,300元,1952年11月為6,000元。但在1952年11月至1953年6月期間,市價已低於限價。本圖1951年6-8月之紗價假設與5月相同;1951年9月至1952年10月期間為限價,黑市價格應較高。例如,1951年9月之實質紗價為629.9元,對應名目紗價每件(480公斤)5,300元,但黑市名目紗價高達8,000元,折合實質紗價約950.8元。資料來源,李怡萱(2004),頁105-06,131-32;;許惠姍(2003),頁51-64。實質價格是以產品之名目價格除以躉售價格指數,基期是1949年6月。匯率:施坤生,周建新,與蘇震(1961),頁124。

但對棉紡業不利。綜合言之,布疋進口對織布廠不利,但對消費者有利;棉紗開放進口對織布廠與消費者有利,但對紡紗廠不利。1950年代棉紗進口的開放與管制,在紡紗業與織布業之間造成利益衝突。

開放布疋進口對本地廠商不利,但是影響有多大與匯率水準有關。若匯價高,國外產品在國內市場上的售價較高,國內廠商所受影響較小。1950年3月底之前,新台幣官訂匯率是5元,而黑市匯率是8.26元(賣出)。1950年底之前,新台幣官訂匯率是10元,黑市匯率是14.02元。此一時期,進口商可以官訂匯率由台銀取得外匯,故在低匯價之下,國產品不易與進口品競爭。

3.2 從開放市場到完全管制

因為開放進口造成紡織品價格下跌,1950年4月台灣棉紡織同業公會提出挽救危機的四項意見,要求政府禁止紗布進口,撥借美援款項,收買存貨,與低利貸款。同年5月17日,生管會召開檢討會,認為台灣棉紗廠的生產成本高於進口棉紗價格,建議負責美援進口的經合署停配棉紗,減供棉布。²⁵

為處理美援進口之紡織相關產品之運用,1950年5月行政院相關部門與美援會成立「花紗布分配小組」(Taiwan Joint Textile Allocation committee),統籌分配美援進口的

²⁵李怡萱(2004),頁59,67。

棉花, 棉紗, 與棉布。在美援期間, 美方與台灣政府部門合組紡織工業決策機構, 執行機構主要是中央信託局。決策機構之名稱時有改變, 但爲了簡化說明, 以下將通稱爲「紡織小組」。

美援進口棉花由紡織小組直接分配給紡紗工廠紡成棉紗後, 交回小組, 再配銷給織布廠。紡紗工廠每代紡 100 磅的棉花, 可獲得約 28 磅的棉花作爲報酬, 這一部分的棉花紡成紗之後, 可自行出售。²⁶ 以上之制度稱爲「代紡」。在代紡政策下, 美援棉花是由紡織小組進口, 而紡紗廠只是代工廠。

中央信託局由棉花代紡可取回大量棉紗, 它若將棉紗委託布廠織成布, 即稱爲「代織」。除以上管道之外, 中央信託局也可能直接進口棉紗, 配售給織布廠織成布後出售。²⁷ 據估計, 1950 年台灣進口棉紗的數量占國內總供給量的 30.7%,²⁸

在代紡制度下, 棉花是由美援提供, 而紡成之棉紗須交回紡織小組再配銷給織布廠, 故國內的棉紗價格應該是受到管制的。不過, 前面圖 6 顯示, 棉紗價格在 1950 年 6 月之後快速上升。棉紗價格上升雖然對紡紗廠有利, 但對織布廠不利。棉紡織同業工會向政府請求, 禁止棉布進口。

針對棉紗價格上漲問題, 生管會認爲「棉紗價格並無上漲的理由, 應有不法人士操縱所致」, 開始採取一系列的管制措施。每當管制未達成目標時, 即再加強管制。到了 1951 年底, 從棉花到布全部納入管制。在此一時期, 政府官員擔心物價變動, 並認爲管制才能解決問題。例如, 尹仲容分析 1951 年底的布價變動, 結論是「去年前年紗布分配上, 都發生了問題。... 政府對紗布要加以管制。」²⁹

政府官員認爲, 棉紗價格上漲是人爲操縱的結果, 此一看法與事實有出入。首先, 中信局所配售之棉紗只分配給特定的大織布廠, 小織布廠必須自行從市場購入棉紗。大織布廠雖然可以獲得棉紗配額, 但數量大約只有產能的 40%, 也必須從市場上購入棉紗。其次, 代紡之紗廠所獲得的 28 磅棉花, 在紡成紗之後可以自行出售。因此, 棉紗市場的供給與需求仍然存在, 而且因爲進口棉紗大約占總供給的 31% (1950 年), 故國內之棉紗價格必然受國際價格的影響。

實際上, 從 1950 年中到 1951 年中, 不僅台灣的棉紗價格上升, 國際市場上的棉紗價格也上升。圖 7 是紐約市場棉花與棉紗的批發價格, 從 1950 年中開始, 兩項產品之價格都上升, 棉紗價格之變動尤其顯著。因此, 台灣棉紗價格的上漲, 主要應該是反映國際市場供需的變動。

²⁶ 李怡萱 (2004), 頁 62-64; 許惠姍 (2003), 頁 50。

²⁷ 本小節以下關紡織業管制政策之說明, 主要根據李怡萱 (2004) 與許惠姍 (2003)。

²⁸ 黃東之 (1956), 頁 27-28。

²⁹ 尹仲容 (1952), 頁 5。

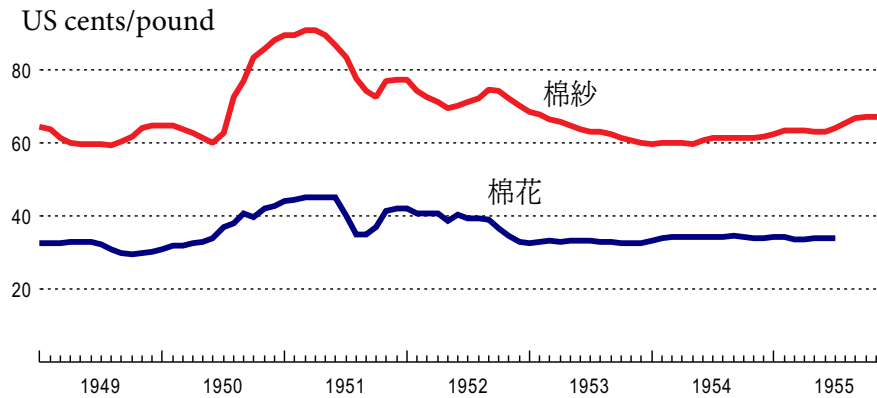


圖 7: 美國棉花與棉紗價格

紐約市場批發價格。資料來源：<http://www.nber.org/databases/macrohistory/contents/chapter04.html>。

1951年1月9日，生管會通過決議，民間申請棉織品進口一律暫停供給外匯。³⁰ 棉織品暫停進口，國內市場上棉織品的供給減少，織布廠對棉紗的需求增加，這擴大棉紗價格上升的壓力。此一例子說明管制政策的矛盾與困境。若要抑制棉紗價格，生產會不應限制棉織品進口。但另一方面，生管會又認為唯有禁止棉織品進口，台灣的織棉業才能發展起來。

1951年2月，中信局宣有實施平抑細布價格辦法，每碼細布價格為新台幣4.25元，消費者在向零售商購布時須憑戶口名簿。1951年4月，行政院進一步規定所有外匯交易必須經過台灣銀行，進口商除非是從黑市取得外匯，民間自行進口棉紗已不可能。

1951年5月25日，紡織小組 (Textile Sub-committee, CUSA-MSA Joint Committee, Taiwan) 成為新的決策單位。新的紡織小組強化管制，從6月開始棉紡廠代紡的報酬從棉花變成現金，代紡一件棉紗的報酬是1,600元。在此之前，廠商把代紡所得的棉花紡成紗之後，可以自行拿到市場出售。在政策改變之後，紡織小組對棉紗的管控更為嚴密，美援棉花紡成紗之後，全部由中信局掌控，廠商不能自行拿到市場出售。

8月14日，台灣省政府公佈「台灣省紗布管理暫行實施辦法」，其中第5條規定，進口與省產之紗布之「最高售價」由省政府核定公布。1951年9月，生管會決議暫停接受民間申請棉紗進口結匯，從此開始棉紗進口也由中信局獨占。1951年11月，台北市布商業公會出售的白細布等，每戶每年憑戶口名簿限購5碼，台北市以外的地區也有類似的規定。

從1949年下半年至1950年初，台灣的紡織品市場是自由市場。棉花可自由進口，而且免稅；棉紗與布疋也可自由進口。但到了1951年底，整個制度180度轉變。棉花進口（主要是美援進口）由官方的中央信託局一手包辦，棉花之配銷方式與價格都是官方決定。紡紗廠所紡成的紗出售給織布廠時，不得超過官訂限價，必要時官方得按指定之價格收購

³⁰李怡萱 (2004), 頁59-71。

70%之棉紗，再配銷給織布廠。³¹

1951年紡織品全面管制的起因是1950年7月紗價上漲，那麼管制是否達成平抑紗價的目標？圖6顯示，棉紗之實質價格在1952年4月(512.9)已低於1950年8月(515.0)，似乎顯示價格管制奏效。但事實上，國際棉紗價格在1951年中也已下跌，而國內棉紗市場到了1952年已趨和。³²因此，即使生管會未管制，台灣的紗價也應該會下跌。

1952年之後國際價格回跌，而國內生產增加，故棉紗價格下跌，管制措施也逐漸鬆綁。但令人訝異的是，三年之後類似的管制政策再度出現。

3.3 管制解除與再度管制

1952年9月開始，部分省產棉紗改以競標方式出售。為何要解除管制？因為棉紗價格低於限價，價格管制已無意義。³³其次，在管制之下業者的利益如何分配不易擺平。棉紗是紡紗業者的產品，織布業的原料。紗價訂得太高，紡紗業者高興，織布業則反對。此外，紡紗業與織布業者本身也有利益分配的問題，效率高的大廠希望分配較多的棉花與棉紗。

最後，管制本身須花費成本，而政府要求業者分攤成本。1952年8月，紡織相關公會希望能撤銷四公會的聯營處，「以減輕會員負擔」。³⁴1952年12月起，代織制度全面取消，各棉織廠皆採取自織自售的生產方式。1953年7月，代紡制度也取消。紡紗廠從美援會購入棉花，紡成棉紗後自行出售。以上政策改變的精神在於資源的分配回復由價格決定，但生管會仍設最高限價。³⁵1954年9月，經安會通過撤銷棉紗限價之建議。原因之一是棉紗價格早已穩定下來，另一個原因是，雖然有限價規定，但棉紗市價超過限價時，事實上主管單位也無法處理。³⁶但是，棉紗仍然維持暫停進口，棉布也維持管制進口。

1955年2月棉紗價格再度上升；3月，價格略下降；但6月開始又飆升，到了10月達到最高點。不過，棉紗價格上升時，主管單位很快又啟動另一波的管制。與1951年7月不同的是，這一波的价格上升並非國際價格變動，而是台灣貨物稅與關稅陸續調升，新台幣貶值，以及美援進口價格改變。貨物稅率在1954年8月由5%調升為15%，棉紗關稅在1955年由5%調升為17%。美援棉花價格在以往是按15.6元的匯率進口，1955年7月改按24.78元的匯率，20支紗之限價也由原先的5,150元調升為7,150元。³⁷

1955年2月，主管單位要求各紗廠所產棉紗除軍用與自用之外，餘紗應交各用紗公會公平配售。不過，棉紡織公會所訂之棉紗分配辦法出現爭議，7月9日，政府部門進一步介

³¹李怡萱(2004)，頁71。

³²黃東之(1956)，頁28。

³³李怡萱(2004)，頁131-32。

³⁴許惠姍(2003)，頁75, 81。

³⁵李怡萱(2004)，頁125-28。

³⁶李怡萱(2004)，頁93-94。

³⁷本小節以下之說明，主要參考許惠姍(2003)。

入，棉紗分配改由中央信託局負責。但是，中信局規定申請配紗之廠商應先繳納50%的保證金，織布廠對此作法不滿。1955年11月，行政院公布「台灣省區棉紗配售辦法」，保證金降為25%。

1956年初，棉紗價格回跌，棉紗滯銷，上一年所訂的管制辦法也陸續解除。1956年3月，紡紗廠請求政府協助解決庫存太多的問題。經安會作成決議，要求中信局收購滯銷棉紗，但中信局反對，並反過來建議棉紗停止配售，改成自由買賣。1957年7月，主管部門無法解決棉紗滯銷問題，棉紗配售辦法終於取消，並設法推動棉紗出口。³⁸

4 出口擴張

紡織品外銷的想法早在1953年就被提出，主要的原因是國內市場上棉紗已經供過於求。早期的構想是透過以貨易貨的方式由埃及進口棉花紡成細紗，出口到巴基斯坦換取可以紡成粗紗的棉花。但計算成本之後發現，每件細紗外銷須由政府補貼523元。1953年8月，國內市場上棉紗每件價格約4,300元，換言之，補貼金額至少要達出口價格的12.2%，廠商才有利可圖。³⁹

4.1 退稅，貶值與低利貸款

台灣的紡織產品（紡織纖維及其製品）從1954年開始出口，但出口金額占總出口比率僅0.35%。1958年為1.26%，但1959年開始上升至7.55%。⁴⁰ 織布業1959年之出口量占總產量的8.45%，1967年則增加為40.01%。⁴¹ 那麼，哪些政策改革促成紡織業的出口？或者，反過來說，為何在1950年代晚期之前紡織品出口微不足道？

1953年，經濟部曾嘗試推動棉紗出口至南韓，紡紗業者為此推估出口至南韓的成本與預估價格，主要結果整理於表1第2欄。紡紗廠要紡成1件棉紗需要470磅原棉，每磅進口棉花之成本是新台幣5.7元（以官訂匯率換算，每磅0.365美元），折算每件棉紗之成本是2,545元（已扣除進口稅5%）。工繳費（含工資，職員薪資，與業務業等）合計1,350元。加上運費，保險費，以及預估利潤，合計每件（400磅）售價為新台幣4,367元，折算成美元是每磅0.700元。⁴² 1953年6月，美國紐約市場棉紗批發價格是0.639元，故台灣廠商出口棉紗會虧損。⁴³

³⁸Hsu (2003), pp. 126–32.

³⁹許惠姍 (2003), 頁98–99。

⁴⁰林立鑫 (1964), 頁6–10, 原始資料來源: 台灣銀行外匯統計。

⁴¹林邦充 (1969), 頁80; 原始資料來源, 台灣區織布工業同業公會概況, 織布公會。

⁴²原計算是假設出口到南韓, 若出口到美國, 運費與保險費會高一些。

⁴³紐約棉紗價格資料來源, NBER Macrohistory Database, <http://www.nber.org/databases/macrohistory/contents/chapter04.html>。

表 1: 棉紗外銷價格估算

匯率	15.60	26.50	40.00
原棉價格	2,545	4,310	6,505
工繳費	1,350	1,350	1,350
出口打包	80	80	80
水上運費	55	55	55
陸上運雜費	20	20	20
保險	21	21	21
利息	80	136	205
利潤 (約售價 5%)	227	329	455
合計	4,367	6,281	8,662
棉紗售價 (美元/磅)	0.700	0.593	0.541

資料來源: 劉文騰 (1954), 另參考盧樂山 (1953), 盧樂山 (1954), 與黃東之 (1956)。1953 年之棉紗進口價格以每磅 5.7 元計算 (含進口稅 5%), 但本表之原棉價格已扣除進口稅。1953 年之美元黑市匯率為 26.5 元, 1960 年之官方匯率約 40.0 元。若加計棉花進口稅 (5%), 貨物稅 (15%), 及港工捐 (2%), 棉紗售價 (美元/磅) 將分別上升為 0.781 元, 0.674 元, 以及 0.623 元。

以上是以 15.60 元的官訂匯率估算出口價格。1953 年之黑市匯率是 26.5 元, 若以黑市匯率計算, 台灣棉紗出口每磅價格下降為 0.593 元, 與美國市場價格比較, 出口商有利可圖。不過, 以上稅捐並未計入棉花進口稅 (5%), 貨物稅 (15%), 及港口捐 (2%)。⁴⁴ 若把以上稅捐計入, 棉紗出口價格將上升為 0.674 元, 出口廠商仍然無利可圖。但以上數字顯示新台幣貶值與原料退稅有助於促進出口。1960 年時, 新台幣已貶值至 40 元。表 1 第 3 欄顯示, 若不計入稅捐, 棉紗出口價格會上升為 0.541 元。計入稅捐, 出口價格上升為 0.623 元, 在國際市場上仍有競爭力。

以上的結果可以底下的式子說明。以 p_c 代表紡成一件棉紗所需之棉花成本 (美元), e 代表匯率。廠商之工繳費, 運費與正常利潤等項以 w (新台幣) 代表, t 為稅捐。以 p_n 代表紡成棉紗之售價 (美元), 則

$$p_n = \frac{e \cdot p_c + w + t}{e} = p_c + \frac{w + t}{e} \quad (1)$$

顯然, 若匯價 e 較低 (新台幣升值), p_n 會較高, 台灣的棉紗難在國際市場上競爭。相反的, 新台幣貶值或者稅捐減少, 台灣的紗在國際市場上較有競爭力。由式 (1) 可知, p_c/p_n 比率越低, 匯價上升之效果越大。Scott (1979, 頁 358) 由投入產出表計算, 台灣紡織業在 1971 年時, 國外購入原料 (traded inputs) 占價格的比率是 70.1%。若以表 1 第 3 欄之數字推算, $p_c/p_n = 0.75$ 。

⁴⁴1953 年之貨物稅為 5%, 但隔年 8 月上漲為 15%。

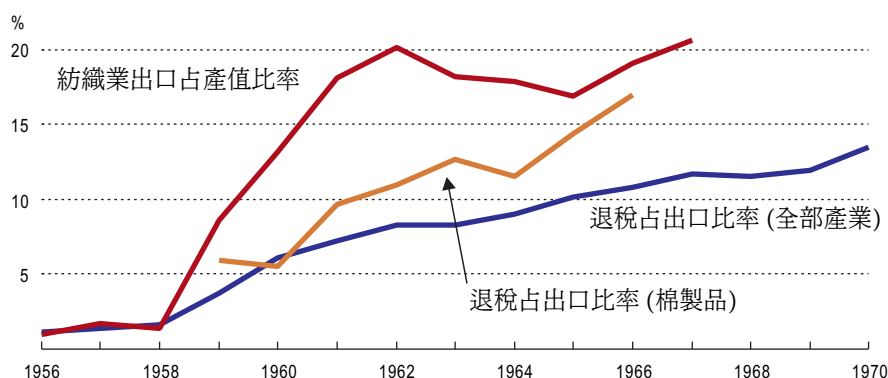


圖 8: 退稅與出口擴張

退稅為會計年度數字, 出口為曆年數字, 前者以簡單平均轉為曆年數字。資料來源: 退稅占出口比率 (全部產業), 蕭峰雄 (1994), 頁139; 退稅占出口比率 (棉製品), 林邦充 (1969), 頁89, 106; 紡織品產值, 林邦充 (1969), 頁83, 紡織品出口, 《自由中國工業》, 各期。

式 (1) 說明, 稅捐是影響出口價格的另一項因素。台灣紡織業的原料全部是進口而來, 新台幣貶值對產品出口有利, 但原料成本也上升。若原料進口稅與貨物稅可以免除, 出口價格可大幅下降。1950年代初期, 紗廠進口棉花除了繳交進口稅與貨物稅, 還有繳交防衛捐與港口捐。

台灣戰後初期退稅制度的起點是1951年針對紙帽出口的退稅。但一開始的規定是僅能退稅額的一部分, 而且退稅不得採記帳方式。紙帽出口之沖退稅制度於1952年修改辦法後再始實施。⁴⁵ 1950年代晚期的改變是將沖退稅制度擴及所出產業。1954年3月, 經安會通過「省產紡織品外銷辦法」, 主要內容包括: 出口廠商可保留一部分外匯, 進口原料之關稅與貨物稅可退還, 台銀提供低利貸款。但廠商興趣缺缺, 原因是進口原料之關稅與貨物稅仍須先繳交, 出口之後再申請退還。此外, 低利貸款也是在出口之後才能請求貸款。

1955年, 主管單位忙著管制紗價, 但到了1956年, 棉紗市場又出現供過於求的現象, 紡織品出口的議題再度浮上檯面。台灣出口品原料之退稅辦法經過多次調整, 到了1958年12月的修訂之後, 退稅內容涵蓋進口稅, 防衛捐, 貨物稅與港工捐, 而且退稅可採記帳方式。⁴⁶ 如圖8所示, 這一次的改革終於發揮效果, 紡織品出口顯著增加。

1950年代晚期的改革擴及所有產業。以全部產業合計, 1958年退稅占出口比率為2.3%, 1959年為4.5%, 1960年上升為8.5%。沖退稅降低出口廠商的成本, 但退稅手續繁複, 仍然是成本。1965年設立的加工出口區與保稅工廠制度, 目的是進一步降低退稅的交易成本。⁴⁷

⁴⁵李文環 (2004), 頁230-31。

⁴⁶李文環 (2004), 頁237-38。

⁴⁷不過, 加工出口區只針對技術密集 (technology-intensive) 產業, 紡織業並不適用。參見 Scott (1979),

除了退稅制度之外，其他重要的政策改變包括匯率調整，低利貸款與解除進口管制。1958年，新台幣對美元匯率(出口)是24.58元，1959年上升為36.08元，1960年再升為40.04元。1957年7月開始，台灣銀行台銀對出口商提供低利貸款，若廠商以外幣償還，利率為6.0%，以新台幣償還，利率為11.88%。⁴⁸

Scott (1979, 頁327) 認為1950年代晚期出口擴張改革的關鍵時點是1958年4月，而最重要的改變是解除進口配額，包括原料配額。以紡織業而言，棉紗配額制度在1957年7月已廢除。⁴⁹ 進口棉花部分，在代紡制度結束後各廠雖然可以自行進口棉花，但外匯仍然由台灣銀行控制。台銀依各紗廠之設備數量與生產效率分配進口棉花之外匯。1959年開始，分配的原則是先按外銷實績比例，餘額再按設備數量。⁵⁰

4.2 比較利益

1960年代初期，紡織品出口開始快速成長，原因是貶值與出口原料退稅使紡織品成本下降，廠商出口變得有利可圖。從另外一個角度來看，政策改變使台灣低薪資的比較利益出現。Scott (1979, 頁357-60) 比較1970年前後台灣與美國製造業的成本結構。以紡織業而言，台灣的原料成本占70.1%，工資占8.3%；相對的，美國的原料成本占58.8%，工資占21.3%。他進一步比較的各國的工資率，1972年美國工人的時薪是2.75美元，日本是1.20美元，台灣為0.20美元。因此，1972年時台灣的工資是美國7.3%，日本的16.7%。

圖9畫出台灣與日本的製造業男性月薪之變動，兩國的薪資都以各自的匯率換算成美元。1960-80年期間，台灣製造業的薪資平均僅日本的24.8%。1950年代晚期新台幣貶值後，台灣的薪資相對更低。例如，1954年台灣製造業男性月薪是29.6美元，1959年底下降為18.9美元。

綜合以上所述，戰後初期台灣在國際貿易上的比較利益應該是低廉的勞力，但是匯率政策與稅制使得低工資的比較利益無法實現。到1950年代晚期的政策改革之後，比較利益的力量才發揮出來。以上推論的另一項驗證是，1960年代初期開始台灣出口成長率最高的產業是勞動密集產業。⁵¹

4.3 出口擴張與投資

圖10比較台灣，日本與全球之出口比率。1951-60年期間，台灣出口占GDP比率平均

頁336-40。

⁴⁸以躉售物價指數計算，1958-60年之物價膨脹率平均值為8.27%。不過，此一時期金融業受管制，民營企業很難從銀行借錢。1958年，民間質押放款年利率為33.1%。參見陳木在(1972)，頁42；Lin(1973)，頁105；Scott(1979)，頁340-41。

⁴⁹許惠姍(2003)，頁126-32。

⁵⁰許惠姍(2003)，頁87。

⁵¹Lin(1973)，頁130；Ranis(1979)，頁236-37。

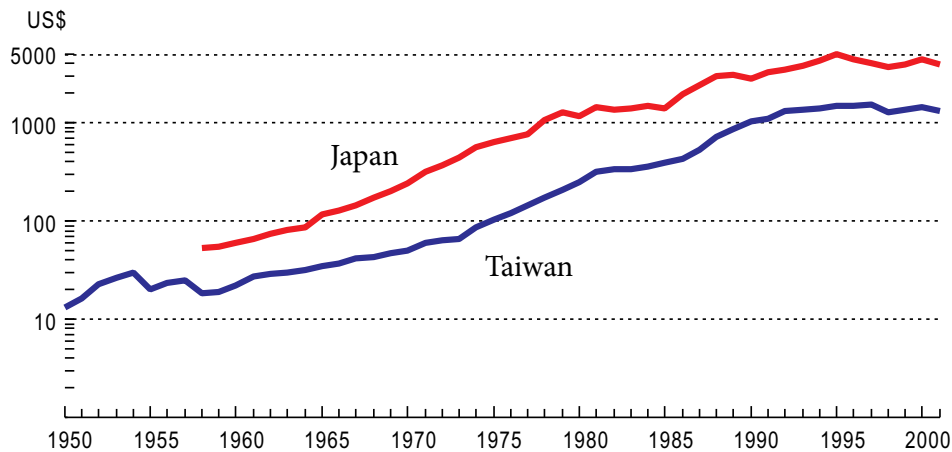


圖 9: 製造業男性名目薪資

名目月薪資以匯率轉換成美元。新台幣對美元匯率為民營事業之出口匯率。薪資資料來源: 台灣, 溝口敏行 (2008), 頁288; 原資料為日薪, 乘上 25 轉換成月薪。日本, <http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/19.htm>, 19-37-a。

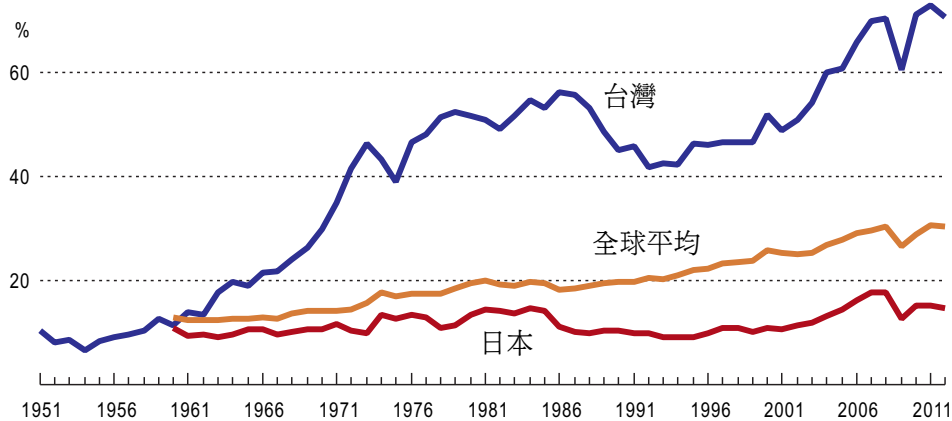


圖 10: 出口占 GDP 比例

出口含商品與服務。資料來源: 主計處, World Bank。

為9.42%, 1961-70年之比率上升為20.65%。1980年, 台灣的出口比例上升為51.53%, 全球平均為19.45%。比較圖10與前面圖1, 台灣的出口比率從1960年初期開始上升, 人均GDP也在1960年代初期開始高成長, 合理的推測是出口擴張政策帶動戰後的高成長。

紡織產品出口成功之後, 市場大幅擴大, 廠商的投資意願上升。圖11畫出民間固定投資占GDP比率。1950年代, 民間固定投資比率僅約6%, 但1960年開始持續上升, 1974年已超過15%。1958年8月23日, 中共砲擊金門, 並對金門實施封鎖。但到了10月初又宣布放棄封鎖。中共的進擊失敗, 可能提升廠商對台灣未來的信心, 有助於增加長期投資。

1950年代中期以後的政策變革, 一方面是管制解除, 但同時政府又新增一些管制。例如, 1959年開始紡織品(棉花, 棉紗, 與棉布)的關稅與貨物稅都提高。Little (1979, p. 475) 指出:

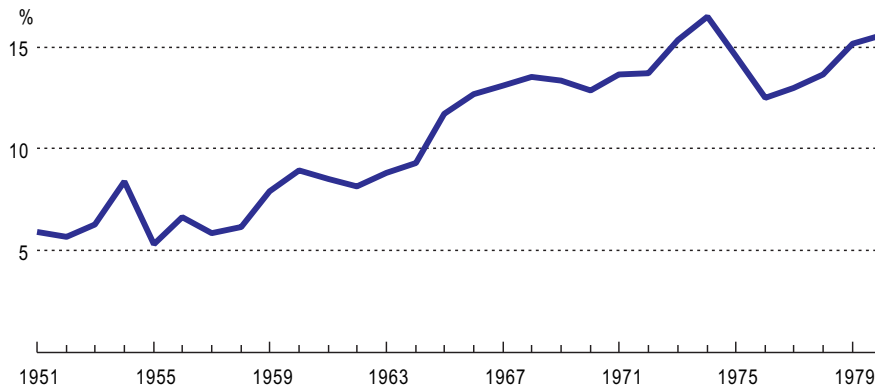


圖 11: 民間固定投資占 GDP 比率

資料來源: 行政院主計總處。

“the effect of the new policies was not to create laissez-faire conditions for the whole of the industry They created a kind of dual economy in which only exports ... could be manufactured under virtually free trade conditions.”

Kuo and Myers (2012, 頁 82–85) 指出尹仲容是出口擴張政策的主要推動者。大約在1951年時尹仲容的經濟思想仍然是管制。在1952年底, 尹仲容認為台灣的紡織業「和日本的紡織業來競爭, 可說是望塵莫及。如對外不加保護, 必被摧殘。」⁵² 1959年關稅稅率提高, 似乎表示保護政策的想法仍然存在。

5 日本殖民統治與美援

Little (1979, p. 475) 認為台灣所發展的雙元經濟政策 (dual economy policy) 隨後就被南韓及其他發展中國家模仿。事後看來, 南韓的發展是成功, 但許多採取類似政策的國家並非如此。那麼, 經濟成長是否還需要其他條件?

5.1 制度

Acemoglu and Robinson (2008, 頁 24) 解釋二次戰後台灣, 新加坡, 南韓, 與中國等國家的高經濟成長, 認為制度變革是關鍵因素。經濟學者很早就強調制度的重要性。North (1990, 頁 67) 指出, 若財產權無保障, 執法欠佳, 進入障礙 (entry barriers) 與獨占限制 (monopolistic restrictions) 存在, 則廠商無意願作長期投資, 經濟也無法持續成長。制度經濟學認為經濟成長的基本條件如下: (1) 私有產權制度, (2) 契約制度 (contracts enforceable by third parties), 以及 (3) 市場與價格機能 (markets with responsive prices)。

⁵² 邢慕寰 (1993), 頁237–42; 尹仲容 (1953)。

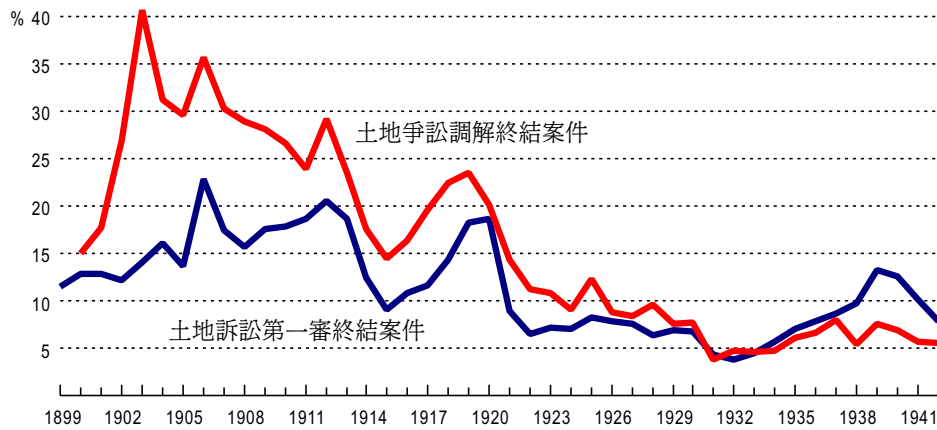


圖 12: 土地訴訟與調解比率

本圖顯示「土地」相關案件占總案件比率。資料來源，吳聰敏 (2014)，圖7。

1895年台灣成為日本的殖民地之後，總督府積極進行制度改革與基礎建設。以財產權制度為例，台灣總督府在1898年展開土地調查事業，其內容包括：確認土地所有權，精確丈量面積，取消大租權，與重訂土地稅率。1905年土地調查事業完成後，總督府宣布實施土地登記制度，從此建立了台灣現代化的土地產權制度。⁵³

矢內原忠雄 (1929) 認為，土地調查事業完成後，台灣的土地產權變得明確，土地的交易獲得安全。相對於清治時期，土地糾紛應會減少，而土地的交易會增加。圖12畫出土地訴訟第一審終結案件與土地爭訟調節終結案件占總案件的比率。除了土地之外，總案件尚包括金錢，人事，糧食等項目。從1899至1940年期間，訴訟總案件長期增加，1900年有2,026件，1940年增加為8,116件。但是，土地相關案件所占比率在1905年土地調查事業完成之後，明顯呈現下降趨勢。

不過，制度可以建立，也可以改變，甚至廢除。第二次世界大戰之後，北朝鮮在韓戰之後廢除私有產權制度。中國共產黨在1949年取得政權之後，也廢除私有產權制度。⁵⁴ 以上的制度轉變對於兩國後來的經濟成長都帶來嚴重的後果。1945年日本戰敗投降後，國民政府接收台灣，1949年國民政府撤退到台北。幸運的是，國民政府來台之後並未破壞私有產權制度。

前面圖1比較台灣與菲律賓的經濟成長。在1950年代，菲律賓的所得水準略高於台灣，但是到了2010年，其人均GDP僅為台灣的0.14。兩國經濟成長率差異的原因為何？可能的解釋之財產權制度。一直到21世紀初，菲律賓的土地產權制度仍然落後。⁵⁵ 不過，是否還存在其他因素，這值得未來進一步探討。

⁵³吳聰敏 (2014)。

⁵⁴不過，2007年中國通過法案，私有產權又變成合法。

⁵⁵Vargas (2003)，頁9。

5.2 美援

1949-67年期間,美國對台灣提供經濟援助1,768.3百萬美元,軍事援助2,384.2百萬美元。⁵⁶相對的,1951年台灣的GDP是308.2百萬美元。美援在台灣戰後的經濟發展中扮演什麼角色? Scott (1979, 頁379-78) 扼要檢討文獻的分析與爭議,認為美援對台灣戰後的高成長有助益,但並非唯一因素,甚至也不見得是最重要的因素。

前面第1節說明,在1950上半年因為中共即將渡海攻打,台灣的情勢岌岌可危。1950年6月27日美國宣布援助計畫之後,台灣的情勢才暫時穩定下來。如果沒有美援,台灣必須自己的力量抵擋中共的攻擊,龐大的國防支出必然排擠經濟建設支出,因此經濟發展一定大受影響。事實上,到了1948-49年台灣惡性物價膨脹的主要原因是財政赤字,如果沒有美援,財政赤字不可能縮減,物價膨脹問題也難以解決。

美國經濟援助的資金投入基礎建設的比率是37.3%,投入農業的比率是21.5%,人力資源與工業的比率分別25.9%與15.3%。美援對基礎建設的投入,台電公司所獲得的援助最多。在1951-64年期間,美援對基礎建設之固定資本合計投入356百萬美元,其中台電公司獲得244百萬美元,投入交通建設者84百萬美元。⁵⁷雖然有如此龐大的投入,在美援期間台灣仍面臨電力短缺的問題,但這也反映美援對於基礎建設之投入,對於經濟發展的確有幫助。

Jacoby (1966, 頁138) 認為美援對台灣經濟發展的貢獻是創造民營企業發展的環境。以紡織業而言,這個問題變成1950年代晚期出口擴張政策的轉變是由哪些人啟動的? Kuo and Myers (2012) 分析1949-65年期間政策轉變的過程,認為美援扮演關鍵角色(頁115-17)。

6 結語

對於台灣1950年代經濟發展的過程,多數研究者的看法是初期的「進口替代」為晚期的「出口擴張」奠定基礎。例如, Lin (1973, 頁162-65) 認為,若無進口替代期的保護政策,1950年代晚期的出口擴張不會成功。

保護政策的論點之一是,本國廠商需要時間才能學習新產業的技術,但此一論點並不適用於紡織業。台灣1950年的紡織工廠少數是接收日本人的工廠而來,絕大多數是由中國大陸的搬遷來台。大陸移入的工廠或許欠缺資金,但基本技術並無問題。至於資金欠缺問題,一方面是戰後初期儲蓄率低,但另一方面,金融管制也使問題變得更為嚴重。

但如前面第3節所述,1950-51年台灣採取的是自由進口之政策,棉織品管制進口是織布廠請願之後才出現的。此外,1951年7月生管會對對棉紗市場實施管制,起因為棉紗

⁵⁶Ho (1978), 頁110。

⁵⁷Jacoby (1966), 頁50, 176-78。

價格上升,與產業發展無關。

1952年5月,尹仲容(1952,頁4)的演講中明確說明,政府發展紡織業的動機,「就是節省外匯,如何變入超為出超」,但演講中完全未提出出口問題。因此,即使進口替代為出口擴張奠定基礎,這也不是一開始的政策目標。那麼,進口替代有助於出口擴張嗎? Scott(1979,頁378-81)不認為如此。他指出1950年代晚期的出口擴張是貶值與出口退稅的效果,本文第4節表1對於棉紗出口成本之計算結果,驗證他的結論。綜合言之,台灣1950年晚期的政策改變如果提早在1950年代初期就實施,戰後的高成長應該會更早就啟動。

參考文獻

- 于宗先與王金利(2003),《一隻看得見的手:政府在經濟發展過程中的角色》,台北:聯經。
- 尹仲容(1952),“發展本省紡織工業問題的檢討,”《紡織界》,第2期,1952年5月26日,4-5。
- (1953),“一年來台灣花紗布的管制工作,”《紡織界》,第33/34期,1953年1月,8。
- 台灣省主計處(1971),《中華民國台灣省統計提要:1946年-1967年》,南投:台灣省政府主計處。
- 矢內原忠雄(1929),《帝國主義下の台灣》,東京:岩波。
- 吳興鏞(2013),《黃金往事:一九四九民國人與內戰黃金統結篇》,台北:時報文化。
- 吳聰敏(1994),“台灣戰後的惡性物價膨脹,”梁國樹(編),《台灣經濟發展論文集—紀念華嚴教授專集》,台北:時報文化公司。
- (1997),“1945-1949年國民政府對台灣的經濟政策,”《經濟論文叢刊》,25,521-54。
- (2014),“日治初期台灣土地產權制度之演變:從清賦到土地調查事業,”臺大經濟系未出版論文。
- 吳聰敏與高櫻芬(1991),“台灣貨幣與物價長期關係之研究:1907年至1986年,”《經濟論文叢刊》,19,23-71。
- 李文環(2004),《台灣關貿策之歷史研究,1945-1967》,2冊,新北市:花木蘭出版社。
- 李怡萱(2004),“臺灣棉紡織業政策之研究,1949-1953,”碩士論文,政治大學 史研究所。
- 邢慕寰(1993),《臺灣經濟策論》,台北:三民書局。
- 孟祥瀚(2001),“台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期經濟的發展,1949-1953,”博士論文,台灣師範大學歷史研究所。
- 林立鑫(1964),“臺灣之對外貿易,”《臺灣銀行季刊》,15,1-40。
- 林邦充(1969),“臺灣之棉紡工業,”《臺灣銀行季刊》,20,76-125。
- 施坤生,周建新,與蘇震(1961),“臺灣貿易外匯之研究,”《臺灣銀行季刊》,20,83-125。
- 胡祥麟(1954),“臺灣管理外匯辦法之演變,”《臺灣銀行季刊》,6,1-25。

許惠姍 (2003), “進口替代時期台灣的棉紡織政策, 1949–1958,” 碩士論文, 政治大學歷史研究所。

陳木在 (1972), “臺灣利率之研究,” 《臺灣銀行季刊》, 23, 38–70。

陳榮富 (1953), 《台灣之金融史料》, 台北: 台灣銀行金融研究室。

—— (1956), 《六十年來台灣之金融與貿易》, 台北: 三省書店。

陳鳴鍾與陳興唐 (編) (1989), 《台灣光復和光復后五年省情》, 2冊, 南京: 南京出版社。

黃東之 (1956), “臺灣之棉紡工業,” 《臺灣銀行季刊》, 7, 1–33。

溝口敏行 (2008), 《アジア長期經濟統計 I: 臺灣》, 東京: 東洋經濟新報社。

劉文騰 (1954), “赴韓經濟訪問團紡織部份報告書,” 《紡織界》, 第50期, 5–9。

盧樂山 (1953), “紗布外銷的成本問題,” 《紡織界》, 第48期, 11–12。

—— (1954), “棉紗的外銷成本及虧損的問題,” 《紡織界》, 第51期, 6–8。

蕭峰雄 (1994), 《我國產業政策與產業發展》, 台北: 遠東經濟研究顧問社。

Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2008), “The Role of Institutions in Growth and Development,” Working Paper, Commission on Growth and Development.

Cumings, Bruce (1990), *The Origins of Korean War*, vol. 2, New Jersey: Princeton University Press.

Ho, Samuel P.S. (1978), *Economic Development of Taiwan, 1860–1970*, New Haven: Yale University Press.

Hsing, Mo-Huan (1971), “Taiwan,” in John H. Power, Gerardo P. Sicat, and Mo-Huan Hsing (eds.), *The Philippines and Taiwan*, London: Oxford University Press, 135–309.

Hsu, Hui-Shang (2003), “Cotton Textile Industrial Policy, 1949–1958 (進口替代時期台灣的棉紡織政策, 1949–1958),” MA thesis, Department of History, National ChengChi University.

Jacoby, Neil (1966), *U.S. Aid to Taiwan*, New York: Fredric A. Prager Publishers.

Jarman, Robert L. (ed.) (1997), *Taiwan: Political and Economic Reports: 1861–1960*, 10 vols., Slough, U.K.: Archive Editions Limited.

Kuo, Tai-chun and Ramon H. Myers (2012), *Taiwan's Economics Transformation*, New York: Routledge.

Lin, Ching-yuan (1973), *Industrialization in Taiwan, 1946–72*, New York: Praeger.

Little, Ian M. D. (1979), “An Economic Reconnaissance,” in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 448–507.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

Ranis, Gustav (1979), “Industrial Development,” in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 206–262.

- Scott, Maurice (1979), "Foreign Trade," in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 308–383.
- Vargas, Alberto (2003), "The Philippines Country Brief: Property Rights and Land Markets," Land Tenure Center, University of Wisconsin—Madison.