

# 台灣戰後的高成長

吳聰敏\*

2018.6.30

1	薪資: 墨西哥與台灣	2	5	美援與台灣的經濟發展	14
2	台灣的經濟: 過去與現在	2	6	高成長: 1960-2000	15
	2.1 全球人均所得 . . . . .	3	6.1	消費性電子產業 . . . . .	17
	2.2 經濟成長與生活水準	4	6.2	自製率 . . . . .	19
	2.3 台灣與福建: 1895年 .	6			
3	亞洲四小龍	7	7	比較利益	20
			7.1	工資 . . . . .	21
4	戰時經濟	8	7.2	勞力密集產業 . . . . .	22
	4.1 韓戰與美援 . . . . .	8	8	薪資停滯: 2000年迄今	24
	4.2 經濟獨立 . . . . .	10	9	政府在經濟發展中的角色	25
	4.3 進口替代政策 . . . . .	11			
	4.4 匯率與貿易制度改革	12			

---

\*本文為國家圖書館「臺灣記憶展覽」線上策展計畫, 經濟發展篇子計畫。張安琪與洪淑芬對本文初稿提供評論與建議, 張安琪並協助尋找資料, 作者受益良多, 在此致謝。

## 1 薪資: 墨西哥與台灣

2018年3月19日,美國 *Forbes* (《富比世》) 雜誌刊登一篇文章,題目是:「為何台灣的工資與墨西哥一樣低?」。文章刊出後,台灣媒體上出現熱烈討論。不少人認為兩國工資水準相同,正反映台灣的經濟發展面臨困境。兩天之後,國家發展委員會發出新聞稿,指出該篇報導所引用的薪資資料,是由不同基準所計算的結果。若兩國都以美元匯率換算,2016年台灣的平均月薪是2.2倍。<sup>1</sup>

*Forbes* 的文章比較台灣與墨西哥的薪資,這篇文章是否在墨西哥也引發討論? 若有的話,主流意見為何? 如果台灣人覺得台灣的工資與墨西哥相同是表示台灣的經濟情況不佳,那麼,墨西哥人也有類似的感受? 「墨西哥的薪資竟然低到與台灣相同!」或者,墨西哥人的反應恰好相反? 「墨西哥的薪資已經上拉到與台灣的水準,令人開心!」

2016年,台灣的薪資是墨西哥的2.2倍。那麼,四十年前兩國之薪資比較為何? 很多台灣人可能以為,台灣的薪資長久以來都高於墨西哥。事實並非如此。圖1畫出1960-1990年期間台灣與墨西哥製造業的平均工資對日本的比例(日本=100)。1990年,台灣與墨西哥的工資都遠低於日本,而台灣大約是墨西哥的兩倍。但是,從1960年到1980年代中期,台灣的工資低於墨西哥。1960年,台灣的工資大約只有墨西哥的四分之一,日本也低於墨西哥。一直到了1980年代中期,台灣才超越墨西哥。

為何1960-1970年代,台灣的薪資那麼低? 為何在1980年代中期,台灣的工資後來居上,超越墨西哥? 薪資的高低反映經濟發展的程度。在回答以上問題之前,該我們先釐清薪資與所得水準之關係,以及所得水準對人民生活的影響。

## 2 台灣的經濟: 過去與現在

家庭的所得有兩大來源: 薪資收入與資產所得,後者是指利息,股利,與租金收入等。大學畢業生剛開始上班,主要所得來源可能是薪資收入。如果他省吃儉用,銀行內有一些存款,每年會有一點利息收入。

把全台灣所有家庭的所得加總,除以總人口,即可算出平均每人所得,經濟學使用的名詞是「人均國民所得」(national income per capita)。另外一個常見的名詞是,「人均GDP」(Gross Domestic Product per capita,簡稱為GDP per capita)。對大部分國家而言,這兩個數字很接近,因此,以下的文字說明將不區分這兩者。2016年,台灣的人均所得(一年)大約新台幣75萬元,折合每個月約6.3萬元。相對

---

<sup>1</sup>Ralph Jennings, “Why Taiwan’s Wages Are As Low As Mexico’s”。文章作者事後刊出更正,承認資料引用錯誤。

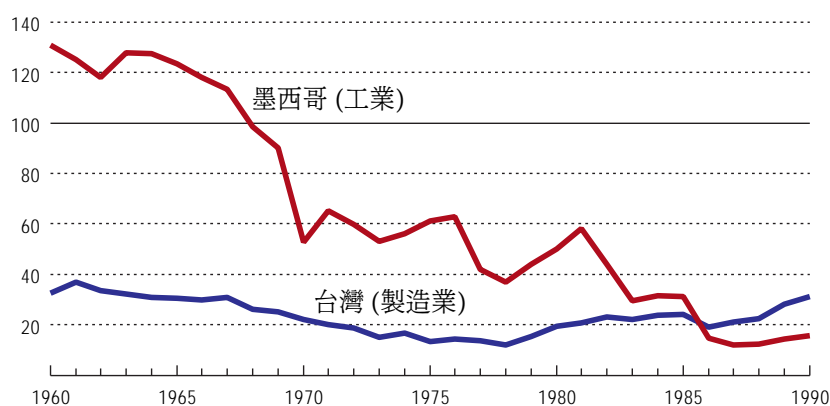


圖 1: 墨西哥與台灣工資對日本 (製造業) 比值

說明: 日本工資等於 100。1975 年開始, 取用 Zamora and Kirchner (2010)。1960–1974 年, 台灣為製造業日薪 (男女合計)。墨西哥原始資料為名目工資指數 (1955 = 100), 本圖由 1976 年的工資反推 1960–1975 年的名目工資, 在以上期間, 墨西哥對美國採固定匯率, 12.5。以上都以匯率換算為美元。資料來源, 台灣: 溝口敏行 (2008), 表 3.12; 墨西哥, Mitchell (2007), 頁 143。

的, 2016 年的大學畢業生初上職場, 平均月薪大約是新台幣 3 萬元。

## 2.1 全球人均所得

為了比較各國的人均所得, 聯合國於 2005 年推動「國際比較計畫」(International Comparison Program)。在此之前, 國際間之所得比較都是以匯率換算。但是, 各國的匯率常有大幅波動, 此外, 以匯率換算的數字不一定能反映各國貨幣購買力的高低。舉例來說, 台灣 2016 年的人均 GDP 大約新台幣 75 萬元, 新台幣對美元的匯率大約 30 比 1, 因此, 以匯率折算, 台灣的人均 GDP 大約  $75/30 = 2.5$  萬美元。2016 年, 美國的人均 GDP 大約 5.8 萬美元, 因此, 台灣的人均 GDP 大均是美國的  $2.5/5.8 = 43\%$ 。

不過, 對一般的消費商品而言, 台灣的平均物價比美國低。以餐廳消費為例, 假設台灣中價位餐廳每人消費金額可能是新台幣 300 元, 而在美國中價位餐廳 (食物內容與台灣大約相同) 每人消費金額可能要 16 美元。換言之, 新台幣 300 元 (折合 10 美元) 可以購買到食物在美國需要花 16 美元才買得到。經濟學的講法是, 新台幣的購買力 (purchasing power) 比匯率所折算的結果要高。

2005 年所推動「國際比較計畫」, 即是把購買力納入計算, 以此方法計算之結果通常加入 PPP 三個字母, 變成「人均 GDP (PPP)」。依據國際貨幣基金會 (IMF) 所公布的數字, 台灣 2016 年的人均 GDP (PPP) 在全球排名第 19, 高於日本, 英國與法國。<sup>2</sup> 圖 2 為 2016 年世界各國之人均 GDP (PPP), 圖中顏色越深的國家, 人均

<sup>2</sup>en.wikipedia.org/wiki/List\_of\_countries\_by\_GDP\_(PPP)\_per\_capita, 2018.5.31.

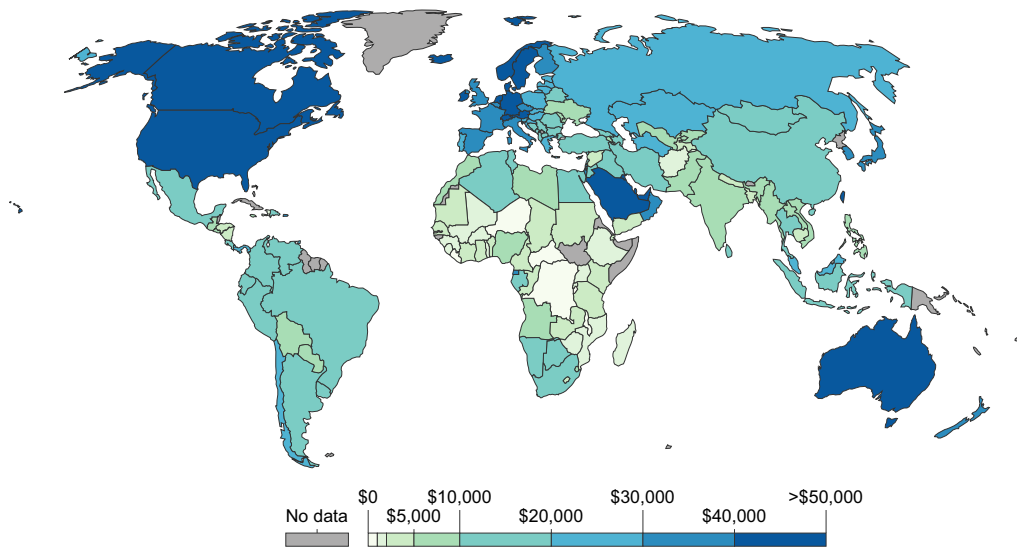


圖 2: 2016 年全球人均 GDP (PPP)

資料來源: ourworldindata.org。

GDP 越高, 台灣是在人均所得最高的一組。

## 2.2 經濟成長與生活水準

「經濟成長」是指人均 GDP 水準提升, 經濟成長率則指人均 GDP 之上升比率。經濟成長為何重要? 在 20 世紀的 100 年當中, 台灣是全球人均 GDP 成長率最高的國家之一。因此, 由台灣社會百年來的變動, 可以了解經濟成長的影響。要了解經濟成長的影響, 我們可以回到 19 世紀晚期的台灣。

清治時期, 台灣是一個傳統農業經濟, 所得水準低。1868 年, 李仙得 (Charles W. Le Gendre) 到了雞籠, 「此村莊僅有一條狹窄的街道, 既無排水溝, 污穢物到處積聚。」<sup>3</sup> 四年之後, 英國人巴克斯 (B.W. Bax) 與馬偕醫師於 1872 年底造訪北部山區, 途中住宿在中壠的一家旅館, 「和一般漢人旅館比較, 這一家算是較乾淨的」。馬偕醫師本人在日記裡稱之為 Victoria Hotel, 並說這是北台灣最好的飯店。但他在第一次住宿時的經驗是, 「豬群和雞鴨在室內走動, 整個房子充滿惡臭。床上沒有墊子和被褥, 只有一張骯髒的草蓆。」<sup>4</sup>

1895 年, 台灣成為日本的殖民地。日本人初到台北, 發現「房舍周圍或院子中流出污水, 到處有沼澤, 或是人與狗, 豬雜居, 雖然到處有公用廁所, 但都積滿了糞便。」<sup>5</sup> 不過, 日治初期台灣的經濟開始成長之後, 台灣的生活環境也大幅改善。

<sup>3</sup>不過, 淡水似乎不同, 「街道一般都很乾淨。這跟在大陸本土見到的, 尤其是與廈門相較, 是很令人愉快的對比」, 見李仙得 (2013), 頁 39, 49。

<sup>4</sup>劉克襄 (1989), 頁 75; Mackay (2015), 頁 29-30。

<sup>5</sup>小田俊郎 (1995), 頁 9。

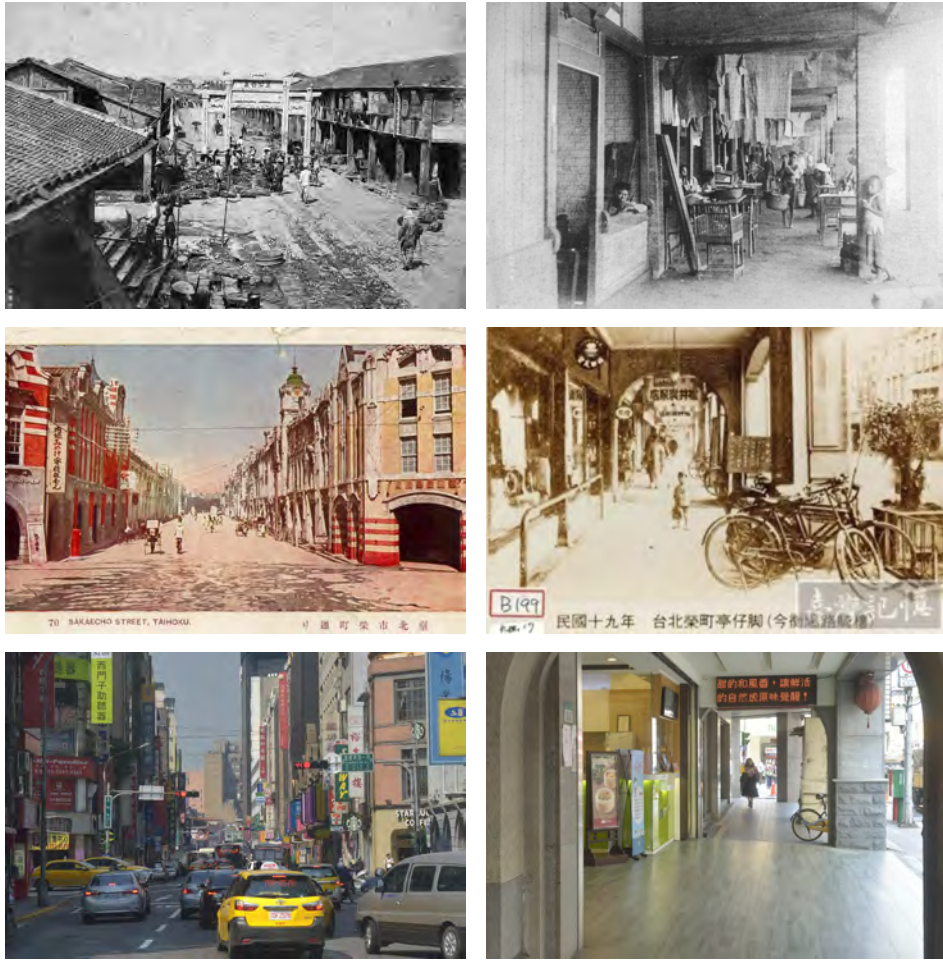


圖 3: 台北市衡陽路街景之演變: 1895 年迄今

圖3是台北市衡陽路街景從1895到2018年的變化。左上圖與右上圖是1895年底的景象，左上圖的石牌坊稱為急公好義坊，原位於今日的懷寧街與衡陽路交口，現已移入228和平公園內。圖中的街道稱為石坊街，這是今日台北市衡陽路的東段，西段在當時稱為西門街。照片中的遠端為舊臺北府城西門（目前已拆除），因此，這張照片是由今天228和平公園的位置往西拍照。<sup>6</sup>

從石牌坊的位置往西走（向西門的方向），下一個路口重慶南路口。圖3的中間左圖是1915年重慶南路口的街景，從1895年與1915年，經濟發展使台灣的街景產生很大的變化。日治時期，此一區域稱為榮町，顧名思義，這是台北最繁華的地區之一。中右圖是1930年榮町的店舖（亭仔腳）。

由重慶南路口再往西走，下一個路口是博愛路口。1932年，台北第一家百貨公司菊元百貨店，就位於衡陽路與博愛路口。圖3的左下圖是今日（2018年）的重慶南路與衡陽路口，右下圖是衡陽路的店舖。圖3的3組照片呈現從1895年開始約120年間台北的變化。從日治初期至今，台灣社會有很大的改變，衛生條件改善，生活

<sup>6</sup>左上圖：臺灣總督府民政部（1915），頁19；右上圖：陸軍參謀本部陸地測量部（1896），頁16。



品質提升，這是經濟成長的結果。

很多人或許以為，任何國家經過100年的發展，衛生條件與生活品質都會有類似台灣的改變。事實不然。如果你在今天有機會前往經濟發展仍然落後的非洲國家，就會感受到台灣與這些國家的差異。但是，在19世紀末，台灣經濟的發展程度與這些國家的差異並不大。換言之，台灣在20世紀的經濟發展，比一般國家超出許多。

圖4是2009年尼泊爾首都加德滿都市中心，每天早上擺攤賣菜的影像。統計資料顯示，20世紀初台灣與尼泊爾的所得水準大約相等，但是，2008年尼泊爾的人均GDP大約與台灣1920年晚期相等。日治初期台灣踏上成長之路，尼泊爾則是長期停滯，兩國人均GDP的差距因此越來越大。



圖 4: 加德滿都市中心 (2009 年)

### 2.3 台灣與福建: 1895 年

圖5畫出1905–2010年期間，台灣與其他5個國家所得水準的長期變動。中國在早期並無可靠的統計，但經濟學家的推測是，台灣在清治末期，所得水準與福建不會有太大的差異。理由如下：如果台灣的所得水準遠高於福建，則福建人會來台灣謀生，而人口的移動會讓兩地的所得水準趨於相同。反之亦然。

1895年，台灣成為日本的殖民地。台灣總督府設定1897年5月8日是「住民去就決定日」，台灣人可以選擇要留在台灣，或回到中國。根據統計，選擇回到中國的人口不到0.3%。<sup>7</sup>想像有兄弟兩人，1897年時兩人家庭之所得水準相同，但哥哥在1897年決定返回福建，弟弟則留在台灣。由圖5可以看出，到了1938年，留在台灣的弟弟的家族，平均所得水準大約變成返回福建的哥哥的2.3倍。到了1980年，弟弟家族的所得水準大約上升為哥哥家族的5.0倍，

<sup>7</sup>資料來源：「明治三十年五月八日—臺灣住民ノ國籍決定期日前後ノ地方民ノ動靜」，《府報》，6月12日。

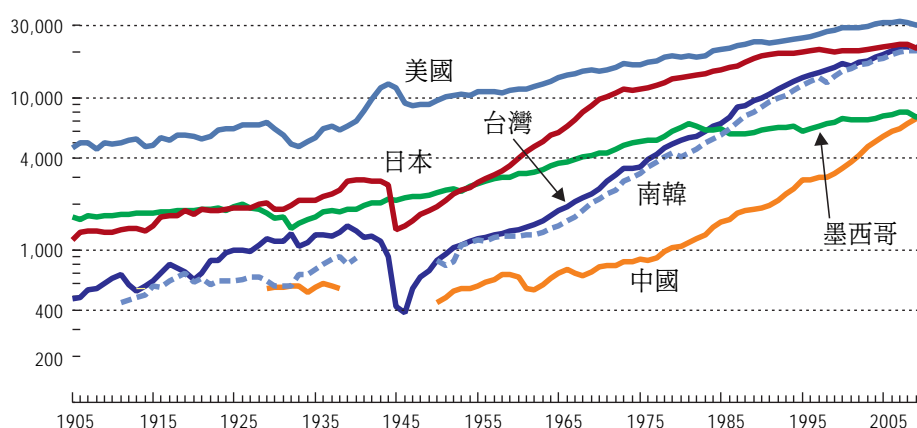


圖 5: 所得水準之變動

圖中所畫為人均 GDP, 單位: 1990 年國際元 (international dollar)。資料來源: 台灣, 1905-1950, 吳聰敏 (2017a), 其他, Maddison (2013)。

兄弟兩人的聰明才智可能差不多, 哥哥可能比弟弟更勤奮一些, 為何留在台灣的弟弟家族, 平均所得水準會比回到福建的哥哥家族高出那麼多?

經濟學者認為, 基礎建設與制度變革是日治初期台灣的經濟開始成長的主要原因。清朝統治台灣 212 年, 清治末期台灣的經濟制度與福建相同。日治初期開始, 總督府推動基礎建設與制度改革。例如, 1898 年縱貫鐵路動工, 1907 年全線通車。再加上基隆港與高雄港的疏浚, 台灣本島與日本本土的運輸成本下降, 使兩地貿易量大幅上升。

在制度改革方面, 台灣總督府於 1898 年推動土地調查事業, 1905 年完成之後, 台灣建立了現代化的土地產權制度。其他重要的改革包括: 建立現代化的法律制度, 金融制度, 以及治安改善等。

### 3 亞洲四小龍

圖 5 所畫出的國家, 經濟成長的軌跡不盡相同。日治初期, 台灣的人均 GDP 遠低於美國, 日本, 與墨西哥。日治時期, 台灣的經濟成長率並不低, 1938 年的人均 GDP 水準升到最高點, 但是與日本與美國的水準仍有相當的差距。不幸的是, 受到第二次世界大戰的影響, 台灣 1945 年的所得水準幾乎退回到日治初期。日本 1945 年的所得也大幅下降。

二戰結束後, 台灣與日本很快地走上復蘇之路。但是, 台灣戰後初期的經濟復蘇並未直接接上高成長, 戰後的高成長事實上是在 1960 年才啟動。1960 年時, 台灣的所得水準很低, 僅日本的 41%, 墨西哥的 42.9%, 英國的 18%。<sup>8</sup> 但是, 從 1960 年到 2010 年期間, 台灣的平均經濟成長率遠高於日本與英國, 到了 2010 年台灣的人

<sup>8</sup>資料來源: Maddison Project Database。

均 GDP 超越日本與英國。

那麼，是台灣的成長率特別高，或者，日本與英國的成長率特別低？圖 5 僅畫出 6 個國家的人均 GDP，若把世界各國一起比較，答案是前者，台灣戰後的成長率特別高。事實上，台灣的經濟成長率不僅是「特別高」，1960–2000 年期間，台灣的人均 GDP 成長率全球排名第一。台灣之外，香港，南韓，與新加坡的經濟成長率也很高，以上四個國家合稱「亞洲四小龍」。

有些學者把四小龍持續的高成長率，稱為「經濟奇蹟」(economic miracle)，意思是說，人類歷史上以往不曾見過如何持續的高成長。對台灣人而言，經濟奇蹟表示在 1960–2000 年期間，台灣人的生活水準快速提升。比較 20 世紀的後 40 年期間，台灣，墨西哥，與菲律賓的社會改變，很容易可以看出這一點。

亞洲四小龍的經濟奇蹟如何出現？經濟學者想要找答案。開發中國家的政府官員則想要了解，亞洲四小龍的成長模式能否模仿？

## 4 戰時經濟

台灣從 1945 年飽受戰爭破壞，到 1960 年踏上高成長之路，過程相當曲折。國民政府於 1949 年底撤退到台灣，1950 年上半年，面臨中共即將進攻，前途生死未卜，國民政府啟動經濟管制。戰後初期，台灣經濟政策的訂定與執行，尹仲容 (1903–1963) 是關鍵人物。他在 1952 年 2 月的文章中指出，「臺灣目前的經濟無疑的是一個戰時經濟，也就是管制經濟。」<sup>9</sup> 尹仲容認為，在戰時體制下，必須管制才能發展經濟。

### 4.1 韓戰與美援

台灣 1950 年代是戰時經濟。但在此之前，台灣已經歷過兩次的戰時經濟，第一次是 1940–1945 年，台灣總督府因應二次大戰的管制。1945 年 8 月日本戰敗投降，國民政府接收之後，台灣進入第 2 次的戰時經濟管制。但這一次的戰爭不是第二次世界大戰，而是國共內戰。

第 2 次經濟管制造成造成嚴重的後果：1945–1950 年期間，台灣出現惡性物價膨脹。從 1946 年 9 月到 1949 年 12 月，台灣的物價約上漲 9,000 倍。<sup>10</sup> 為了解決惡性物價膨脹問題，台灣省政府於 1949 年 6 月 15 日宣布幣制改革，發行新台幣以替代原先流通的貨幣 (後來稱之為「舊台幣」)，兌換率是 1 比 4 萬。省政府實施幣制改革的原因，是希望藉此解決惡性物價膨脹問題。1950 年代初期開始，台灣的物價逐漸穩定下來，但是，發行新台幣替換舊台幣並非物價穩定的原因，真正的原因是美國於 1950 年 6 月 27 日開始援助台灣。

<sup>9</sup> 尹仲容 (1963f)，頁 15；另見尹仲容 (1963c)，頁 27。

<sup>10</sup> 見吳聰敏 (1997)。





圖 6: 台北市中華路: 1953 年

資料來源: 雷柏爾, 全漢昇, 與陳紹馨 (1954), 頁 182, 192。

1950 年, 台灣命在旦夕。毛澤東計畫攻打台灣, 而英美情報單位評估, 如果沒有外援, 台灣無法抵擋中共的攻擊。幸運的是, 國際情勢的突變救了台灣。1950 年 6 月 25 日, 北韓越過 38 度線攻入南韓。1950 年 7 月英國駐淡水的領事報告說, 韓戰爆發對台灣而言猶如 “Deus ex Machina” (天外救星)。1960 年 6 月 27 日, 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。<sup>11</sup> 台灣在美國的保護之下, 免於淪入中共之手。

在經濟上, 美援的直接影響是解除物價膨脹的壓力。1945–1950 年, 台灣發生惡性物價膨脹的原因是財政赤字。當時仍在大陸的國民政府, 因為國共內戰需要資源。國民政府透過公營企業與台灣省政府, 取用台灣的資源。但是, 台灣仍在經濟復原階段, 資源有限, 到最後台灣銀行被迫發行貨幣支應。<sup>12</sup>

1950 年開始, 面臨中共武力的威脅, 台灣幾乎所有的資源都投入國防, 財政赤字擴大與貨幣發行的壓力有增無減。1949 年 6 月的幣制改革 (發行新台幣), 不可能減輕財政赤字, 也不可能降低物價膨脹的壓力。韓戰爆發後, 美國的軍事與經濟援助尤如及時雨, 台灣的財政赤字壓力減輕, 台灣銀行逐漸可以控制發行量, 物價因而穩定下來。

在美援之下, 台灣的安全初步獲得確保, 物價也逐漸穩定下來, 但是, 台灣的經濟如何發展, 仍然是一個難題。1949 年底國民政府撤退到台灣時, 大約有一百萬人口隨著移入台灣, 其中約一半是軍人, 台灣的總人口因而增加約 7 分之 1。1960 年, 英國的領事報告對台灣的評估如下 (大意): 台灣的人口年增率高達 3.5%, 食物需求增加, 因此, 能夠出口的糧食不多, 外匯收入也減少。<sup>13</sup>

1950 年代, 台灣經濟仍在復原階段, 加上人口大幅增加, 台灣變成一個相對貧

<sup>11</sup>Jarman (1997), 第 9 卷, 頁 124–5。

<sup>12</sup>吳聰敏 (1997)。

<sup>13</sup>Jarman (1997), 第 10 冊, 頁 818–819。



圖 7: 台灣 1950 年代初期

資料來源: 雷柏爾, 全漢昇, 與陳紹馨 (1954), 頁 44, 238。

窮的國家。圖 6 左圖是 1953 年台北中華路鐵路旁的景象。當時鐵路尚未地下化, 中華路東側原為林園道路。1949 年, 大量人口移入台北之後, 台北市政府在鐵路兩邊搭建攤棚, 原先是供小販陳列商品, 但後來變成住屋。<sup>14</sup> 圖 6 右圖是鐵路東側兩排攤棚住屋之間的景像。

圖 7 是 1950 年代初期台灣人的生活景像。此一時期, 台灣的所得水準低, 工作機會少, 若有工作機會, 小孩子也要協助。雷柏爾, 全漢昇, 與陳紹馨 (1954) 指出, 「在若干民營工業, 特別是使用陳舊設備之工廠中, 有為數甚多的男女童工」(頁 26); 「用米煮粥可使米節省。許多父母為其家人供應足夠的食物, 感覺困難」(頁 238)。

#### 4.2 經濟獨立

除了中共攻打台灣的威脅之外, 台灣的外在經濟環境在 1950 年也出現前所未有的變動, 經濟發展的前景很不確定。1954 年, 尹仲容 (1954, 頁 36) 在立法院經濟委員會報告時說, 台灣經濟困難的原因包括: 經濟獨立與人口增加迅速。

所謂「經濟獨立」是相對於 1949 年以前而言。日治時期, 台灣是日本經濟圈的一環, 物產以稻米與砂糖最為重要。台灣的砂糖幾乎全部出口到日本。但實際上, 台灣生產砂糖並無「比較利益」, 意思是說, 台灣的產糖成本高於其他地區, 例如, 印尼爪哇的產糖成本就低於台灣。大抵而言, 台灣的產糖本大約是爪哇的 2 倍。<sup>15</sup> 既然如此, 為何日本國內仍從台灣購買砂糖? 原因是日本為了在台灣發展糖業, 對於爪哇進口的砂糖課徵高關稅。課稅之後, 爪哇的糖價高於台灣。因此, 日治時期

<sup>14</sup>雷柏爾, 全漢昇, 與陳紹馨 (1954), 頁 179-193。

<sup>15</sup>吳聰敏 (2017b)。

台灣的砂糖業事實上是在保護政策下發展出來的。

1945年日本戰敗投降後，台灣脫離日本帝國經濟圈。1945–1949年期間，台灣的砂糖改出口到中國大陸，但1950年開始，砂糖只能出口到其他國家。出口到日本仍有可能，但是價格必需與其他產糖國家競爭。問題是，台灣砂糖的生產成本高於其他國家，在國際上並無競爭力。

日治時期，台灣的新式糖廠都是民營企業，國民政府接收之後，成立「台灣糖業公司」，變成公營。若1945年之後，糖業仍為民營，戰後的砂糖產量應該會急劇減少，原因是台灣本身的砂糖消費量有限，而出口沒有利潤，反而要賠錢。<sup>16</sup> 但是，在公營與政府管制之下，台糖繼續生產並出口大量的砂糖。為何如此？

1950年代初期，台灣每年有貿易逆差，也就是出口少於進口，外匯嚴重短缺。尹仲容在1952年說，「當前臺灣經濟問題的核心，仍在爭取外匯」。<sup>17</sup> 戰後初期，砂糖出口是台灣獲取外匯的主要來源；雖然賠錢，還是要出口。1950年，台灣出口的前三名是糖，米，茶。台灣要有外匯，才能從國外進口商品。1950年，台灣主要的進口品是：紡織品，化學肥料，礦砂、金屬及其製品，此外，石油也是重要的進口。

#### 4.3 進口替代政策

如何解決外匯短缺？尹仲容提出的政策是「開源與節流」，開源指增加出口，節流指減少進口。<sup>18</sup> 為了開源，台灣繼續出口砂糖，雖然這是賠本生意。如何減少進口？1950年台灣進口金額最大的項目的紡織品。若能減少紡織品的進口，即能減少外匯支出。紡織品可區分為紡紗，織布，與成衣三部分。尹仲容推動的政策是，「進口布，不如進口紗，進口紗，不如進口棉花」，這是戰後初期有名的進口替代政策。<sup>19</sup>

日治時期，台灣紡織業的規模有限，必須從日本進口紡織品。1950年移入100萬人口之後，布與成衣的需求增加，因此紡織品進口也隨之而增加。但在進口替代政策下，1950年5月開始，生管會（全名「臺灣區生產事業管理委員會」）對進口紡織品課徵高關稅，或禁止進口。在進口替代政策下，棉紗，布，與成衣的進口大幅減少，棉花的進口則增加。統計資料顯示，1951年棉製品進口占總進口的8.07%，但1954年比率降為0.69%。<sup>20</sup> 台灣不產棉花，紡紗所需要的棉花仍然必需從國外進口。

紡織品進口替代策很快產生效果，但是，另一個問題緊接著出現。到了1952年棉織品市場已經飽和。<sup>21</sup> 台灣的市場規模有限，紡織業者希望開拓國外市場。紡織

<sup>16</sup>張德粹 (1967, 頁 23) 指出，1965年國際自由市場的糖價是每磅 2.12 美分，而台糖的甘蔗若是從契約蔗農購入，砂糖生產成本大約是 4.8 美分。

<sup>17</sup>尹仲容 (1963c), 頁 25。

<sup>18</sup>尹仲容 (1963a), 頁 32。

<sup>19</sup>尹仲容 (1963f), 頁 13。

<sup>20</sup>見林邦充 (1969), 頁 116; 陳榮富 (1956), 頁 180。

<sup>21</sup>黃東之 (1956), 頁 28–30。

品若能外銷賺取外匯，這是開源。不過，1950年代初期台灣的紡織品在國際市場上價格太高，無競爭力。1950年代，台灣紡織工業的技術水準不高，因此，紡織品在國際市場上無競爭力似乎合理。事實上，台灣的紡織品無法出口，與技術水準高低的關係不大，匯率的影響較大。

開源與節流都與匯率高低有關。紡紗業所需要的棉花主要是由美國進口，若新台幣對美元的匯率是20元，則進口1美元的棉花，紡紗業者需要支付新台幣20元。相對的，若匯率是30元，業者必需支付新台幣30元。對紡紗業者而言，匯率20元時生產成本較低，較有利。

匯率若由20元變成30元（新台幣貶值），還有另一個政府官員擔心的問題。1950年代初期，台灣仍然籠罩在惡性物價膨脹的隱影下，新台幣若貶值，進口原物料與商品的價格會上漲，政府官員擔心物價膨脹又會出現。因此，維持新台幣免於升值是匯率政策的目標，不過，這產生另一個問題。

新台幣匯價低雖然對紡紗業者有利，但這使得台灣的出口品在國際市場上很難競爭。舉例來說，台糖生產價值新台幣100元的砂糖出來，若匯率是20元，這一批砂糖在國際市場的價格是5美元。相對的，若匯率是30元，這一批砂糖在國際市場的價格是3.33美元。顯然，新台幣貶值會讓台灣的出口品在國際市場上較有競爭力。因此，匯率若維持為20元，台灣的產品出口有困難。產品不能外銷即無外匯收入，開源的目標也達不到。

從節流與避免物價膨脹的角度來看，新台幣不應貶值，但從開源的角度而言，新台幣貶值對出口有利。1949年6月幣制改革時，新台幣對美元的匯率訂為5元。在以上兩個力量的拉扯下，1950年代初期開始，新台幣雖然逐漸貶值，但同時卻發展出一套多元匯率制度：不同的進出口商品適用不同的匯率。以1955年3月為例，糖米出口匯率是15.55元，香蕉（民營）出口匯率是18.60元。在進口部分，美援物資進口（如棉花）匯率是18.78元，而民營事業進口適用的匯率是24.78元。<sup>22</sup>

此一時期，民間不能保有外匯。貿易商出口香蕉賺入1美元，照規定須與台灣銀行交換新台幣18.60元。相對的，進口商欲從國外進口商品，必須以24.78元新台幣向台灣銀行換取1美元。政府管制的進口匯率高於出口匯率，用意在於減少進口，節省外匯支出。但是，有管制就會出現黑市，1955年3月的黑市匯率是35.78元。

#### 4.4 匯率與貿易制度改革

多元匯率制度從1951年4月就出現，但越到後來越複雜。不過，1958年4月管制政策出現大逆轉，尹仲容反過來推動外匯與貿易管理改革，主要的改革方向是匯率單一化，並把官訂匯率調整到接近於市場價位之水準。此外，他也推動鼓勵出口之

<sup>22</sup>施坤生，周建新，與蘇震（1961），頁121。

政策, 包括簡化出口退稅手續與豁免出口港工捐等。<sup>23</sup>

事後看來, 這一次的改革促成台灣紡織業的出口, 並使台灣踏上高成長之路。吳聰敏 (2016, 表1) 的例子說明, 為何以上的改革能促成紡織品出口。1953年6月, 新台幣對美元的匯率是15.6元, 台灣的棉紗若運到紐約市場出售, 每磅是0.70美元, 比紐約市場上的價格0.639美元高, 故廠商不願出口, 因為出口反而要賠錢。

1959年, 新台幣貶值為40元, 並實施外銷沖退稅; 前者使台灣的產品在國際市場上的價格下降, 後者也降低出口廠商的成成。以紡紗業為例, 廠商自國外進口棉花紡成棉紗, 再行出口, 則進口之棉花不需要紡交關稅與貨物稅。在新台幣貶值與外銷沖退稅制度下, 台灣的棉紗在國際市場上的價格降為0.541美元, 具有有競爭力, 紡織品外銷之路打開。1958年, 台灣棉紡織品的出口金額是1.542百萬美元, 1959年上升為9.982百萬美元; 1967年則上升至65.070百萬美元。<sup>24</sup>

1958年4月, 尹仲容是改革推動者, 但在1950年代初期他主張並強力推動管制。那麼, 他為何反過來推動改革? 尹仲容自己的說法是: 落後國家若有巨大的國際收支逆差, 有嚴重的通貨膨脹, 則採用管制制度是自然的趨勢, 「但這種管制所產生的種種流弊在臺灣也應有盡有, ... 這個制度的優點, 如穩定物價、鼓勵出口、抑制消費、促進經濟發展等, 反而為過重的弱點所掩沒, 不能發揮力量。」<sup>25</sup> 換言之, 尹仲容認為管制可以使國際收支改善以及鼓勵出口, 只是管制制度有種種流弊, 而且弊大於利。

事實上, 在整個1950年代的管制期間, 台灣的國際收支並無改善, 出口擴張的展望也不佳。<sup>26</sup> 因此, 比較接近事實的講法應該是: 「管制制度原先預想的優點並未出現」, 而尹仲容觀念改變的原因可能是, 身為決策者, 他發現管制並沒有達到原先的目標。不過, 政策改變的背後牽扯到各種利益的消長。1958年4月的改革之前, 國民黨高層對於是否要改革曾有激烈爭執。尹仲容是以行政院外匯貿易審議委員會主任委員的身分推動改革, 當時財政部長嚴家淦對於改革的支持, 也是關鍵因素。<sup>27</sup>

尹仲容觀念的改變也可能受到學者的影響。依據邢慕寰 (1993) 的描述, 尹仲容對於管制的想法, 在1950年代初期就開始鬆動。Little (1979, 頁474-475) 則提到, 蔣碩傑與劉大中兩位學者 (當時任職於 International Monetary Fund) 可能有影響力。<sup>28</sup> 但是, Scott (1979, 頁377-378) 認為, Little 的說法可能低估美國安全分

<sup>23</sup> 尹仲容 (1963e), 頁135。另見尹仲容 (1960)。

<sup>24</sup> 林邦充 (1969), 頁89。

<sup>25</sup> 尹仲容 (1963e), 頁132。

<sup>26</sup> Lin (1973), 頁70-75。

<sup>27</sup> Kuo and Myers (2012), 頁82-84。

<sup>28</sup> Little (1979, 頁474-475) 提到, 蔣碩傑告訴他說, 蔣送尹仲容 James Meade 關於市場制度之著



署(美國駐台負責對台援助的機構)的影響力。

## 5 美援與台灣的經濟發展

韓戰爆發後,美國開始對台灣提供大量的軍事與經濟援助。美援計畫初期的重點是確保台灣免於淪入中共之手,但大約在1950年代中期,美援的重點轉向經濟發展。<sup>29</sup> 如何發展台灣的經濟? 在1950年代初期,國民政府認為要採取管制制度,安全分署則認為應採用市場制度。雙方的基本觀念不同,政策建議時有衝突。

除了經濟制度之外,另一個更嚴重的衝突是,蔣中正一心一意想要反攻大陸,因此,把大部分的資源都投入在國防與軍事上。1960年1月,財政部長嚴家淦說明台灣之財政支出,「現在中央的預算,軍費佔百分之八十以上,而相對基金二十億,軍費方面也佔了一半, ... 美方認為我們拿來的來,大多是在消費的地方用掉了」。<sup>30</sup> 美方反對國民政府對中國大陸採取武力攻擊,要求台灣應減少國防支出,以投入更多的資源在經濟發展上。

對於一個主權獨立的國家而言,友邦的建議可供參考,決策權在自己身上。但是,美援金額非常龐大,因此,美援機構的政策建議有一定的影響力。1953年,美國派了一個經濟顧問團來台灣,檢討台灣的財政與貨幣政策制度,其具體的政策建議出版為《美國經濟顧問團報告書》(中文譯本,1954年10月)。

報告書分為5章,第1章開宗明義指出,阻礙台灣經濟發展的首要因素是「缺乏資本」(頁2),而解決的方法之一是吸引外資來台(特別是美國企業)。報告書也指出,「擴大出口對中國至關重要」,但出口擴張應由民營企業推動(頁5)。整體而言,顧問團建議國民政府應減少管制與干預,鼓勵民營企業之發展。此外,美方也要求國民政府降低國防支出。

顧問團提出報告的時間是在1954年上半,當時官訂的匯率是15.55元。顧問團建議新台幣貶值以吸引外資來台,同時也指出,貶值也有助於出口擴張(頁19-20)。<sup>31</sup> 1955年6月,安全分署署長 Joseph L. Brent 要求國民政府對於顧問團的建議,提出擬進行改革之進度報告。<sup>32</sup> 行政院提出的答覆中,首先整理出顧問團的建議計有84項。而針對以上的建議,國民政府進一步區分為3大類。第1類是簡單易行;第2類

---

作,可能因此改變了尹仲容對於管制與市場制度的觀念(頁475,註62)。不過,蔣的說法沒有其他佐証。

<sup>29</sup>Jacoby (1966), 頁33-34。

<sup>30</sup>國史館: 006-010507-00002-002。

<sup>31</sup>《美國經濟顧問團報告書》在第19頁的文字裡,寫出匯率調整至某一區間,但數字部分為空白。依據張茲闓的檔案,顧問團建議新台幣貶值至19-21元之間。國史館,數位典藏號: 006-010502-00024-002。

<sup>32</sup>國史館: 014-000800-0021, 頁12。

是原則允當，可逐步施行；第3類是國民政府認為目前暫時不宜實施者。<sup>33</sup>

美國經濟顧問團所建議的新台幣貶值，被歸類為第3類。換言之，國民政府認為新台幣貶值目前不宜實施。事實上，1954年之後新台幣確有貶值，但在開源節流與物價膨脹的考慮下，演變成一個複雜的多元匯率制度。

美國對台援助計畫於1965年終止之後，Jacoby (1966, 頁138) 在評估其成效時指出，美援最重要的影響是促成民營企業勃興 (a booming private enterprise system)。他也指出國民政府對美方的改革建議，並非全盤接受。例如，安全分署在要求國民政府減少國防支出，以及央行避免貨幣融通上，完全沒有達成目標 (頁144)。他也認為，美援顧問團在要求國民政府解除貿易與匯率管制上，只有部分成功 (partial success)。

到了1959年，美國對台援助終將停止，已很明顯。此外，美國整體的對外援助政策也有所改變，外援總額減少，並採重點援助。1959年11月，美國副國務卿 Douglas Dillon 來台訪問之後，美方認為台灣有加強援助的必要。在美國對外援助的規模擬縮減的情況下，台灣自然要把握此一機會。國民政府與安全分署研究加強援助的細節，並請求美方提出建議，安全分署署長 Haraldson 提出8點建議，其中的第4點是匯率制度進一步改革。<sup>34</sup> 1960年1月，行政院宣布「十九點財經改革方案」，其內容即由 Haraldson 的8點建議擴充而成。

比對1960年 Haraldson 的8點建議與1954年的美國經濟顧問團報告書，可以發現美方對於如何發展台灣經濟的想法是前後一致的。但是，台灣的制度改革到了1960年才初步開花結果。Jacoby (1966, 頁140-41) 認為，雖然1958年開始的改革有效推動出口，但國民政府仍然以貿易與匯率管制來保護本國產業的發展。

美國安全分署之外，1950年代也有一些學者專家提出政策建議，對於台灣的改革可能也有助力。不過，如 Jacoby (1966, 頁130-134) 所說，美援安全分署掌握龐大資源，它可以提高或減少對台灣的援助金額，因此，其對於台灣經濟制度轉變的影響，應該遠超過一般人或機構。

## 6 高成長: 1960-2000

台灣戰後的高成長是由民營製造業持續大量出口所帶動，又稱為「出口導向的經濟成長」。圖8為台灣與日本兩國之出口占GDP之比率，並與全球平均比較。雖然1950年代沒有全球平均之統計，但由圖形之趨勢判斷，1950年代台灣的出口比率應該低於全球平均。1960年代初期開始，台灣的出口比率顯著上升。對照前面圖5，人均GDP大約也是在同一時間點開始上揚。

<sup>33</sup>國史館: 014-000800-0021, 頁66-68。

<sup>34</sup>國史館: 006-010507-00002-002。

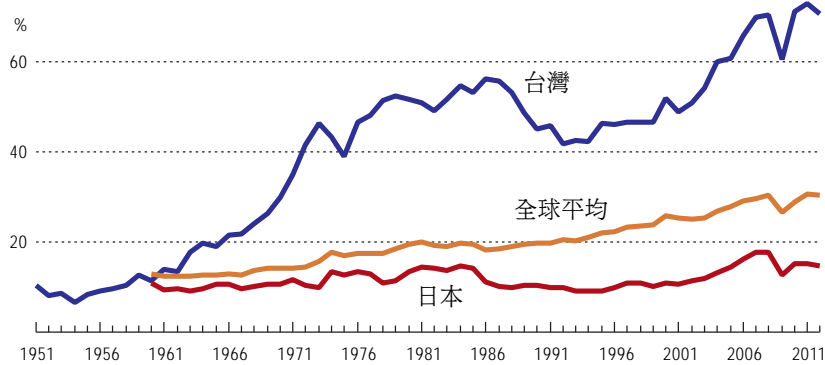


圖 8: 出口導向的經濟成長

出口占 GDP 比率, 出口含商品與服務。資料來源: 主計處, World Bank。

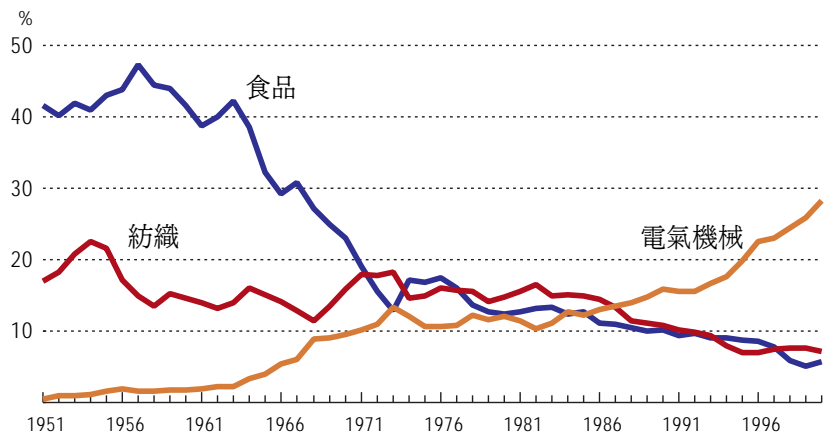


圖 9: 食品, 紡織, 與電氣機械產值占製造業比率

「食品」為食品, 飲料, 與煙草; 「紡織」為纖維與衣類製品。資料來源: 溝口敏行 (2008), 統計表 5.2, 頁 296-297。

在 1960-1970 年代, 台灣主要的民營出口產業是紡織與電子業。圖 9 比較紡織, 電子, 與食品業的發展, 這是戰後初期最重要的製造業。1950 年代, 食品業 (主要是砂糖) 產值比重最高, 但 1960 年代開始下降。事實上, 食品業之實質產值仍然上升, 但成長率低於紡織與電子業。從 1960 年到 1980 年, 食品業產值上升為 3.48 倍, 紡織業產值則上升為 23.32 倍。

1953-1955 年紡織業產值 (附加價值) 占製造業比重曾超過 20%, 但此一時期紡織品主要是內銷, 出口比率很低。1960 年代中期, 電氣機械也開始出口, 而且產值占製造業比率持續上升。<sup>35</sup> 早期紡織業的產值高於電子業, 不過, 1980 年代中期以後, 電子業超過紡織業, 變成台灣最重要的產業。到了 2000 年, 電氣機械比率為 28.19%, 纖維與衣類製品比率下降為 7.21%。

台灣棉紡織業從 1960 年開始大量出口, 並帶動高成長。事後看來, 1950 年代初

<sup>35</sup>在日前國民所得帳的分類裡, 「電氣機械」進一步區分為「電子零組件製造業」, 「電腦、電子產品及光學製品製造業」, 以及「電力設備製造業」。

期的進口替代的管制政策是否是多此一舉? 換言之, 若1958-59年的新台幣貶值與外銷沖退稅在1950年代初期就實施, 紡織品的出口擴張可能更早就啟動, 不需等到1960年。經濟學者對此問題有不同的答案。<sup>36</sup> 不過, 1960-70年代台灣消費性電子產業的發展經驗, 有助於回答以上問題。

### 6.1 消費性電子產業

電子業與紡織業的發展型態不同, 後者由本土廠商所發展, 而且經歷「進口替代」政策。相對的, 電子業發展的起點是美國與日本的廠商來台投資設廠。戰後初期, 台灣有少數的家電業廠商, 但產量有限, 主要供島內消費。

1950年代, 一些廠商開始與外國廠商合作。1953年大同公司與日本廠商簽約, 製造電表。1962年, 台灣廠商建隆行與日本松下電器合資, 創立台灣松下電器, 初期的產品主要供國內市場。台灣電子產品大量出口, 以1960年中期的電子零組件為起點, 其後轉向電視機與收音機等消費產品, 主要的出口市場是美國。

二戰之後, 電視機是新興的高科技產品, 市場需求大, 美國與歐洲都有廠商投入生產。美國電視機市場競爭激烈, 1951年美國有97家黑白電視機裝配工廠, 1960年減為27家。1968年, 美國有18家公司(30家工廠)生產彩色電視, 1976年減為12家(工廠減為15家)。除了國內廠商之間的競爭之外, 日本電視機出口到美國之後, 競爭更為激烈。<sup>37</sup>



圖 10: 電子工廠工人下班  
《今日經濟》, 第4期, 頁71, 1967.12。

電視機與收音機的發展, 美國無線電公司 (Radio Corporation of America, 簡稱為 RCA) 扮演關鍵的角色。1958年, 美國司法部 (U.S. Department of Justice) 要求 RCA 免費授權給美國國內廠商生產電視, 為了追求利潤, RCA 公司往海外尋找

<sup>36</sup>Scott (1979), 頁378-379。

<sup>37</sup>本節對於1960-1970年電視機產業發展的說明, 主要參考 Kenney (2004)。

廠商	員工數	主要產品
台灣通用器材 (General Instrument)	8,500	零件
台灣美國無線電 (RCA)	2,300	零組件, 半導體, 電視機
台灣松下	1,800	電視機, 收音機, 零組件
三洋電機	1,800	電視機, 收音機, 電阻
台灣飛歌 (Philco-Ford)	1,700	電視機, 收音機, 組件
艾德蒙海外公司 (Admiral Overseas)	1,700	電視機, 調諧器
美之美 (Mitsumi)	1,500	調諧器, 電容, 線圈

表 1: 台灣電子業的外資 (1970年底)

資料來源: 林榮芳 (1972), 表 5 與表 6。

付費授權的國外廠商。1960–1968年期間, RCA 與日本廠商簽訂 105 個收音機與電視機的合約, 價格高低不一。以上的授權合約為 RCA 帶來高額利潤, 但也開啟日本電子廠商進入消費電子產業的大門。

競爭激烈迫使廠商更努力降低成本。傳統電視機的生產可分三部分: 映像管, 零組件, 與組裝。為了降低成本, 1950 年代中期美國廠商試著從日本進口零組件, 他們很快就發現, 日本的零組件不僅價格低, 品質還更好。美國電視機大廠 Admiral 與增你智電子 (Zenith) 從 1963 年開始從日本進口零組件。美國電視機廠商使用日本進口的零組件, 對於美國國內的零組件廠商造成很大的壓力, 也迫使廠商尋找成本更低的方法。



圖 11: 台灣通用器材公司生產線, 1970 年

電子零組件之製造與電視機組裝都是勞力密集產業, 因此, 廠商必須尋找工資較低的國家生產。1964 年, 台灣通用器材公司 (General Instrument) 來台, 在新店設廠, 生產電子零組件, 這是美日大型電子業外資來台設廠的先鋒。經過幾次擴廠,



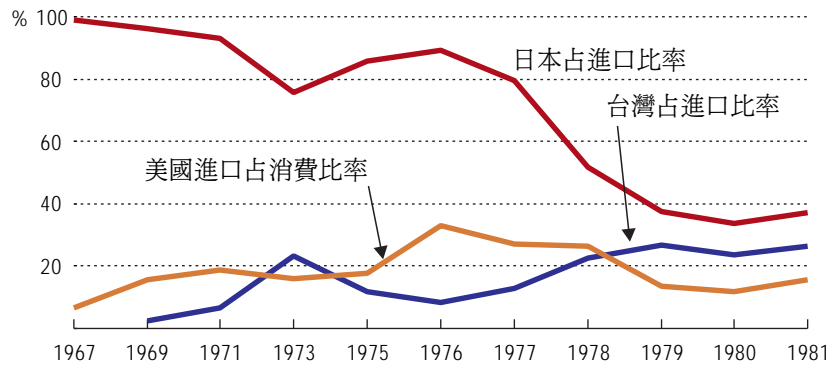


圖 12: 美國彩色電視機進口

出口為數量。「台灣占進口比率」指美國進口總數中，來自台灣的比率。

資料來源: Office of Technology Assessment (1983), 頁 116。

1968年9月的員工數已增為6,800人,<sup>38</sup> 1970年底則增為8,500人。台灣通用器材的成功經驗,鼓勵更多的國外廠商來台設廠。表1是1970年底主要的美資與日資電子廠商。

外資來台設廠的目的可能是看中台灣的市場,但是,台灣的經濟規模不大,美國廠商對台灣市場的興趣不高。美國電子廠商在台灣設廠,所需要的原材料大多從國外進口,組裝後再運回美國,比在美國當地生產還要便宜。

從零組件開始,後來電視機也在台灣生產,並出口到美國。1969年,台灣開始出口彩色電視機到美國市場,數量是22,000台,1978年的增加為624,000台。圖12為美國彩色電視機進口量之演變。1967-1976年期間,彩色電視機進口占美國國內市場消費比率呈上升趨勢,但之後出現下降趨勢,原因是美國開始管制進口。1979年之後美國管制進口政策影響,台灣的出口下降,但1981年為514,000台。以1969與1981頭尾兩年的數量計算平均成長率,在以上期間年平均成長率為41.9%。

## 6.2 自製率

1964年,台灣通用器材公司來台設廠生產零組件時,所有的零件材料全部進口。不過,外資廠商為了降低成本,也嘗試向本地廠商採購,這是台灣本土零組件廠商發展的契機。為了解外資廠商是否帶動本土產業的發展,經濟學家觀察自製率(domestic content rate)的變動,其定義是廠商產製的產品中,含國內自製部分的價值占產品總價值的比率。

許多開發中國家對於國外廠商前來投資設廠,會規定自製率。台灣自1963年開始,也有自製率的規定,目的是希望藉此提升本國零組件產業的發展。<sup>39</sup> 不過,國外廠商來台設廠,目的本來就是要降低成本。若本地零件之品質不佳,則強制國外廠

<sup>38</sup>劉敏誠(1968)。

<sup>39</sup>蕭峰雄(1994),頁87-92。



圖 13: 電晶體收音機裝配

資料來源:《今日經濟》,第4期,頁73,1967.12。

商使用,等於是提高生產成本。反之,若本地生產的零組件品質好,價格又低,廠商自然會採用本地生產之零件。<sup>40</sup>

依據 Arthur D. Little, Incorporated (1973b, 頁 47) 在 1973 年之調查,台灣的電子產品出口中,原材料與零組件在國內採購的比率是 37%,自日本進口的比率是 53%,自美國進口的比率是 10%。同一報告也指出,台灣電子業發展條件較弱的地方是零組件產業。不過,台灣的零組件產業隨著電子業的整體發展而興起。以 1977 年為例,台灣電子產品銷售比率,消費產品占 49.5%,而電子零組件也達 43.4%。<sup>41</sup> Schive (1990, 頁 78) 分析 1970-1980 年代台灣的外資廠商的自製率,發現非僑資的外資,1972 年自製率為 35.84%,1978 年則增加為超過 50%。

圖 14 畫出紡織,成衣,與電機與電子 3 個產業的自製率之變化。以上 3 個產業是 1970 年代台灣最重要的民營出口產業。圖中顯示,1972-1978 年期間,成衣業的自製率下降,紡織業的自製率大約不變,電機與電子業的比率則上升。電子零組件產業的興起,對於台灣從消費性電子產品發展到個人電腦產業,應該有幫助。

## 7 比較利益

美國 Authur D. Little International, Inc (ADL) 管理顧問公司在 1970 年代初期接受台灣政府的委託,評估在台灣設廠產製高科技產品的條件。報告的結論中列出台灣的比較利益,第 1 項是:台灣勞工的工資低,生產力高,易於訓練。以電機與電子產品為例,在台灣設廠生產,成本大約是美國生產的 60%。<sup>42</sup>

<sup>40</sup> 台灣對於自製率的規定,後來逐步取消,見蕭峰雄 (1994),頁 92。

<sup>41</sup> 經建會部門計畫處 (1980),頁 18。

<sup>42</sup> Arthur D. Little, Incorporated (1973a),頁 1-2。

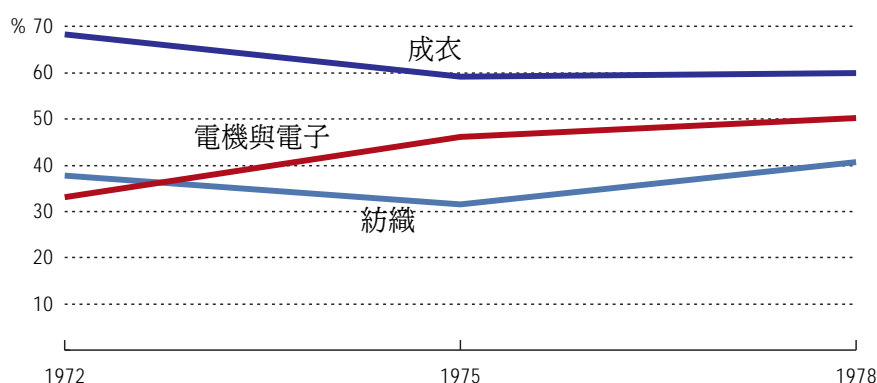


圖 14: 自製率

1975與1979年不含加工出口區的國外廠商。資料來源: Schive (1990), 頁 75。

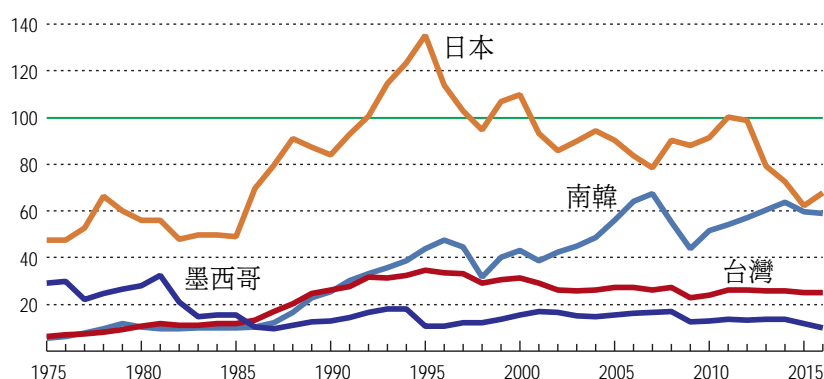


圖 15: 各國製造業工資對美國之比值

美國之工資等於100。資料來源:

<https://www.bls.gov/fls/discontinued.htm>, 表 1.1。

## 7.1 工資

圖 15 比較台灣, 日本, 南韓, 與墨西哥之工資 (hourly compensation) 對美國之比值, 其中, 美國等於100。以1975年而言, 台灣工資是美國的6.27%, 日本的13.2%。Hu (1966, 頁30) 於1960年代中期在台灣實地觀察, 發現台灣女工的工資是美國的1/15, 日本的1/3, 香港的一半。Arthur D. Little, Incorporated (1973b, 頁53) 在1973年針對電子業女工工資的調查, 日本的月工資是195-305美元, 台灣是35-65美元。南韓, 香港, 與新加坡都比台灣高。

除了工資低之外, 台灣的勞動品質也高。Hu (1966, 頁30) 訪問1960年代中期台灣美資工廠的管理者, 結論是台灣女工學習某項作業, 所需時間是美國工人的三分之一, 而且做得更好。<sup>43</sup> 若依據 Arthur D. Little, Incorporated (1973b, 頁55) 對勞動效率 (labor efficiency) 之調查, 日本勞工的效率最高。以日本為1.0, 香港也是1.0, 美國介於0.8到0.9之間, 台灣則介於0.8至1.0之間。

<sup>43</sup>另外, 台灣沒有罷工, 這對美國廠商而言, 也是台灣的優勢。

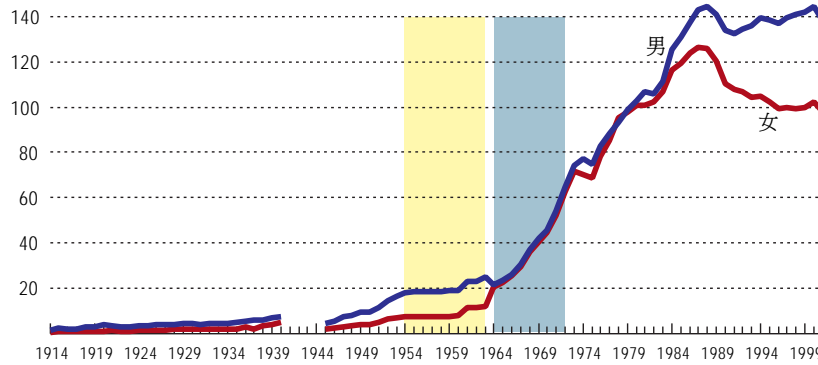


圖 16: 台灣製造業僱用人數

僱用數單位: 萬人。資料來源, 僱用人數, 溝口敏行 (2008), 表 2.1 與 3.7。在不同階段, 負責的統計機構不同, 調查方法也可能不同。1954–1963 年中《台灣省勞工統計報告》; 1964–1972 年由《中華民國台灣地區勞工統計年報》的男女合計數, 再由《台灣省勞工統計報告》的男女比率折算。

日治時期, 台灣 1937 年的製造業工資是日本的 51.0%, 但 1960 年降為 32.5%。為何如此? 影響因素之一應該是 1950 年自中國大陸移入大約 1 百萬人口, 大量人口移入對於勞動市場產生衝擊。1951 年, 台灣農業產值占 GDP 的比率是 32.3%, 工業是 21.3%。工業中以糖業最為重要, 紡織業剛開始發展。新式糖廠的砂糖製造部分是資本密集產業, 無法吸收突然移入的大量人口。

1950 年代初期, 在進口替代政策下, 台灣發展出紡織業, 但是, 大約到了 1953 年國內市場已飽和。<sup>44</sup> 一直要到 1960 年代初期, 台灣的紡織品出口才打開通路。1950 年代無法在工業與服務業部門找到工作的人, 只能回到農村。例如, 1960 年農業就業者人數比 1951 年多 9.2 萬人, 反映大量人口移入後, 一些原想要在都會區找工作的人, 因為謀職不易, 只好回到農業部門。

不過, 1960 年代初期開始, 就業市場的情況出現逆轉。因為民營製造業快速成長, 造成農村人口反過來又流向都會區。1970 年的農業就業者人數比 1960 年少 5.5 萬人, 而 1980 年更比 1970 年少 36.1 萬人。<sup>45</sup> 圖 16 畫出製造業的男女僱用人數之變化。1961 年, 製造業女性僱用人數大幅增加, 其中增加最多的是紡織業。電氣與電子機械業的僱用人數在 1963–1964 年也巨幅跳升, 反映電子業的快速發展。

## 7.2 勞力密集產業

1958–59 年的匯率與貿易管制改革之後, 台灣低工資的比較利益發揮力量, 紡織業與電子業出口快速成長。但是, 前面圖 9 顯示, 紡織業與電子業出現高成長, 食品業則相對沒落。以上三項產業都是以出口為主, 若新台幣貶值對紡織業與電子業

<sup>44</sup>吳聰敏 (2016)。

<sup>45</sup>溝口敏行 (2008), 頁 243。

表 2: 勞力密集 (1961)

產業	資本勞動比率
食品加工	74.75
紡織	44.48
電子	26.13

資本勞動比率越低, 表示越勞動密集。資料來源: Ranis (1979), 頁 232。

的出口有利, 對糖業出口應該也有利。為何糖業反而衰落?

一國在生產某項產品有比較利益, 是指以生產該產品的成本較低。成本包括勞力, 土地, 與機器設備等, 某些產品的生產需要較多的勞力, 另一些產品則需要較多的機器設備或土地。以早期電子業而言, 勞力的比重較高; 相對的, 新式糖廠製糖主要靠大型機器設備, 勞力需求相對較少。前者稱為勞力密集產業, 後者稱為資本密集產業。



圖 17: 她們的故事

若某項產品的生產幾乎全部自動化, 僅需少量的勞工, 則工資的高低對此項產品的價格影響有限。1959年新台幣貶值之後, 台灣的工資在國際上相對較低, 這對於台灣的勞力密集產業的發展較有幫助, 對於資本密集產業的幫助則較小。表 2 比較 1961 年, 食品加工, 紡織, 與電子三個產業的資本勞動比率, 其中, 電子業是相對最勞力密集的產業。這表示 1950 年代晚期的改革, 對於電子業在國際市場上競爭最有幫助。

台灣的食品加工業主要是砂糖業。砂糖的生產分甘蔗農業與砂糖製造兩階段, 台灣的砂糖製造在國際上有競爭力, 但甘蔗種植則受限於土地條件, 生產成本遠高於其他國家。1950 年代晚期的匯率改革, 雖然提升了台灣的砂糖在國際市場的競爭力, 但仍不足以扭轉其沒落的命運。



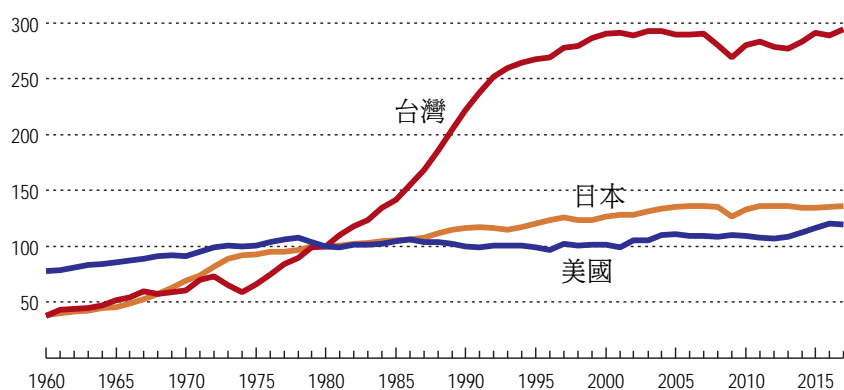


圖 18: 實質工資率

基期為1980年。美國為生產線勞工 (production worker) 工資; 台灣為工業與服務業平均薪資。資料來源: [www.measuringworth.com](http://www.measuringworth.com), 主計處。

## 8 薪資停滯: 2000年迄今

在勞力密集的產業上, 工資低的國家有比較利益。不過, 產業快速成長後, 出口國的工資會上升, 低工資的比較利益會逐漸喪失。圖 18 比較台灣, 日本, 與美國的工資變動, 基期是 1980 年。台灣在 1960–2000 年期間持續的高成長, 工業與服務業的平均實質薪資也隨之成長。不過, 1990 年晚期薪資成長率已減緩, 2000 年之後實質薪資幾乎沒有變動, 一般稱之為「薪資停滯」。

可能有人以為薪資停滯是台灣特有的現象, 事實並非如此。圖 18 顯示, 美國生產線勞工的實質工資從 1970 年代中期以後幾乎就沒有成長。日本的工資在 1970 年代中期以後, 成長率也很緩慢。相對的, 台灣的工資從 1970 年到 1990 年代中期則快速成長。

圖 18 畫出 3 個國家工資率變動的趨勢, 其背後事實上反映同一個現象: 國內外薪資差異與工廠外移。1960 年代, 台灣的工資遠低於美國, 造成美國的廠商外移, 也創造了台灣電子業發展的絕佳機會。但是, 工廠外移對於美國的勞動市場造成負面影響: 工資停滯與失業人口增加。例如, Zenith 公司把彩色電視機工廠外移到墨西哥與台灣, 造成美國境內損失 5,000 個工作機會。<sup>46</sup> RCA 公司在 1960 年代中期工廠移至墨西哥與台灣之後, 其在美國境內的主要工廠 (位於 Bloomington, Indiana) 也沒落。日本的工資在 1980 年代以後成長率減緩, 也是受到工廠外移的影響。

經濟學使用「全球化」(globalization) 一詞, 說明國際貿易增加, 以及廠商可以自由選擇設廠地點的現象。全球化對於不同地區造成不同的影響。1960 年代, 美國的工廠外移則造成美國境內的就業機會減少, 薪資停滯。但是, 美國工廠外移到

<sup>46</sup>Office of Technology Assessment (1983), 頁 117。

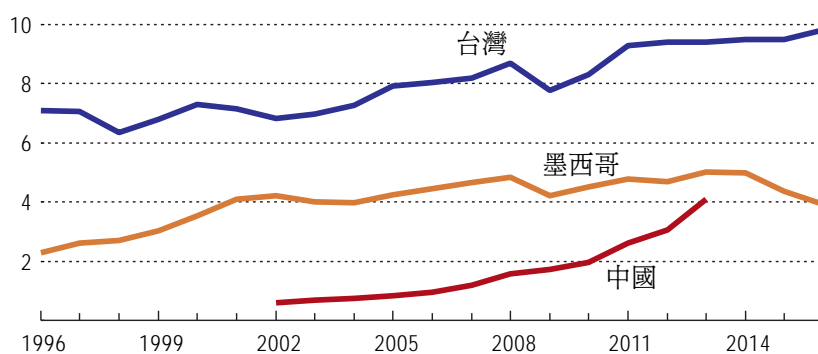


圖 19: 小時人工成本

單位: 美元。資料來源: BLS,

<https://www.conference-board.org/ilcprogram/index.cfm?id=38269>。

台灣來,則在台灣創造許多工作機會,也提升了台灣的薪資。不過,台灣的薪資上漲後,低薪資的比較利益逐漸喪失,在台灣的外資工廠再度移動。不僅如此,台灣的本土廠商也外移。

移往何處? 答案是: 工資低的地方。不過,全世界工資低的地方很多,廠商還會考慮其他條件才會選定生產地點。1980年代初期,中國改革開放之後,吸引世國各國的企業前往投資設廠。圖19比較台灣,中國,與墨西哥的工資,以2005年為例,中國的工資不到台灣的十分之一。若依據2003年的一項調查,台灣生產線作業員的平均月薪資是18,000–20,000元(新台幣),中國廣東地區是3,200–4,000元,上海地區是3,200–6,000元。<sup>47</sup>

1960年代,美國的工廠外移造成美國的薪資停滯。同樣的,1990年代台灣的工廠開始外移,最終也造成台灣的薪資停滯。

## 9 政府在經濟發展中的角色

持續的高經濟成長使人民的所得上升,生活品質提升,因此,亞洲四小龍的高成長是重要的研究議題,也是開發中國家的政府想要了解學習的。有人認為,台灣的高成長是政府官員經過仔細計畫,強力主導而發展出來的。由1960年代紡織業與電子業的發展來看,事實並非如此。

1960年代初期高成長啟動之際,尹仲容本人還不確定台灣經濟會如何發展。尹仲容在1963年過世,他在1962年的一篇文章裡說:「總之,必須盡一切努力,建立三五個像樣的工業,可以在國際市場上競爭」。但是,他講不出哪一個工業是有潛力的。<sup>48</sup> 事後看來,紡織業是台灣出口擴張的代表性產業之一,但尹仲容在1962年時

<sup>47</sup>《資訊工業年鑑》,2003年,圖8-2-7。

<sup>48</sup>尹仲容(1963d)。

對紡織品出口並不樂觀,「棉紡織品國際市場競爭激烈,出口困難,美國對我國棉紡織品輸美亦加限制。」<sup>49</sup>

不過,政府在經濟發展中也非無任何角色。1954年的《美國經濟顧問團報告書》即指出,在市場制度中,「政府所擔當任務極為重要」,包括財產權明確,維護競爭的環境,解決外部成本問題,以及交通與其他基礎建設(頁10-13)。換言之,政府應該努力的是,加強基礎建設以奠定經濟發展的基礎。至於哪些產業最具有比較利益與發展的潛力,則交由民營企業去探索與努力。

## 參考文獻

- 小田俊郎(1995),《台灣醫學50年》,洪有錫(譯),台北:前衛。
- 尹仲容(1954),「臺灣經濟的困難與出路」,《我對臺灣經濟的看法全集(續編)》,36-47。
- (1960),「兩年來的外匯貿易改革」,《我對臺灣經濟的看法全集(三編)》,6-12。
- (1963a),「如何平衡臺灣的國際收支」,《我對臺灣經濟的看法全集(初編)》,32-35。
- (1963b),「我國對外經濟情勢報告」,《我對臺灣經濟的看法全集(三編)》,266-267。
- (1963c),「從臺幣改革泛論目前臺灣的經濟情形」,《我對臺灣經濟的看法全集(初編)》,21-27。
- (1963d),「發展臺灣經濟之路」,《我對臺灣經濟的看法全集(四編)》,25-29。
- (1963e),「對當前外匯貿易管理政策及辦法的檢討」,《我對臺灣經濟的看法全集(續編)》,130-149。
- (1963f),「臺灣生產事業的現在與未來」,《我對臺灣經濟的看法全集(初編)》,7-20。
- 吳聰敏(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。
- (2016),「從經濟管制到出口擴張:台灣1946-1960」,臺大經濟系。
- (2017a),「台灣國內生產毛額之估計:1905-1950」,臺大經濟系。
- (2017b),「進口替代與台灣糖業帝國的興衰」,臺大經濟系。
- 李仙得(2013),《李仙得臺灣紀行》,羅效德與費德廉(譯),台南:國立臺灣歷史博物館。

---

<sup>49</sup>尹仲容(1963b),頁276。

- 邢慕寰 (1993), “尹仲容先生與我的一段交往,” 邢慕寰 (編), 《臺灣經濟策論》, 237–242。
- 林邦充 (1969), “臺灣之棉紡工業,” 《臺灣銀行季刊》, 20, 76–125。
- 林榮芳 (1972), “臺灣電子工業中之僑外資,” 《臺灣銀行季刊》, 22, 172–178。
- 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。
- 張德粹 (1967), 《臺灣砂糖保證價格之研究》, 台北: 台灣糖業公司與中國農村經濟學會。
- 陳榮富 (1956), 《六十年來台灣之金融與貿易》, 台北: 三省書店。
- 陸軍參謀本部陸地測量部 (1896), 《台灣諸景寫真帖》, 東京: 陸地測量部。
- 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。
- 經建會部門計畫處 (1980), “我國電子工業現狀與評估 (上)” 《自由中國之工業》, 54, 13–23。
- 雷柏爾, 全漢昇, 與陳紹馨 (1954), 《臺灣之城市與工業》, 台北: 美國國外業務總署駐華共同安全分署與國立台灣大學。
- 臺灣總督府民政部 (1915), 《記念台灣寫真帖》, 台北: 臺灣總督府民政部。
- 劉克襄 (1989), 《橫越福爾摩沙》, 台北: 自立報系。
- 劉敏誠 (1968), “從一家外資電子工廠看婦女就業新天地,” 《今日經濟》, 54–56。
- 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。
- Arthur D. Little, Incorporated (1973a), “Perspective on Industrial Investment in Taiwan,” Report No. 5 for the Council for International Economic Cooperation and Development.
- (1973b), “The Outlook for the Electronics Industry in Taiwan,” Report No. 4 for the Council for International Economic Cooperation and Development.
- Hu, K.P. (1966), “The Growing Electronics Industry on Taiwan,” *Industry of Free China*, 26, 28–33.
- 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.
- Kenney, Martin (2004), “The Shifting Value Chain: The Television Industry in North America,” in Martin Kenney and Richard Florida (eds.), *Locating Global Advantage: Industry Dynamics in the International Economy*, Stanford University Press, 82–110.
- 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.
- Mackay, George Leslie (2015), *The Diary of George Leslie MacKay, 1871–1901*, Taipei: Institute of Taiwan History, Academia Sinica.
- Maddison, Angus (2013), "Maddison Project Data Base 2013," URL: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2013>.
- Mitchell, B.R. (2007), *International Historical Statistics: The Americas, 1750–2005*, 6th ed., New York: Macmillan.
- Office of Technology Assessment (1983), *International Competitiveness in Electronics*, Washington, D.C.: Office of Technology Assessment, U.S. Congress.
- Ranis, Gustav (1979), "Industrial Development," in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 206–262.
- Schive, Chi (1990), *Foreign Factor*, Stanford, CA.: Hoover Press Publication.
- Scott, Maurice (1979), "Foreign Trade," in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 308–383.
- Zamora, Elizabeth and Jacob Kirchmer (2010), "Compensation costs in manufacturing across industries and countries, 1975–2007," *Monthly Labor Review*, 32–54.