

台灣史論叢：經濟篇

制度與經濟成長

吳聰敏*

2019.8.28

1 前言：制度與誘因

經濟成長一直是經濟學研究的重要議題。1980年代中期，經濟學界再現一波研究的熱潮，成果之一是確認制度對於經濟成長的重要性。制度是人類所制訂，用以規範政治，經濟，與社會的互動。¹經濟學研究發現，採取市場經濟制度最有利於經濟成長。市場制度的第一個特點是私有財產權制度。若無財產權，人民即缺乏努力的誘因。市場制度的第二個特點是經濟選擇的自由。經濟管制會限制人民的經濟選擇，結果通常不利於經濟發展。

管制不利於經濟成長，例子之一是清治末期台灣的茶業發展。清治初期開始，台灣被限制只能與中國大陸貿易。1860年，安平與淡水港開放為通商口岸之後，台灣可以與外國直接通商。台灣原來並無茶葉直接出口到外國，在英國人 John Dodd 的推動之下，烏龍茶開始出口到紐約。開放通商30年後，茶糖與樟腦並列為晚清三大出口品。如果國際貿易的管制早一點解除，茶業可能更早就發展出來。

另一個例子是二戰後的經濟管制。1950年，國民政府為了發展紡織業，實行「進口替代」政策，對紡織品課徵高關稅，並管制進口。在保護政策下，紡織業很快發展起來。但是，台灣本身的市場小，大約三年之後，紡織品市場即已飽和。紡織業者想要出口，但在國際市場上，台灣紡織品的價格比其他國家高，原因是國民政府管制貿易與匯率。一直到1950年代晚期，國民政府解除管制，紡織品在國際上才有競爭力，開始出口。

台灣從有人類定居，就有經濟活動。不過，經濟研究以具體的文字敘述與統計數字為基礎。1624年夏天，在明朝政府的要求之下，荷蘭人撤出澎湖，駛抵大

*我感謝翁佳音與江樹生教授解答我的疑惑，也感謝助理張馨云整理資料。

¹North (1991), 頁 97。

員, 在一鯤身沙汕的頂端興建熱蘭遮城 (fort Zeelandia), 這是荷蘭東印度公司在台殖民統治的起點。荷蘭人統治台灣雖然僅38年, 但是留下豐富的文字與數字記錄。因此, 學者對於台灣經濟之研究, 通常以荷治時期為起點。

台灣的土地產權制度在荷治時期開始發展。1640年代中期, 大員商館為了鼓勵種稻, 「將土地所有權發放給市民以促使其開墾更多的土地」。² 從荷治到清治末期, 台灣是一個傳統農業經濟 (traditional agricultural economy), 人均所得水準低, 而且幾乎是零成長。日治初期, 在總督府積極推動基礎建設後, 經濟制度改頭換面。1905年台灣土地調查事業完成之後, 土地產權制度之運作效率, 不輸任何高所得國家。此外, 1908年縱貫鐵路全線通車, 加上糖廠鐵道系統, 現代化的交通系統也開始運作。

基礎建設完成後, 台灣的「現代經濟成長」(modern economic growth) 啟動, 人均所得出現有史以來首度的持續成長, 稻米與砂糖是最重要的產業。砂糖產值的成長率高於稻米。不過, 台灣的新式糖業事實上是在補貼與關稅保護政策下發展出來的。二戰結束時, 台灣的人均所得下降到日治初期的水準。國民政府接收台灣之後, 實施更嚴厲的經濟管制, 造成1945-49年期間的惡性物價膨脹。1950年, 台灣的砂糖必須在國際市場競爭, 但因為生產成本高, 糖業很快就沒落了。

1949年底, 國民政府撤退到台灣後, 面臨物價膨脹, 財政赤字, 與外匯不足三大問題, 國民政府持續其管制政策, 但無法解決問題。韓戰爆發後, 美國對台灣提供經濟與軍事援助。美方同時提供政策建議與壓力, 要求國民政府把管制體制轉變成市場體制。1958年, 國民政府解除貿易與匯率管制, 出口開始擴張, 並帶動高成長, 一直到20世紀末。

台灣長期經濟發展的歷史, 驗證制度經濟學的推論與預測: 市場制度能促進經濟成長。本書收錄7篇關於台灣經濟制度演變之研究成果。因為篇幅限制, 我們無法納入所有的研究成果, 本書所選的論文, 主要是說明特定制度為何出現, 或者分析制度之影響。本導論對於相關的背景略作說明。

- Hui-wen Koo (2011), “Deer Hunting and Preserving the Commons in Dutch Colonial Taiwan,” *Journal of Interdisciplinary History*, XLII(2), 185-203。
- 韓家寶 (2002b), “荷蘭時代的土地權型態,” 《荷蘭時代台灣的經濟、土地與稅務》, 台北: 播種者文化, 75-125。
- 吳聰敏 (2019a), “清末的隱田,” 《經濟論文叢刊》, 即將刊登。

²韓家寶 (2002b), 頁95。

- 林文凱 (2011), 「業憑契管」? 清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析, 《臺灣史研究》, 18(2), 1-52。
- 吳聰敏與盧佳慧 (2008), 「日治初期交通建設的經濟效益」, 《經濟論文叢刊》, 36(3), 293-325。
- 魏凱立 (2000), 「身高與台灣人經濟福利的變化, 1854-1910」, 《經濟論文叢刊》, 28(1), 125-42。
- 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(4), 521-54。

2 台灣土地產權制度的起源

陳第的「東番記」是目前已知最早, 作者親訪台灣的記錄。他於1603年來到台灣南部, 大約停留3個星期, 發現「山最宜鹿, ... 千百為群」, 原住民以「鹿脯皮角」與中國商人交易布與鹽等日用品。大約20年之後, 荷蘭聯合東印度公司才在大員建立商館。荷蘭人建立商館時, 應該已經知道鹿皮出口的商機。不過, 一開始他們必須與中國與日本商人競爭。一直到1630年代中期, 日本實施鎖國政策後, 大員商館才獨占鹿皮出口。

台灣的鹿皮主要出口到日本, Koo (2011) 論文的前半部分修正以往學者對於1633-1661年鹿皮出口數量之估計, 後半部分則探討荷蘭東印度公司的獵場管理。大員商館的獵場管理, 是台灣最早關於產權制度運作的珍貴記錄。

西方人類學者對於原住民土地產權制度如何興起, 一直深感好奇, 一個著名的研究案例是北美洲 Quebec 地區的印第安人。早期, 此一地區的印第安人並無私有土地產權制度。17世紀初法國商人來到此地區, 向印地安人購買海狸毛皮 (beaver fur), 情況開始改變。人類學者 Leacock (1954) 的調查發現, 隨著海狸皮貿易出現, 印第安人開始發展出私有土地產權制度。

海狸的活動範圍不大, 因此, 印第安人劃分土地範圍, 指定為私有土地, 各人在自己的土地上捕獵海狸。Leacock 的調查指出, 到了18世紀初, 印第安人私有土地產權已經確立。印第安人迫於飢餓, 在別人的土地上可以獵殺海狸作為食物, 但必需留下毛皮與尾巴。私有土地產權除了降低衝突之外, 同時也促使印第安人嘗試飼養海狸, 以提升產量。

Demsetz (1967, 頁 351-52) 解釋私有產權制度為何會出現。在法國商人前往購買毛皮之前, 印第安人自己所需的海狸皮數量不大, 故狩獵並無利益衝突。歐洲人前來交易之後, 海狸毛皮的價格上升, 印第安人捕獵的動機也上升。但是, 捕獵野生動物有外部性 (externality): 甲獵人捕捉較多, 其他獵人的收穫即減

少。為了解決利益衝突, 印第安人逐漸發展出私有土地產權。Demsetz 進一步解釋, 為何美洲西南部的印第安人並未發展出類似的私有土地制度。他認為原因有兩個, 第一, 西南部地區獵物的商業價值不高。第二, 該地區的野生動物會到處遊走, 活動範圍很廣, 因此, 建立私有土地產權對於捕捉獵物並無幫助。

對照台灣, 目前的記錄顯示, 最晚在16世紀末, 中國人與日本人已來到台灣與原住民貿易。1603年的「東番記」說明, 原住民以鹿產品與中國商人交易。另外一項間接的記錄是西班牙人 Francisco Gualle 在1584年的航海記, 其中記載他與中國人的交談, 後者說台灣有鹿皮出口到中國去。³ 另外, 1589年明朝政府已對鹿皮與鹿脯進口課稅。⁴ 不過, 此一時期除了台灣之外, 菲律賓, 暹羅, 與柬埔寨也有鹿產出口, 故無法確定有多少鹿產是來自台灣。

台灣的鹿皮主要出口到日本。16世紀晚期, 日本商人到南方貿易, 鹿皮是重要的進口商品, 主要的產地包括: 菲律賓, 暹羅, 柬埔寨, 與台灣。⁵ 除了日本商船之外, 中國與荷蘭商船也可能載運台灣的鹿皮前往日本。綜合現存的記錄來看, 暹羅似乎是16-17世紀最重要的鹿皮出口地。例如, 1613年的報告指出, 日本商船到暹羅收購12萬枚鹿皮; 1622年的報告則說, 暹羅每年出口30萬枚鹿皮到日本。相較之下, 1924年1月, 日本商船在台灣購買鹿皮18,000枚。⁶ 1633-61年期間, 台灣出口鹿皮量最多的一年是1639年, 數量是152,810張。⁷

2.1 鹿資源之管理

16世紀晚期, 日本商船(朱印船)前往菲律賓購買大量的鹿皮。鹿皮貿易使捕鹿者的所得上升, 但也很快造成鹿資源耗竭。1598年, 菲律賓的西班牙副總督報告, 鹿皮出口造成資源的耗竭, 鹿皮貿易非禁止不可。1602年, 菲律賓限制日本商船數量, 僅允許6艘船前來貿易, 1608年減為4艘, 翌年7月則完全禁止日本人前來貿易。⁸

鹿皮出口造成資源耗竭, 也發生在台灣。與北美洲的情況類似, 在鹿皮貿易尚未出現之前, 台灣的鹿皮與鹿肉數量可能多到「用之不竭, 取之不盡」。一旦貿易出現, 原住民之間的利益衝突也出現, 這可能是原住民各社之間戰爭不斷

³曹永和(1979), 頁322-23。

⁴曹永和(2011), 頁48。

⁵岡田章雄(1983), 頁77-78。

⁶中村孝志(1997), 頁83-85; 岩生成一(2013), 頁362-63。

⁷Koo(2011), 頁193。

⁸岩生成一(2013), 頁386-387; 岡田章雄(1983), 頁41-47。

的原因之一。⁹ 鹿會四處遊走，因此無法以私有土地制度解決利益衝突。此外，捕鹿是集體行動，因此，原住民有誘因強化以社為中心的狩獵活動。由以上之推論，在16世紀晚期鹿產貿易出現後，原住民以社為中心的獵場土地共有制度，應該會更為強化。

荷蘭東印度公司爲了提高出口量，於1636年引入中國人來台灣捕鹿。此時，大員附近的鹿已減少，主要鹿產區北移到嘉義與雲林一帶，其中虎尾壠社 (Favorlang, 今日虎尾一帶) 之產量最多。荷蘭人引入中國獵人之後，1638-39兩年鹿皮出口大幅增加。但是，中國人獵鹿侵犯了原住民的土地產權，引發原住民的反抗。

從荷治時期開始，台灣歷來的統治者都承認原住民對社有地的產權。韓家寶 (2002a, 頁 77-78) 指出，荷蘭東印度公司在1635年與麻豆社締結和平協約，承認原住民對「祖傳地有加以利用與享用之權」，其中包括土地物產，也就是鹿群。荷治晚期的一個案例是，1651年新港與大目降兩社的長老向大員商館陳情，因爲土地開墾造成鹿群走失，要求賠償。大員商館也決定，每年對兩社合計補償1,500里爾。此一案例顯示，荷蘭人承認原住民對祖傳地的使用權。不過，荷蘭人引入中國人捕鹿，卻抵觸這個原則，也造成虎尾壠社的激烈反抗。

中國獵人來台捕鹿，雖然使鹿皮出口增加，但接著而來的是鹿產資源耗竭。1640年代初期，鹿皮出口大幅減少，荷蘭人的政策也不得不調整。Koo (2011) 說明，荷蘭人最後禁止中國人捕鹿，才解除鹿產耗竭的危機。¹⁰ 事實上，鹿資源需要管理，台灣原住民可能更早就知道。陳第的「東番記」裡有一段話，「居常不許私捕鹿，冬，鹿群出，則約百十人即之」。16世紀末，原住民已經與中國人與日本人交易鹿產品，他們應該很快就發現，若無管理，鹿資源會耗竭。這可能是原住民「居常不許私捕鹿」的由來。

除了原住民與荷蘭人之外，鄭氏政權也有類似的政策。1661年，鄭成功軍隊登陸台南之後，楊英 (1981, 頁 254) 對文武各官發布命令，允許「圈地永爲世業，但不許混圈土民及百姓現耕田地」，此外，「不可斧斤不時，竭澤而漁，庶後來永享無疆之利」。鄭氏王朝承認原住民與漢人的土地權，但要求開墾者注意自然資源保育。

⁹荷治時期的西拉雅族有強迫墮胎制度，但東台灣的阿美族與卑南族並無。Shepherd (1995) 由文化系統的概念提出解釋，並猜測西拉雅族或許是因爲社之間的衝突特別激烈，導致極端的強迫墮胎制度 (頁 66)。在1630年代以前，台灣的鹿皮與鹿肉出口似乎是集中在西拉雅族地區，之後才逐漸往北移動。若是如此，鹿產出口的利益衝突可能是強迫墮胎制度的主要原因。

¹⁰關於荷治時期的獵場管理，亦可見吳聰敏 (2018b), 頁 199-202。

2.2 私有耕地產權

除了原住民土地產權制度外，荷蘭人也建立耕地產權制度。韓家寶 (2002b, 圖 1, 頁 123) 劃分荷治時期的土地權制度，原住民採封建形式，中國人與東印度公司員工開墾耕地之產權制度則採市場機制形式。爲了鼓勵開墾，荷蘭東印度公司對開墾者授予之土地權，區分爲所有權，使用權，與租佃權。取得土地權者，必須繳交米作什一稅。荷治時期的台灣，地廣人稀，開墾者不難找到大員商館尚未管轄的地區開墾。但從大員商館取得土地權的好處是，權利受到殖民政府的保障。

爲了確認土地權，荷蘭東印度公司在 1640 年代中期開始丈量土地。1657 年，開墾的土地共計 7,061.1 甲。¹¹ 1660 年田園面積爲 12,252 morgens (折合 10,757.3 甲)。¹² 1662 年，荷蘭東印度公司被鄭成功打敗，撤出台灣。一般文獻的說法是，鄭成功所接收的「王田」，變成鄭氏時期的「官佃田園」。不過，荷治末期的田園大部分是中國人所開墾。若這些地主仍留在台灣，而且鄭成功承認他們的土地所有權，則這些土地應該是私有地，不會計入「王田」。因此，一個可能性是荷治時期的中國人地主大部分已離開台灣。

鄭氏時期因爲糧食需求高，政府鼓勵開墾，田園面積快速增加。1683 年，鄭克塽投降後，任命季麒光爲首任的諸羅縣令。季麒光在台灣的時間不長，但他的記錄顯示鄭氏王朝移交清冊的內容，以及清治初期土地產權之轉變，彌足珍貴。鄭克塽投降時，田園面積合計 30,054.73 甲，其中，官佃田園占 9,782.89 甲，文武官田園爲 20,271.84 甲。¹³ 官佃田園是官有地，文武官田園是民間私有地。但以上並不包含面積不明的，由鄭氏軍隊開墾的營盤田。若不計入營盤田，1660-83 年期間，台灣田園面積的年增率爲 4.6%。

季麒光也記錄了清治初期，施琅的軍隊霸占田園的惡行，並企圖收回這些土地，但似乎無功而返。他清理出官佃田園與文武官田園的面積，並把這些土地「盡歸民業」。¹⁴ 文武官田園是人民開墾，本來就是私有地，盡歸民業合理。但官佃田園是接收自鄭氏王朝的土地，屬於官府所有，爲何要移轉給民間？張研 (2002, 頁 111-12) 指出，清廷對於「故明皇室勳戚莊田」的政策是轉爲民田。清朝所接收的鄭氏王朝的官佃田園，應該是依此原則處理。

¹¹ 土地面積依據韓家寶 (2002a), 頁 86, 103, 原資料爲 8,070.7 morgen。荷治時期, 1 morgen 等於 8,516 平方公尺, 而 1 甲等於 9,699 平方公尺, 故 1 morgen 等於 0.878 甲。

¹² Campbell (1903, 頁 396)。

¹³ 季麒光 (2006), 頁 157。

¹⁴ 季麒光 (2006), 頁 160。

3 清治時期的土地制度

清治初期，台灣的田園賦稅重新訂定，結果造成稅率大幅上升。¹⁵ 田園稅率之改訂，在季麒光來台之前就開始。1684年7月，中央官員蘇拜，閩浙總督王國安，與施琅等人在福州開會，討論「台灣應得錢糧數目若干」。¹⁶ 施琅在8月初另有他事先離開，蘇拜等人後來所訂之錢糧數目與「鄭克塽所報之額相去不遠」。但是，施琅在9月29日密陳皇上，說明此議不妥。他提出的理由是，鄭克塽投降之後，鄭氏官員與各省難民「相率還籍... 人去業荒」，錢糧數目若與舊時相同，稅率必須大幅上升。

另一個理由是，鄭氏時期的貨幣（稱為「時銀」）與清朝使用的紋銀，兌換率是時銀一兩，值紋銀7錢。¹⁷ 若賦稅數額相同，實質上是增稅。清廷最後同意，應徵稅餉總額是33,276.79兩（時銀），為鄭氏末年稅額64,300兩的51.8%。¹⁸ 雖然稅餉總額減少，但稅率卻大幅上升。

3.1 田園稅率之演變

荷治時期，土地不分等則與地目，稅率一概都是10%。鄭氏時期開始，田園區分上中下等則，田的稅率高於園。例如，中則田每甲徵谷3.12石，中則園徵谷1.62石。以上是私有田園的土地稅。鄭成功從荷蘭東印度公司接收的官佃田園，後來出租給佃農耕種，佃農需繳交佃租，但不需交土地稅。以中則田而言，每甲佃租15石谷，中則園8.1石谷。清治初期開始，所有土地都變成民地，新訂之土地稅率是中則田每甲7.4甲谷，中則園4石谷。

季麒光（2006，頁160）在解釋新稅率時說，官佃田園盡歸民業之後「自當一例均勻」，每甲稅額則介於原先的土地稅與佃租之間。佃租是佃農向地主承租土地的代價，為何新稅額要參考佃租？可能性之一是季麒光初到台灣，不了解佃租與土地稅的差異。但由季麒光的報告來看，他清楚了解兩者不同。不過，他說「遵議上則田...」，與「... 自彙議壤地初闢案內，一概照則勻徵」，由此看來，田園稅率之改訂應該是長官們的決策，但季麒光可能提供建議。¹⁹

表1為荷治時期以來中則田每甲稅額與稅率，後者等於每甲稅額除以收穫量。鄭氏時期，中則田稅率為7.2%，1685年開始稅率上升為17.1%。清治初期，土

¹⁵另外一個重大的改變是原住民的社餉變成定額稅，吳聰敏（2009）分析此政策之影響。

¹⁶施琅（1958），頁66-69。季麒光於1684年12月初8抵台任職，季麒光（2006），頁1。

¹⁷時銀與紋銀的兌換率，見季麒光（2006），頁165。

¹⁸季麒光（2006），頁165，155。

¹⁹季麒光（2006），頁159-60；166-67。季麒光在檢討稅率政策時，已經知道蘇拜長官的初步決議。

表 1: 中則田每甲稅額與稅率

荷治	鄭氏	1685-1728	1729-44	1744-1843	1843-87	1887-1905	1905-19
-	3.12 石谷	7.4 石谷	1.7585 石谷	2.08 石谷	2.8288 兩	2.52351 兩	9.8 圓
10%	7.2%	17.1%	4.1%	4.8%	6.3%	3.2%	7.9%

說明: 稅額為每甲。1887年之前, 稅率由每甲繳交之稻谷量除以產量; 之後, 由稅額除以產值。水田每甲產量根據1905年之調查, 五等則水田每甲平均收穫123圓, 稻米平均每石價格為5.67圓, 故平均收穫量為21.7石米, 折稻谷43.4石。若依張研(2002, 頁26), 清治初期江浙地區平均畝產量為2.3石米, 1甲等於11畝, 而2石谷折1石米, 故每甲產谷50.6石。但江浙地區是地質良好, 產量較高的地方。1843-1887年由徵谷改為銀納, 1石谷價折六八銀2元, 即1.36庫平銀兩。1887-1905年為劉銘傳清賦之後改訂之稅率, 含正耗與補水。1905-19年為台灣土地調查事業之結果, 田分10等則, 其中4-5等則對應清末的中等則, 故土地稅為4與5等則之平均。計算稅率時, 以1銀兩等於1.538日圓計算。1905-19年, 未計入地租附加稅。資料來源: 臨時臺灣土地調查局(1905), 第15與19號表, 頁130, 148。荷治時期, 韓家寶(2002a), 頁174。鄭氏時期, 季麒光(2006), 頁159。1685年開始, 程家穎(1963); 臺灣總督府財務局(1918), 上卷, 頁52-54。

地稅率不僅高於荷治與鄭氏時期, 也遠高於大陸各省份。季麒光(2006, 頁180-81)說, 「田租之最重者莫如蘇松等府, 每畝輸納一斗五六升至二斗」, 而台灣「每畝至四斗、三斗五六升」, 是大陸的2倍或更高。

土地稅率為何大幅調升? 可能是為了配合清廷對台灣的隔離政離。清治初期, 清廷管制漢人來台, 故提高稅率與隔離政策的精神一致。²⁰ 不過, 施琅(1958)在福州會議裡, 並未提到隔離政策。比較可能的解釋是清朝的賦稅制度。張研(2002, 第1-2章)說明清代賦稅制度之設計。滿清政府於1644年入關之後, 即宣布「輕徭薄賦」政策: 賦稅額不超過明朝萬曆年間的數額(又稱為「舊額」或「原額」), 目的是要減少人民的賦稅負擔。

台灣入清之後, 舊額是指鄭氏末期的賦稅, 也就是移交清冊上的138,191.3石。但是, 如施琅所說, 清初各省難民「相率還籍, ... 人去業荒」; 季麒光(2006, 頁155)也說, 「民多, 則稅多; 民少, 則稅少」, 因此, 若稅率不變, 要課徵舊額本來就辦不到。此外, 原先的官佃田園繳交佃租, 在「盡歸民業」之後, 改交土地稅。以中則田為例, 每甲佃租是15石谷, 土地稅是3.12石。以上的改變也讓政府稅收減少。但是, 清治初期台灣府隸屬福建省, 台灣府的賦稅收入一旦減少, 財政赤字就必須由福建省補貼。我們猜測, 清治初期的稅率是在這種情況下調高。

清廷後來同意, 田賦總額減為111,418.637石(其中包含鳳山八社的9,290.6石), 但是, 中則田每甲稅額則由3.12石, 大幅調高為7.4石。²¹ 土地稅率調升影

²⁰關於清廷對台灣政策的演變, 見 Shepherd (1993), 第6章。

²¹季麒光(2006), 頁159, 161。

響開墾與耕種的誘因。不過，原先官佃田園的佃農現在變成地主，他們仍然獲利。²² 相對的，文武官田園的稅率則上升，對業主相當不利。

1646年，清廷下令編訂賦役全書，以確認各地錢糧原額。²³ 很多地方因為冊籍不齊，照道理必須重新清丈，但是，按照規則清丈的地區少之又少。例如，在清丈章程尚未公布前，「江南令業主自行丈量，明註印冊」。1656年，清廷公布土地丈量冊之後，土地統計制度初步成形。但實際上，清朝未曾舉行全國性的丈量，原因之一是清丈要耗費龐大的財力，而地主也反對清丈。不過，關鍵因素仍然是賦稅制度。清廷一開始就訂出以明朝萬曆年間之稅收為賦稅總額，因此，地方官只要能湊足舊額，清丈即無必要。

沈朝聘是台灣縣的首任縣令，他曾提議丈量田園面積，但季麒光反對，理由是，新訂的田園稅率已經大幅調升，若丈量之後田園面積也增加，地主負擔將更重。²⁴ 換言之，季麒光認為允許地主低報面積，地主才負擔得起。藍鼎元（1958，頁54）在1724年的文章裡，也有同樣的意見。

3.2 隱田與土地清丈

因為官府不清丈土地，田園業主對於稅率上升的對策為：「朦混隱匿」（不報升），「以多報少」，以及「以上則報中下則」。²⁵ 前兩者造成官方統計之面積遠低於實際開墾面積，一般文獻稱為「隱田」或「欺隱地」。圖1為1684-1830年期間已報升的田園面積，因為隱田的大小不明，我們無法知道真實的面積為何。隱田是清朝的賦稅政策所造成，不只台灣有，清朝統治下的地區到處都是。

1721年5月，朱一貴事件爆發，一開始清兵節節敗退，官員逃往澎湖避難。全台灣只剩台北與淡水未失陷。6月中，清廷集結龐大兵力，開始反攻；到了7月，全台平定。事件雖然很快平定，但社會付出龐大代價。清朝檢討對台灣的政策，有些官員認為，隔離政策是台灣社會不安定的原因。²⁶

雍正2年（1724年），清廷對台灣的政策大逆轉，隔離政策轉變為殖民政策。雍正皇帝下令：「福建臺灣各番鹿場閒曠地方可墾種者，令地方官曉諭，聽各番租與民人耕作。」²⁷ 雍正9年清廷宣布，雍正7年（1729年）以後開墾之土地不分等則，以同安縣的下則田徵收，每畝徵銀5.755分。台灣徵谷不徵銀，稻谷1石折

²²張研（2002），頁111-12。

²³本節關於清朝土地政策之說明，主要參考張研（2002），第2章；作者在72-80頁裡說明清代土地的丈量。

²⁴季麒光（2006），頁208-9。

²⁵這是1887年6月，劉銘傳在清丈論告中所描述，他在台灣所看到的現象。

²⁶Shepherd（1993），頁137-54。

²⁷臨時臺灣舊慣調查會（1910），第一卷，頁191-92。

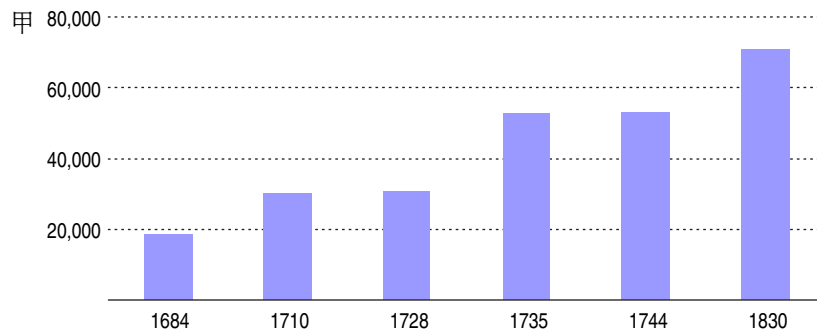


圖 1: 已報升的田園面積

資料來源: 1710 年, 高拱乾與周元文 (1712), 頁 236; 1684, 1728, 1735, 1744 年, 余文儀 (1774), 上卷, 295-97。1830 年, 見正文說明。

0.36 兩, 故換算為每甲徵稻谷 1.7585 石。中則田稅率由原來的 17.1% 減為 4.1% (表 1)。但是, 低稅率只適用於新開墾地, 已開墾的田園維持原先的稅率。

殖民政策鼓勵漢人來台開墾, 田園面積大增。清朝規定, 墾荒地起科年限, 水田 6 年, 旱園 10 年。²⁸ 因此, 1724 年政策改變之效果, 最快要到 1730 年才會出現。由此可知, 圖 1 中 1728 年的面積是舊政策下之情況, 而 1735 年的面積增加為 1.7 倍, 一方面反映殖民政策之影響, 另一方面反映 1729 年減稅之效果。上面說明, 業主對於稅率提高的對策是「朦混隱匿」, 「以多報少」, 或者「以上則報中下則」。由 1728-35 年報墾面積大幅增加來看, 業主似乎還是有申報開墾地的誘因。

對於業主而言, 土地報升後即開始繳稅, 但土地不申報, 發生產權糾紛時, 可能較無保障。因此, 最好的選擇應該是: 土地開墾後報升, 但申報時「以多報少」, 並且「以上則報中下則」。

雍正年間的殖民政策造成漢人與原住民的衝突加劇。1730 年代晚期清廷調整政策, 禁止原住民與漢人之間的土地交易。1744 年, 賦稅政策再調整, 稅率仍依同安縣則例, 但田園分上中下等則。中等則田的稅額每甲為 2.08 石谷, 稅率為 4.8%。但是, 1729 年以後之新開墾地, 仍依同安縣下則田稅賦徵收。1843 年, 田賦由繳谷改為納銀, 並規定谷 1 石為六八銀 2 元。換言之, 稻谷 1 石折 1.36 銀兩 (庫平銀)。原先中則田每甲徵谷 2.08 石, 改徵銀之後變成 $1.08 \times 1.36 = 2.8288$ 兩。²⁹

²⁸張研 (2002), 頁 90。

²⁹臨時臺灣土地調查局 (1900, 頁 8) 認為, 谷 1 石的折算率從原先的 0.36 兩, 提高為 1.36 兩, 稅賦大約上升為接近 4 倍。實際上, 1842-44 的三年期間, 台灣府的米價平均為 2.08 兩, 折算稻谷價格為 1.04 兩 (謝美娥, 2006, 頁 71)。因此, 每甲稅額上升的幅度為 2.89 倍。相對的, 劉銘傳 (1958, 頁 319) 計算道光間舊額時說, 全台供粟 197,134 石, 折銀 118,834 兩。他使用的價格是谷每石價格為 0.60 兩。若依此價格計算, 1843 年的納銀政策使每甲稅額由 0.60 兩上升為 1.04 兩, 上升倍數為 1.73 倍。

台灣長年累積的隱田，到了1886年終於獲得全面的清理。1886年4月，劉銘傳在「量田清賦申明賞罰摺」裡說，道光間（1821-50年間）台灣墾熟田園3萬8千1百餘甲，又3,621頃50餘畝，穀種折地1430餘畝。³⁰ 以上合計，「道光間」台灣田園面積為71,153甲。圖1以「1830年」代表「道光間」。同年6月，清丈開始。土地清丈完成後，官府對業主發下丈單，1889年12月，「全台給單完竣」。清丈後，田園面積為432,008甲，大約是1830年的6倍。劉銘傳（1958，頁308）說「自道光初年報升之後，續墾田園，群相欺隱」，因此，若清賦前夕的面積大約等於圖1中1830年的面積，則隱田大約占實際面積的5/6。

清賦的目的是要增加稅收，劉銘傳在1887年12月奏請調整田園稅率。1843年改納銀之後，中則水田的稅率上升為6.3%，仍低於荷治與鄭氏時期。不過，1744與1843年之稅率調整，只適用於雍正9年以後的開墾地，結果造成台灣各地之田園稅率因開墾先後而大不同：「台灣... 供賦輕重，南北懸殊；如臺灣、鳳山、嘉義三縣... 賦征極重。續關之彰化、淡水、噶瑪蘭各廳縣，賦額較輕。」³¹ 劉銘傳在1887年重訂稅率，各地方的稅率統一，中則田之平均稅率下降為3.2%（表1）。

清末之新竹縣地區留下較完整的資料，可以比較清賦前後之改變。清賦前，新竹縣的田園稅賦總收入占全台灣的3.21%，清賦後上升為12.08%。³² 稅賦總額等於平均每甲稅額乘以田園面積。上面說明，清賦後發現，全台灣的隱田大約占實際面積的5/6，若新竹的隱田比率與全台平均相同，這表示清賦後新竹的平均每甲稅賦大幅上升。

新竹縣是台灣較晚開發之地區，依清賦之前的稅制，原先的稅率較低。若新竹縣的案例反映彰化以北的情況，則清賦後北台灣的平均每甲稅賦上升，南台灣則下降。因此，清賦事業在北台灣會面對較大的反抗。

4 台灣土地調查事業

劉銘傳的清賦事業讓隱田「重見天日」，但事實上，清賦之後，台灣仍有隱田。清賦事業在1889年底發放丈單後完成，不到10年，總督府在1898年推動台灣土地調查事業，任務之一是重新丈量土地。為何總督府要重新丈量？吳聰敏（2019a）解釋其原因。

³⁰劉銘傳（1958），頁303，1畝等於11甲。

³¹劉銘傳（1958），頁308。

³²全台的稅賦舊額為183,366銀兩，新竹縣稅為5,888.6銀兩。清賦之後，全台的稅賦總額為674,460銀兩，新竹縣為81,478.6銀兩。清賦時，劉銘傳把原先不繳稅之屯田與原住民土地也納入課稅，以上的計算不考慮此一因素之影響。全台稅賦，見劉銘傳（1958），頁319；新竹縣的稅賦，臨時臺灣土地調查局（1900），頁201-2。

1895年7月6日，首任台灣總督樺山資紀諭示蠲免當年度的土地稅。³³ 1896年度(1896.4-1897.3)是日治時期台灣首次的會計年度。總督府在編列預算時，想要參考清末的財政統計。不過，清廷負責移交的代表李經方無法踏上台灣的土地，也沒有移交清冊可以提供給日方。³⁴ 日本人登陸台灣之後，發現各地方之賦租簿冊大部分在戰亂中已散逸，總督府沒有完整的納稅義務人名單，也無法確認應收之土地稅是多少。³⁵

由蒐集到的零星資料，總督府發現1894年的土地稅收入是828,785圓。依據殘缺的資料，台灣總督府1896年度的財政預算裡，土地稅收入預計是879,086萬元，並宣布「按舊慣徵收」。因為地籍資料並未留存下來，若地主不繳稅，總督府也無法可施。但出乎意料之外的是，在人民主動申報的情況下，總督府當年度的土地稅徵收了752,698圓。³⁶ 雖然土地稅徵收的成績良好，但是沒有地籍資料顯非長久之計。1898年7月，台灣總督府頒布「臺灣地籍規則」與「臺灣土地調查規則」；9月，臨時台灣土地調查局成立，台灣土地調查事業正式展開。³⁷

1905年3月底，台灣土地調查事業完成，田園面積為610,857甲，為劉銘傳清丈結果的1.43倍。³⁸ 利用1905年的調查結果，吳聰敏(2019a)的分析發現，清賦後的隱田主要是「以多報少」的型態，「朦混隱匿」的情形並不多。相對於劉銘傳的清賦，台灣土地調查事業真正奠定現代化土地產權制度的基礎：台灣每一塊土地的位置，面積，與所有人是誰，都有正確的記錄。同年5月，總督府宣布實施土地登記制度，從此開始，任何一筆土地的異動都有即時的記錄。

土地調查事業的主要任務是丈量土地，區分地目，與確認土地所有權。不過，總督府也趁機進行土地稅改正與大租權處分。1904年5月，在調查清楚大租權所有入與價格之後，總督府發放補償金，消滅大租權。最後，1904年11月總督府宣布重訂土地等則與稅率。土地等則區分為10等則，其中與清末中則等對應的是4與5等則，水田稅率平均為7.9% (表1)。

土地調查事業完成後，台灣地圖台帳之精細度高於日本本土，土地產權制度之運作效率不輸任何已開發國家。³⁹ 土地產權明確使土地糾紛減少，同時也提升土地交易的誘因。《總督府總計書》記載民事訴訟第一審終結案件與民事

³³ 臺灣總督府財務局(1918)，頁29；洪敏麟(1978)，頁137-138。

³⁴ 關於台灣的交接過程，參見洪敏麟(1978)，頁133。

³⁵ 吉井友兄(1896)，頁38。

³⁶ 中村是公(1905)，頁34-39；臺灣總督府財務局(1918)，上卷，頁74。

³⁷ 臺灣總督府財務局(1918)，上卷，頁75-76。

³⁸ 劉銘傳清賦事業目前尚存的記錄主要是新竹縣與台東直隸州，林玉茹(2007)分析台東直隸州清丈之過程及其缺失。

³⁹ 中村是公(1905)，頁9。

爭訟調解終結案件，區分為人事，土地，與雜件等8種。其中，土地相關之案件占總案件的比率在1905年之後長期下降。⁴⁰此外，土地交易件數占田園總筆數之比率，則在1905年以後長期上升，顯示台灣土地調查事業之成效。

相對於日治時期政府的有效管理，清治時期官府的無作為，造成民間必需自行管理土地產權。例如，因為官府並無完整的土地產權記錄，民間持有的開墾或買賣契約變成是土地產權的證據，這稱為「業憑契管」；「業」是指土地，「契」則是民間自行訂定的契約。林文凱（2011，頁16-20）由淡新檔案整理出1805-1895年間，40件土地爭界侵佔的業主權糾紛案件，發現土地爭占的案由大多是因為越界侵墾。經過分析之後，他認為以民間契據為依據的業主權制度有其侷限。例如，民間之土地契據無法精確描述土地之座落，土地面積之丈量也可能有誤差。作者的結論是，在業憑契管的制度下，業主的權利常未能有效受到保護。

5 「現代經濟成長」

在進行土地調查事業時，總督府也推動幣制改革，興築縱貫鐵路與基隆高雄兩港等事業，矢內原忠雄（1999，頁12）稱之為「資本主義化」工程，並認為這是台灣經濟出現快速成長的基礎。一個國家脫離停滯的傳統農業經濟，轉變為持續的成長，Kuznets（1966）稱之為「現代經濟成長」。在此之前，台灣在1860年代開港後，也曾因為茶業的興盛而繁榮，不過，範圍侷限於北部產茶地區。

經濟成長也就是經濟內各產業產值增加。清治末期，台灣仍然是傳統農業經濟，主要產品包括米，茶，糖，與樟腦，其中，稻米主要供島內消費，茶，糖，與樟腦主要是出口。1866年，台灣開始有茶直接出口到外國的記錄。⁴¹從1866年到1893年，茶出口量的年增率為19.5%。經過20年的高成長，1897年茶出口額高達6.92百萬元，占當年總出口的46.6%。1905年，茶出口額為6.349百萬元，占當年GDP的5.4%。⁴²

台灣本身的市場不大，經濟欲持續成長，可能性之一是出口擴張。不過，1893年之後，茶出口陷入停頓，原因是台灣的烏龍茶在紐約市場上面臨印度茶與錫蘭茶的競爭。⁴³總督府曾努力擴張茶業出口，但並無成效。紐約市場上有各國的進口茶葉，台灣烏龍茶的競爭力在於其特殊的風味，但價格高低也是重要因素。台灣茶的生產流程如下：茶農採摘茶葉之後，先在產地製成粗茶，再運往大稻埕精製，最後運往紐約出售。由此可知，運輸成本占總成本的比率不低，若能降低

⁴⁰吳聰敏（2019a）。

⁴¹依據 Ukers（1934，頁230），台灣早在1810年代就有烏龍茶運往廈門。

⁴²出口值，TWNtrade1950，頁12，192，194；名目GDP，吳聰敏（2017a）。

⁴³吳聰敏（2017b）。

運輸成本，烏龍茶在國際市場上的競爭力即可提高。

5.1 現代化交通系統之建立

清治時期，台灣的交通落後。Colquhoun and Stewart-Lockhart (1884) 於1884年造訪基隆與淡水，認為台灣的產業之所以未能發展，主要原因是陸地交通困難，以及缺乏良好港口。因為交通落後，清治末期雖然台中的米價遠低於台北，但僅有少量的稻米運到台北出售，原因是陸路運輸成本太高。當時，台中的米若運到台北出售，是經由海路運送。

總督府於1899年5月開築西部縱貫鐵路，踏出建立現代化交通系統的第一步。⁴⁴ 台灣的交通系統包含兩大部分，第一部分是縱貫鐵路與基隆與高雄兩港，第二部分是新式糖廠所興建的糖廠鐵道系統。在沒有糖廠鐵道系統的地區，則有民間業者興建的人力輕便鐵道系統。1908年，縱貫鐵路全線通車，鐵廠鐵道與人力輕便鐵道系統大約也在同一時間建立，台灣現代化的運輸系統開始運作。

鐵路通車之前，桃園地區的粗茶先由人力肩挑運送至大溪，再由大漢溪運往大稻埕。鐵路通車後，粗茶主要是由人力輕便鐵道運往平鎮，再由縱貫鐵路運到台北。兩套運輸系統之運費其實差異不大，但後者較不受惡劣天候的影響。⁴⁵ 那麼，現代化交通系統是否提升台灣烏龍茶的競爭力？依據日治初期的調查，烏龍茶運往紐約出售，運輸成本大約占總成本的22.2%；但是，粗茶從產地到大稻埕的運費僅占1.4%。⁴⁶ 因此，台灣交通現代化對於降低烏龍茶的成本並無幫助。

相對的，現代化交通系統對於新式糖業的發展不可或缺。清治時期，舊式糖廊通常建於河邊，砂糖生產出來之後，以小船運出；糖廊所需的甘蔗原料，則由牛車自產地運送進來。牛車速度慢，活動範圍有限，因此糖廊的規模也不會太大。相對而言，日治時期大規模的新式糖廠都位於鐵路車站附近，砂糖由鐵路運往與基隆與高雄兩港，再運往日本銷售。糖廠所需要的甘蔗原料，則是由糖廠鐵道運入。對於糖業的發展而言，兩套系統缺一不可。

吳聰敏與盧佳慧 (2008) 分析縱貫鐵路通車之影響。清治時期，台灣對中國大陸的貿易主要是經由西部沿岸的港口，縱貫鐵路通車之後，港口市鎮沒落，取而代之是重要的車站，以及高雄與基隆兩港。例如，從1897至1912年，員林街因為設有車站，地價上漲為5倍。相對的，鹿港沒有鐵路通過，地價不升反跌。吳聰敏 (2019c) 分析糖廠鐵道系統之運作。新式糖廠需要大量的甘蔗原料，而但甘

⁴⁴清末，劉銘傳曾興築基隆到新竹的鐵路，但品質不好，日本人後來打掉重建。

⁴⁵陳家豪與蔡龍保 (2017)。

⁴⁶依據吳聰敏 (2017b)，運輸成本包括產地到大稻埕，0.55元 (百斤)；大稻埕至廈門，2.287元；廈門至紐約 (含保險)，5.833元；總成本為38.982元。

蔗採刈之後，必須儘快送到工廠榨糖，否則糖分很快就流失。因此，只有在糖廠鐵道抵達的地方，農夫才會種蔗。換言之，糖廠鐵道分佈圖也就是蔗作分佈圖。

5.2 進口替代：糖業

日本初期，成長最快速的產業是糖業。從1905至1935年期，砂糖產量從82.63百萬斤增加為1,609.42百萬斤，平均年增率10.40%。在以上期間，甘蔗產量增加為12.57倍，平均年增率為8.80%。1905年，砂糖出口額為5.89百萬元，為當年稻米產值的20.4%。1910年，砂糖出口增加為35.30百萬元，與當年的稻米產值幾乎相同。到了1935年，砂糖出口上升為151.53百萬元，稻米產值則增加為197.29百萬元。

由烏龍茶的例子來看，一旦競爭對手出現，出口即可能受影響。在18-19世紀，國際糖業的發展與殖民統治習習相關，而很多生產國對糖業提供補貼。⁴⁷因此，台灣的砂糖業應該會面對國際競爭。那麼，糖業發展突飛猛進的條件為何？

日治時期，台灣的茶主要輸往歐美，相對的，砂糖幾乎全部出口至日本。從比較利益的角度來看，台灣與日本本土的砂糖貿易似乎很容易解釋：台灣位於亞熱帶，適合種蔗，因此產糖成本比日本低。不過，以上的解釋並未考慮其他的產糖國家。如果有其他的產糖國家可以出口到日本，而且生產成本更低，則台灣的糖業並不具比較利益。

19世紀末，日本每年進口大量砂糖，少部分來自台灣，大部分來自爪哇。清治末期，台灣的糖業技術落後，生產成本高。在日本市場上，平均而言，爪哇的糖價較低。因此，日本取得台灣作為殖民地之後，應該還是會由爪哇進口砂糖。不過，日治初期，總督府努力提升糖業生產的效率，若成本下降幅度大，台灣的糖價有可能低於爪哇。不過，在日本統治台灣的50年當中，雖然糖業與農業技術不斷精進，但台灣糖的成本始終遠高於爪哇。

若是如此，為何台灣的糖業蓬勃發展？答案是，總督府對糖業提供獎勵與補貼。更重要的是，日本對於外國進口的砂糖課徵高關稅，稅率高到使爪哇砂糖在日本市場上的價格高於台灣砂糖。⁴⁸日本的糖業政策是典型的「進口替代」政策，本質是管制與補貼。主張進口替代政策者的說法是，若不管制進口，本國產業無法與國外競爭。不過，他們通常也主張，在產業發展起來之後，管制與補貼應逐漸取消。但在整個日本統治時期，高關稅政策未曾解除。⁴⁹

日本的進口替代政策打造出「台灣糖業帝國」，付出代價的是日本國內的砂

⁴⁷矢內原忠雄(1999),頁229-40。

⁴⁸矢內原忠雄(1999),頁242-54。

⁴⁹吳聰敏(2017b)。

糖消費者。矢內原忠雄(1999, 頁307)以1927年的砂糖消費稅計算,日本的消費者,「一杯咖啡,如用二個方糖,等於其中一個納作租稅。」相對的,進口替代政策的受益者是新式糖廠與蔗農,前者多是由日本人經營,蔗農則都是台灣人。

糖業快速發展之後,甘蔗原料的需求增加,蔗作農業的勞力需求也增加,這對於蔗作農家的生活產生重大影響,其中之一是纏足行為的改變。依據1905年台灣首度的戶口調查,台灣婦女纏足者比率高達56.9%,但隨著解纏足運動的推廣,1900年代解纏足者越來越多。纏足婦女從事農事活動較不方便,因此,糖業快速成長後,蔗作農家的婦女有較高的意願解除纏足。吳聰敏(2019c)發現在1905-15年期間,蔗作農家解纏足的比率遠高於非蔗作農家。

糖業發展也影響男女性別比。人類學者指出,正常情況下,男女性別比大約是0.95。不過,在傳統農業社會裡,貧窮農家的父母預期女生對農耕的幫助較少,比較不照顧女嬰,造成男女性別比高於正常水準。1905年的戶口調查發現,台灣的男女性別比例高達1.12。吳聰敏(2019c)的研究發現,1900年代晚期糖業快速成長之後,蔗作農家的性別比例,比非蔗作農家更快地趨近於正常水準。他的解釋是,蔗作農家需要勞動力,對於女嬰的照顧較好,使其存活率上升。

日治初期,現代經濟成長啟動,持續的經濟成長提升福利,人民壽命延長,也活得較健康。魏凱立(2000)發現,日治初期以後出生的台灣人,在長大成年之後,身高會比清末出生者高出約2-3公分。清治末期北台灣的茶業發展,應該也會造成女性勞動力的需求增加,但目前尚無相關的研究。不過,Olds(2018)發現,晚清的茶業興盛,使北台灣的利率下降,地價上升。

6 戰後的高成長

1945年8月日本戰敗投降,台灣為國民政府接收。戰前日本人對糖業的補貼與進口管制政策,戰後仍然持續。不過,砂糖出口不再以日本市場為主,而政策的目標也改變。日治時期,台灣是日本帝國經濟圈的一環;1945年開始,轉變為中國經濟圈的一部分。1950年,台灣變成一個獨立經濟體。尹仲容是1950年代國民政府最重要的財經官員,他在1954年說,台灣經濟的第一個困難是「經濟獨立」。⁵⁰

日治時期,台灣的糖業在保護政策下發展,經濟獨立後,砂糖必需在國際市場上競爭。台灣的糖公司原本都是民營企業,國民政府接收之後,合併為公營的台灣糖業公司,變成獨占。變成公營企業之後,國民政府可以直接操控糖廠的經營,但無法改變台灣糖業無比較利益的事實。台灣砂糖的生產成本本來就

⁵⁰尹仲容(1954b),頁36。

高，變成公營企業之後，砂糖在國際市場上的競爭力更下降。除了少數幾年國際糖價大幅上升之外，戰後的砂糖出口都是賠錢。

既然賠錢，為何不乾脆結束經營？原因是戰後初期台灣的經濟困境。尹仲容在1952年說，臺灣經濟問題的核心，「仍在爭取外匯」。⁵¹日治時期，米糖出口是賺取外匯的兩大產品。國民政府撤退到台灣時，大約有一百萬的軍民移入，因為擔心糧食不足，國民政府基本上禁止稻米出口。稻米出口賺取外匯的管道已消失，若糖業再結束經營，外匯短缺的問題將更嚴重。

6.1 進口替代：紡織業

砂糖出口所賺取的外匯不足以應付需求，國民政府只能設法減少進口，以節省外匯支出。1950年，台灣最重要的進口品是紡織品，其次是化學肥料。⁵²因此，國民政府開始發展紡織業與肥料工業，方法與日治時期的糖業一樣：補貼廠商與管制進口。

在進口替代政策下，紡織業很快發展起來。不過，台灣的市場小，紡織品市場大約在1953年就飽和。紡織業者想要開拓國外市場，但很快發現台灣的紡織品在國際市場上價格比其他國家高，因此無法出口。⁵³1950年代，紡織業面對的困難與糖業相同：成本高，在國際市場上無競爭力。不過，糖業的問題是因為種蔗的自然條件差，成本高；紡織品的成本高事實上是管制政策所造成。

管制政策的由來為何？1950年代，台灣經濟上的問題除了外匯短缺之外，還有龐大的財政赤字與物價膨脹的壓力。台灣在1945-49年之間發生惡性物價膨脹，吳聰敏（1997）的分析指出，惡性物價膨脹發生是因為台灣銀行控制不住貨幣發行，但根本的原因是國民政府的財政赤字，以及其對台灣的經濟管制。1949年6月，省政府進行幣制改革之後，物價暫時穩定下來，但根本原因並未消除，物價上漲的壓力仍在。

面對以上的困難，國民政府採取的辦法是實施貿易與匯率管制。進口管制的目的是要節省外匯支出；匯率管制是因為擔心新台幣貶值會造成進口品物價上漲，並進一步引發物價膨脹。但是，1950年代台灣的物價持續上升，因此，匯率管制造成一個問題：新台幣幣值高估。紡織品在國際市場上的價格高，無競爭力，事實上是新台幣幣值高估的結果。

從另外一個角度來分析，1950年代台灣的工資相當低，而紡織是勞力密集產業，因此，台灣的紡織業上應該有比較利益。吳聰敏（2016）的表1例子也顯示，

⁵¹尹仲容（1952），頁25。

⁵²陳榮富（1956），附表5，頁180。

⁵³吳聰敏（2016，2019b）。

1950年代晚期,新台幣匯率調整到市場均衡價位後,紡織品在國際市場上即有競爭力。1950年代中期,國民政府的財經官員爭論是否應解除管制,採取較開放的政策。1958年,改革派勝出之後立即推動改革,最重要的政策是新台幣貶值,外銷原料沖退稅,並部分解除貿易管制。⁵⁴ 以上的政策調整之後,紡織品開始出口,戰後的高成長啟動。

6.2 戰後的高成長

1960–2000年期間,台灣人均 GDP 的成長率世界排名第一。持續的高成長使人均 GDP 水準不斷上升,2010年台灣的人均 GDP (PPP) 首度超越日本,2017年,台灣的人均 GDP 在全球的排名大約是第20。台灣,香港,南韓,與新加坡等4個國家,合稱為亞洲四小龍,原因是它們在戰後持續的高成長。有些經濟學者視四小龍的經濟表現為奇蹟,意思是說,長期持續的高成長在人類歷史上前所未見,也難以解釋。不過,比較1958年管制政策解除前後的經濟發展,台灣戰後高成長的原因並不難理解:比較利益發揮力量。

台灣戰後快速成長的產業,一開始是紡織業,1960年代中期,以外資為主的電子業也開始發展。兩者都是民營企業,也都是勞力密集產業。1960年代,台灣的工資只有美國的1/15,日本的1/3。⁵⁵ 在工資低的情況下,紡織業與電子業的發展與產品出口,完全符合比較利益原理。日治時期盛極一時的糖業相對上是資本密集產業,它的沒落也符合比較利益原理。

除了勞力充沛,工資低之外,台灣戰後的高成長還有其他條件。日治初期的土地調查事業與交通現代化已奠定經濟成長的基礎,兩者最終都有助於降低出口品的價格。最後,台灣本身市場小,但若貿易對手國的市場廣大,則出口產業即有長期成長的空間。1960年代開始,台灣的主要貿易對手是美國,其市場規模大,因此,出口產業能長期持續成長。

7 結語

台灣長期經濟成長的經驗與制度經濟學的推論相符:市場制度有利於成長,管制對發展不利。不過,台灣戰後經濟管制的經驗也顯示,即使基礎建設完備,勞力成本低,不當的管制仍可能抵消一國之比較利益。戰後初期,台灣面對中共武力攻台的壓力,經濟發展的背景比一般開發中國家複雜。不過,國民政府採取進口替代政策以發展紡織業,則與許多開發中國家相同。

⁵⁴Scott (1979)。

⁵⁵吳聰敏 (2018a)。

第二次大戰之後，幾乎所有的中南美洲的國家都信服「幼稚工業」(infant industry) 的論點，台灣也不例外。幼稚工業的論點與進口替代政策相同。尹仲容 (1954a, 頁 13) 說，「政府如不採取保護措施，則新興工業永無建立之日。」1958 年所推動的改革，主要目的是擴張出口，決策官員其實並未捨棄「幼稚工業」的想法。

不過，1960 年代的後續改革裡，國民政府大幅放寬對於外資來台設廠的限制。此外，消費性電子業與零組件產業也不是所謂的「策略產業」，政府的管制較少。相對的，中南美洲國家在進口替代政策的思維下，對於外資採取較嚴格的管制。兩相比較之下，外資在台灣設廠生產的成本較低，造成歐美的消費性電子業大廠紛紛來台設廠，而台灣也因此逐步建立電子業長期發展的基礎。如果中南美洲國家在 1960 年代也對外資採取開放態度，台灣電子業的發展或許不會那麼快速。

參考文獻

- 中村孝志 (1997), “十七世紀台灣鹿皮之出產及其對日貿易,” 收於《荷蘭時代台灣史研究, 上卷》, 台北: 稻鄉, 81-120。
- 中村是公 (1905), 《臺灣土地調查事業概要》, 台北: 臨時臺灣土地調查局。
- 尹仲容 (1952), “從臺幣改革泛論目前臺灣的經濟情形,” 收於尹仲容 (編), 《我對臺灣經濟的看法全集》, 初編, 台北市: 美援運用委員會, 1963, 21-27。
- (1954a), “臺灣工業發展試擬,” 收於尹仲容 (編), 《我對臺灣經濟的看法全集》, 續編, 台北市: 美援運用委員會, 1963, 8-19。
- (1954b), “臺灣經濟的困難與出路,” 收於尹仲容 (編), 《我對臺灣經濟的看法全集》, 續編, 台北市: 美援運用委員會, 1963, 36-47。
- 矢內原忠雄 (1999), 《日本帝國主義下之臺灣》, 周憲文 (譯), 台北: 海峽學術出版社。
- 吉井友兄 (1896), 《臺灣財政視察復命書》, 東京: 大藏省。
- 余文儀 (1774), 《續修臺灣府志》, 台北: 行政院文化建設委員會, 2005。
- 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(4), 521-54。
- (2009), “賸社制度之演變及其影響: 1644-1737 年,” 《臺灣史研究》, 16(3), 1-38。
- (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。

- 吳聰敏 (2017b), “進口替代與台灣糖業帝國的興衰,” 臺大經濟系。
- (2018a), “台灣戰後的高成長: 電子業的發展,” 臺大經濟系。
- (2018b), 《經濟學原理》, 3版, 台北: 雙葉。
- (2019a), “清末的隱田,” 《經濟論文叢刊》, 已接受刊登。
- (2019b), “戰爭, 管制, 與經濟獨立,” 臺大經濟系。
- (2019c), “糖業, 纏足與失蹤婦女,” 臺大經濟系。
- 吳聰敏與盧佳慧 (2008), “日治初期交通建設的經濟效益,” 《經濟論文叢刊》, 36(3), 293-325。
- 季麒光 (2006), 《蓉洲詩文稿選輯·東寧政事集》, 李祖基點校, 香港: 人民出版社。
- 岡田章雄 (1983), 《日歐交渉と南蛮貿易》, 京都: 思文閣。
- 岩生成一 (2013), 《朱印船貿易史の研究, 新版》, 東京: 弘文堂。
- 林文凱 (2011), “「業憑契管」? 清代臺灣土地業主權與訴訟文化的分析,” 《臺灣史研究》, 18(2), 1-52。
- 林玉茹 (2007), “由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配型態,” 收於林玉茹 (編), 《殖民地的邊區: 東臺灣的政治經濟發展》, 台北: 曹永和文教基金會, 88-121。
- 施琅 (1958), 《靖海紀事》, 臺灣文獻叢刊第13種, 臺北: 臺灣銀行。
- 洪敏麟 (1978), 《日本據臺初期重要檔案》, 台中: 臺灣省文獻委員會。
- 高拱乾與周元文 (1712), 《臺灣府志》, 台北: 行政院文化建設委員會, 2004。
- 張研 (2002), 《清代經濟簡史》, 台北: 雲龍。
- 曹永和 (1979), “歐洲古地圖上之臺灣,” 收於《臺灣早期歷史研究》, 台北: 聯經, 295-368。
- (2011), 《近世臺灣鹿皮貿易考》, 台北: 遠流。
- 陳家豪與蔡龍保 (2017), “日治時期臺灣現代交通建設對商品運輸的影響: 以米穀為中心,” 《經濟論文叢刊》, 即將刊登。
- 陳榮富 (1956), 《六十年來台灣之金融與貿易》, 台北: 三省書店。
- 程家穎 (1963), 《台灣土地制度考查報告書》, 臺灣文獻叢刊第184種, 台北: 臺灣銀行。
- 楊英 (1981), 《先王實錄》, 何碧笙校註, 福州: 人民出版社。
- 臺灣總督府財務局 (1918), 《臺灣稅務史》, 2冊, 臺灣總督府民政部財務局。
- 劉銘傳 (1958), 《劉壯肅公奏議》, 臺灣文獻叢刊第27種, 台北: 臺灣銀行。
- 臨時臺灣土地調查局 (1900), 《清賦一斑》, 台北: 臨時臺灣土地調查局。

- 臨時臺灣土地調查局 (1905), 《臨時臺灣土地調查局事業報告第五回》, 台北: 臨時臺灣土地調查局。
- 臨時臺灣舊慣調查會 (1910), 《臺灣私法》, 陳金讓 (譯), 3 冊, 台中: 台灣省文獻委員會, 1993。
- 謝美娥 (2006), “清中期臺灣糧價變動及其因素試析, 1738–1850,” 博士論文, 台大歷史系。
- 韓家寶 (2002a), 《荷蘭時代台灣的經濟、土地與稅務》, 台北: 播種者文化。
- (2002b), “荷蘭時代的土地權型態,” 收於《荷蘭時代台灣的經濟、土地與稅務》, 台北: 播種者文化, 75–125。
- 藍鼎元 (1958), 《平臺紀略》, 臺灣文獻叢刊第 14 種, 台北: 台灣銀行。
- 魏凱立 (2000), “身高與台灣人經濟福利的變化, 1854–1910,” 《經濟論文叢刊》, 28(1), 125–142。
- Campbell, W.M. (1903), *Formosa Under the Dutch*, reprinted by SMC publishing, 1992, London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co.
- Colquhoun, A.R. and J.H. Stewart-Lockhart (1884), “A Sketch of Formosa,” *The China Review*, 13(3), 161–207.
- Demsetz, Harold (1967), “Toward a Theory of Property Rights,” *American Economic Review*, 57(2), 347–359.
- Koo, Hui-wen (2011), “Deer Hunting and Preserving the Commons in Dutch Colonial Taiwan,” *Journal of Interdisciplinary History*, XLII(2), 185–203.
- Kuznets, Simon (1966), *Modern Economic Growth*, Bombay-1, India: G.U. Mehta.
- Leacock, Eleanor (1954), *The Montagnais “Hunting Territory” and the Fur Trade*, Arlington, VA: American Anthropological Association.
- North, Douglass C. (1991), “Institutions,” *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112.
- Olds, Kelly B. (2018), “The Taiwan Tea Boom—a Financial Glut,” *Economic History Review*, 71(4), 1227–1248.
- Scott, Maurice (1979), “Foreign Trade,” in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 308–383.
- Shepherd, John Robert (1993), *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600–1800*, Stanford: Stanford University Press.
- (1995), *Marriage and Mandatory Abortion among the 17th-century Siraya*, American Ethnological Society monograph series; no. 6, Arlington, VA: American Anthropological Society.
- Ukers, William H. (1934), *All About Tea*, vol. II, New York: The Tea and Coffee Trade Journal Company.