

從經濟管制到出口擴張: 1946–1960

吳聰敏*

2017.10.30

1955–2000年期間, 台灣的人均 GDP 成長率全世界排名第一。台灣在清治末期仍然是傳統農業經濟, 日治初期現代經濟成長啟動, 現代化產業開始發展。不過, 1945年底國民政府接收台灣之後, 把日資企業收歸為公營, 並實施經濟管制, 結果造成惡性物價膨脹。1950年代初期, 為了穩定物價與解決外匯短缺問題, 國民政府實施外匯管制, 並發展出複式匯率制度。此外, 因為新台幣幣值高估, 台灣的產品在國際市場並無競爭力。本文以戰後初期紡織業的發展為對象, 分析台灣從經濟管制到出口擴張之轉變。1950年代晚期, 新台幣貶值與稅制改革之後, 紡織品才能出口, 進行帶動高經濟成長。

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, 赤道幾內亞 (Equatorial Guinea), 波札那 (Botswana), 阿曼 (Oman), 新加坡, 香港, 與日本。¹ 赤道幾內亞, 波札那 與 阿曼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 水準在全世界排名第 86, 因為經濟快速成長, 2010 年上升為第 14。² 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

* 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。作者也感謝研究團隊的其他研究者, 特別是林采成教授, 對本文初稿提出寶貴建議。李文環先生贈送其台灣關貿政策之著作, 作者獲益良多, 在此一併致謝。

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。

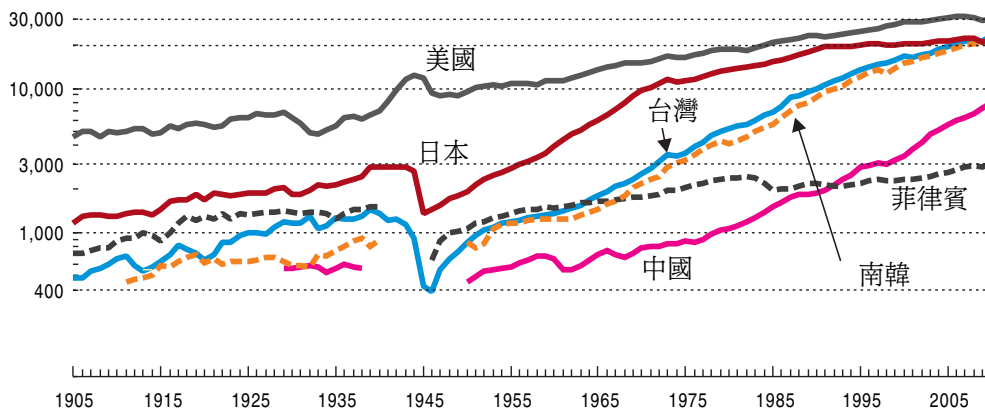


圖 1: 人均 GDP 比較: 1905–2010

單位: 1990 年國際元 (international dollar)。資料來源: 台灣, 1905–1950, 吳聰敏 (2017), 其他, Maddison Project。

戰之後出現持續的高成長。探討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, 因此, 大部分的研究都著重於 1950 年代晚期的政策改革如何啟動出口擴張, 例如, Hsing (1971), Lin (1973), Ranis (1979), Scott (1979) 與 Ho (1978)。Scott (1979, 頁 321–30) 分析 1950 年代晚期到 1960 年代初期的政策變革, 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 個國家的長期經濟成長。菲律賓在 1955 年的人均 GDP 是台灣的 1.14 倍, 不過因為成長率低, 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。

台灣在清末仍然是一個傳統農業經濟, 日治時期的基礎建設啟動現代經濟成長 (modern economic growth), 現代化的產業也開始發展。1905 年, 台灣的人均 GDP 是日本的 41.4%, 1939 年上升為 51.2%。³ 不過, 1945 年底國民政府接收台灣之後, 把日資企業收歸為公營, 並實施經濟管制, 造成惡性物價膨脹, 也使經濟成長停滯。1950 年代初期, 為了穩定物價與解決外匯短缺問題, 國民政府開始管制外匯, 之後演變成複式匯率制度。外匯管制也使新台幣幣值高估, 台灣的產品在國際市場無競爭力。

一直到 1950 年代晚期, 國民政府推動改革, 包括廢除多元匯率制度, 新台幣貶值與稅制改革。以上改革之後, 台灣低工資的比較利益發揮效果, 出口開始擴張, 戰後的高成長也開始啟動。本文以 1950 年代最重要的紡織業為對象, 分析台灣從經濟管制到出口擴張之轉變。

以下第 1 節說明, 戰後初期的公營企業體制與經濟管制為何造成惡性物價膨脹。1949 年 6 月, 省政府推動貨幣改革, 發行新台幣以替代原來的台幣。為了建立民眾對新台幣

³吳聰敏 (2017)。

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，台灣銀行分別訂定進口與出口匯率，而且，民營與公營企業也適用不同的匯率。但是，台銀所訂的匯率高估新台幣的價值，因此台灣的產品無法在國際市場上競爭。

第3節分析紡織業的發展。日治時期，台灣紡織業的規模很小，布疋主要由日本國內進口。1950年，台灣開始發展紡織業，推動「進口替代」政策。1950年6月，棉紗價格飆漲，國民政府啟動價格管制。到了1952年底，紡織品的價格與數量全面受管制。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。

有些文獻認為進口替代是出口擴張的基礎。實際上大約到了1953年台灣生產的紡織品已足供國內需求，但是，因為新台幣幣值高估與進口稅制的影響，台灣的紡織品無法出口。第4節說明，1950年代晚期的貶值與出口退稅政策，使台灣低廉工資的比較利益發揮力量，台灣的紡織品能在國際市場競爭。這是台灣出口擴張與高經濟成長的起點。第5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，⁴這些接收的企業經過合併後，大部分變成獨占的公營企業。例如，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，但仍為民營企業。1946年國民政府接收之後，這4家民營糖廠被合併成公營而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，而砂糖是食品加工，既非重工業，也非公用事業。⁵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。⁶

除了糖業，貿易業是另一個例子。1945年11月行政長官公署合併臺灣重要物資營團與三井物產株式會社等8個機構與企業，成立「台灣省貿易公司」，主管台灣的進出口貿易；次年2月，改名為「臺灣省貿易局」。⁷1946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。

⁴陳鳴鍾與陳興唐 (1989), 頁 49-57。

⁵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。

⁶于宗先與王金利 (2003), 頁 198-207。

⁷薛月順 (2005), 頁 196-197。

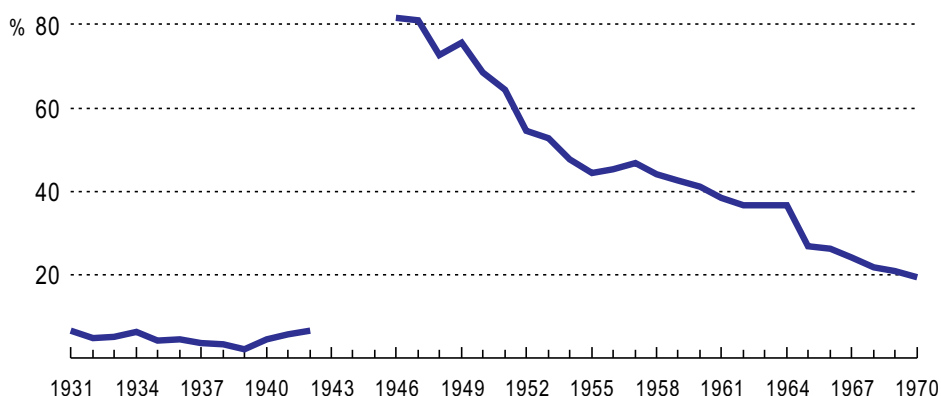


圖 2: 製造業中公營企業所占比率 (總生產額)

資料來源: 吳聰敏 (1997), 圖 8。

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之後, 對於財政收入有幫助。1946年度, 公營企業 (含公賣事業) 盈餘繳庫占省財政收入的 34.5%。1947-49 年度, 比率分別為 36.6%, 42.7%, 與 29.1%。⁸ 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%。⁹

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」。貿易局靠著獨占進出口服務獲得高盈餘, 這對於民間企業的營運不利, 因此引發民間業者不滿。以獨占公營企業的盈餘挹注財政收入的作法, 在 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, 國民政府對公營企業之管制更為強化。

圖 2 畫出製造業總生產額中公營企業所占之比率。相較於日治時期, 1946 年起台灣的公營企業比重大幅增加。日治時期台灣也有一些公營專賣事業, 包括煙酒專賣等, 其目的也是財政收入, 因此, 國民政府擴大公營事業規模的動機不難理解。不幸的是, 龐大的公營企業體系加上管制政策, 造成了嚴重的後果。

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, 除了政府財政赤字之外, 公營企業體制也是重要因素。以糖業為例, 在國民政府的管控之下, 台糖公司所生產的砂糖被要求運到上海以低價出售, 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嚴, 公營企業的虧損愈大, 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

⁸ 台灣省主計處 (1971), 頁 694-95。

⁹ 吳聰敏 (1997), 頁 536-38。

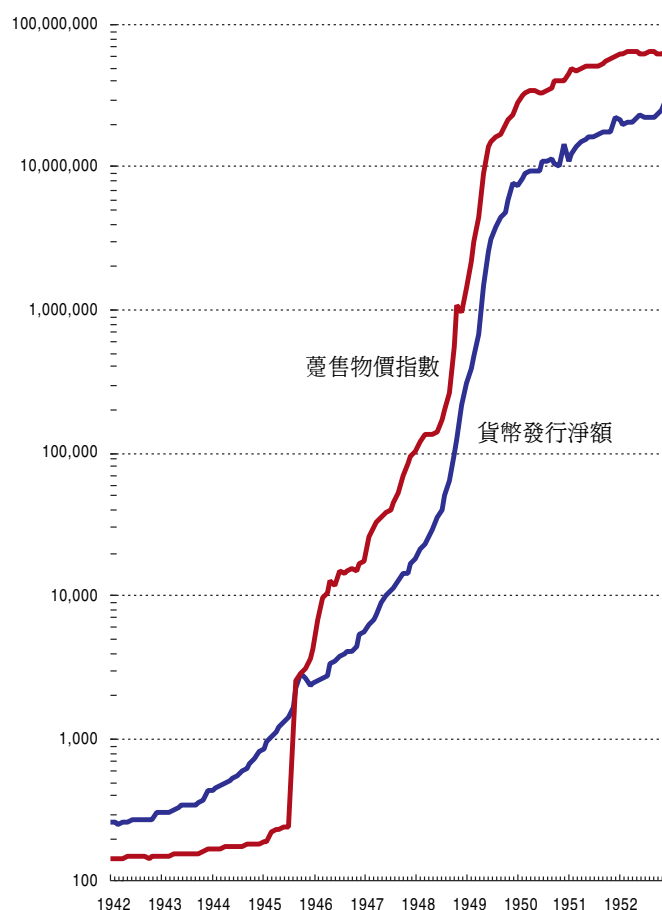


圖 3: 通貨發行與物價指數: 1942-1952

通貨發行淨額單位為台幣百萬元; 躉售物價指數基期為 1937.6, 指數等於 100; 資料來源: 通貨發行淨額與躉售物價指數, 吳聰敏與高櫻芬 (1991)。

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。但是, 1949 年 5 月底生管會組織章程公布時, 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」。¹⁰ 生管會希望經由管制公營事業以達成物價穩定的目標。但實際上, 在 1946-48 年期間台銀大量放款給公營企業, 是貨幣供給增加的主要

¹⁰陳榮富 (1953), 頁 214-15; 孟祥瀚 (2001), 頁 21-22。

原因。

1948年底，台銀對公營事業放款占總放款之比率是81.7%，對政府機關團體放款則占18.3%。¹¹但到了1949年底，放款總額劇增為49.3倍，而且，主要放款對象從公營企業轉變成政府機關，使得前者之比率下降為40.4%，後者上升為59.6%，顯示政府財政赤字對貨幣融通之壓力。1949年底，國民政府撤退到台灣之後，面對中國共產黨的威脅，國防支出劇增，1950年度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。為了建立民眾對新台幣的信心，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台兩黃金的價格是新台幣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。

但是，若從物價膨脹率估算，1949年6月台銀所訂的匯價偏低（新台幣高估）。1937年，台幣對美元的匯價是3.471，而新台幣對舊台幣之兌換率是1:40,000。以台北市零售物價指數計算，從1937年（1至6月平均）至1949年6月，物價上漲倍數為154,562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。¹²官訂美元匯價偏低，造成套利的誘因，民眾紛紛以新台幣向台銀兌換美元。

除了新台幣與美元的套利之外，官訂的黃金價格也出現套利空間。1949年6月15日，省政府宣布幣制改革。但在5月17日，台灣銀行就推出「黃金儲蓄存款」辦法，規定民眾得在台灣銀行各地分行開設黃金儲蓄存款帳戶，存入台幣1個月後即可依官訂價格提出等值之黃金。幣制改革時，省政府將可提領黃金的時間縮短為10天。此一辦法的目的顯然是要讓新台幣具有金本位制度之特性。不過，幣制改革後物價上漲的趨勢仍然存在。因此，民眾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。從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，台銀的政策非得調整不可。其中，匯率政策的

¹¹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。

¹²零售物價指數見《臺灣物價統計月報》，第56期，1950年8月。

調整演變成1950年代的複式匯率制度。以下首先說明黃金儲蓄存款政策之改變。

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,但仍無法遏止民眾提領黃金的套利活動。幣制改革之前,新台幣的發行準備包括黃金80萬兩,以及1千萬美元外匯,其中80萬兩黃金之價值折合44.8百萬美元。到了1950年底,台銀的黃金剩下13百萬美元。¹³ 1950年12月27日,台灣銀行宣布廢止「黃金儲蓄存款」辦法。¹⁴

「黃金儲蓄存款」辦法無法建立民眾對新台幣的信心,除了物價膨脹的問題之外,另一個原因是到了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,但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。¹⁵ 1950年5月,美國駐台領事已開始規畫萬一共產黨攻打台灣,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。¹⁶ 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眾對新台幣的信心。

但是,1950年6月25日韓戰爆發,台灣的命運出現戲劇性的轉變。1950年7月的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)。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。¹⁷ 在國民政府撤退到台灣之前,美國在1948年首度援助中華民國,但1949年美援計畫中止。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

1949年6月幣制改革時,官訂美元匯率是5元。在幣制改革初期為了建立民眾對新台幣的信心,台灣銀行並未管制外匯買賣。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。因為官訂匯價遠低於黑市價格,申請進口外匯者「日漸踴躍」,台灣銀行美元外匯資產持續流失,其情況與黃金流失如出一轍。¹⁸

1950年底台銀終止黃金儲蓄存款辦法對於經濟活動並無直接影響,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,讓市場自由交易外匯。不過,國民政府採取的政策是管制

¹³ 台灣銀行持有之國外資產,見施坤生,周建新,與蘇震(1961),頁109-10,黃金與美元之折算率,見Lin(1973),頁33。

¹⁴ 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。

¹⁵ Cumings(1990),頁525。

¹⁶ Jarman(1997),第9卷,頁117。

¹⁷ Jarman(1997),第9卷,頁124-5。

¹⁸ 胡祥麟(1954),頁1-3;陳榮富(1956),頁153-54。

匯率，並進一步管制持有外匯與進出口貿易。這一系列的措施嚴重影響 1950 年代的經濟活動。

1950 年代初期，台灣面臨外匯短缺的問題，台銀開始管制外匯交易。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，進口商仍持續向台灣銀行購買美元外匯，因此外匯短缺的問題並未解決。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。¹⁹

1950 年 12 月 19 日，台灣銀行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」。進口商可以提出進口之申請，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商品進口。不過，進口商若由民間外匯市場購買外匯，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，此一政策直接禁止民間外匯之買賣。

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。²⁰ 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，官訂匯價偏低（新台幣高估）；第二，新台幣對美元長期貶值；第三，公營事業之出口匯價低於民營出口。

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。台銀把公營企業出口的匯價壓低，表示台銀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，以上政策不可能達成減少貨幣供給的目標。²¹ 此外，台銀對公營企業放款之利率遠低於民間利率，這鼓勵公營企業向台銀借錢，也造成貨幣供給增加。

1949 年幣制改革時，實施固定匯率制度的目的是要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。官訂匯價高估新台幣造成另一個問題：台灣

¹⁹陳榮富 (1956)，頁 200-01。

²⁰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。

²¹陳榮富 (1956)，頁 157-58。

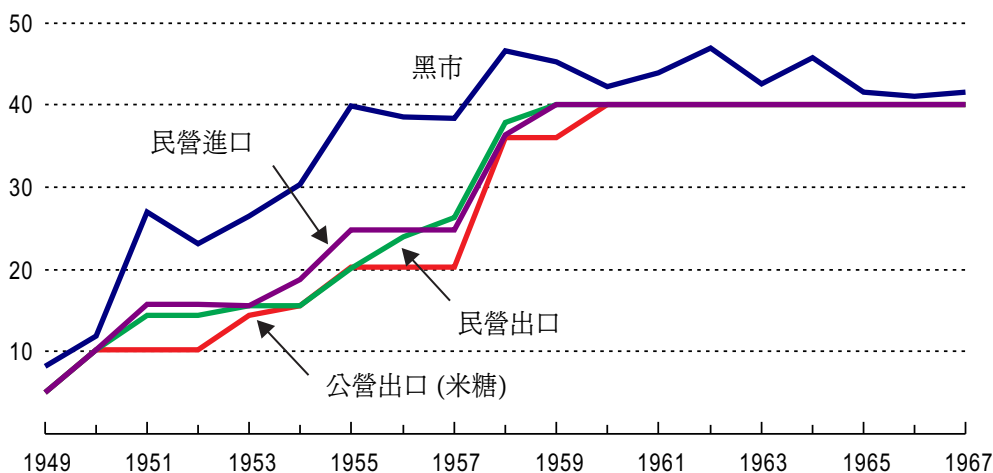


圖 4: 新台幣對美元匯率 (年底)

「民營進口」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。

的砂糖無法在國際市場競爭。

1949-1960年期間新台幣持續貶值。1953年1月4日, 糖出口匯價由10.25元調升為14.49元。1953年9月, 民營事業進口匯價則由15.85元上漲為18.78元, 但是, 這一次調整的原因是財政部規定民營事業進口每1美元須繳交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年底結匯證之市價是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。²²

1950年代台灣面臨的另一個問題是貿易逆差, 新台幣貶值應有助於解決貿易逆差問題, 不過, 決策官員對於貶值是否就能讓台灣的產品在國際市場上競爭, 毫無信心。²³ 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, 這也是政府官員擔心的問題。

3 進口替代政策: 紡織業

日治時期, 台灣紡織業的規模小, 紡織品主要從日本進口。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%。²⁴ 1946-49年期間, 紡織品改由中國大陸進口。圖??由產值(附加價值)占製造業比重, 比較食品, 紡織, 電氣機械業之發展。

1950年代初期紡織業開始發展, 1953-1955年比重曾超過20%, 但此一時期並無外銷。

²²施坤生, 周建新, 與蘇震 (1961), 頁 120-22。

²³Scott (1979), 頁 380。

²⁴李怡萱 (2004), 頁 21。

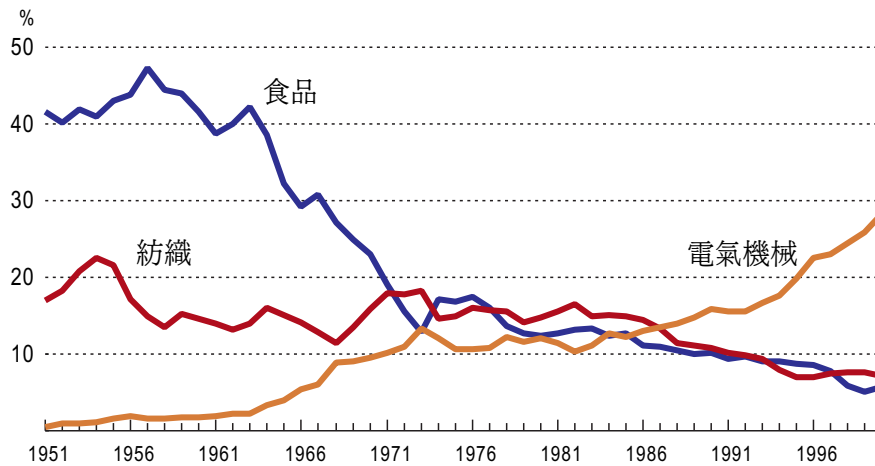


圖 5: 食品, 紡織, 與電氣機械產值占製造業比率

「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。

1960年代初期開始, 紡織與電氣機械出口金額快速增加, 但後者之成長率較高, 因此在1960-1970年代, 前者之比重略有上升, 但後者之比重上升更為明顯。²⁵ 相對的, 食品業比重則快速下降。在1950-1980年代, 紡織業的成長率低於電氣機械業, 但其發展表現台灣從進口替代轉變為出口擴張之過程。

3.1 自由市場: 1949-1950年

1949年底國民政府撤退到台灣之後, 從大陸進口紡織品已不可能, 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。1949年6月, 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,²⁶ 棉紗進口稅率則由50%降為5%。

在1950年2月之前, 台灣銀行對於進口紡織品並無管制, 進口商只要提出申請, 即可取得所需之外匯。開放進口之政策很快就奏效, 紡織品進口大幅增加, 價格下跌。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%。(實質價格是以名目價格除以躉售價格指數, 基期是1949年6月。) 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, 主要來自日本。²⁷ 國外紡織品大量進口的副作用是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,

²⁵在目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」。

²⁶1951年1月, 棉花進口改徵5%之進口稅。

²⁷黃東之 (1956), 表 45, 頁 28。

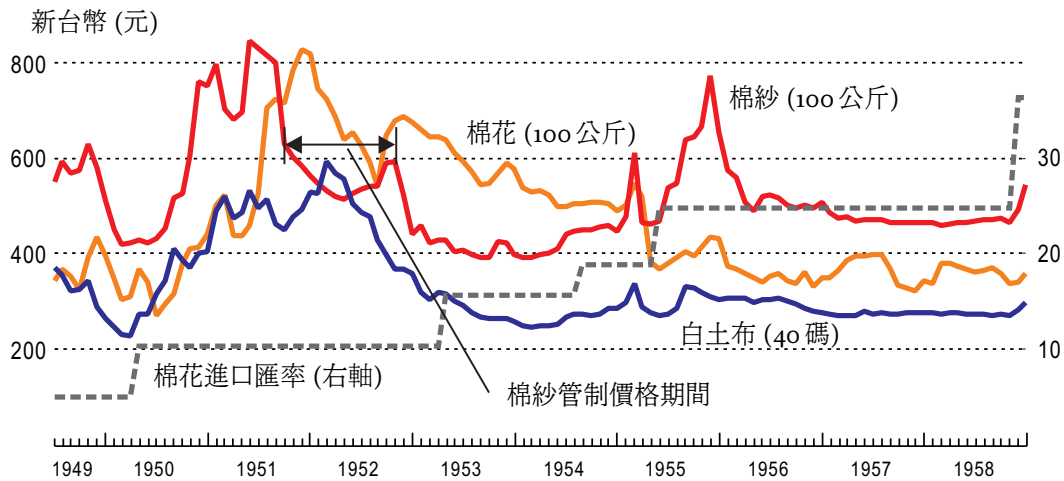


圖 6: 紡織品實質價格

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。資料來源：《臺灣物價統計月報》，各期。棉紗（100公斤）1951年6-7月無原始價格數字，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。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，造成紡紗業與織布業之利益衝突。

開放布疋進口對織布廠不利，但影響程度與匯率有關。若匯價高，進口品在國內市場上的售價較高，國內織布廠所受影響較小。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 「代紡」與「代織」

因為開放進口造成布疋價格下跌，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，與提供低利貸款。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美國經濟合作總署停配棉紗，減供棉布。²⁸「減供棉布」之提議是針對織布業，「停配棉紗」則是針對紡紗業。

²⁸李怡萱（2004），頁59, 67。

為處理美援進口之紡織相關產品之運用，1951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(中信局)。決策機構之名稱時有改變，但為了簡化說明，以下將通稱為「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，再由中信局配銷給織布廠。紡紗工廠每代紡100磅的棉花，可獲得約28磅的棉花作為報酬，這一部分的棉花紡成紗之後，可自行出售。²⁹ 以上之制度稱為「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得大量棉紗，它若將棉紗委託布廠織成布，即稱為「代織」。

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中信局所決定的。中信局也可以直接進口棉紗，配售給織布廠織成布後出售。³⁰ 此一管道的棉紗價格也是由中信局決定。不過，前面圖6顯示，棉紗實質價格從1950年6月開始快速上升，到了1951年中價格約上漲為2倍。

棉紗價格為何上漲？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。1950年，台灣生產的棉紗無法滿足國內市場需求，進口棉紗的數量占國內總供給量的30.7%，³¹ 因此，國內之棉紗價格也受國際價格的影響。

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，生管會認為「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。而每一波的管制不見效果時，生管會即擴大管制範圍。

1951年1月9日，生管會決議，民間申請棉織品進口一律暫停供給外匯。³² 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，中信局宣布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

²⁹ 李怡萱(2004)，頁62-64；許惠姍(2003)，頁50。

³⁰ 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)。

³¹ 黃東之(1956)，頁27-28。

³² 李怡萱(2004)，頁59-71。

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，美援進口棉花紡成紗之後，全部由中信局掌控，廠商不能自行拿到市場出售。

1951年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。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。

3.3 全面管制

從1949年下半年至1950年1月上旬，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，從棉花到布全部納入管制。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70%之棉紗，再配銷給織布廠。³³

1950年代初期，台灣仍籠罩在惡性物價膨脹的陰影下，政府官員擔心物價變動，並認為管制才能解決問題。例如，尹仲容分析1951年底的布價變動，結論是「... 在去年紗布分配上，都發生了問題。... 所以政府對紗布要加以管制。」³⁴ 決策官員認為，棉紗價格上漲是人為操縱的結果，但另一個解釋是：這是市場供需均衡的結果。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是紐約市場上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。

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？前面圖6顯示，棉紗之實質價格在1952年4月（512.9元/百公斤）已低於1950年8月（515.0元/百公斤），似乎顯示價格管制奏效。但事實上，國際棉紗價格早在1951年中已下跌，而國內棉紗市場之供給到了1952年已趨飽和。³⁵ 因此，即使生管會未管制，台灣的紗價也應該會下跌。

³³李怡萱（2004），頁71。

³⁴尹仲容（1952），頁64。

³⁵黃東之（1956），頁28。

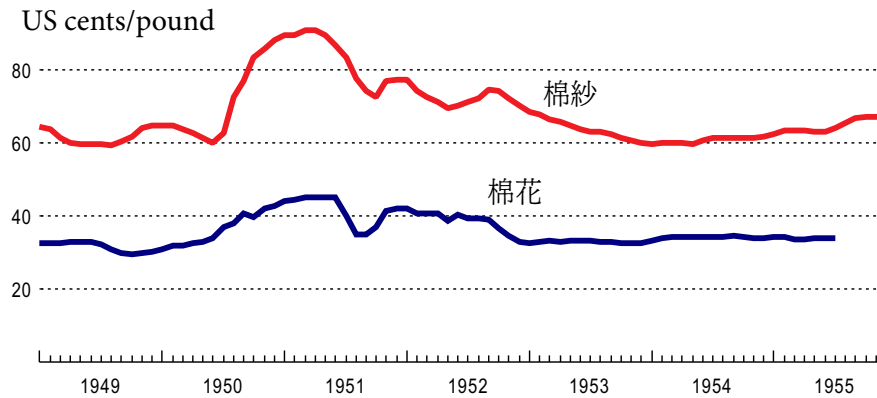


圖 7: 紐約市場棉花與棉紗批發價格

資料來源: <http://www.nber.org/databases/macroeconomic/macroeconomic/contents/chapter04.html>。

3.4 管制解除與再度管制

1952年9月, 管制措施逐漸鬆綁, 原因是棉紗價格低於限價, 價格管制已無意義。³⁶ 另一個原因可能是, 在管制之下業者的利益如何分配不易處理。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, 與紡織相關的4個公會希望政府撤銷四公會的聯營處, 「以減輕會員負擔」。³⁷

1952年9月開始, 部分省產棉紗改以競標方式出售。同年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, 紡紗廠自行從美援會購入棉花, 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。³⁸ 1954年9月, 政府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能力處理。³⁹ 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。棉紗價格上升時, 主管單位很快又啟動另一波的管制。但與1951年7月不同的是, 這一波的價格上升並非國際價格變動, 而是台灣貨物稅與關稅調升, 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

³⁶ 李怡萱 (2004), 頁 118, 131-32。

³⁷ 許惠嫻 (2003), 頁 75, 81。

³⁸ 李怡萱 (2004), 頁 125-28。

³⁹ 許惠嫻 (2003), 頁 93-94。

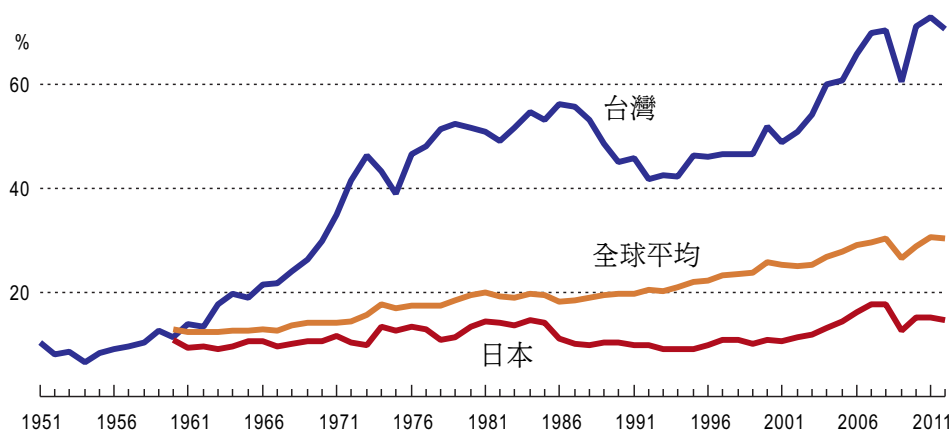


圖 8: 出口占 GDP 比例

出口含商品與服務。資料來源: 主計處, World Bank。

支紗之限價也由原先的 5,150 元調升為 7,150 元。⁴⁰

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。⁴¹

4 出口擴張

圖 8 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 8 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, 這符合經濟學者對於台灣高成長的解釋: 出口擴張帶動經濟成長。不過, 圖 8 也說明, 出口擴張是在 1960 年代初期才出現。本節以紡織業為例, 分析哪些政策造就台灣的出口擴張。

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

⁴⁰本小節以下之說明, 主要參考許惠嫻 (2003)。

⁴¹許惠嫻 (2003), pp. 126-32.

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。⁴²

1954年，台灣開始出口紡織產品（紡織纖維及其製品），但出口金額占總出口比率僅0.35%。1958年為1.26%，1959年則上升至7.55%。⁴³ 1959年，織布業之出口量占總產量的8.45%，1967年則增加為40.01%。⁴⁴ 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年代晚期之前台灣的紡織產品無法出口？

4.1 新台幣貶值

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，主要的結果重新整理於表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），折算每件棉紗所需之棉花成本是2,545元（已扣除進口稅5%）。工繳費（含工資，職員薪資，與業務費等）合計1,350元，加上運費，保險費，以及預估利潤（5%），合計每件（400磅）售價為新台幣4,367元。以官訂匯率15.60元計算，每磅是0.700美元。⁴⁵ 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。⁴⁶

表1第2欄是以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%）。⁴⁷ 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。但以上之計算顯示新台幣貶值與原料退稅有助於出口。1960年時，新台幣已貶值至40元。表1第3欄以匯率40元重新計算，若不計入稅捐，棉紗出口價格為0.541元。若計入稅捐，出口價格上升為0.623元，在國際市場上仍有競爭力。

表1的結果可以用底下的式子說明。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

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

⁴²許惠姍（2003），頁98-99。

⁴³林立鑫（1964），頁6-10，原始資料來源：台灣銀行外匯統計。

⁴⁴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。

⁴⁵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。

⁴⁶紐約棉紗價格資料來源，NBER Macrohistory Database, <http://www.nber.org/databases/macrohistory/contents/chapter04.html>。

⁴⁷1953年之貨物稅為5%，但隔年8月上漲為15%。

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 (400 磅)	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, 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。

顯然, 若匯價 e 較低 (新台幣升值), p_n 會較高, 台灣的棉紗較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。

式 (1) 是以美元計算。台灣紡紗業的棉花原料全部是進口而來, 國際棉花價格上升時, 台灣的生產成本也上升。因此, 新台幣貶值對 p_n 之影響不是透過 p_c , 而是透過 $w + t$ 。反過來說, 1950 年代台灣的勞力相對便宜, 但若官訂匯價偏低 (新台幣高估), 廉價勞力的比較利益無法發揮出來。

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。由式 (1) 可知, p_c/p_n 比率越低, 匯價上升之效果越大。以表 1 第 2 欄的數字計算, 1953 年時, $p_c/p_n = 0.58$, 若以第 3 欄的數字計算, $p_c/p_n = 0.686$ 。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, $p_c/p_n = 0.75$ 。雖然原料成本之比重偏高, 但台灣在戰後初期的薪資相當低, 故在棉紗生產上仍有比較利益。

4.2 退稅與低利貸款

上一小節式 (1) 之 w 值主要反映 1950 年代台灣的勞力成本, t 值高低則受稅制影響。1950 年代初期, 紗廠進口棉花除了繳交進口稅與貨物稅, 還要繳交防衛捐與港口捐。因此, 若原料進口可以退稅, 棉紗出口價格會下降。台灣戰後初期退稅制度的起點是 1951 年對紙帽出口的退稅。但一開始的規定是廠商僅能退稅額的一部分, 而且退稅不得採記帳

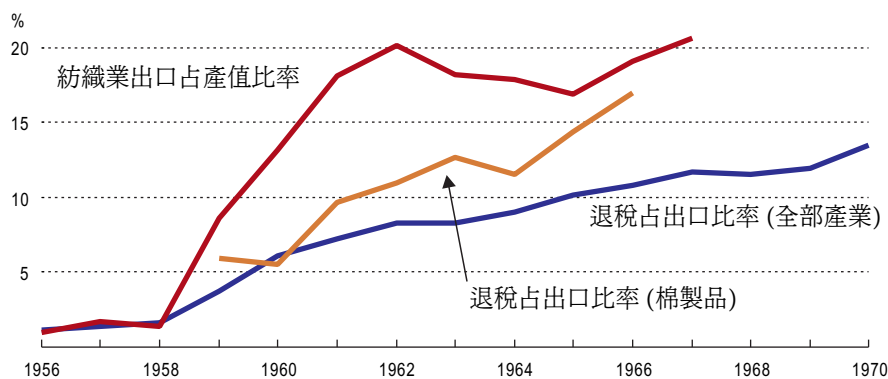


圖 9: 退稅與出口擴張

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。

方式。

1950年代晚期的改變是將沖退稅制度擴及所有產業。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, 無暇顧及原料退稅。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。⁴⁸

1950年代晚期的退稅制度擴及所有產業。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, 對廠商而言仍然是成本。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。

除了調降幣值與退稅之外, 其他重要的政策改變包括提供低利貸款與解除進口管制。國民政府接收台灣之後, 日治時期的商業銀行都轉變成公營企業。不過, 台灣銀行之外, 其他商業銀行的功能都微不足道。例如, 1950年底台灣銀行的放款餘額占金融業總放款的92.0%。⁴⁹ 但是, 台灣銀行原則上僅放款給公營企業, 民營企業之放款由其他銀行負責。

台灣戰後的紡織業大多是民營企業。紡織品未能出口之後, 很難取得銀行貸款, 只能求助於民間借貸市場。但民間利率高於銀行利率, 這對於紡織業的發展是另一項不利的因素。例如, 1952年底台銀對公私營企業放款利率是3.9% (月息), 而民間借貸市場的利

⁴⁸李文環 (2004), 頁 237-38。

⁴⁹陳榮富 (1953), 頁 29-33。

率是 6.6%。⁵⁰ 1957 年 7 月，台灣銀行開始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%。⁵¹

除了以上的政策變革之外，Scott (1979, 頁 327) 認為 1950 年代晚期出口擴張政策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。⁵² 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。⁵³

4.3 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，政策改變使台灣廉價勞力的比較利益出現。Scott (1979, 頁 363) 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 10 畫出台灣與日本的製造業男性月薪之變動，兩國的薪資都以匯率換算成美元。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。1960–80 年期間，台灣製造業的薪資平均僅日本的 24.8%。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 1950 年代的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。⁵⁴

5 結語

本文以戰後初期紡織業的發展為對象，分析台灣從「進口替代」到「出口擴張」之轉變過程。對於台灣戰後初期的經濟發展，多數研究者認為 1950 年代初期的進口替代政策為後來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間的保護政策，

⁵⁰陳榮富 (1956), 頁 90–91。

⁵¹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。

⁵²許惠姍 (2003), 頁 126–32。

⁵³許惠姍 (2003), 頁 87。

⁵⁴Lin (1973), 頁 130; Ranis (1979), 頁 236–37。

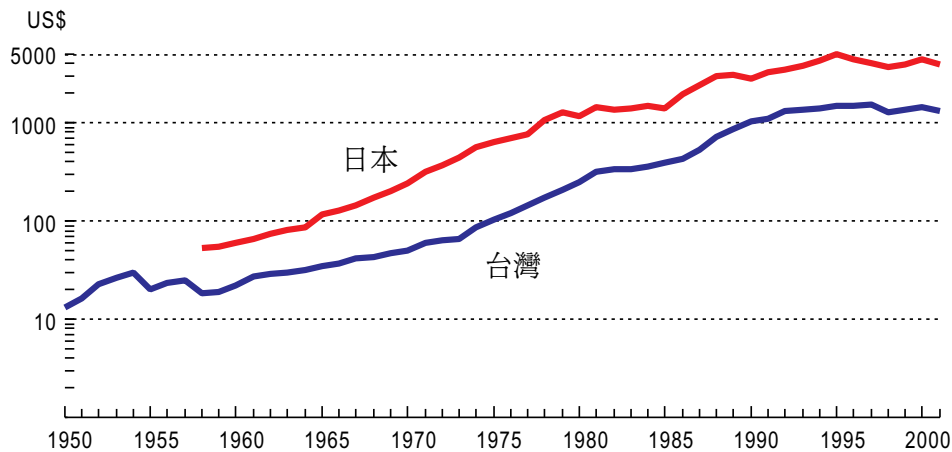


圖 10: 製造業男性名目薪資

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。

後來的出口擴張政策不會成功。

贊成保護政策者的論點之一是, 本國廠商需要時間才能學習新產業的技術。但是, 此一論點並不適用於紡織業。台灣 1950 年的紡織工廠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, 但生產技術並無問題。

那麼, 進口替代是出口擴張的基礎嗎? 若回顧政策制訂的的目標, 早期紡織業進口替代政策的動機是為了節省外匯支出。1952 年 5 月, 尹仲容 (1952, 頁 4) 在演講中指出, 政府發展紡織業的動機, 「就是節省外匯, 如何變入超為出超」, 他在演講中完全未提到台灣的紡織產品如何才能出口。而本文前面的分析也指出, 1950 年 6 月開始的一系列的管制政策, 是起源於不了解棉紗價格上漲的原因。這些管制政策對出口擴張不可能有幫助。

當然, 也有可能進口替代無意中為出口擴張奠定基礎。不過, Scott (1979, 頁 378-81) 指出, 1950 年代晚期的出口擴張是貶值與出口退稅的結果, 與進口替代政策無關。本文上一節的分析與前面表 1 所計算的棉紗出口成本, 支持他的結論。因此, 以上的政策如果在 1950 年代初期就實施, 台灣戰後的高成長應該會更早啟動。

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,”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, 62-68。
- 台灣省主計處 (1971),《中華民國台灣省統計提要: 1946年-1967年》,台中: 台灣省政府主計處。
- 吳興鏞 (2013),《黃金往事: 一九四九民國人與內戰黃金終結篇》,台北: 時報文化。
- 吳聰敏 (1994),“台灣戰後的惡性物價膨脹,”收於梁國樹 (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(4), 521-540。
- (2017),“台灣國內生產毛額之估計: 1905-1950,”臺大經濟系。
- 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(1), 23-71。
- 李文環 (2004),《台灣關貿政策策之歷史研究, 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。
- 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(3), 1-40。
- 林邦充 (1969),“臺灣之棉紡工業,”《臺灣銀行季刊》, 20(2), 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(1), 83-125。
- 胡祥麟 (1954),“臺灣管理外匯辦法之演變,”《臺灣銀行季刊》, 6(3), 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(4), 38-70。
- 陳榮富 (1953),《台灣之金融史料》,台北: 台灣銀行。
- (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 (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), 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。
- 薛月順 (2005), “陳儀主政下「臺灣省貿易局」的興衰 (1945-1947),” 《國史館學術集刊》, 6, 193-223。
- 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 (ed.), *The Philippines and Taiwan*, London: Oxford University Press, 135-309.
- Jarman, Robert L. (ed.) (1997), *Taiwan: Political and Economic Reports: 1861-1960*, 10 vols., Slough, U.K.: Archive Editions Limited.
- Lin, Ching-yuan (1973), *Industrialization in Taiwan, 1946-72*, New York: Praeger.
- 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.