

韓戰, 美援, 與經濟獨立

吳聰敏 (台大經濟系)

2020/03/26

1. 財政赤字與物價膨脹
2. 人口驟增
3. 貿易逆差: 原因與對策
4. 解除管制之路
5. 結語

經濟政策1950年代

- 幣制改革 (1949/6/15), 運台黃金
- 管制稻米出口, 肥料換穀政策
- 進口替代 (紡織品)
- 匯率管制 (複式匯率), 進口管制
- 鼓勵僑外資
- 「土地改革」

- 人口驟增一百萬; 中共企圖攻打台灣
- 美國總統杜魯門 (1950/1/5): The United States [does not] have any intention of utilizing its Armed Forces to interfere in the present situation. The United States Government will not pursue a course which will lead to involvement in the civil conflict in China.
- 失業率高, 物價膨脹, 經濟獨立, 財政赤字, 貿易逆差

本文目的

- 現象與政策間的因果關係
- 管制政策無法解決問題
- 1958-60年的制度改革: 單一匯率, 貶值為40元, 外銷沖退稅

財政赤字與物價膨脹

物價膨脹: 國小考題

1. (2) 3. 電廠 ④指定臺灣銀行發行新臺幣
民國37年，臺灣物價一日數變，甚至可以在市場上
見到一顆要價30萬元的水果。請問，當時政府施行
哪一項政策以解決這項問題？
①發行新臺幣 ②制定專賣制度 ③停止出口貿易
④禁止美元流通

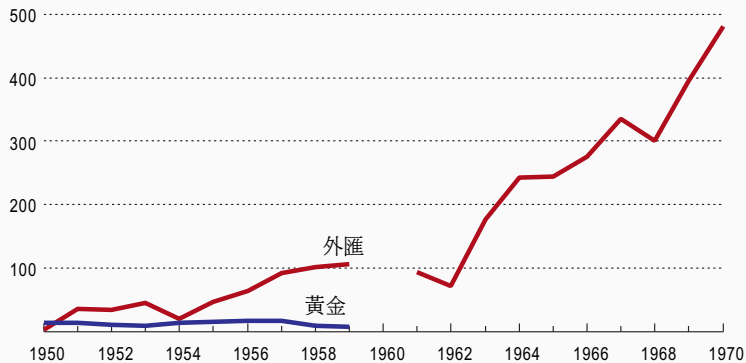
- 錯誤1: 幣制改革是民國38年
- 錯誤2: 發行新台幣不能解決物價膨脹問題
- 錯誤3: 「一顆30萬元水果」: 1948年12月, 台北市木工
每日工資6,000元, 月工資台幣18萬元

- 惡性物價膨脹如何解決?
- 吳興鏞 (2013):「國民政府運台黃金對於穩定1950年代的經濟很有幫助」
- 運台黃金總數量是2.973百萬市兩, 值新台幣1,280.87百萬元, 約占1951年稻米生產總額的85.0%
- 黃金用於何處?

「黃金儲蓄存款」

- 「黃金儲蓄存款」: 1949/5/17 開辦
- 存入 (新) 台幣, 兩週後可選擇提出黃金
- 黃金儲蓄存款辦法於 1951/12/27 被迫中止, 流失的黃金占運台黃金總量的 51.36%, 但對穩定幣值無幫助

外匯不足



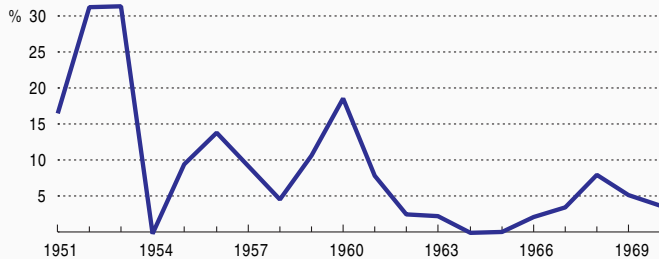
- 1950年底, 台銀外匯資產106百萬美元, 黃金7百萬美元
- 2020/2, 央行外匯存底4796.8億美元, 為1959年底的4,525.3倍
- 大約從1963年, 台銀外匯資產開始增加

- 物價膨脹是因為貨幣融通, 根本原因是財政赤字
- 美援減少使財政赤字降低
- 英國領事館報告 (Jarman, 1997): 美國駐台領事館在 5 月時已開始規畫疏散計畫, 要求在台的美國婦女與小孩先行撤離
- 韓戰: 1950/6/25
- 1950/6/27: 美國總統杜魯門派遣第七艦隊巡航台灣海峽, 以防止中共侵略台灣

物價如何穩定下來?

- 1951–65年期間, 美國對台經濟援助合計約15億美元, 軍事援助更高達25億美元
- 1951年, 台灣 GDP 為1,197百萬美元; 當年度美國經援約占 GDP: 8.4%
- Jacoby (1966, 頁194):
During the aid period, budget deficit to total expenditures was about 26%. U.S. aid outside the budget financed over 90% of the deficit.
- 美援減輕財政赤字, 解決惡性物價膨脹問題

物價膨脹率



人口驟增

人口移入

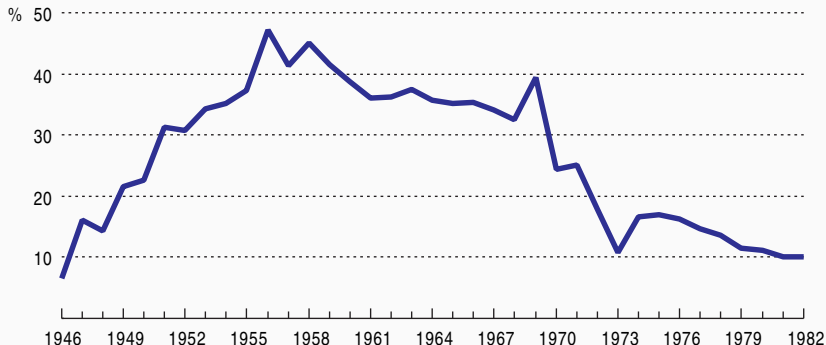
- 1949年底, 大約有一百萬人從中國大陸隨著國民政府移入 (約占原有人口的13%), 其中約一半是軍人
- 尹仲容於1949年4月到台灣, 任生管會副主任委員 (實際決策者)
- 人口驟增, 食物與衣服是否足夠?

稻米與豬肉的生產與供給

年	人口	米生產	米出口	米供給量	豬肉供給量
1935	5,761,874	1,339.5 千噸	679.9 千噸	91.69 公斤	15.78 公斤
1946	6,151,117	894.0 千噸	2.0 千噸	116.81 公斤	6.29 公斤
1949	7,708,200	1,214.5 千噸	—	135.44 公斤	8.91 公斤
1954	9,349,574	1,695.1 千噸	87.0 千噸	124.85 公斤	15.48 公斤

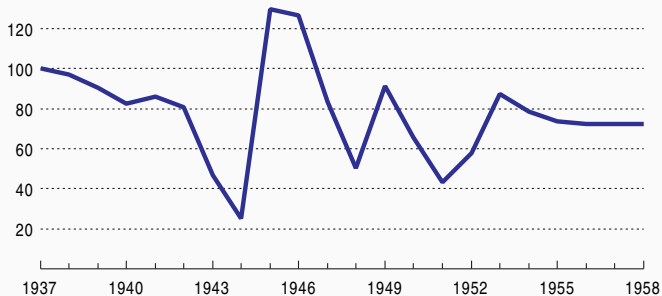
- 「1935」為 1935–39 年平均; 供給量為平均每人
- 1938 年, 蓬萊米出口占生產 77.9%
- 供給量等於生產減去出口
- 1946 年開始, 平均每人米供給增加, why? 管制稻米出口
- 1950 年代, 稻米供給足夠, 但一開始豬肉供給少於日治時期

稻米管制政策 (政府掌握的稻米占生產量比率)



- 擔心糧食不足, 管制稻米出口, 也管制分配
- 肥料換穀: 農民以稻穀交換進口肥料
- 葉新明 (1960): 1960年, 農民所付的肥料價格大約是進口成本的1.7倍

米價對零售物價指數比值

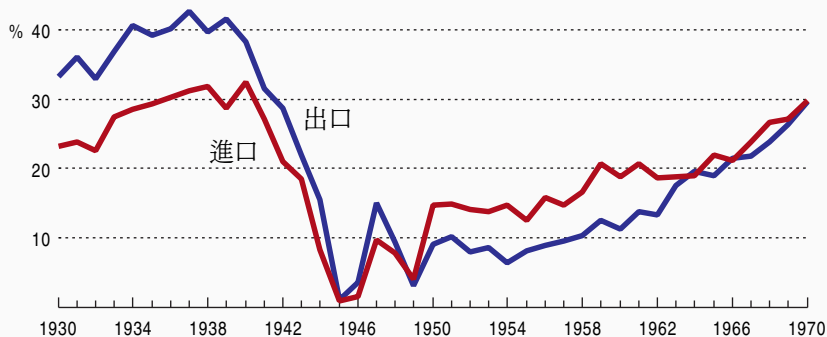


- 強制以低價收購稻米, 造成米價偏低
- 軍公教稻米配給高於正常消費量
- 肥料換穀政策於1972年終止

貿易逆差: 原因與對策

- 尹仲容 (1952a):
臺灣經濟問題的核心「仍在爭取外匯」
- 為何出現貿易逆差?

進出口占 GDP 比率

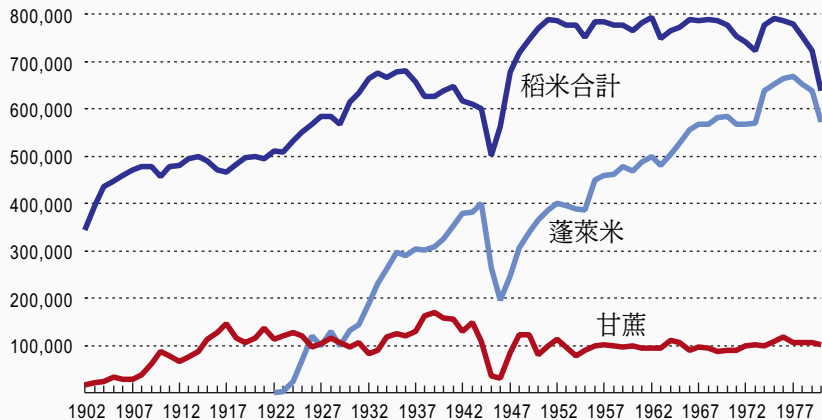


- 日治中期以後貿易順差: 稻米與砂糖出口至日本
- 1950-62: 嚴重逆差, why?
- 稻米管制出口, 砂糖出口減少

砂糖出口為何減少?

- 吳聰敏與葉彥珣 (1996): 糖業改為公營獨占後, 效率下降
- 國民政府擔心糧食不足, 政策考量稻米重於甘蔗

稻米與甘蔗種植面積



砂糖出口減少的另一個原因:

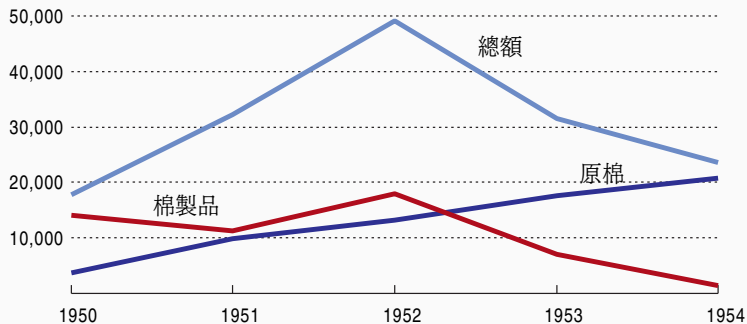
- 台灣糖業並無比較利益: 產糖成本大約是爪哇的2倍
- 尹仲容 (經濟部長, 1954): 「台灣的經濟面臨三種困難: 經濟獨立, 人口增加迅速, 與生活水準提高」
- 經濟獨立: 1950年開始, 砂糖必須在國際市場上競爭

- 如何減少貿易逆差? 或者, 逆差變成順差?
 - 增加出口—砂糖之外, 哪些產品可以出口?
 - 減少進口—進口替代 (紡織業)

進口替代 (紡織業)

- 尹仲容 (1952b): 政府為發展紡織工業的目的,「就是節省外匯, ... 變入超為出超」,
- 尹仲容 (1954): 「政府如不採取保護措施, 則新興工業永無建立之日」
- How? 管制棉紗與棉布進口
- 「代紡代織」政策: 棉花由美援管道進口, 生管會統籌分配美援進口的棉花, 棉紗, 與棉布,
- 尹仲容 (1952b, 頁 64): 管制工作有缺點, 「但不礙於管制本身原則上的正確性。」

原棉與棉製品進口金額



- 紡織品進口替代政策減少進口, 但未能達成「變入超為出超」的目標

- 外匯仍然不足
- 管制外匯與管制進口

- 1949/6/15: 新台幣兌美元匯率, 5:1
- 為何匯率是5元?
- 1937上半年至1949年6月, 台北市零售物價指數上漲倍數為154,562.3倍; 美國 CPI 上漲為1.65倍
- 若 PPP 在1937上半年與1949年6月都成立, 1949年6月新台幣的匯率應該是 8.1

- 物價膨脹造成幣值高估
- 1950年, 為建立民衆對新台幣的信心, 對進口幾乎無管制; 但進口多, 台銀的外匯更不足

- 結匯證政策目標: 鼓勵出口
- 出口商所賺入外匯之20%需以官訂匯率 (5元) 結售給台灣銀行, 其餘80%可向台銀換取結匯證, 自行在市場上出售
- 假設出口商賺入100美元外匯, 若結匯證價格為7.5元, 出口商出售80美元的結匯證可得新台幣
 $7.5 \times 80 = 600$ 元, 合計收入為新台幣700元, 故實際匯率為7.0元

管制公營事業的外匯

- 1950年1月底: 美元黑市匯率為9.28元
- 進口商直接向台銀申購外匯者非常多, 台銀的外匯日漸短絀, 外匯政策被迫改弦易轍
- 1950/2: 生管會的產金小組下令, 公營事業出口所賺取的外匯, 全部移交台灣銀行, 不得換取結匯證自行出售
- 此一時期, 台灣的出口大約80%是由公營事業所生產, 因此, 以上政策大幅提高台銀所掌握的外匯

- 1950/3: 進口商「得按照政府議定的結匯證價格, 向台灣銀行申請代購結匯證」, 價格訂為是7.5元
- 「凡係生產建設所需之機器, 原料」, 經審核通過者, 仍適用5元之匯率
- 結匯證價格原本市場決定, 改成官訂

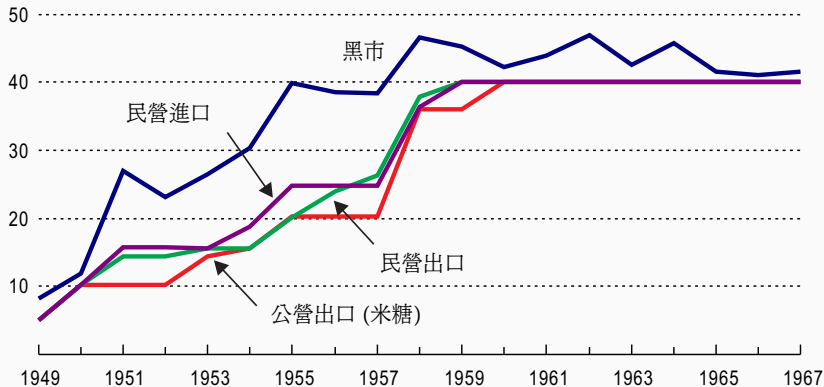
管制進口, 管制外匯

- 結匯證價格上漲, 但是, 「進口申請, 擁擠如故」
- 1950/12/9, 省政府放棄自由結匯辦法, 採行進口外匯審核辦法, 並規定結匯證價格為10.3元
- 1951/1: 所有進口都需要事先申請; 結匯證價格為10.3元, 黑市為14.02元
- 1951/4/9, 行政院公佈金融新措施, 「黃金 (條塊) 外匯, 今後只許人民持有, 不准自由買賣」

複式匯率

- 1951/4: 民營事業出口的匯率是14.73元。公營事業以及「重要原料」進口向台銀購買外匯的匯率是10.30元, 民營事業進口的匯率是15.95元
- 沈雲龍 (1972):「形成複式匯率 ... 用意在以差別待遇, 達成維持出口, 限制進口, 平抑物價及鼓勵生產之多種目的」

新台幣對美元匯率 (年底)



- 1955/3: 匯率種類達16種, 從15.55元到24.78元
- 貿易仍然逆差

楊子木材公司貸款案

- 1955/3/19: 尹仲容因楊子木材公司貸款案, 自行辭去
中信局局長與經濟部部長兩職
- 1956/2/29: 法院宣判尹仲容無罪
- 1957/8: 尹仲容復出, 行政院經濟安定委員會秘書長

解除管制之路

貿易與匯率制度改革

- 1950年代, 各種管制政策成效有限, 剩下來唯一的道路是擴張出口
- 1958/3: 行政院改組, 嚴家淦回任財政部長, 尹仲容擔任外匯貿易審議委員會; 兩人合作推動貿易與匯率制度改革
- 1958/4/12: 行政院公布「改進外匯貿易方案」, 民營事業出口之匯率由26.35元貶為36.08元, 公營事業 (糖米出口) 則由20.35元變成24.58元
- 1961/6: 單一匯率40元

- 尹仲容 (1957):「台灣產品之不能出口,外匯率之不合實際,固為重要原因,但因外匯管制而發生之手續,繁重複雜,其對外銷之影響,更不能不特別予注意。」

- 官訂匯率 40 元
- 若 PPP 在 1937 上半年與 1949 年 6 月都成立, 1958 年 12 月新台幣的匯率應該是 46.8
- 1958/12: 黑市匯率 46.58
- 官訂匯率仍然高估

棉紗外銷價格估算 1954年調查

匯率	15.6	26.5	40.0
原棉價格	2,545	4,310	6,505
工繳費	1,350	1,350	1,350
...			
利息	80	136	205
利潤 (約售價 5%)	227	329	455
合計 (400磅)	4,367	6,281	8,662
棉紗成本 (美元/磅)	0.700	0.593	0.541

- 1960: 若計入稅捐, 棉紗出口價格上升為0.623 元
- 1953/6: 美國紐約市場棉紗批發價格是 0.639 美元

- 新台幣貶值
- 外銷沖退稅: 全部產業合計, 1956年的退稅僅占出口總額的1.1%, 1960年上升為6.1%, 1965年再上升為10.1% (吳聰敏, 2016)

結語

政策為何改變?

- 政策改革推動者: 尹仲容與嚴家淦
- 尹仲容早期是管制者, 為何變成改革者?

- 1958年台灣推動外匯與貿易政策改革時, 8/23, 中共對金門發動砲戰, 美國第7艦隊奉命戒備台灣海峽
- **美援**: 經濟援助之外, 最重要的貢獻是維護台灣的安全

bibliography

References



尹仲容 (1952a), “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。



尹仲容 (1952b), “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。



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 (2016), “從經濟管制到出口擴張: 1946-1960,” 臺大經濟系。



吳聰敏與葉彥珣 (1996), “台灣糖業國的沒落: 從甘蔗原料收購制度的角度觀察,” 台大經濟系。



沈雲龍 (1972), 《尹仲容先生年譜初稿》, 台北: 傳記文學。



葉新明 (1960), “當前糧食問題之前剖析,” 收於黃登忠 (編), 《臺灣百年糧政資料彙編》, 2輯, 台北: 臺灣省政府糧食處, 8-65-8-71。



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.