

國史館「檔案·歷史」系列演講

美援與台灣戰後的高經濟成長

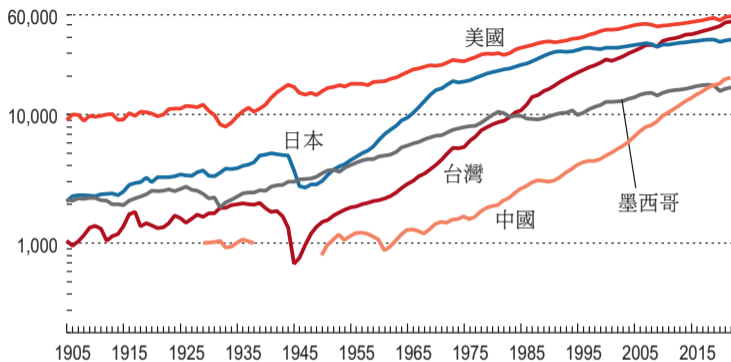
吳聰敏 (台大經濟系)

2024/11/7

1. 前言與摘要
2. 惡性通膨
3. 貿易逆差
4. 「八點財經措施」
5. 台灣的比較利益

前言與摘要

台灣的高成長



- 1960–2000年期間,台灣的人均 GDP (PPP) 年增率為 6.2%, 全球第一
- 人均 GDP 即人均所得, 代表生活水準; 因此, 1960–2000年期間, 台灣人生活水準之提升全球之一
- 1960年, 墨西哥是台灣的 2.2 倍; 2000年, 墨西哥變成台灣的 47.1%



How to make a miracle?

- 亞洲四小龍的高成長是奇蹟 (miracle)
- Lucas, Jr. (1993): how to make a miracle?
- 台灣的高成長是出口擴張 (紡織業與電子業) 帶動
- 吳親恩 (2023): “出口導向經濟的發展 ... 關鍵在於技術官僚能同時運用「產業政策」...”, 意思是說, 高成長是國民黨的技術官僚, 例如, 尹仲容、孫運璿、李國鼎等人的功勞, 而且是產業政策成功
- 何謂產業政策?

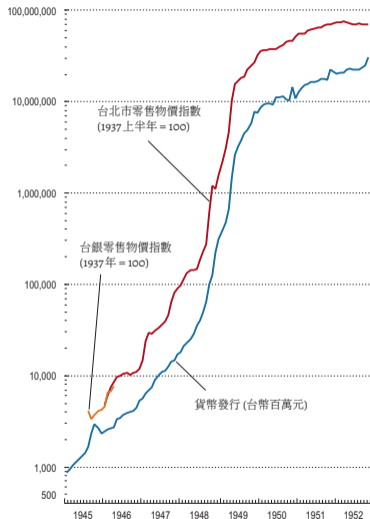
- 產業政策即管制政策: 進口管制, 匯率管制, 價格管制 ...
- 今天的管制政策: 油電凍漲、蛋價管制、風電國產化、阻升新台幣、學費管制 ...
- 管制可以促進經濟成長?

- 台灣的高成長是因為出口擴張,但事實上,1950年代台灣的產品無法出口
- 為何1960年紡織品開始出口? 電子產品出口是1965年
- 紡織品無法出口是因為新台幣幣值高估(匯率管制)
- 出口擴張則是因為匯率與貿易管制鬆綁(1958-1961年)
- 管制鬆綁則是因為美援(安全分署與合作分署)的施壓與利誘

- 管制 (產業政策) 不是高成長的原因
- 管制鬆綁 (市場經濟制度) 才啟動高成長
- 台灣如何陷入管制? 管制如何鬆綁? — 從惡性通膨說起

惡性通膨

惡性通膨: 1945-1950



- 1945年8月, 日本戰敗投降, 國民政府接收台灣, 惡性通膨接著出現
- 從1946年6月到1949年6月, 物價指數之平均年增率為1,061%
- 惡性通膨為何發生? 國民黨在大陸財政崩潰 (國共內戰)

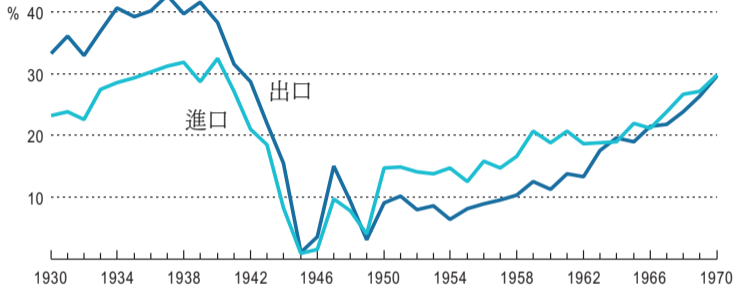
- 國民黨在大陸入不敷出, 台灣又剛落入手中, 結果 ...
- Tingle (1997, 頁 235) (英國駐淡水副領事): 「台灣被中央政府榨乾」 (“The Central Government is a heavy drain on the island”)
- 如何榨乾? 公庫墊款, 價格管制, 公營企業, ...
- 因為通膨嚴重, 1949/6/15 實施幣制改革, 4 萬元換 1 元; 新台幣兌美元匯率為 5 元, 有史以來「最甜蜜的」價位

- 國民黨於 1949 年 12 月撤退到台灣, 但毛澤東即將攻打台灣, 財政赤字與惡性通膨的壓力有增無減
- 1950 年 1 月, 美國總統杜魯門宣布, 不再介入中國內戰; 美國駐台使館已準備撤離
- 天外飛來救星 (*Deus ex Machina*): 韓戰爆發 (1950/6/25)
- 美國政策改變, 對台軍事援助與經濟援助 (1950-1965)
- 北韓的領導人金日成是天外飛來的救星

- 到了 1953 年, 惡性通膨問題大體上解決, 但是, 貿易逆差的問題未解
- 貿易逆差: 進口大於出口

貿易逆差

進出口占 GDP 比率



- 日治時期, 台灣對日本有龐大的順差: 米糖出口
- 1950年代出現逆差, 原因是稻米管制出口, 而糖業無比較利益
- 日治時期, 糖業帝國是關稅 (管制) 政策所建立的

- 面對貿易逆差, 政府官員的對策: **管制, 管制, 再管制!**
 - 紡織品進口替代 (自行生產紗織品即可減少進口)
 - 貿易管制 (管制進口以減少外匯消耗)
 - 外匯管制: 民間不得彼此交易外匯, 所有外匯買賣經由台灣銀行
 - 匯率管制 (多元匯率制度):
例如, 進口匯率 15 元, 出口匯率 24 元

- 假設匯率原先是 15 元
- 若貶值為 24 元, 對出口有利, 但進口肥料與棉花的價格會上升, 可能造成通膨
- 多元匯率制度: 進口匯率維持 15 元, 而出口匯率變成 24 元
- 因為擔心貶值會造成通膨, 故新台幣幣值仍然嚴重高估
- 紡織品無法出口

匯率與紡織品出口 (新臺幣元)

	1953年	1957年	1960年
匯率	15.6	26.5	40.0
原棉價格	2,545.1	4,309.5	6,504.9
工繳費	1,350.0	1,350.0	1,350.0
出口打包	80.0	80.0	80.0
...			
利潤 (假設占售價 5.3%)	219.8	316.1	436.0
棉紗出口售價 (美元/磅)	0.700	0.593	0.541

- 1953年6月, 紐約棉紗批發價格每磅為0.639美元; 故匯率為15.6元時, 出口會賠錢
- 匯率為40元時, 出口有利潤

- 1954年8月10日,美國經濟顧問團 (Economic Advisory Group) 來到台灣,提出改革建言,建議解除經濟管制,其中之一就是匯率調整到符合市場價位的水準

「穩定重要物品的價格」

- 雖然美方提出建議,但財政部長徐柏園不為所動,匯率管制變本加厲,而且,新台幣幣值仍然高估
- 徐柏園為何不讓新台幣貶值? — 為了「穩定重要物品的價格」(外匯貿易委員會, 1969, 頁3-7)
- 徐柏園管制匯率是擔心造成通膨,但是,通膨的原因是財政赤字,蔣中正仍想反攻大陸;管制匯率治標不治本

1958年4月:〈改進外匯貿易方案〉

- 1958年4月12日, 行政院公布〈改進外匯貿易方案〉及〈外匯貿易管理辦法〉
- 1945年以來的「管制, 管制, 再管制」的政策終於改變, 這也是台灣出口擴張的起點
- 在改革之前, 多元匯率制度, 民營出口的匯率是24.78元; 到了1961年變成單一匯率制度, 匯率為40元

為何改革會出現?

- 為何改革會出現?
- 以往的解釋: 尹仲容與嚴家淦聯手推動; 事實上, 真正的推手是美援 (安全分署與合作分署)

「八點財經措施」

- 1958年2月, 合作分署分署長郝樂遜 (Wesley C. Haraldson) 上任, 前一任為卜蘭德 (Joseph L. Brent)
- 1959年6月, Haraldson 建議縮減國防支出以提高儲蓄
- 1959/12/3: 美國國際合作總署薩西奧 (Leonard J. Saccio) 代總署長訪台, 建議國民政府提出計劃以加速經濟發展, 若計劃具體可行, 合作總署會考慮增加援助
- 尹仲容 (美援會副主委) 很快提出〈經濟建設四年計劃〉, 但被郝樂遜打回票, 理由是「不具體」; 尹仲容立刻提出修正計劃, 又被打回票

- 尹仲容請問 Haraldson, 能否寫下書面建議?
- Haraldson (1959/12/20): *An Outline of An Accelerated Economic Development Program* (《加速經濟發展計劃大綱》, 簡稱為「八點財經措施」)
- 目標是要創造有利於民營企業的環境: “to develop a favorable, promising business climate”

Haraldson (1959):「八點財經措施」

-
- | | |
|------------------|-----------------|
| (1) 確實控制每年的軍事預算 | (5) 解除貿易管制 |
| (2) 非膨脹性的財政與貨幣政策 | (6) 成立公用事業管理委員會 |
| (3) 稅制改革 | (7) 建立資本市場 |
| (4) 單一而且符合現實的匯率 | (8) 公營事業民營化 |
-

- (1), (2): 控制財政赤字以抑制通膨壓力
- (3): 鼓勵民營企業
- (4), (5): 1961年, 匯率調整為40元, 紡織品出口擴張啟動
- (6), (8): 沒做 (財經官員不想放棄管制的工具)

「十九點財經措施」(1960/1)

表 21.3: 美援會的「十九點財經措施」: 1960年1月

- | | |
|--|---|
| 1. 鼓勵儲蓄解約消費 | 11. 改進預算制度, 並推行績效預算制度 (2年) |
| 2. 建立資本市場 (1年) | 12. 取消變相補貼, 以使軍政之真實費用及公營事業之真實盈虧能明白表現 (2年) |
| 3. 解除或放寬對民營企業之管制 | 13. 取消對公務人員之變相補貼及福利, 提高薪資, 並實行退休制度 (1年) |
| 4. 公營企業民營化 | 14. 對軍費之支出, 加強稽核 (1年) |
| 5. 檢討資金融通、稅收與外匯貿易管理辦法, 以鼓勵民間投資 (1年) | 15. 建立中央銀行制度 (立即推行) |
| 6. 檢討設廠申請、工業用地手續、出入境手續及所有設廠申請及經營企業有關法令, 以鼓勵投資 (1年) | 16. 所有辦法存放款業務之機構一律納入銀行系統, 受代理中央銀行之台灣銀行之控制 (1年) |
| 7. 檢查公營事業 (包括軍事生產事業) 現有設備, 以求其充份利用 (2年) | 17. 現在各銀行之業務, 將依其性質嚴格劃分, 並由政府依銀行法嚴格監督 (1年) |
| 8. 對於公用事業費率之決定, 謀求長期解決辦法, 並考慮設立公用事業委員會 (1年) | 18. 建立單一匯率制度, 並儘量放寬貿易管制, 以求新台幣能自由匯兌 (2年) |
| 9. 國防費用 (按固定幣值) 暫時維持目前之數額 (1年內作一檢討, 然後執行) | 19. 簡化出口結匯手續, 以鼓勵出口; 加強與國外之商業接觸, 以謀求出口擴張 (長期努力) |
| 10. 整頓改革租稅制度及稅務行政 (2年) | |

美援會依據郝樂遜的「八點財經措施」, 發展成為「十九點財經措施」; 後者之內容並未超過前者, 但加上預計完成的時間表。

台灣的比較利益

- 台灣電子業發展初期, 全部是外國廠商來台灣設廠
- 但是, 外國廠商可能選擇墨西哥或拉丁美洲國家
- Lowe and Kenney (1998):

"In 1970, an observer of the investment by the consumer electronics multinationals in Mexico and Taiwan could not have predicted the marked difference in the development of these two countries. The contrast between the Mexican and Taiwanese electronics could not be more striking."

- 外國廠商為何來台灣? Arthur D. Little (1973, 頁 1):
 - 低工資的勞動力充沛, 遍及各種技術水準 ... 生產力高
 - 無勞資糾紛
 - 基礎建設良好
 - 政府對直接外人投資的態度積極, 而且政策方向一致
- Haraldson (1959): "To develop a favorable, promising business climate ... Taiwan will prove to be increasingly attractive to foreign investor."

Wilson (1992, 頁 13):

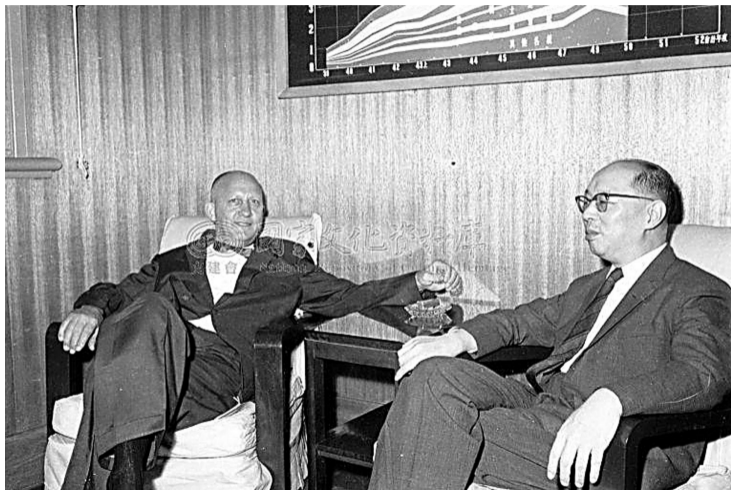
“Why the rest of Latin American have been relatively untouched by assembly industry?”

*“It was the deep, prolonged commitment to **import substitution** as the primary industrial development strategy adopted by most Latin American governments.”*

卜蘭德 (Joseph L. Brent)



郝樂遜 (Wesley C. Haraldson)



參考文獻



外匯貿易委員會 (1969), 《外貿會十四年》, 台北: 行政院外匯貿易委員會。



吳親恩 (2023), 《經濟奇蹟的三大推手!》, URL:

https://research.sinica.edu.tw/chin-en-wu/?fbclid=IwAR3B_sdrpoYti4vkkDM-_76pUg3HSMYATAIH2YASuCKfAV_kDUXG7SeaM0 (visited on 11/08/2023)。



Arthur D. Little (1973), *Perspective on Industrial Investment in Taiwan*, Taipei: Industrial Development and Investment Center, Ministry of Economic Affairs, Republic of China.



Haraldson, Wesley C. (1959), "An Outline of An Accelerated Economic Development Program," Academia Historica: 006-010502-00017-007.



Lowe, Nichola and Martin Kenney (1998), "To Create an Industry: The Growth of Consumer Electronics Manufacturing in Mexico and Taiwan," *Science, Technology & Society*, 3(1), 49–73.



Lucas, Jr., Robert E. (1993), "Making a Miracle," *Econometrica*, 61(2), 251–272.



Tingle, G.M. (1997), "An Appreciation of the Administration and Situation in Formosa after Fifteen Months of Chinese Control," in Robert L. Jarman (ed.), *Taiwan: Political and Economic Reports: 1861–1960*, vol. 8, Slough, U.K.: Archive Editions Limited, 233–239.



Wilson, Patricia A. (1992), *Exports and Local Development: Mexico's New Maquiladoras*, Austin: University of Texas Press.