

台灣經濟四百年

國際臺灣學研究中心

美援與台灣戰後的高經濟成長

吳聰敏 (台大經濟系)

2024/9/19

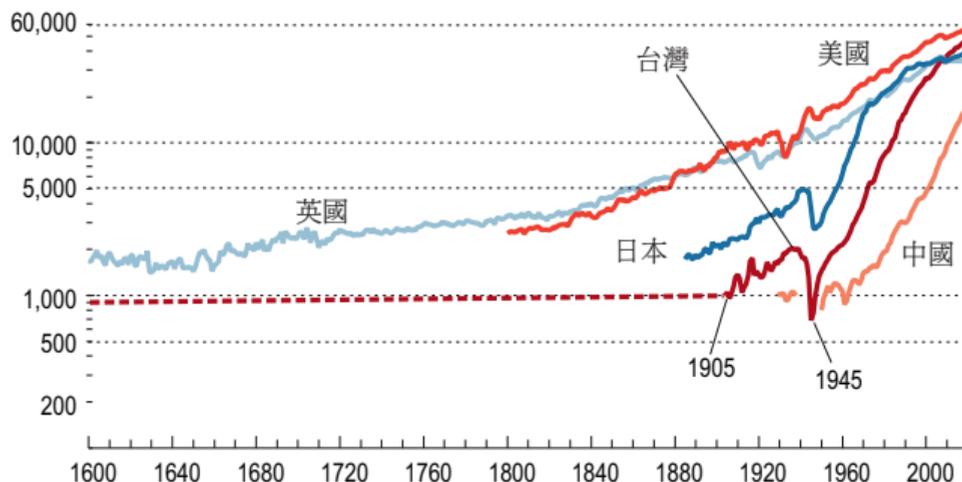
1. 惡性通膨
2. 貿易逆差
3. 「八點財經措施」
4. 「有利於民營企業的環境」
5. 「女工效率很高」

- 日本政府從 2022 年 1 月起補貼油價 (暫定於 2024 年底終止), 補貼油價之政策預估可使通膨率下降 0.5% (“reduce the consumer inflation rate by more than 0.5 percentage point a month on average”) (*Reuters*, [2024](#))

- 日本政府從 2022 年 1 月起補貼油價 (暫定於 2024 年底終止), 補貼油價之政策預估可使通膨率下降 0.5% (“reduce the consumer inflation rate by more than 0.5 percentage point a month on average”) (*Reuters*, 2024)
- 台灣也有平穩油價政策, 而且更早以前就有

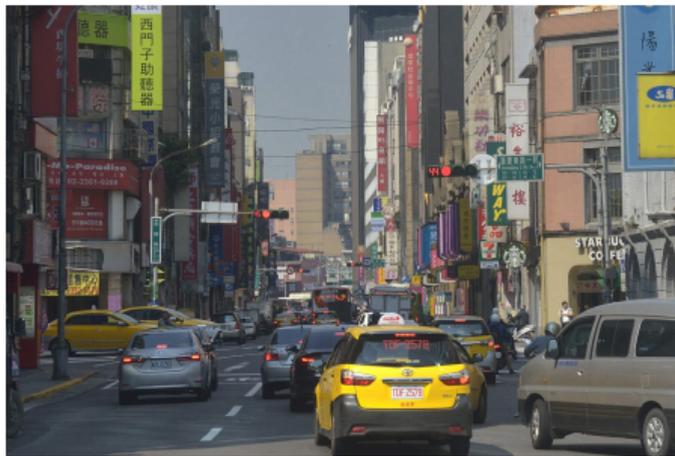
- 日本政府從 2022 年 1 月起補貼油價 (暫定於 2024 年底終止), 補貼油價之政策預估可使通膨率下降 0.5% (“reduce the consumer inflation rate by more than 0.5 percentage point a month on average”) (*Reuters*, 2024)
- 台灣也有平穩油價政策, 而且更早以前就有
- 管制政策未必能達成所宣稱的目標, 但一定有成本

經濟成長 (人均 GDP (PPP), 2011 US dollar)



- 人均 GDP 即人均所得, 經濟成長使所得上升
- 世界各國在工業革命 (大約 1800 年) 以前都是傳統農業經濟; 西歐國家在工業革命之後出現現代經濟成長 (modern economic growth)
- 台灣的現代經濟成長出現在日治初期

台北市衡陽路: 1895 與 2018

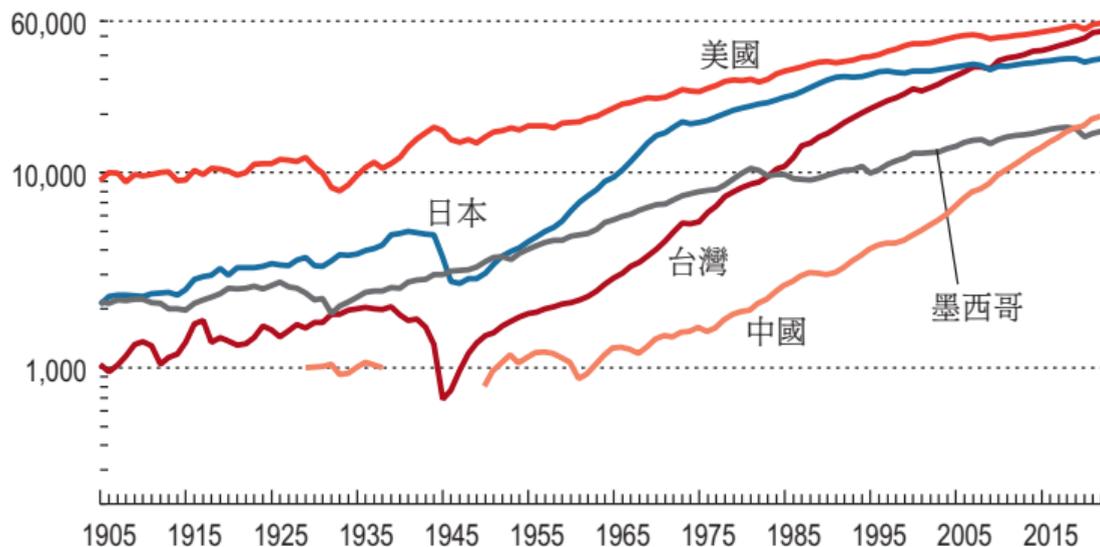


- 經濟成長使生活水準提高
- 從 1905 到 2022 年, 台灣的人均 GDP 增加為 50.9 倍
- 所有國家都跟台灣一樣, 所得水準提高那麼多? **並非如此**



- 加德滿都市中心 (2010年)
- 尼泊爾 1913–2022年, 所得上升為3.1倍

台灣與福建



- 清朝統治末年, 台灣與福建都是傳統農業經濟, 所得水準差異不大
- 大約 50 年後, 1938 年中國的人均 GDP 是台灣的 50.6%
- 2022 年之比例為 36.2%, **Why?**



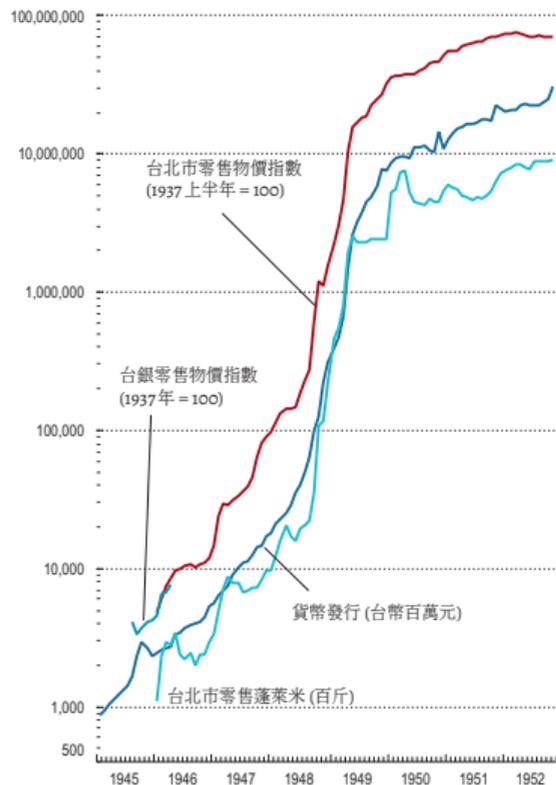
- 台灣高成長期間, 1960-2000, 人均 GDP 增加為 12.4 倍
- 2000-2022 年, 台灣的人均 GDP 增加為 2.0 倍

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?
- 吳親恩 (2023): “為何臺灣 ... 出口導向型經濟 可以成功發展? 關鍵在於技術官僚能同時運用「產業政策」...”
意思是說, 高成長的奇蹟是國民黨的技術官僚, 例如, 尹仲容、孫運璿, 李國鼎等人, 創造出來的
- 何謂產業政策? 進口管制, 價格管制, 匯率管制, ...
- 證據? — 從 1945 年日本戰敗投降說起

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%
- 1948/6到1949/6, 物價指數上漲為107.2倍, 平均月膨脹率47.64%
- 惡性通膨為何發生? 國民黨在大陸財政崩潰 (國共內戰)

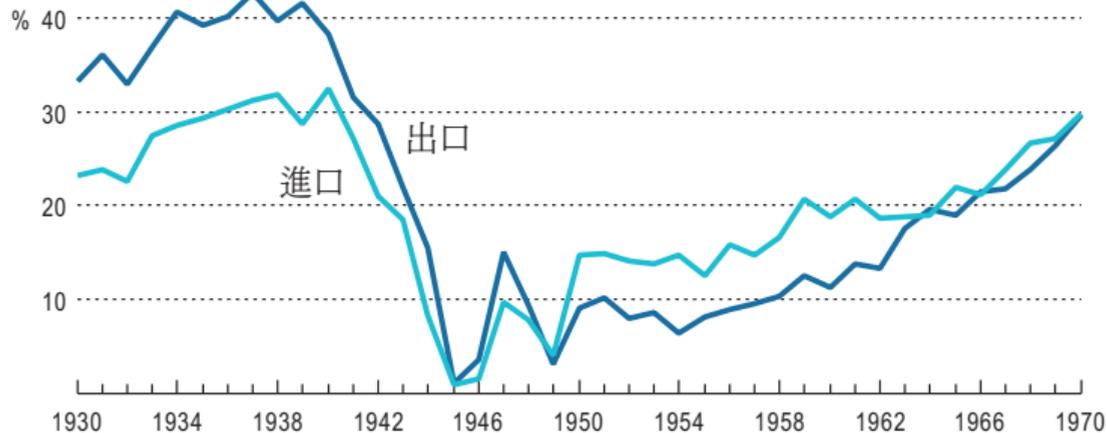
- 國民黨在大陸入不敷出, 台灣又剛落入手中, 結果 ...
- Tingle (1997, 頁 235) (英國駐淡水副領事): 「台灣被中央政府榨乾」 (“The Central Government is a heavy drain on the island”)
- 手段: 經濟管制, 公營企業, 公庫墊款, ...
- 1947年的228是政治管制的後果, 但也是「榨乾」的後果
- 因為通膨嚴重, 1949/6/15 實施幣制改革, 4萬元換1元, 兌美元匯率為5元, 新台幣有史以來「最甜蜜的」價位

- 國民黨於 1949 年 12 月撤退到台灣, 但毛澤東即將攻打台灣, 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
- 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, 美援大體上解決財政赤字問題, 但蔣中正仍一心一意想要反攻大陸, 仍有一些隱藏的財政赤字

- 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年代的逆差很大; 1962年起逆差縮減
- 1980年起持續的順差, 出口帶動高經濟成長

- 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)
 - 匯率管制 (例如, 進口匯率 15 元, 出口匯率 24 元)
- 官員擔心, 貶值會造成通膨, 結果, **新台幣幣值仍然嚴重高估**, 台灣的產品在國際市場上的價格偏高, 無法出口
- 紡織品無法出口, 也無法減少貿易逆差

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; 但匯率為40元時, 出口有利潤

「穩定重要物品的價格」

- 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
- 但是, 財政部長徐柏園不顧美方的建議, 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)

穩定價格政策的成本

- 管制政策未必能達成所宣稱的目標, 但一定有成本
- 日本補貼油價 — 財政赤字擴大, 暖化持續 (Japan News Editorial, 2024)
- 台灣的油電凍漲 — 財政赤字擴大, 補貼有錢人, 全球暖化
- 1950年代的匯率管制無法使貿易逆差減少, 但造成紡織品無法出口, 經濟無法成長
- 匯率管制是擔心新台幣貶值造成通膨, 但通膨的壓力來源是財政赤字, 蔣中正仍想反攻大陸

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, 民營出口的匯率是24.78元, 到了1961年匯率調整為40元
- 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」)

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): “to develop a favorable, promising business climate” (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。

「有利於民營企業的環境」

出口擴張的高成長

- 紡織業從 1950 年就出現, 但三年之後已停滯, 因為紡織品無競爭力無法出口; 匯率改革之後, 1961 年才開始出口
- 1964 年起, 歐美日電子大廠前來設廠, 台灣電子業的起點
- 吳親恩 (2023): “為何臺灣 ... 出口導向型經濟可以成功發展? 關鍵在於技術官僚能同時運用「產業政策」...”, 但以上的說法是事實不符
- 事實是: 安全分署與合作分署的施壓與利誘, 才使管制政策改變, 台灣才走上高成長之路

「置於完全保護之下」

- 「八點財經措施」之後, 財經官員管制的思維並未改變
- 李國鼎 (1961):
「大多數的落後國家, 在其經濟發展的初期, 都有政府策劃領導, 我們也沒有例外 ... 政府不但重視民營事業的發展, ... 還給予種種的扶植與保護。... 所給予的保護則有關稅與貿易及外匯管制, 尤其貿易及外匯管制已將台灣的工業置於完全保護之下。」

- 但是, 紡織業與電子業的出口所帶動的高成長不是因為保護政策, 而是因為台灣具有工資低與勞動力品質高的比較利益
- 1950年代紡織品無法出口, 原因是管制政策 (新台幣幣值高估), 抹除了台灣的比較利益之優勢

卜蘭德 (Joseph L. Brent)



郝樂遜 (Wesley C. Haraldson)



20世紀初的基礎建設: 後藤新平



「女工效率很高」

- 1950年代: 收音機, 傳統電視機
- 1962年起, 日本的電視機大量出口到美國
- 美國國內市場競爭激烈, 工會與民權運動活躍, 美國銷售商從國外進口, 電子大廠則把生產線移到海外
- 移到哪裡去? — 墨西哥, 拉丁美洲, 亞洲, 非洲, ...

Hu (1966):

好幾位在台灣設工廠的美國經理人告訴我, 他們所僱用的女工效率很高。平均來講, 台灣女工學某一項作業所需要的時間, 比美國女工少三分之一, 而且做得更好。但是, 她們領的月薪僅20美元, 美國的工資則是300美元

- 台灣的勞力成本低, 但是, 墨西哥與中南美洲的有利條件是離美國近, 運輸成本低

- 台灣的勞力成本低, 但是, 墨西哥與中南美洲的有利條件是離美國近, 運輸成本低
- 事後看來, 歐美廠商並未前往中南美洲, 而是選擇來台灣

- 台灣的勞力成本低, 但是, 墨西哥與中南美洲的有利條件是離美國近, 運輸成本低
- 事後看來, 歐美廠商並未前往中南美洲, 而是選擇來台灣
- 原因是運輸成本的影響不大?

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.

- 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.*

- 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.*

- 事實上, 台灣在 1950 年代也有進口替代政策 (紡織業)

- 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.*

- 事實上, 台灣在 1950 年代也有進口替代政策 (紡織業)
- 幸運的是, 在美援的施壓與利誘下, 管制政策部分解除

Arthur D. Little (1973, 頁 1):

- 低工資的勞動力充沛, 涵蓋各種技術水準, 可訓練, 且生產力高
- 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

- TSMC (台積公司) 的源起
- 從 Coase 理論 (The Nature of Firm) 解釋純晶圓代工
- 純晶圓代工模式為何成功?
- TSMC 的技術為何能超越 Intel?

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-_76pUg3HSMYATAIH2YAQsuCKfAV_kDUXG7SeaM0 (visited on 11/08/2023)。



李國鼎 (1961), “論臺灣的工業發展,” 1(6), 收錄於《台灣的工業化》, 台北: 資訊與電腦雜誌社 (1999)。



Arthur D. Little (1973), “Perspective on Industrial Investment in Taiwan,” Report No. 5 for the Council for International Economic Cooperation and Development.



Hu, K.P. (1966), “The Growing Electronics Industry on Taiwan,” *Industry of Free China*, 26(6), 28–33.



Japan News Editorial (2024), *Gasoline Subsidies: It's Time to Phase out Government Program*, URL:

<https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20240421-181684/> (visited on 04/21/2024).



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.



Reuters (2024), *Japan PM extends fuel subsidy, support for domestic utility bills*, URL:

<https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-PM-extends-fuel-subsidy-support-for-domestic-utility-bills> (visited on 06/21/2024).



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.