

台灣經濟四百年

國立政治大學社會科學學院 PPESA

美援與台灣的高成長

吳聰敏 (台大經濟系)

2023/5/23

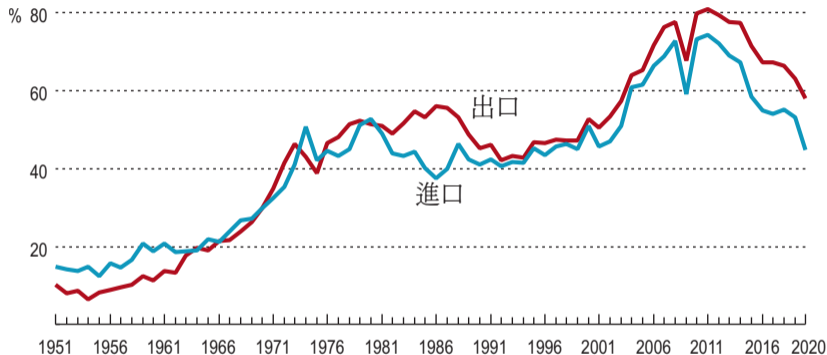
1. 台灣 1950 年代: 管制的年代
2. 美國經濟顧問團
3. 外匯貿易研究小組
4. 台灣 1958 年
5. 「八點財經措施」
6. 有利於民營企業發展的環境

台灣 1950年代: 管制的年代

台灣 1950 年

- 對外情勢: 毛澤東即將攻打台灣
- 經濟問題
 - 物價膨脹
 - 貿易逆差
 - 高失業率
- 美援: 1950–1965 年
 - 到了 1953 年, 物價已經穩定 (美援解決財政赤字問題)
 - 但是, 貿易逆差問題未解

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, 逆差; 1962年起逆差縮減, 1980年起, 開始持續的順差

如何減少國際收支逆差?

- 國民政府的**管制政策**
 - 紡織品進口替代 (1950年起)
 - 貿易管制 (管制進口以減少外匯消耗)
 - 匯率管制 (複式匯率制度)
- 美援安全分署的建議 (1954年起)
 - 解除管制, 單一匯率, 且匯率水準符合市場供需之價位
 - 台灣的產品若能出口, 國際收支逆差即可減少, 甚至變成順差

匯率的演變

- 1949年6月15日: 匯率是5元
- 物價膨脹持續, 匯率若由市場供需決定, 新台幣會貶值
- 政府官員擔心, 新台幣貶值會使進口品 (肥料, 棉花等) 的價格上揚, 引發物價上揚

匯率管制政策

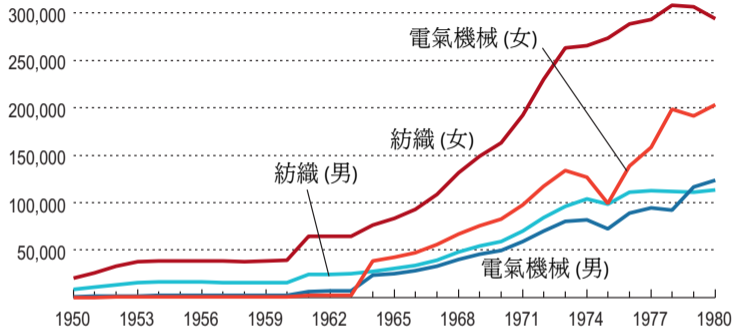
- 管制匯率: 官員擔心貶值會引發物價膨脹, 故實施匯率管制, 新台幣匯率未完整反映物價膨脹率, 亦即, 新台幣的幣值高估
- 但是, 新台幣幣值高估造成商品無法出口; 因此, 採用複式匯率
 - 民營事業進口, 管制下之匯價高估新台幣幣值
 - 民營事業出口, 管制下之匯價, 較接近市場價位

複式匯率

	銀行買進匯率								銀行賣出匯率				
1950	10.25 ^①								10.30 ^①				
1951	出口結匯				匯入匯款				政府及公營事業進口	美援進口	政府匯出匯款	民營事業進口	民間匯出匯款
	公營事業出口		民營事業出口										
	鹽以外	鹽											
	①	②	③		④				①	④			
	10.25	12.37	14.49		15.55				10.30	15.65			
1955	出口結匯匯率				匯入匯款匯率				政府及公營事業進口	美援進口	民營事業工業原料及直接用戶進口	匯出匯款	民營事業其他進口
	公營事業出口		民營事業出口		政府機關	民間		優惠率					
	鹽	其他	香蕉	其他		全部臺幣結付	臺幣及滙證結付						
	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭				
	18.55	20.35	22.00	25.87	21.55	24.68	28.45	36.00	24.78	31.68			

- 以上只列出部分年期, 匯率為年底數字

紡織業與電氣機械業僱用人數



- 紡織品進口替代政策, 紡織業 1950 年開始發展, 但 1953 年已停頓
- 原因: 新台幣幣值高估, 紡織品無法出口
- 不過, 1961 年紡織業出口啓動; 1964 年電子業出口啓動

美國經濟顧問團

- 1954年8月10日, 在安全分署的安排下, 美國經濟顧問團 (Economic Advisory Group) 來到台灣, 對於台灣的財政與金融制度及政策提出建言

美國經濟顧問團對匯率的建議

- 在美國經濟顧問團來台灣之前, 1953 年底複式匯率已簡化為雙元匯率; 出口為 15.55 元, 進口為 18.78 元
- 美國經濟顧問團對匯率的建議 (1954 年 10 月): 出口匯率貶值至 18-20 元, 進口匯率則再加上防衛捐 3.13 元
- 不過, 1955 年 7 月提出修正建議: 24.78 元單一匯率

「複雜程度前所未見」

- 1954年5月徐柏園上任財政部長之後,曾經與美方討論匯率制度改革的議題
- 1955年3月,行政院公佈「外匯貿易管理新辦法」,同時設立「外匯貿易審議委員會」;主任委員由財政部長徐柏園兼任
- 1955年7月,合作分署建議修改: 24.78元單一匯率
- 但是,徐柏園任內,複式匯率在1955年底演變成「複雜程度前所未見」

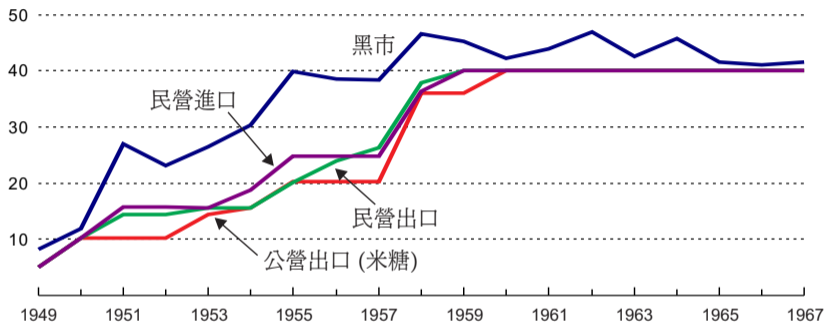
外匯貿易研究小組

- 1957年12月, 國民政府成立一個內部的「外匯貿易研究小組」, 副總統陳誠擔任召集人
- 成員包括行政院長俞鴻鈞, 財政部長徐柏園, 經濟部長江杓, 美援會主委嚴家淦, 以及經安會祕書長尹仲容
- 1958年3月, 「嚴家淦 ... 支持尹仲容的主張, ... 並且成功說服陳誠支持外匯貿易改革, 再加上美方的壓力, 最後改革派獲勝」(郭岱君, 2015, 頁156-159)

改革的第一步

- 1958年3月, 外匯貿易研究小組通過改革的決議後, 徐柏園辭去財政部部長與外貿會主任委員兩職
- 嚴家淦接任財政部長, 尹仲容則擔任外貿會主任委員
- 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」, 這是外匯改革方案的第一步, 也是台灣出口擴張的起點

新臺幣兌美元匯率 (年底)



- 從 1954 年的美國經濟顧問團開始, 安全分署即積極推動改革
- 到了 1961 年 6 月, 台灣才回到單一匯率制度, 匯率為 40 元

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
水上運費	54.8	54.8	54.8
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
- 匯率調整為40元之後, 紡織品出口有利有圖, 台灣踏上出口擴張之路
- 另一項改革, 外銷品原料沖退稅 (上表假設退稅5%)

台灣 1958年

1958年的台灣

- 1958年4月12日外匯與貿易改革啓動
- 1958年8月23日中共對金門發動炮戰,但最後無功而返,台灣的政治情勢也更加穩定
- 郝樂遜 (Haraldson) 於1958年2月上任合作分署署長,催生了1959年底的「加速經濟發展計劃大綱」(又稱為「八點財經措施」) 與後續的「十九點財經措施」

「八點財經措施」

加速經濟發展

- 安全分署署長: 卜蘭德 (Joseph L. Brent, 任期 1954-1958), 合作分署署長郝樂遜 (Wesley C. Haraldson, 任期 1958-1961)
- Haraldson 演講 (1959/6): 減少國防支出, 增加儲蓄
- 美國國際合作總署薩西奧 (Leonard J. Saccio) 代總署長訪台 (1959/12/3): 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

不具體的「經濟建設四年計劃」

- 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」; 尹仲容很快提出修正計劃, 又被打回票
- 尹仲容請 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〉)
- 相對於徐柏園於 1955 年對美方改革建議的「無反應」, 尹仲容的做法值得記上一筆

郝樂遜:〈八點財經措施〉

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

- 目標: 動員一切資源以鼓勵 ... 民營企業的發展
- 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

〈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) | |

實際推動的改革

- 實際推動的改革包括: 廢除複式匯率制度, 新台幣匯率調整為 40 元, 外銷品原料沖退稅, 外資設廠的條件放寬 ...
 - 1958 年 12 月: 外銷品原料退稅改革; 1965 年, 紡織品退稅占出口金額的 14.3%
- 單就以上的改革措施, 已經足以啓動紡織業出口, 以及吸引電子業外資來台灣設廠

有利於民營企業發展的環境

- The consequences for human welfare involved in questions like these are simply staggering: once one starts to think about them, it is hard to think about anything else.

- 台灣的高成長是出口擴張帶動
- 進口替代是出口擴張的基礎?
- 紡織業從 1950 年就出現, 在 1953 年已停滯, 一直到 1961 年才開始大量出口
- 1964 年以後歐美日電子外資大廠來台灣設廠絡繹不絕, 表示在外資廠商的心中, 台灣已經是適合投資的國家
- 紡織業的進口替代不可能是出口擴張的基礎

有利於民營企業發展的環境

Haraldson (1959):「政府在經濟發展中的角色,並不是挑選出哪一項產業來發展,而是創造並維護一個有利於民營企業發展的環境 (to develop a favorable, promising business climate)」

尹仲容 (1960):「我們應該選擇兩三個有發展前途的出口工業,政府應該出來領導、... 以整個國家的經濟力量,來發展這些工業,假如在開始的時候,沒有企業家願意承擔,政府便應該自行承擔起來,這是政府在促進經濟發展過程中所不可避免的責任。」

經濟政策更重要

- 尹仲容 (1961): 台灣經濟成長率能夠到達這麼一個高水準, ... 而美援提供了充裕的資金
- 以 1960 年為比較基準, 台灣每年收到的贈與性經援占 GDP 的 12.5%
- 相對的, Jacoby (1966, 頁 129):

Economic policies are far more important than the amount of external aid for any country that aspires to make rapid progress under free institutions.

李國鼎:「將台灣的工業置於完全保護之下」

- 尹仲容於 1963 年 1 月過世, 李國鼎繼承他的工作, 也繼承他管制性產業政策的思維
- 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。」

- (十九點財經措施) 的某些項目並未做到
 - 第4點,「公營企業民營化」,但公營銀行並未轉為民營
 - 第8點,「設立公用事業管理委員會」也沒有做到
- 主要原因應該是政府官員管制的思維並未改變

制度如何變革?

- 市場制度與產權制度 (民營企業發展的環境) 有利於經濟成長
- 制度變革如何啓動?
 - 日本殖民統治 (清末的官員毫無經濟發展的思維)
 - 美援 (解除部分的管制)
- 制度變革為何難以推動?
 - 管制的思維牢不可破
 - 例子: 匯率制度, 台灣央行, 公股行庫, 油電凍漲, 蛋荒, 口罩荒 ...

「經濟奇蹟的推手」

- 郭岱君 (2015): 尹仲容是「不可多得的觀念與政策的倡導者及推動者」
- Wiki (2022): 李國鼎是「台灣經濟奇蹟的重要推手」
- 台灣經濟奇蹟的推手不是尹仲容, 也不是李國鼎, 而是合作分署與美國駐華領事館的官員們 如果要找兩位來代表, 則卜蘭德與郝樂遜兩位署長是最佳人選

卜蘭德 (Joseph L. Brent)



郝樂遜 (Wesley C. Haraldson)



參考文獻



尹仲容 (1960), “臺灣經濟十年來的發展之檢討與展望,” 收於《我對臺灣經濟的看法全集》, 三編, 台北: 美援運用委員會 (1963), 40-96。



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)。



郭岱君 (2015), 《台灣經濟轉型的故事》, 台北: 聯經。



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



Jacoby, Neil (1966), *U.S. Aid to Taiwan*, New York: Fredric A. Prager Publishers.