

國立台灣大學「跨領域論壇」

台灣經濟四百年

美援與台灣的高成長

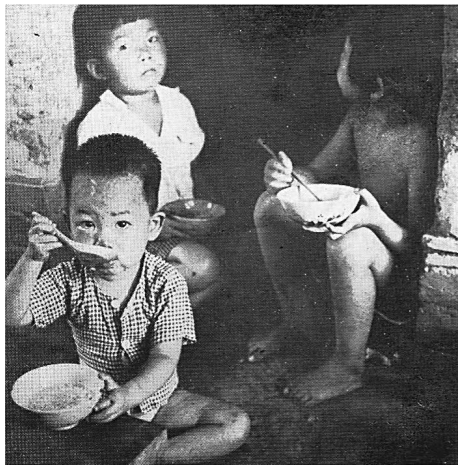
吳聰敏 (台大經濟系)

2023/03/29

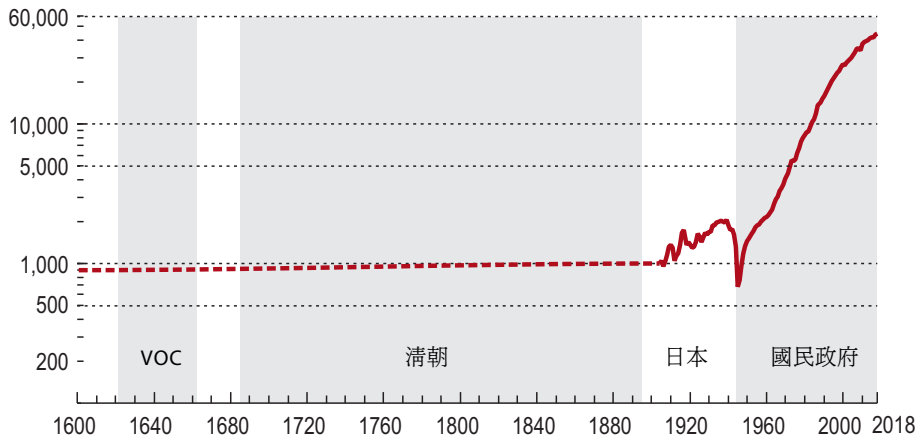
1. 台灣的高成長
2. 出口擴張: 紡織業與電子業
3. 美援: 1950-1965
4. 「8點財經措施」
5. 民營企業的發展

台灣的高成長

台灣 1950年代初期的童年生活

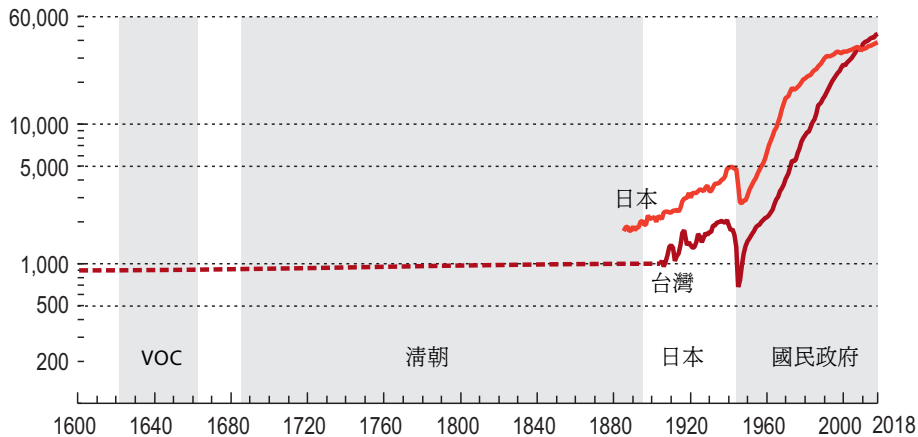


人均 GDP (單位: 2010年國際元)



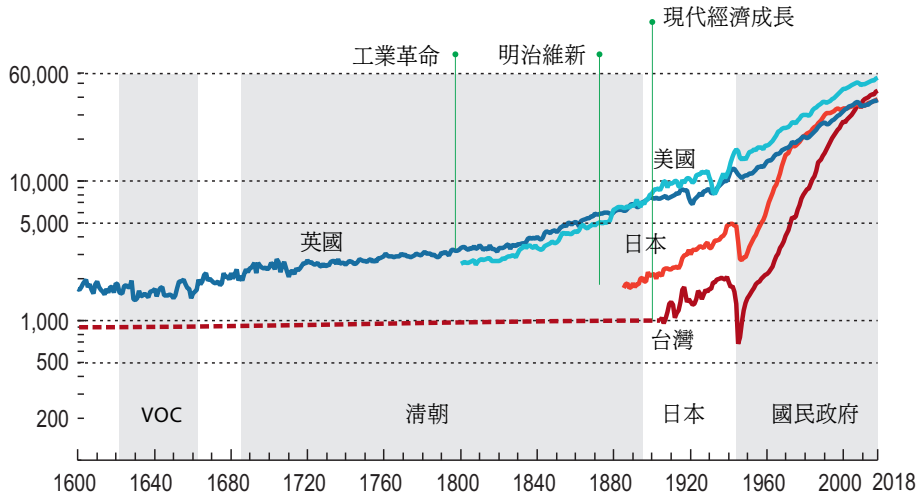
- VOC (1624-1662): 聯合東印度公司
- 鄭氏王朝: 1662-1683; 清朝: 1684-1895; 日本: 1895-1945

人均 GDP (單位: 2010年國際元)

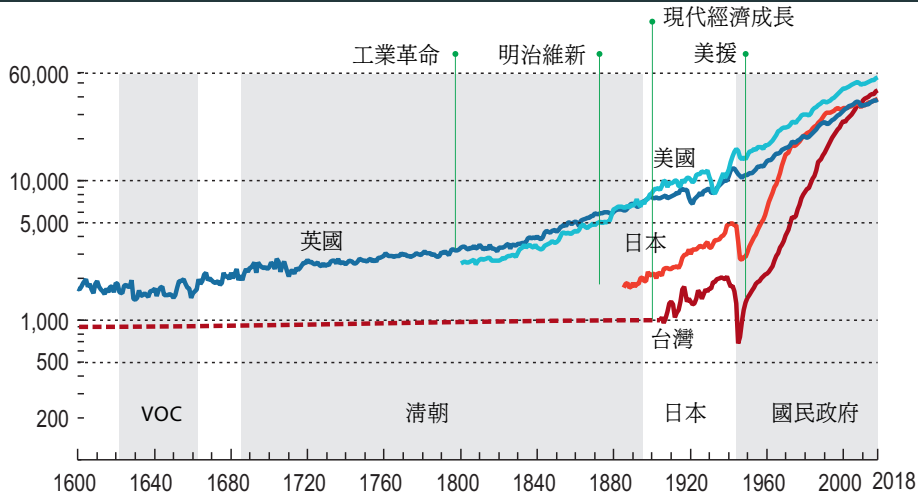


- 2010年, 台灣超過日本

台灣的現代經濟成長: 日治初期

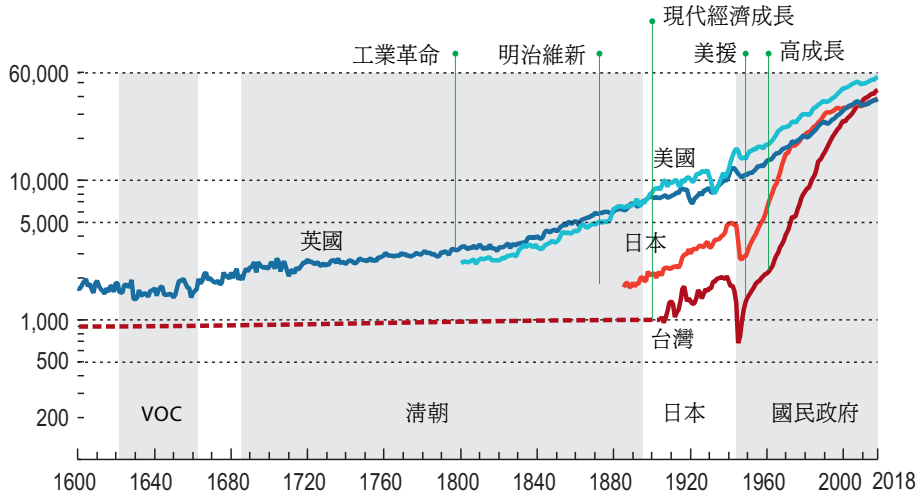


美援: 1950-1965



- 韓戰爆發: 1950年6月25日

台灣的高成長 (1960年為起點)



出口擴張: 紡織業與電子業

台灣戰後的高成長

- 台灣戰後高成長的起點是 1960 年代初期
- 紡織業與消費性電子產業
- 紡織業由本土企業經營, 消費性電子業主要是歐美與日本的業者來台設廠
- 電子業: 1960 中期電視機與電子零組件, 1980 年代初期, PC 產業

1950年代美國的消費性電子產業

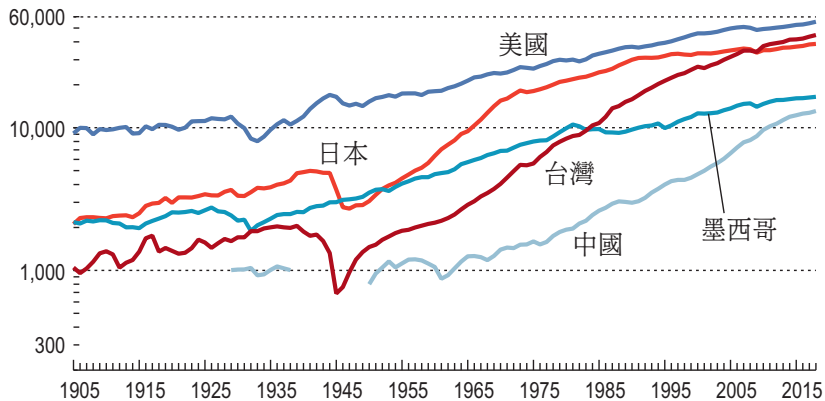
- 消費性電子 (consumer electronics) 產業: 電視機, 收音機
- 電視機生產: 映像管, 零組件, 組裝
- 美國市場競爭激烈, 各大廠積極降低成本
- 歐美電子業大廠到世界各地尋找生產成本低的地方

電子業外資 1970年底

廠商	員工數	主要產品
通用器材 (1964)	8,500	電視機零件
TRW (1966)	1,500	零組件, 半導體, 電視機
飛歌福特 (1965)	1,700	電視機, 收音機, 組件
艾德蒙 (1966)	1,700	電視機, 調諧器
RCA (1967)	2,300	零組件, 半導體, 電視機
增你智 (1970)	1,318	電視機, 零組件
台灣松下 (1966)	1,800	電視機, 收音機, 零組件
三洋電機 (1966)	1,800	電視機, 收音機, 電阻
三美電機 (1972)	1,500	調諧器, 電容, 線圈
太陽誘電 (1967)	1,300	電容
原田工業 (1968)	1,100	天線

- 外資為何選擇來台灣？

墨西哥與台灣: 人均 GDP



- 1960年, 墨西哥是台灣 2.2 倍, 2018年, 0.37

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."

Question: Why the rest of Latin American have been relatively untouched by assembly industry?

Wilson (1992, 頁 13):

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

國際收支逆差與物價膨脹

- 台灣沒有進口替代 (import substitutuion), 因此吸引外資前來?
- 事實上, 台灣在 1950 年代初期也是進口替代 (紡織品), 目的是要減少國際收支逆差
- 外匯存底在 1951 與 1954 為負值
- 另一個問題是物價膨脹 (財政赤字)

國際收支逆差與物價膨脹

- 為了解決國際收支逆差與物價膨脹問題
 - 紡織品進口替代 (節省外匯支出)
 - 複式匯率制度與貿易管制
 - 匯率管制下, 新台幣幣值高估, ...
- 管制的結果, 新台幣幣值高估, 商品無法出口, 貿易逆差持續

台灣如何從國際收支逆差與物價膨脹, 走到高成長?

- 英明睿知的官員解除了管制, 台灣走向高成長?
- 事實上, 1950年代晚期部分的管制解除, 新台幣匯率調整, 是因為美援的壓力

- 1945 日本戰敗投降, 惡性物價膨脹 (1945-50)
- 1949 幣制改革 (6/15), 國民政府撤退到台灣 (12/8)
- 1950 韓戰爆發 (6/25), 百萬人口移入, 美援 (1950-65)
- 1954 美國經濟顧問團報告書, 中美共同防禦條約
- 1958 外匯與貿易管制部分解除
- 1959 Haraldson: 「加速經濟發展計畫大綱」
- 1960 「19點財經改革措施」, 紡織品出口擴張
- 1964 美國通用器材公司在新店設廠
- 1965 美援終止 (6/30), 電子產品出口

- 1950/1/5: 美國總統杜魯門:
“the United States Government will not provide military aid or advice to Chinese forces on Formosa”
- 毛澤東即將攻打台灣
- 高物價膨脹率; 央行外匯存底見底 (1951與54年為負值)

「命在旦夕」

1950年6月15日,英國駐淡水的領事館:

「自大陸逃難來台的有錢人家已設法離台,而美國駐台北的領事館在前一個月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。... 若美國不提供援助,國民政府命在旦夕。」

Jarman (1997), 第9卷, 頁117, 124

美援: 1950-1965

- 1950年6月25日: 韓戰爆發
- 6月27日: 杜魯門總統派遣第七艦隊巡航台灣海峽, 以防止中共侵略台灣
- 北韓的領導人金日成是改變台灣命運的人

- 在 1949-66 年度期間, 軍援與經援贈與合計是 37.0 億美元, 平均每年 2.2 億美元
- 1960 年, 台灣的 GDP 是 17.43 億美元, 以這一年的數字為代表, 台灣每年平均的贈與性美援占 GDP 的 12.5%

美援對台灣經濟發展的影響

- 1950-1953: 經濟已穩定下來, 但國際收支仍然逆差
1951年初與1954年, 台灣的外匯存底為負值
- 1954年起, 安全分署 (美國負責台灣援助的機構) 把美援的目標轉向經濟發展

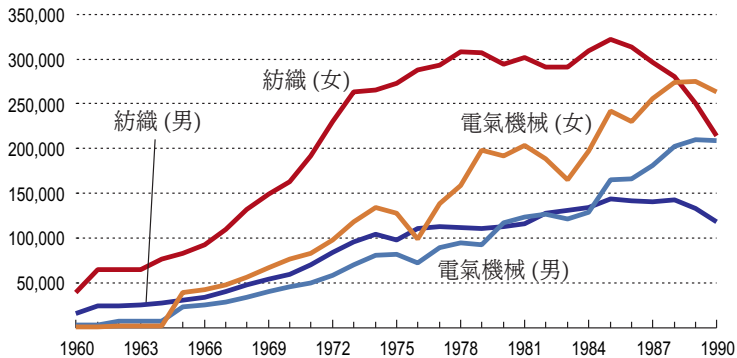
尹仲容 (1961)

- 「台灣經濟成長率能夠到達這麼一個高水準,... 其原因自然很多,但是最主要的一點顯然是美援的協助。」
- 在經濟穩定之後,「政府立即自1953年起連續實施了兩期經濟建設四年計劃... 美援乃轉而負起配合經濟建設及促進經濟發展的基本任務。」
- 「因為經濟發展首需資金」,而美援提供了充裕的資金。
- 尹仲容認為,美援是配合國民政府的政策,而美援最重要的貢獻是提供資金

Jacoby (1966), p. 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.

- 1950年代初期的紡織品進口替代政策, 美援提供原棉並支援機器設備, 到了1953年, 國內市場已能自給自足
- 但因為新台幣幣值高估與貿易管制, 台灣的紡織品在國際市場上無競爭力
- 1959年, 匯率調整為40元, 出口品原料退稅, 紡織品終於能出口



- 紡織業與電氣機械業僱用人數

為何從管制轉為開放?

- 受訪官員與國高中課本:
「英明睿智的官員推動了改革」
- Jacoby (1966):
如果沒有安全分署與合作分署的主導與利誘, 台灣的管制
經濟政策不會改變

「8點財經措施」

開發分署的努力

- 開發分署二位署長: 卜蘭德 (Joseph L. Brent, 任期 1954-58), 郝樂遜 (Wesley C. Haraldson, 任期 1958-61)
- 美國經濟顧問團 (1954) 來台, 出版一本報告, 建議匯率調整, 解除管制, 鼓勵投資, 吸引外資, ...
- 但國民政府停留在紙上談兵的階段
- Haraldson 演講 (1959/6): 減少國防支出, 增加儲蓄
- 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」; 美援會提出修正, 又被打回票
- 尹仲容只好請 Haraldson 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」, 又稱為「8點財經措施」)

郝樂遜: 8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「8點財經措施」, 提出「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) | |

- 軍費支出並未控制在 1960 年的水準 (第 9 點)
- 公營企業民營化 (第 4 點) 幾乎無進展
- 改革的項目包括: 新台幣貶值至 40 元, 外銷品原料沖退稅, 外資設廠的條件放寬 ...
- 單就 1960 年前後陸續推動的幾項措施, 其效果就已經足以啓動出口擴張

民營企業的發展

不同的經濟思維

- 郝樂遜所提的「8點財經措施」反映出一個與以往完全不同的經濟思維
- 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”)
- 相對的,尹仲容在1950年紡織業進口政策,也是要發展經濟,但做法是由官員挑選出特定的產業,並以管制進口與提供補貼的方式來發展

「政府應該出來領導」

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。」

- 尹仲容推動的「十九點財經措施」主要是依據郝樂遜的「8點財經措施」, 但是, 改革推動之後, 他的管制性的產業政策的思維並無改變

「十九點財經措施」的一些保留意見

- 「十九點財經措施」的某些項目有所保留
- 在英文的版本裡, 第 18 點是 “Establishment of A Unitary Rate of Foreign Exchange & Liberalization of Trade Controls”; 中文版是:「建立單一匯率制度, 並儘量放寬貿易管制」
- 第 4 點是公營企業民營化, 但後來公營銀行並未轉為民營

從尹仲容到李國鼎

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

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。」

「有利於民營企業發展的環境」

- 郝樂遜所提的「8點財經措施」是要創造並維護一個有利於民營企業的環境的目標
- 1964年以後歐美大型電子外資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設廠的國家

「台灣經濟奇蹟的推手」

- 李國鼎被譽為是「台灣經濟奇蹟的重要推手」(wiki)
- 不過, 如果尹仲容不是那麼早就過世, 則以上這句話要改成「尹仲容與李國鼎兩人是台灣經濟奇蹟的推手」
- 但是, 台灣經濟奇蹟的推手不是尹仲容, 也不是李國鼎, 而是安全分署、合作分署, 與美國駐台領事館的官員們
- 如果要選兩位來代表, 則卜蘭德與郝樂遜兩位署長是最佳人選





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。



—— (1961), “十年來美國經濟援助與臺灣經濟發展,” 《臺灣銀行季刊》, 12(1), 71-82。



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)。



瞿宛文與安士敦 (2003), 《超越後進發展: 台灣的產業升級策略》, 台北: 聯經。



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.



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.



Scott, Maurice (1979), "Foreign Trade," in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press, 308–383.



Wade, Robert (1990), *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.



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