

台灣經濟四百年

美援與台灣的高成長

吳聰敏 (台大經濟系)

2023/5/20

思享森林咖啡共享空間

1. 台灣為何出現高成長?
2. 〈八點財經措施〉
3. 台灣經濟奇蹟的推手
4. 制度如何變革?

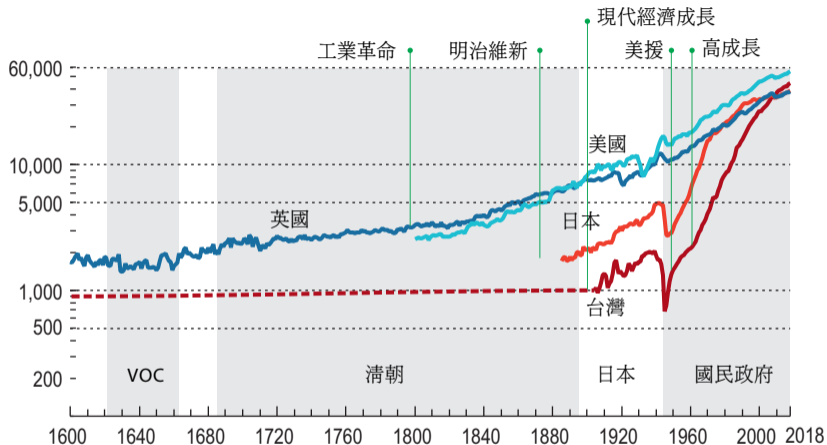
- 1945 日本戰敗投降, 惡性物價膨脹 (1945-50)
- 1949 幣制改革 (6/15), 國民政府撤退到台灣 (12/8)
- 1950 韓戰爆發 (6/25), 百萬人口移入, 美援 (1950-65)
- 1954 《經濟顧問團報告書》, 《中美共同防禦條約》
- 1958 《改進外匯貿易方案》
- 1959 Haraldson: 《加速經濟發展計畫大綱》 (《八點財經措施》)
- 1960 《十九點財經改革措施》, 紡織品出口
- 1964 美國通用器材公司在新店設廠, 產品全部出口
- 1965 美援終止

- 毛澤東即將攻打台灣
- 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”
- 物價膨脹 (財政赤字)
- 貿易逆差
- 1951年與1954年, 外匯存底兩度見底

- 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

台灣為何出現高成長?

台灣的高成長 (1960年為起點)



- 人均 GDP (2010年, international dollar)
- 美援於 1950 年進來, 但高成長於 1960 年才啟動

I do not see how one can look at figures like these without seeing them representing possibilities. Is there some action a government of India could take that would lead the Indian economy to grow like Indonesia's or Egypt's? If so, what exactly? If not, what is it about the "nature of India" that makes it so? **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.** Lucas (1988)

高成長的產業

- 台灣戰後高成長 (出口擴張) 的起點是 1960 年
- 出口擴張產業: 紡織業與消費性電子產業
- 紡織業由本土企業經營, 消費性電子業則是歐美日廠商來台灣設廠
- 台灣為何出現高成長? 另一種問法:
 - 紡織品為何能出口?
 - 歐美日廠商為何選擇來台灣設廠?

1950年代美國的消費性電子產業

- 電視機製造: 映像管, 零組件, 組裝
- 美國市場上, 廠商競爭激烈 (RCA, Zenith 等), 各大廠努力降低成本; 到世界各地尋找成本低的地方去設廠

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

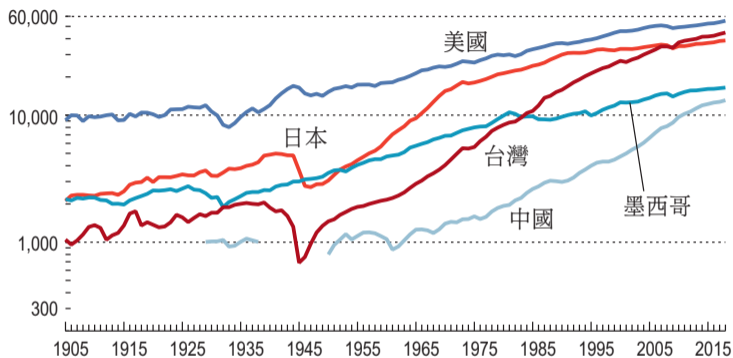
- Arthur D. Little (1973): 歐美日廠商為何選擇來台灣?
 - 台灣的勞動力品質高, 工資低
 - 無工會運動
 - 基礎建設良好
 - 政府歡迎外資前來, 態度積極
- 其他國家無類似的條件?

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."

- 墨西哥的工資大約是台灣的2倍, 有工會運動, 對外資的態度消極

墨西哥與台灣: 人均 GDP



- 1960年, 墨西哥的人均 GDP 是台灣的 2.2 倍; 2018 年變成是 37%
- 若歐美廠商在 1960 年代中期改到墨西哥去設廠, 上圖中的兩條線或許不會相交?

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.”*

- 台灣沒有採取 import substitution (進口替代政策), 因此吸引外資前來?
- 事實上, 尹仲容在 1950 年代初期也積極推動進口替代 (紡織品), 目的是要減少國際收支逆差

國際收支逆差與物價膨脹

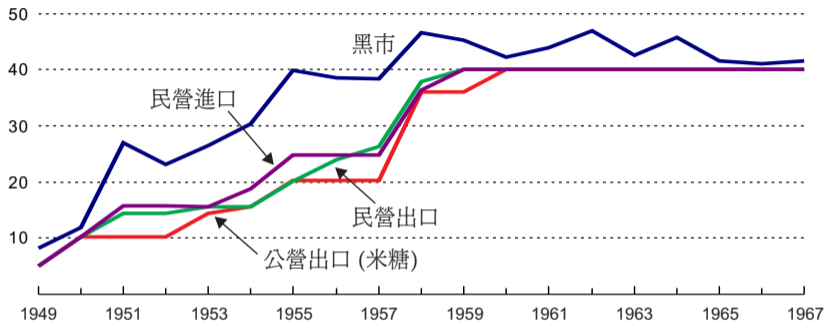
- 1950年代, 台灣面臨國際收支逆差與物價膨脹
- 國民政府官員的策略
 - 紡織品進口替代
 - 複式匯率制度
 - 貿易管制
 - 原料進口課稅 (因為財政赤字嚴重)
- 結果: 新台幣幣值高估, 商品無法出口, 貿易逆差持續

台灣如何走出困境?

台灣如何走出困境?

- 1950年代晚期的制度變革

匯率制度改革



- 1957年12月, 國民政府成立一個內部的「外匯貿易研究小組」
- 1958年3月, 通過改革決議: 複式匯率改回單一匯率, 新台幣價位調整到市場水準 (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
...			
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
- 上表之運費與保險費為到韓國之費用; 棉花原料退稅 5%; 若無原料退稅, 1953年之出口售價為0.722美元
- 退稅改革, 1958年12月; 1965年, 紡織品退稅占出口金額的 14.3%

〈八點財經措施〉

為何通過改革決議?

- 為何 1958 年 3 月,「外匯貿易研究小組」會通過改革決議?
- 兩派人馬: 俞鴻鈞 (行政院長) 與徐柏園 (財政部長) vs. 嚴家淦 (美援會主委) 與尹仲容 (經安會秘書長)
- 為何通過改革決議? (郭岱君, 2015, 頁 156-159)
 - 「嚴家淦 ... 成功說服陳誠支持外匯貿易改革」
 - 「... 再加上美方的壓力」
- 文獻上大多歸功於尹仲容
- 美方的壓力? 美援

美援: 1950-1965 年

- 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, 台灣每年贈與性的美援占 GDP 之平均為 12.5%

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。」
- 「因為經濟發展首需資金」, 而美援提供了充裕的資金
- 尹仲容的說法是, 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.

美方的壓力: 美援

- 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
- 《經濟顧問團報告書》(1954): 建議解除經濟管制, 其中包括匯率制度改革
- 但是, 徐柏園於1954年5月上任財政部長後, 複式匯率制度愈趨複雜, 匯率管制變本加厲
- 安全分署 (後來改名為合作分署) 透過各種管道, 施壓與利誘, 促成1958年3月起的制度改革

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〉)
- 相對於徐柏園對美方建議的反應, 尹仲容的貢獻值得記上一筆

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) | |

- 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
- 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 ...
- 單就 1960 年前後陸續推動的幾項措施, 其效果就已經足以啟動紡織業與電子業的出口

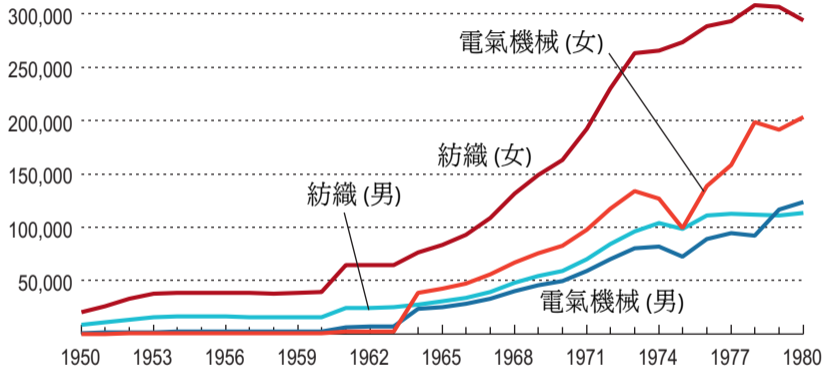
有利於民營企業發展的環境

- 郝樂遜的〈八點財經措施〉呈現出與國民政府官員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)”

- 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

紡織業與電氣機械業僱用人數



- 紡織業女工 1961 年劇增; 電子業女工 1964 年劇增

台灣經濟奇蹟的推手

- 〈十九點財經措施〉的某些項目並未做到, 主要原因應該是, 政府官員管制的思維並未改變
- 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, 「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

「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。」

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。」

「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

卜蘭德 (Joseph L. Brent)



郝樂遜 (Wesley C. Haraldson)



制度如何變革?

市場制度與產權制度有利於經濟成長

- 制度變革如何啓動?
 - 日本殖民統制
 - 美援 (匯率制度改革, 外銷退稅, ...)
- 制度變革為何不能啓動?
 - 管制的思維與封閉的制度
 - 例子, 台灣央行與公股行庫

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)。



郭岱君 (2015), 《台灣經濟轉型的故事》, 台北: 聯經。



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



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



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. (1988), "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42.



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