

## 重看臺灣棉紡織業早期的發展

瞿宛文\*

臺灣紡織業發展成績優異，是戰後早期工業化領導部門，更帶動相關上下游產業的發展，以致後期下游雖隨比較利益變遷而衰退，但中上游仍能持續發展。本文探討此產業早期發展途徑，並對發展的原因提出解釋，認為雖然歷史條件提供有利發展基礎，但產業政策仍扮演了關鍵角色。臺灣紡織業發展在各轉折點，皆有賴產業政策協助，有賴於與時俱進、以整體產業長期發展為目標、能協調各相關產業利益的產業政策，而如此的政策源自清楚追求整體工業化的政策思維。

日本殖民統治留下相對良好的基礎建設，不過並未扶植本地人所有的現代工業企業。戰後初期當局先以高度管制及保護的政策，強力扶植大陸遷臺及臺灣既有的紡織資本，使得棉紡織業能在幾年內快速成長並達到自給自足。棉紡織業在其後即不斷擴張而進入產能過剩的困境，而由於政策轉向出口導向，才使得產業進入快速出口成長階段。同時，政策上及早推動相關產業的發展，包括人纖及其後的石化人纖原料產業，幫助形成上下高度整合體系持續成長。

在 1950 年代，後進國家普遍採行進口替代政策來扶植紡織業，但多數或未能成功的完成進口替代，或完成後卻未能提升競爭力而發展停滯。多數國家進口替代的政策方向不明措施不一致，以致於成效不彰。相較之下，臺灣棉紡織業早期政策思維清楚方向明確，發展因此優於多數其他後進國家。當時經濟官僚體系的能力、意志與願景，則主要是民國時期留下的傳承，應是那一代人歷經憂患與失敗下，形成的共同記憶共識與理想。

關鍵詞：臺灣經濟發展 棉紡織業 紡織業 產業政策

---

\* 中央研究院人文社會科學研究中心研究員

## 一、前言

在戰後初期，臺灣的紡織產業發展的早且成果顯著，是早期工業化的主角，可稱為是領先部門(leading sector)。因此，探討這早期重要產業部門成長的原因，應該會有助於我們理解臺灣經濟成長的原因。幾乎所有後進國家在試圖工業化的初期，都會優先發展紡織業，紡織業在後進發展中的重要性，其實是一個普遍的現象。因此，臺灣紡織業案例的特殊之處，應是在於其成績特別優異，優異不僅在於產業本身發展之成功，更在於其帶動後續其他的發展。本文將由探討臺灣紡織業發展過程，試圖理解紡織業發展優異的原因。

關於如何解釋臺灣戰後經濟成長，一直是具高度爭議性的議題。本文擬用紡織業此個案研究，在個體層面詳細檢驗此爭議的相關面向。在基本的理論層次，這仍牽涉到自由市場學派與結構學派的爭議。<sup>1</sup>自由市場學派在理論上否定政府干預能有積極作用的可能性，因此對於臺灣紡織業成功的發展，就純粹將其歸因於市場力量「自然」運作。結構學派強調落後國家在發展初期市場制度尚未建立，「自然」狀態比較可能是陷入低水準均衡，而非自然成長，因此需要國家干預推動工業化。不過，結構學派學者也指出，政府干預在全球其實普遍存在，發展較成功的東亞國家的特殊之處，是政府干預能夠成功的達到推動工業化的目的，因此重點應在於探討政府干預成功的條件與成因，而非如市場派單是把市場與干預對立起來，而只關心應否干預的問題。眾人對東亞政府干預成功的條件多年來的討論也已得到諸多結論，包括產業政策在作法上需要在扶植時以經濟表現準則來規範企業，經濟

---

<sup>1</sup> 相關文獻檢討可參見瞿宛文，《全球化下的臺灣經濟》(臺灣社會研究叢刊 11；臺北：臺灣社會研究雜誌社，2003)。

官僚體系需有相當能力與相對自主性等。不過，對於東亞國家經濟官僚的形成及其運作模式，則尚欠缺較歷史性的分析，因而對東亞在早期為何能夠具備較好的條件則仍待更進一步的研究。

針對臺灣紡織業的發展，自由市場派的說法可以林忠正為代表，他除了將此產業的成功歸因於自由市場之外，也指責國民政府早期對紡織業的干預，是因省籍因素而特別扶植大陸遷臺者。<sup>2</sup>劉進慶則將其納入官商資本主義形成過程之一環。<sup>3</sup>本文擬探討臺灣戰後早期棉紡織業發展的過程與成功的因素，同時檢討這些相關的爭議，進而推演出臺灣戰後工業化成功的因素。

## 二、臺灣紡織業發展成績

臺灣的紡織業在戰後的整體發展極為迅速。若以發展最早的棉紡紗及棉織布部門為例，其產量從 1949 年到產量最高峰的 1991 年為止，年複成長率分別為 13.5%及 9.2%(見附表 1)。在戰後早期外匯最拮据之時，代紡代織的進口替代政策，從 1951 到 1953 年，使得棉紡織品在短短兩三年之內達到了國內需求的自給自足。而同時期其他接受美國援助的亞洲國家中，雖也都試圖推動棉紡織業的進口替代，但多數並未成功。臺灣棉紡織業在達到自給自足後，隨即因國內需求飽和成長趨於停滯，政策改為推動出口。在 1950 年代末經貿及外匯改革之後，整體政策從進口替代轉向為補貼出口，紡織品出口因而快速成長，在 1962 年就遭到美國對臺灣棉紡織品出口設限。同時，棉紡織之外，政府也很早從 1954 年起就推廣人造纖維，陸續發展中上游。

<sup>2</sup> 林忠正，〈臺灣紡織工業發展政策之研究〉，國科會研究計畫報告，(臺北，1994)。

<sup>3</sup> 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，《臺灣戰後經濟分析》(臺北：人間出版社，1992[1975])。

配合著此時重化工業計畫中石化業的發展，人造纖維以及其原料的生產也開始進行。到了 1970 年代，臺灣紡織業上下游產業已達到高度的整合。隨著經濟的逐漸成熟發展工資上升，紡織下游在 1980 年代開始外移。不過，隨即由中上游產業擔任直接出口的任務，至今臺灣的人造纖維業產量居世界第二位。

成功的後起者的成長速度，必然比先行者為快，不然就無法縮小與領先者的距離，談不上追趕(catch-up)了。日本在明治維新之後，紡織業雖是最主要的產業，但也花了近六十年的時間才趕上英國。而臺灣紡織業則在發展了三十年後在美國市場地位超過了日本。<sup>4</sup>隨著產量的快速累積，臺灣產業也迅速的滑下學習曲線，改進生產效率。其實，根據黃東之，甚至早在 1953 年，臺灣棉紡織業的單位錠時平均生產力，已相當於日本戰前水準，若是新購置的機器，則可比得上日本戰後水準。<sup>5</sup>日後，因臺灣廠商投資新機器比例日增，生產力更為增進。

臺灣紡織業產量的快速增加，1960 年代後主要是供應國外市場，因此在國際市場上的份額日增。到了 1975 年，臺灣棉紡織品占美國市場的份額達到 7.1%，首次超過日本。不過隨著比較優勢的變遷，紡織業在臺灣製造業總產值中所佔的份額早已從 1970 年代的兩成左

---

<sup>4</sup> 參見 K. D. Woo, "Wages and Labor Productivity in the Cotton Spinning Industries of Japan, Korea and Taiwan," *Developing Economies*, 16 (1978), pp. 182-198; D. A. Farnie and D. J. Jeremy eds., *The Fibre that Changed the World: the Cotton Industry in International Perspective, 1600-1990s* (London: Oxford University Press, 2004).

<sup>5</sup> 黃東之，〈臺灣的棉紡工業〉，《臺灣銀行季刊》，7：1(臺北，1954)，頁 12-13。另根據林邦充，1952 年美國技術顧問懷特公司專家，也認為臺灣棉布已有競爭力。見林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，《臺灣銀行季刊》，20：2(臺北，1969)，頁 76-125。

右，下降到至今約 5%，紡織品與成衣佔臺灣出口的份額到 1971 年高達 38%，至 2004 年則已降至 7% 左右。不過即使如此，到了 2004 年，臺灣仍居於全球第六大紡織品出口國，第二大成衣出口國。<sup>6</sup>人造纖維總產量則佔全球產量 11%，全球排名第二，僅次於中國大陸。<sup>7</sup>同時，因產業政策促進了各層面之連鎖效果(linkage effects)，紡織業上下游皆高度發展，各個次產業中的本地成分(local content)高，因此即使比較利益不斷變化，成衣等下游生產部分持續外移，但是中上游可以持續發展。雖然其他後進國家都曾先後發展紡織成衣產業，但就發展速度及整合程度，多半難以和臺灣紡織業表現相比，不能在比較利益移轉後，仍能持續成長。<sup>8</sup>

本文將試圖解釋臺灣紡織業能得到這樣成果的成因。下節先從日據時期的遺產說起。因早期紡織業是以棉紡織業為主，其他如毛、麻、絲紡織及針織等產業所佔比例甚小，為簡化討論起見，本文在關於紡

<sup>6</sup> 臺灣紡織品及成衣出口占全球出口總額的比例，在 1980 年分別為 3.2% 與 6%，在 1990 年為 5.9% 與 3.7%，在 2000 年為 7.7% 與 1.5%，在 2004 年則分別為 5.2% 與 0.6%。見 WTO, 2000 & 2005, *International Trade Statistics*, <http://www.wto.org/>.

<sup>7</sup> 其中臺灣聚酯纖維產量佔全球 11.8%，排名第二，尼龍纖維產量佔全球 11.6%，排名第三。參見中國紡織工業研究中心，《2004 年紡織工業年鑑》（臺北：經濟部技術處委託，2004），頁 31-33。

<sup>8</sup> 參見 D. A. Farnie and D. J. Jeremy eds., *The Fibre that Changed the World: the Cotton Industry in International Perspective, 1600-1990s* (London: Oxford University Press, 2004), pp. 581-582. 南韓紡織業在戰後的成長模式與臺灣類似，成績也很優異。不過韓國在日據時期在殖民政府的扶植下，相比於臺灣有較多的非日資的本地工業化。而朴正熙政權於 1962 年開始推動工業化時，已有臺灣的發展經驗可供參考。參見 Y. B. Kim, "The Growth and Structural Change of Textile Industry," in C. K. Park ed., *Macroeconomic and Industrial Development in Korea* (Vol. 3; Seoul: Korea Development Institute, 1980).

織業早期發展的敘述討論中，將只涵蓋棉紡織業。

### 三、日據時期的棉紡織業

日據時期，日本殖民政府確實在臺灣推動了殖民現代化，進行了基本建設也建立了現代化的制度。不過，殖民統治基本上遵循「農業臺灣，工業日本」的發展方向，以推動農產品——米與糖——供應日本國內市場為主要任務，並無意在臺灣推動全面的工業化。這與一般帝國主義的殖民經濟政策相一致，即其皆將殖民地定位為生產初級農礦產品之地，工業產品則由殖民者提供，同時會剝奪殖民地與次殖民地的關稅自主權，使其當地企業無法受到保護來發展工業。<sup>9</sup>

在日據初期，因日本紡織業正在起步，臺灣紡織品仍依賴上海香港供應。不過隨著日本紡織業的發展，到 1912 年日本進口已佔臺灣紡品供應的三分之二。第一次世界大戰之後日本紡織業更是快速發展，成為日本工業的主體，臺灣市場當然被定位為日本紡織品的消費市場。到 1942 年，臺灣紡織品供應中，日本進口佔 82.2%，其他地區進口只佔 2%，本地生產佔 15.8%。不過本地生產的主要是麻袋，用以包裝要出口到日本的米與糖，而非當地人民所需的民生紡品。<sup>10</sup>單就棉紡織產業而言，當時臺灣棉紗產量則僅達需求量的 6.05%，<sup>11</sup>而

<sup>9</sup> 參見 Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (London: Anthem Press, 2002). 日本在工業化初期也被帝國主義剝奪關稅自主權，直至 1911 年才解除這桎梏，其本身雖也受其害，但卻同時將其強加於臺韓殖民地。

<sup>10</sup> 參見黃東之，〈臺灣的紡織工業〉，《臺灣銀行季刊》，5：3（臺北，1952），頁 81-82。資料原引自《臺灣貿易年表》、《臺灣工業統計》及《臺灣省五十一年來統計提要》。

<sup>11</sup> 李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉（臺北：國立政治大學歷史學系碩士論文，2004），頁 20，註 15。

棉布當地供應比例在 1938 年僅為 5%，戰時 1941 年升為 9.9%。<sup>12</sup>

臺灣作為日本的殖民地，工業化的步調與方式幾乎都由殖民政府主導。工業化主要在被指定的產業(如製糖業)中進行，同時是以日資為主體。這些產業中，日資企業挾其先進技術與組織，以及殖民政府的支持必然領導臺灣產業。在此情況下，本地人既然從未有現代化工業生產的經驗，若沒有受到保護，就不可能和日本工業品競爭。因此，以紡織業為例，原先日本殖民政府並無意在臺灣推動紡織業，而是由日本本國的紡織品來供應。面對優勢的日本進口紡織品，很難有臺灣本地人有意願有能力，去創業設立現代化紡織廠。更何況，在日本六三法下，日本國內的企業法並不延伸至保護殖民地臺灣當地人的企業產權。殖民政府不鼓勵當地現代企業的政策明顯。總之，在殖民政府不予支持的政策之下，就難以產生當地人所有的現代工業性企業，本地人所有的企業雖也有相當數目，但絕大多數是手工業式的傳統式生產。<sup>13</sup>

在日據後期，為了配合日軍南進的政策，日方始開始在臺設立現代化棉紡廠，不過當然只能是日資企業，在殖民政府政策支持下來臺投資生產，紡錠織機皆由日本拆運來臺裝設。1941 年後總計有三家日資棉紡廠設立：臺灣紡績、臺灣纖維、新竹紡績，當時總共運抵臺灣的紡錠數為 28,694 錠。<sup>14</sup>動力織布廠則設立較早，也是由日資的臺灣

<sup>12</sup> 黃東之，〈臺灣棉布可能自給嗎？〉，《中國經濟月刊》，9(臺北，1951)，頁 51。

<sup>13</sup> 參見江文苑，〈臺灣之民營工業〉，《臺灣銀行季刊》，4:2(臺北，1951)，頁 170-207。

<sup>14</sup> 這三家日資棉紡廠，日後被接收為臺灣工礦公司的烏日廠、臺北廠及新竹廠。經戰爭破壞，光復初期 1945 年能運用的紡錠數只有 8,268 錠。參見黃東之，〈臺灣的紡織工業〉，頁 88。後經修復及大陸紡織廠遷臺，至 1949 年紡錠數才恢復到 1942 年數量。

織布株式會社於 1921 開始生產。<sup>15</sup>不過紡織業總體產值在 1942 年，只佔當時臺灣工業總值的 1.7%。<sup>16</sup>

紡織業產值比例低，意味著其他工業的顯著存在，這不就是某種程度的「工業化」？確實，日據時期從 1912 至 1940 年，臺灣工礦部門產值平均年成長率為 6%，<sup>17</sup>並不算低。不過，這工業化是一畸形的發展，不單在於其食品(製糖)業佔了絕大多數(七成)，同時，這些工業又具有「飛地」(enclave)性質，參與現代化工業部門的企業主要是日本現代企業，採現代化機械式生產，1936 年最大的 6 家日資工業企業佔了臺灣現代工業部門 80% 的企業資本，<sup>18</sup>而當地人經營的企業則仍多停留在傳統手工業水準。<sup>19</sup>

這些現代化工業雖在臺灣有相當的份量，但是其中資本額佔了九成的日資企業，在技術及上層管理人才幾乎都是日本人。<sup>20</sup>因此，只有一般的工頭與工人確實因此受到了工業生產經驗的洗禮，亦即具有關鍵性能力的人才經驗較缺乏。臺灣本地人就業男性從事製造業的比例，從 1905 年的 5% 至 1930 年的 5.8%，並無太大變化，至 1940 年才升至 7.4%。<sup>21</sup>

在當時環境下，因為日本統治者並未向當地人敞開參與工業的途

<sup>15</sup> 至 1941 年，動力織布工廠共有 10 家，寬幅及狹幅織機各四百多臺，主要以日資為主。參見黃東之，〈臺灣的紡織工業〉。

<sup>16</sup> 參見黃東之，〈臺灣的紡織工業〉，頁 88。資料原引自《臺灣工業統計》。

<sup>17</sup> 此估計引自 S. P. S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970* (New Haven: Yale University Press, 1978), p. 71.

<sup>18</sup> 參見 S. P. S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, p. 77.

<sup>19</sup> 據估計，至 1930 年製造業員工數約有半數是受雇於傳統手工業，參見 S. P. S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, p. 79.

<sup>20</sup> 參見林景源，〈臺灣工業化之研究〉(臺灣研究叢刊 117；臺北：臺灣銀行經濟研究室，1981)，頁 131，表 A-35。

<sup>21</sup> 參見 S. P. S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, p. 82.

徑，因此臺灣的菁英仍是地主，雖應說是改變後的地主。亦即農產品米糖已經高度商品化，並且是大量銷往日本，這些地主是高度參與這農業商品化外銷過程的地主，只是仍是以傳統收地租並經營商業、放高利貸為獲利途徑，即作半傳統地主仍是最佳獲利途徑。這情況到了戰後有很大的改變。

#### 四、棉紡織業在戰後初期的發展

戰後光復初期幾年，主要是進行接收與恢復生產的工作。國民政府接收了日產，日資的三家棉紡廠及臺灣織布株式會社的新豐廠，被合併到省營的臺灣工礦公司。根據以下表 1 列出的所接收的日產設備，就現代棉紡織工業而言，日據時期棉紡紗廠皆為日資，當地人所有的企業不包含棉紡廠，但有一些動力織布廠。同時，在戰後初期這兩三年間，或許因為日本紡織品進口中斷，民間動力織布廠與織布機數有快速的增長，民營份額從占織布機總數的四成增為六成。這段期間日籍技術及管理人員撤離，銜接上產生落差，戰爭的混亂也有很大影響，不過生產逐漸恢復中。

自 1948 年開始，大陸公民營紡織廠拆遷來臺者日多。臺灣棉紡錠的數目，從 1946 年工礦公司接收自日產的 9,548 錠，增加到 1951 年的近 9 萬錠(主要是大陸拆遷來臺的紡錠)，至 1953 年擴張到近 17 萬錠(進一步擴張)。<sup>22</sup>1957 年全面取消對內管制之後，產能更進一步大幅增長，至 1966 年紡錠數已增至 74 萬錠。

<sup>22</sup> 此節關於紡織業早期發展情形，主要參考了黃東之，〈臺灣的紡織工業〉與〈臺灣的棉紡工業〉；林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，《臺灣銀行季刊》，20：2(臺北，1969)，頁 76-125 及李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉。

表 1 1945-1966 年臺灣棉紡織業設備

年份	紡廠總數 / 公營廠數	公營棉紡錠數	民營棉紡錠數	棉紡錠總數	織布廠總數	公營動力織布機數	民營動力織布機數	動力織機總數
1945	2 / 2	8,268	0	8,268	11	258	170	428
1946	2 / 2	10,064	0	10,064	26	274	520	794
1947	2 / 2	14,564	0	14,564	35	428	659	1,087
1948	3 / 2	14,988	3,120	18,108		--	--	1,791
1949	4 / 2	15,667	8,120	23,787		--	--	2,557
1950	6 / 3	27,868	22,152	50,020	84	1,139	2,187	3,326
1951	10 / 5	49,876	39,660	89,536		--	--	5,205
1952	12 / 5	69,052	70,412	139,464		--	--	9,476
1953	13 / 5	71,036	97,864	168,900		--	--	11,288
1966	37 / 3	47,000	694,198	741,198		0	12,864	12,864

資料來源：1. 1945-1947年：李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉，頁 28；2. 1948-1953年：黃東之，〈臺灣的棉紡工業〉；3. 1966年：林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，頁 79-81。

註：1941年的棉紡錠數為 28694(日資)，動力織布機數約為八百左右(日臺資皆有，日資為主)。見黃東之，〈臺灣的紡織工業〉。

在 1949 年 6 月國民政府成立臺灣區生產事業管理委員會(生管會)之後，政策上就立即鼓勵棉紡織業的發展，在當時物資極端缺乏且供應混亂情況下，政府對棉紡織業優先配給電力、外匯與融資。<sup>23</sup>同時因當時國內供給不足必須進口，因此當局將棉紗關稅降為 5%，棉布

<sup>23</sup> 本節內容引自李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉。她用了近年開放的生管會的檔案資料，呈現了此段時期的歷史以及政策決策過程的演變，填補了這段空白，修正了一直被後人引用的林邦充認為代紡代織政策是照搬大陸時期作法的論點。見林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉。同時，從這過程我們才比較能夠理解代紡代織政策的由來與變化。也參見尹仲容，〈發展本省紡織工業問題的檢討〉，原刊於《紡織界》，2(臺北，1952)；收錄於尹仲容，《我對臺灣經濟的看法全集》(續編)(臺北：美援運用委員會，1963)。

關稅為 20%，貿易保護程度大降。以致於 1950 年與日本貿易恢復之後，大量日本布疋傾銷至臺灣市場，導致諸多織布廠倒閉。因此於 1951 年 4 月政府以管制棉布進口的方式來提供保護。

在 1949 年中至 1951 年中這兩年期間，對內以及對外管制的情況皆不理想，以致棉紗價格飆漲市場時有混亂。生管會主事者認為是因原先管理不當、措施不夠嚴密所致，包括生管會紡織小組成員幾乎全由民間紡織業者擔任，影響政策決策。因此於 1951 年 5 月解散這紡織小組，另於美援聯合會下成立一排除業者的紡織小組。同時，決定提高管制強度採取全面管制的作法，進入高度管制的代紡代織階段，並且原料與棉紗棉布進口之對外貿易皆須經申請後由中信局統一為之。另一方面，視國內供給情況，當局運用暫停進口或者管制進口方式，<sup>24</sup>對本地廠商提供保護，在管制下鼓勵棉紡織業的生產。

自 1951 年 6 月至 1953 年 6 月止為期兩年的代紡代織政策，是既高度管制且又高度保護性的扶植紡織業的作法。措施主要是政府提供美援棉花委託紗廠代紡棉紗，成品繳回中央信託局再定價配售給下游的織布廠使用，布廠所織之布則交由中信局限價配售。如李怡萱所述，在此之前，政府在不同時候都曾採用過不同形式的代紡或代織，此次實施辦法的特點在於其全面的高度管制，不容許廠商保留產品自行賣出影響市場價格。這期間廠商不需自購原料，也不須自行銷售產品，所需周轉資金不多，且利潤有保障。同時政府當然也必須限制新棉紡廠的設立。除此之外，棉花原料及紡織機械進口得優先核配外匯，並在複式匯率制度下適用較低的匯率結匯。

同時，經建當局在美國技術顧問懷特工程公司協助下，在提昇技

<sup>24</sup> 在 1951 年 4 月管制棉布進口，再於 1953 年 8 月將棉紗類為暫停進口類，對國內生產予以保護。當時因修改關稅較為費時，貿易保護措施多以管制進口為主。

術與品質水準方面也多所戮力。譬如，會定期派員到工廠進行生產與品質檢查；爲了提升織布業的效率水準，請懷特公司技術推薦，主動撥外匯協助八家整合型紡織廠，引進當時最先進的豐田自動織布機。<sup>25</sup>

總之，除了代紡代織這種高度呵護式的扶植措施之外，稅賦減免與優惠匯率有助於降低成本，管制進口與外匯管制則更是「數量上更爲徹底的保護措施」，<sup>26</sup>還有技術上的協助。這兩年的扶植措施可謂保護至極。

不過，如日後諸多研究東亞經驗的學者所指出，更關鍵的作法在於這些保護措施是有條件並且有期限的，而不是如拉丁美洲等很多國家，多流爲永久性保護，因而帶來了怠惰。<sup>27</sup>1953年中代紡代織結束之後，除了維持進口與外匯等對外管制之外，其他相關的對國內價格以及擴產、新設的對內管制逐漸解除。從1957年7月起，政府廢止了一切對棉紡織業的對內管制措施。新進廠商不斷湧入，產能持續擴張，既有廠商面對競爭壓力日增。

管制期間與逐步解除管制期間難免產生相當多的混亂，譬如其前後曾發生黑市旺盛、套利行爲普遍、價格大幅波動與諸多小廠的倒閉等現象，<sup>28</sup>因此政策受到諸多批評。但大體而言，管制下的那幾年仍

---

25 K. Y. Yin (尹仲容), "The Development of Textile Industry in Taiwan," *Industry of Free China*, 1:1(1954), pp. 5-18.

26 林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，頁106。

27 參見如 A. H. Amsden, *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (New York: Oxford University Press, 2001); F. Jaspersen, "Growth of the Latin American and East Asian Economies," in N. Birdsall and F. Jaspersen eds., *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America* (Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, distributed by Johns Hopkins University Press, 1997).

28 李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉論文中對此有詳細描述。

是臺灣棉紡織業發展最快速的時期，作為進口替代工業化政策下優先發展的目標，棉紡織業確實於兩年內達到自給自足(見表 2)，此產業開始踏上成長之路。

表 2 棉紗棉布產量進口量與自給率(1946-1955)

年份	棉紗			棉布		
	產量 (公噸)	進口量 (公噸)	產量/總供給 (%)	產量 (千平方公尺)	進口量 (千平方公尺)	產量/總供給 (%)
1946	410	134	75	2558		
1947	411	1180	26	6158		
1948	730	2682	21	12779		
1949	1805	784	70	29805	2500	92
1950	3115	2210	58	40763	58309	41
1951	7255	1292	85	57433	24274	70
1952	13576	3554	79	87639	13739	86
1953	19546	2416	89	133618	19540	87
1954	23614	99	100	166648	4453	97
1955	25111	121	100	167244	108	100

資料來源：(1)1946-1949：黃東之，〈臺灣的棉紡工業〉；(2)1950-1955：《自由中國之工業》，歷期。

從 1950 年夏韓戰爆發之後，美國不單派來第七艦隊並提供軍事援助，穩定了國民政府的統治，更恢復提供大量的經濟援助。美援幫助國民政府彌補國際收支缺口，降低財政赤字、外貿赤字，大幅減低了通貨膨脹的壓力。在 1950 年代，美援輸入值佔總輸入值約 3 至 4 成左右，影響確實不小，其中美援棉花在 1950 年代前半佔了棉花總進口量的 91%。<sup>29</sup>美國援外駐華單位(美國經濟合作總署中國分署，後又改名，見附註 67)監督國民政府財經政策的施行，管核美援支助的計畫，也僱

<sup>29</sup> 參見《自由中國之工業》(臺北)，歷期。

請美國懷特工程公司，對相關工業計畫提供技術顧問服務。美國經援顯然對經濟穩定有很大助益，其效益評估將在文後再討論。

## 五、進口替代轉出口導向

戰後初期對紡織業的扶植政策，在短短幾年內至 1954 年就帶來了棉紡織產業的自給自足。這成就在當時就引起了注意，譬如於 1955 年 5 月，菲律賓政府在美方建議下派遣紡織調查小組來臺參觀訪問，調查觀摩臺灣如何在四年內達到棉紡織品的自給自足。<sup>30</sup>

這雖然是個顯著的成功，但也顯然不是個穩定的均衡。既有的棉紡織廠商在受保護下有相當的獲利，這情況當然引發了其他人意欲參進市場的強烈要求。同時，主事者很早就言明管制是暫時的措施。<sup>31</sup>因此在其後兩年棉紡織業產能的限制逐步放寬，先是每年增加兩萬紡錠，然後至 1957 年全面開放自由參進。但同時，因國內所得低市場小，國內紡織品需求幾乎無成長。因此在產能不斷增加而需求飽和的情況下，產能過剩產業不景氣是必然的發展。紡織業生產量在 1954-1958 年間的平均成長率只有 3%。

既然國內市場中紡織品需求不可能在短期內有太多的成長，因此出口是多餘產能唯一的出路。從 1954 年起，政府就開始實施「外銷品退還原料進口稅辦法」。次年則退稅項目增列防衛捐及貨物稅，並且進口稅可以記帳。但當時整個匯率與價格結構是爲了進口替代，獎勵重點是鼓勵國內銷售，因此即使已開始進行出口退稅等措施，但對推動出口仍作用有限。直到 1958-1960 年外匯與經貿改革，政策上改爲全面鼓勵出口，開啓了內銷貼補外銷時期之後，才使得出口大幅成長。

<sup>30</sup> 工業委員會第 43 次會議紀錄(1955 年 5 月 12 日)。說明見下文。

<sup>31</sup> 尹仲容，〈發展本省紡織工業問題的檢討〉，頁 68。

不過，從當時的政策文件檔案中，可看出這整個政策調整過程清楚顯現出摸索與學習的軌跡。生管會在 1953 年 8 月被裁撤，併入新成立的經濟安定委員會(經安會)下的工業委員會(工委會)。而經安會的相關檔案，近年已由中央研究院近代史研究所(近史所)整理並建立數位檔案，供學界使用。此處即引用其中工委會的會議記錄檔案，近史所檔案館藏號 30-07-01-009 至 30-07-01-020，涵蓋期間從 1953 年 8 月至 1958 年 7 月經安會裁撤工委會併入相關部會為止。會議記錄皆為英文。

在工委會接手紡織小組業務之際，代紡代織雖已告一段落，但仍有諸多層面置於管制之下，如政府仍負責以美援方式採購美援原棉並統一配置給廠商，同時仍管制廠商的產能擴張等，因此擔負此責任的生管會紡織小組併入工委會之下繼續運作。紡織小組委員會的會議摘要報告會提交工委會會議備查，重要議題則由工委會會議討論。

在工委會的紡織業相關議程中，管制性事項隨著管制項目的縮減而減少，主要牽涉美援原棉的採購與配置及棉紗的配置等，除此之外主要精力逐漸轉而投入於如何推動出口以及管制產能上，即是否核准及如何幫助廠商產能的擴張等事宜。在工委會運作期間總共的 112 次會議中，仍有 48 次會議討論了與紡織業有關的議題，顯見此產業在當時之重要性。<sup>32</sup>

在推動出口方面，工委會第 14 次會議(1954 年 2 月 18 日)中已提出了紡織品出口計畫，建議廠商可自行出口，出口可獲退稅，可保留外匯進口原料，也可再將原料賣給中信局後資金另做他用，不過出口產品皆須經過檢驗，政府並將提供出口低利貸款。在第 22 次會議(1954 年 6 月 10 日)中，提出 1955 年將允許棉紡廠商共擴增產能 23,000 紡錠，並

<sup>32</sup> 工委會紡織小組於 1953 年 9 月 4 日舉行第一次小組會議，重新整清小組功能，提出備忘錄。參見中央研究院近代史研究所檔案館藏號 30-07-01-009 工委會第六次會議記錄。

訂出明確的分配優先順序：1. 產能現低於 1 萬但要增至 1 萬錠的廠商(鼓勵達到經濟規模)；2. 低於一萬大於 5 千錠的廠商；3. 高於 1 萬錠的廠商。<sup>33</sup>外匯需自有或藉由出口自行取得，並需於一定期限內提出 25% 臺幣作為擔保，再提出外匯保證金。第 33 次會議(1954 年 11 月 24 日)中繼續討論推廣出口可能性研究。建議擴大退稅之項目、改善時效與程序。第 71 次會議(1956 年 7 月 26 日)核准棉織廠採購一些自動織布機，以提高競爭力，更需要促進出口。

在推動人造纖維廠方面，工委會第 25 次會議(1954 年 7 月 22 日)中，決議中信局與 von Kohorn 公司簽訂興建嫫縈絲(長纖)廠的合約，此廠由大秦石鳳翔接手籌辦(為中國人造纖維公司)。在後來會議之中中纖公司持續提出辦廠進度報告。後於第 67 次會議(1956 年 5 月 31 日)及其後工委會又同意了中纖生產嫫縈棉(短纖)的生產計畫。此外，工委會也陸續核准了數家人織紡織廠的成立或擴張申請案，<sup>34</sup>因其認為人織織品的出口應可足夠支付其自身所需原料進口之外匯，但要告知廠商需自籌外匯，政府不會配置外匯。同時鼓勵各廠合建上游的纖維廠。工委會對人織紡織的管制較鬆，主要是因其認為人織紡織品並非民生必需品，對其不必如對棉紡織品那樣嚴格管制價格與產量。

第 82 次會議(1956 年 12 月 27 日)中，李國鼎提出臺灣紡織工業檢討

<sup>33</sup> 第 38 次會議(1955 年 2 月 17 日)列出此次核准增加紡錠的廠商名單：臺南紡織 1 萬錠，臺元 5 千錠，嘉豐 1 萬錠，彰化 3,200 錠。在分配上規模較大(產能高於一萬錠)的廠商並未得到優先考慮，顯示其採用平均分配的原則，國民政府在其他產業也多採取這樣作法，與南韓政府扶植大企業的作法明顯相異。

<sup>34</sup> 人造纖維廠是製造人造纖維本身，而人織紡織廠則是以人造纖維為原料進行紡與織來生產人織紡織品。臺灣從 1954 年起即有民營的人織紡織廠出現，但其上游的人造纖維產業則因比較資本與技術密集，參進門檻較高，因而是在工委會大力推動下，才有中國人織公司之產生。

報告，檢討紡織業第一次四年計畫(1953-1956)成果，並提出第二次四年計畫之規劃。計畫未來 4 年增加 8 萬棉紡錠，4 千臺織布機以汰舊換新，增加 10 萬多人纖紡錠，及一萬多羊紡紡錠。目標是要發展出口賺取進口原料所需的外匯，以減少對美援的依賴。同時其指出，在第一個四年計畫期間，因產量增加導致對原棉需求增加，已部分抵銷國際外匯收支之改善。既然當時節省外匯被視為第一要務，因此為了防範第二個四年計畫產生此狀況，需要更進一步推動出口。此時提出一個降低原棉配額以激勵出口的方案，即將工廠原棉配額削減至其需求量的 80%-85%，有出口業績者可配與較多原棉。廠商出口所得外匯之中，八成可進口原物料二成可進口零件。

這些檔案資料所顯現的是，當時決策者在摸索中不斷依據現實情況做出調整。在棉紡織品於 1954 年達到自給自足之後，調整政策推動出口已成為清楚的目標。在 1950 至 1960 年代落後國家普遍採行進口替代工業化政策，臺灣在如此早期就開始試圖推動出口導向發展，可稱為是先驅，且因此事後得到不少經濟學者之稱許。若從這些資料回到當時歷史情境，可看到這些政策的創新並非憑空產生，而是當時主事者緊緊監督產業的發展，為了一步步解決問題而走出來的路。

在這些努力下，從 1956 年起各種紡織品的出口確實開始成長。不過要直到 1958 年外匯改革起步，出口廠商能得到優渥的外匯匯率之後，出口才真正開始大幅成長。1958 年 4 月行政院公佈「改進外匯貿易方案」及「外匯貿易管理辦法」，將十多種不同匯率簡化為兩種，並廢除結匯防衛捐等措施。出口業者出口外匯收入每一美元原可得 26.35 臺幣，在新方案下可提高至 35 元左右，同時廢止前述允許出口廠商保留外匯以補貼出口的作法。外匯貿易審議委員會(外貿會)業務重

心由進口管制轉變為出口發展。<sup>35</sup>半年多後因施行情況良好，於同年11月實施單一匯率，訂為一美元 36 臺幣。

表 3 棉紗進口與內外銷的近似有效匯率，1953 與 1966 年 (NT\$/美元)

年份	棉紗進口匯率	內銷的棉紗生產者 面對的匯率	外銷的棉紗生產者 面對的匯率
1953 下半年	22.16	22.13	15.55
1966 上半年	40.85	46.41	60.35

資料來源：林景源，《臺灣工業化之研究》，頁 67，表 5-8。

根據上表 3，棉紗生產業者所面對的出口近似有效匯率，在 1953 年為一美元兌 15.55 新臺幣，1966 年則為 60.35 新臺幣。後者數字來自改革後的新臺幣新匯率 40 元，加上進口稅以及貨物稅退稅、出口低利貸款利息補貼、紡織業合作基金補貼等。這兩個不同時期出口有效匯率巨大的差異，清楚顯現政策環境極大的轉折，也在在證明當時出口快速的成長並非市場「自然」運作的結果。<sup>36</sup>

從以下表 4 可得知外匯經貿改革以及政策轉向，立即帶來了成效，使得臺灣的棉紡織品出口，從 1959 年起就開始快速成長。

表 4 臺灣棉紡織品出口金額 (單位：百萬美金)

年	1956	1957	1958	1959	1960	1962	1964	1967
出口 金額	1.2	2.3	1.5	9.98	16.4	29.1	38.0	65.1

來源：林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，頁 89，表 14。

<sup>35</sup> 經濟部，《經濟參考資料》，歷期。

<sup>36</sup> 這也顯示後進國家市場制度尚未完整建立，其實沒有正統經濟學家所嚮往之且又假設必然存在的——真正的自然的市場。林忠正認為沒有這些國民政府的干預政策，市場的力量就足以促成臺灣紡織業的成功發展，其就假設了一個自然存在的真正的市場。但實際上這市場其實原先是不存在的。參考林忠正，〈臺灣紡織工業發展政策之研究〉。

## 六、發展人造纖維產業

如前述在 1950 年代，負責產業政策的尹仲容等人，在推動棉紡織業的同時，也早已注意到世界上人造纖維產業的發展。負責推動工業化的工業委員會下有一個小組負責推動化學工業，包括人造纖維業。除了積極推廣相關資訊之外，也派人赴美考察。<sup>37</sup>

不過上述第一個人纖廠計畫是尹仲容在主持生管會時就開始推動，但因資金及各種困難而未得實現。一直到 1954 年左右，數家民營人纖紡織廠出現以致於人纖廠下游需求有著落之後，工委會才又積極推動，終於在 1954 年 7 月由中信局與美國 von Kohorn 馮柯亨公司簽訂在臺灣興建黏液人造絲(嫫縲絲)工廠的協定。即此計畫是由工委會在美懷特工程公司協助下負責提出投資企畫案，並與美馮柯亨公司洽談技術移轉並簽約，同時安排好日本進出口銀行與臺灣銀行的投資貸款。<sup>38</sup>在整個投資案已準備好之後，工委會再公開徵求私人投資，當

<sup>37</sup> 參見嚴演存，《早年之臺灣》(臺北：時報文化出版社，1989)。嚴演存當時負責工業委員會化學工業小組。工業委員會出版的《自由中國之工業》，於第 2 卷第 2 期(1954)就刊登了一篇蔣實寫的〈人造纖維及其在臺灣發展之可能性〉，除了介紹產業資訊之外，也強調應盡量利用臺灣既有企業(如中油與臺鹼)所生產的某些副產品來投入生產其他化學品。當時工委會已開始推動的臺塑 PVC 生產計畫，就是為了利用臺鹼公司既有生產中尚未被利用的副產品。尹仲容也於 1955 年 2 月演講〈臺灣化學工業的前途〉中認定化學工業(包括人纖業)的發展是世界趨勢，也是適合臺灣發展的工業。參見尹仲容，《我對臺灣經濟的看法全集》(續編)，頁 48。

<sup>38</sup> 此案會由中信局與美方簽約，應是因為當時尹仲容也擔任中信局局長，由其負責決定由中信局出面與美方簽約。參見《自由中國之工業》，2：2(臺北，1954)，頁 27；及工委會第 22 次會議記錄(近史所檔案館藏號 30-07-01-011)。在會議中尹仲容表明此計畫應由私人企業接手。尹仲容勇於任事負擔風險的行事風格，恐也是他會於次年因楊子公司案被起訴的原

時民間業者多認為風險太高而意願闕如，不過，在政府推動下，終由大陸遷臺的原大秦棉紡的石鳳翔接手此計畫，成立臺灣第一家人纖公司——中國人造纖維公司。<sup>39</sup>其後中纖於建廠期間又申請增設嫘縈棉的生產，<sup>40</sup>而於 1958 年開始生產嫘縈絲及嫘縈棉，政府除協助取得技術外，並確保當地投入要素的供給，匯率配合並有優惠融資。

中國人纖公司成立之後，數年內並無新的參進者，1963 年在政府推動下，由中華開發與中纖聯合投資成立聯合耐隆公司開始生產尼龍絲，中纖並於 1965 年增加聚酯棉的生產。其後臺灣產業的領導廠商——臺灣塑膠，才終於在 1968 年前後大舉同時加入嫘縈、壓克力纖維與聚酯纖維的生產。同時在一輕於 1968 年成功運轉之後，政府推動上游石油化學業的決心已很明確，至此大勢底定，諸多廠商隨後立即追隨參進，以致於到了 1970 年就已經有 16 家人造纖維廠商，多數為往上游整合的既有紡織企業。<sup>41</sup>

當 1950 年代後期棉紡織品出口正開始快速成長之際，1961 年美國即已依據關貿總協定下所訂定的「棉紡織品短期協定」，開始對臺灣棉紡織品進行數量上的管制。其後 1962 年及 1967 年又繼有「棉紡織品長期協定」，繼續進行配額限制。再則，國際上人造纖維已逐漸有取代天然纖維的趨勢，這在在顯示為了維持紡織業的成長而要發展人纖產業的必要性。

---

因之一。

39 工委會第 25 次會議記錄(近史所檔案館藏號 30-07-01-011)。可參見《中國科學技術專家傳略》對石鳳翔的介紹 [http://www.gmw.cn/content/2005-07/20/content\\_271774.htm](http://www.gmw.cn/content/2005-07/20/content_271774.htm)。

40 工委會第 67 次會議記錄(近史所檔案館藏號 30-07-01-015)。

41 參見瞿宛文、蔡明祝，〈連鎖效果與不平衡成長——臺灣人造纖維產業的研究〉，收錄於瞿宛文，《經濟成長的機制——以臺灣石化業與自行車業為例》(臺北：臺灣社會研究雜誌社，2002)，頁 93-115。

1970年代上半是臺灣人纖產業以驚人速度成長的時期，這五年期間人纖產能增加了5倍，聚酯纖維產能更是增了10倍(參見附表3)。不過這速成的產業，並無法安然度過先後兩次石油危機的衝擊，隨著市場的萎縮，廠商倒閉與合併皆有。政府積極推動合併與整合，並於1977年起兩年內，禁止新廠設立與舊廠擴建，以避免競爭惡化。這產業在1980年代初期，經盤整之後，逐漸成熟並開始踏上較穩定成長的路途，並開始逐漸依賴中國大陸市場作為成長的依據，發展至今，對大陸市場的依賴度已達到相當高的程度，臺灣人纖業也藉由此維持著產量全球第二位的領先位置。

## 七、第二次進口替代

根據筆者過去一系列的研究，<sup>42</sup>臺灣的人造纖維產業之所以能夠在過去數十年中持續發展，並達到世界領先的地位，除了是由於下游成衣服飾業的出口擴張所帶來的需求成長之外，另一方面也是源於中上游產業的配合發展，使得所需的投入因素在當地有充分的供應，上下游互相扶持互為需求。而中上游產業因為屬資本密集產業，在早期投資風險較高，私部門比較不願投資，因此中上游產業的及早發展，則必須歸因於政府產業政策的及早推動。

1950及1960年代，雖然臺灣工業化才起步，不過推動重化工業的工作也已經開始。經過各種周折，臺灣第一個輕油裂解廠由中油負責，於1968年完工開始生產，同時政府也推動臺塑參與共同成立臺灣氯乙烯公司，放棄原有的電石生產法，而改用一輕的產品氯乙烯來生產PVC，使臺塑正式加入了石化產業。1973年類似輕裂的乙烷裂

---

<sup>42</sup> 參見瞿宛文，《經濟成長的機制——以臺灣石化業與自行車業為例》與《全球化下的臺灣經濟》。

解廠投產，二輕則於 1975 年完工啓動。配合著輕油裂解廠的生產，或也因為政府以行動宣示推動石化業的決心，越來越多的廠商陸續加入石化業的行列，利用輕裂廠生產的基本原料，來生產人纖原料與塑膠原料，進一步帶動當地人造纖維以及塑膠的生產。

表 5 石化工業的中上游(紡織業部分)

起始年	上游	中游	下游
	輕油裂解—石化基本原料—人纖原料	人造纖維(聚酯、尼龍、壓克力等)	紗—布—成衣服飾
	人纖原料 總年產量(千公噸)	人纖 總年產量(千公噸)	
1958		1.37	(見附表 2)
1976	56.7	341.8	
2004	6673.8	3076.5	

資料來源：1. 瞿宛文，《經濟成長的機制——以臺灣石化業與自行車業為例》。2. 2004 年資料：人纖原料產量引自《石化工業雜誌》，2005：3(臺北)，人纖產量見附表 3。

如表 5 所顯示，人造纖維生產自 1957 年開始，至 2004 年是以年複成長率 18.3% 速度擴張，而其上游人纖原料，則自 1976 年開始生產，到了 2004 年則已擴張了一百多倍。來自下游的向後連鎖效果，對於中游人纖產業成長的正面影響，在早期比較顯著，在成長率較高的次部門(如聚酯)效果也比較顯著。在 1980 年代以後，隨著下游成長趨緩，聚酯與尼龍次部門則能藉由直接出口來繼續他們的成長。

## 八、經驗檢討

以上是就臺灣早期的棉紡織業以及其後的紡織業整體發展，作了一簡要的陳述。對於一個臺灣如此成功發展的產業，我們能得出如何的經驗教訓？這些經驗教訓對其他後進經濟體是否可以適用？本節將探討這複雜而重要的問題。

經驗教訓可以分爲兩方面來討論。一是經濟理論層面，一是歷史條件層面。簡言之，就經濟理論層面而言，本文認爲此產業的發展證實經濟發展中國家角色的重要性，亦即支持結構學派的經濟發展理論。就歷史條件而言，此產業在戰後發展初期所具有的歷史條件，相較於諸多後進國家，確實特別優異。但即使如此，這些條件本身並不「自然地」會帶來後繼的發展，國家經濟政策的主導作用實不可或缺。重要的是，經濟環境不斷變化，一個產業「持續」成功的發展，有賴於政策上持續不斷的支持。同時，每一次變遷都需要不同的政策配合。

基本上，結構學派認爲後進國家的市場制度都不健全甚至不存在，自由放任下市場力量的運作並不會讓後進國家自然的工業化，因爲工業先進國家在工業領域皆具有優勢，後進國家產業在無保護之下難以度過學習階段而取得競爭力。同時，就後進國的每一次產業升級，每一次在國際分工的階梯上往上攀升一階梯，這道理皆適用。以下就將討論臺灣紡織業發展各階段的產業政策的轉折，作爲以上說法的佐證。

### (一) 產業政策的轉折——政策角色

此小節將簡要的描述臺灣紡織業發展的階段，指出產業在任何時刻所面對的問題都會隨著產業發展而變化。而臺灣紡織業成長成績優異，實是因爲每一次產業需要升級之際，產業政策終究能夠做出相應的改變，因產業不同發展階段有不同政策配合，臺灣紡織產業才有今日成績。

**日據時期。**在此時期，日本殖民政府高度掌控臺灣工業化的步調範圍與形式。工業化的範圍在戰前以製糖業爲主，戰時則以軍需業爲主，主要是以日本現代工業資本擔綱，這些日資企業中管理及技術人

員主要以日籍人士為主。戰敗後日資企業及相關人員全撤回日本，工業化外溢效果嚴重受限。以棉紡織業為例，戰後國民政府接收了三家日資棉紡廠及一家織布廠，除此之外當地資本只包含幾家織布廠。其他為數不少的當地業者則屬傳統手工業範疇。

政策一：雖日本殖民政府進行了相關基礎建設，但因殖民政策不予支持，當地人所有的現代棉紡織產業難以產生。

**戰後初期。**在 1945-1947 年之間，上述原日資紡織廠被國民政府接收後，被併入公營的臺灣工礦公司。兩年內民營的織布廠則有相當的成長，民營織布廠數從 8 成長為 32，民營織布機數目從 170 成長為 678，超過公營的數目(見表 1)。這部分原因是戰後與日本貿易中斷，原先日本進口紡織品的威脅不在。1948 年以後幾年中，因大陸國共內戰之混亂，有些大陸紡織資本開始遷臺，使得棉紡錠數從 1947 年全數為公營的 1.5 萬錠，增為 1951 年的近 9 萬錠，並其中有近 4 萬錠為民營。1950 年織布機數則從 1947 年的一千多臺增為三千多，三分之一為公營，民營部分主要為當地企業。

總之，到了 1950-1951 年左右，臺灣棉紡產業的產能藉由大陸紡織資本遷臺而成長了六倍，棉織產業產能則擴張了三倍，其增加來自當地民營業者、大陸遷臺者及公營部門共同的擴張。至此，產能雖然在短期間快速擴張，但是產業發展仍面對諸多困難。

1949 年為了因應本地供應不足的問題，國民政府允許棉紡織品進口並降低了棉花、棉紗與棉布的關稅，次年隨著與日本貿易之正式全面恢復，日本紡織品進口後，諸多織布廠因無法與其競爭而破產，整體產能的利用率降至五成以下。同時，紡紗業與織布業之間的矛盾頻傳。當時因外匯及物資缺乏而採取的各種管制措施，1950-1951 年初紡織業的管制方式由業者主導，但弊端叢生棉價時時飆漲。這些問題直至 1951-1953 年期間，官方對內採取高度管制的代紡代織制度，對

外採取對進口數量管制的保護措施，才讓產業快速的走過了學習曲線奠定了發展基礎。

政策二：在戰後初期，當局以高度管制並且高度保護的代紡代織政策，強力扶植大陸遷臺及臺灣既有之紡織資本，使得棉紡織產業能夠在幾年時間內快速成長並達到自給自足。

政策三：產業政策同時扶植棉紡與棉織次產業，訂定規範協調上下游矛盾，即在對上游提供貿易保護的同時，對上游業者的價格、品質與保護期限做出限制，發展整體產業目標明確，有助於紡織產業整合性發展。

**市場飽和與促進出口。**1950年代初期進口替代的成功卻必然是短暫的。國內市場至1953年已經飽和，自給自足達成之時也是產業發展停滯之時。從此時至1958年經貿改革前這段期間，紡織業產能過剩，又再頻傳廠商破產。這情況必須等到1958-1960年間經貿改革後才有了極大的改善，其後棉紡織廠商所面對的出口有效匯率，從一美元匯兌新臺幣15.55元升至60.35元，是在此對外銷高度補貼的情況下，棉紡織品出口開始大幅成長。

政策四：在自給自足後放寬管制，隨即產能擴張以致產能過剩，產業發展幾近停滯，產業政策從進口替代轉向出口補貼，才使得產業又開始快速成長。

**人造纖維。**棉紡織品輸美從1961年就開始受到貿易限制，同時國際市場上人造纖維的發展速度遠超過自然纖維紡品。不過，產業政策上推動人纖業的努力自1950年代初期就已經開始，1954年工委會推動成立了私營的中國人造纖維公司，1960年代及其後也持續進行推動。

到了1970年代，不單人纖產業本身快速發展，同時作為供應人纖原料的石化產業也在強勢的產業政策推動下快速發展，就地提供人

織產業所需的原料，更有助於人纖業的發展。產業政策上對人纖產業的推動，明顯可以替補自然纖維受限的發展空間之外，其實也是整體上推動向後連鎖發展的工業發展策略的一部份。

**深化發展。**紡織與人纖產業在 1970 年代經過了快速擴張之後，兩次石油危機攪亂了這年輕市場的市場秩序，政府仍相當程度介入市場重整過程，包括協助廠商合併等。於 1980 年代初期市場秩序及成長步調已大致恢復。

政策五：產業政策及早的推動，促使棉紡織業相關產業的及早發展，幫助形成一個上下游高度整合的體系，因而在比較利益持續變遷中，仍能不斷維持成長。

此小節的討論顯示後進國家市場制度不健全，因此國家產業政策的角色極為關鍵，產業的發展是動態的，政策角色在每一個轉折點都為關鍵。在日據時期因殖民政府不予鼓勵，因此臺灣當地紡織業幾無發展。戰後初期大陸紡紗廠之遷臺與本地織布廠之擴張，都使得棉紡織業產能大增。但若無政策保護，若優勢的日貨能夠進口，則本地紡品仍難以招架。棉紡織產業主要還是在為期兩年的高度保護與管制的代紡代織政策下成功的成長起來。在國內市場飽和難以再進一步成長之際，政策大幅轉向出口導向，給予出口極大補貼之下，棉紡產業才又藉由出口而恢復成長。同時政策上及早推動人纖產業，一方面可以替補自然纖維受限的發展空間，也能配合石化業中人纖原料業的發展，使得臺灣紡織業的整合程度更進一步提高。在每一個升級發展的轉折點上，政策都扮演了重要角色。

## (二) 政策思維的重要性

### 發展願景與政策目標

從事後來看，這紡織產業整體發展的階段步調，似乎合理「自然」。但實際上，這背後隱含著一明確的政策思維，在主導著這一切政策的方向。從一開始，產業政策的目標就是求產業整體的、長期的發展，並且是極大化可以發展的產業空間。這樣的思維並非是理所當然。

在 1951 年尹仲容就提出了「進口布不如進口紗，進口紗不如進口花」，<sup>43</sup>清楚的表達了是以發展整體產業為目標。在當時管制的混亂之中，這並不是無異議的共識，每當棉紗或棉布價格飆漲之際，就有人提議以開放進口來取代扶植。當社會對於囤積居奇造成棉紗棉布高價短缺現象感到無比憤慨之際，總是有人(尤其是經濟學者)會認為扶植的成本太高，不如進口便宜，甚至懷疑節省外匯的目的都達不到。<sup>44</sup>

每個產業都有其相關連的上下游產業，其之間有利益與共之處，但也有互相衝突之處。當地供應的便利性是上下游利益與共之處，但國外先進國的產品價格品質可能皆比較優異，因此是每個上游供應商的潛在競爭者，這是上下游利益可能有衝突之處。譬如棉紗是織布業的原料，棉布則是成衣業的投入因素。因此在本地供應產業尚處於學習階段之際，價格與品質上仍無法與國際市場相比擬時，織布業者可能會歡迎優勢低價日本棉紗的進口，就如成衣業可能會歡迎日本棉布進口一樣。因此，依據向後連鎖效果而推動相關的中上游產業的發展，在推動初期並不一定會受到下游產業的歡迎。

<sup>43</sup> 尹仲容，《我對臺灣經濟的看法全集》。

<sup>44</sup> 參見陳式銳，〈臺灣棉布問題面面觀〉，《自由中國》，7：1(臺北，1952)，頁 9-14。

這意味著向後連鎖效果不易「自然」產生。推動中上游產業並非易事，政策推動時必須協調上下游的利益，在推動過程中，如果主政者能清楚顯示其是以「整體發展」為目標，則阻礙應會減少。更重要的是，政策主導者必須決定其政策目標為何，譬如以紡織業為例，在成衣—布—紗—纖維—纖維原料的相關上下游產業中，要往上游推動發展到何階段，而政策措施則必須與此目標相配合。

尹仲容在 1951 提出的「進口布不如進口紗，進口紗不如進口花」，就清楚界定了當時政策的目標，是要同時發展紡棉紗與織棉布產業。同樣的，日後經濟官僚體系持續推動人纖產業、石化產業與人纖原料產業等作法，都可說是延續了早期這種以追求產業整體的長期的發展為目標的政策思維。同時推動工作皆是在已有下游需求的情況下進行，如此以務實態度追求極大化產業的發展空間為目標，就從此成為臺灣戰後經濟官僚體系的「制度使命」，這制度建構可說在戰後初期已定下雛形，並延續至今。

在進口替代階段，因下游產業以內銷為主，因此若其投入價格高，下游業者仍可以部分轉嫁給國內消費者，上下游利益衝突較小。若下游以出口為主，則因其必須面對國外競爭壓力，對於其所面對的投入因素的價格與品質實須錙銖必較，此時推動上游的政策難度就較高。1954 年起就局部實施的出口退稅辦法，可以讓出口業者以國際價格買到原料，就更易凸顯上游業者以及產業政策所面對的限制。

### 協調上下游利益的作法

為了扶植仍必須走過學習階段的上游產業，政府一方面對下游出口業者提供優厚的出口補貼，另外也逐漸摸索出協調上下游利益的作法，即在對上游產業提供貿易保護的同時，對上游業者的價格、品質與保護期限做出限制。若上游產品的價格超過國際價格 10% 至 25% 或

品質不合規格等，則下游業者可以不用國產品而申請進口，同時保護期間限制為二至三年。這樣的框架在 1950 年代初期尹仲容主持經安會工業委員會時就已經出現，<sup>45</sup>到了 1960 年正式訂定為「貨品管制進口準則」，其後不斷修正，價格超出比例也從原訂的 25%，1964 年降為 15%，1968 年再降至 10%，保護年限也於 1968 年從三年改為兩年。<sup>46</sup>

在 1950 年代初期以進口替代政策扶植棉紡織業的過程中，在短缺籠罩下的管制環境中，決策者扶植整體棉紡織業的方向明確，因此無論這幾年中確曾發生各種混亂，在對內管制逐步解除後，此產業可說已初步奠定了基礎，並且棉紗與棉布皆達到自給自足，上下游部門達到同時的發展。其後在推動出口導向發展時，不單同時促進棉紡織各個部門，並且也藉由上述協調上下游利益的扶植方法，持續推動更上游的人造纖維—纖維原料部門。

政策協調有助於紡織業上下游全面的發展，以及產業整合程度的提升。而臺灣紡織業上下游整合程度確有增加，這可由紡織業中間投入之中當地成分與進口品的比例的變化看出。從歷年的產業關聯表中，可以取得各產業的中間投入係數以及進口投入係數，兩者之比例即中間投入的進口比例，結果列於表 6。此表中顯示紡織相關產業中

<sup>45</sup> 參見尹仲容，〈臺灣工業發展之逆流〉，原刊於《中央日報》(臺北)，1954 年 4 月 18 日；〈五年後再看「臺灣工業發展之逆流」〉，原刊於《中央日報》(臺北)，1959 年 5 月 26-27 日，均收錄於尹仲容，《我對臺灣經濟的看法全集》(續編)。在 1954 年發表的〈臺灣工業發展之逆流〉中，尹仲容認為逆流是源於廠商 1. 攫取匯率差額利益；2. 過份依賴保護；3. 聯合操縱獨佔。為了防弊應該要 1. 開放設廠限制；2. 以標賣來分配進口原料；3. 規定保護期間；4. 儘速制訂防止獨佔之法律。1959 年再論此議題時，更是再次闡明必須以競爭來促進進步。

<sup>46</sup> 參見杜文田，《工業化與工業保護政策》(經濟叢書 73；臺北：國際經濟合作發展委員會，1970)，頁 29-34。

間投入的進口比例皆呈現遞減的趨勢。棉紡織與毛紡織品的原料皆須進口，因此進口比例難以大幅降低。人纖紡織品的進口比例則呈現下降的趨勢，顯示當地人纖業生產的進口替代效果，尤其是自 1960 年代末期大批廠商投入人纖生產之後降幅顯著。人纖產業本身則是自 1970 年代後期石化業中人纖原料業的大幅擴產而進口比例顯著下降。至於最終成品成衣及服飾業的進口比例，則因其中上游產業的發展，在有資料的年代已降至相當低的水準。

表 6 紡織產業所需中間投入之進口比例 1969-2001 (單位：%)

年份	1964	1969	1974	1981	1989	1996	2001
棉紡織品	33	34	30	25	24	29	25
毛紡織品		45	35	32	51	50	45
人纖紡織品	34	27	11	8	9	12	9
其他紡織品	14	8	13	13	12	28	19
染整				21	27	37	31
成衣*				11	10	11*	11*
人造纖維	67	50	35	11	25	27	18

資料來源：計算自主計處，《中華民國臺灣區產業關聯表》(臺北：行政院主計處，歷年)。

1964 年的關聯表為 49 部門，1969 與 1974 為 76 部門，1981 與 1989 為 99 部門，1996 與 2001 為 162 部門。1964 年棉紡織品包括毛織品，1964、1969 與 1974 年的各類紡織品包括成衣。

註：各產業所需中間投入之進口比例，是以各部門之進口投入係數，除以該部門之中間投入係數總和。各部門中間投入係數總和加上原始投入係數其值等於一。

\*1996 及 2001 年數值只包括針織成衣，梭織成衣與服飾的進口比例比較高。1981 與 1989 年數值涵蓋所有成衣。

相較於其他後進國家發展情況，臺灣戰後初期棉紡織業的發展歷史的特殊之處，在於 1. 政府部門強力主導；2. 政策思維明確的是要全面工業化，以發展完整的全套輕重工業為目標；3. 以紡織業而言，以整體發展為目標，紡與織部門同時發展；4. 並持續推動中上游產業的

發展；5. 為維持成長，隨即轉向推動出口導向成長。若與一些其他國家經驗作比較，則臺灣戰後初期紡織業的產業政策的特殊性，就可以更為清晰，這將是下一節的討論內容。

### (三) 與其他國家經驗的比較

#### 亞洲國家早期棉紡織品自給率比較

在戰後初期，美國因冷戰考量對亞洲的非共產國家提供大量援助。而對多數亞洲落後國家而言，以進口替代方式發展紡織業是一自然的選擇，不過，各國的政策方向與有效性有相當大的差異。譬如，臺灣與南韓是少數利用美援進口棉花，來同時發展紡紗與織布的地方。而其他地方則多用美援進口棉紗或棉布，而未能採行較有一致性的產業政策，以致於成果遜色不少。

表 7 列出了一些亞洲國家在戰後早期發展棉紡織業的成果。臺灣與南韓都不自產棉花，是運用美援進口棉花，又同時對棉紗棉布進口設限來發展紡織業，他們都成功的在 1950 年代達到了棉紡織品的自給自足。第二類是印度與巴基斯坦，他們自產棉花，也用對棉紗棉布進口設限的方式發展了棉紡織業，達到了自給自足。不過他們與臺韓的不同，在於印巴此後多年就停留在進口替代的階段，不像臺韓於 1960 年代立即努力提升競爭力，推動下一階段出口導向的成長，印巴則直至近年才開始大力推動出口。同時，因為印巴忽視人造纖維的發展，在政策上只專注於棉紡織品，因此無法參與這發展更為迅速的部門。<sup>47</sup>中國大陸則是從改革開放之後才逐步經營出口。

在第三類部分，明顯為例外的香港案例將於下段討論。其他國家

---

<sup>47</sup> P. Hasan, "Evolution of the Role of State by Major Periods in Pakistan," *Business Recorder*, 15 (2007), <http://www.businessrecorder.com.pk/>.

在 1950 年代這段時期的發展成果不彰，自給率上升幅度有限，如印尼雖增加了棉布的生產，但棉紗的進口則大增。再則，譬如菲律賓雖當時也在這些方面試圖努力，並如上述在 1955 年派出訪問團，來臺灣考察臺灣棉紡織業為何能快速達到自給自足，<sup>48</sup>同時，如表 7 所示其自給率也確實有所增進。不過，菲國紡織業的進口替代因無法足夠提升生產力也難以出口，因此其所需要的機械設備及原料的進口，遠超過所節省的紡織品的進口，反而使得國際收支惡化。到了 1960 年之後，因為進口替代陷入困境，以及既有的殖民時期輸出農產品的利益集團的反擊，菲政府改變政策不再扶植紡織業的進一步發展。既然菲國政府無法維持一個具持續性及一致性的發展計畫，就導致菲國棉紡織業以後難以進一步的發展。到了 1970 年，菲國紡織品出口占總出口比例為 0.5%，紡品進口則高達總進口的 8%。<sup>49</sup>

總之，這些第三類國家(除香港外)在當時並沒有清楚的要發展「整體」棉紡織業的目標，也因此多利用美援進口棉紗或棉布，而不是如臺灣主事者利用美援進口棉花，再用其來自行生產棉紗與棉布。臺韓與其他國家在早期紡織業的產業政策上，政策目標上的不同以及政策有效性的差異，在此表 7 中清楚呈現。

表 7 亞洲國家棉紡品自給率 1951-1960

第一類

		棉紗進口量(千噸)	綿布進口量(千噸)	棉紡品自給率(%)
臺灣	1951	1.1	3.0	65.1
	1960	-	-	112.8

48 工委會第 43 次會議紀錄(1955 年 5 月 12 日)。

49 B. D. Lee, "Politics of Industrialization: The Textile Industry in South Korea and the Philippines" (Ph.D. dissertation, Northwestern University, 1992), pp. 280-290.

韓國	1951	2.1	0.8	89.3
	1960	-	-	106.7

## 第二類

		棉紗進口量(千噸)	綿布進口量(千噸)	棉紡品自給率(%)
印度	1951	0.6	0.9	116.1
	1960	0.4	0.5	111.4
巴基斯坦	1951	33.3	43.6	27.0
	1960	0.2*	0.2*	126.8
中國大陸	1951	-	8.7*	99.7
	1960	-	-	104.0

## 第三類 其他

		棉紗進口量(千噸)	綿布進口量(千噸)	棉紡品自給率(%)
香港	1951	7.6	10.8	292.4
	1960	25.6	35.7	109.6
緬甸	1951	3.9	15.1	9.6
	1960	20.5*	18.9*	11.3
錫蘭	1951	0.1	8.8	9.9
	1960	1.9	8.7	8.3
馬來亞 / 新加坡	1951	1.5	39.8	0
	1960	1.9	21.5	7.0
印尼	1951	5.5	65.7	4.7
	1960	49.3	33.2	10.5
菲律賓	1951	1.6	30.7*	5.3
	1960	2.7	15.8	58.5
泰國	1951	1.5	9.6	31.9
	1960	3.0	28.1	25.8
南越	1951	2.7	12.9	19.3
	1960	6.2	6.9	21.1

資料來源：K. Nonami, "Development of the Cotton Industry and Changes in the Pattern of Cotton Products Trade in Southeast Asia," *The Developing Economies*, 62:2(1962), pp. 111-134, 表 3 及表 6. 資料原引自 FAO, *Per Capita Fiber Consumption Level* (Rome, 1960), pp. 105-125.

\*部分為估計值。

### 臺灣出口附加價值較高

美國很早就有措施通融美國企業在國外進行部分生產，即在某些條件下，若進口品中用到美國原料，則製成產品再進口時，只需就國外附加價值部分繳納進口關稅，原美國原料部分就不課稅，此為美關稅 807.00 及 806.30 條款。這部分的相關資料就提供了在這兩條款下進口的產品中，進行生產的當地國家所貢獻的附加價值比例為何。由表 8 呈現資料顯示從 1966 年至 1973 年，就這兩條款下進口品中當地附加價值比例而言，源自臺灣進口品的附加價值比例從 1966 年的 50%，升為 1970 年之 68%，至 1973 年為 79.1%，清楚顯現臺灣當地所貢獻的附加價值有逐步上升的趨勢。香港的比例則為下降後再上升一些。墨西哥的比例則是清楚的沒有上升的趨勢。在當時這兩條款下的進口品以紡織品與電子產品為多。這資料雖片面但也顯現出本文所強調的，在產業政策的引導下，臺灣產業發展有不斷帶動相關產業發展的機制。

表 8 美國 807.00 及 806.30 條款下進口品之當地附加價值比例變化(單位：%)

年份	1966	1970	1973
發展中國家總計	51.7	45.4	54.3
墨西哥	48	37	44
臺灣	50	68	79.1
香港	54	46	62.8
南韓	--	28	40.5

資料來源：M. Sharpston, "International Subcontracting," *Oxford Economic Papers*, 27:1 (1975), p. 114.

再看較近期的發展，根據 Nordas 利用 WTO 資料所做出的估計，在 2001 年，臺灣的紡織品及成衣的出口中之進口成分約為 10%，一

些曾成功進行進口替代的國家如中國印度等國的比例也低於 10%，除此之外其他多數後進國家(包括菲律賓)的進口成分多高達 30%至 40%。<sup>50</sup>

### 香港案例

香港的比較案例可作為政策思維重要性的另一佐證。香港的紡織產業發展的比臺灣早，尤其是在 1949 年前後，從上海移出的私人紡織資本，選擇遷到香港的遠比選擇去臺灣的要多，若以紡錠數來計算，遷香港的約為遷臺的三倍。<sup>51</sup>同時，在戰後初期香港發展條件各方面都比臺灣好，因此香港紡織業當時發展比較快成績比較好。其後數十年中，香港以成衣及紡織品進攻國際市場也成績斐然。不過，香港殖民政府並不刻意推動工業升級與深化，並沒有如臺灣政府那樣大力促進實現向後連鎖效果。因此，雖然香港的紡織成衣業蓬勃發展，成衣業的出口成績一直優於臺灣，但對於紡織業的向後連鎖效果比較低，中上游產業整合度較低。如前述表 7 所呈現，在 1950 年代隨著香港成衣業領先性的發展，紡織品的自給率卻從 292%降為 109%。等到 1980 年代以後成衣業逐步外移至中國大陸，以致於香港至今紡織業逐漸衰退，不似臺灣能留下較多的中上游部分。

如表 9 所呈現，香港成衣業的出口占全球成衣總出口額的比例，在 1980 年高達 11.5%，在全球排名第一！但同一年香港紡織品的出

<sup>50</sup> H. K. Nordas, "The Global Textile and Clothing Industry Post the Agreement on Textiles and Clothing," *WTO Discussion Paper*, 2004:5, pp. 7-9.

<sup>51</sup> 參見 Sin-Lun Wong, *Emigrant Entrepreneurs: Shanghai Industrialists in Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press, 1988), p.47.據估計 1949 年前後上海遷到香港的棉紡錠約 20 萬錠，並多是新的紡錠。此後香港的棉紡織業中上海人所有的企業一直占絕對主導地位，雖然上海人只佔香港人口約 4%。相較之下，遷臺的紡錠數目較少，1951 年臺灣棉紡錠總數約 9 萬錠，其中 1 萬多為接收日產，故遷臺的約 7 萬多錠。

口佔全球的份額則只有 1.7%，遠低於成衣的地位，清楚顯示其成衣業的成功對紡織業的帶動效果有限。成衣份額至 2004 年已降為 3.2%，紡織品份額也持續下降。相比較，臺灣成衣出口的全球份額在 1980 年為 6%，幾只及香港一半。但同一年紡織品出口的全球份額則有 3.2%，幾為香港兩倍。同時，臺灣成衣出口份額雖也持續下降，不過，臺灣紡織品出口的全球份額則在 1980 年之後的二十年中仍持續上升，於 2004 年才又降至 5.2%。再則，臺灣人造纖維產量至今仍為世界第二。因而，至今雖然紡織成衣業仍是香港製造業的主體，但是製造業佔香港產值的比重已降到一成以下。雖說香港因其特殊地緣政治條件，而能發展金融服務業繼續成長，但其未能讓紡織業留下較多後續的附加價值確是事實。此案例顯示，成功的下游並不一定會自然帶來中上游的發展，產業政策的推動是關鍵，同時，並非所有後進地區政府都會有持續推動工業升級的政策思維。

表 9 香港與臺灣紡織成衣出口的全球份額 1980-2004 (單位：%)

佔全球該產品總出口之份額	1980	1990	2000	2004
香港成衣出口	11.5	8.6		3.2
香港紡織出口	1.7	2.1	0.8	0.4
臺灣成衣出口	6	3.7	1.5	0.6
臺灣紡織出口	3.2	5.9	7.7	5.2

資料來源：WTO, 2000 & 2005, *International Trade Statistics*, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm).

### 哥倫比亞案例

Morawetz 以哥倫比亞紡織業為研究對象，探討如哥國這樣鄰近美國有地利之便的拉丁美洲國家，為何竟無法大量出口成衣到美國，反而是由數千里外的東亞搶去了市場，此書的書名就是《為何國王的新

衣不是在哥國生產》。<sup>52</sup>對著重時尚變化的成衣業而言，地利之便並不只是節省運輸費用，更重要的是掌握時機，拉丁美洲國家鄰近美國運輸所需時日短，地利優勢明顯。譬如，哥國成衣空運至紐約的成本與東亞海運成本相近，但可以省下四周時間。不過，在七〇年代，美國進口商雖確實曾試圖在這些鄰國找尋成衣的供應商，也曾下過些訂單，但最終自拉美撒手，將主要訂單下到東亞。

哥國早期幾無成衣出口，但在 1970 至 1975 年間，哥國成衣輸美國有大幅的成長，至 1975 年成長為 3,250 萬美金，顯示其確有發展潛能。但其後卻又急速下降，至 1970 年代末停留在約 2 千萬美元左右。當初成長的原因主要是，當時政府的匯率政策以及出口補貼措施改變得比較有利出口。雖然這政策促進出口的成效顯著，但在 1975 年之後，這些有利的政策又改變了，總體環境又開始惡化。除了總體經濟環境問題之外，其他方面也有多重阻礙並未排除。譬如，哥國成衣業者在購買當地紗布原料時，所須付出的價格高於國際價格一半甚至一倍。這是因為當地棉紡織業者受到保護，而人纖紡織業者不單受保護又缺乏經濟規模而成本高。政府雖提出一個類似出口退稅的辦法，以便成衣業者可以用國際價格購買進口紗布，但是這辦法在實際作業上曠日廢時，對於分秒必爭的成衣出口業者並未起到應有的效用。即因政策不配合，以致於既有的「運輸所需時日短」的優勢也無用武之地。<sup>53</sup>

這案例若和臺灣當初情況相比較，兩地政府作法明顯大相逕庭。臺灣經建當局在進口替代時期注意促進紡織產業各環節的均衡發

---

<sup>52</sup> D. Morawetz, *Why the Emperor's New Clothes Are Not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufactured Exports* (New York: Published for the World Bank by the Oxford University Press, 1981).

<sup>53</sup> 參見 D. Morawetz, *Why the Emperor's New Clothes Are Not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufactured Exports*.

展，其後推動出口成長時，不單盡力維持總體經濟穩定，並對出口提供高額補貼，盡一切力量排除出口的困難，使得出口業者確實能以國際價格取得原料維持競爭力。同時，推動出口成長時更進一步注重其相關的中上游產業的發展。在在顯示其政策思維與價值清楚的以長期經濟發展為最優先，這恐是臺灣紡織業發展的主要成因。

簡言之，以哥國成衣業為例，當哥國政府提供較有利的匯率及政策支持時，哥國成衣業確實較能利用其鄰近美國之地利優勢而實現其發展潛能。但是，哥國政府並無能力與意志來堅持這政策，並排除產業其他發展上的障礙，因此那段期間的成長就如曇花一現，成衣出口發展即進入停滯。既然連促進成衣出口都難以為繼，當然就更談不上進一步推動其相關產業之發展了。這案例可支持上述所強調的後進國家產業政策的重要性，也凸顯東亞與拉美政府在推動產業發展上，除了國家意志與能力的不同之外，在政策思維與價值上的差異也不小。

### 近年拉丁美洲發展狀況

近年來，區域性自由貿易協定盛行，美國陸續與北美及中南美洲等國簽訂自由貿易協定，因此就進入美國市場而言，拉丁美洲國家又新增了關稅較低及進口配額較多的優勢。來自拉美國家的成衣因此大大提高了其在美國市場的份額，不過，這變化所帶動的發展之持續效用令人存疑。例如，加勒比海國家於 1986 年與美國簽訂「紡織品特別保障方案」，雖成衣輸美因此大為增加，至 2004 年佔美國市場 15%，但因本身缺乏紡織業，成衣業七成是使用美國紗布，且多為外資廠商。相關企業多是美國或東亞廠商，其將部分成衣生產外移至此自由貿易區域內生產，當地產業的發展仍極為有限。<sup>54</sup>譬如，墨西哥是受自由

<sup>54</sup> 參見中華民國紡織業拓展會(紡拓會)，〈從 CAFTA-DR 看中美洲紡織業發展契機〉，<http://monitor.textiles.org.tw/>，(2005)。

貿易協定影響最大的拉美國家，在 NAFTA 成立後，其成衣外銷佔美國市場份額從 1990 年的 2.9%，升為 1994 年的 5.7%，2000 年升為 16%，但在 2003 年已降為 10%，主要是近幾年中國大陸成衣生產優勢日顯，墨西哥成衣生產大受影響，<sup>55</sup>也顯現出其發展上的相對弱點。

除了政策思維上的特殊性外，我們在下面將討論客觀條件——即當時的政策空間上有無非比尋常之處。

#### (四) 政策空間

至今一般學者都同意，在戰後初期，國民政府在臺灣所面對的政策空間特別為之寬廣。<sup>56</sup>日本殖民政府原先在臺灣佔有絕對主導地位，其因戰敗而必須完全撤退，位置由國民政府接手，隨後國民政府潰敗，以大陸的中央政府組織規模退守一省。這兩項因素都在在使得國民政府在臺灣社會居於高度主導的地位。冷戰架構與二二八及白色恐怖之政治鎮壓，則有助於繼續這主導地位。

以此棉紡織產業情況為例，當 1950 年代初政府開始推動此產業發展之時，當時的「既得利益」力量很微弱。日據時期臺灣紡織業規模小，全部棉紡與多數棉織廠商為日資，戰後皆由政府接收併入公營的工礦公司，直接歸政府管控。隨後大陸遷臺的紡織資本成為棉紗部

<sup>55</sup> 參見中國紡織工業研究中心，《2004 年紡織工業年鑑》（臺北：經濟部技術處委託，2004），頁 182；及 US International Trade Commission (USITC), “Shifts in US Merchandise Trade 2004,” <http://www.usitc.gov/tradeshifts/documents/TX.pdf#page=2>, (2004)。2005 年紡織配額取消之後，大陸與墨西哥表現之彼長此消則更為顯著。

<sup>56</sup> 參見如 Tun-Jen Cheng, “Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan,” in Gereffi, G. and D. Wyman eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp.139-178.

門主體，棉織部門則由本地資本及遷臺大陸資本與工礦公司共同構成。棉紡織業規模從 1945 年的 2 家公營棉紗廠、1 家公營及 10 家私營棉織廠，到了 1950 年也只有公私營各 3 家棉紗廠及數十家棉織廠，紡與織的規模也分別只有 1966 年的 6.7% 與 26%。若以 1966 年為基準，其九成以上的紡紗及四分之三的織布產能，是在 1951 年之後的整個扶植過程中建立起來的。即事後來看，1950 年的既有規模確實很小。這是否就意味著既得利益力量微弱，因此必然不會影響政策？

不只是紡織業，若要衡量既有力量，也必需考慮到跨業投資，不過如前所述，當時現代工業力量多是接收日產後的公營企業，而不是尋常會對政府施壓的私營資本力量。因此，既有力量的相對微弱應是眾所接受的認定，意即「政策空間」確實廣大。不過，空間的存在並不一定決定政策結果，因為此牽涉到主政者的主觀意向，結構「決定論」不一定適用於此情況。<sup>57</sup>

事實上，若檢驗 1950 年代早期政策演變以及政商關係發展的軌跡，在複雜的現實變化中，雖然政府主導力量非常明顯，亦即政策空間確實廣大，但其政商關係變化方向也呈現多種的可能性。在早期政扶植商的過程中，政治因素、經濟官僚體系以及主導思潮，共同形塑了日後臺灣特殊的產業政策以及政商關係的模式。

從 1950 年開始扶植紡織業的前十年中，時間雖不長但曲折不少，而每一個轉折都有廠商提出請願甚或反對新的政策措施，同時輿論也幾乎都有意見，黨政內部也常會有各種批評、質詢、甚至控告。大致來說，在早期的混亂中，廠商提出的請願自然都是依據其各自利益而

---

<sup>57</sup> 參見 R. Dore, "Reflections on Culture and Social Change," in G. Gereffi and D. Wyman eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 353-367. 他對於結構決定論提出質疑與檢討。

要求保護或延續保護與優惠，包括棉紗棉布業者各自要求禁止紗與布進口、棉布業要求開放棉紗進口、管制時期可以自行利用廢料生產出售、不要廢除代紡代織、既存廠商反對開放參進等。如尹仲容所形容：「工廠尚未籌備就緒，而請求保護之呈文已至，產品尚未大量應市，而限制設廠以免生產過剩之要求已經提出」。<sup>58</sup>

只是這些要求幾乎都未被接受。這並不表示主管單位不關切個別廠商與產業的狀況，事實上是持續緊密的關切與注意，但個別利益確實難以影響政策。當時經建主事者都能夠堅持依據其所認為的「整體長期發展利益」行事，而不只是個別部門一時的利益。他們堅持最終目標是整體的成長——「使臺灣儘速完成建立現代工業生產系統的大業」，<sup>59</sup>而成長需依賴競爭與進步，保護應有限度有期限，政策措施也以此為依歸。這一方面顯示經建單位有能力有空間抗拒個別既有利益的壓力，也顯示主事者抗拒的意願，因為他們有清楚的共識與願景——工業化救國。因此在此情況下，並沒有產生所謂「既得利益」阻礙工業化推動的情形，也沒有發生某一部門妨礙其他部門發展的困境。

當時統治菁英包括經濟官僚中，除了有些與主導者尹仲容理念相同者之外，持其他意見者包括如反對經貿改革的財政保守派徐柏園等，其牽涉對改革的風險評估，其他反對意見包括如認為應多依賴公營企業，甚或堅持應「發達國家資本、節制私人資本」，如質疑保護措施成本效益是否值得，如是否有些措施是「圖利他人」等。<sup>60</sup>尹仲容本身更因為被控在揚子公司貸款案上「圖利他人」而被起訴並因而

58 尹仲容，〈五年後再看「臺灣工業發展之逆流」〉，頁115。這些就是此文章題目中所指的「逆流」現象。

59 尹仲容，〈五年後再看「臺灣工業發展之逆流」〉，頁112。

60 可參見尹仲容，《我對臺灣經濟的看法全集》（續編）之演講或為文中對各種批評的回應。

罷官數年後才又再起。此案雖一般認為與幕後政爭有關，但也顯現出當時菁英互相監督的氛圍。

由此奠立下的政商互動模式，意味著國民政府與被扶植的私人資本保持某種距離，而非形成排他的政治聯盟。在早期眾多當地私人資本藉由參與紡織業而起家，除此之外一些得以參與一些半壟斷性的內需市場者，如取得人壽保險等金融行業特許執照者，如水泥業者等，這些當地資本之中就成為日後臺灣主要的集團企業。而日後當私人資本已稍有規模之後，當政府再要推動牽涉到寡佔地位的重化工業時，如此的政商關係下就難以找到適當的私人資本為伙伴來擔綱。<sup>61</sup>因此重化工業以及電子產業計畫，都由公營企業(中油與中鋼)或准公營企業(如臺積電與聯電)來擔綱。

眾所周知國民政府主政者，在這發展早期給予經濟官僚如尹仲容等專業發揮空間。因此上述討論著重主要經濟官僚們的主觀理念與意識形態。至於最高層主政者如何基於政治上維護政權的考量而採取何種政策，則目前仍多是決定論或功能論式的推想，實情仍待進一步的瞭解。

相較於當時南韓李承晚將接收日產的公營企業幾乎都私有化，國民政府則抗拒美國壓力保持其大多數為公營。一般認為這主要是因為國民政府為了維護政權統治而要掌握住經濟資源。統治者的思維尚待進一步考察證實。不過，此事應也可從另一角度理解。當時經濟官僚體系菁英諸多出身於大陸時期的資源委員會，而資源委員會就是創辦經營國營企業的單位，除以工業救國為目標外，強調科學技術與專業管理，著重人才培育。

---

<sup>61</sup> 參見 Tun-Jen Cheng, "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan."

在 1949 年資委會在臺部分雖被改組為生產事業管理委員會，但其人才仍掌握著公營企業，也是經濟官僚體系的主幹。他們在公營企業也持續進行人才培育的工作。因此，在臺灣戰後發展初期，要推動工業化計畫不可能不依賴這些人才。如嚴演存所指出，當臺塑剛成立時，經安會的工業委員會就推薦臺肥公司的資深人員前去支援，其中一位王金樹先生至今仍為臺塑的高級主管。嚴演存也指出當時臺肥出來的人員廣佈日後臺灣的化學產業。<sup>62</sup>同時，公營企業的高級主管也很自然的繼續為經濟官僚體系提供人才，此模式一直延續至國民黨下臺。<sup>63</sup>

總之，在當時經濟官僚體系確實享有相當程度的自主性，不過，政策空間的存在本身並不意味這機會必然會被運用來發展整體經濟，並不必然決定經濟政策的形式與內容。從歷史資料顯示，承繼自大陸時期資源委員會的人員與組織傳承，在這空間裡主要決定了產業政策的模式。這些人員與組織形成於抗戰前後時期，這一代人具有救亡圖存的強大共識。同時，在資源委員會的成長過程中，這些人員已經有共同以一個新的現代化組織形式，來實現工業化科學救國理想的共同經驗，並且是以國營企業的組織形式來進行工業救國。他們在歷史過程中形成的共識，決定了臺灣戰後產業政策的內容與形式。

### (五) 相關爭議

關於臺灣戰後早期經濟發展成因有諸多爭議。針對紡織業的發展，對當初產業政策的負面看法包括以省籍為主軸者，認為政策是以扶植大陸遷臺紡織資本為目的；或是強調代紡代織引發的問題，認為對當年財經官僚的肯定是在建立神話；或依據自由市場論而認為進口替代政

<sup>62</sup> 嚴演存，《早年之臺灣》，頁 67-89。

<sup>63</sup> 民進黨執政後這模式不單終止，並被倒轉過來。原是公營企業專業經理人可能高昇進入經濟官僚體系，現在則是政治任命的非專業人員空降公營企業。

策是失敗的、原就是不需要的，成長原本就會發生，無須扶植。<sup>64</sup>以下就這些說法作簡要討論。

在 1951 至 1953 年高度保護性的代紡代織政策中，就棉紡紗部分確實是以既有的大陸遷臺紡織資本為主要扶植對象，同時限制擴產以及新廠的設立。尹仲容當時在反駁批評意見時曾言明其作法的道理，認為棉紡業利用現成的遷臺紡錠，不需要動用當時極端缺乏的資本與物質資源，既速效方便又合乎經濟理性，<sup>65</sup>這說法當屬合理。

若回到當時的情境，對此事當能有較好的理解。在此且以 1951 年 3 月 15 日財經小組第一次會議為例，<sup>66</sup>重回當時現場理解當時的考量，而這也是尹仲容要以代紡代織取代棉紡織業原有管制方式的時候。行政院財政經濟小組委員會是經安會的前身，這小組是應美國建議成立的。在國民政府敗守臺灣而韓戰尚未爆發之前，美國政府宣布對臺灣 hands-off 並停止美援，國民黨政權處於風雨飄搖之中。1950 年 6 月韓戰爆發後美國決定保衛臺灣恢復美援。不過當時戰後通貨膨脹壓力未解，財政與外貿赤字極為龐大，外匯高度不足而需依賴拋售從大陸運來的黃金來部分補足，而隨著美國軍援的增加，通膨的壓力更為加劇。因美國經濟合作總署中國分署(美經合分署)<sup>67</sup>的建議，美國政府要求

<sup>64</sup> 主要參考林忠正，〈臺灣紡織工業發展政策之研究〉。劉進慶雖然首先提出國民政府戰後扶植棉紡織業的作法，是為了扶植大陸遷臺紡織資本的說法。但他在分析中並未強調省籍的區分，而是以政治經濟學角度，對國民政府扶植任何私人資本皆採取批判的態度。這由他書中稱呼此過程所養成的官商結合的模式為「官商資本主義」，而非後來較流行的「黨國資本主義」，可以為證。因此，劉進慶的說法有別於林忠正強調省籍區分的說法。見劉進慶，《臺灣戰後經濟分析》。

<sup>65</sup> 尹仲容，〈發展本省紡織工業問題的檢討〉，頁 68。

<sup>66</sup> 財政經濟小組委員會第 1 次會議記錄，(1951 年 3 月 15 日)，行政院經濟安定委員會檔案(近史所檔案館藏號 30-01-05-001)。會議記錄為英文。

<sup>67</sup> 美國援外駐華單位的名稱曾經過多次的改變，原為美國經濟合作總署中國

國民政府設立此財經小組，其英文名稱即是經濟安定委員會(Economic Stabilization Board)，以監督財政及總體經濟發展，建立長期發展計畫來配合美國的援助。在當時危機情況下，其實立即意義是要避免臺灣經濟的崩潰。

在此第一次(及以後的)會議中，美經合分署署長及兩位經濟顧問列席其中，不可避免的表達關切並發表指導性的意見，其後每次會議的記錄也都需寄送華府備查。此次會議中先由財政部長嚴家淦報告國民政府當時的財政狀況，預計 1951 年每個月政府會有近五千萬臺幣的財政赤字，而外匯短缺預估為 6 千萬美金，在計入美國經援之後外匯仍會有二至三千萬的缺口，而庫存黃金正以很快的速度減少，在下一批美援到達之前，會有數個月外匯極端短缺的期間。因此會議中就討論如何減少進口控制外匯數量的可能方案，各種方案似乎都可能會帶來民生困苦或動搖民眾對臺幣的信心。<sup>68</sup>在隨後關於修改關稅的討論中，尹仲容表明修改關稅非當務之急，「因當時正進行的扶植棉紡織業的措施，並非要在關稅壁壘之後建立此產業，而是戰爭時期的權宜措施，既然已從大陸帶來了這些棉紡設備，就不要浪費它故而將其重建以減少進口。」<sup>69</sup>戰爭陰影下的急迫感與危機感昭然若揭。

---

分署，1952 年 1 月 5 日改名為美國共同安全總署中國分署 Mutual Security Agency, Mission to China；1953 年 8 月 7 日改名為美國國外業務總署駐華共同安全分署 Foreign Operations Administration, Mutual Security Mission to China；1955 年 7 月改名為美國國際合作總署駐華共同安全分署 International Cooperation Administration, Mutual Security Mission to China；1962 年 1 月 9 日改名為美國國際開發總署駐華美援公署 Agency for International Development, US Aid Mission to China。

<sup>68</sup> 在財政經濟小組委員會(1951 年 3 月 22 日)第 2 次會議中決議的方案是每個月減少臺幣拋售外匯的數目，並要求人民增食蕃薯減少米的消費量，以增加稻米的出口賺取外匯。

<sup>69</sup> 譯自財政經濟小組委員會第 1 次會議記錄，頁 15。

再則，當時外匯極端短缺物資極為匱乏，每一筆投資都需要用到外匯來買機器設備以及後續的原料，因此每一筆投資都需要經過審核，包括棉紡業所需的棉花原料以及設備都必須如此，否則外匯及原料很可能無著落。在當時外匯不可能不予以管制，管制必然意味著得到外匯分配者，因為不需經過競標過程取得外匯，因此享有潛在額外利益(準地租)，這在外匯達到充裕之前無法避免。但若這額外利益會被紡織業者投入未來的生產中，而不是被用來進行奢侈性消費，則仍符合產業政策的目的。而臺灣的情況被認為符合前者。<sup>70</sup>

至於省籍分配問題，於 1949 年成立的(後被裁撤的)生產管理委員會下的紡織小組，其成員就包括多位本省籍紡織業者，包括召集人是一直擔任棉紡織同業公會理事長的臺籍織布業者李占春。<sup>71</sup>如前述，在日據時期現代化棉紡紗業為日資企業，因此戰後被接收而納入公營的臺灣工礦公司。在 1945-1950 年間及之前，臺灣本地資本確有投資增設動力織布機者，但是卻無投資紡紗者。顯示這在當時還是一個難度較高的產業，即當時臺灣棉紡織業不足之處主要是棉紗，正是大陸遷臺紡紗業者可以補足之處。

其實保護幼稚工業政策中最被質疑的部分，不是最初的保護，因為幼稚工業在學習時期必然需要協助，而是在於保護的期限。一般認為

---

<sup>70</sup> Tun-Jen Cheng, "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan."

<sup>71</sup> 李怡萱，〈臺灣棉紡織業政策之研究(1949-1953)〉，頁 60、76；作者也指出受扶植的並非只有大陸廠商，大陸廠商也非全面受扶植。譬如，大陸遷臺的華南與彰化等紡廠，就因經營不良，而遭生管會拒絕其貸款申請(頁 143)。如工委會第 41 次會議(1955 年 4 月 14 日)提及華南紡廠因轉賣所配得的原棉而受罰(近史所檔案館藏號 30-07-01-013)。同時，這包括本省外省籍紡織業者的紡織小組，因為太讓業者私利影響決策，而在改組中被通通請出紡織小組，進而使生管會決心進行高度管制的代紡代織措施(頁 77)。

拉丁美洲進口替代工業化雖有相當成果，但是因保護政策常一直延續實施，導致產業在立足之後缺乏進步的壓力。而東亞產業政策的成功之處，正是在於保護措施不單有條件更有期限，臺灣紡織業就是一例。

在 1953 年代紡代織政策結束後，隨著外匯及其他條件的改善以及私部門要求參進帶來的壓力，政策上開始逐步開放紡織業的擴產與新投資案，到了 1957 年則完全撤銷了對設廠的限制。雖然紡織產業整體仍繼續受到政策各種規範與扶植，但原先第一批被扶植的特定廠商不再享有特殊待遇。同時，公營廠商在代紡代織階段雖仍為主力(參見表 1)，其後政策走向明顯是不再擴大公營部分，公營廠商在 1953 年之後逐年減少，公營棉紡錠數佔總棉紡錠數的比重從 1953 年的 42% 至 1966 年已降為 6%。

總之，對大陸遷臺的棉紡業者的扶植，主要是在外匯及物資極端匱乏時期，優先將外匯與原料配給他們這些既存的廠商，並限制其他廠商進入。其實這些扶植措施也涵蓋本省籍人士參與較多的織布業及其他紡織部門的既存業者，只是因為當初棉紡業以遷臺資本為主而特別顯目。在當時採取這樣的扶植與管制作法，無論背後是否有其他政治考量，確實是符合經濟理性的。更重要的是，在 1953 年之後，在臺灣紡織市場達自給自足之後，既有紡織廠商所得到特殊待遇被逐步取消，四年後對內限制尤其是參進限制完全取消，市場競爭程度大幅提高。其實尹仲容在實施代紡代織之兩年中，就已聲明保護與管制應儘速撤除，尤其限制設廠應儘速取消，而其後也確實實行。表 10 列出了不同時期中，棉紡業中前十大廠商在產業總紡錠數中所佔的比例，其中第二類即至 1953 年為止最受扶植的廠商，其中主要是大陸遷臺廠商，而這類廠商所佔的份額，隨著產業規模的急速擴大，以及其自身相對競爭力的削弱，從 1953 年的七成降為 1964 年的四成，至

1987年則不到一成。<sup>72</sup>或許這結果會引發自由市場派學者的另一種批評，即當初扶植對象到頭來並非戰勝者，政策並未選對對象(not picking the winner)。不過，當初政策選擇的理由是在匱乏下利用既有資源，並非選擇優者，隨即的開放參進就意味著政策上要依賴市場競爭來選擇優者。

簡言之，上述的以省籍為主軸，認為當初政策是以扶植大陸遷臺紡織資本為目的之說法，並無法成立。

表 10 各時期中前十大棉紡廠商占總棉紡錠數之比重 (單位：%)

類別	廠商成立年份 / 背景	1953	1964	1972	1987
1	接收日產	15.2			
2	1949-1953	72	40	10.8	6
3	1953-1957 管制漸除	5.9	18.1	8.4	20.2
4	1957 設廠限制解除後	-	4.7	16.3	22.1
	前十大份額總計	93.1	62.8	35.5	48.3

資料來源：劉昱立，〈從廠商角度看臺灣棉紡織工業的發展〉，頁 59。原 1953 年資料來自黃東之，〈臺灣的棉紡工業〉；1964 年資料來自黃樹型，〈臺灣之紡織工業〉，《臺灣銀行季刊》，16：3(臺北，1965)，頁 150-162；1972 及 1987 年資料來自中華徵信所，《臺灣地區產業年報——紡織工業》(臺北：中華徵信所，1972、1987)。

日據時代現代化工業以日資為主，因此光復後工業化中，本省資本案幾乎都為新興者。棉紡織業是臺灣戰後早期的領先部門，是第一批私部門資本案產生的主要領域。林邦充依據第一商銀 1968 年 1 月所作的徵信調查，指出調查收錄著名企業家共 42 人，其中 19 人與棉紡織業有關，而 19 人中戰後自大陸遷臺者 4 人。<sup>73</sup>若以 1971 年中華

<sup>72</sup> 根據劉昱立中所呈現的廠商地位變化資料，可看出因產業變遷快速，唯有最能即時應變的廠商，如多角化經營先後進入人纖紡織、人造纖維、及其他產業者，才能最後仍在棉紡業領先。參見劉昱立，〈從廠商角度看臺灣棉紡織工業的發展〉(中壢：國立中央大學產業經濟學系碩士論文，2006)。

<sup>73</sup> 林邦充，〈臺灣棉紡織工業發展之研究〉，表 35。

徵信第一次發表的臺灣集團資料來看，所收錄的 51 大集團中有 17 家涉入紡織業。<sup>74</sup>亦即當時集團企業以本省企業為主，且不少有涉入紡織業，亦即紡織業是諸多本省集團的緣起地。

再則，從棉紡業公私營的比例變化，也可看出國民政府在戰後初期扶植私人資本的政策方向。從表 1 的資料可算出棉紡業中公營企業所佔的比例(以棉紡錠數目計)，在接收日產後此比例為百分之百，在 1951 年代紡代織開始之際為 55.7%，1953 代紡代織結束時為 42.1%，到了 1966 年則已劇降為 6.3%。而 1953 年到 1966 年這段時間內，棉紡錠數目增長了 4.4 倍，所增加的棉紡錠主要就是來自上述的本省民營企業。

到了 1980 年代以後，原先 1950 年代起家的棉紡織廠商，其在紡織產業所佔的份額越來越小。隨著產業不斷的變遷，只有能不斷依隨時代變化者，包括盡早進入人纖產業者、進行多角化經營者，才能維持領先地位。<sup>75</sup>

林忠正認為臺灣紡織業進口替代政策是失敗且不必要，紡織業的成長源自於其「自然的」產生，其說法相當有代表性，反應近來正統經濟學界認為自由市場優越性高於一切的看法。在理論層次，自由市場學派與修正學派的爭議由來已久，無法在此詳細說明，<sup>76</sup>但最真實的答案需由歷史中找尋，在此僅從以下兩個歷史性角度簡單回應。

從此產業本身歷史發展來看，臺灣紡織業發展在每一個轉折都有賴於合適的產業政策。在進口替代實施之前，1950 年左右日本紡織品短暫開放進口，立即使得諸多本地廠商紛紛倒閉，清楚顯示幼稚工業的脆弱性。在扶植後臺灣紡織業雖達自給自足，開放參進立即帶來產能之過剩，則必須經由政策不斷修正，從進口替代改為高度補貼出口

74 中華徵信所，《臺灣地區集團企業研究》，(臺北：中華徵信所，1971)。

75 參見劉昱立，〈從廠商角度看臺灣棉紡織工業的發展〉。

76 相關文獻檢討可參照瞿宛文，《全球化下的臺灣經濟》。

後，才能藉由快速出口而快速學習進步。再則，由歷史跨國比較來看，很多落後國家並沒有「自然的」發展出紡織業，即使發展了成衣業也不一定能發展織布業，有了織布業也不一定有紡紗業，有了棉紡織業也不一定會有人纖業，更不一定有人纖原料業，更不一定有長期延續的發展。這些在臺灣能做到，實在是源於持續的、與時具進的產業政策。這些跨國表現上的差異並不能由落後國家「自然的」秉賦差異來解釋，既然其他多數落後國家為何不能「自然」產生紡織業，這「自然」就並非自然而需要解釋。

## 九、結論

臺灣紡織業發展成績優異，不單是戰後早期工業發展的領導部門，更帶動了相關上下游產業的發展，以致雖然下游已隨臺灣比較利益的變遷而衰退，但中上游仍能持續的發展。本文探討了此產業發展的途徑，並試圖對其發展的原因提出解釋。簡言之，雖然有一些歷史條件確實提供了比較有利的發展基礎，但是本文仍認為產業政策——尤其是持續性的產業政策——扮演了關鍵角色。從歷史的角度來看，臺灣紡織業的發展在每一個轉折點，都有賴於合適的產業政策，長期延續的發展實在是源於持續的、與時具進的產業政策，而這些政策則源自以「發展整體產業」為目標的政策思維。

日本殖民統治留下了相對良好的基礎建設，不過因殖民政策並不計畫推動當地工業化，日本優勢進口品主導市場，因此本地人所有的現代工業性企業難以產生。後期軍需工業化時拆遷來的日資紡織廠所留下的產能極為有限。因此就紡織業而言，日本殖民統治的影響主要在於一般性的基礎建設的效益。這雖然對日後的經濟發展而言，是個很有助益的基礎條件，但是絕非充分條件。就如日據時期因殖民政策

不鼓勵當地工業化，則當地工業化確實就難以產生，就已顯示這基礎條件並非充分條件。

1949 年前後遷臺的大陸紡織資本(主要是棉紡)，是代紡代織政策所扶植的主要對象。他們的移入(包括企業組織人才機器等軟硬體設備)使得棉紡織業能在幾年時間內快速成長。但其後隨著設廠限制的開放，棉紡業的產能在 1953 年至 1966 年擴張了 4 倍多，進一步快速擴張並無困難。因此可推論現成的遷臺大陸紡織資本，確能達到「縮短發展時間」的作用。同時對外的貿易保護及對內的高度保護性扶植措施，促進了快速的成長。

同理，早期大量的美援(包括棉花)，雖在當時起了立即的穩定效果，其協助效果顯著，但就長期來說絕非關鍵因素。何況，美援在全球不同地區的作用有極大差異，譬如當年大規模的美援並無法使國民政府在大陸免於失敗的命運。因此美援顯然是一協助因素，而不可能是關鍵因素。

棉紡織業在快速達到自給自足之後，這產業的持續成長實有賴於產業政策上轉向出口導向，並提供高額度的出口補貼，才使得產業脫離停滯，並進入快速出口導向成長的階段。新政策下高額出口補貼使得出口有效匯率幾乎增加四倍，在在顯示出口成長實依賴政策誘因的作用，而非自然市場的力量。

在棉紡織業發展的同時，產業政策就已及早推動相關產業的發展，包括人纖以及其後的石化人纖原料產業，幫助形成上下高度整合的體系，持續不斷成長。在推動這些相關產業時，政府都是採主導地位以高度干預的方式來推動，絕對是 Wade 所謂的 big leadership 模式，而不是依據市場「自然」力量的運作。<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government*

這些產業政策雖然與時具進且多變化，但幸運的是，幾乎每一次私部門都有力量與意願在新的政策誘因出臺後，做出相對應的快速回應，或投資或增產來實現經濟成長。私部門作回應的意願與能力，一方面源自日據時代農業生產商業化市場化的基礎，一方面更是因為土地改革之後，投資於土地(當傳統地主)不再是獲利的首選途徑，社會菁英必須尋求新的獲利方式，而產業政策使得工業活動不單有利可圖並且是獲利的主要途徑。譬如，若相較於菲律賓等欠缺土地改革的落後國家，其統治菁英至今仍競相投資於土地作為主要獲利手段，以致於經濟難以有所發展，臺灣早年土地改革的重要效應就更為明顯。土改的長期影響最要在於地主原有謀生方式不再存在，「當地主」不再是可獲利之道。就此意義下，逐漸扶植當地私人資本，也是執政者為維持政治穩定所必須採取的政策。

產業政策的必要性，實源自於後進國家在追趕先進國家時的弱勢地位。基礎條件的優劣，以及外在援助之有無，當然會影響政策的可行性與推動的難易程度。但是，在經濟發展的每一個階段每一個時刻，後進國家都必須努力學習去改善自己的生產力，來逐步縮短和先進國的距離。先進國生產力處處領先，後起者沒有國家協助將難以與先行者競爭。雖然臺灣在戰後的歷史條件相當優渥，但是所面對的與先進國的差距仍是殘酷事實，必須依賴產業政策來一步步往前行。臺灣紡織業的發展成績，還是主要受惠於合宜的產業政策，雖說啓始時的歷史條件確曾使得產業政策成功的可能性比較高。

同時，與其他國家經驗的比較，顯示各國政策方向與有效性有相當大的差異，而這差異也支持本文所提出的強調政策思維重要性的說法。在 1950 年代，後進國家普遍採行進口替代政策，但是多數國家

並未能成功的完成進口替代，而有些雖完成了進口替代，但卻未能提升競爭力進出口導向的發展，因而到了後期發展停滯。很多國家的進口替代政策思維不清方向不明措施不一致，以致於成效不彰。相較之下，臺灣棉紡織業早期的政策思維清楚方向明確措施一致，發展也因此優於多數其他後進國家。

在當時臺灣扶植紡織業的產業政策品質優異，部分雖源於歷史發展的偶然因素帶來了當時寬廣的政策空間。但更重要的是源於當時經濟官僚體系的能力、意志與願景，而這些實在是過去民國時期發展留下的傳承，抗日戰爭時期強大的外侮壓力下，當代人為了工業化科學救國成立的資委會，其建立的組織制度及培育的人才，其人員以工業救國的願景與共識，成為臺灣工業化的動力與契機。同時，戰後國民政府在大陸處理經濟事務慘痛的失敗經驗，不單是反面教材，也應是重要的共同記憶與資產，有助於提升退守臺灣後的政策品質。因此這些並非只是一種「財經官僚神話」，並非只是個人化的故事，這些財經官僚的產生其實是源自歷史傳承與他們這一代人的共同經驗體認。

總之，本文主旨在論證臺灣紡織業的成功，是因為產業每發展到必須升級之際，主管單位為了解決新的問題，多能採取新的相配合的政策來促進升級。同時，早期主事者發展目標明確，能夠棉紡與棉織一併推動，並推演出一套協調上下游利益的產業促進政策，來最大化當地的生產價值，而能避免先發展的子產業設法阻礙其他相關子產業發展的情況。再則，主事者盡早推動人造纖維的生產更是一種具有前瞻性的作法。這些清楚的政策目標與思維，則應是源自主事者這一代人的歷史經驗與追求國家發展的高度共識。

(本文於 2008 年 2 月 19 日通過刊登)

附表 1 臺灣重要紡織品產量 1946-2005

項目	棉紗	棉混紡紗	棉布	混紡棉布	聚酯絲織物	聚胺(尼龍) 絲織物
單位	公噸	公噸	千平方公尺	千平方公尺	千平方公尺	千平方公尺
1946年	410		2,558			
1947年	411		6,158			
1948年	730		12,779			
1949年	1,805		29,805			
1950年	3,115		40,763			
1951年	7,255		57,433			
1952年	13,576		87,639			
1953年	19,546		133,618			
1954年	23,614		166,648			
1955年	25,111		167,244			
1956年	24,436		142,426			
1957年	27,899		155,453			
1958年	27,482		147,186			
1959年	30,720		156,101			
1960年	40,381		176,202			
1961年	41,903	-	200,105	216	-	-
1962年	50,429	-	209,651	320	-	-
1963年	45,894	-	221,056	438	-	855
1964年	50,973	580	241,188	760	-	1,603
1965年	54,420	1,678	268,018	1,875	-	3,222
1966年	61,132	4,811	302,644	2,658	2,117	9,798
1967年	73,104	10,344	345,608	5,929	4,198	18,098
1968年	74,555	13,408	379,201	13,111	5,156	26,011
1969年	87,616	19,065	426,538	27,678	11,263	40,317
1970年	104,849	23,518	527,835	64,972	13,895	69,523
1971年	116,574	31,387	727,622	104,119	19,645	87,988
1972年	94,321	72,298	565,291	300,313	20,996	38,782
1973年	96,349	90,367	617,692	372,693	32,288	42,674
1974年	111,208	85,198	630,776	356,847	31,112	37,965
1975年	130,884	105,491	760,765	441,314	47,165	68,460
1976年	147,478	119,847	811,233	485,612	68,270	104,746

項目	棉紗	棉混紡紗	棉布	混紡棉布	聚酯絲織物	聚胺(尼龍)絲織物
單位	公噸	公噸	千平方公尺	千平方公尺	千平方公尺	千平方公尺
1977年	142,205	135,368	840,200	520,978	64,501	112,879
1978年	131,674	154,111	765,870	575,103	61,507	140,002
1979年	158,862	163,935	754,399	566,971	68,431	161,197
1980年	171,025	178,618	807,265	576,279	84,050	221,905
1981年	158,569	198,519	819,956	572,020	103,389	278,748
1982年	161,316	72,836	654,564	292,728	190,763	365,140
1983年	164,794	80,020	665,993	461,136	276,219	338,193
1984年	181,349	104,206	538,489	450,530	399,805	390,925
1985年	191,799	112,996	618,464	449,954	406,129	410,556
1986年	223,908	122,991	755,661	452,502	494,492	434,733
1987年	246,356	142,589	729,404	436,842	608,063	511,529
1988年	252,454	159,562	745,236	377,585	657,937	569,395
1989年	266,164	167,107	785,510	313,462	688,747	678,385
1990年	203,937	181,802	728,959	304,328	674,998	808,243
1991年	369,891	214,709	1,178,138	303,100	979,659	1,589,660
1992年	354,548		1,132,218		1,045,372	1,640,628
1993年	327,119		1,029,882		1,256,076	1,719,033
1994年	351,357		1,082,515		1,490,089	1,814,870
1995年	336,451		895,362		1,820,070	1,564,304
1996年	355,946		941,375		1,598,357	1,538,509
1997年	365,080		970,574		1,830,961	1,583,749
1998年	363,947		983,979		1,976,311	1,590,415
1999年	353,590		1,061,736		2,200,074	1,717,077
2000年	337,566		1,059,629		2,343,974	1,875,809
2001年	313,601		831,566		1,974,130	1,669,612
2002年	306,360		793,071		1,825,837	1,524,029
2003年	286,715		659,143		1,633,187	1,571,124
2004年	279,885		650,749		1,493,477	1,598,634
2005年	261,438		508,877		1,223,032	1,244,233

資料來源：1. 經濟部統計處，《中華民國臺灣工業生產統計月報》，歷年。2. 經濟部統計處，2006，《中華民國臺灣工業生產統計年報》。3. 行政院經濟安定委員會工業委員會編，《自由中國之工業》，歷年。

註：由於工業產品項目調整，部分產品數字有不連續現象。

附表 2 臺灣紡織相關產業產值 1951-2005 (單位：百萬元)

年份	紡織業	成衣服飾品業	人造纖維業
1951 年	666	-	
1952 年	1,001	-	
1953 年	1,642	-	
1954 年	2,048	-	
1955 年	2,361	-	
1956 年	2,579	-	
1957 年	2,760	-	
1958 年	2,782	-	-*
1959 年	4,208	-	-
1960 年	4,996	-	-
1961 年	5,052	475	-
1962 年	5,737	606	-
1963 年	6,687	1,010	-
1964 年	8,619	1,113	-
1965 年	9,632	1,291	-
1966 年	11,157	1,397	-
1967 年	13,295	1,613	-
1968 年	16,214	2,359	-
1969 年	22,781	3,297	-
1970 年	29,505	4,885	-
1971 年	38,062	6,772	-
1972 年	41,322	8,326	-
1973 年	55,557	13,953	-
1974 年	68,024	13,732	-
1975 年	78,965	14,402	-
1976 年	136,178	14,371	19,481
1977 年	156,447	16,754	21,652
1978 年	200,156	26,214	27,403
1979 年	215,313	32,202	37,976
1980 年	252,324	39,678	44,106

年份	紡織業	成衣服飾品業	人造纖維業
1981年	292652	54047	50748
1982年	268,197	76,349	59,508
1983年	283,650	73,854	63,645
1984年	328,778	89,037	83,390
1985年	319,635	90,034	85,503
1986年	365,492	92,765	92,756
1987年	382,708	95,632	87,477
1988年	343,230	88,050	94,749
1989年	357,801	94,535	102,379
1990年	337,406	91,944	100,390
1991年	321,962	170,933	95,274
1992年	304,755	145,039	93,278
1993年	280,063	130,078	82,631
1994年	324,835	116,241	104,406
1995年	349,577	106,275	140,011
1996年	356,090	105,410	121,428
1997年	376,536	104,383	125,946
1998年	368,341	113,665	114,354
1999年	354,323	95,768	106,158
2000年	355,339	86,059	120,250
2001年	308,810	71,002	111,371
2002年	296,036	65,914	117,200
2003年	278,965	62,462	132,351
2004年	306,905	58,739	161,286
2005年	267,088	47,305	153,629

資料來源：經濟部統計處，《中華民國臺灣工業生產統計月報》，歷期。

註：1.由於工業產品項目調整，部分產品數字有不連續現象。

2.人纖業生產始於1958年，但確切產值闕如。

附表 3 臺灣人造纖維年產量 1958-2004 (單位：千公噸)

年代	螺縲棉	聚酯絲	聚酯棉	尼龍絲	壓克力棉
1958 年	0.6				
1959 年	1.2				
1960 年	1.8				
1961 年	2.1				
1962 年	2.4				
1963 年	2.9				
1964 年	2.9		0.0	0.1	
1965 年	2.8		0.6	0.7	
1966 年	3.8		0.9	1.7	
1967 年	7.7		1.9	2.2	0.2
1968 年	18		2	7	3
1969 年	19	2	5	13	3
1970 年	23	5	8	23	6
1971 年	30	9	15	33	21
1972 年	46	22	24	40	18
1973 年	47	29	29	41	30
1974 年	45	42	30	42	26
1975 年	46	80	51	64	35
1976 年	65	86	70	72	46
1977 年	66	99	115	78	63
1978 年	70	133	158	90	83
1979 年	70	155	173	102	92
1980 年	74	182	194	109	99
1981 年	95	188	199	116	90
1982 年	90	218	235	99	115
1983 年	102	290	290	105	125
1984 年	125	456	322	128	131
1985 年	119	541	381	135	133

年代	螺縲棉	聚酯絲	聚酯棉	尼龍絲	壓克力棉
1986年	117	541	486	150	140
1987年	117	593	534	174	141
1988年	123	676	559	192	138
1989年	145	760	596	196	143
1990年	146	676	622	190	133
1991年	147	760	707	222	151
1992年	137	903	739	249	152
1993年	129	1031	718	242	131
1994年	147	1168	722	254	151
1995年	137	1226	753	292	133
1996年	142	1246	862	301	144
1997年	145	1489	958	326	152
1998年	143	1755	927	302	119
1999年	141	1583	939	296	95
2000年	139	1525	932	421	106
2001年	126	1536	835	392	126
2002年	114	1550	888	418	129
2003年	121	1505	874	431	136
2004年	134	1494	841	455	153

資料來源：1.臺灣人造纖維製造工業同業公會，《臺灣人造纖維業的現況》，歷年。2.臺灣人造纖維製造工業同業公會，《2004年化纖手冊》。

## The Early Development of Taiwan's Cotton Textile Industry

Wan-wen Chu

Research Center for Humanities and Social Sciences, Academia Sinica

The textile industry was a leading sector in Taiwan's early postwar development. This is certainly not unique among developing countries. Taiwan, however, did particularly well in developing this industry. Its performance record was exceptional in that it became self-sufficient in cotton textiles within three years after the government began its proactive promotion program, and in that it successfully developed backward and forward linkage effects. Taiwan hence developed a complete set of sub-industries in textiles, from apparels to man-made fiber. As a result, Taiwanese firms are now top global producers cum exporters in man-made fiber, even after the downstream production moved offshore. Many other developing countries also tried to promote the textile industry using import-substitution policies in the 1950s, but most did not attain self-sufficiency. For those which did attain this goal, most were not able to spread the fruits of their success to related industries, unlike Taiwan and other East Asian economies.

This article examines how and why Taiwan's textile industry did well.

It argues that, even though initial postwar conditions may have been favorable, conscious efforts were made to realize linkage effects, and that adaptive industrial policies played a crucial role in guiding the industry through various rounds of upgrading challenges. For example, the government coordinated policy incentives to develop both spinning and weaving sectors and began to promote cotton textile exports soon after the local market became saturated. It also encouraged early diversification into man-made fiber textiles and pushed to set up upstream production. Consensus among economic bureaucrats in pursuing the economy's long-term overall development helped to set the direction of policy changes whenever new challenges occurred. There thus evolved a clear set of guidelines to coordinate the sometimes conflicting interests of existing sub-industry segments, which helped to sustain the development of the textile industry in the long run.

**Keywords: Taiwan's economic development, cotton textile industry, textile industry, industrial policy**