

# 台灣經濟奇蹟的中國背景

超克分斷體制經濟史的盲點\*

瞿宛文\*\*

## The China Factor in Taiwan's Economic Miracle

by Wan-wen CHU

關鍵詞：台灣經濟發展、中國背景、分斷體制、中華民族主義

Keywords: Taiwan's economic development, China factor, division system, Chinese nationalism

---

收稿日期：2008年11月25日；接受日期：2009年4月15日。

Received: November 25, 2008; in revised form: April 14, 2009.

\* 本研究得到國科會研究計畫支持NSC-93-2415-H-001-004。作者感謝趙剛、陳光興、甯應斌、鄭鴻生、梁其姿、錢永祥及匿名評審者的寶貴意見，也感謝在2008/9/27-28舉行的「超克當前知識困境」會議上回應人及與會者的意見，以及孫雅瑄、范雅鈞與洪紹洋的研究協助。

\*\* 服務單位：中央研究院人文社會科學研究中心  
通訊地址：115台北市南港區研究院路二段128號  
E-mail: wwchu@gate.sinica.edu.tw

## 摘要

對於如何解釋台灣戰後經濟發展的優異成績，台灣內部仍是眾說紛紜，且甚至成為藍綠派別性對立的一部份。台灣在解嚴以來所形成的主流論述，大致是將成長歸功於或是日本殖民統治、或是美國的協助、或是人民的努力，而國民黨只是為一己之私致力於建立壟斷性黨國資本共生體，無功於經濟發展。本文認為落後國家要能夠成功的發展經濟，必須要同時具備抵拒外力以發展民族經濟的意志、能力與外在條件。上述主流論述只強調美日因素等外在必要條件，而忽略了另一重要條件——即發展的意志。本文也探究了戰後早期台灣經建事務主要推動者的背景與言行，認為應將他們視為是承繼中國救亡圖存使命的知識分子，「以實業救國的儒官」，與今日通稱的財經官僚實有所不同。台灣戰後推動發展的意志與動力，實源自中國百多年來面對西方挑戰及日本侵略、為了救亡圖存而形構成的現代中華民族主義。今日台灣各陣營都切斷了歷史，因而難以建立現實有效的主體意識，缺乏有效可行的經濟發展論述，遑論發展的意志。我們必須從歷史的聯繫瞭解過去及現在，才能重新建立台灣經濟共同體的主體意識，找到台灣經濟再出發的可能。

## Abstract

There is no doubt that Taiwan's post war economic record has been phenomenal. However, the question of how to explain its growth has been a controversial topic in Taiwan, often mired in partisan politics. The dominant discourse in the last two decades contributes Taiwan's economic miracle to either the Japanese colonial legacy, or the American intervention, or the diligence of the populace, but not to the effort of the ruling Nationalist government. The ruling KMT party was instead accused of building up its oligarchical party-state capitalism for its own purposes. This paper shows

that this discourse cannot explain the growth record. The afore-mentioned explanatory factors are necessary but not sufficient conditions for development. Developing economies need to have strong active forces to promote development, usually motivated by nationalism to fend off foreign economic dominance. Taiwan's post war development was promoted by the Nationalist government, and its motivation came from the Chinese nationalism forged during the century-long Chinese struggle against foreign imperialism since the Opium War. It is necessary to look at the issue from a historical perspective, so as to understand the past and the present, and to find direction for future development.

## 一、前言

台灣戰後經濟發展成績相當優異，在落後國家中名列前茅，被稱為經濟奇蹟，入列東亞四小龍。不過，對於如何解釋這「經濟奇蹟」，在台灣內部卻是眾說紛紜缺乏共識，且爭議度甚高，甚至成為政治上黨派對立的一部份。

大致說來，對於如何看待這問題，近年來在台灣社會中已經形成一個主流論述，雖然這論述並沒有正式的書寫來支持，但是卻深入人心，成為解嚴以來主流的論述。在這論述中過去的威權統治近乎一無是處，在各方面都應是被改革的對象，雖說改革的具體內容並未被清楚界定，但無礙於「改革」本身就得到很高的正當性。

這主流論述將國民黨本質性地定位為一外來的獨裁殖民政權。在經濟發展方面，國民黨在經濟發展中的角色不受肯定，而台灣戰後經濟成長則多歸功於以下因素：或是日本殖民統治，即認為高效率的日本殖民統治奠定了現代化發展；或是美國的協助，即美國軍事及經濟援助使得台灣得以發展；或是人民的努力。

在解嚴初期，由幾位澄社經濟學者提出的「黨國資本主義」概念，適時的提出國民黨經濟上壟斷特權的說法，成功的為反對一黨專政的政治論述提供了經濟角度的支持。此「黨國資本主義」說法認為國民黨只是為了一己之私，在位數十年實施一黨專政，在台灣創造出一種以維護一黨獨裁政體為能事的特權體制，其中一部份就是這具壟斷性的黨國資本共生體，因此國民黨不單對經濟發展無功，更阻礙了民營資本的發展<sup>1</sup>；因而政治上的獨裁專政，與經濟上壟斷特權相連結。其實，這本由經濟學者純就經濟理論所寫的書，只是描繪了戰後公營及黨營事業的範圍比重及角色變化，並討論了如何民營化等具體的政策

---

1 陳師孟等(1991)所著的《解構黨國資本主義》，在解嚴初期即時成功的建立了這個「黨國資本」的概念。對此書之評析，可參照翟宛文(1995)。

性議題，主要指控是國營企業比重過高及黨營事業的不當存在，妨礙了市場正常運作，因此此書並沒有提出完整的全面性論述。不過，這黨國資本主義說法仍成功地適時為反對國民黨專政提供了支持。

總之，上述這套主流論述雖並未正式完整提出，且並無學術研究支持<sup>2</sup>，但近二十多年來已取得正當性，成功的成為台灣社會的主流論述。

國民黨一向自我定位為戰後經濟發展功臣，但對此問題卻也是沒有完整的一套說法。在戰後執政前期，則充斥著諸多歌功頌德式的「都是政府功勞」形態的論述。近年國民黨重新執政前後，雖然開始強調其原先經濟發展的成績，但是似乎只是強調其「執政能力」比對手較為優異，這不單不構成論述，隨後現實政治上的發展更證實其不堪一擊，無法對上述主流論述帶來任何挑戰。

台灣近年來深陷於藍綠黨派對決的泥沼之中難以前進，黨派立場混淆了是非與道德。本文在此討論這問題的用意，絕不是要為任何黨派辯護，而是希望能夠超越藍綠，從歷史發展的角度來探討這問題，從而瞭解我們的過去、瞭解我們如何走到今天，如此才能找到再出發的可能。

本文要提出的看法如下。首先，本文追隨結構學派關於經濟發展的理論，即如Amsden (2001, 2007)所言，落後國家必須抵抗帝國主義政經力量才能發展自身的經濟，也只有依賴在抵禦過程中發展出的民族主義，落後國家才能凝聚力量抵拒外力推動發展。落後國家發展途徑上充滿荊棘，但最大的阻力來自強勢西方力量的干預，必須要具備抵拒這外力的意志與能力，才有可能發展自身的經濟。依賴理論的錯誤在於認為這抵拒必須採取與西方經濟隔離的方式，而結構學派中的修正學派，藉由總結戰後東亞成功的發展經驗，顯示了這抵拒不需要

---

2 關於此方面有限文獻之檢討，可參照瞿宛文(2007)。

是隔絕式的，可以是藉由參與國際經濟而發展自身經濟<sup>3</sup>。戰後六十多年來的經驗顯示，落後國家要發展經濟是一個極為困難的挑戰，多數落後國家發展經濟的努力是不成功的，落後國家各自的民族主義的構成可以有很大的差異，徒有形式上的民族主義不足為訓。

簡言之，落後國家要能夠成功的發展經濟，必須要同時具備抵拒外力進而發展民族經濟的意志、能力與外在條件，缺一不可。

關於本文要處理的問題——台灣如何能夠成功的發展了經濟，本文提出以下的看法。戰後台灣經濟發展之所以能夠成功，是因為這三個因素都具備了。以往的討論多半強調上述後兩項的各種相關因素，即能力與外在條件，如冷戰、美日角色及國府能力等，這些都是發展的必要條件，但不是充分條件；亦即以往的討論多忽略了第一項因素，即「發展的意志」<sup>4</sup>。推動發展要有動力因素，才能逐步克服困難踏上坦途，而這動力必然來自落後國家抵禦外力的民族主義。而戰後台灣是由國民黨強力推動發展，其發展的意志與動力，則是源自中國百多年來面對西方挑戰及日本侵略、為了救亡圖存而形構成的現代中華民族主義。

以下將逐項討論這幾項因素的作用，第二、三節分別探討日本及美國的影響，國民政府的角色則於第四節中討論，而第五節則較詳細的呈現戰後早期主導經濟事務的「財經官僚」的組成與其動力，第六節綜合檢討相關論述，最後一節則試圖從歷史的視野來作結語。

## 二、日本殖民統治影響

日本的殖民統治是否幫助奠定了台灣現代化的基礎？答案應該是肯定的，不過，這只是意味著戰後發展工業化得以有比較好的啟始條

3 相關文獻檢討，參見瞿宛文(2003)。

4 參見Dore(1990)與Eckert(2000)。

件，而並不意味工業化必然會自動的隨之而來。

日本殖民者佔據台灣之後，丈量土地清理產權，建立了各種現代化的制度與組織，包括政治統治及法律體系、金融機構及企業組織等，以及具有相當規模的硬體基礎建設，包括鐵公路、電力及水利設施等，同時幫助建立了較為現代化的農業。現代工業以製糖業為主，戰爭後期則進行了軍需工業化，不過工業化程度有限，譬如本省男性就業人口中從事製造業的比例到1940年也只達到7%。同時殖民政府不容許台灣人獨資成立現代企業，現代工業日資所佔比例超過九成，現代工廠中管理與技術階層超過八成是日本人，因此現代工業部門可稱作是一個從日本移植到台灣的飛地，與台灣本地人經營的傳統手工業截然不同<sup>5</sup>。同時，政治官僚體系的上層也主要是由日本人構成，在1945年日本退出台灣之前，在日本殖民政府中，委任以上的官僚中只有2.2%為本地人，其中主要包括如杜聰明這樣的學術機構主管。而在1946年底陳儀主持的長官公署中，委任以上的本省人則增到四成<sup>6</sup>。

這方面的重要學者涂照彥先生對此問題，就曾清楚表示反對矢內原忠雄的台灣資本主義化的理論<sup>7</sup>。涂照彥認為日本殖民者保留了台灣本地傳統的地主制，容忍買辦，而積極培育以日本資本家為中心的資本主義企業。也就是說，新興的資本主義部分只是從日本移植來的日本資本，而本土的傳統地主經濟並未因而動搖，因此不足以說日據時期的台灣已經資本主義化了。他因此認為在日本戰敗全面撤離之際，日本殖民統治並沒有在台灣留下會自行啟動的經濟發展的機制，台灣戰後工業化是由戰後才開始啟動的。

就作為日本帝國的殖民地而言，台灣的情況比較特殊並且甚為幸

---

5 參見Ho(1978)，張漢裕(1974：200-201)及涂照彥(1991/1975)。

6 台灣省行政長官公署人事室(1946)。

7 參見矢內原忠雄(1985)與涂照彥(1991/1975)。吳聰敏(2003a,b)清楚持不同看法，認為日本殖民統治是使台灣現代化的主因，不過，對於戰後工業化的成因則並未提出解釋。

運之處，其實是在於日本勢力在戰後必須完全撤離，也就是說，這舊殖民母國在戰後無法如歐美列強一般，延續其在殖民地經濟的主導性地位。試想，當初台灣製造業就主要由日本三井三菱等大財閥的相關企業所壟斷，它們的資本規模、技術與管理水平遠遠超過本地的傳統手工業者，若這結構在戰後得以持續存在，則本土企業必將難以有出頭的機會。就經濟發展而言，相較於其他落後國家，台灣的處境實在較為幸運，能夠將殖民者既有的強勢的政治與經濟勢力排除，創造了在地經濟力量發展的空間。二戰後，只有為數不多的日本與義大利殖民地有此特殊優渥的位置，其他歐美國家的殖民地多仍需要進行獨立戰爭。譬如在東南亞，英法荷等國在太平洋戰爭中被日本打敗，被奪走了大部分殖民地，但在日本戰敗後竟仍都回來重佔，企圖繼續以往帝國主義的位置。同時，落後地區在取得政治獨立之後，既有的殖民經濟勢力也多繼續留存，壓縮在地經濟力量發展的空間。

### 三、美國的角色

戰後初期美國對台灣提供了及時且很關鍵的援助<sup>8</sup>，美國政治軍事上的介入，使得國民黨得以留在台灣，美國經濟上的援助，則對於台灣戰後初期經濟的穩定有極大助益。不過，這援助可以解釋台灣的「經濟奇蹟」嗎？恐怕不行。美國的援助遍及全球，諸多不同的國家在各種不同的時期與階段曾受到援助，但各地的成效有很大的差異，很多情況下美援對受援者的經濟並無幫助，甚至只達到扶植腐敗威權統治者的作用，以致於美援的角色曾受到學界甚多嚴厲的批評<sup>9</sup>。即使是同一個國民政府，它在1949年之前在大陸時期所得到的美援不可謂不龐

---

8 Jacoby (1966) 是美國開發總署的委託研究報告。趙既昌 (1985) 曾任職美援會，其書詳述了美援的運作方式。

9 例如，Hayter (1971) 的書名即是 *Aid as Imperialism*。

大，但也失敗的極為徹底。如果美國的援助是台灣經濟奇蹟的主因，那美國就只需要到他處複製同樣作法，不就可以將全球落後國家都推上工業化之路了？顯然事情不是如此簡單，被援助的主體仍然是關鍵，即美援只有在受援的主體能夠適當地運用援助時，才能發揮正面效應。美援讓中華民國的存續成為可能，但並不必然會使得台灣能夠工業化<sup>10</sup>。

台灣戰後處境的另一個特殊也是幸運之處，在於支持國民黨的全球新霸主美國並不覬覦台灣本地的經濟利益<sup>11</sup>。美國提供保護傘及軍事與經濟技術等援助，稍後甚至提供出口市場，並且竟然容忍國民政府的保護國內市場、抵拒外資控制及補貼出口等作法<sup>12</sup>。當然，這些東亞發展型國家推動發展的產業政策的標準作為，到了八十年代就已經不見容於美國，不過這是後來的發展變化了<sup>13</sup>。

美國戰後早期在東亞的作為，與它在其後院拉丁美洲的作法大相逕庭，美國很少容許拉丁美洲國家擁有管制外資進入的自主權，譬如企圖進行國有化的智利阿葉德總統就被美國推翻，像巴西這南美大國的主要工業多由外資企業主導。

相同的案例是美國在幫助中國打敗日本之後，於1946年與中華民國

---

10 Barrett (1988)認為因為國府到了台灣之後處境比較困難，同時美國援華分署官僚藉由控制美援的分配，迫使國府做出改革促進了發展；同一本論文集(Winckler and Greenhalgh, eds., 1988)之中其他作者也有類似觀點。不過，這並無法解釋為何在同樣的1950年代，南韓的李承晚及南越的吳廷琰政權，卻都使得美援及美國援外機構成為維護其腐敗政權的工具而已，就如在敗守台灣之前的蔣介石政權一般。

11 Schurmann (1974)指出在1949年左右，在美積極推動美國軍事介入為蔣介石保衛台灣的右翼中國遊說團(the China lobby)，對台灣的興趣主要還是把它當作美國外交政策的表徵。

12 Cullather (1996)即指出當時在台的美國顧問，是支持國民政府干預性的產業政策的。

13 Amsden (2007)將戰後美國對落後國家的政策分為兩個階段，前二、三十年美國對落後國家追求經濟自主較為包容，但1980雷根上台之後，自由市場意識型態主導一切，逼迫各國自由化開放市場，帶來一波波的危機。她形容這兩個階段對落後國家而言是從天堂跌到地獄。

國簽訂了《中美友好通商航海條約》，這條約要求中國對美國全面開放門戶，在當時中美發展差距極為巨大的情況下，要求美國資本可以享有國民待遇自由進出中國，必然對本土經濟的發展造成巨大的威脅<sup>14</sup>。因此也難怪在1949年初，毛澤東提出的國共和談八大條件之中，就包括了「解除賣國條約」。這條約清楚顯現了美國對於中國市場的長期覬覦，但弔詭的是，正是這同樣的對中國市場的企圖，竟使得美國在五十年代，對東亞發展型國家的自主發展經濟給予了高度的包容，與戰後對中國的態度形成強烈的對比。這包容固然部分是因為美國在台灣當地沒有既有的投資利益，不過更是出於冷戰的考量，為了維護資本主義體制，為了圍堵共產中國，也出於對中國市場的長期覬覦。

在台灣，舊殖民母國日本的退出是依靠了美國與中國的努力，因此是由中國的國民政府在全球新霸主美國的協助下接收台灣，接收了日本殖民者留下的資產與在社會中主導的地位。同時，因為支持國府的新全球霸主美國，並不覬覦本地的經濟利益，因而給當地留下了經濟發展的空間。半現代化的國民政府在現代治理能力上當然不如現代化的日本殖民政府，以致於無法完全填補空缺，但卻帶來了動力，說明如下。

#### 四、國民政府的角色——殖民政權？

這裡就必須要來討論國民黨在戰後台灣的角色了。在當今台灣主流論述中，日本這舊帝國主義者以及美國這新霸主，卻變得身影模糊起來，而上述的歷史變化，即舊殖民者必須退出及新霸主的別有他圖，使得這模糊化成為可能；而同時，在這主流論述中國民黨則成了唯一的外來殖民政權。這說法或許能幫助反對勢力將國民黨拉下台，

---

14 參見如任東來(1989)。

但顯然並非事實。將國民政府當作殖民台灣的帝國主義者，不只是高估更是錯估。沒有美國的翼護國民黨將無法守住台灣，除了台灣也無處可去，它本身的現代化水平也滯後，如何有當帝國主義者的資格？比較接近現實的看法應該是，當時它就是一個落後國家的威權政權，是一個敗守台灣一省的中央政權，將台灣當作它最後一塊領土，雖說是個有相當隔閡不易統治的省份。

落後國家的政府進行威權統治是一普遍的現象，而它的人民為了追求民主自由，必然要反抗其威權政府。只是在台灣因為特殊歷史因素，反對力量最後形成的論述，是將這威權政府指為是外來殖民政權。這樣論述附帶的代價，就是模糊了自身為後殖民地及落後國家的身分，無法去指認真正的殖民者為帝國主義，也無法理解落後國家要能抵拒帝國主義才能發展經濟的道理。落後國家民族主義的進步性，應該主要展示在對抗帝國主義力量來建設本土經濟上，若將威權政府當作外來殖民者，則只可能起分化社會作用，對追求自主經濟發展空間並無助益。威權政府應被改革的是其威權，而不是其「外來殖民」，這對於台灣近年來「改革」的空洞化，以及主流論述中缺乏推動發展的因素有密切相關。

南韓的民主運動也面臨類似的問題，就是要如何解釋其成功的經濟發展，如何評價以威權統治強力推動工業化的強人朴正熙的角色。不過，在南韓對以民族主義為動力推動現代化工業化則有高度的共識，他們的問題比較是如何評估強人功過的問題，而不像台灣則對民族主義的動力也予以否認<sup>15</sup>。

不過，到底國民黨在敗守台灣之後，是否如主流論述所指涉，只顧一己之私逕自發展壟斷性黨國資本主義？其實，對於當時台灣如此一個百廢待舉的落後經濟體，如果國民黨確實只是如此，而台灣經濟

---

15 參見白樂晴(2008)及陳光興(2009)。

卻還能快速成長，那就真可謂世界奇蹟了。

在當時極為困難的處境中，國民政府確實具有一些相當有利的外在條件，如日本留下的基礎建設與現代化農業，如美國的軍事與經濟援助，以及有利的發展空間，即上述的舊帝國主義所留下的及新霸權所容許的自主空間。不過，這些只能是經濟發展所需的部分必要條件，這些條件仍可能被錯誤的統治與政策所揮霍掉；發展成功仍須動力方面的條件，這包括主政者推動發展的意志以及執行的能力。即國民政府以其有限的資源，為求生存做出了很大的努力，而這個背負慘痛敗績的國民黨，為何在此時居然能夠成功的推動經濟發展，為何在此時能夠展現出成功所必備的發展意志與能力，這些我們則必須從中國的歷史脈絡去瞭解。

### (一)黨國與土地改革

在1949年初，國府已兵敗如山倒，解放軍雖尚未渡過長江，但國民黨敗象已明，亟需穩固台灣作為最後立足之地。陳誠臨危授命，於1月初接手台灣省主席，隨後立即在還沒有任何法源根據的情況下，於2月初宣布進行三七五減租。這些事件的主要背景如下：1月10日國共內戰中三大戰役的最後一戰淮海戰役(徐蚌會戰)在激戰兩個多月後終告結束，將近60萬的國民政府軍隊，被鄧小平等人所率領的解放軍徹底擊潰殲滅，解放軍兵臨長江，直接威脅到了南京政府。隨後就在1月14日，毛澤東提出了和談八大條件，其中包括土地改革、沒收官僚資本、解除賣國條約等，要理解陳誠的政策行為必須要參照這當時的背景。

土地改革是一重要且有深遠影響的變革，並且它必然會帶有「革命」的性質，因為是用政治強制的力量改變土地的所有權。現代化工業化意味著經濟結構的轉變，要從一個由地主主導的農業經濟轉變到以資本家主導的工業社會，這轉變必然會侵害到既有地主階層的利

益。而既然地主是傳統社會的主導力量，因此這轉變能否產生，就牽涉到社會上是否有其他的政治力量，有夠堅強的意志與執行的能力去挑戰地主的利益，而這多半需要社會革命性的變化。在多數落後國家此種革命性變化並未發生，因此譬如至今菲律賓仍因被大地主階層壟斷而動彈不得，南美大國巴西的農村仍還在進行激烈甚至流血的土地鬥爭。或許因為如此，到了二十一世紀，曾任世界銀行副總裁的知名經濟學者 Stiglitz 就還認為很多落後國家應該效法台灣南韓進行土地改革<sup>16</sup>。

國民黨與共產黨長期進行著中國現代化領導權的爭奪戰，而中共則採取了以土地改革爭取農民的戰略路線，清楚的與國民黨有所區隔。中共於抗戰期間已練就出以土地改革組織動員農民的模式，它就藉此在戰後幾年內出人意料的打敗了有美國強力支持的國民黨。而國共內戰也可說是反抗帝國主義的民族獨立戰爭的延續。中共藉由抗日戰爭與國共內戰的歷練，成功組建了一個高度現代化的統治組織，取得政權後強力全面推行了農村的土地革命，終結了中國過去傳統的地主經濟，開啟了由國家全面主導現代化與經濟發展的時代。

國民黨為何會在台灣進行土地改革？一般的說法是說因為它與台灣的地主沒有淵源所以沒有包袱。不過，這因素最多使得進行土改或許較為容易，但並不意味國民黨會因此有改革的動力。譬如，在此之前國民政府在接收台灣之時，並未顯示出任何要在台灣進行土地改革的意圖。更何況國民黨內保守勢力龐大，其中大陸地主力量當時仍然心念著返回大陸，並不樂見台灣進行土改<sup>17</sup>。因此，陳誠在解放軍兵臨南京、毛澤東提出包括土改在內的和談八大條件之際，立即在台進行

---

16 Stiglitz (2002: 81)。

17 1952年在「耕者有其田條例」審議過程中，除了省議會可預期的有反對聲浪之外，代表大陸地主的立法院保守集團，也主張大幅緩和對地主保留地的限制。參見劉進慶 (1992: 71-91)。

減租，只能是因為被中共農民革命的成功所迫，為了不讓中共勢力滲入台灣，為了保住台灣，只好立即實行，是一被中國革命形勢所迫而進行的由上而下的改革<sup>18</sup>。並且如劉進慶所言，「面對著以解放台灣為目標的強大的中國解放勢力，台灣地主為求自己的生存，必須對國民政府讓步，並且選擇了與其共存的道路」<sup>19</sup>。他同時指出此次土地改革是以安定為主，立基於國府、地主及農民三者之間的妥協。

當然陳誠當時另一項重要的工作，是鎮壓左派肅清共產勢力。台灣部分的本土菁英也參與了慘烈的國共內戰，左派力量在從1949年至白色恐怖時期幾被徹底肅清，導致台灣戰後的社會長期的左右失衡。

在1949年初開啟的土地改革影響極為深遠。台灣傳統的地主經濟，在日據時期雖鑲嵌於現代商業農業之中但仍繼續維持，而後在日本戰爭動員時期則被高度弱化，但最終仍是由國民政府的土地改革，來結束其在台灣經濟中的主導位置。土地改革意味著台灣傳統的地主經濟不復存在，國府此後必須義無反顧的全力推動工業化<sup>20</sup>。

## (二)黨國資本主義的問題

國民黨是否利用其政治壟斷力量，在戰後台灣建立了壟斷性的黨國資本主義？答案應是只有部分屬實。戰前現代企業日資所佔比例近八成，在製造業中佔了九成，其中在台日人經營的中小企業約佔兩

18 陳誠(2005: 62)回憶錄中提及，當三七五減租政策開始施行時，曾有三十多位具地主身分的省議員來訪，而陳誠則告以「中共對於地主採取的手段是掃地出門……清算鬥爭……鞭打活埋」，「地主為自保計並為自己將來著想，實應擁護政府政策，以與共產主義相對抗」。

19 劉進慶(1992: 73)。

20 近年來台灣學界在主流論述的影響下，掀起對土改的翻案風，或認為因當時租佃關係和諧因而土改缺乏正當性，或認為土改並無提高效率的正面效果等。其中論點在此無法詳述(瞿宛文 2007, 2009)。不過，無論當時土改施行上的問題為何，落後國家要工業化必須從傳統農業社會轉型到現代化工業社會，而土地改革是促進這轉型的關鍵因素，就推動現代化而言，土地改革的正當性必要性無可置疑。如參照前述之Stiglitz(2002)。

成，其餘為日本財閥資本<sup>21</sup>。而在戰後接收的過程中，日資作為敵產全被沒收，其中佔大部分的日本在台獨佔資本，就被國府接收成為國營企業，規模較小的除少數拍賣之外，主要是在實施耕者有其田時轉售給了地主階層。當時雖然台灣民間並沒有足夠的財力，來完全接手如此龐大的國營體系，但必然對此獨佔體系非常不滿，會要求國府能給民間資本較多的空間。在為平撫二二八事件的官方言論中，盡量轉移輕工業給民間的說法也時有所聞<sup>22</sup>。

不過，在戰後初期，國民黨除了在實施耕者有其田時，曾將四大公司(水泥、紙業、工礦、農林)做為地價補償而撥售給地主之外，並沒有其他可以稱述的私有化的案例。顯然當時國府持續握有關鍵的國營企業，作為其統治的基礎的需要甚強，私有化只是說說而已。同時必須一提的是，當時接收日產約八百多家，其中較具規模的399家留為公營，分國營、國省合營、省營等形式，其中還有19家由省黨部接收<sup>23</sup>。如果這局面持續維持，則黨國資本主義的稱呼就會名符其實了。

不過，更重要的發展是在新興的部分，即國府其實是將新成長的部分，主要留給了新興的民營資本。國民黨在台灣接收了這些龐大日產之後，對公營資本的進一步擴張其實相當審慎與節制，而黨營事業部分當時則規模甚小，因為在當時黨國不分的時代，其重要性有限。

從戰後開始，國民政府在政策上對民營企業給予相當大的空間並予以扶植。這扶植民營資本的政策，應部分源於國民黨在大陸戰後時期在處理經濟事務上慘痛的失敗經驗。國府在大陸戰後接收日偽財產

---

21 此處引自Ho(1978: 86-88)，是1929年調查資料。其後日資優勢日益增加，至1941年株式會社資本額的日資佔有比例為91.5%，此數字乃由本文計算自張漢裕(1974: 200-201)。

22 陳誠(2005)在他回憶錄建設台灣第一部〈台政一年〉文中，就曾提及「所有輕工業及民營工業，都應該交由地方經營或民營」(頁10)。二二八之後白崇禧代表蔣介石來台宣撫，其發表的談話中所提出的善後措施也包括要將「輕工業盡量移轉給民間」。劉進慶(1992: 90)。

23 劉進慶(1992: 25)。

的過程不只腐敗問題嚴重，同時將其主要部分收歸為黨國資本，不單成效不彰並且備受批評，以致於「沒收官僚資本」被列入毛澤東和談八大條件之一。再則，國府深知其必須在台灣爭取民心，如陳誠所言，其「統治基礎尚未樹立……隔閡未除……要樹立信用……以免二二八重演」，「人民至上、民生第一」，「要扭轉頹勢……故在爭取民心……治台要義，在不與民爭利」<sup>24</sup>。國府既然做不到將國營事業私有化，就必須在新興部分少與民爭利了。

因此在1950年代，國營十大公司成長有限，公營工廠數目幾乎沒有增加，而私營企業的數目及產值則快速成長。譬如，公營工廠與民營工廠的數目，在1950年分別為245與7229，在1953年則分別為264與13175<sup>25</sup>。因此，早在1958年之際，在台灣工業產值之中，民營企業所佔比例就已趕上公營企業，並從此年之後持續的直線上升。其實，若去除公營獨佔的水電部分，只看工業中製造業的產值部分，則民營比例趕上公營的年代更要提前到1954年<sup>26</sup>！

譬如，除了很少數來自五大家族（林本源、林獻堂、陳中和、顏雲年、辜顯榮）及其他既有利益之外，台灣戰後的主要私營資本幾乎都是戰後的新興者，並且多半為學徒出身白手起家者，如台塑、國泰、新光、台南幫等。他們起家的場域主要是紡織食品等民生輕工業，以及特許寡占行業，如金融、水泥與地方性產業等。後者也是國民黨為了統治考量，採取地方菁英利益均霑的一向作法<sup>27</sup>。

這些數字與案例清楚顯示國民黨並未阻礙民營企業的發展，如筆者在他處所指出，劉進慶先生所提出的顯示官商結合的「官商資本」，是一遠較為合適的概念，而不是黨國資本<sup>28</sup>。近二、三十年來，台灣社

24 陳誠(2005，第一部)。

25 台灣省建設廳(1954)。

26 *Taiwan Statistical Data Book*，歷年。

27 瞿宛文(2009)。

28 瞿宛文(1995)。

會已有長足發展之後，官商資本概念有助於社會去討論如何對政商關係進行規範，黨國資本概念則除了有助於私人資本的擴大之外，主要是來幫助反對勢力向國民黨奪權而已<sup>29</sup>。

## 五、以實業救國的儒官的抬頭

國民政府在大陸軍事潰敗與經濟崩盤之後退守台灣，這慘痛的經驗以及仍然危急的局勢，使得國民政府主政者從1949年起，救亡圖存振興經濟、不能重蹈覆轍成為共識，並維持著高度的危機意識。迫切的生存危機除了迫使它進行土地改革之外，也努力穩定並發展台灣的經濟。在蔣介石授權陳誠主持下，尹仲容、嚴家淦等財經官僚能夠主導經濟事務，並得享有高度的自主權。

陳誠在那風雨飄搖的1949年，於6月成立生產事業管理委員會總管經濟，同時進行幣制改革，發行新台幣，並開始籌畫地方自治。在那幾年中，台灣的經濟實處於高度危機的狀態，新增百多萬人口的壓力，財政與貿易赤字龐大，惡性通貨膨脹，民生物資缺乏等等。或許是因為有過去失敗的經驗做為教訓，一些有能力的財經官僚（如尹仲容等）得以憑藉工作績效出頭，並進而掌握權力主導財經事務。在他們努力下，以及在美援的協助下，不到幾年內物價得以穩定，並在1952年使生產恢復到戰前水準。美國援外總署於1965年夏終止對台美援，在關閉分署辦公室的典禮上，美國大使就宣稱台灣為受援的模範生及美援計畫第一位畢業生<sup>30</sup>。

---

29 當民進黨在新世紀執政的八年中，雖然在論述上服膺上述的主流論述，但是對其所謂的國民黨黨國資本並沒有進行多少實質的改革，反而是盡力將國營事業黨派化，同時也未見原先反對黨國資本主義的學者對這種作法提出抗議。這或許也可作為此處論點的註腳，即黨國資本的概念，不如官商資本概念較能幫助我們釐清政商關係的正當分際。

30 Cullather (1996: 1).

更重要的是，這一代人繼承了中國近百年來在帝國主義壓迫下，為救亡圖存而發展出來的中華民族主義，也背負著國共內戰失敗下的迫切使命感。因此，他們在求得經濟穩定之後，持續推動台灣的工業化，從紡織業的進口替代，到五十年代末的外匯改革，六十年代初轉向出口導向，六五年的加工出口區，六八年的一輕，七十年的中鋼，七十年代的推動高科技產業計畫等等。若回頭看，尹仲容等在五十年代初所建立的推動產業政策的組織制度與人事<sup>31</sup>，幾乎就奠定了台灣日後產業政策的框架，以及這些經建單位推動經濟發展的制度使命<sup>32</sup>。

### (一)資源委員會

而這些人才源自何處、有何理念呢？國民政府在民國時期於1920年代北伐之後，雖開始進行建立現代化政府的工程，但在各部門的成效不一，不過比較幸運的是在建設工業方面有相當成績。在那時期國府成功組建了一個致力於建立現代工業，且標榜現代化、專業化、企業化的經濟建設單位——資源委員會<sup>33</sup>，有效的集結了當時中國優秀的專業人士一起投入工業救國。而這機構之能夠成形也必須部分歸因於

- 
- 31 譬如，台灣戰後專責推行產業政策的單位，清楚成形於1953年成立經濟安定委員會時，其屬下設立的工業委員會。而這單位由尹仲容負責，其中人事皆由他所決定。他找的李國鼎、張繼正、王昭明、費驊、錢純等人，日後都成為經建事務的要角(翟宛文，2009)。
- 32 贊成自由放任的經濟學者則未必會持如此肯定態度。因為他們相信只有開放市場才會帶來成長，並傾向以官員在認識上是否服膺市場原則，來作為評判官員見識與能力的主要判準。他們會認為台灣戰後早期發展，是在1950年代末的外匯及其他改革之後，市場得以開始發揮力量之後，才突飛猛進的，並且可惜後續開放太慢太少，參見如邢慕寰(1993)。這牽涉到經濟理論根本的一個分歧，就是是否自由放任必然會帶來好的結果。不服膺於自由放任的學者(包括筆者)，並不同意這樣的看法與視野，即完全管制雖必不可行，但自由放任也絕非放諸四海皆準的萬靈丹，經濟政策必須因時因地因情況而異。相關討論請參見翟宛文(2007)。
- 33 此處關於資委會的討論參照鄭友揆等(1991)；錢昌照(1998)；政協文史委員會(1988)；程麟蓀(2004)；薛毅(2005)；程玉鳳與程玉凰(1988)及Kirby(1984, 1990)等。

當時日本軍事侵略的強大且立即的壓力。

在九一八事變日本奪取東北之後，日軍開始直接威脅華北，很多知識分子發覺「華北之大已經放不下一張平靜的書桌」<sup>34</sup>，亡國的危險使得一些具有清望的大知識分子開始願意與國府合作抗日。譬如，在錢昌照推動下，著名地質學者翁文灝，應邀加入了1932年成立的國防設計委員會<sup>35</sup>，開始調查全國礦產資源，三年後改組成為資源委員會。後在戰爭爆發前與德國合作<sup>36</sup>，利用易貨償債協定以鎊鎊換來德國的機器設備及技術援助，負責推動礦業及重化國防工業。戰爭期間，資委會則負責在後方建立基本工業，並自行開發了玉門油田（這部分就成為日後中國石油公司的前身，中油至今仍保有資委會時期的資記企業標誌）。美國參戰後，資委會就甄選中堅幹部赴美接受實務訓練，規劃戰後的接收及建設事宜，如孫運璿與李國鼎就在其中，而王安（王安電腦創辦者）則是其中極少數留在美國發展者。資委會強調專業化企業化，著重人才培育及管理，吸收了不少優秀理工人才，且獨立自主性高，並抗拒黨部介入，是當時國府中較有清望的機構。

再則，例如有極高聲譽且公認是文理兼備的奇才的俞大維，也為了抗戰而加入了國府，他之前已先後取得了哈佛與柏林大學的哲學博士，在柏林時曾在愛因斯坦主編的刊物發表論文。為了抗戰他後來轉而鑽研軍事學，並於戰前在德國為國府採購軍備，並於抗戰期間在重慶擔任兵工署署長，幫助建立現代化軍工產業<sup>37</sup>。兵工署培育的人才也為台灣戰後經建體系所用，如台灣戰後擔任過經濟部長的人才，除了

---

34 這是1935年一二九學生抗日運動中的名言。

35 國防設計委員會成立時委員包括：丁文江、胡適、陶孟和、俞大維、蔣夢麟與楊端六等三十餘位，多為原先不願意與南京政府合作的知名學者及社會名流（薛毅，2005：56）。

36 Kirby（1984）。

37 李元平（1992）。兵工署由國民政府軍政部於1928年設立，主要掌管兵工技術與軍火製造。

多數來自資委會之外，也有出身於兵工署的，包括江杓、楊繼曾與陶聲洋<sup>38</sup>。

在二戰勝利後，資委會負責接收全中國的重要工業，因此也來台接收重要日資企業，成立了十大公司(包括台糖、台電、台船等)<sup>39</sup>。在各種接收工作中，因資委會組織能力較好，在台灣其所負責的十大公司皆能順利逐步恢復生產。諸多人才包括孫運璿與李國鼎，都是當時派來接收的人員，只是因國府戰敗而在台灣留下來了。資委會建立及接收的大型工礦企業，就成了戰後兩岸國營企業的基礎。主要源自資委會的這些經建人才，在五十年代擔負起振興台灣工業的重任時，他們已經累積了不少相關技術與管理能力，同時互相之間以工業救國為國奉獻互相督促砥礪。

在1948年底，留在大陸的資委會高層因對國府已徹底失望，因而決定集體投共，成為國府中唯一投共的部級單位<sup>40</sup>。這使得國府隨即於次年將在台灣的資委會改組為生產事業管理委員會，形式上解除了資委會掌控在台國營企業的權力。同時，更進一步將台灣兩家最大的國營企業台糖與台電的博士總經理沈鎮南與劉晉鈺，以通匪嫌疑予以槍決，殺雞儆猴的意圖至為明顯。或許是因為這難以言喻的因素，資委會雖然對台灣經建體系至為重要，但它在1952年被正式解散之後，在當時受白色恐怖壓抑的社會氣氛下，幾乎不再被人提起。Kirby(1990)就曾感慨這工業救國的專業組織，因國共鬥爭而分處兩岸，日後又在兩岸不同的制度下發揮了不同的角色。

但是國府當然必須繼續依賴這些人才，來管理經營公營企業，他們日後也成為推動工業化的主幹、經濟官僚體系的主要成員。同時，

---

38 戰後前十五任經濟部長中，有八位來自資委會或曾有關係，三位來自兵工署(瞿宛文，2009)。

39 鄭友揆等(1991)；薛毅(2005)。

40 政協文史委員會(1988)。

這些公營企業也持續進行人才培育的工作。在台塑企業剛成立時，工業委員會就推薦台肥的資深人員前去支援，其中一位王金樹先生至今仍為台塑的高級主管<sup>41</sup>。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台<sup>42</sup>。

## (二) 這一代「財經官僚」的背景

今日一般已習以「財經官僚」稱呼尹仲容、李國鼎那一代開創台灣經濟發展局面的負責人，但這樣的稱謂其實不單無法呈現其全貌，在今日語境下甚至會起誤導的作用。比較貼近現實的看法，應該是將他們看作是中國傳統的以經世為職志的知識分子，甚至可說是中國最後一代接受傳統士大夫教育的知識分子，他們讀古書、用毛筆字批公文、寫律詩絕句。更重要的是，他們承繼了中國知識分子自鴉片戰爭以降的整體屈辱感及救亡圖存的使命感，他們學習工程與財經，只是因為認為救國以工業救國最為有效，他們不是為發展而發展，而是為了救亡圖存趕上西方而發展。

在此將以「以實業救國的儒官」來稱呼這一代「財經官僚」。稱他們為「儒官」是表示其仍有儒者的經世之志。在前現代中國的官必為儒者，因此沒有儒官的稱呼，但現代的官僚多被假定不是儒者，因此這些有儒者取向的官就可以稱為「儒官」<sup>43</sup>。再則，因他們是以推動實業救國為職志，故稱之為「以實業救國的儒官」，強調救國則是要凸顯他們當時救亡圖存的急迫感。

---

41 嚴演存(1989: 67, 89)。

42 民進黨執政後這模式被倒轉過來。原是公營企業專業經理人有可能進入經濟官僚體系，現在則是政治任命的非專業人員空降公營企業。

43 此處是借用歷史學者羅志田(2008)提出的「儒官」用語。雖說他所指涉的是今日情境，即「在做官以讀書為前提的年代，官員基本是儒生，故不聞儒官之稱」，「現在以發展經濟為首務，官員講究的是與經濟增長相關的業績，公餘尚能讀書者，恐怕也可名為儒官」。感謝梁其姿建議此用法及實業儒官的稱呼。

在今日，官僚似乎意指通過高考、依據專業謹守規章分際、並聽命於長官成命的人；而相關政策方向則應由政務官或政治人物來訂定；而相關的規章制度在今日當然較五十多年前嚴謹細密甚多，進一步限制官員行事的空間。若從這視野來看，尹仲容等人就會成為只是剛巧「行政能力與道德比較好的官僚」而已。但他們並非僅此而已，某一個時代也不會無端的就出現(或無法出現)一些「行政能力與道德比較好的官僚」，他們實在是那大時代下的產物。

相較之下，台灣今日的官僚比較沒有儒家讀書及經世的傳承，穩定的環境也不會賦予他們救國的使命感，因此「科技官僚」是比較貼切的稱呼，即其主要強調現代化及科技。

這稱他們為「以實業救國的儒官」的論點，或許看來無法以「科學方法」證明，但對於我們要了解台灣經濟發展的過去與未來而言，卻是極端重要的。本文在此將從三方面對此論點提出佐證，即他們並非只是能力與道德較好的官僚，而應將他們看為是負責擔任推動工業化任務的知識分子，是以實業救國的儒官。首先，將簡要的從現實層面來指出(1)他們必須具有高度使命感，才能穩定當時的亂局，(2)具有發展願景才能為未來發展奠立下良好的基礎，隨後(3)將呈現當事人的言行案例作為補充說明。詳細說明如下。

### (三)使命感與勇於負責

在戰後初期，台灣當時可說是百廢待舉，經濟情況極為嚴峻，而相關的體制則非常的混亂，若無人負擔風險積極任事開拓方向，問題不可能得到解決，而必然是有使命感的人才會去作此吃力不討好的工作。

如前述，日本殖民統治的上層皆由日本人擔任，他們在戰敗後撤離時所留下的空缺，並無法完全由大陸的接收者填補。然後1949年國府中央政府在潰敗中遷台，相關的財經部會在大陸時期原本就不甚完

整，部分遷台後更是制度不全人力不足紛亂不整。在政治高層給予經建事務負責人高度自主空間的情況下，能夠嶄露頭角的必然是積極任事大力主導政策方向的人，絕非是被動的執行者。在這情況下，要能解決經濟問題，必須非常主動找出問題與方案，這在在需要主事者高度的自覺與動力，這必然來自其某種的使命感<sup>44</sup>。

在此且以這些人中最重要的人尹仲容為例來作說明，並引用他推動台灣早期棉紡織業的發展及其他案例來做為佐證<sup>45</sup>。

尹仲容原雖不是資委會出身，但抗戰時期被派駐紐約，擔任資委會國際貿易事務所紐約分所主任，負責採購及協調。在台灣戰後初期，在混亂及白色恐怖下官場傾軋激烈，被認為恃才傲物的尹仲容能受到重用，實在是因為他極為勇於任事，在一片混亂之中積極處理問題並有立即成效，以能量與業績取得經濟事務的主導權。他被認為「敢於改革、敢於負責、敢於說話、敢於認錯」<sup>46</sup>。但同時他也不斷承受指責與攻擊，甚至被正式起訴而罷官兩年，但復出後仍然維持既有的勇於承擔風險的行事作風。以下就舉一些例證來呈現當時的情況。

譬如，在1950年春，中共已取得大陸統治權，兩岸的經濟關係因而為之完全斷絕。台灣的出口在二戰結束後的前四年，從原先日據時期的完全依靠日本市場，轉為完全依賴大陸市場。但四年後此時，則又因國府的戰敗而導致大陸市場瞬間全失，立即造成外貿上重大的危機，要為台灣傳統的出口品(糖為大宗)尋找出路、賺取亟需的外匯成為當務之急。此時日本是由美國佔領軍總部管理，其必然以日本的利

---

44 在尹仲容所主導的生產管理委員會於1953年被撤銷改組之時，輿論曾謂「雖然社會上有不少人士對生管會的作風未表贊同，但是平心而論，在目前機構龐雜，事權分歧的情況下，要不是有極大的勇氣與決心，是很難有所建樹的。」《台灣經濟月刊》1953/7/1，引自沈雲龍(1988：193)。

45 瞿宛文(2009)。

46 張九如(1988：36)。尹仲容的敢言也是因為他認為作為一政府官員，他「有義務將我的辦法與意見公開，我也有權利接受各方面的批評與建議」(尹仲容，1963，我對台灣經濟看法三編序)。

益為先，同時美國政府才因「失去中國」對國府極度失望下，剛發表不再支持國府的白皮書。在此非常不利的大環境下，尹仲容主動以經濟部顧問名義，率台銀總經理瞿荊洲赴日商討貿易協定。到了日本經過為時三個月的密集交涉，他們竟然向盟軍總部爭取到了以雙邊記(外匯)帳的方式恢復台灣對日的貿易，雙方簽訂了中日貿易協定，解決了當時近七成的對外貿易額，為台糖找到部分市場，也奠定以後九年間中日雙邊記帳貿易的基礎<sup>47</sup>。此舉解除了立即的外貿危機，也為未來十年內糖及農產品取得市場，也能規律性取得必要的機械及零組件進口，大幅降低外匯匱乏的壓力。此後尹仲容也隨時為了因應未來變化而積極主動籌畫對策，並顯示極為務實的態度。相比較在南韓，李承晚則一直拒絕恢復與日經濟關係，直到朴正熙上台後才為了推動經濟發展，而全面恢復與日本的關係。

再舉一個他主動解決小問題的例子。1953年5月當時身為生管會副主委但實際負責經濟事務的尹仲容，對美援會寄發備忘錄，對如何改善美援外匯之運用提出具體建議。他主張美援外匯應與政府外匯合併起來，共同成立一個委員會來決定各種用途的分配，政府應編兩種資金預算，一為台幣資金，一為所需外匯預算。此建議後得到美方同意後實施<sup>48</sup>。

尹仲容自謂「凡合於政府政策，對於國家有利的事，在我職權範圍以內的，我便負責的作了」<sup>49</sup>。譬如某次一批進口物資因稅款爭議而耽擱，他為了免於此物資因而腐爛，主動由中信局提供擔保；再如他一再決定由中信局貸款給質優但財務困難的民營企業，如承接軍工任務的揚子公司等<sup>50</sup>。他因為中信局為實際執行單位，故刻意保有中信局局

47 此行除了簽訂貿易協定外，也代台糖售糖八萬噸、中鹽十五萬噸。沈雲龍(1988：11-12, 111-114)；瞿荊洲(1964)。

48 趙既昌(1985:7-9)。

49 沈雲龍(1988：373)。

50 對此案尹仲容的答辯稱：民營的揚子公司擔負承辦重要的軍事工程的任務，它的生

長的兼職但不領取兼職薪資，持續讓中信局提供擔保及貸款給民營企業；在局長任內，除了貸款給揚子公司外，還曾代管利源化工廠，籌辦新竹玻璃廠再轉交民營，提供廠房機械貸款給台元紗廠、新台灣紗廠、鴻福絲廠、新光內衣廠等<sup>51</sup>。無可置疑這樣的作為也附帶了相當高的風險，他也最終為此以及其不怕得罪人的態度及雷厲風行的作風付出代價，終而於1955年因為揚子木材案「圖利他人」被起訴，雖最終被判無罪，但仍然因此而罷官兩年。一般認為此案或是因為他得罪的人多，或是官場傾軋，同時或許高層也認為當時經濟已經稍微穩定到可以用不到他了。而他過兩年能夠再起，恐怕也是因為高層發現經濟情況仍然不斷出現困難，還是需要他發揮才能<sup>52</sup>。

即使如此，他雖已為勇於任事付出很大代價，復出之後他仍然繼續維持這作風，甚至因覺得時不我予，經常必須在力排眾議的情況下，堅定的推動改革<sup>53</sup>。譬如「不顧軍方反對，力主用省產皮革製造軍用皮鞋，發展皮革工業。不顧林務局反對，毅然進口柳安，以發展夾板工業。不顧糧食局反對，力主米糧出口與肥料進口分開，以去除積

---

產與經營能力曾正式得到中美軍方的肯定與推薦，如此優秀並擔負軍工任務的公司，不應該因為一時資金上無法周轉而倒下，因而當時決定由中信局給予貸款。此乃奉行扶助民營工業的政策，協助軍工，配合美援；再則財務健全的企業本也無須扶助，扶助的對象必然是像揚子公司這樣優秀而一時有財務困難的公司。檢方起訴的事由以及監察院糾舉的理由，也只是指控中信局的貸款為圖利他人，並因貸款尚未償還以致給國家帶來損失。(沈雲龍: 355-379)。

51 沈雲龍(1988: 373)。

52 參見如王昭明(1995:43-49)。張駿(1987)提到尹仲容樹敵甚多，以致於其治喪委員會中仍有某巨公極力阻攔紀念基金會的成立以及由國家給予公葬，並阻攔成功。

53 王作榮(1964)在紀念尹仲容逝世週年的文章中，對這些有很扼要貼適的描述：「……仲容先生最愛運用他所主持的各個機構，促進台灣的經濟建設，他將他所能支配的人力和物力都投放在這一方面，擔當個人前途的風險，和各方面的不利批評，而毫無回顧退卻之意，雖終因此而遭受重大的挫折，仍未能改變他的基本態度。這當然與他重視責任，重視國家利益的個性有關，但部分也由於他對落後地區政府在經濟發展中的任務的清楚認識有關」。

弊……等等」<sup>54</sup>。每件事情在起初幾乎都會遭到諸多的批評，直到成效顯現。在此無法也無意對他的功過作全面的評價，而主要是引用這些案例，來呈現他不計自身代價勇於負責的態度，這樣的生命態度只能是緣於他的時代使命感。

#### (四)發展願景

從現實層面來佐證「這些財經官僚實為以實業救國的儒官」的第二個論點是，經建事務的負責者必須要有發展的願景，才能在解決問題之時，也同時為未來發展定下基礎與方向。要真正解決問題除了克服立即的困難之外，必然牽涉到要如何推動工業化、要將產業往何種方向推動等問題，這些都涉及未來的願景，也牽涉到使命感與發展理念。

在此將以尹仲容推動台灣棉紡織業的案例作為佐證<sup>55</sup>。

自視甚高且有高度使命感的尹仲容，目標是要將台灣建立為一工業化的模範省，並且要建立有國際競爭力的工業，扶植是一時的，終究要開放競爭促進競爭力<sup>56</sup>。他在主導棉紡織業進口替代發展時，就顯示出要建立上下整合的民族工業的信念與目標，追求產業整體、長期的發展，並極大化可發展的產業空間。在戰後有很多落後國家以進口替代政策推動紡織業，但有這樣理念作法者是為極少數。這樣的思維並非是理所當然。

---

54 張九如(1988:28)。張九如在尹仲容過世前幾天曾詢問他關於財稅改革的問題，尹回答曰：「我剛走了半步，他人就怪我踹到他的腳上去了」，但仍不願指名道人長短。

55 此處討論主要引用翟宛文(2008)。

56 參見尹仲容(1954, 1959)。在1954年發表的〈台灣工業發展之逆流〉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。

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」(尹仲容1952)，表達以發展整體產業為目標，在當時這絕不是無異議的共識。每當管制發生混亂棉紗棉布價格飆漲之際，就有人提議開放進口。棉紗業者會抱怨保護不足，棉布業者會抱怨對棉紗的保護，消費者及經濟學者則抱怨對棉紗棉布的保護。

上下游產業之間的利益會同時存在互補及相衝突之處。當地供應的便利性是上下游利益與共之處，但從國外進口的可能性對國內上游廠商帶來潛在的競爭，這是上下游利益可能有衝突之處。在本地供應產業仍是在學習中的幼稚工業之時，其價格與品質上仍無法與國際市場相比之時，織布業者會歡迎低價日本棉紗的進口，成衣業會歡迎日本棉布的進口。因此，依據向後連鎖效果來推動相關中上游產業的發展，在推動初期並不一定會受到下游產業的歡迎。因此政策必須協調上下游的利益，在推動過程中，如果主政者能夠清楚顯示其是以「整體發展」為目標，則阻礙應會大為減少。重要的是，政策主導者必須決定其政策目標為何，在紡織業的成衣—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」，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的推動人纖、石化與人纖原料產業等之作法，都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。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，就從此成為台灣戰後經濟官僚體系的「制度使命」，也可說是尹仲容等人為日後經建官僚體系建立了扶植企業「圖利產業」的制度使命。這制度建構在戰後初期已經定下雛形，以致延續至今。

當時逐漸摸索出來的協調上下游利益的作法，包括對下游出口業

者提供優厚的出口補貼，另外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10-25%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。這框架在1950年代初期尹仲容主持工業委員會時就已經出現<sup>57</sup>，到了1960年正式訂定為「貨品管制進口準則」，其後不斷修正<sup>58</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有不少混亂產生，不過決策者扶植整體棉紡織業方向明確，對內管制逐步解除，棉紗與棉布皆在三年內達到自給自足，上下游部門達到同時的發展。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。台灣紡織業上下游整合程度持續增加。

戰後接受美援發展紡織業的落後國家為數不少，但是只有台灣與南韓是利用美援進口棉花，來同時發展紡紗與織布的地方。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，以致於成果和台韓有相當的差距。再如自產棉花的印度與巴基斯坦，雖也用對棉紗棉布進口設限的方式發展了棉紡織業，但並未有進一步提升國際競爭力的發展。中國大陸則是從改革開放之後才逐步經營出口。這清楚顯示，相較於其他後進國家，台灣南韓戰後早期棉紡織業發展的特殊之處，在於政策思維從一開始就明確是以整體產業發展為目標。

譬如菲律賓當時也曾試圖努力發展紡織業的進口替代，在1955年曾派出訪問團來台，考察台灣棉紡織業為何能夠迅速的在短短三年內

---

57 如前述，尹仲容在1954年發表的〈台灣工業發展之逆流〉中，就提到了防弊應該要規定保護期間。如Amsden (2001)所言，這是東亞和拉丁美洲不同之處，即東亞會對保護設期限，避免產生怠惰，而拉美則多半沒有如此作。

58 參見杜文田(1970:29-34)。

達到自給自足。不過菲國的紡織業無法顯著的提升其生產力更難以推動出口，所需機械設備及原料的進口，遠超過所節省的紡織品進口，反使得國際收支惡化。到了1960年之後，舊有的殖民時期利益集團反擊之下，菲政府改變政策不再扶植紡織業。至1970年菲國紡織品占總出口比例為0.5%，進口則高達總進口的8%。

一般認為在戰後初期，國民政府在台灣所面對的政策空間特別為之寬廣。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。不過，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？

實際上在1950年代扶植紡織業過程中，每個政策轉折都有廠商提出請願甚或抗議，輿論也意見紛紛，黨政內部常有各種批評甚至控告。廠商提出的請願多依據其自身利益而要求優惠，包括棉紗業要求禁止紗進口、棉布業要求開放棉紗進口、既存廠商反對廢除代紡代織及反對開放新廠商進入等。如尹仲容所言：「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>59</sup>。

只是這些要求幾乎都未被接受。當時主事者都能堅持依據他們所認為的「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——「使台灣儘速完成建立現代工業生產系統的大業」<sup>60</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。這顯示尹仲容等人有能力有空間抗拒個別既有利益的壓力，更也顯示其抗拒個別利益影響的意志，這必須是因為他們有清楚的工業救國的共識與願景，來支撐他們的所作所為，並願意為此付出代價。

---

59 尹仲容(1959)，這些就是此文章題目〈五年後再看「台灣工業發展之逆流」〉中所指的「逆流」現象。

60 尹仲容(1959)。

台灣紡織業的成功是因早期主事者發展目標明確，只進口美援棉花，而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，能避免既有子產業設法阻礙其他相關子產業發展的情況。同時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。

### (五)當事人的言行

以上兩點是從現實層面來看，以佐證尹仲容為一心一意以實業救國的儒官。以下將引用當事人的言行作進一步的呈現。

前述尹仲容於1950年主動赴日成功爭取到對日貿易之恢復，他的動力來源或可從他當時給友人的信中窺知一二。尹仲容致信友人告以赴日經過，表示自身一介未取且因事成而表欣慰：「因接洽貿易協定及中信局歸還日債事宜，在日勾留一零八日之久，九轉丹成……除上述二事之外，代台糖售糖八萬噸，其中六萬噸為一二八元五角；二萬噸為一七二元；中鹽十五萬噸，價九元，均為C.I.F.，經手逾千萬，未有一文入私囊，此則可為告慰故人者也。而此次對弟之忍耐性大有補益，然弟之戇直脾氣，亦大為SCAP之美國友人及日政商界所了解……」；也言及「百年苦樂由他人，我如不一心一德，發奮為雄，作些可以令人欽服之事，終必無幸也」<sup>61</sup>。

尹仲容因被指為圖利他人被起訴而罷官兩年，罷官期間他則埋首撰寫郭嵩燾的年譜，尹仲容過世後其治喪委員會輓他「志節抱武鄉侯之忠，平生以郭嵩燾自況」<sup>62</sup>。郭嵩燾是清末湘淮軍中有遠見瞭解西方的西化救國派，曾出使英國，但因寫《使西紀程》建議採用西方制度，被

61 這是尹仲容於事成之後於1950/9/17寫給摯友譚伯羽的信（沈雲龍，頁114）。

62 張九如（1988：1）。

人誣陷罷官以致鬱鬱而終，可見尹仲容的參照對象為何<sup>63</sup>。同時，他在研究郭嵩燾之時，也是在探討郭為何失敗，徐圖改進以有能一展長才救國的機會。或許這也有助於尹仲容能夠避免郭嵩燾遭遇橫逆之後每每自鳴其是致使事態惡化的作風，而多能堅忍處之務使糾紛減少，以免失去作事的機會。如張九如(1988: 48)所言，尹仲容「能忍受悠悠之口直至其身死為止，此似非郭所能及者」。

尹仲容於1945年1月，在期待抗日即將勝利之時所寫的一封信中提到，「男常謂我國近代稀有之機會甚多，皆交臂失之。戊戌維新，以慈禧之爭權失之。辛亥革命，以袁世凱之野心失之。第一次歐戰，我國原可發展實業，以軍閥之內戰失之。十六年北伐，以共黨之搗亂失之。現為第五次矣。八年抗戰，顛沛流離，正不知犧牲多少性命財產，才換得今日之局面，如再失去此機會，則真可惜矣！」，「所望我國上下發憤為雄，勿再失此千載一時之機會也」<sup>64</sup>。其後在五十年代初曾對老同學說「國難未已，我輩年已五十，只要能夠奮身努力，再幹十年，雖死亦不算短命了」，再幹十年也竟成識語<sup>65</sup>。

台灣戰後另一位重要的經建事務負責人李國鼎，可說是尹仲容的繼承人，因坊間對他介紹比較多，故在此只作簡短敘述<sup>66</sup>。李國鼎在南京中央大學畢業後，考上中英庚款去英國留學，在劍橋大學學核子物理，學業尚未完成時為了參加抗戰而回國，先到空軍的防空學校當機械員，後於1942年參加資委會新建的資渝鋼鐵廠。戰後接收時期，於1948年受邀到台灣造船公司工作而來到台灣。因其在台船表現優良且

63 沈雲龍(1988)，王昭明(1995:43-49)。

64 沈雲龍(1988: 57)。

65 張九如(1988: 7)。王作榮(1964)稱尹仲容「是一個愛國主義者」，「一個以天下為己任的人」；他引了一個例子，六十年初王去尹辦公室談公事要離開之時，尹忽然面色沉重的說「你知道某國對我們的政策變了」，其自然顯露的愛國情緒，令王永誌不忘。

66 參見康綠島(1993)及李國鼎(2005)。

勇於任事，日後被尹仲容邀請加入經安會工業委員會，開始了推動工業化的儒官生涯。

李國鼎作風也是如尹仲容一般的積極主動解決問題。他推動了如通過獎勵投資條例、建立加工出口區、推動技職教育等，1970年代中期以後，他則以負責科技發展的政務委員身分，和孫運璿合作持續推行「科學技術發展方案」，促進了台灣科技產業從無到有的發展，贏得了台灣科技教父的美名。相關細節無法在此贅述，值得一提的是，1980年代孫與李共同推動成立了外籍科技顧問會，這個組成在那年代發揮了很高的效益，外籍顧問們對台灣科技產業的發展提供的很寶貴的意見；而這些有極高資歷的外籍顧問多是因為受到李國鼎與孫運璿的愛國心所感動，而願意不支薪來台協助<sup>67</sup>。再則，李國鼎在提及他祖父曾投效湘軍的歷史時，表示李氏家族也很服膺洋務派「師夷長技以制夷」的看法，同時他最喜歡的座右銘是左宗棠贈與他祖父的「直隸喜成三徑友，縱橫富有百城書」<sup>68</sup>。這其中顯有清楚的家國傳承。

近日逝世的趙耀東也是另一例子。他集結多位和他一樣出身資委會的老友，把建立中鋼公司作為他們救國的志業與理想，成功的為台灣建立起了一個有國際競爭力的國營事業的模範。趙耀東說他在創建中鋼初期尋找公司領導人之時，他要找「年齡跟我差不多的人……要讀過古書，具有傳統文化……人品方面……最要緊的是要無私無我」；「私塾老師是教與育並重……讀書人都是以國家為己任」；「我們這批領導幹部可說是志同道合，全力以赴，為國家籌建中鋼公司……共同目標就是要把中鋼建起來」；「建廠初期，大家對工作熱情的投入，是中鋼成功的要素」<sup>69</sup>。

尹仲容以郭嵩燾自況，雖必然有自比有志之士遭遇橫逆的悲涼心

67 康綠島(1993: 225)及徐大麟(2004/9/9)。

68 康綠島(1993: 4)。

69 趙耀東(2004: 36)。

境，但也呈現了以先輩為典範並力圖青出於藍的企圖，而這正是歷史傳承作用的表現，即中國知識分子自鴉片戰爭以降救亡圖存的歷史傳承。

## 六、努力的人民

哈佛歷史學者柯偉林認為這批來自中國各地的菁英人才，因為在大陸戰前時期已經及早為接收復產及工業化計畫做準備，他們帶來的經建計畫能力是國府接收台灣時期最正面的資產<sup>70</sup>。而筆者之前所做的補充是指出，能力因素雖也是成功推動經濟發展之必要條件，但不能忽略更為關鍵的因素，即發展的意志。不過，卻因此在很長一段時間內，這一群人持續擔任戰後經建單位的主導者時，本地人的參與程度相對較低。

造成這現象的因素很多，主要還是源自這歷史大變局的背景。日本殖民統治時，高等教育基本上只留下醫科開放給當地人<sup>71</sup>，其他主要是技職與師範教育；總督府及企業高層治理與技術人才幾乎都是日本人，當然更不會培育當地經濟建設人才。當時落後威權的國民政府，戰後在全國各地接收時還帶著中央政府的傲慢，造成無數民怨，同時國共鬥爭日益激烈，鎮壓殘酷。這種鎮壓必然不分省籍，如上所述，就像資委會這樣不可或缺的單位，也因為留在大陸的資委會高層集體投共，導致國民黨為了殺雞儆猴，進而將台糖台電兩個最重要公司的留美博士總經理以通匪名義處死，可想像這如何使得在台資委會人員噤若寒蟬，也就是說，上述的經建主事者當時是在這樣的氛圍下，為

---

70 Kirby (1990)。

71 在1943年，受過在台高等教育的台籍人士佔台人總數的0.04%，若加上師範畢業生，則也仍只有0.16%。吳文星(1992: 114)。

他們的救國目標而努力<sup>72</sup>。在隔閡已久的台灣，這種統治對台人更是導致了嚴重損傷，造成台灣知識菁英與國民黨的長期裂痕。再則，戰後初期美國對台灣行政事務進行高度的干預，美國顧問長期列席於國民政府的重要會議，經建主事者必須要通曉英文<sup>73</sup>，非留美派實難以出頭，留日知識菁英更難以有施展的餘地。

日據時期社會秩序相對穩定，雖然現代工業化部門的管理與技術人員主要為日本人，不過仍訓練了一些具有現代工業生產經驗的技術人員與工頭等人力資源。同時，雖然高等教育除醫科外基本不對本地人開放，技職教育還是培育了不少中堅人才。經濟學者何保山就認為，戰後台灣經濟官僚體系，除了幹練的領導階層之外，中層幹部也很優秀，包括在大陸時期和在日據時期有經驗者<sup>74</sup>。只是顯然本地菁英因為與國府的隔閡，日據時期台灣本地教育之不足，留日教育又因新局面而失去價值，因此在主導戰後經濟發展上難以扮演重要的角色，卻更加深了他們與國民黨之間的鴻溝。

不過，在另一方面，上面已經提到，在1950年代台灣民營部門成長迅速，工廠數目幾年內翻一倍，產值也是以每年兩位數的速度成長，以致於在1958年民營工業產值已經趕上公營部門。這一方面必須歸因於日本美國經濟力量被排除在外，進口替代政策提供保護，公營部門不進一步擴張，另一方面則顯示台灣民間已經累積了相當的經濟實力，在日據時期被殖民者所壓抑的潛在經濟活力得以顯現，以及土地改革使得投資土地不再有利可圖，投資者必須將資金投向工商業。在經濟穩定、制度有利發展之後，這些力量就被釋放出來了。譬如，近年來大陸改革開放之後，東南沿海各省民間經濟活力逐漸顯現，經濟快速發展也是同樣的情況。

---

72 嚴演存(1989)。

73 瞿宛文(2009)。

74 Ho(1987)。

本文如此的討論，是否輕忽了人民努力的因素，而太強調經建官僚的角色？非也。落後國家經濟發展不成功，多半不是因為人民不努力，尤其中國人的勤勉一向為世所公認。落後國家經濟發展不成功多半是其他因素所致，包括如帝國主義經濟力量入侵壓制本地力量發展，軍事政治不穩定，執政菁英並不以推動現代化為職志，市場與其他現代經濟制度未建立等。只有當地社會能夠形構成足以抗衡帝國主義的民族主義力量，改造既有地主經濟，以推動民族經濟為目標，加上培育出經建計畫人才有能力處理困難的經濟事務，落後國家才能踏上經濟發展之路。

## 七、歷史的視野

為何本文要在此時此刻討論戰後初期的情況？這與今日台灣或兩岸的困局有何相關之處？對尋找未來方向有何助益？本文認為只有重新理解歷史，才能理解台灣今日的困局，同時從瞭解當年國府為何能夠成功啟動經濟成長，才能掌握經濟發展的關鍵條件為何，這其中也包含著落後地區如何追求發展的普世教訓。

首先來看一下經濟方面的歷史事實。本文的題目之所以訂為台灣經濟奇蹟的中國背景，是要從長遠的歷史角度來看台灣經濟的位置。從這視野來看，台灣經濟的發展與中國大陸及其與世界的互動，有著密切的關係，也是近代以來全球帝國主義與落後地區對立關係的一部份。落後地區的經濟發展問題，仍必須放在其在近代以來必須回應西方挑戰的角度來理解，才能掌握其問題的全貌。正是因為在戰後兩岸隔離形成分斷體制，歷史視野被切斷，因此形成理解台灣經濟發展歷史的盲點。

日本割據台灣是它侵略中國計畫的一部份，是它在回應西方挑戰進而維新建立現代民族國家，並立意模仿帝國主義，而形成侵華的長

期侵略計畫的第一步。台灣經濟作為日本的殖民地，在日本侵華戰爭中也被置於與中國相對立的位置。在1945-1949年間，台灣出口從原先依賴日本市場，轉為依賴大陸市場，但這重新建立起來的經濟關係，在1950年一夕之間完全切斷。因此在冷戰時期，兩岸在實質經濟關係上完全隔離，台灣經濟獨立於中國大陸，並且必須重新建立對外經濟關係。同時，美國在圍堵中國的冷戰目標之下，容忍並協助台灣建立民族工業的努力。在進口替代階段之後，台灣藉由利用日本與美國的中間原料為美國加工，進行了出口導向工業化，清楚定位在美日經濟關係圈之中。當時經濟上對美日的依賴，與政治上的親美反共是一致的，同時如Cumings(1999)所言，東亞各國包括日本，雖有自主空間在經濟上追求現代工業化，但在政治上依附美國因而並不具有完整的政治主權。但七十年代當美國終於承認中共時，國府失去了代表中國的權利，也開始了認同上的危機。當八十年代中國經濟逐步開放，進而快速成長之後，其又重新成為台灣最重要的經濟伙伴，台灣經濟原有的國際市場定位也開始劇烈轉變。

再則，除了現實經濟關係的變化之外，近百多年來為了救亡圖存而逐漸成形的現代中華民族主義，也一直在影響兩岸的經濟發展，這正是本文所致力呈現的視野與論點，在此再作進一步說明。

戰後初期，國府敗守台灣，兩岸隔絕下分段體制初步成形。前文所述的國府及那批志以實業救國的儒官，帶來了有長久歷史積累動能的中華民族主義動力，他們並不是要在台灣建立獨立的國家，他們除了必須站穩腳求得自身國民政府的生存之外，是要建設一個中國的模範省，他們的救亡圖存是要救中國，而不只是台灣。此時「經濟共同體」的界定，主要是在一個分裂的中國下，以一省為範圍，並在左翼分子被消滅及鎮壓的情況下，所界定的涵蓋台灣整體的經濟共同體。台灣的經濟發展是中國現代化計畫的先驅部分，也是國共長期(關於如何使中國現代化的)路線鬥爭的延續。

中共自取得政權至今已60年，後30年改革開放時期，其執意追求經濟發展意圖明顯不待說明。不過，前30年雖有明顯的意識形態導向，但在經濟上要建立現代工業、要超趕西方，其目標其實仍然相當明確，爭執主要是在於實踐的路線與方案上。這超趕西方的目標一直有社會共識支持，動力仍是來自於救亡圖存的中華民族主義，與國民黨在台灣推動經濟發展的動力來源相同。國共鬥爭代表不同發展道路的競爭，這競爭在1949年兩岸分隔之後，其實是轉換形式繼續進行，變為是兩種模式隔著海峽以實踐成果進行競爭。

在立國前30年中，中共實驗著以社會主義計畫經濟的模式發展，而同時間內，台灣則以更快的速度工業化，並達到了較高的發展水平，其發展成績也對大陸帶來了追趕的壓力。在其後改革開放的30年中，因為採社會主義模式發展經濟的實驗被認為是失敗了，而改走市場路線。轉向後，同樣走市場路線的台灣的經濟發展的經驗與成果，必然成為比較的參照點並帶來競爭壓力。雖說台海兩岸大小懸殊，歷史條件也有很大差異，但模式競爭的潛在作用不容忽視。譬如說，香港的人均所得雖在戰後至今一直大幅領先台灣，但對大陸而言，「作為同樣是中國人社會卻能成功發展工業」的對照案例，必然是國民黨統治下的台灣，而不是英國統治的香港。再則，從實質的資本輸入來看，雖說中國在近十多年來已成為全球吸引外資最多的落後國家，但港澳台資本其實佔了外來資本的絕大部分，對大陸近20年來的發展起了重要影響。

同時，這背後仍有美國龐大的身影，即美國在二戰之後雖然「失去了中國」，但以成功的扶持台灣走市場經濟路線而發展，對於中國大陸的發展道路之選擇，也繼續發揮間接但強而有力的影響。

但是在台灣，在原先的模範省藍圖下，在原先以中華民族為動力的歷史傳承下，日後的發展雖然成功，但仍必然是一個不完全的發展。近年在兩岸經濟不再隔離之後，模範省的定位就更是無以為繼。

同時，承載著原先救亡圖存動力的一代人幾都已過去，原先成功的發展了台灣經濟的動力來源—中華民族主義，不可能再以原有的形式在新的情勢下起帶動作用。

在近二十多年來，台灣的主流論述以打造台灣新國族為目標，但是這個以省籍路線為主軸的論述，將國民黨以及外省籍者視為敵人，更將尚未涉足台灣的中共視為敵人。在此界定下，台灣「經濟共同體」的涵蓋範圍產生問題，這共同體的範圍既不包括這些內部的敵人，也不包括已經或即將與中國大陸經濟發生關係的台灣的人。既然在主流論述下，台灣經濟共同體的界定出現困難，就更無法由此為基礎，來規劃出推動台灣整體經濟發展的政策與目標。

本文在此無法對民族主義進行廣泛性的討論，不過經由對歷史經驗的整理可歸納出以下論述。近代以來，面對西方挑戰，落後經濟體要推動經濟發展，其主政菁英必須具有發展的意志，才能排除萬難推動發展，而這發展的意志只可能是源自於落後國家抵拒帝國主義所凝聚成的民族主義。一般以為東亞國家的菁英執著於發展主義 (developmentalism)，並將其國家稱之為發展型國家 (developmental state)<sup>75</sup>。但實際上在戰後早期，對這些東亞菁英而言，發展只是回應西方挑戰、讓民族與人民可以在世界上站起來、重新取得尊嚴的手段，而不是目的本身，只是他們相信發展與達到現代化是必要的手段。如 Schumpeter (1976) 所言，資本主義經濟發展本身現實而枯燥，恐怕是一個難以激發人們浪漫理想精神的目標。

關於此點，現在台灣社會的主流論述的相關說法可陳述如下：冷戰時期，國府的政治與經濟目標合一，故無困擾；近年來當大陸經濟興起之後，以台獨為目標的執政者，則政治與經濟目標無法合一，因而有困擾。不過，這說法將政治與經濟目標視為各自獨立的目標，其

---

75 討論發展型國家的文獻極為龐大，其始於 Johnson (1982) 關於日本產業政策的經典討論。

實未必符合事實。在台灣戰後早期，執政菁英追求現代化經濟發展是為了救亡圖存的政治目標，兩者實難以區分，經濟目標並非一個獨立的目標。若放眼全球，至今為止，能夠成功的發展經濟的落後國家，經濟目標多是為了讓自己能夠站起來的手段。

近年來，打造台灣新國族是一個政治目標，不過其實主流論述並沒能提出與其相配合的經濟目標，或者說其目標是「(希望)將台灣經濟與大陸隔離開來」。但是，這只能說是一個願望，而實在不能被稱為是一個有具體內容(遑論前瞻性內容)的經濟目標。若與戰後早期情況作比較，當時菁英是以「在台灣發展現代化民族工業」為經濟目標，來達成其「救(中國)亡圖存」的政治目標，而這救亡圖存的動力是來自回應帝國主義侵略所激發的正義回應。

對照之下，兩者的差異應很顯著，即戰後初期執政菁英的民族主義動力，是來自數代中國人對帝國主義實質的侵略的回應，及相應的真實歷史經驗的累積，其相配合的經濟目標也非常具體，並具有前瞻性。相較之下，則台灣新國族主義則在兩方面都闕如，即動力並非奠基於反抗真實侵略的經驗，經濟目標也缺乏具體內容。這顯示目前台獨論述的難題並不只是政治經濟目標合不合一的問題，這也顯示若切斷歷史，則有效力的民族主義不是那麼容易可以打造的。

在此或可再陳述一下本文對民族主義作用的論點，即民族主義雖然有可能可以提供動力，構成菁英們追求發展的意志，不過推動經濟發展要能夠成功，需要很多其他的條件配合，包括必要的行政能力與外在條件。同時，各地民族主義的形式與內容可以有很大的差異。譬如，落後國家多曾經淪為殖民地，多少都有形式與內容不一的民族主義產生，但是能夠成功推動經濟發展的案例至今仍為少數。再譬如，本文一再提到的現代中華民族主義，其自鴉片戰爭以降逐漸成形，並驅使中國知識分子不斷追尋並嘗試各種不同的救國方案，只是多數嘗試是以失敗收場。國共鬥爭也是救國方案的競爭；同一個國民政府，

在大陸時期就以慘敗收場，只是撤守台灣後記取教訓並有各種有利因素配合，才得以在這較小範圍內成功推動發展。中共在立國六十年以來，也一直持續在摸索經濟發展的模式，而這些成功與失敗都是由同源的中華民族主義的動力所驅動。

再回來討論台灣經濟近日的困局。雖然如上述，普遍來說，落後國家要抵拒帝國主義強勢經濟力量才能發展。不過，如果落後國家能夠持續縮小與先進國的差距，則先進國經濟力量對民族經濟的威脅性就會日減，落後國與帝國主義對抗的模式就必須逐步修正了。台灣在戰後成功且自覺地發展了民族經濟，而到了1980年代已經完成基本工業化，已經是個工業化國家，逐步脫離了上述基本模式，經濟發展的問題已轉變為如何進一步升級。因此即使美國到了1980年代不再對台灣寬容，不允許再用過去慣用的扶植產業的作法，並動輒將台灣列入301貿易報復名單等，但是台灣仍然能夠發展出高科技代工產業，在全球經濟中占到一席之地。至此，台灣經濟發展問題不必再以抵拒帝國先進力量為主軸，台灣甚至已經成為資本輸出國。

不過，我們雖或許不再需要救亡圖存的民族主義，但我們仍須要一種有效的「經濟共同體」的群體意識，來幫助我們決定台灣在全球經濟中的位置以及發展的願景，如此才能運用經濟政策來促進這「經濟共同體」的進一步的發展。

如前述，本文對於台灣戰後初期經濟發展經驗進行歸納整理，所得到的普世教訓，是與發展經濟學中修正學派的理論相一致。即落後地區要發展經濟，必須要能實踐以推動經濟「整體」發展為目標的政策，執政菁英要具有推動發展的能力與意志，能排除個別既有利益的影響，運用集體性的經濟政策，來推動這整體的前瞻性的發展。

「民族主義」在本文的真正有效的意義，在於這個名詞的使用把我們帶進了一個不可割棄的問題意識：我們所需要的一種群體的主體意識為何？我們需要一種什麼樣的經濟共同體的自覺？這些在今日已不

是「救亡圖存」的民族主義，但是卻仍是當代的所有民族國家或超民族國家(如歐盟)所需要，以立足於世界的「主體狀況」。

也就是說，先前討論尹仲容等「以實業救國的儒官」，用意並非是要對他們進行道德性的讚揚，也無意將他們作為適用於任何時期的財經官僚的典範。本文是從歷史角度解釋他們的興起，雖然一方面是要指陳他們完成了階段性的任務，但另一方面更在強調我們必須承繼這歷史的資源。我們雖不再需要台灣發展早期那種以反抗殖民者為主的民族主義，但是這不意味我們不應該努力思考檢討其中有什麼主體的思想資源可以為我們所繼承，以及有什麼問題可以為我們所反省。若如主流論述一般，輕易拋棄過往這「以抵拒帝國主義為主的民族主義」，則我們就會缺乏資源來進行台灣這經濟共同體的形構工作，以致於主流論述形成的是一種切斷歷史的無效的民族主義<sup>76</sup>。

在較為現實的層面，我們該如何看待台灣與中國大陸經濟的關係？上述主流論述對此有兩個相互矛盾的看法。一是認為中國是一個意欲入侵台灣的帝國主義者，這看法就經濟層面來看是錯誤的。經濟帝國主義者的定義是其本身發展水平較高，並且因為資本追求利潤的需求而要(在政治力協助下)以經濟力量入侵落後國家。至今，除了一些重要的基礎工業之外，台灣的發展水平顯著的高於大陸。反倒是台灣在過去20年來，持續輸出資本到大陸。中國至少到目前為止，並沒有達到資本必須輸出到台灣尋找出路的階段。而原先曾經在台灣戰後早期發揮作用的中華民族主義，現在正在大陸發揮作用，強力推動中國的經濟發展。第二種看法則是認為中國低價商品將導致台灣產業蕭條、失業增加，因而持保護主義的立場。這其實牽涉到任何經濟體包括台灣，要如何面對全球化的普遍性問題。在全球化下，將經濟問題歸罪於貿易對手，甚至訴諸種族主義，確實是常見的現象。譬如1980

---

76 參照趙剛(2009)對此觀點的論述。

年代，美國就有些人將自身經濟的問題怪罪於東亞國家，甚至主張以保護主義手段抵制來自包括台灣的「黑心商品」。但是這顯然不能解決問題。這問題的解決需要由經濟及社會政策，來協調全球化得利者與失利者的利益，保護主義並非解決之道。這些矛盾的看法持續影響著台灣社會，也可說是上述台灣尚無法形成經濟共同體主體意識的現象呈現。

現在時代不同了，台灣已工業化，我們不再需要救亡圖存的民族主義，但我們卻因為切斷歷史、否定過去這種民族主義在台灣的作用，以致於難以形成一種有效的經濟共同體的群體意識，來幫助我們決定台灣在全球經濟中定位，以及與大陸經濟的關係，並提出願景，也因此難以找到自身成長的動力與位置。走到二十一世紀的今日，我們實在必須回到歷史的脈絡，瞭解我們的過去、瞭解我們如何走到今天，尋找重新界定我們經濟共同體的主體意識的資源，如此才能找到再出發的可能。

#### 參考文獻

- 尹仲容，1952，〈發展本省紡織工業問題的檢討〉，《紡織界》週刊2，1952。
- 尹仲容，1954，〈台灣工業發展之逆流〉，《中央日報》，1954/4/18。
- 尹仲容，1959，〈五年後再看「台灣工業發展之逆流」〉，《中央日報》，1959/5/26-27。
- 尹仲容，1963，《我對台灣經濟看法三編》之序，台北。
- 王作榮，1964，〈尹仲容先生在經濟方面的想法和作法〉，《自由中國之工業》，21（1），1-9。
- 王昭明，1995，《王昭明回憶錄》，台北：時報文化。
- 白樂晴，2008，〈韓半島的殖民性問題和近代韓國的雙重課題〉，《台灣社會研究季刊》，3月號，第69期，187-203。
- 矢內原忠雄，1985，《日本帝國主義下之台灣》，周憲文譯，台北：帕米爾書店。
- 台灣省行政長官公署人事室，1946，《台灣一年來之人事行政》，台灣省行政長官公署宣傳委員會。
- 台灣省建設廳，1954，《台灣建設概況》，台灣省政府建設廳編印。
- 任東來，1989，〈試論一九四六年《中美友好通商航海條約》〉，《中共黨史研究》，第4

- 期，北京。
- 吳文星，1992，《日據時期台灣社會領導階層之研究》，台北：正中書局。
- 吳聰敏，2003a，〈台灣經濟發展史〉，台大經濟系。<http://ccms.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>。
- 吳聰敏，2003b，〈日本殖民統治與台灣經濟成長〉，台大經濟系。網址同上。
- 李元平，1992，《俞大維傳》，台中：台灣日報社。
- 李國鼎，2005，《李國鼎：我的台灣經驗》，李國鼎口述，劉素芬編著，陳怡如整理，台北：遠流出版社。
- 杜文田，1970，《工業化與工業保護政策》，經濟叢書-73，台北：國際經濟合作發展委員會。
- 沈雲龍編著，1988，《尹仲容先生年譜初稿》，傳記文學叢刊25，台北：傳記文學出版社。
- 涂照彥，1991/1975，《日本帝國主義下的台灣》，李明俊譯，人間台灣政治經濟叢刊(1)，台北：人間出版社(原日文版出版於1975)。
- 邢慕寰，1993，《台灣經濟策論》，台北：三民書局。
- 政協文史委員會(編)，1988，《回憶國民黨政府資源委員會》，全國政協文史資料研究委員會工商經濟組，北京市，中國文史出版社。
- 徐大麟，2004/9/9，〈懷念IBM/360之父：行政院科技顧問艾文斯〉，《經濟日報》，台北。
- 康綠島，1993，《李國鼎口述歷史：話說台灣經驗》，台北縣：卓越文化出版。
- 張九如，1988，〈尹仲容先生年譜初稿序〉，收錄於沈雲龍編著，《尹仲容先生年譜初稿》，傳記文學叢刊25，台北：傳記文學出版社。
- 張漢裕，1974，〈日據時代台灣經濟之演變〉，收錄於《台灣農業及農家經濟論集》，台北：台灣銀行經濟研究室，177-234。
- 張駿，1987，《創造財經奇蹟的人》，台北：傳記文學。
- 陳光興，2009，〈白樂晴的「超克」分斷體制論：參照兩韓思想兩岸〉，《台灣社會研究季刊》，第74期。
- 陳師孟等，1991，《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，台北，澄社報告之一。
- 陳誠，2005，《陳誠先生回憶錄：建設台灣》，石叻叢書，台北：國史館。
- 程玉鳳、程玉凰(編著)，1988，《資源委員會技術人員赴美實習史料：民國31年會派》，台北縣：國史館。
- 程麟蓀，2004，〈中國計畫經濟的起源與資源委員會〉，《二十一世紀》，第82期，88-100。

- 趙既昌，1985，《美援的運用》，中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經。
- 趙剛，2009，〈以「方法論中國人」超克分斷體制〉，《台灣社會研究季刊》，第74期。
- 趙耀東，2004，《中鋼推手：趙耀東先生口述歷史》，張守真訪問，陳念南與陳慕貞記錄，高雄：高雄市文獻委員會。
- 劉進慶，1992/1975，《台灣戰後經濟分析》，王宏仁、林繼文、李明俊譯，人間台灣政治經濟叢刊(2)，台北：人間出版社(原日文版出版於1975)。
- 鄭友揆，程麟蓀，張傳洪，1991，《舊中國的資源委員會1932-1949：史實與評價》，上海：上海社會科學院。
- 錢昌照，1998，《錢昌照回憶錄》，北京市：中國文史出版社。
- 薛毅，2005，《國民政府資源委員會研究》，北京：社會科學文獻出版社。
- 瞿宛文，1995，〈國家與台灣資本主義的發展：評論《解構黨國資本主義》〉，《台灣社會研究季刊》，第20期，1995年8月，151-75。
- 瞿宛文，2003，《全球化下的台灣經濟》，台北：台灣社會研究季刊社。
- 瞿宛文，2007，〈戰後台灣經濟成長原因之回顧：論殖民統治之影響與其他〉，《台灣社會研究季刊》，第65期，3月號，1-33。
- 瞿宛文，2008，〈重看台灣棉紡織業早期的發展〉，《新史學》，3月號，19(1)：167-227。
- 瞿宛文，2009，〈台灣戰後初期經濟發展〉，未定稿。
- 瞿荊洲，1964，〈台灣之對日貿易〉，《台灣銀行季刊》，9月號，15(3)：41-84。
- 羅志田，2008，〈儒官與儒師〉，《南方週末》，廣州，2008/20/23。
- 嚴漢存，1989，《早年之台灣》，台北：時報文化出版社。
- Amsden, A.H., 2001, *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A.H., 2007, *Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*, Cambridge: MIT Press.
- Barrett, Richard E., 1988, *Autonomy and Diversity in the American State on Taiwan*, in E.A. Winckler and Susan Greenhalgh (eds.), *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, NY: M.E. Sharpe. 中譯本：《台灣政治經濟學諸論辯析》，1993，張苾蕪譯，台北：人間出版社。
- Council for Economic Planning and Development, various years, *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: CEPD.
- Cullather, Nick, 1996, *Fuel for the Good Dragon: The US and Industrial Policy in Taiwan, 1950-1965*. *Diplomatic History*. 20 (1).
- Cummings, Bruce, 1999, *Parallax Visions: Making Sense of American-East Asian Relations at the End of the Century*. Durham: Duke University Press.

- Dore, Ronald, 1990, Reflections on Culture and Social Change, in Gereffi, G. and D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton: Princeton University Press.
- Eckert, Carter, 2000, Korea's Transition to Modernity: A Will to Greatness, in Merle Goldman and Andrew Gordon (eds.), *Historical Perspectives on Contemporary East Asia*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 119-154.
- Hayter, Teresa, 1971, *Aid as Imperialism*, Harmondsworth: Penguin.
- Ho, Samuel P.S. (何保山), 1978, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*, Yale University Press.
- Ho, Samuel P.S., 1987, Economics, Economic Bureaucracy, and Taiwan's Economic Development, *Pacific Affairs*, 60 (2), 226-247.
- Jacoby, N., 1966, *U.S. Aid to Taiwan*, New York: Praeger.
- Johnson, Chalmers, 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kirby, W.C. (柯偉林), 1984, *Germany and Republican China*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Kirby, W.C., 1990, Continuity and Change in Modern China: Economic Planning on the Mainland and on Taiwan, 1943-1958, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 24, July, 121-141.
- Schumpeter, Joseph A., 1976, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen and Unwin.
- Schurmann, Franz, 1974, *The Logic of World Power*, NY: Pantheon.
- Stiglitz, J.E., 2002, *Globalization and Its Discontents*, NY: Norton.

