

第二章 被操控的經濟繁榮？

90 年代前台灣發展的重商主義分析

「一個必須仰賴外國人賜予衣服、食物的人民，就必需要臣服於外國人之下。」

Benjamin Rush¹

「富」和「強」一直是國家追求的兩大目標。此兩大願景左右了國家看待國際貿易競爭和國內市場偏好的態度。「富」、「強」之間有時候是相互衝突卻又相互彌補的：有時國家必須為了追求「權力」而犧牲掉「財富」；有時候卻為了追求「財富」而割愛「權力」；或是財富和權力是正向互動，彼此提升的。

這些課題深刻地決定一國市場開放性的重要因素，本章的主旨正是在透過重商主義的角度來剖析 90 年代前（威權時代）台灣在追求「富強」時，是如何發展本身的競爭實力，並透過國家的主導來形塑有利的要素稟賦，該要素稟賦結構將在 90 年代後深深影響台灣在面對國際競爭和市場開放的壓力時，佔了關鍵性的主導地位。換言之，在本章中將會證明 90 年代前的台灣，國家政府主導經濟政策的方向遠大於民間市場的力量。選擇重商主義的最大用意正因該理論對於政府介入經濟事務的能力抱持認同的態度，以符合本文所要辯明的意旨。

一、重商主義的理論基礎

（一）重商主義的起源與信念

16 世紀至 18 世紀間民族國家建立(national state building)的黃金時期，歐洲國家紛紛邁向君主集權的統一帝國；大航海時代的揭幕更拍盪起民族國家勢力往外拓張的浪潮。然而，自 17 世紀起，由於海外擴張而起動的歐洲經濟成長明顯

¹ 美國賓州民權運動領袖於 1775 年所述。轉引自大衛 藍迪斯 (David Landes)，**新國富論**（台北市：時報出版社，1999 年），頁 278。

地停滯，使得各國貿易和生產量下降，再加上歐洲內部的宗教、政治、國際和人口危機仍然普遍存在。因此，「重商主義」所重視的國家自主性和利益在此國際爭奪和經濟停滯的背景下孕育而生。²

也正因身處停滯階段，國家要成長必須仰賴市場份額的擴大，當時統一的國內市場為商業提供了一處絕佳的逞馳場域，更彌補了報酬逐漸遞減的海外拓展活動。因此，「財富」積累成為民族國家在面對國際競逐的時代中的重要課題。貴金屬的積累是財富的重要來源。英國重商主義的大將慕恩（Thomas Mun）就主張國家應透過減少對進口貨的依賴，大力發展出口貿易來累積財富：³

要增加財富和財寶的通常辦法是透過對外貿易，不管何時何地我們
必須要遵循一個原則：每年賣給外國人的商品總值要超過他們消費
商品的總值。

要達成財富積累的目標，重商主義者堅持一個理念：鼓勵政府對於經濟活動的干預。換言之，其中新思想就是經濟活動要為國家建設的大目標服務。重商主義強調國家的自主性（autonomy），以及對軍事安全的重視。⁴質言之，重商主義對於經濟利益的態度是，財富的追求是必須服從於政治權力的目的。

因而，重商主義的基本信念不僅僅是為國家對經濟福利的營取，更重要地，該理論亦代表著國家對於追求權力的偏好。「權力」是國家政策的最終目標。⁵國際貿易競爭就如同國際的權力競爭一樣，是一種零和的賽局（zero-sum game），己方的得就是對方的失。重商主義者強調經濟因素在國際關係中的重要性，因此國家間的衝突在本質上都是一種經濟和政治的雙重性質。⁶

在重商主義的眼中，國家在處理市場的保護和開放之際時，權力和財富間的關係是首先要去釐清的重要因素。而能對此課題深刻理解的，首推民族經濟主義

² 雅克 阿達（Jacques Adda），*經濟全球化*（台北市：米娜貝爾出版，2000年），頁59。

³ Dominick Salvatore (2001), *International economics* (7th ed) (New York: John Wiley), p. 31

⁴ Robert Gilpin (1987), *The political economy of international relations* (Princeton N.J.: Princeton University Press), pp. 31~35

⁵ Jacob Viner (1948), "Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the 17th and 18th Centuries", *World Politics* (October), Vol. 1, p.2~4

⁶ Robert Gilpin, *The political economy of international relations*.

學家傑可 佛納 (Jacob Viner)。他主張，從長遠來看，國家常是既要追求財富，更要牟取權力：⁷

「重商主義者實際上均持有下列的主張：(1) 財富是權力的絕對基本因素，無論是為了防衛或是為了侵略；(2) 權力是獲取並保持財富的必要且深具價值的手段；(3) 財富與權力是國家政策的兩個終極目標；(4) 這兩個終極目標在長遠來看是協調一致的，儘管在某些特殊場合下，為了軍事防衛的需要，同時也為了長遠經濟繁榮的利益，有必要做出某種經濟犧牲。」

(二) 重商主義的立論根基

為了達成「富」、「強」的雙重目標，國家常會進行經濟干預來達成政治目標。因而，本文將把重商主義的立論基礎概括為兩部分：

第一、對外方面，政府會力行提高關稅、減少進口、刺激出口、並提昇國內生產力，以累積稀缺的貴重金屬和保護幼稚產業；⁸李斯特 (F. List) 就認為，一個國家在加入國際競爭前應當先發展本身的生產力，此一生產力不僅僅是開發自然資源的能力，更甚者，亦在重視對於加工產品的能力。因而，他認為工業才是一國經濟力量和發展的基礎、國家應先實行工業保護才能實行自由貿易；⁹

第二、對內方面，擁有資源壟斷權力的國家會採取經濟管制的措施和經濟資源的分配，進而形成利益團體對政府的「特許權」(franchise) 的競逐，諸如遊說、賄賂、施壓等手段，導致尋租 (rent-seeking) 現象出現。¹⁰簡言之，民間的經濟行為者為了要從經濟管制中獲得利益，就必須要與競爭者一同角逐國家給予的特權，而演變成政商聯合的態勢。

⁷ Viner Jacob, *World Politics*, p. 9.

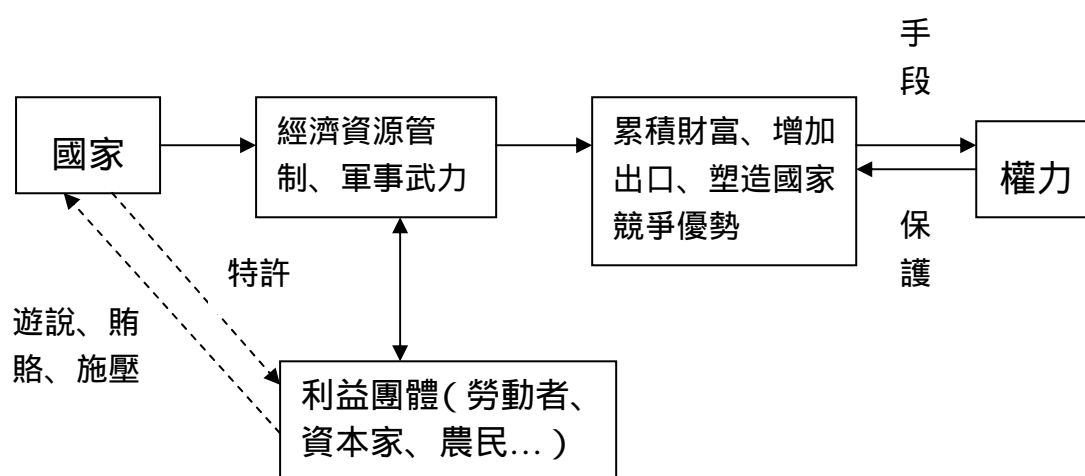
⁸ 雅克 阿達 (Jacques Adda), *同前書*, 頁 65；李斯特 (List), 「政治經濟學的國民體系」, 蔣青 (編), *世界經濟學：名著選讀* (台北：培真出版社, 2002 年), 頁 84-86。

⁹ 大河內一男, 胡企林、沈佩林譯, *過渡時期的經濟思想：亞當斯密與李斯特* (北京：中國人民大學出版社, 2000 年), 頁 213-281。

¹⁰ Robert Ekelund, B Tollison, Robert D (1997), *Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism* (Texas A & M University press), pp. 13~16; pp. 28~43.

換言之，「重商主義」是一種政治力介入經濟活動的行為，其目的在於透過工業發展增進和保存國家的競爭實力，又同時力求經濟的自給自足和政治權力的自主性。¹¹甚至，國家會透過軍事武力作為後盾，而進行殖民地和市場的掠奪以增加資本和金屬的累積，同時更採行出口管制和保護政策而促成產業發展、就業增加及出超（圖 2.1）。¹²

圖 2.1、重商主義國家的政經聯合脈絡



資料來源：作者自行製圖

同樣地，也因國家實行貿易保護措施，無論何種生產要素（資本、勞力、土地）都嘗試獲得壟斷地位，增加本身的經濟利益。故民族經濟政策經常都著重於對消費者、社會和生產者間的所得重分配，以有利生產者。¹³因此，當一國的企業擁有較好貿易條件，其政府將主張經濟自由主義，甚至不惜以經援或軍援，而塑造更有利的國際分工狀態；若該國的企業貿易條件較差，通常會要求政府採行李斯特（F. List）或凱因斯（John Keynes）的保護政策，以改善其交易條件或鞏

¹¹ Sen Gautam (1984), *The Military Origins of Industrial and International Trade Rivalry* (NY: St. Martin's Press)

¹² 蕭全政，*台灣地區的新重商主義*（臺北市：業強出版社，1997），頁 29；大衛 藍迪斯（David Landes），*同前書*，頁 228-258。

¹³ Robert Gilpin, *The political economy of international relations*, ch.3; Robert Ekelund, B. Tollison, Robert D., *Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism*, pp.42~43.

固生存環境。¹⁴能夠精確表達此一理念的莫過於 19 世紀美國南方總統格蘭特 (Grant) 的陳述：¹⁵

在數個世紀中，英國從保護主義制度中獲益，她今天的強大正來自於這個制度。兩百年後，英國體認到實行自由貿易有好處，因為她認為保護主義已經不能繼續帶來利益。但是先生們，我對美國的瞭解使我相信，再過兩百年，當美國從保護主義體制中得到她想要的一切後，美國也會實行自由貿易。

(三) 重商主義的思維演變

重商主義經過三、四百年來的演變，其內涵已經更加深化，從早期古典的經濟重商主義即強調發展貿易以及國際貿易收支順差。隨著工業革命的崛起，工業重商主義如漢米爾頓 (Hamilton) 及李斯特均強調工業至上，及工業生產應比農業生產受到更多重視。而在一、二次世界大戰後，早期思想觀點已經與強調國家利益和凱因斯福利國家的強大思潮相融合。直到二十世紀末，國家對先進生產技術保護和培養，更成為當代重商主義 (neo-mercantilism) 新特色。¹⁶

新重商主義有別於 17、8 世紀盛行的重統一、權力和財富積累的古典重商主義，國家政策開始轉向重視關稅、非關稅障礙、配額、雙邊主義、鼓勵出口、貿易管制、經、軍援助、產軍複合等對外政策上；對內則實行經濟、財政、外匯、公共投資、所得分配、教科文政策以及產業政策等措施。¹⁷

同時，由於經濟學理論的演進，更加充實了新重商主義對於政府干預角色的內涵。內生成長理論 (The Endogenous Growth Theory) 提倡的技術創新和知識

¹⁴ 蕭全政，*同前書*，頁 26

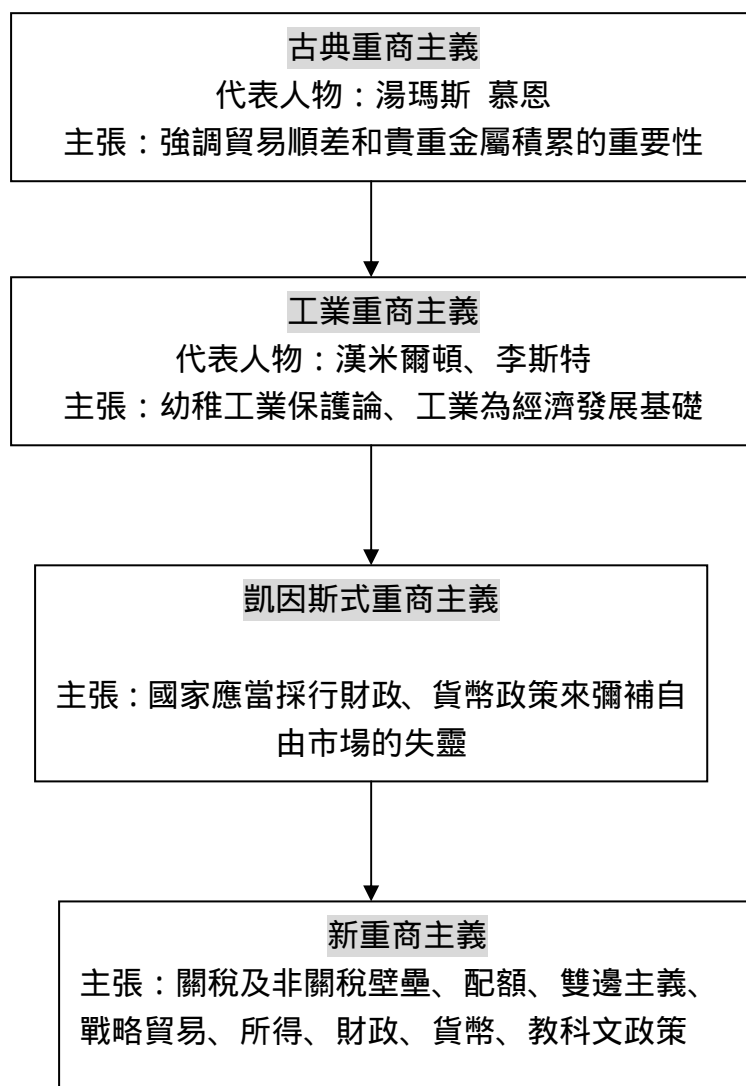
¹⁵ 雅克 阿達 (Jacques Adda)，*同前書*，頁 77。

¹⁶ 羅伯 吉爾平 (Robert Gilpin)，*國際關係的政治經濟分析* (台北：桂冠出版社，1994 年)，頁 37；蕭全政，*同前書*，頁 31。

¹⁷ Barry Jones (1986), *Conflict and Control in the World Economy: Contemporary Economic Realism and Neo-Mercantilism* (Great Britain: Wheat sheaf Book Ltd), pp. 150~223.

進步¹⁸以及戰略貿易理論 (Strategic Trade Theory) 對國內工業實行補貼和採取特定的產業政策等主張，¹⁹都為政府的經濟干預以達到某一政經目標提供了深一層的理论基礎。從上述的脈絡中，可以清楚地勾勒出一個闡述重商主義演進的輪廓，亦可體現國家主導經濟發展的重要地位 (圖 2.2)。

圖 2.2、重商主義的演進



資料來源：作者自行製圖

¹⁸ 該理論的核心觀點在於，公私部門投資研發和知識會帶動起該經濟體的成長，若遇到市場失靈時，政府應當採取適當的措施來做處理，或承接技術和知識提升的工作。詳情可參見 Romer, Paul (1990), "Endogenous Technology change", *Journal of Political Economy*, Vol.98, No. 5, p. 571; Gilpin, Robert (2001), *Global political economy: understanding the international economic order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press), pp.112~117

¹⁹ 戰略貿易理論 (STT) 的中心思想為，企業和政府在全球不完全競爭的市場可以採取戰略性行動，改善一國的國際貿易平衡和國民福利，並認識做國家能有效地干預貿易，獲得反常的利益。Krugman Paul ed. (1986), *Strategic trade policy and the new international economics* (Cambridge, Mass.: MIT Press)

以國家發展的角度而論，世界各國 - 尤其是東亞新興工業國家 (NICs)，更重視國家在比較優勢上的塑造，因而強力主導國家發展的方向。特別是東亞新興國家的發展過程中，政府以強力干預的方式來扶植新興產業，出口和進口替代政策交互運用，國際市場不只是提供實踐經濟規模的可能，更提供了國家規範資本檢驗成果的工具。²⁰

東亞新興工業國家在對內經濟資源的調配和管制上，更傳承了重商主義的基本精神。除了採行出口導向政策 (export-oriented policy) 外，這些國家力行進口替代政策扶植中上游的重化工業和高科技工業，主動地促進經濟體在國際分工階層位置的提升，推動比較優勢的升級。²¹因而，國內的稀缺資本才得以累積、勞動素質不斷地提升，農業則朝向更精緻化的路線發展。

質言之，在 90 年代前的東亞新興國家發展脈絡中，國家的自主性 (autonomy) 和能力 (capacity) 引領了這些國家的成長。從不論是伊凡士 (Peter Evans) 或是強森 (Chalmers Johnson) 都強調，國家不僅僅是反應社會利益的總和體 (aggregation)，國家本身的自我意志更是決定這些新興發展國家在戰後經濟的興衰。²²政府身為國家意志的執行者，會進行市場管制和約束經濟資源，以達到原先設定的政治經濟目標。²³

從上述的論證裡，再回過頭反思台灣在戰後的發展，台灣如同 17 世紀英國的重商主義時期，台灣地區在戰後的進口替代工業化政策，是種同時隱含「國家建立」 (State building) 和產業發展雙重目標的新重商主義，只是後者面臨更直接且強大的外來政經勢力影響。²⁴職是之，本節主要探究的核心在於，政府如何透過行政手段和政策引導來形塑台灣的稟賦優勢。同時，政府實行這些政策的目

²⁰ Robert Wade (1990), *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization* (Princeton, N.J.: Princeton University Press), pp.113~159

²¹ 瞿宛文，「全球化與後進國之經濟發展」，*台灣社會研究季刊* (台北)，第 37 期，2003 年 3 月，第 91 - 117 頁。

²² Peter Evans (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press), pp.43~74; Chalmers Johnson (1982), *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press), pp.3~25

²³ Yun-han Chu (1989), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian newly Industrializing Countries", *International Organization* (autumn), Vol. 43, No. 4, pp. 647~672.

²⁴ 蕭全政，*同前書*，頁 49。

的動機又為何？這些發展策略又為台灣帶來何種影響？因此，重商主義所強調的「國家透過經濟資源管制來塑造國家的政經優勢、確保國家的自主性」，提供了 90 年代前台灣在處理國際市場競爭壓力和經濟發展過程的絕佳詮釋途徑。

二、 台灣新重商主義的經濟管制分析

政府干預程度會隨著經濟發展程度而有所不同。在經濟處於落後的階段，政府的干預是常態。當經濟成長提高、人民生活逐漸富裕、教育水準也提升時，政府對於經濟市場的主導力量及干預程度就會減弱。民間市場的力量也羽翼漸豐，社會菁英階層反而會湧向民間企業而非政府部門，因而，市場的力量會逐漸取代政府的介入。²⁵而本節欲從政府的管制角度出發，並加入資本、勞動、土地等三項要素稟賦的觀點以分析政府介入經濟市場後，對要素稟賦的影響為何？

（一） 資本的管制與積累：

S-S 定理告訴我們，當一產品價格上漲時，該產品所密集使用的生產要素價格上漲，但另一種生產要素價格就會下跌。換言之，該定理顯示，貿易對一國相對豐富的生產要素有利，但對一國相對稀少的生產要素不利。²⁶若依此定理之推論，1950、60 年代台灣的要素結構應是資本報酬減少、投資衰退的情況（當時資本稟賦稀缺），而非工業蓬勃發展的局面。²⁷然而，台灣經濟發展脈絡並非完全吻合 S-S 定理。原因在於，國家對於經濟市場的介入扭轉了該定理的主張：貿易型態不再是由被給定的要素稟賦所決定。因而，本文將針對政府在原本稀缺資本要素的培養、形塑、管制上進行分析論述。

²⁵ 于宗先、王金利，*一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色*（台北市：聯經出版社，2003 年），頁 17。

²⁶ Wolfgang Stolper, Paul Samuelson (1941), "Protection and Real Wage," *Review of Economic Studies*, Vol. 9, pp.58~73; 劉碧珍、陳添枝、翁永和，*國際貿易理論與政策*（台北：雙葉書廊出版社，2002 年 5 月），頁 81。

²⁷ Dani Rodrik (1995), "Getting Investment Right: how South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, April, p.67

基於國防上的需要，工業發展一直是台灣政府在威權時代的發展核心。尤其在 50 年代時期的台灣，要能夠迅速地現代化、確保國家安全，就必須要從發展工業著手，透過工業的提升來刺激政經領域的現代化。²⁸而發展一個成熟的工業前，需盡可能地避免外來壓力的競爭，造成幼稚產業的衰退。因此，政府進行了幾個重要措施來培育國內產業的發展，其中「貿易保護及外匯管制」和「利率管制與產業政策」則是兩大重點：

貿易保護及外匯管制：

由於戰後台灣的外匯嚴重短缺，政府必須先採取嚴格外匯管制、數量管制、複式匯率²⁹、關稅保護以及高估幣值的方式來確保國內資本的維持。³⁰這些行政手段主要是藉由對經濟活動的干預，來達成扶植民營工業和發展進口替代工業的政策目標。³¹表 2.1 即顯示，政府對於關稅率隨著進、出口政策差異而有所轉變。

表 2.1 50、60 年代關稅適用各級稅率的進口貨品項目所佔比率

(%)

| 比率 | 1948 年 | 1955 年 | 1959 年 | 1965 年 |
|------------|--------|--------|--------|--------|
| 30%以下 | 39.6 | 38.7 | 48.0 | 49.7 |
| 30% ~ 50% | 28.7 | 29.8 | 22.7 | 23.9 |
| 50% ~ 100% | 21.5 | 20.0 | 21.1 | 20.4 |
| 100%以上 | 10.2 | 11.4 | 8.2 | 6.0 |

資料來源：于宗先、王金利，*一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色*（台北市：聯經出版社，2003 年），頁 50。

²⁸ 王作榮，*壯志未酬*（台北市：天下文化出版，1999 年），頁 97-99。

²⁹ 複式匯率和數量管制相配合，可以限制進口數量又可以給予較低的匯率，以降低進口商品的成本，有助於物價的穩定。詳情請參見孫震，*台灣經濟自由化的歷程*（台北市：三民書局，2003 年），頁 45。

³⁰ 孫震，*同前書*，40-41；于宗先、王金利，*同前書*，頁 44。

³¹ World Bank (1993), *"The East Asian Miracle"* (NY: Oxford University Press Inc.), pp. 1~15

隨著國內產業結構的轉變，台灣政府更透過進、出口交互替代的方式來強化資本積累的過程。因此，政府在從事經濟建設中，不只是一味地從事內向型發展，更重要地，亦透過管制型貿易(managed trade)深化台灣經濟市場的外向型結構。世界銀行在 1993 年的年度報告中就指出，東亞新興國家（包括台灣）能夠有蓬勃的發展，其中一個重要因素就是「出口推動策略」和「干預政策」的成功結合。

也因政府在匯率上的操控，形成廠商利用高估的匯率引進大量廉價的資本財和生產原料。此舉等於是政府變相地補貼工業原料和資本財，以增強國內的生產力。這種進口替代工業策略使得台灣的工業快速成長，以 1952 年為基期，至 1960 年，民間工業成長 3.1 倍，而公營企業為 2 倍。³²因此，60 年代後出口替代政策出現，正是因政府在 50 年代透過貿易及外匯管制而漸漸培育出資本豐厚的出口型產業而來的，甚至提昇了 70 年代後台灣對外貿易商品的「資本 / 勞動」比重，資本稟賦的積累由表 2.2 可得知。³³

表 2.2 台灣資本 - 勞動比 基期：1996=100

| 年 | 1975 | 1981 | 1987 | 1993 | 1999 |
|----------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 資本 / 勞動比 | 31.66 | 78.33 | 81.50 | 166.57 | 224.59 |

資料來源：劉碧珍、陳添枝、翁永和，*國際貿易理論與政策*（台北：雙葉書廊，2002 年 5 月），頁 110。

利率管制與產業政策：

自國民政府遷台後，為了避免重蹈在大陸金融秩序混亂的覆轍。因此，政府嚴格地控管金融體系，所有的銀行機構全都為公營體系中的一環，形成政府對金融體系的壟斷局面，並禁止競爭性金融產業出現，以便利政府控管。³⁴因金融控管，政府成功地透過銀行來扶植重點產業的發展：

³² 蕭全政，*同前書*，頁 68。

³³ 「資本 / 勞動比」越高，表示該商品的資本投入量和比重越豐富。換言之，資本稟賦增加。

³⁴ Wade, Robert (1990), *ibid*, pp.159~160.

利率管制：政府採取高利率手段抑制通貨膨脹對於經濟市場的傷害。³⁵1970 80 年代間，平均放款利率從 10% 至 18% 不等。平均存款利率也在 6% 8% 以上。³⁶這種高利率政策帶來了幾種效應：

刺激儲蓄率的增長，把民間的資金大量地流入金融體系內，由政府進行融資調控：「政府 公營銀行 國營企業或重點產業」。政府利用高利率形成的高儲蓄率，帶動起投資的提升（表 2.3）；同時，投資的增加亦讓所得提升，進而讓儲蓄率提高，達到「加速原理」和「乘數效果」間的推進關係。³⁷

表 2.3 1951 1990 年間台灣的國民儲蓄毛額及國內投資毛額

| | 儲蓄率 (S / GDP) | 投資率 (I / GDP) |
|-----------|---------------|---------------|
| 1951~1960 | 9.8% | 16.3% |
| 1961~1971 | 19.7% | 21.9% |
| 1971~1980 | 31.9% | 30.5% |
| 1981~1990 | 32.9% | 21.9% |

資料來源：UNCTAD 資料庫；行政院經建會，*Taiwan Statistical Data Book*, (1992)

高利率不利中小型企業的借貸。銀行借貸的對象主要是公營企業或是特定上游產業（如重工業、紡織業等）。因而，一般中小企業從銀行借貸的資金則較困難且利率甚高。這種管制導致兩種結果：第一、需要大量資本的產業則由政府支助和培養，這些大型企業往往形成產業的上游業者，國家機器與國營或私人大型企業的關係主要是設定在政策保護，以鼓勵和遊說廠商的方式進入特定產業，

³⁵ 會採取這種手段的重要因素為，國民政府為避免再次出現如在大陸時期的金融混亂局面，導致經濟市場的崩潰而採行的方案。Phillip Hookon Park (2000), "A Reflection on the East Asian Development Model: Comparison of the South Korea and Taiwanese Experiences", *The East Asian development model: economic growth, institutional failure and the aftermath of the crisis* (Basingstoke, Hampshire [England] : Macmillan ; New York, N.Y. : St. Martin's), p156~159

³⁶ 行政院主計處編，*中華民國統計年鑑*（台北市：中央文物供應社，1992 年），頁 746 747。

³⁷ 所謂的投資帶動的乘數效果是，投資增加所引起的所得提高的效用；加速原理係指，社會所得增加所引伸出投資增加的過程。

並以高關稅或阻止進口，要求國內中小型下游廠商購買的方法，讓上游產業發展起來；³⁸第二、民間中小型企業為了尋求資金來源，則傾向由家族網絡、標會、甚至從黑市借貸融資。³⁹由於這些因素，使得台灣的中小企業在進行商業運行時，一面對經濟波動，則較大型企業能迅速調整。⁴⁰

產業政策：產業培育政策是指要求政府培育的產業能夠順利發展，諸如採取外匯管制、貿易保護和行政指導的方式來進席，同時也給予租稅上的優惠、金融資金上的資助、技術人力的培育，以及公共基礎設施的提供。⁴¹

因此，1980年代前，政府是以「激勵產業投資」的原則來發展經濟。然而，台灣在經濟結構轉型的過程中，並非如韓國政府般，大力發展包含上自下游產業鏈的大型企業。而是透過制度誘因，如1960年推出的「獎勵投資條例」等方式，引導民間部門的投資方向，由大型企業負責上游、中間原料的供應，而放任中小型企業來負責末端的生產和出口。是以，90年代前帶動起台灣出口產業增長的主要是中小型產業為主。⁴²易言之，在推動出口產業的政策精神上，政府則採取「抓大放小」的策略。

（二） 人力資源的提昇：

內生成長理論主張，在國民儲蓄率和投資率提高的同時，再透過研發活動的支持，政府政策可以導致經濟增長持續提高。然而，在強調研發前，人力資本的培養是必要條件，更是經濟成長的關鍵。透過公共教育、私人投資，和技術培育，人力資本就可與經濟增長產生相互推進的效果；若非如此，各國間的貧富差距和

³⁸ 瞿宛文，「進口取代和出口導向：台灣石化業之研究」，*台灣社會研究季刊*（台北市），1995年，第18期。

³⁹ Robert Wade (1990), *governing the market*, p.160; Phillip Hookon Park (2000), "A Reflection on the East Asian Development Model: Comparison of the South Korea and Taiwanese Experiences", *The East Asian development model: economic growth, institutional failure and the aftermath of the crisis*, p.159.

⁴⁰ H. H Wang (1998), *Technology, Economic Security, State and the Political Economy of Economic Networks* (New York: University Press of America). 轉引自 Phillip Hookon Park (2000), *ibid*, p.159

⁴¹ 于宗先、王金利，*同前書*，頁168。

⁴² 王振寰，「跨國界區域經濟形成的統理機制：台灣資本外移南中國為例」，*台灣社會研究季刊*（台北），1997年，第27期，頁12。

競爭力會越來越擴大。⁴³因此，我們藉由該理論的精神來探究，台灣人力資本的轉變與提升。

首先，在勞動資源稟賦的數量上，在 1956 年時，台灣的總人口約 943 萬多人，人口密度為每平方公里 261 人；1961 年時，總人口超過 1100 萬人，人口密度也躍升為每平方公里 310 人；到了 1981 年，總人口達到 1800 百多萬人，人口密度衝破每平方公里 500 人；1990 年時，人口已經突破 2000 萬人，人口密度高達每平方公里 557 人，成為世界上人口密度最高的幾個國家之一。⁴⁴

在人口增長的期間，政府為了要發展勞力密集的出口導向產業，一來必須刻意壓低工業部門的人力成本，以吸引國內外的投資者參與產業投資。二來，亦需確保工業勞動者的生活固定支出穩定，且免於受到民生物品價格衝擊的影響而導致人力成本的波動。因此，政府實行對農業部門剝削和耕地小型化的策略：⁴⁵

向農業部門剝削，透過高價的肥料換取便宜的糧食（以肥換穀）和以低於市場的價格收購稻穀的策略來降低農產品的物價，提供廉價的農產品給予工人物質生活的支柱。

土改造成的耕地小型化，造成農村剩餘的勞動人口大量地湧入工業部門，增加了該部門的勞動供給，並配合出口導向的產業政策，使得工業部門的就業結構比率從 1966 的 22.6% 上升至 1981 年的 42.18%。

由此看出，台灣在 80 年代前的勞動成本優勢是透過人口的大量生育與政府的經濟政策管制而彰顯出來的。亦是，1960 年後，台灣出口的急遽擴張和經濟的快速增長，主要是建立在低廉工資的比較優勢上而獲得。

在質的精進上，以農業社會為主的台灣環境，在 1956 年時初中畢業的人口比率只佔總人口比率的 2%，而不識字的人口比率高達 28%；⁴⁶在這樣低素質人

⁴³ Robert Gilpin (2001), *ibid*, pp.113~116; Sachs, Jeffrey (1993), *Macroeconomics in the global economy* (Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf), pp.579~580.

⁴⁴ 行政院主計處編，*同前書*，頁 55。

⁴⁵ 許嘉猷，「台灣農民階層剖析」，蕭新煌等編，*解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削*（台北市：前衛出版社，1992 年），頁 54-56；吳忠吉，*同上書*，頁 82。

⁴⁶ 行政院主計處編，*同前書*，頁 66-67。

口結構下，國家理應當把重心放置於提昇人口素質上。然而當時在確保國家安全的前提下，政府預算中教科文的平均支出率只佔中央政府歲出的 2%；國防外交支出率則高達 75%。⁴⁷

不過，隨著經濟的成長以及產業的需求，低廉工資逐漸不再是競爭優勢的一環；取而代之地，專注於技術水準的增進和人力資源的培育是經濟發展的關鍵。因此，台灣在進入出口導向的產業模式後，政府在教科文的支出比率上，呈現明顯的增加，甚至達 11.5%（表 2.4）。政府在 1968 年時推行九年國教，把人民的教育水平提升，不識字率也從 1966 年的 18.8% 滑落至 1981 年的 9%。⁴⁸

表 2.4 中央政府歲出總決算 - 百分分配

單位：%

| 年度 | 一般政務支出 | 國防外交支出 | 教科文支出 |
|------|--------|--------|-------|
| 1961 | 11 | 76.3 | 3.0 |
| 1965 | 71.8 | | 2.5 |
| 1970 | 57.9 | | 6.0 |
| 1975 | 12.4 | 42.2 | 5.7 |
| 1980 | 4.0 | 40.2 | 6.8 |
| 1985 | 5.2 | 39.8 | 11.5 |

資料來源：財政部，**中華民國 56 年財政統計提要**，頁 36-37；**中華民國 75 年財政統計年報**，頁 116-117。以上比率為蕭全政參考以上年鑑所計算的數據，蕭全政，**同前書**，頁 88。

然而，自 80 年代中期後，經濟的發展導致人民的所得提高、長年出口順差所帶來的新台幣升值壓力，導致台灣的勞力成本暴增。台灣不再像先前享有廉價人力成本的優勢。取而代之地，國內中小型出口商為了蹲節成本，紛紛把廠房外

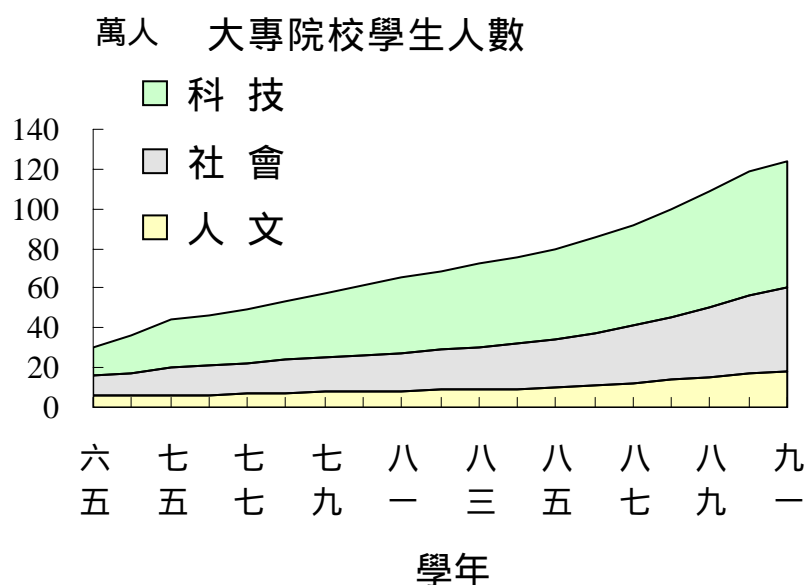
⁴⁷ 蕭全政，**同前書**，頁 88。

⁴⁸ 行政院主計處編，**同上**。

移至東南亞或是中國大陸等勞力資源豐厚、成本廉價的地區從事生產；再加上政府對於經濟的管制逐步放鬆，對外資本投資逐漸成為主流。

80 年代的外移產業大都是以資本小、成本低、技術層次不高的勞力密集產業為主，特別是與石化有關的終端產品產業。⁴⁹80 年代後，台灣在勞力密集的競爭優勢，已逐漸被東南亞和中國大陸所替代。不過，就經濟結構的變動來看，以無形商品為主的服務業，⁵⁰如金融業，以及需要高級技術人才的高階製造業，其佔經濟結構的比重逐年升高。因此，台灣的人力素質、需求和供給上，也逐漸朝向高知識、高技術水平的領域邁進（圖 2.3）。總言之，二次世戰後台灣的人力資源在經過 40 年的培育和提升，已成為台灣經濟成長最重要的推進器。

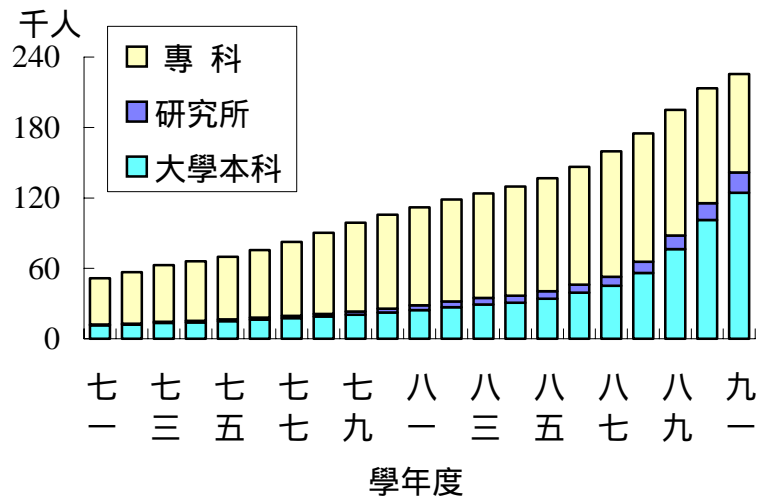
圖 2.3 專技教育素質的轉變



⁴⁹ 王振寰，*同前書*，頁 9。

⁵⁰ 1986 年服務業佔 GDP 比重為 51%，1990 年則提升到 60%。行政院主計處「人力資源統計」；勞委會職訓局「就業服務統計」。

資訊人力培育 (學生數)



資料來源：教育部統計處：<http://140.111.1.192/statistics/index.htm>

(三) 土地資源的分配：

「誰擁有土地」？「誰因土地獲益」？這問題深刻地影響了耕作者和非耕作者的行為，尋找出此問題的答案可以幫助我們瞭解農民在政治動員時的態度，以及國家對於這種動員的回應。因此，要瞭解國民政府在台灣的土地改革前，首先要去探析為何國民政府「需要」進行土地改革？而土地改革又讓台灣的農民呈現怎樣的性格？

毛澤東當初在井岡山搞革命無法成功，卻在陝西延安崛起的其中一項主因在於，中國的農民在華南、華中一帶是以自耕農為主；然而，在華北一代則以佃農為多。⁵¹毛澤東正利用此特點燃起農民革命的引爆點。當農民的收入越與土地密切相連時，他們就越會避免從事具風險性的政治革命運動；相反地，當農民的收入是被給予的，像是受薪階級般地沒有土地擁有權時，就越容易接受革命訴求和政治動員。⁵²

⁵¹ 許嘉猷，同前書，頁 69。

⁵² Jeffery Paige (1975), *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world*, (New York: Free Press), pp.26~28.

這呼應了自耕農和佃農的心態問題：自耕農偏向保守、安定；佃農較富不穩定性和冒險性。當把農民擁有土地權、其收入來源主要自土地耕作，並被鎖在自己的土地上時，其行為趨向是比較安定的；佃農則相反，他們的流動性高，如受薪的勞動階級一般，且容易受到傳統地主階級的壓榨；受政治動員組織的吸納度高（表 2.5）。⁵³這種詮釋途徑正好切合以貧農階級為訴求號召的中共得以在北方茁壯成長的主因。

表 2.5 收入的主要來源對於農民政經行為的影響

| 農民收入來源 | 經濟行為 | 政治行為 | 政治權力 |
|----------|------------------------------|----------------------------|----------|
| 土地（land） | 風險規避者 競爭式報酬結構 結構關係分散疏離 | 意識型態保守 個人行為強烈 團結意識薄弱 | 對權力的意識薄弱 |
| 酬庸（wage） | 風險接受者 合作式的報酬結構 互賴的結構關係 | 意識型態激進 偏集體行動 團結意識強烈 | 對權力的意識強烈 |

資料來源：Jeffery Paige (1975), *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world* (New York: Free Press), p. 29

當時，使遷來台的國民政府所面對的環境正是一個佃農及雇農總和比例相當高的農業社會。這對剛被共黨擊潰的國民政府而言，不啻為一項警訊。為了消除社會革命因子，1949年起政府開始實行「三七五減租」，先減少佃農的負擔；其次，實施「公地放領」，政府開放公有耕地讓有符合資格的農民來承領，這一政策的目標就是在扶植自耕農，以小農經營的農地農有農用為目的。最後，才實行「耕者有其田」政策，透過政府公權力的行使與介入，重新分配土地所有權。⁵⁴

⁵³ *Ibid.*, pp.29~30

⁵⁴ 于宗先、王金利，*同前書*，頁 126 132

該些政策最大的政治動機有兩項：第一、消弭地主階級，或阻止地主階級與國家權力相結合，避免地主階級利用政治特權來保障私人利益；第二、減少佃農階級，提高自耕農比例，把農民固定在土地上，以減少農民流動率。在經過 50 年代初期的土改後，我們可以在（表 2.6）看到，在 50 年代末，自耕農的比重已經提高至近 60%，佃農和雇農比例總和則不到 20%。

表.2.6 各類農戶的百分比

| | 自耕農 | 半自耕農 | 佃農 | 雇農 | 總戶數 |
|--------|--------|--------|--------|-------|-----|
| 1948 年 | 33.03% | 24.10% | 36.08% | 6.79% | 100 |
| 1953 年 | 51.79% | 22.79% | 19.82% | 5.60% | 100 |
| 1956 年 | 57.05% | 22.10% | 15.86% | 4.99% | 100 |
| 1959 年 | 58.54% | 22.24% | 14.52% | 4.70% | 100 |

資料來源：陳誠，**台灣土地改革紀要**（台北市：中華書局，1961），頁 80。

因此，在政府的介入下，台灣的農民，像其他社會的自耕農一樣，心態和意識型態偏向保守（表 2.5），他們不願意是生非，或去參加冒險與政治革命的。更由於台灣的自耕農大多是從佃農身份轉移過來，因此，當他們擁有土地且其利益與土地相結合時，亦加深農民的保守性格。⁵⁵

正因此階級性格和結構，使飄搖中的國民黨政權其統治性獲得鞏固。不管在農漁會或農民組織中，農民對政治權利並無太大的慾望，國民黨政權也利用此農業環境操控了地方派系的發展，而獲得統治的正當性。⁵⁶簡言之，在經歷土改後，台灣的農民結構已成功地被扭轉過來，由可能會造成社會革命運動的結構因子，

⁵⁵ 許嘉猷，**同前書**，頁 69。

⁵⁶ 台灣地方派系能夠茁壯與生存，很大的因素在於國民黨利用利益交換的方式，給予地方派系農漁會或商業特許的權利以換取地方對於中央統治正當性的許諾，這種運作型態稱之為「侍從主義」詳情可參見張茂桂，**地方派系的形成與變遷**（台北市：行政院國科會科資中心，1994 年）；林佳龍，「威權侍從政體下的台灣反對運動」，**台灣社會研究季刊**（台北），1989 年，第 1 期，頁 134-140。

轉移到以市場競爭或商業營利為考量的農業生態上(圖 2.4), 這種轉變很明顯地削弱了對國民黨政權生存的威脅性。

圖 2.4 耕作者和非耕作者的收入來源、農業組織的型態，以及農地社會運動的預期型態

| | | 耕作者 (cultivator) | |
|-----------------------|----|--------------------|-----------------------|
| 非耕作者 noncultivator | | 土地 | 薪資 |
| | 土地 | 商業農場 主張平均地權者的叛亂 | 佃農、流動勞動者 社會、民族主義革命 |
| | 資本 | 小型農家 商品利益導向的改革 | 農場、種植地 勞動者推進的改革 |

資料來源：Paige Jeffery (1975), *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world* (New York: Free Press), p.11.

三、 要素稟賦結構的轉變與利益聯盟的呈現

以上的論證主要是從重商主義的觀點出發，探討台灣在 90 年代前是如何以國家的力量來塑造自己的比較優勢，改變原有的要素稟賦結構，把原本稀缺的資本稟賦，透過行政指導(administrative guidance)的方式引導經濟資源到工業中，並以進出口替代策略累積資本存量；其次，在教育層次上，政府也大力推行國民教育，提升人口素質與知識水平，把原本豐富的人口數量賦予「質」的精進；再者，由於擺脫掉先前在大陸時與地主利益結盟的包袱，國民政府得以大刀闊斧地進行土改，進而扭轉原本分配不均的土地資源，把原先只是擔負勞力工作的農民給予土地擁有權的機會，並把農民固定在土地上；但同時卻把土地切割得更為零碎，導致土地的效率利用被犧牲掉。

因而本文將進一步地探討，在資源稟賦逐漸被國家力量轉變的前提下，此

結構會為台灣帶來何種政治型態或是利益聯盟？要從此一角度探討，本文將借用比較優勢中 S-S 定理及 R-V 定理的概念來深化解釋威權時代下台灣社會的利益聯盟結構。

(一) S-S 定理與 R-V 定理的分析模型建立

羅高斯基 (R. Rogowski) 根據 S-S 定理，且歸納中國、歐洲、美國、南美洲等地區的發展脈絡整理出資本與「資本-勞力-土地」等三種要素稟賦會因市場的不斷茁壯和開放而產生出不同利益結構以及政治型態。他認為，這樣的政治型態大致上區分為「階級分裂」和「城鄉差距」(紅綠對抗)等兩種互異的政治聯盟發展(如圖 2.5)。

圖 2.5 貿易擴張的預期影響

| | 土地-勞動比 (land / labor Ratio) | |
|-----------|---|---|
| | 高 | 低 |
| 先進 經濟體 | <p>階級分裂</p> <p>土地、資本豐富</p> <p>政治聯盟 (贊成自由貿易)</p> <p>勞動稀缺 (贊成保護主義)</p> | <p>城鄉分裂</p> <p>資本與勞動豐富</p> <p>政治聯盟 (贊成自由貿易)</p> <p>土地稀缺 (贊成保護主義)</p> |
| 落後 經濟體 | <p>城鄉分裂</p> <p>土地豐富 (贊成自由貿易)</p> <p>勞力和資本稀缺 政治聯盟</p> | <p>階級分裂</p> <p>勞力豐富 (贊成自由貿易)</p> <p>土地和資本稀缺 政治聯盟</p> |

| | | |
|--|----------|----------|
| | (贊成保護主義) | (贊成保護主義) |
|--|----------|----------|

資料來源：Ronald Rogowski (1989), *Commerce and coalitions : how trade affects domestic political alignment* (Princeton, N.J. : Princeton University Press), p. 8

然而，此分析模型卻難以解釋為何稀缺的要素（如低技術勞動者）在面對開放時，卻反倒支持其依附的要素稟賦相對豐富的部門（如需龐大資本的汽車業）而支持貿易開放，最後，導致政治型態逐漸從對「要素」的注意轉移到「部門」（sector）的強調上。⁵⁷因此，西斯考(M. Hiscox)則從以「特殊要素模型」(Specific Factor Model)為主張的R-V定理中尋找答案，他把關注的重點從「要素稟賦」的差異移轉到「要素流動性」的高低程度上。因而歸結出「產業聯盟」和「階級聯盟」兩種政治型態的差別（圖2.6）。

⁵⁷ Robert, Keohane, H. Miner (1996), *Internationalization and Domestic Politics*, (Cambridge, [England] ; New York : Cambridge University Press), pp.36~39.

圖 2.6 要素流動性程度的預期影響

| 要素流動的程度 | 聯盟型態 | 對階級政黨(class-based parties) 和組織的影響力 | 對產業團體 (industrial group) 的影響力 |
|---------|------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 低 | 產業聯盟 | 內部會因貿易議題而分裂並對開放或保護的議題採取較為模糊的政策立場 | 進口競爭型產業積極地為保護而遊說；出口競爭型則為開放遊說 |
| 高 | 階級聯盟 | 各階級內部會因貿易議題而更加團結並對保護和開放的態度逕渭分明 | 不積極遊說 |

資料來源：Michael Hiscox (2002), *International trade and Political Conflict: Commerce, Coalition, and Mobility* (Princeton N.J.: Princeton University Press), p. 39

(二) 威權體制下的利益聯盟

以「階級鬥爭」為本質的國共內戰：

在國共內戰的社會結構中，中國共產黨之所以崛起並能在蔣介石集權政體下持續茁壯，其主因是建立在，當時中國的資本家(capitalist) 地主階級(landowner) 一起聯合對抗「勞動-農民」聯盟，亦是「壓榨」工農階級來獲取利益。這是因為，當時的資源稟賦結構中，中國的資本和可耕土地 (arable land) 相對稀缺，但同時卻擁有 3 億多的農民與勞動人口。⁵⁸

這樣的資源結構分配鼓勵資本家與地主階級的政治勾結，以對抗資源相對豐

⁵⁸ Ronald Rogowski, (1989), *Commerce and coalitions : how trade affects domestic political alignments*, pp..27~28

富的勞動階級（labor）的福利訴求，導致社會不公和財富分配不平均的扭曲現象。在歐洲，這樣的局面導致以馬克斯為主的左派勢力，紛紛高舉社會公義和人文關懷的訴求旗幟，來對抗資本與地主階級的壓榨；在中國，共產黨則煽動被壓迫的勞動及沒有土地權的農民階級，一同反抗以資本和地主階層為代表的蔣介石政權（圖 2.5 的右下格）。⁵⁹

最終，一種「階級對抗」型態為主的氛圍鑲嵌於歐洲的政治文化中，形成現今我們所看到的左右兩派在政治權力版圖上，相互競逐的局面。而中國，則演變成以「階級鬥爭」為本質的國共內戰。然而，台灣的情況卻非如此。歷經五十多年來的經濟發展，台灣擁有龐大的勞動力和資本，以及稀缺的土地資源。因此，在政治聯盟上，勞動階級和資本家是站在一起的，他們在台灣經濟自由化過程中，支持對外開放和自由貿易。相反地，對於土地的擁有者而言，開放市場卻是相當不利。若要深入探討此現象，我們必須借用前兩節所談到的重商主義對經濟資源的管制而扭轉資源稟賦結構的觀念來切入。

以城鄉差距和產業競爭為主的利益結構

城鄉差距的歷史因素：

台灣在蔣介石政權遷台以前，農民和地主的身份 - 與大陸的社會結構一樣 - 是分離的。佃農代表著地主所聘用的勞動者，土地的所有人是地主。當時台灣的經濟環境是，資本和土地都稀缺，但唯獨勞動力卻相對豐富，這樣的環境與 1950 年代前孕育出農民革命運動的大陸社會結構如初一轍，⁶⁰換言之，一種培育「階級分裂」的溫床正擺在蔣介石政權的面前（圖 2.5 右下格）。

因此，一方面政府在土地改革上，於 1949 - 50 年初期實行「三七五減租」、「耕者有其田」、「公地放領」等土地政策，使農民不再只是擔任勞動階級的角色，而是躍身為地主階級的一分子；⁶¹讓其利益與土地緊密相連，成自耕農後的農民

⁵⁹ *Ibid.*, pp.6~35

⁶⁰ *Ibid.*, p.36

⁶¹ 有關台灣早期農業和土地改革的文獻甚豐，其中王作榮所著的回憶錄，**壯志未酬**（台北：天

則被固定在土地上，削弱其政治團結的誘因。⁶²簡言之，農民的角色和地主的身份合為一體。

另一方面，國民政府又禁止私人資本與政府權力相勾結，大力發展國家刻意培育的產業，並盡可能地阻絕一切私人尋租的可能性。⁶³對內，政府傾社會資源大力發展和扶植重點工業和透過制度誘因（租稅、法律保障、基礎建設等）來刺激民間投資以積累國內的資本份額；對外，則實行保護政策，以避免因國際市場競爭，損害台灣尚未健全的資本工業。⁶⁴

這些政策的目的是在於扭轉原先稀缺的要素稟賦，一來是因為國家安全因素，二來是為了創造政權有利的生存環境，三是剷除危害蔣介石政權的不利因子，即消弭階級對立的負面效應。自此開始，台灣的資源稟賦結構從可能導致「階級分裂」的條件轉變為產生「城鄉對立」的利益結構（圖 2.5 右上格）。此一轉型讓「城鄉差距」的議題在當今政壇上的熱度遠勝於階級意識的主導性：在結構上，勞動階級與資本家的政治同盟，一同對抗擁有地主身份的農民階級，「紅綠對決」的態勢儼然形成。⁶⁵

產業競爭的結構：

學者西斯考主張，當要素流動性低時，其利益聯盟的型態為「產業競爭」。亦是，在面對市場開放時，會產生進口競爭產業和出口競爭產業的拉鋸（圖 2.6 產業聯盟）。從上述討論中可以瞭解，政府透過外匯操控和貿易管制來引導產業的屬性，特別是對幼稚產業的關稅保護，更是不宜餘力。例如，在進口替代的年代，只要是對國民生計有衝擊的產業，如紡織業和農業；或是政府極力培育的產業，

下出版社，1999年），頁 87~96、孫震，*台灣經濟自由化的歷程*（台北：三民出版社，2003年）；蕭新煌等人著，*解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削*（台北市：前衛出版社，1992年）等書，則是詳細記載威權時代下台灣經濟社會結構的發展歷程。

⁶² Paige Jeffery (1975), *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world*, pp.9~12.

⁶³ Peter Evans (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, pp.53~57; Yun-han Chu (1989), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian newly Industrializing Countries", pp.650-651

⁶⁴ 王作榮，*同前書*，頁 98~101。

⁶⁵ 紅代表「勞動者」；綠代表土地相關的產業，如農業。Ronald Rogowski (1989), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian newly Industrializing Countries", *International Organization*, pp.13~14

如石化業和鋼鐵業，無不實行補貼、進口配額、高關稅限制，以及利用國有的方式來運作。但同時，又對往後能夠刺激出口的產業，其所引進的原物料或中間財實行優惠分配措施。⁶⁶這些政策主要的目的是希望能夠把有限的資本轉移到更有效率的用途上。這種引導投資趨向、創造投資需求的手段，正是一個國家經濟在起飛階段時的必要條件。⁶⁷

在進出口結構方面，台灣在 50—60 年代是以流動性最低（農民被固定在土地上）但又接受政府補貼的農產加工品為出口主力，而後在 60—70 年代間則逐漸以勞力密集產業為大宗，80 年代後以資本、技術密集為主的產品則日漸嶄露頭角（表 2.7）。⁶⁸最後，形成一個進、出口產業競爭的局面。舉例來說，市場日漸自由化後，低度要素流動性要素，如農民、低技術勞動者，甚至房地產業者，則是抱持著抗爭的態度；然而，對於高度流動性的運輸業、金融業、高科技產業等資本、技術密集產業而言，全球化佈局則對他們有利的，因此希望政府採取更為開放的態度。⁶⁹

⁶⁶ 于宗先、王金利，*同前書*，頁 43—55。

⁶⁷ 羅斯托歸納許多國家發展的脈絡後，把經濟發展歸納為五個階段：傳統社會、起飛前階段、起飛階段、成熟階段、大眾高消費時代。羅斯托（Rostow, W.W.），*經濟增長的階段*（北京：中國社會科學出版社，2001 年），頁 48—49。

⁶⁸ 劉碧珍、陳添枝、翁永和，*同前書*，頁 113。

⁶⁹ *中國時報*，2003 年 8 月 23 日，大陸新聞版。

表 2.7 台灣出口值佔全球第一的產品

| 年代（民國） | 產品名稱 |
|--------|---|
| 40 50 | 蔗糖 ⁷⁰ |
| 50 60 | 洋菇、鳳梨、罐頭、草帽 |
| 60 70 | 雨衣、陽傘、味精、塑膠、鞋、手套、襪子、皮衣、石才加工、帽子、自行車、涼椅、熱水瓶 |
| 70 80 | 玩具、網球拍、太陽眼鏡、電視機、電風扇、小型馬達、電子鐘錶、電子計算機、縫紉機 |
| 80 90 | ABS、PVC、人造皮、PC、網路卡、鍵盤、主機板、光碟機、發光二極體、IC 封裝、監視器、掃描器 |
| 90 至今 | PDA、筆記型電腦、數位相機 |

資料來源：聯合報，2002 年 1 月 14 日，財經版。

從威權體制到 90 年代政經自由化的過程中，台灣產業競爭的重要趨勢是：稟賦豐富且國際流動性高的經濟部門傾向較開放的態度；相反地，稟賦稀缺且流動性低的經濟部門則抱持保護的偏好。這種稟賦結構轉變的背後因素，正是政府在 1950—90 年代間，大力實行重商主義的經濟管制措施而造成經濟結構變化的結果。然而，因身處公私部門分離的威權體制內，這些利益聯盟並無法透過遊說、介入決策或是透過中央民代的傳達（92 年前國會並無全面改選）來影響政府的經濟決策。充其量，這種聯盟形式只能作為一種當時環境下的經濟結構呈現而已，並無法發揮如民主自由體制內的利益表達功能。

⁷⁰ 政府透過蔗糖銷售分配制度向農民收購甘蔗，加工處理為蔗糖後販售國外，取得外匯後，台糖和蔗農平分。但蔗農得到的是新台幣，而非美金。在實行多元匯率體制的年代中，政府透過外匯管制榨取蔗農許多利益，以換取外匯。因此，蔗糖會成為台灣出口大宗，很大的因素在於政府對蔗農資源的壟斷而來的。許嘉猷，「台灣農民階層剖析」，同前書，頁 55。

四、威權體制下經濟管制目標與特色

(一) 經濟管制的因素與目標

二次世戰的砲聲始歇，中國旋即陷入國共內戰的鬥爭中。因經濟混亂所造成的社會秩序崩潰，讓國民黨政權如洪水潰堤般地崩解；再加上冷戰揭幕、韓戰爆發，更逼使遷移來台的國民政府採取軍事管制措施，並藉由壟斷經濟資源以配合國家的宏觀調控。質言之，冷戰的國際威脅讓政府不得不把「國家安全」置於發展的優先地位。

在確保軍事防衛的有效性和安全性的前提下，國民黨首先做的就是將軍事體系納入黨國體制中，以保障國民黨對軍隊的掌控能力。因此，國民黨採行黨政軍一家的方式，讓陸海空的軍事系統與黨的管理決策體系相結合，⁷¹甚至讓現任或退休的軍官在中常會上擔任重要職位。⁷²這些手段為其政權的穩固性形成強而有力的屏障，亦明確傳達一項重要訊息：所有政治運作都是為「國家安全」服務的。

在經貿發展上，為了強化國防安全，工業（特別是重工業）的發展，成為1950年代後台灣經濟建設的首要目標。在建設的重要性方面，政府把國防相關工業置為第一位，其次才為民生基本必須工業、再者為可增加外匯收入工業、減少外匯支出工業，最後則是亦有成效而不需大量資本的工業。⁷³同時，政府也著手改變台灣的資源稟賦結構，扭轉資本困乏、土地分配不均的局勢，並大力提升人民素質，避免重蹈大陸淪陷的覆轍。

國民黨之所以會失去大陸，另外一個重要的原因在於，其政權無法有效地阻絕私人的投機利益和尋租行為對於經濟發展與秩序的破壞。因此，遷移到台灣後，國民黨回到孫中山先生的遺教，採取限制私人資本，發達國家資本的政策，實行國家對經濟資源的壟斷，透過犧牲私人資本利益，來達成國家資本主義的目

⁷¹ 此現象可從國民黨歷屆的中央委員名單中得到證明。在其派系屬性中，一直存在著軍隊系統的成員。陳明通，*派系政治與台灣政治變遷*（台北市：新自然主義出版社，1995年），頁271-276。

⁷² Robert, Wade (1990), *governing the market*, p.265.

⁷³ 王作榮，*同前書*，頁579。

標。易言之，正因失去中國大陸，導致國民政府對私人資本的高度不信任，從而轉向以國家主導的企業作為發展的火車頭，⁷⁴並積極地利用行政手段和政策來主導發展的過程。所以，在 50 70 年代期間，公有部門在 GDP 所佔的比重和其對資本形成的貢獻度都具有重要的地位（表 2.8）。

表 2.8 公有部門對 GDP 與投資的重要性

| 年份 | 公部門佔有率 | |
|-----------|--------|---------|
| | GDP | 資本形成的份額 |
| 1954 ~ 57 | 11.7% | 34.3% |
| 1958 ~ 61 | 13.5% | 38.1% |
| 1962 ~ 65 | 14.1% | 27.7% |
| 1966 ~ 69 | 13.6% | 28.0% |
| 1970 ~ 73 | 13.3% | 30.5% |
| 1974 ~ 77 | 13.6% | 35.0% |

資料來源：Dani Rodrik (1995), "Getting Investment Right: how South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, April, p p.90

（二）經濟管制的特質

在威權體制下，國家官僚對於政策制訂的自主性遠比民主國家還來得高，使得重商主義者所重視的「對經濟資源的調控」更容易實現。原因在於，國家不只是全民利益的匯合體（aggregate），同時，國家本身也有自我利益的考量。而要孕育出重商主義環境，中央集權政府的存在就成為必要之惡。

學者瓦德（Robert Wade）認為，威權時代下，台灣的經濟發展是一種「由上自下」、私人部門代表甚少介入決策過程的政經模式，亦讓政府和私人企業間的

⁷⁴ Peter Evans (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, pp. 54~55.

聯繫相對於韓國和日本來得薄弱，甚至使私人中小企業的利益常被這麼一個由上而下支配的權力系統中所犧牲。⁷⁵不過，少數的私人企業家卻因國民黨給予的特許而獲得資源壟斷的地位。這些企業在 80 年代後，成為大型的企業集團。⁷⁶

這種經濟官僚直接擁有龐大的政策影響力，其背後因素正是建立在，國民黨政權為了鞏固其領導合法性，並反映其政治利益和意識型態考量的基礎上。⁷⁷結果導致威權時代的台灣其經濟發展模式是，在限制私人資本的發展下，國家大力發展國有企業來彌補「公／私」之間的疏離性。⁷⁸

國家在威權體制下的相對自主性（relative autonomy）造就了經濟官僚操控社會資源的便利性。此類阻止私人利益滲透到政府決策體系的策略實現當權菁英的政治目標：確保國家安全、鞏固統治合法性。在以國家主導的體制中，政府與社會之間的網絡聯繫，充其量只不過是政府政策的傳遞工具，而無法扮演反應民間需求的功能。⁷⁹

總言之，台灣在威權時代下的發展策略是建立在對結構誘因（如租稅、法律保障、基礎建設）的有效控制上，並透過公有部門來帶動產業政策的發展，強調國家對於宏觀調控的重要性，最後形塑國家的競爭優勢。⁸⁰就上述的論證分析而視，國民黨政府在此一目標的達成上算是相當成功。

在國家安全的前提下，國民黨為了鞏固政權合法性，必須謹守「政治安全」優於「政治參與」、「經濟管制」勝於「經濟開放」的規臬。不過，這樣的局勢隨

⁷⁵ Robert Wade (1990), *governing the market*, pp.295-296; 周添城, 「權力邊陲的中小企業」, 蕭新煌等編, **解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削** (台北市：前衛出版社，1992 年)，頁 98-100。

⁷⁶ 諸如該少數的私人企業都是以政治臣服的方式來換取經濟利益，如台塑集團的王永慶、台泥的辜振甫家族、台南幫...等集團。朱雲漢, 「寡佔經濟與威權政治體制」, **壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析** (台北市：台灣研究基金會，1989 年)，頁 146。

⁷⁷ Yun-han Chu, (1989), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian newly Industrializing Countries", pp.657~659

⁷⁸ World Bank (1993), *ibid*, pp.184~185

⁷⁹ Peter Evans (1995), *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, p.59; Tun-jen Cheng, Pei-chen Chang (2003), "Limits of Statecraft: Taiwan's Political Economy under Lee Teng-hui", Lee, Wei-Chin Wang T. Y, (ed.) *Sayonara to the Lee Teng-hui Era* (N.Y.: University Press of America, Inc.), pp.116~117.

⁸⁰ Yun-han Chu, (1989), "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian newly Industrializing Countries", *International Organization*, pp.652~655

著民間市場的茁壯、社會民智的開化、世界經濟潮流的衝擊而逐漸凋零。市場的力量，最終則並非政府所能夠輕易掌控的。這也正是 90 年代，台灣民主政治和私人資本得以蓬勃運作的條件。

五、 小 結

總結上述討論，台灣在威權時代下所呈現的重商主義特質有以下幾點：

第一、 政府所實行的經濟管制政策，其背景來自於國民黨政府在大陸失敗經驗；

第二、 實行新重商主義的是為了維護國民黨外來政權的正當性，並透過扭轉要素稟賦結構，把原先可能造成階級分化的因子消除，以鞏固政權的安定性和自主性；

第三、 台灣的重商主義式經濟建設是建立在維護國家安全的基礎上來運作的。因此，強調重化工業和維護國民基本生計產業的重要性。

第四、 透過資本移轉和政策指導，促使產業發展，並利用外匯管制 貿易政策，以及出口導向發展來累積外匯。

第五、 私人利益的影響力被阻絕於經濟官僚在制訂經貿政策的自主性之外，因而大部分的私人經濟福利被政府的行政指導而扭曲或犧牲。

在這些前提下，佛納（Jacob Viner）在「富強論」的論述就更能凸顯出，台灣在威權時期所進行的國家建設其本質：「財富和權力這兩者之間最終是一致的，儘管在某些特殊場合下，為了軍事防衛的需要，同時也為了長遠經濟繁榮的利益，有必要做出某種經濟犧牲」。在政治安全的目標下，政府以犧牲私人福利來成就以國家資本為主的經濟發展；而這種經濟發展的維護及運作則需靠國家安全和政治穩定來保證。然而，這樣的政經結構，隨著冷戰的結束、國際市場自由化的衝擊及國內的政治派系鬥爭，而逐漸瓦解。取而代之地，是種種由市場開放而形成的利益聯盟和尋租行為，這些市場開放的影響將在下一章作進一步探討。