

問題與研究

第三卷 第十期

本期要目

美國	對華	經援	問題	專輯
美國對華經援問題 李國鼎 王撫洲 陶聲洋 袁則留 吳俊才 劉岫青 謝森中 馬兆奎	美國經援對台灣經濟的貢獻……劉岫青	美援政策之改變與我國之肆應……李國鼎	歷年吸引外資僑資之檢討及如何進一步改善投資環境與創造……陶聲洋 投資機會	美國政黨制度的重要變遷……楚崧秋 當前敵後反共革命形勢的分析……項迺光 黑魔訪問阿聯的重大經濟意義……呂律 蘇俄的反宗教運動……施岳

國際關係研究所印行

中華民國五十三年

七月十日出版

目 次

美國對華經援問題……………		李國鼎 王撫洲 謝森中
美國經援對台灣經濟的貢獻……………		陶聲洋 袁則留 馬兆奎 等……………(1)
美援政策之改變與我國之肆應……………		吳俊才 劉岫青
歷年吸引外資僑資之檢討及如何進一步改善投資環境與 創造投資機會……………		劉岫青……………(16)
美國政黨制度的重要變遷……………		李國鼎……………(20)
當前敵後反共革命形勢的分析……………		陶聲洋……………(26)
黑魔訪問阿聯的重大經濟意義……………		楚崧秋……………(32)
蘇俄的反宗教運動……………		項迺光……………(39)
韓國的政治危機……………		呂 岳……………(44)
與匪關係惡化中的偽蒙……………		施 岳……………(49)
偽國務院新設五個機構之分析……………		朱少先……………(53)
開羅高峯會議與約旦河水之爭……………		尹慶耀……………(57)
蘇俄動態述評……………		張敬文……………(66)
① 黑魔對農業新指示……………		湯 德……………(70)
② 俄與東德簽訂互助條約……………		一 心……………(73)
③ 黑魔訪丹瑞挪……………		
④ 對外其他活動……………		
每月大事記……………		
編後記……………		編 者……………(77)

美國對華經援問題

國際關係研究所第八次學術座談會

中華民國國際關係研究所，於本年六月二十六日舉行第八次學術座談會，討論美國對華經援問題。計出席李國鼎、王撫洲、謝森中、陶聲洋、馬兆奎、劉師誠、劉明侯、袁則留、李慶泉、王作榮、吳俊才、鄧公玄、劉岫青、林霖、蕭濟容、朱少先等十六人。由所主任吳俊才教授主席，茲將本次座談會發言紀錄刊載於次，以供讀者參考。

吳俊才先生（主席）：

座談會的目的有三

今天是國際關係研究所舉行第八次學術座談會，承蒙各位學者專家們在百忙中前來參加，並獲得新聞界朋友的支持與合作，兄弟代表本所首先表示感謝。

關於這一類學術性的座談會，過去曾舉行過多次，每次都是就若干重大問題，如國際問題、敵情問題以及國際經濟有關問題等，邀請在台灣能够請得到的知名的先生們以及新聞界的朋友們來交換意見。經由新聞界朋友的支持與合作，使我們大家對若干問題的看
法與判斷，能够給予社會一個正確的認識與了解；同時亦透過本所出版的刊物「問題與研究」，更詳盡地把每一次座談會發言的紀錄刊載出去，供各界參考。檢討我們過去幾次座談會的情況，反應尚稱良好；同時其有關部份，政府也很重視，作為決策的參考。

今天我們要提出來討論的問題是「美國對華的經援問題」。這一問題不是現在才開始，所以早在兩個月以前，我們就與經合會李

國鼎先生商量，是否可與有關的專家先生們討論討論此一問題。當時李先生認為，最好能在美國方面有一正式宣佈以後，我們再來討論此一問題則比較適合。這就是這一座談會所以直至今天才舉行的原因。

此次座談會的目的有三：第一，我們要使一般讀者、一般社會人士認識並了解美援對我們的貢獻與美援的演變情況及其性質。關於這一問題，過去雖有若干報導和敘述，但可能都不够完整，也不是很有系統的，希望透過此次座談會，能有一個較為完整的資料提供出來。第二是由於美國援外政策的改變而引起的「對華的經援」問題。我們要注意：這一問題發生後究竟對我們有什麼影響？有一些什麼問題已經產生了？因為，目前在我們國內，頗有若干不深入了解此一問題的人，有種種不同的說法，也有若干不確的流傳。希望在此次座談會之後，大家能有一個比較客觀而正確的認識與判斷。第三，更重要的是針對目前情況，我們應如何來適應。我政府有關當局已經採取或正在採取或者準備在這一方面做些甚麼工作，來適應這一新的情況，同時希望國人及社會暨有關團體機構如何來協調來配合，這就於我們今天要提出討論的第三個目的。

上述許多問題都是專門性的問題，在座諸位都是專家學者，對這一方面一定有很寶貴的貢獻。此次座談會，本來還請有另外幾位先生，如：辜振甫先生、林挺生先生、邢寰寰先生等，因為我們臨時更改時間的關係，他們都已有約不能來參加。此外，劉師誠先生因為要主持外貿會例會，要稍遲才能來；還有陶先生、袁先生、謝先生三位要早走，希望他們能提前發言。關於座談的紀錄，我們備有錄音，希望儘快整理出來，分送發言先生核閱後，在下（七）月十日的「問題與研究」全部登載出來。

今天的座談會，我們請經濟部次長王撫洲先生來主持。

王撫洲先生（主持人）：

吳先生客氣，他要拉我來主持此一座談會。為節省時間起見，先請劉岫青先生報告。

劉岫青先生：

美國對華經濟援助之目標與項目

民國卅六年（一九四七）美國國務卿馬歇爾提出大規模對歐援助計劃，翌年經美國第八十屆國會完成立法程序，稱為美國援外法案，其中第四章為對華援助部份，故該章亦稱為援華法案。同年七月中美兩國政府依據援華法案在南京簽訂「中美經濟援助協定」，簡稱中美雙邊協定，是為美國正式經濟援華之開始。美國政府旋於卅七年度援外款額中核撥我國第一期經援二億七千五百萬美元，不久剿匪軍事逆轉，南北各省相繼淪陷，此項援款僅支用一億七千萬美元即陷停頓狀態。卅九年下半年韓戰爆發，局勢轉化，台灣地區戰略地位頓形重要，美國政府除派遣第七艦隊經常巡邏台灣海峽外，立即恢復對我經濟援助。

美國經濟援華，依據雙邊協定所載，直接目標有三，即：（一）穩定經濟，以期國內收支之平衡；（二）節省外匯基金消耗，以期國際收支之平衡及（三）促進工農生產，以奠定經濟復興之基

礎」。其總任務則在促使我國經濟能夠達到自足並進而謀求發展。由於馬歇爾計劃之結束及遠東局勢之動盪，美國援外政策重心由戰後歐洲重建逐漸遞變為共同安全政策，一面採行軍經兩援並重方針，同時並將受援國家推廣至整個自由世界。四十年共同安全法成立後，中美雙邊協定，依然維持有效。為期適應實際情況之需要，共同安全法不斷有所修訂，援款項目亦因而時有變動，四十六年設置開發貸款基金，美援款項日益增多，規模亦日形擴大。就其與我國有關者而言，大體可分為下列三個階段加以說明：

第一階段

一、第一階段（四十至四十四年）本階段美援款項計有：

（1）直接軍援（MDAP—Mutual Defence Assistance Program）：目的為加強受援國家武裝部隊之戰鬥力量。

（11）一般性經援

①軍協援助（DFS—Direct Force Support）：目的為協助受援國家保持適當之軍力，內容包括若干軍民通用物資如部隊給養副食及服裝所需之黃豆、小麥、棉花等，及若干軍用消耗品及保養器材如汽油、機械配件及兵工所需之各式五金器材。

②防衛支助（DS—Defence Support）：目的為協助受援國家經濟建設，改進一般人民經濟利益，從而增加其軍事防衛之潛力，範圍包括各項農工建設及改進教育衛生等計劃項下所需之器材，一般工業所需機器原料，及民生日用所需物資如棉花、小麥、黃豆及牛油脂等。

③技術合作（TC—Technic Cooperation）：目的為使受援國家共享各種技術上之知識與技能，俾使有效發展經濟，提高生活水準，範圍包括增加農工生產、土地改革、文化交流、改善教育衛生、電化鄉村、開發森林及改良漁業畜牧等項目。

（前述直接軍援由國防部主持辦理，一般性經援由國際合作總署主持辦理）。

第二階段

二、第二階段：（四十五至四十六年）四十五年取消軍協援助加以劃分，原由軍協援助項下供應之物資分別改由防衛支助與直接軍援項下供應。我們現在探究經援問題，關於軍援部份以下不再縷述。

第三階段

三、第三階段（四十七年起）：四十七年起設立開發貸款基金項目，其目的在於開發落後地區之資源，促進自由企業制度之推行。對於原由防衛支助項下供應，用以發展工礦建設之各項計劃，其可以改用貸款方式辦理者，儘量改由開發貸款基金項下以貸款方式辦理。四十八年又增特別援助之項目，撥款供我國防治瘧疾及辦理有關工業發展投資研究之用，四十八年共同安全法（四十九年度適用）並將撥款項目重加規定如左：

(1) 一般性經濟援助 (Economic Assistance)

○防衛支助 (Defence Support)

○技術合作 (TC)

○特別援助 (Special Assistance)

(II) 開發貸款基金 (Development Loan Fund) (註)

註：開發貸款基金與防衛支助及技術合作等一般經援不同：

○後二者屬贈與性質，前者則係貸款性質，必須本息償還。○後二者係以受援國家之政府為援助對象，前者則以受貸之企業機構為援助對象。

美國對華經援概如上述，此外，美國曾於四十三年成立「農產貿易推進協助法」即四八〇公法，規定由農產部主持將一部份剩餘農產品推銷國外，依據該一法案，凡屬美國友邦，不以軍經受援國家為限，均得循外交途徑向美國政府申請購買剩餘農產品，並得以購買國之本國貨幣繳付價款，其所有權屬於美國政府。四八〇公法規定，依據該法第一章供應之農產品，其產生之台幣收入半數贈與受援國家作充實軍力之用，四分之一左右可貸與受援國家作經濟建

美國對華經援問題

設之用，故四八〇公法以出售方式所供應之剩餘農產品實質上與美國經援並無若何不同。

美國自卅九年恢復對我援助以來，至今繼續無間，惟贈與部份比重逐漸減少，貸款部份比重逐漸增大，迄五十三年六月底止，軍援以外，我國接受美國經濟援助合計達十三億六千一百萬元，平均為每年約九千萬美元，由美元所孳生之台幣基金則共達二百二十二億八千餘萬元。

陶聲洋先生：

美援對我們的好處

關於美援的演變情況，剛才劉先生報告得很清楚，我現在補充幾點。美援的數字方面，從我們政府遷至台灣以來，自民國四十年開始接受美援至五十三年這十四年期內，其總數是美金十三億六千一百萬美元，每年平均一億不到一點。外界傳說美援每年一億美元，這是把本年度的五千九百萬元撇開不算，則總數還有十三億多，除以十三，這樣就得出每年一億多一點這個數字。

美援的項目大致可以分為三類：第一類是屬於贈與性的，這是美國政府把是項美金購買器材物資，送給我們，而我們不須償還。第二類則是美援物資送來以後要以美金或折合台幣償還的。第三類是剩餘農產品，這是我們拿美元或台幣向美國購買物資。

關於美國對華經援的情況，我們可以從圖表上很明顯地看出來：民國四十六年以前是我們經濟情況尚不很好的時期，這時的美援完全是贈與性的，歷年的數字相差不多，以四十四年為最高，達到了「一億三千八百萬」美元；從四十四年以後，這種贈與性的美援則歷年減少，直至五十三年，減為「二百三十萬」美元，這二百三十萬美元主要是用來支付美國駐華美援公署美國職員的薪金，其中有一部份是用來支持我們中國人到美國或其他國家去受訓的。

從四十六年開始，美援新設了「開發貸款」，這種貸款以民國四十九年及五十年為最多，每年四千萬美元。主要用於電力、交通和民營工業的發展，其數字也是歷年減少，直至五十三會計年度（

至五十三年六月卅日截止)則僅爲「一千五百萬」美元。這一千五百萬美元可分爲兩類用途，其中一千萬美元由外貿會支配運用，用來進口工業原料；另五百萬美元則分配給中小型的民營企業作爲購置設備的貸款，其條件是：年息五厘五，分十年償還，限定必須在美國採購器材物資。目前，我們正努力設法把這五百萬美元用掉，但在美國採購器材非但價格高，而且一般工商業對美國器材的性能亦不熟識，所以這五百萬美元能否用掉尙難說。

關於「四八〇公法」，剩餘農產品係自四十六年開始，在五十年達到六千四百萬美元的最高額，以後逐漸減少，本年度共獲得四千二百餘萬美元。

明年開始貸款沒有了，而四八〇公法依據報端登載明年可能爲三千七百萬美元，這數字到底如何，還不知道，因美國國會還要重新檢討，所以說明年能得到多少尙不得而知。但不會比五十三年多，五十三年只有四千二百萬。此四八〇公法可分爲四章，第二章及第三章現在暫時不談，主要對我們有關係的是第一章和第四章，第一章是用台幣去購買他們的農產品，此台幣繳給美國大使館，但他們不能結匯匯回去，祇能將款存入台灣銀行，最後還是用在台灣，此款用法大致是其中二五%由美方來支配作美國大使館和美軍顧問團以及其他方面的開支，另外二五%是貸給我們做經濟建設之用，其餘的五〇%是補助我們預算的，至於第四章是我們拿美金去買他們的剩餘農產品，此款分廿年還清，利息三·五%。

以對我財政經濟的影響來說，當然是第一章對我們有利，因第一章我們給他們台幣，他們不能將台幣拿出去，雖然四分之一歸他們，但四分之三還是歸我國使用，今後美援爭取目標就是希望四八〇公法之第一章比重大一點，第四章的比重小一點，前二月訂約一千八百萬美金比例是一千二百萬爲第一章，六百萬是第四章，其比例是二比一，今後是否能維持此二比一的比例，尙無把握，因一方面要看美國國會通過四八〇公法總額的第一章和第四章其比重是多，一方面要看我們外匯的情形，如果我們外匯情形好，則必不用台幣去買而要用美金去買，假設我們的外匯情形不好，也許他可以考慮第一章多一點。

平衡收支、穩定幣值

第二點就是我們十四年來共得到美援十三億美元，對我國經濟有何好處？大致說來有四點：第一平衡國際收支，彌補國際收支差額，從三十九年到五十一年國際收支差額是十三億四千萬，美援就彌補了十億六千萬之多，以往十幾年中，八十%是靠美援來彌補。至於進口物品，在同一期間我們共進口了廿九億二千萬美元的物資器材，其中有十億六千萬是美援進口的，所以我們以往有三六%是靠美援來進口的。

第二是穩定幣值，因美國人把器材物資運到台灣以後，一部份接收的機構，是不產生收益的，於是送給他就算了，像台電、民營企業，他可以產生收益，我們要把這錢收回來，而收回的是台幣，歷年因美援所產生的台幣有二百二十多億之多，此款對穩定物價是一重大的力量。

第三是供給經濟建設的資金，美援自民國四十一年至五十二年，在台灣固定資本形成總額所佔的百分比是二七%，國內的資本佔七三%，我們的國民所得四十年到五十二年增加了一倍以上，每人所得增加約一半。在農業方面，美援佔固定資本形成八%，農業增產六一%；製造業美援佔二四%，工業生產增加二三六%，教育方面美援佔八%，自己佔九二%，在學人數從四一年一百廿一萬到五十一年的一百七十四萬；衛生方面美援佔二五%，死亡率從〇·九一%降低到〇·六一%；電力方面美援佔六八%以上，使發電度數自四十一年的一十四億二千萬度增加至五十二年的五十億一千八百萬度，交通運輸佔二八%，客運方面增加四一%，貨運方面增加了一倍。

第四是技術，一方面請了美國專家協助推行經建計劃，儘管有人批評，專家不是個個優秀，但一般講來其貢獻還是不可磨滅的。另外我們利用美援來選送我技術人員出國受訓爲二、五六五人，這些人受訓完畢後全部都回來了，不像出國留學生，大部份不回來，而這些出去的二、五六五人中只有五個沒有回來，在政府，在工商業中起了相當大的作用，還有我們接受第三國來台受訓者即美國和

中國以外國家來台受訓者，歷年來一共是一、八八八人，我今天的報告到此結束。

李國鼎先生：

今後經濟發展樂觀成份多

主席，各位先生，本來希望到此地來有機會可以聽聽專家的意見，因為我們在工作崗位上所發表的意見都可能有偏見，現在既然承囑要兄弟先講幾句，不管這個偏見是對或不對，先把它說出來，希望各位給予指正。如果說我太樂觀了，則請各位加一點悲觀的成份進去，如果太悲觀的話，請各位加一點樂觀的成份進去，我相信我們是有克服和因應當前情勢的能力。

我想依照這上面的題目來說一下，我完全是拋磚引玉，第一個是美國經援在台灣經濟成長中的作用，剛剛陶先生已在圖上說明了，美援的目的第一是幫助我們經濟穩定，目前經濟可以說是相當穩定了。第二個目標是求經濟發展，如果要問經濟是否已有發展，我們以過去幾年來看加速經濟是以經濟成長率百分之八為目標的，而現在看起來並沒有相差很遠，在民國四十九年我們就已達到這個數字，後來由於災害的關係，農業受點影響，成長率稍為降低，但仍百分之六至百分之七之間，而工業的成長率則已超過百分之十，這當然不是說已完成一很高的目標就算完成了任務，經濟的成長必須求其長期的持續。

第二點我覺得在美援運用中間很顯著的現象就是經濟發展和社會發展，在過去每年都注意到了，我們看看自己的計劃，第一期第二期四年計劃，我們只有農業、工業、和交通的若干計劃，到第二期時加進了石門水庫，加了退除役官兵就業，範圍並未擴展得很大，到第三期時在經濟部研究之下又加了公共工程進去，任何國家欲發展計劃都是將經濟和社會放在一塊的，教育、衛生、公共工程，也都是放在一塊的。

我們過去也大體上可說發展得很好，這是什麼原因呢？其中原因之一就是運用美援可靠的資金，不但農業、工業、交通和電力各

方面都有美援資金的支助，即教育和衛生也由美援負擔了一部份，使經濟發展和社會發展相互配合而不至脫節，美援在衛生中間佔百分之廿五，我們瘧疾的防治，從前一年發生多少次，有一百多萬人受到感染，現在只幾百個人，全世界人認為台灣是瘧疾絕跡的地區。還有個肺病的防治，以及公立醫院的充實，包括房屋和設備，都由美援協助。醫學院也充實了，環境衛生作了很多的工作，不但如此，像煤礦工人中間的鉤蟲，這是很大的苦惱，我們幫助煤礦示範工作，把鉤蟲的病患減少了，要造成一個健康的民族才能做很好的工作。

在教育方面佔的經費很少，因我們的教育已相當的發達，但所佔的少數錢，也有很大的貢獻，充實了幾個大學，尤其是理、工、醫這三個部門充實得很好，科學教育、科學研究化了很多的錢，也充實了很多的設備；另外就是職業教育，各種職業學校的設備充實了，從前我們剛剛來的時候，我們做了一個很大的錯事情，職業學校出來的學生也要給他去做官，也給他去做職員，後來把這制度改了過來，結果高職畢業的學生也是一樣地作工，現在我們有很好的勞工，使得生產率可以提高。各位如果到新竹去看看，我們請了瑞士教木工教得很好的人在那邊教課，他本來是在此地天主教請來的，只有新竹和嘉義兩所學校。現在的木工和從前的木工完全兩個樣子，他除了做傢俱，還可以畫圖，這已經完全有個基本的改觀，這在教育方法，在經濟貢獻上是很多的，所以這是第二點在經濟上有關的。

發揮自力更生精神

第三點是在美援幫助之外，我們自己也充分的發揮了自力更生的精神，使得我們的經濟多角化，這在經濟上關係很大，在四十一年時候，糖和米兩項出口佔七八%，如果我們今天繼續靠糖、米兩項，各位可想到在前年，糖的價錢只有五千萬，這個數字是很低的，至於米的輸出，也不能視為可靠，農業方面因農復會每年投資數億，等於農業在技術上有很大的改進，尤其使農業多角化，可以有各種的產品輸出，使得我們可以多方面去爭取市場。工業方面也一

樣的多角化。今天我們看看中南美洲問題就是經濟和社會發展不平衡，社會發展落後得很厲害，而經濟發展本身祇集中在一二種原料品上，原來是靠咖啡的，今天還是靠咖啡；今天在台灣經濟所以能達到多角化乃是美援打了個底子，然後我們繼續做下去。我可以很明顯地指出來，像新竹玻璃廠，開始頭一道機器是我們上海撤來的機器，加一點美援進去，第二道機器是政府給他的外匯，因做的很好，而第三道機器是美援給他的，則成果更大，他現在變成出口的數量比他國內消費的數量多，此成爲一比較健全的單位，這個我們可以看到，我們自力更生，獲得美援創立了一個底子。水泥也是一樣，在一九五六一九五七年時有兩個計劃，成立嘉新水泥公司，並加強水泥公司的擴充，後再成立亞洲水泥公司，第一套是美援協助的，第二套是我們自己買來的，現在繼續擴充，已沒有什麼問題，這說明了經濟多角化的關係。第三點是許多技術方面的協助，來了各種專家，有形無形中間把我們今天的制度改進了，就像王次長現在主持的職位分類，便是一例。美國人看到這個制度很好，就要支持它，特別請個專家來支持這個制度，而現在大家慢慢對這個事情有了了解和信心了。這許多東西都是很好的制度，我們作計劃時非常有認真去審查，在作計劃執行中間經常有人去看，計劃完成之後，我們有最終用途的審查，看看和原來的對不對，假使有用款不當的地方，就是政府機關也是不講情面，一樣地要把錢退回去，這許多制度就是我們化錢是怎麼化法子的，可以訂立一條制度，而今天我們在經合會的同人可以說受過這種嚴格的訓練，這個經驗是很寶貴的，而不是拿金錢所能代替的，就是告訴你怎麼化錢，告訴你怎麼提出計劃來化錢，我們有了這個基礎之後，我們再來談第三個問題，即如何適應美國經援政策改變後的形勢。

我們針對剛才四個問題看看我們現在的情勢是怎麼回事，該不該悲觀還是樂觀。第一個國際收支，依陶先生圖上說過去十多年來八十%外匯差額是靠美援來彌補的，三六%的進口是靠美援來的，在民國五十二年的時候情形是轉變了，因爲糖價的關係起了一很大的轉變，但其他產品的出口也大有增加，出口與進口之比，出超了二千餘萬，而五十三年一至五月份，五個月的功夫就出超了五千

萬元左右，各位如果查一查這個數字的話，三年前我們一年出口的數字才不過一億七千萬，現在我們五個月的出口數字就到了兩億零六百萬，不要我樂觀，各位也可以看得出來，其中固然是因糖價的關係，但糖價因素佔了不到一半。除了這個以外，剛剛陶先生分析了三個項目，這包括贈款、貸款及四八〇公法，贈款及貸款是到明（五十三）年六月底停止，第三項之四八〇公法這可能保持一個相當長的時期，美國政府聲明上也特別提到這一點，如此至少三千或四千萬的錢會再來幫助我們，其主要的理由還是我們軍需方面產生台幣的關係，才希望保持使得我們的預算上之負擔不會太重。由國際收支分析看來，部份的經援停止，不應該有什麼影響，我們可以回想到三年以前美國的贈款停止，由五千萬到零的時候，同時美國政府在四八〇公法農產品增加到六千萬，由此可知并不是突然的轉變，仍要看實際的經濟情況是否能夠承受得了。第二關於幣值的穩定，現在美援還可以有台幣收回來可以應用，四八〇公法中所產生的台幣可以作軍需之用，我相信只要我們嚴格地保持預算，像以前控制一樣，甚至更能嚴格一點，我想穩定不應有什麼影響。

設法鼓勵私人投資

分析第二個目標關於國際發展方面，需建設資金，我們在三年來已經轉變了，世界銀行、國際開發協會，我們已經得到二千三百萬美金的貸款，國際開發協會貸款是五十年的，世界銀行貸款是十五年，現在已在進行中要求的貸款是三千萬，包括有港口、鐵路、開發公司，這三筆美國進出口銀行也已經表示，只要拿計劃去就應允考慮貸款，惟規定要買美國機器，一定要選擇合適的計劃才能應用。國外華僑投資，由於政府改善投資環境，因立法院通過獎勵投資條例，過去四年來平均數字是兩千萬美金，這是四年前所沒有過的數字，只要我們努力改善投資環境，現在立法院正在審查修正案的數字，政府表示在適應新情勢下，有沒有新的條文需要提出來鼓勵，我們社會上工商界人士如果有意見的話，可把意見提出來，大家共同研究出更好的條例來鼓勵私人投資，使得我們今天的投資更有增加，我覺得這是努力在我，却不在於外國人。

第四點國外廠商分期付款，現在的分期付款政府不太鼓勵。假設要分期付款，最好不要政府担保，現在已經有若干廠家包括英國廠家在內不要担保，相信我們政府有足夠的外匯，信用很好，我們這些年來所有的國際貸款都是按期還，如果工廠的信用好，則貸款不要担保就可以取得，這一點是很要緊的，這些也都操之在我們，只要看我們本身的作爲了。

第五點是本身外匯增加，如果繼續增加下去，對我們經濟穩定却要受到影響，各位喜歡看到外匯多，但是如果太多了很多事情都要受到影響，因爲這樣我們的貨幣供應量增加了，在此情形之下，賺的外匯應該要放寬，希望大家去利用以台幣去交付，這却是最好收縮通貨的方式，國民生產增加則投入生產資金增多了，現在常常有人說：我有兩三千萬，可以辦一個什麼事業？這種事情很多，現在的問題是如何把這兩三千萬集合成兩三億或七八億來辦一個更大的計劃，我們應當鼓勵股份有限公司的發展，以股票吸收資金，今天在座的證券股份有限公司袁總經理一定有很好的意見提出來。以往美援的台幣供我們使用，現在則有很多台幣放在台灣銀行，等於是收縮通貨，幫助穩定的。在技術合作方面我們是多方面的，從前就是這一個荷包——美援，只有指望他；但今天的情形變了，今天所來的是要適合我們的國情，現在我們轉變了方向之後，我們去年請了一位加拿大的林業專家，他所提的意見是非常的高明，從經濟的觀點從林業的觀點來分析我們林業的發展，替我們作出一個計劃來，建議聘請專家協助台灣今後的林業發展。我們重要的技術協助來源逐漸轉向聯合國特別基金，從去年九月經合會設立後跟外交部合作，所有聯合國特別基金的計劃都由經合會負責，我們經常分析那部門需要國外幫助，如何聘請專家和國內專家一齊工作，等他們回國後，我們可以有繼續工作。像山地畜牧、林業、金屬工業，都是從特別基金中獲得技術協助，世界銀行方面，他們也有一種對外的協助計劃，像我們的五年運輸計劃，就是世界銀行不要我們一塊錢，以廿五萬美金請了十位專家作了兩厚本報告。今後交通方面五年要投資多少，需要什麼樣的改進，全部都寫得清清楚楚。其次是其他國家，請了一批德國專家爲我進行鋼鐵調查，正要進行簽約

。另外是與國外工業的繼續合作，從前我們辦的工廠要去找人家買專利，或是找美國工程公司來設計，這樣常常耽誤了很多時間，往一個計劃兩年才找到一個設計公司，由於我們現在鼓勵私人投資，美國的大公司自己來了，專利沒有問題的話，就會派人來先了解這個東西，以後就派專家來，現在正在談的石油化學工業，美國有三家公司來和我們進行談判。我們技術人員本身在質量上也有增進，十年來在美國受訓的二千五百個人，如果受訓十年還不能負擔這個責任的話，我們也太慚愧了。這二千五百人都是我們今天社會經濟建設中主要中、高級的幹部。在分析下來之後，在這時候，針對這四點來分析的話，目前是沒有問題的，將來是否有問題，我們再看以後的情形發展。

現在談談政府應付現在的情勢，在去年九月中，美援會改組成經合會，希望他來集中設計，以往的設計是分散在各部門，當初的構想，是設計由各部門去做，可以根據配合實際，但我們的資金有限，在應用有限的資金時，如果過份本位，大家會爭執得很厲害，如果沒有超然立場，大家來商量一下，可能該作的沒有作，而不該作的反而作了，根據過去十幾年的經驗，還是一個超然的設計機構爲合適。

改進對內投資環境

第二點是改進對內投資環境，研議經建計劃所需的措施，第三點是希望建立多邊關係，以便取得經建資金和技術，這個我們已針對目標去做了。至於經濟計劃設計，其經濟和社會的發展，應該完全密切配合，十年長期發展的目標，是根據國民所得、就業機會、平衡國際收支，根據這三個目標來作設計，然後再訂出來。然後在這十年中間切除四年一段，明年剛好是第四個四年計劃，各個部門的發展現在正分別的檢討中，在初步結論中，希望四年計劃沒有全部編完之後，我們就立刻由經合會隨時在報端上發表，大家隨時可以了解這個發展有些什麼問題，他的瞻望如何？使得大家都能够提意見，使得有個合理的發展，實際計劃應該有許多措施，如果是計劃歸計劃，措施歸措施，則又有何用？第一期四年計劃根本只有

計劃而沒有措施，故我們在實施第一個四年計劃時，我們推動了造紙計劃，這方面我們就收了貨物稅，這樣徵收之後，紙業公司馬上就沒有材料了，原因是木材因此不下了，紙的成本就不對了，這就表明了單純爲財政的目的，而經濟的目的却沒有達到，費了九牛二虎之力，另外找到了代替的財源，總算這一個盲腸割掉了，今天的問題還是木材太貴，這是木材不能成爲造紙原料的最大原因。紙是天天需要的，如何使用原料價格減低，我們正在和林業人員去研究這個問題，配合是很重要的。

最近又擬訂了一個加工出口區設置條例，就要由行政院取道立法院方面去商議，我們希望加工出口區設立後可以增加就業，一方面我們要推動有基本工業計劃，像石油化學工業計劃，一方面要很快地增加就業，只有加工出口可增加較多的就業計劃，今天我們的生產條件在人工、電力、土地，各方面都比香港便宜，而唯一的困難就是機器進來要抽稅，如果說只做東西外銷，應該造成一環境和香港一樣，使得外資可以來，這個條例我們認爲很重要，但有若干人看法不同，認爲加工出口總歸是輕工業，各位想想看單是塑膠花在香港銷八千萬磅，如果我們做四千萬磅，那我們便值得辦一個塑膠廠，我們自己創造一個市場，我們在這兒辦一個塑膠廠，本來原料是進口的，我們自己要辦的話，至少可以得到一個有利的條件。所以說加工出口實在是一件大有利之事，我們自己來創造一個市場，然後根據這個市場的需要，再來生產若干的原料，到這種環境經濟可以能够更加的擴大。

修改法令使利於經濟發展

在消極方面，修正現行法令，法令中間不利我們經濟發展的有很多地方，例如醫藥食品，不好好去管理，壞藥盡佔好藥的地位；因此，好藥就不能發展了，如果無藥物食品法，則消費者無保障，看起來好像沒關係，事實上對經濟發展有很大影響。

我們現在正從事研究那些法令是需要修改的，我希望管閑事，這個法令分散在各個部會，在各部會也許是一種看法，但以經濟發展的眼光却又是一種看法，我們可以看到日本朋友所得稅徵收計劃

，經合會曾出版一書，其中有一章專門講法的，日本池田首相在兩年中間修改了六十五個法，最後獲得完全通過，以法來支持經濟發展，故人家的經濟發展得很快；今天我們恐怕要各方面都開夜車把修法的問題詳細地研究一下，但是要具有新觀念，若抱以老觀念那是不行的，這一點我覺得法律只是個工具，經濟發展是個主要動力，一定要配合經濟發展來看這些法令，我們才會有更好的法令出來。行政措施是經常要改正的，這是一個結，我們要有勇氣去做。

經濟計劃還應該加上人力資源，從前四年計劃沒有提到有人力的發展，現在我們再詳細分析，根據我們經合會幾個月來的資料，就可以覺得今天我們研究發展，在許多地方是有問題的，現在我們百分之五十四的小學生，畢業後升入中學，還有百分之四十六却不能升入中學，他們當中有的沒有機會去學手藝受工作訓練，或者僅在小工廠做老式的學徒的話，那麼就等於把人力資源浪費了，我們請過美國勞工部次長來看過一次，他表示我們浪費了許多人力。那麼再看我們的工廠，就拿一家塑膠加工廠來看，三重市有一個加工廠，一千四百個員工當中，七三·五%是初中和初職程度，其他的都是高職畢業的，小學畢業的，只有〇·三%，所以照這個數字的話，我們的工人要想每小時生產量提高，也就是所謂減低成本提高生產的話，就要提高工作人員的知識水準。因此在目前環境下，我們不是要更多的人去升學，去加強我們的教育，而是爲就業而加強教育，所以值得我們從經濟眼光去看這個問題。現在經合會正在研究這個問題，同時這也是一項艱難的工作，因爲要查這方面的數字，沒有兩個數字是可能一致的，所以在統計上面，研究這個問題，不能獲得有益的幫助，我們須要的人力統計的數字希望能夠逐漸做到這個方向。在這個四年計劃中間，不可能在今年中間來完成，但是這個工作要繼續下去，譬如說美援方面，九月間派一個人力資源規劃專家到這裏來，跟我們一起工作，同時國際勞工組織，也表示有興趣，對於人力資源規劃及職業訓練這兩個課目，給予我們繼續幫助與合作。所以我們不僅要把目前環境看一看，而且要看得更遠，我們要看出問題的癥結，再根據這個癥結來解決的話，今天的經濟發展不應該有困難。假如看到了問題，而躲在旁邊，不去

討論、研究、解決，或者甚至於走小路，繞圈子的話，這將越來越遠。所以今天解決問題要走捷徑，要有大刀闊斧的手法來解決問題，才能應付目前的環境與情勢，至於解決問題的方法，是要從上推行到下，是要使大家瞭解，並且要民意機構充份的合作與支持。我想這一點，我們一定有這個信心。

最後，我們談到今後我們的經濟發展這個問題的話，必須要注意到，我們的經濟政策、財政政策、金融政策、貿易政策、人口政策，以及人力資源運用，都要朝這個目標去做。所以我們在最近一年來我們同美方來研究今後經濟的成長率的問題，今天這裏我們有很多經濟專家一起座談，我們很願意聽聽你們的意見。

在美國方面認為，我們的經濟成長率，有百分之六就夠了，能達到百分之六也就不容易了。那麼我們如果真能有百分之六的話，我想每年的報告就很好看了，也就是有了很好的交待。我們這幾年來，平均的結果是百分之七不到一點，我們的算法是如果不增加更多的失業，祇維持目前的失業水準，而能夠給它統統就業的話，我們的經濟成長率到百分之七。這一點我們經合會的經濟專家王作榮先生，他負責主持這一方面工作，等會兒他會給大家說明這一點。首先我們在人口方面要有計劃，現在我們的人口增加率是百分之三點一，我們照現在的情形估計下去，由於工業發展的種種因素，以及計劃家庭的推行，各位也都知道有一個家庭計劃協會，假若這兩個計劃能夠配合的話，人口增加率可能逐漸減低，我們希望今後十年中間，人口增長率能夠從百分之三點一減少到百分之二點一，亦即十年中間，人口的增加率是百分之二十七，其實這已是個很大的負擔了，大家都知道，目前正是需要制定人口政策的時候，如此則我們的經濟增長率還可以快一點。我記得在石門水庫完成的時候，陳副總統還特別提到人口政策，他說石門水庫完成祇够我們一年半人口增加的糧食，但是今天台灣沒有這麼多石門水庫，我們農業的朋友是那麼的努力，還希望在土地面積不能增加之下，稻作能一年年的增產，都按着百分比繼續增加上去，這樣雖然是很理想，但是還有別的負擔，還有醫院、都市人口增加之快，交通車禍等等問題。一天一翻開報紙，所看到發生問題的地方，都是人口問題，所以我

們必須注意它。

國民所得希望增到二百美元

國民所得方面，我們希望百分比能夠增加，計劃十年內由一百三十五美元，頂多增加到二百美元左右，這個數目不能說是個高調，我們還希望它更增高一點，再加上國民就業增加百分之四十，進口希望能增加百分之九十五，出口增加百分之一百卅六，政府收入增加百分之九十七，政府支出增加百分之九十一；收入、支出相繼增加，但是希望支出增加得慢一點，收入增加快一點，經濟專家有這麼一個算法與構想，使其成爲一個長期的目標，那麼這一個目標發生什麼問題的話，我們就要求有關的首長來幫助我們決定這個政策以及採取必要的措施，所以我們今後的方向，一定要把這許多方面配合起來，然後我們各個部門的發展才能够比較有個目標。各個部門發展的時候，農業有它本身的問題，工業也有他自己的困難，現在分業的問題，正在我們生產小組來研究，農業部門由沈委員宗翰先生主持，工業部門由陶先生來主持，來分別檢討這許多問題。我剛才也報告過了，我們希望在分業檢討指出來的問題，這些問題假如在什麼地方做得好，發展得快，那些政策需要改的，就一一去改正，如果實在不能改的話，那麼這一部門就不能維持下去，就不必再予投資了，觀念不改，政策不改，就不必再去投資，因爲那一部門對就業已不能發生影響了。凡是就業不能增加，外銷不能增加，在一切不能增加的情形下，即使是保持現狀，也就是退步，凡是不要求擴充財產，也就是不求更新，這樣的工業就沒有希望的，假如它是看法錯的話，我們就要告訴它，這個想法不行的。我們一定不能擠公共汽車關門的這個辦法，就是上了公共汽車趕快要關門，上不了公共汽車，就說你要停下來讓我上去，這個辦法一定要更改。這許多都是觀念的改變，我們需要社會上瞭解，然後才能配合，我們今天這個經濟援助到這個階段，那麼好多事情來看，在今天美援能够運用成功的話，是政府自己能够有個政策，這個我們在美援會，現在經合會，一切東西都是配合政府政策去做，自己不可能有個政策，那麼這樣子的一個配合是很好，當然在配合的中間，美

國專家有時候有許多意見，其中善意的有建設性的，我們採納它，可用的，我們也加以運用。今後呢？就是我們自己來做了，如果我們是避重就輕，那麼我們就不可能希望會有什麼好的成績，假如我們要悲觀，那麼避重就輕，就是悲觀；否則的話，我們沒有理由悲觀，假如我們就所看到的問題來解決的話，我們不應該悲觀，我們今天就是考慮到很簡單的問題，如證券、金鈔等問題，我們今天這個社會上說到游資這個問題，有些神經過敏的人，認為這個問題與美國宣佈停止經援有關，不過美國停止經援的宣言，要到明年六月底才停止。這種社會反應的原因是什麼呢？是在我們外匯增加、貨幣供應量增加，我們面對這個問題，要想解決，就要有政策。

今天外匯是增加了，貨幣供應量也增加了，所以我們一定要把這個現實分析清楚。還有一個觀念，就是長期資金與短期資金要分開，今天我們仍須長期資金，因為若干計劃是需要長期資金來配合，電力公司是需要長期資金。如果電力公司，財務好的話，人家就願意借十五年、廿年，水力發電甚至於還可以長一點，借到三十年，假如是好的計劃，我們便可以給他運用。假如把經合會的長期資金去凍結，而使銀行去負長期資金的任務的話，我相信這個方向也是不對的，也是有問題的，所以這許多問題的關鍵，都完全是在我們。假如依我們現在這個社會的觀念，去儲蓄的話，便希望高的利息，而去貸款來蓋房子時，便希望低的利息，這兩個利息永遠是合不攏的，除非在政府預算上能夠貼補這一批利息，而此種政府的預算恐怕也很難。這許多的觀念如果不搞清楚的話，而事實上想把游資吸出後馬上就從事於建設的話，是很難的事。因為游資之被引導出來，也是有代價的，代價不夠，它是不會流出來的。除非你去收稅，如果你不肯收稅，游資怎樣會來呢？所以對今天的很多問題，根據我個人的看法，我覺得還是應該我們要改變許多的觀念。於此時機，這都是值得我們來加以檢討的。我們不要悲觀，確實也不需要悲觀。我們還可以有一點保留性的樂觀。因為我們相信這些問題都是可以解決的。因為只要能夠認清楚這些問題的話，那麼我們必定可以得到朝野的一致的支持，問題是能夠解決的。所以我最後的

結論是對我們今後的經濟發展，我覺得有足够的信心。我這個不是學經濟的人（我是學物理的），今天講了許多不通的話，不到之處，請各位多多指教。

謝森中先生：

美經援對臺灣經濟成長的作用

對於「美國經援對台灣經濟成長的作用」——這一點上，我隨便貢獻幾點小意見，請大家指教：第一點農業的發展，在過去十幾年來就我們所要做的，曾做了很多事情。大概我把它分成三大類，第一大類是一般性的農業改良工作（Agricultural Improvement）。第二大類就是農業資源的開發——（Agricultural Resources Development）。這個就連帶到農業基礎的擴大。第三大類是農業發展所需要的 Supporting Services：如推廣、教育、研究、試驗、農會組織等。過去我們農復會補助政府的工作第一大類農業改良或改進的工作均採用技術協助和經費補助的方式來做。政府預算不夠，我們就加以配合。至於第二類農業資源的開發，主要是水資源及土地資源的開發，農復會幫助政府的大部份是貸款。至於第三類 Supporting Services：也是採用補助的方式。過去三、五年來農復會每年平均預算大概五億左右，二億餘為補助款項，三億左右為貸款，雖然我們一年內有許多的個別計劃，但大都不出此三類。那麼政府機關裏面做的工作呢？也可以分成這三類，好像水利局裏面大多是做水資源的開發，都是屬於第二類。農林廳、糧食局等很多農業改進的工作都屬第一類或第三類。我們過去美援對於這三大類的工作，我們會經拿一九六一（五十年）做一比較觀察。我們把這一年的農復會用在補助農業發展所花的錢再加上所有政府機關和人民團體，包括中央、省、縣、市、鄉鎮農會、水利會等，農民團體所花的錢綜合計算，究竟美援在這三大類農業發展幫助到什麼程度。在第一類就是農業改良或改進的支出中，美援補助約佔四〇%左右，第二類是農業投資及農業資源開發美援所佔的比例約為百分之二十三左右。剛才陶聲洋先生所報告的數字，美援佔農

業上的資本形成約佔一八%，大概是十餘年來的平均數字。至於第三類，就是農業貸款，土地銀行或合作金庫、農會也幫忙貸款，這個農業貸款的資金，美援僅約佔三%，這裏面因為我們糖業公司、糧食局、土地銀行、合作金庫，直接有很大的資金在那裏貸款了，所以只佔了三%，因此我們可以看到，將來美援停止，萬一對台灣農業方面的補助沒有的話，那麼我們政府的預算或民間的資金或者是其他方面世界銀行各方面來的，我們希望配合到這裏面去，但是外來的資金多半都是貸款，比較容易配合到第二類的農業投資、農業資源開發、水利、地下水、漁船這些項目。將來比較擔心的是第一類和第三類的補助款。就是說農業改良、改進的經費，以及推廣教育事業、研究等，這些都不是馬上能够賺錢的。所以將來我們打算待美援慢慢減少之後，如果農復會能把握一筆基金經營的話，則對農業資源開發的貸款及重要農業計劃的補助，仍可辦理。但是將來對農業計劃的協助，我們將要略微的改變一下我們的方向了，過去農復會對各種計劃的補助，比較廣泛，支持的計劃甚多。將來因補助款的財源有限，恐怕要採用選擇性的原則，也就是所謂 Selectivity。過去二年來，我們農復會對於農業上補助的計劃就逐漸著重這個 Selectivity 的原則，將來的重點可能着重關於農業資源開發的新創事業：譬如利用山坡地倡導所需的試驗、示範性的投資等，因為要新創某些事業，而這些事業的有利性尚不能十分確定，許多私人資本是不會貿然投下，故要倡導。另外還有一點，就是實際從事資源開發以前的調查事業。好像我們說台灣有一百五十萬公頃的山坡地，雖然大家都在講，但是你得先把它調查清楚。這一百五十萬公頃的山坡地，農復會幫忙農業試驗所化了五年的工夫，好多位專家，把山坡地調查清楚并造成圖表，把它的斜度和土壤等各種條件很詳細的記錄下來。這是不賺錢的，但是要做，如不做的話，那塊地可開發，那塊地不能開發都不知道了。所以這工作，李副主任委員剛才講是 Pre-investment Survey，我們認為這種工作是很基本的，不做的話，根本談不上開發資源，這是資源開發前的調查事業，山坡地是個例子。另外還有一種，就是為了農業發展，大家都在用肥料用農藥以及用水及品種改良等問題，這些都是馬上可以看得

見它的效果的，是馬上就可以增產的。築堤，做石門水庫也是屬於農業資源開發部門，還有一種如台大農學院農業試驗所等的研究和教育工作，這些工作在什麼時候發生直接效果，就不曉得了。這個叫做 Public Service for Economic Development，在經濟發展上面所謂的 Public Service 如造橋、修路，你若沒有造橋、修路，則農業工業都很難發展。所以這個 Public Service 在農業方面也是很重要的。好像鄉村衛生、農業教育和推廣等都是一般性的，那麼關於將來對於農業發展上面所須要的 Public Service，雖然台灣目前較亞洲其他國家比較完善，但是以後如何維持，如何來改進，如何來加強，農業推廣的經費如何充實，均是問題。為應付此種趨勢，過去二、三年來，我們就很注意。

拿事業來養事業

第一我們想將來應該拿事業來養事業，這個辦法，有幾個例子便是很成功的，例如玉米的研究和推廣，就有玉米改進的一筆基金來做，需要依賴政府預算的補助也就較少了。其他如洋菇、鳳梨、香蕉、茶葉等事業的研究和推廣都是比較顯著的例子。我覺得新倡一個事業，若它辦得很成功，有利可圖，那麼我們便可使事業養事業，此是很可能的。將來這些事業的研究、推廣、試驗，不一定要由政府預算裏來花錢了。此是第一點。

第二點，剛才李副主任委員提到的所謂消費的控制和儲蓄的增加，這個在農業方面也很重要，將來希望農民自己所有的資金，也能投資到農場上以改進農場及提高生產力。尤其是這兩年，大家都曉得糖價、香蕉價格等都相當有利，所以將來如何能使農民私有的資金能夠投資在農場上面，來提高農場的生產力，這正是我們將來努力的方向，也就可減輕了依靠外來資金的依賴性。第三點：剛才李副主任委員提到的就是農業資源開發的長期資金，我完全贊成長期資金與短期資金要分開。農業資源開發的資金期限，最少要十年、十五年、二十年、二十五年。如果不把這種長期資金和短期資金的運用分開的話，是很不合適的。所以過去土地銀行、合作金庫為什麼不能投資在農業資源的長期開發呢？主要是缺乏長期資金

。關於農業資源開發的長期資金的問題，我覺得將來對我們農業進一步的發展是個很重要的問題。第四點，就是農業技術水準要再提高。現在台灣農業技術水準，在全世界來言，已經相當高了，每一塊土地的生產力，台灣在全世界恐怕要算是數一數二了。台灣農業生產水準這麼高，還要再提高，就等於一個人登高還要負背很重的東西，故更艱難。普通比較容易做的水利、農業技術等大概都已開發和採用了，故要進一步培育高級技術人才和從事比較高級的試驗研究，才能把農業技術水準再提高。假如農業技術水準不能再提高的話，那麼農業的增產和發展就要受到限制。第五點，就是剛才提到的，將來農業發展所需要的 Public Service 如何來維持和加強，所以我們希望將來要有一筆基金，由其所孳生的利息可以拿來支持農業發展的 Public Service。不然的話，可能對三年、五年以後的農業生產就要有所影響，這個是我很簡單的一點意見貢獻給大家，請各位指教，謝謝。

袁則留先生：

消除證券市場發展的障礙

剛才看到經合會報導的種種有關美援資料，我們不難瞭解過去美國經濟援助對於我們台灣經濟開發的幫助及其重要性。從這些援助所獲得的效果，我們可以歸納起來，分為有形的和無形的兩方面。譬如說，調劑國內物資的缺乏，增加長期資金的供應，這些都是有形的效果；無形的效果是減輕通貨膨脹的壓力與產業多方面的技術進步。這些效果無疑地奠定了台灣經濟開發的基礎，也導致加速經濟發展的可能性。但是美國經援停止以後，我們會受到何種影響呢？我們不談別的，今天單就資金的供應方面來看，我們將用什麼方法謀求補救之道：

遠在四十九年的時候，政府早已考慮到美援減少或停止以後長期資金的供應問題，即着手研究如何利用國外與國內的資本市場來籌措長期資金。如果完全靠國外貸款，也總有一天會停止的，還是

靠自己較有把握。因此政府實施十九點財經措施，作多方面改進外，並積極研究籌設健全的國內資本市場，一方面利用國內資金來配合經濟加速發展，一方面減輕美援的依賴性。所以在那個時候，經濟部便成立了一個證券管理委員會，公佈證券商管理辦法，並先後核准設立三十家承銷人及一個證券交易所。

現在大家都有個印象，以為我們的資本市場，就是證券交易所；事實上，證券市場祇是資本市場的一部份，而證券交易所也祇是證券市場中的流通市場而已。因為證券交易所是有組織的，有形的市場，大家都能看得到，故比較知道的多一點。除證券交易所外，我們還有一個新證券發行市場，這個發行市場，是大家看不到的，而事實上是存在的。這一市場是以承銷人為中心，從事代銷承銷新公司或老公司增資發行的新股票；但證券交易所是以經紀人為中心，在指定市場集中買賣已發行的證券，這兩市場交易方法雖有不同，但相輔相成而不能分離的。我們沒有想到交易所成立兩年以來，意外的發展特別快速，這原因固然很多，但不能否認的是台糖股票的刺激作用及近半年來通貨供應量的增加，部份游資流向證券市場的關係。如果政府把握機會，運用正確的政策兼以適度的管理，這樣的市場不難達成籌集長期資金的功。

今後我們所需要的外匯長期資金，除向國際金融機構洽請貸款外，是否有可能性在國外發行證券，這是值得注意的事。我們首先看，國外的證券市場的一般情形。不久以前，報紙上披露消息說台糖股票應該拿到美國的證券市場去上市。在我們看來台糖公司的規模和最近一年的盈利數字在國內可說是獨占鰲頭，可是和外國的企業比較起來，還似乎差一點。這不僅是公司本身實質上的條件不够，就是法律上的條件，以及人家的做法同我們的做法有些地方都是格格不入的，何況我們的外匯管理尚未到達可以開放的階段。譬如說，按美國政府的法律，任何證券要公開發售，在證券市場上自由買賣，就必須向政府辦理登錄手續，美國政府管理證券市場有雙重法令，一種是聯邦政府的法律，一種是各州的青天法。一個本國或外國公司的證券要美國各地市場流通的說，一定要先向美國的 SEC 就是證券管理委員會申報登錄，同時也須符合各州青天法的規定

，分別向各州政府申報登錄，俟登錄生效後，才能公開發行和自由流通。這種經過登錄的證券，即可在店頭市場買賣，但要想在任何一個交易所買賣的話，又有另外一套手續，就是向交易所申請上市。另有一種方式稱謂非公開發售，即直接售與少數投資機構，例如保險公司及各種基金等，雖依法可以豁免登錄與上市手續，但這些投資機構都有專家經營，他們苛求的條件也很嚴，且祇限於債券，公司股票是不十分受歡迎的。

設法適應國外證券市場要求

在美國公開發售證券的登錄條件及上市審查標準都非常嚴格，現在台灣證券交易所上市的證券恐怕沒有一家够資格，今天因為時間的關係，關與許多實質上的條件暫且不談。就我個人看法，至少兩個基本原則，我們目前似尙難辦到的；第一是「充份公開」原則(Full disclosure)，不論發行公司的財務與業務，在申報登錄時及登錄生效後，必須有翔實報導，讓投資者知道發行公司的一切動態，除重要消息作不定期報導外，例行的財務報告每年至少兩次，股息的發放，一年內也可有兩次以上，對財產估價比較有彈性，這些與我們的公司法、所得稅法等規定很有出入，尤其是發行公司傳統的「不開明」的做法，不能引起國外投資者的興趣與信心，除非我們的標準同他們的標準能接近時，他們才能考慮到投資於國外證券的可能。第二基本原則，就是上市公開買賣的股票必須具有股權廣大分散的條件。我們的企業家大都有「家屬觀念」或「權利觀念」，不但要掌握絕對的管理權，而且利益不外溢，在這種情況下，永遠達不到大眾公司的遠景，這種企業的股票到外國證券市場出賣的話，是很難有成就的。有一次有一位美國證券界的人士來參觀台灣證券交易所，他提起一個問題：「你們上市證券中，公營事業佔極大比重，公營事業的股票差不多百分之九十在政府掌握中，政府是唯一持股公司，是不是政府想要控制證券市場的活動？如果這樣，就沒有人敢投資於公營事業股票了！」所以，就這兩個基本原則我們還得研究改進，才能適應國外證券市場的要求。

美國對華經援問題

再談我們國內的證券市場，美援停止以後，相對基金項下，新台幣貸款顯然會減少或停止，那麼就要靠國內的證券市場，現在我想把目前證券市場的問題研究一下，假如說有問題存在，不妨對這些問題加以認識，然後再想方法來補救，才能配合經濟發展而發生重大作用。就我個人這幾年所得的經驗，現在的證券市場雖然有發行市場和流通市場，但兩者沒有平衡的發展。交易所的業務發展太快，一下子一年內增加了幾十倍，而發行市場好像牛步式的走在後面，似乎不是一個正常的發展，難免偏向於投機買賣途徑。現行規章制度，在這種加速發展的情況下，不無有考慮的地方，尤其是發行市場如何充實一點，也需要慎加研究。其次，我們市場的特殊情形，外國是沒有的，即在流通市場裏刺激性最大而有領導市場價格變動的股票，就是公營事業的股票。一般投資者對公營事業股票都有一種看法，以為公營事業應該要賺錢不能虧本，因為公營事業存在的理由是盈餘繳庫，要繳庫就應該賺錢，否則公營事業就不能存在了。公營事業股票既從政府售出，不管拍賣或其他方式，政府所定底價留在購買證券的人的腦子裏，萬一股票價格下跌幅度過大，就不免怨聲載道，但假如買了一個民營公司的股票，股價下跌，那還有什麼話可說呢？政府售出的公營事業股票為數太少，很容易被少數集團利用，使股價有偏差現象，這在管理上亦感覺到十分困擾。

關於證券投機信用問題

關於證券投機信用問題，傳說在市場墊款墊券的交易很多，有些人以為證券市場牌子掛在那個地方，本來就是投機買賣的地方，讓他自生自滅去好了；另有些人士的想法，認為現在的墊款墊券是投機信用的擴張，應該加以管理。一張鈔票本身不分長期或短期，今天可能是在貨幣市場，明天可能到證券市場裏去，後天又到別個地方去；它自由地找覓最有利的方向移轉。我打個比方：假如大量資金流向證券市場裏去的話，等於今天漲風到了，一下子把這個證券市場搞得滿堂紅，等一回兒資金從市場撤退，好比颶風警報解

除以後，證券市場就遭到災殃，最後吃虧的還是盲從的投資大眾，雖然我們現在的制度是實物交易制度，但事實上已發生了投機信用問題，要是不管制的話，就可能發生弊端。美國在一九二九年發生金融大風潮，其起因就是各地的資金都集中在紐約，而在紐約這些資金都流向證券市場；弄到後來股價崩潰，有些金融機構不能維持，非常混亂，遂有一九三三年證券法及一九三四年證券交易所法的頒佈，加強政府對證券市場的管制。他山之石可以攻錯，開放信用交易是值得我們研究的問題。

最後一點，我們現在雖然有了交易所，事實上，一般衛星組織還沒有建立起來，譬如說投資信託、證券金融公司、投資顧問等等，這些都是幫助證券市場向正規方向去推動，也可解除一般投資大眾的困擾。這種新的機構，有的在現行法令上缺乏根據，似乎需要從速研究並鼓勵民間出資組設。

這幾點，或許是證券市場今後發展的障礙，希望正在擬訂中的證券交易法，能把現在所考慮的諸問題都能兼顧，加強管理的工具，才能達到資本形成與圓滑流通的任務。這是我個人粗淺的看法，還請各位先生指教。謝謝各位。

王撫洲先生：

美援減少促進我們自給

還有幾位對這一方面很有研究的先生，沒有發表高見，但是限於時間的關係，希望諸位能够提出一個書面的意見，在月底以前送到國際關係研究所，以便在下月份「問題與研究」發表。

今天主席指定我做座談會的主持人，而且座談程序上要我說幾句結語，首先我對剛才袁則留先生的話有幾點補充，袁先生剛才講的問題非常重要，希望在座的記者先生，對於袁先生解釋台糖股票，不能在美國上市的這一點，把它發表出來，讓社會各階層有個瞭解。去年嚴院長，那時還是財政部長，在未去美國之前，他表示到

美國一定去接洽有關台糖股票在美上市的問題。當他回國一下飛機的時候，記者就慎重其事地訪問這件事，嚴院長說的理由，我還記得很清楚，他說我們是個外匯管制的國家，別人要買我們的股票，亦即所謂投資，要經過種種審核手續，這是人家所等不及的，因此在這種情況下，台糖股票在紐約上市是不可能的。最近台糖開股東大會之前，有幾位持有很大股票的股東，來同我談，他們就主張台糖股票應該到美國去上市，我就給他們解釋說，這是不可能的，而且是辦不到的事情，可是他們還是沒有理會我的意見，也許他們自有見解，或者各有各的想法，仍然在股東大會上，作了這麼一個提案。我想最好記者先生還是把剛才袁則留先生所講的，台糖股票到美國上市的困難，並可能的話把袁先生的意見摘要地發表出來，以免社會上買賣股票的人一再誤會而盲目地購進。

今天我們就「美國對華經援問題」舉行座談，是最恰當的時機，因為社會上對於美援一向重視，對於談到美援停止問題尤其特別敏感，因之於引起許多誤會，這個誤會必須加以澄清，我首先要澄清的，就是美援停止這句話並不很恰當，其實僅僅是美援減少，並不是停止，而且時間上並不是現在，而是明年六月底，同時其中祇是把美援的贈與部份和開發貸款停止了，其實贈與部份現在已少得很，今年二百萬，明年五十萬，開發貸款今年一千五百萬，而工業貸款五百萬還沒人肯借呢。何況美援停止了之後，我們向世界銀行、國際開發協會、美國進出口銀行以及其他國家一樣地可以進行工業貸款、開發貸款，所以並不十分嚴重，實質上也並沒有什麼影響，現在最重要的是四八〇公法的剩餘農產品貸款，這個貸款還仍然繼續下去，而且還繼續相當長的時間，不過究竟多長，目前還不知道，自然總有一天會停的。所以說目前美援是減少而不是停止，社會上許多人誤會，認為美援停止，可不得了了，會通貨膨脹了，金鈔波動了，這實在是有點神經過敏，因此這一點我們必須澄清。其實美援的減少，並非始於今日，從民國四十八年美國政府就告訴我們美援會逐漸減少的，因此從四十九年起，我們就訂了十九點財經改革計劃，以加速經濟發展，完全是為了適應美援的減少，這個三年來美援贈與的項目大大地削減，而剩餘農產品四八〇公法

的項目大大地增加，現在宣布明年停止贈與援助正是這個一貫行動的繼續，用不到驚惶，美援對我們的幫助與貢獻固然非常大，除了在經濟發展方面、穩定幣制方面、平衡國際收支方面，甚至於各種社會建設方面都有很大的貢獻與幫助，但是我們總不能永遠依賴人家的幫助。我們從接受美援開始之時，我們就有一個認識與決心，我們希望藉美援的力量，把我們的經濟發展起來，到一個相當的時期，我們就獨立自給。我們這十幾年來運用美援的成效相當卓著，現在無論從生產方面看，無論從進口貿易方面看及國際收支方面看，我們的經濟成長得相當好。美援是逐漸減少，最後經過一個相當的時期，他就停止，所以我們用不到驚惶的。我們相信以現在的經濟成長率向前走，我們是能夠獨立自給的，我們並不怕美援的減少，也不怕美援的停止，如果我們這一點信心都沒有，我們還談什麼建國，所以我想我們應該全國上下有這麼一個信心，不必對於目前美援的減少而驚惶失措，我們今天很多記者先生在座，今天參加這個座談會的都是第一流的專家，對這一方面都很有研究的，我們希望這個座談會的意見，能夠廣播到社會上去，使社會各階層都瞭解，因此這是一個澄清的機會，現在由於時間的關係，就到此結束。

馬兆奎先生：（書面意見）

加強經濟發展適應美援減少

關於財政和經濟的關係，無論中外古今，都是十分密切的。我國向來便有「財政為庶政之母」的說法，也許語氣稍嫌重了一些，我想，如果改為「財政為庶政之友」，大概還相當罷。如果說財政全是拖累經濟，也是不公道的。因為發展經濟同樣不可過份強調局部主義，例如發展經濟，需要教育、衛生、治安與人口政策的配合，而這些事業，無一不靠財政的支持。據我所知道：我國財政當局，近年來非常注意配合經濟政策。上年度的出口退稅額一項，便在一八億元以上，約相當上年年度稅課納庫數百分之七，由此可見一斑。餘如為獎勵投資的租稅減免，為數亦不在少。由於目前的國情特殊

，同時必須注意到預算的適度平衡，和國防力量的保持，不得不兼籌並顧，因之，財經兩者之間，有時也難免稍有不同意見。但是，這些現象，不過是大同中的小異，相輔相成中的偶然相制而已！

其次，談到美援對我國財政上的所生作用，根據統計，歷年來軍協達新台幣八十二億元，美援進口物資約達二百二十億元。這對於平衡預算和促進新台幣的回籠功效，自然很大。例如銀行存款，由不足而造成「爛頭寸」的現象。銀行放款，由爭取而形成「有款放不出」的現象，公債發行，由「攤派」而演變到「搶購」的現象，新台幣的發行和貨幣供給量，十幾年來雖然增加二十至三十倍以上，但並沒有導致物價相對的跟着上漲，……諸如此類，都不能說和美援無關。今一旦減少或停止，自然不能說沒有相當不良的影響。

最後，我想談一談怎樣去適應今後的形勢。我覺得最主要的，莫過於加強經濟發展。怎樣去達成這項目的呢？自然有很多方法，我覺得下面幾點也應該積極去做：

一、增加投資機會 現在由於外匯準備的增加，和耕者有其田工作的完成，形成通貨的相對增多，希望官方和民間企業領袖，即早設法多創造一些投資機會，來誘導游資到生產事業上去，以消弭其伺機而動的隱憂。

二、公債發行方面的運用 根據世界各國公債佔國民所得的比率看，多在百分之二十，甚至達百分之一百以上，我國還不到百分之二。所以還可以酌情大量增發。但其發行性質，必須改為中期或長期公債，才可以作資本性的運用，才能有助於經濟的發展。

三、金融方面的運用 金融機關，原是融通資金的樞紐。應該充分發揮銀行功能，以加強金融的效用。同時又要利用利率政策，誘導資金，投入經建事業上去。這也是有關機關今後重要課題之一。

四、整頓稅收加強稽征 我們的租稅負擔，與先進國家比較，還是偏低，直接稅的累進，還嫌溫和。租稅政策不僅是財政收入問題，還有調整分配的意義，我們雖然力主發展經濟，也不能完全忘却舊資本主義的流弊，如何折衷至當，也要預為之計。

美國經援對臺灣經濟的貢獻

劉 岫 青

一 經援的種類與金額

美國經濟援華正式開始於三十七年(一九四八)成立的「援外法案」和中美兩國政府依據該項法案在南京簽訂的「中美經濟援助協定」，即所稱「雙邊協定」。當年經援總額核定的數目是二億七千五百萬美元。因為剿匪軍事的失利，南北各省先後均淪於匪手，美國政府發表了白皮書，經援實際上僅僅支用了一億七千萬美元即60%便完全陷於停頓的狀態。三十九年一月政府播遷到了台灣，下半年韓戰爆發，台澎地區的戰略地位突然顯得重要，美國政府立即派遣了海軍第七艦隊前來西太平洋防守，同時也恢復了對我的經濟援助。美國援外政策本來以協助戰後歐洲重建為主要任務，到這時也嬗變成爲共同安全的政策。四十年成立了「共同安全法」，一面採行軍經兩援並重的方針，同時也將援助對象擴展到整個自由世界需要援助的國家。

「共同安全法」的規定中，適用於我國的部份除直接軍援(MDAP)外，一般性經濟援助的項目計有：

(一)防衛支助(DS—Defense Support)：目的在於協助受援國家復興經濟建設，改進一般人民的經濟利益，從而增強其軍事防衛的潛力。範圍包括各項農業工業建設和改進教育衛生等計劃所需的器材、一般工業所需的機器和原料，民生日用所需的物資如棉花、小麥、黃豆和牛油脂等。

(二)技術合作(TC—Technic Cooperation)：目的在於使受援國家共享各種技術上的知識和能力，能够有效發展經濟，提高

生活水準。範圍包括農工生產、土地改革、文化交流、改善教育衛生、電化鄉村、開發森林和改良漁業畜牧等。

(三)軍協(DFS—Direct Force Support)：目的在於協助受援國家保持適當的軍力。內容包括若干軍民通用物資如部隊給養副食和服裝所需的黃豆、小麥、棉花等及若干軍用消耗品及保養器材如汽油、機械配件和兵工所需的各式五金器材。

爲了顧及美國本身的條件，適應受援國的經濟演變情形和實際需要，「共同安全法」逐年都有或多或少的修訂，如一九五四年的四〇二節增加剩餘農產品輸出在核定援款中的比重，一九五七年的增列開發貸款基金(DFL—Development Loan Fund)項目，這一規定目的在於開發落後地區的資源，促進自由企業制度的推行，原由防衛支助項下供應，用以發展工礦建設的各項計劃可以改用貸款方式進行者，儘量改由開發貸款基金項下以貸款方式辦理，過去一般經援均屬贈與性質，由於上述修訂，美援項目固有所增加，規模也有所擴大，但贈與性經援也開始逐步爲貸款性經援所取代。使美國經援在政策與方式上起了徹底的變化的是一九六一年成立而用以代替「共同安全法」的「國際開發法」，該法將「共同安全法」原有項目全部廢除，新規定的項目中對我還可適用的僅有開發貸款和開發贈與兩項。除此以外，還在繼續辦理中的一九五四年成立的「農產貿易推進協助法」即四八〇公法，該法規定由農業部主持將一部份剩餘農產品以購買(第一章)、贈與(第二章)和貸款(第四章)方式推銷國外，凡屬美國友邦，不以軍經受援國家爲限，都可循外交途徑向美國政府申請取得剩餘農產品，依第一章規定

購買的得以購買國本國貨幣繳付價款，價款收入屬於美國政府，但半數贈與受援國家作充實軍力之用，四分之一左右貸與受援國家作經濟建設之用。因此，四八〇公法之剩餘農產品實質上為經援的一種，在經援中的地位也有日趨重要的趨勢。

自美國恢復對我經援到本年六月（五十三年度）止十四年來美援全額合計達十三億六千一百萬美元，平均每年約九千萬美元強。一部份屬於贈與性質，一部份屬於貸款性質，另一部份為四八〇公法剩餘農產品。

前述援款統稱為原始性美援。其來台的方式不是物資器材，即是勞務技術，其中一部份已經商准免繳或緩繳台幣價款，其餘大部份在市場出售者都需我國政府在規定期間以內繳付等值台幣，存入各種專設帳戶，依照各項援助的規定，分別由政府運用，作為贈與、貸款、還本付息或作其他特別用途。其中貸款部份到期可以收回本金與利息，重新加入特定帳戶供作更進一步的援助。如此生生不息，經援的效果也不斷地擴大。這些台幣援款因係原始性美援所孳生，被稱為孳生性美援。目前構成這些美援台幣基金的計有下列數項：

(一)共同安全法非四〇二節的農產品、各種器材、物資和勞務所產生的相對基金。

(二)共同安全法四〇二節剩餘農產品所產生的四〇二節基金和五〇五節貸款。

(三)四八〇公法剩餘農產品所產生的四八〇公法基金。

前述三項都是美援台幣基金的來源，其中以相對基金數量為最大。從三十九年度至五十三年度止，先後由美援所產生并供我使用的台幣基金總數已達二百二十二億元，平均每年約有二十億元台幣的產生。

二 美援的運用

美國經濟援外的直接目的，是：(一)穩定經濟以期國內收支的平衡；(二)節省外匯基金的消耗以期國際收支的平衡；及(三)

美國經援對臺灣經濟的貢獻

(一)促進工農業生產以奠定經濟復興的基礎；其總任務則在協助受援國促進經濟、開發資源，使人民生活水準得以提高，從而加強受援國的防衛力量，鞏固自由世界反共的陣營。美國經援的直接目的和總任務正與我國政治立場和經濟立場完全符合；因此，達成這些要求便自然成為我國運用美援的基本原則之一。我國運用美援的另一基本原則則為基於國情的特殊（例如公營企業和公營事業在經濟上地位特別重要等等），我國自有其一貫的財政政策和經濟政策，美援的運用要和我國財經政策密切協調，充分配合，運用美援遵守這一原則方能通過財經政策的實施而完成其本來的要求。我國政府對處理美援資金的设计和措施一直都是堅守這兩個基本原則之下而展開的。

我國對美援的運用，大致分穩定經濟、建設經濟和平衡收支三個步驟進行，三個步驟在重點實施上時間雖有先後，相互間仍保持密切聯繫。這不僅與當時實際的情況和需要相符合，也和我從確保台灣、建設台灣到反攻復國的政治要求相呼應的。於此，對於美援重臨前台灣經濟情形有先加簡單述明的必要。

(一)美援重臨前的台灣經濟

台灣地理環境非常優良，高溫多雨，光照充足，林木繁茂，水域廣大，除耕地面積受地勢地形和陸地面積的限制，不容易大量拓展墾殖外，一般情形是比較宜於農業的發展，但台灣地下資源除煤藏量估計約有二億公噸和水力資源尚稱富庶外，其他礦業資源不僅不能稱為豐足，甚至可說相當貧乏；因此，對於工業的發展，先天上具有很多的局限。日據時期農業方面有了相當的發展，工業方面雖有萌芽，但基礎仍甚薄弱，日人經營台灣五十年，農業上的成就遠過於工業上的成就，在工業中農產加工工業的比重遠過於其他工業。

二次大戰末期，由於戰爭的打擊，農業生產大量低落，工業陷於殘破不堪的境地。

光復以後，農業復原雖然比較順利，工業生產則因資金缺乏，人才不足，復原感到極大的困難，因此，出現了生產凋敝，人口激

增，物資供求脫節，通貨膨脹等現象。人心不安，社會危機也在逐漸形成之中。

(二)進口美援物資供應市場穩定經濟

三十九年下半年美國經援適時而來，成爲台灣經濟和社會危機即將獲得緩和的訊號。政府所屬主持美援的機構，即開始對初期美援運用作成規劃，以配合中央財經措施逐步穩定物價爲目標，運用重點即在優先大量進口一般物資即民生日用品和生產民生日用品所需的農工業原料（如肥料、棉花、花生等），前者目的在於立即供應市場緩和物價的上漲，後者目的在於增加民生日用品的生產，充實對市場的供應，其作用和前者相同，同時又可藉以恢復工業生產，增加就業。在這一行動之下，防衛支助和軍協援助款項決定用於非計劃型方面（註）以進口一般物資的部份在頭三年分別達到八〇%、七五%和七七%。頭二年半實際運到的美援物資合計一億六千六百萬美元中，民生日用品和農工業原料爲一億四千四百萬元左右，約佔八五%，其中農工業原料所佔比例又遠較消費品爲大。資本品則僅佔一五%左右。

註：計劃型包括防衛支助的一部份，技術合作和開發貸款基金的全部，非計劃型包括防衛支助的大部份和四八〇公法農產品及軍協援助的全部。

政府遷台，台灣人口突然增加二百萬左右，加以公共衛生及醫療進步，人口自然增殖率較前提高，政府爲準備反攻復國又必須維持相當數量的現代化兵力，物資缺乏的情形自非短短數年所能解除，但四十一年實爲一個重大的關鍵。三十八年以前台灣經濟情形甚爲紊亂，和撤退前夕的大陸大體相同。三十八年改革幣制，但以台北市躉售物價總指數而言，物價仍爲去年的三十四倍，三十九年因美援物資的到達，年漲率已降爲三倍左右，四十年再降落到百分之六十九，四十一年又降至百分之二十三，反映了四十一年台灣經濟已經進入一個初步穩定的局面，由於這一成就，四十二年方能開始實行第一個經建四年計劃，四十二年以後，物價仍在上漲（如四十二年上漲百分之八點七，以後各年波動更小），固然這種上漲因幅度不

大，對於工農生產反可產生一種有利的刺激作用，同時也是事實所無法避免，但政府仍須繼續進口相當數量的消費品和農工業原料，以期保持初步穩定局面，爲進一步的穩定奠定良好的基石。因此，四十二年至五十一年度止美援進口重要物資肥料、黃豆、小麥、原棉和牛油等爲數仍達四億餘美元，連前三年美援進口合計共爲五億四千八百萬美元，如將結匯進口與其他進口加算在內，共計達到美金九億一千六百餘萬元，其中美援進口佔到六〇%，除此以外，還利用美援進口了機器設備等資本品以外的其他物資，價款達到了美金一億九千七百萬元，美援進口的其他物資連同前述重要物資在內總額實際達到了七億四千五百萬美元。

(三)建設經濟奠定發展基礎

台灣經濟四十一年進入了初步穩定的局面。穩定是發展的前提，只有不斷的發展，經濟方能有進步，方能提高人民的生活水準和適應人口的增殖，也只有不斷的發展才能確保原有的穩定，並且在原有的穩定之上獲得新的更進一步的穩定。基於這一理由，政府立即自四十二年起連續實施了三期經濟建設的四年計劃。這一新的形勢使美援負起促進經濟建設的任務。初期即四十一年以前美援運用以穩定經濟爲主建設經濟爲輔，進入後期即四十二年以後，則以建設和穩定，同時配合進行。

建設經濟首先需要資金，近代資本集約的經濟建設尤其需要充足的資金。我國原是一個開發落後的國家，國民所得低微，當前軍政負擔又是如此沉重，不問政府或民間都不容易提供發展經濟的必需資金，美援在資金方面正滿足了這一急切的需要，成爲我國經濟建設資金最主要的來源。我國在歷次經濟建設計劃中間，美援計劃均佔重要地位，舉凡規模較大，需要資金較多的計劃，多數係由美援支助。歷年（至五十一年止）以來援款包括計劃型援款和開發貸款基金使用於經濟建設的，合計有美金約三億三千七百七十萬元，台幣約八十四億五千餘萬元。其分配情形如左：

建設項目	美金(百萬元)	台幣(百萬元)
電力	一四五·八	二、三一二·〇
肥料	二七·四	二八四·七
石門水庫計劃	二九·四	三〇四·六
小型工貨	九·三	一四九·六
其他工礦事業	六二·四	七五六·四
交通運輸	四九·三	一、四三四·〇
農業及天然資源	一四·一	三、二〇九·四
合計	三三七·七	八、四五〇·五

至五十二年止，美金部份已達三億七千五百萬元，較二年前增加了三千八百七十萬元，台幣部份已達一百四十億元，較二年前增加五十五億五千萬萬元。

美援在臺灣經濟建設中地位極形重要，自四十一年至五十一年間的十年中，台灣全部固定資本形成中，美援佔到百分之二十七，民間投資和政府投資合計佔百分之七十三，其中電力、工業和交通運輸三部門所獲美援數目最多，在三者的固定資本形成中，美援資金分別佔到百分之六十八（電力），百分之二十四（工業）和百分之三十八（交通運輸）。

三 美援對台灣經濟的貢獻

政府三十九年初遷來台灣的時候，台灣經濟情形是生產凋敝，物資匱乏，通貨面臨惡性膨脹，局面非常嚴重。幸韓戰爆發不久，美國經援即適時而來，使台灣經濟轉危為安。十四年來台灣經濟的繁榮和人民生活的安定，已非當年情形所可以同日而語了。

就經濟穩定方面說，三十八年物價較上年上漲三十四倍，三十九年起美援物資源源運來，該年物價較上年上漲三倍，四十年起上漲率更見緩和，各年上漲率四十年為百分之六十九，四十一年為百分之二十三，四十二年為百分之八點七，五十年上漲率更跌至百分之

美國經援對臺灣經濟的貢獻

三，物價逐漸出現長期穩定的局面。另一方面，外匯實際匯率從四十七年外匯改革以來，也始終能夠維持在四十元（美匯）左右，充分證明台幣對內對外幣值的穩定。美援對於穩定幣值的幫助除促進經濟發展，增加農工生產外，主要在於大量收縮通貨，運用美援台幣基金支助財政，撥補軍協，平衡預算和彌補國際收支逆差。如無美援台幣基金的幫助，台幣幣值決不能長期穩定而不巨幅貶低。又如國際收支，每年平均逆差達九千萬美元，如失去美援進口的彌補，所有重要經建物資和民生必需品都將無法進口，台幣對外幣值的大量貶值更是無可避免。對內對外幣值的穩定，是一國經濟穩定主要的標誌，由此標誌可以看到今日台灣經濟已經進入十分穩定的局面了。

就經濟發展方面說，美援除穩定經濟外，對台灣經濟建設也起了極大的推動作用。經過十四年美援的哺育，台灣經濟已有了很大的改善，農工生產都逐年有所增加，擇要列明如次：

業別	以一九五二年為一〇〇	一九六二年指數
農業	一〇〇	一五八(一九六三為二)
工業	一〇〇	三三六
發電	一〇〇	二三一
交通運輸	一〇〇	二二二
貨運	一〇〇	一八七

就國民所得方面說，由於美援協助生產建設的結果，台灣國民所得也逐年有所增長，以四十一年固定幣值計算，自四十一年至五十年間的十年間，國民收入增加了一倍，平均年增加率為百分之七。一，高於美國和義大利，而接近於西德和日本。個人所得平均年增加率是百分之三點六。五十一年國民所得總額為新台幣五八〇億元，折算美金一四五億元，個人所得是四、八〇〇餘元，折算美金一二〇元，絕對數不能算高，尚有待於今後的努力。

歷時十四年的美援，由於運用得宜，幫助了台灣經濟從動盪走入穩定，從凋敝走向繁榮，國民所得在十年中增加了一倍。今天舉世都在讚揚中華民國對美援運用的成功，究竟成功與否，由於前面的敘述，當可知其所言的非虛了。

美援政策之改變與我國之肆應

李國鼎

一 美國援外起源簡述

第二次世界大戰期間，美國由於其經濟潛力的雄厚，成為同盟國的軍火庫，供給各種軍備和物資，以增強並肩作戰國家的戰力，達到擊敗軸心國家的目的。當時這些軍備和物資的提供，是以租借法案(Lend & Lease Act)為依據，統計在大戰期間美國由租借法案項下提供的戰備物資數達美金四百三十億元之巨，其中約四百億元是供給蘇俄和英國，對於其他國家僅不過美金三十億元左右而已。

大戰結束以後，戰區瘡痍滿目，一片殘破景象，急待拯救恢復。遂有聯合國救濟總署的設立。未幾，美國為了協助重建西歐的經濟社會，有所謂馬歇爾計劃的提出。不久美國國會成立援外法案，開始對全球施以經濟援助，一方面希望早日恢復戰時的損壞，一方面則由於東西之間的對立形勢逐漸明顯，共產主義對自由世界的威脅日增，希望經濟開發國家能藉美國的經援迅速重建，成為自由集團的力量，同時也希望經濟落後的國家，藉美援穩定社會，並進而從事開發，改善其經濟情況，以求澈底消滅共產滲透的根源。

根據一九四八年的美國援外法案，美國政府設立了經濟合作署(Economic Cooperation Administration)主持援外法案。同一年的七月，中美兩國政府簽訂了「中美經濟協定」，其中指出美國對華經濟援助的直接目的有三：(一)穩定經濟；(二)節省外匯基金之消耗，並求國際收支之平衡；(三)促進工農生產，以奠定

經濟復興與基礎。并即在一九四八會計年度的援外款額中，核撥我國第一期經濟援助美金二億七千五百萬元，不幸大陸陷匪，援款僅支用一億七千餘萬美元，餘額被移用於其他地區。

一九五〇年度底，美國政府為統一處理各項對外援助，新訂「共同安全法案」(Mutual Security Act)并將經濟合作總署改組為共同安全署，當時我國政府已遷來台灣，這十四年來的美援，特別是贈與性的援助，大部份是根據這一法案而取得。

以後，美國援外的機構歷經改變，由共同安全署而「國外業務署」(Foreign Operation Agency)，而「國際合作署」(International Cooperation Administration)而至現在的「國際開發署」(Agency for International Development)，中間在一九五八年并曾有「開發貸款基金」(Development Loan Fund)的設立。

二 美國對華經援的沿革

上節已經提到，美國的對華經濟援助始於民國三十七年七月的「中美經濟援助協定」，但由於大陸不久相繼淪陷，所撥的第一期援款美金二億七千五百萬元祇用了一億七千萬餘元，其餘的便被移用於所謂「一般中國地區」(包括香港及一部份東南亞地區)。政府於三十九年初遷到台灣，雖然美國仍與我國換文延長雙邊協定，經援實際上則陷於停頓狀態。一直到民國四十年初，才開始恢復對我的經援。

在台灣所獲得的經援，是依據共同安全法案而來的，包括有下列各項：

- (一) 防衛支助：提供有助於受援國家國防建設的資源及服務，藉以加強其軍事潛力，改善其國計民生。在這一項目之下，又分為兩種用途：
 - 計劃型援助——係供給電廠、工廠、堤壩、橋樑、道路、天然資源開發等所需的資金。
 - 非計劃型援助——係供給進口各種物資所需的資金。
- (二) 技術合作：使受援國家共享各種技術上的知識與技能，俾發展經濟，改善民生。援助方式是遴聘各種專家來華擔任顧問及甄選技術及管理人員出國接受訓練或考察。
- (三) 軍協：為對軍方之援助，包括補給的供應，基地、車輛、船舶、武器、生產、通訊、醫藥設備等之維護、保養與訓練等。

這些援助全部是贈與性的，並不向我國求取任何補償。

民國四十三年，美國國會新訂了一個「發展農業貿易及援助法案」(即四八〇公法)，授權美國政府在共同安全法案之外，另以剩餘農產品援助友好國家。這一法律經過多年的修正以後，到現在一共分為四章供應剩餘農產品，第一章規定以剩餘農產品售予友好國家，收取當地貨幣。並得以所收取的當地貨幣再撥給受援國運用。第二章規定以剩餘農產品贈予受援國家作救災和建設計劃所用人工發放工資之用。第三章規定以剩餘農產品經由民間團體救濟窮苦

人民。第四章為貸款性質，貸給購買剩餘農產品所需的美金，分二十年以美金償還。

民國四十六年，又新設「開發貸款基金」，凡經濟建設計劃在技術上確屬健全，對一國經濟成長有貢獻，得申請這一貸款。可用受援國的當地貨幣償還。

民國五十年，美國國會通過「國際開發法」，原來的各種援助除四八〇公法剩餘農產品的供應仍舊維持外，均已取消，另外代之以下列數種援外項目。

- (一) 屬於贈與的援款：
 - 支持援款——以促進落後國家經濟及安定其政治為目的。越南、韓國均獲有此項援助，我國因經濟開發程度較優，自始即未能適用此援助。
 - 開發贈與及技術合作——係代替以往的技術合作。
- (二) 屬於貸借的援款：
 - 開發貸款，供給建設計劃所需的資金和進口機器設備農工原料及製品的資金，須以美金分期償還。分期的長短看個別計劃的情形而定，有長至三十年的，也有祇有十年的。

三 我國歷年獲得的美國經援

自民國四十年至五十三年，我國一共獲得了美援美金十三億六千一百萬元，列表如下：

五十二年六月五日編
金額單位：美金千元

歷年美援金額統計

會計年度	贈與性美援			美援貸款	美國四八〇公法剩餘農產品			總計
年度	防衛支助 (或開發贈與)	技術合作 (或開發贈與)	軍協 小計	開發貸款基金 (或開發貸款)	第一章 (購買)	第二章 (贈與)	第四章 (貸款)	小計
四〇	八〇,〇五	三三	一〇,五三	六,八三				
								九〇,八三

四一	六二,五二一	三〇〇	三二,六四三	七五,三四四					七五,三四四
四二	七三,二七三	一,七六七	二六,五〇五	一〇一,五五五					一〇一,五五五
四三	七九,四一九	一,八五三	二六,八四四	一〇八,二二六					一〇八,二二六
四四	一〇三,六〇〇	三,四〇〇	三二,〇〇〇	一三六,〇〇〇					一三六,〇〇〇
四五	七〇,〇〇八	三,二九五	九,八九一	八三,一九四					八三,一九四
四六	八〇,〇〇〇	三,七五〇	七,〇〇八	九〇,七五八		九,八〇〇			一〇〇,五五八
四七	五〇,六四七	三,〇〇〇	七,九六六	六二,五七三					一〇一,八〇九
四八	六三,四八五	二,五〇〇	六,四八四	七二,四八九	一一,六〇〇	一三,四〇〇			九七,四八九
四九	六四,一八八	二,七五五	三,八五二	七〇,八三五	四〇,〇〇〇	六,〇〇〇			一二九,七三〇
五〇	四七,五〇五	二,一〇〇	二,四九五	五三,一〇〇	四〇,〇〇〇	二二,四〇〇			一二三,五〇〇
五一		* 三,一〇〇		三,一〇〇	** 二五,二〇〇	四八,七〇〇	五,八七七	九,三四七	六三,九二四
五二		二,二五五		二,二五五	二二,五〇〇	五二,一〇〇	三,五四〇		五五,六四〇
五三		二,三〇〇		二,三〇〇	一五,〇〇〇	三一,〇〇〇	五,四九〇	五,九四〇	四一,七三〇
合計	七四〇,七〇二	三三,五六四	一四五,一八四	九五三,四五〇	二八一,四三六	一九四,八〇〇	一七,八〇二	一五,二六七	二三七,八八九
									一,三六一,七五五

* 自一九六二年起「技術合作」改為開發贈與。
 ** 自一九六二年起開發貸款基金取消，改為開發貸款。

我們可以把美國經援分為幾個時期：

(一) 安定經濟時期

自四十至四十六年，此一時期的美援全為贈與，其中大部份的援款用於進口物資出售，一方面充裕物資供應，一方面收回巨額台幣，對經濟安定發生了甚大作用。

(二) 協助發展經濟時期：又可分為幾點分析：

① 贈與時期——自民國四十四年，每年以一部份援款贈與我進口物資，以一部份贈與我國作建設之用，此種贈款

自四十七年開始逐漸減少，而於五十年停止。

② 軟幣貸款時期與贈與並行時期——所謂軟幣貸款係指美

援借給我建設計劃的資金雖須償還，但可以借美金還台幣。這始自民國四十七年而終於五十年。

◎硬幣貸款時期——自民國五十一年起，贈與援款已停止，而供給建設計劃和進口物資的資金，均須以美金償還。

四 美援政策演變的過程和其背景

從第三節的分析，已經大體可以看出美援的演變趨勢，即由贈與而軟幣貸款而硬幣貸款。最近美國國務院於五月二十八日發表聲明，說明鑒於中華民國健全的經濟成長，計劃在五十四年六月底截止對台灣的經援計劃，他的說明主要部份原文如下：

「由於中華民國健全的經濟成長，美國國際開發署正計劃於下一個會計年度終了時，也就是一九六五年六月終止其在台灣的經援計劃。

「美國政府注意到工業和金融機構、私人資金市場以及外國的私人投資家有興趣，並樂於對台灣提供日益增多的開發資金。美國政府將繼續鼓勵這一趨勢。

「當美國在台灣經援計劃將予結束時，美國將繼續進行其軍援計劃，並且在四八〇號公法下也就是在糧食和平計劃下繼續出售剩餘農產品。

「同時，在過去歲月中，台灣開發計劃所使用的經費效果將於未來數年中當開發貸款收回時見到。

「美國與中華民國政府對於中華民國異常的經濟成長同感欣慰，此項成長是由於勤懇和能幹的中國人民善加利用大量美援的一項極成功的結果。

「自從一九五三年以來，中華民國的全國總生產一直以每年增加百分之六以上的增加率繼續的增加中。農產品每年增加百分之四，工業品每年增加百分之十至十二。

「反映出此項顯著經濟成長的一項事實是台灣的外匯盈餘一九六二年增加百分之十一，更於一九六三年增加百分之五十。

「自從一九四九年以來美國已對台灣提供總值三十六億美元的軍經援助。其中二十二億美元為軍援，二億零五百萬美元為四八〇

公法下的農產品、以及十二億美元為國際開發署和其前身機構的援助計劃。

「國際開發署對於其在台灣的最後一年計劃所要求的國會撥款將在五十萬美元左右，用於工業發展上的顧問費用。」

為什麼美國要改變他的援外方式呢？這應從美國近年來的國際收支情況作一觀察。最近幾年以來，美國對外貿易雖然仍保有出超的紀錄，但因為美國在全球的許多地區設有軍事基地，或者派有軍隊駐紮，每年在海外支出的費用為數可觀，同時美國人對外投資日增，再加上巨額的軍經援外，使國際收支每年有美金數十億美元的逆差。在國際清算時，必須以黃金撥抵，因之使美國的黃金不斷外流。不得不設法減少美金的支出。

為配合這一情勢，美國已多方面的採取措施，例如關閉一部份海外基地，減少國外的駐軍，但由於瞬息萬變的國際形勢，這一方面不可能有巨額的削減。在防止私人資金流向海外，曾經採用平衡稅的方式，使投資海外的資金與國內負擔平衡的租稅，但還看不出有什麼效果。因之祇能從減少經援及改變經援方式上着手。

最初所採取的方式是將美援由贈與改為貸款，如此可以將收回的貸款循環使用，藉以減少援外的負擔，但這種改變在短時期以內并不能發生實際的效果，因為美援大多是長期的貸款，要到一二十年以後才有較多的款額可以收回，不過這幾年因為有軟性貸款所產生的台幣陸續收回，可以抵作美國駐在各國的海外行政經費，或多或少節省了美金外流的數額。

第二步較為具體的措施是「限購美國貨」政策的推行。美國特別限制使用美援款項向經濟發展地區採購，最初列舉了英、德、法、日……等十九個地區，後來又擴充到二十一個地區，這樣可以使大部份的美援款項不得不用於購買美國貨，以收回美金。

第三步也就是現在的政策，強調美援的目的在協助其他國家的政治安定和經濟發展，一旦運用美援達到經濟健全發展的地步，美國即將終止援助，俾能以有限的美援款額，用於緊急需要美援的國家或地區，而中華民國經濟的成就已達到健全滿意的程度，已可從國際正常的金融途徑，獲得經濟開發所需的資金。因之認為已到美

援可以終止的時期，但軍援計劃和四八〇公法下出售剩餘農產品的計劃則仍繼續進行。

五 因應新情勢應有之努力

三年以前，政府已經覺察美援的轉變趨勢，而有加速經濟發展的決策，認為應本自力更生的精神，加速經濟發展，使經濟早日達到自立境界而不必仰賴外來的援助，三年來經濟情況已有相當進展，經濟力量已在逐漸增強之中，因而美援部份停止對我經濟的影響不大。但今後新的經濟問題將隨經濟發展而不斷產生，在因應新的經濟情勢時，仍須繼續不斷的努力，而其基本所在還是加速經濟發展。因此，我們更應傾其全力，從事健全經濟設計與改進投資環境的工作，以達經濟發展自力更生的目標。

關於促進經濟發展應有的努力，主要尚在於社會各方的共同配合，但由於政府在近代經濟發展中，常居於領導推動的地位，所以特別有其重要性，我以為下列各點是很基本的努力方向：

一、加強經濟計劃的設計

五十二年九月政府改組美援會為經合會，即為因應新情勢預探的步驟，該會的主要職責是會同各部會推行下列工作：

- (一) 設計及推動經建計劃。
 - (二) 對內改進投資環境，研議經建計劃所需之措施。
 - (三) 對外建立多邊經濟關係，以取得經建資金與技術。
- 現在經合會正在設計十年長期發展目標，由於基本資料不足，和準確性的不夠，正在動員若干人力財力，從事資料修正補充的工作，預定在於五十三年底前提出十年長期發展目標的草案。構想中的方案為檢討經濟發展的各項主要因素，決定發展的目標，例如：
- (一) 美援由減少而停止，可能形成資本缺乏的情形。
 - (二) 國內儲蓄轉換為生產性資本財的可能性。
 - (三) 儲蓄與投資的溝通，資本市場的建立與活潑。
 - (四) 所需人力資源的配合。
 - (五) 提高生產力所需的進步技術。

(六) 促使企業組織改進的途徑。

(七) 市場的探討。

(八) 邊際資本產出率的估計。

(九) 消費傾向的估計。

根據這一連串檢討的結果，擬訂國民所得增加的比率，就業的目標，以及國際收支的目標。

目前這一連串的檢討尚在初步階段，但我們曾經試作過一個總量計劃，以總體經濟的觀點，假定在我們經濟環境之下，各經濟變量間應建立何種關係，才能達成我們所期望的目標。

這一總體經濟計劃的試算，是先假定我們國民生產毛額保持每年增加七%的成長率，同時假定人口增加率因工業化等原因逐漸減低，自目前之三·一%遞減至民國六十三年之二·一%；因此，平均每人所得大約保持每年增加四%至四·八%，至民國六十三年時，平均每人每年所得可比現在約增加九〇%，大約略為超過美金二百元。

這一目標可以說是相當保守的目標，我們都知道美國每人每年平均所得為二千四百美元，英、法、西德均在一千美元以上，日本為四百五十美元左右（日本尚在推行十年所得倍增計劃之中，可能十年後的所得為近一千美元），而我們的十年目標僅僅是二百美元。但為達到這一目標，我們初步的粗略試算，已需要我們付出巨大的努力，例如：

(一) 投資率——我們須做到在國民生產毛額中，有二三%能用於投資，而資本的產出率要維持在三·五（即每投資三元五角，要產生所得一元，這在工業愈高級以後，需要的資本愈大，資本產出率常隨之提高）。

(二) 私人消費——私人消費的增加傾向，應低於國民生產的增加率，目前私人消費總額約佔國民生產毛額的六六%，期望至六十三年時，這一比率能減至六二%略強。換言之，國民生產的增加，私人消費的增加慢，才能使增加的生產勻出於投資。在這一計算下，平均每人消費的增加率，大約每年為三·二%至四·五六%。

(三) 政府消費——雖然在絕對數字上，今後十年的政府消費性支出仍為增加，但政府消費佔國民生產毛額的比例則為每年遞減，期望自五十三年的一七·三三%遞減至六十三年的一六·七三%。

(四) 進出口——出口每年保持九·〇%的增加率，使六十三年時出口可增至美金七億一千五百萬元以上，而每年進口的增加率維持在五%至七·四八%。

即使這些目標都能順利的實現，也不過使我們的國民平均每人所得達到美金二百元略高，而在這一發展速度下，所創造的就業機會在民國六十三年時，方能與新增的勞動力相等。

二、繼續改進投資環境

這包括四方面來看：

(一) 法令方面——由於經濟結構的轉變，許多法令需要隨之而修訂，除了應積極的訂制各種獎勵投資促進發展的法令之外，還應該將現行法令中不利於經濟發展的規定，作通盤的檢討和修正。并且針對各業發展趨勢，成立各種特別法。

(二) 行政措施方面：許多優良的制度和政策，常常會因為執行上的本位觀念而發生偏差，使其原來的精神完全損失，因此在此行政方面必須經常檢討發生問題所在，隨時採取改進的措施。

(三) 資金方面：我們以為美援的部份停止，在當前資金的供應上已沒有重大的影響，因為這十多年我們經濟發展已使國際收支的能力大為增加，已在國際間建立了良好的財務信用，不一定單獨依賴美援，可以從多方面獲得資金，問題是我們如何將資金作最有效的運用，因此我們應當將政府建設支出，美援款項，其他國際機構資金和國內外私人投資統籌配合，優先用於經濟效益最大的計劃。

(四) 人力方面：經濟發展程度愈高，人力要素益增重要，須全盤匡計經濟發展所需人力之種類與數量，謀教育及職業訓練與經建需要相配合。

美援政策之改變與我國之建國

本刊三卷九期目錄

非洲情勢的分析	沈 錡
美法關係的檢討	鄧公玄
戴高樂之思想與政策	雷崧生
從共匪農業措施看大陸農業危機	李天民
對日匪貿易趨向之觀察	張棟材
巴西革命的檢討	陳紹賢
從蘇俄本年首季經濟說起	呂 律
從突擊所獲文件看共匪危機	周之鳴
匪俄在對外貿易上的競爭	蕭濟容
俄共戰時黨的動員工作	關素質
坦干伊卡和桑吉巴合併的透視	張伯淵
集體安全與集體防衛	陳世昌
關於羅馬尼亞	尹慶耀
蘇俄動態述評	一 心
① 本年首季工業生產概况。	② 擴展夜校與函授學校。
③ 黑魔訪問阿聯。	④ 俄拉緊阿爾及利亞。
⑤ 米高揚訪日。	
每月大事記	

歷年吸引外人及華僑來台投資之檢討暨

如何改善投資環境及創造投資機會

陶聲洋

一 歷年吸引外人及華僑來台投資統計

政府銳意建設台灣為三民主義的模範省，和反攻復國的基地。在經濟建設方面，早在民國四十年之時，即以爭取海外僑胞和友邦人士來台投資，作為重要方針之一。

茲將歷年爭取華僑及外人來台投資成績，列表如次：
表一：核准華僑外人來台投資統計 (千美元)

總計	總計	華僑	外人
四〇年	一五〇、〇七〇	一〇一、九五八	四八、一一二
三九年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三八年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三七年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三六年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三五年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三四年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三三年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三二年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三一年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
三〇年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二九年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二八年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二七年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二六年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二五年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二四年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二三年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二二年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二一年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二
二〇年	一六〇、〇四一	一〇一、九五八	四八、一一二

說明：四〇年至四七年各年平均約六四〇萬美元。

根據上表統計：①四十年至四十七年每年爭取華僑外人投資，有逐年漸增趨勢，而以四五、四七年為最多，特別是華僑回國投資。②四八年遽減，全年僅只一四〇餘萬美元。③四九年起又急速增加，至五二年各年平均約二、四三八餘萬美元。

四八年出現「蜂腰」狀態，可能是四八年以前之爭取華僑外人來台投資，雖已先後訂頒獎勵華僑和外國人投資條例，惟其他方面，尚難密切配合。四六、四七年華僑回國投資金額較前大為增加之原因，一方面雖由於當時在東南亞某些地區，地方治安紊亂，排華事件時起，迫使資金外逃；而另一原因，係當時我們為鼓勵僑資來台，准以部份自備資金，輸入「管制進口物資」，以示優待。此種特殊措施，對吸引僑資確有相當成效。但亦有不法商人，假借華僑之名，進口管制物資，貪圖暴利。在當時，即有所謂「假華僑」之稱。政府有鑒及此，於四八年起即將此一優待辦法取消，「假華僑」雖已無所肆其技，而真正之華僑回國投資者，由於兩地資金調度之困難，亦漸見減少。

本省經濟建設，四八年以前，雖已先後完成兩個四年經濟建設計劃，但在整個經濟發展趨勢來看，只能說是復興和奠基礎階級，難求經濟之進一步發展，尚須從事革新，方足以適應新的環境和趨勢的需要。政府在實施第三期經建計劃，力謀加速經濟發展，特制訂了「十九點財經改革措施」，澈底改善投資環境，并於四十八年底在美援會之下，設立「投資小組」，作為聯繫、推動、策劃和加強投資服務的橋樑。

四十八以後，由於政府民間的共同努力，獎勵投資條例很快的

頒佈實施，并修改有關法令，簡化行政手續，解決工業用地，以及其他有關投資環境諸問題，均已有所改善。反映在華僑外人來台投資方面，自四十九年起，又迅速增加，對我經濟發展，甚有助力。

二 歷年吸引外人及華僑來台投資的檢討

歷年來吸引外人及華僑來台投資的檢討，可分兩方面來說明：一是投資條件本身「質的提高」，其次是我生產技術的改進。所謂「質的提高」，前面所述，由於近幾年來的投資環境確有很多改善，足以誘導外資僑資的流入。因而核准投資以後，實際投資所佔比例，大見增加：

表二：核准華僑外人投資案進度情況表（四十九年至五十二年）

情況	年份		五十年		五十一年		五十一年		五十二年		合計	總數	百分比
	華僑	外人	華僑	外人	華僑	外人	華僑	外人	華僑	外人			
已開業	一五	一三	二二	二二	一七	一七	一〇	一〇	五七	五七	四八	九九三一	三三
進行中	二	一	二〇	一八	七	七	一〇	一〇	五七	五七	一九	七六二四	〇五
尚未進行	一	一	五	五	一	一	二	二	二	二	三	三七一一	七一
技術合作已進行	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	三六一	三九
技術合作尚未開始	一	二	一	一	二	二	一	一	一	一	一	六	一
停頓	三	一	二	一	一	一	一	一	一	一	一	一五	四
已撤銷	一八	一	二四	一	一	一	一	一	四六	四六	一	四七二四	八七
總計	三八	二二	八四	一六	三五	三八	四六	三七	二〇三	二〇三	一一三	三一六	一〇〇

註：已開業者含有原設工廠完成增資者

根據上表統計：四十九年至五二年間，爭取華僑與外人來台投資，共為三一六案，實際投資情形，撤銷者僅四七案，停頓者一五

案，其他多數都在已經完成，或正在進行當中。質的提高，又可在投資案件的分業方面，加以分析。

歷年吸引外人及華僑來台投資之檢討暨如何改善投資環境及創造投資機會

表三：核准華僑外人投資案件分業統計

總計	總計		四九年	五〇年	五一年	五二年
	案件	%				
七二	三六	一〇〇	〇	一〇〇	七三	八三
二·三·四七	二·三	二·五	二	一·六七	二〇	二
二·一元	二·六	二·八	三	一·六	二·三	一
八·二三	二·四	七·五九	一	二·九	四	八
七·五九	二·三	六·九六	一	二	六	四
七·二八	二·三	七·二八	一	四	七	四
六·〇二	二·一	六·〇二	六	七	一	七
六·〇二	二·一	六·〇二	一	三	一	一
三·四八	二·九	二·八五	一	四	一	三
一·九〇	一·六	一·九〇	一	五	一	六
一·五八	一·五	一·五八	一	二	一	三
一·二七	一·四	一·二七	一	二	一	六
〇·九五	一·三	〇·九五	一	二	一	四
一·二七	一·四	一·二七	一	一	一	二
四·四三	一·四	四·四三	一	四	一	四
六·三三	二·〇	六·三三	一	四	一	二

根據上列表二所示：四十九年至五十二年間，三一六件投資案中，中途撤銷及停止者，在五十二年已減少，五十二年未曾發生，表三所示，投資案的業別，以化學及化學製品、紡織及紡織品、

電機器材等工業為最多，此等工業，均以設備較新，技術較高，故對我一般工業水準的提高，也頗多幫助。此外華僑及外人投資工廠產品的外銷，逐年也在增加，而華僑以出售物資投資的數額則逐年減少，故顯示出投資案在質的方面已有相當改進。

再言華僑及外人來台投資，對我生產技術的改進，尤有其不可磨滅的貢獻。通常華僑外人來台投資，除了直接投資建廠經營之外，尚有與國內生產事業投資合作，其中又分為資金的投資合作，和技術的投資合作。有的兩者同時進行。

表一「核准華僑外人來台投資統計」，僅就投資的金額而言，并不包括全部投資合作的事實。因為有的投資案件，投資金額雖然較少，而在技術合作方面使我們可能獲得的無形價值，將無法衡量；尚有部份單純與外人技術合作案件，因為沒有金額的列舉，在該表更無法表示出來。

茲將歷年技術合作案件，以工業別分類，列表如下：

來台投資技術合作案件統計

工業別	總計									
	四九年	五〇年	五一年	五二年	五三年	五四年	五五年	五六年	五七年	五八年
紡織及織造品業	五	一	一	一	一	一	一	一	一	一
電機器材業	三	二	一	一	一	一	一	一	一	一
機械工業	三	二	一	一	一	一	一	一	一	一
化學及化學製品	七	二	一	一	一	一	一	一	一	一
食品及飲料業	五	一	一	一	一	一	一	一	一	一
運輸業	三	一	一	一	一	一	一	一	一	一
住宅營造業	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
其他事業	二	一	一	一	一	一	一	一	一	一
總計	廿二	三	二	八	二	四	五	二	二	九

註：技術合作已終止者未列入

經濟建設，在生產方面，資金技術，佔有同等重要地位。外人來台投資，對我生產技術的改進與提高，很難以金額數字表達，但最近幾年的本省工業生產的進展則是有目共睹的事實，例如萬噸級以上的海輪，各種機動車輛、農業機械、石油及高級副產品的精煉、較精密電器製品、電晶體收音機、肥料、製藥、紡織、塑膠原料及人造纖維等等工業，有的是原先不能製造必須依賴進口以供國內需要，現在已可以製造，不必再進口；有的是原先雖然可以製造，而現在已經做得更廉更美或更好，進而可以爭取國外市場。這些進步，雖然不能全部視為技術合作的成就，但其有很大貢獻，誰也無法否認。

三 改善投資環境之實況

爭取華僑外人來台投資，自非文告宣言，所能奏效。必須要這個地區，有利於工業的成長。所謂有利工業成長的環境，固然一部份受到經濟地理因素的影響，但最主要的還是依靠人們的努力去改善。

政府在推動第三期四年經建計劃之時，即確認改善投資環境，為加速經濟發展的必需條件。投資小組的設立，即為協助、聯繫各有關單位，共同研究、策劃有關投資環境之改善，四年以來，已有相當的成就。茲列舉其中較為重要項目，略作說明：

- 一、訂頒獎勵投資條例。
- 二、修改有關投資法令：四年來，新訂法令五十一種，修訂二十六種，以法令性質分：①獎勵投資條例及其他有關法令九種，②稅務法令十四種，③土地行政法令七種，④入出境管理辦法十種，⑤有關行政手續法令十七種，⑥其他有關投資辦法二十種。
- 三、簡化行政手續：如①入出境管制之放寬。②工業用地之取得。③申請投資手續之簡化。④工商登記發證之改善。⑤報關退稅手續之簡化。⑥電力申請和⑦勞工受雇解雇之規定等，無論在手續與時間方面，均有顯著之改善。
- 四、舉辦各種經濟展覽會、投資講習會及有關專題研究，藉以喚起全體國民，共為加緊經濟發展而努力。
- 五、提供投資服務，便利國內外人士洽辦有關投資事宜，并盡力促成。投資小組自成立以來，至五二年底止，共計辦理各種服務

歷年吸引外人及華僑來台投資之檢討暨如何改善投資環境及創造投資機會

案件三、三一〇件，其中包括：①蒐集投資資料及改善經營案件二、〇三八件，②投資計劃及擴充設備案件一、二七二件。

六、便利工廠用地之取得：除修改有關土地法令，協助編定全省工業用地五十九處以及代為解決有關土地糾紛外，并設立六塔、高雄工業示範區，統籌解決有關工業用地之整頓問題，本年可能開發新工業區二三處。

七、加強國內外宣傳與聯繫：除經常編印中、英、日、德各種文字之定期刊物、不定期書刊、宣傳小冊，攝製經濟建設宣傳影片，發佈新聞和廣播之外，并在①美國設立投資貿易服務處，②組織中歐工業合作協會，藉以加強國外宣傳，并接洽投資和發展貿易等事宜。八、策動各縣市設立工業發展投資策進會，以健全基層投資服務組織。

九、輔導生產事業財務公開，協助發展證券投資。

十、協助改善企業經營及外銷環境。

十一、研究投資機會，我國完成兩個四年經濟計劃之後，較為顯著易辦的投資計劃，多已利用，新的投資機會，極感需要，為了引導投資方向，於五十一年間即邀請美國史丹福研究所專家及日籍專家分批來台研究投資機會，並將研究結果擬就實施投資的詳細計劃，編印為投資機會參考資料，提供各方參考。

自從美援會撤銷以後，投資小組改組為經合會的投資業務處，改善投資環境和促進工業發展工作，仍在繼續辦理，并且為適應新的投資需要，經合會後與有關單位繼續研討修訂或增訂有關法令，如①修訂獎勵投資條例，②擬訂加工出口區設置條例，俾使投資環境能有進一步改善。

四 改善投資環境之成效

經濟的進展是無止境的，因之改善投資環境也是長期性的運動，有些可以短期奏效，有的則需要長期的努力。但在許多改善環境的工作之中最為重要的一項恐怕還是培育起投資的氣氛，和建立工業社會的新觀念。

改善投資環境的成效如何，可以從投資設廠的角度來觀察。對

於投資環境最為敏感的，莫過於外來資金，以華僑外人來台投資為例：當民國四八年以後，國內市場所能容納的投資機會，逐漸減少，特准「管制進口物資」的優惠條件，已經取消。因此，該年之華僑外人投資一百四十餘萬美元，僅佔四十七年一千四百五十萬元的十分之一。

四十九年起，有「十九點財經改革措施」的訂頒和投資小組的設立，經過一年的努力改善，投資環境面目一新，四十九年所核准之華僑外人投資，即遞增為二、三九〇萬美元；為四八年之十七倍。五十年夏增為三、一四三萬美元。五一、五二年雖略呈減少的趨勢，但與四八年相較，仍然超出甚多。美國一百家最大企業機構，已有十五家來台投資或正在接洽投資，這一點正好說明投資環境已收到效果，但也足以說明投資環境的改善是沒有止境的。當剛剛開始改善之時，原已堵塞的投資通路，只要稍為疏通，流量即可增加，當時所表現的：是費力小，收效大。待至流量到一相當階段，必需更進一步的疏通，可能費力大，收效却不顯著；否則，仍然不免停滯甚或堵塞的狀態。

再就國內投資設廠的數字來看，根據省建設廳統計：

一、四十九年核准登記的工廠四一〇家，資本金額共五六百萬元。

二、五十年核准登記二八一家，資本金額共三五百萬元。

三、五一年核准三四五家，資本金額共五六一百萬元。

四、五二年核准四二五家，資本金額共四四四四萬元。

五、本省全部核准登記工廠數，民國四十年僅五、六二二家，迄至五十二年底為二四、六六九家增加一九、〇四七家，約增加三倍餘。

由於近四年來的設廠數字來看，我們對於投資環境之改善，確已收到相當良好的效果，特別是設廠資金增加較速，這就說明了我們的生產規模，日有擴大的趨勢。

五 改善投資環境的困難

投資環境之改善，亦有如逆水行舟，不進則退。因為經濟趨向不斷的發展，客觀環境不斷的改變，如果我們不能適時適應需要，前進不能，勢必要退落下來。

根據我們四年來改善投資環境的實際經驗，所謂修訂法令，簡化行政手續，便利工業用地等等，有時候所遭遇到的牽制與阻力，可能很大；但在共同要求與協調之下，終易獲致解決，今後情況，亦復一樣。

改善投資環境的基本困難，在什麼地方呢？仍然是那些看不見、摸不着，似乎沒有一點阻力，無形中却已形成一道高不可越的圍牆，使我們經濟的進一步發展，受到相當的阻礙。我們可以從幾方面作一探討：

一、社會觀念問題：我國五千年來以農立國，重士農，輕工商的觀念，牢不可破。抱殘守缺，安土重遷，缺乏冒險進取的企業精神；凡此，均有礙於經濟的成長與發展。

經濟建設，必需動員每一份人力和財力，決不是少數人的奔走呼喚，更不是政府訂頒幾種法令，所能有成。必須全體國民在觀念上有此共同需要，在行動上有一共同步調。這是改善投資環境中最重要的一「無形資產」，必須自我改造和慢慢培養，而且難期急效。

二、各個部門的配合聯繫問題：投資環境所牽涉的範圍極為廣泛，包括有生產、貿易、運輸、財政、金融外匯等多方面，甚至社會、文化、政治也都有關，各個部門在整個經濟建設中，都是一個不可忽略的環節，任何一個環節發生問題，都會影響整個的運行。因此各部門的配合聯繫，也是非常重要的問題。

我們在推行改善環境中，覺得這幾年來各個部門在加速經濟發展的決策下，大多數都能相互配合，例如為了鼓勵投資，財政方面就犧牲了許多目前稅收，來配合促進經濟發展，希望培養將來的稅源。但仍不免在若干方面，受到本位主義的影響以致在處理投資有關的事項時，發生執行上的偏差，而這種種偏差常會使投資的進展遭受抑制，其後果可能為本位主義的人所忽略，對於國家實在是一件損失。

近幾年來，政府曾多次舉辦各種經濟展覽，利用各種宣傳工具，灌輸工業社會的新觀念，已引起社會廣泛的認識，但這是長期性的社會教育運動，需要繼續不斷的努力。

三、工業調整問題：我們經濟發展到目前，已面臨經濟結構「調整」的階段。以前，我們的工業發展，多偏重於資本較少、技術較易，而有國內市場之輕工業，今後需要趨向於高級工業和基本工

業，同時現有各類工業的生產規模，也需要有適當的調整。

本省目前人口和消費潛力，無法形成一個獨立的消費市場。發展外銷，必須具備國際競爭能力，需要大規模生產，藉以降低單位成本。回顧我們當前生產規模，一窩蜂的結果，工廠數量雖然不少，大家都犯了資金不足，設備簡陋的貧血症。

所謂工業調整，是希望資金能投入較具規模的高級和基本工業，以及藉「增資」與「合營」的方式擴大現在企業的規模，提高現有工業的水準，但由於我們「家庭公司」陳舊觀念的阻礙，境域分明，使關閉式的公司轉變為大眾化的股份公司並非容易；政府已經建立證券市場，希望企業能從市場獲得社會大眾資金。但目前的發展還不理想，多數的企業組織還不脫關閉式的組織形態。此種落伍的企業經營觀念，有時容易成為經濟發展過程中的包袱，甚至阻礙了經濟的進步。「一窩蜂」擁進，和要求限制政府對新的資金和技術的投入，採取排斥的態度，而不自求改進都是其中顯著的現象。

四、金融運用問題：我們已有的獎勵投資條例，大部份是利用租稅減免為手段來鼓勵投資創建生產事業。誠如財政部長所說，這雖然是極為重要的手段，但却不是唯一的手段。在許多國家，生產事業的興起和投資的促進，常憑藉金融的運用來達此目的，我們的金融組織以往比較上缺少有力的引導開發的功能，近年雖有開發性的金融機構設立，但過份重視資金的安全，所發生的促進經濟開發作用尚不顯著，希望能夠有一個真正的開發基金組織，這個基金不但融通建設計劃所需的長期資金，而且可以出而作倡導式的創辦企業，承擔創立的風險，待基礎奠立以後，以股票出售方式移轉民間，再以收回的資金辦理其他必需而為投資人不能舉辦的事業，循環不已，收到促進發展的效果。另一可以考慮的方式是由這個基金代企業向金融機構擔任借款或發行公司債等的保證，使企業不致因為金融機構要求的担保條件過苛而不能獲得資金的融通。

投資機會是到處存在的，要使投資機會被發現、被實行，却需要兩方面的努力。

最基本的工作還是改善投資環境，有了良好的投資環境，擁有資金的人，和有組織能力的企業家，自然的會到這一地區來推動投資的計劃，這就如水必流向低地的道理一樣，如果我們能剷除了阻

止水流的障礙物，投資何愁不來。

政府的功能祇是引導投資，而不一定是創造各種具體投資的萬能者，什麼是社會需要的投資，政府可以邀請專家作各種研究和分析，提供給人民參考，而主要的還是有良好的投資環境，使民間願意考慮在這裏投資，然後自然會憑民間的判斷，引發起一連串的投资機會。

這也是我們的投資環境，應予迅即改善的地方。

六 投資機會的研究與創造

投資小組幾年來也會做了若干投資機會的研究與發掘工作，該小組業務自從併入經合會投資業務處後，此項工作，仍在繼續不斷的進行。經常為國內外投資人收集市場資料，諸如搜集及整理進出口統計，從事市場調查，隨時協助公私企業及投資人研究新投資計劃，提供市場資料等之外，并經聘請美、日專家多人，就台灣經濟一般情況及市場情形，經過詳細研究分析，選擇下列廿八類工業，可供投資者之參考：

- | | |
|-----------|---------------|
| 一、玻璃工業 | 二、地毯工業 |
| 三、石油化學工業 | 四、縫紉機工業 |
| 五、飼料工業 | 六、以電石為原料之化學事業 |
| 七、腸衣工業 | 八、人造纖維工業 |
| 九、乙炔黑 | 十、聚乙烯塑膠工業 |
| 十一、眼鏡及眼鏡架 | 十二、手工製製造業 |
| 十三、旅行工具 | 十四、蔬菜與水菓 |
| 十五、乾電池工業 | 十六、小五金工業 |
| 十七、玩具製造業 | 十八、染料工業 |
| 十九、紙漿工業 | 二十、傢俱工業 |
| 廿一、水菓罐頭 | 廿二、農藥工業 |
| 廿三、鋼鐵工業 | 廿四、三聚氰胺工業 |
| 廿五、蜜餞 | 廿六、天然氣輸送管工程 |
| 廿七、甲醇工業 | 廿八、聚苯乙烯工業 |

以上各種投資機會，經研究調查之後，認為頗有發展，或甚有發展希望與價值，作為指導投資之方向，提供投資人參考。內中已有各種，已為投資人所採納，正在設廠生產。

同時，雖然在一八五二年各黨即立了全國性的以及州縣的等級委員會，並均置有主席，但黨的組織在全國仍極鬆懈。黨員對黨的效忠尚靠真實感情的力量，選民們或官員們可以脫離某一個黨而加入另一個黨，並不會如何惋惜過去，亦不會繫念將來。

從根本上說，政黨政治制度的正當合理，尚未被清楚地了解或完全接受。選舉權大量擴大已成爲事實，大規模的選舉爲其產品，但大眾却很少瞭解：大規模的選舉，唯有透過政黨組織才能有效實施。民主黨在組黨之初即已認識到政治活動的實際需要，但輝格黨人則到後來才漸漸了解，因爲他們最初曾表示痛恨一切的黨派組織。但輝格黨的領袖們中，色洛魏德 (Thurlow Weed) 在這一方面的見解則顯屬例外。他担任紐約州的力量雄厚的黨的組織首腦數十年，並爲黨的全國組織的主要策劃者，坦然深信組織的力量，後來他並把這一傳統帶到共和黨中去。

當時兩黨雖然在名義上是全國性的，且其黨員也遍及全國，但實質上都祇是地方主義的集合而已。提名總統候選人的代表大會，算是一種全國性的組織，但是由於缺乏全國性的交通通訊系統而受阻礙，因此並無多大的發展。政治意見主要是在地方性的討論中發展形成，而很少論及任何真正有關國家的領導。從一八四〇年至一八五二年之間，入主白宮的政黨每四年一換就是一個明證，這並不是由於當時反對黨的強大有力，而是由於當時兩黨之中任何一黨執政時都不甚適當之故。

國會領袖們幾乎都有濃厚的區域色彩。行政部門與國會間的摩擦日益增加，而黨代表大會尚未找到發現或培植強有力的全國性領袖的方法，故代表大會主要地被用以選擇較柔弱者來担任總統。

從一八四四年至一八六〇年間，由於奴隸制度問題爭執日烈，每屆選舉總統之年，第三黨運動均甚爲活躍。這些運動大多爲北方各州的抗議運動，他們認爲當時兩大政黨對南方各州的要求默許過多，因而要求採取更強硬的态度予以拒絕。一八四四年，第三黨的票數很明顯地使輝格黨喪失了紐約州，一八四八年使民主黨喪失了紐約州，這兩屆選舉中，第三黨的票大致都影響到總統選舉的結果。

美國政黨制度的重要變遷

一八六〇年，兩黨內部意見的分裂，以及第三黨第四黨的角度選舉均達最高潮，但並未能決定選舉的結果。代之而起的情形是：一個黨在某一區域的多數州內選舉獲得多數票時，便可造成一個新現象——普選票 (The popular vote) 尚不足百分之四十，而在選舉團 (The electoral college) 內却可以取得過半數的多數票。此次選舉的直接結果便是內戰的爆發；其另一更具長期性的結果，則爲一項新事實的發現，即一個勝利的政黨不必一定真要有力量遍及全國才能獲勝。此一事實後來成爲共和黨的樞紐，對該黨發展的歷史關係至大。

南北戰爭以後時期 (一八六四——一八九二)

在此一時期前二十年間，共和黨連續主政白宮。然而每次大選的普選票數均非常接近，到此一時期的末期，兩黨再度每隔四年交替執政，其詳細如下表：

表二 一八六四至一八九二年總統選舉各黨所獲普選票數表 (單位：千票)

年 別	民 主 黨	共 和 黨	其 他
一八六四	一、八〇四	二、二〇七	—
一八六八	二、七〇七	三、〇一三	—
一八七二	二、八四三	三、五九七	一九
一八七六	四、二八四	四、〇三七	八五
一八八〇	四、四一四	四、四五三	三四六
一八八四	四、九一九	四、八五〇	二八三
一八八八*	五、五三八	五、四四七	三八八
一八九二	五、五五五	五、一八三	一、三二三

*註：一八八八年民主黨雖獲得較多的普選票，但總統選舉仍失敗。

內戰結束以後，由於南方各州重返政壇，整個局面漸漸由北方政治轉變為全國政治。同時由於殖民地的向西擴展，許多新州於一八八九年至一八九〇年間獲准進入，計有北達可塔（North Dakota）州、南達可塔（South Dakota）州、蒙大拿（Montana）州、懷俄明（Wyoming）州、愛達荷（Idaho）州及華盛頓（Washington）州，使全國的州數增至四十四，並將南方各州在國會中的力量抵消。

鐵路網的廣為伸展，使人口的移動與旅行交通狀況發生空前變化。農業生產迅速地增加，工業也迅速地發展，外來的移民仍在上升，都市在擴大，工業文明的推進使工業人口所佔的比例不斷地增加。國內政治上的大問題仍為貨幣、關稅以及內戰的善後救濟等問題，尚無暇去顧及新的勞工問題與一般社會福利問題。經濟制度常呈現出如脫韁之馬的險象，使執政黨多次遭逢難關。

民主黨在野時雖仍為一有力之反對黨，但該黨在國會中却無全國性的領袖人物。且北方各州認為民主黨並非十分可敬，該黨在南方勢力的增加，形成壟斷局面，更顯出該黨似乎祇是一個地方性的黨派。若非有幾位紐約州的州長為該黨的總統候選人——一八六八年為霍拉提摩爾（Horatio Seymour），一八七六年為塞穆爾泰登（Samuel J. Tilden），一八八四、一八八八及一八九二年為格洛佛克里夫蘭（Grover Cleveland），則該黨的境况定必更為險惡。

政治活動雖日趨於更有組織，但兩黨彼此意見顯然不同的問題却不多見。在每一黨之內，雖常有爭執的問題，但各黨最後提名的總統候選人都是非常保守的，令人在選舉時難於抉擇。（自一八四四年至一八九二年的民主黨的政綱中，傑佛遜及其傳統從未被提及）

自一八七六年起，在這種沉寂不動的局面之下，第三黨運動又漸漸興起，實無足怪。獨立黨（Greenback Party）在一八七八年的國會議員選舉中獲得一百萬票以上，並在一八八〇年總統選舉中形成一股力量。農民與勞工的強烈擾攘不安，促成了人民黨（Populist or People's Party）之成立，該黨於一八九二年召開第

一次全國代表大會，提名總統候選人。其政綱為主張紙幣政策、鐵路國有，直接選舉參議員、實施秘密投票、創制權及國民投票；縮短勞工的工作日；限制國外移民。在一八九二年的選舉中，該黨獲得普選票一百萬以上，並獲得二十二張總統選舉人票。克里夫蘭（Grover Cleveland）雖以二百七十七張選舉人票當選，且為四十年來民主黨所獲得的最高票數，但人民黨的崛起，獲得如此可觀的票數，使民主黨的勝利大為減色。

在克里夫蘭的第二次任期中，民主黨漸陷入不幸之境。一八九三年的金融恐慌，使克里夫蘭總統堅持保護金本位制度的立法；此項立法雖獲得通過，但却經過艱苦的奮鬥，且造成國會中民主黨議員間的嚴重分裂。在一八九四年的中期選舉（The mid-term elections）中，共和黨在眾議院所獲的議席大增。民主黨顯將蹈一八五二年輝格黨的覆轍，將為一新黨所取而代之，此一新黨可使選民們對其切身有關的重大問題有機會表示意見。但在一八九六年，民主黨兼併了人民黨，事實上亦可說是人民黨兼併了民主黨，至少在名義上仍保持民主黨的稱謂，乃得以繼續存在。

共和黨優勢時期（一八九六——一九二四）

當克里夫蘭尚主政白宮時，前任國會議員三十六歲的威廉白里安（William Bryan）獲得提名為一八九六年民主黨的總統候選人。俄亥俄州州長威廉麥金利（William McKinley）則為共和黨的候選人。民主黨主張無限制的銀本位貨幣制度，共和黨則主張金本位制度。兩黨內部都發生了分裂。贊成銀本位的共和黨員都轉投民主黨的票，而贊成金本位的民主黨員則另提其他的候選人。選舉結果，麥金利獲七、一〇四、七七九張普選票，白里安則獲六、五〇二、九二五票，選舉人票則為二七一票對一七六票，麥氏獲得勝利。

這次選舉結束了二十年來與第三黨間的鬥爭，其情形與一八六〇年的大選大不相同。一八六〇年時，兩黨都不願對黨的反對份子支付相當代價予以妥協，而在一八九六年，民主黨則付出代價，容納了人民黨，共和黨也付出了代價，以結合黨內保守份子的力量。

一八九六年的選舉使兩黨所擁有的選區再度陣線分明，這種情形維持了一段相當長的時期。一部份由於思想上原因，一部份由於地域上的原因，一部份由於社會及經濟情況不同所致。就思想上說，民主黨根本主張紙幣制度，主張土地均分（Agrarianism），維護農民利益，與傑克遜時代相同；共和黨則主張硬幣制度，主張高稅率的保護關稅政策，積極地關切工人們的幸福與繁榮。

兩黨政見的不同，各地區投票情形將之清楚地表示出來，這是自一八六〇年以來競爭最尖銳、地區最分明的投票。麥金利囊括新英格蘭六州的選票，與紐約州、新澤西（New Jersey）州、賓西凡尼亞州、俄亥俄（Ohio）州、印第安納（Indiana）州、伊利諾州、密西根（Michigan）州、威斯康辛（Wisconsin）州以及其他另外九州的絕大多數選票。白里安則掌握了南方各州與大多數平原、山地州以及太平洋沿海各州，共獲二十二州的支持，麥金利則在二十三中獲勝。其後共和黨在大多數的北方各州及全國保持一段長時期的優勢，為該黨贏得「自然多數」（Natural Majority）黨的美譽。同時，民主黨則在南方各州鞏固其控制力，形成一區域性的政黨。

一九一二年共和黨的傾覆，係因該黨本身高層領袖人物間發生分裂所造成，當時前任總統西奧多羅斯福（Theodore Roosevelt）成爲反黨份子的領袖，他堅決反對再提名他自己於一九〇八年親手提拔爲其繼承者的塔虎脫總統（W. Taft）爲該黨的候選人。當全國代表大會選定塔虎脫之後，羅斯福所領導的一羣反黨份子另組成進步黨（Progressives），並提名羅斯福出而競選。民主黨內也經過一段長時間的鬥爭，最後代表大會提名伍德洛威爾遜（Woodrow Wilson）。在選舉團的投票選舉中，威爾遜以四百三十五票對羅斯福的八十八票及塔虎脫的八票而獲得勝利，但他卻僅獲得百分之四十二的普選票。隨後在一九一六年的競選中，威爾遜再獲當選連任，但在大戰結束以後的一九二〇年大選中，民主黨又慘遭擊敗，退居於野。顯然地，少數黨是不會勝利的，除非當多數黨發生分裂或是領導不當時，然後才有希望執政，最多也不過八年而已。而另一方面，共和黨雖在一九二〇年及一九二四年獲最大的壓倒多

美國政黨制度的重要變遷

等，但接着而來的是黨內發生了不祥的憤懣，釀成另一次強大的第三黨運動。

反黨份子循着一九一二年進步黨的老路，於一九二四年團結一致，提名威斯康辛州的參議員羅勃拉福勒特（Robert M. LaFollette）競選總統，蒙大拿州的參議員柏頓惠萊（Burton K. Wheeler）競選副總統。由於獲得農民勞工黨、社會黨以及全美勞工聯盟的支持，選舉結果，計獲得十三張選舉人票以及近五百萬普選票。就民主黨而言，此次選舉實爲一大失敗，民主黨人原想保持其第二大黨的地位，但僅獲得百分之二十八點八的普選票，這是一個微小的比數。共和黨的候選人加文柯立芝總統（Calvin Coolidge）以百分之五十四點一的選票獲勝。

在本節所述的整個時期內，在某一黨或另一黨佔優勢的各州中，各該黨內部幾乎經常都有反對派系存在，反對其黨中央的領導，由這些反對派系產生出改革力量，終於產生出第一個有強制性的及全州性的主要選舉法（威斯康辛州於一九〇三年採行），並產生出第十七條憲法修正案，規定各州參議員均由普選產生（於一九一三年獲得批准）。到一九一六年時，約有三分之二的州，其州長及國會議員的候選人都是經過黨內預選會的提名。

於是，在一黨佔絕對優勢而另一黨無反對力量的各州中，民主的精神與尺度得以恢復，政黨領袖的支配力量得以緩和。但長期性的後果，對於這些州內兩黨政府的存在，却發生了不利的影響。在兩黨制度之下，獨負反對之責可說是少數黨最重要的資產；假如某一州的絕對優勢黨之中包容了充份的反對力量時，則第二黨便可能容易趨於萎縮。

近世時期（一九二八——一九五六）

在一九二八、一九三二及一九三六年各次大選中，兩黨擁有選區的陣線分明，再度形成兩黨間在社會及經濟條件上的分野。由於選票的重複不變，共和黨益加明顯地代表着白領階級、有產階級、專業階級以及收入高的階級；民主黨則代表手工業者、有組織的勞工、異教徒及少數宗教徒、各種收入較低者、各類知識份子以及無

黨無派的收入高的份子。

這一個陣線溶解了自一八九六年以來即行凍結的若干地方色彩。一九三二年以後，大部份的時間均為民主黨執掌國政，過去向為共和黨地盤的「清一色北方各州」(Solid North)，逐漸一州接一州地紛紛變為兩黨熱烈競爭之地。而南方各州在多次地方性的選舉中，仍保持為民主黨天下的局面，但在共和黨獲勝的三次總統選舉中，即一九二八年、一九五二年及一九五六年，南方各州的投票，兩黨幾乎秋色平分。並有若干州倒向共和黨，計包括維琴尼亞州、佛羅里達州及德克薩斯(Texas)州。一九六〇年甘迺迪(J. F. Kennedy)與尼克遜(R. Nixon)的對壘，南方各州因民主黨副總統候選人詹森(Lyndon B. Johnson)的影響力，總算穩住了陣基。

兩黨競爭日益激烈的情形可自後附的兩個表中看出來。第一個表顯示出兩黨陣線中的各州，在總統選舉團內所擁有的力量，這是按各州在最近兩個時期中選舉總統投票所擁護之政黨而分類。在每一時期內的八次總統選舉中，凡投票選舉某一黨未超過五次的各州，在表內均列為兩黨競爭者，凡投票選舉某一黨六次或六次以上的各州，則列入其所擁護之黨的陣線內。

州的陣線劃分	在總統選舉團內擁有力量的百分比	
	一九九六—一九二四	一九二八—一九五六
民主黨陣線各州	二九·二%	二三·九%
兩黨競爭之各州	一一·〇	六七·五
共和黨陣線各州	五八·八	八·六

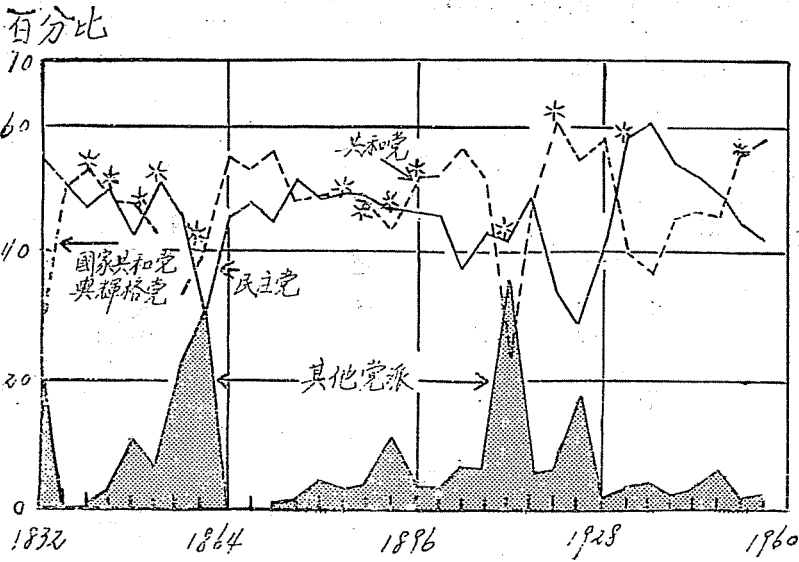
從此一表中，我們可容易地看出，在一個世代(約三十年)以前，由一黨掌握的各州控制了選舉團票八分之七以上，而近年來則尚不到三分之一。兩黨競爭日益激烈的結果，造成了每一黨在各地區的選舉團票較為平均分配的現象，其情形詳見第二表。兩黨本身在各地區的選票分配不平衡的情形雖仍甚明顯，但各黨都轉趨平衡的演變却甚屬顯著。

地區別	各黨所獲選舉團票數之地區百分比			
	民主黨	共和黨	民主黨	共和黨
東北部地區	八·八%	二四·七%	四四·四%	三六·四%
中西部地區	一六·一	二四·四	四三·〇	三七·三
南部地區	六六·五	三八·一	二·三	一三·二
西部地區	八·六	一二·八	一〇·三	一三·一

政黨的地域色彩及各州政治上政黨間的激烈競爭情形，從各黨在各州內是否能佔有該州三個主要的職位而清楚地反映出來，這三個職位便是州長及兩名參議員，他們都是經由全州普選而產生。當某一黨在某州擁有強大的優勢時，則這三個職位便可由該黨黨員連續担任一段相當長的時期。在兩黨真正競爭的各州，則各黨通常都設法至少要佔有這三個職位中的一個。自一八九六年至一九五六年之間，大約平均在十六州中，這三個職位是由兩黨分開担任。在這一時期的上半期中，共和黨通常在十七州中包辦了這三個職位，民主黨則包辦了十三州；而在下半期中，這一情勢便倒轉過來，共和黨通常祇在十三州中取得這三個職位，民主黨則囊括了十九州。在一九五八年中選舉之後，共和黨祇在五州中贏得這三個職位，民主黨則贏取了二十一州，在其餘二十四州中，這三個職位則分屬兩黨。

自一九二八年起此一時期中政黨競爭的特徵，與以往各時期中競爭特徵相比較的情形，詳見於後附之圖表中，此圖係按照一八五三年至一九五六年期中各次總統選舉中之普選票數及政黨更替執政情形而繪製。一九二八至一九五六年期中，有一點情形是與其他各時期不相同的，就是第三黨運動較為無關重要，祇是在一九四八年對兩大政黨稍有威脅而已。但是曾在一八九六至一九二四年期中首次顯現的兩黨榮枯盛衰，境况懸殊的情形，却在此一時期內持續

下去。
在此時期中，兩大政黨之間所業已形成的社會及經濟背景顯然不同的情形，似乎不會在短期內消失。



鑒於若干長期具有重要性的經濟與政治上的問題，對全國各地均有利害關係，在選舉投票方面，地域主義 (Sectionalism) 與傳統主義 (Traditionalism) 的力量大為衰落，可能是永久性的。現已在發展中的全國化 (Nationalizing) 的趨向，最後甚至可能把

美國政黨制度的重要變遷

民主黨、共和黨及其他政黨在各次總統選舉中所獲得的普選票數百分比均見於上圖中，凡選舉結果使執政白宮之政黨發生變更的各次選舉均有星標指明。請注意一八四〇至一八五二年間及一八八四至一八九六年間的票數相接近與執政黨更替頻繁的情形，以及一八九六至一九五六年間票數相差懸殊與執政黨甚少更動的情形。

南方各州的地區政治的殘餘力量浸蝕盡淨。
自一九〇四年以來，全國的政治就一直受第二次世界大戰中的許多重大事件及大戰餘波所支配。美國與全世界各地的新關係，對美國國內的政治制度，產生了重大的撞擊力。民主黨被加上戰爭黨 (The war party) 之名，因而在一九五二及一九五六年的總統選舉遭受失敗，固然共和黨的復興及該黨候選人之個人聲望，乃為最大之因素。共和黨的復興，使該黨在一九四六及一九五二年的國會議員選舉中獲致勝利，但到一九五四年時，民主黨佔多數的情形又告恢復。一九五六年艾森豪競選總統獲勝却非憑藉共和黨的力量。一九五八年期中選舉，民主黨再猛烈勃興，在國會議員選舉、州長選舉及各地地方選舉中佔盡優勢。

醞釀中的政治變化

近來許多投票集團 (Voting blocs) 不停的在變化，投票同時選舉黨內及他黨候選人的事例也在增加，這種情形暗示出目前兩黨的擁護者中，有相當多的一部份是非常不穩的。大家有理由相信當美國由一九五六年的代表大會及大選，轉進到一九六〇年的代表大會與大選時，一個週期性的政治變化轉捩點正在醞釀中，在今後十年中政黨制度將有新的演變。今年 (一九六四) 大選，可能因甘迺迪的音容宛在，以及詹森的穩健老成，仍使民主黨佔有上風，但只要求共和黨人能善用艾森豪的不世英名，其在未來大選中再起，依然大有希望。不過，無論何黨膺選，美國政黨政治的本身，正隨着時代發生了許多前所未有的變化。

提名方式的運用，經常受政黨競爭情勢及其勝利的可能性所影響，一個勝利無望的政黨所選擇的候選人，常與必然獲勝的政黨候選人的意氣大不相同；當每一黨都可能獲勝，但又均無必勝把握時，提名情形亦不相同。政黨競爭的情勢每使提名的方式錯綜複雜。在現時兩黨間不穩定的平衡情勢中，有一個主要的明顯之點，就是民主黨終於挽回了該黨在南北戰爭以來的劣勢局面，在政黨制

度未來發展的幾種可能性中，民主黨大概不會常居劣勢地位。假如近年來民主黨在各方面所表現出的活力能繼續保持下去，則民主黨便能在大部份時期中成爲一更強的競爭者；換言之，兩黨便會更勢均力敵地競爭。任何一黨假如能提出一個可以吸引無黨無派人士的選票，並能把握住黨內的選票時，則便可能贏得總統選舉。

兩黨發展趨向偏極化 (Polarization)，即沿社會階層及收入高低的界線而有明顯的劃分，此一趨勢頗得若干人士的歡迎，認爲這是一個更合理的政治的基礎。但無疑地，另有許多人則主張保持美國生活及政治的傳統方式，認爲這個「偏極化」的趨勢是有利的。對這部份人士而言，也許有一點是可以感到安慰的，就是兩黨勢均力敵的競爭可對各方面提供許多保障。

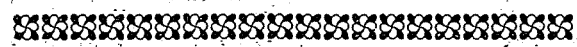
政黨制度為民主保障

一個政黨假如與全國大多數的人民有顯明的距離時，則沒有那一個黨是可以長期得勢的，除非該黨內的溫和份子可以堅定地控制該黨候選人的提名。當兩黨勢力旗鼓相當時，由於沒有那一黨可以長時把握多數，兩黨都不得不推出可以迎合許多不偏於任何一黨的中立份子與獨立份子的候選人來，以爭取他們的選票。一個實力均衡的兩黨制度，爲維護相抗權力體制的最明朗的公式之一。從歷史上看，這一制度對民主的大部份價值給予強有力的保障，選民們得就代表兩黨不同政見的候選人之中，作一有效的選舉，即爲最重要的一端。

美國歷屆總統一覽表

屆數	姓名	政黨	任期
第一屆	華盛頓	聯邦黨	1789-1797
第二屆	亞當斯	聯邦黨	1797-1801
第三屆	傑佛遜	民主共和黨	1801-1809
第四屆	麥迪遜	民主共和黨	1809-1817
第五屆	門羅	民主共和黨	1817-1825
第六屆	傑克遜	民主共和黨	1825-1837
第七屆	范布魯克	民主共和黨	1837-1841
第八屆	泰勒	民主共和黨	1841-1845
第九屆	皮爾斯	共和黨	1845-1849
第十屆	布坎南	民主黨	1849-1853
第十一屆	林肯	共和黨	1853-1861
第十二屆	布加南	民主黨	1861-1865
第十三屆	安德魯	共和黨	1865-1869
第十四屆	格蘭特	共和黨	1869-1877
第十五屆	海斯	共和黨	1877-1881
第十六屆	格蘭特	共和黨	1877-1881
第十七屆	海斯	共和黨	1877-1881
第十八屆	羅斯福	共和黨	1881-1885
第十九屆	麥金尼	共和黨	1885-1889
第二十屆	哈里斯	共和黨	1889-1893
第二十一屆	麥金尼	共和黨	1889-1893
第二十二屆	塔夫脫	共和黨	1893-1897
第二十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十一屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十二屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十一屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十二屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第五十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901

屆數	姓名	政黨	任期
第一屆	華盛頓	聯邦黨	1789-1797
第二屆	亞當斯	聯邦黨	1797-1801
第三屆	傑佛遜	民主共和黨	1801-1809
第四屆	麥迪遜	民主共和黨	1809-1817
第五屆	門羅	民主共和黨	1817-1825
第六屆	傑克遜	民主共和黨	1825-1837
第七屆	范布魯克	民主共和黨	1837-1841
第八屆	泰勒	民主共和黨	1841-1845
第九屆	皮爾斯	共和黨	1845-1849
第十屆	布坎南	民主黨	1849-1853
第十一屆	林肯	共和黨	1853-1861
第十二屆	布加南	民主黨	1861-1865
第十三屆	安德魯	共和黨	1865-1869
第十四屆	格蘭特	共和黨	1869-1877
第十五屆	海斯	共和黨	1877-1881
第十六屆	格蘭特	共和黨	1877-1881
第十七屆	海斯	共和黨	1877-1881
第十八屆	羅斯福	共和黨	1881-1885
第十九屆	麥金尼	共和黨	1885-1889
第二十屆	哈里斯	共和黨	1889-1893
第二十一屆	麥金尼	共和黨	1889-1893
第二十二屆	塔夫脫	共和黨	1893-1897
第二十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第二十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第二十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十一屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十二屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第三十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第三十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十一屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十二屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十三屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十四屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十五屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十六屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十七屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第四十八屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901
第四十九屆	羅斯福	共和黨	1897-1901
第五十屆	塔夫脫	共和黨	1897-1901



當前敵後反共革命形勢的分析

項迺光

一、前言

大陸的現實告訴我們，共匪在實質上已形成絕對孤立，成爲完全失去羣衆基礎的寡頭統治，不僅大陸同胞厭惡他們、反對他們，即他們的黨徒，也日益渙散內潰，孕育着愈來愈大的反共潛在力量。這樣的情況，雖註定它終於難逃最後失敗的命運，但却並不表示共匪的即將滅亡；因爲，迄今它仍能在孤立狀態中維持其統治。就理論言，共匪暴政既已爲大陸革命的必然爆發，提供了前提條件，但就事實言，則大規模的抗暴革命運動，到今天還沒有發生，雖然，抗暴革命事件，不斷發生，但迄未能達於根本搖動匪僞統治的程度。面對矛盾表現的現實，慄於我們神聖的反攻復國的使命，有必要對大陸革命問題進行認真的研究，不做泛理論的探討。本篇的寫作，就是希望對大陸革命問題提供一些必要的參考。

二、敵後反共羣衆基礎日趨擴大

觀察敵後反共革命形勢，是我們開展大陸革命運動的前提，客觀估量敵後反共羣衆基礎的強弱，是我們策定開展大陸革命運動的根本條件和依據。而深入分析近來大陸人民自發抗暴運動的實況，則是我們策定開展大陸革命運動的領導方針，指導原則和推動方法的必須步驟。

概括十四年來匪僞的一切政策措施，無一不與全民爲敵，因而在客觀上亦就給我們建立了堅實的反共羣衆基礎。而近年來共匪的實施「三面紅旗」暴政，和暴政的失敗搖擺與進退失據，更

當前敵後反共革命形勢的分析

激發了敵後羣衆反共抗暴鬥爭的進一步發展，使共匪陷於空前的孤立。這正如鳴放期間，僞上海市文化局高級幹部孫力行的上毛澤東書所稱：「我們國內的形勢是坐火在山口上，危險得很」。這種危險的形勢，並不因時間而和緩，它具體表現於下列各個主要方面：

(一) 共匪與全民對立

共匪從「五大運動」、「三大改造」到「三面紅旗」，隨暴政之擴大，爲大陸人民帶來了愈來愈深的壓迫，使所有各階層人民陷於被奴役、忍饑餓、瀕死亡的共同命運。從而形成了共匪日益孤立的局面。這就給我們開展敵後的羣運工作，造成了廣泛地社會基礎，給我們反共思想的傳播，展伸了一片廣闊的園地。

(二) 抗暴力量的發展

十餘年來，大陸人民反共抗暴鬥爭的行動，多暫時爲匪所鎮壓下去，成爲一個屢仆屢繼並不斷發展的歷程。其主要表現爲：

第一 是抗暴人員的全民性

據共匪秘密文件招認：目前參加反共活動者的成份，所謂「歷史上反革命份子」佔百分之七；工人佔百分之四十；農民佔百分之卅二；學生佔百分之二十一。這顯示今日參加反共抗暴的人員，已包括了大陸每一個階層的人民，而且說明了共匪所謂「新社會」的農工和青年知識份子反共抗暴的主力。這是一個具有本質意義的發展，它把整個反共抗暴革命運動，向前推進了一步，爲我們開展敵後羣衆運動，創造了更加有利的條件。

第二 是武裝鬥爭普遍高漲

大陸人民的武裝抗暴怒潮，可說是此伏彼起，自五十一年春初

湖北、安徽、河南三省邊區的黃安、麻、羅田、商城、經扶、立煌、霍安等縣數萬農民的集體抗暴，首開其端；接着，就有廣東五華、惠陽、紫金、海豐、蕉嶺、梅縣、饒平、連平、開平、揭陽等縣的農民分別繼起的大規模集體抗暴；四月間擁有近萬社員的湖南沅陵縣「橫石公社」，又發生社員集體抗暴運動毆斃匪幹，結集上山組織游擊隊的事件；五十二年二月，廣東省潮陽、普寧、惠來三縣交界的大南山區反共游擊隊，曾與入山追擊之匪軍戰鬥經月；三月間，安徽大別山東南地區之潛山、懷寧一帶，首先發現武裝齊全組織嚴密的一支游擊隊；四月間，福建建甌縣農民三百餘人，以該縣北部之天堂山為據點，建立游擊武力。八月間，正當共匪在大陸各地大事宣傳農村「公社化」五週年如何取得「巨大成就」的時候。在湘桂邊區的東安縣却發生了農民武裝抗暴事件，參加這次抗暴的農民約近千人，除一部份被匪逮捕以外，其餘的都逃入湘桂邊界進行游擊。

邊疆民族地區的武裝抗暴，在反共革命全面高漲的總形勢中，也有相應的發展，首先是五十一年春，西藏康巴地區藏族游擊隊伏擊匪軍。同年十月間駐在印度和尼泊爾邊境的西藏抗暴部隊，曾派遣強大騎兵隊，四次出擊藏北。與此同時，新疆、內蒙、青海、寧夏、雲南、廣西等地區的邊疆民族的抗暴鬥爭，也均有不同程度的發展。僅就上列實例，即知近兩年來，大陸人民武裝抗暴鬥爭的不斷發展。

第三 是搶糧縱火事件相繼發生

近兩年來，大陸人民開倉搶糧，縱火燒廠事件，真是層出不窮，例如：五十一年元月十二日，廣州北站停有一列自深圳載運大批糧包抵穗的火車，事為饑民獲悉，要求溫飽的本能力量，使他們迅速團結起來，衝進車站搶糧。五月二十六日上海浦東區居民因不堪饑餓，集體搶劫共匪第一和第四號糧倉；六月以後，上海共匪開始減配居民糧食，食油二兩半，豬肉則長期停配，人民饑餓難挨，而共匪之糧站、糧倉，遂經常成為搶糧求生的對象。五十二年五月三日，廣東匪軍運糧車十餘輛行經恩平、陽春兩縣交界處，被游擊隊截獲並將車輛炸毀。至於縱火事例，更是不勝枚舉。僅廣東省的江

門市，五十一年秋，即相繼發生焚燬「江門造船廠」，和「江門化工廠」的事件。去冬江門車站和軍火庫先後發生爆炸起火，造成共匪的嚴重損失。

第四 是羣衆的暴動已在大中城市出現

這是近兩年來，大陸人民抗暴鬥爭的另一突出特點，匪區的大城市，特別是上海、廣州、長沙、武漢、開封、鄭州等所謂「國際都市」，亦即一向為共匪控制最嚴密之處，在最近兩年來，却不斷發生大規模的羣衆暴動。在全匪區兩百多個大小城市中的千百件羣衆暴動事件中，最具典型性也最引起世人注意的是發生在下列四地的八次大暴動：

(一) 鄭州、開封兩地大暴動

五十一年四月間，河南省鄭州及開封兩地匪軍偽警，曾大量逮捕由農村向城市逃荒的饑民，引起饑民騷動，匪軍開鎗鎮壓，以致羣情憤激，先後演成羣衆大暴動。

(二) 廣州難民四次大暴動

五十一年夏逃港難民潮發生後，穗市情況混亂。五月二十三日，共匪重行封鎖港粵邊境，停售深圳車票，麇集各車站的數萬難民，聞訊譁然，不肯回鄉，情緒激動，遂演成了四次大暴動：

第一次：五月二十三日，發生於廣州北站；

第二次：五月三十日，發生於黃沙車站；

第三次：六月一日，發生於大沙頭站；

第四次：六月四日，發生於廣州車站。

(三) 廣州市民大暴動

五十一年「端午節」，穗匪為粉飾太平而舉行「龍舟競賽」，一邊是市民船隊，一邊是共幹船隊，當競賽「熱烈」進行時，突有一條船上的市民用木槳毆擊匪幹，旋即羣起響應，一時河上岸上秩序大亂，演成大規模的抗暴事件，雙方死亡數十人，輕重傷者數百人。

(四) 長沙市饑民大暴動

五十一年六月十五日，湖南省會長沙市的北郊公園，聚集了市郊和市區內的數百饑民，高呼「打倒毛澤東」、「打倒共產黨」！

「反對三面紅旗」！「我們要飯吃」！「我們要生存」等反共口號。計劃開倉搶糧，準備焚燒偽湖南省人民委員會辦公大樓等等。

三、反共革命新高潮的醞釀階段

革命之有高潮與低潮，是革命運動發展的必然規律。十四年來，大陸人民反抗暴革命運動，雖是此起彼伏，時張時弛，但真正形成高潮的則是四十六年「大鳴、大放」期間的思想與政治的反共運動。目前則是新高潮到來之前的醞釀階段。

(一)民四十六年反共革命高潮的形成，內在因素，是共匪推行「五大運動」「三大改造」暴政的結果；外在因素，是黑魔清史與匈牙利革命的沖擊，而直接導因是共匪的整風運動和鳴放運動。

匈牙利革命後不久，毛匪於四十六年元月在偽最高國務會議上作「關於處理人民內部矛盾問題」的報告時稱：匈牙利革命對大陸知識份子的影響，僅是「吹皺了一池春水」，因而敢於發動「大鳴大放」，可是，蘊藏在大陸人民心中的怒火，一經觸發燃燒，即成燎原之勢，不僅大陸知識份子、青年學生、工商業者、附匪黨派，工人、農民，甚至匪黨、團內部核心組織，亦均針對匪黨中央和毛匪個人，羣起而攻，形成全民性、全面性的羣衆反共革命高潮。當時情況嚴重，各級匪偽機構「如雪片飛來向毛主席告急」，終使共產粗暴的全面展開了所謂「反右派鬥爭」，實施殘酷迫害，全民性的反共革命，遂被鎮壓下去，而使反共革命運動又轉入了一時的低潮。

(二)新高潮到來前的幾個來潮。四十六年羣衆性的反共革命運動，雖然被鎮壓下去，但由於共匪內潰危機的發展，新的高潮又在醞釀中，且數度波濤起伏。

○反毛右傾勢力的普遍高漲

四十七年共匪實施「三面紅旗」暴政，激起了匪區人民普遍反對毛匪左傾冒險政策的浪潮，上自匪黨中央最高領導層（彭、黃爲其代表），下至其基層組織，內自匪黨領導核心，外至社會各階層羣衆，都滋长着反毛的右傾勢力。這具有反共革命新高潮來到之前

當前敵後反共革命形勢的分析

的一次來潮的意義，雖然在四十八年共匪開展「反右傾機會主義」的鬥爭中，暫時對反毛和反共的力量鎮壓下去，但迄今仍是餘波盪漾。

○西藏反共革命的爆發

四十八年三月西藏爆發反共革命，這是大陸人民武裝抗暴突出的一種革命形式。它在國內外造成了極大的影響。對大陸人民進行武裝抗暴的鬥爭，也給予了巨大的精神鼓舞。這是兩個高潮之間的第二次的來潮。

○五十一年「五月逃亡潮」

這是共產暴政失敗，饑饉擴大，人口盲流一次綜合的激現。是四十九年以後大陸匪區一幅「老弱轉乎溝壑，壯者散而四方」的流亡圖的縮影。這個時期，匪區社會混亂，人心不安，饑餓的怒火，遍地燃燒，整個匪區醞釀新的風暴。五十一年四五月間，大陸人民在求生存爭自由的思想激奮之下，不怕共匪的威脅，大舉騷動，衝過匪軍的封鎖線，湧向邊界，在西北新疆和西南廣東突破兩個大缺口，發生一時不可遏止的逃亡潮。這一大規模是自發性的羣衆抗暴運動，具有極爲深遠的影響力，雖經共匪鎮壓和疏導而漸趨沉寂，但它却十足表現了新高潮前夕的又一次更大的來潮。

目前各方面情況顯示，敵後羣衆反共革命鬥爭將要發展到一個新的階段，這個新的階段，就是全大陸範圍內各地反共抗暴鬥爭發展到新的人民大革命的階段，現在是它的前夜。新高潮的來臨，需要一個個來潮的激盪，我們羣運工作的任務，就是要用血、用汗不斷推動「來潮」，以爭取新高潮迅速的來臨。

四、共匪統治機能尚屬有效

如前所述，當前共匪實質上已形成絕對的孤立，大陸各地羣衆抗暴盪起，但迄今它仍能在孤立狀態中維持其統治，其主要的因素是共匪的統治機能尚能發揮效用。

(一)共匪擁有全部國家機器並控制了人民的全部生活與行動；共匪根據馬列主義邪說，認爲「國家是作爲階級鬥爭的工具而出現

一，它以一一系列的國家機關構成統一體系，組成和保證國家機器的運轉，而產生一種具有特殊強制性的國家權力。共匪僭立偽政權之後，就是依靠建立和掌握這樣一套國家機器，及其附屬物——軍、警、特和御用的羣衆組織等，實行殘暴的統治。

十四年來，雖然由於共匪一切政策措施均與民爲敵，招致全大陸人民之背離，尤以近五年來，匪區爆發持續性的經濟危機，匪幹悲觀、失望、不滿，匪軍戰志動搖、軍心渙散，匪偽黨政組織及羣衆組織日漸鬆弛，已使匪偽控制力大爲削弱。但削弱並不等於瓦解，共匪的控制仍不容吾人忽視。尤其，共匪深知經濟爲社會結構的基礎，所以共匪對社會的控制，特別着重於對經濟方面的控制。其要點有六：

- 一是物質財產的集中；
 - 二是生產的獨佔；
 - 三是市場的壟斷；
 - 四是消費的統制；
 - 五是糧食的控制；
 - 六是對上述一切工作的加強管理。
- 共匪這一套經濟控制的方法，十分嚴密，且幾乎均由所有組織及其各級政權負責人親自掌握，毫不放鬆，它緊緊地扼住了每一個人的咽喉，控制着人民的生活，同時，並由偽公安部門統一管理匪區城鄉戶口登記，「建立經常戶口登記制度」，按照公安派出所轄區的人口數量，分爲若干公安戶口段，編成嚴密的控制網，因而迄今尙能有效地控制了人民的行動。

(二) 共匪尙能不斷消滅統治上的死角

共匪非但握有整套的「國家機器」，且係以叛亂起家，深知「走羣衆路線」和運用羣衆路線的奧妙；因此，它建立和掌握了一個龐大而嚴密的組織體系，和一套完整的控制方法，其組織遍佈大陸城鄉各級機關團體，控制社會的各個階層，並能隨着情況的變化，不斷改變其控制的方式，所以它遂能不斷消滅其統治上的死角，克服已經爆發或正醞釀爆發的危機，這是我們值得重視的共匪的優點之一。我們可以舉共匪利用肅反運動消滅其統治危機的一個主要例

子來說明此種情況：

當高饒事件結束，潘、胡事件繼起之時，匪黨即警覺到竊據政權後之，匪黨的組織、國家機關、人民團體、文化教育機關和經濟機關在接收工作人員時，缺乏嚴格的審查，沒有來得及作徹底的清理。同時潛伏的反共志士，又採取兩面派的手段，進行對匪破壞活動。而這時正是共匪所謂「當着一九五五年社會主義革命高潮的前夜，國內階級鬥爭趨於尖銳，國際反動派加緊製造國際緊張局勢，加緊對社會主義國家進行顛覆活動」。於是共匪進行了一次廣泛而深入的肅反運動。這一運動從一九五五年六月開始到一九五七年十月止，在一千八百多萬職工和人員中，進行兩年半的緊張鬥爭，並有甚大的收穫。根據羅匪端卿供稱：

第一，查出了十萬多名所謂「反革命份子和其他壞份子」，其中已經混入匪黨內者有五千多名，混入共青團內者有三千多名，而且有不少是共匪認爲「血債累累，民憤極大的反革命劊子手」。這樣的人在偽中央國家機關任職而被查出者有二百二十多名，當了縣級以上各種領導幹部而被查出者有二百六十名，並另查出了三千六百多名利用各種偽裝埋伏下來和新派遣進來的「現行特務份子」。

第二，在運動中還清查出六萬五千多名所謂「普通的反革命份子，各種反動份子和刑事犯罪份子」，另外還發現了九千多名所謂「反革命嫌疑分子」，揭發和處理了三千個所謂「反動小集團」。

第三，運動還清查了一百七十七萬多人的政治歷史問題，其中「問題嚴重」的近十三萬人。

與上述內部肅反的同時，共匪還進行了社會上的「鎮反運動」，偵破了一大批案件，有關係而被查出者共達三十七萬多人。

這一運動的進行，一直是在匪黨中央和毛匪以及各級匪黨黨委直接領導之下，採取羣衆肅反的工作路線，據稱「有專職肅反幹部七十五萬多人，還有上百萬個肅反積極份子。參加外出調查研究的達三百二十八萬多人次」。其動員之廣泛，爲其歷次肅反鬥爭所罕見，而共匪通過了這一個運動，「打掃了機關內部的某些陰暗角落」。消滅了其統治的死角，使偽政權一時得以鞏固。

以上所說的便是一個典型的例子。此外如在農村經濟政策上的

退却，緩和農村經濟危機和反饑餓運動的發展，而又以「重劃階級」的鬥爭，打擊地主、富農的重新抬頭，打擊走資本主義道路的思想傾向，消滅「單幹風」等等，都是共匪尚能不斷消滅其統治死角的具體表現。

五、敵後羣衆抗暴行動的主要限制

因素

我們確信，不論共匪如何殘酷鎮壓，大陸人民抗暴運動仍將一步步地發展，而且一定要獲得最後勝利，不僅暴政必亡的歷史可爲殷鑑，就是根據共黨的學說來講我們也可以找到根據。他們認爲凡是在階級統治的社會制度中，就必然會有階級鬥爭的存在，而階級鬥爭的結果，又必然是被統治的階級，推翻了統治階級獲得了勝利而結束，此實正是共匪命運的寫照。

但歷史是人類活動的累積，缺乏人的主觀努力，便沒有歷史，今年三月四日，總統接見日本記者團時說：「共產主義係一只又臭又爛的蛋，但如果不用手指去碰它，蛋殼是不會破的」。真是詞近意深的名言，所以，今天我們一方面要對大陸人民反共革命的最後勝利，抱有絕對的信心，我們必能砸碎那只「又臭又爛的蛋」，另一方面又必須面對爲什麼蛋殼還未破掉的現實，進一步了解敵後羣衆運動發展的限制因素。

(一)羣衆思想與行動之分裂問題：我們首先必須承認一個事實，今日統治大陸人民的共匪是全副武裝的，它掌握有軍隊、警察、民兵、特務、監察等等鎮壓工具，並且具有一個縱橫交織的控制網，這就可能在赤手空拳的羣衆中，產生了一些「嚇阻」的作用，使大陸人民在共匪暴政之下，主觀上雖然富有強烈的反共思想，但由於客觀上因爲有形力量的懸殊而怯於行動，表現爲思想與行動的一時難趨一致。

(二)反共思想的傳播與感染問題：對大陸各階層人民的反共思想的傳播，我們雖已由敵前敵後不斷加強，已發生相當的效果。但

由於共匪掌握與控制了所有宣傳工具，實施嚴密思想統制，遂使反共思想的傳播，尤其是在廣大羣衆中的感染作用，造成了一種障礙。

(三)反共力量的公開與匯流問題：當前大陸人民的反抗暴運動，正如前面所說，它已具有全民性，以及地區的廣泛性和方式的多樣性的特質。但因爲大陸是廣大衆民的，廣和衆本身就包含許多特點，所以如何進一步使反共力量的由隱蔽而公開，由分散而匯流，以促進大陸革命的全面爆發，仍是我一貫要解決的課題。

六、結論

共匪暴政造成了大陸革命之必將爆發於日趨擴大的形勢，這是大陸革命的客觀基礎。吾人對大陸革命運動的推動，爲大陸革命的發生與發展，提供了推進力量，這是我們進行大陸革命的主觀條件。如何加強主觀努力，配合並進一步推進客觀形勢的發展，以加速大陸革命的發展歷程，實吾人今日首要任務。

因爲共匪是一個武裝到牙齒的敵人，大陸各地反共力量聲氣難以互通，力量難以匯流。必須大陸外部革命力量的衝擊，和大陸內部革命力量的呼應，纔能發生起爆的作用，而以星星之火，形成燎原大海。這便是如何加強敵後革命運動的基本分量。

因此，有必要在運動推進上，更求努力；在工作方法上，不斷進步；在各方面支援上，更求加強，以使我們主觀的努力，能趕上客觀形勢並超越客觀形勢。俾能有條件隨時掌握與創造各種有利時機，而提早我們革命復國新階段的到來。

問題與研究

第二卷合訂本

本刊爲服務讀者，特將第二卷十二期精裝合訂本，塑膠面燙金，酌收成本費每本六十元，需要讀者請逕向台北市中正路一七九五號七樓本社洽購。