

美援對中華民國經濟發展之影響

顏子魁

(私立東吳大學歷史系教授)

前言

李國鼎先生在他的名著臺灣經濟成就中政策的形成 (*Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*) 一書中曾經提及美援對我國當時的經濟很可能具有決定性的影響力，美援對臺灣經濟發展的重要性由此可見。自從一九五一至一九六五年我國接受美援，這十五年奠定了我國經濟發展的基礎。此一時期的經濟發展不僅是由於善用美援，也是由於經濟政策的正確、工業、農業的配合、國防力量的增強、政治穩定，國際市場情況的良好等因素所共同造成的。^①

在一般美國經濟史上幾乎完全沒有提到美國對我國的援助，因為此種援助只佔美國自從第二次世界大戰結束迄今，全部援助開發中國家金額的百分之一而已。美國目前每年援助埃及的金額就高達二十億美元，相當於早期美援中華民國全部金額的二分之一。因此美援的重大意義並不在於金額的龐大，而是在於它的深遠的影響，它不僅是及時雨，也是我國經濟繁榮發展過程中重要的基石之一。^②

研究經濟發展如果局限於經濟本身，在觀察與分析時，事實上不可能涵蓋全局，甚至產生見樹不見林的效果，因此吾人研究美援，不僅限於經援而必須兼顧軍援，在我國經濟發展上有重要的意義。目前美國研究經濟史所採取的新方式就是強調政治、外交、經濟兼顧 (Clometric approach)。^③ 在一九五一至一九六五年，全部美援提供了我國投資及進口物資的百分之四十。如果缺少了軍援，當時我國國防力量薄弱，勢必影響社會的穩定，而社會穩定及政治穩定是經濟發展不可或缺的

註① Li, K. T., *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, Yale University Press, 1988, p. 55.

註② Asian Wall Street Journal, March 4, 1989, Editorial.

註③ Hughes, Jonathan, *American Economic History*, Scott, Foresmand Comp any, Glenview, Illinois, 1987, Preface to the first Edition.

因素，因此研究軍援對我國經濟發展的影響是必須的。^④

歷史發展的過程是連續的，所以我們必須也要注意未接受美援前經濟發展的背景以及未來的展望。因此本文討論日據時代所遺留的影響，也談到目前的發展對我國經濟發展前瞻所具有的意義。我國未接受美援前，經濟的發展與其他國家的發展背景是迥然不同的。政府由中國大陸遷臺，由於軍民數量的龐大固然造成沉重的負擔，然而由大陸帶來的資本、設備，尤其是參加經濟決策人員的智慧、勇氣與經驗，也有十分重要的貢獻。當時有些國家天然資源遠較我國豐富，人口也超出我國在臺人口的數倍，然而缺少了上述優秀人員的努力及領導，自然難以創造輝煌發展的成果。

在經濟發展的過程中，經濟思想及經濟政策雖然是無形的，然而也具有決定性的影響。美援所提供吾人不僅是物資的援助，在思想及觀念的革新方面也有不可抹滅的貢獻，它是我國經濟與現代市場經濟結合的觸媒，如果吾人固步自封不與國際經濟結合，勢難創造今日繁榮的局面。美國所提供的四千億美元對外國的援助，一般而言，未能獲得預期效果，唯有馬歇爾援歐計畫提出之援助，日本及我國等美援發揮了很大的功效，我們不容忽視本身努力是創造奇蹟中極為重要的因素，而吾人的努力受本國文化的影響極大，國人的勤奮、節儉、奮發圖強是國內資本形成最重要的因素。如果缺少資本形成，不能加強設備，經濟現代化、工業化都無法落實，吾人的務實精神、創新精神也扮演了重要的角色。時代不停的變遷，如果不在政策上面對事實的需要作必要的調整，靈活的運用，就難克服障礙而獲得長足的進展。在我國接受美援的過程中，我國政府並未接納全部美方的意見，却是配合當時實際需要予以修正，後來事實證明這是非常明智的抉擇。美方也沒有因為提供美援而對我方施加政治壓力，這一點也很高明。其他方面，我國採取工業、農業並重，經濟發展兼顧均富的政策，一面力求物價穩定，一面力求經濟快速發展，決策者也具有高度政治的睿智。目前美援餘款及其利息尚有二千餘萬美元，成爲中美共同基金，雖然數額不大，如果能作重點運用，尤其使用人員訓練方面，必然也會有相當多的貢獻。此項基金也可以視爲當年美援的延續。^⑤

日據時代對爾後臺灣經濟發展的影響

日據時代推行日本工業、臺灣農業的政策，其主要的目標是以臺灣的農產品滿足日本本土的需要，把臺灣視爲日本工業

註④ Li, K. T., *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, p. 55.

註⑤ *Taiwan Statistical Data Book, 1988*, Council for Economic Planning & Development Republic of China, 1988, pp. 251-264.

產品的市場。其後在第二次世界大戰期間內，臺灣遭受盟軍猛烈的轟炸，許多基本建設如電力、港灣等都殘破不堪。雖然如此，日據時代還是建立了一些經濟發展必備的組織如農會等，加強了農民對農業新科技的認識，如普遍使用化學肥料及品種改良等，並且使農民培養對吸取科技新知的渴望。其他例如農業合作社的成立、合作金庫的組織，有關土地及戶籍資料的建立檔案，對於政府遷臺後實施的土地改革及發展農業都頗有貢獻。對臺灣接受美援極有研究的尼爾傑柯比 (Neil Jacoby) 博士，在一九六五年訪臺時，曾經稱讚臺灣農民在科技方面的訓練相當精良，並且熟悉密集生產的方式，對於吸收新知有濃厚的興趣。上述因素對爾後推廣農業新發展頗有裨益，^⑥因此當土地改革成功後農產品大增，成為臺灣經濟發展初期外銷的主要產品，因而獲得外匯及盈餘，成為爾後發展工業所需資金主要的來源之一，而富庶的農村也提供了工業產品所需的市場，如此農業工業相輔相成齊頭並進，是臺灣經濟發展成功的主要原因之一，否則佔全人口百分之六十的農民如果生活極度貧窮，所引起的社會的不安是可以想像的。然而日據時代的臺灣農民並沒有接受過工業訓練，一時不能成為工業發展時所需要的工人。臺灣當時的地主雖然擁有資財，也沒有從事企業經營的知識與經驗，不能配合爾後工業發展、貿易發展的需求，何況以後農業人口快速增加、土地有限，容易形成嚴重的失業問題。所幸及時快速發展輕工業，吸收及有效運用了農業過剩人力，否則，農村失業人口無法謀生，反而可能成為經濟發展的障礙。日據時代留下的公地，政府遷臺後已大量撥交佃農使用，對改善農民生活頗有貢獻。其次政府接管公營事業也成為政府財源的一部份。但是當時管理的方式已屬陳舊，也有官僚心態不適宜臺灣經濟發展的需要，政府已逐步改善，目前已將過去的缺點大部份革除了。總之，日據時代固然曾經壓榨臺灣資源，壓迫臺灣同胞，然而也有一部份的建設對爾後臺灣經濟發展是有貢獻的，如果政府未加有效運用日據時代遺留的一切，對爾後經濟發展的貢獻仍然是有限的。

政府遷臺初期臺灣經濟的概況

中國大陸淪陷，政府遷臺後的初期，國際情況對我國極為不利，而臺灣當時的經濟狀況非常困窘。一九四九年以後的一段時期對於我國而言是一段非常黯淡的日子，那時美國國務卿艾其遜於一九四九年八月五日在國務院發表白皮書，公開宣佈放棄對中華民國的援助，對我國形成嚴重的打擊。一九四六至一九四九年臺灣躉售物價高漲了一千倍，當時物資奇缺、生產萎縮，人民生活窮困。以一個資源貧乏的小島要供給六十萬大軍所需，又要負擔反攻大陸巨額的軍費，當然經濟情況每下愈

註⑥ Jacoby, Neil. H., *U. S. Aid to Taiwan*, Frederick A. Praeger, 1966, p. 83.

況。當時外匯存底完全枯竭，向美方空運公司暫借五十萬美金應急，由於外債高達一千五百萬美元，臺灣對外開出的信用狀部份已為外國銀行拒收，真是到了山窮水盡的地步，^①當時又有誰能料到四十年後臺灣外匯存底高達七百六十億美元，已成為世界上貿易大國之一，此種轉變之大真是發人深省。

此種情況轉變最大的轉捩點是一九五〇年六月韓戰的爆發。此後杜魯門總統宣佈對我國恢復援助，美國政府對我國的態度有了一百八十度的轉變，美國認為我國是對抗中共侵略重要的盟邦，是防衛西太平洋地區最重要的基地。而我國武裝部隊對此一地區的安全十分重要，因此美國對此一地區必須伸出援手，以維持它的繼續生存與強大。總之，此種轉變是基於國際情勢的轉變、戰略及外交的考慮。此種情形更使吾人深切了解戰略、外交與經濟是不可分割的，研究經濟問題不同時注意國際情況、外交及戰略態勢，是不完整、不切實際的方法。同時如果不注意本身發展，只奢望他人的援助也是不可能的，因此本身具有潛力才是發展的鑰匙。雖然當時我國情況因窘，但是政府賢明，大陸遷臺人員中頗多才能卓越之士，對農業發展具有專長。大陸遷臺的工業設備及部份遷臺人員具有從事貿易的才能與經驗，政府領導正確、負責經濟發展人員公忠體國、人民的勤奮向上，等等因素都是經濟發展的潛力，這是不容忽視的。日本撤離臺灣時，把企業經營及工業方面的主要技術人員都撤離了，使臺灣經濟形成一種癱瘓的狀態，但此時大陸方面的企業及工業技術人員適時趕到，在短短的六年之內，使臺灣的公共設施及工業的基本設施都全部恢復舊觀，包括鐵路、公路、電力、港灣、水壩、灌溉系統等。此等人員不但是擅長經營企業的經理人才、技術專家，而且也是行政經驗豐富第一流的領導人才。在政府遷臺初期，如果沒有他們攜帶來臺的資本與設備，使工業逐漸蓬勃發展，當時的重要工業如紡織業就很難建立。事實上，後來美援湧到，如果缺少他們精心策劃使美援有效運用，否則美援的物資也許救濟了一時的貧困，也無法達到長期發展經濟的目的。傑柯比博士對他們推崇備至，他表示「美援的成功主要是雙方負責運用美援的人員才能高、精力充沛、企圖心旺盛，又合作無間。在十五年中（一九五〇—一九六五），他們都堅守崗位，把寶貴的經驗與知識作了最高度的發揮，遭遇任何問題時都能不拘形式坦誠討論，尋求解決問題的方案，所以效率高、成效卓著。」^②而且他們都得到先總統蔣公全力的支持，這也是獲得成功不可或缺的因素。他們在美援抵達前政府所實施的土地改革中也有很大的貢獻。隨着美援的抵達，當時在美服務的專家如蔣碩傑、劉大中、費景漢等都先後回國，在國內作長期或短期的停留，對國家的經濟發展貢獻很大。國內又有尹仲容、李國鼎等諸公的領導，於是經濟

註① *Ibid.*, pp. 29-32.

註② 王作榮，我們如何創造了經濟奇蹟，時報出版公司，臺北，民國六十七年，第一〇一—一一頁。
③ Jacoby, Neil. H.: *U. S. Aid to Taiwan*, pp. 59-62.

發展走上了坦途。世界上其他接受美援的國家不能成功，可能就是缺少上述的人才為國效力的緣故。

軍援對我國經濟發展的意義

國人討論美援對我國經濟發展的影響時，部份學者不願討論軍援，因為如果作狹義的解釋，軍援不是經濟援助，似乎與我國經濟發展不發生直接的關係，作者不以為然。事實上國防、外交、經濟是息息相關不可分割的，沒有強大的國防力量就無法維持社會的穩定，更談不上經濟的發展。

美援共分兩大類。第一類是經援，由一九五一年開始至一九六七年結束，全部金額共達十四億八千九百萬美元。經援的項目共分四類，工業原料等佔全額的百分之六十點二，資本財佔百分之二十五，教育訓練佔百分之四點五，消費品佔百分之十點一。除去消費品直接滿足民生的需求外，其他與經濟發展均有密切的關係。軍援自一九五二年開始至一九六五年結束，共計金額約為二十五億美元。主要援助軍品如飛機、艦船及軍需品等，另外有一部份款項使用於建造機場、道路、電訊設施及顧問派遣、人員訓練等。而美軍協助的軍事人員訓練有一部份技術可以轉移於民間使用。軍援中有三億六千八百萬美元使用於國防預算的支援，由美援的經費採購原料供兵工廠及聯勤工廠使用，其他使用於購買軍用藥品、建造橋樑、公路、碼頭、供水設施等。⑨那時我國軍費（不含軍品）佔中央政府全部費用百分之八十五，佔全國各級政府費用百分之五十。如果沒有軍援提出的經費支援一部份費用，即使不購買武器，軍費必將形成嚴重的負擔，可用於民間經濟發展的資源必然是很少的。並且軍援中的一部份是向我國民間採購物資，也有刺激民間經濟發展的作用。總之，軍援使我國政府如釋重負，加強了我國建立復興基地也恢復國土的信心。

土地改革的重要意義

臺灣省土地改革是一九四九年四月公佈，五月開始實施，主要是依據孫文學說的原則及參照日本土地改革的經驗來實施的。土地改革成功深獲大多數人民的擁護，是以後各項經濟發展的基礎。土地改革導致農業發展，農業發展後提供了工業發展所需的人力、資金及市場。政府在大陸的土地改革未能成功，主要是因為戰亂頻仍、地區遼闊、人口衆多、交通困難、土

註⑨ *Ibid.*, pp. 45, 46, 102, 121.

地及人口調查的資料缺乏等原因所造成的，但是土地改革的不成功也引起了農民的不滿，而助長了中共的氣焰。政府遷臺後有鑒於此，不願當時經濟情況的混亂與困難毅然推行土地改革，日據時代留下的公地數量龐大，政府大量以非常優厚的條件出售給佃農，又以三七五減租的法令，以公營事業的股票補償地主等方式，在短期內大幅度改善了農村的生活。在執行的過程中，土地調查已有較詳盡的資料，地區小、人口少、政局穩定，都是促使土地改革成功有利的因素，美援的到達更使土地改革順利的進行。通過農村復興委員會提供了大量的援助，美援經由農復會在土地改革期間提供了許多有關計畫及技術方面的援助，也支助了所需的經費。此後美援對我國農業發展方面也頗多貢獻，例如加強灌溉設施、掘深井、土壤維護及防洪，其他也協助了有關於一年數次收成、抵抗植物病蟲害、品種、肥料、山坡地運用、除蟲劑、動力耕耘機及對動物疾病的研究，並且在發展農會，改善農會貸款制度上也頗有貢獻。其他在漁業、森林、農村衛生設施方面也提供了廣泛的援助。此一時期，美援在農業方面使用了二億一千多萬美元，佔我國國內農業投資的百分之五十九。由於土地改革成功，美援使用合宜，土地改革後糙米產量增加百分之四十七，漁獲量增加百分之四十，使農村收入增加很大。當時全國的人口有百分之六十是農民，農村經濟情況改善，對促進社會安定發生了很大的作用。農民因收入有顯著的增加，因此更加勤奮積極的工作有助於農業生產。以後更有一種意料之外的收穫就是使農人變成小型的企業經營者，他們熟悉市場的運作及市場的需要，所以能變更產品配合市場的需要，使臺灣農業與市場經濟接合，這是一種非常現代化的轉變，並且農產品與爾後的外貿導向的經濟緊密的結合於一處。在土地改革與農業發展的過程中也產生了缺點，例如刻板的拘泥於耕者有其田的觀念，有時妨礙工業用地的取得，甚至在發展交通，田地持有者高價索取補償的情形反而成爲發展交通的阻礙。^①

美援對穩定臺灣經濟方面的貢獻

美援對穩定臺灣經濟最重要的貢獻之一是補足我國外匯的匱乏及穩定物價。在一九五一起至一九六四年之間，我國外匯短缺的十二億九千萬美元，其中百分之九十三是由美援來補足的。在同一時期，我國進口物資總值共計三十五億四千萬美元，其中的百分之三十三是由美援的物資來供給。^②美援先後提供的物資在本地出售獲得新臺幣三百億元，如此提供了民生必需品的消費品，同時對緊縮貨幣供應，遏阻通貨膨脹發揮了很大的作用。其次有四億二千一百萬美元及兩百七十億新臺幣投資於

^① Li, K. T., *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, pp. 113, 114.
^② *Ibid.*, p. 57.

公共建設方面，含電力、運輸、礦業及多項軍用計畫之實施（如兵工廠、軍用建築等），如沒有美援，全部以發行新臺幣來支持，將導致大量新臺幣的發行引起通貨膨脹。^⑩一九四九至一九五二年，新臺幣的發行額增加了十三點五倍，產生預算赤字五億三千六百萬，政府入不敷出，不得不由臺灣銀行增發貨幣及大量信用貸款來支持。那時通貨膨脹變成了惡性循環，^⑪情況十分危急。通貨膨脹不但使固定收入者的薪金大打折扣，使薪金階級痛苦萬分，而且對經濟發展形成極大的障礙，幾乎使正常的經濟運作全部停頓。企業經營者不知如何決定貨品價格，以免售出後無法以原價購入原料而得不償失，於是停止生產。消費者囤積物資、貸款者停止借貸，以免貸出之款血本無歸。許多人民搶購不動產藉此保值，最後貨幣失去流通價值，經濟崩潰而引起社會極度不安。^⑫吾人分析當時臺灣有惡性通貨膨脹的原因共有兩項：（一）需求拉動、（二）成本推動。在需求拉動方面，因大陸大批軍民來臺使得需求猛增，本省人口繁殖快速，人口增加太快，龐大軍費及政府開支形成沉重負擔。一面恢復舊生產設備，一面又需要增添新設備以求經濟發展，所需費用極大。其次在成本推動方面，因物價惡性上漲物資奇缺，人們期待物價上漲的心理等，形成了強勁的成本上推，所幸美援及時抵達解決了上述的嚴重的通貨膨脹問題。美援的物資中如糧食、棉花等，供應了大量人口消費的需要。美援提供了軍費百分之九十的開支，而且提供了發展工業必需購買的原料及設備的資金。同時大量美援的抵達也穩定了人心，對經濟發展也有重大的貢獻。^⑬

其實全靠美援來長期穩定經濟是不可能的，這是一個「救急不救窮」的問題。當時我國財經當局也採取了許多配合的措施，不但解決了當時的通貨膨脹的問題，並且奠定了長期經濟發展的基礎。例如提高存款月息為百分之九，以複利計算年息高達百分之一百八十。在高利引誘下，定期存款由一九五〇年的新臺幣二百三十萬元，在三個月內就提高為新臺幣三千三百萬元。同時政府也使用了管制物價及實物配給的方法防止物價的上漲。^⑭自一九五〇年開始，政府也先後建立了嚴格的預算制度，控制政府的開支。要求省政府供給稅收以供應中央政府的需要。一九五五年又實施綜合所得稅制度及早期實施關稅保護，使政府獲得固定的財源。後來在一九七四年中央銀行獨立不受財政部的管制，中央政府已無法使中央銀行接收無止境增發貨幣的要求，這也是防止通貨膨脹最有效的措施，尤其當中央銀行總裁不再由財政部長兼任時，此種政策實施最為有效。此種政策與美國聯邦準備銀行系統獨立的情形有些類似之處。^⑮

註⑩ *Ibid.*

註⑪ 王作榮，我們如何創造了經濟奇蹟，第一〇～一一頁。

註⑫ McConnell, Campbell, R., *Economics*, McGrawhill Book Company, New York, 1984. p. 166.

註⑬ Jacoby, Neil, H., *U. S. Aid to Taiwan*, pp. 118, 119.

註⑭ Ho Samuel, P. S., *Economic Development of Taiwan 1860-1970*, Yale University Press, New Haven, 1978, pp. 112, 113.

註⑮ Li, K. T., *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, pp. 123, 124.

美援對我國經濟政策的影響

經濟政策對一國經濟成長的影響不亞於豐富的天然資源。如果只擁有豐富的資源，而無合適的經濟政策去有效使用此種資源，也未必能達到促進經濟成長的目的，因此美援不但提供了豐富的物資有助於我國經濟的繁榮，而且在我國經濟政策上有決定性的影響。其影響主要有下列三項：(一)建議我國以建立復興基地為第一優先，應全力以赴的發展經濟。因此國防方面所使用的人力、財力必須有所限制。(二)扶植私人企業的發展，善用市場運作的功能，此種重視市場經濟的特性奠定了我國爾後經濟繁榮的基礎。(三)美方在一九五九年向我國政府提供了八項建議，與我方人員商討後成為十九項財政改革措施，當時雖然並未貫徹實施，但是其中數項原則却決定了我國爾後經濟發展的趨向。最主要的一項是發展外貿導向的工業，促成了我國外貿的蓬勃發展。當時可能考慮到美援停止後外匯的來源大幅度減少，使用獎勵投資條例引進外資，發展外貿獲得外匯。並且國內進口代替工業因市場的限制發展有限，農業又因農地有限發展困難不得不發展外貿，由於此項政策能配合當時世界市場的需要，結果非常成功。^①

首先要討論的是當時因為我國積極準備反攻，中共侵臺隨時可能發生，局勢緊張不得不將經濟發展暫時列為次要，美方的意見却認為國防與經濟發展同樣重要，不分軒輊。我國領袖後來部份採納了此種觀點，但是堅持必須保持強大的國防力量，因為中共虎視眈眈不容坐視。國防安全提供了社會的安定，而社會安定是經濟發展的先決條件。同時在一九五〇年代的初期，私人企業尚在萌芽階段，人才、財力及經驗均感不足，由私人企業掌管國家的重工業發展也是不妥當的，所以當時與國防有關的重工業如造船工業、鋼鐵工業、石油化學工業、能源工業及運輸等，由政府掌管是明智的抉擇。我國對美方限制軍費的建議也並未全部採納，固然是基於軍事因素，也是因為發展國防有助於科技發展及人員訓練，此種因素對經濟發展也是十分有利的。

我國對私人企業的扶植是不遺餘力的。最重要的政策含以下數項：(一)出售公營事業由私人企業經營；(二)鼓勵公營事業與私人合作；(三)以低稅率、低利貸款扶植私人企業；(四)以投資獎勵的免稅以及工地取得以扶助私人企業。在私人創設企業時，政府的照顧是無微不至的。政府主動發掘有利機會，擬定投資計畫，並從技術、市場、原料、資金、外匯、成本與售價及對

註① Jacoby, Neil. H., *U. S. Aid to Taiwan*, p. 35.

王作榮，我們如何創造了經濟奇蹟，第五九～七三頁。

經濟的影響，研究其可行性，逐一解決上述諸項問題，並在技術、外匯及資金融通方面，予以全力協助，然後擔任發起人成立投資計畫，招請民間人士接辦，使他們坐享其成。^{①②}

關於發展外貿，美方對我方最重要的建議是統一匯率、外匯管制的自由化及頒佈鼓勵外國投資的條例。在一九五八年以前，我國採取複式匯率，對一般進口物資使用的匯率較高，進口管制以維持國際收支的平衡，同時關稅稅率甚高，如此可以保護國內進口代替工業的成長。但是管制過多，使市場機能喪失、資源分配不當，消費者受到損害，妨礙經濟發展，也可能導致行政上的貪污及腐敗。^③同時進口代替品工業及農業發展所遭遇的困難已如上述。在此雙重的壓力下，只有發展對外貿易才可以解決當前嚴重的經濟問題，使經濟作進一步的發展。此時美方建議發展外貿是非常合適的。在國際經濟欣欣向榮，日本逐漸放棄輕工業，我國取代日本原先的國際輕工業品市場，時機也很恰當。一九六三年九月二十七日宣佈匯率單一化，並且宣佈每美元折合新臺幣四十元，遠較一九五八年四月的匯率二十四點七八元為低，等於新臺幣大幅度貶值，對出口貿易十分有利。並且自一九五八年四月起實施諸項獎勵出口的措施，除匯率優待外，並且減少出口管制、簡化手續、調整出口底價、實施出口退稅、豁免港口捐、擴大外銷貸款、充份供應加工原料等。^④但是一九六五年以前工業品外銷主要為農業加工產品、紡織品等，電工機械等工業產品很有限，此類產品的大量外銷有待於大量引進外資後，經過一段時期工業發展後、產量才能大量的增加。^⑤

當時我國獎勵外國投資的條件是十分優厚的，一方面在美援中斷後初期我國需要外匯，在資本形成方面也需要外資，同時外國投資也帶來新產品、新科技，對我國經濟發展是十分有利的。此類優厚條件列舉如次：對外貿導向的工業給予五年的免稅，營業稅最高額定為百分之十八，獲得之利潤重新投資部份予以免稅，印花稅免除，盈餘中可保留百分之七，以防止匯率改變所遭受之損害。

外國投資者可享有百分之百之主權，亦可部份與我國企業家合作，外國投資者可將所獲全部盈餘全部匯出，也可以在兩年後將所有投資全部撤出，二十年內我國政府允許不得以任何理由沒收及兼併外國產業。後來又將此項優待擴大，新投資得繼續享受免稅四年，折舊加速。資本密集、科技密集的工業可將免稅日期延後計算一年至四年，製造業輸入之機械及裝備免

註① Jacoby Neil. H., *op. cit.*, pp. 41-42.

註② *Ibid.*, pp. 51-57.

註③ *Ibid.*, p. 55.

註④ *Taiwan Statistical Data Book*, pp. 210-212.

稅，輸入原料成品外銷時可以退稅等。^②此種優厚的條件超出了爾後所有亞洲新興工業國家所給予的條件。在一九六五至一九七三年之間，外資增加了約七倍（外資含僑資在內）。總之，美方固然適時提供了發展外貿的建議，但是最重要的還是我方能適時提出有效的配合措施及國際市場情況良好，才能獲得十分優異的成績。我國的外貿一旦起飛後就使我國經濟有了飛躍的進步。

另一項鼓勵外貿的政策也是在接收美援時才醞釀而成的。我國經濟學家們對於加工區的設立見解頗為不同，有人認為是一種無意義的措施。因為在一九六五年在高雄等地設立的加工區，由我國投資建立一切生產所需的設施及便利，歡迎外人前來投資設廠，所有機器原料進口及產品出口均不受我國關稅、國內稅及外匯管制辦法的約束，其產品全部必須外銷。由於投資免稅、原料設備免稅、勞力低廉，使外商前來投資者非常踴躍。雖然可以增加勞力就業，但因其主要為簡單之加工業，對我國技術、資金及與我國國內經濟部門之連繫均無顯著利益。^③但是其他的經濟學家却持截然不同的見解，他們指出我國對外國投資的規定過於繁瑣，使投資者却步。後來政府仿照香港的自由港及美國工業園區設立出口加工區，非常有效的吸引了外資。外資湧入後，加工區成為刺激我國外貿成長最重要的因素之一。而且我國投資者也可以在加工區內設廠，因此學習到從事出口貿易者所必須了解的國外市場的情況，以及在外國市場競爭的技巧，這一點對於我國外貿的發展是非常重要的。至一九七八年先後有二十八個國家含南韓、菲律賓及新加坡都設立類似我國的加工區。我國的觀念對世界經濟發展有了相當的貢獻。^④其次在一九六七至一九七〇年之間，我國出口加工區出口的產品共計五十五億美元，佔這一段時期內我國出口獲得的順差中的百分之七十，使我國獲得大量外匯。一九八〇年加工區提供了八萬一千餘人的工作機會，約佔全部勞工的百分之三，而非加工區輸入加工區的產品約新臺幣兩億元，因此工作機會的創造超出上述的數字。因此就有形及無形的因素加以衡量，出口加工區的建立對我國發展外貿還是有重要的貢獻。

美援對我國公共建設的影響

經援使用於公共建設部份所佔的百分比佔總額的百分之卅七（美金及新臺幣部份），^⑤主要使用於電力、交通、通訊及

註② Rabushka, Alvin, *The New China*, Westview Press, Colorado, 1987, pp. 117-128.

註③ 王作榮，我們如何創造了經濟奇蹟，第二九一—三三頁。

註④ Li, K. T., *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, pp. 113-114.

註⑤ Jacoby, Neil. H., *U. S. Aid to Taiwan*, pp. 59-62.

其他公共建設。美援在一九五至一九六五年對我國資本的援助有百分之四十四使用於公共建設方面，它佔我國對公共建設全部投資的百分之七十四。事實上，一國的經濟建設如果缺乏公共建設的基礎根本是不可能的。其中以臺灣電力公司是接收此項援助最大的單位，美援對我國基本建設總投資三億五千六百萬美元中，有二億四千四百萬美元是用於臺電，佔全額約百分之七十，此項美援一部份是贈送，另一部份是貸款，它佔臺電全部投資三億九千二百萬美元中的百分之六十二。款項主要使用於發電及電力分配方面，至一九六三年由我國本身提供的款項取代。

臺電在我國經濟發展中扮演了主要的角色，我國缺少低廉的煤及天然氣，然而我國勞力資源十分充沛而且工作效率甚佳，因此我國工業化主要是要從增加工業及商業用電開始。發電的方式可使用水力發電及火力發電兩種，而能源由本地出產的及由外國輸入的煤及石油來提供，許多火力及水力發電廠都是使用美援提供的經費所建立的，計共有六所大型的水力發電廠及三所火力發電所，在一九五二至一九六四年之間，臺灣的電力增加了四倍，由二億三千一百萬瓩提升為九億八千四百萬瓩，如此我國才有充沛的能源發展臺北及高雄附近的工業。雖然我國電力在此一時期有長足的發展，但是在整個美援時期，我國很感到電力的缺乏。臺電對於電力的使用曾作嚴格的管制，工業的電力運用享有優先權，佔全部電能的百分之八十二，只有百分之十八供給商用及民間消費。即使如此，工業用電時感缺乏，這是因為有時水力缺乏、備用的電機設備發生故障等原因，以致發生停電的情形。此種情形影響了當時中小企業的發展，這是因為臺電沒有及時訂定長期的發展計畫的緣故。

其次美援對我國鐵路、公路及港灣的改善也頗有貢獻。美援先後提供了約八千四百萬美元，大部份的款項都是提供給鐵路局，其次是提供給臺灣省政府，開發及修理公路及高雄、基隆、花蓮港的整建。在一九五至一九六〇年期間，提供了鐵路整建費用百分之四十七，其中費用最大的項目如鐵路動力由燃煤改用柴油。並且提供款項建造橫貫公路、南北高速公路及西螺大橋。也協助了高雄港及基隆港的擴建。上述我國運輸情況的改善對我國經濟的發展厥功至偉，它提供了運輸大批勞工及產品到市場的設施，於是在郊區設立工業區成爲可能，製造及貿易的區域擴大，而擴建高雄港及基隆港對於爾後發展外貿尤其重要。

美援對我國電訊設施的發展也有重要的貢獻，而電訊是一國工業化所必備的條件。美援對第二次世界大戰後受損的電訊設備的修復與發展提供了百分之十七的投資，於是我國的電報、電話及無線電的設備因爲美援資金及科技而獲得長足的進展

美援對我國農業發展的貢獻

臺灣經濟的發展起源於農業，農業的發展提供了一部份工業發展所需的資金。農業發展至相當階段，將多餘的人力投入工業，又提供了工業產品的市場，因此農業與工業相輔相成缺一不可。農業的廣義含漁業及林業在內。我國農業的成長不是由於耕地面積的增加，因為我國耕地面積極為狹小，也不是由於農業工作人員的增加。我國農產品的增加是基於兩種原因，一面是對於灌溉、種籽、施肥、除蟲劑方面所作的投資；其次是由於農業科技的改善，生產力提高所形成的。那時農村復興委員會在美援的運用方面有卓越表現，它的經費有三分之一使用於灌溉設施的修復及恢復日據時代的農會。農會及合作社由於戰時的摧毀及日籍人員的遣返而使工作停頓，農會在獲得美援後恢復舊觀，又重新在農村執行貸款、行銷、技術指導等業務，其僱用人員達五千人以上。並且另外僱用了五千名以上的農業研究人員，其數量之多超過日本農村中研究人員佔農村人口的比例，比泰、菲等地超過三十倍以上。他們除了上述的工作外，還引進農業的新產品如香菇、蘆筍等新產品，新式農具及農業機械的使用。自一九五一至一九六五年止，美援共計使用二億一千三百萬美元於農業方面，它佔此一期間我國農業資本形成的百分之五十九。美國農業專家也參加了我國土地改革的工作，在此一時期我國有六千項農業發展計畫都接受美援的協助。我國曾利用美援修改灌溉設施、調整運河、挖掘深井，從事土壤維護的工作、鼓勵一年多次收成的耕種、交叉耕種（兩時種植兩種農產品）、發展抗拒植物病蟲害的產品、山坡地的利用、植物病蟲害的管制、豬的品種改良及牲畜病患的防治等。其次森林方面有植林的工作如松柏科及竹林的增植。漁業方面協助漁具、冷凍設備、開闢漁港等，使此一時期漁產增加了四倍。^②

美援對我國工業發展的援助

美援對我國工業的援助只佔全部經援的百分之十七·五，比對使用於基本建設、農業、教育訓練等所使用的百分比要低，雖然如此，對於基本建設、農業及教育訓練的援助也助長了我國工業的發展。援助的主要方式共有三種，對於公營事業及私人企業直接的贈與及貸款、給予，對金融機構的貸款以及對私人企業投資的資助，大宗的款項是使用於公營及私人企業設

備的更新及擴充。上述的企業所獲得的物資方面的支助部份是贈與的，接受支助者有水泥廠、糖廠、化學工業公司、出產煤及焦煤的礦業機構、人造纖維公司及製藥工業等。接受美援者本身也必須提供資金投資，使美援發揮最大的效果，在美援期間內工業產品增加了四倍。美援也貸款給金融機構轉貸予工業機構，因為它們也運用自己的資金及客戶的資金共同成爲工業資本形成的一部份，中國開發公司就是此種機構，它們提供給工業界三千七百萬美元，開發了二百五十種不同的企業。對於中小企業，美援也提供了一千萬美元及四億元新臺幣，此種低利貸款中小企業可以用來增加出產、提高產品品質及增進生產力。美援在科技方面提供的協助也發揮了很大的效果，例如美援影響了我國法令規章的自由化，增加了投資的誘因，購買了工業用地，並且美援也使用於工業加工區的建立，美援誘導了私人資本作最有生產力的投資，而使產品產量大增。^②

美援對於提高我國人力資源品質方面的貢獻

美援支助我國大批人員赴美留學、接受訓練、從事研究，共計有數萬人之多，參加訓練的計畫達數百種。由於接受了美國的新觀念、新科技，如此我國原有文化的優點才能與現代市場經濟的觀念緊密的接合於一處，這是吾人創造經濟奇蹟的主要原因。如果吾人研究經濟只注意統計數字，而忽略了這種潛在的、無形的力量是很可惜的。過去令吾人感到十分遺憾的是美援是引起我國人才外流的原因之一，在美接受教育訓練的人滯留於美國，然而目前的情況已有改變。我國因經濟快速發展，對於美國的尖端科技及經理人才有迫切的需要，尤其是精通華語的在美華人的才俊，如果能以高薪聘請回國，對我國經濟發展必有重大的貢獻，我國已經積極採取行動作這一方面的努力，但是較韓國略遜一籌，應該急起直追才行。美援使用於教育訓練的費用共計二億一千萬美元，主要使用的範圍含貿易及工業教育、農業職業教育、科學教育、華僑教育及對我國教育行政的補貼。美援使用的方式包括提供補助教材、派遣專家傳授技術等，並且提供我國大學、中學、小學及各級技術學校在教育行政方面的費用，有一段時期臺灣大學的經費有一半以上是美援供給的。^③

美援對我國醫療衛生方面的援助

美援對我國醫療及衛生方面的援助也很多，其中有三百五十萬美元用於技術援助，用於醫藥及器材方面約四百五十萬美

註② Ibid.

註③ Ibid.

元。另外提供四千萬新臺幣也作同樣的用途，其資助主要的範圍包括農村醫療設備的改善、瘧疾的控制、一般醫療設施的改善、傳染病的防治、藥品的供應、推展衛生教育的援助等，在整個美援時期內，美援佔我國全部醫療衛生費用百分之卅，結果臺灣成爲全世界死亡率最低的地區之一。大部份的流行病幾乎全部絕跡，肺癆減少了四分之一。壽命由一九五一年平均五十一點七歲至一九六三年的六十五點二歲，目前已超過七十歲，而健康的人力是經濟發展不可或缺的因素。^②

美援使用的條件

一般而言，美國對我方提出的美援條件是十分優厚的。由一九五一至一九五五年全部的美援都是贈送，由一九五五至一九六五年的援助中，有百分之八十二點五是贈送的，低利貸款中新臺幣支付的部份約佔百分之十一，其他的貸款約九千二百萬美元，佔全部美援百分之六，利率也只有百分之六。當時我國經濟情況十分困窘，獲得美方贈款及低利貸款，無疑是及時雨解決了當時許多的難題，使我國奮發圖強創造了嶄新的局面。

結 論

美國提供援助的時機堪稱及時雨。當時我國經濟面臨萬分困難的情況，美援提供了我國迫切需要的外匯，協助我國建立發展現代工業及農業良好的基礎。在金融、稅制方面提供了極有用的建議，最重要的是美方對我國經濟政策的制定有重要的影響力，如果我國經濟政策不當，今日經濟方面的成就是不可能的。

美援固然對我國貢獻極大，如果我國缺乏勤奮節儉的文化傳統及優秀的人力配合，一切仍然會落空。一九五一至一九六三年，我國國內投資有百分之六十九是我國本身的投資，若非人民勤儉儲蓄率高，此種高額投資是無法達成的。在美援階段結束後，美國廣大市場對於我國經濟發展也非常重要，今後中美經濟發展已進入一種新的階段，中美關係需要強調互助合作。

目前的情況可能已由美援轉爲「援美」，一方面我們仍然倚賴美國龐大的市場，另一方面我國由於對美貿易的順差，大量向美國投資，此種情形對我國及美國都是十分有利的。一方面可以防止我國順差大量增加，因我國在美製造及出售不列入我國貨品之出口，而我國在美的投資也可部份增加美國的工業設備、增加美國的就業、增加美國經濟發展的潛力。同時增加我方對美市場的熟悉，就地學習美方的科技及行銷，培養我國未來經濟發展的潛力，因此對我方也是十分有利的。