

探索台灣戰後經濟發展源起的歷程[#]

瞿宛文*

《台灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》(中央研究院叢書，聯經，2017)終於在2017年初出版了，當時確實有如釋重負的感覺。因為這本書的寫作過程超過十年，而背後更是一個歷時更久的探索過程，可說是我作為一位知識生產者長期求索而累積的成果。在這漫長的探索過程中，常因為無法立即呈現成果而感到挫折，在友人詢問何時寫就時，自己一再回說「快寫好了」時難免感到心急。然而同時，相較於一般的論文寫作，我也享受到「寫一本書」所容許的較為寬廣的知識探索空間，感受到較能將問題解釋清楚的愉悅，也因此有著堅持下去的動力。



[#] 本文改寫自《台灣戰後經濟發展的源起》的〈導言〉與〈後記〉。

* 中央研究院人文社會科學研究中心兼任研究員

在開啟這個專書寫作計畫之前，我主要是研究台灣產業及整體經濟的發展，也與美國學者安士敦 (Alice H. Amsden) 合作，在 2003 年出版了《超越後進發展》(MIT / 聯經 2003)，探討台灣產業升級的策略，尤其是成功進入高科技產業的經驗。我們在理論上傳承了廣義的結構學派，有別於主流的新古典經濟學，同時，在研究方法上也不同於主流的以數學模型與計量方法為主的模式，而強調以歸納法來整理落後國家真實的發展經驗，將後進發展當作理論化的對象。由此發現後進廠商的特徵不同於先進國的先進廠商，據而提出了後起者理論，並修正了主流經濟理論。

在完成合著之後，當時我與安士敦曾經討論是否進一步合作研究台灣產業升級的進程，因為經濟總是不斷地在變化。然而，我卻轉而開始進行對台灣戰後初期經濟發展源起的研究。

這是因為我作為一位台灣經濟發展的研究者，一直關注著這二十多年來台灣社會流行論述的演變，發現其越來越令我難以接受。例如就如何解釋台灣經濟成長的成績而言，日本殖民遺產竟日漸被推崇為主要原因，再如台灣戰後初期實施的農村土地改革，竟然不再被理解為是追求社會公平與現代化的重大改革而遭到否定。這類流行論述源於台灣近年民主化運動，雖說其為反對國民黨威權統治的動機可以理解，然而如此的論述令人困惑。而我既然是台灣經濟發展的研究者，深入探究台灣戰後經濟能夠發展的原因並提出解釋，應是我要戮力以赴的。

再則，就經濟發展相關學術領域的情況而言，台灣學界的情況也是令人困惑的。戰後至今七十多年，後進國家發展成績差異顯著，而東亞包括台韓是極少數得以縮短與先進國距離的地區。為何台灣的发展成績能夠優於多數後進國，這是個有趣且有重要意義的知識謎題，也深深的吸引了我，給予我極大的探索動力。

照理說，台灣既然是經濟發展的優等生，台灣社會應會以此為傲，學界應會以此為重要課題，並以此與國際學界交流，然而現實卻並非如此。其實國際學界從 1970 年代以來即持續就如何解釋東亞經濟奇蹟而進行論爭，居經濟學主流地位的自由市場學派強調自由市場的作用，而持反對立場的結構學派則強調國家的主導性角色。這論爭主要由先進國學界所主導，而台灣學界卻幾乎不曾參與這論爭，而這「不問題化」的狀態應是源於大家認為問題已有清楚的答案了。

從 1980 年代開始，隨著台灣民主化運動的進展，台灣社會通行的論述自然地以反對國民政府威權統治為目標，對於國府統治採取幾近全面否定的態度。

而國府在經濟發展上的角色不受肯定，也意味著國府當時施行產業政策的作用被忽略甚或否定。因而台灣戰後經濟成長就被歸功於以下因素：或是日本殖民統治遺產；或是美國的援助；或是人民的努力。既然這通行論述以否定國府統治的正當性為目標，戰後台灣經濟發展的成績就難免被歸因於「除了國府以外的任何因素」了，因此難以「問題化」這理論議題，實質討論台灣發展的原因，遑論參與國際學界對此理論議題的討論。

但是若要探討這重要的問題——「如何解釋台灣經濟發展」，設計合宜的研究取徑卻並非易事。我當時在國際期刊上曾讀到幾篇論文，有幾位韓國與美國學者針對日本殖民遺產是不是南韓戰後經濟發展的主要原因有過一場論辯，一方說是，一方說不是。我讀後甚覺振奮，一則羨慕南韓學界可以如此正面地去面對並辯論這問題，再則覺得其提供了一個可以參照的方向和框架，遂不只一次前赴南韓對相關學者進行訪談。於是我從此開始了長達十多年的研究，逐步深入探索台灣戰後經濟發展的原因，包括評估日本殖民統治、美國戰後援助，以及國民政府作為等因素的影響。

這是一組龐大且複雜的議題，牽涉到後進國家如何推動經濟發展的根本問題，也牽涉到研究方法與歷史觀。在摸索中我領悟到，這研究必須是一個結合歷史與社會科學的計畫。以往我會探討為何台灣或其他後進國能夠成功因應某項特定的挑戰，何種政策能有成效，哪些因素發揮了作用等。然而，我發現在不同的歷史時刻，每個社會所累積的歷史條件與當時的內外環境都有所不同。因此，除了描述那個歷史時刻的內在外在客觀條件外，也必須要看到當時社會所累積的主觀能量和動力，而這必然是歷史性的。

例如，在本書中要解釋國府在大陸時期無法施行土地改革，但到台灣後卻做到了這件事，這就必須掌握國府在過去歷史中累積的動力，以及當時內外客觀條件，亦即需要結合歷史及橫切面的具體分析，才能有較為全面的理解。因此，這本書基本成為一個歷史性的分析，但在各關鍵時刻則加入橫切面的社會科學分析。我將這研究取徑稱為「歷史化的社會科學研究」，當然這仍是一種嘗試。

再則，在這過程裡我對歷史觀有了新的體悟。首先，涉及現在社會科學通行的「非歷史」分析背後的史觀。現代社會科學分析一般都是非歷史性的，大家追求的是最普世的理論。然而，它背後其實預設了一個普世的「西方進步史觀」，假設西方現代化是唯一典範，當下的西方是人類的「進步前沿」，後進國只需追隨。如此的假設已是理所當然而不必明言，因此研究在形式上可以是非歷史的。此外，與其相配合的是一種結構決定論，即假設一些代表結構的變數可以「決定」被解釋的對象，結果適用古今中外。

我摸索至今，體驗到另一種歷史視野是較為合適、較能解釋後進發展經驗的。關鍵是要確認自身的「後進」位置，確認後進國是在西方壓力下被迫現代化的現實，而不是「自然地」追求現代化，我將其稱為「後進發展視野」。強調「非自然」並不是要去算歷史的帳，也不是為了懷舊，現代化當勢在必行，而是如此才能從歷史視野來看待後進發展，才能面對、理解及評價自身現代化的狀況。換言之，理解自身的關鍵是必須將自身經驗問題化、理論化。

因為我們其實是在各自傳統文化的基礎上進行現代化，現代化狀態必然不同於所謂的西方典範。只是因為我們習以自身與西方的差異作為衡量「進步」的量尺，而不是將其當作反省自身狀態的明鏡。在東亞，我們已幸運地達到了基本現代化，也因此較有餘裕與空間反思自身現代化的道路。

這些是寫這本書的體悟。我在探討台灣戰後經濟發展源起的過程中，也對自身的知識養成過程作了反思，體認到兩者必須同時進行，才能讓我真正理解這歷史，理解到後進發展的真實意涵。

簡言之，我摸索出的自我定位是，由後進國視野出發，來探討後進經濟發展。體認到必須脫離西方進步史觀，從後進發展視野瞭解自身，將自身經驗作為理論化的對象。並以歷史化的社會科學研究方法，來整理探討後進發展經驗，來修正既有發展理論。促進後進發展仍至為重要，因唯有當後進國能陸續發展經濟，世界才能日趨平等，我們作為較成功的後進者，實有責任對此做進一步的反思。

以下對本書的內容作一簡單的介紹。

二戰後，殖民地紛紛爭取政治與經濟上的獨立，而數十年後，經濟發展的成果則顯示爭取經濟自主甚為艱難。各後進地區之間發展成績差異顯著，而東亞發展成果明顯優於其他。若從人均所得成長幅度來衡量，台灣在 1950 年的實質人均所得只達當時世界均值的 43%，仍相對貧窮落後。在半個多世紀之後的 2008 年，台灣人均所得成長了 22.8 倍，達到世界均值的 2.75 倍，而這增長倍數與南韓不相上下，台韓可說同列戰後成績最優異的後進經濟體。

讓我們回到戰後初期。雖說日本殖民統治在台灣建立了諸多現代化基礎建設，然而在二戰結束時，台灣經濟卻仍是一個以出口米糖為主的典型殖民經濟，且高度依賴日本市場，有限的現代工業則是由日本人主導的飛地。在戰後，戰爭的破壞、日本資本與人力撤離、接收上的問題與國共內戰等因素，帶來台灣經濟的動盪與混亂。再則，國府 1949 年遷台前，百萬多人口流入，外匯與物資稀缺，物價上漲壓力龐大，又失去大陸市場，穩定及恢復經濟成為極嚴峻的挑戰。換言之，在戰後初期，台灣的經濟情況遠非理想。

戰後國府的經建相關人才協助恢復生產，它遷台後施行多項重要政策，包括農村土地改革與幣制改革等，隨後配合著美國的援助計畫，國府戒慎恐懼地採行了較合宜的經濟與產業政策，數年內穩定了經濟恢復了生產，並成功地開啟了戰後快速的工業化。而正是工業化使得台灣很快脫離對米糖的依賴，兩者在台灣出口所占比例由 1952 年的 74%，在 1970 年降至 3%。因此，台灣經濟 1950 年代的實質 GDP 年平均成長率已達到 8%，到了 1960 年代更進一步地增長；物價走勢也得到控制。實質人均所得在這二十年中平均每年增長 5.7%。

相較之下，拉丁美洲起點較高但卻顯得停滯不前，非洲則在戰後近六十年中人均所得平均只增了一倍。要如何解釋不同後進地區之間績效上如此大的差異？從東亞戰後嶄露頭角後，這就成為各種經濟發展理論所必須回答的重要課題。

論爭的主要一方是自由市場論者。他們認為自由市場是促進增長的最佳處方，而東亞成長則是歸功於其對外開放的政策。論爭的另一方結構學派則強調經濟發展中國家的角色，尤其是產業政策的重要性，並指出東亞諸國在發展時國家確實扮演了主導性的角色，並採取了「國家優先推動某些產業」的政策，而這正是自由市場論者所最反對的政策模式。近年來，因自由市場派自由化處方在一些後進地區實施效果不佳，2008 年後又發生了全球性金融危機，而中國政府高度干預經濟的增長模式竟然促進了快速增長，種種這些發展趨勢皆對主流經濟學帶來嚴肅挑戰，也使得前述理論爭議持續地進行著。

如前述，發展成績優異的台灣並未參與這項論爭。影響所及，台灣社會因此難以展開「自身如何發展經濟」的討論。這遂使得台灣在近來陷入經濟困局之後，難以集體共同尋找解決問題方案。這困局也顯示出理解自身過去歷史的重要性。

本書即是延續結構學派在此方面的探討，並對上述論爭做出回應。即本書以歷史性角度探討台灣戰後經濟發展成因，具體呈現台灣戰後早期產業政策的形成過程，包括官僚組織及政策制度的形成等。而本書研究結果確實肯定了結構學派所強調的國家干預的重要性，以及用產業政策促進工業化的必要性，此外，也對結構學派理論提出了補充。

上述議題主要是關於「如何做到」經濟發展，而另一常被當今社會科學學者忽視但卻至為重要的是「為何發展」的層面。因此本書進一步探討另一層面的問題——即推動發展的「動力」因素。如何發展的問題可歸納為經建官僚體制的「能力」因素，即其有能力擬定與執行適宜且有效的產業政策。

本書發現，能力雖部分來自經驗的累積，然更與主事者學習的動力有關，政策過程其實多為「摸著石頭過河」，主事者必須有強大的動力才能持續尋求新

的方案來克服困難，亦即能力的建立及其得以發揮作用，實有賴其動力因素。動力因素牽涉到人的主觀意向，是一個現代社會科學盡量避免處理的面向，但並不表示這不重要。本書以歷史化的分析來說明動力因素的形成，以避免任意性的問題。具體而言，本書認為台灣戰後初期負責推動經濟發展的主事者，憑藉高度的動力以及累積的能力，持續摸索出解決問題的方案，其強大的動力源自他們繼承了現代中華民族救亡圖存的動機，他們不是為發展而發展，這是那一代人的共識與時代精神。

與此相呼應，Greenfield (2001) 依據她對先進國家成功發展經濟的案例之研究，指出民族主義是推動現代資本主義經濟成長的動力。Johnson (1982) 依據他對日本通產省的研究，率先界定了發展型國家，並指出這概念是源於後進國為了追趕上先進國的民族主義，推動經濟發展是為了能夠躋身於現代國際社會，而不純是經濟動機。發展型國家是以革命性的現代化計畫來召喚人民，並以經濟發展的成績來取得統治的正當性。

簡言之，對於台灣戰後經濟發展成績之所以優異的原因，本書在探討台灣戰後發展成因的研究路徑上，就「如何發展」的部分，主要立足於結構學派的架構，再則就「為何發展」的部分，則將此架構予以延伸，並在歷史的脈絡下來探究「動力」因素的形成與影響。亦即本書認為台灣為何能夠成功的發展經濟，乃是因為發展的能力與意志因素都具備了。

無疑地，單有動力不必然能夠成功。戰後台灣幸運的是擁有一些優越的輔助性客觀因素：日殖遺產確實留下一些有利於現代經濟發展的條件，然而日殖統治並未培育本地現代企業經營與政策人才，日殖遺產不構成戰後工業化「自然延續」的可能，不過幸運的是日殖優勢力量在戰後必須完全退出；此外，美國提供援助協助穩定局勢，卻又不覬覦本地市場，並對台灣開放其市場；以及有意願與能力積極參與發展的人民。不過，這些客觀因素並不足以自行，錯失有利發展條件的歷史案例比比皆是，發展意志這動力因素是關鍵。

以下簡述本書結構與各章內容。

第一章對解釋台灣戰後經濟發展成因的相關理論作一整理。台灣戰後的經濟發展是否可主要歸功於日殖遺產的影響？第二章討論這爭議性議題。第三章則探討了促進了社會經濟轉型的農村土地改革的原因、動力、成果與影響。第四章與第五章以歷史性角度詳細陳述國民政府在戰後台灣經建官僚組織與產業政策體制的建立過程。第六章敘述了國府從大陸時期起的公民營政策的沿革。而這政策對台灣戰後民營資本發展的影響，則呈現於第七章，該章指出台灣第一代資本家多為戰後新興資本，這是源於日殖統治壓抑本地資本的發展，以及

國府扶植民營企業的政策。第八章則以戰後早期國府對棉紡織業的扶植政策為案例，來作為第四、五章說法的佐證。最後第九章除了對本書論點作一綜述外，也討論一些延伸的問題，包括國府發展模式與威權統治的關係、此模式的限制與延續問題，以及台灣發展經驗的普世意義。

本書追尋台灣戰後發展成因的用意，除了是以台灣經驗來參與後進發展理論的討論之外，更是希望能夠從長遠的歷史角度，將此問題放在後進國家追尋現代經濟發展的道路來看，從而瞭解我們的過去、瞭解我們如何走到今天，希望如此能在今日的政經與兩岸困局中找到再出發的可能。

參考文獻

- Greenfeld, Liah. (2001). *The Spirit of Capitalism: Nationalism and Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.