

勞工看的台灣史 序言

最近幾年來，因為本土意識的抬頭，本土的歷史文化相當受到重視，我們在市面上，也可以看到許多關於台灣史的書籍，但可惜的是，我們很少看到以台灣勞工為主題的歷史。

以台灣勞工為主題的歷史可以分為兩種：一種是台灣勞工史，另一種是為勞工寫的台灣史。台灣勞工史，是紀錄台灣勞工如何出現、勞動條件、社會生活狀況、為了權益起而抗爭等等的歷史，這部分勞工局有另外的編撰計劃在進行；而為勞工寫的台灣史，是把勞工當成是特定的讀者，配合勞工身分所寫出來適合勞工閱讀的台灣史，這就是本套小冊子的內容。

勞工這個身分，是我們參與經濟生產活動、在僱傭關係中產生的，因此，經濟發展的過程，一定和勞工的權益有很大的關係，比如說：當經濟景氣時工作比較好找，薪水可能也比較多；景氣不好時待遇就會比較不好，甚至工作權不保。所以，寫給勞工看的台灣史，主要就是集中在台灣的經濟發展史。

在主流媒體與書籍中，當談到台灣的經濟發展時，常常會說台灣的經濟奇蹟是因為政府的大有為政策、或是少數大企業家的努力造成的，常常忽略了台灣勞工默默地辛勞與代價。我們編寫這套小冊的目的，就是要從勞工的觀點來看台灣經濟的發展過程，解釋勞工對台灣經濟的貢獻，並討論台灣勞工如何面對現在的經濟全球化，希望對於提昇台灣工運視野有一些幫助。

我們先從第二次世界大戰後的時期開始談起，因為這段時間對我們的影響最大。我們可能在編寫上還有很多需要改進的地方，或是文字不夠通俗易懂，但因為在台灣還沒有人特別為勞工寫台灣史，我們認為這只是一個開始，希望各位能夠多多給我們意見，讓我們下次有機會時能夠寫的更好。

勞工看的台灣史（網路版） 第一冊

以農業發展工業—台灣戰後十五年的歷程

目錄

前言：航向依賴的農工發展．．．．． 4

【第一部分：烽火之後的世界樣貌】．．．．． 6

壹、戰後國際局勢．．．．． 6

貳、戰後台灣局勢．．．．． 7

一、告別日本、迎接中國．．．．． 7

二、戰爭不再、苦難依舊—戰後經濟大混亂．．．．． 8

◆戰爭、戰爭何時休？．．．．． 8

◆三年之間，物價上漲了一千多倍！？．．．．． 9

◆爲了軍糧，台灣人民餓肚子．．．．． 10

◆官逼民反：經濟混亂下的民變—二二八事件．．．．． 10

◆工人也起身爭權利．．．．． 11

◆血的結局：用槍桿子解決問題—國民黨的高壓統治．．．．． 11

◆經濟問題的舒緩—還是靠美國大哥大！．．．．． 11

【第二部分：政經震盪之下的結構重整】．．．．． 13

壹、以公營事業爲主體的生產體制．．．．． 13

一、接收日產．．．．． 14

◆戰前殖民地的命運—用台灣農業血汗來發展大日本國．．．．． 14

◆戰爭時期殖民地的命運—用台灣農工血汗來當日本侵略亞洲的墊腳石．．．．． 14

◆戰後國民政府在台的利益—繼承日產、依靠美援．．．．． 14

二、公營事業的形成．．．．． 15

◆主幹歸公營、枝葉留給民間．．．．． 16

貳、工業發展的基礎—農地改革．．．．． 17

一、爲什麼要改革？國民黨的關鍵選擇．．．．． 17

◆如火如荼的赤色勢力．．．．． 17

◆搖搖欲墜的國民黨政權．．．．． 18

二、農改政策的內容與影響．．．．． 19

◆連番上陣的政策．．．．． 19

◆從數字說起	20
◆德政？農民生產受鼓勵 政府剝削更有力	20
◆地主搖身變成資本家	21
參、依賴美援的社會發展	21
一、世界新秩序的形成：以美援為開端	21
二、美國援台始末	22
◆搖搖擺擺的美國大哥大	22
◆韓戰爆發—美國恢復對台援助	23
三、美援的運用與影響	24
◆從美援組織看美援性質	24
◆從經援對象看美援目的	25
◆美援資金運轉之道：中美相對基金	25
◆美援的意義：看似恩賜的利己詭計	26
肆、反共情結下的政治肅殺：五〇年代白色恐怖	27
◆白色恐怖從美國開始—杜魯門與麥卡錫主義	28
◆親美政權的一魚兩吃：反共、獨裁	28
 【第三部分：榨取的發展】	29
壹、發展的前提	29
貳、曾經輝煌、終究滄桑的農業	29
一、最早期的台灣奇蹟—世界驚人的農業成長	29
二、農業風光不再、農家日子難熬	30
三、以米糖為中心的徵收體制	32
1. 收集糧食 不惜剝削	32
◆萬稅萬稅萬萬稅	32
◆地主免不了 農家更難逃的強制收購制	33
◆剝農家皮剝得最凶的肥料換穀制	34
◆徵收米糧用處多	35
2. 剝削蔗農賺外匯	35
◆剝削的基礎政策—分糖制	35
◆趁人之危的的貸款制	37
◆剝削永遠不嫌多—農家不得不賣的收購制	37
◆賺外匯的主力	38
參、踩著農業向上發展的工業	38
一、背景—外匯危機	39
二、進入「進口替代」發展時期	39
1. 進口替代的主要內容	39
2. 進口替代時期的公民營事業發展	40
◆糖業、電力與肥料—五〇年代公營事業的三大巨頭	40

◆民營事業的四大主角－食品、紡織、水泥、造紙	41
3. 美援協助下的剩餘轉移	42
肆、工業成功、農業成仁	44

表目錄

表一、台北市農業、工業與礦業產品的物價指數（1948 年）	9
表二、從主要日人企業編為公營企業系列一覽表（1945-1946 年）	15
表三、農地改革前後自耕及佃耕之農地以及農家構成之變化	19
表四、主要農作物的產量與生產率的變化	29
表五、農家收入來源別的結構與變化（1966-1989）	31
表六、農家與非農家每人所得之比較	32
表七、省府糧食局徵收及收集米穀之狀況	33
表八、台糖公司對蔗農貸款狀況	37
簡易年表	45
參考書目	48
製作團體簡介（2008 網路版更新）	49

【前言】

航向依賴的農工發展

二次大戰的結束，對台灣的歷史發展來說，是一個重要的分水嶺。特別是，緊接在世界大戰之後的韓戰，為台灣在世界舞台上所扮演的角色，帶來了關鍵性的轉變。

第二次大戰結束後不久，以民族國家為座標的世界地圖上出現了一個前所未有的變化。外沿著亞洲大陸的一系列島嶼，在美國爭奪世界霸權的戰略目的下，變成了防堵以蘇聯為首的共產勢力的堡壘。因此，如同美國對待歐洲以及拉丁美洲的方式一般，從太平洋的北方到南方，包括韓國、日本、台灣、菲律賓、印尼、馬來西亞等地區，美國運用其軍事、政治與經濟的手段，將他的勢力，貫穿了這個區域。美國用來威脅利誘這些「反共前哨」的手段，便是以「對外援助」這項外交政策，首先扶植這些國家地區裡親美的政權，復以各種軍經手段，幫助這些政權達到對內獨裁統治和社會穩定控制，並口徑一致地與美國配合，對共產勢力敵對。戰亂之後，在各國百廢待興的復甦期間裡，美援巧妙地以援助為名，達成了對資本主義世界的控制，並強化了對抗共產世界的實力。

台灣的歷史，從 1945 年二戰結束到五〇年代初期，呈現了快速變化的混亂景象。首先，在 1945 年，台灣脫離日本殖民者的統治，回歸中國。接著，在 1949 年，隨著國民政府撤退到台灣，台灣地區再次地與中國大陸分離，成為國民政府唯一的管轄地。韓戰爆發之後的五〇年代，台灣便進入了上述的世界局勢，在美國與國民政府的政策下，開始了反共基地的軍事政治與經濟的發展。戰後十五年的台灣歷史，不僅僅呈現了台灣在日本殖民之後，國民政府統治之下的社會變遷，並且表現出美國透過美援，對台灣的重大影響。從反共前哨的軍事部署開始，戰後的台灣進入了以美國為首的資本主義國家集團，依賴在美援的整合下，以「反共抗俄」為使命，從而促成了美國對資本主義世界的復甦與擴張。

回顧五〇年代的台灣，我們無法遺忘在白色恐怖的政治迫害下，死難無數的歷史故事。這樣的歷史情境，不僅是因為國民政府的高壓統治所造成，事實上，在整個由美國控制的資本主義世界裡，由於反共策略和恐共情結的作用，在各國同樣地上演著像台灣一樣的戲碼。另外，在這個時期，台灣在經濟方面的發展，透過了美援支持的農地改革，以及農業技術的改良，將大量的農業生產利潤，從農家手中，收撥到以公營事業為主要機制的工業化發展上。因此造成台灣在農業產值上高成長的時候，農村卻依然貧困的矛盾現象，這因而導致了在五〇年代，勞動者開始大量地從農村步入工業城市。這個以「農業扶植工業」的過程，便是本冊討論的焦點，並且也是回顧大量勞工人口產生的一個起點。



首先，我們就從戰後的國際局勢談起，瞭解台灣在脫離了日本統治之後，分別在國際與本地局勢變化中，如何地和美國以及在他帶領下的資本主義集團串連在一起的。

第一部份 烽火之後的世界樣貌

壹、 戰後國際局勢

在人類的歷史中，戰爭是相當頻繁的，不論是社區與社區之間的械鬥、民族之間的相互殺戮，或是國與國之間的戰爭，在世界各地輪流上演著。但是，在二十世紀上半期，連續發生的兩次世界大戰，卻是空前地導致整個地球上的人們投入戰爭之中，造成了嚴重的人命與資源損失與破壞。這兩次戰爭的原因，我們必需把它放在整個資本主義發展的脈絡下來看，主要是因為二十世紀初期，幾個資本主義國家爲了要掌握原料和擴張市場，而引發了殖民地的爭奪戰。

過去我們在課本中讀到的第二次世界大戰，只是這段歷史的一個切面，著重的是，以歐美國家的觀點來看這場戰爭，他們把歐洲和太平洋劃定爲主要戰場，當這兩地的戰事取得了勝利，第二次世界大戰也就在鑼鼓聲中落幕了。然而事實上，對許多國家而言，戰火卻仍在蔓延中。這些國家，多半是戰前的殖民地國家，也就是俗稱的第三世界，他們藉著戰時宗主國無暇干政的時刻，推動反殖民運動，這些國家裡面，大部分政治紛爭並沒有因為第二次世界大戰的終了而結束。

戰後的美國成爲資本主義世界的獨強，而蘇聯與中共也因戰爭的局勢取得發展，形成了資本主義國家與共產國家間兩體制對立的局勢，而歐洲與第三世界便是他們勢力擴張的主要範圍。因此，冷戰所描述的只是在歐洲、太平洋地區的政治對峙，對於這些第三世界國家而言，戰火一刻也沒有終了，有的甚至因為戰後美國與共產國家這兩大集團的介入而越演越烈，其中越戰就是一個最顯著的例子。

一般我們談冷戰壁壘，壁壘的一方是以美國爲首的資本主義國家，而另一方則是蘇聯爲首的共產主義國家，這兩大集團的對立雖然尖銳，卻沒有出現戰爭的直接對抗，而是表現爲軍備競賽和國力擴張。但是這樣的競賽並非只是看誰擁有發射衛星、製造核彈的實力，在許多第三世界國家中，冷戰是就是不折不扣的武力對抗。美蘇兩大集團各自有著擴張勢力的戰略佈局，對其附庸國提供經援與軍備，以便於影響這些國家的發展與政治傾向。具體的說，冷戰壁壘就是由環繞著兩大集團核心國家間的第三世界國家所形成的「安全瓣」。台灣自然也身處在這個國際局勢中。

戰後共產國家的勢力持續擴張，其活動範圍深入歐洲與第三世界，使得企圖建立戰後新秩序的美國深感威脅。1947年，美國總統杜魯門在國會的演講中鼓吹美國必須以軍事和經濟手段介入希臘和土耳其的內戰，以防止共產勢力向歐洲發展，這就是冷戰的開端。隨即在1947年6月，美國國務卿馬歇爾提出了一項歐洲復興計畫。相較於杜魯門激進的主張，馬歇爾的援歐計畫顯得更具有拓展性：「美國應盡最大的努力幫助恢復世界的經濟繁榮，如果不這樣做，就不會有政治上的穩定和有保證的和平」。美

國透過這項援歐計畫先後投注了 125 億美元，對於歐洲的戰後復甦起了很大的幫助。雖然馬歇爾計畫僅只針對歐洲的戰後復甦，但隨後這樣的美援模式，便由於冷戰後美蘇的軍備競賽而向第三世界急速的擴張。

1950 年 6 月，韓戰爆發之後，美國唯恐共產勢力將擴張至太平洋區域，因此派遣第七艦隊進入台灣海峽，恢復對台灣的軍事援助，並將台灣納入反共的圍堵陣線中。五〇年代初期，台灣承受沉重的人口壓力、物資匱乏，以及為支付高額軍費支出而造成的財政赤字、通貨膨脹、外匯缺乏及物價暴漲，呈現政經混亂的不穩定局勢。1951 年美國正式對台提供援助，除以大量軍援加強台海的軍事穩定之外，並以經援進口民生物資、生產設備及原料，以安定政經情勢、進而發展經濟規模。因此，在美國對台援助的十五年期間，台灣不管在政治管制或經濟發展策略上，都相當程度地受到美國的影響。接下來，我們就來看看台灣在當時的情勢。



貳、 戰後台灣情勢

一、告別日本、迎接中國

在美國先後對日本廣島和長崎投下兩顆原子彈之後，日本於 1945 年 8 月 15 日宣告無條件投降，造成了人命死傷無數、生產嚴重停滯的第二次世界大戰也就正式結束了。從此，戰敗的日本結束了為期五十年的對台統治，將殖民地台灣歸還給戰勝國中國的

國民政府。同年 10 月 25 日，台灣民眾熱情地迎接祖國的到來，在當時，一首爲了迎接祖國接收的一首歌謠，描寫了當時台灣人民的心境：

台灣今日慶昇平，仰首青天白日青。
哈哈！到處歡迎，哈哈！到處歌聲。
六百萬人同快樂，簞食壺漿表歡迎。

（歡迎歌 陳保宗詞 周慶淵曲 1945 年發表）

島上人民歡欣鼓舞的心情並沒有持續太久。隨著國民政府與軍隊陸續的到來，帶來台灣的卻是政治上的全面壟斷。不管在政府機關或產業機構裡，重要的職位都由大陸來的人所壟斷，並且在特權橫行之下，貪污和一些社會案件不斷發生。除了更甚於日本政權的特權統治，以及政風軍紀敗壞之外，隨之在台灣發生了物價暴漲、糧食短缺、人口激增、失業率上漲等等問題。這樣不可思議的經濟混亂與政治恐怖，似乎讓「光復」之後的台灣人沒有重見光明的喜悅，卻彷彿是從過去的深淵掉進另一個更加痛苦的深淵裡。

二、戰爭不再、苦難依舊——戰後經濟大混亂

隨著國民政府的戰後接收，台灣脫離了日本帝國主義經濟圈，重回中國經濟圈裡。從幣制改變、國府接收日產到兩岸貿易交流，國民政府將它的權力貫穿了整個台灣社會經濟結構，因此海峽兩岸的脈動也連成一氣。

◆戰爭、戰爭何時休？

受到二次戰事波及的農工生產，台灣的生產值在戰爭結束的 1945 年降到最低點。與 1937 年相比，農業產值只有 1937 年的 49%；工業產值更不到 33%。而另一方面，戰後的中國卻依然是戰亂頻頻。國民政府不顧人民痛苦已久的生計問題，在戰後還繼續發動與共產黨的鬥爭，使得內亂局勢越演越烈，農工業的生產形成了嚴重停滯現象，因而物資短缺、失業率的問題變得更加嚴重。在糧食及物資短缺，又得支付龐大軍費與財政赤字的情況下，國民政府大量的發行貨幣（在中國通行的叫做「法幣」），使得戰後中國出現了嚴重的通貨膨脹。

BOX：通貨膨脹

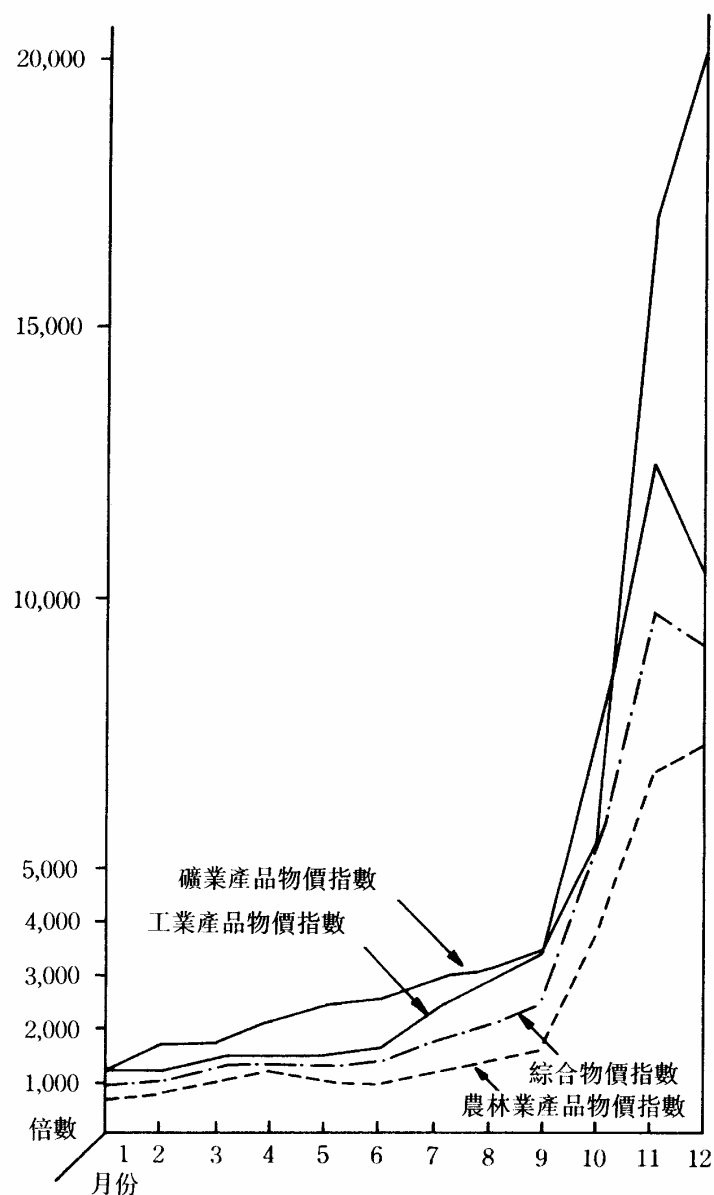
在經濟學的說法中，我們講通貨是用來指，流通在一個經濟體系中的貨幣，也就是錢幣的意思。通貨膨脹則是指，過份地發行錢幣，使得錢幣對應於物價的機制產生變動。也就是說，在通貨膨脹後，錢會變得很多，但是如果物資沒有同樣地變多的話，錢就會變的比較小。舉一個例子：原本一碗麵賣 10 元，如果通貨膨脹的話，可能變成必須花 20 元才買得到一碗麵。

這就是爲什麼，我們聽說在光復初期，領薪水或買東西，是得用布袋來扛一堆錢的。

表一、

台北市農業、工業、礦業產品的物價指數（1937年=1）

（1948年）



資料來源：《台灣銀行季刊》，第2卷，第3期，1949年，第64項。

◆三年之間，物價上漲了一千多倍！？

台灣在回歸中國之後，在幣制方面爲了與混亂的大陸金融隔離，因此仍維持台幣制度，而台幣與法幣之間訂定一個固定匯率。雖然如此，通貨膨脹的問題並沒有被止得住，因爲透過兩岸之間的貿易，大陸的物價上漲問題也蔓延到台灣，使得國民政府爲了要在台灣購買軍用物資又發行了更多台幣，於是台幣兌換法幣的匯率狂飆暴漲。台幣發行量在三年間增加了近百倍；濫發紙幣也引起了物價飛漲，在 1946 年上漲 2.5 倍、1947 年 6.1 倍、1948 年 11.4 倍、1949 上半年 10 倍，三年間上漲了 1,056 倍。

◆爲了軍糧，台灣人民餓肚子

另一個引起物價上漲的因素，來自於台灣與大陸之間的經濟分工與貿易關係：台灣對大陸輸出米糖而從大陸進口民生物資（如：布匹、火柴、牙膏）。然而在米價的漲幅遠低於民生物資漲幅的情況下，台灣必須用更多米來換取昂貴的大陸。另一方面又因爲大量的米糧被國民政府以低價收購，或大量徵收作爲軍糧運往大陸之後，台灣從原本戰後米糧充足的情況，變成嚴重的缺糧。缺糧使得米價再暴漲，相對地，從大陸來的生活必需品也日日增價，就這樣惡性循環下去。

通貨膨脹與物價上漲、物資短缺形成惡性循環，民生物資既缺又漲。雖然在 1948 年曾進行金圓券改革，來斷絕舊幣制的通貨膨脹問題，但是金融改革依然沒有改變經濟混亂的根源：物資短缺、物價飆漲，因此金圓券並沒有帶來穩定的經濟情勢。台灣的通貨膨脹到了 1949 年 12 月國府撤退來台的時候，攀升到最高峰。1949 年國府在台灣發行新台幣：四萬（舊台幣）換一元（新台幣），新台幣五元兌換一美金。新台幣的發行，代表了台灣經濟因爲國民政府的退守戰略，再次從中國經濟圈脫離。雖然脫離了當時造成台灣經濟混亂的中國，台灣島內的通貨膨脹、物價上漲問題，卻不是單靠新台幣的發行與改革就能解決的。

◆官逼民反：經濟混亂下的民變一二二八事件

經濟上嚴重的混亂和匱乏，使得人們產生一股對生活的不安和對統治者的不滿，於是，1947 年 2 月 27 日，一個在台北突發的一件查緝私煙的衝突，很快地就引爆了牽動全島的二二八事件。對台灣往後的政治產生了深遠影響的二二八事件，不只是反映了民眾對當時經濟問題的怨憤，衝突會快速擴散的原因，還加上民眾對國民政府專制、貪污腐敗的不滿。

BOX：歌詞賞析

燒肉粽（1949 年發表）

張邱東松詞曲

自悲自嘆歹命人，父母本來真疼痛，
乎阮讀書幾落冬，卒業頭路無半項。
暫時來賣燒肉粽，燒肉粽，燒肉粽賣燒肉粽。
欲做生意真困難，若無本錢做未動，
不正行爲是毋通，所以暫時做這項。
今著認真賣肉粽，燒肉粽，燒肉粽賣燒肉粽。
物件一日一日貴，厝內頭嘴一大堆，
雙腳走加欲疼腿，遇著無銷真克虧。
認真來賣燒肉粽，燒肉粽，燒肉粽，賣燒肉粽。

歌詞中的「卒業頭路無半項」，反映了失業的窘境；「物件一日一日貴，厝內頭嘴一大堆」正說明著通貨膨脹、物價逼人的壓力。

◆工人也起身爭權利

二二八事件之前，台灣各地發生了多起的罷診、罷課和罷工。1946年10月，台灣機械公司高雄工場、台灣鹼業公司高雄廠先後發動罷工，尤其是台鹼高雄廠提出「台灣人要求與中國人同待遇」的訴求。二二八事件之後，3月間，台中地區民眾提出：「廢止專賣制度」、「各工廠交人民管理」、「保障人民七大自由（包括結社自由）」等等的政治改革要求。另外，以民眾為主體的「二二八處理委員會」，在其提出的處理大綱中，包括了「言論出版罷工自由」、「自1947年6月6日起，實施勞動保護法」等要求。由此可見，當時的勞工問題，與一般的民眾對政治壟斷與經濟混亂的不滿之外，還表現出階級鬥爭中，對罷工權、工作權與勞動條件的要求。

BOX：歌詞賞析

補破網（1948年發表）

李臨秋作詞 王雲峰作曲

見著網，目眶紅，破尪這大孔。
想欲補，無半項，誰人知阮苦痛。
今日若將這來放，是永遠無魚網。
爲著前途鑽活縫，找傢俬補破網。

五〇、六〇年代流行了許多哀怨的情歌，沒有一首是直接指涉政治問題的，而這些隱藏在兒女私情之下的詞曲所表現出來的無奈與哀愁，卻透露著恐怖政治及省籍對抗下，島嶼人民揮之不去的鬱悶。

◆血的結局：用槍桿子解決問題—國民黨的高壓統治

1947年3月10日，行政長官陳儀下達戒嚴令，統治者的鐵血鎮壓不僅瓦解了民眾的槍火反抗，大規模軍警武力所進行的「清鄉」運動，更使得民眾自發性的行動與組織，在槍火下噤聲。二二八事件，一個因戰後經濟的混亂所引爆的血腥悲劇，到最後，卻無限地擴大成長久的省籍對抗。在這族群矛盾之下，我們的政治視野卻長期地忽視了不分族群的勞動人民團結的重要性。

◆經濟問題的舒緩—還是靠美國大哥大！

1951年，美援正式進入台灣，除了帶來大量的物資稍微解決了物資短缺現象，並在中美相對基金和美援貸款的運轉下，國府不必再靠發行大量貨幣來解決財政赤字以及購買生產必須的設備和原料的問題；另一方面，原本與大陸（或日本）交換物資的貿易交流在國府撤退之後，馬上就面臨了經濟孤立的困境，這個時候的美援貸款適時地解決了台灣外匯缺乏的窘境。從1945年開始的經濟大混亂，到了五〇年代初期總算是回歸到正常的經濟運作形態。在這段將近十年的物價上漲與通貨膨脹的過程中，伴隨

著米穀強制徵收（在後面會談到）等措施，台灣人民不僅飽受飢餓、失業之苦，處於社會底層的零細農與工資勞動者更是在這個過程中越來越窮困。



第二部分 政經震盪之後的結構重整

我們在第一部份所談到的是，在二次大戰之後，受到嚴重破壞的世界經濟、世界政治，開始進行重整和復原的大致狀況。以及，對應於當時的世界局勢下，快速地重整、而又隨即脫離於中國政治經濟圈的台灣社會，歷經了幾個混亂的波動過程。



那麼，在這樣的波動下，社會結構是怎麼樣地變動了呢？而這些變動對廣大的工農大眾來說，又造成了什麼樣的影響呢？接下來這一部分，我們將從公營事業、農地改革以及美援等三方面，來瞭解戰後台灣社會的變動。

壹、以公營事業為主體的工業生產體制

1945年10月日本投降之後，國民政府派遣陳儀來台，成立「台灣省行政長官公署」，同時設立了「接收委員會」，把「敵產」，也就是把總督府在台灣的所有產權以及日本私人資本在台灣的企业，全面地接收到國民政府的管轄之下。國民政府透過接收日產的過程，將原本台灣的產業幾乎全面地國有化。因而，台灣工業生產體制由日據時代總督府統制、日本私人資本壟斷經營的體制，轉變為國民政府統制的公營企業為主的型態。

一、接收日產

◆戰前殖民地的命運—用台灣農業血汗來發展大日本國

在台灣五十年的被殖民歷史中，日本政府在這裡的經營，無不是爲了日本國家的經濟發展。大量的稻米從台灣徵收到「母國」，以解決日本島內糧食不足的問題；運往世界各地的茶、糖、樟腦等等的經濟作物和原料加工品，更爲日本壟斷財閥提供了高額的工業、貿易利潤。我們都知道，台灣的一些重要的基礎建設，如水利設施、電力、鐵道運輸和金融制度，在日據時代就已經有相當程度的發展。然而，這些發展的目的，並非是要爲人民帶來現代化的食衣住行而建設的。這些建設，彷彿像一組巨大的裝配線，用來將殖民地的自然資源和勞動血汗，製造成豐潤的財政收入和資本，然後輸送到殖民者和壟斷財閥的口袋裡，最終目的就是要達成日本資本主義的發達。日據時期台灣的經濟，便是在殖民地資本主義化的政策下，以「工業日本、農業台灣」爲分工，掌控在日本壟斷的產業基礎上。

◆戰爭時期殖民地的命運—用台灣農工血汗來當日本侵略亞洲的墊腳石

但是，1937 年中日戰爭爆發之後，爲了滿足軍糧等等的軍事需求，日本政府一方面繼續在農業上進行更高壓的剝取；另一方面，則開始積極地在台灣發展工業，從電力開發到發展水泥、肥料、鋁、天然氣、煉油、製鐵、機械等現代工業。日本統治者在台灣進行工業化的目的，是要建立一個「大東亞共榮圈」所需要的「皇民化、工業化及南方政策」的戰時軍需工業基地、入侵南洋的前哨基地。因此這時期所建立的生產體制特別具有國家統合的性質。與前期不同的是，生產與商業的壟斷控制由日本私人資本家集中轉到總督府手中，依據軍國主義政策的指導，對台灣的生產進行操控。

◆戰後國民政府在台的利益—繼承日產、依靠美援

因此，戰後的國民政府在台灣所接收到的，不僅是日本在台灣殖民地資本主義化的成果，更是繼承了一個具有高度戰備特性並且由國家統合的工業體系。後者對國民政府而言，是重要多了，因爲當時中國的內戰，使得國民政府更需要一個軍需資源的基地，而台灣正是具備了這樣的特質。透過接收，國民政府繼承了在日據時期形成的軍需生產體制及國家壟斷權力。戰後初期，台灣扮演了供應軍糧以及補充財政赤字的角色；國民政府撤台之後，爲了達成「反攻大陸」的終極目標，將農工生產的成果大量投入到軍費財政的支出上。

透過接收，國民政府將台灣在日據時期形成的戰備殖民經濟，整合進中央集權、壟斷經營的公營企業體系裡頭，形成了國家資本主義的生產方式。然而，我們同時必須考慮戰後大量的美援對公營企業的影響，也就是說，戰後美國對台灣傾注的大量援助，解決了台灣外匯資金不足的發展問題，但同時也產生了公營企業對美援資金、設備與

技術的嚴重依賴，使得台灣當局在種種政策上必須聽從美國的指示，才能保有援助款項。因此，五〇年代的台灣經濟雖然擺脫了日本的殖民統治，但由於國民政府對美援及美國勢力的依賴，使得美國得以指使本地政府進行任何有利於美國的政策，這難道不是一種新形式的殖民主義？過去台灣對日本的附屬，在戰後，透過美援，使得以公營企業為基幹的國家資本主義經濟體制對美國產生依賴，台灣再次處於附屬地位。

二、公營事業的形成

1945 年 10 月之後，「接收委員會」開始接收所有原來為台灣總督府所屬的公有產業。隔年，「接收委員會」並且成立了「日產處理委員會」，進行日本人私有財產的接收及處理工作。全部的日產都是敵產，因此接收之後便全部地國有化，只有少部分賣給民間。接收的工作進行了一年多，1947 年 5 月「日產處理委員會」因接收工作告一段落而正式廢除。

表二、從主要日人企業編為公營企業系列一覽表（1945-1946 年）

	日本人企業	公營企業
金融機構	銀行 台灣，台灣儲蓄，日本三和 日本勸業 台灣商工 華南 彰化	台灣銀行 台灣土地銀行 台灣第一商業銀行 華南商業銀行 彰化商業銀行
	金庫 產業金庫	台灣省合作金庫
	人壽保險 千代田，第一，帝國，明治，野村，安田，住友，三井，第百，日產，大同，富國徵兵，第一徵兵	台灣人壽保險股份有限公司
	產物保險 大成，東京，同和，日產，大倉，大阪，住友，興亞，海上運送，安田，日新，千代田，大正	台灣產物保險股份有限公司
	無限公司 台灣勸業，台灣南部，東台灣，台灣住宅公司	台灣合會儲蓄股份有限公司
生產企業	日本海軍第六燃料廠，日本石油株式會社，帝國石油株式會社，台灣石油販賣株式會社，台拓化學工業株式會社，台灣天然瓦斯研究所等	中國石油股份有限公司
	日本鋁業株式會社	台灣鋁業公司
	台灣電力株式會社	台灣電力有限公司
	大日本製糖株式會社，台灣製糖株式會社，明治製糖株式會社，鹽水港製糖株式會社	台灣糖業公司
	台灣電化株式會社，台灣肥料株式會社，台灣有機合成株式會社	台灣肥料公司
	南日本化學工業會社（日本曹達，日本鹽業，台灣拓殖）鐘淵曹達會社旭電化工株式會社	台灣鹼業公司
	台灣製鹽會社，南日本鹽業會社，台灣鹽業會社	中國鹽業公司

台灣船渠株式會社（三井重工業）基隆造船所	台灣造船公司
株式會社台灣鐵工所，東光興業株式會社高雄工場，台灣船渠株式會社高雄工場	台灣機械公司
專賣局（酒，香菸）	台灣省菸酒公賣局
樟腦局，日本樟腦株式會社	台灣省樟腦局
淺野水泥株式會社，台灣合成工業株式會社，南方水泥工業株式會社，台灣水泥管株式會社	台灣水泥公司
台灣興業株式會社，台灣紙漿工業株式會社，鹽水港紙漿株式會社，東亞製紙工業株式會社，台灣製紙株式會社，林田山事業所	台灣紙業公司
農林關係企業（茶葉 8 單位，鳳梨業 8 單位，水產業 9 單位，畜產業 22 單位，計 45 單位）	台灣農林公司
工礦關係企業（炭礦業 24 單位，鐵銅機械業 31 單位，紡織業 7 單位，玻璃業 8 單位，油脂業 9 單位，化學製品業 12 單位，印刷業 14 單位，窯業 36 單位，橡膠業 1 單位，電氣器具業 5 單位，土木建設業 16 單位，計 163 單位）	台灣工礦公司

資料來源：劉進慶，《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社，頁 26-27。

◆主幹歸公營、枝葉給民間



有關日產企業的接收，以國民政府「資源委員會」和「台灣省行政長官公署」兩個單位為中心，依據 1946 年 7 月制訂的「台灣省接收日資企業處理實施辦法」，把日產企業編進中華民國與台灣省的公營部門裡頭。到 1950 年為止，總共接收了 860 個單位的日產企業，其中由日本人所支配的，也就是日籍資本佔總資本一半以上的有 775 個；台灣人支配的有 85 個。而在日籍資本支配的企業中，有 376 的單位出售給民間，其他的 399 個企業就公營化。要出售或是要公營化的準則基本上是從企業規模大小、產業型態等等因素來做區分。因此出售給民間的企業，在資本額、生產額和從業人數方面都是比較小的，或者甚至是一些經營不善的企業。被保留下來或進行合併的

公營化企業，特質除了在規模之外，重要的是，這些企業都是一些構成總體經濟命脈，或者是各個產業基本建設的企業。我們從公營企業的部門佔有率來看，公營企業在金融部門的佔有率最高，幾乎所有的銀行都屬公營；商業部門雖是低佔有率，但像中央信託局、糧食局、物資局等公營商業機構都是以國家銀行的金融支援為背景的獨占資本，因此雖然佔有率低，但這些機構對商業的實質支配力仍然相當大。生產部門方面，公營企業主要佔據了基幹產業，基幹產業的意思便是基礎建設：如電力、石油；或是影響工業化發展的產業：如提升農業生產力的肥料業；當然公營企業也掌控了台灣最重要的出口產業：製糖業。

貳、工業發展的基礎－農地改革

一、為什麼要改革？國民黨的關鍵選擇

◆如火如荼的赤色勢力

講台灣戰後的經濟改革，勢必不能忽略農地改革，講農地改革的淵源，不能不再次強調美援背後的政治經濟目的，以及在這樣的脈絡下面，美援對農地改革政策的引導與協助作用。



爲了達成防堵共產主義蔓延，以維持世界資本主義體系，及美國總體安全的目標，四〇年代的國共內戰，美國自然靠攏國民黨政府，然而，當時國民黨政府腐敗非常，中國經濟、社會一片混亂，美國爲了阻擋共產勢力，企圖以援助做籌碼，要求國民黨進行改革，尤其在經濟上，特別在土地改革方面。因爲，二十世紀以來，一些國家內部成功地推動了社會主義革命，國際上逐漸興起一股共產主義勢力，並與二次戰後以美國爲首的資本主義體系形成抗衡的局面，而這些社會主義國家，在革命成功之前，幾乎都屬於保有地佃封建關係進行生產的農業國，因此美國在三〇年代後已經認識到，即使在農業國家從事協助增產，若不實施土地改革，農業生產再繁榮，恐怕也不能有效改善農民生活，如此一來，農業國家地區將成爲共產主義動亂的根源，並將進一步威脅到美國的政治經濟利益。1945年，盟軍在日本成功地進行土地改革後，美國更積極地將土地改革列爲重要援外重點計畫，以當時的中國情勢而言，中國共產黨正是以廣大的農民階級利益爲訴求，號召農村對代表地主與資產階級利益的國民黨進行革命，在美國看來，土地改革就更是決定國民黨政府能不能保有政權的重要關鍵。1948年中美共同組成「中國農村復興聯合委員會」，簡稱農復會，農復會本身經費來自美援，並且獨立在國民政府的一般行政之外，直接負責規劃並執行美援在農業方面的運用。土地改革就是農復會的重要業務之一。但是，國民黨既然是代表地主資產階級利益政黨，要當權者徹底實施改革，不就是要他們把自己的利益革掉！所以直到國民政府遷台之前，在中國零星從事的土地改革，都沒有具體成效。

BOX：土地所有權集中的情形

自日據時代台灣農地的分配就相當不平均，根據 1939 年的調查資料顯示，當時，共有 224,931 農戶的耕地不滿一甲，其耕地總面積爲 103,412 甲；有 3,576 家農戶擁有 10 甲以上的耕地，共計面積 106,887 甲；而 579 戶擁有 20 甲以上的農地，總面積高達 68,410 甲！也就是說，高達總數 53.1% 的農戶只佔有耕地面積的 14.96%，而佔農戶總數 0.13% 卻有總面積 9.90% 的耕地。對日戰爭後，土地所有不均的情形並沒有改善，而農地地租又平均高達全年產量的 50%，農民經濟貧困的程度可想而知。

◆搖搖欲墜的國民黨政權

四〇年代末的台灣，正經歷通貨膨脹的經濟混亂，人民普遍都不好過；而一場二二八事件加深了省籍間的對立；再來，國民政府爲應付軍備需要，實施嚴苛的米穀徵收制度，又使得當時仍掌握部分地方勢力的地主階級不滿，農家遭到國家與地主雙重剝削的日子更難過；農村經濟艱苦，治安更惡化；再對照中國熊熊的解放聲勢，島內政治、社會、經濟等各方面均陷入極度的不安。1948 年末，國共內戰的局勢逐漸明朗，國民黨政府已經難逃失敗的命運，在被迫遷台前，蔣介石派遣陳誠到台灣擔任省主席，而陳誠一到台灣便率先實行農地改革，以穩定農村經濟，緩和國民政府與農民之間的緊張關係。

二、農改政策的內容與影響

◆連番上陣的政策

1949 年 3 月，一連串的農地改革政策由「三七五減租」揭開序幕，接著 1951 年實施「公地放領」，最後階段是 1952 年的「耕者有其田」。而美援在台灣就是透過農復會在農地改革政策的指導與運作，開始相當程度地影響台灣經濟發展，包括協助國民政府，剝取農業剩餘，移轉到工業發展。農地改革對戰後台灣不論在經濟、政治、社會都有相當大的影響，我們先看看主要的政策內容：

首先登場的農改政策是 1949 年實施的「三七五減租耕作條例」（1951 年才正式立法通過，由此可見當時實行土地改革的急迫性），實施重點是，規定地主向佃農收取地租的最上限，不得超過收穫量的 37.5%，「375 減租」初步有效地減輕佃農的沉重負擔，此外，由於台灣的租佃關係多屬於口頭契約，對較地主弱勢的農民而言缺乏保障，因此減租條例也有以法律保障佃租關係的作用。

接著 1951 年實施「公地放領」政策，主要內容是將戰後台灣規模佔總耕地面積 21% 的公有農地放租給佃農，公地放領政策目的是想扶植自耕農，但結果實際上放領的公地僅佔有全體公地的 28%，顯然效果不彰。

表三、農地改革前後自耕及佃耕之農地以及農家構成之變化

	農地（甲）			農家（戶）				
	計 （%）	自耕地 （%）	佃耕地 （%）	計 （%）	自耕 （%）	半自耕 （%）	佃耕 （%）	雇農 （%）
1948	841542 (100)	470792 (56)	370750 (44)	640854 (100)	211649 (33)	154460 (24)	231224 (36)	43521 (7)
1953	865192 (100)	717062 (83)	148130 (17)	743982 (100)	385286 (52)	169547 (23)	147492 (20)	41657 (5)
1956	872543 (100)	740811 (85)	131732 (15)	785584 (100)	448157 (57)	173588 (22)	124573 (16)	39266 (5)
1959	878012 (100)	751388 (86)	126624 (14)	818953 (100)	479391 (58)	182121 (22)	118890 (15)	38551 (5)

資料來源：劉進慶，《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社，頁 80。

農地改革的最後階段，就是 1952 年實施的「耕者有其田條例」，這個政策的重點簡單地說，就是由政府徵收地主的農地，再轉出售給農民，讓農民能夠耕作屬於自己的土地—即成為自耕農。「耕者有其田條例」的實施，是影響最大、最重要的農改政策，我們有必要稍微詳細地說明這個政策的主要內容：

(1) 以農地為收用對象，地主的保留面積，一律為水田三甲、旱田六甲，其餘由政府徵收並出售給農民。

(2) 地價訂為農地年收穫量的 2.5 倍。對地主的補償中，七成以實物債券分十年償還；三成以水泥、工礦、農林、紙業等四大公營股票一次發給。

(3) 農民必須以十年的實物年賦償還給政府。

◆從數字說起

農地改革對台灣的政治、經濟、社會方面都有深遠影響，我們先從農地所有權與農戶結構的數字變化觀察起：由於農地改革，自耕地從 1948 佔全體農地的 56%，到 1953 年即增加到 83% 的比例，同期的佃耕地則從 44% 減少到 17%；在農民階層的變化上是，1948 年佔整體農家 33% 比例的自耕農，在 1953 已經增加到 52% 比例；同時期的佃耕農也從 36% 的比例降到 20%，這些數字顯示農地改革結果，初步消解了地主佃農制，創造了擁有私人農地的自耕農。而農地改革更深遠的意義，在於改變了台灣數百年來，地主相對於佃農的土地所有權關係。



◆德政？農民生產受鼓勵 政府剝削更有利

對許多農民而言，農改政策簡直是天掉下來的「德政」，相當激勵農民的生產意願，

當時的農民回憶說：「一輩子也沒有夢想到，在有生之年，能夠擁有自己的土地，於是比以前更加勤奮，想盡辦法增加生產……」然而，農家的經營規模自改革以後，有更加零細化的現象，造成即使土地為農民所有，農家也未必吃得飽，這樣的農村問題並持續影響台灣的經濟發展。另一方面，對國民政府而言，農地改革不但穩定當時的農村經濟；並造成地主政治勢力消退，鞏固極權；更讓政府可以跳過地主，直接向個別的農家剝取更大的農業剩餘。

◆地主搖身變成資本家

在農地改革中，除了政府與農民的關係，還有政府與地主的關係。對日戰爭後，國民政府雖有強大軍事權力作為政治後盾，台灣本土的地主階層卻是地方勢力的核心。但是在二二八事件後，眼見國民黨政府的蠻橫的軍事鎮壓，地主階層在政治上已經逐漸噤聲，隨後實行的「大中戶餘糧徵收」，對地主階級的經濟又是一大打擊，到此，地主階層的勢力大為減退，所以面對農地改革政策，除了委曲求全，也沒有選擇餘地。再說，對國民黨政府而言，農地改革主要目標是穩定政權，沒有必要將地主逼到絕路，另一方面，在基於美援要求政府扶植私人資本的考量下，對地主的補償，還包括轉移四大公營公司的股票給地主，將地主的土地資本變成工業資本，也是促成本地私人資本興起的開端。

總之，四〇年代末開始的農地改革，對戰敗來台的國民政府而言，可以說是沒得選擇下的關鍵選擇，成功改革的結果，讓國民黨保住政權，也深刻地影響日後台灣的經濟發展。

參、依賴美援的社會發展

相信大多數人對那個印著「中美合作」的字樣的開襠褲，都有深刻的印象吧！不只是用麵粉袋作的衣褲，我們還可以回想到許多關於美援的事物。美援除了提供一些物資之外，更重要的是透過各式各樣的軍事和經濟計劃，深刻地左右了台灣的社會發展。

我們在這份小冊子中一再強調美援對台灣戰後發展的影響。我們從島內看，看到的是大量的美援傾注到台灣來，對台灣的工業化起了很大的推動力量，但是我們卻往往沒有從整個世界的角度來探究其中的原因。事實上，美援的作用並不只是促進了台灣的戰後復甦與工業化，還更進一步地導引了台灣工業化的走向，我們要了解這個發展，就要先了解美援的歷史背景。

一、世界新秩序的形成：以美援為開端

美援是一個世界性的援助體系。但這個體系能夠獲得擴張的動力，並非來自於杜魯門

那種激越的政治熱情。戰後的美國，由於其本土並未遭到戰火的破壞，再加上民生與軍火工業由於戰爭而得到了高度發展，使得美國取代了英法等國而成為新的世界霸主。戰爭造成了美國有史以來經濟形勢最好的時期，在第二次世界大戰的最後幾年，美國工廠生產了交戰雙方總戰爭物資 40% 的軍需用品，無疑的，美國的工業生產能力在世界上已經無可匹敵。但是如果美國要繼續維持這個地位，就必須要繼續發展國內被戰爭養得十分龐大的生產體系，換句話說，如果戰後這些產品無法賣到全世界，美國就會遭遇到生產過剩的經濟危機。

就像前面提到的，美國是第二次世界大戰期間最大的軍需供應國，歐洲各國在戰時以大量的黃金儲備同美國進行交易，因此集結了全世界最龐大的黃金存量。我們知道，一個國家發行的貨幣必須有適量的黃金作為儲備，否則就只是一張紙而已。因此，美國既然掌握了最大量的黃金儲備，就可以宣稱他們的貨幣是最有保障的。當時美國定義 35 美元等於一盎司黃金，這表示美元就是黃金的兌換券，所以過去很長的一段時間內我們稱美元叫做「美金」，這表示美元是當時世界最具購買力的貨幣，美元便在這樣的背景之下充當起了世界貨幣的功能，美國政府極其頻繁的對外援助自然也是以美元來進行。美國的對外援助很大的一部份是這樣進行的：透過援助或貸款，受援國政府取得美元，再透過美國政府的居間撮合來向美國的跨國企業購買所需的物資，包括糧食、石油、機器設備乃至於軍火。

透過美援體系，歐洲確實逐步擺脫了戰時的衰敗，而也唯有被戰火摧毀的歐洲和亞洲經濟能得到恢復，美國戰時生產體系所需要的市場才能實現。同時，這個市場必須排除政治上的侵擾，也就是共產國家的勢力擴張。在這個復甦的過程中，美國的跨國企業賺進了鈔票，而美國政府則成為世界最大的債權國。一種新的世界秩序產生了，正如馬歇爾所說的，世界政局的穩定與和平，來自於經濟的繁榮，而美援正是美國藉以建立世界新秩序的發動機。透過這些戰後的國際借貸計畫，美國實質地參與到受援國的發展政策當中發揮其影響力，這份小冊子談的是台灣的發展經驗，我們在許多地方看到美援的影子。

1950 年韓戰爆發後，美蘇對立拉到最高點。1952 年美國訂定的共同安全法，強調以軍事援助為主、經濟援助為輔的援助政策，並加強對亞洲國家的軍事部署。1953 年韓戰結束，美援漸漸轉回以經濟為主的模式。1961 年的國際開發法，美國主張世界各國應共同擔負援助的責任，因而主導設置國際援助機構，同時減少了直接的物資救濟，而以經濟開發、貸款為主要經援方式，並強調用私人資本的貿易與貸款來代替國與國之間的援助，從而將資本主義運作模式更深入地根植在受援國的社會內部。

二、美國援台始末

◆搖搖擺擺的美國大哥大

美國最早的對台援助，源於 1948 年經濟合作法第四章：對華援助法案的協定。第一

批援款是針對基礎經濟建設的戰後復甦，先後由台糖、台鐵及台電獲得美援貸款。但因同時的國共內戰，美國政府對申請援助的國民政府由支持轉為放棄的態度，美援因而在 1949 年中止。1949 年底，國府撤台，美國視台灣問題為中國內政問題，依然採取放棄台灣的態度；另一個美國放棄台灣的原因是，美國仍希望與中共維持良好關係，來保有大陸廣大市場。



◆韓戰爆發—美國恢復對台援助

直到 1950 年 6 月韓戰爆發、11 月中共發動「抗美援朝」運動以及「解放台灣」的政策之後，美國見中共已與蘇共緊密結合，並意圖將共產勢力擴大。美國唯恐共產勢力將擴張到太平洋區域，因此派遣第七艦隊進入台灣海峽，同時宣布「台灣中立化」政策以防止中共與國府在軍事上的互相攻擊。到這個時候，美國見大陸已完全掌握在中共手中，而中共急欲拿下台灣，在這個關頭，美國終於確定將台灣納入反共的圍堵陣線中，也就是對台灣提供軍事及經濟的援助。換言之，韓戰的爆發正好為當時處於孤立、敗亡危機中的國民黨政權帶來絕佳轉機，而整個五〇年代的美援也更進一步替國民黨政權穩下社會局勢。

五〇年代初期，台灣承受沈重的人口壓力、物資匱乏，以及為支付高額軍費支出而造成的財政赤字、通貨膨脹、外匯缺乏及物價暴漲，呈現政經混亂的不穩定局勢。1951 年恢復的對台美援，除以大量軍援加強台海的軍事穩定之外，並以經援進口民生物資、生產設備及原料，來控制政經情勢並進一步發展經濟規模。

台灣在五○年代的工業化策略：進口替代，便是在這樣的脈絡下，以美援為唯一的進口來源，發展工業化所需的基礎建設以及逐步地發展輕工業。1953 年韓戰停火、1956 年台灣經濟力恢復到戰前水準，美援政策漸漸轉由貸款的方式取代了救濟物資的供應。特別是因為當時美國的私人資本急著尋找對外投資的機會，因而在美蘇對峙漸漸緩和的局勢中，五○年代末期美國對台援助的目的轉為促進美國的私人投資與台灣的中小企業出口擴張相結合的發展方式，並計劃終止美援。讓台灣對美援的軍事與經濟依賴，轉變為台灣對美國的經濟依賴。

1959 年國府頒佈的「十九點改進財經措施」以及 1960 年的「獎勵投資條例」便是在美國的壓力下形成的。台灣的發展策略在美國的要求下，轉變為「出口導向工業化」，形成了由美日私人資本與台灣加工出口區及中小企業接合的發展模式。1965 年美國終止了對台的經援，軍援則在中美斷交之後，1973 年正式結束全部的對台美援。

三、美援的運用與影響

美援分為軍援與經援兩大項。在美國對台援助的主要時期：1951 至 1965 年這十五年當中，大約援助了十五億美元。每年約一億美元的額度中，軍援經費佔了大部分，大約是經援的一倍，然而經援下的部分款項其實也包含了軍援目的。

◆從美援組織看美援性質

美援的運用，軍援部分由兩國的國防部負責調度運用；經援部分，主要是由美國的「美援總署駐台分署」執行。駐台分署不但是執行美援的單位，更因為透過各項業務所握有的權力與組織，甚至也是美國對台控制的情報中心。

國府方面與駐台分署配合的是隸屬於行政院下的美援運用委員會（簡稱美援會），1948 年成立的美援會，負責各項美援的申請、核發與監督工作，是美援總署駐台分署的主要對口單位。除了美援會，運用經援的單位還有 1948 年成立的農復會以及 1951 年成立的「經濟安定委員會」（簡稱經安會），農復會與經安會都是由中美雙方派員組成的，分別在農業和工業部門直接進行發展策略的規劃與管制。有趣的是，這三個單位都獨立於國府的行政之外，也就是說，這三個單位是接受美國而不是國民政府的控管。這個設計使得運用美援的單位相當程度地聽命於美國，直接地使台灣的經濟發展策略透過美援的組織與運用，操控在美國手中。

農復會的經費全部來自美援，農復會推動的重點業務從土地改革開始，接著從技術、流通方面操控了台灣農業的發展。經安會主要的業務在經濟建設計劃的協商。在經安會下設置的「工業委員會」則負責經建計劃與美援工業計劃的執行。台灣自 1953 年開始制訂的各個四年經建計劃便是在經安會的運作下，配合美援的計劃而訂定的。

1958 年經安會併入美援會，開始執行放寬金融、外匯、貿易等制度的策略。關於這兩個單位的策略與執行，對台灣農工生產所造成的影響，第三部分會有詳細的討論。

◆從經援對象看美援目的

美援分為計劃型以及非計劃型，以贈與物資、援助貸款以及技術支援等方式提供援助。美援款項中的 94% 供給公營事業，在投注給公營單位的項目中，絕大部分用在基礎建設方面與人力資源的培植上。美援雖然只有 6% 是供給民間單位，但這並不代表美方不注重民營企業的扶植。一方面是因為投注在公營事業的基礎建設方面的成果，如電力、交通，同樣可以分潤給私人企業，同時也是私人企業發展的必要基礎；另一方面，在五〇年代末期，美國積極地要求國民政府放寬各種貿易與金融的管制措施，事實上也達成了私人企業貿易環境的建立。我們在之前談到的，美援對公營企業的扶植，為國民政府的國家壟斷資本主義提供良好的動力，而事實上這正是美援控制台灣經濟發展，使之達到台灣經濟依附在美國資本主義發展藍圖下的目的。



◆美援資金運轉之道：中美相對基金

相對基金是四八〇號公法（即剩餘農產品援外法案）美援項目的一個設計。經濟援助大部分以相對基金的形式投入台灣產業部門，轉化為產業資本。

相對基金有以下幾個作用：

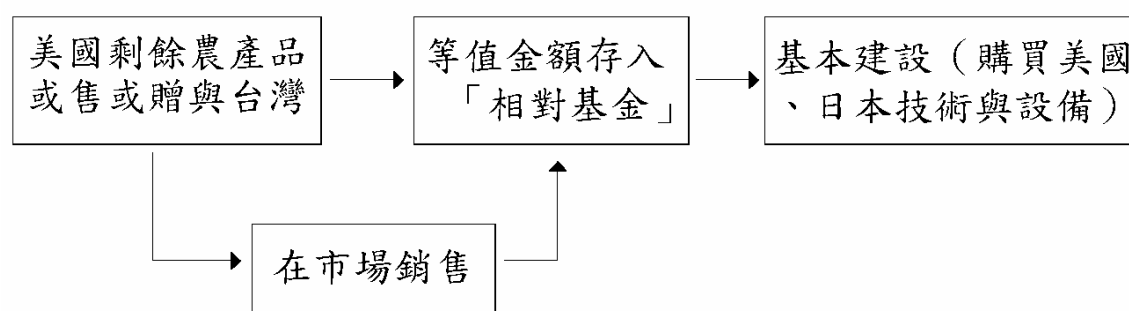
(1) 將消費性的物資（如來自美國的剩餘農產品）在市場銷售之後，所獲得的貨幣投注到生產性用途上（如購買美日機器設備）。

(2) 解決通貨膨脹與物價上漲的問題。避免因財政困難或外匯不足，而必須再發行貨幣的問題；另外，透過市場銷售，將通貨收回到相對基金，市場上的貨幣量減少，除了避免了通貨膨脹、並減低物價上漲的壓力。

(3) 相對基金的運用由美援會負責，獨立於國民政府財政預算之外，從中保證相對基金會花在購買美日機器上，避免讓國民政府將收入在投入軍事費用上。

整個五〇年代，相對基金投入產業部門的資金，占台灣年資本積累總額的 40% 以上，整個期間的平均比重也高達 32.4%，以電力、製造業和交通運輸業為主。在電力固定資本投入總額中，以美援相對基金的形式投入的資本佔 67.7%，在運輸業中佔 24.0%，在交通運輸業中為 28.1%。這也是戰後初期台灣國家壟斷資本積累的一個重要特徵。

相對基金運作簡圖



◆美援的意義：看似恩賜的利己詭計

美援以每年約一億美元的經濟援助，似乎為台灣解決了戰後的經濟問題，並且用各項計劃為台灣的工業化建立了穩固的基礎，然而在這些表面之下，美援實際上帶給台灣卻是相當深層的社會結構的變動。

首先，透過土地改革鞏固了國民黨政權、消解地方可能的反對勢力。肥料換穀制造成農業剩餘轉向工業，導致未來六〇年代，勞動力從零細化、貧困化的農農村排出，走向工業。農村的改變，造就了工業化所需的資本與勞力，然而在換穀制下，米價被壓低，從此低米價造就了低工資的勞動環境。

美援十五年的過程中，美國首先阻隔了台灣原本依賴於日本及中國的生產、消費關係，再透過美援進入台灣的政策、技術與發展模式，造就了符合美資需要的投資貿易環境，以及親美技術官僚。形成了至今仍深刻存在的台灣對美國在政治、經濟和文化上的依賴。

肆、反共情結下的政治肅殺：五〇年代白色恐怖

1949 年 5 月 20 日，台灣實施戒嚴令。實施戒嚴，就是軍事統治，使得台灣警備總司令部依據戒嚴法，訂定各種禁令來限制人民自由，如報禁、黨禁、出國旅行禁等等，警備單位並且有權掌管行政及司法事務。戒嚴延續了 38 年之久，成了世界上實施戒嚴最久的地區。



1948 年，國民政府頒佈「動員戡亂時期臨時條款」，並且凍結憲法的部分條文，目的是要擴張總統的權力。國府撤台之後，「動員戡亂」的體制在台灣繼續延續。許多冠上「動員戡亂」的嚴峻惡法紛紛出籠，成為整肅異己的工具。其中，「動員戡亂時期檢肅匪諜條例」將匪諜、通匪、知匪不報的大帽子扣在許多民眾與知識份子頭上；另外的「懲治叛亂條例」將罷課、罷工都視為叛亂，隨時用來伺候異議份子。

在戒嚴軍事統治與動員戡亂體制下，來自大陸的執政當局透過嚴密的情治特務系統，對台灣人民進行全面地管制和監控。五〇年代中期，更成立了「國家安全局」，以國安局為中心來統攝各情報機關（如警備總部、調查局、情報局）。到 1987 年宣布解除戒嚴令為止，台灣發生了約三萬件的政治獄，有十四萬人受難，其中三到四千人遭處決。

◆白色恐怖從美國開始—杜魯門與麥卡錫主義

再一次，我們仍要強調戰後美國對世界的影響。以美援為要的外交政策，不僅要達到資本主義世界的經濟復甦與擴張，同時也用軍事戰備的方式與共產世界相對抗，來保持美國的利益順利擴張。面對共產世界的威脅，資本主義世界產生一股恐共、反共的情結。自 1947 年起，美國就首先刮起了白色恐怖的風暴。

1947 年，美國總統杜魯門下令執行一項稱為「忠誠調查法令」的行政命令。這項調查的範圍多達三百萬人，凡是軍政（包括地方政府）機構、全國各職業公會、工會、民間企業團體等，都展開對成員的思想忠誠調查，目的是要驅逐機關內的思想不純、同情或支持共產世界的人。

到了 1950 年，美國參議員麥卡錫以「國內安全法」組織了「麥卡錫委員會」，在 1950 到 1954 年間，「肅清」了「潛在的和顯存的美國內部敵人」。惡名昭彰的麥卡錫主義全面籠罩了美國政府與社會，雖然麥卡錫委員會在 1954 年底遭到解散，但對美國社會造成嚴重的恐共影響。

◆親美政權的一魚兩吃：反共、獨裁

前面提過，美國在太平洋透過美援等機制，聯合部署了以軍事力量來進行冷戰對抗的「反共前哨」，同樣地，自美國蔓延到資本主義世界的白色恐怖，在這些國家也上演了。尤其這些國家的執政當局多是由美國扶植的親美政權，除了對外政策皆以反共為首要綱領之外，對內更是利用反共思想來統一社會內部的意識型態，並進一步用反共的名號，來清除對政權有任何威脅的言論與組織。1960 年一群以《自由中國》雜誌為連結的知識份子，提倡籌組「真正反共」的反對黨，為首的雷震卻遭當局以叛亂罪名將他送入獄。恐共情結在反共政權的運用下，除了造成大量政治獄及血腥悲劇，更進一步使得民眾對政治事物產生恐懼。在當時的南韓、泰國、菲律賓與印尼等國，所發生的白色恐怖與台灣相比，無不及而過之。

第三部份：榨取的發展

壹、發展的前提

經過四〇年代末的戰後經濟重組，五〇年代的台灣進一步邁向經濟發展，要說明發展過程，除了政府決策，還分別得瞭解農業、公營企業、私營企業，當然，絕對少不了美援的作用。

然而，講到發展的基礎作用，農業生產的剩餘可是關鍵。以國家而言，工業要得到發展，自然必須由農業提供足夠的生產剩餘，轉移到工業部門，進而帶動整體經濟發展。台灣經濟發展的特殊性，一方面，在於剩餘轉移的過程太短，政府的運用強硬的制度性移轉太粗暴，以致演變成是犧牲農業來培養工業；另一方面則是美國帶著軍事意圖的引導作用。首先，要看的就是台灣經濟發展過程中，農業是如何被壓榨，被迫在二十年時間內犧牲自己，而造就工業發達，也造成人稱「農村破產」的局面。

貳、曾經輝煌 終究滄桑的農業

一、最早期的台灣奇蹟－世界驚人的農業成長

表四、主要農作物的產量與生產率的變化

	粗米		砂糖		香蕉		鳳梨		柑桔類	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1952	1570	1998	520	6986	107	6811	63	10731	28	6024
1955	1615	2151	733	10490	85	7934	71	12437	30	5763
1960	1912	2495	774	8374	114	8987	166	17108	53	6527
1965	2348	3038	106	9533	460	16795	231	20829	114	7788
1970	2463	3173	7123	7123	462	11838	338	26525	209	9512
1975	2494	3156	7510	7510	197	18165	319	26251	348	10549

A 是年產量，單位為 1000 噸；B 是一公頃產量，單位為公斤。

資料來源：劉進慶等，《台灣之經濟》，台北：人間出版社，頁 66。

台灣的農業在戰後初期，農民利用日據時代的良好農業基礎，迅速恢復生產，五〇年代的農業更是發展蓬勃，生產力大大提升。一方面是因為農地改革鼓勵了農民的生產意願；一方面五〇年代開始，美援來到台灣，除了帶來農業技術與資金援助，對提高生產力，有相當大的作用。以當時兩大主要作物的稻米和甘蔗為例，大米在 1952 年有 1,500 多萬噸的產量；1960 年的產量已經增加到 1,900 多萬噸；1965 年產量又高

達 2,300 多萬噸。砂糖產量也有明顯增長：1952 年產 52 萬噸；1960 年產量有 77 萬噸；1965 年產量更超過 100 萬噸。其他經濟作物如香蕉、鳳梨、柑桔的生產率也都大幅提高。

這個時期的生產力不斷提升，我們從數字上可看出農業的高度成長。1952 年到 1968 每年平均有 5.5% 的成長率，這在其他發展中國家是相當少見的紀錄，五、六〇年代可以說農業的黃金時代，最高有達 560 萬人投入農業生產，每年並有大量的米、糖、香蕉、鳳梨等農產品出口，為國家賺取外匯，用來購買工業設備及原料，為工業化打下良好基礎，此時農家所得提高、經濟改善，農業表面看來一片欣欣向榮。



二、農業風光不再 農家日子難熬

六〇年代中期開始，農業光芒漸漸消退，經濟地位節節下降，1963 年工業生產總額已經超過農業；1966 年工業產品的出口比例，也高過農產與農產加工品的出口比例；1968 農業成長率首度出現負成長，農業經濟出現明顯危機；另外，農業勞動人口比例從五〇年代到六〇年代中期下降 6.6%，但 1964 到 1976 的 12 年間，居然大幅減少了 20.5 % 的比例，而同時期的工業勞動人口卻大幅增加 15%，顯示有大量農業人口外流到工業部門；再看看農家收入來源表，絕大多數的農家必須靠農業外收入才能維持生計；從農家與非農家的每人所得比較也顯示，即使拼命兼業，1966 年到 1983 年，農家每人所得，平均約只有非農家的 65%，1968 年甚至只有 57.9%，農家生活難過，相較

之下，一目了然！農家子弟離農作工，也成了理所當然。既然農家並沒有因為農業發達，就能過好日子，農業更幾乎是一步步走到絕境，那麼，多年來台灣農業豐盛的生產成果，究竟流落到那裡去？成就了什麼？這些緣由經過，必須從戰後不久，國民政府如何透過各種制度與機構剝削農業剩餘說起。

表五、農家收入來源別的結構與變化（1966-1989）（%）

	農戶所得 金額 (每戶/ 台幣)	合計	農業 純收入	農 外 收 入						
				小計	工資 收入	其他 職業 收入	財產 收入	房租 收入	補助金 贈與	其他 收入
1966	32320	100	66.0	34	20.1	2.8	0.7	6.5	3.1	0.8
1970	35439	100	48.7	51.3	36.0	2.7	0.5	7.1	3.7	1.3
1975	86061	100	46.3	53.7	38.9	2.8	0.6	6.9	3.9	0.6
1980	197533	100	29.6	70.4	50.7	4.0	2.2	8.1	5.2	0.2
1985	261465	100	36.7	63.3	41.5	3.2	2.1	7.9	8.3	0.3
1989	361001	100	35.8	64.2	64.2	1.8	2.9	7.8	11.5	0.2

資料來源：劉進慶等，《台灣之經濟》，台北：人間出版社，頁 86。



表六、農家與非農家每人所得之比較（％）

年別	每人所得（元）		農家所得佔 非農家所得 之百分比
	農 家	非農家	%
1966	4509	6464	69.80
1968	4757	8219	57.90
1970	5350	8894	60.20
1971	6194	9654	64.20
1972	7540	11341	66.50
1973	8533	14710	60.20
1974	13180	19263	68.40
1975	14274	21285	67.10
1976	17076	25205	67.70
1977	18722	29451	63.60
1978	23487	36670	64.00
1979	29840	44833	66.60
1980	37891	55560	68.20
1981	42311	63436	66.70
1982	44949	66187	67.91
1983	49794	67640	71.00

資料來源：蕭新煌等著，《光復後台灣農業政策的演變》，台北：中研院民族所，頁 36。

三、以米糖為中心的徵收體制

戰後台灣的農業經濟延續戰前，以稻作和蔗作為兩中心，所以政府對農業的榨取是針對米糖經濟為兩大主軸來進行。首先說明的是，政府剝削稻作農的手段。

1. 收集糧食 不惜剝削

對日勝戰後不久，國民黨政府在大陸又與共產黨展開激烈內戰，社會經濟接連遭耗損與破壞，為了確保軍用糧，國民政府在 1945 年發佈「管理糧食臨時辦法」，同年設立糧食局，接著以糧食局為中心，展開一連串的糧食收集的手段，主要有徵收實物田賦（1946 年）、強制收購糧食（1947 年）與物物交換（1948 年）等制度。而國民政府遷台以後，島內遽增近百萬人口，糧食不足的問題更嚴重，為了維持政權，以及因應當時緊迫的台海局勢，國民政府首先必須掌握大量糧食供給軍隊所需，於是透過農地改革，又進一步強化對農家生產剩餘的剝取。

◆萬稅萬稅萬萬稅

田賦徵收實物，就是國民政府要求私有農地的土地稅與公有地的地租必須以實物繳

納。除了基本的土地稅、地租以外，還得加徵「縣公學糧」（配給地方公教員的糧食）、「國防特別稅」，此外徵收率也會不定期提高，例如八七水災時，又增加臨時特別稅……整個五〇年代年平均每年以田賦名義徵收 9 萬公噸的米，1961 到 1965 年則增加到平均每年 11 萬噸。

表七、省府糧食局徵收及收集米穀之狀況

（單位：千噸）

	徵收				強制收購				物物交換	其他		米穀一年的產量	相對於產量的徵收比（%）
	地租	教育捐	國防捐	公有地租	私有地隨賦收購	公有地隨佃收購	收購地主餘糧	預借收購	肥料換穀	轉讓農地地價	土地債券實物兌換		
1951	58	17	17	9	78	11	4	34	279			1931	26.6
1952	57	17	17	3	78	8	2	15	335			2041	26.1
1953	91			3	77	6		27	346	134	-73	2135	28.6
1954	90			3	76	6		27	409	121	-84	2204	29.4
1955	82			3	70	6		21	415	112	-81	2100	29.9
1956	89			3	74	7		27	455	143	-67	2327	31.4
1957	93			3	77	7		13	477	143	-62	2446	30.7
1958	90			3	75	10		16	504	133	-67	2462	31.0
1959	81			3	68	6		14	501	123	-67	2413	30.2
1960	83			3	69	7		10	489	120	-73	2486	28.5
1961	89			2	75	7		11	453	130	-70	2621	26.6
1962	113			2	73	7		11	510	130	-70	2747	28.3
1963	104			2	66	6		12	556			2742	27.2
1964	118			2	75	7		10	666			2921	30.1
1965	124			2	78	8		10	567			3052	25.9
合計	1362			46	1109	109	6	258	6962	1289	-714	36628	28.6
（%）	13.0	0.3	0.3	0.4	10.6	1.0	0.1	2.5	66.3	1289	-6.8	100	

資料來源：劉進慶，《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社，頁 137。

◆地主免不了 農家更難逃的強制收購制

強制收購有四種方式，包括私有地隨賦收購、公有地隨佃收購、地主餘糧收購以及預貸收購，前三者是法定的強制收購，連無論地主或農民都免不了，而預貸收購，表面上，是依照農民的自由選擇是否接收預貸資金，但一般農民根本很難說不，因為不接受預貸資金的話，到收穫期之前的生活會更艱苦。收購方式既然是強制與半強制性的，當然收購的價錢會比一般市場價格低很多，1949 年的公定收購價地得離譜到只有市價的 38%！五〇年代一後每年都有變動，平均來說比市場價格低了三到四成，由強制收購得來的米穀，平均每年大約 10 萬公噸。政府透過強制收購糧食，不但可以掌握糧食，收購的價差還可以成為政府的財政收入，好個一舉兩得！



◆剝農家皮剝得最凶的肥料換穀制

接著看物物交換的收集方式，就是政府要求，農民必須拿稻穀來換取農民所需的主要商品，例如棉布、大豆（豬飼料）和肥料，而肥料換穀是稻米和肥料的交換佔了絕大多數，可以說是收取糧食、剝削農民政策中的重頭戲，過程當中並且促成了台灣肥料工業的發展，我們深入點來看：

肥料是日據時代開始引進使用，所以台灣農民普遍懂得施用肥料，由於島內耕地狹小，農地面積零碎，一般農家也欠缺資金，而肥料的使用對生產力的提高有很大的幫助，肥料對台灣農民而言是非常重要的生產資料。日據時代的殖民政府對肥料的生產、流通、分配均有管制，以此有效地深入控制台灣農村。戰後政府沿用殖民政府對肥料的全面性控制。因為，農民對肥料的需求相當大，尤其正值戰後的農業復興期，所以肥料換穀成了政府當局控制糧食最好的手段。

國民政府在戰後接收了殖民者的肥料公司，成立公營台灣肥料公司，因初期多依賴進口，所以又成立掌管肥料輸入的國營貿易機構，即中央信託局，建立國家專賣制度。肥料既然是國家專賣，又規定只能拿稻穀交換，米穀和肥料的交換比率，自然由國家決定，也自然產生不等價的交換。

米穀交換以穀為準，肥料則有硫氨、氮、磷、鉀肥等種類，台灣農民使用以硫氨為主，以硫氨為例，米穀與硫氨的交換比率雖然時有變動，大致說來是 1：1。而雖然五〇年

代後，台灣的肥料工業開始發展，六〇年代以後進口依賴度減低，但五〇年代到六〇年代中期平均有六成的消費量是依賴進口。以六〇年代硫氨的進口價格而言，稻穀是硫氨的兩倍；六〇年代以後，硫氨進口價格大致上沒變，稻穀卻大幅上漲，成為硫氨價格的三倍，1961 年才稍微調降稻穀比硫氨成為 0.9，不等價的狀況仍然很嚴重。五〇年代透過美援投資補助，台灣肥料工業得以發展，六〇年代後，島內自給的肥料雖增加，不等價交換的幅度並沒有減少，可見肥料換穀制讓農民被迫在相當不合理的交換之中，被政府收奪生產剩餘，而讓國民政府掌握糧食，並在收奪的過程中，扶植了國營肥料工業。

從表七我們清楚地看到，肥料換穀所收集到的米穀數量，從 1951 年的 279 千噸，逐年增加，1964 年甚至高達 666 千公噸，利用肥料換穀收集到的數量，總共將近七百萬噸，占全部米穀徵收量的三分之二，肥料換穀可以說是整個米穀徵收制度的主要支柱，而米穀與肥料的交換又是極端的不等價交換，肥料換穀成了國民政府剝削稻作農最極致的代表。

◆徵收米糧用處多

從整體米穀徵收制度的結果來看，國民政府透過糧食局、台肥公司、中央信託局等國家機構與企業，剝削稻作農所得的米穀，除了應付龐大數量的軍人、公務員需求以維持政權；再透過掌握糧食以出口賺外匯並壓低國內米價，尤其最重要的，低米價又導致農家低收入，甚至難以維持生計而必須兼業或外流到工業部門工作；壓低米價又等於壓抑工價，於是，對農民的剝削既讓政府賺了大筆外匯，購買發展工業的生產設備；又造就大量廉價的勞動力，兩者都為後來工業化初期打下非常關鍵的基礎。

2. 剝削蔗農賺外匯

◆剝削的基礎政策—分糖制

國民政府除了對稻作農進行高剝削性的米穀徵收制，針對蔗作農進行剝削的分糖制，也相當具代表性及意義。

戰後台灣政府接收殖民者的糖業獨佔資本，統合成公營企業的一部份—台灣台糖公司。台灣的糖業本來就是出口商品，利用砂糖出口賺取外匯，是台灣當時的經濟開發不可獲缺的，另一方面作為公營企業台糖公司，又可以增加國庫收入，填補財政困境，在這兩個目標上，國家透過就是分糖制，剝削蔗作農，以達到砂糖集中供國家運用。

「分糖制」是指蔗作農提供甘蔗原料，經台糖公司加工成砂糖，蔗作農與台糖公司再依特定分糖比例，各取其份。這種制度自清朝時期，已經有古老歷史，日據時代另外採用相對來說比較公平的「重量計價法」（即製糖公司在事前決定甘蔗收購價格，而與蔗農定契約，所收穫的甘蔗則以所定的價格收購），但當局反而在 1946 年決定採用

分糖制，理由是，要把蔗作農從受殖民者糖業資本壓榨中解放出來，「使農民由單純的原料供應者，變成企業的主人」！事實上，最主要的意思是說，既然蔗作農業是「企業的主人」，糖價若有所變動，導致影響收入也是免不了的。這等於要蔗作農一起擔風險，以他們的零細化耕作性質來看，並沒有好處。

BOX：米糖競爭的歷史淵源

日本佔領台灣不久後，就鎖定建立台灣成為砂糖出口中心，二次大戰後，日本國內米價飛漲又需求大增而發生「米騷動」，所以二〇年代後，以蔗作為主的台灣農業，變成蔗作與稻作並重，1922 年蓬萊米成功地移植台灣後並普及之後，由於蓬萊米收益好，蔗作面積就顯著減少，而形成所謂「米糖競爭」或「米糖相剋」的說法。



另外，由於自日據時代以來的米糖競爭關係並沒有改變，相較稻米的糧食自給性，蔗作完全是現金作物，因為農家多以零細農為主，即使蔗作比稻作在經濟上更有利，零細農一般而言，不會輕易地放棄使自家糧食可以自足的稻作，而台糖的原料來源有七到八成依賴零細農供給，為確保砂糖集貨計劃，必須勸誘農民種甘蔗，並與台糖訂契約，台糖稱為契約農，數目大概 15 萬戶，占全部農家的四分之一。這些蔗作農家便成為台糖利用分糖制剝削的對象。

分糖制的剝削性質，可以從台糖單面決定的不等價分糖比例清楚看出：從實施的 1946 年到 1966 年，大體而言分糖率為各取 50%，農民取得的糖，一般稱為農民糖，但是，蔗作農除了負擔原料生產費還包括收割費與運輸費，而台糖公司光只有支出加工製造

費，就獲取了 50% 的砂糖。參考戰前的資料顯示，1918 年到 1944 年平均砂糖生產價格中，原料費 58.8%；製造費為 13.4%，二次戰時，製造費平均增為 16.4%，1945、1946 年為 20.4%，而台糖公司是繼承戰前的新式製糖廠而來的企業，不論如何，製造費不至於超過 20%，台糖公司卻因為加工製造費，就獲取 50% 的砂糖，明顯是一種不平等交換。這樣不公平的分糖制，由於蔗作農是零細的，更無力拒絕被剝削，台糖公司於是得以達成增加國庫收入的目的。

◆趁人之危的貸款制

另一個重要目標－賺取外匯，則更進一步地，利用更細緻的、半強迫性的砂糖集貨政策來達成。前面曾經提及，台糖甘蔗原料的來源中，80% 來自蔗作農，其餘由公司自營供給。而台糖即以分糖制為基礎，同時運用「現物償還農業貸款」及「收購」，達到集貨砂糖以出口賺取外匯。

表八、台糖公司對蔗農貸款狀況

製糖年度	預算額（百萬元）	貸款額（百萬元）	貸款與預算之比（%）
1949/1950		20	
1950/1951		38	
1951/1952		67	
1952/1953	171	154	90.0
1953/1954	220	120	54.5
1954/1955	111	83	74.8
1955/1956	126	139	110.3

資料來源：劉進慶，《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社，頁 158。

農業貸款部分，是由於米糖的競爭關係，台糖便以貸款作為勸誘農民種甘蔗的手段。簡單地說，由於農民從購買蔗苗、耕作所需的肥料以及收割費用都欠缺資金，加上甘蔗生長期長達一年半，在這期間，對貧困的零細農而言，連生活資金都有問題，台糖自然又順著農民貧困的情勢，控制農民不得不種蔗，辛苦種了甘蔗，分了不成比例的糖，又得捧著糖還貸款，結果越窮的農家越是被貸款纏住。從台糖公司年度預算額中對蔗農貸款額的比例，就知道農民對貸款的需求有多大。

◆剝削永遠不嫌多－農家不得不賣的收購制

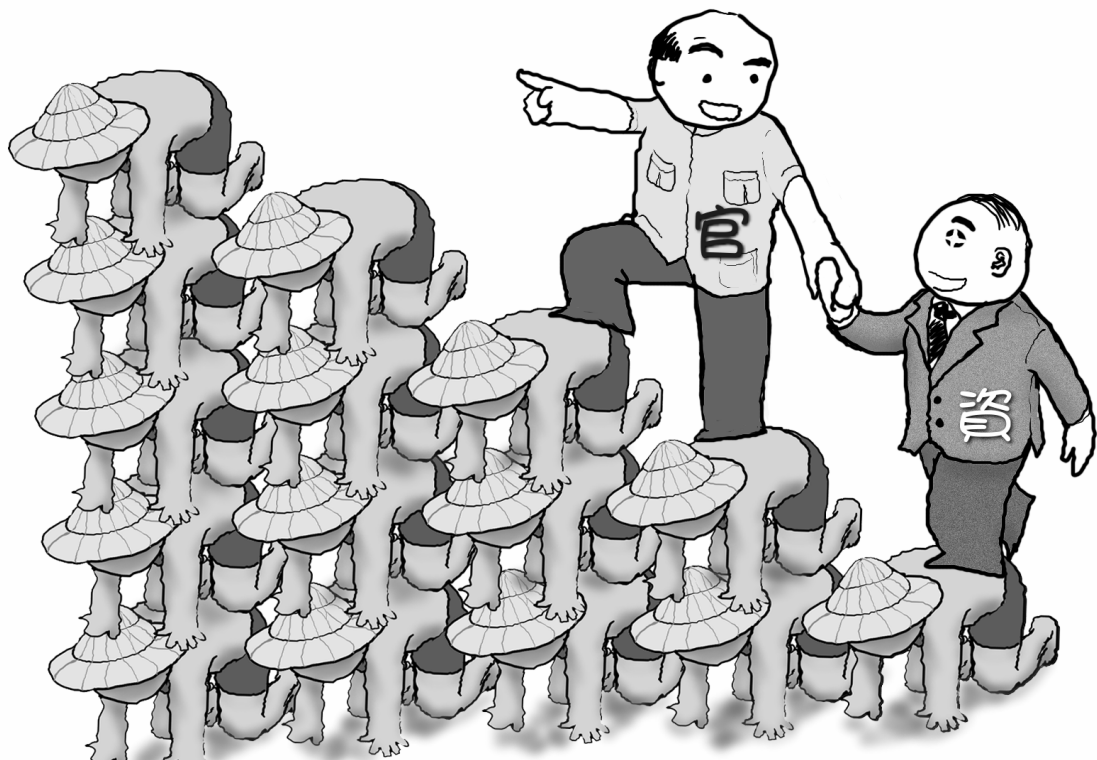
我們再看看農民糖如何被台糖「收購」，最主要的關鍵在於：農民並無法拒絕不將自己分到的糖賣給台糖公司，因為島內生產的糖，有 85% 是交由當局出口，留在島內市場不過 15%，農民若不賣給台糖，島內市場一定供過於求，糖價大幅下滑的結果，農民又得蒙受大批損失，如此，農民可能就不種甘蔗，為了維持原料供給，不讓農民停止種甘蔗，所以台糖也必須收購農民糖，而收購價格除了關係以砂糖償還貸款的換算比例，台糖更決定公定收購價格與國際價格連動。因為砂糖做為出口商品，就是要賺取外匯，一旦國際市場有變動，就要農民一同負擔風險，由於農家的零細耕作，即使

國際市場價格小幅下跌，卻會嚴重波及農家生計。1950 年雖然台糖端出「保證價格」作為補充公定價的機能，但是以保證價格採用的「斤糖斤米」方式，一看就知道，是因為米糖的競爭關係，為了保證種甘蔗不比種稻子收入差，不影響原料供給而設想的。甚至，1953 年國際糖價暴跌，而米價大漲，當年糖價平均為每噸 1,242 元，米價每噸 3,180 元，兩者有大幅差距，台糖公司立即凍結保證價格為 2,400 元，明白顯露出台糖收購價格制度，是用來敷衍蔗農的。之後，為了維持原料，台糖又將保證價格擴大至雜糧作物上，同時也拉低保證價格水準。

◆賺外匯的主力

總而言之，以分糖制為中心，加上農業貸款、公定收購價格與保證價格，這整個體制，就是國家為維持糖業生產，以增加國庫收入、賺取外匯的目的，對蔗作農進行剝取的體制，而數字成果呈現的是：1955 到 1964 年，台糖以糖業關係向國庫繳納了 925 千萬元，每年平均 93 千萬元。而砂糖出口獲取的外匯為 83 千萬美元，平均每年 8 千萬美元。這兩筆金額對當時的經濟而言相當龐大，特別是用來進口工業生產資料與軍備，相當重要。

參、踩著農業向上發展的工業



瞭解了國家從戰後，透過各種制度與機構，以當時農業經濟的兩大中心，稻作及蔗作為主軸，剝奪農家生產剩餘的手段。前面也稍微提到，這些剝削農家而來的成果，使

政府掌握糧食並藉著壓低米價而壓低工資，以及賺取外匯進口工業原料，是工業發展的重要關鍵，所以說農業部門的發展成果，經政府制度性的剝奪後，被轉移到工業部門，是促成今日台灣的工業化的基礎所在。接下來，我們仔細看看：被剝取的農業剩餘是如何被轉移到工業、促成工業發展；而工業發展過程中美援又扮演了什麼角色？

一、背景－外匯危機

1949 年國民政府遷台，台灣一下子增加了近兩百萬的人口，使得原本混亂的經濟狀況更加惡化，通貨膨脹、糧食不足、外匯短缺等等。五〇年代起，經過改革幣制，通貨膨脹已經得到有效控制，經過農地改革的農業，也迅速從戰後復原，生產力並有所提升，糧食壓力減輕。然而，外匯短缺的問題依然存在，缺少外匯，政府既無法進口工業生產的設備及原料，進行工業復原與生產；也無法進口民生必須品，供給島內遽增的人口，對執政當局而言，缺少外匯，無法進口軍事設備等防禦資料，更對政權產生最大的威脅。

二、進入「進口替代」發展時期

1. 進口替代的主要內容

五〇年代起，美援陸續來到台灣，雖然美援背後，主要是為防堵共產世界的軍事意圖，而美國也必須協助受援國的經濟發展，使受援國能夠自立地應付軍備支出，避免超額的軍事負擔，也拖垮美國自己。所以，除了表面上平均一年一億美元援助，美援勢力，更在台灣經濟政策上扮演引導決策的角色，使台灣得以發展工業化，並以自身的經濟成果支付軍事費用。五〇年代起，台灣一方面在外匯短缺的背景，一方面為配合美援要求，而展開「進口替代」的經濟策略：主要重點是，以大量米糖及其他農產或加工品出口，賺取外匯；以及，為減少外匯需求，採取關稅保護、限制進口，並扶持國內生產民生必需品為主的輕工業發展。1953 年，國民政府實施第一期的四年計畫，發展「進口替代」，就是第一期經建計畫的中心內容。緊接著，1957 年實施的第二期四年經建計畫，主要也延續「進口替代」策略，所以說兩期的經建計畫期間，或整個五〇年代通常被稱做「進口替代時期」。

進口替代策略，的確有效地為政府解決外匯問題，並扶植了國內的製造民生必需品為主的輕工業，從五〇年代台灣經濟的進口結構的變化，即擴大生產資料與工業原料的進口，減少消費品進口，特別是消費品的進口比例減少很大，從 1952 年佔進口總額的 20%，下降到 1959 年的 7%。

以發展內銷市場的進口替代工業，之所以有顯著成效，自然少不了各種具保護性質的國家政策來推動，貿易與匯兌政策尤其重要。例如制訂外匯配額優先次序；採用不利出口的複式匯率與進出口連環制；此外為抑制進口而採用的進口數配額、高關稅；以

及為節約進口原料外匯以及為防止過剩投資而限制設立新廠等等。在這樣的背景之下，五〇年代輕工業的發展主力是農產品加工和棉紡業，另外，當時的重化學工業雖然只佔整體工業生產的 25% 左右，但是生產率有相當程度地提升，其中的石油、煤製品更漸漸地嶄露頭角。



2. 進口替代時期的公民營事業發展

◆糖業、電力與肥料—五〇年代公營事業的三大巨頭

公營事業是國民政府從殖民政府接收而來，戰後不久，公營事業的生產量佔工業部門的 80%，四大公司讓售民間後，比率雖有大幅下降，但五〇年代的前半期仍占有工業生產的一半以上。五〇年代作為主導成長的產業部門是糖業、電力、肥料。其中，糖業是賺外匯的主力，86%的砂糖用作出口，占出口總額的 49%，每年賺進將近八千萬美元，重要性可以想見；再者，電力事業做為能源部門，是供發展的基礎關鍵，所以成為政府投資的最大重點，五〇年代投注了最大比例的美援資金在上面，例如 1954 年，電力投資佔了 69.1% 的美援資金，1952 到 1964 年並完成了 15 個電力開發項目，主要供給肥料工業，其次鋼、鋁、紡織和水泥等等。最後看看肥料工業，肥料對農業，尤其糧食生產的重大影響，前面有詳細說明，五〇年代肥料年產約 20 萬噸，供應 30 % 的島內需求，也發揮了進口替代的功能，1960 年，政府利用美援增設新廠，就迅速地擴大生產規模，1964 年，自給率攀升到 79%，甚至可以發展出口。



綜合五〇年代的公營事業發展特色，一方面就是支撐工業發展的基礎，一方面則是相當依賴美援資金。公營企業的資金來源 65% 是依賴美援，美援對非農業部門的放款，也高達約 90% 是貸給公營企業，特別是電力與肥料。事實上，如果電力沒有美援是不可能進行開發，沒有電力，肥料工業也不可能開發，少了肥料，農業會受影響，另外，各種輕重工業也不可能順利開展，由此可見，美援對進口替代時期的作用有多重大。

◆民營事業的四大主角－食品、紡織、水泥、造紙

工業化初期，食品與紡織是發揮進口替代作用的主導部門，是台灣也是一般發展中國家的普遍現象。台灣的特點是，食品工業有他的歷史基礎，紡織業是戰後從大陸遷來的，遷台後在國民政府特定政策的保護下，隨即迅速竄起，本書另外有詳細說明。至於水泥與造紙，是拜台灣的自然資源之賜。

以食品工業而言，製糖業自然是最重要的產業，此外還有鳳梨罐頭與其他農產加工；而水泥企業在農地改革後，初期雖然被讓售大大小小的地主，但一直沒有被分割，尤其，之後台灣水泥公司更被以往的本土資本把持，而且雖然是民營公司，但民營化後的 1954 和 1955 年，做得卻是百分之百的獨門生意。

1956 年起只有零星的競爭者，直到 1957 年稍微有競爭力的嘉新水泥才加入市場，但六〇年代之前，台泥都以 70% 以上的佔有率獨占鰲頭。



3. 美援協助下的剩餘轉移

縱使初期主要是軍事意圖，但美援對戰後台灣經濟發展的影響相當大，幾乎可以說，少了美援，不知台灣是否可以創造所謂的「經濟奇蹟」！當然必須強調的是，美援絕對不是美國愛做慈善事業——一切都是了美國自身的軍事以及經濟利益著想！

從使國民政府初步穩定政權的農地改革來說，在改革辦法的擬定與政策的實行工作等技術協助，美援在台重要執行機構之一的農復會都會派專家參與、指導，並且在經費方面補助國民政府，例如補助改革計畫需要雇用人員的人事經費，最多高達 3 萬 3 千多人，可以說，少了美援或農復會，台灣很難在短期間內完成農地改革。

而農地改革的完成，使地主階級解體，對國民政府而言，不僅消解本土的反對勢力，更容易就個別農家進行剩餘的剝削；對農民而言，改革後，農民能夠擁有自己的土地，相當程度地激勵他們的生產意願，提高農業生產力。說到生產力的提升，美援透過農復會提供技術，如品種改良、栽培技術革新以及農藥與農機具的購買補助等等，對提高生產力相當重要。另一個不可忽視的重點是，美援初期不但提供進口肥料，更著重對化學肥料工業的投入與建設，以促進農業發達生產，並且爲了協助在美軍佔領下的日本解決糧食以及外匯不足，要求政府簽訂中日貿易協定，採取以貨換貨，即台灣的稻米輸出日本，並交換肥料進口，爲了讓台灣有更多的米可以輸出日本，農復會除了協助稻米增產，美國又以美援農產品來減少台灣的稻米消費，而農民遭剝削徵收的稻米出口後，換回的肥料又讓政府得以進行，再剝自己一層皮的肥料換穀制。從直接提

供肥料、要求中日易貨到投資肥料工業生產的過程來看，沒有美援的支持，國民政府也無法順利進行肥料換穀制。



BOX：美援農產品

說是「援助」農產品，其實大部分還是要用「相對基金」購買，而且當時四、五〇年的美國農業正面對生產過剩的危機。美國外交部利用援外預算購滿國內的剩餘農產品，不但解決國內的農業危機，並擴大國際的出口市場，又舒緩國內的糧食問題，何樂而不為！此外，美國以剩餘農產援外並賺取的利益的手法還包括以高於世界糧價的價格出口到受援國，並允許受援國以當地貨幣購買，至於美援農產品如何改變受援國人民的飲食習慣，且進一步打擊當地農業，都有長遠的影響。

1952 到 1976 年期間，美援農產品以「援助」之名行「貿易」之實，佔了多達 36% 的經援總額。

再說到農業技術改良、機械化以及肥料使用，既幫助生產力提升，還造就多餘農業勞動力，為工業發展初期，「進口替代」時的輕工業提供勞動力；而農業生產發達，農家所得提高、生活改善的結果，又能夠提供消費市場給正值發展的輕工業；加上農業生產提高和政府制度性地收奪米糖，用以出口賺外匯，進口工業生產資料；政府掌握糧食又以低量價政策壓低工資水準。

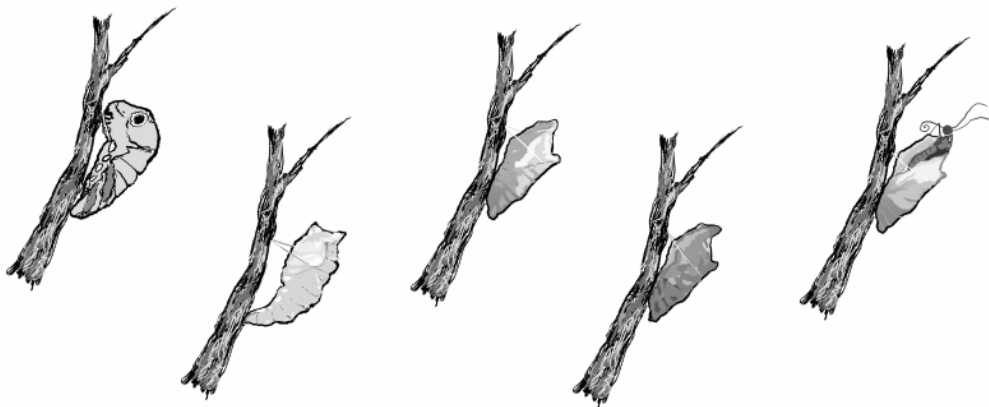
總之，美援透過農復會在經濟發展策略中扮演「橋頭堡」角色，首先通過農地改革消

除地主勢力和散地權，改變農村結構，鞏固農村秩序；然後引進農業技術，並使農業部門的勞動力與資源轉移至工業部門，因應工業發展需求。

肆、工業成功 農業成仁

綜觀五〇年代實施進口替代策略的成功關鍵，即在美援協助下，經政府對農業蓬勃發展的剩餘進行制度性剝削，並移轉成為工業發展的基礎作用，在進口替代期間，政府高喊的口號就是「以農業培養工業、以工業發展農業」，只是，農養工的成績斐然，還被稱為「經濟奇蹟」，而後半句「以工業發展農業」，無人問問，可以說是完全失敗了。

只是進口替代策略的成效，雖然讓五〇年代中期的台灣經濟度過調整期的危機，以進口替代的輕工業為中心順利地成長。但是 1957 年末到 1958 年，由於島內市場狹小造成的生產過剩，已經開始影響景氣，面對這樣的發展瓶頸，轉向出口導向經濟，似乎成為延續經濟發展命脈的唯一選擇，總之，台灣經濟又面臨蛻變的挑戰了……



簡易年表

- 1945.08.15 日本投降；第二次世界大戰結束。
- 1945.08.29 陳儀就任台灣省行政長官。
- 1945.10.24 聯合國成立。
- 1945.10.31 接收委員會開始進行日產接收工作。
- 1946.01.22 台北市千餘人示威抗議物價暴漲。
- 1946.05.20 台灣銀行接收完成，同時發行台幣。
- 1946.06.20 國際建設復興銀行（世界銀行）成立。
- 1947.07.12 國民政府軍向共產黨蘇皖佔領區展開攻擊（中國開始全面內戰）。
- 1946.07.16 決定於八月實施「田賦徵實」。
- 1946.09.01 勸業銀行台北支店改稱台灣土地銀行正式營運。
- 1947.01.01 發布「中華民國憲法」。
- 1947.01.24 陳儀聲明設置經濟警察以從事食糧、專賣的取締。
- 1947.02.28 取締黑市香煙引發暴動（二二八事件）。
- 1947.03.01 華南商業銀行，台灣工商銀行（後更名第一商業銀行）成立。
- 1947.05.01 陳儀離台。
- 1947.06.05 美國國務卿馬歇爾發表歐洲復興計劃（馬歇爾計劃）（蘇聯、東歐不加入）。
- 1947.06.19 省政府委員會通過「糧食收購辦法」。
- 1948.04.03 美國國會通過對華援助法案。
- 1948.05.10 國民政府公布施行「動員戡亂時期臨時條款」。
- 1948.07.10 「化學肥料與米穀交換辦法」公布。
- 1948.08.04 中美合作「農業復興委員會」宣告成立。
- 1948.08.19 廢止台幣法幣交換（改為與金元券交換）。
- 1948.10.10 蔣介石總統下全國戒嚴令（台灣等例外）。
- 1948.12.21 美國決定中止對華長期援助計劃。
- 1949.01.05 陳誠出任台灣省政府主席。
- 1949.01.07 聯合國大會決議不介入中國內戰。
- 1949.02.04 省主席陳誠公布實施「三七五減租」。
- 1949.04.06 警備總司令部拘捕師院學生，發生衝突，約兩百人被捕（四六事件）。
- 1949.05.17 台灣銀行公布「黃金儲蓄辦法」自次月實施，1950年12月停止。
- 1949.06.15 公布「台灣省幣制改革法」及「新台幣發行辦法」。
- 1949.10.01 中華人民共和國宣告成立。
- 1949.12.07 中華民國政府移至台北。
- 1949.01.03 我國要求美軍經援助。
- 1950.01.06 杜魯門總統宣布不介入台灣事務。
- 1950.01.31 美參、眾兩院外交委員會通過援助台灣、韓國。
- 1950.02.09 美參議員麥卡錫對國務院五十七名共產黨員發表演說（展開「麥卡錫旋

- 風」)。
- 1950.02.28 蔣介石聲明復職，3月1日正式復職。
- 1950.03.01 勞工保險開始實施。
- 1950.03.12 陳誠新內閣成立。
- 1950.06.25 韓戰爆發。
- 1950.05.26 杜魯門總統宣布台灣海峽中立化方針。
- 1950.09.06 日台貿易協定在東京簽訂。
- 1951.04.11 匯率複數化。
- 1951.05.30 行政院通過「台灣公有地放領」及「自耕農助成實施辦法」。
- 1952.04.28 日台合約在台北簽訂。
- 1952.06.02 簽訂關於「美國人個人投資保證制度」之協定。
- 1952.12.10 蔣介石裁定第一次台灣經濟建設四年計劃自1953年1月實施。
- 1953.01.26 「耕者有其田條例」，「台灣省實物土地債券條例」，「公營事業民營移轉條例」公布。
- 1953.07.27 韓戰休戰協定簽訂。
- 1954.05.17 在浙江沿海國共軍交戰。
- 1954.05.01 實施米穀依最低保證價格無限制收購辦法。
- 1954.06.16 隨農地改革之實施，開始台灣水泥、紙業、農林、工礦等四個公營企業之民營化的準備作業。
- 1954.07.06 立法院通過「外國人投資條例」。
- 1954.09.01 行政院公布「華僑歸國投資辦法」。
- 1954.09.02 中共砲擊金門島七日，國府飛機開始轟炸廈門。
- 1954.10.15 成立「公營企業移轉民營輔導委員會」。
- 1954.11.13 「外國人華僑投資審議委員會」成立。
- 1955.02.28 「外國外匯貿易審議委員會」成立（1969年1月廢止）。
- 1955.03.10 中國人造纖維公司成立。
- 1955.07.02 退稅制初具形式。
- 1956.01.19 金門砲擊戰。
- 1956.06.11 「華僑歸國投資輔導委員會」成立。
- 1957.01.01 第二次經濟建設四年計劃開始實施。
- 1958.04.12 行政院公布「外匯貿易審議委員會」及外匯貿易改革方針案。
- 1958.08.27 金門馬祖情勢緊張化。
- 1959.02.01 「國家長期科學發展委員會」成立。
- 1959.03.26 財政部准許日本勸業銀行台北支店設立。
- 1959.04.01 經濟部廢止棉系布統制，並准許自由買賣。
- 1959.12.08 立法院修正通過「外國人投資條例」。
- 1960.02.02 交通銀行復業。
- 1960.03.18 立法院通過修正「華僑歸國投資條例」。
- 1960.04.27 裕隆機械製造公司小轎車裝配初告成功。
- 1960.07.01 匯率改革。

1960.08.31 立法院通過「投資獎勵條例」。
1960.09.04 「自由中國」雜誌社社長雷震被逮捕。
1960.10.24 中國銀行復業。
1965.02.07 美國開始轟炸北越軍事基地。
1965.07.01 美援停止。

參考書目

1. 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間出版社。
2. 劉進慶等，1995，《台灣之經濟》，台北：人間出版社。
3. Winckler, E.A.等，1995，《台灣政治經濟學諸論辯析》，台北：人間出版社。
4. 陳玉璽，1995，《台灣的依附型經濟》，台北：人間出版社。
5. 段承璞，1992，《台灣戰後經濟》，台北：人間出版社。
6. 谷蒲孝雄，1992，《國際加工基地的形成：台灣的工業化》，台北：人間出版社。
7. 隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥，《台灣之經濟：典型 NIES 之成就與問題》，台北：人間出版社。
8. 黃富三，1977，《女工與台灣工業化》，台北：牧童出版社。
9. 文馨瑩，1990，《經濟奇蹟的背後：台灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》，台北：自立。
10. 哈里·馬格多夫著，伍仞、福蜀濤譯，1993，《帝國主義時代》，台北：海峽評論出版社。
11. 東嘉生著，周憲文譯，《台灣經濟史概說》，台北：帕米爾書店。
12. 矢內原忠雄著，周憲文譯，《日本帝國主義下之台灣》，台北：帕米爾書店。
13. 吳若予，1992，《戰後台灣公營事業之政經分析》，台北：業強出版社。
14. 李筱峰，1997，〈時代心聲〉，《台灣風物》第四十七卷第三期。
15. 李筱峰，1999，《台灣史 100 件大事（下）》，台北：玉山社。
16. 莊永明，1994，《台灣歌謠追想曲》，台北：前衛出版社。
17. 吳聰敏，1988，〈美援與台灣的經濟發展〉，《台灣社會研究季刊》，第一卷第一期，頁 145-158。
18. 廖正宏、黃俊傑、蕭新煌，1986，《光復後台灣農業政策的演變：歷史與社會的分析》，台北：中央研究院民族學研究所。
19. 張國興，1991，《台灣戰後勞工問題》，台北：現代學術研究基金會。
20. 台灣史料編纂小組編，1992，《台灣歷史年表：終戰篇》，台北：業強出版社。
21. 《人間》雜誌第三十七期，1988，台北：人間雜誌社。

製作團體簡介（2008 網路版更新）

敬仁勞工中心

天主教聖母聖心會成立的勞工服務機構，以往較注重勞工安全衛生的議題。目前工作內容在於勞工權益法令諮詢與個案協助、工會勞工教育的推行、工會與專業團體的資源轉介、勞工組織的協助工作等等。最近幾年的重點工作，計劃針對某些產業進行廣泛的勞動條件調查，試圖從勞工整體的勞動條件中，整理出台灣勞資問題的核心，而勞雇關係是在經濟生產活動中發生的，如果要談勞工權益，必定不能忽略總體經濟發展的狀況，這也就是我們在這裡要討論台灣經濟發展歷史的原因。

敬仁因財務因素，於 2006 年初結束運作，但中心網頁仍附掛於聖母聖心會網站，裡面有豐富的資訊可供查閱：

http://www.catholic.org.tw/cicm/cicm_works/Chingjen/index.htm

苦勞工作站

創始於 1998 年 9 月，以「苦勞網」的網路媒體型態運作，是國內第一個以勞工運動做為主軸的網路媒體。1999 年 6 月正式改組成為「苦勞工作室」，一方面為累積網站運作所需要的各種資源，也企圖透過正式的組織化運作確立成員的定位與分工，當然，更重要的是，進一步開發網路以外的工作領域，使得尚未接觸網路的勞工朋友們也能獲得更多有用的資訊，參與這部小冊子的編撰，就是這樣的一個嘗試。工作站主要推動工作為勞工運動的理念與資訊的傳播、協助勞工教育的推行，並促進工會與專業工運團體的資訊傳佈與交流、工運與社會運動的對話與結合。

「苦勞網」網址：<http://www.coolcloud.org.tw/>

苦勞工作站地址：100 台北市中正區衡陽路 114 號 3 樓後段

永久通訊地址：116 台北市木柵郵局第 2-117 號信箱

電話：(02) 23707493 傳真：(02) 81926867

E-Mail: coolcloud@gmail.com

版權頁

發 行：高雄市政府勞工局

出 版：高雄市政府勞工局勞工教育中心

製 作：敬仁勞工中心

苦勞工作站

發 行 人：方來進

編輯委員：方來進、陳憲治、蔡連行、黃慶林、林明賢、邱毓斌、郭昭男、陳靜雲、
何東洪、黃育德、柳全信、丁勇言、石德隆

執行策劃：蔡志杰

撰 稿：林聲洲、孫窮理、陳婉芳、程彩倫、蔡志杰

插圖製作：楊雨青

版面編輯：林聲洲

發行日期：2000 年 12 月