

經濟奇蹟的背後

——臺灣美援經驗的政經分析
(1951~1965)

文馨瑩

序

近幾年來，在年輕一代的社會科學工作者當中，似乎已興起了一股讓人興奮的台灣研究風氣。這一批台灣研究的新生代，多半集中在大學裏的社會科學研究所，他們是博士班和碩士班的研究生。「台灣研究」指的不是一般泛泛以台灣社會現象做為對象的研究。這在過去並不乏這類把台灣現象直接當做「拷貝」西方社會科學理論樣品的研究，但這類「拷貝」式的台灣研究畢竟是沒有靈魂的作品，至多是視台灣現象為西方理論的另一個「註腳」而已。我心目中的台灣研究是那些由打從心眼裏就存有「台灣主體性」的研究者做出來的論著，並企圖在研究中凸顯台灣發展經驗特性的社會科學作品。

這一類的台灣研究，不管處理的台灣現象是歷史的，或是當前的，也不論研究的方法是文獻整理或是經驗性調查，都有別於過去那種有意無意的把台灣主體性模糊掉的研究，而特別用心於思索研究主題所蘊含的台灣經驗意義。這種努力的背後，創造新理論的動機可能不是最主要，但質疑舊有理論或解釋的用心卻是明顯的，而最根本的當是認真的去彰

顯種種台灣經驗的事實與真相。

換言之，找尋台灣現象的真相，還給台灣經驗的本來面目，便是這一類新生代社會科學工作者所刻意思追求的首要目標。一旦事實能夠挖得深，表相內部的真相，才能彰顯得出來，在如此挖深台灣發展經驗的過程裏，研究者首先得具備幾個不可或缺的條件。第一是不要怕問關鍵的問題；第二是不可拘限於既有理論形式的框框；第三是不要只有理論的空架子而無事實的依據；第四是不能因為擔心動輒觸犯政治的敏感，而不敢直指問題的核心。

觀察近年來一些新生代研究者的作品，大體上也都突出上述的幾個特色。文馨瑩的這本「經濟奇蹟的背後」，在我看來，即是其中一份頗具代表性的新生代台灣研究作品。她在這本書裏，問了一個非常關鍵的問題，把美援當作構成台灣自六〇年代以來所形成的「依賴發展」背後之先決歷史與結構機制，這不但是開啟了台灣發展研究的「新」途徑，也質疑了過去已定型甚至僵化的「美援貢獻論」，從挖掘美援與戰後台灣政治、軍事、經濟發展的真正事實着手，不但打破了原有的「美援神話」，更重新定位了美援與台灣政經發展關係的真相，美援的功過也從而獲得進一步的釐清。此一釐清的過程中，毫無疑問的對過去的保守論點是一個解組的觸犯，但它的最大貢獻亦即在於對「美援現象」做了破壞性的重建工作。

文馨瑩對美援研究的興趣，是從她幾年前在台大政研所讀書時寫台電的政經分析論文開始的，就從「台電有90%以上的資金來自美援」這麼一個看似簡單的事實背後，她質疑了「美援對台灣經濟貢獻卓著」此一長期支配解釋美援現象的保守論點，並引導了她試圖擺脫原有的研究邏輯，進而找尋重新理解美援與台灣依賴發展關係的思索軌跡。在確定了以「美援依賴」做為分析的架構之後，她很小心地去建構美援與戰後台灣經驗中所出現的軍事依賴、農業依賴、技術依賴、資本依賴和貿易依賴等事實，並謹慎的理出在上述美援依賴下，所形塑出來的台灣政經發展結構，包括強化美國在台控制、培養親美技術官僚，鞏固國民黨在台統治，以及在集中支援政府部門之餘，所創造出來推動民營企業發展的策略等等。

在這樣的論述過程中，文馨瑩很成功的運用大量第一手資料，做為她建構早期美援促成了後期台灣依賴發展此一理解的事實根據。而更具理論創見的發現之一，便是她指出了美援不但是外資較晚進入台灣的原因之一，更是國民黨政府在台灣能居於支配地位的主因。此外，美援對後來台灣依賴發展中的三角聯盟（國家、外資與本地資本）的組成，更有着關鍵性的先決影響力量。這本書的價值亦即在於凸顯此台灣發展經驗中的歷史及結構真相。我特別欣賞這本書的地方，也正是在這點上。

這本書是文馨瑩將她的碩士論文改寫而成的，做為她論文指導老師的我，自然樂意在這本書出版的前夕，為她寫序；也更為她終於能在幾經波折的困擾下，順利完成了這麼一本難得的好論文，而感到欣慰和為她驕傲。

蕭新煌

1989年8月於中研院

自序

「經濟奇蹟」向來是台灣人民引以為傲的成就象徵，也使台灣經驗成為後進國家追求經濟成長的學習榜樣。然而，胼手胝足開創所謂經濟奇蹟的台灣人民們，在津津樂道自己成功的故事之餘，對潛藏在奇蹟背後的利害糾葛與歷史因緣，是否也有一探究竟的興趣？

本書係由碩士論文「美援與台灣的依賴發展」改寫而成。所以選擇「美國對台援助」為剖析台灣經濟奇蹟的關鍵事實，固然基於美援向被奉為台灣奇蹟不可或缺的推動力量，其實更由於筆者試圖向前述片面的樣板印象挑戰，以探究台灣美援經驗的全貌，來掌握美援在台複雜多元的政經影響。

三年前，剛進政研所第一篇期末報告的意外發現，觸動筆者鑽研美援的興趣。在試圖解析「台電經營合理化」的過程中，陸續發現台電90%以上的資金來自美援，美國藉美援促使台電屢次提高電價以及台電技術對美高度依賴等事實。簡言之，在全面掌握美國援台的內容與過程前，筆者看到的是美國藉美援控制台電經營，進而獲取利益的局部現象。於

是，將美援視為國際強權的控制籌碼以及國內特權的滋生溫床，就構成筆者的研究原點。

基於台電個案研究的震撼，筆者始終以為，在「美援對台灣經濟貢獻卓著」的背後，一定存在著不為人知的利害糾葛；而發掘這些事實或機制，對理解台灣戰後發展，可能有關鍵性的影響。因此，在閱覽全面肯定美援價值的文獻時，筆者即抱著不信任的距離感，同時敏感地網羅所有攻訐美援的報導。從「論美援的自利性：美國援台的個案研究」、「美援是美國帝國主義擴張的工具」、「美援對台灣政治發展的策略分析與成果評估」等研究報告的標題，可看出筆者試圖擺脫經濟學者肯定美援的研究邏輯，進而找出理解美援新架構的思索軌跡。

然而，對此問題意識的過度執著，卻使筆者陷入兩難的境地。經地毯式地搜集資料後，發現前所謂「背後的事實」早已湮沒於歷史之中，在缺乏充分證據的侷限下，自無法清楚地剖析「利害機制」。相對地，反映美援對台灣經濟發展具有不可或缺貢獻的資料卻汗牛充棟。究竟要放棄一個沒有答案的問題（甚至可能是否定的答案），或建構一個充滿反面事實的分析架構，筆者曾在此兩極中游移多時。

直到1987年暑假赴日本アジア經濟研究所，發現一些研究美援的著作，已清楚論述美援尋求自利的運作機制與具體事實，雖未直接分析援台經驗，但和筆者過去的研究原點相

去不遠。所以本文第二章對戰後美援的解析，不少引自日文著作，筆者也因而重新肯定原有問題意識的研究價值。

後來，在蕭新煌老師的指導與高棣民（T. Gold）先生之博士論文的啟發下，筆者試圖建構以「美援依賴」為核心概念的分析架構，並據以重新審視台灣的美援經驗。基於美援依賴是涵攝美國與受援國之國際互動與受援國內政經變遷的現象，本文探討的焦點也從美國如何藉美援獲利的機制與結果，進一步析論美援作為一股外來的力量，透過如何的管道，對台灣的國際軍經角色與國內政經結構發生如何的影響。

走過這段歷經無數挫折與成長的自我超越後，雖然必須揚棄絕大部分過去的研究成果，卻使得原本零散堆積的筆記資料，重新整合為有系統的論述與證據。希望本書微薄的努力，能提供理解台灣經濟奇蹟及國府在台統治的新觀照與新事實。

多年研究美援的過程，實得力於許多人士的支援。首先要感謝台大政研所師長及同學們，所提供的教導與協助。尤其要感謝蕭新煌老師的悉心指導及費心寫序。此外，李筱峯先生的熱心引介，自立報系文化出版部魏淑貞、游紫玲小姐的全心編輯，都是本書得以問世的幕後功臣。當然，筆者才疏學淺，若有論述不周、舉證不詳之處，敬請讀者諸君不吝賜教。

最後，本書的成果願與我最親愛的伴侶——正亮分享。
未來漫長的學術人生，我們仍將攜手並進！

文馨瑩

1989年6月於木柵

目 錄

序	蕭新煌
自序	文馨瑩
導論 重估台灣的美援經驗	1
第一章 分析架構：美援的政治經濟學	13
第一節 美援與經濟發展	15
第一項 投資／儲蓄論的缺陷	15
第二項 成長的受援成本	18
第三項 不平等的發展	22
第二節 美援與政治發展	25
第一項 未實際推動自由民主	25
第二項 扶植安定的親美政權	27
第三節 美援依賴的解析	29
第一項 美援依賴的雙重機制	30
第二項 經濟模式與軍事模式	32
第三項 合作模式與競爭模式	35

第二章 國際背景：戰後美援的解析	41
第一節 美援的形成與困局	43
第一項 經濟合作法時期	43
第二項 共同安全法時期	49
第三項 國際開發法時期	53
第二節 論美援的自利性	61
第一項 擴張美國利益的工具	61
第二項 反共圍堵／資本擴張	64
第三項 軍事利益	69
第四項 外交利益	70
第五項 經濟利益	74
第三章 台灣的美援經驗	83
第一節 援台的始末	85
第一項 由內戰到韓戰	86
第二項 由軍事模式到經濟模式	91
第三項 經援終止	100
第二節 內容與運用	105
第一項 軍事援助	109
第二項 經濟援助	111
第三項 台幣基金	129

第三節 援台資源特色	140
第一項 軍援／經援	141
第二項 計畫型／非計畫型	142
第三項 資本財／農工原料／消費品	145
第四項 贈與／貸款／購買	147
第四章 美援下的軍經依賴	153
第一節 軍事依賴	155
第一項 戰略重整	155
第二項 美軍顧問團	161
第三項 軍費負擔	165
第二節 經濟依賴	171
第一項 農業依賴	171
第二項 技術依賴	179
第三項 資本依賴	185
第四項 貿易依賴	201
第五章 美援依賴下的政經結構	215
第一節 支持反共親美勢力	217
第一項 強化美國在台控制	218
第二項 培植親美技術官僚	226
第三項 鞏固國府在台統治	231

第二節 支援政府輔助民營.....	243
第一項 集中援助政府部門.....	244
第二項 推動民營化的策略.....	252
結論 破解美援模範的迷思	267
附錄一 美援機構重要技術官僚經歷表	277
附錄二 美國援台關係年表	289
附錄三 英文簡稱的中英文對照表.....	296
參考書目	299

表 目 次

表2-1 美援的制裁手段.....	73
表3-1 美國對台軍經援助概要 (1950-67)	91
表3-2 美國對台經援分期概要 (1951-65)	98
表3-3 美國援台內容及流程一覽表.....	107
表3-4 計畫型防衛支助運用概況 (1951-61)	112
表3-5a 美援資助技術人員出國研習人數 (1951-65)...	114
表3-5b 共同安全法時期技術合作運用概況 (1951-61)	115
表3-6 開發貸款基金運用概況.....	119
表3-7 計畫型經援來源及運用概況 (1951-65)	126
表3-8 非計畫型經援來源概況 (1951-65)	128
表3-9 美援台幣基金之來源 (1951-65)	137
表3-10a 美援台幣基金之運用——用途別 (1951-65)...	138
表3-10b 美援台幣基金之運用——計畫別 (1951-65)...	139
表3-11 經援資本財／農工原料／消費品之統計比較...	145
表3-12 經援中贈與／貸款／購買之統計比較 (1951-65)	149

表4-1	主要部門別美國資本援助與國內投資淨額 (1951-63)	185
表4-2	經援與台灣固定資本形成毛額關係表 (1952-58)	187
表4-3a	台灣進口對美援的依賴關係表 (1949-71)	203
表4-3b	美援物資器材進口占各項目總額百分比 (1950-69)	204
表4-3c	美援與台灣對美進口依賴關係表 (1953-69)	205
表5-1	接受美援的計畫機構及金額	236
表5-2	經援在政府與民間部門的資源分配比例	245
表5-3	經援在政府與民間部門的固定資本形成分 配比例 (1952-58)	245
表5-4	經援對政府與民間部門的援助型態 (1951-65)	249
表5-5	經援貸款在公民營分配比例	250
表5-6	計畫型經援對政府與民間部門的援助型態 (1951-65)	258
表5-7	主要民營工業經援貸款占該產業總額比	260

圖 目 次

圖3-1	計畫型經援之實施程序	123
圖3-2	非計畫型經援之實施程序	127
圖3-3	經援的美金與台幣循環	131
圖3-4	相對基金處理程序	133
圖4-1	駐台美軍顧問團全盛時期編組研判圖	163

導論 重估台灣的美援經驗

美援究竟是美國協助受援國經濟發展的機制？還是促成受援國對美依賴的工具？亦或兩者都是？以台灣的美援經驗為例，即出現三種不同的看法。

絕大多數的研究，將美援視為台灣經濟快速成長的推進器，而強調美援對台灣經濟奇蹟的正面貢獻：提供台灣發展初期所匱乏的外匯、投資、技術等資源（李國鼎，1960:18-23；尹仲容，1961:77-80；L. Y. Chang, 1965:18；Jacoby, 1966:152；Lin, 1967下：15-7；審計部，60^(0.1)：521；Lee, 1972；吳莉莉，1978:86；Ho, 1978：111-2；Galen-

(0.1)：本文引用出處之註解，無論中、英文出版品均統一以西元標示，但審計部編印之《中華民國某年度中央政府總決算審核報告書》為未出版官書，故註解改列中華民國會計年度。茲將中華民國會計年度與西元年曆關係對照如下：40-42／1951年1月至1953年12月；43上／1954年1月至6月；43-47／1954年7月至1959年6月；48／從缺；49迄今／1959年7月至1960年6月為49年度，以下類推。此外，《行政院國際經濟合作發展委員會年報》的註解方式，因性質相近亦比照處理。

son, 1979:245, 371; Kuo, 1983:19; 黃智輝, 1984:31; 趙既昌, 1985:5-21; 林鐘雄, 1987:40)。

偏重經濟發展面的援台分析，基本論述架構是不討論軍事援助，而將美國對台援助化約為不需支付美金即可進口的物資及勞務，來討論進口經援刺激台灣經濟成長等多重作用。總額約達15億美元的經濟援助，相當於1951-68年間GNP的6%，投資毛額的37%，進口總額的34% (Galen-son, 1979:370)。對1950年代處於生產凋蔽、物資缺乏、外來人口激增的台灣而言，若用於消費，即直接增加市場的供應量而抑制通貨膨脹，若用於投資，即提高台灣資本形成毛額對GNP的比例而帶動經濟成長。

這些研究所以獲致「美援推動台灣經濟發展」的結論，推衍過程可簡化為以下三組論證：

1. 基於多數經援不必以美金償付的特色，而將美援視為國內儲蓄的一部分 (Kuo, 1983:6)，因此，美援進口同時彌補了台灣發展初期的外匯與儲蓄／投資雙重缺口；
2. 鑑於台灣在受援期間GNP年成長率平均高達7%的事實 (Jacoby, 1966:156)；
3. 因此，美援大量進口資源推動台灣GNP的成長，亦即促成台灣的經濟發展。

Jacoby (1966), Lin (1967) 和 Lee (1972)甚至先後

藉虛擬模型來證明美援對台灣經濟發展不可或缺的貢獻。舉創始者 Jacoby 所設計的「無美援成長模型(No-Aid Growth Model)」為例，在美援未抵台的假設下得到下列結論：台灣GNP的年成長率在1983年前至少降低一半至3.5%，1964年的GNP將降至實際金額的58%，而1964年之GNP將延至1980年才能達成 (1966:152)。Lin 則延用 Jacoby 的數據，但以不同的總體資料計算所得的結論：若無美援平均成長率將降至2.8%，1965年GNP僅為實際的1/2~1/4的水準，比 Jacoby 更強調美援加速台灣經濟成長的作用。至於 Lee 則進一步主張 Jacoby 的模型不夠精確，而重新設計一套計量經濟學的模型。但結論仍與 Jacoby 大同小異。不過，根據 Shibuya & Yamashita 的研究，台灣在無外援的情形下，1964年之GNP僅略低於實際的水準 (1968:13)。在相同的假設下，結論竟大相逕庭，足證虛擬分析的解釋力相當薄弱。

前述以投資額及GNP成長率為分析基礎的虛擬模型，充分反映了一般經濟發展論證的偏差：

1. 僅從資源供給面來理解美國對台援助；
2. 僅從總體經濟面來分析美援對台灣的影響；
3. 將美援完全視為國內儲蓄／投資，而忽略大多數援助仍用於消費、甚至刺激消費的事實 (詳見第三章第三節)。因此，誇大了美援推動經濟成長的作用；

4. 除兩本專著之外，一般文獻論及美援的出發點，即為探究台灣如何締造快速成長的經濟奇蹟，因而將論述焦點置於美援如何成功地加速台灣的經濟成長，結論自然片面強調美援的正面貢獻。

專以台灣的美援經驗為主題的著作，僅有 N. Jacoby 的 *U. S. Aid to Taiwan* 及趙既昌的《美援的運用》。兩本專著對美國援台的內容雖有較完整的說明，但基本論述架構均不離經濟發展論者的援台分析，亦難免於上述研究之偏差。

Jacoby 係應美國國際開發署之邀，組成對台援助評估團 (Taiwan Aid Evaluation Team)，於 1965 年 1 月來台，4 月即返國撰寫報告，以評估 1951-65 年間美國經援對台灣發展經驗的成效，供美方作為對其他國家經援計畫的參考。由於該書係淵源於美方的委託研究，中美雙方的美援相關機構均提供詳細的背景資料及訪談機會，因此對美援各項計畫的執行過程及初期成果的描述相當周全，向被譽為研究美國對台援助個案的經典之作。不過，正因為 Jacoby 的研究目的在檢討美國援台的政策得失，所選擇的分析指標及論述重點，僅止於美國在台灣運用美援的策略及其影響。由於受到研究目的及短期觀察的限制，並未深入分析在國際層面，美援在美國與台灣戰後關係演變中的角色；以及在受援國層面，美援對台灣內部政經結構變遷的長期影響。

有關台灣美援經驗的中文研究，以美援會（及改組後之經合會）的技術官僚所編寫的官書為主。唯一中文專者的作者趙既昌，即歷任美援會參事等職，全書架構亦延續尹仲容、李國鼎等報告美援運用概況的官書模式。雖然出版於經援終止後二十年，《美援的運用》並未能彌補 Jacoby 受限於美國立場及短期評估的缺失，論述範圍更侷限於經援的內容、程序及在農工各方面的運用簡報；最後一章雖名為「美援運用效果之檢討及其影響」，與 Jacoby 二十年前的結論相近，仍未見長程全面的分析。

經濟發展論者之外的另一種看法，基本上並不否定美援對台灣經濟發展的貢獻，但增加了依賴面的分析。如 T. Gold 在其博士論文《*Dependent Development in Taiwan*》的結論中強調，台灣真正依賴的是美國的官方援助，而非外來私人投資；而美援依賴 (aid dependency) 即為台灣的外資及外貿依賴鋪路 (1981:307-8)。不過，Gold 雖指出美援依賴在台灣對外經濟依賴關係中的重要性，對美援如何促成台灣對外依賴的過程及機制的分析卻相當簡略，反而將美國對台援助的論述重點置於國內層面，即美援如何扶植民營企業的成长，並支持國府推動經濟發展。

此外，陳玉璽在其博士論文《*Dependent Development and its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan*》的第四章，雖然試圖分析美援在帝

國主義／依賴關係內化到戰後台灣社會的動態過程中扮演之角色，但論述重點僅集中於駐台分署如何利用與其合作的精英和機構去促成與發展模型相關的變遷，如土地改革、基本設施的現代化及經濟制度改革等，並內化一些概念、政策和價值；終於導致以跨國和本國資本為基礎的民營部門之勃興，進而創造了台灣經濟和世界資本體系之間的補償性整合關係 (Chen, 1981:116-59)。

這兩篇博士論文對台灣美援經驗的論述架構，可歸納為以下三組論證過程：

1. 美援促成台灣民營部門的勃興，藉此帶動台灣的經濟發展；
2. 而此發展的結果，促成了台灣經濟對外依賴；
3. 結果，美援奠定了台灣依賴發展的基礎。

換言之，美援既是美國協助台灣經濟發展的機制，也是促成台灣對外依賴的工具。這種依賴發展的援台分析，雖然比前述經濟發展論者的分析範疇，由台灣經濟擴大為台灣與世界的經濟關係，其基本論述架構仍存在著以下三項缺陷：

1. 僅強調美援或駐台分署如何促成台灣的發展，即使 Chen 將駐台分署的角色視為美國帝國主義在台的統制機構，實際上僅將美援視為駐台分署引進外資的工具，而未分析其他政經影響。
2. 將美援依賴侷限於美援促成台灣經濟發展之後的副產

品，而未直接分析台灣對美援的依賴情境。

3. 指出台灣經濟發展的依賴後果，並未清楚解析美援與此依賴後果的關係。

相對於前述論文對美援依賴面的初步探討，P. Evans 在對東亞發展的研究論文中，則強調在東亞的外援和外貿沒有造成「如同依賴」的結果：「外援可以在外資對當地滲透的脈絡中，同時加強外資的利益；外援或許可能侷限了經濟成長的必要變遷，或是鞏固了收入分配不平等的模式。然而，東亞的新興國家中，美援與尚未介入這地區的美籍跨國公司的利益無關。當然，這個目的是在保持受援國內的政治現狀，而主要目標則在鞏固國家的力量，以對抗鄰近的共黨政權」(1988:90)。

Evans 提出了完全不同於前述兩種論述架構的新看法：外援雖是促成受援國對外依賴的工具，但台韓的美援經驗因反共軍事的需要而未招致經濟依賴的後果。Evans 的論述和 Barrett & Whye (1982) 一樣將台灣視為依賴理論的異例 (deviant case)，都是以衍生自拉丁美洲經驗的命題來檢證援台經驗；所以將「台灣沒有產生如同拉丁美洲的依賴情境」和「台灣未處於依賴情境」之間劃上等號。Evans 急於在東亞新興國家的特殊經驗中尋求對拉丁美洲學者的課題，在美援的解析上卻未達成如他自己所強調的研究目標：「如果意圖對邊陲資本主義發展有所了解，就必須分析

邊陲國家中的團體與階級，如何與中心國家的團體和階級進行互動，以致改變了邊陲國家的社會結構（1988:86）。結果，雖能點出台灣美援經驗的獨特性，卻完全忽略了美援與美籍跨國公司在台發展的密切關係，而且把外資依賴視為美援依賴的唯一指標：所以無法洞悉美援在台灣發展經驗中所創造的特殊依賴模式（本書稱之為美援依賴）。

鑑於前述各項論述的偏失，本書試圖根據「美援依賴」的特性，建構多面向的分析架構，來重估台灣的美援經驗。

美援依賴／對美依賴：

所謂「美援依賴」，係指由於援助者握有受援者所匱乏的資源及運用權力，受援者即處於被援助者所制約的依賴情境。就歷史過程而言，美援依賴是在特定時空下現象的歸納；就結構變遷而言，美援依賴則指援助者與受援者之間模式化互動關係的轉變。

具體來說，就歷史過程而言，台灣的美援經驗其實是台灣與美國雙邊關係的一環；就結構變遷而言，對美援的依賴亦是對美依賴的一環；要在歷史經驗中明確區分兩者並不容易。不過，為了釐清美援確實在台灣經驗中創造了不同於外資或貿易依賴之複合依賴模式，本書特將因美援進口物資及勞務所形成的依賴情境，列為美援依賴的分析層次，而將運用美援所衍生的受援者義務及援助者權力，列為美援促成台

灣依賴美國的機制，據以說明美援與台灣對美依賴的關係。因此，本書以第一章美援依賴的解析為基礎，第四章不僅從軍事、經濟各方面來鋪陳美援依賴在台灣運作實況，更進一步說明美援如何促成並強化台灣對美的軍經依賴。

國際結構／國內結構：

如前所述，美援依賴既是美國與受援國之間國際互動的一環，也是形塑受援國內政經結構的重要因素，亦即同時涵攝國際與國內兩層面的結構關係。由於問題出發點的不同，經濟發展論者的援台分析，多偏重美援對國內總體經濟及發展策略的影響；而依賴發展論者則傾向分析美援如何促成台灣與世界經濟體系的關連。本書則試圖同時討論美援對台灣國際角色及國內政經結構的影響。在國際面特別說明美援與國際利權結構變遷的因果關連，及美援在美國與台灣軍政經互動關係中的角色；在國內面則特別分析美援對美國及國府在台利權的作用，以印證美援依賴強化既得利權的結構特性。

軍事援助／經濟援助：

根據「美國外交政策百科全書」的定義，美援是「美國對外援助」的簡稱，指透過美國政府所設立的機構和計畫，美國政府對他國政府所進行的軍事與經濟援助（高碩泰，1980:7）。

可見美國的官方援助實包含軍事、經濟兩種型態，但一

般研究所謂的美援常限於經援，若提及軍援也僅從總體經濟面的分析角度，而指出其安定投資信心的作用。本書則試圖同時探討軍援與經援，並依援助的背景、目標，將美援依賴的結構關係，分為軍事與經濟兩種模式。於是，本書在二、三章詳述軍經援助在援台歷史及內容運用上的相互關係，並進一步分析兩者與台灣美援依賴模式變遷的關係。不過，由於引用資料均將經援稱為美援，本書除了在共同討論軍經援助時，將兩者合稱為美援之外，原則上仍沿用常規；但在可能引起美援一詞兩義的混淆時，則將美國對外各種非軍援的援助統稱為經援（包括台幣基金）。

政治權力／經濟利益：

由於美援的運用並不只是經濟現象，也涉及政治、社會，甚至文化各層面，所謂美援依賴的互動關係實兼具政經等多重結構意涵。然而，一般研究多偏向從經濟資源的利用面來討論美援。事實上，美國對外援助一方面涉及軍經資源的國際移轉和國內重分配；另一方面也帶動政治權力的變遷；因此，要掌握美援完整的政策內涵及全面的影響，必須觀察不同行為者在美援的資源利用與爭取過程中，得到政治權力或經濟利益的不同可能性與限制，以及美援所引發這些可能性與限制的變動。本書第二章即依此利權（權力與利益的合稱）複合的結構觀，來解析戰後美援的發展及特性；第

五章則以美國援台的個案為例，說明在美援依賴下政經利權重分配的過程與結果。

軍經依賴／政經發展：

為了徹底檢討美援與台灣發展經驗的關係，本書先後從依賴面受分配面來補充一般論述的偏失。第四章著重依賴面的分析，說明美援在促成台灣經濟發展的同時，也促使台灣的發展依賴美援所提供的相關資源，並鋪設協助美國人在台汲取政經利權的管道，進而使台灣的經濟禍福繫於美國經濟的興衰；因此，美援在台所促成的發展，實際是美援依賴情境下的發展。最後著重分配面的分析，正如前文試圖區分美援依賴與對美依賴，若要釐清美援與政經發展的關係，也必須將美援所引發的結構變遷從戰後台灣的發展經驗中解析出來。於是，第五章即試圖探究那些行為者如何自美援推動下的政經發展中獲取利權。

以下各章即以此多面向的分析架構，來解析美援與台灣依賴發展經驗的關係。

第一章美援的政治經濟學：在分別檢討美援與受援國政經發展的關係後，歸納若干檢證美援與依賴發展關係的分析命題；接著剖析美援依賴的運作機制，從而建構本書的基本論述架構。

第二章戰後美援的解析：由於美國援台策略與美援政策

方向的轉變息息相關，本章先從國際體系的變遷來說明美援的形成與困局，作為美國援台的歷史背景；再析論美援對美國（援助國）的自利特性，作為美援依賴的論述基礎。

第三章台灣的美援經驗：首先陳述美國援台的背景、目標及歷史過程，其次依美國援外法案的相關規定，說明軍經援助及台幣基金的內容及在台運用的概況，最後則以四種類型來分析援台資源的特色。以下即以本章的描述為基礎，進一步說明美援對台灣政經結構的影響。

第四章美援下的軍經依賴：先後解析台灣對美國軍經援助的依賴情境，以及美援如何拓展美國在台武器、技術及商品市場，並說明美援依賴強化台灣對美依賴的機制及過程。另一方面，則試圖指出各項依賴機制對台灣社會利權重分配的影響。

第五章美援依賴下的政經結構：後美援對利權重分配的作用，來解析美援如何塑造台灣的政經結構，朝向有利於美國整體國家利益的方向發展；並指出在美援所引發的政經發展中，美國如何強化控制台灣的籌碼，國府如何鞏固在台的政經優勢，以及少數民營企業如何利用美援獲致特殊優惠。

結論破解美援模範的迷思：試圖以台灣的美援經驗，檢證第一章所指出的分析命題，強調美援在建構台灣獨特之「三角聯盟」（Triple Alliance）的關鍵地位，從而彙整美援奠定台灣依賴發展的基礎之過程。

第一章 分析架構：

美援的政治經濟學

在人類社會中，沒有純粹的經濟事實，必然都是政治經濟事實。政治過程和經濟過程原本就是一體的兩面，並非各自獨立，台灣的美援經驗亦然。

本章試圖從受援國的立場出發，討論美援與受援國政經結構的關係；並解析「美援依賴(U. S. Aid Depedency)」的特性，做為剖析「台灣美援經驗」的基本論述架構。

第一節討論美援與經濟發展的關係。首先指出將美援直接視為彌補投資／儲蓄缺口的資源，其實誤導了經濟發展的要件；其次強調在美援所帶動的成長過程中，受援國仍須負擔可觀的相對成本；最後則闡述美援推動之發展成果分配不均的結構特性。

第二節討論美援與政治發展的關係。首先指出美國藉美援帶動受援國的自由民主，事實上僅止於口號宣傳，並未採取具體措施；而美援的政治目標，首在維持受援國的政權安定，進而扶植親美的反共勢力。

第三節則闡明美援依賴獨特的運作機制，進而論述不同依賴模式的形成背景與結構要素，以建構剖析美援的新觀照。

第一節 美援與經濟發展

藉美援促成經濟發展的政策理念，肇始於 1948 年的馬歇爾計畫。然而，歐洲復興計畫的成功，卻引發各界對援助經濟效果的過高期許，甚至誤導日後對開發中國家的援助方式，帶給美援政策極大的負擔（川口融，1980：27）。

馬歇爾計畫成功的要素在於，西歐已有自力更生的產業條件，可說是萬事俱備，只欠美元（Mason, 1964:38），所以當美援補足了西歐的外匯、投資／儲蓄雙重缺口，即能發揮帶動經濟復興的效果，反觀開發中國家，幾乎無一具備如戰後西歐般的受援條件。將西歐的受援經驗延伸至開發中國家時，藉援助來補足經濟成長所需的投資和外匯，就成為合理化一國政府向他國政府移轉資金和服務的理念基礎（川口融，1980:191）。如今甚至將此理念進一步延伸為「為促進開發中國家的經濟發展，工業先進國有義務擴大對外援助」（Morgenthau, 1962:302），而成為南北對抗的議題之一。

第一項 投資／儲蓄論的缺陷

經濟開發的援助理念，雖有不少支持者，更有不少人從理論和經驗上懷疑其成效。理論上的批判重點是，「投資／儲蓄論」本身即誤導了經濟發展的要件。

政治學者 Morgenthau 曾指出，援助國似乎相信低度發展是一種病，只要補充所缺乏的物資即可痊癒，然而實際上缺乏的並不是物資，而是人才和經驗（1962:305）；故援助促成經濟發展的效果比一般想像的要小得多，而它的成功與其說是經濟條件的適當，不如說是基於知識和政治的條件（1969:102）。皮爾遜委員會在給世界銀行的報告書中也強調，從經驗中獲知開發合作並非單純是資金的移轉，外來資源對經濟發展的貢獻，全視受援國利用資源的效率及其全面的經濟、社會政策而定（皮爾遜，1970:4）。

在經驗研究上，根據 K. B. Griffin & J. L. Enos 對亞洲、拉丁美洲15個國家的研究結果顯示，接受援助占 GNP 的比例和經濟成長率之間的相關性十分薄弱，甚至出現負相關的結果，而直接否定了開發援助的理念（川口融，1980:192）。不過，另一位研究者 G. F. Papanek 則指出，由於儲蓄率低的國家受援數額較大，所以國際比較時自然會呈現負相關的結果，事實上，戰爭或政治的混亂，貿易條件的變化，甚至天候變異等因素同時帶來了儲蓄率低、經濟成長率低和援助等資本流入增加等後果；Papanek 則更進一步在研究51國受援經驗的結論中指出，國內儲蓄和外資本流入（援助和直接投資等）約可說明經濟成長率的 1/3，且其中以援助的效用最大（川口融，1980:195）。

以上的分析似乎很自然地將 GNP 的成長視為經濟發展

的唯一指標，事實上，經濟發展涉及多重因素的交互作用，援助或投資／儲蓄很難確定是其中最重要的因素，甚至經濟成長率也不是經濟發展的唯一指標，企圖孤立分析援助與經濟發展相關性，因研究方法或指標的不同難免產生南轅北轍的結果。為了更清楚掌握援助對受援國經濟發展的影響，以下分別從長期的角度和發展的後果來討論。

根據 Griffin & Enos 對 32 國的研究分析中發現，隨著援助的增加，受援國的國內儲蓄率反而降低，結果受援國的儲蓄／投資傾向並未隨援助而增加；主要原因是每 1 美元的援助，約 75% 帶來消費增加，投資增加不過 25%；T. E. Weisskopf 的研究也獲致同樣的結果。再從政府的角色來看，由於援助直接促使受援國政府收入增加，但政府很少將援助用於投資，而是擴大軍隊、公務員、行政機構等消費性支出；而一旦擴張的政府消費，卻很難減縮。因此，從短期的角度來看，援助期間由於總儲蓄／投資的增加，可能提高經濟成長率；但從長期的角度來看，援助終止後造成投資率陡降，卻會引起經濟蕭條而抵銷了前期的成長；若同時考慮援助對受援國經濟長短期的效果，就可能產生不受援助反而比受援更能累積較大 GNP 規模的結果。（川口融，1980:193-4）

由於美援物資以消費品為主，可能反而刺激受援國的消費增加，另一方面，由於美援直接促成美國資本輸出，反而相對減少受援國企業家原已有的投資機會，再進一步抑制民

間的儲蓄意願。而且援助所引進的資本財，並不一定適合受援國的經濟條件，導致資源的浪費；或投資部門的誤導，也被指責為援助對受援國經濟成長的長期副作用（川口融，1980:194）。例如，在受援國發展運載外國客人的航空公司，或並無利潤可言的鋼鐵廠，藉援助來創造顯而易見的工業化，象徵性實遠大於受援國的經濟需要（Morgenthau, 1962:303）。

第二項 成長的受援成本

儘管長期而言，援助會帶來種種副作用，短期內由於物資的進口增加，仍會帶動受援國一些經濟成長。不過，援助所帶來的成長，並不能完全歸因於美國的貢獻，因為受援單位也需負擔相當的「受援成本」。以下即分為過高的採購價格、當地貨幣的支付金額、信用貸款的條件負擔、農工部門的生產損失和回流美國的資源五方面來討論。

過高的採購價格

在對援助所加的一切限制中，以規定援款須在援助國從事購買的附款，使受援國負擔最重。因為採購價格常高於世界市場行情，且有些附款規定物資由援助國船隻運輸（美國船隻的海運費為一般行情的三倍），並在援助國保險，再使直接費用增高，估計所增代價常超過20%。至於受援國的間接損失則包括採購不當造成行政設計與實施的困難，以非競

爭性的價格進口援助物資，對價格結構及出口潛力都有不良影響，還迫使受援國必須動用可貴的行政人力，來維持廣泛的進口及外匯管制。雖然常有人說，有附款的援助總比沒有援助略勝一籌，但僅僅是增付的直接代價即足以抵銷援助優厚條件所包含的利益。（皮爾遜，1970:172-3）

限制採購除了提高受援國的成本負擔外，另一項副作用是藉援助國所提的採購清單，限制受援國採購最適財貨的彈性（渡邊利夫，1969:109）。例如，美國的生產設備多為節省勞力而設計複雜，對擁有低廉勞力、缺乏保養能力的落後國家來說，若容許其向其他地區採購常比較有利（Enke, 1975:604）。

當地貨幣的支付金額

限制採購等附款所引起的過高價差，透過受援國須以當地貨幣支付的方式而轉嫁給受援單位。名為「贈與」的援助，實際上須以當地貨幣來交換物資；即使有些援助不必支付當地貨幣，受援國仍須負擔維修、運輸、人事等配合性支出，以建立對援助國有利的安全體系或投資環境。另有些情形是申請計畫只被核准了前半段，受援國只好自籌外匯向援助國商務採購後續計畫所需的物資器材（McNeill, 1981:30）。如此，一方面促進援助國的商務出口，另一方面也加重受援國的負擔。

信用貸款的條件負擔

通常援助貸款的利息較低、還期較長，因而比一般商業貸款條件優厚。不過，美援貸款所要求的採購限制，負有促進美國機器設備出口的任務。由於美援貸款所購得的貨物與設備價格通常偏高，受援國真正所付的代價時常高過利息的優惠（皮爾遜，1970:157）。尤其在國際開發法時期，美援貸款多須以美金償還，並藉保值條款要求受援國承擔匯率變動的損失，更增加受援國的外匯支出壓力。

農工部門的生產損失

援助引起農工部門的生產損失，主要是因為援助物資的進口，產生了抑制受援國內同類產品價格及出口市場的副作用。如剩餘農產品援外，不但直接打擊受援國的農業生產（原覺天，1967編：236），也間接降低進口其他糧食的需求，緬甸和泰國稻米出口，因其他受援國進口美援農產品而陷入不景氣，就是後果之一（Myint, 1972:178）。

回流美國的資源

再就資源流程來看，在援助國方面，大部份援外物資是由美國政府向國內採購，於是美援的財政支出即成為美國人民的收入，美援機構等於是出口的代理者。除了美金保值貸款外，美國政府援外所換得的是當地貨幣和對受援國的決策影響力。當地貨幣不但可充當美國政府與民間在受援國各項活動的費用，減少在受援國支出美元；藉著進一步的貸款和補助關係，當地貨幣基金和美援撥款的增減，都成為美國政

府控制受援國的籌碼。

相對地，在受援國方面，除了軍援及救濟物質之外，所收到的物資和技術，均須由政府或受援單位依美國所訂的價格與匯率，繳交當地貨幣給美國政府所有或兩國政府共有的帳戶。繳交方式分為購買與貸款兩種，前者對受援單位而言，等於是以前國貨幣購買來自美國的進口物資，後者等於是附加利息的分期付款。因此，如果美援物資價格過高，受援國雖可省下外匯支出，仍須以本國貨幣付出超額的受援代價。

至於受援國的資源回流至美國的過程，主要透過兩種方式來進行：其一是以美援所換得的當地貨幣採購當地物資，如此實際上是以貨易貨，若考慮美援的過高價格及當地物資的價格低估，很可能是受援國居於劣勢的不等價交換，受援國即平白喪失了應有的外匯收入；其二是由美援所誘發的進一步貿易，美援後期雖強調「以貿易代替援助」，但僅著重受援國民間向美國採購物資的單向貿易，卻未鼓勵美國多購買受援國的商品，反而採行關稅壁壘的保護主義（徵信新聞，54年1月2日^(1.1)）。如此援助反而造成受援國對美入超的壓力。從這個角度來看，援助只不過是暫時填補開發中國

(1.1)：本文引用中文報紙之處，均係參考聯合報資料中心之剪報，為求簡約一律只標明報紙名稱及日期，在書末參考書目中，作者、版面及篇名亦從略。

家經常的貿易逆差，從而維持其購買力而已（原覺天，1967：217-8）。

前述對受援成本的分析，從拉丁美洲的美援經驗可獲得充分的印證。根據 Inter-American Economic and Social Council 於 1969 年的計算：若將經援所要求的採購差價扣除，平均淨流入量僅為粗流入量的 54%，再扣除當地貨幣支付的金額，僅餘 42.2%，若再扣除信用貸款的條件負擔，只有 38.3% 可說是「外援」。但是此信用貸款大部份是用來資助在北美的投資，或與受援國內產品相競爭的進口品，補助引進並不配合低度發展國家所需的科技，以及本應具低價位部門的投資。令人難堪的結果是，低度發展國家必須支付他們所領受到的所有「援助」（Dos Santos, 1985:177-8）。

第三項 不平等的發展

繼分析美援如何帶動受援國的短期經濟發展之後，擬進一步探究美援下經濟發展的特徵。Cardoso & Faletto 曾指出「所謂發展，指資本主義發展而言，在邊陲和核心都同時帶來貧和富、資本累積和短缺、就業和失業，故發展並非意指更公平的社會成就（1979:xxiii）」。從分配面來重估美援下的政經發展，正如 Islam 所強調的「發展對不同羣體和地區的好處是不同的，這不僅意味著有人比其他人獲利較多，有些時候是有人獲利而其他人受損（1983:82）」。

由於援助供應較低廉的原料和利息較低的貸款，受援國內有限的資源即被吸引至能爭取援助的近代產業部門，相對地農村及一般大眾的生活環境即被忽略。美援甚至提供大量的剩餘農產品，藉壓低糧價來降低工資，更助長了近代產業部門的利潤優勢。結果，援助即使促成了經濟成長，本質上是一種分配不平等的發展。

在此並非辯論成長與公平孰輕孰重的問題，而是強調美援本身既是追求經濟效益之有計畫地資源分配，當然不可能是平等分配；因此少數獲得援助的部門或企業，即能享受優於其他競爭者的權力和利潤，而最容易爭取援助者，又是受援國內的政經既得利益者。既然援助本身的分配特性及爭取原則，只對少數特殊對象有利，更強化了受援國內資源及權力分配不平等的結構傾向。

其實，促成受援國的經濟成長一直不是美國援外的主要目標，政治學者 Morgenthau 更明白指出：援助的新流行是為購買政治利益，必須偽裝成經濟發展（1962:302）。美援真正被用來當作帶動經濟成長的工具，僅止於馬歇爾計畫，事實上，在 NATO 成立後，經濟合作法後期已轉變為安全保障的手段；其後雖將重心轉移到開發中國家的經濟開發援助理念，但任期有限的美國政客仍寧願將寶貴的時間和預算，花在短期可見成果的政治目的上（川口融，1980:202）。既然如此，為何美國始終把促成經濟發展列為援外的宣傳目

標之一呢？

從冷戰邏輯來分析，經濟發展被當作防止共產勢力擴張滋長的有效手段；從資本邏輯來分析，受援國經濟發展的成果，透過資本活動與商品貿易，可回流至美國；同時，開發援助的理念其實隱藏著深刻的危機意識：南北差距若擴大，將危及北方的發展，而身為資本主義世界領袖的美國，將會首當其衝。甘迺迪在歷屆美國總統中最重視經濟開發的援外目標，連他也強調：「工業化的北方國家和人口過剩且投資不足的南方國家之間的經濟差距，已構成對我們安全保障的威脅，其迫切程度不亞於飛彈危機」（川口融，1980:190）。

由以上討論足以說明藉援助來促成經濟成長，並不是爲了受援國的全民福祉，而是美國追求最大安全保障與經濟利益的手段。從受援國的角度來看，美援不但與經濟成長之間的正負關係並不明確，更會引來不平等發展等副作用，而這些副作用的產生，和美國藉美援擴張國家利益的作法密切相關。如果受援國經濟未成長，美國仍能藉美援汲取外交戰略或出口擴張等利益；如果成長了，美國更可優先享受成長的果實。本章最後將進一步分析，美援如何塑造受援國對美依賴的結構。

第二節 美援與政治發展

一般研究美援與經濟發展的關係時，往往傾向選擇 GNP 的成長率作爲經濟發展的指標；由於政治發展比經濟發展還缺乏客觀適當的衡量標準，美援與政治發展的關係更顯得撲朔迷離。在此僅就美援的政治發展策略，分別討論美援與自由民主、政權安定的關係。

第一項 未實際推動自由民主

美國總統甘迺迪曾強調，美國援外計畫的基本任務是爲了證明經濟上的成長與政治上的民主可以相得益彰（Shepard, 1961:14）。Millikan 和 Rostow 更提出一套假設，以推演美援如何透過政治發展來達成美國國家利益：（高碩泰，1980:47）

1. 美援將提高人民所得，刺激對改革的需求；
2. 政治、社會、心理之改革將導致自由與民主制度；
3. 自由民主制度將有利於和平與繁榮；
4. 和平與繁榮將有利於美國的安全利益。

姑且不論美援與經濟發展之間關係難定，經濟成長與政治民主之間的關連性已深受各方質疑。E. C. Banfield 曾反駁 Millikan & Rostow 的論證，認爲四項假設之間的關

聯性很低 (Ohlin, 1966:23)。E. S. Mason 則認為由美援促成經濟發展，再促成政治發展的推論很難成立 (1964:108-9)。Huntington & Nelson 強調，經濟發展將導致更大的政治參與，平等和穩定之發展模型，十年來已被證明為方法論上虛弱、經濟上可疑、歷史上不切實際的假設 (Morss, 1982:21)。Morgenthau 亦認為，從歷史經驗可以明顯看出，經濟發展和民主之間無必然的因果關係 (1962:307)。圍堵政策的原始構想者 G. F. Kennan 更進一步從執行事實來否定美援與政治民主的關連，他認為杜魯門主義中強調援助希臘是為了防衛該國民主政制的說法是不智的，因為此後美國必須援助許多並不符合民主原則的政權 (1973:21)。

以上批駁的是美援透過經濟發展間接促進政治發展的理念，藉美援直接促進政治發展的理念，直到1966年才出現在國際開發法的修訂案第4項第281條。不過，條文只指出「本章所授權的計畫實施之際，須藉扶助民主的民間機構及政府機構，以保障開發中國家國民對經濟發展工作最大的參與權」，並未明示美國的實際作法。AID內部成員對藉援助來推動長期的政治發展，態度顯得相當消極。從援助的實施過程看來，開發中國家的政治發展，如議會結構、經濟計畫是集權或分權推動，都不是美國關切的重點，只要經濟發展的相關決策與美國要求相符即可。AID在1976年出版的援外小

冊中反而強調：「美國從未以在海外推行與代議政治相當的政治體系當做援助之目的」，希望藉此避免外界對美援干涉他國內政的批評 (川口融，1980:213-30)。

第二項 扶植安定的親美政權

美國對受援國的政治發展模式並沒有理念上的堅持，真正關切其政治局勢的重點，從冷戰邏輯來看，是防止共產勢力的滲透與滋長，扶植反共的親美政權。其實，政治發展研究初興時，就與冷戰時期美國外交政策的需要分不開；早期研究者如 Howard Wriggins 等為國務院政策設計部門人員，這些人把「政治發展」研究當作一種策略設計，可用來幫助新興國家的政府增強力量，對抗共黨 (呂亞力，1979:77)。

從資本邏輯來看，則是維持政權的安定，以便美國工商貿易業者往來自由。如美援所換得的當地貨幣主要功能之一就是穩定政權 (Mason, 1964:35)。軍援除了維持軍力、抵禦外侵等防衛目的外，維持政權安定也是重要的目標 (Jordan, 1962:7)。此外，為了援助政策的有效推行，美國必須和受援國政權維持長期的友好關係，並且和經濟計畫及政策的主導者建立密切的關係 (Mikesell, 1971:383)。

由此可見，美援主要的政治策略是在受援國扶植安定、反共的親美政權，而不過問該政權對人民的控制方式以及人

民的參政管道。這項策略對受援國的影響和經濟面相近，同樣助長了統治團體既有的政經優勢。尤其美援常被用來當作美國短期外交工具，以賄賂來換取某些美國所要求的政治舉動，更直接強化統治團體的既得利益 (Morgenthau, 1969: 103)。

Morgenthau 更進一步指出美援具有維持既定政權的保守性格：「由於統治團體對經濟變革的抗拒，經援如果要成功地促成經濟發展，就必須徹底改變受援國的政治結構。如果美國要進行反統治團體的政治變革，須先確定某接班團體做為政治變革的工具；不過實際上找到的也和當政者差不多，而且經常找不到，往往只能創造或放手不管。政治變革即使真能促成經濟發展，仍須承擔無法控制的革命風險。在開發中國家，和平和秩序只能靠統治團體無情地使用壟斷暴力來維持。美國經援失敗的理由，可能是不願破壞穩定的既得利益者，而其繼續存在正符合美國的利益。」(1962:305-7)。

嚴格說來，美援並無所謂政治發展策略。藉援助來促成經濟成長，進一步帶動政治民主的過程，只停留在理念宣傳的階段，並未落實在具體的美援政策上；而且從受援國的政治經驗，也找不到美援促成自由民主的成果。雖然美援曾被當作政治制裁的手段，如甘迺迪在秘魯軍事政變後停止美援，卡特在援外法案中加列人權條款，實際理由與其說是美國關切受援國人民的政治處境，不如說是受援國的統治團體

採取與美對立的立場才遭報復。

總而言之，美國對受援國基本的政治態度，絕不是為自由民主催生，而是對統治團體建立最大程度的影響力。因而，美援在受援國的政治角色，簡言之，就是美國對合作統治團體的酬庸和對不合作者的制裁，同時也是美國發揮影響力的籌碼。由於美國對受援國統治團體的支持，美援物資的來臨，不僅強化了統治團體的控制力，更提高其在國內相對團體的優勢地位。於是，美援對受援國政治局勢最明顯的作用，即是鞏固政權進而助長政治權力分配的不平等。

第三節 美援依賴的解析

雖然有人將美援視為促成受援國經濟發展或政治發展的手段，基於上述的論證，不但在理念分析上無法肯定美援與發展的相關性，就是在實際經驗上，也難以確認美援促成發展的成果。除了對美援能促成發展的說法提出質疑之外，在此擬進一步強調，即使美援能促成發展也是一種受特定依賴結構所制約的發展。

美援所建構的依賴機制，簡言之，是基於援助者握有受援者所匱乏的資源和運用該資源的權力，受援者在接受美援的同時，即處於被援助者制約的情境。本文即將「援助者對受援者的結構制約」稱為美援依賴，而美援所促成的發展，

就是在此依賴情境下的產物。

第一項 美援依賴的雙重機制

有些學者曾剖析美援與依賴的關係。如H. Morgenthau 強調政治面：當一國政府必須仰賴外援 (foreign aid) 而生存時，來自援助國的政治壓力是不可避免的 (1969:118-9)。R. Wood 則強調經濟面：外援運用的基本邏輯是推動低度發展國家採行以生產部門的私人投資為基礎的發展政策，於是，外援乃被用來鼓勵受援國對私人資本累積的結構依賴 (1980:1)。P. O'Brien 則指出美援加深依賴的作用：外援使得國家的決策權力進一步喪失，並且增加了依賴的新面向，因為外援使得援助國在參與政策決定的過程中贏得一個籌碼，依賴國往往要為援助國的政策辯護，以便國外貸款能繼續進來 (1985:290)。

事實上，美國透過援助對受援國的制約是全面的，並無法簡單化約成資本累積的邏輯、或是權力擴張的邏輯，而是兩者交互作用的結果。美援可被美國用來追求長期的經濟利益，塑造對美國有利的世界經濟環境，也可用來達成短期的政治目的。至於，援助者對受援者的結構制約，主要透過以下雙重機制的運作來達成：

1. 援助者提供受援者所匱乏的資源：如外匯、信用、資本財、消費財、技術人員等。透過資源的提供，援助者可以

交換受援者的順服（利誘），或軟化受援者的抗拒（威脅），或支持受援者的敵對者（牽制），也就是藉援助的提供誘導受援者制定並執行符合援助者要求的政經決策，進一步建構對援助者有利的依賴結構。

2. 援助者掌握運用援助資源的權力：如內容、金額的分配、運用計畫的制定與選擇、執行時的監督與會計審核等。透過這系列權力的運作，援助不但提供介入受援者政策決定與執行的控制管道，更進一步架設相關資訊的彙集管道，使援助者能充分掌握受援者的需要及可能的反應，進而有效地發揮影響力。

在如此雙重機制的運作下，即形成了美援依賴的制約結構——受援者不僅無力抗拒，甚至會主動迎合援助者的要求，如果受援者的行動不符合援助者的要求，就會受到減少或停止援助等相關的制裁。因此，美援可促成有利於援助者的結構變遷，而讓援助者在此結構中汲取更多的利益、獲取更大的權力。換句話說，美援具有鞏固並擴大援助者既有政經優勢的結構傾向。

由於受援國政府在與美國合作的前提下，亦能分享運用援助的權力，所以，前述分析以援助者取代美國，即表示不但在國際層面美國與受援國之間存在著美援依賴關係，在受援國內之受援單位也同時受到美國與受援國政府的結構制約。換句話說，在前述雙重機制中的援助者，並不限於美

國，也包括受援國政府，即後者身兼援助者與受援者的雙重角色。

雖然受援者處於美援依賴的結構制約中，在不同的國際結構與受援國內政經結構之下，各個援助個案即隨之呈現不同的依賴模式。本書將影響美援依賴模式的重要變數，歸納為援助的主要目標與國際背景、美國與受援國政府之間的關係兩大因素。

第二項 經濟模式與軍事模式

美援依賴現象依援助的主要目標與國際背景，可分為經濟與軍事兩種模式來解析。簡言之，前者指經濟合作法和國際開發法時期的美援，援助對象分別為歐洲、開發中國家；後者指共同安全法時期的美援，援助對象以反共圍堵的前哨基地^(1,2)為主。

在經濟模式中美援的基本角色，是促成受援國建立受美國經濟利益所主導的發展模式；援助型態以經援為主，希望在受援國建立便於資源出口、美貨進口及美資自由活動的體制，例如先以援助從事基層建設，以便後到的美資提高利

(1,2)：美國在世界各地的防衛前哨基地(forward defence status)包括：希臘、伊朗、寮國、巴基斯坦、菲律賓、南韓、南越、台灣、泰國、土耳其等國。(Mckinlay & Mughan, 1984: 163)

潤。因而在經濟模式下的軍援目的並不是為了實際軍事用途，而是為了提高受援國政府的內外威望，及其與美國合作的意願，賄賂當權者的意義大於防衛安全。由於美援在當地扮演為產業及金融資本奠基的角色，即創造或強化了受援國的發展受美國經濟需求制約的依賴結構。在此依賴情境中，美國促成受援國經濟發展的同時，也大量汲取了成長的果實。美國對拉丁美洲的援助，即為經濟模式的典型。

在經濟模式下的美援，也可稱之為「新殖民主義」的一環，以國家資本輸出為基幹，以經濟、技術援助為支點，而維持或擴大在開發中國家的利益汲取，並規制戰後新興國家的國家資本主義及公共部門，使其不得走上獨立發展的道路(原覺天, 1967: 216; 1967編: 221)。

而在軍事模式中美援的基本角色是加強前哨基地的軍事防衛力量；援助型態以軍援為主，經援的主要目標並不是加強受援國對美國的經濟依賴，反而是要扶助受援國在經濟上能自立更生，以免由美國負擔超額的軍事支出。另一方面也因為這些前哨基地正在反共陣線上，不可能吸引美資前往投資，同時又多缺乏如拉丁美洲般豐富的礦藏與經濟作物，可以說根本不具備「依賴美國」的經濟條件。所以美援在當地的角色，主要是美國為維護資本主義體系的安全投資，因而創造或強化了受援國的發展受美援軍事需求制約的結構依賴。在此依賴情境中，美國藉美援來調整前哨基地原有的資

源配置優先次序，在維持強大軍事力量的前提下，也設法扶植能帶動經濟成長的近代產業部門，促使受援國多分擔防衛成本。

比較這兩種美援依賴模式，即可進一步澄清美援與經濟發展的關係，在經濟模式中，正因為美援以經濟開發為目標，隨援助而來的美資及貿易卻汲取大量的經濟利益；結果不但促使受援國對美國更加依賴，甚至極可能出現受援國資源因援助反而更多回流美國的情形。而在軍事模式中，正因為美國以軍事防衛為目的，隨援助而來的是軍事防衛的負擔，前哨基地雖然為資本主義陣營承擔了絕大多數的戰爭風險，卻因此換來美援資本的遠離，而得到保留經濟發展果實的喘息機會。

再就接受雙方的利害關係而言，美國對反共圍堵前哨基地的援助，從冷戰邏輯來看，美國可汲取軍事防衛利益；而從資本邏輯來看，軍援是美國在當地進行世界性的安全投資，而經援是為了促成受援國自力負擔反共圍堵的成本。換言之，由於美國並不在當地直接汲取大量的經濟利益，而是在藉其所保護的資本主義世界中汲取結構利益，因此，美國與前哨基地之間的互利交集應大於其他受援國。至於美國援助拉丁美洲，是以確保資源進口和投資安全為主要目的，受援國通常須支付所有援助的相對代價，因此，互利的交集可以說幾乎不存在。

正如前文所強調「美援所促成的發展是在美援依賴情境下的產物」，經濟模式下的發展，是以擴大美國經濟利益為目標，美國資本藉美援而汲取發展所增的利益；軍事模式下的發展，則以自力負擔軍費為目標，受援國可保留美援所誘發的發展成果。因此，經濟模式的發展，相當程度地印證了A.G.Frank所提發展與低度發展的第一個假設：在世界性的「都會——衛星」結構內，都會得以發展，衛星則只能低度發展。軍事模式的發展，亦印證了第二個假設：這些衛星一旦減弱與中心都會的連結，它們的經濟發展，特別是傳統資本主義工業的發展，反而能夠快速起飛（1985:163）。當然，在軍事模式中，受援國只是減弱與美國資本的連結，在軍事外交及發展策略上仍受制於美國政府。

第三項 合作模式與競爭模式

影響美援依賴的第二項變數，是美國與受援國政府的關係。在完整的援助流程中，受援國政府一方面是美援主要的接受者，另一方面在運用美援的權力系統中，也扮演其他受援單位與美國政府、美援機構之間的溝通協調角色。就如同美國藉美援而贏得控制受援國的籌碼，受援國政府也可藉美援而強化既有的政經優勢。因此，受援國政府雖然因美援而受到美國的決策牽制，仍能同時增加對內的控制籌碼，甚至對美的抗拒籌碼。以下即分為合作模式與競爭模式來進一步

解析依賴的特性。

形成合作模式的主要關鍵，在於兩國正面臨共同的危機或敵人。如受援國面臨入不敷出的財政危機，美國為免社會秩序瓦解而引起共產勢力的崛起，即藉美援來維持政權安定。此外，因東西陣營對峙而分裂的國家，即面臨遭對方併吞的軍事危機，美國為達成反共圍堵的防衛目標，也須藉援助來強化受援國的軍事力量。在現實危機的驅迫下，雙方政府遂確立彼此互利的交集，而藉援助來搭建合作關係。合作模式下的主要受利者，在政治方面，受援國內親美的統治精英可藉機削弱競爭對手而鞏固權力；在經濟方面，符合雙方政府合作利益的產業（如工礦業、電力）或機構（如軍隊），即能爭取到較有利的資源或資金。

而形成競爭模式的主要關鍵，則在於美國透過援助干涉受援國的內政。其實在合作模式中，美國也會涉入受援國的內政，只不過因為雙方互利而未引起對「干涉」的抗拒。因此，當受援國指責美國干涉內政時，即意味著雙方政府之間存在著一些權力控制或利益汲取的衝突。例如，美援制裁條款中對經濟保護的相關措施，即限制了受援國政府國有化美國資本的權力（參見表2-1）。

在此雖然分別討論兩種模式的特性，但在實際援助經濟中，雙方政府通常處於既競爭又合作的狀態。不過，在美援依賴的結構制約下，受援國自然居於相對的競爭劣勢。因

此，在與美國利益衝突的困局中，受援國政府通常只有兩種選擇：一種是犧牲局部利益換取與美國較大的互利交集，亦即進入合作模式中；另一種是斷然拒絕接受美援，尋求另一強權的援助，或在南方國家的陣營中與以美國為首的北方對抗。如巴西曾因美國「不可忍受的干涉」而廢除軍援條款，並拒絕美國提供的信用貸款（Pierre, 1985:36）。由前述解析不難推論，若要成功地脫離美援依賴的情境，受援國須主動拒絕美援並設法在國內外掌握取代美援的資源。當然，如此亦可能陷入另一種依賴的結構困境中。

如果美國因美援政策的變更或制裁受援國而主動終止援助關係，美援依賴自然無法持續。然而，脫離美援依賴並不等於脫離對美依賴。美援依賴本身即構成對受援國特定的結構制約，同時也扮演著促成受援國對美依賴的觸媒角色。有些情況是，美援引進新的依賴關係，如軍援造成軍事依賴、剩餘農產品造成農業依賴、技術合作造成技術依賴；另有些情況是，美援加深既有的依賴程度，如貸款助長對美國金融資本的依賴、保護美資助長對產業資本的依賴、限購美貨也助長貿易依賴，而藉美援的提供及運用，更使受援國的政經決策受制於美國。這些依賴關係雖不一定要透過美援來建構，但美援的投入，確能發揮催生及強化的作用。正因為美援依賴具有如此「擴張依賴」的特性，當美援終止後，美國仍能藉其他對美依賴的機制，在受援國繼續發揮作用。

以下各章即以此經濟與軍事、合作與競爭兩組美援依賴模式，作為美國援台個案分析的基本架構。第三章從經濟與軍事的模式變遷，來分析美國援台始末的國際結構動因與援助內容轉變。第五章則從合作與競爭模式的架構出發，闡述在美援依賴下台灣的政經發展經驗。第四章試圖由美國援台個案，來印證美援依賴如何成功地發揮「擴張依賴」的特性。

簡言之，美援的政治經濟學可以歸納為以下的三組論證：

在美援與經濟發展的關係方面：

- 1-a 從短期的角度來看，援助期間由於總儲蓄／投資的增加，可能提高受援國的經濟成長率。
- 1-b 從長期的角度來看，援助對受援國經濟可能產生下列副作用：
 1. 由於美援物資以消費品為主，反而刺激受援國的消費增加；
 2. 由於美援直接促成美國資本輸出，反而相對減少受援國企業家原已有的投資機會，再進一步抑制民間的儲蓄意願；
 3. 援助所引進的資本財，並不一定適合受援國的經濟條件，導致資源的浪費，或投資部門的誤導；
 4. 援助終止後造成投資率陡降，引起經濟蕭條而抵

銷了前期的成長。

- 1-c 援助所帶來的經濟成長，並不能完全歸因於援助國的貢獻，因為受援單位也須付出相當的受援成本。
- 1-d 由於援助本身的分配特性及爭取原則只對少數特殊對象有利，援助即使促成了經濟成長，本質上是一種分配不平等的發展。

在美援與政治發展的關係方面：

- 2-a 美國未藉美援實際推動自由民主。
- 2-b 美國藉美援推動的政治策略，主要是在受援國扶植安定、反共的親美政權。
- 2-c 美援在受援國的政治角色，是美國對合作統治團體的酬庸和對不合作者的制裁，同時也是美國發揮影響力的籌碼。
- 2-d 美援對受援國政治局勢最明顯的作用，是鞏固政權進而助長政治權力分配的不平等。

在美援依賴方面：

- 3-a 在經濟模式中，因為美國以經濟開發為目標，隨援助而來的美資及貿易卻汲取大量的經濟利益；結果促使受援國對美國更加依賴。
- 3-b 在軍事模式中，因為美國以軍事防衛為目的，隨援助而來的是軍事防衛的負擔，前哨基地雖為資本主義陣營承擔了絕大多數的戰爭風險，卻因此換來美

國資本的遠離，而得到保留經濟發展果實的喘息機會。

3-c 合作模式下的主要受利者，在政治方面，受援國內親美的統治精英可藉機削弱競爭對手而鞏固權力；在經濟方面，符合雙方政府合作利益的產業（如工礦業、電力）或機構（如軍隊），即能爭取到較有利的資源或資金。

3-d 在競爭模式中，當受援國指責美國干涉內政時即意味著雙方政府間存在權力控制或利益汲取的衝突；不過，在美援依賴的結構制約下，受援國自然居於相對的競爭劣勢。

第二章 國際背景：

戰後美援的解析

在走進台灣的美援經驗前，本章先陳述美國援外政策的變遷，藉以鋪陳美國援台的國際背景，進而釐清美援在國際社會中的多重角色。

第二次世界大戰後，影響美援的結構因素可分為兩個層次來分析：就國際體系的層次而言，以美國為首的資本主義陣營，和以蘇聯為首的社會主義陣營之間的利權競逐，塑造了國際援助的基本角色——兩強為維持所屬集團利益所支付的成本；就援助國的層次而言，資本擴張的經濟因素與權力擴張的政治因素之間的交互作用，則決定了援助的對象與模式。

援助一方面受到國際強權體系和援助國內利權變遷的影響，同時，援助所引發的利權得失，也會改變國際關係和援助國、受援國的政經結構。換言之，援助的發展反映了結構的變化，也是造成結構變遷的因素之一。

本章即以此辯證的結構觀，來解析戰後美援的歷史轉變。

第一節先陳述從戰後到1960年代美國援外法案的變遷，再分析這些變遷與國際體系轉變、美國政經利權之間的結構關連。

第二節試圖指出美國藉美援擴張國家利益的手段及成果，以論證美援具有對美國「自利」的結構傾向。

第一節 美援的形成與困局

美援在戰後的發展，依法案的變遷可分為三個時期：戰後初期的經濟合作法；1950年代的共同安全法；1960年代的國際開發法。每一時期均對應著不同的國際結構：戰後復興／美國獨霸；東西冷戰／美蘇對峙；南北對立／美蘇和解。以下即依序分析各時期的歷史背景、法案內容與國際結構的演變。

第一項 經濟合作法時期

戰後美援的發展淵源，可回溯至戰時的租借法案 (Lend Lease Act of 1941)。就政治面而言，美國向38個國家提供多達492億美元的軍事援助 (增田猛，1979:12)，即表示在外交政策上已拋卻國際孤立主義的傳統。就經濟面而言，當1940年12月美國總統羅斯福向大眾呼籲「我們必須成為民主主義的兵工廠」時，即埋下戰後美國政府為維持戰時空前繁榮而大舉援外的起因。

大戰方歇，世界經濟凋蔽。如果以1938年主要工業國的工礦生產指數為100，1946年法國降為91，英國90，西德34，日本僅23，反觀美國卻高達191；在此消彼長之下，美國占世界工礦生產的比重由戰前的41%擴張為戰後的56%；

同時占世界出口總值的 1/3，海外投資的 3/4，公有黃金的 2/3，經濟實力穩居戰後經濟的主導地位（增田猛，1979:14-5）。同時，美國是全世界唯一擁有並能運輸原子彈的國家，軍事上更具有宰制各國的實力。而在國際政局上，由美國主導的聯合國，正邁開重建國際秩序的腳步。因此，在 1949 年 9 月蘇聯原子彈實驗成功以前，可說是美國在政治、經濟、軍事各方面獨霸全球的時期。

1947 年初，華盛頓進出口銀行特別貸款給英國；美國政府也捐給聯合國救濟復興署（UNRRA）27 億美元，占其經費的 75%，當時中國曾接受 UNRRA 的救濟物資。美國這些援助行動對國際體系的影響，是以援助換取英國的讓步，從而獲得戰後世界經濟新秩序的主導權。早在 1945 年 4 月美國即創辦國際貨幣基金（IMF），而後在 1946 年 6 月 20 日又創設國際復興開發銀行（IBRD，通稱為世界銀行）；1948 年 1 月關稅暨貿易總協定（GATT）生效。IMF 和 GATT 撤廢了戰前對美國種種匯兌和貿易限制，成功地構築了利於美國資本、商品「進出」全球的自由貿易體系。（增田猛，1979:16-7）

不過，由於美國對戰災破壞的估計過於樂觀，歐洲復興遲緩，導致美國生產萎縮、失業增加。同時，共產勢力在歐洲明顯擴張：1946 年 7 月義大利新內閣中社會黨和共產黨各居四席；共產黨更躍居法國第一大黨，在 1947 年 1 月的新內

閣中占了五席；蘇聯占領下的東歐紛紛成立共黨政權；希臘共產黨在 1946 年春掀起內戰；蘇聯迫使土耳其共管達達尼爾海峽，土耳其本要求英國協助，英轉請美國瓜代（此舉正可印證英國已無力維持國際秩序）。為因應如此國際政經壓力，美國政府即展開更有計畫、更全面性的援外活動。

1947 年 2 月 21 日至 6 月 5 日，被稱為美援史上關鍵的「十五週」，主張援助土耳其、希臘的「杜魯門主義（Truman Doctrine）」和馬歇爾計畫均在此時公諸於世。1947 年 4 月美國會通過援助土、希案；由於美國這項為防止共產勢力取得政權的援助行動，正式踏出強化資本主義、圍堵共產主義的第一步，杜魯門主義遂被稱為「冷戰宣言」（增田猛，1979:22；川口融，1980:10）。

1947 年 6 月 5 日，美國國務卿馬歇爾在演說中宣布以肯南（George F. Kennan）圍堵策略為中心的援歐方案：重點在經濟復興而非軍事；援助對象包括德國、義大利等戰敗國；由歐洲國家共同向美國申請數額有限的援助（川口融，1980:13-4；Kennan，1973:21-34）。1948 年 3 月比利時、英、法、盧森堡、荷蘭在布魯塞爾簽定顯然由蘇聯主導的「相互援助協定」（Mckinlay & Mughan，1984:32）。1948 年 4 月 3 日美國會隨即通過「經濟合作法（Economic Cooperation Act of 1948）」，此即馬歇爾計畫（Marshall Plan）之母法，該法的有效期限至 1952 年 6 月底止，援助對

象為歐洲參加共同計畫之國家；為執行該法新設直屬總統的經濟合作署（Economic Cooperation Administration，以下簡稱 ECA），派遣大使級的特別代表常駐歐洲，並在受援各國設置分署（ECA mission），可以說是美國第二大使館（川口融，1980:15）。ECA 是美國為援外所設的第一所官署，對後續機構的運作方式影響至深。

馬歇爾計畫籌辦之初，曾為邀請蘇聯參加而舉行外相會談，但蘇聯拒絕合作，東歐各國遂不在受援之列，從此確定了歐洲東西分裂的態勢；為達成共同向美請援的法案要求，歐洲受援國成立了「歐洲經濟合作組織（Organization for European Economic Cooperation）」^{2.1}。奠定日後歐洲經濟共同體（EEC）的組織基礎（增田猛，1979:23-4）。在復興歐洲經濟之餘，1948年6月，美國進一步游說相互援助協定的簽約國設立正式的和平時期軍事聯盟（Mckinlay & Mughan, 1984:33），更強化美蘇在歐洲的對峙局勢。1948年6月蘇聯封鎖柏林，1949年5月12日危機解除，7月25日「北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization）」正式成立（川口融，1980:25）。以美蘇兩大強權軍事對峙為主軸的冷戰^(2.1)體制，至此已告完成，美援政策也隨之進入轉變期。

以下分別從美國利權和國際體系的層次，來討論促成經濟合作法的因素，及該法之籌備與執行對結構變遷的影響。

在美國利權方面，第二次世界大戰時因租借法案而引發成倍的生產與就業擴張，戰後美國卻面臨市場緊縮的威脅。歐洲各國不但無力償還高達7500億美元的戰債，更普遍缺乏美元承購當時美國的過剩產品（陳式銳，1953:29）。為挽救經濟蕭條和失業危機，美國政府必須採取贈送美金的方式來推銷美貨。經濟合作法將「降低各國貿易障礙」列為援助三項目之一（川口融，1980:15），可見援歐負有拓展市場的任務。藉扶植他國購買力以鞏固或擴張海外市場規模的經濟需求，一直是戰後支持美國援外的重要因素。

在國際體系方面，由前述馬歇爾計畫與冷戰體制形成的交互關係中不難發現，援歐雖以經濟復甦為目標，在國際結構上的影響卻在於東西陣營的分化。當西歐各國接受美援而共產勢力式微的同時，也被納入以美國為首的北約軍事陣營；當東歐不接受美援的同時，即構成1955年以蘇聯為首而組成華沙公約組織的基礎。

在援歐計畫進行中的1949年，美國對開發中國家的援助

(2.1)：冷戰一詞係由美國評論家李普曼（W. Lipman）以此為書名而普及化。所謂冷戰（cold war）指的是既非和平、亦非戰爭的狀態（no peace, no war），美蘇兩大強權之間雖未直接行使武力，卻在以核武為主的軍備競賽、同盟網的強化、心理宣傳等各方面力求比對方立於更有利的地位（Imidas, 1987: 269-70）。

也揭開序幕。在美援史上與十五週齊名的「第四點 (Point Four)」，是指杜魯門在1月20日發表總統就職演說時，所揭櫫的新主張：援助開發中國家。美國會在1950年6月通過了國際開發法(International Development Act of 1950)，並新設技術合作署(簡稱TCA)，對開發中國家(立法時以拉丁美洲為主)提供技術援助。政府援助負責傳播美式技術知識，而將投資的空間留給民間，日後即構成美援政策的重要特徵之一。(川口融，1980:17-8)

是什麼因素促成美國將援助對象擴大到第三世界呢？先就美國利權來看，由於馬歇爾計畫的示範效果，美國朝野希望能擴大由經援所帶動的市場拓銷作用。另一個重要因素是美國對第三世界重要工業原料的高度依賴^(2.2)。根據美國物資政策委員會的估計，美國僅占世界人口10%，竟耗費了全球資源的半數(施家福，1954:19)。此外，TCA在推動技術「合作」之餘，也可增進美國對第三世界的了解，進而確保原料供應和產品市場。

再就國際體系來看，美國援外對象的擴張即顯示，美蘇

(2.2)：根據美國國際開發署(AID)在1978年的估計，第三世界進口額占美國一次消費原料的比例分別是：天然橡膠 100%、錫 93%、鐵礬土 85%、鈷 63%、水銀 40%、錳 35%、銀 29%、鎢 21%、銅 18%、鉛 16%、鐵礦石 14% (川口融，1980:241)。

之間在意識型態和國際霸權的鬥爭，已由歐洲擴散到開發中國家。美國一方面以援助取代戰前殖民母國對原殖民地的技術指導和資本輸出，另一方面也可藉以左右新興國家對東西冷戰所採取的立場。而從經濟面來看，美國可藉援助來創造國際貿易的新條件，積極建構以美國為首的國際分工秩序，使戰後獨立的新興國家仍能繼續扮演先進國經濟發展的支柱(原覺天，1967:214)。

第二項 共同安全法時期

如果說經濟合作法拉開了冷戰的序幕，共同安全法則可說是冷戰時期的產物。從國際體系的觀點來看，1950年6月25日韓戰爆發，以美國為首的聯合國軍隊和蘇聯、中共支持下的北韓軍隊展開熱戰；1953年韓戰停火後，1954年蘇聯即開始大規模的援外活動。此後，援助就成了美蘇雙方進行冷戰的最佳手段，因為軍經援助既能發揮攏絡同盟和國際宣傳的作用，又不致引起美蘇之間直接的武力衝突，而引發毀滅性的核戰危機，

美援的重心由經濟轉向軍事，在韓戰前已可看出端倪。1949年10月1日中國共產黨宣布成立「中華人民共和國」，12月7日中華民國政府(以下簡稱國府)敗走台灣。中國大陸新政權對蘇聯一面倒的姿態，再加上1949年9月23日美國總統杜魯門宣布蘇聯核爆實驗成功，已打破美國核子武器的

獨占局面，更使美國人升高對共產陣營的危機感。1950年2月至7月美國政界甚至掀起一陣反共的「麥卡錫旋風」。自韓戰以後，美援政策的主力已由經濟復興轉向軍事安全，軍援比例隨之提高 (Ohlin, 1966:112)。援助對象也由工商重鎮的歐洲轉為全面圍堵共產勢力的前哨基地。

1951年5月24日，杜魯門向國會提出的援外語文中強調，現在對歐經援首重重整軍備；ECA向國會提出的第13次報告也強調，在經濟成長之外，幫助西歐重整軍備是ECA的主要目的。1951年10月美國會通過「共同安全法 (Mutual Security Act of 1951)」，將過去各項援外計畫明確地整合為對蘇的冷戰手段。該法的全球規模、全面戰爭 (即包括心理戰、經濟戰、政治戰和軍事戰)、持續久遠等三大特性，即針對蘇聯挑起三大威脅而設計；杜魯門也明白指出，共同安全法的目的是美國的安全保障，避免美國人的生命和家庭遭受攻擊。隨著援助範圍的擴大，負責機構改採分立原則。新設共同安全署 (Mutual Security Agency, 以下簡稱MSA) 取代ECA而負責經援；另由國防部負責軍援；TCA仍負責與拉丁美洲的技術合作事宜。(川口融, 1980:36-7)

此外，1951年在韓戰軍需的背景下，美國會通過「共同防衛援助控制法 (Mutual Defense Assistance Control Act of 1951)」，明文禁止美國對輸出戰略物資到蘇聯及

其支配下各國的國家給予軍經援助 (川口融, 1980:37)。可見美援不僅被賦予強化同盟力量的功能，也兼具確保戰略物資進而弱化蘇聯集團力量的作用。由於美援的變遷和軍經援助的消長，深受美蘇競爭態勢的影響，反映出冷戰體制正是支配1950年代美援發展的國際結構因素。

以冷戰為背景所制定的共同安全法，自然以軍事防衛為主要目標。杜魯門曾明白指出，共同安全計畫的主要目的是建構對抗共產國家攻擊威脅的軍備力量，軍援和經援只是此目的之不同手段 (川口融, 1980:37)。如經援項目分為防衛支助、直接軍協和技術合作，前兩項即和軍事活動關係密切。Rostow亦曾指出：艾森豪政權 (1952-60) 下形形色色的經援其實就是軍援 (川口融, 1980:51)。姑且不論經援中潛在軍援的數額，共同安全法時期之美援，軍援始終多於經援。1946-51年，軍援僅佔美援的12%，1952-55年即躍昇為61%，1956-59年雖降至47%，仍比46%的經援略多 (另有7%係捐贈給國際機構) (增田猛, 1979:33, 44)。韓戰軍需也是促成軍經援助此消彼長的原因之一，當1953年7月韓戰停戰，1954年7月中南半島也停戰之後，1950年代末期經援的比例又逐漸提高 (增田猛, 1979:34; 川口融, 1980:39)。

經援增加的另一因素是，蘇聯以反殖民主義為號召，從1954年也開始展開援外活動 (Ohlin, 1966:51)。1953年史

達林死後，蘇聯對第三世界國家展開大規模的經濟外交，一方面廣結貿易協定，一方面提供經濟援助，雖然援額仍不算多，已足以影響美國的援外政策。為維持美國在第三世界的霸權和威望，美國即增加經援以回應蘇聯的援助攻勢；如1957年共同安全法之修訂案中增列開發貸款基金，即為了對抗蘇聯深受第三世界歡迎的長期低利貸款（川口融，1980:40-3）。

共同安全法時期的美援雖以軍援為主，經援為輔，但藉經援開拓美國市場的傳統使命並未因軍事目標而消失，不過推銷重點由經濟合作法時期的工業品轉到農產品。1952年共同安全法的修訂案增列550節剩餘農產品，1954年修訂案增列402節剩餘農產品；1954年更通過獨立於共同安全法之外的「農業貿易發展與援助法（Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954，簡稱480公法）」（審計部，51:356）。這些新訂法案與其說是援外政策之一環，不如說是美國政府解決國內剩餘農產品的對策。但是一般均將這些剩餘農產品列入美援統計，所以本節亦一併討論。

其實，美國農產過剩的難題也淵源於戰時的生產擴張。戰時各國農業減產，美國遂極力增產以銷售各國，戰後各國復員，農產外銷不易，因而美國政府試圖藉「援外」計畫來拓展海外市場（周國正，1980:18）。480公法的原始構想是

以官民合作的方式，仍透過一般商務管道外銷農產品，但如此會引起國際市場上糧價下跌，不但對美國農業本身有不良的副作用，也會打擊他國農業，有害於美國的外交關係，所以國務院堅決反對；最後才協調改由農業部管轄480公法的業務，而另外設商品信用公司（Commodity Credit Corporation，以下簡稱CCC）負責執行（川口融，1980:45-6）。

除了上述修訂案之外，共同安全法時期的美援機構也歷經數度改組。1953年8月，將MSA與TCA合併為國外業務署（Foreign Operation Administration，以下簡稱FOA）；1954年4月將FOA改組為國際合作署（International Cooperation Administration，以下簡稱ICA），並成為直轄國務院之常設機構，1957年所增列之開發貸款基金另設獨立機構執行貸放業務，並不在ICA管轄之列（Montgomery，1967:103；增田猛，1979:41-2）。

第三項 國際開發法時期

共同安全法既是東西冷戰的產物，當美蘇兩極對立的局勢改觀，美援方向也隨之調整，以因應南北對抗時期的新結構需要。促成冷戰緩和的因素主要是美蘇和解與第三世界在國際政壇的崛起。

美蘇和解是一段長期發展的過程，可以說從1955年7月日內瓦美、英、法、蘇高峰會議開啟和解之門後，就一直延

續迄今。在1961、62年曾先後爆發柏林、古巴危機，美蘇對立局勢隨之升高，但在1963年8月美、法、蘇簽訂停止實驗核爆條約後，冷戰體制已步向終局（增田猛，1979:53）。兩強之間的競爭手段遂由軍事力轉為經濟力，美國援外的重心也由軍援轉為經濟開發援助。

第三世界的崛起是以1955年4月亞非會議所揭櫫的不結盟政策為里程碑；而以開發中國家的經濟危機為背景。開發中國家因原料價格在韓戰後一蹶不振，又因工業先進國石化工業發達取代天然原料，導致出口停滯、外匯嚴重不足。再加上先進國採取農業保護措施，美國更大力推動剩餘農產品「援外」計畫，使得開發中國家的處境更形艱困。於是，貧窮的南方國家開始集體向富有的北方國家要求更合理的「新國際經濟秩序」（增田猛，1979:34-40）。

在不結盟的中立思想和民族主義的激盪下，過去美援所擁有的政經資本已不再能要求新興國家，採取與美國同步調的反共立場（邱金專，1980:89-109）。美援的方向，遂由共同安全法時期的軍事安全，轉為國際開發法的經濟發展；援助的重點對象也由圍堵的前哨基地，轉為開發中國家（但因越戰復發而一度提高遠東地區的受援比例）。

國際開發法時期另一個新趨勢是美國增加對國際機構的援助比例。美國經濟力在戰後初期的世界各國中原具有壓倒性優勢，由於歐洲復興計畫的成功與反共圍堵陣線的完成，

在1956年更達成空前的繁榮；但在美國核子傘的保護下，歐、日經濟也迅速成長，美國的經濟獨霸的局勢已經改觀。基於經濟力「相對」降低，美國開始呼籲歐日各國分擔對第三世界的援助責任，並積極設置國際援助機構。1960年9月設立國際開發協會（International Development Association，通稱第二世界銀行）；10月成立美洲開發銀行（Inter-American Development Bank）；1961年9月成立經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱OECD），在其下並專設開發援助委員會（Development Assistance Committee，以下簡稱DAC），以對抗社會主義國家的援助攻勢，調整擴大資本主義陣營對第三世界的援助（增田猛，1979:58-60）。同時，美國經援中國際機構所占的比例也隨之提高，1953-61年0.8%，62-69年為7.0%，70-76年為11.9%（川口融，1980:204）。

比例雖然提高，份量不過增加到經援的十分之一而已。來自美國國內對援助多國化的阻力，主要是國會因無法控制對國際機構的撥款運用而不予支持，國務院則因對國際機構的援款不能做為外交政策的工具而未極力爭取（川口融，1980:386）。來自國際上的阻力則是其他先進國的援助意願低落^(2,3)。

1961年1月，將重整援外政策列為競選政見之一的甘迺

迪就任美國總統，9月國會即通過國際開發法（Act for International Development）。11月新設國際開發署（Agency for International Development，以下簡稱 AID），合併 ICA、開發貸款基金、480 公法、進出口銀行的受援國貨幣等業務（增田猛，1979:54）。由於 AID 除軍援外，統籌絕大部分的美援事務，可以代表美國和受援國協調全盤的經濟

(2.3)：Olson曾提出在小團體中有「小吃大」現象（the exploitation of the great by the small）的說法，加入組織雖基於共同利益，但組織中的個別利益仍有差異；在小團體中利益雖分享，但成本並未均攤，如美國在聯合國和北約組織中負擔較大（Olson, 1965: 3-36）。如果將 OECD（成員包括24個工業先進國家）當作一個小團體，對 OECD 有利的資本主義經濟體制，就是這小團體的公共財（Collective Goods），而援助可視為維持此公共財的成本。有些先進工業國雖能分享以美國為首的國際經濟利益，卻由於美國負擔大部分的成本而不必支付與其利益比相對應的成本。也就是說，有些國家樂於扮演搭便車的角色（free rider）（Mason, 1964: 65）。1960年美國 GNP 占全球總生產毛額的比例是 33.4%，但美國卻負擔 DAC 加盟國政府開發援助總額的 53.6%（增田猛，1979: 124）。如果將 GNP 視為各國自國際經濟體系中分享的利益，則美國顯然有超額負擔。不過，美國仍是這套體系中最大的受利國，而且以美國資本家為主的多國籍企業遍布世界各地，一旦「公共財」所產生的效益受損，美國經濟必遭打擊。為了維持廣及全球的既得利益，美國政府不得不繼續負擔超額成本，而容許其他工業先進國同享其利。

開發計畫，並藉此搜集情報，作為援助規模、方式和外交政策的參考（川口融，1980:60）。援助方式也隨之修改為以促進落後國家經濟與安定政治為目的之支持援款，及延續過去經援方式的開發貸款和開發贈與（審計部，51:357）。甫上任的甘迺迪對援助雖有全盤更新的三大構想，卻礙於國內政治現實和經濟困境，並不能達到預期的效果。

其一是軍經援助分立：甘迺迪反對經援從屬於軍援的政策方向，曾向國會同時提出專司社會經濟援助的國際開發法，和專司軍援的國際和平安全法（International Peace and Security Act）。但是國會支持援外的理由正是保障美國的國家安全，軍經分立的構想未獲支持而作罷。

其二是重視經援：與 1950 年代共同安全法時期相反的是，1960 年代經援占美援總額的比例均在 60% 以上（增田猛，1979:56, 67）。甘迺迪主張經援以低利甚至免利息的長期（最長可達 50 年）貸款為主，國會本因審查不易而反對，最後決定一次授權 5 年所需資金 73 億美元，但每年支出及預算仍須送交國會審查。國會雖支持貸款方向，但堅決反對以受援國貨幣償還的軟性貸款（soft loan），認為如此貸款無異於贈與，所以要求受援國應以美金償債。

其三是強調經援不應只用於應付共產主義威脅和一時的危機，而應促成受援國自主開發的能力。於是，甘迺迪在 1961 年 3 月以行政命令直接成立和平團（Peace Corps），

標榜「欲開發，先了解」的精神，號召美國青年親往開發中國家服務並體驗當地生活。1961年9月甘迺迪又在聯合國大會上宣稱，1960年代是「開發十年」。不過，當1962年拉丁美洲軍事政變頻傳，甘迺迪在祕魯政變時親自下令削減經援，停止技術援助；可見現實上很難避免經援淪為短期政治目的之工具。（川口融，1980:61-9）

甘迺迪的大力革新可說是美援史上最後一道光芒。此後美國的援外政策只有引起更強烈的國際批評和國內政爭，已難見新支持與新主張。經援的名目總額在1960年代後雖大致持平，但考慮物價指數後，實質總額已呈下降的趨勢（以1960年為基準），尤其經石油危機衝擊的1970年代，實質額僅約名目額之半；但對外援助實質水準的低落，並不能只歸因於世界性的通貨膨脹，因為美援占美國GNP的比例也逐年下降（川口融，1980:109-10），1960年為0.75%，1967年為0.69%，1968年0.65%（皮爾遜，1970:147）。這些事實足以顯示國際開發法時期的美援已開始步入困局了。

1963年3月的庫萊報告書（Clay Report）即是美援緊縮的轉捩點。過去凡是總統諮商委員會的報告，無不支持援外政策並批評國會的消極態度，但這次以庫萊將軍為首的委員會卻一反常態，雖肯定美援對美國利益和自由世界政經穩定的貢獻，仍建議總統降低援外預算，而以過去貸款還本充當資金來源，並要求其他國家分擔援外責任（Ohlin, 1966:

21）。在庫萊報告書的推波助瀾下，國會要求削減援外預算的呼聲日高，援外計畫延宕至會計年度開始後才通過已成常態（川口融，1980:70-1）。

美軍陷入越戰更是引發美國國民對美援反感的關鍵因素。1963年南越境內美軍約16,300名，1965年2月美軍開始大規模轟炸北越，至1968年已突破50萬。由於越戰軍需，美國在遠東地區的軍經援助竄升至美援總額的半數以上（川口融，1980:71）。越戰後對軍援的批評已不僅止於浪費稅金，更將軍援指為使美國捲入國際紛爭的元凶（川口融，1980:87）。

在國民反戰，軍隊厭戰，英法責難的壓力下，詹森總統所提的1969FY^(2.4)援外預算25億美元，被國會削減了10億之多（川口融，1980:73）。1969年甫上任的尼克森總統，為達成「光榮撤退」的使命，7、8月間走訪東南亞各國，途中在關島發表著名的「尼克森主義（Nixon Doctrine）」，其重點可歸納為，對東南亞的安全保障以經援為中心，尤其避免軍隊直接涉入，並標舉越南戰爭越南化的原則（川口融，

(2.4)：美國會計年度的起訖時間是7月1日至翌年6月30日，而以第二年為年度名。中華民國所謂美援年度即指美國會計年度，從49年度開始中華民國會計年度的起訖時間亦改為與美國相同。本文為求簡約，將會計年度縮寫為FY，且一律指美國之會計年度。

1980:81)。1973年3月，美軍終於完全自越南撤退。尼克森主義可說宣告了杜魯門主義的終結，也預示著美國由戰後獨霸地位，轉至資本主義集團的領導地位，已經動搖。

美國不但國際領導地位動搖，經濟處境也趨於惡化。1969年間，美國工資比生產力的成長率高，經濟成長趨近於零，物價上漲，戰後向為順差的貿易收支也轉為赤字。為挽救美國黃金外流的美元危機，1970年8月15日尼克森宣布停止美元兌換黃金，IMF所維持的世界金融秩序已告崩潰，美國對世界經濟的支配力亦難恢復往日雄風。(川口融，1980:83-5)

1973年10月中東戰爭所引發的石油危機，造成全球性經濟恐慌，1975年4月中南半島三國建立共產政權。經濟惡化與越戰引發的挫敗感，促使美國國民走向孤立主義和保護主義，輿論傾向全面放棄援外，而優先處理美國國內的問題。美援在1969年後實際上已進入停滯期，不僅數額減少，型態上亦了無新意。此後援外的論爭焦點，已不再是第三世界的發展或新國際經濟秩序，而是美國本身的利害了(川口融，1980:85, 106, 116)。

1960年代的美援，雖在美蘇和解、南北對抗的世局中，在甘迺迪的大力革新下，而展現國際開發的新視野；但是甘迺迪的新構想不但在立法過程中已打了折扣，實際推行後，既未改善美國與開發中的國家的關係，也未促成受援國的自主開發。「開發十年」遂被議為「挫折十年」。甘迺迪高遠

的援助理想，雖能一時激發美國大眾的熱情，但因短期內無法實現而招致更深的失望，反而埋下日後孤立主義重振之源。

美援本是美國為維持國際霸權所支付的成本。因此，當美國無法扮演國際政經秩序的維持者，美援即失去立足之地。尼克森主義後美援發展的停滯，即為歷史的明證。

第二節 論美援的自利性

援外政策可能是美國政府所推行目標最複雜的政策。研究者不難從總統援外諮文和國會證詞中，找到形形色色的說詞。論者由不同立場出發，對美援自會有不同的期待。本節不擬一一陳述這些帶有應然價值色彩的「目標」言辭之爭，而試圖從美援所引發的利權得失，具體指陳美援為美國國家利益服務的事實。

所謂美援的自利性，係指美援以擴張美國國家利益為目標，並藉援助方式的設計與執行，使美國本身成為美援最大的受利者。本節即試圖從目標、手段、成果三個層面，以美國藉美援所獲的實際利益，來論證美援的自利性。

第一項 擴張美國利益的工具

不過，論證美援的自利性，絕不等於「美援純然是損人

利己」的極端說法，也不是在道德層次上譴責美國自私自利。而是強調美援是在自利的基礎上尋求與受援國互利的最大交集，換言之，美援並非全無利他的目標，但利他的成果須在符合美國利益的前提下才會出現。援助既會帶來援助國政府若干財政負擔，就絕不是國家慈善事業，必然反映援助國（如美國）本身的政經利害（增田猛，1979:8）。這種反映過程，在第一節美援發展的歷史陳述中已清晰可見，本節則進一步論證美援的自利性如何成為利他成果的結構限制。

在此舉一個實例來說明此結構限制：1951年印度飢荒，曾對美求200萬噸糧食緊急援助，國會以印度在冷戰中採行中立態度為由，認為救濟對美安全保障無益，而將此案束之高閣（川口融，1980:145）。最後才以印度開放對美國稀有金屬（如鈾）的禁運為條件而通過；據舊金山「食物及發展政策研究所」的報告指出：「不同時期的美國糧食援助，對不同的利益團體有不同的目的，但從沒有一次，它的主要目的是為了去餵飽飢餓的人。事實上，一直到了1966年時才把『人道』的意向寫進糧食援助法之內。糧食援助一直是外交政策、農場及商業利益的延伸，在大多數情況下，這三者是互相支援的」（任覺民，1982:66）。可見在美援的政令宣導上，雖然會將援助視為國際社區中的福利措施或道德工具，但諸多證據顯示，目前援助尚未到達如此階段；儘管名義上稱為對外援助，仍摻雜著強烈的國內利益（Mason, 1964:

31, 17)。

美國政治學者 H. Morgenthau 也強調：「即使美國政府透過慈善團體的救濟活動，也能發揮使受援國尊敬美國等政治效能」（1962:301）。因為，緊急救難的援外行動，正可塑造美國「犧牲己利、造福世人」的仁者威望，而掩飾其「控制世界、汲取資源」的強權作為。何況如前述印度的個案，拒絕救濟尚可作為對冷戰中立國的懲罰手段。

其實，美國朝野人士均不諱言美援的自利性。庫萊委員會在援外報告中即坦白表示：「援外政策的主要目標還是我們國家的利益」（邱金專，1980:8）。美國民間自行組織之公民援外委員會更明白反對非自利的援助：「美國各種援外手段，唯一目的是為了維持共同防衛，促進美國一般福利，因此在美援妨及美國福利時，國會即無核准撥款的合法權力」（唐涵青，1959:35）。

雖然，也許有人是為了說服美國人民支持援外，才強調美援是為了美國的國家利益，所以很難辨別把利他藏在國家利益面具下的「博愛主義者」，和把國家利益藏在利他面具下的「新殖民主義者」（Myint, 1981:144）。不過，只要美援的程序和後果，的確存在著傾向美國利益的結構偏差，即使是博愛主義的美援支持者或執行者，仍不免在對美國自利的結構趨迫下，為擴張美國國家利益而服務。

既然本節的基本論證是，美援為美國擴張國家利益的工

具，在此先說明國家利益的具體指涉。

國家利益的內涵相當複雜。先就國家層次而言，在軍事方面，是安全保障極大化；在政治方面，是對國內外控制權力的極大化；在經濟方面，是國民經濟福祉的極大化。在不同層面之間尚有資源競逐的現象，如有時爲了軍事安全必須暫時犧牲經濟福祉；也有相互支持強化的作用，如藉對他國的政治優勢來汲取經濟利益。再就國際層次而言，如能建構軍事、政治、經濟、甚至意識型態上，對一國有利的結構，該國就能利用此結構偏差來汲取政經利權；因此塑造傾向本國利益的國際結構偏差，也是國家利益的一環。

以上對國家利益的分析，預設了一個前提：國家是一個「整體」，所以存在著所謂的「國家利益」；因而忽略了國內階級差異或國家利益分配不均等事實。由於本節的分析主軸是在援助國與受援國之間的援助收受關係，而將國家視爲一個整體來分析。至於美援利益在援助國和受援國內分配不均的現象，將留待第四、五章援台個案再行分析。以下先分析美援如何塑造一個有利於美國的國際結構，再從軍事、外交、經濟等方面來看美援如何爲美國汲取國家利益。

第二項 反共圍堵／資本擴張

第一節曾分期論述美援與國際結構的關連，在此則試圖縱論戰後美援在國際體系中扮演的角色。

如果將焦點置於冷戰體制，則美援的誘因可歸爲圍堵共產陣營的軍經勢力，防止蘇聯的國際擴張；對開發中國家的援助，也是基於東西陣營的意識型態之爭，希望藉援助證明資本主義和民主政治優於蘇聯所強調的計畫經濟和政黨控制 (Morss, 1982:19-20)。以冷戰爲援助的前提，就傾向於將援外視爲以經濟的手段，來達成外交策略、戰略安全的最終目標 (邱金專, 1980: 前言)。

美國國務卿艾契遜在1950年所著《*Aid to Underdeveloped Areas as Measure of National Security*》, 書中即強調援助固然有經濟效益，但援助政策的真義則是安全保障的手段和外交策略的「右手」(川口融, 1980:25)。1959年艾森豪指派的援外委員會的報告中也強調，經援已成爲鞏固自由世界對抗共產侵略一項不可或缺的戰略工具 (邱金專, 1980:143)。1959年美國國會書館從總統諮文和援外相關官員的國會證詞中，依序整理出15項自1951年以來最被強調的援助目的，其中與冷戰相關者占盡前12項，其他三項則有關美國的經濟利益 (川口融, 1980:144-5)。

Mckinlay & Mughan 據其量化分析的結果，認爲權力政治和共產主義所糾結的外交政策利益，遠比政經結構對美援的分配更具關鍵性的影響力 (1984:247)。川口融也根據歷史變遷的分析，主張決定援額分配的關鍵因素是外交策略和安全保障 (1980:268)。從第一節美援的發展歷程來看，

當冷戰趨於和緩的1960年代，美援的實質數額也隨之下降。

由以上陳述可知，不論從美國官方說詞或學者的研究結論，在在說明了冷戰體制是決定美援興衰最主要的國際結構因素。

再從美援的成果來看，在圍堵策略下形成的馬歇爾計畫，雖導致東西歐的分裂，仍成功地防堵蘇聯勢力的進一步擴張；在冷戰體制下進行的共同安全法時期，美援更在全球擔任反共保證(Insurance Against Communism)的角色(Myint, 1972:179)。由冷戰邏輯而推衍出的美援角色，可說是美國對抗蘇聯的重要工具，也是防止共產主義擴張的前哨尖兵。

冷戰邏輯似乎相當能解釋美援的發展與其國際角色，不過，如果進一步推敲，美國為何要抗蘇聯？為何要防止共產主義擴張？若再以冷戰邏輯來解釋就成了循環論證了。在此擬由資本邏輯來推論，所謂「反共保證」就是「資本安全保證」。

美國在戰後所以採行反共圍堵的主要目的，在於構築一個能限制對美國霸權威脅最大的蘇聯在既有領域的體系內，進而使西方陣營在世界大部份地區能自由的生意往來(McKinlay & Mughan, 1984:249)。美國先建立以黃金美元本位制為核心的國際貨幣制度(即Bretton Woods international monetary system) (經建會, 1983:48)；又成立

GATT體制，確立自由貿易的原則，同時以各種禁運管制防堵各種戰略物資流入敵對陣容；並在軍事上建立一系列所謂「防衛前哨基地 (forward defence status)」，無論軍事、經濟都企圖徹底圍堵共產勢力。

為了保護資本、商品自由流通的體制，促成美國經濟力的全球擴張，美國便與蘇聯展開冷戰體制下全面的對立與競爭。其實意識型態的鬥爭，是為了解導世界各國的發展路線與消費型態；霸權的爭奪也為了解導以政治外交的優勢左右各國的生產機制和原料資源的去向，軍事設施不但可保護偏佈全球的既得利益和資本流通、商品貿易的安全性，更是現代科技工業不可或缺的一環。三者的共同歸趨都可說是鞏固或擴張美國的資本流通和產業利益。

換言之，以美國的帝國政策而言，現今的世界政治體系、軍事體系和經濟體系，三者結構上幾乎是重疊一致的。經濟目標的達成，決定了整個體系的運作，其餘政治、軍事的、情報的、意識型態、大眾文化等活動，都在為此一目標的達成或維持而服務。對美國而言，這個目標就是現存資本主義生產方式的維持 (Morley, 1981:5-18)。

為何資本主義生產方式的維持對美國有利？如第一節所述，戰後美國的經濟力在世界居於絕對優勢，過剩的資金和商品需要更大的消費市場，為了維持龐大生產體制的運作，也需要確保資源供給的安全，所以美國要設法將更廣大的地

區納入資本主義生產循環中。美國史丹福研究所曾發表研究報告指出，爲了美國持久的工業發展非鼓勵全球性的經濟發展不可，美國的利益顯然擴大到了必須將整個自由世界的利益包括在內的程度（國際經濟資料月刊，1960a:81）。不過，這套體系並不只對美國有利，歐日等同屬資本主義集團的先進國家也同受其利，因而埋下援助（維持資本主義體系運作的成本之一）分配不均的問題根源。

換言之，從資本邏輯來看，美援另一個國際結構角色是維持有利於資本擴張之國際體系的成本。美國政府支付這些成本的意義，可以理解爲國際強權對世界公共財的投資，以保障提高民間資本的投資報酬；例如，軍事屏障下的航運安全必須仰賴美國政府的軍事支出和援助來達成。美援成本的短期效益在於絕大部分的援外預算係用來購買美國人的財貨和勞務，而由美國政府提供財貨勞務或貸款信用給受援國，長期效益則在於藉資本主義生產力的成長，使美國經濟力得以確保或擴張。

如果將美援爲美國所帶來的利益分爲長、短期來分析，軍援的長期利益是確保資本在非共產世界的自由與安全，短期利益是擴大美國軍需產業的規模利益，降低國防成本；經援的長期利益是誘導並維持由美國所主導的世界經濟體制，便於美國資本家更有效率地調度全球生產要素，以提高利潤、累積資本，短期利益則在拓展商品和資本的出口市場，同

時藉援助的施予，美國政府可控制他國的內政外交，維持政權安定，使其政策方向和發展路線吻合美國的短期政經利益和長期結構利益，亦即以援助交換各國對美穩定的友好關係，而確保投資的安全與利益。一言以蔽之，美援可視爲在穩定及自由的世界秩序中促進美國利益的工具（Jacoby, 1966:55）。

以下分別從軍事、外交、經濟三方面，指出美援促成美國汲取前述利益的手段及成果。

第三項 軍事利益

美援透過以下四種方式來促進美國的軍事利益：

1. 受援國提供軍事基地：美國總統艾森豪曾在援外語文中強調：由於自由世界的軍力能在共產勢力範圍的鄰近建立起來，美國空軍、海軍與中距離飛彈所構成的嚇阻力量，藉友好國家基地的使用更增強其威力（艾森豪，1959:15）。北大西洋公約組織及美國在海外所設如星羅棋布般的戰略基地，自然是援外的直接效果（國際經濟資料月刊，1960b:84）。

2. 避免美軍犧牲：艾森豪曾指出：如果沒有盟國的武力，美國將變成一個軍營，人民將受廣泛的徵召，而且每年要比目前經費預算超支兆億美元（艾森豪，1959:18）。此即藉美援來換取美國兵員在戰場上的血汗，而由受援國的軍隊去負擔第一線的防務。

3. 節省國防成本：美援可使美國以低成本來維持強大的軍事基地 (Jacoby, 1966:31)。舉每一兵員每年費用為例，根據前述語文的統計，美國為 3,666 美元，其他依序為比利時 1,350 美元，葡萄牙 485 美元，希臘 424 美元，泰國 265 美元，台灣最低僅 185 美元。在美國軍事戰略之中，軍援是美國防衛措施的重要部門，有時所費甚低，實際上反而為美國節省許多開支 (國際經濟資料月刊, 1960b:82)。

4. 為軍售鋪路：軍援一向是庫存或逾齡武器的重要出路 (Pierre, 1985:8)。冷戰緩和後，促銷軍火更成為軍援的任務之一。軍援本來多為贈與，從 1975 年開始，改以武器信用銷售為主 (增田猛, 1979:112)；當軍援項下的贈與量減少時，美國對外武器銷售量卻相對增加，1970-76 年美國軍售增加了 14 倍，軍援贈與卻由 22 億陡降為 26 萬美元 (Pierre, 1985:8, 48)。印度和巴基斯坦、希臘和土耳其雙方均以美援武器捉對作戰 (川口融, 1980:87)，由於雙方均因接受軍援而慣用美式軍火，戰時增加武器消耗，自可刺激對美國武器的需求。

據估計，美俄雙方給予第三世界的經援，數值遠低於軍售，而美國是世界首大的傳統武器販賣者 (Pierre, 1985:3) 由此可印證軍售與美援之間的密切關聯。

第四項 外交利益

藉援助可達成美國的外交利益，政治學者 Morgenthau 即明白地指出：「自馬歇爾計畫迄今，美國一切對外軍經援助，表現了相當深刻的外交政策意涵，幾乎都著眼於短程或長程的戰略利益、政治或經濟的安全利益。藉美援的進行，美國可鞏固雙邊或多邊的聯盟關係，積極擴展在世界的政治影響，改變或維持他國的外交政策，爭取聯合國中各國的選票，開闢國際原料市場與私人投資途徑……」。就此而言，美援和軍事、貿易、宣傳等政策並無二致，皆屬美國對外的政治武器。」 (Morgenthau, 1969:105)

簡單來說，援助就是援助國影響受援國的籌碼 (leverage)，其主要的運作方式為承諾提供或威脅中止 (McNeill, 1981:27)。一般也認為美國是以援外撥款作為政治的槓桿 (leverage)，企圖對受援國施行某種壓力，使之在內外政策方面亦步亦趨地追隨美國 (微信新聞, 52 年 3 月 28 日)。如美國曾以停止經援為手段，迫使寮國接受聯合國的處置方式 (微信新聞, 51 年 5 月 31 日)。

鋪設控制的人脈和管道，是藉援助而影響受援國的另一種方式。例如，在拉丁美洲的軍援計畫，一向不是以安全考慮為主，而旨在對各國發揮影響作用和建立良好關係，甚至設法藉此維持與職業軍人之間的接觸，並爭取重要精英份子 (Pierre, 1985:255)。

相對基金的設置，為美國提供另一影響受援國的籌碼。

相對基金淵源於馬歇爾計畫之初，其目的在使每一美元發生雙重作用，即由受援國繳交與美援等值的本國貨幣存入美援專戶，一方面配合美援完成計畫，同時可防止受援國通貨膨脹，並供應美方機構在當地的開支（張漢裕，1969:9）。由於美國掌握了大批受援國貨幣，在經濟面除了可直接影響物價波動外，還能透過貸款等運用方式更進一步介入受援國的產業體制；也能藉填補受援國政府的財政赤字或准予免繳相對基金等優惠方式，來換取對政經決策的影響力。

由於外交折衝過程的真相不易得知，在此僅列表說明美國援外法案中將援助當作制裁手段的相關規定（參見表2-1）事實上，這 20 項條文的作用並不止於對觸犯禁令國家的制裁，還可發揮嚇阻的效果。也就是說，當某國接受美援時，必須同時接受美國在外交政策、冷戰態度和經濟保護各方面的全盤要求；並且為免招致停止援助的後果，不得不接受美方的管理、監督和控制。

不過，基於外交現實的考慮，美國政府不一定會徹底執行這些制裁規定。如1973年卡特政府的人權報告即指出：接受美援的國家，大多數對人權都有某種程度的侵犯（Pierre, 1985:36）。某些條文保留一些討價還價的餘地（如由國際公認作為人權制裁條款的標準），正可說明援助在美國外交策略運用上的工具性角色。

表 2-1 美援的制裁手段

目 標	援 外 法 案 中 的 相 關 規 定
外交工具	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止援助與美國斷交的國家 • 援助應考慮受援國在聯合國各種義務的履行狀況 • 提供援助時應檢查受援國的軍事預算比重，以外匯購買武器的比例，及高性能武器進口規模 • 禁止援助接受國際恐怖主義者避難的國家 • 禁止援助國際上公認為侵犯人權的國家 • 在東巴基斯坦問題解決前停止援助巴基斯坦 • 在塞浦路斯問題解決前停止援助土耳其
冷戰手段	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止援助共產主義圈18國 • 禁止援助古巴，接受古巴援助和與古巴之間船舶、飛機往來的國家 • 禁止援助販賣或供給物資給北越或與北越之間船舶、飛機往來的國家 • 禁止援助受國際共產主義支配或管理的國家 • 禁止援助對美國或美援的受援國採取軍事攻勢的國家
經濟保護	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止援助未能保障美國人債權的國家 • 禁止援助對美國國民或企業的資產採行接收、國有化或差別課稅的國家 • 禁止援助容許或未採取適當措施抑止暴徒破壞美國財產的國家 • 禁止援助不和美國締結投資保證計畫的國家 • 禁止援助在公海上拘留美國漁船或課以罰款的國家 • 禁止援助不履行償還貸款本息義務的國家 • 如果不簽約保證「在與美國企業競爭情況下，不把產品20%以上出口至美國」，則禁止援助生產設備 • 對生產設備的援助以 1 億美元為限

資料來源：譯自（川口融，1980: 151）

第五項 經濟利益

美國總統艾森豪在1958年援外諮文中，簡明扼要的指出美援帶給美國的經濟利益：「協助自由國家發展將有助於我國的經濟利益，未來，落後國家日漸茁壯的經濟能力將能提供一個更大的輸出市場及更優良的投資機會，而且我們可換得一些需要的原料。」（邱金尊，1980:10）。

表 2-1 所列的制裁條文之外，援助為美國汲取經濟利益的手段，主要是限制採購和剩餘農產品的相關措施，以下分別討論其運作方式和成果。

採購限制

援助可以說是將先進國內效率低的閒置資金投入後進國，一方面擴大先進國的出口，另一方面也增進後進國潛在的購買力（渡邊利夫，1969:58）。因為，後進國經濟發展之初必需大量之機器設備，而經濟發展之結果更能增加對美國商品的需求，兩者均有利於美國國外市場的開拓。因此，以下討論除援款訂貨部份對美國經濟的利益外，也試圖推算受援國在接受美援後，因技術或商品依賴所增加的對美貿易。

事實上，美援並非以現金撥交受援國自由運用，而是由美援機構為中介，將援外款項交付給財貨或勞務的供應者，並將此財貨或勞務交給受援國。因此，美援並非提供給受援國自由的外匯，而是有若干限制的資源移轉（渡邊利夫，

1969:108)。而在各種限制條件下的經援，就成為援助國貿易擴張的手段（原覺天，1967編：245）。

根據 AID 的研究，AID 每支出 1 美元的援助，其中能誘發美國對援助國第一階段出口的比例，在 1961 年是 48%，1962 年是 51%，1963 年是 56%，1964 年則達 68%；而根據 W. S. Salant 教授所提出的回饋係數來估計，即將援助所誘發的第二、三……階段的出口量也計入，則比例更提高到 1961 年 70-80%，1964 年 78-90%。這種誘發出口的回饋作用，在美國經濟力獨霸全球時，絕大多數會流向美國；不過當歐日經濟復興後，美國不再是全球唯一的商品供應國，為为了提高美援的回饋係數以促進出口，美國必須採取限制採購的措施。（渡邊利夫，1969:57-70）

這就是促成美國自 1959 年起採行限購美貨（buy American）策略的背景（川口融，1980:49）。其具體措施包括：自 1959 年起，開發貸款基金的用途，僅限於支付在美國生產的物資及勞務費用（美援會，1960:17）；在 1961 年新訂的國際開發法中另有三項採購附加條件來增進美國中小企業、船運業和保險業的收益，如在 AID 之下設置「小型商業處」，提供由美援支付的採購消息給美國之供應商，並將美國商品及勞務資料交給受援國的購買者（美援會，1962:23）；原來美援船運條款限定 50% 以上的物資須交由美輪承運（美援會，1957:15），但在 1961 年改為必須全由美國船隻裝

運；同時規定受援國對美援採購的商品，應在一家或數家經核准在美國任何一州經營海上保險業務的公司投保海險（美援會，1962:245）。

儘管美援有非經濟目的，但經濟條件仍會限制美援的使用，限購美貨策略就是將美援當作解決美國國際收支不平衡的手段之一。尤其是愈無國際競爭力的商品，愈需要靠限購來促進出口。美國鋼鐵公司副總經理C. B. Baker 曾說：「如果沒有 AID 的採購支持，美國鋼鐵出口會減少100萬噸。」1965年美援出口占出口總值的比例超過50%的四項產品：肥料、非鐵金屬製品、鐵道及車輛，都是美國生產過剩的部門，剩餘農產品更是如此，可見美援負有強制推銷過剩物資出口的機能（渡邊利夫：1969:72-101）。

在限制採購之外，另有兩項美援措施也有助於美國農工商各業的利益。其一是協助美國資本輸出：開發貸款基金的業務之一即是對美國私人對外貸款提供保證，消除其因所收外幣不能兌換美元，及因徵用沒收暨戰爭內亂所招受的財產損失（美援會，1960:14-5）。在1961年國際開發法中明定由援外預算中撥出基金，用於調查美國民間私人企業在開發中國家的投資機會(Enke, 1975:607；美援會，1962:12-3)；同時美國政府也對美國資本在開發中國家之投資計畫提供保證（美援會，1962:7-12）。1971年更由政府出資成立海外私人投資公司（Overseas Private Investment Corpora-

tion)，接收原屬AID的受援國貨幣業務，理事長由 AID長官兼任，為美國民間資本提供投資保證、投資保險及直接貸款等服務（增田猛，1979:90-7）。

其二是減少美國業者的國際競爭壓力：在1957年8月制定之480公法庫利修正案中規定，貸款人不得以庫利貸款製造產品運銷美國而與美國商品競爭，或製造足以影響美國農產品之其他產品（美援會，1960:22）；進出口銀行的貸款條件之一亦是，貸款國所借款項不得用來製造向美國輸出與美國製造品有競爭性的商品（中央日報，47年4月23日）。而在1961年的國際開發法中亦規定，在美國境外之採購，僅限於總統決定該採購不致對美國經濟或工業動員基礎有不利影響者（美援會，1962:24）。

美國總統甘迺迪在1961年的援外諮文中曾強調，若削減援外計畫，不僅引起經濟進步的損失與國外的失望，而且會造成國內農工商各業市場的減少與收入的降低（國際經濟資料月刊，1961:86-91）。由此不難推想美國有些行業對美援的依賴程度。

至於美援對美國出口的實際貢獻，有兩種估算方法：直接出口效果是計算美援在美採購的數額，除了剩餘農產品完全在美採購外，在限購美貨的政策要求下，美援幾乎等於美國官方代理的出口業績；另根據 Hyson & Strout 的間接估算法，則計入直接法所忽略的因素，如因美援而促成開發中

國家經濟成長後所增加的自美進口額，和因美援採購等限制所誘發的進口額，估計美援間接出口效果在1960-65年占美國對開發中國家出口額的6成，約占美國對全球出口增加額的2成（川口融，1980:176-7）。

剩餘農產品

無論從目標、手段或結果來看，剩餘農產品都是美援自力手段的典型。基本目標是為解決因農產過剩所帶來倉儲壓力、售價低落等農業危機（Hsiao, 1981:234）。因此，為拓展農產品的國外市場，凡美國之友邦國家，不限於一般軍經援助的受援國，均可循外交途徑向美申購（美援會，1960:19）。美國政府利用援外預算來購買國內剩餘農產品，一方面可解決國內農業問題，並能獲取穩定的農產出口市場，一方面可疏緩部分受援國的糧食及外匯不足，並能為美國爭取援助所附帶的政經利權。這種以「援助」之名，行「貿易」之實的農產美援，占1952-76年經援總額多達36%^(2.5)。

美國政府以剩餘農產品援外，簡直是「化腐朽為神奇」，利益汲取的戲法實在玩得巧妙。

(2.5)：此數額是根據（川口融，1980）的附表資料計算而得。在共同安全法項下之美援始於1952年，但真正大規模的農產援外則始於1954年480公法制定之後，因此1954-76年間比例提高至40%。本節其他有關剩餘農產品的比例統計若未註明出處均根據同樣的附表資料計算而得。

戲法的第一招是援助成本的高估。根據480公法的採購條件來計算，如果價值1美元的農產品美國政府不用來援外，則須付給農民43分的減產賠償，亦即每1美元農產援助的政府成本負擔實際上僅有57分（增田猛，1979:100）。

第二招是以高於國際市場的價格出售。根據美國剩餘農產品出口特別處理條款，其價格與數量均由美國政府自行決定（劉國增，1959:50）；同時因為剩餘農產品援外是由商品信用公司（CCC）統籌依採購成本出口，比世界糧價高出二分之一（Enke, 1975:605）。美國農業部次長兼CCC總經理摩斯亦明白表示：在480公法下所有計畫，均著重於如何將美國之剩餘物資，在高於原來售價之原則下，充份在國外銷售，同時不影響國際農業市場（Morse, 1955:10）。這種不依市場行情買賣，而由政府間簽訂契約洽購的方式使美國剩餘農產可以優於世界糧價的條件出口，但也引起加拿大、澳洲等農產出口國抗議美國進行「國際傾銷」（劉國增，1959:50-60）。

既是高價如何傾銷呢？原來第三招是為促銷而允許受援國以本國貨幣購買。1960年開發貸款基金常被國會批評為利息太低，但480公法仍維持被認為比美金償還更不利的當地貨幣支付方式，因為若非如此，美國海外對剩餘農產品的需要將大幅滑落（川口融，1980:46）。可見對外匯不足的國家而言，根本無能力購買高於世界糧價的美國農產，除非被

允許以本國貨幣進行交易。不過，在美國國際收支惡化的壓力下，自 1971 年起剩餘農產品也開始不收受當地貨幣，改採長期信用銷售的方式，且受援國須以美金償還(增田猛，1979:101)。

第四招是當地貨幣的運用。約39%的援外農產品，受援國須繳付相當於貨款的當地貨幣給美國政府所有的帳戶。這些當地貨幣用途不少，如擴展戰略物資及海外活動所需物資的易貨範圍，在 1954 年前半，美援易貨總值即等於以前五年間之總數 (Morse, 1955:10)；也就是說，剩餘農產品以高價換取當地貨幣，再購買原來需要以美金支付的當地物資及軍需用品。其他用途尚有償付美國在國外的債務(萬賴之，1958:41)、貸款給美國在當地的企業及受援國的政府機構或民間企業，用以開發美國農業品的市場(劉國增，1959:63, 53)、出售給美國觀光客以收回美金(Enke, 1975:605)、支付在國外翻譯、出版及發行等費用、提供美國政府購置或租賃海外基地的費用、協助擴充美國人士在各國設立之學校、資助美國學術研究或數學方法之講習及講座(美援會，1960:19-20)。

最後一招是派任「農務參贊」前往受援國促銷農產品。農務參贊可以說是美國駐外之農業大使，他不但洞悉受援國之進口條例，熟悉負責管制進口的官員，有時並能精通當地方言，因此，他既是美國出口商與國外進口商之聯絡員，尚

透過例行或臨時報告分析受援國的市場情況，建議美國出口商如何改善產品，使美國產品在國外市場上有擴展的機會。(Morse, 1955:10-11)

在如此多重的援外戲法運作下，剩餘農產品從美國財政的包袱，轉變為農民的收益，連海外商人、軍人、僑民也分享其利，尚可支付美國政府在海外的軍事、政治、文化活動的費用，真可謂一舉數得。當然，480 公法(及其他相關法案)最成功之處，還是在促銷美國的剩餘農產品。援外農產占美國農產出口的比例，最高曾達30.5%(1962)，1960年代多在20%以上，1970年代因國際市場對糧食的需求大增，以一般商業條件即可出口，所以援外的比例逐漸下降，這種轉變正可顯示援助的促銷策略已經成功(川口融，1980:175)。

在援外預算屢被刪減責難的時候，唯有 480 公法的預算從未遭受國會刁難，因為糧食援助會帶來促進出口等直接經濟利益(川口融，1980:174)。剩餘農產品獨特的待遇，充分說明了美援的自利性。

本報的出版 第一屆

本報的出版，是戰後臺灣新聞事業發展的一個重要里程碑。在日據時期，新聞事業受到嚴格的限制，新聞記者必須持有執照，且新聞內容受到嚴格的審查。戰後，隨著臺灣光復，新聞事業也隨之重新發展。本報的出版，不僅為臺灣民眾提供了及時、準確的新聞資訊，也為新聞記者提供了一個自由、公正的發表平台。本報的出版，是臺灣新聞事業發展的一個重要契機，也是臺灣社會進步的一個重要標誌。

本報的出版，是戰後臺灣新聞事業發展的一個重要里程碑。在日據時期，新聞事業受到嚴格的限制，新聞記者必須持有執照，且新聞內容受到嚴格的審查。戰後，隨著臺灣光復，新聞事業也隨之重新發展。本報的出版，不僅為臺灣民眾提供了及時、準確的新聞資訊，也為新聞記者提供了一個自由、公正的發表平台。本報的出版，是臺灣新聞事業發展的一個重要契機，也是臺灣社會進步的一個重要標誌。

在日據時期，新聞事業受到嚴格的限制，新聞記者必須持有執照，且新聞內容受到嚴格的審查。戰後，隨著臺灣光復，新聞事業也隨之重新發展。本報的出版，不僅為臺灣民眾提供了及時、準確的新聞資訊，也為新聞記者提供了一個自由、公正的發表平台。本報的出版，是臺灣新聞事業發展的一個重要契機，也是臺灣社會進步的一個重要標誌。

第三章

台灣的美援經驗

美援經驗是戰後臺灣發展的一個重要契機。美國政府在戰後對臺灣提供了大量的經濟援助，這些援助不僅幫助臺灣恢復了經濟，也為臺灣的現代化建設提供了重要的資金支持。美援經驗的總結，對於我們理解戰後臺灣的發展歷程具有重要的意義。

戰後美援物資在1948年曾一度運抵台灣，但因中國大陸陷於國共內戰而中斷，後因韓戰爆發，美國於1950年再行大規模援台。至1965年一般經援正式終止後，雖然尚有些已承諾的物資尚未抵台，且軍援、剩餘農產品及中美基金仍持續不輟，但美援對台灣發展經驗的影響，仍以1950-65年間為主。本章的論述重點，即試圖掌握這15年間美援在台的歷史變遷。

第一節旨在陳述美國對台援助的歷史變遷，並指出影響變遷的關鍵因素，同時分析台灣的美援依賴由軍事模式到經濟模式的演變。

第二節由法案項目及援助流程的逐項介紹著手，說明抵台美援的內容與運用流程。

第三節則依據四項類型指標，來解析援台資源的特色。同時試圖指出某些統計的偏誤，並且重估援台內容的真實全貌。

第一節 援台的始末

美國對台灣援助的淵源，最早可上溯至1948年的經濟合作法，該法第四章即為對華援助部分。1948年7月3日，中美政府在南京簽訂「中美經濟援助協定（又稱中美雙邊協定）」¹。在1949FY，美國原核撥經援27,500萬美元，但因國共內戰，實際僅支用17,005萬美元，餘數由美國政府移用於東南亞地區（美援會，1960:1,4）。

在1948年的對華援款中約一千萬美元，供台灣地區經濟建設之用。當時嚴家淦任台灣省交通處處長兼美援會委員，由於他向美方交涉將部分工業部門援款撥交台灣，美國經濟合作署中國分署即成立工業調查團，於1948年6月25日抵台，以一週時間考察全省台糖、台電、鐵路、港埠等設施。於是，台糖、台灣鐵路局、台電先後獲得美國對台的第一批援款（趙既昌，1985:6-10）。

在國共內戰的變局中，美國政府對國民政府由支持轉為放棄，美國對華援助也隨之由撥款轉為中止。美援的變動可說是美國對國府態度的指標，而美國對華政策的轉變，也直接影響美國援台的目標、數額與方式。以下即試圖從國際情勢和中美關係的變遷，來剖析美國援台的歷史動因。

第一項 由內戰到韓戰

第二次世界大戰後，日本戰敗被擯於強國之外，美國以爲中國既經盟國推居四強之列，當可再予加強，以繼日本作爲遠東安定的柱石(Brown & Opie, 1959:29)。因而，美國在以歐洲復興計畫爲主的經濟合作法中，也明列援華法案。

如此國際情勢雖有利於國民政府，但國府軍隊在1949年1月10日徐蚌會戰（淮海戰役）慘敗後，美國即撤回駐華之軍事顧問團（郭廷以，1980:791）。國府也要求美國將剩餘美援物資改運至台灣以增強儲備，顯然對僅存的半壁江山不再寄予期望（狄縱橫，1980:82）。2月24日美國務卿艾契遜（Dean Acheson）即提出「靜待塵埃落定」之說，主張撤離對華軍經援助；8月5日國務院正式發布白皮書，對華軍經援助乃確切斷絕（吳憲中，1984:58）。

對華白皮書（全名爲1944至1949年美國與中國關係之重大論述）的內容已明白說明美國停止援助國府的原因：（黃榮華，1984:78-9）

1. 認爲國府失敗的原因，並非美援之不足，而是國府腐敗、領袖不能應變、軍隊喪失鬥志，且國府已不爲人民所支持；反之，中共則經由嚴酷之紀律訓練，並有瘋狂的熱忱，自居人民保護者與解放者之地位，故國民軍無須被擊敗，而即自行解體。

2. 國民黨爲中國境內均衡勢力的破壞者，國軍於1946年不顧馬歇爾將軍之忠告，從事過分野心之軍事行動，招致國府的毀滅。

3. 再援助國府，可扳回頹勢之說，係無稽之談。美國國會曾支援國府20億美金，但由於國軍將領指揮不當，其隊伍叛變投降，致美國之經援無效。

4. 大陸淪陷，並非由於美國政府未能採取某項措施所致，而是由中國若干內部力量所造成。

5. 對中共揚言服從蘇維埃引以爲憾，若中共不願從屬於任何外國，美國仍願伸出友好之手。

初期援華的失敗，對美國援外政策有兩項影響：引起美國對亞洲其他地區的注意，避免出現另一個共產政權；國府的失敗並非基於軍事因素，因而軍援無濟於事（Wolf, 1960:39-41）。因此，當美援進入共同安全法時期，亞洲受援的比例明顯上升，美國也盡量運用經援來達成軍事目標。

自白皮書發表至韓戰前夕的援華中止期，也是國府的國際處境最爲孤立的時期。在中美外交關係方面，國府於12月7日敗走台灣，美國駐華大使司徒雷登仍留在南京繼續與中共接觸，而由一名代辦勉強維持與國府的聯繫，遲至1953年艾森豪任總統後才升派駐台灣的藍欽（K. L. Rankin）公使爲大使；韓戰前美國對華交涉的對象其實是中共政權（黃榮華，1984:79-81）。

而在美國對台政策方面，1949年10月12日美國政府宣稱「台灣與韓國不在美軍西太平洋的圍堵防線之內」（黃榮華，1984:80）。12月23日美國務院發布第28號密令，告知駐遠東外交領事人員對台灣採取放手不管政策（Hand-off Policy），指出台灣落入共黨乃意料中事，該島並無軍事重要性，無論在政治上、地理上與戰略上都是中國的一部分，台灣問題是專屬中國政府的責任（黃榮華，1984:80-2）。1950年1月5日，美國總統杜魯門正式宣告放棄台灣與國民政府，這項宣言有關台灣部分的重點為：（狄縱橫，1980:82）

1. 明確承認中國對台灣享有宗主權；
2. 美國對台灣沒有任何占領的企圖；
3. 美國沒有在台灣建立軍事基地或謀享特權的野心；
4. 美國沒有意願在台灣建立親美獨立的政權；
5. 美國不再提供軍援與顧問予台灣的國府部隊；
6. 美國決不捲入中國內戰。

雖然在美國由一些國會議員、商人、退伍軍人、海軍將領、工會領袖以及文官所共同組成的「中國游說團（The China Lobby）」，要求對國府持續援助（Schreiber, 1968:114）；另有一些美國人士建議美國政府對台灣採行軍事干涉、聯合國託管、支持台獨等政策（Clough, 1978:7），但美國政府在韓戰前始終維持「放棄台灣」的政策方向。

1950年6月中旬，美國遠東情報處對台灣海峽局勢公開評估為：「台灣將於7月15日前遭受中共全面攻擊，由於國府軍紀蕩然，民心浮動，中共將於發動攻擊數週之內順利奪占台灣。」一支美國海軍特遣部隊亦於此刻在台灣東岸外待命，準備隨時將島上209名美僑撤走。國民黨的潰亡與美國在台勢力的終結，在當時來說，只是一兩週內的事（狄縱橫，1980:82-3）。

1950年6月25日韓戰爆發，是美國恢復對台援助的關鍵。美國總統杜魯門隨即在6月27日宣布「台海中立化」，並同時表示台灣地位未定的政策意涵，以及美國促使聯合國處理台灣問題的意向（中華民國年鑑，1951:363；Schreiber, 1968:116；黃榮華，1984:82-3）。

對杜魯門「台海中立化」之聲明，海峽兩岸的反應截然不同。國府外交部長葉公超公開表示：鑒於美國政府原文之緊急性及上項建議所涉及中美兩國之共同利益，國府原則上當即表示接受，並已循美方請求頒布必要之命令，將在台海之海空軍事行動，暫予停止執行（中華民國年鑑，1951:363）。而中共總理兼外交部長周恩來則向聯合國安理會控訴美國，認為第七艦隊進駐台海及美國空軍在台服勤，構成對中國領土的公然掠奪，美國此種行為違反聯合國憲章，安理會有義務立即譴責美國武力侵犯中國領土的罪惡（黃榮華，1984:82-3）。

杜魯門以「共產黨軍隊之占領台灣，勢將直接威脅太平洋區域之安全，並威脅在該區履行合法而必要活動之美國部隊」為由，命令美國第七艦隊進入台灣海峽，防止中共對台攻擊，也不允許國府對大陸的海空攻擊。台灣海峽中立化政策的施行，就國府而言是由危機進入轉機，扭轉了敗亡的頹運（狄縱橫，1980:83）。

6月30日，國府自願派軍開赴朝鮮半島借道韓國反攻大陸；聯軍統帥部為研判此計畫之可行性，於7月底派遣軍事代表團赴台考察。這些代表發現國府實力不但談不上支援聯合國軍打開韓國戰場的僵局，就是連獨力保衛台灣都很有問題，而在評估結論中指出，為屏障台灣海峽，國府三軍極需全面接受美援。為了展開軍援國府的全盤作業並有效執行台灣海峽中立化政策，美國開始派遣大批美軍進駐台灣。10月25日中共志願軍進入韓境與聯合國軍對陣，11月4日更發動了「抗美援朝」運動，不但驅使美國對中共採行敵對態度，並加強美國軍援國府以抗衡中共的決心。（狄縱橫，1980:83）

韓戰後美國軍援先運抵台灣，隨後也恢復對台經濟援助。由於1950FY的美國援外預算中並未列有對華援款金額，美國政府即決定將1949FY未用援款餘額延至1950年6月底止（趙既昌，1985:11）。

由以上陳述可知，如果不是發生韓戰，美國並不會將台

灣納入西太平洋的圍堵陣線中；如果不是中共堅持反美並介入韓戰，美國也不會與數度「公告放棄」的國民政府結為反共盟邦。簡言之，美援再度運抵台灣，是以東西冷戰的國際局勢為背景，且以共黨擴張所引發的韓戰為轉機。

第二項 由軍事模式到經濟模式

基於第一章對美援依賴的解析，雖然一般研究者多強調美援對台的經濟貢獻，無論從援助的背景、內容及目標來看，台灣的美援經驗都應劃歸軍事模式。

表 3-1 美國對台軍經援助概要 (1950-67)
單位：百萬美元

美國會計年度	1950-55		1956-60		1961-67		1950-67	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
經 援	627.8	47.1	500.5	32.0	457.5	42.6	1585.8	39.9
贈 與	607.8	96.8	378.4	75.6	205.8	44.5	1192.0	75.2
貸 款	20.0	3.2	122.1	24.4	251.7	55.4	393.8	24.8
軍 援	704.1	52.9	1064.3	68.0	615.8	57.4	2384.2	60.1
贈 與	704.1	100.0	1064.3	100.0	614.9	99.9	2383.3	99.96
貸 款	—	—	—	—	0.9	0.1	0.9	0.04
合 計	1331.9	100.0	1564.8	100.0	1073.3	100.0	3970.0	100.0
贈 與	1311.9	98.5	1442.7	92.2	820.7	76.5	3575.3	90.0
貸 款	20.0	1.5	122.1	7.8	252.6	23.5	394.7	10.0

資料來源：1950-62年係自 (D. Chang, 1965: 155) 綜合統計而來；1963-67年則取自 (Ho, 1978: 110)，依本文研究範圍本擬以1951-65年為限，但基於原資料即為區間統計，故延長至1967年。本表已扣除原統計包括對大陸經援的數額。

註：表中百分比，經援、軍援及合計項下之贈與、貸款四者係以合計金額為分母；經援、軍援項下之贈與、貸款係以經援、軍援金額為分母。

首先從援台的背景來看，顯然台灣被視為美國反共圍堵陣線的一環，亦即所謂「前哨基地」之一。由於中共「抗美援朝」的運動以及「解放台灣」的政策，美國和國府找到了共同的敵人；美國利用台灣謀求圍堵共產集團的戰略利益，國府則利用冷戰的矛盾找到存命的活路。美國首任駐台大使藍欽即指出，將台灣隔絕於鐵幕之外，不只和美國的政經利益、戰略目標一致，自由世界亦同享其利；只要北平政權仍臣屬於莫斯科，美國應持續承認在台的中國政權，並反對北平政權進入聯合國（Rankin, 1964:70-1）。可見美國援助國府，消極面可免台灣落入共黨圈內；積極面可牽制中共政權。

其次從援助的內容來看，台灣歷年接受美援的金額中，軍援所占比例始終高於經援（參見表 3-1）。雖然就個別會計年度而言，1949-52年及 1961 年的經援比軍援多，但前者主要是因為美國藉經援來達成軍事防衛的目標；後者則是藉經援來誘導國府採行財經改革措施，可說是美國援台經驗上的特例。藍欽大使甚至主張最好把美援全部稱為軍援，除非台灣沒有共黨威脅而不需建立大規模軍事基地，才需要所謂的經援；不過廣義來說，經援、軍援很難劃分，有些經濟成長受惠於軍事計畫，特別是交通、電信、電力；若無軍援維持西太平洋戰略平衡，並無法達成經濟發展，但若無穩定的經濟，軍事努力不一定能達成防衛目標；美國已禁不起再失去

遠東的前哨基地，必須密切協調軍經援助（1964:266, 73）。此外，從美援的實際用途來考察，美國援台不但以軍援為主，經援中半數以上實為軍事開支。占抵台經援總額半數的防衛支助，主要目標是為減輕軍事負擔；而占經援 8.4% 的軍協更直接以軍事防衛為目標。

最後從經援的目標來看，更能確定美國援台以軍事防衛為優先目標，而經援主要被當作降低美國負擔或加強反共軍力的手段。

根據 1953 年 MSA 對美國國會提出的對華經援計畫報告，援台的目標為：控制通貨膨脹，維持經濟安定；提供美軍顧問團所建議的當地軍事設施之資金；以相對基金彌補因軍事而發生的政府預算赤字；融通中美共同軍事設施之資金；改善台灣自給自足的能力，藉計畫援助促成經濟發展使減少或停止援助成為可能（周國正，1980:13）。藍欽大使也指出美國經援的目標是支持友邦、盟邦的防衛力量，並促進其經濟發展，終極目標是當自由國家可以自助，美國就能卸下軍事負擔（1964:325）。

曾任美援會副主委的李國鼎則進一步指出，經援的直接目的在穩定及發展受援國的經濟，但其終極目的，仍在增強受援國之軍事防衛力量；基於總體戰的觀念以及對共產集團從事鬥爭的經驗，美國亦已深知軍事力量的強弱、美國作戰能力能否持久，均取決於經濟（1960:2）。應邀來台的美國

經濟顧問團團長史蒂芬亦強調：自由中國為自由世界的前哨，本團來此之主要任務是協助其發展經濟，使自由中國能維持一支強大的軍隊（聯合報，43年8月11日）。美國駐台分署^(3.1)署長卜蘭德曾宣稱：在蔣總統繼續維持他現在的軍隊時，美國對中華民國的援助就不會停止（中央日報，46年2月19日）。

由這些中美官員的說詞不難歸納出，美國援台的首要目標是建立穩定的反共基地，連經援也負有維護軍事安全的任務。

儘管經援在台的主要目標不是為美國汲取經濟利益，由於國際局勢、美援政策和台灣經濟條件的轉變，除了軍援繼續扮演支持台灣軍力的角色外，經援已逐漸脫離在軍事模式下僅為軍援配角的結構侷限。尤其在1959年「19點改革財經措施」宣布後，經援更積極扮演促成台灣經濟對美依賴的角色。正因為經援在台美援依賴結構中的角色轉換，使台灣的受援經驗在軍事模式中也增添了經濟模式的色彩。

(3.1)：所謂「駐台分署」為美國歷年美援機構（包括MSA、FOA、ICA、AID）駐台灣分署的統稱。一般中文書刊稱之為「美國駐華共同安全分署」等，本文不延用的理由一為冗長，二為駐「華」指大陸或台灣並不清楚，三為機構改組頻繁，設一統稱較為簡約。至於援台機構的變遷請參見表3-3。

以下即陳述經援目標及內容的變遷，並試圖分析影響台灣美援依賴結構變遷的歷史關鍵。

韓戰爆發時，台灣的政經局勢均極不穩定。由於百萬軍民避難來台所造成的人口壓力、大量軍費開支所造成的政府赤字、再加上戰時生產設備受損所造成的百業蕭條，通貨膨脹極為嚴重。因此，初期的美援以政經安定為主要目標。美國一方面以第七艦隊巡弋台海先保住台灣的軍事安全；另一方面則以經援進口台灣所必需的民生物資，來節省外匯支出，同時以美援物資在台出售所換得的台幣存入專戶，來收縮通貨、穩定幣值；另外也進口工業原料及設備，來協助復原交通、電力等設施及工業發展（潘志奇，1982:118；趙既昌，1985:2）。

在安定政經局勢之餘，初期的美援運用仍以支持國民政府的軍力最為優先（Hsiao，1981:173）。唯有仰賴美援支助，國民政府才能維持龐大軍力，而軍費支出正是造成通貨膨脹壓力的主因，由於美國並沒有為抑制通貨膨脹而要求國府縮減軍費支出，可見支持軍力的目標還是優先於經濟安定（Jacoby，1966:31）。

不過，基於1949年援助失敗的教訓，美國人對支持國民政府仍存疑慮，初期對台援助並無長期合約之承諾保證（Jacoby，1966:32）。因此，所有美援計畫難脫暫時緊急的性格，一方面影響中美之間的政經軍關係，迫使國府感受到

必須準備有一天美國將再度放棄支持的壓力；另一方面也難以鼓勵私人投資而防礙經濟成長 (Rankin, 1964:151)。所以，若要擴大美援在軍事和經濟上的效果，在50年代初期台灣局勢穩定後，已到了美國需和國府正式締約的時刻。

另一方面，台海軍事對峙的迫切性，更促使美國和國府雙方強化同盟關係。1953年2月韓戰停火在望，美國新任總統艾森豪即取消台海中立化的宣告，企圖以國府軍隊維持海峽軍事優勢來牽制中共，7月韓戰停火協定生效。1954年9月3日中共對金門發動砲戰，國府部隊拒絕遵守美軍顧問的勸阻，在東南沿海展開全面性的反擊行動，直到十月初美國為免擴大為美蘇戰爭而以終止軍援為要脅，才暫時緩和海峽緊張的情勢。中共除口頭聲明武裝解放台灣外，更採取軍事行動，使國府急欲和美國締結軍事同盟以自保；美國方面則認為國府恣意出擊中共，需用條約加以約束。12月2日中美雙方終於在華盛頓簽訂中美共同防禦條約(狄縱橫, 1980:85)。

中美共同防禦條約不但在軍事上有重大作用，在經濟上也有深遠的影響。該約第三條說：「締約國承允加強其自由制度，彼此合作，以發展其經濟進步與社會福利。」經濟部長尹仲容亦表示：「兩國政府負擔了條約上的義務後，將較目前加強在經濟方面的合作。」中美簽約後，不但美援的繼續已獲得保證，由於台灣的安全獲得保障，具有安定人心的作用，外資和僑資可能源源流入台灣（自由中國之工業，

1955a:20-2)。

1954年中美共同防禦條約簽訂後，台灣的安全已獲得美國強權的軍事保障，且物價水準已趨於穩定，1956年台灣經濟已恢復到戰前的巔峰水準，於是，經援的重心即由支持軍力轉為促成經濟自立 (Jacoby, 1966:32-3)。從援助內容可以明顯看出援台方向的轉變，如1956年後計畫型援助和資本財的比例均提高(參見表 3-2)，顯示經援由過去的救濟性物資漸轉為建設性投資。另一項轉變為貸款比例提高，顯示經援已開始由初期的無償贈與型態步向需償還的貸款。其實，儘量增加貸款比例是美國減少援助負擔的主要手段，1957年新成立的開發貸款基金，就是美援貸款政策下的重要產物。

經援在促成台灣自立成長的同時，除了可減少美國的援助負擔，也能增加從美國進口的原料與資本財，美援在台的軍事角色逐漸染上經濟的色彩。尤其因為美國私人資本急著前往海外尋求新投資機會，東西冷戰又趨於緩和，對台援助方向在1960年又達到一個轉捩點 (蕭全政, 1984:33)。在1959-60年間，援台重點由基本設施及工業建設轉向促進私人投資、出口擴張及停止美援 (Schreiber, 1968:128)。這次轉變是由美國駐台分署署長郝樂遜在1959年6月11日，指責台灣各界經濟資源利用不當、浪費的演講揭開序幕。

演講後經過報章雜誌的熱烈討論及中美雙方密切協商，國民政府在12月即宣布「19點改進財經措施」，其中關於鼓

表 3-2 美國對台經援分期概要 (1951-65)

單位：%

美國會計年度		1951-55	1956-60	1961-65	1951-65
撥款項目	I 一般經援	99.31	74.43	34.91	71.46
	II 防衛技術合作	76.22	64.87	32.32	59.25
	III 開發貸款	1.28	2.93	2.03	2.09
	IV 480 公法	21.81	6.63	0.56	10.12
援助型態	非計畫型	78.0	63.2	78.6	72.9
	計畫型	22.0	36.8	21.4	27.1
計畫型台幣基金	農業	4.7	14.4*	3.3	9.3
	工業	32.0	24.6	15.7	25.7
	電力	40.2	43.4	66.5	45.5
	其他	23.1	17.6	14.5	18.5
商品型態	資本	14.0(13.2)	27.7(28.8)	21.2(24.1)	21.1(22.6)
	農工	81.9(54.6)	64.8(37.1)	71.8(37.1)	72.6(42.2)
	消費	4.1(32.2)	7.5(34.1)	7.0(38.8)	6.3(35.2)
	材料				

資料來源：(Lin, 1967上: 26-28) 表 3 ~ 表 7 綜合而成；括號內比例則根據 (審計部, 53: 518) 統計而成，可供比較參考。

* : 包括石門水庫之貸款。

勵儲蓄、節約消費、改善民間投資環境、限制擴張國防經費、改進預算制度、控制信用及促進出口等，可說大部分針對郝氏這篇演講而發；1960年9月10日總統更明令公布「獎勵投資條例」（趙既昌，1985: 21）。依駐台分署署長的建議而採行的19點改革措施，可說是經援達成促成台灣經濟自立的階段性使命後，由軍事防衛向利益汲取角色轉換的起點。而這種轉換正和美援在1960年代邁向新紀元相呼應。

美援的困境始於1950年代末期，一方面由於美國國際收支情況惡化，黃金不斷外流，深感援外責任之沉重，再方面自由世界其他先進國家經濟力量日益強大，可以負擔更多國際義務，所以美國援外政策逐漸轉呈如下趨勢：

1. 以政府對政府為基礎之贈與性援款逐漸減少；
2. 循國際投資之正常方式，以個別投資計畫為對象給與長期貸款，但條件較民間投資為寬；
3. 由政府提供種種便利，鼓勵民間對外投資；
4. 敦促自由世界其他國家，共同肩負國際開發任務。

美國援外政策之轉變，自從甘迺迪總統當政以後更見明顯，因而在1961年通過國際開發法。國際開發法雖標舉促進第三世界經濟開發的理想，由其通過時的美國經濟條件及援助方式的改變來看，實際的作用在於消極面減輕美國政府的援外負擔、積極面透過限購美貨、獎勵投資等援助策略，促進美國商品及資本的輸出。由於台灣先後在軍事圍堵及經濟

自立上表現成功，美國即由駐台分署率先提出改革建議，並以停止援助為要脅、以增加為利誘，促使國民政府採行有利出口及引進外資的財經政策。如此一來，台灣不僅能在經濟成長的基礎上，完全解除美國的援助負擔，更進一步形成讓美國汲取利益的條件，終而逐漸遠離軍事模式下的自力更生，走向經濟模式下的對美依賴^(3.2)。

不過，由於台灣與拉丁美洲對美依賴的產業和規模並不相同，與美國在經濟上互利的交集也不相同。美援在台灣推動的是勞力密集的出口產業，美資在台以降低成本、回銷美國為主要目的，因此，美國在台汲取廉價勞動利益的同時，台灣也能贏得出口市場，並藉出口實績取代美援以填補外匯缺口。只是相對地，台灣也付出勞工被剝削及對美貿易依賴的代價。到了1960年代，美援在台灣為美汲取的直接利益，除了前述奠定貿易依賴的基礎之外，美國農產品更擴大在台的消費市場。對台經援中農產品的比例在1951-65年間本已高達55.7%，61-65年更提高至67.6% (Jacoby, 1966:40-1)。

第三項 經援終止

在1960年代美國援外預算屢受國會責難的背景下，AID

(3.2)：關於美援如何扮演促進美國在台汲取利益的角色，將在第四章做更詳盡的分析。

選擇台灣為「美援成功的典範」，希望藉終止援台來贏得各界對「美援有助於受援國經濟發展」的肯定 (Jacoby, 1966: 230)。美國國務院於1964年5月28日正式發表聲明，全文如下：(審計部, 53:522)

「由於中華民國健全的經濟成長，美國國際開發署正計畫於下一會計年度終了時，也就是1965年6月終止在台灣經援計畫。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畫將予結束時，美國將繼續進行軍援計畫，並且在480公法下，也就是糧食和平計畫下繼續出售剩餘農產品。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，此項成長是由於勤勉和能幹的中國人民善加利用大量美援極成功的結果。自從1953年以來，中華民國的全國總產量，一直以每年6%以上的增加率，繼續增加中。農產品每年增加4%，工業品每年增加10%至12%。反映出此項顯著經濟成長的一項事實，是台灣的外匯盈餘於1962年增加11%，更於1963年增加50%。自從1949年以來，美國已對台灣提供總值36億美元的軍經援助，其中22億美元為軍援，2億5百萬美元為480公法下的農產品，以及12億美元為國際開發署和其前身機構的援助計畫。國際開發署對其在台灣最後一年計畫所要求的國會撥款，將在50萬美元左右，用於工

· 102 · 經濟奇蹟的背後

業發展上的顧問費用。」

美國從宣布到終止經援台灣，雖然僅有一年緩衝時間；事實上在1960年代，經援由減少到終止的過程幾乎持續達十年之久。經援終止後台灣雖在一、兩年間 GNP 成長率明顯降低^(3.3)，但1960年代平均仍達11%（劉進慶，1987:181）；可見長期而言台灣終止受援並未造成如第一章所述之抑挫經濟成長的副作用。行政院對立監兩院的報告，亦認為美援停止對今後之國際收支、建設資金及政府財政並無嚴重影響（審計部，53:522）。

以下即分別由長期的終止準備，經援終止後的延續措施及台灣本身的經濟條件三方面，來解析何以台灣能成功地跨越經援終止的成長難關。

長期的終止準備

早在19點改革財經建議被國府接受後，美國已開始準備終止對台援助（Jacoby，1966:228）。在援助方式方面，主要是以貸款取代贈與。1959年台灣首度獲得開發基金貸款（Jacoby，1966:33），此後經援中貸款比例直線上升。如表2-1所示，1956-60年經援中貸款比例僅 24.4%，1961-67年已加倍驟升至55.4%。而且1960年代的美援以美金償還為貸款條件（劉進慶，1975:377），可見台灣已有以外匯償還美

(3.3)：1964至67年台灣GNP的成長率分別是 13.8%、7.6%、9.5%、11.1%（TSDB，1985:23）。

援貸款的能力。

另在援款減少方面，1961年國際開發法新訂的三項援外項目中，以促進落後國家經濟發展與安定政治為目的之「支持援款」，由於美國認為台灣經濟開發程度較優而不能獲得（審計部，51:357）。至於其他兩項開發貸款和開發贈與，對台援助金額均低，前者不到1億美元，僅占 1951-65FY 經援總額的 6.7%，後者的用途以技術合作為限，僅占經援總額的0.5%（Jacoby，1966:40-1）。由此可見，在1960年代，贈與型美援及經援款項已大幅刪減。1951年經援占台灣 GNP 之13%，而在1965年由於 GNP 大幅成長及美援的縮減，經援只占 GNP 的 2%（Jacoby，1966:230），因此，經援終止對台灣經濟的衝擊相當有限。

經援終止後的延續措施

1965年6月起終止經援，指的是美國援外預算中，為數並不多的開發貸款與開發贈與停止撥款，至於已簽撥但未抵台的物資一直延續至1970年才完全終止（黃智輝，1984:77，表3-18）；480公法剩餘農產品在 1965FY 已占經援的98.6%，1965年後仍繼續簽撥。至於經援終止撥款後的延續措施，主要是將政府之間的援助轉換為商業條件（Hsiao，1981:214）。例如由開發貸款轉為一般國際貸款，美援物資進口轉為一般商務採購。換句話說，經援停止並不是因為美國在台的經濟利益已下降，而是表示台灣已有能力負擔正常

商務貸款的條件 (Clough, 1978:23)。

台灣的經濟條件

台灣本身的經濟條件，更是免於經援終止副作用的最主要因素。根據1963年AID的研究報告指出，若經援在1969年中止，1965-72年台灣 GNP 的成長率仍可達 6.3—7.2% (Hsiao, 1981:175)。1964 年台灣因出口暢旺，國際糖價高漲，首度出現貿易黑字 (Jacoby, 1966:229)。國內儲蓄與投資率提高，外國民間投資穩定，國際信用貸款不虞缺乏，黃金與外匯存底足以供應所需，國際收支得以平衡，出口競爭力已顯著提高等客觀經濟條件的成熟 (Jacoby, 1966:277)，使台灣不但成為美援受援國中第一個畢業生，更進一步轉換為吸引美資的基地 (Clough, 1978:24)。正因為台灣因出口擴張所賺取的外匯與國內儲蓄同時增加，所以不致因經援終止而產生進口力與投資率陡降，而引發經濟蕭條等副作用。

總而言之，由內戰到韓戰的援台背景與軍事到經濟的依賴模式變遷來看，美國終止經援台灣的意義，正如劉進慶所指出的，是基於台灣已可自行負擔反共軍力，且台灣對美日的依賴體制已可自行運作 (1975:388)。隨著美蘇之間步向和平共存，台灣經濟也達成自立與成長，對中美雙方而言，經援的效用在1960年代已漸漸走向盡頭，而改由美國民間的海外投資和台灣對美出口的貿易出超，來取代經援作為台灣

經濟發展和美國利益汲取的主要機制。

第二節 內容與運用

在彙整美國對台援助的內容時，研究者常會遭遇分類模糊、數額不明等多重難題。

美援的類型相當複雜，雖大致可分為軍援與經援兩大類，不過兩者主要的區別在於美國援外預算中的撥款項目，相互關係常糾纏不清。如前節所述，經援常為軍事目標服務，甚至如列入經援項目中的直接軍協，實際上完全交由軍方使用；而軍援並不以武器為限，在交通、通訊方面的軍事設施，也常會附帶產生經濟效益。

至於經援的項目更是五花八門，援外法案幾乎年年在修訂，項目或新設、或廢止、或更名、或改程序、換機構。儘管如此，美援原始資料都是根據每年依援外法案撥款的項目來列舉，因此數據最為明確。問題在於彙整各年美援時分類標準不一，例如，依援助程序分為計畫型、非計畫型；依援助貨幣分為原始性美援（美金）、孳生性美援（台幣）；依物資性質分為農產、非農產或資本財、農工原料、消費品；或依援助方式分為贈與、貸款、購買。有些項目的內容相當明確，如480公法項下必為剩餘農產品，但同樣是美援之剩餘農產品，可能另屬防衛支助或直接軍協的非計畫型援助；

表 3-3 美國援台內容及流程一覽表

法案依據	共同安全法 (1951年) /Mutual Security Act						480		
援助型態	防衛支助/Defense Support		直接軍協/Direct force support		技術合作/ Technical Cooperation	1952年修訂案	1954年修訂案	第 1 Titl	
	計畫型 / Project	非計畫型/Nonproject		計 畫 型		非 計 畫 型			550 節剩餘農業 產品
		農 產	非 農 產			農 產	非 農 產		
1951-65FY對台 撥款金額 (百萬美元) 括號內為占經援 比例	791.6(54.0)		123.8(8.4)		27.7(1.9)	9.6	226.8		
	218.3(14.9)	5733(34.1)		16.5(1.1)		107.3(7.3)		(比例計入防衛支助非計畫型農產 部分)	
		419.6(28.6)	153.7(10.5)		45.9(3.1)	61.4(4.2)			
美國主管官署 執行機構	共同安全署 (1951年) /MSA, 國外業務署 (1953年) /FOA; 國際合作署 (1954年) /ICA						農		
	1954FY前為MSA, FOA, 後改由國防部 審定、執行方案, ICA 僅核撥援款						商		
在台承辦機構 (美方) (國府)	駐台分署 美援會		駐台分署, 1956FY 起改為美軍顧問團 美援會, 1956FY 起改為國防部		懷特公司 美援技術協助委 員會	駐台分署 美援會 (1964年改組為經合會)			
運用方式	本規定由國府或受援單位在規定期限內 繳納等值之台幣價款, 但因國府無法在 預算內編列繳存基金款項, 改以美援物 資出售所得價款收入, 但事實上有困難 再改為處理美援物資所衍生之台幣。		贈與軍方, 凡在國外進口者以美金援款 支助, 在國內購買者以相對基金支助。		聘請美籍專家 派員出國實習 購置訓練試驗等 器材	出售換得台幣			
台 幣 基 金 所 有 權	相對基金 (1965年經援終止後改立中美基金, 所有權轉歸國府) → (又稱第一專帳)						550 基金	402 基金	48
	中美共有		緩繳台幣價款		非教育及衛生訓練 須繳存相對基金	美國政府 (又稱第五專帳, 系			
金額 (百萬台幣)	11746.4(35.6)					73(1952-61FY)	5660(1952-61FY)		
用途	1. 贈與一國府 (軍費支助, 預算補助) 2. 貸款—公民營企業 3. 各種美援活動費用					指定供美國海外探 購之用	1. 贈與受援者 2. 贈與國府→轉貸 3. 貸與國府→轉貸 4. 美	1. 贈 2. 經 3. 庫 4. 美	
備 註	2 之本息及罰金 入第二專帳後轉 入第一專帳, 續 作貸款或贈與		1962FY改為物資貸款		1956FY 起改由防衛支助或直接軍援項 下供應物資, 但對台撥款仍有少許延至 1958年。	1962FY 改為開發 贈與	1962FY起, 550及 402節均併入480公 法項下申購。	3 之本息及罰金成 立 505 節基金 (又 稱第四專帳) 供美 金保值貸款及償付 本息之用	金額的台 2, 3之 續供 本項 基金 的合
	台幣基金數額欄的金額僅計1951-65FY累 進數, 括號內為占台幣基金之比例除本表 所列由美援直接產生者, 另有由美援間產 生者約7920.6(24.0)							2 之本息及罰金入 第二專帳	

資料來源: (Jacoby, 1966:40-1); (審計部, 51:356-8; 54:490-1); (TSDB, 1985:237-51); (劉進慶, 1975:379); (趙既昌, 1985); (尹仲容, 1

L480 of 1954				共同安全法			國際開發 Act for International Development of 1961			共同安全法等				
第 2 章/ Title II		第 3 章/ Title III		第 4 章/ Title IV		1957年修訂案	開發貸款/Development Loan			開發贈與/ Development Grant	軍事援助/ Military Assistance			
						開發貸款基金/ Development Loan Fund	計畫貸款/ Project Loan	物資貸款/Program Loan						
								農	產	非農產				
349.2(23.8)								97.5(6.7)						
59.6)		28.6(7.4)		84.2(21.7)		43.6(11.3)		67.9(4.6) (1959-61FY)	62.6(4.3)		7.7(0.5)	2384.2 (1951-67FY)		
.961年後由AID統籌				開發貸款基金				國際開發署 (1961) /AID			國防部			
公司 (Commodity Credit Corporation)											美軍顧問團 國防部			
贈與國府		救濟物資發給 貧民使用		美金貸款用以 採購 美國剩餘農產 品		美金償還年息 3 厘 台幣償還年息 4 厘			須以美金償還本息 貸款對象為公民營企業或國府		同技術合作	軍事贈與 武器信用銷售		
		不孳生台幣		480 基金		相對基金			非教育及衛生 訓練須繳存相 對基金		不孳生台幣			
理後，改列第三專帳)				又稱第七專帳				中美共有						
(34.5)		85(0.26)		616.9(1.9)		1142.0(3.5)								
共同防衛) 貸款 貸款 用		發給工資，即以「 以工代賑」方式辦 理鄉村建設，如開 拓產業道路				尚未償還本息以前，向借款人收得之台幣本息可供再貸款， 但因該款準備償還美國，不能用於贈與計畫。								
內為各章占480公法之比例，金額為各章1957-69FY 數額。 第七專帳								1962FY 改為計畫 貸款			對台援助期間為1962-65FY		1954年美國國會通 過共同防禦援助持 案，由國防部主持 軍援。	
係與 402 款給國府														

) ; (李國鼎, 1960:3) ; (美援會, 1957; 1960) 。

運用方式也有當作救濟品、出售換取台幣後再贈與或貸款、贈與軍方等多重管道。因此，如果僅依援助項目名稱、金額，就推估美援的影響，往往會產生誇張或誤導的偏差。

類型雖複雜，只要定義清楚尚不難理解，但每一類型的援助金額因資料來源及統計方式的差異，就難求一致的結果。如美國援台的總額，因國會撥款、計畫核准與實際抵達三階段間有相當時差，以此為基準所彙整的各類型數額更因分類標準的不同，統計結果的出入更大。此外，各資料的年度起迄時間不同，或美金與台幣援款因匯率不定，跨年度加總時難免產生誤差，這些都造成衡量美援數額的困擾。

為克服數額不明的難題，本文並不以一般研究所參考的 Taiwan Statistical Data Book (簡稱 TSDB) 美援統計為限，而依各類型分析的需要彙整。如表 3-3 以法案項目為準，所以表中僅列 Jacoby 所統計之簽撥金額；台幣基金則以統計結果最完整的審計部報告為準。由於資料來源不同，各類分析美援總額雖有不同，但因本節重點在探究援台的內容特色，說明多以比例來取代金額，所以不擬探究些許數額的差距。

而在類型分析方面，本節先從撥款項目著手，列表歸納每個項目的法案依據、援助型態、美國主管官署、執行機構、簽擬金額、在台承辦機構、運用方式、以及相對應之台幣基金的所有權、金額、用途，並在備註欄補充各項目經法

/PL480 of 19:

5(59.6)

; 1961年後由
用公司 (Con

金

處理後，改

5.3(34.5)

付(共同防衛
貸貸款
正案貸款
備自用
否號內為各
募總額。
入第七專帳

基金係與 4(或貸款給國)
頁

30) ; (李

案修訂的更動情形等相關資訊。然後以此表 3-3 為基礎，先後討論原始性軍經援助及孳生性台幣基金的內容及運用概況。

第一項 軍事援助

台灣所接受的美援，由國防部經辦的包括軍事援助及直接軍協。後者雖在共同安全法下劃歸經濟援助，但其性質實為軍援之一部分，且自 1956FY 起亦改由美國國防部負責方案之審定及執行，ICA 僅核撥援款（尹仲容，1959:52），所以本項將直接軍協與軍援一併討論。

軍援的目的在於加強受援國武裝部隊之戰鬥力量（美援會，1960:6）。國府獲得的軍援可以概分為五大類：（狄縱橫，1980:84）

1. 裝備：如船艦、飛機、坦克、軍火武器等直接軍用裝備，機場、港口等軍事設施及零件供應、裝備維修等服務。
2. 訓練：包括現職現場受訓、赴美進修及高級專業調訓。
3. 發展：基本武器彈藥的大量生產與研究發展。
4. 行政：全面改革受援部隊的組織以提高行政效率。
5. 運輸：承裝、運送、分類並督導軍援物品確實運至使用單位。

1965年一般經援終止後，美國對台軍援的質與量，均起了根本的變化：軍援款項逐年縮減，且贈與性軍品逐年減少，代之而起的是信用貸款採購；並鼓勵國府自行購買防衛性的裝備與物質（狄縱橫，1980:87）。由此可見，當台灣經濟實力已可自立負擔防衛軍費後，美國在減少軍援的同時，也設法增加對台軍售。

美國對台軍援的數額，在1951-67年間約24.8億美元，約為同期經援之1.5倍（參見表3-1）。另根據美國務院的統計，在1951-73年間國府接受美國軍援，共達25.7億美元（吳憲中，1984:85）。可見在經援終止後增加的數額已相當有限，在款項逐年縮減的趨勢下，軍援直至1979年中美斷交後才告正式終結。

直接軍協的目的為協助受援國保持適當之軍力。援助內容包括若干軍民通用物資及半製成品，如部隊給養副食及服裝所需之黃豆、小麥、棉花等；若干軍用之消耗品及保養器材，如汽油、機械配件及兵工所需之各式五金器材（美援會，1960:6-7；尹仲容，1959:52）。直接軍協由國外進口者以美金援款支付，1951-58FY約撥款1億美元，占經援總額之8.4%；其中計畫型援助僅占13.3%，大部分均為物資援助（參見表3-3）；在台採購者則由相對基金支付，共約109.5億台幣，約占該基金贈款支出之55%（趙既昌，1985:44-6）。

廣義的美國對台軍援，除了前述之軍事援助、直接軍協

及台幣基金的軍協支出外，也應包括美軍顧問團的「技術指導」，其編制與角色將在第四章中繼續探討。

第二項 經濟援助

共同安全法所規定的經援項目，除前途之直接軍協外，是以防衛支助為主，技術合作為輔，另在歷年修訂案中增設550節、402節剩餘農產品及開發貸款基金。由於美國援外法案的增修，經援項目尚包括480公法及國際開發法所規定的開發贈與、開發貸款。

防衛支助

防衛支助的目的在提供有助於受援國國防建設之資源及勞務，以加強其軍事潛力，並改善其國計民生（尹仲容，1959:52-3）。就目標而言，防衛支助亦為軍援的一部分，可說是準軍援的經援。援助範圍相當廣泛，包括各項農工、電力、交通建設及改進教育、衛生等計畫所需之器材，一般工業所需之機器原料，及民生日用所需之物資，如棉花、小麥、黃豆、牛油脂等（美援會，1960:7）。防衛支助為經援大宗，1951-61FY約撥款7.9億美元，高占經援總額之54%，其中計畫型援助占27.6%，而在物資援助中農產品高占73.2%，此因計入550節及402節剩餘農產品所致。

防衛支助項下援助的運用分為計畫與非計畫型兩種方式。後者為物資出售以換取台幣，併入下文非計畫型經援部

分討論。在此先列表說明計畫型部分之運用概況。

表 3-4 計畫型防衛支助運用概況 (1951-61FY)
單位：千美元

類 別	到 達 金 額	%
農業及天然資源	7,602	3.5
工 礦	147,633	68.6
交 通	35,378	16.4
公 共 衛 生	6,122	2.8
教 育	1,454	0.07
公 共 行 政	1,628	0.08
社 會 福 利	470	0.02
勞 工	34	0.001
其 他	14,971	7.0
總 計	215,292	100.0

資料來源：整理自（審計部，50:62）。

技術合作

技術合作之目的在提供受援國與經濟發展有關之技能與智識，援助範圍包括增加農工生產、土地改革、文化交流、改善教育衛生、鄉村電氣化、開發森林及改良漁業畜牧等（美援會，1960:7）。1951-61FY約撥款2770萬美元，僅占經

援總額1.9%（參見表2-3），大部分用於資助國內技術人員出國觀摩實習，小部分用於聘請美籍專家來華服務。各種技術合作援助方案，須經美國專家審定，提供建議後始能成立，如軍協計畫由美軍顧問團、工業建設設計由懷特公司、農業計畫由農復會、教育計畫由駐台分署教育組、衛生保健計畫由駐台分署衛生組等各部門專家審定（審計部，43:281）。

甄選技術人員出國研習的工作，係由美援技術協助委員會主持辦理（參見圖 3-1）。該委員會由美援會、農復會、駐台分署各派代表組織而成，由美援會副主任委員兼任召集人，駐台分署訓練處任秘書處。甄選過程是由該委員會在接獲華盛頓美援總署^(3.4)通知核定受訓科目及名額後，即分別轉知與該科目有關之公私機構，經各機構選拔保薦、該會初步選定後，轉美援總署覆核同意即作最後錄取之決定（美援會，1960:35-7）。

美援技術合作項下聘請來華之美籍專家，分為團體及個人兩類，前者如懷特工程、喬治富瑞、萊特、泰姆斯、默克、坎尼第等公司、美國加州、賓州、普渡大學、民航局、墾務局等；後者如農復會、美援會、駐台分署所聘之教育、衛生、經濟、財政、銀行、稅務、新聞、訓練、統計及計畫

(3.4)：所謂「美援總署」為美國歷年在華盛頓所設美援機構的統稱

顧問專家等。這些美籍專家的聘用過程，係根據經援計畫之需要開列聘用條件委託美援總署代為徵聘，並先將應聘人之學經歷等條件列表送由聘用機關審核同意，簽訂聘約後才來台。美籍專家之美金薪給、旅費及其眷屬來台之美金費用，由援款中撥付，來台所需辦公宿舍、起居設備、交通等台幣費用，原則上應由聘用機構自行負擔，但無營利收入之政府機關學校得由相對基金補助。

關於技術合作項下美援的運用狀況，美籍專家部分並無專門統計資料，故僅列出美援資助台灣技術人員出國研習人數及各類別之支出金額。

表 3-5a 美援資助技術人員出國研習人數 (1951-65)

類	別	人 數	%
農	業	692	25.6
工	礦	656	24.2
交	通	141	5.2
公 共	衛 生	202	7.5
教	育	477	17.6
公 共	行 政	262	9.7
大 眾	傳 播	208	7.7
軍	協	48	1.8
其他 (勞工、社會、福利、投資貿易)		20	0.07
總	計	2706	100.0

資料來源：(TSDB, 1985: 249) 原表為1951-84年，本表僅取1951-65年資料統計而成。

表3-5b 共同安全法時期技術合作運用概況 (1951-61)
單位：千美元

類	別	到 達 金 額	%
農	業	3,616	21.0
工	礦	819	4.8
交	通	359	2.1
公 共	衛 生	1,645	9.6
教	育	5,122	29.7
公 共	行 政	828	4.8
勞	工	19	0.1
社 會	福 利	8	0.05
其	他	4,802	27.9
總	計	17,218	100.0

資料來源：(審計部, 50: 62)。

550節剩餘農產品

至於1952年修訂案中所訂之550節剩餘農產品，出售所得台幣指定供美國採購海外物資之用(審計部, 43:282)。台灣歷年來僅在1955FY進口一批，換得7300萬台幣(審計部, 51:375)。

402節剩餘農產品

在1954年共同安全法修訂案中，第402節規定美國政府應於該年度核定之援款總額內，撥出指定金額之款項，購買國內之剩餘農產品以資運銷受援國家，並將所換得之當地貨幣擴充為實現共同安全法之目的而發生之費用。402節農產

雖為美援物資之一部分，但國府應盡義務為交付物資之價款，且該價款所有權屬美方政府，而非如一般經援贈與須繳存中美共有的相對基金。其處理方式為，物資抵台後即估計市面需要，公開標售或轉配直接用戶，國府將標售及配銷收入專款儲存，一接到美方逐月寄來之帳單，即依付款月份最後一日之匯率折合台幣交付美國大使館；大使館在台灣銀行設立帳戶儲存，再根據核定之個別計畫，配合進度分批撥交美援會轉撥受援機構支用。由於402基金之使用目的與相對基金大致相同，兩者均由美援會與駐台分署配合運用（美援會，1960:29-31）。

另在1954-56FY之共同安全法第505節另規定美國政府應以部分402基金貸款給受援國，故三年內國府共接受6千萬美元之等值台幣貸款，稱為505節貸款或共同安全貸款。每年2千萬美元之貸款係由華盛頓進出口銀行經辦，如以美金償付本息，年息3厘；如以台幣折償，年息增為4厘。由於貸款金額以美金計算，還款須按還款時匯率交付美金或折合台幣償付，如遇匯率變動，國府即加重負擔，所以曾向美方交涉取消美金保值條款，但是未獲同意；最後乃經雙方協議，國府將505節貸款轉貸於台灣工業方面之年息，由原定6厘升高為1分2厘，藉此利息之差額收益來彌補因保值條款所產生的匯率變動損失。由於505節貸款期長達40年，國府在尚未償付美方本息前，對收回轉貸之本息另成立由國府

所有之第四專帳。經中美雙方多次洽商，美方同意只要國府能如期償付505節貸款，則不再干預第四專帳之運用。於是國府以年息5厘（其中包括代理銀行之手續費0.25厘）將第四專帳餘額轉貸給公營事業，除一部分用於廠房擴建計畫外，其餘悉供償付美援採購之器材價款（美援會，1960:31-3）。

505節貸款到期後償付之本息，係美國政府之資產，根據1959年共同安全法之規定，應優先支用於Fulbright教育基金，有餘則供美國政府機構兌換美金（美援會，1960:33）。

開發貸款基金

開發貸款基金的目的在於鼓勵友邦國家以自由企業競爭制度，從事經濟開發，以減少或消除對私人企業投資與國際貿易流通之阻礙、協助創造適於私人投資之有利環境（美援會，1960:14）。由設立目的已明白顯示，開發貸款基金主要為促進美國資本與商品輸出，及維持資本主義的自由貿易體系而服務。

與其他美援之法案項目比較起來，開發貸款基金有以下多項特色：美國會撥予該基金的款項得循環貸放，援助對象不限於國家，而包括個人、民營公司、國家或其他機構；須以美金分期償還（尹仲容，1959:53；趙既昌，1985:30-2）。在1959-61FY共對台撥款6,790萬美元；約占經援總額4.6%（參見表3-3）。

開發貸款基金的基本貸款條件，並非必須由所在地政府

機構提出償付之保證，然該項計畫如果不能獲得所在地政府之同意時，則基金不予貸款；在審核申請案件時，以申請人的償還能力為決定因素；且由於基金係備借款人向國外採購機器設備及勞務之需，故貸款僅限於美金，至於同一計畫項下當地所需之費用，應由借款人自籌，因此借款人申請時須編具完整之財務計畫，及切實可靠之財源。凡向開發貸款基金申貸之計畫總值至少應達20萬美元，其中申請貸款之最低額應達10萬美元（美援會，1960:15-8）。

至於小於10萬美元的貸款案，則另立小型民營工業貸款計畫，由開發貸款基金另撥貸款757萬美元及台幣 18,593萬元，交由中央信託局、華南商業銀行、第一商業銀行、彰化商業銀行、交通銀行、中華開發信託公司轉貸（經合會，1964:97-8）。小型工貸之外的其他申貸計畫則由受援單位與開發貸款基金直接簽約，至於貸款利息等條件均依個案情形洽商處理。貸款金額超過台灣接受開發貸款基金總額10%的大型計畫為石門水庫、中華開發信託公司及台電南部火力發電廠（參見表3-6）。

480 公法

美國在共同安全法時期另訂 480 公法，雖名義上不屬於一般經援，通常在統計上仍列入經援。其目的在擴大美國與友邦國家間之國際貿易，促進美國農業經濟穩定，盡量利用剩餘農產品，如小麥、棉花、牛油、奶製品、菸葉等售予友

表 3-6 開發貸款基金運用概況

單位：千美元

受 援 單 位	合約金額	%
亞洲水泥公司設廠貸款	2,992	4.5
石門水庫建設計畫	21,485	32.6
鐵路設備擴充計畫	3,026	4.6
土銀轉貸建造漁船冷凍冷藏及漁用引擎計畫	683	1.0
小型工業貸款計畫	2,483	3.8
啓業化工公司計畫	1,000	1.5
台鋁煉鋁更新計畫	1,343	2.0
採購柴油電力機車計畫	5,896	9.0
中華開發信託公司	8,780	13.3
建設台灣南部微波幹線系統	1,979	3.0
台電南部火力發電廠	14,399	21.9
新竹玻璃公司擴建新廠計畫	1,516	5.9
台電深澳火力發電設備	234	0.4
總 計	65,816	100.0

資料來源：整理自（趙既昌，1985:31）

好國家，以加強美國的外交影響力，並藉收取當地貨幣之誘因，以推廣過剩農產品的海外市場（趙既昌，1985:33-4）。

480 公法的運用方式共分爲四章，依據第一章，美政府以農產品在台灣出售，所得台幣應繳存美國政府在台灣銀行所立之第七專帳；此項台幣存款之主權屬於美方，其用途原擬大部分用於美國政府在台開支，經國府爭取用於採購軍事裝備之贈與，亦經美方同意（審計部，46:379）。以 1957-

59FY 前三批之採購為例，銷售所得價款贈與國府購置共同防衛軍事裝備及勞務約占半數；推廣貿易及開拓美國農產品之消費及市場（即庫利修正案貸款）約 1/4、美方留備自用供國際文化交流及在台各項開支約占 1/4（美援會，1960:21）；另在 1961FY 則減少後兩項支出，將17%台幣貸給國府作促進各項經濟發展方案之用，亦稱為 480 基金貸款（審計部，50:40）。曾任美援會副主委之陶聲洋將第一章項下農產品所換得台幣之用途，歸納為三方面：25%供美國大使館和美軍顧問團等美方開支，25%為中美雙方的經建貸款，50%補助國府預算赤字（問題與研究，1964:10）。連美國純為經濟目的而設之480 公法，其售價收入即有半數在台改為軍事支出，可見美國援台在1950年代確以共同防衛為主要目標。

依據第二章，美國政府將剩餘農產品出售所得台幣贈與國府以供救災或發給工資，亦即「以工代賑」的方式辦理鄉村建設，如開拓產業道路；依據第三章，美國政府贈與救濟物資，由天主教及基督教兩福利會承辦（經合會，57:12），發給貧民使用。依據第四章（1960年新訂）國府以分期付款方式購買剩餘農產品，在尚未以美金償付本息前，國府向借款人所收得之台幣本息可再貸款於經濟及社會發展計畫，但因該台幣準備償還美國，不能用於贈與計畫（趙既昌，1985:33）。台灣在480公法項下所採購的農產品，以第一章最多達

59.6%，而以第二章最少僅 7.4%（參見表3-3）。

美國政府對台灣 480 公法項下農產品之供應，原則上在 1964年12月中美雙方簽定最後一次協定後即不再繼續；但國府向美方磋商，請在第一章項下之銷售所得台幣，作為擴大台灣對友好國家技術合作之經費；歷經一年磋商後，始於 1967年底與美方協定在1968及 1969FY 提供3750萬美元之物資，而以其售得台幣價款之一半補助前項經費。可見1965年經援終止後，480公法雖持續供應農產品，但出售所得台幣實半數歸美方所有，半數供他國技術合作之用^(3.5)，與台灣的收支關係僅是購買剩餘農產品者支付台幣價款，及技術人員訓練單位收受部分台幣經費。

開發貸款及開發贈與

以上是共同安全法時期美國對台各項援助之內容及運用概況。1961年國際開發法通過後，台灣所接受的經援改為開發貸款及開發贈與兩項，前者又分為計畫貸款（即開發貸款基金之延續）及物資貸款（取代非計畫型防衛支助但由贈與改為貸款）；後者則取代技術合作；402節及550節剩餘農產品併入 480公法，計畫型防衛支助則完全廢止。由項目縮減即可看出美援由贈與轉為貸款、且非計畫型撥款增加的趨勢

(3.5)：自1954-84年間共有7709名中美之外的第三國技術人員經此援助來台受訓（TSDB，1985:251）。

(3.6)。共同安全法下之贈與與貸款絕大多數可用當地貨幣支付，但國際開發法以貸款為主，且須以美金償還，此後新產生的台幣基金僅餘美國政府所有之 480 基金，及極少數由開發贈與所衍生之相對基金（審計部，51:357-8）。

國際開發法時期的對台援助，由於美援政策的轉變及台灣經濟能力的提高，不但項目縮減，金額也直線下降，1962-65 開發貸款與贈與合計不過 1 億餘美元，僅占經援總額 7.2%（參見表3-3），顯見美國在此時期已準備終止對台經援。在內容分布上，貸款比例竄升為 93%，贈與不過 7%；因402、550節併入 480 公法，物資貸款中亦改以非農產為主（占96%），可見國際開發法和共同安全法時期的經援內容大不相同。

以上依法案項目分別陳述美國對台援助的概況。由於非計畫型防衛支助與國際開發法時期之運用情形並無個別統計，以下即總合上述各項經援，併入在軍援中已討論之直接軍協，依執行經援之藍圖制分為計畫型與非計畫型經援兩大類（審計部，44:356），來討論其來源及運用概況。

計畫型與非計畫型

在 1955FY 前，經援之計畫與申請，經美方同意後，在美國會核定之撥款內開發採購授權書（Procurement Au-

(3.6)：實際援助數額的變化參見表3-1、3-2。

thorization, 簡稱 PA), 或計畫執行書(Project Implementation Order, 簡稱PIO), 受援國須按PA或PIO內之規定動用援款。至1956FY起施行藍圖新制(Blue Print System), 分經援為計畫型及非計畫型兩種, 對前者開發PIO, 後者開發PA, 俾易識別。另對不支用美金之美援採購, 即由美援衍生之當地貨幣撥付者, 則開發外幣撥款授權書(Foreign Currency Authorization, 簡稱FCA)。藍圖制雖至1956FY開始實施, 一般統計仍將之前開發的PA與PIO分別計入非計畫型與計畫型援助, 成為經援研究中最典型的類別(美援會, 1957:11-2; 審計部, 45:356)。而對技術援助所開發之PIO, 則分為三類: PIO/C代表物資, PIO/T為外籍工程公司之設計服務及來華之外籍顧問, PIO/P為派遣人員出國; 僅前兩項須簽訂供應合約(Supply Contract)。

依計畫型程序(參見圖3-1)實施之經援包括計畫型防衛支助及直接軍協(兩者合占計畫型經援之68%), 技術合作(包括開發贈與占9%), 開發貸款基金(19%)及計畫貸款(4%) (參見表3-7)。這類經援須由執行單位提出申請計畫概要並評估經濟價值, 經主管機構、美援會審查核轉至駐台分署審查彙編, 由美援總署核准後, 才經簽訂計畫合約或簽發採購授權書等程序, 依指定開始及完成期限進行; 為提高援款之運用效率(即擴大美援主導發展的效果), 原則上計畫執行單位應提供配合款, 美援亦不支付計畫完成後之

表 3-7 計畫型經援來源及運用概況 (1951-65)

單位：千美元

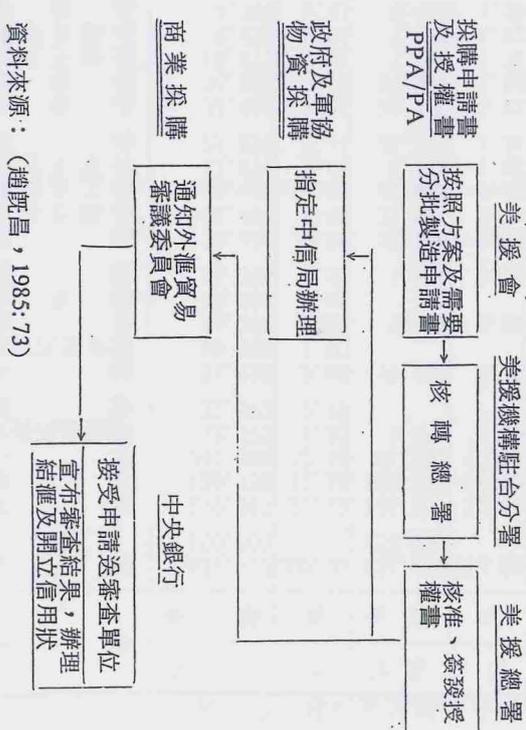
項 目	合 計		防衛支助及軍協		技 術 合 作		開發貸款基金		計 畫 貨 款	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%
合 計	343,500	100.00	233,016	100.00	30,488	100.00	66,435	100.00	13,561	100.00
%	(100.00)		(67.84)		(8.87)		(19.34)		(3.95)	
農業及天然資源	34,366	10.00	7,158	3.07	5,708	18.72	21,500	32.36		
工 礦	87,414	25.45	65,575	28.14	2,439	8.00	19,400	29.20		
電 力	107,809	31.39	79,343	34.05	271	0.89	14,634	22.03	13,561	100.00
交 通 運 輸	48,528	14.13	36,600	15.71	1,027	3.37	10,901	16.41		
勞 工	19	0.01			19	0.06				
公 共 衛 生	6,876	2.00	4,535	1.94	2,341	7.68				
教 育	9,245	2.69	1,326	0.57	7,919	25.97				
公 共 行 政	2,089	0.61	772	0.33	1,317	4.32				
社 會 開 發	528	0.15	468	0.20	60	0.20				
一 般 及 其 他	46,626	13.57	37,239	15.98	9,387	30.79				
(軍 協)	(16,706)	(4.86)								

資料來源：(審計部，54:488-9)

使用及維護費(趙既昌, 1985:26)。計畫型經援之運用概況如表 3-7所示, 以電力(31%)、工礦(25%)及交通運輸(14%)為主; 技術合作則以農業(19%)和教育(26%)為主; 開發貸款基金的農業比例偏高, 是因為計入石門水庫建設計畫所致; 至於計畫貸款事實上供台電使用。

依非計畫型程序(參見圖 3-2)實施之經援包括非計畫型防衛支助(占非計畫型經援之53%), 直接軍協(13%), 480公法(31%), 物資貸款(3%) (參見表3-8)。這類經援是指美國政府提供援款供國府採購物資, 然後在台灣出售後換得台幣存入各種基金帳戶; 因為並非支持某一特定計畫之

圖 3-2 非計畫型經援之實施程序



資料來源：(趙既昌, 1985:73)

表 3-8 非計畫型經援來源概況 (1951-65)

單位：千美元

項 目	合 計		防 衛 支 助		直 接 軍 協		480 公 法		物 資 貸 款	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%	金 額	%
合 計	1,031,773	100.00	551,469	100.00	130,963	100.00	317,123	100.00	32,218	100.00
(%)	(100.00)		(53.45)		(12.69)		(30.74)		(3.12)	
原黃小	219,017	21.23	135,863	24.64	23,301	17.79	59,853	18.87		
麥及營養	126,736	12.28	103,249	18.72	12,819	9.79	10,668	3.36		
大麵	241,040	23.36	66,882	12.13	34,700	26.50	139,458	43.98		
油	12,375	1.20	2,736	0.50			9,639	3.04		
粉	22,572	2.19					22,572	7.12		
牛	31,920	3.09	19,290	3.50			12,630	3.98		
玉	10,283	1.00					10,283	3.24		
米及玉米	25,747	2.50	5,412	0.98			20,287	6.40		
用	13,963	1.35					13,963	4.40		
菸	16,076	1.56	1,001	0.18			15,075	4.75		
肥料	50,146	4.86	50,146	9.09						
屬及製	45,494	4.41	31,491	5.71	4,513	3.45			9,488	29.44
械及工	42,116	4.08	31,062	5.63	4,369	3.34			6,685	20.75
車及零	12,671	1.23	8,175	1.48	3,840	2.93			656	2.04
藥	25,131	2.44	18,377	3.33	6,189	4.73			565	1.75
化潤	33,490	3.25	22,760	4.13	2,834	2.16			7,896	24.51
張	36,985	3.58	14,397	2.16	21,597	16.49			991	3.08
紙膠	10,571	1.02	7,588	1.38					2,983	9.26
橡膠	9,630	0.93	7,855	1.42	1,065	0.81			710	0.22
粉	14,744	1.43	8,418	1.53	6,326	4.83				
木科	3,518	0.34	3,518	0.64						
其	886	0.09	689	0.12	197	0.15				
他	26,662	2.58	12,554	2.28	9,213	7.03	2,695	0.85	2,200	6.83

資料來源：整理自（審計部，54：489-90）；（尹仲容，1962：24）。

用，所以稱為非計畫型援助，目的在充裕物資、收縮通貨以穩定經濟（趙既昌，1985：27）。

非計畫型之援助物資中，小麥（23%）、原棉（21%）、黃豆（11%）等農產品為大宗，工業品以肥料（5%）、金屬製品（4%）、機械工具（4%）較多。直接軍協因為供軍隊使用故潤滑油比例突出（16%）；480公法當然全為農產品，其中小麥幾乎居半；國際開發法時期農產品轉由480公法項下撥款，故物資貸款幾乎全為工業品，其中以金屬製品（29%）、化學品（25%）及機械工具（21%）較多。由於非計畫型援助抵台之後即出售，其運用情形在以下台幣基金部分再行討論。

第三項 台幣基金

以上所述各項經援雖以美金計值，除極少數例外，受援國並非取得美金，而係等值^(3.7)之商品或勞務。這些援助資源抵台之後，或公開標售、或直接撥付受援單位，除特別規定得免繳或緩繳外，政府或受援單位均須於規定期限內繳納等值之台幣匯款，存入各種專設帳戶，連同分期付款之利息，逾期付款之罰金等匯集而成台幣基金，再依各項援助規定分別作贈與、貸款、還本付息等用途。其中貸款部分，到

(3.7)：所謂等值係就匯兌的名目價值而言，如第一章對美援自利性的討論，實際上美援常高估其價值。

期回收之本息，再行加入專戶進一步運用，如此生生不息，美援的效果為之擴大，美援的過程為之延長。這些台幣基金因係來自原始性的美金援助，又稱為孳生性美援。（美援會，1960:24；李國鼎，1960:13-4）

在美援的完整過程中，其實台幣循環比美金循環更複雜也更重要，因為援助的收受關係，在受援國層面幾乎全以台幣往來。如圖3-3 所示，第一階段受援者接到美援之商品及勞務，或免繳、或立即、分期繳納等值台幣；如此匯集而成之台幣基金，一部分換成美金繳納美金貸款本息，一部分供美方在台使用，其他則分別贈與、貸款給第二階段的受援者。

台幣基金最早淵源於1948年所簽訂之中美雙邊協定第五條第二項規定，美國政府根據該項協定在贈與之基礎上供給對華援助，應將該項援助中之貨物、勞務及技術情報之美援費用隨時通知中國政府，由中國政府於美國政府指定之時間，折合等值之中國貨幣存入特別帳戶，其折合率由中美政府商定之（美援會，1960:24-5）。此等值貨幣或作為相對基金，或償還美方所付價款，同時中國政府有義務對美援美金貸款及相對基金之運用，按時提出報告（美援會，1957:6）。因此，相對基金雖名義上所有權屬於中國政府，但款項之支用必須經由美國政府同意，實際上為中美共管之帳戶（尹仲容，1959:55）^(3.8)。

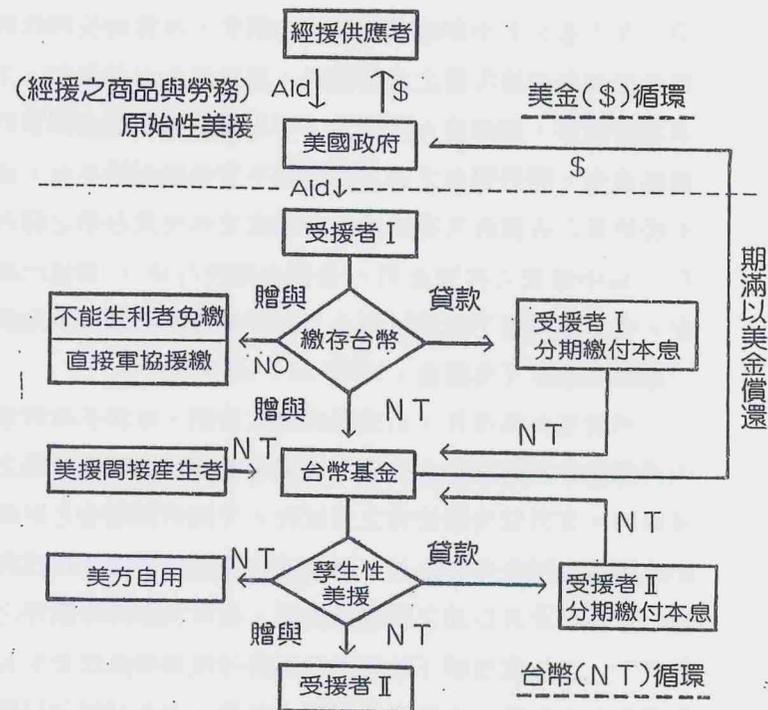


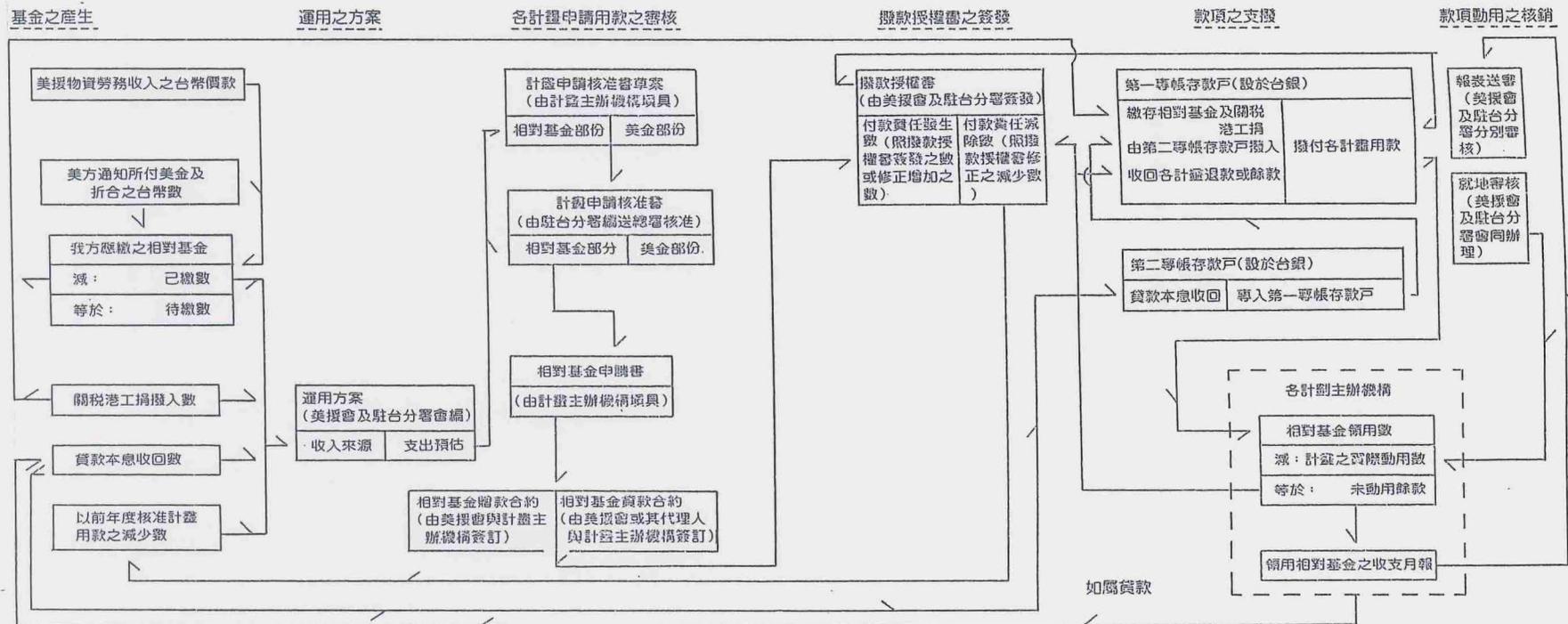
圖3-3 經援的美金與台幣循環

(3.8)：相對基金處理程序參見圖3-4，屬美國政府所有之 402 基金程序與其相近。

依前述協定，國府一接到美國政府通知援助款項，即有繳存相對基金之義務，但事實上在大陸時期因貨幣貶值甚劇，存入基金若不即時支用即平白損失，故當時美國政府僅於美援物資運達所需之倉儲轉送、或行政支出等費用，才要求國府繳存，至撤退大陸時止，不足額之相對基金相當於一億餘美金。國府遷台之初又因金融不安免繳相對基金，而將美援物資之售價收入在香港及台灣成立外幣及台幣之聯合帳戶，由中美雙方共管支用。自新台幣發行後，幣值已趨穩定，在美方要求下於1951年6月26日恢復相對基金，此即第一專帳之起源（美援會，1960: 25；1976: 9）。

相對基金恢復後，由於國府財政拮据，無法在政府預算內另籌繳存相對基金之款項；故將中美雙邊協定較嚴格之等值原則，改為以美援物資之售價收入作為相對基金之財源。如此調整後國府仍有拖欠，經協商後美國政府同意軍援得免繳，1955年及其以前之軍協得緩繳，而未免除將來繳存之責任^(3.9)。至於經援項下教育衛生及農村復興等無法產生台幣售價收入之計畫，由國府逐案要求免繳，而在1955年以後部分計畫編訂時美方已同意免繳，但以前之計畫國府仍須依約繳存。不過，有些受援單位係以台幣貸款方式採購，國府在

(3.9)：1956FY 起該項物資改由軍援項下供應者得免繳，至於緩繳部分因美方後來未要求國府補繳，實際作用等於免繳。緩繳優惠是否持續，正可做為美方對國府施壓的籌碼之一。



資料來源：(美援會·1957)

圖3-4 相對基金處理程序

收回本息前並無力墊繳，仍無法按期繳存足額。於是，1958年再向美方要求改為國府因處理美援物資所衍生之台幣收入之總額，才繳存相對基金，至1960年尚由美國務院研究中，正式核准後國府繳存之情形便十分順利^(3.10)。（美援會，1957: 12；1960: 25-7；趙既昌，1985: 40；李國鼎，1960: 13）

相對基金的用途依中美雙邊協定包括：美國政府推行美援業務及農復會之行政費用、物資在中國境內之運費、鼓勵生產活動及開發新富源、推行各項美援計畫之配合支出、收縮通貨等。不過，由於國府軍費支出浩繁，相對基金之贈與多用於軍事工程，大部分經濟建設亦仰賴相對基金之貸款，貸款利率除專案核定外，一待定為月息1%，逾期未還部分則每月課以1.5%之違約金，並在逾期貸款未清償前，停止其繼續享受美援及由中國政府核配外匯之權利。相對基金之受援機構原則上應自籌部分資金配合計畫，且不能藉台幣之贈與或貸款支付美援器材物資之遠洋運費及保險費、購買美

(3.10)：趙既昌書中引自美援會編印之《中美合作經援概要》，指出「此項建議迅即獲得美方同意」，經查閱該書卻強調「尚未定案」；由於該書出版於1960年6月，因此筆者推敲此建議最後仍得美方同意，但絕非趙書所謂之「迅即」。雖美方確切同意時間不明，不過一定在19點改革財經建議提出（1959年之後；美方既準備終止援台，且1961年國際開發法施行後，相對基金亦失財源，同意與否其實已無關緊要。

援進口之物資及器材等美方不同意之11項開支。(美援會, 1960: 27-9)

除相對基金之外, 美援所衍生的台幣基金尚有美國政府所有的550基金, 402基金及 480 基金, 四者合計自 1952-61 (12月31日) 共累積約 170 億元, 所占比例依序為 62.3%, 0.4%, 33.1%, 4.2% (審計部, 51: 357)。依表3-9所示, 至1965FY為止, 相對基金存入總額約117億元, 可見在1962年後僅增加約10億元, 此因國際開發法時僅有少數開發贈與能有台幣收入, 故10億元之中絕大多數仍為共同安全法時期所承諾之物資, 卻遲至1962年後才抵台所出售的價款。550、402、480等基金之運用概況已在前節說明, 以下即針對由國府運用之台幣基金^(3.11), 討論其來源及去向。

如表 3-9所示, 國府能運用之台幣基金來源分為直、間接由美援產生者兩大類。前者以完全源自贈與性經援之相對基金最多 (占基金總額之36%) ; 其次為美方剩餘農產品價款撥回數 (35%), 此即指402基金及480基金贈與 (占78%) 或貸款 (占22%) 給國府之台幣; 至於其他美援收入多為暫

(3.11) : 廣義的台幣基金應指所有美國援台物資所換得台幣專帳, 亦即包括前述之四項基金, 此處所指係狹義之台幣基金。趙既昌書中將此台幣基金稱為相對基金, 但其來源之一即為「相對基金存入數」, 似相混淆; 故本文將由國府運用之美援衍生台幣, 統稱為台幣基金, 其來源及金額即如表3-9 所示。

單位: 台幣千元

表 3-9 美援台幣基金之來源 (1951-65)

項 目	合 計		贈 款	貸 款	其 他
	金 額	%			
合 計	32,963,376	100.00	20,814,217	4,228,553	7,920,606
分 類	100.00	—	63.14	12.83	24.03
I 由美援直接產生者	25,042,770	75.97	20,814,217	4,228,553	—
1. 相對基金存入數	11,746,420	35.63	11,746,420	—	—
2. 美方剩餘農產品價款撥回數	11,375,268	34.51	8,905,618	2,469,650	—
3. 其他美援收入	1,921,082	5.83	162,179	1,758,903	—
(1) 480 公法撥回物資	616,879	1.87	—	616,879	—
(2) 開發借款回撥物資	1,142,024	3.46	—	1,142,024	—
(3) 美方撥回物資	77,208	0.24	77,208	—	—
(4) 480 公法第二章物資收入	84,971	0.26	84,971	—	—
II 由美援間接產生者	7,920,606	24.03	—	—	7,920,606
1. 防衛捐、關稅及港工捐撥入數	1,804,115	5.47	—	—	1,804,115
2. 貸款本金收入	3,884,522	11.78	—	—	3,884,522
3. 貸款利息收入	2,082,196	6.32	—	—	2,082,196
4. 其他收入	149,773	0.46	—	—	149,773
(1) 出售剩餘農產品盈餘撥入	46,610	0.14	—	—	46,610
(2) 結匯證差價收入	45,087	0.14	—	—	45,087
(3) 雜項收入	58,076	0.18	—	—	58,076

資料來源: (審計部, 54: 490-1)

存性質，或因「以工代賑」支出工資、或作為償還美方貸款之準備。間接產生後者以貸款本息之收回最多(18%)，其他為各項稅捐或國府出售剩餘農產品時支付美方價款後所得之盈餘。台幣基金總額中，衍生自贈與性經援者最多(63%)，其次為間接自美援產生者(24%)，衍生自貸款性經援最少(13%)。

台幣基金之運用可分為用途別及計畫別兩方面來討論。依表3-10a所示，台幣基金之用途以贈與為主(65%)，貸款為輔(33%)，僅部分用於償還美方本息。此因該項統計僅至1965FY為止，而經援貸款還期較長，當時尚未支付本息所致，由利息支出較償還本金為多可茲證明。依表3-10b所示，運用計畫以軍協最多(占總額之36%)且全為贈與，占贈與總額55%。勞工、教育、公共行政、駐台分署經費等

表3-10a 美援台幣基金之運用——用途別(1951-65)

單位：台幣千元

項 目	金 額	%
合 計	30,945,192	100.00
I 用於核定各計畫者	30,288,967	97.88
1. 贈與受援人	19,998,419	64.63
2. 貸與受援人	7,739,665	25.01
3. 再貸與受援人	2,550,883	8.24
II 用於償還美方借款本息	656,225	2.12
1. 償還美方借款本金	82,514	0.27
2. 償付美方借款利息	573,711	1.85

資料來源：(審計部，54:491-2)

表3-10b 美援台幣基金之運用——計畫別(1951-65)

單位：台幣千元

項 目	合 計		贈 款	貸 款	再 貸 款
	金 額	%			
合 計	30,288,967	100.00	19,998,419	7,739,665	2,550,883
農業及天然資源	4,691,438	15.49	2,816,237	1,764,638	110,563
工 礦	5,608,775	18.52	352,320	3,480,415	1,776,040
運 輸	1,874,890	6.19	1,175,224	643,866	55,800
勞 工	841	—	841	—	—
醫 藥 衛 生	1,155,085	3.81	754,357	292,248	108,480
教 育	784,536	2.59	784,536	—	—
公 共 行 政	83,854	0.28	83,854	—	—
社 會 福 利 及 房 屋 興 建	438,601	1.45	367,335	71,266	—
其 他	4,598,260	15.18	2,611,028	1,487,232	500,000
軍 協	10,954,621	36.17	10,954,621	—	—
駐台分署經費	98,066	0.32	98,066	—	—

資料來源：(審計部，54:493)

項目亦全為贈與，但金額比例不高。貸款及再貸款部分以工礦計畫最多，前者占45%，後者更達70%。此因美援若用於生利事業，原則上須以貸款方式而不能贈與(Jacoby, 1966: 212)。

美援台幣基金自1951年6月相對基金恢復後，至1965年6月經援終止時，已持續14年。1965年初中美雙方決定在經援終止後設置「中美經濟社會發展基金(簡稱中美基金)」，

將6月30日為止所結餘之台幣基金，全數轉入中美基金，並協議該基金應優先用於償還美國政府在經援項下貸與國府之款項；而且美國政府對於基金之運用，應有權做最終用途調查及單獨審計（審計部，55:417）。中美基金之運用以撥付經設會、農復會之計畫用款為主，分別占1966-77FY支出總額之65%、16%，同期償還美援借款則占15%，運用方式則以貸款為主（占68%）。（趙既昌，1985:45-64）

中美斷交後，中美基金隨之改為特種基金列入國府預算（李國鼎，1984:5）。如果將1950-65年定為台灣的受援期，1965年7月至1979年12月則可說是援台的延續期，透過逐漸轉為信用銷售的軍援、供技術合作之用的480號公法剩餘農產品、已承諾陸續抵台的物資及中美基金的本息償還等方式，延續美國對台的援助關係。但在1970年最後一批美援物資抵台後（黃智輝，1984:77），僅餘軍援與中美基金兩項，且同在1979年中美斷交時完全終止。

第三節 援台資源特色

綜合前節各項分析，以下將美國援台資源的特色分為四方面來討論：軍援／經援、計畫型／非計畫型、資本財／農工原料／消費品、贈與／貸款／購買。本節將以援台之歷史與內容為基礎，試圖進一步解析援台資源的真實全貌。至於

美援在台運用及其影響，將在第四、五章進一步討論。

第一項 軍援／經援

就美國援外預算中的簽撥金額而言，軍援約占美國對台援助總額之60%（參見表3-1）。不過由於部分物資掛經援之名而行軍援之實，所以對台援助中軍援比例實際上應再提高，在此擬提出三項增額指標。由於軍援金額有誇大之嫌^(3.12)，但因無法得知軍援內容詳情而不能同時考量減值指標。

基本上，對台軍援的增額指標包括經援中之直接軍協、480公法第一章項下出售物資所換得台幣約半數贈與國府補助共同防衛經費、相對基金彌補因軍事而發生的國府預算赤字，三者均可說是軍援的變型。因防衛支助是台幣基金最重要的來源，最後一項的數額在此以表3-9b軍協占台幣基金運用之比例（36%）來乘以防衛支助的金額；三項占經援比例分別為2.4%、7.1%、19.5%，合計為35%。若計入此比例之經援金額，軍援占對台援助的比例則提高至74%。軍援比

(3.12)：估算美國援外的真實成本，應同時考量政府財政負擔和機會成本兩個層面。軍援對美國所引起的財政負擔，絕不如供應武器的表面成本那麼可觀，因為多半援外的飛機、大砲、船艦等武器，實際上是即將報廢的過時設備，然而贈送的武器卻掛著大額美金價值的標籤（Enke, 1975:612）。由於美國援外多是利用過剩物資和資金，所以真實成本顯然低於撥款的金額（皮爾遜，1969:143）。

例高達 3/4，足可印證台灣的美援依賴應屬軍事模式。

若再考慮時間因素，前述三項軍援增額指標僅適用於 1951-61 年之共同安全法時期，自 1962-67 年，軍援占對台援助比例已降至 50%^(3.13)。由軍援比例相對的降低，可見 1960 年代美援依賴在台灣已逐漸轉向經濟模式。

第二項 計畫型／非計畫型

美國對台經援中非計畫型援助在 1951-65FY 年間始終高於計畫型，非計畫型與計畫型之比約相當於軍經援助 3:1 的比值；唯有在 1956-60 的經濟自力更生期間，計畫型比例升高至 36.8%（參見表 3-2）。由於計畫型援助的受援對象約 81.5% 為工礦、電力交通等經濟建設計畫，反觀非計畫型物資所換得台幣僅 40.2% 用於前述用途（參見表 3-2），因此，一般以為前者比後者有利於經濟發展（Lin, 1967 上: 26）。由對台援助中計畫型與非計畫型的比例，亦可佐證美國並不以發展台灣經濟為援台的首要目標。

計畫型援助雖具有受援計畫明確，受援者可分期繳納價款，且部分勞工、教育、社會、公共行政、農林等計畫得免繳相對基金等優點，但計畫自擬議至採購所需手續極為繁複，一切細目須經遠隔重洋之美國政府核准，決定甚為遲

(3.13)：比例係根據（Ho, 1978: 110, 表 7.2）及（D. Chang, 1965: 155）之資料，尚未計入增額指標的結果。

緩，而最後美方可能表示不同意，或提出種種附帶條件，致影響計畫之順利進行。反觀非計畫型援助因全為物資進口，或出售或贈與可迅速衍生台幣，且台幣基金中約 65% 係贈與在台受援人（參見表 3-10a）。因此，審計部曾在 1956 年度美援運用調查報告中建議，由於計畫型援助處處受制於美方，應儘量爭取非計畫型物資，而在其中增加工業器材原料之進口，並將因美援物資進口所節餘之外匯，轉供經建計畫之用（審計部，44: 436-8）。

然而，此建議並未落實在援台方案中，反而非計畫型物資中非農產部分在 1955 年達到高峰後，無論金額及比例均呈下降趨勢，1956-60 年間增加的是計畫型援助，1961 年後農產品更增加迅速；甚至 1951-65FY 援台期間，農產品占經援總數 56%，非農產不過占 17%（Jacoby, 1966: 40-1）。

美國援台以非計畫型援助為主，可說是軍事模式下安定政經的目標所致；據美國 ICA 遠東區主管 R. T. Moyer 在美國會的報告中指出，遠東區（包括日、台、韓、菲、越、寮、高、印尼、泰等國）之經援，非計畫型占 78%；越南軍費 85%、韓國軍費 90% 均由非計畫型美援衍生之當地貨幣負擔，援助範圍尚包括軍隊薪給及軍事建築（審計部，44: 437-8）。可見美國對反共前哨基地的基本策略，是以美國物資換取當地民間購買者所持之貨幣，既可收縮通貨、穩定經濟，又可將其轉贈給受援國政府補助因軍費造成的財政赤字、或

直接供軍方使用來加強反共軍力；而計畫型援助的主要目標則為控制受援國的發展模式，並牽制當地政府決策，同時在不妨礙反共防衛的前提下扶植自力更生的經濟成長。至於以農產品援外，自是假借援助之名，行拓銷美國農產之實。

另從受援國政府的立場來看，非計畫型物資的台幣係由民間支出，國府等於一手向美國爭取物資控制國內市場供需，一手向民間索取台幣，既可抑制物價，又可獲得美援台幣基金的無償贈與及分配貸款權，進口美援所節餘之外匯也可增加國府外匯的管制權。台幣基金約 1/3 補助軍方、約 1/10 補助國府預算，這些支出若不由美援所衍生的台幣供應，勢必由國府負擔；更何況計畫型援助須受制於美方，非計畫型物資多歸國府作專案、特案或每期外匯進口預算內分配，國府易於控制何項物資、何時出口（審計部，44:437-8）。換句話說，基於國府本身非計畫型之利與計畫型之弊，雖和美國的利害考慮不盡相同，但雙方均樂於多進口非計畫型物資。

至於計畫型與非計畫型援助何者有利於經濟發展，從用途來看，前者較集中在所謂經濟建設部門，但後者有利於經濟安定；而從控制面來看，前者的發展方向易受到美國政府所主導，而後者則增加國府對台灣經濟的控制權。換言之，兩者對台灣經濟發展有不同層面的影響，且分別助長了美國政府及國府對台灣資源運用的支配權。

第三項 資本財／農工原料／消費品

要解析美援與台灣經濟發展的關係，除前述援助程序的類別外，另一個指標是援助內容的性質。

美國大使藍欽曾將對台經援分為三類：賣給民間換取台幣的消費品、軍方所消費非武器之紡織品、食品等民生物資、及經濟發展所用的資本財，據他估計三者數額大致相當（Rankin, 1964:262）。不過，一般統計多分為資本財、農工原料及消費品三類，但因資料來源或物資歸類的差異，結果出入甚大（參見表3-11）。

表3-11 資本財／農工原料／消費品之統計比較
單位：美金千元

項 目	資 本 財		農 工 原 料		消 費 品	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%
1950-61 I	306,835	31.4	571,369	58.5	99,120	10.1
1950-61 II	216,274	22.1	701,928	71.8	59,125	6.1
1950-61 III	232,630	23.8	418,078	42.8	236,616	33.4
1950-64 II	245,232	20.9	855,365	72.9	72,579	6.2
1950-64 III	259,977	22.6	484,925	42.2	404,727	35.2
1950-70 II	277,598	20.8	978,245	73.1	81,774	6.1

資料來源：I 整理自（尹仲容，1962:23）；
II 整理自（TSDB，1985:246）；
III 整理自（審計部，53:518）。

由表3-11可明顯看出三項統計的差異並非肇因於期間的不同。尹仲容根據美援會資料所綜合的結果，資本財的比例比其他統計約高出10個百分點，而相當接近於計畫型援助的比例，這可能因為美援會傾向於經濟發展，而誇大美援中資本財的比例。TSDB則根據經建會的資料，結果理應和尹仲容相近，但兩者仍在資本財和農工原料上相差約10個百分點，TSDB的農工原料和非計畫型援助的比例相當接近。

審計部的統計因將480公法剩餘農產品部分計入消費品，所以消費品比例明顯提高，另Jacoby根據外匯與貿易委員會資料的估計，歷年經援消費品比例多在35%左右（1966:269）。如此，尹仲容與TSDB對消費品的估計可能偏低。

經援中消費品比例偏高的事實，也反映在與一般進口物資的比較上，後者消費品的比例由1951年的45%漸減為1963年的18%，但經援卻由29%漸增至52%，此消彼長的趨勢和農工原料正好呈反向變動；當美援與一般進口合計時，資本財、農工原料和消費品之比大致定在3:4:3左右，而消費品遞減，資本財遞增（Jacoby, 1966:269）。由此可見經援在早期確實彌補了台灣農工原料的不足，但晚期則加重台灣進口消費品的壓力，而這種壓力的後果之一即是台灣進口大量的美國剩餘農產品，直接打擊省產農業並改變人民的消費習慣。

若是根據審計部的統計來推演經援與台灣經濟發展的關係，如表3-2所示，美援初期以政經安定為主要目標，故進口較多農工原料復興經濟，輔以民生物資供過剩人口消費之用。中期則以促成經濟自立成長為目標，故資本財的比例激增，同時由於剩餘農產品大量進口，使消費品的比例逐漸升高。末期以終止經援及利益汲取為目標，不但消費品（大多為農產品）比例提高、也藉美援資本財的比例萎縮，將台灣對資本財的市場需求轉為對美商業採購。相對地，若根據TSDB之統計，很可能高估經援對台灣資本形成和原料提供的貢獻，而忽略了美國扶植台灣經濟成長的同時，也將美國商品（特別是農產品）引入台灣市場的事實。

第四項 贈與／貸款／購買

如表3-1所示，一般研究多將美援分為贈與、貸款兩大類。在1950-67年間經援中贈與、貸款之比為3:1，且呈現贈與遞減、貸款遞增的趨勢，而軍援則幾乎全為贈與。劉進慶曾強調美援由贈與到貸款即意味著美國對台灣由軍事支援到經濟侵入的結構轉變（1975:233）。

在此不擬重複前述美援在台的角色轉換，而試圖從美援的法案項目與運用流程來重估美援在台的真實價值。首先要為美援重新定義，大部分的美援其實是以台幣「購買」美國的財貨與勞務。如表3-9所示，美援台幣基金中24%由美援

間接產生，13%來自貸款，高達63%則來自「贈款」，可見所謂贈與受援者仍須立即繳存相當於貸款的台幣，而貸款根本上是分期付款。在此前提下，贈與的真正定義應改為不必支付台幣及美金即能獲取的美國財貨與勞務。貸款則應分為美金償還與台幣償還兩種，前者嚴格說來根本是較寬鬆的商業貸款，何況因保值條款的作用，受援者須負擔台幣貶值的損失；台幣償還的貸款雖條件較一般優惠，但須承擔限購美貨政策下提高採購成本的壓力。

在貸款方面，據 Jacoby 的估計，貸款約占經援之17.5%，其中以台幣償還占11%，以美金償還占6%（1966:46）。借其比例估算，美金貸款占經援總額3.48%，台幣貸款則占6.38%。可見對台貸款以台幣償還為主，直到1962年國際開發法時期因美援政策要求才改以美金償還。

若依法案項目來衡量經援的類別，如表3-12所示，贈與占59%、貸款占10%、購買占32%；購買項目所列的三種剩餘農產品均可以台幣購買，雖然台幣所有權屬於美國政府，對外滙短缺的國家而言，因不必支付美金仍可算是自美國而來的援助，反正其它美援物資一樣須繳存台幣基金，因此一般研究即將購買併入贈與。但依前述的美援新義，不論台幣基金的所有權誰屬，只要受援者須支付台幣即應列入購買，所以將原列贈與項下之防衛支助與480公法第二章計入購買項，如此一來，美國對台贈與僅包括技術合作及開發贈與、

單位：千美元

表3-12 經援中贈與/貸款/購買之統計比較 (1951-65)

項 目	依法案項目		依美援新義		計入台幣贈與		軍事贈與	
	金額	%	項目	%	項目	%	項目	%
總計	1,357,273	100.00	1,357,273	100.00	1,357,273	100.00	1,357,273	100.00
贈與	804,793	58.51	購	72.45	贈	62.92	贈	42.25
(1)防衛支助	531,379	38.63	(1)	38.63	(1) × 0.65	25.11	(1+9) × 0.65	24.30
(2)技術合作及開發贈與	30,488	2.21	(9)	16.49	(9) × 0.65	10.72	(10) × 0.5	7.21
(3)軍	147,668	10.74	(10)	0.71	(10) × 0.5	2.19	(11) × 0.5	7.21
(4)480公法第二章	30,087	2.19	(4)	2.19	(4)	2.19	(12) × 0.5	10.74
(5)480公法第三章	65,171	4.74	(11)	14.43	(2)+(3)+(6)	17.69	(13)	
貸款	135,550	9.86	購	9.86	貸	9.86	款	9.86
(6)開發貸款	45,779	3.33	美金貸款	3.48	(6/17)		(同前)	
(7)480公法第四章	23,336	1.70	台幣貸款	6.38	(11/17)			
(8)開發貸款基金	66,435	4.83	贈	17.69	購	27.21		
購買	434,930	31.63	(2)	2.21	(1+9) × 0.35	19.29		
(9)420節剩餘農產品	226,763	16.49	(3)	10.74	(10) × 0.5	0.71		
(10)550節剩餘農產品	9,637	0.71	(5)	4.74	(11) × 0.5	7.21		
(11)480公法第一章	198,530	14.43						

資料來源：整理自（審計部，54:488）

軍協、480 公法第三章等項占 18%，購買則增為 72%。Jacoby 亦曾估計經援中贈與約占 82.5%，但其中 3/4 須以台幣支付，即真正的贈與僅占 21%（1966:46），與本文的重估值相當的接近。

根據圖 3-3 對美援台幣循環的解析，除了免繳或緩繳台幣的第一階段受援者之外，第二階段中台幣基金贈與的受援者，也應屬於美援無償贈與的受惠者。根據表 3-10a 的估算，台幣基金的用途中有 65% 為贈與，藉此比例乘以購買項下的防衛支助和 402 節之美金金額比例；至於 480 公法第二章則完全贈與國府，第一章約有半數贈與國府。計入台幣贈與而重估的結果，對台經援的贈與比例提高至 63%，購買則降為 27%。

如果進一步追究這些經援贈與的去向，其實有相當大的比例是軍事贈與，例如軍協金額、480 公法第一章的半數、台幣基金贈與項下的軍協與其他項下之贈與（根據表 2-10b 後者共占台幣基金贈與總額之 68%，在此將其他項下贈與推估為補助國府因軍費超支所導致的財政赤字），三者合計約占經援總額的 42%。經此推估，經援中非軍事的贈與（以技術合作為主）不過 21% 而已，結果接近依美援新義下的贈與。

以上係分析美國對台援助中贈與、貸款與購買類別，依不同歸類標準的轉變。若計入經援第二階段的台幣贈與來估算，則經援中的無償贈與雖達 63%，但其中 67% 實為軍事贈

與。換言之，美援對台真正的無償贈與，絕大多數為軍援及軍事用途的經援，可佐證台灣的美援依賴是以軍事模式為主軸。

所以加入購買項來拆解重組一般掛「贈與」招牌的經援，旨在論證台幣循環在美國援台流程中的重要性，並非將購買項排除在援助之外。因為受援者雖以台幣為代價買進美國的財貨及勞務，若無美援提供美金代購，就是有台幣也買不到美國產品。因此，美援對台灣經濟整體而言，仍有彌補外匯缺口的貢獻。至於台幣循環的作用，除了償還美方貸款本息之外，主要還是在國內資源的重分配，這一點將在第五章中繼續探討。

式... 1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

第四章

美援下的軍經依賴

1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

1945年以前

台灣的美援依賴，簡言之是以軍事模式為主軸，至1960年代逐漸轉為經濟模式，而在1965年經援終止後，對美軍經依賴的結構仍在台灣持續存在。

本章即試圖分別從軍事、經濟兩方面，來探討美援如何扮演美國控制台灣的中介角色，並進一步解析透過如何的援助機制，使美國不但可以主導台灣的資源配置優先次序及發展方向，也同時加深台灣軍事、經濟對美依賴的程度。

第一節的重點在軍事依賴，首先討論美國透過軍援如何重塑台灣的軍事戰略，其次以美國軍事顧問團的組織權責來說明造成軍事依賴的主要機制，最後則試圖解析此依賴情境與台灣經濟社會之軍費負擔的因果關連。

第二節則由農業、技術、資本、貿易四方面，先分析戰後台灣經濟對美援資源的依賴，再以此為基礎，進一步探討美援與台灣對美經濟依賴的關係。

第一節 軍事依賴

台灣於美援時期對美的軍事依賴，在軍事戰略方面的表現，是利用分裂國家的對立局勢，將台灣建設為反共圍堵的防衛基地，以牽制中共政權進而防止共黨勢力擴張。在組織人事方面的表現，是藉美國軍事顧問團對國府軍隊的訓練及參謀作業，控制國府的軍事行動。而在武器裝備方面，則是國府軍隊完全整編為美式編制及武裝，並要求國府以配合性的支出及軍員，分擔美國的軍費及戰爭風險。

以下試圖提出具體的例證，說明美援下的軍事依賴在台運作的過程。

第一項 戰略重整

1955年2月9日美參院批准「中美共同防禦條約」時，曾如此描述台灣在西太平洋的戰略地位：「台灣是自阿留申羣島一直到菲律賓羣島這一海岸防線不可或缺的一部分，控制此一防線將可確保東亞的邊陲地區。台灣一旦淪入敵方，則此防線的其他地區將面臨實質的威脅。」（蔡仲章，1982：17）。

如第二章對戰後美援的解析，美國在韓戰前雖已形成反共圍堵戰略，基於放棄國府的對華外交戰略，儘管台灣具有

如前述的戰略地理條件，並未被美國納入西太平洋的防線之內。直至韓戰爆發，美國一方面深感共產勢力在東亞的擴張，終將危及美國稱霸太平洋的有利局勢，另一方面中共新政權高舉「抗美援朝」的旗幟，甚至採取「向蘇聯一面倒」的外交態度，迫使美國與中共建交結盟的希望落空，不得不退而求其次和本已公開宣稱放棄的國府政權，在台灣再度合作。

由內戰到韓戰的援台前史可以明顯看出來，美國所以將台灣納入反共的前哨基地之一，並不只是因為地緣的戰略考慮，更關鍵的是分裂政權的政治條件。如果中國不能成為美國的盟邦，那麼共產陣營中的中共政權與自由陣營中的國府政權之間的政治鬥爭與武力抗衡，正好給予美國武力介入台灣防務的合理化藉口，及國府政權維持對美合作順從的最佳保證。

為了建設台灣為堅強的反共堡壘，美國先將一度中止的對華經援轉送台灣，並開始持續約三十年的對台軍援。根據美國國防部發表十年來的軍援總額，所有受援國中台灣高居第二位，僅次於法國（國際經濟資料月刊，1960b:104）。這是因為台灣擁有遠東最大的反共軍力，戰力僅次於駐韓聯合國軍隊，在不需要美軍的地方，自由中國的軍力成為嚇阻共產勢力在東南亞侵略最重要的力量（Rankin, 1964:68,323）。美國提供國府大量贈與性援助的主要目的，在美軍「軍事援

外基準手冊」中歸納為以下四點：（狄縱橫，1980:83）

1. 增強國府戰力：軍援國府的最低限是不致在中共攻擊下一戰即潰、全面投降；最高極限是使國府無力單獨反共；持平基準是使國府有足夠的自衛能力在台澎防線上抵擋中共，讓美國有充裕時間從事軍事動員，或以政治途徑解除危機、化解衝突。

2. 強化內部穩定：經由軍經援助增強地方治安警力並改善人民生活，使台澎地區免於共黨的顛覆、滲透。同時駐台美軍的軍力展示，將為台灣帶來無形的穩定力量。

3. 培植親美政權：就維持並拓展美國在中國的利益而言，軍援國府的另一重大目標即在台灣製造親美政權，以利美國開拓在台灣的文化與商務關係。培植親美人員的途徑以代訓國府軍（文）職人員為主；建立親美關係的方式則以嚴格核發軍援裝備零件造成美援依賴為主。

4. 獲致美國全球戰略的軍事利益：鼓勵並支援國府在台修建軍港、機場、道路及通訊網，以利美軍於遠東局勢緊張時能充分利用台灣作為敵前基地。裝備並訓練國府三軍部隊，在戰情需要時，督導並調度指揮國府部隊開赴國際戰場替美國利益作戰。

這四項目的明白地反映軍援除軍事目標外，另外負有政治、經濟、文化等任務。維持安定的在台親美政權，可以說是軍經援助的共同目標及成果，而在台汲取戰略利益，正是

軍援對美自利性的表現。雖然國府軍隊未曾大規模參與美國在海外的軍事行動，但台灣仍成為日本之外美軍在亞洲最好的修護基地，尤其在越戰期間更顯示出台灣對美軍的價值（Clough, 1978:23）。為了美軍核子戰略的需要，駐台美軍顧問團團長威烈拉少將曾建議：「如果美國為安撫日本不得不把核子基地從琉球撤走，不妨老慮將基地改設於已具有堅強軍事設施的台灣」（中國時報，58年10月29日）。台灣受美國保護而免遭中共武力占領的同時，自然必須為美國的全球戰略利益服務。

從第一項目的上下限可明顯看出，國府軍隊在對美軍事依賴下所受到的戰略制約。為了使台灣的軍事資源依美國的 global 戰略配置，首先要限制國府反攻大陸的軍事行動，即要求國府遵行軍援的上限。由於軍援的種類及數量是依據美國對敵人能力、意向及軍事威脅的評估而定，如台灣的防禦設施是阻止敵軍自某些港口乘船來襲（Enke, 1975:611）；所以，儘管國府以反攻大陸為基本國策，美國基於有限戰爭的戰略，對台軍援僅限於防衛用途（Schreiber, 1968:120）。

1954、58年兩度台海危機，正提供美國在冷戰期間採行有限戰爭戰略的實戰機會。1954年美國為免戰事擴大以終止軍援要脅國府停止對大陸沿海的攻擊行動，並進一步和國府簽訂共同防禦條約，一方面嚇阻中共的軍事行動，另一方面取得國府放棄反攻大陸的承諾。在台海熱戰期間，美國國務卿

杜勒斯於1954年9月9日抵台，向蔣介石表示美國的基本立場：美不願共同防禦條約賦予國府發動對大陸戰事的權利，否則美國付出的成本太高；接著杜氏進一步表示：除非國府同意未獲美政府同意前不反攻大陸，才可能簽訂此約；蔣介石聽取杜氏意見後，立即表示國府願意付出這一代價，以打開以往阻礙中美聯盟實現的障礙（張士丞，1957:25）。

結果共同防禦條約第二條即明文規定，中美雙方以互助或聯合方式抵抗外來之武裝攻擊，但美國不支持國府反攻大陸的行動，若國府率先攻擊中共而遭致中共軍隊的反擊，美國也不負聯合抵抗之責；並在換文協議中強調：凡由兩締約國雙方共同努力所產生的軍事單位，未經共同協議不得調離第六條所載各領土至足以實際減少該領土的防衛程度（湯健明，1980:43-5）。因此，中美共同防禦條約將中美的軍事同盟侷限在防衛層面，同時賦予美國約束國府軍事行動的合法權力，前述軍援國府的上限遂得到條約的保證。

然而，前述第六條所載各領土，對國府而言指的是台澎，並未包括金馬等外島，即構成中美雙方對外島防守價值的意見衝突。艾森豪曾建議以美在台設海空基地作為撤回金馬軍民的交換條件，但蔣介石以此舉將傷害國府尊嚴與軍隊士氣為由拒絕（Clough, 1978:13）。最後中美雙方各退一步，決定放棄大陳、固守金馬。在美國不予協防的堅持下，國府軍隊在1955年2月自位於台灣以北120哩的大陳撤退（張

士丞，1957:27)。藍欽大使在其回憶錄中曾如此描述說服蔣介石的情境：「當我暗示他如果國府執意要守大陳，唯一的方法是以自己的資源防衛，在我結束談話以前，他即表示準備接受美軍顧問團所提放棄大陳的建議」(Rankin, 1964:169)。

國府雖未贏得美軍防衛外島的承諾，但在1958年823砲戰爆發後，美國立即派遣海空軍前往支援，宣稱金馬防衛與台澎防衛密切相關；由於赫魯雪夫對美警告：攻擊中共即攻擊蘇聯，美軍雖未與中共軍隊直接作戰，仍積極協助國府軍隊突破中共封鎖(Clough, 1978:17-8)。無論就協防關係或軍援款項而言，823砲戰造成了中美軍事合作的最高潮(狄縱橫，1980:87)。此次外島協防經驗的成功，甚至成爲美國政府勸說國會支持軍援的理由，軍援計畫首席顧問德瑞波曾告訴參院外交委員會：共黨攻擊金門是被那些直接遭受攻擊者所擊敗(即國府軍隊)，而未使美國本國部隊捲入此次戰爭，否則美國和中蘇共之間，或許有發生戰爭的危險；「這次行動表明了我們的軍事援助如何防止了我們自己及盟國被擊敗，同時又是如何有助於防止地方性衝突可能擴大爲世界大戰」(國際經濟資料月刊，2:5, 1959:28)。艾森豪在1959年援外語文中也強調：「在遠東方面，如果沒有共同安全計畫所提供的裝備訓練，及經援所促成的經濟進步，中華民國根本無法堅強對抗共產黨對金門的攻勢」(1959:12)。

儘管美軍曾支援國府軍隊防衛金馬外島，但美國政府始終嚴防國府「反攻大陸」的口號付諸實現。如1961年中國大陸正遭受嚴重的天災，中蘇大論戰進入高潮，中印也發生邊境衝突；台灣當局認爲這是千載難逢的「反攻機會」；1962年元旦，蔣介石發表「告全國同胞書」，宣稱要進行「反共抗暴的革命行動」；同年美國國務院遠東事務助理國務卿Hilsman於訪問台北時發表談話說：「無論共產黨政權是否搖搖欲墜，美國不支持國府反攻大陸。」12月23日副總統陳誠在「光復大陸設計委員會」第九次會議開幕詞中表明：「復國時機已在眼前」；美國總統甘迺迪隨即在記者會上重申：「任何行動前，都要先舉行極密切的磋商」；1963年美國即以台灣經濟成長和美援裝備已超出防衛需要爲由，大量削減對台援助(茅家琦，1988:64-6)。

國府軍隊在兩度台海危機中應付有限戰爭的能力，提供了美國在投降和核戰以外另一項較理想的選項，而如此能力即是軍援台灣持平基準的目標。至於美國重整國府戰略的重點，則在達成軍援的上限控制，即迫使國府放棄反攻大陸的軍事主張及放棄難以防守又易製造紛爭的大陳外島。國府所以順從美方要求，一方面是受軍事實力所限，另一方面則是美國以軍援威脅利誘所致。

第二項 美軍顧問團

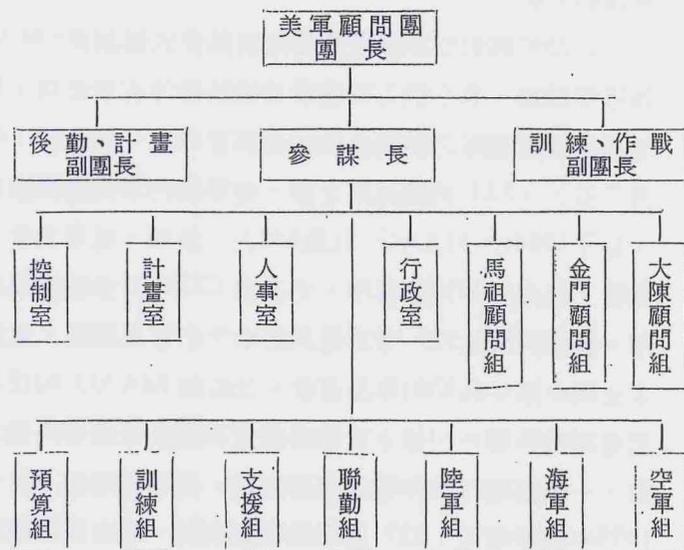
美軍顧問團是美國在台執行軍援的機構。1951年5月1日，駐台美軍顧問團 (U.S. Military Assistance Advisory Group/Republic of China on Taiwan, 以下簡稱 MAAG) 正式成立。由美陸軍少將蔡斯 (W. C. Chase) 任首任團長，團本部暫設台北總統府內，後遷至信義路新址。成立初期的要務在視察三軍實況，以作為日後軍援的藍本。

視察結論是，有關現有戰力評估認為國府部隊遠超防衛所需；軍援只需裝備其中15師即可達持平基準。有關軍援性質，僅提供美軍廢棄不用的過時裝備即可，因為對敵人民解放軍的裝備亦甚落伍。有關部隊訓練，則主張國府軍隊的組織、戰術、裝備均須作脫胎換骨地全面改革。

為了將軍援裝備確實移交至國府三軍基層連隊並督導其有效使用，MAAG 的編制 (參見 4-1) 與人數不斷膨脹，成立時僅33人，至1951年底已達360人。MAAG 更以監督軍援計畫有效執行為由，派遣更多顧問向基層連隊生根，甚至每個營都有隨營美軍顧問小組，1955年 MAAG 官兵已達2347人，為駐台的全盛時期。

援台初期 MAAG 曾一再向國府要求：取消軍隊內國民黨的政工制度；全面自大陳、金馬撤退以集中兵力防衛台澎；全面裁軍、縮減國防經費以改善民生；將國府三軍統一撥交美軍指揮以有效應付遠東局勢。可見 MAAG 企圖以軍援為餌逐漸自國府手中奪取兵權。例如，MAAG 以改善國

圖 4-1 駐台美軍顧問團全盛時期編組研判圖



資料來源：(狄縱橫，1980: 84)

府官兵生活為由，擬議由美方負責配發薪餉的計畫，卻始終遭蔣介石嚴加拒絕。此外，MAAG 又建議在台成立「中美聯合作戰中心」，由蔡斯擔任美方指揮官，而國府方面指揮官則屬意親美將領孫立人；一旦此中心成立，蔣介石無異將兵權拱手讓出。因此，1955年5月，蔣介石以迅雷不及掩耳之勢，將孫立人及三百餘親信撤職查辦，MAAG 計畫經年的奪權行動只得中止，美方更將蔡斯調返美國以緩和雙方的

摩擦與不快。

1955年國府三軍部隊全面改編為美式編制後，MAAG開始逐年縮編，專心致力於監督美援裝備的有效使用。1957年分遣至國府部隊之顧問由團部提高至軍部（新生報，46年8月7日）。823 砲戰結束之後，美軍戰鬥單位逐漸撤出台灣，到了1964年 MAAG 只餘842人。然而，美軍大批介入越戰後，駐台美軍再度激增，尤其自 CCK 清泉岡空軍基地啟用，美國再派遣327 空軍運兵師六千名官兵進駐，負責美國本土與中南半島間的軍品運輸。此時期 MAAG 的任務除了監督軍援業務外，僅止於戰略擬定與國防策略等高級參謀作業，一般部隊行政作戰的基礎訓練，美軍顧問已不再干預。1975年越戰結束，327 運兵師束裝返國，駐台軍事顧問再減至60人。此後顧問工作僅為協助國府選購各式戰略物資，等於是美國在台軍售的代理商。1978年12月16日美方宣布與中共關係正常化，MAAG遂於1979年4月30日宣布關閉^(4.1)。

MAAG 的興衰史可說以孫立人事件為轉捩點。之前由於國府面臨國際、軍事、財政、經濟等多項危機，並無相對籌碼可與 MAAG 的要求相抗衡。但在1954年底「中美共同防禦條約」簽訂後，一方面台灣的軍事安全有美國軍力的保障，另一方面國府藉美國的援助等支持已鞏固在台政權；因

(4.1)：本項至此對美軍顧問團的陳述係參考（狄縱橫，1980：84-8）

此，蔣介石敢於力阻 MAAG 在台奪權計畫，使其對國府四項重點要求幾乎全部落空。

由此過程正可反映中美雙方在軍事層面既競爭又合作的關係：為對抗共同的敵人而協力合作，同時也為爭取兵權而互相競爭。國府雖在戰略布署、武器裝備上受制於美方；但在控制軍隊方面，僅容許美方擔任訓練顧問，指揮權仍掌握在蔣介石為主的國府將領手中。可見台灣的軍事依賴由於蔣介石的強人領導實力，而侷限在裝備、戰略的層面。

第三項 軍費負擔

台灣的軍費負擔沉重是不爭的事實。據比較17個開發中國家^(4.2)國防支出占各級政府支出及GNP的比例，在1955、60、65三個年度比較的結果，多由台灣以懸殊差距拔得頭籌（比例分別是 66.13%，65.13%，62.11%），僅在1965年軍費占GNP的比例略低於南越，而當時越戰正在進行，但台灣同期占政府支出比仍高於南越（Ho, 1978:109, 表7.1）。A. Jordan 研究受美軍援的東南亞國家，結果顯示1960年台灣軍人占全人口 5%，而其他六國^(4.3)均不超過1.5%（1962：

(4.2)：這17個國家分別是台灣、南韓、菲律賓、印度、馬來西亞、南越、以色列、約旦、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯、智利、瓜地馬拉、宏都拉斯、委內瑞拉、奈及利亞、迦納。

(4.3)：其他六國分別是高棉、寮國、巴基斯坦、菲律賓、泰國、南越。

184)。Jacoby 亦稱台灣軍人與人口之比為世界最高的國家之一，1951年為 7.6%，1964年為4.9%；1951-65期間軍費支出占 GNP 的9-11%，比美國還高出許多，占中央政府總支出之比達 85% (1966:118)。若僅考慮軍人占男性人口之比，1952年更達 14%、1962年9%，1972年才降至 7% (Ho, 1978:107)；若僅估計與勞動人口比，1951年即高達 20% (Galenson, 1979:371)。

不過，前述各項軍費統計仍算低估，因台灣民間常以免費或低於市場行情等優惠，提供物資及服務給軍方，如米糧、交通、水電^(4.4)等，這類隱藏性軍費很難正確估量 (Jacoby, 1966:119)。若再計入美國供應之軍援，則維持台灣防務的軍費支出將更為可觀。以下僅就經援部分而言，AID 曾表示：在1956-62年間，若扣除美援台幣基金對財政的補助，國防支出將占中央政府國內收入之 100%；財政赤字將提高為預算之25% (D. Chang, 1965:156)。1950年代美援約占 GNP 之 6%，而台灣軍費預算高占 GNP 之10% (Galenson, 1979:253)，可見美國是以援助的形式來填補國府因過重軍費所形成的財政缺口(原覺天編，1967:220)。

在此需進一步探究的是，美援到底是減輕還是加重國府的軍費負擔？中美雙方各有不同的看法。

(4.4)：現行軍方電價折扣率為：軍眷用戶50%、軍事機關30% (張斯敏，1968:369)。

藍欽大使曾在回憶錄中指出：1957年時台灣已建立亞洲第二大軍事基地，而美國納稅者不過負擔了10%的支出；基於美國海空軍的明顯需要，國府陸軍已超過防衛和維持國內秩序所需的規模；中華民國和韓國願意且能夠維持超過自衛程度的軍力，實質援助用來維持高度訓練的60萬軍人和裝備良好的軍事基地 (Rankin, 1964:277, 151, 325)。美國副國務卿狄倫1959年2月28日在衆院外交委員會作證時表示：台灣的人民目前正以他們自己的資源，擔負自由亞洲最重的軍費 (國際經濟資料月刊，1960a:80)。美國參謀首長聯席會議主席穆勒海軍上將也指出：台灣以自己的資源提供97%的國防費用 (聯合報，61年3月17日)。這些說法反映兩點事實：台灣的軍力超過自衛需要及自立負擔超額軍費，因此，美援本身雖補助國府的軍費支出，但隨之而來的防衛義務卻加重台灣的軍事負擔。

但另一方面，MAAG 卻將裁軍與降低軍費列為對國府四項要求之一。1958年美國政府曾企圖降低國府軍費支出，但未發生作用 (Jacoby, 1966:221)。似乎顯示阻礙降低軍費的壓力是來自國民政府，而非美國政府。不過如果進一步探究美方試圖裁減軍費的目標，即可發現美方試圖減輕的是軍援的負擔並裁汰軍中的老兵冗員。藍欽大使曾指出，美方所以認為1952年的國府預算過高，是因為短期內不可能在台灣汲取如此大量的資源；而在增加軍事計畫的同時，亦必同

比例增加軍援 (Rankin, 1964:98, 151)。駐台分署長白慎士曾強調，軍事方面的支出必須保持在不至擾亂經濟與財政的水平之上，否則即將危及支持軍事所必需的經濟基礎 (白慎士, 1962:2)。美方最大規模的裁軍計畫，是在1955年因更新武器系統的需要，而在經援項下撥款4200萬美元成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」，以安置退除役官兵 (Clough, 1978:15)。1958年美國國防部更明白告知國府：如果希望獲得美國更多援助以使軍隊現代化，則必須裁減軍隊人數 (聯合報, 47年12月22日)。

而在台灣方面，最支持國防經費者莫過於以蔣介石為首的軍方領袖。為了鞏固在台政權，維護軍方的權勢，國府同意裁軍的條件是不得縮減對軍隊的指揮權，而裁減軍費的條件是須以美援補助。如堅拒由美方發軍餉或設立聯合指揮中心即為前者的顯例。後者的實例如由美軍負責大陳撤退並由經援照顧大陳軍民在台生活；退除役計畫一方面由軍援加強火力裝備，另方面由經援安排官兵的社會經濟生活。

由於台灣所接受的軍援及經援中的軍費補助幾乎全為美方贈與，即使軍援數額有誇大之嫌，也無法透過相對基金的繳存來直接加重國府的軍費負擔。因此，美國主要是透過軍援的間接配合性支出，將台灣的資源轉向有利美方軍事佈署的安排。為了運用美援、加強軍援或改進軍事設備，常常引起附帶開支的上昇。例如勝利女神飛彈之建築基地供應及若

干附屬設施，反而擴大我國的費用；又如美國重要人員常來視察，演習費用大，也擴大軍事支出；由於台灣擔負了太平洋最前線的抗共責任，美援對台究竟是一種恩惠或是一種責任，是很難確定的問題 (羅敦偉, 1960:27)。尤其是台灣在戰後初期仍處於百廢待舉的經濟困境中，猶不得不將原為發展經濟的經援移去配分軍援 (聯合報, 43年8月21日)。反觀日本戰後無軍費負擔，復興極為迅速，韓國軍費之80%由美國負擔；如果台灣和韓國一樣，則可有更餘裕的財力，用於非軍事部門的國家建設 (國際經濟資料月刊, 3:1, 1959:8)。

總而言之，美國援台以太平洋西岸防線的軍事目標為主，國府政權也以維持龐大軍隊為最優先的財政目標，因此，雙方均樂於在台灣維持超過自衛需求的軍力，而使台灣的軍費負擔及軍人人數高居不下。而指出軍援增加負擔或強調台灣軍費過重者，多站在民生需求及經濟發展的立場，並不符美國政府及國民政府重視軍事甚於經濟的一貫立場。

至於雙方的意見衝突，在戰略層面，主要是國府堅持反攻大陸與外島防禦的軍事價值，而美方為避免擴大軍事衝突至美蘇熱戰的程度，也為縮減必要的軍援規模，便以條約約束及援助脅迫雙管齊下，使國府接受防禦性的戰略，先放棄反攻大陸的攻擊性政策，後又自大陳島撤退。但美方仍在外島防禦上讓步，1958年協助國府軍隊堅守金馬，即顯示美國

仍同意將緩衝陣線從澎湖推前至金馬，尤其在國府自願負擔大部分軍費開支的前提下。

在軍費支出方面，美方希望提高現代化戰力而要求國府裁軍，只要不危及蔣介石的指揮權，基本上和國府並無衝突。雙方衝突的焦點在於軍援數額上，國府希望增加，而美方希望縮減。而化解的基本模式是，美方只援助符合其戰略利益的軍事計畫，若國府不聽任安排，在不損及美方利益的前提下，得由其自行負擔軍費。因此，只有某些軍事計畫超乎國府的財力負擔，且已無法再汲取更多供軍隊使用的資源時，國府才會接受美方的安排。換言之，由於國府政權有能力控制台灣的政經資源，因此在面對美方的要求時，還有若干討價還價的餘地，甚至還因接受美援而加強與美方競爭對台控制權的能力。

而在組織人事方面，MAAG 雖藉軍援整頓國府軍隊的編制及裝備，但經蔡斯與蔣介石一場奪權鬥爭，結果並未能完全控制國府軍隊。蔣介石的強硬作風雖屢次引發中美雙方的意見衝突，由於找不到適當人選來取代蔣介石，而能繼續維持在台的軍事基地及政經安定，美方仍須自行節制藉美援施壓的運用。比起台灣的經建資源始終對美援的高度依賴，國府軍隊的確具有較高的自主權，也因此台灣經濟必須承擔比其他受援國更重的軍費開支，來換取蔣介石控制軍隊的優勢。

第二節 經濟依賴

台灣經濟對美國資本、商品和專家的高度依賴，也隨著美國對台軍事保護而來；台灣在國際社會的角色，1960年代開始遂由反共前哨基地，逐漸轉為經濟半邊陲(Gold, 1981: 146, 148)。經援對此轉變過程具有關鍵性的影響，不僅台灣經濟發展初期直接依賴經援所提供的資源，經援對台灣產業環境的改造更促成台灣經濟對美國依賴的基礎。

就援台歷史過程而言，1950年代的經援目標為安定經濟並促成台灣經濟自力更生；1960年代則趨於改變台灣的經濟政策及投資環境，並促成台灣經濟對美依賴的結構轉換。以下即就農業、技術、資本、貿易四方面，分別討論台灣經濟發展初期對經援的依賴，以及經援和台灣成為美國經濟半邊陲的關係，並試圖分析如此依賴關係對台灣社會的利弊。

第一項 農業依賴

經援與台灣農業對美依賴的關係，就生產面而言，係指農業建設的資金及技術，多仰賴經援供應；就消費面而言，美援農產品的大量進口及促銷手法，奠定了台灣進口美國農產品的行銷管道和消費市場。

台灣農業生產對美援的依賴，主要是透過中美雙方在

1948年共同組成的「中國農村復興聯合委員會（Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction，簡稱農復會）」來運作。農復會為根據美國會第472號法案第407節之規定而設立之中美聯合機構，除由美國總統指派兩人，中國總統指派三人為委員組成負責決策之委員會外，另設有總務處、會計處、新聞處、企劃處等行政單位，及植物生產組、水利工程組、畜牧生產組、土地組、鄉村衛生組、農民組織組、食糧肥料組、農業經濟組、森林組及農業推廣組；該會至1956年6月底止，全部員工250人，其中華籍職員157人，美籍職員15人，工友司機、機械工共78人（審計部，43:296-8;44:412）。農復會不但本身的經費來自美援，也直接負責規劃並執行美援在農業方面的運用。1951-63年美援對農業的資本援助約2億美元，占美援在台資本援助的24%，占同期台灣農業投資的59%（參見表4-1）。

各種農業計畫及貸款促成農業生產對經援的資本依賴之外，農復會也透過農業技術移轉及傳遞農業發展觀念等方式，促成台灣對美國農業技術的依賴。由於農復會各項農村建設計畫多半為台灣農業的需要而設計，農業生產雖高度依賴經援所提供的資本及技術，仍有利於台灣農業生產力的提高。

經援對台灣農業發展的影響，除了提供資本和技術而提高農業生產力之外，也是推動土地改革的主要力量。國府推

行土地改革的政策理念和實施經費實來自美國的援外計畫。第二次世界大戰後，美國已認識到在農業地區只從事增產而不實施土地改革，將不足以改善農民生活，達成防堵共產主義蔓延之目標；1945年盟軍總部在日本實施土改成功後，更增強此一信念，故將實施土改列入援外計畫；1948年中美雙邊協定即將土地改革定為農復會的業務之一（趙既昌，1985:115-6）。由此可見，美國將土改視為政治安定的重要工具，因為農業地區為共產主義動亂之源，而穩定的盟邦符合美國的利益（Hsiao, 1981:205-18）。

不過，土地改革在中國大陸各地的施行規模都相當地局部，並未顯出它的實效。唯有在地主階級與接收政權素無淵源的台灣，國府才在剛成立的農復會協助下，推行三七五減租、公地放領、耕者有其田等措施。在技術協助方面，舉凡法令辦法之擬訂，工作之指導及成果之考核，農復會均派專家參與；而在經費補助方面，1949-58年共補助事業費及材料費美援台幣2580萬元（趙既昌，1985:118）。因此，若無美援的支持，國府不可能在短期內完成土地改革（Hsiao, 1981:220）。

整體而言，美援對台灣農業的影響其實是利弊兼具。經援雖幫助大多數農民成為自耕農，並支持農村建設計畫，卻同時配合肥料換穀制，協助工業部門汲取農業剩餘。台灣農業增產的利益不但因而未留在農村，經援大量進口美國剩餘

農產品，更埋下日後農村凋蔽的禍源。

為了協助在美軍占領下的日本解決米糧及外匯不足的困境，1950年9月在盟軍總部的安排下中日雙方簽定貿易協定，採「以貨易貨」的方式，要求台灣對日本輸出稻米並交換肥料進口；該協定並迫使國府在1965年前不得不將肥料進口稅固定於5%，這是所有進口項目中的最低稅率（蕭全政，1984:56）。為了促成更多稻米輸日，除了農復會致力於稻米增產外，美國也藉進口美援農產品來減少台灣的稻米消費。1955FY美援民用小麥製成麵粉後，45%係供交換食米之用，而大麥則全供換米輸日（審計部，43:260）。以重量言，1965年前每年的美援小麥都多於台灣的稻米出口量（蕭全政，1984:54）。當台灣稻米生產過剩而出口將縮減美國海外農產市場時，美國即迫使台灣壓低稻米出口量（蕭國和，1987:103），可見美國藉美援鼓勵稻米外銷只是戰後一時的應急措施。

此外，食米輸日所換得的肥料，還直接支持剝削農民的肥料換穀制。該制度要求農民以低於市價20%的稻穀去購買國府出售的肥料；這種「扭曲的交易條件」是國府汲取農村資源的重要管道（蕭新煌，1982:20）。美援機構原本反對肥料換穀制，因為其隱藏性重稅可能吸盡三七五減租帶給佃農的利益；所以規定所有美援肥料必須依實際成本而訂的現金價格賣給農民，或以不超過美援協定中所定最高交換比率與

農民交換稻米；然而一年後由於日本嚴重缺糧而放棄反對的主張（蕭全政，1984:41-2）。1949年後肥料換穀制的施行，早期以美援肥料為主^(4.5)，1949-53年間美援肥料多於自產及進口肥料之和，1954年後則以日本易貨肥料為主（蕭全政，1984:53）。當日本經濟復興之後，美國資本進一步促成肥料的進口替代（劉進慶，1975:125）。1959年美援資助台肥在南港籌建尿素肥料廠（趙既昌，1985:124）；1962年為止，美援占肥料總投資之60%，此後除鉀肥外，台灣肥料均可自給自足（尹仲容，1962:280）。由直接供應、對日易貨到投資生產的過程來看，若無美援支持，國府並無法順利進行肥料換穀制度。

基於以上分析，美援的農業計畫可說是為「以農養工」的發展方向鋪路。農技、農機推廣和鼓勵多用肥料等措施，均有助於將農村所得及剩餘勞動力推向工業部門，而美援農產品所支持的低糧價政策也有助於壓低工資水平，有利於工業部門的資本累積。

至於美援農產品大量進口所引發台灣對美國農產品的消費依賴，以下分為對美援農產本身的依賴，及透過援助管道促成台灣增加消費美國農產兩方面來討論。

(4.5)：早在1950年12月20日台灣省政府即與駐台分署簽訂肥料供應合約（趙既昌，1985:271）。

在1951-65年間，約55.7%的經援為美國剩餘農產品（Jacoby, 1966: 41）。經援金額不但半數以上係供國府向美採購農產品，台灣進口農產品總額中絕大多數為經援採購。1950-61FY經援進口小麥、黃豆、棉花分別占同類進口總額的90%、74%、78%（尹仲容，1962:24）。如黃豆、棉花等剩餘農產品，確能供應台灣戰後所欠缺的農工原料，不過由於美援負有促進美國剩餘物資出口的任務，對受援國常構成強迫推銷的壓力。援助物資雖由受援國申請，但取決權仍在美方，往往為牽就美方的意見，即使是不應進口或不急切需要的剩餘物資，也只好以高價台幣買進，尤其480公法最不能依受援國的經濟需要採購（羅敦偉，1960:29-31）。

美援期間，台灣麵粉工業為遵守政府與美方480公法之條約限制，無論小麥價格偏高或運費偏高，為了妥善運用美方以援助方式所「贈與」（仍須以台幣支付）之物資，十餘年來任何產麥國家以廉價傾銷台灣之小麥均被拒絕（徵信新聞，53年6月7日）。由此可見國府是如何忠於條約上「共同努力」的精神，不惜代價以維持美國在台的農產市場。經援宣布終止時，報界即傳出「塞翁失馬，焉知非福」的呼聲，認為美援停止，則小麥、黃豆及牧草的價格可上漲，進而刺激農民利用中間作或稻米轉作大量生產^(4.6)，既可恢復自給自足的水平，提高農民收益，又能向其他國家購買更為廉價的穀物（徵信新聞，53年6月7日；聯合報，52年2月

4日）。

1965年經援終止後，台灣進口美國農產品的數量非但未減少，反而急遽增加。1966-82年台灣人口共增加38.5%，而自美國進口的糧食，自1957年約35萬公噸，至1980年代卻增加了1000%，平均每年以63%的比率驟增；1981年台灣進口糧食約600萬公噸，約占稻米產量的250%（任覺民，1982:63）。台灣農業發達，所以還成為糧食進口大國，即淵源於美援在台所拓展的市場管道及塑造的消費習慣。

在拓展市場方面，美援主要透過援助配銷及貸款扶助等方式來達成。1961年後美國農業部要求受援國必須隨美援小麥另以商業性條件進口特定數量（蕭全政，1985:54）。此外，如前述之庫利貸款，即是以480公法剩餘農產品銷售所得台幣，貸款給有助於美國農產品在台消費的公司，如衛利韓公司、福樂乳品等（聯合報，47年10月31日）。由於美國出口的是小麥，總須有人把麥子變成麵包，於是以食品加工業為主的美國資本在庫利貸款的低利扶助下，成為推廣美式

(4.6)：由於米麥之間的代替效果，大量進口低價小麥自然打擊米價，穀賤自然傷農。台灣稻麥耕作面積持續減少，稻米1953年為77.8萬畝，1964年降至76.4萬畝；小麥則幾乎在台消失殆盡，1960年尚餘2.5萬畝，1964年僅存0.9萬畝（原覺天，1967編：213-9）。穀類進口一方面降低稻米的有效需求量，另一方面卻因雜糧減產，而使稻米生產更為集中，兩者均加深台灣農村的生產危機。

食品消費的尖兵。爲了進一步拓展糧食以外的剩餘農產品市場，庫利貸款的對象也包括飼料、畜牧、養豬、家禽等事業，藉推廣肉食來增加開發中國家的農產消費（任覺民，1982:67）。

而在創造消費方面，主要透過援助傾銷及推廣麵食來達成。藉援助之名所進口的大量農產品，已爲日後台灣向美大量採購農產品打下消費規模的基礎。美援會祕書長王蓬曾經明白表示：小麥進口過去每年不過八萬公噸左右，因爲美援可洽購而增加至18萬公噸，到現在每年需要約16萬公噸；若援助不足此數，政府就得撥外匯去購足，已成爲一種包袱（徵信新聞，46年10月2日）。

爲配合1952年402節剩餘農產品修訂案的實施，並汲取更多台灣稻米輸日，1953年農復會及國府已開始以「麵食推廣中心」等方式，鼓勵人民多吃麵食以代替米食（蕭全政，1984:54；任覺民，1982:68）。以促進消費爲主要立法目的之480公法，透過長程貿易關係所建立的市場管道，及對美國農產品的形象塑造，成功地使台、韓等以米爲主食的國家，在停止480公法採購後，仍大量以外匯購買美國農產品（Blott, 1984: 166）。連農業部在美國訓練外國技術人員及農業領袖時，也負有推廣的任務；因爲外國人對美國之農產品及用途更爲熟悉後，使美國農產品在國際貿易上的聲望大爲增加（Morse, 1955: 11）。

總而言之，由於美援農產品可以台幣購買的節省外匯優勢，以及中美雙方政府機構廣爲宣導的政策支持，使美國農產品擴增台灣的糧食與飼料進口市場，甚至侵奪本土農產的市場。國府迄今仍以拓展國民外交、平衡貿易逆差爲由，不斷赴美採購大批農產品，其實早在美援時期已奠定相當的市場基礎。

第二項 技術依賴

戰後台灣的技術引進，可分爲三個階段：首先在美援的支持下從美國引進技術，其方式爲派員出國研習或聘請專家來台；其次是自經援終止後，由國府自籌經費成立各項計畫，繼續採用美援時期的方式；然後是在私人企業投資增加時，吸收外來之技術投資與技術合作（李國鼎，1985:6）。長期而言，台灣不但戰後初期的技術引進完全依賴美援所提供的專家及經費，經援終止後，官方及民間與美國之間的技術合作，仍延續美援期間所奠定的方式與管道。

以下即分別從經援項下之技術合作計畫，及美援機構居中撮成美國民間企業與受援單位簽訂技術協定，這兩方面來討論美援與台灣對美技術依賴的關係。農業部分已在前項分析，在此集中討論工業方面的技術援助。

首先就政府派員出國研習而言，1951-65年在美援技術協助計畫下赴美者，占出國研習總人數的65%，但在1966-72年

由中美基金支助赴美研習人數的比例卻提高為 91% (經合會, 61:113)。可見經援終止後, 官方派員出國反而更向美國集中, 可說是長期受援經驗的慣性作用。由於對英語教育的重視與推廣, 促成台灣居民以美國為首要的留學目標, 可說是美援另一項慣性作用。如技術援助項下的出國候選人, 必須經過所赴國家語文之訓練, 今日主管留學考試的語言中心, 就是應當時的需要而設, 現在不少公民營事業機構之重要人員莫不經過此機構之初步研習 (李國鼎, 1985:2-3)。此外, 共同安全法中規定, 技術合作之受援國負有「提供有關計畫之全部資料, 並予公開以事宣揚」(美援會, 1960:10-1)的義務, 亦有助於塑造美國吸引人才的條件。

美國援印公署曾協助印度在康普成立印度理工學院, 創立年餘即有 125 位獲得博士學位的印度學人返國加入該院教職 (李國鼎, 1978a: 183-4)。反觀台灣在技術援助項下教育計畫的重點為農工職教育。美國勞工部副助理祕書哈瑞萬斯在 1964 年來台研究台灣的人力狀況時宣稱: 台灣外流美國的人才, 無疑是對美的援助 (李國鼎, 1978a: 179)。李國鼎更進一步估計台灣外流人才為美國所節省的鉅額教育費用, 至 1978 年已接近台灣所接受的經援數額 (1978b: 5)。誠然, 美國吸收了台灣每年外流人才總數 80% 的事實 (李國鼎, 1978a: 178), 並不能直接歸因於台灣曾接受美援的經驗, 但從「人才交流」結果來看, 的確是美國對台援助的長期回

收。技術援助帶給美國另一項長期收穫, 是培養在台親美的政治精英與技術人員。人才培訓金額雖少, 卻比物資援助發揮更久的影響力。許多當權人士曾因美援赴美受訓, 有助於美國的價值、標準和經驗深入台灣, 對美國而言是政治的果實 (Jacoby, 1966: 165)。

其次就美國專家來台而言, 台灣的情形與一般由美援總署羅致工程師及專家, 指派在分署工業組工作的方式不同 (安全分署, 1956:21)。美國政府建議中國政府聘請紐約懷特工程公司 (J. G. White Engineering Corporation of New York) 為顧問, 經費由美援供應; 雙方遂於 1948 年簽約 (審計部, 43:296)。1962 年懷特公司改稱為美援工程顧問團 (CUSA Engineering Consulting Group), 1963 年隨美援會改組而改稱經合會工程顧問團 (趙既昌, 1985:276-7)。

依據合約規定, 懷特公司的工作範圍包括: 對選定之工建計畫提供有關初步工程設計之建議; 各項計畫申請書應否核准提供審核建議; 已核定計畫之審核、採購、分配、管理及執行之監督; 關於工程顧問及服務之事項; 按期提出有關計畫進展報告。該公司 1955 年時有美籍工程師及職員 57 人, 其薪給係在美金援款中開支, 生活津貼及在台經費由相對基金支付 (審計部, 43:296-7)。

懷特公司不但聘有約 30 位專家擔任技術顧問工作, 並有若干工程師係為審查研究原始計畫, 如廠址、製造方法、成

本、設備規格，利潤而聘用者。而在計畫批准後，此等工程師即監督此項計畫之採購、安裝與操作等事宜。肥料、化學、紡織、林業、公路運輸、鐵路、糖業、電力各方面均有專家在台。懷特公司對台灣經建計畫介入之深與範圍之廣，即反映台灣工業發展對美籍專家的高度依賴。

懷特公司不僅負責約聘技術顧問，除了以美援購買國外器材之資金外，所有國內之建設用款，均須由受援單位提出計畫，經該公司審核、擬具意見，再轉駐台分署核定後才予撥款（審計部，42:319）。而有關專門技術及設備之工程，無論總價若干，凡以議價方式辦理者，須事先由美援會請懷特公司核議後處理（趙既昌，1985:75）。美援會所經辦的擴充設備貸款，亦須由懷特公司核定（Gold, 1981:102）。可見懷特公司具有專業諮詢者與計畫審核者雙重角色（Jacoby, 1966:58）。

由於美援經費的支持與援助程序的要求，國府重要經建計畫均有美籍專家負責設計、採購、監督等工作，奠定了台灣公民營企業對美技術依賴的基礎。在公營事業方面，如透過美援總署的安排，1954年國府和美國商務部簽約，由美國民用航空管理局協助中國民用航空局，改善空中航行管制服務、航空通訊及裝置新式助航設備；另在美援總署與美國內政部協議之下，美國墾務局為台電霧社水壩之興建提供技術服務（安全分署，1956:22）。

除了上述與美國官方機構訂約外，尚有美國民間依美援採購之機器設備供應合約中規定提供技術服務，由主要供應商派人監督工廠之建設或機器設備之安裝，而其服務費用則包括於設備價款中。如吉布希爾公司(Gibbs and Hill Inc.)於其合約中規定由其監督南部火力發電廠之興建；台肥的尿素廠、花蓮氮肥廠、高雄硫酸廠及副產煉焦廠亦均由合約內規定供給工程人員協助興建，尿素廠更由碳水化合物研究公司(Hydrocarbon Research, Inc.)負責設計、興建與開工（安全分署，1956:22）。由於接受美援的建廠計畫，既須採購美商供應之機器設備，又接受美援之技術指導，兩者即組成美援引介台灣公民營企業與美國民營企業「技術合作」的基本模式。

而在民營企業方面，如關於手工業之推廣即約聘紐約萊特工藝設計公司，協助發展新產品及改良現有產品（審計部，49:447）。美國造紙專家派克為新營、羅東紙廠擬定四年造紙計畫（審計部，42:333）。台灣塑膠公司與懷特公司淵源更深。懷特公司曾於1953年12月建議策劃設立一座樹脂工廠，後來台塑即在獲得美援協助下成立（李國鼎，1985:3）。當時王永慶還每週數次騎腳踏車赴懷特公司報告生產概況（Gold, 1981:118）。

在美援初期，台灣高級技術專家極為缺乏（李國鼎，1985:3）。技術援助雖能幫助國府及企業解決技術管理方面

的問題，但也引發延誤時效等副作用。雖然駐台分署認為，由於懷特公司常駐台北，可迅速經由該公司獲得技術援助，正常情形下自要求聘請之日起20天內即可聘到工程師到台工作（安全分署，1956:22）。但美援會祕書長王蓬卻指出，美國為保證每一計畫在進展時不致差誤，所以在計畫研究及實施時均需有美國專家的建議及同意，同時派顧問隨時指導，所以很多計畫必須等候美國專家來台研究，或美國派得出這種專家才能開始工作，於是時間方面常有拖延（徵信新聞，46年10月2日）。

1965年經援終止後，繼技術援助之後維持台灣對美技術依賴的管道，除了前述大批留美技術人員及美國民間企業在台商務活動之外，在美國成立的國際企業管理顧問服務團（International Executive Service Corps）亦積極在台開發業務。至1984年止共已選派專家^(4.7)355人次，對政府機構及公民營企業提供服務（李國鼎，1985:4）。

基於以上陳述，美援與台灣對美技術依賴關係可以歸納為，透過美援經費的提供，誘發對美國技術的需求；透過援助程序的種種強制規定，保障眾多美籍專家顧問在台的工作權；透過美援機構居中溝通協調，及美援採購的相關規定，

(4.7)：該團在台活動詳情（經合會，56:155-9）文中有詳細記載，幾乎台灣重要民營企業均接受其指導，大部分來台專家為美國企業的退休高級職員。

促成美國機構、企業與台灣受援單位之間的「技術合作」關係。由於此多重機制的運作，台灣對美的技術依賴在經援終止後仍得以繼續發展。

第三項 資本依賴

美援與台灣對美的資本依賴，主要表現在台灣各產業部門戰後初期的資本形成對經援的高度依賴；而經援促成台灣對美國資本依賴的方式，可分為引介金融資本與產業資本兩方面來討論。

表 4-1 主要部門別美國資本援助與國內投資淨額
(1951~63) 單位：百萬美元

部 門	國內投資淨額		美國資本援助		美國資本援助占國內投資比例 (%)
	金 額	%	金 額	%	
基本建設	481	18.5	356	44.0	74.0
農 業	329	12.6	193	23.8	58.7
人力資源	577	22.1	104	12.8	18.0
工 業	1,218	46.8	157	19.4	12.9
計	2,605	100.0	810	100.0	31.1
政 府	1,253	48.0	649	80.1	51.8
民 間	1,353	52.0	161	19.9	11.9
計	2,605	100.0	810	100.0	31.1

資料來源：(Jacoby, 1966:52)

註：原表美國資本援助占國內政府和民間的投資比例為 51.7%、41.8%；因誤算比例，本表分別修改為 51.8%、11.9%。

金融資本

一般研究多引用 Jacoby 的統計結果，來印證台灣戰後初期對經援資本的高度依賴。如表 4-1 所示，1951-63 年美國資本援助占國內投資淨額之比為 31.1%，若依產業部門別分別是，基本建設 74%、農業 58.7%、人力資源 18%、工業 12.9%；依政府與民間別，先後為 51.8%、11.9%。國內投資淨額較集中在工業部門（47%）、民間部門（52%）；美國資本援助則集中在國內較少投資的基本建設（44%）和政府部門（80%）。Jacoby 的統計雖簡明扼要，由於未指明國內投資淨額的資料來源，及國內投資淨額中是否已計入美國資本援助，顯有若干瑕疵。且 Jacoby 所統計之美國資本援助數額占同期經援總額達 63%，若比較表 3-11 美援物資中資本財比例估計最多者亦不過 30%，而台幣基金中對農工運輸等與資本形成等相關用途也不過 40%，且援款中並非全部用於投資；可見 Jacoby 高估了美國資本援助金額。

此外，根據駐台分署所編之「台灣資本形成毛額報告」，雖大部分資料均基於選樣調查，且僅有 1952-58 七年之資料，但因資料來源較清楚且類目詳細，在此即據以進一步討論經援與台灣固定資本形成毛額之間的關係。如表 4-2 所示，1952-58 年間，台灣固定資本形成毛額的資金來源仍以民間部門最多（39%），其次為政府部門（32%），美援則占 29% 居末，就各產業類別而言，美援資金特別集中在水電業

表 4-2 經援與台灣固定資本形成毛額關係表 (1952-58)

單位：百萬台幣，%

比較項目	各業資金來源對各業金額比			各業對總計金額比		
	金額	經援	民間政府	合計	經援	民間政府
農林漁業	5,651	15.2	64.8	22.2	11.7	37.3
礦業及採石業	317	21.6	67.1	12.5	0.9	2.2
製造業	5,421	32.5	36.8	21.3	23.9	20.3
營建業	181	8.0	70.3	0.7	0.2	1.3
電力、煤氣及自來水	4,145	73.4	0.0	16.3	41.4	0.0
交通、運輸業	2,644	30.9	8.8	10.4	11.1	2.4
商務及公共行政	742	0.1	75.6	2.9	0.04	5.7
其他	3,125	20.6	0.0	12.3	8.8	0.0
其他	3,182	4.8	95.2	12.5	2.1	30.9
總計	25,409	28.9	38.6	100.0	100.0	100.0

比較項目	對各業經援撥款比		各業對撥款總額比	
	美金	台幣	美金	台幣
農林漁業	6.9	93.1	1.6	21.8
礦業及採石業	37.7	62.3	0.7	1.2
製造業	69.9	30.1	33.4	14.4
營建業	84.0	16.0	0.3	0.06
電力、煤氣及自來水	64.5	35.5	53.3	29.5
交通、運輸業	22.4	77.6	5.0	17.3
商務及公共行政	0.0	100.0	0.0	0.08
其他	32.5	67.5	5.7	11.9
其他	0.0	100.0	0.0	4.1
總計	50.1	49.9	100.0	100.0

資料來源：（安全分署，1960: 29-37）本表依原附錄 2-10 整理而成，表中經援撥款係台幣及美金合計；固定資本形成毛額係按各年當年幣值加總而成。

和製造業，民間部門則以農林漁業和其他類為主，政府部門投資集中在公共行政和製造業，此因公營事業之投資計入政府部門所致。再就各行業的資金來源而言，美援僅在水電業超過半數，民間部門在水電業及公共行政掛零，但在農林漁業、礦業、營造業、商業及其他類，均超過該業固定資本形成之半數；政府部門則在交通運輸業和公共行政上超過半數。而唯有製造業呈現三分天下的分配局勢。由此不難看出美援、民間、政府部門對台灣固定資本形成的貢獻各具特色。

若考慮年間的比較變動，資金來源方面變動較大的製造業，美援比例由 1952 年之 6% 逐年上升，自 1955 年後升至 40% 左右，正和美援扶助經濟自立的時期相符。各業比例方面，大致上美援項下製造業呈漸增、農林漁業和交通運輸業呈遞減趨勢（安全分署，1960:30-1）。

若將美援撥款分為美金與台幣兩大類，更能顯出各行業對美國資本援助的依賴形態。所謂美金資本撥款即指向美國（或其他國家）採購資本財之價款，而台幣資本撥款則指在台灣採購之價款。如表 4-2 所示，美金撥款在製造業、營建業、水電業均超過半數，而這些項目所花費的美金撥款占總計之 87%，就分配結果來看，美國對台灣這些行業的資本援助一方面拓展了資本財的出口，也為日後美資在台的資本擴張奠定市場基礎。而美國對其他須運用台灣當地資源，又對

資本財出口無多大助益行業之資本援助，則多用台幣撥款。整體而言，美金與台幣撥款約各占半數，可見半數美國資本援助其實是來自台灣受援單位所支付的台幣基金，但這些基金卻交由美國援助機構進行投資分配，藉以擴大符合美援目的之投資效益。

美國藉援助引進金融資本的主要方式即各種美援貸款，同時藉嚴密的措施保障其債權。而金融資本正是造成台灣對美依賴的主要因素，早期以美援貸款為主，經援終止後則轉至世界銀行（Gold, 1981: 202-5）。

就美援的完整流程來看，美國其實是以援助之名，行國際貸款之實（劉進慶，1975:377）。贈與性美援雖不責成受援國以美金償還，但為擴大美援作用，而要求受援國須對美援所衍生的相對基金，作合乎美國要求之用途，使每一美元之援助能在受援國運轉一次以上（美援會，1957:11）。而相對基金對當地經濟所產生的金融效果，是在市面上抽取一筆流通的貨幣，就美國而言，若未即利用其在當地的購買力，等於由美國政府放出一筆貸款（Enke, 1975:605）。

因此，美援貸款除了包括名符其實的 505 節貸款、280 公法貸款、開發貸款基金和開發貸款之外，還包括各種台幣基金的貸款及再貸款。由於長期的借貸關係，培養了良好的人際關係和熟悉的資訊管道，美援貸款即可發揮帶動美國金融資本對外擴張的作用。換言之，美援貸款即是美國金融資本

在台發展的先鋒（劉進慶，1975:376）。尤其從1959年開始，開發貸款基金的對象不再以政府為限，美援即進一步拓展與民間企業的直接借貸關係。

和技術合作一樣，美援貸款的主要對象是政府部門及公營企業（如開發貸款基金），而國府轉貸的主要對象亦為公營企業（如505節貸款）。根據主要國營企業資金來源的統計，美援及美援貸款在1954年占50%，1956年升高為63%，1958年為60%（劉進慶，1975:123）；可見國營企業對美援資金依賴之深。另根據經合會的統計，至1963年8月31日為止，美援台幣貸款公民營合計共65億元，公營事業即占68%；而美金貸款總額3億元，公營事業高占92%；其中更以台電為最主要的債務人，獨占台幣貸款之40%，美金貸款之37%（經合會，1964:1）。

美援貸款所以特別集中在公營事業的經濟結構因素，主要是台灣的公營事業多為壟斷經營，享有優惠的獨占利益，而且可以國庫保證償債。國府基於控制經濟及汲取資源的需要，也樂於為公營事業爭取更多援款。甚至美國資本繼美援之後，亦設法多貸款給資本規模可不斷擴張又能確保營業利潤的公營企業。例如1965年台灣利用日圓貸款的消息傳到美國華府時，美方立即表示台灣生意不能完全交給日本人作的意願，所以在未滿兩星期內，美國進出口銀行即同意貸款給台電；經援終止後，該行仍源源供應台灣貸款，最大承貸者

即為台電（李國鼎，1984:3）。

台電個案

國營企業中對美援及美國資本依賴最深者，非台電莫屬。根據《台電四十年》的統計，1951-65年經援期間，除部分美國廠商分期付款外，95%以上的外幣資金來源為美援貸款，1966年以前台電74%以上的台幣資金來源為美援台幣基金；經援終止後，外幣資金轉向世界銀行、亞洲銀行及美國進出口銀行洽借，借款對象仍以美國為主，台幣部分則改以中美基金為主，仍繼續承受美援餘蔭。至1985年6月底止，台電電源開發資金之5671億台幣中，僅35%為自籌基金。台電所以能如此大規模借款，又創下從未延誤本息的優良信譽，實淵源於美國藉美援施壓下所建構的台電經營機制，巧妙地由台灣消費大眾負擔台電大量投資的成本，以支持台電不斷向美採購高價機器設備。

為確保對台電巨額融資的本利償還，美國一方面迫使國府放棄台電的稅捐盈餘繳交國庫，另一方面要求提高電價費率，將成本轉嫁給用電戶。根據《台電四十年》的記載，1952年8月間為向美援總署申請援助，國府核准自1953-67年台電應繳國庫之股息紅利及營利事業所得稅、附加防衛捐等均轉作對台電之重投資，並以年利率2.5%計息，該項利息一併轉作增資。至於電價費率方面，美援期間數度提高電價均與接受美援的附帶條件相關。1952年駐台分署審查台電

「五年開發電源暨整理財政方案」，以 6% 股利為援助的許可條件（劉進慶，1975:135），因而立法院於 1953 年審定調高電價 32%（台電，1975:104）。

1958 年之共同安全法中第 517 節條規定，一切受援計畫必須具有切實可靠之財務計畫。1960 年因美國國會抗議台電電價過低，華盛頓美援總署以停止美援要脅台電調高費率。於是國府同意下列原則：資產價值依當年能表示重置成本之物價水準調整，並根據此項調整價值，計算折舊率及維護費用；利息費用不計入合理利潤；投資利潤不低於 6%。這些原則之計算結果均有利於調高電價。然而，美援貸款自 1959 年 7 月 1 日台幣部分年息為 12%，按一般利息原理，通貨及物價因素已列入定息考慮；既支付 12% 利息，是否仍應逐年按物價指數重估資產，或既按物價指數重估資產，是否仍應支付 12% 利息，不無可議之處。即按美國慣例，一般工業若依物價指數計算，每年能否保障 6% 之利潤，已有疑問；而台電有如此巨額之負債，能否經常保持 6% 利潤，更成疑問。況且當時英國已由 1957 年之年息 7%（26 年來最高）降為 4%，西德由 1956 年之年息 5% 減為 2.75%，美國所要求三個原則的優越條件，在世界各國亦不多見。（羅敦偉，1960:11, 12, 29；劉進慶，1975:135）

雖然所謂「健全之財務計畫」成爲爭論之課題，立法院仍順應美援貸款機構的要求，於 1960 年審議通過並確定電價

費率公式，將台電最低合理利潤率定為 6%，（台電，1985:79），創下以國會立法保障公營企業投資報酬率的先例。隨後即提高電價 32.5%（台電，1975:108）。

1964 年 12 月政府邀請美籍專家組成之台灣能源調查團，由團長 Walter Cisler（愛迪生電力公司總經理）率領來台（台電，1975:111），對台電作長程研究，重申台電應保持盈利，吸引外資以供擴建之主張，強調依美國聯邦電力委員會所定之費率基礎，8% 利潤率才足以吸引國際金融機構貸款（但美國各電力公司利潤率僅 6%）（經合會，1965:1, 5, 19）。後來又根據 1968 年台電與世界銀行簽訂達見工程借款合同第 5 條第 11 節規定：其年報酬率於 1970 年不少於 9.5%，於 1971 年及以後不少於 10%（依國際一般計算法）；於 1969 年將 1963 年所訂之合理投資報酬率 6% - 8%，再調整為 9.5% - 12%（依法定計算法），此報酬率一直延用至今（台電，1975:114）。

由台電的個案可以發現，美援除了透過援外法案的相關規定保障債權外，更藉援助所引申的建議及規劃權，直接干預受援單位的經營以確保其盈餘。除前述立法保障之外，如台灣電價計算有系統的研究，即始於 1952 年美援會聘請美國電價費率專家 Daniel A. Hill 來台；而目前台灣電價費率計算公式，係由 1959 年美援會、美國安全分署、懷特公司、經濟部及台電代表所組成之電價工作小組所協議研定（

林煜宗，1969:61-5)。

台電之外，其他獨占公營企業也有近似的受援經驗。為保證獲得合理利潤，以因應因匯率調整而增加之美援貸款本息，駐台分署建議應將電信費率增加28.6%；國府初時認為上述調整幅度較大，影響社會大眾福祉，曾予爭議，但駐台分署仍堅持，國府為爭取美援勉予同意，分期調整費率；如此即提高用戶負擔（趙既昌，1985:172-3）。另外，以美援款項配合完成之西螺大橋，通車後設立收費站，也開台灣橋樑收取受益費之先河（趙既昌，1985:169-70）。

至於援外法案中保障債權的相關規定可分為以下兩類：其一是制裁條款，如表2-1所列，禁止援助不履行償還貸款本息義務的國家；相對基金之受貸單位，若逾期未還不但課以罰金，且在未清償前停止受援及核配外匯的權利。其二是保值條款，自505節貸款開始，美援貸款均責成受援國（或受援單位）自負匯率變動的風險，貸款時匯率為1美元比25元台幣，而後匯率已調整為1比40（聯合報，54年4月10日）。尤其在國際開發法時期，償還期限縮短，利率已接近商業貸款，又須以美金償還，受此保值條款的外匯壓力也因而提高（尹仲容，1973:293）。其三是要求政府保證，如480基金貸款總額係由國府與進出口銀行簽約承貸，故由國府保證償還（審計部，44:367）；中美雙方協議，中美基金應優先用於償還經援項下貸款等（趙既昌，1985:56）。

由於貸款必難免償付本息的義務，對受援國的經濟即構成無形卻有效的監督（尹仲容，1973:293）。基於以上之分析，美援貸款的監督機制並不僅止於無形而已，如費率制度的設計與強迫推行，法案中明文規定制裁方式，都是具體有效的附加條件。至於貸款附帶限購美貨的條件，將留待貿易依賴的部分再行討論。

以上係討論美援與台灣引進美國金融資本的關係，接下來討論美援與台灣引進美國產業資本的關係。

產業資本

若將美援計入外資的一環，則美援占外資總額的比例在1960年以前均維持在97%以上，直至獎勵投資條例公布後才逐年降低，但在經援終止前仍維持80%的高比例（Galenson, 1979:244）。當然將美援總額直接視為產業資本並不恰當，不過美國民間資本的確具有取代政府援助的接續關係，如美國民間資本主要合作對象和美援一樣是公營企業，也同樣採取投資貸款、技術提供等合作方式。正如劉進慶所強調的，美援既是官商資本的保母也是私業的助產婦，其目的在台灣培育美國獨占資本（1975:384）。與獨占性公營事業合作的「台灣市場導向型」及100%獨資設廠以利用台灣廉價勞力的「出口市場導向型」，即為美資在台的兩大戰略（劉進慶，1975:276-7）。

由於美國技術適用於大規模生產，台灣的消費市場極為

有限，且大規模的生產事業幾乎全由公營事業獨占經營。爲了打進台灣具有高利的公營獨占市場，美國廠商經由美援機構的安排協助，先以提供貸款爲餌建立雙方技術合作的關係，進一步採取直接投資的策略，分享公營事業在台的壟斷利潤。以中油爲例，爲保護美國石油資本的利益，1950年美援對石油部門的援助僅限於原油，而不援助設備投資^(4.8)；一旦中油奠定在台獨占的基礎後，美國資本不得不改弦易張而與中油「合作」，1954年與56年 Gulf Oil Co.、1955年 Mid East Crude Sale Co. Ltd., Socony Mobil Oil Co., Allied Chemical Co. 先後以投資或貸款方式支助中油的設備投資（劉進慶，1975:125）。1962年後兩家企業更進一步出資35%，與中油合資成立慕華聯合化學公司，所生產之尿素由台肥無條件收購，2年半即回收投資，專賣利潤驚人；其他如1963年成立之中國海灣油品公司，是由 Gulf 出資70%與中油合資之潤滑油製造公司，1960年成立之台灣氰胺公司則是由 American Cyanamid Co. 出資55%與台糖合資之抗生素製造公司（劉進慶，1975:277-9），以「立達」爲商標銷售藥品。

至於美援如何引進出口市場導向型的美資在台發展，簡言之，美援本身即可說是美國對台的長期投資。軍援可以安

(4.8)：英美石油資本爲抵制中油，曾拒賣原油給中油高雄煉油廠（劉進慶，1975:124）。

定此地的政經局勢，經濟建設計畫及社會行政革新均可創造良好的投資環境，這些都是美國得以保護其海外投資的先決條件。美援在1960年代的主要功能，即爲美資扮演開路先鋒的角色。1961年國際開發法第一章即開宗明義地指出：鼓勵各友好國家的自由經濟制度及生產能力的發展，減少或排除對於私人投資資金流通之障礙，乃係美國用以強化友好國家之政策（美援會，1962:2）。此外，美方首長曾公開表示如台灣能切實改善國內投資環境，將可獲得較多的美援（李國鼎，1960:25）；充分顯示美國政府藉援助誘導已達經濟自立條件的台灣，由軍事的前哨基地轉化爲經濟的出口基地。至於美援引進美資的策略和方式，可歸納爲四方面來討論。

其一是建立完備的基本設施：如表4-1所示，美國資本援助占台灣基本建設投資的74%，而該項投資占美援資本援助的44%，均居於最高位，可見美援對基本設施的重視。由於水電與交通建設均非一般外資感興趣的事業，必須先以官方援助來從事基層建設，然後私人資本才會流入，所以私人投資和官方援助並不僅是相互取代的關係，而是相輔相成（皮爾遜，1970:127）。因此，美國對台基本建設、農業及人力資源等支助，也同時爲美資創造了有利的外部經濟（張漢裕，1969:9-10）。尤其是台灣的工業用電特別低廉，亦成爲吸引外資的主要誘因之一（Galenson, 1979:246）。

其二是培養廉能的勞工：美國對台的教育援助金額雖不

多，卻集中在工職訓練及專科教育。早在1952年美援即支助聘請美國賓州州立大學專家來台擔任省立師範學院（後改爲國立師範大學）顧問，協助該院成立工業教育學系，並指導改良工業職業教育，翌年再聘請美國普渡大學專家爲省立台南工學院（後改爲國立成功大學）之顧問，改善工程教育（趙既昌，1985: 188）。在駐台分署的支持推廣下，台灣的工業高職及二年制專科陸續增加招生人數。此外，由剩餘農產品所支持的低米價政策和肥料換穀制度，也有助於低工資的維持及農村人口的外移。美資到台灣投資的主要誘因，就是利用台灣勞工廉能的比較利益（李昭考，1979: 31）。如居美人在台投資第一位的電子業，即是因爲台灣勞工素質高、成本低而賺取鉅額利潤，且可藉以抵制逐漸輸入美國市場的日本電子產品（李國鼎，1978a: 87）。

其三是美援機構所提供的投資服務：援外法案中即先後賦予美援機構從事海外投資保證及搜集海外投資情報等任務。此外如庫利貸款，因不涉及外匯匯率的問題，而能提供台幣的融通，故甚爲美國工商業者所需要（李國鼎，1958: 3）。1958年美援總署正式成立「私人企業處（Office of Private Enterprise）」爲美資提供更完整的服務；隨即在駐台分署的鼓勵與壓力下，1959年12月美援會亦成立「工業發展投資中心（Industrial Development and Investment Center）」（簡稱IDIC）^(4.9)，爲美資提供尋找設廠地點等投

資服務，甚至美方曾強迫國府出售公有農地供外資使用，同時在美援的贊助下亦成立中華開發公司，主要任務之一即對外資以優惠條件提供台幣等金融協助（Hsiao, 1981: 250；Chen, 1981: 139-40）。

其四是推動有利美資的法令制度：早在1952年中美雙方即根據1951年經濟援助條款，就美援總署的投資保證制度換文。規定凡美人來台投資計畫得到該署和國府批准之後，其所得利潤如需滙回美國，可以將其在台資產或現金，全部折成美金，交與美國大使館作爲美國政府的資產，然後美國政府保證投資人滙回美國的利潤，可交給投資人指定的收款人（劉師誠，1956: 21）。根據此「中美工業保證協定（The Sino-American Industrial Guarantee Agreement）」，1953年西屋公司（Westing House Electric International Co.）即貸款給台電約188萬美元；1955年 Von Kohorn International Co. 也貸給中國人造纖維公司343萬美元（劉進慶，1975: 266）。1954年所通過的「外國人投資條例」，也充分考慮最大盟邦美國的需要（劉師誠，1956: 21）。而在

(4.9)：IDIC 由美援會祕書長李國鼎兼任召集人，委員爲內政部長李源溥、財政部次長謝耿民、經濟部次長童致誠、司法行政部次長查良鑑、外貿會副主委錢昌祚、僑務委員會副委員長黃天爵、台灣省政府財政廳長陳漢平、建設廳長林永樑、地政局長沈時可等九人，陶聲洋兼執行祕書。

駐台分署敦促下產生的「獎勵投資條例」，更給予美資多項優待及保障，如稅捐減免、股權比例不限、淨利與孳息可全部滙出、投資本金每年可滙出 15% 等（劉敏誠，1971: 40；嚴家淦，1961: 11-3）。1963 年中美工業保證協定進一步修改以強化對美資的優惠措施（劉進慶，1975: 389）。

1960 年公布施行的獎勵投資條例，吸引了大批深為美國勞動成本過高、苦於面臨日本競爭挑戰的美資，來台設立回銷美國的生產據點。1960-64 年美國在台投資額比 1953-59 年增加了 3 倍之多，若不計僑資，1960-64 年美資占外資的比例高達 80%；1965-69 年雖降至 55%，金額仍比前期增加了 3 倍之多，同期日資不過 23%（Chen, 1981: 144）。若把台灣的外來投資分為美國、日本、其他國家、華僑四大類，則 1952-74 年美資所占比例始終居於首位，且投資金額持續增加（Galenson, 1979: 247）。

台灣的外資來源集中於美國的現象，可說是美援推動下各項機制交互作用的成果。隨著經援的停止，台灣與美國之經濟關係進入一個新階段，即由私人投資取代官方援助（吳莉莉，1978: 6）。換言之，美資取代了美援所留下的資本空缺，繼續支配著台灣的經濟（Calenson, 1979: 246）。^(4.10)

(4.10)：美資雖占台灣外資的首位，但投資金額占國內資本形成毛額的比例並不高；在 1952-64 年間，包括僑資在內全部外資比例均未超過 5%，此後亦未超過 10%（Gold, 1983: 274-6）。

第四項 貿易依賴

美援與台灣對美貿易依賴的關係，以 19 點改革財經建議和加工出口區的設立為分界點，可分為進口依賴、轉型期及出口依賴三個階段來討論。

進口依賴

為釐清美援與台灣進口對美依賴的關係，本項所討論的美援僅指以經援之名所進口的物資器材的部分，約占抵台經援總額之九成^(4.11)。首先以美援結滙金額占進口總額的比例，來說明台灣進口對美援的依賴。由於台灣戰後初期的自有外滙尚不足以支應進口需求，美援物資器材的大量進口，透過台幣基金或美金貸款的機制，提供台灣經濟以台幣採購外國物資的購買力；但也相對地惡化台灣陷於長期貿易入超的局勢。

如表 4-3a 所示，由美援資金所融通的進口所需外滙比例，自 1950-65 年平均高達 30%，若自經援終止延長至物資終止抵台之 1950-70 年，平均也有 14%。就時期變化而言，1951-

(4.11)：此比例係以美援結滙總額 1336.6 百萬美元除以抵台經援總額 1482.2 百萬美元計算而得。差距約一成的原因無資料可查證，從美援流程來推估，應指技術援助及物資運費等雖撥交台灣使用的撥款，實際卻在國外支付的部分，所以不計入台灣結滙進口。

55年之經濟安定期，美援進口物資以抑制通貨膨脹為重要目標，因此融通比例均在40%以上。此後由於美援進口值漸減及台灣出口漸增使自有外匯增加，融通比率逐漸下降。至於依賴美援進口對入超的影響，可以從表4-3a的比值中明顯看出，在1950年代美援進口幾乎都超過台灣貿易入超的總值。此外，若改以 TSDB 之貿易入超資料統計，如表 4-3b 所示，1950-65年之平均值達1.05，1950-70年亦有0.74，可見台灣在經援終止前完全依賴美援來支持貿易入超^(4.12)。如果沒有美援支應，國府必須利用各種方法來消除貿易赤字，如浮動匯率或減少進口，雖可能嚴重影響經濟之穩定及發展，但不會長期呈現如此龐大的貿易赤字（林景源，1981: 44）。

以上係就美援進口總值而言，若將經援之內容分為資本財、農工原料與消費品三部分來分析，如表 4-3b 所示，援台初期進口農工原料中半數以上實為經援物資^(4.13)。1950年代後半基於扶植經濟自立的援台方針，美援占進口資本財的

(4.12)：表 4-3a 的進出口統計資料係由台灣銀行提供，可能因為只計算結匯進出口金額，所得比值與表4-3b依據海關貿易統計結果略有出入，大致而言，前者比值較低。

(4.13)：如第三章第三節的分析，表4-3b係依 TSDB 之美援分類資料統計而來，很可能美援部分的農工原料比例偏高，消費品的比例偏低。但因本表須對應 TSDB 對所有進口物資之分類統計，為求兩項分類標準一致，故未取前文所主張較合理的其他統計資料來源。

表4-3a 台灣進口對美援的依賴關係表 (1949-71)

年	金額 (百萬美元)		%	B 與 貿易
	進口總額(A)	美援進口(B)	B/A	入超 比值
1949	34.9	8.9	25.5	8.9
1950	122.7	20.5	16.7	0.69
1951	143.3	56.6	39.5	1.13
1952	207.0	89.1	43.0	1.02
1953	190.6	84.0	44.1	1.38
1954	204.0	87.9	43.1	0.83
1955	190.1	89.2	46.9	1.57
1956	228.2	95.4	42.3	0.97
1957	252.2	98.7	39.2	1.18
1958	232.9	82.3	35.4	1.22
1959	244.4	73.4	30.1	0.91
1960	252.2	90.9	36.0	0.86
1961	324.1	108.2	33.4	1.02
1962	327.5	80.1	24.5	0.96
1963	336.8	76.1	22.6	*
1964	410.4	39.7	9.7	*
1965	553.3	65.9	11.9	1.11
1966	601.1	34.3	5.7	2.03
1967	847.5	30.6	3.6	0.18
1968	1025.9	19.8	1.9	0.11
1969	1204.8	13.8	1.1	0.15
1970	1527.7	0.1	—	—
1971	1990.0	—	—	*

資料來源：由《自由中國之工業》歷年台灣經濟指標整理而成

*：該年貿易出超故不計值。

表4-3b 美援物資器材進口占各項目總額百分比 (1950-69)

年	B與貿易	總進口	資本財	農工原料	消費品
	入超比值	%	%	%	%
1950	0.47	31.6	18.9	68.1	2.5
1951	1.32	50.9	34.8	97.1	4.6
1952	1.26	46.3	37.2	60.0	7.2
1953	1.31	44.8	45.2	54.2	8.2
1954	0.74	41.9	48.8	44.7	17.3
1955	1.15	46.2	62.4	43.9	34.7
1956	1.28	50.4	72.1	45.4	45.1
1957	1.54	42.7	53.7	38.0	58.2
1958	1.17	34.4	44.2	29.9	51.0
1959	0.99	35.5	43.4	33.1	30.4
1960	0.68	33.5	38.1	32.2	28.5
1961	0.85	29.2	32.4	29.1	21.5
1962	0.93	25.7	18.7	29.0	18.6
1963	2.54	16.0	6.8	18.6	16.7
1964	*	12.3	7.5	13.6	15.3
1965	0.62	9.0	5.1	10.5	12.3
1966	0.40	5.2	4.3	5.5	7.6
1967	0.19	3.1	2.8	3.3	2.6
1968	0.17	1.9	0.9	2.5	0.5
1969	0.09	0.6	0.2	0.8	

資料來源：(趙既昌, 1985: 93, 95) ; (葉明峰, 1982: 17)

* : 1964年貿易出超故不計值

表4-3c 美援與台灣對美進口依賴關係表 (1953-69)

年	占台灣貿易進口淨值比		美援占美國進口比	自美進口的 美援金額(C)	C/B
	美援	美國總進口 (美援加商貨)			
	%	%	%	百萬美元	%
1953	21.8	38.7	56.3	41.8	49.8
1954	29.6	46.4	63.8	62.6	71.2
1955	33.3	47.5	70.1	66.9	75.0
1956	25.8	42.0	61.4	50.0	52.4
1957	22.9	39.9	57.4	51.8	52.5
1958	19.8	37.3	53.1	44.8	54.4
1959	17.8	36.1	49.3	41.2	56.1
1960	16.7	38.1	43.8	49.6	54.6
1961	17.0	40.6	41.9	54.8	50.6
1962	18.4	40.0	46.0	56.0	69.9
1963	15.3	41.6	36.8	55.3	72.7
1964	7.8	32.5	24.0	33.4	84.1
1965	8.7	31.7	27.4	48.4	73.4
1966	3.3	26.7	12.4	20.5	59.8
1967	3.5	30.7	11.4	28.2	92.2
1968	0.8	26.5	3.0	7.2	36.4
1969	0.5	24.1	2.0	6.1	44.2

資料來源：由《中國進出口貿易統計年刊(台灣區)》第七表歷年統計整理而成。

註：本表所列美援僅計自美進口部分。

比例明顯地提高為半數以上，1956年達到72.1%的高峰；消費品進口比例的走勢與資本財近似。在1960年代經援進口以剩餘農產品為主，故農工原料及消費品的比例較高，而資本財則多轉為一般商業進口。

以個別商品而論，自1950-61年美援進口之重要物資，如小麥、肥料、黃豆、原棉、油脂，共達5億餘美元，占美援結匯及其他進口總額的60.7%。同期小麥進口之90.3%，原棉77.9%，黃豆73.9%，油脂49.2%，肥料23.1%，均係美援進口（尹仲容，1962: 282-3）。

其次以自美進口的美援器材物資占美國總進口及美援的比例，來說明美援與台灣對美進口依賴的關係。由於表4-3c僅計自美進口的美援金額(C)，所以比表4-3a所列的美援金額(B)低。如表4-3c所示，C項占台灣自美總進口的比例，1950年代幾乎都在半數以上。由於1960年代開始採取限購美貨的美援政策，雖然經援總額減少，C項金額在1960-63年間即止跌回升；該項金額占美援進口的比例更自1962年後向上攀升。這些統計結果證實，1963年前美國所以能維持台灣最大進口國的地位，美援進口實為關鍵因素。

甚至對繼美國之後成為台灣最大進口國的日本，美援也發揮助長台灣對日進口依賴的作用。除了盟總所安排的易貨貿易之外，根據《中國進出口貿易統計年刊（台灣區）》的海關總稅務司署的資料，台灣非自美國進口的美援物資幾乎

全部轉向日本採購。此為美國扶助東亞最大盟邦經濟復興的策略之一，後來在限購美貨的政策下，1960年開始禁止受援國向日本等18個國家地區採購美援^(4.14)，導致台灣自日進口額在1961、62兩年略減。

贈與性的美援進口雖然不會增加台灣在國際收支上的外匯負擔，但對於國內的購買者而言，同樣須支付相當於美金援款之台幣價款。況且美貨在機械方面常比一般行情貴二、三成，化學品及其他也貴一、二成，加以美援又限裝美籍船，運費再貴五、六成乃至一、二倍，於是美援外匯的實際價格超過政府外匯（徵信新聞，52年1月19日）。難怪美援民營工業進口設備美金貸款，因規定必須採購美貨，並不准用以購買紡織與食品加工機器及貸款金額有限等種種限制；雖由經合會努力推展並兩度延長截止日期，仍乏人問津（經合會，53:44）。1965年度500萬美元只貸出30餘萬，結果該貸款形同畫餅之局（徵信新聞，54年1月2日）。

美援物資器材除了價格偏高之外，也有不合用的缺點。

(4.14)：此18國包括日本、西德、英國、法國、義大利、澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、盧森堡、摩納哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、南非聯邦、瑞典、瑞士，尚有香港地區也在禁購之列。日本為受此政策打擊最大的國家，其股票市場因之掀起該年最大幅度的跌價，而每年將喪失一億三千至四千萬元的收入，此因日本是美國各項援助計畫之海外採購的最大受益者。（參見國際經濟資料月刊，1960c：52-3）

因台灣所擁有的機械設備，部分自美國以外地區進口，零件補充等不能以美國貨取代，加以有些器材以非美國製品較為合用，且運費又低、交貨時間迅速（徵信新聞，50年3月10日）。此外，由於援助與否經多重手續，而簽發採購授權書後，器材選定訂購再由海外運輸來台安裝使用，常延誤使用時機；且美方代理採購機關，對於各項物資之輕重緩急似欠明瞭，以致物資抵台與市場供需不能適時配合，而器材方面雖訂購經年卻交貨無期，工建計畫屢為延擱^(4.15)（中華民國年鑑，1951:706；1952:583）。有時甚至因為美廠商競爭激烈，以致無法如期決定採購計畫，如台灣鐵路局柴油車等（審計部，46:372）。

正是基於以美援採購美貨，對台灣工商業者實有價款過高、不合需要、交貨遲延等負擔，美援過程中的多重管制措施，即更能發揮促使台灣業者增加自美進口的作用。

其一是鼓勵商業採購：美援物資採購方式，計分美國政

(4.15)：公論報42年2月3日社論亦強調：「美援主要對象為公營工業，對民營企業不夠重視。手續太煩、時間太久，亦為民營企業申請美援器材之一大困難。按現行辦法，所有工貸申請在本省申核後尚須送華盛頓批准，再寄回本省又須經一次核准手續，且申請准可後申請者仍須等待定貨，且多數無現貨採購而須定製，待貨物出廠、裝船運輸、抵岸提貨，全部過程須花一年時間。不但使民營企業利息不克負荷，且會使該廠家之生產陷於半停頓狀態。」

府代辦，國府自行採購^(4.16)，及商業採購三種（審計部，43:259）。後者雖名義上將美援外匯交台灣銀行，按照普通商品辦理一般民用物資及剩餘農產品的結匯進口，但各廠商仍須在核准外匯配額範圍內，依照公布之非計畫型物資採購條件，自行向國外廠商或其代理商採購，經證實報價單及有關文件均符合規定時才得申請進口及結匯（美援會，1957:137）。而美國所以鼓勵廠商以商業採購方式進口美援物資器材的原因之一，即希望藉以擴大美貨在台的市場。如以投標方式辦理採購者，應將標單三份在開標前三十日寄交美國小商業處，並另寄50份至中央信託局紐約辦事處以備美國供應商索取使用（趙既昌，1985:72）。可見商業採購在條件審核及招標程序上，均盡量配合美國供應商的需要。

其二是由美方代為採購：由於採購美援物資器材的附帶條件複雜，國府為避免牴觸後須自籌外匯，早期均全部委由美方代為採購，1952年為配合市場及台灣之實際需要，才商准美方將大部分美援物資器材改由國府自行採購，並指定中央信託局為代理人（審計部，42:338）。但實際上經建計畫仍以美方採購為主，如南部火力發電廠即由美方承辦設計工

(4.16)：各公私機構經核准以相對基金結購外匯者，原係由各該機構自行辦理，經1955年3月行政院規定各公營機關及軍方機構，凡以相對基金結匯向外採購之物資，均應交由中央信託局公開招標統一辦理，私營企業仍照舊（審計部，43:259）。

程之美國吉布希爾公司負責採購計畫，台肥六廠採購計畫全部委託美國工程師及懷特公司專家審訂，民航計畫美金部分採購則交由美航空局代辦(審計部，42:328, 331；47:434)。此外，由於美援顧問享有經建計畫的設計、審核、監督等權力，也可藉以拓展美貨在台市場。美援會美籍顧問建議採用IBM 機器處理紀錄資料，即為顯例(審計部，47:461)。

其三是以採購美貨作為美援貸款的承貸條件：如此等於是信用銷售的優惠推銷美貨。如開發貸款基金工業貸款限自美國採購機器設備(趙既昌，1985:152-3)。這種貸款促銷方式仍一直延續至經援終止後，如美國進出口銀行對台灣的貸款亦要求採購美貨(Clough, 1978:24)。

其四是減少美貨的競爭：如早期美援物資器材的採購地區均由美方指定，不得自由越出範圍(審計部，42:338)。一旦美國藉美援幫助盟國經濟復興的任務完成後，即改採對18國禁購的措施，來鞏固美貨逐漸因盟國競爭而失去的海外市場。除地區限制外，在價格上也規定無論在美國境內或美國以外地區採購，均不得高於美國同樣產品之最低價格，若經美方審核自行採購部分與這些規章不符時，即拒絕撥付該項援款(審計部，41:583)。此外，美方對台灣糧食生產之提高與造船計畫不予支援，對紡織與食品業不予貸款，似慎防與美國的產業競爭(羅敦偉，1960:29)。由此可見，美援不僅藉限制採購等措施積極拓展美貨市場，也設法舒緩美貨

在國際市場上的競爭劣勢。

其五是大幅降低計畫型援助和工礦業受援的比例(參見表3-2)：根據經合會專家的說詞，雖然計畫型援助比非計畫型有助於經濟發展，但因過程繁複以致核准太慢，且不適用於跨年度的計畫，所以中美雙方達成共識：以非計畫型物資進口來節省外匯，以原有外匯供應計畫型投資的外匯需要；而工礦業受援數額降低是因為國內資金供應增加(Lin, 1967上:26-8)。如果進一步追問，計畫型和工礦業投資的外匯去向，顯然部分轉為向美國的商業採購；60年代經援數額遞減，自美進口卻遞增，可見由於台灣購買力已增加，美國即藉減少相關援助來刺激台灣進口更多的美貨。

由以上分析可知，美援進口金額雖鉅，但因限向美國採購等規定，並未能真正反映正常狀態下可能自美國進口之實況(蔡明燁，1980:99)。不過，基於美援進口在1951-65年間超過同期貿易赤字，及台灣對美入超占1952-67年間貿易赤字之92.5%等事實，可見台灣在經援期間，一直維持著對美援進口的高度依賴關係，從而導致台灣對美國的進口依賴。美援也可說是支持台灣對外及對美國雙重貿易赤字的主要力量。

由於經援終止及台灣對美出口快速增加，台灣對美貿易收支已在1968年轉為黑字。儘管如此，自美進口的金額仍年年增加，部分成果應歸功於經援時期所建立的制度整編及人

際關係。美國總統甘迺迪曾指出：「美援促成了台灣等地及早接觸美國商品、技能和美國式作法，而塑造他們的品味和需求，當援助終止時，他們對美國商品的需求仍繼續存在」(Montgomery, 1967: 20)。如台灣除美援採購外，自美輸入的商品在經援終止之後，自1961-64年約3億美元躍升至1965-68年8億餘美元(李國鼎, 1978: 145-6)。不過，由於美貨對台灣民間工商業者而言，既貴又不合用，經援減少後，對美採購主要依賴國府(包括公營事業)進口美國大件機器及大批農產品；其次是美國民間在台投資或合作進口的器材物資；這些項目看起來單純，但金額相當大，仍可取代美援維持美國對台的進口佔有率(徵信新聞, 54年1月2日)。而國府及公營事業即是美援各項技術合作、贈與貸款的最大受援者，在經援終止後隨即搖身一變而成爲進口美貨最主要的採購者。

自駐台分署促成國府在1959年底宣布19點改革財經措施後，美援在增加台灣自美進口的角色之外，也同時致力於將台灣改造爲對美出口的加工基地。除了前述引進美資的相關美援措施之外，美援會曾利用美援外匯鼓勵外銷，如原棉援款的分配，原按紡織品外銷實績每一美元優先核配二角五分，自1959年7月1日以後提高至五角；甘油外銷實績每一美元優先核配牛油脂援款一元，肥皂及脂肪酸外銷實績一元優先核配牛油脂援款二角五分；麵粉外銷實績每一美元優先

分配價值五角之美援小麥；除了外匯優惠外，也利用美援物資之裝運，由美援會向各航業機構保證將美援散裝物資，如小麥、黃豆等交由各輪船公司之定期航輪承運，使航業界獲有基本運貨保證，可以開闢中美定期航線，從而便利國產品對美出口(李國鼎, 1959: 17)。

整體來說，美援對促成台灣對美出口依賴的主要影響，在政策面是以援助金額的增減威脅利誘國府，由進口替代改採出口擴張的經濟政策(Gold, 1986: 73-5)；而在制度面則是藉美援補助經費及美援機構的規劃設計，於1966年底成立台灣第一個高雄加工出口區(Chen, 1981: 140)。以1976年爲例，三處加工出口區的產值達全國外銷總額的32%，而外銷區域即以北美55.6%最多(葛震歐, 1983: 52-4)。

台灣對美的貿易收支在加工出口區成立後不久，即1968年即由長期赤字轉爲黑字，此後對美的出口依賴不斷加深，至1984年對美出口已達台灣總出口的48.8%，同年進口亦占23.0%(TSDB, 1985: 210, 212)。台灣對美的貿易依賴型態，遂由美援時期的進口依賴轉爲出口依賴，對美貿易赤字略少於總貿易赤字的情勢，亦轉變爲對美貿易黑字超過總貿易黑字(TSDB, 1985: 205)。不論是早期對美援的依賴，或近期對美貿易的依賴，其後果都使台灣經濟的禍福繫於美國經濟的興衰，這就構成了由反共前哨站轉爲經濟半邊陲的台灣所無法擺脫的依賴情境。

中共與美國建交時，美國輿論界曾向政府質疑：「如今與國府斷交，過去對台灣的長期援助究竟成效何在？」（川口融，1980: 115）。如果美國民眾能了解，美國財貨所以能在台銷售、美資所以能在台賺取利潤、美國人所以能享受台灣製的廉價商品，都是美國對台援助的長期經濟效益，也許反而應該感謝美援在台的「成功」。

第五章

美援依賴下的政經結構

繼說明美援如何促成台灣對美國的軍經依賴之後，本章試圖解析美援依賴結構如何制約台灣的政經發展，以進一步探討美援與台灣依賴發展的關係。

由於美國政府及援台機構掌握了援助資源及運用權力此雙重機制，便可藉以取得牽制國府及控制台灣之決策干預權，進而主導台灣的政經發展方向，不致違背、並得以擴張美國在台的利益。基於前述台灣的美援依賴模式由軍事到經濟的轉變過程，所謂美國在台利益，政治面可歸納為扶植穩定的親美反共勢力；經濟面則在達成自力負擔反共軍力的同時，引介美國的資本技術在台汲取利益，進而將台灣轉化為美國的出口基地。

第一節試圖剖析美援在台的政治作用。首先指出美國主導台灣發展的控制機制；再討論美援如何扶植親美的技術官僚、協助國府鞏固政權，並指出美援在台灣推行政治改革的結構限制。

第二節試圖剖析美援在台的經濟作用。首先指出美國集中援助政府部門的事實，進而分析美援如何強化政府部門對台灣經濟的控制權；其次由美國政府與國府之間的合作與競爭，來探索美援推動民營化的真相，並強調美援在台推動經濟發展的結構限制。

第一節 支持反共親美勢力

美國雖曾公開宣布放棄國府和台灣，韓戰後中共抗美援朝的軍事行動，使美國決定重新支持國府、援助台灣。因此，美援抵台的首要目標，是建設台灣為防衛資本主義陣營的反共前哨基地，而維持台灣穩定的反共政權，即為美援最重要的政治目標。同時，為了確保美國在台獲致全球戰略的軍事利益及自由貿易的經濟利益，若在台扶植強有力的親美勢力，更能收事半功倍、長治久安的效果。

由於反共親美勢力的成長符合美國在台的利益，美援在台的政治作用主要表現在協助堅決反共的國府政權統治台灣，以及親美的技術官僚爭取決策權，為完成這些政治目標，美援必須先強化美國對台灣的控制力及影響力。然而，反共勢力並不全等於親美勢力，美國雖曾試圖促成親美勢力奪取政權，基本作法仍是利用親美與反共勢力的對立，牽制彼此的行動，並設法維持雙方的均勢。因此，美國並未藉美援在台灣推行不利於國府的政治革新，更不會推行可能引發政權不穩和社會失控的民主改革了。

Evans 曾如此強調美援在台灣的政治作用：「我們假設外援與中心地區在當地政治勢力的擴大有關，外援也會被比政治對手更加親美的統治精英用來鞏固權力。特別是在1950

年代的台灣，美援強化了國家 (State) 的力量，用以對抗地方的資產階級。雖然美國 AID 支持自由貿易政策，但兩國的私人資本還是得透過國家機器的管道，才能參與外援所帶來的部分經濟活動。因而，美援鞏固了這些國家內的官僚資本主義系統，使得國家成為決定『私人』資本得失的中央競技場 (1988:90) 。

以下即先後討論美國如何藉美援建構在台的控制網路，進而扶植親美技術官僚及鞏固國府在台統治的過程，並試圖指出限制美援發揮政治作用的結構因素。

第一項 強化美國在台控制

美國派遣大批軍經顧問來台，除了可確保美援的運用符合美國的利益，在與國府建立合作關係的同時，也可發揮監督牽制的作用。於是美援給予國際強權的美國，在台建立控制力的藉口和管道。以下即分由法律、程序、運用、人事四方面，來分析美國如何利用美援介入國府的決策過程，進而鋪設控制台灣的管道。

法律：中美雙邊協定

基於1948年經濟合作法中的援華法案，美國政府和國府所簽訂的「中美雙邊協定」，奠定了美國藉援助介入國府決策的法律基礎。該協定明白規定國府接受美援應盡的義務。如美援一切運用須經美方同意，國府有接待美國在華設立之

美援機構的義務。同時規定國府應向美國政府提供情報，包括：實施美援所擬定或採取之各項方案、計畫及措施之詳情、美援款項、貨物及勞務運用之定期工作報告、有關中國經濟狀況及美國政府為估計美援辦理成果所需之資料；此外，國府也須將受援成果經常對中國人民作詳細而定時之報導。另有一些義務其實與援助並不相關，如要求國府應與友好國家合作，減少與他國的貿易障礙；對於在中國生產而適合美國需要之物資，除內銷所需及商業輸出之合理需要外，承允予以美國供給之便利 (美援會，1960:2-4)。

美國藉中美雙邊協定對國府的拘束，建立了便利美國管制美援運用及效果的法律規範，甚至藉美援的提供換取美國所需的經濟制度資訊及物資。該協定在1965年經援終止前仍然有效，此外，美國基於美援而對國府的法律拘束有增無減，如1952年之「中美工業保證協定」對美資的保護措施，即為一例。

程序：最終用途查核

McNeill 曾根據國際援助的實施經驗，指出援助程序多半為援助國的控制需要而定 (1981:10)。劉進慶曾指出美國藉美援支配台灣經濟的三大關鍵為藍圖制、貸款、台幣基金 (1975:283)。由於這些制度的運作程序已在二、三章中討論，在此則集中分析「最終用途查核(End-Use Check)」。所謂最終用途查核，係指美方在台之援助機構或美援會，有

共同或單獨向受援機構調查援款及援助物資器材運用情形之權，受援單位不得拒絕；換言之，無論美援之形式為勞務、技術或資金，必須由美方追蹤至最後之領用者，以了解並證實該項援助確已依原定目標使用，並已達原申請時所設定的目標（趙既昌，1985: 79）。

根據美方對援助程序的相關規定，所有援助細節幾乎都納入查核範圍。如事前查核，是在美援計畫成立前，須先詳細分析受援單位之業務、財務狀況及會計制度等以評估可行性；而在計畫執行期間，查核人員除就會計報表書面查核實施進度，援款動用及營建、採購實況，必要時並派員前往實地勘察；計畫結束後，受援機構須妥為保管有關之原證及會計帳冊，以備美援機構作總結查核（趙既昌，1985: 76, 80-1）。查核後若發現採購不當、使用不當、或移作他用、轉售圖利等情事，美方即向國府索償美金成本（美援會，1957: 17-8），可見最終用途查核兼具監督與懲戒的作用。

在國府預算大部份為人事、行政及軍事費用所佔的情形下，幾乎每一項較鉅額的經建活動都要向美援申請美金或台幣的支助（徵信新聞，50年8月21日）。由於美援範圍廣泛，查核權的運用可達中央部會及省市各官方機構，甚至公私經濟各部門。也就是說，只要美援到達的地方，就有美國吸收情報和監督查核的管道。美國的控制網絡也隨最終用途查核的貫徹而得以普及全台。

運用：威脅利誘

雖然中美雙邊協定規定的是，美援物資在中國境內之加工及分配、出售之價格、相對基金的動用，僅得依中美兩國「共同」商定之方式辦理（美援會，1960: 2-4）。然而，美國政府另外表示，若國府不能切實履行運用處理的規定，或與美國政府之諒解相牴觸，即可能視為構成停止繼續供應之理由（中華民國年鑑，1952: 325）。因此，所謂運用美援的「聯合行政」實際上係指由國府之美援機構「提報」詳細的計畫資料，供美國政府之駐台美援機構核轉華盛頓美援總署「決定」。當美方選擇援助對象及計畫時，也間接地影響或決定台灣經濟發展的策略及方向（吳聰敏，1988: 154）。美國甚至直接以撤回援助威脅國府提高台電費率，也曾以增加援助利誘國府接受19點改革財經建議。

美國除了掌握贈與物資的簽撥、貸款計畫的許可及相對基金的贈貸等運用權之外，更藉各項配合性支出擴大美援的控制網路。如第二章對美援自利性的解析，相對基金的作用之一即是讓美方掌握大量的受援國貨幣，既可藉以控制受援國的經濟，又能以贈與之名擴充援助資源。至於所謂配合性支出多以「有效自助方案」為名，作為接受美援的條件（趙既昌，1985: 265）。如第四章軍事依賴所述之勝利女神飛彈基地，開發貸款基金規定申請時須附帶提出台幣配合款的證明等。透過華南、第一及彰化銀行所代放的美援台幣貸款，

也規定每筆放款各行應分擔金額的20%；一般申請美援之廠商則以自籌等量基金為原則（審計部，43: 274, 281）。

人事：駐台分署

前述各項美援運用權，多由美國駐台機構來執行。美援的簽撥與運用既是美國外交政策的一環，廣義的美援機構，除屬美國國防部管轄的美軍顧問團，美援總署管轄的駐台分署之外，尚包括指揮前兩機構之美國大使館（Jordan，1962: 152）。國府約聘之懷特公司雖非美國官方機構，但對台灣有關經建計畫的援款運用負審核、監督之責。

美軍顧問團與懷特公司的組織業務已在第四章陳述，在此則集中探討駐台分署。其業務除與美援會合作研議運用計畫外，並聘有專家顧問協助國府各部研究改進設計工作，同時彙集各種有關經濟建設之資料，提供美國政府作為釐訂援華政策的參考；其組織於署長之下，設助理署長三人分別主管經濟、企劃、及工業，經濟處掌理關於財政、銀行、對外貿易、預算、勞工及經濟分析報告，企劃處掌理財政和各項計畫，如相對基金預算撥款、計畫分析與報告、採購審核、公共衛生計畫及技術援助等，工業處掌理關於資源開發、工業管理、漁業航業及受援國家工廠聯繫等，尚設有法律顧問室、新聞室；其編制至1955年6月底止，共有職員272人，其中美籍52人、華籍220人，工友11人、司機67人（審計部，43: 293-4）。其經費依中美雙邊協定，中國政府應根據美國

政府之聲請在相對基金項下撥付（美援會，1960: 2），1951-65FY共撥付近1億台幣（參見表3-10b）。

駐台分署之業務、組織、編制，不但發揮台灣和美國之間經濟關係的媒介作用，也是美國控制台灣的情報樞紐。尤其是駐台分署署長對台灣發展策略的方向及計畫安排的先後次序，向有重大權力（Jacoby，1966: 57）。美援顧問對國府的政策態度及執行措施上，確有明顯的影響（Galenson，1979: 268）。雖然美國援外的口號之一是想證明美國式的自由經濟優於蘇聯式的計畫經濟，事實上，台灣的經建計畫自成立組織、內容制定至經費支持，卻全由駐台分署一手推動，成為美國主導台灣經濟發展模式的重要機制。

早在1951年3月在駐台分署署長的建議下，即成立經濟安定委員會，以審查協調貿易、外匯、貨幣、財政等政策；雖然沒有一個美國人為委員，但駐台分署及美軍顧問團有代表出席，且在經安會的決策中扮演相當積極的角色（Jacoby，1966: 59）。美國大使藍欽曾描述經安會的成立背景如下：「雖然國府內有一些能幹的經濟學家和金融專家（如尹仲容），但在國府官員中仍需對經濟事務有更高的興趣，所以成立經安會定期聚會商討。不過，經安會理念雖好，但由省主席擔任主委無法發揮實際作用，於是，經濟顧問團團長Moyer建議我拜訪蔣總統，要求任命更高級主管為主委，這是我第一次和他討論經濟問題」（Rankin，1964: 261-2）。

在藍欽大使的建議下，經安會於1953年7月擴大編制，以行政院院長為主任委員，作為行政院與省政府關於財經政策及其重要措施之綜合設計審議聯繫機構，委員12人除四組工業委員及召集人之外，其餘由有關財經及美援主管人員充任，會議時得邀美國駐台有關機關首長或專家列席，並將美援物資及相對基金運用暨軍經援助配合之設計審議事項，即部分美援會工作移轉該會（審計部，43:294）。其業務約分為四項：穩定物價、改進金融貿易外匯管理，運用美援，研討經濟建設四年計畫，確立發展方針（審計部，44:406）。由其編制僅有祕書處，職員約20人，可見經安會並非執行機構而是中美雙方協調諮商會議，就其成立背景及業務內容來看，經安會編制擴大，決策層次提高，亦同時強化美方對台灣經濟決策的影響力。

經安會是經建計畫的協調機構，另由經安會所屬之工業委員會，擬定經建計畫。其前身工建聯合委員會成立於1948年，仿農復會由中美各派委員組成；至1953年始將工聯會與台灣區生產事業管理委員會裁撤，同時併入工委會（審計部，43:295）。該會委員九人，由尹仲容擔任主委，業務除擬訂並推動四年計畫之工建計畫外，並審查美援工業計畫及督促其進行、研究工業政策等；其編制至1958年6月底止計職員45人，年度經費約為經安會之四倍（審計部，46:414）。可見工委會在尹仲容的領導下，職權、編制、經費均凌駕其

直屬上司，而成為台灣經建計畫和美援工業計畫的主要執行機構。

除了促成專責機構的成立外，第一期台灣經濟建設四年計畫即脫胎自懷特公司所擬之「1952-55FY工業計畫草案」。1952年台灣省政府與有關單位將前述草案及行政院經濟組所擬的「台灣生產建設四年計畫草案」改編成「台灣經濟四年自給自足方案」（李國鼎，1969:11）。此外，1959年所提出的「加速經濟發展計畫大綱」，擬定前曾與駐台分署充分交換意見，以後即成為1961到64年第三期四年計畫的基礎（王作榮，1981:57）。事實上，四年計畫的內容的美援計畫息息相關，亦即由美援提供建設資金（Gold，1981:70, 250；趙既昌，1985:19）。

1958年9月1日，經安會併入美援會，於是經建計畫及美援計畫均由美援會統籌，副主任委員則由尹仲容升任。美方為取代經安會的溝通協調角色，隨即於9月22日成立美援會「中美聯合會報」，會報成員包括美援會副主委、祕書長、財政、經濟、交通、國防等部長、省主席、農復會主委、台銀董事長、美大使館經濟參事、駐台分署署長、副署長、美軍顧問團團長（美援會，1960:71-2）。

除了上述正式機構及影響機制，美國亦可以非正式的管道藉美援控制台灣。如美援當局通常以口頭協商、分析報告、專題研究等方式，對台灣財經政策之擬訂提供建議報告

(趙既昌, 1985: 265)。至於藉扶植親美官僚所發揮的決策影響力, 則留待第二項中繼續討論。

第二項 培植親美技術官僚

國府接受美國教育的現代化官僚, 在台灣比在大陸時有更大的決策影響力 (Clough, 1978: 34), 其理由何在? Jacoby 認為因為蔣介石重視國防安全與政權安定甚於經濟政策 (1966: 170); T. Gold 則指出, 因為蔣介石與陳誠將在大陸的失敗歸咎於經濟的崩潰, 所以給予受西方訓練的專家經理台灣經濟之權並盡少干預 (Gold, 1986: 67)。不過前者只能說明軍事先於經濟的領袖意志, 可能讓經濟官僚有更大的決策空間, 後者雖指出軍事強人的歷史教訓, 均不能說明何以經濟決策權會落入親美技術官僚之手而不是軍事強人的親信家臣。

國府所以對經濟發展的計畫與執行甚少干預, 其實是基於無經費可作為決策或干預的基礎。軍費支出約占中央政府之 85-90%, 經濟發展所需經費只好仰賴政府預算外的經援 (Jacoby, 1966: 73); 因而將經濟決策權交由美援所支持的親美技術官僚。另一方面, 蔣介石為遂行威權主義式的緊密控制及軍事安全目標, 需汲取更多的資源 (Amsden, 1985: 84), 技術官僚既能有效運用美援使台灣的經濟足以支應軍政費用, 也不致像親美將領有奪權之虞。因此, 美援實開創

了技術官僚的問政空間。

另一方面, 鑑於大陸援助失敗的教訓, 美方並不信任國府運用經援的能力, 於是, 美援會、農復會、經安會等運用經援的機構、預算, 均獨立於國府一般行政之外, 可免於立法監督, 同時不必依循文官制度常規, 可高薪^(5.1)聘請有能力的幕僚, 這些制度設計即有效隔絕國府傳統官僚對美援運用, 甚至經濟決策的干預。至於軍援因專供軍隊使用, 故不需另設機構, 而逕由國府國防部與美軍顧問團協商辦理。由於美援不僅提供高薪與權位, 也包括合作決策的組織空間; 美援會等美援所支持的機構, 就成為培養技術官僚的搖籃。

經安會、農復會前已討論, 在此說明美援會的概況。依中美雙邊協定於 1948 年 7 月 1 日組設的美援運用委員會 (Council on U.S. Aid, 本文簡稱美援會), 直接隸屬於行政院, 由行政院長兼任主任委員, 並聘任外交、國防、經濟、財政、交通等有關各部首長暨經安會秘書長、外貿會副主委、美援會秘書長、駐聯合國軍事參謀代表團團長、美援會駐美技術代表團團長、台灣銀行董事長為委員; 其職掌包括編擬運用美援計畫, 美援物資之訂購、接收、保管及分配, 美援物資出售價款之處理與相對基金之保管運用, 運用

(5.1): 根據香港《自由人》1957年7月2日2版消息: 美援機構待遇為同等級公務員的4-8倍, 如特任官部長月薪1,400元, 農復會主委則高達10,500元。

美援各計畫之審核及監督、考察，工業建設與軍協計畫之配合運用；其組織分為祕書、物資、財務、技術及會計五處（審計部，43: 284-5）。1958年美援會改設祕書處、會計室及掌理工礦計畫之第一處、技術訓練之第二處、物資計畫之第三處、計畫稽核之第四處，至1959年6月底止，該會員工為160人，另司機工友50人（審計部，47: 461）。1963年為因應美援即將終止的需要而改組為國際經濟合作發展委員會（簡稱經合會）。

美援會的組織職權，可分為兩大部分：由各部會首長所組成的溝通協調會議，可謂由行政院長主持的財經內閣；及由技術官僚所組成的各處室，由副主任委員實際掌理會務運作。因此，美援會之副主任委員在經援時期實為台灣最具實權的技術官僚。先後擔任美援會副主任委員的尹仲容、嚴家淦及經合會首任副主任委員李國鼎，即為國府技術官僚的關鍵人物，也奠定台灣技術官僚以工程師而非經濟學家為核心的特色^(5.2)。

尹仲容曾為美國西屋公司電子工程師，回台後歷任負責採購、標售美援物資之中央信託局長、經安會祕書長、工委會主委、外匯貿易審議委員會主委、美援會副主任委員、台銀董事長，若非美援支持機構就是與運用美援相關的職位；在

(5.2)：如附錄一所列29位美援機構重要技術官僚中，除8位農復會官員為學農出身外，包括尹、嚴、李三位共11位專攻理工，僅2位具經濟學背景，另8位資料不明。

1958年後至1963年死於任內時期，兼任後三項職位，集美援、外匯、金融大權於一身。嚴家淦曾任美援會副主任委員與主委，而後升任行政院長、副總統、總統。李國鼎曾任美援會祕書長先後兼任經濟、財政部長，後長期擔任政務委員，一直為台灣經濟決策的核心人物。

此外，從附錄一美援機構重要技術官僚的經歷，可歸納出兩項特色：大陸籍與留美派居壓倒性多數。29人中僅李登輝一人為台灣籍；農復會出身的8位、退輔會2位均曾赴美留學，美援會則19人中有9人曾留學美國。

當然，美援所扶植的技術官僚，並不以在美援相關機構的人員為限，也包括接受技術援助出國受訓的政界人士，或在台接受各項行政革新計畫所培訓的官僚。通常結訓人員不但在各政府機構有較好的升遷機會，也可成為發揮美國影響力的媒介。許多當權人士曾因美援在美受訓，有助於美國的價值、標準和經驗深入台灣，對美國而言是政治的果實（Jacoby, 1966: 165）。

美援所扶植的親美精英，可說是美國在國府內外所創造的合作機制，如美援會雖直轄於行政院，卻受到駐台分署的經費控制與政治操縱（Chen, 1981: 130-1）^(5.3)。這些經濟官僚和技術專家不但代駐台分署執行其建議及方案，也是美國政府和國府競爭對抗的工具，因美方可藉這些官僚表達不同於保守官員的意見，或為美方的主張辯護、尋求國府的政

策支持，而不必由美方代表直接出面，藉以減少中美政府的正面衝突。

儘管親美技術官僚可作為美方牽制國府的籌碼，但美方並未藉美援協助他們取代當權者。為避免引發軍方及保守官員對美國的抵制抗拒，徒增經濟改革的阻力，駐台分署的策略是在不更動上層領導官員的前提下，設法將決策實權轉移到受過美式專業訓練的年輕公務員上（Jacoby，1966: 168-9）。因此，美援所推行的各項行政革新計畫（參見表 5-1），也僅限於稅務、預算、人事、財政和統計等方面的技術訓練，並未藉以大舉裁汰政府機構內不適任的冗員。即使如此姑息可能減損行政效能，但在維持政治安定的前提下，美國傾向將技術官僚的政治角色侷限在經濟決策和行政技術的層面，為提高國府實現美方意旨的施政能力而服務。

由附錄一所列經歷即可明顯看出，美援機構所培植之官僚並未在執政的國民黨內形成獨立的政治集團。在1965年經援終止前，29人中僅嚴家淦於1963年晉身國民黨中央常務委員之列，同年亦在行政院副院長蔣經國的庇蔭下，被蔣介石

(5.3)：美援會秘書長於1956年曾為月支責任津貼，而呈請行政院長兼美援會主委俞鴻鈞核准，行政院秘書長後以密函表示：「院長原則上自屬同意，惟以貴處經費關係，自行洽列美援相對基金計畫，未便由院批示……」（審計部，44: 409），行政院長並未掌握管轄美援會事務之實權，由此可見一斑。

拔擢為行政院長。1965年後僅四人名列中常委，且均受蔣經國的大力提拔。1969年經合會改組，由時任行政院副院長的蔣經國繼嚴家淦之後接掌經合會，同年李國鼎任財政部長、蔣彥士任行政院秘書長，兩人同時晉身中常委；費驊則升任經合會秘書長，並在蔣經國擔任國民黨主席後的1976年，入閣任財政部長並獲選為中常委。現任總統兼國民黨主席李登輝則遲至1979年才成為中常委。

簡言之，美援扶植親美技術官僚的策略，主要是運用國府統治精英多為軍人的特點，在美援支持下設立經費人事均獨立於國府的機構，一方面排除軍方的決策影響力，另一方面為該機構爭取決策權；然後以高待遇網羅優秀年輕的人才，一方面在台培訓其美式行政觀，另一方面以美援支助其赴美進修。

基於以上論述，美援對親美官僚在台政壇的崛起，實有關鍵性的影響。為了協調美援的需求與供給，美國必須扶植能助其控制台灣、牽制國府的親美統治精英，而國府也必須仰賴技術官僚為其軍費開支汲取更多資源。於是美援即賦予居雙方之間的親美官僚，在台建立決策力的政治支持和運用籌碼。

第三項 鞏固國府在台統治

美國政府曾經公開指責國府為貪污腐化、不得民心的政

權，由於國際情勢丕變，儘管雙方執政者依然，美國在台尚找不到能取代國府統治又不致破壞社會穩定的新政府，於是大力支援在台的反共軍力。T. Gold 曾強調：美國援台的首要目標，即是協助國府得以維持政經安定（1986: 69）。先後遭中共擊敗、美國放棄的國府，由於經援物資的抵台才可能化解財政危機，且隨軍援而至的不但是國府軍隊戰力的增強，更是美國保護台灣不受攻擊的反共承諾；於是美援給予戰敗流亡的國府，在台重建統治力的機會與資源。

至於美援鞏固國府統治的方式，本項分為化解軍事危機、補足財政赤字、提供控制資源、提高行政效能等四方面來討論。

化解軍事危機

美國在1949年8月5日發布白皮書而中止對華援助，給予在大陸戰事節節失利的國府軍隊致命的打擊。正當國府退守台灣，遭遇中共渡海攻擊的威脅、外交孤立的國際危局及惡性通貨膨脹的經濟危機之際，適逢韓戰爆發。美國派遣第七艦隊巡弋台海，首先化解台灣的軍事安全危機。接著美國基於反共圍堵的全球戰略及牽制中共的地緣考慮，恢復對國府提供軍經援助。

在政權危急中獲得外援，在政治上的重要性實超過數量的多寡（Wriggins, 1972: 156）。美援重新抵台，不但表示美國保護台灣免遭中共攻擊的承諾，也帶給台灣大眾對軍事

安全的信心，兩者都給予國府喘息的機會以鞏固在台的統治地位（Clough, 1978: 34；Gold, 1981: 237）。

補足財政赤字

在暫時解除軍事危機之後，美援首要的經濟任務即降低因國府大量財政赤字所惡化的通貨膨脹。美國在經援項下採購民生物資抵台後出售換得台幣繳存相對基金，如此過程即同時解決國府多重經濟危機：在外匯鉅額赤字下仍能進口大量物資；出售後台幣若未支出即能收縮通貨，又能以部分相對基金補足因軍費超支所造成的財政缺口。自1952-65年，美援台幣存款占台灣貨幣供給額最低為1952年之26%，最高為1955年之55%，平均達39%（侯立朝, 1984: 33）。雖然國府官員曾指責美方對使用條件限制過嚴，以致數額龐大的相對基金趨於呆帳（審計部, 42: 339；43: 277）；不過，正因為相對基金僅部分支出，才能發揮收縮通貨的作用。另根據葉明峰就美援對台灣之經濟穩定效果所作實證研究的結論，美援的運用平均每年抑低台灣物價上漲率約2.5%左右（1978: 34-49）。

至於相對基金對國府財政的補助，自1952-65年占中央政府歲入比例最高為1952年20.1%，最低為1965年5.0%，平均為10.6%（劉進慶, 1975: 175）。占歲入比例雖不高，但相對基金已補助中央與地方財政赤字的90%（Jacoby, 1966: 94）。而且如此比例尚未計入相對基金對軍協的撥款。

國府遷台初期，各級政府赤字達歲入之14.2%，得到美援協助後，1951年即降為4.7%，以後始終維持在4%以下（趙既昌，1985: 16）。

提供控制資源

相對基金不但具有抑制通貨膨脹、平衡財政收支的作用，更是國府公共投資的主要財源（潘志奇，1982: 120；Galenson, 1979: 283）。由於美援提供國府遷台後經濟建設之長期資金，國府財政中即可以較高的消費性支出，來維持龐大軍警及公務員，而有效鎮壓島內的反對勢力。另一方面，正如 Morss 的主張，援助可能幫助受援國政府控制經濟（1982: 82）。國府不但利用美援鞏固在台統治地位，也藉以汲取更多的控制資源。如美援物資出售，主要是由中央信託局以公開比價標售方式或核定單位售價方式配售各廠商（美援會，1957: 144），藉此配售權可擴大國府控制市場的權力。此外，美援貸款或計劃型援助，必須經過國府的批准和償債的保證，更強化國府對資本家的控制權。總而言之，美援所提供的政治、軍事、經濟資源，強化了國府為滿足其生存所需要重塑台灣的能力（Gold, 1981: 80）。

根據第一章對美援依賴的解析，受援國內之受援單位同時受到美國與受援國政府的結構制約。儘管國府對援款的簽撥並無決定權，由於國內受援者均須透過公營銀行或美援會等機構轉核申請書表，即給予國府居中左右援款分配的機會

與權力。美援提供國府的控制資源中以相對基金最為重要，雖然孳生性台幣援款之贈與、貸款仍須經美方同意，但執行細節多由國府安排，尤其是美方貸款給國府再轉貸給受援單位的業務，即增加國府控制金融資本的財源。1953年起實施綜合輸入計畫，將美援外匯與政府外匯統籌運用（趙既昌，1985: 9）。於是在台灣因外匯短缺及進口替代而採用外匯管制的時期，兩種外匯雖在美方監督下統籌運用，國府仍可增加外匯控制金額，從而掌握台灣的進口需求。簡言之，美國對台援助強化了國府於潛在競爭社會力之間的霸權（Gold, 1981: 310）。

提高行政效能

增進公共機關的行政效能並提高國府的威望，是援台的目標之一，也是中美之間推行技術合作計畫的基本條件（Jacoby, 1966: 163-4）。美援對公共行政的改革，範圍遍及經濟設計、政府統計、預算管理、審計制度、國庫行政、賦稅改革、稅務研究、法令修編，工商普查之實施及職位分類之推行等各層面（趙既昌，1985: 53）（參見表 5-1）。如美援會根據安全分署的建議，成立法律修編籌劃小組，其目的在研究阻礙台灣經濟成長的不適用法律，進一步規劃適於出口導向的經濟制度（林景源，1981: 67）。

國府除了透過上述四種方式，直接藉美援以鞏固在台統治地位之外，美援在台所引發的政治社會影響，也間接幫助

表 5-1 接受美援的計畫機構及金額 單位：台幣千元

計畫機構	中華民國會計年度		
	51	52	53
美援會資料處理中心	2895	5174	
美援會經濟研究中心	1785		
美援會工業發展投資小組	6689	8455	
美援會法律修編籌劃小組	3649		
財政部信用管理小組	272		
經濟部工礦計劃聯繫組	4783	5164	
交通部運輸計劃聯繫組		1699	
經濟部職位分類推行委員會		2378	
台灣省稅務行政研究小組			2001
台灣省政府社會處擴大國民就業輔導及辦理勞動力調查計劃			3780
海外經濟推廣計畫（由經合會負責執行）			12440
行政院外匯貿易審議委員會外匯稽核工作小組			3000

資料來源：（審計部，51, 52, 53）相關資料整理而成。

註：本表並未包括長期受援的機構，如美援會、農復會、經安會、經安會工業委員會、退除役官兵就業輔導委員會。

國府長期維持外省人少數統治的政權。軍援在強化國府軍隊的作戰能力之同時，也提高其對內警備管制的能力。美援資助下的土地改革，既能提高農民對政府的支持，也抑挫了台籍地主精英的政治勢力（Jacoby, 1966: 164）。美援物資可穩定物價，計畫型援助充實基本公共設施，隨美援而來的經濟繁榮與政治安定，緩和了社會不安與政治不滿，同時吸引不少人為爭取在持續穩定中的既得利益，逐漸依附在國府統治者所制範的政經結構中。由流亡政權到大有為的政府，美國援台對國府形象的蛻變與權力的擴張，實在大有助益。

然而，在美援依賴的結構制約下，美國絕非無條件、無限制地支持國府。雙方固然因為對抗共同的敵人（中共）而合作，一旦發生權力控制或利益汲取的衝突，仍會互相競爭對抗。由於兩國政府間存在著既競爭又合作的關係，美援一方面提供國府控制台灣的資源，另一方面則迫使國府受制於美國政府的意見。同時，正因為國府在美國的支持下，得以逐步展開對台灣政治、經濟、社會的全面控制，也贏得部分和美方抗衡的籌碼。

一般研究均強調國府在運用美援上與美國政府充分地合作。如 A. Jordan 對東南亞七國的美援研究發現其中只有在台灣接受雙方於政策和技術上充分合作，這是因為國府剛到台灣且由素質高的官僚運用美援（1962: 111-2）。駐台分署署長 H. Schenk 曾表示：「美國大使、美軍顧問團、駐

台分署之美國人與國府官員合作無間（1955: 8）。Jacoby 也指出雖然美援目標會轉變，但中美之間始終存在著共同利益，雙方爭執僅在於電價費率、水壩設計、軍費多寡等技術及枝節問題；並將中美官員之間的高度合作列為美援有效運用的因素之一；甚至強調援台並未遭致干涉內政的困擾，基於軍事及經濟的共同利益，國府樂於聽從美方的勸告，僅在計畫的取捨與執行上有爭議（1966: 37, 59, 132）。

儘管如此強調，Jacoby 在同書中亦指出：因為美援數額龐大，可作為壓迫台灣決策的籌碼，例如進口物資、美元計畫援助及相對基金的聯合行政，均可藉以行使對台控制權；同時運用駐台分署的書面分析與口頭聲明、專家建議及官員彼此的個人交談等機制來發揮決策影響力；美國也曾經以增援利誘或減援威脅作為干預決策的主要武器（1966: 132-5, 220）。如果國府果真樂於聽從美方，又何需這些籌碼與機制？

況且，國府在美援運用上所以和美方相互合作，並不僅因為國府是美援在台最大的政經受利者，也基於歷史的教訓，和美援依賴的結構制約。在1950年代敗走台灣的國府必須仰賴美國在軍事、外交及經濟上的支援，才能守住最後一塊可供其統治的土地，因此，自須非常謹慎地遵從美方運用美援的意見，以免重蹈美國撤援及失去大陸的覆轍。曾任美援會副主委的尹仲容也說明國府不得不與美方「合作」的因

由：「美援的運用，因須徵得美方同意，故對國內部分財經政策之形成，往往有決定性的影響，這種情形不免受一般人士的攻擊；但美援運用須得美方同意乃條約上的規定，我方只能盡量使美方了解我方的政策，而不能強使其同意我方之辦法」（1959: 88）。

再者，中美的利害衝突並不僅限於計畫的取捨與執行，只不過為了維護更高層次的共同利益，雙方均設法將衝突淡化或掩飾，以避免人民對援外及受援的反感。翁之鏞先生在「美援對台灣經濟建設所造成的錯誤」一文中痛陳「主客易位」現象：「美援人員並未遵守共同努力的精神，擴大了超過雙邊協定以外的自由處理權。為了遷就美援工建計畫的個別申請與逐案審核程序，不惜迫使四年經濟計畫重新拆散，變成個別方案，聽其挑索，任其留難。自助者失自動，助人者施壓力，那能稱為共同努力？」（工商日報，47年1月7日）。

除此之外，美援的運用實有侵犯國府權益之處。最終用途審核權已明顯地和國府的審計權有所牴觸，美方還堅持參與軍費預算之審核，並規定美援款項不得用以支付受援國家任何可以辨認的稅捐。美援物資依美方規定本應無稅進口，若有課徵應由國府負擔，其後美方進而要求，所有自美援物資進口課徵所得之關稅、港口捐及附加防衛捐，悉由財政部逕存美援專帳，但售與性質之剩餘農產品除外（美援會，

1957: 19)。這些措施均曾引起國府的抗議，但爲了爭取美援最後都是國府讓步，還頒布「美援物資免徵貨物稅實施辦法」給予美方多項便利（趙既昌，1985: 46-7）。既然國府的預算與審計大權受制於美方，美方實難免於干涉內政的嫌疑。

在重要政策方面，美方仍需運用多重壓力驅使國府言聽計從，舉「19點改革財經措施」之折衝過程爲例。首先由駐台分署署長郝樂遜在1959年6月11日藉建設雜誌社邀請的機會發表以「台灣之經濟發展」爲題之演說，出席者有立法院財經委員會之委員及經濟專家多人，次日各報均將郝氏講詞摘要刊出並撰文評述；對郝氏所提減少政府及民間消費、刺激投資、爭取美援的呼籲，新聞界、工商界的反應幾乎一致贊同，但經濟專家強調不應長久依賴美援而生存（趙既昌，1985: 20）。繼第一波輿論攻勢後，駐台分署又提出增援2-3千萬美元的特別承諾，國府才同意採行19點改革建設（Jacoby, 1966: 134-5）。

當19點改革宣布後，駐台分署不但參與執行策劃，也積極支持由尹仲容所負責推行的各項計畫（林景源，1981: 51）。因此，1958~61年間，台灣經濟革新的主因是美國駐台分署在政策上所作之建議及對我國採取因應措施之督促，以及對此等措施採取後所給予精神與實質上之支持，而平常雙方各階層人員之互相交往、交換意見，亦產生難以估計的無形

影響（王作榮，1987: 70）。

不過，由於國府並未依郝氏建設實際削減軍事支出，美方最後只增援2千萬美元，也反映出軍方對開放政策的阻力（Jacoby, 1966: 134-5）。可見美方雖在美援運用、經建計畫、經濟政策等方面，均可以援助換取國府的合作，但在軍事方面卻數度遭遇國府的抗拒。如前述蔡斯對蔣介石爭奪軍權失敗；美方雖曾反對外島防衛實質上仍予軍事支援；而在裁減軍隊人事開支上亦始終無法促使蔣介石同意裁汰大量冗員。僅在1955年以加強軍隊火力、和相對基金撥款4,200萬美元等值台幣所支持之退除役官兵就業輔導計畫爲交換條件，蔣介石才同意美國務卿杜勒斯所提裁減15,000名軍人的建議（Clough, 1978: 20）。美國援台的主要目的既然是支持反共軍力，只要蔣介石能完全掌握國府軍隊的指揮權，任何增強台灣防衛力量的軍經援助，即直接加強了蔣介石在台統治地位的鞏固，進而抗拒美方要求的實力。

正因爲美國需要在台維持穩定的盟邦，即限制其軟化國民黨獨裁的能力（Gold, 1986: 73）。美國大使藍欽也強調：基於美國國家安全的考慮，不應依民主的路線改革國府（Rankin, 1964: 122, 143）。Jacoby甚至將「美國避免使用美援於政治改革及民主化而製造有利於經濟發展的權威政府」，列爲美援在台成功的原因之一；並強調台灣的受援經驗證明了選擇快速成長而放棄民主的明智（Jacoby, 1966: 244,

149)。藍欽大使則試圖區分民主與自由，來解釋美援在台的政治目標：「一般人將美援引進或擴張美式民主理念視為當然，其實我們立即而實際的目標是提高防衛能力和人民福祉，作為強化自由世界力量和支持基本外交政策的手段，且民主在亞洲和北美的意義並不相同，自由是更有用的字眼，我們所有計畫為自由中國 (Free China) 帶來更多的自由」(Rankin, 1964: 278)。

然而，由台灣的實際受援經驗反映的是，美援所帶來的自由僅及於對經濟成長有利的經濟層面，而且在安定政權的政治目標下，美援非但未直接促成台灣的民主改革，甚至因鞏固國府的獨裁控制，而間接妨礙了民主化的推動。雖然在控制台灣的權力鬥爭中，美國是國府唯一的對手，但在對抗中共的軍政行動中，雙方仍是堅強的盟友。因此，美援在台所能發揮的政治作用，即受到支持反共軍力、維持政權安定的基本目標所限制。不但在民主改革如此，即使美國藉援助所推動的行政改革，也謹慎地控制在非政治改革的界限內。美國援台的個案充分說明了美援具有維持既定政權的保守性格，以及美援對民主運動的負面作用。

第二節 支援政府輔助民營

對於美援與台灣經濟發展的關係，一般研究多從資源供

應面的角度出發，而獲致大同小異的結論：美援因填補了台灣發展初期所欠缺的資本與外匯，所以對經濟發展有顯著的貢獻。本節則改由資源分配面的角度出發，進一步探究美援在台的發展策略，並試圖找出美援推動下發展利益的去向。

由各項指標來觀察美援在台的資源分配，最顯著的特色即呈現向政府部門集中的現象，而此現象正是美援依賴的特徵。由於受援國政府在美援依賴的雙重機制中，身兼援助者與受援者的角色，因此在國際層面，國府雖受到美國政府的結構制約，但在國內層面，國府不但是最大的受援者，也能與美方分享部分資源分配權。

而從援助者美國的立場來看，經濟成長既能使台灣早日自力負擔軍費，更能培植台灣供美國汲取利益的經濟基礎。鑑於國府因接受日本殖民遺產而在1953年即掌握了半數以上的台灣工業產值（劉進慶，1975: 117），且公營事業幾乎囊括台灣所有的壟斷行業，美援集中投注於公營事業，顯然有利於美國分享壟斷利益或推動台灣的經濟成長。而在民營事業方面，除了直接援助少數具壟斷性質的企業之外，美援的主要扶植策略是創造有利於資本累積的經濟環境，如此不但可加速經濟成長的腳步，也有利於美資在台的活動。

以下即分別論述美援對政府及民間部門資源分配與發展策略的差異，從而解析美援與台灣經濟發展的關係。

第一項 集中援助政府部門

美援對於政府部門的援助型態非常繁多，大致可分為軍援、軍協、財政補助、建設資金、公營事業貸款等。美國對台的軍事援助當然全部供國府軍隊使用，如第三章對援台資源特色的解析，約35%的經援實為軍事開支，合計軍援則援台總額的74%均由國府軍隊支用。前項比例已計入國府因龐大軍費所造成的財政赤字，此外，如本章第一節對美援鞏固國府統治的分析，經援時期國府所需的公共建設資金多來自相對基金，經援終止後，則由中美基金繼續支援。再如第四章對資本依賴的分析，主要公營企業的資金來源半數以上來自美援貸款。除以上論據外，在此進一步列舉可支配國內儲蓄、國內投資淨額、固定資本形成、計劃型援助、非計劃型援助、相對基金、貸款等項目，一一印證美援向政府部門集中的事實，並剖析集中型態的特性。

根據表 5-2、表 5-3 的估計，約80%的經援係供政府部門使用，若合計占援台總額60%的軍援，則對台援助中九成以上係集中於政府部門。另根據 M. Scott 的統計，1950~68年間經援贈與中，政府部門高達93%，民間部門僅有7%（幾乎完全是自1958年後抵台的480公法第二、三章救濟物資），而政府部門贈與尚未計入軍協(Galenson, 1971: 369)。造成美援分配如此集中的經濟因素，主要是補充國府在軍費

表 5-2 經援在政府與民間部門的資源分配比例
單位：%

項 目	經 援 分 配		經 援 占 各 部 門 總 額 比		資 料 來 源
	政 府	民 間	政 府	民 間	
可支配國內儲蓄	86	14	104	8	1951-65年總計(Kuo, 1983: 8-9), 混合部門未計入
國內投資淨額	80	20	52	12	1951-63年總計(同表 4-1)
固定資本形成	85	15	43	10	1952-58年總計(同表 4-2)

表 5-3 經援在政府與民間部門的固定資本形成分配比例
(1952-58) 單位：百萬台幣，%

比 較 項 目	對各業經援撥款比			各業對部門總額比	
	經援金額	政 府	民 間	政 府	民 間
農 林 漁 業	858	64.5	35.4	8.9	27.4
礦 業 及 採 石 業	69	23.8	76.2	0.3	4.7
製 造 業	1,760	66.1	33.9	18.6	53.8
營 建 業	14	100.0	0.0	0.2	0.0
電力、煤氣及自來水	3,041	100.0	0.0	48.7	0.0
交 通、運 輸 業	818	100.0	0.0	13.1	0.0
商 業	3	0.0	100.0	0.0	0.3
服 務 及 公 共 行 政	644	99.6	0.4	10.3	0.2
其 他	152	0.0	100.0	0.0	13.7
總 計	7,349	85.0	15.0	100.0	100.0

資料來源：同表 4-2

開支壓力下所不足的計畫經濟資金，和台灣基本設施及具壟斷性質的事業全為公營事業所致。

一般認為，若無美援支持，軍事化的台灣即將面臨經濟崩潰的危機（原覺天，1967:202）。而在美援抵台後，由於國府在軍事強人的領導下，將台灣視為光復大陸的軍事基地，並未致力於經濟建設。因此，如果國府有選擇餘地的話，將會捨發展而重軍事（Jacoby, 1966:122）。駐台分署署長 Schenk 即強調「在國府的一切決定中，軍事總是受到最優先的考慮，而經濟上的因素常被忽略（1955:6）」。在軍事優先的國府目標下，為加速經濟成長所採行經濟計畫所需的資金，幾乎不可能由國府提供。美國為促成台灣防衛基地的自立更生，一方面以美援直接加強國府軍力，另一方面則代國府提供經建計劃的資金。於是在軍力支援及計劃經濟的雙重引力下，美援便向政府部門集中。

表5-2、表5-3所歸納的經援分配比例，非常清楚地印證了美援向政府部門集中的援台特徵。就可支配的國內儲蓄額而言，1951~65年美援占民間儲蓄總額不過8%，但占政府儲蓄總額的104%，換言之，如果沒有美援補助，政府部門的儲蓄額根本是負值；且美援儲蓄總額中86%係供應政府部門。而國內投資淨額和固定資本形成方面，也呈現和儲蓄相近的分配形態，可見美援補足台灣儲蓄／投資缺口的說法，應進一步修正為美援補足政府部門的儲蓄／投資缺口。

由表 4-2 經援與台灣固定資本形成關係表可以明顯看出，經援較集中的電力、煤氣、自來水及交通運輸等基本設施，正是民間部門極少投資的項目。因為台灣主要的公用事業，如電力、交通、電信、自來水等，都是公營企業獨占經營，而美國為了軍事上通信、運輸等需要，以及促成良好投資環境等經濟目標，均須在台從事基本建設，所以政府部門吸收了較多的美援資源。除了前述公用事業之外，台灣石油、鋁業、糖業、肥料、菸酒等行業亦由公營所壟斷，由於美國式技術及資本財適用於大規模生產，且美商可藉美援採購、技術合作、貸款融資等方式一步步汲取公營事業的壟斷利益，所以公營事業遠比民營事業接受更多的美援。

由表 5-3 可看出美援在固定資本形成方面，政府和民間部門的分配有顯著的行業差異。美援對營建業、水電業、交通運輸業及公共、行政的資本援助完全集中在政府部門，而對商業和其他類則完全集中在民間部門。此外，對礦業及採石業的資本援助以民間居多（76%），但各行業中民間部門最集中在製造業（54%）。至於政府部門所接受的資本援助，則比表 4-1 的統計更集中在基本設施，水電、交通共占62%，可見對基本設施的援助多用於固定資本形成。總計政府部門占固定資本援助的85%。

為了進一步掌握美援向政府部門集中的過程，在此說明各類型經援在各產業部門的分配情形。如表 5-4 所示，計劃

型援助的美金撥款中，政府部門占 80%，混合部門 14%，而民間僅有 7%；政府部門特別集中在基本設施（占該業 100%）及人力資源（90%），民間部門幾乎完全集中在工業（32%），由於農業計畫多由政府（農復會）運用而轉交農民，所以集中於混合部門（79%）。

非計畫型援助之物資貸款的資本財部分，是唯一民間部門（58%）超過政府部門的類型，且民間特別集中在工業（77%）；此因物資貸款屬於非計畫型援助，係進口物資公開標售，所以民間雖獲得該項援助，卻須支付相當於貸款的台幣。相對基金則是民間部門獲配最少的援助型態，僅占 5%；相對地混合部門卻增為 31%，除了在農業仍居首位外，在工業（26%）和基本設施（2%）上均比計畫型援助的比例增加，可見在台幣基金的運用上，公私合營的混合部門較民營事業更能爭取援助，至於政府部門的比例僅為 65%，主要是占台幣基金撥款 36% 的軍協並未計入的緣故。表 5-4 三項類型總計的結果，和表 5-2、表 5-3 比較起來，民間部門比例顯著降低，僅有 8%，可能因為混合部門的比例在表 5-2 中並無列計所致。

若將援款中貸款部分獨立計算，則民營事業在台幣部分的比例提高為 32%。如此結果和表 5-4 並不衝突，因為政府部門所接受的台幣援款多為贈與（參見表 3-10b）。如表 5-5 所示，民營企業所接受的台幣貸款比例所以能提高，主要是

表 5-4 經援對政府與民間部門的援助型態 (1951-65)

單位：千美元

行業	計畫型援助		非計畫型援助		相對基金		合計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
農業	43,465	11.3	222	3.0	189.9	29.2	43,876.9	11.2
	9,228	21.2	160	72.1	26.5	14.0	9,414.5	21.5
	—	—	62	27.9	0.6	—	62.6	0.1
混合	34,237	78.8	—	—	165.9	87.3	34,402.9	78.4
工業	78,736	20.5	5,428	75.0	87.6	13.5	84,251.6	21.5
	38,495	48.9	1,367	23.3	41.8	47.7	39,903.8	47.4
	25,482	32.4	4,061	76.7	22.9	26.1	29,575.9	35.1
混合	14,759	18.7	—	—	22.9	26.1	14,781.9	17.5
基本設施	220,614	57.4	1,592	22.0	201.2	30.9	222,407.2	56.7
	220,614	100.0	1,533	96.3	197.3	98.1	222,344.3	99.97
	—	—	59	3.7	—	—	59	0.03
混合	—	—	—	—	3.9	1.9	3.9	—
人力資源	41,352	10.8	—	—	172.0	26.4	41,524	10.6
	37,010	89.5	—	—	155.9	90.6	37,165.9	89.5
	1,065	2.6	—	—	10.0	5.8	1,075	2.6
混合	3,277	7.9	—	—	6.1	3.5	3,283.1	7.9
行業合計	384,176	100.0	7,242	100.0	650.7	100.0	392,059.7	100.0
	305,347	79.5	3,060	42.3	425.4	65.4	308,832.4	78.8
	26,547	6.9	4,182	57.7	33.5	5.0	30,726.5	7.8
混合	52,237	13.6	—	—	198.8	30.6	52,435.8	13.4

資料來源：整理自 (Jacoby, 1966: 256, 257, 263)

註 1：部門之比例以該行業之金額為分母，行業之比例值則以行業合計額為分母；

註 2：非計畫援助僅限於資本財，原統計在每一行業下列舉防衛支助和物資貸款，因前者未區分政府、民間部門，本表只取後者資料統計；

註 3：本表所列相對基金僅限於計畫型撥款，本為台幣，為統計方便，僅列出原表所核算的美金金額（四捨五入為千美元）；

註 4：本表所列計畫型援助僅限於美金撥款，台幣撥款部分參見表 5-5；

註 5：所謂「混合」係指受援者在所有權或經營上兼具政府和民間的性質。

表 5-5 經援貸款在公民警分配比例
單位：%，百萬台幣，百萬美元

項 目	台 幣				美 元			
	公 民 營 分 配 比		各 業 占 總 額 比		公 民 營 分 配 比		各 業 占 總 額 比	
	公營	民營	公營	民營	公營	民營	公營	民營
工 礦 業	80	20	16	8	83	17	26	58
電 力	100	0	59	—	100	0	40	—
石 門 水 庫	100	0	7	—	100	0	6	—
運 輸	98	2	13	0.6	100	0	17	—
農 林 漁 業	1	99	0.4	57	69	31	2	12
給 水 計 劃	100	0	5	—	100	0	0.7	—
美軍剩餘建築器材	—	—	—	—	100	0	0.5	—
中小型工業貸款	0	100	—	24	0	100	—	30
民營工業票據貼現貸款	0	100	—	7	—	—	—	—
房 屋 貸 款	0	100	—	3	—	—	—	—
其 他	87	13	1	0.3	99.9	0.1	8	0.1
總 計 (比例)	68	32	100	100	92	8	100	100
(金額)	4406	2066	4406	2066	285	25	285	25

資料來源：整理自（經合會，1964：1-3）

因為應屬公民合營性質的農林漁業貸款占半數以上，若將此項目去除，則公營的比例即提高為83%，已接近於其他統計結果。公營事業除了在本設施項目幾乎獨佔所有台幣與美金貸款之外，在工礦業的分配比例亦達80%以上。而在美金貸款部分，公營事業再提高為92%；主要是因為美金貸款限

購美貨、保值償還等條件，一般民營事業在生產規模上既不適用，在滙兌風險上亦不願負擔（參考自由中國之工業，1955b: 18-19）。至於公營事業則可將過高的採購成本、滙兌損失，轉嫁給全體國民負擔（如台電）。

再就資金來源來比較，1954年美援（貸款）占主要國營事業的資金來源達50%，1956年增加至63%，1958年為60%（劉進慶，1975: 123）。相對地，接受美援貸款的民營工業，1954年共177家，美援僅占其資金來源的14.9%，1957年共204家，比例略增至17.3%（劉進慶，1975: 318）。另根據李國鼎的統計，1952~58年對民營工業的美援金額，平均約占民營工業資金來源的23.7%，1952年最低為5.5% 1956年最高為38.6%（1959: 14）。雖然後者統計的金額及比例高於前者，但均遠低於國營事業。由於美援貸款的利息比市場行情為低^(5.4)，公營事業可因而獲致較高的利潤（劉進慶，1975: 313）。

以上各項數據充分印證了經援向政府部門集中的事實。政府部門所接受的美援高占八成以上，而民間（或混合）部門僅在農礦方面及非計劃型援助的資本財部分獲得比政府部門多的援助，前者因無公營事業競爭，後者因為公開標售的

(5.4)：根據對接受美援民營工業的調查，三種借貸資金來源中以美援的年利最低，僅10.1%，其次為銀行21.6%，民間則高達39.6%（劉進慶，1975：319）。

程序便利，其他則民間部門的比例均遠落於政府部門之後。雖然公營事業占工礦產值的比例，在經援期間自 1952 年之 57% 降至 1965 年之 41%，其原因主要是民間製造業的發達，而不是公營事業的衰微；因為在 1953~62 年公營產值仍成長了 9%（參考 TSDB, 1985: 82-3）。若再比較企業數及資本額的增加，更可印證在經援期間公營事業的確獲致高度的成長。1954 年至 1966 年，公營部門的資本額增加了 40 倍，占公民營合計的比例，亦由 50% 提高為 59%（未計入農業部門）；反觀企業數在同期公營只由 241 增加至 263 家，民營卻增加 1.7 倍，達 20 餘萬家（劉進慶，1975: 115）。

總而言之，美國向政府部門集中援助所產生的經濟作用，一方面強化國府所控制的經濟部門，而平衡軍費超支所不足的發展資源；另一方面在提高公營事業產值及資本額的同時，也加深其對美國資本及技術的依賴。同時，由於美援將稀有資源導向公營部門，相對地提高民營部門的成本（Krauss, 1984: 240）。因此，對政府部門的集中援助，充分顯示美援並未全力推動台灣的民營化。

第二項 推動民營化的策略

1953~62 年間民營部門工業產值的年成長率達 16%，幾乎為公營部門的兩倍；經援期間民營部門占總工業產值的比例，由 1952 年的 43% 提高為 1965 年的 59%（TSDB, 1985:

82-3）。究竟台灣民營工業的勃興與美援的運用有何關係？在此擬由美援推動民營化各項策略的實施過程及後果，來探究美國在台推動民營發展的真相。以下分別由促使國府開放民營、消極抑制新設公營、創造良好投資環境及直接援助民營事業等方面來討論。

促使國府開放民營

美國藉影響國府來推動民營，比較明顯的實例是四家公營事業開放民營及 19 點改革財經建議。

早在 1952 年駐台分署署長 Schenk 曾強調，台灣經濟宜採自由企業為主，以利自由競爭（廖本源，1986: 40）。1953 年當時行政院長陳誠在國民黨七屆三中全會的施政報告中也提到：「凡是可以讓人民經營的事業，應該盡量開放民營，這不僅是發展國民經濟的基本原則，也是剷除官僚資本病根的有效辦法」（自由中國之工業，1954: 1）。1954 年 3 月 1 日台灣水泥、農林、工礦、紙業四家公營事業的股票上市（劉進慶，1975: 236）。這段發展似乎印證了趙既昌的說法：

「中美雙方共同體認促進經濟發展、社會安定以及強化國防力量之關連性，亦一致認為以民間企業經濟活動為主之自由市場經濟制度，在促進社會進步方面的優越性」（1985: 265）。

然而，鑑於 1954 年後國府即未開放其他公營事業為民營，以及美援對公營事業的強力支援，可見四家公司開放民營僅是為配合土地改革的權宜措施，並不足以顯示中美共同

扶植民營的發展策略。況且四家公司出售前即經營不善（Amsden, 1979: 238），股票上市後，同年6月，股票已跌至票面金額30%以下（劉進慶，1975: 238），紙業和農林公司於1957~62年甚至完全沒有紅利發放（柯志明 & Selden, 1988: 21-2）。反觀國府於開放民營後，由於掌握了自農民徵收的實物，並不受股票或地價波動所影響，地主因價格波動所受的損失，概由國府所榨取，因此，開放民營實際上是對地主「欺瞞的補償」（劉進慶，1975: 240）。雖然有些研究者強調在駐台分署推動民營化的壓力下，國府才開放民營（Amsden, 1985: 91；Chen, 1981: 126），但結果顯示國府不但因此而卸下經營不善事業的財政負擔，更可藉以完成削弱地主和鞏固政權的雙重作用。

1958年台鋁申請開發貸款基金時，該委員會原則上已表示同意，但希望該公司改為民營，以符合扶助各國民營企業的基金運用原則；經濟部長楊繼曾隨即表示，國營事業為求繼續發展所需資金，國庫既是無力撥款，最好的方法是開放民營，一方面可利用民間資金，另一方面亦容易取得外國人的投資和貸款（聯合報，48年6月22日）。由台鋁並未開放民營且開發貸款基金仍貸款給台鋁的例證，一方面反映國府對掌握公營事業的政策堅持，另一方面則顯示除土改時四家公司之例外，美國從未成功地運用美援迫使國府將既有的公營事業開放民營。公營企業事實上是支持外省人官僚系統鞏固權

力的一環（Amsden, 1979: 368），國府在美援期間始終掌握資本密集及大規模生產的產業，並直接控制金融及原料供應（Gold, 1981: 147）。即使在發展策略轉為出口導向之後，國府雖讓民營事業有更大的活動空間，仍掌握外匯、貸款、上游原料等控制權。

Jacoby 認為由於國府對民營產業與競爭市場有敵意，傾向於控制每一部分經濟活動，若無駐台分署的干涉，國府的經濟政策不會轉向鼓勵投資，民營部門也不可能在1965年成為主要的力量（1966: 129, 138）。Jacoby 的說法至少有以下兩點漏洞。首先，駐台分署雖提出19點改革原始構想，並以增援誘使國府盡早同意，但這並不是促成國府由進口替代轉為出口導向、引進外資發展策略的唯一因素。由於長期補充外匯缺口的美援已逐漸減少，增加外匯收入唯一的希望即在增加民間出口（自由中國之工業，1957: 15；Krauss, 1984: 242）。而且進口替代產業開始面臨生產過剩、市場飽和、設備利用率降低等發展瓶頸，台灣經濟實已到了尋求新發展策略的轉型期（Gold, 1981: 89）。另一方面，由於國際情勢的轉變，堅持反共已不足以維持國府與美國的外交關係，引進美資或增加對美出口，則可建立更廣泛的實質關係。換言之，外交上的挫敗促使國府必須尋找其他國際互動來代替外交承認，主要的手段即在台灣維持長程及不斷擴張的外國經濟利益，多國籍企業在台的辦公室可取代大使館來

肯定台灣的存在 (Gold, 1981: 217)。1960 年代國府逐漸由軍事至上轉變為既維持軍力又自經濟成長中汲取利益；而這種轉變並不意味著國府已奉行自由市場的原則，只是利用其拓展利益汲取的經濟基礎 (Amsden, 1985: 78-90)。

消極抑制新設公營

其次，駐台分署並不是以干涉國府政策來積極推動民營的成長，而是採取不以援助支持國府新設公營事業的消極策略，來抑制國府對台灣經濟的控制程度。而在既有公營事業方面，不但以援助直接介入其投資經營，也利用如台電、電信局等盈餘不繳庫的方式，既保障債權也有抑制國府控制力的意涵。

美援積極介入公營事業的策略已在第四章資本、技術依賴部分討論，在此則說明消極抑制新設的策略。如中華開發公司係由國府、美援機構、民間大資本家合作創設的特殊金融機構，成立目的為爭取美援及世界銀行貸款，再轉貸給民間企業，換言之，即促成民間資本對美資的依賴 (劉進慶，1975: 332)；本來國府希望以國營方式成立，但因美方反對而作罷 (Gold, 1981: 245)。其他如新竹玻璃、台灣塑膠、中國人纖等在進口替代時期新成立的民營工業，可說是在抑制公營擴張策略下的產物 (Gold, 1981: 243)。由於國府仍處於入不敷出的財政困境，若無美援支助的確無法因應新興部門的需求，即獨資設立新公營企業。因此，美援消極抵制

的策略可為民營企業保留在新興產業部門的發展空間。
創造良好投資環境

一般研究多強調美援以支持基本設施、技術援助、勞工訓練、農業建設、原料提供等方式，為民間工業投資創造有利的外部經濟，進而提高民間的投資意願 (李國鼎，1959: 14；張漢裕，1969: 9-10；Jacoby, 1966: 138；Gold, 1981: 246；Chen, 1981: 141；Kuo, 1982: 13-4；Krauss, 1984: 239)。不過，鑑於美國援台從軍事模式轉向經濟模式的轉變歷程，如此外部經濟與其說是為了推動民營化，不如說是援台早期為提高防衛效能之軍事建設的一環^(5.5)，晚期為引進美資的環境改造，民營事業的發展可說是兩者先後作用下的外溢效果。尤其在美國集中援助政府部門及給予美資多項服務、保證的前提下^(5.6)，國內民營事業若須與公營或美資競爭人材或資源，顯然居於利用此外部經濟的劣勢地位。如美援會在

(5.5)：如東西橫貫公路的興建，除了可以提供部分退除役官兵的就業機會，也是為了配合東西部間軍隊調度的需要而設計。

(5.6)：根據美國商務部國際貿易署在1959年6月1日刊行的投資手冊，美資在台可享受如下特權：從 AID 獲得投資保證，包括戰爭、貨幣不能自由兌換、產業被徵用或沒收等風險；如需台幣貸款可由 480 公法項下剩餘農產品的銷售收入取得；若計畫在台灣經營或為美國貨物拓展市場，可逕向美國商務部依 1922 年中國貿易法案之規定申請特許，以減少聯邦政府的所得稅 (沈潛，1959: 113)。

1959年所設立的「工業發展投資研究小組」，因偏重外國人在台投資之服務，而忽略國內投資之促進（王作榮，1981: 68）。

直接援助民營事業

基於美國集中援助政府部門的前項分析，美援對台灣民間部門的撥款比例尚不及政府部門的1/5（參見表5-3）。美援雖提供只貸給民營事業的中小型工業貸款等項目，占民營貸款的1/3，但其總額甚低，尚不及台電台幣貸款的1/5，美金貸款的1/10（參見表5-5）。

就行業別來考量，民間部門的製造業比其他行業獲得較多的經援。根據表5-6的統計，計畫型經援對民間部門的撥款，各業總計僅約6%，若只計算製造業的部分，則民間部門提高至33%；政府部門則自各業總計的67%，降為41%。

表5-6 計畫型經援對政府與民間部門的援助型態(1951~65)

項 目		%		
		政 府	民 間	混 合
各業總計	美 金	79.5	6.9	13.6
	台 幣	59.3	5.6	35.0
	合 計	66.7	6.1	27.2
製 造 業	美 金	48.9	32.4	18.7
	台 幣	22.1	32.2	45.7
	合 計	41.0	33.0	26.0

資料來源：(Kuo, 1983: 15)

就製造業本身而言，美國援助民營企業的分配特徵，與公營事業相當近似，而集中在進口替代的保護策略下，壟斷或寡占台灣市場的企業。由表5-7所列的主要民營工業所接受的美援貸款占該產業美援貸款的總額比，即可印證此集中特徵，如新玻、台塑、中國人纖、啟業化工、中華彩色印刷幾乎完全吸收了該產業的美援貸款，台灣紙業亦在半數以上，嘉新、台灣和亞洲水泥則成三家均分之勢。表5-7所列的主要受援企業，除台紙、裕隆、唐榮、嘉新、啟業、中華彩色印刷之外，均為中華開發公司的主要股東（劉進慶，1975: 333）。可見這些企業不但因接受美援的資金或技術而獲致與其他同業競爭的優勢，也進而分享美援貸款的分配權力。

基於以上的分析，儘管不應高估美援在投資環境及直接援助上，對民營工業的整體貢獻；但對個別受援企業而言，如第一章對美援依賴的解析，當然會比未受援的同業更具競爭優勢。尤其第一、二兩期四年經建計畫所建立的新興工業，在當時外匯與資金兩相缺乏的情形下，多接受美援的貸款支助；其中較具規模及代表性之受援民營工業為唐榮鐵工廠、裕隆汽車、大同機械、台灣紙業、嘉新水泥、亞洲水泥、台灣水泥、台灣鳳梨、均質木材、新竹玻璃、台灣塑膠、中國人造纖維等公司^(5,7)（李國鼎，1959: 14）。趙既昌更進一步強調：「台灣今日之大企業家，無不與當年獲配美

表 5-7 主要民營工業經援貸款占該產業總額比
單位：千美元，千台幣

產業別	受援單位	美金	%	台幣	%
玻璃	台灣玻璃	455	100	5999	100
塑膠及橡膠	台灣塑膠	758	96		
紙漿及紙業	台灣紙業	1340	74	11617	44
水泥	亞洲水泥			15473	61
	嘉新水泥	2104	56	6742	27
	台灣水泥	1661	44	2960	12
紡織染工業	中國人造纖維			20000	100
印刷	中華彩色印刷	725	100	6764	100
化工	啓業化工			11013	100
鋼鐵	唐榮鐵工廠	267	17	6070	34
	大同機械	349	22	5510	31
	裕隆汽車	194	12	3000	17
農業	台灣鳳梨	1172	71	3060	100

資料來源：整理自（經合會，1964：60-96）

援物資或接受美援計畫有關」（1985：111）。

(5.7)：這些企業的背景分述如下：唐榮的主要業務是自軍方採購原料再生產軍方所需的鋼鐵，和陳誠的關係密切（劉進慶，1975：326）；裕隆汽車為台元紡織的關係企業，董事長嚴慶齡為嚴家淦之弟；嘉新水泥屬益新紡織集團，亞洲水泥屬遠東紡織集團；三者均為上海幫的大陸資本（中華徵信所，1985）。新竹玻璃的創辦人為外省官僚出身的任顯羣；中國人纖則為新光集團與美資合辦，與大同機械、均質木材、新竹玻璃、台灣塑膠同屬新興工業；台灣紙業、台灣水泥與台灣鳳梨原為公營事業，土改時開放民營。

除了貸款援助新興工業之外，美援推動民營工業另一重要策略是提供農工原料；早期可安定台灣經濟局勢，後期則為拓銷美國剩餘農產品的在台市場。例如，由於大量美援小麥進口，麵粉工廠相繼成立，美援不但供應小麥原料，也以美援貸款進口機器設備；此外，台灣黃豆產量有限，絕大部分植物油製煉工業所需的黃豆原料，初期多由美援供應（趙既昌，1985：146-8）。由於美國農產品價格比世界市場行情高昂，在台灣尚無外匯可供進口時，各企業事實上以較多的台幣購買美援物資，在國際層面固然可稱為援助，但對國內民營企業而言，與其說是援助，不如說是一般商務採購。若從台灣農業發展的角度來看，美援物資固然充實台灣的農工原料，卻產生抑制台灣農產利用價值的副作用。

戰後台灣的經濟發展策略，以1959年19點改革財經措施為界，大致分為進口替代與出口導向兩個階段。美援基本上是以進口物資及機器設備支持進口替代下民營工業的成長；在政策轉向出口後，前述受美援支持而成長的進口替代業，即將原本生產過剩的產品在台幣貶值的優惠下外銷，而成為出口導向策略最早的受惠者。

公營事業中以台電對美援的依賴最深，民營工業中則是紡織業，自進口替代至出口導向時期，始終在美援的支持下發展。1950~51年間，紡織品的進口為貿易入超的主因之一，由於日本棉布比進口棉紗在台生產的棉布便宜，有些經

濟學家主張應進口棉布以保障消費者的福利，但當時擔任中央信託局貿易組主任之尹仲容，主張為求台灣的長期比較利益及迅速資本累積，仍應採取紡織品進口替代的策略（林景源，1981: 33）。於是，在紡織品的進口管制與美援棉花的供應下，成立奠定台灣紡織工業基礎的代紡代織制。1951年時本由駐台分署供給棉花，委託紗廠代紡，1952年6月改由美援會從美援項下撥款向美國購棉，運交各廠代紡，所紡棉紗全部由棉紡工會照限價加手續費配售，所織之布由中信局限價配售，1953年底才廢止（王克敬，1987: 53）。由於代紡代織制依賴美援供應棉花，1951年美援會和駐台分署各成立紡織小組監督其進行，6月便聯合組成「美援聯合委員會紡織小組」，並在8月制定「台灣省紗布管理暫行實施辦法」，完成管制紡織業的機構和制度（劉進慶，1975: 222）。

1951~53年製造業中公營占 2/3 左右，紡織業中民營卻占 2/3 以上，且大多為遷台的大陸紡織資本，如華南、台元、六和、彰化、遠東之董事長，無一不是和國府關係深遠的大陸政商；美援棉花在1950年代約占進口棉的88%，在當時的進口管制下，一般公營事業才享受外匯優惠，但民營紡織業進口原料的匯率比其他民營工業約優惠34%；甚至以保護幼稚工業為名，限制新設紡織廠（劉進慶，1975: 217-24）。到了1960年代限定出口配額時，大陸紡織廠即先獲知故能擴大市場占有率而獲取較多配額（Gold, 1981: 114）。國府的

特意保護、美援棉花及代紡代織配額等多重優惠，即構成大陸資本的擴張契機及官僚資本的再生溫床（劉進慶，1975: 223）。

對民營事業的援助不僅在紡織業偏向外省人，在援助程序上亦給外省人許多可乘之機。例如美援補助民營企業的範圍，在計畫辦法公開之前，實際上往往由少數人先期獲悉，捷足先登，以致美援貸款之利益，遂為部分人士所獨享（審計部，42: 339-40）。申請美援之民營企業須先到銀行填寫內容複雜的申請表，再由銀行轉交美援會審核，申請者為爭取援款常需賄賂以保證傳遞申請書或請朋友幫忙關說（Gold, 1981: 115）。由於准駁之間並無一定標準，非有特殊關係或人情請託，縱使計畫再好，也難得邀准，於是出現所謂「美援黃牛」，專門代辦申請、代擬計畫、奔走接洽而賺取佣金（夏期岳，1959: 11）。由於外省人有親戚朋友在國府任職的內線之便，而能熟悉援助程序，比較容易獲得美援（Gold, 1981: 70）。

雖然，美援當局提供低利貸款和淘汰技術給台灣私人企業，對台籍資本家的興起有一定的幫助（陳玉璽，1987: 45）。但是由於對民營企業的美援貸款業務，均由國府各機構承辦或核轉，在援助程序及結果上，台籍資本家多處於與大陸資本家的競爭劣勢。

基於以上分析，美援與台灣民營工業發展的關係，可歸

納為四組競合關係。其一是美國與國府對台灣經濟的權力鬥爭與策略合作。美國為了扶植自立經濟並改善台灣的投資環境，而在台推行有利於資本累積的計畫經濟；國府則為鞏固對台灣經濟的控制權並汲取支持軍政開支的資源，而維持公營事業的獨占經營。兩股力量鬥爭的結果，美國以美援的策略運用，一方面迫使國府無法新設公營企業，並放棄若干對公營事業的稅捐等利益汲取，另一方面則以美援貸款與技術為中介，協助美資瓜分公民營事業的壟斷利益。由於美國已掌握主導公營事業的機制，即以大量援助支持公營事業在台的獨占體制；美援從未支援與獨占性公營事業競爭的民營企業，充分反映美國所呼籲的自由競爭，絕非美援顧問對自由信念的堅持，而是為利權競逐的策略利用。

其二是美國資本與台灣民間資本的投資競爭與合作。表面上，軍援所保障的防衛安全與經援所建設的基本設施，有利於在台一切投資活動；實際上，在美援支持下對美資的投資保證、台幣貸款及市場開拓，甚至美援會的資訊提供、安排設廠等投資服務，均使得美資在台享受比一般民間資本更為優惠的工商環境與投資利潤。在進口替代時期不少美援所引進的美資與本地公民營事業，建立合資經營或技術合作的關係。到了出口導向時期，美資在台新投資計畫多為獨資經營，與同樣以美國為出口市場的民間資本，即形成互相競爭的局勢。

其三是公營與民營事業之間對美援資源的競爭與合作。在爭取美援外匯與貸款的競爭上，後者固然居於劣勢，而在新興工業方面，民營並不見得比公營占優勢。美國雖未以援助直接推動新興公營事業，駐台分署仍居中引介美資與公營事業合作投資，以「民營」的方式壟斷台灣市場，如慕華聯合化學與台灣氰胺公司。至於受援公民營事業之間的合作，主要表現在共組中華開發信託公司。

其四是民營事業之間的競爭關係。在爭取援款方面，進口替代工業和受國府保護的大陸紡織資本，獲得絕大多數的貸款及外匯；而在援助過程方面，外省人通常比台灣人在消息取得及人情請託上占上風。從援助後果來看，主要的受援民營企業，一方面與美商建立密切的合作關係，另一方面則逐漸發展為大規模的企業集團，顯然比其他未受援的民營企業更具長期發展的優勢。

總之，美援對民營化的推動，不但在效果上受到對公營事業強力支持的牽制；而且美援抑制新設公營事業及提供貸款與原料等扶植民營的策略，並非所有民營事業同享其利，而是由美國資本與進口替代工業等壟斷寡占的民營企業，形成了美援推動下的「民營」發展。

結論 破解美援模範的迷思

在開發中國家的發展個案中，台灣常被譽為「美援運用的模範生」。一般研究多強調美援提供戰後台灣所匱乏的資金、原料、技術、經建計畫、安全保障等經濟成長要素，促成了舉世罕見的「平等成長的經濟奇蹟」。進而根據簡化的經濟計量模型或總體經濟統計，來肯定美援對台灣經濟奇蹟不可或缺的貢獻。

本書並不擬全面否定美援在台的貢獻，而是自「美援依賴」的新觀照，重新審視台灣的美援經驗，試圖彌補一般研究偏重經濟面或發展面的缺陷。甚且，正因為美援在台灣經驗中扮演不容忽視的關鍵角色，更需進一步釐清美援與台灣對美軍經依賴的關係，並全面剖析美援對戰後台灣政經結構的影響，以洞悉台灣經驗在發展個案中的獨特性。

以下即擬分五方面來歸納本書對台灣美援經驗的重大發現：

一、美援在台運用成功的基礎——美援依賴的模式變遷

韓戰爆發後，美國所主導的反共圍堵陣線必須在東亞建

立更鞏固的防線；不過，若非中共在韓戰採取抗美援朝的強硬姿態，以及國府軍隊敗走台灣所造成分裂國家的政治條件，美援並不會抵達僅具地理防衛條件的台灣。基於此具「歷史偶然性」的援台背景，台灣的美援依賴本屬於和一般防衛資本主義陣營的反共前哨基地相同的軍事模式。相對於其他前哨基地，台灣美援經驗的獨特性在於，因自力負擔軍費的經濟目標已經達成及軍事防衛壓力的降低，而在1960年代後逐漸轉向經濟模式。甚至因出口導向的發展策略及獎勵外資的制度變革，同時台灣人民能維持高水準的儲蓄率，已達到不需要美援彌補儲蓄／投資及外匯雙重缺口的經濟實力。更在經援終止後，由於高儲蓄率及勞動密集產業出口擴張的成功，並未如若干停止受援的國家，產生投資陡降而縮減GNP等副作用。

因此，美援在台的「成功」，不僅因為美國提供了與其他受援國無甚差異的援助計畫，實肇因於由國共內戰到韓戰爆發的獨特歷史背景，以及由軍事到經濟的美援依賴模式變遷。

二、援台資源的特色——非軍事的贈與少、軍援多、非計畫型多

一般人就對美援抱持著「無償贈與」的樣板印象，美國也藉援助計畫推銷其「慷慨大方」的國際大哥形象。事實上，若

依第三章所提的美援新義：只有不必支付台幣及美金即能獲取的財貨與勞務才稱為「美援贈與」，則經援中僅18%為贈與；若計入美援所衍生台幣基金的贈與部分，比例雖提高至63%，但其中三分之二實際上是軍事贈與，換言之，經援中非軍事的贈與比例不過兩成而已。

另根據表 3-1 的官方正式統計，對台軍援幾乎全為贈與，且占美援（軍經援合計）總額的六成；若計入前述隱藏在經援中的軍援，則軍援比例高達四分之三。由援台資源中軍援多及贈與多為軍援的特色，足以印證台灣的美援依賴以軍事模式為主軸。

一般援台研究不但片面強調經援的重要性，往往也誤將計畫型經援的有效運用，視為台灣經濟成長的要因之一。事實上，根據表 3-2 的統計，對台經援中計畫型與非計畫型的比例約為 3:7。美國援台以非計畫型援助為主，可說是軍事模式下安定政經的目標所致，亦可顯示美國並非以發展台灣經濟為援台的首要目標。

三、美援對台政經結構的影響——鞏固國府在台統治、強化美國對台控制。

一般美援研究多將援助視為國際互動的一環，本書則將重點置於美援對受援國內政經結構的影響。因此，特別強調台幣循環在美援運用流程中的重要性。原則上，非軍服用

途之經援的受援單位，均須繳納等值的台幣價款，存入美援專設帳戶。這些專戶為援受雙方政府共有，而由美援駐台分署及美援會等機構代表雙方政府管理。於是，藉著美援運用計畫的提出、援款的分配、執行的督核及基金的催繳等程序，美援機構和受援的公家機構、民間單位之間，建立密切的資金、情報流通網絡。美援對台灣政經社會的多重影響，其實絕不僅限於援助物資的提供，而主要依這些網絡來發揮傳遞美式觀念，形塑政經結構的作用。

正基於此中美政府共有共管的特色，國民政府除了在美國奧援下，對外抵禦中共軍隊渡海東侵，保障在台的政權存續外，更進而藉美援的運用，對內吸納財經技術官僚，提高台灣復興基地的經濟實力，從而確保在台的經濟統制與政權鞏固。換言之，至少在1950年代，國民政府在軍備、預算、人事、財經計畫上，無一不靠吃美援的奶水而生存、壯大，如果沒有美援就不可能有今日創造經濟奇蹟的「大有為政府」。

四、美援在台的分配特徵——集中援助政府部門

美援在台政經作用所呈現的共同特徵，為經濟利益和政治權力均向既得利權者集中，且政經利權又相互增強此集中效果。戰後台灣最大的既得利權者——美國和國府，均藉美援的運用汲取更多軍經利益，並藉以掌握更大的控制權力。因此，本書除多方論證美援為強化國府在台統治的關鍵力量

外，也設法層層透析美國藉援助在台汲取利權的機制與過程。

根據第五章對美援依賴下台灣經濟局勢的剖析，無論從可支配國內儲蓄、國內投資淨額、固定資本形成等統計分析，或計畫型、非計畫型援助、相對基金、美援貸款等分配結果，證明至少八成以上的經援係供政府部門使用。基於經援僅占民間資金來源約一成的微小比例，以及前述美國集中援助政府部門的事實，美援補足台灣儲蓄／投資缺口的一般認定，應進一步修正為美援補足政府部門的儲蓄／投資缺口。

相對於民間部門，美援分配顯呈向政府部門集中的特徵，而相對於民營企業，經援物資及貸款亦呈向公營企業集中的特徵。由於美國集中援助公營事業及少數寡占或壟斷市場的民營企業，這些受援者便獲致比其他對手更優越的競爭優勢。值得注意的是，美援推動台灣民營發展的策略，主要是採取不以援助支持國府新設公營事業的消極做法，來保留民營企業在新興產業部門的發展空間。由於此消極抑制公營擴張與積極介入公營事業的雙重策略運用，即化解美援既集中援助公營又聲稱推動民營的矛盾，兩者同樣具有強化台灣經貿對美資金、技術和市場等多重依賴的作用。

根據第五章對美援依賴下台灣政治局勢的剖析，美國從未利用援助促使國府解除戒嚴等對自由人權的箝制，也未促

成改選中央民代等民主參政權的擴大。相對地，透過化解軍事危機、填補財政赤字、提供控制資源、提高行政效能等方式，強化國府在台的統治實力。至於美國藉美援對合作團體的酬庸，除了鞏固國府政權外，美援不但以高薪、權位培植親美技術官僚，更提供獨立於國府之外的決策組織。不過基於維持安定、反共政權的首要政治目標，美援並未積極促成相關機構的重要官僚組成能與蔣介石之軍事親信、幕僚相抗衡的政治集團。至於美援對不合作者的制裁，無論是1949年斷絕對華援助、或1963年削減對台援助，都肇因於美方對蔣介石的軍事計畫不滿。由於國府在中共的軍事威脅下，必須仰賴美國的保護，在不涉及軍事利害的經濟政策面，即採取完全與美國合作的立場，因此，雙方極少發生干涉內政的衝突。

五、台灣美援經驗的啓發——依賴發展論者的新課題

簡單歸納美援在台的角色變遷，1950年代，台灣以分裂政權的政治條件與太平洋防線的地緣優勢，而成爲美國的反共前哨基地。正如高棣民(T. Gold)所強調，美援將國民政府納入「美式強制和平(Pax Americana)」是扮演政治角色而非經濟角色(1986: 72)。美援本爲此軍事目標服務，直至1960年代，由於東西冷戰的緩和與美國資本輸出的需要，再加上台灣安全低稅的投資環境與廉價優異的勞動條件，美

國也開始將台灣納入美式資本主義陣營之中。因此，美國在台所獲的經濟利益，可以說是早期軍事投資的長期收穫。而台灣受援經驗由軍事模式朝向經濟模式的變遷過程，一方面反映美國對台援助目標的轉變，另一方面也反映台灣在美國主導下之資本主義陣營中的角色轉換。

由於台灣的美援依賴原屬軍事模式，相對於由美國資本掌握經濟命脈的拉丁美洲而言，美援抵台時幾乎完全沒有美國資本在台灣活動。1950年代的美援，不分軍經援助完全爲加強國府軍力及經濟實力以自行負擔軍費的軍事目標服務；直到台灣安然度過兩次台海危機，美國也與中共在華沙建立會談的管道後，台灣軍事安全已獲保障及基本設施、投資環境已經改善的1960年代，大量美國資本才陸續抵台投資。

如 Evans 的依賴發展論者僅指出，外資較晚進入依賴國的經濟體系及國家在與外資、當地資本家三角聯盟的支配地位，爲促成邊陲步向發展的主要因素。台灣的美援經驗正可提醒他們外援在依賴發展中的重要性，因爲美援不但是外資較晚進入台灣的原因之一，更是國府能居於支配地位的主因。

由於1950年代台灣在國際體系中的角色主要是反共陣線的一環，須爲資本主義陣營承擔戰爭的風險，根本無法吸引美資前來；遲至1960年代在軍經條件改善之後，台灣才逐漸由反共前哨基地轉變爲經濟半邊陲的一環。不過，因爲美

資在台的主要投資對象是出口導向的勞動密集產業，就金額而言占台灣資本形成的比重尚不及美援，因此，促成台灣依賴發展的機制並非外資，而是早期的美援與後繼的出口貿易。美援一方面是早期阻卻美資在台活動的背景因素；另一方面也是後期引進美資的重要機制，由軍事安全的保障、至基本設施的建設、法律制度的保護、投資保證及服務等，均是美援所提供有利於美資的基本條件。

此外，美援亦居中促使美資和公營事業的技術及投資合作，並開創了美資在台重要的活動空間，但公營事業在台灣依賴發展過程中的角色，往往被一般偏重民營企業和外資的研究所忽略。由於國府承繼日本殖民遺產，並為鞏固外省人少數統治的政權，在1950年代維持占台灣工業產值約達半數的公營企業，營業範圍不但囊括電力、交通、電信等基本設施，更全面控制金融系統與原料供應。美資因其技術適用於大規模生產，且為了分占被公營事業所壟斷的台灣市場，早在獎勵投資條例公布前的1950年代，即透過美援資金的支持和美援機構的安排，與公營事業大規模展開合作關係。如此合作關係與美國對公營事業直接援助的共同結果，一方面擴大公營事業助國府汲取利權的經濟力量，另一方面也促成公營企業對美國資本技術的高度依賴。

因此，台灣的美援經驗至少可提供兩項研究依賴發展的新課題：決定三角聯盟之間基本關係的機制為何？除了國

家、外資與當地資本家所組成的三角聯盟外，是否存在著其他促成依賴發展的機制？就台灣經驗而言，美援不但在三角聯盟組成前即扮演推動台灣依賴發展的重要機制；同時對三角聯盟的組成及其相互關係，均有關鍵性的影響。

基於本書的論述，顯然美援並不只是美國協助台灣經濟成長的機制，也不完全是促成台灣對美依賴的工具。正如 Evans 所強調的「依賴發展是依賴的一個特例，並非依賴的否定，反而是依賴和發展的聯結，其特徵是國際和本土資本的聯盟，國家也加入這個聯盟，並且是一個積極的合夥者」（1985: 257-8）。在經援時期（1950-65）的台灣經驗，充分表現了依賴發展的特徵，不過依賴發展的機制以外援取代外資，而三角聯盟的成員亦由美國的美援相關機構取代國際資本的角色。

正如 Amin 所強調「依賴發展也不能根除核心在邊陲之間的矛盾，因為邊陲結構的特質並不會因為經濟成長而減弱，反而會增強」（Evans, 1985: 258）。經援時期的台灣，不但處於美援依賴的發展情境中，美援依賴機制也培植並強化台灣對美國的依賴關係；因此，經援終止後，由於軍援的持續及美資、美國市場、大批商業採購農產品取代美援，成為維持台灣對美依賴的機制，台灣的美援依賴已「成功」地轉化為對美依賴。以外貿為主外資為輔的新機制便取代美援，繼續推動台灣的依賴發展。

附錄一

美援機構重要技術官僚經歷表

蔣夢麟 (1886~1964)

浙江省。美哥倫比亞大學博士。1928年教育部長、30年北京大學校長、42—50年中國紅十字會會長、43—7年行政院祕書長、48—64年農復會主任委員。

沈宗瀚 (1895~1984)

浙江省。北京農業專門學校、美喬治亞州大學畢、康乃爾大學博士。南京金陵大學教授、1946年中央農業實驗所長、48年農復會委員、64年主任委員。(1974年卸任)

錢昌祚 (1901~)

江蘇省。清華大學、美麻省理工學院畢。大學教授、1946年國防部調查研究部長、49年經濟部常務次長、慕華聯合化學工業董事長、經濟部次長、美援會副主委、外匯貿易審議委員會副主委、61年中央信託局總經理、63年中華手工藝中心董事長、65年經合會委員、69年行政院顧問。

尹仲容 (1903~63)

湖南省。南洋大學電機系。中國建設公司協理、行政院祕書、1949—54年台灣區生產事業管理委員會副主任委員、外匯貿易審議小組委員、50—55年中央信託局局長、

53—55年經安會工業委員會主任委員、54—55年經濟部長、57—58年經安會委員兼祕書長、58—63年美援會副主委、外匯貿易審議委員會主委、台灣銀行董事長。

嚴家淦 (1905~)

江蘇省。上海聖約翰大學理論化學系。福建省建設廳長、財政廳長、1945年台灣省行政長官公署交通處長、46年台灣省財政廳長、台灣銀行董事長、48年美援會委員、49年中國石油董事長、50年經濟部長、美援會副主任委員、財政部長、54年台灣省主席、57年行政院政務委員兼美援會主委、58年財政部長、63年1月美援會副主任委員、9月經合會副主委、12月行政院長兼經合會主委、國民黨中央常務委員、66年副總統、67年國防研究院副院長（兼）、75年總統、78年中華文化復興委員會會長。

李國鼎 (1910~)

南京市。中央大學物理系、英劍橋大學物理研究所。1951年台灣造船協理、總經理、獨居石礦探勘處處長、53年經安會工委會委員、58年美援會祕書長、63年9月經合會祕書長、63年12月副主委、65年經濟部長、67年國安會國家建設委員會副主委（兼）、69年財政部長、國民黨中央常務委員、76年行政院政務委員。

王 蓬 (1911~)

上海市。上海震旦大學、法國巴黎中央大學畢。1951年美

援會祕書長、58年駐美大使館參事官、71年駐比利時大使兼盧森堡大使、72年駐美大使館公使。

衣復得 (1911~)

山東省。清華大學、美康乃爾、愛荷華大學畢。TVA阿拉巴馬水壩技師、大學教授、1956年國軍退除役輔導委員會副祕書長、57年台灣省新聞處長、台電副總經理。

費 驊 (1912~)

江蘇省。交通大學畢、美康乃爾大學碩士、哈佛大學研究。1945年台灣省工程管理局副局長、45年技術主任、48年台灣鐵路局副局長、53年工委會委員、58年美援會交通公共管理局長、60年交通部常務次長、69年經合會副主委兼祕書長、72年行政院祕書長、76年財政部長、國民黨中央常務委員、78年行政院政務委員。

蔣彥士 (1915~)

浙江省。金陵大學畢、美明尼蘇達大學博士。明尼蘇達大學副教授、1947年金陵大學教授、48年農復會職員、52年祕書長、66年中研院中美合作委員會常務委員、67年國家安全會議科學發展委員會主委、行政院祕書長（兼）、69年國民黨中央常務委員、72年教育部長、78年總統府祕書長、外交部長、79年國民黨中央委員會祕書長、85年總統府國策顧問。

韋永寧 (1915~)

南京市。同濟大學、美 Keith 工藝大學碩士。台大副教授、1958年美援會第一處長、63年經合會第一處長、65年副祕書長、73年經濟部工業局長、78年經濟部常務次長、81年台灣造船董事長。

張憲秋 (1915~)

江蘇省。美愛荷華大學博士。中央研究所技正、農復會技正、組長、台灣省政府農林廳長、世界銀行農村發展高級顧問、1980年台糖董事長、81年農業發展委員會主任委員。

曹學維 (1915~)

湖南省。清華大學、國防研究院畢。1953年美駐台分署、60年美援會專門委員、經濟部主任、63年經合會技術合作室副主任、主任、68年國際技術合作處長、70年交通部觀光事業委員會主任委員、71年觀光局長、75年中歐貿易促進會祕書長、81年經濟部顧問。

張訓舜 (1917~)

南京市。金陵大學畢、美愛荷華州立大學研究、43年中國農民銀行專員、55年農復會祕書、66年祕書長、69年台灣省農林廳長、78年農發會副主委、80年經濟部常務次長、82年農發會顧問、台大教授。

邵學銀 (1917~)

浙江省。金陵大學、革命實踐研究院、國防研究院畢。

1946年中國救災總署分署主任、49年美援會供給組副組長、63年經合會總務組長、66年駐南越大使館參事官、69年經濟部國貿局副局長、77年局長、82年外交部常務次長。

劉敏誠 (1917~)

江蘇省。中央大學工學院。兵工署、資源委員會、中央造船、台灣造船、1961年美援會、67年經合會投資業務處長、73年中國信託投資執行副總經理、兼中國合成橡膠總經理。

張繼正 (1918~)

四川省。美康乃爾大學哲學博士。1944年四川大學教授、58年美援會第二處長、63年經合會祕書長、65年經濟部常務次長、69年1月經濟部國營事業委員會副主委兼經合會祕書長、69年10月交通部長、73年7月經合會副主委兼祕書長、73年8月經設會主委、76年行政院祕書長、78年財政部長、81年總統府國策顧問、82年中央信託局理事主席、84年中央銀行總裁。張群之次男。

孫金生 (1918~)

江蘇省。交通大學唐山工程學院。台灣鐵路局、美援會、1963年經合會、68年技術合作處長、69年科學發展指導委員會第二組副組長、組長、73年經濟部國際合作處長、82年資訊工業策進會副祕書長。

陶聲洋 (1919~69)

江西省。上海聖約翰大學土木工程系、柏林工業大學特許工程師。1947年台南工學院教授、53年駐台分署視察主任、58年美援會第四處副處長、59年工業發展與投資中心執行秘書、63年經合會投資業務處長兼副秘書長、65年經合會秘書長、69年經濟部長。

王作榮 (1919~)

湖北省。中央大學、美華盛頓大學碩士。世界銀行經濟發展研究員、1953年經安會工委會專門委員、57年美援會經濟研究中心顧問兼委員、63年經合會第三處長、64年中國文化學院教授兼中國時報主筆、67年 ELAFE 秘書長、70年經合會顧問、73年台灣大學教授、78年工商時報總主筆。

王昭明 (1920~)

福建省。東吳大學、國防研究院。財政部、立法院、行政院經濟安定委員會工業委員會秘書、1965年經濟部主任秘書、69年財政部主任秘書、72年台北市財政局長、75年關務署長、76年財政部常務次長、81年經濟部政務次長、84年經建會副主委、88年台電董事長。

嚴孝章 (1921~)

福建省。復旦大學畢、美哈佛大學研究。參加駐印遠征軍、1957年國軍退役輔導委員會、59年榮工處長。

吳梅邨 (1921~)

安徽省。武漢大學畢、美西屋技術訓練班留學。經濟部資源委員會副工程師、工業委員會專門委員、美援會專門委員、1967年高雄加工出口區管理處長、74年經濟部加工出口區管理處長、76年駐美投資貿易服務處代表、82年經濟部常務次長。

杜文田 (1921~)

山東省。中央大學畢、美史丹福大學研究。行政院經安會工委會、美援會、經合會、經設會、經建會、綜合計畫處長兼大學教授。

李登輝 (1923~)

台北縣。京都帝大、台灣大學畢、美愛荷華州立大學研究、康乃爾大學農學博士。1948年台大助教、53年講師、56年副教授、57年台灣省合作金庫研究員、61年農復會經濟組長、70年農復會農村復興部主任、72年行政院政務委員、78年台北市長。79年國民黨中央常務委員、81年台灣省政府主席、84年副總統、88年總統、國民黨主席。

李崇道 (1923~)

上海市。廣西大學畢。美康乃爾大學哲學博士。1947年台灣省家畜血清研究所注射室主任、50年農復會專員、62年農復會畜牧組主任、70年農復會秘書長、台大教授、73年農復會主委、81年中興大學校長、84年考試委員。

王友釗 (1925~)

福建省。台灣大學畢、美愛荷華大學碩士、哲學博士、革命實踐研究院畢。台大教授、農復會技正、農業經濟組長、企劃處長、副祕書長、祕書長、1981年(兼)經濟部次長、農業發展委員會副主委、84年農委會主委。

葉萬安 (1926~)

浙江省。上海商學院畢。1953年經安會工委會專員、58年美援會專門委員、63年經合會經濟研究處處長、63年經設會、77年經建會經濟研究處處長、84年副主委。

崔祖侃 (1929~)

北京市。美普渡大學畢、德柏林大學碩士。台灣鹼業技師、業務處副處長、台灣漁業增產委員會祕書、經安會工業委員會、美援會、經合會副處長、處長、副祕書長、1973年經設會祕書長、77經建會祕書長、84年副主委。

資料來源：整理自(中華民國總覽，1974及1987年版：人名錄)；(Pang, 1988: 183-91, 附錄A)；(謝金河，1985: 15-6)

附錄二

美國援台關係年表

- 1941 租借法案 (Lend Lease Act of 1941)
1945. 4 國際貨幣基金 (IMF) 創立
1946. 3. 9 駐華美軍代表團成立
46. 6. 20 國際復興開發銀行 (IBRD, 通稱為世界銀行) 成立
1947. 2. 21-6. 5 美援史上關鍵的十五週，公布杜魯門主義和馬歇爾計畫
47. 4 美國通過援助土、希案
47. 6. 5 美國國務卿馬歇爾在演說中宣布以肯南 (Kennan) 圍堵策略為中心的援歐方案
47. 9. 2 簽定美洲相互援助條約
1948. 1 關稅暨貿易總協定 (GATT) 生效
48. 3 比、英、法、盧森堡、荷蘭在布魯塞簽定「相互援助協定」
48. 4. 3 美國會通過「經濟合作法 (Economic Cooperation Act)」，有效期限至 1952 年 6 月底止，新設經濟合作署 (ECA)
48. 4. 16 簽定歐洲經濟合作組織條約

- 48.6 蘇聯封鎖柏林，1949年5月12日危機解除
- 48.6.25 美國經濟合作署中國分署之工業調查團抵台
- 48.7.3 中美政府簽訂「中美經濟援助協定（中美雙邊協定）」
- 48.7 國府成立美援運用委員會（CUSA）
- 48 對華援款中約1千萬美元，供台灣地區經濟建設之用
- 48 中美雙方共同組成中國農村復興聯合委員會（JCRR）
- 48 美國政府建議中國政府聘請紐約懷特工程公司為美援顧問
- 48 經安會所屬之工業委員會的前身工建聯合委員會成立
- 1949.1.10 國民政府在徐蚌會戰慘敗後，美國即撤回駐華之軍事顧問團
- 49.1.20 杜魯門總統發表「第四點（point Four）」新援外主張
- 49.2.24 美國務卿艾契遜提出「靜待塵埃落定」之說，主張撤離對華軍經援助
- 49.4.12 台灣實施375減租
- 49.5.19 台灣省公布施行臨時戒嚴令
- 49.6.15 台灣進行幣制改革

- 49.7.25 北大西洋公約組織（NATO）成立
- 49.8.5 美國務院正式發布對華白皮書
- 49.10.12 美國政府宣稱台灣與韓國不在美軍西太平洋的圍堵防線之內
- 49.12.7 中國國民政府敗走台灣，台北為臨時首都
- 49.12.23 美國務院發布第28號密令，告知駐遠東外交領事人員對台灣採取放手不管政策
- 1950.1.5 美國總統杜魯門正式宣告放棄台灣與國民政府
- 50.3.1 蔣介石在台復職任中華民國總統
- 50.6 美國會通過國際開發法（International Development Act），並新設技術合作署（TCA）
- 50.6 美國遠東情報處評估：台灣將於7.15前遭受中共全面攻擊
- 50.6.25 韓戰爆發
- 50.6.27 美國總統杜魯門宣布台海中立化，派遣第七艦隊協防台灣
- 50.6.30 國府自願派軍開赴朝鮮半島借道韓國反攻中國大陸
- 50.7 聯軍統帥部派遣軍事代表團赴台考察研判前計畫之可行性後，拒絕國府派軍
- 50.7.31 盟軍統帥麥克阿瑟訪台

- 50.8.4 美國第13航空隊開始駐防台灣
- 50.8.10 美國駐華公使抵台到任
- 50.9 在盟軍總部的安排下中日雙方簽定貿易協定
- 50.10.25 中共志願軍進入韓境與聯合國軍對陣
- 50.11.4 中共發動「抗美援朝」運動
- 1951 美通過共同防衛援助管制法 (Mutual Defense Assistance Control Act)
- 51 由駐台分署供給棉花委託紗廠代紡，奠定代訪代織制的基礎
- 51.6 美援會和駐台分署聯合組成美援聯合委員會紡織小組
- 51.8 制定台灣省紗布管理暫行實施辦法，完成管制紡織業的制度
- 51.3 在駐台分署署長的建議下，國府成立經濟安定委員會
- 51.5.1 駐台美軍顧問團 (MAAG) 成立，美陸軍少將蔡斯任首任團長
- 51.5.24 杜魯門向國會提出的援外諮文中強調對歐經援首重重整軍備
- 51.5.25 國府立法院通過375減租條例
- 51.5.30 國府立法院通過公地放領辦法
- 51.10 美國會通過共同安全法 (Mutual Security Act)，新設共同安全署 (MSA)
- 1952.6 由美援會從美援項下撥款向美國購棉運交各廠代紡，所紡棉紗全部由棉紡工會照限價加手續費配售。所織之布由中信局限價配售，1953年底才廢止
- 52 共同安全法的修訂案增列550節剩餘農產品
- 52 美援會聘請美國電價費率專家 Daniel A. Hill 來台
- 52 中美雙方簽定中美工業保證協定
- 52 台灣省政府與有關單位改編「台灣經濟四年自給自足方案」
- 1953.1.1. 國府實施第一次經濟建設四年計畫
- 53.1.20 國府立法院通過耕者有其田實施辦法
- 53.2.2 韓戰停火在望，美國新任總統艾森豪取消台海中立化的宣告
- 53.2.18 美國藍欽公使升任駐華大使
- 53.7.27 簽定韓戰停戰協定
- 53.7 依藍欽大使建議，經安會擴大編制以行政院院長為主任委員
- 53 工聯會與台灣區生產事業管理委員會併入經安會工業委員會
- 53.8 MSA與TCA 合併為國外業務署 (FOA)

- 53 西屋公司貸款給台電約 188 萬美元
- 53.10.1 簽定美韓共同防禦條約
- 1954 國府通過外國人投資條例
- 54 蘇聯開始展開援外活動
- 54 共同安全法修訂案增列 402 節剩餘農產品
- 54 美通過農業貿易發展與援助法 (Agricultural Trade Development and Assistance Act, 簡稱 480 公法), 設商品信用公司 (CCC)
- 54 國府和美國商務部簽約, 由美國民用航空管理局協助中國民用航空局
- 54 Gulf Oil Co. 與中油合作
- 54.3.1 台灣水泥、農林、工礦、紙業四家公營事業的股票上市
- 54.3.8 簽定美日相互援助協定
- 54.4 FOA 改組為國際合作署 (ICA)
- 54.7 中南半島停戰
- 54.9.3 中共對金門發動砲戰
- 54.9.9 美國國務卿杜勒斯抵台
- 54.11.1 國軍退除役官兵輔導委員會成立
- 54.12.2 中美雙方在華盛頓簽訂中美共同防禦條約
- 1955 Mid East Crude Sale, Socony Mobil Oil, Allied Chemical, 先後以投資或貸款方式支

- 助中油的設備投資
- 55 Von Kohorn International 貸給中國人織 343 萬美元
- 55.2.5 國府軍隊放棄大陳島
- 55.2.9 美參院批准中美共同防禦條約
- 55.4.24 亞非會議揭櫫不結盟政策
- 55.4.26 美國第七艦隊成立台灣連絡中心
- 55.7 日內瓦美、英、法、蘇高峰會議開啟和解之門
- 55.8.20 孫立人將軍遭蔣介石解職
- 1956 Gulf Oil Co. 與中油合作
- 1957.1.1 國府實施第二次經濟建設四年計畫
- 57 共同安全法之修訂案中增列開發貸款基金
- 1958 美援總署成立私人企業處 (Office of Private Enterprise)
- 58.3.17 美駐台軍事機構改組合併, 成立中美共同防衛軍援司令部
- 58.4.12 國府宣布由多元匯率改為二元匯率
- 58.8.23 823 砲戰爆發, 美國立即派遣海空軍支援國府
- 58.9.1 經安會併入美援會, 經建計劃及美援計劃均由美援會統籌
- 58.9.15 美國與中共在華沙展開會談
- 58.9.22 成立美援會中美聯合會報

58. 10. 25 中共宣布奇數日砲擊金門
58. 11. 20 國府宣布由二元匯率改為單一匯率
- 1959 國府提出加速經濟發展計劃大綱
59. 5 中華開發信託公司成立
59. 6. 11 美國駐台安全分署署長郝樂遜發表演講
59. 8. 10 國府以單一匯率外加結匯證，至1960. 7. 1完成固定單一匯率
59. 12 國民政府宣布「19點改革財經措施」
59. 12 美援會成立工業發展投資中心 (IDIC)
- 1960 美國禁止受援國向日本等18個國家地區採購美援
- 60 American Cyanamid 出資55%與台糖合資成立台灣氰胺公司
60. 9. 10 國府公布施行獎勵投資條例
60. 9 設立國際開發協會 (IDA, 通稱第二世界銀行)
60. 10 成立美洲開發銀行 (Inter-American Development Bank)
1961. 1. 1 國府實施第三次經濟建設四年計畫
61. 1 將重整援外政策列為競選政見之一的甘迺迪就任美國總統
61. 9 先進國家成立經濟合作發展組織 (OECD)，並設開發援助委員會 (DAC)
61. 9 美通過國際開發法 (Act for International Development)
61. 11 新設國際開發署 (AID)
- 61 爆發第二次柏林危機，美蘇對立局勢隨之升高
- 1962 爆發古巴危機
- 62 懷特公司改稱為美援會工程顧問團
- 62 Socony Mobil Oil, Allied Chemical 出資35%，與中油合資成立慕華聯合化學公司，所生產之尿素由台肥無條件收購
- 1963 Gulf 出資 70%與中油合資成立中國海灣油品公司
- 63 美援會改組為經合會
- 63 懷特公司隨美援會改組而改稱經合會工程顧問團
- 63 中美工業保證協定進一步修正強化對美資的優惠措施
63. 3 主張減少美援的庫萊報告書 (Clay Report) 公開
63. 8 美、英、蘇簽訂停止實驗核爆條約
1964. 1. 21 中共發表對外援助八原則
64. 5. 28 美國務院發表聲明將於1965年6月終止對台經援

- 64. 8. 4 爆發東京灣事件，越戰局勢升高
- 64. 10. 7 中共派遣軍事顧問團到越南
- 64. 12 國府邀請美籍專家組成之台灣能源調查團抵台
- 64 美國通用器材公司率先利用獎勵投資條例來台設廠
- 1965. 1. 1 國府實施第四次經濟建設四年計畫
- 1965. 2. 7 美軍開始大規模轟炸北越
- 65. 4. 25 日本政府提供國府值 1.5 億美元之日圓貸款
- 65. 6. 30 美國終止在台灣的經援計畫
- 65. 8. 31 中美政府簽定駐華美軍地位協定
- 1966. 12 台灣第一個加工出口區在高雄成立
- 1968 台灣對美的貿易收支由長期赤字轉為黑字
- 1969. 1. 1 國府實施第五次經濟建設四年計畫
- 69. 7. 25 美國甫上任的尼克森總統在關島發表「尼克森主義」
- 69. 12. 20 台灣省、台北市國大代表、立法委員增補選
- 1970 最後一批美援物資抵台
- 1971. 8. 15 尼克森宣布停止美元兌換黃金，IMF所維持的世界金融秩序已告崩潰
- 1972. 2. 27 尼克森訪問中國大陸，發表上海聯合公報
- 72. 3. 11 中美聯合特殊作戰部隊演習
- 72. 11. 14 美空軍駐沖繩 F4 型戰機 30 幾架移駐台灣

- 1973. 3. 29 美軍完全自越南撤退
- 73. 6. 8 美國決定停止對台無償軍援
- 73. 10 中東戰爭引發的石油危機，造成全球性經濟恐慌
- 1975. 4 中南半島三國建立共產政權
- 75. 4. 5 蔣介石死亡
- 1976. 6. 24 美軍顧問自金門、馬祖撤防
- 1978. 12. 16 美國宣布與中共建交
- 1979. 3. 16 農復會改組為行政院農業發展委員會
- 79. 4. 30 MAAG 宣布關閉

資料來源：除彙整自本文內容外，部分係參考中華民國總覽（1974，1987：歷年大事記）

英文簡稱的中英文對照表

英文簡稱	英文全名	中文譯名
AID	Agency for International Development	國際開發署
CCC	Commodity Credit Corporation	商品信用公司
CUSA	Council on U.S. Aid	美援會
DAC	Development Assistance Committee	開發援助委員會
ECA	Economic Cooperation Administration	經濟合作署
FCA	Foreign Currency Authorization	外幣撥款授權書
FOA	Foreign Operation Administration	國外業務署
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	關稅暨貿易總協定
GDP	Gross Domestic Product	國內生產毛額
GNP	General National Product	國民生產毛額
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	國際復興開發銀行 (通稱世界銀行)
ICA	International Cooperation Administration	國際合作署

IDA	International Development Association	國際開發協會 (通稱第二世界銀行)
IDIC	Industrial Development and Investment Center	工業發展投資中心
IMF	International Monetary Fund	國際貨幣基金
JCRR	Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction	農復會
MAAG	U.S. Military Assistance Advisory Group	美軍顧問團
MSA	Mutual Security Agency	共同安全署
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋公約組織
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	經濟合作發展組織
PA	Procurement Authorization	採購授權書
PIO	Project Implementation Order	計畫執行書
TCA	Technical Cooperation Administration	技術合作署
TSDB	Taiwan Statistical Data Book	

參考書目

一、中文書目

尹仲容

- 1959a 美援運用之檢討，收入：我對台灣經濟的看法（續編），頁 88-94，台北：行政院經濟設計委員會。
- 1959b 台灣之美國經援及其運用，台銀季刊，10:3，頁 52-60。
- 1961 十年來美國經濟援助與台灣經濟發展，台銀季刊，12:1，頁71-82。
- 1962 美國對華經援趨勢及現況—在國防研究院講詞，收入：我對台灣經濟的看法（三編），頁 277-309，台北：行政院經濟設計委員會。

王作榮

- 1964 台灣經濟發展之路，台北：自印。
- 1981 我們如何創造了經濟奇蹟，台北：時報。

王克敏

- 1987 台灣民間產業40年，李鴻禧編：台灣經驗40年系列叢書，台北：自立晚報。

中華民國年鑑

- 中華民國年鑑社編印，台北：中華書局。

中華徵信所

1985 台灣地區集團企業研究，台北：中華徵信所編印。

台電

1975 台電三十年，台北：台灣電力公司。

1985 台電四十年，台北：台灣電力公司。

白慎士

1962 美國援華公署署長白慎士對台北美國商會年會講詞全文，國際經濟資料月刊，9:5，頁1-2。

皮爾遜（委員會）

1970 皮爾遜委員會報告書——經濟開發之合作，國際經濟資料專輯，第63輯，台北：經合會公共關係處編印。

自由中國之工業

1954 台灣企業公營與民營問題之檢討，1:4，頁1-10，台北：行政院經濟安定委員會工業委員會編印。

1955a 中美締約與台灣經濟前途，3:2，頁20-2。

1955b 美援民營小工業貸款座談記錄，4:3，頁16-20。

1957 美援前途的觀測，8:6，頁15-8。

安全分署

1956 美援技術援助計畫，自由中國之工業，5:2，頁21-2。

1960 民國44年至47年台灣資本形成毛額，自由中國之工

業，13:5。頁20-37。

艾森豪

1959 美國共同安全計畫咨文，國際經濟資料月刊，2:5，頁12-28。

任覺民

1982 我們是怎麼變成糧食進口大國的？大地生活，1:4，頁63-73。

呂亞力

1979 政治發展與民主，台北：五南。

李昭考

1979 台灣工業結構之研究：1951-1977，台灣大學經濟學研究所，碩士論文。

李國鼎

1958 對「美國對外投資」的考察報告，自由中國之工業，9:2。

1959 台灣民營工業的成長，國際經濟資料月刊，3:6，頁1-17。

1960 美國經濟援助的現況及趨勢，台北：美援會。

1961 一年來美援運用與貿易，國際經濟資料月刊，6:3。

1964 美援政策之改變與我國之肆應，問題與研究，3:10，頁20-5。

1978a 台灣經濟快速成長的經驗，台北：正中。

- 1978b 中美兩國間工業技術的雙向交流，自由中國之工業，50: 2，頁2-5。
- 1984 三十年來經建計畫及經建機構變遷的回憶，自由中國之工業，61: 3，頁1-7。
- 1985 美援技術協助對我國之貢獻——美國經援停止二十年之回憶，自由中國之工業，63: 3，頁1-7。
- 吳莉莉
- 1978 1950年以來中美關係的發展，文化大學中美關係研究所，碩士論文。
- 吳憲中
- 1984 美國對華軍備銷售政策之研究，文化大學中美關係研究所，碩士論文。
- 吳聰敏
- 1988 美援與台灣的經濟發展，台灣社會研究季刊，1: 1，頁145-58。
- 沈 潛
- 1959 美政府鼓勵私人投資台灣，國際經濟資料月刊，3: 1，頁113。
- 狄繼橫
- 1980 駐台美軍三十年，亞洲人(轉載自香港明報月刊)，創刊號，頁80-8。
- 柯志明 & Mark Selden

- 1988 原始積累，平等與工業化——以社會主義中國與資本主義台灣為案例之分析，台灣社會研究季刊，1: 1，頁11-52。
- 邱金專
- 1980 五十年代美援政策的運用——共同安全計畫的發展，文化大學中美關係研究所，碩士論文。
- 周國正
- 1980 美國 480 號公法對台灣農村經濟的影響研究，文化大學中美經濟關係研究所，碩士論文。
- 林景源
- 1981 台灣工業化之研究(1942-72)——開發中國家貿易和進口替代政策之研究，台灣研究叢刊第 117 種，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 林煜宗
- 1969 台灣電價費率之研究，政治大學企管研究所，碩士論文。
- 林鐘雄
- 1987 台灣經濟發展40年，李鴻禧編：台灣經驗40年系列叢書，台北：自立晚報。
- 侯立朝
- 1984 自由女神與送財童子——從美援談起，夏潮論壇(革新版)，6期，頁30-4。

· 304 · 經濟奇蹟的背後

施家福

1954 美國工業原料缺乏之危機，自由中國之工業，1:2，頁18-20。

茅家琦

1988 台灣三十年（1949-1979），河南人民出版社。

美援會

1957 美援運用會計制度草案（上）（下），台北：美援會編印。

1960 中美合作經援概要，台北：美援會編印。

1962 美國1961年國際開發及國際和平及安全法，台北：美援會編印。

唐涵青

1959 美國國民對於援外計畫的意見，國際經濟資料月刊，4:4，頁35-9。

夏期岳

1959 十年來的美援運用，財政經濟月刊，9:12，頁6-11、17。

高碩泰

1980 美援與1970年代美國外交政策之研究，政治大學外交研究所，碩士論文。

陳文燕

1974 外人投資與台灣經濟發展，台灣大學經濟研究所，

碩士論文。

陳玉璽

1987 四十年來台灣經濟發展與政治社會變動，台灣與世界，4月號，頁41-50。

陳式銳

1953 美國對外援助在世界經濟中的意義，財政經濟月刊，3:3，頁28-34。

郭廷以

1980 近代中國史綱，香港：中文大學出版。

張士丞

1957 美國對華政策（1953-1956），政治大學外交研究所，碩士論文。

張斯敏

1968 台灣電力公司之售電業務，台銀季刊，19:3，頁351-81。

張漢裕

1969 美援期間台灣經濟之發展及其戰略因素，台銀季刊，20:4，頁1-22。

張懷民

1959 假定美國不援外，國際經濟資料月刊，3:6，頁36-9。

黃智輝

- 1984 台灣工業發展策略與貿易型態之轉變，台灣研究叢刊第120種，台北：台灣銀行經濟研究室。

黃榮華

- 1984 近五十年來中美外交關係之演變，文化大學中美關係研究所，碩士論文。

國際經濟資料月刊

- 1960a 援外諮文要點，4: 2，頁 80-1，台北：國際經濟資料月刊。
- 1960b 國際經濟援助資料特輯，4: 6，頁79-106。
- 1960c 美國禁止使用美援基金向19國購買經援物品，5: 6，頁52-3。
- 1961 美國總統甘迺迪援外特別咨文，6: 4，頁86-91。

問題與研究

- 1964 美國對華經援問題（國際關係研究所第八次學術座談會），3: 10，頁1-15。

湯健明

- 1980 中美共同防禦條約與中美關係，文化大學中美關係研究所，碩士論文。

經合會

- 1964 美援貸款概況，美援運用成果檢討叢書之2，台北：行政院國際經濟合作發展委員會編印。
- 行政院國際經濟合作發展委員會年報。

經建會

- 1983 國際貨幣基金體制——其成立、發展及崩潰，台北：行政院經濟建設委員會綜合計畫處編印。

葉明峰

- 1978 美援運用對台灣物價水準影響之回顧，台北市銀月刊，9: 1，頁34-49。
- 1982 美援期間台灣之對外貿易及收支，台灣經濟金融月刊，18: 7，頁14-20。

葛震歐

- 1983 加工出口區的創設，李國鼎編：中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經。

萬頻之

- 1958 美國剩餘農產品與對外援助，國際經濟資料月刊，1: 2，頁41-8。

廖本源

- 1986 陳誠為台灣企業民營化奠基？財訊，48期，頁 36-45。

趙既昌

- 1985 美援的運用，李國鼎編：中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經。

鄧公玄

- 1963 美國援外問題之研究，問題與研究，2: 8，頁15-20。

潘志奇

1982 光復初期台灣通貨膨脹的分析(34-41年)，李國鼎編：中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經。

蔡仲章

1982 台灣在西太平洋的戰略地位，博觀，2期，頁17。

蔡明燁

1980 1950-1980年台灣與美國貿易關係之研究，文化大學中美關係研究所，碩士論文。

審計部

中華民國中央政府總決算審核報告書，台北：審計部編印，未公開發行。

劉師誠

1956 當前財政與預算問題之探究，中國國民黨中央委員會設計考核委員會專題研究報告N. 13。

劉敏誠

1971 台灣僑外資事業與經濟發展，台銀季刊，22:4，頁49-71。

劉國增

1959 美國剩餘農產品研究，國際經濟資料月刊，3:1，頁50-60。

謝金河

1985 廉能忠勤的財經巨人——陶聲洋鞠躬盡瘁，財訊，

42期，頁14-24。

蕭全政

1984 台灣地區稻米政策之結構性分析(1945-1973)，中國政治學會73年年會學術研討會報告論文。

1985 論台灣地區支持性米價政策，社會科學論叢第33輯，頁157-89，台北：國立台灣大學法學院。

蕭國和

1987 台灣農業興衰40年，李鴻禧編：台灣經驗40年系列叢書，台北：自立晚報。

蕭新煌

1983 三十年來台灣農業政策的演變：1953-82，思與言，20:6，頁15-44。

羅敦偉

1960 美援運用在各方面所發生效果之研究，中國國民黨中央委員會設計考核委員會。

嚴家淦

1961 國外私人資金之誘導，國際經濟資料月刊，7:4，頁11-3。

二、日文書目

川口融

1980 アメリカの對外援助政策——その理念と政策形

成，東京：アジア經濟研究所。

中華民國總覽

1974、1987 中華民國總覽，東京：台灣問題研究所編輯發行，台北：中日文化出版社總代理。

原覺天

1967 現代アジア經濟論，東京：勁草書房。

原覺天編

1967 經濟援助と經濟成長，東京：アジア經濟研究所。

渡邊利夫

1969 低開發國家經濟援助論，東京：アジア經濟研究所。

増田猛

1979 アメリカの對外援助，東京：教育社。

劉進慶

1975 戰後台灣經濟分析——1945年から1965年まで，東京：東京大學出版會。

1987 NICS 的發展と新たな經濟階層——民主化の政治經濟的底流，若林正丈編：台灣——轉換期の政治と經濟，東京：田畑書局。

imidas

1987 《imidas》Innovative Multi-Information Dictionary, Annual Series, 東京：集英社。

Mikessell, Raymond F. 著；渡邊利夫譯

1971 低開發國援助の經濟學，(譯自 *The Economic of Foreign Aid*. Chicago: Aldine Publishing, 1968) 東京：勁草書房。

三、英文書目

Amsden, Alice H.

1979 "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory", *Modern China*, 5:3 (July).

1985 "The State and Taiwan's Economic Development", in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (ed.): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 78-106.

Barrett, Richard E. and Martin King Whyte

1982 "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case", *American Journal of Sociology*, 87:5 (March), 1064-89.

Blott, Frederick

1984 "Multiple Objective of P. L. 480" in John Wilhelm and Gerry Feinstein (ed.): *U.S.*

- Foreign Assistance: Investment or Folly?*
New York: Praeger, 157-86.
- Brown & Opie (請見四、中譯書目)
- Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto
1979 *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Chang, David W.
1965 "U. S. Aid and Economic Progress in Taiwan", *Asian Survey*, 5:3 (March), 152-60.
- Chang, Lih Yong
1965 "Economic Development Under Foreign Aid and Preparation for War: A Case Study of Taiwan 1949-1962", Ph. D. dissertation, Cornell University.
- Chen, Yu-hsi (陳玉璽)
1981 "Dependent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan", Ph. D. dissertation in Political Science, University of Hawaii.
- Clough, Ralph N.
1978 *Island China*. Cambridge: Harvard University

- Press.
- Des Santos (請見四、中譯書目)
- Enke (請見四、中譯書目)
- Evans, Peter B.
1979 *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans (請見四、中譯書目)
- Frank (請見四、中譯書目)
- Galenson, Walter (ed.)
1979 *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: The postwar Experience or the Republic of China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gold, Thomas Barón
1981 "Dependent Development in Taiwan", Ph. D. dissertation, the Department of Sociology, Harvard University.
- 1983 "Differentiating Multinational Corporation: American, Japanese and Overseas Chinese Investors in Taiwan: 中國社會學刊, 期 70, 頁 267-78。

- 1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*.
New York: M. E. Sharpe.
- Ho, Samuel P. S.
1978 *Economic Development of Taiwan, 1860-1970*. New Haven: Yale University Press.
- Hsiao, Hsin-huang M. (蕭新煌)
1981 *Government Agricultural Strategies in Taiwan and South Korea: A Macrosociological Assessment*. Taipei: Institute of Ethnology, Academia Sinica.
- Imidas (請見二、日文書目)
- Islam, Nurul
1983 "Lessons of Experience: Development Policy and Practice", in Parkinson, J. R. (ed.): *Poverty and Aid*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jacoby, Neil H.
1966 *U. S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development*. New York: Praeger.
- Jordan, Amos A., Jr.
1962 *Foreign Aid and the Defense of Southeast Asia*. New York: Praeger.
- Kennan (請見四、中譯書目)
- Kerr, George H.
1985 *The Taiwan Confrontation Crisis*. Washington, D. C.: Formosan Association for Public Affairs (FAPA).
- Krauss, Welvin B.
1984 "Some Economic Effects of Foreign Aid", in John Wilhelm and Gerry Feinstein (ed.): *U. S. Foreign Assistance: Investment or Folly?* New York: Praeger, 235-42.
- Kuo, Shirley W. Y.
1983 *The Taiwan Economy in Transition*. Boulder: Westview Press.
- Lee, Po Chih
1972 *Foreign Assistance and Economic Development: The Case of Taiwan*. Ph. D. dissertation, State University of New York at Binghamton.
- Lin, H. T. (林海達)
1967 "U. S. Aid and Taiwan's Economic Development", *Industry of Free China*, 28: 1 (上), 23-33; 28: 2 (下), 15-26.

- Mikesell (請見二、日文書目)
- Mckinley R. D. and A. Mughan
1984 *Aid and Arms to the Third World: An Analysis of the Distribution and Impact of U. S. Official Transfer*. London: Frances Printer.
- McNeil, Desmond
1981 *The Contradictions of Foreign Aid*. London: Croom Helm.
- Montgomery, John D.
1967 *Foreign Aid in International Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Morgenthau, Hans J.
1962 "A Political Theory of Foreign Aid", *American Political Science Review*, 56 (June), 301-9.
1969 *A New Foreign Policy for the United States*. New York: Praeger.
- Morley, Morris H.
1981 "Toward a Theory of Imperial Policymaking", *Journal of Contemporary Asia*, 11:3, 333-50.

- Morse (請見四、中譯書目)
- Morss, Elliott R. and Victoria A. Morss
1982 *U. S. Foreign Aid: An Assessment of New and Traditional Development Strategies*. Boulder: Westview Press.
- Myint (請見四、中譯書目)
- Nelson, Joan M.
1968 *Aid, Influence, and Foreign Policy*. New York: Macmillan.
- O'Brien (請見四、中譯書目)
- Ohlin, Goran
1966 *Foreign aid Policies Reconsidered*. Paris: Development Centre of the Organization for Economic Cooperation & Development (OECD).
- O'Leary, Michael Kent
1967 *The Politics of American Foreign Aid*. New York: Atherton Press.
- Pang, Chien-kuo (龐建國)
1988 "The State and Economic Transformation: The Taiwan Case". Ph. D. dissertation, the Department of Sociology, Brown University.

Pierre (請見四、中譯書目)

Rankin, Karl L.

1964 *China Assignment*. Seattle: University of Washington Press.

Schenk (請見四、中譯書目)

Schreiber, Jordan Coleman

1968 *"The Republic of China on Taiwan: Political and Historical Perspective—The Role and Nature of United States Capital Investment."* Ph. D. dissertation, New York University.

Shibuya, Yukio and Shoich Yamashita

1968 *Foreign Aid And Economic Growth of Developing Asian Countries*. Tokyo: The Institute of Asian Economic Affairs.

TSDB

1985 *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, the Republic of China.

Weisskopf, Thomas E.

1979 "Imperialism and the Economic Development of the Third World", in Charles K. Wilber

(ed.) *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: Random House.

Wolf, Charles, Jr.

1960 *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*. Princeton: University Press.

Wood, Robert E.

1980 "Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Countries", *Politics and Society*, 10: 1, 1-34.

Wriggins (請見四、中譯書目)

四、中譯書目

Brown, W. A., Jr. & Opie, R. 著；汪卓爾譯

1959 對華援助，譯自 *American Foreign Assistance* 之 Assistance to China 一章，國際經濟資料月刊，2: 5，頁29-40。

Dos Santos, T. 著；郭文般譯

1985 依賴結構的分析，蕭新煌編：低度發展與發展，頁171-82，台北：巨流。

Enke, Stephen 著；陸年青、許冀湯譯

1975 經濟發展理論(上)(下)，經濟學名著譯叢：

1969 台北：台灣銀行經濟研究室編印。

Evans, Peter 著；蔡明璋譯

1985 帝國主義、依賴與依賴發展，蕭新煌編：低度發展與發展，頁243-76，台北：巨流。

Evans, Peter 著；徐進鈺譯

1988 東亞的階級、國家與依賴性——拉丁美洲學者的課題，譯自 *Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists*，南方，15期，頁84-91（上）。

Frank, A. G. 著；王梅影譯

1985 低度發展的發展——依賴理論的基本假設，蕭新煌編：低度發展與發展，頁157-69，台北：巨流。

Kennan, George F. 著；鄭緯民譯

1973 美國圍堵政策的回顧與檢討，台北：世界文物出版社。

Morse, True D. 著；高峙青譯

1955 美國農業部對國際農業所負之責任，自由中國之工業，4：5，頁9-12。

Myint, H. 著；吳榮義譯

1981 發展中國家經濟學，台北：台灣銀行經濟研究室編印。

O'Brien, Philip 著；廖文生譯

1985 對拉丁美洲依賴理論的檢討，蕭新煌編：低度發展與發展，頁277-99，台北：巨流。

Pierre, Andrew J. 著；鈕先鍾譯

1985 武器銷售的全球政治，台北：黎明文化。

Schenk, Hubert G. 著；潘煥昆譯

1955 來至台灣的訪客，自由中國之工業，3：4，頁5-9。

Sheppard, William

1961 美國的十年經援計畫，國際經濟資料月刊，7：3，頁14-7。

Wriggins, Howard 著

1972 外援與政治發展，收入：經濟發展論文集第六篇，國際經濟合作發展委員會經濟叢刊：79，頁150-69。