

战后台湾产业政策的演变

江
林

四十年来，台湾经济的发展速度一直比较快。其原因固然是多方面的，但台湾当局对经济的广泛干预和统制所起到的重要作用是不容置疑的。这里将对台湾在战后不同时期所实行的产业政策进行分析。

一、重点发展农业、推行轻纺进口替代的产业政策

在1949年，迁台国民党当局的最紧迫问题是如何在这个海岛上谋求生存，维持统治。这种统治由于濒临崩溃的台湾经济(生产凋蔽、失业严重、物价飞涨、民不聊生)而摇摇欲坠。台湾当局若要维持其统治，非全力恢复生产和发展经济不可，首先必须恢复农业生产。为此，台湾当局自1949年始对台湾的土地所有权结构动了些手术，目的是提高拥有地权的农业经营者的比重，以便加强台湾当局对农业的统制力量。以后，台湾当局与农业经营者在扶助与纳税方面逐渐建立了直接关系。为促进农业发展，台湾当局在五十年代向农业进行了可观的固定资产投资。1953~1962年农业固定资本形成额占全省固定资本形成额的20.87%；同时，还为农户提供了大量贷款(占农贷总额的一半以上)；另外，也注意了文化教育与科学耕作技术的普及。

在整个五十年代，台湾当局对农业一直实行发展与榨取并举的政策。例如，肥料——稻米互换专卖制度一方面减弱了农业生产成本风险，促进了生产发展，另一方面又以比市场水平高出40%的交换比率来榨取农业；在为农业提供固定资本(水利建设、农机配套、农业研究和试验制度的建立等)的同时，对农业的征税也很重(一般占收获额的25%)；提供贷款和其他生产服务往往与农产品收购挂钩(收购价总是低于市场价)。不过，这种榨取总的来说是在发展的基础上进行的，因此农业的增长是显著的。五十年代台湾农业的年增长率平均为4.8%，粮食很快达到基本自给。

农业生产结构也有所改善，渔牧业大幅增长，从而推动了农产品加工业的发展。农业的发展也改善了经济大气候。

在工业方面，因当时物资匮乏，资金短缺，工业基础落后等而不可能立即推行全面工业化政策。台湾当局选择了积极发展轻纺进口替代工业的产业政策。这一政策的总方针是建立轻纺工业体系，满足省内需求。进口替代工业的发展由化肥、纺织和食品加工等行业起步。发展化肥工业是为了促进农业生产，推行“以工促农”。利用大陆迁台设备和美援棉花发展纺织工业，是以现有条件满足岛内急需。运用农业所提供的原料发展食品加工业既为了满足省内需求，也为了增加出口换汇。以后台湾当局又逐步建立了人造纤维、塑胶、电子电器、造纸等轻工行业，扩大了工业消费品的自给率。

为顺利地发展进口替代工业，台湾当局在五十年代实行了严格的工业保护措施。1. 限制设厂。为了应付物资短缺，节约外汇和原材料，台湾当局于1953年开始对新厂建设和旧厂扩建严加

限制,在橡胶、水泥、火柴、灯泡、面粉等行业内一律停止接受建厂申请,同时也拒绝岛外资本去台建厂。2. 于1953年7月实行实绩制度来管制进口,规定进出口商品只能在登记的营业范围内开展业务,申请进口结汇金额不得超过一定时期的出口实绩乘以规定的百分比。3. 于1955年3月实施外汇配额制,规定申请进口结汇以一类货物为限(即进口商只能经营某一类货物),并为每类货物规定了最高申请总额,如果申请总额超过规定的总额则由所有进口商按比例分摊外汇配额。4. 运用复式汇率和结汇证制度限制进口和扩大出口。对发展进口替代工业和农业生产所必需的重要物资和少数台湾不能生产的生活必需品的进口给予优惠汇率,而对其他进口则以一般汇率结汇。出口结汇时,对当局控制的大宗出口和民间高利润产品采用一般汇率,其他产品出口则适用优惠汇率以较高的出口收益鼓励出口更多的产品。出口商结汇后可领取结汇证以作申请进口之用。5. 为避免汇率变动影响物价和损害进口替代工业及整体经济的发展,台湾当局于1953年9月对进口结汇按汇率加征20%的防卫捐,以减轻进口申请压力,有时还抛售黄金平抑黄金黑市价和稳定汇率。另外,还于1953年颁布了《公益事业转民营条例》,将一部分当局接收的前日本产业转为民营以提高经营效益,并以低息贷款和减免捐税加以扶植。

这一时期的产业政策取得了明显的效果。农产品和农产加工品不但基本上满足了岛内人口剧增的生活需要,而且出口也明显增长。1952~1959年,工业指数增长1.2倍,年增长率为11.7%;工业劳动生产率增长3.8倍(从人均9,600元到36,789元),工业消费品的进口占进口总额的比率由32%下降到12%;工业品出口翻了二番;对外贸易收支也得到了改善。

五十年代末,台湾经济面临了新的问题:在贸易保护下发展进口替代工业的政策使得岛内生产成本高昂,从而使产品输出困难,外汇依然紧缺;设厂限制和抵制外来投资阻碍了竞争,造成资源浪费、设备利用率低及资本外逃;进口数量限制和复式汇率不利于平衡汇率的实现;更重要的是发展起来的轻纺工业由于狭小的岛内市场迅速饱和而失去进一步发展的潜力。五十年代的台湾产业政策已走到了尽头而应更新了。

二、扩展轻纺工业的出口导向产业政策

六十年代初台湾的轻纺工业由于岛内市场的限制既难以进一步扩展,又难以取得规模经济效益。内向需求为动力的经济发展已到了强弩之末。若立即转入第二阶段进口替代,以重化工业的发展带动经济成长,又因岛内资源贫乏、资金短缺、技术薄弱等因素的制约而成为不现实。于是台湾便利用发达国家因产业调整而把劳动密集型的轻纺工业转移国外的机遇,瞄准世界市场,以小额资本、本岛的廉价劳动力和进口原料及能源,继续扩展轻纺工业和提高农业产出,以增加消费工业品和高价值农产加工品的出口为动力,促进经济发展。以世界市场为背景,发展轻纺工业的产业政策便逐渐形成。为实施这个以扩展出口、轻纺工业外向发展为总方针的产业政策,台湾采取了一些具体措施。

1. 废除设厂限制,扩大轻纺工业的生产能力;颁布《工业辅导准则》,消除不合理竞争,促进轻纺工业合理发展,并辅导投资者以适当的规模和技术水平新建或扩建企业。

2. 于1960年9月首次颁布《奖励投资条例》,对重点发展行业给予各种捐税优惠,如为公司所得税规定最高限额,新建企业加速折旧5年内可免去资产税,以优惠条件提供工业用地等。这既提高了岛内资本对重点行业进行投资的积极性,又吸引了大量外来投资与技术。

3. 为进一步吸引外来投资和技术,发展轻纺工业,台湾于1965年1月公布了《加工出口区设置条例》,并逐步建立了四个出口加工区。出口加工区内由外资设厂,原料、零部件和机器设备的

进口全免关税，产品全部用于出口并免征出口税和商品税。

4. 为外向型产业提供资金融通方便。1957年7月起，台湾一些金融机构就已开始对出口企业发放优惠贷款。到六十年代这一做法更为普遍。财政部门制定了《出口贷款基金作业办法》和《发展工业贷款基金作业办法》；台湾中央银行实施了《外销贷款办法》；台湾银行也执行了《加工厂商贷借原料外汇办法》；其他许多银行都对一些重要的农工原料的筹集按特殊的优惠融资进行安排。

5. 对出口产业减免租税。例如，对所有外销业务免征营业税，在国外订立的各种凭证免交印花税，对经营重点出口产品的企业所开的票据按金额的千分之一征收印花税（其他为千分之四），对外销量超过其总产量50%的企业和合并后可增加产量及外销量的企业，两年内免征企业所得税10%。

6. 实行出口退税制度。进口外销生产所用原材料应付的关税、货物税、防卫税等均可于加工品出口时予以退还。为简化手续，降低出口成本和提高对外竞争能力，原材料进口时可不必先交纳税款，而仅向海关进行登记，在加工品出口时再注销登记。

7. 为进一步简化退税手续，1962年6月开始执行保税制度。外销厂商可仅以保税仓库内的原料作为应交关税的担保，每次提用原料只需以相当于周转量原料的税损金额之本票背书担保。但从原料保税到制成品出口的最长时间不得超过两年。

8. 为外销业务提供低息贷款。外销商享受的贷款利息普遍低于一般利率，如以外汇还款则利率更低。例如，1959年商业银行贷款利率为19.8~22.32%，外销贷款利率为11.8%，外币还款利率仅为6%。

9. 放宽进口限制和调低关税，促进新产业的建立和外向型轻纺工业体系的完善。许多以前因外汇不足而采取的进口管制被取消了。对工业原料、维修器材、产业扩展所需要的机器设备等的进口提供更多的方便。

10. 改进外汇管理。五十年代的外汇混合管制（进口数量管制和复式汇率等）虽减缓了贸易逆差和通货膨胀，但也带来了结汇手续复杂、工业原料多次转售、牌照顶让、某些进口商谋取不合理暴利、生产发展不正常、出口停滞、消费过度等弊端。1958年4月开始实施《改进外汇贸易方案》，旨在渐次简化汇率：由复式汇率简化为二元汇率（官价汇率与结汇证汇率），并对优先进口物资采用官价汇率；1963年9月进而取消了结汇证汇率，实施单一汇率制度，促进外销的扩展。

此外，台湾当局还采取了其他措施，促进出口产业的发展。1959年9月设立了《外销推广基金》，对外销产品给予价格支持。1970年台湾中央信托局产业处开始举办出口保险以减小出口风险。1972年由台湾的中国物产保险公司办理托收，实施《外销融资输出保险》。为了协助厂商有计划地扩大外向产销，台湾当局督导签订各种外销合作公约，按各厂能力订定内外销比例；厂商提用进口货物时由台湾银行代收20%的合作基金，专户专储，加工品出口时退还合作基金，并以出口结汇额的5%发给奖励金。对于外销罐头、洋菇、笋笋等在适量生产、统一品质、统一报价及联合出口等方面进行督导，以便有计划地开拓国际市场。鼓励水泥、纺织品、钢铁制品、纸张、味精、橡胶、塑胶等行业开展联营外销，增强竞争力。对于高价值的农业出口产品，台湾当局设立了增产贷款和灾害救济基金，并在产销合作、改良耕作和运输仓储技术方面给农户以帮助。

这一系列政策措施直接导致了1960~1973年间的台湾轻纺工业大发展：工业指数增长8倍，年均增长率为18.5%；工业就业人数由37.7万人增加到139.9万人，增加3.7倍；工业劳动生产率由43,931（新台币，下同）元提高到104,470元，提高2.29倍，扣除物价上涨仍提高50%以上；“国民生产总值”平均每年以10.1%的速度增长；出口额剧增，由1.64亿元增至44.83亿元，其中工业品出口由0.3亿元增至38亿元，消费工业品的出口占出口总额的比率由23.6%上升

到 84.6%。1970 年台湾的商品和劳务贸易收支逆差已基本消失。

在推动轻纺工业面向世界迅速发展的同时,台湾当局对农业也采取了措施改变其内部产业结构。这一时期,台湾农业在保证稻米自给的基础上,对畜牧业、渔业、园艺和水果等产品价值高、占地少的产业进行了积极开拓和发展,同时减少小麦、大豆、玉米等非优势作物的种植。为改善农业生产条件和提高单位面积产量,台湾当局于 1960 年起推行了“农地重划”——当局投资进行大面积平整机耕地,修建农村公路和水利系统,农户仅负担整地一项费用的 1/3。这期间台湾农业一直以 5% 的年率增长。农产品的出口由 1960 年的不足 0.2 亿元增加到 1973 年的 3.52 亿元。

台湾经济在七十年代初虽已初步实现了工业化,但轻纺出口加工产业完全依靠进口原材料和零部件这一状况,使台湾经济难以进一步发展,并且易受外部变化的影响。原材料工业、重化工业、交通运输、公用事业等基础产业落后,使台湾经济呈现为“浅盘式经济”——产品附加值少、经济发展潜力小。扩展轻纺出口的产业政策因内部发展潜力的枯竭和外部其他新兴工业国的竞争而必须进行修正了。

三、外向型第二阶段进口替代产业政策

台湾从七十年代中期开始执行发展原材料工业、重化工业、公用事业和交通运输业的第二阶段进口替代产业政策。因上述产业具有投资大、见效慢、规模经济要求高等特点,而台湾本身又市场狭小、资源贫乏,所以它的第二阶段进口替代一开始就瞄着国际市场(这与巴西等国的第二阶段进口替代有所不同),因此可以认为这是一种外向型的进口替代。说它是外向型的,还因为台湾发展基础产业的直接目的是为已经建立起来的外向型轻纺工业提供更坚实的基础,提高轻纺工业的出口附加值和技术装备水平。台湾实行第二阶段进口替代的政策总方针是:内向发展与外向发展并重,鼓励出口和满足内需兼顾。

1974 年,台湾当局以公共投资开始进行“十项建设”,其中包括南北高速公路、铁路电气化、北回铁路、桃园机场、台中港与苏澳港等项交通建设,联合钢铁厂、大型造船厂和石化综合企业 3 项重化项目,以及一个核电厂。八十年代又进行了建设环岛铁路——公路网、港口、发展高技术工业和加速农业机械化的“十二项建设”。

针对不同产业部门,台湾当局分别采取了相应措施促其发展。对石化工业,通过调整石化中游工业所需基本原料的价格和全面开放石化原料的进出口,使岛内原料参照国际价格供应石化下游加工业之需,以提高石化下游工业的外销竞争能力和加强石化工业的整体发展。对汽车工业,针对车型多、生产规模小、零部件生产成本低、质量差等问题,着重扶植汽车零部件工业,促进车型统一和规模经营,并以此健全汽车工业。对电子电器工业,积极推动集成电路和各种零部件的生产,变装配工业为系统的制造工业。对电力工业,针对能源资源贫乏而通过从美国进口装备和燃料大力发展核电厂。第二阶段进口替代需要大量资本,台湾当局于 1980 年底重新修订了《奖励投资条例》,重点鼓励重化工业和技术密集型产业,并对更新技术、提高产品质量、新产品开发、减少污染、节约能源等投资进行奖励。

台湾的第二阶段进口替代是外向型的,因而在对外贸易上也采取了相应措施:1. 自七十年代末起大幅度削减了机器设备的进口关税,以推动基础工业的建立;2. 为减小国际汇率波动对岛内经济的影响和保证外销利益,台湾于 1975 年废除了新台币对美元的固定汇率,改行由外汇交易中心议定的机动汇率;3. 为使外汇业务和外汇资金运动有更大的自由,从而增加外币买卖种类,使进出口贸易更具活力,并于 1979 年开始建立和扩大外汇市场;4. 为了加强对外竞争,避

免自相竞争、台湾当局督导成立了行业性联营出口机构，如洋菇公司、钢铁金属公司、纸业贸易公司等，实行统一品质、统一报价、直接经销，最大限度地获取出口收入；5. 为保证出口的增
长，还采取了许多调整出口结构、加快工业升级、分散出口市场等措施。

经过十多年的发展，台湾原材料工业、中间产品业、机械设备和交通运输业都已快速成长起来。原材料和中间产品的相当大一部分已由岛内生产；建立了一批技术——资本密集型产业。台湾的石化工业已居世界第11位，其产品已大量外销。自1974年以来，台湾的经济增长速度虽远低于六十年代，但仍高于世界上绝大多数国家和地区，同时还应考虑到基础工业投资大、见效慢的特点。台湾的外向型第二阶段进口替代基本上是成功的。1974~1985年，台湾对外贸易总额由126.1亿美元增至508.2亿美元，其中包括成套工业设备和石化产品在内的工业品出口由4.44亿美元增至28.81亿美元，并且自1976年以来外贸顺差一直在剧增。

在发展外向型第二阶段进口替代工业的同时，为了获得尽量多的外汇收入来支持基础工业建设，台湾也十分注意创汇农业的发展。为扩大农业经营规模和提高经营效率，台湾当局鼓励农户购地和进行合作经营，并督导成立蔬菜社、花卉社、家畜社等专业合作社；划分农业区，因地制宜地发展生产（例如在平地种稻、菜，山地种果树、茶叶，旱地种花生、地瓜，高山造林种竹等）；大搞水利和推进农业机械化（“十二项建设”中就有三项是水利和农机项目）；进一步发展化肥和农药工业以支持农业；重视农业科研，提高经营技术；发展多种经营，增加农业产出。作为以上政策的成果，1974~1985年农产品出口额由2.70亿美元增至4.54亿美元，农产加工品出口由6.03亿美元增至14.48亿美元。

四、目前台湾产业政策面临新的调整

六十年代以来，台湾的产业政策都是以世界市场为背景。当前世界上贸易保护主义日盛，扩展出口日益艰难，加之台湾的工资水平已大大提高，劳动密集型产业已不再是台湾的优势产业。因而台湾目前正在经历产业政策的更新期。台湾将不得不重新调整产业结构——逐渐转移劳动密集型产业，发展资本和技术密集型的中间品工业和生产资料制成品工业，并在产业调整的基础上使产业发展政策与外贸拓展政策重新协调起来。由于资本——技术密集型产业的投资巨、风险大、获利迟、规模经济要求高，并且对台湾来说其产品还必须具有国际竞争力，加上在产业结构调整时期劳动密集型的台湾轻纺工业不但不能立即放弃，还必须进一步提高生产效率，所以今后几年台湾在进行产业政策更新时所面临的困难将是十分巨大的。

