

台灣經濟發展與政府角色：一九九〇年代以前之論述

林進生*、初國華**

摘要

基於國際現勢與經濟現代化發展，導致國家對市場的介入成為現代社會的必然現象。台灣在一九九〇年代以前的經濟發展過程中，達到世所豔羨的經濟奇蹟並成為亞洲四小龍的新興工業國家。二次大戰後，東亞發展經驗的特殊模式是國家扮演促進經濟發展的重要角色。不同於西方國家的發展經驗，國家這隻「有形的手」發揮了極大的功能。本文研究在理論層面，首先在凸顯國家理論特色，其次是整理國家與市場關係的相關理論與學說；在應用層面上，一方面在回顧台灣經濟發展的國家引導與干預角色，另一方面也展望未來，在台灣經濟發展過程中，對國家角色或國家與市場定位提出相關的研究建議。

關鍵字：台灣經濟發展、政府職能、國家角色、有形的手、市場失靈

* 美和科技大學通識教育中心助理教授

** 美和科技大學通識教育中心助理教授

壹、前言

國家存在的前提與基礎總是在經濟層面，故國家需配合經濟生產的形式與功能的需要。¹ 一個地區的經濟發展過程，國家介入（state intervention）是不可避免與必要的手段。² 因為政府不可或缺的職能與角色是提高人民有形與無形生活水準所必需。³ 其中，有形的生活水準就是本文所擬探討的經濟發展。關於經濟發展，W. Rostow 將經濟成長分成五個階段：傳統社會、起飛前的準備階段、起飛階段、邁向成熟階段、大量消費時代，⁴ 而其他有關經濟成長的理論則有古典的經濟成長理論、Harrod-Domar 經濟成長論、Solow 為代表的新古典經濟成長論等。⁵ 就經濟觀點而言，經濟成長與經濟發展略有不同，經濟成長意指更多產出而經濟發展則除指更多產出外，尚包括生產該項產出的技術進步與制度配合的改變，但一般都將經濟成長與經濟發展視為同義詞。⁶ 然而，就制度配合的改變而言，這已隱含政府角色的介入與功能發揮。

基於國際現勢與經濟現代化發展，導致國家對市場的介入成為現代社會的必然現象。台灣在經濟發展過程中，達到世所豔羨的經濟奇蹟並成為亞洲四小龍的新興工業國家，這是經濟高速成長促進政治穩定與民主的轉型與鞏固。二次大戰後，東亞發展經驗的特殊模式是國家扮演促進經濟發展的重要角色，其間國家這隻「有形的手」扮演重要功能而不同於西方國家的發展經驗。因此本文研究在理論層面，首先是凸顯國家理論的特色，其次是整理國家與市場關係的相關理論與學說；在應用層面上，一方面在回顧台灣經濟發展的國家引導與干預角色，另一方面也展望未來，在台灣經濟發展過程中，對國家角色或國家與市場定位提出相關的研究建議。

貳、國家干預與市場自由

政府的角色能促進人類需求的滿足。Skowronek 認為，國家職能展現在行政官員具有發現和解決問題的能力，以及據以規劃與執行政策的專業性與技術能力，⁷ 而國家職能的三項指標包括：行政組織架構、例行性行政事務、官僚人員能力等等。⁸ 王紹光與胡鞍鋼則將國家職能定義為國家將自己的偏好與目標能具

¹ Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place* (New York: Basil Blackwell Ltd., 1990), p. 79.

² *ibid.*, p. 35.

³ David Held ed., *States and Societies* (U.K.: The Open University, 1993), p. 97.

⁴ 行政院研考會中部辦公室，「均衡地方經濟發展理論與實證之研究」，《地方行政研究叢書第五輯》，2000年8月，頁6~8。

⁵ 同上註，頁6~9。

⁶ 同上註，頁6。

⁷ Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities* (Cambridge University Press, 1982), p. 31

⁸ *ibid.*, p. 19

體實現的能力，尤其指中央政府所具有的職能，因為只有中央政府才能具體代表國家偏好。國家的職能可區分為以下四種能力：1.汲取能力(extractive capacity)；2.導航能力(steering capacity)；3.合法化能力(legitimization capacity)；4.強制能力(coercive capacity)等。其中，國家吸取民間社會資源的財政汲取是國家職能的核心，是國家實現其他職能的基礎，亦即只有當國家掌握財力資源才能實現其他的國家職能與作為。⁹ 東亞國家的經驗顯示，政府在經濟發展的成功過程中都扮演極重要的角色，國家的計畫可提供制度性與組織性機制來克服經濟發展的障礙或保持較高的經濟成長，且廣泛的經濟發展計畫對增加經濟成長與消滅貧窮都極重要。¹⁰ 在政府職能與角色上，政府可統籌與使用國內儲蓄或國外資金來實現公共投資計畫，並動員稀有資源來促進長期的經濟目標，如鐵路與學校興建等基礎建設。其次，政府的經濟政策如賦稅、工業許可證、關稅設定、最低工資、利率等等，可刺激投資並控制私人的經濟活動，來調節私有企業與社會目標間的均衡性。基本上，這是具有混合經濟(mixed market)的特質，¹¹ 也是大多數國家的常態。

就世界各國的經濟發展經驗，政府所扮演的角色至為重要。尤其政府對經濟政策的訂定與執行更是舉足輕重。不但經濟先進國家需要政府功能，經濟後進國家更需由政府帶動經濟發展。其實政府功能是可彌補市場機能的盲點，例如在經濟繁榮時，為防止物價波動，政府可採緊縮政策如增加稅收、減少支出、收緊銀根等策略；在經濟蕭條時，為避免經濟恐慌與失業，政府可採減少稅收、增加支出、放鬆銀根等策略。¹² Todaro & Smith 指出，政府計畫的合理性主要在四種場合或狀況中出現：(一)市場失靈(market failure)。有時市場會產生結構上或運作上的不完善，導致商品或生產要素市場的組織不良且扭曲市場價格，使生產者與消費者面臨財貨的非真實價格訊號。因此，政府在整合市場與維護價格機能的正常運作就扮演著重要的角色。所以，當市場失靈時若沒有政府角色的介入，將使目前或未來的資源產生錯誤的配置或浪費；(二)資源的動員與分配。經濟的發展不能將有限的資金與技術人力浪費在非生產性的冒險，因此投資計畫不能單單倚靠私人公司的生產力分析，也必須考慮全盤的發展系絡，如外部經濟或其他的長期目標。而政府的經濟計畫藉由特殊限制的認知與投資計畫的協調，來使稀少的生產要素使用在最高生產力的地方；(三)心理作用。政府透過經濟計畫的詳細解說與闡述，可對偏遠地區或少數族群產生激勵作用，而聚集人民在國家的

⁹ 王紹光、胡鞍鋼，「加強中央政府在市場經濟轉型中的主導作用：關於中國國家能力的研究」，《中外科技政策與管理》(北京)，1994年，第4期，頁5-8。

¹⁰ Michael Todaro & Stephen Smith, *Economic Development*(England: Pearson Education Limited, 2006), pp. 516-518.

¹¹ *ibid.*, p. 519.

¹² 吳永猛等，《經濟政策》(台北縣：空中大學，1997年)，頁27。

經建運動中消滅貧窮、無知與流行病；(四) 國外援助。由於詳細的發展計畫經常是國外援助的必要條件。當政府需要國外資金時，它總是需要提示詳細的清單告訴國外的贊助者，錢是用在那裡以及如何使用。¹³

現代的經濟資源歸屬權可被分為「集體共有」與「個人私有」這兩種。社會主義或共產主義以前者為主，而資本主義則以後者為主。但沒有一個國家是純粹的社會主義國家或資本主義國家，經常都是兩者的混合。例如，1930年代的經濟大恐慌使當時標榜自由資本主義的國家擴大政府職能以渡過難關；1980年代以後，標榜社會主義的東歐、蘇聯與中國大陸也紛紛轉向市場經濟，其轉化過程，政府的職能與功用是具有決定性的帶頭作用。¹⁴ 事實上，西方社會的經濟發展史也是經濟學理論的兩大歷史傳統，即市場自由主義和政府干預主義的理論論戰史。市場自由主義以 Adam Smith 為鼻祖，其後在二十世紀的 1930 年代由 Friedrich August von Hayek 和 Ludwig von Mises 加以發展，1960~1970 年代又經 Thomas Friedman 的貨幣主義加以充實。另外，政府干預主義則以凱恩斯(John Keynes) 為領袖，其後的三位領軍人物是 Paul Samuelson、John Galbraith 和 2001 年獲得諾貝爾獎的 Joseph Stiglitz。¹⁵

二十世紀 1930 年代，西方經濟極度危機的歷史背景使凱恩斯主義經濟學說脫穎而出。其實，自 1825 年英國首次爆發經濟危機以及 1929~1933 年資本主義的經濟大恐慌，使西方的資本主義經濟面臨危險境地。當時美國的胡佛政府因仍信奉自由放任的經濟信條，堅信市場自動調節、放任自由、消極等待經濟學說與政策，因而難以解決危機。繼任的羅斯福總統則採取新政，使「政府干預論」應時而起。儘管凱恩斯仍然承認「看不見的手」對資源配置的基礎作用，也仍認為自由市場的有效性可保障個人自由、自主並釋放創造性。但他強調，市場機制有其缺陷，需要糾正其缺點。他主張政府必須干預經濟，採取積極的財政政策來刺激消費和增加投資，以彌補自由市場所造成的「有效需求」不足。從此經濟學和經濟政策步入「凱恩斯主義時代」，也標誌國家干預主義的產生。¹⁶

1930 年代以前，整個西方的經濟學界幾乎信奉亞當斯密所倡議的那隻「看不見的手」，即市場競爭本身能自動調節供需均衡，並由此界定國家應遵守有限職責，應只限於提供市場有效運行的秩序、安全和私有產權保護，國家職能只是「守夜人」的角色。¹⁷ 本質上，自由資本主義的經濟理論所根源的信念，即堅

¹³ Michael Todaro & Stephen Smith, *Economic Development*(England: Pearson Education Limited, 2006), pp. 520~521.

¹⁴ 吳永猛 等，《經濟政策》，頁 27。

¹⁵ 侯佳儒，「自由市場、政府干預與中國經濟法諸理論」，《中國民商法律網》(中國)，2003 年 5 月 5 日，<http://www.xslx.com/htm/mzfz/fxtt/2003-5-5-13792.htm>

¹⁶ 同上註。

¹⁷ 同上註。

信自由市場的調節力量，並對政府的動機和作用表示懷疑和不信任，Adam Smith 在《國富論》用「看不見的手」說明此一思想。因此他認為，政府的任務在於建立市場體系的政治前提，就是建立基本法律與秩序、保護產權和維護契約等制度，其次則在建立和維護公用事業和某些公共制度，包括資本累積以及促進技術和組織的創新。因此，增加社會財富的辦法就是經濟活動的完全自由，無需政府進行干預。¹⁸ 到了 1950 年代後期，國家干預主義漸成西方經濟學主流，原因在於 1930 年代的世界性大蕭條帶來市場混亂和失業問題，使恪守自由放任的經濟學家懷疑市場機制的有效性。凱恩斯於 1936 年發表《就業、利息和貨幣通論》一書，就打破市場機制可使經濟處於自發穩定的新古典經濟學派教條，而主張應確保宏觀經濟均衡。一個凱恩斯意義上的國家應是宏觀經濟的積極干預者和管理者，即在貨幣、財政、收入、分配等方面發揮校正市場失靈的作用。然而歷史表明，凱恩斯的國家干預主義也導致一個預算規模和干預範圍日趨膨脹的政府，使滯漲或停滯性通貨膨脹（stagflation）成為西方國家的經濟通病。對此，James Buchanan 開始懷疑國家干預的合理基礎，其認為無論是自由放任學說還是政府干預學說，在界定國家和市場的關係時都有共同弱點，即從理想型的市場與政府角色出發，來確定市場與政府的界線。但現實中的市場和政府都有自身無法克服的缺陷，國家和市場並非「非此即彼」的選擇或替代，雙方合理的邊界確定與角色分工，必須依行業別(industry by industry)和視情況而定 (case by case) 的具體比較與分析。¹⁹

自從 1960 至 1970 年代以來，市場失靈和政府干預這問題引起學界熱烈的討論。目前西方經濟學界形成的定論是，在市場的發展和成熟過程中，必然伴隨諸如壟斷、外部性、公共產品供應不足、資訊非均衡、收入分配不公等等一系列無法由市場機制解決的問題。這些問題都是市場經濟所「內生的」，這種內生性使「看不見的手」的效率被破壞，因此需要政府「看得見的手」來彌補缺陷。但由於統治者的偏好、有限理性、意識形態、官僚政治、集團利益衝突和知識侷限等等，導致政府干預的無效或低效，這主要表現在政府管制、官僚主義和「尋租行為」(rent-seeking) 等等。²⁰ 傳統上，政府有兩大政策工具：一是財政政策，另一是金融政策。但隨著時代演變，這兩把政策大刀的功效也不斷在褪色。在二十世紀中期，這兩把政策大刀曾發揮相當大的效力。可是到了 1970 年代，西方國家發生停滯性膨脹後，這兩把政策大刀便無能為力。尤其是在廿一世紀，政府的這兩把政策大刀所能發生的功效似乎也更為有限。例如，自 2001 年以來，世界

¹⁸ 同上註。

¹⁹ 高豔、徐筱雯，「體制轉型中政府干預的經濟學分析」，《中國改革論壇網》（中國），2004 年 11 月 5 日，<http://www.xslx.com/htm/jjlc/ljj/2004-11-05-17657.htm>

²⁰ 同上註。

性的利率下降，日本的利率早已下降為零，卻未帶來增加投資的效果，日本也未走出經濟低迷深淵；2003年在台灣的存款利率也曾降為1%左右，但對經濟復甦似乎也無助於事。²¹

在政府的職能與活動中，干預經常導致資源浪費並留下後遺症，在國外不少國家的政府醜聞大都與官員的直接干預經濟有關，政府干預經濟成為官員腐敗的溫床。從日本和一些亞洲國家的高官醜聞觀察，他們又往往與房地產和金融投資有關，中國也有類似現象。²² 不過最近十多年來，許多國內外學者也認為，在市場經濟的條件下，亞當斯密所提出的那隻「看不見的手」仍在發揮作用，但政府作為「有形的手」所起的作用也越來越重要，特別是在宏觀調控更是無可替代。因此，只有兩者更有效地結合才能更有效地促進經濟發展。²³ 市場經濟中的政府干預是以市場調節為基礎，政府對經濟活動作補充性的調節，所以它必須以市場機制的存在和不斷改善為前提。市場機制越完善、市場作用越充分則市場失靈的機會便越少。另外，政府干預經濟應以間接調控為主，不是直接調控企業而是通過調控市場、引導市場並通過市場作用而影響企業。因而，一個成熟與完善的市場機制是實現政府有效干預必不可少的條件，越是發達的市場經濟越要求高效率的政府干預，這兩者是統一而互補的。²⁴ 有關政府與市場的協調有幾個論點：（一）美國經濟學家 Stiglitz 建構的「夥伴關係」模式：傳統經濟理論認為，政府與市場具有替代關係，政府凌駕市場，各種學派的爭論只是政府多管一些還是少管一些而已。對此當代的美國經濟學家、新凱恩斯主義的代表 Stiglitz 卻重新審視「市場失靈」與「政府失靈」的論述，而提出政府與市場應建構新型的夥伴關係；（二）世界銀行發展報告提出的「合作關係」模式：世界銀行在 1991 年與 1997 年提出，政府與市場間應形成合作關係的必要性。市場或國家各自都有巨大與不可替代的作用。市場與政府是相輔相成的，在為市場建立結構的基礎上，國家是不可少的。絕大多數成功的發展範例，不論是近期的還是歷史的，都是政府與市場形成合作關係的結果；（三）中國學者提出「協調關係」模式：1996 年，中國學者秦憲文指出，要在不完善的現實政府和不完善的現實市場之間，建立有效的選擇與協調機制。「國家與市場協調說」認為，經濟運行需要國家協調，因為市場對資源的配置雖起著基礎作用但不是萬能的，因為經濟運行存在著市場失效或市場失靈（failure of market）可能性，而市場自身的調節則具有滯後性和

²¹ 于宗先、王金利，《一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色》（北市：聯經，2003 年），頁 357~359。

²² 陸亨俊，「政府的職能究竟是什麼」，《世界經濟學人》，2004 年 10 月 12 日，<http://economist.icxo.com/htmlnews/2004/10/12/400673.htm>

²³ 同上註。

²⁴ 高豔、徐筱雯，「體制轉型中政府干預的經濟學分析」，2004 年，網路版。

盲目性，這就決定國家協調經濟的必要性。²⁵ 總之，無論是夥伴關係還是合作關係抑或協調關係的模式，都共同表達政府與市場間的地位平等、相互合作、相互補充而不是相互替代的新關係，它超越這兩者長期存在的二元對立思維，也擺脫這思維所形成的選擇困境。1970 年代以後，隨著經濟發展與外環境的深刻變化，一方面政府的作用就是制度供給與制度維護；另一方面，引入市場精神則可有效解決政府官僚主義與效率低下等問題。當今，政府與市場的互補性集中體現在兩者向對方的滲透，以及相互的改造與完善化。²⁶

國家干預說認為，國家干預也可視為國家的經濟作用。這有三個觀點與依據：（一）政府自身的性質，要求自身必須有所作為，即政府是對全社會成員都具有普遍性的組織，政府也具有其他組織不具有的強制力與公益性；（二）政府自身存在的目的性，即在維護國家的經濟基礎，這要求政府要有所作為；（三）為克服市場失靈，政府必須有所作為。基本上，國家干預說有關自由市場和政府干預觀念的基本要點在於：第一、是在「後凱恩斯主義」的基礎上，展開理論建構；第二、有關自由市場和政府干預的理論探討是基於市場失靈的理論假設；第三、有關國家功能的核心觀點是，政府干預經濟的主因是市場失靈。²⁷ 而發生市場失靈或市場缺陷的原因在於「市場障礙的存在」、「市場機制的唯利性」、「市場調節的滯後性」，並且是伴隨生產的社會化進程而逐步展開。因此，國家調節乃針對市場缺陷引起的市場失靈而採取的補救措施，且基於上述三種市場缺陷而形成國家調節的三種基本形式和做法，即國家以強制方式反壟斷和反不正當競爭來排除市場障礙、國家參與直接投資經營、國家予以指導並促進宏觀調控等。²⁸ 其次，根據 Michael Porter 的國家競爭力理論，企業的競爭力除取決於內部效率外，還取決於國家競爭力和產業競爭力這兩個因素，其中尤以國家競爭力的影響為重，因為政府提供公共財（public goods）的效率和品質都直接關係到企業乃至整個總體經濟的發展。²⁹ 總之，政府職能要適應市場機制的要求，即市場能做的，政府就不做；社會能做的，政府也不做；而市場與社會都做不到的，則由政府來做。其次，政府不應再進行過多的具體操作和微觀管理，但這並不意味政府所有的職能都要弱化，相反的，有些功能還需要強化。例如規範市場秩序、加

²⁵ 楊紫烜，「國家協調論：關於經濟法基本理論的若干問題」，載於 楊紫烜主編，《經濟法研究（第 1 卷）》（北京：北京大學出版社，2000 年），頁 1~54 頁。

²⁶ 劉祖雲，「政府與市場的關係：雙重博弈與夥伴相依」，《江海學刊》（中國），2006 年第 2 期，網路版。

²⁷ 李昌麒，「市場經濟、政府干預和經濟法之間的內在關係」，載於 楊紫烜主編，《經濟法研究（第 1 卷）》（北京：北京大學出版社，2000 年），頁 55~86 頁。

²⁸ 王豔林、趙雄，「中國經濟法學：面向 21 世紀的回顧與展望」，《法學評論》（武漢），1999 年第 1 期，頁 13。

²⁹ 王雁紅，「我國服務型政府建設的考察與反思」，《中華管理論壇》（中國），<http://www.vcmc.com/forum/magazine/read.php?id=855>。檢索於 2009/2/21。

強市場監督或提供市場訊息等等。³⁰

參、台灣的經濟發展與國家計畫

台灣是典型的出口導向型經濟體，五十多年來透過進口替代、出口擴張、產業結構調整、經濟自由化等發展策略，使經濟規模迅速成長。³¹基本上，台灣在二次大戰期間受到戰爭破壞，所有的生產事業都需重建，當時政府為求經濟的快速成長，採取以「農業培養工業」和以「不平衡發展策略」為經濟發展的作法，尤其是「都市工業中心的成長策略」來推動台灣的經濟發展。³²從 1950 年代到 1990 年代，台灣在財政金融與經濟建設的重點有：(一) 財政政策方面：關稅保護與進口管制、實施綜合所得稅、實施十九點財經改革方案、獎勵投資條例、降低關稅、進口自由化等等；(二) 金融政策方面：採取單一匯率制度、穩定物價、抑制物價膨脹、實施機動匯率制、實施利率自由化、資本市場自由化、停止外匯管制等等；(三) 經濟建設方面：推動四年經濟建設、十項建設、十二項建設、十四項建設、台灣省基層建設計畫、六年國建計畫等等。³³其中，台灣於 1984 年，提出中央政府的十四項重要建設也將基層建設列入。1985 年行政院訂定「基層建設計畫實施要點」後，明確指示基層建設係長期工作，應配合各縣市的綜合發展計畫逐步推動。³⁴由上述的資料與經驗可看出，造成世所豔羨的台灣「經濟奇蹟」³⁵與區域均衡發展的過程，中央政府的規劃、引導與調節實居主導地位與關鍵因素。

經濟計畫是針對某一或某些特定經濟問題，尤其是公共建設，而由政府所擬定的行動綱要。³⁶諾貝爾經濟獎得主路易斯 (Sir Arthur Lewis) 指出，經濟計畫可指下列任何項目或全部：(一) 對當前經濟情況的探討；(二) 對若干公共支出的建議；(三) 對私人部門可能發展的討論；(四) 對總體經濟的預測；(五) 對政府政策的檢討。運用經濟計畫來規劃可用資源以達成經濟建設的目標，幾乎是二次大戰後所有發展中國家的共同作法，台灣也不例外。³⁷台灣自 1953 年開始，實施一連串經濟建設四年計畫，有系統的發展經濟。在 1950~1990 年的四十年間，台灣的經濟成長率平均為 8.8%，屬於世界上成長最快的地區之一 (如表 1)：

³⁰ 高豔、徐筱雯，「體制轉型中政府干預的經濟學分析」，網路版。

³¹ 李煥仁，《邁向創新競爭》(北市：台灣經濟研究院，2006 年)，頁 233。

³² 行政院研考會中部辦公室，「台灣省均衡地方經濟發展方案執行績效評估」，頁 1。

³³ 吳永猛等，《經濟政策》，頁 40。

³⁴ 行政院研考會中部辦公室，「台灣省均衡地方經濟發展方案執行績效評估」，頁 205。

³⁵ 高希均指出，台灣經濟奇蹟創造的三大主力之一，即政府把握住正確的經濟發展策略。請閱 高希均、李誠 編，《台灣經濟四十年 (1949~1989)》(北市：天下文化出版，1993 年)，頁 27。

³⁶ 于宗先、王金利，《一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色》(北市：聯經，2003 年)，頁 325。

³⁷ 孫震，「台灣的總體經濟規劃」。梁國樹 編，《台灣經濟發展論文集》(北市：時報文化，1994 年)，頁 22~23。

表 1：台灣各期經濟計畫目標成長率與實際成長率之比較

| 期別 | 目標成長率 | 實際成長率 |
|----------------|-------|-------|
| 第一期（1953~56 年） | | 8.1 |
| 第二期（1957~60 年） | 7.5 | 7.0 |
| 第三期（1961~64 年） | 8.0 | 9.1 |
| 第四期（1965~68 年） | 7.0 | 9.9 |
| 第五期（1969~72 年） | 7.5 | 11.7 |
| 第六期（1973~76 年） | 9.5 | 6.0 |
| 第七期（1976~78 年） | 7.5 | 12.6 |
| （1979~81 年） | 8.5 | 7.1 |
| 第八期（1982~85 年） | 8.0 | 7.4 |
| 第九期（1986~89 年） | 6.5 | 9.9 |

資料來源：孫震，「台灣的總體經濟規劃」。梁國樹 編，《台灣經濟發展論文集》（北市：時報文化，1994 年），頁 22~23。

孫震指出，台灣經濟發展的成功是具備「供給面」的優異條件，而政府的經濟計畫又能順應市場力量加以運作而非與之對抗。其實，長期性的經濟成長是一種供給面的現象，而一般以凱因斯需要調節理論為基礎的經濟計畫則為「需要面」措施，只能在供給面提供的條件下，發揮某種程度的作用。因此，良好的計畫不一定能使經濟快速成長。然而，根據世界銀行專家研究三百多個國家型經濟計畫的結論是，經濟發展表現優異的國家既非採取周全的計畫企圖對經濟加以操縱，也不是對計畫不予重視的國家，而是一方面以經濟計畫作為公共投資的依據，一方面則採取獎勵措施以引導私人部門發展。台灣屬於經濟計畫成功發展的地區，台灣經濟在過去四、五十年間發展成功的策略，可說是漸進的自由化。從 1950 年代具有相當管制色彩的經濟，經歷 1960 年代與 1970 年代的局部自由化，到 1980 年代則進入全面自由化。³⁸ 高希均指出，台灣過去數十年的發展成就，部份要歸功於政府對經濟計畫的籌劃與執行。這些經濟計畫的策略可歸納為：（一）經濟成長與穩定並重；（二）以市場機能為導向，但政府作必要與合理的干預；（三）

³⁸ 同上註，頁 33~35。

先穩定農業，再以農業發展工業；(四) 工業循序發展：先為進口替代，後為出口擴張；(五) 鼓勵儲蓄以增資金，到 1970 年代已突破 30%；(六) 重視基本建設。³⁹ 自 1949 年以來的台灣經濟發展，政府逐漸擬定的政策有四項：(一) 穩定幣值，制止通貨膨脹；(二) 工農的均衡調適與發展；(三) 從建立輕工業著手，逐步工業化；(四) 以國際貿易為發展導向，參與國際市場。在這四項基本政策下，政府推動一些具體措施如：(一) 改革幣制、管理外匯；(二) 運用計畫引導發展(即計畫性經濟)；(三) 農業改革：包括土地改革、生產技術改良、加強農村建設等等；(四) 工業發展策略：包括扶植民營企業擴建、進口替代、出口擴張等等。⁴⁰

然而，在市場經濟或混合經濟的情況下，經濟計畫只能行之於公部門而無法要求民間作配合。因此經濟計畫對民間部門無強制力，經濟計畫也無法取代市場經濟。以台灣經濟而言，除日本統治時期曾實施「統制經濟」之外，政府的經濟計畫從未過分干預民間的經濟活動，不過它對民間的經濟活動仍會有影響，只是政府的計畫隨經濟發展而逐漸式微。因為經濟計畫仍是統制經濟的產物，當一國經濟成為市場經濟時，亦即民間企業逐漸成熟時，則經濟計畫便漸無用武之地。基本上，經濟計畫式微的原因有四：(一) 政府掌握資源的相對稀少：如年度預算規模、公營事業比重、國有財產等等；(二) 經濟計畫本身的可行性，包括經費可行性、技術可行性、法規可行性、環保可行性與經濟效益等等，都逐漸弱化與空礙化；(三) 政府執行的決心與魄力，例如政府已決定興建核四廠，但因附近居民的反對就不能順利進行；(四) 經濟自由化的全面推展：當台灣的市場經濟成熟後，則民間企業的自主性提高；相對的，公營事業卻有績效不彰的問題存在，使經濟建設計畫徒具形式。⁴¹

進入廿一世紀，隨知識經濟時代的來臨，台灣過去依賴於生產要素與資金投入，作為提升國家競爭力的作法已不敷產業發展需要。當全球市場由於產品的生命週期越來越短與新產品不斷推出，使得產業研發策略採取漸進式的改良已有所不足，因此創新突破式的產業研發⁴²便成為日漸重要的策略與方向。台灣產業要升級也必需朝向「投資驅動導向」進階至「創新驅動導向」的前瞻性研發，以創造高附加價值，才能讓台灣的產業與經濟持續發展。行政院第十五次科技會報要求經濟部提出「我國產業科技研發轉型至突破創新方案」，經濟部卒於 2003 年 6 月底，完成「經濟部產業科技研發轉型至突破創新」方案函報行政院，作為未來

³⁹ 高希均、李誠 編，《台灣經濟四十年（1949~1989）》（北市：天下文化出版，1993 年），頁 3~4

⁴⁰ 同上註，頁 5~6

⁴¹ 于宗先、王金利，《一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色》，頁 325~337。

⁴² 創新突破式研發的定義為：(一) 國內外尚未商品化之產品、服務或技術，可在未來產業發展中，導致策略性的產品、服務或產業；(二) 應具潛力以促使我國產生領導型技術或大幅提升重要產業競爭力及其附加價值。請閱 李煥仁，《邁向創新競爭》，頁 61~62。

政策推動的參考。⁴³ 總之，在台灣經濟發展的過程中，不論過去、現在或未來，國家角色或政府職能都發揮導引與扶助的作用，只是在不同的發展階段，或許政府角色與介入的程度與方式會作調整。

肆、經濟發展的未來性與政府功能

過去台灣的經濟發展能有亮麗成就，可說是台灣產品在國際市場強大競爭下，帶動出口擴張與工業化的結果，其間的政府指導與各項建設的配合功不可沒。若企業僅將政府定位於經營危機的紓困與補貼角色，這對產業的長遠發展絕無幫助；相對的，當國際經濟景氣變動越來越激烈時，唯有更具效率的政府提供企業競爭之所需，即時提供各項協助以因應變局，才是政府應扮演的角色。在全球化時代，政府的施政方向應有三點：（一）投資環境要有國際競爭力：政府為吸引投資，必需提供具有國際競爭力的投資環境。台灣經濟發展早期，為鼓勵外人投資，不但通過「外人投資條例」又相繼設立「加工出口區」與「新竹科學園區」以吸引投資。但自 1980 年代下半期起，由於種種的內部因素，台灣開始向外投資，其中 90% 以製造業為主。相對的，來台的外資中，70% 以上則以服務業如通信、金融、保險等為主，因為我國服務業佔 GDP 的比重已超過 60%。所以如能放寬相關法規及排除種種投資障礙，將可提升國內景氣與就業機會。其實，投資環境的優劣不僅是有形的生產要素如土地與勞力是否便宜，而無形的法律規章、金融支援、社會安全、生活環境等等也都是評估重點；（二）開拓新的經貿領域：1990 年代以前，台灣非常倚賴美國市場的經濟特性，雖然全球化使各國的經濟互依更甚於以往，台灣仍必須開拓美國之外的市場。同理，雖然當今台灣的經貿已轉移至大陸市場，但台灣仍應繼續開發其他的國外市場或融入全球市場；（三）產業知識經濟化：隨著國內外經濟環境轉變，使台灣傳統產業逐漸失去利基，傳統產業在整體經濟產值或出口所佔的比重雖然逐漸下降，但仍僱用相當比例的就業人口。因此，政府的角色應協助傳統產業運用高科技生產，以及開發產品設計能力來提高企業競爭力。⁴⁴

台灣近年來所遭遇的危機或事件都與「全球化」有關，全球化將導致各國的經濟連動性增高。它可以迅速傳播危機也可迅速傳播繁榮，其傳播內容取決於其它因素。例如，1997 年金融危機的爆發，各國金融體系不健全就是傳播危機而非繁榮的重要關鍵。在全球化浪潮下，「整合與分散」的方式會與台灣的經濟發展息息相關。在全球化時代，企業要廣泛運用全球資源，例如在台灣研發、在大陸製造、在歐洲銷售等等。如果認為這些活動全部留在台灣將可創造更高的附加

⁴³ 同上註，頁 56~57。

⁴⁴ 吳榮義，《WTO 時代：當前台灣經濟的省思與展望》（北市：時報文化出版，2002 年），頁 25~34。

價值，這是似是而非的。全部集中在台灣的附加價值絕對不如分散到世界各地的總和，這不但降低競爭力，且永續性也不如後者。雖然，企業必需分散不同的商業活動到全球各地，但這些活動都應只是一個企業下的分工，最後還需整合在一起，成爲一個價值鏈，因此整合能力成爲企業最重要的競爭力來源。⁴⁵

展望台灣當前與未來的經濟發展困境，台灣產業近年來在國際市場已明顯感受自由貿易協定（FTA）的壓力。2010 年以後，南韓與東協的 FTA 以及日本與東協的 FTA，將使彼此的大部分商品零關稅，屆時東協與中國、南韓、日本幾乎已成免稅區。因此台灣的政府角色如果再沒有突破性作爲，台灣產業的出口將面臨極大壓力。爲維護出口競爭力，台灣必須以政府角色的積極作爲致力與其他國家簽署互惠與開放市場的區域貿易協定，才是積極的回應方式。其中尤以台灣最大出口市場及最大順差來源地的中國爲首選。台灣應掌握中國市場成長的有利條件，以中國大陸爲經濟腹地，以台灣作爲營運樞紐，才可在經濟全球化的過程中脫穎而出。因此，台灣政府應要有更積極與開創的作爲，與中國簽署經濟性協議，來突破中國市場或避免台灣的經濟邊緣化方爲上策。⁴⁶

在產業領域層面，未來影響全球新興領域的發展主要有五個趨勢與十個領域：趨勢一，產業數位化、網路化、智慧化的持續發展；趨勢二，環境的永續發展將深入各產業；趨勢三，全球人口結構的老年化；趨勢四，跨領域與學門的科技融合與技術整合；趨勢五，東方政經霸權的興起與實力強化。而主流的科技趨勢所環繞的領域有：交通運輸、太空、醫藥、製程與材料、資訊科技服務、資訊科技軟體、資訊科技硬體、農業生技與食品、環境、能源等等。⁴⁷ 面對未來的新興領域，國家的角色與政府職能仍需在既有的基礎上扮演願景（vision）建構與執行的作用，一如 1950 年代以來，政府與人民共同創造的台灣奇蹟與經驗。

伍、結論

翻開台灣的經濟發展史，與其他的亞洲四小龍一樣，台灣在 1990 年貸之前快速的經濟成長主要是得利於出口。一般認爲，當時台灣快速的出口成長可歸功於廉價的勞動力，這也符合當時國際市場對勞力密集產品的需求，但僅僅如此尙不足以解釋台灣的快速出口成長。以當時台灣的百廢待舉、物質缺乏、資訊落後、且與國際市場疏離的狀況，即使擁有廉價的勞動力也很難使出口快速成長，這時政府的協助與功能就顯得很重要。台灣比較像是激勵性的市場經濟（stimulated free market），此種市場與西方自由市場不同的是，政府仍介入經濟運作但不是扮演管制或控制角色，而是扮演激勵角色。台灣政府的介入方式是最小的介入，不像韓國以高壓禁制方式指定特定公司發展產業，台灣政府主要在資金與技術取得

⁴⁵ 趙文衡，《台灣崛起：從停滯到高飛的經濟躍升》（北市：御書房出版，2003 年），頁 43~50。

⁴⁶ 劉大年，「簽署 CECA 突破中國市場」，《聯合報》，2009 年 2 月 20 日，版 A15。

⁴⁷ 李煥仁，《邁向創新競爭》，頁 235~236。

上援助民間企業。此外，政府也致力於改善基礎建設，並在交通與通訊上提供便利與服務。⁴⁸

緣於國家與市場的關係，已非早期學界爭論於究竟是國家取代市場或市場取代國家，如今兩者間似已產生協調、合作與夥伴的關係。其次，在全球化潮流下，雖然國家功能已相對褪色，但國家角色或政府職能仍不致消失，且在某種程度上，國家角色與政府職能仍相當強大。綜合前文並引據策略分析而言，台灣的優勢（**strength**）應是：高優質人力、政府的正確發展策略、工業化的高科技既有基礎、富有彈性的企業；台灣的劣勢（**weak**）應是：腹地狹小資源有限、民主化造成的政經失序、綜合國力相對不足、國際空間受限；台灣的機會（**opportunity**）應是：居於區域經濟的樞紐地位、緊臨中國大陸市場、全球化的機會性；台灣的威脅（**threat**）應是：內部的政治爭議影響經濟發展、全球化的威脅性、大陸市場的潛在風險。因此在產業策略上，發展台灣成為台商與外商之營運中心，使人力素質持續提升與財富創造應是良好的「最佳策略」；至於政府職能的引導性，應持續教育與研發投資以及基礎建設，以生技與資訊為「帶頭羊」以創造更多的「兆元產業」。

⁴⁸ 趙文衡，《台灣崛起：從停滯到高飛的經濟躍升》，頁 73~78。

參考文獻

- 于宗先、王金利（2003）。一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色。台北市：聯經。
- 王紹光、胡鞍鋼（1994）。加強中央政府在市場經濟轉型中的主導作用：關於中國國家能力的研究。《中外科技政策與管理》（北京），第4期，頁5-8。
- 王雁紅（2009）。我國服務型政府建設的考察與反思。《中華管理論壇》（中國），
<http://www.vcmc.com/forum/magazine/read.php?id=855>
- 王豔林、趙雄（1999）。中國經濟法學：面向21世紀的回顧與展望。《法學評論》（武漢），第1期，頁13。
- 行政院研考會中部辦公室（2000）。均衡地方經濟發展理論與實證之研究。《地方行政研究叢書》，第五輯，頁6~8。
- 吳永猛（1997）。《經濟政策》。台北縣：空中大學。
- 吳榮義（2002）。WTO時代：當前台灣經濟的省思與展望。台北市：時報文化。
- 李昌麒（2000）。市場經濟、政府干預和經濟法之間的內在關係。載於楊紫烜主編，《經濟法研究》（第1卷）。北京：北京大學出版社。
- 侯佳儒（2003）。自由市場、政府干預與中國經濟法諸理論。《中國民商法律網》（中國），
<http://www.xslx.com/htm/mz fz/fxtt/2003-5-5-13792.htm>
- 孫震（1994）。台灣的總體經濟規劃。梁國樹編，《台灣經濟發展論文集》。台北市：時報文化。
- 高希均、李誠編（1993）。《台灣經濟四十年（1949~1989）》。台北市：天下文化。
- 高豔、徐筱雯（2004）。體制轉型中政府干預的經濟學分析。《中國改革論壇網》（中國），
<http://www.xslx.com/htm/jjlc/ljj/2004-11-05-17657.htm>
- 陸亨俊（2004）。政府的職能究竟是什麼。《世界經濟學人》，
<http://economist.icxo.com/htmlnews/2004/10/12/400673.htm>
- 楊紫烜（2000）。國家協調論：關於經濟法基本理論的若干問題。載於楊紫烜主編，《經濟法研究》（第1卷）。北京：北京大學出版社。
- 趙文衡（2003）。台灣崛起：從停滯到高飛的經濟躍升。北市：御書房。
- 劉大年（2009年2月20日）。簽署CECA突破中國市場。《聯合報》。
- 劉祖雲（2006）。政府與市場的關係：雙重博弈與夥伴相依。《江海學刊》（中國），第2期，網路版。
- Held, David (ed.) (1993), *States and Societies*. U.K.: The Open University.
- Jessop, Bob (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. New York: Basil Blackwell Ltd.
- Skowronek, Stephen (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*. Cambridge University Press.
- Todaro, Michael & Smith, Stephen (2006), *Economic Development*. England: Pearson Education Limited.

Taiwan's Economic Development and Its Governmental Role before the 1990s

Lin, Chin-Sheng* & Chu, Gwo-Hua**

Abstract

Based on the international circumstance and modern economic development, state-intervention in market's operation has become inevitable in modern society. On the process of its economic development before the 1990s, Taiwan achieved the economic miracle and became one of the Four Asian Small Tigers. After the War II, East-Asian developing experience with its unique model was that the state played a significant role to promote economic development. Then the state, a visible hand, plays an important function that was different from those of the Western developmental experiences. Thus, this essay wants to stand out the character of state-theory first, and then it will arrange relative theories about the relations of state and society. In the applicable aspect, this article not only retrospects the ushering and intervening role of the state in the process of Taiwan's economic development, but also forecasts the future trend to present suggestions about the role and the orientation of the state.

Key word : Taiwan's economic development, capacity of government, the role of state, a visible hand, market failure

* Assistant Professor, Center for General Education, Meiho University

** Assistant Professor, Center for General Education, Meiho University