美援與臺灣經濟發展

文本提供／吳聰敏（國立臺灣大學經濟系名譽教授）　改寫／王秀蘭

1949年12月8日，國民黨撤退到臺灣，國共之間隔著臺灣海峽，戰事暫歇，然而中國共產黨仍企圖拿下臺灣，戰爭威脅並未減輕。1950年1月5日，美國杜魯門總統公開聲明，美國無意介入中國內戰，也不會對國民政府提供軍事援助；6月15日，英國駐淡水的領事館報告說，美國駐臺北領事館已規劃疏散計畫，又說若美國不介入中共遲早會攻打臺灣。臺灣命在旦夕。

美國經援計畫與目標

6月25日，北韓軍隊越過北緯38度線，攻打南韓，韓戰爆發，美國對臺政策180度轉變；兩天後，杜魯門派遣第七艦隊巡航臺灣海峽，防止中共侵臺。

二戰結束後，美國於1948年推出「馬歇爾計畫」，協助西歐國家戰後重建，中國也是受援助國家；同年7月美國與中華民國政府簽訂《中美經濟援助協定》，為對中國經濟援助起點。因大陸旋即淪陷，美國經援計畫暫停，部分援助物資運到臺灣。韓戰爆發後美援迅即恢復，除經濟援助還提供軍事援助。

美國的經濟援助分贈與及貸款，軍事援助則全部是贈與。軍援主要提供大炮、飛機、船舶、軍械和其他軍用設備，以及協助建立機場、道路、通訊設備和訓練計畫等。從1949到1966年度，

▲ 1963 年 7 月 29 日，美援新型 M41A1 戰車交接典禮在基隆市碼頭舉行。（圖片來源／開放博物館，典藏／國家電影及視聽文化中心）

軍援與經援合計4,047.8百萬美元，平均每年224.9百萬美元。1960年臺灣GDP是1,743百萬美元，以這一年的數字為代表，臺灣每年收到美援，占GDP的12.9%。

美援規模龐大，對臺灣政治、經濟與文化各層面影響深遠。從經濟發展角度看，美援經援計畫可分兩階段：第一個階段是1950至1953年度，目標是經濟穩定；第二個階段是1954年度後，目標是促進經濟發展。

韓戰爆發後，負責軍援與經援的官員來臺發現，臺灣財政與經濟已病入膏肓，尤其惡性通膨與外匯存底告罄，為美援首要解決目標。

美援與財政赤字縮減

臺灣戰後惡性通膨主因中央政府在大陸財政崩潰；1950年國民政府已撤退來臺，但中共威脅攻打臺灣，財政赤字

壓力有增無減。韓戰爆發後，美援及時到來，財政赤字因而大幅縮減。1951年11月美援進到臺灣已快一年半，財政赤字仍龐大，但財政收支前景已不悲觀。1950年度，財政赤字由原先的百分之三十幾減為百分之二十幾，但因財政收入不足，赤字仍相當嚴重。

美國對外國的援助計畫與金額須通過國會審核，以1953年度對臺經援為例，安全分署約在1951年9月就與國民政府協商編列各項計畫金額，1952上半年國會通過預算後，7月起才能撥款使用。1953年10月，美方要求臺灣中央政府預算送交立法院審查前，先經美國軍事顧問團評估，與軍援計畫充分協調，避免浪費，以利美援發揮最大效用。在美援挹注下，約到1953年，臺灣財政赤字已獲控制，通膨問題基本上也解決，但外匯存底不足仍非常嚴重。

1949年6月，省政府實施幣制改革，中央政府曾撥借1,000萬美元給臺銀，到1950年底臺銀的美元外匯只剩2百萬元，該年臺銀流失的外匯與黃金合計9,000萬美元。1951年初臺灣的外匯存底告罄，且積欠國外銀行1,050萬美元。除1月初出售16萬兩黃金外，央行又運出90萬銀元到美國出售。

美顧問團經改建議

1954年7月，中共大規模砲擊金門，最後無功而返；隔年3月，美國與中華民國政策簽訂《中美共同防禦條約》，臺灣情勢更加穩定，美國對臺經援目標由穩定經濟轉向經濟發展。

▲ 1954 年 8 月 10 日美國經濟顧問來臺，到南部農村參觀甘蔗和苧麻種植情形。（圖片來源／開放博物館，典藏／國家電影及視聽文化中心）

一個月後，曾擔任艾森豪總統首席經濟助理的史蒂芬率經濟顧問團抵臺。兩個月後，顧問團提出《美國經濟顧問團報告書》，指出臺灣經濟要發展須「擴展私人企業制度，樹立自由競爭環境，政府減少不必要管制工作」，唯有建立市場經濟體制，鼓勵民營企業發展，經濟才能成長。

顧問團指出，民營企業要能夠發展，前提是要有一個健全且自由競爭的民營銀行體系。由於日治時期的商業銀行被國民政府接收，日人股份全落入國民政府，臺灣金融制度變成公營企業體制。由於當時政府的經濟政策是扶植公營事業，銀行資金主要貸放給公營事業，民營企業很難獲貸款。

顧問團主張擴展私人企業制度，建議政府在三家銀行中所持有股票轉售私人資本，但國民政府並未接受。顧問團並認為匯率與貿易管制須解除，新臺幣應貶值到合乎現實的價位，臺灣產品才能出口，外匯短缺才會解決，政府官員亦不認同。由於臺灣政府無具體改革行動，開發分署自1954年積極擴展私人企業制度，對小型民營工廠提供貸款，民營事業放款餘額快速增加。

擘劃臺灣經濟發展

1958年2月，新任合作分署長郝樂遜上任後，持續對臺灣政府施壓，要求推動改革，臺灣始在解除匯率與貿易管制上跨出第一步，新臺幣匯率往合理水準調整。1959年6月郝樂遜受邀發表公開演講「臺灣之經濟發展」，指出臺灣過去幾年固定投資比率太低，對經濟發展不利；建議抑制政府與民間的消費支出，鼓勵民營企業發展。他說的政府消費支出指的是軍費支出。

由於臺灣國內固定投資之財源絕大部分來自美援，但美援即將終止，除非減少軍費支出、增加儲蓄，否則固定投資會減少，經濟成長也會受影響。然而當時蔣介石想反攻大陸，軍費支出占中央政府支出平均達90%。郝樂遜提出抑制軍費建議，等同公開挑戰蔣介石想法，在國民黨極權統治下政府官員無人敢提議縮減軍費。

1959年12月3日，美國國際合作總署薩西奧代總署長來臺訪問，建議臺灣政府提出計畫以加速經濟發展，若計畫具體可行，美國會考慮增加援助。臺灣政府知道美援即將終止，積極爭取增加援助，很快提出《經濟建設四年計劃》，美方認為不夠具體可行。

郝樂遜提出《八點財經措施》，與1954年經濟顧問團提議一致，並重提顧問團曾提出的稅制改革建議，以「營造前景可期的營商環境」為目標，要求國民政府立刻推動改革。其建議獲前所未有回響，行政院在一個月後提出類似且更詳盡的改革計劃（後稱「十九點財經措施」），實際進行改革，臺灣逐漸由管制經濟體制，轉向市場經濟體制。郝樂遜博士在臺灣待四年半，是推動1960年代臺灣經濟制度改革的關鍵人物。

結語

美國國會通過的對臺經濟援助分列在不同法定政策工具下，包括防衛支助、軍協援助、剩餘農產品與開發貸款基金。其中防衛支助金額最大，目的是「協助受援國家保持適當之軍力」，也可以說是軍援。

美國對臺灣經濟援助的原始設計，是美援物資進口到臺灣後，國民政府須提繳等額的新臺幣，存入特別成立的「相對基金」帳戶，再用於經濟發展用途。因國民政府財政拮据，後來改美援物資出售後產生的收入存入相對基金，由中美雙方共同管理。1965年6月底美援終止後，「相對基金」改名「中美發展基金」，由臺灣的中央銀行管理，至1984年底，存款尚有新臺幣49.6億元。

由於美援物資是由美方出錢購買再進口到臺灣，接受美援的單位以新臺幣購買物資，不須動用外匯；若無美援，進口物資須支付外匯，外匯不足問題將嚴重。1950年代後半，美元外匯增加，但數量有限；1963年起因紡織品與電子產品大量出口，美元外匯持續累積，外匯短缺問題終於解決，臺灣走上高成長之路。