

現代化：台灣的國家機器與國家發展

國科會計劃

「台灣、俄羅斯與中國現代化之比較

—政治、社會與經濟層面之分析」

計劃代碼：NSC97-2923-H-004-001-MY3

第二年期中報告

計劃主持人：高永光教授

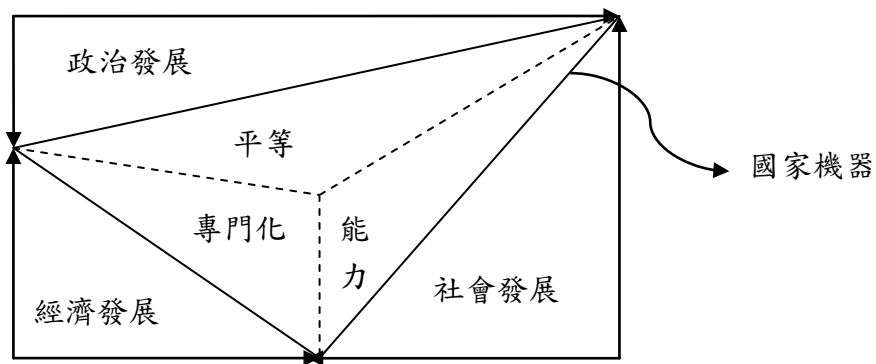
共同主持人：朱美麗教授

趙竹成教授

李西潭教授

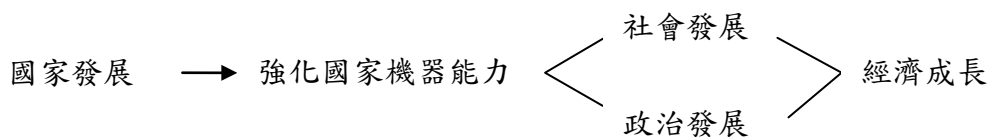
一、前言

現代化 (Modernization) 的一個意義是經濟成長，但經濟成長則與國家發展的整體戰略有關。尤其是發展中國家，國家機器在國家發展中常扮演主導者 (dominator) 的角色。依個人的看法，國家發展應包含政治發展、社會發展與經濟發展，可以繪圖如下：



圖一：國家發展的內容與國家機器

從西方政治學對政治發展的研究來看，James Coleman 和 Joseph Lapalambra 認為平等 (equality)、能力和專門化 (specialization or differentiation) 是政治發展同時會發生的問題。而其中筆者個人認為能力 (capacity) 居於重要的關鍵。也就是說國家發展會面臨很多的危機與問題 (crises and problems)，關鍵在於國家機器能否具備解決這些危機與問題的能力。所以，國家發展有賴於國家機器，而國家機器必須有能力，才能帶動政治發展、社會發展以及經濟發展。如果，我們假定經濟發展是主要目標，那麼國家必須先發展它的能力，去解決政治、社會發展的問題，才能帶動經濟成長。



台灣在 1949 年之後，蔣中正率領 200 萬的軍公教及一般民眾，撤退到台灣，當務之急是確保台灣的安全。在此危急存亡之際，由於 1950 年韓戰爆發，使台灣成為圍堵當時共產主義向外擴張的一道防線。美國因此派遣第七艦隊協防台灣，並且與台灣簽訂了「中美共同防禦條約」。同時，從 1960 年代開始，美國給予台灣大量的軍事及經濟援助。這是台灣國家機器能在 1950 年代到 1960 年代逐漸穩定下來的原因。而 1950 到 1960 年代，台灣從事農村的土地改革，協助農民生活改善；其次，台灣在教育上投入大量的財力，強化基礎教育，提升國民教育水平，增強勞動力的素質，才有辦法在 1970 年代轉型成為以加工出口外貿型導向的國家，並且開始進行十大建設。

二、強化國家機器的控制及解決問題的能力—孫中山的萬能政府

台灣在 1950 年代到 1970 年代的國家發展，大戰略是「在安定中求發展」。也就是先追求穩定(stability)，為了政治的安定，台灣先依據戒嚴法公佈了戒嚴，在戒嚴之下，人民一般的結社，如組織政黨，以及言論及出版自由都受到限制，臺灣遂因此建立了黨國體制 (party-state system)，蔣中正以戒嚴保障了國民黨牢不可破的統治地位。

其次，則以「動員戡亂時期臨時條款」(以下簡稱「臨時條款」)，取代了 1947 年在中國大陸通過的憲法，大部分憲法條文被凍結。蔣中正可以依據「臨時條款」，在極小的限制下任用人事，並且以「國家安全」為由，設置「國家安全會議」及「國家安全局」，以非常的方式統領國政。中央的民意機關，在 1991 年之前只有小幅度數額的定期改選，在 1991 年之前雖然有多次的微小數額中央民意代表的改選，完全無法動搖國會中居於絕對多數的國民黨的席次。因此，蔣中正所領導的國民黨有著強而有力的能力，控制行政、立法、司法等國家機器，在 1990 年代之前 (包括蔣中正在 1975 年月 5 日去逝之後，以及其後其子蔣經國的主政)，臺灣的國家機器是強而有力的。

以「土地改革」而言 (見筆者在本計劃之另文)，雖然是在照顧佃農，讓佃農都成為擁有土地的小農，但回饋給大地主的，卻是當時由黨國所控制的八大國

營事業公司的股票，包括水泥、肥料...等事業。表面上，是把土地轉換成「資本」，但卻不是可以自由流通的「私人資本」。而且，大地主也無法轉換成一般能與國家機器對抗的社會資本家或民族資本家。

所以，土地改革的結果，造就了大量的有土地的小農，解決了農村最有可能因為土地問題，而引起的一般佃農被地主剝削，而爆發的農民運動。大量的擁有土地的小農，因國民黨土地改革而受惠，自然會支持國民黨政府。

另一方面，大地主被國營事業的股票（其土地為政府所蒐購而換得）機制所宰制。雖然其股票可以用來轉投資、抵押、質借，但由於當時的股票市場並未自由化，因此，大地主完全無法形成與國家機器對抗的集團（group）或階級。嚴格說來，臺灣一直到現在（21世紀），並沒有明顯具階級意識的農民階級（agrarian class），也沒有資本家階級意識的土地資本階級（landlord capitalist class）。一般而言，發展中國家統治階級常面臨農民暴動或農民階級的挑戰，而使國家陷於混亂；要不然就是統治階級為土地資本家所宰制，為其利益，利用國家機器掠奪人民，此為掠奪型國家（predator state）之典型。

臺灣的土地改革、平均地權，當然是受到孫中山先生思想的影響。中山先生的政府主張是建立一個「萬能政府」，這是相反於西方新古典自由主義者（Neo-classical Liberalist）的觀點。後者強調國家乃是「必須的罪惡」（the necessary evil），國家機器與人生而應有的天賦人權（財產權、工作權與生存權）是相互敵對的。為了保障天賦人權，做得越少的政府是越好的政府（the least government is the best government），所以，西方所謂的資本主義民主國家，其政府的建立是在「分權」（separation of powers）和「制衡」（checks and balances）的原則上。因此，不論是英國的議會內閣制（Parliamentary Cabinet System）或美國的總統制（Presidential System），都是希望國家機器不要有太強大的能力。這也是為什麼英美的政治學者認為國家機器在發展過程中，普遍缺乏解決問題的能力。因而，認為是英美資本主義國家，在解決政治、經濟及社會發展上，國家機器或政府最大的弱點。

中山先生主張的萬能政府，是建立在行政、立法、司法、考試、監察等五權分工合作，而不是分權對抗的基礎。在五權之上，有一位受制於全中國各縣所選出一名代表的國民大會（或稱國民代表會）所控制的總統。而由總統來協調、監督五院的分工合作。希望能建立一個強而有力的國家機器，能解決問題，而又不會因為部門之間相互牽制或制肘，導致政府或國家機器的失靈而無能。

1970 年代臺灣的「十大建設」，也有強化國家機器的效用。很清楚的，在十大建設中，「國家資本」扮演了相當重要的角色，由國家發動的十大建設，不僅由國家募集社會資金，國家向銀行（而彼時沒有私人銀行，銀行皆為國營）借款；而又由國家擔保向外國銀行貸款，更可以證明是由「國家機器」來帶領十大建設。

此種國家機器強力介入（intervening）國家建設，為後來的發展學者界定為「發展型國家模型」（Developmental State Models），在 1990 年代，成為學者向新興工業化國家推薦介紹，可以仿效和學習的模式。

但是，在孫中山先生的思想中，「發達國家資本、節制私人資本」，為其經濟思想，也就是民生建設相當重大的指導原則。所謂發達國家資本，就是讓國家擁有強而有力的資金，作為發展國家建設的動力；而節制私人資本，是預防私人資本家過早的出現在發展中國家，以西方資本主義國家發展的歷史來看，早期資本主義開始發達時，確實如 Karl Marx 所看到的，私人資本家為了增加自己的利益，會剝削勞動力，創造一己之剩餘價值，最後資本會越來越集中，不僅壟斷原料、勞動力，也會壟斷市場。所以，在早期工業化過程中，發達國家資本、節制私人資本，確有其必要。但節制私人資本，並非消滅私人資本，或完全禁止私人資本，這點是必須強調的。從臺灣的發展來看，十大建設中也並沒有排斥私人資本，就是顯例。事實上，以石油化學工業為例，早期以政府國營的中國石油公司為主；但是，到了中期及後期，尤其到 1980 年代以後，則鼓勵私人資本的進入，臺灣有名的台塑集團，興建輕油裂解廠，就是顯例。

中山先生的思想，在臺灣的國家發展中居於指導之地位，除了萬能政府，發達國家資本、節制私人資本外，例如以地方自治為政府發展核心的方式，讓地方

政治人物及政治參與的期望能有出路，這是蔣中正、蔣經國父子黨國一體，以戒嚴及動員戡亂體制控制中央政治，又能適度滿足人民及政治人物參與政治的一個體制；也是在非常體制之下，國家機器有能力解決政治挑戰及危機的一個關鍵。舉例而言，臺灣的地方選舉，自 1949 年國民政府來臺之後，從未停止舉行過。這也就是一般認為臺灣能在 1990 年代以來，快速自由化及民主化的一個重要原因。

三、基本生活的改善及教育平等

（一）教育改革及人民素質的提昇

1945 年到 1960 年代，教育不斷普及，人民識字率不斷提昇，文盲日漸減少。但是，技術及職業教育的發展則尚沒有配合經濟發展。不過，6 年的國民義務教育，很明顯地看出來，已無法培養較優質的勞動力，也可能因教育機會不平等，造成社會更大的不平等。

1968 年是關鍵的一年，臺灣政府決定把 6 年的國民義務教育轉變成九年的國教。而且，同時發展職業教育，從 1968 年開始，九年義務教育開始之後，繼之而來的不一定是正規的大學教育，而是 3 年到 5 年的技職教育。

1963 年，60%的學生高中畢業，40%的學生畢業自技職系統。但到 1970 年代開始時候，數字剛好顛倒過來，60%學生畢業自技職體系，40%學生畢業自高中。由於技職教育的發展配合了經濟發展所需要的勞動力，使得台灣在 1970 年代的十大建設中，不會欠缺所需要的較低層次的技術工作人員。而九年國民義務教育，也使得幾乎所有的民眾，都有基本的能力，可以到社會就業，消弭了可能的社會不平等所引發的社會動亂。

從下表 1950 年 1979 年臺灣的教育發展，可以看出就學學生人數的成長，其中特別是小學畢業生從 1950 年的 31.99%到 1979 年的 96.2%。可以這麼說到 1980 年代，臺灣幾乎已經沒有文盲，這是教育平等所帶來的社會不穩定因素的消除。

Educational Growth, 1950-1979

Comparison of number of students and population

Percentage of school-age children attending schools and percentage of graduates pursuing advanced study

School Year	Population (1,000)	Number of Students (1,000)	%	School Year	School-Age Children Attending Schools(%)	Graduates Admitted to Next Level of Education (%)		
						Elementary School	Jr. High School	Sr. High School
1950	7,554	1,055	139.64	1950	79.98	31.99	61.38	72.57
1951	7,869	1,135	144.19	1951	81.49	36.55	59.21	67.93
1952 ^a	8,128	1,188	146.14	1952	84.00	33.76	62.89	46.21
1953	8,438	1,276	151.22	1953	87.75	35.56	66.97	70.11
1954	8,749	1,383	158.08	1954	90.83	38.73	72.19	75.17
1955	9,078	1,535	169.15	1955	92.33	43.03	75.82	78.42
1956	9,447	1,679	177.71	1956	93.82	46.69	72.95	76.17
1957	9,748	1,848	189.57	1957	94.61	48.52	74.43	67.03
1958	10,092	2,037	201.85	1958	94.84	50.30	74.34	66.22
1959	10,485	2,213	211.03	1959	95.44	50.71	78.36	65.94
1960	10,851	2,375	218.91	1960	95.59	51.24	79.56	76.37
1961	11,210	2,541	226.64	1961	96.00	52.51	81.85	76.75
1962	11,575	2,703	233.50	1962	96.52	54.36	80.04	72.74
1963	11,949	2,824	236.30	1963	96.71	53.49	77.34	78.14
1964	12,325	2,964	240.51	1964	96.83	55.14	79.31	77.51
1965	12,699	3,117	245.49	1965	97.15	57.40	85.36	67.78
1966	13,065	3,253	249.03	1966	97.16	58.95	79.77	68.11
1967	13,371	3,406	254.75	1967	97.52	62.29	79.13	71.77
1968	13,726	3,615	263.35	1968	97.67	74.66	89.36	71.19
1969	14,412	3,810	264.35	1969	97.62	76.01	86.72	72.46
1970	14,754	3,992	270.54	1970	98.01	79.81	90.13	71.93
1971	15,073	4,131	274.04	1971	98.02	81.39	71.35	75.17
1972	15,367	4,269	277.81	1972	98.13	83.86	70.55	83.43
1973	15,642	4,334	277.90	1973	98.09	84.26	65.43	74.84
1974	15,927	4,395	275.94	1974	98.46	88.62	64.61	73.41
1975	16,223	4,449	274.24	1975	99.29	90.06	67.06	78.76
1976	16,580	4,479	270.15	1976	99.42	91.01	60.02	77.05
1977	16,882	4,522	267.86	1977	99.57	94.21	60.00	77.20
1978	17,202	4,530	263.31	1978	99.64	94.70	60.15	74.27
1979	17,543	4,576	260.51	1979	99.68	96.20	62.44	79.57

(二) 農村生活的持續改善，降低農業生產活動人口數

農村的土地改革，小農的出現，基本上解決了國民黨在中國大陸所經歷的，由中國共產黨領導的農民革命問題。但是，相較之下，提升農民生活的水平，才算完整的解決農村潛在的危機。

1. 稻米蒐購價格的保證。稻米是台灣農村的主要作物，政府保障一定價格的收購，使農民的收入水準能維持。
2. 以外銷農產品為導向的農產品種植鼓勵，如蘆筍、洋菇等，以增加農戶的收入。
3. 小農地農戶以及稻米蒐購價格保證，無法回應市場機制。因此，政府努力從事農村下層建築的改善，如產業道路的興建，水利灌溉系統的周全化，以及提供各種更有效的土地利用的方法。
4. 1972 年政府通過農村發展改革計畫，增加農村非農業產品的收入，不用像過去採取以稻米換肥料，以及降低土地稅的方法。換句話說，強化都市化及工業化發展，降低農業人口的數字，成為政府後來主要的改革政策。

四、靈活及具有彈性的經濟發展策略

在 1949 年之後，國民黨從大陸退守台灣，由於第二次世界大戰期間，美機曾轟炸台灣，因此，日本人留下來的公鐵路系統，以及二戰期間對台封鎖之故，許多生產系統都遭到停滯。但蔣中正的國民政府展現出靈活及彈性的經濟發展策略，是台灣得以經濟現代化的主要原因。

第一、 國民黨來台之後，立即進行貨幣改革。1949 年時，通貨膨脹是 3400%，1950 年是 306%，而 1951 年是 66%，1952 年是 23%，最後政府發行新台幣(New Taiwan Dollars, NT Dollars)以挽救貨幣危機。

第二、 從 1953 到 1962 年由於美援的到來，1960 年兩位數字的通貨膨脹停了下來，而同年新台幣兌美元之採取低估價值的固定匯率，穩定

了政府的財政赤字，同時，入口替代政策，穩定了化學肥料、紡織品以及水泥等原物料的提供。1953 年土地改革成功穩定了地主和佃農的關係。

第三、從 1958 年到 1963 年，政府加強工業產品的輸出，取代了傳統以糖為輸出主要物品的外銷政策，使得個人所得以及國家經濟成長都大幅增加，下表是 1953 年和 1962 年，在農業和工業僱工比率、GDP 的農業工業百分比以及農業工業產品的輸出比較。可以看出，台灣政府在 1950 年到 1960 年初發展出及工業產品，減少農業產品輸出的努力。

	僱工比		GDP 百分比		外銷比率	
	農業	工業	農業	工業	農產品	工業產品
1953	61	9	38	18	93	7
1962	55	12	29	26	49	51

第四、1963 年到 1973 年政府採取許多財政改革，例如對入口物品加工轉出口物品的減退稅，加工出口區的設置，工業園區的設立等完全以出口為導向的鼓勵經濟發展措施。同時，配合鼓勵人口生育率的降低，宣傳『兩個孩子恰恰』的人口政策，使得此時期的人口年出生率從 3.2% 降低到不到 2%，同時期的年 GDP 百分比則為 7%，此時期的加工出產產品的外銷，比率提升到總出口量的 83%。

第五、1966 年到 1971 年開始發展電子工業(Electronics Industry)，此時期電子、電機產品幾乎經常佔外銷總值的 54% 到 80% 之間，而橡膠產品、石油化學產品等從 1963 年到 1972 年成長了 5 倍，而此時期，食品加工及菸草加工產品也不斷增長。新台幣對美元以 40 比 1 的匯率固定下來，強化了出口能力。

第六、1974年到1976年世界經濟受到石油危機的影響，各國經濟紛紛受到重創。以1974年為例，物價在一年內均上漲了50%，當時台灣有不少的工廠因外銷訂單減少而倒閉關廠，工人被資遣。政府當時採取緊縮性貨幣供應政策，抑制通貨膨脹，最後在美日經濟復甦後，台灣的經濟也跟著好轉。而當時政府並沒有採取物質配額及管制政策。

1970年代可以說是台灣經濟起飛前(pre take-off)到即將經濟起飛(take off)的階段。當時以輕工業、加工製造業、石油化學產品、電子產品等之外銷為主。當然農產品加工外銷也仍然是政府鼓勵的對象。整體而言，國家機器強力主導經濟發展政策，同時以下列工作為主要目標：

1. 經濟穩定為優先考量，同時追求經濟成長；
2. 物價穩定為優先考量，抑制通貨膨脹；
3. 追求國家經濟成長的同時，也考量國民所得的平均分配；
4. 考量充分就業，盡量降低失業率；
5. 獎勵民間投資外貿商品的生產、加工、製造；但也鼓勵民眾儲蓄。台灣曾經是世界上國民儲蓄率最高的國家。

以1952年為百分之百的基數，從1952年到1978年，台灣的工業產品輸出每年以百分之十六的速度成長，非常驚人的外貿數字。而1970年代末期進入1980年代，台灣更採取了幾項外貿措施，使得出口量倍增，它們是：

第一、改善出口產品的品質，提升產品的等級，取得國外市場對台灣製造(Made in Taiwan)有更大的信心；

第二、開始發展重工業產品，配合十大建設的啟動，外銷產品逐漸以鋼鐵、造船、石油化學產品為主；

第三、 十大建設中的核能電廠、高速公路、桃園國際機場的興建，鐵路電氣化，台中港、基隆港的興建、改善及擴充，使台灣的基本建設效率及效能改善，提升其國家總體的生產力與競爭力；

第四、 逐漸從勞力密集的產業，移轉到資本密集或技術密集產業的發展。

可以這麼說，台灣從 1980 年代開始，逐漸轉型進入了現代化的工業國家。

五、 結論

1949 年國民黨政府被共產黨打敗，遷移自台灣，當時美國政府發表『對華政策白皮書』，撤除對蔣介石國民政府政權的承認，但也並未承認中華人民共和國。可以說是，一方面採取了放棄國民黨政府的政策；另一方面，對中共暫時採取觀望的態度。如果沒有 1950 年韓戰的爆發，美國不會協防台灣，也不會對台灣提供美援。台灣可能在 1950 年代之初，就會被中共所侵佔，歷史將為之改觀。

但韓戰爆發，改變了東亞國際局勢，美國支持台灣，台灣生聚教訓，勵精圖治。蔣介石一方面改造國民黨，一方面採取了安定的政治，全面控制的戒嚴體系，在安定中求發展。也因為對日抗戰後，中國大陸在 1945 年到 1949 年之間經濟衰敗，蔣介石警覺到經濟成長的重要性。因此政治穩定之下，追求高經濟成長，提高人民生活水準，成為當時最重要的發展策略。

孫中山先生的建國思想，又提供了國民黨統治台灣的正當性(legitimacy)來源，同時，也提供了國家機器強大，政府介入產業發展，以及政府介入市場的理論淵源。

但是，更值得一提的是，創造經濟發展的政治條件及社會條件，蔣介石在黨國體制，對西方自由民主政治權利予以限制的同時，他也提供了一些舒緩民眾要求政治、社會權利的出口。

國民教育的全面化，使得民眾得以理解國家政府處境的艱難，一方面願意支

持國家政府，另一方面，也提供了每一個人平均發展的機會。

同樣地，農村生活的改善，自耕農成為農村的主力，加上地方自治，人民得以自我管理地方事務，提升人民與地方社區生活以及農村生活的改善，都市化的發展，都創造了台灣成為一個現代化社會的基礎條件。

而相當重要的是政府採取了非常彈性又正確的經濟發展策略及計畫，成功地從農業社會，經由輕工業社會，轉變成重工業的現代國家，而以入口替代解決原物料的缺乏，又適時地適應國際市場的需求，彈性務實地轉變成以外銷出口為導向的改革，大量地賺取外匯，一度相當長時間，成為全世界擁有最多美元之外匯的國家。

當然，政府能採取正確而務實地經濟發展策略，也肇因於蔣介石與蔣經國兩位國家領導人，大量地啟用具有專業知識的技術官僚(technocrats)，這些人成為政府各個部門的領導人，尤其是財經部門，他們大多在美國受過博士的訓練，但又知曉中國傳統社會文化的優點，在這種背景下，提供了他們做出正確國家發展的決策。

當然，一個現代化國家所具有的現代性(modernity)不單單是經濟發展而已。以政治發展為例，台灣在解嚴及終止動員戡亂時期之後，全面改展了民主化，成為一個至今被認為完全自由民主的國家。但是，歷經了七次的修憲，也經歷了兩次政黨輪替，在政治發展及政治現代化上面，仍然是問題多多。可見，現代化的經濟未必等於現代化的政治，而現代化的社會，更不會只因為經濟成長而達成。