

我國經濟建設計畫

杜文田

自第二次世界大戰結束以來，各國為促進經濟的快速發展，謀求政治社會的安定與繁榮，莫不確立目標，制定政策，從事短期與中長期經濟發展計畫的厘訂與實施；雖然部份國家所實施者為年度預算或資源預算，不以計畫為名，但實質上，仍為計畫之一種。我國為海島型經濟，經濟資源有限，政府為有計畫利用有限的資源，從事經濟發展以發揮最大效能，自民國42年開始實施第一期經濟建設四年計畫以來，迄今已有三十餘年，在此期間，連續執行了九期中期經建計畫，並自69年起實施經建十年計畫。此外，為配合中長期經建計畫之執行，提供中長期計畫執行方案，並修訂中長期經建計畫，自民國61年起，又逐年編擬年度經建計畫。三十餘年來，在舉國一致的奮發努力下，我國經濟發展已獲致顯著的成就，由以往以農業為主的經濟，轉變成目前以工業為主的經濟，被國外人士譽為「經濟發展的奇蹟」，可作為其他開發中國家經濟發展的「楷模」。我們獲致此一成就的原因固多，但歷年來有效推行經濟建設計畫，對未來可能遭遇到的困難問題，提前瞭解並加以協調解決，不使發生，或者對於難以避免發生的，亦將其不利影響減至最少的程度，無疑是成功的主要因素之一。茲將我國各期經建計畫的主要內容簡述如下：

一、第一期經建四年計畫(42年至45年)

第一期經建四年計劃自42年開始實施，45年底完成。四十年代初期，幾乎所有的工業設備，都需要靠進口供應；技術人員非常缺乏，工程的設計和大部份機器的安裝，均需借重國外專家；市場方面，各種產品均以供應國內需要為主；建設資金的來源，主要為美援。因此，第一期四年計畫的重點，在求以最有效的方式配合美援的運用，迅速擴大農工生產及改善運輸系統，謀求充裕物質供應，以穩定經濟。在促進經濟發展方面，鑒於當時農業在整個經濟中占有極重要的地位，及其與工業發展間的相互關係，因此對農業發展給予特別的重視，貫徹耕者有其田政策的實施，改善品種及耕種方法，增加農民收益，提高其增產的興趣，以增加農業生產。工業發展方面，當時因資金缺乏，技術落後，乃先從資金需要不

多、技術不太困難，而加工過程簡單且易收效的輕工業，優先推動發展，以應付當時國內的迫切需要。如農產加工品、紙張、塑膠加工品、合板、水泥、自行車、縫紉機、電風扇及其他電器用品等，以替代進口，節省外匯支出，提高國內供應能力。同時，對於新興的工業亦予積極推動，如平板玻璃、電錶及日光燈等，在本計畫期內均已開始生產供應。

二、第二期經建四年計畫(46年至49年)

第二期經建四年計畫自46年開始實施，49年完成。當時國內經濟情勢已漸漸有了轉變，雖然大部份機器設備仍然依賴進口，但是簡單的機具已能在國內製造。產品市場雖然仍以國內為主，但是已有少數的工業產品開始輸出國外。建設資金雖然大部仍賴外援，但是民間投資及民營企業已漸漸興起。因此，第二期四年計畫的重點，在於努力繼續開發資源，增加國內生產。農業方面，繼續選擇優良品種、改進耕作技術、興建水利工程、推廣輪作制度，以提高單位面積產量與土地利用率。工業方面，對新興產業的鼓勵民間投資經營，如塑膠原料及人造纖維等，本計畫期內已開始生產。此外，並擴充紡織、水泥、紙張及金屬等工業，除供應國內需要外，並以多餘的產品開拓外銷。同時，對電力、運輸及通信等基本設施，投入大量資金，加強建設，以建立經濟發展的有利條件。此外，為拓展外銷，除已實施出口退稅制度外，並於47年實施外匯貿易改革方案，合理調整外匯匯率，並採用低利外銷貸款，以及借墊進口原料加工外銷等等優惠辦法，以提高產品在國外的競爭能力，以利外銷之展開。

三、第三期經建四年計畫(50年至53年)

第三期經建四年計畫自50年開始實施，53年完成。當時國內對一般機械零件已能自行製造，工程設計和機器操作的人才也日漸增多，並能對其他經濟落後的國家給予技術協助，新興的工業多以拓展出口為生產目標，原有的工業也都擴大生產規模，爭取外銷市場；建設資金絕大部份來自民間，外援的比重大為降低。經過第一、二兩期四年計畫的實施，社會上已逐漸形成一種自發成長的力量。因此，本期計畫的重點，在改善投資環境，促進投資，繼續提高生產能力，拓展出口工業的發展；執行「19點財經改革措施」，並配合加速經濟發展，頒布「獎勵投資條例」，以為改善投資環境，鼓勵投資的法律依據。

在本計畫期內，由於各項措施的配合得宜及有效執行，不論投資、生產及出

口均呈大幅的增加，而且若干原以進口替代為發展目的產品，如紡織、合板、水泥、平板玻璃、塑膠製品等，多已轉變為重要的出口工業；同時，若干以外銷為主的農產加工業，如洋菇罐頭及蘆筍罐頭等，在本計畫期內也紛紛建立起來。出口金額也有大幅度的增加，使對外貿易一向為入超的情勢，在本計畫期間最後一年內呈現了出超。計畫期內，不僅工業產品出口在總出口中已居於重要地位，而且工業在整個經濟中的比重超過了農業，而成為以工業為主的經濟。

四、第四期經建四年計畫(54年至57年)

第四期四年經建計畫自54年開始，57年完成。由於前三期四年計畫的有效執行，經濟成長率逐年提高，國民所得增加，儲蓄能力亦顯著的提高，故在本期計畫實施之初，亦即54年7月美援停止後，我們已有能力廣續維持經濟的快速發展。不過，過去十餘年來的發展，多以需用勞力較多的輕工業為主，為改善工業結構，必須加強發展重、化工業，但重、化工業除需要大量的資金及高度技術外，更需要廣大的市場來配合，亦即生產必須達到經濟規模；但國內市場有限，無法容納合於經濟規模廠商的產量，故改採「逆向整體性」方式發展，即先利用我們充沛的勞力，進口中間原料發展加工業，其產品一方面供應國內需要，一方面積極拓展出口，待生產規模擴大，對中間原料的需要增加，估計在短期內需要量將達經濟規模生產前，再進一步建立中間原料工廠。故本計畫期間仍以發展出口工業為主，除創設工業區及加工出口區，以便利原有工業的擴充，並加強拓展外銷外，新興的電子工業已在本計畫期內建立起來，且有快速蓬勃的發展。

五、第五期經建四年計畫(58年至61年)

第五期經建四年計畫自58年開始，61年完成。在本計畫期內，除廣續發展有利的出口工業外，對改變工業生產結構，加強重、化工業發展，已在積極進行。如石油化學工業方面，除繼續加強人造纖維、塑膠及合成橡膠等加工業的發展外，並積極興建第二套年產23萬公噸乙烯的輕油裂解石化中心，完成石油化學中間厚料如甲醇、氯乙烯、對苯二甲酸二甲酯(DMT)等工廠建設，進行中的建廠計畫尚有己內醯胺、高低密度聚乙烯及丙烯腈等工廠，俾逐漸達到石油化學關聯工業的一貫作業。機械工業方面，除設立「發展工業貸款基金」及「出口貸款基金」，以鼓勵國內廠商採購國產機器及拓展外銷外，並訂定「機械工業發展方案」，以加速機械工業發展。對於基本金屬工業，除繼續擴充煉鋁設備外，年產

150 萬公噸粗鋼之一貫作業鋼鐵廠興建計畫業已定案，並積極進行建廠中。電子工業方面，已成立電子工業長期發展計畫小組，策劃電子工業發展，並推動電子零組件的自製。

六、第六期經建四年計畫(62年至65年)

在過去二十餘年來持續不斷的發展過程中，在經濟方面固然已獲有顯著的進步，克服了許多困難，但新的問題又不斷發生。近年來，由於國際政治、經濟與金融情勢的變化，特別是自第一次能源危機發生以來，我國經濟方面又增加了若干新的困擾，在未來數年間必須加倍努力克服。在進入六十年代後，我國所遭遇的重大困難有：

- (一)由於工業化與人口都市化結果，農村勞力大量移向工商業部門，導致農村工資上漲，農業生產成本增加，農民所得相對偏低，缺乏投資意願，農業成長因之趨於滯緩，對農業發展已構成嚴重的威脅。
- (二)由於經濟的快速發展，公共建設未能配合，而有落後的現象，尤以交通運輸設施以及電力供應，未能配合工商業快速發展的需要，有礙經濟發展順利進行。
- (三)經濟的快速發展，尤其工業不斷擴張的結果，人口往南北兩端各大都市集中，形成台北、高雄等大都市的擁擠，環境污染、交通阻塞及其他公共設施相對不足現象。同時，由於人口向都市集中，使農村地區的經濟活動及產業結構與南北大都市相差懸殊，各地區間的所得產生巨大的差距。
- (四)過去由於教育與經濟發展未能密切配合，致發生基礎人力供應不足的現象，以致工資上漲，生產成本增加，而由於技術人力缺乏，工業昇級亦遭受重大限制。
- (五)過去工業的快速發展及對外貿易的拓展，均以加工過程簡單的勞力密集產品為主，而此等產品在國際市場上不僅已遭遇到來自發展中國家強有力的競爭及工業化國家採取保護政策的困擾，而且目前國內勞工已不若過去之充裕，以致工資上漲，生產成本增加，國際市場競爭能力減退。
- (六)自國際能源危機以來，原油及其他重要初級原料價格持續上漲，透過進口而影響到國內物價的上漲。同時，國內經濟持續快速發展的結果，國民所得提高，需要增加，再加以出超的發生，更促使國內物價上升，通貨膨脹壓力增加，影響經濟的穩定。

為因應此等情勢，在本期計畫期內，將努力達成以下各項主要目標：

- (一) 動員國內外可供利用之經濟資源，予以適當的分配，在經濟穩定的基礎上，努力增加生產。
- (二) 出口增加，仍為促進我國經濟加速成長之主要動力。計畫期間，仍將繼續改善出口商品結構及分散出口地區，全力拓廣外銷市場，增加輸出，以支持經濟的快速成長。惟因國內資源貧乏，對國外基本原料以及重要機器設備，亦將配合需要，增加進口。
- (三) 促進資本及技術密集型工業之興建，以改善生產結構，奠立工業基礎，並加速工業現代化。
- (四) 繼續加強農業科學研究，並積極發展經濟作物及林、漁、畜牧事業，以提高農業生產力，增加農民相對所得，加速農業現代化。
- (五) 擴建電力、運輸及港埠等基本經濟設施，以配合經濟發展需要。
- (六) 加強推行職業教育及技術訓練，以提高人力資源素質，配合經濟發展需要，增加就業機會。
- (七) 維持物價穩定，為本計畫重要努力目標，除加強物資調節外，將充分有效運用財政政策與金融政策，防止物價的大幅波動，維持經濟的穩定。

本期計畫執行至64年，亦即計畫的第三年，因受第一次能源危機，國際經濟衰退，國內外經濟情勢急遽變動的影響，原訂計畫已不切實際，乃於64年底於第三年計畫執行完成後，停止執行第四年原訂計畫，並自65年起，開始執行新的經建六年計畫。

七、經濟建設六年計畫(65年至70年)

- (一) 經建六年計畫：自62年開始執行的第六期經建四年計畫，原係於61年間設計完成，其時正值世界經濟蓬勃發展，所訂計畫目標較屬樂觀。但自1973年能源危機以及隨之而發生的世界經濟衰退，國內外經濟情勢急遽波動，原訂六期四年計畫已不切實際；另一方面，62年11月間，政府宣佈了具有劃時代意義的十項建設計畫，預定在五年內執行完成，計畫完成後，對整個經濟結構勢必產生重大的影響，而十項建設完成後，將繼續推動其他重要建設，並採取有效配合措施，以加速改善生產結構，達成經濟現代化。為達成此一目的，必須掌握時機，早作策劃，但各項重要建設工程自規劃到建設完成，所需時間甚長，顯非四年計畫期間所能涵蓋。因此，乃決定於65年停止執行原訂六期四年計畫第四年計畫，而另以新的六年計畫替代，計畫期間自民國65年起，至70年止，其中前

期致力於完成十項建設及其他重要投資計畫，後期則規劃在十項建設完成後國家建設進行的方向，並繼續推進其他重要建設。經建六年計畫之主要目的，在改善經濟結構，促進經濟現代化，厚植發展潛力，加強經濟應變能力，促進經濟與社會之平衡發展，逐步建立安和樂利的均富社會。為達成此等目的，在本計畫期間，將努力達成以下主要目標：

1. 提高國民所得，改善人民生活，並增進社會福祉，計畫期間，平均經濟成長率為 7.5 %。
2. 實施人口政策，推行家庭計畫，加強職業訓練，增加就業機會。
3. 開發山地與海洋資源，擴大經營規模，加速農業機械化，促進農業現代化，改善農漁民生活；計畫期間，平均農業成長率為 2.5 %。
4. 開發能源，加強資本與技術密集工業之發展，結合公民營生產事業與國防工業，以改善工業結構；計畫期間，製造業平均成長率為 9.5 %。
5. 完成十項建設內電力、運輸等重大建設，並繼續推動其他重大建設，以配合經濟發展之需要。
6. 結合農工商各界的整體力量，強化外貿組織，積極推廣貿易。
7. 充分有效利用財政與金融政策，調節國民財富，保持物價穩定。

(二) 經建六年計畫後三年修訂計畫（68年至70年）：我國經建六年計畫，係在民國64年下半年研擬，在研擬六年計畫時，適值能源危機，國際經濟衰退，以致當時所訂經濟成長目標略嫌保守。自65年起開始執行以來，客觀環境已有轉變，國際經濟持續復甦，我國經濟成長尤有突出之成就，無論經濟成長率、工業生產，以及商品輸出等，均遠超過原訂計畫目標。因此，必需修訂六年計畫後三年計畫，方能使之繼續作為發展策略之依據。六年計畫後三年計畫之修訂，僅為重點式之修訂，其修訂項目，主要以各項主要成長目標為對象，包括總體經濟成長率，部門別成長率，出口、進口、消費、投資、儲蓄、每人所得，以及就業及物價等。具體言之，本計畫之修訂，著重經濟結構變化之檢討，亦即研討我國工業發展之方向，選擇目前客觀環境下具有發展前途之產業，重新調整各業間的就業分配，並研擬激勵措施，以促進策略性產業之快速發展，改善產業結構，促進經濟現代化，並達成經濟穩定成長目的。本修訂計畫已於67年底修訂完成，並自68年開始執行。本計畫包括總體計畫與部門計畫兩部。總體經濟計畫主要包括經濟成長、產業結構、國民消費、投資及資金來源，國際貿易及國際收支，人力供需以及國民生活與福祉之改善；部門計畫則包括農、礦、

製造業、電力、綜合能源、運輸通信、都市及住宅發展、人力發展、社會福利以及科技研究發展等部門，並分別就各主要部門研擬政策配合措施。計畫期間，平均每年經濟成長率訂為 8.5 %，較六年計畫原訂目標 7.5 %，提高一個百分點。

八、經濟建設四年計畫(71年至74年)

為接續民國70年底執行完成的「經建六年計畫」，掌握國內外經濟情勢，繼續促進我國台灣地區經濟的穩定與發展，乃接續研擬本「經建四年計畫」。計畫期間自民國71年起至74年止。經濟六年計畫恢復為經建四年計畫，主要基於兩項考慮；第一，經建六年計畫為配合國內各項重大建設而擬訂，現在各項基本建設已陸續完成，並已開放作業或啓用；第二，民國70年代國際經濟情勢仍將動盪不安，計畫期間過長，不易掌握經濟情勢的變化。

經建四年計畫的主要目標有四：

- (一)基於穩定與成長並重之原則，物價上漲率每年訂為 7.5 %。
- (二)依據未來經濟發展的需要，並估量我國經濟成長潛力，設定經濟成長目標為平均每年 8 %。
- (三)為改善工業結構，將加強發展策略性產業，工業成長率每年訂為 8.5 %；基於資源條件的限制，農業成長較緩，平均每年為 2.4 %；為支持農業與工業發展，服務業部門成長率為 8.3 %。
- (四)失業率由 1.4 % 降為 1.3 %：

計畫期間，將強化計畫性自由經濟體制，加強公營企業配合，以因應國內外情勢變化，提高物質與精神生活，以增進復興基地國民福祉，並作為光復大陸後建設新中國的藍圖。為達成此等目的，將針對上述計畫目標，採行下列各項經濟發展策略：

- 1.掌握能源供給，提高能源效率。
- 2.加強科技研究，引入先進技術。
- 3.調整大專科系，培育高級人才。
- 4.擴大技能訓練，促進就業安全。
- 5.健全經社法規，提高行政效率。
- 6.推動賦稅改革，強化稅務行政。
- 7.發揮金融功能，支持產業發展。

- 8.擴大社會保險，強化社會福利。
- 9.適度減緩公共投資，振奮民營企業活力。
- 10.發展策略性產業，改善產業結構。

計畫期間，仍將大力推展國際貿易，改善貿易結構。商品出口總值，估計將由70年之227億美元，增至74年之332億美元。商品進口總值，將由70年之215億美元，增至74年之319億美元。

計畫執行完成後，人民生活水準將有顯著之提高。平均每人國民生產毛額，按當年幣值計，將由70年之2,570美元，增至74年之4,303美元。

九、第九期經建中期計畫(75年至78年)

未來四年(民國75年至78年)，為我國經濟發展承先啓後，開創新局的重要時刻。為配合中華民國台灣經濟長期發展趨勢，因應國內外經濟情勢的變化，繼續維持台灣地區經濟穩定成長，乃研擬「中華民國第九期台灣經濟建設中期計畫」，於上期「台灣經濟建四年計畫」(71年至74年)執行屆滿之後，接續實施。

展望未來四年，世界能源供需將趨協調，油價可望續呈穩定，主要工業國家單位勞動成本續呈微幅上升，民間固定投資仍將持續增加，加以高科技繼續快速發展，預期世界經濟將維持穩定成長局面。國內方面，經濟自由化政策效益將逐漸顯現，財稅制度將漸臻合理，社會基本建設繼續擴充，人口結構繼續精壯化。根據國際經濟研究機構的預測，今後四年世界經濟將維持適度的成長，我國商品出口可望繼續擴張，並帶動經濟穩定成長。計畫期內，政府將依循自由化、國際化與制度化的既定原則，積極推動經濟革新，建立自由、開放、公平競爭的環境，並積極推動十四項重要建設，厚植長期經濟成長潛力，以因應世界經濟情勢的變化，並擴大公共投資，促進經濟社會與生態的平衡發展。

本期計畫主要目標如下：

- (一)經濟成長率年平均為6.5%，按74年固定幣值計，78年國民生產毛額將達新台幣30,807億元。
- (二)躉信物價上漲率年平均不超過2.5%為努力目標。
- (三)各產業部門年平均成長目標為：農業1.3%、工業6.1%、服務業7.5%；至78年，各產業之比重為：農業4.9%、工業49.1%、服務業46.0%。
- (四)商品出口，由74年之306億美元，增加至78年之401億美元；商品進口，由

同期之 201 億美元，增至 299 億美。

(五)人口增加率年平均為 1.4%，失業率將由 74 年的 2.9%，降為 78 年的 2.5%。

十、經建十年計畫(69年至78年)

自第一次國際能源危機後國際經濟普遍陷入停滯膨脹局面以來，國際經濟復甦進程仍甚緩慢；而石油價格持續上漲，國際保護主義盛行，國際金融情勢不穩，以及美匪建交後共匪擴展對外貿易，我國經濟發展情勢難免蒙受不利影響。為因應國內外經濟環境的變動，策劃我國未來經濟發展方向，乃又研擬「中華民國台灣經濟建設十年計畫」。本計畫期間，自民國 69 年起至 70 年止。本計畫之研擬，係依據政府既定決策，衡量國內外客觀環境的可能變化，估量我國經濟成長的潛力以及未來經濟發展的需要，設定計畫目標，並研擬為達成目標所需採取的政策配合措施，以供作政府及民間經濟活動的指針。本計畫分為總體計畫及部門計畫兩部份。總體計畫自總體面規劃經濟成長率、物價上漲率、產業結構、國民消費、國內投資、資金來源、政府收支、國際貿易以及人口與就業。部門計畫係就農業、工業、運輸通信、區域及都市發展、人力發展、社會福利、觀光事業與科技發展等部門，分別規劃各部門生產或營運目標，重大投資計畫，以及為達成目標所必要的配合措施。

經濟穩定是經濟成長的基礎，而經濟成長是我們增進國力、造福民生的主要前題，也是維繫國家安定，帶動國家進步的主導力量。在經建十年計畫期間，我國的發展策略，是以穩定與成長並重為原則，使我國於未來十年內邁入現代化國家境界。計畫期間，經濟成長率目標訂為平均每年 7.9%，前五年（69 年～73 年）為 8%，後五年（74 年～78 年）為 7.8%。為維持經濟穩定，物價上漲率目標為平均每年 6%。失業率以不高於 1.3% 為原則，以維持適度的充分就業。

平均每人國民生產毛額，為衡量國民生活水準之指標，按當年幣值計，我國平均每人國民生產毛額將由 68 年之 1,869 美元，增至 78 年之 6,107 美元。以 78 年與 68 年相較，十年間平均每人國民生產毛額淨增加 2.3 倍。

我國經濟結構係以工業為主幹，其中又以製造業為重要支柱。為促使經濟現代化，改善產業結構，除積極推行十二項建設外，在製造業方面，今後將加強發展技術密集之策略性工業，如機械、電機、電子、資訊、運輸設備以及鋼鐵、石化等重化工業。為配合製造業的發展，電力及運輸通信部門亦將相應成長。農業

部門發展的潛力有限，計畫期間，除加強農業機械化外，將推行第二期土地改革，提高農業生產力，並增進農民所得。

繼續拓展對外貿易，仍為促進我國經濟穩定與成長之重要策略之一。在十年計畫期間，將大力拓展策略性產品之輸出，改善出口商品結構，並分散出口市場，就商品與勞務合計，在民國78年，出口貿易估計將達當年幣值1,000億美元。為配合國內經濟發展與拓展出口之需要，進口貿易亦將予以密切配合，並有適當之成長。在計畫期間，進出口貿易大致可維持均衡。

就業結構言，計畫期間，由於工業部門維持較快速的成長速度，勞動力的吸收將有相當的增加，為配合此一發展，農業部門必須加強機械化，使其就業人數逐年減少。據估計，農業就業占總就業人數的比率將由68年之21.5%，降為78年之14.9%，工業就業所占比率將由41.8%，提高為46.2%，而服務業所占比率則由36.7%升為38.9%。

十一、經建長期展望(75年至89年)

民國70年代以來，國內外經濟情勢續見重大轉變，為促進我國經濟持續穩定成長，並維持經濟、社會、文化的和諧建設，必須從長計議，預為籌謀。因此，研擬完成「中華民國台灣經濟建設長期展望」(民國75年至89年)，以民國89年(公元2000年)為目標年，厘訂長期發展方針。編擬經濟建設長期展望(民國75年至89年)的主要目的有三：

第一，確立我國未來經濟發展的長期政策方針及目標，因應國內外經濟情勢的變化。

第二，促進我國經濟、社會及文化建設的和諧發展，提升國民生活品質。

第三，繼續維持我國經濟在「均富」中穩定成長，並於二十世紀結束前，擠身已開發國家行列。

經衡酌國內外主客觀環境因素及政策措施，設定民國75年至89年(公元2000年)的經濟發展主要目標如下：

- (一)經濟成長率(按實質國民生產毛額成長率表示)年平均為6.5%；至民國89年每人國民生產毛額(按74年幣值表示)將達新台幣269,084元，約為74年每人國民生產毛額125,221元的2.1倍。
- (二)躉售物價年平均上漲率以不超過3.5%為努力目標。
- (三)各產業部門成長率年平均為：農業1.5%、工業6.0%、服務業為7.4%；至

民國89年，各產業部門占實質國內生產毛額的比率為：農業3.0%、工業46.5%、服務業50.5%。

(四)就業增加率年平均為2.0%，勞動生產力增加率年平均為4.5%；至89年失業率將上升為3.0%。

(五)商品與勞務輸出、輸入實質成長率年平均分別為6.1%與7.9%，至民國89年，各占實質國民生產毛額的比率分別為51.6%與51.2%。

(六)年中總人口將由74年的1,914萬9千人，增至89年的2,273萬7千人，人口自然增加率將由14.5%降低9.4%。高中、高職教育程度以上人口占15歲以上人口比率，將由74年的38.1%上升至89年的55.3%。