

第二章 經濟動員

西方社會邁向現代國家體系的過程，可說是在戰爭舞台上演出的劇碼。舞台上的主要演員則包括了政治、經濟、軍事與意識型態四者，依據舞台的背景各自演出，彼此之間也互動演出，譜成建構現代國家的綿長史詩。而當法國國王路易十二(1462-1515)詢問他的傭兵領袖如何確保攻打米蘭一定成功，他所得到的答覆是：「我最慷慨的國王啊，有三件事是必需的，錢、錢、和更多的錢。」¹ 戰爭不只是花錢，而是燒錢；巨大的戰爭經費從何而來，這是所有政權都十分頭痛的問題。「從國家財政來分析，國家的功能幾乎全是關於軍事、關於國際，而不是關於國內方面。過去七百年來，(西方)國家財政資源的百分之七十五到百分之九十，幾乎持續花費在軍事武力的獲取和使用上。」² 因此，本章所欲探討的主題是，亟欲發展成爲現代國家之中華民國，它在經濟動員上的成長軌跡，特別是考察國家在戰爭的大環境下如何強行打造它的財稅制度基礎。基於演員和舞台之間、以及演員之間的互動，這裡必須同時處理軍事活動對於經濟動員的影響，以及經濟動員反過來對於軍事活動的影響，因爲現代國家的基本課題首先在於軍事／經濟二者是否都能夠達到壟斷的地步，「落入中央權威的財政資源維持著它的軍事壟斷，而後者也反過來維持財稅的壟斷；」「它們是同一壟斷過程的兩個側面。」³ 當然，這兩種壟斷如果缺少了政治統治的壟斷，其成效也將難以發揮。因而本章經濟動員部分，將集中討論政治力量對於經濟動員的介入，以及它在戰爭背景下於日本統治下的台灣、大陸中國和國民政府來到台灣初期，三個時期的政治經濟演進軌跡，而其直接的解析對象即於在國營事業與專賣事業的性質與功能，並及於探討國家與「私人」資本之間的關係。雖然國營事業較嚴格定義乃是「由政府（無論中央、省或地方）擁有或控制的組織，而它大體上是由市場銷售而獲得利益」，⁴ 而且廣義的國營事業也應該包含了國家專賣事業在內，但是在日本及中華民國在大陸的經濟動員過程中，政府從來就不是、或者也沒有能力成爲一個單獨的行動者，直接擁有或控制全部國營事業組織。換言之，本章所提到的「國營事業」並不是以政府直接在法律上的「擁有」或者「政府佔有股權」的多寡爲斷，而是廣義地涉及政府基於國家政策而直接、間接予以控制、影響（或被影響）之資本。因此，國營（專賣）的操作，以及國營事業與私人資本之間在不同時空條件下如何滿足國家經濟動員之需求，乃是本章的核心議題。

第一節 明治維新的政經遺緒

¹ Michael Mann, *States, War and Capitalism*, Oxford: Basil Blackwell, 1988. p.117.

² Mann, p.110.

³ Norbert Elias, *The Civilizing Process*, Oxford: Blackwell, 2000. p.268.

⁴ P. Leroy Jones & S. Edward Mason, "Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public-enterprise sector in Less-Developed Countries with Mixed Economies", in *Public Enterprise in Less-developed Countries*, ed. by L. O. Jones, Cambridge University Press, 1982. p45.

民國元年（1912）之前，日本明治政府主政了四十四年，使日本脫胎換骨而躋身世界列強，「明治維新」昇華為許多非西方國家企圖蛻變為現代國家的理想模式。但是更多時候，世人對於「明治維新」的認識也只停留在名詞的借用而已；對於明治日本維新諸多政策的曲折歷程，以及明治日本現代國家的創始規格如何持續影響、甚至限定了日本爾後的發展路徑，及至東亞、世界秩序如何受到日本的衝撞而引發連鎖變化，這一切都需要一個帶著歷史縱深，以及祛除神話心態的現場觀察，才能夠還原明治維新以更為務實而完整的認識。然而本段論述之目的並不在於全面探索明治政府的各方面作為，而係單就「殖產興業」政策之推動，試圖理解日本創建現代國家之初的國營事業與其逐漸形成的「軍產複合體制」(military-industrial complex)動員模式。

幾經內戰，日本天皇表面上收回了淪於德川幕府幾世紀的行政權力，將治理國家的大權復歸於一身；但戰爭並沒有於 1868 年真正結束，京師之外沒有天皇的土地，也沒有直接受天皇指揮的官吏，在這一個階段，實際掌權的是四大雄藩組成的聯合體制。新政府的財政制度尚未確立，軍費的籌措極為困難，天皇家族本身的財力只等於一個中等程度的藩，完全無法應付新政府的開銷。新政府財政起步上的重要資金，大多依賴京都、大阪、江戶等大城市商人的捐輸才能夠勉強渡過難關，政商關係的重要性並沒有隨著政權移轉而削弱。1869 年「版（領土）籍（人民）奉還」使得政府往中央集權更進一步，1871 年新國家貨幣正式取代舊有的通貨，同時開始逐步對工商業進行課稅；1872 年確立農民的土地所有權，開放土地自由買賣，同時也奠立廣大農民以現金繳納地租的條件，至此國家預算制度才漸上軌道。1882 年設立日本銀行，金融體系更加健全，明治政府的政經秩序漸已鞏固。從幕府封建體制陷入動盪亂局，再由動盪的亂局漸漸收斂為新的政經秩序，過程中，幕府與各藩特權保護下的「御用商人」有的相繼沒落，有的重新組合趁勢崛起，前後的起伏變化，與日本自 1870 年代推動的「富國強兵、殖產興業」政策息息相關。

明治政府 1870 年設置「工部省」（工業局）開始推動一連串以「富國強兵」為中心課題的經濟政策，直到 1885 年撤銷工部省，以國家力量主導之殖產興業政策始告一段落。殖產興業政策的時代背景大致是，由於明治維新以來一切文物制度莫不依賴歐美的輸入，部分政府官僚有感於國政方向流於「開明之虛榮」而忽視日本「貧弱之實弊」，若欲對抗歐美則需要從根本上的實力培養起。⁵ 但是何謂國家之根本實力？1874 年明治政府實質掌權者大久保利通《有關殖產興業之建議》強調富國之道：「大凡國之強弱，取決於民之貧富，民之貧富，取決於物產之多寡，而物產之多寡，取決於人民是否致力於工業生產，究其源頭，可知

⁵ 原口清、《日本近代國家之形成》、水牛出版、民 75 年、第 175 頁。

國之強弱，未嘗不是依存於政府政務官有無誘導獎勵之策」；⁶ 這份建議文強調兩個重點，一是工業生產，一是政府誘導。由是可知日本面臨西方強大力量威脅之際，一方面固然已經體會到加速工業化乃是追趕西方不可避免的手段，而另一方面則可清楚看出：「在明治政府成立初期，政府已經開始扮演主導經濟發展的角色了」。⁷ 殖產興業政策正是「工業生產，政府誘導」這兩個方向的具體落實。

所謂殖產興業政策，事實上也不是一切從頭開始的新興運動。早在明治維新之前，德川幕府及日本各藩早就開始輸入若干機械工業，而今天的明治政府則希望以「國家級」規模將已有之成就加以整合並進一步擴大推動。殖產興業初期政策係以國營事業為中心而展開，而國營事業則可以分為兩類，第一類是由幕府諸藩接收而來的各種企業，尤其是以軍事企業為重，其次則是以工部省為中樞之國營事業，其核心企業則為鐵路與礦山。⁸ 具體而言，明治政府首先接收幕府及各藩所經營的各式工廠，然後將其中規模較大者，交給工部省直接管轄。工部省負責統轄這些大型事業，同時大量聘僱外國技術人員促進生產能力的提昇。外國技術人員引進西方機械及建廠管理技術，成立提昇日本生產水準的模範工廠(model and pilot plant)，對於日本吸收西方現代生產技術有很大的幫助。1874年工部省支付外國技師的薪資，即佔工部省該年度經費的33%以上，⁹ 可見其倚重程度。除了鐵路之外，日本主要礦脈（金、銀、銅等，而後擴及建築土石及其他物資）也隨即國有化，繼後工部省又陸續發展了電信、水泥、玻璃、造船等事業。當年日本民間製造業水準很低，工部省管轄下的製造工廠，特別是造船和機械廠發揮相當的生產功效；此外，明治政府也接收幕府及各藩的軍事工廠（包含武器製造及軍事工業設備），擴大經營為陸海軍兵工廠，這些不僅是明治政府的軍事工業，同時也成為日本發展重工業的基礎。

因為私人資本規模不足以及機械化生產技術上的落後，初期的明治政府藉由國營事業開始帶動工業化，所以1880年以前所有現代化企業都屬於政府所有。然而在提攜、誘導民間資本投入工業化生產的「勸業行政」方面，儘管明治政府予以補助津貼，但是成果仍然有限。促進工業化固然需要國家資本，但同時也需仰賴日本民間資本，如何靈活運用國家資本與培養民間資本，遂促成明治政府往「民產國用」的方向調整政策。當然，性質不一的眾多國營事業也不全然為國家帶來收入，若干國營事業甚至成為國家財政的負擔。從1867年到1875年明治政府內則經歷前朝武士的叛亂，外則備受西方帝國主義的軍事壓力，這段期間政府的支出扣除固定支出（內含鎮壓叛亂之軍費）之外，稅收支出最大宗的項目即在陸海軍的軍備。¹⁰ 部分國營事業營運效率不彰，加上外國顧問薪資過高等因素，

⁶ 田村貞雄、《殖產興業》、方智出版、民81年、第129頁。

⁷ 田村貞雄、第45頁。

⁸ 原口清、第176頁。

⁹ 呂理州、《明治維新：日本邁向現代化的歷程》、遠流出版、民國83年、第223頁。

¹⁰ Thomas C. Smith、《百年前日本政治變遷與工業發展》、國立編譯館、民國71年、第86頁表

導致明治政府到 1880 年已經連續超支十三年，外債沉重及紙幣貶值等財政壓力逼迫明治政府於同一年開始將國營事業陸續轉售給民間，一方面可順勢採取扶植私人資本為主的發展方針，另一方面則也是拯救政府免於財政崩潰的緊縮政策。更同時，一部份國營事業賣（租）給士族，補償士族傳統俸祿被取消之後的損失並協助士族轉入工商業求發展，將經濟籌碼當作政治工具來運用。1881 年國營事業的管轄移轉至「農商務省」，象徵殖產興業政策出現了重大的轉變。1885 年農商務省把最後的國營模範工廠也轉賣給民間，本身只負責對各種事業進行政策性保護、以及技術經營上的指導。作為殖產興業的牽引車——工部省，則於同年被撤除，產業行政交由農商務省統一管轄，殖暫興業政策至此告一段落。

二

事實上將國營事業轉賣民間的工作，一開始進行得並不順利，明治政府後來放寬標準降低售價，其價格之低賤幾乎接近贈送，轉售工作方才出現明顯成果。原則上，除了軍事工廠、軍用物資（例如羊毛軍毯等）、造幣、郵政、電信以及若干重要事業之外，許多大商人最後以極低的價格買下各種國營事業（包含設備、技術及其生產經驗）進而獲得龐大利益，日後發達到更大的規模。例如長崎造船所賣給三菱、深川水泥廠轉售淺野，三池煤礦落入三井；今日的川崎造船廠當年即購自明治政府的兵庫造船局，茁壯之後的川崎造船不僅繼續為日本建造軍事船艦，小型軍用艦艇甚至外銷清朝。

這些 1868 年至 1880 年間明治政府的國營事業，對日本的經濟發展究竟有何貢獻？從數量上來看，這些事業的成就事實上並不可觀。但是從另一方面來看，這些工廠裝置著最現代化的機器，而且它們為日本訓練了一批管理及工程人才，培養出為數不多但持續成長的工業力量，並且開創了新的市場，而更重要的是它發展出日本爾後工業成長所需要的基礎企業。¹¹ 因此，國營事業轉售民間除了帶有減輕財政壓力的消極作用之外，也自有其資本、技術轉移之積極作用，並非「政府辦企業的模式失敗」一語即可簡單帶過。¹² 同時，接辦國營事業的日本企業家固然「把企業經營當作為國家服務的一種象徵」，但也並非如同三菱創辦人岩崎彌太郎曾「豪氣萬千地」對員工表示：「各位仔細聽著，從今天起，我已經下定決心，與官方斷絕關係....立志成為商人」¹³，這個說法誤導我們以為官商之間可以清楚區隔，因而嚴重忽略日本企業家和國家之間的聯通關係。事實上在幕府時代的末期，經濟實力雄厚的大商人透過收養、賄買等方式影響政治人物，使得封建制度嚴密的階層區隔早已日漸模糊，致使實力商人和封建統治階級形成了「封建／商人結盟」(the Feudal-merchant alliance)趨勢，「這個『圓與劍』(yen and sword)的聯盟已經成為徵兆，它不只徵別了明治時代，而且延續至當代的日本。」

XIII.

¹¹ Smith、第 124 頁。

¹² 天下雜誌編輯、《發現台灣》下冊、天下雜誌發行、1992 年、第 269 頁。

¹³ 《發現台灣》下冊、第 270 頁。

儘管國營事業的轉售讓「有權勢的圈內人」佔了便宜，這些人進而成為爾後日本工業界的領導人物，但從某個角度而言，或許「這是國營事業出售後的結果，而不是原始的目的。」¹⁵ 然而，就算這是只個始料未及的後果，它的影響也是深遠的。依賴國家資金而崛起的政治商人不僅開始壟斷了日本的主要產業，同時也與日本政府形同一體；「所謂政治商人，就是政客的機動部隊，而政治商人的靠山，則是政客。這種官商複合體制是殖產興業的實際推動者，也是真正的受益者」。¹⁶ 歷史悠久的三井企業從德川時代就是幕府的御用商人，明治政府的財政部副部長井上馨甚至被譏評為「三井家的掌櫃」；三菱企業的起步較晚，但是與三井一樣，也都是利用殖產興業政策而擴大事業版圖。三菱疏通政治人物而取得（包含 1874 年入侵台灣之）軍需運輸任務的包辦，爾後再由明治政府出資購買船隻交付三菱強化軍事運輸之功能，並貸款給三菱藉之併購美國、英國船運公司而壟斷日本的遠東航運，之後三菱企業則更進一步朝向金融、保險、造船等多角事業發展。甲午戰爭時，三菱進一步要求由民間製造軍艦，正式邁向軍火生產業；隔年，明治政府通過航海獎勵法，三菱及川崎開始建造軍艦，而成為日本海軍的支柱。二次世界大戰期間，三菱這個「私營」企業已經成為日本最大的軍機製造廠及兵工廠。事實上，二次大戰時期日本 68% 的軍用飛機，95% 的戰車，50% 的槍械，61% 的火砲是由民間企業生產，除了火藥之外其他軍需工業幾乎皆由民間業者製造供給。¹⁷ 自從明治政府以來，政治商人與政治人物已相互支持，而後隨著政黨力量的逐漸衰微以及軍部力量的逐漸抬頭，「財閥也就與軍部結合，形成『軍財合抱』的型態，這就是今日流行的『軍產複合體制』的先聲。」¹⁸

軍產複合體之概念源起於美國艾森豪總統 1961 年的告別演說，引起美國學術界的熱烈迴響與討論。其實米爾(C. Wright Mills)於此之前即已論及廿世紀以來美國社會中政治、經濟、軍事三大支配力量不斷增長規模之發展軌跡時，特別強調軍產之間的密切關連，「除非軍事在財團決策中佔有一席之地，否則他們不能確保其軍事方案能夠實現；除非財團首腦略知戰爭計畫，否則他們不能籌謀戰爭產業。為此，將軍們對企業總裁提出建議，企業總裁也獻策於將軍」。¹⁹ 但是軍產關聯的進一步制度化發展，如米爾所說，乃是第二次世界大戰之後，或者珍珠港事件之後才漸漸出現的新興現象。第二次世界大戰如果不是催生，至少是加速了軍產之間的制度性聯結，後繼的冷戰更使之益形鞏固。換言之，戰爭（無論冷熱）對於軍產聯結的實踐與正當性，扮演著關鍵的推手角色。一如湯普生(E. P.

¹⁴ E. Herbert Norman, *Japan's Emergence as a Modern State*, New York: International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1948. p.61.

¹⁵ Smith、第 120 頁。

¹⁶ 田村貞雄、第 212 頁。

¹⁷ 顧儀文、《國防兵役論叢選集》、黎明出版、民國 79 年、第 5 頁。

¹⁸ 許介麟、《日本政治論》、聯經出版、民 66 年、第 265-278 頁。

¹⁹ C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, 1956, p212.

Thompson)分析美俄超級強權，強調它們並非「擁有」(they have)軍產複合體，而是說，它們本身「就是」(they are)軍產複合體；而這種現象並不特別在於軍事支出呈現前所未見的龐大，而更在於意識型態上「統治團體漸漸需要持久的戰爭危機，以將他們的統治、特權與優先性得以正當化」。²⁰ 事實上，以美國為背景之軍產複合體概念是否能夠套用在日本自明治政府以來，政治、經濟和軍事「三大老」(big three 套米爾的用詞)之間相互掩護前進的事實，嚴格來講是有爭議的，至少米爾採取之「權力精英」(power elites)途徑分析美國退休將領轉任民間企業管理高層之類的具體事實，²¹ 在日本未必如此。然而戰爭的陰影與其實際發動，加速三大支配力量相互結盟，卻也是個不爭的事實。

在此必須說明，殖產興業政策並非本身就是個軍事政策。殖產興業政策基本上乃是日本追求工業化的初期發展架構，它之所以包含了強烈的軍事色彩，乃是由於下列兩個因素。第一，日本現代國家的建立初始即屬西方帝國強權壓力之下的回應，在「尊王攘夷」旗幟下大幅強化軍事建構，本在合理預期之內。整個殖產興業政策，順勢成為日本發展軍事工業的工具。第二，現代國家自始即牽涉到國家體系(system of states)內的利害算計，地理／政治(geo-political)因素對於軍國主義(militarism)的影響，可能比資本主義的影響來得更加古老，所以軍國主義和資本主義的密切結合雖然增加了軍國主義的威脅性，但是在廿世紀，軍國主義的威脅性不應單獨歸咎於資本主義，而是所有「擴張性工業社會」(expansionist industrial societies)的共通特性。²² 畢竟「一個國家富強與否，並不是看國家的富裕程度或財富的安全性而定，而是端賴於其鄰國國力的大小和財富的多寡。」²³

三

日本資本主義的興起與其軍國主義的擴張彼此提攜，同時日本的經濟力量在地理／政治方面尋求獲利空間的張大，更加有助於日本經濟與軍事力量的合作。至於所謂擴張的空間，直言之，首先就是指中國和韓國市場。特別是在甲午戰爭之後，日本取得中國市場的諸多特權，造成許多日本產業(如棉紡業)出口暢旺。日本藉由戰爭開創之勢力範圍，取得廉價之工業原料之後，回頭充實日本進一步發展重工業的基礎。日本大倉財團在幕府時代即以軍火商起家，明治時期仍然是積極的政治商人。日本政府首次貸款給清朝(1892年)營運漢陽鐵廠，資金並非出自日本「政府」，而係出自大倉財團；甲午戰後南滿鐵道的全部股票，幾乎都由大倉財團應募，漢冶萍鐵廠也是大倉財團貸款營運。²⁴ 日本的重工業能夠

²⁰ E. P. Thompson, "Notes on Exterminism, the Last Stage of Civilization", in *Exterminism and Cold War*, ed. by New Left Review, Verso, 1982. p22.

²¹ Mills, p214-5.

²² Michael Mann, *States, War and Capitalism*, Basil Blackwell, 1988. p128.

²³ Paul Kennedy, 《霸權興衰史》、五南出版、民國84年，前言第9頁，作者引述德國重商主義者 Von Hornigk 言。

²⁴ 陳再興、《日本論》、遠流、民82年，154-155頁。

發展，首先必須仰賴製鐵。1901 年國營「八幡製鐵所」設立之後，日本製鐵業才開始起飛。日本通過甲午戰爭取得 2.3 億兩白銀，折合 3.5 億日圓（日本 1890 年代初期財政收入僅有一億或 0.8 億），一方面使得日本順利確立金本位之貨幣制度，另一方面則成爲進一步擴展日本軍備和工業的基礎。八幡製鐵所的成立，就是依賴甲午戰後取得之賠款所建立；該廠生產的鋼鐵材料用於製造武器船艦，而製作鋼鐵之原料即來自韓國和中國湖南的漢冶萍鐵廠。²⁵ 所謂「富國強兵」之國家發展政策，頗有倒過來成爲「強兵富國」的味道。「中日甲午戰爭不僅使日本完成了以輕工業爲中心的第一次產業革命，同時也是成爲以重工業爲中心的第二次產業革命的基礎」。²⁶ 所以戰爭不僅將會牽涉政治、社會和經濟上的成本與衝擊，戰爭同時也可以是一種經濟上可期待(economically viable)的刻意行動，因此「戰爭依然是國家的政策(policy)與投資決策。」²⁷ 日本快速的產業發展及其特有的政治經濟結構，使得國內財團資本趨向大規模壟斷，再加上原料來源和外銷市場越來越依賴向國外擴張，所以工業化不僅是日本明治以來最引人注意的特點，而且它不但決定了日本對外貿易的型態，而且也確定了日本對外進行土地擴張的方向，²⁸ 這也就是爲何戰後美國急欲解散日本財團的原因了。1946 年美國「日本財閥調查使節團」宣稱：「財閥解體之目的，乃在破壞日本軍事力量的經濟基礎」，因爲日本產業集中在少數財閥控制下，「強行低廉的工資與追求利潤的提高，結果造成國內市場的狹隘化。在不斷地商品輸出之下迫使日本走上帝國主義發動戰爭之途。」當時被指定爲解體對象的財閥有三井、三菱、住友、安田等四大財閥共八十三家公司。²⁹

回顧明治政府維新以來的政經發展軌跡，政商關係的「封建性」以及擴張式工業社會的「軍事性」固然是其發展特色，但是日本國家角色的作爲卻不是單由經濟和軍事因素本身所能完全涵蓋，否則我們大可以就財閥和軍閥這兩個「利益團體」之概念，即可解釋日本現代國家的演進軌跡。明治政府接收之前的軍事、工業而形成龐大國營事業，原係以殖產興業政策提昇國家整體產業水準，同時由國家承擔「起步企業家必經的失敗」³⁰，以培育日本之技術與資本累積。1880 年代殖產興業政策內涵的轉變，並非意味日本就此傾向自由放任的資本主義路線，反而突顯出日本政治商人傳統角色的再生，形成了日本國營事業與政治商人兩股力量，伴隨著日本軍事擴張而相伴成長。雖然自從幕府末期各藩已然處處可見之「封建／商人結盟」對於「反幕府」政治運動有其一定的貢獻，但是這樣的「反幕府」結盟從來就不是有意識地「反封建」。³¹ 國營事業與政治商人，在分類上看似兩個不同的範疇，政治商人的「民間」性質似乎與國營事業之「政府控制」

²⁵ 趙建民、劉予葦主編、《日本通史》、五南出版、民 80 年、241-242 頁。

²⁶ 陳水逢、《日本文明開化史略》、臺灣商務印書館、民 56 年、第 260 頁。

²⁷ Alan S Milward, *War, Economy and Society*, University of California Press, 1979. p.3.

²⁸ W. G. Beasley、《現代日本的崛起》、金禾出版、民 81 年，89 頁。

²⁹ 陳再興、61-2 頁。

³⁰ 田村貞雄、26 頁。

³¹ Norman. p.61.

性格差異甚遠。然而若就日本建構現代國家之目標而言，二者實際上提供相同的功能，共同決定了當代日本的歷史結構。³² 這些強大的「政商」雖非國家政策直接指揮的國營公司，但是也離「國策公司」(national policy companies)不遠。³³ 總之，從明治維新之後，日本確立了「國家領導」(state-led)之工業化模式。雖然在不同時期，政府介入經濟活動的具體政策有所差異，但是明治維新最終、同時也是最高的指導原則「富國強兵」，則是始終不改的方向。於此日本快速邁向現代工業國家的基本條件或可解析如下：「(1) 藉著新興明治政府控制之下的中央財政資源分配，樹立了民族國家；(2) 為經濟發展而開發經濟手段，確保及增加國庫收入；以及(3) 在殖產興業政策下設置不同產業之國營事業，建立了國家直接參與之特殊形式。」³⁴ 國家政策、國營事業、政治商人在戰爭的舞台上，共同打造了現代日本經濟動員的基礎。

第二節 日本統治台灣初期之產業型態

甲午戰爭得勝之後，馬關條約簽訂之前，日本朝野對於中國應該割地賠償的看法一致，但是對於應該割取中國那一塊土地卻意見分歧。基於國際干涉的可能強度以及中國容許割地的可行性，日本政府最後採取了較小割地範圍的原則。其中，割讓遼東半島出於日本陸軍部的主張，而割讓台灣則是出於海軍部的堅持，理由是台灣可以作為日本南進政策的根據地。³⁵ 換言之，台灣島不僅是日本帝國擴張之下的戰利品，這個戰利品本身，似乎注定了爾後成為日本繼續發動戰爭的工具；一如 1897 年日本出版品所稱：「現在台灣落於我手，恰給大日本以擴展的機會。如果統治就緒，拓殖有功，則台灣之為日本發展的根據地，那是必然的形勢。」³⁶ 而此謂「統治就緒、拓殖有功」，準確地描寫了爾後五十年來在台灣在日本帝國主義。

欲使擔負日本南進的使命，台灣需先加以經營，然而一開始投資經營台灣的成本實在也超越當初日本朝野「中國之割讓唯欲其大、帝國之光輝唯欲其揚」³⁷ 之過於樂觀的預估。日軍進駐台灣初期遭遇到連綿不絕的抵抗以及經營台灣所需

³² 引申 Mills 論證美國三大支配力量對於美國「當時歷史結構」(the historical structure of the present) 乃是最重要的決定者。p8.

³³ 就日本政府與日本經濟之間的關係，Johnson 探討類型不一的「公共政策公司」(public policy companies)，其中包含了狹義的國策公司，也就是由政府特別立法所支持的股份公司，以及廣義的國策公司，亦即政府退休官員所參與且政府刻意支持的公司。此處僅僅沿用 Johnson 的國策公司概念以顯示企業與政府之間的特別關係，並非原書類別的嚴格應用。Chalmers Johnson, *Japan's Public Policy Companies*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p53-60.

³⁴ Kyoko Sheridan, *Governing the Japanese Economy*, Polity Press, 1993. p23

³⁵ 黃秀政、「日本朝野對割地的意見」、《歷史》月刊、民國 85 年 5 月、第 36-37 頁。

³⁶ 引自矢內原忠雄著、《日本帝國主義下之台灣》、臺灣銀行經濟研究室、民國 53 年、第 4 頁。

³⁷ 黃秀政、同上。

要的龐大資金，使得日本國會甚至討論以一億元把台灣出賣給法國的提案。當年台灣守備隊司令官乃木希典的私函表示，領有台灣「就像叫化子討到馬匹一般，既養不起，又不會騎」，「結果還要成爲世間的笑柄，實在慚愧。」³⁸ 這般騎虎難下的態勢一方面反映出尙未完全成熟之新興帝國在國力上的捉襟見肘，另一方面也顯示日本在最短時間內，勢必設法鞏固其殖民地統治以維國際顏面。

1896年至1904年之間，日本在台除了微薄土地稅之外幾無其他財源。爲了確保對於台灣的殖民統治並支應治台所需之龐大經費，日本政府每年撥出「補充金」用於台灣。是項補充金在最初三年，對台灣整個歲入所佔比例甚大，如1896年即佔台灣總歲入78%，同時亦佔日本自身經常歲出6.6%，財政負擔可謂沉重。台灣財政長期如此依賴日本，自然不是長久之計，所以日本政府極力設法使台灣財政得以自籌自足，並訂定1909年後停止補充金之支援。豈料1905年日俄戰爭爆發，日本財政雪上加霜，加上台灣本身財政狀況已有改善，所以補充金於1905年提前廢止。³⁹ 因此，綜觀五十年來台灣財政發展可以分爲三個時期。第一期，自1896年至1904年，台灣深深依賴日本之財政補助；第二期，自1905年至1936年，台灣本身之發展趨於繁盛而至財政自足；第三期，自1937年至1944年，則爲台灣財政反過來補助日本。⁴⁰ 本節之目的，即在解說1930年代之前日本如何逐步改善台灣之財政結構以達自立自足的地步，而這方面的解析則涉及到專賣及國營事業體系的貢獻與作用，以及日資在台之經營狀況，並且探討二者對於台灣政經結構的影響。

二

日本統治台灣之際，除了營建官僚系統以便遂行統治之外，舉凡土地調查、郵政、電信、鐵路、森林、公路、港口等事業的陸續開辦，所需經費極大。日本本國除了以補充金、在日消費之砂糖稅直接補助台灣財政、公務員的薪資由日本負擔之外，其餘財政缺口急需由台灣本身之發展而加以彌補。爲此，日本政府於1898年即開始進行爲期六年的土地調查，評定土地等則和重新審定土地所有權，其成績則是土地稅的大幅提昇，於1935年台灣漸次工業化前夕，土地稅的收入在全部租稅中每年均可佔25%以上，成爲日本治台重要財政基礎。⁴¹ 1905年日本政府完成台灣人口普查，掌握台灣的人力資源。同時，日本政府對於鳳梨、砂糖等產品實施保護性關稅，協助相關產業發展生產而增加稅收。但這個階段台灣經濟基本上是以農業生產爲主，最主要的收入仍係依賴專賣與國營事業。

因爲政府得以控制生產和價價格而獲取厚利，所以專賣制度實爲充裕收入最便捷的手段。日本在明治政府時期已有專賣業務且成效卓著，故而佔取台灣之後

³⁸ 戴國輝、《台灣總體相》、遠流出版、民國78年、第74頁。

³⁹ 黃通、張宗漢、李昌謹著、《日據時代台灣之財政》、聯經出版、民國76年、第24頁。

⁴⁰ 黃通、張宗漢、李昌謹、第1頁。

⁴¹ 黃通、張宗漢、李昌謹、第28頁。

直接移植套用。台灣的專賣事業是從 1897 年鴉片專賣開始，其後對象漸次擴充到食鹽、苦汁（鉀）、樟腦、煙、酒、酒精、石油、火柴及度量衡等十類。專賣的收入，在 1922 年之前約佔每年總歲入 30% 以上，1922 年開始實施酒品專賣後收入更是激增，1935 年後佔總歲入 40%。總的來看，自 1897 年至 1944 年專賣事業總收入增加約達 128 倍，成為台灣重要的財源。⁴² 當然，專賣事業的擴充並不完全是為了填補財政支出之不足，例如樟腦、食鹽之專賣同時帶有扶助該項產業技術升級之作用，而鴉片的專賣或許有寓禁於徵的意義。但是經由專賣事業的推展而使得台灣漸漸不需依賴日本本國之補助，並且使台灣總督府的財源漸能自主，專賣事業貢獻頗大。

國營事業的收入也是台灣財政收入的骨幹之一。嚴格而論，專賣事業也算是國營事業的一部分，但是除去專賣事業之外，台灣的國營事業計有郵政、電信、鐵道、公路、森林、醫院、監獄、教科書等。其中以鐵、公路事業之規模最大，加上郵政、電信業務，四者佔國營事業收入 90% 以上。國營事業之收入隨著日本在台統治時間的增加而逐年遞增，以 1938 年達到總歲入 26.6% 為最高峰，以後開始遞減。但自 1897 年至 1944 年，該項收入平均佔有總歲入之 16.8% 左右，⁴³ 收入規模僅次於專賣事業。若以 1897 年至 1937 年各項歲入比較，平均年度歲入中租稅約佔 20.1%，專賣約佔 31.5%，公營事業及其財產收入約佔 20.9%，專賣及國營事業對於台灣財政之貢獻超過五成。⁴⁴

若以「產業別」綜觀 1905-1935 卅年間台灣之經濟結構，可知農業產值所佔比率由 75% 降至 50%，而工業產值則由 20% 提昇至 40%，後者在經濟上所居之地位日趨重要。然而日本經營台灣所採取之方式，仍不脫一般帝國主義對殖民地之開發程序，即先使其成為原料即糧食之供應市場，再使其成為統治國工業產品之銷售市場，最後成為統治國過剩資本之投資市場。故而台灣的漸次工業化，由於台灣本身經濟發達資本累積者成分極少，由於日本資本移植之成分居多，後者並且以獨占形式壟斷整個經濟。⁴⁵ 這種壟斷局面的產生並不是日本資本「自由發展」的結果，而是日本帝國基於培植整體國力之政策，所刻意導引而成，並且也是日本本身政商關係模式在台灣的延續。換言之，日本「在台灣成立並發達的資本家企業，又急激地獨占化。而這為日本國內資本獨占的運動及反映；並藉著總督府的推動，在極具典型的、與溫室的條件下進行。」⁴⁶ 換言之，台灣總督府主導經濟的角色也相當於明治政府的翻版。

三

⁴² 黃通、張宗漢、李昌權、第 33-4 頁。

⁴³ 黃通、張宗漢、李昌權、第 39 頁。

⁴⁴ 本數字計算自黃通、張宗漢、李昌權、第 5 頁第二表。

⁴⁵ 張宗漢著、《光復前台灣之工業化》、聯經出版、民國 69 年，第 19 頁。

⁴⁶ 矢內原忠雄、第 23 頁。

日本佔領台灣之後，日本資本隨即在政府協助之下驅逐原有英美等國在台灣的商業資本。三井於 1900 成立台灣製糖株式會社，開啓日後在台鉅資之歷史。爾後少數日本製糖公司如三井、三菱、藤山三大資本集團即控制全台蔗作土地的一半以上，集中情形非常明顯。樟腦自 1899 年實施專賣之後，政府即將之委託三井直接經營，海運方面則由政府補助協助大阪商船會社壟斷對外航運。到了 1907 前後，在台外商資本漸次被迫撤離。1916 年之後三井和台灣拓殖製茶株式會社立足台灣茶業，茶之產銷盡為大企業所操作，鹽的部分也於 1919 年由總督府斡旋成立之台灣製鹽株式會社獨占。眾多日本資本之中，三井集團不僅在糖業經營方面規模最大，同時擁有鴉片原料的壟斷權，於茶葉產銷勢力亦大，同時又獨占台灣煤礦總產量 45% 左右，擁有台灣兩大金礦之一，更是台灣電力公司最大股東。⁴⁷ 因而，我們不能受到「公／私」區分的誤導而以為日本政府經手專賣及國營事業，而日本私人資本則經營專賣國營事業之外的經濟實業；事實上，專賣及國營事業不僅是國家資本的獨占，同時也由民間資本的寄生其間；⁴⁸ 日本明治時期養成典型之政商互惠關係，同樣於台灣重演。

壟斷既非資本家自行發展的結果，而係政府介入協助而成，政府對於經濟的操縱，自有其大於經濟盤算而為統治謀略的一環。專賣品的販售，規定由「指定商人獨占，視為本島人的權利」；⁴⁹ 但所謂「指定商人」之標準，自需同時滿足前述「拓殖有功」和「統治就緒」原則，其他國營事業或日本在台投資事業也是如此。高雄陳中和助日平定「亂匪」有功，而在日本政府認可與獎勵下投入製糖業，爾後甚至成為台灣人投資製糖廠中規模最大者；日本為了擴大對於華南與南洋地區的經濟影響力而成立「華南銀行」，板橋林家林熊徵助其實現並成為最大股東；⁵⁰ 台灣電力株式會社成立，代表總督府之官股（臺灣銀行）不領股利而由民間持股者獨得厚利，全台頗多知名人士參與其中；⁵¹ 林本源家族受到總督府鼓勵而回台籌辦「林本源製糖合名會社」。這些台灣在地資本紛紛加入專賣、國營或在台日資，其政治意義不亞於經濟意義。除了上述資本較具規模的台灣資本家之外，經濟包裝下的政治網羅更往基層地方士紳延伸，例如鴉片由台灣總督府製造與販賣，原料由三井財團壟斷，再將成品交由全台六十人左右之大盤商轉售，大盤商與小賣商之特許權遂成為台灣各地角頭爭奪的戰場，而日本政府巧妙地把鴉片的利益交給幫助日人「維持治安」有功的地方士紳，交換他們對於日本統治的擁護。食鹽的大盤商辜顯榮向總督府民政長官後藤新平建議，清代台灣的進士、秀才等人在日本統治後頓失特權，為爭取他們對於新統治者的支持，而把鹽、煙、酒等專賣品之販賣權分配給他們，非但有安撫之功能，且利於驅使他們

⁴⁷ 張宗漢、第 20-21 頁。

⁴⁸ 矢內原忠雄、第 27 頁。

⁴⁹ 矢內原忠雄、第 27 頁。

⁵⁰ 廖慶洲著、《日本過台灣》、上硯出版、民國 82 年、第 200-1 頁。

⁵¹ 廖慶洲、第 207 頁。

為政府效力，後藤也接受這樣的建議。⁵² 實際上這些清代遺留下來的進士秀才，本身往往就是地方士紳；例如台灣最後一位秀才吳克明加入製糖產業，他本身就是斗六望族。⁵³ 1945 年鹽的大批發商有 69 位，煙的大批發商有 84 位，酒的大批發商有 93 位，火柴的大批發商 39 位，⁵⁴ 由於專賣事業勢必按照生產單位（專賣局）—大盤（批發）—零售商—消費者這般販售系統往下聯結，這些利益機會的分配也大幅增加日本政府與台灣更基層之在地勢力的結盟。

日本政府雖以部份經濟利益交換被殖民者的忠誠，但是它最首先的利益考量仍在日本資本在台灣的發展，製糖事業在台發展的過程可謂此權力經濟之典型。日本對於台灣糖業的銳意經營是基於日本本身之需要，因為日本消費之砂糖幾乎全賴進口，1898 年時佔其總進口貨額 10%，所以日本急需發展台灣糖業以節省外匯。至 1935 年，台灣糖業公司資本佔公司組織之工業資本總額 92%，其最大消費區域即在日本。⁵⁵ 為使利潤龐大之台灣糖業盡為日本資本獨得，日本政府直接以法律手段，配合日資新式生產技術之優勢促成日本糖業帝國的形成。糖業原本是台灣民間最大傳統企業，糖與茶葉的出口本來已經暢旺，配合日本領台之前各地「郊商」的活躍發展，雖然沒有為台灣培養出「資本家」但也使之接近於資本主義生產模式；⁵⁶ 也就是說，台灣農業其實原本已經相當接近商品經濟，著實培養出若干有力的糖業商業資本。但是 1903 年日本政府公佈了《糖業組合規則》規定非組合成員不得經營糖業，組合成員之營業規則受到政府嚴格管制，加上日本糖業資本夾帶雄厚的財力及現代化的生產技術而來，使得台灣原有糖業組織漸次淪為三井等大資本集團之代理商。⁵⁷ 1905 年《製糖廠取締規則》規定凡劃定區域內的甘蔗不得運至區域外販售，蔗田成為區域內日本製糖廠所獨占的原料。⁵⁸ 或者，為了保護日本資本，日本政府利用公權力強迫以低價收購蔗作耕地，例如 1908 年彰化二林面積超過三千公頃之「源成農場」，由總督府的退休地政官員所取得，不僅讓警察出面強制收購，而且對地主表明：「如不肯賣者，暫歸國庫」，等於以沒收之手段強迫農民售地。⁵⁹ 今日台糖公司在台灣中南部擁有大筆土地，就是當年日本製糖會社所有的農場。至於其他農產品的輸出，日本政府也設法加以壟斷，1905 年青果會社包辦香蕉的輸出、運輸和販賣，而會社之在地組織「種植者組合」則運用政治力量壓低收購價格，不願加入組合之蕉農則被拒絕裝運。⁶⁰ 作為最有價值的殖民地，台灣成為日本資本挾日本政府（或

⁵² 楊碧川著、《後藤新平傳》、一橋出版、民國 85 年、第 52-55 頁。

⁵³ 楊彥騏著、《百年糖紀》、貓頭鷹出版、民國 90 年、第 95 頁。

⁵⁴ 台灣總督府 1945 年編《台灣統治概要》、大社會出版、民國 88 年、第 13 篇。

⁵⁵ 黃通、張宗漢、李昌謹、第 29-31 頁。

⁵⁶ Gold, Thomas B., *State and Society in Taiwan Miracle*, M. E. Sharpe, Inc. 1986. p31

⁵⁷ 洪長源著、「日治時期日本對台灣的經濟政策」、《二林蔗農事件》、彰化縣文化局、民 90 年、第 27 頁。

⁵⁸ 洪長源、第 31 頁。

⁵⁹ 魏金絨著、「台灣在日治時期的主要蔗糖農場」、《二林蔗農事件》、彰化縣文化局、民 90 年、第 39-40 頁。

⁶⁰ 洪長源、第 28 頁。

者日本政府挾日本資本)的生財工具。

綜觀日本在台強力主導下的經濟局面，可以看出「日本在台灣所塑造的經濟，乃是透過深思熟慮的計劃和政府擁有主要資源（並與日本私部門資本家結盟(partnership)）而成。台灣經濟受殖民當局的統制，反映出明治政府在日本本國的統制角色。」⁶¹ 所謂主要資源，其內涵不僅是指擔負台灣財政基礎之專賣事業以及國營事業，同時也涵蓋重要「民間」產業，通過日本政府有計畫的介入，而讓日本重要資本家取得上述三者的參與和主導，藉由日資的獲利回頭充實日本本身的國力。在同一過程中，台灣民間的經濟力量被整合進入日本經濟體，而此經濟整合的另一面，即為政治整合。

四

台灣本地經濟力量相對於日本極為微小，在日本殖民政府強制之下，不得不以日本為中心而扮演邊陲之角色，特別是就米糖大量輸出日本而言，其輔助日本本國經濟之角色格外顯然。但是在另一方面，日本資本大量進入台灣，以及日本在台建立之龐大專賣、國營事業，卻也同時為台灣發展為「不只是邊陲」的可能性，建立了起步的基礎。史賓賽(H. Spencer)考察軍事社會到工業社會的演化過程，認為軍事性國家統制之社會是由中央對邊陲要求「強迫合作」(compulsory cooperation)原則來統治，而工業社會則是在市民社會發達之後，由「自願合作」(voluntary cooperation)原則來統治；從前者到後者，就國家與社會的關係而言，其長期演變的趨勢是從國家佔上風到社會佔上風。曼恩基本上也同意這樣的長期趨勢，但是認為史賓賽過分強調了軍事社會的「專制」與工業社會的「自由」。⁶² 曼恩的批評轉用於台灣，可能更有見地。日本在台灣的政治統治，實則同時涵蓋了台資的強迫合作、與日資的自願合作，並以強迫合作奠下統治秩序之基礎，以自願合作創造經濟發展的平台，台灣正是揉合專制與自由的「軍事／工業社會」。強迫合作的軍事性，雖然在戰時統制經濟中更顯突出，然而殖民統治的平時就是戰時，台灣的歷史更是如此。1930 年代之前，台灣經濟發展趨勢已經明顯走向產業規模大小二元而各趨極端，90%以上為個人獨資經營之小規模手工業，而且多屬台灣人經營，相對則為大規模的機械化工業，多係日本人經營，⁶³ 但歷史演變的結果往往是讓人始料未及的。至於所謂歷史的變遷，戰爭所帶來的衝擊與影響可能最為直接，因為「戰爭往往是造成改變的觸媒」。⁶⁴

⁶¹ Alice H. Amsden, 'The State and Taiwan's Economic Development', in *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol, Cambridge University Press, 1985, p79.

⁶² Michael Mann, *States, War and Capitalism*, Basil Blackwell, 1988. P59.

⁶³ 張宗漢、第 29 頁。

⁶⁴ Robert Blake、《怡和洋行》、時報出版、2001 年、第 184 頁。

第三節 戰爭下的台灣經濟集中

依賴理論(dependency theory)認為第三世界或邊陲地區之所以缺少發展或者持續保持在發展不足(continuing underdevelopment)狀態，可以藉資本主義下國際分工體系來加以解釋。⁶⁵基本上，1930年代之前的台灣典型地扮演著依賴理論所謂輔助中央的邊陲角色，於台灣農業相關產業之外，日本政府並無意開發工業領域，以免對日本進口台灣的製成品反而形成競爭。不過，這樣的經濟景觀在1930年代發生明顯的轉變。而這般的轉變，對照於前一時期「工業日本、農業台灣」之分工規格而言，可以稱之為台灣「工業化」時代的開啓。這樣的變化，乃是軍事衝突趨於激烈而戰爭風雲迫在眉睫之下，所逼出來的結果。

日本統治台灣一共歷任十九位總督，第一到第六任(1895-1919)為武官總督，之後改為文官總督；從第十七任(1936年、偷襲珍珠港前五年)小林躋造擔任總督開始，又恢復武官總督統治。小林總督所提出之治台三大施政方針：「工業化、皇民化、南方政策」，事實上就是準備戰爭之整套方案。工業化是戰爭準備當中的一個環節，一如台灣的治理方案乃是日本通盤計畫下的一個環節。台灣的工業化進程，與日本的戰爭節奏息息相關；伴隨著日本經濟由平時轉向戰時，台灣的產業結構也相對發生變化。這樣的變化可以簡單分期如下：第一階段自1931年九一八事件爆發至中日戰爭前夕，以日月潭發電廠為始，進行農業的改造與工業化的嚐試與準備；第二階段起自1937年七七事變至太平洋戰爭爆發，以戰備姿態積極擴充工業生產力；第三階段則是1941年之後，擬以台灣作為獨立的作戰基地，實施戰時工業總動員。⁶⁶然而，工業化如果只是台灣轉趨軍事化的後果之一，我們則必須以「日本／台灣」共同體甚至「大東亞共榮圈」這樣的高度來檢視包括工業化在內之諸多政治經濟現象的變化歷程，始能掌握台灣的產業工業化與集中化所帶來的深遠影響。

日本近年來已經普遍接受把1931年到1945年的「滿洲事件」、「支那戰爭」和「米日戰爭」或太平洋戰爭三個階段連成一氣，稱之為「十五年戰爭」；儘管在學術上不見得有其共識，但是「十五年戰爭」此一概念的普遍流行，乃「是來自日本人生活實感的造語」。⁶⁷這種生活上最結實而切膚的感受，除了擴大徵兵與直接戰火之外，當屬日常經濟生活的急速變化。中日戰爭全面展開之後，日本每一天所需要的軍費開銷即高達五百萬美元；⁶⁸戰爭需要經濟後勤，否則無以維持龐大的軍費開支。為支應這洪水般的開銷，日本和台灣同時開始往戰時經濟之統制體制邁進。1930年代起，日本政府於台灣開始大幅提高稅收，除了原有

⁶⁵ Cal Clark, *Taiwan's Development*, Greenwood Press, 1989. p25.

⁶⁶ 張宗漢、《光復前台灣之工業化》、聯經出版、民國69年、第2頁。

⁶⁷ 江口圭一、《中日十五年戰爭小史》、幼獅出版、民國85年、第5頁。

⁶⁸ Paul Kennedy、《霸權興衰史》、五南出版、民國84年、第398頁。

所得稅，法人資本稅、消費稅之外，又陸續開徵許多新稅，包含車船通行稅、表演比賽入場稅、清涼飲料稅、特別行為稅（以照相、裱畫、印刷、樂器修繕等為對象）、1937年設華北事件特別稅、1938年中國事件特別稅、1942年又改為大東亞戰爭特別稅，以及其他項目的稅收；全部稅收總額逐年加速遞升，如以1936年為基準，1945年稅收增加了七倍。⁶⁹ 實際上，台灣對於戰爭費用的貢獻不僅在於稅收，尚且包括戰時公債以及強迫國民儲蓄。此外，日本政府為增加財源，自1939年起將米穀出口統一納入管理，實際上等於又增加一項專賣事業，一方面藉以控制糧食的價格，另一方面則利用日本與台灣米價的差額添補政府收入。戰時各項收入，就1937年至1943年而言，歲入統計顯示租稅收入歷年均在遞增，由21.2%升至31%，專賣事業收入呈降低趨勢，由30.7%降至23.7%，國營事業收入的降低尤劇，由25.2%降至13.3%。可知台灣的戰時財政是以租稅收入為最主要來源，專賣次之，國營事業又次之。⁷⁰ 但是，若非專賣事業及國營事業在戰前即已擴大稅基，單憑台灣的租稅收入實難撐持如此長期的戰爭消耗。

二

除了稅賦大幅增加以因應戰爭開支之外，台灣在日本積極往戰爭之路趨進的同時，也漸次在工業領域添加了新的變化。台灣之所以進入工業化發展階段，大體上可以區分為三個原因。(1) 在經濟上，台灣農業發展已呈飽和，東南亞國家輸入之米糖已較台灣米糖便宜，而且日本深恐戰局變化而遭受封鎖包圍，更不願台灣輸入之農產品影響日本農村生計，而欲維持一定比率的本土糧產，因此對於台灣農業的推展轉趨消極。另一方面，日本在第一次世界大戰期間，因為協約國向日本訂購大量軍需用品，使得日本工業化過程得到意外的進展，鋼材和水泥的產量增加一倍多，化學和電機工業突飛猛進，使日本得以在戰爭期間還清外債，可以說「戰爭對於推動日本製造業的貢獻比對美國還大。」⁷¹ 日本工業技術及資本累積更上層樓，已非當初統治台灣之初所能比擬。日本工業高度發展之後，本身於資源、勞力、工業用地等有利條件漸少，移入台灣繼續發展之時機已屆。(2) 在政治上，日本的南方政策是以南洋與華南消費區為目標，台灣佔據地理之便，大可吸收兩個地區之工業原料而形成「工業台灣、農業南洋」之形勢。(3) 在軍事上，台灣雖然是日本軍事之前進基地，但是由於孤懸於日本海外，一旦戰爭來臨，軍需品之供應必然需求迫切；為免戰時海運受阻而致影響軍事戰鬥力，促進台灣工業化使之就地生產而自給自足，亦不啻為合理的良策。⁷² 台灣邁入工業化乍看之下有上述三個原因，但是其中存在清楚的邏輯貫穿其中，那就是，若非日本的軍事力量涵蓋了南洋與華南，「工業台灣」將無法確保工業原料來源，日本資本移入台灣也將失去相當有利條件。反過來說，若無殖民地及軍事佔領區，或者所謂「大東亞共榮圈」經濟力量的後勤支撐，日本的軍事擴張也將難以

⁶⁹ 黃通、張宗漢、李昌權著、《日據時代台灣之財政》、聯經出版、民國76年、第46-49頁。

⁷⁰ 同上、第72-74頁。

⁷¹ Kennedy、第394頁。

⁷² 張宗漢、第31-35頁。

為繼。軍事因素在此不僅是台灣工業化的推動力之一，同時也左右了台灣工業化的發展方向。

1931 年的九一八事件，經常被認為是日本歷史的轉折點。雖然這並不意味九一八事件將不可避免地擴大為中日戰爭，中日戰爭又必然會順勢擴大為太平洋戰爭，但是日本執政當局經過曲折複雜的對立、妥協和種種抉擇，雖然不是宿命，但事實上的結果卻正是九一八事件連接到中日戰爭，而中日戰爭連接到太平洋戰爭。⁷³ 日本知識份子、執政當局甚至輿論界不斷提到所謂「一旦將來有事」之自我暗示，越來越成為「自我實現的預言」。為此，日本在 1931 年後開始推動「經濟再編成」方案預先為之企劃。作為日本經濟的一部份，台灣也依循同樣的原則進行調整。大體上，日本從 1931 年到 1937 年，僅只以追求戰略物資的自給自足為目標，強化國防基本建設；1937 年到 1941 年太平洋戰爭爆發，正式進入國家總動員階段後緊抓軍需工業，實施消費配額之統制；1942 年之後戰局淪入守勢，一切的政治經濟手段皆以爭取戰爭勝利為前提。

相應於日本的調整，台灣自 1931 年至 1937 年從米糧供應中心調整為工業化之準備階段，內容包含工業原料、工業條件之調查和發電廠、港灣工程的興建；1930 年「臨時產業調查會」和 1935 年的「熱帶產業調查會」代表日本政府尚在調查與計畫階段，或者只是戰備階段上的具體籌備，1937 年至 1941 年才是台灣真正實際執行工業化的階段。1931 年之前台灣產業除專賣、國營事業及日資糖廠之外，其餘均為小規模工廠。九一八事件之後台灣的軍事地位逐漸加重，如何強化台灣本身的生存能力，則有待工業發展以平衡過去對農業產業的偏重。但是工業化非僅限於蓋工廠，其他交通建設、電力設施之基礎工作同樣重要。日月潭水力發電廠，以及天冷、大甲溪上游等電廠的設置，基隆高雄兩港的擴大，為爾後台灣工業鋪排有利的發展空間。本階段工業發展大多依據日本軍事動員及擴充生產之計畫，整個過程是一種受政府指導或管制、有意識有計畫的進展。無疑地，它的特色偏重於軍需工業（鋼鐵、輕金屬、燃料、石炭、礦業、造船、水泥、電力等）；與國防無關的產業，僅能維持現狀或緊縮。同時為了充分利用南洋及華南的特定資源，台灣漸次引進過去所沒有的新興工業，或者過去並不發達的工業（例如紡織工業、蔗渣工業、製鋁、天然瓦斯、化學肥料、罐頭、火柴等等），甚至三菱造船與豐田汽車工業也移入台灣進行生產。1937 年總督府頒布《臨時資金調整法》，金融機構由政府指定資金流向，與軍需工業直接間接有關者優先撥用。此外，日本政府也開始加強統制經濟，以勞力統制防止有用的勞力流入非急用之事業，以物資統制將一般消費限制於生活最低限度，鋼材的統制更嚴密，資金、勞力、原料、器材均將優先權給予工業部門。「固然其出發點或係軍事重於經濟，但彼時期內工業卻有長足進步，實因政府不惜鉅資作此巨額公共投資有

⁷³ 江口圭一、前言第 3-4 頁。

以致之。」⁷⁴

1942 年之後隨著日本軍事行動從攻勢轉變為守勢，台灣的軍事角色更加吃重。事實上日本在 1941 年已公佈《工業振興再企劃》方案，這個方案值得注意的地方在於，以往台灣僅僅產製原料或半成品再運送日本加工，此刻這種特質已有顯著改變，日本轉而要求台灣加強製成品的生產，加速台灣工業發展以達供應自身之目標，減少對日本依賴，以備戰況一旦失利而交通運輸發生困難時，台灣工業不至於癱瘓。⁷⁵ 再者，以往被嚴重忽略民生輕工業（例如醬油、味增、藥品、家具、鉛筆、電池、燈泡等）原係依賴日本輸入，這個時期反而有所發展，原因也是因為戰時船運不足，不得不提倡自行製造的結果。不過另一值得注意的地方是，在這一波台灣工業化的潮流中，除了勞力之外，其他資金、原料、器材、技術人員等工業生產因素，台灣無不仰賴日本，與以往並無太大不同。1943 到 1944 年日本戰局惡化而台灣更陷於孤立，許多原定的計畫其實也未能全部照案實施，各種管制辦法亦一再變動以求應付眼前的困局，台灣也從前線補給基地之地位，漸漸轉為自身就是前線，屆此已無「建設」意味。1944 年十月以後盟軍空軍之襲擊與破壞急速轉劇，日本本土開始受到戰火波及，戰時統制經濟也逼至極限，連和平事業也不得不編入戰爭事業，例如日本纖維產業設備作為廢鐵轉用到軍需產業，橋樑的欄杆與電車的鐵軌都拆下來應急。⁷⁶ 台灣在盟軍猛烈轟炸之下，各項生產事業遂至停頓狀態，損壞嚴重之工廠難以恢復，殘存者產量也已減至最低，十餘載工業化成就遭遇浩劫，與二次大戰同時落幕。

三

「使殖民地台灣的『工業化』成為實際可能的諸條件中，日本軍國主義對外擴張，特別是對南洋地域的勢力擴張，是重要的前提條件之一。」⁷⁷ 然而無論和平時期之日本在台產業結構、或戰爭催生之新興工業及結構轉型，就日本統治台灣以遂行其榨取殖民地利益而言，如何掌握人心以鞏固日本對台灣的統治，又如何進一步激勵人心為戰爭中的「祖國」獻身，仍是一切經濟計算的基本條件。基於此一心態上的考察，日本企業在台灣所扮演的角色，可能遠非單獨經濟概念所能囊括。

政治統治需要符號與儀式之不斷教化，方能以最少數的武力和最經濟之成本而有效控制局面。然而符號之所以能夠引起認同進而引發效果，這裡有兩個面向值得注意，一是符號的價值僅只對於那些承認者(those who recognize them)產生效果；其次，符號的意義是不斷變遷的，不同世代(generation)的人，對於同一個

⁷⁴ 張宗漢、第 105 頁。

⁷⁵ 張宗漢、第 123 頁。

⁷⁶ 《日本之經濟：昭和時代之回顧》、日本經濟新聞社編、經濟部國貿局發行、民國 80 年、第 36 頁。

⁷⁷ 涂照彥、第 362 頁。

符號也就會出現不同解讀。⁷⁸ 日本在 1930 年代起爲了因應戰爭的（即將）來到，開始大力推動皇民化運動，皇民化運動最主要動員目標在於年輕人。這一代年輕人全部是在日本有效統治台灣之後出生，舉目所及盡皆日本符號，通過義務教育的教化與洗禮，其生命體驗與上一世代的台灣人已有差異。同時隨著台灣步入工業化時代，越來越多的台灣人民進入日資公司工作，而日本公司在兩個方面同樣承擔、強化日本政府之「社會化」任務。

首先，我們可以從日漸普及而品類多元的各式企業名稱來觀察。這些在台灣營運的各種公司，其名稱或許可以這麼分類：（1）直接昭示日本本身對於台灣的統治高度，例如「大日本製糖」、「中央製糖」、「帝國製糖」、「東陽窯業」、「大和製糖」等；（2）顯示台灣與日本歷史的連結，例如「明治製糖」、「大正拓殖」、「昭和製糖」等；（3）日本帝國的未來與願景，例如「南方電氣」、「南方纖維」、「東亞造船」、「東亞冰棒」、「南洋磷礦」等；（4）日本對於台灣的定位，例如「高砂化學」、「台拓化學」、「新高水產」、「南日本製糖」、「南日本汽船」等；（5）台灣本身的特殊意義，例如「台灣鋼業」、「台灣重工業」、「台灣有機合成」、「台灣電化」、「臺灣銀行」等；（6）台灣地方之在地意義的提昇，例如「高雄造船」、「台中州醬油」、「台南製糖」等；（7）對於「中國」的態度，例如「中支那振興」、「印度支那礦業」、「華南銀行」等。以上的分類，當然不見得完全周延而邊界清楚，以日本地名（東京、大阪等）或日本企業主爲名者（如「松下無線電」、「須田造船」、「淺野物產」）也不在其內，而且上述七點企業命名形式也不是日資企業獨有之現象，台資企業也在其內，例如辜顯榮家族也設立「大和」製糖廠。然而此處欲提出的假設是，隨著日本統治台灣時間越久，台灣人民之民族認同越趨同化於日本，加諸戰爭帶來的命運一體感以及皇民化運動綿密而緊湊的推展，這些品類複雜而遍布台灣之日資企業似乎訴說著一個非常連續而一貫的故事，故事中交代了日本的過去、現在與未來，交代了日本與台灣的關係，也交代了什麼是日本的台灣。其中又特別值得注意的事實是（雖然無法納入完整的統計），這些在台各式企業以「台灣」命名者，在數量上可能佔最大多數。儘管這樣的台灣乃是日本的台灣，或者日本資本的台灣企業，但是台灣作爲某種程度之自足的符號，至少取得了量上的優勢。如果量變通質變的話，這樣的起點絕非沒有意義。

其次，除了大量日本（資）企業將台灣人民納入經濟及意義體系之外，原有日本政府專賣事業、國營體系，特別是規模龐大的糖業系統，也將台灣人民納入某種上下階層分明的一體網絡之中。例如台灣總督府專賣局←→台南專賣支局←→安平分局，一系列製鹽產銷體系，將台灣的各個角落藉由企業的網羅而聚合在一起。「鹽水港製糖」（在台日資）←→「鯉魚尾糖廠」（花蓮）←→「大和工部」（今花蓮光復糖廠），或「大日本製糖株式會社」←→「台灣支社」←→「五間厝製糖工廠」（今虎尾糖廠），也將「日本／台灣／地方」連結成一串有機互動的、

⁷⁸ Montserrat Guibernau, *Nationalisms*, Polity Press, 1996. P81-2.

上下一貫的連續關係。這裡並非輕視日本政府「正規」官僚體系階層網絡的重大作用，而是強調官僚系統之外，龐大的事業體系多重覆蓋台灣土地，這樣的事實對於台灣人民之日本認同，很可能也有相當之錦上添花的效果。至少我們似乎可以這麼認為，龐大的公私事業系統所鋪設的符號或意義網絡，比單純依靠強制力為基礎的政治軍事統治，更能達到細膩的治理(governance)境界。

阿圖塞(L. Althusser)認為，意識型態國家機器(ideological state apparatus)讓人「學習好的行爲『規則』：那就是，每一成員在分工之中，根據他「命中注定」(‘destined’ for)的差事而具備應該遵循的態度。」⁷⁹ 無論專賣、國營、壟斷性日資或後起的新興工業，它們在政治經濟的分析上自有一定的必要，但是它們在意識型態上的作用卻未必得到足夠的重視。雖然阿圖塞也將企業組織納入「意識型態國家機器」之列，但是他對於企業組織在意識型態上的教化過程，可惜分析著墨之處也並不多。戰爭前線「矢交墜而士爭先」，後方的日資企業也並未置身事外。每一日資企業的指導者與監督者都是日本人，都是「明治出生的好男兒」，皆以「製鹽報國」為己任。⁸⁰ 戰爭開始後，台灣的製鹽體系陸續以製鹽會社為中心而組織「製鹽會社國防婦人會」，訓練戰時炊飯演習。⁸¹ 搭配著日本政府對於工礦畢業生的僱用分配、國民職業能力陳報、工廠作業時間限制、工業技術人員的再訓練、國民的徵用、限制非緊急部門僱用壯年勞工、人員移動的限制、工資統制等等強大壓制性力量作為後盾，台灣人民「命中注定」的不只是資本主義分工的位置，而且是「大東亞」分工下，每一成員應該遵循的正確態度。安德生(B. Anderson)分析殖民政府(colonial-state)微妙地轉變為民族國家時，他創造了一個「受到束縛的朝聖之旅」模式。他的模式偏重統治階級與學校系統在所謂「朝聖」之路所引發的認同效果，但是這個模式無法看見台灣在日本統治之下，藉由經濟事業所構成的另一模式，另一由殖民地角落直達東京的朝聖之路。這條路並不是為台灣資本而設，更不是為台灣人民而設，但是它的意義網絡卻造就了一個後來的政權非常嫉妒的民族認同階梯。1945年10月，負責島內鹽業生產的「台灣製鹽株式會社」改組成為「台灣省專賣局台南鹽業公司」，隔年隨即變成「中國鹽業公司台灣分公司」，認同階梯搬往另一片牆。

四

台灣的工業化為爾後的國民政府留下至少兩個方面的深遠影響。首先就社會的軍事化與工業化之間的關聯來觀察，一般而言，高度軍事化的社會基本上也是高度工業化的社會；越低度軍事化，傾向於低度工業化。此謂「工業化」的意義已經遠遠不限於特定生產（如鋼、鐵、鋁）的技術發展，而是與軍事化過程發生密切關聯的社會變遷。也就是說，工業化代表某種社會變遷與發展已經到達一定

⁷⁹ Louis Althusser, *Lenin and Philosophy*, Monthly Review Press, 1971, p132.

⁸⁰ 坂上臻、「追憶與祈禱」、《望鄉安平》、安平鎮文史工作室、2002年、第259-260頁。

⁸¹ 吉岡守、「回想記」、《望鄉安平》、安平鎮文史工作室、2002年、第287頁。

的型態，而與傳統社會有所區別。傳統社會無法將其人口當中的相當部分，納入到準備戰爭之組織動員過程中，同時傳統社會的軍／民分野非常清楚，人民當兵服役也不是出於自願，退伍之後也不再和軍事組織有任何瓜葛。然而「在一個高度軍事化社會中，恰為傳統社會另一極端，社會中的軍事和民間部門有著高度的關聯；國家不僅為了軍事活動而同時汲取人力與金錢資源，而且將大量民間人員組織在軍事統制結構之下。」⁸² 正因為民間生產部門的高度參予戰爭準備，工業化社會的軍／民分野不再那麼斷然，工業化社會形成有利於統治階層汲取資源之「下層結構」(infrastructure)，國家整體目標的落實因而掌握到了有效的管道。第二，由於台灣工業化的進程與台灣的軍事化過程相互重合，而此軍事化的日趨嚴密，同樣也導致產業結構發生變化，其中特別值得一提的即是產業的集中化。這當中又可以區分為台灣糖業資本的集中，與後繼新興產業的集中。台灣糖業資本的擴張與合併，約可分為三個時期；第一時期自日俄戰爭(1906年)後到第一次世界大戰(1914年)，可謂日本資本壟斷的形成期，台灣本地資本仍有存在空間。第一次世界大戰後到1930年之前，壟斷台灣糖業的局面確定，大致上可劃分為三井、三菱及大日本糖廠等三大系統，本地之糖廠逐次消失或者多被合併；同時，若干糖業資本也開始將投資轉向島外(如印尼、上海)。1931年九一八事件之後，所有中小規模製糖企業幾乎全被前期大型企業收買殆盡，除了確立壟斷形勢外，本階段糖業資本獲利並未再投資到糖業本身，反而開始分散風險而進行轉投資(如保險業)，或者配合「工業化」政策而轉向化學工業等軍需工業方面。另一方面，「糖業資本的投資傾向偏重島外，而新興產業資本則是新擴張到島內來。糖業資本的事業投資多為副產品工業，以及與砂糖消費有關的的產業；而新興產業的事業投資重點，幾乎是對台灣來講新興工業，等於為台灣拓展了新的工業領域；」⁸³ 但是糖業資本的集中趨勢，可以說在台灣進入軍事化階段之前，即已大致底定，政府進一步催促集中，不過是順勢推舟。日本政府真正出面使勁加以集中者，反而是後來進入台灣的新興產業以及政府所主導的專賣事業。

戰時統制經濟的推動，是在總督府行政權力運作下進行。在產銷統制方面，「青果聯合會」是最重要的青果組合，「青果株式會社」則統一辦理香蕉的販賣運輸及金融業務，「台灣鳳梨共同販賣會社」的功能亦然。全台的重要物資納入經濟動員，由「重要物資營團」、「金屬回收統制會」、「木材統制會」等組織參與。鑒於工業生產與國防需求關係密切，日本政府關於工業集中的做法，略可分為：

- (1) 統制會社：例如「台灣農機具製造統制會社」係由各州農機具製造會社、農機具工業組合之聯合組織；
- (2) 協議會、統制協會等：例如台灣糖業協會、台灣電氣工業組合等；
- (3) 企業之整併：例如新興窯業工業會社係由三菱礦業及日本化成工業會社合併而成。⁸⁴ 為順利達成戰時統制經濟之使命，1943年制定《台

⁸² Patrick Regan, *Organizing Society for War*, Westport: Praeger Publishers, 1994. p.9.

⁸³ 涂照彥、第342頁。

⁸⁴ 張宗漢、第99頁。

灣戰力增強企業整備要綱》，依每種企業在國防上所佔之地位、技術水準之高下、規模之大小及經營是否合理，而決定其存廢、擴充或合併。⁸⁵ 同年比照日本實行《台灣決戰態勢強化方策要綱》，總督府經濟行政機關進行改組，原內部局、企劃部、總務局、殖產局、糧食局等一併裁撤，由新設「工礦局」主控軍需物資之生產，「農務局」主控糧食生產與配給；相關的農業、水產、商工部門也加速合併。前期雖已實施若干間接統制如資金、勞力與設備，但是私有企業仍有立足餘地。而今政府採取強迫方式直接管理以求迅速增產，企業之業務經營「由政府指定受相當統制機關管轄，並直接派員會同事業主持人嚴格管理，以期達到預期目標。但此僅限於大企業，至其他小規模零細之工商企業，則擬透過政府統制機構或工商業團體實施統制及整頓。」⁸⁶ 至於一般民生必需品如米、布、豬肉、牛肉、鹽糖等，也由各地區各業商會所組成的「統制組合」管制，例如賣豬肉的由屠宰工會負責，由其統一購買豬肉再定量分配給各市場。物資管制之後，台灣社會現象則是，市面上沒有生意可以做，因為所有日常用品都被管制，「各市場一大清早就大排長龍，但一個鐘頭不到貨物都賣光了」；日常物資的交換淪為以物易物，而「黑市」也開始出現，雖然被警察抓到就沒收。⁸⁷ 至此，日本政府在台灣留下了無論橫向或縱向均高度集中的戰爭經濟體系。

五

「國家的軍事目標表現在如『富國強兵』這樣的經濟用語中，而同時富國強兵經濟目標則是為了建立民族國家；以經濟用語論述國家目標，而且以政府的經濟活動追求這樣的目標，乃是日本社會的特色。」⁸⁸ 從明治維新到二次世界大戰這一甲子的時間，每隔十（數）年即發生與日本有關之重大戰爭，軍事與經濟實乃支撐日本現代國家的左右兩輪，「大東亞共榮」是軍事、更是經濟用語。佔領並統治台灣，這是日本的軍事成就，同時也是日本經濟更進一步發展的難得資源。欲鞏固對台灣的統治，除了以軍事手段鋪平政治統治的道路之外，日本沿用明治時期的成功模式－龐大的國營（專賣）事業，加上日本之殖產興業政策轉型所培植出來的壟斷型資本，事實上在台灣取得相當明顯的成績。矢內原忠雄曾經形容日本政府在台灣所實施一連串的調查事業，乃是台灣「資本主義化」的「基礎工程」。⁸⁹ 然而把這些掌握基層的工程僅僅被視為台灣「資本主義化」的基礎，實在也把所謂「資本主義」經濟活動內涵給說窄了，僅只就經濟而談經濟。軍事和經濟是交互靈活運用的統治利器。台灣的財政支撐殖民地政府，使之得以最少的軍事武力而能夠自立，同時縱橫台灣各角落的經濟活動則使得統治的網絡深入基層。一如歐洲從封建體制進入絕對主義國家，「從歐洲各地道路系統的改善，到識字率的提昇、到戰爭之物質與社會技術的發展、到以城市為中心通過貨幣而

⁸⁵ 張宗漢、第 140 頁。

⁸⁶ 張宗漢、第 139 頁。

⁸⁷ 潘國正、《新竹人、日本兵、戰爭經驗》（訪談紀錄）、齊風堂出版、民國 88 年、第 195-6 頁。

⁸⁸ Kyoko Sheridan, *Governing the Japanese Economy*, Cambridge: Polity Press. 1993. p55.

⁸⁹ 矢內原忠雄、第 6 頁。

致經濟過程增加其意義，不同的社會變遷決定了統治的緊湊化(intensification of rule)過程。」⁹⁰ 日本在台資本不僅留下了一個少數壟斷資本與龐大小型事業這樣的二元產業結構，而且包含 1930 年代基於日本整體軍事考量而移入台灣的新興工業，隨著皇民化運動與實際戰爭的緊鑼密鼓，日本在台資本構成政府官僚體系之外，加速台灣「統治緊湊化」最「自然」的工具。同樣也是基於軍事考量，在台企業於戰爭末期的大規模集中化與軍事化，這些都將是戰爭帶給日本的衝擊，也是戰時日本在台灣所留下來的遺產。

遺產必須可以持續再利用，否則就不叫遺產。戰爭所帶來的遺產，並沒有隨著「終戰」而過去。日本在戰爭期間於國家總動員法之下，各種「事業法」（如 1936 汽車製造事業法、1937 製鐵事業法）引進之事業經營和事業計畫的許可制，仍是二次大戰後日本產業政策與行政指導的源頭，論資排輩型工資與終身僱用制也是以 1940-1941 工資統制作為基礎。「戰爭中所制定的各項制度照樣被承襲下來作為戰後的經濟制度，戰爭中擴大的產業也成為戰後的主要產業，戰爭中的技術也在戰後的出口產業中重生」。「戰爭期間為軍需工業所需而擴大的重化學工業設備與培訓出來的技術人員、技術員，到戰後即用在重化學工業方面。通產省的產業政策與行政，也承襲戰時的商工省與軍需省的統制經驗，戰後日本銀行窗口指導則承襲自戰時的金融統制。」⁹¹ 戰後的日本，以另外一種型態繼承了戰爭的遺產；來到台灣的中華民國，也以類似的型態接收了台灣的戰爭遺產。

第四節 南京政府統一局面的經濟虛實

1928 年成立於南京的國民政府，似乎是 1912 年以來最大有為的政府。不僅許多留學國外知識分子開始回國陸續加入政府，許多現代生活設施如電影院、汽車、劇院、書報雜誌、學校等文明現象，也在南京街頭處處可見，南京政府似乎顯現出足以擔負起建立民族國家任務的氣勢。然而 1928 年中國的統一就像許多歷史事件一樣，同時是一個時期的結束，也是另一個時期的開始，也可以是過程中的一環，即便它是非常關鍵的一環。費正清這麼評論：「軍閥割據的中國重新統一，也與歷史上其他再歸統一的先例一樣，需要卅年時間，從 1920 年起至 1950 年止。也和其他類似的時期一樣，這卅年是漫無頭緒的一片混亂……」。⁹² 費正清的評論提醒我們注意到一個事實，翻開書本的新頁是一回事，翻開歷史的新頁則是另一回事；後者不是瞬間的舉手之勞，而是長時期的運動。也就是說，中國的統一與其說是在 1928 年「完成」，而是毋寧說新成立的南京政府只開始具備了

⁹⁰ Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Stanford University Press, 1990. p40.

⁹¹ 《日本之經濟：昭和時代之回顧》，第 27、38-9 頁。

⁹² John K. Fairbank、《費正清論中國》、正中書局、民國 83 年、第 316 頁。

往後實質統一中國的潛能；雖然這樣的潛能，之前的北京政府無法具備，但中國的真正統一可能還需要「卅年」。要成爲一個真正統一的現代國家，南京政府必須面對複雜的、同時來自國內國外的、來自之前承繼下來的艱困與挑戰。特別是，阻礙南京政府達成現代國家的障礙，乃是從清末民初以來的諸多老問題，而且這些問題與障礙也未必能夠在 1928 年完全獲得解決。本段文字即在處理跨越 1928 年前後，國家面臨軍政、財政問題的處境與其一再嘗試的解決對策。

表面上，南京政府結束了中國地方軍事武力私有化現象，但是地方軍事武力私有化並不始於袁世凱的北洋軍閥，同時也並不終於蔣中正的南京政府。清代太平天國大範圍的長期動盪，已經顯露出中央軍事力量的式微，鄉勇團練不僅成爲地方自保的力量，同時更成爲中央政府仰賴平亂甚至對外用兵的可靠武力。之後各省自行練兵自強，其實也不違反朝廷的本意。及至甲午戰爭前後，直隸新軍及各省新軍已然漸漸不爲中央所能掌控，最後甚至反過來成爲要脅清朝政權的力量。基本上，清末的地方兵勇大致上可以湘軍爲組織範本。就湘軍「成軍」方式來看，地方武力之私人性格、或者軍隊作爲一種國家正式體制之外的軍事現象，已經非常清楚，爾後軍閥體制的人力招募亦不出於此。然而動用體制外、也就是額外的軍隊，自然也需要額外的財源，因爲清朝政府原本的軍隊也萬不能因此而斷餉。對於財政早已窘迫的清朝中央政府而言，新的財源大多依賴關稅和釐金，一部分則是由地方攤派。例如李鴻章的淮軍軍餉來自蘇州、上海、淮南的釐金，上海、漢口的關稅，以及四川、湖北等省份的協餉。⁹³ 換言之，面對日益龐大的軍費支出，清廷若非有效創造出新的財源則一切難以爲繼；新的財源除了來自新興商業流通的課稅之外，再者即是傳統的老辦法：增加百姓的稅負。清末甲午戰敗及義和團事件不斷賠款消災之後，民衆的稅負已然超過極限，特別是農民的負荷已經沉重到沸騰的邊緣。傳統中國地方稅收上解中央的過程自古以來即充滿層層中飽的弊病，清政府亦非毫無所悉。爲了能夠更確實地收繳地方稅款，清廷於 1902 年後陸續有《嚴核各省錢糧》辦法的擬定，以及「清理財政處」之設立，希望同時在質與量上更有效率地提升地方政府的稅收能力；然而，此舉卻衝擊了各省原由官僚／地主構成之既得利益集團。原本清末以來，各省的同鄉意識已經具備經濟基礎而急劇提升（例如鐵路的省營事業化），清政府欲以官僚系統嚴格督察各省的經濟活動，反而造成原本依據「避籍」原則而就職的「外省」官吏，與本省籍鄉紳商人之間推向利益衝突的對立局面。經濟改革一有不慎，反而加速政權覆亡。

二

民國成立之後，北洋六鎮爲班底的袁世凱體制以北京爲中心形成表面上統一的新中國。然而南北對抗的態勢，不久便隨著「二次革命」而更形激烈；袁世凱死後，北方軍閥公開競逐中原，全國「實力派」相互廝殺。在這樣的環境裡，軍

⁹³ 波多野善大、《中國近代軍閥之研究》、金禾出版社、民國 83 年、第 61-62 頁。

隊的數目不可能減少，反而自 1916 年到 1928 年，全國軍隊從五十萬增加到兩百萬。⁹⁴ 某一項統計數字顯示，1912 年到 1935 年間，單單四川一個地方就發生了 477 次戰爭。⁹⁵ 這段時期，由於國家統計資料或者闕如、或者零星而不盡可信，所以我們無從得知關於戰費方面的精確數字，但全國的軍費必然極端龐大無疑。從中央到地方，在不同人馬長期結盟、拆夥、對戰的如此亂世中，我們很難想像中央的軍費是依照法規由地方稅收所支應；就對抗邏輯而言，這根本自我矛盾。事實上直到 1929 年，包括湖南、湖北、廣東、廣西、山西、陝西、甘肅、河南、四川、綏遠、貴州、東三省稅收全部控制在各省而分文沒有解交中央，⁹⁶ 充分顯示中央政府只是空有招牌，且在財政收入上非常難堪。

「中央」政府在法制上雖然存在，而且自民國成立以來各國列強也承認北京政府為中華民國的中央政府，然而袁世凱之後北京政府由皖系（段祺瑞）、直系（馮國璋）、奉系（張作霖）等輪流控制；中央而地方、地方而中央，因而全國軍費之收支也就實在無法嚴格歸類於「中央」或「地方」。1923 年馮玉祥奉曹錕之命向沒有自己軍隊的總統黎元洪索取軍餉，黎大總統無餉可給，馮玉祥乾脆直接佔領北京稅關。可見，當時所謂的「中央」實在是一個非常勉強的名詞。關於中央與地方的傳統分類，周谷城有一段簡潔的評述：「所謂中央，也只是地方，霸佔中央的，也只能獨占一隅，從沒有能夠統治一國的。所謂地方，也可以說是中央；割據一方的，除直接間接受帝國主義者操縱外，並不受其他任何勢力的節制，實際上便是最高統治者，與中央無異」。⁹⁷ 話雖如此，事實上周谷城還是肯定中央與地方分類的，因為佔據北京的位置，等於就是中國的總代理，其「地位」當然有所不同。特別是從財政的角度來看，北京的中央政府基於國際承認之便，在借款地位上則更加擁有重大優勢。1912 年袁世凱對五國銀行團總額兩千五百萬磅的「善後大借款」（以中國鹽稅為擔保），就是一個示範，更是一個開頭。自 1917 至 1918 年，段祺瑞就毫不客氣地進行了十七次國際借款。特別值得注意的是從 1917 年至 1925 年，中國所有的無確定擔保之外債中，來自日本的債款佔了 76.5%（代價是山東、東北的鐵路、東北的礦藏和若干銀行）。⁹⁸ 除了政治外債之外，發行國內公債也是 1928 年之前北京政府取得財源的手段，只不過購買公債的是如雨後春筍般成立的中外銀行；由銀行包銷政府公債，利潤遠遠大於其他放款，因而公債投機成為各銀行的主要業務。⁹⁹ 不過，即便北洋政府以「中央政府」地位之便而易於對外舉債，但是直、皖、奉之間的內戰不斷，卻也消耗了大部分的財力。再者，因為北洋政府從來沒有能夠建立一國之中央政府所應有的正當性，這等於說它能夠有效動員的範圍始終侷限在直隸區域。第一次世界大戰

⁹⁴ 張玉法、《中國現代政治史論》、東大書局、民國 77 年、第 145 頁。

⁹⁵ 陳志讓、「中國軍閥派系詮釋」、張玉法主編《中國現代史論集》第五輯、聯經出版、民國 69 年、第 3 頁。

⁹⁶ 張玉法、第 170 頁。

⁹⁷ 周谷城、《中國社會史論》、濟南：齊魯書社、1988 年、第 645 頁。

⁹⁸ 陳志讓、《軍紳政權：近代中國的軍閥時期》、谷風出版社、民國 75 年、第 117 頁。

⁹⁹ 陳志讓、第 143-144 頁。

之後，特別是 1924 到 1925 的全球經濟不景氣，一方面影響北洋政府從中國北方市場經濟所能抽取的資源，更嚴重的是 1924 年以後北洋政府越來越難以從外國（特別是內政不穩的日本）取得借款。一旦政府及軍隊之運轉所大幅依賴的國際外債遭遇後繼不足的困境，北洋政府氣數已定。¹⁰⁰

不過，雖然借取國際外債固然是「中央」政府的特權，但是民國初年的軍閥時代，那個中央不中央、地方不地方的特殊環境下，列強基於自身的利益盤算，事實上也都深刻地介入中國各路軍閥的鬥爭。這些介入，當然包括了武器、顧問、設備以及經費的協助。例如東北的張作霖一直接受日本的援助，馮玉祥得到俄國的支持。也許更重要的是，俄國一開始即支持南方的國民黨政府及其軍隊，1927 年清黨之後俄國力量移出，蔣中正繼而得到英美的援助而終於完成北伐。¹⁰¹ 這算不算是另一種形式的「國際外債」？然而，各路軍閥都不能夠單單依靠外力來維持它的財政支出，外來經費支援畢竟有其偶然性和有限性，因此個別軍閥設法就地取財，才是維持軍費開銷之較為穩當的收入。

1912 至 1928 年，北洋政府除了幾次內戰期間（1918 至 1920、1926 至 1927）之外，「中央」的軍費反而有遞減的趨勢，這意味著軍隊的財政資源越來越依賴地方的支應，也因此相反的可以看出省級的軍費快速增加，而縣級的軍費增加又比省級更快。這等於說明了沉重的軍費負擔，最後全落在縣鄉人民的身上。一如吳佩孚對於軍隊糧餉的來路問題，曾經如此回答說：「統由本各軍隨地籌辦」。¹⁰² 「隨地籌辦」！這是何等令人怵目驚心的字眼，代表著軍隊在駐紮地的典型活動先是「查封」，把軍隊所需要的糧食、房舍、運輸工具貼上印有「某某師查封」的紙條，派幾個衛兵把守，然後再和財產所有人進行交涉。如果財產屬於有錢有勢之人（官僚、豪紳、商界人士等），他們可以出一筆錢請軍隊到別的地方去，或者再由這些人設想其他的辦法滿足軍隊的需求。至於無力抗拒的中、小地主和農民只得乖乖負擔軍費，其子弟甚至被拉夫當差。¹⁰³ 或者，軍隊徵收車輛時，由縣鄉交替認定供應數，由輪值的鄉村負責借貸必要的車輛；糧草則從總額分攤各村，各村分攤各戶；現金的徵收則以商人三、農人七或商人二、農人八的比率攤派。¹⁰⁴ 除了軍隊強行徵用的人力物資之外，「苛捐雜稅」正是這個時代的寫照，不僅各種稅捐名目繁多令人窒息，甚於出現所謂「預徵」的現象，四川黔軍教導師第廿四軍在 1934 年竟已預先徵收田賦至西元 2009 年。軍閥其他的財政資源還包括鴉片稅、截留中央稅款（包含關稅、鐵路收入）、開設銀行、甚至發行紙幣（例如張作霖發行者為奉票、閻錫山晉票等）。如果軍隊的需求沒有得到滿足，

¹⁰⁰ Ramon H. Myers, 'The Chinese State during the Republican Era', *The Modern Chinese State*, ed. by David Shambaugh, Cambridge University Press, 2000, P53-54.

¹⁰¹ 波多野善大、第 115 頁。

¹⁰² 陳志讓、第 139 頁。

¹⁰³ 陳志讓、第 140 頁。

¹⁰⁴ 波多野善大、第 230 頁。

指揮官往往以士兵「自由行動三天」來威脅駐紮地人民，或者根本來一場「經濟性」兵變，由兵變成爲匪，對地方造成極嚴重的傷害。軍閥之間真實戰爭的殺傷力和破壞性實際說來可能有限得很，反而是戰爭前、後的資源掠奪更令人扼腕；所以「內戰的破壞性主要並不在戰爭的過程中，而在戰前戰後」。¹⁰⁵ 即便孫中山認定消滅軍閥才是中國和平統一之道，然而 1923 初孫中山來到廣州主持政府，也不得不依賴雲南、廣西的軍隊統制該地區的財源，做法也不出接收、出售廟產、開徵人頭稅和濫發紙幣，百姓同樣不免怨聲載道。¹⁰⁶

正因爲經濟基礎的掌握對於軍事行動具有不可抵抗的吸引力，擁有龐大國際商業投資的「通商口岸」，特別是上海，自然成爲軍事行動的主要目標。1927 年四月，蔣中正的部隊攻下上海，但外商的判斷是「他並無攻佔上海租界的意圖……雖然蔣介石的政策是要取消治外法權，但他現在有效的控制了上海稅收，不急於殺雞取卵」。¹⁰⁷ 殺雞取卵四字，非常傳神地透露經濟資源的繼續有效提供支援，可能要比國家法權之爭更加重要。蔣中正攻佔上海的同時，隨即以武力清除共產黨的勢力，以確保國際商業都市的經濟秩序；在外商眼中國民黨的作爲當然也會影響外商在上海（基於不平等條約而獲致）的財產權，然而「共產黨的威脅更勝於國民黨，國民黨並不反對資本主義，只是急於從中分一杯羹」。¹⁰⁸ 1928 年中國統一的過程被稱之爲「北伐」，而實際上北伐軍乃是由蔣中正直接指揮之革命軍爲骨幹，再收編其他軍閥而組成。北伐之所以成功，有人強調戰略戰術、有人著重組織思想，然而就戰爭而談戰爭，軍費的充裕與否極可能更加關鍵。一方面動用部隊移防作戰要比維持部隊駐地不動，花費要在數倍以上；另一方面，北伐過程亦非純粹以軍事手段「消滅」軍閥，而是搭配著政治「消化」的手段：「用升官辦法糾結收買對方將領，爲軍閥作戰時之經常手段，至此亦爲革命軍採納」。¹⁰⁹ 無論收買還是作戰，對於蔣中正而言都是財政上的極度挑戰。所以我們同樣看見蔣中正發行新佔領區之「中央銀行兌換券」、廣州「五省流通券」與「公債券」應付困局，其所屬軍隊之需用自行向駐在地商民「商借」，甚至販賣鴉片或欠餉軍隊就地搶劫等，行爲上與蔣中正所對抗之軍閥並無差異。關鍵，仍然在錢。從蔣中正打給宋子文的電報可知：「今日總部，只存萬元，而前方催發伙食，急如星火，窘迫至此，無以爲計，中正唯有引咎自裁，以謝將士而已，如何盼覆」，¹¹⁰ 以統帥之尊竟然欲以自殺來要脅，可見財政問題嚴重到什麼程度。北伐戰爭期間，任何一方均爲軍費所苦。至少我們可以肯定北伐成功的原因之一，基本上難逃世界列強爭霸史當中的某項定律，此定律即是「誰先用掉最後一塊錢，誰就輸定了」。

¹⁰⁵ 陳志讓、第 94 頁。

¹⁰⁶ 波多野善大、第 300 頁。

¹⁰⁷ Robert Blake、《怡和洋行》、時報出版、民國 90 年、第 238 頁。

¹⁰⁸ Blake 同上。

¹⁰⁹ 黃仁宇、《從大歷史的角度讀蔣介石日記》、時報出版、民國 83 年、第 60-61 頁。

¹¹⁰ 黃仁宇、第 63 頁。

三

新的中央政府定都南京，隨即因為裁軍問題，引爆了 1930 年的中原大戰。裁軍問題，對國家而言有其迫切的需要，但是對於地方實力派而言，此舉卻不啻「削藩」；二者都是正確的。北伐成功而中國統一的最後一幕是東北「易幟」，青天白日國旗開始在全中國都看得見；這當然是一件重大的成就，但是統一飄揚的國旗之下，實際上南京政府（一直到對日作戰亦然）仍然是建立在軍閥分省統治「傳統」之上的中央政府。為求能夠確實成為韋伯意義上之「獨占」力量，短暫但傷亡重大的中原戰爭似乎不可避免。所謂不可避免的理由是，蔣中正統一中國而取得了全國性的政治威望，裁軍的議題又切合全體中國人民的殷切期望，反蔣聯盟在正當性上站不住腳；蔣中正直接統治的「嫡系」部隊此刻在裝備上比對手更加精良，同時更關鍵的是，這時的南京政府已非往日的北京政府可比，特別是南京政府實質統治地區（上海、長江流域加上廣東等）的豐沛財源，華北、西北、西南軍閥的財力遠非所及。事實上自從 1928 年起，國民政府即努力於解除不平等條約之政治經濟束縛，及至 1930 年在領事裁判權和收回租借方面的成效非常有限，但是在「關稅自主」方面則取得重大成就。1930 年除夕，蔣中正的日記寫道：「雖經歷困難艱險，尚足自慰，免除釐金，固為最大成功，此外……至於討逆軍事之勝利，其餘事耳」。¹¹¹ 蔣中正清楚事情的輕重本末，軍事是「餘事」，財政基礎才是根本。爾後中原大戰協助期間閻錫山佔領天津稅關、以圖挽救財政危機的外籍傳教士亦曾直言不諱：「此款（指關稅收入）之重要，尤較中山先生之主義為甚」。¹¹² 關稅的自主使國家一方面掌握更充足的財源，另一方面南京政府也順勢制定全國性的新稅則，開始試圖打破由各地釐金關卡所造成經濟流通之阻礙，何況凡此種種皆為國際勢力承認之後的結果。換言之，「至此國府奠都南京已三年，在外人眼中，已成穩定局勢之力量。蔣之軍費既大抵上由上海等處商界承借或認購公債支付，至此外商亦不願其缺乏支持」。¹¹³ 這裡指出南京的中央政府已然具備當初北洋政府所喪失的國際借款能力之外，同時更暗指蔣中正與上海財界或江浙財團自辛亥革命以來長期密切關係，在此時也發揮了最大的功能。當然，蔣中正本人在 1920 年上海證券風氣鼎盛之時，甚至親自擔任過證券行的經紀人。¹¹⁴ 這是否意味著蔣中正比其他的軍閥更具有現代金融的概念，就不敢斷言了。然而試看，中原戰爭期間蔣中正致電防守濟南之韓復榘：「如能固守七日，則懸獎現洋一百萬元如何？」動員東北軍張學良，提供「開拔費」兩百萬，協商四川小軍閥劉湘防衛後方而「補助」五萬加上槍械彈藥，催促雲南軍閥龍雲出兵先後亦撥交百萬。¹¹⁵ 這些軍事動員的手法可以看出從廣州到南京政府，國民政府的財力調度能力確實已經今非昔比。

¹¹¹ 黃仁宇、第 108 頁。

¹¹² 陳進金、第 278 頁。

¹¹³ 黃仁宇、第 107 頁。

¹¹⁴ 波多野善大、第 142-143 頁。

¹¹⁵ 請參閱陳進金、《地方實力派與中原大戰》、國史館國史館、民國 91 年。

從廣州政府到南京政府，國民政府的處境漸漸由「盯著最後一塊錢」到如今雖非談笑用兵但至少已經取得相對優勢，這個財政漸入佳境的過程，事實上也不是以統一完成之日為變化的起始點。民國肇建以來，幾乎所有的政府規章皆不脫「臨時應付」性質，財政制度也不例外，甚至軍閥割據局面成形之後，中央與省可以說完全沒有財政隸屬的關係。北方政府以中央政府的優勢位置，依賴發行公債和不斷向外借款作為維持軍隊開銷的主要手段，各地軍閥亦以「就地籌款」之原始暴力壓榨百姓，「打倒軍閥」與「取消苛捐雜稅」幾為同義而漸漸成為多數國民的共識。有鑒於此，廣州國民政府早在 1925 年即下令稅收工作統一由政府機關行之，軍隊不得干涉，並以宋子文為財政部長兼廣東財政廳長，創辦「中央銀行」、推行預算制度、統一財政稅收，先使廣東一隅之財政趨於健全，以作為北伐的最基本財政後勤基地；爾後隨著軍事行動的擴張及控制範圍的擴大，漸次將各地各項相關工作「收歸部辦（指南京政府財政部）以謀財政統一」。

1927 年五月南京政府成立後的首次發行公債，即是以上海資本家為後盾，撐起後續軍事行動之財政保護傘，所以蔣中正對上海的控制或者與所謂江浙財團的關係，實在也是最後勝利的重大關鍵。中國統一之後，南京政府藉著瀰漫全國的裁軍議題，順勢要求各省配合財政統一；又因為裁軍之前提在於精確掌握軍隊人數及全國可資動用之財力（以遣散軍隊），南京政府進一步試圖朝向有名有實之中央政府推進。當然，我們不能太過誇大這時候中央政府的實質能力與成效。宋子文於 1930 年即坦承：「自十七（1928）年以來，雖有通令，但各地尚未遵行，任意附加，所在都有。其名目之苛細、關卡之繁多，使工商限於卡索留難之中，財政處於混亂分歧之狀」，¹¹⁶ 同時對於中原戰爭期間許多款項，宋子文往往也是「忍痛籌付」，可見南京政府在財政上的種種努力，其實也並沒有完全達到期望。然而任何優勢皆非絕對，而是敵對力量一較高下之後的相對結果。自中原戰爭開打以來，組織最為健全之閻錫山陣營立即陷入晉鈔不斷大量發行而大幅貶值、天津商會抗拒攤派、佔領稅關不果、舉借外債不獲同意等等劣勢。閻錫山的狀況尚且如此，「全軍追隨閻公共奠國是」之西北軍馮玉祥更不必言。其實中原戰爭開戰之前，馮玉祥即有電報表明立場：「此間毫無地盤思想，只求能吃飯、穿衣」。¹¹⁷ 到底有無地盤思想可以斟酌，只求吃飯穿衣則是事實，而且是最無情的事實。當時平津一帶《英文時報》曾刊出一幅漫畫，蔣中正一手握機關槍，一手捧銀元；馮玉祥一手執大刀一手捧窩窩頭；閻錫山一手執手榴彈一手托算盤。¹¹⁸ 這就是當年的軍事寫照，也是財政寫照。相對而言，南京政府至少開始具備了中央政府應有的本錢，雖然只是開始而已。

¹¹⁶ 陳進金、第 305 頁。

¹¹⁷ 陳進金、第 29 頁。

¹¹⁸ 郭廷以、《近代中國史綱》下冊、曉園出版社、民國 83 年、第 683 頁註解一。

四

大致而言，1928 年以前的中央政府不能夠以有系統的國家力量去收集可靠的經濟資料。1928-1934 年間財政部的《年報》可能是過去所有國家發行之財政報告中唯一確實的資料，1930 年代的農業統計也是較可應用的調查資料。然而關於工業資料的詳細統計，唯一的年代恐怕只有 1933 這一年，而且這是「軍事委員會全國資源會議」所做的大規模調查結果。雖然比 1928 年之前好得多，但是經濟統計方面仍然不算成功，部分原因是由於中國依舊沒有實質統一的政局，部分原因則是統計技術依然落後，許多經濟性活動持續在（可統計測量的）市場之外進行交易而不易得知。但是相較於 1937 年中日戰爭開打後許多統計之更加不可信，1928-1937 年間的成就已屬不易。¹¹⁹ 依據已有資料顯示，南京政府時期中國一般經濟狀況以 1933 年為參考，可知全部勞動人口從事農業者高達 79%，國民所得取諸於現代非農業項目（工、礦、公用事業、建築、貿易、運輸、餐飲、金融等廣泛項目）者只佔 12.6%，是個典型的「前工業社會」。¹²⁰ 工業項目僅佔中國經濟很小的部分，而工業項目當中的「手工業」部分又佔 67.8%，可見現代工廠於工業項目中所佔的比率也極小，而且工廠的作業員工多半不是有技術的、穩定而受過訓練的勞工力量。此外，中國工業的地理分布則是趨向集中於滿洲、中國沿海省份和通商口岸。外國企業在中國的投資，以英國最大而日本次之，然而外國投資的結果也進而造成中國現代工業發展的障礙，因為中國現代工業根本無法與金融、管理、技術、資金等具備較佳優勢之外資企業競爭。再者，1933 年（除滿洲之外）中國工廠工業的生產是以消費品為主，其中 50% 是屬於紡織和食品工業，生產量佔總值的 76%。¹²¹ 南京政府統治下的中國社會，其經濟條件實在與現代工業社會相距太遠，因而國家的稅收基礎也相對受到限制。

從民國以來，土地稅和若干消費稅表面上屬於中央政府，但是實際上仍由省方「處置」；一直到 1921 年中央政府還是能夠從省方得到間歇的、而且數目極小的象徵性匯款；內戰及北伐時期，北京政府對地方財政的控制也就完全烏有了。從 1912-1927 年間，海關總收入只有 18% 用於北京政府的行政支出，其餘的稅收幾乎全部運用於償還外國貸款和賠款。龐大的鹽稅事實上也只有一小部份為中央政府所用，而且各省對於鹽稅的干涉非常嚴重；1922 年鹽稅的淨收入除了中央同意各省自行保留的部分，各省未經中央同意即自行挪用者佔 36.7%。¹²² 為了具體面對國家財政收入的制度性缺陷，1928 年北伐完成之後沒幾天，財政部長宋子文即在南京召開「全國經濟會議」，隔月又召集中央及地方財政官員舉行的「全國財政會議」，會中除了律定爾後中央及各省的稅收項目之外，又特別呼籲控制軍費開支的絕對必要性。當然，後者事實上做不到，但是宋子文以財政觀點清楚說明其立場：「如果不能夠使軍事當局明確了解他們不能過問稅收的稽徵，

¹¹⁹ Albert Feuerwerker、《中國近百年經濟史 1870-1949》、華世出版、民國 67 年、第 85-86 頁。

¹²⁰ Feuerwerker、第 90-92 頁。

¹²¹ Feuerwerker、第 92-100 頁。

¹²² Feuerwerker、第 133 頁。

如果不能與省政當局安排，俾由財政部控制全國稅收，最後，如果不能明瞭我們的實際的收入究竟是多少，則一切有關統一中國的話，都是廢話。」¹²³

1928-1937 九年間，中央政府對於全國財政所能控制程度很可能超越清朝以來任何一段時期。1928 年南京政府成立之時即有貨幣改革方案提出，同年取得中國、交通銀行的配合而創設中央銀行，對內建立信用制度；1929 年成立中央造幣廠並建立度量衡標準制度，1931 年成立全國經濟委員會指導經濟重整，同年政府成立「主計處」開始對於國家預算決算進行管理。由於國家的財政體制粗具規模，1933 年終於正式實施「廢兩改元」並發行法幣，然而 1935-1937 年間廣西、廣東、雲南和日本影響下的華北卻依然發行自己的貨幣，爾後慢慢在國民政府的政治和金融壓力下才逐年配合幣制改革。¹²⁴ 關稅自主的爭取，除了象徵中國之國際不平等地位得到紓解，突破原有 5% 稅率之後的國庫收入自然大增。鑑於清末以來因為長期軍事動員之財政需求導致各項厘金、苛捐、雜稅紛亂而不合理，南京政府 1928 年通過《裁撤國內通過稅條例》，於關稅和鹽稅之外，另徵貨物在國內流通的統一稅（也簡稱統稅），初期以香煙、火柴、水泥、棉紗、麵粉五種產品為對象，於產品出廠時徵收，其餘厘金雜捐一概停收。¹²⁵ 這些法律層面上的管制企圖雖然未必能夠完全落實，制度的收效必須假以時日，但這些措施倒也加強了稅收制度的集中化和合理化。至於直接從國民身上取得之直接稅，也就是所得稅，北京政府時代即早有圖謀，但因連年內戰和各省級政府的反對而無從實行。南京政府成立之後，一時之間也沒有能力課徵所得稅，拖到 1936 年才首次課征公教人員所得稅，但也因為戰爭即將來臨而作罷。除了戰爭干擾之外，建立所得稅制度也需要訓練並維持一批龐大的專業稅政人員，也並非此刻的南京政府能力所及；此外，由於一般商業界會計方式落伍而所得估算困難，一般人民也多不識字而無法進行「報稅」，這些都是所得稅的推行障礙。¹²⁶

南京政府稅收改革的成果是，1929 年接收北京之後的第一個會計年度，全國總收入達到三億三千四百萬元以上，這和以往北京政府每年只能收到幾百萬元相比，是個強烈的對比。¹²⁷ 而 1937 年政府的收入又是 1928 年的兩倍半。單就稅收總數上的增加，似乎可以推測南京政府奠定了現代國家財政壟斷的基礎，但是若就稅收的項目上來看，這樣的財政基礎似乎又非常不足。從 1928-1935 南京政府收支的數據可知，收入部分單單關稅即佔總收入 43.5%，關稅、鹽稅和統稅合計高達總歲入的 71.5%，稅基非常狹窄；反觀支出的部分，軍事支出佔 43.2%，

¹²³ 引自 Arthur Young、「中國的財政改革」、《艱苦建國的十年》、正中書局、民國 60 年、第 87 頁。

¹²⁴ 歐陽正宅、《中國現代經濟發展史》、時報出版、民國 78 年、第 299 頁。

¹²⁵ 歐陽正宅、第 301 頁。

¹²⁶ 林滿紅、「評介張（嘉璈）著『抗戰時期及戰後中國的通貨膨脹螺旋』」、《中國現代史論集》、第九輯、張玉法編、聯經出版、民國 71 年、第 284 頁。

¹²⁷ Young、第 90 頁。

貸款之賠償佔 32.7%，二者合計佔了總支出的 75.9%。¹²⁸ 抗戰之前政府的稅收只有國民生產毛額的 4.62%，距離現代政府稅收達到國民生產毛額的 20% 左右，仍然短少許多。¹²⁹ 此外，雖然南京政府的稅收急劇增加，但是總收入仍然不敷政府的經常開支，尤其是軍費方面；儘管擔任六年財政部長的宋子文也希望建立嚴格預算制度以確保收支平衡，但由於軍事開支仍然是國家鞏固統治力量的第一優先項目，所以在蔣中正眼中，財政部長也不過就是個軍隊裡的「軍需官」。¹³⁰

五

「中國的決策人物，在 1927 到 1937 這個十年期間的第一階段中，幾乎全力忙於財政改革，但他們也曾從事經濟發展的某些基本條件。」¹³¹ 這裡所謂經濟發展的基本條件，除了讓國家走向市場一元化的努力（如統一貨幣、度量衡）外，主要是指政府在這十年之間也主辦了若干特定企業。這些企業在「資源委員會」指導之下成立，雖然數量上不大，但是卻創造了「公私合有合營」的模式，國家以協助、鼓勵和領導的地位過問工業發展。¹³² 此外，南京政府致力於交通運輸條件的改善，同時兼具軍事、經濟和統治功能。1912 年之前中國可能沒有適合汽車行駛的鋪面道路，1937 年 6 月之前南京政府完成大約 114,000 公里的道路，其中 40,000 公里是鋪面的，而這些道路系統大部分是在 1928 年以後，在政府的經濟委員會主導下興築，同樣也是商業與軍事理由並重。例如所謂「七省計劃」就是藉著道路系統將河南、湖北、安徽、江西、江蘇、浙江、河南等七省聯繫在一起，使得國民政府能夠發揮它現有的最大的力量。¹³³ 同時 1927 到 1937 年也是中國以往七十年鐵路史上最積極的一段時期，大約築路 2,900 英里（中國本部約 2,080 英里），而且這個數字並不包括興建而未完工、以及訂約而尚未興建者。鐵路的興建，自然是為了滿足經濟和軍事目標，同時為求實際瞭解中國鐵路沿線的國土民情，鐵路踏勘隊也隨隊配備經濟調查人員，調查沿線人口、出產、水陸交通聯接條件等，地質測量隊伍也隨行活動，一面築路一面測量，同步摸索廣大中國之地質與礦藏。¹³⁴ 嚴格說來，上述行動對於國家資源的大致掌握只能算是「基本功」，而且南京政府統治基礎尚未穩固，這些調查行動也祇能算是個開始而已。南京政府最念茲在茲的，仍然是最迫切的稅收問題。現代國家「只有經由一個強有力的中央政府，能在中國大部分主要富饒地區徵稅，才可以實現。稅收控制的擴張，必須與政治控制的擴張亦步亦趨，所以抗戰以前十年的中國財政史，無法與政治軍事事件分開來談。」¹³⁵

¹²⁸ Feuerwerker、第 135 頁。

¹²⁹ 林滿紅、第 283 頁。

¹³⁰ 吳景平、「宋子文政壇浮沉錄」、《傳記文學》366 期、1992 年 11 月、第 37 頁。

¹³¹ 吳元黎、「中國工業發展和經濟政策」、《艱苦建國的十年》、正中書局、民國 60 年、第 235 頁。

¹³² 吳元黎、第 236 頁。

¹³³ Feuerwerker、第 129 頁。

¹³⁴ 凌鴻勳、「中國鐵路之建設」、《艱苦建國的十年》、正中書局、民國 60 年、第 262 頁。

¹³⁵ Young、第 86 頁。

總而言之，由於南京政府始終沒有能夠建立一個有效貫穿地方的稅收機制，因而在三個方面出現不利的後果，(1)官僚行政體制一方面大而無當，另一方面卻又薪水不足(underfunded)，不僅效率不彰而且腐化現象層出不窮；(2)地方稅收只能沿用傳統各省「配額」(tax quota)方式進行，中央所得的多寡必須要看它和各省勢力的較勁結果；(3)政府對於商業和工業方面施加過重的稅賦，但是對於富有地主的徵稅則正好相反，所以南京政府的財政制度對於經濟發展而言，其實提供了錯誤的誘因。¹³⁶ 反過來說，中國農業吸引了全國四分之三的人口，政府始終未能實施土地改革而開闢土地稅，這是南京政府財政的主要缺點之一。這與日本在明民治維新後積極改革土地稅制而使政府有了可靠的收入，恰好成為強烈對照。1928年的稅制分劃將土地稅劃歸各省，似乎違反各國常規；對於土地稅的改革與其稅收的提高，無論中央或各省都不熱烈，因為此舉將會遭到擁有重要政治勢力的地主、商人、軍人的反對；「這些人不了解如果不這樣，後果便不堪設想。」¹³⁷ 南京政府是以這樣不堪設想的脆弱財政基礎，迎接即將來臨的巨大戰爭。

第五節 經濟總動員與國家能力的打造

抗戰爆發之後，國民政府擬「以空間換取時間」因應日本強大的軍事壓力。所謂的空間，區分為兩個部分，一是日本軍隊必須花時間加以佔領的中國領土，一是國民政府自己所能控制的領土；後者在1938年只剩下內陸十四省，甚至於這十四個省，政府也不能完全有效控制。至於空間所換取的時間，則是國民政府企圖爭取更充分的戰爭準備，雖然這樣的準備實際上從來不曾充分過。

七七事變之後，隨著日軍佔領區域不斷擴大，華北及東南各省大片國土相繼淪陷，造成中國經濟的嚴重損失。這些地區是中國精華之所在，就工業而言即佔全國90%，農產品的主要產地也在其中。戰前，國家財政收入主要是以關稅、鹽稅及統稅為大宗，抗戰的前一年，這三項收入甚至佔稅收總收入的95.8%。然而戰時沿海各省及重要都市、港口相繼淪陷，關稅收入大幅減少；沿海鹽場的喪失，鹽稅收入銳減，工業產品的統稅，也因為都市淪陷而大部喪失。¹³⁸ 1938年國民政府在《抗戰建國綱領》中明確規定「經濟建設應以軍事為中心」而調整中央政府的經濟機構，一旦缺乏經濟力量的支援，軍事行動可能全面癱瘓，所以蔣中正毫不諱言：「今後抗戰，經濟尤重於軍事，軍事只佔三分，而經濟要佔到七分。」

¹³⁹ 軍事對經濟的三七比重，乃是非常務實的觀念，因此戰時經濟戰略的兩個最

¹³⁶ Ramon H. Myers, "The Chinese State during the republican Era", in *The Modern Chinese State*, ed. Davis Shambaugh, Cambridge University Press, 2000. p.63-4.

¹³⁷ Young、第116-117頁。

¹³⁸ 何思謎、《抗戰時期的專賣事業（1941-1945）》、國史館、民國86年、第23頁。

¹³⁹ 引自楊樹標 / 楊菁、「試論抗戰經濟—國民政府之戰時經濟體制」、《紀念七七抗戰六十週年

基本要求，一是努力發展生產增強物質實力，二是擴大財源增加財政收入。

抗戰終於爆發雖非意外，但總也來得倉促。爲了保留並延續中國僅有的經濟實力，大陸東南沿海地區工業的內遷問題立刻迫在眉睫。四大行庫（中央、中國、交通、中國農民銀行）設立聯合辦事總處（由蔣中正擔任主席），其主要任務是協助國民政府完成重要的經濟轉移，爲沿海工廠內遷並重建於內地提供資金上的幫助。¹⁴⁰ 總計有 639 家工廠和設備從長江中下游移往內地，到 1939 年底，這些工廠有 70% 成功地重建。1940-1941 年甚至開始出現若干「新興工業」，但是大部分是政府軍需企業。1942 年之後，內地的工業活動（包括新興工業）也逐漸因爲原料取得和運輸困難等問題而開始衰落。¹⁴¹ 然而回顧中國企業內遷的過程中可知，由於國民政府對於遷移行動之計劃並不周詳，遷出廠商的數目非但極爲有限，而且最初打算只準備遷往武漢；當戰線不斷西移，武漢的形勢越來越危險之際，1938 年底才掀起第二次工業西遷。雖然 1937 年決定內遷其實時間已晚，遷移計劃也不完整，但是它畢竟在中國歷史上是個創舉，對於政府大規模主導經濟事物而言，也是一個能力與經驗上的鍛鍊，同時西遷之企業（1937 年全國工廠總數 11%）確實也保存了中國工礦企業的基礎。統計顯示，內遷工廠之中機械業佔了 40.4%、紡織工業佔 21.7%、化學工業佔 12.5%、電器業佔 12.1%，重慶政府即以這些企業作爲骨幹，帶動後方的經濟發展。戰前川、湘、貴、滇、黔、陝、甘等七省幾乎沒有國營工礦企業，但是 1944 年發展到 491 家，民間的工礦企業則由原來 237 家發展到 4319 家。然而就另一角度來看，國家資本在大後方的工礦企業中順勢發展起來，並且也開始形成了經濟壟斷之地位。1938 年國家與民間資本產值，比重爲 21.2：78.8，這個比例至 1944 年則改變爲 53.73：46.27。但是，國家資本在抗戰後期於基本工業和採礦業方面的優勢發展固然支持了抗戰的持續，卻同時也構成對於民間資本的排斥，這也是抗戰後期民營工業走向衰退的原因之一。¹⁴²

二

1937 年戰局急速擴大，國民政府倉促應戰而調整政府體制，但事實上國民政府的戰爭準備從九一八事變之後就已經開始著手。1932 年參謀本部即設立了「國防設計委員會」，「設計」以國防爲中心之諸多建設事業的規劃、調查、統計與研究。1935 年，國防設計委員會與工兵署資源司合併爲「資源委員會」，該委員會直接隸屬於國家實際上的最高領導單位——軍事委員會，開始有計劃地推動國家經濟建設。資源委員會的委員是以知識份子、科技界人士和金融實業界人士爲主，一方面對於中國相關產業條件進行大規模的調查，同時又推動「重工業五

學術研討會論文集》、國史館、民國 87 年、第 429 頁。

¹⁴⁰ 楊樹標 / 楊菁、第 434 頁。

¹⁴¹ Feuerwerker、《中國近百年經濟史 1870-1949》、華世出版、民國 67 年、第 106 頁。

¹⁴² 張憲文、《試論抗戰時期的國民政府經濟戰略的轉變》、《抗戰勝利五十週年國際研討會論文集》、民國 86 年、第 135-143 頁。

年計劃」，企圖使得鋼鐵、鋁、銅、鉛、汽油、機械等主要國防物資能夠自給。軍事委員會在戰時不僅是軍事指揮，而且也肩負領導戰時經濟的職能。它領導下的資源委員會原本為國防重工業的主管機關，但隨著戰爭而擴大職能，資委會也涵蓋戰略物資（主要是礦物）的統制和內遷企業的協調。1937年軍事委員會增設了農業、工礦、貿易三個調整委員會，扶助公私企業的經營或物資的收購。1938年蔣中正辭去行政院長兼職，由孔祥熙接任，同時改組行政院組織，分設財政部、經濟部 and 交通部以作為戰時經濟的主管機關。其中特別是將原先軍事委員會第三部、第四部（主管經濟事項）、資源委員會、以及相關研究部門，同時改隸於經濟部，使之成為高度集中統一的全國戰時經濟行政事務主管機構；資源委員會的工作重心，也開始往國營工業建設機關轉移。但是在行政院之外又有「全國經濟委員會」，在形式上凌駕於財政、實業、交通、等部會。戰爭初起，許多措施充其量都只能算是權宜應變而已，軍事委員會與行政院的經濟主管機關職能重疊而難以劃清權限。¹⁴³ 抗戰中期鑒於黨政各部門各行其政，缺乏整體協調而重複矛盾衝突浪費，1940年底又成立了「中央設計局」（仍由蔣中正任局長），企圖為全國政治經濟建設之各種設計進行「總的設計」。總之，政府體制一變再變而且機關日增，實無真正統一的制度規劃。

在眾多的戰時經濟制度當中，尤以開發全國資源，發展與國防有關之機械、冶鍊、石油、電業等工業為目標之資源委員會最引人注目，因為它乃是中國正式設立專責機構發展現代化工業之始。1937年，資源委員會即轄有23個工作單位，1944年則有130個單位和12000職員。¹⁴⁴ 整體看來從1937-1945年該委員會所轄154企業單位中有50%以上幾無利潤可言，因為其中有些企業不以營利為目的，有些則是國營企業本身經營效率有問題。當然，其他政府單位也經營企業，例如國防部經營軍火裝備、交通部經營機器製造、糧食部經營食品加工，教育部經營印刷等。但是以1941年計算，全部國營企業資本額共有8億，而資源委員會佔了75%，明顯可見其重要性。¹⁴⁵ 即便如此，因為抗戰期間的軍事開支實在過於龐大，政府軍事支出平均佔政府總支出之62.4%，能夠挪移至「經濟發展」項下的經費實際上也不得不逐年遞減，1937-1938年約佔22%，1940年降至10%，1941-1944年平均只有總支出的8%，¹⁴⁶ 這樣的變化直接反映出國民政府戰時財政日漸惡化。但是基於「一面抗戰、一面建國」原則，國民政府仍然不遺餘力爭取技術人員出國受訓，以圖解決自身工業技術發展之瓶頸問題。抗戰期間技術人員赴美受訓共有三批，1942年高級技術人員到美國實習兩年，由資源委員會遴選卅一位（後來增至卅五位）；1943年由經濟部所派143人（資委會名額99

¹⁴³ 王家典、「抗日戰爭時期國民政府戰時經濟管理體制的建立」、《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》、國史館、民國87年、第388-394頁。

¹⁴⁴ 侯繼明、「1937年至1945年中國的經濟發展與政府財政」、《中國現代史論集》第九輯、聯經出版、民國71年、第317頁。

¹⁴⁵ 侯繼明、第318-319頁。

¹⁴⁶ 計算自侯繼明、第345頁表十一。

人)；1944年「租借法案」下派遣1,200人，其中工礦部門及資委會佔181人，以訓練農工礦技術人員。各批次赴美受訓之項目與性質不同，其中資源委員會的技術人員遠赴美國就機械、化工、冶鍊、電工、礦業、電力、工礦管理等七大部門進行「實習」(practical training)，學習計劃周詳而嚴謹；實習並非留學或考察，而係相當於今日所謂在職訓練，實為提昇人力素質造就高級技術人才，最直接而有效的辦法。¹⁴⁷ 這些奉派出國實習的技術人員，部分對於爾後的影響非常深遠。綜合言之，資源委員會在抗戰期間的成就有三：首先，大後方創辦新式工業，改變了戰前工業過分集中沿海地區的佈局；其次，提高中國工業技術水準；第三，同時也最重要的是，資源委員會藉著自身不斷擴充而培養了一批優秀的技術人員隊伍。¹⁴⁸

三

經濟生產與人才培育固然事關國家的建設與生存，但二者都不是一蹴可躋，反而基本稅收問題則是急於星火，不容一日躊躇。抗戰之初國民政府國庫的來源，只有四分之一是從稅捐及捐獻得來，其餘都是由發行公債、增稅及發行鈔票來應急彌補。然而戰局既開，歲出無限擴張，歲入不增反減，國家財政形勢極為嚴峻。為了另闢財源以因應戰時財政危機，專賣事業的舉辦自然納入考慮。但也由於國家財政不足，專賣事業無法由國家直接經營、自籌資本或自營企業，因而採取「特許經營」的方式，由國家將專賣權利讓與私人代替國家經營專賣，國家則從中取得報酬，這即是中國戰時專賣制度的原則。¹⁴⁹ 實際上戰前的國民政府早已留意世界各國實施專賣而有助於國家財政之事實。1930年中國茶葉公司總經理壽景偉赴日調查專賣制度，已將其《煙草專賣法》、《食鹽專賣法》、《樟腦專賣法》等原件翻譯成中文。自1938年制定《抗戰建國綱領》以來，政府以一系列之「非常時期」工商管制條例對於國家物資進行管制，1941年進一步決議實施專賣，由財政部成立「國家專賣事業設計委員會」初步決定將「捲煙、火柴、茶葉、食鹽」之專賣分區次第實行。後來鹽的專賣另由鹽務總局負責，另由「專賣事業司」主管煙、火柴和食糖之專賣。

食糖專賣係採「官收—民製—民運—民銷」原則，製糖廠商及從事糖業之人向專賣局登記以領取憑證，由專賣局規定售價及製糖廠、承銷商、零售商之利潤比例，以兼顧平抑物價功能。煙類和火柴專賣係採「民製—官收—民運—民銷」模式，菸農自由種植（或菸廠自行生產），由官方核定收購價格，以較高價格批發給承銷商，商民貼憑證後自由運銷。食鹽採「民製—官收—官運—商銷」模式，鹽為國有，製鹽須國家許可，不許私售，悉由國家收購，距離鹽場較遠區域則由國家運輸，由指定商人銷售，但鹽額、地點、鹽價等都由政府統制。圍繞專賣品

¹⁴⁷ 程玉鳳 / 程玉鳳、《資源委員會技術人員赴美實習史料》上冊、國史館、民國77年、第5頁。

¹⁴⁸ 薛月順、「資源委員會與戰後台灣公營事業的建立」、《中華民國史專題論文集》、國史館、民國85年、第6頁。

¹⁴⁹ 何思暉、第13頁。

之相關物資，如火柴原料（磷、氯酸鉀等）或食糖之酒精產品等也一律統制，非經許可不得製造。1942-1945，各類專賣利益的收入大約為 110 億元，在關、鹽、統稅經常短收的情況下，專賣收益對於國庫貢獻很大。1942 年專賣收入佔國庫稅款收入的 48.3%，1943 年佔 25.9%，1944 年佔 11.4%，基本上雖已經達到財政收入之目的，¹⁵⁰ 不過專賣收益的遞減也是不容忽視的事實。1944 年底抗戰仍未結束，專賣事業已陸續停辦。

如果專賣制度對國家財政收入如此重要，為何國民政府推動三年之後就決定停辦？表面上的理由在於勝利逐漸接近，國民政府為配合建國需要，總體經濟之基本原則考慮改弦更張，但是實際上的原因更為複雜。事實上，專賣事業的經營需要龐大而健全的行政體系加以支援，而政府相關的行政支援非但一直未能切實配合，而且反而導致流弊大於收益的結果。由於國家並沒有直接經營專賣之全部的產銷流程，純係藉由掌握其中的環節而取得屬於政府的收益，所以政府的專賣行政人員對於民間單位之倉儲、帳簿、種類、數量及緝私（甚至告密）皆有必要進行嚴格之檢查，甚而派遣駐場稽核員直接監控。扣除日本佔領區，國民政府僅只控制十四個省，但是政府行政能力依然無法確實由中央貫穿到地方廠區，加上通貨膨脹無法控制，存貨清查不確實、黑市猖獗、走私、仿印憑證等因素，導致專賣品生產利潤薄弱等問題始終未能解決。一旦價格和產銷過程無法做到由國家真正的「獨占」，專賣即非「專」賣，政策成果立刻大打折扣而專賣的收益自然遞減，政府的獲利也因此下降。同時，由於中國社會缺乏中間組織（合作社、工會、商會等）從旁監督，專賣組織需要的大量行政人力，其素質偏又良莠不齊，貪污事件層出不窮，繼之以戰時運輸困難，專賣事業增加生產之目標難以達成，中間壟斷囤積無法消除，控制物價目標難以收效，政府專賣組織事權不統一而效率不彰，種種中華民國行政現代性不足的缺點逐一曝露出來。總帳算下來，專賣後來其實並沒有增加政府太多的稅收，貪污腐化卻反而招致激烈民怨，同時專賣業務本身也等於增加了政府的人事負擔。¹⁵¹ 於是專賣事業陸續收拾停辦，實在也是勢所必然的結果。

四

不過，相對於實施專賣之前中央政府對於地方經濟活動的實際了解而言，國民政府在專賣事業方面的嚐試，也不啻一種掌握社會資訊與資源的手段。「專賣機關普遍設立於各地，推動各項專賣工作，象徵著國民政府主權的實質統治意義。而專賣利益徵收的範圍越廣，即國民政府勢力所及之處越大。」「除徵收專賣利益外，亦是國民政府統治實力的一種表現。」¹⁵² 於此而言，一面抗戰一面「建國」原則已經不限於單純的經濟發展面向，而且涉及到國家試圖將中樞神經

¹⁵⁰ 何思謎、第 524 頁。

¹⁵¹ 林滿紅、第 296 頁。

¹⁵² 何思謎、第 574 頁。

貫穿到神經末梢，也就是企圖解決「貫穿與整合」(penetration and integration)之「建立現代國家」(state-building)問題。¹⁵³ 幅員遼闊的中國大陸，對於企圖加以貫穿與整合的任何一個政府而言，無不構成重大的自然障礙；抗戰中期之後只留下後方十四個省份，反而是個縮小了的幅員，可能多少還有利於政府達到起碼的經濟動員目標。如果不是戰爭的催逼以及幅員的縮小，國民政府是否有決心實施專賣以（至少嘗試）達其政治經濟雙重目標，則不無疑問。

基於相同的邏輯，抗戰的過程也促使政府更進一步掌握了領土範圍之內原本陌生的領域，特別是中國的西北和西南地區。東部沿海各省開始發展工業之時，中國大西部仍處於沉睡狀態。隨著抗戰初期沿海各省相繼淪陷，大量人口、設備、工廠、金融西遷，中國政治經濟重心西移，迅速改變西部地區的經濟結構。但實際上，抗戰初期國民政府對於西部的開發並不積極，還要等到武漢、廣州淪陷之後，發展西部各省才成為重要的施政方針，而且在步驟上西南又優於西北。中國西南省份在工業生產、金融機關、農業計劃（順勢禁絕西南的鴉片種植）、公路交通等方面，開始出現大幅度的變化。¹⁵⁴ 西北地區亦然，抗戰以前政府對於甘肅省的石油礦僅止於調查探勘，直到對日戰爭爆發而油料進口困難，實際開發甘肅省石油才真正付諸實踐。1941年甘肅省玉門油礦的員工達到八千人，連同眷屬則超過一萬五千人，除了宿舍之外，另創辦醫院、學校、戲院、出版報紙，使得玉門油礦儼然成為河西地區的新興都市，同時玉門油礦多人赴美實習，返國之後成為1946年成立之「中國石油公司」各地的中間幹部。¹⁵⁵ 總之，中國西北和西南地區的實質變化雖然不能過於誇大，但是政府基於戰爭壓力而不得不積極將之納入實際統治，則是不爭的事實。「國家與領土的互動可謂相互構成(mutually constitutive)」，而國家之所以是國家，其秘密(the secret of the state)則要看它如何在其空間中進行有意義的活動，¹⁵⁶ 而非僅在地圖上空洞劃界。

五

戰爭形勢所逼迫，中央政府不得不將其統治觸角確實踏入地方。但是這並不意味國民政府在戰爭中，確實已經把地方置於制度或命令之下而如臂使指。財政危機不僅對於中央政府的存亡與否構成威脅，對於地方政府也是一樣。雖然戰前全國財政會議已經決議並通過禁令，廢除厘金和各省自行律定的苛捐雜稅，然而抗戰爆發以來各省財政支應困難，這些通關厘金和變相徵稅實際上也相繼恢復，

¹⁵³ Gabriel Almond & G. Bingham Powell, *Comparative Politics*, Little, Brown & Company, 1977. p.35.

¹⁵⁴ 魏宏運、「抗戰時期中國西部地區的發展與進步」、《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》、國史館、1997年，第326-327頁。

¹⁵⁵ 張力、「陝甘地區的石油工業，1903-1949」、《中國現代化論文集》、中研院近代史研究所、民國80年，第499頁。

¹⁵⁶ Henri Lefebvre, "Space and the State", in *State/Space*, ed. by Neil Brenner., et al. Blackwell, 2003, p.87.

稅目之繁複與昔日狀態沒有差別，而且稅率之高亦至為驚人。¹⁵⁷ 此外各省自行「統制」物資與貿易，自行發行公債，中央實也無力約束。地方官吏、軍人自行經營商業、官商勾結共同謀利、逃漏稅款、武裝走私、查稅人員的勾結舞弊，中央亦無力阻止。更有甚者，許多地方政府強迫「攤派」或非法抽捐，通常也得到更高一層當局的默許；基層稅務人員無力收稅而將業務交由地方捐客「包徵」，其中飽程度非常嚴重，無異於昔日鄉紳統治的延續。中國面積廣大，縣以下範圍至今其實依然超出中央所能有效指揮的限度(span of control)，不只政令傳布多有不便，若有弊端也不易察覺，民間困苦時也難以申訴。在收入為重的現實前提下，其他的問題的考慮也就不得不退居其次。¹⁵⁸ 1940年陳誠擔任湖北省主席，自行規定田租不可超過產品之千分之卅五以扶植自耕農，1941年更推出《新湖北建設計劃大綱》以增加生產、徵購實物、物物交換、憑證分配等辦法整理戰時經濟。¹⁵⁹ 值得注意的是，最復古的辦法「物物交換」竟然可以再度派上用場，可見經濟危機已經惡化到何等程度；其次，地方首長為謀自足而自行其政，只要不是威脅到中央政府的正當性，後者也只能睜一眼閉一眼。就拿前述的專賣事業而言，事實上開戰之初浙江、福建等省先已主動實施，只是部分之所得解繳國庫而已。這對於一個號稱「統一」的國家而言，並不是個光彩的紀錄。

國民政府爲了籌措經費以維持國家的存在，實已百計張羅，不計形象。此處所指的即是備受爭議的官僚資本問題。孔祥熙、宋子文，陳立夫等家族同時扮演政府與民間企業之雙重角色，於眾多事業中，時而以「官股」身分介入企業經營，時而以「民股」身分接受政府補助，亦官亦商，公私不分。不僅資源委員會轄下許多事業與這些官商家族密不可分，而且四大行金融機構更被批評爲「四大家族的大金庫，但是各個家族還有自己獨立的小金庫，經營自己家族更獨立的事業，並不斷用各種方法把大金庫的財富移爲小金庫的財富。」¹⁶⁰ 1934年宋子文創辦的「中國建設銀公司」(The Chinese Development Finance Cooperation)，相當於現在的開發信託公司，與政府和中外銀行聯手扶助各公私企業，這是中國銀行集團投資興辦大規模企業的先鋒。政商家族深得國營事業「開放民營」的神髓，淮南鐵路由政府核准讓售給宋子文主掌的中國建設銀公司，揚子電氣也循此模式改由中國建設銀公司投資經營，¹⁶¹ 都是明顯的例子。戰時的專賣事業，同樣也是在這些政商家族的經營範圍。戰時四川省捲菸廠的發展，是在孔祥熙投資設立「華福捲煙公司」和宋子文成立「南洋兄弟煙草公司重慶廠」之後才奠下基礎。此類國庫通黨庫，黨庫通私庫的情形，不僅是整個國民政府財政經營上的典型，而且

¹⁵⁷ 侯坤宏、《抗戰時期的地方財政》、《紀念七七抗戰六十週年學術研討會論文集》、國史館、民國 87 年、第 503-504 頁。

¹⁵⁸ 侯坤宏、第 535/550 頁。

¹⁵⁹ 吳湘湘、《民國政治人物》第二集、傳記文學出版、民國 71 年、第 172-3 頁。

¹⁶⁰ 陳伯達、《中國四大家族》、巴比倫出版社、1991 年、第 50 頁。

¹⁶¹ 羅浩、《透視國民黨的金脈與人脈》、《孔宋財團與台灣財經政閥》、風雲論壇、民國 76 年第 23-25 頁。

還有清末「官督商辦」的影子。¹⁶² 戰後接收東北，宋子文行政院長將他自己的中國紡織公司與政府接收之大批日本紡織廠合併，其流弊自為官僚資本更大規模的成長；蔣中正欲何廉就任財經單位新職，何廉拒絕，「認為經濟政策與宋氏背馳，必無順利同事之可能。」¹⁶³ 官僚資本對於西方自由民主之主流政治價值而言未必能夠得到認可，但是對一個歷經戰亂馬困兵疲民窮財盡的政府而言，其他的選擇可能也並不存在。

六

本節書寫的線索，始終圍繞在國民政府做為一政治體系的「能力」(capacity)問題，特別是考察它在汲取人力物力資源，以及規制個人或團體的行為(extractive & regulative capacities)之能力，就國家／社會互動關係，來觀察國民政府的具體作為，以及戰爭或軍事活動對此政府能力的影響。以政治體系的能力作為重點，至少有三個優點，第一，它涉及到國家行動之更精確的經驗性資料；第二，能力的具體考察，有助於我們把（來自於自由民主政治理論之）規範性價值的爭議，安放在較為切題(relevant)的比較基礎之上；第三，政治體系的能力表現，有助於我們觀察政治變遷的議題。¹⁶⁴ 本節以下的部分，則試圖就政治變遷的角度回顧中華民國政府在大陸時期，其政治體系能力的變與不變。

單從財政的角度來看，北京軍閥時期和南京政府主要都是由都市經濟中獲取政府的資金，民國時期的中央政府都不能夠從鄉村獲取大量收入，也不能夠有效影響半自治狀態的各省或地方稅收。收入既然有限，大部分收入又用以維持龐大軍事支出，或擔保國內外債務，無法從中提供投資所需之財源，也不能導引私人資本形成經濟發展的要角。因為中國的官方和經濟學者「過分把時間和精力放在經濟中的小部份近代項目上的結果」，¹⁶⁵ 所以無法務實地面對這樣的事實，那就是中國經濟從整體上看，並無重大變革；若干片面性的發展，只是裝飾了中國。1911年到1949年，總的來說，中國各方面的生產量可能沒有顯著的增加，個人所得完全沒有增加，人口的職業分布沒有大的變化，土地、勞力、資本供應等相關因素沒有改變，對大部分人而言，國際貿易是不重要的；鄉村／都市人口比率沒有重大波動，高出生率和高死亡率的人口型態依然如故，農村經濟的貧窮問題可能逐漸升高，從國外引進之工廠和新產品在數量上僅如涓滴之水；簡而言之，除了片面的和局部的變化之外，中國的經濟在廿世紀中期之前仍然是「前於現代」(pre-modern)，是「前於工業」的社會(pre-industrial society)。¹⁶⁶

¹⁶² 官督商辦是洋務運動的一環，脫胎於對抗洋人企業之官辦軍需事業。但純官辦事業由於預算僵硬缺乏彈性或者官方資本不足導致企業規模有限等因素，演變成官方部分出資，結合民間資本，官方也介入經營並擔任企業「保護人」角色之半官方事業形式。參謝世佳、《盛宣懷與他所創辦的企業》、中央圖書、民國60年、第4-7頁。

¹⁶³ 蒲薛鳳、「記何廉兄生平」《傳記文學》161期、民國64年10月、第35-6頁。

¹⁶⁴ Almond & Powell, p.191-193.

¹⁶⁵ Feuerwerker, p.129-130.

¹⁶⁶ Feuerwerker, p.81-82, 92.

上一段文字純就經濟觀點來觀察廿世紀整個中國的「發展」，所得到的結論的確也無可否認。但是反過來看，在這樣落後停滯的農業社會中，一個政府經歷重大戰爭及其天文數字般的軍事開支，政府赤字從 1937 年的 100 為準，到了 1945 年為 197,624.64，1948 年更達 77,601,002.14，¹⁶⁷ 八年抗戰之「苦撐待變」竟也「撐」得下來，國民政府若非已經發展出某種程度統治能力，使它能夠在「增加生產、增加稅收」兩個最基本要求上維持起碼的運作，實在也難有更合理的解釋。基本上，南京政府在體制上所奠定的政治領導和經濟基礎，乃是八年抗戰得以撐下來的本錢。「戰前十年，國民政府建立經濟管理機構，雖有機構重疊，事權不一的弊端，但基本上形成了龐大的，職能分工細密的，日臻完備的、又具有現代化素質的管理體制。這一體制，不僅在和平時期是現代化經濟建設的組織實施者，也為抗戰時期經濟的轉軌奠定了組織基礎。」¹⁶⁸ 這裡並不是說國民政府已經達到了現代國家應有的經濟動員水準，而是說，「國家是一種歷史現象」¹⁶⁹，國民政府一路上受戰爭催逼，畢竟也不得不在制度化方面奮鬥出即便是非常粗步的成果，進而使其在統治能力上產生漸漸提昇的表現水平(performance level)。然而它的另一面也是事實。就算號稱進行國家「總設計」的中央設計局也因為其他黨政各機關未能配合、多被動依蔣委員長指示辦理工作而少主動規劃、以及人才缺乏等問題，制度無法達成原有的期望。¹⁷⁰ 嘗試與錯誤並存於同一發展過程，有得有失但也有失有得。雖然政府能力表現水平的提昇也經常被戰爭的巨大漩渦給吞噬，但其中也絕非沒有任何苦澀的成就、或者初步琢磨之後的經驗與心得。1938 年，廣州四郊進行軍事防衛工程以因應日本的軍事行動；某一位籌辦工程的將領「在一個山頭上歇了一陣，注目四望。他一面帶開玩笑一面深致感慨地說，由於屢次內戰，使他們對這一帶的地形太熟了，剛巧今日可以用上這點經驗，這倒不能不說是內戰唯一的收穫。」¹⁷¹

就現代化理論看來，所謂傳統社會與現代社會之間的過渡或轉型，往往會出現「有效的制度化的缺席」(absence of effective institutionalization)現象；¹⁷² 制度的設計成立是一回事，它是否真能有效運作而達致預期目標又是另一回事。國民政府在制度上努力進化，一如黃仁宇認為「這種新的高層機構，還沒有完全組織妥當。」「國民政府在大陸上廿年的歷史，無非是抵抗內外企圖分裂和破壞這組胚胎高層機構的一種紀錄。」¹⁷³ 對於這樣胚胎高層機構的「破壞」因素，除了地方割的據實力外，即是制度本身得以合理運作的能力沒有能夠隨著機關的招牌

¹⁶⁷ 林滿紅、第 187 頁。

¹⁶⁸ 王家典、第 386 頁。

¹⁶⁹ Hall Stuart, "The State in Question", in *The Idea of the Modern State*, ed. by David Held, ed. cit. Open University Press, 1984. p1.

¹⁷⁰ 張希哲、「記抗戰時期中央設計局的人與事」、《傳記文學》161 期、民國 60 年十月、第 44 頁。

¹⁷¹ 沈怡、「抗戰初期廣州四郊軍事工程」、《傳記文學》161 期、民國 60 年十月、第 11 頁。

¹⁷² S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968. p59.

¹⁷³ 黃仁宇、《放寬歷史的視界》、允晨出版、民國 77 年、第 254 頁。

一起建立，使得制度存在但不能有效運作。例如中央政府預算制度雖已建立，但是當何廉於 1936 年奉蔣中正命令研究政府財政問題，「使我十分驚奇的是，許多機構在處理涉及經濟建設工作的事務時，既疊床架屋，又彼此分權。」¹⁷⁴「事實上，我無法直接從財政部取得什麼資料。我想在預算草案數字之外，看情況許可，做更深入一步的了解，但最後也無法獲得有關實際收支的足夠統計數字。」¹⁷⁴「總支出中約四分之三給軍事費用佔據了，這部分材料向來是保密的，從不公布。即使公佈的材料也是稀裡糊塗的。」¹⁷⁴「在我研究從事經濟建設工作的機構時，我也順便了解工作人員的素質問題。很快真相大白，原來在政府中工作的人員，對經濟或經濟發展諸事幾乎一竅不通。除個別例外，絕大部分人為瑣事忙忙碌碌，如尋歡作樂，接待來訪等等。」¹⁷⁴「人們不能不感到吃驚的是，上面的人對下面究竟發生了什麼竟一無所知，國家的實際狀況怎麼樣亦所知極少。」¹⁷⁴以上何廉描述的，是中央政府的實況。

至於中央的政策落實到地方的過程，同樣也讓人有著一腳踏空的感覺。前述地方財政自行其是的實況，中央既無力約束也無法改變。1941 年國民政府推行田賦徵實政策以實物充作收入，所徵糧食大部分供應軍隊食用。但是在推動上(加上政府強制購買穀物)往往涉及徵收人員舞弊，政府管理運輸能力不足，農民自身又必須自行負責運送至徵集地點而徒增負擔，米的成色受到刁難，或者農民提供實物而無法避稅，卻眼見其他人(藉由「攤派」和「包徵」)大發戰爭暴利，等等現象招致農民的強烈不滿。我們當然可以從個人操守的角度批評相關人員的不是，但是在一個前工業社會的條件之下，企圖建立大規模官僚體制的嘗試往往很快就會遭遇到不易向人民抽取財源來支持官僚薪水的困難，最後只能任由基層依其利益自行運作，這不僅降低了中央控制的有效性，而且這樣的制度具有高度的剝削性，儘管「因為它必須具有剝削性才能運作。」¹⁷⁵

韋伯認為：「為了權力政治(power-politics)的理由，官僚化大部分一直是由正規軍隊的創造，以及隨著正規軍隊而發展出來的財政、這般共存的需求所提昇。」¹⁷⁶ 統一中國之軍事行動，以及隨之而來的中日戰爭，都是不折不扣的權力政治。為了維持軍隊的力量以挽救國家免於崩潰，國民政府勉強拼湊出中央體制，試圖在生產和稅收兩大方面支應龐大的軍事開銷。並不是說國民政府不曾就理性計算的要求設計出合理的制度規劃，而是戰爭並沒有留給國民政府足夠的時間，使它的制度能夠發展出「既合理又可行」的能力而能貫穿、整合國家的各個角落，而同時戰爭下急迫的財政需求也逼使某種程度之「不可行也得可行」的要求，遠遠超過「合理不合理」的顧慮。中日戰爭一過，作為權力政治基礎之「國家目標」(national aim)，連同政府統馭經濟的正當性一併喪失，1949 年之後國民政府只能撤退到台灣。

¹⁷⁴ 何廉、「我參加政府工作即主持農本局回憶」、《傳記文學》366 期、民國 81 年 11 月、第 97 頁。

¹⁷⁵ Barrington Moore、《民主與獨裁的社會起源》第一冊、新橋譯書、民國 81 年、第 160 頁。

¹⁷⁶ Max Weber, *Weber: Selections in Translation*, Cambridge University Press, 1978. p.348

第六節 中華民國立足台灣之經濟基礎

抗戰勝利之後，「接收」與「復員」是政府迫在眉睫的兩大任務，後者意在恢復和平時期原有的人事秩序，前者著重迅速掌握日本統治中國領土期間所創造出來的經濟資源。日本之所以在台灣、韓國、東北、華北進行許多大規模的建設與投資，基本上是因為它所佔領的地區皆屬經濟發展上的落後地區，無法像德國一樣就佔領國（如法國）既有的現代企業直接加以利用，所以日本必須自己下去扶助、甚至補助創設現代工業生產組織，以便更有效率地運用「大東亞共榮圈」內各項資源，進而鞏固「日本經濟體」(a Japanese economy)之自給自足。但無論這些經濟建設的動機為何，戰爭既已失敗，這些建設成果也就無法不拱手讓人。對於飽受戰爭摧殘的中國經濟而言，「敵產接收」工作的重要性可能甚至要高於「政治復員」，因為「一面抗戰、一面建國」原本就是相互矛盾的原則，建國的經濟成就根本經不起戰爭的長期消耗。八年來中國經濟已經幾近崩潰，龐大日產的接收不僅可以略為彌補八年戰爭所造成的巨大損失，而且新經濟因素的加入也有助於建國成績的加分。

「戰後」原本是個新的開始，但在中國並非如此；接踵而來的「戰後之戰」——國共內戰，快速打散原本的勝利喜悅，動盪局勢更使管制鬆綁之後混亂不堪的經濟秩序更形雪上加霜，被收復的台灣也受到影響。基本上，就台灣歷史來看，接收台灣後的中華民國政府取得原來日本殖民政府及資本家的地位，將台灣轉而納入中國經濟圈，大陸與台灣形成新的經濟分工關係。這般分工關係與日本殖民時期的分工關係非常類似，大陸（特別是上海）取代了日本本土的經濟地位，由台灣出口較具「比較利益」之米、糖，經由上海轉銷內陸市場以換取民生必需品（如綿布、肥料）或資本財（如或機械）。¹⁷⁷ 但是，這一時期的台灣經濟也處於極度混亂的狀態，原本足夠滿足本島需求的糧食，也因為徵作軍糧運往大陸反而成為缺糧的省份，造成米價居高不下；工業遭受戰爭破壞而遲遲無法恢復生產，市場物資缺乏，進口民生必需品價格極為昂貴，若干省產物資（如水泥）也因為配銷大陸或外銷賺取外匯而使得島內嚴重缺貨，甚至導致相關產業人員無料可用而停工失業。¹⁷⁸ 中國大陸最嚴重的經濟問題是通貨膨脹，1937 年到 1948 年物價竟然上漲了 874 萬倍；¹⁷⁹ 台灣在戰爭期間物價的急速上升本來也不意外，但是當台灣與大陸在經濟上連結之後，1947 到 1949 年物價竟也上漲了 1056 倍，¹⁸⁰

¹⁷⁷ 吳若予、《戰後台灣公營事業之政經分析》、業強出版、1992 年、第 65 頁。

¹⁷⁸ 《資源委員會檔案史料彙編：光復初期台灣經濟建設》、國史館、1993 年、第 173 頁。

¹⁷⁹ 林滿紅、評介張（嘉璈）著『抗戰時期及戰後中國的通貨膨脹螺旋』、《中國現代史論集》、第九輯、張玉法編、聯經出版、民國 71 年、第 278 頁。

¹⁸⁰ 段承璞編、《台灣戰後經濟》、人間出版社、1999 年、第 120 頁。

台灣經濟同樣也瀕臨崩潰邊緣。

1949 年國民政府撤退至台灣，這代表著台灣在行政和軍事支出的負擔更加沉重。如何重組台灣經濟秩序以負擔龐大政府開銷，遂成為國民黨政府首先必須面對的課題。1949 年底台灣工業產量不及戰前最高產量的三分之一，台灣經濟基本建設如電力僅及戰前的百分之四十，財力物力人力均極感缺乏。直到 1950 年韓戰爆發之後美國基於軍事需要而恢復軍事和經濟援助，大量資金與物資流入台灣，動盪不安的經濟局面才漸漸穩定下來，經濟發展也才有穩定上路的可能。最初，政府著力於農業生產以維持糧食的供給，繼而發展消費品產業（紡織、建材等）藉以代替進口物資，配合嚴格進口管制與關稅保護政策，一方面滿足生活的基本需求，一方面使得民營企業得以在有利的環境中成長，這是台灣民營企業早期發展之「輕工業輸入替代階段」。1953 年台灣各項經濟建設基本設施及工廠設備已經漸漸恢復舊觀，工業生產量也開始超過戰前的水準，政府決定開始推動長期經濟計劃，民營工業也自此開始蓬勃發展。當進口替代政策漸漸滿足國內的需求而國內市場面臨飽和之際，政府政策轉變為拓展外銷，1960 年之後進入了「輕工業輸出拓展階段」，工業產品與農產品（米、糖）出口比重開始相對消長，在時機上又適逢國際市場在這段期間的景氣蓬勃，政府的國際收支大幅改善。這時候，台灣工業生產指數如以 1952 年為基準（基數 100），1949 年民／國營企業指數分別為 42.50 與 73.20，到了 1961 年則為 381.1 與 225.9，民營企業迅速超越了國營企業，顯示台灣經濟發展已經有了一個不錯的開始。¹⁸¹ 以上是台灣經濟從 1949 年到 1950 年代極為概括之速寫，但是要深入了解國民黨政府如何在很短時間內站穩經濟動員的橋頭堡，作為經濟發展骨架之台灣龐大的國營經濟體系，它的角色與功能必須要加以正視。但是，國營事業作為台灣的工業化和扶助民間企業的推手角色，是需要一定時間的經營才能漸收成果，然而國營事業中的專賣體系，對於國家財政當下的貼補效果卻立竿見影。

二

行政長官公署治理台灣需要龐大經費，但中央財政自顧不暇。為了確保政府的收入，同時鑒於日本統治時代專賣事業的規模已經相當可觀，於是決定原有的專賣制度繼續維持，由行政長官公署專賣局負責。但是考慮到鴉片專賣有違國家禁毒政策，酒精已無管制必要，食鹽與石油劃歸財政部和中油公司管轄，專賣局僅能就菸、酒、樟腦、火柴、度量衡等五種項目進行專賣。不過由於專賣事業之生產設備大多原由日本進口，戰後一時之間也難以恢復舊觀，專賣的實際收益遠不及預期。二二八事件以「緝私」衝突為導火線，事件結束之後，菸酒之「黑市」問題也不得徹底解決。在量的方面，當時專賣事業的產能尚未恢復而供不應求，在質的方面，部分專賣品因為機器設備老舊而產品品質不良，這些因素刺激專賣管道之外的替代商機。就行政治理能力而言，陳儀政府不足以有效「獨占」專賣流程，政府收益與民心兩面俱失，好似重慶政府大陸時期專賣失靈的翻版。二二

¹⁸¹ 潘鈺甲、《民營企業的發展》、聯經出版、民國 72 年、第 4-5 頁。

八事件之後，緝私業務改由警察機關執行，專賣業務重新改組，將煙草、酒、火柴、樟腦改爲公司管理，度量衡移移歸工礦處接手。1947年台灣省政府成立後，專賣局改組爲菸酒公賣局，火柴開放民營，樟腦公司改隸省政府建設廳，專賣品遂縮小爲菸、酒二項。¹⁸² 雖然專賣項目只限兩項，一如日本統治台灣期間菸、酒專賣收益始終是專賣品當中利潤最厚的項目，菸酒公賣局繳交國庫的金額所佔全國賦稅收入的比重一直也非常可觀，1950-1958年平均佔全國賦稅收入之19.67%，最高峰在1962年佔了27%，以後逐年微幅遞減。¹⁸³ 對於國民黨政府來台初期財政空虛的窘境，這份穩定的收入非常重要。

所謂接收日產，實際上是把戰前日本在台灣所擁有的龐大公、私資產同置於國民政府管理之下。日產接收工作是以資源委員會與行政長官公署爲中心，以1946年《台灣省接收日資企業處理實施辦法》爲基準，處理方法有國營化、拍賣、出租、官商合營等四種；基本上本國人所佔資本達半數以上的企業撥售給該企業之股東，其他處理方式則由上述兩個單位裁斷。合計至1950年止，「日產」大約860個單位，原由日本人支配者共775單位，其中376出售（多半是零細的小規模企業），國營化者多係大規模企業。¹⁸⁴ 1947年二二八事件雖然飽含人民對於國營（專賣）事業的不滿與抗爭，但是陳儀下臺之後，龐大的國營體系並未隨之改變，因爲當時台灣政府無法不依賴國（省）營事業以維持財政之勉強運轉。當年台灣省政府歲入總額之24.3%來自專賣，而42.7%來自國營事業收入，二者合計高達67.1%，實爲最重要財政支柱；另一方面，面對來自中央的資源汲取（特別是軍事開支方面），縮小國營事業等於縮減經費來源，在現實考量上也不容許。1949年中央政府來台，公營事業中原本的國／省營之區分已經意義不大；1952年資源委員會被裁撤，改由省政府「台灣區生產事業管理委員會」統一管理台灣地區國營事業，1953年又改由「行政院經濟安定委員會」之工業委員會接管該項業務，管理的層級由省而回歸中央。光復初期國民黨政府接收之主要日產及其轉變爲國營事業，請參閱第54頁對照表。

事實上，來台負責工礦方面的日產接收隊伍，無論出自經濟部還是行政長官公署，其實際負責之高級職員都是資源委員會的成員。1946年初爲了有效接收東北、華北和台灣龐大而複雜的日產，資源委員會的層級一度被提高到直屬行政院，而與經濟部平行。資源委員會工作人員在1952年撤廢之前逐步恢復台灣的國營事業生產線，同時也延續大陸時期培養技術人才的一貫傳統，對於發展台灣的經濟卓有貢獻。爲何這麼重要的單位，來到台灣接收、建立國營事業體系之後竟被裁撤？表面上的原因是基於行政效率，希望國營事業直接由經濟部來統轄而毋需透過資源委員會居間傳達，但是更深層的原因則是資源委員會領導人翁文灝

¹⁸² 翁嘉禧、《台灣光復初期的經濟轉型與政策》、復文圖書、1998年、第136頁。

¹⁸³ 余玲雅、《戰後台灣公賣政策形成過程之研究》、高立出版、民國93年、第159頁表6-3。

¹⁸⁴ 劉進慶、《台灣戰後經濟分析》、人間出版、2001年、第24-28頁。

等人投向共產黨，使得國民黨高層對於資源委員會成員的忠誠產生了懷疑。資源委員會在大陸時期的艱苦工作，已經為其自身建立了團隊傳統與組織文化，成員對翁等領導人向心力甚強；再加上國民政府退出大陸之時，南京、上海等地資源委員會所轄單位並未配合將人員器材撤至台灣，資源委員會此時不合作的態度，不僅使國民政府開始伺機取回資源委員隊的實質權力，甚至唯恐相關專業人員陸續變節而將在台最大國營事業（台糖、台電）兩位總經理以匪諜罪名槍斃，以收殺雞儆猴之效。¹⁸⁵ 從資源委員會的誕生、倚重、掌權到失勢，也可以很清楚地看出政治力量對於經濟運作的指揮與統制。

事實上，台灣的國營事業可以分為三種類型，即①接收自日本的在台企業，佔國營事業的大多數，②隨著政府從大陸來台的國營事業，和③來台後根據政策需要而新設的國營事業。台灣在日本統治時期資本額 20 萬元以上的股份公司，日本資本佔 91.1%，500 萬元以上者日本資本佔 96.9%，日本企業國營化之後自然迅速成為壟斷企業，而日本獨佔資本對台灣經濟的支配關係，在戰後重新出現而被納入國家資本。¹⁸⁶ 整個國營事業體系並非不是僅限於工業部門，所有生產、流通、金融部門之「制高點」都被納入政府體制，並由國營之金融體制優先供給其他國營事業資金融通。國營事業不僅作為國民黨政府統治的經濟基礎，同時也掌握了許多產業的上游部門，私人企業所需基本物資，例如綿、鐵、鋼和石油，由國營事業廉價賣給私人企業以利推動紡織、機械、肥料、塑膠等基礎民生工業。同時中油、中船、中鋼、台機等單位在本質上也與國防直接有關。單就經濟效益而言，1950 年代國營事業佔國內生產總額平均達 19.6%（1960 年代平均降至 16.6%）；於製造業，國營事業所佔比率在 1950 年代平均佔 49.3%（1960 年代平

【主要日人企業改編為國有企業一覽表(1945-46)】

	日本人企業		國營企業	
金融機構	銀行	臺灣銀行	省營	臺灣銀行
		日本勸業銀行	省營	台灣土地銀行
		台灣商工	省營	台灣第一商業銀行
		華南銀行	省營	華南商業銀行
		彰化銀行	省營	彰化商業銀行
	金庫	產業金庫	省營	台灣省合作金庫
	人壽保險	千代田等 12 單位	省營	台灣人壽保險公司
	產物保險	大成、東京等 13 單位	省營	台灣產物保險公司
生產	日本海軍第六煉油廠、日本石油株式會社等 6 單位		國營	中國石油公司

¹⁸⁵ 薛月順、「資源委員會與戰後台灣公營事業的建立」、《中華民國史專題論文集》、國史館、民國 85 年、第 16-17 頁。

¹⁸⁶ 劉進慶、第 19 頁。

企業	日本鋁業株式會社	國營	台灣鋁業公司
	台灣電力株式會社	國營	台灣電力公司
	大日本製糖株式會社等 16 家	國營	台灣糖業公司
	台灣肥料株式會社等 4 單位	國營	台灣肥料公司
	南日本化學工業會社等 4 單位	國營	台灣鹼業公司
	台灣、南日本製鹽會社等 3 單位	國營	台灣鹽業公司
	三井基隆造船所	國營	台灣造船公司
	東光興業株式會社等 3 單位	國營	台灣機械公司
	專賣局（煙、酒）	省營	台灣省菸酒公賣局
	樟腦局、日本樟腦株式會社	省營	台灣省樟腦局
	淺野水泥株式會社等 4 單位	省營	台灣水泥公司
	鹽水港紙漿株式會社等 6 單位	省營	台灣紙業公司
	農林水產畜牧等 45 單位	省營	台灣紙業公司
	工礦關係企業 163 單位	省營	台灣工礦公司
貿易	台灣重要物資營團等 8 單位	省營	台灣省物資局
交通	鐵路	省營	台灣省鐵路局
	公路	省營	台灣省公路局
運輸	日本運通等 37 單位	省營	台灣省通運公司
	大阪商船等 8 單位	省營	台灣省航業公司
農用工業	農林關係企業計 45 單位	省營	台灣農林公司
製藥	台灣武田藥品等 18 單位	省營	台灣醫療物品公司
營建	台灣住宅營團等 5 單位	省營	台灣營建公司

（請參閱翁嘉禧第 124-4 頁表 4-12、劉進慶第 26-27 頁表 4。）

均佔 33.4%）。¹⁸⁷ 前述兩項指標在進入 1960 年代後明顯下降，這因為民間企業數目增加以及其規模擴大所致，國營事業在 1950 年代穩定經濟發展基礎之作用顯然湊效。

台灣民間企業的興起，事實上也與 1954 年部分國營事業的出售有關。國民黨政府為順利推動土地改革而把水泥、紙業、工礦、農林四大國營公司的股票，作為地價補償金的一部份撥售給地主。其中工礦、農林公司為日本殖民時代台灣全部中小企業之總集合，由地主階層為中心的本地資本繼承這些中小企業資本。所以，國營事業轉移民營的過程，主要受惠者是台灣的最大的地主，一如他們是日本時代最合作的一群。¹⁸⁸ 其實部分國營事業出售給民間的另一方面原因，仍在國營事業體系過於龐大而部分轉售既可以紓緩政府財政壓力，同時也可以經濟利益交換政治利益，不啻一舉兩得。日本明治政府為了安撫特權遭到取消的傳統

¹⁸⁷ 趙耀東、「公營事業」、《台灣經驗四十年(1949-1989)》、天下出版、1991 年、第 309 頁

¹⁸⁸ Thomas B. Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle*, M. E. Sharpe Inc. 1986. p.71.

封建士族，因而對之展開所謂「授產」作業，將部分官營事業或租或賣給士族，輔導士族轉而經營工商業¹⁸⁹，或日本統治台灣期間，許多日資公私企業許可台灣人入股或參與，其以經濟分配作為統治手段，與國民政府此時的做法是一致的。國營事業之所以是「國」營事業，其意義始終不限於經濟活動，經濟事業以不同的形式服務於國家目標或政治目標。

基本上我們可以在下列五種現象中考察國營事業的政治性質：(1)國營事業居於整體經濟結構的基層，使國家控制了龐大經濟權力，透過經濟權力的運作而確保政治權力的鞏固；(2)公營事業創造出龐大的生產盈餘，支應國家財政需求；(3)國家資本取代外來資本，以維護經濟自主性，避免落入依賴外資的發展型態；(4)國營事業之眾多職缺，可作酬庸技術官僚或政客之工具；(5)公營事業也是一種意識型態上的符號，標榜特定主義的正統地位。¹⁹⁰ 但由於這一篇論文的主題是探討中華民國建立現代國家的歷程，因此以下關於國營事業之政治意義的探討乃是從「意識型態」的角度出發，而且此謂之意識型態乃是就權力或資源分配所涉及之符號意義而言，而不是依循「科學／意識型態」二分的面向，¹⁹¹ 來討論國營事業背後的政治及歷史意涵。

三

就台灣的歷史角度來看，國民黨政府對於台灣日產的接收，具有雙重意義；一是對於「南方基地要塞化」之工業建設的繼承，二是對於日本在台殖民地資本主義成果之繼承。特別是前者，日本在戰時積極從事工業建設並鼓勵、強制企業合併以配合實施戰時統制經濟，使台灣成為一個自給自足的軍事動員體系，所以國府所接收與繼承的是一批統制化、集中化，而且帶有高度戰備工業特性的工業體系；另一方面，這些戰備工業在性質上，與資源委員會在中國後方所扶持的戰備產業，性質可謂相同。¹⁹² 由於戰爭對於經濟活動的制約，日本在台灣已經先行將許多企業統合在集中管理的狀態，戰後的台灣也並沒有擺脫戰爭的陰影。為了穩定戰後糧食供給的不穩定，1945年行政長官公署發布的《糧食管理臨時辦法》即是以台灣總督府戰時擬定的糧食統制與配給為骨架；1946年《台灣省田賦徵實實施辦法》企圖隔離通貨膨脹而確保軍糧的供給，也等於是「把重慶時代國府的糧食政策放置在總督府時代的統制機構之基礎上面」。¹⁹³ 光復之後台灣的國營事業架構更是把先前業已集中化了的日本在台戰時經濟組織，調整成為一套新的適應國共戰爭需求的政治經濟架構。戰爭接著戰爭，戰爭本身不免就是意識型態的動員；無論是積極擴大「祖國」的光榮，還是消極的「抗戰」、或者企求免於共產黨「血洗台灣」的恐懼心理，日本為了戰爭而留下讓國民黨何其近便（同時

¹⁸⁹ 田村貞雄、《殖產興業》、方智出版、民國81年、第145頁。

¹⁹⁰ 吳若予、第7-9頁。

¹⁹¹ David Mclellan, *Ideology*, University of Minnesota Press, 1986. p.83.

¹⁹² 吳若予、第31-33頁。

¹⁹³ 劉進慶、第58頁。

也何其幸運)可直接取用的戰時經濟體制,同時事實上的台海戰爭以及緊迫求存的意識型態,也不斷為執政當局之權力與政策的正當性,提供無可反駁的辯護。

抗戰期間,大陸中國以中央設計局、資源管理委員會等單位,在國防最高委會的身影下統籌調節整個後方的經濟。即使戰爭結束,以中央政府主導經濟發展的慣性一時也難以改變,所以 1945 年行政院所擬定的《確定戰後我國之經濟事業制度》持續強調國營事業的重要。資源委員會負責全國戰後各收復區工礦事業之接收,接收之企業的經營原則是將基礎及重化工業經由資源委員會經營而轉為國營事業,較小規模的企業則讓渡給民間,實際上這也是抗戰時期大後方「發達國家資本」政策及工業分工原則的延續。¹⁹⁴ 1949 年國民政府撤退到台灣之後,馬上成立實質上隸屬於中央的「台灣省生產事業管理委員會」,統一協調各部門的生產計劃,這是國民黨政府來台後第一個設計出來企圖穩定經濟局面的機構。1953 年該會併入「經濟安定委員會」,該委員會的涵蓋內容更廣,直接協調金融、貿易、貨幣、美援、農業、物價以及工業發展。中央信託局早在 1935 年即已設立,企圖利用商業機構之名掩護軍事物資的採購;來到台灣之後中央信託局的功能更加廣泛,涵蓋了支援工商融資外匯等業務,同時也是國家高級經濟人才的培訓場所。基本上,國家的行政機構直接引導各部門經濟活動,這樣的模式在 1949 年前後非但沒有改變,反而因為台灣新的經濟因素比大陸時期為更豐富,政府經營管理之籌碼更大。

前述行政院《確立戰後我國之經濟事業制度》宣示經濟事業的經營方式可分為國營、民營、合營等類型,並規定原則上由政府獨占經營之事業應包括:直接涉及國防秘密者(如武器彈藥)、有獨占性質者(如鐵路、郵電等)或事關社會福利而不由人民私營者、與國防關係密切之大規模事業(煉鋼、煉油等)、以及人民力量有所未逮之事業由國家經營。整個抗戰結束之後的年代,仍然瀰漫著強調國營事業重要性的氣氛,但是「確立戰後」等文件對於國營事業的分類並不很嚴謹,留給執政者很大的詮釋空間。¹⁹⁵ 既然國營化只是處理日產諸多方式之一,何以在資源委員會接收大多數工礦事業之後,行政長官公署(省方)選擇接收其他事業而予以「省營化」,而不是將之讓售民營?其中原因固然包含了陳儀本身接近社會主義「計劃經濟」之理念堅持,同時也包含了長期戰爭造成之「非常時期」政府本來就應該主導管制經濟事務的思考慣性,以及中國近代政治歷史上,邊境財政不得不「設法自籌」的「傳統」。陳儀個人的理念與政策抉擇,從某個角度可以看成廿世紀中國坎坷建國歷程的「合理」產物。不過,由於陳儀經常以「三民主義」和「節制私人資本、發達國家資本」為其大政府的經濟方案辯護,所以有論者以為「按照經濟理論,一般認為公營企業是為了補助『市場失靈』的手段,但是台灣長期重視公營事業,還包括對於來源於『節制私人資本、發達國

¹⁹⁴ 吳若予、第 28 頁。

¹⁹⁵ 翁嘉禧、第 37 頁。

家資本』之意識型態的傳統依賴與偏愛，和其他政治的、經濟的動機結合在一起。」¹⁹⁶ 但是事實上，國營事業和三民主義意識型態之間，沒有直接的因果關係。

清末民初是新舊思想混雜的時代，蘇聯的建國模式也是一時顯學，所以孫中山的民生主義原本充滿了折衷與混合，社會主義成分也確在其中。¹⁹⁷ 國家對於經濟發展的根本性原則，本來就必須有所擇定，而三民主義意識型態之民生主義內容既然混雜，不同立場之思考多以民生主義為本（名）但實也各取所需、各自發揮，反映出戰後國家對於經濟路線的爭議。基本上，國民黨之黨政理論家較為偏向由政府計劃來主導經濟，不但強調「發達國家資本」更嚴格解釋「節制私人資本」，陳儀的立場可以從這般大環境來理解。但是從南京政府時期以來所陸續吸收許多接受美國高等教育的新進人才，對於這樣的詮釋並不表同意，認為「節制資本並不是一個建設計劃，也不意味著政府應該自己去從事經營每項工業。」「政府只能制定基本原則，而這些原則是依據對政府實力的現實估計而做出來的。」因此，部分學術出身的政府官僚對於資源委員會直接經營事業而與私營企業競爭，也頗有不滿。¹⁹⁸ 事實上抗日戰爭最末期、以及戰後初期對於基本經濟原則的反省，可以何廉主擬、國防最高委員會所通過的「第一期經濟建設原則」（1944年）最具有代表性，因為該項原則宣稱「以有計劃的自由經濟發展，逐漸達到三民主義經濟制度之完成。對於經營方式，應在不違反節制資本之原則下，盡量鼓勵民營企業」，充分代表戰後一系列轉變中的政策概念。¹⁹⁹ 1945年國民黨甚至提出了「計劃自由經濟」的新政策宣示，「肯定企業自由與民間資本累積的重要性；從『資本家』到『企業家』，光是這麼一項對民間工商業者概念上的定位，就屬意義非凡。」²⁰⁰ 怎奈戰後經濟政策之觀念共識基礎不足，兵荒馬亂之餘，浮光掠影般的反省也就沒有繼續成為注目的焦點。

1949年國民黨政府來到台灣之後，雖然繼續以三民主義作為統治的意識型態，然而前述「計劃經濟」與「計劃自由經濟」爭議仍然持續，不過蔣中正本人對於民生主義的內涵並無實質的偏好。理論上，國營事業的建構理由可分為意識型態的偏好、政治經濟權力的奪取或鞏固、歷史遺跡和慣性，以及對於經濟問題的實用性反應(pragmatic response)等四種，而且更真實的理由更可能是上述四種理由的多重共同作用。²⁰¹ 很清楚地，國民黨政府來到台灣後所建立起來的龐大

¹⁹⁶ 田村紀之、「工業化的承擔者」、《台灣的工業化：國際加工基地的形成》、人間出版社、1992年、第99頁。

¹⁹⁷ Robert Wade 甚至形容孫中山的意識型態為「市場社會主義」(market socialism)，參閱'State Intervention in "outward-looking" Development', in *Developmental States in East Asia*, ed. Gordon White, NY: St. Martin's Press, 1988, p39.

¹⁹⁸ 何廉、第98頁。

¹⁹⁹ 徐振國、「何廉及南開經濟學家對戰後經濟政策發展之議題」、東吳政治學報第十四期、2002年、第65頁。

²⁰⁰ 徐振國、「風雨飄搖中幾個穩定的政經發展」、歷史月刊第23期、民國78年12月、第98頁。

²⁰¹ Leroy P. Jones & Edward S. Mason, "Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public-enterprise sector in Less-Developed Countries with Mixed Economies", in

國營事業體系也是上述四種原因的多重匯合，不過，意識型態偏好方面反而顯得左右為難。事實顯示台灣乃是「共產國家之外」國營事業最龐大的國家，這樣的事實和國民黨政府「反共產」的號召恰成刺眼的對比。然而，如果「發展型國家」與國家的干預息息相關，但是之所以不乾脆拿「社會主義」模式來稱呼它，就是因為發展型國家之所以成功，並不是「因為」(because of)國家干預，而是「即便」(in spite of)國家進行干預，發展型國家依舊自成一格，因為「任何一個資本主義發展型國家模式不可或缺的因素，就是政治精英將以『順應市場』的方法干預經濟為己任。」²⁰² 因為市場的管制不代表市場機能被取消，所以政府遷台之後，市場與民間企業的重要性反而得到前所未有的重視，「在強烈的反共情緒下，經濟意識型態上的反省顯得更明確而徹底。」²⁰³ 因而就台灣的國營事業與政治意識型態的關係而言，1950 年代國府之國營事業政策在性質上是對既有資源之有效運用，而非以擴大國營部門本身之規模為目的，相當程度上是實用性(pragmatic)反應，而非基於意識型態對國營事業之偏好。²⁰⁴ 或者說，國營事業與其說根據孫中山的理念而立，不如說它是承襲殖民地的遺制留舊規而成，事後再以「節制資本」理念將之理論化和正當化。²⁰⁵

不過，如果把意識型態的範圍從三民主義之政治性質移開，從而往更廣義的、甚至接近「文化」的層次來考察，仍然可以發現許多有趣的關聯。日本以台灣作為「南進基地」而統制台灣經濟，這是一種戰爭現實所鋪陳的經濟發展路徑。國民黨政府以「反共（攻）基地」替台灣定位，同樣也是由戰爭現實侷限了經濟佈局，約束了其他替代選擇性的出現可能。這種國家資本的支配體系，早在戰時國民政府經濟政策即可看出端倪；戰時經濟三個基本方針包括農村的經濟動員，大後方的現代經濟建設，由外國取得軍事支援，並由資源委員會、中央信託局、四聯總處為一元化統合機構之戰時體制，在戰後仍然保持著。²⁰⁶ 如果「基地」之定位可以被視為戰爭意識型態的一環，那麼軍事意識型態對於具體經濟政策的制約，似乎也使得那怕相互對立的戰爭雙方，在經濟結構上彼此相似，直接導致國民黨政府來到台灣之後，在整體經濟體制的運作技術上顯得駕輕就熟。同時，來台統治者普遍認為「經濟」崩潰是大陸時代政權失敗的主因；無論這樣的說法是否有意把大陸政權失敗的原因予以簡化，以利掩飾大陸中國政府在其他方面的重重缺失，來台統治者如果要以「改革者」自居，順著前述將大陸的敗局歸咎於經濟失敗的邏輯，經濟改革勢必成為統治當局「爭回面子」的必然手段，同時台

Public Enterprise in Less-developed Countries, ed. by L. O. Jones, Cambridge University Press, 1982p.17.

²⁰² Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government – business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan", in *The State: Critical Concepts*, II, ed. John Hall, Routledge, 1994. p.459, 461.

²⁰³ 徐振國、「風雨飄搖中幾個穩定的政經發展」、第 100 頁。

²⁰⁴ 吳若予、第 100 頁。

²⁰⁵ 劉進慶、第 40 頁。

²⁰⁶ 劉進慶、第 28-29 頁。

灣的經濟成就也可以修強國家統治的正當性。在大陸時期，資源委員會的主要負責人雖然有意自成專業集團而盡力排斥黨政軍勢力對於經濟規劃或人事安插的介入，但是主要經濟指導計劃與其執行，仍然集中在國民政府高層中央的手中。²⁰⁷ 來到台灣後，儘管國民黨政府手中握有前所未有之龐大國營事業體系，但是卻反而將經濟領域更大的自主空間，交給接受西方教育的相關專家來掌握，因此比大陸時期對於經濟的實質干預更少。²⁰⁸ 畢竟台灣作為「新中國」的模範版本，也是國家重新開始的契機，經濟的成就乃是最具競爭力的指標。

然而，若僅僅以爭回面子、甚至於經濟改革本身作為出發點，相對來看都是很消極的訴求，缺乏積極開拓的遠大氣魄，於是國民黨政府在宣傳上迅速將原有口號翻轉定位成「經濟發展」或「發展經濟」，某種前瞻的願景於焉展現。1953年政府推動《台灣經濟建設四年計劃》，它的前身是1952年所擬定的《台灣經濟四年自給自足方案》；從「自給自足」調整為「經濟建設」，符號上的改變象徵著經濟發展本身已經融入統治意識型態的一環，其重大意義一如1978年中國共產黨主動喊出「四個現代化」。同時，這樣的發展趨勢也可能意外地帶動傳統文化的變遷。傳統中國社會士農工商排序中，企業家屬於「商」的範疇而居四民之末，這種輕商的觀念對於台灣工商業的發展可能構成不利的障礙。而今的經濟發展、「增產報國」不僅成為正當而光榮的事業，而且這種態度的轉變是由於政府主動帶頭，促成企業家地位的轉變，「有效改變了民間輕視商人的陳舊思想。」²⁰⁹

台灣的經濟成就，往往和儒家工作倫理的經濟發展功能形成一套韋伯式經濟社會學理論，認為台灣、日本、南韓、新加坡和香港在資本主義組織上的成功，主要是由於大多數成員受到儒家傳統薰陶的結果。事實上，若從儒家倫理或文化理念層次來面對經濟發展問題，無論認為它是有利於還是有礙於推動經濟成長，兩種說法沒有一個是全對或全錯的，因為兩種觀點都只選擇了片面的現象來進行事後的解釋。「作為一套價值體系的儒家思想，其有利於與不利於經濟發展的因素可能是並存的，只是當外在的制度化結構產生變化時，這些有利及不利的因素其所佔的比重會產生變化，所造成的作用亦有所不同。」²¹⁰ 所以，不論是經濟發展的流行氣氛還是儒家意識型態，在台灣之所以產生正面的或有利的貢獻，就上述「外在制度性結構」而言，恐怕要等到國民黨政府來到台灣開始有能力自行改革，並且也已經創造出相當的國家自主性之後，才有可能強而有力地克服反對經濟變遷的傳統精英。²¹¹ 如果以「鑲嵌的自主」(embedded autonomy)概念來說，鑲嵌而帶動經濟發展的可能性與有效性，來自於自主性本身已然先行存在，方能鑲嵌「於一組具體的社會連帶，而它把國家與社會結合在一起，並且為目標與政

²⁰⁷ 吳若予、第27頁。

²⁰⁸ Gold, P.67.

²⁰⁹ 潘鈺甲、第7-8頁。

²¹⁰ 高承恕、《理性化與資本主義》、聯經出版、民國77年、第214頁。

²¹¹ Cal Clark, *Taiwan's Development*, Greenwood, 1989, p.236.

策之持續協商和再協商，提供制度性管道」。²¹² 若無如此的國家自主性，具體的鑲嵌可能僅只榨取民間商業利益，或者反過來淪為民間商業利益的工具。同時也因為國家自主性的存在乃是發展的前提，不只為文化態度轉為正面推動經濟力量的可能，提供了物質上的機會，而且國家與資本之間的關係，也產生有別於過去的新風貌。

第七節 官僚／資本關係的再思

日本時代留下來的固定資產和大陸流入台灣的資金設備，乃是戰後台灣擴大資本累積的基礎。據統計國民黨政府接收台灣總督府所屬產業和日本私人產業，總計有 110 億舊台幣。1949 年前後流入台灣的大陸資本無法估計，單單 1948 年 9 月到 12 月大陸流入資金高達 2947 億舊台幣。²¹³ 所謂的大陸資本，主要是以國民政府支配下上海的國民黨官僚資本系統的紡織資本為中心。至於國民黨官僚資本的大本營，也就是以一般所謂四大家族牽涉之公私難分的資本，基本上它的規模是難以估算的。四大家族憑藉國家政權的力量，利用發行公債、苛捐雜稅、商業投機、排擠或兼併民間企業等手段，使得大陸時期中國官僚資本得到空前的發展，再加上戰後接收大陸的日產，官僚資本更形巨大。1949 年共黨解放之前，官僚資本佔全中國工業資本三分之二左右，擁有全國工礦、交通、運輸業等固定資產的 80%，資源委會掌握全國石油和有色金屬的 100%，鋼鐵產量的 90%，煤產量的 33%，電力的 67%，水泥的 45%，同時也壟斷全國金融行庫，以及十幾個壟斷性貿易公司。²¹⁴ 1949 之後，國民黨陷入去此一步即無死所的絕境，為求偏安圖存，事實上也進行了某種程度的政治改革，再加上國際環境與台灣本身條件的配合，台灣官僚資本與大陸時期的表現有著以下明顯的差異。(1) 官僚資本與封建土地關係的變化：當局接收日本人所有的土地之後，1948 年政府占有台灣耕地 21.6%而坐地收租與地主無異。1949 年之後進行土地改革，限定地主擁有田地之面積，超過部分由政府收購轉賣農民，原來國家占有之農地也開始出售給農民，或撥歸官僚資本企業（如台糖）經營，部分地主也通過股票而往商業移轉，台灣農村的傳統租佃關係開始改變。(2) 官僚資本經營方向的轉變：1949 年之前官僚資本是以銀行與商業資本相結合，對於工礦單位貸款甚少，之後則偏向基礎工業和能源工業的投資。(3) 官僚資本與民間資本關係的改變：過去對民間資本排擠或兼併，而今轉變而扶植民間企業甚至貸款紓困，更甚至將有利可圖之新興工業部門（玻璃、水泥、塑膠原料、合成纖維）讓給民間經營，官僚資本不插足其間。(4) 1949 年之前官僚資本多為國外壟斷資本的附庸，直接為外國資本掠奪本國原料，而今重大經濟部門或無外國資本、或者雖有外國資本但官僚資本仍然

²¹² Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton University Press, 1995. p.59.

²¹³ 段承璞、《台灣戰後經濟》、人間出版社、1999 年、第 143 頁。

²¹⁴ 段承璞、第 174 頁。

主控經營權，同時向國外所貸款項的用法也導向社會基礎工業建設。(5)台灣官僚資本與大陸官僚資本既有區別又有聯繫，台灣官僚資本已經邁向「促進民族經濟發展」性格，但各式國營單位仍由國民黨高層依賴政府權勢而對官僚資本擁有支配權。²¹⁵

上一段文字，簡單地說明了「官僚資本」從大陸時期到國民黨政府來台初期不同的作用。但是兩個時期同樣都運用「官僚資本」同一概念來加以掌握，固然就政府與私人資本的聯手經營互蒙其利而言，確有某種程度的準確性；然而若就互蒙其利之實質內涵上的差異來說，同一概念前後一體適用而不加區分，則可能會有削足適履、甚至張冠李戴的風險。在此，或許可以就若干官僚資本的定義性說明，回過頭來檢討國民黨政府對於「官僚」和「資本」之間關係的變化。基本上，官僚資本(bureaucratic capitalism)可謂由私人資本或者半官方(semi-state)壟斷資本控制著政府高層，而政府近乎公開地從商業部門奪取資源。²¹⁶ 這樣的定義著重於政府高層與私人資本之間的合作關係，從獲取資本的「過程」來界定官僚資本，從而忽視了官僚資本汲取資源之「目的」，同時也容易忽視了國家角色的變遷。姑且以發展型國家理論的角度來看，國家的類別或許可以區分為「發展」、「非發展」，或者將發展型國家與所謂「掠奪型國家」(predatory state)當作理念上的方便對比。²¹⁷ 然而，即便大陸時期中國官僚資本結構使得某些利益集團得以分享國家權力所帶來的特權，而致帶有掠奪商業資源、並且將之納歸私人利益的缺失，可是一旦缺少了這些縱橫政商兩界的有力人士，國家財政與經濟發展基礎也許更無從奠定，基本經濟體制（如中央銀行）的建立可能更加不知從何下手。「中興以人才為本」固然有理，但是在缺乏制度化的環境之中，政府既不能約束「人才」的公私兼便，同時缺少了這種人才（為了公私兼便而）致力於國家基本經濟管理體制的設置，「中興」之理想可能連起點都找不出來。官僚之目的即使意在建國或圖謀政權的鞏固，此時官僚體制對於私人資本的深深依賴，甚至不惜讓私人資本滲入官僚體系而各謀所需，恐怕也是沒有辦法的辦法，這與前述中國地方財政動員過程「因為有剝削性才能運作」的道理是相通的。這樣的現象當然也反映出國民政府自身的部門(organs)無法遂行資本累積功能，不得不「委外」經營來滿足政府需求，因而也不具備現代國家的完整條件。但是在建立現代國家的漫長過程中，不同的時期與不同的條件，可能需要各種不同的「人才」，無論這些人才是英雄還是梟雄。但是戰爭後期以來，這些「官僚資本家」也開始遭到輿論的嚴厲批判。1952年國民黨內部出現重大整肅或改革，所列之開除黨籍名單，孔祥熙排名第一，宋子文排名第二，²¹⁸ 因為（或者所以）他們都沒有來到台灣。其實豈只孔、宋沒有來台灣，除了少數紡織資本之外，幾乎大陸時期具有領導地位的資本家，也都沒有跟隨蔣中正來到台灣，而是去了香港等比較安全的

²¹⁵ 段承璞、第 176-182 頁。

²¹⁶ Cal Clark, p.71.

²¹⁷ Evans, p.12.

²¹⁸ 吳景平、第 42 頁。

地方。1950 年代台灣開始出現戰後第一代工業資本家，其實可以說是新的開始，「養育新興布爾喬亞的任務落在國家身上，一如日本明治執政者所面對同的情勢。」²¹⁹ 原本把持「官僚」的「資本」，至此失去舞台，由國家壟斷官僚資本的積聚與分配，因而能夠更自主地「公開從商業部門奪取資源」，而將之用於發展國家目標。以較為傳統的政治學概念來說，這個現象也反映出國家在 1950 年代財政鞏固、政權鞏固之餘，已足以收回自身的「主權」，與大陸時期迥異。

另外，我們也可以說官僚資本「是國家統治集團憑藉著國家政權力量，利用政治不民主和經濟不發達的條件，採取超經濟手段集中財富而發展起來。」²²⁰ 或者說「『光復』後接收『敵產』所形成的公營企業群，即成為『黨國資本主義』核心性資源的最先部分。」²²¹ 無論是「超經濟手段」還是「黨國資本」，其實看法相去不遠，同樣著重於官僚資本屬於「統治集團」以「不民主」（因此也就是不光榮的）手法獲取資源。這樣的觀點或許是以「權威／民主轉型理論」作為出發點，以民主的價值關懷批判政治程序的強制性。但是以「黨資」的「不公義」「不民主」作為最終論證之目的論式寫作，一方面「忽略了國家以集體力量替代尚未健全的市場制度的討論，因此也只強調了『黨國』的層面，而忽視了黨國在發展過程中對『商』的扶植，以及其所造成的『官商資本主義』」；²²² 另一方面，這樣的視野也嚴重忽略了國家發展的歷史侷限。國民黨政府來台初期是否具備了實施民主政治的充分條件，這個問題無法在此論析。這裡並非強調威權體制相較於民主體制更有利於國家經濟的發展，或者在發展掛帥的前提下就應該犧牲民主議題；事實上，所謂「威權」與「民主」其實是個太寬鬆的分類，忽略了社會中不同部門(sector)各自有其不同程度之威權／民主過程，也忽略了民主體制的本身也並非完全不講權威，同時更忽略了世界上也有太多的威權體制在國家發展上並沒有獲得成功。「簡言之，世界上同時存在有效能的、和沒有效能的威權體制，一如世上同時存在有效能的、和沒有效能的民主體制。」²²³ 同樣是國民黨國家，但是 1949 年前後「統治集團」的內涵自有其變化，「不民主」地集中財富手段的效能與性質也不一樣。

同樣是在國民黨統治之下，「官僚」與「資本」關係及其結果，前後殊異，但是其中也存在著 1949 年前後些彼此連貫的歷史遺產。1943 年在台灣從事工業生產的人口當中，台灣人佔 92.4%，日本人佔 7.6%，但是日本人大部分是高級技術管理人員，因為當時大學畢業以上的高級技術人員約有 1500 人，其中日本人就佔了 85%；戰後日本人陸續撤走，台灣戰後的經濟條件可謂「人財兩缺」。²²⁴

²¹⁹ Gold, P.71.

²²⁰ 段承璞、第 173 頁。

²²¹ 若林正文、《台灣：分裂的國家》、月旦出版社、1994 年、第 68 頁。

²²² 瞿宛文、「國家與台灣資本主義的發展」、《台灣社會研究》季刊、1995 年 8 月、第 152 頁。

²²³ Lucian W. Pye, "The International Gap", in *Modernization: the Dynamics of Growth*, ed. Myron Weiner, VOA Forum Lectures, 1966. p.372.

²²⁴ 潘鈺甲、第 12 頁。

日本統治時期，台灣人沒有機會參與經濟領域中較為現代化的部門，也沒有太多機會直接掌管現代化的企業(firm)，因此所謂「企業精神」(entrepreneurship)確實缺乏鍛鍊的機會。但是若干來自中國大陸的新一代官員，卻擁有許多以整個大陸為市場規模的管理經驗，這是政治體制之外，另外一項來自大陸的遺產。²²⁵ 這樣的遺產使得「官僚」，或者更精確的說法「技術官僚」的內涵已經與當年不可同日而語。大陸時期，宋子文等「官僚資本家」在某一方面確實聲名狼籍，資源委員會對於民間企業的宰制也許完全不符自由經濟原則；但是這些「前朝」遺緒對於台灣開展的經濟建設而言，反而成了正面的貢獻力量。例如來到台灣的財經官員中尹仲容是其中重要人物之一，也是某種典型的代表。包括尹仲容在內許多重要資深財經技術官僚，來到台灣之前就已經擁有優異的專業訓練和工作經驗，其中包括在宋子文等「壞人」的企業機構裡得到豐富的實務歷練。任職於資源委員會並選派美國受訓的專業人員，也於 1949 年之後出現不同的命運，留在大陸的人員對於共產經濟政策的影響不大，但是來到台灣的專業人員卻發揮了很大的作用，所以美國對於資源委員會等專業人員的訓練計劃，最後受惠者是台灣。²²⁶ 和毛澤東取得大陸中國之後「一窮二白」的感嘆相比，台灣竟成了明顯的對照。日本人不得不留下的「結構性遺產」(structural legacy)恰好與大陸搬進來的資本、大陸湧進來的高級技術官僚以及大學教授等人才相結合，解決了本來該具有之普遍性的缺陷部份。無論資金或人才，「在大幅員和大泥濘的中國大陸只是大海中的一粟，根本起不了作用，但在台灣卻不同。」²²⁷ 總之，並非「官僚資本」概念本身有何對錯，而是概念的運用必須落實在具體時空處境之下。「民不民主」並非國家是否具備生產性(productive)的判準，不民主的手段「如何」(how)造就了（或者無能造就）國家財政經濟基礎的鞏固，以及前述「如何」之過程在歷史遞變中呈現何種連續與中斷，就中華民國建立現代國家論旨來看反而更為切題。

上述關於台灣國營事業及經濟發展之討論，很明顯地將「黨營」事業的部分排除在外。這麼做的理由很單純。雖然國民黨在台灣也接收了 19 個單位的日產事業，但是這些事業多屬文教方面（報紙媒體、廣播公司、電影事業等），它的經濟規模對於台灣整體財政、經濟而言可謂影響甚微，至少在這個階段或許可以存而不論。基本上，國民黨黨產的規模開始逐漸膨脹乃是 1960 年代以後的事情；這樣的發展趨勢一方面和台灣的經濟成長階段相互呼應，同時也不能說與「反攻無望論」而不得不「根留台灣」的時代環境無關。不過，1950 年起國民黨開始推動「改造」運動的同時，特別是 1951 年《本黨各級黨部業務設計執行考核辦法》則把整頓財政和黨營事業也納入改造範圍，將各黨營事業中掛名而不管事的董、監事免職，靠私人關係，特別是宋子文、孔祥熙、陳果夫為後台的人員陸續被淘汰，代之以對該事業能實際負責之黨員。此外，國民黨政府又推動各事業會

²²⁵ Bruce J. Dickson, "The Evolution of the State in the Republic of China on Taiwan", in *The Modern Chinese State*, ed. Davis Shambaugh, Cambridge University Press, 2000. p.84.

²²⁶ Ezra F. Vogel, 《躍升中的四小龍》，天下出版，1992 年，第 38 頁。

²²⁷ 戴國輝，「台灣與現代中國」、《現代中國的歷程》、華視出版、民國 81 年，第 129-130 頁。

計稽核人員定期輪調制度、人事經理考核制度等改革措施，多少有助於防止各事業「化公為私」的現象。雖然這些改造方案不一定完全落實，改造高峰過後，軍政界待退元老掛名領乾薪的做法依舊如故，但起碼也漸漸促成實際決策和實際管理部門（或職位）的專業化，迫使濫竽充數者退居閒職。由於這些黨營事業的改造運動也被推廣到國營事業之中，台灣後來許多擔任財經部會首長、甚至行政院長的財經官僚，都是在這個階段擔任生產部門實際負責人而開始嶄露頭角，為台灣經濟順利發展提供不小的助力。²²⁸

當然，把焦點集中在「官僚」與「資本」關係，並試圖解釋台灣國家在經濟動員方面如何在 1950 年代鞏固了現代國家的基礎條件之一，並不意味著其他的外環境因素、或工業發展之外的其他條件並無貢獻。實際上，美國的適時援助也是台灣得以鞏固不可或缺的因素之一。美援最直接的作用是在於遏止通貨膨脹，其次在於恢復台灣工業生產所需要的大量原料和機器設備。美援相對基金一部份用於當時迫切而龐大的軍政開支，其餘部分貸款給政府維修交通電力農田水利等社會基礎建設，或者工礦企業購置生產設備。如果中華民國在台灣 1950 年代鞏固了統治的經濟基礎，這個時期的美援確實也是台灣資本累積的關鍵，而且它所扮演的角色類似於 1905 年之前日本本國對於台灣殖民政府所提供的「補助金」，有助於台灣政府的自力更生進而持續發展。事實上，美國對於台灣的各種援助固然是不可或缺的助力之一，但是美國援助台灣的同時，也同時監督、管束著國民黨政府運用美援的實質過程，使得大陸時期美援被貪污無能行政體系白白浪費之缺失得以減至最小，間接地也等於扶助國民黨政府在台灣建立一支清廉有效率的財經行政團隊。當然，歷史因緣總是多重匯聚(overdetermined)的偶然現象。敗走台灣無路可退的國民黨政府，無論是出於政治控制（動員戡亂體制）與政治社會化的結果、身處絕境後的覺醒（如「無忘在莒」之定位），還是個人層次真誠的反省，所謂三民主義意識型態此時也並非純然徒具工具性作用而已，「以三民主義『信徒』」自居而產生之高度自律與無私奉獻的精神，適時成為財經官員拔山涉水、戮力從公的精神信念，這也是戰後台灣經濟發展不可忽視的動力之一。

此外，台灣原已非常發達的基礎建設（包含密集的鐵公路系統等）對於這一時期的經濟發展也發揮一定作用，至少它大幅地減輕了政府在這些方面的開支。同時基於維護自身的政治利益，國民黨的農村改革也較為認真徹底，農村生產關係發生改變而解放了生產力，1952 年起台灣農業生產連續十年保持年增 5% 的較高增長率。配合公債的運用和政府陸續加重賦稅的汲取，財政漸漸充裕之餘，政府在 1950 年代奠定了爾後發展的有利條件(enabling conditions)，其中「非常重要的，在台灣的『進口替代』階段，他們有了國家控制與市場導引方面，十年的實驗過程。」²²⁹ 1959 年預期美援結束為時不遠，政府開始提出《加速經濟發展計

²²⁸ 黃嘉樹、《國民黨在台灣》、大秦出版社、民國 83 年、第 179-181 頁。

²²⁹ Wade, p.41.

劃大綱》，1960 推出《獎勵投資條例》，以消費者物價指數所表示的通貨膨脹也在 1960 年代開始降為一位數；1964 年更具重大的意義，因為這一年的國家財政終於由赤字轉為盈餘，或許是中國千年未有之現象。