

結 論

自 1949 年起民主、共產兩大陣營的對峙，從熱戰到冷戰，蔣中正總統不時喊著「反攻大陸」。台灣內部受到戒嚴法與動員戡亂臨時條款等法規約束，若干人民自由受到限制，加情治、軍警機關的嚴密監控。使得台灣社會呈現一種戰備體制下的「安定」。蔣中正改造國民黨，掃除過去 CC 派把持黨的情勢，雖然沒有完全達到「黨外無黨 黨內無派」，但將 CC 勢力主要限縮在立法、監察兩機關，使得總裁意志得以在黨貫徹。在行政系統中政學系，大多成員投共或滯留海外；掌理財經大權的孔宋家族亦遠走美國。這也使得財經技術官僚得以利用此時機崛起。當然最要的催化劑仍是美援的到來。美國對中華民國政府的行政部門卻不是十分的相信，因此在美援的運用單位上，不以內閣中的經濟部、財政部為移交單位。而是在正式體制外以美援會、經安會等單位為運用、審核單位。這些單位雖然都掛屬行政院隸屬並有內閣相關部會首長參加，不過閣員所參與者主要只是例行會議，實際運作還是由內部技術人員負責。這批人掌有台灣絕大部分的建設經費的分配權，使得重要性就提升。因此威權下的社會氛圍、一元化的黨及美援的挹注使得戰後財經技術官僚得以有發展的機會。

在財經技術官僚的發展中陳誠、蔣經國兩位行政權領導者是扮演最重要的角色。在蔣中正總統不主動參與財經事務，由行政院長陳誠全權負責。在陳誠亦非財經科班出身的，因此必須要借重財經技術官僚的專長來輔佐。陳誠起用嚴家淦與尹仲容可說是最重要的關鍵。嚴、尹兩人從陳誠省府時代就受重用，在陳誠擔任閣揆後自然就成為其在財經圈的左右手。兩人對陳誠的功能來說並不全然相同，嚴氏負責的是財政事務；尹氏負責的是經濟、工業發展相關事務。陳誠任用嚴、尹二人不僅僅是處理戰後台灣棘手的財經問題。可以進一步探究出在政府遷台初期，中央政府與省政府在許多財經權責上是相重疊。1949 年國共內戰末期陳誠擔任省主席為加強對台灣的控管，將許多原來中央的權力移入省府代行，在中央政府未遷台之前，一切都未有衝突。在政府遷台後台灣島兼具地方與中央，省主席也由陳誠更換為具有美援意義的吳國楨。吳國楨具有財經背景加上美國的支持，控制具有實權的省政府，這對成為行政院長的陳誠帶來極大的威脅。陳誠並不熟悉財經事務，在亟欲收回中央所屬財經權力，需要一位熟稔財經事務的與

吳氏作對抗，因此嚴家淦就成爲這個適當人選。吳國楨的重要性在韓戰爆發後美援再度正常援台就逐漸降低。吳氏雖貴爲有實權的省主席，但仍須受所屬上層行政院節制，吳、陳間的矛盾從白吉爾會談後就產生，在陳誠要收回中央財經權，衝突越演越烈。嚴家淦某個程度上是陳誠在財經事務上的擋箭牌，擋住自吳國楨方面來的挑戰。吳國楨雖多次向蔣中正建議撤換嚴家淦等財政部官員，蔣氏也向陳誠表達這項意見。但陳誠在財政部長上始終不讓步，最多只將次長張茲闓調職，嚴家淦仍穩居部長職務。由此可見陳誠對嚴氏的器重除在財政工作外，就是中央、地方財經權力爭奪上有一位財經專家與吳國楨做抗衡。陳誠擔任副總統辭去行政院長後，嚴氏轉任台灣省主席，任內不與中央對抗，而是將原來省府代行的權力逐一交還中央。陳誠二度組閣時仍以嚴氏擔任財長，在陳誠因病請辭後，獲提名出任行政院長。由此可以看出陳誠對嚴家淦的信任是具有多重意義：「專業、抗衡、服從」。在尹仲容與陳誠相繼病逝後，行政院長嚴家淦幾乎成爲財經技術官僚們的主要領導人。從財政廳長到行政院長，除受陳誠提攜外，嚴家淦也成爲陳、吳之爭下最實際的受益者。加上出身並無派系支持也沒有建立個人班底，因此也受到蔣中正總統信任，在陳誠因病請辭後接任行政院長。

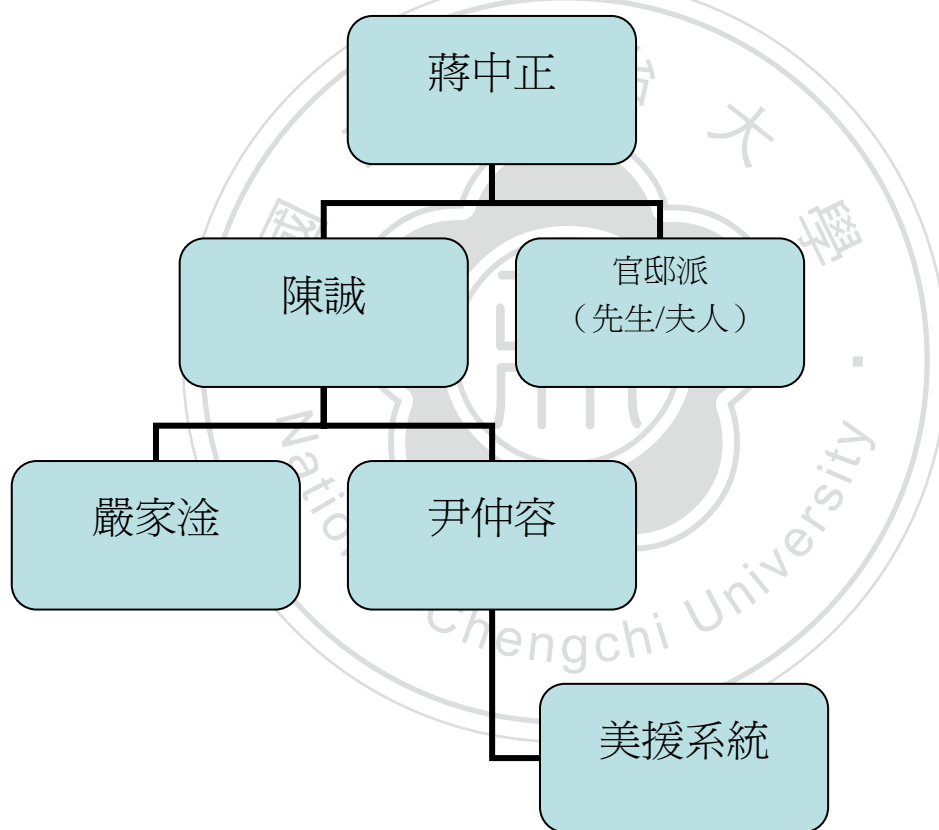
相較於嚴家淦在陳誠院長任內擔任閣員，尹仲容唯一一段閣員任期並不是在陳誠主政的時代，但他在陳誠任院長期間所擔任的職務重要性不亞於財經閣員。從省府開始沒有顯赫背景卻能擔任常務委員兼副主委來實際掌握生管會日常運作。陳誠擔任院長後尹氏赴日談判貿易事宜，授以經濟部顧問名義，蓋生管會所屬爲省府，經濟部爲中央單位，與外國談判時，中央單位爲國家對等單位。但某個程度上以經濟部顧問名義前去所得成果是屬中央，而非生管會直屬的省府。在經安會工業委員會成立後，尹仲容所帶領的美援系統團隊逐漸形成，既使在揚子案的影響下請辭本兼職。在無罪定讞後，陳誠仍命他爲外貿會主委、美援會副主委、台銀董事長，可看出陳誠對他的信任不因訴訟案有所改變，也不因他手下有一批固定財經官僚班底而有所畏懼不敢委以重任。這此情形下尹仲容的財經班底在後來不乏成爲國家重要財經官員，在嚴家淦、蔣經國內閣中出現了 2 位財政部長、2 位經濟部長、1 位交通部長。¹

¹ 財政部長-李國鼎（經安會專門委員、美援會秘書長）、費驊（經安會專門委員、美援會第二處處長）。

經濟部長-李國鼎（經安會專門委員、美援會秘書長）、陶聲洋（美援會工業發展投資研究小組執行秘書）。

嚴、尹雖各別負責財政、經濟事務，不過有一共同特點就是都受到陳誠相當的倚重與支持，無論兩人受到什麼批判或攻訐，陳誠在行政院長任內都委以二人重要職務。這二人過去與陳誠或三青團素無淵源，除了在財經專業領域上展現長才，另一方面鑑於在大陸時期政府財經部門皆掌握在孔宋具有家庭財團背景手上造成利用職權圖利家族事業現象。嚴、尹皆一般公務員出身，可免除此一問題。在陳誠掌行政院後吳國楨、CC 派多次挑戰財經事務，陳氏便以嚴、尹二人作為回應與對抗的角色。因此若沒陳誠的重用就不會有嚴家淦與尹仲容的崛起也不會未來財經技術官僚群體的形成。

(圖 7-1) 蔣中正主政下的財經權力階層圖



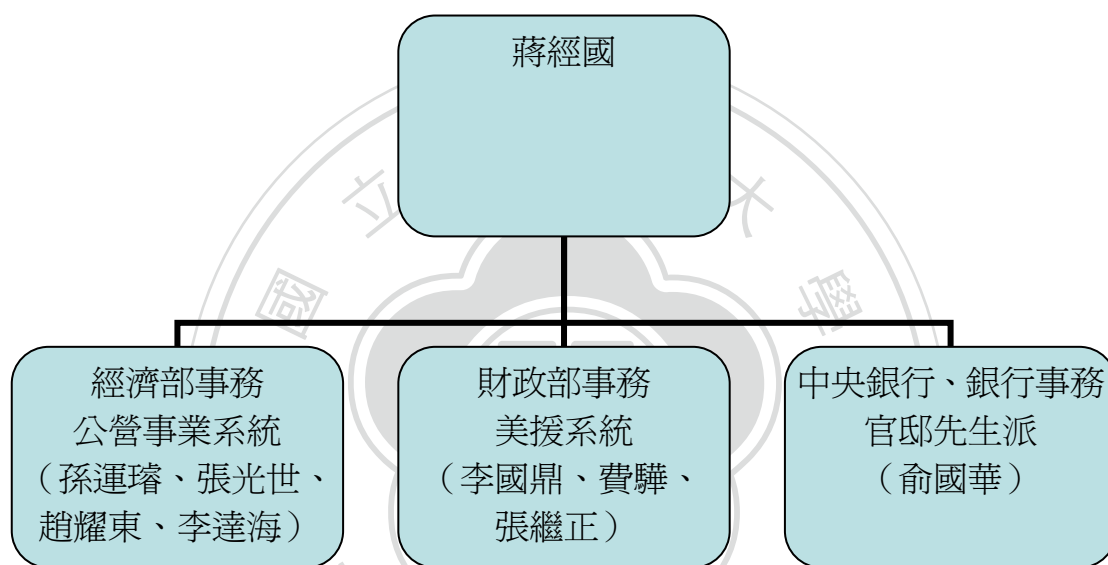
資料來源：由筆者自製

蔣經國在 1969 年參與財經相關事務，這距離陳誠病逝已有 4 年期間，這 4 年時間主要就是嚴家淦在負責財經關事宜。在這 4 年中嚴家淦慢慢將美援系統中的財經技術官僚導入行政內閣部會中，因此蔣經國接掌財經圈時大部分財經閣員

交通部長-張繼正（經安會工業委員會技正、美援會第二處處長、秘書處處長）。

都是由美援系統拉拔上來。對此蔣經國深具戒心，尤其是美援系統出身人員若干經濟主張是採自由式經濟主義，與蔣經國的濃厚社會主義，強化國家資本的想法有很大的不同，因而從公營事業系統拉拔人員出任經濟部長。公營出身的人員多少在本位主義上會盡量保持公營事業既有國家資本與利益，這與蔣經國的思考會比較相符。因此在蔣經國從行政院長到總統，在財經圈中可分為三大系統：經濟部事務以公營事業出身為主；財政部事務以美援會系統為主；中央銀行及銀行事務由官邸先生派為主。

(圖 7-2) 蔣經國主政下的財經權力階層圖



資料來源：由筆者自製

蔣經國每到一個新的領域總是會建立自己的勢力，從過去的情治單位、國防部到財經圈皆是如此，往往是拉攏第二或第三勢力來對抗地最大勢力。像在 1978 年蔣經國當選總統之際，外界對閣揆人選的預測為李國鼎、俞國華機會濃厚，但蔣經國出人意表的提名孫運璿為閣揆。連孫運璿對自己獲蔣經國提名也深感訝異。²論行政、財經資歷，李、俞二人皆有超過 20 年在政府部門服務的時間，而孫運璿最早在台電，後轉赴奈及利亞電廠，直到 1967 年才入閣。擔任政務官的時間不過 10 年的時間，卻能獲得蔣經國的青睞，這使很多人感到驚訝。很重要的原因是孫運璿出身公營事業系統，在行政團隊中並沒太多的班底，這點著實令蔣經國是比較安心。不過蔣經國的個人意志往往會凌駕於財經技術官僚的專業意

² 楊艾俐，《孫運璿傳》，頁 179。

見，在大造船廠建造案中，連官邸出身的俞國華的建議也都予以否決，執意興建。針對蔣經國濃厚社會主義思想在財經事務上作的指示，常常引起美援系統出身的官員不滿與批評。在能源危機發生時，蔣經國堅持不調整油電等公營事業費率，李國鼎認為蔣經國對穩定物價非常執著，甚至已經到了迷信的地步。喜歡進行大型公共投資，卻不肯加稅，在評估各項興建又不按照其重要性與效益作優先順序的排列，也不考慮全國總資源的供需，來決定建設的可行性。李國鼎批評蔣經國是一個「大有為的政府」，但卻不肯「大有為的收稅」，因此只能落得「好大喜功」的「美譽」。³王作榮更直言批判蔣經國在青年時期受到共產主義影響，回國後又從中國文化及小說中學到包青天打抱不平一類的想法，以零星的儒家觀念，而對於西方民主政治、法治精神、人權觀念可說是一無所知，所以導致喜猜忌、神秘、虛假、陰狠，不懂經濟事務卻都要進行插手。⁴因此李、王二人雖有恩怨但皆覺得在財經事務上蔣中正是比較願意接受新觀念，對於財經技術官僚的建議也都會採納。而蔣經國卻會堅持若干的意識型態。⁵這與過去在媒體報導中蔣經國與技術官僚合作無間的形象有極大的出入。由此可以看出戰後台灣財經技術官僚群體的出現，最重要的推手是陳誠，蔣經國則只是接續讓此一群體運作的領導人。相較之下陳誠反倒可以給財經技術官僚更多的自主空間，對相關政策、建議大多言聽計從，財經技術官僚在此一時期像是決策者。蔣經國雖也會聽從財經技術官僚的建議，但齊心中仍有自己相當的定見，這定見往往也使得財經技術官僚不得被迫屈服，往往會使得蔣經國成為實際的決策者，財經技術官僚成為政策的執行者。因此陳誠與蔣經國的領導風格由此可以看出其差異性。

在黨國體制下，一般也會認為無論行政系統作什麼決定都需要黨中常會通過。因此中央委員會、中常會成為實際決策核心。台灣在高度經濟發展下，財經技術官僚的確扮演很重要的角色，不過若說黨是實際的決策核心，那有很長一段時間財經官僚可說是在決策的核心外。反過來說黨、政實際上分離的狀況，會造成這情形有幾個原因：

在陳誠行政院長時代，行政、黨務是採取分立的狀態，陳誠雖在行政內閣人是上有相當的自主性，但在黨內最重要的領導者還是蔣中正，中常委席次不是很多的情形下仍要給黨內傳統派系的成員一些席次，加上蔣中正親近人員，陳誠底

³ 康綠島，《李國鼎口述歷史 話說台灣經驗》，頁 211、216。

⁴ 王作榮，《壯志未酬 王作榮自傳》，頁 361。

⁵ 康綠島，《李國鼎口述歷史 話說台灣經驗》，頁 211。

下能有的席次相當有限，因此陳誠勢必會以過去三青團成員為骨幹。陳誠內閣的財經技術官僚因此未能入主中常會。倒是蔣經國時代從行政院長到總統、黨主席，成為行政、黨務上皆是最高領導者。因此逐漸將黨政人員溶為一體，財經技術官僚紛紛入主中央委員會、中常會。隨著中央委員名額增加，財經技術官僚當選中央委員人數也持續增加，不過中常委始終圍繞在蔣經國的財經五人小組成員中。由此可以看出在財經行政事務上陳誠屬於「黨政分離」雙軌運作；蔣經國由於身兼政、黨的最高領導人因此便把財經核心官員拉進中常會，形成「一條鞭」式的領導。

從財經技術官僚擔任國民黨的中央委員及中常委的人數及名單看來，財經技術官僚與黨內的關係是相當疏遠，在任公職之前幾乎少有黨職務，且陳誠閣揆時代身兼多項財經要職的尹仲容也非國民黨員。既不是黨中常委也不是一般黨員，卻能在那時做出許多重大財經決策，明顯的看出早期在財經事務上是有一定的黨政分離。許多行政部門所做的政策，雖在黨政關係運作下要經中常會報核，但往往中常會並不會提出任何意見，直接同意行政部門的議案，這反倒使的中常會像是行政部門的橡皮圖章。因此若說國民黨以黨領政，在財經事務這方面似乎有可以再討論的空間。

在黨教育中，技術官僚所涉入的亦沒有太多，在財經閣員中，進入革實院受訓並不到全部的一半，顯然的看出有無革實院的經歷對財經技術官僚晉升內閣財經官員並無絕對的關係。反倒是國防研究院的訓練，在嚴家淦後期、蔣經國內閣財經閣員幾乎都受過國防研究院的訓練。因此在此一時期對財經技術官僚而言擁有國防研究院的經歷是勝於革實院經歷。

在財經技術官僚的出身系統中，陳誠內閣閣員部分任用嚴家淦及過去政學系成員與兵工系統的楊繼曾，但其最主要的仍是以美援系統的尹仲容為主，是握有罪實際的財經大權。在蔣經國時代雖是美援、公營事業、官邸三足鼎立的局面。美援系統、公營事業系統比較傾向在行政上進行規劃與執行。不過官邸派無論是先生或夫人派卻一直是政、黨間的「庫房」負責人。從俞鴻鈞、徐柏園、俞國華先後入主中央銀行，都呈現長期穩定擔任總裁。在黨的財務委員會亦是如此，除了徐柏園離職後，李國鼎曾有短暫擔任過職權受分割的財委會主委外，後來由俞國華接任時又將職務擴充回徐柏園時代。這顯示官邸派人員仍最深獲蔣氏父子的信任。俞國華擔任中央銀行總裁期間不但兼財經五人小組的召集人，對於銀行高

階人事調動都需其批准。⁶1980 年代趙耀東擔任經濟部長期間，曾希望油價根據市場價由經濟部直接調漲，但此事次長王昭明認為事關重大要請示孫運璿院長。王昭明帶著調整計畫書赴行政院面見孫運璿。但孫運璿卻說是否有給央行總裁兼經建會主委俞國華看過呢？王昭明認為孫運璿這番話需要請示俞國華具有形式意義和實質意義，在形式意義而言俞國華是央行總裁兼經建會主委，這種調整油品之事，理應讓經建會瞭解；實質意義是俞國華在蔣經國總統面前才說的上話。⁷在此看得出即便孫運璿出任行政院長，在財經相關事務決策前仍是要先過問俞國華，方能做成決議。因此可以看出兩位蔣總統雖然廣納各種系統出身的財經技術官僚，但其最信任，掌握政、黨庫房的人選，仍是以官邸出身的財經技術官僚為主。

戰後的財經技術官僚在過去黨內中幾乎是不屬於任何派系，但因財經決策往往能決定可觀的利益，這不免會引起有關人士的覬覦。在 1950 年代的揚子案、殷台案就是最好的例子。因與立法院、監察院部分委員的利益相衝突，引起立委、監委對其的抨擊、調查。在此一時代立法院、監察院內的派系色彩依舊鮮明，對於違反其利益的官員往往凶悍以對，在俞鴻鈞內閣 4 年期間就換了尹仲容、江杓、楊繼曾 3 位經濟部長。在 1958 年甚至對行政院長俞鴻鈞提出彈劾，迫使俞鴻鈞下台，這也使得蔣中正總統不得不再將陳誠任命行政院長以壓制立、監兩院的氣焰。因此財經技術官僚以專業考量所做的政策，當違背了既得利益者的利益時，所遭到的反擊不亞於一般官員，陷入政治風暴後，在缺乏派系的奧援下往往只有辭職靜待調查一途。

財經技術官僚在戰後台灣的出現絕非偶然，但過去在兩位蔣總統為台灣最高領袖的關係下，往往都會認為起用財經技術官僚是兩蔣的功績，但事實上陳誠才是整個財經技術官僚體系能建立最重要的推手。形成符合憲政體制的蔣中正-陳誠-財經技術官僚三階層財經決策結構。到蔣經國時代變為二層，由蔣經國直接與財經技術官僚作決策。但蔣經國對其勢力是戒慎恐懼，因而先將體制外的握有經費資源的財經審議機構劃歸體制內統一管理。避免不同系統出身的財經技術官

⁶ 1969 年李國鼎接任財政部長後針對財政部一級主管進行更換，原錢幣司長余建寅亦在更換名單中，於是求助老長官俞國華，俞國華將其安排至中國銀行擔任副總經理；1976 年農民銀行總經理徐鳳鳴因案請辭，由俞國華決定派土地銀行總經理張成達接任；1977 年台銀總經理病逝，俞國華派任中央銀行業務局長何顯重接任。

俞國華口述、王駿執筆，《財經巨擘 俞國華生涯行腳》，頁 299、308-309。

⁷ 王昭明，《王昭明回憶錄》，頁 187。

僚連成一氣，利用職務分配將其切割，形成幾個勢力鼎立的平衡狀態。一般認為的蔣經國與財經技術官僚合作無間才能使台灣達到經濟發展的最高峰，但經本文審視，財經技術官僚的專業意見有時往往不敵蔣經國的強人意志，而被迫退讓。另外牽涉到派系、團體的利益時，財經技術官僚有時也被迫讓步。因此戰後台灣真的完全是由財經技術官僚能憑其專業治國嗎？我們在這裡所得到的答案似乎是不全然肯定的。

