

緒論

一、研究動機：

紡織業從 1960 年代開始，一直扮演著台灣最大創匯產業的角色，直到 1998 年仍為最大創匯產業。¹也因此，就紡織業在外匯上的成就而言，紡織業在台灣經濟上的地位是不容忽視的。

進一步檢視台灣紡織業的發展，由於日治時期台灣所需的紡織品大部分是仰賴日本進口。直到 1941 年，為了配合軍事上的南進政策，才設立第一家棉紡廠，供應軍事上的需要。²光復初期，台灣與日本的經濟關係斷絕，台灣所需的民生用品轉變成由大陸貿易輸入。不過，直到 1949 年前後，由於國共戰爭局勢緊張，台灣與大陸的經濟關係受阻，影響到台灣人民對紡織品的取得；與此同時，大陸紡織工業大舉移入台灣，為台灣發展紡織業開啟新的契機。³

1949 年前後，在大量的紡織設備進入台灣後，政府在外匯的因素下，試圖扶植民生必需的紡織業，以減少外匯的消耗；在此概念下，政府該開始對紡織的相關管制是以生管會的外匯管制為主軸。事實上，當時台灣紡織業最大的困難在於原料與資金不足的問題，而政府對於此種情況尚沒有解決的方法。

不過，隨著美援在 1950 年的恢復，棉花不足的問題迎刃而解，政府對紡織業的掌控轉變成棉花的分配。此外，更利用美援採取了許多保護及扶植的措施，以解決紡織業的資金問題。也就是說，政府利用美援，以管制經濟的理念，進行紡織業的直接控制。

從戰後初期台灣紡織業的發展過程中觀察，1950 年代是台灣棉紡織業發

¹經濟部工業局，《台灣工業發展五十年》（台北：經濟部工業局，2000），頁 46。

就貿易差額分析，紡織業在民國 87 年出超達 114 億美元，仍為我國最大創匯產業。儘管電子業位於進出口值之冠，但由於資訊與通信產品出口暢望，帶動電子零組件進口需求大增，導致電子產品反呈小幅入超。

²林邦充，台灣棉紡織工業發展之研究，《臺灣銀行季刊》，20 卷 2 期（1969.06），頁 77。

³劉進慶，《台灣戰後經濟分析》（台北：人間出版社，1992），頁 207。

展的開始關鍵時期。1950年代政府在紡織業的管制政策中，享有分配資源的絕對權力，也就是說政府利用國家權力掌控紡織業的發展。面對如此情況，令人進一步的思索，政府是利用什麼樣的政策促進紡織業的開展？而政府政策與紡織產業間的動態關係為何？此外，紡織業者與政府又是如何互動？政府分配資源的權力是否會成為特定廠商特有的發展機會？

此外，就經濟成長理論中所謂的從進口替代到出口擴張到創匯的論述模式中，1950年代，台灣在美援支持下推行進口替代政策，「進口替代」是指發展必需工業以減少進口，節省外匯。⁴台灣當時積極獎勵電力、肥料與紡織業。⁵就產業而言，肥料工業的進口替代卻不似紡織業順利。⁶在政府的扶植下，紡織業不論在提供就業、出口賺取外匯等方面，都有卓越的表現。

台灣在逐漸完成進口替代後，國內對下一階段的產業政策產生兩派的爭論，軍方及國營事業機構主張進行第二次進口替代，美國專家及財經技術官僚則主張轉向出口擴張。⁷根據紡織業後來的發展，我們清楚的知道台灣最後決定採取出口擴張的政策，並在1960年代成為第一大外銷品。

一般官方的說法總是宣稱：1950年代的棉紡工業相關政策，特別是尹仲容的代紡代織政策奠定了台灣紡織工業發展的關鍵基礎。而且，由於有台灣經濟官僚的規劃，使得紡織業順利的從進口替代邁向出口擴張。面對這樣的論述，筆者試圖從政府政策的形成進行分析、檢視此一方法，以釐清1950年代台灣紡織業在台灣經濟史上的意義。

也就是說，本文以進口替代時期作為觀察紡織業的主要階段，試圖檢視台灣紡織業發展歷程。了解政府對紡織業採取怎樣方式的扶植方式，讓戰後

⁴蕭全正，《台灣地區的新重商主義》（台北：國家政策研究中心，1991），頁53。

⁵論者討論政府遷台初期發展的策略性產業，均以電力、肥料與紡織業為代表。根據生管會歷年來施政報告顯示，1949年起即開始扶植電力，1950年加入肥料的獎勵，1951年將紡織業列為主要復興工業。

孟祥翰，台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期經濟的發展（台北：國立師範大學歷史研究所博士論文，2001年），頁206-207。

⁶王立達，台灣戰後工業促進法制－以第一次進口替代與出口擴張時期為中心，《立法院院聞》23卷8期（1995.08），頁21。

⁷王立達，台灣戰後工業促進法制－以第一次進口替代與出口擴張時期為中心，《立法院院聞》23卷8期，頁22。

初期處於無法自足的紡織業，迅速的在十年間達到自足以。以及在怎樣的情況下，將紡織業由進口替代政策推向出口擴張。而在此過程中，政府又面臨的什麼樣的問題以及造成什麼樣的影響。

紡織業依產業別區分可分為棉紡、毛紡、人造纖維等，在各國紡織業中，棉紡業皆是比例最高的產業。在台灣，1949年前後大陸紡織工業進入台灣，大抵是以生產棉製品為主，爾後在1950年代末期的出口產品亦以棉製品為最大宗。⁸此外，市場情況方面，戰後台灣紡織由大量國外進口逐漸轉變為進口替代階段，其中，棉製品更在1953年達到基本的自給自足。⁹所以本文將以「棉紡織業」的發展情形作為主要的討論對象。此外，由於人造纖維產業雖在1950年代中期有部份發展，但最初發展的並不十分順利，直到1960年代後期因國際情勢之故，才進一步的達到整合與外銷，¹⁰也因此此次論文將不把人造纖維納入討論。

仔細觀察光復後台灣綿紡織業的情形，可發現不論是紡織工廠數目，或者是棉紗、棉布產量，都以1949年作為第一個迅速增加的關鍵年代，¹¹因此本文在研究紡織業的進口替代時期中，將以1949年大陸紡織工業大量湧入台灣為研究起點。此外，政府在1957年取消棉紡工業管制，¹²隨著棉紡工業管制的取消，棉紡織業在1959年正式成功轉向出口導向，¹³本研究即以棉紡織業成功完成出口擴張的1958年為研究終點，希望能清楚的描述進口替代時期，政府對於紡織政策決定的過程，以釐清政府主導的經濟管制之下，紡織

⁸經濟部、台灣經濟研究院，《中小企業紡織塑膠及其他類產業發展實例研究》（台北：渤海堂圖書公司，1993），頁68。

⁹林邦充，〈台灣棉紡織工業發展之研究〉，《臺灣銀行季刊》，20卷2期，頁82。

關於1953年紡織品達到自足的能力，是採用官方的說法。但事實上，從1953年之後到1958年台灣紡織業正式轉向出口的過程中，台灣國內的棉紡織設備與產品逐年增加。這樣的情形，可判之1953年的自足僅是基本的、被壓抑的情形；從1953年到1958年之間，國內產量與銷售，應是呈現動態成長的狀況，也就是說在這段期間紡織品的產量與銷售尚未達到致命的飽和。

¹⁰林忠正，〈台灣近百年產業發展 - 以紡織業為例〉，《台灣近百年史論文集》，頁484。

¹¹黃東之，〈臺灣之紡織工業〉（台北：台灣銀行經濟研究室，1956），頁9。

¹²林忠正，〈台灣近百年產業發展 - 以紡織業為例〉，《台灣近百年史論文集》，頁477。

¹³劉進慶、涂照彥、隅谷三喜男，《台灣之經濟》（台北：人間出版社，1995），頁110。

1954年紡織產品出口佔總出口額的比率為0.3%，1955年佔0.8%，1956年佔2.7%，1957年佔1.9%，1958年佔1.5%，1959年佔8.1%。

進口替代時期台灣的棉紡織政策（1949-1958）

業佔有何種經濟優勢。

二、研究回顧：

紡織業的相關研究頗多，從時間上來說，1950年代紡織業開始發展之際，身為當時經濟研究者的黃東之，為臺灣紡織史的研究留下許多的資料。台銀經濟研究室出刊的《臺灣之紡織工業》¹⁴一書中，收錄了黃東之發表於台銀季刊中的兩篇文章 臺灣之紡織工業、臺灣之棉紡工業。於 臺灣之紡織工業 一文，作者詳細介紹紡織業各部門的發展；於 臺灣之棉紡工業 一文，更清楚地留下棉紡織業生產效率、產品品質等各種相關資料，並且評估棉紡織業的前途。這些由當代經濟研究者，對當時紡織業的研究，留下許多詳細的數據資料，成為後來紡織史研究的基礎。

在 1960 年代末期，林邦充於臺銀季刊中發表的 臺灣棉紡織工業發展之研究 ¹⁵一文，清楚的介紹棉紡織發展史。與其他研究不同的是，這篇文章從戰後政府對於紡織業歷年來的的相關獎勵及優惠政策，進行詳細的介紹與說明。

爾後，劉進慶在《台灣戰後經濟分析》¹⁶一書中，討論 1950 年代民間企業時，即以上述黃東之及林邦充的研究為基礎，統整地進行戰後紡織業發展的討論。劉進慶關注台灣公民營事業的消長，認為 1950-1953 年是大陸資本在台灣的生成時期，其中產業資本的代表型態，是 1950 年前後在台灣創業的大陸系紡織業，而紡織業也就構成了民營企業的基軸。劉進慶採取官僚威權體制的角度，認為這階段在台灣的大陸紡織資本具有特殊性的資本累積過程，也就是官僚資本的一環¹⁷；在此概念下，劉進慶以代紡代織為例，說明在政府管制之下，強力保護紡織業者，讓少數紡織資本謀取暴利，卻也犧牲了消費大眾的權益。

在紡織發展相關的碩博士論文中，對紡織業發展的討論，多是以檢討當

¹⁴黃東之，《臺灣之紡織工業》。

¹⁵林邦充， 臺灣棉紡織工業發展之研究 ，《臺灣銀行季刊》，20 卷 2 期，頁 76-125。

¹⁶劉進慶，《台灣戰後經濟分析》。

¹⁷劉進慶所謂的官僚資本是指公營資本或者是與國家關係良好的民營資本。

代紡織業為出發，對於紡織史的回顧僅是論文的陪襯，多以既有成果拼湊而成。

不過在蕭峰雄的博士論文《產業及技術選擇與工業發展 - 我國紡織工業之實證研究》¹⁸中，採取分析紡織工業如何面對技術選擇的角度，對紡織業進行整體的回顧。在論文當中，為過去政府發展紡織工業所採行的措施進行表格式的整理，成為日後研究者主要的參考年表。而在其另一著作《我國產業政策與產業發展》¹⁹一書中，主要在討論台灣過去四十年的工業階段措施，延伸至個別產業措施的討論時，整理過去各種對於紡織政策與產業間關係的研究。作者以加速紡織品進口替代措施，及促進紡織出口擴張措施兩部分，說明政府發展紡織工業所採取之保護措施。

近年來台灣紡織業整體發展的研究有謝國興與林忠正的研究。謝國興最初以台南幫為個案，對台灣紡織業進行研究，近年的《產業調整與企業經營—光復以來的台灣紡織業》²⁰一文，以產業調整的角度，說明台灣紡織業近半世紀以來的發展，以及對環境的適應與調整。此論文將光復後到1993年台灣的紡織業作整體性的介紹，不侷限於政府政策和國際經濟環境探討，同時兼顧紡織業生產流程與結構的介紹，以及企業的經營型態等，對紡織業發展的歷程敘述明瞭。

林忠正《台灣近百年產業發展—以紡織業為例》²¹一文，延續過去的研究成果，以政府保護政策與外在環境影響角度，討論台灣紡織業的形成。作者描述了台灣紡織相關工業發展的國內外客觀環境，以及官方相關的產業政策，並試圖探討這些官方的財經措施，對於台灣紡織工業的發展與變化的影響。配合政府的政策分期，將臺灣紡織工業的發展區分為1950、1960、1970年代進行分析。在1950年代的討論中，林忠正延續劉進慶的觀點，強調大陸資本在台灣紡織業的地位，對於「代紡代織」政策的討論中，亦指出並非每

¹⁸蕭峰雄，《產業及技術選擇與工業發展——我國紡織工業之實證研究》（台北：文化大學經濟研究所博士論文，1982）。

¹⁹蕭峰雄，《我國產業政策與產業發展：臺灣的經驗》（台北：自印，1994）。

²⁰謝國興，《產業調整與企業經營—光復以來的台灣紡織業》，《中國現代史專題研究報告》第17輯（台北：國史館，1995），頁430-463。

²¹林忠正，《台灣近百年產業發展 - 以紡織業為例》，《台灣近百年史論文集》，頁469-504。

一個有志於紡織事業的人皆可獲得棉花分配額，取得加工機會。此外，林忠正將研究觸角延伸至 1960 年代，說明 1960 年代台灣紡織業的出口原自於國際人造纖維產業的變動，而與 1950 年代紡代織政策無直接相關。結論中，林忠正更提出，對於官方政策與產業發展，當中真正的因果關聯，是值得深思的課題。

根據以上相關研究的回顧，台銀季刊和蕭峰雄的論文多是站在政府的角度進行政策以及現況的描述，這部分有助於了解在政策觀點下紡織業的面貌。而劉進慶與林忠正，開始跳脫純粹的政策說明，進一步分析政策所形成的問題，如資源分配不公、價格問題；不過卻都集中在進口替代初期的代紡代織的討論，因此本論文希望將此分析架構延伸到 1950 年代後期，紡織業朝向出口的過程。

另一方面，過去的研究多是著重於產業與政策之間的關係，但是對於政策形成的過程沒有相關研究。也因此本論文首先將利用檔案資料進行政策形成的討論，以釐清政府在 1950 年代紡織業相關政策的發展。希望試圖了解紡織業從進口替代朝向出口擴張的原因與過程，並從中討論紡織業者與政府間的互動，檢視整個進口替代時期，紡織管制政策的分配問題，以了解此時期的發展是否如劉進慶所言，造成圖利廠商損害人民利益的結果。

三、研究方法：

本文擬以政府制定政策的角度，納入社會經濟結構脈絡中加以考察。試圖了解在什麼歷史機遇下，造成政府政策的形成。另一方面，更希望能了解產業與政府的互動，並進一步釐清管制對產業利益的影響。

也因此本文將以時間為主軸，首先分析各時期掌管紡織政策的政府組織型態，其次再就相關政策的形成進行說明，最後試圖重建業者與政府間的互動，以此判斷政府產業政策的影響。

在研究步驟方面，將各式史料進行交錯比較以釐清紡織政策的形成。因此，筆者將先整理《生管會檔案》《經安會檔案》《美援會檔案》。生管會在

1949年成立後總管台灣公民營事業，並在1953年裁撤，併入經安會，也因此生管會與經安會所留的檔案對當代經濟政策的了解十分重要。另一方面，隨者美援在台的恢復，美援會掌握著資源的分配，因此美援會的資料亦不容忽視。

這三個檔案以及部分《紡織界》期刊中，保留各階段紡織小組的會議紀錄，筆者試圖從紡織政策主事的機關會議記錄著手，與相關公報的政令宣布比對，分析政策形成的過程，釐清這些政策與主管單位的關係。由於這段時間是中央控管非常強的時間，少數幾個關鍵性的人具有絕對的影響力，也因此筆者將配合主要政策決定者的傳記，²²做為政策追查起時點，以解決檔案過多的問題。

不過由於此類檔案資料，只能呈現政策的制定過程，無法判斷政策執行後的實際結果。因此，除了政府相關資料的比對，筆者亦試圖加入當時報紙與經濟相關期刊的評論與報導，希望從中了解在政策形成前、中、後的時候，政府的宣導與各界的反應，以此更深的了解政策的影響。其中筆者運用許多1952-1955年的《紡織界》期刊，此期刊是由紡織同業公會負責出版，也因此留有許多同業公會的資料，有助於筆者了解政府與業者之間的互動。另一方面在此期刊的文章中，代表著紡織業者的想法與觀點，所以在應用上應注意其身為業者的角色所傳達出的意見與看法。而相對與此《中國經濟月刊》是由當代主張自由經濟的學者共同主持出版，也因此在此期刊的觀點中，不免對於採取管制的政府政策有所質疑。因此可知，在使用各式期刊評論進行過去史實重建時，對於出版刊物的背景應有所了解，以利於運用時不至失當。

此外，由於近年來企業家作傳蔚為風潮，許多紡織業創始元老皆出版了傳記或回憶錄，²³本研究將會以此作為研究過程中的檢視，希望從中了解政策執行下的實際運作。

²²例如當時主要決策者尹仲容之傳記年譜。

沈雲龍，《尹仲容先生年譜初稿》（台北：傳記文學，1972年）。

²³例如：朱沛蓮，《束雲章先生年譜》（台北：中央研究院近代史研究所，1992）。

徐有庠口述、王麗美執筆，《走過八十歲月》（台北：聯經出版社，1994）。

溫曼英，《吳舜文傳》（台北：天下出版社，1993）。

謝國興訪問，《吳修齊先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1992）。

本文的呈現，主要是以政策為分期，再將各階段的政策進行說明。第一章略述台灣光復初期紡織業發展概況，當中將說明從戰後日本遺留，以及大陸資本來台的紡織業。此外，根據研究，從當時掌管台灣生產事業的生管會，歷年的施政重心觀察，發現自 1949 年至 1950 年生管會的重點工作，明顯在於解決眼前的困境，生產的方向亦以因應當時急需者為主，並不鼓勵長期性的投資計畫。²⁴因此第三節將說明政府對於處於外匯與外貿限制的紡織業所進行的相關政策。

第二章著重在 1950-1953 年代紡代織時期的討論。主要資料除了生管會在 1950 年中成立的紡織小組所留下的資料之外，由於代紡代織是利用美援物資，因此美援會檔案中的紡織資料更是不可或缺。而筆者將先從決策者的背景分析，其次說明美援帶給紡織業的機會，最後將紡織政策朝向全面管制的過程進行說明與評析。

第三章討論在紡織品達到政府口中的基本自足情況下，政府放寬管制的過程，以及在放寬管制後政府採取對內競爭以及推廣外銷的策略。此部分的資料來自於美援會與 1953 年所成立的經安會，而《紡織界》期刊提供許多同業公會資料以及紡織業者的看法與意見。

第四章將討論 1955 年後因產銷不平衡，政府採取再度管制的情況，以及之後繼續為紡織品外銷的努力方向。

第五章將統整前章節，評估進口替代時期的紡織政策，首先就紡織主管機關的更迭進行統整討論，其次將說明在 1950 年代無法解決的紡織品價格問題，最後將提出從進口替代朝向出口擴張的另一思考。

²⁴孟祥翰，〈台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期經濟的發展〉，頁 207-208。