

第二章 戰後台灣財經機關演變

戰後中華民國從訓政時代進入到憲政時代，統治區也從大陸撤守到台灣，對日抗戰結束後，接連著國共內戰爆發。整個國家的經濟狀況可說是非常惡劣，隨著政府的遷徙，原來的財經部會呈現混亂、效率不彰的狀況。在前章末段所述美國重新援台，對此美援負責的單位成立，不但掌握美援的運用，也取代原來的財經部會成為國家財經審議機構。這些機構雖以「委員會」模式運作，由內閣各部會首長出任委員，但實際運作、握有決策權的是這些單位內的專任人員。這些機構隨著時間進行改組，其內部幾位負責人後來幾乎都成為政府中重要的財經閣員，看得出這些機構在 1949 年之後對於台灣財經決策有相當程度的主導權。也是財經技術官僚重要的匯集地之一，因此本章擬就行憲後及政府遷台後，中央的財經機關變遷進行探討，以此來瞭解財經技術官僚與財經機關的關係。

第一節 遷台前的財經機關

一、財政部與經濟部

在行憲之初行政院組織共有十八個部會、一局、一處、三室、二委員會。

(表 2-1) 行憲之初行政院組織表

部			會	局	處	室	委員會(院內)
內政部	司法行政部	水利部	資源委員會	新聞局	秘書處	會計室	訴願委員會
外交部	農林部	地政部	蒙藏委員會				法規委員會
國防部	工商部	衛生部	僑務委員會				
財政部	交通部	糧食部					
教育部	社會部	主計部					

本表係參照葉振輝，〈遷台初期中央機關的組織調整〉，收錄於《中華民國史專題第五屆討論會：國史中的中央與地方關係》，(台北：國史館，2000)，頁 2013。

我們所熟知的主管全國財經業務的財政部與經濟部，財政部在此時已經是行政院底下的部會，經濟部在訓政抗戰時期存在，但憲政行使初期則取消直到 1949 年將農林部、工商部及資源委員會合併成爲經濟部。在政府遷台之前除財政部是掌管全國財政事務。當時整體工業發展並不是由經濟部或財政部規劃、運作而是由資源委員會（以下簡稱資委會）來主管國家工業建設發展的，資委會獨立於經濟部、財政部成爲實際工業建設的規劃、執行、營運單位，在下面進行說明。

二、資源委員會

（一）資源委員會創辦原因

在九一八事變之後國民黨領導的國民政府面臨內有共產黨，外有日本的的交逼。此時國民政府教育部常務次長兼國民政府秘書的錢昌照向蔣中正建議應設立一個國防設計機構。而這個國防設計機構應該是廣義的，其中包含軍事、國際關係、教育文化、財政經濟、原料及製造、交通運輸、土地及糧食和專門人才的調查等部門。¹錢昌照是政學系要角黃郛的連襟，因此深得蔣中正的信任。因此蔣中正以參謀本部總長的名義向國民政府呈請設立。機構的名稱爲「國防設計委員會」，隸屬國民政府參謀本部。錢昌照也向蔣中正擬了一份國防設計委員會委員的名單，在名單中沒有宋子文、孔祥熙、陳果夫、陳立夫的人，也沒有當時在國民政府負責實際責任的人。軍事方面有陳儀、洪中、楊繼曾等，國際關係方面有王世杰、周覽、徐淑希等，教育文化方面有胡適、楊振生、張其昀等，財政經濟方面有吳鼎昌、張嘉璈、徐新六、陶孟和、楊端六、劉大鈞等，原料及製造方面有丁文江、翁文灝、顧振、范銳、吳蘊初、劉鴻升等，交通運輸方面有黃伯樵、沈怡、陳伯莊等，土地及糧食方面有萬國鼎、沈宗瀚、趙連芳等。²1932 年國防設計委員會正式成立，由蔣中正擔任委員長，翁文灝擔任秘書長，錢昌照擔任副秘書長。錢昌照自認爲會建議籌辦國防設計委員會有主要三點：（一）痛恨日本帝國主義，同時認爲日本帝國主義有一天會大舉侵略中國（二）我（錢昌照）一向高唱日中國工業化，對蔣介石存有幻想，認爲蔣介石大權在握，如果他能支持工業建設，事半功倍（三）我在政治上是有野心的，很想拉攏一大批銀行家、實

¹ 錢昌照，〈資源委員會始末記〉，《傳記文學》第 64 卷第 1 期 1994.1，頁 75。

² 錢昌照，〈資源委員會始末記〉，頁 75。

業家、名流、學者作為政治資本，在蔣介石旁邊獨樹一幟。³在錢昌照所提的名單中如陳儀、翁文灝、王世杰、張嘉璈等人皆有政學系背景。

(二) 資源委員會初期的發展

1935 年國防設計委員會改隸屬軍事委員會，因此更名為資源委員會（以下簡稱為資委會），其任務仍為開發全國資源，經辦國防工礦事業。⁴此時的資委會執掌為（一）關於的資源及物的資源之調查、統計、研究事項（二）關於資源之計畫及建設事項（三）關於資源動員之計畫事項（四）關於其他有關資源之事項。⁵資委會在此時在全中國先後設立了 21 個廠礦單位，包含：煤礦、石油礦、鐵礦、銅礦、鉛鋅礦、煉鋼、煉銅、鎢鐵等工廠。1937 年中日大戰爆發，國民政府為了要簡化戰時行政機構，將資委會改隸於經濟部。在戰時的中國隨著國民政府西遷，資委會所屬的事業工廠也紛紛西遷。時任資委會電力工程師的孫運璿在傳記中提到：

民國二十八年，日軍已兩次進攻湖南長沙，我國雖獲大捷，但仍被迫轉近，政府決定採取焦土政策，燒光可用物資，以免淪落敵手，湘潭電廠才裝上新的發電機，燒掉太可惜，我們這批工程師奉命要把機器拆下來運到雲南昆明去建新的電廠。⁶

在對日抗戰之時，由於國民政府向蘇聯、美國舉債，在當時國民政府無力償還，則以資委會所控制鎢、錒、錫、汞、鉍、鉛等礦，做為償外債的出口礦。1945 年 8 月日本投降，資委會改隸為行政院，此時委員長由錢昌照擔任，副委員長由孫越崎擔任。1947 年錢昌照去職，由翁文灝接任，1948 年 5 月翁文灝被任命為行政院長，資委會委員長由孫越崎接任。職掌略有變更，除經營管理重工業外，外加糖、紙二業。⁷戰後資委會的工作也分為四個部分：（一）關於後方戰時事業調整（二）關於收復區敵偽事業的接管（三）關於日本賠償（四）關於長期計畫。⁸戰後資委會業務擴大，總計至 1947 年底所經辦得電力、煤、石油、金屬礦、機械、電工、化工、糖、水泥、紙等 11 類生產事業，共有 96 個事業單位，各單位

³ 錢昌照，〈資源委員會始末記〉，頁 75。

⁴ 程玉鳳、程玉鳳，《資源委員會檔案史料初編（上冊）》，（台北：國史館，1984），頁 2。

⁵ 程玉鳳、程玉鳳，《資源委員會檔案史料初編（上冊）》，頁 27。

⁶ 楊艾俐，《孫運璿傳》，（台北：天下雜誌社，1989），頁 30。

⁷ 錢昌照，〈資源委員會始末記〉，頁 77。

⁸ 錢昌照，〈資源委員會始末記〉，頁 77-78。

附屬廠礦，共計 219 個單位。技術人員 13343 人、管理人員 19574 人、職員 32917 人、工人 19085 人，其中技術工人 94098 人、普通工警 96769 人，共計 223775 人。⁹

（三）資源委員會後期的發展

1947 年國共內戰爆發，主戰場東北，資委會所派遣的在遼寧省北票煤礦工程師俞再麟遭游擊隊擊斃，這使副主委孫越崎相當痛心。1948 年 2 月遼寧省鞍山被共軍攻陷，資委會所屬鞍山鋼鐵公司亦淪陷，孫越崎赴北平處理相關事宜，得知鞍山鋼鐵公司並無人傷亡，公司主管、技術人員如靳樹梁、毛鶴年、楊樹堂等人皆受善待，此訊息讓孫越崎對中共的觀感有所變化了。¹⁰

不過國共戰爭遍及範圍越來越大，資委會所屬單位淪陷的也越來越多。1948 年 10 月國民黨社會部在南京召開全國工業總會的成立大會，資委會各地重要工礦企業負責人的當選人約三四十名皆到南京參與此會議。孫越崎與與會的資委會幹部密談，孫越崎表示：

目前的形勢，大家都很清楚，以前我把派往東北的工礦人員接回關內，現在平津又吃緊，怎麼辦？我看逃到哪裡都是一樣。鞍山被圍時，鞍鋼的職工沒有傷亡，從華北平津起，大家不要在逃了，堅守崗位，維護財產。¹¹

獲得金屬礦產管理處長楊公兆、河北井徑礦務局長王翼臣等人的支持。在南京會議後，孫越崎即採取實際行動，除繼續串連資委會其他幹部外，令煤礦總局副局長吳京、業務處長錢雍、煤業總局上海營運處處長祝福康，把存在上海倉庫的價值約 1000 萬美金的煤礦方面美援器材上運漢口、長沙、株洲等地。資委會電業管理處長陳中熙與副處長謝佩和把存在上海倉庫的電力方面約 800 萬美元的美援器材運到各電廠分存起來。¹²1948 年 11 月行政院長翁文灝因金圓券改革失敗下台，由孫科接任行政院長，孫越崎仍為資委會主委。此時蔣中正總統尚不知孫越崎等人已串連其他資委會幹部準備投共，在 12 月時召見孫越崎，令他將南京

⁹ 程玉鳳，〈一九四九前後的資源委員會〉，《一九四九年：中國關鍵年代學術研討會論文集》，（台北：國史館，2000），頁 417。

¹⁰ 孫越崎，〈我和資源委員會〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁 37。

¹¹ 吳兆洪，〈我所知道的資源委員會〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁 129。

¹² 孫越崎，〈我和資源委員會〉，頁 38-39。

附近的電照廠、有線電廠、高壓電瓷廠、無線電廠及馬鞍山機電廠整理收拾遷至台灣。孫越崎一面拆卸機器，一面敷衍蔣中正運送赴台的時程。就在 1949 年 1 月由於徐蚌會戰國軍失利，政府中以副總統李宗仁為首的和談派佔上風，蔣中正總統於 1 月 21 日宣布下野，由李宗仁成為代理總統。孫越崎得知此事後便令這五廠運至碼頭邊的設備再運回原工廠。月底行政院長孫科宣布行政院遷至廣州辦公，要求行政院所屬單位皆要把機關遷往廣州，下令不遷赴廣州的行政院直屬單位將停發經費。¹³孫越崎為掩人耳目及應付行政院要求，乃令副主委吳兆洪帶領一部份高級職員到上海辦公，只在廣州設立資委會辦事處。3 月行政院長孫科去職，由何應欽接任行政院長，內閣改組孫越崎被令為經濟部長兼資委會主委。孫越崎聯絡在英國的前主委錢昌照，希望他能一起回國投共。¹⁴4 月 23 日共軍攻陷南京，此時資委會南京辦事處長陳中熙向中共華東財經委員會秘書長孫治方接上線，要求共軍接收南京一帶資委會所屬工礦場；¹⁵資委會電業管理處副處長謝佩和將南京一帶資委會人員組織「隨軍服務團」，幫助共軍接收。¹⁶南京失守後，共軍進攻上海，陳中熙、謝佩和與資委會駐上海的人員吳兆洪、季樹農等人取得聯絡，5 月 27 日共軍打下上海，雙方到上海辦公地點「資源大樓」會面，在資委會所屬單位貼上「偽國民政府企業管理機構資源委員會」的封條。在南京、上海的資委會人員、工礦場皆全數投共。經濟部長兼資委會主委孫越崎則經廣州到香港也在 6 月宣布辭去經濟部長兼資委會主委一切在政府內的本兼職，飛赴北京投共，並策動資委會香港國外貿易事務所人員投共。¹⁷行政院長閻錫山令劉航琛接任經濟部長兼資委會主委，不過此時資委會除在廣州的辦事處及其在台灣的所屬事業外，其餘悉數投共。政府中的資委會已完全成為一個「空殼」型的單位。

¹³ 孫越崎，〈我和資源委員會〉，頁 45。

¹⁴ 吳兆洪，〈我所知道的資源委員會〉，頁 133。

¹⁵ 沈良驊、王端驤、任國常，〈南京五廠拒遷台灣鬥爭〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁 274。

¹⁶ 謝佩和，〈我們堅持留在寧滬〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁 284。

¹⁷ 由於鎢、銻、錫三種特產礦品，在國內由資源委員會統購，在國外由資源委員會統銷。因此資源委員會設有國外貿易事務所，專賣礦產品外銷工作。該所在抗戰勝利後設在上海，1948 年遷往香港。

當時香港國外貿易事務所倉庫存有大批鎢、銻、錫等外銷礦品，約值美金五六百萬元。此時新任資委會主委劉航琛將原所長郭子勛調離欲以方崇森來接任。孫越崎鼓動事務所高階職員龔家麟、梁燊、孟頌南等人抗拒劉航琛與方崇森的領導。孫越崎引他們與中共駐香港人員羅哲明見面。羅氏將其組織為「資委會香港國外貿易事務所員工保護礦產委員會」用其來對抗劉航琛。

孫越崎，〈我和資源委員會〉，頁 51-53。

第二節 遷台後的財經濟機關-省府主導期間

1949年12月8日行政院正式遷台辦公，所以行政院部會都來到台灣，在此之前的同年1月陳誠被任命擔任台灣省主席，為政府撤退之路預作準備，其中對於財經機關的設置，最重要的就是在6月所成立的台灣區生產管理委員會（以下簡稱「生管會」）。

一、台灣區生產事業管理委員會

(一)戰後台灣公營產業背景

在1945年國民政府接收台灣後，成立接收委員會將原有日本政府及日人在台重要的工業接收並改由國民政府中央或台灣省官方持有管理。當時主管全國重要工業是經濟部所屬的資源委員會，派遣以許本純為團長等十人的「台灣工業事業考察團」來台考察台灣的工業，並完成《台灣工礦事業考察報告》。在報告中建議將台灣重要工礦事業中規模特大且具相當基礎者如糖業、電業等多項，收歸資源委員會獨辦，如果省方要求合辦，則省股只限於十分之四，其餘股權應歸資源委員會；尤其台灣經濟命脈所繫的製糖工業，應由資委會單獨接辦。¹⁸資委會在大陸只辦重工業，糖、紙等輕工業本非其所專辦的，但在台灣資委會卻想把糖、紙工業列入其所管轄範圍。因此1946年1月資委會有副主委錢昌照召開擴大會議，在會議中錢昌照指示：

資源委員會雖以國營重工業為主，但有關的輕工業如糖和紙等也可以接辦。而且行政院已指定製糖工業由資源委員會辦理。於是決定資源委員會接管台灣的電力、金銅礦、油礦、煉鋁、機械及造船、酸鹼、肥料、水泥、製糖、造紙十個部門，分別建立十個企業。¹⁹

於是錢昌照向行政院長宋子文提出資委會對於台灣工業的接收建議：

1. 電力、石油、銅金、煉鋁、造船與機械各業，原則上由資源委員會獨辦，其中造船與機械兩項，如省方希望合辦，亦可由會重加考慮。

¹⁸ 陳興唐、陳鳴鐘，《台灣光復和光復後五年省情》，（南京：南京出版社，1989），頁3。

¹⁹ 曹立瀛，〈台灣工礦事業考察團紀要〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁220。

2. 食鹽電解、肥料、水泥與造紙各業，原則上由資源委員會獨辦，指定一部份營利歸省（以不超過四成為限）；如省方請求合辦，可以十分之六股權歸會，十分之四股權歸省。

3. 製糖事業，照行政院指示辦法，由資源委員會獨辦。²⁰

對台灣省方來說，這份資委會的工業接收計畫是對其衝擊極大，尤其對於台灣外銷命脈的製糖工業，要由資委會獨辦。且在大陸專門經營重工、礦業的資委會對於台灣的煤礦、黑色金屬冶煉及電工器材三個重工業部門，以台灣的這些事業基礎不佳，無發展前途，所以資源委員會不予接管。²¹這說明了資委會接收台灣工業並不是在其原來的專攻，而是選擇對其最有利的工業來接手，形成「常以有利可圖否為主要目標，台糖之經營，其最顯著之例。」²²省方當然不願主要的經濟產業被中央的資委會完全接收，因此行政長官採取消極的抵制策略。在 1946 年 3 月資委會副主任委員錢昌照來台視察時，台灣行政長官公署方面表示不願全面放棄糖業經營，而希望由會省雙方合辦，公司股份各半分攤。資委會也考量到糖為台灣重要的經濟支柱，全省與糖業有關之人員甚多，且糖業公司成立後業務複雜，關係股份，生產、運銷資金融通等種種事宜均需省方協助。為求業務進展順利，資委會將台灣糖業改為會省合辦，但股份分配比例堅持「會六省四」，以便確實控制製糖公司業務。²³因此省方與資委會達成共識，將台灣工礦企業分作三類，及國營、國省合營及省營，前兩者由資委會接辦。國省合營的股權是國（資委會）六省四，董事長由資委會委派，經營業務由資委會負責，原來各會社中有少許台灣人股份，均保留其股權併入省方四成之內計算。²⁴在 4 月 6 日資委會與行政長官公署簽訂《資源委員會、台灣省行政長官公署合辦台灣省工礦事業合作大綱》。其中相關的重要的規定有：

第三條 各公司董事長由資源委員會在其指派之董事中指定之，總經理、協理及其他重要職員由董事會任用之。

第九條 各公司所需台幣流動資金，由台灣省行政長官公署之照台灣省銀行盡量

²⁰ 鄭友揆、程麟蓀、張傳洪著，《舊中國資源委員會（1932~1949）-史實與評價》，頁 214。

²¹ 曹立瀛，〈台灣工礦事業考察團紀要〉，頁 220。

²² 張培剛，〈論國營事業的價格政策〉，《經濟評論》（上海），2 卷 3 期，1947 年 10 月，頁 4。轉引自陳翠蓮，〈「大中國」與「小台灣」的經濟矛盾-以資源委員會與台灣行政長官公署的資源爭奪為例〉，收錄於張炎憲編《二二八事件研究論文集》，（台北：吳三連台灣史料基金會，1998），頁 61。

²³ 曹立瀛，〈台灣工礦事業考察團紀要〉，頁 224-225。

²⁴ 錢昌照，《錢昌照回憶錄》，（北京：中國文史出版社，1998），頁 72。

予以透借便利。

第十條 關於各公司土地收購或租用，原料取給、成品運輸，以及電力公司取締竊電、收取政府機關及路燈費由台灣省行政長官公署盡量予以協助。

第十一條 關於各公司治安由台灣省行政長官公署令飭當地治安機關予以協助。

25

因此在台灣由資委會獨資的工業有石油、煉鋁、金銅礦業；國省合營的有製糖、電力、機械及造船、化肥、製碱、水泥、造紙。資委會遂將這十大產業改組為十大公司。在十公司成立後，正式確立國營與國省合營六四比例的模式才化解資委會與省方對於台灣重要工業接收的衝突。

(二) 台灣區生產事業管理委員會成立

陳誠在 1949 年 1 月接任台灣省主席，在上節已提到，台灣大部分生管事業皆為國營或國省合營，在國省合營中，資委會佔公司六成股份，因此公司中大部分的董監事都是由資委會派任，董事長多由資委會高階幹部兼任。實際負責運作公司業務的總經理亦是資委會直接派任。

1949 年資委會在台灣所掌控的生產事業，獨營的部分，已經石油部分劃入 1946 年成立的中國石油公司裡，礦業部分也成立台灣金銅礦物局及台灣鋁廠；國省合營的部分將台灣機械造船跟司分為台灣機械公司及台灣造船公司。

(表 2-2) 1949 年資委會在台所控生產事業負責人名單

國營

公司、職稱	負責人	資委會經歷
中國石油公司 總經理	金開英	資委會中國石油協理
台灣金銅礦物局 局長	施家福	東北金屬礦業公司總經理
台灣鋁廠 總經理	方景華	資委會電化冶煉公司總經理

²⁵ 陳興唐、陳鳴鐘，《台灣光復和光復後五年省情》，頁 99-100。

國省合營

公司、職稱	負責人	資委會經歷
台灣糖業公司 總經理	沈鎮南	中國煉糖公司經理、常務董事
台灣電力公司 總經理	劉晉鈺	資委會昆湖電廠廠長
台灣造船公司 總經理	周茂柏	中央造船公司籌備主任
台灣機械公司 總經理	高祺瑾	資委會鋼鐵廠廠長
台灣肥料公司 總經理	湯元吉	遵義酒精廠廠長
台灣碱業公司 總經理	姚文林	資委會天津化學公司總經理
台灣水泥公司 總經理	徐宗涑	四川水泥廠廠長
台灣造紙公司 總經理	謝惠	資委會專門委員

本表由筆者自製

這些生產事業為資委會所掌握、運作，省府在國省合營中雖有佔四成股份但卻無法實際管理公司。不過這些公司所需的貸款資金卻需要來自由省府所有的台灣銀行，因此省方也亟欲想去得這些生產事業的控制權。1949年由於作戰失利，機關遷徙情況異常混亂，中央的資委會也漸漸無法管理在台的所屬單位。於是省主席陳誠便把台糖總經理沈鎮南召來問：

資源委員會還管不管台灣工業，不管的話，省裡來管。²⁶

在5月27日中共解放軍佔領上海，這使台灣貿易引以為命脈的京滬線中斷，加上資委會高階幹部集體變節投靠共產黨。此時台灣省財政廳長嚴家淦表示中樞已決定台省經濟金融必須在中央所制訂的國策下，成為獨立於大陸的完整體系。²⁷5月31日陳誠在草山召集生產事業單位主管及專家進行財經會議，會議做出重大決策，除成立中央政府在台灣物資處理委員會外，並成立台灣區生產事業管理委員會，以統一管理各生產事業。生管會會成立構想並非是上海淪陷後才有的，在1949年1月祝紹周及向蔣中正總統密呈，建立以台灣為核心建立為軍事及政治之基地。

(一) 台灣、閩、浙、廣東及海南島，以台灣為核心。軍事上應有一堅強組織，

²⁶ 季樹農，〈資源委員會移滬迎接解放親歷記〉收錄於《回憶國民黨政府資源委員會》，（北京：中國文史出版社，1988），頁260。

²⁷ 陳思宇、陳慈玉，〈台灣區生產管理事業委員會對公營事業的整頓（1949-1953）〉收錄於《一九四九：中國關鍵年代學術討論會論文集》，（台北：國史館，2000），頁451。

萬一東南軍事再受挫折，尚可以台灣為基地，和國際形勢之演變，而恢復本黨之基業。

- (二) 台灣與海南島在軍事上有互為犄角之勢，在生產上則台灣有許多工業原料仰賴海南，應速設立軍事機構肅清潛匪。
- (三) 在台灣之國營生產事業應全部交給省府代營，集中財力和物力努力增產，俾將來在台灣之際海空軍餉源有著，此事可令前財政部次長徐柏園就近協助省府辦理之。
- (四) 台灣之情勢相當複雜，尤以近年軍事機關增多，無統一管理之機構，應授權省主席給予名義，否則不獨部隊自相糾紛，恐二二八是有重演之危險。
- (五) 文化機構及學校，最好不要遷台灣，因共產黨徒容易潛入製造共產份子。

28

生管會在組織章程中所規定的功能：

- (一) 審定各生產事業之業務計畫及其相互間之配合；
- (二) 審定各生產事業資金運用之方針；
- (三) 核定各生產事業之預算及決算；
- (四) 核定各生產事業之盈餘分配；
- (五) 核定各生產事業分支機構之設立或裁併；
- (六) 審定各生產事業之重要章則；
- (七) 核定各生產事業主管人員之任免；
- (八) 審訂各生產事業之重要對外契約；
- (九) 審議有關縣市地方公營及民營生產事業之聯繫配合事宜；
- (十) 審議主任委員交議及各生產事業提請核議之事項。²⁹

生管會為完全掌控全台的生產事業，在組織規程中規定：

為增進效率起見，各生產事業主管人之職權，應行加強。原有在本區內各生產事業董事會及監察人之職權，暫停行使，均由本會代理行使之。³⁰

這條規定使原來由資委會掌控的生產事業現在都被挪到由省方主導的生管會來管理。

生管會的人事組成上規定主任委員 1 人，委員 30 至 34 人，除以各生產事業主管為當然委員外，其餘由省政府聘任之，并就委員中指定 3 至 5 人為常務委員。

²⁸ 張駿，〈台灣經濟起飛與繁榮奠基者「生管會」〉，《創造財經奇蹟的人》，（台北：傳記文學，1987），頁 74-75。

²⁹ 中央研究院近代史研究所藏，〈台灣區生產事業管理委員會檔案〉，檔號 49-01-01-002-004，〈本會組織章程〉，〈台灣區生產事業管理委員會組織規程〉。

³⁰ 中央研究院近代史研究所藏，〈台灣區生產事業管理委員會檔案〉，檔號 49-01-01-002-004，〈本會組織章程〉，〈台灣區生產事業管理委員會組織規程〉。

人事上省府有了絕對的指派權力，除各生產事業的負責人為當然委員，其餘的委員都由省府派任，負責整個生管會運作的常務委員也是由省府來派令。生管會成立時由省主席陳誠兼主任委員。

常務委員 5 人：

俞大維、張峻、徐柏園、楊陶、尹仲容

委員 29 人：

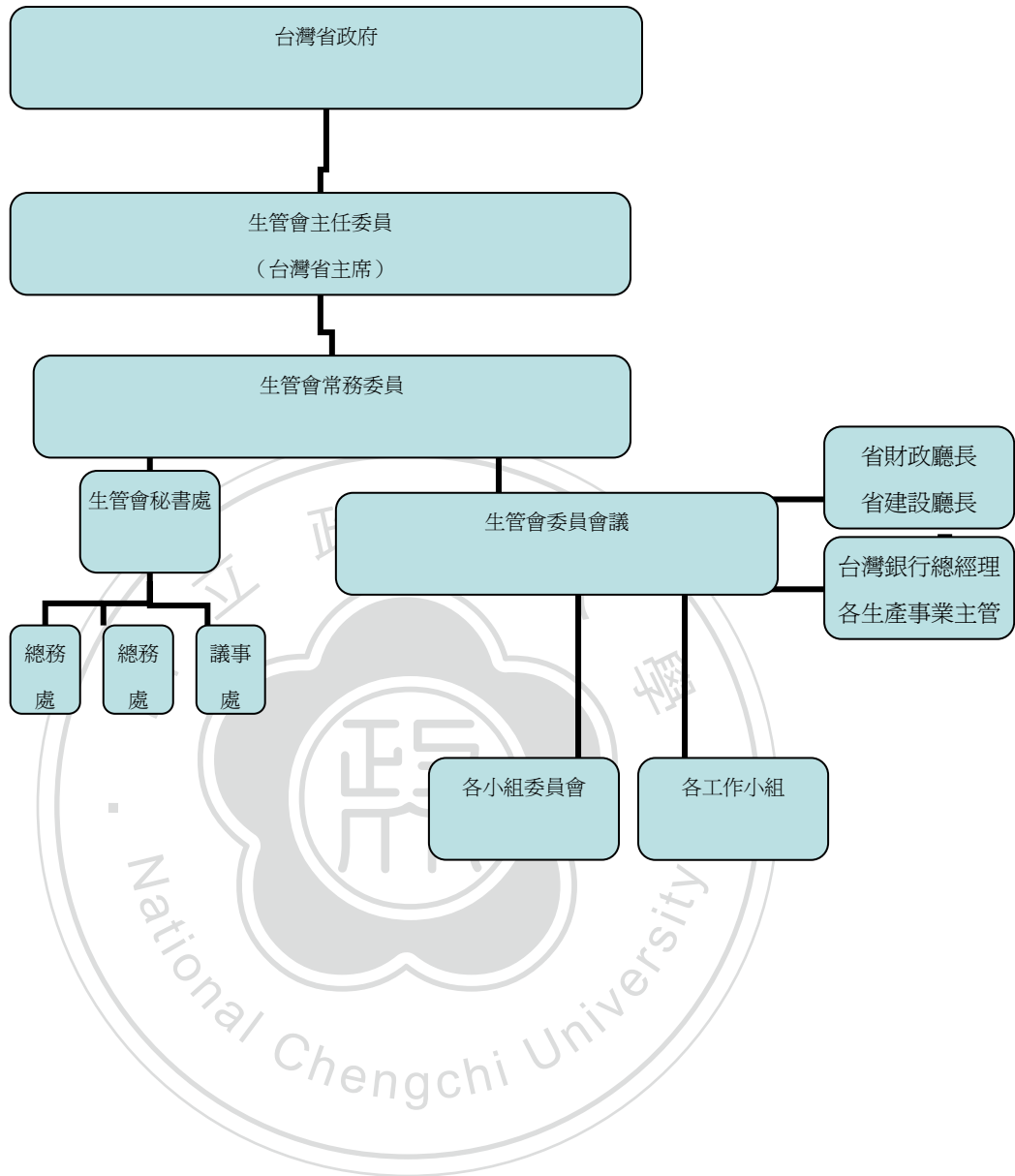
王崇植、譚伯羽、杜殿英、楊清、鄭品聰、林挺生、陳尙文、施奎齡、白瑜、嚴家淦、楊家瑜、趙志焄、李連春、徐慶鐘、浦薛鳳、金開英、施家福、孫景華、何維凝、沈鎮南、劉晉鈺、周茂柏、高禩瑾、湯元吉、姚文林、徐宗涑、謝惠、郭克悌、楊宣誠。

顧問 13 人：

鄭道儒、黃朝琴、李萬居、張靜愚、朱一成、張茲闓、李承幹、陳志明、徐學禹、丘念臺、李友邦、黃國書、羅萬陣。



(圖 2-1) 台灣區生產管理委員會組織圖



資料來源：陳思宇、陳慈玉，〈台灣區生產事業管理委員會對公營事業的整頓（1949-1953）〉³¹

³¹ 陳思宇、陳慈玉，〈台灣區生產事業管理委員會對公營事業的整頓（1949-1953）〉，收錄於《一九四九：中國關鍵年代學術討論會論文集》，（台北：國史館，2000），頁 453。

(三) 生管會的運作模式

生管會的會務運作採用會議方式一切議案均需由每週一次之常務會議討論議決，然後交付秘書處執行。遇到專門問題，則另行推定委員召集專案討論會詳加檢討，此外設立各總小組，負責審查參考各種有關業務，提供意見，作為常委會議之參考。³²生管會召開的會議分為四種：

- 1. 全體委員會議：**全體委員會議按照組織規程每月應召開一次，是由全體生管會委員參加，不過大部分議案均經常務委員會討論過，因此全體委員會議的性質、功能並不大。
- 2. 常務委員會議：**常務委員會議，每週召開一次，規章中規定常務會議不限於常務委員參加，得邀請相關業務人員參與。其討論案件相當多元包含：公營事業的結匯、貸款、價格、電力分配外銷等問題；民營事業則以申請進口、貸款、加格、外銷、結匯與禁止進口等問題。
- 3. 專案小組：**生管會在許多專業問題上成立各種專業小組，目的在提供意見，送交常務委員會決議，是針對專門問題而立，在問題解決後便裁撤。

總計生管會曾經成立過 29 個專案小組³³（見附表一），其中以產業金融小組、貿易小組及紡織小組最為重要。

(1) 產業金融小組：成立於 1949 年 12 月，由省府財政廳長兼台灣銀行董事長任顯群出任召集人。最初設立的目的是協調各生產業間之金融問題及審定關於申請結購外匯之順序。³⁴其後在省府實施〈進口貿易集會對金融管理方法〉後，產金小組的權限業務擴大從過去管理生產事業的外匯進而管理民間產業進出口的外匯業務審議，審議民間進出口外匯申請的優先順序。³⁵在小組底下另設進口外匯初審委員會來審查商人進口物品所需具結外匯之初審及普通匯款初審委員會來審查普通匯款案件的初審。此外進口外匯初審委員會必須擬定分類物資控制計畫，以分配外匯的運用。產金小組的成立將台灣所有外匯進出納入生管會管

³²中央研究院近代史研究所藏，《台灣區生產事業管理委員會檔案》，檔號 49-01-01-005-016，《監察委員來會巡察》，〈台灣區生產事業管理委員會報告書〉。

³³孟祥瀚，《台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期的經濟發展（1949-1953）》，（台北：國立台灣師範大學歷史研究所博士論文，2001），附件 2-6。

³⁴中央研究院近代史研究所藏，《台灣區生產事業管理委員會檔案》，檔號 49-01-01-001-004，《本會業務增減》，〈省政府致生管會代電〉。

³⁵陳思宇，《台灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）》，頁 125。

理，取代財政部、中央銀行管控外匯的職權。

(2)貿易小組：貿易小組是由生管會副主任委員尹仲容擔任召集人，主要業務是在推動台灣的外貿事務。在 1949 年 5 月底上海失陷，台灣貿易引以為命脈的京滬線中斷。台灣進出口貿易國家勢必轉向日本，因此在 1949 年 10 月 29 日成立生管會對日貿易小組，並在 1950 年 5 月 24 日，尹仲容以經濟部顧問名義赴日與盟軍總部洽簽訂中日貿易協定。於 9 月 6 日正式與盟軍總部簽訂中日貿易協定，共分為財務協定、貿易協定、貿易計畫及償欠換文四部分。³⁶9 月 19 日生管會召開中日貿易問題檢討會中決議設置對外貿易小組，並希望賦予該小組在對外貿易政策上有最後之決定權，此案獲省府同意。³⁷自此生管會取代經濟部與中央信託局控制全島貿易相關業務。在對外貿易小組的成員組成由生管會副主委尹仲容擔任召集人，其成員包含生管會常務委員、財政部、經濟部、省財政廳、省建設廳、省交通處、台灣銀行、海關、物調會、中央信託局、省商聯會與省進出口公會。³⁸

(3)紡織小組：1949 年許多上海紡織資本家將資金與紡織機械運至台灣，但因台灣棉花短缺且棉紗價格低落，無法反應成本。為此生管會為增進紡織業彼此間之聯繫配合加強策劃產銷管道起見，遂邀集紡織業相關業界代表組成紡織小組，由李占春擔任召集人，成員包含蔡登山、束雲章、呂鳳章、石鳳翔、劉文騰、王士強等人。1951 年尹仲容擔任召集人後將其改組，大量減少民營廠商人員，使棉紗的分配與管制完全由官方掌控。³⁹

4. 專案檢討會議：生管會專案小組外，會針對問題召開專案檢討會議。起初是針對公營事業業務進行檢討，隨後因生管會職權擴大，因此專案檢討的類別亦越來越廣幾乎涵蓋各層面的財經問題。生管會自成立到結束共召開專案檢討會議達 390 次。⁴⁰

生管會在 1949 年成立後，本是以省方能掌控台灣省內的生產事業，不過就在政府大陸軍事失利，中央政府遷徙，對於台灣的管控是鞭長莫及，因此為維持

³⁶ 沈雲龍編，《尹仲容先生年譜初稿》，（台北：傳記文學，1988），頁 113。

³⁷ 孟祥瀚，《台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期的經濟發展（1949-1953）》，頁 62。

³⁸ 中央研究院近代史研究所藏，《台灣區生產事業管理委員會檔案》，檔號 49-01-02-001-004，《本會 39 年度施政報告》。

³⁹ 孟祥瀚，《台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期的經濟發展（1949-1953）》，頁 61。

⁴⁰ 孟祥瀚，《台灣區生產事業管理委員會與政府遷台初期的經濟發展（1949-1953）》，頁 70。

省內正常經濟運作及應付戰時特殊體制，生管會權力因此擴張，除完全掌握省內各生產事業的運作、主導外，也設立產經小組、貿易小組等取代中央財政部與經濟部的若干權力。中央政府雖在 1949 年 12 月 7 日遷至台北，但此時台灣省政府實際財經權力已經凌駕中央政府權力之上。

二、行政院財政經濟小組

政府遷台後，財政部與經濟部也開始在台北辦公，但隨著遷徙，部所屬的資產能帶到台灣的很少，再者許多單位中的公務員也未隨機關來台灣。生管會也代行財、經二部一些重要職權，造成財、經二部「有名無實」。

1950 年行政院進行組織調整，財政部與經濟部受到調整。

(一)財政部：將國稅署、田糧署、地方財政司並為賦稅署；秘書處、參事廳、人事處均改為室，會計、統計合併為主計室。⁴¹鹽政司和專賣事業司接不設置，主要是這兩項事業在台灣省已有台灣省菸酒公賣局及台灣鹽務總局，屬台灣省的省庫，收入以無法流入後遷的財政部國庫。

(二)經濟部：在 1949 年時併入資源委員會，使台灣國營與國省合營的公司都轉而為經濟部下轄公司，但台灣省內各生產事業公司仍受生管會直接控制，故經濟部並不能對其發號司令，在遷台之初經濟部所屬下級獨立單位僅有中央標準局⁴²。

(三) 財政經濟小組

在 1950 年 2 月蔣中正總統尚未復職前，國民黨內部人員已經發覺台灣的現況是地方政府機關權限大於中央政府機關，因此在財經單位中出現許多問題。主要問題有三：⁴³

- 一. 中央與地方措施未必完全配合
- 二. 財政金融經濟各部門工作未必協調
- 三. 對於各項問題枝節應付缺乏全盤計畫。

⁴¹ 葉振輝，〈遷台初期中央機關的組織調整〉，頁 2018。

⁴² 葉振輝，〈遷台初期中央機關的組織調整〉，頁 2019。

⁴³ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080108-008-008-001，〈黃少谷呈蔣中正請指定嚴家淦約集各主管及有關人員每週舉行經濟會議〉。

在這情形下，中央政府也想取回在台灣的財經控制權，在 1950 年 2 月先成立「財政經濟會議」，受邀參與此會報人員有：張群（國民黨非常委員會委員）、王世杰（國民黨總裁辦公室設計委員）、俞鴻鈞（中央銀行總裁）、關吉玉（財政部長）、嚴家淦（經濟部長）、吳國楨（台灣省主席）、任顯群（台灣省財政廳長）、徐柏園（中央銀行副總裁）、王崇植（美援會秘書長）、瞿荊洲（台灣銀行總經理）。⁴⁴在財經會議組成人員中省方人員僅有 3 人，不過該會報並沒有實質的權力，比較像是部會間的意見交流，在台灣的財經大權仍握在省府底下的財政廳、生管會及台灣銀行。3 月蔣中正總統在台灣復行視事後以陳誠為行政院長，陳誠對於將財經全收歸中央的動作是越來越明顯。在 1951 年行政院以財政經濟之動態與措施應隨時檢討機動適應，復近以越來美援數額增加為便於檢討措施及配合起見，決定於本院設置財政經濟小組委員會（以下簡稱財經小組）負責辦理。財經小組的組成成員在組織簡則中規定由財政部長、國防部長、經濟部長、參謀總長、中央銀行總裁、台灣省主席、美援運用委員會秘書長、台灣省財政廳長、台灣省生產事業管理委員會副主任委員，及其他相關人員共計 11 人為委員，並指定財政部長與台灣省主席為召集人。由於有牽涉到美援因素，因此在組織簡則中有規定本會議請美經合分署及其指定或推薦之其他人員列席會議。程中涉及專門問題時得邀請有關主管派員列席。⁴⁵財經小組雖由行政院直屬組成，但在成員上仍有三位省方人員，在簡則上明訂小組召集人是財政部長與台灣省主席，但吳國楨擔任省主席時，幾乎都是由他來擔任財經小組召集人，這顯示此時省對於台灣的財經掌控權仍大於中央。財經小組並沒有實際的幕僚群，僅設執行秘書 1 人，由錢昌祚擔任。在初期具會報性質負責協調溝通各部會，隨後成立三個小組：A 小組主管金融貿易外匯，以台灣銀行董事長為召集人；B 小組主管軍經美援，以美援秘書長維召集人；C 小組主管物價，以經濟部長為召集人。⁴⁶財經小組與省方的生管會一樣皆有橫跨中央與地方事務，不過異於生管會在財經小組不若生管會涉入生產事業單位實際執行細節，而偏重於主導政府預算、稅收、貨幣金融、糧食管理等「宏觀經濟」的調控與政策走向。⁴⁷

⁴⁴ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080108-008-008-001，〈黃少谷呈蔣中正請指定嚴家淦約集各主管及有關人員每週舉行經濟會議〉。

⁴⁵ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080109-027-007-002，〈行政院財政經濟小組組織簡則〉。

⁴⁶ 錢昌祚，《浮生百記》，（台北：傳記文學，1987），頁 90。

⁴⁷ 陳思宇，〈戰後台灣中央「經濟計畫機構」的變遷（1949-1973）〉，《「黨國體制與冷戰初期的兩

第三節 遷台後的財經機關-中央政府主導時期

一、調整財經審議機構

在行政院財經小組成立後，中央欲逐步收回控制在省方的財經決策權，在許多財經專項中，在中央與省方角力中成立了一些臨時性的專門小組。共有六大類，高達 40 餘個小組（詳見附表二）。其中分爲：

1. 行政院財經審議小組系統-審核軍政機關預算外之支出，爲主要任務。
2. 行政院財經小組委員會系統-以審議一般財政金融生產貿易各項政策與美援配合運用，爲主要任務。
3. 美援運用系統-除行政院美援運用委員會之外，尚有台灣省美援運用聯合委員會，負責經援物資之處理分配。
4. 生產事業管理系統-以台灣區生產事業管理委員會之主體，審議公營事業之生產計畫、貨品銷售或勞務定價，需要購買器材物件之外匯暨有關事項等。
5. 國際貿易及外匯管理系統-以省府產業金融小組爲主體，審議有關進口貿易辦法及分配外匯等事項，台灣銀行之進口初審委員會，及普通匯款初審委員會，事實上受該小組之督導。
6. 貸款審核系統-除財經小組之第一小組下設有貸款工作審核小組，及生管會現金預算小組外，有台灣銀行之放款工作小組，台灣省民營工礦企業貸款委員會，及農復會合撥農業貸款及補助專款等。

在 1952 年時資源委員會正式撤銷，改爲經濟部國營事業司，在國內財經體系在財政部、經濟部另有三個系統：行政院財政經濟小組、台灣區生產管理事業委員會及美援會。除去美援會是依美援物資所成立的單位，財經小組與生管會底下的一些專門小組，這些小組在運作與人事上具有幾項特色：

（一）人事：

1. 上述各種小組及委員會之委員，除少數外，均由各有關機關首長或業務主管人員兼任，間有指定專家擔任者，亦係兼任。
2. 各小組及委員會之辦事人員，除少數單位外，多以由各有關機關調用，並無編制與經常開支。

岸社會經濟」學術研討會》，（台北：中央研究院近代史研究所，2006），頁 14。

3. 除行政院財政審核小組外，多有美方顧問經常或臨時參加審議，尤以財經小組系統，美援配合運用系統及貿易外匯系統各小組或分組，多有美方顧問參加。

（二）工作概況：

1. 各小組及委員會之工作，多以審議為主。其審定之意見，例應報經主管機關核定執行之。
2. 各小組及委員會附設小組或分組所審定之案件，例應提請上級小組獲委員會複審通過依照前項處理。
3. 凡有時間性之關係或係按照預定範圍核定之一般業務案件，得先行分知洽辦。不過在這些臨時性的專門小組除了相當繁多外，許多小組在業務上亦有重疊因此產生相當多的問題，在總統府資政張群呈給蔣中正總統的報告書中明白列出這些財經單位中的缺點與改進方向。⁴⁸

（三）組織上之缺點：

1. 小組或委員之單位過多
2. 各小組或委員會，多係根據決議或單行命令設置，無組織規章，亦未明訂職掌。
3. 同一業務，若干不同的單位審議，招致分歧現象。
4. 單位既多，委員又係由機關首長或業務主管兼任，有一人兼任十多個單位之委員，並為四五單位之召集人者，常指派人員代表出席會議，實際上失去聯繫配合之意義。

（四）工作上的缺點：

1. 現有審議機關雖多，但若干業務單位之計畫，方針辦法等，仍有各自為政之現象。
2. 審議機構與原有行政機構之職權，不無重複抵觸，究竟彼此界線如何，未經明確劃分，至法律上應負決策之責者，形成隔膜。

⁴⁸ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080109-027-009-021，〈張群呈蔣中正調整財經審議聯繫各項機構之建議並附現有財經審議機構系統簡表〉。

3. 同一業務，由若干單位審議，至審議機構之間，亦感權責不明。
4. 委員會或小組參加人員過多，對審議案件，不甚負責，容易失去秉公審議之原意。
5. 各委員會或小組之審議範圍雖廣，但多處於被動地位，缺乏主動策劃及俟候考核工作。

鑑於組織紊亂，權責不清，臨時財經組織多以各部會人員協商，缺乏統一幕僚計畫人員，參與審議人員眾多，使得意見容易分歧，人員對於決議又多不負責。自陳誠擔任行政院長後又亟欲恢復中央政府的控制權力，因此與省主席吳國楨衝突更加明顯，直至 1953 年 4 月吳國楨去職，由俞鴻鈞接任，行政院也趁此時進行財經臨時單位的改組。根據張群呈給蔣中正總統的調整建議：⁴⁹

- 一. 行政院財經審議小組，性質單純與其他審議機構職權不相衝突仍維持現狀。
- 二. 行政院財政經濟小組委員會改組為行政院經濟安定委員會。
- 三. 行政院財經會報，由院長主持，其任務與參與人員，簡擬如下：
 1. 行政院財經會報為相當於總統府財經會談之預備會報。
 2. 行政院財經會報為行政院經濟安定委員會之指導機構。
 3. 行政院財經會報，由院長指定副院長及參加行政院經濟安定委員會之中央與台灣省政府有關主管若干人為委員並指定其他有關必要人員參加。
 4. 行政院財經會報，每二星期舉辦一次，必要時召開臨時會報。
- 四. 台灣省美援聯合委員會因與行政院美援運用委員會工作重複，其業務併入美援運用委員會辦理，其所屬肥料、黃豆、紡織、雜項貨品等小組，可繼續工作，未執掌應重新予以規定，委員人選方面亦應另加選派。
- 五. 生產事業管理委員會及美援會工業聯合委員會，擬均予撤銷，合併改組為行政院經濟安定委員會第四小組。
- 六. 貿易及外匯管理機構，擬照下列原則，予以調整：訂定外匯貿易審議小組章程及各項審議標準。

行政院根據這份建議報告擬定〈調整各項財經審議機構實施辦法〉，將既有的財經臨時單位進行合併與裁撤。

調整原則及辦法：⁵⁰

⁴⁹ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080109-027-009-021，〈張群呈蔣中正調整財經審議聯繫各項機構之建議並附現有財經審議機構系統簡表〉。

⁵⁰ 國史館藏，《蔣中正總統文物檔案》，檔號 002-080109-027-009-021，〈張群呈蔣中正調整財經

一. 原則：以簡化機構，集中事權，分明責任為原則，期能增進辦事效率。

二. 辦法：

1. 已失去時效或無必要者，裁撤之。

2. 性質相同者，歸併之。

3. 聯繫配合上嫌不足者，加強之。

三. 調整後之財經審議機關：

(一) 行政院財經審核小組仍舊

(二) 行政院財經小組委員會改稱「行政院財經安定委員會」。

(三) 貿易及外匯管理機構，均併入外匯貿易審議小組。

四. 裁撤或歸併之審議機構：

(一) 台灣省美援聯合委員會裁撤，其工作由美援運用委員會接管。

(二) 台灣區生產管理委員會及所屬六個小組裁撤。

(三) 美援運用委員會工業聯合委員會裁撤。

(四) 台灣省產金小組裁撤，另設貿易外匯審議小組。

(五) 經濟部管制進出口審核小組裁撤。

(六) 台灣省政府建設廳管制進出口貨品初審小組裁撤。

(七) 台灣省進出口分類審核小組裁撤。

(八) 台灣省政府輔助輸出審核委員會裁撤。

(九) 台灣省民營企業貸款審核委員會裁撤

(十) 美援運用委員會商業採購小組裁撤。

(十一) 台灣銀行進出口初審及普通匯款初審小組，改由貿易外匯審議小組指導。

(十二) 台灣銀行結匯證審核委員會裁撤。

(十三) 原行政院財政經濟小組委員會第三小組裁撤

(十四) 原行政院財政經濟小組委員會之預算及稅捐工作小組裁撤，並將其所屬財稅研究委員會裁撤。

(十五) 原行政院財政經濟小組委員會之會計小組裁撤。

(十六) 原行政院財政經濟小組委員會之糧食問題臨時工作小組裁撤。

(十七) 原行政院財政經濟小組委員會第一小組之貸款工作小組裁撤。

(十八) 原行政院財政經濟小組委員會第一小組平衡外匯收支工作小組裁撤，其

審議聯繫各項機構之建議並附現有財經審議機構系統簡表)。

工作改由外匯貿易審議小組接辦。

(十九) 其他依照調整辦法應予裁撤或歸併之審議機構，均准此辦理。

根據〈調整各項財經審議機構實施辦法〉將原來的行政院財經小組擴大改組為行政院經濟安定委員會，生管會併入經安會之中成立工業委員會。在外匯貿易事務則將原來相關業務小組合併起初先放在經安會的一組後來獨立成為行政院外匯貿易審議委員會。

二、經濟安定委員會

1953年7月經安會成立，隸屬行政院，由省主席俞鴻鈞出任主委，錢昌祚為執行秘書，嚴家淦、張茲闓、賀衷寒、郭寄嶠、周至柔、蔣夢麟、徐柏園、尹仲容、沈宗瀚、王蓬等10人為委員。在經安會底下，設置四組一會及秘書處。

第一組主管外匯貿易：針對貨幣、金融、貿易、外匯、及物價政策辦法的設計審議，以及進出口貨物分類審定事項。召集人由台灣省財政廳長兼外匯貿易審議小組召集人徐柏園擔任。

第二組主管政府預算與美援相對基金：負責美援物資及相對基金的運用，與經援軍援配合事項之設計審議。召集人由財政部長兼美援會主委嚴家淦擔任。

第三組主管預算：對軍援與經援所需新台幣配合，以達成預算平衡。亦由嚴家淦兼任。

第四組主管農業建設：負責農林漁牧生產計畫事項。召集人由農復會主委蔣夢麟擔任。

工業委員會：原本要用「第五組」，不過尹仲容認為台灣必須發展工業，若用第五組名稱，外邊看不出來第五組是做什麼的，要推動工業或和各單位協商、發佈新聞，都無法突顯，因此將「第五組」定名為工業委員會。召集人由原生管會副主委尹仲容擔任。⁵¹

⁵¹ 經濟部編，〈財經審議機構的調整〉，《經濟參考資料》，第69期，（台北：經濟部，1953），頁2-3。

李君星，《經安會與台灣工業發展》，（台北：中國文化大學史學研究所碩士論文，1995），頁6-7。
李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁60。

在人員編制上一～四組大多是原主管業務的部會派人兼任辦理，派員當秘書做紀錄，然後將決定事項轉報經安會通過，不通過的計畫就送會原來的單位研究。工業委員會不同於其他組，他是負責台灣工業發展計畫、事項。研究工業可以發展的計畫，提報美援會申請美援，再由美援會轉送駐台安全分署及美國總署審核。因此專任人員比起其他組來的多。

(表 2-3) 1954 年工業委員會專任人員表

職別	姓名	年齡	籍貫	學歷	到任前經歷
專任委員	李國鼎	45	南京市	劍橋大學物理所	台船公司總經理
專任委員	費驊	43	江蘇	康乃爾大學碩士	台灣鐵路局副局長
專任委員	嚴演存	43	江蘇	德國柏林大學	台肥公司協理
主任秘書	劉健人	43	湖南	復旦大學學士	台灣公路局主任秘書
專門委員	張繼正	36	四川	康乃爾大學博士	美援會技術處副處長
經濟研究組 專門委員	潘鈺甲	41	江蘇	明尼蘇達大學碩士	台糖公司主任秘書
專門委員	王作榮	35	湖北	華盛頓大學碩士	中央設計局專員
一般工業組 專門委員	王士強	59	浙江	美國羅宛耳紡織 大學	美援會技正
化工組專 門委員	沈祖堃	58	浙江	美國柯省大學博士	台鹽公司總工程師兼工 務處長
交通組專 門委員	陳文魁	42	河北	山東大學	交通部設計委員會研究 委員
專門委員	林斯澄	58	福建	明尼蘇達大學碩士	工礦公司工程師
專門委員	劉漢東	45	貴州	麻省理工學院碩士	懷特公司工程師
專門委員	蕭承祥	38	台灣	中央大學	台灣機械公司副廠長
專門委員	韋永寧	39	南京市	華盛頓州立大學 碩士	台船公司工程師
專門委員	朱健	43	湖南	明尼蘇達大學化 學博士	台鳳公司技術組主任
專門委員	拓國柱	35	陝西	馬里蘭大學博士	高雄港務局技正

專員	沈葆彭	42	上海市	上海滬江大學	台鹽總廠會計處專員
專員	李傑	32	湖北	中央大學	農復會土地組行政助理
專員	羅子超	50	湖南	湖南大學	生管會組長
機要秘書	譚瑞	40	湖南	湖南大學	中信局機要科主任
秘書	張駿	35	河北	河北大學	生管會秘書
秘書	祝源超	34	浙江	金陵大學	財政廳專員
會計員	陳濟之	41	浙江	中國大學	美援救濟總署專員
速記員	王昭明	34	福建	東吳大學	財政部省市貨物稅局股長
辦事員	杜文田	33	山東	中央大學	美援救濟總數會計稽核
辦事員	鄧湘蘋	23	湖南	台灣大學	台灣省外匯貿易小組辦事員
辦事員	陳正賢	34	浙江	光華大學	財政廳視察
辦事員	葉萬安	30	浙江	上海商學院	台糖公司資料室副組長
打字員	胡佩玉	30	浙江	天津工商大學	中信局科員
打字員	傅梅芳	40	浙江	清華大學	外交部科員
打字員	王阿金	26	台灣	台灣打字員養成所	台灣銀行打字員

資料來源：李君星，《經安會與台灣工業發展》，頁 15。

工業委員會下又分四個組：(1) 一般工業組：主管電力、鋼鐵、造船、礦業、機械紡織等工業，組長李國鼎。(2) 化工組：推動石油、煉製、食品加工、化學品製造、水泥、造紙等，組長嚴演存。(3) 交通組：主管鐵路、公路、航運、海港等事務，組長費驊。(4) 財經組：負責經濟研究與綜合計畫，組長潘鈺甲。

(一) 主要的人事異動

經安會自 1953 至 1958 年其中歷經幾次重要的人事異動，首任主委俞鴻鈞是台灣省主席兼任，1954 年內閣改組，俞鴻鈞接掌行政院。因此經安會主委改由接任省主席的嚴家淦繼任，嚴家淦原為第二、三組的召集人，原職務也因接任主委而以其他人更替。1957 年經安會進行改組，將原來由省主席兼任主委改成行政院長兼任，嚴家淦改以省主席兼副主委，主委則由行政院長俞鴻鈞兼任。工業委員會召集人尹仲容在 1954 年內閣改組時擔任經濟部長，以經濟部長兼任工業委員會召集人，此後由經濟部長兼工委會召集人成為慣例。1955 年尹仲容因揚

子案辭去一切本兼職，繼任的經濟部長江杓也成爲工委會召集人；1958年江杓因殷台案遭監察院彈劾，辭去經濟部長、工委會召集人。繼任部長的楊繼曾成爲工委會第三任召集人。尹仲容在1957年揚子案獲判無罪，重新得到任用機會，不過他並未回任工委會，而是接替調任外匯貿易審議委員會副主委的錢昌祚之秘書長的位子。⁵²

（二）經安會的運作模式

經安會主要功能是在於決策審議，除工業委員會外其餘組別並無專職幕僚人員，所以經安會的核心主要是在工業委員會。在工委會的運作之下推行了二期的「工業四年計畫」。工委會召集人尹仲容在1953年發表〈台灣工業政策試擬〉提出5項重點：

- （1）工業發展之方式：以工業發展的方向、限度和執行方法來決定。而決定方向的標準在於有可能性、重要性、比較利益三項。「可能性」考量因素在於設備技術、原料、市場、利潤。「重要性」以時空環境下最優先發展的工業類別包含：國防、民生必需品、可以出口增加外匯收入、可以代替進口以減少外匯支出、易有成效而不需大量資本的工業。「比較利益」則選擇利益較大而損失較小的工業。故在執行上應採取：信用優先分配、進口外匯優先分配、原料優先分配、技術指導等。
- （2）合理扶植、維持自由競爭：對於體質薄弱的工業，政府應對其適當扶植，但須有限度。使其可以在國內廠商間自由競爭，方能進步。
- （3）對外保護政策：對於本國尚不足與外國競爭之基礎工業，政府應當採取適當保護措施，如提高關稅或限制進口等。
- （4）擴大民營範圍：除少數投資風險大、足以影響國家命脈等工業外，均儘可能開放民間經營。以民間追求利潤的動機，提高效率，以活絡工業發展。
- （5）改善工業環境：在管制過多的情形下不利於工業發展，因此需要引進進步技術、健全金融政策配合工業發展、疏導資金來源便於工業投

⁵² 經安會成立時秘書處是設立執行秘書，由錢昌祚擔任。在1956年將執行秘書改爲秘書長，仍由錢昌祚擔任，直至1957年調任外貿會副主委，始由尹仲容出任。錢昌祚，《浮生百記》，頁96。

資、修改工業相關稅率減輕工業投資負擔等。⁵³

在四年計畫中，尹仲容的中心思想就是發展進口替代工業。因此利用政策修訂與可申請的美援來發展國內可代替進口的工業。

經安會除擬定國家工業發展計畫外，利用美援來發展公民營工業。在公營事業中受惠最多就是台電與台肥。由於電力屬於基礎建設，而且電是沒辦法進口的，因此在美援上優先支持台電。⁵⁴在工業委員會與美國懷特公司共同研議提出建立電廠與改善輸配電的電線系統。⁵⁵在肥料工業上由於台灣生產上的不足仍須每年從日本進口大量肥料，造成外匯流失。因此台肥公司成為台電外受惠美援次多的公營事業，包含高雄硫酸銨廠、第三廠硝酸磷肥計畫、第六廠尿素肥料計畫、第七廠硝酸銨鈣計畫等都獲得美援挹注建立。

民營事業上最著名的例子就是台灣塑膠公司的成立。在經安會時代經安會向美援提出 PVC(polyvinyl chloride 聚氯乙烯) 的美援民營貸款計畫。最初是找上經營造紙的何義，但何義以生產規模太小而婉拒。尹仲容向台銀查詢誰的存款最多，發現是在嘉義的木材商王永慶。尹仲容透過嚴演存與趙廷箴與王永慶徵詢意願。王氏原有意投資水泥工業，但未獲准。不過王永慶對工業表達高度投資意願，所以接受工委會所提的 PVC 計畫。⁵⁶

(三) 經安會的裁撤

經安會雖然是隸屬行政院，不過並不是法定的正式機關，因此許多職務與財政部、經濟部等正式單位重疊。尤其工業委員會有獨立人事制度，以美援資金來掌控國家工業發展。此被批判侵犯中央機關的職權。經安會透過美援相對基金的收入來提供所需經費，因此經安會工作人員薪資待遇不受政府管理，而是比照「美援會、農復會、安全分署中國職員之薪金標準」。

⁵³ 沈雲龍，〈台灣工業政策試擬〉，《尹仲容先生年譜初編》，206-212。

⁵⁴ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁 86。

⁵⁵ 經安會時代台電依靠美援所建立的電廠包含谷關發電廠（45000 瓦）、霧社水庫工程（207700 瓦）、龍澗發電廠（54000 瓦）、深澳火力發電工程（200000 瓦）、南部火力發電工程（40000 瓦）。趙既昌，《美援的運用》，頁 160。

⁵⁶ 嚴演存，《早年之台灣》，（台北：時報出版社，1989），頁 56。

(表 2-4) 經安會工業委員會職員薪金名冊 1955 年 6 月 (僅列秘書以上)

姓名	職別	支領金額 (NT)	姓名	職別	支領金額 (NT)
尹仲容	召集人	5700	拓國柱	專門委員	3400
李國鼎	委員	5000	王作榮	專門委員	3400
嚴演存	委員	5000	馮鍾豫	專門委員	3400
費驊	委員	5000	譚瑞	機要秘書	3200
劉健人	主任秘書	4000	張駿	秘書	2800
潘鈺甲	專門委員	4200	蔣友光	秘書	2800
高禛瑾	專門委員	4200	王昭明	秘書	2300
王士強	專門委員	3800	李傑	專員	3000
沈祖堃	專門委員	3800	沈葆彭	專員	3000
劉漢東	專門委員	3800	張志光	專員	3000
張繼正	專門委員	3600	蔣君實	專員	3000
朱健	專門委員	3600	魯傳鼎	專員	2800
林斯澄	專門委員	3600	薛均治	專員	2800
陳文魁	專門委員	3600	孫源裕	專員	2800
樊祥孫	專門委員	3600	羅子超	專員	2800
蕭承祥	專門委員	3500	班一騏	專員	2400
韋永寧	專門委員	3400	林約翰	專員	1800

資料來源：中央研究院近代史研所藏，《經濟安定委員會檔案》，檔號：30-01-04-004，〈薪金待遇〉。

經安會職員的薪水高於一般政府單位中的公務員，儘管該會對外說明單位內員工並無職務加給、交通津貼、也沒配置房屋、柴米油鹽津貼，亦無公務員人事銓敘、年資等；且經常業務相當繁重，必須延聘兼長中英文及較高水準之技術人員。⁵⁷但仍飽受批評，立法委員覃勤認為如此優厚待遇「為其他機關望塵莫及，以致兼職人員蝟集，有寧捨次長之報酬而群趨各臨時機構，享受高額待遇之現

⁵⁷ 陳怡如，《行政革新與台灣財經組織之變遷》，（桃園：國立中央大學歷史學研究所碩士論文，1998），頁 97-98。

象」。⁵⁸1966年1月行政院在蔣中正總統指示下成立「行政院暨所屬機關組織權責研討委員會」，負責研討行政院及所屬機關權責及其行政效率等問題，並以黃季陸為主任（以下稱「黃季陸委員會」）。⁵⁹黃季陸委員會對於經安會、美援會、外貿會這三個非行政院體制內的單位應進行整併。黃季陸委員會研究專員李保謙提出甲、乙兩方案，甲案是「裁撤經濟安定委員會、美援運用委員會及外匯貿易審議委員會等三機關，並將其職掌與任務歸併於另設立對外委員會」；乙案主張「裁撤上述三會，另設立經濟會議」。⁶⁰不過在黃季陸委員會最終的《中央行政改革建議案》主張保存經安會，但應將其機關性質確定為行政院內部之最高財經幕僚機關，僅負責設計、審議暨協調之責任，其決議經行政院採納者，須以行政院命令行之。⁶¹不過在1957年「五二四事件」後，蔣中正對於行政改革更為積極。⁶²1967年9月蔣中正指派赴美參加聯合國第12屆大會的王雲五，趁出席會議之便考察美國「胡佛研究會」的改革經驗。⁶³1958年1月王雲五返國，蔣中正總統召見聽取考察報告。蔣中正認為行政改革有其迫切性，並由總統府主導，在府內設立行政改革委員會從事研究，並限於半年內提出研究報告與建議。⁶⁴3月10日由王雲五擔任主任委員的「總統府臨時行政改革委員會」（以下稱為王雲五委員會）在台北賓館成立，在其組織簡則中有六大目標：（1）調整機關組織（2）調整各級機關權責（3）改善行政制度（4）簡化行政手續（5）節約開支移緩救急（6）其他有關行政效率事項。

在財經單位中，王雲五針對經安會、美援會、外貿會，這三個在黃季陸委員

⁵⁸ 中央研究院近代史研究所藏，《經濟安定委員會檔案》，檔號：30-01-04-004，〈薪金待遇〉。

⁵⁹ 陳怡如，《行政革新與台灣財經組織之變遷》，頁136。

⁶⁰ 國史館藏，《行政院秘書處檔案》，檔號：069 021.16，〈研議調整臨時財經機構案〉。

陳怡如，《行政革新與台灣財經組織之變遷》，頁150。

⁶¹ 行政院暨所屬機關組織權責研討委員會編，《中央行政改革建議案》，頁56。

⁶² 蔣中正指出：今天我看到警察組織的指揮系統，始悉市政府根本無權指揮市警局，而省警務處則須同時接受各方面的命令與指示。至於其與有關單位如憲兵司令部和衛戍司令部等機構之間，卻無明確的命令隸屬系統。

蔣中正認為行政組織應力求健全，由應注重指揮系統分明，與職位權責明確。由此次突發事件中，使我深信中央行政院以至地方行政個機構，無論組織、系統、責任、紀律以及辦事手續各方面，實在有亟待改正和充實的必要。

陳怡如，《行政革新與台灣財經組織之變遷》，頁163-164。

⁶³ 胡佛研究會（Hoover Committee）是美國在1947年9月～1949年5月及1953年7月～1955年6月兩次進行行政改革，該會正式名稱為「政府行政部門組織委員會（Commission on Organization of the Executive Branch of the Government）」，由前總統胡佛（Herbert C. Hoover）主持。

⁶⁴ 王雲五，《岫廬八十自述》，（台北：台灣商務印書館，1967），頁708。

會中被提及的單位進行研究，由該委員會顧問翁之鏞負責。⁶⁵王雲五根據翁氏的〈對於財經機構通盤改革方案〉為藍圖，修訂為〈統一財經機構並劃分決策與業務機構案〉。對於主計處及審計部等正式機構不予變動，惟至全力將經安會等三個非正式機構合併改組，並移其辦理業務職權於經濟部、中央銀行等行政業務機關。⁶⁶王雲五認為關於經安會等機構的問題，蔣中正總統早有改革的意思。⁶⁷在行政改革的同時，行政院進行改組，由陳誠出任院長，王雲五在陳誠的邀請下擔任副院長並繼續兼總統府臨時行政改革委員會主任委員。由於王雲五身兼行政院副院長，對於院所屬的經安會等單位，在完成〈統一財經機構並劃分決策與業務機構劃分案〉後向陳誠報告。其中在劃分案的第一條及提出經安會、美援會、外貿會三機構合併改組為行政院財經委員會。該會為統一財經決策機構，過去三機構如有執行經濟部、中央銀行、中央信託局等機構的職務，現在一併回歸原單位。⁶⁸陳誠閱畢報告書後向王雲五表示先將經安會裁撤，美援會予以保存，酌量調整其職權與組織，外貿會亦決定裁撤，但擬稍緩實施。⁶⁹1958年8月7日行政院會議正式決議裁撤經安會，其理由為：「為簡化財經工作審議程序，提高行政效率，應將經濟安定委員會及所屬單位予以裁撤...。」其所職掌之業務將分別歸併到財政、經濟各部、農復會、美援會及外貿會接管。⁷⁰

三、美援運用委員會

行政院美援運用美援會（以下簡稱美援會）是成立在1948年6月根據〈中美經濟援助協定〉所成立，隸屬於行政院，首任主委由行政院長翁文灝兼任。在台灣亦設立台灣省美援聯合委員會，由省政府管轄。1949年行政院美援會隨政

⁶⁵ 翁之鏞為中國農民銀行協理，曾著過〈對於財經機構通盤改革方案〉。其內容以裁撤經安會、美援會、外貿會，改設行政經濟安定委員會，以相關首長5~6人擔任，下設5個審議委員會，負責國家預算、經濟發展、信用管理、美援政策、國際貿易等。並充實財政部，撤銷主計處，改組審計部為審計總署；原有主計處主計長，以主計長名義仍存於行政院，成為全國之會計監督；原有審計部長，改稱審計長，仍存於監察院。現行審計部改組為審計總署，隸屬行政院；原有歲計局易稱為預算局，改隸財政部，原會計局亦移隸財政部。

王雲五，《岫廬八十自述》，（台北：台灣商務印書館，1967），頁741。

⁶⁶ 王雲五，《岫廬八十自述》，頁742。

⁶⁷ 王雲五，《岫廬八十自述》，頁749。

⁶⁸ 王雲五，《岫廬八十自述》，頁859。

⁶⁹ 王雲五，《岫廬八十自述》，頁863。

⁷⁰ 陳怡如，《行政革新與台灣財經組織之變遷》，頁205。
《聯合報》，1958年8月9日第一版。

府播遷來台，仍是以行政院長為主委，但實際負責日常事務的是秘書長王崇植。1953年起由王蓬接任。1957年美援會修改規章將主委職位從原來行政院長兼任改為財政部長兼任。此一時期的美援會主要任務是負責執行美國援外法案對台的部分，名義上雖為行政院管轄，但實際上會內人員不支領政府薪水，而是以美援相對基金提撥支應，聽命於美國駐台安全分署，該署則由美國美援總署直接控制。在財經事務角色上美援會不負責決策，決策權力在於經安會，不過經安會發展工業需要美援，就必須提出向美援會提出計畫。此時雙方有一個聯合會議機制，主要以經安會、美援會相關負責人，另外美國方面以安全分署署長、助理署長、工業組組長、會計組組長、美國大使館經濟參事等人參加。⁷¹在1958年行政院宣布裁撤經安會，依照王雲五原來行政改革的構想是將經安會代行其他部會的職權，由原屬各部會收回執行。不過經濟部長楊繼曾卻不願意由該部負責原有經安會的工作過多，因此財政部長嚴家淦、行政院秘書長陳雪屏及經安會秘書長尹仲容商討美援會改組事項。其有四項決議：（1）名稱仍舊（2）經安會工業委員會一部份工作人員併入美援會，而不另添員額（3）美援會中設中美人員聯合會報（4）美援會組織修正，各組名稱與執掌均有改動。⁷²在此情形下美援會遂進行改組，原來經安會成員如尹仲容、李國鼎、費驊、張繼正、王作榮等人利用美援會改組之時，進入美援會。隨著此次改組，美援會主委再由財政部長改為行政院長，另外設立副主委由尹仲容擔任，李國鼎則為秘書長。美援會組織上變動不大，而是將原來的美援物資、技術、會計、等處改為主管工礦、電力及交通運輸、美援物資、財務等一至四處，將原來資料室擴大改為經濟研究中心。其相關負責業務：

第一處：主管美援工礦計畫。

第二處：負責電力、交通、教育、衛生、技術訓練計畫。

第三處：主管物資計畫。

第四處：負責美援財務及計畫考核。⁷³

⁷¹ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，頁 64。

⁷² 王雲五，《岫廬八十自述》，頁 784。

⁷³ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁 101。

(表 2-5) 改組後美援會主要人事

職務	職稱	姓名	原任職單位
美援會	主任委員	陳誠	行政院長兼
	副主任委員	(先) 尹仲容 (後) 嚴家淦	經安會工委會 財政部長兼
	秘書長	李國鼎	經安會工委會
美援會第一處	處長	沈觀泰 ⁷⁴	經安會工委會
	副處長	韋永寧	經安會工委會
第二處美援會	處長	(先) 費驊 (後) 張繼正	經安會工委會
	副處長	曾潤琛	美援會
美援會第三處	處長	王元衡	美援會
	代理處長	邵學錕	經安會工委會
美援會第四處	處長	(先) 潘鈺甲 (後) 瞿永全	經安會工委會
	副處長	(先) 趙既昌 (後) 陶聲洋	美援會
經濟研究中心	主任	王作榮	經安會工委會
工業發展投資研究小組	召集人	李國鼎	經安會工委會
	執行秘書	陶聲洋	美援會

資料來源：改組後美援會人事係參照《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁 101。李國鼎先生資料庫，b00058007，〈行政院美援運用委員會委、職員錄〉。由筆者自行整理。

改組後由尹仲容所主導，除第三處處長王元衡為原來美援會成員外，⁷⁵其他美援會內各處室主管幾乎都由經安會工業委員會出身的人員接替。美援會在改組後，除負責原來美援相關事務外，也開始進行統籌財經計畫。在經安會裁撤之時

⁷⁴ 沈觀泰原在中國石油公司任職，後來轉入經安會工業委員會。

⁷⁵ 美援會未改組前，秘書長為王蓬，下轄各處長為陳恩霖、王元衡、諸肇民、洪紳。趙既昌，《財經生涯五十年》，（台北：商週文化，1994），頁 104。

第二期經建計畫已經開始，原由經安會負責，改由經濟部負責。部長楊繼曾向尹仲容表示工業司沒有人才，只有幾個人辦行政且幾位司長年紀也較大。於是尹仲容同意以美援計畫聘僱一些人成立經濟部工礦計畫聯繫組並由李國鼎擔任召集人來負責，經建計畫中工業的部分。⁷⁶交通部亦向美援會提出同樣要求，因此美援會亦協助成立運輸計畫聯繫組，該組召集人是甫從美援會第二處處長調至交通部次長的費驊擔任。1961年第三期的四年計畫開始，由於計畫包括行政院數個部門，因此美援會成為計畫統籌單位，除了上述所說的工礦小組、運輸小組外，另成立農業小組。最重要的工礦小組調用各機關人員，在該組支薪，原機關留職停薪，考績亦比照美援會辦理。在改善投資環境的工作由美援會投資小組直接負責。⁷⁷由此可以看出在推動第三期經建計畫，是由美援會握有絕對的決策、主導權。在1960年代末期美國希望台灣能儘早結束美援，由安全分署署長郝樂遜提出8點建議。針對於此美援會由王作榮等人起草提出「十九點財經改革措施」(詳見附表三)，於1960年1月8日由總統府秘書長張群、行政院長陳誠、財政部長嚴家淦、美援會副主委尹仲容、美援會秘書長李國鼎赴士林官邸向蔣中正總統報告相關改革措施。蔣中正主張爭取美援，而不依賴美援，還是要力求自助。⁷⁸因此改革措施獲得蔣中正同意，行政院亦在院會通過。伴隨十九點財經改革措施而來的是美援會提出〈獎勵投資條例〉，其中牽涉到租稅法律8項、土地法令4項，這牽涉到財政部、內政部相關職權。不過在院長陳誠的支持下。該條例在1960年2月由美援會投資小組擬定，5月提報行政院審議，8月底完成立法，9月頒佈施行。條例從草擬到立法頒佈之效率可謂迅速。台灣經濟持續成長，使得美國亟欲減少對台灣美援資助。1963年1月尹仲容病逝由嚴家淦接替美援會副主委職務。2月會見自美國返台的安全分署署長白慎士。白氏向嚴家淦表示美國國會針對援外反對聲音逐漸強烈，而台灣可以獲得世界銀行、進出口銀行等國際金融機構貸款資格，可見經濟實力、信用已獲肯定，相信美援若運用得宜，將能在不久的將來達到無須依賴美援的程度。嚴家淦則希望能將1963年度懸而未決的計畫先釐清，1964年美援能保持過去適當的水準，白慎士表示會向美援總署積極

⁷⁶ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁200。

⁷⁷ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁201。

⁷⁸ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁269。

爭取 1964 年度美援，但 1965 年至 1968 年的計畫會在之後由美國派經濟專家來台調查、評估。⁷⁹由此可以看出美國在 1963 年已經準備對台灣逐步停止美援。針對於此因美援而立的美援會職務、功能調整已經勢在必行，在 1963 年 9 月 1 日行政院宣布改組美援會為國際經濟合作委員會。

四、國際經濟合作發展委員會

由於美援即將停止，美援會的職掌受到直接衝擊，行政院針對美援會職務、組織進行更動。對此行政院要美援會提出改組方案。美援會提出甲、乙兩方案：

(表 2-6) 美援會改組草案

案別	甲案	乙案
改組後名稱	對外經濟合作委員會	經濟發展委員會
改組說明	<p>1.過去我國經建資金除國內資金外，胥賴美援之協助。十年來由於我經濟建設之成就，在國際上財務信用大為增強。在美援之外，已能自其他方面獲得資金融通，如獲國際開發協會之貸款及可能之其他國際貸款，而國外私人投資亦漸見增多。我國隊此多方面之外來資金，如何統籌做最經濟之運用，亟應有一機構統籌主管，方能配合得當，故美援會組織改組織必要，以利承辦所有外來資金之運用事宜。</p> <p>2.經濟社會建設除資金外，人才亦為重要之一環，目前除美援下有技術訓練計畫可供聘請國外專家學者及選派我國人員至國外接受訓練外，另上有聯合國之技術協助及其他國個別接洽之技術協助計畫。此等計畫由美援會、外交部及其他部門辦理、聯繫配合自均不如理想，甚或發生重複缺漏情事，亦應將之納入一個機構內負責綜合調配。</p>	<p>1.自第二次世界大戰以還，幾乎全球均已體認政府在推動加速經濟發展方面所擔當的任務，莫不設立經濟建設策劃機關。即以遠東各國而言，根據聯合國亞洲及遠東經濟委員會之調查，日本等十五個國家均有經濟設計機構之設置，其中大多數係由內閣總理兼任此項機構之首長，俾使該機構有足夠全力協調各行政部門之計畫。</p> <p>2.我國自民國四十二年至四十七年間，有經濟安定委員會之設置，負責四年計畫之設計，協調各財經部門之決策及美援運用之配合等。後於四十七年秋間奉令裁撤，年年有關各部會首長即感聯繫配合不夠。雖一面在經濟、交通兩部下設有農業、工礦、運輸等聯繫小組，一方面利用美援會之合議制以補各財經機構聯繫之不足，但顧名思義，美援會為處理美援業務之機構，已知審議財經決策，在體制上終覺未盡適切。</p> <p>3.美總統甘迺迪當政後，改變其援外政策，一再申述希望受援國制訂長期建設計畫，予以協助，前年我政府曾聘請美經濟專家華金士來台研究我國經濟設計機構問題，提有設立經濟發展委員會之建議，本方案即參照其建議並針對我國實況而加修正者。</p>

⁷⁹ 李國鼎先生資料庫，b00067016，〈美駐華美援公署白慎士署長與嚴家淦、李國鼎談話內容〉。

		<p>4.近年來我國與世界各國之經濟關係日趨密切，中越、中日以先後有官方或半官方之經濟合作會議舉行多次，而與非洲、南美及其他國家之經濟關係亦正在推動之中，此項海外經濟推動工作，亦宜有一個機構統籌策劃。</p> <p>5.依上所述，足正有設立最高經濟設計審議機構之畢業，此一機後一方面統籌我國一切對外經濟關係，一方面協調國家財經政策期能配合經濟發展計畫而成為行政院之經濟參謀本部。此項任務為二次世界大戰以後適應新情勢之心任務。自亦不予原有部會執掌相重複。原有部會各就其本身執掌範圍負決策之責，並透過其行政系統負執行之責。最高經濟設計審議機構則對各被會決策負協調及建議之責，對經濟計畫負綜合及檢討執行情形之責。</p>
執掌	<p>1.美援，國際機構貸款及其他國家貸款之申請、運用、保管及稽核。</p> <p>2.美援協助，聯合國技術協助及其他國家外技術協助之計畫與接洽。</p> <p>3.外來資金之運用與國家經濟建設計畫之配合。</p> <p>4.對外經濟合作事項之接洽推動及聯繫。</p> <p>5.國外來華投資之指導與服務。</p> <p>6.其他對外經濟事項。</p>	<p>1.長期經濟建設計畫之編擬及年度方案之審議。</p> <p>2.美援、國際機構之貸款及其他國家貸款之申請、運用、保管及稽核。</p> <p>3.美援之協助、聯合國技術協助及其他國技術協助之計畫與接洽。</p> <p>4.對重要財經政策及財經法令之協調及建議。</p> <p>5.涉外經濟事項之接洽及聯繫。</p> <p>6.其他有關經濟建設之重要事項。</p>
組織	<p>採現行美援會組織，但增加主計長及農復會主委為委員。</p> <p>第一組-主管各項計畫（包括工礦、電力、農業、交通等）之擬議及技術部分之審查。</p> <p>第二組-主管各項計畫（包括第一處及第三處主管之計畫）之彙綜及申請暨技術協助與訓練事項。</p> <p>第三組-主管物資計畫之擬議及審查，暨監督物資之採購分配運輸等事項。</p> <p>第四組-主管財務調度、資金保管各計畫財物部分之審查，暨計畫成果之稽核。</p> <p>第五組-主管經濟問題之研究，經濟政策之研議，一般經濟資料之供應與說明。</p>	<p>1.本會設置主任委員一人，由行政院長兼任，副主任委員一人及委員若干人由行政院長聘請之。</p> <p>2.副主任委員協助主任委員主持會晤，並得由主任委員授權代行其職務。</p> <p>3.委員會設委員十一人，由財政部長、經濟部長、交通部長、教育部長、國防部長、外交部長、外貿會主委、主計長、中央銀行總裁、台灣省主席、農復會主委出任，每月召開一次會議。</p> <p>企畫處-主管各項計畫（包括美援、國際開發協會及其他國外援助計畫彙綜及申請）</p> <p>技術處-主管各項計畫技術部分之審查。</p> <p>物資處-主管這項物資及器材之採購提貨貯運。</p> <p>財務處-主管財務處理與稽核</p> <p>經濟研究處-主管經濟政策之審議及財經問題之分析</p>

	<p>秘書處-主管內部行政及公共關係。</p> <p>會計處-主管會計事務。</p> <p>法律室-主管法律事項。</p> <p>投資中心-主管經濟合作及投資服務事項。</p>	<p>研究。</p> <p>國際合作處-主管美援、聯合國及其他國家之技術協助與訓練暨我國對外技術協助事項。</p> <p>秘書處-主管內部行政事務及公共關係事項。</p> <p>會計室-主管會計事項。</p> <p>法律室-主管法令之修訂及研究事項。</p> <p>投資中心-主管促進投資經濟合作及投資服務事項。</p> <p>另設顧問參事及若干人及各項辦事人員。</p>
--	--	---

資料來源：李國鼎先生資料庫，b00060003，〈臨時討論案為擬具調整本會組織方案請核議案〉。

在新機構的名稱由於之前美援會時代向美國進出口銀行和其他財源試探，大部分單位皆以台灣有美援就夠了。⁸⁰所以為避免與美援名稱直接關係。將新機構的名稱原以「國際經濟合作委員會」，但陳誠覺得只談合作不夠積極，所以合作之下加上「發展」，因此訂名為「國際經濟合作委員會」（以下簡稱國合會），⁸¹在組織、執掌上採取甲乙案各取其長的組合方式。共有 8 項：

- (1) 關於美援、四八〇公法剩餘農產品、國際機構及其他國家貸款與贈與申請運用及稽核事項。
- (2) 關於前列貸款及贈與所產生之本國貨幣之保管及運用事項。
- (3) 關於美國、其他國家、聯合國及國際開發機構技術協助之申請及聯繫事項。
- (4) 關於與美國駐華經援機構對我貸款或提供技術協助之其他國家或國際機構聯絡事項。
- (5) 關於經濟建設之設計、綜合、聯繫即予國外資金、技術協助之配合事項。
- (6) 關於推動經濟建設計畫所需的基本措施之審議服務事項。
- (7) 關於重要生產計畫之聯繫推動與投資之指導與服務事項。
- (8) 行政院交辦事項。

除將原有美援會所負責美援事項外，更著重的是如何吸引外資來台灣投資或利用國外銀行貸款來進行經濟建設。在人事組織上以乙案為本，行政院長陳誠兼

⁸⁰ 李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論（上冊）》，（台北：聯經出版社，1987），頁 123。

⁸¹ 李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論（上冊）》，頁 123。

任主委，副主委由行政院長聘之，會委員除乙案中所列財政部長、經濟部長、交通部長、國防部長、外交部長、外貿會主委、中央銀行總裁、主計長、台灣省主席、農復會主委等。⁸²另加入行政院秘書長陳雪屏、中國手工業中心理事長金開英、石門水庫執行長徐鼎及經合會秘書長為會委員。

處室設置上採取乙案模式設立，除秘書處為行政單位外，業務單位設立 5 處 1 室。

第一處（技術）：掌理各項計畫技術之研擬及審查事項。

第二處（企劃）：掌理各項計畫之綜合申請，教育、醫藥衛生、公共行政等計畫之審議。物資計畫之研擬審查，暨物資採購、分配、運輸、儲藏等之監督事項。

第三處（經濟研究）：掌理長期經建計畫之研議。經濟資料之分析與說明，涉外經濟問題之研究，即與經建計畫有關之財經政策研究等事項。

第四組（財務）：掌理各項計畫執行成果之稽核及資金保管調度等事項。

投資業務處：掌理各項計畫財務部分之分析與審查。投資計畫之推動、投資環境之研究與建議及投資法令之擬議等事項。

技術合作室：掌理技術合作計畫之研擬及聯繫等事項。

⁸² 會委員財政部長嚴家淦兼任副主委，其餘會委員：外交部長沈昌煥、教育部長黃季陸、經濟部長楊繼曾、交通部長沈怡、國防部長俞大維、中央銀行總裁兼外貿會主委徐柏園、主計長張導民、台灣省主席黃杰、農復會主委蔣夢麟。

(表 2-7) 經合會主要幹部名單 (1963 年)

單位	職稱	姓名	原單位
經合會	主任委員	陳誠	行政院長兼
經合會	副主任委員	嚴家淦	財政部長兼
	秘書長	李國鼎	美援會
	助理秘書長	張繼正	美援會
	助理秘書長	陶聲洋	美援會
第一處	處長	韋永寧	美援會
	副處長	陳文魁	美援會
第二處	處長	邵學錕	美援會
	副處長	葉學哲	美援會
第三處	處長	王作榮	美援會
	副處長	崔祖侃	美援會
第四組	處長	瞿永全	美援會
	副處長	沈葆彭	美援會
投資業務處	處長	陶聲洋	助理秘書長兼
	副處長	吳梅村	投資小組

資料來源：李國鼎先生資料庫，〈行政院國際經濟合作發展委員會委、職員簡歷冊〉由筆者自製。

經合會成立的前 2 年尚有美援運作，在 1965 年美援停止後，經合會運作最大的後盾就是在美援時期由美援產生的台幣所組成的中美經濟社會發展基金(簡稱中美基金)。主要用途是從事經濟、社會發展計畫，由經合會統籌。中美基金也支應公共建設，例如：台北橋重建計畫、高雄、基隆港發展計畫、曾文水庫建造案、大林火力發電廠等。⁸³除中美基金的運用外，經合會另一項重要功能就是國際經濟合作，此時台灣已從進口替代發展為出口擴張的貿易型態，因此經合會必須肩負規劃、引進國際技術與國際資金。

不過在 1965 年起經合會人事更動漸趨頻繁，⁸⁴副主委李國鼎入閣擔任經濟

⁸³ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁 185。

⁸⁴ 1963 年陳誠請辭行政院長，由嚴家淦接任院長兼經合會主委，李國鼎則為副主委、張繼正為秘書長。

部長，但仍兼副主委。秘書長張繼正隨李國鼎進入經濟部擔任次長，秘書長職務由陶聲洋接任。1969年嚴家淦院長將經合會主委職位讓與副院長蔣經國擔任，此時秘書長陶聲洋轉任經濟部長，秘書長職位由費驊擔任。不過蔣經國認為經合會參與人員過多，意見亦分歧，因此欲以財經會報取代之。1972年蔣氏出任行政院長，經合會秘書長由張繼正擔任。不過此時的經合會功能以大不如前，蔣經國對其也不若過去嚴家淦那般重視。1973年全球能源危機時，蔣經國召開財經五人小組，成為實際的財經決策圈，經合會也在此時改組為經濟建設委員會，正式納入行政院公務體系，轉為單純負責經濟建設規劃。

五、行政院財經五人小組

1969年7月1日蔣經國接任行政院副院長，原本應由行政院長兼任的經合會主委，院長嚴家淦在8月4日將主委之位讓與蔣經國擔任，使其能夠熟悉財經相關事務。在7月為就任經合會主委前，蔣經國認為經合會開會人數太多，因此改召開財經會報，財經會報參與的財經首長與經合會大致重疊。不過蔣經國始終對和會開會人數多，討論內容不能緊扣實際問題，缺乏效率，所以欲以財經會報取代經合會。⁸⁵1972年蔣經國出任行政院長，以院長兼經合會主委，但仍召開財經會報。1973年10月爆發全球能源危機，經濟動盪，物價波動劇烈，對此蔣經國對於財經會報的召集人數仍太多，因此於11月取消財經會報，成立財經五人小組。由中央銀行總裁俞國華為首、財政部長李國鼎、經濟部長孫運璿、主計長周宏濤、行政院秘書長費驊參與會議，開會地點在中央銀行。財經五人小組開會並沒有固定的時間，往往是秘書一通電話就召集成員開會。根據李國鼎的回憶在物價波動最劇烈的時候，五人小組幾乎每週開會。⁸⁶會議通常都是由俞國華主持，蔣經國會親自出席時才改由蔣氏主持。小組功能主要是商討國家當前財經情勢，並擬定對策。會議決策在呈請蔣經國批示，蔣經國如有意見會直接給俞國華指示，在依據指示交回小組討論，重新擬定相應對策。⁸⁷在這個同時雖有經合會

⁸⁵ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁216。

⁸⁶ 李國鼎口述、劉素芬編著、陳怡如整理，《李國鼎：我的台灣經驗-李國鼎談台灣台經決策的制訂與思考》，頁217。

⁸⁷ 俞國華口述、王駿執筆，《財經巨擘-俞國華生涯行腳》，（台北：商智文化，1999），頁263。

改組的獨立的經濟建設委員會，但蔣經國在財經決策上仍是依靠由各財經部會首長所組成的財經五人小組。這使得財經五人小組會議猶如蔣經國的「御前會議」。針對當時能源危機，全球經濟衰退，台灣正進行十大建設等因應對策、資金籌募皆在會議中做出決議，蔣經國批閱後交行政院會同意交由各部門執行。五人小組的成員曾在 1976 年李國鼎辭去財政部長後離開五人小組，原行政院秘書長費驊接任財政部長，由新任秘書長張繼正出席五人小組。五人小組的運作一直維持到 1977 年經設會改組為行政院經濟建設委員會後停止運作。

從資源委員會到財經五人小組，財經審議機構從體制內到體制外，最後在回歸體制內。不可諱言的是中間歷經 1949 年這個大變局，昔日資委會中高階幹部投共，使得所屬的台灣相關生產事業由省政府接手組成生管會，其後美援的到來，對於政府內部財經單位的不信任，遂將美援相關事務由美援會及經安會統合處理。經安會也成為 1950 年代初期到中段台灣高度仰賴美援時代，最具有財經決策權的機關。其部分功能甚至取代當時的財政部、經濟部，因此也受到王雲五行政改革委員會的批判。行政改革委員會雖要經安會裁撤，但在行政院長陳誠的支持下，將經安會大部分專任人員轉入美援會，將美援會的權限擴大。使美援會不單只處理美援相關行政事務，而是具備政策規劃、修改法規、收集經濟資訊等多樣功能的綜合機構。隨著美援即將結，束 1963 年美援會改組為經合會，經合會雖維持過去美援會的架構和功能，但經合會沒有美援的支應，使其自主性明顯降低，經合會不再像過去的經安會、美援會一般具有資源分配的功能，轉而成為一個單純的財經幕僚單位，其重要性明顯下降。體制外的機關在一個國家也終非是一個常態，加上過去幾位幹部在嚴家淦內閣時期轉任政務系統，因此到蔣經國時代的五人小組的成立，雖仍是臨時性決策單位，但參與決策者都是內閣中的財經官員，不同過去需要相當多部門首長一起召開委員會決議，而是由少部分內閣財經閣員與蔣經國直接商討、決策。可見蔣經國要擺脫過去由體制外的財經機構負責經濟規劃、決策，因此將經合會改為體制內的經設會只負責經建規劃。以五人小組使其回歸正常內閣體制，不但強化蔣經國對財經事務的掌控，也使財政部、經濟部、主計部、中央銀行能回復法定職。

不過以另一個角度觀察，在這些財經審議機關除生管會是因應 1949 年國共內戰的變局，接手資委會在台業務而成立外。之後的機關功能的強弱取決於美援

的有否。在經安會與美援會時期，正值美援挹注最豐沛時期，因此經安會、美援會的重要性相對提高。在政府內部不乏有檢討這兩單位的正當性，但依舊難以撼動其地位。正是接受美援的關係，因此機關中聽命美方指令大於中華民國政府，美國要台灣發展何項工業，透過美援計畫經費可以控制台灣的工業發展。但 1965 年經合會時期美援停止，其重要性就大幅降低，雖仍有中美基金的運用，但已失去美國最直接的援助，因此美國這外在力量消失，這對於政府的掌控有很大程度的增加。也正因此蔣經國不同陳誠時代，有美援因素在，不能做過多干涉。反之可以決定其功能強弱與存廢。

