

財經內閣的開創者

追憶俞鴻鈞先生

● 李國鼎（總統府資政）

雍容寬厚調和鼎鼐

俞鴻鈞先生逝世轉眼已近四十載，回想這些年來台灣的社會經濟已有長足的進展，迥非政府播遷來台之時所能比擬，這是許多人辛勤努力的成果。其中俞鴻鈞先生開創了財經內閣，奠定台灣日後發展的基礎，尤屬功不可沒。

我和俞鴻鈞先生結識於他主持經濟安定委員會的時期。民國四十二年六月行政院財政經濟小組委員會改組為經濟安定委員會，俞先生時任台灣省主席，兼經安會主任委員。我應經安會工業委員會召集人尹仲容先生之邀，從台灣造船公司轉至工業委員會任職。民國四十三年五月行政院改組，俞先生擔任行政院院長，閣員包括財政部長徐柏園先生、經濟部長尹仲容先

生，創立財經內閣。此外，由嚴家淦先生擔任台灣省主席。上述諸位先生均為一時之選，對於日後台灣經濟發展深具貢獻，俞先生的知人善任、為國擢拔人才，由此可見一斑。民國四十六年間俞先生自兼經安會主任委員，至四十七年六月內閣再度改組為止。在先生兩度主持經安會期間，時或由我代替尹仲容先生或楊繼曾先生出席會議，對於先生調和鼎鼐、雍容寬厚的風度留下了深刻印象。

其後我陸續在美援會、經合會、經濟部、財政部任職，長期從事台灣經濟建設第一線的工作，對於俞先生的真知灼見與堅忍為國的精神有更深一層的體認，試舉犖犖大端者如下：

一、俞先生尊重法治，崇法務實。民國四十年代政府遷台不久，時局動盪不安

，政府部門運作多有窒礙。俞先生畢業於上海聖約翰大學文學院，兼習法律，深悉法治為國家施政之基礎。他一方面恪遵憲政大法，雖身受謗議而不改其道；另一方面，他也並非墨守成規，每能盱衡大局，務實從權，提升施政效率。例如行政院財政經濟小組委員會原由行政院長陳誠指定由省主席與財政部長共同召開，當時中央政府財政困難，多賴省府挹注，省主席偶或不免專擅。民國四十二年四月省政府改組，俞先生接任省主席之後，即與財政部長嚴家淦先生輪流召集財政經濟小組委員會會議。四十二年六月財政經濟小組委員會改組為經濟安定委員會，由俞省主席擔任主任委員。四十三年五月政府改組，俞先生升任行政院院長。經安會執行秘書錢昌祚先生建議以行政院長兼經安會主任委

員，俞先生以不願破例，仍由省主席嚴家淦先生兼任主委。四十六年錢昌祚先生再次建議俞院長，經安會商議國家財經大計，其中包括美援，而以省主席兼任主委；美援會由行政院長兼任主委，有關事項須送經安會核議，於體制似有未當，應以行政院長兼經安會主委為宜。此議後經俞先生採納施行。由此一事可以看出俞先生守法守分的精神，但也兼具務實任事、不避謗議的做事態度，深具古大臣遺風。

不計毀譽堅忍為國

民國四十年代至五十年代，行政院內有中央與地方台灣省政府之間權責之爭；外有五院分權和派系人事之爭，政府官員每不易為，動輒被彈劾申誡，俞先生亦成爲此一特殊時空環境下的制度犧牲者，但他所表現的不計毀譽、堅忍為國的精神，成爲政務官的典範。然而箇中艱苦實不足爲外人道，於我個人尤能切身體會。四十年代台灣經濟在眾人齊心努力建設之下漸趨穩定，但也因受制於諸多不合時宜的法令約束，面臨發展的瓶頸。經美援會主任委員陳誠先生指示草擬十九點財政改革措施，並推動獎勵投資條例的制訂，奠定台

灣以出口工業帶動經濟發展的基礎（詳後）。法治與經濟發展密切相關，更兼牽涉群體利害關係，財經決策與個人操守不可不慎重，俞先生尊重法治、清廉爲官的風範，成爲日後財經內閣的表率。

俞先生當年用心調劑維護人才之苦心。台灣的經濟發展唯有依靠人力資源，專業人才的培養與合理的待遇、完善的制度息息相關，仍是我們未來最重要的課題，至此不能不令人由衷佩服俞先生的遠見。

二、俞先生認爲中興以人才爲本，尤以財經人才爲重。四十年代政府財政緊絀，軍公教人員待遇微薄，一時之間難有合理的改善。唯有與美援會相關的單位，由於有中美委員會議制的需要，由相對基金提供經費，參酌美方人員待遇支薪，引起各方質疑責難，尤以軍方爲甚。先生以財經大計爲立國根本，藉提高待遇網羅優秀人才從事經建工作，方爲立足台灣徐圖光復大業的長治久安之計。因此，如經安會、美援會、農復會、工委會等單位人才輩出，對於戰後台灣的財政、經濟、農業、工業等各方面均有卓越的貢獻，不能不歸功於此一薪資制度。然而俞先生當時爲此承受的巨大政治壓力，實非外人所能想像。五十年代以後，台灣經濟逐步起飛，民間企業實力日益厚植，公、民營機關待遇差距日大，個人忝爲各部會主管，常以政府部門無法吸引足夠優異人才爲苦，深恐延誤國家建設，屢思設法解決，深切體認

三、俞先生重視國際外交，以經濟交流合作開闢新局面。先生素有志於外交，來台之前曾在上海主持與英、日交涉，深受各界肯定。政府播遷來台，中外疑懼，先生一方面對美國展開積極談判，於四三年簽訂中美共同防禦條約，穩定局勢；另一方面，透過美援與聯合國亞洲暨遠東經濟委員會，進行廣泛的國際經濟合作交流活動，以經濟實力作爲外交後盾，成爲此後台灣對外關係的發展主軸。個人於任職工業委員會、美援會，以迄於經濟部期間，曾多次出席亞洲暨遠東經濟委員會；更於財政部任內出席世界銀行與國際貨幣基金會年會，深知經濟實力關係國際外交之消長，亦成爲策勵自己與同仁乃至於國人努力奮鬥的目標，終於贏得國際間公認爲「台灣奇蹟」的美譽。推其本源此一務實外交實由俞先生首開其端，並賴全民之努力方能成功，其間並無倖致，蜚聲國際的台灣農耕技術服務隊就是最好的例證。

致力外交折衝尊俎

二次世界大戰結束之後，隨即進入東西集團分裂的冷戰時期，各國民族主義紛紛興起，將西方資本主義國家視為帝國主義，國際關係日趨緊張。中美關係自不例外，加上大陸撤守之際美方發表中美關係白皮書，無異雪上加霜。韓戰爆發之後，美方雖然恢復對我援助，但是美援相關業務的辦理，常受民族主義的困擾，未能順利進行。俞先生身居樞宰，殫精竭慮從中調護，以顧全大局。例如民國四十三年九月美國經濟顧問團應邀訪華，對於台灣的財政、外匯、經濟發展等提出許多建議。俞先生接受尹仲容先生的建議，聘請任職國際貨幣基金會的經濟學者劉大中先生和蔣碩傑先生擔任行政院臨時顧問，協助美國經濟顧問團的工作。劉大中和蔣碩傑兩位先生於任務結束後，亦撰寫工作報告，提出外匯、金融等財經措施建議，深獲俞先生讚許，不唯有以平衡美方的報告與建議，更成為日後推動外匯改革的指導原則，亦開五十年以降延攬國外經濟學者參與財經大計之先河，然而中美雙方各有立場，先生之苦心或難為雙方共同接納，例如

民國四十六年因劉自然事件（美方或稱為雷諾事件），引起抗議群眾搗毀美國駐華使館，先生於立法院報告事件衝突經過，美方譴責其未能說明真相而深表遺憾。就整體而言，綜論戰後中美關係的友好發展與對華美援的傲人成果，均足以說明先生折衝尊俎，致力於國際外交的貢獻。個人任職經安會與美援會多年，深感中美合作與國際交流的重要性，實為推動國家社會進步不可或缺的力量。

除以上數端之外，俞先生對於台灣經濟發展的具體重要貢獻有二：一是推動外匯改革；二是規復中央銀行制度。其中外匯改革及其影響為個人親身參與，特略述於下。民國三十八年政府遷台之初，整體經濟正處於百廢待舉的階段，無論生產設備或是民生物資均極度仰賴進口，而輸出的結構仍以糖、米為大宗，實不敷供應有增無減的外匯需求，政府首先針對攸關國計民生的外匯貿易制度進行整頓，先後公布了許多改革措施。這些外匯管制措施的重點，包括實施嚴格的進口管制，對於重要的進口物資按性質給予差別的優惠匯率；進出口適用不同的匯率；為避免匯率變動影響物價起見，採取所謂的「釘住匯率

政策」等，但均難有具體成效。民國四十四年二月，行政院成立「外匯貿易審議委員會」，由財政部長徐柏園先生擔任主任委員。最初稱為「外匯貿易審議管制委員會」，後來雖然取消「管制」二字，但基本上仍延續外匯管理分配的精神，除基本匯率之外，匯率包括結匯證，有牌價與市價之分；輸出入則按照產品性質分別適用不同的匯率，形成多元的複式匯率制度。

自從徐柏園先生實行多元複式匯率制度，匯率演變愈來愈複雜，工商業者難以正確計算成本，出口一直難以發展。一方面，由於進口商需要的外匯愈來愈多，若出口不能增加，就只能繼續依賴美援；另一方面，匯率偏低和美援進口物資出售所得台幣也將愈來愈少，因此美援相對基金亦將隨之減少。例如美援的穀類物資出售之後，所得的美金若只能按一美元兌換二十四元新台幣計算，存入相對基金的台幣存款將相對減少，引起美方抗議中方違反相對基金保值的承諾。這些都是因為匯率制度未臻合理的緣故。

全力推動外匯改革

政府有鑑於外匯貿易管理治絲益棼，

徒增困擾，早有匯率單一化的構想，部分財經官員也認同進一步改革外匯的必要性。由於外匯改革勢在必行，先總統蔣公乃於民國四十六年委派陳誠副總裁擔任財經改革小組的召集人，負責研擬改進外匯貿易辦法。財經小組會議由陳誠先生以中國國民黨副總裁的身分召集，等於從國民黨推動政策方面的改革。參加財經小組的成員包括嚴家淦、徐柏園、楊繼曾、錢昌祚、尹仲容等諸位先生，討論的時間長達半年之久。尹仲容先生已於民國四十六年八月復出擔任經安會秘書長，並請張繼正先生擔任會議紀錄。財經小組的主要議題之一，是討論外匯匯率，徐柏園先生和尹仲容先生分別代表不同的匯率主張。徐柏園先生主張進口適用單一匯率，而出口則適用多種不同的匯率，根據不同的物資來決定，最低的匯率是一美元兌十八元新台幣，後來提高為一美元兌二十四元新台幣。尹仲容先生則主張單一匯率。這兩種主張在中央黨部的會議裡引起爭議，一時間很難有具體的結論。這時候正好嚴家淦先生與我結束在美國舊金山舉行的世界工業發展會議（International Industrial Development Conference）赴華府參加世界銀行與國際

貨幣基金聯合年會後，嚴先生因病住院開刀、休息，我則利用此時去處理中美民間有關問題，嚴先生出院後，我陪同他經歐洲、英、德等國後，於民國四十七年二月返國，他隨即參與討論，相當同意尹仲容先生所主張的匯率單純化的意見。因為實際上匯率多元化對工商業者非常不公平，而且進出口應該適用同一個匯率，外匯運作不應該過於複雜。結果財經小組決定採行單一匯率。在中央決定新的匯率政策之後，徐柏園部長立即為既有政策負起政治責任，辭去原有的本兼各職，樹立政務官的良好典範。所遺的財政部長本職由嚴家淦先生接任，而外貿會主委的兼職由尹仲容先生接替，共同合作推動外匯改革。此一改革不但是台灣外匯貿易上的一次重大變革，而且對於日後經濟發展具有深遠的影響，而這件事正是在俞鴻鈞先生主持行政院之時推動的。

民國四十七年四月十一日行政院公布「改進外匯貿易方案」，由尹仲容先生主持第一階段的外匯改革。在這個時期由於經安會負起安定經濟的主要任務已收到顯著的效果，國內經濟情況漸趨於穩定，因此尹先生才能在外貿會推動外匯改革。原

來徐柏園先生所訂的辦法是：所有匯進來的僑資和外資都按一美元兌三十五元新台幣計算；進口物資的結匯進口商已按一美元兌三十五至三十六元左右新台幣計算。由於當時影響物價變動的主要因素是進口物資，而進口物資原來即已經按照三十五至三十六元左右的匯率計算，所以如果匯率維持在一美元兌三十六元新台幣，對物價影響不大。尹先生有鑑於此，認為匯率大概可以確定在三十六元左右，然後再根據外匯市場的供需情況，以結匯證來調整。結匯證由台糖公司掛牌，一般都是三元左右，因為台糖公司是賺取外匯最多的公司，業者對於由台糖公司掛牌較有信心。調整的原則係依照物資的性質將匯率分成兩類，一類是美援會掌握的大宗民生必需物資，適用二四·七八元加結匯證的匯率；另一類是其他物資，匯率按照三六·三八元加結匯證計算。其中適用二四·七八元加結匯證計價的物資如小麥、玉米、黃豆等所需外匯較少。雙元匯率是外匯改革第一階段的過渡性措施。同年六月一日行政院改組，陳誠副總統接替俞鴻鈞先生擔任行政院長，繼續推動外匯改革的工作。到十一月時，尹先生再將二四·七八元的

低匯率取消，完成第二階段的匯率改革。匯率經此一調整之後，所有的物資都適用三六·三三元加結匯證的匯率，接近一美元兌四十元新台幣的水準。事實上從經濟學的觀點而言，這個匯率低估新台幣的價值，但因為進口商原來就已經按照這個匯率來結匯，所以實施之後對物價沒有影響，可是對出口卻是極為有利。原來在四十年代工業生產多半以進口替代的國內市場為主，在匯率調整之後，多餘的產品就可以出口。由於實施之後經濟情形相當穩定，政府因此決定從民國四十九年起實施以一美元兌換四十元新台幣的固定匯率。外匯改革至此告一段落圓滿完成。

知人善任為國舉才

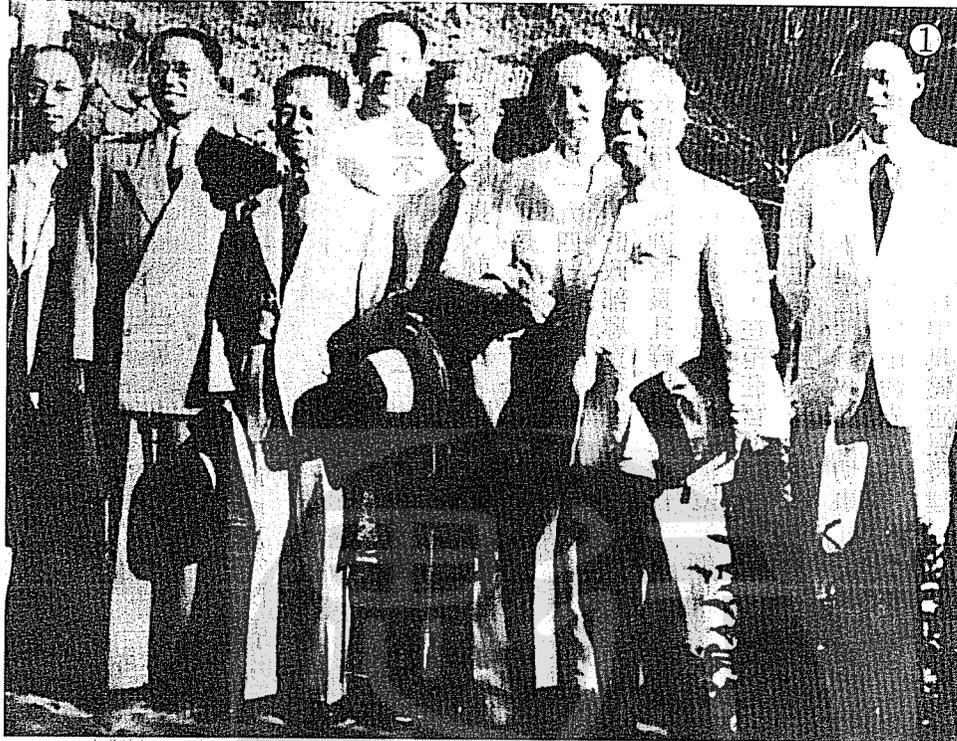
在實施固定匯率的同時，我們希望能夠用最短的時間尋求經濟上的自給自足，以便一旦美援停止的時候可以不再依賴美援，靠我們自己達到維持經濟穩定和成長的目標，而制訂了十九點財經改革措施。先是美國安全總署駐台分署署長郝樂遜（Haraldson）於民國四十八年十二月向政府提出八點建議，由美援會工業發展投資研究小組研擬成十九點財經改革措施，這兩

個方案雖然有部分內容相同，但十九點財經改革措施的涵蓋面更廣，成為財經政策的指導原則，包括財政、經濟、公營事業等發展都在它的規範之內。民國四十九年一月八日，我們特別到士林官邸向蔣公報告十九點財經改革措施草案，同行的有總統府秘書長張群、行政院長陳誠、財政部長嚴家淦、經濟部部長楊繼曾、美援會副主任委員尹仲容等人，由我負責記錄。經過蔣公的同意，由陳誠先生提到行政院院會通過實施。內容包括限制國防經費的成長，確實非常不容易。

此外，為了配合十九點財經改革措施，政府進一步制訂了獎勵投資條例。獎勵投資條例也是由美援會工業發展投資研究小組負責規劃，從民國四十八年底開始草擬，經行政院在兩個月之內審查通過。次年六月送立法院審議，恰值立法院即將休會，特別為此一法案延長會期，到八月底會期結束前順利通過獎勵投資條例。一方面政府各部門的整體運作效率極高；同時，另一方也得力於先總統蔣公親自主持黨政協調會議說明此一法案的重要性，而沒有遭受太大的阻力。獎勵投資條例的主旨是改善投資環境，推動出口工業的發展，

進一步扶植民間企業的發展。其中關係最大的兩個部會，一是財政部，二是內政部，前者包括許多要減稅或退稅的稅制問題；後者涉及土地由農業作工業用地問題。由於牽涉八個稅法和四個土地法，如果要求財政部或內政部修改法令，各部一定會全盤檢討以便修改，則所費的時間太長，不如挑出相關的條文將之排除，可以很快進行修訂。獎勵投資條例之所以能夠迅速產生效果，這是很重要的關鍵因素之一。其中最難得的，就是財稅的配合。剛好嚴家淦先生是美援會的委員，同時也擔任財政部長，所以當投資小組找出稅法問題之後，我去財政部拜訪他，逐條向他說明，他也提供補充意見，順利完成修訂。當時我們為了要自力更生，以求不依賴美援供給外匯，所以經濟發展以外銷為主；加上台灣的市場太小，很容易到飽和，所以獎勵全部產品外銷的工業。獎勵投資條例不但奠定了我們經濟發展的基礎，同時也帶領台灣逐步邁向已開發國家之林。

回顧我國經濟發展的過程，四十年代無疑是個轉危為安的關鍵年代。進一步追本溯源，俞鴻鈞先生主持行政院時期開始推動外匯改革可以說是其後財經改革的發



軼，若沒有他的努力耕耘與知人善任，為國家培植重要人才，奠定日後財經內閣的基礎，後人恐怕無法如此順利廣續經營，得到輝煌的經濟發展成果。可惜俞先生已

於四十九年六月積極規劃中央銀行復業之時遽爾早逝，不及見此，但綜其一生可以說是為推動台灣經濟發展鞠躬盡瘁，死而後已。時值今日國內外政治經濟激劇動盪

、金融風雲詭譎幻起之際，緬懷俞鴻鈞先生中流砥柱的精神、高瞻遠矚的風範，更期後人有以效法，以繼先賢志業開創國家未來的康莊大道。願以此與大家共勉之。



① 俞鴻鈞（前左二）與王雲五（前左五）王世杰（前左四）翁文灝（前左三）徐柏園（後左）嚴家淦（前左）等合影。
② 作者李國鼎資政近影。