

一九八四大選年美國兩黨的經濟政策

陳元

前言

一九八四年十一月第一個星期二，六日，美國人將選舉總統、副總統，同時，也要選舉三分之一的參議員、全體眾議員、四分之一的首長、大部分的州議員和大多數的市長、市議員等等。最重要的當然是總統的選舉。目前，共和與民主兩黨正積極從事競選活動。民主黨已於七月十六日舉行黨員代表大會，推舉孟代爾(Walter Mondale)為總統候選人，共和黨在八月間開黨員代表大會，雷根在沒有人競爭的情況下被推為總統候選人。目前，美國人以及全世界和美國政局利害有關的人們都在推測，誰能夠當選。美國選民都關心美國的外交和國防問題，也都有判斷能力；然而，一般人最關切的還是經濟問題，因為成長率、物價變動和失業率；直接影響每人的生活和幸福。所以，競選活動的重心在經濟，而兩黨的競選宣傳也以經濟為重心。認識兩黨的經濟政策當為瞻望美國大選結果的重要依據。

美國自開國以來，經濟思想分為兩派。一為開端於漢彌頓(Alexander Hamilton)的政府干預經濟，實行保護關稅，扶持幼稚工業。繼漢彌頓之後，傑佛遜(Thomas Jefferson)當選總統，主張保障個人自由，避免政府的干預。前者大體上成為民主黨的傳統，後者則是共和黨的傳統。尤其是，當一九三〇年代經濟大恐慌時期，羅斯福採取的經濟政策——新政(New Deal)，憑政府的財政政策、貨幣政策以及所得政策來克服嚴重的失業問題，被民主黨喻為經濟上最大的成就。羅斯福的政策和當時英國經濟學家凱因斯(John Maynard Keynes)的理論相吻合，以後民主黨所網羅的經濟學者，大體上都是凱因斯主義者。至於共和黨所網羅的經濟學家則大體上都是主張自由放任(Laissez faire)，認為政府的干預有害而無益。雖然兩者之間的分野不

是截然不同。凱因斯主義者並不否認經濟規律，主張自由放任者也不完全放棄財政和貨幣政策。

現當兩黨競選的時期，各自提出具有特色的經濟政策。共和黨本持其四年來所實行的「供給面經濟學」(Supply Side Economics)；民主黨提出「工業政策」(Industrial Policy)。著書為文從事論辯的熱烈，超過以往競選的水準，不論為探討美國經濟的未來，不論為瞻望美國大選的結果，現在來認識和分析美國兩黨的經濟政策，無疑是饒有意義的。

共和黨經濟政策

共和黨所主張的「供給面經濟學」也被稱為「雷根經濟學」(Reaganomics)。柏勒特(Bruce R. Bartlett)◎說：「從許多方面看，供給面經濟學只是正統派經濟學的再發現，尤其是賽伊(Jean Baptiste say)市場法則的再發現。」賽伊說：「僅只鼓勵消費，對於商務並無利益；因為困難是在於生產手段的供給而不在於刺激消費的要求；而我們已經知道只有生產纔能供給財富。因此，好政府的目标是刺激生產，不好政府的目标纔是鼓勵消費。」

供給面經濟學在美國經濟學界逐漸流行。參議員本遜(Bentsen)發表一九八〇年兩院聯合經濟委員會的年度報告中說：

「委員會一九八〇年度的報告說：穩定的經濟成長是生產力的增加所創造，伴隨以幾年穩定的財政政策和貨幣供應成長的逐漸減少，如此可以在一九八〇年代中大量降低膨脹而不增加失業率。為達此目標，委員會建議設定一套全面的政策，藉以促進生產力，經濟的供給面……」◎。

這項報告也說明了一九七〇年代後期以來，正統派經濟學重新被認識，以改變凱因斯學派所造成的長期「停滯膨脹」的後果。

一九三〇年代的經濟大恐慌，凱因斯的解釋是由於流動性偏好，使消費不足，需求水準低於生產水準，造成停滯以至衰退，更由於失業率增加，政府歲收減少，加以採取緊縮政策，進一步降低了需求水準，加重衰退以至蕭條。矯治之道是增加需求，尤其是從政府開始。換句話說，消費可以引發生產，政府的赤字預算有助於經濟成長，擴張性的貨幣政策也有益於繁榮。今天的

註◎ Bruce R. Bartlett: "Reaganomics, Supply Side Economics in Action" (New York, Quill, 1981) Chap. I. (當作者寫作此書時係在國會擔任職務)。此書並由堪卜(Jack F. Kemp)眾議員作序介紹。堪卜為供給面經濟學主要提出者之一，曾經和參議員魯斯(William Roth)於一九七七年七月十四日共同提出「堪卜——魯斯減稅法案」，獲得眾議院共和黨領導人的支持，其後又獲得共和黨全國委員會的支持。一九七七年底，該法案就成為正式的共和黨政策，雷根也在共和黨會議席上堅定的支持該法案。堪卜就成為雷根主要的顧問。

註◎ 同註①來源，頁八。

經濟情勢却說明，增加生產有賴於生產力的提高，而提高生產力受若干不可避免的限制，如生產資源的不充分，技術發展速度的限制，使生產的增加趕不上需求的增加，假使一味擴張需求，無可避免的會引發膨脹，以至奔馳性膨脹。所以，提高生產力才是發展經濟的治本之道。當前，這種思想已經普遍被接受。問題轉而在於如何提高生產力以增加供給。

雷根政府實施供給面經濟的政策包括四個部分：第一是減少和穩定貨幣的成長率，藉以降低膨脹率和利率。第二是減少政府管制，凡是在成本和利益的比較上不合理的管制，應予取消。第三是降低政府支出的增加率，在雷根就職時政府支出佔國民生產毛額百分之二十三應降低為百分之十九·五。最後，第四點是減少對工作、儲蓄和投資的徵稅。特別是，在一九八一、一九八二和一九八三年，要連續每年按級距各減稅百分之十，三年共百分之卅。這是「堪普——魯斯」法案 (Kemp-Roth Bill) 所提出的。以下按照這四個部分逐一探討。

第一、關於貨幣政策 美國的聯邦準備制度從憲法獲得其獨立決策權。總統對聯邦準備只能磋商、協調，而不能命令。在一九八三年的「總統經濟報告」中說：「貨幣政策在尋求健全而持久的經濟復甦，居於關鍵地位。假如貨幣總額增加太慢，則經濟缺乏繼續成長所必需的資金水準。但是假使貨幣總額擴張太快，則必增加膨脹而使復甦不能持久。我知道聯邦準備制度所面臨的困難，而必將繼續引導貨幣供應，當此主要的管制改變的時候，使其難以再依據老的指導方針。我希望在一九八三年聯邦準備制度擴張貨幣供應將採取溫和比率，俾與持續的復甦與繼續反膨脹的程序相符合」^③。這說明了雷根貨幣政策是以反膨脹為基本要求。美國金融市場在卡特當政時期，利率已經偏高。雷根就任以後略見降低，然而，仍然吸引外資大量流入美國，使其他國家市場資金不足，有礙於消費和投資。各工業國政府首長無不勸說美國政府設法降低利率，歸諉其原因於美國聯邦政府的巨額預算赤字。一九八三年巴黎高峯經濟會議和一九八四年倫敦高峯經濟會議中，各國政府首長同樣責難美國的高利率有礙世界經濟復甦。但是，雷根在其一九八四年二月所發表的「總統經濟報告」中說：「美國的高利率和低膨脹率繼續使美元證券成為對世界個人和企業具吸引力的投資對象。美國也成為世界股票投資和直接投資具吸引力的場所。這就造成美元滙率對其他通貨滙率上升的後果。一九八〇年美元價位上升以來，使美國人向國外購買產品較為廉宜，有助於美國的抑制膨脹。但是美元價位的猛升也使美國的工商業和農民在國際市場的競爭中感覺困難。出口的減少和進口的大量增加造成一九八二和一九八三年破紀錄的貿易赤字。」即使如此，雷根還是說：「我同樣也堅決的反對任何干預國際通貨市場辦法來降低外滙價值。單獨的干預外滙市場並不能抵銷決定美元價值的一些根本因素。干預外滙市場是徒勞無功之舉，將有益於通貨投機者而使美國納稅人受損。對外滙市場的干預加上擴

張性的貨幣政策可以降低美元的價位，但是只有造成膨脹率的增加。因此，美元只有聽其寬取自然的價位而不作外匯市場的干預」^④。尊重經濟規律而不作人爲的干預，這就是雷根經濟學的基本原則，也就是正統派經濟學「自由放任」的根本理論。

第二、關於減少政府管制 管制是政府對於民間經濟的干預，不符合雷根的經濟思想；所以，當雷根進白宮之始，就設置小組，審查所有管制的事項，凡其成本超過利益的，就應當予以取消，而指定副總統布希主其事。可知雷根對解除管制（deregulation）的重視。管制分爲兩種：一是經濟管制，廣泛應用於運輸、交通和金融部門，另一種是社會管制，應用於有關公共衛生、安全和環境部門。一九六〇年代以來，社會管制部門通過很多法案；至於經濟管制部門則出現一種輿論，認爲聯邦管制法案有許多已不利於當前的經濟而必須大量予以消滅。雷根的措施是基於這種事實。美國第一個有廣泛權力的管制機構是設置於一八八七年的州際商務委員會（Interstate Commerce Commission, ICC），以解決日益增多的鐵路和船舶之間的矛盾。在一九三〇年代末期增設幾個同類的機構，如：聯邦交通委員會（Federal Communication Commission FCC）、民用航空局（Civil Aeronautics Board, CAB）等。

管制的目的，一方面在於保護消費者利益，另一方面則在於保護企業，使其不受過度競爭的損害。在保護消費者利益方面，固然反托拉斯不容企業從事人爲的減少供給以提高價格，有些具天然獨佔性的企業，如鐵路、電信等，就經濟利益看，不宜於重複者，須加保護；但是，同樣不可任其利用獨佔優勢以限制供給，提高價格。在過度競爭方面則可能來自四種原因：第一是如上述的天然獨佔；第二是受經濟循環的影響嚴重的企業，如建築業與耐久性商品的生產者；第三是採取「割喉競爭」以奪取市場的行爲；第四是將未達水準的產品送入市場。這些都需要政府加以管制，以矯正其弊端。然而，管制同樣會因爲干擾市場秩序而發生不良後果。例如，對於運輸的管制，通常會使生產成本增加、價格上升、技術成長趨緩。對於石油和天然氣的管制，常會導致價格太低，造成供給短缺，在各種燃料之間的選擇難求恰當。

管制會對於某些集團或個人發生利益，同樣的，取消管制也會對於某些集團或個人發生利益。實施管制或取消管制成爲利益集團遊說的目標。此所以頗不易作決定。雷根政府雖然已決定原則，凡成本大於利益者即應取消。但各方面對利弊的估計每每相差甚遠，引起爭論^⑤。

第三、關於降低聯邦政府支出的增加率 正統經濟理論：政府支出都是無益於經濟發展的，所以愈少愈好。雖然，現代政府

註④ "Economic Report of the President To the Congress of the United States", *Economic Report of the President* (United States Government Printing Office, Feb. 1984) pp. 3-9.

註⑤ 參考註③資料，頁九六至一一三。

的職責增加，社會消費有賴於政府的提供，但是政府的收支平衡仍然是必要的。至於接受凱因斯主義的歷任民主黨政府，則傾向於用預算赤字來降低失業率，促進經濟成長。從一九二九到一九八四年的四十八年間，美國聯邦預算只有八年盈餘，其餘四十年都是赤字。從一九六五到一九八四年的二十年間，預算都出現赤字，只有一九六九年（尼克森就職的第一年）例外。雷根的預算政策則是收支平衡。他在一九八四年二月的經濟報告中說：「當我到華盛頓之時，我的主要目標之一，就是挽轉聯邦政府國內事務支出的戲劇性增長，而將更多的資金轉用於國防。我們必須收到我們所能收的，和其他部門一樣，在國防方面避免浪費。：但是，我們也要情願付出代價，充實軍力以防衛我們的國家，並且盡我們作為自由世界領導國家的責任。一九八〇年，我們的國防支出減少到只等於國民生產毛額的百分之五·二，不及政府支出的四分之一。到一九八四年度，國防支出增加到國民生產毛額的百分之六·七，佔政府支出總數的百分之二十八。：：然而，我們的國防支出遠遠不如一九六〇年佔國民生產毛額的百分之九·七。」這一段說明求預算平衡還要兼顧國防。增加國防支出和要求預算平衡，確實是互相抵觸的。雷根就任四年以來，一九八一年收入為五、九九三億美元，支出為六、五七二億美元，赤字為五七九億美元。一九八二年收入為六、一七八億美元，支出為七、二八四億美元，赤字為一、一〇六億美元。一九八三年收入為六、〇〇六億美元，支出為七、九六〇億美元，赤字為一、九五四億美元。一九八四年收入為六、七〇一億美元，支出為八、五三八億美元，赤字為一、八三七億美元（一九八四年為估計數字）。由數據見及美國預算的龐大，赤字的驚人。雷根為強調其力求平衡的目標，又說：「我久已相信國家的預算必須平衡。聯邦政府的支付過多的模式致使以往二十三年間，有二十二年有赤字。我對一九八三年的經濟所最感失望的是國會未能通過我在一九八三年一月所提出的一九八四年度的預算。假如國會能通過我在就職之始所要求的全部的削減支出的計劃，假如不因為長期衰退和膨脹率猛降而實質的減少歲收，那麼，到今天，我們的預算已接近平衡。如我一九八三年所提出的預算收支的計劃，則到一九八八年，赤字將不及國民生產毛額的百分之二，再進而達到收支平衡」^⑥。美國兩院議員各代表其選區利益，因爭取對其選區的補助等支出，所以聯邦預算有擴大的趨勢。雷根鄭重說明近期赤字的膨大，不是白宮的決定。七月十八日他簽署三年間增加稅收五百億美元，減少支出一三〇億美元的法案^⑦，是減少預算赤字的第一步。

第四、減少所得稅 穩定貨幣成長率，減少政府管制和平衡預算收支這些政策是正統派經濟學共同的原則。雷根經濟學最具特色的政策，還是在於減稅。引起爭論最多的也是這一政策。既要增加國防支出，維持社會福利水準，平衡預算收支，而又要降低稅率，不免使人感覺政策包含內在矛盾。雷根在今（一九八四）年二月發表的「總統經濟報告」中說：「最後所設定的三年削

註⑥ 參考註④資料。

註⑦ "Reagan Signs Compromise Deficit Reduction Bill", *The Japan Times*, July 20, 1984.

減個人所得稅辦法，已於七月起生效，對於經濟復甦有所助益」。從一九八一年起，每一水準的所得，都減少所得稅率百分之二十五。在一九八四年，中等所得的四口之家所納所得稅，將較未減稅前少一、一〇〇美元。從一九八五年起，所得稅級距將自動調整，不會因膨脹將納稅人的所得提高到高級距中因而增加其所得被課徵的比例。一九八一年的「經濟復甦租稅法」(Economic Recovery Tax Act of 1981)不僅降低稅率，並且建立租稅制度的結構，作重大改革。對於企業，訂定加速成本復甦制度(Accelerated Cost Recovery System)，增加稅後投資於工廠和設備的利息性。膨脹的猛降也增加了稅後利潤性。其結果，最近投資於企業設備者大為加強，雖然真實利率升高。對於個人，「經濟復甦租稅法」減少結婚的租稅負擔，減少遺產稅負擔，以及對於儲蓄的租稅差別。對於個人退休帳戶(Individual Retirement Accounts, IRAs)的普遍適用的反應，遠較所預期的為強。據估計，現在有一千五百萬人利用這種帳戶來作準備退休的儲蓄。去年，我提出擴大機會，使所有結過婚的夫婦都能夠充分使用這個帳戶，允許每人每年都可以為退休而儲蓄二千元，縱然只有一個人賺工資。進一步還求租稅制度的改進和簡化。租稅負擔不只在於稅收的數量，還要注重租稅制度的質。我曾經要財政部採取改革措施，使租稅制度更為公平、簡化，使國家的經濟負擔可以減少。透過擴大稅基，個人所得稅率得以下降而不升高。我們的稅制將可刺激更大的經濟成長，並且提供更多的歲收。「雷根的經濟政策最重要部分就是租稅改革，經由「一九八一年經濟復甦租稅法」所提出的降低所得稅率的辦法。降低所得稅是個人和企業都歡迎的，問題在於能否不但不減少反而增加稅收，以平衡預算。

「供給面經濟學」指出，當前的低成長率、高失業率和高膨脹率，其基本原因都在於供給的增加落後於需求的增加。改變惡劣經濟績效，治本之道在於增加生產，增加生產的必要方法是提高生產力，提高生產力的途徑是增加投資率(投資佔國民總生產的比率)，為增加投資率，必須鼓勵個人和企業的儲蓄，並提高投資的利潤率。問題的關鍵在於，降低所得稅率能否增加所得(國民總生產)進而增加歲收。提出降低所得稅率的經濟學家是萊佛爾教授(Prof. Arthur B. Laffer)，他的理論被稱為萊佛爾曲線(Laffer Curve)。其意義是，所得稅的徵收，當稅率上升時，其第一階段是稅收隨稅率的提高而增加，但是當稅率高到某一限度以後，若再提高則稅收反而減少，稅率愈高，則稅收愈少。指出其原因是：(一)所得稅率會打擊勞動意願，使整個社會的勞動量減少；(二)刺激逃稅行為，由於逃稅利益增大，感覺違法的冒險是值得的；(三)減少資金來源，損害投資意願，使國民生產毛額的增加率下降，亦即稅源的減少，稅基的縮小，稅收亦隨之減少。

為證明這一理論，「雷根經濟學」作者引出甘迺迪·約翰削減所得稅率的事例。首先引述甘迺迪於一九六二年十二月十四日在「紐約經濟俱樂部」所作講演的一段：「簡而言之，那是看來矛盾的事實，今天的稅率太高而稅收太低——為長期提高稅收最健全的途徑是現在削減稅率……我重複說：我們的實際選擇並不是在削減稅率所造成預算的赤字和盈餘之間。我們的選擇是在兩種赤字之間——一種是長期的慣性的赤字，是不充分的收入和不發達的經濟而造成不合需要的後果，另一種則是暫時的過渡期的

，由於為發展經濟而設定的削減稅率所造成，設定的目標則在增加稅收以獲得未來的預算盈餘。第一種型態的赤字是浪費和衰弱，第二種則是反映對於未來的投資。」在實際行動方面，甘迺迪於一九六三年一月二十四日向國會提出減稅法案。其要點是：(1) 全面減少個人所得稅稅率，其減少的幅度，最低部分由百分之二十減少為百分之十四，最高部分由百分之九十一減少為百分之六十五，平均每級距減少百分之二十。完成時期定為三年。(2) 公司所得稅，其高限由百分之五十二減少到百分之四十七。對於小企業則作特別的削減。此外，還設定許多租稅改革來增加收入三十四億美元以抵補因降低稅率而招致的暫時的收入減少。

「雷根經濟學」一書列舉許多統計數據來證明甘迺迪削減稅率的效果。本文僅採取其中所述幾個著名經濟學家所作評論：削減稅率是否對於經濟確有貢獻呢？事實上，所有對於甘迺迪削減稅率作計劃研究者都同意，對於經濟有高速刺激作用。詹森總統時期任白宮經濟顧問委員會主席的歐肯 (Arthur Okun) 曾經說：「一九六四年的減稅助益於一九六五年中增加國民生產毛額二五二億美元，到一九六五年底增加三百億美元，最後達到三六〇億美元。」曾得諾貝爾獎金的克萊因 (Laurence Klein) 、資料來源公司 (Data Resources, Inc.) 、華爾頓經濟計畫預測協會 (Wharton Econometric Forecasting Associates, Inc.) 和國會預算局 (Congressional Budget Office) 都曾經作過同樣的估計。

甘迺迪總統是民主黨所尊為著有成就的。舉甘迺迪為例，對於民主黨是具說服力的。但是更能夠取得美國選民信心的，則是雷根經濟政策的具體績效。膨脹率在一九八〇年為一二·四，一九八一年雷根就職以後降八·九，一九八二年和一九八三年續降為三·九和三·八，一九八四年據經濟合作與發展組織的估計將為四·〇。經濟成長率在一九八〇年為負〇·二，一九八一年為三·〇，一九八二年為負二·三，一九八三年為三·四，一九八四年為六。但一九八四年下半年將開始下降。在這世界工業結構轉變的時期，全世界失業問題均感不易改善，美國也能夠由一九八〇年衰退之後，使失業率到一九八四年六月降為百分之七·一，低於經濟合作與發展組織各成員國的平均率百分之八·五，更低於西歐各國的平均率百分之一一。這些績效是美國人民所共觀的^⑧。

對於供給面經濟學作更大支持的，則是世界經濟局勢。在大工業國中，除日本因勤儉的傳統和以企業為家的勞工制度，所以經濟發展更為有力以外，加拿大和美國關係密切，經濟政策亦相類似，所以經濟績效亦不落後。最為國際所矚目的，却是英國在保守黨繼工黨執政、德國基民黨繼社民黨執政之下，都重視投資，採取穩定政策的供給面經濟原則，也都能夠起英、德兩國的經濟於沉疴。這時期，是凱因斯主義黯淡，而供給面經濟學顯示其正確性的時期。

註⑧ 本節資料來源：1. 同註④... 2. OECD Economic Outlook, Jul. 1984 各項統計數字... 3. 其他數字。

民主黨的經濟政策

民主黨不像共和黨那樣能夠支持一個候選人。「經濟學人」週刊指出：羅斯福·佛蘭克林能夠將南方人、工人、黑人和猶太人拉在一起成爲支持民主黨的聯合體。其後繼者仍能維持這個局面達一個世代以上。今天，雷根已經獲得這些集團大部分的支持，只有黑人除外。假使說這個聯合體還是民主黨的支持者則已成過去。第一、支持孟代爾的是跛子、衰弱者、殘廢者、老人和工會主義等畏懼改變的集團。第二、支持哈特（Gary Hart）的是年輕人、城市居民、自由職業者，他們希望隨時間而變革。第三是黑人，原是支持傑克遜（Jesse Jackson）的，可能轉而支持孟代爾^{註⑥}。孟代爾並不諱言民主黨內部的分裂。他在七月十九日接受民主黨總統候選人的提名時講演說：「我不羨慕共和黨沉寂的和睦，他們抑制辯論——我們歡迎辯論。他們否認差別——我們溝通差別。他們是一致的——我們是聯合的。他們是特權的寫照——我們是美國的一面鏡子。看著我們吧：黑的和白的，亞洲人和西班牙後裔，土生的和移民，年輕的和老年的，城市的和鄉村的，男的和女的……」^{註⑦}。

由於民主黨各派之間有差別，所以其政策包括經濟政策同樣也會有差別。不過，競選政策的形成，甘迺迪·愛德華（Edward Kennedy）在幕後導演，不乏一貫線索。民主黨旗下的經濟學家，幾無例外，都接受凱因斯思想，認爲政府干預經濟，不是正當的，而且是必要的。多數都參加了布魯金斯研究所（Brookings Institution）。由於孟代爾在一九六〇年代受經濟教育是在已去世副總統韓福瑞（Hubert H. Humphrey）和海勒爾（Walter W. Heller）所領導的自由派新經濟學家們的教導之下，海勒爾就成爲今天經濟顧問核心組織的主要人物。孟代爾在過去十二個月之中，所最接近的經濟顧問就是明尼蘇達州的老友海勒爾。海勒爾又是甘迺迪·約翰任內的經濟顧問委員會主席。此外，受重視的還有柏利（George Perry）、歐肯（Arthur Okun）、艾遜斯達（Stuart E. Eizenstate）和德頓（Bruce Dayton）等。除以上核心人物以外，孟代爾還和其他外圍的約十五人有所接觸。由老友前衆院銀行委員會主席魯斯（Henry & Reuss）從中協調。這批人包括：柏曲曼（Joseph A. Pechman）屬於布魯金斯的稅務專家；弗里得曼·本傑明（Benjamin Friedman）；哈佛大學的萊曲（Robert Reich）；耶魯大學曾得諾貝爾獎金的託賓（James Tobin）；國際經濟學研究所主持人柏格遜（C. Fred Bergsten）；和麻州理工學院的塞洛（Lester C. Thurow）。

上列各經濟學家之中，萊曲是「工業政策」（Industrial Policy）的創始人，並在卡特任內擔任過聯邦貿易委員的要職，因出版「下一個美國的邊境」（*The Next American Frontier*）一書爲孟代爾所欣賞。該書主張，政府應和企業與勞工合作

註⑥ “Can they Defy Decline” *The Economics*, (21-27 July, 1984) pp. 11-12.
註⑦ “Partial Text of Mondal Acceptance Speech”, *The Japan Times*, (Jul. 21, 1984).

，使美國從舊的工業基礎之上，成爲以高級技術和資訊爲基礎的新社會。萊曲和塞洛不一樣，他並不主張由政府選擇什麼工業應予擢拔，什麼工業應聽其失敗，只是對於在市場中已呈現優勢的工業加以幫助，使其容易獲得成功。所以，「工業政策」這一名詞的內涵還有不小的差別。

在追溯民主黨經濟政策的來源以後，還需要進一步觀察民主黨對當前經濟情勢所提對策，以及其對美國自一九七〇年代以來所形成的經濟問題所提的治本之道。

第一、當前對策 民主黨近期的經濟政策是針對著他們對雷根政策和現實經濟情勢而提出，以爭取選票。主要的可以歸納爲四點^①：

(一)爲防止膨脹，將國防費用的增加年率，由現政府所規劃的每年增加百分之七降低爲百分之四。這樣，到一九八九年可以減少支出三百億到四百億美元。

(二)全面調整醫藥成本的計劃，一九八九年可以節省一五〇億美元，而不致減少受益人的利益或增加其支出。

(三)採取新辦法以直接提高農業所得以代替過去支持農產品價格的制度，如此可以節省一百億美元。

(四)增加稅收六百億到七百億美元。對於個人，將延緩個人所得稅率的指數化，這是現政府決定將於一九八五年實施的；改爲對年收入在十萬美元以上的加徵附加稅百分之十，對於年收入在六萬美元以上的，取消一九八三年所定的削減稅率的規定。公司稅的最低稅率定爲百分之十五。

對於孟代爾的藍圖，民主黨經濟學家解釋：財政政策如較不膨脹，則貨幣政策方面可以稍爲放鬆以利於經濟的成長。至於國家健康保險 (National health insurance)，是民主黨三十年來所主張的，却一字不提。他說雷根所刪除的社會支出只有一部分可以恢復。民主黨一向作法是減少國防支出而增加社會福利，這次改變了，因爲知道大眾支持國防支出的意願是堅強的。這也是民主黨第一次將政策的中心放在減少赤字而不刺激經濟。因爲孟代爾知道，現在的選民仍然將他和卡特聯想在一起。

孟代爾在因應當前經濟情勢方面，由於批評雷根的經濟績效的最大缺點在於預算赤字過大，進而使市場利率偏高，所以在對策方面是增加稅收，削減支出以平衡預算，降低利率。這方面的對策，已被上述雷根於七月十九日簽署增加稅收和減少支出所抵銷大部分。並且，雷根說，他準備隨時和參、衆兩院商討減少支出。孟代爾近期因應之策既已缺乏號召力，則足與共和黨的供給面經濟學相抗的，當只有基本原則方面。

第二、基本原則 雖然民主黨內部對於「工業政策」的意見仍不一致，包括贊成和不贊成，包括含義解釋之不同。但是，這

註① "Mondale's Economic Blueprint", *International Business Week*, (Jul. 30, 1984), pp. 34-39.

名詞提出以後，不但美國人士多所討論，國際人士也加以注意。民主黨當權者及其旗下經濟學家自不能不予以推展。

首先要尋找這個名詞的來源。亦為民主黨旗下經濟學家之一的布魯門索 (Sidney Blumathal) 於一九八三年八月發表論文介紹「工業政策」^②。其中說：有二十幾個美國最具影響的政治學家和經濟學家聚集在勞工聯盟總部舉行會議。包括參議員甘迺迪·愛德華、銀行家洛哈廷 (Felix G. Rohatyn) 和勞聯理事長寇克蘭 (Lane Kirkland)；幾個高級技術工業公司的董事長和總經理；以及卡特政府時期的官員，如內政政策決定人艾遜斯達 (Stuart E. Eisenstat)，曾任財政部長的布魯門索·米契爾 (W. Michael Blumenthal) 和密勒爾 (G. William Miller)。經濟學家們包括麻州理工學院的塞洛 (Lester C. Thurow) 和曾任白宮經濟顧問委員會主席的海勒爾 (Walter W. Heller)。他們舉行新成立的工業政策研究小組 (Industrial Policy Study Group)，來研討怎樣重振衰敝的經濟。他們認為美國公司之所以不能在競爭中勝過日本的公司，其原因在於美國工業基礎是建於有煙囪的工業之上，以及被自動化所代替而造成永久性的失業軍。這是經濟性質深遠轉變的結果，不僅僅是商業循環變動的表象。他們相信，唯一的真正解決之道只有提高政府的任務，照抄日本和西歐的計劃的方法。小組提出決議，要設置政府的銀行，運用貸款權力來推動處境困難的公司從事現代化；或設立機構，由企業、勞工和政府的代表共同組成，從事檢討美國公司在國際競爭中的地位，並發展幫助美國工業的策略。該文說，上面所提及首先向孟代爾提出「工業政策」的萊曲自述，「我第一次聽到『工業政策』這一名詞是在一九七二年在法國，我不懂就問別人，第二次聽到這名詞是在英國高級技術行政部門的辦公室裏。」不久，他遇到日本通商產業省決策人員。通產省選擇它所認為在未來世界市場中最具競爭力的工業，為其開闢發展的坦途。它幫助各公司籌集資金，配合以租稅和管制的便利，也提供補助。令人吃驚的，華盛頓與之相較，雖然也有工業政策，但是大都是不明確的、不協調的，對於美國企業長遠的需要不負責任的。於是將對未來作準備工作的責任付諸公司的管理部門。萊曲開始以推動工業政策為其任務。他和佛格爾 (Ezra F. Vogel) 協調於一九七九年出版「日本成為第一：美國的課題」(Japan As No. 1: Lessons for America)。在一九八二年和馬格新納 (Ira Magaziner) 合作發表「關心美國的企業」(Minding America's Business)。

上面曾提及的麻州理工學院教授塞洛，也曾經在一九八〇年出版「零總數社會」(The Zero Sum Society)^③。他主張須引導投資離開夕陽工業如煉鋼而走向朝陽工業如電腦。在第八章說：「解決我們的能源和成長問題需要政府更加強的參加經濟的投資決策。大規模的代替能源資源的投資，若沒有政府參加將不會實現，並且投資的資金需要更迅速的由夕陽工業轉移到朝陽工

註② Sidney Blumenthal, "Drafting A Democratic Industrial Plan," *The New York Times Magazine*, (Aug. 28, 1983) pp. 31-63.

註③ Lester C. Thurow, "The Zero Sum Society", (Penguin Books 1980) Chap. 8, pp. 191-192.

業。為競爭我們要一個全國性的投資委員會。主要的投資決策已成爲十分重要，而不可由民間市場自行決定，但是，必須和私人公司共同計劃，俾無阻礙。『美國公司』也要和『日本公司』一樣。」這也就是「工業政策」的註釋。爲與共和黨論戰，塞洛又出版了其他著作，晚近的一本是「危險的趨勢」(Dangerous Currents)^⑭。從事推動「工業政策」的民主黨人相繼而起，主持其事者是甘迺迪·愛德華。雖然「工業政策」的內涵，提倡者的主張不無出入，但是，大體上可以歸納爲下列數點：(1)美國工業產品在國際市場喪失競爭力的原因是工業退化(Deindustrialization)，退化的原因是投資不足，生產力增加率遲緩；(2)提高美國工業競爭力的方法是發展高級技術工業，從事勞工的再訓練；(3)振興工業應由政府從事建立指導性經濟計劃，在資金層面、研究發展層面，幫助企業達到目標。茲分別論述如下：

第一、關於工業退化問題 舒爾茲·查理斯(Charles L. Schultze)指出「工業政策」一詞的解釋一般的是集中於兩個基本的前提：一是美國已經是在工業退化之中，二是一些其他的國家——日本是最卓越的例子——曾經發展政府的政策，成功的促進強有力的工業成長。關於第一個命題，提倡工業政策者說，「近幾年來，國民生產毛額由製造業產出的所佔比例降低，而由服務業提供的部分增加。在製造業之中，一些重要重工業的產出特別下降。美國在高級技術工業上不再處於先進的地位，在世界市場中更喪失其競爭能力。這是結構性問題根源已深的表象。這些問題不能用總體經濟的方法加以治療而獲全面的經濟成長」^⑮。塞洛在他所著「零總數社會」中說：「在一九七二到七八年期間，工業生產力的年成長率平均爲百分之一，而德國幾達百分之四，日本則超過百分之五。這些國家比我們更快的發展了新產品並改進了舊產品的新生產方法(按：即創新)。主要的美國廠商減少了銷售新產品如錄音機，現在成爲日本廠商的專業。在許多工業部門，如煉鋼，美國現在可以輕易的引進其他國家所發展的技術，但是，並不放棄舊的敝爐而採取大的養氣爐。只躲在保護主義的背後，指日本的競爭是不公平的。這樣，使美國人不能不用高價的鋼」^⑯。

第二、怎樣發展高級工業的問題 提倡工業政策者都將工業區分爲夕陽工業和朝陽工業。夕陽工業如汽車、鋼鐵、造船、紡織等，應不加特殊援助，朝陽工業則應由聯邦政府增加研究與發展的支出，從事電子、電腦、生物技術等高級技術的研究；並且提供資金的便利，鼓勵私人投資由夕陽工業轉向朝陽工業。主張由聯邦政府設置如羅斯福·佛蘭克林所曾經運用的重建金融公司(Reconstruction Finance Corporation)，支持夕陽工業的重建，並對於朝陽工業提供長期資金^⑰。

註⑭ Lester C. Thurow, "Dangerous Currents", (Pandon Hause, 1983).

註⑮ Charles L. Schultze "Industrial Policy: A Dissent", *The Brooking Review*, (Fall 1983), pp. 3-12.

註⑯ 來源同註⑮，頁11~12。

註⑰ "Industrial policy, A Chiche for All Candidate", *The Economist* (5-11 Nov. 1984) pp. 32-34.

第三、聯邦政府應設置輔導機構 工業政策提倡者主張應由聯邦政府設立經濟合作理事會 (Economic Cooperation Council) 或工業發展局 (Industrial Development Board)。其任務是提供資訊以說明市場情形和適銷的產品，作為早期提出警告的系統以免墮入未預知的困境，如一九七〇年代石油危機所造成的惡劣後果；鼓勵企業和勞工對國家的優先有共同認識^⑧。

兩種經濟政策的論戰

兩黨在一九八四年十一月六日的選舉中決勝負，對於兩黨關係人的利益有決定性影響。在經濟部門，共和黨有一九八一年初以來的績效為證，容易使選民信任；民主黨却必須提出使選民在推理中信服的理论。本來，自然法則的作用和人為力量的作用何者為重，是久已爭論的問題，這兩種作用都不可執其一端而完全否定另一端，差別只在憑藉自然法則和憑藉人為力量的比重如何。兩方面的互相批評假如集中在基本理論上將難有結果。所以，互相批評，還是要看其具體措施。共和黨受批評的主要是租稅政策，民主黨受批評的主要是美國工業退化問題。此外，還有些次要的辯論，也予以擇要引述。

第一、雷根經濟學的租稅政策 前述勒佛爾曲線認為，所得稅率升高到某一上限以後，將使稅收反而減少。人民和企業可因增加實質所得而從事儲蓄和投資，使經濟獲得重大利益。塞洛說：減稅率可以增加稅收的理論不是從勒佛爾開始，如稅率為零則稅收為零，如稅率為百分之一百則稅收亦為零，因為無人願意從事生產。最多稅收必在這兩點之間，問題在稅率多少纔是最適當的。如堪卜——洛爾所主張，三年間共減少百分之三十是否最適當，是沒有證據可尋的。至於移轉支付的效果，民主黨學者指出，雷根的計劃是每一所得稅級距各減少百分之二十。民主黨認為將使高所得者獲益多而低所得者獲益少。所以，孟代爾在接受提名演說中說：「……雷根的租稅規劃是給予他的每一個富裕朋友因有足夠的減稅收入而買一輛羅斯洛埃名牌汽車，而要你們來付買車的钱。」^⑨柏格斯頓 (C. Fred Bergsten) 指摘說：雷根增加國防支出而又削減稅率，造成因龐大預算赤字，這樣有強烈的膨脹作用；同時又和聯邦準備制度協調，為抑制膨脹而緊縮貨幣增加率，兩面壓縮之下，提高了利率，不利美國貨物輸出，造成大量貿易逆差，不利於擴大就業，不利於美國的投资，同時，也有損於其他國家的經濟成長^⑩。雷根政府對於這些批評是有所解釋的。財政部長里根 (Donald Regan) 指出美國的預算赤字佔總生產的百分比尚低於若干工業大國。至於利率和美元價位長

註^⑧ 同註^⑦。

註^⑨ 同註^⑧。

註^⑩ C. Fred Bergsten, *The United States in the World Economy: Selected Papers of C. Fred Bergsten 1981-1982* (Lexington Books, 1983) Chap. 4, pp. 37-55.

期居高和貿易逆差等問題，不可能長期如此，透過自然調節法則必然趨於正常化。

第二、關於美國工業退化 (Deindustrialization) 問題 工業政策是以工業退化為前提。假使美國工業的生產力水準並低於其他工業國，則工業政策的內容將為無的放矢。美國工業是否退化呢？首先，曾經擔任卡特政府經濟顧問委員會主席的舒爾茲·查理斯 (Charles L. Schultze) 就曾著文^②表示異議。他說：「美國並沒有工業退化。整個工業世界，一九七〇年代的經濟績效確實不如一九六〇年代，但是和其他工業國比較起來，美國的工業績效以任何標準來衡量都是很好的。在一九七〇年代，現在的衰退沒有開始以前，美國在創造就業機會方面，不但優於歐洲國家，也優於日本。在一九七〇年代中，美國的就業人數增加百分之二十四，次為日本的百分之九。其他國家遠為落後，西德則反為減少。工業國中只有美國和義大利與加拿大增加製造業的就業人數」。根據經濟合作與發展組織的數據，美國的製造業產量，其增加雖不如日本，但却高於歐洲的平均數，也高於常被提到的西德。至於製造業產量所佔國民生產毛額的比例，在一九七〇年代並沒有減少很多。製造業部門的生產力增加率也高於經濟的其他部門。誠然，從一九八一到一九八二年第四期，是衰退的谷底階段，國民生產毛額下降百分之二·二，而工業產量却下降一〇·六。然而，這並無關於工業退化，第一，在衰退時期製造業產量的下降較國民生產毛額的下降快速；當復甦時期，其上升亦較快於國民生產毛額的上升。第二，真實美元匯率的上升，打擊美國貨的輸出而有利於外國貨的進口，造成巨額貿易逆差。然而，所需對策只要適當的總體經濟政策的配合，並不需要一個新的政府機構來影響。工業投資的模式。勞倫斯·勞勃 (Robert Z. Lawrence) ^③指出，工業退化的定義是，製造業部門生產力的成長率低於經濟其他部門生產力的成長率，或製造業部門生產的減少比率大於國民生產毛額減少比率。假若製造業生產的減少和整個經濟的變動一樣，那就是經濟循環的變動，而不是工業退化。用製造業的勞動力、資本存量和產出成長來衡量，美國在一九五〇到一九七〇年或一九七三到一九八〇年都沒遭受真正的工業退化。就業人數在製造業，一九五〇年是一五·二百萬，一九六〇年是一六·八百萬，一九七〇年是一九·四百萬，一九七三年是二〇·一百萬，一九八〇年是二〇·三百萬。製造業資本存量的增加率在一九六〇年到一九七三年之間是每年百分之三·三；一九七三到一九八〇年之間，每年成長百分之四·五。製造業產出的增加率在一九六〇到一九七三年之間，平均每年百分之三·九，在一九七三到一九八〇年之間，平均每年為百分之一·一。雖然一九七三到一九八〇年的製造業產出減少，但是，並沒有變成勞務經濟，在一九六〇、一九七三和一九八〇各年，貨物產出佔國民生產毛額的比例分別是百分之四五·六，四五·六和四五·三（均以一九七二年美元價位計算）。同樣的，製造業對總生產的增值，一九七三年也高於一九五〇年。因此，

^② Charles L. Schultze, "Industrial Policy: A Dissent", *The Brookings Review* (Fall 1983), pp. 3-12.

^③ Robert Z. Lawrence, "The Myth of U. S. Deindustrialization", *Challenge* (Nov./Dec. 1983), pp. 12-21.

美國並沒有變成「漢堡攤」的國家，問題只在於需求不足和美元價位偏高。勞倫斯還提出具體數據來證明進步的趨勢如下表②：一九六〇、一九七〇和一九八〇各年各種工業在加值和就業方面所佔製造業產量的百分比

工業類別	值				就			
	一九六〇	一九七〇	一九八〇	一九八〇	一九六〇	一九七〇	一九八〇	業
高級技術工業	二一七	三一	三八	二七	三〇	三三		
資本密集工業	三三一	三〇	二七	二九	三〇	二八		
勞動密集工業	一一三	一一三	一一	一一	二〇	一九		
資源密集工業	二一八	二五	一一三	一一三	一一	二〇		

本表資料來源：Robert Z. Lawrence, *Brookings Papers On Economic Activity*, 1: 1983.

產活動的水準。工業政策是鼓勵某些產業的生產、投資、研究發展、現代化和改組；而對於其他產業則予以反鼓勵。美國民主黨人經常表示向日本學習的意願。在日本、在法國，能夠實行工業政策，在美國當然也能夠。然而，舒爾茲·查理士却說：在經濟優越地位，特別是在企業方面。什麼是實質的標準可據以決定那些舊工業應予保護或改造，也不清楚。按貿易原理，國際分工是按各國賦有勞工、資本和各種資源的富裕和短缺來決定。可是，現在一般工業國的生產比較利益都是以研究為基礎的和高級技術的工業。這樣，為生產各國的產品，都需要受過教育的勞動力。斯德哥爾摩大學教授林德伯（Assar Lindbeck）分析工業國工業專業化的來源。他說，一個國家的專業化是決定於歷史的偶然性和動力的相結合。一國裏的一個或幾個廠商假使能在市場上為某些產品爭得地位，則獲得規模的經濟的優勢，那麼一國在這些產品方面將至少享受一個時期的輸出絕對利益。所以，什麼工業應當被擢拔，什麼工業應當受保護，不是政府所易於決定的。這是「擢拔勝利者」（Pick the winners）之不易。其次市場是時時變動的，由於所得的變動、嗜好的變動或技術的變動。社會為因應這種變動有兩個途徑：其一，是採取補貼，保護貿易和管制等方式去支持衰落的廠商；其二，是採取合理的失業救濟，投資再分配的幫助和大量的訓練機會助其解決調整的問題。二者各有利弊，但後者可以減輕過渡所須付出的代價，因其可以促進經濟成長而對於經濟的活力損害最少。換句話說，「保護失敗者」（

業政策的理論失其依據。
假若美國工業退化的事實不存在，則工業政策的理論失其依據。

第三、關於工業政策的可行性問題 民

主國家實行指導性計劃者不乏其例，法國就是最典型的一個。至於有公營企業的國家，也實行部分的指令性計劃。日本是公營企業佔比例較小的國家，但却實行指導性計劃。工業政策這一名詞流行於日本，其意義是政府實行政策以改變資源在各種產業之間的分配，或在個別產業之中改變私營企業某些生

註② “Table 3-2”, *Economic Report of the President*. (U. S. A. Government Printing Office, Feb. 1984) p. 89.

Protect the losers)並非適當的途徑。舒爾茲又說：在政治方面，因為，在美國不能冷酷的決定那些廠商、城市或區域應當繁榮而那些不應當，因為議員們必然為其選區保障利益。美國政府可以，並且仍將採取政策對於特定的個人或集體有間接的損害後果；但是，美國政府所必須遵守的首要原則是「不可以被認為造成直接的損害」。政治系統中正式或非正式的機關都可以阻止政府對於某些個人或集團有所幫助而對於其他的加以損害。舒爾茲的論點是被重視和引錄的。

結 論

當前世界經濟情勢說明，任何經濟都不能完全倚仗自然經濟規律而全然否定人為的作用。另一方面，極端主張實行中央命令性計劃的社會主義國家實行經濟改革，則一天比一天更重視經濟的自然經濟規律。本文在開頭已經說明，美國從開國以來就已經存在漢彌頓的干預主義和傑佛遜的不干預主義。兩百多年來，彼此互相交替。一九七〇年代，世界經濟受兩次石油危機衝擊，造成衰退性膨脹，使全面經濟績效趨劣。福特接替尼克森以後，認為「膨脹是公衆第一號敵人」而採取緊縮政策。民主黨的卡特接替福特以後，因總體經濟政策的失當，造成低成長率、高膨脹率和高失業率的後果，卡特乃被美國選民所拋棄。雷根在四年任期內，使成長率由一九八〇年的負〇·二%升為一九八三年的六·一%；膨脹率由一九八〇年的一三·五%降為一九八三年的三·二%；失業率在經濟結構改變的時期最難因應，也由一九八〇年的七·四%降到一九八四年六月的七·一%。不論經濟理論如何，這些績效却有助於共和黨的競選。民主黨對於當前應採取的總體經濟政策，並沒有和共和黨有甚大差異，例如，孟代爾所提出減少預算赤字的主張，雷根却已首先實施了，如所簽署增稅和減少支出的法案。兩黨經濟政策的差別，毋寧說，是在於供應面經濟學和工業政策，也就是在於憑藉市場功能和憑藉人為作用多少的差別。對於民主國家中最傾向於個人主義的美國人而言，較少的政府干預，更多的個人選擇，似乎更合胃口。已故並曾任副總統的韓福瑞曾經聯絡蓋爾布瑞(John Kenneth Galbraith)、李昂特夫(W. Leontief)等人成立組織，發表宣言，主張美國建立指導性經濟計劃，但沒有獲得美國人的接受。

就當前國際經濟情勢而言。因政府干預政策失敗而使經濟陷於困境的英國和西德，都經過採取供給面理論而得以初步克服困難，且有蒸蒸日上之勢。同時，擴大政府干預的法國經濟，在目前則遭遇衰退的困難，致使密特朗要改組其內閣。這些事實也使共和黨的經濟政策更具說服力。兩黨經濟政策都是具有理論基礎和歷史背景的強有力的依據。何者將為多數美國選民所接受，時機與場合是重要的決定因素。