

泥淖中的英國經濟

陳元

壹 歷史上經濟情況最壞的一年

四月十五日，英國財相詹金（Roy Jenkins）在衆院提出預算案說明說：「我們經濟結構的改變，目的在於將沉重的國際收支逆差轉變為盈餘。去年一年間曾獲得若干進展，但是，很明顯的，要達到這個目的，還有漫長的道路要走。」又說：「我常常說，要加強我們的經濟地位需要時間，其進步是遠較我們所希望的來得遲緩。」（註一）

保守黨領袖希斯（Ted Heath）在聽取詹金報告後抨擊說：「詹金先生沒有注意到，一九六八年無疑是不列顛有史以來經濟情況最壞的一年。」（註二）

實際上，英國的經濟情況是較詹金所承認的惡劣得多。一九六七年十一月十八日，工黨政府宣佈英鎊貶值一四·三%，在宣告貶值的同時，採取緊縮通貨，增加租稅和限制消費等措施。同時又宣告取消一些大工程計劃，並準備將駐外軍隊於一九七一年以前退出蘇彝士運河以東地區，大量的緊縮政府支出。一九六八年四月間，提出增加稅收二十三億美元的收入預算。十一月下旬，波昂會議以後，再提出增加貨物稅並實施進口按金制度。其結果並不能如所預期，改善國際收支狀況。英國消費者爲了憂慮貨幣再度貶值或物價上漲，使所持英鎊遭受損失，於是爭將所有儲蓄購買實物，甚至盡可能舉債購置實物從事投機，這樣不但沒有緊縮了消費，而且對於已經膨脹的經濟火上加油，增加了英國財力所難以支持的大量進口。去年度，工黨政府原擬減少消費量一·九%，結果反而增加了一·二%。政府原擬限制工資增加不超過三%，結果却增加了七%。物價增加了六%。政府自己破壞了控制工資政

策，接受了國營鐵路工人增加工資的要求。一九六八年最後的結算，貿易逆差達十一億美元（四五八百萬鎊）。今年以來，繼續出現大量赤字，據貿易局的報告，二月份逆差爲一五三·六百萬美元，三月份爲一二四·八百萬美元。目前，英鎊的地位是靠著外債來維持，英國所負外債要比所有的黃金加上外匯的儲備多得多。可以說，英國的經濟已經破產了。

貳 財政政策的運用

工黨政府對於經濟嚴重病症，所採取的對策，包括財政政策的運用，貨幣政策的運用以及對罷工的限制，這三項政策當然都會遭遇阻力，即使能照所計劃實施，其效果如何也尚難預料。

首先敘述其財政政策的運用。

詹金所提出的新預算增列歲入八一六百萬美元，然而，這還僅及一九六八年增稅的三分之一。增稅之下，由於工資稅和公司所得稅的增加的幅度較大，負擔最多的是工商業。對於個人方面，汽油每加侖增加購買稅二·三分成爲五角四分美金，淡酒每瓶增稅一角三分美金。對於賭場、商業電視事業，也加了稅。對於其他現有包括附加稅的購買稅，則除將附加部份併入正規稅率之外，將不再增加，例如原來對衣着，傢俱和家庭用品，徵購買稅一三·七五%；對糖果，冰淇淋，飲料徵二二%；對車輛，家庭耐用用品徵三六·六六%，對毛皮，珠寶及其他奢侈品徵五五%，均仍其舊。對於過去沒有徵稅的裱牆塑膠布，編織縫製用品，紙質餐巾，紙質手帕等等都新列爲徵課對象，各徵收一三·七五%的購買稅。由此可知其謀求擴充稅源之細緻。另一方面，對個人所得稅不作任何增加，同時提高個人所得稅的起徵點，使一

○萬人得以完全免納所得稅。又提高老年和寡婦的救濟。這些則是基於政治的原因。

詹金預期下一年度的經濟情勢，消費者的支出增加一·一%，私人投資增加六·二%，政府支出增加二·五%，商品及勞務輸出增加六·一%，商品和勞務的輸入增加三·三%。（註三）

詹金的增稅計劃，大部份負擔落於工商業，工商界紛紛加以批評，認為對於鼓勵輸出毫無作用，並且會造成物價上漲的惡果。但是在一年內即將大選的時期，政治原因使工黨政府不能不減輕工資收入者的負擔，而加重工商業的負擔。在增稅以後，英國人民的稅負達國民總生產四〇%，比美國的三〇%還要高。但是這樣沉重的稅負是否就能够遏止英國的經濟膨脹呢？仍然是一個問題。

叁 貨幣政策的運用

詹金在預算說明中，強調採取有效貨幣政策的重要性。他警告銀行如不繼續採取抑制放款的步驟，他將從早考慮對於銀行加強壓力。英國財經界認為詹金已經接受了美國芝加哥學派貨幣政策的理論，而將付諸實行。自一九三〇年代，美國羅斯福總統採取英國凱因斯（J.M.Keynes）的理論，運用大量增加公共支出的方法來提高國民所得，以達到充分就業的目的，突破了經濟恐慌的難關，美國民主黨從甘迺迪到詹森執政八年間，獲得連續的繁榮，使失業率達最低點，也歸功於凱因斯學說。凱因斯學說不但成功於美國，也流行於一般經濟已開發國家，甚至於有人說，現在是凱因斯學說的時代。

然而，自從一九六七年十一月英鎊貶值，到一九六八年春季黃金危機，十一月法郎地位動搖，國際經濟發生一九三〇年代經濟大恐慌以後從所未有的危機，這個危機的性質和一九三〇年代的恰好相反，不是經濟蕭條而是過度繁榮。將近兩年來，自由世界經濟無不在尋求遏止經濟膨脹的方法。尼克森就職以後，一個新的經濟學派開始抬頭，這就是芝加哥學派（Chicago School）。芝加哥學派的創始人是佛利曼（Milton Friedman）教授，而芝加哥學派的健將麥克拉克根（Paul W. McCracken）應尼克森總統之聘，擔任白宮經濟顧問委員會的主席。

一九六八年十月，國際貨幣基金會在倫敦和英格蘭銀行及英國財政部舉

行了一次研討會，目的在至少建立共同的理論基礎和術語，使國際貨幣基金會人員對於英國的貨幣運用更有所瞭解。詹金於四月十五日提出預算說明，而國際貨幣基金會的代表團恰於十四日到達倫敦，一般相信，這個預算不免會受國際貨幣基金會的影響，也就是接受芝加哥學派的影響。

芝加哥學派的貨幣理論究竟是什麼？似乎必然關係到英國經濟的前途。茲將佛利曼所著「貨幣政策的任務」一文的主要點引述如後（註四）：

佛利曼認為，要運用貨幣政策有兩個主要的要領。第一個要領是，貨幣當局所選擇作為指引的標準必須是可控制的，而不是不可控制的因素。貨幣當局常常將利率或當時的失業率作為決定政策的標準。他說，這好比太空船進入了錯誤的軌道，無論引導器多麼精密，都難免於迷失軌道。可以控制的貨幣政策的指引標準是外匯匯率，物價水平和貨幣總供應量。這三個標準之中，他認為作為決定貨幣政策最好的標準就是貨幣總供應量。執行貨幣政策的第二要領是：貨幣當局要避免採取大幅度漲落的政策。就是不要採取大量增加或大量緊縮貨幣供應量的政策。他說，過去貨幣當局採取調節貨幣供應量的政策，有時走向相反的錯誤方向。即使方向是對的，可是又常常太晚了，或走得太過了。太遲或太過是尋常的事。難求正確的原因是：貨幣當局所根據以採取措施的是當天的情況，而其措施之對經濟發生影響每每要在六個月、八個月、一年甚至十五個月以後。因此，決定什麼時候踏煞車，什麼時候踏加速器，實在太不容易了。

佛利曼主張，貨幣當局要避免貨幣供應量大幅度的漲落，要公開的採取一種政策，以特定的貨幣供應量為基礎，規定每年穩定的貨幣增漲率。穩定的增漲率以多少為適當呢？佛利曼估計，照美國的情形，最適當的是，以通貨加上所有商業銀行存款的數量為基準，每年增漲三一·五%，或以通貨僅加活期存款為基準，使成長率稍低。佛利曼認為，假使不能採取上述的貨幣穩定成長率的政策，而貨幣當局能夠自行約束避免大幅度增減貨幣供應量，也不失為很大的進步。根據事實，凡是在貨幣成長率相當穩定的時期，也就是經濟活動相當穩定的時期；凡是貨幣成長率大幅度漲落的時期，也就是經濟活動大幅度動盪的時期。這在美國和其他國家都是一樣。

佛利曼進一步說：除貨幣之外，還有其他力量足以影響經濟，需要改變和調整，否則就會擾亂我們平坦的前程。但是穩定的貨幣成長可以提供一個

有利的貨幣條件，使其其他基本力量如企業，才智，發明，努力工作和節儉生活等等經濟成長的真正動力得以有效的發揮其作用。

凱因斯以爲，貨幣的功能，如善於運用，足以提高有效需求，提高就業率，提高國民所得，促進全面經濟繁榮。佛利曼則以爲，貨幣必須求其穩定，以利經濟成長諸因素的發展。兩者不同之處在此。

詹金所稱採取有效的貨幣政策，一般認爲，就是採取佛利曼的理論，力求貨幣供應量的適當，穩定和溫和的增漲。但是，詹金不能忘記，佛利曼指出「企業，才智，發明，努力工作和節儉生活等等是經濟成長的真正動力」，而貨幣政策的功用不過爲這些動力準備有利的貨幣條件而已。

肆 對於罷工的限制

對於自由經濟破壞最爲劇烈的就是罷工。當前自由世界經濟發生困難最多的國家，也就是罷工事件最多的國家，而經濟發展順利的國家，則是罷工事件最少的國家。罷工爲害最烈的在下列各方面：（一）勞動力的直接損失；（二）生產設備和資金的閒置；（三）國家全盤經濟結構受阻滯，連帶引起其他方面的損失；（四）物資的受破壞；（五）提高工資引起物價上漲；（六）提高商品成本致不利於對外國商品的競爭。

詹金在預算說明中，開頭就說到：「我們商品的競爭地位遭受工業方面不負責任行動的破壞，特別是一九六八年是非正式罷工情形最壞的一年。」他對於英國經濟困難的原因，只提到這一點，雖然他沒有說這是唯一的原因。詹金並且宣布，政府對於未經總工會允許的罷工（Unofficial Strike）（亦稱「野貓罷工」Wildcat Strike）採取嚴厲的手段，來改進英國製造業的競爭地位。政府提出「替代爭執白皮書」（White Paper In Place of Strike），其中主要條件，應當在衆院本會期內完成手續。

韋爾遜首相（Harold Wilson）在衆院答迪克森的質詢說：「迪克森先生不會不知道未經總工會允許罷工後果的嚴重性。從一九六四年以來四年半之間，因罷工而損失了一千五百萬個工作日。而當保守黨執政的四年半間，則損失了二千一百萬個工作日。」他又答覆希佛爾的質詢說：「就在本星期，南威爾斯有四百個『野貓罷工』的工人，使八千人離開工作崗位，又造成

二萬人失業的威脅。」

四月十六日，就業與生產大臣（Secretary of State for Employment and Productivity）凱塞爾夫人（Mrs. Castle）對她所設計的限制「野貓罷工」的法案作說明。她提出三點關鍵的建議：第一、在調解期間，政府必須有權阻止這類罷工；第二、政府必須有權懲罰違法的罷工者；第三、政府也必須有權對於司法的爭議加以解釋。

第二天，英國職工聯合會最高的領導人在唐寧街十號會見韋爾遜首相，坦白表示他們對這一法案必反對到底。工會領袖得到工黨內少數而好發言的左翼份子的支持。本案造成了工黨內部以及工黨中央和工黨政府之間的分裂。韋爾遜首相在這一問題上，獲得民衆的支持，憑着這一有力武器，在前一星期，他坦白的對他的黨說，假如叛黨的工黨黨員要破壞反罷工法案，他就要提出辭職促成一次全國總選舉。這樣可能造成工黨失敗的後果，衆院中的工黨議員將很少人願意冒這個危險。韋爾遜內閣爲通過反罷工法案，不惜破釜沉舟，由此可以知道，無限制的罷工對於英國的經濟造成多麼嚴重的損害。（註五）

伍 英國經濟的病根

韋爾遜內閣採取增稅的財政政策和穩定貨幣供應量的貨幣政策，以求穩定物價，遏制經濟膨脹；透過反罷工法案，以求增加產量減低商品成本以利于競爭，進而求對外貿易收支平衡。從其政策言，不能說不對。但是，展望前途，恐仍難拔英國經濟於泥淖。上年度增稅二十三億美元，貿易上仍出現十一億美元的赤字；本年度僅增稅八一百萬美元，怎能保證達到平衡貿易收支的目的呢？上年度控制工資和物價有限度增漲的法案，完全失效，本年度反罷工法案怎能保證其順利通過，通過後又怎能保證其行而有效呢？恐怕韋爾遜內閣本身也難有信心。

英國當然還沒有喪失它經濟開發國的地位。一九六七年國民個人所得仍達一二二〇美元。主要工業產品中，煤產量一九六八年每月平均達一千三百六十八萬餘公噸，鐵礦砂產量一九六八年每月平均達一百零七萬九千公噸。但是，以一九六三年爲基數，則五年來的工業生產總指數的成長在十九個主

要國家中是最低的。(註六)也就是說，英國經濟原有其雄厚的基礎，現在則急劇的衰落下去。

英國經濟衰落的原因，值得所有國家尤其是經濟高度開發國家的警惕。四月二十五日時代週刊的批評，似頗簡要而中肯：「英國經濟的困難，是過分自負和太少自制二因素所溶合造成的。幾世紀以來，英國享受無與倫比的經濟和政治的强大勢力，這種地位使得英國習慣於享受超過其衰退財富的奢侈生活。是否有任何政府或政策能够克服這個問題，實可懷疑。英國很久以來已不能充分運用其個人的智能或其技術知識。只有英國能够成功地運用這兩種潛力，英國的經濟才有氣力從現在的泥淖中爬出來。」直率的說，就是好享受懶工作的風氣造成英國的經濟困境。

曾經住在英國五十年的奧國籍經濟學家恩錫博士(Dr. Paul Einzig)寫了一本書，名為：「衰微而墜落：六十年代英國的危機。」(Decline and Fall of Britain's Crisis in the Sixties)這本書對於六十年代英國的批評是「自欺」。他說，英國的政客，報紙，廣播以及全體人民，大家同意對於事物加以錯誤的名稱，然後作錯誤的處理。例如，當使用機器和人力，還沒有提高效能的時候，即將更多的待遇認爲更多的生產。又例如，當人和機器效能還沒有發揮到一半的時候，就把「工作時」和「產量」混爲一談。也就是指出英國充滿虛妄怠惰的風氣。(註七)

當一九六七年十一月，英國政府宣告英鎊貶值的時候，同時宣告將於一九七一年以前將軍隊從蘇彝士運河以東地區撤退，並且停止對外經援，有如末日將臨，不惜拋棄英國幾世紀的歷史和基業。實際上並非事實所迫非出此下策不可，而是意志薄弱的決定。據韋而森(Thomas Wilson)教授的研究，關於海外防衛經費，假使包括裝備購置費在內，一九六七—六八年全部爲六九六百萬美元，此中還要減去一些數字，減去駐西德軍隊可以收回的數目以外則只有五五二百萬美元，假使這些兵員調回英國則進口數字會增加，這些兵員駐在國外，增加國外經濟的繁榮促進本國商品的出口，這樣算起來，海外防衛員的費用不過四八〇百萬美元，而且其中有一半以上是支出在英鎊地區。至於對經濟開發中國家的援助，每年約支出四八〇百萬美元，但是對於國際收支平衡的影響實際上要少得多，一則因爲其中約有半數將獲償還而且還加上利息，其次對出口也有很大幫助，實際上對外經援所影響於國際收支

的不會超過二四〇百萬美元。縱使不扣除上述足以抵銷的部份，列每年海外防衛經費爲五五二百萬美元，援外經費爲四八〇百萬美元，則兩者相加亦不過一、〇三二百萬美元。至於國際收支差額，由一九六四—六七年間，每年平均爲九一二百萬美元。這樣看起來，收支差額的發生豈不是由於政府的浪費？但是，從另一方面看，爲什麼私人輸入品上的支出就是對的，而政府在國外的支出就是浪費無益於國家呢？假使英國人能停用外國煙酒，每年就可以節省三八四百萬美元，足以應付對外援助而有餘。假使英國人每年能留在國內渡假，不到國外去旅行，就可以節省四八〇百萬美元的外匯，也就將近足以應付海外防衛經費的需要。韋而森又說：削減政府海外支出，將陷英國於孤立，假使說，當前英國尚無力清償債務，不能够負擔這兩項沉重的担子，那末爲什麼不儘可能緊張的工作，盡量在其他方面從事儲蓄，以求迅速償還債務呢？這段評論明白指出，英國人視私利重於國事，享受不能犧牲而視勤勞爲畏途。(註八)

上面所引一個美國人，一個奧國人和一個英國人自己的評論，基本觀點是同樣的。英國的經濟危機，其造因不是經濟的，而是歷史的，文化的，社會的。英國經濟能否自拔於泥淖之中，單從經濟領域找秘方是不够的。

註一：The Times, April 16, 1969

註二：International Herald Tribune, April 16, 1969

註三：The Times, April 16, 1969

註四：Milton Friedman: "The Role of Monetary Policy", The American Economic Review, Volume L VIII, No. 1 March 1968

註五：The Times, April 16, 17, 18, 1969

Newsweek, April 28, 1969

註六：Monthly Bulletin of Statistics United Nations, March, 1969

註七：South China Morning Post, April 24, 1969

註八：Thomas Wilson: Economic Dangers of Isolation, The Times, April 22, 1969 (原文所列數字爲英鎊，本文引用均折算爲美元。)