

當前美國經濟與經濟政策

陳元

前言

一九七六年是美國獨立兩百週年，又是大選年。評論家說：美國農民不會關切到遙遠的非洲和亞洲發生什麼事情，所關切的是農產品的價格和他們所要購買的貨物的價格。同樣，工資和薪金的收入者所最注意的也是他們真實待遇的變動。換句話說，經濟是決定投票的最重要條件。

全世界遭遇第二次世界大戰以來歷時最長程度最深的衰退。任何國家都期待美國這個經濟巨人加速復蘇，大量增加原料和製造品的輸入，來引導世界經濟復蘇。

尤其是，我國台灣地區經濟屬於貿易定向型。貿易量和經濟成長率成正比，而每年輸出平均有三分之一是到美國。至於其他市場，當然也受美國經濟的影響，間接影響我國的輸出。對於美國當前的經濟情勢以及經濟政策，自也是我們所關切。

進一步說，美國的經濟愈健壯，則其外交政策也愈堅強，更能够負起自由世界領導的任務。誰都知道，一九六九年以來，自由世界屢遭挫頓，美國的國際政策長首畏尾，實在是美國經濟力量萎弱的後果。

美國經濟情勢的演變

戰後美國經濟力量是被認為無與京匹的。一直到一九六〇年代前期，美國經濟都是很健全的，年成長率平均為六%，失業率平均為四%（美國的充分就業水準），消費者物價增加年率平均為二%。

然而，一九六〇年代中期以後，形勢逆轉。貿易出超逐漸減少，不够彌補其他的國際支出，於是，國際收支逆差擴大，美元外流激增，造成一九六八年春的搶購黃金潮，美元在國際間被看作不被需要的貨幣。有許多人認為

當前美國經濟與經濟政策

這是肇因於越戰升高而詹遜政府沒有能够及時提高稅收，形成膨脹的後果。這固然是原因之一，實際上，單純從經濟結構方面看，一則因為其他工業國的經濟力量逐漸加強，生產力提高，使美國的優勢對比逐漸縮小；二則，美元的平價始終保持三五比一重衡兩黃金，不能變動，而其他國家的貨幣一再貶值，使美元的平價過高，美國貨品的價格也偏高，逐漸減損其競爭力。

一九六九年尼克森就職以後，為抑制膨脹，採取緊縮的財政政策和貨幣政策，沒有從根本上尋找解決的途徑，因此造成一九七〇年人為的衰退，經濟成長出現負數。一九七一年初，改採擴張政策，然而又造成當年上半年出現貿易逆差的情形，這是美國七十五年來所沒有的。在當時財政部長康納利的策劃之下，尼克森於八月十五日晚發表大衛營聲明，對外徵收進口附加稅一〇%，對內實施物價和工資的管制政策。同時採取政治壓力，使東西方盟國對美國在貿易上讓步。當年十二月，國際貨幣基金的十國集團在華盛頓開會，十八日簽訂史密森遜尼安協定，同意美元貶值七·八九%，其他國家貨幣按照強弱之勢調整，升值或維持原平價。

這次調整滙率並沒有能够解決問題，一九七二年美國的貿易逆差反而擴大到六十四億美元以上。一九七三年二月，美國獲得主要工業國同意，再將美元貶值一〇%。三月更進一步，實施西歐各國貨幣對美元的聯合浮動滙率，日元對美元單獨浮動。這樣才使美國在一九七三年下半年獲貿易出超廿一億。

一波甫平，一波又起。一九七三年十月十六日，阿拉伯產油國宣佈對美國石油禁運，一九七四年一月一日，石油輸出國以四倍之數較上年提高油價，美國購油支出大量增加，再造成一九七四年入超五、二七七百萬美元。靠着糧食大量輸出和一般貨品的國際競爭力加強，美國得以在一九七五年恢復出超，並達一一〇億以上的高額。

如果說，一九六〇年代初期經濟健全情勢下醞釀成後期的動亂。那麼，

也可以說，一九七〇年代初期的波動之下，培養起一九七〇年代後半經濟力量量的重振。

當然，在一九七五年終，美國經濟的景象並不美好。一年間的經濟成長率，從上年的負一·八％之後，再成爲負二·〇％。四月間失業率曾高達九·二％，十二月仍達八·三％。十二月消費者物價較上年同期上漲七％。雖然國民生產毛額高達一四、九九〇億，經減去膨脹因素以後，按一九七二年幣值計算，僅爲一、八六四萬美元，低於一九七四年的一二、一〇七百萬美元，更低於一九七三年的一二、三三四萬美元。①

使美國政府和經濟專家感覺樂觀的，是一九七五年第四季以後的轉變。依統計數字，美國工業產量從一九七五年四月起就已經轉振下降的逆勢而上升，一九七六年一月的增加率更高達〇·七％，年率是八·四％。失業率也由十二月份的八·三％降到七·八％。就業人數增加一百萬。工作時的增加達年率一八·二％，一份月個人所得比十二月增加一三〇億美元，百分之七〇是勞動報酬的增加，這表示生產增加而購買力也跟着增加。尤其是，從一九七五年十月以來，躉售物價沒有什麼變動，可以推測未來幾個月內的消費者物價也可以保持穩定。②

經濟潛力的重建

當前的樂觀情勢能够持續麼？能够高度發展麼？可以肯定的答覆：假使沒有任何意外的變動，美國經濟由於潛力以及對比的先天優良條件，能使美國重享其領導的地位。

首先指出美國經濟的先天優良條件。

美國疆域大部份位於溫帶，中部平原的土壤、氣候和雨量適宜，使其成爲世界的穀倉。美國的人口密度，每平方公里只有二十二二人，而日本則在一百九十人以上，西歐在一百六十人以上。美國所產穀物除了自給以外，每年還可以輸出一億公噸左右，而且，還有很多可耕地有待開闢。這樣使美國農產品輸出兩年來都達二百億美元以上。這種優勢在可及見的將來是不會改變的。③

美國的天然資源豐富，雖然因爲高度工業化，消耗資源也特別多，但是

，和其他工業國比較起來，自給的比率仍然最大。美國所需要石油，有三五％靠輸入，而西歐靠輸入的比率約爲八〇％，日本更高達九九·七％。美國所需要工業原料，有一五％靠輸入，而西歐則爲七五％，日本更高達九〇％。並且，美國輸入原料的主要來源是加拿大和澳洲，可以整批輸入，來源穩定而價格可以較低，不像日本和西歐要零星搜尋④。這種優勢，在可及見的將來，也不會有什麼改變。

糧食、石油和原料三大資源的供給瓶頸愈小，美國的先天優勢愈強。美國經濟結構經過多年的努力改革，也顯出難能的发展。這就提高了貨物的國際競爭力。

一般貨物的成本，勞動要素所佔比例或高或低總在百分之五十以上。一個經濟的工資水準高，技術水準低，生產設備的技術水準低，那麼，它的生產力一定低，而產品的成本高，國際競爭力低，經不起自由貿易的考驗。反過來，成本就低，而國際競爭力高，有利輸出而經濟趨於繁榮。

根據經濟合作與發展組織的研究。作爲生產力之衡量標準的單位產品的勞動成本，從一九七〇年到七五年，加拿大增加了四五％，西德約五〇％，法國約七〇％，日本約九％，瑞典和英國約一〇五％，意大利更高達一二〇％，而美國只增加三三％。

此外，瑞典的雇主聯合會將工資和各項福利待遇都計算入每小時的工資，一九七五年平均數，美國是六·〇六美元，低於瑞典的七·一二，挪威的六·五六，丹麥的六·三二和加拿大的六·一九美元，而居第五位，工資最低的仍是日本，也增加到三·四五美元。另據美國新聞與世界報導的駐日內瓦通訊員的研究：在一九六〇年代初期，美國的工資成本十倍於日本，四倍於奧國和意大利；到一九六〇年代末，美國對日本的工資成本的比例降低爲四比一，對奧國是三比一，對德國是三比一，對瑞典是一·五比一。到一九七五年，瑞典勞動成本已經比美國高出一七％，西德也僅比美國少七％。

這種轉變的後果已經反映於一些實際行動。瑞典的福爾福汽車公司和西德的福斯汽車公司都已經在美國物色場地，準備設立裝配廠。歐洲的觀察家展望美國的輸出將大量增加。⑤

這種生產力的有利轉變是從何而來？這還是歸於美國的社會和政治條件。美國的工會聯合會，擁有會員達勞動人數約九千三百萬之中的四分之一

，而且都是屬於重要產業。美國勞工法規定，凡是出任工會幹部的，必須具宣誓書，聲明自己不是共產黨員。因此，美國工會的路線是反共的。在爭取工資的協議場合是理智的。在過去兩年間，美國工人的實質工資（減去膨脹率）是下降的。一九七五年因罷工而損失的工作日只有千分之一·八。這是美國經濟力量強化主要原因之一。

美國也正在糾正他儲蓄率 and 投資率過低的弱點。

據美國政府的統計，由一九六〇到一九七一年，固定資本形成佔國民生產毛額的比例僅達一七·五%，而英國是一七·八%，意大利二一·〇%，加拿大二一·九%，法國二三·八%，西德二五·三%，日本三四·三%。這樣使美國生產能量的增加率和生產設備的更新率都要落後於其他工業國⑥。增加投資率，提高生產力，是美國各方面共同的意見。

根據商業部和勞工部的資料。從一九六五到七〇年和一九七一到七四年兩個時期，企業固定資本的投資平均都僅佔國民生產毛額一〇·四%，現在的計劃，從一九七五到八〇年，要提高到一二·〇%。再據商業部計算，從一九七一到八〇年，農、礦、建築、運輸、交通、公用事業與衛生及服務業等企業投資，共需一四、七三四億一九七二年幣值的美元，較目前幣值約須升高二〇%⑦。美國各方面認為這是重振經濟力量的根本要圖。

福特總統的經濟政策

福特總統在一月十九日提出國情咨文，二十一日提出預算案，二十六日提出經濟報告。國情咨文裏，主要提出以往的措施和成就。經濟報告裏提出今後的經濟政策綱要，並且將經濟顧問委員會向總統提出的年度經濟報告作為附件來說明經濟政策制訂的背景。預算案是配合經濟政策而編製的。

福特在經濟報告裏提出三點經濟政策綱要：

一、主要的經濟目標在於建立一個環境，使經濟能夠持久的，無膨脹的成長。當私人支出萎縮的時候，政府本來可以吸收私人儲蓄，對經濟採取財政政策的刺激（減少稅收與擴增支出），但是從長期着眼，只有強有力的私人經濟，才能够真實的、堅定的增進繁榮。促進資本形成是達到長期的充分就業和無膨脹成長的基本要圖。

二、遺憾的是，經濟充分的復蘇還需要時間。解決失業問題的正確途徑，只有靠恢復經濟的基本力量。過於迅速的成長會觸發新的膨脹，終致失敗。另一方面，爲了因應當前的失業問題，又不能不加強失業保障。一九七七年的預算將要爲三百五十萬美國人提供訓練和就業的機會。

三、爲了促進經濟的健康成長和壯大的私人經濟，有賴於大幅度的削減政府政策和設施之對於競爭的干預。傳統上，美國的制度是靠著競爭來組織生產和鼓勵經濟的進步。美國政府曾經企圖透過物價管制以及在許多產業裏對於勞務品質的管制來糾正不完全競爭。但是，這種企圖並沒有完全成功。爲了增加在國際市場的競爭力，爲了保持並提高日益增加的人口的生活水準，必須經常的改進美國的市場制度。⑧

和以上三點經濟政策相配合。福特所提出的一九七七年度（今年十月一日開始）的支出預算是三、九四二億美元，比上年度增加五·五%。據說明，過去平均每年要增加一〇%。這個增加數字減去預定七%的膨脹率以後，實際上是減少。福特還指出，一九七六年的收支赤字達七五〇億，一九七七年減少爲四三〇億，以後逐年減少赤字，以求到一九八〇年收支完全平衡。此外，減稅數字和上年一樣，二八〇億。⑨

福特經濟政策的分析

再進一步分析福特的經濟政策。

第一、福特認爲促進資本形成是根本要圖。這是誰都贊成的。假使生產力不能提高，美國人民的生活水準就無從提高，美國貨物在國際市場就無法保持並提高其競爭力。福特和他的幕僚們都曾經說明。減少刺激經濟是爲了防範重燃膨脹的火燄。一九六七年有幾個重要工會須重訂工資合約，物價如不穩定會促使工資增加率偏高，超過政府所認爲適合的八——九%的標準。今年內食物可能漲價。技術工人不夠也成爲成長的瓶頸。同時，經濟復蘇已經很有氣力，無須加強刺激。再從促進資本形成方面說：企業爲了達到投資的要求，必須向金融市場貸款，假若財政赤字過大，不能不大量募債，就會限制了企業爲了更新設備和擴充生產能量所需要的資金的來源。

第二、對於降低失業率，福特政府不贊成採取發展公共營建的支出，曾

經否決了國會所提六十二億美元從事公共營建以減少失業三十萬人的法案。他認為，寧願緩慢的透過產業的發展來吸收勞動力，而不願意雇工把落葉從馬路這一邊掃到那一邊。誠然，這種措施固然可以暫時減少失業，但是，非必要的公共營建亦是浪費資源，為什麼不使這些資金投入有計劃的建設。有人說，福特認為，一般人對於膨脹的關切超過對於高失業率的憂慮，這也不是沒有道理。福特幕僚的辯解也說，膨脹會使一般人減少支出，會造成衰退，而抑制膨脹是非常不容易的。

第三、福特主張減少政府對於經濟的干預，而需要維護純粹競爭。這是正統派的經濟學理論。共和黨的傳統是接受正統派的理論；民主黨的傳統是接受凱因斯學派的理論。前者信賴『看不見的手』，也就是經濟的自然規律，依賴市場價格制度的自然調節，可以使經濟達到最適的均衡狀態，資源得以發揮最高效用。凱因斯學派並不否定市場價格制度，只是認為現代經濟中，資源的供給者和產品的供給者都能够透過卡特爾的種種活動，來操縱價格，使市場成為獨佔的或寡佔的，成為不完全競爭的。不完全競爭的價格就不能够達到調節經濟使達到最適境界。凱因斯學派還認為，由於儲蓄大於投資，經常使社會的總合需要落後於總合供給，而形成衰退。基於這些觀點，認為政府的干預是必要的，要由政府採取財政政策和貨幣政策來維持總合需要和總合供給的均衡，並以適度提高總合需要來刺激總合供給的增加。正統學派的答覆，並不否定財政政策和貨幣政策的作用，只是認為技術上的困難無法克服，常常使措施不能適時適量，反而加重經濟病態。至於價格的干預，會擾亂自然秩序，造成惡劣後果。福特經濟報告中所說：過去政府對物價和品質的管制沒有完全成功，顯然是指尼克森在一九七一年八月十五日所採取的所謂新經濟政策無所成就。這是事實。假如福特能够有效的維護純粹競爭的制度，料想沒有人能够反對他的主張。

第四、平衡預算也是正統派所主張的『健全財政』。既然採取不干預政策，政府當然會減少工作，同時減少開支。政府假使聽任經濟的自然發展，而不從事增減政府支出與稅收來平衡供需關係，當然就沒有使預算發生赤字而負擔巨額債息的需要。這是一系列完整的理論。

美國經濟學家，成為涇渭分明的兩派，勢均力敵，也各有其附和者。第五、美國的聯邦準備制度是具有半獨立地位的。監理會的委員七人都

是由總統提名，經國會通過而任命的。既不受總統的命令，也不受國會的支配，而獨立行使職權。現任主席柏恩斯（Arthur Burns）是尼克森就職不久，適當前任馬丁任期屆滿，向國會提名的。他是美國金融界聲望甚隆的學者，也是正統派的台柱，他堅持穩定貨幣供應量的政策，在一九七五年提出主張，年增加率在五%到七·五%之間，今年聲明仍採取這個標準。一般人認為增加率大小不能適宜經濟復蘇的需要，甚至於曾在尼克森任內擔任白宮經濟顧問委員會主席的麥克拉克肯都認為應當把貨幣供給的增加年率提高到一〇%。估計在稍後的適當時間，柏恩斯可能放鬆銀根，使十一月投票前的經濟達到最佳狀態。他在尼克森競選連任時就曾這樣做過。

民主黨的意見

在福特提出預算案的當天，民主黨參議員馬斯基（Edmund & Muskie）代表民主黨對於福特的國情咨文和預算案提出批評。

在經濟方面，除了分項批評尼克森就任以來經濟措施失當以外，並對福特的經濟政策提出以下的意見。

——美國現在有充分的生產能量可以使用，有許多事業要做，而政府任憑失業率高過七%，這樣使美國人民為了每一百萬失業工人需要支付三十億以上的失業保險費，又使稅收減少一四〇億，納稅人每年多負擔六五〇億。

——假使政府能够創造就業機會，使就業率達到一九六八年（民主黨唐遜總統任期的最後一年）的水準，聯邦政府就可以增收租稅，足夠抵銷未來兩年的預算赤字。政府和民間的專家都認為，假使政府支付經費以提供公共服務的工作，就可以在一九七七年度大量減少失業。政府計不及此，反而聽任失業率超過七%，一直到一九七〇年代之末。可以說是『一辨士的聰明，一鏟的愚蠢。』^⑩

此外，曾在甘乃迪和詹遜任內擔任經濟顧問委員會主席的赫勒爾（Walter W. Heller）也在二月五日發表『福特預算與經濟』一篇論文^⑪，指出工業生產能剩餘尚多，物價上漲已趨和緩，可以不必憂慮觸發膨脹。

在時代週刊的經濟學家座談會席上，民主黨的歐肯（Arthur Okun）說：『這個預算將損害經濟復蘇的氣力和持久性。』赫勒爾說：『當失業率仍高，經濟景氣仍然萎弱而膨脹退潮的時候採取緊縮的措施，是財政上的不

負責任。』艾克斯坦（Otto Eckstein）說：『這個預算是切不切實際的。』另一方面，共和黨經濟學家如史柏林克（Beryl Sprinkel）和衛登榜（Murray Weidenbaum）等却維護政府政策，認為假使貨幣的增加足夠，私人的需要將提高，足以保持復蘇的進展。財政的約束是防止膨脹所必要。他們尤其贊成，聯邦政府對於國家經濟生活的任務必須減少。^⑫

綜合比較，共和黨政府與民主黨國會之間在經濟政策上的差別主要有以下幾點：

——共和黨認為，經濟有瓶頸，防止膨脹為優先。民主黨認為現在工業生產能量平均營運率僅達四分之三，儘多餘裕可供增產而不至觸發膨脹。

——共和黨認為，為了加速資本形成，必須為民間企業保留足夠可以籌借的資金，政府不宜於多舉債。民主黨則估計，金融市場尚有餘裕。去年五月，國會兩院聯合經濟委員會主席韓福瑞（Hubert Humphrey）和聯邦準備監理會主席柏恩斯對這一點就有所爭論。韓福瑞表示，徵詢許多經濟學家的意見都以為政府擴大負債不至於影響投資所需資金，而柏恩斯則認為也不免招致膨脹。^⑬

——共和黨認為，今年已現早象，糧價可能上漲，估計油價在兩年內可能漲到十七美元一桶，所以頗有膨脹之憂，不宜於再提高總合需要。民主黨則認為，一九七五年度的豐收已經到手，國際石油價格有趨跌之勢，不必顧慮膨脹，可以加速提高國民所得，減少失業率。

結語

美國兩黨經濟政策的論辯是競選年應有的節目。實際問題只在兩三百億支出的多寡，不會有多大差別。同時，經濟措施可以隨時按照客觀事實而變易。誰能見膨脹而不緊縮？見衰退而不擴張？雖然福特傾向於正統經濟學思想，民主黨傾向於新經濟學思想，也不是一成不變。尼克森在一九六九年採取緊縮政策，一九七一年初面對衰退的時候就曾說：『我現在也是凱因斯主義者了。』

我們所更應當重視的，是美國經濟的實際情形。

由於幣值調整，工資壓低，使美國的貨品恢復其競爭力，將使美國經濟趨於穩定。加速資本形成的政策，是各方面所共同主張，今後必將徹底執行

當前美國經濟與經濟政策

呂律 著

蘇俄經濟研究

實售新台幣二百元

國際關係研究中心出版

，這將使美國的生產力更為提高。加上美國的天然資源優勢。可以相信一九七〇年代後半，美國不會再發生一九六八年以來的重重困擾。這將使美國有餘力在自由世界負起時代所賦予的責任。

註①一九七五年指標參考 *Economic Report of the President*, Jan. 1976, United States Government Printing Office.

註②參考① *China News*, Feb. 12, 1976, ③ *The Japan Times*, Feb.

12, 1976, ④ *Wall Street Journal*, Feb. 17, 1976.

註③參考 “Farm Exports Push U.S. Trade To Record Surplus

for 1975,” By Sallye Breedlove, *Foreign Agriculture*, pp. 6-8 Feb.

23, 1976, Foreign Agriculture Service U.S. Dept. of Agriculture.

註④參考 *Special Report: Critical Imported Materials*, Council on

International Economic Policy, U.S., Dec. 1974.

註⑤“Cost of Labor Here and Abroad: A Turn in America's Favor,”

U.S. News and World Report, Feb. 9, 1976, pp. 65-66.

註⑥ *International Economic Report of the President*, Mar. 1975,

U.S. Government Printing Office, P. 95.

註⑦同註① pp. 44-45.

註⑧同註①資料第三到第八頁。

註⑨參考① *Wall Street Journal*, Feb. 22, 1976, ⑩ *U.S. News and*

World Report, Feb. 2, 1976, pp. 52-57.

註⑪同註⑥⑦第六十三至六十四頁。

註⑫見 *Wall Street Journal*, Feb. 5, 1976.

註⑬ *Time*, Feb. 16, 1975, p. 37.

註⑭參考 *Wall Street Journal*, May 28, 1975.