

美國當前經濟情勢與經濟政策

陳元

一 規模恢宏

一九七三年，全世界的國民生產毛額總數四兆六千億美元，美國一國獨佔二八·二%，達一二、八八二億。此外，歐洲共同市場九國共佔二七·五%，日本佔八·八%，其他已開發國家佔五·六%，所有低度開發國家佔一〇%，所有共產國度共佔二三·六%。

以人口數字除國民生產毛額得每人國民所得，是衡量國家財富的尺度。美國在已開發國家中是最高的，一九七三年是六、一二三美元。自由世界其他主要工業國和美國相較，西德等於美國的九二%，法國為八三%，日本為六〇%，英國為五三%，義大利為四二%。

美國經濟對於世界的關係，主要的是在貿易和投資兩方面，茲分述於后：

在貿易方面，一般說，愈是幅員廣大、人口衆多的國家，其自給自足的程度愈高，只有天然資源特別豐富的國家是例外。美國在國際貿易上所佔比例不如國民生產毛額之大。

一九七二年世界輸出總數（FOB）是四、一六〇億美元。其中美國佔一二%，歐洲共同市場九國佔四二·九%，日本佔六·九%，其他已開發國家佔一六·一%，低度開發國家佔一七·二%。共產國家佔一〇·七%。

一九七二年世界輸入總數（CIF）為四、三一〇億美元。其中，美國佔一三·七%，歐洲共同市場九國佔四二·四%，日本佔五·四%，其他已開發國家佔一七·八%，低度開發國家佔二六·六%，共產國度佔一〇·六

美國當前經濟情勢與經濟政策

%。

看以上數字，歐洲共同市場九國的對外貿易量遠過於美國，但是，其中區內大國互相的貿易佔五二%。共產國家的對外貿易，其區內佔六五%。

美國是世界第一號工業國，容易使人忽略美國農業規模之大，及其農業輸出對於世界的重要性。

一九七三年，美國農業人口佔總人口四·五%，人數九五〇萬。從事農業勞動的人數是四、四百萬人，生產總值約佔國民生產毛額三·三%。

美國的農產品有八五%銷售於國內，一五%輸出於國外。所產肉類和奶品幾乎全供國內消費，而穀物、棉花和煙草則大量輸出於國外。

一九七二到一九七三農業年度中，美國所輸出小麥佔其總產量七二·三%，飼料穀物佔二〇·五%，油籽（包括大豆）佔五一·九%，棉花佔四二·三%，米佔六一%。世界所消費的農產品總數中，小麥美國佔九·七%，飼料佔九·二%，油籽佔三三%，棉花佔一一·三%。有的國家雖然產量不少，但是自用率大，能供輸出的比例較小，而美國則輸出比率較大，所以在國際農產品市場中，美國的輸出佔極重要地位。在一九七二到七三年度中，美國所輸出小麥佔全世界供給量四三·九%，飼料佔五七·一%，油籽佔五八·一%，棉花佔二七·四%，米佔二六·七%。

對外投資是美國經濟的重要部門。至一九六〇年累積數不過三一·九億美元，至一九七二年增至九四〇億。其分佈如下：

投資額	佔總數百分比	
西歐	三〇·七億	三二·七%
加拿大	二五·八億	二七·四%

拉丁美洲	一六六億	一七·七%
日本	二二億	二·四%
其他已開發國家	五四億	五·七%
中東	二一億	二·二%
其他低度開發國	六五億	六·九%

一九七二年止，外國向美國投資累積總數亦達一四四億美元，其中，英國獨佔百分之三一·九%，達四六億。次為加拿大之三六億、荷蘭二三億、瑞士一六億及其他二十三億。①

我中華民國對美國在傳統上有深厚關係，自然對美國的經濟關係也就特別密切。我國自由地區六十二年的國民生產毛額是新台幣三二七、五八八百萬元，折合美金為八、六二一億美元，而輸出總值達四、四八三億美元。輸出總值中，有一、六八一億美元係輸往美國，亦即佔我輸出總值三七·五%。同年，我輸入總值為三、七九三萬美元，其中有一、〇九七百萬是來自美國，亦即佔我輸入總值二八·四三%。我國台灣地區經濟是貿易定向型。假使說，市場是我經濟發展的先決條件，則美國經濟的健全發展，實為我國經濟之所利賴。②

在世界性的經濟衰退中，美國目前也正遭遇第二次世界大戰以來所未有的經濟衰退。其情勢如何？美國政府與國會的對策如何？是我國經濟之主要的外在條件，當必為我們所關切。

二 當前經濟情勢

美國自一九六〇年代開始，經濟已出現膨脹趨勢，到中期以後，膨脹之勢愈猛，大量美元外流，造成危機。一九六八年一月一日，前詹森總統為挽救美元危機而提出五項措施。尼克森在一九六九年就職之始，原想採漸進政策，達到反膨脹而不衰退的目的，鑒於膨脹之勢不可遏制，終於加強緊縮政策，一九七〇年陷於『停滯膨脹』(Stagflation)的境地，經濟真實成長率成爲負〇·五%。失業率達四·九%，爲一九五九以後所未有。同年，消費者物價指數(以一九六七年爲一〇〇)較上年上升六·五%，幅度之大爲韓戰以來所未有。在兩難之下，尼克森在一九七一年八月十五日宣佈，一方面

凍結工資、物價和租金九十天，另一方面在該年度內削減租稅六十三億美元。批評者又指出，爲了一九七二年是總統選舉年，聯邦準備監理會爲配合選舉，製造繁榮，過度擴張貨幣供應量，造成一九七三年不必要的膨脹，以致一九七三年下半年加緊限制貨幣供應的增加，又轉而造成一九七四年的萎縮。實際上，因爲一九七一到七二年度，世界糧食歉收，美國大量出售糧食，使各種穀物在一年間漲價一至四倍不等。一九七三年十月十六日，阿拉伯產油國實施石油禁運，一九七四年一月一日起又大幅漲價。這兩大原因造成全世界前所未有的普遍的兩位數字的膨脹率(極少數國家例外)，又造成第二次大戰以來所未有的普遍的衰退和高度失業率。

由於反膨脹和反衰退之不可得兼。有些國家因膨脹率過高，危害社會與政治安全而側重反膨脹；有些國家則因失業率過高爲患更甚，而選擇反衰退爲優先。

福特總統就任後，一九七四年八月間向全國發表廣播演說，提出『膨脹是美國第一號公衆敵人』的口號。十月十日發表演說仍然執着反膨脹爲優先的政策。及至十月中旬，白宮接到勞工部報告，九月份失業率已達六%，發言人乃宣告，美國經濟已進入衰退。

今年一月十五日，福特總統向國會提出國情咨文，特別着重經濟部門。他說：『讓我們動員地球上前所未有的最有力量和最具創造力的這個工業國，使全國的人民都能夠工作。我們經濟努力的重點須由應付膨脹轉移到應付失業問題。』

二月四日白宮經濟顧問委員會向國會提出一年一度的經濟報告，同日舉行記者會。報告中指出下列各點：

復蘇方面：在未來數月內，工商業將猛降，年中開始復蘇，一九七五年底到一九七六年加速上升。

失業問題：一九七五年上半年失業率將平均高達八·五%，過此將逐漸下降。

物價變動：在一九七五年前數月內將高達一二%，過此逐漸下降。

利潤方面：本年將降低一八%。

信用方面：將繼續放鬆，利率將繼續下降。但是，聯邦政府大量的預算赤字將爲聯邦準備制度製造難題。

企業投資方面：公司將在本年內盡量解決存貨過多的問題，削減工廠和設備的支出將繼續下去。

房屋建築方面：一九七四年末的開工年率低於一百萬座，一九七五年第四季將增為年率一·六到一·七百萬座。

經濟顧問委員會除了作以上的年度展望以外，並且提出到一九八〇年的長期規劃如下：

	一九七四	一九七五	一九七六	一九七七	一九七八	一九七九	一九八〇
失業率	五·六%	八·一%	七·九%	七·五%	六·九%	六·二%	五·五%
膨脹率	一·〇%	一·一%	七·八%	六·六%	五·二%	四·一%	四·〇%
經濟實成長率	(-)二·二%	(-)三·三%	四·八%	五·六%	六·五%	六·五%	六·五%
個人所得真實變動率	(-)一·八%	(-)三·八%	二·八%	五·五%	六·三%	六·三%	六·三%

註：以上除一九七四年為實際數字外，餘均為估計數字。

白宮經濟顧問委員會所作報告，是依據一月間所獲得資料，實際情形亦隨時間而變動。

到三月下旬，有些指標繼續下降，也有些跡象顯露曙光。茲就生產、就業、利潤、物價等情勢及轉機徵兆分述如下：

關於生產方面：

自從一九七四年九月衰退開始以來，每一主要工業部門都縮減生產規模。五個月之間，鋼減產一六%，機器減產一三%，汽車減產三九%。至於紡織品與成衣的減產則已逾一年，較其高峯時期減少二六%。全面生產指數，以一九六七年為一〇〇，一九七三年十一月曾高達一二七·五，一九七四年前三季仍維持一二五的水準，十月開始直線下降，到今年三月第二週低到一〇九。③白宮經濟顧問委員會主席格林斯潘向國會作證時也說明，今年第一季的國民生產毛額年率將為負一〇%，按季比較，其跌幅之大是一九四七年以來所未有。④

美國當前經濟情勢與經濟政策

關於就業方面：

美國計算失業率制度和西歐與日本不同，所以通常數字較高。過去以四%為充分就業，今後還要提高這一數字。一九七四年九月高達六%，今年一月已增為八·二%。二月繼續為八·二%，但是就業人數較一月份減少五〇萬，使失業人數增至接近八百萬。因為，將近有六十萬人鑒於謀職無望，放棄登記，所以失業人數在比例上減少。格林斯潘也已認為，假使失業率高達九%也不會感覺奇怪。經濟顧問委員會既已估計上半年平均失業率為八·五%，那麼三至六各月的失業率將可能超過八·五%。席蒙在三月上旬應美國新聞與世界報導記者的訪問時又曾經說：『我們相信失業率在一九七五年底可以下降。』這樣看來，失業問題將深化且將延續相當長的時間。⑤

關於利潤方面：

根據商業週刊的調查，一千兩百家公司的資料顯示，一九七四年的銷貨量為一兆兩千億美元，較上年增加二五%。但是，全部利潤的增加僅一三%，而為六四〇億美元。原因在於第四季萎縮。雖然第四季售貨量仍較上年同季增加二五%而達三二一億，但全部利潤僅為一五〇億，較上年減少一%。一九七三年第四季的利潤邊際是六%，而一九七四第四季的利潤邊際降為四·八%，較上年減少二〇%。商業界人士估計，萎縮的趨勢將延長到今年第一季。⑥

關於物價方面：

雖然經濟顧問委員會的預測，一九七五年的膨脹率將為一·三%，尚高於一九七四年的一·一%，但是，實際上，膨脹年率在上年八月為一五·五%，十月降為一〇·五%，十二月續降為八·二%，今年一月為七%，估計二月將為五%。消費者物價的降落對於衰退的影響如何，有不同的看法。有人以為，物價降落等於實質工資的提高，也就是購買力的提高，必有利於復蘇。另外一部份人相反的認為，雖然個別工人的購買力提高，但是，失業工人增加，全部工人的收入仍然是減少了。樂觀者認為，失業人數增加，失業保險支出隨之增加發生內在的穩定作用，仍然可以提高真實的可處置所得。又有相反的看法認為，失業保險的所得不會增加太多購買力，尤其是對於耐久性產品的購買。並且，失業率還在增加，消費者信心尚未恢復；物價趨跌之時，消費者常持觀望以待更低的價格。究竟如何？專家們也難於斷言。⑦

復蘇的徵兆：

否極泰來，雖然經濟衰退還沒有到底，但已呈現若干復蘇的徵兆。

▲一月初向州政府申請失業補助的人數為九十七萬人，三月初已降至五十六萬八千人，表示被解雇的工人已經減少。

▲一月份製造業所收新定單雖仍然減少二%，但十二月則減少九·三%

▲一月份零售量銳升，二月份續升〇·五%

▲一月份企業存貨減少，是四年來的第一個月，月份減少量之大又為一九六一以來所未有。這是為增加生產開路。

▲長期衰退的房屋市場已見穩定。利率繼續下降。

▲最近非鐵金屬、紙、食品和紡織品等幾種工業的資本支出計劃已有所增加。⑧

過去的情形，塵埃尚未落定，指標數字尚待最後更計。對於未來的估計，更是人言言殊。不過，對於復蘇開始的預料，最樂觀看法在今夏，最保守看法在明年初。

美國新聞與世界報導曾於三月二十四日提出該週刊對於今年四季的展望，不妨舉作參考：

第一季：工商業下降，建築業陷於蕭條，一般生產量減少，失業增加，消費者審慎，利潤縮減。但，利率下降，貨幣與信用供應增加，膨脹減退。經濟成長真實年率為負一〇%。

第二季：下降趨勢減緩，房屋建築逐漸增加，消費者保持基本的支付。生產仍然下降，存貨仍多，但產銷趨於平衡。減稅與放鬆信用開始發生影響。經濟真實成長年率仍為負五%。

第三季：衰退終止，復蘇開始。住宅建築加速，消費支付活躍，企業投資溫和增加，產量稍稍上升。但，失業率仍高。經濟真實成長年率為二%。

第四季：復蘇加速，全面進展。住宅建築、消費者和企業的支持、生產量和利潤等等全面上升。失業稍有改善。經濟真實成長年率為八%。

三 經濟政策

美國經濟政策之難於形成與肯定，由於共和黨和民主黨兩黨經常在經濟決策上意見相左，因此未到制訂為法律以前，任何方案都不足憑。

美國的經濟問題可以分為近期與長期兩方面。近期方面，最迫切的莫如衰退問題。長期的問題：最基本的謀求能源的獨立和天然資源輸入的保障；次則為提高生產力，只有提高生產力才能夠提高人民生活，更能夠從提高供給這剪刀的一片來應付膨脹問題。

首先論及近期的，應付第二次大戰以來所未有的衰退的對策。可行的主要對策，依總體經濟學的原理，無非是財政政策和貨幣政策。

福特政府的財政政策，具體表現於一九七五年二月三日向國會提出的一九七六年度聯邦總預算案。歲入總數為一、九七五億美元，歲出為三、四九四億，赤字為五一九億。支出總數佔國民生產毛額估計為二一·九%，和一九七五年度相同，高於一九六二年度以來任何時期。赤字之大佔國民生產毛額三·三%，為一九六六年度以來所未有。如此將使聯邦政府所負內債達五、九五〇億美元，每年債息負擔達三六〇億。也就是說，到一九七六年中，每一美國人將負擔國債二、七五〇美元，而聯邦政府利息支出達全部歲出一〇%。但是為了挽回失業率，又不得不採取有力的刺激政策。⑨

實施赤字預算之外，相配合的是削減租稅，二者實相表裏。福特政府計劃下年度削減租稅一六〇億。

國會不同意政府所提預算案。關於國防支出和社會福利支出之爭多論寡的問題茲不加論述。單就削減租稅方面說，眾院以為不夠，主張擴大到二百億以上，參院則更主張要超過三百億。幾經折衝，參眾兩院終於在三月二十六日分別通過二四八億的反衰退減稅計劃，第二天就送往白宮。白宮發言人說，福特總統需要幾天時間加以審閱，並和顧問們討論。因為，國會所通過的預算歲入是二、九三〇億，而支出是三、六六七·四億，赤字達七三、七四〇百萬。⑩

美國的貨幣政策是決定於獨立行使職權的聯邦準備監理會。面臨目前的衰退，該組織遭受自一九一三年成立以來從所未有的各方的責難。指監理會未能在適當時機和需要量迅速而積極的擴張全國貨幣和信用的供應來抑制日益惡化的衰退和失業。使該會主席柏恩斯不得不在七週內向國會各委員會作七次辯護的報告。雖然柏恩斯說，聯邦準備當局已經降低稅率，無奈借者不

踴躍，他只能把馬牽到池邊，不能強迫馬飲水。但是，國會和工商界始終認爲，放鬆貨幣採取刺激不够迅速，不够有力。三月十七日，參議院以八十六對零票通過決議，指示聯邦準備監理會：『一九七五年上半年應採取政策，鼓勵貨幣和信用總量的擴張，俾能配合促進經濟復蘇之需要；並且要保持貨幣與信用總量之長期的增長能與經濟之長期增加潛力與增加生產相適應，俾能有效的達到最大就業率，價格穩定與利率長期適當之目的。』這項決議並非法案，所以未送請總統簽署。實際上，美國的聯邦準備銀行再貼現率和商業銀行放款利率自二月以來已多次降低。三月八日，聯邦準備銀行已將貼現率降到六·五%，而商業銀行貸款利率也已由去年十一月的十二%累次降到三月中爲七·五%，低於西歐各國及日本。各方面的態度表現出其對衰退程度的焦慮而亟謀轉捩。①

反衰退的財政政策和貨幣政策只是解決當前急切問題的方法，假使不能從根本上提高生產力和保證天然資源的充裕供給，則膨脹與衰退循環而至，永不能求穩定。

美國財政部長席蒙在三月初答覆記者訪問時曾經說：『爲了提高生活水準必須增加生產力（每一男工每小時之產值）。事實上，美國今年的投資水準過低，不足以現代化和擴展工廠，創造就業機會以適應日益增加的勞動力，並消滅膨脹。我們未能長期的更新和擴大我們私營企業的體系，而這一體系容納百分之八十五的就業者。我們長期沉溺於過度揮霍和過度消費的生活中，使這一私營企業體系漸趨腐蝕。從一九六〇到一九七一年美國的投資率平均只佔國民生產毛額一八%，是各工業國中比率最低的一國。』②

根據美國官方統計，由一九七〇到七二這三年間，美國的投資，包括民間和政府的在內，只佔國民生產毛額一八%，而相較之下，日本爲三八%，西德爲二八%，法國二七%，荷蘭二四%，比利時二三%，加拿大二二%，義大利二〇%，英國同於美國的一八%。③

此所以近來美國紛紛談論提高投資率的問題。席蒙已經說明了政府的政策。

天然資源的供給對於高度工業化的美國，無異是生命線。

美國的人口佔世界總人口六%，而消費石油佔世界消費總數三三%。截至一九七三年底，世界已證實的石油蘊藏量共爲五、六七八億桶，美國僅佔

美國當前經濟情勢與經濟政策

六·一%，而石油輸出國組織佔七三·三%。一九七三年每天平均消費量是一七·三百萬桶，生產量是九·二百萬桶，有三七%賴輸入。此所以福特總統在今年一月十五日向國會提出的國情咨文中特別著重謀求能源獨立，目前除了節約用油，減少輸入以外，決定十年計劃，建立核能發電廠，開發新煤礦，增建用煤發電廠，開發國內新油源，增建隔熱房舍，發展省油車輛等等。福特和季辛吉不只一次的對石油輸出國指出，假若石油危機足以窒息美國經濟時，有發生軍事干預的可能性。

事實上，美國所必須掌握的天然資源不只是石油，而是包括幾乎所有工業原料。美國所需各種礦產，其所賴輸入的百分比，一九七二年情形如下：鐵礬土與鋁八七%，鋅五一%，錳四四%，錫一〇〇%，鉀四五%，鈾九三%，鎳九〇%，鉛二五%，錳九五%，鐵砂三〇%，銅八%，鈷九二%，鎘一〇〇%，石棉八一%。④

石油禁運和漲價成爲美國經濟由膨脹到衰退主要原因之一。其他天然資源同樣重要，如有缺乏勢必影響生產，如逢漲價勢必增加成本。當前，各種資源的輸出無不企圖組織卡特爾以限制供給，提高價格。這是美國所不能不關切的。

四 結論

經濟學家們莫不以爲，自從凱因斯學說出現以後，一九三〇年代的大恐慌已不可能重現。那麼，美國以及其他國家應付商業循環的困難何在呢？那就是，採取緊縮政策易致衰退，採取擴張政策又招膨脹，要同時達到充分就業與穩定，殊難恰到好處。

美國經濟顧問委員會所提出一九七〇年代後期的規劃，經濟成長年率最高爲六·五%，失業率最低爲五·五%。這個目標和過去實績相較，顯然偏低。爲什麼？基本上，由於供給和需要不能相適合。提高生活水準是人人所冀求，束緊腰帶是政府和國會之所諱言，假如生產量不足以應需要，自必發生膨脹。爲對付膨脹而採取緊縮政策，消費固受限制，而生產尤其是投資受更多約束，以致衰退。假使不正本清源，首先謀求提高生產力以提高生產量，則停滯性膨脹——或膨脹性衰退——終不可免。

美國現在謀求提高投資率以提高生產力實為基本要政。

增加生產不能不確保天然資源的來源，要確保資源來源就不能不維持一種局面，使美國能永久如過去之所自信；隨時可以從自由世界任何地區取得所需的資源。如此，則孤立主義顯然是不可能的。

註①本節所用資料來源為：(1)International Economic Report of The President, U. S. Government Printing Office, Feb. 1974. (2) Economic Report of The President, U. S. Government Printing Office, Feb. 1974.

註②我國國民生產毛額及貿易數字係依據行政院主計處所編印中華民國統計月報六十四年一月號。

註③生產減少數字係依據一九七五年三月三十一日商業週刊第十五頁。

註④參考一九七五年三月二十四日時代週刊第三十四頁。

註⑤關於失業問題參考一九七五年三月二十一日經濟學人週刊六九頁，三月十日美國新聞與世界報導第二十一頁。

註⑥參考一九七五年三月二十四日商業週刊第五十七至五十八頁。

註⑦參考一九七五年三月十七日商業週刊第七十四到七十六頁。

註⑧參考一九七五年三月二十四日時代週刊。

註⑨參考一九七五年二月十日美國新聞及世界報導週刊十七至十九頁。

註⑩參考一九七五年三月二十九日英文日本時報。

註⑪參考一九七五年三月十八日華爾街商報及三月三十一日美國新聞與世界報導七十三頁等有關資料。

註⑫參考一九七五年三月十四日美國新聞與世界報導第二十二頁。

註⑬參考同註①(1)資料第五頁。

註⑭參考同註①(1)資料第二六、四六、四七各頁。

季辛吉和平任務挫敗後之中東局勢

石樂三

正當中南半島局勢惡化之際，美國國務卿季辛吉再度訪問中東，負起更為艱苦的調停任務，在他離開華盛頓時和抵達中東之後，都曾以樂觀的口吻表示他謀和的信心，但經過十六天的功夫，結果却遭到失敗的命運，這是出乎他意料之外的。今後季辛吉的「穿梭外交」是否就此止步，抑或接受蘇俄恢復日內瓦和平會議的挑戰呢？是值得吾人注意探討的問題。

一 季辛吉的「交換物」原則受到考驗

驗

季辛吉曾於三月八日抵達中東訪問，第一站是埃及的阿斯萬，其次是敘利亞和以色列，這是他第十一次中東穿梭外交之旅。

在這次訪問中東之前，季辛吉曾於二月前往以色列、埃及、敘利亞、約旦、沙烏地阿拉伯五國，作六天「探索性」的訪問，目的乃為達成第二階段

的隔軍協議而鋪路。

季辛吉本着他的「交換物」(quid pro quo)外交原則，希望在這次的穿梭外交中，能够使以色列自西奈半島作進一步的撤退，以換取埃及對以色列作政治上的讓步。

但是，最大的問題是，季辛吉運用何種策略，能把埃及和以色列之間的鴻溝填平。埃及堅持無條件地收復米特拉及吉迪兩處隘口(Mitla and Giddi passes)與阿布魯斯油田(Abu Rodaises Oilfields)。以色列則要求埃及必須提出結束戰爭狀態的確切保證，或者同意與以色列簽訂一項為期十年