

美國策劃引導國際經濟復甦的展望

陳元

前言

美國新聞局二月上旬發佈一項報導^①，美國副總統孟代爾從今年一月二十四日開始訪問布魯塞爾（歐洲共同體總機構所在地）、波昂、羅馬、倫敦、巴黎和東京。孟代爾在訪問中揭舉了卡特政府的四點國際經濟政策，要求主要經濟強國密切合作，共同努力。這四點政策是：

- (一) 國際經濟管理。其意義是，經濟力量最堅強的國家應當更密切的協調其經濟政策。
 - (二) 現正在日內瓦舉行的多邊貿易會議缺乏活力，應加緊進行，務求在一九七七年內可以完成。
 - (三) 在巴黎舉行的國際合作會議，又稱爲「南北會談」，現告停頓，計劃於春間恢復，並且務求早日獲得成功。
 - (四) 關於克服能源問題，應共謀節約，並從事發展。卡特政府現正制訂新的國家能源計劃，將於今年四月間公佈。
- 孟代爾向歐洲共同體和五國政府討論這些問題，誠如他所說，是要爲五月底舉行的國際高峯經濟會議作充分的準備工作。以上四點政策，實際上是互相關聯而不是孤立的，但以第一點爲綱。關於第一點，美國新聞局曾加說明，茲摘述如下：
- 經濟力量強大的國家能否成功的管理他們自己的經濟，要看他們能否很滿意的管理國際的經濟。所謂「管理」國際經濟，並不是指採取限制貿易的措施，或採取損人利己的行動，也不是爲了工業國本身的利益，而使世界其餘部份蒙其害。特別是，在目前情形之下，在工業國中經濟最強的美國、西德和日本，有特殊的任務，要實行充分的經濟刺激，來幫助領導弱勢的工業國和開發中國家脫離長期的世界性衰退，並且幫助他們克服當前的國際經常帳收支逆差。
- 卡特政府相信，世界經濟的要務就是，較強的經濟的實質成長率不要低於他們所預定的目標。假使有低於目標的趨勢，就要立即採取更多的刺激。

註① U. S. Information Service News Backgrounder, U. S. I. S. Taipei, Feb. 11, 1977.

不是每一個國家都可以得到輸出引導的成長；有些還要增加輸入。美國感覺爲了盡其責任，不能不採取寬大的態度，容忍經常帳的逆差，因此，一九七六年逆差達到六十億美元。假使不是美國在現在容忍收支逆差，世界經濟將處於非常緊張的境地。但是，西德和日本，這兩個經濟堅強的國家，表現得較少準備經常帳收支逆差，來對全世界的經濟復甦提出貢獻。

卡特政府相信，對於密切合作的需要，即使經濟復甦後，還不應終止。工業國應在持久的原則上，共同努力來保證適當的成長和膨脹率；來評估收支的複雜問題，並且考察每一個工業國的作爲。

至於開發中國家也將因工業國之間更好的經濟合作，而得以避免猛烈的膨脹和衰退。假如工業國的經濟政策各自爲政，缺乏準繩，那麼，所造成全球性的影響，受其害最甚的，將是開發中國家。

以上的說明，指出了卡特政府領導世界經濟復蘇所採政策的要旨。這種政策是當前自由世界經濟學家所普遍主張的。在分別敘述美國的策動計劃和德、日兩國的對應措施以前，先概述國際經濟現況，是有必要的。正如評論處方先看症狀。

國際經濟現況

一九五四年代中期以來二十年間，經濟合作與發展組織二十四個會員國，也就是自由世界最主要工業國，獲得工業產量年成長率平均爲五·五%。由一九五五到七三年之間，波動的幅度很小，可是一九七四到七五這兩年驟然下降。在一九七五年上半年，美、德、日、法、義和加拿大七工業國的平均國民生產毛額減少了四·五%，但以後十二個月裏逐漸恢復。再到一九七六年年中，由於存貨的週轉有欠蓬勃，工業的復甦也趨遲緩。

至於一九七七年，經合發展組織預測，照現在的趨勢，二十四會員國的平均真實成長率，只有三·七五%。二十四國的失業總人數，一九七五年爲最高，曾達一、五二五萬，一九七六年五月減少到一、四〇〇萬，現在又增加到一、四七五萬，到一九七七年下半年，可能又增加到一、五二五萬。

至於膨脹年率將保持七——八%之數。

自從一九七五中期以來，每一個經濟指標顯示出，復甦是由於美國、西德和日本三個自由世界經濟力量最大的也最健全的國家的領導。一九七六年七個大工業國共同獲得國民生產毛額真實成長率五·五%。其中，英國只有一%。而其他經合發展組織的平均成長率也只有二·五%。今年初，美國的膨脹約爲五%，西德約三·五%，瑞士更少，只有一%。另一方面，義大利膨脹率高達二〇%，英國達一五%，法國爲一〇%。

就國際收支言。一九七六年經合組織二十四會員國的經常帳收支逆差，共約二二五億美元。其中最強有力的美國、西德和日本

則共有順差六五億，那麼，其他二十一國的共同逆差就有二九〇億美元。一九七六年義大利的里拉和英鎊的價值都跌落約二〇%，法國法郎跌落一二%。美元保持穩定，而西德馬克則上升一〇%。

收支逆差擴大，外匯外流和幣值下跌，其勢不可避免的結果是利率上升，儲蓄率增高而投資率降低。同時，在國外需要低落的時侯，政府不免增加公共支出來刺激經濟，創造國內需要。赤字預算不能不發行公債，吸收了市場一部份資金，減少了工商業者投資所需資金的來源。另一方面，強勢國家的投資率較高，生產設備的更新率也高，又使弱勢國家產品的競爭力更爲降低，貿易地位更爲艱苦。如此，成爲惡性循環。^②

至於非產油的開發中國家，經世界銀行列舉，共八十六國，其處境則較弱勢工業國更爲艱困。這些國家，一向靠出口原料和初級產品來換取外匯，用以輸入能源資源和糧食。一九七二年冬到七四年糧價暴漲，一九七三年到七四年石油價格上漲四五倍。這兩個原因造成世界性經濟衰退，工業國對於原料和初級產品的需要大爲減少。開發中國家在一九七三年曾一度遇到的原料漲價的好景，也成爲一現的曇花。一九七四年以後，所需要的石油和糧食不能大量削減，而所供給的原料和初級產品，需要既減少，價格復跌落。還有處境更壞的，連可以輸出的物資都沒有。於是，除了告貸之外沒有第二條路可走。這些國家的負債，在一九六〇年代後期，每年的增加率是一三·六%，自一九七〇年代以來，每年增加率達一九·五%。一九七四年，因石油漲價，負債增加率高到二四·二%，到一九七四年底，負債總數共爲一五一、四〇〇百萬美元。到一九七六年中，已累積到一七億美元以上。一九七七年一月一日起，油價又以五%和一〇%不同的幅度上漲，專家估計，開發中國家又要每年增加三〇億美元的支出。^③除非原料和初級產品輸出的數量和價格都能大幅度提高，則債務只有繼續增加，不會減少。

針對這樣的世界經濟現勢，要怎樣加速其復甦，誠然不是輕而易舉。

美國的策劃

美國作爲自由世界的領導者，是和整個自由世界共成敗。據報導，卡特總統曾經對僚屬說：他認爲，對世界和平的最大威脅，將是西方的經濟崩潰；這將使西方的聯盟趨於瓦解，而自由世界的政治陷於崩潰。^④因此，挽救自由世界經濟危機，自必是卡特施政的第一目標。

註② A Year for the Stronger? The Economist, Jan. 1, 1977, pp. 7—8.

註③ Shingo Moriyama, "Prospects for World Economy Look Bright With Cooperative Efforts of All Nations", The Japan Times, Jan. 20, 1977.

註④ Jack Anderson, "Carter's Concern: Western Stability," The Japan Times Feb. 10, 1977.

卡特政府的國際經濟復甦政策，可以分爲兩個部份來說明：一是美國本國經濟復甦的措施，另一是國際經濟復甦的措施。當然，這二者是密切關聯的。

在本國方面。卡特政府所採取的是擴張性的財政政策；並且是以減少稅收的方式爲主，而以擴大政府支出爲輔。在二月初向國會提出的法案，主要內容是在兩年內提供三一二億美元的財政刺激。法案的計劃是一年內使將近每一個美國人都得到五〇美元的所得稅減免，又全般的永久性減少個人所得稅四〇億；公司所得稅則每年減少二七億。綜合計算，一九七七年度（今年九月底止）刺激力總數是一五六億，其中，租稅減免佔一三八億，政府增加支出爲一八億。一九七八年度，總數仍爲一五六億，但租稅減免則減少爲八二億，而公共支出的增加則達七四億。目前從事公共勞務的人數是三一萬，今年十月將增加到六〇萬，明年將再增爲七〇萬。白宮經濟顧問委員會主席史爾茲說明，卡特的計劃可以提高國民生產毛額一%，使其到一九七七年底可達年率五·五%至六%之數。同時，使失業率由一九七六年十二月的七·八%，到今年十二月減少爲七%，一九七八年底更減少爲六%。衆議院預算委員會以爲不夠，還通過本年度支出再增加一七億，共達三十五億。

目前，美國發生氣候的變化，東北部和東南部受嚴寒的襲擊，煤氣和石油不能不移作取暖之用，同時交通阻塞，使成千成萬的工廠被迫停工，工人因此而失業的又達一百多萬。究竟對於經濟會發生多大影響，要看嚴寒歷時的長短。此外，西部又發生乾旱，不獨農作受影響，水力發電的停頓也影響工業的能源供給。

卡特政府刺激經濟是爲了加速美國的經濟復甦，也是爲了使自由世界產品容易進入美國市場而加速其經濟復甦。卡特政府認爲，假使西德和日本不採取一致步調，提高其幣值，那麼，美國人民購買力增加的後果，將多買強勢貨幣西德和日本的貨品，徒然更增加兩國多餘的外匯準備；而無補弱勢貨幣國家，如英、義，所期待的輸出引導的復蘇；對於不產油開發中國家也鮮有裨補。財政部助理部長柏格頓甚至於逢人便說，日本幣值低估了的日元至少是五年來全球經濟困擾的主要原因。很多到過東京的人，都相信柏格頓的說法^⑤。

孟代爾訪問六國之行，以及籌備中的國際高峯經濟會議，無疑，是以協調各國的步調爲目的。

西德的反應

卡特政府的方案，在西德遇到不同觀點的反應。

註⑤ (1) "Carter's Economic Boost, Newsweek, Feb. 7, 1977, pp. 29—30. (2) Pushing Germany and Japan, Wall Street Journal, Feb. 7, 1977, (3) "U. S. House Panel Votes to Increase Economic Stimulus, Feb. 4, 1977.

金屬工業工會主席向克和聯邦銀行副總裁安明格都發表談話，反對卡特政府所一再提出，西德政府應大量增加支出，以刺激西德本身經濟和西歐近隣較弱經濟的要求。

向克說：『我不認為卡特政府的計劃是成功的計劃，它將引發新的膨脹的危機。』安明格說：一九七六年西德的預算赤字達二〇〇億美元，這等於西德國民生產毛額的四·二%，若以經濟的規模來比較，已經大於美國的赤字。誠然，西德政府已經決定在未來幾年間，每年撥款四十到五十億美金來刺激經濟。西德人一般都同意，假使超出此數，則效果將適得其反。這些撥款將用以改良公路，河流清潔和都市重建等公共營建。這些支出將有益於隣國，因為西德勞工可以有更多的購買力來購買隣國的貨物。

反過來，德國人批評卡特政府三一二億美元的刺激計劃，以美、德兩國經濟的規模來比，顯然較為溫和。

西德的傳統，重視膨脹問題過於失業問題。現在失業率已達五·五%，人數達一二〇萬。膨脹率則低到三·九%，是主要工業國中膨脹年率最低的。在經濟不穩定的時期，德國人更加保守，慎於消費。即使如此，西德政府人員堅信一九七七年經濟成長率至少是四·五%，可能達到五%。指出綜合發展組織估計一九七七年德國的成長率低到三·五%是有意的，旨在促使德國加強刺激。一九七六年德國的成長率是五·六%。政府的經濟發言人說，『我認為這已經是够好的作爲了。』他又說，德國的經濟作爲似乎成爲奇跡。當一九六八年，德國馬克值二五美分，西德輸出不及二五〇億。到一九七六年，馬克值四二美分，較前增加了六八%，使德國貨成本增加，但是，德國貨輸出達一、〇七五億美元，反較一九六八年多四倍有餘。

安明格說，德國的出口商訴苦，一九七六年馬克的幣值比其他工業國幣值的平均值上升了一五%。其他國家的出口商仍然不能和西德競爭，因其成本增高。不過，德國出口的增加率已見降低。同時，馬克升值使德國能以較低價格買到外國貨。一九七六年，德國出口較上年增加一四六億美元，亦即一六%；進口則增加一六二億美元，亦即二一%。過去三年間，外國貨的競爭力逐漸加強，進入德國市場亦顯然增加。

由於競爭的因素，使西德企業大量向海外投資，除了汽車工業和紡織工業的轉移已甚顯著以外，其他工業亦復如此。例如，一九七〇年美國化工廠平均工資每小時是五美元，而西德僅二·八美元，現在，西德是七·二美元，多於美國的七·一二美元。在這種情形之下，西德之反對膨脹性的政府增加支出就不足怪了。^⑥

西德貨品的競爭力削弱，西德政府的一再慨然聽馬克升值也是事實。不過，美國所提出的主張是，美、德、日三國都要有計劃的增加進口，造成對外貿易逆差，來幫助弱勢國家增加輸出，獲得平衡或減少逆差。尤其是，西德累積外匯準備達三百億美元以上，居工業國第一位。即使安明格所說貨品競爭力已減弱，而一九七六年仍然獲得貿易順差，那麼，可以說，德國仍有餘力可以助人。究竟怎樣，尚有待於高峯經濟會議作最後磋商。

註⑥ "West Germany Resists U. S. Pleas to Increase Outlays to Aid Growth," Wall Street Journal, Feb. 9, 1977.

日本的對應措施

日本因爲投資佔國民生產毛額的比率在工業國中爲最高，技術進步迅速，勞動素質優良，所以工業製品的競爭力特別強大。一九七六年，日本造船業承攬世界造船定單百分之七十五。同年，彩色電視機的世界產量約二千萬具，日本業者生產了半數。汽車、鋼鐵和化學製品也沒有任何國家能夠競爭。歐洲經濟共同體曾經和日本簽署協定，限制鋼鐵銷歐數量，要求日本業者減少承攬造船爲世界總數的百分之五十，要求日本自動限制汽車輸出，又已經對於日本製軸承進口提高關稅二〇%。美國產業界一再指摘日本政府有意壓低日元價值，抬高美元匯價以利出口。美國副總統孟代爾一月底到日本，表示美國對於日本彩色電視機輸美數量急遽增加頗爲關切。種種事實說明日本對外貿易處於優勢地位。

福田赳夫在一九七六年十二月下旬就任首相以後，曾經不只一次聲明：輸出要有秩序，不贊成再擴大輸出。不過，日本政府之聲明『有秩序輸出』，是幾年來我們所常常聽到的。

今年一月十三日，卡特在未就職前和福田通越洋電話就說明了，他已決定在本年度內提供一五六億美元的減稅和增加支出的數字來刺激經濟復蘇，希望日本採取配合步調。福田表示支持。

福田所採刺激經濟的方式和卡特不同。卡特是以減少稅收爲主，福田則表現在公共支出的增加。一月十三日日本內閣通過一九七七年度（四月一日開始）預算案，即向國會提出。收支各爲二八、五一四、二七〇百萬日元。收支總數較上年度增加一七·四%。支出中，公共營建項下列四、二〇一、〇四八百萬日元，較上年度增加一九·一%。收入中，公債項下列八、四八〇、〇〇〇百萬日元，佔全部收入二九·七%。福田政府說明，採取擴大公共營建的刺激方式是因爲日本人民儲蓄傾向較大，假如像美國那樣減收所得稅，其結果流入儲蓄的比例大，對於刺激經濟效果較小。在野黨却主張應當減少租稅一兆日元而削減公共營建的數字。⑦究竟如何要看三月下旬最後的決定。不過，無論採取什麼方式，都是對經濟採取了刺激措施。

刺激措施是否適變呢？據日本報紙的報導，孟代爾在離東京返美前舉行記者會時說：『對於福田首相所表現的可信賴與識見，印象甚爲深刻。』這反映於福田所提出的刺激計劃以領導走向國際合作的路。并且說：日本政府所定一九七七年經濟成長率爲六·七%，其中有一%是刺激計劃所造成，這是經濟活動很好的水準。美國和日本的刺激計劃都是以提高成長率一%爲目標。⑧

福田並且已經和孟代爾商定，福田將於三月二十一至二十二日訪美和卡特商談，其內容當然也會涉及經濟問題，爲高峯會議作準備。

註⑦ "Cabinet Okays Estimates For 28.5 Trillion Yens '77 Budget," The Japan Times, Jan. 14, 1977.

註⑧ "Economic Program Praised by Mondale," The Japan Times, Feb. 2, 1977.

展望

美、德和日本三國領導世界經濟復甦，是世界所共同贊成的處方，因為這三國一九七五年的國民生產毛額約佔世界生產毛額三九·二%，這三國一九七五年的輸入值約佔世界總輸入值二六·四%。這三國的聯合行動對於世界經濟自必有可觀的影響力。尤其是，這三國的經濟最爲健全，不論在失業率、膨脹率和國際收支各方面都沒有遭受過大壓力，而尚有餘力可以幫助其他國家。

至於三國以外的工業國，經濟實力較大的，如英國和義大利，本身還遭遇重大困難，法國和加拿大的情勢稍佳，也都有待於輸出引導的復甦，期待三國的援助。至於八十六個非產油開發中國家，當然只有等待工業國對於原料和初級產品需要的復甦，難以憑本身力量擺脫衰退。

事實已經很清楚，國際大局繫於經濟復甦，經濟復甦繫於三國的作爲。三國共同政策的確立，需要一月後國際高峯經濟會議來商決，現在還在形成的過程中。不過大體上已經可以從上面的敘述測知其梗概。究竟對於三國的規劃，可以寄予多大的希望呢？

首先分析三國復甦措施的規模。共同的辦法是以擴張性的財政政策爲主，配合以適當的貨幣政策，所不同的，美國以減稅方式爲主，日本以擴大政府公共營建支出爲主，德國以輔助最弱的地區和產業爲主。這種措施，三國也都採謹慎態度，惟恐觸發難以克服的膨脹。就擴張的規模而言，以美國爲例，一九七七年預算赤字是五七·二億，加上卡特總統的新「引水」計劃一五六億，則赤字共達七二·八億。前任福特總統所提一九七八年度預算的赤字是四七·〇億，如加上卡特總統的「引水」計劃一五六億則爲六二·六億。日本福田首相所提預算赤字是八四、八〇〇億日元，折美元約二九·二·四億。假使德國本年度預算赤字仍如上年爲二〇〇億美元，則三國在一九七七年度內預算赤字約可達一、二〇〇億美元以上。（年度起迄各不相同，只能概略估計）依乘數效果計算，所能增加總需要約爲四至五千億，自不無引導復甦的作用。不過，三國的赤字預算，其所預期的目標是兩方面的，一方面提高對本國產品的總需要，另一方面則增加對外國貨物的購買。因此，其對於國際經濟復甦的作用如何，還要決定於各國的貿易政策；假如不撤除關稅和非關稅障礙，則對於國際的助益較小。^⑨

再就更爲根本的問題看。經濟復甦和國際貿易平衡有關聯性，長期貿易逆差的國家，經濟不可能復甦。而貿易平衡和國際收支平衡的關聯性更爲密切。自從石油高幅度漲價以來，石油輸出國年年獲得大量收支盈餘，這些盈餘造成某些國家的經常的貿易逆差。據經合發展組織一九七六年十二月的資料，從一九七四年到一九七七年，各類國家所累積的盈餘和負債情形如下：

石油輸出國十三國累積盈餘數 一、八〇〇億美元

註⑨ (1) The Wall Street Journal, Jan. 18, 1977. (2) The Japan Times, Jan. 14, 1977.

非產油開發中國家累積負債數

一、〇〇〇億美元

經合發展組織小國累積負債數

六二〇億美元

經合發展組織大國累積負債數

一八〇億美元

一個家庭為石油支出過多，就無力購買其他物品；一個國家為石油支付過多外匯，就無力進口其他貨物。就現在情形看，這種資金單向流失的情形只有加深，難期改善，那麼，造成衰退的這一因素將無計消除。^⑩

第三、現在有新的論點，對於預算赤字和增加公共支出可以增加經濟成長之說發生懷疑。華爾街日報發表評論，以『凱因斯死了』為題，首先引用凱因斯祖國——英國——首相加拉罕的話：『我們常常以為，憑着支付可以擺脫衰退增加就業，只要削減租稅和擴大政府支出。我可以誠懇的告訴你，這個假定不再成立了，那只有對於膨脹火上加油，接着就是高度的失業。這就是過去二十年的歷史事實。』華爾街日報又引錄最近經合發展組織的特別研究。列舉十五個工業國的統計數字，預算有赤字的，經濟成長率未必高，預算有盈餘的，成長率未必低。由一九六五到一九七四年這十年間，義大利的預算赤字等於國民生產毛額四·〇四%，而平均年成長率僅得四·七%；愛爾蘭的平均赤字是三·四二%，而平均年成長率僅得三·九%。另一方面，這十年間，日本的預算盈餘等於國民生產毛額一·三九%，而平均年成長率高達八·七%；法國的預算盈餘為三·四%，而平均年成長率為五·三%。再看政府支出的影響。一九六二到七一年，瑞典公共支出（轉移支付除外）佔國民生產毛額二五·六%；而平均年成長率只有三·七%，美國公共支出佔二三·二%，而平均年成長率只有四·四%。另一方面，日本在這十年間，公共支出佔國民生產毛額一〇·四%，而平均年成長率為一〇·一%；法國的公共支出佔一四%，而平均年成長率為五·八%。於是，華爾街日報的評論說：『在今天的世界上，大的公共部門支出好像是和低成本相連結。假如政府用了更多的工人，儲蓄和其他資源，則具更高生產力的私營部門就要缺乏這些生產因素。』^⑪

當然，華爾街日報評論的觀點還沒有被普遍接受。發表評論以後，收到一些不同意見的讀者投書。

綜合以上的敘述和分析，已經可以得一種印象，美、德、日三國刺激經濟的措施是否具有真實的復甦國際經濟的企圖，現在還難以斷言。縱使確實盡力，能夠收到多大效果，也還難以預估。主要原因是，國際經濟出現了前所未有的條件，諸如，石油漲價問題，天然資源短缺問題和國際貨幣價值不穩定等等都是新的條件，現在僅僅從商業循環的角度去施行刺激，適當的效果是可期待的，而徹底治療則必不可得。

註⑩ "Aid Nat Trade," The Economist, 29 Jan.—4 Feb. 1977, pp. 73—74.

註⑪ "Keynes Is Dead," Wall Street Journal, Jan. 31, 1977.