

美國經濟情勢的戲劇性轉變

陳 元

一 前言

美國當卡特總統一月二十日就職的時候，新政府決定經濟政策所依據的統計數字是：失業率七·八%，失業人數七百五十二萬，一九七六年第四季國民生產毛額真實成長年率三%，而且在全年四季中逐季下降。①

一月二十七日卡特向國會提出他的經濟規劃，所採措施都是以反衰退為目標。業者為了市場和利潤，工人為了保障職業，對於彩色電視機、鞋類、紡織品和食糖進口的大量增加感受壓迫，因此透過成立了兩年的國際貿易執行委員會，向卡特總統要求採取提高關稅和進口限額的措施。卡特為了防止有關國家的報復行動或藉口而對美國產品採取同樣措施，因此拒絕建議，而採取和輸出國協議自動設限的辦法。

正當世界憂慮美國是否會採取保護政策的時候，情勢發生一百八十度的轉變。勞工部在四月中旬發表一九七七年第一季的物價指標如下：食物價格的年增加率，一九七六年七月至九月是一·六%，十至十二月是〇%，一九七七年一至二月是一八·四%。其他一切消費品價格，一九七六年七月至九月增加年率是五·五%，十至十二月是五·四%，一九七七年一至二月是八·五%。勞務價格的年增加率，一九七六年七月至九月是七·五%，十至十二月是五·一%，一九七七年一至二月是九·七%。躉售物價的年增加率，一九七六年七月至九月是三·一%，十至十二月是六·九%，一九七七年一至三月加速到一〇·五%。②此外，聯邦準備監理會宣布，三月份工廠生產能力平均營運率達八二%，是二十九個月以來最高的，僅較一九四八至一九七五年的平均率低一%。③商業部也在四月十八日宣布，一至三月的國民生產毛額實質增長年率是五·二%，約為上年第二季的二倍。④這些指標顯示美國經濟已加速復甦，但是，也有觸發難以約制的膨脹的危機。針對這種情勢，卡特的政策作戲劇性的轉變，由反衰退轉為反膨脹。保護主義就成為

註① 所引數字係依據 Economic Report of the President, Jan. 1977, U.S. Government Printing Office.

註② 'Drive to Keep Prices From Soaring Higher', U.S. News and World Report, Apr. 25, 1977, pp. 23-24.

註③ The Wall Street Journal, Apr. 18, 1977.

註④ The Japan Times, Apr. 22, 1977.

不合時宜。

這種事實發生在七國高峯經濟會議之前不到一個月，不但對於美國的經濟政策有重大影響，就是對於今後的世界經濟也是重要轉捩點。想見高峯會議的議程和方案不能不重新草擬了。

二 回溯反衰退計劃

卡特就職後的第七天，一九七七年一月二十七日，宣佈他的經濟計劃，是以加速復甦，降低失業率為目標，其要點如下。⑤

△削減個人所得稅，平均每一美國人民五〇美元。並降低許多人的所得稅扣繳額。

△增加租稅減免額，兩年內共三六億美元。

△一九七七年內創造公共勞務的工作機會二九萬個，一九七八年更多。

△撥款四〇億美元，補助州和地方政府從事公共營建。

△增加對州和地方的收入分成的成數。

各項減少歲入和增加支出的計劃，使一九七六和一九七七兩年度共增加三一二億的財政刺激措施。

當時，卡特政府的方案被多數民主黨國會議員認為過分溫和，將使失業的降低過於遲緩。還有『韓福瑞——霍金斯計劃』主張政府大量支出經費雇用失業勞動，從事公共勞務工作，且被一九七六年民主黨黨員大會通過列入競選政綱，到現在，卡特政府沒有提出，國會也沒有通過，因其被認為過於強烈。

反衰退是政府的政策，也是民間的要求。因此，對於外國貨進口的壓力，特別敏感，尤其是直接遭受壓力的產業。

三 保護主義抬頭

輸出減去輸入的得數假如是正數，就是國民生產毛額的擴大；反之，就是縮小。因此，輸出就是就業機會的增加；輸入就是失業的增加。當世界出現衰退的時候，所有國家莫不爭相促進輸出，約制輸入，這是自然的趨勢。當一九七四年一月一日石油漲價四倍以後，國際流動力轉移到石油輸出國，其他國家購買石油的支出增加，就不能不減少對其他貨物的購買；並且，更需要積極的促進輸出來賺得支付石油帳單所需外匯。為了消弭可能的一場貿易戰，一九七四年五月，二十四個工業國所組織的經濟合作與發展組織在巴黎開部長級會議的時候，曾經決議，『禁止採取限制進口的單獨行動。』實際上，各國的作為正相反。石油漲價配合上其他

註⑤ 'A Carter Business Boom Shaping Up?', U.S. News and World Report, Feb. 15, 1977.

原因，造成第二次大戰以來幅度最大的衰退。工業國除西德和日本從一九七三到七五，連續四年都有出超，美國在一九七五年中到七六年中有出超以外，其他主要國家就都出現大量入超。尤其是不產石油的開發中國家，石油輸入既不能大量削減，而初級產品的輸出，數量和價格都猛降。這種情形下，只有兩條路可走，限制輸入和舉債外債。

經濟的不穩定會造成社會和政治的不穩定。處此情勢，作為自由世界領導者的美國，不能不挑起擔子。卡特在沒有就職以前就和主要國家的領袖通電話，就職以後立即派副總統孟代爾訪問歐、亞各大國，其所討論的主題之一，就是怎樣推動世界經濟迅速復甦，所提出的具體辦法也就是全世界專家都贊成的，由美國、西德和日本三個經濟強勢的國家，共同提高其國內的總合需要，除了引發其本國經濟的復甦以外，還要開放市場，使經濟弱勢的國家得以增加對三國的輸出，來提高其國民所得，增加就業機會。

實際上，美國本身並非力有餘裕，一九七六年對外貿易估計逆差達一四〇億之多，十二月失業人數仍有七五〇萬。美國政府之所以作以上決策，一方面固然是『見義勇為』，另一方面也是認為必須先行提高其他國家的輸入能力，纔能夠擴大美國的輸出。然而，美國仍難免於出現保護主義。

對於我國關係最大的是美國鞋類進口的問題。美國製鞋業協會曾經向『國際貿易執行委員』（International Trade Commission）提出申訴，指鞋類輸出國有傾銷情事（在國外售價低於其在國內售價），要求提高鞋類進口關稅或設限額。卡特總統的裁決是和輸出國協商自動設限。並派史托勞斯為貿易大使，和有關國進行商討。據史氏說，一九七六年美國市場銷售各式鞋八億雙，其中有兩億雙來自中華民國和韓國，較一九七四年多一倍。對這些鞋增加關稅並不能大量減少進口，因為大部份鞋的價格都在二·五美元以下，而零售價却達八至一〇美元。增加關稅，只有提高零售價，轉嫁負擔於美國消費者，而不會減少進口數量。史氏又指出，在五月間七國高峯經濟會議在倫敦舉行時，美國將提議從速完成新的世界貿易協定。史氏一再強調，美國不放棄自由貿易的原則。

四月十三日美國擁有五萬會員的紡織業工會和擁有三萬六千會員的女裝業工會，聯合舉行抗議罷工，並在四十個州遊行，要求對外國同類產品進口實行限制。工會聯合會主席並親自晉見卡特，說明假使不採取適當措施，在未來十年內，美國紡織品與服裝市場將被進口貨佔去五〇%到六〇%，而目前從事此二業的工人達二·五百萬，實不可不加保護。要求限制外國同類貨進口逐年不要超過三%，這是美國產品的平均年增加率。事實上，國際間本訂有：『多種纖維紡織品國際貿易協定』，將於一九七七年十二月滿期，需要重新簽訂。西歐國家也都有限制進口的要求，美國固無須單獨採取行動。⑥

日本彩色電視機對美國輸出量迅速增加。美國製造電視機最大公司西尼收音機公司（Zenith Radio Corp.）去年向美國關稅法庭控告日本電視機出口有接受政府津貼情事，經法庭今年四月十二日宣判，由日本進口的消費者電子貨品應徵收補償關稅，以抵銷

註⑥ 關於鞋類及紡織品輸入限制問題分別見四月十三及十四日美聯道瓊社報導，載於四月十五日英文版經濟新聞。

日本政府所給予的退稅補助。^⑦但是，這是美國行政當局所不能同意的，因為，歐洲共同市場輸美產品都有退加值稅，怎能一都徵收補償稅，以致引起貿易對手國廣泛的報復行動。故已考慮是否有提出上訴的必要。雖然如此，美日之間仍然在進行自動設限的談判。

以上所舉事例，說明在高失業率情形下，美國工商業者和勞動界保護主義的抬頭。至於美國政府則採取顧全大體，不離開自由貿易的基本原則。如財政部長布魯門索所說，保護措施和保護主義不可混為一談，兩者意義確有差別。

由反衰退而產生保護措施或保護主義，其間存在密切的因果關係。經濟政策戲劇性的轉變，還在於，不到三個月，由反衰退轉變為反膨脹。舊方案尚未實施就已經推翻。這說明了美國經濟的不確定性，世界經濟的性質亦復如此。

四 反膨脹政策

當卡特在四月上旬看到有關一至三月經濟指標的變動以後，即於十四日向國會提出新的經濟規劃，其中包括五個要點。

第一、在預算方面。要求在一九八一會計年度（一九八〇年十月一日開始）達到收支平衡的目的。為達此目的，從兩方面進行：一方面鼓勵經濟擴展，創造更多就業機會，增加更多歲入；另一方面，聯邦政府採取緊縮支出的措施。卡特並指示所屬採取他在主持喬治亞州政時所採行的『零基預算編制法』（Zero-Base Budgeting）改變過去量出為入的編制程序。新法是要先預定施政目標，按照目標決不只一個達成施政的計劃和執行該計劃的預算，然後從中選擇成本最低而效果最好的一個。這樣可以提高效能，避免浪費。

此外，為降低總合需要，卡特決定取消前所提出減少個人所得稅每人五十美元的計劃，並且也減少公司稅二四億美元。照計劃，政府要減少本年度（本年九月底止）稅收和政府支出共達一二〇億。原估計一九七八年度預算赤字將達六八〇億，經緊縮後將不及五〇〇億。

第二、在工資和物價方面。工資與物價穩定委員會應對於工資和物價的上漲進行研究，舉行聽證會，對於可能發生的缺乏情形提出警告。大通電力公司董事長瓊斯、工會聯合會主席閔尼以及其他許多勞動界、管理界人士和聯邦政府官員都被邀參加討論會。也要各公司和工會提出機密的情報。至於對反托拉斯法案則也須嚴格執行。總之，賦予工資與物價穩定委員會的任務，不是管制工資和物價，而是從多方面防止膨脹的發生。首先要勞工界瞭解，工資上漲徒然加速膨脹，無補於實質報酬的提高；使企業界知道，膨脹一旦發生，企業首蒙其害，訴諸理性，要求共同阻止膨脹的發生。膨脹的基本原因則是生產要素或廠商的生產能量出現缺乏現

象，不能不防之機先。當然，任何托拉斯的行爲以謀求超額利潤都是在所不許。

第三、在對外貿易方面。卡特政府對於關稅商討將繼續強調『自由貿易』。政府要從多方面來幫助因進口貨競爭而受損害的產業和工人，但不採取限制進口或提高關稅的措施來抬高物價或引起外國的報復行爲。卡特政府也要找機會和其他國家協議穩定穀物、糖和其他物品的價格。此所以，卡特對於國際貿易委員會所提出對鞋類、紡織品及其他進口貨採取限額或提高關稅措施的建議未加接受，而採取協議自動設限的辦法。雖然『自動設限』也是保護方式之一，總比較緩和，也包含延緩的意義。

第四、在聯邦政府的辦事手續方面。對於一向受管理的產業如航空和卡車運輸業等，盡量減少管制而增加其競爭力。也要檢討聯邦政府的法令對於產業成本所發生的影響。商業部要想辦法加快頒發重要建築的執照，使建築事業不至於因執照的延遲頒發而停滯。

第五、向國會提出的租稅改革計劃，將加強鼓勵投資的作用，目的在擴增產業的生產能量，並加速生產設備的現代化。此外，也加強職業訓練，改進失業工人的生產技藝，以提高勞動效能。一九七〇年代以來，美國投資佔國民生產毛額的比率，在七個最大民主工業國中列名最後，以致美國的生產力成長率低落，成爲美國產品在國際市場競爭力減少的主要原因之一，也就是美國經濟當前最大的弱點。鼓勵投資以提高投資率，是美國人普遍承認的當務之急。^⑧

分析卡特政府的反膨脹規劃，其主要目的不在抑制當前的膨脹，而在於防範未來幾年的膨脹趨勢。從提高總合供給和約束總合需要兩方面來防止求過於供的缺口。輔以防範瓶頸的發生和托拉斯的活動。

五 不確定情勢

儘管美國政府改變政策以適應新的情勢，然而，美國當前經濟却包括許多不確定因素，爲經濟學家們所深感憂慮。

△今年第一季公司的稅前利潤較一九七六年第四季雖增加二〇%，但是，其中大部份來自物價的上漲，而不是營業的改善。

△公司預期今年後期需要將增加，愈來愈多先期提高售價，以免將來成本增加。

△初級產品生產者，特別是一些開發中國家，提高其售價，不是由於需要的增加，而是需要錢來償付高價石油。例如。巴西因爲其石油帳單急劇增加而增加其咖啡出口稅，美國無如之何。

△工業化世界改變政策，傾向於容許關鍵國際商品建立獨佔價格，尤其是對於重要的低度開發國家，因爲他們深受國際收支逆差的打擊而無力償付債務。對於爲避免商品價格過分波動而進行的平準活動，將要演變成很複雜的固定其價格的計劃。

註⑧ Key Points of Carter's Plan to Curb Inflation", U.S. News and World Report, April 25, 1977, p. 25.

△美國以及其他地區資本支出頗不景氣，儘管消費支出旺盛。在受冬季嚴寒打擊之下，美國經濟復甦仍然更爲有力，這就發生消費者需要超過工業生產能量的危機。近在一九七八年即將面臨瓶頸和缺乏的現實。過去兩年間資本支出的少有成長，主要原因是一些不確定性。例如，公司對於政府是否將採取工資和物價的管制措施，難以預測。也關心到石油是否會再度漲價。假使政府採取新的環境管制的規定，只要筆尖一轉動，就會使價值成億的工廠成爲廢品。企業界認爲，雖然政府口口聲聲鼓勵投資支出，而沒有設法消除企業對於投資的這許多顧慮。^⑨

△影響最大也必然是最深遠的，將是能源問題。美國中央情報局向卡特提出報告說，新估計世界石油和瓦斯的蘊藏量已不如過去那樣多。照現在需要的增加率計算，到一九八五年就要出現嚴重的缺乏，世界不足之數，每天將達七百萬桶，如美國一九七六年每天的進口量。屆時，美國每天進口石油量將達一二到一五百萬桶。世界石油價格也可能漲到現在的三倍。卡特根據報告，四月二十日向國會發表講演，提出能源的新政策。透過節約使用、增加生產，改用煤炭與核子電力，發展新能源以及公平合理等五方面，求其到一九八五年能達到七個目標，包括減少使用量和輸入量兩方面。爲節約使用是加稅，爲增加生產是提高油價，爲改用新能源工廠必須改變裝置，總之，能源消費可能稍見減少，但直接或間接都不免於提高膨脹率。這對於反膨脹計劃是相抵觸的。^⑩

由於以上這許多不確定情勢的存在，卡特反膨脹政策的效果是難以把握的。

六 結論

美國經濟情勢和經濟政策的戲劇性轉變，表示經濟的本質發生了變化。

第一、美國國民生產毛額逐年增長，到今天，其所消耗世界天然資源，平均已達三分之一。美國是天然資源豐富的國家；尤其是，自從十九世紀中期以後，美國在國際上的地位與日俱增，進口天然資源也毫無困難。無論是政府、企業以至專家，研究與考慮經濟問題，從來不將天然資源缺乏的問題包括在內。到今天，不但所需石油已有半數以上賴進口，其他工業原料，除了煤炭、鐵砂、銅和磷以外，也都大量靠進口。於是，可能受脅制於外國，如一九七三年的石油禁運即其先例；可能價格受控制，如石油及其他物資的托拉斯組織；也可能世界的供給量增加率低於消費量增加率而出現短缺。所以，經濟的成長和資源供給的減少發生矛盾。即使資源的來源暫時不發生困難，而價格却難求其穩定，這樣就使膨脹的『著大點』日益降低。

第二、一九七四年衰退以來迄未真正復甦的經濟，按照自由經濟制度的原則，企業不可能大量投資於工廠或生產設備，相反的

註⑨ “Why inflation worries economists more”, *Business Week*, April 25, 1977, p. 28.

註⑩ “President Carter Address to Congress on Energy”, *News Backgrounder*, USIS, April 26, 1977.

，原有的工廠和生產設備還要折舊或淘汰，而使淨投資成爲負數。另一方面，勞動力隨人口增加而增加；同時，戰後結婚增加，所出生人口較多，現在的勞動力增加也較快。因此，發生生產因素之間的不相配合情形，幾年來資本因素沒有增加而勞動因素增加。按照現有生產能量，就無法容納現有失業的勞動力及逐年增加的勞動力，所以失業人數難以降低。假若刺激經濟，提高總合需要以增加生產與就業，則生產能量即將不足而發生瓶頸，而觸發膨脹。此所以，增加投資是克服經濟問題的基本要舉。然而，政府對於促進投資只有採取提高利潤率，創造投資條件，以誘導資金投入生產。姑且不說企業對投資有許多猶疑已如前述，即使從即時起投資意向穩定的提高，到工廠和生產設備之投入生產，還有很長一段時間，是可以想見的。

以上兩點經濟本質的轉變所造成的問題，不僅美國有之，全世界都有。都要耐心加以克服。

美日高層會談後的亞洲局勢

朱少先

一 五年來亞洲局勢的演變

自一九七二年二月美國前總統尼克森訪問中國大陸後五年餘來，亞洲局勢的變化是相當巨大的。一直到現在，依然是一個動盪不安的局面。

我們的鄰國日本，因爲受到「尼克森震撼」的影響，田中內閣竟於同年九月採取了搶先美國承認中共政權的輕率行動。但結果並未如田中所預料，與中共建交會帶來國民的支持與對中共貿易的擴大，從而達到維持長期執政的目的。相反的，一九七二年十二月衆院大選與翌年七月的參院選舉，均遭到挫敗並引起黨內的派系紛爭。至十一月又因「金脈醜聞」被逼辭職。三木武夫繼任總理之後，亦未能挽回民心，執政兩年後的去（一九七六）年十二月衆院大選中，再告挫敗，若非中立派當選議員及時加入自民黨，幾乎使該黨喪失單獨執政機會。遂使三木亦不得不引咎辭職。

因爲日本已是「經濟大國」，其國民總生產（GNP）僅次於美國與蘇俄，佔世界第三位，在亞洲已有舉足重輕地位，其國內