

美国在太平洋的任务

華萊士著：

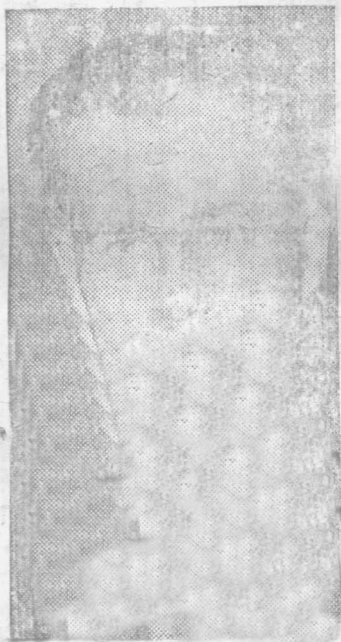
美國在太平洋的任務

一九四四年六月

OUR JOB IN THE PACIFIC

By Henry Wallace

美國副總統華萊士不僅是美國一個政治領袖而且是一位眼光
遠大抱負宏偉的世界第一流政治家。他在離開美國出發遠東以前
不久寫了這一



(華萊士近影)

本小冊子，表
明他對美國今
後遠東政策的
見解。

這本小冊子
原是由太平洋
學會在美國用
英文發表的。
發表的日期是
一九四四年六月十三日。全文以電報拍至重慶，經美國新聞處譯
為中文。各節標題是依照原文內容的段落酌為加入的。

太平洋的新形勢

在戰後的太平洋，美國的處境勢將如此之重要，以至爲我們的自身利益計不得不担負我們的新地位所引起的義務。要再討論我們從遠東「引退」已經毫無現實意義，而且作爲我們一百年來遠東政策主要基礎的門戶開放原則，也不復爲戰爭完了以後我們將要面對的新的複雜形勢之充分指針了。

當前局勢中有許多新的因素，還有許多至今影響着我們的陳舊的問題，即如大部分亞洲人民生活標準之低落等；因此之故，對於我們在太平洋地位的整個問題重加檢討，是一件非常迫切的事。

有一些新的因素是政治性的，如像中國的蹶興，日本的沒落，蘇聯與美國間的新關係，東方帝國的式微，以及澳大利亞與紐西蘭在太平洋事務中應有發言權的要求。同時也有新的經濟因素，如像亞洲經濟上未開發國家的工業化運動，和西方從前由東方輸入的農村原料的代用品的發展等。還有新的戰略概念，例如美國主張保有太平洋上的戰略控制權，而這一切一切轉又受着航空新發展的影響。

好勇鬥狠的日本，即使復興起來，也不會再這麼窮兵黷武，但是由於中國與美國的蹶興，新的別樣的問題又發生出來了。開羅會議和治外法權的廢除，這兩件事都促使中國寢假成爲西伯利亞邊界以南亞洲東部最大的強國。蘇維埃亞洲的經濟發展和新的航空與北冰洋航路的開通，使着蘇聯比以前更加變成一個真正的太平洋列強，同時蘇聯和美國間的友誼，也把一些縱橫捭闔修談強權政治的

Rw11/119

政客的老毛病——即以爲日本是對付共產主義的堡壘——置於新的視界之下了。

日本破壞了亞洲和太平洋上舊式帝國——民地的型範，我們今後是助成這個型範的復活呢，還是幫助產生一個新的型範呢，這是必須抉擇的問題。我們是要一個顛覆十九世紀帝國遺產的革命呢，還是一個從它蛻變出來的進化？

以前，澳洲和紐西蘭只是歐洲在太平洋的前哨；它們現在已變成太平洋的一部，並且正在確立它們作爲太平洋列強而活躍的權利。這是基於一項事實，就是它們在太平洋上的地理位置，比較它們作爲不列顛星座上的兩顆小星的政治地位重要得多了。

工業化的結果將提高亞洲人民的生活標準，並且爲美國貨物發展市場，爲美國投資製造機會，因而涉及到政府貸款，信用和關稅問題。但是如果亞洲的農業沒有改進，這一切都是不可能的。

我們海軍對日本的攻勢顯然預示出一種勝利，這種勝利可使美國和聯合國的武力佔領橫跨西太平洋上的無數島嶼，像一道天河似的。這就可以使我們將來不至再受到珍珠港的奇襲。然而這是否意味我們對亞洲要變成一種威脅呢？

航空的發展將造成許多經濟上和政治上的問題，並且可能成爲國際糾紛的一個新的嚴重的根源。但是在另一方面，它也可以成爲連結各種經濟體制和政治集團的因素之一。

在戰爭期間內，人造橡皮，「阿的平」和其他代用品的發展，將要影響我們從東南亞輸入樹膠與奎寧之類的產物，而還在擬製任何戰後經濟政策時，都是必須加以考慮的。

最後，我們必須把太平洋當一個有四邊的大洋。我們一向以爲太平洋只有兩邊，一邊是亞洲，一

邊是北美。對於未來太平洋作一個整個認識，必須把蘇聯和阿拉斯加包括在它的北邊，北美合衆國和拉丁美洲在它的東邊，澳大利亞與紐西蘭在南邊，東部亞細亞在西邊。

亞洲的經濟背景

在考慮這一切新的太平洋問題以前，我們必須對於戰爭終了時我們將要面對着的亞洲的基本輪廓有清晰的認識，因為如果不能理解亞洲人民和他們目前的生活方式，憑空想像一種完美的制度，一個理想的東方政策，或者一個高調的太平洋憲章，都是虛擲時光，無濟於事。

我們要把握住的每一件基本事實，是不管新的工業化運動如何，亞洲大體上還是一塊農業的土地。在亞洲居住的十萬萬人口中間，大約百分之八十是靠很小的農田生活的。他們的農具是原始的，用手經營，有時有一頭牛，一個驢子，或一個簡單的水車幫忙。他們的土地時常是貧瘠的，而他們沒有必要的科學知識加以充分利用。因為他那块農田的狹小，或他的土地的貧瘠，或者農具的粗笨，限制了每個人的生產數量，以至在許多地區，一天的工作價值還抵不上美國的兩角錢。美國工場的工人，做了一兩星期工作所得到的工資，可以購買的東西，比世界許多小農田上的勞動者做了一年工作所能購買的東西還要多。

在亞洲的農業情況之下，需要有四五家農人纔能供應他們本身和一個城市家庭的食物。這恰恰是我們在一百五十年前美洲所達到的階段。在今天的美國，一個農家生活的食物除供應他全家外，還

可以供應四五個在城市居住的家庭。這樣一來，美國的農民便解放出許多人力去參加工業，運輸和其他服役，並且有購買力來購置一些進一步增加他的農業效率的貨品。美國今天所以能有這樣龐大驚人的力量，就是因為美國農民有如此高度的效率。同樣的，如果亞洲的工業化可以提高一般人的生活，它也必須靠農業效率的增加，使他們有充分的購買力來支持東亞人民翹首企望的工業化。

戰爭對於太平洋區域中各地人民的一個危險作用，就是可能使他們以為工業化容易實現，而不知道有效的工業化如何依賴於農業的改進。

工業常常集中在城市方面，那裏有大量的低廉勞工。有了賤價的勞動成本，於是可以生產製造品銷行國外，同時從農村購買食物來供應城市的勞動人口。周圍的農產區完全享受不到這種不平衡發展的利益。不但如此，農民即使有能力從城市方面大量購買一些製造品（往往是採取信用借款方式），結果也是吸盡農業區域的資本，更進一步使民衆趨於貧困。這種農業區域，處於原始的生產狀態之下，自然要成為社會不安和革命的產床。遭受這樣剝奪的人民會變成抱有政權和征服慾望的獨裁者的現成工具，而這種情勢又會促成侵略和戰爭，不僅在太平洋區域以內而且在全世界爆發。

爲了和平以及東亞區域的秩序的提高，把工業化的基礎建立在不僅農民效率而且土地效率的全般增進之上，是特別重要的事。亞洲大部分土地已經使用的太久了。一大部分是使用過度或使用得不正常的，還有一些則未充分供用。遠東許多大問題之一，是調整土地的用途，使之以最好的方式適應它使用的目的，對於土壤的濕度和泥土與肥料來源加以保障，提高生產量，使工業原料在最有利的條件下種植起來。

凡是原始農業的地區，也必是防禦比較脆弱的地方。從作戰的眼光看來，強國都是那些農業上已有高度發展，使他們足以建設強大工業的國家。這一點正是美國之所以強大，日本之所以脆弱的原由。目前蘇聯在亞洲的地位，其一部分的力量就是由於俄國人近年來在西伯利亞一面發展農業，一面發展工業，雙管齊下，齊頭並進，而且它的西伯利亞的農業並沒有爲了歐俄的工業的利益而受到剝削。

在這些農業落後的國家，生殖和死亡率都是很高的，但人口增加的實率還是比世界上工業化的地區大好幾倍。現在僅有的一些數字似乎已可表示亞洲開始工業化的地區，生殖率正在急速下降，正和歐美工業化的時代一樣。在大部分亞洲，由於飲水惡劣，營養不足，瘧疾，肺結核和花柳病的故，人民患病的很多。正像熱心工業化的人們不可走在農業改進的太前面去一樣，熱心公共衛生的人們也應該認清，如果沒有農業上的進步，從而促成人口的增加，則一切減低死亡率的企圖都徒勞無功。這就是美國在波多黎各行政上一個沒有解決的問題。

在整個這個廣大區域以內，有許多國家的人民至少百分之八十不能讀書寫字，而且文盲中間絕大部分是在農村方面。亞洲東部大多數地區借款的利率每年在百分之三十以上，而這些負債纍纍的人們又是絕大多數在農村。

大家注意到原始農業，以及亞洲現存的貧窮，疾病，文盲等時，我們必須記住，這些現象之存在並非由於亞洲人民在生理上低劣於那些住在歐美比較優良的工業條件下的人們。恰恰相反，亞洲的人民創造了若干高尚優美的文化，其間哲學思想的淵博，宗教情感的深邃，以及早期的許多科學發

現，特別是在天文、數理和水利工程方面發展，都是異常出類拔萃的。不過，迨到產業革命改變了西歐和美洲的農業與製造業的生產力後，東方的文化相形之下便顯出無法與西方新進的農業和工業競爭了。

由此看來，亞洲國家不僅應致力於政治的平等，而且應努力獲致平等的農業效率。只要他們有了適當的食物和教育，並且能夠用現代設備經營較大的農場，或能從事於土地以外的更富於生產力的工作，他們的生活標準就會發生顯著的變革了。

現在我們人類已有充分的知識在我們環境中創造奇蹟，改變廣大人民的經濟生活。我們看看田納西灌溉工程（TVA）——按即美國在一九四三年完成的田納西流域的水利工程，規模鉅大——幫助了少貧瘠的土地和人民，庫利水閘（Coolidge Dam）發出的電力刺激了多大的生產，蘇聯人民在二十五年中間怎樣努力改變了西伯利亞原始的貧病交加的民衆，還有在巴力斯丁幾年以前還是沙石不毛之地而今到處栽遍了柑橙和無花果樹。只要看到這些，我們就可以相信，同樣的奇蹟也會在亞洲完成的。

在遠東，日本是唯一的可以稱爲主要工業化的國家，雖然澳大利亞正在高度工業化，印度也已開始大大擴展它的工業。蘇維埃亞洲的工業發展，突飛猛進，幾難令人置信，但它是與蘇聯整個工業發展聯繫在一起的，因而不能稱爲純粹亞洲的現象。

在日本，工業發展很畸形，因爲它是爲了生產輸出品和軍火，而不是爲國內人民消耗的日用品，並且因此之故，對於提高人民生活標準，裨不足道，而農村與城市間標準的懸殊，反而爲之擴大。

技術的效率儘管高，工資却很低，工時又長，大批婦女從農村移到工業裏，住在低矮的房中，生活狀態和奴隸差不多。

至於亞洲其餘各地，僅僅還在產業革命的大門口。工廠勞動者的數目在總人口中的比例很低，並且因為農村人口過剩，工作競爭非常尖銳，以至於雇主可依靠自己的意願規定工作條件。工廠的待遇雖然低得可憐，但被認為較許多農村中的饑餓線要高，於是雇傭條件便益發苛刻，居住的環境惡劣得可怕。

中國和印度在現代工業上已經開始，但也僅僅是開始而已。在印度，戰爭生產已大大刺激了工業的成長。在中國，敵人的入侵妨礙了這種發展，但它也使中國人意識到在戰後建立他們自己的工業的需要。甚至在荷屬東印度和菲律賓，戰前政府也在扶持工業的成長，不無成就，特別在印度和中國，戰後擴充實業的廣大計劃，業已起草。有一些地方的工業居然蓬勃發展，凌駕於一般工業水平之上。例如，大英帝國領域內兩個最大的鋼鐵工廠已不是在英倫三島了，而是在印度和澳洲。世界上最大的平面煤礦現在是在滿洲。

不過，真正的試煉，是隨着工業的發展，亞洲各國有沒有能力避免過分的個人主義的不負責任狀態，這種狀態正是早期資本主義工業化時代的特徵。亞洲各國的威望，以及它們能否取得國際的信任，就要看它們能否避免我們的錯誤，正和要看它們能否學習我們甚至依據我們的成就而加以改良一樣，來作準繩。

今天東方各民族都在邁進中。這種邁進的開始我們不妨定爲一九一一年。當時中國人民在孫中山

先生的教訓鼓舞之下，顛覆了滿洲，建立一個共和國。這是在亞洲悠久而富於文化傳統的歷史中，一個亞洲民族第一次顛覆了帝制和君主世襲的整個原則，而且儘管仍然存在有許多困難和障礙，卻英勇地邁開步來，爭取通過民選代表而實現的民主——民有，民治，民享的政府。

這一種邁進不久以後便使俄國人民參加進來，還有那些連結了歐洲和亞洲橫跨地球上最大一塊大陸的蘇維埃聯邦中非俄羅斯人參加進來，那就是十月革命。十月革命為農民打開了一條道路，並開始給他們以自己耕種的土地。

這一種邁進在整個第二次世界大戰的懷疑，紛亂和破壞中間進行不已，這其間無綫電和飛機以及全世界各地軍隊的派遣使着各地普通民衆隨時知道有什麼好東西是他們可能享受的，以及怎樣去獲得這些東西。好壞善惡的認識已普遍到所有民衆，誰都不能阻止他們追求生命中好的事物。除非再來一個浩劫，決無後退那回事，若要安全，則只有將現代工業化和作為它的基礎的農業效率的好處散佈開來。

所有這一切深刻的歷史變革的事例，它們的意義可以用一句簡單的話來歸結：瓶子裏面的怪物（genie）——按即回教神話中的一種魔鬼）已經跑出來了。我相信這個怪物是善良的，但是它也可能被人作成完全兇惡的；至於它將來究竟走上一條善良的還是兇惡的道路，就要看美國是否担負起世界事勢現在付與它的任務。美國以其自然的力量，它的技術的力量，和它的地理位置，能夠不斷提高生活標準而貢獻於和平。美國民主制度的輻性使其整個國民能通過他們選出的代表製定一切政策，因而可以使美國認識和實踐在人民討付下的新責任。美國負起這種領導的使命，不但對它本身

有道德上的各處，而且事實上只有促使別人繁榮，纔能保全和增進我們自己的繁榮。

美國能做什麼事？

在展開一種外交經濟政策時，僅僅考慮到眼前的經濟利益，並不算賢明。我們還需要考慮到我們的貿易和投資對我們的安和長遠的繁榮有什麼影響。譬如說，把大量貨物和資本輸往一個國家，使它用去投在軍火工廠和兵工廠去，誠屬愚不可及，倘若和另外一些國家貿易，它們的繁榮和民主的風氣會使它們成為我們自然的盟友時，那就賢明得多了。我們想到經濟的利益時，自然應該考慮到不僅僅眼前的利潤，還有長期的市場的發展。

把這些觀念應用到世界各地時，在歐洲的舊世界與亞洲和拉丁美洲的新世界之間顯然存在着極大的區別。西歐富源的情形是世間熟知的，也已經充分開發過了，人口是比較停滯的，我們的主要任務是幫助它的善後以及在某種程度上對於受了戰爭和廣大區域內受了多年法西斯摧殘的生產制度和政治制度加以革新和改良。

與其投資到世界上較老的工業區域，無論從健全的投資眼光抑從世界貿易的促進看來，更聰明的辦法是在世界上那些人口正在增加，新的富源正在發現和開拓的地域中去探求機會。這一類型的兩個主導地域是拉丁美洲和東部亞洲。毫無疑問，在東部亞洲方面美國的投資結果所至可以造成十萬萬人民——世界全人口的半數——生活標準飛速的提高，以至發揮出有意義的和平勢力，不但為美

國好，而且爲全世界好。

亞洲戰後的需要是資本和技術援助。美國的需要是充分發揮它的大事擴張了的工業能力。太平洋兩岸的有秩序的和廣續不斷的進步，就難於配合這兩方的需要以謀一切有關人民的福利。

戰爭結束後我們的總的基本的需要是充分就業，從這個需要發生出來的我們自己的需要，並不是容易得到解決的。爲了重新吸收成千百萬的士兵到平時的生產中來，不惟我們將來必然要大事擴張的國內市場應該加以充分運用，並且還要運用外國市場對我們的貨物和勞役的需要。戰爭一停止，美國就要有儘可能健全的對外投資，藉以幫助我們維持充分就業。同時，其他國家必將迫切需要我們的貨物，以爲它們重建與善後計劃之用。當然，計算我們需要多少資本來輸出是困難的。如果我們像許多經濟學者那樣，僅僅回顧過去的數字，那不免失之過少。在另一方面，如果我們僅僅看見全世界所有的鉅量資本需要，我們又會估計過高，離開現實。要構成一種中庸適切的意見，我們應該向前瞭望一下我們在今後二十年所要生活的世界形態，因爲那時的情況纔能決定借款國家歸還我們欠款的能力，以及美國接受以貨物和勞役方式的還款的能力。

想思路弄清一下，我們不妨舉例假定：美國或聯合國的某一個公的或私的機關認爲要在戰後五年間以貸款或資本方式每年投二十萬萬元到太平洋區域，年利姑且定爲三分。這就是說，借款總額一百萬萬元，每年須付利息三萬萬元。遠東有沒有能力以貨物和勞役方式支付這樣的利息呢？我們又是否能夠接受這些貨物和勞役而不損及我們的就業機會呢？

我們既然放開眼界，高瞻遠矚到一九六〇年的世界，我們就應該意識到我們的國民收入現在每年

雖是一千五百萬萬元，但如果美國戰後勇敢地執行它的任務好像英國在拿破崙戰爭以後所表現的那樣，那麼，每年的國民收入可能超過二千萬萬元。只有在管理不當的經濟制度下，纔會阻輸入。即使到一九六〇年我們的輸入在比例上不較一九二三或一九二九那些繁榮的年代爲多，以每年二千萬萬元的國民收入而言，也可以容許我們接受一百萬萬元左右的輸入。況且在事實上，我們很可能在每年二千萬萬元的國民收入之下，會需要輸入遠在一百萬萬元價值以上的外國貨物和勞役。在這種同世界其餘各地擴大貿易範圍之中，遠東所佔的成分很可能比它在過去爲多。五十年前遠東供給我們的貨物，佔我們當時總輸入的百分之十。二十五年前遠東的供應佔我們當時總輸入的百分之二十。十年以前它佔到我們的輸入總額的差不多百分之三十。二十年以後，遠東很可能在我們的輸入總額中佔到更大的比例。即使若干輸入貨品如樹膠和生絲會有所改變（因爲人造橡皮和人造絲的原故），但隨着我們工業需要的擴張，其他的貨物會代替它們的地位的。

關於輸入問題，我們可以總結起來說，有兩種趨勢應該加以考慮：第一種趨勢是輸入的數額隨國內繁榮以俱增；第二種趨勢是從遠東來的輸入品必將增多。這兩種趨勢合併來看，就可以表示出，我們以每年二千萬萬元的國民收入，可能需要從遠東方面輸入好幾百萬萬元價值的貨物，即使把我們對遠東貨物的需要估計爲每年四百萬萬元，也還是一個保守的數字。爲了應付這些輸入，自然會有更大數量的輸出，來換取我們必須支付的金元，因爲我們需要從海外輸入的貨物和勞役自動地變成了外國用以購買我們出口貨物的金元。

五十年前，我們的輸出品總額中只有百分之二、三是流入遠東的。近年來我們輸出總額中有百分

之十五左右流到了遠東。因此，到了一九六〇年間我們的輸出至少可有百分之十五，也許還要得多，會輸至遠東。如果我們的全部輸出品在價值上和我們的全部輸入品相去不遠，那麼，當我們從遠東輸入四百萬萬元價值的貨物時，遠東或許可以得到我們二百萬萬元之價值的輸出品。這中間的差額就可抵補比我們上述數目大得多的貸款的利息與逐年繳付的還款。

遠東或許還有其他的美金來源，用以抵償它的債務。美國旅行家的消費就會證明是其中最重要的一項。一切旅行方式的不可避免的擴張，特別是航空的發達，以及和遠東接觸機會的大量增加，其結果必有成千累萬的美國人旅行或住在海外，從而支付給外國的美元數額一定比過去大得多。此外，戰爭已大大虧耗了我們的原料儲備。戰爭終了以後的最初五年間，我們毫無疑問要購買的原料比我們隨時需要的數量為多。這些多餘的存貨是不是封存起來作為戰略儲備，或用來當作緩衝的存貨藉以平衡工業活動的消長，抑或另有用途，不得而知，總之外國所會收到的美元當可使其應付最初數年間長期貸款的利息。

由於我們的投資而促成的亞洲經濟的改進，對於我們的明顯的益處，是為我們的貨物造成鉅大的新市場，而製造這些貨物便可幫助我們保持充分就業，從而增進我們的繁榮。不過講到促成這個目的的最好方法，卻還有很多問題。例如，對於亞洲各國的經濟發展，除了私家貸款外，美國政府應否也予以貸款呢？政府對於這種貸款應否加以統制呢？政府對於私人的投資是否應予以担保呢？在考慮亞洲的經濟發展以及私人企業和政府担保與統制間的平衡，這整個問題時，我們必須記住三件事：

一、因為與這問題有關聯的人口非常龐大，所以與農業方法之現代化同時並進的工業化，進行起來必須比美國工業化當時的速度要大得多，如果要使美國目前這一代人得到重大的利益的話。在美國，整個勞動人口中工業人口的比率，過去五十年內每十年增加百分之五，換言之，每年增加百分之點五。如果中國工業化的速率像我們過去一樣，還需要六十年的時間方能使它達到健全的經濟地步，就是勞動人口中半數從事農業，半數從事工業。很顯然地，在中國，私人企業本身決不能迅速完成這種任務，以謀中國億萬人之福利。

二、我們今日論到工業發展，不能不想到水力發電計劃，運輸和交通系統，這不單影響到廣大範圍的經濟領域，而且對於已有的工業要發生強烈的作用。現代工業的龐大性和複雜性，使它無法與政府保持過去那樣少的關係而進行無阻。有若干個別的企業在過去可以看做很不經濟的，而且如果單獨加以考慮，可以看做是毫無保障的冒險，但若由政府和其他工業機關加以計劃，却可以成為很經濟的。

三、每一個國家都希望以其本身的資源來解決它一部分的需要，但是亞洲的特點之一，就是有些富人比起貧苦的農民的確很有錢。可是只有極少數的人能夠像成千成百美國私人資本家與公司那樣魄力去投資。在大部分的亞洲，國家是唯一有權力的機關來用課稅等方法動員大量的資本，同時也是唯一能依照其需要情形借到大量資本的機關。目前各種不安定的情勢，足以使全世界的資本為之怯步，而且除非信心恢復轉來，否則到戰爭完了以後還會如此。雖然有不少美國私家公司準備投資到遠東，毫無疑問，可是除非世界一般的經濟情勢得到了逐漸穩定的保障，否則若談到在任何一個

特定的國家投資，私人工業家或銀行都會要求某種保證，保證那個國家的經濟情勢不至使投下的資本杳如黃鶴。這就需要時間和一切政府的堅忍努力，來確立投資家的信心。

在戰爭完了後的幾年以內，聯合國必為國際安全與和平而創立若干機構和制度。最受戰爭荼毒的國家將重建其政治和經濟生活。這個期間正是最需要外國資本的時期，也是私人資本最怕政治危險過大的時期。因此，在這個時期，聯合國集體地以及各國政府個別地，都應設法去政治危險，以利外國投資。同時，將來必定大量倚賴國際性的政府借款或在政府担保下的私人借款。

以上三件事實都趨向於一個前途，就是亞洲各國勢必要比我們美國過去所經驗的更多的國家統制。為戰後中國建設的資本，一大部分必然不可避免地要由國家出面借貸，或者雖由私家公司借貸，却也是由國家担保，因而在某種程度上受國家的統制。譬如將來決定什麼地方以及如何分散地實施新的灌溉計劃，建立水力發電間，鋼鐵廠，及其他基本工業時，中國政府差不多一定要有所主張的。如果一個美國私人企業希望乘此機會在中國投資，這點正是它必須明瞭和必須適應的一種情況。

毫無疑問，將來必定要產生一個以上的機構，來充當英美資本家，蘇聯社會主義，和我們可望在像中國那樣的國家發展出來的國家與私人混合企業之間的一種桿杆。這種機構中有一個或許是「國際政府銀行」，對於政府和私人資金具有相當的保證。這個銀行可以與任何一國的政府機關來往，通過它，每一個國家的公民或公司可以接洽他們的投資。在一些場合，美國的私人投資家也許願意把他們的儲蓄交給專門設立的政府機關，使其存款變為對外貸款。一個國際的機構可以為資金的流