

美國經濟與社會問題

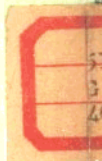
第五七輯

美國經濟與社會問題



國際經濟資料中心印行

中華民國五十八年八月三十一日



國際經濟資料叢書第五七輯

美國的經濟與社會問題

中華民國五十八年八月三十一日出版

發行人 李國鼎

編輯人 李明傑

發行所 國際經濟資料中心

地址：臺北市懷寧街一一八號

電話：三六四三九〇

印刷所 大地印刷廠

地址：臺北三重市福德南路二四巷二號

電話：九七二二四四・九七二二六六

訂價 每本酌收成本新臺幣十元

內政部雜誌登記證內版臺誌字第一〇四四號

中華郵政臺字第一一〇四號執照認為第一類新聞紙類

美國的經濟與社會問題

目次

政府人物的剖析……………二

宗教氣氛的重視

狹隘觀念的正直感

種族暴亂問題……………五

種族暴亂形成的背景

種族問題的攤牌

解決的要訣爲經濟

工人生產率的剖析……………一〇

生產差距的基本原因

鄧尼生博士的差別論

電子計算機的時代
美國的轉變

為成長而組織……………一七

制度上的打破現狀

三頭馬車

海勒爾學說

經濟顧問委員會的功能

兩個令人失望的部門

白璧有瑕的經濟奇蹟……………二九

信用的緊俏

選民眼中的通貨膨脹

一九六八年的影響

共和黨的為政之道……………三六

由老友組成的三頭馬車

麥克萊肯學說

誰來管錢

佛里曼教授對貨幣供應量問題的辯論……………四二

無中生有

芝加哥經濟學派的理論

美國國內人口的最後遷徙……………四八

抑鬱的黑人區內情緒激動的青年

美國的對貧窮之戰

學校與住宅

未充分就業的問題

「大社會計劃」的傾圮……………五八

大學校的風潮

黑人區的匪徒

美國應付社會問題的特殊及一般性政策……………六五

黑人區缺少施展的餘地

就業是主要的關鍵
負所得稅問題
以工代賑的計劃
美國的未來

美國的經濟與社會問題

英國經濟學人週報 (The Economist) 副主筆諾曼·馬克雷氏 (Norman Macnic) 本年初訪問美國，其先後報導經該週報於五月印成專輯。馬氏認為世界上最龐大、最有成就的美國經濟可供作別國借鏡。據估計至一九七一年美國國民生產毛額可能到達壹萬億美元，至本世紀末，美國家庭每年平均收入可能達到二萬五千美元。報導中同時檢討美國社會政策近年來受挫之原因及其未來危機，並論列尼克森政府的人物及其對安定政治、矯正社會風氣、發展全人類經濟所負之重大任務。

政府人物的剖析

在這二十世紀最後三分之一的期間，美國對人類長久以來的經濟問題將能解決；社會問題的解決則依然有待。照理說，美國造成驚人經濟成就之途徑應為各方面所重視，也可說是世界有史以來最重大的新聞。但目前美國人正被許多突發的社會緊張局勢所困擾，以致此一代表人類本世紀最大成就的社會似竟處於精神崩潰的邊緣。

本文檢討的事項，也就是尼克森總統政府之謹慎、保守、篤信宗教的人員，從甘迺迪總統的「新境界」所繼承的經濟奇蹟，亦從詹森總統的「大社會」所繼承的社會混亂。此一社會混亂的兩個特色為浩大的都市黑人騷亂和追求和平社會的權力結構裡的荒謬錯誤組織。

因此，尼克森政府的處境，一方面邁向物質的理想國；另一方面已而臨現代世界之不安的邊緣。這對於既是保守的律師和公務員，又是開明的商人和銀行家的尼克森政府來說，真像進入了一個令人迷惑的地方。尼克森政府對於新聞記者的開放態度值得欽佩。在我抵達華盛頓後的一個星期以內，差不多已訪晤所有的主要經濟決策者，我想我現在只好以新聞記者通常不客氣的報導，來報答接見我的慷慨主人，如果我們真正處於人類歷史的十字路口，我們大家也應該瞭解是誰引導我們到此地步！

宗教氣氛的重現

訪問尼克森總統經濟僚屬的經驗，與一九五二—六〇年上屆共和黨政府相比，給予一個外國記者一種情緒上平靜的感覺。尼克森政府中沒有真正不明世事的人存在。艾森豪時代的財政部門首長，認為一個財

政人員的職責祇是平衡預算，不必顧慮經濟情況，結果弄得經濟蕭條。如果不是一九五〇—九十年代在猛進的技術革命，不景氣的來臨是可以想見的事。相形之下，尼克森政府對於所謂新經濟有普遍的瞭解，政府有關官員對此瞭解亦深。

與詹森政府相較，尼克森政府中的宗教氣氛較為濃厚。如果明天突然發生經濟危機，而必須在週末以前採取斷然行動，則五個決策人士中，至少有二人會退入內室祈求上帝的指示。所幸上帝的忠告係屬於和緩一派，對任何事情不會專制苛求。尼克森政府中較為現實的經濟人才保持着一點知識份子反對政府至上的態度，還有在某些方面，他們對於以往八年來一般人以為有創造性思想的均是民主黨人士的看法，不免稍存反感，但他們也不會採極端的政策故示不同於前。長一輩的政客中（我很少訪問過他們）多強調不要教條化，這顯然可能造成機會主義及優柔寡斷的現象；但直至本年二月底，尼克森總統本人依然獲得所有僚屬由衷的尊敬，我發現內中竟包括有些立場特殊的人士。

狹隘觀念的正直感

尼克森僚屬對於一些明顯問題的答案確令人驚訝。例如「你認為所接收的最困難問題是什麼」？多數回答是「制止通貨膨脹」。顯然歷史不會認為一九六八年的消費品價格之四%的上漲會是那一年動亂中最了不起的壞事。關於對黑人福利政策，所得的回答是：「美國印第安人由於多年依靠福利施捨，幾已成了廢人。最近三代的黑人家庭又依靠福利施捨過活。我個人認為不應讓黑人再踏美國印第安人的覆轍」。

說句公平話，這種觀點並不像乍聽那樣是頑固右派自圓其說的精於打算，而是自由主義的美國歷史學

家及社會學家一向對以往白人移民的譴責，譴責他們供給美國印第安人金錢而不予以就業技能的訓練。雖然尼克森新政府的若干閣員說這樣最討厭的話，我們却不可低估新政府真誠的動機。

前詹森政府認爲目前美國的悲劇是由於黑人遭受歧視及貧窮，要求在富庶的國家內有正義，而尼克森政府則認爲這一悲劇是由於人們對宗教及家庭、對過去的敦親睦鄰的社會制度喪失了信心。現在白宮人士最有決心的聲明，就是「尼克森政府」主張重建優良的政府功能，也就是說他們顯然覺得詹森減低了政府價值。他們說：「即使對我們共和黨人有所不利，我們也要使我們的政府成爲一個善良的政府」。他們並舉例說明尼克森決定根據服務功績，不根據黨派關係任命地方郵政局長並堵塞稅務漏洞。某些爲衆所週知的百萬富翁曾利用稅務漏洞在去年頗爲合法地說服稅務人員相信其爲「貧民」，根本沒有任何可資納稅之收入。

我曾向一位沮喪的民主黨友人詳述尼克森政府此種整頓的熱誠，他頗爲不高興的說：「尼祿（羅馬暴君）在羅馬大火時還唱高調。華盛頓問題多得很，尼克森的稅務高調可以休矣」。若是兩年以前，這班思想正直而氣度不寬宏的人能上台，我個人也許會像這位朋友，感到驚駭。現在我對這位朋友的想法，祇能一半同意，這一半是爲歡迎上台的新人。下面的報導將解釋另一半，我可能會因此被責備是一個自由主義者。

種族暴亂問題

種族暴亂形成的背景

在美國創造財富必有結果，建立權力集團必會腐化。甘迺迪政府瞭解上述前一點；詹森政府却忽略了後一點。現在美國已發生種族暴亂，導致了白人的反擊。

今日美國最緊要的工作莫過於解決都市危機；坦白地說，就是應儘速運用一切手段將聚居都市貧民區的社會地位不相稱的黑人羣衆向郊區疏散。美國在過去常有不同人種集體大量流入各大城市，聚居一起自成一區：如愛爾蘭人，猶太人，義大利人，德國人，瑞典人以及波蘭人均是。這些流入之外國人自然亦有其問題，如舊日都市窮人區，如義大利人成爲歹徒羣衆及粗魯的政治首領。但每一個人種最後終於被吸收到中產階級社會，享受尊敬，遷入郊區有美好生活，這都由於有積聚財富之偉大的癒合力量的正直的美國資產階級的功勞。

黑人之所以成爲一個比較困難的都市問題，實由於其人數衆多所致（佔美國總人口的九分之一），他們的存在，不是像移民們那樣，有一個「美國夢想」；他們經歷過三世紀確實而非常的苦境，積鬱在心。但自一九六〇年代初期甘迺迪當政時，開始了偉大的經濟成長，終於真實地使美國黑人在收入及地位上獲得重大的增進。可惜詹森當政期中，一九六五至一九六七年由於執行經濟發展政策稍生偏差，造成輕微的通貨膨脹趨勢；此一通貨膨脹趨勢現在被共和黨人目爲美國的大危機；但此一經濟上的小過失並非真正問題所在。真正的問題實爲詹森的大社會政策在社會方面的失敗。此一問題的本質迄今尚未爲國外人士所普

遍瞭解，因為美國國內善心的自由分子已先在形式上有了誤解。

不止一次地，美國應該在其歷史中獲得教訓，即是在美國創造財富必有結果；建立權力集團必會腐化。大社會的各種計劃應該是阻止權力集團的成長；但至少若有若干計劃，在某種程度內會積極地鼓勵權力集團之成長。

現在令人頭痛的事情發生了。黑人社會已產一大羣粗暴的所謂「黑權」(black power)領袖，他們的共同特徵為具有高度發展的煽動意識。至目前為止，他們雖尚無全國性的黨羽，但他們正在以暴力為武器爭取地方性的黨羽。許多這種「領袖」難免是屬於欺詐、可厭之中下級中恐怖的法西斯類型；自然，犯罪案件亦隨他們的行動而增加，正如以前此項美國都市政治運動所發生的情形相同。美國人對於此種如火如荼的暴亂，已從暫時的和額外的容忍轉變，使白人感到忍無可忍，這樣時候發生這樣的情形更是可怕。

種族問題的攤牌

在過去五年間，許多白人自由份子對於種族暴亂採取暫時的容忍態度，其理由為：

(一) 一九六〇—九十年代初期，美國南方各州黑人人權運動係憑藉「靜坐抗議」(sit-ins)及其他示威行動，戰勝不服從聯邦法律之地方當局。北方自由分子(實際上幾乎全世界)贊許這種靜坐抗議，有一個極短暫的時期，認為示威者是可愛的人。

(二) 美國以一支藉征兵法征來之軍隊從事越戰。國內少數人反對此一戰爭，反對者中包括有被征之憂的多數年輕的大學生，以及許多美國知識分子。沒有民主國家曾以征集之軍隊打勝過遠離本國而又不獲人民支持之所謂「帝國主義的戰爭」。法國曾嘗試過在地中海彼岸之阿爾及利亞戰爭，而其結果歸於失敗。英

國在七十年以前如以一支征集的軍隊（費邊社社員及勞合喬治自由分子之子弟亦可能服役於其中），就可能從事南非的波爾戰爭（Boer War）。因此，這些美國反越戰示威者曾獲得極大的同情，即使在他們由較消極的靜坐抗議者變成稍微粗魯時，亦是如此。

美國的對此容忍態度即將轉變為不容忍的理由為：

(一) 隨着越南問題之趨於緩和，目前美國的學生騷亂多黑人學生所策動藉以支持黑權運動之要求，通常亦獲得趕革命熱鬧由白人組成而稍有左翼傾向的民主社會學生會（Students for a Democratic Society）的幫助。黑人學生的暴亂、民主社會學生會的示威，都是在製造糾紛而非慈愛。我曾在一所美國最具名望而自由的大學中親睹一次令人厭惡的迫脅暴亂事件。去年冬季，穿着黑色制服的黑權學生及「激進」的白人學生所發動的若干（非全部）騷亂行動，已超越人道主義者所能忍受的程度，並已被人比之為德國威瑪共和國（Weimar Republic）時代希特勒的褐衫隊，所不同者，只是這些青年雖然自以為在講民主，在實際上是侵擾古老自由或保守的學術界，以逞一時之快，發揮惡劣本能，而希特勒的對象則是猶太人。自由學術界人士到此時曾是過激的黑人及激進份子最寬大的支持者。現在這種支持恐將不可能再延長了。

(二) 這一代都市黑人青年的犯罪率已很高。據公正的克納（Kerner）氏報告，實例顯示某黑人聚居區的嚴重犯罪案件次數較同一城市之白人數相等，白人郊區的犯罪案件比例上要高三十五倍之多。鑒於黑人聚居區的生活環境，此一現象實無足為奇。對美國富有的白人社會真正可驚的一個指控是：由於美國白人所造成的文化，今日二百萬戶的黑人，雖然經常上教堂，也比較文雅，雖然明知他們的子女會有犯罪的危險，却不得定居於城市的中心區。大多數黑人青年犯罪案件中，受害者仍為其他黑人。以美國全國而論，一個黑人婦女遭受強姦的可能性要比白人婦女高三·七倍，且任何一個黑人遭受搶劫的機會亦至少要比白人

高三·五倍。

此一黑人較高的犯罪率較白人之間的犯罪率，却鮮能激起自責觀念。隨着白人之遷居郊區，以致黑人在許多城市的總人口中佔據極大的比例（華盛頓市內之黑人即佔總人口六六%），因而許多美國最大城市的中心區，在晚間是行人極感神經緊張的地方。我自己便有一次直接而不光榮的個人經驗：我在華盛頓旅館房間中打本文的初稿，從窗口望出去，隔着拉法埃脫廣場，就看到白宮美麗的迴廊和行政大廈。本週內我的許多訪問都是在該行政大廈內舉行的。有一次訪問於天黑以後結束，我回到相隔一百碼的旅館時，就不得不疾行通過這世界的中心。

任何人在這值得驕傲的文明之都，也不能低估這種不安全而恐怖的感覺，美國白人擔心（或許是應該擔心的）「黑權」觀念，可能使若干黑人青年覺得搶劫及襲擊白人婦女與路人是「黑色革命」中的高尚行為。

這一切將促成白人的反擊行動。人道主義人士的關懷是要限制此種行動。主要危險也許尚不在於好打鬧的白人，而是在政治上走向另一個極端。如果韓福瑞於去年十一月當選為美國總統，有了他的言辭上及行為上的自由思想，則我猜想一個白人反擊行動的代表，像李根州長（Governor Reagan）一型的人，將可在一九七二年獲得共和黨總統的提名，且可能獲勝進入白宮。這就是我覺得韓福瑞去年未當選總統，多少是可喜的現象。

解決的要訣為經濟

去年十一月大選時美國所需要的是政治上鎮定，是維持一般經濟發展的步調，因為祇有經濟之發展才

可使黑人進入適當的中產階級的生活。尼克森總統可能的貢獻就是一服政治上的鎮定劑，自無問題。在我訪問華盛頓期間，有時（雖然不是常常）我覺得有些事情尚可弄得更鎮定；但危機是此種政治上的鎮定劑可能對於經濟亦發生了鎮定作用。尼克森政府已宣佈的政策要對經濟成長施以輕微的抑制，以便阻止通貨膨脹。此種抑制對於黑人工人的影響必遠較對白人工人者為重大。目前美國的總失業率為三·四%，其中成年白人男性無工作者僅佔一·五%；據聞除非增加失業率，則最近「通貨膨脹壓力惡性的增加」將會延續下去。如果五%為美國總失業率，黑人失業即會達到平均一〇%，黑人集居區之失業會達到一五%，二十歲以下之黑人失業會達三〇%以上。屆時尼克森政府經濟成長之輕微的抑制，會形同騎虎難下。未來數年中，這種抑制政策顯然是不應在美國城市中採行。

我的報導首先要論述經濟政策及展望。一部份理由因為這是我的本行。此外的理由是我深覺惟有藉經濟之繼續成長才可使黑人有能力遷往郊區居住，才能解除這個世界上首富的神經緊張狀態。

今日到美國的外國訪問者的最大興趣，不應是靜觀美國過去造成的悲慘的社會混亂的重演；而是展望其極可能影響其他國家前途的經濟力量。今日美國的主要史實，不是在於那人類進步中挫折，而是在於把資源作生產的運用所獲得成功。此時此地，這種知識的具備，也就是一種最重要的經濟資源。

祇要我們決定去仿效美國在組織、管理及工業方面實施的工作，我們的子女一代就可能得到物質生活的滿足，我們不應失却這樣大好的機會。我們不應該找藉口，以為我們不能夠學習美國的成就，因為我們決定不重蹈美國在社會方面錯誤的覆轍。

工人生產率的剖析

美國最值得令人注意是其獲致經濟成就之途徑。目前美國中等家庭之收入已超過每年八、〇〇〇美元，即使受壓抑的美國黑人家庭亦接近每年五、五〇〇美元。一九六七年英國家庭之平均收入，如以一英鎊等於二·四〇美元之匯率折算，則為四、四一四美元，尚不及美國黑人家庭之平均收入。自一九六〇年代以來真正重要的遺產，是多數見聞廣博的美國人瞭解他們的國家正知道如何使其國民總生產實值每年增加三—五%。在以後十五年中，由於勞動力可每年增加一—二%，他們當可輕易地獲得國民總生產每年增加四%左右。據審慎的全盤設計家及政府幕後經濟預測家估計：單單應用現有的生產技術，美國至本世紀末期，中等家庭之收入按照目前之物價計算，約可達每年二五、〇〇〇美元左右。

這不僅是人類從漫長而無止境的飢餓及辛勞轉變到安樂與閒暇的奮鬥所進展的最高境界。既有美國的經驗是到達安樂與閒暇的境界，現在做起來已比較容易。由此到達物質滿足的途徑已經在望，現在經濟學家的主要工作為研讀這種途徑。我認為尤其是西北歐人民在工業發展及每人所得方面均最接近美國，它要達到安樂與閒暇境界，自然也比較容易。

生產差距的基本原因

觀察美國經濟的歐洲人必會提出兩個問題，較為嚴重的一個問題是：為何每一個受僱的美國人能比歐洲人生產幾近兩倍的財貨及勞務？美國人的優點是否可以摹仿？本文將檢討這問題，並將得到一個不太過

份悲觀的結論。我以為美國在生產力上的領導地位，多半得力於數字分析家所不欲見的因素，即是大多數美國人具有美國文化中的特別積極的進取精神。但我也以為歐洲，在其下一階段的教育及技術進展上，應可縮短此一差距。

因此，第二個問題是：美國已經走過而歐洲正要走的道路，是否為一條使平庸政客掌理經濟政策時會感到十分困難的道路。對於此一問題可謂十分樂觀。就美國的最近經驗的顯示，在接近成熟的經濟中，要掌理經濟政策極為容易，即使最無能的美國政府機關，亦不致做錯。在先進國家之中，祇有更無能的英國政府機關，對於掌理經濟政策才會感到困難。美國政府在經濟事務方面的經驗，足供我們借鏡。

鄧尼生博士的差別論

關於生產效率差距之分析，任何國際分析家均將利用美國權威經濟學家鄧尼生博士 (Dr. Edward F. Denison) 所搜集的有關統計資料。據鄧尼生博士計算 (參看鄧尼生氏所著 *Why Growth Rates Differ* 一書，一九六七年 *Brookings Institution* 出版)，一九六〇年西北歐每一工人的國民所得價值，按照歐洲價格或美國價格分別計算，相當於美國工人的四六%或五九%。兩種算法均屬正確，易言之，即西北歐工人之平均生產能力僅及美國人之一半。目下英國人之生產能力與西北歐工人之平均生產能力完全相等。

如果以歐洲 (英國自亦包括在內) 生產力為美國之五九%為指數，鄧尼生博士統計上之研究顯示出下列諸項事實：

(一) 在四一%的差距中，約有一〇%是由於美國工人佔有資本設備的便宜；就所擁有資本設備之價值而言，美國工人的約為歐洲工人的兩倍。(另一形式的「資本」，是美國勞動力的教育程度較高，但鄧尼生