



白宮經濟顧問主席米蘭在哈德遜研究所發表演說

今天我想談談美國向全球提供經濟學家所稱的「全球公共財」這一議題。首先，美國提供了安全保障傘，締造了人類歷史上最和平的時代。其次，美國提供美元與美國國債這類儲備資產，使全球貿易與金融體系得以運作，支撐了人類有史以來最繁榮的時期。

這兩項服務對美國而言成本不菲。在國防方面，我們的軍人承擔著英勇的風險，以保護我們國家的安全，也守護全球的和平，代代相傳地維護我們的自由。我們亦向勤奮工作的美國人民課徵高額稅收，來支應全球安全的成本。在金融方面，美元作為儲備貨幣的角色導致長期的匯率扭曲，再加上其他國家的不公平貿易障礙，進一步加劇了美國無法持續的貿易赤字。這些赤字摧毀了我們的製造業，衝擊無數勞工家庭及其社區，而這一切卻是為了方便非美國人彼此貿易。

我要澄清，當我說「儲備貨幣」時，意指美元在國際上的各項功能，包括私人儲蓄與貿易。我常舉例說，當兩個外國國家的私人機構進行貿易時，交易通常以美元計價，這正是因為美國是全球儲備貨幣的提供者。這類貿易意味著資金以美元資產，通常是美國國債，進行儲存。總的來說，美國人不僅為自身，也為非美國人支付了和平與繁榮的代價。

川普總統已明確表態，不會再容忍其他國家在國防與貿易上坐享其成，靠著我們的血汗與犧牲獲益。川普政府在上任百日內，已果斷推動重新調整國防與貿易關係，讓美國人獲得更公平的待遇。總統承諾重建破敗的產業基礎，並爭取將美國工人與企業置於優先地位的貿易條件。

我是一名經濟學家，而非軍事戰略專家，因此將更著重於貿易議題，不過國防與貿易兩者密不可分。舉個例子，假設中國與巴西兩國進行貿易，雙方貨幣皆缺乏信任、流動性與可兌換性，使得交易困難。但他們能以有美國國債支撐的美元進行交易，因此貿易得以順利進行並帶來繁榮。這類貿易之所以可能，是因為美國的軍事實力維護了金融穩定與債信可信度。美國的軍事與金融主導地位並非理所當然，川普政府決心予以維護。

然而，我們的金融主導地位也付出了代價。儘管對美元的需求壓低了我們的借貸利率，也讓匯率市場長期扭曲。這過程對美國企業與工人構成沉重負擔，使他們在全球市場上失去競爭力。我國製造業勞動力自高峰期以來減少逾三分之一，美國在全球製造產出的占比也下降了四成。

我們必須有能力在國內生產商品。從新冠疫情期間的經驗可以看出，我們的供應鏈無法在不依賴最大對手中國的情況下維持運作。我們顯然不該仰賴主要對手來提供維繫人民安全所需的關鍵設備。我們的對手也不該從由我們資助的國際安全與金融架構中獲益良多。

提供儲備資產也有其他令人遺憾的副作用。他國可能藉由購買美國資產來操控其貨幣匯率，使其出口保持便宜。這麼做會將大量資金注入美國經濟，從而助長經濟脆弱性與危機。例如，在2008年金融危機爆發前，中國與許多外國金融機構大舉持有美國房貸債券，助長了房市泡沫，將數千億美元信貸湧入房地產部門，完全無視投資是否合理。中國在全球金融危機中扮演了關鍵角色。美國花了近十年才走出危機，直到川普總統在首個任期內讓經濟重回正軌。

我認為，要持續提供這兩項全球公共財，就必須在全球層面上加強分擔責任。如果其他國家想從美國提供的地緣政治與金融保護傘中獲益，那麼他們就該承擔起相應的責任，支付應付的成本。不能再讓已付出如此多的美國人民單方面承擔所有代價。

最理想的情況是，美國繼續締造全球和平與繁榮，並維持儲備貨幣提供者的地位；其他國家在共享成果的同時，也共同分擔成本。透過更公平的分擔機制，我們可以增強全球體系的韌性，確保國際安全與貿易體系能延續數十年。

此外，這不僅是公平的問題，更是能力的問題。美國正受到敵對勢力圍攻，這些勢力試圖侵蝕我們的製造與國防產業基礎，破壞我們的金融體系；如果我們的製造能力被掏空，我們將無法再提供國防保障或儲備資產。總統已明確表示，美國將繼續擔任儲備貨幣提供者，但這個體系必須更公平。我們需要重建產業實力，以展現捍衛儲備地位所需的力量，也需要有足夠的財政能力來履行這項承諾。

那麼，共擔責任可以採取哪些形式？有許多選項，以下是幾個建議：

首先，其他國家可以接受對其出口至美國的商品徵收關稅，且不進行報復。這將為美國財政部帶來收入，用以資助公共財的提供。關鍵在於，一旦實施報復，將不會改善，反而會惡化全球責任分擔的情況，進一步削弱我們提供全球公共財的能力。

第二，其他國家可以停止不公平且具破壞性的貿易行為，開放市場並加大對美國產品的採購。

第三，他們可以提升國防支出並向美國採購軍備，購買更多「美國製造」，不僅能減輕美軍的負擔，也能在本土創造就業。

第四，他們可以在美國投資並設立工廠。只要產品在美國製造，就不會面臨關稅問題。

第五，他們甚至可以直接向美國財政部開出支票，協助我們資助全球公共財。

關稅值得額外關注。多數經濟學家與部分投資人將關稅視為最好的情況也只是無效，最壞則是極具破壞力的手段。他們錯了。

經濟學界對關稅的錯誤共識，部分原因是幾乎所有用於研究國際貿易的經濟模型都假設不存在貿易赤字，或假設赤字是短暫的，能透過匯率調整迅速自我修正。根據這些標準模型，貿易赤字會導致美元貶值，從而減少進口、增加出口，最終消除貿易赤字。若真如此，關稅似乎無需介入，因為貿易會隨時間自然達成平衡，關稅反而會帶來干擾。

然而，這種觀點與現實脫節。美國已連續五十年出現經常帳赤字，且赤字在近年大幅擴大，從川普政府第一任期約佔 GDP 的 2%，到拜登政府期間最高達 GDP 的近 4%。而這一切發生的同時，美元並未貶值，反而升值！

長期現已來到，而那些模型是錯誤的。錯誤之一在於忽視了美國作為全球儲備貨幣提供者的角色。儲備地位意義重大，而對美元的需求長年居高不下，使得國際資金流動根本無法達成平衡，儘管已經過去半個世紀。

較新的經濟研究開始承認貿易赤字可能長期存在、難以自動調整，這更符合美國現實。研究顯示，透過對出口國徵收關稅，美國可以改善經濟結果、提升財政收入，並對被徵稅國家造成重大損失，即便對方實施全面報復亦然。

從經濟學上所謂「關稅負擔歸屬」(incidence) 的角度來看，這些研究發現，大部分關稅實際上是由被徵稅國家承擔。那些長期維持大量貿易順差的國家彈性有限，無法輕易尋找替代的需求來源來取代美國這個市場。他們只能選擇繼續出口，而美國是全球最大消費市場。相對地，美國則擁有眾多替代選項：我們可以自己生產，或從對我們公平對待的國家採購，而非從占我們便宜的國家。

2018 至 2019 年間，中國正是透過人民幣貶值承擔了川普總統歷史性關稅的代價，導致中國民眾在國際上的購買力下降。這筆由中國買單的關稅收入，被用來資助川普總統為美國工人與企業推出的減稅政策。如今，關稅將同時用於支應減稅與削減赤字。

透過由外國提供部分財源支應的美國減稅政策，將帶來前所未見的經濟增長、活力與機會，開啟川普總統所構想的新「黃金時代」。赤字減少將有助壓低美國國債利率，進而降低房貸利率與消費信用卡利率，激發新一波經濟繁榮。

值得強調的是，關稅的目的不只是為了課稅籌款。舉例而言，總統提出的對等關稅旨在對抗各國的關稅與非關稅障礙，以及其他形式的不公平競爭，如貨幣操縱、傾銷與補貼等。稅收只是附帶的好處，若用來減稅，則可進一步促進競爭力，提升美國出口。

責任分擔將使美國得以在未來數十年繼續領導自由世界。這不僅是公平的問題，更是可行性的問題。如果我們不重建製造業，就難以持續提供維繫國安與金融市場所需的安全保障。世界仍可享受美國提供的國防與貿易體系，但也必須開始為之支付應有的代價。

謝謝大家，我很樂意回答接下來的提問。

[1] <https://fred.stlouisfed.org/series/MANEMP>

[2] <https://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.GD.ZS?locations=US>

[3] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5008591