

一九六一年甘迺迪總統經濟咨文析述

一 本屆經濟咨文之特點

美國新任總統甘迺迪於二月二日向美國國會提出其就職後第一次經濟咨文，全文長達七千五百字，分四章。第一章爲目的與問題，第二章爲經濟恢復措施，第三章爲經濟成長與物價穩定，第四章爲結論。全文主旨在加速經濟發展與遏止當前經濟衰退情況。本屆經濟咨文頗有若干特點，足資稱述。

(一) 本文雖置重點於本年最近期內之措施，但其對於任內之經濟發展程序已有提示。一九六一年着重於遏止衰退情勢，其列舉之目的有四：①改變日漸下降之經濟趨向；②縮短實際生產與生產潛力之距離；③減少失業之浪費與痛苦；④維持價格之安定。一九六二—六三年計劃着重於發展生產力，儘量顯示自由經濟之活力與生命力。

(二) 本文不諱言經濟現局之弱點。甘氏對於已往經濟措施之錯誤，加以揭述，謂過去七年經濟成長緩滯，實際生產數額與潛力生產數額距離擴大。由於技術進步，設備更新，國民經濟生產潛力年可增百分之三·五；但自一九五三年來，國民總生產額每年增加率

爲百分之二·五，一九六〇年原可達國民總生產額五千三百五十億元，而事實上只五千零三十億元。

(三) 提高國人對未來經濟局勢之警惕。甘氏謂，今年失業人數在工作人口百分之六至七之間，失業率頗高；些微之改革與進步恐不足以有大裨益；在事實上，吾人殊不能抹煞更壞局面來臨之可能性，應有所準備。

(四) 重申新政時代對於財政與經濟之關係。咨文稱，如經濟運用得當，則財政可以充裕，國庫收入將可達九百億元，用以擴大投資，清償國債，綽有裕如。在現狀下，應運用失業工人及財政政策，以恢復經濟。

按艾森豪總統今年一月提出國會預算收入爲八百二十三億元，支出爲八百零九億元，盈餘約十五億元。甘氏經濟計劃重在消除失業，加速經濟成長，遏止經濟衰退，必須擴大公私投資。預算須增加若干，雖未據宣佈，但爲數必鉅，本屆盈餘預算勢將轉爲赤字預算。故甘氏政策實步羅斯福政府時代後塵。

(五) 重視農民收益：咨文謂自五十年代以來，農業亦有衰退情

形。農民收入之下降爲對工業之一種拖累。要恢復農業價格及收入，全部經濟之恢復乃先決條件。美國農民應獲得與其他職業者相同之收入。

二 恢復經濟之具體措施

咨文具體計劃着重於第三章經濟之恢復，其說明文字佔全文篇幅三分之一，列舉擬進行或已開始進行之措施共十有二項，其中六項有關加速經濟開發與公共建築，另六項則在增加工資及社會安全支出，以增加收入低微階級之福利。茲依原有順序摘述於次：

(一)運用財經政策以求經濟之充分恢復與成長。關於擴展企業建設及設備費用，聯邦與政府之公共建設暨住宅建築等新事業，需長期投資款項甚鉅。必須設法降低長期信用利率，以利其運用。此事正由財部與聯邦準備局協商辦理。

(二)發展住宅及公共建築。對於住宅建築，房屋材料之維持與改進，市鎮之更新，公用設備之供應等需要有新的創作力與想像力，由聯邦、州及地方政府作有活力之處置。但在資金供應方面，則已命令聯邦房屋局將聯邦住宅貸款利率由百分之五又四分之三減至五又四分之二；令聯邦住宅貸款銀行合作努力使抵押貸款利率減至更實際的水準，至公用設備局之貸款亦在設法減低利率。並令房屋及家庭財政機構加速完成已核准之計劃，尤以慢性失業地區爲要。又電請二百九十八個市長重行檢討市鎮更新計劃，覓求加速完成城市之重要改進事項。

(三)延長臨時失業保險福利金領取期限。一月份失業達五百四十萬人，其中失業十五星期者有一百三十萬人，失業六個月或六個月以上者有六十萬人。一月份領失業保險福利金之款項達四億三千萬元（每人每週三十四元），而去年一月則爲二億六千萬元。預計本年首六個月將有一百五十萬人在獲得職業之前已用罄其福利金。因此延長申請領取期限甚爲切要。對於一九六一年一月三十一日以來已用罄其福利金且仍失業者可自聯邦基金領取福利金，以十三星期爲限度（按州立法已准給予失業業者二十六週以上之津貼，故總數已有三十九週）。此項經費將自雇業者納稅由三千元提高至四千元中獲得。至對於永久性失業貼補制度當另行專案提出。

(四)擴充國家職業介紹工作。已令勞工部長採必要步驟，對於要求失業保險金與申請工作者在職業介紹處登記後，予以更好之服務，此即切實磋商及尋覓工作之服務。對下列地區尤爲重要：①蕭條地區，②鄉村及慢性失業地區，③因工廠生產自動化與農場機械化而失業增加之地區，④將進入老年期之失業業者，⑤方從專科學校或高中畢業而尙未覓得職業者。

(五)援助失業業者之從屬兒童。原有援助從屬兒童計劃，限於其父親死亡或喪失能力或拋棄家庭者。但如其父親因失業而又用罄其福利金時，亦有資格領取津貼。應建議國會制訂過渡性之立法案，對於失業兒童亦予以補助福利。至於永久性之計劃亦在草擬中，將包括未受聯邦公共援助之羣衆。

(六)蕭條地區重開發計劃。經國會、州及各私人團體之研究，

對此項地區供應私人企業貸款，技術援助，贈予或貸款於公共設備，訓練並再訓練工人，應制訂法案。任何區域開發計劃必須具有充分彈性，使鄉村與市鎮均能共享，且能應用於有經濟困難之地區。不僅使能立即獲得維持生存需要之救濟外，且能獲得公共基本設備、實體工廠，如有訓練之工人等，俾能充分擴展其經濟。

(七)分配剩餘糧食。以農產富饒著稱之國家而若干國民竟缺少適宜之膳食，政府當局殊有責任，應迅行分配剩餘糧食。①已令農業部長採取適當措施，並改進分配剩餘糧食於需要之家庭。②並令農業部長對已核准之糧食試辦計劃儘速進行。此項計劃試辦地區為西維吉尼亞、賓夕凡尼亞、東坎脫加、北明尼蘇達、南伊利諾、底特律州等。③改善學校膳食計劃必須達到對學童有最可能之營養標準一節，亦令農業部長辦理。

(八)改善老年、遺族、及喪失能力者保險計劃。現行法案對上述受益人所給予保險金僅每月七十四元。為求使彼等生活不致落後於繼續增長之生活費用，建議五點：

①對於退休工人福利金自每月三十三元提高至四十三元，在未來十二個月中，增加受益人至二百二十萬人。

②改善申請退休福利金期間原訂六十五歲起，現擬改為六十二歲。約有六十萬人可獲得此項收入。

③現行規定領取福利金祇限於一九五〇年起有三分之一的期間符合社會安全法案之規定者，現擬放寬條件改為有四分之一之期間符合社會安全法案之規定者。

④年老寡婦福利金，應依照其夫之福利金額，自百分之七十五增加至八十五。大約有一百五十五萬人。

⑤放寬保護喪失工作能力者之保險條件。現行法令須工人喪失

能力六個月後始給予當事人及其家屬福利金。茲擬改為祇要該喪失能力工人情況有死亡或長期或無定期時即付與福利金。在未來十二個月中，約有八萬五千人須給付。

(九)提前支付退役士兵生命保險紅利。現已通知在三十日至六十日內，退役士兵局提前支付一九六一年國家服務生命保險金及美國政府生命保險費紅利二億五千八百萬元。至其積存之基金或許於年內支付一部份。

(十)提高最低工資待遇。已咨請國會核准在兩年內將最低工資定為一元一角五分與一元二角五分。此將自一元之工資者開始，逐漸增至一元二角五分。此舉在提高低工資者之生活水準及其士氣與工作效率。

(十一)加速採購與建築。對於可改善失業情況之採購與建築應列為優先程序。因此已通知各有關單位於二月十七日前呈報下列各項：①正在進行之公共工程計劃之可以加速而須加撥款項者。②自然資源之保持與開發，輕型建築，及其維持修補工作。③任何增添建築或其他增補計劃。④可以提前發動之建設計劃，勞工過剩區更有優先機會。

(十二)政府採購着重於勞工過剩地區。地區再開發案之主要目的在用私人企業創造新工作機會於勞工慢性過剩地區。聯邦政府在決定現有設備之利用時，對於該項地區更應予優先。故已令國防勞工兩部長迅將聯邦政府各項合約交勞工過剩地區商家承辦。

以上十二項為甘迺迪遏止當前經濟衰退情況之初步措施。惟甘迺迪對此十二項措施之成效並無絕對把握，故其咨文末章宣稱，如經七十五日而經濟情況並未好轉時，則當另籌辦法。