

# 尼克森總統本年國情咨文之研析

陳紹賢

\*\*\*\*\*

元月廿二晚，美國總統尼克森向國會發表國情咨文。這是美國歷任總統向國會提出的第一八七次國情咨文；就尼氏來說，這是第二次。因為一九六九年他就總統職前，詹森剛發表過國情咨文，尼氏只在其就職演說中宣告新政府內政和外交政策的要點。一九七〇年他的第一次國情咨文着重於對內政策，另於同年二月十八日向國會提出「一九七〇年代美國的對外政策」報告——通稱「世局咨文」。今年他的國情咨文純為內政改革的建議。他附帶地說：「我將於下月就我們對外政策的發展，向國會和全國提出另一報告。」

這次國情咨文四千字，說明內政改革的「六大目標」(Six Great Goals)，並謂將分別向國會提出計劃。在他的結語中強調這些改革是一種「和平的革命」，其意義之重大，可與兩世紀前美國的首次革命相比擬。筆者就其要旨，研析於次：

一、改革福利制度，做到對每一個有兒童的家庭歲入之保證。

咨文首先指出現行福利制度的弊害，認為必須根本改革。他說：「讓我們為美國每一個有兒童的家庭收入，奠定一最低標準，而無那些貶抑與戕賊精神，損害人性尊嚴，挫折今日兒童福利生活的一切事態。」

尼氏進而宣告，建立一種有效的工作推動力量和一項有效的工作需求，使得更多能自助的人們得到福利幫助，不能自助的人們得到更寬足的福利幫助。對於能自助而不自助的人們，停止予以福利的幫助。

美國人民接受福利補助的人數，年有增加。在一九七〇年度中增至一千二百四十萬人，較上年度增百分之二十強。一九七〇年度的福利補助費，聯邦、各州和地方共負擔一百二十七億美元。此項費用之龐大，在若干州已感

覺財政破產的威脅。(註一)如何使福利制度的實施公正合理，杜絕流弊，防止浪費，增進效率，實已成為美國朝野共同關切的問題。

尼克森政府曾向上屆(第九十一屆)國會提出此項改革法案，迨去年十二月初，才與民主黨的自由派參議員們達成六項原則性的妥協。(註二)但因當時上屆國會即將結束，該案仍被擱置。尼氏在此次咨文中聲明，這是上屆國會未了的要案之一，要求本屆國會優先處理。

## 二、制定擴大的預算，促進經濟繁榮，實現充分就業。

這是咨文中的第二天目標，從緊急需要的觀點看，可認為是六項改革建議的重心所在。

尼氏說：「我將提出一項擴展的預算(Expansionary Budget)——一項將促進經濟繁榮，並為數百萬美國人開拓新工作機會的預算。如果經濟在尖峯狀態中運行，那將是一種充分就業的預算，能維持平衡的預算。我們在假想充分就業的情況下來支出，我們會幫助充分就業的實現。」

他並指稱：「獨立的聯邦準備制度承諾充分供應經濟發展所需的貨幣。」這是尼克森政府對經濟政策的一大改變。今年元月四日，他對美國三電視和廣播的四記者發表談話，透露了此種改變的輪廓。(註三)電視談話後，他對記者史密斯(Howard Smith)說：「現在在經濟上我是一個凱恩斯主義者(Keynesian)。」(註四)人們不難了解，去年十一月美國期中選舉的結果，證明了選民最關切的是經濟問題。執政的共和黨在此選舉中挫敗，主因在於其緊縮的經濟政策失敗了。

尼氏原有的經濟政策，為暫緩經濟發展，使失業比率不致超過百分之五

；同時減輕通貨膨脹的壓力；預期物價平穩之後，經濟就會漸漸興旺起來；直至一九七二年大選時，經濟會迅速地再擴展，但物價並不上升，而達成充分就業。（註五）

過去這種政策的實施，帶來了不少失敗的現象——若干工業，尤其是太空和軍事工業的萎縮，股票市場的冷落，利率的升高，物價的上漲，失業比率至去年十二月高達百分之六，數達四百六十萬人，為九年來的最高紀錄，且有增加的趨勢。（尼氏就職時至同年秋間，大致穩定在百分之三點九。）在此情況下，延緩發展的經濟變成了「縮小的經濟蕭條（Mini Recession）」，而物價仍在上漲。這種情勢促成了政府經濟政策一百八十度的轉變，而向國會提出擴大的預算，以促進經濟繁榮，實現充分就業。

尼氏改取擴張的經濟政策，乃權衡若干專家各種不同意見而獲致的結果。惟一般的看法，以為此項政策的成敗，有繫於物價與工資兩因素。如果此二者不能平抑，將難有成功之望。目前尼氏對此問題，仍持政府不干預的立場，甚至認為施以一些指導性的原則，也屬無濟於事，而希望勞資雙方的自我抑制，以顧全大眾及勞資本身長遠的利益。正如咨文中所說：

「勞資雙方更大的努力，使得他們對其工資與物價的決定，顧及國家的利益及他們自己長遠與最好的利益」，是達成經濟發展目標的一個因素。

除了訴諸勞資雙方的良知之外，尼克森政府近已採取的實際行動，是運用物資供應的增加，以阻遏工資與物價過度的循環上漲，如最近施之於原油與汽油的漲價，是其一例（註六）。此外，成立了一個國家生產力委員會（National Commission on Productivity），以策進生產效能，減低生產成本，協調勞資關係。同時修改集體磋商和其他有關規章，俾利於物價與工資的穩定。（註七）

去年入冬以後，美國股票市場已見復甦，各種利率也在降低。在此情勢下，尼氏對其新的經濟策略表示樂觀，而於國情咨文中宣告採取擴大預算政策，似亦切合時宜。

### 三、恢復與增進自然環境，提高人民的生活質素。

尼氏告訴國會說：「我將提出一套新的倡議，為淨化我們的空氣和用水，排除噪音，保持和恢復我們的環境。」

他又說：「我將提出計劃，使我們的土地作更有效的利用，並鼓勵全國性的平衡發展。這種發展將給農村腹地以新的活力，因之提高全國人民的生活質素。這不只為適應今日的需要，且要為將來的需要設想，我將提出一項任何總統未曾提議過的廣大計劃，以擴展美國的公園、遊樂地區，以及真正為人民提供公園用地的空間。祇有我們遺留下一些公園，下一代才能有公園來享受。」

消除環境污染和進一步發展農村腹地，在美國都不是新的問題。過去兩任政府都曾籌劃解決。今值本年度預算赤字可能達一百五十億之際，尼氏準備提出此項空前龐大的計劃，旨在展開創設就業的機會，協進解決失業問題。所以他對於即將提出的擴展經濟的預算，預定為有赤字的預算。

### 四、改善對健康的照顧，使其更公正地廣及於人民。

為達成此項目標，尼氏透露其計劃要點是：「保證每一個無能力支付醫藥費的美國家庭都能獲得基本的醫藥照顧；大量增加對醫藥學校的資助，使其能大量增加醫生及其他衛生工作人員；鼓勵改進衛生勤務的供應；以更多的醫藥資源運入醫藥供應缺少的地區；增進醫藥幫助的使用；抑低醫藥費的高漲。」

美國實施對老人的醫藥照料及對貧窮者的醫藥資助，自一九六六年開始以來，費用逐漸增加，一九七〇年增至一百四十億美元，而其結果反見惡劣。共和黨參議員賈維斯（Jacob Javits）和美國總工會等曾提案或建議將其改革為全國健康保險制度。白宮專家另有研究報告，已於去年六月提呈其總統。（註八）

此次國情咨文沒有提到本制度的全面徹底改革，只作若干改善與充實的建議，似是長程改革的初步。這可能有政治的作用，因為要以全國健康保險為改革目標，如能見效，也須在數年之後；而改善的計劃，如能得國會的支持，則能於一九七二年大選前收效。民主黨仍掌握新國會兩院的多數，尼氏此計劃能否實現，頗成疑問。

### 五、強化聯邦與各州及地方的關係，實施國家歲

入的分享。

尼克森的這一大目標是在改變聯邦的集權，而為各州及地方的分權，也即為做到聯邦——各州——各地方的合夥關係。咨文中說：

「把各州和各社區的權力與資源流向華府的情形加以扭轉，並開始自華府把權力和資源回到各州和各地區，更重要的是回歸全國人民。這種時機已經到來了。」

「聯邦政府與各州、各地方建立一種新的夥伴關係——在這種關係中，我們把更大份量的國家責任，信託給各州和各地方。我們與他們分享聯邦的歲入，使之能履行那些責任。為達成此一目標，今晚我向國會提議，制定一項歲入分享計劃。」

尼氏正式建議：在聯邦的年度收入中撥出一百六十億美元，投資於全國各州和地方政府。其中五十億，以用於他們所需要的用途，其餘則大致用於城市和農村發展、教育、運輸、就業訓練以及執行法律等。如何用法，由他們自行決定，在聯邦政府減少干預之下，相信他們將會做出更多的成就。

上述權力與資源移轉的話，是出諸尼氏注重州權及推動州與地方建設的構想，其細節如何，有待將來該計劃的表達。但美國聯邦政府權力的積漸發達，對資源掌握之漸形集中，都已是多年來——尤其是一九三〇年代以來的現象。尼氏要改變這種狀態，於理論與實際上能否克服阻力，都有問題。且將來能否獲得國會的通過，尤成疑問。

至於分享聯邦歲入一項，並非新的提議。去年尼氏會要求國會撥給初步分享款五十億美元，久被擱置。今作如此巨額的呼籲，將來結果如何，殊難逆料。

## 六、改組聯邦政府，集中事權，歸併各部。

尼克森認為要使其政府跟上時代及適應人民的需要與願望，特建議把現有十二部精減為八部——國務院、財政部、國防部和司法部保留，其餘各部歸併成人力資源（Human Resources）、社區開發（Community Development）、天然資源（Natural Resources）和經濟發展（Economic Development）等四部。

他指出該四部的主要掌管：一、為使一個部專注於人力需要——個人及家庭的每一份子——因而有人力資源部的設立；二、為使一個部專注於社區——農村社區和城市社區，且使每一社區能發揮它應有的功能，因而有社區

尼克森總統本年國情咨文之析研

開發部的設立；三、天然資源部主管天然環境，保持及平衡國家賴以生存的龐大天然資源；四、經濟發展部關係國家的興隆，主管國人的工作、企業、及使國家經濟順利開展的各種活動。

這樣一來，將撤銷的是：內政部、農業部、勞工部、商務部、運輸部、衛生、教育、福利部、及住宅與都市發展部。（郵務部正在進行改組中。）

尼氏說明：這項改組計劃，不再以狹窄的目的來區分各部，而是以圍繞著政府的重大目的加以區劃，以減少推卸責任的層疊機構，而集中職責，使各種問題獲得解決。

他的這項說明，也許是發自兩年白宮經驗的啓示。內政部前部長希克爾（Walter Hicker）之被免職，衛生、教育、福利部長之易人，住宅與都市發展部工作之難於推進，似都對其改組構想的形成，有了直接或間接的關係。

尼氏此項計劃是專家們縝密研究的成果，在尼氏本人更是一種大胆的嘗試。前總統詹森曾計劃合併商務部和勞工部，但被工、商兩界的強烈反對，不得不予以撤銷。這種往事當為尼氏注意所及。

美國參議院的政府業務委員會主席麥克勒參議員（Sen. John McClellan）於尼氏報告國情咨文後對記者提起詹森的這件往事，並且表示，任何時候，如要廢除或合併政府機構，必將遭遇困難，他的委員會將處理政府的此項建議。

尼克森謂此項改組的成功，將使林肯的「民有、民治、民享政府原則」新放光彩。這理想能否實現，有待事實的證明。六十年元月廿九日完稿

註一 Behind Rising Alarm over Welfare Costs, U. S. News & World Report, Nov. 30, 1970, p. 32; Nov. 9, 1970, P. 18  
Facts on File, Dec. 10-16, 1970, p. 913.

註二 Text of Nixon's Statement, U. S. News & World Report, Jan. 18, 1971, pp. 62-69.

註三 Nixon Says He is Keynesian, New York, Jan. 7, 1971, AP  
Democratic Ginger for the American Economy, The Times, London, Dec. 29, 1970, p. 13.

註四 Nixon Asks Growth, "Restraint", New York Times, Dec. 8, 1970.

註五 Text of Nixon's Address to the Nat'l Association of Manufacturers, U. S. News & World Report, Dec. 14, 1970, pp. 70-72.

註六 Prepaid Medical Care For All, U. S. News & World Report, Aug. 10, 1970, pp. 26-29.

註七

註八