

從福特國情咨文看美國國防政策

金家鎮

一、

美國總統福特在今（一九六七）年一月十九日晚間，向國會聯席會議提出國情咨文，并對全文的摘要作了四十八分鐘的口頭報告。接着二月二十一日向國會提出其一九七七會計年度聯邦預算案。至于有關國防部分，國防部長倫斯斐曾于一月廿七日提出年度國防報告。此後，并由各有關的軍事首長先後向國會分別說明及作證。

美國一年一度的總統國情咨文，不但為美國人民所重視，由于她是世界上的超級強國，也是民主國家的領袖，所以其總統的國情咨文，尤其是涉及國防政策的，特別為舉世所重視。

二、

福特在國情咨文中，關於他提出一九七七會計年度預算的一段話：

「聯邦政府的預算，在過去十年中的上升率，平均每年超過百分之十，我將在星期三（按：即一月二十一日）咨送貴會的預算，把這種上升率削減一半，我已經實踐我的諾言，送出一個三千九百五十億美元的預算。實際上，這個預算數字，祇是三千九百四十二億美元，……我們必須把花費在國內各項計劃方案上和花費在國防上的費用兩者之間，導致一種新的平衡。……我們正繼續不斷地作種種節約，以提高軍事武力之效能。……過去，我們由于聯邦費用及赤字空前的成長和龐大，使得經濟體系不能平衡，……終於正當對手們繼續不斷大舉建立武力之際，我們反將注意力從國防上轉移到國內的種種問題上去。」

①

國防部長倫斯斐對於下年度增列國防預算，先後于一月二十九日及二月一日在參院軍事委員會作證時說：

「下一年度所定的國防預算，是基于將有一項新的美蘇限制戰略武器協

從福特國情咨文看美國國防政策

定的假定而準備的，如果美蘇限制核子武器會談失敗，則將尋求增加五角大廈已創紀錄的建議。」②「美國的政策，一直是在國防上不能屈居任何國家之下的。但是，由于過去十至十五年軍事消費趨勢為美國削減軍事費用，而蘇俄則予增加，因此，使美國從軍事優勢地位，降到大致相等的地位。」③

根據美國中央情報局的估計：蘇俄在一九五——一九七五的十年間，用在洲際核子飛彈及轟炸機等戰略武器上的費用，平均超過美國百分之五。至于去年蘇俄的國防費用，也超過了美國百分之四十以上，蘇俄在一九七五年用在戰略武器方面的經費，超過美國的一倍，用在海軍方面的費用超過美國的四分之一，可是用在戰鬥機方面的費用，則僅及美國的四分之三。總之，蘇俄的國防經費每年真實增加的數字（即除去通貨膨脹率），大約是百分之三。④

福特總統向國會提出的一九七七會計年度聯邦預算的內容如次：（單位美元）

(一)歲入部門：（七七會計年度）		(較七六年度增減)
個人所得稅	一千五百三十六億元	(十)二百二十八億元
事業利潤稅	四百九十五億元	(十)九十四億元
社會安全稅	九百四十億元	(十)一百五十五億元
貨物稅	一百七十八億元	(十)九億元
不動產及贈與稅	五十八億元	(十)七億元
失業保險稅	一百廿一億元	(十)四十四億元
其他稅	一百八十五億元	(十)一億元
小計	三千五百一十三億元	(十)五百三十八億元
(二)歲出部門：		
國防	一千零十一億元	(十)八十三億元
國際事務、經援	六十八億元	(十)十一億元

科學、太空、技術	四十五億元	(十)二億元
農業援助	十七億元	(一)十二億元
河、壩、天然資源	六十億元	(一)一億元
污染控制	四十四億元	(十)十三億元
能源	三十四億元	(十)八億元
郵政	十五億元	(一)二億元
交通、商業援助	一百五十億元	(一)十一億元
社區、地區發展援助	五十五億元	(一)三億元
教育、人力、社會服務	一百六十六億元	(一)廿三億元
醫療、保健計劃	三百四十四億元	(十)廿三億元
社會安全給付	八百廿七億元	(十)百億元
公共協助、糧票		
家庭補助	二百二十九億元	(一)七億元
失業補貼	一百六十九億元	(一)二十五億元
公務員退休	一百億元	(十)十七億元
退役軍人援助	一百七十二億元	(一)十八億元
國債利息	四百五十億元	(十)七十三億元
補助地方政府	六十六億元	(十)三億元
其他支出	一百零八億元	(十)十二億元
扣除機關轉移款(減)	一百廿八億元	(十)六億元
大陸架租費及權利金(減)	六十億元	(十)三億元
小計	三千九百四十二億元	(十)二百零七億元
(三)赤字	四百三十億元	(一)三百三十億元

從整個預算金額來看，該年度較上年度增加約百分之五點五，為美國有史以來最高額的預算。但是，一九七五年的通貨膨脹率為百分之七。因此，如果扣除通貨膨脹的因素，所得真實幣值的金額反而是減少了。而且，國防費用佔歲出總預算的百分之二十五點六強，但在所增金額二百零七億美元中，國防費用則佔八十三億美元，為百分之四十四。此項增加的數字，已包含前國防部長斯勒辛格去年十一月去職前所建議之全部計劃方案在內。

此外，福特總統並在國情咨文內建議今後五年內授權七十億美元，俾協

助州及地方，保護全國人民的安全與財產及領導各州與地方嚴格執行法律，保護被害人，以確保整個社會之安寧，在醫療、保健計劃內，並將有部分款項用於對軍人醫療設施之改善等等，以提高軍人之士氣(按：美國現在是採用志願兵役制度)。

三、

福特總統在他提送國會的下一會計年度的預算中，對於他何以要增加國防預算的主要原因，作如下的說明：

「美國是世界上最大的民主國家，她仍舊是人類自由和幸福希望的象徵，也是人類希望進步的化身，現在已是讓我們的國家聲望與地位停止跌落的時候了」。「強大的國防態勢，在國際交涉中，人家對我們的評價和對我們的看法均提供力量。唯有站在實力的地位，我們才能對限核談判達成一項平衡的協定，唯一一項平衡的協定，才能合乎我們的利益，以及使得核子對抗的威脅減至最小程度」。

正如福特總統所說「美國是世界上最大的民主國家」，而蘇俄是世界上最大的極權國家，所以蘇俄才是美國主要的對手，自越戰以來，美國的軍事實力經長期消耗而逐漸下降，同時，蘇俄則趁機以驚人之速度向前追趕。當前雙方的軍事力量大致如下：

(一)美國：三軍總兵力——二百一十三萬。(內女性人員八萬二千七百人)
 (二)核子戰略部隊：

1. 攻擊部隊

- (1)海軍：四十一艘潛艇，分別配有六百五十六枚潛艇發射彈道飛彈。
- (2)戰略空軍：共有洲際彈道飛彈一千零五十四枚。轟炸機：四百六十三架。加油機：六百一十五架。儲存及後備役轟炸機：三十五架。戰略偵察機：四十六架以上。

2. 防禦部隊：

在美、加聯合組成之北美防空司令部下，美國部隊有「太空防禦司令部」，及反彈道飛彈系統(預計一九七五年十月完成)。各式攔截機共三百七十四架。空中預警飛機：三個中隊。預警系統：計有衛星預警系統、太空偵測及追蹤系統、彈道飛彈早期預警系統、遠

距離早期預警線，加拿大中部地區雷達偵察線、偵測潛艇發射彈道飛彈預警網、空中飛行體半自動攔截地面設施，以及五十五座分設各地之地面雷達站。

①陸軍：計七十八萬五千人（含女性四萬二千人）。
四個裝甲師。

四個機械化步兵師（一九七六年底將增為五個師）。

四個步兵師（一九七六年底擴充為五個師）。

一個空運師。

一個空降師。

三個裝甲騎兵團。

一個駐柏林旅。

兩個特種任務旅。

十個地對地飛彈連。

戰車部隊：計有各型戰車兩萬六千一百輛。各型火炮兩萬七千七百門，反戰車導引武器兩千四百門，地對空飛彈九百具，定翼飛機八百架，直升機八千架等。

②陸戰隊：計十九萬七千人（含女性三千人）。

三個陸戰師。

兩個地對空飛彈營。

三個航空聯隊。

另有各型地面攻擊戰鬥機一百五十六架，以及各型偵察機、觀測機、運輸機、加油機、密接支援直升機等共三百二十六架，此外尚有突擊直升機、重型直升機等若干。

④海軍：計五十三萬六千人（含女性二萬二千人）。

計有主要水面作戰艦一百七十九艘，攻擊潛艇七十五艘。航空母艦十五艘（預計一九七六年減至十三艘）。導彈飛彈巡洋艦二十五艘、導彈巡洋艦二艘、導彈驅逐艦三十八艘，舊型驅逐艦三十五艘、導彈砲艦六艘、舊式砲艦五十八艘、巡邏砲艇六艘、兩棲作戰艦六十四艘、反水雷作戰艦三艘、後勤與作戰支援艦一百廿六艘。
海軍航空隊：計有各型作戰飛機一千九百架。

後備役艦艇：包含航空母艦、戰鬥艦、巡洋艦、兩棲作戰艦、反水雷作戰艦、後勤支援艦、運輸艦、加油艦及潛艇等共計五百五十五艘。

（）蘇俄：三軍總兵力——三百五十七萬五千人

①核子戰略部隊：

1. 攻擊部隊

(1) 海軍：七十五艘潛艇，分別配有七百八十四枚潛艇發射彈道飛彈。

(2) 戰略火箭部隊：兵力三十五萬人，包括洲際彈道飛彈一千六百一十八枚。

(3) 空軍：長程空軍計有八百〇五架作戰飛機，另有五十架加油機。

2. 防禦部隊：

防空部隊：兵力五十萬人，擁有早期預警及管制系統，配有五千個監視雷達、戰鬥機、攔截機以及對空飛彈等防空單位。

飛機：約二千五百五十架，含攔截機及早期預警及管制飛機等。

反彈道飛彈（ABM）：包括六十四座長程飛彈，四處防空飛彈陣地，並配有追蹤導向雷達等設施。此外，地對空飛彈，計有一千六百五十四處陣地，約一萬二千座飛彈發射架，含各型飛彈。

陸軍：計一百八十二萬五千人。

四十九個坦克師。

一百一十個摩托化步兵師。

七個空降師。

地對地飛彈部隊（SSM）：具有核子能力，約有一千個發射架。地對空飛彈（SAM）：計有可用人力攜帶及用車輛攜帶者各若干。

戰車：四萬輛。

裝甲戰鬥車輛：共有人員三萬五千人及各型裝甲戰鬥車。

火炮：包括一〇〇公厘以上口徑之各型野戰砲、自走砲及榴彈砲一萬七千門。另有各型迫擊砲、多管火箭砲、火箭砲、自走砲、

戰防砲、反戰車導引器等八千門。

此外尚有防空大砲若干門。

海軍：計五十萬人（含：海軍航空部隊七萬五千人，海軍陸戰隊一

萬七千人，海岸砲兵及火箭部隊一萬人），主要水面作戰艦二百三十六艘，攻擊及巡航飛彈潛艇二百六十五艘（含：核子動力七十五艘，柴油動力者一百九十艘）。

潛艇：攻擊潛艇計核子動力者三十四艘，柴油動力者一百五十五艘。巡航飛彈潛艇計核子動力者四十一艘，柴油動力者廿五艘，海岸防禦潛艇計柴油推進者十艘。

水面艦隻：計有各型大小水面艦隻一千三百九十七艘。

海軍航空部隊：約有七百一十五架飛機。

海軍陸戰隊：以團為單位編入艦隊。

海岸砲兵及火箭部隊：以重型岸砲及地對地飛彈並配合雷達網及監視報告系統，以防止對海軍基地與重要海港之侵襲。

空軍：四十萬人，約五千三百五十架飛機。

後備部隊：蘇俄兵役法規定擔任後備役義務至五十歲為止，後備兵力總數為二千五百萬人，其中五百七十萬人已于過去五年中服役。

非軍事性部隊：四十三萬人，其中邊防部隊佔廿萬人，內政部安全部隊廿三萬人。^⑧

福特總統鑑于美蘇雙方軍事力量消長之趨勢，決定提高國防預算，以期扭轉美國軍事地位下降的趨勢，而貫徹「美國在國防上不能屈居任何國家之下」的傳統政策。他對於這筆預算運用的主要方案如次：

- (一) 實施戰略核子部隊現代化。
- (二) 提供更多、更新的艦艇、飛機、坦克、彈藥及其他戰用物資，以增進美國駐在世界各地部隊的力量。
- (三) 加強修護能量，俾增加庫存艦艇、飛機及其他裝備之數量。
- (四) 擴大研究發展計劃，以防蘇俄在戰爭科技方面取得領先美國之地位。^⑨

四、

美國對當前的防衛情勢的檢討：^⑩

(一) 在歐洲方面——蘇俄及其盟國的地面部隊，較北大西洋公約組織的部隊超過十五萬人以上，坦克的數量也多出一萬輛，惟美國擁有優勢空中力量及戰術核子武器，可提供一種嚇阻力量，但是，美國對於此一地區之情勢仍

覺不安。

(二) 在亞洲方面——在韓國，祇要蘇俄及毛共不支持北韓向南韓進攻，美國及南韓的部隊，在美國海、空軍的支援下，仍可保持優勢。

(三) 在中東方面——一支蘇俄強大的艦隊，可以輕易地對該地區某些極端國家提供支援。此等國家似是熱中于挑起戰爭及切斷美國的石油補給線，不過屆時在地中海的美國艦隊，相信可以應付。

(四) 在非洲方面——蘇俄在索馬利亞擴建的基地，對美國的油路已形成威脅。同時，他在非洲大陸東部的安哥拉不顧美國一再的警告，竟利用古巴的武力干預，已建立了一個新的共產政權。

五、

福特總統的全盤國防概念是基於對內重整民心士氣，維護社會安寧，鼓勵團結奮發之傳統精神，減少政府開支，抑制通貨膨脹，增加就業機會，以期加速經濟之復甦，加強情報機構，充實傳統武力，發展戰略武器，積極擴充海軍，俾加速增強軍事實力。

福特政府對東西友邦，仍分別以日本和北約國家為支柱，加強鏈鎖防線，以鞏固民主陣營。對蘇俄、毛共及其他共產政權，則以實力為基礎，審慎運用「和解」「談判」策略，使相互牽制，以緩和核子危機及敵對緊張關係，并力求避免與任何國家為敵，致直接介入軍事紛爭。他竭力維持和平氣氛，以爭取競選勝利之公算及確保國家安全與利益，進而利用時機爭取全球性戰略優勢，以確保世界之安定和平與進步為目的。

當今國際關係錯綜複雜，國際情勢可能瞬息萬變。任何國家的國防政策，均須針對國際局勢而隨時修正。美國是國際社會的主要份子，當然更不例外。

- 註① President Ford's State of the Union Message, News Back-grounder, USIS, Taipei, Jan. 21, 1974, P. 3-6 註② Washington Jan. 29, 1976, AP. 註③ Washington Feb. 1, 1976, AP. 註④ Washington Feb. 28, 1976, AP. 註⑤ 中國時報一九七六年二月十五日專欄。「美國一九七七年會計年度聯邦預算的問題」。註⑥ Time (U.S.) Feb. 2, PP. 29-30.
- 註⑦ President Ford's State of the Union Message, News Back-grounder, USIS, Taipei, Jan. 21, 1974, PP. 15-16. 註⑧ Military Balance, 1975-1976. Institute for Strategic Studies (London) 註⑨ U. S. News & World Report Feb. 9, 1976, PP. 20-21. 註⑩ 同註⑧ 註⑪ Washington Jan. 27, Annual Defense Department Report, Fiscal Year 1977.