

# 甘迺迪第一次國情咨文的研析

二月三日

甘迺迪在就職後十天（一月三十日）向國會提出第一次國情咨文。該項咨文於敘述其個人的感想並要求國會的友好關係之後，即以坦白而誠摯的言詞，描寫國內外的情勢，他說：

「這是一個國家危險與國家良機的時代。」又說：

「……我們最大的資本實無過於一個自由而有決心的民族，經由其所選官員，坦白的面對一切問題，而且毫不為危險所駭懼以應付之。」

## 一 對內情況與應付方法

### 甲 經濟方面的困難：

首先，甘迺迪指出美國的經濟情況是極端困擾的，他說：

「本人就職時，恰在我們七個月的衰退，三年又半的鬆弛，七年經濟發展的低落，與九年農業收入下降之後。

「營業破產率已達於自經濟大衰落以來的最高度。自一九五一年以來，農業收入已降低了百分之二十五，除一九五八年的一个短例外，保了險的失業正處於歷史的高峯。約有五百五十

萬人沒有就業，其中且有一百萬人已經花了四個月以上的時間找職業而尚無着落。而且每月有十五萬人左右行將把他們所享有的些許失業救濟收益，也消耗殆盡了。

「簡言之，美國經濟正遭遇到困難。地球上資源最富的工業經濟，其經濟發展竟列於末位。

「經濟的預言，充其量不過是一種不可靠的技術——好像一年前在這一講台上的預測，謂一九六〇年將是『我們歷史上最繁榮的年頭』所表現者一樣。雖然如此，關於一九六一與一九六二年間的不景氣行將繼續，而失業將略有減少的預測，固然引起一致驚惶——但本政府自不能坐視而毫不設法。」

### 乙 挽救經濟困難的建議：

鑑於上述的困難情形，他接着便提出了下述各種挽救的建議：

「我將在今後十四天之內，向國會建議各項措施，以經由自我努力為基礎的方法而求暫時改善失業補助，增加其數量並延長其期間——增加失業家庭的糧食供應，並給予其兒童以必要協助——把勞工經常過剩的區域予以開發——擴大美國職業事務所的任務——鼓勵房屋分配及其建築——增加最低工資以提高其購買力

——對健全投資事業給予租稅上的獎勵——加強我國天然資源的開發——鼓勵物價的安定——以及採取足以保證迅速復元而又能增進長期發展的其他方法。這不是專注於我國弱點的一黨計劃——而是實現我們國力的全國性的計劃。」

## (一) 平衡國際收支與穩定美元幣值

甘迺迪對於經濟困擾的解決，特別着重於「平衡國際收支與穩定美元幣值的方面。」

「自一九五八年以來，……在這三年中，我國國際收支的總虧已增至約一百十億美元之鉅——而國外持有美元者大量將其兌換黃金，以致我國黃金外流約五十億美元。……同時根據現行政策，預料一九六一年將再虧二十億美元——而那些曾依賴這項虧損以改進的那些國家方懷疑我們黃金儲備是否有應付義務的力量。」

「所以這些皆足以造成憂慮——然而這不足以造成絕望。因為我國金融與財政地位依舊是極其堅強的。把我們在國際貨幣基金的提款權利，我們貨幣發行的黃金準備以及聯邦準備金一起包括在內，我們足有二百二十億美元的黃金數量——因此，我現在保證，如有必要時，我決定拿全部作為美元的後盾。」

「再者，我們擁有國外的大量資源——所欠我國的總額遠遠超過向我國存金求償的權利——而且我國輸出也再度略為超過我國的輸入。」

「總之，我們無須——而且也不致——採取任何行動使黃金對美元價格提高到每盎司三十五元以上——實現外匯管制——減少防止經濟衰落的措施——恢復限制貿易的政策——或者削減我國對全世界

界的各種承諾。」

他保證使美元成為「不折不扣的美元」。因為他認為美元的穩定乃是維持美國國際威信的一項重要條件，而美國的國際威望又是贏得冷戰的必要基礎。

## (二) 財政收支的不平衡與各種必要的支出

甘迺迪同時指出，目前美國不但國際收支失却平衡，即國內財政收支也失却平衡。他說：

「一九六一年會計年度的聯邦預算實無疑的是一種淨虧。業已提出的一九六二年預算，祇有在國會制訂一切必要的租稅法案——而且祇有在經濟方面有我的經濟顧問對經濟上漲的可能而提早並更有利的表現時，方能達到預定的收入。然而政府必須以業已提出的收支預算為基礎而作打算。在那一骨幹內，如果沒有國家緊急防衛的發生，或者經濟的惡化，我將採取一種收支計劃，包括若干足以刺激經濟發展而其本身不致使早期預算失去平衡的那些收入在內。」

甘迺迪根據上述觀念，他認為在本年內，應做下列的必要工作：

⊖ 住宅與都市計劃——設立一個新的住宅與都市事務部以主管此項工作。

⊖ 教育補助計劃：對高級與公立學校教育的補助實為當前刻不容緩之要圖。

⊖ 醫藥與老年醫藥補貼：他認為醫藥已獲致神奇效果，但大多數人皆因收入不足（尤其老人）而無法享受神奇效果的利益。故主張在社會安全制度下給予老年人以健康的照料。今年必須實施。

④其他方面：例如清水供給、少年罪犯、民權法案等亦是必要之圖。所有這些將於兩星期內另以咨文送達國會。

## 二 對外情況的分析與應付策略

### 甲 世界情況的檢討

甘氏於敘述國內情況與應付方法以後，接着把對外的情況加以描述，並提出他的應付策略。今天的世界情況他認為是非常嚴重而且也是極其不利的。把對內的問題與對外問題相比，馬上顯得相形見绌。

○亞洲方面：「中共殘暴勢力威脅整個區域的安全，從印度與南越的邊緣到寮國的叢林……」

○非洲方面：「剛果已為戰爭、政治的不安與秩序的混亂所分裂……」

○拉丁美洲方面：「共產份子企圖利用該地希望和平革命者已經在距我們海岸九十英里以外的古巴建立基地。……古巴的經濟改革應予鼓勵，經濟與貿易問題是可以談判的。但共黨對本半球的統治，則決不能有談判餘地。」

「我們保證和我們的姊妹共和國合作使美洲國家避免遭受外來統治和一切暴政，致力於經由合恩角到北極圈維持一個自由半球的目標。」

○歐洲方面：「我們聯盟未能達到預期目標而且頗形渙散。……我們和那些我們希望與利益相同的國家密切聯繫乃是我國最有力

的資本。」

### 乙 最大的挑戰與勇敢的應付

甘迺迪認為「我們最大的挑戰乃是我仍被困處在一個冷戰的世界中——但是第一個最大的障礙則依然是我們與蘇聯及中共的關係。我們決不可被惑而相信他們任何一方業已放棄其征服世界的野心——他們剛在不久以前會重行作有力的聲明。……」又說：

「為對付這些挑戰——為履行我們對世界所不能逃避的任務——我們必須重行檢討並改善我們全部的武器：軍事的、經濟的與政治的。」而且他說：

「在總統的徽章上，美國老鷹的右爪抓住橄欖枝，而其左爪則抓着一簇箭。我們將對兩者予以同等的注意。」

**第一、首先必須加強軍事武器：**他認為美國三軍的不協調是最大的弱點，所以他下令國防部長重行調整，並採取下列三步驟：

○迅速增加我們的空運能力：其目的在應付全球可能發生的有限戰爭。

○迅速完成北極星潛艇計劃：至少要提前九個月完成之。

○加緊進行全部飛彈計劃：特別着重於組織與決策的改善，以免重疊與浪費。

**第二、改善經濟的武器：**他認為美國應為整個世界建設一種健全的擴展的經濟制度。其要點如下：

○新的援外計劃：其細目為：

對短期緊急需要具有較大的彈性；

對長期發展多給予承諾；

對各級教育多加注意；

加強受援國的職責與目的，同時擴大其社會正義增加其分配

與參加，並提高其公共行政與租稅的效率；

致力於全國性與區域性的開發而非零星的應付。

② 希望建立「經濟合作與開發機構」。

③ 建立一個進步的「新聯盟」——這是專對拉丁美洲而設的機構。

④ 設立一個「和平糧食機構」。

⑤ 組織一個「國家和平工作隊」。由美國青年男女前往落後地區致力於技術、教育等工作。

⑥ 注意東歐各民族的最後自由與幸福，尤其對波蘭提出利用業已凍結的波蘭資金用於和平方案之實施，藉以恢復與波蘭人民的友好關係。

第三、外交工具的改善：他說：「我們必須磨利我們的政治的與外交的一切工具。」

① 協調並擴大裁軍努力：他主張在他自己主管下把武器管制作為一項中心國策。同時他已要求延緩停試核子武器的談判，俾有充足時間提出一種有效而可行的裁軍條約。

② 支持聯合國作為終止冷戰的工具而非作為進行冷戰的工具。——他主張擴大並加強美國駐聯合國代表團——保證聯合國的財政地位——努力使祕書長職務保存完整性。

③ 與蘇俄及其他國家在可能範圍內，致力於科學的努力。他說：「我將邀請一切國家——包括蘇俄在內——與我們共同發展氣

甘迺迪第一次國情咨文的研析

象預測計劃，新的通訊人造衛星計劃，並準備向遙遠的火星與金星探測。這將可能有一天打開宇宙最深祕奧。」

### 三 結論部份

甘迺迪於陳敘內外情況及其對策之後，乃作下面的結論：

「我願保證本人及內閣同僚決計不斷的策勵，致力於主動、負責與熱忱為公共利益而服役。

「因為只有由我們大家完全貢獻於國家利益，我們才能使國家渡過未來的艱難年頭。……

「我們不能逃避我們的危險，也決不任其使我們陷於驚惶或狹小的孤立。在世界許多地區中，均勢已繫於敵方，自由的力量則嚴重的分裂。一種嚴酷而殘暴的制度技術竟能以紀律與熱情注入其隨從者之身，而自由幸福則反表現特殊利害、物質主義與舒適生活，這是我們這一時代的諷刺。

「但我對自由却另有一種看法。——一九六一年的生活將不會是舒適的。……在趨勢被扭轉以前，還將有其他的挫折，但我們一定要把他扭轉過來。全人類的希望，並不僅繫於今天在座的人們，而同時也繫於寮國的農民、奈及利亞的漁人、從古巴流亡的人，以及對自由及未來與我們持同樣希望的各個人與國家受其鼓舞的那種精神。澈底言之，這些希望主要的還是繫於我們美國公民的自尊與堅毅。」

### 四 研析意見

我們把甘迺迪第一次國情咨文仔細檢閱分析之後，似乎可有下述的意見：

(一)全部咨文是以極坦率而又誠摯的態度出之，若干共和黨議員認為他過於悲觀，也許正因此而來。但甘氏能夠說老實話，畢竟是值得我們讚揚。因為知己知彼乃是取勝的必要條件。可是甘氏的咨文似乎是把美國目前所遭遇的困難完全歸咎於共和黨政府身上，他雖未明白說出，然而言外之意是很明白的，這就未免稍欠公允。

(二)咨文中對於美國國內與國外的情况，都表示黯淡的色彩，未存任何樂觀的心情，但他很能面對現實，不論對國內的經濟問題或對國際共產主義的威脅，皆提出了必要的勇敢的對策。所以他雖然知道國內外情况的嚴重，然而他並非以消極態度去應付，反之，他是以極積極而且進步的精神以求達到勝利。

(三)甘氏咨文是以「如何應付共產主義赤化世界」一項命題為其全篇的骨幹，而在解答這一命題時，他特別明白說出：「在美國總統國徽上，美國老鷹的右爪抓着橄欖枝，而左爪則抓住一簇箭。我們對兩者將予以同等注意。」這就是正式表明美國一面固然追求和平，而同時也準備不惜一戰。在過去艾森豪執政時代，雖然對國際共產主義的侵略威脅具有堅決反對的信心與毅力，可是在文告中從未把戰爭與和平同時並舉。所以甘氏或許可能和威爾遜、羅斯福、杜魯門等一樣，在不得已時，不惜採斷然的手段。

(四)我們把甘氏的咨文內容檢閱之後，似乎美國新政府將有下述的趨勢：

①對戰略將作全盤性的調整，並向有限戰爭方面發展；

②對整個世界問題有轉向側重歐洲的趨勢，而在亞洲方面則有着重印度的意向；

③對經濟援助方面將加強受援國家的義務；

④對美國與其友邦間的諾言擬予繼續維持。

(五)關於美國對華政策，此次咨文並未多加提及，惟屢次把匪共與蘇俄相提並論，而在亞洲方面，他指出業已遭匪共的全面威脅，這是值得我們注意的。至其與中華民國的關係，雖未見特別指出，但由其重申履行美國的諾言一端觀之，美國新政府將無意改變現行政策，似乎是很明瞭的。再由其確認匪共為美國最大敵人之一的觀念而論，美國與中共匪幫關係的改善乃是絕對沒有可能的，所以美國與我國的關係斷無不利的轉變，乃客觀事實的必然。可是我們絕不可聽其自然，我們必須在外交上充分發揮我們的新努力，以求中美友好的鞏固。

(六)在甘氏對內問題方面，其中有一事值得我們特加讚揚的，就是確保美元幣值，同時又不採取任何有關國際貿易或國際匯兌方面的限制政策。這種作法似乎是頗有矛盾的，但甘氏則斷然行之，因為必如此而後始能維持美國的國際威望，而國際威望的維持正是美國贏得冷戰勝利的必要基礎。甘氏此項作法將來是否遭遇困難，目前雖不易測，然而我們不能不承認其為正確而明智的決策。

(七)甘氏的第一次咨文不過把對內對外的問題作一個輪廓的描述，尙未能窺見全貌，但由這一個輪廓已經可以看出他們是朝向「新境界」邁進的。因為方向既是正確的，其前途當必也是光明的，所以我們對於甘氏的咨文不能不寄予極大的同情與殷望。