

二、泰被包圍 泰國西爲緬甸，東爲寮國，東南爲柬埔寨，南端一角又與馬共老窠之馬來北部相接，是事實上已爲共黨或其附庸所包圍，且匪所卵翼之「自由泰」正伺機蠢動。

二、東約組織受挫 東約組織中如中立主義囂張，緬甸、柬埔寨、印尼與馬來亞乃至泰、菲、南越勢均將變成所謂「中立和平地區」，其實是國際共黨所得左右控制之地區，如再加上非洲之動亂，則中部公約組織之兩翼，亦必失其支撐，而整個亞非地區豈非國際共黨不戰而勝？

戊 結 論

目前寮局推演，在軍事與政治上，民主反共陣營，均居劣勢，東南亞亦岌岌難保，美國有識者已能預囑我之力量與地位，在他日扭轉全局中，因亦倍增其重要性，東南亞情勢如長此激轉直下，則美民主黨政府之綏靖政策所受打擊必益慘重，除非美國寧放棄太平洋與印度兩洋退守本土；否則，如寮被赤化，繼之以越南危急，泰國動搖之時，美必將挺身而出，彼時中美自亦可在共同利益基礎上，密切攜手，合作奮鬥。

甘迺迪總統咨國會之新援外計劃

四月十九日

一 前 言

美國新總統甘迺迪於三月廿二日致國會特別咨文，提出其援外計劃，該項計劃向國會申請下一個財政年度之援外款項雖仍爲四十億元，但對於援外政策則較艾森豪時代爲積極，對於世局亦較有深刻之體認。甘氏於咨文中謂：「七十年代可能爲——而且必須是——極重要的開發十年。在此期內，吾人援外目的要使世界開發不足地區中的半數以上人民在經濟上奠定基礎，並使其餘人民不再需要援助」。甘氏對於援外工作效率與效果甚爲注重。其所持之策略有二：第一、主張長期策劃，因據經驗顯示，長期需要不能藉一連串以一年爲期之方案，平穩而又經濟地予以應付。第二、主張南北球攜手

並進，經濟茁長和政治民主同時進展，使北半球之工業國家共同協力援助南半球落後地區之經濟開發與政治進步。美國輿論稱其援外計劃咨文爲一九四八年馬歇爾計劃開始後一次最澈底的總檢討。其咨文共分八章，其重點有三：（一）基本概念與原則；（二）援外組織與行政；（三）援外款項。茲分述於後：

二 基本概念與原則

爲使援外款項作更審慎而有效之運用，甘氏認爲需要一套全新的基本概念與原則。列舉八點如下：

（一）統一行政與管理。在華盛頓及實際工作地點，設立單一機構，配備一套具有伸縮性的工具，以代替若干互相競爭而混淆之援

助單位。

(二)按國別訂計劃。擬訂一項經過仔細思考，適應各個國家需要及其潛在資源的通盤計劃，以代替一連串個別的，不相關連的計劃。

(三)長期性策劃與資金籌措。此為作有意義的與經濟的承諾之唯一方法。

(四)開發貸款應以美元償還為主。此項以美元償還貸款，較諸以當地貨幣償還或維持贈予，更能有助於培養有條理與互相尊敬的關係。

(五)特別注意最願且最能自助的國家。對最願意與最能動員彼等自己資源，依各種必需的社會與經濟改革，從事長期性策劃，並作其他各種必要努力的國家，予以特別注意。

(六)多邊援助辦法。擬訂一項計劃與承諾財政義務之程度，以鼓勵與補充其他工業化國家一種日益增加之努力（按此係工業化國家對落後國家之援助工作而言）。

(七)在新機構內起用新人員。調用現在此部門工作最有能力與最專誠的公僕，並從全國各界吸引具有最高品格的人，參加工作。

(八)與軍援分開。對社會與經濟開發的援助方案，必須按照其自己的價值估量，且必須根據其對美國基本安全需要之重大與顯著貢獻，加以評判。

三 援外組織與行政

目前各項援外行政機構之計劃，常有混淆情事，咨文建議合併為單一機構，將下列在華盛頓及實際工作地點之活動包括在內。

(一)國際合作總署，第四點計劃之技術援助及其他計劃。

(二)開發貸款基金。

(三)和平糧食計劃（依公法四八〇節）與其他國家之關係，同

甘迺迪總統咨國會之新援外計劃

時亦承認其在農村經濟上之主要任務。

(四)進出口銀行之以地方貨幣償還之貸款活動。

(五)和平工作團，須體認其超出經濟開發領域之卓越貢獻。

(六)自其他國家積儲之盈餘物資或工具中之非農產品剩餘之贈與。

(七)現由國務院與國際合作總署所供應之其他有關服務或設計。

在每一國家內的各項實際工作均將在一大使館指揮之下。各項重大事件須隨時報告美國駐在該國之使節，其目的在使若干困難事項迅作決定。在華盛頓則由單一機構處理，直接報告總統與國務卿。每一單位均起草各個國家計劃，再將各計劃綜合之。此項單位為開發貸款組織、和平糧食、和平工作團，及注重技術與教育援助之機構。此外，對於增加吾人援助之效率與效果亦須草擬一項研究、發展、科學估計之計劃。國務院再將國防部主持之軍援計劃與經援協調，並協調進出口銀行之有關運用暨美國對泛美洲基金在社會進步與國際組織活動方面所負之任務。

在華盛頓國務院與駐外大使核定下，援外工作可更有效運用，成為美國人民全面努力於其世界和平與安定之工具。惟在此項責任集中與地位增重之情況下，實需要較高品質之人才。故咨文中鄭重聲稱此非僅為現有機構改組或加重任命，而不考慮其是否稱職，此應為以新代舊，在新領導下作一新的開始。

四 援外款項

在今後五年，所擬從事之經濟計劃，連同農業部之和平糧食及進出口銀行之計劃貸款，將為美國直接經援活動之範圍。但一項新概念開始實行，需有充分時間籌備。故今年即欲辦理必須之長期貸

款承諾，亦不擬向國會請求更多款項。雖新成立國家需要援助與日俱增，但向國會申請者僅爲前任提出之最低可能援外款額四十億元。

在決定計劃時，對於國際收支平衡之影響曾審慎考慮。對於開發貸款、贈送援助均置重於美國貨品與服務之採購，在現行採購計劃下，所有海外經援支出對平衡收支之衝突將不超出百分之二十。換言之，在申請經援款項二十四億元中，約有二十億元均將採購美國貨品與服務。

總之，此計劃將不使前任預算有全部份或一部份之不平衡。其對於支付之影響將減至極低限界，而其對國內經濟之利益則不容忽視。

關於前任提出一九六二年財政年度之四十億元援外預算，擬再分配如下：

- (一)軍援由十八億元減至十六億元。
- (二)經濟援助由二十二億元增爲二十四億元。其中開發貸款部份大爲增加，開發贈予略有增加，救濟等贈予減少。
- (三)經援項下有十五億元將爲常例之按年撥款，而其計劃不宜於以美元償還者，例如教育贈予，社會進步與開發機構，和平工作團及救濟贈予等。

(四)經援項下有九億元充作長期低利開發貸款，但須以美元償還。

在今後四年內，此項以美元償還之貸款由授權公債借款機構籌措者將不超過十六億元，其他外國政府欠債歸還之本息，如戰後在德國及日本佔領區之救濟借款等，亦將撥充貸款之用。

五 今後展望

就甘氏咨文語調，今後美援數額自將增加。然增加若干則未據宣示。據美聯社三月二十二日電：「甘迺迪援外計劃主張在此十年內作緊急的發展，要求國會予以七十三億元的五年貸款授權。但該項計劃總費用若干，並未提出。惟華府官員估計，五年計劃總用款將較總統所提海外經濟開發貸款的七十三億元超過若干倍」。

又據香港工商日報四月四日報導，在本週倫敦舉行之十國開發援助集團會議，美國正式提出請求盟國增加援助之建議。一九五九年各國所提供之非軍事援助總額爲三十億七千四百萬元，美爲十二億九千四百萬元，佔百分之四十二。此次美國新建議的總數爲七十八億四千二百萬元，美爲四十八億三千四百萬元，佔百分之六十一。六。是可知今後甘迺迪政府不但將因準備作長期貸款承諾而增加援外款項，且將因鼓舞盟國協助經濟開發而先行增加本國之對外援款數額。

甘氏一方面準備增加經援款項，但同時亦注意援外工作之效率與成效，要求受援國家努力革新內政。咨文中明白聲言受援國家第一個條件爲實行自助與內部改革，包括土地改革、賦稅改革、改進教育及維護社會正義在內。故今後接受美援之國家其對於美援之獲得與運用，將較以往爲慎重，且將以較大範圍之實際改革行動爭取更多之美援款項，此於自由世界之安全進步殊有裨益。甘氏之所以採取此項又擴充又嚴格之步驟者，不僅痛心於若干地區之浪費美援，且亦有忱於共黨勢力在落後地區之日益滋蔓，各落後國家非痛澈省悟，奮力自強，則旁人難以救援。然此項援外方案若於共和黨八年前開始執政時即予實施，則今日落後地區之政治與經濟必較現行情況爲佳。而若干國家鑒於西方國家合作援外，聲勢雄厚，亦不致標榜中立，投機取巧矣。