

# 論尼克森的國情咨文

陳紹賢

尼克森總統於元月卅日晚到美國眾議院的議場，對國會兩院聯席會議提出長達二萬二千字的國情咨文，并對全文的摘錄，作四十五分鐘的口頭報告。閱該全文和摘錄，顯見後者雖是擷取前者的要旨，但關於若干政策的表達，對重點之所在與措詞的格調，間有不同。所以要研究此次的國情咨文，對這兩項文件有相互參證的必要。

此一國情咨文開始回溯五年前——尼氏就任總統前，美國在東南亞作戰，在與蘇聯對抗，在與大陸中國人民作敵對隔離。跟着，他指出在五年前，美國有城市內的暴亂；校園裏的戰鬥；各地罪犯劇增；吸毒蔓延；青年仍服兵役；對日甚一日的空氣和水源污染，還無全國性的保護環境計劃；每年有十萬農戶放棄農耕。於是他進而說明，這些舊問題已是分別的解決或改善了。

客觀地看來，上述各項內政的成就，大致都是事實。但是，對外方面，他誇耀已改善美俄關係和美毛關係。我們從另一角度看，有的已是適得其反了。

在該咨文裏，尼氏強調「美俄兩個最強國家是在共同求致世界的和平」。這種說法，似乎不是由衷之言，而是具有對內的政治作用。因為他不至於健忘去年十月廿四日夜，他迫得對蘇俄採取包括核武器的全面軍事戒備，那

一 嚴重關頭。

關於美毛關係，他說：華府與北平「已結束一個時代的敵對隔離，開始了相互交往和擴大貿易的時期。」其實他的那種做法，不但加深了大陸中國人民在暴政下的痛苦，而且癱瘓了東南亞公約組織，扼殺了亞太理事會，軟化了東南亞國家協會，同時也助長了毛共在東南亞各國的叛亂勢力。

## 三

咨文提出內政政策所要達成的目標：

克服能源危機，使用本國資源，奠定將來能源自給自足的基礎。要推廣研究發展的努力，鼓勵探測和生產。在某些艱難的決策中，揀選出關於經濟和環境的優先事項。

平抑物價，避免使用對付經濟萎縮的強烈藥劑，而須使經濟在可維持的水準上，進入穩定成長的時期。

建立一種新的保健制度，使每個美國人可在支付得起的費用下，高貴地享受保健的照顧。

使各州和各地方的政府享有更大的行政權，各對其轄內公民的需要，能有更多的照顧。

排除重大困難，協助全國各市鎮改善交通運輸。

改革聯邦政府對教育事業的資助制度。將因時因地的需要，給予資助，使得需要最多的，得到最多的資助。

聯邦政府要做一種歷史性的開始工作，對美國人的「個人生活秘密權

利」，下定義與保護。

對於攤取納稅人、損害社會、貶低受益人身份的福利制度，必須採取一種新的途徑，予以改革。

對於失業問題嚴重的地區，將實施一種沒有繁瑣手續的經濟調整協助計劃，以取代現在的經濟發展管理及其地區委員會。

#### 四

在內政政策的各項目標中，其關於改進社會福利、社會安全及促進地方分權各項，都是適應實際需要的好政策。但其中關於「所得安全」、養老、濟貧、醫療和對退役官兵的給與，及撥助各州和各地地方政府的經費，共逾全部預算支出的半數，已被認為是涉及政治問題，美國內外的言論界已有若干客觀的檢討。在介紹這些評論之前，須先引述國情咨文中「聯邦預算任務」的一段話：

「本人定於下週向國會提出的預算，將幫助我們達成這個時期我們的目標。這個預算將支持經濟，抵住較大的蕭條，但它并不供應一種刺激的程度，致使加速通貨膨脹。如果將來的事件顯示財政政策需要改變，本人將立即建議適當的改變。特別是，如果經濟面臨意外的不景氣，而必須保持各種就業時，本人決不猶豫地去使用財政政策的激勵力。」<sup>①</sup> 尼氏於二月四日向國會提出的一九七五會計年度預算，所列全部支出為三千零四十四億美元，較本年度增加二百九十七億美元。全部收入預計為二千九百五十億美元，較本年度增加二百五十億美元。預計下年度的預算赤字為九十四億美元。<sup>②</sup>

在此空前龐大且有巨額赤字的預算中，聯邦政府要支付給美國人民個人和各州、各地方政府的數額，高達全部支出額半數以上，其所受到的批評，可舉下列數種為例。

二月七日華盛頓郵報的社論說：「去年尼克森提出的預算，堅持限制開支；對社會福利和救濟等計劃，持敵對的態度。今年他的預算是改變了。其原因之一，無疑地是他的政治災禍，盤據在他的心頭。」<sup>③</sup>

紐約時報的雷斯頓（James Reston）於二月七日發表的專論，更坦

白地說：「尼克森提出的預算，主要上不是一種經濟文件，而是一種政治文件，與其去年度的預算剛剛相反。」彼時他堅持的是國會須嚴格信守預算。今年他不復抗拒國會，而提供與之妥協了。這無足怪，因為他不久可能要受國會對水門事件的裁判。<sup>④</sup>

評論家布羅達（Davis Broder）於二月八日發表專論，認為尼克森這次發表的聯邦預算，其中對「社會安全」等的支出，作幾何級數的發展，是一種策略的改變——對養老、濟貧及軍公人員，改變間接補助的供應，而為直接的現款支付。這顯示一位被各種問題困住的總統，他運用預算策略的權力，還是不可低估的。<sup>⑤</sup>

最近一期的英國「經濟學人」周刊（二月九日至十五日），也提到這個預算的政治作用。它認為在政治意識上，這次尼克森預算最重要的特徵，就是為使白宮因削減某些舊計劃的支出，而與國會發生的爭執大為降低。它并指出，這種因擱置支付而引起的雙方爭執，現在已成低調，少有爭吵了。

⑥

#### 五

在尼氏今年的國情咨文中，內政方面所佔的篇幅遠較外交方面為多。這可能因為外交政策的報告，將見於其每年一度的世局咨文。但是，他在這次的國情咨文裏先作這樣的說：「現在準備繼續以外交事務為第一優先。」這句話是他連着聲明「世界和平是我八整年中所追求的主要目標，決意服務到任期為止」而發的。

綜括他所提出有關外交政策的話，有下述的各要項：

五年前美俄關係是關鎖在對抗之中。現在兩國都在從事和平的工作，這是二次大戰後的首次。目前若干步驟正在進行，其中有些是與蘇聯合作推動，作為尋求中東問題永久解決的擴大努力之一部分。

美國必須堅定的與蘇聯談判進一步的限制戰略武器及與華沙公約國家談判東西互相裁減在歐洲的軍隊。

美國國防預算仍將增加。「我們決不能讓美國淪為世界上的第二強國。」國際貨幣制度需要重大的調整。一九七一年美國提出的有關貨值建議，

「已使我們的輸出增加，對美國和世界各國都有裨益。現在我們要促使在國際貨幣基金會主持下之談判，達到國際支付制度的改善。」這些談判是為着增進各國在貿易與投資利益上的機會。

美國將與世界各國建立一種經濟結構。對於其發展世界貿易和繁榮的負擔，美國將承諾較多的分攤。

對東南亞，美國仍負有責任。政府將要求國會核予經濟援助，使其未來的和平更有保障。同時將繼續給予必要的軍事援助，以維持其防禦能力。

美國將繼續堅持充分執行巴黎協定的各項條款，包括對所有在東南亞失敗的美軍人員之下落，得到明確的交代。

現在是美國十年來首次享受到和平。「和平的真正意義，不只是美國部隊已不再參加衝突。」

西歐和日本在戰後經濟、社會和政治重建的成功，「有由於美國的某些幫助，我們可以自豪。但今已情勢變易。我們過去在他們成功中所扮演的角色，已不能作為繼續關係的唯一基礎。我們必須調整彼此的關係，承認他們的新的經濟熱望。」

## 六

該咨文提到美俄關係部分，所謂兩國正在聯同尋求中東和平；兩國準備進一步談判限制戰略武器；雙方正在進行東西互相裁軍。同時尼氏又強調美國的國防預算將增加，「以保持為世界第一強國」。這是華府繼續「以實力為談判後盾」的原有政策，無何新穎。但是，當前美國國防上的嚴重問題，可見於國防部長史勒辛格（James Schlesinger）和陸軍參謀首長艾布蘭（Creighton Abrams）最近分別在國會兩院提出的報告。

二月五日，史勒辛格向參議院軍事委員會提出的報告，強調美國不能無足夠的武備，而相信蘇聯的「和解」；應正視蘇聯對戰略武器研究發展，已有驚人的成就，使美國於技術上的優勢在減退中；美國為維持嚇阻的力量，有須改變目標戰略，使能有所選擇<sup>⑦</sup>。這是暗示須側重以對方的軍事設備，尤其是洲際飛彈基地為反擊的目標。元月十日他在海外記者餐會上發表過這種談話。艾布蘭將軍於二月十四日在眾議院軍事委員會作證時指出：從中東十月戰爭中所發現的蘇俄若干武器，顯見美國某些防禦武器的落後。他警告地說

：「不要聽由與蘇聯「和解」，而軟化美國的國防態勢。「和解也許繼續下去，但在另一方面，它也能於一夜之間消失。美國的實力使和解能夠達成。但和解將難見繼續下去，除非我們維持那種實力。」<sup>⑧</sup>

關於東西相互平衡裁軍問題，不但談判以來無何具體進展，而且在談判期間，蘇聯運抵東歐的各種新武器，據估計已使它在東歐的軍事實力，超過了北約組織十分之二點五。<sup>⑨</sup>蘇聯的這種行動，可能是美國五角大廈對此裁軍問題態度嚴謹的另一原因。

關於國際貨幣制度的調整和世界經濟結構的建立，國情咨文所發表的，還是美國片面的理想。西歐和日本——尤其是法國，一向是持不同程度的異議。目前更無可以樂觀的跡象。

尼克森聲明，美國對東南亞仍負有軍經援助的責任；堅持巴黎協定必須充分執行。這誠屬理直氣壯。但值此美國會中姑息氣氛方濃，而尼氏聲望尚低之際，此項軍經援助預算結果如何？殊難逆料。

咨文中表達美國對西歐和日本的政策原則，平穩得當。但自私短視的日本現政府與利害分歧的西歐，能否接受華府的觀點，而調整彼此的關係，大有問題。去年美國的「歐洲年」計劃之幻滅，目前對付能源危機之貌合神離，都是明證。

（六十三年二月廿四日完稿）

註① President Nixon's State of Union Address, News Background, USIS, Taipei, Feb. 2, 1974, p.23.

註② Nixon Sends Congress \$304-Billion Budget, Herald Tribune, Feb. 5, 1974, pp. 1, 2, 4.

註③ A Very Cautious Budget, Editorial, The Washington Post, Feb. 7, 1974.

註④ How Nixon Endures, by James Reston, Herald Tribune, Feb. 7, 1974.

註⑤ Nixon's Successes, by David Broder, Herald Tribune, Feb. 8, 1974.

註⑥ The Economist, Feb. 9, 1974 p. 42.

註⑦ Defense Secretary Discusses U. S. Military Posture, News Background, USIS, Taipei, Feb. 15, 1974.

註⑧ Washington, Feb. 15, 1974, AP.

註⑨ Editorial, The Japan Times, Feb. 19, 1974.