

「日本国防费 管理概况」

—— ◎ 翟 钢 主编 ——

Japan Defense Spending Management Profile

563



国防工业出版社

National Defense Industry Press

日本国防费管理概况

翟 钢 主编



国防工业出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

日本国防费管理概况/翟钢主编. —北京:国防工业出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-118-06822-1

I. ①日... II. ①翟... III. ①国防费—管理—概况—日本 IV. ①E313.442

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 056924 号

※

国防工业出版社 出版发行

(北京市海淀区紫竹院南路 23 号 邮政编码 100048)

北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

新华书店经售

*

开本 710 × 960 1/16 印张 16 字数 200 千字

2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1—40000 册 定价 42.00 元

(本书如有印装错误,我社负责调换)

国防书店: (010)68428422

发行邮购: (010)68414474

发行传真: (010)68411535

发行业务: (010)68472764

《日本国防费管理概况》

编写人员

主 编 翟 钢

副主编 喻廷才 闫 巍

编著者	刘林山	张玉华	黄凤祥	罗革伪
	魏俊峰	刘文平	王 阳	廖 蔚
	周扬培	常海林	林鲁宁	魏 学
	罗庆朗	戴再萍	尤文虎	张 冬
	邢婷婷	王 蕾	曾 昊	詹 鸣
	于琛琛	张 宇	朱 锐	

前 言

日本是我国的东亚近邻,和我国有着深厚的历史渊源。明治维新后,日本逐步进入了世界强国之列。第二次世界大战后,在《日美安全保障条约》的框架下,日本集中精力进行经济建设,并很快成为仅次于美国的世界第二大经济体。随着经济实力的不断增强,近年来,日本在调整军事战略、国防建设方针的同时,还十分重视国防建设的经费投入,国防开支长期处于世界前列。为确保巨额经费的使用效益,日本政府高度重视国防费的分配和管理问题,在借鉴美国经验的基础上,形成了一套具有日本特色的、较为科学规范的国防经费管理制度。加强对日本国防费分配和管理研究,探索其投量、投向的特点和规律,对于提高我国国防费的管理水平和使用效益,具有十分重要的借鉴作用。

为此,编写组在收集、整理大量材料的基础上,对日本近年来的国防费管理与保障情况进行了较为全面、系统的分析和研究,最终完成本书的编写工作。全书共分为5章,第一章为国防基本情况。主要介绍日本国防体制、作战指挥体制、后勤保障体制、军品采办管理体制、国防动员体制以及武装力量构成与部署、驻日美军力量等基本情况。第二章为国防费规模与结构。采用横向和纵向比较方法,全面、系统地分析和研究了2001—2009财年日本国防费规模、国防费结构以及投量、投向的特点和规律,并对国防费变化的主要原因进行了较为详细的分析。第三章为国防预算管理。主要介绍

了日本国防预算管理体制,对日本国防预算的编制、审批、执行以及决算等全过程进行了研究,同时还详细介绍了日本国防预算制度的产生背景、使用过程等,最后归纳和总结了日本国防预算管理的主要特点。第四章为国防财务管理。主要介绍了日本国防财务管理体制和国防经费审计等基本情况。第五章为武装力量生活待遇的基本情况。主要介绍了日本军人工资福利及退役待遇、文职人员工资福利待遇、军人保险制度等,总结和归纳了武装力量生活待遇的主要特点。此外,本书在附录中对日本自卫队的重点装备进行了简要介绍。

本书可供军队与地方有关部门的管理人员和科研教学人员、军事院校学生及广大军事爱好者阅读,以了解日本国防费管理的基本情况及其主要特点,学习和借鉴其成功经验,为进一步做好我国国防费管理和研究工作服务。

编者

2009年11月于北京

目 录

第一章 国防体制与武装力量	1
第一节 国防体制概述	1
第二节 作战指挥体制	8
第三节 后勤保障体制	12
第四节 军品采办管理体制	17
第五节 国防动员体制	22
第六节 武装力量及其编成	23
第二章 国防费规模与结构	38
第一节 国防费规模	38
第二节 国防费结构	52
第三节 国防费投量投向的主要特点	73
第三章 国防预算管理	79
第一节 国防预算管理体制	79
第二节 国防预算编制	81
第三节 国防预算审批	96
第四节 国防预算执行	98
第五节 国防决算	99
第六节 国防预算管理的主要特点	100
第四章 国防财务管理	105
第一节 国防财务管理体制	105

第二节	国防经费审计	109
第三节	军队国有财产管理	113
第五章	武装力量生活待遇的基本情况	120
第一节	军人工资福利及退役待遇	120
第二节	文职人员工资福利待遇	157
第三节	军人保险制度	209
第四节	武装力量生活待遇的基本特点	212
附录	日本自卫队重点装备介绍	215
参考文献		246

第一章 国防体制与武装力量

第一节 国防体制概述

一、国防体制沿革

1945年8月,日本接受波茨坦公告要求,宣布无条件投降。此后,美国开始在日本推行非军事化政策:解除了近800万军队的武装;废除了《兵役法》、《国防保安法》、《国家总动员法》等军事法律;取缔了大本营、军令部、参谋本部、陆军省、海军省等军事中枢机构;解散了在乡军人会等军国主义团体和秘密警察组织。同时,美国向日本派遣了30多万人的驻军。1946年3月,美国强令日本政府制定了战后新宪法,明确宣布“永远放弃以国家权力发动的战争、武力威胁或使用武力作为解决国际争端的手段”,“不保持陆海空及其他战争力量,不承认国家的交战权”。

1950年6月,朝鲜战争爆发,大批驻日美军转赴朝鲜战场,驻日当地美军不足1个师。1950年8月,为填补驻日美军转赴朝鲜战场带来的力量真空,在美国的授意下,日本成立了总数为7.5万人的警察预备队,并增加了8000名海上保安厅人员,由此拉开了第二次世界大战后重整军备的序幕。

1951年9月,美日缔结《日美安全保障条约》,从而建立了由美国负责日本防务安全的“日美安全保障体制”。同时,该条约要求日本“逐渐承担起本国的防卫责任”。根据这一要求,日本政府于

1952年4月成立海上警备队。同年8月成立保安厅,首相吉田茂兼任保安厅长官,同时,警察预备队改为保安队,海上警备队改为警备队,均隶属于保安厅。保安队编制员额11万人,编1个方面队和3个管区队。1952年10月,保安队成立航空学校,利用美国支援的20架L-16联络机训练学员,开始为建立空军做准备。1954年1月,保安队新编4个航空队,成为后来日本航空自卫队的雏形。当时兼任保安厅长官的日本首相吉田茂明确指出:“保安队是创设时期的军队”。

1954年3月,日本和美国签订《日美相互防御援助协定》。此后,在美国的帮助下,日本开始着手建立自己的军事力量。同年6月,日本通过《防卫厅设置法》和《自卫队法》(简称“防卫二法”)。根据这两项法律,同年7月,日本政府将保安厅改为防卫厅,保安队和警备队分别改组为陆上自卫队和海上自卫队,并组建航空自卫队。“防卫二法”彻底改变了保安部队系“警察后备力量”的性质,明确规定了“自卫队”的任务是:“保卫国家的和平、独立与安全,使其不受直接或间接侵略”。由此可见,日本陆上自卫队、海上自卫队和航空自卫队实质上就是日本的陆海空三军,是国家的正式军队。

为了打消周边国家及日本国内民众对军国主义复活的疑虑,宣示其遵守战后和平宪法的决心,日本政府在重建军备的同时,对军事力量建设采取了自我限制的措施,其军事力量一直被称为“自卫队”,负责国防事务的政府机构被定位为“防卫厅”。日本防卫厅隶属于内阁府,是内阁大臣领导下处理国防事务的指挥监督与行政机关。防卫厅长官虽是内阁成员,但由于防卫厅在行政编制上属于厅级编制,不能独立提出法案或预算方案,不能直接要求召开内阁会议。战后60多年来,防卫问题一直是日本各派政治力量争论的焦点,右翼党派一直谋求突破宪法对军事力量建设的限制,提升军事

力量在国家政治中的地位。自民党曾于 1958 年和 1997 年两次提出将防卫厅升格为防卫省,但均因国内反对而未能提交国会表决。进入 21 世纪以来,日本面临的国际安全形势发生了巨大变化。与此同时,日本国内新民族主义思潮兴盛,政治上出现整体右倾化趋势,防卫厅升格为防卫省的国际和国内环境均已具备。因此,2006 年 6 月,日本国会通过了《防卫厅升格法案》。2007 年 1 月 9 日,防卫厅正式升格为防卫省。防卫省的成立不但实现了日本国防体制的转型,而且还使防务部门在国家安全战略决策中的地位和作用得到了大幅度提升。

二、国防体制现状

目前,日本的国防体制由首相和内阁会议、安全保障会议、防卫省等组成。

(一) 首相和内阁会议

日本首相也称内阁总理大臣,是军事力量的最高领导人、自卫队的最高统帅,他代表内阁对军事力量行使最高指挥和监督权^①。内阁会议是行政部门中处理国防事务的最高决策机构,负责对提交国会审议的有关国防问题的法律草案、预算草案等做出决定,制定有关政令,决定有关国防的重大方针和计划。

(二) 安全保障会议

日本安全保障会议的前身是国防会议,它是根据 1986 年 5 月国会批准的《安全保障会议设置法》成立的,其主要成员包括:首相、预先指定的国务大臣、总务大臣、外务大臣、财务大臣、内阁官房长官、国家公安委员会委员长、防卫大臣、经济计划厅长官等政府要

^① 首相作为军事力量的最高领导人,并不参与防卫省的行政管理工作,而是在其监管下由防卫大臣代为履行。

员。首相为安全保障会议主席,总理会务,确定议事事项。当首相遭意外事故或出现空缺时,按内阁法规定由预先指定的国务大臣代行会议主席之职。当主席认为必要时,可邀请相关国务大臣、联合参谋部参谋长及其他有关人员列席会议,陈述意见。安全保障会议既是日本国家安全方面的最高审议机关,也是首相的咨询机构,其职责主要有两项:一是审议国防重要事项,主要包括国防基本方针、防卫计划大纲、国防产业等的调整计划大纲、作战行动及首相认为必要的其他有关事项;二是对重大紧急事态对策提供咨询,当发生可能对国家安全造成重大影响、依靠通常体制采取对策有困难时,首相应就重大紧急事态对策向安全保障会议进行咨询。必要时,安全保障会议还可就国防重要事项和重大紧急事态对策主动向首相陈述意见。为协助主席和成员的工作,安全保障会议还列编从有关行政机构抽调并由内阁任命的 10 名干事。

根据法律规定,内阁会议是国家安全重大事项的决策机构,安全保障会议只是首相的咨询机构。但由于首相是安全保障会议的主席,其他成员均为内阁重要成员,因此凡经安全保障会议审议后提交内阁的议案,一般均被内阁采纳。从某种意义上讲,安全保障会议起着有关国家安全问题的最高决策机构的作用。

(三) 防卫省

日本防卫省成立于 2007 年 1 月,前身为防卫厅,是在首相领导下处理国防事务的指挥监督与行政机关,其任务是“管理、指挥陆上自卫队、海上自卫队及航空自卫队,处理与此有关的事务”。防卫省的地位与财务省、外务省等内阁部相同,有权独立提出法案、要求召开内阁会议、直接向负责预算的财务大臣提出防务拨款要求。防卫省主要由防卫省本部系统、军事部系统和作战指挥系统等三大部分组成。防卫省组织机构见图 1.1。

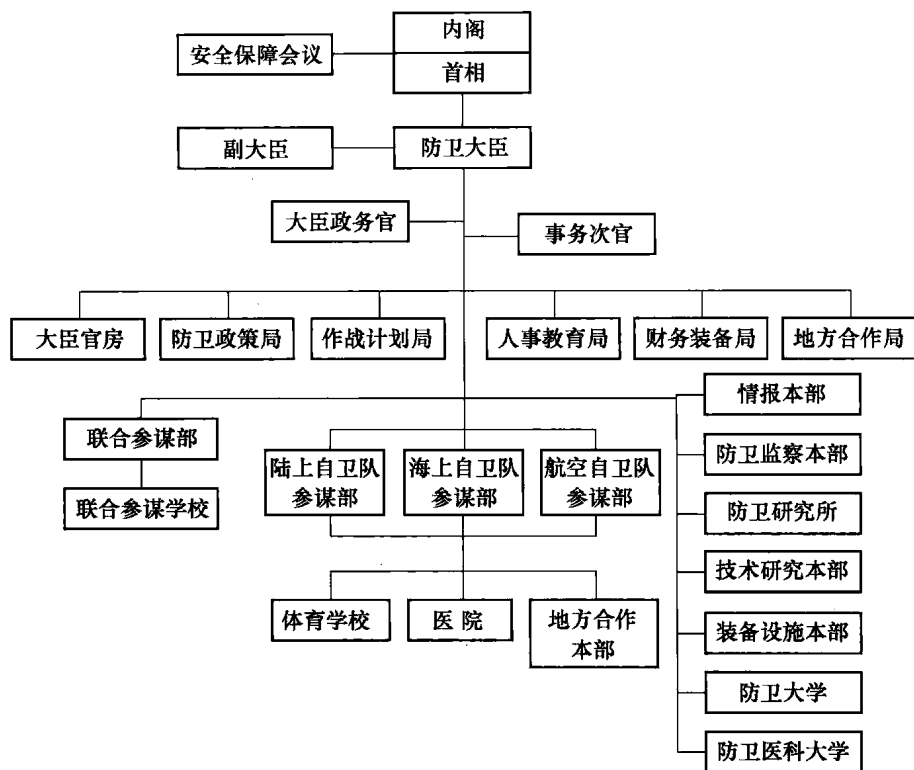


图 1.1 日本国防体制图(资料来源:《2009 年自卫队年鉴》)

1. 防卫省本部系统

在防卫省本部系统中,除由首相任命的防卫省最高首脑—防卫大臣外,还设副大臣 1 名、大臣政务官 2 名、事务次官 1 名、防卫参事官 9 名。副大臣负责辅助防卫大臣制定政策和计划,处理政务工作,并在大臣空缺的情况下代行其职务;大臣政务官负责协助防卫大臣制定特定的政策和计划,处理政务工作;事务次官负责协助防卫大臣处理防卫省的行政业务,督导各部局和机关的事务工作;防卫参事官负责辅助防卫大臣制定有关防卫省掌管事务的基本方针政策。防卫参事官中现有 1 名担任防卫大臣官房长,5 名担任防卫省各局局长,其余专职参事官分别负责信息通信、卫生、装备和科研

等工作。

为协助防卫大臣、副大臣、事务次官、防卫参事官等工作,在日本防卫省本部系统还设立内部部局。经过多次调整与改革,目前防卫省内部部局主要有:大臣官房、防卫政策局、作战计划局、人事教育局、财务装备局、地方合作局等机关部门,另设若干个直属机构。大臣官房主要负责协调防卫省各局的工作,并负责与国会联系;防卫政策局主要负责国防政策的制定、作战和警备、兵力部署以及情报工作;作战计划局主要负责部队的运用、训练业务;人事教育局主要负责人事、福利和院校教育等工作;财务装备局主要负责经费的预算和管理、装备采购与开支等业务;地方合作局主要负责军队与地方合作与沟通工作。

2. 军事部系统

军事部系统由陆上、海上、航空自卫队参谋部组成,是防卫省中央机关的重要组成部分,是防卫大臣的参谋机构和协助大臣对各自卫队实施管理的机构。各自卫队参谋部设参谋长 1 人,副参谋长 1 人,均由中将以上自卫官担任,在特殊情况下,副参谋长可由少将衔自卫官担任。在防卫大臣的指挥监督下,各参谋长统管各自卫队的事务,副参谋长协助参谋长工作。各自卫队参谋部人员以自卫官为主,配备事务官、技术官和其他文职人员。各自卫队参谋部主要负责以下事务:一是制定防卫计划、警备计划;二是制定教育训练、部队行动、部队编成、武器装备、兵力部署、情报、会计、采购、补给、卫生勤务、人事调整和补充计划;三是调查研究自卫队各项业务的有效运行情况;四是部队管理和部署调整;五是执行防卫大臣确定的方针和计划。

3. 作战指挥系统

作战指挥系统由联合参谋部和陆上、海上及航空自卫队参谋部组成。其中,联合参谋部是日军的最高军事指挥机关,其前身为参

谋长联席会议。2005 年,日本通过《防卫厅设置法修正案》和《自卫队法修正案》,决定撤销参谋长联席会议,成立联合参谋部,实行军政、军令分开的领导指挥体制。2006 年 3 月,联合参谋部正式成立,同时参谋长联席会议撤编。联合参谋部成立后,各自卫队参谋长的作战指挥权、部队调动权统一收归联合参谋部参谋长。联合参谋部参谋长向防卫大臣负责,而防卫大臣通过联合参谋部参谋长对自卫队实施指挥。联合参谋部下设联合参谋长、副联合参谋长、首席后方补给官、首席法务官和新闻官。机关设置为 4 部 8 课:总务部(辖防卫课、人事教育课)、作战部(辖作战一课、作战二课)、防卫计划部(辖防卫课、计划课)、指挥通信系统部(辖计划课、作战课),参见图 1.2。

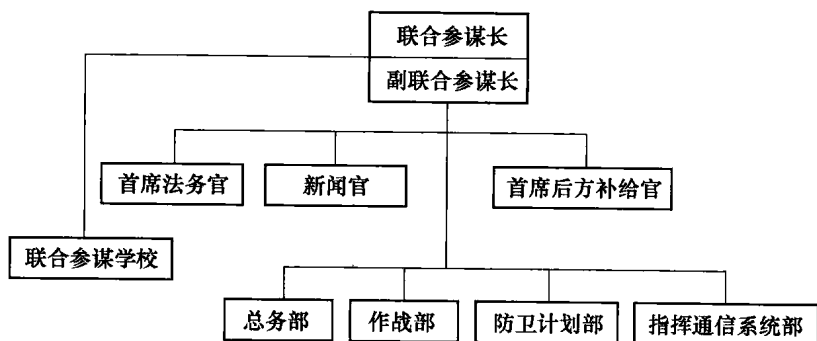


图 1.2 联合参谋部组织图(资料来源:《2009 年自卫队年鉴》)

联合参谋部的主要职能:一是制定联合防卫计划、警备计划;二是制定行动计划;三是根据行动计划制定必要的教育训练、部队编成、武器装备、兵力部署、管理、采购、补给、卫生勤务、人事调整和补充计划;四是制定联合训练计划;五是调查研究自卫队各项业务运行效率情况;六是对执行任务部队的管理和部署进行协调;七是执行防卫大臣确定的方针和计划。

第二节 作战指挥体制

日本军事指挥体制可分为战略指挥以及地面、海上、防空和联合作战4个方面的作战指挥体制,如图1.3所示。

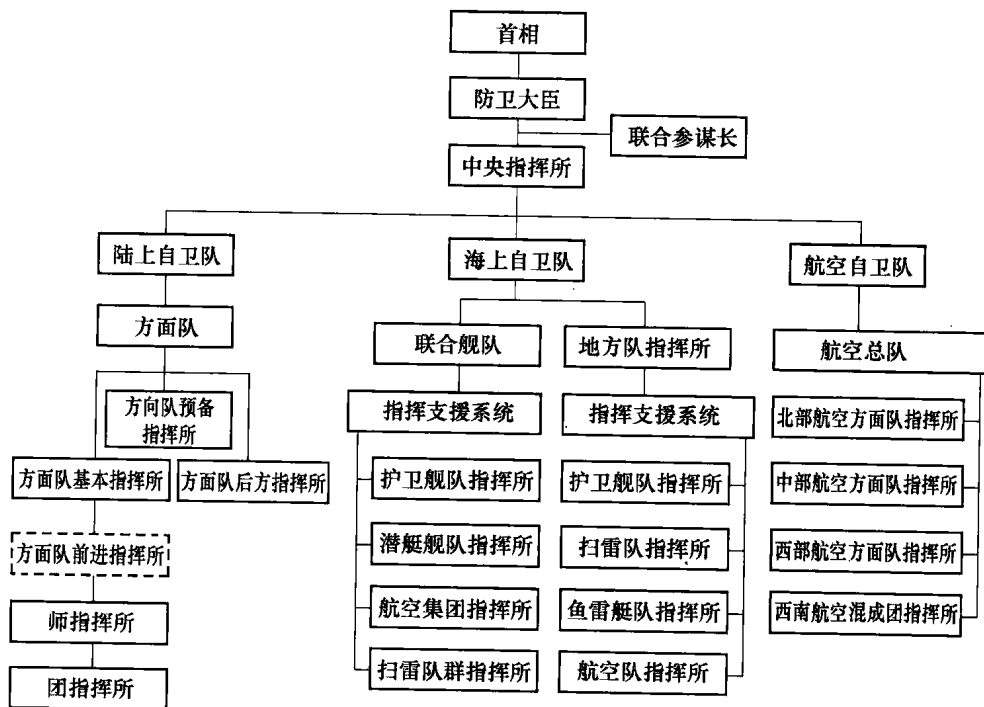


图 1.3 日军作战指挥体制

一、战略指挥体制

在战略指挥体制中,首相和防卫大臣构成国家最高指挥当局。中央指挥所是首相和防卫大臣指挥部队作战的基本指挥所,它直属防卫大臣,是军事指挥系统的神经中枢。中央指挥所人员全部由联合参谋部派出。中央指挥所与陆上自卫队各方面队(相当于战

区),海上自卫队联合舰队、地方队,航空自卫队航空总队、航空方面队等主要作战部队之间建有多路、多手段指挥通信网,并与航空自卫队自动警戒管制雷达和海上自卫队联合舰队指挥支援系统联网。

当出现外敌进攻、治安行动、海上警备、大规模救灾及其他紧急事态时,中央指挥所须完成以下几项工作:一是情报部门及时搜集、整理、综合分析情报,并迅速向防卫大臣报告;二是防卫大臣迅速召集内部部局、联合参谋部、各军种参谋部有关人员开会,分析掌握最新情况,做出决策,向各部队下达命令;三是指挥所各部门迅速行动,协助防卫大臣进行指挥。

二、地面作战指挥体制

地面作战包括登陆与抗登陆作战、空(机)降与反空(机)降作战、内陆纵深作战等。这些作战以陆上自卫队为主,其他军种协同实施。陆上自卫队各方面队为防卫大臣的直辖作战部队。地面作战时,按下列程序实施指挥:防卫大臣通过中央指挥所向联合参谋部下达命令,联合参谋部向方面队司令传达该命令,由方面队司令指挥所属部队作战。陆上参谋长的职责是负责陆上自卫队的教育、训练和人事管理。师接受方面队指挥,并开设基本指挥所、后方指挥所、前进指挥所和预备指挥所,指挥所属各部队。团接受师指挥,并开设基本指挥所、临时前进指挥所和预备指挥所,指挥所属各部队。

三、海上作战指挥体制

海上作战包括反潜护航、海峡封锁、保护 1000 海里海上交通线、水面打击、扫雷布雷等。这些作战以海上自卫队为主,其他军种协同实施。海上自卫队联合舰队和各地方队为防卫大臣的直辖作战部队。海上作战时,按下列程序实施指挥:防卫大臣通过中央指