

世界各国国防制度

〔日〕大平善梧 田上穰治 主编

钟庆安 高 培 译

世界各国国防制度

〔日〕大平善梧 田上穰治 主编

解放军出版社出版

(北京平安里三号)

新华书店北京发行所发行

一二〇一工厂印刷

787×1092毫米 32开本 10.5印张 220千字

1987年8月第1版 1987年8月(北京)第1次印刷

印数 1——6000

ISBN 7-5065-0124-4/E·72

统一书号: 5185·156 定价: 1.80元

目 录

美 国	宫胁岑生 (1)
一 美国的防卫思想	(1)
二 国防机构	(3)
三 政军关系	(11)
四 政策决定过程	(17)
五 国防费	(22)
六 兵役制度	(26)
七 战时对策	(29)
八 民 防	(34)
加拿大	土井宽 (36)
一 序 论	(36)
二 统一的过程和“一军制”的创立	(37)
三 “一军制”概要	(41)
四 “一军制”创立后的动向	(43)
五 国防预算	(46)
六 现 状	(49)
七 “一军制”的优点与评价	(52)
英 国	西 修 (55)
一 国防政策	(55)
二 国防政策决定机构	(66)
三 战时对策	(73)

四	民 防	(77)
西 德	小林宏晨	(84)
一	联邦军成立的原因	(84)
二	政治与军事的关系	(87)
三	国防机构	(92)
四	战时对策	(102)
五	北约与联邦军的作战形式	(106)
法 国	安田宽	(109)
一	法国的“国防”观	(109)
二	“国民的军队”的形成	(110)
三	现在的国防机构	(114)
四	文官控制——政军关系	(119)
五	国防政策	(123)
六	兵役制度	(125)
七	战时对策	(126)
八	民 防	(130)
瑞 典	服部克己	(132)
一	一般特点	(132)
二	国防机构	(135)
三	政军关系	(138)
四	国防政策的决定过程	(139)
五	军 费	(140)
六	兵役制度	(141)
七	战时对策	(142)
八	民 防	(143)
瑞 士	舛添要一	(145)
一	瑞士的地理、历史特点	(145)

二	中立的历史	(147)
三	安全保障政策	(149)
苏联	田中一郎	(157)
一	序 论	(157)
二	统帅机关和指挥系统	(158)
三	党和军队的关系	(165)
四	武装力量中央领导机关	(167)
五	军官的军衔	(170)
六	军队建设	(173)
七	各军种	(181)
八	民 防	(184)
南斯拉夫	丸山浩行	(186)
一	南斯拉夫国防体制的起源与特点	(186)
二	“全民防御体制”下的国防机构 和军事战略	(189)
三	南斯拉夫的政军关系和国防体 制现状	(195)
印度	堀本武功	(202)
一	印度的特殊情况	(202)
二	国防机构	(202)
三	政军关系	(205)
四	国防费	(208)
五	国防生产体制	(212)
六	兵役制度和军事教育机关	(213)
七	战时体制	(215)
八	后方防卫组织	(217)
以色列	山田康夫	(219)

一	序论——苦难的历史	(219)
二	以色列情况	(222)
三	以色列国防	(223)
澳大利亚	井上尹	(237)
一	军事外交政策	(237)
二	国防政策决定过程	(242)
三	政军关系	(245)
四	战时对策	(247)
五	军 费	(249)
六	兵役制度	(251)
日本自卫队	吉原恒雄	(253)
一	重建军事组织的经过	(253)
二	国防机构	(258)
三	政军关系	(264)
四	国防政策的决定过程	(267)
五	防卫费	(269)
六	兵役制度	(270)
七	战时对策	(271)
八	民 防	(273)
联合国军	高井晋	(275)
一	序 论	(275)
二	联合国	(277)
三	联合国军	(282)
北约部队和华约部队	乡田丰	(299)
一	序 论	(299)
二	北约部队	(302)
三	华约部队	(315)

美 国

宫脇岑生

(国立国会图书馆主任)

一、美国的防卫思想

(一)防卫思想的基本点

自建国以来,美国的传统防卫思想是“平时不保持庞大的常备军队”。根据斋藤真^①教授分析,这种传统思想首先决定于从英国接受过来的自由主义意识形态,后来又被建国初期的各州以宪法的形式固定下来。美国防卫思想的基本点,按斋藤真教授的说法是,“所谓防卫,最重要的是每个人的防卫、每个家庭的防卫、每个集团的防卫,它进而形成每个殖民地的防卫,最后同各殖民地的共同体——美国联邦的防卫(即国防)连在一起。”把上述各个防卫联结在一起,便形成了美国的国防,它以“共同防卫”的形式被记入美国的宪法中。

美国的政治,除南北战争是个显著的例外,一直发展得比较顺利。欧洲的战乱离它太远,它有地理上的安全屏障,即所谓的“不花钱的安全保障”,在西半球又没有严重

① 日本的政治学家,专攻美国政治与外交史。——译注

的威胁，所以美国能把军事力量限制在最小限度。正因为如此，美国才采取了“万一爆发战争，依靠州兵和后备役部队，在海军防止直接侵略之期间，召集、训练所需兵员，增强战斗力”的方针。事实确是如此，在过去的主要战争中，开战前的平时兵力和战争中的最大动员兵力，两者之间的差别特别大。而一旦战争结束，就立刻复员大部分部队，把正规军队的兵力裁减至最低水平。

(二)从战后冷战时期开始的常备军体制

第二次世界大战，大大地改变了国际政治的力量均势，确立了称之为美苏两个超级大国的统治地位。大战后，美国自“杜鲁门主义”开始，在外交政策上，对苏联采取了“封锁”战略，建立了以北约(北大西洋公约组织)为主的全球性集体安全保障体制(现在，美国仍以双边和多边军事条约的形式同78个国家保持着某种军事合作体制)。这样，美国在冷战时期，加强了平时的军事力量，不得不把“平时的裁军”变换为再度扩军。根据1949年的《国家安全法》设置“国家安全委员会”，把它作为总统安全问题上的辅佐机关，最典型地说明了这种变化。这样做，使美国战时与平时的区别变得模糊起来。这一点在美国国防史中，最为引人注目。

(三)美苏核军备竞赛

第二次世界大战以后，美国面临朝鲜战争、古巴危机、越南战争等数次危机和战争，不断扩大作为常备军的核作战力量和常规兵力。从国务卿杜勒斯提出“大规模报复”，到最近卡特总统的“相互确保摧毁战略”，美国一直把核威慑战略作为国策，同苏联展开激烈的核武器竞赛。其中特别要提到的是“相互确保摧毁战略”，它使苏联无论采取什么样的侵略方式，包括使用核武器，也无论给胜利赋予什

么样的合理定义，都不能使他们得到胜利。构成这一战略的中心是人们常说的“三位一体”，即洲际弹道导弹、战略空军和潜艇发射弹道导弹。本来，美苏之间就限制战略武器会谈已经达成协议，但由于苏联入侵阿富汗，卡特总统提出停止批准这一协议的审议，这样限制战略武器条约便成了空中楼阁。其后，从1982年6月29日，美苏开始进行新的削减战略武器会谈。尽管如此，由于美苏的战略武器技术日新月异，双方的战略将会使局势日趋紧张，与此相适应，国防体制将会在国防机构等多方面发生变化。

另外，有关美国国防问题，最引人注目之点是，国防政策的最高决策机关是国会和总统（实际上是国家安全委员会）。它说明在决定国防政策问题上，一直坚持文官控制的原则，这一原则在美国一直得到传统的保护。（参照三、四部分）

二、国防机构

（一）国防机构的建设

1. 国防基本法的制定

在1947年以国家军事部的名义，成立现在的国防部之前，美国的国防问题，由陆军部和海军部分别掌握和处理。陆军部作为军事部成立于1789年，海军部成立于1798年。当时，陆军拥有自己的航空兵，空军不是独立的军种。陆军司令官和海军司令官分别作为内阁成员，直接接受总统领导，两司令官指挥之下的陆海军指挥统帅机构相互独立，自成系统。但是在第二次世界大战进行过程中，这样的二元化组织暴露出各自为政等种种缺陷，在实际作战中，痛

切感到必须成立三军的联合司令部。为解决这种状况，罗斯福总统在大战中命令由陆、海、空军组成联合参谋机构（现在参谋长联席会议的前身）。但这一措施只是一种行政手段，并没有法律保证。正如艾森豪威尔总统所言，陆海空各自为战的战争是难以想象的，统一国防机构的趋势已经不可避免。这样，自1945年以后，三军联合的设想尽管还不完善，但却正一步步变成现实。

第一步，1945年12月杜鲁门总统向国会提出咨文，明确要求把空军独立为一个军种，确保战略计划、军事计划以及预算上的统一。后来，围绕军队改编问题，陆军和海军一度处于对立状态，1947年7月国会制定了美国第一个国防体制的基本法——《国家安全法》。

2. 《国家安全法》

美国的国防机构以1947年通过的《国家安全法》为中心实施。根据该法，首先设立了国家军事部，以利于全部国防兵力的一体化和统一指挥。在国防部长的监督之下，除原来的陆军部和海军部之外，又新设置空军部。在1949年8月修改的《国家安全法》中，又把国家军事部改为国防部，把军队的统一推向更高一个阶段。根据该法，在复杂的联邦政府之上设置了国家安全委员会，作为直属于总统的咨询机构。在第二次大战中于1942年设置的参谋长联席会议也根据该法作为平时的常设机构设置于国防部内，根据1949年修正法创设参谋长联席会议主席职位。随着战后以导弹武器为主的军事技术的发展，国防机构曾多次进行改组，以使建立在原来陆海空三军编成基础之上的国防体制适应时代的要求。

（二）国防机构

法律规定，美利坚合众国总统是陆海空三军和国民警卫队的总司令，在总统领导下，国防部是国防问题的最高执行机构。国会在宣战、媾和、缔结条约、陆海空军编成、建设、国防机关重要人事等方面拥有决策权力，在广义上国会还决定有关国防的政策。在以上有关国防各机构中，本节只谈及有关国防的执行机构，关于总统和国会，在下一节“政策决定过程”中再涉及。

1. 国防部

（1）国防部的任务及其职能

基于统一管理有关美国安全的政府各部和各机关的方针，国防部作为旨在确保美国安全广泛计划的一环而设置，它负责建设、运用军队，以达成以下各项任务：①保护合众国宪法免受一切内外敌人破坏；②依靠适时的有效的军事行动，维护合众国的安全、财产和利益，确保不可缺少的地区；③维护和推进国家政策和合众国的利益；④保卫合众国国内治安。

（2）国防部的组织

国防部是根据1947年《国家安全法》设立的国家军事部的发展，在1949年修改该法时变成以国防部长为首脑的内阁部，改称国防部。从那时起原来的陆、海、空军三个部降格为单纯的军种部，赋予国防部长直接指挥监督各军种部的权限。废除了三军种首脑直接向总统或预算局长申请的权限。后来国防部的组织又几经改革。其中，自设国防部以来最重要的改革是艾森豪威尔总统提出的《国防部机构改组法》，它成为现在国防部的基础。其主要组织如表1所示，它由国防部长办公厅、陆海空三军种部和参谋长联

席会议构成。国防部长办公厅和参谋长联席会议，虽然名称和组织各异，但在全面协调、合作的前提下，共同对国防部长进行直接的参谋咨询和建议。参谋长联席会议在自己所承担的任务方面直接对国防部长负责。除参谋长联席会议主席外，各参谋长联席会议成员必须把该联席会议讨论、处理的事项逐一向自己的军种部部长进行报告。各军种部长在本部有关运用、效率方面对国防部长负责。对各军种部的命令，国防部长通过各军种部的部长下达。同改革之前相比，引人注目之点是，包括陆军部、海军部(含海军航空兵、美国海军陆战队)、空军部等各总部置于国防部长的指挥、权限、统制之下。根据这一点，三军种部虽在编制上隶属于各军种部长，但在遂行其机能时，却要听命于国防部长的指示和权限。

(3) 国防部长

国防部长由总统根据参议院的推荐和征得参议院的同意后，从文职官员中任命。但过去十年内曾不得任命常备军军官服现役者为国防部长。国防部长是总统的主要助手，任务是监督国防部，在总司令即总统领导下，对陆海空三军行使指挥监督权。国防部长是国家安全委员会成员之一。按规定，国防部长要每年一次向总统和国会提交下一个财政年度的国防报告。

(4) 武装部队政策委员会

武装部队政策委员会是国防部长在陆海空三军全局性政策问题上的咨询机构，并对国防部长指示事项进行审议和作出报告。该委员会由国防部长任主席，委员由国防部副部长、陆海空三军种部部长、参谋长联席会议主席、陆军参谋长、海军作战部长、空军参谋长组成。海军陆战队司

令官也经常出席会议。国防部及其他政府各有关部门的官员，根据国防部长指定，也随时可出席会议。

(5) 国防部长办公厅

从前国防部长办公厅把不属于陆海空军部的第一副部长、参谋长联席会议等都包括在自己的机构中。后来通过改编，参谋长联席会议作为军令辅助机关而独立，国防部长办公厅就作为军政辅助机关而存在了。国防部长办公厅现状如表 1 所示，由国防部长、第一副部长、部长执行助理和两名副部长、法律顾问、七名助理国防部长等组成。

第一副部长 第一副部长根据国防部长指示，负责监督、协调国防部的各项工作，同时在国防部长不在时代行部长职权。第一副部长由文官担任，在参议院推荐和批准后，由总统任命。受国防部长之命，可代表国防部长出席其他政府或国际性组织。

国防部长执行助理 与第一副部长一样，担任国防部内一切机关同白宫之间的联系与协调工作。而且还要遵照国防部长和第一副部长的指示，协助处理国防部内外一切有关前述武装部队政策委员会方面的问题。

副部长 副部长两名，一名负责政策，另一名负责技术研究。得在参议院推荐和批准后由总统从文官中任命。其地位仅低于三军种部部长。特别引人注意的是技术与工程副国防部长，它把以前三军种为之激烈竞争的新武器的研究、开发、生产、配备等决定权统一于国防部。这样做，对统一掌握新式武器装备的工作具有重要的意义。新武器装备随着科学技术的飞跃发展，越来越复杂，而且必须支付巨款。

助理国防部长 助理国防部长由文官担任，在参议院

推荐和批准后，由总统任命。其地位次于三军种部长和副国防部长。是国防部长、第一副部长的主要参谋助手。助理国防部长的工作不直接涉及国防部长与三军种部长之间的责任与权限，他的任务是协助国防部长深入研究计划和改进计划的实施，检查业务工作的效率和效果。助理国防部长分别负责整个国防部范围的人力与人事、财政与预算、补给与后勤、财产与设施、保健与卫生等工作。

2. 军种部

三军种部组织上的各自为政经过国防组织的改编逐渐有所改变。陆、海、空三军种部分别负责本军种的组织、编成、装备、训练，拥有对本军种的行政领导权，同时对不属于特种司令部和联合司令部的部队（主要是支援部队）拥有作战指挥权。预算、大规模的补给职能、情报收集评价、通信等，从军种部的职能中分出，移交给助理国防部长或各机关，战斗任务成为联合司令部的责任。这样，军种部失去了原来拥有的大部分职能。

3. 参谋长联席会议

参谋长联席会议是总统、国家安全委员会和国防部长的最高军事顾问，国防部长的直接军事参谋机构。指挥系统是：总统→国防部长→参谋长联席会议→各联合司令部和各特种司令部。参谋长联席会议按照总统、国防部长的指示遂行以下职责：①制定战略计划和联合动员后勤计划；②就联合司令部和特种司令部的设置和各军种部的支援责任提出建议；③研究联合司令部与特种司令部的规划、方案；④研究三军的主要人事、资材、后勤上的要求；⑤指挥、控制与通信(C³)组织化；⑥确定三军的联合作战、训练、教育原则；⑦编制预算时的军事要求，制定

战略方针，⑥向联合国派遣军事代表。

参谋长联席会议由参谋长联席会议主席、陆军参谋长、海军作战部长、空军参谋长和海军陆战队司令组成。参谋长联席会议主席由部队现役军官担任，在经参议院推荐和批准后，由总统任命。在参谋长联席会议对有关事项不能取得一致意见时，主席要及时向国防部长或总统报告。参谋长联席会议由作为参谋机构的联合参谋部和参谋长联席会议直属机构构成。上述机构直接受参谋长联席会议主席的指挥监督。

4. 联合司令部和特种司令部

如前所述，参谋长联席会议直接指挥美国武装部队。如表1所示，三个特种司令部和五个联合司令部处于参谋长联席会议的直接指挥之下。此种编成的目的见诸于1958年艾森豪威尔总统向国会提交的关于改革国防机构的咨文。这就是，过去由陆海空军单一军种进行的战争已不复存在，今后的战争将依靠三军统一的整体而进行。平时的组织必须适应这种战争。这就要做到：有完全统一的战略战术计划，有由真正的联合部队编成的作战部队，有建立于科学所能达到的最有效的武器体系之上的装备，有超越陆海空军的区别、由单一的指挥官进行指挥，以便形成整体作战。联合司令部由陆海空三个军种或二个军种组成，特种司令部由空军一个军种组成。另外，在联合司令部不设三军种参谋长，只设一名联合司令官，他接受参谋长联席会议的指挥。

这里值得注意的是，国防部长一改过去通过各军种部长的复杂程序，直接指挥联合司令部和特种司令部等作战部队。联合司令部司令官和特种司令部司令官在遂行自己

所担负的军事任务上对国防部长负责。对联合司令官和特种司令官的命令，由总统或国防部长或者由参谋长联席会议受国防部长之命下达。对所属部队的运用，各司令官享有全权指挥权。各司令官遂行国防部长经总统批准后下达的任务。

5. 美国的军事力量

美军由215万现役部队和100万后备役部队构成（参照表5）。其战略体系的中心是三位一体的战略核攻击力量和

表2 美国国外驻军人数

（单位：1000人）

人 / 年 国	1964	1968	1972	1976	1978	1980	1981
西 德	263	225	210	213	234	244	248
欧洲其他地区	119	66	62	61	61	65	64
欧洲海上	54	23	26	41	35	22	25
南朝鲜	63	67	41	39	42	39	38
日本与冲绳	89	79	64	45	46	46	46
太平洋其他地区	27	37	25	27	16	15	15
太平洋海上 (含东南亚)	52	94	51	24	26	15	15
泰 国	4	48	47	1	—	—	—
南 越	16	534	47	—	—	—	—
其 他	68	27	22	8	12	42	39
合 计	755	1,200	595	460	472	489	502

注：因四舍五入，总数与各分项之和不尽一致。

以北美防空司令部为中心的由全美47处警戒系统构成的防御作战力量。另外，为遂行一般任务，在美国本土和海外部署有陆海空军和海军陆战队(参照表2)。其主要部署体系如下。

战略核攻击力量 潜射战略导弹576枚(搭载在36艘核潜艇上)；陆基战略导弹1,054枚；远程轰炸机36架。

防御作战力量 战斗机312架；警戒系统的卫星、宇宙探测系统。

陆军 装甲师4个；机械化师6个；陆军航空兵；另在海外，西德等北约国家和南朝鲜等有驻军(参照表2)。

海军 主要水面作战舰只173艘；攻击潜艇81艘；此外海外部署有第2舰队(大西洋，司令部在诺福克)、第3舰队(东太平洋，司令部在珍珠港)、第6舰队(地中海，司令部在加埃塔)、第7舰队(西太平洋，司令部在横须贺)、印度洋临时编队、中东部队(波斯湾)。

海军陆战队 海军陆战队师3个；陆战队航空联队2个；日本亦有其海外驻军。

空军 航空师26个；美本土部署有战术空军(第9、第12航空队)，运输空军(第21、第22航空队)。海外部署：美驻欧洲空军〔第3航空队(英国)，第16航空队(西班牙)，第17航空队(西德、荷兰)〕；太平洋空军〔第5航空队(日本、南朝鲜)，第13航空队(菲律宾)〕。

三、政军关系

(一)美国的政军关系和文官控制

政军关系是指政治与军事的关系。其内容因时代、国