

国防经济学

〔美〕盖文·肯尼迪 著



解放军出版社

国防经济学

〔美〕盖文·肯尼迪 著
周希敏 刘其中 翟树耀 陈瑞宁
翟麟 苏同钧 傅耆寿 译
萨本望 校

解 放 军 出 版 社

国防经济学

〔美〕盖文·肯尼迪 著

周希敏 刘其中 翟树耀 陈瑞宁

翟麟 苏同钧 傅耆寿 译

萨本望 校

•

解放军出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京京辉印刷厂印刷

•

787×1092毫米 32开本·8.625印张·185千字

1986年7月第1版 1986年7月(北京)第1次印刷

统一书号: 5185·93 定价: 1.45元

出版说明

《国防经济学》是美国斯特拉斯克拉德大学高级讲师盖文·肯尼迪的一本论述国防经济理论的专著，由圣·马丁出版社一九八三年出版。作者在本书中回顾了自亚当·斯密的《国富论》以来国防经济理论的发展，介绍了西方资本主义国家的军事工业体系，并以主要部分论述了国防开支和武器采购的情况，探讨了军费对国民经济发展、制定战略计划和军队武器装备等方面的影响。本书最后一章还对裁军经济理论提出了自己的见解。这本书对我们了解和研究当前西方的国防经济学说，有一定的参考价值。当然，对于作者的立场和观点，应持分析和批判的态度。

本书由周希敏、刘其中、翟树耀、陈瑞宁、翟麟、苏同钧、傅耆寿译，萨本望校。

军事科学院军制研究部

一九八五年九月

导 言

全世界的资财有相当大一部分用于国防开支。在1979年大约是4,150亿美元。现在也没有迹象表明国防开支上升的趋势今后会有所下降。在许多国家和国际机构主持下，人们努力取得国际谅解，寻求用和平的手段解决争端。但是问题仍然十分复杂；造成潜在的及现实已经出现的交战国家相互对立的各种问题仍然十分尖锐，要很快解决这些问题似乎不大可能。

世界上有9个国家（苏联、美国、中国、联邦德国、沙特阿拉伯、法国、英国、意大利、荷兰）的国防开支总和占全世界国防费用的89%。这些大量开支军费的国家也还没有认识到国防开支是必然要上升的趋势。

国防开支对经济带来的影响是十分巨大的。军费开支表明大量的资财被用在军备方面，包括原料、机器设备、产品、劳务和人力；这些东西本来是可以用在其他方面的投入。国防开支的东西是从民用产品中通过用经济的程序提取出来的。这是将已有一定用途的资财用在其他方面，这在经济学上称为“机会开支”，这是国防活动实际真正的开支。一年要花去4,000亿美元，这不是一件小事。但是在我们现实生活的世界里，取消国防并不一定能使人民大众生活得好一些。外来的军事入侵将奴役人民，使大多数人民的生活状况接近于地狱的水平。

绝大多数国家的人民都十分珍视国家安全，许多国家在

领土完整或根本利益受到威胁时，愿意作出巨大牺牲，就表明这一点。国防开支的水平表明一个国家对其所受威胁的性质和程度的认识。但由于对这一认识不能用数量来确切加以表明，因此究竟要在国防上花多大开支就成为需要辩论的问题。人们对受到威胁的程度的感受是不一样的。有人可以淡漠置之；有人可以为此几乎达到歇斯底里的程度。国防开支很少能真正反映大多数公民经过深思熟虑后对应付各种紧急事件需支付多少保险费用才是恰如其分的想法。经常出现走极端的情况：有人认为国家已经受到军事威胁，需要增加国防开支；有人认为和平是主流，要减少国防开支。

“究竟花多少钱才合适？”这是辩论国防开支时，许多有待于解决的问题中的一个问题。这是一个政治问题，而不是经济问题，因为这需要按照政治上的程序对各种不同的需要进行考虑。但是不论对国防问题作出怎样的决定，它必然对经济产生影响。经济学对辩论“究竟花多少钱才合适”可以作出重大贡献。但同时必须强调指出不能单纯按照经济分析决定问题。

如果一个国家在国防上花费过多，这是浪费资财，就好像一个国家设立过多的学校或过多的人工肾功能机械一样。但是如果在国防上花钱太少，国家安全就冒着风险。前一种情况将导致人民生活水平降低；而后一种情况可能使人民遭受外国奴役，至少也会使本国事务受到外国无端的干涉。

国防开支必须与该国在当前世界上所处的环境相称。单纯地讲“大炮和黄油”是不解决问题的。必须对社会、经济，战略和国际上的各种因素作深入的分析，决策者才能对当前究竟需要多少钱用于国防开支作出决定。

这一问题部分地是由于近半个世纪以来，人们对个人福

利问题的看法发生巨大变化而引起的。至少在工业化的民主国家里，大多数人都希望生活过得更富裕些。在六十年代，这种期望迅速膨胀：衡量一个人的成就甚至一个人的幸福都是根据他每年收入增加的速度进行计算的。“清心寡欲”的思想与这种追求经济增长及提高生活水平的愿望是相互对立的。但是“清心寡欲”的思想只是社会上一部分中产阶级才有的理想，而这些人本来就相当富有。他们及其受过教育的子女享受很好的生活，他们说“清心寡欲”也很难说是要作出什么牺牲。

1973年石油大涨价，接着工业国家经济衰退，这使人们对如何利用自然资源的争论发生新的转变。在经济增长的年代，有些政客们认为国防开支有助于不断扩大商品流通，使竞选时自己许下的雄心勃勃的诺言可以实现。这在某些情况下与外交政策上的政治观点又是一致的。在经济处于停滞时，国防开支仍然是个有利因素，通过各种公共工程的开支不断扩大，使经济以及生活水准不致下降。

如果社会上大多数人希望经济日益改善，而且使他们的呼声受到重视，这就必然产生一种政治压力要满足这种愿望。

另有一种政治理论出于好心，主张将国防开支用于其他有价值的目的。他们主张对国防费用要小心从事。他们要扩大其他开支项目，首先就要削减国防开支，特别是他们主张兴办的项目由于经费问题和经济停滞不能举办时，更是主张削减国防费用。他们要求扩大教育、卫生的开支，认为这些开支有崇高的价值，这在近年来没有发生敌对环境的某些国家更是如此。从某种意义上说，国防政策的成功保护了国家安全同时就可能削弱对继续扩大国防费用在政治上取得的支

持。

本书将论述国防开支的水平，使有关这方面的辩论有所裨益。作者希望通过这些论述可以防止愚昧无知和感情冲动来决定与我们切身福利有关的政策。在讨论国防开支的一般问题时，不免要涉及其他有兴趣的问题，例如对国防开支的分析就将涉及国防部门以内及以外的问题。我们还将研究武器采购的问题，以及国防管理工作的理论及实践。我们还将研究军事联盟在经济理论方面的问题，及有关军费分担的辩论。这些问题以及其他一些问题，例如资本主义及社会主义社会的军国主义经济、第三世界国家的军费开支、裁军谈判等都是经济学对战争与和平问题所做的部分贡献。本书的另一个特点是研究苏联的国防对其经济的影响、它的国防力量的性质、东西方和平解决争端的前景。当然苏联大力扩军备战是不成问题的。

目 录

导 言.....	1
第一章 从亚当·斯密以来的国防经济学.....	1
第二章 防务和公益论.....	21
第三章 世界国防开支和国民生产总值.....	49
第四章 制定防御计划.....	88
第五章 国防预算的编制	110
第六章 武器的采购	145
第七章 军事-工业集团.....	178
第八章 国防费用的影响	215
第九章 裁军经济学	252
附：参考书目	265

第 一 章

从亚当·斯密以来的国防经济学

本章将扼要地回顾一些经济学家若干年来在国防开支方面的论述。

亚当·斯密是最早考虑国防开支对社会的影响、并提出了筹措国防经费的方法的经济学家之一。他认为国防开支是政府的首要职责。他在1776年写道：“国家的首要职责，即保卫社会使其免受其它独立社会的暴力或侵略，只能使用军事手段去完成。但是，在和平时期准备这支军事力量和战争时期使用这支军事力量所需要的开支在不同的国家、在不同的时期是不一样的。”（见斯密著作，1779年，第1卷）此后，斯密又论述了社会的状况对维持国防力量的影响。

猎人和牧人间的战争既不会给他们的首领、也不会给他们的部族增加什么负担；战争只是他们日常生活的延伸。农民之间的战争只要打仗的时间是在农闲的季节，花费也不会太大。在那些社会里，战争的花费均由参战者个人负担，社会的耗费，除被抢劫、掳掠之外，可谓微乎几微。

亚当·斯密论述的战费问题产生于这样一种社会，在这种社会里，技术的改进已经产生了独立的劳动大军和劳动分工。“不论是工匠、铁匠、木匠，还是纺织工人，一旦离开了他的工作场地，其唯一的经济来源行将完全枯竭。大自然

不会给他什么接济，他自己养活自己。因此，当他奔赴疆场为公众而战时，由于已经失去了维系自己的收入，他必须由公众来供给。”（同上书）

在论述了设置专业国防力量的必要性后，斯密又讨论了究竟是业余民兵还是常备军是组建这支国防力量的最佳形式问题。在这两者中进行的选择不决定于哪种形式花费最少。以主张自由经济闻名的经济学家亚当·斯密曾经常被一些并不熟悉他的著作的人庸俗化。缩小政府在经济事务中的作用必须同效率保持一致，因此，军事组织形式的选择必须取决于哪种形式最适合于它的中心目的，即保卫社会，使其免遭外来的暴力。

战争——“最高尚的艺术”——对未经训练的参战者来说是一种灾难。在这方面，民兵不及常备军有效。斯密反对认为常备军是对自由之威胁的说法（见弗莱彻著作，1698年）其理由是：常备军与多元化的社会是一致的。他争辩说：

“当军事力量置于那些最热心支持文职领导者的人物指挥下时，由于他们自己也是文职领导者的最主要的组成部分，常备军永远也不会构成对自由的威胁。”

今天，由于军政府是各国政权中最常见的组织形式，斯密对常备军的信赖看上去有些幼稚。处事谨慎持重的弗莱彻是持反对意见者的典型代表。他说：“一切暴君之能取得政权皆因得到了常备军的支持，从来不曾有过没有军方支援而获得政权的暴君。”（弗莱彻著作，1698年）在斯密看来，民兵的效率要低一些，因为它们的训练不及常备军经常，而且只是在需要时才集中起来呆一段不长的时间。民兵成员总抱有一种非军事人员的态度，内心深处依旧认为自己是百姓。在常备军中，军事纪律把个人改造成了战斗部队，那种认

为自己是百姓的态度随之消失。简言之，他们已是职业战士，而不再是业余民兵。

斯密的结论是，文明国家若依赖民兵保卫国防需要自己承担风险。它们必须建立并维持一支常备军。“由于富足、文明的国家能最好的维持这样的军队，因而，仅仅依靠它就能保卫国家免受贫穷、野蛮邻国的侵略。只有建立起这样一支常备军，这个国家的文明才能经久不衰，甚至与世长存。（斯密，同上书）由于常备军有这样大的效能而决定必须有一支常备军之后，继之而来的问题则是如何从财政方面维持这支军队。

但是，在民兵问题上误解斯密将会失之谨慎。具有典型意义的是，斯密在这个问题上的观点较之《国家的财富》文选所暗示的要微妙得多。斯密是1762年成立的爱丁堡扑克俱乐部的发起人之一，而该俱乐部的宗旨之一就是要建立苏格兰民兵。

斯密提出建立一支地方民兵的实际理由是1745年叛乱被镇压后苏格兰国土实际是不设防的。（的确，斯密所关心的是“那一年四千或五千赤手空拳、毫无防卫能力的苏格兰高地联防士兵在没有遇到当地爱好和平居民任何抵抗的情况下占领这个国家富庶地区。”（温奇著作，1978年，第108页）

当约翰·保罗·琼斯在苏格兰海岸积极活动——1779年他威胁要纵火焚烧无防卫能力的利思——的时候，这一问题再次成为地方辩论中的突出问题。但是，对这一事业的支持跟眼前防卫工作的实际需要有些脱离，尽管他内心反对在苏格兰出现一支常备军队（即由英格兰控制的军队）。他认为民兵可以做为向广大民众灌输军事素养的一种手段，而这种军事素养则是一支有效的常备军能卓有成效地保卫国土的支

柱。(温奇著作, 1978年, 第103—120页)斯密关于民兵在教育及特点形成方面的作用的思想, 除认为这支力量在保卫社会免受侵略问题上最为有效外, 还跟他崇尚尚武精神有关, 并具有一个经典学者看待顶峰时期的希腊和罗马文明的特点。1780年, 他明确无误地否认了朴克俱乐部里的几个老同事的指责。那些人曾说他已改变了自己在民兵问题上的观点。(引自温奇同上书, 第111页)他在《国家的财富》一书中写道:

“……除非政府采取适当措施给予支持, 正处改进过程中的军事训练, 连同大多数民众的尚武精神——这种精神已由现代欧洲充分表现出来——将逐渐衰退。但是, 每个社会的安全总或多或少地依赖于大多数民众的这种尚武精神。的确在当代, 没有训练有素的常备军的支持, 单靠这种尚武精神或许已经不能保证社会的防卫和安全。但是, 只要每个公民都有士兵的精神, 一支较小规模的常备军肯定将是不可缺少的。” (1776年, 第V卷)

斯密在这里阐明的观点可能是在我们的社会中仍在进行的关于军事活动作用的辩论中所流行的观点; 这种观点, 许多读者可能会表示赞同。(我感激安德鲁·斯金纳教授, 因为他使我注意到了十八世纪关于民兵——常备军辩论中斯密观点中这一被忽略了方面。)

斯密曾提醒人们注意一个一直与国防管理有关的问题: 提供战争武器的费用越来越高。他写道: “火器的发明给战争艺术带来的变化, 进一步增加了和平时训练一定数量的士兵和战争时期使用这些士兵所需要的费用。武器和弹药都变得更加昂贵。步枪是一种比标枪和弓箭贵得多的器械, 而加农炮和迫击炮的造价也比飞弹和石弩的造价高得多。现代军

事演习时耗费的火药无法收回，致使费用大增，而古代投出的标枪、射出的箭支不仅造价低廉，而且都能回收。加农炮和迫击炮不仅造价高，而且比飞弹和石弩更笨重，制造及向战场上运送时耗费也更多。”（同上书）

斯密可能低估了制造箭支、标枪等武器的相对费用。制造弓箭需要相当多的时间和资源。如果考虑到那时经济的落后，它们的造价还是相当高的。这些东西是如此昂贵，以致弓箭手们不得不于战斗进行期间或战斗结束之后，克服种种困难（甚至冒生命危险）去回收他们的箭支。但斯密的主要论点还是必须接受的：在使用金属武器的现代战争中，只有那些更加富足、技术方面更加先进的国家才能支付这样多的战争费用。

国家怎样筹措国防经费呢？在斯密看来，国防显然是为了公众的利益，国防开支由整个社会承担，“社会成员按自己的情况各尽所能是合理的”。（同上书）

既然各有所得，那么，在原则上应各尽其力。但若坚持要每人都负担同样多的国防费用或其它公共事业费用也不现实，特别是斯密认为，劳动者维持生存用的工资是少不得的。穷人应予免征，因为他们无力以仅能糊口的工资支付公共事业费，尽管他们也从这些公共事业中得到了好处。这就产生了斯密主张的量力而付的原则：“这就是，按照他们在国家保护下各自享受的岁入的比例分担。”（同上书）

斯密将这一原则从国防开支推广到了司法、公共工程及公共机构的经费。他说，“筹建并维持这些事业不可能只是为了某一个人或少数人的利益；因为这些事业带来的好处永远也不会还清某一个人或少数个人的开支，尽管对整个社会来说，偿还多于支出是常事。”（同上书）

戴维·理嘉图对国防问题的看法则不同。斯密从历史的角度解释国防、论及富足和文明国家保卫自己的手段外，理嘉图则认为应约束政府、使之不能以公众的经费去进行代价高昂的战争。这在某种程度上是英、法战争经验的结果；伴随这些战争而来的是拿破仑的兴起和统治。

理嘉图仔细研究了拿破仑战争在财政方面对英国经济的影响。理嘉图相信，战争可能产生于政府缺乏自制，而他的有关战争经费问题的建议就旨在抵销这种情况。他认为政府靠发行公债来筹措款项的能力是一种不必要的弊端，它增加了由于轻率、罪恶的野心、或者甚至更为恶劣的是为了攫取财富而进行战争的冒险。

理嘉图还把战争做为他的其它主张的附属方面（如战争对贸易的影响）加以讨论。战争对正常的商业活动是一种破坏，因为它迫使资本在工业部门之间进行流动（从生产“和平”商品转而制造“战争”物资）。由于某些固定资产具有专门用途，转产的结果在有的部门将造成过多或闲置的生产能力。在理嘉图看来，这是对生产资本的一种浪费。

如果战争中断了依赖进口的国家的食品供应，这个国家将不得不迅速扩大农业以提高产量。这也将导致战争期间及战后和平时期的经济的中断。资本流向农业以提高农业产量，而不是流向工业，使和平时期的农业过于庞大。英国在和平时期并不需要自给自足的农业，因为根据“扬长避短”的原则，以工业产品换取食品对英国来说更合算些。专门生产工业产品、并以其出口换取它国的粮食，这会使贸易双方受益，如果这些商品的生产和消费较前都有增长的话。扬长避短的原则部分地是在战争期间进行关于英国的最佳战略辩论时发展起来的。近一百六十年来，这一原则一直用于国际贸

易理论的教学。在理嘉图看来，农业方面过剩的生产能力是战争的破坏造成的严重倒退。这一情况促使他修改了自己的自由贸易原则：在战争刚刚结束后的一段短时间内，政府可以以法令形式继续限制出口，以使过剩的农业生产能力有时间逐渐消失。（理嘉图著作，1817年，第8章）而斯密也在航行法案（该法案禁止英国在与其殖民地的贸易中使用外国船只）问题上，背弃了他的自由贸易原则，其理由是：该法案对英国的安全来说是必需的。在“富足还是国防”之间进行选择时，斯密颇不情愿地选择了国防。（尼尔著作，1974年）在就保护英国农业问题进行重要辩论时，理嘉图在自由贸易问题上进行了妥协，主张对外国进口施加限制，以帮助形成过剩的国内食品生产能力，从而使英国在战争期间外国供应下降时蒙受较少的损失。

马尔萨斯主张实行禁止性的关税政策，以在谷物生产方面创造一种事实上的自给自足的经济。（马尔萨斯著作，1814年，1815年）理嘉图相信外国供应者个人利益的威力。他认为对英国实行的贸易抵制，甚至是敌人实行的这种抵制，是如此违背外国生产者的个人利益，以致他们将不会允许妨碍贸易的战争爆发。他写道：“我完全相信，尽管有这次战争，我们应获得自由的谷物供应，特别是从那些专为我国消费而生产的国家获得这种供应。当我们的谷物因收成不好而斗米千金的时候，当时最敌视我们的波拿巴还批准按特许向英国出口谷物。”（理嘉图著作，1815年）

理嘉图相信，因自己的政府或任何其它政府进行战争、破坏了市场而面临破产的外国农民，将会以继续向英国提供谷物的方式对粗暴干涉商业一事做出反应。（理嘉图著作，1822年）他对商业利益高于政治和军事权宜之计（更不屑说

只是简单的爱国主义了)的信念,从二十世纪及其全面战争和经济制裁的高度观之则已不那么可信。但是,在1815年的辩论中曾探讨过的问题又在现代就原料(包括食品)的战略储备问题进行的辩论中不时出现。(奥尔森著作,1963年)例如,关于保护新建的工业一事常常要决定于因战略关系而发展并维持某些重点工业的需要,而同样的观点又在维持某些衰败的工业(如造船工业、钢铁工业)的活动中提了出来。

理嘉图在国防经济学问题上的主要贡献在战争财政方面。他的那些建议旨在达到限制他认为的政府卷入非必要战争的倾向的目的。在他看来,战争可能产生于国家领导人的政治私利——为利润,为荣誉,为他们心目中的国家利益,等等。他希望,战争的财政问题应以那些政治领导人不得不冒劝说支付战争费用的人而可能激怒他们的危险的方式予以解决。

解决战争财政问题的方法有二:靠贷款,靠征税。部长们倾向于贷款,因为这种方法可以把战争的负担推给未来。理嘉图认为,比较合理的办法是完全以税收来支付战费,从而把这种负担留给现在。那些靠日后偿还的大量贷款会使政府毫无节制地投入战争。另一方面,征税的办法将迫使政府首先谋求议会的支持。如果人们反对这一战争,该国纳税人的代表们就会反对必不可少的征税法案:“一旦我们感受到了战争的重压而又找不到减缓的可能时,我们将不再那么任人摆布而卷入费用高昂的争夺;万一已经卷入,我们将尽快地从中脱身,除非这场争夺关系到国家的某些重大利益。”

(理嘉图著作,1820年)

理嘉图的建议是有缺陷的。历史地看,他的建议已经“为时太晚”,因为各国政府早已认识到了举借国债的好