

「美国国防费 管理概况」

—— ◎ 翟 钢 主编 ——

US Defense Spending Management Profile



国防工业出版社

National Defense Industry Press

美国国防费管理概况

翟 钢 主编

国防工业出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

美国国防费管理概况 / 翟钢主编. —北京: 国防工业出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 118 - 05320 - 3

I. 美... II. 翟... III. 军费 - 管理 - 概况 - 美国
IV. E712.442

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 121034 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 100044)

星河印刷有限公司印刷

新华书店经售

*

开本 710 × 960 1/16 印张 14½ 字数 170 千字

2007 年 11 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1—35000 册 定价 35.00 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

《美国国防费管理概况》

编写人员

主 编 翟 钢

副主编 闫 巍

编著者 程继斌 刘林山 张玉华 周扬培

魏俊峰 王 勇 王 阳 廖怀峰

程享明 王 磊 沈 飞 王 蕾

齐卓砾 宋纯利 于琛琛

前 言

美国是当今世界唯一的超级大国,经济和军事实力均居世界首位。长期以来,美国一直奉行全球扩张战略,致力于构建强大的军事力量,并利用坚强的经济后盾为其全球扩张战略提供有力支撑。在国防投入上,美国是国防开支最多的国家,近年来的开支总额约占全球国防开支的50%,一直处于世界首位。为保证巨额国防经费的有效供应与使用,美国政府历来高度重视国防费的分配和管理问题,形成了一套较为科学、规范、高效的国防经费管理制度,并为世界许多国家所效仿。加强对美国国防费分配和管理研究,探索其运行特点和规律,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、整理大量资料的基础上,对美国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,并编写了本书。本书共分为五章,第一章为国防基本情况。主要介绍美国国防体制、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、军事基地和主要军事设施等基本情况。第二章为国防费规模与结构。采用横向和纵向对比方法,全面、系统地研究1998—2006财年美国国防费规模、国防费结构以及反恐作战经费的投量、投向及其特点,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。主要对美国国防预算的编制、审批、执行以及决算等全过程进行研究,同时还详细阐述了美国国防预算编制的基本制度——“规划、计划、预算与执行”

(PPBE)制度的产生背景、使用过程等,最后总结和归纳了美国国防预算管理的几个主要特点。第四章为国防财务管理。主要研究美国国防会计制度、国防经费支付制度、国防财务管理体制等,同时还较详细地介绍了美国国防经费审计的基本情况。第五章为武装力量生活待遇的基本情况。主要研究美军军人工资福利及退役待遇、文职人员工资福利待遇、预备役军人工资福利待遇、军职和文职人员保险制度等,同时还总结和归纳了美军武装力量生活待遇的几个主要特点。

本书可供军队与地方有关部门的领导和实务工作者、军事院校专家学者、广大军事爱好者阅读,以了解美国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工作服务。

编 者

2007年5月于北京

目 录

第一章 国防基本情况	1
第一节 国防体制	1
第二节 武装力量及其编成	26
第二章 国防费规模与结构	37
第一节 国防费规模	37
第二节 国防费结构	52
第三节 反恐作战经费	75
第四节 国防费投量投向的主要特点	77
第三章 国防预算管理	87
第一节 国防预算管理体制	87
第二节 国防预算编制	89
第三节 国防预算审批	104
第四节 国防预算执行	108
第五节 国防决算报告	109
第六节 国防预算管理的主要特点	110
第四章 国防财务管理	116
第一节 国防财务管理体制	116
第二节 国防经费支付制度	120
第三节 国防会计制度	134
第四节 国防经费审计	141

第五章 武装力量生活待遇的基本情况	151
第一节 军人工资福利及退役待遇	151
第二节 文职人员工资福利待遇	193
第三节 预备役军人工资福利待遇	199
第四节 军职和文职人员保险制度	205
第五节 武装力量生活待遇的主要特点	210
参考文献	217

第一章 国防基本情况

第一节 国防体制

一、国防体制概述

(一) 国防体制沿革

1. 分散的国防体制

1775年4月,美国独立战争爆发。1775年5月10日,由北美殖民地代表参加的第二届大陆会议正式对英宣战,下令招募志愿军,把民兵整编为正规化部队,并于1775年6月14日组建了大陆军,实行正规军和民兵相结合的军事制度。同年10月13日,大陆会议正式决定组建大陆海军,11月10日又组建了大陆陆战队。1781年2月7日,大陆会议通过决议建立陆军部。陆军部部长直接向大陆会议报告工作,并担负大陆会议和大陆军之间的联络工作,同时还负责大陆军的供应、薪饷、人事和征兵工作。

独立战争结束后,大陆军于1783年11月被国会解散,只剩下80多名士兵和几名军官,美国一度变成一个几乎没有军队的国家。1789年,华盛顿当选美国第一任总统时,开始重建陆海军。同年8月,国会通过决议重建陆军部,并于当年9月建立了陆军。1798年4月,组建海军部,海军由此脱离了陆军部的管辖,正式独立。1813年,陆军部成立了由各局首长组成的总参谋部,1821年又设立了陆军总司令职位,从而使陆军部长可以通过总司

令来指挥全军军事行动。南北战争期间,为了便于总统与总司令及下属各战区指挥官之间进行联系,美军在陆军部下设了参谋长。

针对南北战争中暴露出的指挥不畅等缺点,20 世纪初,美军开始对其军事指挥与管理机构进行改革。1903 年,美国国会通过了《参谋部法》,取消陆军总司令,设立陆军参谋长一职。1915 年,美国海军设立与陆军参谋部平级的海军作战部,负责海军部队的指挥与管理。

第二次世界大战期间,为了适应与盟国的联合行动和军种间的联合作战,美军于 1942 年成立了由各军种高级指挥官组成的参谋长联席会议,同时成立了负责战役与战略的海外作战集团指挥机构——太平洋战区司令部和西南太平洋战区司令部。

2. 集中统一的国防体制

第二次世界大战后,鉴于各军种分散管理存在的诸多问题,美国从其全球战略出发,对国防体制和军事管理机构进行了大幅度的调整和改革。1947 年,美国颁布《国家安全法》,决定成立由总统、副总统、国务卿、各军种部长和国家安全资源委员会主席等组成的国家安全委员会;陆军航空兵脱离陆军成为独立军种,并成立空军部;在三军种之上成立国家军事部,负责对三军实施指导、管理与控制;在国家军事部内正式成立参谋长联席会议,作为总统的顾问机构。这样,美军在组织形式上首次有了全军统一的统帅机构。然而,国家军事部只是 3 个军种部的联合组织,不是内阁部,3 个军种部反而是内阁部,再加上“国家军事部”中只有少量工作人员,且只拥有一般的协调权,因而难以充分行使统帅机关的职责。

1949 年,美国对《国家安全法》进行了修订。新的《国家安全法》决定成立单一的国防部,把 3 个军种部降格为国防部的下

属单位,使军种部长不再是国家安全委员会和内阁成员。此外,为了限制军种间的竞争,经国会批准设立了参谋长联席会议主席一职。

1958年,美国颁布了《国防部改组法》。该法改变了过去美军行政领导和作战指挥统一的体制,建立了总统和国防部长领导与指挥全军的两条渠道:一条是作战指挥渠道,即总统一国防部长(通过参谋长联席会议)—各联合作战司令部和特种作战司令部司令对全军实施作战指挥;另一条是行政领导渠道,即总统一国防部长—各军种部长、参谋长—各联合作战司令部下属的各军种部队司令部司令对全军实行政治领导。从此,美国军队的领导指挥体制实现了行政领导与作战指挥的分离。

1986年,美国国会通过著名的《戈德华特—尼克尔斯法案》,即《1986年国防部改组法》,规定了参谋长联席会议主席为总统的军事总顾问,明确了参谋长联席会议的职责。同时,为了应付全球战争和各种局部战争,该法还决定对美军联合作战司令部和特种作战司令部进行重大调整。在联合作战司令部中,撤消了原来的战备司令部,增设了“航天司令部”、“特种作战司令部”和“运输司令部”,使联合作战司令部由6个增至8个。在特种作战司令部中,撤消了航天防御司令部,把军事空运司令部降格为运输司令部下属的空军军种司令部。战略空军司令部仍为特种作战司令部,陆军部队司令部升格为特种作战司令部。这样,特种作战司令部的数量由3个减至2个。

“9·11”事件后,美军又一次对联合司令部进行了改组,成立了负责美国本土和北美地区安全的北方司令部。

(二) 国防体制现状

目前,美国的国防体制由以下几个部分构成:一是总统。根据美国宪法的规定,总统兼任武装部队总司令,是全军的最高统帅。

总统通过国防部领导和指挥全军,紧急情况下可越级指挥。战略核力量不论何时都由总统指挥控制。二是国家安全委员会。国家安全委员会是总统的决策机构,于1947年7月根据《国家安全法》成立。国家安全委员会的4个法定成员是总统、副总统、国务卿和国防部长;参谋长联席会议主席是国家安全委员会的法定军事顾问;中央情报局局长是国家安全委员会的法定情报顾问。财政部长、美国驻联合国代表、总统国家安全事务助理(国家安全顾问)、总统经济政策助理和总统办公厅主任应邀参加国家安全委员会的所有会议。其中,总统国家安全事务助理负责委员会的日常工作。国家安全委员会下设部长级委员会、副部长级委员会和政策协调委员会。三是国防部。国防部是总统领导与指挥美国武装力量的最高军事机关,其主要职责是:根据美国的国家政策和利益,制定全军统一的国防政策和军事战略,通过3个军种部对全军实施行政管理,并通过参谋长联席会议对全军实施作战指挥;制定国防预算和全军兵力规划;统一领导全军国防科学研究和后勤供应工作;对外负责军事谈判、派遣军事顾问团、培训外国军队和监督军事援助的使用等。国防部由国防部本部系统、军事部系统和作战指挥系统三部分组成。

美国国防部组织机构和美国国防部长办公厅组织机构见图1.1和图1.2。

国防部本部系统由副部长、助理部长(Assistant Secretary of Defense, ASD)、部长助理(Assistant to the Secretary of Defense, ATSD)、总法律顾问、总监察长办公室以及若干个业务局组成。其职能是负责政策、财务、人事与战备、网络及信息集成、作战试验与鉴定、采办、技术与后勤,以及情报监督、立法事务、公共事务、监察、法律等方面的工作。国防部本部作为国防部长的办事机构,还负责三军共同事务的管理工作。

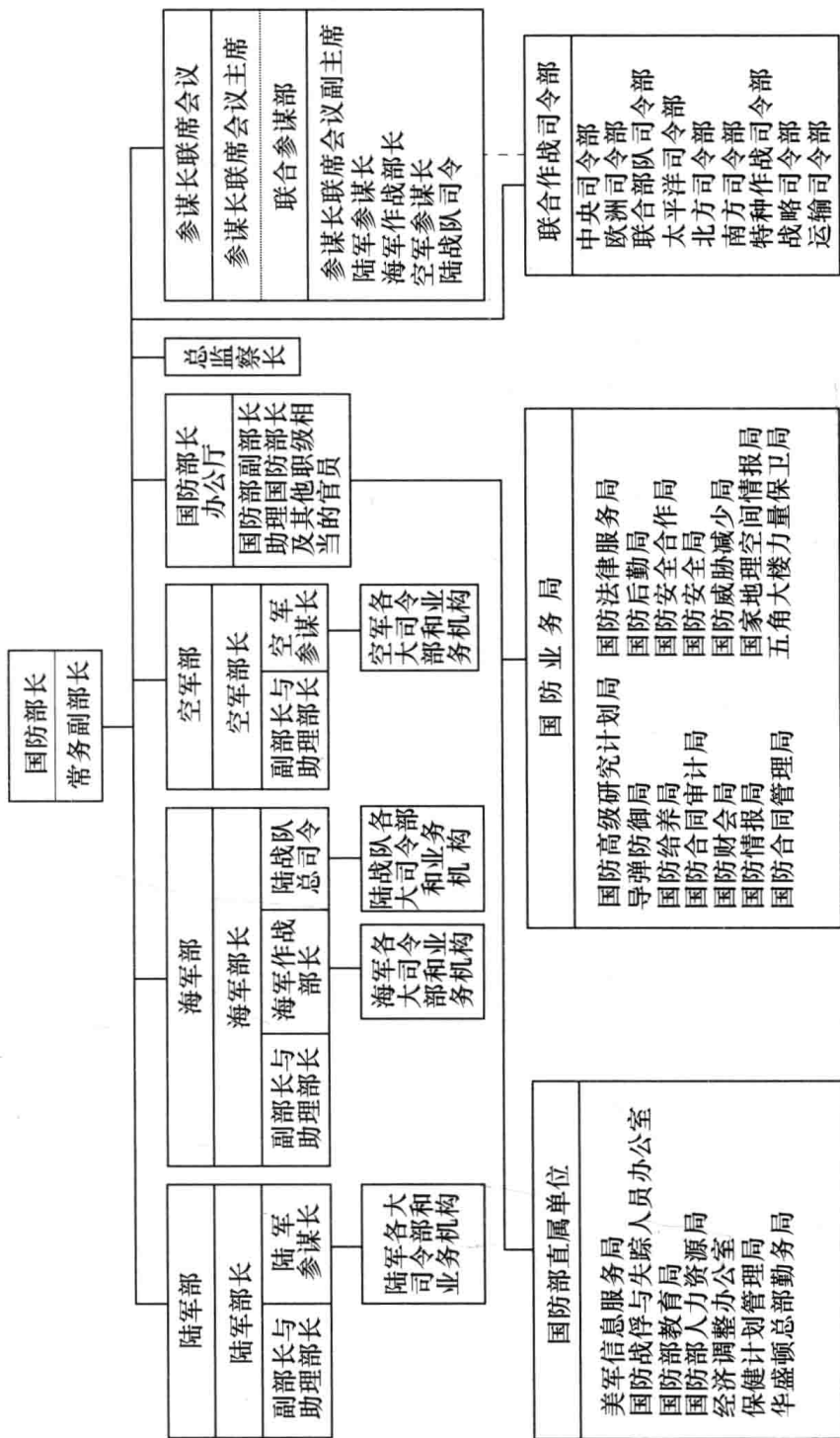


图1.1 美国国防部组织机构

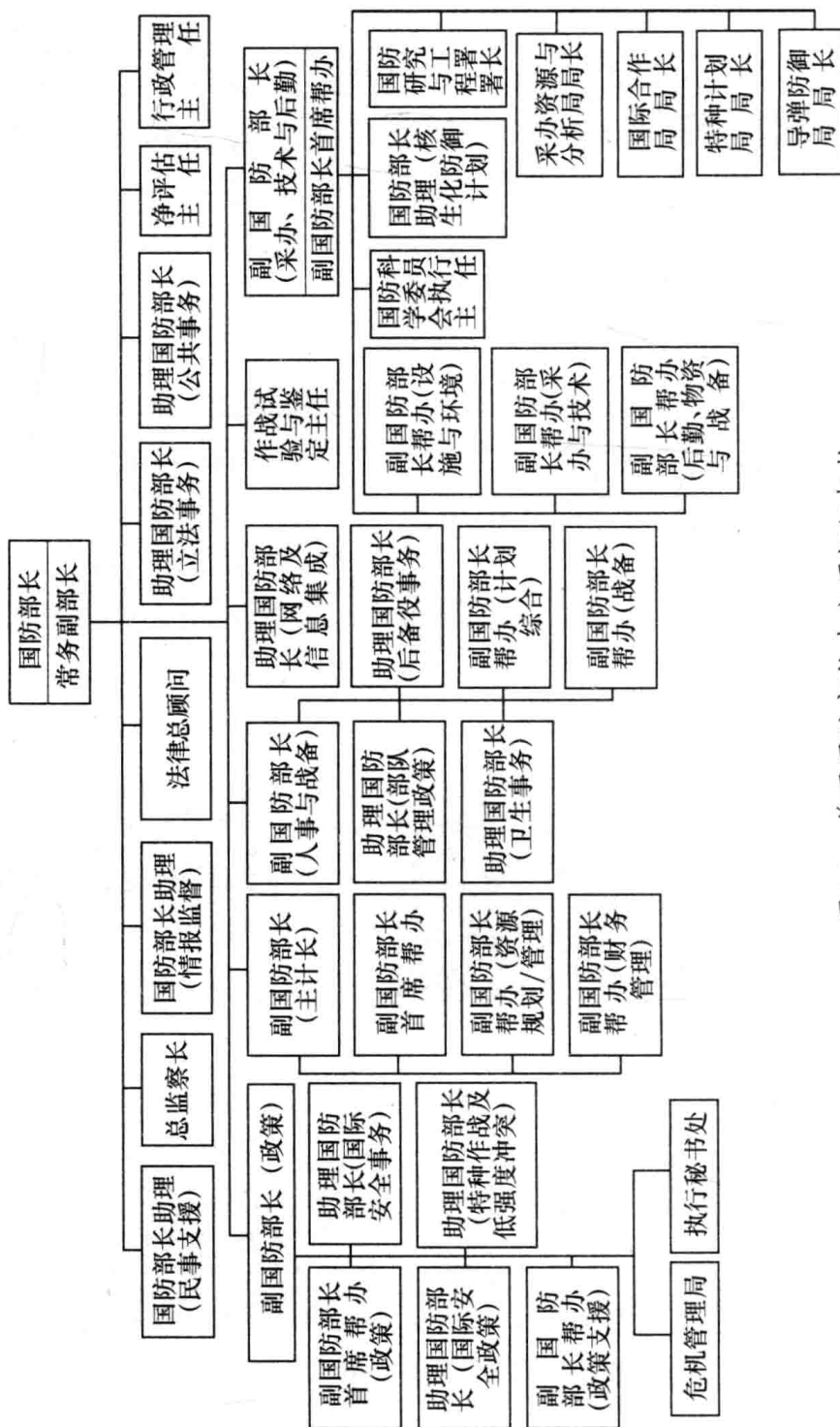


图1.2 美国国防部长办公厅组织机构

军事部系统由陆军部、空军部和海军部 3 个军事部(军种部)组成。各军种部下设采办、技术与后勤,人力与后备役,财务以及设施与环境等助理部长办公室,分别主管本军种的各项业务,在行政上对各军种部部长负责,在业务上接受国防部长办公厅相关部门的指导。此外,各军种部还设立参谋长(海军为作战部长),领导若干一线司令部及该军种的部队。各军种部长在国防部长的管辖、指挥及控制下,负责各自军种部的所有事务,具体包括:招募新兵;组织编制;供应;装备发展(包括研究与开发);培训;装备部队;动员;遣散;行政管理;维护;军事装备的建造、配备和修理;对房屋、建筑及公用设施的建造、维护和修理;不动产或自然资源的管理;制定与总统及国防部长确定的国家安全目标和政策完全一致的各种政策与计划。

作战指挥系统由参谋长联席会议及下属的各联合司令部、特种司令部组成。参谋长联席会议是总统、国防部长、国家安全委员会的军事咨询机构,也是总统和国防部长向各联合司令部和特种司令部发布作战命令的军事指挥机关。从某种意义上讲,国防部是总统的军政部门,而参谋长联席会议是总统的军令部门。参谋长联席会议成员包括主席和三大军种参谋长(海军为作战部长)。参谋长联席会议下设联合参谋部和国家军事指挥中心,负责处理日常事务和作战指挥业务。美军部队除执行特别勤务者外,均编入某一联合司令部。一旦发生重大紧急情况,各联合司令部即可对编入本司令部的部队实施作战指挥。

二、作战指挥体制

美军常设的高层作战指挥系统分为国家军事指挥系统和联合作战司令部指挥系统两级。在美军作战指挥链的顶端是国家最高指挥当局,它由总统和国防部长或由其正式授权的代表或继任人组成。

正常的指挥流程为:总统和国防部长的命令,由参谋长联席会议通过国家军事指挥系统下达给联合作战司令部的司令,再由联合作战司令部司令负责具体指挥所属作战部队。最高指挥当局和联合作战司令部拥有对作战部队的指挥权,参谋长联席会议虽没有指挥权,但为二者的桥梁。在紧急情况下,最高指挥当局可以越级指挥第一线部队。除此之外,美军还专门设立了核大战指挥系统、本土防空作战指挥系统以及美国与盟国的联合作战指挥系统等。

(一) 国家级军事指挥系统

国家级军事指挥系统是支持国家最高当局(通过参联会)在平时和战时各种情况下指挥美国军事力量的系统,由国家级指挥中心以及连接情报系统和下属指挥中心的通信设施组成。国家级军事指挥系统生存能力强,能确保对部队指挥控制的连续性。目前,美军共设有3个国家级指挥(作战)中心。

1. 国家军事指挥中心

国家军事指挥中心,成立于1962年10月,设在五角大楼内,是国家最高指挥当局的基本指挥所。

2. 国家预备军事指挥中心

国家预备军事指挥中心,于1955年建于华盛顿市以北70英里(1英里=1.609千米)的宾夕法尼亚州和马里兰州交界处的雷文洛克山中,是国家军事指挥中心的备用地下指挥所。

3. 国家空中作战中心

国家空中作战中心,设在内布拉斯加州的奥弗特空军基地。原名为国家紧急空中指挥所,在核战争各阶段承担对战略部队的指挥与控制。1993年易名为“国家空中作战中心”,其职能不再限于核战争。

(二) 联合作战司令部指挥系统

联合作战司令部是美军高级作战指挥机构,它是在原有的8个

联合作战司令部和2个特种作战司令部的基础上,经过一系列的调整和改编而成的。联合作战司令部通常按战区或按专业职能划分,均由多军种部队组成。目前,美军共设有9个联合作战司令部。

1. 中央司令部

中央司令部于1983年1月在快速部署联合特遣部队基础上成立的,是对驻西南亚、中东和东非19个国家的美国部队实施作战指挥的联合作战司令部。下辖海、陆、空和海军陆战队4个中央司令部。中央司令部现设在美国佛罗里达州麦克迪尔空军基地。

2. 欧洲司令部

欧洲司令部成立于1952年8月,是对驻欧洲战区的所有美国部队实施作战指挥的联合作战司令部,又为北大西洋公约组织欧洲盟军司令部所辖的二级司令部。辖区包括西欧各国、地中海、中东部分地区和非洲大部分,涉及77个国家和119处外交机构。下辖驻美国陆、海、空军3个司令部和欧洲特种作战司令部。目前,该作战司令部设在德国斯图加特。

3. 联合部队司令部

联合部队司令部总部前身是大西洋司令部,除承担大西洋水域的作战任务外,还负责美军联合作战能力的规划与建设工作。1941年12月,美国成立大西洋司令部,对美国驻大西洋部队实施作战指挥,其辖区为整个大西洋水域,包括挪威、格陵兰和巴伦支海、加勒比海以及中美洲以西的太平洋海域。1993年10月,在原有基础上扩建成为目前的联合部队司令部,下辖陆军部队司令部、空军空中作战司令部、大西洋舰队司令部、大西洋陆战队司令部和太平洋特种作战司令部。该联合作战司令部目前设在弗吉尼亚州诺福克。

4. 北方司令部

“9·11”事件后,为了保卫本土和北美地区的安全,美国于2002年10月1日成立了北方司令部。该联合作战司令部设在科罗拉多