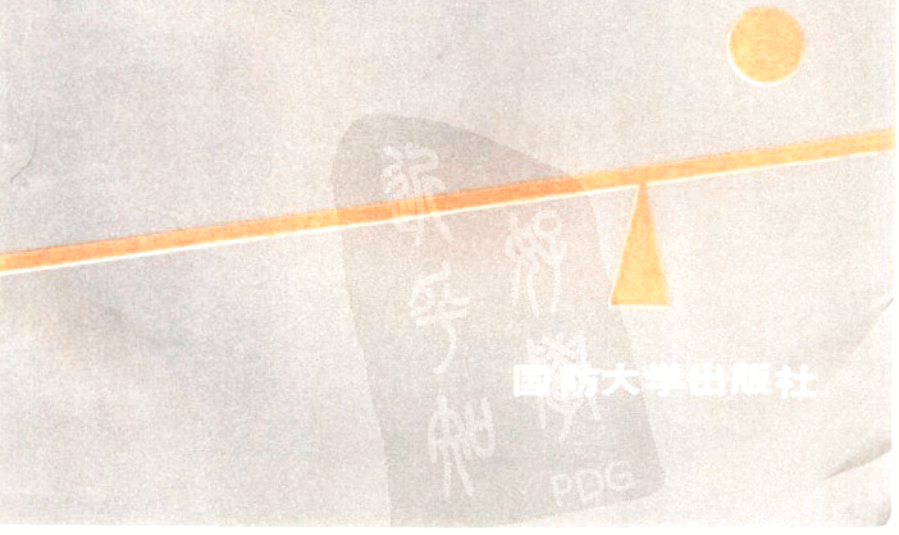


经济动员准备

〔美〕哈罗德·J·克莱姆 著

● 库桂生 张炳顺 译

● 陈德第 尤毓国审校



国防大学出版社

出版说明

“经济动员准备”是国防经济学的重要课题之一，世界各国都很重视。其中西方发达国家，不仅有比较完善的经济动员法令、制度，而且还有一些为其防卫政策服务的理论著作。

我国是一个社会主义大国，要保卫我们的国土不受侵犯，保卫我国的“四化”能在和平的环境中顺利进行，就不能没有经济动员准备，也不能不进行有关的理论研究。为了向广大关心经济动员的人们提供外国的有关情况，为了促进我国经济动员的实际工作和理论研究，我们组织翻译了《经济动员准备》一书。

《经济动员准备》是美国国防大学1983年出版的国家安全丛书之一。全书总结了美国从第一次世界大战以来经济动员的历史经验和教训，分析了本世纪80年代美国各界关于动员观念的变化，并着重介绍了70-80年代美国经济动员准备，特别是工业动员准备的情况、问题和对策。全书虽只有十几万字，但时间跨度大、内容充实、资料丰富，理论观点也较新颖，有一定参考价值。但因作者受美国价值观念和国防政策的限制，书中有一些错误观点，例如为美国侵略朝鲜和

越南的行径辩护，为争霸全球的帝国主义政策张目等等，望读者注意鉴别。

中 华 人 民 共 和 国 国 家 计 划 委 员 会 国 防 司
中 国 人 民 解 放 军 国 防 大 学 马 克 思 主 义 研 究 所

1990年12月

序 言

在进入80年代之前的几年里，人们广泛地认为，“战争经济动员”只不过是一个陈旧的概念。在核时代，应付对美国安全挑战所需要的战争准备，与经济动员好象无关。但是，80年代初期，持有上述观点的人正在进行认真的反思。形成这种趋向的基础，是认识苏联具有巨大的作战能力，特别是其向全球更大范围内投送兵力和扩大影响的能力。这些观点对人们的下述认识产生了作用：国际危机有可能发展成为使用常规武器和核武器的长达数月或数年的持久武装冲突。这种认识取代了过去25年里盛行的关于核战争的传统观念。传统观念认为核战争将是只持续几小时或几天的短时战争。正是这种已被许多人所认识的趋向，对人们提出了新的要求：向目前的政治、军事因素中不断注入大规模动员准备所能提供的力量。

本书对上述问题只是介绍一下概念，并无详尽探讨的打算，而重点是研究工业动员准备。第一章集中探讨动员准备的一般含义和性质，分析美国人对待动员准备，特别是尚未察觉到危急情况时的工业动员准备的传统态度，并探讨80年代初期使美国人对这一概念恢复兴趣的条件。第二、三章则介绍了美国自第一次世界大战到朝鲜和越南战争时代的动员准备计划和战时动员的经验，重点是国家工业动员的情况。其余几章则对美国80年代改进工业动员准备状况的努力中遇

到的实质问题和组织问题，进行了一些评论性的分析。

第三章主要选自罗德里克·L·沃特的一篇未发表的论文。该论文的题目是《工业动员：历史的分析》，重点论述了美国在朝鲜战争和越南战争中的动员经验。本书作者非常感谢沃特先生允许运用这一资料。第一章中讨论战争经济潜力的那部分，主要取材于詹姆斯·B·施莱辛格所著的《国家安全的政治经济学》一书。国防大学感谢费里德里克·A·普莱格出版社允许使用这个资料。作者特别感谢国防大学的埃斯顿·T·怀特教授在撰写此书中所给予的宝贵指导。对国防大学图书馆工作人员在提供资料方面所给予的良好帮助表示感谢。最后，要感谢帕特里西亚·K·西蒙森博士和卡尔文·B·凯利先生对手稿所作的校订。

哈诺德·J·克莱姆

1983年6月于华盛顿。

目 录

序 言	1
第一章 动员与国家安全	1
第一节 经济能力与动员	3
第二节 美国的动员准备：历史的透视	8
第三节 80年代动员的战略效果	13
第四节 关于短期战争和长期战争的辩论	16
第五节 民事部门的动员计划	20
第六节 美国动员准备所面临的考验	22
第二章 美国在两次世界大战期间的动员经验	32
第一节 第一次世界大战中的动员计划	32
第二节 在两次世界大战之间的动员计划	38
第三节 第二次世界大战中的局部动员	45
第四节 第二次世界大战中的总动员	50
第五节 第二次世界大战中工业动员过程	53
第六节 美国是民主国家的“兵工厂”	58
第三章 美国在朝鲜战争和越南战争中的动员经验	68
第一节 第二次世界大战后初期的动员	68
第二节 朝鲜战争中动员的环境和目标	71
第三节 朝鲜战争中的工业动员	75
第四节 战略思想转变及其对动员计划的影响	86
第五节 越南战争年代的工业动员	87

第四章 联邦紧急管理	95
第一节 立法基础.....	95
第二节 国会的作用.....	108
第三节 联邦紧急管理署.....	112
第四节 其他行政部门在动员中的作用.....	115
第五章 美国的工业基础：动员潜力	121
第一节 20世纪80年代美国工业基础的状况.....	121
第二节 劳动生产率和产品质量下降.....	129
第三节 稀有重要战略原料短缺.....	133
第四节 工业动员准备计划.....	139
第六章 紧急状态时的国防生产	145
第一节 一些常用术语的区别.....	146
第二节 交货周期延长.....	150
第三节 影响国防工业反应能力的国家政策.....	157
第四节 国防部提高工业反应能力的实施计划.....	165
第五节 国防部的工业动员准备计划.....	169
第七章 目前面临的问题和争议	179
后 记	199

第一章 动员与国家安全

“动员”的简明定义是“快速集结、组织和展开各种优势兵力^①”。对普通公民来说，动员就是“使国家做好战争准备”，是使一国力量进入应付武装冲突的戒备状态的过程，包括集结和组织人员、物资、补给品以及有关重要的生产设备，使之处于战备状态。

但是，归根结底，动员是一种从属于政治意志的行动。对美国及美国社会来说，动员就是为准备战争（有时甚至在武装冲突实际开始之后）或准备进行战争威慑而由总统作出的某种决定，并得到国会，最终得到美国公民的支持。这种从属于政治意志的行动，是一种基本手段，富兰克林·罗斯福总统于1940—1941年间采取，杜鲁门总统再次于1950年采取的正是这样一种基本手段，但是，1965年上任的约翰逊总统以及后来的历届总统却没有采取过这一手段。

动员是一种既定的从属于政治意志的行动，它从广义上说通常包括下列四种主要类型：^②

一、军事动员

- 1、增加国防拨款
- 2、增加国防采购，包括战争物资储备和各种武器装备
- 3、征召人员
- 4、预备役进入战备状态
- 5、征召预备役人员

二、工业动员

1、动员基础

- 工具、机床和仪器
- 备用生产线和工厂
- 备用定货
- 储备物资（包括制成品、零部件以及原材料）
- 授予立法权

2、动员

——确定武装力量、军事支援以及重要的民用物资的需求量

——确定并发布工业动员中优先考虑的事项

——实行统制（物资分配统制、信贷统制以及对国民实行粮食定量供应等）

三、民防动员

1、领导人及普通老百姓的防护（建立掩蔽部、制定后撤计划）

2、工业与公用事业

- 实施加固
- 实施疏散
- 准备备用设备

四、联盟动员

1、领导人调动和军火输送

- 确定共同战略目标
- 确定各成员国在后勤、物资采购和人员方面承担的比例
- 建立共同的基地以及指挥、控制、通信系统和后勤

系统

2、外交动员

——签订协定，建立地区性国家联盟

——确定战后目标以及长期的政治、经济、战略目标

一次动员可能同时采用上述所有措施，也可能不同时采用所有这些措施。由于对威胁的性质及国家安全风险的认识不同，动员的内容和紧张程度可能相差甚远。事实上，在国际上出现紧张局势时，或在实际冲突发生之前的危机中，可能实行动员，也可能不实行动员。但是，一旦实行动员，动员的程度就可能随着潜在或实际冲突的升级而扩大。由于需要采取大量截然不同而又无法预测的步骤，所以，这种动员可能涉及很大的范围。

第一节 经济能力与动员

在现时的世界上，一个国家所进行的任何动员，其关键性组成部分就是它的经济能力。^③因此，本书一开始就重点从与这种经济能力有关的几个方面来探讨其一般含义及影响，这样做可能是适宜的。人们普遍认识到经济能力是一个国家达到其内外目标的重要手段，但与此同时，把经济资源作为一种可资运用的国力——更具体地说，作为一种动员能力——的尺度来考察，我们就会发现经济能力带有一定的局限性。

数十年来，美国人一致认为，和苏联相比，美国巨大的经济资源为美国与苏联竞争提供了较大的优势。毫无疑问，美国丰富的经济资源是它强大的一个主要原因。与此同时，苏

联人在其以比较贫乏的资源实现其目标的努力中，一直承受着放弃国内目标而满足总体战略目标需求的巨大压力。但是必须认识到，尽管苏联付出了放弃国内目标的代价，而其实现目标的效率却给人留下了深刻印象。这些年来，苏联领导人无视消费者的福利，对其经济进行控制，以实现其国家力量目标。这样做的结果是：尽管其整个资源比较贫乏，但苏联已成功地达到并保持着与美国相匹敌的军事力量水平，而且，在某些方面还超过了美国及其盟国能够很快拿得出来的力量。

虽然经济能力是一个国家国力的重要组成部分，但二者之间并没有直接和明显的联系。西方国家惯于把这种联系看成是直接联系——看成能精确测量的联系。一般来说，这些国家都熟悉这样一种观点，即两个国家相比，资源比较丰富的一方在发生军事冲突时，较之对方具有较大的优势。多年来，“战争经济潜力”（EPW）这一术语，一直是个具有诱惑力的词语。然而，对其含义及其意义进行认真地分析研究就会使人发现，它是一个难以捉模的概念。当然，一个国家的经济潜力可以为其提供可能用来实现国家目标的手段，认识到这一点是必要的。但是，潜力与实力间有很大的距离，而且把潜力变成实力以实现国家目标所需要的步骤，可能永远也不会付诸实施。

在估算相对力量时，人们通常的做法是，把“经济潜力”解释为一个国家在一定时间内能实现的商品和劳务的最大产出。由此看来，“经济潜力”概念向“战争经济潜力”这一概念迈进了小小的、合乎逻辑的一步。“战争经济潜力”可以简单地解释为：国家的经济潜力减去为民用而保留

下来的那一部分产品^④。然而，后一部分是难以估计的，因为没有精确的办法可用来计算民用产品的社会需求量。民众的精神状态与期望不同，民众对国际压力所产生的心理反应不同，国家对民众提出的要求以及民众愿意承受牺牲的程度不同等等，所需要的民用产品就会不同。

如同目前的情况一样，“战争经济潜力”依赖于国民生产总值(GNP)的统计数字，这里有一个比较大的缺点。在正确运用这一概念之前，人们必须根据国家产品构成和工业结构来考虑作必要的调整。有些工业适合于转产战争必需品，而另一些工业是不适合转产的。犁铧厂可以转产刺刀，但是，化妆品厂、纺织厂或黄油厂要转产刺刀，可能是困难的。军火生产需要重工业这样一个事实，使得许多国家在生产大炮还是生产黄油上无法选择。只有工业化国家才能作出这种选择。当然，一个以农业为主的社会经济，尽管可能很富有，但它缺乏生产现代战争所需武器的工业设施。要得到进行现代战争所必要的武器，就得另想办法。

“战争经济潜力”的概念之所以出现问题，主要原因就在这一概念与国民生产计算有密切联系。从国民生产的角度观察，生产的目的就是消费，就是为了生产者的福利。这种观点虽然是西方社会意识的反映，它却是有点武断。在某一特定国家里，如果生产的目的是追求军事效益，而不是消费者的福利，那么衡量产量的标准与通常标准就会完全不同——而是经久耐用产品的产量，或是军事装备的产量，或是转产军事装备的能力。对国民生产进行衡量的传统方法与这些因素并无直接关系。因此国民生产的构成，特别是工业部门的构成，对我们研究“战争经济潜力”具有更加重要的意义。

对生产结构作分析时，人们就要放下“潜力”这一抽象概念而转到“经济能力”这一比较具体的概念上来。我们不想谈论包括各种物资的国家综合产量，因为其中许多产品与战争目的毫不相干，只是有选择地分析那些有战略意义的工业。这就把我们引向“动员基础”这一概念。动员基础与战争经济潜力之间有一定的联系，但动员基础可能更有意义。由于动员基础强调现成的工业设施，而不强调以整个经济资源为标志的无形力量，因此，实际上我们可以把“动员基础”看作是“战争经济潜力”的一个核心。经济潜力的概念本身没有涉及时间因素，但时间因素是经济能力与军事实力关系的核心。经济潜力忽视了经济准备的程度，而转产的速度则是动员问题的关键。

动员基础的观点强调积极地看待经济能力问题：一旦发生军事冲突，我们倾向于需要哪一种生产？我们现在拥有什么设施直接生产适应军事冲突所需要的物资，或者有什么设施能转产这些物资，与此相反，“战争经济潜力”的观点则消极地看待经济能力问题：什么样的资源对民用无关紧要而最终能用于支持战争？由于动员基础注重此时此地的能力，所以比较稳妥。人们给其所下的定义是：“……在全面战争条件下，能够允许生产迅速扩大，以满足军事作战保障、民用必需以及出口需要的能力。”^⑥因此，动员基础与“战争经济潜力”的主要不同之处有三：

- 1、它只关心战略工业方面的能力，而不关心一般性经济能力；

- 2、它视必需的民用生产为战略生产，而不把它看成是对战争经济能力的资源的分散；

3、它强调动员准备和快速转产中时间因素的重要性。

简言之，动员基础理论集中阐明这样一个问题：通过压缩非必需的生产和资源分配，能以多快的速度提供进行战争的手段？

从上面的分析我们可以看出：必须注意“经济能力”这一概念使用的局限性。第一个局限性与国家生产构成有关：

“经济能力”可以迅速地转为军工生产吗？第二个局限性则产生于一个国家是否愿意把其经济能力转化为军事能力。至少有这么一个问题，即民主国家的人民在必要时是否愿意作出牺牲。

但还必须考虑到第三个局限性——一个更加重要的局限性。经济潜力能产生多大作用，取决于动员条例和动员时机的选择：一旦国家需要时，能有适当数量、适当种类的力量可供使用吗？除非恰当地协调经济力量与动员条例的关系，否则经济能力就可能释放不出来。因此，一个国家有必要制定与军事战略相适应的经济战略。

有效的经济战略本身就是一种节约，如果这种战略奏效，即可用最小的资源投入获得最大的效果；如果不奏效，投入的所有资源都是浪费。经济战略不仅要与国家的资源状况和政治目标一致，还必须与实施预定战略的时间要求相协调。而且，经济战略不能由一个国家在真空中制定，还要设想抵挡住其它国家的冲击。总之，经济战略是一个国家整体战略理论的组成部分。资源可以转化为实现国家目标的手段，但是运用这些资源的速度、步骤和数量则取决于经济战略。

两次世界大战显示了协调经济战略与军事战略的必要

性。一个国家的经济资源会影响其军事计划，而军事战略则反过来影响经济资源的组织与运用。在两次大战中，德国都把命运系在速胜上，结果证明这种战略是不高明的。西方当时设想，自己能得到时间进行动员，所以，可以允许其现役部队滞后于敌人的现役部队。结果证明这是个成功的战略。不过，它也经受了令人吃惊的风险，而且可以想象，要是采用另一种战略，西方在战争中所付出的绝大部分代价是可以避免的。

第二节 美国的动员准备：历史的透视

人们普遍认为，可靠的国家安全，取决于一个国家在危机时迅速、果断地作出反应的能力，即集中和组织人力物力资源，并运用于共同防御的能力。但是，历史有充足的证据可以证明下面这一论断的正确性：“在战争爆发之前，美国从来就没有充分地作好动员准备。”^⑥由于美国在历史上一直是未经动员准备就进入战争状态，因此，它现时的动员计划已经有了重大的变化。实际上，通过研究这一历史，就令人十分怀疑自由社会在没有直接和迫在眉睫的威胁时准备战争的能力。

要弄清美国人对待动员准备的一贯态度，首先就必须考察美国人对待整个国际政治形势的一些基本态度，尤其是考察美国人对待国家力量和战争作用的基本态度。

直到第二次世界大战，美国人对国际关系的态度没有什么明显的特点。美国人认为，美国的国家安全比起力量冲突，其中特别是战争更为重要。在其历史长河中，美国人大

都反对实力在国际事务中的作用。他们视冲突为不正常的暂时现象，而且是可以避免的。国家间爆发的战争，有时并不是由于它们的重要利害冲突引起的，而是误解造成的。可以相信，这些战争可以通过各种途径加以消除：双方签订协定，痛斥作为“推行国家政策的工具”的战争，例如1928年签订的《凯洛格-布赖恩德条约》；保证裁减军备；发誓尊重小国的领土完整；承认某一国际组织的宪章；传播具有高尚道义的宣言，如《十四点主张》或《四项自由》；坚信“人类正义舆论”可以阻止侵略者。总之，他们没有认识到，也不愿承认，国家间的竞争、对抗和冲突，是现代民族——国家体制条件下的正常现象。

这种思想是美国历史长期影响的结果。独立战争以后，“新大陆”开始反对武力，因为它造成了“新大陆”与“旧大陆”的分裂。在17和18世纪，欧洲移民来到美国，以逃避旧秩序的磨难。来美国时，他们把专横君主、大臣、监察官、宗教迫害狂、盘根错节的贵族、封建皇朝的竞争，以及外交阴谋等都抛在身后。在这里，他们开始建立一个“新的社会”。在这个社会中，人人都享有自由、民主、平等，自己支配自己，并拥有维护自己安全的权力。强权政治可能是“旧大陆”的基石。随着时间的推移，人类精神的尊严，人类的进步和民主，变成了“新大陆”的主旋律。美国领导人在革命胜利后曾经反复指出，欧洲与美国有着不同的利益。美国在欧洲各国的争吵中没有利害冲突。美国并不想做任何让欧洲感到不安的事情，如果欧洲要继续沉醉于实力竞

• 新大陆泛指美洲，此处特指北美洲；旧大陆指欧洲——译者注

争，那么，就离美国海岸远一点。

美国对待武装冲突作用的态度，具有深远的、决定性的意义和影响。这种态度极大地影响了美国对其安全基础的估价。从其对自己的历史所作的表面考察来看，美国人过去认为，他们自己的安全是由各种因素造成的，而这些因素与武力没有任何关系。第一个明显的事实，是美国在地理上与欧洲和亚洲远隔重洋。在航空时代到来之前，地理上的这一事实确实为美国提供了相当程度的军事保护。还有一个事实是，美国一直反复告诫其它国家不要插手西半球的事务。除个别情况外，美国的告诫是受重视的。也有人认为，如果美国不理睬“旧大陆”，“旧大陆”也会以不理睬美国相报答。这种错误观点坚持认为，在“旧大陆”与“新大陆”之间没有根本的利害冲突。因此，不管欧洲发生什么事情，美国都能确保安全。从1823年“门罗主义”出笼时起，到第二次世界大战，美国似乎认为，它自身的安全是天然权力，欧洲力量在对比中发生的变化，对美国的安全不会产生影响。军事力量在国际关系中所起的作用，即使不能完全忽略的话，也是微不足道的。沃尔特·李普曼就过去一百年的情况写道：

……唯心地反对动员准备，反对在战略上采取预防性措施，反对结盟的观点，逐渐地在美国人的思想中占据了统治地位。……这种观点在美国很盛行。在这一段时间里，亚洲处于休眠状态；欧洲四分五裂，英国的制海权无与伦比。正由于这样的历史事实，上述观点成了美国的一种思想方式。结果，我们从来就没有完成我们在西半球和太平洋承担的义务，我们的安全实际上是一种没有任何措施能使其维持下去的安全。⑦