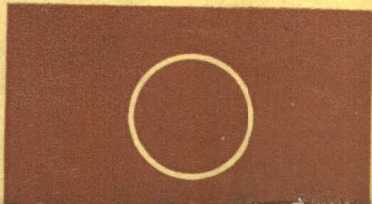
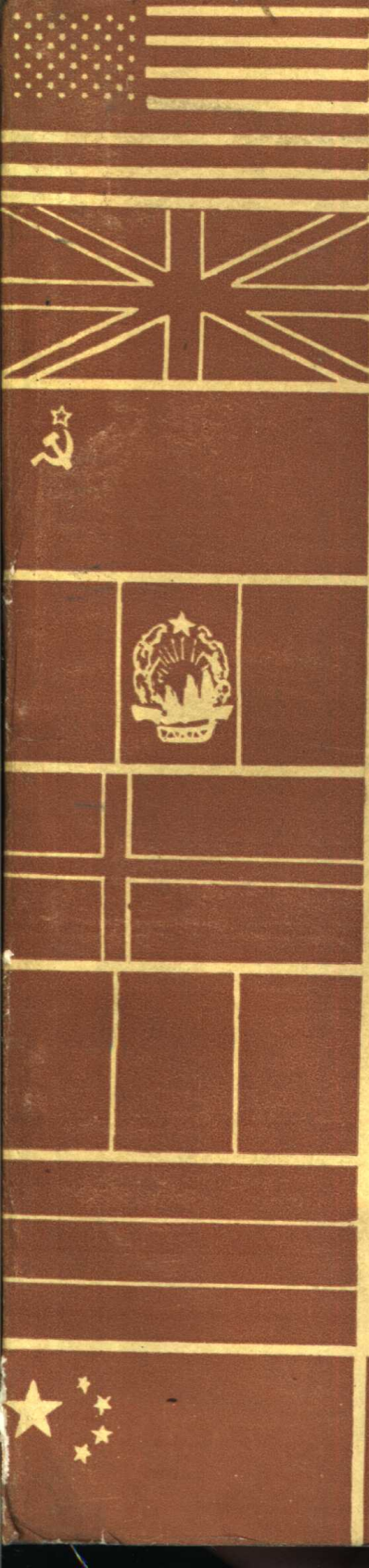


013050

各国 防务 政策 之比较研究



军事学院出版社



各国防务政策之比较研究

道格拉斯·默里和保罗·维奥蒂

军事学院出版社

一九八五年六月

各国防务政策之比较研究

道格拉斯·默里和保罗·维奥蒂

•

军事学院出版社

北京新华书店发行

北京市印刷三厂印刷

850×1168毫米 32开本 印张19 486千字

1985年9月第1版 1985年9月第1次印刷

统一书号：5350·5 定价：3.60元（平） 4.20元（精）

中译本前言

去年，我院特邀教授薛谋洪同志由美国讲学归来，推荐了几本美国近年来出版的有关国防政策和军事战略研究方面的书籍，《各国防务政策之比较研究》就是其中较有特色的一本。

国防政策研究，是战略研究领域中的一个较高层次。目前我们还未将国防政策作为一门独立的学科，从理论上进行过系统的研究，尚处在探索的阶段。有这样一些理论性的问题摆在面前：国防政策研究所涉及的范围和内容；制定国防政策的依据，基本前提和目标；国防政策与战略的关系；决定国防政策的体制、程序和方法；国防建设与经济建设的关系；国防政策与外交政策的关系；以及修订国防政策的条件和原则；等等。《各国防务政策之比较研究》一书，对上述问题尽管没有全部涉及，但是，却可以启发我们对这些问题的思考，这就是我们把这本书介绍给读者的主要原因。

本书由美国空军军官学校八位学者共同撰写，正文加上附录的参考材料和书目，原文共100余万字，初版发行于1982年。全书选择了世界上十个主要的或者地位独特的国家(地区)，分别对其国防政策进行了全面的分析和比较。全书各章的编写纲目是大致统一的，均按照国际环境，国家目标、国家战略和军事原则，防务政策制定程序，以及防务政策执行结果等四个主要内容展开论述。读者在阅读中，无论是对一国防务政策作单独的观察，还是对各国防务政策作横向的比较，都会得到收益。

本书在美国也是一门新学科——防务政策研究比较学的新近代表作。这一新学科萌芽于1973年，目前尚不成熟。作者指出，“本书的宗旨是想通过建立一个供研究某一特定国家的防务政策

AAK35/04

用的结构体系，促进这一研究领域的发展”。当然，该书所设计出的、企图供研究各国国防政策通用的“结构体系”或“框架”，远非合理和完善，但是，它却有助于我们对国防政策研究方法问题的思考。

本书作者是资产阶级学者，尽管他们依据大量客观事实，作出了一些有价值的分析和结论，但由于世界观的限制，在许多问题上不免带有很大的偏见，甚至根本歪曲了事情的本来面目。例如，在论及朝鲜战争、中东战争、美国对越南的战争时，作者混淆了正义和非正义、侵略和反侵略的界线，他们把美国参与这些战争说成是维护“道义”，“防止共产主义”。在论及社会制度问题时，他们总是对资本主义加以美化和粉饰，把美国的制度说成是人类社会“最好的模式”，而把个人崇拜、家长作风等等归咎于社会主义制度本身。对于诸如此类的问题，相信读者在阅读时会加以分析和辨别。

我们在翻译时删掉了原书附录的大部分阅读参考材料和书目。在“中华人民共和国的防务政策”一章中，有一些歪曲我国国内情况的论述，我们也作了适当删节。

本书的翻译，是集体劳动的成果。翻译的组织工作，先由陈小功，后由范震江同志负责；李植云、纪胆武、杨景厚三同志对全书进行了总校；军事学院战略教研室和外军教研室的领导同志对本书的翻译工作给予了支持和指导，并审阅了主要章节。最后，我们对所有关心和帮助过本书翻译出版的同志致以衷心的感谢。

译者

1985年4月

前 言

薛 虹 译 李植云 校

研究防务政策较常用的方法是重点研究单个民族国家的防务政策，而用比较法研究防务政策则是这种方法发展的必然结果。然而，对美国防务政策的研究在过去二十年中虽取得了实质性进展，但比较法研究仍处于萌芽状态。由于各种原因，学者，实际上还有决策人，都认为诸如战略、军事原则、力量态势、防务政策的制订以及民事与军事关系等问题，只同活跃在国际舞台上的单个国家有关而已。跨越国界来论述这些问题的任务则主要地落到了研究者们的肩上。

1973年美国空军军官学校政治学系的几个成员，合编了一本书，书名《比较国防政策》，它集中研究了六个课题：军事专业、军事理论、力量态势、武器采购、结构与程序、武装力量的运用。编者不是根据这六个课题平行地研究各国情况，而是按不同国家的有关情况逐一地研究各个课题。该书至今仍不失为一部成功的著作，防务官员和大学课堂都在使用它。

为了使比较政策研究的发展方向更加明确起来，哈罗德·梅纳德少校在1977年晚些时候对学会会员和政策制订者作了一次广泛的调查，结果表明需要有一本新书，它应能供更多的人阅读（如大学生、研究生以及政策制订者），最好是按国家而不是按课题进行编辑，并且要突出论述美国和苏联的章节。

所以，本书在实质上和论述方法上都不同于前书。实际上，本书是以按国别进行比较研究这一方法为基础，采用共同的分析

研究纲目或结构体系，从四个方向来着重论述各国的防务政策：第一，各国所处的国际环境，特别是它认为来自这一环境的威胁；第二，国家战略和军事原则所确定的国家目标；第三，防务决策制订的程序；最后，这一程序中经常出现的问题，或者说该程序所确定的防务政策执行的结果。本书论及的国家有：美国、苏联、英国、法国、西德、瑞典、罗马尼亚、以色列、中华人民共和国和日本。之所以选择这些国家，是因为它们在国际局势中占有主导或独特的地位。此外，我们的调查表明，对防务政策的比较研究确有必要把其他所有国家也包括在内。我们始终都尽力使本书对研究人员和政策制订者都有所裨益。另外，我们还编入了一些阅读材料，作为研究各国章节的补充，并附有简短的关于参考书目的介绍文章，以便读者进一步深入研究和分析。最后，本书所收编的有关美国防务政策部分，既可作为进行比较的基础，又可作为这一课题的入门。正因为如此，所以本书也是对《美国防务政策》一书的补充，该书也是由空军军官学校政治学系的成员编辑的，最近正在出第五版。

本书的编者道格拉斯·默里中校和保罗·维奥蒂中校在编辑工作中充分发挥了自己丰富的经验。他们两人一直在致力于多方面的深入研究，而且教授过有关美国政治、国际政治和比较政治等各种课程，也教授过比较防务政策课程，并获得了很大的成功。他们以前都在政府中任过职，因而也具有比较防务政策的实践经验。最后，我愿意自豪地指出，本书各章的著名撰稿人中，还有约翰·E·恩迪科特上校、威廉·R·希顿先生，巴德·E·奥尼尔中校、爱德华·沃纳中校，他们从前都是政治学系的成员。

美国空军军官学校政治系主任、教授

欧文·J·罗克空军上校

目 录

第一部分	防务政策：国际环境.....	(1)
第一章	防务政策的比较法研究：导言.....	(1)
第二部分	超级大国.....	(12)
第二章	美国的防务政策.....	(12)
第三章	苏联的防务政策.....	(74)
第三部分	欧洲.....	(133)
第四章	联合王国的防务政策.....	(133)
第五章	法国的防务政策.....	(194)
第六章	德意志联邦共和国的防务政策.....	(265)
第七章	瑞典的防务政策.....	(323)
第八章	罗马尼亚的防务政策.....	(375)
第四部分	中东.....	(414)
第九章	以色列的防务政策.....	(414)
第五部分	东亚.....	(480)
第十章	中华人民共和国的防务政策.....	(480)
第十一章	日本的防务政策.....	(520)
第六部分	结论性的观点.....	(564)
第十二章	防务政策的比较研究：结论.....	(564)

第一部分 防务政策：国际环境

第一章 防务政策的比较法研究：导言

道格拉斯·默里 保罗·维奥蒂

薛虹译 李植云校

防务政策或国家安全政策^①的比较法研究，是一个较新的领域。就我们所知，美国最先涉足这一领域的专著，是由我们的同事巴里·霍顿、爱德华·L·沃纳和安东尼·罗杰森根据1973年一次会议的发言稿编辑成书的。此后，大量事实表明，人们对这一领域的兴趣在不断增加。

比如，1975年约翰·贝利斯和他的几位同事出版了一本有关美国、苏联、中国、英国和法国防务政策的比较法研究论文集。1978年，为了进一步开拓这一正在发展的研究领域，国际研究协会军事研究分会召开了一次会议，与会者人数众多，会议自始至终都是讨论比较防务政策。^②与此相关的一个创举是莫里斯·贾诺维茨、查尔斯·莫斯科斯、萨姆·萨凯西恩、凯瑟琳·凯莱赫以及其他一些人牵头进行的军事—政治社会学的比较法研究。这一努力取得了有益的成果。1974年凯莱赫编辑了一本论述“政治军事”体制的书。半年刊《政治与军事社会学杂志》和校际讨论会季刊《武装力量与社会》，在进一步推动这一领域的研究工作中起了主要作用。这类文献中，新近又增添了谢尔登·西蒙编辑的一本选集。最后，还要感谢那些大多出版于五十年代和六十年代的著作，这些著作考察了杰出的军事人物，特别是第三世界的杰出军事人物，他们在那里往往被看作是现代化和政治发展的推

动力量。

本书是在早期研究的基础上写成的。同时，它也试图在确立概念或规范方面进行初步探讨，使这一领域的知识条理化，并建立系统的研究方法，从而扩展这一新兴的学术领域。以下讲的不是理论，但我们希望它成为理论的先导。

对防务政策进行比较研究的方法

自1973年以来，出现了对防务政策进行比较研究的若干方法。方法之一是把诸如军事原则、力量态势、决策程序以及武器采购等经常出现的问题选列出来，然后将不同的国家如何处理这些问题的方法加以比较和对照。这实质上是1973年版的《比较防务政策》中采用过的系列式研究法。

艾伦·威尔达夫斯基和其他人采用了另一种方法，把预算作为中心问题来研究。本书的两位撰稿人——劳伦斯·科布和戴维·格林伍德显然喜欢用这种方法。格林伍德甚至断言经费就是政策。政策意味着用货币来体现的对有限的资源的分配，在这个意义上，预算是比较论述的一种便利方法。而且，人们了解了预算是如何形成的之后，就会进一步致力于研究预算形成过程中的政治问题——这是与理论上阐明防务政策的任务相关的一个焦点。

把预算同政策声明加以比较，这是我们的同事克里斯·杰弗里斯在一篇短文中探讨过的一种方法。当然，任何根据预算来进行研究的方法都有很大的局限性，这要看能否获得统计数字。有些国家总是有意或无意地用其他的预算项目来掩饰防务开支、还有一些国家根本就不公布这些预算数字。我们常说我们了解苏联预算的分配情况，实际上这些情况大多是根据对苏联的力量态势、武器采购情况以及科学研究和发展计划的观察而推断出来的。

毋庸讳言，我们在估计苏联预算时作了大量假设，因此，得出的结论几乎总是引起很多的争议。

我们在本书中采取的是“按国别进行研究”的方法，即以共同的结构体系进行分析研究的方法。防务政策是一个能动的过程，通过从若干不同的方面进行研究就可以深刻地理解它，上述的结构体系就是建立在这一认识基础之上的。塞缪尔·亨廷顿写道，防务政策具有两面性——在国际和国内政治领域内都有防务政策问题。同时，它又涉及威胁问题，这种威胁常常在国际政治经济环境条件中产生，并在国内或国家政治经济形势中得到反应。格伦·斯奈德则认为国家安全政策包括两个概念——威慑和防务，这就使防务政策又增加了一个方面的内容。他是这样说的：

“从本质上说，威慑就是向敌人指明，采取军事行动所付的代价和所冒的风险要大于他所预期的收获这样一种前景，从而使他不敢采取军事行动。防务意味着在威慑一旦无效时减少我们自己可能付出的代价和所冒的风险。威慑旨在影响敌人的企图，军事力量的威慑作用则在于减少敌人采取军事行动的可能性。

“防务削弱了敌人对我进行破坏或剥夺我方主动权的能力，军事力量的防务作用在于减少敌人可能采取的行动对我方所造成的不利后果，不管这种后果是领土的丧失还是战争破坏……。

“也许威慑和防务之间的主要区别在于威慑是和平时期的目标，而防务则具有战时价值。威慑的价值和防务的价值在不同的时期里得到了直接的运用。

根据这些有关国家安全事务的观点，我们要求本书的撰稿人采用由四个部分组成的结构体系来说明各国的防务政策，这四个部分是：（1）该国所处的国际环境；（2）该国的具体国家目标、战略及军事力量使用原则；（3）该国防务政策的制订程序；（4）各种经常出现的问题——力量态势、武装力量的使用、武器采购、军备控制和民事与军事的关系等。下一节我们会更详细

地讨论这一结构体系。

作为编者，我们非常高兴撰稿人愿意尽可能地按照这一结构体系进行论述，我们并不认为我们在比较防务或国家安全政策方面创立了一套完备的理论，我们所做的，并不比政治科学的其他研究领域中在这方面所取得的成就更大。但是，我们的确希望可能成为这种理论的组成部分的某些重要参数或因素至少能够得到确认。

分析研究的结构体系

所有国家在安全问题上都处于困境之中（而所有政府都必须对付这种困境），其根源在于没有一个凌驾一切国家之上的权威——即没有一个维护国家间秩序的保证人。于是，任何一国的防务政策都是同该国在我们称之为各国相互影响的国际环境中所处的地位紧密相联的。这一国际环境可以理解为，既是产生一国愿意争取的“机会”的根源，又是对一国安全构成“威胁”的根源。当然，我们认为研究一国的防务政策，应该从估计该国在国际体制中的地位着手。

我们的编写纲目或者说结构体系的第二部分，与按理性行动的人制订国家安全政策的模式十分相近。代表国家的决策人掌握了一定的实力，也受到各种制约。他们根据既定的国家目标，确定国家战略和军事力量的使用原则。我们并不主张国家战略、力量态势、军事原则或国家安全政策的其他要素都必须符合这一逻辑模式。我们要求撰稿人带着对一致性和矛盾性都加以审视的眼光，去考察他们选来研究的那些不同国家的目标、战略和军事原则。比如，国家战略和力量使用原则以及它们为之服务的可以实现的国家目标的大小，可能要取决于现有力量态势可提供的能

力。简而言之，是战略和军事原则导致力量态势的形成呢，还是后者决定前者？或者说，在什么条件下这些不同的关系才行得通？不管情况如何，我们要求撰稿人，在他们所选定的准备考察的带有试验性的各个研究课题内，对所发现的这些因素都要加以阐明。

在这一结构体系的第三部分中，我们对第一部分和第二部分提出的很多问题进行了论述。防务政策的制订程序究竟是如何进行的？国家机构（或代表这些机构的官僚）中的组织程序或官僚政治的重要性如何？国内和国际因素在决定防务政策的结果中相互的重要作用是什么？

最后，我们论述了所谓经常出现的防务政策问题（民事与军事的关系、武器采购、力量态势、军备控制和武力的使用等），将它们置于分析研究结构体系的前三个部分原则讨论的范围内加以论述。这些经常出现的问题是防务政策执行结果的实质所在——政府官员作出的决定和行动。有些撰稿人并没有把这些经常出现的问题放在章节的末尾，而是当作章节的主体加以论述。上述问题常常被用作原则论据的经验之谈，这些原则论据都是同结构体系的前三个部分相联系的。为了便于读者进行他所希望从事的任何一种比较分析，我们把本书撰稿人采用的结构体系，或者叫作纲目列为本章的附录。

本书的结构反映了编者坚信的一个观点，即：对防务政策和国家安全政策的任何研究工作，都必须从考虑外部因素对该国的影响着手。所以，我们把定名为“防务政策：国际环境”这一部分作为开篇来着力编写。在导言这一章之后的阅读材料中（原书各章之后均附有阅读材料，因篇幅有限，皆删去——译者），我们介绍了几种对国际政治体制性质的不同看法。接着是一篇从各个方面来论述战略的材料。

第二部分考察了美苏两个超级大国。然后是按地区对各国的

研究：欧洲（第三部分）；中东（第四部分）；东亚（第五部分）。最后，我们以一篇对比性的论文作为结尾，代表了我们经过共同的努力对某些研究结果的总结。在这方面，我们曾得助于本书撰稿人的文章以及他们在会议期间发表的看法。

我们编辑本书的目的之一，是向读者提供有关书目资料、可供查阅的工具以及各国第一手数据，以便读者进行他所希望从事的比较分析。我们这一不过分的要求包含在结尾的一章里。除了进一步促进在比较防务政策领域的研究这一目的之外，我们还希望本书也能对与这类事务有关的决策人和学者有所帮助。决策人士如果希望对某一国家的防务政策、有一个概括的了解，将会从本书找到他或她所需要的东西。那些从事国家安全和防务政策研究的学者，也会发现本书是一部有用的材料，即便是他们专门研究美国国家安全问题，因为概略地了解其他国家的防务政策及其制订程序对于熟悉美国的防务政策及其制订程序也是重要的。

研究外交政策或比较政治学和国际政治学的人员也会发现本书是有用的。安全问题尽管决不是唯一的重大问题，但显然是任何一个国家外交政策的核心问题。那些对政治体制和程序感兴趣的人，也会在本书中找到研究欧洲、东亚和其他北半球国家的相当丰富的材料。

最后，我们要指出，本书与先前出版的《比较防务政策》一书是互为补充的。前者作为一本论文集仍然是有用的，它可以与本书各国研究的章节结合起来阅读。

附录： 编写纲目

一、国际环境

（一）在国际体系中的相对地位

1. 实力与地位

2. 相对能力

(二) 威胁

1. 内部和外部威胁

2. 威胁的性质 (军事、政治、文化、经济等方面)

3. 威胁的根源

4. 决策人对威胁的看法

5. 国家的弱点

(三) 国家在国际体系中自我意识到的作用和机会(全球观点)

1. 过去的作用

2. 二次大战以来作用的变化

3. 未来五到十年内作用的变化

(四) 联系和相互依赖

1. 盟国

2. 从属关系和相互依赖

二、国家目标、国家战略和军事原则

(一) 国家安全目标

1. 因时间而产生的目标上的变化

2. 统一或分歧的程度

(1) 反对意见的呼声

(2) 反对意见的影响

3. 目标的趋向

(1) 内部 (国内事务)

(2) 外部 (国家在国际体系中的行动)

(3) 国内目标与国外目标的重要性对比

(二) 决定国家目标

1. 思想、文化和能力的重要性对比

2. 国家所获得的经验和“教训”的作用

(三) 实现国家安全目标的能力

1. 军事能力
2. 经济能力
3. 技术能力
4. 政治能力
5. 心理能力

(四) 实现国家安全目标的国家战略

1. 正式（和公开）声明的战略与未正式表明的战略（须对实际活动的观察进行推断）
2. 个人之间、派别之间、以及官僚机构之间统一和分歧的程度

(五) 决定国家战略的国内因素

1. 政治制度类型
2. 经济制度类型
3. 地理
4. 舆论
5. 国家“意志”
6. 政治与经济发展水平
7. 技术
8. 人口数量与教育水平
9. 其他因素

(六) 军事原则（兵力运用原则）

1. 常规力量
2. 核力量
3. 军事原则与国家战略的关系
4. 军事原则与国家安全目标的关系
5. 正式（和公开）声明的军事原则与未正式表明的军事原则（须对实际活动的观察进行推断）
6. 个人之间、派别之间、官僚机构之间对于军事原则的意

见统一和分歧的程度

三、防务政策决策程序

(一) 决策程序的性质

(二) 国内权力的集中与分散程度

1. 集中或分散对政策执行结果的全面性与反应性的影响
2. 决策程序中的重要人物

(三) 决策程序中官僚政治的相对重要性

1. 影响政策选择的国内外因素
2. 不同的官僚人物的相对重要性
3. 官僚人物中间分歧的解决

(四) 人的个性在决策程序中的相对重要性；其他有关人的特性的因素

(五) 对防务政策决策人的制约

1. 来自外国的反对
2. 经济与预算方面的限制
3. 技术上的不足
4. 人力
 - (1) 数目、年龄、性别
 - (2) 应征士兵或“志愿”兵
 - (3) 后备军
 - (4) 后备军动员能力
5. 军事装备
 - (1) 武器系统
 - (2) 备件
 - (3) 燃料
 - (4) 后勤能力
 - (5) 国防工业能力
 - (6) 对外依赖性