

大会



Distr.
GENERAL

A/9770
14 October 1974
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第二十九届会议

议程项目 24

安全理事会常任理事国各裁减军事预算百分之十，
并用所节减款项的一部分向发展中国家提供援助

秘书长的报告

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
介绍性说明		5
送文函		7
一. 导言	1 - 9	10
二. 军事开支和发展援助	10 - 19	13
三. 裁减军事预算	20 - 34	18
A. 目的：裁减军事预算的经济和社会后果	20 - 26	18
B. 按照大会第 3093 A (XXVIII) 号决议裁减军事 预算	27 - 32	21
C. 裁减军事预算：考虑其他可供选择的办法	33 - 34	22

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
四. 军费的意义和测量	35 - 41	23
A. 军事预算的范围和内容	35 - 36	23
B. 军事部门资源的估价	37 - 41	25
五. 裁减军费作为一项裁军措施	42 - 56	28
A. 裁减军费协议的若干特征	42 - 45	28
B. 裁减军费对国际安全的影响	46 - 50	29
C. 对正式裁减军费协定的查核	51 - 56	30
六. 节减的资源用于国际发展援助	57 - 78	31
A. 范围和背景	57 - 59	31
B. 把资源移作援助之用	60 - 64	33
C. 额外援助流动的性质和特征	65 - 71	34
D. 准则	72 - 78	36

附件

一. 全世界军费和发展援助的统计	41
二. 裁减军事预算的技术问题	56
三. 从军事预算的削减导致对发展中国家的国际援助	126

附图

一. 战后全世界军事开支的趋势：斯德哥尔摩国际和平研究所估计数	39
二. 战后全世界军事开支的趋势：美国军备管制和裁军机构估计数	40

附 表

裁减军事预算问题咨议小组的报告

发达国家用于 (a) 军费 (b) 官方发展援助的资源

在国民生产总值中所占部分的估计数 17

附件

附件一

1. 军事预算费用与其他统计的比较
(一九七〇—一九七二年的每年平均数) 47
2. 两个主要国家集团的军费：两种估计 53
3. 一九六二年至一九七二年发展援助委员会国家
流入发展中国家的财力资源净额 54
4. 中央计划经济国家：一九六二年至一九七二年对发
展中国家的双边援助承诺的非正式估计 55

附件二

1. 按投入开列的三个军事费用分类 62
2. 军事费用核算标准一览表 80
3. 修改过的军事费用核算一览表 82
4. 瑞典一九七四/七五财政年度的防御预算概略表,
按任务和投入时间分列 85
5. 瑞典一九七四/七五财政年度的军事防御预算概
略表(不包括民防),按资源的来源分列 88
6. 瑞典一九七四/七五财政年度的防御预算概略表,
按机构和投入费用项目分列 89

页次

7. 瑞典一九七四/七五财政年度军事防御预算概 略表 (不包括民防), 按机构和投入 总合费用 细分项目分列	91
--	----

附件三

1. 八十一一个发展中国家: 对外资金的流动和外 欠公共债务的还本付息数额	135
2. 关于八十一一个发展中国家在一九八一年的付 款毛额、还本付息数额及所剩外汇的说明性预测	136
3. 发援委会国家向发展中国家流入的财政资源 以时价和固定价格统计: 1971和1972与1962和 1963 比较	141
4. 向八十一一个发展中国家流入和转移的外来资 源债务净额, 以时价和固定价格统计	142

介绍性说明

1. 大会于一九七三年十二月七日第二一九四次全体会议在“安全理事会常任理事国各裁减军事预算百分之十,并用所节减款项的一部分,向发展中国家提供援助”的项目下,通过了第3093 B (XXV/111) 号决议,其执行部分各段如下:

“大会,

“ . . .

“1. 请秘书长在其所委派的合格咨议专家的协助下,就安全理事会常任理事国和其他具有巨大经济和军事潜力的国家,裁减军事预算问题,以及如何利用所节减款项的一部分向发展中国家提供援助问题,编制一份报告;

“2. 要求所有政府同秘书长充分合作,以保证用最有效的方法进行该项研究;

“3. 请秘书长及时将报告提送大会,以便在第二十九届会议加以审议。”

2. 按照这项决议,同各区域集团协商后,委派了来自十一个国家的咨议专家,他们于四月至九月在日内瓦举行了三次会议。专家名单载于报告的送文函里。

3. 秘书长兹提送各专家一致提出的报告以供大会审议。该小组的成员是以私人资格行动,并且他们在报告里的意见和建议由他们自行负责。

4. 关于这一点,秘书长愿意促请注意有关裁军方面报告例如依据大会第3093B (XXVIII) 号决议提出的报告的编制的一般方面。这一类报告所处理的问题极为复杂。因此,大会往往要找合格专家和咨议提供专家知识来编制这种报告。在这些情况下,秘书长提供了一切可能的协助,以便征聘所需专家顾问和供给必要的服务来协助专家工作。

5. 但是,同时秘书长必须指出:在许多情况下,他不能对专家们完成的工作的所有方面表示意见。因此,大会在审议这些报告时以及大会将来提出需要专家协助的要求时,应当对这种情况加以考虑。

送文函

一九七四年九月十三日

兹谨随函送上大会一九七三年十二月七日第3093B(XXVIII)号决议执行部分第1段要求委派的裁减军事预算问题咨议专家小组的报告。

根据大会决议委派的咨议专家名单如下：

艾西达上校

厄日利亚驻华使馆国防和武装部队武官

贝克尔先生

美利坚合众国加州圣莫尼卡，兰德公司经济部高级工作人员

布金先生

苏维埃社会主义共和国联盟莫斯科，

苏维埃社会主义共和国联盟财政部，财政研究所科长

恩西纳斯先生

秘鲁利马大学经济系主任

埃里克森先生

大不列颠及北爱尔兰联合王国爱丁堡大学政治系

菲利波维奇先生

南斯拉夫贝尔格莱德联邦外交部国际组织司裁军组主任

普拉西多·加西亚·雷诺索先生

墨西哥墨西哥城国立墨西哥自治大学前经济教授

马特伊卡先生

捷克斯洛伐克布拉格国民经济规划管理研究所副所长兼国家规划委员会高级经济顾问

梅塔先生

印度驻奥地利大使

伊桑德先生

瑞典斯德哥尔摩斯德哥尔摩大学经济研究所

泽勒克先生

埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴规划委员会办事处主管规划副委员长

报告是在一九七四年四月至九月期间编制的,这个期间小组从四月十五日至二十五日,八月五日至十六日和九月九日至十三日在日内瓦举行了三次会议。

尼日利亚艾西达上校不克参加第二次会议,而联合王国埃里克森先生只能够出席第二次会议。泽勒克先生不克参加第三次会议。

裁减军事预算问题咨议专家小组愿意对它得到纽约联合国秘书处政治及安全理事会事务部裁军事务司,经济及社会事务部发展规划预测及政策中心的成员和日内瓦联合国贸易和发展会议成员的协助以及以个人资格担任秘书处咨议的伦敦全国经济和社会研究所副所长布莱卡比先生作出的贡献表示感谢。

咨议专家小组要求我以主席的资格代表小组向你提出小组的报告。

此致

纽约

联合国秘书长

库尔德·瓦尔德海姆阁下

咨议专家小组

主席

巴纳吉 (签字)

一. 导言

1. 提议冻结或裁减军事预算的历史由来已久。早在一八九九年的海牙和平会议上,俄罗斯为了防止军备竞赛提议对陆军和海军开支定出最高限额。在第一次世界大战和第二次世界大战之间的各年里,关于预算管制和军事预算标准化,有了很多的讨论,例如裁军会议筹备委员会内的讨论就是。自第二次世界大战以来,在不同的时候和不同的场合,很多国家提出了裁减军事预算的正式提案。这一直是联合国大会特别关心的事。

2. 这些正式提案至今还没有产生任何行动,因为成功的条件没有具备。我们要强调两个这种条件。第一,各国间必须有足够程度的信任,这在一九三〇年代显然是没有的。第二,必须供给充分的情报以维持参加者对协定得到遵守的信心。这两方面的条件,依我们看来,现在比当年好得多。我们在一个相当长的期间内经过了各大国间关系日益增加缓和的过程。而且,各国用以收集和评价情报的方法也一年一年更为复杂精巧了。

3. 这项研究导源于苏维埃社会主义共和国联盟特别把裁军和发展联系起来的一种倡议。一九七三年九月二十五日苏维埃社会主义共和国联盟向大会第二十八届会议提议大会于其议程内,作为一个重要和紧急的问题,列入题为:“安全理事会常任理事国各裁减军事预算百分之十,并用所节减款项的一部分,向发展中国家提供援助”的项目,并在提案内附列一个决议草案。^①

① 大会正式记录,第二十八届会议,附件,议程项目102, A/9191号文件。

在辩论期间,对于苏联的提案显示出某些不同的意见。为了保持这个提议所有的推动力起见,墨西哥代表提出了关于程序性质的第二项决议。大会在一九七三年十二月七日第二一九四次全体会议上同时通过了分别由苏联和墨西哥提出标题与这项目相同的第3093 A和B (XXV/111) 号两个决议。

4. 大会在第3093 A (XXV/111) 号决议内建议安全理事会所有常任理事国在下一财政年度,应将它们的军事预算从一九七三年度的水平裁减百分之十;呼吁上述国家将所节省的款项拨出百分之十作为对发展中国家提供援助之用;表示期望其他国家,特别是具有巨大经济和军事潜力的国家,采取同样行动;并设立裁减军事预算所节省款项分配问题特别委员会来分配所节省款项,对发展中国家提供援助。

5. 大会在第3093 B (XXV/111) 号决议中,“深知联合国未能以必要的深度和注意来研究这个重要问题”,请秘书长在其所委派的合格资议专家的协助下,就安全理事会常任理事国和其他具有巨大经济和军事潜力的国家裁减军事预算问题,以及如何利用所节减款项的一部分向发展中国家提供国际援助问题,编制一份报告;要求所有政府同秘书长充分合作,以保证用最有效的方法进行该项研究;并请秘书长将报告报送大会,以便在第二十九届会议加以审议。

6. 按照这项决议,秘书长委派了本报告第7页内载到的专家小组。我们改虑了第3093 B (XXV/111) 号决议里所载的我们的工作的任务;同时我们特别改虑到第3093 A (XXV/111) 号决

议里作出的明确建议,并且还顾到大会议第二十八届会议上的讨论情形。

7. 因此,我们依下列的方式进行。在下一章里我们审议关于军事开支水平和发展援助水平的基本数字,并署为叙述最近的趋势。在第三章里,我们谈到裁减军事预算的问题。我们审议这种裁减的目的,并简略地说明,如果能够裁减军事预算,对于援助的流动,对于捐助国的经济和对于国际安全能够获得的好处。然后,我们研究苏维埃社会主义共和国联盟提出的具体提案和其他可供选择的办法。我们在第四章里审议军事预算的意义和测量,在第五章里察看一些其他办法对裁军和安全的后果。最后,在第六章里,我们审议如何能够最妥善地将裁减军事预算节减款项的一部分移作援助发展中国家的经济发展。

8. 我们竭力使报告不超出我们的专门知识的范围。我们也设法使我们的报告简要明确;论及的一些题目的详细研究报告附列于本报告(参看第二部分)。附件一对于报告有关军事开支和发展援助的统计部分提供进一步的背景资料。附件二对与裁减军事开支协议有关的一些技术问题更详细地加以研讨。附件三对于利用资源以供援助的问题提出更多的背景资料。

9. 我们自始至终力求避免与裁军和发展方面过去的这类报告^②载列的资料有所重复。

② 《裁军的经济和社会后果》, (联合国出版物,出售品编号:62.IX.1),

《军备竞赛和军事开支的经济和社会后果》联合国出版物,出售品编号:E.73.IX.1)。

《裁军和发展》, (联合国出版物,出售品编号:E.73.IX.1)。

二. 军事开支和发展援助③④

10. 这一章是与军事开支和发展援助有关,并且我们开始就列出关于上述两者总数的一套有限的基本资料。我们打算特别对于自从秘书长上次提出讨论这个议题的报告《军备竞赛和军费的经济和社会后果》(参看注①)以来的军事开支的趋势表示意见。

11. 对于全世界军费总额的唯一数字是非正式的估计数,我们已依照过去各次报告的办法使用美国军备管制和裁军机构(军备管制和裁军机构)和斯德哥尔摩国际和平研究所(国际和平研究所)收集的数字。在过去各次的报告里,所提出一九七〇年度的估计数,依一九七〇年价格计,约为两千亿美元。⑤ 从一九七〇

③ 在分配给我们的时间内,我们对于全世界军事开支和国际援的各种估计数无法作深入的批判研究。我们充分知道作这类估计的困难;第35段至第41段(第四章)在这里是有关的。我们在本章提出的一般主张的确实性,不因我们所提估计数的精确程度而受影响。

④ 本节是与军事开支而不是与军事预算有关,因为没有全世界军事预算的合计数字。军事预算与军事开支的不同及其意义在附件二第4段至第30段内有所讨论。

⑤ 在《军备竞赛和军费的经济和社会后果》…里,估计数是两千零三十亿美元。在《裁军和发展》…里,估计数是两千零八十亿美元。后来一个资料来源——美国军备管制和裁军

年到一九七三年,实质数额有进一步小量增加;一个资料来源显示数量增加百分之五,另一来源显示增加百分之一。但是还有物价上涨了很多,特别是在市场经济国家。因此,一九七三年的全世界军费的现有最近估计数,依不变(一九七〇年)价格计是两千零五十亿至两千三百五十亿美元,依时价(一九七三年)计是两千四百亿至两千七百五十亿美元。这个数字大于南亚、远东和非洲各发展中国家估计的合并生产额,比拉丁美洲的生产额更大得多。

12. 战后期间全世界军费开支的基本范型(以不变价格计)见图1。世界军费受到军力强大国家费用的支配;并且往往在危急和战争期间,例如在朝鲜战争或越南战争时,大量增加。然后回平若干年,但降低不多。军事费用似乎有制轮的效果;新的较高水平一经确立,往往就保持下去。我们将一九六一年至一九七三年的平均增加作为长期的趋势。这显示数量每年增加百分之三。按今日的价格计,全世界总额等于每年增加大约七十亿至八十亿美元。

13. 一九六〇年代初期北约组织和华沙条约国家约占总数的百分之九十;现在这个数字靠近百分之八十,发展中国家在全世界军费总额中所占的份额在一九六〇年代初期是百分之五又

续注⑤ 机构——将它的一九七〇年估计数(依一九七〇年价格计)提高到两千一百九十亿美元。斯德哥尔摩国际和平研究所对该年度的估计数仍为两千零六十亿美元。

二分之一，现在约占百分之十一。

14. 全世界军费的这种长期上涨趋势后面的动力是复杂的：没有一种简单的、单纯的“世界军备竞赛”，而是各种不同的势力在不同的地区发生作用。在军力强大的国家中，举例来说，竞赛采取的方式主要是技术上的。主要军事预算中用于研究和发展的部分在一九五〇年代的初期达到了百分之十至十五，并且从此停留在那个水平上。全世界用于军事研究和发展的费用现在每年约二百亿美元，并且占用全世界各地大约四十万个科学家和工程师的时间^⑥。他们的工作成果能够在武器系统的无限精密复杂性上看到。只举一个例子：一九七五年一架战斗机的预测费用约为第二次世界大战结束时所用战斗机费用的130倍^⑦。

15. 尽管近年来紧张局势显然缓和，各发达国家中的这种技术上的军备竞赛仍继续不已。这些国家之间，各国与各国人民间的相互了解以及进一步扩展国际贸易和经济科学技术及文化合作都有日益增长的趋势。

16. 对于加紧发展和利用军事目的的技术的背后力量就不能简单地解释为日益紧张的世界中的一种“行动/反应”过程。一个解释就是现代武器现在有一极长的孕育期间，即从制造品的

⑥ 《国际和平研究所世界军备和裁军年鉴，一九七四年》（斯德哥尔摩阿尔姆奎斯特和维克塞尔，一九七四年）第141页；
及斯德哥尔摩国际和平研究所，《用于军事研究和发展的资源：国际比较》（斯德哥尔摩阿尔姆奎斯特和维克塞尔，一九七二年）。

⑦ 这是一九七四年估计的美国F-15型战斗机的费用与第二次世界大战结束时P-47型战斗机的费用的比较。《国际和平研究所世界军备和裁军年鉴，一九七四年》，第138页。
这个期间，美国机器和设备的批发价格只增加三倍。

决定制造到实际制造的期间。一种新战斗机从初步设计到最后调用可能费时十年之久。因此，军事当局的注意往往不集中于对方已经制造的武器，而集中于可能的未来发展。于是又建立技术和工业人员工作队来设计和发展各种军事设备，这些工作队被视为国宝，一经建立后就不应让它们解散。所以，一种计划完成后，又为它们找得另一计划。还有经济和官僚势力在发生作用。销售的大部分来自制造军备的厂商显然对保持其销售总额的大小至表关切。同样地，官僚机构对维持其地位有所关切。在许多国家里，可以料想到一个军事机关将企图保全其在全部政府方案中所占的相对部分。

17. 近几年军事费用比较增加得快的发展中国家，推动力是属于很不同的一类。有些新国家正在从最低的基础上建立它们的武装部队。在另外的情况下，有各种实际的冲突。发展中国家的各国一般说来对于比较进步和复杂的武器都依靠工业化国家，这些武器不论是赠送或购买，它们取得越来越多。这个集团内的一些国家正开始建立它们自己的军备生产设施。

18. 因此，世界上军事预算开支的长期上升趋势，有全球性的强大力量在推动。不幸的是对给予发展中国家的援助就不能这样说。这两个预算项目的大小和趋势有一显著的对照。总计起来，发达国家为军事用途的经费大约等于它们扩充发展援助经费的二十倍。为什么用作发展援助的资源水平这样低是有许多的理由的；扩充军费的资源的高水平也许就是一个理由。

19. 或许表明这种对照的最好方法是列举世界上发达国家

充供这两种用途的资源在国民生产额中所占的部分。当前与一九六〇年代初期比较,这些国家供充军事用途的资源在生产额中所占部分略有降低(考看本章下面的表)。不幸的是,用于援助者所占部分——除了本来远为较小之外——也已降低,甚至降低得更快。

发达国家用于(a)军费(b)官方发展援助的资源在国民生产总值中所占部分的估计数

	国民生产总值百分比			
	1962-1964	1965-1967	1968-1970	1971-1973
(a) 用于军事用途者:				
美国军备管制和裁军机构的估计数	8.7	7.9	7.7	6.6
斯德哥尔摩国际和平研究所的估计数	7.8	7.2	7.2	5.9
(b) 用于官方发展援助者	0.40	0.35	0.29	0.26

资料来源: (a) 用于军事用途者: 国际和平研究所,《国际和平研究所世界军备和裁军年鉴,一九七四年》(考看上面注5); 美国军备管制和裁军机构,《世界军费和军火贸易,一九七三年》。(华盛顿,美国政府印务局,一九七四年九月)(即将出版);

(b) 用于官方发展援助者: 经济合作与发展组织《发展合作,一九七三年回顾》(一九七三年十一月); 及联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计数。

三. 裁减军事预算

A. 目的：裁减军事预算的经济和社会后果

20. 裁减军事预算的目的是明白的。第一个目的是,作为一种军备管制和裁军的措施,它应该是沿着进向更和平的世界的道路的一个步骤。第二个目的是节减资源供充经济和社会福利之用,并且这些节减的资源应该用于两个方面,那就是不但为了进行裁减国家的利益,而且通过国际援助谋求发展中国家的利益——这一意见是本小组极力赞成的。

21. 几乎没有人否认,将全世界军费的一般水平比现在的水平大为降低,国际安全依然能够维持;同样地,几乎没有人否认,一般说来,如果各大国大量裁减其储存军器和部队的数量,它们之间发生军事冲突的可能性就会减少。^⑧ 我们没有说军事部队的数额是决定各国和平关系的唯一因素;但是这是一个重要的因素。

22. 假使裁减了军事预算,这就会有助于一般国际气氛的改善。到现在为止所达成的限制军备协议都证明这一点。^⑨ 这些协议都是重要的,不仅是作为正当的主张,它们很重要而且因为它们有助于加强国际信心。裁减军事预算,作为局部裁军的进一步措施,会导致各个国家和人民间的更深的相互了解。对裁军采取的每一步骤可能帮助使下一步骤更加容易。

⑧ 这不是说所有种类军费的全部裁减将加强国家安全;可能引起相反结果的军费重新分配问题在下面第48段至第50段内有所讨论。

23. 裁减军事预算能够得到经济利益,是同样无可争论的事。军费对经济所加的负担已有另一报告,我们打算再同样加以论述。^⑩ 但是我们要从该报告中挑出一点来讲,这一点在最近三年中已更形显著。这几年全世界对于世界自然资源是否能足够较长期使用一事的关心有显著的增加,现在有更大的认识,有些资源的确是有限的,并且对及时发展和生产足够的代替品把握较少。举例来说,对于世界粮食问题的解决,现在更不易有把握——这不

⑨ 禁止在大气层、外层空间和水下进行核武器试验条约(联合国,《条约汇编》,第480卷(一九六三年),第6964号);各国在探索与利用包括月球和其他天体在内的外层空间活动原则的条约(大会第2222(XXI)号决议,附件);拉丁美洲禁止核武器条约(大会正式记录,第二十二届会议,附件,议程项目91, A/C.1/946号文件);不扩散核武器条约(大会第2373(XXII)号决议,附件);禁止在海床、洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约(大会第2660(XXV)号决议,附件);关于禁止发展、生产及储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约(大会第2826(XXVI)号决议,附件);苏美关于限制战略武器的协议,一九七二年(美国,《国务院公报》,一九七二年六月二十六日)和一九七四年(《新时代》(莫斯科),一九七四年七月三日);美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟关于限制地下核武器试验条约(A/9698)和其他协议。

⑩ 《军备竞赛和军费的经济和社会后果》(参看上面注②)。

是将来的,而是目前就在这里的一个问题。我们不是说各方对于资源足够长期使用的定量问题有任何大体同意的意见,而只是说许多比较态度认真的人现在比三年前更关心这个问题。举一个例子:大家普遍地说如果这个世界要对其居民保持一种过得去的生活标准,就必须在这个世纪终了之前有惊人的崭新的民用技术进步,照这样看来,将差不多五十万个科学家和技术人员用来发展战争武器,甚至比过去似乎更加浪费。

24 从军费中节省出来的资源有无数的其他可能使用办法。当然会有各种过渡问题——并且裁减的数量越大,这种问题就越多。我们也承认有些国家可能感到对于它们完全依照愿望运用节约的能力,比十年前较少信心。不过,我们仍然准备大体上赞成关于裁军经济报告^①的结论——那就是过渡问题能够解决。

25 裁减军事预算的发达国家当然会将所节省资源的一大部分以增多投资或公私消费的办法在其本国运用。目前世界气氛认为各国将优先使用全部节省的资源作为其本国用途,的确有一种危险。如果这种情况发生,那么发达国家与发展中国家之间的生活标准上的相对差距甚至会更大。因此,在规定我们的任务的决议里的下列规定是很重要的:所节省的款项和资源的一部分应该用于对发展中国家的国际援助。

26 这种移转资源的问题和可能办法已在一九七二年详尽地研究过。^② 我们也许能够有益地对我们的报告增列一项适当

① 《裁军的经济和社会后果》(参看上面注②)

② 《裁军和发展》(参看上面注②)

的数量的说明。如果各军力强大国家将目前用于军费的资源的大约百分之一用作发展援助,那么对援助流动量以一九七三年价格计算大概会增多二十亿美元左右。这会使援助流动量至少增加百分之二十。

B. 按照大会第 3093 A (xxviii) 号决议裁减军事预算

27. 我们确认目前全世界军费水平上资源的浪费以及将资源用于发展援助的迫切需要,就是以这个背景来研究第 3093 A (xxviii) 号决议所载的具体提议。这项决议的规定已经在上面第四段列出。

28. 裁减军事预算的提议首先是向安全理事会常任理事国提出的, 这些国家全部是核国家, 它们的军费最高, 由它们着手进行似乎是合理的。但是, 决议表示期望其他国家——特别是具有“巨大经济和军事潜力”的国家也应加入。这样做的好处是安全理事会常任理事国军事预算上削减数额不致被其军事集团里的盟国的预算上的增加数额所抵销。

29. 提议的裁减军事预算是一个一次完成的措施——照公布的一九七三 财政年度军事预算削减百分之十。提议者所预期的措施是五国同时片面裁减, 这样办法是希望避免签订正式协定引起的复杂问题。

30. 决议还建议用于军事用途的资源的减少与援助的增多之间的数量关系: 削减数额的百分之十应当用于对发展中国家

的国际援助。关于这些发展款项的管理和分配的各项具体提议在第六章内有所讨论(下面第72段至第76段)。

31. 第3093 A (XXVIII)号决议在大会里得到了普遍的支持并受到大多数发展中国家的欢迎。但是,对于决议是否易于执行,各方意见分歧。苏维埃社会主义共和国联盟(决议的提案国)已讲明:依它的意见,一个不可缺少的条件是安全理事会所有的常任理事国都实行裁减。我们注意到:中国声明它反对这项措施,并且美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和法国在大会表决时都弃权。

32. 但是,裁减军事预算的总路线的概念是一颗种子落在肥沃的土地上。由于下面第42段至第43段载列的理由,各方对于检查这个路线的可能性的兴趣日益增加。为了这种种理由,大会在第3093 B (XXVIII)号决议内,请秘书长委派一个专家小组负责进行我们已在上面第4段至第6段说明过的任务。

C. 裁减军事预算: 考虑其他可供选择的办法

33. 苏联提案是裁减军事预算的一种方法,它仅指全部军事预算,为期一年,并按明确的百分数裁减。这里我们也考虑某些其他可供选择的方法。(在这个阶段,我们只把它们列举出来,并不讨论含义、问题和困难)。例如这些选择办法可包括全部军事预算的某些组成部分——象研究和发展。还有,提议的限制方式可以是一种百分比,如第3093 A (XXVIII)号决议所建议的,它也可以是一个

最高限额,裁减也可用绝对数字来规定。提议的裁减显然为数可大可小,而且期间可单是一年,也可较长的期间。所检查的种种各类有意思的办法之一是将费用的削减与对军事部队的某一组成部分所加的限制联系起来;举例来说,这可与对武装人员的数额所加的一些限制联系起来。协议可从相互效法到正式协定等不同的方式。第3093A (XXVIII)号决议提议安全理事会常任理事国和具有巨大经济和军事潜力的其他国家参加。其他集团可予考虑,例如某一区域的国家集团间可以有裁减军事预算的协定,这种协定也会是极具建设性的,并且已有许多的提议。

34 所有这些不同的方式有不同的必要条件,对安全有不同的可能影响,并且对节减省资源用于发展援助的确有不同的后果。这些问题在下面的两章讨论。

四. 军费的意义和测量

A. 军事预算的范围和内容

35 两个以上的国家商谈裁减军事预算的一个先决条件是先协议什么应列入军事预算,什么不应列入。许多国际上的比较,例如在卫生和教育方面对一个复杂的总合体的范围和内容的定义都遇到问题,但是当一个国家对拨给国家安全和国际发展援助的款项的决定将直接取决于比较军事预算水平的计量方法时,这问题就很严重。不幸,关于军事部门的定义和范围,没有公认的

概念标准。而且,由于军事预算内包括的活动范围至为不同,如对基本资料不作广泛的调整,就无从作出可靠的数量比较。现在只举三个这种歧异的例子,有些国家将付给军事人员的养卹金包括在军事预算内,而其他国家则不列入。民防经费有时列入,有时不列入;的确,在有些国家里平民必须在这个项目下开支费用。有些国家的发展原子武器的费用是由国防部以外的机构负担。(关于详细的说明,参看附件二,第4段至第21段。)因此,下面的分析集中注意于各国为军事目的所花的费用——简言之,就是军事费用,不管国家财务帐户的分类,也不管筹措经费的方法,不论是否包括在政府预算之内,这样做法是希望提供一种能用以比较军事预算的较为精确的码尺。小组注意到各方大体上同意的似乎是军事开支通常包括下列各项支出:军事人员的薪给和津贴;非军事人员的薪给;行动和维持费;武器系统购置费;军事研究和发展费;军事建筑费;原子能和外空的军事方面费用;和储存军事设备和物资费。在某些情况下还有其他的开支也可作为军事费用处理——例如关于民防、半军事部队和军事援助的支出。附件二里对军事开支下了定义,设法从资源使用和提供服务两方面严密划定军事部门的界限。

36. 就大部分的裁减军费协议来说,不仅是必须划定全部军事开支的界限,而且也须对各组成部分下一定义。军事开支的分类可按照“投入”的种类(军事工资费用,行动和维持费,武器的购置费等等),也可按照职责(例如战略部队,通用部队,通信,司令部等等)。作为试图下定义和划界线的具体表现,附件二(第46段至第50段)

建议一些可能用的标准军事预算格式。这些格式也许是新的,但是这个概念本身并不新。在两次大战之间的各年里,国际联盟主持下拟订了一种标准会计制度,并且很多国家事实上用标准格式向国际联盟提出其军事预算(参看附件二,第46段)。

B. 军事部门资源的估价

37. 设法对军事预算的相等裁减达成协议的谈判者所关心的事将为尽量确保这些削减的确是军力的相等裁减。人们不能够自动地假定会是这样。首先,一国的军力当然不是靠只是一年的军事开支来定;这取决于军事“资本”(武器、基地、累积的技术知识等等)的贮积总和。任何一年度的军事开支只是保持和增加前此已有贮积。所以,谈判者必须先对军事资本最初水平的估计的可靠性然后对该水平的可接受性具有信心。

38. 某项削减对于军力的影响难以预测的另一理由是极难对军用货品和服务拟订一套相对的价格来反映依国家决策人看来这种货品和服务在产生军力方面的相当用处。这个问题因技术变化迅速从而更难定明军事出产单位而更加严重。即使在当局有效使用军事资源的国家,军事开支的变动和军事力量的改变之间仍只能得到大体上的符合。

39. 另一种办法,军事部门的开支可用资源费用来估定,而适当的估定标准应当是“机会代价”——在这个情况下如果将资源从军事部门移到非军事部门所能得到的非军用货品和服务的

价值。这种估价的概念对于“国防负担”的测量以及通过裁军协议可能节省的资源的测量是特别有关的。但是，在一切经济的非军事部门内实际上价格与机会代价虽然总是不同——在一定限度内这在各国之间又大为悬殊——而在许多国家的军事预算里所用的价格与机会成本之间的差距甚至更大。这种差异的实际影响大大可能是低估军事部门的机会代价，以致军事当局能够以低廉的费用或者甚至毫不花费掌握资源。但是也有将军事部门所用资源估价过高的显著例证。

40. 特别是对于期间超过一年的协定发生这一问题：物价上涨率国与国间大为不同——尤其在最近几年如此。必须顾到不同的物价变动以避免一项裁减军事开支的协议有不公平的效果。“紧缩”军事开支的物价指数的结构不仅遇到标准“指数问题”^⑬而且对于订定所要测量价格变动生产也发生困难。迅速的技术变革使分开军用货品价格和品质变动的问题比分开非军用货品价格和品质变动的问题更难对付。举例来说把一架战斗机的纯粹由于价格变动而引起的费用激增的部分与反映性能增进所引起的费用上涨部分分开，是困难的。在机会代价作为适当的标准时，这种困难就因使用有关的非军事部门的物价指数而减少。

⑬ “指数”问题是指一种困难的情况：两个时期之间平均物价变动的测量产生两个可能的答案，这须视在求合并平均数时是用第一时期还是用第二时期的数量作权数而定。两种解决方法是同样有根据的。

41. 各国间军事开支的比较是与一个国家之内不同期间军费的比较类似。要作国际比较应当计算出将各不同国家的军费折合成一种共同货币的特别汇率——在概念上相当于一国之内所用的物价指数——并且这里又不免有多种的答案。^⑭

⑭ 例如比较甲乙两国的出产进行的程序是先以甲国的价格来估定每个国家里的所有货品的价值——得出例如甲国的总值比乙国总值高百分之五的数字。然后应将这项计算全部再做一次，以乙国的价格来估定各项货品的价值，得出可能为甲国的总值比乙国的总值低百分之五的数字。要比较许多国家，进行程序就很复杂，因此将须拟订多边协定，设法避免有作广泛国际价值比较的必要。

五. 裁减军费作为一项裁军措施

A. 裁减军费协议的若干特征

42. 对裁减军费作为一项裁军措施的兴趣是与此种裁减和限制有形单位特种部队的协议之间的某些特有差别有关系的。由于这些裁减军费的协议是用金钱来表达它们可包括各色各样的全部军事活动,例如研究和发展。像上面第二章指出的,迅速的技术变革是发达国家军费高涨的主要因素之一。研究和发展单就有形来说同时也是最难管制的军事活动之一。

43. 裁减军费总额的协议容许有相当大的自由在限定总额内重新分配经费,因而对参与国的国内决策所加的限制较少。用金钱来衡量的伸缩性也容许在如果证明合乎需要时,对军费总额的限度加上种种广泛的限制。这种重新分配经费和可能附加的限制的积极的和消极的可能影响,在下面第46段至第50段加以审查。

44. 过去常常妨碍缔结正式裁减军费协定的一个问题就是查核的问题,因为这种协定涉及的是经济上的总额,而不是可观察的有形实体。下面的C节对若干主要问题摘要叙述,但是有趣的是过去半个世纪来,许多国家提供的经济资料的数量和品质大有改变。就这些可能成为这种协定的参与国家已发生这种变化来说,这一因素可能有助于增加当代对利用裁减军费协定的兴趣。

45. 在这个对为达致成功的裁减军费协议的必要条件的一般性检查中,我们没有分别审查每一种不同的协定,也没有列举我们认为某一特别协定所需的条件。因此,下面的资料旨在向读者

介绍拟订裁减军费协定时所应审查的各项考虑。

B. 裁减军费对国际安全的影响

46. 我们先讨论削减军费对安全的影响——这是谈判者显然极为关心的问题。很明显,这将因不同种类的裁减而有所不同。我们在这里研究三类:第一,一项只削减军费总额的协定,第二,这类协定连同限制某些特别支出部门,例如战略部队的费用的副协定,第三,裁减军费总额连同某些有形的例如,武装人员人数的限制。

47. 如果只是限制军费总额,各国在决定如何削减各不同种类的开支时,大概会设法尽量加强它们的安全,并且假定协定的其他签署国也会这样做。比方它们可能偏重于战略部队而不重视一般性部队,或者它们可能对将来比对现在更加注重,避免削减研究和发展的开支,也避免紧缩军事生产设施。

48. 在限定总额之内重新分配经费可能会起稳定的作用或者会发生不稳定的作用。前者的例子是:一国可能削减战略部队的费用,而增加通讯和军事情报的经费,使它能够辨别潜在敌人的攻击准备和例行军事活动。后者的例子是:尽力节省可能减少容许的反应时间的指挥和控制部门,因而增加对可疑的发展作出轻率反应的可能性。

49. 如果对军费的一般削减另加若干其他限制,如上面第46段的第二或第三类情形——例如对战略部队的经费增加限制,那末一国引起不稳定作用的重新分配经费的能力可能受到限制——但绝不会受到阻止。然而,这显然是一种进退两难的情形:限制愈广泛,军事方面的平衡发生瓦解的可能性愈少,但是限制就会愈加

繁多。

50. 情报供应的增加或许可以取代这些增加的限制。倘若各国知道别的国家如何重新分配它们的军费支出,并可不受拘束作出反应,各方的变动大概会相互抵消。

C. 对正式裁减军费协定的查核

51. 本章所要讨论的第四个和最后一个问题是查核的问题。查核协定就是一种取得关于参与国军费变动的情报并作出评价的程序。缔结裁减军事预算协定之后,参与国由于该协定限制了它们的反应能力,自然要有比以前更多的情报,以便确知协定未被破坏。

52. 本报告第1段对过去通过‘军事预算’的方法来裁军的尝试作出评论时,我们指出裁军提议能否成功,除了其他条件外,要靠各当事国间的信任程度,以及有足够的及时情报以便如果有任何国家违反协定时可以观察到。这可能需要,也可能不需要交换情报。倘若国与国之间完全和绝对互相信任——以致每一国家都确信在任何情况下,不论现在或将来,别的国家都不会进行攻击,那末即使需要情报用来支持协定也许少量的情报就够。反过来说,倘若两国彼此完全互不信任,那末即使有大量情报也可能不足以达成任何协议。由于情报的需要因国与国之间互相信任的程度而异,如像一些永久法则试图规定某类协定在所有情况下需要某种情报,显然是错误的。

53. 为了查核一项裁减军费协定,所需要的主要是经济和财政方面的资料,有些已经说明过,例如比较按照不同会计制度编制

的预算所需的资料和适当的国内价格指数（参看上面第38段至第39段）。此外，还需要某些资料以便能够对经济体系内若干资金和物资的流动加以检查。（附件二，第128段至第133段）。

54. 有效的查核同一国想把它军事准备的性质保密的愿望是严重抵触的。卫星侦察确实有助于查核特别种类支出的有形相对部分，但拥有这种卫星的国家只有两个。而且还有许多种类的军事开支不能用这个方法观察——例如研究和发展。

55. 我们可以设想一种情报揭露阶梯。在建立信心阶段的初步，或许可以把军费帐用较详尽的形式发表，并附列解释性资料。接着可以逐步增加经济和财政资料的数量和种类，最后甚至可以包括使用抽样侦查方法对单位记录进行审核。

56. 裁减军费协定所涉及的各种技术性问题是十分复杂的，如建议逐步进行的方法也许是合理的。当信心提高和交换情报增加后，可以逐步把协定订得更为严格。

六. 节减的资源用于国际发展援助

A. 范围和背景

57. 本章的目的是在讨论关于裁减军事预算造成的援助流动的主要之点。我们作出的若干评论必然与一般性的援助问题有些关连，但是，向发展中国家提供国际援助的整个问题当然不是我们任务的一部分。

58. 对本报告来说,我们不需建立裁军和发展两者间的连系,我们的任务已确立了这一点。然而,我们注意到较为广泛的背景:大会已宣布这十年为《裁军十年》(一九六九年十二月十六日第2602 E (XXIV)号决议)和《联合国第二个发展十年》(一九七〇年十月二十四日第2626 (XXV)号决议),而《联合国第二个发展十年战略》的目标是发展中国家有百分之六的增长率。对大多数发展中国家来说,为达成这一目标必需全面动员国内资源以及获得大量增加的外援,并且必需对这两者作有效的利用以求社会和经济的发展。

59. 本报告所讨论的是各国政府军事预算资源的转移问题,因此,很明显的,这项转移将会用来补充政府方面的发展援助。因此,在本章中我们将集中讨论这个总额——政府方面的发展援助——的资料而不讨论关于私人方面的流动的资料。政府方面援助的流动的十年中期目标——这一目标并非所有捐助国都接受——定为经济先进国家的援助净额按市价计至少为其国民生产总值的百分之零点七。^⑮ 在上面第二章的表内,我们列出这项援助流动的估计数,这些估计数适用所有的捐助国家。我们注意到用于援助的国民生产总值的百分比不是愈来愈接近而是愈来愈远离所定目标——自一九六〇年代初期国民生产总值的百分之零点四下降到一九七〇年代初期的百分之零点二六,以致现在远低于目标

^⑮ 《国际发展战略：大会为联合国第二个发展十年所订的行动纲领》(联合国出版物,出售品编号：E.71.11.A.2),第(43)段。

数字规定的一半以下。我们必须承认捐助国和受援国两方面对发展援助都感到相当的失望。

B. 把资源移作援助之用

60. 我们现在讨论的建议可能是阻止并扭转国民生产中用于援助的百分比下降的一个十分重要的行动。一个可能的选择——上面曾提出过，由军力强大国家把它们军事预算的百分之一移作援助之用——会产生二十亿美元左右，世界各国政府方面援助的流动从而将增加百分之二十。

61. 削减军事预算的各种不同的选择当然会节减出不同的资金数额和资源种类——例如，某一选择可能特别节减出研究和发展的资源。在所有情况下都会有转换的问题。我们对一般的问题已作出评论（第24段），同时关于资源转换作为发展用途的具体问题已在专家关于裁军与发展的报告^{①⑥}广泛加以讨论。

62. 由于第68段举出的理由，以下一点显然很重要，即：本章所讨论的新的援助流动应当是净增加，并且那些作出一些承诺把军事资源移作援助的捐助国不应缩小它们的其他援助方案。^{①⑦}

①⑥ 《裁军与发展》（参看上面注2）。

①⑦ 根据目前关于援助流动统计的状况，要发现是否有因缩小援助而致抵销的情事发生，可能十分困难。因此，这是要改进有关援助的统计已有的理由的另一个论据。举例来说，对于目前附带条件的援助所占比例很难确定。

63. 一般都同意不时发生的援助比连续性的援助的效果要差得多——虽然受援国会认为即使是短期援助总比完全没有援助好。不过,由于不时发生的援助响应短期的需要,它不适宜于执行长期,乃至中期的计划。大多数发展计划——例如水坝、公路或铁路建筑——都需要很长时间来完成。因此,削减军费节减出来的连续性的援助流动最能使发展中国家得到利益。

64. 目前通货膨胀的速度极快大致上确有使拨充政府方面发展援助总额逐渐减少的趋势,以致实际上援助方向的增加极小。因此,确保依据我们在此考虑的各项建议所增加的援助是实质的增加是很重要的。大会第3093A(XXVIII)号决议所载的提议明白建议裁减专用于军事目的的资源实际数量,因此也应含有对援助的流动作实质上的增加的意思。今后由于这些提议可能作出的援助承诺应当拟订在捐助国的价格上涨时予以适当补偿调整的规定。这将对现行办法的一项根本的改变。

C. 额外援助流动的性质和特征

65. 过去,提供援助的一般安排很不合乎理想,大有改进的余地。因此,在可能范围内,使这种额外援助的流动能够避免过去的错误是必要的,我们在以下各段提出若干能够这样做的方法。

66. 首先,过去的援助有时是用作为了捐助国的目的——政治、军事或商业的目的,结果援助常常不是以对受援国经济福利最有效的方式展开。因此,我们认为最重要的是捐助国不能够对这种援助的流动提出条件。这并不是说援助应当绝对不附任何条

件,当然应该有条件和准则,我们稍后会提出一些来,但是,这些条件和准则应当通过国际协议来订立,不应由个别的捐助国片面强加。

67. 第二,新的援助流动应具有一个高度的和日益增加的减让因素——即一相当大的部分援助应当是赠与或者是低息及偿还条件宽厚的贷款。援助的减让内容一直没有增多,据估计,在一九六九年至一九七二年,市场经济捐助国家在这方面实际上一直维持不变^⑮。我们特别强调需要一个高度减让性因素,因为发展中国家有严重的债务问题。高度减让性因素就是援助的流动实际上将为“净额”并且不会有重大的延期利息和债务偿还倒流的后果。

68. 发展中国家偿付外债的费用日益迅速增加。还本付息的费用抵销公共方面及私人方面财力资源总流入量的部分^⑯。拿八十一一个发展中国家的数字来说,一九六五年它们偿付债务的费用相当于来自发达国家的总流入量的百分之四十,到一九七一年,则相当于百分之五十二^⑰。倘若援助继续按照目前的状况流入,据计算到一九八一年,总流入量的百分之六十五将会被还本付息的费用所抵销(参看附件三,表2)。债务费用的上涨就是说资金转移净额——即总流入量减去还本和付息——的增加是极为缓慢的。的确,转移给这八十一一个国家的资金净额——一九六五年至

⑮ 减让性的概念是一种困难和复杂的概念。附件三,第10段至第17段讨论了这一点。

⑯ 这些数字包括发展援助委员会成员国的流入。倘把这些数字推广到包括所有捐助国,这个结论可能会更加有力。

一九七一年实质上几乎完全没有增加。

69. 我们现在谈谈若干其他的考虑,并讨论国际援助流动的一些特征。

70. 我们不知道政府方面的发展援助中附带条件的部分(即附有条件须在捐助国购买的确实比例。不过,我们知道发展援助委员会(发援委会)国家的政府方面的发展援助的百分之八十是双边性的(参看附件一,表3)——虽然近年来这一百分比稍为降低——而且有理由假定实际上所有这类双边援助都是附有条件的。附带条件的援助具有双边贸易的一切潜在的无效能性,并且使捐助国更易于附加政治的或军事的条件。我们所展望的新援助的流动亟需尽可能不附带条件——或者至少应在一个旨在逐步地和完全地解除所附条件的政策范围内给予援助。

71. 此外这种新援助,应当用来加强通过多边机构供应援助的趋势。大会在第3093A (XXVIII)号决议中确认多边性原则,建议设立一个特别委员会,负责分配实行裁减军事预算后所节省的款项。再者,捐款最好尽可能用自由兑换货币支付。对于保证大量增加援助的全部完全不附带条件,或者用自由兑换货币支付,有些国家会比另一些国家感到更多困难。除其他事项外,这是由于国际收支结构,国家出口工业的相对规模和竞争性,发达国家和发展中国家之间互相合作的长期协定,以及世界贸易现有范型和协定的关系。

D. 准则

72. 大会在第3039A (XXVIII)号决议还规定依照该决议所展望

的发展资金的分配应充分顾到以下三个原则加以实施：公平分配，考虑到受援国的最迫切需要，不得有任何歧视。

73. 该决议的提案国（苏维埃社会主义共和国联盟）提议这种援助应首先给予遭受旱灾、水灾、农产歉收及最近其他的自然灾害影响最大的亚洲、非洲和拉丁美洲国家。

74. 当这个决议获得通过时，不拥有大量矿产资源的发展中国家的情况由于商品价格——特别是石油价格——的上漲，开始大为恶化。大会第六届特别会议讨论了这一问题，大会在一九七四年五月一日第3202(S-VI)号决议第十节第2段要求秘书长“发动一项紧急工作对受影响最严重的发展中国家及时给予救济”。如果来自裁减军事预算的资源及时到达，就可有效地补充为此目的所提供的款项。

75. 援助准则的问题不是一个简易的问题。我们注意到有关这个问题的文献讨论过三个准则：援助应给予最贫困的国家，或者给予收效最好的国家，或者给予全国作出最大努力的国家。此外，区域的和国家的援助流动的分析时时显示出一些很难有正当理由的范型。所有这些准则都有值得评议的地方，我们认为新的援助的流动一经确立，大会应就应予采行的原则向负责分配的机关给予指示。就讨论的额外援助是为发展而不是为救济自然灾害而分配来说，受援国在可能范围内拟订吸收新援助的有效方案是很重要的。

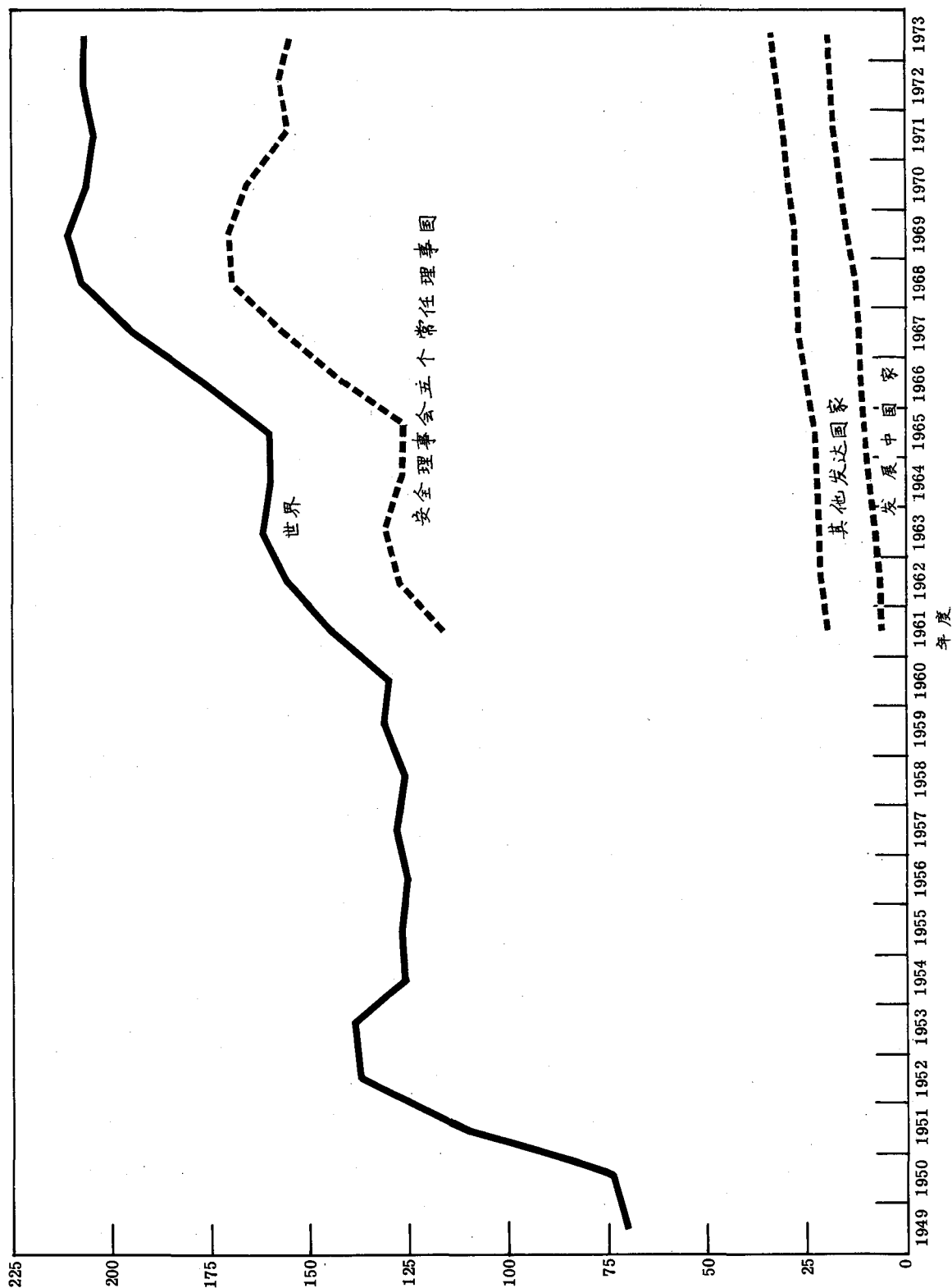
76. 我们认为应当对这个特别援助的流动另添一个准则——或条件。应当采取措施尽可能保证这项援助——因系来自捐助

国的裁减军事预算——受援国不应用作增加其本国的军事支出。

77. 鉴于发展中国家的迫切需要,应毫不迟延地作出最大努力,把任何裁减军费的未来协议所节省的资源的一部分改充国际援助之用。

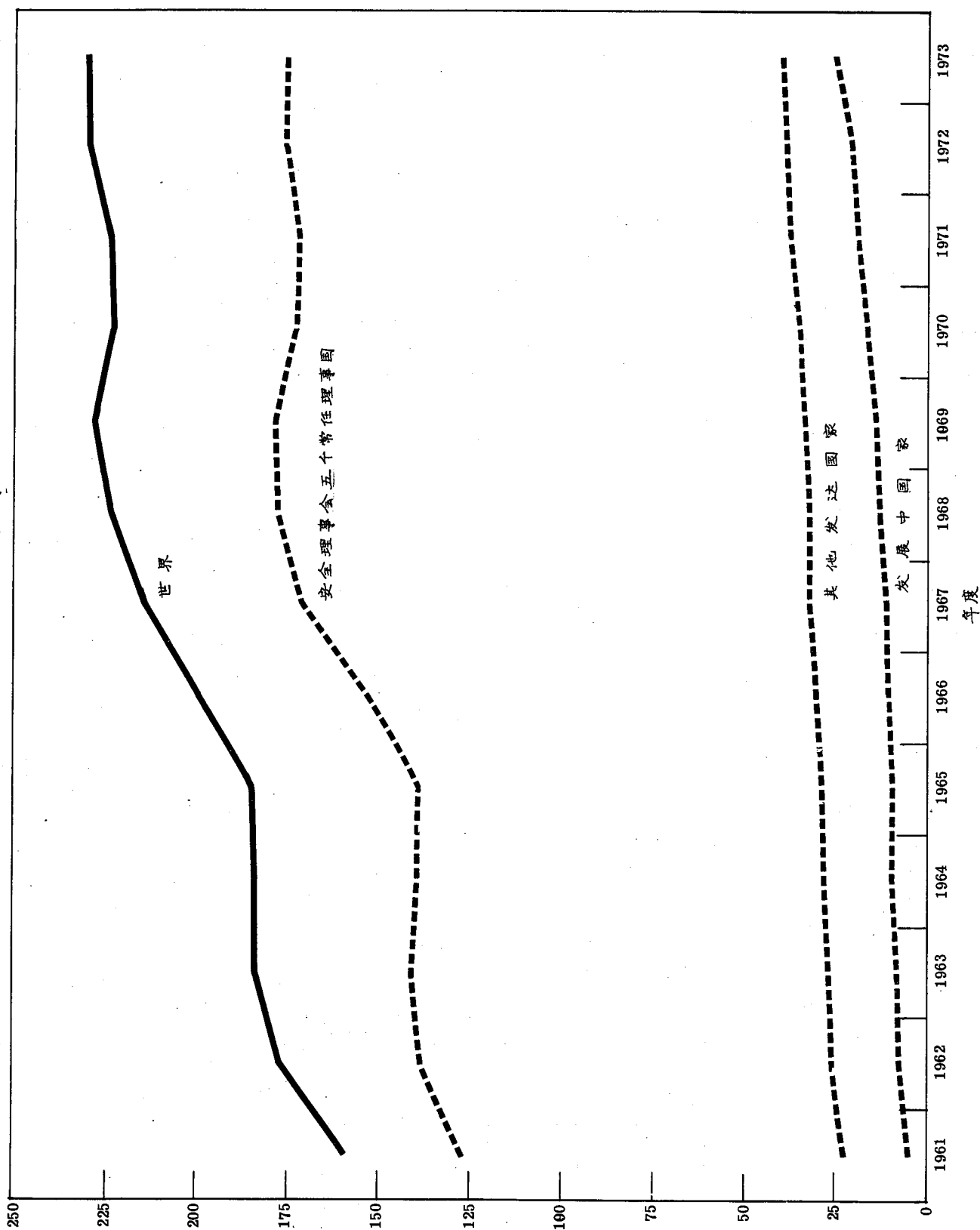
78. 裁军和发展是当代的两大要求。我们认为本报告所讨论的各项建议标志着在这两条阵线上同时并进的伟大机会。

图一
战后全世界军事开支的趋势：斯德哥尔摩国际和平研究所估计数
(不变(一九七〇年)美元的绝对数字)



资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所

图二
战后全世界军事开支的趋势：美国军备管制和裁军机构估计数
(不变(一九七〇年)美元的绝对数字)



注：此处所列数字是军备管制和裁军机构的初步数字，以后须予订正。

附件

这些附件的目的在于提供关于本报告中所提出的资料的进一步文件和详细说明。附件一载列军费和流入发展中国家的财力资源的一些基本数字。附件二更加详尽地讨论裁减军事预算的技术方面问题。附件三提出资料,以支持报告第六章中就军事预算所节省资源移作对发展中国家的国际援助的问题所提出的大前提。

附件一. 全世界军费和发展 援助的统计

前言

1. 本附件提出四个表,前两个表是关于军费的后两个表是关于发展援助的。随后的附注说明各表的一般内容。附件三载有关于发展援助的补充表。

表一 军事预算费用与其它统计的比较 (一九七〇——一九七二年的每年平均数)

2. 本表包括三个部分:

A. 发达市场经济国家;

B. 发展中市场经济国家

C. 中央计划经济国家

本表资料来自一九七二年和一九七三年的《统计年鉴》^②和《国民收支统计年鉴》^③

对本表所提及的大部分国家而言,预算资料係指中央政府的支出。对一小部分国家而言,是指中央和地方政府的预算支出。所有的预算数字都以各国货币单位的时价表示。

3. 由于中央与地方预算制度和各国政府会计实务的不同,对预算只能取得合理的近似类别。而且,各国政府全部支出的国际比较,甚至其各组成部分的国际比较,由于以下的情况极为困难:

(a) 预算总支出及其组成部分的水平主要视国家组织的型态和政府的经济和社会活动的范围而定。在中央集权制的国家里,国家政府对象教育,卫生和其它社会需要等事项负有部分或全部的责任,而在联邦制的国家里,这些责任是属于地区和地方当局的。在一组国家中,政府拥有或经办教育、卫生和社会安全的体制;在其它国家里,这些或多或少是由私人部门经办的。

(b) 国与国之间预算制度和会计实务各不相同。实际上,几乎没有一个国家将所有一切的政府支出列在一个单一的预算科目内的。因此,常常区分为经常和非常帐户,日常和资本帐户

② 联合国出版物,出售品编号: E/F.73.XVII.1 和 E/F.74.XVII.1

③ 一九七二年版——联合国出版物,出售品编号: E.74.XVII.3 (第一、二和三卷);一九七三年版即将以 E.75.XVII.2 (第一、二和三卷)文号刊印。

普通和特別預算,軍事和戰爭費用帳等等。在某些情況下,若干公共事業,公共衛生,教育機構,全國或公共社會保險金等等都各有其本身的預算。而且,預算科目可能以總額或淨額表示,那就是扣除某些收入和退款後的費用;有的時候,預算科目可能包括若干或全部公共事業的總營業費和收入;在別的情況下只包括淨數。

4. 大多數國家的帳戶說明現金支付。但是,有些國家的帳戶以發出的支付憑證、國庫發行額、承擔的負債或達成的約定等形式來說明。開列的支出額通常是指所稱會計年度內支付者,但是對有的國家,與所稱會計年度有關的支出而下一年度才付出的也包括在內。

5. 本表所載關於軍費的資料來自各國中央政府的官方的公開帳目。但是,各國對於軍費的定義不同,而關於它們分類方法的資料通常不能獲得或者所得到的有限。因此,在許多情況下,對官方統計的內容無從確定。除了這些報道方法的問題之外,還有估定軍費各部門所用的價格問題,以及如果要把若干國家的總和列出,對於找出適當的兌換率也有問題。這些問題在附件二已詳加討論。基於所有這些理由,官方的軍費統計作為衡量軍備競賽所造成相對的經濟負擔的根據僅有有限的價值。

6. 本表包括最容易獲得的官方軍費統計,並以這些統計與國內生產總值,固定資本的形成,以及中央政府的教育和衛生支出作比較。按照通常的統計作法,A和B兩部分的國內生產概念和C部分的概念不同。在A和B兩部分內,國內生產包括在物質和非物質生產範圍內生產的貨品和服務。在C部分內,國內生產包

括仅由物质生产产生的货品和服务。另一个不同之点是，A和B两部分的国内生产係指总值，没有从总生产值中扣除折旧，而C部分中的物质生产係指扣除折旧后的净值。对于编制国民生产的方法上的差异的更详尽解说，必需参考有关的联合国出版物和各相应国家的本国统计。

7. 表中所列中央政府的教育和卫生支出的资料价值也多少是有限的。特别是用作国际间的比较，因为没有载列市场经济国家的各地区政府和私人机构的支出，同时对中央计划经济的国家，由于国家政府对教育和卫生负大部分的责任，这些支出就载列得更为详细。因为不同的定义和包括的范围不一，甚至在市场经济国家间的数字也不能作严格的比较。

表2 两个主要国家集团
的军费：两种估计

8. 由于以上说明和附件二中所讨论的种种理由，各国家集团或整个世界的军费总数只能表示大概的绝对值的大小。两个机构作这种估计：斯德哥尔摩国际和平研究所和美国政府的军备管制和裁军机构。^① 表二载列这两个机构以不变（一九七〇年）美元作出的一些合计的数字。对一九七三年世界军费所作的两种

① 这两个机构对各国军费所作的估计不一定为这些国家的政府所接受。

估计之间的差异——有百分之十三的差异——反映了这两套估计计数所用方法的不同。可是,虽然估计的水平不同,但正如本报告上面的图一和图二所示,两种估计所指出的动向是大致吻合的。

表3 一九六二年至一九七二年发展援助委员会
国家流入发展中国家的财力资源净额

9. 经济合作与发展组织的发展援助委员会由下列国家组成: 澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德意志联邦共和国、意大利、日本、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国、和美利坚合众国。因此,这些数字包括来自发达的市场经济国家的援助。表3载列一九六二年至一九七二年关于流入发展中国家的净资源的基本资料。该表分别区分了政府方面的发展援助。附件三第10段讨论了各项定义。表明实质援助趋向的其他各表和资本和利息,倒流的重要性载于附件三。

表4 中央计划经济国家: 一九六二年至一九七二年
对发展中国家的双边援助承诺的非正式估计

10. 表4是由联合国秘书处编制,以下各国的双边援助承诺的非正式估计: 保加利亚、中国、捷克斯洛伐克、德意志民主共和国、匈牙利、波兰、罗马尼亚和苏维埃社会主义共和国联

盟。 应该注意的, 这些数字係指承诺款项, 而不是支出款项。
第二, 这些数字是资本偿还的总值。 这些估计中不包括给予古巴的援助。

表1. 军事预算费用与其它统计的比较
(一九七〇年—一九七二年的每年平均数)
A. 发达的市场经济国家

国家	货币单位	军事预算费用	以时价计算的国内生产总值	固定资本形成总值	军事预算费用占国内生产总值的百分比		政府支出占国内生产总值的百分比	
					国内生产总值	固定资本形成总值	教育	卫生
1	2	3	4	5	6	7	8	9
非洲 ① 南非	百万兰特	281.7 ①	13,846 ①	3,628 ①	2.0	7.8	0.9 ①	0.4 ①
北美洲 ② 加拿大	百万加元	1,919.0	94,868 ②	20,321 ②	2.0	9.4	...	0.9 ②
北美洲 ③ 美国	十亿美元	78.8 ③	1,067 ③	188 ③	7.4	41.9	0.8 ③	1.4 ③
亚洲 ④ 以色列	百万以磅	5,483.0 ④	24,039 ④	7,045	22.8	77.8	3.9 ④	1.3 ④
亚洲 ⑤ 日本	十亿日元	595.7 ⑤	80,422	27,764	0.7	2.1	1.2 ⑤	...
欧洲 ⑥ 意大利	百万里拉	4,338.0	419,700	121,800	1.0	3.6	3.3	0.1
欧洲 ⑦ 比利时	百万法郎	37.7	1,420	307	2.7	12.3	6.1	0.7 ⑦
欧洲 ⑧ 荷兰	百万盾	2,845.0 ⑧	129,785 ⑧	28,819 ⑧	2.2	10.0	3.8 ⑧	2.9 ⑧
欧洲 ⑨ 法国	百万法郎	712.0	48,850	13,096	1.5	5.4	4.3	1.9
欧洲 ⑩ 德国	百万马克	30,344.0	898,300 ⑩	232,967 ⑩	3.4	13.0	...	...
欧洲 ⑪ 希腊	百万德拉克马	22,610.0	758,600	199,933	3.0	11.3	...	...
欧洲 ⑫ 爱尔兰	百万爱尔兰镑	15,667.0 ⑫	324,300	83,600	4.8	18.7	...	...
欧洲 ⑬ 葡萄牙	百万埃斯库多	22.3	1,905	426	1.2	5.2	2.0 ⑬	1.2 ⑬
欧洲 ⑭ 西班牙	百万比塞塔	1,419.0	63,123	12,768	2.2	11.1	4.3	2.2 ⑭
欧洲 ⑮ 瑞典	百万克朗	4,493.0	130,331 ⑮	32,529 ⑮	3.4	13.8	7.1	1.2
欧洲 ⑯ 瑞士	百万法郎	3,088.0	88,266 ⑯	24,956 ⑯	3.5	12.4	3.5	0.6
欧洲 ⑰ 英国	百万英镑	13,917.0	203,933	38,396	6.8	36.2	1.7	0.8
欧洲 ⑱ 挪威	百万克朗	48.2 ⑱	2,594	530	1.9	9.1	2.0 ⑱	...
欧洲 ⑲ 芬兰	百万马克卡	6,454.0 ⑲	184,112	39,921 ⑲	3.5	16.2	4.2 ⑲	1.2 ⑲
欧洲 ⑳ 丹麦	百万丹麦克朗	2,224.0	99,163	29,960 ⑳	2.2	7.4	0.8	...
欧洲 ㉑ 荷兰	百万盾	2,784.0	55,598 ㉑	10,197 ㉑	5.0	27.3	5.5	4.2
大洋洲 ㉒ 澳大利亚	百万澳元	1,131.0	36,471 ㉒	9,260 ㉒	3.1	12.2	0.3	1.8
大洋洲 ㉓ 新西兰	百万新西兰元	126.7	6,352	1,441	2.0	8.8	4.2	4.5

表1. 军事预算费用与其它统计的比较
(一九七〇年——一九七二年的每年平均数)
B. 发达市场经济国家

1	2	3	4	5	6	7	8	9
非洲	百万非洲法郎	1,351.0	57,000	8,200	2.4	16.5	2.9	1.2
中非共和国②	百万非洲法郎	1,100.0	56,794	...	1.9	...	2.9	2.0
达荷美①	百万非洲法郎	285.0	2,935	344	9.7	82.8	5.0	2.0
埃及②	百万埃及镑	88.5	4,620	556	1.9	15.9	1.9	0.8
埃塞俄比亚②	百万埃塞俄比亚谢列克	35.8	2,529	275	1.4	13.0	3.3	1.1
加纳②	百万加纳塞地	4,800.0	407,000	79,167	1.2	6.1	3.1	1.5
肯尼亚②	百万肯尼亚先令	7.2	643	139	1.1	5.2	4.1	1.5
利比亚②	百万利比亚第纳尔	-	50	6	-	-	4.4	2.0
摩洛哥②	百万摩洛哥迪拉姆	4.0	421	78	0.9	4.9	1.8	0.9
尼日利亚②	百万尼日利亚奈拉	133.0	1,368	276	9.7	48.2	1.8	0.9
阿拉伯利比亚共和国②	百万阿拉伯利比亚第纳尔	3,323.0	226,700	31,767	1.5	10.5	1.3	0.9
马达加斯加①	百万马达加斯加法郎	1.3	285	51	0.5	2.6	3.6	1.2
毛里求斯①	百万毛里求斯卢比	2.0	1,214	186	0.2	1.1	3.2	2.5
摩洛哥②	百万摩洛哥迪拉姆	467.0	17,167	2,500	2.7	18.7	4.2	1.2
塞内加尔②	百万塞内加尔法郎	893.0	96,933	7,900	0.9	11.3	1.1	0.7
尼日利亚②	百万尼日利亚奈拉	139.6	2,029	309	6.9	45.2	0.1	0.2
塞内加尔②	百万塞内加尔法郎	4,633.0	223,500	26,533	2.1	17.5	3.5	1.6
塞拉利昂②	百万塞拉利昂利昂	2.3	356	53	0.6	4.3	2.4	0.2
索马里②	百万索马里先令	74.8	1,376	...	5.4	...	1.4	1.7
苏丹②	百万苏丹镑	17.9	1,098	183	1.6	9.8	3.2	1.3
坦桑尼亚②	百万坦桑尼亚先令	42.9	664	81	6.5	53.6	1.4	1.4
乌干达②	百万乌干达先令	1.6	85	15	1.9	10.5	4.0	1.9
赞比亚②	百万赞比亚先令	751.4	67,657	8,393	1.1	9.0	1.6	0.8
津巴布韦②	百万津巴布韦元	11.1	763	157	1.5	7.1	6.7	2.0
扎伊尔②	百万扎伊尔法郎	154.0	9,386	1,278	1.6	12.1	3.5	1.9
刚果(金)②	百万刚果(金)法郎	350.0	10,015	2,238	3.5	15.6	3.3	1.4
刚果(布)②	百万刚果(布)法郎	20.7	1,007	194	2.1	10.7	3.4	1.4
葡萄牙②	百万葡萄牙埃斯库多	59.9	1,124	277	5.3	21.6	2.9	1.4
西班牙②	百万西班牙比塞塔	1,830.0	103,390	24,143	1.8	7.6	1.8	0.7
阿尔及利亚②	百万阿尔及利亚第纳尔	219.0	12,090	1,733	1.3	12.6	3.2	0.9
巴西②	十亿巴西克鲁扎多	6.1	237	51	2.6	12.0	0.7	0.2

表1. 军事预算费用与其他统计的比较 (一九七〇—一九七二年的每年平均数)
B. 发达中市场经济国家 (续)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
智利 ^(a)	多	2,231.0	93,887	13,377	2.4	16.7	4.2	2.8
哥伦比亚 ^(a)	库	2,643.0	156,483	30,657	1.7	8.6	2.1	1.0
哥斯达黎加 ^(a)	索	...	6,980	1,704	...	-	5.3	1.9
多米尼加 ^(a)	索	31.4	1,473	251	2.1	12.5	2.4	0.4
厄瓜多尔 ^(a)	索	814.0	44,218	8,966	1.8	9.1	2.8	1.3
危地马拉 ^(a)	索	29.0	2,718	365	1.1	7.9	2.8	0.7
海地 ^(a)	索	23.0	2,018	263	1.1	16.1	4.3	2.1
洪都拉斯 ^(a)	索	18.6	564	116	3.3	17.8	0.6	0.7
墨西哥 ^(a)	索	36.8	2,705	207	1.4	8.1	3.2	1.2
尼加拉瓜 ^(a)	索	21.2	1,516	261	0.4	1.7	5.1	2.1
巴拿马 ^(a)	索	4.9	1,166	283	0.7	3.6	...	...
巴拉圭 ^(a)	索	3,145.0	461,533	87,400	0.7	7.2	...	...
巴西 ^(a)	索	80.7	5,855	908	1.4	8.9	2.3	3.6
智利 ^(a)	索	22.4	1,167	313	1.9	13.1	1.7	0.6
哥伦比亚 ^(a)	索	1,573.0	85,185	11,984	1.8	28.8	3.8	1.1
哥斯达黎加 ^(a)	索	9,826.0	262,867	34,167	3.7	...	4.2	2.2
危地马拉 ^(a)	索	35.4	1,806	...	2.0	-	...	...
海地 ^(a)	索	14.9	621,300	61,133	-	8.3	3.4	2.5
洪都拉斯 ^(a)	索	1,098.0	55,826	13,250	2.0	...	...	...
墨西哥 ^(a)	索	590.0	10,490	1,133	5.6	52.1	2.5	1.0
尼加拉瓜 ^(a)	索	3.4	257	60	1.3	5.7	2.3	1.0
巴拿马 ^(a)	索	11,111.0	364,033	55,167	3.1	20.1	1.9	0.7
巴拉圭 ^(a)	索	127.8	3,891	609	3.3	21.0	...	...
巴西 ^(a)	索	94.5	1,100	220	8.6	42.9	2.3	0.7
智利 ^(a)	索	132.2	1,328	179	10.0	73.9	4.2	0.9
哥斯达黎加 ^(a)	索	40.7	224	33	18.1	121.9	2.9	1.2
海地 ^(a)	索	36.0	1,163	160	2.2	16.3	3.0	1.5
洪都拉斯 ^(a)	索	9,199.9	...	...	...	...	...	...
墨西哥 ^(a)	索	137.8	4,568	867	3.0	15.9	2.5	0.5
尼加拉瓜 ^(a)	索	560.7	12,362	2,686	4.5	20.9	5.3	1.8
巴拿马 ^(a)	索	3,225.4	50,180	6,913	6.4	46.7	0.1	...
巴拉圭 ^(a)	索	534.1	50,401	8,993	1.1	5.9	2.5	0.6
巴西 ^(a)	索	136.8	3,202	720	4.3	19.0	3.1	0.2
智利 ^(a)	索	162.8	954	80	17.1	204.3	...	...
哥斯达黎加 ^(a)	索	116.8	12,664	2,330	0.9	5.0	3.9	2.1
海地 ^(a)	索	655.6	7,523	1,253	8.7	52.3	3.9	0.7
洪都拉斯 ^(a)	索	5,010.0	147,147	33,107	3.4	15.1	3.2	0.5
墨西哥 ^(a)	索	5,439.0	151,900	26,800	3.6	20.3	2.9	0.8
尼加拉瓜 ^(a)	索	78.4	2,833	...	2.8	...	0.3	0.2
巴拿马 ^(a)	索	0.5	218	4	0.2	1.1	3.0	1.9

表1. 军事预算费用与其它统计的比较
(一九七〇年——一九七二年 每年平均数)

C. 中央计划经济国家

国家	货币单位	军事预算费用	物质生产净值	固定资本形成净值	军事预算费用的百分比		政府费用与物质生产净值的百分比	
					物质生产净值	固定资本形成净值	教育	卫生
保加利亚	百万列弗	996.7	10,727	1,700	9.3	58.5	5.2	3.1
捷克斯洛伐克	百万克朗	15,967	326,100	54,233	4.9	29.4	...	...
匈牙利	百万福林	9,723	295,367	59,867	3.3	16.2	3.7	3.2 (a)
波兰	百万兹罗提	7,400	...	...	3.5 (a)	...	...	...
罗马尼亚	百万列伊	37,633	850,433	186,600	4.4	20.2	5.6	4.1
苏联社会主义共和国联盟	百万卢布	17,900	302,700	53,433	5.9	33.5	8.7	3.2
南斯拉夫	百万新第纳尔	9,509	202,367 (b)	63,500 (bb)	4.7	15.0	1.0	1.4 (a)

表 1 注

资料来源和参考资料：(一) 联合国,《国民收支统计年鉴》, (二) 联合国,《统计年鉴》, (三) 美国国际开发机构,《经济资料册》, (四) 非洲经济委员会,《经济资料提要》, (五) 亚洲及远东经济委员会 (现称亚洲及太平洋经济及社会委员会),《亚洲和远东经济调查》, (六) 拉丁美洲经济委员会,《拉丁美洲经济调查》.

... 不详.

— 无或微不足道.

- ① 包括纳米比亚在内.
- ② 三月三十一日为止的年度.
- ③ 与现行国民核算制度有关的资料.
- ④ 只包括转拨各省的款项.
- ⑤ 六月三十日为止的年度.
- ⑥ 资本形成总值.
- ⑦ 七月一日开始的年度.
- ⑧ 四月一日开始的年度.
- ⑨ 仅与一九七〇年有关的资料.
- ⑩ 与一九六八年至一九七〇年平均数有关的资料.
- ⑪ 与一九六九年至一九七〇年平均数有关的资料.
- ⑫ 与一九六九年至一九七一年平均数有关的资料.
- ⑬ 按因素成本计算的国内生产总值.
- ⑭ 包括一般公共服务项目.

- 与一九六七年至一九六九年平均数有关的资料。
- ① 九月三十日为止的年度。
- ② 与一九六六年至一九六八年平均数有关的资料。
- ③ 一九六八年和一九六九年,东部各州的政府除外。
- ④ 资料仅指前坦噶尼喀。
- ⑤ 仅与一九六九年有关的资料。
- ⑥ 以市价计算的国民生产总值。
- ⑦ 仅与一九七一年有关的资料。
- ⑧ 卫生支出和养老金包括在教育支出内。
- ⑨ 仅指来自各邦政府的款项。
- ⑩ 三月二十一日开始的年度。
- ⑪ 包括其他项目内国防支出的估计。
- ⑫ 包括社会福利金。
- ⑬ 固定资本形成总值。
- ⑭ 七月七日止的年度。
- ⑮ 不包括孟加拉国的资料。
- ⑯ 卫生支出包括在教育项内。
- ⑰ 包括劳工和社会福利。
- ⑱ 二月二十八日止的年度。
- ⑲ 物质生产总值。

表 2 主要国家集团的军费：两种估计数

(以不变(一九七〇年)价格十亿美元计)

	世 界		发达国家		发展中国家		世界军费占世界国 民生产总值的百 分比 ^①	
	国际和 平研究 所	军备管 制和裁 军机构	国际和 平研究 所	军备管 制和裁 军机构	国际和 平研究 所	军备管 制和裁 军机构	国际和 平研究所	军备管制 和裁军 机构
1961	142.5	161.4	136.4	152.5	6.1	8.9	6.7	7.6
1962	155.7	176.4	148.9	166.6	6.8	9.8	7.0	7.9
1963	161.7	183.0	153.9	172.3	7.8	10.7	6.9	7.8
1964	159.4	183.0	150.9	171.2	8.5	11.8	6.4	7.3
1965	159.4	183.1	149.6	170.4	9.8	12.7	6.0	6.9
1966	175.6	197.6	165.5	184.9	10.1	12.7	6.2	7.0
1967	194.8	214.3	183.3	200.3	11.5	14.0	6.6	7.3
1968	207.3	223.8	194.7	208.2	12.6	15.6	6.8	7.3
1969	210.5	226.8	196.3	210.1	14.2	16.7	6.5	7.0
1970	205.9	223.0	190.2	204.6	15.7	18.4	6.1	6.6
1971	203.7	223.5	186.6	203.2	17.1	20.3	5.7	6.3
1972	207.4	232.3	189.7	210.3	17.7	22.0	5.4	6.1
1973	207.4	234.6	187.5	209.5	19.9	25.1	5.0	5.6

资料来源：《国际和平研究所，世界军备与
裁军年鉴》，一九七四年；
美国军备管制和裁军机构，《一
九七三年，世界军费与军火贸易》
(华盛顿，美国政府印务局，一九七四
年九月)(即将出版)

① 以现行美元价格价值计算。

表 3. 一九六二年至一九七二年发展援助委员会国家
流入发展中国家的财政资源净额

(以百万美元计)

支付净额	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^③	1971 ^③	1972 ^③
一. 政府方面的发展援助	5,438	5,772	5,952	5,895	5,984	6,536	6,309	6,621	6,832	7,759	8,654
1. 双边赠予和类似赠予的流入	4,020	3,940	3,806	3,714	3,701	3,578	3,344	3,251	3,323	3,634	4,360
其中:											
技术援助	747	871	954	1,063	1,233	1,314	1,467	1,528	1,532	1,655	1,839
2. 按减让条件的双边贷款	907	1,465	1,740	1,833	1,947	2,222	2,282	2,320	2,384	2,786	2,395
3. 向多边机构提出的捐助	511	367	405	348	336	736	683	1,050	1,124	1,339	1,898
二. 其他政府方面的流入	546	243	-36	304	447	518	738	571	1,152	1,271	1,541
1. 双边	531	246	-28	299	394	499	748	586	879	1,004	1,169
2. 多边	15	-3	-7	5	53	19	-10	-15	273	267	372
三. 私人方面的流入	2,453	2,557	3,729	4,121	3,959	4,381	6,462	6,586	6,949	8,215	8,430
1. 直接投资	1,495	1,603	1,572	2,468	2,179	2,105	3,151	2,919	3,563	3,877	4,306
2. 双边有价证券 ^④	147	327	837	655	480	800	948	1,201	726	757	2,030
3. 多边有价证券 ^④	239	-33	461	247	175	469	767	419	474	771	667
4. 出口信贷 ^⑤	572	660	859	751	1,124	1,007	1,596	2,047	2,185	2,810	1,427
四. 私人志愿机构的赠予	..	..	..	..	..	..	..	..	858	913	1,028
总流入净额	8,437	8,572	9,645	10,320	10,390	11,435	13,509	13,778	15,791	18,158	19,653

资料来源: 经济合作与发展组织, 《发展合作, 一九七三年审查》(巴黎, 一九七三年十一月), 第42页。

④ 包括私人志愿机构的赠予。

⑤ 这些私人方面的资金在类似双边政府方面发展援助方案所适用的准则管理下的方案中与第一、三和第二、二两项的那些资金和其他来自非发展援助委员会的资金混合在一起。

⑥ 有些国家以保证金的未清帐款的改变计算, 其他国家以付出的信贷的未清帐款的改变计算。利息包括在未清帐款内, 因此, 如果新保证金总值增加或减少, 净流就有过份估计的可能。

表4. 中央计划经济国家：一九七二年
至一九七二年向发展中国家的双边援助
承诺的非正式估计数^①
(按时价百万美元计)

年度	每年承诺额
1962	314
1963	342
1964	1,241
1965	663
1966	1,298
1967	821
1968	758
1969	776
1970	1,258
1971	1,625
1972	1,711
1973	1,783

资料来源：联合国秘书处，经济及社会事务
部，发展规划、预测及政策中心。

① 发展中国家，不包括古巴。

附件二

裁减军事预算的技术问题

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一. 导言	1 - 3	58
二. 军事费用的量度	4 - 76	59
A. 军事预算的范围和内容	4 - 30	59
1. 军事预算的意义: 这个 名词的各种用法	4 - 12	59
2. 军事部门的定义	13 - 21	64
3. 军事费用的结构	22 - 30	67
B. 军事力量、军事费用和资源的 估值	31 - 45	70
C. 为军事费用设计的标准核算 范式	46 - 60	78
1. 通用的范式	46 - 51	78
2. 专题研究: 瑞典的军事 预算	52 - 60	83
D. 军事开支的时期和国际比较	61 - 76	93
1. 为调整价格的变动缩小 数字	61 - 70	93
2. 军事开支的国际比较	71 - 76	97

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
三、 军费的裁减和国际安全	77 - 133	101
A. 裁减军费是控制军备的一种 措施	77 - 80	101
B. 军费限制的种类	81 - 95	102
C. 军费限制对军队姿态和安全 的影响	96 - 97	106
1. 与军队的限制毫无关系 的军费总额限制	98 - 114	107
2. 带有对组成部分的限制 或者结合军力限制的军 费限制	115 - 120	115
D. 军费限制协定的查核	121 - 133	118

一. 导言

1. 裁减军事预算所举的最重要理由是缓和国际紧张局势, 从而促进各国的国家安全。不同的国家从不同的角度看国家安全, 但除了军事力量外, 大部分国家会考虑若干其他因素, 例如: 国际经济和政治发展, 或国内稳定和社会团结。这些非军事因素的变化可能会抵销军事力量水平方面的变化。因此, 国家安全和国家间的和平关系并不只是单受军事准备或害怕战争的程度所影响。可是, 很多人认为——而且有相当充分的理由——不断裁减大国的军备和军力可以减低他们之间发生军事冲突的可能性。退一步说, 纵使冲突无从制止, 这种裁减也可有助于减少现代战争的破坏性。因此, 缔结一项裁减军费的国际协定的重要间接目的, 是减低一国所能影响别国的军力水平, 以提高参加国的国家安全。

2. 各国也可能希望减轻军事费用对它们的社会和经济所加的负担。发达国家可能认为, 只有减轻这个负担, 它们才有可能用更多的资源来支援发展中国家。因此之故, 缔结一项裁减军事预算的协定的又一目的, 可能是削减消耗民生部门资源的军事费用数额。

3. 本附件简要介绍为达成这些最近和最终目标而必须处理的经济、军事或政治方面的主要技术问题。这里不打算详尽列举所有题目, 也不打算详尽讨论。本附件的目的只是对本题目作一般性的介绍。各方可能要提出其他值得考虑的问题。总之, 为达成具体的国家间协定而进行的谈判必须继续对这些问题作详细的研究。由于篇幅和时间的限制, 本附件只能简要地讨论这些问题。

二. 军事费用的量度

A. 军事预算的范围和内容

1. 军事预算的意义：这个名词的各种用法

4. 大会第3093 A和B (XXVIII)号决议都谈及裁减“军事预算”问题。“军事预算”的意义看起来好像是显而易见不用解释的,但是,国与国间这些支出的范围和内容却有很大的不同。同一预算项目,有些国家认为是军事费用,别的国家可能认为不是军事费用。有些中央预算只有一项属于军事费用;其他预算却有几个与军事费用密切有关的项目。不同的国家有不同的经济组织和公共财政制度,因而它们的军事预算也有不同的内容和结构。此外,除了不同的保护官方秘密的立法,不同的定价和分类惯例,也会影响公开情报的数量和性质。如果要提出有意义的裁减军事预算的提案,必须先对裁减总额定出一个普遍接受的定义——怎样界定。编排和量度军事预算——并对各国国家预算所采用的军事费用分类原则取得共同的了解。

5. 这里没有办法提供甚至是世界各主要军事大国的军事预算总目,但下列的简要讨论也阐明了所遭遇的若干问题。表一按所谓“投入”并列了三种军事费用的分类,以作比较,而别于以后谈到的比较着重“产出”方面的费用概念。第一个分类表见斯德哥尔摩国际和平研究所的一份题为《关于军事费用的意义和量度问题》的报告(一九七三年八月,第7页)。该报告指出,

“通常”军事费用包括国际和平研究所分类表中的项目 1 至 6, 但“很多时候或大部分时候”, 项目 7 至 11 “也会被认为属于军事费用”。

6. 列于表一第二栏的美国国防部拨款包括国际和平研究所列举的所有项目, 但没有第 10 项(准军事部队^④)和第 11 项(原子能和外空的军事用途)。外空军事用途的经费来自国防部的预算, 但美国原子能委员会这个独立机构的非军事和军事费用是另外筹措的, 与国防部的经费同时列在更大的联邦预算的“国防”一项总额之下。这一项目也包括各政府部门形形色色的“与防卫有关的活动”。^⑤ 应该注意, 作业和给养费包括非军事人员的薪给在内。^⑥

④ 美国国防部承担各州国民警卫队单位以及非军事空中巡逻队的部分费用, 但是, 后者是没有武装的。国民兵和警察的经费由各州政府负责。美国联邦组织内最近似准军事部队的或许是海岸警卫队。这是由财政部在和平期间负责管理及供给经费的。

⑤ 美国预算内处理军事援助费用的办法很复杂, 在明确拨给国防部的款项外, 还有若干笔正式拨给总统的款项, 不过这笔款项是在“国防”的名目下由国防部支配的。非军事外空研究和外空技术的预算属于一个独立的政府机构, 由其负责管理的。

⑥ 在本名目下的拨款是用来支付运用和养护武装部队, 包括后

7. 北大西洋公约组织所用各会员国“防卫缴款”的定义包括国际和平研究所分类表的所有项目,只有项目9除外。它又与美国国防部的分类表相符,只有项目8除外,另加上原子能活动。北大西洋公约组织的分类表与别人不同的一点是:研究和发展属于项目6(其他设备、供应和行动)而采购和建筑两项中分别列有两类。北大西洋公约组织的分类表中最后一笔款项(项目9)也包括国民征兵制所需支出以及发给前军事人员的保险金和赔偿金。美国国防部的总预算内并没有这两类支出。

8. 其他政府在预算办法上所采用的定义不是较广就是较狭。德意志联邦共和国分别开列作业费用和资本支出。前者大约计有国际和平研究所分类表的项目1-3,项目7和8(北大西洋公约组织缴款),而国际和平研究所的项目4至6成为德国制的大部分资本支出。^(a) 联合王国将国防预算支出分为:人事费用(包括退休金和养恤金及非军事雇员的报酬;设备费用(再细分为主要系统组——即海、陆、空、导向武器和电子系统等),和其他费用(包括建设和作业支出)。

续注③ 各部队和国防部的有关辅助活动的日常经费,但军事人员的经费不算在内。这些经费包括非军事人员的薪金、招商承办设备装置、燃料、供应品和武器装备的修理配件的费用。”

《一九七五年会计年度美国政府预算》,附录,第274页。

④ 伦敦国际战略研究学社在其年度概览《军费平衡》中发表的概算也采用了类似的按功用细分的办法。

表 一

按投入开列的三个军事费用分类

(一) 国际和平研究所	(二) 美国国防部	(三) 北大西洋公约组织
1. 军事人员薪给与津贴	1. 军事人员薪给与津贴	1. 军事人员费用
2. 非军事人员薪给	{ 3. 作业和给养费	8. 非军事人员薪给与津贴
3. 作业和给养费	{ 4. 采购	6. 其他设备、供应和行动(部分)
4. 采购	5. 研究和发展	{ 2. 采购主要装备
5. 研究和发展	6. 建设	{ 3. 采购飞弹
6. 建设	2. 退休军事人员养恤金	{ 6. 其他设备、供应和行动(部分)
7. 退休军事人员养恤金	9. 军事援助	{ 4. 北约共有的基本建设
8. 军事援助	8. 军民防	{ 5. (国家的)建设
9. 军民防	7. 家属房舍	7. 退休军事人员养恤金
10. 准军事部队		
11. 原子能、外交等军事用途		9. 其他费用

9. 储存、采购和支援军事工业之间的关系是分类工作中的头痛问题。配件、石油产品和燃料,或弹药等军用物品的储存通常是列入现用采购品(或作业和给养)或存货单的项目内的。美国国防部和北大西洋公约组织的分类就是这样,但国际和平研究所的报告的作者们似乎没有把储存包括在他们列举的十一个项目内。许多国家都在积累“战略物资”——即:军事生产中的关键原料和半制成品。这种采购支出可能在或可能不在“国防”预算之内;美国国防部和北大西洋公约组织的分类都没有这笔费用。

10. 支援军事工业,不管是为当前作业之用抑是为了投资的目的,不管是用赠款或贷款的办法,其分类往之一部分是以工业的所有制为根据。在美国,政府主要向私人工业采购军事用品,通过产品的价格来补偿私人工业的支出。不过,国防部可以用预算上的经费给予私人工业多种形式的援助。政府对特种武器系统器械的投资或对政府拥有和管理的生产设施的投资也列为采购或建设的实务项目。在北大西洋公约组织分类项目之(采购主要装备)的装备种类中,也包括生产设备。因此,生产设施的投资和已制成设备的时值两者之间的界线很难划分。

11. 也应该注意,军事部门的预算常常要独自负担非军事活动的费用。美国工兵部队取用国防部一笔独立经费,进行一项建筑工程是众所周知的例子。武装部队也可能会管理一些测量水文的工作,或者是管理海军观察台,但这些服务主要都是倾向非军事性的。许多军事编制,特别是发展中国家的军事编制,承担了重

要的教育工作,对民间经济有直接的价值。军事预算并不一定是经济的一项“负担”,而当裁减预算的目的事实上是要减轻“国防负担”时,军事预算的定义便要缩小,除去有助于平民福利的活动。

12. 各国管理财政的办法不尽相同,不仅在军事支出的定义和分类方面,而且在军事支出的一般会计制度方面都是如此。一项裁减军事预算的国际协定必须考虑到下列支出概念之间的区别:支付权力(为当前或日后的支付承担债务的权力),承担债务(流动负债、契约债务及其他约定付款),和支出(支付现金、签发支票或办理其他银行过户手续)。此外,它们的财政管理办法可能还有其他区别,包括用不同的财政年度会计期间。

2. 军事部门的定义

13. 由于各国军事预算的范围和内容有很大的不同,因此,应当用一个较确切的名词来作为本研究的中心概念。今后,本研究认为参与国任一年度军事用途的经费(简称军费)就是裁减的对象。要界定军事费用的范围与内容,首先要把经济中的军事部门与非军事部门分开。这需要为军事部门定出两种界限。第一,定出列入军事部门的取代活动的范围界限;第二,限制生产链中列入军事部门的环节数目。下面依次研究这两个问题。

14. 将一个经济划分部门,就需要设法将类似的活动或产出归纳起来。因此,我们也许可以将所有有关“国家安全”的活动归成一类。军事活动的核心比较容易界定,但国家安全便不一样了,它囊括了与外在世界一切关系的各方面,这些方面又取决于整个息息相关的国民经济活动复合体,因此,看来很难建立一些客观标准,将任何经济活动不列入这个军事部门的定义范围之内。

15. 我们可以首先同意军事部门是一系列活动,其目的是提供、集合、维持和调度主要用来抗拒外力的现有和将来的作战能力。这将包括下列传统军费用的组成部分:采购军备、维持和运用武装部队及其装置、建造军用设备和发展新的武器系统。

16. 可是,正如经济的其他部门一样,许多军事活动都可以找到或多或少适合的取代活动,因此,必须在这方面决定在那里划清界线。一般来说,人们希望把较接近的取代包括在内,排除较疏远的取代,但我们需要更具体地表明这个原则。这里所涉及的问题,一个简单的例子是:国民兵和警察部队是否应该列入军事部门以内,作为陆军、海军和空军的边缘性取代?大多数国家都认为警察和国民兵不属于军事部门;他方面边境警卫队通常被认为属于准军事部队,应该视其武装程度,而划入军事部门。

17. 民防是说明取代问题的一个较为复杂的例子。规定指建筑防空洞和组织居民疏散办法的消极防空或民间防空是取代都市地区积极防空的一种办法——积极防空是指以消灭入侵敌机或飞弹为任务的武装部队。所有国家都认为,积极防空是军事活动。许多国家把民防费用列入军事预算之内,其他国家则否。

但如果民防被列入军事费用的公认定义之内,应不应该把民防限于国家在民防方面的支出?假使防空洞是由非政府部门根据建筑的法律限制和工厂规格承建的,而费用转到由各家各户负担,这些私人支出是不是不在军事预算之内?

18. 另一个例子是:储存军备以外的“战略”物品——例如粮食、石油产品或工业原料。这里所涉及的问题是取代将来直接或间接军事采购的问题(不是国内采购,就是在可能不利的条件下向国外采购)。在若干国家这可能是企图避免津贴国内不赚钱的工业的必要。无论如何,比较妥当的办法是不把不能取代直接军事采购的物品储存,列入以免需要在国家存货和仓库中清点出那些物品是与国防有关的。

19. 最后一个例子是后备或者是“封存的”军备生产设备,实际上这就是储存将来的生产能力。看来明白得很,这种储存的费用是当前军事部门产品费用的合法部分。

20. 军事部门及其非军事取代部门之间的分界线有时需要专断地划定下来,但它应该可以正确地区别较重要的事例。在决定于何处划分军事费用的界线时,必须适当地考虑查核遵守协定的问题,(本附件第三章,第c节将较详细地讨论)这是因为可能把原受约束的活动转移到不受约束的取代部门,而容易或多或少破坏了界限。

21. 第二种军事部门的界线的划分关系到应纳入的那些生产环节的问题。最后的军事物品——坦克、飞机、大炮、弹药——应该明白地属于军事部门,但生产这些物品的过程中较早阶段的活动

动又怎么样?在划定界线时,应当避免在计算这一部门出产价值方面重复计算资源价值,并避免作出一个使军事费用的数额易受工业组织变动影响的定义。因此,似乎最好是定出一些界限,将军事部门限制在规划集合训练和调度军事部队的范围内。

3. 军事费用的结构

22. 一旦界定了军事部门的范围,下一步便是决定能够构造军事部门的若干重要因素。军事部门是一个生产机构,从外界经济取得投入,又把出产送到外界经济去。在产出方面,有两个因素对构造军费来说是有意义的,就是时间和功用。

23. 把军事部门的每年产出分为两部分似乎是有用的:一方面是可供目前运用的潜在作战力量,他方面是有助于可供不久的将来运用的——即以后三至五年的中期国防计划——或供遥远的将来运用的——即长期国防计划的期间——潜在作战力量的项目。上述最后两类产出相当于在当前正在进行的两种军事投资活动。例如,当前的军事采购很多,要从中期的潜在作战力量来看才有作用,而目前进行的研究和发展活动很多是着眼于建造在比较遥远的年代才能使用的潜在作战力量。

24. 第二种重要的产出结构牵涉到按军事功用来划分产出。划分产出的方法很多。军事思想上有若干传统的区分,也许可以在最大总体的阶层上用来作为构造军事功用的共同基础。例如,战略目的和战术目的通常是分开的,大多数武器系统主要都是为这两种目的之一而设计或使用的。其他在讨论军事力量时经常

出现的概念,是前线单位和各种支援单位之间的区别和各种武器系统在这运用上的机动性能和射程范围的差别。

25. 近年来,军事“方案”的概念已受到相当重视。美国编制军事预算目前所采取的按方案细分军事费用的办法便是一个例子^②。

1. 战略部队(攻击和防御飞机和飞弹部队);
2. 普通用途部队(地面部队、战术空军、海军);
3. 情报和通讯;
4. 空运和海运;
5. 国民警卫队和后备部队;
6. 研究和发展;
7. 中央供应和给养;
8. 训练、医药和其他一般人事活动;
9. 行政;
10. 军事援助。

26. 理想上,各种支援活动以及指挥和行政应该划为基本方案类,但全面体现这个目标所牵涉的概念问题和实际问题看来是难于处理的。

27. 但是,纵使各国当局同意采用若干共同的主要类别,甚至

② 美国国防规划除“方案”结构外也区分“任务”细目,将军费项目分为:战略部队、普通用途部队(包括机动部队、辅助部队、情报和安全、通讯、研究和发展、军事援助和地球物理活动)、支援任务部队和中央支援部队(负责各种作业、训练、指挥和后勤任务)。

他们以相同的意义,使用类别的名称,也不一定意味着他们会将同类的活动和武器系统归入同一类别之中。为了战略目的,可以用什么武器和将会用些什么武器的问题,须视政治目标、军事学说、与敌境的距离等等而定。

28. 谈到投入这方面,首先必须区别储存和流动,或资本投入和经常投入。我们可以不但根据最后军事物品和服务(人员、弹药、石油产品、粮食、配件等)的“经常”投入,而且可以根据军事资本的“经常”投入,而视为正在生产潜在作战力量。

29. 在完全抽象的意义来说,我们所下军事部门及其界限的定义必须包括在“国防资本”项目下直接服务使用的一切资本。可是,因为这个定义本身要依靠直接使用的意义,这个办法不能夠提供界定国防资本的实际可行的规则。这些规则一部分是实际方便的问题,一部分取决于所采用的估值标准。^④

30. 第二种投入方面的区别是初级因素——军人和非军事雇员、土地、进口物品和服务——和由生产部门^⑤分配的中间物品与服务之间的分别。这就等于根据来源来划分投入的类别。如情况许可,这是可以多少再加发扬的。

④ 关于按照机会代价标准估值的问题,参看下面第38段。

⑤ 可以将军事资本主办的服务归入综合性部门。

B. 军事力量、军事费用和资源的估值

31. 如果各国政府同意裁减军事费用以增加他们的国家安全,他们能不能确信:裁减每一参与国家的军事费用便可以达到这个目标?为了确保对这个问题作出肯定的答复有些问题是必须首先获得解决的。这些问题在本附件第三章处理。上面的问题又提出了这样的争论点:从军事费用中可以取得何种军事产出?军事产出和军事费用之间互为消长的程度又是怎样?从逻辑上来说,这个问题必须首先考虑,然后才可以考虑他如部署军力所涉的问题和查核要求的问题。

32. 我们在上面曾采用过潜在军力这个概念。看来这个产出概念必须与另一个称为军事安全的概念区分开来。后者是指军事支出归根结底的用处——即(在若干程度内)抵抗外间威胁从而取得安全。由于改善安全或减少维持某一水平的安全所需要的负担可能被认为是同意裁减军事预算的一项基本目标,因此军事产出这个概念便成为本研究所关切的中心概念。但是这个概念同样有重要的弱点。它要依赖对外间威胁的客观评估,不仅要评估当前的威胁,也要评估整个规划期间的外间威胁;同时它又有赖于一国本身的军事力量能够持续地成功地抗拒外间威胁的程度。由于一项威胁只能根据个别的冲突景况来加以评估,而实际的相互作用取决于例如士气和双方对彼此使用武力的决心的觉察这种难于捉摸的因素的评价,因此,军事安全作为一个产出概念是不可能具体地加以量度和应用的。军事费用不能简单

地从军事安全的意义来解释,而且军事费用的变动对军事安全的影响也是见仁见智的。

33 另一个可供选择的观念,即潜在军力,看来比较适当,因为量度潜在军力“只”需要考虑一国本身使用军事力量能力的增加,而且这种量度大体上不用考虑敌军的大小,或者所以发生冲突的政治和军事情况的性质。^④ 就是为了这个原因,第一节完全采用了潜在军力作为基本的产出概念。不过,正如本段第一句所用的引号所暗示的,这个概念也不容易量化。

34 要量度军事部门的产出(潜在军力),便要以某种价格制度为衡,定出军事产出各种成分的指数。然后,必须定出军事物资和服务的相对价格和军事产品组合中各组成部分相互取代以“产生”潜在军力的速度之间的明确关系。这种要求引出了若干不同的问题:

(1) 在军事部门的产出中,有一部分是为将来的产出作准备

④ 当然,在界定潜在军力时,不能绝对假设作战景况和敌对力量之间完全没有关系。因此,通常个别武器系统或军事单位的潜在作战能力的定义是以对操作环境的外显和内涵的假设为根据的。从军事安全这个概念发展到量度潜在作战能力有一个涵义,就是要选择若干“标准的”情况,用来取代明显地或含蓄地使任何政府感觉到威胁的各种可能的冲突景况。这样,国防计划中的不确定因素和不确定因素所带来的特别量度困难都可以加以消除或忽视。

的。在一个完善运行的市场中,投资值是从评估将来的产出推算出来的。但在理论和实际上来说,怎样才能在不稳定的情况中评估将来军事产出的价值呢?

(2) 对于具有各种军事技术和技术水平的武器系统和作战单位,怎样在不同的期间和在它们之间进行比较?

(3) 什么才是合宜的产出价格? 虽然在军事部门内,中间服务可以有内部的定价,但在缺乏买卖军事力量的国际“雇用市场”的情况下,军事能力不可能有竞争的价格。由于没有市场,不仅使我们拿不到当年军事产出的价格,也使我们没有办法得到整个规划期间以后每一年产出的价格。没有将来的价格,我们就不能评估国防资本及其经常服务的价值,也就是说我们不能量度整个军事资源的使用,或估计当军事部门所得到的军事投入有所变动时,潜在军力会跟着怎样变动?

35. 如果各国的国防部长清楚知道各种力量和投入对潜在军力的相对作用,甚或清楚知道它们之间的统一优先顺序; 如果各国国防部长在编制预算提案和长期计划时要最大限度地增加这种军事“产出”; 又如果军事物资承包人或制造者以最少的成本争取最大的利润; 那么军事物资和服务的相对价格就可以反映出它们对潜在军力所起的相对作用。

36. 当然,这个理想是不能实现的。“军事科学”不能为军事组合内所有组成部分定出确切的潜在军力的份量。国防部长们很少会弄出一个军事投入和力量的统一优先次序来。国防预算和计划通常都是政治妥协和官僚妥协的产品,反映出许多非军事的

约束,因而减少了军事产出和军事支出之间的关连。

37. 不过,如果说一个国家的军事费用变动及其军事产出的变动之间没有相应的关系,那是不确的。个别国家在决定其军费的水平时需要同时考虑经济、军事和政治的因素,但不能没有对军事力量的明确评价和对有效军事姿态的要求。除非敌国保证照样做,否则没有一个国家会接受对其军事预算的来自外间的限制。这足以证明(不管实际上是多么错误):军事费用总额的水平是与军事需要密切有关的。无论如何,历史上各国不愿加入国际裁减军事费用的协定,部分原因是它们恐惧军事费用关系掩盖了真正的军事力量的对比。这种想法本身又是与很难在国际上定出比较军事费用的标准有关的(下一节将讨论这个问题),也反映出各国理解国防计划和国防预算的种种现实。因此,那些加入国际协定的国家都希望得到参加条约的其他各国军事费用总额的结构,以期获得较为可靠的军事力量水平对比的估计。

38. 军事支出也可以被看作资源成本的总合。这种看法实际上为军事部门提出了第三个总合价值的概念——潜在的军事资源。如果定出或推断军事产出的适宜价格有许多问题,因而难以对军费从产出方面作出评估,那就需要找寻另外一个可以用来评估的对象。这个可供选择的对象是经济的非军事部门,就是说军事部门所用的资源必须按它们的“机会代价”定值——由于分配给军事上使用,而在一般市场中所失去的最高机会价值。

39. 因此,这个概念的重点在于军事资源在非军事部门中的潜在用途。这种评估办法特别适用于通过裁减军事费用从而削

减“国防负担”的协定,因为“国防负担”其实就是将资源用于军事方面所牺牲掉的净生产机会。^④

40. 由于机会代价的对象是在非军事部门,因此若干军事支出可以说是已经与机会代价相应的,而其他支出项目则需要重新评估。从非军事部门直接采购的物品和服务,就相对价格相应于非军事部门的相对实价来说,可以按实际采购价估值。在别的情况下,需要调整估值或不作估值。(参看下面关于征兵制的讨论)。

④ 在有关军事费用的文献中,机会代价有几种不同的解释。特别值得一提的是三个概念——即边际转移、全面转移和军事市场。这三者对组织变动的全面范围都有不同的设想,因而三者对资源的评估极为不同。

第一个解释涉及资源的边际转移,这是本文件所赞同的解释。第二个解释提出全面裁军的激进“思想实验”,将所有军事资源重新分配给民事用途。这种变动是那么强烈,必然会改变整个经济结构。因而各种最后物品和服务的机会代价与只按边际转移计算的机会代价是有很大差别的。在题为《裁军与发展》的联合国专家报告中(参看上述报告注2),部分有关裁军对经济影响的推理和计算可以说是这种机会代价评估的例子。

第三个解释也是从一个激进的假设出发:在竞争性市场的基础上组织和管理国防。另一个稍为不同的解释是:竞争原则至少是适用于所有中间活动的,包括管理各种国防资金。它所提出的问题是与所有种类的最后物品和服务的机会代价(相等于竞争价格)有关的。

4/ 机会代价原则不仅对花钱在什么地方,不花钱在什么地方提供指导方针,也指导应该在什么时候花费。^③ 在一个财政期间,如果军事活动有效地妨碍了将投入用于别的用途,甚至因而减损了投入用于非军事用途的总贴现值,那么便应该将在同一时期内使用这些投入的成本记入军事活动的帐内。这就是说,将成本会计记录注上日期这项重要工作不一定要记上资源真实用于军事活动的日期,而是要记上这些资源被留作军事用途的日期。由此推论,如果生产者预先知道有定货单,并特别为此目的刺激投资,那么军事采购便会在真正签署契约之前涉及相当的成本。另一方面,有时候虽然军事采购大部分是用现款支付的,但很可能并没有牵涉真实的军事成本:例如,采购项目是非军事部门的储存商

③ 有些资产和买卖的机会代价是零。根据定义,所有从上一个财政期间留下来的,直接用于军事部门又没有别的民事用途的固定资产的机会代价都是零。(不过,根据军事市场对机会代价的解释,先前用于军事部门的机会也可以用于非军事部门,因而国防资金的机会代价是正值的。)凡是纯粹属于分配性,因而不会影响物品和服务的总供应的买卖都不会有正值的机会代价。不管这种分配是属于代与代之间的(如清还以前的战争带来的国债),或只属于一代的范畴的(如支付退伍军人和军人养恤金),其机会代价都不会有正值。另一种不应该计算在内的是分配性的固定资产转让——例如,军事当局购买新土地。

品,还没有提送,而且完全不用于民事用途。

42. 实际应用这些原则将会是一项艰巨的工作。理由很多。其中一个主要的困难是国际上成本——价格制度的差异。军事物品和服务的价格实际反映机会代价的程度将因有关国家而异,但是在所有现实的经济制度中,这种关系很明显地还远欠完善。

为了量度军费的资源成本,有时需要根据机会代价的差额调整实际的支出,甚至不计算军事部门免费取得的资源的机会代价的价格。

43. 在军事人力方面,支出与真实代价之间往往有极大的差别。在征兵制度下,通常军饷比非军事部门类似劳动所得代价低得很多,事实上军饷少报了军事上雇用劳工对经济的真实成本,亦即少报了“国防的负担”。因为有这个问题,如果一个国家实行志愿参军制,另一个国家实行征兵制,进行国际间的比较是十分复杂的。

44. 关于价格和生产成本之间的关系,国与国之间的情况也不大一样,这是因为它们彼此有不同的历史发展,又有不同的经济和社会哲学,有不同的经济和社会政策。在中央计划经济中。正如这个名词所指出的,决定生产与分配生产成本与价格之间的关系的主要工具是中央国家计划和行政。这种情况使中央计划经济的价格形成和资源分配过程有别于市场经济或混合经济。

45. 根据市场经济的理论规范,相对价格应该与边际成本(包括来自个别稀有资源的利息和地租)成比例,因而相对价格可以实际上与经济中资源的真实边际变换率成比例。但事实上,没有一个真实的市场经济是完全符合这些要求的,而且通常离开理论标准

很远。中央计划经济的理论典型是“价值”(根据马克思的定义),但也可以看到有不同程度违背典型的现象。不过,指出中央计划和市场取向经济两者与它们的估值标准有脱节是不夠的,也必须了解,如果要在可利用的时序中使实际和理论要求有较为密切的相应性,便需要作出调节,而这些调节会有不同的实质内容,不同的内容将取决于所采用的标准是那一种适当的估值标准。如果要比较国防负担,这个困难是不能避免的,因为要比较,便要有量度真实价格的标准,而这里所指出的两个标准是获得最广泛的承认和采用的。

C. 为军事费用设计的标准核算范式

I. 通用的范式

46 设计一个标准的国际上接受的军事费用参考预算这个想法并非新创的。国际联盟的几个从事于限制军事费用的委员会曾考虑过、发展过和建议过这个想法。^① 一九三四年公约草案中所建议的典型预算成为了国联一些成员国——包括埃塞俄比亚、墨西哥和秘鲁——向国联报告军事费用的构架。过去四十年来国民核算的概念和数据都有了发展，应该可以克服国联在设计一个可接受的军事费用核算制度上所遇到的许多困难。

47 应该强调制订这种标准核算范式的目标是赏试对编制有关军事费用的意义和量度的工作定义提供一个供国际讨论的基础，而不是打算对协定的加入者应交换多少资料和交换些什么

① 请特别参考下列两个在日内瓦印发的国联文件：《预算问题专家委员会的报告》，第C.182.M.69.1931.IX号，1931，裁军会议筹备委员会；和《公布国防费用公约草案》，第Conf. D/CG 160 (1)号，1934。第二份文件内所载的公约草案是用英文印发的，共87页，刊在国际联盟出版丛书，IX裁军，第1935.IX.3号内。这个公约草案曾在若干国家中根据能取用的数据和各种预算惯例进行试验，就是说这几个国家以公约草案所列的原则报告它们的军事费用。根据这种经验分析，第二年便对公约草案提出了若干修正案。

资料作出预先的判断。这方面需要看个别情况和加入者的组合,而且必须让它们共同作出决定。

48. 现在可以用A节和B节的分析来作为编制一个军费核算范式的起步点。表2列出了这种核算制度的一览表,其中混合了上面A.3节曾讨论过的两种产出结构和两种投入结构,变成了一个军事部门投入产出一览表^④。在没有产出价格的情况下,表中所列价值假定都是机会代价^⑤。土地利用可以用划分地带和区域细分,就业方面可以根据年龄和教育特征来分别,也可以分为军事和非军事人员。而且,在理想的情况下,这种细分了的数据必须成为计算机机会代价的基础。

④ 这里所发展的核算范式,以及下面列出的瑞典军事拨款表,都是以一年为单位的。下面第三章C节和D节讨论两类问题,其历史性的数据非常有用。这两类问题是:评价在限定军事费用总额下各种军事费用分配可能性对安全的影响;或保证遵守裁减军事费用的协定。这样,在可能的范围内,根据标准范式的体制而列出来的历史各阶段的军事费用表将会对加入裁减军事费用协定的国家有相当的价值。

⑤ 如果产出价格是可以列出来的话,那便有可能和有必要在本附件表2中利用军事资本这个概念。

表2. 军事费用核算标准一览表(例子)

军力产出 资源投入			当前的军力	不久将来的军力	很远将来的军力	按投入计算的 方案费用总额	
			方案组合	方案组合	方案组合		
			1234567	1234567	1234567		
中间货品 和服务(按 生产部门)		1	方案组合的可能例子: 1. 战略攻击 2. 抗拒战略攻击的空防 3. 战术部队(陆、空、海) 4. 驻地(不调动)部队 5. 空运和海运 6. 情报和通讯 7. 民防				
		2					
		.					
		.					
		.					
		.					
		j					
初级产品 因素	雇用人员	1					
		2					
		.					
		.					
		.					
		K					
	土地利用	1					
		2					
		.					
		m					
	直接进口	1					
		2					
		.					
		.					
n							
按方案计算的 资源费用总值			军事费用总额				

49. 不过,对许多国家来说,表2所列的这个范式是一个不可达到的目标,因为它们一般是缺乏国民经济的数据,特别是缺乏军事部门的数据。要使这个核算制度成为可行的或可运用的,必须在几个重要的方面加以修改。表3便是一个例子。这个经修改后的范式所需要的作为进一步国际讨论的根据的数据不算太多。表2的产出结构在表3里有两个方面的修改。时间坐标被删去了,按作用分类的目的不再是按方案分类所有的费用,而是为了适应大多数国家的军事部门所共有的组织结构。

50. 在某一程度上,核算程序必须永远适应现有的组织结构。当然,在规划的时候用一个预算范式,然后在作出组织决定时另外用一个不同的预算范式,是可以的。许多国家在使用各种各类的规划、方案和预算制度时曾尝试平行使用这种不同的核算范式。不过,使用这种双重核算程序是有限制的,因为需要将两个决定系统用内部定价和复杂的决定规例连结起来。通常这会带来概念上和息间的问题,而且会严重地拖累有关政治和军事当局的力量。现在建议的经修改过的核算表反映了一个比较合理的假定,就是预料组织结构和核算只会慢慢地适应军事计划的新办法。

51. 在投入方面,表3妥协了表2的结构,将投入相应分类为操作、采购和建设以及研究和发展的费用,因而采用了粗略时间坐标。表中各项标题也被调整,以适合一般军事核算惯例。为了计算机代价,有些项目,例如雇用人员和土地利用,仍要作相当的细分,但细分的办法的好坏有待判断。这些修改带来了一些不幸但难以避免的后果,就是初级因素在某一程度上要分配到表中的主要范畴内。不过,预料主要的雇用人员费用和土地利用费用将在“操作费用”内分别登录。

表 3. 修改过的军事费用核算一览表(例子)

军力产出 资源投入		方 案 组 合								按投入计算的 方案费用总额	
		1	2	3	4	5	6	7	8		
操作费用	雇用人员	适应组织方案组合的可能例子: 1. 陆军 2. 海军 3. 空军 4. 一般机构和行政当局 5. 半军事力量 6. 民防 7. 外来军事援助									
	采购弹药 石油产品和其它 现用物资										
	维持军事装备 和军事设施的 物质用品										
	地产、租金, 包括房舍保养										
采购和建设		采购细分的可能例子: 飞机和引擎 飞弹 核子弹头									
研究和 发展	基础研究	作战车辆和地面部队的武器 军械和弹药 电子仪器和通讯 车辆 其他									
	一般应用研究										
	发展										
	试验和评价										
按方案计算的资源 费用总值											军事费用总额

2. 专题研究：瑞典的军事预算

52. 我们从瑞典的军事预算里选出一些概略表作为按照建议以军事会计范式类型表示的结构方面的资料的一个实例；这些概略表的格式至少与建议的范式相当。选出过去几年的某一个财政期间的一些数字，经过相当的重新估计和调整，可以把瑞典的历史资料变为跟刚才所述范式相近的一种详细的格式。因为我们的目的不仅是提供会计范式结构方面的一个实例，还要使读者对目前官方的预算文件可获有的资料有所认识，我们就决定编制的格式主要以官方公布的一九七四至一九七五财政年度预算拨款为基础，并且只在择定的范围内“改变范式”，只是重新安排某些总合数。

53. 这个抉择的含意是在计算一九七四至一九七五财政年度报表时，不能系统地适用所建议的估价程序。至于机会代价最显著的缺陷是征募工资—费用的估计，虽然在这里估计过低的趋向在过去十年内急速地减缓，并且总是随着不同的就业和教育机会而改变。如就采购建筑和房地租金言，出入可能并不太大。在另一方面，拨款数字可能是根据官方文件用以估定一个时期费用的分配的最接近的数字。^① 不幸的是瑞典的拨款的计算仍把预期给

① 这实在是假定处理的是相当长的一连串时间的支出资料。

如果是个别的年度估计，就必须加上关于核准采购和建筑的资料，因为购置武器的赊购办法各国大不相同，在时间上也有很大的差别。

付观念和其他费用观念混在一起。

54. 表二范式适用的结构大体上可从瑞典的总合资料为例, 虽然并没有按照那个范式把那些资料整合在一起。

55. 范式里的两个产出结构, 时间和作用, 都在表4里反映出来。从该表的标题就已经可以明显地看出, 按照逐渐加强实力的时间的标准范式分类与该表帐目里实际费用分类之间的关联实在是十分生硬的。对瑞典征兵防御组织尤为重要的一个明显缺点是新征入战斗部队的组织和训练完全记作目前短期的保卫工作。

56. 表4里以各类别总合数字为例的那一类任务在瑞典保卫组织里应用于长期和中期规划; 每年的拨款仍然是就现有的组织结构(即表6和表7里所谓的机构类别)划拨和分类。这种“双重计算”的需要跟象瑞典这样的征兵保卫组织的特征是有密切联系的。在这种保卫下, 就很适宜并且更有必要在规划方面以及在实际的指挥结构方面明显地分别出保卫的“战斗组织”和“和平时期生产组织”。“战斗组织”负责有效地运用动员部队或准备战斗部队行使不同的任务。而“和平时期生产组织”的构成目的却是确保和平时期武器系统和战斗单位的有效率的生产。这两种组织永远是共同存在的, 然而战斗组织——在和平的时期——显然多多少少会变成一种“后备”的组织。

表 4. 瑞典一九七四/七五财政年度的防御预算概略表, 按任务
和投入时间分列
(百万瑞典克朗, 按照一九七三年二月的物价水平)

	任 务							任务费用共 计, 按投入 时间计算
	(距离战斗单位) 战略部队	空防	(野战) 战术地面部队	(水上攻击) 战术海军部队	(地方单位) 国防义勇部队	普通战斗指挥部	助机能 (普通机构, 学校和辅 一般的支援	民 防
部队产出, 按 任务分列								
资源投入, 按 时间分列								
目前的部队	325	591	783	284	362	439	501	77
短期间维持目前的防御								3 362
近期的部队	709	361	1 255	248	338	309	43	59
加添新的设备和更新旧设备								3 322
远期的部队	102	340	51	14	4	32	130	1
研究和发展								674
共计, 按任务计算	1 136	1 292	2 089	546	704	780	674	137
								7 358

57. 在应用中的各种产出结构里,有许多名称相同的类别——一般的支援和指挥部——需要特别加以解释,因为这些类别与瑞典防御的组织发展有关联。作为战后几年更为统一的指挥结构的趋向的一部分,不同的服务机构负有一些性质相同的职责——主要为训练、采购、情报和研究工作,这些职务在组织上已大部分并入构成“一般支援”^⑥类主要部分的那些中央机构和学校。同时,为各服务机构都任用的中央和地区工作人员以及这些工作人员在战争状态时直接使用的防御资源——基准单位、保养队、军事和通信队和空运队——的任务和相对重要性就费用而言大为增加;普通战斗指挥部任务类包括中央和地区工作人员及防御资源两者。但是,这一产出类与“和平时期指挥行政管理”类不同,后者随后在表6和表7中列为按机构分类的一个类别,包括所有现有“和平时期生产组织”的中央和地区工作人员。

58. 显然,表2标准范式内的投入结构在军事当局还未就适用的详细投入混合数作出决定前不能按照总合预算数字详细地估计出来。表5按概括的主要类别列出预期的分配估计数字。应请读者注意的是,在这里,“征兵工资”只包括实际付给征兵人员的现金利益总额。

⑥ 虽然“一般支援”的定义是按照不同的参考范围——个别的战斗组织与和平时期生产组织——作成的,但是这一类别在任务的分类里和在机构分类里主要是一样的,这从表4和表6开列的数字可以看出。

59. 表6开列整个瑞典军事预算的总合数字,这同表3订正过的计算范式大致相当。表内的数字直接出自瑞典官方核拨经费的文件,未经任何调整。在这里,产出的结构和早先在表3内提出的订正范式一样,是按照组织调整过的,这是因为此表是按和平时期生产组织里的负责机构或当局来分类的。表内资源投入按总合费用项目分类,也与订正范式中提议的方式极为相同。

表 5. 瑞典一九七四/七五财政年度的军事防御
预算概略表(不包括民防),按资源的来源分列
(百万瑞典克朗,按照一九七三年二月的物价水平)

主要 生 产 因 素				中间货物 和服务 ^⑥	总资源
工 资		房地租金,包括保 养费和建筑物	进口物 ^②		
雇用的人员	征 兵				
2 294	387	396	210	3 928	7 227 ^③

- ② 只限于直接的进口物,不包括许可证的手续费。初步估计数。
- ⑥ 算作剩余,总数减去主要因素合计数。
- ③ 表 5 与表 4、表 6 总数间的差别反映出表 5 内不包括民防。

表 6. 瑞典一九七四/七五财政年度的防务预算概略表, 按机构和投入费用项目分列
(百万瑞典克朗, 按照一九七三年二月的物价水平)

部队产出, 按 机构分列	机 构						机构费用共 计, 按产出 计算
	陆军	海军	空军	和平时期的指挥机构和行政管理 (中央和地区工作 人员包括国防部)	一般支援 (普通机构、学校和 辅助机能)	民 防	
资源投入, 按费 用项目分列							
军事行动和保养	1 824	593	1 011	298	544	77	4 347
物资的采购和中央保管	599	327	985	22	38	29	2 000
建筑物和要塞的收购和保养	146	86	93	32	16	29	402
研究和发展	50	30	399	--	129	1	609
资源费用共计, 按产出计算	2 619	1 036	2 488	352	726	136	7 357

6a 但是,为使投入结构和选择原则更加接近于表3的订正范式,预算资料的总合数字便需细分和重新分类。所得的结果开列在表7内。根据早先所说限定军事部门原则和机会代价价格原则,表7不包括军事费用表里的两个费用项目,即土地的收购和房屋的建造。剩下的一些细分的投入项目已重新分类,以期更配合范式中建议的主要投入项目。表7中的费用的分配和表7范式中建议的费用的分配两者间还存在着一个主要的差异,即操作费用的细目。要照范式中所建议,明确划分瑞典预算资料里的雇用、现有物质和保养三项费用,很难做到,因为瑞典军事预算着重于按照地方军事机构不同的工作任务或种类分配地方业务费用。

表 7

瑞典一九七四/一九七五财政年度军事防御预算概略表

(不包括民防)按机构和投入总合费用细分项目分列

(百万瑞典克朗,按照一九七三年二月的物价水平)

部队产出,按机构分列 资源投入,按总合 费用细分项目分列	机 构						机构费 用共 计 按投入 计算
	陆 军	海 军	空 军	和平时期 指挥管理 机构和区域 工作	人员包括国防 部	(普通机构学校 和辅助职能) 一般的支援	
<u>操作费用</u>							
<u>工资、给养其他本地物质费用等</u>							
一般活动	498	219	188		237	469	1 611
动员和军事行动的准备	83	45	623		37	22	810
永久任用人员的训练	176	58	96		1	33	364
应征士兵的基本训练	734	230	41		-	-	1 005
战斗单位的训练	231	25	8		-	-	264
<u>中央物质保养^④</u>	84	48	23		-	6	161
<u>要塞的保养</u>	-	4	2		5	2	13
<u>房地租借包括建筑物的保养</u>	196	60	93		23	24	396
<u>采购和建筑</u>							
中央物质采购	670	303	1 046		22	29	2 070
要塞的建筑	3	48	31		21	9	112
<u>研究和发展</u>							
与系统有关的研究和发展	62	33	491		-	-	589
一般应用的研究和发展	-	-	-		-	128	128
规划的资源费用共计按产出分列 ^{⑤⑥}	2 731	1 076	2 642		346	725	7 523
经费 ^⑤	2 523	1 007	2 441		348	722	7 047

- ④ 在这里,中央和地方物质保养会计上的划分不仅决定于所牵涉到的保养方式,同时也大幅度地反映出不同服务机构在保养方面的不同组织安排。此外,物质保养和采购间的分界线也不是永远确定或明显的,因为保养有时牵涉到现有武器系统的大大的改变。
- ⑤ 不包括土地和房屋的投资。
- ⑥ 以上表可以看出,总合数的细分和重新分类在总结整个资源费用和拨款时,会引起某些特殊的困难。瑞典编制军事预算的标准办法是为规划总合数细分工作类别的“保留计划”列入一笔准备金。但是,这种准备金并未算在军事当局要求拨给的经费总额或议会核准的实际经费内。(就个别财政年度来讲,军费拨款提案中提出的总数通常大抵是由议会自动核准的,因为军事预算的限额是每隔若干年作出的政治性决定)。防御部队会在拨款限定的总额范围内制订他们的方案,事后资源费用总数也会符合拨定的数额。

D. 军事开支的时期和国际比较

1. 为调整价格的变动缩小数字

61. 假使一个签订了限制或裁减军事开支协定的国家报告说它下一年的军事开支增加,这个国家是否违反了协定呢? 如果军事开支的增加是由于军事方面价格自动改变而造成的,可能并没有违反协定。因此,必须区别军事开支的“实质的”和“名义上的”或“货币上的”变动,即“缩小”每年按照价格的数列。通常的程序是按照某一年的价格重新估计有形数量,从而消除纯粹价格变动的歪曲影响。

62. 军事开支数字的缩小遭遇军事开支的特性引起的种种概念的和实验的问题。主要的困难是按照固定价格的实物或劳务的确定。产出的概念就农业或工业生产言比较直截了当,但是,正如所指出的,就军事开支言,产出的意义多少是构想出来的。一平方公尺的棉布的物质特征可以有足够精确的规格;因此,两个日期间的棉花生产的价值的变动就可分为价格变动和数量变动两部分。但是要以同样的方法来处理“部队潜力”的许多因素似乎是不可能的。就这一点说,军事开支遭遇的困难与缩小一般劳务数字牵涉到的困难相同。

63. 因为军事部门的产出是一个别扭的概念,军事开支一向被认为投入价值或消耗的资源数列。但是,这并没有解决通货膨胀的问题。相反地,实有必要把投入的实际数量的改变和投入

的质量或生产量的改变分隔开来。这种区别对作为军备管制措施的关于限制或裁减军事开支的协议尤为重要。作这种区别,需要(a)计算价格的相对数,其中单位价格按照质量变数加以调整,或者(b)把军事开支的现时价格数列除以生产力变动的指数。第二个办法对整个军事开支来说显然是不可能的,因为这样就必须算出总数各组成部分的生产力缩小数字比率。在某种情形下,直接算出所涉及的组成部分的价格相对数可能还容易些。但是,在所有的情形下,要订定所需的调整数是很难的,这是因为存在着确定军事投入的产出的根本问题。这就研究和发展言尤其是一个棘手的问题。

64. 实际上,很少国家订定以军事投入的实价为基础的军事价格指数。至于那些缩小军事开支数字的国家通常都使用不同种类的代用品指数,如跟特别军用品类最为接近的民用批发价格指数。使用这种代用品是假定军用品的质量或生产力的变动和价格的变动与民用货物的是相等的。评定这一假定是否妥当,需要关于价格和数量加权的大量资料。

65. 在使用机会代价作为对军事开支的评价标准时,就不会有任何困难存在。在这种情形下,就不必再以确定军事产出的价格变动为目标,随着便须确定一个时期军事投入的同等单位并须订定军事物品和劳务的特别价格指数。机会代价价格可使我们重新进行一项仍旧是困难的、但是比较熟悉可行的测量民用货物和劳务价格变动的工作。

66. 现在再回到缩小军事产出数字的问题,假使需要作很长

的间隔时间的比较的话,军事开支数字的缩小可能由于混合产品的变动,尤其是研究和发展及收购武器的变动,而更为复杂。军事技术在发达国家中的改变很快,比较的时间相隔得愈久,很可能每一段期间的开头和末了所取得的混合品之间的差异很大。期初所用的武器可能已不再出产;可能清单中的新设备与比较期间期初所获有的甚至最相近的物品都大不相同。在这种情形下,可能需要应用特别的价格衡量技术,如以通过更短分期间的连接来比较最初一年和最后一年的混合品。所得的结果必须参照所用的特别假定加以解释。

67. 即使最初一年和最后一年所收购的商品是一样的,不同项目的数量必定会改变,它们的相对价格也会改变,通货膨胀还没有计算在内。结果是,衡量军事开支总合数字的变动将会得到两个答案:一个答案是按照最初一年订定的价格权数;另一个答案是按照最后一年订定的价格权数。举一个例子,假定A国的军事开支只包括坦克车和飞弹的费用,姑且开列每一单位的价格、收购的数量和收购品价值如下:

	第 一 期			第 二 期		
	价格	收 购		价格	收 购	
	(每一单位价格,以千计)	数 量 (单位以千计)	价 值 (以百万计)	(每一单位价格,以千计)	数 量 (单位以千计)	价 值 (以百万计)
坦克车	100	2	200	150	2	300
飞 弹	1000	0.1	100	3000	5	15 000
			300			15 300

68. 在这个随意举出但并非不切实际的例子里,假定除了任何技术上的进展不算外,坦克车的价格上升百分之五十,飞弹的价

格高到三倍。假定收购的坦克车数量没有改变,但是飞弹的产出量急速扩增。结果是,如以第一期的数量做权数的话,平均价格数字便会加倍,但是假使权数是从第二期里得来的话,那么平均的价格数字就会几乎增成三倍。^(P)

69. 我们还可以举出其他的例子来说明缩小数字问题的不同方面,但是在这里举出的这个例子是要说明广泛结构改变(在价格和数量相对数方面)的结果。时间数列包括的间隔时间愈长,可能结构改变愈显得重要,所得两个结果之间的差距也可能较大。

④ 平均价格数字计算两次: 第一次用第一期数量做权数, 第二次用第二期数量做权数:

$$\frac{(150 \text{ 千}) (2 \text{ 千}) + (3000 \text{ 千}) (0.1 \text{ 千})}{(100 \text{ 千}) (2 \text{ 千}) + (1000 \text{ 千}) (0.1 \text{ 千})} = 2.0$$

$$\frac{(150 \text{ 千}) (2 \text{ 千}) + (3000 \text{ 千}) (5 \text{ 千})}{(100 \text{ 千}) (2 \text{ 千}) + (1000 \text{ 千}) (5 \text{ 千})} = 2.9$$

实际上,价格指数通常是按价值权数计算的,但是这两个比率跟上面计算出的指数相等:

$$\frac{\frac{(150 \text{ 千})}{(100 \text{ 千})} (200 \text{ 百万}) + \frac{(3000 \text{ 千})}{(1000 \text{ 千})} (100 \text{ 百万})}{200 \text{ 百万} + 100 \text{ 百万}} = 2.0$$

$$\frac{\frac{(100 \text{ 千})}{(150 \text{ 千})} (300 \text{ 百万}) + \frac{(1000 \text{ 千})}{(3000 \text{ 千})} (15,000 \text{ 百万})}{300 \text{ 百万} + 15,000 \text{ 百万}} = 2.9''$$

这种时间数列测量,又称为“指数问题”,它的特征是在经济分析上实在很难处理,它的含意是:解释象工业产出总额或军事开支一类价值总合数的变动,必须与特别一种产品混合连在一起,视选用的一套价格权数而定。^⑧假使应用的是机会代价价格,同样的问题会出现,但以民用部门的结构为前提。

70. 对于缩小军事开支数字的问题,至今没有订定令人满意的一般解决办法。在某些情形下,为另一部门订定的价格指数可能适用于军事开支——譬如,生产者货品价格指数可用来缩小军事武器收购的数字。这样,可能订定特别的军事价格指数,但是通常这些指数都包括许多武断的成分。研究和发展费用数字的缩小特别困难。但是,缩小数字问题绝不能忽视,因为,要是不顾到通货膨胀的影响的话,协议的达成就会受到妨碍,或者是,协议批准后亦会失效。不同的通货膨胀比率将使缔约国,在彼此之间,而是可能是按照条约的规定,所作实质支出的水平和比率都不相同,而有从条约的限制下获得不平等利益的危险。

2. 军事开支的国际比较

71. 间隔时间测量的指数问题几乎完全与国际比较所遭遇的问题相似。^⑨即使在相对的军事价格反映出军事产品和劳务

⑧ 参看“关于测量生产潜力和相对效率的问题”,理查德·莫斯廷著,“经济季刊”,一九六一年八月。

⑨ 我们在前面讨论过一个国家的价格指数,这就跟国际间的

对其使用者的比较效用的理想情形下,两个国家的军事开支(解释为部队潜力)的比较在某一个时候会有两种答案。按X国的价格来评价两套防御,从X国对比的立场看来,可以估定一种比较力量。但是,Y国对于资源的相对军事贡献的理解会跟X国的相异;假使Y国的价格反映出Y国领导人物主观的排列秩序,那么按Y国的价格作的X国和Y国间的军事开支比较就会产生与按X国价格作出的比较不同的(但同样有价值的)比较军事地位指数。如果假定两国的价格只反映出费用而不反映出军事上的效用,那么还是会有两种不同的军事开支的可比总数测量的,要看是以X国还是以Y国的价格来作测量的标准。

72. 如果两国间结构的差距很大,两个总数测量间的差距也同样会很大。假定X国的兵员完全是志愿兵,Y国大部分是征募的,并且假定两国的军事开支完全花费在人员和飞弹上面。那么X国的军事人力费用就飞弹来说就会比Y国便宜。比较一下X国和Y国间的军事开支就会得出不同的答案,要看用X国价格计算还是用Y国价格计算。在极端的情形下,用一种测量会显出 $X > Y$,用另一种测量会显出 $X < Y$ 。假使两国的相对数量是一样的话,就不会产生任何问题。^⑤

国际平均价格比率相似。我们在这里注意的是国际数量的比较,这跟国家的数量指数相似。在每一种情形下,指数都以价值为权数,而每一双重比较都得到两个不同的答案。

⑤ 例如,假定X国和Y国军事开支组成部分的数字如下:

73. 就跟一个国家时期间改变的情形一样,国际差别的测量必须解释为是与特别的物产混合品有关的,在此是指X国或Y国的物产混合品。按X国的价格来评价Y国的军事方案或投入会显示出X国,根据它自己的关于出产和费用的决定,将需多少费用来再生产Y国的一套防御。按Y国加权的价格来作比较就可知道另外一面的情形:Y国需要多少费用才能得到X国的军事设备。

74. 作国际比较,不仅可按照一两种价格标准来直接评价每一国的产品和劳务,往往更容易的方式是,用平均价格比率——即国家间的价格指数——折算价值。国际比较的特性和问题,不论选用那一种方法,都是一样的。

75. 从事国际比较,分析者可能要想用官方或市场的汇率把X国的币值折换成Y国的币值,或是反过来做。但是这种捷径必

	X 国			Y 国		
	价格 (每一单位价 格,以千计)	数量 (单位以 百万计)	军事开支的 价值 (以十亿计)	价格 (每一单位价 格,以千计)	数量 (单位以 百万计)	军事开支的 价值 (以十亿计)
人员	6	2	12	1	3	3
飞弹	1000	0.01	10	800	0.005	4
			22			7

以X国的价格作为权数的话,Y国的军事开支总数就比X国的稍微多出一点;假如以Y国的价格为价格权数,Y国的军事开支就只有X国的百分之七十。

须避免。市场经济国家的汇率充其量反映出进入国际贸易的商品和服务的比较资本的移动和平均价格数字,不能期望适用于与国际贸易很少或毫无关系的一类活动,对军事开支来说当然就是如此。在任何情形下,最好不要有反映出许多不相关的一类活动的估价,象外汇汇率那样。为了所有这些理由,军事开支的国际比较必须按照购买力比价而定,即按照X国或Y国国内的军事物品和劳务价格的从一国货币折换成代表加权平均数的另一国的货币的比率。⁽⁷⁾ 这些价格可能需要基于本章B节内提出的一类因素加以调整。

76. 国际比较如果必须包括两个以上的国家就会变得更加复杂。根据以前的讨论,正确的程序是制订一系列复式双重比较(即A与B、B与C、A与C等等,并在每一种情形下,用两国的货币)。把所有参加国的军事开支换成一种货币的这个折衷办法会遭遇到用一种货币来评价任何两个国家的军事开支一样必然遭遇的失败;此外,把其价格不作为一套共同加权数的参加国来作比较在形式上将是不可能的。为了避免对裁减军事开支的协议树立重大障碍,就必须制订出一项防止广泛国际价值比较的协议。下一节将讨论各种不同的协议的特征。

⁽⁷⁾ 换成机会代价价格多少可以简化国际缩小数字问题,就象类似的国家方面的问题一样。

三. 军费的裁减和国际安全

A. 裁减军费是控制军备的一种措施

77. 这份附件的导言中已经表示过,不同国家中的军费发展和这些国家所觉察的国际安全两者之间的因果关系是复杂的。这种关系在区域与区域、国家与国家之间都有所不同而且因时而异。军费上的变动很少能以有关国家国内安全状况的变化来作完满的解释,而除了军备和军费的水平和分配情况以外,国际安全肯定地还依赖别的因素。

78. 我们的任务并不包括设法弄清各国国内和国际政治上的发展情况。我们的任务只限于用军备控制和国家安全的观点,对裁减军费协定的先决条件和较直接的影响作一个标准化的调查研究。这里说的“标准化”只含有这样的意义:我们假设参与协定的各方都是讲道理的决策者,其首要目的是在现存的国际局势中维护本国的安全。

79. 对于裁减军费协定的兴趣主要是因为两个因素而产生:第一,这种协定容许在议定的范围内进行重新分配,因此参与国家的当局能够作灵活机动的运用安排。第二,由于裁减军费的协定仅以金额表达,所以可以包含所有各种形式的军事活动,包括研究和发 展那样难以监察的成分。

80. 在以下各节中,我们将针对对军事部队姿态和国际安全的影响来讨论各种军费协定方面需要处理的一些问题,也讨论怎样保证大家对公平地执行协定的信心的问题。很明显,在不同的

国家里,军费协定对于例如国内资源的分配和部队的部署的影响就会随着其国内武装部队的规模、种类和起源、该国的政治结盟程度、所感受到的外来威胁和军事规划及组织的灵活性而有所不同。当我们因为空间和时间限制而不得不把问题简化的时候,我们就从一个主要军事大国所面临的问题来加以讨论。

B. 军费限制的种类

81. 这个报告的重点是在军费的裁减,不过辨别不同类别的军费限制,从而作较有普遍性的分析也可能是有用的。军费裁减是这些类别中主要的特殊情况。^④军费限制可以有不同的形式,以不同的方法实行。这里所列的简单分类并无完备的意图,别的方面可能在不同的内容范围内抽出来讨论。在目前这个报告里,辨别军费限制的八种特性看来是有用的,这些特性是:对象、形式、裁减的大小、与部队限制的关系、期限、随着时间的变化情况、方式和参与国家。

82. 限制的对象: 限制的对象可以是军费的总额、其组成部分或者两者同时限制;可以是军费的总额或其组成部分的增长

④ 军费限制在这里是指对军费的有效约束,根据定义事实上含有比照某些实际的或计划中的军费水平或趋势而作裁减,因而可能释出资源作其他用途的意义。因此,从目前水平的军费作出裁减——这大概就是通常说的“裁减”的意思——也是军费限制的一种形式。

率，甚至还可以是军费在国民总产值、国民所得或物产净值之类的国民总值中所占的比例。

83. 假如限制的对象是军费在一种国民总值中所占的比例，那么在协定期间内经济增长缓慢的国家显然要比增长迅速的国家受到较为严格的绝对限制。限制军费在国民产值中所占比例的理论根据是依赖一个假定，就是说这个参数和国家安全有重要关系，但是这个假定看来并不怎么靠得住，因为安全与军费的绝对水平和结构显然有更密切的关系。

84. 假如军费增长率的限制是以共同的起点为前提——就是说参与国家在基期内的军费相等，——那么这等于在一段时间内逐步限制军费的绝对数字。如果军费的基本数字并不相等，同样的百分比变动就代表不同的绝对增减。

85. 可以用种种不同的支出分类对组成部分实施限制，例如：职能投入（例如人事或采办）、任务或方案（战略性、一般性）、部队（空军、海军）、战区（欧洲、太平洋）或者特殊的武器系统（洲际弹道导弹、坦克、潜艇）。这些支出的范围和内容可以按照各个别国家的作法或者通过互相协议的标准予以限定，但是在查核程序和情报的需求上还是有大大不相同的意义。^⑤

86. 限制的形式：限制可以采取限定一个经过协议的最高水平（军费总额、军费总额的一个组成部分、军费总额在国民总产值中所占比例等等水平）、裁减一定的绝对数额或者按照指定的

⑤ 关于评价的基础，参看下文第89段。

百分比裁减等形式。

87. 在各个情形下,订立限制所根据的对比水平也必须指明。对比水平可以是某一年的数字,但是考虑到各国的资本和业务支出有不同的组合,以至其支出周期也不尽相同,所以也可以用几年的平均数字作为对比水平。假如参与国家在达成协议之前觉察到军事力量大不相称,限制的对比水平还可以按参与国家而定。

88. 裁减除非时限不长(参看下面第92段,“限制的期限”)或者是持续的(就是说使限制的对象走向零的水平)否则在协定的有效期间内必然会随之以限定的最高水平。

89. 要作绝对价值的裁减便需要议定评价的基础,即转换到一个共同的货币基础的换算率。裁减的价值可以用各国的国内货币计算,但是这也需要预先议定公平的换算率。拟定这种换算率的问题已经在上一节讨论过了。

90. 裁减的大小: 不论以绝对数字还是以百分比计算,这都是一个连续变数,不过兴趣大概会集中到大小适度的裁减上去。但是大小适度的裁减也可以有重大的分别: 相当于军费总额百分之五的裁减和百分之十的裁减相比,其影响就可能有显著的不同。

91. 与部队限制的关系: 军费的限制可以具体地和某些部队的限制结合在一起(例如对军事人员的数目或者轰炸飞机的数目的限制)。在这方面的种种可能中,一个极端是两者之间毫无关系,把军费限制制定为独立的措施。在另一个极端,军费限制只不过是基本上就具体的部队单位达成的协定在财政上的反映。

92. 限制的期限：在一个极端，限制可能仅以一年为期，其后参与国家便可随意决定它们的预算；另一个极端则是“永久性”的限制（较实在地说，是无限期的限制）。在这两个极端之间，可以想象得出种种时限协定，例如有待审查的试验期，或者较长的但定有结束日期的期间。如果期限长于一年，军费的限制就要按照前面一节讨论过的方针，顾到参与国家在这期间内的物价变动。就是一年期的协定，也可能应该考虑到从协定达成之后到军费限制的有效期结束之间的物价变动。

93. 限制随着时间的变化情况：限制可能在一年中就得到实施，也可能分期进行，在几年内按照规定的阶段实施。因此，协定可以是单阶段的（包括随后规定最高限度的一次完成的裁减——参看上文）或者是多阶段的。所提议的军费削减额越大，越有可能需要分期进行，军费限制的期限也会较长。

94. 协定的方式：可以分作三种方式：“互为榜样”，即某一方单方面实施限制，而期待对方仿效；各方响应联合国的号召，遵守联合国关于限制军费的一个决议所列的规定，双边或多边的正式协定。这几种方式当然不是互不相容的，例如各方可以响应联合国的行动，而以互为榜样或正式条约的方式进行裁减。

95. 参与协定的国家：有可能参与协定的国家组合有：美国 and 苏联、有核国家、联合国安全理事会的常任理事国、“有相当军事和经济潜力的国家”、北约组织和华沙集团、某个特定区域的成员国家等。所分类别并无限制，但是协定所包括的参与国家却不是一个可以忽略的问题。如果某一区域纠纷中的一些主要国

家不同意参与,别的国家也可能不愿意加入或维持限制协定。一个国家接受限制协定可以促使另外的国家参加;在这个意义上,如果它们不能同时包括在协定之内,那么后者将来加入协定的可能性就会减少。从现在起,我们假定在某一组国家中,所有认为其国家安全有相互关系的国家都会赞成适用于该组国家的军费限制协定。

C. 军费限制对军队姿态和安全的影响

96. 上述八个方面有许多不同的组合方法,不过有些组合马上就可以排除,例如多阶段的一年期限限制在字面上已经自相矛盾,纯粹反映军队限制的军费限制不能和限制军费在国民产值中所占比例、限定军费最高水平或按百分比进行裁减等等并行不悖。有些组合则在不同程度上比较难于肯定,例如对一年期的协定来说,在现有的水平上限定最高军费额便没有什么意义;结合具体的军队限制的或者多阶段的军费限制都可能过于复杂,不能通过“互为榜样”甚或联合国决议来安排;“互为榜样”式的限制不大可能无限期延长,也不大可能以这个方式完成大幅度的军费裁减。

97. 即使排除了这些组合,剩下的组合还是很多,不过我们可以从中抽出较为重要的几个。其中之一是在和军队的限制毫无关系的情形下限定军费总额的最高水平或者裁减军费总额。在讨论这个组合对军队姿态和安全的影响的时候,同时也在适当的地方考虑军费限制的其他方面的意义。其后,我们将提出对这个组合的修改,使它包括对军费的某个组成部分的限制,并将军费限

制和军队的限制结合起来。

1. 与军队的限制毫无关系的军费总额限制

98. 以军费限制作为控制军备的措施有一个根本的好处,同时也是它的基本缺点,即可以有“组合的自由”,可以在限制范围内重新分配。^⑩这种自由是施于任何复杂集合体,也就是由不同类的成分构成的集合体的限制的特点。限制只有在应用到同一性质的组成部分的时候,才有绝对的约束性。因此,就是限定军事人员或战略导弹的最高水平,还是可以有“组合的自由”。不过,最大的调动自由是在支出方面,因为金钱是唯一用来衡量集合体的所有组成部分的共同根据。

99. 在既定的限制范围内进行重新分配的灵活性,无疑是用军费限制作为控制军备的方法具有吸引力的主要原因之一;各国可以根据变动中的国内外情况,比较不受限制地作出反应。但是重新分配对于有关国家的安全可以有正面的影响,也可以有反面的影响,因此军费限制能够把紧张的国际局势缓和到什么程度还不

⑩ 本节所讨论的组合上的变化不包括涉及不受限制的部门的重新分配,例如将军事活动转移给民间组织或者从政府预算中不受限制的部分提供部分军费。这类行动等于取巧逃避协定的规定;必须为军费作出明确的定义,同时以适当的查核方法,防止这类行动的发生。下一节会讨论查核的问题。

能就此确定。从正面来看,野心勃勃的军事国家会发觉,它们实行冒险或侵略政策的能力在开支方面受到了抑制。对别的国家来说,军费限制可能减少战争的危险,因为敌对国家或其他大国突然大量增加军费,使国际形势受到扰乱因而变得不稳定的危险会比较小些。但是,即使是有诚意的政府,也可能在重新分配时比较偏重于开支较低,不过仍然能够导致不稳定的军事姿态的部队。

100. 必须强调,这里讨论的不是逃避协定或者违反协定的问题。我们可以假定参与协定的各方都是有诚意的,但是,每个参与国家都想在限制的范围内尽量加强自己的安全地位,并且都会假定别的参与国家也有同样的动机。因此,问题是军费限制会使军队姿态发生什么样的变化,而这些变化又会怎样影响参与国家的安全?

101. 为了较具体地评定重新分配的影响,首先要考虑它可能采取的形式。开支可以在资源投入、方案或任务之间重行分配,不过将现在部队之间的重新分配和现在和未来部队之间的重新分配分开来看可能有助于讨论。当然,“现在”和“未来”之间并没有明显的分界线,但对目前的讨论来说,可以下这样的定义:现在的重新分配是在一至三年的计划期内完成的,这个期间少于重大的建筑工程的酝酿期,也少于高成本和中成本的新系统的发展周期,但有足够时间在置备现有的主要系统方面进行修改。

(a) 现在部队之间的重新分配:

102. 在资源和投入的组合方面,任何变动都能够影响军事效

率。这再次提醒我们,军费的多少并不能完全地反映军事上的表现。常常有人争论说,严格执行财政控制可以增加若干军事设施的效率。^② 对议定的国际限制来说,这种反应到底是正规的还是例外却并不明显,而且也无法预测效率的增加对参与国家的安全的影响,尤其因为“组织上的松懈”和加强组织的能力在各国之间相信会有相当大的差别。

103 除了效率的问题外,还可以举出使局势稳定化和不稳定化的行动的例子。从全面看,降低军队的备战程度(反映在军务修缮方面支出的削减)以维持最低限度同样数目的武装部队人

② 可以说,当军费的裁减达到某一较大水平时,这种好处就会变成坏处,不过图表曲线在达到这个转折点之前的形状现在还在臆测阶段。

即使已有的军事资源分配已经算有效率,还是会发生军事组合上的变动。如果军事预测本来已经有最好的安排,然后又要作出裁减,而以前因为其他原因没有进行这样的裁减,那么现在自然而然地就需要加以重整编制。现有的最佳状况是在平衡了从军事资源所得的收益增量及其成本增量之后达到的,裁减会使这种状况受到扰动,因为收益的结构也会跟着起变化。事实上,假如在协定达成之前存在着效率低的情况,而军费限制又能够导致克服这种情况的努力,那么在军队之间进行重新分配的可能性反而会比较小些。

员,或者牺牲部分战略攻击部队以相对增加通信和情报方面的支出,对于改善互相猜疑的敌对国家的关系可能会有积极的贡献。不过,另一些国家的军事当局可能会因严格的财政限制而在收集情报方面或者在指挥和控制方面实行节约,其后果是降低了武装部队对于敌方的行动究竟是进攻准备还是有系统的通常“叫嚣”的辨别能力。这会缩短可以容许的反应时间因而增加了未经详细考虑便采取行动的可能性。还有一些国家的决策者可能选择遣散部分人员的途径,把省下来的钱用在采办或营造方面,从而提高军事资本对劳工的比例。另外一些国家又可能情愿削减这个比例以提高备战程度。缩紧了预算的国家可能需要减少对盟邦和友邦的援助,或者一般地削减它们在维持国际和平方面发挥作用的能力。这种改变是好还是坏就要看对谁来说了。

104. 上面所举的例子大多反映了参与国家在军费限制的刺激下作出的反应,不过这些反应主要是以国内的需要和成本的因素为根据的。可是,一个国家也可能随着其敌对国家的行动而作反应;在这种情况下,其后果的“价值”看来也不是容易预料的。假定有两个敌对国家,为了在限制支出的情形下尽量加强其军事能力,都决定要增强它们的战略进攻部队。所需要进行的重新分配的程度依赖它们各自增加效率的可能性。两国军队的相对潜在能力的变化、军队在组合上的变动对两国的军事理论的影响以及——这也许是最重要的——它们对于对方国内的调动的性质和意义的理解都会影响到它们之间军力的均衡和紧张的程度。

105. 另一个因素是增强的方式。假如在限制军费之前的经

费预算已经没有什么,或者因为其他原因不能提高效率,新的限制(特别是在牵涉到大数目的裁减的时候)就可能要求在增强战略部队方面采取较为樸实的作法,例如以牺牲军队的存活能力或者放松指挥和控制等方法来达成节约。这种变动有造成不稳定的倾向,因为按照协定整编过的战略部队将会较为脆弱而且较难控制,因此比较可能用于先发制人的进攻,而在冲突危机之中牵制不发的机会也较少。一九六〇年代中期,如果美苏之间达成限制军费的协定,以致双方决定缩减基于陆地的洲际弹道导弹的硬化,而代之以额外添置的“软性”导弹,那肯定会造成对于先发制人的姿态的恐惧。

106. 把军费从战略性部队重新分配到一般性部队是否比较不会造成不稳定的影响? 可以想象得到,为这些部队多作支出可以矫正以前的不均衡状况,这种状况威胁到相互间靠吓阻能力达成的稳定。但是如果我们不考虑这种偶然的可能,那么上面那个问题的答案就部分地要看当事国家是否都把所作的变动看成能够减少军事冲突在它们的国内社会可能造成的破坏,也就是说要看这种变动是否会减少两国对于采取对抗性战术的顾忌。假如敌对双方都拥有核武器,而它们又主要是因为害怕核武器所能造成的伤亡破坏才没有发动战争,^①那么核力量的限制就可能显著地减少任何一方强烈坚持它对对方的要求时的顾忌。当然,假如

① 同时假如以前的看法是,核子吓阻能力在潜伏的(但是相关的)地方性冲突的整个可能范围内也都是有效的。

害怕有受到第三者或第四者侵犯的可能,谁也不会愿意削弱自己的战略进攻能力的。

(b) 现在和未来部队之间的重新分配:

107. 存货、生产设施、研究和发展或军事建设上的变化都会影响未来的军力。

108. 在现在和未来的部队之间进行重新分配的一种特殊情况是提用存货。这实际上等于向未来借款来应付现在的拮据困难。用这种方法来减少军费限制造成的困难到底有多少价值要看裁减的大小、协定期满日子的远近和到那时候为了补充已耗的存货而加速采购所需的成本。因此,对短期协定来说,提用存货的吸引力会比较大;反之,协定时限越长,这样做的好处便越少。^②

109. 在期限稍长的短期协定中,可以考虑在重新分配时增加对生产设施的投资,从而在协定期满后弥补在采办方面累积起来的损失。

② 存货的实际处理方法,就象现在和未来部队之间的其他重新分配一样,依赖对现在和未来发生冲突的危险性的比较,也依赖估计在情况发生变化时补充存货所需的等待时间。假如有关当局对于近期内的国际安全感到乐观,它们便可能因此增加存货,多花点资金在积存生产能力上(从而保证在可能需要加紧采办时能够应付),而减少军务修缮方面的支出。

110. 在这个标题之下,重新分配的各种形式中最重要的是增加军事研究和发展。参与协定的各国政府是因为目前的军力均衡看来相当安全才愿意加入协定的,因此为了保证将来不会出其不意地陷入劣势,它们便可能要维持甚或增加研究和发展方面的一向开支水平,而削减现在的军队的某些部分。^②双方只要有一方采取这样的行动,就可能引起回旋上升的研究和发展竞赛,虽然这还是会受到整个军费限制的抑制。这种军费“组合”上的变动会削弱现有的军队,因此可能暂使令人感到宽心,但是从长远看,假如这种变动使敌对国家的军力产生不均衡的现象就会造成不稳定的影响了。

111. 无论在现在的部队之间还是在现在和未来部队之间,决定重新分配的方向和性质的可能因素中,参与国家的感觉和目标占很主要的地位。它所感觉到的威胁是迫在眉睫还是在遥远的将来?它要尽量加强的是近期的能力还是较长期的能力?前一种情形比较鼓励挪用未来的资源或者调动现在的资源以加强防卫性或进攻性核心部队的做法。在后一种情形下,重新分配比较可能集中于发展未来的系统通过研究和发展,尽量减少让对方得

② 这种重新分配可能是军费限制的第二轮或第三轮影响。举例说,策划者可能因为(1)陆上或空中系统虽然在军费限制下有了削减,但海军系统方面却增加了化费以作补偿,或者因为(2)发现(或预料)对方比以前较为重视潜水艇,而要求以较多款项供给反潜艇战争的研究和发展。

到“意想不到的技术进展”的可能。

112. 各国内各种价格的高低也很可能是一个重要的因素。在军事劳力比较低廉的地方,策划者可能会赞成设置较大的常备军队,这样就会降低军事资本对劳工的比例。相反地,假如和军事资本相形之下劳力是比较昂贵,策划者就可能情愿遣散人员、减少服役人员或者缩短服役期,而不在战备状态或采办方面求节省。对若干一等和二等军事大国来说,放弃部分兵员以维持采办的水平实际上可能有较大的意义,因为人力的成本不断上升,而在常规武器方面一个主要的现代发展是成本较低的精密准确的导向武器。这种发展可能会相当影响军事策划者对偏重于人员的重新分配的看法。

113. 最后一点:协定的期限也有影响。协定期限越长,就越有可能比较注重未来的军事能力。

114. 这个关于在军费限制下进行重新分配的问题的讨论并无包括一切可能性的意思。这个分析着重指出了军费限制可能产生的不稳定性影响,但这并不是因为我们相信这种影响比较可能发生。假如重新分配有多种可能做法,又假如参与国家整个军费上的变动和该国相对的军事力量之间没有必然的关系,那么要达成一项公平的、持久的军费限制协定,就必须谨慎地考虑这个问题。

2. 带有对组成部分的限制或者结合军力限制的军费限制

115. 假如单单限制军费总额可能造成有不稳定性影响的重分配,那么能不能够通过对总支出的某些组成部分也加以限制或者将军费总额的限制结合具体军力的限制等形式来中和这些可能性? 哪些种类的部队或者军费的哪些组成部分应当受到限制? 在某些情形下,战署进攻方案在军费限制和部队限制方面都是自然的可能对象。^(bb) 在另一些情形下,注意力可能集中在一般性部队的某些部分(例如海军)或者驻在某些战区的军队(例如共同在中欧裁减军队)。有人会说,短期限的军费限制应当使军费总额的限制结合对现在的部队或资源的限制,而期限较长的协定则应当限制部队将来的增长(即限制研究和发展)。鉴于一些区域的紧张局面日益恶化,而这个情况与某些大国将先进的军事技术迅速输入这些地区不无关系,因此考虑对军事外援的规模加以限制可能是有用的。

116. 鉴于在限制军费总额的情形下进行重新分配所可能导致的问题,有人会问,是否应当不考虑限制军费总额的问题,而把注意力直接集中在支出的组成部分上,或者甚至集中在具体部队上? 许多人相信,只有通过对于军力的限制才能达成有效的军备控制;他

^(bb) 对美国和苏联来说,两国已经签署的战署武器限制协定和还在谈判中的协定,对于任何军费限制提案中的支出重新分配都是重要的限制。

们认为军费限制只有作为军力限制在财政上的反映才算恰当。但是不结合军费限制的纯粹军力限制只不过是控制军备的措施，因此，不能满足军费限制的其他目标。将这两种限制结合在一起可以使大家把注意力集中到急迫的军备控制问题上，也同时照顾到制订军费限制协定时所抱的其他目标。假如某个急迫的军备控制问题关系到不能以简单的实物单位计算的活动（例如研究和发育），那么在军费总额的限制之外同时限制相应的军费组成部分似乎会有用处。军费总额受到限制的情形下预先见到要进行有不稳定性影响的重新分配时也是一样。

117. 不过，具体军力的限制和军费的组成部分的限制本身都有严重的缺点。限制了军费的某一个组成部分并不能防止把支出引导到别的组成部分上去。如果认为有必要阻止这种重新分配，就需要对另外的组成部分也加以限制，这样做的话，军事预算的很大部分可能都要受到限制规定，因此，限制军费的若干组成部分或者限制军费总额加上一个或多个组成部分对于一个国家在部队规划方面的活动范围来说是一个重要的限制，这也就减少了有关政府接受这种军备控制措施的可能。^(cc)

118. 部队的限制也不是很容易就能制定的。各国的军事制度设施不仅在某一个特殊类别的部队的规模上有所不同，而且这

(cc) 不过，就是对许多个组成部分实行限制的军费限制，其约束性还是可能低于许多以具体部队或武器系统为对象的军备控制计划。

些部队所要完成的任务也不一样。因此,怎样确定等值的基数水平和裁减是一个可能造成不少争端的见解问题。新的武器系统不断增加,使这个问题进一步复杂化,因为这加强了在某一个方案内重新分配资源的可能性。为了控制整个方案的增长就需要对系统内许多复杂的成分实施限制。根据同一个论点,还可以看出把军力的限制换算为一定数额的节省的困难。就是不进行重新分配,军力限制和军费组成部分的限制之间也并没有自然的关系,因为一个方案所包含各方面的成本远远超过它的那些主要系统的成本。

119. 归根结蒂,在选择军力限制还是军费限制的问题上,不论这两种限制是分别进行还是结合在一起,都必须认识到下列两者部份地是有取舍关系的:一方面是关于军事部队和支出的结构的情报,另一方面是对军费的一个组成部分或对具体军力的真正限制。有一个清楚明确的矛盾:限制的范围越广泛,扰乱军事平衡的机会就越小,但是也更为繁琐,因此得到采纳的可能性也较低。不过,假如参与军费限制的国家能够知道参与协定的其他国家在重新分配方面的详细情报,而且有采取相应行动的自由,那么在许多情形下预算上的变动往往能够互相抵消。一方的行动很快就会被对方觉察到而作出反应。在这种情况下,关于一组国家内各国的军事部队和军费的结构的情报或许可以部分地或完全地代替对军费的一个或多个组成部分或对具体部队的限制。

120. 如果在取得可靠的情报方面原有不对称的情形,那么交换情报对于各方的好处也不一样。假如在达成协议之后,新的情

况会使一些参与国家能够进行有效的姿态变动,而这种变动根据以前所能得到的情报是不会发生的。那么这种交换就可能影响到参与国家在力量上的相对地位,或者最低限度地说,这种可能也是那些比较保守秘密的国家所害怕的。对比较保守秘密的国家来说,限制其他国家的部队或支出或许可以弥补这种不平衡现象,因而提高它们对交换情报的兴趣。因此,在限制和情报交换之间的某种组合形式可能是解决上列矛盾的可行办法。

D. 军费限制协定的查核

121. 军费限制影响到参与国家最根本的利益和它的生存,也影响到它的政府最重大的责任,即保障国家的生存。很明显,同意加入军费限制协定的国家都希望所有参与国家确实能够在相同的程度上执行议定的限制。因此,协定中最重要的部分很可能是怎样查核各参与国家是否遵守军费限制的条文的问题,最低限度也要能够保障协定不受破坏和防止背约的发生。

122. 如果不能充分地查核军费限制协定的执行情况,就造成机会使一些国家能够偷偷地、不为人所知的改变敌对国家之间的军事平衡,从而利用所得的优势去危害其他国家的安全。当然,一个有意暗中加强军力以改变军事平衡的国家,不必等到达成军费限制协定也能这样做,不过协定限制了参与国家公开地采取相应措施的自由,因此一个政府要对抗其敌对国家暗地里加强军力的行动,就可能要付出政治代价,尤其是如果对方逃避协定的行动并

无确实证据或者只是涉嫌的话。简单地说,各国政府如果没有一定的信心,相信查核的制度能够及时地、不容置疑地提供证据,暴露违犯协定的行为,它们是不会愿意接受协定的束缚的。如果有那样的查核制度,参与国家就有可能以最低的政治代价,及时采取对付违反协定行动的措施。

123. 查核是收集和衡量关于某种活动上的变化的情报的程序,而这里所讨论的活动就是军事活动。因此,查核可以看成是每一个政府为了执行它对本国的安全所负有的责任而不断地对友国和敌国的军事力量进行评价这个程序的延续。很少政府会满足于它们所能得到的关于它们的敌对国家造成的实际或潜在威胁的情报。不确知对方的实力,只好设法加强自己的能力来弥补,所以情报不足往往是提高军事预算水平的一个因素。^(dd) 如果没有外来的限制,现有的军费水平大概反映了一种折衷分配,一方面需要在情况不明的情形下保持灵活的姿态,另一方面则要考虑在资源和别的国内问题上的限制,而同时还要保持在得到新情报时修订军费计划的能力。军费限制会约束这种作出反应的能力。因此,假如要使各方相信参与协定不会妨害它们的安全,协定所能提供的情报必须比在限制实施之前所能得到的更为完备和准确。此外,查核军费限制所需的情报大部分是经济和财政方面的,而不是各国通常依赖来估量外来威胁的那些关于具体部队的估计。^(ee)

^(dd) 在有些情形下,如果较充分的情报暴露了原本不知道的军力水平不对称的现象,也可能导致军费的增加。

^(ee) 由于需要经济和财政方面的情报,所以产生了查核的时间性问题,

124. 为了能够查核军费上的变动,必须肯定地规定基数水平。因此,查核的程序里面必须为军费帐目和物价指标——也许还要为国际购买力平价——制定定义和比较方法。这已经在本附件第二章中讨论过了。不过,这种情报虽然有助于查核,单靠它却还不够。为了保证军费限制的遵守,必须取得在中间阶段或者甚至在最初阶段编制的关于财政和实物的流动的辅助性资料,这是因为其中潜在着逃避协定的机会。

125. 逃避军费限制的可能方法一般地可以分成两类:一类是在受到限制的部门内玩弄手段,一类是把军费转移到一个不受协定限制的部门。在受到限制的部门内玩弄手段逃避协定的方法基本上是在军事交易的记录中人为地降低价格费用,这可以通过种种安排来达到目的,例如预算补助或银行贷款,以低于成本的代价征用(从志愿从军制变成兵役制是一个特殊例子,不过这大概比较容易为人觉察);如果协定内列有抵消成本上涨的条文,或者甚至篡改军费的通货紧缩系数。逃避限制协定的第二类可能采取这样的形式:把军费的一部分(实际的活动或者以财政援助的方式)转移给没有参加协定的盟国;把某些军事任务分配给非军事机构和组织,以民营的幌子掩盖军事生产;把资源重新分配给一些可以

对查核军费限制有用的那类案卷可能需要很长时间才能收集和处理的,而查核的基本用意是尽快发现军费上的显著变动。对短期限的军费限制来说,时间性的问题可能尤其重要。

较快地转入军事生产的工业部门,等等。

126. 鉴于这些逃避限制协定的可能,可以很明显的看出,对查核制度的要求会随军费限制的种类而有所不同。在一个极端是要达成相当大的军费裁减的无限期、多阶段条约,它需要查核每一个阶段的完成情况,使参与国家能够有信心地踏入新的阶段。在另一个极端是“互为榜样”的军费限制,它只要求参与国家公开地采取行动来限制或者削减它们的军事预算,因为各方的主要目的大概是要改善它们之间的气氛,而不是为了实实在在的军备裁减⁽¹⁾。一个中间的例子是作为军力限制的财政反映的军费限制。军力限制的目的在于作为主要的控制军备措施,而军费限制是因此得到的资源节余在财政上的表现,这些节余的一部分将要引到象发展援助之类的一些议定的用途上去。除了遵守军力限制的问题外,还需要查核军费限制的遵守情形,以保证所有参与国家都付出同样的节余数额。

127. 能够发觉逃避限制行为的查核程序不但可以阻止它的发生,还可以减少意图逃避的动机。一个政府是否决定遵守军费限制依赖于它怎样看待和权衡好处和危险之间的轻重。如果能够证实一个参与国家真的遵守限制,其好处是可以促使对方效法,从而加强安全和改善国家间的关系。实际上遵守限制还有节省

⁽¹⁾ 但是假如在这起头的一步之后,参与国家的政府随着就志愿地进行交换不能公开得到的军费情报,这就建立了保证遵守较严格的军备控制措施的先决条件。

资源的好处。逃避限制所能带来的好处大部分依赖是否遮掩得当,一经公开暴露就可能没有了。假如在暴露之后,别的参与国家作出以牙还牙的反应,因而触发进一步的“军备竞赛”,最先违反限制的国家的国家安全就有可能相对地恶化,比它没有违反限制条约之前的地位还要差。因此,逃避限制有一定的冒险性,避免这些危险的一个方法是维持或加强内部的保密控制。这样有效的查核使逃避行为既然无利可图,而且困难,也就防止了它的发生。

128. 有些政府很希望能够查核其敌对国家遵守限制的情况,却不一定愿意公开它们自己的帐本,让外面人无限制的加以审查。这就是查核工作中的根本矛盾:为了有效地进行查核,必须广泛地取得关于军力水平和开支的情报,但是参与国家要保护其军事设施的安全,于是产生了利害冲突。军费限制的查核需要采用财政或实物审计的技术,以确定限制得到遵守还是被人逃避。根据传统的军事安全观念,各国或多或少都有计划地努力遮掩其活动,不让外人窥见。由于每个参与国家一方面既是受查核的对象,一方面又是其他国家的查核者(无论是直接进行还是通过一个为这个目的而创立的机构),因此相互之间既有一定的好处,也要负担一定的责任。但是假如以前在有关政府所发放的情报数量方面有显著的不相称情形,那么查核的要求会比较有利于其中一些国家。

129. 减少查核的侵扰性的一个可能方法是采取间接的途径。所需的财政资料可以间接地通过关于与特定开支相应的实体的情报而取得。具体的军力资料大致可以用已经接受的“国内

查核办法”取得。并不是所有国家都有查核较大的军费裁减协定所需的妥当的“国内办法”，不过也许可以作出某种安排，设立一个联合的或者国际性的事务处来处理这个问题。可是，间接查核的困难是，可以观察得到的往往是较大的部队、设施和武器的部署。由于军费的各个组成部分包含较大的军事成分的程度不一样，和它们相应的实体的可观察性也有不同。困难的是怎样可以取得关于小型部队（或者部队里的小变动）、军械和物资的生产、武器在质方面的改良、储备以及特别是关于研究和发展的直接情报。间接的方法因此要求在若干环节上——例如装备的价格、人员的薪资、操作费用系数——作出估计，才能把各个部队算入适当的开支类别里去，于是在很多地方就会有发生估计误差的可能。为了避免使误差累积扩散，最好能够取得补充的经济情报。但是这又回到侵扰性的问题上了，而间接方法的目的本来正是为了避免这个问题。

130. 直接查核军费总额所需的情报数量大大超过间接查核其组成部分的所需，但是查核组成部分时的侵扰性却可能比查核军费总额的为大。如果关于具体部队的情报可以获得或者已经公布，那么就建立具体部队和军费之间的关系所需要的补充资料来说，安全上的敏感性应当会减少。就不把按主要类别划分的费用分配情况当作机密情报的国家来说，能够显示其一般经济结构和在军事和民间部门之间的流动关系的资料便相当有助于军费总额的核证，不必过分探求关于军力组成部分的细节。这类情

报可以得自国民所得结算⁸⁹、投入输出表⁹⁰或款项流程结算之类的文件,并以人力平衡表作为对照复核的补充资料。

131. 因为查核而需要侵扰的程度部分地依赖协定之前情报的流通程度。我们可以想象一座揭露情报的所梯,其最低的一级是建立信心的阶段。由于过去存在着高度的安全控制,所以需要有一个突破建立相互间的信心。片片段段地发表附有说明资料的军事结算是为这个目的放出情报的一种重要形式。在这个所梯的较高的层面上,提供物价指数和价格与成本的情报,以便估计购买力平价会有助于国际间的比较。历史上随着时间的变化情况也很重要,会有助于制定用来测度在限制之下的变化的一条基线。在更高的梯级上,可以通过交出国民结算、投入输出表、研究和发展

⁸⁹ 需要根据市场经济和中央计划经济国家在计算国民所得和国民生产的方法上的差异作出调整。主要的分别是,在中央计划经济的国家里,国民所得和国民生产不包括非物质的产值,因此这两组国家在结算中处理军费的方法就有显著的差别。关于编订国民结算的方法的进一步讨论,请参看《国民结算的一种方法》,方法研究F辑,第2号,第三次修订版(联合国出版物,出售品编号: E.69.XVII.3)。

⁹⁰ 投入输出表可能根据价值或实物单位编制,只要能够用来作相互间的对照复核,就都是有用的。不过假如根据价值编制的表格是用整套的设备或设施作为结算的单位,而用实物单位编制的表格却以货品分类为基础,那就会减少这种好处。

经费、补充结算之类的资料,大大增加查核的能力。在最高的梯级上,相互间可以从中间和初级的国民生产和分配单位取得情报,同时提供机会给非本国人以选点或抽样的方式进行现场视察和审查各单位的档案记录。当然,梯级越高,其军事活动受到的侵扰也越大,但是即使在最高点,还是可以保护特别敏感的军事地区和计划,不让外人查看。

132. 我们也可以同样地构想出一系列可能的查核办法,例如在政府间以不一定需要公开的形式进行资料交换,或者可能在同样的规定下把情报交给一个国际机构,以及作出现场视察的安排。所提供的有关资料和能够取得的补充资料越多,参与国家对于逃避协定的行为得到揭露的信心就越大。

133. 很明显,我们不可能在这里指定适当的查核办法。每个办法给予不同政府的保障和得到它们接受的相对程度会随情况而异。还可能有一些这里没有讨论过的办法。要在参与协议的那一组国家在它们所探讨的协议的具体范围内进行过专门研究之后,才能作出选择。鉴于查核问题的复杂性,同时由于以上各节提出过的问题,各国可能发觉比较有用和谨慎的做法是探讨分阶段的协议,其中所定提高限制的严格程度是配合着信心的增加和情报交换的加强而一同增加的。情报是军备控制问题的核心,假如参与条约的各国的信心有了增加,查核不难逐步从一种讨厌的束缚变成大家要求的用来传达关于意图和能力的信息的一种手段。

附件三
从军事预算的削减导致
对发展中国家的国际援助

目录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言	1 - 4	127
资源的数额及转移	5 - 9	128
政府方面的发展援助	10 - 17	129
外债负担	18 - 23	132
通货膨胀的影响	24 - 31	138
政府方面的发展援助的特征	32 - 39	143
援助的准则和机构	40 - 48	146

导言

1. 发达国家和发展中国家间日益扩大的差距是当今的中心问题之一。这是一个长期性的经济结构和社会结构的问题,并且随着时间而愈来愈难处理,特别是近年来的世界经济发展,使得这个问题更加恶化。对大多数发展中国家来说,目前的经济情况要比过去更为严重。它们的发展前途受到的主要挫折是:世界国际货币制度的混乱,商品价格的剧烈增长,以及近来石油价格的剧烈上涨。近数年来,虽然发展中国家的需要愈来愈急迫,但不幸的是,捐助国和受援国双方对援助都日益不感到兴趣。

2. 大会已认识到这个情况。在第六届特别会议一九七四年五月一日的第3202(S-VI)号决议第2段第十节中大会要求秘书长“发动一项紧急工作,对...受影响最严重的发展中国家及时给予救济,以期在未来十二个月期间使必需的进口商品不受妨碍,并要求工业化国家和其他可能提供款项的国家...宣布它们...对紧急援助提供的捐款...”。所以,一项特别基金便设立了。

3. 本附件是在这样的背景下去考虑由于将来任何关于裁减军事预算的协议而可能产生的国际援助的新来源。本附件审议了国际援助目前的流动情况在量与质方面的一些特点:目前流动情况的条件性和双边性到达什么程度,这项新的可能援助的流动的需要为何,以及为它的分配而可能采用的标准和体制。

4. 如果载于大会第3093 A(XXVIII)号决议中的各项目标可以有任何办法达到的话,这可能标志着国际援助史上的一个转折点,并可能转变这种在目前是十分阴暗的前景。

资源的数额及转移

5. 以现今的美元计算,目前世界军事费用据估计为二千四百亿美元至二千七百五十亿美元。这个数目要大于南亚、远东和非洲的发展中国家的生产值的估计总和,也远超过拉丁美洲的生产值的估计总和。所以,如果用于军事开支的资源,即使只有很小的一部分可以转用来补助现有的援助流动量,对援助而言,已会是一个相当可观的数目。假若军事大国将目前用于军事开支的资源的大约百分之一转用到对发展的援助上,以一九七三年的价格来算,援助流动量的增加就可能是二十亿美元,等于目前正式的发展援助流动量的百分之二十。

6. 各种军事预算裁减,清楚地会导致增加援助流动量的不同可能性。最重要的不同之一就是短期协定和长期协定之间的差别。对援助而言,长期协定显然是要好得多。经济发展本来便是一个长期的过程。发展援助委员会(以下称为发援委会)主席最近支持这个看法说:

“对于它们在未来数年可以预期从主要的捐助国得到多少和什么性质的援助,受援国至少要有个一般的概念,基于若干理由,这是很重要的。... 一个过分短促的发展规划时限可以导致资源分配方面的错误决定和长期性问题的得不到充分解决。... 根源很深的结构性问题,例如农业和乡村发展教育和职业训练上所面临的问题,唯有经过具有长期性规划时

限的耐心的系统化的途径才能够得到解决。”^②

7. 况且,这些提议中拟议的援助应当是额外的。倘若在加添这项援助的同时削减了任何其他的援助,该提议的整个目的显然就失去了。

8. 援助流动量的增加应该是实质上的增加,这也是必要的。该提议清楚地建议裁减用于军事目的资源的实量,因此也应当拟议增加援助流动的实量。在拟定由于这些提议的关系而承诺的未来的援助时,应当规定适当的调整办法,以弥补捐助国价格的上涨。这对于现行的办法而言,会是一项根本的改变。

9. 捐助国和受援国两方面在换算过程上都会有一些困难。重要的是,换算应当迅速,并且应该以能够对发展中国家的发展需要提供有效的援助价值的方式去执行。换算需要经过谨慎的计划和途径,对发展中国家的吸收能力给予必要和可能的照顾。

政府方面的发展援助

10. 我们在这里拟想的援助流动,清楚地会是政府方面的发展援助总额的一部分,因为它多半会是由一个预算项目转移到另一个预算项目的款额。最为人熟知的政府方面的发展援助的定义大概是发展援助委员会所作的下列定义:^③

“...包括中央政府和地方政府在内的政府机构或其行政

^② 经济合作与发展组织,《发展方面的合作——一九七三年的审查》,（一九七三年十一月,巴黎）第56页。

机构向发展中国家和多边机构提供的援助,每项援助的处理必须符合下列条件:

“(a) 它的提供是以促进发展中国家的经济发展及福利为主要目的,而且

“(b) 它是减让性质的,其中赠与部分至少占百分之二十五。”

11. 关于第一项准则,目前的作法基本上是由捐助国予以断定。每个捐助国的方案在发援委会每年的审查过程中,确实要受到其他捐助国(虽然不是受援国)的检查。此外,捐助国也把那些无法列入政府发展援助总额的特别援助事项开列出来,例如军事援助事项,无论是赠与还是贷款方式,都不能包括在政府方面的发展援助总额内。

12. 第二项准则是不够具体的了。赠与金中的赠与部分当然是占金额的百分之百。贷款中的赠与部分在计算时是以贷款的面值减去一系列本息的偿付额的贴现价值。所得到的差别再以面值的百分比来表示,这个百分比便是“赠与部分”。发援委会的作

⑥ 关于援助流动的统计资料的主要来源是经济合作与发展组织的发展援助委员会。不过他们公布的数字只包括发达市场经济所提供的援助。关于来自中央计划经济制度的援助的全部统计资料是比较有限的:附件一表4概括了国际上可以取得的资料。因此,根据这些资料而提出的主张中,有些只引用发展援助委员会成员国的数据为证明。不过,大多数的结论是可以当作普遍适用的。

法是对所有国家皆一律适用百分之十的贴现率,百分之十这个数率近年来一直没变。

13. 除了以“赠与部分”的标准去衡量每一件援助事项外,发援委会还制定了另一项准则,即:成员“应尽最大努力使它们在对政府方面的发展援助所承担的款额中达到并维持百分之八十四以上的赠款”。

14. 所以,援助中的赠与部分可以用许多方法来增加:提高政府方面的发展援助中赠与金所占的比例,或延长贷款的一般到期期限,或增加宽限期间,或减低利率。发援委会成员国政府方面的发展援助在所有这些方面都有了变化。在一九六五年至一九七二年期间,政府方面的发展援助中的赠款部分由百分之六十八点七增加到百分之七十二点三。政府方面发展援助的贷款的到期期限加权平均数由二十八年增至二十九年。宽限期加权平均数由六年增加到七年。利率的加权平均数则由百分之三降低至百分之二点八。

15. 这些变化的总效果是:发援委会贷款中的赠与部分在一九六九年达到了最低指标,即百分之八十四左右。然而自那时起,这个百分比还没有增加过。

16. 关于这一点,或许该指出,贸发会议第三届会议曾请发达国家考虑有可能增加赠与部分的提议。贸发会议在第60(三)号决议^①

① 参看《联合国贸易和发展会议,第三届会议记录,第一卷,〈报告和附件〉》(联合国出版物,销售号码: E.73 II.D.4),附件一, A。

中请“发达国家考虑到发展中国家和若干发达国家的下列三点意见：(a)政府方面的发展贷款利率平均不应超过年息二厘；(b)这种贷款的到期期限至少应为二十五年到四十年，宽限期间不应少于七年到十年^④；(c)每个发达国家的总援助额中的赠与部分应当逐步增加，赠与方式的捐款在其总援助额中少于一九七〇年发援委会百分之六十三的平均数的国家，应在不迟于一九七五年达到该水平”。倘若这些建议获得采纳的话，这就表示发援委会成员国的赠与部分会达到百分之八十六至八十九的比例。

17. 我们认为，由于本报告所考虑的提议而导致的政府方面的任何额外的发展援助，都应当采取赠与而不是贷款的方式或者是具有很高比例的减让部分的贷款。这样就会增加整个赠与部分。在考虑到这项结论时，也应当把下列各段所讨论的清偿旧债上日益增涨的费用数额作为背景。

外债负担

18. 任何新的援助流动都应尽可能采用赠与的方式，这是很重要的，因为发展中国家清偿债务的负担已经很沉重了。就拿八十一个发展中国家来说，它们全部待偿债务的负担在八百八十亿美元以上。下列表1的数字说明这在过去如何已是一个日益严重的问题；下列表2的数字则显示还债事务在将来可能会变成更

^④ 这是按照国际复兴开发银行的建议：《发展上的伙伴，国际发展委员会的报告》一九六九年，纽约，普雷格，第164页。

更难处理的问题。

19. 发展中国家负债的原因之一是它们需要在国内的经济与社会基层结构上投下大量的资本,并且它们还得面对另一个问题,即它们的输出在世界贸易中所占的比例愈来愈小了。

20. 下列表1和表2中数字的根据同附件一中数字的根据略有不同。这些是关于八十一个发展中国家的数字,首先显示出援助流动与还本之间的差额,其次是援助流动与付息之间的差额。政府方面和私人方面的援助流动都包括在内。从一九六五年到一九七一年,付款毛额增加了百分之五十七,增涨年(複)率为百分之八。不过,在减去摊还部分后('流动净额'一栏),增涨只有百分之四十二(每年百分之六)。当再减去付息部分后('净转让'一栏),增涨就只有百分之二十五(每年不到百分之四)。如下节所说明的,在把价格的增加计算进去之后,实际资金的净转让上几乎就没有任何增加。

21. 关于这个分析的另一个说明方法是:从一九六五年至一九七一年,付款毛额中还本付息数额所占的百分比由四十点三增加到五十二点三。

22. 贸发会议秘书处已将这些数字推测至一九八一年(下表2)。这个推测假定,付款毛额的各个组成部分会继续以与一九六八至一九七一年期间类似的速度增减。基于这个假定,到一九八一年时,还本付息数额将占付款毛额的百分之六十五。还债的费用如此增涨下去的话,一旦付款毛额不再增加,净转让额便会剧烈地下降,所以,倘若一九七一年的付款毛额低于一九七〇年净转

让额按钱计算就会下降百分之十四而按实际价值计算就会下降更多了。

23. 基于这些理由,在处理任何加添的援助流动时,必须不让发展中国家再有更多的债务负担。换句话说,加添的援助流动应当是净流动。

表 1
八十一一个发展中国家:对外资金的流动
和外欠公共债务的还本付息数额
(以百万美元计)

	支付款 项总额 ^②	还本付息			净流动额 ^③	净转让额 ^③	支付款项中 还本付息数额所 占的百分比 (1)中(4)的百分比
		摊还额	利息	合计			
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(1) - (2)	(1) - (4)	
1965	8,282	2,460	887	3,337	5,822	4,945	<u>40.3</u>
1966	8,251	2,755	995	3,750	5,496	4,501	<u>45.5</u>
1967	9,726	2,817	1,095	3,912	6,909	5,815	<u>40.3</u>
1968	10,470	3,345	1,277	4,622	7,125	5,848	<u>44.2</u>
1969	11,068	3,687	1,482	5,169	7,381	5,899	<u>46.7</u>
1970	11,625	4,195	1,817	6,013	7,430	5,612	<u>51.7</u>
1971	12,983	4,707	2,082	6,790	8,276	6,914	<u>52.3</u>

来源: 世界银行/国际发展协会, 一九七三年年度报告, 第
92页, 表8。

- ② 政府及私人方面的赠款和贷款。
- ③ 付款总额减去摊还额。
- ④ 付款总额减去摊还额和利息。

表 2

关于八十一个发展中国家在一九八一年的
付款毛额、还本付息数额及所剩外汇的说明性预测
(以百万美元计)

	1971 (实际情况)	1981 预 测
<u>一. 合计</u>		
付款毛额	12 984	34 398
还本付息数额	6 790	22 189
净转让额	6 194	12 209
付款毛额中还本付息数额所占百分比	52.3	64.5
<u>二. 政府方面的双边性安排</u>		
付款毛额	6 380	11 847
还本付息数额	2 078	4 538
净转让额	4 302	7 309
付款毛额中还本付息数额所占百分比	32.6	38.3
<u>三. 多边机构</u>		
付款毛额	1 782	4 470
还本付息数额	917	2 930
净转让额	865	1 540
付款毛额中还本付息数额所占百分比	51.5	65.5
<u>四. 私人方面</u>		
付款毛额	4 822	18 081
还本付息数额	3 795	14 722
净转让额	1 027	3 359
付款毛额中还本付息数额所占百分比	78.7	81.4

来源：贸发会议秘书处的计算。

注：全表中假定的条件是：政府方面的双边性贷款，利率百分之三点三，宽限期七年，到期期限二十七年；减让性多边贷款，利率百分之零的七五，宽限期十年，到期期限五十年；其他多边贷款，利率百分之七点二五，宽限期五年，到期期限二十三年；私人方面的信用贷款，利率百分之八点五，宽限期二年，到期期限八年。假定的增长率为：政府方面的双边借款，百分之八点四；多边借款，百分之九点七；私人方面的借款，百分之十五点二。赠款的减少率则假定为百分之一点四。

通货膨胀的影响

24. 当前通货膨胀的趋势使国际援助工作更加复杂,并且扰乱了对应的统计资料。因此,关于发展援助统计的时间序列在目前并不反映发展援助的实际数量。大部分的援助的合并统计都是以当前美元报价。这造成了双倍的误解,不但是因为近年来通货膨胀率的急速增长,而且因为自一九七二年以来,美元与其它主要货币对比之下已实际贬值。^②

25. 发展援助委员会现已印发了若干丛书,这些丛书纠正了它们所印发的关于在援助流动方面有关价格变动和兑换率改变的数字;根据这些因素调正的数字的一部分结果载入了下列表三和表四。

26. 如果我们举公共或私人方面经济资源向发展中国家流进总额的数字为例(表三中第1(a)和(b)行),过去十年的年长率,以当前币值计算是百分之八点八,但在实际价值上,那个数字则降到百分之五点五。

② 这个情况可以用一个支付在发展中国家的一位教师的薪给的欧洲国家作例。如果,以今年与去年相比,这位教师的薪给纯因一般性加薪已增加百分之十,如果,除此之外,该国的币值,在与美元相比之下作了百分之五的升值,那么数据将显示出援助的增加在目前美元的价值上增加了百分之十五点五($110 \times 105 = 115.5$),虽然实际过户的资源以一年一年计算没有改变。

27. 为了本报告的目的,比较有意义的是仅仅查看政府方面的发展援助的数字(表三第3(a)和(b)行)。这方面在过去十年中每年的增加,以币值计算为百分之四点儿,但在实际价值上,则降到每年仅为百分之一点三。

28. 这两个序列是资本偿还净额,而非利息,偿还净额。一九六五年以后,有一个公私资金流入八十一个国家总额的序列(已在第18-19段中讨论),为支付资本和利息之净额(表四)。从一九六五到可获得资料的最近一年的一九七一,转移净额在实际价值上没有任何实质上的增加。在整个六年之中,实际资源的转移净额的增加刚刚超过百分之二——即,以每年百分之零点五的比率增加。

29. 因此在实际价值上,过去十年中政府方面的发展协助没有增加多少。在这个背景情况下,无论是根据本报告中所考虑的裁减军事预算的任何一个变通的建议,应保证协助的额外增加对政府方面的发展协助数量将有实际的增加。

30. 价格增涨的影响不仅仅是促使我们要重新评估援助方面过去的趋势,以便我们能看出它在数量上并没有什么增加。由于承诺与支付之间的差距——假定承诺是以金钱作出的——通货膨胀对于援助方面已作的承诺的价值,也有所减损。此外,通货膨胀直接影响到取得国际援助的需要和满足这项需要的可能方法。一九七四年的情况就是一个好例子。特别是在通货加速膨胀时,它将易于造成严重的国际收支平衡问题,并且还常常对世界贸易发生限制。每当捐助国本身由于通货膨胀所造成的经

济困难要裁减政府开支的时候——而这类裁减的最先项目之一多半是对发展中国家的援助——使增加援助转让的需要就尤其感到迫切。

31. 一个连续不断的通货膨胀过程对于第11-23段所讨论的援助转让的特征和情况将发生重要影响。援助方面的减让或赠予部分实际上可能与第12段所解释的方式计算出的数字大不相同。发展中国家的债务清偿的重要问题——如同各国清偿国内许多种债务一样——是寻找方式以便将实际债务能较为平均地分期清偿。但是我们这里的工作不是进一步分析这些问题以及它们对援助政策的影响。

表 三
发援委会国家向发展中国家流入的财政资源
以时价和固定价格统计：^②1971和1972与1962和1963比较
(以百万美元计)

	1962	1963	1971	1972	百分比的 改变 1962到1972
(1) 公私两方流入总数 资本偿还净额					
(a) 时价	8,437	8,572	18,158	19,653	+133
(b) 固定价格(1970)	10,056	10,168	17,049	16,957	+ 69
(2) 物价指数, 1970 = 100	83.9	84.3	106.5	115.9	+ 38
(3) 政府方面的发展援助 资本偿还净额					
(a) 时价	5,438	5,772	7,759	8,654	+ 59
(b) 固定价格(1970)	6,428	6,742	7,238	7,346	+ 14
(4) 物价指数, 1970 = 100	84.6	85.6	107.2	117.8	+ 39

来源：经济合作与发展组织，发展合作，一九七三年度审查，(一九七三年十一月，巴黎)，第42页，表二-2，和第176页，附件，表A。

② 所用的缩减率矫正了价格的改变以及美元兑换率上的改变。

表 四
向八十一个国家流入和转移的外来资源
债务净额,以时价和固定价格统计^②
(以百万美元计)

	1965	1966	1970	1971	百分比的 改变 1965到1971
(1) 公私两方支付毛额					
(a) 时价	8,282	8,251	11,625	12,983	+57
(b) 固定价格	9,500	9,170	11,625	12,200	+28
(2) 物价指数, 1970 = 100	87.2	90.0	100.0	106.5	+22
(3) 转移净额——资本和 利息支付净额					
(a) 时价	4,945	4,501	5,612	6,194	+25
(b) 固定价格	5,671	5,001	5,612	5,816	+ 2
(4) 物价指数, 1970 = 100	87.2	90.0	100.0	106.5	+22

来源: 世界银行/国际发展协会, 一九七三年度报告, 第92页, 表八. 经济合作与发展组织, 发展合作, 一九七三年度审查, 巴黎, 一九七三年十一月), 附件二, 第176页, 表A.

② 所用的缩减率矫正了价格的改变以及美元兑换率上的改变.

政府方面的发展援助的特征

32. 受援国所能得到的政府方面的发展援助的数量和方式,永远有某种限制。其中有些对于保证基金能有效地运用在促进发展中国家的经济发展和福利工作方面是有它的用处的。第40—46段讨论到这些准则。在这里我们注意到这些准则应该与受援国共同商讨,而不应由捐助国强制执行。但在政府方面的发展援助的实际工作上有许多其它方法可使受援国在资源的自由使用上为了捐助国的利益而受到限制。这些援助的“条件”至少在两个方面上是违反受援国的利益的。第一,减少受援国以最有效的方式为所列举的目的使用全部基金的机会,这些条件强加了一层负担或费用,因而减低了所收到的政府方面的发展援助的价值。第二,捐助国所强加的条件可以用来作为榨取商业或政治利益的手段,侵害到发展中国家的经济和政治主权。因为这些原因,其目标应该是从我们在此审议的援助流动的管理上取消这类条件。(这个建议和以下各段的建议皆提到这项额外援助流动。)

33. 在这个含义之下,政府方面的发展援助的贷款条件有的可以视作是援助条件范例,同时,为了这个和我们已在上面建议的其它原因,在这里所讨论的额外援助应大部分作为赠款提供。以不能兑换的货币提供的援助可能限制受援国选择它可购必需品的进口货品的市场。这或将减低政府方面的发展援助的价值。援助应尽可能的以可兑换的货币提供。^④

④ 第35段中列举出这一般性结论中的若干限制条件。

34. 过去的经验证明对受援国最带有限制性而且代价最高的是现行的所谓“附带条件的援助”所固有的那些条件。它可以各种不同形式表现,同时援助可能,比如说,附带下列条件:

- (a) 来源地,即需求受援国将转移款数消费在捐助国内;
- (b) 特种货物和服务,指受援国必需完全依赖捐助国的某些特种能力;
- (c) 航运,即需要受援国使用捐助国的运输工具。

35. 绝大部分的政府方面的双边发展援助都是附带条件的。捐助国为这种作法所提出的辩护如下:出口得到促进;国际经济援助对支付的影响减少;过量的生产能力要加以利用;可借此推销农业剩余产品;捐助国因此得到经济援助的美名;同时利用附带条件的援助比较容易为国际经济援助取得公众的支持。在若干情况下,经济援助是发达国家与发展中国家之间互相合作的长期协议的一部分。若干发展中国家认为可以接受这种作法。此类协议常常规定彼此交换某些特别指定的货物及服务。

36. 附带条件和不带附带条件的援助比较,则附带条件的援助是向受援国强加一项费用,以至于捐助国所订的流入的交易价格可能高于世界市场价格,同时,这类流入,从受援国观点看来,还包括品质低劣的货物。因此,就实际转移的货物和服务的真实数量及其对受援国的价值来说,远较向发展中国家提供相等数量的现金,并由它自由在世界市场购置所需货物和服务的价值为低。过去所估计的附带条件的援助将导致向发展中国家流入的资源依照计划的性质和捐助国,而有百分之十五到二十的过高估计。^③

37. 附帶条件的援助的一个特例是大部分的粮食援助是由于捐助国的国内农业政策所造成的生产过剩而产生的。此外,在这类援助以现行的世界价格估计时,又强加了一项额外费用,但如果那些剩余产品投进了世界市场,其现行的价格必将降低。技术援助——虽然其本身並不是一项无益的援助形式,尤其是通过多边机构导入的时候——时常涉及到类似的估价问题。目前的估价是按照捐助国的预算支出,即用实际付给所说的工作人员的薪给和其它有关的费用。这可能造成一项错差,当受援国,如果所收到的是现金,或将能以较低的价格取得具有相同能力或几乎相同的能力的当地或第三国工作人员的服务。

38. 政府方面的发展援助的主要部分是双边的援助。即使没有强加任何其它特别条件,双边形式本身,根据所建立的义务上的束缚和捐助国与受援国之间的依赖,可能使捐助国对受援国发挥过度的政治和经济上的影响。双边形式更易使上述各种特别条件强加在援助交易上。因为这些原因,所以最好是通过多边机构导引这额外援助,虽然这並不能消除捐助国强加条件的一切可能性。目前,相当小的一部分的政府方面的发展协助是通过多边机构而来的——但其比例正在增加(参看附件一,表3)。对发援

① 参看“给予发展中国家的附帶条件的援助的费用：贸发会秘书处进度报告”，联合国贸易和发展会议议事录，第二届会议，第四卷，资金筹供的问题和政策（联合国出版物，出售品编号：E 68. II. 17）。

委会国家来说,这个比例在一九六〇年代上半期仅为百分之七,一九六九年增加到百分之十六,一九七二年达到百分之二十二。特别是因裁减军事预算而造成的任何新的援助流动都必将全部通过多边机构。鉴于多边机构到目前为止所起的作用不大,这将对主管经济援助的制度产生一个剧烈的改变。

39. 在取消政府方面的发展援助所强加的条件时将遭遇许多困难。在执行如本报告研究的裁减军事预算建议所提出的关于政府方面发展援助水平上作彻底的增加时,短期内必定感到这些困难无法克服。若干国家会比别的国家更难于确保整个援助上大量的增加是不附带条件的或是以可兑换货币提供的。除了其它原因之外,这是由于收支结构、国家出口工业的相对大小和竞争性,以及国外贸易现有的范型和协议所造成的。承认这些困难和差异并不转移坚决努力逐渐消除援助条件的目标。此一行动的一个重要的先决条件是取得有关条件性援助的程度和费用,以及协助其它方面的特征的详细而连续不断的资料。

援助的准则和机构

40. 订立援助的标准和分配的准则是一件复杂的工作。同时也很难从援助转移的历史数据的分析上澄清过去所实行的准则。从援助流动上所作的区域和国家性质的分析常常显示出一个难于求证的规律。但在有关这个主题的文献中曾讨论过三个主要类别的规律。在这里我们可分别称它们为需要、效力和努力的准则。

41. 关于需要的准则是建立在不同国家内人民之间合理分配到经济福利的概念的基础上,而且可以解释作为将援助优先给予每人收入最低的国家。这个准则在原则上易于使用,虽然在执行时将遭遇到国际间互相比较时的一般问题。

42. 关于效率的准则通常是指援助应导向那些能发挥最大效果的国家和计划。因而援助基金投资数的收益就必需用成本收益计算法来衡量,而在此地这决不是一个简单的工作。其中最重要的是选择这个计算法的评价基础——究竟成本和利润应以商业标准来评价,其收益根据无论是直接或间接产生的外销所得来计算,还是,成本和利润的确是根据将人民各方面的经济和社会福利考虑在内而加以评价。一个有效的准则的使用是否符合在发展中国家或区域之间获求一个公正分配协助的愿望,将要根据是否有其它重新分配发展收益的方法而定。

43. 关于努力的准则通常指在分配援助时一项主要的考虑应该是各国在社会和经济发展方面所作出的努力。显然可以看出这项“努力”即使是相对性的也相当难于衡量,虽然在各类文章中曾多次设法将它与投资和储蓄的增加,投资效率和出口方面的表现等连系在一起。一个合理的假定是,使用这项准则常常产生的结果与使用效率准则所得的结果相类似。

44. 就所讨论的额外协助分配到发展方面而不是分配到救济自然灾害方面而言,对于受援国尽可能拟订有效方案以吸取新的援助是有重要关系的。

45. 决定将要使用哪个准则意味着有资格收受额外援助的

国家的详细说明。过去发展中国家的各个名单因所包括的国家而异；除了其它准则之外，这些分类使用了政治地位和技术进展的准则，以及我们以上列举的各项准则。

46. 选择不同的准则，除其它因素之外，将取决于所使用的时限以及分别给予效率和正义的相对加权。我们这理的工作不是预先判断斟酌处理这个问题的结果，特别是因为决定将因内容的不同而产生差别，如时间、国家和计划上的差别。

47. 我们认为援助的另一项必要的规定是尽可能地采取种种措施保证援助是来自捐助国裁减军事预算所得，而且保证受援国不应该用以增加其本国的军事开支。

48. 如果从本报告考虑的建议中所得到的协助规模并不太大，可以由联合国体系内现有的多边行政机构处理，那么就没有任何理由不运用现有机构从事这项扩大的工作。如果协助规模较大，或许有理由设立新的国际行政机构。但无论如何，可能有理由需要国际当局——如一九七三年十二月七日大会第3093 A (XXVIII)号决议所设立的裁减军事预算所节省款项分配问题特别委员会——来解决分配问题的政治决定。
