

7-339

五雲子著

戰時英國

默岩

商務印書館藏



王雲五著

戰
時
英
國

商務印書館印行

中華民國三十三年七月初版

(33311 渝連史)

戰時英國一冊

渝版連史紙

定價國幣叁元

印刷地點外另加運費

著者

王雲五

發行人

王雲五

印刷所

商務印書館

發行所

商務印書館

* 有 所 權 版 *
* 究 必 印 翻 *

自序

余夙以老學生自命，無時不抱『做到老，學到老』之旨。在訪英出發之前夕，承陪都各文化團體歡送，余代表同人答詞，有如左之一段：

『英國爲憲政之母；同時亦爲經濟建設之先進。上次參政大會在蔣主席指導之下，決議組織憲政實施協進會及經濟建設策進會……。同人在訪英期內，倘能對英國憲政之若干要點，及經濟建設之若干問題因便研究，俾歸國後貢獻於政府國民，或亦爲此行之副收穫。』

抵英以後，余即依此目的，於醇酢之餘，隨時隨地，實行學習，覺英國戰時之努力有遠過其宣傳，而出人意想之上者，本年元旦，余在英對國人廣播，有言：

『英國戰時措施，在在使吾人十二分敬佩。茲先爲國人略述一二。一則人民衣食所需，分配甚均平，執行甚認真，故作戰數年而物價增加極微，最足爲我國取法。二則全民動員至爲徹底，男女並無例外。我國前方將士艱苦抗戰，固已博得盟邦好評，然後方動員尙有進一步與更有效進行之必要。此外足資取法者甚多，留待返國後詳細報道。』

余之目的如此，余之經驗又如彼；於是余之研究興趣益濃，時間不足者，補以空間，見聞

不足者，代以閱讀。擬於歸國後著爲戰時英國一書，以告國人。抵陪都後，二三月來，承各方不棄，紛約講演，計政府機關方面有社會部、宣傳部、外交部、侍從室第一二處、資源委員會、工作競賽委員會、四聯總處、中央銀行經濟研究處、交通銀行、郵政總局、財政部直接稅處等；學校方面有中央大學、中央政治學校、交通大學、中央警官學校、中華大學、華西場五大學、東吳滬江法商學院、立信會計專科學校、中華職業學校、南開中學、景海女學等；社團方面有憲政實施協進會、三民主義青年團中央團部、陪都各文化團體、婦女指導委員會、回教協會、新運總會、中英文化協會、東西文化協會、國貨廠商聯合會、航業學會、出版業公會、五五餐會、聯青社、恆社等。聽講人數合計多至數萬人；講題與資料雖因聽講者之不同，而每次有所變更；然大旨不外如余對國民參政會駐會委員會所爲公式報告中如左之一段：

「英國係愛好和平之國家，戰前軍備遠不如積極準備侵略之德國；故戰爭初期情勢極爲危險。然結果轉敗爲勝，國力大增，實由人盡其力，物盡其用，地盡其利之故；而其克收速效與大效，則不能不歸功於英人遇事所采公平的原則，科學的方法與守法的精神。所謂公平的原則，即對於人民所負擔租稅兵役工役一律平等，而其生活所受的管轄亦一律平等；因負擔公平，則人人樂於効力，因管轄公平，則人民雖有患寡之慮，而無不均之感。結果人力動員至爲徹底，物力節約亦得切實執行。所謂科學的方法，則一方面政府措施皆能於事前作通盤之籌劃，任何決定悉本於客觀的條件，故政策克收聯貫之效，而無前後或彼此

衝突之弊。他方面則人民致力，尤其是對於生產之工作，無不事事依據科學的方法，故能增進其效率，減少其耗廢。所謂守法的精神，則英國人民夙以守法著稱於世，事前對於立法，不肯苟且放過，事後對於法律規定，無不極力奉行。違法者縱幸免於法律之制裁，亦難逃社會之制裁；因此戰時種種動員人力，管制物資之法律，無不切實執行，與許多國家一法立則有許多人希圖竄避法律，因而良好的法律執行時成效不彰者，迥不相同。且不僅人民能守法而已，政府及公務員亦極能守法，正所謂法律之前人人平等。因此，人民更樂於守法。所有戰時法律之實施，皆克收最大之效，實由於是。

至關於英國憲政之要點，則有如余回國之初爲憲政實施協進會所播講實施憲政的先決條件一題中所言：『英國憲政之完善，自有其道，而其所以致此之道，似可視爲任何國家實施憲政的先決條件。此種先決條件，約分三項：（一）地方自治，……有了這種地方自治的基礎，人民便有漸習參與政事的機會。因此，到了選舉國會議員，參與大政的時候，便不會苟且將事，或受人操縱，……（二）是法律主治，就是法律高於一切。這是英國憲法的特點，英人每謂其制度之專美即在此。其意義有二。一則武斷的權力絕對不許存在，換言之，即人民非依法定手續經普通法院審判後，不得受罰。二則全國人民，不論爲貴爲賤，爲富爲貧，一律被治於同樣的普通法律，並受同樣的普通法院所管轄，……（三）是人民的基本自由備受尊重。英國人的普通見解，以爲民治的憲政能否達到目的，在乎人民之是否有權選舉其所欲選之人組織政府，並

得依和平的手段變更其所反對的政府。然欲達上述目的，則人民須能自由批評政府，能自由集會討論政治，並能避免政府違法的逮捕與拘禁，……」

本書內容，大都以演講之資料爲根據而補充之，先成四章，分期刊載於東方雜誌。最近一月間，演講稍暇，決計補充撰述，連同已載東方雜誌者合而爲本書。初擬分爲十二章，除已載東方雜誌之四章外，補撰八章。以最近公私事務紛集，不得已縮小範圍，補撰止於五章，合已刊者得九章，雖未竟所欲言，然皆與戰時英國關係最切者也。他日時間容許，或更謀增補，然人事倥傯，固所望而非所敢期也。

民國三十三年七月九日 王雲五

目錄

自序

第一章 戰時英國政府

第一節 組織

第二節 權力

第三節 人物

第二章 戰時英國財政

第一節 增稅

第二節 募債

第三節 結論

第三章 戰時英國經濟

第一節 增進生產

第二節 節約消費

第三節 利用國內資本

第四節 利用國外資本	六三
第四章 戰時英國工業	六八
第一節 基本措施	六九
第二節 管制機構	七一
第三節 管制概的	七三
第五章 戰時英國教育	七八
第一節 莫倫與威爾士教育	七八
第二節 蘇格蘭教育	八八
第三節 北愛爾蘭教育	八九
第四節 戰時教育狀況	九〇
第六章 戰時英國出版	九七
第一節 書籍出版	九七
第二節 報紙出版	一〇四
第三節 書報審查	一〇九
第七章 戰時英國婦女	一一
第一節 戰前婦女之奮鬥	一一

第二章 戰時婦女之工作	一三
第八章 戰時英國少年	一三〇
第一節 少年登記	一二一
第二節 少年委員會	一二三
第三節 前期軍事訓練	一二五
第九章 英人之特性	一三〇
第一節 自由與守法	一三一
第二節 自治與合作	一三五
第三節 務實與理想	一三七
第四節 體諒與固執	一三九
第五節 商人與紳士	一四〇

戰時英國

第一章 戰時英國政府

戰時英國政府之組織與權力，較平時均有不同；而政府中之人物亦與平時不無區別，茲分節敘述之。

第一節 組織

英國內閣在十八世紀之初僅括有上院議長，財政部長，樞密院長，掌璽大臣，海軍部長，陸軍部長，郵政部長及國務卿二人。此國務卿二人之職掌逐漸擴充爲外交部，內政部，自治領部，殖民部，印度事務部，緬甸事務部，蘇格蘭事務部等。嗣又增設空軍部，商務部，教育部，農業漁業部，勞工部，衛生部，運輸部，糧食部，工程部等。此次戰事起，更先後增設八部，即供應部，食料部，宣傳部，經濟作戰部，國防部，飛機製造部，生產部及新建設部。同時將內政部改爲內政與公安部，勞工部改爲勞工與國民服役部，此類增設及改名各部，其職權皆較平時政府所賦有者爲廣，例如供應部具有管轄原料之權，凡工廠需要之原料皆由該部視

其所擬製造之貨物是否爲戰時所必需，因而核定應否供應及供應之程度。食料部則具有輸入食料及分配之權。宣傳部職權尤廣；除爲政府主持戰時各種宣傳工作外，並擔任對於英人向最尊重之出版自由加以約束之審查事項，但其審查範圍以有關戰事之消息爲限，其對於言論概不容查。即就戰事消息之傳布而言，亦分爲自動送審與強制送審兩類；凡在國內發布者由出版人自行決定應否送審，不送審者聽，送審而不願遵照審查意見者亦聽其自負責任。祇有在國外發布者須強制送審，俾免爲敵人所利用。經濟作戰部則如其名稱所示，係間接作戰之一機構，以從經濟方面打擊敵人爲目的，其職權自以圖達此目的爲主。國防部則統一海陸空軍三部之工作，以達整個國防之目的。飛機製造部則以委託國內外工廠製造飛機爲其職權。生產部負有整個戰時生產之責任，而與有關生產各部協同辦理相關之事務。所謂有關生產各部括有海軍部飛機製造部供應部工程部及勞工與國民服役部等，除勞工與國民服役部係負徵集訓練與分配工人之責外，其他各部於各自委託工廠造貨時須與生產部協商聯絡。生產部所主持者爲決定生產之優先權，分配生產力量，與海外政府協商生產計劃及分配原料工具，對於存儲品之輸入分配與拋放，以及工廠建築計劃之範圍與程度等。附設全國生產顧問會以備其部長之諮詢。新建設部之職掌則爲戰後種種新建設之計劃；內政與公安部則除平時所任之內務行政外，兼管戰時聯合王國境內之地方防護事宜；勞工與國民服役部除平時主管之勞工行政外，兼管上述徵集訓練與分配工人事宜，及其他有關國民服役事宜。

英國內閣在戰時創一特殊制度，即於若干部部長之上另設一總綏部長 (Cabinet Minister) 以統馭之，此制度在作戰初期張伯倫內閣中則代以若干委員會，例如：(一)經濟聯絡委員會，以財政部部長爲主席，內設若干委員，由有關各部派任之；(二)各部優先權委員會 (Ministerial Priority Committee)，以彼時所設之國防聯絡部部長爲主席，下設優先權分委員會五，各以一政務次長爲主席；(三)人民防護委員會，以彼時所設之防護部部長爲主席；(四)國內政策委員會，以掌璽大臣爲主席；(五)經濟作戰委員會，以彼時所設之經濟政策部長爲主席；(六)輸出政策委員會，以食料部部長爲主席。委員會在平時本可從詳討論，集思廣益，對於有關若干部之行政事宜，克收折衷聯絡之效。然戰時所貴者不在討論折衷之決定，而在迅速達到之有效的決定。一個富有判斷力而能作迅速決定之部長當然較一個最優良之委員會更適於戰時。一九四〇年二月一日議會中關於經濟聯絡之辯論時，張伯倫所憑藉委員會之助力已明示其弱點。辯論主題係關於原料之供應，張氏竟不能作簡括扼要之答復，即以其所爲之說明竟占一百二十八頁之公式書面之故。然張氏不知改弦更張，仍堅持其固有之委員會辦法。及邱吉爾組閣，乃設國防部而自任部長；其下雖亦設國防委員會，以海陸空軍三部部長及其參謀長爲委員，然邱氏所設之委員會與張氏所設同性質之委員會實際迥不相同。邱氏若以委員會主席之資格從事，則欲達其所主張之決定，必須以種種理由說服各委員，有時或不得不採取折衷之決定。至若以國防部部長之資格從事，則邱氏祇受各委員之協助，於聽取其意見後，可逕作命令。

式之決定。又邱氏兼國防部部長之地位時，所諮詢者不以國防委員會各員爲限，如認爲必要，並得隨時召集其他人員陳述意見，以爲取決之助。此種超級部長之制度，在邱氏初主政時，尙未推及其他委員會；稍後，至一九四二年，始增設生產部，值代表戰時內閣負責整個生產之責，於是內閣中又添一超級部長矣。說者或謂超級部長之設置不免破壞閣員負責制度；其實不然。所謂閣員負責制非謂每一閣員各自對其主管部之工作負責；亦非謂各部長之合作須出以協議同意之方式。平時內閣或其所授權之委員會亦難對任一部長命令其行爲或不行爲，而不問該部長是否爲內閣或該委員會之一員也。況閣員負責非謂一閣員不應受他閣員之管轄，祇謂每一行政行爲必須有一閣員或若干閣員對國會負責而已。故政府增設超級閣員以代向有之委員會，不僅無破壞閣員負責制之嫌，且可加強其所負之責；蓋除原有負責之閣員外且更增一同負責任之超級閣員矣。

戰時許多國家爲謀措施之迅速，輒有戰時內閣之設置。上次歐戰當勞合佐出任首相時，卽設置戰時內閣；其人數以五至七人爲度，就閣員中選任之，除其中之財政部部長外，皆不管部，俾以全部精力應付戰事。此制固可收迅速決斷之效，然亦有三缺點：其一，戰時內閣閣員既不管部，則對於許多問題不明真相，須多費時間閱覽文件，藉以認識各該問題之背景。其二，管部之閣員雖不在戰時內閣，然因備戰時內閣之諮詢，往往仍須偕同顧問人員列席於戰時內閣，部務遂亦不免延擱。其三，戰時內閣祇能處置便於決斷之根本事件，對於細節仍須以

主席資格出席於各種委員會，以資研討。張伯倫氏殆有見於上述缺點，故於戰事開始即採行異乎勞合佐治所採之辦法，決以閣員九人（後減為八人）組織戰時內閣；其中五人為財政外交陸軍海軍空軍五部長，又一人為彼時新設之國防聯絡部部長，餘三人則不管部務。此舉之目的在使直接有關戰事之各部部長皆加入戰時內閣。然張氏實不免誤解；蓋現代之全面戰爭有賴於各種武器至為重大，而戰爭最初八閱月之閃電戰延緩，尤使經濟戰如食料生產勞工航運供應等成為極重大之問題。無論如何，張氏戰時內閣之組織分子殊未能均衡得當，則因其未能對國內戰線充分注重之故。況海陸空軍三部部長之職務繁重，亦無暇逐日參加戰時內閣會議，以致顧此失彼。又戰時內閣人數過多亦與迅速措置之旨不無相悖，邱吉爾組閣後，首先回復勞合佐治時之辦法，惟作一重大改革，即由邱氏自兼國防部部長，親自研究海陸空三部之重大問題，以資聯絡。目前英國戰時內閣仍漸增至八人，即為：（一）首相兼國防部部長，（二）副首相兼自治領部長，（三）外交部長，（四）財政部長，（五）勞工與國民服役部長，（六）生產部長，（七）內政與公安部長，（八）駐近東不管部閣員。

總之，英國現政府之組織，若按其職掌而分配，計可劃為七項。第一項，為國防，由海軍部陸軍部空軍部三部長以文職而負管轄軍隊之責。其職權為徵集軍隊，供給軍需，分配軍力，並籌備給養等。為便利執行其職權起見，三部職員除文官外，兼用海陸空軍三方面之專門人材。三部之上即有國防部長以超級部長之資格統馭之。第二項，為對外關係，分司其職責者有

外交部，自治領部，殖民地，印度事務部及緬甸事務部。外交部雖有許多使領館歸其管轄，然內
部用人勢同不如他部之多。其主要工作在搜集資料以供外交部長或內閣據以作政治上之決定。
自治領部與殖民地部分司帝國各自治領與殖民地之用人並對殖民地長官所爲之決定加以管轄。兩
部中除上級人員各異外，下級人員多彼此通用。印度及緬甸事務部性質與上述二部相若，但所
管轄者各爲一特定之政府，與上述二部之廣泛性質不同。第三項，爲行政管理。查國家許多
公務係由中央行政組織以外之許多機關所執行，而仍由中央各部加以管理，例如教育部對於各
地方自治機關之教育當局，戰時運輸部對於各地方之道路鐵路，商務部對於煤氣事業與船廠船
塢，農業漁業部對於各地方之農業行政，灌溉委員會及近年各地新設解決農業漁業問題之委員
會，內政與公安部對於各地方自治機關主持之警察救火及選舉機構，衛生部對於各地方之衛生
行政等皆是；惟蘇格蘭事務部對於蘇格蘭各種行政探混合的管理辦法，與英倫及威爾士各地採
分部管理辦法者有別。第四項，爲直接事業，指由中央政府直接經營之事業而言，除國防之海
陸空軍由中央政府直接支配外，最早之國家經營事業當推郵政，而以郵政部主之。其他各
部直接辦理業務者，如勞工與國民服役部之對於雇傭介紹所與失業保險等，衛生部之對於國
民衛生保險及寡婦孤兒年老恤金等，恤金部之對於戰時恤金等，內政與公安部之對於首都警察
等，皆負有直接辦理之責任。第五項，爲法律之執行，指由中央政府若干部對於法律所規定之
特種事項分負監督之責，例如警察對於度量衡及食料藥品之法定標準有監察之責，而監督警察

者即爲內政與公安部。此外如工廠檢查，炸藥及外人之管理等由內政與公安部負責；鑛場檢查由商務部之鑛業署負責；商業航運，破產事宜，公司管理等由商務部負責；動植物病害由農業與漁業部負責。第六項，爲私營事業之扶助。此與管理有連帶關係，例如農業漁業部係主管扶助農民漁民之機關，商務部之鑛業署係主管扶助鑛業者之機關是。第七項爲輔助之業務。其最重要者爲供給款項與管理政府之開支。主持之者爲財政部。在供給款項方面，則按預算與稅法從事征收，並向王室土地委員會及郵政部接受其解款。在管理開支方面，則以各機關之預算及契約爲根據，又因用人爲開支之大宗，故財政部有兼管政府用人之權。另一種輔助的業務，則爲工程部對政府建築物所負之責任。以上七項職掌，雖以較複雜之方式分配於三十餘部；然戰時內閣之閣員八人，除不管部者一人不計外，對於上述七項職掌殆無不可代表者，蓋已成爲具體而微之內閣矣。

第二節 權力

作戰期內，爲謀迅速應付局勢起見，政府權力不得不酌予擴張；此爲任何國家之通則，英國自亦不能例外。況如英國之民治精神，其政府苟不能獲得人民一致之贊助，斷不敢輕率宣戰。一個民主國家對於全民戰爭須能如極權國家之統一；惟用以達到統一之方法則彼此不同。極權國之統一方法在施用壓力，而民主國之統一方法則在使人民明瞭其必要性。及人民盡明瞭