

聯合王國之國防機構

緒言

這本冊子係著者於三十五年寫來供國防研究院作研究資料的，今夏國防部成立，國防研究院亦因之撤銷，朋輩咸以此卷尚可供研究國防部組織者參考之用，如棄置不用，殊屬可惜，故檢出付印。

國防部混陸海空軍爲一元，途徑是正確的，惟國防部究應隸屬行政院抑或直屬總統是值得詳加研討的；聯合王國之國防部置於首相管轄之下，因爲她是內閣制；美國陸海軍部直屬於總統，因爲她是總統制；我國顯然是總統制而又將國防部置於行政院內，參謀總長則又爲總統之直接幕僚，此種制度，另創一格，讀者對我國防部之組織得一較明晰之概念後希望進而比較比較聯合王國的制度！

民主國家的國防部長，陸海空軍部長等均係文人，他們與國會關係如何，與陸海空軍的關係如何，職權如何，國人大多不甚明瞭，中國已走上民主之路，國防部長之職權

應該怎樣決定，國防部長如何代表國防部，如何代表人民控制國防軍，這些問題，聯合王國的制度是可以作參考的。

英美國防均有強大工業作後盾，美國國力充沛，民間工業尤為發達，故美國諸多可向民間定約，而資源等之統制不如聯合王國之嚴格，我國此刻工業既不發達，談組織國防的人，似乎應該知道着重開發資源，增強生產；聯合王國的生產補給機構與吾國此刻所採取的聯合勤務總部的辦法不同，我國生產落後，似乎應讓負生產責任的人全力去發展生產，而不因補給運輸等事分神，聯合王國的辦法，是否適用於中國似乎也值得讀者研究，尤其飛機生產部，是獨立的部，應請讀者注意！

中國人力應該是够的，可是一盤散沙，够條件的「國防人」甚少，我們需要人的加工，我們須加強人的連繫；現時代的人力資源不能僅有陸海空軍的「壯丁」，便算滿足；大學教授，科學家，熟練工人……這些都是要統籌分配的。我國現在只有兵役局，顯然對若干重要人力分配顧慮不到；對於青年軍的組訓，我國有預備幹部管訓處；但是領導他們參加生產似乎更為重要，聯合王國的制度並不將這些問題加重軍事機構的負擔，可

是人力的效率發揮到了最高度，所以我們辦兵役，設管區的制度，也可與聯合王國的制度比較比較。

總之今日談國防，應該注重科學與工業，應該將國防的担負分配到經濟，文化，內政，社會……各部門，軍事部門無法負擔國防的全責，軍事機構內部組織，應配合國家的各部，用不着有關國防的事都去自己負擔，我國國防部係一新近成立之組織，如何使其日臻健全，符合國防之實際需要，實有賴國人之研討，著者謹將本書付梓，希望能發生拋磚引玉的作用。

最後敬請 讀者教正

著者 一九四六、十二、廿五、

目 錄

第一章 聯合王國之歷史及政治概況

第一節 歷史概述

第二節 政治制度

A 國會

B 上議院

C 下議院

D 委員會

E 首相及各部大臣

F 文官制度

G 地方政府

目 錄

目 錄

第三節 綜評

第二章 聯合王國國防機構概況

第一節 政府之組成

第二節 戰時內閣

第三節 海軍部

第四節 陸軍部

第五節 空軍部

第六節 國防部

第七節 聯合作戰處

第八節 勞工役政部

第九節 生產部

第十節 補給部

第十一節 戰時運輸部

第十二節 飛機生產部

第三章 聯合王國國防機構之檢討

目 錄

附表十二 聯合王國中央政府之歲出歲入及舉債表

聯合王國之國防機構

郭汝瑰

第一章 聯合王國之歷史及政治概況

G. M. Trevelyan 於所著「爲什麼要研究歷史」一文有云：

「單受科學教育的人，無論他的潛伏的了解力怎樣大，只是囿於現在，并限於物資方面」。

我們研究聯合王國之國防機構，當然不僅以了解其現狀爲滿足，所以此地先簡略的一敘其政治及歷史概況：

第一節 歷史概述

國人常呼聯合王國爲英國，其實她僅爲組成大英帝國的一個單位，而英格蘭又僅聯合王國之一部而已。

所謂聯合王國 (United Kingdom) 實際是由 (一) 英格蘭和威爾士；(二) 蘇格蘭 (三) 北愛爾蘭所組成。

英格蘭在聯合王國四千七百萬人口中，就佔三千八百萬，牠居首要地位，是不用說的，威爾士遠在三世紀，便爲英王愛德華一世 (Edward I 1272—1307) 所征服，其後亨利八世 (Henry VIII 1509—1547) 乃完全以之置於統治之下，惟今日威爾士仍然保有她的特色，在威爾士並沒有英國國教教堂，(Anglican church) 威爾士的學校，仍然教着威爾士語，人民在家庭說威爾士話，在聯合王國下院裏，有一威爾士委員會 (Welsh Committee) 審議一切威爾士法案，并且專爲威爾士設一特殊的教育局，總之，威爾士仍保有她的特色，他儼然是一個自治領似的。

蘇格蘭王傑姆斯六世 (James VI) 於一六〇三年，伊麗莎白女王 (Queen Elizabeth) 死後，承襲了英王王位，(因爲他有 Tudor 王族的血統) 此時，英格蘭與蘇格蘭仍有獨立的政府，直至一七〇七年，乃雙方同意，合組統一政府，但蘇格蘭至今仍保持不同之教堂 Presbyterian Church (長老會教堂) 及不同之法律，下院有蘇格蘭委員會，政府有

蘇格蘭事務部大臣 (The Secretary of State for Scotland) 主持蘇格蘭事務局 (Scottish office) 所有蘇格蘭預算及立法，均由此兩機關審議和辦理。

北愛爾蘭因宗教關係 (大部居民爲昂格諾蘇格蘭后裔之新教徒 (Protestant))，於一九一四年誓欲脫離都柏林統治下之愛爾蘭，大有不惜訴諸戰爭之勢。第一次大戰後，乃得如願脫離愛爾蘭自由邦而加入聯合王國，惟其地位酷似加拿大，雖亦向國會派出議員，然北愛爾蘭有其自組之議會及政府，有總督一員，有首相，有內閣，有兩院之立法部，有高等法院，由此高等法院在貝爾法斯特 (Belfast) 能上訴至韋斯敏斯德 (Westminster) 之上議院。

第二節 政治制度

由上面這一段簡時的敘述，我們可以看出，不列顛羣島國，民族和社會實在是够複雜了，現在再檢討一下他的政體吧：

大不列顛除克倫威爾 (Cromwell) 的十一年共和而外，一直是君主制度，依法：議會

由英王召集解散，首相由英王任免，宣戰議和訂立條約等，亦以英王名義出之，所有英國海軍，稱爲皇家海軍，空軍稱爲皇家空軍，砲兵稱爲皇家砲兵，機械化部隊稱爲皇家裝甲軍團，但實際英王并無權力，一切政權均操於國會，法國人 *Froesché* 說：「英國國王，須服從其民衆，爲人民所欲爲」實在一點也不過分。

(A) 國會

國會爲英國政策決定之樞鑰，其任務有三：

第一：規定政府之工作，政府每一部門，須請下議院審查其下一會計年度之詳細預算，此項預算可以駁回或核減，但不能增加，國會議員亦不得維護其本部門所提出之預算，預算一經通過，國會即須批准必需之稅收或公債，以足符預算之開支，與固定公債之担負（即國家債務之利息）以及未經規定之法官薪俸等款項，此種財政案件，於年初即開始審查，常至七月底完竣。

第二：制定法律，每年均有修正舊法律，及制定新法律之事，因在平時，每年須通過興建常備軍案，此爲國會必須通過之案件。

第三：國會選定內閣，此種情形，常以下議院為主，某黨或某聯合黨，在下院之議席佔多數，則該黨領袖即爲英皇召集組閣之人，渠得下議院信任，可保持其內閣於永久，關於不信任之構成，并無一定標準，內閣因小事不得下院信任，尙無關重要，但如拒絕多數之決議或法定之計劃，則將由下院暗示必須改組，有時直接譴責并發表長篇之選述，以表示各大臣之不再爲下院所信任，在此不信任情形之下，內閣或即辭職，由英皇召集反對黨領袖另組新閣，或由首相勸告英皇，解散國會而讓選舉者決定其進退。

(B) 上議院

國會，由衡平法院 (Chancery) 發出皇家命令而召集之，此種命令分爲二種，一種係送於各省市長，及各部部長，令其選舉下議院議員，另一種係送予個人，令其某日出席韋斯敏斯德國會，接此個人命令者，即爲上議院議員，上院議員包括四種主要階級：(一)爲世襲貴族，其祖先曾出席上院，且被封爲貴族，此種人在上院頗佔多數，(二)爲其本身被封爲貴族者，此在上院佔多數，而較一般想像更爲重要之份子，其後裔亦將爲世襲貴族。(三)爲大主教及主教，法定爲二十六人，(四)爲法官——即管理上訴案件之

貴族，後二者均非世襲。

兩百年前上院與下院同等重要，且多數主要大臣爲貴族，其後上院權力逐漸削減，至一九一一年國會法 *Parliament Act* 通過，其限制更甚，此法將審查財政案之權，全部削歸下院，同時規定如下院通過某案三次，且時間經兩年以上，則無論上院贊成與否，其案必須成立，此使上院僅有權抗議延擱及阻撓，但對下院之意志，不能超過阻撓以上之行動，此法當時僅稍加審查，即行通過，因二十五年來，兩院之間，實際甚少爭執。

(C) 下議院

下議院爲英國政府之重點與中心，首相與多數大臣均爲該院議員，在對面議席可看見首相及其內閣中多數重要人物，旁聽席上之政治熱心者，能看到其愛與憎之人物，從事活動，當下院辯論有時進行熱烈而尖銳時，議員常爲良好之習慣與感情所克制，渠等均希望爲有力之發言者，對政府黨與反對間之批評，務求公允，并隨時提醒對下院規則及優良慣例之遵守，另有發言處之組織 (*Speakers office*) 係與國會同時產生，凡性格爲全體議員所尊崇的即可當選，此等人須十分公正，不以黨派之感情爲轉移，因首相爲

下院之領袖，故發言處爲該院之法官。

下院非僅爲一辯論之議會，且有推進治理國家之任務，近來有不少事件由下院決議授權政府執行，以免瑣細之延擱，與時間之浪費，通常決議之事件，政府均提前於七八日辦理，如果政府希望停止某種辯論，則閉會之期，可由多數議員投票提前結束，但對閉會之提議接受與否，則由發言處決定，因對下院中少數人之權利，亦須注意，不予侵犯，職是之故，政府乃訂定下院開會時間表，此法表面似乎可以避免棘手之問題，與苛刻之批評，但實際不然，如此固可阻止各個議員在渠等所需要之時間內，提出問題，然而政府仍不能避免苛刻之誅求，當任何部門之預算提請通過時，則該部門之全部工作，均須提出詳加檢討。

但預算每年僅經提出一次，當此機會一過，議員即退歸下院，在每席前面，議員可向各部大臣提出問題，但須預先選出提示，其方式并須依照發言處之劃一規定，各部大臣將依其地位於以答覆，或其代表人解答，此種方式，可使政府自始至終接受熱烈之批評，有時各大臣接到之問題，類似苛求，則該部必須於事前準備答覆，然而根據傳統之

習慣，英國人民冤苦伸訴，並不缺乏其最有效之工具。

如果反對黨向政府提出要求，而未能為例會中議及者，則須定期開會討論，並列入提案，政府必須允許辯論，否則將被責為卑怯。

(D) 委員會

下議院與政府一般重要機構相同，其進行工作，利用各種委員會。

一、全院委員會，此會實際並非委員會而僅為下院討論財政議案之一不甚正式會議，不過為節省下院時間，多數議案，係送由屬於下院五十或六十人組成之常務委員會審查。

二、小組選任委員會，係檢討下院之工作，並指示其改進，同時研究政府之特殊問題，或解釋某種公開之詢問，渠等可由外面採聽材料，及搜集證據，以供參考。

三、小組私議案委員會，此種私議案較為特別，富有地方或特殊性之意義，例如某市要求擴展區域，或增加權力，立法當局要求興建一新鐵路線，或電氣事業，則成為一私議案，而由此委員會接受，并決定其可否，下院罕有全體討論此等問題者。

(E) 首相及各部大臣

大不列顛的政策，由首相所領導的內閣來執行，首相在接奉皇命從事組閣之初，即須於四十八小時內，分遴各部大臣人選，在此短時間內，渠所決定，較諸以後，均爲重要，有時對一主要位置，如外交部航空部人選不當，將招致無數麻煩，若善加選擇，轉可獲得輝煌之成就，首相內定人選，並非全由己意，其對本黨或聯合黨之領袖，必須畀以適當位置，有時某一重要政治家，要求某部，如財政或外交，若不使其滿足，彼將拒絕贊助，內閣之組織，乃一繁重而繁難之事，須有優越之判斷毅力與機智，當各部大臣人選決定以後，每部尚須設置副大臣一人，此種位置常以各部次一職級之青年國會議員充任，至各部大臣位置，復須分配於上下兩院，目前以下院爲多，財政大臣必屬於下院，因該院完全控制財政之大權，大理卿兼皇家法官，則須屬於上院，因該項職位，係由上院主席所担任，當首相將各部大臣內定後，即呈請英皇批准，然後公佈。

內閣組成以後，首相必須獲取各部大臣對其政策之贊同，但渠仍爲內閣及下院之領袖，如非其本黨之領袖，並須取得之，渠爲內閣之主席，由內閣秘書處（自一九一六年