

英國國防組織的演進

陳世昌

自進入二十世紀後，尤其自經兩次世界大戰以還，不論在軍力上，在財力上，以及在威望上，大英帝國均已呈凋謝狀，步步地走向沒落之途。她在國際舞台上的耀武揚威，至少自一九五六年以來，業已息影斂跡，僅僅蘇俄足資與美國的超強地位，在國際上分庭抗禮。

如所周知，由於英國國力的日益衰微，往往導致大英國協之內，時起武裝衝突。在昔日，倘使英國遭受其殖民地之侮辱，或殖民地人民膽敢焚毀英國使館，則勢將立即引起嚴重報復，甚或慘被征服，併入皇圖。如今，大體而言，英國的威勢已成明日黃花，英國再也無能依傍她自己的軍力去實行報復了。在當今之國際政治中，英國政府勢須被迫地在一個同盟體系內，及在英美關係之運用中，去依賴她的圓滑靈活的傳統外交手腕。在此一厄境中，英國政府為有效運用其外交政策，又如何地調整其軍政關係，改革其軍政組織，以肆應世局之演變，苟延帝國之殘喘呢？頗值研究。

一 戰前的國防組織

在本世紀以前，大英帝國的外交及軍權，不但不相統屬，也缺乏密切的聯繫，而且軍權之內亦無統一之權威，陸軍海軍，自成一系。海軍部（the Admiralty）係英國最早設置之軍事機關，其來源可追溯到伊利沙白時期以前。而陸軍部（the War Office）的成立，至少也可追溯到七年戰爭時期。

二十世紀初葉的波爾戰爭（the Boer War），由於職業軍人的驕縱，使得軍事計劃不能如期進行，軍政關係不能步調一致。於是在一九〇二年成立了帝國防衛委員會（the Committee of Imperial Defence），作為亡羊補牢之計。帝國防衛委員會雖致有關軍政各部首長入會，自治領亦派遣代表參加，為一種公開的機構，這是英國內閣嘗試把外交大權及武裝力量結成一體的開端。在其後十年當中，除少數例外情形之外，在已故韓琦爵士（the late Lord Hanley）之大力指導下，帝國防衛委員會成為當時的昇平時期的戰略問題的中心樞紐，尤其是當其牽涉到外交政策的時候。

英國國防組織的演進

然而，在第一次世界大戰當中，不僅海軍部與陸軍部間之戰略缺乏聯繫，而且軍力與一個有效外交政策之間的密切關係，大體而言，依然未被察覺。由於政策上缺點重重，加上一九一七年以後英國建立了第三種防衛武力——皇家空軍（the Royal Air Force）——引起了益加複雜的情勢，因此直接導致「參謀首長委員會」（the Chiefs of Staff Committee）的建立，正式地把英國國家防衛武力的三巨頭，團結在一個地位超然於各參謀首長的委員會之權威下。這個參謀首長委員會，實為一九四二年開始成立的美國參謀首長聯席會議（the U.S. Joint Chiefs of Staff）及英美參謀首長聯席會議（the Anglo-American Combined Chiefs of Staff）鑄造了現成的模型。

為了支援參謀首長委員會及帝國防衛委員會有效達成任務起見，內閣又成立了許許多多的委員會及小組委員會，由外交部、國協事務關係部、殖民地、財政部及其他有關各重要部派遣代表參加。其中有一個較為重要的「共同情報委員會」（the Joint Intelligence Committee），直至今天為止，都必須由外交部之常務次長出席。縱然如此，但在一九三三年至一九三七年的侵略高潮中，這些機構的存在，並未能把英國的軍政領導權再度武裝起來，因此大敵當前之際，英國依然昏睡下去。結果，在兩次世界大戰之間的不幸時期內，引起了一發而不可收拾的軍事後果，一九三九年九月波蘭淪陷後，緊接着英軍在敦克爾克（Dunkirk）大撤退，隨後新加坡、馬來亞也相繼淪入日軍手中。迨法國屈服後，局勢之險惡及任務之艱辛，乃迫使已故邱吉爾先生出組戰時內閣，期其支撐危局，旋轉乾坤。

正當國家面臨危殆存亡之秋，邱吉爾接受英國國民之付託，為應付國家緊急情勢，毅然地採取五人的戰時內閣，他自己則担任首相兼長國防，實實在在地結合了軍政領導權於一身，其權位之高，聲望之隆，殆無前例。在邱吉爾壓下的參謀首長委員會，則變成了英國政府「運籌帷幄，決勝疆場」的機關所在。誠如邱吉爾自己所說：「在我的激勵敦促之下，參謀首長們與政

府各行政首長之間，天天都在直接地頻頻接觸；並與我協調一致，因此我業已完全地控制了戰爭行動及武裝部隊之行動。」邱翁所謂「戰爭行動」(the conduct of the war)，無疑地包括了許多戰時外交政策，及其對於將來和平締造後的外交政策所產生的影響。

二 戰後的演進

一九四五年號稱改革派的工黨，出組第一個戰後的英國內閣。當工黨政府首相(Prime Minister Clement Attlee)對國防備有興趣之外，亦無軍事領袖足資駕御三軍。但是，工黨政府在國際上希望擁護聯合國，肇造戰後的和平世界，在國內則希望繁榮社會，建立一個民生樂利的福利國家。在這些樂觀的希望之下，阿特里里首相建立了一個「國防部」(Ministry of Defence)，把戰前各不統屬的海軍部、陸軍部及空軍部等三個軍部，通過納入國防部之系統內，並規定國防大臣入閣，而其他三軍首長均不入閣，使軍事的決策權，皆集中於國防大臣之手。

國防部的設立，不僅改進了兩次世界大戰之間的許多缺點，統一了三軍軍權，統一了國家武力，同時亦使英國得以制定一個統一的國防政策。然以制度初立，根基未固，國防大臣在統一軍權，駕御三軍方面，依然徒擁虛名。直至一九五七年，鄧肯·桑迪士(Duncan Sandys)上台時為止，在戰後十多年之一段時期中，國防大臣的軟弱無能，幾乎有如蒙特貝登爵士(Lord Mountbatten)所描述者一般，他說：「一位軟弱，參謀不多的國防大臣，理論上大權在握，但要達成任何使命則困難重重。」

在一九四五年至一九五一年間的工黨內閣，及一九五一年至一九五七年間的保守黨內閣之下，國防部一直未能大展宏效，其所以致此之原因，不止一端：國防部的建立成爲一個「部」，歷史不久，威信未立；三軍軍部的根深蒂固的既得權力，尤以海軍部爲然，國防部一時不易驟奪；國防大臣類皆五日京兆，不能久任，在上述十二年，七度易長；而且歷任的國防大臣亦均缺乏政治勇氣及情報能力。這些因素直接間接地促成了戰後英國國防部的軟弱無能，也促使英國政府對於英國的軍政組織作進一步的改進。

在一九五六年蘇聯土運河危機發生之前不久，英國政府對於其軍政組織之結構，曾作一修改，因亦影響了該一時期之英國外交政策。這一修改就是

在參謀首長委員會內再加進第四個委員，作爲該委員會之主席。改變的原因主要是：(一)國防委員會及內閣寧願採納一位負責全面防衛的人之見解，而不願採納代表三軍軍部的三個或三個以上之建議；(二)採行此一方式，將可加強及保持軍政決策上的連續性或一貫性；(三)主要的原因是，英國參加了如此繁多的國際性及聯盟性的組織及會議，亦即北大西洋公約組織(NATO)、西歐聯盟(the Western European Union)，以及英美協約(the Anglo-U.S. entente)等，對於一位同時要領導國內三軍的人而言，要他們再分身周旋於國際之間，未免負荷太重了。依實際之發展，參謀首長委員會之主席一職，業已日漸地落到外交部，在各種國際會議及條約會議之場合，以及在外國首都裏，外交大臣一向被視爲英國國防的國家發言人。反之，三軍首長則日益地察覺到，祇要是與國防決策有關者，他們已漸被打入冷宮。

三 桑迪士的改革

一九五七年一月至一九五九年十月，鄧肯·桑迪士(Duncan Sandys)出任英國國防大臣，他被認爲是一位銳進的改革家，在他不到兩年的任內，大刀闊斧地改革英國軍政結構，期能適應核子時代的英國政策。他的成就提示了聯合王國戰後軍政發展的中心主題，亦即把軍事大權漸漸地由三軍軍部轉移到國防部。自第二次世界大戰以後，三軍部長之大權已日漸地旁落，而在政策上，軍事當局與外交部磋商之途徑，亦漸漸地轉入一個「外交部與國防部磋商」之類型中。因此，更多的軍政決策大權業已落入國防大臣及國防部內之高級常務官，甚至那些與必須迅速決策有關之科學家的手中。

由於前首相麥克米倫(Harold Macmillan)的全力支持，桑迪士在實際上所完成的軍政改革可大別爲下列五大項，其中每一項對於英國之外交政策均有深遠重大之影響：

(一)他所公佈的戰略性的武器制度及財政計劃，以五年之長期爲基礎，打破了每年制定的往例。其動機即在與財政部合作，以阻止國防費用的日益增加，尤其是在研究及發展上。

(二)儘管曾經遭遇強烈抵抗，桑迪士排除衆議，毅然地把軍事哲學及軍事政策之重心，由普通武器轉移到核子嚇阻及「藍條彈道飛彈」(Blue Streak ballistic rockets)上面，在防務上，大大地信任美國的核子力量。

不論如何，英國坦然承認英倫三島是相對地不可防衛，這是破天荒第一次。

(三) 桑迪士終止了強迫徵兵制，計劃要把武裝部隊之員額，裁減一半，截至一九六二年為止，英國武裝部隊已裁減三十多萬人。英國對於北大西洋公約組織所負擔的會費，因此也從國家總生產額的百分之十，遞減至百分之七。

(四) 桑迪士在一九五八年七月的國防白皮書(White Paper)裏面，開始重新安排三軍軍部對國防部的關係，其目的在使參謀首長會議能更完全地受國防大臣之控制，俾三軍軍部之間能更為客觀地向首相、國防委員會及內閣進言及獻策。由於此一安排，使得參謀首長會議的主席，在有形無形之中，成為國防大臣的主動的職業性獻議人、爭論中的中央參謀長之領袖，對三軍各部發號施令之新權力的所有人，以及「國防參謀首長」(the Chief of the Defence Staff)之新頭銜的所有人。這些改革顯示出國防參謀首長在英國對外關係上的影響力，蒸蒸日上。該一職位自一九五九年七月被權高勢大的蒙特貝登爵士(Lord Mountbatten)所佔據後，益顯其重要性。

(五) 國防大臣實質地掌握了以前為三軍部長所獨佔的重大權力，包括為三軍制定某些政治及財政重大決定的權力。這樣一種新的責任集中制使得軍方與外交部之間的聯絡，更形有效及更為容易，尤其牽涉兵事方面的重大外交問題為然。例如，聖洛虛(Holy Loch)及美國在南北極附近之其他潛艇基地問題，美蘇對古巴危機之攤牌，以及拿騷協定(Nassau Agreement)等是。此外，外交大臣則繼續地留位於內閣的國防委員會(the Cabinet's Defence Committee)裏面，並作為內閣裏面外交與軍事政策的主要連繫人。

總之，桑迪士改革的要點，在於節縮國防費用，在於裁減傳統武力，加強核子武力，尤其在於實質在在地釋奪三軍部長之兵權，轉而集中於國防大臣之一身。其對英國軍政關係及內容之改變，乃是全盤的，澈底的。難怪當時倫敦泰晤士報(The Times)將它譽之為「甚至是在昇平時期的軍事政策上之最大改變」了。

四 檢討及展望

基上所述，戰後英國軍政組織的發展，表現出兩大特徵：一是軍事領導權的集中化，二是軍權的由職業軍人轉入文官手中。這兩大特徵，經過桑迪士的改革，益臻完善之境。祇要組織及程序足能影響事件，我們可以想像得到，這是一個對於軍政決策者有所裨助的修正及發展。對於英國業經裁減的

武裝部隊，一個極端迫切的國家預算，她的把國家安全依賴於一個更堅強的盟邦及國際組織，她在強國之間業已低落的軍力威勢，以及在洲際飛彈時代的迅速要求等各點上，這些改變及發展，均使英國得以更為容易地應付瞬息萬變的國際局勢，劍及履及，作出天天的各項軍政重大決定。

軍權轉入文官手中，及軍事領導權作職業性的擴張，與這兩者有密切關係的因素，一直是戰後聯盟制度的成長及發展，尤其是北大西洋公約組織。這些聯盟組織嚴格地限制了英國的獨立行動，進一步地使英國的軍事決策權脫離「軍權中心」(the military loci of Power)之正軌。有時候，在強迫性的速度之下，這些國防上的重大決定所包含之性質或成份，可能是政治、外交及財政成份多於軍事成份。因此，文官及科學家們的與聞軍事，實為勢所使然。同時，這也顯示出「軍事管理者」(military manager)的新觀念正取代了「軍事思想」(military mind)的舊觀念，因為在今日複雜萬端的各種軍政關係之挑戰中，文職人員及軍職人員在思想上、態度上、及責任上，都是表裏一致的。

戰後英國軍政組織再三再四地改進發展，迄至目前為止，國防大臣業已名副其實地自三軍首長手中接管了英國的軍政大權。國防大臣不但統一了英國三軍之軍權，也統一了英國之國防政策。現任英國國防大臣奚利(Healey)於今年二月二十日正式地公佈他的國防白皮書，扼要地闡明英國今後十年的國防政策之要點。他強調英國今後的全球性防務，和美國的防務，均有更密切的配合，及進一步地「互相依賴」(interdependent)。在他的國防政策中，空軍之發展居於首要地位，陸軍則維持原狀，而單單壓抑了海軍的擴展。因此，引起了海軍部的憤憤不平。繼海軍部長梅休(Mayhew)自請辭職之後，海軍參謀總長盧斯爵士(Admiral Sir D. Luce)又於二月二十二日「提早退役」，以示抗議。這又充分顯示出，在英國當前之軍政組織中，國防大臣對於軍權的集中及統一，與三軍首長在軍事上的失勢及無權。關於此種中央集權式的國防部，有名的軍事評論家戴運(David Divine)曾經這樣評論道：「該項制度係建築在一個如此複雜，如此矯正過去錯誤，如此有權在將來產生錯誤之根基上，因此在國家財政能力之限度內，它殊不可能為集權後之國防部產生在這方面的有效力量。」這是英國三軍行政組織上再一次的最後考驗嗎？