

英國防白皮書之研析

英國政府根據其傳統之慣例，一年一度以「白皮書」之方式公佈其國防計劃，包括國防預算在內。本年（自一九六一至一九六二之會計年度）之國防白皮書已於二月十四日公佈，並由國防大臣華金遜（Harold Watkinson）向下院提出報告，經數日之討論與質詢後，已於二月二十八日以三百四十三票對二百三十四票通過。茲根據有關報導，對此一問題研析如下：

甲 白皮書之主要内容

（一）前言部份：白皮書在其開頭語中指出：「由於軍備競賽對人類之威脅日增，其唯一解決辦法只有在有效之國際管制與監督下實施普遍裁軍。政府將竭其所能，促其實現，但亦不能低估此一問題之困難，及達成此一裁軍協議所需之時日」。繼稱：「蘇俄軍力之強大仍屬可怕；赫魯曾一再誇耀其核子武器與飛彈之威力及大量貯存，並謂俄亦已握有核子潛艇；同時，中共亦保有一支極為龐大之軍隊。在此種情勢下，除非獲致普遍裁軍，和平仍寄望於西方保有足夠之軍力，以阻遏俄匪之侵略野心」。並強調：「一個沒有侵略意圖之國防政策，端賴其對任何攻擊能作斷然而迅速之反擊。因此，英國國防政策之主要目的在於保護其本身、盟國及其他友邦，當其遭受各色各樣之可能侵略與軍事威脅時。此種侵略與威脅，從局部之地方性行動可能經由核子敲詐，醞釀更大更危險之冒險，而演成核子大戰」。

（二）英國國防政策之實施將經由：①北大西洋公約、中部公約，及東南亞公約等三個集體安全組織，英爲此三者之創始人；②英對西方核子嚇阻威力之貢獻；③英本身保有富於機動性而裝備精良之普通軍隊。

（三）關於核子嚇阻力：英目前對西方核子嚇阻力之貢獻乃係一支具有「V」型重轟炸機（Variant Bombers）之空軍部隊，配以英製之核子彈頭。此種部隊有能力擊中指定目標，其報復力量及效率均由其廣大的分佈與反應的迅速正在不斷增強中。預期在今後十年中，英對西方嚇阻力之主要貢獻將仍係此種由飛機攜帶之核子武器。爲了改進防務，此等飛機將增強其載運飛彈（核子彈頭英製）與打擊目標之能力，關於此點若干體制與行動上之配合有其需要。美英雙方可能成立一個重轟炸機總部。政府認爲英對整個西方軍力之貢獻，在武器之威力與種類方面均頗有價值，深信英必須繼續承擔此一義務，此不僅符合英本身之利益，同時，亦將增強英在停止核子試驗，裁軍及修改北約戰略上之談判地位。

（四）關於海外軍事設施：英在海外之軍事設施自本年三月一日起將首先成立兩個軍事統一指揮部：「近東」與「中東」統一指揮部。前者總部設賽普勒斯島，後者則設亞丁。在遠東方面成立一個同樣之統一指揮部，正在考慮中。

（五）關於北約組織：英大部份國防上之努力均配屬北約之內，

繼續支持此一聯盟組織乃政府之政策。由於北約國家握有核武器者爲數日增，以及核武器之類型日益繁複，其引起之種種問題已在去年十二月之北約部長理事會中予以討論。當時，美方曾建議北約應成立一支具有中程洲際飛彈之「混合部隊」(Multilateral Force)，美願供應北極星潛艇與飛彈，由北約自己控制，換言之，亦即北約本身將成爲一個掌握有核子武器之獨立單位。英亦曾建議，爲了避免資源之浪費並增強此一聯盟之實力，如何使北約各會員國在武器之生產與製造方面達成統一化與標準化一事，應予通盤之研究與考慮。假使北約接納美之建議，決定單獨成爲一個掌握並貯存核武器之單位，此事必須在政治控制方面能獲滿意之解決後，英始考慮參加。在武器或軍火之生產製造與發展方面，一種具有國家主義本位之政策在今日已不適用，且毫無意義可言。同樣，一種獨佔性而類似於共黨式的一切由中央把持之制度，對自由世界而言，亦屬不可思議。相互依存不能局限在軍火方面，英已以身作則，倡導將其研究成果貢獻於北約組織。

(六)關於國防之設計與研究：假使英國要維持其在今日世界上之地位，則必須開始作新的研究計劃，無論其情形是何等複雜或將遭遇何種困難。同時，英亦必須捨棄那些在實用上已經過時或其消耗非英本身資源力量所能及者。未來五年之設計、研究與發展計劃正在擬訂中，新的方法已被採用，俾保證此等計劃受到有效之監督。

(七)關於軍隊人數：白皮書中列舉下述統計數字：

①迄一九六〇年四月一日，陸海空三軍之總數爲五十二萬五千六百人，其中正規軍之人數爲三十九萬三千三百人。

②迄一九六一年四月一日，三軍總數預計將爲四十八萬四千九百人，其中正規軍人數將爲三十九萬二千二百人。

③迄一九六二年四月一日，三軍總數預計將爲四十四萬四千二

百人，其中正規軍人數將爲三十九萬五千九百人。

關於陸、海、空三軍個別兵種人數，白皮書並未詳載，僅稱，至一九六二年四月一日，將有一支陸軍，包括：正規軍十六萬六千二百人，服國民兵役者二萬六千五百人，婦女輔助隊等六千人，及海外招募者三萬七千九百人。白皮書亦承認，取消征兵制(Conscription)而代以募兵制(Volunteer)可能係一種冒險的嘗試，但政府認爲此乃一值得嘗試的冒險。

(八)關於國防預算：白皮書中列舉下述數字：

①經費部份：自一九六一年至一九六二年之會計年度，國防預算之總數爲十六億五千五百六十萬鎊(約合美金四十六億元以上)，較上一會計年度增加三千九百二十七萬鎊(約合美金一億一千萬元)。各單位之分配如下：①空軍佔五億二千六百六十七萬鎊，②陸軍佔五億零六百九十萬鎊，③海軍佔四億一千三百二十萬鎊，④航空部份佔一億九千萬鎊，⑤國防部佔一千八百六十三萬鎊。

②各單位所佔之百分比與去年(上一會計年度)相較：空軍佔三一·八%，與去年之二九·九%相較約增〇·七%。陸軍佔三〇·六%，與去年之二九·九%相較約增〇·七%。海軍佔二五·〇%，與去年之二四·四%相較約增〇·六%。航空部佔一一·五%，與去年之一二·二%相較約減〇·七%。國防部佔一·一%，與去年之一·〇%相較約增〇·一%。

③去年國防經費(十六億一千六百三十三萬鎊)約佔國民生產總值一·二%，今年預算雖略有增加，但其所佔國民生產總值之比例可能略低。至於英對西方核子嚇阻力之貢獻仍將一如去年，約佔全部國防經費之「十分之一」，此外，白皮書說明大部份國防預算均將用於「普通軍力」方面，其中「百分之五十二」將用於薪給、糧食、服裝、房屋及部隊之調動方面。並稱，三軍之分散與分佈將

予週期性之檢討，以保證能隨時應變；政府預期，此種檢討以及使軍隊全體正規化之計劃將可導致海外駐軍之減少，並可裁減各軍事部門之行政人員。

(九)關於民防：民防之經費將從去年之一千五百三十七萬鎊增至今年之一千八百六十一萬鎊。此一增加將使在應付緊急事變或其他特殊情況方面能作改善。警報系統今後將與洲際飛彈密切配合。

乙 研 判

(一)英之國防計劃，根據其白皮書之內容透露，似有若干顯著之改變：○此次國防計劃報告書偏重於政策性之探討而甚少談論具體實施的問題。此可能由於處此核子僵局，有關國防政策之檢討，實較過去專在軍火製造或核武器威力方面大事叫喊喧嚷較為有益。

○過去數年，英之國防政策均竭力強調核子嚇阻威力與大規模之核子報復行動；現在，英雖仍未放棄此一戰略思想，但至少已予以沖淡。○過去，英在軍事方面之努力，首重核子軍力之發展；現在，白皮書中已清楚地說明，國防預算中大部份金錢將用於普通軍力方面。此點，英國防部長華金遜氏亦曾強調，使普通軍力與核子嚇阻軍力獲得平衡之發展，不僅符合英自身之需要，且亦符合西方聯盟之利益。○由於本身受資源與經濟條件之限制，同時，亦須顧及其在世界各地之利益，英今後之國防設施與努力似在朝向一種較為機動與較為多方面之新觀念發展；更由於「藍帶」(Blue Streak)洲際飛彈發展計劃之失敗，英似已放棄與美俄在核武器及飛彈方面爭霸之雄心，而集中力量於各種地方性衝突之防止方面。

(二)綜觀此次英之國防計劃白皮書，其中似不乏矛盾之處：

○既要保持其大國顏面，並維持英在世界之地位，一方面不得不發展並保持其獨立之核子嚇阻軍力，另一方面却又要削減軍費並裁減兵員。

○白皮書既主張將削減海外之駐軍，却又強調防止各式各樣地方性之衝突，免其演變為全面性之大戰。此處所謂地方性之衝突，在英本土發生之可能性甚微，況英在海外之軍事承諾與兵員之邊際距離已極有限，英在若干地區之海外利益甚至端賴美軍予以維持，在此種情況下維持原狀已屬不易，若再從事於海外駐軍之削減，則將如何防止此種隨時可能發生之地方性衝突，此點，英國防當局實難自圓其說。

○英政府既已公開承認「藍帶」洲際飛彈發展計劃之失敗，却又要展開新的研究發展計劃。此點，英輿論曾一致予以攻擊，認「藍帶」設計之初，政府曾大事宣揚其計劃之週密，其前途之光明，迨發覺其失敗，已耗去納稅者六億餘鎊之金錢。

(三)由於非洲以及東南亞各地之動亂頻繁，如不設法防止，勢將影響並危及英之海外利益，同時由於英近年在歐洲方面遭受挫折，已影響英相及保守黨政府在國內外之聲譽。為此，英今後在政治外交方面似將致力於加強其與國協國家之聯繫，以彌補其在歐洲方面之挫折，並增強其在國際上發言與談判之地位。去年麥相非洲之行，最近英女皇之訪問亞洲國協國家，以及麥相即將訪問東南亞與遠東之行等等，似與此一發展有關。此次國防白皮書亦一再強調防止地方性之小衝突，並保護英之「友邦」，顯係針對亞非兩地與國協國家而言，此可能亦係英將其軍事與政治外交配合運用之手法。

(四)關於英對匪之態度：月前，英外相曾在上院稱，國際生活現實需要共匪進入聯合國，否則，裁軍則將無法進行；同時，英外相發言人在下院稱，英將不會因美之牽涉金馬問題而捲入戰爭，金馬應歸還共匪。英今年之國防白皮書有一顯著特點，即將共匪與蘇俄並列，甚至將共匪自共產集團中劃出，而以為之為一獨立目標看待，此乃前所未見。上述情況似可說明兩點：○在軍事上，英視匪為假想敵；○在政治上，英對匪特別重視，不惜予以姑息。