

邱吉爾戰時混合內閣及其將來

杜光墳

『英國不喜歡混合內閣』，但是每次遇到國事緊急的時候，英國總是組織混合內閣，遠者如一八〇六年在對拿破崙戰爭時期之組織全才內閣 (Cabinet of All Talents)，一八五二—一八五五年克里米戰爭時期之組織阿伯— (Lord Aberdeen) 內閣，近者如一九一四年第一次世界大戰爆發後之接連着產生愛斯葵 (Asquith) 和勞易佐治 (Lloyd George) 兩次混合內閣以及一九三一年之因發生財政恐慌而成立麥克唐納 (Mac Donald) 全國協力政府，都是百餘年來，英國組織混合內閣，以應付內外緊急事件的具體事實，一九三九年第二次大戰發生後，張伯倫首相承襲麥克唐納，鮑爾溫兩代全國協力政府之遺規，本來也算是保守勞工自由三黨聯合成立的一種混合內閣，但因勞工黨中絕對多數自始反對全國協力政府，而自由黨自一九三二年政府實行保護關稅退出政府，加入反對黨後，所謂全國協力政府已經名存實亡 (見 Buell: Democratic Government of Europe p. 221)；不足以言集中各黨人才，應付空前戰爭了。一九三九年九月三日張伯倫之以邱吉爾任海相，西門任財相，哈里法克斯任外相，倍立夏任陸相，賀爾任掌璽大臣，韓開任不管部大臣，和吉特飛爾德任國防聯繫大臣，而成立所謂張伯倫戰時內閣，張氏之改組戰時內閣除了邀請邱吉爾入閣之外，其餘仍是原班人物，且邱吉爾也是保守黨人，既沒有羅致反對黨入閣，自然增加不了政府的分量，待至丹麥棄守，挪威敗退，納粹鐵蹄踏進了荷比國土，法國岌岌不足自保，英倫三島也陷入了九百年空前未有的嚴重局面，在此舉國震驚，朝野惶恐的時節，邱吉爾戰時混合內閣便應運而生了。

在民主國家，遇到了這種危急存亡的關頭，大概都是聯合各黨，

共負政府責任，所以到了一九四〇年五月的時候，張伯倫一變而倡導羅致各黨，成立舉國一致政府的意見，邱吉爾也響應聯合各黨組織混合內閣的方案，五月十一日張伯倫於決定辭職之後，曾廣播說：

往者已矣，今後吾人應採取積極行動，以求恢復威信，而爭取最後勝利，積極之行動維何？組織新政府，羅致自由勞工等反對黨成立統一陣線是也。

五月十三日邱吉爾在下院演說時也力言組織混合內閣之必要：

當上星期五傍晚，余奉組閣大命，余固深知議會及全國之希望，無不願新閣人選不僅包括兩院政黨中擁護過去政府者，且須包括反對派之人物，組閣工作之主要部份，余已完成戰時內閣，由閣員五人組成，其人選包括反對派人士，全國團結之局面於焉造成，三黨領袖均應邀加入。

邱吉爾為集中各黨人才，迅赴事機，不僅採取羅致各黨成立混合內閣之原則，並仿第一次大戰勞易佐治戰時內閣之成規，組織了五人的戰時內閣，其閣員就各黨之分配如下：

首相兼國防大臣	邱吉爾	保守黨
樞密院大臣	張伯倫	保守黨
掌璽大臣	阿特	保守黨
外交大臣	哈里法克斯	保守黨
不管部大臣	格林伍德	工黨

邱吉爾之延攬張伯倫、阿特里、哈里法克斯和格林伍德合組戰時內閣，閣員人數減少，議事決策均較捷便，自然容易完成其迅赴事機的

使命，但查此五人只是代表保守勞工兩黨，沒有自由黨代表加入，尙不足以言羅致自由勞工等反對黨合組混合內閣的原意，如謂根據會議中各黨人數比例支配戰時內閣閣席，自由黨以四五席自難與保守黨之三六〇或是勞工黨之一六五相爭鋒，然爲聯合會議中各重要黨派，組織混合內閣，對於自由黨似乎也不應吝而不與一席之地，任命戰時內閣之同日又任命：

海軍大臣	亞歷山大勞	工黨
陸軍大臣	艾登	保守黨
空軍大臣	辛克萊	自由黨

並公佈：『此三閣員不入戰時內閣，但三黨代表之參加政府者，不論其戰時內閣閣員與否，關於一般性質事項與政府目的問題等均得參加討論。』根據此項補充命令與公告，自由黨領袖辛克萊之出任空軍大臣，雖未取得戰時內閣閣員之地位，但以自由黨代表之資格參加戰時內閣不啻也使他加入了戰時內閣了。再證明邱吉爾在議會演說說的『三黨領袖均應邀加入』的聲明，自由黨領袖辛克萊之列入戰時內閣似乎又得到了一種證明，否則，邱吉爾怎麼能說三黨領袖均應邀加入呢？據此，則戰時內閣由五人又加到了六人，在此六人之中保守黨三人，勞工黨二人，自由黨一人，以此三、二、一之戰時內閣閣員數目論，比照一九三五年選舉的議會中保守黨三六〇人，勞工黨一六五人，和自由黨四五人，則三黨所佔戰時內閣閣席，也算是相當的平允了（見 Coation Round Table March, 1944）。

邱吉爾戰時內閣成立以來，四年有餘，以其構成份子之去留及各黨之間的關係之變遷，戰時內閣中的人數，幾次的改變了，一九四〇年五月十一日成立之初，戰時內閣嚴格的說來，只有五人。同年八月二日飛機生產部大臣卑維勃魯克參加戰時內閣，十月三日財政大臣武德，勞工大臣貝文參加戰時內閣，十二月二十三日外相哈里法克斯出使美國，艾登調充外相，加入戰時內閣，而哈里法克斯仍遙領戰時內

閣閣員職務，戰時內閣遂由原來之五人，一變而爲首相邱吉爾，掌璽大臣阿特里，外相艾登，財相武德，勞工大臣貝文，飛機生產大臣卑維勃魯克，不管部大臣格林伍特，哈里法克斯等八人，及至一九四一年五月因地中海戰事惡耗頻傳，議會輿情沸騰，爲調整戰時內閣，增強應戰力量，乃調卑維勃魯克爲不管部大臣，六月又調卑氏爲供應大臣，並參加戰時內閣，戰時內閣遂由八人增爲九人。一九四二年初因遠東戰事惡化，國內非難四起，爲平息輿情起見，邱吉爾戰時內閣又於二月九日加以改組，勞工黨領袖克利浦斯任掌璽大臣兼下院領袖。阿特里調任自治領大臣兼代理首相（Deputy Prime Minister），而不管部大臣格林伍特與財相武德則脫離戰時內閣，戰時內閣閣員九人減爲七人。到了一九四四年，戰時內閣則又成了首相邱吉爾，自治領大臣兼代理首相阿特里，外相艾登，內務總理遜，勞相貝文，樞密大臣安德遜，社會改造大臣伍耳頓及李德耳頓等八人了（見 Coation Round Table, March, 1944）。邱吉爾戰時內閣成立以來，幾經改組，語其人數，少則五人，多至九人。而空軍大臣辛克萊，以自由黨領袖資格參加戰時內閣者尙未計算在內，其人數之多已超過了一九一六年勞易佐治戰時內閣了。論其入選，邱吉爾戰時內閣四年以來幾經改組，首相邱吉爾外，始終列戰時內閣者阿特里一人而已，其他一般人選，沒有一個沒有經過變動的，就戰時內閣閣員入選來說，邱吉爾戰時內閣也比不上勞易佐治戰時內閣之穩定。說到戰時內閣的成立，四年以來，何者加入戰時內閣，何者置身於戰時內閣以外，也無一定之標準，譬如財政大臣，勞工大臣，和飛機生產大臣，供應大臣之中途加入戰時內閣，和財政大臣加入戰時內閣後之不久又告脫離，就是一個例子，以職務之重要性而論，財政本爲一切政事之源泉，在戰爭時期，以應加入戰時內閣，一九一六年勞易佐治之以財相加入戰時內閣，而一九四〇年邱吉爾之不以財相加入戰時內閣，已屬費解，一九四〇年十月准財相加入戰時內閣後不久又使之退出戰時內閣就更費解了。一九四〇年邱吉爾組織戰時內閣的時候，也仿效勞易佐治戰

時內閣的成例設置所謂不管部大臣 (Minister Without Portfolio)，初則以勞工黨之格林伍特任不管部大臣，繼則又調卑維勃魯克任不管部大臣，以身無部務之累的大臣而任輔助首相決定國策之責，本來也是一種合理制度，所以近年以來，東西各國於國家多事之秋，每有增設不管部大臣，負責決定國策的呼聲。一九三九年大戰爆發，英國社會之倡導此議，益趨積極，只以政府當局多不同意，以是所謂設立不管部大臣之議，許久未見實行。一九四〇年五月七日張伯倫在下院演說中曾論此點說：

現議會內外有要求設立一種新型內閣，此項意見，余非不知，唯此非個人問題，乃為一關係憲法之問題，蓋憲法內之內閣，原係容納有豐富經驗之人物而組成，倘內閣全部或大部由不負各部責任者組成，則政令之實行與取決，均費過多之時日，此余與邱吉爾均有同樣之見解，蓋政府之決定政令，絕不能不顧及實行政令之人，負行政責任之閣員，必須出席閣議，對政令之決定說明其意見，因此彼等之位於內閣以內或以外，實際上並無何分別，蓋政府作何決定時，不能無彼等之參加也。

在戰爭時期，事實上需要迅赴事機，全部工作益加繁重，負部務責任之閣員只是處理一部職務，已經有了應接不暇之感，很難希望他們分出多少時間和精神顧及整個國策，而內閣為全國政事之樞紐，決定策，責無旁貸，所以英國每遇多事時節，總是要求增設不管部大臣，以輔助首相決定國策，但是按之實際情形，整個國策都離不開各部行政工作，國策之決定自須依據各部施政之情形，如內閣全部或大部以不負部務責任之閣員組成，不僅政令之實行與取決，均費較多之時日，一切決定恐怕都將失去事實的根據。如「負行政責任的閣員，必須出席閣議，對政令之決定說明其意見，則彼等之位於內閣以內或以外實際並無何分別」了。據此以談，張伯倫之反對設置不管部大臣，也不無他的見地，具有此種見地的不只是張伯倫一個人，據張伯倫說：『余與邱吉爾均有同樣的見解』，似此反對設置不管部大

臣又成了張伯倫、邱吉爾二人共同的見解了。所以一九三九年張伯倫戰時內閣中沒有設不管部大臣，邱吉爾戰時內閣中也沒有怎麼表示重用不管部大臣，只是初用勞工黨之格林伍特為不管部大臣，不久又使之脫離戰時內閣。嗣調卑維勃魯克為不管部大臣，旋又調為供應大臣，這一些的事實都是張伯倫、邱吉爾二氏貫徹他們前次見解的自然結果。邱吉爾戰時內閣一九四二年二月九日改組之以克利浦斯為掌璽大臣兼下院領袖，和以阿特里為自治領大臣兼代理首相也違背了責任內閣的基本原則，依據英國憲政習慣，總是以上院中多數黨首領出來組織內閣，內閣首相必須出自下院多數政黨，下院多數政黨魁不出任首相，這種首相而兼下院領袖已成爲和責任內閣制分不開的一部份，只是到了國家多事之秋，首相為減去其議會之責任，專心應付一般國家大事，往往以下院領袖之責委之他人，如第一次大戰時期勞易佐治戰時內閣之於首相出席巴黎和會時之以財相邦納勞 (Bonar Law) 為下院代理領袖，一九二四年麥克唐納第一次勞工內閣亦曾設置下議院代理領袖 (Deputy Leader in the Commons)，並以其掌璽大臣克萊因 (Clynes) 擔任之，一九三一年麥克唐納之成立全國協力政府時又以其樞密大臣鮑爾溫為其下院代理領袖，試考以往幾次首相之所以以下院領袖委之他人，不是因為在國家多事之際，為減輕首相之責任，就是因為在幾黨組織混合內閣，或是一黨成立單純政黨內閣時為表示重用政黨其他領袖起見，往往採取以下院領袖委之他人的辦法，第一次勞工黨內閣之以克萊因為下院代理領袖大概是由於後一種原因，而一九三一年全國協力政府之以鮑爾溫為其下院代理領袖恐怕就是因為前種原因了。一九四〇年五月邱吉爾奉命於危難之際，組織混合內閣，查照前例，本來也應該於反對黨領袖之中選一擔任下院領袖，一以減輕其責任，一以表示其重用反對黨的態度，但是事經兩年，迄未實行，到了一九四二年二月九日改組內閣時，始以勞工黨之克利浦斯為下院代理領袖，同時並調掌璽大臣阿特里為自治領大臣兼代理首相，依此調整，下院代理領袖與代理首相分委二人負責，但按之實際，分

權代理，恐亦不易，或許這就是調整後不久又將克利浦斯調離戰時內閣，而專以阿特里為代理首相，兼任下院代理領袖的一種原因。近年以來，領導下院，責在阿氏，而於首相因公出國時期，所有答覆下院質問及說明政府方針概由阿特里負責代理，則是戰時內閣中代理首相領導下院者大概就是自治領大臣，勞工黨領袖阿特里了。

一九四〇年五月十一日邱吉爾於危難之際，拜受大命，聯合各黨組織混合內閣，以團結全國之力量，達成轉危為安之使命，雖曰各黨團結之功，亦邱氏領導之力，宜乎邱吉爾威震國內，戰時內閣功蓋一時，以邱氏之威名，領導功在國家之戰時內閣，當能穩渡戰爭時期，諒無問題。加以戰時內閣之所以組織，原所以應付戰時之需要，戰事未結束之前，似乎沒有解體的道理。況且在議會之內，保守黨為多數黨，而邱吉爾為保守黨之領袖，議會未加改選，邱氏以多數黨領袖之資格，自為領導戰時內閣之適當人物，邱吉爾最近之「堅決的反對在德國戰爭結束以前，打破戰時混合內閣的現局」(見「倫敦動態」，大公報，三十三年十一月二十三日)，已足以保證戰時內閣之穩渡戰爭時期，而工黨本年年會之「重申支持作戰到底，這就是說聯合政府仍將保持，在擊敗德國前，工黨閣員依然參加政府」(見「倫敦動態」，大公報，三十四年一月二日)的聲明，更是保持戰時內閣有力的諾言，所以統觀英國各方情形，邱吉爾戰時內閣之維持到戰爭結束，大概是沒有什麼問題的。

據上所述，在戰事結束以前，邱吉爾戰時內閣大概是不會解散的，但是戰事結束以後，邱吉爾戰時內閣是不是還能維持下去？在理論講，戰時混合內閣之所以組織，原所以應戰時之需要，戰事結束，任務完成，自然沒有其繼續存在的理由，且是在邱吉爾戰時混合內閣成立之時，勞工黨之接受政黨休戰，加入混合內閣，也有以戰爭時期為限的諾言，等到戰事一旦結束，勞工黨依約退出政府，邱氏就是要維持戰時混合內閣，也不可能了。根據著理論，戰事結束以後，邱吉爾戰時混合內閣誠然難於繼續下去，但考之歷史上混合內閣於完成其

任務之用盡方法，以保持其存在的事實，邱吉爾戰時內閣於戰事結束以後，恐怕也未必就會解體。歷史上，混合內閣怎麼於任務完成後，還是企圖保持存在呢？遠者且不論，只以一九一六年之勞易佐治戰時混合內閣與一九三一年麥克唐納全國協力政府的經驗而論，就是很好的例證(見 Ogg: *European Government and Politics*, p. 330)。

一九三一年麥克唐納之所以放棄其勞工黨政府而與其反對黨攜手合作，組成全國協力政府，原是為着穩定金鎊，平衡預算，但是到了一九三二年金鎊穩定了，預算平衡了，而達成其所以成立全國協力政府的使命以後，不僅沒有成功引退，提請辭職，並且還自認為應國家之需要，而繼續保持其全國協力政府之地位。(見 Buell, p. 211 及杜光垣：『麥克唐納全國協力政府之研究』，武漢大學社會科學季刊三卷二期)，已經充分的證明混合內閣和單純政黨內閣是一樣的企求保持其權位，一九三二年之因政府實行保護關稅，自由黨的薩慕爾(Samuel)，辛克萊(Sinclair)和工黨的史諾登(Snowden)之憤而退出政府，而失去「全國協力政府」的意義(見 Buell, p. 220)，但是麥克唐納之盡力維持其全國協力政府，和鮑爾溫，張伯倫繼任首相後之都不肯放棄全國協力政府，益足以證明混合內閣是怎麼樣的企求固位了。一九一六年勞易佐治之繼愛斯葵，組織戰時內閣，原來也是應戰時之需要，但是勞易佐治戰時混合內閣也不以完成其戰時任務為滿足，而還有其他多少抱負呢，他企圖根據組成混合內閣的各黨，而成立中央黨(見 Ogg: p. 330-321)。他希望他的戰時混合內閣不僅負責貫徹戰爭、訂定和約，並且還處理和約簽訂以後所發生的復興問題。』(見 Hooper, F. C. *Politics When Peace Comes*, Empire Review, Jan. 1944)。這種以解決戰後復興問題自負的態度就是混合內閣企圖固位戀棧的絕好證明。一九一八年大戰結束，議會改選後，在下院中自由黨的優勢由保守黨取而代之以後，勞易佐治失去政黨的支持之沒有提請辭職，和保守黨之暫時遷就，沒有撤消擁護政府，在在都是混合內閣希求保持其權位的表示(見 Ogg, p. 320)。歷史雖未必重演，但鑑往却可知

來，以往之混合內閣於完成其使命後既然都是企求保持其權位，邱吉爾戰時混合內閣恐怕也是一樣固位戀棧。況且邱吉爾氏連次表示更是再確切沒有的證據，他一則表示『確切的堅決反對在結束對德戰事以前，打破混合內閣的現局。』再則廣播要求各黨通力合作，以期解決和約簽訂後短期內的一切問題，他還說：

以合理妥協的方式，各派人士都能尋取贊同一種關於社會復興四年計劃的基礎（見 Round Table, March, 1944）。

邱吉爾這樣請求各黨依據贊助社會復興四年計劃的基礎，繼續擁護戰時混合內閣的局面，就是邱吉爾也是同樣的企圖延長其混合內閣壽命。邱吉爾之企圖延長其混合內閣壽命，在對德戰事結束以前大概沒有什麼問題，已如前言。至於戰事結束以後之能否繼續維持下去可大有問題了。戰事結束後，邱吉爾戰時混合內閣之不易繼續維持下去的原因約有幾種：第一、戰時內閣原為應戰時需要而設立，戰事結束，任務完成，根本沒有他繼續存在的理由。第二、反對黨之所以接受政黨休戰，加入混合內閣，都是為着爭取戰事的勝利，一俟戰勝之後，政黨休戰之目的達到，各反對黨自然都要恢復他們反對黨的自由，英國 Round Table 雜誌最近一期論及邱吉爾戰時混合內閣之將來一文曾說：

在一九四〇年黨代表大會中，勞工黨同意加入混合內閣，爭取戰爭勝利，並事前約定一俟對德戰爭結束，即行召開黨代表大會決定政黨休戰之約於各種選舉時應否終止。除非在那時候以前，勞工黨上下態度發生急劇變化，任憑他們的首領阿特利等怎麼勸告，會中投票多半是要傾向終止政黨休戰的，近年以來，勞工黨深感他們在下院中之沒有充分的代表都是受政黨休戰的影響（見 Round Table, March, 1944）。

在組成邱吉爾混合內閣的各黨之中傾向戰事結束終止政黨休戰的，不只是勞工一黨，就是連那勢力搖搖欲墜的自由黨也是同樣的要求終止政黨休戰，據英國賀派（Hooper）在帝國評論（Empire Review）說：

一俟對德戰事結束之後，一切分散混合政府的勢力之益趨積極是很可能的，自由黨和勞工黨雙方具有權威的觀察意見都已經明白表示對德停戰簽字之日，即是政黨休戰終止之時（見 Empire Review, June-August, 1944）。

似此，等到戰事結束，自由勞工兩黨大概都是要廢止政黨休戰的，倘使自由勞工兩黨退出了混合政府，邱吉爾戰時內閣自然也就無法繼續下去了。

根據以上之分析，戰事一旦結束，邱吉爾戰時內閣恐怕是無法繼續下去，但是查照以往經驗，也未始沒有他繼續存在的餘地。一九一八年大戰告終，而勞易佐治戰時內閣依然繼續存在，一九三二年金鎊穩定，預算平衡以後，而麥克唐納全國協力政府還是繼續維持。勞易佐治和麥克唐納既能於完成其混合政府使命後繼續保持其政府，為什麼邱吉爾混合內閣獨不能於完成其任務後繼續存在呢？且是『根據政治，經濟，軍事多方面的觀察，都認為這次戰事與上次大戰相同，這種相同還適用到對德停戰前後的情形。』（見 Empire Review, June-August, 1944）英國一般政治情形既都和上次對德休戰前後相同，那麼，邱吉爾戰時混合內閣於戰事結束後之繼續保持其政權，自然也和上次大戰後勞易佐治戰時內閣之繼續存在是一個樣子了。戰事結束後，邱吉爾戰時混合內閣之能否繼續維持，也要看邱吉爾政府施政情形如何而定了。據 Round Table 雜誌說：

邱吉爾戰時混合內閣於戰後維持多久？大概取決於一九四四年邱吉爾內閣由擬定戰後復興計劃以滿足國人要求一種實在計劃而得到成功的程度，獲得勝利之本身並不足以說服選民相信以和平之責任仍舊付託於戰時混合內閣，關於戰後社會政策如能提出幾種頭等的白皮文書，或許可以使一般人民表示任何首先退出混合內閣之政黨就要失去他們的選票。如果提不出那種東西，則戰時混合內閣延長其存在的前途恐怕就凶多吉少了……（見 Round Table, March 1944）。