



戰爭時期的政府組織

袁道豐

一 導言

政府的組織是有空間性和時間性的。甲地的政府組織未必宜於乙地，平時的政府組織未必宜於戰時；這因為環境不同，時間不同，而政府組織的需要也就隨之而不同之故。

戰時政府是二十世紀的一個新產品，從前的政府簡直無所謂戰時與平時之別。個中原因一方面固是由於從前的政權向來就集中於君主之手，毋須予以增加，而另一方面卻是由於舊時的戰爭和現代的戰爭截然不同。舊時的戰爭可以說是國王對國王的戰爭，現代的戰爭則為整個國家對整個國家的戰爭。所以現時戰事一經爆發，交戰國即須把所有的力量去應付戰時的需要。因而「前線」與「後方」密切相關。前線的攻守固是重要，而「後方」的接濟尤為迫切。

90909
現代的戰爭如專靠「軍事動員」以期獲勝是不夠的，必須輔以「經濟動員」和「精神動員」，何以言乎「經濟動員」？這就是說把

全國的富源，無分公私之別，全部用之於應付「前線」的需要。同時把生產、消耗、人工以及運輸等均加以詳密的規定，並且無論何人都不能領取超過生活所必需的食糧。何以言乎「精神動員」？這就是說在戰時戰士與平民應有同樣的犧牲精神，和同樣的克敵決心，斷不許有絲毫的私怨存於其間。黨派之見固應泯除，宗教之爭亦應終止，必須把全部的身心去努力戰勝的獲得。凡此動員均是舉國一致赴戰的先決條件。所以一九一七年五月廿八日美總統威爾遜致美國國民的宣言書中這樣說：「我們為戰爭而所應組織的和武裝的，並不是軍隊，乃是整個民族。整個民族都是軍隊，在這軍隊當中每個人民均應盡其力之所能及者，履行其義務。」

勝利的先決條件雖是「軍事動員」、「經濟動員」和「精神動員」，而執行這三種動員的先決條件則為政府權力的增加。須知平時政府所具的權力，或因受憲法的限制，或因受國會的監督，是不足以應付戰爭的。所以在戰時政府的權力必須充分擴大。要有個權力廣泛的

10 堅強政府，纔能有敏捷而嚴峻的行動，更要有個不大受國會拘束的堅強政府，纔能維持治安，充實富源，以及指導外交和策劃軍事。我們知道戰時的時間是最寶貴也沒有的，往往一小時之延誤，可以使戰局全部發生動搖。那還許國會沉長討論呢？欲免此弊，自不能不賦予政府以便利行事之權。歐戰時交戰國的國會所以情願放棄其監督政府之特權者，其因在此，而各交戰國所以成立權力廣泛之獨裁政府者，其因亦在乎此。

歐戰時各國成立的戰時政府雖是一事實的政府，但是我國行將制定的憲法應否予以適當的規定，確是一值得研究的問題，而在此中日戰爭當中，現存的架牀疊屋和行動滯緩的政府組織究能否適應目前危亟時局的需要，也是一很堪注意的問題。所以作者特藉此機會，將英法美德奧五國在歐戰時的政府組織摘要介紹一番，以供讀者參考。

一 英國

歐戰時各國的政府組織並不相同，有的只增加政府的權力，而不變更政府的組織，有的則不僅增加政府的權力，而且變更政府的組織。但是她們都有一個共同點，就是政府的獨裁隨着戰事的延長而開展。英國是民主政治的發祥地，國會的權力遠超出政府的權力之上。行政權與立法權的相互關係在憲法上並沒有特別的規定，全依習慣為準則，所以戰時政府權力的增加比在法國來得容易，而且英上院自

一九一一年改革以來，已經談不到有監督政府的實權。因此，政府所應顧慮的只賸一個下院。愛斯葵內閣的能否獲得廣泛權力，以應付歐戰，就要看下院是否願意放棄其特權了。

一九一四年八月八日——即英國對德宣戰後的第四日——英

下院即通過一王國保衛法 (Defense of the Realm Act)，將國會大部分的特權讓給政府。接着它又在八月廿八日和十一月廿日通過二種王國保衛法，以補充前者的缺陷。依照這些法律，則國王有權採取為時局所必需的措置，他可以更改民事機關和軍事機關的職權，他也得頒布一切保障王國完全的法規，以及設立軍事會議，和限制言論自由。此地所謂國王實際就是指政府。因為國王除簽署命令而外，是不干預政治的。此後，政府甚至可用決議的方式，監察全國的經濟，和更改現存的法律，這種修改當然要以保障國家安全為依歸。不過政府的權力雖由此增加許多，可是國會在表決預算或經費時，還可以批評政府的行動。然而權力的重心已由國會而移至內閣，卻是一樁不可諱言的事。

戰時歐洲各交戰國的政府均建立於「國民聯合」(Union

nationale) 之上。起初愛斯葵尚欲保持清一色的自由黨內閣，可是到了次年五月他也不得不擴大政府的組織，而成立保守黨、自由黨和工黨的聯合內閣了。這樣地，政府的基礎纔能鞏固。但是它的行動卻未見得敏捷而嚴峻。所以素來不願政府專權過甚的國會現在也抨擊政府缺乏魄力和決心，以後沒有充分運用國會賦予它的權力。因此，愛斯葵

爲了避免廿二位閣員的討論不休，和嚴厲推動戰事起見，便另設立一「戰時內閣」(War Cabinet)，由五位閣員組成。它的職責爲準備政府的會議程序，和提議解決的辦法；它本身沒有取決之權，一切均須提交政府批准。以是「戰時內閣」等於虛設。完全無補於戰事的推動。

愛斯葵既因推動戰事不力，而受全國人士的責難，於是辭去職務。繼任的是赫赫大名的路易喬治。(一九一六年十二月)新閣還是以「國民聯合」爲基礎。但其所異於前閣者就是「戰時內閣」的組織和職權。新閣一起共有八十八位閣員，這真是駭人聽聞的事。脫使一切國務均讓他們去討論表決，則正恐他們討論未終，而德軍已臨城下了。路易喬治有鑒於此，便不僅保持「戰時內閣」的輪廓，並且極力充實其功用。他對「戰時內閣」的改革有兩點極爲重要。第一，「戰時內閣」的五位閣員，就中除一位外，不另管部，須把全部心力集中於戰事的籌劃，每日必須集會，以聽取總參謀長，海軍大臣和外交大臣的報告。其次，「戰時內閣」有權採決議案和發號令，毋須在事先獲得政府的核准。這樣一來，不惟政府的行動敏捷而有力，就是堂堂大部長也降爲五總裁的執行官吏了。而路易喬治之所以被目爲狄克推多者，推本溯源，實由於此。

但是當時英人所希求的，就是這麼一個極端集權和富有魄力的政府。一九一七年因爲經濟恐慌的嚴重，和俄國革命的影響，歐洲的交戰國都呈机阻不安之象，惟有英國能屹立不動，路易喬治的獨裁政治

甚至能維持一直到戰後。揆其所以能致此之因，一方面固由於路氏能充分運用國會賦予的權力，以策劃戰爭，他方面則由於他有不屈不撓的堅強意志，和百折不回的鬥爭精神。

二 法國

法國早在廿年前就想到戰時的政府組織問題。但是每次政府提出這種計劃時，國會就把它擱置不理。個中原因就是由於它不願修改憲法。厥後法律雖有戰時措置的規定，可是散漫無序，而且範圍狹小，無關政府組織的要旨。依照這些法律，則政府得在戰時徵發軍隊所需要的一切，停止個人自由的保障，將鐵路收歸軍用，以及將警察權改屬於軍事當局。有關這些事項的法令均須在四十八小時之內提交國會批准，纔能生效。一九一二年政府曾研究戰時政府的組織計劃，冀使議會政治能適應戰時的需要，但是它並沒提交國會表決，成爲法律。到了一九一四年八月四日它纔要求國會通過一束緊急法律，賦予它以廣泛的特權。此後政府可以隨意修改出版法，禁止報章披露有利敵人或易引起不良影響的軍事的和外交的消息，它可以無限期的執行戒嚴制度所必需的權力，它也可以毋須國會的許可，支出經費，或締結短期借款。因爲有了這些法律，所以政府得隨時採取必要的措置，以應付戰事。不過我們所應注意的，就是政府的這些權力並沒有載在憲法裏面，只是權宜的措置而已。

從一九一四年八月四日起國會以緊急法律已經通過，便立即休會。因此政府完全解除了國會的拘束，可以自由行使其職權了。維維亞尼(Viviani)內閣有名之爲獨裁內閣者，其因在此。老實講來，當日政府確曾隨意解釋國會賦予的特權，它修改軍事會議和軍事法庭的權限，禁止與敵國貿易，以及重新檢查得免服役的男人的體格。同時國會裏的一切黨爭也完全停止了。

法國在戰時的政府組織與平時的無異，只是增加幾席不管部部長罷了。她所以增加不管部的原因，其用意無非欲多延攬些各黨各派的代表人物，以期組立國民聯合內閣。所以反對共和制度的政黨如保王黨，和素來反對入閣的政黨如社會黨均佔有不管部部長的席位。這種神聖國民聯合內閣，雖其總理有時更迭，但是它的基礎卻一直到一九一七年九月社會黨的拒絕入閣時爲止，未嘗或變。

在歐戰的四年當中，國會雖有時乘討論預算案或軍事問題的機會，起而抨擊政府，但是它很少起用倒閣的手段。而爲內閣總理者也常見機退讓賢能。戰時被推翻的內閣只有一九一七年九月成立的班樂衛內閣。可見法人尙能壓抑情感，泯除黨見，以救國難。

在一九一五年終白里安組閣的期間，他也曾做效英國的辦法，組立「戰時委員會」(Comité de Guerre)，由陸軍、海軍、軍備、外交和財政五部長組成之。但這委員會並沒享有如英國的「戰時內閣」廣泛的實權，所以它隨着白氏的去職而消滅。

戰事愈延長，愈失敗，則狄克推多愈有產生之可能。所以在一九一七年俄國革命引起法軍的譁變，以及前線的戰事毫無進展之後，輿論都覺得有成立「鐵血內閣」之必要，對內振奮頹廢的民氣，對外則堅持戰爭，一直到底。當時代表這種輿論的就是克烈蒙梭(Clemenceau)。他於是奉命組閣。一般人均認爲克氏的登台必大刀闊斧地謀求修改憲法，以獲得行動的更大自由。可是事實卻適得其反。他在這方面完全沒有提出任何要求，他所要求於國會的，只是賦予他以經濟方面的特權，俾能更嚴厲的監督和開拓全國的經濟和財源，以應戰時的需要。這種特權一經獲得（一九一八年二月），他就把國會停會，以便自由施政。克烈蒙梭之所以能有敏捷而嚴峻的行動者其因在此，而其所以能成爲真正的狄克推多者其因亦在乎此。

四 美國

美國的政治制度和旁的國家不同，她採取的是總統制，而非內閣制。聯邦憲法本來就賦予總統以廣泛的權力：他有權統率軍隊，指揮戰事，管理外交，和頒佈法令。所以總統在戰時的行動比較普通議會政治下的政府來得自由。而且自南北戰爭以來，總統得用廣義的方法來解釋這些職權。不過總統的行動仍須受兩種拘束：一爲立法機關和行政首領相互關係的糾纏，不很健全，總統固不易推動國會的工作，而國會亦不易對他實行直接的監督。因而總統的行動未免迂緩。他方面則依

照憲法，總統和聯邦議會只有權管理憲法所列舉的事務，而無權干涉各邦內的事務。而現代的戰爭，特別是在經濟方面，是要用舉國之力以赴之的。以是聯邦政府就不能不設法削減各邦的特權了。

當美國還沒有參戰之前，威爾遜總統就想在國會和邦議會兩方面擴張其權力，以防萬一。所以在一九一六年八月廿九日他設立「國防會議」(Council of national defense)，從事研究國家軍事和經濟總動員的必要措置。「國防會議」雖只是一種顧問機關，可是美國在戰時的特別行政組織卻大都是根據他的建議而產生的。

由一九一七年四月至十月國會通過一束法律，賦予總統以種種特權。就中最重要的就是六月十五日的間諜法 (Espionage Act) 准予總統檢查郵件，箝制言論和禁止報紙的銷售；八月十日的法律准予總統採取必要的措置，以組織徵發，增收稅額和監督物價；十月六日的法律則賦予總統以對敵國禁止貿易之權。到了一九一八年五月 Overman Act 通過之後，總統的特權又更增加了，他甚至可以更改行政機關的政權和範圍，把權力盡量集中。總而言之，凡是足以增加政府的行動效能和充實戰時組織的議案，國會均予以通過。只有一點爲它始終拒絕的就是檢查制度的設立。

不過只是聯邦國會賦予總統以廣泛的特權是不夠的，必須在各邦內他的權力也有平衡的發展，纔能收更大的效果。民軍 (Milices) 本是各邦的地方軍，現在聯邦政府也顧不了憲法的規定，把它運送到

歐洲去作戰。以後聯邦政府在各邦的權力一天一天的擴大，甚至連各邦內的鐵路、麥價、煤價以及軍事設備都受中央政府的監督了。但是邦政府不惟沒有表示反對，邦議會反而通過種種法律，以利聯邦國會的法律之實行。

至於政府的組織則完全沒有變動。一九一八年國會雖有組織「戰時委員會」的擬議，但未見諸實行。其所以失敗的原因實由於總統已享有狄克推多的權力，毋須設立此種機關之必要。至英國「戰時政府」的設立，其目的無非在集中權力，以推動戰事，而在美國則權力的集中已經達到頂點。並且在英法意諸國，政府的權力雖經擴大，可是它們仍免不了要受國會的彈劾。而美總統則不受國會的直接監督，其部長也不過是總統的執行官吏而已。所以說威爾遜是個名副其實的狄克推多，確非過甚之詞。

五 德國

德國的情形和西歐的民主國家，截然不同。個中原因是由於政府，在平時已經享有廣泛的特權。她雖有一個民選的衆議院，但是它對內閣總理並沒有什麼權力。所以衆議院儘管有多數議員反對政府的措置，而總理和閣員卻可以置諸不理，繼續安於其位。政府既不受政潮的盪動，則其能安心策劃戰事，自在意中。何況歐戰一經爆發，國會即於八月四日通過一束法律，賦予它以種種特權，更使其權力集中呢？

德帝國內各邦的憲法平時也賦予元首以廣泛的權力。比方普魯士王得在公共安寧發生危險時，自由發號令。其他如巴維利亞和胡吞堡的邦憲法也有類似的規定。這些法律在平時雖似沒有多大用處，可是一到戰時政府卻能盡量實施，以限制人民的自由。

綜上所觀，可見德國的政府組織由平時轉到戰時，比較西歐的民主國家來得容易。當歐戰發生時，各黨各派均一致擁護政府，即素來反對戰爭的社會黨現在也居然信任政府來了。所以德政府也帶有『國民聯合內閣』的意味，並無以異於英法諸國。但是這種『國民聯合』精神的消滅在德國卻比任何國家為早。個中原因一方面固由於國民遭受經濟恐慌特別嚴酷的影響，他方面則由於所謂『國民聯合』者只有其名而無其實。許多政黨既未參與政權，而內閣總理與國會又沒有彼此相互交換意見的機會。國民代表之終於離棄政府者其因在此。

六 奧匈帝國

奧匈二國的法律均有在戰時擴大政府權力的規定。所以如值戰事爆發時，政府可毋須請求國會賦予特權，立即採取必要的措置。因此在歐戰將近發生的常兒，奧匈政府使用命令宣布全國戒嚴，停止公民權利的實施，設立軍事會議，將鐵路收歸軍用和徵發車輛等。凡此種種，在旁的國家均須有國會的允許，政府纔能執行，而在奧匈兩國卻毋須經過這種手續。這在戰時確實便利許多。

奧匈二國在戰時的政府組織與平時的相同。個中原因也是由於政府在法律方面已經有廣泛權力之故。在名義上，奧匈的政府均是『國民聯合政府』。可是在實際上則所謂『國民聯合政府』全是無根。她們國內的少數民族雖因受政府的嚴厲壓迫，未敢有所表示，但是她們朝夕所禱祝者卻是奧匈帝國的崩潰，以期復興國家。在匈牙利，政府以瑪基耶民族(Magyar)的代表佔有國會的多數議席，所以尙能遵守憲法，以策劃戰事。在奧國這可是不同了。德人的議席既不能支持政府的地位，它於是祇得採取非常的手段，以苟全性命。它決定不再召集國會。而依照憲法，國會一日不召集，政府就一日有權頒布有法律效力的命令。這種狄克推多式的政府在平時必不為輿論所容許，然而在戰時卻沒有人敢提出異議。

七 結論

我們從英、法、美、德、奧五國戰時政府的組織觀察起來，立即可以發見三個共同點。這就是：

- (一) 政府的基礎建於『國民聯合』之上。
- (二) 立法機關盡量將特權讓給行政機關。
- (三) 政府的權力盡量增加和集中，成爲一狄克推多式的政府。

歐戰時各交戰國（意俄的戰時政府組織與法、德諸國同，因篇幅有限，故略而不及）所以不約而同，一律趨向同一途徑者，其原因無非

是各國均想集中全國力量，不分黨派，以救國難。不過力量雖盡集中，但苟無堅強的執行機關，則仍是無補於事的。所以必須把政府的權力盡量增加，而把國會的特權盡量削減，俾免政府的舉動時受立法機關的掣肘。須知在戰時國會의 拉長討論是緩不濟急的，而且是絕對要不得的。若要政府有敏捷而有力的行動，就不能不把國會的特權轉讓給政府，若要政府能集中國力，以與敵國鬥爭，也就不能不把政府的權力擴大而成為狄克推多式的權力。這是戰時嚴重環境所促成的必然結果，爲任何民主國家所不能避免的。

然而戰時政府的權力究應在法律方面加以規定，抑或在戰事爆發後由國會通過法律賦予呢？這點很有研究的價值。據作者的觀察，則在事前加以法律的規定比較妥善。比方奧國當戰事將近爆發之時，就能立即執行這種法律，以準備戰時所必需的種種措置，而在法國，則有關這些措置的命令必須在四十八小時之內提交國會核准，纔能生效。在平時四十八小時的短促時間不算一回事，可是在戰時這兩天的時間實足以影響整個戰局。行動滯緩爲軍家所忌。這是作者認爲戰時政府的權力應在法律上加以規定的一因。

或者有人會說這種法律難免爲野心家所利用，這全是杞人之憂。須知政府權力的增加既只限於戰時，爲明文所規定，則在平時政府自無由利用這種法律，以謀獨攬政權。不然，就是政府有意違反憲法，企圖推翻現行制度。在另一方面說來，依照各國的議會政治，內閣既基於議會的多數而組織，則在戰時如政府要求擴大其權力，這多數議員自無由反對他們所擁護的政府。以是與其在戰時通過法律，以致稽延時日，曷若在事前早爲之備，使政府的行動較爲敏捷。這是作者主張戰時政府的權力應在法律上加以規定的又一因。

至於戰時政府的如何組織，或維持平時政府的原狀，或另組立一「戰時內閣」（如英國所組織的），則須視當時的環境而定。但戰時政府的意義亦不外出此二點：一爲建立於全國一致聯合之上，一爲行動務求敏捷而有力。惟欲求全國的一致聯合，則必須予各黨各派參與政權，共赴國難之機會；同時欲求政府的行動敏捷而有力，則必須政府有廣治的特權，及不受其他機關之拘束。凡此種種均是制憲諸公所應鄭重注意者。

二十二年四月二十八日上海。