



德國威馬爾憲法的研究

鄺遠猷

德

國因大戰的影響，由帝制一變而為共和，此種澈底改造之結晶品，便為名震一時之威馬爾憲法（Weimar Constitution）。吾人爲了解新德國的政情起見，對於這一部根本法，非加以詳細的研究不可。以下就管見所及，將威馬爾憲法分別剖析，以供閱者參考的資料。

一 威馬爾憲法產生之經過 查各國憲法之產生，每經過長時間之爭議與刪改；英國之以不成文憲法著稱者姑無論；即法國革命，亦經過九十年之紛亂，始完成最後之憲法。而德國竟能於五個月內產生威馬爾憲法，世界各國未有如此之速者。當時關於憲法之爭辯，大抵皆出於善意之

考慮，社會黨與中產階級，尙能和衷共濟；創造與因襲，復能持平而不偏走一端，故能於最短期間，完成大業，確立共和政體。該憲法非成於一人一派之手，而為各方面審慎考慮之結果。吾人若因其時間之短促，遂疑其草率從事，則殊為大錯。當時受命於德政府而草擬該憲法之大綱者，為蒲路斯教授（Professor Hugo Preuss），蒲氏為憲法學專家，其所擬之大綱，各方面都公認其具有創造的力量；即後來正式憲法之草擬，亦多以此為藍本。關於共和國之各種制度，應根據於一般人民的公意一點，蒲氏的主張，深獲全國之喝采；惟蒲氏具剷除舊習的決心，其遠見

卓識未能遂同時代輿論之贊許。德國是一個聯邦的組織，關於聯邦政府與各邦間權力之分配，在俾士麥的時候，已爲一個極困難的問題；迨蒲氏草擬憲法大綱，這問題又呈一種新的變態。他眼見聯邦政府的權力，已有日益增加的趨勢，因主張集權於中央，差不多想造成一個單一國的模型。依照這種辦法，構成德意志的各邦，實際上已變成自治的團體，失掉了她們固有的獨立性質。蒲氏的目的，是要與聯邦內佔有特殊地位的邦以一種打擊；他覺得當帝政時代，名義上雖是聯邦的組織，實質上普魯士握有最高權威，已爲不容掩飾的事實。爲避免這種弊病起見，他主張構成德意志的各邦，得因種族的、歷史的、社會的、或經濟的歧異，應大多數的要求而分裂之。如此，國家始能據有最高的地位，不但能控制南部諸邦，而且駕普魯士而上之。

蒲氏之中央集權和屈抑普魯士的主張，都不受各方的歡迎，並引起了各邦的反對。政府於是召集了一個諮詢委員會 (Consultative Committee)，在這個委員會裏，大邦得派兩個代表出席，小邦得派一個。該委員會仍根據蒲氏的原案，重加考慮，而擬成一種所謂政府草案 (Government Draft) 準備提出於憲法會議。依照政府草案，各

邦被蒲氏剝奪了的許多權力，都得保留；而且沒有分裂普魯士的主張。該委員會經過四天的辯論，才把草案提出於另一委員會。這個新委員會，是以各政黨的實力爲比例，而選出二十八個委員組織成功的，牠的主席，就是哈斯曼 (Hausmann)。哈氏是一個民主黨員，頗受一般人的敬仰。在他領導之下，又經過了三個月的研究，才把所得到的結果，向憲法會議提出。哈斯曼委員會的報告，固多採蒲氏憲法大綱和政府草案；但對於中央集權與地方分權的問題，則採取一種折中辦法。

憲法會議對於牠的職務是非常認真的，當哈斯曼委員會的報告，經過二讀的時候，爭辯達七日之久，關於該報告之考慮，可謂無微不至。在七月內共計開會十四次，差不多逐字逐句，都有審慎的研究。所以到了經過三讀的時候，僅費三日工夫，便已竣事。經過七月三十一日的票決，正式憲法，遂於一九一九年八月十四日發生效力。故所謂威馬爾憲法，既不是蒲氏的憲法大綱，也不完全是政府草案，更不完全是哈斯曼委員會的報告。牠對於這三個草稿，都有所採納。這部憲法，不僅是一個階級的一個政黨的、或一個學者的創制品，而是全國公意的產物。哈斯曼謂威馬爾憲法是產生於忍受痛苦的時候，是一部在敵人

壓迫下的民族的憲法。惟其有敵人的壓迫，所以才能把國家的統一性增加了許多，各黨派和各邦的代表，才能和衷共濟；否則憲法之完成，決不會如此迅速的。

二 威馬爾憲法之性質 憲法中一段簡短的序言，便顯出民主的精神，我們看到第一百八十一條的措詞，更覺得是這種精神的反映：

「這一部憲法是德意志人民造成的，其動機因欲將聯邦重新建設於自由與正義之鞏固的基礎之上，對內對外，維持和平，並促社會之進步。」

又從第一條最重要的兩句，也可以看出這種民主精神之具體化，其措詞如下：

「德意志聯邦是一個共和國，最高的權力屬於人民。」

這兩句話確定了德國的民主政體，使不致再有動搖。無論在什麼情形之下，這種簡明的規定，是不能有第二個解釋的。憲法中不但確定了聯邦政府的政體，對於各邦，也有明白的限制，以表示一貫的精神，故第十七條有云：

「每邦必須制定其憲法。人民的代表，必須依照比例代表制的基本原则，用普遍的、平等的、直接的和秘密的投票方法選舉。凡德意志國民，無論男女，皆有選舉權。每一個邦政府必須得到邦議會的信心。」

像這一類重要的規定，已使帝制之復活為不可能。當一九一九年在威馬爾制憲的時候，雖然也和一八七五年法人在凡爾賽制憲一樣，有不少的帝制派在那裏；但他們都沒有力量去阻止共和制度之建設。新德國剷除帝制的方法，最彰明昭著的，就是國旗的更換。右翼政黨，當然希望保留黑白紅色；社會黨則贊成全紅；最後的結果，還是恢復了同盟時代黑紅黃三色國旗。商業上所用的旗沒有改變，僅在上角加了一些新的顏色。

三 憲法上之權力分配 關於權力之分配，威馬爾憲法，在蒲路斯計劃與俾士麥制度之間，採取了一種折衷的辦法。俾氏為要使南部諸邦接受他手創的帝國，所以他不得不給以相當的代價；譬如普王稱為德意志皇帝，而不稱為德意志的皇帝（German Emperor, not Emperor of Germany），對於巴威路（Bavaria）和符騰堡（Württemberg）所給予的種種特權，和各邦直接徵稅的獨占權，便是俾氏對於各邦不得已的讓步。但帝制時代一切的積弊，已被革命一掃而空，趁著這個機會，中央政府的權力，可以增加起來；同時各邦的權力，亦隨而減少。從前稱邦為State，現在已改稱為Land，便可以推測他們地位上的變更了。依照憲法第十三條，聯邦的法律，高於邦的法律

，一切爭議，皆須向來比錫（Leipzig）最高法院提控訴。國家得變更各邦的疆界，或創立新邦。聯邦政府權力之增加，其最重要者，莫過於直接徵稅；惟他種收入之向屬於各邦者，聯邦政府對之，須兼顧各邦的財政狀況，而不容任意剝奪。所有鐵路，一概收歸國有，此爲俾士麥所渴望而不能達到之目的，新政府竟能一舉成功；同樣，巴威略和符騰堡的郵政電報，都交由聯邦政府管理。像這樣縮小各邦的權力，事實上已不啻把各邦降至省區的地位，那種向心的力量，確有不可遏止之勢。故從威馬爾憲法產生出來的新德國，既不是純粹的單一國，也不是普通的聯邦，而是一個組合的有機體，略帶有分權的性質。在德國的憲法史上，這一次統一的成份，與從前比較起來，不能不算是一種長足的進步。

四 總統之選舉與地位 新憲法關於最高行政首領的變更，便是廢棄世襲的皇帝，而代以民選的總統。當討論這個重要問題的時候，在威馬爾制憲的學者們，對於美國與法國的總統制度，曾加以審慎的研究。法國的總統，是由兩院聯席會議選出的，擁虛名而無實權；而美國的總統，則係由全體選民舉出，在四年任期之內，握有統治國家的實權。德國的總統，若與美法兩國的總統比較起來，似較

與法國的相類似；不過她對於美國的或法國的總統制度，都不曾完全採取。固然德國的總統，是由全體德意志人民選出的；但關於其他重要的部份，威馬爾憲法的創造者，仍多遵循凡爾賽的成例。德總統的任期定爲七年，但得再行當選。他的權力，都規定於憲法條文中，其最重要的，便爲陸軍的統帥權。不過因爲有第五十條的限制，總統實無獨斷的力量，其條文如下：

「總統所發出之一切命令，包括關於國防問題的在內，必須由聯邦內閣總理或合格的閣員副署，才能發生效力。這種副署便是負責的表示。」

德國的總統，也和法國的總統一樣，得隨意任命任何人組織內閣；但內閣如不能得到衆院之贊助，則決不能存在。故拉班（Laband）謂在帝政時代，主權屬於聯邦內之邦政府；在共和時代，主權屬於選民團及衆院。總統是國家統一和繼續存在的象徵，是舉行大典時的主人，也可說是憲政機關上一個轉動的輪盤。如果他手腕，能得到人們的信仰，他也可爲國家做許多有益的工作，可以調和糾紛，可以解決閣潮，可以增加共和國的威信，可以爲國人博得世界的好感；尤其當危急之時，可以堅定人民的意志。但他在政治上，便不過徒擁虛位而已。有了一九一八年的革

命，帝王的專制早成陳迹；有了威馬爾憲法，共和制度下總統之專橫，已不可能；因為憲法中已明白規定一種最後救濟的方法，衆院得舉行國民投票以罷免總統。故威馬爾憲法對於總統職權的規定，係採取一種適當的折衷辦法，使他的權力，僅夠爲國家造福，而不夠危害國家。

五 憲法中關於代議制度的規定 威馬爾憲法是世界各國憲法中最富於民主精神的；牠所規定的代議制度，差不多可以稱爲一院制。因為從前的聯邦參議院 (Bundesrat)，現在已變爲聯邦議會 (Reichsrat)，實際上幾乎沒有獨立的職權。各邦政府仍派代表出席於議會；爲防止普魯士獨佔優勢起見，無論何邦，不得享有超過全體五分之二的票決權，並且還有一種巧妙的改革，把普國所有票決權之半數，派歸地方行政區域。每一邦至少須享有一票表決權，而較大的各邦，每七十萬居民，得派代表一人出席；故從前聯邦參議院議員之名額爲固定的，而現在聯邦議會議員之名額，則係以最近之人口調查爲標準，隨人口之增減而時有變動。

關於聯邦議會最重要的改革，不在其組織成分，而在於權力問題。在組織上現在的聯邦議會，還是代表各邦；不過就權力而言，則與從前的聯邦參議院不同。因為從前的

聯邦參議院，是代表人的機關，代表那些握有主權的政府和王室，所以牠的威信和權限是超過衆院 (Reichstag) 的；可是現在聯邦議會所代表的各邦政府，是要受聯邦選舉控制的。因此，那些代表所應注意的事件，不單是與其所代表的本邦有關係，就是關於聯邦的事件，他們也得要注意才行。不過牠在立法上的勢力很小，牠差不多站在顧問的地位，而不成爲有立法職權的議院。凡政府欲提出一個議案，照例須先徵求聯邦議會之同意，如該案爲後者所拒絕，則政府須向衆院說明其與聯邦議會意見不能一致之處。同樣，如聯邦議會提出一個議案，而政府不予贊同，則政府須提出該案於衆院，並說明其本身之意見。衆院所通過的法律，聯邦議會得加以否決，此種被否決的法律案，仍退還衆院再議。如兩院意見不能一致，則總統得付諸國民投票。倘議案經聯邦議會否決之後，衆院仍以三分之二的多數通過原案，此時總統只有兩種應付的方法：如不付諸國民投票，即須於三個月以內公布之。但總統對於衆院以三分之二的多數通過的議案，每每不採用國民投票的方法；故在事實上，聯邦議會關於立法事件的否決權，只能對衆院以最小多數通過的議案行之。

衆院是立法機關最重要的部份，因為牠是代表人民的機

關，所以站在牠背後的，就是握有主權的人民。威馬爾憲法的創作者，採用了一種制衡主義，他們把權力劃分，當作自由的保障。複決權之規定，其目的不單在解決兩院的糾紛；而且要規範衆院中多數份子立法上的活動。衆院中有三分之一的議員，對於一個已經通過的法律案，得要求延期公布，但兩院如認為關係重大，礙難延宕，則該案之公布，仍不容緩。且總統在此種情形之下公布法案，無舉行複決投票之必要。凡議案之複決，即使為總統所容許，仍須有選民二十分之一的要求，始能舉行。倘有選民十分之一的請願，亦可舉行對於法案之複決。但法案如經衆院無修正通過者，則無複決之例。

新憲法對於本身修改的方法，也有所規定；且較美國憲法的修改方法簡便多了。在衆院裏，修改憲法的議案，須有全體議員三分之二出席和出席議員三分之二的可決，始能通過。在聯邦議會裏，此種議案，也須得實投票數當中三分之二的可決。如因請願而舉行的複決投票，必有全體選民過半數的贊成，才能有所議決。假使衆院提出來的憲法修改案，為聯邦議會所反對，則後者得要求舉行複決投票。這些便是德國關於憲法修改手續的規定。

六 憲法中關於人民權利的規定 威馬爾憲法的第二部

分，便是關於所謂「基本權利」的規定。從前在法蘭克福議會 (Frankfurt Parliament) 的議員們，對於 Grundrechte (即基本權利之意) 之草擬，已費了幾許光陰，他們努力的結果，仍用為此次制憲的模範。對於基本權利的規定，雖然有少數人認為是多此一舉，但大多數人還是歡迎，認為這是很與近代思潮相符合的。這種規定，有些是由從前的憲法中繼承過來的，有些是由各黨政綱中採取的，還有些是由德意志法典中摘下來的。此外規定，便為威馬爾立法者的創制品。他們雖然把這些規定稱為基本權利，但他們並不會忘記了國民的義務；所以最適當的名稱，應為「人民權利與義務的規定」。有了這些規定，人民的主權，才有具體的保障。在規定基本權利的條文裏面，可以窺見一種思想上的變遷，這種變遷，固然是一九一八年革命的結果，但一八四八年革命所給予牠的影響也是很大的。因為民治政府之建設，政治的觀念為之不變；同樣，因為基本權利之確定，個人的地位得以提高。從前的個人，只不過是國家的犧牲品；以後的國家，只不過是一種為人民謀福利的組織方式。在威馬爾憲法的天秤上，國家與個人是等重的，各於其劃定的範圍之內，均最高而不容侵犯。擁護基本權利最力的，要算天主教徒和社會黨：前者希望藉此

保護少數派；後者希望藉此保護勞工，所以他們都熱心贊助。

規定基本權利的條文，其第一節的標題爲「個人」，這一節的措詞是很澈底的，且看下列數句：

「在原則上，男女持有政治的同等權利，並負有同等義務。在公法範圍之內，一切特殊權利，出生或階級的差別，概行廢除。貴族的尊號，僅視爲構成其姓名之一部份，不得用爲賄賂品，國家對於個人，亦不以品級或勳章相酬贈。」

依照這種規定，以前社會上的特殊制度，和反對塞姆族（Semites）的成見，都被打破。把盎格魯撒遜的法治精神，來替代大陸方面行政法的習例。英國人向來自誇其身家之安全；現在德國人也可很自豪的引證威馬爾憲法中的名言：「每一個德國人的住宅，便是他的神聖不可侵犯的安樂窩。」凡信件電報電話的祕密自由，絕對不容干涉；除爲公共道德的理由外，一切檢查悉在廢除之列。凡私人之被拘禁者，須於一日之內，將拘禁之主管機關，及剝奪其身體自由的緣故，告知本人，並須給本人以即刻提出辯訴的機會。這些規定，不僅適用於操德語的國民，即一切少數民族，均得享有同等的權利，故又有如下的規定：

「凡不操德語的人民，其民族之自由發展，不受立法的與行政的干

涉；尤其對於他們在教育上、在家事上、和在司法上應用其本來
的語言之事件爲然。」

固然有不少的批評家，以爲德國在凡爾賽條約中，已將語言不同的民族喪失殆盡，上述的規定，無異一種事後的空談；不過那些語言不同的民族，尚有存留在德國統治下的，所以威馬爾憲法的創作者，特爲此一視同仁的表示，使那些少數民族，不再感覺與帝政時代同樣的痛苦。

七 新憲法對於宗教的態度 在宗教方面，也有很重要的改革。從前的國立教堂，曾爲帝制的柱石和工具，現在已悉被廢除。每一個宗教團體，對於其本身的事務，都有了自行管理之權。自此以後，教堂不屬於國家，也不屬於私人，而爲一種公法上的團體，對於其所屬的團員，有募集捐款之權。這種規定，雖爲守舊派所不滿；但爲那曼氏（Naumann）所歡迎。那氏有言：「屬地的教堂已不復存在；嗣後新教徒的教堂，已取得自主的權利，故新教將從呆滯之中，一變而成爲民族普遍的信仰。」那氏的言論，雖不免過於樂觀；但這種樂觀，便是宗教確已得到解放的徵象。

八 新憲法關於教育的改革 關於教育的改革，是以憲法中兩個主要的原則爲依歸的：這就是民主與集權。爲實

現這兩個原則起見，廢除了從前私立的預備學校；在學校生活的初期，各階級的兒童，都比肩而坐。憲法中關於教育宗旨之確定，尤其值得注意，牠說：

『每一個學校的教育宗旨，必須注重道德的訓練，為公服務的精神，及身體上和職業上適應的能力，尤其重要的，就是德意志民族性和國際的調和性之養成。在公立學校裏面，對於那些意見不肯苟同的人，當教授時，須注意不偏損其個性之發展。政治、公民，和專門技能的教育，都是重要的課程。當學生脫離學校的時候，每人須授以憲法一份。』

於此可見當時創制憲法的人們，對於教育在實際上的效用，已有很深刻的認識。各國雖仍得保留教育行政的自主權，但那些憲法創制者，認為教育上普通的原理和趨勢，關係太大，不便任邦政府各自為政，必須直諸中央最高的管理之下。這種教育權集中的規定，當然是出於那時社會黨的主張。

九 新憲法關於經濟問題的規定 憲法中第二部的最後一節，標題為「經濟生活」。在這一節裏面，一九一八年的革命，留下了最深刻的印象。當憲法尚在醞釀中的時候，社會黨本來是最大的政黨；但他們不會佔得大多數，所以我們若用嚴格的眼光去觀察威爾遜憲法，雖然發見許多重要的改革，但還算不得純粹的社會主義之實現。限嗣相繼

的財產是廢止了，地價中不當利得的部分，業經利用以謀地方公眾的幸福；私人坐收的餘利，提歸國家；凡私人企業之宜於社會化者，皆在給予抵償的條件之下，收歸社會公有。國家對於經濟事業之管理經營，除直接參與外，並得分派各邦各地方團體負責參與。遇有必要的時候，政府得強制各種經濟的企業團體組織自治的理事會，其目的在使各種企業能依社會化的方針管理，並藉此以博得社會上各生產事業之合作，使勞資雙方均得參與此種事業之管理，復可依社會經濟的原理，以控制生產、製造分配、用途及價格，並可控制經濟產品之輸出與輸入。關於這些問題，社會黨和中產階級，曾經過一種相持不下的爭論；可是社會主義的經濟政策，無論在議會裏或在全國，均不能得到多數的贊助。因此，那時草擬憲法的人們，把這種經濟政策之決定遺諸後人。

威爾遜憲法雖不曾實現社會主義；但在一百六十五條中，宣布了一個重要的決議。這個決議的目的，在調和勞資雙方的衝突。當俾士麥於一八八一年開始實施由國家津貼的保險政策時，他為普魯士創設一個經濟會議，以備諮詢。那一次經濟會議，由七十五人組成，於一八八一年、一八八二年、一八八四年及一八八七年迭次開會，貢獻很大

。後來他主張於普魯士經濟會議原有人員之外，再增加五

法。

十名，改爲全德帝國的經濟會議；但他的計劃畢竟沒有實現。在新憲法之下，德國又把從前的計劃復活起來，這回組織經濟會議的目的，不單在備專門的顧問，而在維持社會的和平。受雇者得站在同等的地位，與雇主和衷共濟，以決定工資，工作的情形，和一般生產力的發展。爲實現這種計劃起見，工人的代表，得組織合法的團體，以保障他們在社會上和經濟上的利益。在各工廠之內，成立工會；每一區的工會，得和雇主及其他有關係方面的代表，組成區經濟會議。最後乃由聯邦工會與雇主方面，及其他重要職業團體的代表，組成一個聯邦經濟會議，以完成一般經濟事業的工作，尤其在督促社會化法律之實現。凡關於經濟問題之一切重要議案，在未提出於衆院之前，須先陳聯邦經濟會議，使得發表其對於該案之意見。聯邦經濟會議，亦有提案權，政府對於該會議之提案，雖不能加以贊助，但必須將該案向衆院提出。由此我們可以知道德國的經濟會議，是一種系統分明的組織：由各工廠而各區，由各區而全國，使一切與經濟事業有關係的人，都得到一種直接參與解決經濟問題的機會；政府當局對於經濟會議的議決案，還是很尊重的。這是德國應付經濟問題的方法。

十 新憲法所規定之選舉方法 新德國的選舉制度最重

要的有兩點：一爲比例代表制；一爲婦女選舉權。把全國劃爲大的選舉區域，在每一區之中，如果某政黨的票數，只足以選出一個代表，可將這些票移歸該黨在他區中的候選人，如此，使少數黨也能選出幾個代表。那曼氏認爲這種辦法，雖然是很公平的，但恐政府因各黨之離合，而有變遷不定的麻煩。當時制憲的人，因爲要使衆院能充分反映選民團的心理，故對於那氏的警告，不加注意。現在右翼政黨每謂政府的力量太弱；即因爲各黨的聯合妥協，總不免有意見紛歧利害不同之處。德國內部的份子，是非常複雜的：有追戀舊時政制的，也有與舊制爲仇的，有擁護現在集權政策的，也有反對集權的。在宗教思想上，有新教徒，也有天主教徒；在政治思想上，有個人主義派，也有社會主義派。然而在這種情形之下，德國仍舊維持她的比例代表制。至於婦女選舉權的規定，一方面固爲澈底的民主政體，不能不給婦女以同等參政的機會；他方面也因爲經過上次大戰，婦女所有的活動，與所受的痛苦，已使一般人對於婦女的成見爲之冰釋，故婦女應有選舉權，早已不成問題了。

以上關於威馬爾憲法之十項研究，已把全部憲法重要的部份，分析得很明白了。在全部憲法中，我們發見有兩個特點：一為民主的精神，一為集權的趨勢。以前的政治制度，講集權的便流於專制，而民權供其犧牲與蹂躪；講民主的便苦於紛擾，而政府缺乏鞏固的基礎。民主與集權，表面上似為兩種互相矛盾的觀念。威馬爾憲法的創制者，其在政治上最大之貢獻，便為這兩種觀念之調和。他們認為這兩種觀念，不但不互相矛盾，而且

可以並行不悖。故威馬爾憲法，一面在適當範圍之內，提高聯邦政府的地位，縮小各邦政府的權力；一面却推倒傳統的專制政體、建設新式的民主國家，打倒封建的階級制度，規定人民的基本權利；承認婦女的選舉資格，使民主與集權、溶成一爐。故威馬爾憲法完成之日，即民主集權制誕生之時，在世界政治史上，放一異彩；就德國政體的變更而論，尤為一種澈底革命的結晶品，這便是威馬爾憲法的特色。

唯物史觀的文學論

二三開本 二四八頁 平裝一冊 實價一圓

第一部 藝術科學論

- 一 觀念論的藝術觀
- 二 社會學的藝術觀
- 三 弗洛特的藝術觀
- 四 馬克斯的藝術觀

第二部 唯物史觀在文學上的應用

- 一 小說
 - (1) 魯濱遜漂流記 (2) 巴爾扎克 (3) 弗羅貝爾 (4) 左拉
- 二 戲劇
 - (1) 莎士比亞 (2) 大革命時代之法國戲劇 (3) 小仲馬 (4) 易卜生
- 三 詩
 - (1) 社會詩 (2) 藍保 (3) 一致主義 (4) 未來派
- 四 文藝創作的機構
 - 尚有插圖多幅不及備載

新生生命書局
最新出版

伊科維茲著

樊仲雲譯

——內容一般——

