

書 叢 法 政

論 法 憲 新 國 德

著 特 迺 倫 布
譯 霖 作 何 祐 宗 歐 立 卓 張

行 發 館 書 印 務 商

Rene Brunet 著
張卓立 譯
何歐宗霖

政 法
書 法
德 國
新 憲
法 論

商務印書館發行

中華民國十五年九月初版
中華民國二十三年五月國難後第一版

(三四〇五)

政書法 德國新憲法論一冊

The German Constitution

每冊定價大洋壹元伍角

外埠酌加運費匯費

原著者 Rene Brunet

譯述者 張卓霖 歐宗祐

發行兼印刷者 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

- 一、劃分普魯士問題……………四六
- 二、邦境的變更……………五七
- 三、紹倫吉亞邦的創立……………六一
- 第二節 聯邦與各邦間權限的劃分……………六四
 - 一、各邦的憲法……………六四
 - 二、聯邦的立法權……………六七
 - (一) 根本的權限……………六七
 - (二) 聯邦法律的超越權……………七一
 - 三、聯邦的行政事務……………七一
 - 四、司法與最高法院……………七四
- 第三節 聯邦的法律組織與政治組織……………七五
 - 一、德意志共和國是個聯邦嗎？……………七五
 - 二、普魯士與聯邦……………七八

第三章 民主政治的原則	八二
第一節 原則	八二
一、國權從人民來	八二
二、勞工會議制或無產階階專政制	八四
三、勞動院制或職業國會制	八九
四、勞動組合政治活動	一〇〇
第二節 原則的適用	一〇六
一、共和政體	一〇六
二、普通選舉，政黨與選舉法	一〇九
(一) 一般的原則	一一二
(二) 選舉資格與被選資格	一一九
(三) 選舉的籌備	一二三
(四) 選席的分配	一二五

(五)選舉法實際的運用……………一二六

三、直接的政治……………一三一

第四章 議會政治……………一四四

第一節 聯邦議會……………一四六

一、聯邦議會的特權和保障……………一四六

二、聯邦議會的規則……………一五一

三、聯邦議會的任期……………一五四

四、聯邦議會的權限……………一五五

(一)聯邦議會為主權之主要的掌握者……………一五五

(二)立法權……………一五七

(三)監督行政權……………一六六

第二節 聯邦大總統……………一七二

一、强有力的總統的必要……………一七二

二、大總統選舉和任期	一七六
三、大總統的權力	一八二
四、大總統的責任	一八九
第三節 聯邦內閣	一九二
一、憲法上的國務總理和總長	一九四
二、憲法的運用，內閣怎樣組成，運行及解散	二〇〇
第四節 聯邦參議院	二〇九
一、聯邦參議院的普通性質	二〇九
二、聯邦參議院的組織及其運行	二一一
三、聯邦參議院的權力	二一七
第五章 德人的基本權利與義務	二二〇
一、基本權利義務的法律方面與政治方面	二二〇
二、個人的基本權利與義務	二二八
三、團體的基本權利與義務	二四一

四、宗教與教會……………二四八

五、教育與學校……………二五三

第六章 經濟的憲法與社會共有……………二六二

第一節 經濟的憲法……………二六三

一、勞工會議制之採入憲法……………二六四

二、憲法上關於會議制的規定……………二七三

三、工廠勞工會議……………二七七

四、職工組合和勞工會議……………二八八

五、臨時經濟會議……………二九五

第二節 社會共有……………三〇二

一、社會共有問題……………三〇三

二、社會的經濟……………三一〇

三、煤礦業的管理……………三一六

第七章 結論……………三二八

德國新憲法論

第一章 原起

德國在一八七一年四月十六日帝國憲法之下，一直至到一九一八年的秋季。到了一九一八年十一月，俾斯麥(Bismarck)的事業忽然被推翻，而軍事敗，革命起，就陷德國於紛擾之中。他怎樣擺脫出來，經過什麼變動，並以怎樣的猶豫，最後纔得到他的新憲法，是要首先研究的問題。

第一節 革命

一九一八年十一月革命發生以前，一八七一年的憲法在晚年曾經過部分的修改。到了革命爆發，不久就把舊帝國的制度完全推翻。一個新的政府產生出來；這個新政府握了數星期的政權，乃以少數人的名義，除了武力之外，實沒有什麼權利做根據的。

一 一八七一年的憲法及一九一八年的修改

一八七一年四月十六日憲法的主要特點，乃人所熟知的。

德國是個聯邦，就是說，各邦爲增進他們共同的政治上經濟上的勢力之故，放棄各自獨立權之一部，於各邦之上建立一中央政府——德意志帝國——各邦放棄相當的獨立權以擁護之。

在聯邦中，主權屬於邦元首及邦政府之全體，以聯邦參議院 (Bundesrat or Federal Council) 代表之。這聯邦參議院乃由各邦的代表組成，與聯邦議會 (Reichstag) 同有提案及決案的立法權。聯邦參議院爲執行法律之必要，得發布一般的行政法規，並得經德皇之同意，解散聯邦議會。

聯邦由德皇統治。他尋常行使近代國家的行政權，特別是對外代表帝國，公布法律，監督法律的執行，及任命文武官吏等等。

此外有幾點應該詳細指出來的。德皇行事，在原則上雖必須經一國務員的副署；但關於軍事，特別是海陸軍長官的任命，可以不受這原則的限制。德皇爲帝國海陸軍大元帥。他未經國會同意雖不能宣戰，但如果聯邦的領土海岸受外國攻擊時，他單

獨有權對付。

德皇任命聯邦首相，首相在德皇下爲帝國政治上及行政上的總揆。帝國憲法第十五條云，『聯邦首相主持聯邦參議院指揮其事務。』但因爲他一個人負不起這麼重大的職責，因基於一八七八年三月十七日的法律的委任，於必要時，得請帝國各部長襄助——外交部，內務部，司法部，財政部，鐵路部，海軍部，殖民地部，郵電部等。這些部長，帶總長的頭銜，似有國務員的性質，但實在完全隸屬於聯邦首相。

聯邦參議院代表各邦元首，聯邦議會則代表德國人民。議會由直接普通選舉，有提案的立法權。法律非經聯邦參議院及聯邦議會多數議決者，無效。聯邦議會沒有質問國務員之權，但有質問或探詢聯邦首相之權。一問題發生，得依投票表示議會的信任而終止討論。

帝國下有二十五邦，及一特別區亞爾薩斯洛林 (Alsace Lorraine)。各邦的憲法，大不相同。有三個自由市，漢堡 (Hamburg)，布勒門 (Bremen) 及律伯克 (Lübeck)；有二十個君主制的邦，爵位不同：普魯士 (Prussia)，巴威 (Bavaria)，薩克森 (Saxony)，瓦敦堡

(Württemberg) 乃一種王爵的邦；巴敦 (Baden) 黑森 (Hesse) 乃一種大公爵的邦；薩克思科堡臯塔 (Saxe-Coburg-Gotha) 薩克思買寧根 (Saxe-Meiningen) 乃一種公爵的邦；瓦爾德克 (Waldeck) 紹謨堡立貝 (Schauenburg-Lippe) 等，乃一種侯爵的邦。

在這些邦之中，大多數——但不甚重要的——採一院制，除一二邦外，該院於普通選舉的議員外，尚包含有些議員或由邦元首指派，或由特別機關選出，如納重稅人民的團體，商會，工會，農會，教會，及種種職業團體等。

其餘各邦，四個王爵邦及兩個大公爵邦，各有兩院。上院差不多完全由王親，貴族代表，或大地主的代表組成。下院的選舉，或由普通選舉，或由複選舉，或其選舉制度分選民為等級，使平民說話差不多完全無效，徒利於付納多稅的人，如同普魯士就是。

我們如果不從憲法條文之外細心探討，研究德國政府實際上怎樣運用，則所有上面所述，便會使我們存一個錯誤的，不完全的，觀念了。德國政治制度，有幾點很要明白指出來的。

一、這些制度是反民主政治的。聯邦議會由普通選舉與直接選舉選出，這是真

的。但是，一方面聯邦議會選舉法有些規定已不合時宜，如否認貧民選舉權，定選舉年齡在二十五歲等等。在別一方面，聯邦參議院不是選舉的，而權力高出乎聯邦議會之上。聯邦議會未經聯邦參議院之同意不能做事。各邦也是這樣，或沒有普選的議會，或以封建的、保守性的、上院而牽制限制下院的職權。

二、這些制度是反國會政治的。聯邦議會得質問聯邦首相，但不能使他去職。聯邦首相對於質問如不願意答覆時，往往可以自由應付，或任意定一期問答覆。如果他在聯邦議會裏面祇得少數信任，亦不須辭職。

三、聯邦漸侵及各邦的事權。此種侵權，此種統一的傾向，在各方面表現出來。在軍事方面，採統一的方式，戰時各邦所攤出的軍隊，名義上雖多少屬於各邦，但除巴威外，全軍須置於德皇直轄之下。就以巴威而言，歐戰爆發之初，他的『保留權』(Reserved rights)也差不多完全沒有了。帝國立法的趨勢，也漸傾向統一。聯邦立法的事項範圍很廣，在這些事項之內，聯邦法律得取消各邦現行的，與之牴觸的，法律。國家法律的執行，雖是委任各邦內的官吏，但這些官吏須受聯邦參議院監督，即是受聯邦指揮。即使

在財政事項上，各邦的自由也漸漸受限制。各邦雖是保有賦稅自主權，但聯邦愈發現新的財源，則其責成各邦負徵收任務之立法愈多，因而各邦所能處理自己財務之範圍愈狹，各邦於財政立法上及豫算編製上須仰聯邦許可者愈大。

四、與別的聯邦國其憲法根據於各邦平等之原則者相比較，德國則根據於各邦不平等之原則。普魯士在德國握真正的大權。在聯邦參議院裏面，普魯士以十七票代表，而其餘一個最優待的邦巴威祇有六票，薩克森與瓦敦堡祇各有四票，巴敦與黑森各三票，梅格棱堡 (Mecklenburg) 與不倫瑞克 (Brunswick) 各兩票，其餘的邦各一票。此外來因流域 (Rhineland) 在聯邦參議院中有三票代表，但是這三票須受普魯士指揮。所以普魯士十七票，連亞爾薩斯洛林共二十票，連瓦爾德克共二十一票，因瓦爾德克在加入聯邦約章上聲明放棄其政府的權利，以之讓與普魯士。故普魯士在數目上佔聯邦參議院之全部勢力三分二，而其實際勢力更大得多。單是普魯士能够確信他的代表名額在聯邦參議院中足以左右一切。十四張票可以阻止憲法的修改了。因此，普魯士有絕對的抗議權。我們不要忘記，聯邦參議院中各邦的代表須受各該元首的

訓令，一邦的代表團須一致投票，即須成一單位。所以，在聯邦參議院中那一邦得代表名額多少，如普魯士十七票，巴威六票等等，都還是小事。關於海陸軍法的變更，及充帝國金庫的賦稅，這一類事項如爲「盟主」所反對，便不能實行。這「盟主」自然屬於普魯士。

在聯邦議會裏面，普魯士佔同樣的優越地位。這議會由人民代表組成，每議員代表十萬人民。普魯士佔了過半數，因爲普魯士幾佔全國人口三分之二——六千四百九十二萬五千九百三十三人中佔了四千零十六萬五千二百十七人。組成議會之三百九十七名議員中，普魯士選出二百三十六名。

普魯士支配行政事務，也有同樣的程度，名義上統治權雖在聯邦參議院，其實無異在普王手裏；普王爲德皇，有充分的權力。他任命聯邦首相——帝國中唯一負責任的國務員。首相往往爲普王的心腹，通例同時爲普魯士總理，很少例外。

這樣一來，普魯士在聯邦議會中既選出多數議員，如遇非常事件，議會違背普魯士意旨投票，普魯士在聯邦參議院中的代表名額也可以打銷該案。普王既爲德皇並

任命聯邦首相——國家一切政務的首長——故普王實為帝國政府的主人翁。德意志事實上不過是普魯士擴大罷了。

我們現在可以辨別出歐戰時德國憲法的主要特點了。德國於無限複雜的成文法規之上，於最古的體制旁邊所苦心配置的最近體制的後面，是另外有一種面目的。此乃一種專制的組織，把一切權力置諸一封建的君主之手。如威爾遜總統所言，此乃一種最大的霸業，世界上前所未聞。

這種制度，這種不合時宜的制度，一經戰事，已不能留存；戰敗，更不能留存了。

在戰事中，已覺得有改革之要求。戰事愈延長，則人民的負擔與犧牲愈重大，人民要求承認，要求賠償，要求更有效的參預公務之權愈迫切。聯邦議會特組一委員會，審查修改憲法以迎合人民的願望究能到什麼程度。德皇亦於一九一七年四月七日宣言聯邦首相應以種種適當的方法，順應新時代的情勢，並修改憲法以確保國家各份子自由的自然的通力合作。首相對於改變方針的必要及迫切，所見似亦與德皇同。

一九一七年五月十五日，荷羅華（Bethmann-Hollweg）講及實現德皇與國民