

• 王雲五主編 •

人人文庫

特

號

歐洲政治論文集

施 李 啓 鍾 揚 桂 著

臺灣商務印書館印行

施啓揚
李鍾桂
合著

歐洲政治論文集

臺灣商務印書館發行

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

抑今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

序

本書將四年來所寫或所譯有關歐洲問題的十八篇文章蒐集成冊。這些文章除「從憲法制度看（西）柏林與聯邦的法律關係」、「法國總統普選的政治型態與影響」、及「從日本與德國比較國家發展的前提條件」三篇外，都是向中華民國國際關係研究所提出的研究報告，其中大部份已在「問題與研究」刊載過。

目前有關歐洲政治問題的書籍較少，這本小冊子所蒐集的文章雖然都是以前寫的，但現在仍有參考價值。

本書的完成，承國際關係研究所提供許多資料與協助，謹此致謝。

施 啓 揚
李 鍾 桂
謹序

民國六十年三月於台北

歐洲政治論文集目錄

一、從憲法制度看（西）柏林與聯邦的法律關係·····	一
二、法國總統普選的政治型態與影響·····	三一
三、西德新聯合內閣外交政策的檢討與展望·····	五五
四、中德關係的檢討與展望·····	八八
五、東德國家機關的革新計劃·····	九八
六、從馬克斯一百五十週年冥誕看西德政局的發展·····	〇九
七、東德的新憲法·····	一四
八、從日本與德國比較國家發展的前提條件·····	二〇
九、西柏林風雲·····	四六
十、死灰復燃的德國共產黨·····	五六
十一、展望西德總統選舉·····	六一
十二、北大西洋公約組織的新動向·····	七四
十三、從尼克森亞歐行看美國外交政策新動向·····	八五

十四、龐畢度訪美與美法外交關係·····	一八九
十五、東西德高階層會談·····	一九三
十六、對歐外交政策的展望與建議·····	二〇〇
十七、在西德看德俄締約·····	二〇四
十八、北大西洋公約組織部長會議述要·····	二一六

從憲法制度看(西)柏林與聯邦的法律關係

一、引言

早在二次大戰結束前，英美蘇三國（後加進法國成爲四國）即於一九四四年十二月十二日決定，戰後在原則上將德國分爲四個佔領區，（zones）及大柏林市（Gross-Berlin）。前者由四國分別佔領，後者則由四國共同佔領，惟在技術上也將大柏林分爲四個城區（Sectors）由四國自行管理。此外柏林又有統一的市政府，由柏林市民處理一般行政事務。

一九四八年冬，原設於蘇聯城區的柏林市政府，由於局勢的混亂以及與蘇聯佔領當局的爭執，遂不顧SED（社會統一黨，即東德共產黨）的抗議，由東柏林城區遷至西柏林城區。蘇聯佔領下的東柏林城區乃於一九四八年十一月二十八日，由在該區各黨派以及「民主羣衆組織」的代表，另選市長，自行管理。柏林西區（即三強佔領區）也於同年十二月五日，依據大柏林臨時憲法（Vorläufige Verfassung von Gross Berlin）的規定，選出新的「柏林代表會議」（Stadtverordnetenversammlung）及新的柏林市長。至是柏林乃形成兩個城區，並由

兩個市長，分別管理東部的蘇聯城區（即通稱的東柏林），以及西部三強的佔領城區（即通稱的西柏林）。

柏林（註一）與西德聯邦政府的關係，主要可以從國際法的一面，即佔領當局的有關規定，及從國內憲法的一面，即基本法（西德憲法）與其他規定國家組織的重要法規來觀察。

二、柏林在憲法（基本法）上的地位

（一）依據西德基本法及柏林憲法的規定，柏林在憲法上是西德的一邦（Land）；柏林與聯邦的關係，原則上跟其他邦與聯邦的關係相同。

基本法第二十三條規定：「基本法首先（註二）適用於……大柏林……等邦。」基本法所以列舉其適用的範圍包括柏林，是因為柏林是西德的一邦。因為依照現行的 *Raumtheorie*（空間說）或 *Kompetenztheorie*（管轄權限說），在憲法上規定其適用的範圍，通常就是表示該範圍為該國的領域，所以基本法第二十三條也就是在規定西德聯邦領域的範圍。（註三）。

德國學者一般認為，由於基本法的規定，至少可以說明柏林是基本法的原始適用地區（*ursprünglicher räumlicher Geltungsbereich des Grundgesetzes*），因此也就是聯

邦的領域（註四）；柏林的居民因此也是聯邦的居民（註五）。而且在制定基本法時，制憲委員會（Parlamentarischer Rat）也有五名來自大柏林的制憲代表參加，並在基本法上簽字。這也可以補充說明柏林是西德的一邦，基本法應適用於柏林。

基於這些理由，柏林在領域上屬於西德，柏林對於聯邦的「從屬性」（Zugehörigkeit）以及柏林在聯邦內的「成員資格」（Mitgliedschaft）等問題，在基本法上均有其依據。這種「資格」不（僅）是事實上的成員資格（de-facto-Mitgliedschaft）而是法律上的成員資格（de-jure-Mitgliedschaft）。

同樣，柏林憲法也於首條規定：「柏林是德意志聯邦共和國的一邦。」（第二項）「德意志聯邦共和國的基本法及法律也適用於柏林。」（第三項）。

聯邦憲法法院也在多次判決中明確指出，柏林是西德的一邦（註七）；聯邦（普通）法院（註八）聯邦行政法院（註九）也採取相同的見解（註一〇）。

（二）國內法上的規定，使柏林與聯邦的正常關係發生問題的厥為基本法與柏林憲法中的兩條「過渡規定」（Übergangsbestimmung）。

基本法第一百四十四條二項（即所謂的「柏林條款」）（lex Berlin, Berliner-Klausel）規定，在第二十三條所列舉的邦中、或邦的一部內，如基本法的適用受到法律上或事實上的限制時，這些邦或邦的一部，有權依第三十八條的規定派代表（Vertreter）至聯邦衆議院，或

依第五十條規定，派代表至聯邦參議院。

有人認為，基本法所以使用“Vertreter”，這個「抽象名詞」，就是表示由柏林（議會間接）選出的「代表」，與聯邦衆議院的其他「議員」（Abgeordneten）及聯邦參議院中的其他「成員」（Mitglieder）不盡相同（註11）。他們祇是柏林的代表而已。其法律地位與其他正式議員及成員顯然有若干區別（參照後述四）。

對於這種見解，Drath（註11）曾嚴加批評。他認為基法第一百四十四條二項所以不用「議員」或「成員」而用「代表」字樣，是因為要概括包含參衆兩院的「代表」。而且在德國，議員一般也可稱之爲“Volksvertreter”（國民代表），所以“Vertreter”並不含有特殊意義。基本法第三十八條也使用“Vertreter des Volkes”（國民的代表）字樣，足證第一百四十四條的“Vertreter”並無限制柏林代表的權利之意，自柏林選出來的代表，從德國國內法的觀點看來，其法律地位也不由於這條規定而受到影響。

依Drath的見解，第一百四十四條的主要意義在於，當基本法的正常適用在某些邦受到限制時，該邦仍有選出代表的「權利」；也就是說，基本法雖（暫時）不適用於某邦，但該邦派出代表的權利却不受限制。

一九五〇年制定的柏林憲法，雖在第一條規定柏林是西德的一邦，基本法也適用於柏林。但在第八十七條却又規定：

「第一條第二項及第三項，於德意志聯邦共和國基本法在柏林的適用不受限制時，始發生效力。

在過渡時期，市議會得以法律確認，德意志聯邦共和國的某一法律，得照原規定適用於柏林。

在過渡時期，德意志聯邦共和國基本法的各項規定，以該基本法在柏林的適用不受限制爲限（第一項），在柏林也是現行法律。基本法的各項規定，效力高於本憲法。市議會得按個別情形，以到會議員三分之二另作其他決議。本憲法第八十五條規定，準用之。

在過渡時期，依憲法設立的柏林機構，應盡可能，將基本法中聯邦與各邦關係的準則規定，作爲立法及行政的原則而遵守之。」

柏林憲法第一條二、三兩項均由於這條規定，暫停發生效力。因此基本法在柏林未能完全適用之前（參照後述四之（1）），嚴格說來，柏林尚不具有西德的「邦」的完全地位；西德的法律也不當然在柏林有其適用。

西德所以在基本法上設第一百四十四條第二項的規定，西柏林所以在柏林憲法設第八十七條的規定，是因爲基本法及柏林憲法係在盟軍佔領及監督下制定，爲顧及佔領當局將大柏林置於四國共同管理下的協議，牽就事實而規定的。

三、佔領當局的保留條款

柏林與聯邦的關係所以受到限制，而西德及西柏林又無法修改過渡條款的規定，最重要的法律原因是佔領當局在同意（批准）基本法及柏林憲法時，曾附帶有保留條款。這兩項保留規定具有國際法的效力，西德及西柏林均不得片面加以修改或廢除。

（一）西德基本法於一九四九年五月八日經制憲委員會（Parlamentarischer Rat）通過，逕送佔領當局審核。五月十二日三強（英美法）對基本法表示同意。但三強在致制憲委員會主席艾德諾的同意書中（註一三），提出一些保留，保留第4規定如下（註一四）：

「4. 第三點保留係關於大柏林加入聯邦事。我們將基本法第二十三條及第一百四十四條二項的效力，解釋為接受我們以前的要求，即柏林不得在聯邦眾議院或聯邦參議院有投票權，也不得由聯邦統治。雖然如此，柏林仍可派少數代表參加上述機構的會議。」

三強的同意函件，將基本法第二十三條與第一百四十四條（故意）連起來解釋，使第二十三條列舉基本法適用範圍的規定失去效力或至少受到相當限制。制憲委員會在第一百四十四條二項，（有意）就柏林與聯邦關係所設的相當「模糊」的規定，已由此項同意書保留「清楚」。由於這項保留，柏林不得由聯邦統治，聯邦法律不當然適用於柏林，柏林代表在聯邦國會的投票權也受到限制。

(二) 同樣，四國佔領當局（英美法蘇）於一九五〇年八月二十九日同意柏林憲法時，也以BK/(50) 7號命令提出某些保留。有關柏林與聯邦關係的2.b(c)兩點保留，內容如下：

「b) 第一條第二及第三項應予擱置。

c) 第八十七條應解釋為，在過渡時期，柏林不具有第十二個邦的性質（註一五）。第八十七條有關基本法的規定，祇於防止基本法與柏林憲法衝突的必要限度內，有其適用。任何聯邦法律，在柏林均應經市議會對這項法律加以表決，並將之通過成為柏林法律(Berliner Gesetz)後，在柏林始有其適用。」

依據四強的保留規定，在過渡時期內，柏林不具有西德的「邦」的性質，也就是說柏林與聯邦的關係跟其他邦與聯邦的關係不（完全相）同。聯邦法律非經柏林市議會重新議決，而接受為「柏林法律」後，不能適用於柏林。

(三) 一九五四年十月二十三日，英美法三強在巴黎簽訂「三強與德意志聯邦共和國關係的條約」(Convention on relations between the three Powers and the Federal Republic of Germany) 結束對西德的佔領狀態。在這條約第二條中，三強除強調對柏林（及對德國）所保留的權利之外，在簽約之日，三國高級專員曾再致函聯邦總理艾德諾。在這封「關於行使對柏林的保留權利」(Letter from the Three High Commissioners to the Federal Chancellor concerning exercise of the reserved right relating to

Berlin) 的信件中，三強重申一九四九年五月十二日所提的保留條款，不受上一條約的影響，也即條約簽字後，對西德的佔領狀態雖結束，但三強仍得行使保留條款中所規定的權限。

(四) 一九五五年五月五日，三強再發表「盟軍總部對柏林的聲明」(Erklärung der Allierten Kommandantura über Berlin-BKC/L (55) 3)，這項聲明構成佔領當局對柏林行使保留權限的新法律基礎。聲明第一點指出，柏林(市政府)在不抵觸盟軍的保留條款以及本聲明的範圍內，得根據柏林憲法行使一切權利，並負擔義務。盟國當局祇保留必要時得採取措施，以履行其國際義務，保障柏林的公共秩序，維持柏林的地位及安全……等(聲明第二點)。

對於柏林接受聯邦法律爲柏林法律一事(參照下述五(二))，聲明第四點指出，佔領當局對柏林議會依保留條款的程序規定而接受的聯邦法律，尤其是對於接受有關貨幣、貸款、國籍、護照、移民、統一關稅區域、商務及航運協定，以及貨物交通等規定的聯邦法律，不提異議。但在聲明第七點中，盟國對柏林的立法權却保留相當廣泛的控制權。依這點聲明，如柏林的立法(包括接受聯邦法律的立法行爲)與盟軍的立法、與盟軍佔領機構的措施，或與本聲明中所保留的權利不符合，柏林盟軍總部得加以撤銷，或宣告爲無效。從這點可以看出，柏林市議會尙無完全自主的立法權，也無自由接受聯邦法律爲柏林法律的權限。

四、柏林代表在聯邦國會的投票權

(一) 聯邦選舉法 (Bundeswahlgesetz) 第一條規定，聯邦眾議院現有議員五百十八名，經由普選產生。惟鑒於盟軍的保留條款，該法特於第五十四條（過渡規定）第一條規定，第一條所定普選名額應減為四百九十六名。所餘二十二名來自柏林的議員並非由普選產生；為此第五十四條第二款特別規定柏林議員的選舉方式。依此款規定，柏林議員由柏林市議會於西德舉行聯邦眾議院大選時，在柏林集會，選出二十二名議員及足額的候補人員。被選出來的「議員」於向市議會議長表示接受此項選舉後，即取得聯邦眾議院「議員」的資格。

(二) 在聯邦眾議院的柏林議員，因受前述保留條款的限制（參照上述三（一）），並非“Voting membership”（有投票權的議員）。這些柏林議員在眾議院內原則上無投票權。依德國學者的意見，他們僅有所謂“beratende Stimme”（諮詢性的投票權）。所以聯邦眾議院內實際僅有四百九十六名有投票權的議員；聯邦眾議院在計算人數時（註一六），也不將柏林議員計算在法定人數之內（註一七）。

如上所述，柏林議員在聯邦眾議院無投票權是由於佔領當局之限制。這項保留條款經由西德眾議院的組織與運用，已經縮小到最低限度，柏林議員現在祇在大會中行使記名投票時，無投票權而已。在其他表決的場合，諸如在外交、國防、調解委員會開會討論時，在眾議院黨團小組（F.

raktion) 的會議上，在聯邦法官選任委員會上表決時，柏林代表均得行使投票權；在衆議院大會表決時，如以舉手方式爲之（此種表決方式常被採用），則柏林議員也照常舉手，參與表決。祇有在大會採取點名表決時，柏林議員的投票結果不加以計算而已。

(三) 柏林議員在總統選舉會 (Bundesversammlung) 內（註一八），則已享有完全投票權。柏林議員於一九四九年選舉聯邦總統時，所投之票不計算在投票總額內；一九五四年再選舉時，柏林議員與其他選舉人雖分別投票，但所投之票已計算在總額之內；一九五九年第三次選舉聯邦總統時，已合併投票，其票數也計算在總額之內。

在此發生疑問的是，佔領當局的保留規定是否也限制柏林議員在總統選舉會內的投票權？在同意基本法時所提的保留，實際上僅及於在聯邦衆議院及聯邦參議院內的投票權而已。總統選舉會乃是與聯邦衆議院性質完全不同的憲法機關 (Verfassungsorgan)（註一九）。聯邦衆議院的議員固以「議員」資格成爲選舉會的當然代表，固也以「議員」資格參與投票，但實質上並非在國會行使其議員的投票權。所以柏林議員在總統選舉會享有投票權，應無疑義；而且一九五四年總統選舉會計算柏林議員的票數時，佔領當局並未提出異議（註二〇）。

(四) 柏林的代表在聯邦參議院內也無投票權。西德的聯邦參議院是由各邦政府的代表組成。柏林依基本法第五十一條規定，可派四名代表參加，這四名代表也祇有 beratende Stimme 而已。