

歐洲新憲法述評

東方文庫第七十種



館
發
行
印

歐洲新憲法述評

東方雜誌
二十
週年紀念
刊物

A Critical Survey of New European Constitutions

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十四年十二月初版



回(東方文庫) 歐洲新憲法述評(一冊)

(每冊定價大洋壹角)

(外埠酌加運費匯費)

編纂者 東方雜誌社

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 商務印書分館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 莊嘉坡

目次

歐洲的新憲法……………一

歐洲四新興國憲法之比較觀……………二三

德意志之新憲法……………三九

普魯士新憲法述評……………五五

波蘭共和國憲法述評……………七五

歐洲的新憲法

張慰慈著

從一九一八年以後，歐洲大陸上發現了許多的新國家。他們均是採用民治政體的，並且均已制定了永久的憲法。我們在此地所要討論的是歐洲最新的三種憲法：(一)波蘭憲法，(二)捷克斯洛伐克 (Czechoslovakia) 憲法，(三)巨哥斯拉夫 (Yugo-Slav) 憲法。捷克斯洛伐克國是從奧國分立出來的，其土地包括波希米亞 (Bohemia)，摩拉維亞 (Moravia)，西里西亞 (Silesia)，斯洛伐克 (Slovakia)。巨哥斯拉夫又名塞爾維克羅西和斯羅伐尼王國 (Kingdom of the Serbs Croates and Slovenes)，是由南斯拉夫民族合併起來組織的。這是一種新憲法。

比較的研究，所以其餘的新憲法也得約略述及。

大戰以後，歐洲發生了許多很難解決的新問題，而世界人民一方面似乎得到了很多的教訓，覺悟了好多，所以他們到處表示不滿意於舊式的政治制度，把各種制度盡量的徹底批評。凡政治學者或關心公共政治事務的人對於歐洲的新憲法當然是應該特別注意的。這種新憲法就是各國政論家研究的結果，我們也可以藉此看出現代政治上的新趨勢。這種新國家的政論家根據於他們本國的歷史和制度，斟酌採擇各舊民主國的公法和政治制度中已經有成效的一部份，然後制定他們的新憲法。那樣制出來的憲法當然很有價值，當然可以供給我國的制憲者和一般留心國事者的參考。

這幾種新憲法是民治制度盛行時代的出產品，所以其中有許多字句是抄襲歐美幾個舊民主國的憲法中的。比仿說捷克斯洛伐克憲法的憲法前文是：

『我們捷克斯洛伐克民族，因欲組織一個永久的聯合，維持這共和國中的』

正義和秩序，擔保捷克斯洛伐克土地將來的平安發展，增進全國人民的普通幸福，並為將來後代人民保障自由幸福的享受，制定……這憲法。」

這一條憲法前文是和北美合衆國憲法中的那一條是完完全全相同的。雖則在政治的背景和經驗方面看起來，捷克斯洛伐克和美國是完全不相同的，不過這樣的抄襲確是把西歐和美洲民治制度的種子播種到一塊新地上，將來也許可以希望得到新的結果。民治制度究竟能否適用於各種各樣情形的國家，此刻還是一個問題。不過凡是相信或不相信民治制度能到處適用的人均可以從這幾種新憲法將來的結果，得到極大的教訓。

我國的種種情形比之歐美各先進的民治國，當然是完全不相同，是比不上的，不過同歐洲東部這幾新國家比起來，似乎還稍近一些。歐洲有一句俗語：羅馬不是於一天之內造成的。歐美先進民治國的憲法也不是於一天之內制定的，他們均各有一個歷史的背景，他們的人民也有長期的政治經驗，並且往往於無意之

中，於不知不覺之中把他們的政治制度變成到現在的那樣情形。在他們的憲法之中，人民所規定的條文是佔了極小的一部份，根據於歷史習慣風俗發展出來的條文（成文的或不成文的）反而佔了大部份。這樣發生出來憲法究竟能否適用於別處，當然是一個極確定的問題。歐洲各新國家的制憲者就想利用各先進國的經驗，去選擇那種已經發生良好結果的制度，採入他們的新憲法之中。我國制憲者的職務將來也不過如此，所以從我國的制憲問題着想，我覺得那幾個較小的較不發達的新國家的憲法，比之那較大的較發達的先進國的憲法更加重要。

波蘭的憲法和捷克斯洛伐克的憲法是很想像的，不過這兩種憲法和巨哥斯拉夫的憲法均有各別的性質。這是因為當南斯拉夫民族組織那個新國家的時候，其中最大的最有勢力的一部份還是塞爾維亞（Serbia），所以塞爾維亞政治制度中的大部份還保留在那新國家的憲法之中。至於那北邊的兩種民族——

波蘭和捷克斯洛伐克——却把舊時的政治制度完全推翻，各制定一種全新的新憲法。所以巨哥斯拉夫憲法中所規定的政治制度還是從歷史上來的。實在說起來，巨哥斯拉夫憲法是直接根據於一九〇三年的塞爾維亞憲法。其餘兩國的憲法是集合各國的制度而成的。法國和美國的模範在波蘭和捷克斯洛伐克有極大的影響。波蘭的制度大小是仿照法國的；捷克斯洛伐克大半仿照美國的。

波蘭的和捷克斯洛伐克的精神和政治哲學是表示在憲法前文，和憲法內規定政治權力處所的條文裏邊。憲法前文內說及國家的目的就是獨立，權利，自由，平等，正義，安寧，和自決。因欲達到和維持這種種目的，所以纔組織國家，纔制定憲法。這兩種憲法均有政治權力屬於人民的規定。巨哥斯拉夫憲法沒有憲法前文，又沒有提及人民主權。其第一條就說塞爾維克羅西斯羅伐尼國為『立憲的，議會的，和世襲的君主國』。波蘭也正式宣佈為共和國。捷克斯洛伐克是民治的共和國。

在這三國之中，民族問題是一個極複雜的，並且極難解決的問題。他們的人民之中均有極多的少數民族參雜其間，在人種，宗教，言語，風俗各方面均是不相同的。在表面上看起來，聯邦制度當然是一種最適宜的政體，因為祇有聯邦制度能使各少數民族有參與政治的權利，並能使他們直接管理純粹的地方事務，各少數民族有了確定的權利之後，他們當然可以知足了。但是波蘭，捷克斯洛伐克，和巨哥斯拉夫所採用的政體均不是聯邦制，却是單一制。甚至於波希米亞，摩拉維亞，和西里西亞三處從前所有的獨立立法權亦因捷克斯洛伐克憲法成立而取消。但是他們對於絕對的中央集權制度也不贊成。他們極力設法，想免去中央集權制度的弊病，不過他們所採用的方法，不是聯邦制度，却是地方分權制度。

捷克斯洛伐克的地方自治機關是另由法律規定的。波蘭的地方制度共分為三級：就是地方自治區域，縣，城市或鄉村。每級中的各區域均可以舉出一個議會，各地方的行政事務處均由民選的人員組織的，不過中央政府的代表也能出席。

各地方行政事務處會議。中央政府又有一個機關，叫做高級地方自治會專任監督各地方事務的職權。巨哥斯拉夫在制憲的時候，有一部極有勢力的少數份子主張採用聯邦制度。當時保加利亞（Bulgaria）也想加入。到了後來，這聯邦主義還是失敗，巨哥斯拉夫所採用的政體還是單一制，不過在憲法裏邊規定了一種極完備的地方制度（Regionalism）各區域的範圍須由立法部根據於各處經濟的和地理的狀況而規定的。但是每區域的人口不得超過八十萬。每區域有一個長官，叫做 Gorpan（High Governor），是由國王任命的，其職務就是執行該區域內的事務。各區域同時又有一個自治機關，叫做議會，其職權是限於本區域內的財政、預算、工程、經濟的發展、公共衛生、公共利益和交通。各區域自治機關的議決案，如與憲法或中央法律有衝突，行政長官有否決的權。不過這樣的否決還須經最高行政法庭的審查。這樣的制度在法國早已有人提倡過，其優點就是能够把地方自治和統一兩件事調和起來，地方自治的利益固然可以得到，同時

還可以不犧牲統一。

普通一般人對於聯邦制度確有一種根本的錯誤觀念。大家贊成聯邦制度，因為這種制度的優點就是能使各地方自治。地方自治與聯邦制度實在沒有多大的關係，在聯邦制度之下，各邦當然能够自治，但是邦以下的各區域未必能一定有自治的權利；在單一制的政府，各地方也未必一定不能自治的，我想此刻總沒有一個人不承認英國各地方有自治權利，不過英國是一個單一國。現今政治上的趨勢確是早已離開舊式的地方主義觀念，而注重於統一方面。這是因為近來工商業的發達，交通的方便，人民間接觸的地方日多一日，所以有許多事務實在不能由各地方各自為政，以致人民方面受到種種的不方便，種種的痛苦。就是德國的憲法，雖則在名目上還是採用聯邦制度，不過這種聯邦制度實在不是從前所謂聯邦制度，確是趨向於單一制方面。德國的新憲法把從前的地方主義觀念完全打破。德國的軍備差不多已全歸聯邦政府節制了。聯邦政府有權管理各邦

的鐵路，郵政，和電報。在一九二〇年的四月，聯邦政府又收買各邦的道路，歸其管理。聯邦政府又有管理各邦財政的權，因為各邦的政費是全靠柏林接濟的。各邦如有不盡職的時候，總統能用武力強迫其盡職。這就可以見得聯邦制度實在是違反現今政治的趨勢。

波蘭，捷克斯洛伐克，和巨哥斯拉夫均是單一國，所以他們立法部的職權不是列舉的，是概括的。波蘭和捷克斯洛伐克採用兩院制的立法部，巨哥斯拉夫根據於塞爾維亞的前例，採用一院制的立法部。巨哥斯拉夫政府提出於制憲會議的憲法草案中，也規定一個上議院，議員的數目是佔下議員總數的三分之一，議員的合格年歲是四十歲。以後經過長期的討論，這兩院制還是打消。在波蘭，那兩院和一院制的問題也是一個討論得極利害的問題，以後表決的時候，贊成兩院制的祇有幾張票超過於那贊成一院制的。

這幾種憲法中關於立法部的一部份是大致相同的。選舉權的範圍也是很廣

的。在德國，無論男女，年歲在二十以上者，均有選舉權。在波蘭和巨哥斯拉夫，選舉年限是二十一歲。在捷克斯洛伐克，二十一歲以上的人民有選舉下議員的權，二十六歲以上有選舉上議員的權。波蘭和捷克斯洛伐克均在憲法內規定女子參政權。不過巨哥斯拉夫的制憲會議對於這個問題不能解決，所以這女子參政問題將來還須由法律解決。這幾國的憲法均規定比例代表制度。歐洲差不多所有的新國家，和多數的舊國家均已採用這比例代表制度。這是因為現今除出英美兩國之外，其餘各國的政黨均是多數制，不是兩黨制，所以那比例代表制度實在是不可缺的。

凡是主張基爾特社會主義的，或主張職業代表制度的，對於這幾種新憲法一定是很失望的。波蘭，捷克斯洛伐克，巨哥斯拉夫，和德國均保守舊式的土地區域為分配代表的根據，他們並沒有採用工團，職業團體，或商會來代替土地區域，他們並沒有設立一個立法機關，全由職業代表組織的。德國的上議院是代表各邦

的，波蘭的上議院是代表各地方自治區域的，捷克上議院所代表的區域是和下議院相同的。

在德國的制憲會議中，確有人想設立一個職業的議會，由生產者的代表組織起來。那樣的議會須和代表地方的議會同時並立，是處於第二院的地位。職業的議會有否決那代表地方的議會所通過的一切議案。但是那已經否決的議案如果再於三年之內繼續通過三次，這否決就不能成立。職業議會能將這樣通過的議案使人民投票複決，並能提議那一切純粹經濟性質的議案。

但是主張那職業議會的一派並沒有多大的勢力，他們實在不能抵抗反對派的勢力。所以德國憲法祇承認那職業代表學說的一部份，設立了一個由資本家和勞動代表所組織的全國經濟會議。這個會議的職權大半是諮詢的性質。凡有經濟性質的議案必須由政府提出於該會議。這會議也有提議那一類議案的權，並且能違反政府的意志，提出於下議院。

波蘭和巨哥斯拉夫也在憲法內設立了一個經濟會議，其職權是協同立法部，共同商擬社會的或經濟的立法。巨哥斯拉夫經濟會議的組織和權限沒有在憲法內規定，須另由法律規定之。波蘭的經濟會議有極複雜的組織。憲法第六十八條曾規定：『除出地方的自治政府之外，另由法律於經濟生活的各單獨部份內，設立經濟的自治政府——就是，農會，商會，工業會，手藝會，勞工會等，聯合起來，組織一個全國最高的經濟會議……』這種的職業代表機關當然不能使一般改革家滿意，他們所希望的或者是由職業代表執行全部的政府職務，如俄國的蘇維埃制度，或者是由職業代表執行政府職務中一大部份，如英國的基爾特社會主義者所主張的。把政府的職權完全放在職業代表手裏當然是很危險的。但是現今歐洲的幾種新憲法——除俄國外——沒有將那種新制度試驗一試驗，確是很可惜的。那種職業代表制度的價值和缺點是不能完全由理論決定的。試驗確是勝過於理論。

至於那立法部中兩院的關係，這幾個新國家實在不贊成那兩院立於同等的地位，有同樣的權力。巨哥斯拉夫甚至於不設立第二院，採用一院制的立法部。其餘幾國雖則採用兩院制，不過那第二院並不是代表特權階級，祇是代表國內最大的政治區域。這第二院也沒有和那第一院同樣的立法權。照捷克斯洛伐克憲法，凡下議院所通過的上議院所否決的議案，如能再由下議院多數議員通過一次，就變為法律。如上議院有四分之三的多數議員否決下議院所通過的議案，那種議案須由下議院全體議員的五分之四第二次通過後，纔能變為法律。但是下議院的多數議員就能否決上議院所通過的法律。波蘭上議院的否決權更沒有用，凡下議院所通過的議案，須移交上議院，如在六十天之內，上議院沒有反對的表示，那議案就算通過了。

立法和行政兩部的關係，行政立法兩部和選舉團的關係，是政府組織中最重要的部份。在那幾種新憲法之中，行政首領均有解散議會的權，不過在議會解散