

德国代议制

第三卷

蒋劲松 著

中国社会科学出版社

德国代议制

第三卷

蒋劲松 著

中国社会科学出版社

目 录

第三卷

第十一章 魏玛宪法的制定(下)	(1073)
第五节 魏玛宪法初评	(1073)
1. 立宪程序、立宪技术及宪法体例	(1073)
2. 魏玛宪法所建立的国体	(1080)
3. 魏玛宪法所创立的国家结构(上)——联邦制	(1082)
4. 魏玛宪法所创立的国家结构(下)——帝国参议会	(1094)
5. 魏玛宪法所创立的基本权利与义务体系	(1103)
6. 国家机关的治理职能与宪政功能	(1115)
7. 帝国议会——魏玛宪法所创立的代议制政体的 核心机关	(1118)
8. 帝国总统——魏玛宪法所建立的代议制政体的 制衡机关	(1207)
9. 帝国政府——魏玛宪法建立的代议制政体的执行机关	(1226)
10. 议会制的弊端与大众制	(1240)
11. 议会制与法治——帝国司法机关	(1259)
12. 议会制与界别代表——帝国经济代表会议	(1270)
13. 议会制与政党	(1274)
小结与提示	(1279)
第十二章 魏玛共和国议会制	(1282)
本章导读	(1282)
第一节 现实与宪法	(1284)
1. 凡尔赛和约	(1284)

2 德国代议制

2. 德国人的宪法观	(1287)
第二节 魏玛共和国政党	(1299)
1. 政党阵势	(1300)
2. 政党的党内关系	(1318)
3. 帝国议会各党团的基本关系	(1328)
4. 帝国议会各党团的执政意识	(1330)
5. 各政党的反对意识	(1337)
第三节 魏玛共和国帝国议员及帝国总统选举	(1341)
1. 以“合意”论分析选举	(1342)
2. 帝国议员选举	(1343)
3. 帝国总统选举	(1359)
第四节 魏玛时代议会制时期的帝国议会	(1368)
1. 帝国议员	(1368)
2. 帝国议会的组织结构及议事程序	(1373)
3. 帝国议会的会期	(1383)
4. 帝国议会的立法表现	(1386)
5. 帝国议会对信任权及弹劾权的运用状况	(1390)
6. 帝国议会对监督权的运用状况	(1401)
第五节 魏玛时代帝国总统	(1431)
1. 超越政党	(1431)
2. 任免帝国政府	(1435)
3. 解散帝国议会	(1452)
4. 发布紧急措施(紧急命令)	(1461)
第六节 魏玛时代帝国政府的转变	(1473)
1. 议会制执政联盟的组建	(1473)
2. 议会制联盟政府的执政失败	(1479)
3. 议会制联盟政府的其他几个问题	(1488)
4. 总统制政府的任免及执政	(1508)
第七节 魏玛时代的大众制	(1522)
第八节 魏玛时代帝国司法机关	(1530)
1. 法院的反议会制态度	(1530)
2. 法院的司法审查权	(1533)

第九节 纳粹主义对议会制的进攻	(1537)
1. 合宪方式的采用	(1538)
2. 进攻目标	(1539)
小结与提示	(1555)
第十三章 魏玛议会制失败略论	(1558)
本章导读	(1558)
第一节 时乖命蹇	(1559)
第二节 魏玛宪法的漏洞	(1561)
第三节 缺乏责任意识和妥协精神	(1563)
第四节 策略错误	(1566)
第五节 对议会制缺乏信念与渴望领袖专制	(1567)
第六节 历史方位	(1572)
第七节 宪法革命的多回合特征	(1574)
第八节 希特勒的“贡献”	(1575)
小结与提示	(1577)
《德国代议制》第一、二、三卷内容索引	(1578)
跋	(1640)

第十一章

魏玛宪法的制定（下）

第五节 魏玛宪法初评

魏玛宪法颁布八十多年来，德国和其他国家的宪法学者对它发表了无数评论。人们沿着各自的路径，挖掘这座罕见的宪法宝藏。德国代议制历史上，魏玛宪法开启了共和制下议会制民主时代。本节先简要评说魏玛宪法的立宪程序及立宪技术、魏玛宪法所建立的国体、魏玛宪法所创立的国家结构、魏玛宪法所创立的基本权利与义务体系，然后着重分析魏玛宪法所创立的（代议制）政体。当然，这里还只是就宪法文本而评说之。对一部宪法的更深入评价应该是就其实施结果而评说其成败得失。我将在第十三章根据魏玛宪法的实施结果评论其成败。

1. 立宪程序、立宪技术及宪法体例

立宪程序应区分大程序和核心程序两类。大立宪程序涵盖作出立宪决策和实施该决策的各个步骤；核心立宪程序仅指宪法案的起草、提出、审议、表决四个步骤。

魏玛宪法的大立宪程序涵盖革命政权决定选举（魏玛）全国立宪会议，普罗斯起草宪法案，选举（魏玛）全国立宪会议议员，革命政权预审宪法案，建立临时帝国政权，（魏玛）全国立宪会议正式审议并表决宪法案，临时帝国总统签署、临时帝国政府副署魏玛宪法并颁布之共七个步骤。魏玛宪法的核心立宪程序由临时帝国政府指定普罗斯起草宪法案、临时帝国政府向（魏玛）全国立宪会议提出宪法案、（魏玛）全国立宪会议对宪法案举行大会一读、宪法委员会审议、大会二读、大会三读和最终表决这七个环节构成。

魏玛宪法的大立宪程序有以下特征。

第一，有强烈的革命性。这主要指魏玛宪法的全部立宪过程都是贯彻革命政权的立宪决策。第二帝国倒数第二任帝国宰相马克斯亲王曾在其最后文告中宣布：他准备向帝国摄政提交全国立宪会议选举法草案。全国立宪会议应该最终确定德国人民未来的政体。这的确是制定新宪法的最早提议。然而，鉴于马克斯亲王本人的宪法观，不难想见，如果遵循他的提议制定新宪法，那么这部新宪法必定要确立议会制立宪君主制。而且，马克斯亲王是以第二帝国的帝国宰相身份提议制定新宪法，所以从法统上看，依据此议制定的新宪法只能是旧政权的自我扬弃。

1918年11月22日，人民代表委员会与柏林执委会达成的协议称决定于12月15日在柏林召开工人士兵代表会议全国代表大会，由该会议提请（魏玛）全国立宪会议决定新德国的政体。这是革命政权首次决定召集（魏玛）全国立宪会议。1918年12月16—20日，工人士兵代表会议全国代表大会决定于1919年1月19日选举（魏玛）全国立宪会议。这是革命政权正式确认由选举产生的（魏玛）全国立宪会议制定新宪法。革命政权的决策启动了此后魏玛宪法立宪程序的各个步骤。这个关系从法统上决定了魏玛宪法立宪程序属于11月革命的组成部分。而且，工人士兵代表会议全国代表大会的立宪决策对新宪法内容还含有明确的要求，即必须建立共和制议会制。显然，这样的新宪法将否定第二帝国的二元立宪君主制。

第二，有鲜明的法治取向。这集中体现于革命政权采取由人民选举（魏玛）全国立宪会议，再由（魏玛）全国立宪会议制定新宪法的立宪途径。（魏玛）全国立宪会议通过这种合法途径，获得全国人民的事先立宪授权。这个合法途径继承了1848年选举全德国民立宪会议的传统。在这方面，魏玛宪法立宪程序超越了美国宪法的立宪程序，因为后者并未走合法途径获得人民的事先立宪授权。

第三，有高度的民主性。各个派别都公开发表了他们的宪法方案，并自由评论政府和（魏玛）全国立宪会议的立宪活动。各个政党都竞选（魏玛）全国立宪会议议员；（魏玛）全国立宪会议审议和表决宪法案的过程中，各个党团都自由而充分地发表了他们赞成、修改或反对宪法案的意见。各邦政府都积极参加了立宪过程，他们提出的若干意见得到采纳。临时帝国政府对用合法方式影响或参与立宪工作的各方人士都持欢迎态度。最重要的是，全国人民以高涨的热情选举了（魏玛）全国立宪会议议员。

魏玛宪法的核心立宪程序完全采用第二帝国时代帝国议会的立法程

序，即由临时帝国政府拟定并提出宪法案，然后由（魏玛）全国立宪会议采用大会一读、宪法委员会审议、大会二读、三读和最终表决宪法案。一读至最终表决各个环节都适用第二帝国时代帝国议会的议事规则。核心立宪程序采用辩论、修正和表决三种方式。议员们在各自党团组织下，参加辩论，提出修正案，投票。

值得注意的是魏玛宪法的核心立宪程序在大立宪程序中所占的地位。大立宪程序从1918年11月22日开始，到1919年8月14日结束，共持续十二个月二天。其中，核心立宪程序从1919年2月21日帝国内政部长普罗斯向（魏玛）全国立宪会议提交宪法案开始，到1919年7月31日晚最终表决结束，共五个月十天。核心立宪程序占大立宪程序近半数时间。大立宪程序完成四项任务，即搭建立宪工作的组织机构，比如选举立宪议员、建立临时政权、召集（魏玛）全国立宪会议；拟定宪法案；预审宪法案；签署、副署并颁布宪法。核心立宪程序则专门决定宪法内容。大立宪程序和核心立宪程序都处理了宪法案的内容，但二者的处理是有区别的。第一，大立宪程序仅讨论了宪法案的部分内容，比如国家结构、基本权利等，而核心立宪会议则审议了宪法案的全部内容。第二，大立宪程序对宪法案内容的处理最终还要交核心立宪程序决定。在核心立宪程序中，各党团经过自由和充分的辩论，最终决定宪法案的各个条文，包括是否维持大立宪程序中作出的决策。两种立宪程序的区别表明，（魏玛）全国立宪会议真正行使了全国人民赋予的立宪权；对宪法案作出全面、正式、实质性和最终决策的是（魏玛）全国立宪会议。换句话说，魏玛宪法是严格遵循代议制原则和程序制定的。

11月革命大潮中涌现了一系列新的宪法观念和主张。魏玛宪法制定过程耗时虽长，但也有限度；魏玛宪法篇幅虽大，但仍然不能容纳一切。于是，怎样在十二个月二天内，用一百八十个条文，逻辑分明地载明（魏玛）全国立宪会议多数党团、多数议员达成共识的宪法观念和主张，就需要高超的技术，即立宪技术。魏玛宪法文本体现了高水平的立宪技术。以下试举数端。

第一，维持德国一贯的讲求实用的立宪传统。

法国1791年、1793年、1795年宪法篇首都载有人权宣言。这开创了近代以来的一种高举宣言的立宪风格和技术。德国宪法史历来有自己的一种风格和技术，即宪法不陈列政治宣言，而是用宪法条文一条一条地处理实际问题。由君主们制定的宪法是这样，1848年大革命后制定的法兰克福宪法也是这样。魏玛宪法维持了这种务实的立宪技术。11月革命对德国人

的宪法观念的冲击和荡涤作用之强烈远远超过 1848 年大革命；它在德国宪法史上最终确立了资产阶级宪法观念的统治地位。即使如此，魏玛宪法仍然没有陈列任何政治宣言，而是把新的宪法观念转化为宪法条文。

从魏玛宪法对铁路的规定，我们可以清晰地看到该宪法的制定者针对实际的立宪技术。魏玛宪法专门规定铁路的条文有第 89、90、91、92、93、94、95、96 共八条，其他提到铁路的条文还不算。这八条的条文分别是：“第八十九条，联邦得将普通交通上所需要之铁道，收归联邦所有，并统一管理之。各邦获得私有铁道之权利，如得联邦之要求，应即转让于联邦。第九十条，铁道转移于联邦所有时，其公用征收权及关于铁道上之一切公权，概由联邦接受之。关于此项权利范围有争议时，由高等法院裁判之。第九十一条，联邦政府得联邦参政会之同意，发布关于铁道建筑、经营及车务之命令，并得以联邦参政会之同意，委托此项职权于联邦之主管各部。第九十二条，联邦铁道之预算、决算，虽包括于联邦总预算、决算内，但当视为经济独立之企业办理支付利息偿还铁道债务，及筹铁道公积金，均在其内。此项偿金及公积金之多寡及公积金之用途，另以单行法律规定之。第九十三条，联邦政府得联邦参政会之同意，可设置铁道顾问机关以备关于铁道建设及运价之咨询。第九十四条，如联邦将某一特定区域内之公用设备之铁道收归管理时，在此特定区域内，如欲建筑公用设备之新铁道，应由联邦自行建筑，或由他人得联邦之同意而建筑之。若建筑新铁道，或改变已成之铁道，与各邦警察权有抵触时，联邦铁路管理机关在未决定前，应先咨询各邦官署之意见。在联邦尚未将铁道移归管理各地，联邦得根据联邦法律，筹设经费，建筑交通或国防所必需之铁道，或委托他人建筑，于必要时，并得与以公用征收权。该铁道所通过各州之抗议，可置不问，惟以不伤及该邦之权为限。各铁道管理机关应许其他铁道与本路接轨，惟接轨之设备经费，由其他路线负担。第九十五条，公用设备之铁道尚未归联邦管理者，应由联邦监督。在联邦监督下之铁道，应按照联邦规定章则，为划一之建筑及设备，且应维持其营业状况，及按照交通需要扩张之。客运及货运之设置，应适合需要。关于运价之监督，应以达到全国一律及低廉之额为目的。第九十六条，一切铁道，不论为公用设备者与否，遇联邦为国防需用时，均应听从联邦征发。”^① 这八个条文具体规定了帝国与有关州对铁路的所有权

^① 魏玛宪法，http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2265&cols=1317.
2008-8-10.

和管辖权、此种权力所生纠纷的管辖机关、帝国政府行使对铁路的命令权的必经程序、帝国铁路的预算和决算的地位与功用、帝国政府设置铁路咨询机关的必经程序、帝国对收归其所有的铁路的所在地方的新建或改建铁路权、其他铁路与帝国铁路接轨的设备费的承担者、帝国对尚未收归其所有的公用铁路的监督权（含对其运价的监督权）、帝国对各种性质的铁路的国防征用权。它们深入到较深层次，针对铁路所涉的日常基本问题，明确了帝国与私人、帝国与有关州、帝国政府与帝国参议会等之间的宪事法律关系。

另外，魏玛宪法第145、146条规定了帮助穷人子女上学的具体措施（授课及教育用品免费；帝国、州及自治地方以公款资助贫穷学生上中学和高等学校）。它们显示的同样是以解决实际问题为取向的立宪技术。

据认为，德国民法典有三种规制技术：个案式规制技术、抽象一般化规制技术、准则式规制技术。“个案式规制技术（kasuistisch）指立法者想要对法律素材做出完全的、细节性的调整，并且这种调整可以保证在所预见到的一切可能情况之下，法律适用者都能够做出一个没有疑义的决定。……立法者希望，其不仅能够被法学者所理解，任何公民都知道自己所享有的权利和所承担的义务，而解释的艺术是根本不需要的。”^①看来，魏玛宪法中有的条文也是个案式规制技术的运用。

第二，精心构建平衡的宪事法律关系。宪法对各种宪事法律关系的规定应相互平衡。关于公权的规定与关于私权的规定应相互平衡；凡赋予官员权力，就应以问责机制约束之。魏玛宪法之前，美国、法国等国家的传统宪法在构建宪法内容的平衡方面有的做得不错，有的就不尽如人意。美国宪法的最初文本成功地设置了一套三权制衡的政体，然而，它却忽视了公民的基本权利。按照法国1791年宪法所载人权宣言第16条，凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法。美国宪法的最初文本确立了分权，但却没有保障权利，这样严重失衡的宪法就算不上完整的宪法。法国1875年宪法由关于政府组织的法律、关于参议院组织的法律、关于政权机关间关系的法律三部分组成，同样遗失了公民的基本权利。因此，也算不上完整的宪法。

魏玛宪法表现了出众的平衡技术。首先，它是第一部真正平衡国家权力与公民基本权利的宪法。此前，德国自己的法兰克福宪法，美国修正后的宪

^① 卢谟：《德国民法典的规制技术、语言和体系》，载《德国研究》2008年第3期，第61—62页。

法、法国 1791 年宪法等都规定了国家权力与基本权利。然而，在这些宪法中，基本权利条文在数量上远远少于国家权力条文。以法国 1791 年宪法为例：规定基本权利的只有第一篇“宪法所保障的基本条款”，其他各篇分别是第二篇“王国的区划及公民的资格”、第三篇“国家权力”、第四篇“武装力量”、第五篇“赋税”、第六篇“法国与外国的关系”、第七篇“宪法的修改”、第八篇“其他规定”。^① 这种以多压少的布局非常压抑基本权利条文。魏玛宪法的一个创新是将整部宪法一分为二：第一编帝国的组织及其职责，第二篇德国人民的基本权利及基本义务，另附过渡规定及终结规定。^② 如此布局不仅显示了基本权利条文与国家权力条文地位同等，而且数量也相等。这是出色的平衡。

魏玛宪法的一个革命是使基本权利与基本义务平衡。传统宪法很少要求公民承担基本义务。我国宪法学者张千帆分析说，这有两个原因。第一，社会契约论的影响。“……作为社会的基本契约，宪法不是普通的法律，因而不应该规定公民义务……”第二，宪法与普通法律的分工。“……宪法和普通法律的实现目的之方式正好相反：普通的法律主要是规定公民义务，宪法的基本目的则是规定个人权利。”^③ 但是，魏玛宪法破除了这个戒律。它在大张旗鼓地伸张公民的基本权利的同时，也明确要求公民承担对社会、对国家的一系列义务。魏玛宪法是第一部构建基本权利与基本义务的平衡体系的宪法。

第三，用预审方式听取各邦意见而不是将宪法案提交各邦批准。在联邦制传统下，制定一部维持联邦制的新宪法，显然需要让各邦政府参加立宪程序。然而，魏玛宪法的制定者对如何让各邦政府参加立宪程序采取了德国宪法史上的一个全新技术，即在全国立宪会议制定宪法之前，先由帝国临时政府征求各邦政府的意见，但全国立宪会议通过的宪法即成为宪法，不提交各州批准。采用这个技术，表明临时帝国政权从立宪做起，压制各州势力的决心；它还预示了帝国政权在新联邦制中的强势地位。

第四，请人民借选举（魏玛）全国立宪会议议员表达对宪法的意见，

① 1791 年法国宪法，http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2600&cols=1313. 2007-5-16.

② 魏玛宪法，http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2265&cols=1317. 2008-2-10.

③ 张千帆：《宪法不应该规定什么？——为宪法实施清除几点文本障碍》，http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2566&cols=14. 2008-2-10.

但不组织选民公决。选民公决这种主张随着 11 月革命而风行于德国；魏玛宪法采用它来认可法律，并裁断帝国总统与帝国议会之间的纠纷。然而，该宪法的制定者并没有引用选民公决作为宪法案的批准步骤。

第五，从立法、行政、财政、司法、机构、事业等方面分门别类地规定联邦制（包括分类划分帝国与各州的立法权限）；事业篇幅大。魏玛宪法继承了法兰克福宪法以来的传统，分门别类地规定帝国与各州的权力，而没有用任何条文空谈联邦制。尤其令人印象深刻的是，该宪法不厌其烦地列举了帝国与各州在邮政、电报、电话、铁路、水路等事业中的宪事法律关系。这样写，一是让读者对现实的和可预见的各个领域里联邦制的具体含义一目了然，二可以让读者据此而不容置疑地推知联邦制将沿着什么路线向不可预见的领域扩展。

第六，直面国旗、各州疆界、国有化、宗教制度等争议严重的问题。制定魏玛宪法的岁月，德国各阶级、各政党、各地之间相互的分歧要远远多于他们的共识。因此，魏玛宪法如果只写各方已经达成共识的东西，那么在这部宪法里读者恐怕只能看到“德意志帝国为德意志人民的永恒统一体”这一内容了。所以，（魏玛）全国立宪会议断然决定不回避争议，对所有重大问题，只要能形成多数票就予以规定。由于采用了这个立宪技术，魏玛宪法才最大限度地贴近了它要规范的现实。

第七，权力与制约对称。（魏玛）全国立宪会议在规范国家机构时，注重权力与制约对称。宪法赋予帝国总统超常重权，但同时又使他受帝国议会、国事法院、选民的制约。帝国议会、帝国参议会、帝国政府等莫不如此。

魏玛宪法的体例既有恢复法兰克福宪法体例，纠正俾斯麦宪法体例的地方，也有自我创新乃至实现德国宪法史和国际宪法史的巨大突破的地方。

先看宪法的层次结构。法兰克福宪法采用章（Abschnitt）、节（Artikel）、条（§）、款即自然段结构。共有七章，一百九十七条。俾斯麦宪法共分序言、十四章（Abschnitten，以罗马字表示）、七十八条（Artikel），有的条下再以阿拉伯数字加右括弧表示款。与它们不同，魏玛宪法在章之上设立篇（Hauptteil），共一百八十一条。再对比三部宪法的篇、章题目，我们就更清楚它们的差别。法兰克福宪法第一章“帝国”（确定帝国的版图，并规定外国加入帝国的办法），第二章“帝国的权力”，第三章“帝国元首”，第四章“帝国议会”，第五章“帝国法院”，第六章“德意志人

民的基本权利”，第七章“宪法的保护”。^① 俾斯麦宪法第一章“联邦领土”，第二章“帝国立法”，第三章“联邦会议”，第四章“（帝国）主席”，第五章“帝国议会”，第六章“关税及贸易”，第七章“铁路”，第八章“邮政及电报”，第九章“海军及舰只”，第十章“领事”，第十一章“帝国战争体系”，第十二章“帝国财政”，第十三章“争讼的调停及刑罚规定”，第十四章“其他规定”。^② 魏玛宪法第一篇帝国之组织及其职责：第一章帝国及各邦，第二章帝国议会，第三章帝国总统及帝国政府，第四章帝国参议会，第五章帝国立法，第六章帝国行政，第七章司法。第二篇德国人民之基本权利及基本义务：第一章个人，第二章共同生活，第三章宗教及宗教团体，第四章教育及学校，第五章经济生活。过渡规定及最终规定。^③ 三者的体例相互比较，法兰克福宪法逻辑严谨，结构规范，围绕帝国政权、基本权利、宪法的保护三点而排列。俾斯麦宪法逻辑混乱，层次不顺，以不属于宪法要点的铁路、邮政及电报等挤占宪法要点地位。魏玛宪法则摒弃了俾斯麦宪法的不科学体例，并师承法兰克福宪法而又超越之。它将全文基本对分为两篇，一篇讲帝国之组织及其职责，另一篇讲基本权利与基本义务。二者地位相等，对比工整。它又将基本义务与基本权利并列。这两点是魏玛宪法在体例上的最重大创新；它实现了德国宪法史和国际宪法史体例的巨大突破。第一篇所列各章都以帝国政权的各个部分或功能为内容。与法兰克福宪法不同的是，魏玛宪法将帝国议会的位置置于帝国各机关之首，以直接体现议会制政体。另外，魏玛宪法还将帝国议会与帝国立法分章规定；帝国立法权限与立法程序分章规定；帝国总统及帝国政府与帝国行政分章规定。

2. 魏玛宪法所建立的国体

国体乃代议制的第一个基础条件。建立代议制是要为国体服务。不过，同一种国体下，代议制得到的活动空间仍可以相差千里。这就提醒人们在国体既定的条件下，进一步探究哪些因素构成代议制的生存空间。

① Hans Bold unter Mitwirkung von Franz Werner Mausberg, *Reich und Länder. Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte im 19. Und 20. Jahrhundert*. Deutscher Taschenbuch Verlag, 1987, S. 391—422.

② Ibid., S. 457—479.

③ Ibid., S. 490—524.

魏玛宪法完成了11月革命的目标，即建立资产阶级的政治统治。

魏玛宪法第二篇德国人民之基本权利及基本义务明确宣布所有权受宪法保障（第153条），并保障继承权（第154条），还维护契约自由（第152条）。这些规定确立了资本主义经济制度不可动摇的地位。

魏玛宪法第二篇德国人民之基本权利及基本义务废除因出身或等级而产生的公法特权，并禁止今后颁发贵族称号（第109条）。这个规定剥夺了贵族的政治特权，为资产阶级的政治统治搬掉了主要障碍。

魏玛宪法只承认国权出自人民，而没有明说哪个阶级为统治阶级。不过，这并不妨碍资产阶级借该宪法确立的新政体而稳居统治地位。魏玛宪法确立议会制为新德国政体，而议会制被视为“资产阶级统治的化身”。^①至少可以说，议会制有利于实现资产阶级的政治统治。议会制以竞选决定立法权和行政权、执政权和反对权的归属。这符合资产阶级的竞争本性。议会制要求政府对议会负责，并鼓励反对党反对政府。这方便资产阶级监控政府，并比较执政党与反对党的长短优劣。议会制让选民根据执政党的政绩和德才决定是否允许其连任，这符合资本凭德才业绩聘用管理人才的套路。

我们在认清魏玛宪法所建立的资产阶级统治地位的同时，不能忽视在这方面这部宪法超越传统宪法的地方。魏玛宪法一方面保障所有权，另一方面又鲜明地规定“所有权为义务，其使用应同时为公共福利之役务（第153条）”。^②资方必须承认工会的谈判权（第165条）。该宪法还要求国家特别保护劳动力，为无劳动机会者提供生活必需品（第163条）。按照这些宪法规定，资本及其统治的国家必须对劳动阶级承担义务，接受工会组织，保障公共福利。质言之，这是有宪法义务的资产阶级统治。它开创了资本主义国家的一个新类型。在魏玛宪法之前，还没有哪一部宪法建立了有宪法义务的资产阶级统治。比如，美国宪法就没有要求财产承担这些社会和政治义务。所以，美国宪法建立的是自由放任的资本主义国家。魏玛宪法之所以能规定有宪法义务的资本主义国家，主要归功于无产阶级在11

^① Otto Kirchheimer, *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*. Herausgegeben von Wolfgang Luthardt Suhrkamp Verlag, 1976, S. 60.

^② 魏玛宪法, http://www.e-cpcs.org/yhyj_readnews.aspx?id=2265&cols=1317. 2007-8-10.

月革命中迸发了巨大的能量，工人政党在临时帝国政权和（魏玛）全国立宪会议中占据显赫地位。社民党所领导的德国无产阶级虽然还无意推翻资本主义制度，但却有足够的势力抑制资本主义经济和国家的野蛮，迫使其承担对无产阶级的宪法义务。

3. 魏玛宪法所创立的国家结构（上）——联邦制

国家结构乃代议制的第二个基础条件。不论是在大国还是小国，代议制总是与一定的国家结构相联系。故而，完整的代议制研究需要探讨代议制与国家结构的关系。密尔在其《代议制政府》一书中就专门以第十七章论述联邦制代议制政府。

国家结构对代议制的作用非常微妙。国家结构不能决定代议制的存废，毕竟，二者要解决的问题本质上相互有别。然而，国家结构又着实制约着代议机关的选举、结构、权力、议事规则等等。对国家结构与代议制的关系，应着重研究国家结构如何制约代议制。至于代议制对国家结构的反作用，那是非常明显的：代议制愈是卓著有效和充满生机，就愈能凝聚国家的各个部分，使更大范围的人民其乐融融地生活在同一面国旗之下。

近代以来，国家结构一直是德国立宪者回避不开的问题；他们苦于各种原因，不约而同地选择务实地规定若干具体事项，但对人们最期待明确界定的基本问题却不置一词。而且，他们规定的国家结构总是背离众所周知的国外模式。这个传统有利有弊。读了德国的几部宪法，人们对德国国家结构的具体内容是不会有什么疑问的。然而，如果要对德国国家结构予以分类，政治家、政治学者、宪法学者和国家法学者就即刻争论四溅。

魏玛宪法把德国立宪史的传统用到了极致。读者在这部宪法中清晰看见了魏玛德国国家结构的骨架，甚至知道帝国总统在特定局势下可以采取哪些措施。可是，魏玛宪法规定的国家结构到底是单一制、联邦制，还是别的什么？人们盲人摸象，众说纷纭。

这里先简单介绍德国政治家、学者以及欧美学者对魏玛宪法规定的国家结构的性质的讨论。然后，述评魏玛宪法关于国家结构的规定，重在分析这些规定对代议制的制约作用。

魏玛宪法建立的国家结构到底是什么性质？人们提出了几种看法。其一，单一制。魏玛时代德国部分法学家认为：政治上，帝国主宰各州生死；财政上，各邦的财权全都收归帝国。所以，魏玛德国“已经成为单一

制散权国家”（a single decentralized state）。^① 豪斯曼在把宪法案提交（魏玛）全国立宪会议大会二读之际说：走向单一制国家的决定性步伐已经迈出，现在大家都认识到，“整个经济和政治引力的重心在帝国，而不在各邦”。他接着说：“如果这部宪法案获得通过，那么可以说世界上没有哪个民族有比这还自由的宪法。解决问题的方案符合人民的精神。德意志帝国是以整个民族的自由决定为基础的统一、民主和自由的国家。帝国议会承载着主权，而主权属于人民”。^② 其二，联邦制。魏玛德国另一部分法学家认为，各州仍有自己的主权、宪法，有自己的国家机构。各州在帝国议会都有代表。即使帝国消失，各州仍能存在。所以，魏玛德国是联邦制国家。^③ 其三，带有单一制趋势的联邦制。昂金教授指出：魏玛帝国是“一个联邦制国家，它抛弃了过去，魏玛宪法的许多地方又显示了强烈和有意识的未来单一制国家的趋势。”^④ 其四，单一制与联邦制的折衷。胡伯教授总结说，魏玛宪法用一种“折衷的”国家结构结束了长期以来究竟要单一制还是要联邦制的争论，而魏玛宪法所建立的国家结构很难说到底是“联邦国家”（Bundesstaat），还是“散权的单一制国家”（dezentralisierter Einheitsstaat）。^⑤ 他称魏玛共和国是“单一制性联邦国”（unitarischen Bundesstaat）。^⑥ 我国学者钱端升先生采纳了这种看法。“因为最高权力机关所代表者在昔为各邦，而今为全国人民，故昔时的联邦为真正的联邦，而今日的联邦则名存实亡，趋近单一国家的联邦。”^⑦ 其五，打破传统思维的国家结构。普罗斯认为，说魏玛宪法下德国是中央有强大权力的联邦制国家，还是地方散权的统一国家？这样看问题纯系“理论上的概念之

① René Brunet, *The New German Constitution*. Translated from the French by Joseph Golomb. Foreword by Charles A. Beard. Alfred · A · Knopf, Inc. 1922, p. 70.

② Rupert Emerson, *State and Sovereignty in Modern Germany*. Yale University Press, 1928, p. 242.

③ René Brunet, *The New German Constitution*. Translated from the French by Joseph Golomb. Foreword by Charles A. Beard. Alfred · A · Knopf, Inc. 1922, pp. 70—71.

④ Dr. sc. pol. Bernhard Harms, *Recht und Staat im Neuen Deutschland*. Erster Band. Verlag von Reimar Hobbing in Berlin SW 61, 1929, S. 62.

⑤ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Seit 1789*. Band VI *Die Weimarer Reichsverfassung*. Verlag W. Kohlhammer GmbH, 1981, S. 59.

⑥ Ibid., S. 376.

⑦ 钱端升：《德国的政府》，商务印书馆1935年版，第273页。

争，别无意义”。他强调，贯穿魏玛宪法的原则是，“人民和帝国的统一是第一位的，而划分为州是第二位的……”他说：“各州是统一的德国和人民的分枝，要服从民族—国家的生活需要而重新划分。”^①

一些人士还对魏玛宪法下各州到底是不是国家展开了争论。叶利内克认为：“各州是国家，而联邦是联邦国家。”^② 鲁卡斯以下述三点论证魏玛宪法下各州仍然是国家：第一，各州仍然自定宪法，因而享有原生性统治权。第二，它们对各自疆界的控制权比非国家团体要大得多。第三，它们的立法权、行政权和司法权也比非国家团体大。^③ 安水茨称魏玛德国各州仍然是主权单位：“尽管它们要服从帝国，但是它们作为政治单位享有属于它们自己的权力，而不是联邦委托的权力。”^④ 然而有学者指出，魏玛宪法第5条的确说了帝国以及各州事务中的“国家”权力如何如何。但不能据此推断说，各州还是国家。判断各州到底是不是国家，关键看各州还有没有“独立的国家权力”，即独立选择政体，独立组织最高机构并配置其权力。魏玛宪法第17条限制了各州的独立国家权力。第107条限制了它们的自我组织权。另外，帝国可以随时以立法抽走各州的部分立法权、行政权，乃至司法权以及领土。^⑤ 这样看来，各州就够不上国家了。有的学者大体上也不便说各州还是国家，但又指出各州仍然不是单一制下的省。第一，它们有各自的领土（魏玛宪法第2条）。第二，它们有各自的国民。享有一州的州籍乃是享有德国国籍的前提。第三，帝国宪法赋予各州的权力都是批发性的。第四，各州仍然掌握司法权的大部分。^⑥ 还有学者实在厌烦这样的讨论。“既然它们的权力和行为受到（魏玛——引者注）宪法严格限制，那么称它们为邦（states）或省（provinces）又有什么区别

① Rupert Emerson, *State and Sovereignty in Modern Germany*. Yale University Press, 1928, pp. 241—242.

② Ibid., p. 245.

③ Ibid., p. 248.

④ Heinrich Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic*. Stevens And Sons, Limited, 1923, p. 35.

⑤ Dr. Jur. Herbert Kraus, *The Crisis of German Democracy. A Study of the Spirit of the Constitution of Weimar*. Edited with an introduction by William Starr Myers. Princeton University Press, 1932, pp. 114—115.

⑥ Heinrich Oppenheimer, *The Constitution of the German Republic*. Stevens And Sons, Limited, 1923, pp. 46—48.