

德国代议制

第二卷

蒋劲松 著

中国社会科学出版社

德国代议制

第二卷

蒋劲松 著

中国社会科学出版社

目 录

第二卷

第七章 普鲁士立宪君主制 (1848—1866 年)	(507)
本章导读	(507)
第一节 普鲁士 1848 年 12 月 5 日钦赐宪法	(508)
1. 前 3 月时期普鲁士的宪法状况	(508)
2. 3 月革命中普鲁士国王的转变	(518)
3. 钦定宪法	(529)
第二节 普鲁士 1850 年 1 月 31 日宪法	(532)
1. 对 3 月革命的反动	(532)
2. 普鲁士 1850 年 1 月 31 日宪法 (Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850)	(540)
3. 1850 年 1 月 31 日宪法简论	(565)
第三节 普鲁士 1862—1866 年宪法冲突和危机	(578)
1. “反动时期”及“新时期”	(578)
2. 宪法冲突及任命俾斯麦接掌政府	(583)
3. 俾斯麦化解宪法危机	(599)
4. 宪法危机简评	(628)
第四节 普鲁士二元立宪君主制论	(635)
1. 普鲁士二元立宪君主制即德国中期二元立宪 君主制	(636)
2. 普鲁士二元立宪君主制的特征一：福利国家 加警察国家	(636)
3. 普鲁士二元立宪君主制的特征二：大臣理政，	

国王拍板	(638)
4. 普鲁士二元立宪君主制的特征三：国王与议会 相互制衡	(639)
5. 普鲁士二元立宪君主制的特征四：政府与议会 相互分立	(641)
6. 普鲁士二元立宪君主制的特征五：众议院代表民意	(643)
7. 普鲁士二元立宪君主制的特征六：司法公正和司法独立 由于政治混战而动摇	(645)
小结与提示	(649)
第八章 俾斯麦帝国宪法	(652)
本章导读	(652)
第一节 建立北德意志联邦	(653)
1. 统一大势	(653)
2. 北德意志联邦建立过程	(655)
3. 北德意志联邦宪法	(658)
第二节 缔造俾斯麦帝国	(672)
第三节 俾斯麦宪法	(678)
1. 修宪程序	(678)
2. 宪法结构及内容	(680)
3. 联邦制	(689)
4. 联邦会议	(701)
5. 帝国皇帝	(707)
6. 帝国宰相	(717)
7. 帝国议会	(723)
8. 帝国法院及帝国司法体制	(741)
9. 宪法保障制度	(743)
第四节 俾斯麦宪法论	(751)
1. 确认和维护国家统一	(751)
2. 抵御议会制	(753)
3. 在宪法上有创新	(755)
4. 奉行权力意志	(758)
5. 标志着德国宪法史进入晚期二元立宪君主制	(764)

小节与提示	(766)
第九章 俾斯麦帝国 (1871—1918 年)	(770)
本章导读	(770)
第一节 人民权利的进展	(771)
1. 资本主义生产方式的形成	(772)
2. 权利立法	(775)
3. 政党的兴起	(779)
4. 俾斯麦宰相对政党的对策	(794)
第二节 议会制趋势	(802)
1. 帝国议员选举制度	(803)
2. 帝国议会的任期与会期	(807)
3. 帝国议会的职权	(807)
4. 议事规则	(826)
5. 议会党团	(829)
6. 议员制度	(835)
7. 保守派、自由派看议会制	(840)
8. 社会民主党看议会制	(850)
第三节 帝国宰相	(870)
1. 帝国宰相的特别重要性	(871)
2. 俾斯麦宪法下帝国宰相的特殊性	(872)
3. 帝国行政机关的发展	(874)
4. 帝国宰相是否对帝国议会负责	(880)
第四节 皇帝	(882)
1. 帝国主席君主化	(882)
2. “个人亲政”要求被制止	(883)
第五节 联邦制的进步	(893)
1. 普鲁士王国政权与德意志帝国政权的部分一体化	(893)
2. 联邦会议淡化	(895)
3. 财政、经济、法律、军事等的统一	(896)
第六节 宪法突变	(900)
1. 俾斯麦帝国为何“迟迟”没有转变为议会制国家	(900)
2. 宪法突变	(907)

3. 宪法突变初析	(910)
小结与提示	(912)
第十章 德国二元立宪君主制概论	(916)
本章导读	(916)
第一节 通行的立宪君主制理论	(917)
第二节 二元立宪君主制在德国宪法史上的地位	(920)
1. 德国君主制的最后形态	(920)
2. 封建政治制度向资本主义政治制度的转折点	(932)
第三节 德国二元立宪君主制的七大特点	(933)
1. 奉行君主原则但君权逐渐缩小	(933)
2. 君主行使权力的自由受限制	(936)
3. 基本权利得到承认	(938)
4. 议会积极作为	(939)
5. 大臣对君主负责, 又向议会报告工作	(941)
6. 司法基本独立	(942)
7. 宪治	(943)
第四节 德国二元立宪君主制的前途	(951)
1. 德国二元立宪君主制的几个前途	(952)
2. 议会制立宪君主制为最适宜前途	(955)
3. 深厚的代议制传统	(957)
4. 第一次世界大战打乱德国宪法走势	(972)
小结与提示	(975)
第十一章 魏玛宪法的制定(上)	(977)
本章导读	(977)
第一节 11月革命中两种宪法主张的较量	(980)
1. 11月革命的性质	(980)
2. 战事与宪法	(984)
3. 两种宪法主张	(1003)
4. 走西方议会制民主道路	(1010)
第二节 立宪程序	(1013)
1. 革命政权决定选举(魏玛)全国立宪会议	(1013)
2. 普罗斯起草宪法案	(1014)

3. 选举（魏玛）全国立宪会议议员	(1023)
4. 革命政权预审宪法案	(1024)
5. 设立临时帝国总统及政府	(1028)
6. （魏玛）全国立宪会议正式审议并表决宪法案	(1030)
7. 临时帝国总统签署、临时帝国政府副署魏玛宪法 并颁布之	(1035)
第三节 （魏玛）全国立宪会议对宪法案的辩论	(1036)
1. 民间发表的宪法文本	(1036)
2. “帝国”或“共和国”	(1037)
3. 国旗颜色	(1039)
4. 国家结构	(1041)
5. 帝国议会	(1043)
6. 帝国总统	(1046)
7. 帝国政府	(1052)
8. 大众制（直接民主制）	(1053)
9. 帝国参议会	(1054)
10. 帝国经济代表会议	(1055)
11. 基本权利与基本义务	(1057)
第四节 魏玛宪法文本	(1059)

第七章

普鲁士立宪君主制(1848—1866 年)

本章导读

在我们即将看到德意志邦联如何被俾斯麦帝国取代，或者说普鲁士怎样以小德意志方案实现德国统一之前，我们需要把目光再次投向普鲁士王国。这也是本书最后一次专门分析普鲁士的宪法状况。值得庆幸的是，在本章覆盖的 1848—1866 年的十八年里，普鲁士终于用二元立宪君主制取代了专制君主制。并且，普鲁士的二元立宪君主制宪法在其付诸实施后不久，宪法所蕴涵的矛盾便剧烈发作，成为普鲁士宪法史和德国宪法史上有名的“宪法冲突”和“宪法危机”。普鲁士 1850 年宪法即普鲁士宪法被视为德国（二元）立宪君主制宪法的典范；它的冲突和危机同样深刻揭示了德国（二元）立宪君主制宪法的基本矛盾。所以，我们有必要深入了解普鲁士宪法和这个王国的宪法冲突、宪法危机。

本章分四节说明普鲁士宪法及其冲突和危机。第一节首先分析 1842—1847 年间，国王为举借国债，被迫先是召集八省联合议会委员会，继而又再次向人民让步，召集王国联合议会。但是，国王仍然死硬地拒绝人民制定宪法的要求。代表人民的八省联合议会委员会和王国联合议会则步步进逼，称国王若要举债就必须召集王国议会，制定宪法。之后，说明国王在 1848 年革命的压力下，转变态度，作出立宪等三个重大决策。最后，扼要介绍 1848 年钦定宪法的内容。第二节首先围绕国王及其政府颁布三级选举制法令和立宪会议上关于修宪问题的争论，说明国王及其政府在 1849—1850 年如何对 1848 年革命反攻倒算。而后逐条介绍 1850 年宪法。在第三节，我将详尽说明 1862—1866 年宪法冲突和危机。我将着重分析俾斯麦政府处理宪法冲突和危机的对策即铁血道路。然后简要评论宪法危机。在

第四节，我将指出普鲁士二元立宪君主制在德国宪法史上的地位，而后论证普鲁士二元立宪君主制的六大特征。最后，设有小结与提示。

在这一章，我将提出下列观点、分析、评价等，而试图推进学术研究：威廉四世在普鲁士3月运动中作出的三个重大决定为1848年的普鲁士开辟了最为可取的宪法道路的观点；普鲁士1848年12月5日宪法即钦定宪法是普鲁士仿效英美法比宪法的一个巨大成就的观点；评价普鲁士国家1850年1月31日宪法即普鲁士宪法应该从两方面着眼的观点；对普鲁士宪法把基本权利部分放在国王部分之前的分析；对普鲁士宪法与前3月宪法所规定的政体的比较；普鲁士宪法与美法宪法关于基本权利的规定的差别在于本质的观点；要用国际比较和国情联系双重视角，才能正确认识一部宪法在宪法竞争中所起作用的观点；在制约宪法竞争的无数国情条件中，强调历史传统和政治观念的独特作用的观点；普鲁士宪法适应普鲁士国情的观点；普鲁士宪法实现的是君主派与议会派之间的良性妥协的观点；威廉四世有功于普鲁士宪法史的观点；从五个方面分析俾斯麦出任普鲁士大臣会议主席后应对宪法危机的对策；对普鲁士宪法冲突和危机的六点看法；在德国宪法史上，普鲁士二元立宪君主制构成德国的中期二元立宪君主制的观点；普鲁士二元立宪君主制有六大特征的观点。

第一节 普鲁士1848年12月5日钦赐宪法

本书第五章第二节专门说明了普鲁士斯太恩—哈登堡改革中的立宪活动的结局。普鲁士仅在各省建立了省议会，而且省议会仅得到有限制的受咨询权，它们对镇事务行使决定权还要经国王批准。这样的省议会根本不能危及君主制，也不能妨碍官府。不过，普鲁士国王威廉三世曾几次三番郑重承诺制定宪法，并建立全国人民代表机关。此后，普鲁士的宪法史便围绕国王的立宪承诺而展开。截至1848年3月柏林市民起义为止，国王威廉三世和威廉四世一直压制人民的立宪要求，拒绝兑现立宪承诺。3月革命才终于冲破了国王的防线。威廉四世被迫接受立宪主张，但又试图控制普鲁士的立宪改革，并在普鲁士王国的第一部立宪君主制宪法中严防死守君主主权。

1. 前3月时期普鲁士的宪法状况

正如艾克所概括的，“1847年的普鲁士仍然是个专制君主国。国王不

但独自占有全部行政权，而且还占有立法权。国王可以一言立法，同样可以一言废法。不存在任何种类的人民代表机关”。^① 只有上层贵族和上层文武官员是这个制度的可靠支柱。

按照恩格斯的分析，前3月时期普鲁士维持的专制君主制实质上是贵族与资产阶级的力量相互抵消的结果。“普鲁士现存的统治方式，是由普鲁士贵族和普鲁士资产阶级之间的力量对比关系所决定的。贵族以前的势力、财富和影响已大大丧失，再也不能象从前那样支配国王了。资产阶级还没有强大到足以摆脱束缚着他们的工商业发展的重负——贵族。这样一来，代表着国家中央政权、受到大批各级文武官员的支持而又掌握着军队的国王，就能够时而迎合贵族的利益，利用它来压服资产阶级，时而又迎合资产阶级的利益，利用它来压服贵族，并尽量使这两者的势力保持均衡。差不多欧洲所有的文明国家都经历了君主专制这个阶段，在较发达的国家里，这个阶段现在已经让位给资产阶级的统治了”。^②

1840年，王储威廉（Frederick William）继位为普鲁士国王，是为威廉四世。这位历史学派的《柏林政治周刊》的创办人和主要撰稿人“力图尽可能充分地恢复贵族在社会中的统治地位。国王是他治域中的第一个大贵族；环绕着他的首先是一班显赫的朝臣——有权有势的枢密近臣、王公侯伯，其次是许多较低级的富裕贵族。他按照自己的意旨统治他那些忠顺的市民和农民，作为社会各等级或阶级的无上的主宰。而各个等级或阶级都有各自的特权，他们彼此之间应该用门第的或固定不变的社会地位的几乎不可逾越的壁垒分隔开来；同时，所有这些阶级或‘王国的各等级’都应该在权势方面恰好达到互相平衡，使王国能保持充分的行动自由。”^③

但是，普鲁士改革力量对新王寄予莫大的期望。普鲁士资产阶级期望威廉四世会立刻颁布宪法，宣布出版自由，成立陪审法庭等等，总之，期望国王自己发起资产阶级获取政治权力所需要的和平革命。^④

威廉四世“继位之际普鲁士唯一合法的人民代表机关是省议会”。新

① Erich Eyck, *Bismarck und das Deutsche Reich*. Eugen Rentsch Verlag, 1955, S. 18.

② 恩格斯：《普鲁士宪法》，《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第34页。

③ 恩格斯：《德国的革命和反革命》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第512—513页。

④ 同上书，第513页。

王继位后不久，一些省的省议会很快就谈论立宪问题。1840年9月7日，东—西普鲁士省议会以近乎全票通过一项备忘录。该备忘录敦促新王根据1815年5月22日立宪承诺，建立全普代议机关，以完成立宪大业。威廉四世于10月4日发布内阁令，坚决拒绝按1815年规定建立全普议会。这是他第一次说出他后来重复的一句话：即不搞“写在羊皮纸上的国家基本法”。他认为，应该仿效英国自然演进的不成文宪法，不过，当然又不愿意建立英国式的议会。^①

东—西普鲁士省议会议长顺恩发表题为“何去何从”的匿名文章答复威廉四世。他重提斯太恩的自治计划，批评官吏们没有信守之。还呼吁召集全普议会，赋予全普议会以处理全国事务、监督财政和影响军事的职权。^②文章结尾强调：“只有通过全普议会，我国的公共生活才能繁荣兴旺。”^③

但是，威廉四世比他的父亲更不愿意建立代议机关。所以，他根本不想接受顺恩的建议。“当他谈及议会和人民代表机关时，他所想到的不过是浪漫、古老的德意志模式。他所答应的绝不是成文宪法，而是国王的恩赐”。^④

1842年，普鲁士的政治形势出现动静。是年，威廉四世下诏，由八省从各自省议员中选举九十六人组成八省议会联合委员会。其中，四十四人代表骑士，三十二人代表城市，二十人代表乡镇。总体上，联合委员会是封建阶级、城市和大农民的代表。^⑤

那么，威廉四世此举是何意图呢？有人以为，联合委员会是普鲁士向立宪君主制过渡的开始。梅特涅甚至警告：普鲁士国王召集联合委员会的举动使他自己跌入宪法让步的深渊，而且从此将一发不可收拾。但是，这

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 486.

② E. J. Feuchtwanger, *Preussen - Mythos und Realität*. Akademische Verlagsgesellschaft, 1972, S. 172.

③ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 486.

④ E. J. Feuchtwanger, *Preussen - Mythos und Realität*. Akademische Verlagsgesellschaft, 1972, S. 172.

⑤ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 488.

些人误会了威廉四世。“在他看来，联合委员会不是立宪制度的开端，而是等级制发展的顶峰”。^① 威廉四世首先是要用各省议会联合委员会抵挡顺恩提出的召集全普议会的主张。而且，此时他为筹措修筑铁路所需巨资，不得不采取召集各省议会联合委员会的措施。

19 世纪 40 年代，“铁路时代已经来临。普鲁士国家必须修筑铁路。从军事立场看，修筑一条连接柏林与王国东部即东普鲁士省的铁路是最为重要的。从社会经济的角度看，这条铁路也是必要的。但是，国家若不发行公债，就无力修筑这条铁路。因此，必须召集‘王国等级议会’（Reichsständen）的时刻终于来到了”。^② 1820 年，国王威廉三世在其国王令（königliche Verordnung）中宣布：今后，只有征得“王国等级议会”的同意后，才能发行公债。所以，威廉四世以八省议会联合委员会充当 1820 年国王令所规定的王国等级议会。

为了防范八省议会联合委员会惹是生非，威廉四世又严格限定它的职权和议题。它无权作出决议。它的咨询范围也不确定，政府提交什么问题便讨论什么。按照威廉四世的意思，联合委员会“只有顾问职能，它以各省的各等级为基础，而不代表他们全体的公意”。^③ 政府借严格控制提交联合委员会的议题而防范联合委员会讨论立宪问题。

1842 年 10 月 18 日，联合委员会开幕。从一开始，联合委员会就感到自己职权不明，不好办事。但是，“情形很快就表明，政府提交联合委员会的那些表面上没有政治意味的问题，突然就成了政治热点”。“出乎政府意料，修筑普鲁士铁路一事，居然变成最大的政治问题”。^④ 政府只是要联合委员会讨论：各省是否认为有必要修筑与首都连成一体的铁路？这个问题的政治性有两方面。其一，各省到底是继续关闭门户，还是建立统一的普鲁士国家？其二，对修筑铁路这项重要工程，应由私人投资，还是国家

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 488.

② Erich Eyck, *Bismarck und das Deutsche Reich*. Eugen Rentsch Verlag, 1955, S. 19.

③ E. J. Feuchtwanger, *Preussen - Mythos und Realität*. Akademische Verlagsgesellschaft, 1972, S. 172.

④ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 489.

投资?①

联合委员会成员们一致反对各省闭关自守,赞成普鲁士全国统一。以全普交通的统一来促进全普各方面的统一,当然“包含全普人民统一的政治代表这个意识”。②更令政府窃喜的是,联合委员会还赞成由政府出资修筑铁路。但是,依照1820年国债法,政府举借新债需经王国议会通过决议。而联合委员会坚决否认自己是王国议会。这么一来,“原本被政府当作锁链的东西,现在却被联合委员会变成武器了。联合委员会指出,如果政府真要举债,就必须召集真正的全普代议机关”。这样,“联合委员会借同意国家参与修筑铁路,而指出了制定普鲁士代议制宪法的必要性”。③

恩格斯分析说:“联合委员会的会议表明,怀有反政府情绪的已不只是资产阶级了。一部分农民已经站到资产阶级方面来;许多贵族也宣布反对政府,赞成代议制的要求,因为他们本身就在自己的田庄上经营大农场,并且买卖谷物、羊毛、酒精和亚麻,所以也同样需要获得反对专制政体、反对官僚制度、反对封建制度复辟的保障。”④

接下来召开的各省议会也纷纷要求改革,要求履行1813年和1815年的诺言,要求宪法和出版自由。政府日益困窘。

威廉四世终于承认自己须遵守1820年国债法,为此不得不召集全普代议机关。但是,他又不愿举行大选,因为“举行大选就意味着立宪主义赢得了胜利”。所以,他在1844年向政府提议:由各省议会联合组成“王国联合议会”(Vereinigten Landtag)。赋予王国联合议会赞成政府举债的权力,但举借战债仍然无须王国联合议会同意。王国联合议会由政府不定期召集开会。大多数大臣告诉国王:他们不同意将王国联合议会的职权限制为赞成政府举债。于是,国王又推迟了召集王国联合议会的方案。⑤1844年12月24日,威廉四世提出新的宪法计划,规定分三个阶段建立等级制

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 489.

② Ibid.

③ Ibid., S. 489—490.

④ 恩格斯:《德国的革命和反革命》,《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第514页。

⑤ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 490.

议会。各省议会仍然是基础。它们从其议员中选举一个联合委员会（Vereinigte Ausschüsse）。联委定期开会，有权审议各项法案。各省议会议员再联合组成王国联合议会（Vereinigten Landtag）。联议有权就征税和借债作出决议，战时除外。这样，“联合委员会仅仅是协助行使国家立法权的审议机关（Beratungsorgan），而王国联合议会则是一个决议机关（Beschlussorgan），有权行使国家的财政权”。^①

威廉四世把梅特涅视为神谕宣示人（Orakel）。所以，他于1844年11月8日至12月8日致函梅特涅，论证自己的新宪法计划与立宪代议制无关。他在信中说：“……只要我还是普鲁士国王，我就一天也决不许搞：（1）全国代议机关，（2）任何宪章，（3）定期的发债即定期的王国议会，（4）任何王国议会选举，因为我不想毁掉普鲁士在欧洲的地位。（我要）坚决和满怀信心地打退进步派根据时新的理论而提出的其他各个要求。”^②但是，梅特涅仍然警告：威廉四世一旦召集八省的六百名议员，这个“王国议会”就会即刻崩溃。普鲁士王储威廉也称：任何接近立宪制或向其靠拢的机关都与普鲁士“格格不入”。^③

1844年后，威廉四世及其政府面对财政困局，仍然迟迟不愿实施他自己提出的上述王国联合议会方案。他先是缩减对政府各部门的拨款，不够。又借助于拿国家作赌注进行投机的海外贸易公司进行欺诈交易以维持政府表面上的支付能力，又不够。再增发纸币，还是不够。又设立一个国家与私人合资银行，以继续进行无法再通过海外贸易公司进行的欺诈交易。但是，没有一个资本家愿意在国家未保证不侵犯股东财产的条件下投资该银行。至此，除了发行公债，再没有别的办法。国王希望找到一批不需由人民代议机关允许和保证就愿意借出其现款的资本家。为此，国王求助于路特西尔德，“但他说，如果公债有‘人民代议机关’做保，他马上就认购，否则，他就根本不打算谈这件事”。^④

1847年2月3日，威廉四世万般无奈，终于下诏实施其1844年宪法

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 490—491.

② Ibid., S. 491.

③ Ibid.

④ 恩格斯：《德国的革命和反革命》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第515页。

计划，将各省省会议员召集为“王国联合议会”。根据2月诏书（Februar-Patent），王国联合议会“应该是1823年确立的各省等级议会的联合会议。联合议会的职权限于批准新的税收和贷款，讨论法律草案时有发言权和向国王呈交请愿书。议会的会期是根据国王的意见决定的”。^① 联合议会分为两院：一个为贵族院，由诸侯和其他贵族组成；另一个为三等级院，由骑士、城市和农民组成。“就是说，这是英国式的两院制与各省常见的包括三个议事团的旧等级制的结合”。^② 联合议会由各省共六百一十三名省议员组成，其中，贵族三百零七人，市民三百零六人。王国联合议会选举联合委员会成员；如王国联合议会没有开会，则由各省省议会分别选举联合委员会成员。王国政府凡未向各省省议会或王国联合议会提交审议的法案应提交联合委员会审议。^③

王国联合议会也可审议法案；它与联合委员会都有权向国王提交请愿书。王国联合议会的贵族团与市民议员一道审议和表决财政法案，但审议和表决其他种类法案时则与市民团分开行动。“对于财政事项，王国联合议会有真正的决定权，没有它的同意，不得决定征收新税或举借新债”。对于其他事项，王国联合议会只有咨询权。前3月时期德意志各立宪邦的邦议会对法案有绝对否决权；而在普鲁士，国王可不管王国联合议会的意见，自由决定是否颁布一项法律。^④

人民认为自己受到愚弄。王国联合议会“不是向他们承诺过的全国代表机关”。^⑤ 普鲁士自由派代表西蒙在1847年发表题为“接受还是拒绝？”的文章，表达对威廉四世2月诏书的不满。2月诏书“否定了人民选举其代议机关的权利；它也不是君主与人民之间的契约，而宪法的真正力量恰恰在于它是君主与人民之间的契约”。不过，自由派还是没有拒绝2月诏书。胡伯赞成西蒙对2月诏书的批判。他指出：指责1847年2月3日诏书

① 恩格斯：《普鲁士宪法》，《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第597页。

② E. J. Feuchtwanger, *Preussen - Mythos und Realitaet*. Akademische Verlagsgesellschaft, 1972, S. 174.

③ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 492.

④ Ibid., S. 492—493.

⑤ Erich Eyck, *Bismarck und das Deutsche Reich*. Eugen Rentsch Verlag, 1955, S. 20.

没有规定议会定期开会的意见至少从国家法上说是合理的。“因为，即使按照立宪制初期的法律观念，这一点也已经是等级制代表机关的一个实质部分。当国债法规定‘必须经今后王国各等级代表机关的参与和担保’才能使国家承担债务时，它显然不是指一种特别召集的机关，而是指一种经常召集的持续的全国机关。而只有定期召集的代议机关才可能有经常性和持续性。更为正确的是，国债法规定王国各等级代表机关有权对各种国债表示同意，并未区分战时与平时。显然还要指出下面一个问题：国王是否无权借 1847 年 2 月 3 日诏书而修改国债法，称举借战债不需要王国等级议会的同意和共同担保。这种用国王的后法来限制国债法第二条的做法在实体法（materiell-rechtlich）上是不允许的，因为国债法是有约束力的宪法承诺，不可单方面修改之”。^①但是，胡伯又赞成自由派参加联合议会的策略。“可以预料，王国联合议会必定成为抵制国王的宪法观念的机关”。^②艾克认为，2 月诏书“总算是普鲁士向立宪国家发展的一大步”。而且，国王还取消不许报纸报道政治的禁令，允许它们报道王国联合议会的活动。这使全国各地的国民“第一次”有机会参与王国联合会议的议事。^③

1847 年 4 月 11 日，王国联合议会在柏林开幕。这个议会既非直接选举，其职权也不充分。它还远不是反映普鲁士全国人民的社会构成的一面镜子。但是，胡伯认为，“它毕竟还是普鲁士国家发展过程中的第一个议会。封建主与城市和农民在其中联合起来”。联合议会“不顾它的君主设计师的本意而形成了一个真正的代议机关的实质要件，当然是以有产阶级为基础”。联合议会的绝大多数议员们“虽然不是整个国家的代表，而只是以各省省议员的身份奉诏而来，但还是感到他们是一个整体。他们认为自己的职责是代表整个国家，而不是代表各省，也不是代表国家的各个等级”。^④联合议会的议员划分为保守派和自由派。保守派住在英国饭店，有封建大地主、骑士、前大臣。但是自由派（住在法国饭店和俄国饭店）中也有贵族。保守派和自由派“很快就形成了超越省份和等级的党团。这些

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 495.

② Ibid., S. 493.

③ Erich Eyck, *Bismarck und das Deutsche Reich*. Eugen Rentsch Verlag, 1955, S. 20.

④ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 493.

党团形成政党的萌芽，尽管在当时的普鲁士还没有出现有组织的政党”。^①

威廉四世在联合议会开幕式上发表御训（Thronrede）。御训大谈代议制宪法与等级制宪法的区别，说王国联合议会的议员们“不要代表什么意见”，而只能行使他们自己古老的德意志权利。御训力图将任何立宪“革新图谋”扼杀在萌芽状态。威廉四世借御训而强硬否定立宪的任何可能：“人世间没有任何力量能说服我将自然的并因其内在真理而强有力的君王与人民之间的关系改变成立宪关系。我现在和今后都决不承认，在上天的上帝与我国之间再插进一张似乎载有第二道天意的纸，用它的那些段落来统治我们，并取代自古已然的忠诚。”^② 御训引起议员们的强烈不满和批评。反对派即刻宣称：1815年5月22日行政令和1820年国债法已经向人民许诺建立真正的人民代议机关。其中包括议会定期开会和审议各种法案的权力，不仅在平时同意举债的权力，还有在战时同意举债的权力。王国联合议会既不定期开会，又没有上述权力，所以不是上述法令和法律所承诺的王国代议机关。因而，王国联合议会无权行使国债法给王国各等级所保留的权力。^③

政府先向王国联合议会提出第一项法案即王国借贷银行法案，要求由国家代为清偿地主的债务，并称此事不属于国债法所说的“义务”（Verpflichtung）。王国联合议会反驳说：此事也必须经王国代表机关允许。但是，由于王国联合议会不是定期召集的，“所以不享有王国代表机关的地位，因而无权允许之”。^④ 政府向王国联合议会提出第二项法案即东部铁路法案后，双方的斗争加剧。修筑柏林—科尼斯堡铁路而将东部各省连接起来是國家的第一位任务。私人不敢投资，所以政府想借债二千万到五千万塔勒用来修这条铁路。按照国债法，此事需经王国代表机关同意。年轻的议员俾斯麦赞成国家举债修铁路，并指责议会反对派拒绝举债而迫使政府同意定期召集议会的做法是“敲诈”。但是，多数派不理睬他。由于政府

① Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band II. *Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850*. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart, 1960, S. 493—494.

② Ibid., S. 495.

③ Ibid.

④ Ibid., S. 496.