

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
何宗霖 作

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

德國新憲法論目錄

第一章 原起……………一

第一節 革命……………一

一、一八七一年的憲法及一九一八年的修改……………一

二、舊帝國的傾覆……………一三

三、工兵會議的共和政府……………一八

第二節 國民憲法會議……………二六

一、國民會議的組織……………二六

二、一九一九年二月十日的臨時憲法……………三一

三、憲法及補充法律的制定……………三八

第二章 單一國的傾向……………四三

第一節 各邦領土的地位……………四五

- 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；薩克思科堡阜塔 (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——故普王實爲帝國政府的主人翁。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

間相信合作的計劃；一九一七年七月十九日麥施黎士 (Michaelis) 也表示意思，欲使政府與國會間密切接觸，並使政府與議會間互相信任；他以為各種事務之處理，應該委任有材幹而能在衆院中得大黨充分信任的那些人。

但這些不過是空話。聯邦政府之變為國會制，直至一九一八年夏間戰敗的壓迫纔實現。到那時，覺得採用國會制為求得民衆在戰場上及在國內繼續犧牲的唯一方法。

真正的改革，從一九一八年九月三十日德皇寫給聯邦首相赫德靈 (Herling) 一封信始，這封信不啻對人民對議會一種真正的宣言。德皇說：『德人對於國家命運之決定，應該比前更協力。所以我希望受人民信任的人，參預政府的權利與義務。』從法律上看，此不過是德皇的意思表示而已。但從政治上看，此篇宣言就是承認一種新的政府制度；由此，政治制度的重心，從政府的機關——聯邦參議院與德皇——轉移，到衆議院——聯邦議會——了。

新改革案的精神及其重要，數日後於一九一八年十月五日巴敦的聯邦首相麥

克司米廉 (Maximilian) 在聯邦議會宣布方針時說得更明白，他說：「我現在之明白無隱的宣布我將來所依據以盡我重大職責之諸原則，這就是新政制的精神了。這些原則，在我做首相之前，各邦政府與聯邦議會諸多數黨首領間已經得到妥協。唯人民對於國家命運之決定，多多參預，並且責任的觀念亦為多數政治首領所具有，然後一個政治家纔能得到把舵的方向確定無疑，纔能身負這種責任。若不然，一個人的肩膀太弱，現在我們政府當前的責任，實不易負。我相信今日依議會的協作以組織政府，不是暫時的性質；今後和平時，也沒有能組織政府而無議會贊助的，不倚靠議會的不從議會裏找主要部長的。」

結果，通過兩條法律，於一九一八年十月二十八日施行。這兩條法律就是想適應當時三件重大的情勢：

一、實施國會政府制。一八七一年憲法第十五條關於任命聯邦首相的，有以下

的修正案加入：「首相為繼續指揮帝國政務起見，須得聯邦議會之信任。德皇在行使憲法職權上一切政治的行爲，首相負其責任。首相及其代表等處理政務，對聯邦參議

院及聯邦議會負其責任。」

這修正案，不祇設定首相的責任，並且亦是於憲法上承認政黨或議會中的政團有參預任命首相之權，議會不信任首相時，他一定要辭職。

首相對聯邦參議院及聯邦議會之責任，不祇推及到德皇發布及首相副署之一般的與特別的命令，並推及到德皇的一切政治性質的行爲；從此推下來，首相及其代表等亦於他們自己的政治性質的行爲負其責任。

更進一步，一九一八年十月二十八日修正案廢止一八七一年憲法第二十一條第二項，許可聯邦議會議員以後得充國務員，而同時又得兼充聯邦議會議員。在別一方面，『不能兼充兩院議員』一項（一八七一年憲法第九條第三項），未取消。故聯邦議會議員得爲國務員，而不能兼充聯邦參議院議員，因而不能爲聯邦首相，因首相職祇許聯邦參議員充當的。

二、一九一八年十月二十八日修正案擴大聯邦議會關於宣戰媾和的權限，因而縮小了德皇的權限。在無論什麼情形之下，德皇永不能再以帝國的名義不經聯邦參

議院及聯邦議會之同意宣戰。媾和及締結其他條約之關乎兩院事權者，也須經兩院的同意。

三、德皇爲海陸軍大元帥之權置於國會監督之下。

這些改革，的確是國會政治的程途上重要的進步，可說是把德國放在世界國會政治諸國家之中。

一九一八年十月二十八日的修正案，跟着有德皇給首相一封信，寫道：「各種法規已經準備了，產出一個新的秩序，從此，皇帝的基本權利轉移到人民上。自今而後，德國人民所需以保障自由幸福之一切權利，不容否認。我及屬僚，對於人民代表的決議，當謹守緘默，並決心合作，期得到最大的效率。我相信我將如此以致力於德國人民之福利。皇帝爲人民服務。」

德國法學家把這封信看作政治的遜位書，理由很好。但跟着的各種改革來得太遲，一篇簡單的政治遜位書似覺自此以後顯然不够。德意志帝國傾覆了，此不復成爲局部改組的問題了。

二 舊帝國的傾覆

德國革命爆發在一九一八年十一月初旬。

自從十月底，帝國海軍艦隊上已發生譁變與革命。但十一月四日基爾市 (Kiel) 水手革命爆發，水手主動其事。他們組織一兵士會議 (Council of Soldiers) 開列各項要求，提交市長——釋放被捕水手，廢除軍閥，一切軍政法規須得兵士會議同意。

翌日，基爾市的勞工宣言總罷工，並組織各種勞工會議 (Workers Councils) 與市內水手所組織之兵士會議聯合。

這種運動，同日自基爾市傳播到律伯克及漢堡。六日，漢堡的船塢亦宣言總罷工，布勒門也發生革命。

同樣的革命也於其餘各市爆發：漢諾威 (Hanover)，哥隆 (Cologne)，馬德堡 (Magdeburg)，不倫瑞克 (Brunswick)，來比錫 (Leipzig) 及德勒斯登 (Dresden) 許多工兵會議 (Councils of Workers and Soldiers) 組織成立。從十一月四日至九日，所有北部南部中部都在各種會議手中。

這種運動起初可以看作主旨上乃一種軍事革命，及至在慕尼黑城 (Munich) 始很顯明的帶政治的性質。十月八日晚上，獨立社會黨 (Independent Socialists) 發表宣言後，該地發生大騷擾，驅逐皇族，宣布共和。

革命軍所至，很少抵抗。中等社會亦不反對。約三十個海員，便可從基爾入佔一城，或一隊兵從前線歸來，亦可出席於市會會場。立即人人服從他們的命令，工兵會議遂不放棄一槍而握得政權。這次革命，並無重大的抵抗，其發生可說是舊帝國失其存立之理由而崩解。此時革命之成功，祇欠首都之陷落及德皇之退位而已。

在柏林，各軍官決定守城。五日，宣布戒嚴，七日，禁止做俄國組織工兵會議。

但同日社會民主黨 (Social Democrats) 遣國務員施特曼 (Scheidemann) 送一最後通牒與聯邦首相麥克司米廉 (Maximilian)，要求即刻取消禁止集會的命令，普魯士政府的改革，須使執政者屬聯邦議會多數黨；增加社會民主黨勢力於政府中；最後，德皇退位，太子放棄承襲大統。

雖然大革命發生，但祇推翻官僚。中等階級袖手旁觀，並無抵抗的企圖。

至於麥首相，則希望找一調和之道，他熟籌方法，欲使國會政治更進一步，並擬立即召集憲法會議制定新憲法，同時他不答覆社會民主黨的最後通牒。但此時柏林已組織有許多工兵會議，其第一次爆發之舉動就是於十一月九日晨宣布總罷工。

麥首相此時不能復事猶豫了。九日下午兩點，他給威廉第二電話之後，正式宣布德皇退位，太子放棄承襲大統。他宣言他暫時留任至攝政有人為止。他提議推舉社會民主黨領袖愛勃脫 (Ebert) 為首相，並召集選舉團體以選出國民憲法會議指揮國家前途。

如此，麥首相希望在最後的時候用法律的方法實行改革舊德國為新德國。但事勢的壓迫太強，不能實現他的希望。

下午之初，愛勃脫偕同施特曼來到首相辦公處，以社會民主黨名義宣言為免致流血及維持公共秩序起見，他們有取而代之之必要。當時副相卜依 (Von Payer) 問愛勃脫是否根據憲法主持政府，抑或以工兵會議名義。愛勃脫答道，「根據憲法。」麥內閣略作考慮之後，見得柏林軍隊已背叛舊政府，遂決意把帝國首相的職權放在愛勃

脫手上，「但須經國會同意。」愛勃脫立刻就職，沒有解決攝政問題。

但各社會黨早已印就共和的宣言，於愛勃脫就職後數分鐘即發佈。當時聯邦議會之前，集有無數公民，羣情洶洶，施特曼登壇宣布道：『我們各路都獲勝利了。舊帝國沒有了。愛勃脫爲聯邦首相，我們的同人陸軍中將辜霞（Cöhrne）爲陸軍總長。我們現在一定要增加我們的勝利，沒有事情能阻止我們的前進。霍亨索倫（Hohenzollern）皇朝已經退位了。我們看，這莊嚴偉大的日子是沒有匹配的。將是德國歷史上無限光榮的日子。德意志共和國萬萬歲！』

同樣的事情同日同時在德國各邦發生。在工兵會議恫嚇壓迫之下，各處的舊議會舊政府都消滅了。所有王、大公、公、侯等或辭職或更動了。可以說一九一八年十一月九日下午兩點施特曼在議會之前宣布共和時，德意志舊帝國傾覆。

自從此日之後，所有舊帝國政府的機關或消滅或完全改組。

舊帝國主權所在之聯邦參議院，不復這樣的存在了。聯邦新首領等雖是許可聯邦參議院有根據法規繼續行使行政權之權（一九一八年十一月十四日命令），因

此聯邦參議院遂得以職權受限制而繼續存在，然而此已不復是舊日的聯邦參議院了；因爲各邦的政府經革命而變更，所派遣的新代表，不復是代表各邦元首，而是代表各邦人民了。

德皇自然不復成爲問題。他於十一月九日去位後，出國走荷蘭，二十八日由亞美侖根（Amersfoort）寄回私人信函一封，宣言他永遠放棄普魯士的王冠，因而德意志帝國的皇冠姑且說祇有道德的效力。

麥克司米廉辭職後，不復有帝國首相。他雖然把他的職權移付與愛勃脫，但愛勃脫祇有數分鐘之久，如此看待，此層我們不久就知道。

至於聯邦議會，他的最後會期已於十月二十六日終止，革命後恰巧沒有解散。然實亦無解散之必要，因爲新主權已經成立，已取了舊聯邦議會的地位。議長法蘭拔（Fehrenbach）以關於舊議會沒有正式的決議，遂乘機否認議會的當然解散。他於十一月十二日發一通告與各議員，宣言因事變未經政府同意，召集議會，他異日有權宣布集會的時間與地點。革命政府因此知會法蘭拔，謂在那裏會發生衝突。法蘭拔不理。

數日後再通告集會。但舊議會卒沒有再開。一九一九年二月被命令解散，該命令亦以議會之最後會期爲一九一八年十一月九日。

三 工兵會議的共和政府

舊帝國崩解之後，在其遺址上立刻就發生一種新的組織。帝國中產階級及軍閥的政府中來了個無產階級專政，就是勞工階級的共和。各地工兵會議成立，拿到政權在手上，彷彿是今後唯一而真正的握政權者。

但各工兵會議在目的上行動上欠缺一致。兩種正反對的傾向把新握政權的人們分爲兩派。一方面，工兵會議中社會民主黨的份子抱一純粹政治的目的——建設德意志共和國於民主政治的基礎上，從速召集憲法會議，完成憲法。別一方面，獨立社會黨、共產黨、斯巴達黨及其餘的左派，立定主要的目的爲經濟的改革——從速完成一切生產方法的社會共有。但他們也有一政治的目的，就是做俄國蘇維埃(Soviet)制，以工兵會議的完善組織確立無產階級專政制度。兩派發生衝突的特定問題，就是應否召集一新憲法會議。

這回革命，自然是獨立黨的事功。他們的領袖多麥克（Ernest Däumig）嘗到莫斯科研究布爾什維克（Bolshevik）的運動，俄國派越飛（Tolst）及一班宣傳員隨之而歸。一九一八年各種罷工是由他們組織的，當時德國已有各種勞工會議。一九一八年十一月舉事之前，各種工兵會議已在基爾市秘密組成，一如在柏林。在別一方面，社會民主黨到最後之時尤尚警誡人民勿輕舉妄動。但一到了革命成功似可確信之時，許多從前鄙薄革命的，此時亦加入了。多謝帝國首相，於一九一八年十一月九日讓位於社會民主黨愛勃脫與施特曼及各種職工組合（Trade Unions）德國革命史，是由一政團發動，他政團收利的革命史。初時這兩派社會黨平分政權。但合作數星期後，社會民主黨驅去獨立黨，獨攬政權。

一、初時兩社會黨平等參預政權。十一月九日下午之初，愛勃脫從前帝國內閣接受帝國首相職權，在此時他看自己是如此。他的立意是特任施特曼及蘭司堡（Landshurg）為國務員，舊國務員留任，再加入獨立社會黨。他立刻發布數道命令，署名「帝國首相愛勃脫。」

我們須注意一直到此時，這回發生的變動是革命無疑，但是一種很和平的革命。雖然憲法沒有授聯邦首相以任命繼任之權，從法律上看，愛勃脫的任命的確違反舊憲法，然而愛勃脫的新政府，在外面總想找得前政府的意思表示，還沒有『根本的新法律』這個觀念。

雖然，數點鐘後，情形完全變動了。獨立黨提出以下兩要求作加入政府的條件：內閣但以社會黨組織之，並正式承認政權在於工兵會議。翌日，社會民主黨承認此條件——因獨立黨還擁實力，市街為他們所佔據——六人政府遂組織成立。內有社會民主黨三人，愛勃脫，施特曼，蘭司堡；獨立黨二人，哈實（Hase），狄德門（Dittmann），拔德（Barth），（除拔德外，均是革命前帝國聯邦議會的議員。）晚上，柏林工兵會議在部士（Busch）馬戲場開全體大會，通過一條議案，宣言數事，其一如下：『舊帝國不復存了。皇朝永遠消滅了，握皇權者已被剝奪了。德意志現在是一共和國，一個社會主義的共和國。工兵會議現在是握政權者。』於是，由大會推舉二十四人組織執行委員會（Executive Committee），社會民主黨六人，獨立黨六人，兵士十二人，並宣稱監督上述的六

人政府。

此次大會之後，內閣也組成。各份子有平等的職權。稱人民委員會（Council of Commissars of the People），推愛勃脫及哈實爲主席。政府一切命令，須經此兩人同意連署發布。姑且說，這是兩總理制。

人民委員會遂由柏林工兵會議授與政權。委員會議立刻行使此權於十一月十二日發出解嚴佈告。集會自由恢復，不受限制。大赦一切政治犯。每日八小時工作定自一九一九年正月一日實行。以後一切選舉之舉行，當根據平等、直接、普通、比例的原則，凡二十歲以上之男女均有選舉權。

但人民委員會與柏林工兵會議執行委員會之間，不久就發生爭議。各該團體自以爲握主權，因而各發命令，故此有劃清權限之必要。一九一八年十一月二十二日兩團體訂立協定，其目的即在此。

按就這協定的條款，主權完全屬於執行委員會。人民委員會行使執行權，永受執行委員會的監督。

執行委員會有權任免人民委員會的委員。然在實際上情形稍爲不同。因爲人民委員會議在相當範圍內得行使立法權，他有權發布有法律效力的命令。

約一月之久，兩團體依據此協定做事。發生衝突，那是自然的。舊帝國的人員。受不了工兵會議的監督。對於工兵會議處分財政的浪費，謠言四起。更有不好的，就是全國漸漸反對工兵會議執行委員會僅以柏林一隅而稱代表全國的會議，且其實際行事，宛如受全國會議委託者然。執行委員會雖於十一月二十三日加入普魯士外各邦的工兵會議代表。他們有權討論關係全國的事情，然而仍不能增進執行委員會的地位。雖然，他的機能，似乎仍未停止。

二、社。會。民。主。黨。驅。去。獨。立。黨。獨。攬。政。權。 在兩社會黨間的鬭爭中，社會民主黨始初引各邦爲援助。繼引工兵會議大會爲援助。

(二)自從十一月十日，愛勃脫及其黨表示漸決意召集憲法會議。雖然，他們不願立刻從事，因其時勢力尙在各種工兵會議手中，未免受其牽制。但於十一月二十五日以『德意志聯邦會議』(The Conference of German Federated States)名義，在柏林召

集各邦政府的代表開會，這會以人民委員愛勃脫主持之。

愛勃脫講及將來的憲法，宣言道：「聯邦政府與各邦政府間的協作制度，應特別明確規定，一定要由一國民會議（National Assembly）確立之。政府已經決定從速召集這國民會議。此時政府與各邦之間祇能有臨時的約章。」在這討論中有種種最衝突的意見發表；但最後出席代表的大多數決議如下：

「制定聯邦憲法之權，應授與國民會議。國民會議召集以前，工兵會議代表人民的意見。」

人民委員會議得了這項決議，力量加厚，即於十一月三十日發布命令選舉國民會議。

(二)從十二月十六日至二十日，全國工兵會議大會在柏林開會，給社會民主黨以一機會使得解脫柏林工兵會議執行委員會的煩擾，並予工兵會議制全部以一致命的打擊。社會民主黨在這大會中佔絕對多數，各代表素守紀律，並不諳習國會的辯論，很拘謹的聽從政府委員的意旨。

這大會通過幾件重要的決議案：

(a) 否決工兵會議制或蘇維埃制。大會於十二月十九日以三百三十四票對九十八票否決多麥克的動議：「無論如何，工兵會議制應作為社會主義共和國的基礎，有最高的立法司法行政之權。」

(b) 加厚人民委員會的力量。大會自稱受有完全政權的委託，把立法及執行權委任於人民委員會，至國民會議集會時為止。此外更任命一全國工兵會議中央委員會 (Central Committee of the Workers and Soldiers Councils of Germany) 以二十七人組織之，對德國及普魯士的內閣行使國會的監督權。就是，如人民委員哈實所說，一切法律提案須由人民委員會提交中央委員會討論。中央委員會有權任免聯邦及普魯士的人民委員。最後，人民委員會得委派兩代表於各部，社會民主黨一人，獨立黨一人，處理部務。至於柏林工兵會議執行委員會，則由大會限制其職權祇及於柏林團體內的事務。

(c) 國民會議的選舉在一九一九年一月十九日舉行。社會民主黨完全勝利。獨

立黨因所選出的人數少，不允加入中央委員會。因此中央委員會全由社會民主黨組成，初由賴納（Leinert）主持，繼由哥涵（Cohen）主持。兩人意見極之溫和。柏林工兵會議執行委員會與中央委員會間的衝突。對於政府沒有什麼關係。

但獨立黨與斯巴達黨並沒完全決意放棄政爭，因為他們相信自己至少尚有街上的實力。一九一八年耶穌誕那星期，在柏林是個流血的時節。一海軍支隊闖進公府，不肯離開，不理普魯士政府的命令，希圖劫持人民委員愛勃脫蘭司堡，以為欠餉之質。他們的企圖失敗，政府傳令軍隊強制該海員等離開公府。因此柏林發生流血的戰鬪，至耶穌節日始止。

這些事件，引起政府的危機。十二月二十九日獨立黨的哈實，狄德門，拔德，辭人民委員會議職，在職的三委員遂立刻將其辭職書遞交中央委員會。中央委員會再委社會民主黨三人為新委員，補充政府——諾斯克（Noske），威索爾（Wissel），魯博（Löbe），魯博辭避，他的職位遂空着；但諾斯克，威索爾加入政府。施特曼代哈實，而與愛勃脫同為總理。

共產黨與獨立黨再作別的企圖。正月三日普魯士政府中的獨立黨亦提出辭職。但愛什韓 (Eichhorn)——革命時曾爲柏林警察總監——拒絕辭職，因此被該黨撤回，他再拒絕放棄職守。這就是暴動的見端，可稱爲第二次革命。斯巴達黨的軍隊與諾斯克的軍隊在街上接觸，血戰一場，結果刺殺了黎博尼什 (Leibknecht) 及盧森堡 (Luxenburg)。

後三日，國民會議的選舉舉行，德國完全在社會民主黨政府之下。

第二節 國民憲法會議

一九一九年正月十九日選出的國民會議，以媾和與制憲爲其急務，但因有種種難題遇着，所以如果不留心其得到諸項決議的那種精神，並會議中互相衝突的那種種力，以及其相互間那實力的比例，那嗎，就很難確切明白這會議怎樣致到這個或那個地位，怎樣致到調和那些紛歧的決議的意旨。

一 國民會議的組織

這憲法會議或可說是按照最合民主政治而爲前所未聞的普通選舉選出。所有

德國人民，無論男女，兵工，官吏，貧者，弱者，如年過二十歲以上者，均爲選民。一切選民，凡爲德國人民一年以上者，有被選資格。

此次選舉，依候選人名單制舉行，不能亂選；就是，選民不能選舉異名單的候選人。但各黨得提出共同的候選人名單。

名額的分配，依韓脫 (Hondt) 的比例選舉制。

選出議員四百二十三名，內有婦女三十九名。

在極右端的就是德意志國民黨 (German Nationalists)，得議員四十二名。他們是從前的保守黨 (Conservatives)。他們得大戰的教訓很少，是個大地主大製造家的政黨。政治上，他們於一九一八年十二月宣言贊成復辟，承認國會的君主政治。經濟上，他們並不要求什麼改革。他們在政治上是反動派，經濟上是很強的保守派。他們的領袖是前任帝國總長及前任帝國內閣總揆達爾博呂 (Dellbrück)，及杜靈卓 (Düringer)，杜氏每於必要時，大聲疾呼維護舊帝國，反對把普魯士參預政府之權縮小，反對一切民主政治制度。

在左邊的就是德意志人民黨 (German People Party) 的二十二位議員。這個名稱是新的，他們的觀念與從前國民自由黨 (National Liberals) 相同。是個商人的政黨。對於將來的政體，他們不說話。事實上，多數是君主政體派，但那是個小問題。他們的主要目的，是在一個寧靖的治理的國家之內，確立商業自由與保障私有財產。他們不
完全閉目於當時的實情，對於某幾種改革如新的政府專賣，工人參預工業管理等等，很想留心。他們在情感上是國民黨，歐戰和約除非是保障德國經濟興盛的，他們不肯簽字。就其贊成一切人民在法律上嚴格的平等言之，他們又是社會黨。這個團體由司徒拉斯曼 (Stressmann) 主持，他在國會中指揮鬪爭的聰明，是爲一般人所承認的。

中央黨 (Centre) 佔八十九名。諸政黨中其自成立以來最忠實於自己者就是此黨。他的黨綱沒有改變過。這幾條黨綱成爲他的固定的組織，並爲黨綱準備盡力作戰。其黨綱爲：教會與國家聯合，公立懺悔學校，教育自由，等等。關於此時的政治經濟問題，中央黨確有他的意見，但凡於保障宗教國家與教育自由的原則有必要者，他總是贊成。中央黨選出之議員中有法蘭拔議長，脫廉波 (Trimborn)，栢耶 (Beyerle) 教授，及阿

池堡耶 (Erzberger) 阿氏之不倦的活動及豐富的學問，確能使他在政府中佔優越地位者數月；他致力於財政系統的根本改革，不減於財政總長。

民主黨 (Democrats) 佔七十四名。此黨乃一九一八年革命後產生，由舊進步黨 (Progressives) 與國民自由黨之不入德意志人民黨者那部分，混合而成。他的黨綱是舊自由主義；國民主權，普通選舉，一切公民權利平等，個人的權利，私有財產及營業權。他們反對國家的干涉，除非在非常的情形之下。這黨想把所有贊成中產階級共和國的德人結合起來，對於反動派及革命的社會主義兩者均決議反對。這團體裏面有些份子其人格足以深印議會，而於憲法制定上其所佔的位置或可說是最重要——何斯曼 (Haussmann) 爲憲法委員會長；挪曼 (Naumann) 當其與格耶共同提出人民基本權利義務章時傾動一時；達堡 (Derenburg) 嘗爲帝國殖民部長及革命政府財政總長；可克 (Koch) 乃後來的總長。

社會民主黨 (Social Democrats) 有一百六十三名。在會議中佔最多數，但因爲他平時制勝敵黨太容易，建設方面，遂很少準備，這方面在當時特別是困難，而他們一旦

選舉成功，就要叫他們須從事於此。在學理上，他們宣言信仰耶爾福黨綱 (The programme of Erfurt) 及馬克斯 (Marx) 的階級鬪爭說的。但同時他們宣言信仰民主政治，反對一切專政，祇主張以普通選舉與國會政治實現社會主義的改革。國民會議期內統治德國的三位總理——施特曼、波爾 (Bauer)、穆拉 (Miller)——都是從這社會民主黨來。德國勞動同盟 (The German Federation of Labour) 長李詹 (Legien) 及曾欲把商業監督組成系統而失敗的威索爾 (Wissel) 總長，及諾斯克 (Noske) 總長，達費 (David) 總長，及起草勞工會議報告書的議員新賽麻 (Sinzheimer) 等，均屬此黨。

獨立黨 (Independents) 有二十二名。他們詆社會民主黨姑負了社會主義。至於他們的黨綱，他們不確定政略，如社會民主黨。他們要求立刻實行社會共有，以打破資本主義的宰制，增進生產至最高可能的程度，並分配其收益於一切人民。他們的宣講員爲可恩 (Cohn) 與哈實，哈實前爲人民委員，後來於一九一九年七月被刺斃。

總括起來，國民會議中各黨的勢力如下表：

黨	名	票	數	名	額
---	---	---	---	---	---

德意志國民黨

三二一〇〇〇〇〇〇

四二一(婦女三)

德意志人民黨

一、二一〇〇〇〇〇〇

二二二(婦女一)

中央黨

六、〇〇〇〇〇〇〇〇

八九(婦女六)

民主黨

五、六〇〇〇〇〇〇〇

七四(婦女七)

社會民主黨

一、一四〇〇〇〇〇〇

一六三(婦女一七)

獨立黨

一、二三〇〇〇〇〇〇

一二二(婦女三)

其餘各黨

五〇〇〇〇〇〇〇

九(婦女二)

此外，西戰場軍隊派議員二名，均社會民主黨。

二 一九一九年二月十日的臨時憲法

國民憲法會議 (The National Constituent Assembly) 於一九一九年二月六日

集於韋瑪 (Weimar)。此會議好在不在柏林開會，若不然，將為革命黨及暴徒所挾持了。

這會議由人民選出，受有人民的主權——最高無上的權。這種權為一般人所承

認授與這會議。

這會議所急須討論的第一問題，就是德國臨時政府問題。憲法雖然是畢竟要由這會議制定，但制憲最少也要幾個月的工夫。而此時德國對內不可無一種依民主精神設立的權力統治之，對外也要有受人民委託的代表。所以，臨時憲法一定要制定，一定要從速制定。

二月八日，內務總長柏呂斯 (Prenzel) 提出聯邦臨時政府草案。這草案不過是臨時草就。從一月二十五日起，各邦共有一百多個代表集會，會同內務總長審議臨時憲法案。柏呂斯所提出的草案，經他們同意，確保沒有根本的反對。一方面起草人爲從速投票起見，刪除不急的繁複問題，並於必要的問題，以互讓的精神出之。由這些審慎，柏呂斯的草案於二月十日被採用。這臨時憲法案有以下四點：

一、憲法。國民會議應保留一切關於制憲之權。國民會議之選舉，第一件就是給德國以一憲法，這是他的主要任務。

唯國民會議得決定各種憲法問題，且毋須就商於別人。但議員等如認爲一般利益及有從速完成憲法之必要時，得經大家同意縮小權限——例如臨時憲法的互讓

精神。

事實上，國民會議縮小自己權限的，祇在一點，在那根本的一點，就是各邦的領土之地位。據臨時憲法第四條第二項，『各邦領土，非經各邦同意，不得變更之。』這條的意思，就是國民會議亦且不許自己變更德國的區劃。柏呂斯總長向會議說明他必須爲此讓步，因他們不能以筆一畫與以一簡單的決議，不經各邦同意，就變更其境界。此項規定之必要，因爲使各邦深信之故，尤其因爲聯邦政府曾宣稱擬再行合併邦境並劃分普魯士。柏呂斯再特別聲明，此項規定的效力不過至國民會議實行制憲時止。因爲在制憲時，國民會議得自由決議，不受任何限制。換言之，憲法成立之後，各邦不能再據一九一九年二月十日的臨時憲法第四條第二項以反對韋瑪憲法第十八條的施行。

二、尋常法律。國民會議除制憲外尚有別的事。他們承認（臨時憲法第一條）除制憲外，『應制定其他迫切的聯邦法律。』但此種立法，與制憲程序不同，國民會議非經各邦代表同意不能制定法律。一法案必須等到各邦代表及國民會議雙方同意方

能成爲法律。因此，臨時憲法特設一各邦委員會 (Commission of States)。

這各邦委員會有幾點與舊帝國聯邦參議院相同，但亦有幾點根本的不同。委員會由德國各邦代表組成，各邦的政府是建在普通選舉的議會的信任之上的。每邦至少有一票，但較重要的邦得多有幾票；一票代表每一百萬人民，餘數如等於人口最少的邦之人數，亦得多有一票。但一邦票數不能超過全票數三分之二。學者覺得這改革很重要。阿柏脫 (Aplet) 說：『打破相沿的代表比例，代之以近代按人數分配勢力的原則。』但我們不要自欺。臨時憲法第二項的實行，結果如下：普魯士得十九票，巴威七票，薩克森五票，瓦敦堡三票，巴敦三票，黑森二票，其餘各邦每一票，共五十八票；新舊壘斯 (Reuss) 兩邦合併後，共五十七票。故普魯士比在帝國聯邦參議院中多兩票，巴威與薩克森各多一票，瓦敦堡，黑森，梅格梭堡，施微林 (Mecklenburg-Schwerin)，不倫瑞克，各少一票。亞爾斯洛林既失，新舊壘斯合併，帝國聯邦參議院的總票數與各邦委員會的總票數恰恰相同，各邦的分配，亦差不多相同。

雖然，各邦委員會在別方面與舊聯邦參議院不同，尤其是在權限上。法律如未經

參議院同意不能施行，此層與從前一樣，這是真的。但現在政權的重心，已由聯邦參議院移到聯邦議會了。因而有以下的結果：從前，德皇的提案，在參議院中不能得多數贊成的，不能交付聯邦議會審查，遂祇得打銷。現在，政府的提案經各邦委員會否決的，得提付國民會議議決。從前，兩院對於一提案表決不一致時，如聯邦議會可決，而聯邦參議院否決的，其最後決定權在乎否決的一方，就是在乎聯邦參議院；在那裏，該提案自然要被打銷。現在，政府絕不受各邦委員會多數決議的束縛，委員會否決之案，往往得再提付國民會議。聯邦政府的國務員及各邦委員會的委員有權出席國民會議，辯護各自的主張，但最後的決議在於國民會議。如果兩院終不能一致，則聯邦總統有權提付公民票決。雖然，這種情形還沒有發生過。

舊聯邦參議院與新的各邦委員會之間相異之點很多。統一派批評委員會爲德意志共和國統一的基礎之障礙，由他們的觀察點，似很有理由。此外我們須注意的，就是，這臨時憲法沒有特別規定委員的委派究竟由邦議會或邦政府。我們祇知道各邦委員會的委員須受邦政府的訓令，因爲他們維護邦政府的主張的。

法律如經國民會議與各邦委員會兩方通過，即爲有效。

三、聯邦總統。臨時憲法置一大總統爲聯邦元首。

聯邦大總統須由國民會議的絕對多數選出。他行使職權至永久憲法所選出之大總統就任日爲止。

臨時憲法爲避免因討論遲延之故，又因總統職權實無特別規定之必要之故，特概括的授大總統以近代共和國的元首之職權。

雖然，臨時憲法有幾點特別規定大總統職權的，這因爲特別情形及德國歷史上的關係。宣戰與媾和權，已轉授與國民會議。雖然，大總統對外代表聯邦，派遣及接待使節，簽訂條約。但簽訂條約須受兩限制：大總統未經國民會議及各邦委員會之同意，不得締結條約之有關兩院職權的事項的；如果德國加入一種國際聯盟，盟內各國皆廢棄密約的，則與此等國家所締結的一切條約，須提交國民會議與各邦委員會同意。換句話說，秘密條約，在原則上禁止之；但爲免致德國對於他國處於不利的地位起見，此項禁止，祇適用於與那些廢棄密約的國家所締結的條約。

四、各部總長。聯邦大總統任命一國務院綜攬聯邦政府事務。

國務院的組織，法律沒有特別規定。雖然，有數項很明白的表示出一種國會的政府；如：各部總長在職祇以得議會的信任爲期限。大總統的教令或訓令，須經一國務員之副署，方生效力。各部總長處理各部事務對議會負其責任。

這二月十日的臨時憲法，一經採用，立即實行，自然跟着有兩件事：

第一，政府當局，前從革命取得政權的，辭職交還國民會議。二月十日人民委員施特曼在國民會議宣言：「自國民會議開會及臨時憲法制定，吾人受委託爲臨時政府的歷史的使命，現已終了。吾人前從革命取得的政權，今請交還與國民會議。」

第二日，二月十一日，在會議宣讀中央委員會的一封信，其中有三點須注意的：第一，中央委員會前由工兵會議大會授與職權，今歸還與國民會議。第二，要求把工兵會議制定入於將來的憲法，以增加勞工的代表，保障生產者的利益，及確保軍人的公衆組織。第三，竭力反對各邦於自治文化範圍之外回復主權。

此外尚有依照法律組織政府一事。二月十一日人民委員愛勃脫從三百二十八

票中以二百七十七票當選爲聯邦大總統。他辭議員職，並任命一國務院，以施特曼爲總理。至於達費，前被選爲國民會議議長，因被任爲不兼部的國務員，其議長職於二月十二日由法蘭拔充當。

三 憲法及補充法律的制定

永久憲法的慘淡經營，幾經七月之久。有草案大綱，草案，及補充草案等；先經與各邦磋商，繼交付各股及各委員會審查，最後提付國民會議全體審議，到最後一分鐘，實經過了無限的變更與修改。

那位常在驚濤駭浪中，始終不懈，而可被看作憲法起草主任者，就是柏呂斯教授。革命前，柏氏屬進步黨；革命後，加入社會民主黨。一九一八年二月十五日爲內務部次長，一九一九年二月爲施特曼內閣的內務總長，同年七月離職代表政府在國民會議討論憲法；這討論的擔當，自始至終落在他的身上。他是個憲法學者，在政治上表現出自己是個實際家。他很倔強的爲第一次草案中的理想而格鬪——統一德意志與劃分普魯士的必要，創造民主政治的信任之必要，國會政治的最高無上。他以這樣

的雄辯，這樣的博學，爲他的理想而堅持格鬪，所以他的理想大部分雖經種種打擊而還存在。最後確定的憲文，的確是與他的原案大不相同，柏呂斯亦不敢抹煞種種的勢力；然而他的主要論點終獲得大大贊助，他實在是韋瑪憲法的主要人物。

這憲法以一百六十二票對七十五票於七月二十一日通過。投反對票者，德意志國民黨，德意志人民黨，獨立黨，巴威農民組合（The Bavarian Peasant Union）及巴威人民黨數員，海姆博士（Dr. Heim）也在其內。

這憲法於一九一九年八月十一日印刷公布，即時施行。

和約成立，憲法制定，國民會議似乎要解散了。但不然。他有權自定期限。國民會議以爲任務不終了於一九一九年八月十一日，還有兩種任務待完成：第一，制定施行憲法的主要法律。憲法上有數項規定須要制定特別法及施行細則的。這些法規，在審議憲法時，或無時候着手，或大家意見未能一致。如聯邦議會選舉法，聯邦大總統選舉法，公民動議及公民票決法，戒嚴法，軍法，勞工會議法，經濟會議法，各邦路政郵政移歸國家管理法等等。

國民會議又以爲應制定一些法律，雖非憲法的性質然而爲聯邦所迫切需要的。最重要的就是創造財源的法律，因聯邦在在需財以應付和約所加的重負，及五年戰爭的損失，及公共經費的增加。此外關於年金及傷寡廢疾的賠償的法律，亦很急需。

自從憲法於八月十一日施行，德國是在於新憲法國家之下。德國不復是一九一九年二月十日臨時憲法的國家；臨時憲法爲確定的憲法所取銷。雖然，此時德國還沒有進入於完全的確定憲法之國家；因完全的確定憲法之國家須有一聯邦議會，此時沒有人夢想召集一聯邦議會與國民會議同時並立。此時德國是個過渡的國家，從一九一九年八月十二日至一九二〇年六月六日，八月十一日的憲法施行，但國民會議行使聯邦議會的職權，由國民會議選出的聯邦大總統暫時留任至人民選出繼任時爲止（憲法第一八〇條）。

依照此決議，聯邦大總統愛勃脫於八月二十一日國民會議在韋瑪開最後一次會之時，舉行宣誓效忠於新憲法。

從九月三十日以後，國民會議在柏林聯邦議會的議院內開會，制定重要的財政

法規，如所得稅法，酒稅法等；此外又制定工廠會議法，聯邦公共災害救濟法等。

一九二〇年三月初旬，諸右黨希望從新選舉增加勢力，特提出一議案，要求政府即時宣布有什麼法案打算於國民會議解散以前提出；並要求國民會議從速提出聯邦議會選舉法案，大總統選舉法案，公民動議及公民票決法案；此外又提議國民會議於五月一日解散。這提案自經內務總長可克表示上述各項法案暫緩施行以後，於五月十日被打銷。可克堅持聯邦議會選舉法案有澈底研究之必要，並且第一屆聯邦議會不應依照那暫定的很少研究的法規選舉。他宣言一九二〇年秋季以前，國民會議不能解散，各種選舉不能舉行。

但兩日後，卡勃與呂威池（Kapp and Littwitz）來，柏林陷入革命軍手中，他們公然宣布復辟。政府搬到司徒嘉德城（Stuttgart），急遽間召集國民會議。及後各地方宣言總罷工，卡勃與呂威池敗走，政府復搬回來柏林。但工人們因為沒有得到防止復辟的必要保障，不肯回復工作，而魯爾（Ruhr）的騷擾，及法比軍隊在來因右岸佔據德城之耗又相繼而來。

去。因此，國民會議急遽施行選舉法後，即於一九二〇年五月底解散。所有這些事變，太關重大，太根本的動搖政局；若不從速徵求民意，不容易支持下

第二章 單一國的傾向

國民會議見得當前必須解決的問題，就是德國是否仍舊爲聯邦國，抑或變爲單一國；又如果可以得到一種折衷的解決，則能含有聯邦國的性質多少，單一國的性質多少？

單一國有不可分的不相容的主權：法律統一，事權統一，意思統一；一憲法，一行政，一威權。法國就是這樣的一種單一國家。與此相反的是聯邦國家，有幾個主權並立，各邦的主權與中央政府的主權。

聯合國家有兩種主要的形式：第一種是邦聯，以邦與邦之間的條約爲基礎，其意思之表示祇是各邦意思的綜合。各邦保有其主權，但主權的某幾種屬性由聯合機關共同行使之。第二種是聯邦；各邦有一憲法爲其基礎，並有一主權以爲履行義務，行使權利，及獨立意思之所必需。

但這些概念在實質上祇是相對的，這可不用說。單一國與邦聯之間，有種種國體，

由一種國體漸漸變爲別一種國體，其間色彩的嬗蛻，很難辨別；因乎聯合中各個邦在構成共同的意思上能達到甚麼程度而樣式各有不同。而且，聯合國絕不是固定的，其制度不是一成不變的；或趨於單一制，就是說，聯合的維繫漸趨團結，或甚至因聯合中各邦完全化合而個體的邦歸於消滅；或趨於聯邦制，就是說，聯合的維繫漸趨鬆解，或甚至因聯合中各邦的渙散而消滅。

這兩種傾向，在一切聯合國家中同時有之，這是無可疑的。理論上，這兩種傾向可以互相牽制，以保均衡。但這種均衡絕不能完全實現；因此，如果一種傾向超過其他一種，那聯合國多少就快趨於單一制或聯邦制了。

戰前，德意志帝國乃聯邦國而有單一的傾向者。戰後，這種傾向加強。因爲，帝國及其軍隊的傾覆，戰後經濟的困頓，各地分離派的（Separatist）傾向，財政的重負，均足以使一般領袖深信挽救德國及把他建設起來，祇有一個法子——把一切權力集中於當局手中，盡量減少各邦的權力，（如果不實實在在的把各邦完全壓下）使一切努力祇有一個方向，並善用這些努力達到大量的效用，同時免掉一切浪費的能力及

一切散漫的勢力。

這種進化，用什麼方法實現呢？國民會議朝着「統一的共和國」那個方向走了多少遠呢？德意志共和國將仍舊是個聯邦嗎？

回答這些問題，我們必須繼續考察：（一）各邦是否仍舊行使自決權，特別是，各邦是否仍舊爲其領土之主；（二）各邦是否保有自制憲法自立法律及自治之權；（三）最後，各邦是否以邦的資格參預國家意思的構成。末尾那問題，將於研究公權組織時，特別是在研究聯邦參院的權限時，考察之，本章將研究首先兩項問題。

第一節 各邦領土的地位

領土爲國家要素之一。在聯邦中，中央政府不能強制各邦變更或交換領土，不能強制分合各邦之所領有。這就是舊德意志帝國所行的制度的原則。各邦之歷史的構成，受保障，一如其在一八七一年各邦的元首簽訂聯邦約章時的原狀。各邦的領土，受憲法保護，一如他們加入帝國時所有的幅員。

韋瑪憲法，在別一方面，規定伸縮境界的原則。但這原則的採用，嘗經過了最決裂

最激烈的討論，並有種種限制，以特別限制其適用。因爲諸議案中，最先的與最主要的就是劃分普魯士問題。其主要的考慮就是從法律上看，憲法上所必須解決的各項組織問題，其大多數之解決一因乎普魯士是否保存其領土的完整而定。而政治的問題，也是重大。如果普魯士維持原狀，他將來能不至於再行使從前宰制德意志的大權，因而危及對內對外的政策嗎？能不因而國內有頑固的反動之危險，國外有無鑿的大德意志主義之危險嗎？

一 劃分普魯士問題

一九一八年十一月，德國各地有一種很強的分離運動。大多數人民見得德意志不過是一些王公的聯盟與普魯士的霸業而已。他們以爲開仗與失敗，其莫贖的過錯，均由這些王公與普魯士負責。於數星期的無窮失望之中，有兩種呼聲頓起，『推翻王公！』並在此句話上面，『脫離普魯士！』但這些呼聲的底裏，有一半是暗中希望如果廢棄聯邦，則德人可以多少避免戰敗之不幸的結果。這個時候，聯邦似乎立即就要解散了。

但同時有些人以爲德國如果得挽救，其有效的救濟方法就是在人民中回復國民統一與重建新邦的那種情緒。必須創立一個單一的共和國，推翻普魯士的霸權。

這兩種根本相反的論調，各能自圓其說，而互不相容。因爲，假定普魯士與各邦間權力不均，則愈增加聯邦的權力至達於妨礙各邦的程度時，即是愈增加普魯士的霸權。因爲普魯士將由此在聯邦中變成權力最大。所以，如果憲法注重集權的性質，一定要碰到下面的抉擇。或，聯邦承認普魯士仍舊；這樣一來，德意志共和國將實在變成單一制的普魯士共和國，在裏面，那些非普魯士黨一定要受普魯士的意思支配。或，如果想避免這樣的事情，並想成一個有中央意思的單一國家，那嗎，普魯士一定要受壓抑，或由他自己意願，或由聯邦強制執行。內務總長柏呂斯，當其起草憲法時，就抉擇後者。

他說，各個邦是純粹的朝代政治產物，差不多在各方面都與人民及民族的自然關係不相合；應合者，反分之，毫無共同之點者，反合之。現在如果想把共通的再行分配一下，唯共和國有此可能，然而這亦是共和國的義務。德國內部組織的根本問題，就是一集權的普魯士邦是否能保存於將來的德意志共和國。這個問題，柏呂斯經過一番

哲學的歷史的考慮之後，給一否定的回答。他要把各邦的領土再行分配，根據人民自決權，依照人民的需要，及其政治的經濟的意向，由聯邦干涉，裁可，並指揮之。柏呂斯始終堅持普魯士不是一民族，但由人爲的構成，由於皇統的事故，收買，婚媾，征服，等等而成。普魯士邦不成爲一個有機的全體，既非由經濟的關係維繫住，亦非由文化的關係維繫住。他是個不完全的德意志的邦，是個「偶然的建築物」。即使承認他有一個時候是必要的，因爲他構成內部的維繫可以達到某程度，然而現在他已失其爲邦之效用了。全德意志國民的統一，是德意志民族的一重大問題，故亦是德意志共和國的一重大問題。在普魯士裏面，那些勉強住在一塊兒的種種民族，應立即置諸聯邦主權之下，無須於諸民族與聯邦之間由一邦插進來做媒介。祇有把普魯士壓下，這些人民纔能安全得到平等——這平等乃他們在其餘德意志各邦的旁邊應有之權利。祇有把普魯士劃分，中北部諸小邦纔能保存爲自治團體。以一個四千萬德人而不完全單一的邦——就是說，普魯士——能與一個七千萬德人而較完全單一的國並立，這是反乎自然，這是政治的矛盾。所以，德國人民一定要自由建立一些新德意志的共和邦，無

須顧及現存各邦的實際境界。第就經濟情形與歷史關係建立新邦，便得。新建的邦，每邦至少須有二百萬人。數邦合併爲一新邦，可以由該數邦訂立邦際條約，經各該邦議會及聯邦政府同意，便得。如果一區域的人民想脫離其所屬之邦，以與別一個或幾個德意志邦聯合，或自己成爲聯邦中一獨立邦，須由住民票決之。

這些提議，引起極激烈的反對。在委員會裏面，以及在大會裏面，有兩點很被注重。一方面，各事不能一仍舊貫，因爲德國內部的區劃太錯綜了，有些邦太小，太無力，不能夠很便利的盡其義務。而別一方面，想根本的改革，希望實現完全重新合併，這也是不可能。革命也許可以實現這樣的改革，但這共和國還不够力量去幹這種事業，特別是憲法問題風靡全國之時。故此，如果堅持要完全解決這個問題，即使不至於完全失敗，亦已廢時太多。互相讓步，實爲必要。

但這種讓步的條件，極之難找。因爲沒有能實行變動各邦的領土而不致於侵害普魯士的領土的，因爲擬行變更領土之各邦，有許多圍有普魯士的領土。即使以合併幾個小邦爲夠足（這是大家一致所願的）亦要從普魯士取去某塊某塊領土纔能夠

做得到。所以無論從那一方面着想，總得要來到劃分普魯士問題。然而在這個問題上，意見極之衝突。

有些議員贊成柏呂斯劃分普魯士的提議；但他們走得太遠，以為無論那一塊領土，如果認為有從普魯士取出之必要者，均須劃出。

首先是來因流域問題。中央黨的宣講員脫廉波、哥隆及愛斯拉沙伯（Alxlar-Chapelle）的議員，以及來因住民等，共同提出他們的要求。他們以為普魯士乃朝代的產物，由不同的民族集合而成，本沒有普魯士這麼一種民族。來因兩岸的住民，與其餘德意志的民族比較起來，覺得他們自己處於不利的地位，因為他們不是直接與聯邦接觸，僅由普魯士居間代表之。因此，來因人民不能自由發表他們的民族的傾向，也不能發展他們自己的文化。他們事事吃虧，因為他們沒有自己的行政，並且要受普魯士官吏的統治之故。

他們並謂：普魯士方面反對成立一來因邦，是不對的。來因流域脫離普魯士，毋須惹出與聯邦脫離。反之，如果來因直接隸屬聯邦，不復為普魯士之一部分，則來因流域

會與聯邦聯合得格外團結，格外親切。如果說來因流域須隸屬普魯士，庶於經濟上可補助普魯士東部比較窮瘠的地方，這個他們也不能承認。他們說，「東部窮西部富這句舊話，現在死了。」大戰與革命對於工業區的來因所生的損失，比之東部農區所生的損失，大得多。最後，創立新邦也許於一個期間——很短的無疑——在德國紛擾起來，然比之以一種處境重累來因流域，留永久紛擾之源，其為害較小。歸結來說，來因流域的代表要求在西部創立一共和邦，該邦須取普魯士的威斯發里亞之一部，並以鄂爾敦堡 (Oldenburg) 與布勒門兩邦的領土完全併入來因區劃之內。

別一方面，漢諾威的代表反對一八六六年強制的合併，請求大會主持公道。在國民會議裏面，組織起一個德意志漢諾威團，要求「一個自由的漢諾威於新的德意志之中。」這自由的漢諾威須包括薩克森低部，及漢諾威，不倫瑞克等地。

同樣，德意志中部諸小邦要合併為一邦，該邦也須割取普魯士領土及耶爾福地之一部，並將成立一個紹倫吉亞邦 (Thuringia)。

對於這種種提議，普魯士各代表，——特別是普魯士司法總長海特 (Heinze) 與

德意志國民黨杜靈卓——詆毀分離派爲一羣鼠，想逃棄一隻將沉的船。他們提出一種很嚴重的辯護。

他們堅持說：第一，普魯士不復是革命前的普魯士了。從前，普魯士是個很有權力的邦，享有手握大權的種種利益，並享有普王爲德皇的種種利益。今日，普魯士軍力的背脊已經打斷，經濟上財政上崩壞，而一切舊日的特權亦已消滅。而且，他從前的階級選舉制已取銷，自今以後，所有各份子，包含來因的在內，一律平等了。

他們再說下去道：普魯士的現狀，應該維持。若普魯士劃分，則其損害聯邦將更甚於損害普魯士。唯有大權的邦指揮重要的財源，纔能夠盡今日公法人所負的無數責任。不祇普魯士的文化爲發展德意志文化所必需，並且普魯士的傾覆也含有德意志的傾覆；因爲普魯士乃撮合聯邦爲一體的黏膠，而普魯士所盡的職務實與其爲大邦相稱。那嗎，劃分普魯士的結果會怎樣呢？不用說主張劃分的人絕對不能指出劃分普魯士爲幾邦的數目與程度，而普魯士的劃分於權力上，精神上，時間上，金錢上，均有很大的損失。因爲每個新邦一定要有新的行政工具，各方面都要齊備，須另制憲法，另立

國會，另行立法等等。這些新邦，因為其力量弱小，不能盡其所負之義務。尤有進者，如果將來實現德意志爲單一國，則新邦的創立實最不合乎論理；因為，每個新邦於將來德意志變爲單一國時，正爲多一重障礙。

他們再說道：最後，普魯士前此既已爲帝國之偉大而捨棄一切犧牲一切了，現在正準備把剩餘的權利更犧牲多一點，以爲聯邦之利益，如果別的邦也同量的犧牲。

他們這句話之不能得人承認，就因爲有這項要求。所謂普魯士『爲聯邦犧牲一切剩餘的』舊日權利，實在沒有犧牲什麼；反之，他所得正多。因爲，他將來爲聯邦的盟主，他從此不祇得到他自己所拿出來的東西，並且得到一切各邦所貢獻與他的東西了。所以柏呂斯常常回到與前相同的論調：或，德意志存在於普魯士握大權之下；或，普魯士消滅於聯邦之中。

憲法委員會的委員，對於這個問題所取的态度，有贊成各邦會議所採的憲文的，有贊成政府所提的計劃的。

領土分配的問題，最後誰來決定，我們亦須知道。各邦會議說，唯那些有關係的邦

纔有決定權，若不然，那裏便沒有「邦」這件東西了。而政府方面則堅持唯政府纔有決定權，因為政府乃各邦間之自然的仲裁；唯政府為能相度情形，從政治上經濟上着想，充分的解決此問題。唯政府為能按照一致的計劃，完成必要的再分配；這種再分配，一定要由法律規定。第三派對於這問題的意見，特別是主張創立來因共和邦的這一班人，主張把這個領土再分配的問題提付公民總投票；並堅持道，這樣所表示的民意，應該是領土再分配之最後的指標。

憲法委員會審查這問題之後，提出一意見書，依照該意見書，領土的變更須以法律規定，但該法律須由有關係的人民要求，或因特別公共的福利；最後決定權，屬之聯邦。對於委員會的第一項意見，德意志南部各邦於三月二十九日提起反對；於是乎政府及各該邦的代表及多數黨的代表三方面立一協定。五月二十九日該協定簽字，六月五日由憲法委員會略作修改後，規定如下：領土的變更，在原則上須經有關係的諸邦同意及政府承認。如果該邦等不同意，則此項變更，不能實行，除非依制憲的程序制定法律以變更之；但此項法律，如非由有關係的人民請求，或因特別公共的福利，亦不

得施行。此案增加邦的權限，但亦增加劃分手續的煩難。雖然，劃分亦得違反現沾利益之邦之意思而行之。

此案討論再三，到了國民會議二讀會之時，由社會民主黨的魯博，中央黨的脫廉波，民主黨的海羅（Hörsing）提出一修正案，這修正案經政府與各邦代表再三討論之後，將憲法委員會的提案修改數要點。一方面，新邦得依尋常法律創立，即違反現沾利益之邦之意思亦得行之。就這樣看，領土的變更，很容易。他們想避免普魯士或他邦可以使得施行憲法所需之票數不夠因而阻撓領土的變更。另一方面，創立這樣的一個新邦，也是格外困難，因為修正案上規定創立新邦的條件很為複雜，有關係的人民亦得表示他們的意思。但最重要的——就是修正案的主旨——修正案特別規定領土的變更，不能於憲法施行後兩年內違反有關係諸邦之意思行之。

這樣，普魯士反對劃分，至少也得受兩年的保障。

末尾這項規定，其目的本在乎來因流域。來因流域的情形，就其在國民會議中所明白表示的，實為一切討論的底本。國民會議宣言：來因流域，在他自己所感覺得所處

的特別情形之下，總以寧靖爲急務。來因流域現爲外國軍隊所佔據，很難決定其領土的需要。尤要者，此時在來因兩岸創立新邦，國外將看作來因流域脫離得意志聯邦完全獨立之初步。『維持疆圍的統一以抵抗法蘭西帝國主義，實爲必要。』普魯士的劃分，乃敵人開仗的主要目的；此時創立來因共和邦，恐將爲敵人所攘奪，當作附加的勝利了。結果，來因的代表在會壇上宣言忠於聯邦，並說他們之想把來因流域組織爲邦，無論是什麼意思，然他們總可以贊成魯博脫廉波海羅三人的修正案，將他們公道的請求暫擱兩年。

這修正案以一百六十九票對七十一票通過。放棄投票的，十人。

此案還不能作爲定案，因爲在三讀會時，魯博脫廉波海羅三人依新修正案的形式再提出一新案，把原案略爲更改。此案所提議的更改，乃關於依總投票取決領土變更時計算票數之方法。普魯士內務總長海尼（Heine）申訴道：從前的協定，經過這樣長久的討論始行採用，而最後會議更改，沒有召集有關係諸邦之代表與會。他說他本滿意原案，但也承認新案，因爲他深信憲法有幾部分是必須修正的。他再說：依創立新

邦而求實現德意志共和國的單一制，會很危險的。這些新邦，差不多立即就要拋棄他們新得的主權，而消滅他們於共和國全體之中了，那便是無謂的轉折，他保證使紹倫吉亞邦容易創立，並以普魯士領土之一部讓與該邦，如果該邦事前能與普魯士間訂一協約，規定兩邦間行政的經濟的關係。但他很嚴重的反對創立上西利西亞（Upper Silesia）邦，尤反對創立來因邦。他說：來因邦將要合併現為敵人所佔據的來因左岸之地，以及為普魯士所統治的右岸之地；這樣合併，於左岸上不能保障德意志的精神，而有使右岸受左岸影響之危險，不啻創造一種很大的傳染的危險給右岸。

最後，魯博脫廉波海羅三人的新修正案為國民會議所採用。

同時，國民會議通過一項決議案，請政府設立一中央辦事處代表各邦，其主要職務為依照一般的計劃，準備再併領土的方案。一九二〇年七月，在聯邦參議院中組織一委員會，經各邦的同意，辦理此事。聯邦內務總長可克綜括委員會的計劃為「聯邦與分權」。

二 邦境的變更

各邦領土的地位，規定於憲法第十八條。

此條乃一種協定，上面已經說過。此條的主旨，就是按照經濟的社會的利益及人民的願望，重新分配領土，以鞏固德意志共和國，並使共和國內統一的維繫更加密切。此條雖祇有計劃上的價值，而無積極的法律上的效力，然亦有他的重要。他表示出各邦領土的變更以進步為原則，變更後之新單位，會成為德意志共和國之有機的部分，如此，則對於德意志人民全體的利益，會達到最大的限度了。領土再併的意思，須為德意志國民全體的利益。各邦領土的地位，不復如從前絕對在本身有價值，以後但祇就其能否在最大的可能的範圍之內確保德意志共和國全體最大的福利而定。這是單一制觀念的勝利無疑。

所以，境界是可以伸縮的，而其伸縮務須能發達一般的福利。領土重新再行分配的問題，須請聯邦主持，因為唯聯邦握有德意志主權，唯聯邦所居的地位為維持各邦間互異的特有的利益之均衡。領土的變更，無論是什麼，或是合併，或是分立，或是創立新邦，無論有什麼情形成就其事，如未經聯邦制定法律，則其變更為無效，為不可能。

而且，聯邦此項法律，須以憲法的形式施行之。此項通則，無論何時須遵守，如果未經明白規定爲例外的，其變更爲無效。

此項通則有三例外，如果認爲有別種情形時，祇依聯邦尋常的法律便夠了。

(一) 如領土的分合，經有關係諸邦同意的，得依尋常的法律行之。這種同意的表示，由各該邦的政府以宣言的形式出之；因爲這些政府依憲法應得人民的信任，因爲他們被看作民治的與共和的，故毋須公民投票。

(二) 如住民想脫離其所屬之邦，而邦政府不願意時，憲法規定須依這些人民的願望。依第十八條，領土的變更或新邦的創立，有關係諸邦如不同意，但出於住民願望，聯邦重大利益之要求，則依尋常的法律亦得行之。此項規定，分明是針對普魯士的：因爲這種事情如須經憲法形式，則普魯士大可於兩院中指揮很夠的票數，以阻止其所不願的變更了。由此項規定，則劃分普魯士理論上是可能了。但此項規定，一九二一年八月十二日以前不適用，這是我們所知道的。

但在後一項的運用上，人民的願望，怎樣表示出來，尙待研究。

或由聯邦政府徵求人民的意思，由聯邦政府命令直接投票；或由人民提出直接動議，加聯邦政府以命令總投票之義務。但直接動議須有請求分離之區之三分之一住民署名。這種事情的公民票決，一定要由聯邦政府命令舉行。

無論總投票之或由聯邦政府發動舉行，或由公民直接動議的結果，總須滿足下列之多數條件，方始有效。須有（一）投票總數五分之三，（二）有選舉權的住民多數去投票，（三）最後，如果是脫離問題，如在一邦之內有一行政區域之一部分想脫離其所屬之邦，則須徵求該行政區域全部的民意，免致因狹隘的爭持而決裂。換句話說，如果想脫離的那一部分，祇為邦內一區之幾分之幾時，亦須舉行全區的總投票。但憲法第十八條，因實際的目的，特為這第三條件規定一例外。這例外，於各「例外區」適用之。例外區指一部分地方與其所屬之區沒有地理人種關係的而言。在此種情形之下，依聯邦的特別法便可以裁決這特別區的民意已够，毋須徵求其所屬之區之全體住民了。

總投票如果得到肯定的公決時，則聯邦政府須提出法案於聯邦議會，以實行人民所願望的領土變更。

(二) 邦的外^①部^②境^③界^④之^⑤變^⑥更^⑦——就是說，聯邦國境之變更——如果爲和平條約所必要的，則依尋常法律亦得行之。但這些變更，如果不是基於和平條約的特別事件時，則須得有關係諸邦的同意。(第七十八條)

以上乃憲法關於各邦領土的地位之規定。但我們須要記得，有幾項規定——如關於領土的變更，出自人民願望，而反乎邦政府之意思的，——須待憲法施行後兩年方生效力。所以在一九二一年八月十二日以前，所有普魯士，巴威，黑森，鄂爾敦堡等邦其有一部分領土現爲外國軍隊所佔據的，不能依憲法之規定不經他們之同意而取去之。憲法會議採用此項規定的目的，就是想打倒分離派圖謀政權（他們的軍隊仍佔據德國土地）並且避免劃分時種種現象及其可能的事情，庶革命的沸騰與政治的騷擾早日平息。

三 紹倫吉亞邦的創立

上述各項規定，已經施行。聯邦中發生一新邦，由從前幾邦合併而成。

差不多跟着一九一八年十一月革命之後，德意志中部有一種運動發生，就是想

在中部合併數邦，並由這幾邦的領土構成一紹倫吉亞邦 (Thuringia)。

最初，新舊壘斯兩邦再合併起來。一九一八年十二月二十一日他們共同組織一行政部，一九一九年四月四日實行合併。這個新邦，到後來似乎成爲一個結合的中心。首先加入這運動的就是阿爾丁堡 (Altenburg) 共和邦，該邦有許多利益是與壘斯共
同的。

但德意志中部各邦的聯合傾向，不久就碰到障礙，並且有一個期間甚至於停止進行。那一班擴大這運動計劃的人，本想創立一『大紹倫吉亞邦』，該邦會包括普魯士領土幾個重要的部分，並會以普魯士的耶爾福市爲經濟的政治的中心，並爲首會。這計劃的實行，引起普魯士政府激烈的反對，一如無論何時無論其領土何部發生與其分離的問題時所表現的激烈反對一樣。這計劃又引起耶爾福的當局及人民很強的反對，他們寧願隸屬於德國最大權的邦得現在的利益，不願在一新邦中爲重要份子之可能的利益。大紹倫吉亞邦的計劃，因此擱起，但他們仍努力構成一邦，該邦包括所有紹倫吉亞各邦，而不用到普魯士的任何領土。

這合併計劃本來包括有德意志中部八個共和國，但其中有一邦——就是可堡 (Coburg)——拒絕加入這個運動。該邦於十月三十日舉行總投票，藉覘人民或願意隸屬於巴威，抑或願屬將來的紹倫吉亞，結果得三千四百六十票贊成紹倫吉亞，一萬六千一百零二票贊成巴威。此事經巴威同意後，於一九二〇年四月三十日由聯邦法律完成。

至於其餘七邦——薩克思·韋瑪·挨塞那哈 (Saxe-Weimar-Eisenach)，薩克思·阿爾丁堡，(Saxe-Altenburg) 壘斯 (Reuss)，薩克思·臯塔 (Saxe-Gotha)，士發次堡·魯道斯他 (Schwarzburg-Rudolstadt)，士發次堡·商特好森 (Schwarzburg-Sondershausen)，薩克思·買寧根 (Saxe-Meiningen)——他們締結一協約，依此協約他們聯合爲一『Cummunity』，以預備完全的合併。

爲達這目的起見，協約上規定兩機關：

- (一) 衆議會；這就是『Cummunity』的立法機關，由七邦的議會各派代表組織成。
- (二) 各邦會議；這就是行政機關，由七邦政府各派代表組織成。

這兩機關的職務，就是研究並擬定合併上所必要的一切預備案。各邦爲使其完成此項職務起見，特授與這兩機關一切必需的立法權與行政權。所以衆議會所票決的法律，在所有這七邦的領土內有強行力。這些法律，特別施諸各邦的政府及其行政當局。

這兩個公共機關並受委任預備他們將來的邦憲法。

到了一切必要的預備案擬定之後，聯邦遂宣布實行合併。因爲各關係邦均贊成此舉，所以依尋常的法律已得；這法律於一九二〇年四月三十日施行。

第二節 聯邦與各邦間權限的劃分

德國新憲法之單一制的性質，不祇於其在原則上承認聯邦有權規定各邦領土的地位而表現出來，並且也在關於聯邦與各邦間權限劃分之各項規定上表現出來。這些規定，除去各邦許多有憲法性質的以及有立法行政性質的權限，以之賦與聯邦。

一 各邦的憲法

一八七一年德意志帝國憲法，承認各邦有隨意抉擇任何憲法之權。帝國絕不理

及任何邦所擇的政體，也絕不理及各邦那些憲法裏面種種互異的規定。

所以，唯有德意志聯邦始有——至少在理論上——這樣廣的一個範圍給與各邦。如美國、瑞士則均有一些關於邦政體的根本規定，施諸各邦憲法之上。

這樣廣的一個範圍，不能存在於新德國之內了，因為聯邦既採用一種民主的共和的憲法，自不能輕蔑他自己所根據的原則而許可某某邦應該留存君主制的。君主制既為聯邦所廢棄，亦應為各邦所不容。而且，聯邦內君主邦與共和邦並立，在本身既有些事體不相適合，而與其所急切促進的集權傾向尤相抵觸。

所以憲法第十七條規定各邦將來制定憲法所必須遵照的基件，以確保聯邦憲法與各邦憲法間的原則相符。這些基件，自然是參照聯邦憲法的。我們可歸納這些原則於三大項之下：

一、民主的原則。一切權力，出自人民。國民的代表，自然要由總投票選舉；就是說，他們一定要由全體德人，男與女，依比例代表制，普通，平等，直接，祕密選舉之。市會議的選舉，適用同樣的規定；但在別一方面，各邦得自由制定縣鄉區互異的選舉法。

二、共和政體。一切君主政治的復辟，禁止之。

三、國會政治。但這項規定，祇爲憲法會議所願望，不是嚴格的須遵照。柏呂斯在委員會開會時正式宣言道：無論什麼憲法都可以，即如瑞士所行的，規定一個議會由總投票選出，也好；但不能有政府完全離開衆議會而獨立的專制制度。至於各邦採一院制或兩院制，無甚要緊。

這三條原則之能得大家承認，並沒有多大困難。雖然，有兩點須要注意：第一，一切德人能在任何邦投票選舉衆議會，就是說，例如一個巴威人也得在普魯士議會的選舉時投票。這項規定，乃諸原則之一，差不多把各邦的民族心理完全壓下；這分明是新憲法單一的傾向的一種特質。此外，關於地方的選舉，憲法第十七條就一般的條件之外再加上一項特別的條件，就是須在區內住居一年纔有投票權。

國民會議中，諸右黨的發言者，對於政治的選舉與純粹地方的選舉的區別，爭持許久。在地方的選舉上，選舉人首先要選擇熟悉地方需要而且能滿足地方需要的人。這些前題，是無可置辯的。但依德意志國民黨的結論，選民在區內須有財產。這些結論，

爲國民會議所否決，以其違反民主政治的原則之故，最後規定以住居一年爲唯一的條件。

二 聯邦的立法權

各邦不祇關於隨意選擇憲法的權受聯邦限制，即關於立法權亦受聯邦很大的限制。

(一) 根本的權限

一八七一年的憲法，已經保留有一些事項，唯聯邦有立法權的。如外交，國籍法，關稅，直接稅，鐵路，郵政，電政，民法，刑法，商法，陸軍，海軍，警察法，出版法等，均包括在聯邦立法權之中。在柏呂斯所提出的憲法草案裏面，他堅持聯邦有回復這部分權力之必要。他提出一條原則，以爲邦的各種事務中其有自然屬於國家團體的，應該集中於聯邦之手，應較舊憲更強，更專，更明瞭。別一方面，小的地方團體的自治及自由行政，由鄉區以上，應在各邦成就之，並充分發展之；這些小團體，應該按照人民的性質與經濟的組織以構成單一的團體。

在制憲經過中，有兩種傾向互相衝突：一方面要發展並增加聯邦的單一制；別一方面，要確保各邦能維持個體的存立。結果，得到一種協定，就是集權的傾向，應該比從前特加注重；但當盡量促進這種傾向時，不能把各邦存立之理由完全壓下。

聯邦的權限，就各種情形觀之，有多少的擴大。用德國的術語表之，聯邦權限有屬聯邦專有的 (exclusive)，有與各邦並行的 (concurrent)，有由聯邦定立原則的 (normative)。

一、祇唯聯邦有立法權的，便是聯邦專有的權限。各邦不能就有關聯邦權限的事件制定法律。這些事項，列舉於憲法第六條，此條與舊憲法比較，有重要的義。

對外關係，以後為聯邦專有的權限。各邦失却其積極的與消極的派使權；除非由聯邦作居間，各邦不能與外國發生關係。雖然，憲法第七十八條對於各邦自有立法權的事件亦給與各邦對外締約權，如邊防警察問題。但這些條約，須得聯邦同意。

第二點就是陸軍的統一。從前的攤兵法，以後以聯邦陸軍代之，一切國防的手段，集中於聯邦之手。從這面看，以後陸軍與海軍在同一基礎之上。

同樣，聯邦的內務權亦增加。按照規定，郵政、電信、電話，祇唯聯邦有立法權。舊憲法雖然規定一條原則，帝國的郵政電政應以一律的方法組織之，管理之；但這規定，這原則，等於廢止，因為巴威與瓦敦堡依特別條約享有特別的權利，不適用這規定，這原則之故。現在這些特別權利經新憲法取消了。

最後，我們須注意，憲法第八十九條與九十七條許可聯邦有權管理那些有利於商務的鐵路與水道。一九二〇年四月聯邦行使此種權去徵收各邦的鐵路。

二、第二類屬於聯邦權限的事項，就是憲法所給與聯邦以優先立法權的那些事項。然亦不因此而取消各邦的立法權。故此在聯邦與各邦中，可以有並行的立法。如果聯邦於這些事項不行使他的立法權時，則各邦保有立法之權。

這一類事項規定於憲法第七，第八，第九條。

第七條簡單的概括並行的立法之範圍，如舊憲法第四條一樣，但增加聯邦的統一，並就聯邦並行立法權的事項，多加一些重要的事項，如扶助保護產婦，孤兒，孩童，少年，及關於職業代表，天然富原的社會共有，經濟的企業，與集合企業的組織等問題。此

外，聯邦的權限尙有增進的，第十二條第二項更規定凡各那所通過關於社會共有的法律，如妨礙全國人民的福利的，聯邦政府有否認權。

憲法第八條規定聯邦的財政權，及財務集權於聯邦，雖則各邦有很激烈的反對。依此條，聯邦有取得一切財源之權，但須使各邦保有够足自立之財源。這項規定與從前比較的，確是聯邦的統一路上一種重要的進步，並且大大增加聯邦的財政權。

第九條亦是規定聯邦的並行權中之關於增進公共幸福及維持公共安寧秩序的事項的。但此條有一限制，就是聯邦關於此之立法之範圍以『有制定統一法規之必要時』爲限。雖然，這項限制沒有什麼特別重要，因爲第七條所列舉的事項，聯邦如不認爲必要，則必不行使他的立法權。聯邦關於這些事項的立法權，大爲各邦所反對。後來訂立一種協定，他們協定爲：聯邦不先制定關於此等事項的法律。

三、上述專有的立法與並行的立法之外，尙有由聯邦定立原則的立法。這種立法，規定於第十第十一條，聯邦的權限爲定立原則，祇唯細則聽各邦制定施行。

依第十條，凡從文化上看與社會上看關係重大的事項均包括於此種立法之內。

憲法已於第二部定立一些爲聯邦立法者及各邦立法者所必須遵守之原則。

第十一條爲關於聯邦對於各邦的財政法規之定立原則權。但聯邦就這些事項的立法，須認各邦因達其自己財政的需要致有妨礙聯邦所需要的財源之虞時，始得行之。

(二) 聯邦法律的超越權

聯邦與各邦間事權的劃分，縱極確切謹嚴，兩者間還會發生衝突的。如遇這種情事時，聯邦自然維持他的法律『聯邦法規的效力，在各邦法規之上。』

三 聯邦的行政事務

革命以前，聯邦在原則上沒有一種專有的行政。聯邦法律的執行，通例由各邦的官吏在聯邦監督下確保之。新憲法雖然繼續此原則，但規定幾項重要的例外。於此須注意三種情形：

一、有些事權專屬聯邦的。這些事權，就是第六條所列舉的各項。聯邦就這些事項有專有的立法權，但亦並有執行這些法律的專權。就是說，聯邦爲確保施行其專有權

所公布的法律之必要，設立行政事務並指揮之。外交，海陸軍等等，均直接由聯邦行政。但此外屬於聯邦與各邦並行的事項，其已經委託於聯邦之手者，聯邦亦設立一特別行政並指揮之，如財政是。

二、第二種事件，就是，聯邦有立法權並且已經行使這種權，但由各邦的官吏執行。這種公務雖依照聯邦法律組織，但其執行則專由各邦的官吏確保之。關於公安及扶助等事項，聯邦與各邦共有職權，從前是這樣，現在也是這樣。

三、最後，第三種事件，各邦有專有權的。各邦得立法並得執行。

就這三種情形之中，由我們現在的觀察點，最重要的是第一種。既承認聯邦為執行法律起見有公務權，自然許可聯邦得組織行政並任命直轄的官吏於全國。聯邦的單一傾向，大為增加，因為所有主要的公務如陸軍，財政，外交，郵電，鐵路等此後完全集中於聯邦之手。

並且，如果聯邦不組織自己的行政，或把自己立法權所包括的事項委任各邦立法，聯邦亦不因此而減少他的事權。因為在這樣情形之下，聯邦有監督各邦行政官廳

之權，這種監督權比前大為增加。

按照第十五條第二項，聯邦的監督權可由聯邦政府依聯邦有立法權的事項行使之。此項的意思，謂聯邦的監督權不祇及於聯邦已經立法之事項，並且及於聯邦尙未行使其立法權之事項。

行使監督權的方法如下：

(一) 普通的訓令，因執行聯邦的法律，發下各邦官廳的。這些聯邦政府的訓令，有強制各邦官廳之力。但發至各邦下級官廳的訓令，不能特就執行法律行之，因恐這些下級官廳會從不同的機關接受矛盾的命令，致邦政府失卻一切權力。

(二) 此外，聯邦的監督權，可依派遣委員到各邦政府監察聯邦法律的執行，行使之。這種委員，經各邦政府的同意，且可派遣到各邦的下級官廳。就後一種情事，聯邦且有權要求調閱邦官廳的文件，並經邦政府的同意，得搜查證據，並在邦內得從事測量。

(三) 最後，聯邦得要求各邦把聯邦法律執行上所觀察出來的弊端革除。

所有這些規定的確比前增加聯邦的監督權。一方面，聯邦經各邦政府的同意，派

遣委員到下級官廳之權，是新有的。從前，這些欽差祇由各邦政府接待，不許直接下屬。如今日那麼樣的。此外更重要的，如各邦的官廳執行法律發生失職的問題時，則裁決這問題之權，不復如前屬於由各邦代表組成的機關如帝國參議院；現在卻屬於聯邦獨立的機關如聯邦政府或聯邦最高法院了。

四 司法與最高法院

最後，憲法會議之集權的傾向，在關於司法組織的各項規定中也有表現出來。我們知道，在德國，司法由各邦的裁判所執行，尤以法院編制法，民事訴訟法，刑事訴訟法，所規定的各事，特別是如此。聯邦祇有一司法機關，就是聯邦大理院 (Reichsgericht)，這機關的權限，在原則上與法國的大理院 (Cour de Cassation) 相似。新憲法亦沒有變更此種制度。在憲法委員會中，有一提案想給聯邦以充分的監督司法行政之權，並使法官均為聯邦的官吏，但此案後來被打銷。現在聯邦唯一的司法權就在這聯邦大理院，與從前一樣。

但新憲法復設一新的司法機關，他的權限包括聯邦範圍內一切重要的事項，因

此成爲集權上一有力的元素；這就是最高法院（The Supreme Judicial Court）。這法院的組織，憲法委之於特別法。在這特別法施行以前，這法院的職權委託於七人的裁判所，這七人中四人由聯邦議會委派，兩人由聯邦大理院委派。

最高法院的權限，由憲法規定。這法院裁判各邦間因變更或分離領土所發生的爭議。這法院亦決斷邦憲法的疑義，但邦內設有適當的裁判所解決此種問題時，不在此限。這法院裁決邦與邦之間或聯邦與邦之間關於公權的爭議，但有別的聯邦裁判機關有權裁決這種爭議時不在此限。此外這法院審判聯邦議會彈劾大總統，國務總理，或總長的違憲或違法案。

第三節 聯邦的法律組織與政治組織

關於領土及事權分配的各項規定，已經說過，而聯邦與各邦的交互關係亦已說明，我們現在想從法律上政治上定聯邦的意義，並確定聯邦與各邦的關係。

一 德意志共和國是個聯邦嗎？

從前我們講及德國憲法時，要問：『德意志帝國是個聯邦呢？或是個邦聯呢？』現

在我們講及韋瑪的憲法時，要問：『德意志共和國是個聯邦呢？或是個單一國呢？』

差不多所有德國的法學家想回答這問題，但答案差不多兩等分。有些法學家見得各邦不復有自決政體之權，不復能變更其憲法上組織的規定；而中央得違反各邦的意思變更各邦的領土，甚至命令新邦的設立。中央監督各邦的主權，並控制各邦的生死。中央可以違反各邦的意思剝奪各邦的主權。一九一九年十月一日施行的新財政法，最後亦剝奪了各邦的剩餘權利，而各邦一切財政權歸於中央之手。因此他們以為各邦不復是獨立邦了，各邦不過是德意志共和國的自治行政團體罷了，德意志共和國已經變為一個單一的集權國家了。

別的法學家注重各邦的特質，這些特質，使各邦在性質上較近乎的確的所謂『邦』。憲法已經承認如果聯邦的主權由全體人民來，則各邦的主權也直接由全邦的人民來。由此，可以得到一個合乎論理的結論。在各邦立法範圍內的事項，主權由各邦的機關依照各邦的憲法於各邦內行使之。憲法亦經承認各邦有他們自己專有的領土，因為聯邦的領土乃由邦的領土構成。各邦亦有他們自己的立法行政組織。祇需加

說一句，如果聯邦消滅，各邦還能存立，並可依照他們的憲法繼續生存，這就可證明各邦的主權乃屬於各邦，而不是讓與聯邦了。最後，在聯邦議會中，各邦有代表多少，就有多少參與聯邦意思的構成。所以德意志是個聯邦。

國民會議不想捲入這個問題，他就自己的意思，採一完全無色彩的宣言，容納一切意見。在一八七一年憲法中，各個邦叫做『Federated States』，在柏呂斯的草案中叫做『Republics』，在政府所提草案中叫做『Member-States』，最後，在憲法委員會中及在確定的憲文中叫做『Länder』。

雖然，這問題的旨趣，在實際上很難了解。各邦的權利與義務既嚴格的規定於憲法之中，則各邦之稱『邦』稱『省』(province)有何區別呢？光是由名稱上，不能推演出實際上有什麼性質。此乃書院裏面的問題，雖屢代討論，亦不會有進步的。我們研究此種問題，做不出事，因為此種問題裏面沒有實質的。

在事實上不能指出一個的確的實質的標準，我們應該按該標準以分別出『邦』與『自治省』的。

那裏也沒有明確的概念令我們可以馬上就貼上一張籤條並於這些概念之中分別得出『邦』與『自治省』的。

那裏祇有種種地方團體，這些團體因情形不同權限有大有小。他們之相異，不是在性質上，但在內容上，在乎他們所能夠行使的權力之全部。在這裏，我們祇能問：就憲法上規定，各邦是與通常所謂『邦』相似抑或與通常所謂『自治省』相似；又我們祇能說——如果我們願意說——各邦似前者較過於似後者。

二 普魯士與聯邦

還有第二個較直接有趣的問題，就是在聯邦中政治的勢力怎樣分，並且這些勢力相互間有什麼關係。

在舊制之下，中央的權限已比各邦為大，新憲法更增加中央的權限；各邦失卻他的重要，因而聯邦之所得，就達於這個程度了。各邦雖有理論上的立法權，但一切重要事項均由聯邦立法，因此各邦的立法範圍就減少到差不多沒有了。

各邦在原則上雖有司法的與行政的事務，但各重要方面，如對外關係，軍政，鐵路，

水道、郵電等；各邦的權限已被剝奪了，全部財政立法亦歸於聯邦，各邦除由聯邦補助之外，不復能自立。

各邦有領土的主權，但憲法，並且有時甚至於尋常的法律，可以違反各邦的意思而變更其領土。

各邦還有他們的公民，但所有德人在所有各邦可以行使同一的權利義務，如他們在自己的邦以公民的資格所行使的權利義務一樣。

實在，各邦不復算得什麼，而聯邦則什麼權都有。這就是憲法會議集權的傾向所達到的地步。但我們再回到以下的問題：普魯士還保存帝國時實際行使的大權嗎？德意志共和國集權性質的增加，將不過是增加普魯士的權力於今日的德意志之中嗎？許琮 (Schücking) 教授有一日向國民會議說，全部德國史，過去與未來，可以總括起來說，『一直到一八六七年，普魯士是反對聯邦的；從一八六七年到一九一八年，普魯士是凌駕聯邦的；以後，聯邦務須凌駕普魯士了。』但這種成就，將達到嗎？自從一九一八年十一月以後，普魯士的大權被減削到什麼程度呢？

關於這個問題，憲法上有數項重要的規定。普魯士已經失卻普王爲德皇的一切權利。普魯士在立法的動議上，軍事上，財務上，所享的種種利益，已經消滅了。從前帝國參議院，普魯士在其內佔優越的地位，而該機關的本身又是帝國最大權的機關，但現在變爲共和國的參議院，不復能阻撓任何事體了。那裏不復有一帝國首相，由皇王 (Emperor-King) 任命，爲帝國一切政治的行政的總揆了。德皇的權限，轉移到由全民選舉的大總統了。普魯士甚且會反乎他的意思，被削奪數部分領土——雖然在兩年內不能——並且坐視這些部分或建立爲新邦或歸併於他邦了。所有這些權利的減削，亦爲普魯士自己所同意。但這些減削，能夠把普魯士凌駕其餘大小各邦之政治的霸權完全壓下嗎？似乎不是這樣。因爲還有一事，普魯士依然首出各邦的：普魯士代表聯邦人口總數七分之四；這就是說，祇唯普魯士得多數。德國爲民主政體，在民主政體中主權在於多數，故普魯士對於重要的問題得確保有最高意思之機會。

補救的方法，顯然是分普魯士爲數邦。但憲法會議沒有意思或實力以從事於此；所以今日普魯士還是凌駕各邦。

或者可以有別的補救，一般想把聯邦放在普魯士上面的人，總是這樣的希望：就是，給普魯士的各縣以很廣的自治範圍，使各縣的權限遞進的增加，那嗎，各縣將漸漸的與權限日蹙的邦合併起來了。一定要實行盡量的地方分權，使各縣雖仍屬普魯士，而有充分的手段能獨立生活，並能深印他們的特性於他們政治生活的一切行爲上。一定要——最困難的問題在此——於各縣維持普魯士的立法，同時給各縣亦有立法權，並確保各縣有够足獨立的行政。

這些不過是計劃，我們不能說能够實現到什麼程度。雖然，我們將見得韋瑪憲法已經開始努力來實現這些計劃了。

第二章 民主政治的原則

國民會議雖沒有完全實現一個單一制的國家，尙留有聯邦的痕迹，然而他已充分容納國民主權的原則，並適用該原則於一更廣的範圍，比世界上任何國家爲過了。

第一節 原則

民主政治的原則之爲國民會議大多數所採納，並沒有什麼困難。但在輿論上表現出幾種趨勢，這些趨勢或與此原則直接相反的，或大同而小異的；且有些趨勢已經得到，並仍還得到，積極的有勢的附和。

所以就國民主權這原則，而說明實際上影響到此原則的種種論調，很是重要。

一 國權從人民來

民主政治，其定義就是人民政府。民主政府就是主權在民的政府；或更確切的說，就是依多數人的意思決定主權之政府。

德國在革命前，實際上完全不曉得這原則，這是我們已經知道的。依照一八七一

年的憲法，主權屬於加入聯邦的各邦元首之全體。德國就由這些君主全體，於其中最
大權力的一個——普魯士王——指揮之下，統治之。

今各邦元首本身既已消滅，則這樣的一種制度，顯然不能保存的了。革命後，民主
政治的原則充分適用。「大多數」政府之成立，其主要原因就是德國舊日各邦元首之
治國與行己，總作為奉天承命的。在其統治之下，沒有一種社會階級能够發展得到可
授與政權並能使人民懾服的那個地步。德國沒有政治的貴族，沒有握政權的中等階
級，所以主權一朝從各邦元首的手裏墮下，祇有人民取而代之。

所以，人民是主權者。德國的法學家說下去道，人民不復為主權的客體，而變為主
權的主體了。

但德國是個聯邦，因為這特種國體，問題越發複雜了。因為，至少在理論上，此處有
兩個主權，聯邦的主權與邦的主權。究竟那個是最高的主權呢？

在各委員會中，各邦的代表自然主張後者。他們以為各邦在當日簽訂聯邦約章
時，把他們的權利一部分讓給聯邦，但他們還保留有其餘的權。這種情形，革命並沒有

改變到，革命祇把各王朝推翻罷了，並沒有變動各邦的內部，及種種權。所以主權的根本上，依然在這各邦。聯邦的主權，乃從各邦得來的，現在聯邦雖不復爲各邦君主的一種聯合，然而的確是諸共和邦所組成的一種聯合。

這派論調，不大十分盛行。因爲說各邦的主權得自聯邦，乃由聯邦賦與的，這固不能得人承認。然而說聯邦自有種種權，各邦的主權要明白的受這種種權限制，這也不能得人承認。所以，大家承認人民乃聯邦的主權者；而人民於所賦予各邦的事務範圍之內，亦同樣的是各邦的主權者。

這就是憲法第一條第二項的原則。雖然，也有想破壞此原則的，想從此原則推論出爭論的圖謀及提議的。現在把這些圖謀及提議研究一下，可以使我們格外明白這原則的意思及涵義。

二 勞工會議制或無產階級專政制

反對這原則的第一種計劃，爲獨立黨共產黨所努力實現的，可以用一句話表出來：他們想把政治的經濟的權力給與勞工會議，組織成無產階級專政。

這些提議，特別就獨立黨的理論家多麥克所說的，可以綜括如下：

國會制沒有力量實現社會民主的勝利，證據很易找。全世界革命，如果要快點成功，——一定要快點成功的，因為無產階級不能久待——除非由別的方法不能達其目的。

德國的必要的改革，唯有產出一些勞工會議，如俄國一九〇五年及一九一七年一樣。無產階級聯合的可能，唯在於這些勞工會議。唯這些會議為能確保手工勞動者與精神勞動者的合作；這種合作，俄國還未能實現，但這種合作應該要成就的，並且可以成就的。勞工會議制之極致，可以實現最完全的民主政體，因為這種制度給一切平民以政治的經濟的平等。雖然，期勞工會議制的最後勝利，則宣布無產階級專政，也許是必要；但這種專政的程度不能超過無產階級本身所能負荷得起的。一俟社會階級完全融化，沒有階級鬥爭時，一俟一團和氣的社會主義來到時，這種專政如有廢止之必要，便廢止之。

所以，什麼權都給與勞工會議！不要分權，不要並立政治的議會與經濟的會議！勞

工會議乃社會主義制度永遠替代資本主義制度之一件不能缺的工具。這就是說，勞工會議應該備有兩種職權：政治的與經濟的。政治上，勞工會議制合併國會與行政於同一機關之中，如此便可以常時監督行政——此乃國會制所不能行使的——並使當選者永受選民監督。經濟上，勞工會議監督社會共有法之執行；他日成爲生產與消費之立法者。

依照這兩方面職權，設立兩種組織。政治的系統，委之勞工會議；經濟的系統，委之工廠勞工會議。

在每一區，工人，傭人，農人，盡量的按其職業組織起來，選舉勞工會議議員，一議員代表一千選民。這些議員的職務，俟勞工會議系統最後組成時，監督市行政。他們的代表，組織地方會議，地方會議的代表，再組織區會議。此外，在德意志共和國未統一以前，於每邦的都會設立一中央會議。這種組織各以監督各該級的行政爲職務。最後，在這系統的極端，立一全國勞工會議大會（The Congress of Councils），監督一切政權，最少每三個月開會一次。大會選舉一中央會議，以任命並監督人民委員。一句話，就是

鈔襲俄國制度

與這個政治的組織並立的，就是於每工廠店鋪等等裏面設立一工廠勞工會議，由工人，傭人，依百人選一之比例選舉之。小的工廠與小農業分類組成選舉的單位。其他各種職業，也是如此。工廠勞工會議以保護個人利益，監督各該事業為職務。他們通力合作以施行社會共有的法規。但他們的行事，限於工廠或店鋪，不能說包括一切生產問題。所以，德國劃分為一些經濟區。每區每行工商業的工廠勞工會議派代表組織全區行會 (Council of Groups)。同區各行會派代表組織全區經濟會議。以同樣的方法，同區各行會為全國選出一全國各行會議 (Council of Groups of the Reich)。這會議受委託監督一般的經濟生活，並協同中央會議在此過渡時期議決必要的法規以維持生產，並施行關於社會共有諸法律。諸區的經濟會議與全國會議如認為適當時，得延聘專家，經濟學者，等等。

這系統全部，理論上甚簡單，全在乎勞工們選舉諸勞工會議議員及諸工廠勞工會議議員。所以選舉團體的構成，特別重要。多麥克及他的朋友們所堅持的根本原則

就是，雇主不能參預。唯雇工有資格爲選民。但「不是永久雇用田工之農人」不在此例。第二條原則就是，當選者一定要常在選民監督之下。故選民團無論何時可自由撤回當選者。無論如何，一勞工議員不能任職在十二個月以上。他一定要爲一工人，不能變成一個官吏。

這就是獨立黨及共產黨所提議的組織。這種組織在本身已經證明其違反民主政治的原則了；因爲國中祇有一部分人——手工的與精神的勞動者，被雇者，無產者——能有參預公務之權。祇此一端，已足引起中產階級黨及一切社會民主黨——他們藉國會的與民主政治的手段以求社會主義的理想之勝利的——的反對。至於別的反對的批評，如勞動者至少在現在不勝統治之任，及恐怖政治之必然發生等等，更不用說了。一位社會民主黨的憲法起草委員說：「勞工會議專政對民主政治」這個問題，我不願多廢時間討論。我祇須指出，這種專政是違反民主政治的。一方面是少數專政，那方面是民主政治或多數政府，我們務須就兩者之間選擇其一便是。憲法委員會已經宣言贊成民主政治，由大多數人民監督政府了，所以，勞工會議專政這個觀念，不

能容納。(新賽麻在一九一九年七月二十一日國民會議開會時說的。)民主黨方面亦批評道：那班人爲勞工會議要求一切權力，想把所有行政與所有立法置諸勞工會議手中，而於實現他們的要求的方法，這樣的不確定，實令人不能不驚訝。這樣空洞的一種方案竟能夠提出來，連至少的說明怎樣實現，也沒有……我們反對賦予政治的權利與這些勞工會議。我們爲尤鄭重的無條件的反對一階級——這是勞工會議制的基本——專政……我們亦反對勞工會議爲監督機關。把勞工會議組織爲一個新的監督議會與現存的各級議會並立，這種觀念我們覺得是與民主政治不相容。

(耳克連茲 (Eitelens) 於一九一九年七月二十一日國民會議開會時說的。)

所以，勞工會議制爲國民會議所拒納。雖然，我們須留意，這種制度不是散漫的理論家的空洞方式。諸勞工會議的組織及上面所說的計劃，獨立黨及共產黨均拿來作爲政略，我們將來會看見這兩黨成功於一九二〇年六月六日的選舉，投五·三三七·七一二票，派八十三人於聯邦議會之中。

三 勞動院制或職業國會制

另外還有一種提議，亦爲民主政治的原則所拒回，但他的黨員則宣稱與此原則相合——然無論如何，這種提議差不多爲各黨所贊成，不過方式不同罷了。這就是創立一勞動院或職業國會的計劃。

各種職業的利益，應有特別的代表，這個觀念不是新的了。但自從革命以來，在德國，爲一班言論家及政治學者所研究。他們對於這計劃的洞察，或比從前更透澈。他們加上一些新概念，遂給這計劃一新的方式。

贊成勞動院的人們宣言謂：在現在的時候，在現在的情形，政府的重大義務就是速把國民經濟的生活組織起來。在一個全部經濟已爲不幸的戰爭與革命所推翻所傾覆的國家，除非決走新路，就會於內外債負擔之下，有破產的危機。在這樣的國家，政府的義務尤有特別的迫切。

想從經濟上重建德國，我們不能靠住一政治的國會。研究國會制度史的人就會相信：如果國會已經證明是個很適當的政治的立法機關，然而還是不能解決當前的經濟的與社會的各問題。國會制度——就是說，以多數黨組織政府的那種制度——

乃舊自由主義的產物而不是新式社會與新式經濟的創造者所有今日通行的觀念如民主政治，國民主權，造成公意，分權，等等，均是在國家的經濟活動爲情感所蔽拒的一個時期。自由主義成立了他的政治制度之後，就以僅僅解決純粹政治的事情之那種體制爲滿足。

但今日關於國家活動範圍的觀念，正在變動。近數十年來，國家漸漸不復限制其活動於維持公安之範圍內如舊自由主義所指定。國家的機關，漸漸不得行使權力於公經濟之上了。近代的國會政治，不能够令國家盡其新的義務。國會政治的議院是分黨派的，政黨乃按就不變的理想而結合；這些理想，根據於『應該是』的觀念，這觀念遂支配政黨。但是一個人如果加入去遵守這樣的信條政律，他就不能求得必需的專門學識來規劃判斷各種經濟問題了。規劃判斷經濟的問題祇有一個方法去學，就是研究經濟生活的事實。這樣一來，結論自明。我們如果不實實在在的把政治的國會壓下，至少也要並立一特別機關，以完盡國家之經濟的義務。

這些機關，不是別的，就是各種會議——勞工會議、生產者會議等等。

我們不要立刻就高呼布爾什維克主義 (Bolshevicism)！ 勞工會議制雖然

產自俄國，第一次發現於一九〇五年的革命，再現於一九一七年，但創立勞工會議的，不是布爾什維克黨。蘇維埃制 (Soviet) 的產生，因為俄國在革命前法律不許有勞工的組合。結果，所能採用的唯一組織形式以打倒俄皇專制的，就是在各工廠店舖裏面推舉可以信任的人們。在一九一七年，俄國的勞工會議贊助民主政治很力；他們乃克倫斯基 (Kerensky) 政府的堅決順從者。但到了布爾什維克黨執政，他們把民主主義的蘇維埃壓倒，謂不許這些蘇維埃選舉職員，而布爾什維克黨派人代表這些組合。他們從這樣子建立專政制度——一小團體專政——大聲疾呼『什麼權都給與勞工會議！』可是勞工會議的產生，與布爾什維克漠不相關的。

我們須把經濟的代表與政治的代表並立，經濟的代表，實質上由諸勞工會議組織成。勞工會議略如多麥克所提議組織的，應保存；並應授與以代表勞工的權利——這種權利，至今由勞動組合維護。

但於勞工會議旁邊，應設立生產會議以監督生產。各地各種經濟的活動，將設立

一。生。產。會。議。一。地。方。上。各。種。企。業，將。由。雇。主。與。雇。工。間。派。同。數。代。表。以。代。表。之；因。爲。雇。主。與。雇。工。平。等。這。條。原。則。乃。絕。對。的。在。各。區。的。種。種。生。產。會。議。之。上，設。立。各。該。行。的。全。縣。會。議。等。等，一。直。至。到。中。央。生。產。會。議。於。是。全。國。中。有。冶。金。生。產。中。央。會。議，釀。酒。中。央。會。議，化。學。生。產。中。央。會。議。等。等。

此外，就上面所說的各種組織，逐級設立一經濟會議或勞動院，由該級各種生產會議派代表組織之。

各級諸生產會議的代表，聯合組織一勞動院，這就是說，於鄉、區、縣的政治議會旁邊及聯邦議會旁邊，有一個鄉勞動院，區勞動院，縣勞動院，及聯邦勞動院，所有鄉、區、縣及聯邦一切經濟的利益均由那裏代表。又由一個商業院，所有生產者以其爲生產者的資格參預政治的生活。這就是政治的國會旁邊之經濟的國會了。無論在鄉、區、縣，或聯邦，一個議會不能單獨決議。鄉議會的法案，須提交鄉勞動院同意，正如聯邦議會所通過的法律，無論內容如何，須得聯邦勞動院同意一樣。故勞動院實居第二院的地位，不能毀滅他的駁覆權，但衆院對於駁回的案件繼續三年爲相同的票決者不在此限。

勞動院與衆院，同有交付公民票決之權。最後，在原則上勞動院先審查一切經濟性質的提案，並於認爲適當時得提出法案。

這個方案與獨立黨的方案之間，有根本的不同之點。這方案有個地位給雇主；無產階級不是什麼權都有；這方案給代表勞工的機關以一部分公權，然而不因此遂完全剝奪了雇主的權利。所以，這不是無產階級專政，也不是勞工會議專政；不過是政治的國會之外另立一院，在這院內，雇主得保有存立之權，以同一資格，同等程度，與勞工們通力合作以指揮公務罷了。

但從純粹的民主政治看，對於這個制度有重大的反對，而這種反對亦經充分發表出來。

民主黨說，第一，這些商業院不能得到於經濟問題有充分學識經驗的那種人，除非由各行實業中雇主，雇傭，勞工，間選出之。但這些人本身，對於待解決的問題，利害關係很大。所以，有很大的危險，他們的議決，不是就一般的利害上着想，而是就他們特別的工商業的特殊利害上着想。這個會議乃由各種不同的企業的代表組成，則其決議

將爲強有力的企業的代表所操縱。如果有一種議案，會議中各種企業的利益能相一致，而祇犧牲沒有代表在會議裏面的那些人的利益的，我們可以確信這種議案一定通過。這種事情的證據，隨手可得；生產者會議常常犧牲了消費者的。

民主黨繼續說道，爲勞動院辯護的人，有一根本的錯誤。他們以爲一切經濟問題，均能爲技術家所研究，而這些技術家又能給這樣的問題以唯一的顯明的解決。然而在實際上，即使就純粹的經濟問題，我們常常不是問『是什麼』的，我們但問『應該是什麼』的，但問我們希望什麼及我們能實現什麼的。對於一件事的前因後果有專門的學識，那自然爲決定重大事情之所必需。但是，一個人對於一件事，即使經過了一番科學的考察之後，也差不多往往得到相反的結論，尤其是對於重大的問題。這是什麼原故呢？這就是因乎一個人所抱的目的不同之故。結論往往爲政治的理想所左右。一個技術家雖能決定清潔街道最好的制度，但這種制度——制度好而經費大——究竟能否採用或應否採用，卽在這裏，也許是一個政治的問題了。至於日常的問題，如婦女勞動應否獎勵，土地應否分配及應如何分配，資本與勞動間的關係在近代各種

大企業中應如何組織，及誰應納稅，——所有這些問題及無數其餘的問題，其所引起的，不是關乎知識，特別是關乎國家意思了。這些問題，不是關乎經濟，特關乎人的處境，他的權利，他的自由，及他在經濟上的尊嚴等等了。此乃為公衆決定公衆利害的一個權利問題。此不能由技術家決定，但能由政治家決定。

民主黨結論道，對於職業國會制最後的最利害的反對就是，這種制度推翻平等普選的民主議院——就是民主政治本身所選出的議院——而代之以一個職業的議院，這議院乃由享有利益的人以複投票選出之。我們記起普魯士保守黨於一九一八年革命前兩個月提議實行其所謂選舉權平等。每選民在其職業團體裏面有一票。但就這樣來計算代表，則業農者每議員代表一萬二千二百九十五個選民，而農工則每議員代表十一萬零五百三十人；地主的選舉權十倍於農工，六倍於工廠勞動者，倍半於充當職員者。在將來的勞動院裏面，議席的分配，雖然不會結果這樣的反乎民主主義；但勞動院這種計劃，乃根據於雇主與勞工相等這條主要原則的；他假定雇主與勞工在數目上嚴格的相等的。如果這兩個團體要解決利益相反的問題，或純粹技術

的問題，那便會格外明白；代表的數目，沒有關係。但是，這樣組成的一個議會，如果許可他有提案權或駁覆權，那就絕對的不能了；因為，雇主的代表與雇工的代表數目相等，則顯然此階級的選民比例率比之他階級的選民比例率大得多。例如，無論在那一種實業，一個雇主義員其所代表的選民數目，一定比之一個勞工議員所代表的選民數目少得多。而在處理公務上，他說話的勢力與一勞工的相等，那麼，從民主政治上看，實爲不通。總不出乎下說兩種情形：或者，在職業的國會裏面，按照各該職業中選民的數目分配名額，各種職業的代表由平等普選選出，無雇主義工之別，——這樣一來，結果便是多立了一個政治的國會，我們至少可以說此種議會沒有什麼顯然的效用。或者，名額的分配一定要由該種職業之經濟的或社會的重要程度而計算，各職業的代表，根據數目相等之原則，——這樣一來，結果便成爲享有利益者的國會，這樣實爲民主政治所看不起。這樣組成的議會，就其有特別能力的一些問題作報告，具建議，誠優爲之；但不能作爲一個國會，與政治的國會有同等職權。

這些，就是民主黨對勞動院制所提出的反對，他的勢力，是不容抹煞的。但經濟國

會制的辯護者亦有鄭重的答辯。

他們說，這些反對，都是從形式的民主政治上觀察，就是說，祇從民主政治的外形上觀察，以純粹理論上的平權平等爲滿意，而不切按實在的事情。若就實在的事情觀之，則所謂平權平等都歸烏有了。這種形式的民主政治，現在已爲實際家所看不起了；與之相對的，有真正的民主政治。在這種真正的民主政治裏面，我們注重某些份子，在國家生活中所佔的特殊地位。形式的民主政治，已經依給與一切男女以選舉權而充分實現了。但這個還不夠。在近代民主政治裏面，一定要給公經濟以相當的位置，這位置是在前排的。生產者，以其資格，須在國內佔優等的位置，因爲社會上其餘的份子祇作寄生蟲生活於生產者的勞動上；除非由生產者的勞動，國家便不能存立。在一國家中，生產者所不承認的決議案，不能施行；生產者應爲一切決議案的試金石。

提議以生產者爲一特別議院的構成份子，這並不是因爲他們技術的能力。乃因爲他們從生產的觀察點判斷各種事情。在近代的民主政治中，生產應比其餘任何事爲重。但這並不是取消政治的國會，不過並立一個經濟的國會罷了。從此，生產者的說

話，可以被他人聽得到；並由此，政治家的理想，可以爲實際家的實際主義所改正。

兩院間權限的劃分，不許祇容社會的與經濟的問題纔提交與勞動院。政治的事務與經濟的事務兩者間純粹的區別是不可能的。因爲經濟、政治、及一般的文化，實成爲一個單一體的，此層我們須注意。人類的生存及一切物質的精神的生活，全靠住生產。所以這兩院應該有同等的權限討論這些問題。他們亦須有同等的權利。如果祇給這經濟院以報告權及建議權，固然不夠；即使僅僅不給他駁覆權，也是不够；並且與生產者在國家生活中所佔的重要地位不相稱。

職業國會派繼續說道，至於歷史上可供證明的論據，毋庸贅述。在實行兩院制各國，常有一院比其他一院較重要的，並佔優越的地位的。這一院，就是最能表示國家意思並最能滿足國家需要的那一院。這個優越的地位，一直到現在，仍爲下院所佔。下院由普通選舉選出，常接近人民一點，比較得到人民的信任，其考慮人民的期望較爲確切。我們現在試於下院旁邊創設一勞動院，並聽他決定他自己將來的命運。他將來也許變爲佔利益者的國會，一切決議，與國家的真正需要不相應；這樣，他將會快爲衆院

所消滅。或者，在別一方面，他將會表見出自己是較為實際的，並對於人民較為有用的。一院。他日兩院間發生衝突時，經濟院會有人民作後盾。如果遇到交付公民票決的事件，國民主權所決定，將會贊成這勞動院。這樣一來，下院相沿下來的地位，便將轉入勞動院之手了。提議職業國會的人，深信將來所實現的就是後者。

憲法會議對於他們的提議祇略為採納；然這也許夠足那些主張職業國會制的人做實驗了。國民會議已經創立一經濟會議；按照憲法，這會議雖沒有什麼真正的政治的職權，然其機能將以其做出來的事體判斷之。現在祇須說，這會議在大體上乃本著形式民主政治的舊見解做事的。

四 職工組合的政治活動

當主張勞動院制的人們宣稱事勢推移不久當有勞動院出現之時，恰巧有幾件事發生，似乎為這種論調助力的。

我們知道一九二〇年三月十三日步軍統領呂威池率反革命軍包圍柏林，政府棄去京城，同時農政指揮官卡勃被宣布為帝國首相兼普魯士總理。這是一班在職官

僚及前反動派的官僚的非常舉動。所有他們的舉動目的，在恢復舊制。十四日各勞動組合與職工組合致一最後通牒與柏林的新主，要求他們立即退避。這最後通牒不獲遵照，十五日各組合遂宣言總罷工。

反革命政府支持了四天，就為總罷工所制勝，歸於消滅。

但諸組合的首領，於命令勞工雇工等回復工作之前，要求一種保障，能防止新的政變再來。他們遂於三月十日召集諸多數黨的代表會議，他們提出一新的最後通牒如下：各黨的代表須以他們團體的名義承認將來提出的各種要求，各該團體須受拘束，否則總罷工便繼續擴大。各組合如認為必要時，不阻止政府與國民會議回歸柏林。他們並且承認內亂的責任。民主黨與中央黨的代表對此提議不敢擔承，他們祇答應當盡力使其黨承納各組合的要求。

各項要求，乃由各組合的領袖代表提出，經長期的討論，修改數點之後，卒為各政黨的代表所承納，這些要求，成為很有名的一種協定，在德國稱為『八點』(Eight Points)。這八點特別給與各組合對於任命總長及組織內閣得行使真正的否認權。

這協定訂立之後，政府回歸柏林。但歸來之後，再又與職工組合訂立一協定，以滿足他們的新要求。這些新協定訂立後，組合領袖等宣言終止總罷工，回復工作。

同時，依照這八點，波爾內閣組成，更換了數個總長，三月二十四日危機消滅。但各組合對於新閣的組成，復起刁難。他們不要坤諾 (Kuno) 做財政總長；並要兩個前任總長施里克 (Schlieke) 與施斐 (Schiffer) 辭職，他們控此兩人私通卡勃與呂威池。經長期協商後，各組合撤銷他們反對施里克的留任，但堅持反對坤諾與施斐。因此這兩個人放棄入閣或留任的企圖。但民主黨袒護施斐，全閣遂被迫辭職，這內閣，經各組合的同意，以穆拉 (Müller) 所組織的內閣代之。

同時，工作的回復，所差尚遠，又有一種新的內亂在魯爾發生。一方面，武裝的工人，初時組織起來以抵抗卡勃與呂威池的，此時尚依然結合，並配上武裝，因為恐防卡勃呂威池事變之後，會還有一種改裝變相的軍閥專政。在別一方面，賴喜斯韋 (Reichswehr) 的軍隊，他們中有些人被勞工指為曾經幫助反革命政府的，而他們的實力似亦不小，誠足以使工人們恐慌。三月二十一日在俾勒斐德 (Bielefeld) 召集一會議，所

有政府的人員，各多數黨的代表，獨立黨及勞動組織的代表等均與會，首先協定解除武裝，次訂立一協定，在德國稱爲俾勒斐德協定；這協定於柏林的八點之外再加上第九點。這第九點實行解散各種革命的組織並改組行政部。

雖然，這協定雖立，亂事還未止。四月六日各組合又爲兩社會黨所鼓動，另致一最後通牒與政府。恰巧此時法比軍隊在來因右岸佔據德城，大家遂完全移轉注意於對外政策上。

以上都是些事實。兩社會黨想說明他們的行爲爲正當，並說明各組合致政府的命令式的咨文——政府差不多對於各點均要讓步的——並不構成違反憲法上國民主權之原則。他們說，八點中之第一點，分明承認國民代表權。各組合對於社會的經濟的立法事項所佔的大勢力，應由國務院中——國務院職司準備法案的——替他們說話的代表做居間人以行使之；至於最後一句話，則聽諸衆院。各組合雖是反對坤諾與施斐的任命或留任，然穆拉內閣實在是依慣例經得各多數黨同意之後纔組織成立的。

反之，政府黨員則諉之於事勢。郵電部長季斯伯 (Tiesbert) 於參與俾勒斐德協定之後，宣言謂，這協定乃違反憲法抑或適合憲法，毋庸審問。因為，「非常的時期，非常的事勢，迫得有非常的法規。參與俾勒斐德的人，深信這協定乃避免魯爾領土之紛擾與蹂躪之唯一的方法。」

但其他反對黨對於此舉一致堅持謂政府的態度實在違反國民主權之原則。民主治國裏面，祇唯由全民選出之國會有決議權；祇唯國會能委任政府，國會的決議與委任，祇對國民負責。至於職業的結合，其機能祇保護會員的利益，他們無權侵入政治的範圍。一九二〇年三四月間之事，各組合離開他們職業的範圍，表現出他們乃國會與內閣之實在的主人翁，國會與內閣不能不忍受他們的命令。在獨立黨則私相慶幸，宣言此後政府置諸有組織的無產階級監督之下。但各右黨對於那太上的政府實鄭重的否認。有一反對黨報說：「自此以後，勞動團體大可以說他們的命令得施行了。民主黨雖似為事勢所迫，但這樣做法結果又怎樣呢？現在祇有三黨——工人，傭人，及職員——統治德國罷了。」

這些論調，乃兩方過甚之辭，無可疑的。在此，有一件重要的事實須要注意的。當政府正在與各組合討論組閣時，各報登有許多職業團體的，及別的勞動組合的，及書記與職員團體的反對。這些團體要求他們亦得參與協商。他們謂不明白爲什麼勞動組合應該單獨有參與之權利，如選擇總長。而從民主政治上觀察，他們的地位上的勢力，也應不容抹煞。

我們姑且不從這些事實去推演什麼空論，我們試問：贊成經濟國會制的人謂形式的民主政治不復能適應人民的實際需要，這句話是否不對。

他們說，一九二〇年三四月間之事，足以證明政治的權力完全不能制勝什麼困難——如其困難稍爲重大一點的。他們有一位說道：『今後政黨將變爲一無謂的組織了；政黨將爲職業的結合所擯除或吸收了。』一個新的時代，要求新的政體。然而也不容許可某種組合攘奪權力，把他的意思加諸全政府之上。別一方面，我們不要以爲將來各組合會捨棄那已經證明有效力的手段而不用。所以祇有一個救濟方法，就是把各組合的政治活動與國內其餘的生產團體結合起來；改變現在不規則的，不負

責任的政治行動，而與政府共遵憲法通力合作。三月之事，已足證明改革現制之必要。這些事變，足以現表出：由此一步一步的從形式的民主政治到實在的民主政治，從舊日純粹的政治國會制到將來的政治經濟國會制。

第二節 原則的適用

民主政治這原則，乃八月十一日的憲法的構成基礎之一；立刻就適用到憲法所規定的各種制度上。我們在這裏祇研究一些主要的最直接的適用。

一 共和政體

在民主政治中，通常的政體就是共和。如果人民是主權者，如果一切權力乃由人民來，那麼，國家的元首，也如別的機關一樣，應該由人民選出，藉人民而握權，這是很合論理的。民主的君政，雖然可以有，並且實在有，如英國。但這種君主與民主並立，從理論上看，很難說明其正當；而在實際上，也祇能依減削君權，幾至於無，以維持之。所以，民主的德國，一定是共和政體。雖然，在實際上，國民會議之採用共和政體，其因乎論理上的必然者少，而因乎實際上不得不然者多。如一八七五年法國議會之採用共和政體，實

因除此以外，即使不至於無他法，然總是很困難。近代諸大民主國，似乎是不等到君主政體經證明不可能之時，不變爲共和政體的。共和政體的發端，不過是一種最後的方法；我們對於此層須要認清並須要記得的。

德國在革命以前，沒有共和政體的。德人的政治精神及個人的判斷差不多完全受剝奪。他們並且自欺，以爲國事之最好的最安全的處理，唯有放在君主、軍隊、貴族等手中；因而他們以爲德國經濟與技術之興盛及社會事業之發達，乃君主政治優良之不容否認的證據。沒有一個政黨夢想到把建立共和作爲黨綱的。即社會民主黨自己亦非實在相信共和政體已是到了爲時代所要求的東西。他們且以爲勞動階級的經濟的社會的利益，由有權的君主政體確保之比由共和政體與資本家的民主政體確保之較爲穩當。

革命發生以後，情形完全變更了。君主政體驟然完全破產，以及其他種種足令人深信的事實，足以證明君主政體雖有其外面的力量，然而不能盡其存在理由上的種種義務。大權的君主政體，並沒有什麼明瞭的平等的對外政策；他反把世界上一切活

動的勢力翻轉過來一致對抗德國；他已經表現出不能盡量的利用德人的軍力與經濟力去打仗以得到一個好結果；他已經不能實現國內種種必要的改革。十一月九日以後，我們可以說德國沒有幾個効忠皇室的人。君主政體已經變為實在不可能了。聯邦除非變為共和政體便不能持續下去。

後來，君主的旗幟再出現，糾集起許多奸人與不滿意共和的人。當討論憲法草案時，德意志國民黨——前總長達爾博呂亦在內——大聲宣言謂他們情願有一憲法的和國會的君主政體，不願有共和政體。但其餘各黨沒有附和他們。憲法第一條，議決『德意志聯邦是一共和國』並第十七條，『各邦當採用共和憲法。』

憲法又變更國旗的顏色作為政體變更的標識；捨棄舊制的黑白紅，並因歷史的意義採用黑紅金三色；因為這三色在十九世紀的法庭中常標識政治的自由及德意志國民統一的傾向的。

雖然，憲法不叫新德國做『Republic』而保存舊日『Reich』的名稱，大為獨立黨所反對。他們根據事實堅持謂『Reich』譯為英法文，常作『帝國』（Empire），而這

個字對於外國常有軍閥專政的涵義，並有專制的征服及危險的大德意志主義的意味——這是舊帝國的特徵。但柏呂斯以爲——其餘各黨均從之——廣義的「Reich」不能譯爲帝國，除非涵惡意；因爲第一條特別規定德國是一共和國，而共和國的性質很明白的表現於憲法條文之中。就他看起來，這憲法的特質在乎把德意志的統一放在前面。『最後，我們歷史的發展，就在乎「Reich」與「German Reich」這兩個字，從此兩個字就聯想到德人努力於統一，努力於重建國民的統一。我相信保存「Reich」這個字與注重共和性質——全部憲法涵此性質——完全相合。』

二 普通選舉，政黨與選舉法

民主政治就是由多數人的意思而組成的一種政府。但多數人的意思怎樣表示出來，乃第二個困難的問題。

首先要問，這樣的一種意思是有的嗎？黑智爾（Hegel）曾說過，『人民不曉得國家需要的。』初時一看，這句話似乎是對的。有許多人碰到政治問題，完全不能夠判斷的。關於近代最重要的問題，大多數人，無論屬於什麼階級的，總是躊躇莫決的。分析到

最後，在多數人裏面，實沒有堅決的有意識的意思。在政治上支配人們的，祇是沒思想的模糊的一些衝動。如果各個人的意思如此零星散漫，則我們對於這些意思的綜合，又能希望得什麼呢？能從這些否定的綜合以推論得肯定的事體嗎？能從這些乍現的意思以抽出一點東西與集合的意思相似的嗎？

個人的意思，不祇是太薄弱，太少意識；並且是太複雜，太矛盾，不能組織成一個集合的意思。此乃無數相反的意向參伍錯綜，想以選舉的方法得到一種國會，而這國會能成爲這些參雜的意向一面忠實的鏡子，這實在是是不可能的。

然而『公意』也不應該是，並且不能是，一件神話，因爲在近代史上每章都碰得到他；他的力量，亦爲人所感覺得出。在立憲國家的產生及國家勢力增進的各時期，公意的作用很可以看得見；無論在民族主義的勝利上或在社會主義的發達上。所有這些運動——此外還有多少！——已足表示在大羣衆當中是有這麼一種活動的有力的意思。在戰爭上也是這樣，引誘羣衆肯作出人意外之犧牲的，豈不是公意嗎？公意這麼一種東西，是有的，沒有反對公意存在的辯論是對的。

所以，適當的所謂『公意』在近代民主國中實際怎樣表示，我們須具體的考察一番。如果把構成公意的種種作用分析出幾件要素，把一切足引人錯誤的複雜東西棄去，就會表現出二事實：就是在個人與國民全體之間，有一第三種原質驕入，這就是政黨。我們爲什麼在某幾方面會以爲政黨——即使在極好的情形之下——不過是一種不能免的惡制呢？政黨是一種政治的手段，不祇是不能免，並且很有好結果，極爲合理的。政黨的主要機能就是，變換各個人零星散漫的意思而爲全體的一個集合的意思。一方面，羣衆沒有有意識的意思，而一方面又假定有一種公意存在，這兩件事實，顯相矛盾的，亦可由政黨聯貫起來。各個人的意向，即使參雜，一與他人的同等的相似的意向接觸，便完全改變性質。由這些模糊的衝動相接觸，就發生出一種有意識的明瞭的集合意思了。如有某幾種特別強的衝動力，分離出來與接近的潮流相合，就成爲一種能吸引羣衆的運動，並加強那種運動的勢力。參雜的意思，祇有這樣的組織起來，種種衝動，祇有這樣的變成種種勢力，則這些勢力纔得到有政治的意義而能在國會中互相比較，互相對照。

這就是政黨在一民主國中主要的機能；法律須許可他盡此種機能，使有力的公意能從此最明瞭的最容易的弄到清楚，並成一方案。我們且看這個怎樣的載在德國的法律裏面。

依照民主政治這原則，憲法在第二十二條上規定：『議員依普通平等直接祕密之選舉，并依比例代表之原則，由年齡滿二十歲之男女選舉之。選舉日當在星期日或公共休息日。選舉細則由聯邦選舉法定之。』

這選舉法由一九二〇年四月二十七日施行，跟着有五月一日的教令，特別規定各項適用。

(一) 一般的原則

國民會議的代表的選舉，其所根據的制度，不能令人充分滿意。

對於這制度的主要的反對，首先攻擊十一月三十日的法律，因該法律許可各黨『合併』(unite) 他們的『候選人名單』(Liste)。這樣一來，那些無聯絡無協商的黨，自然吃虧了。這種制度大受批評，謂為敗壞政治道德，混淆選舉結果。

此外尚有受批評的就是根據韓脫制 (Hondt system) 分配代表則小政團悶死；而在各區分配議席之後，其所餘之票數得不到代表，亦足使小的政黨吃虧。

至於聯邦的領土之劃分爲一些選舉區 (electoral districts)，亦覺得劃分得不好，有些選區太大。通常平均每區有國民會議議員十一名，在經驗上亦足以見得這個數目太大，議員們不能熟悉他們的選區的需要，並不能親切選民。

所以，決定廢止韓脫制而採機械制 (automatic system)，此制規定於巴敦憲法第二十四條，平常叫做巴敦制 (Baden system)。此制在上述條文中規定如下：『每黨或每選民團體，其所提出之候選人名單如得一萬張投票的，得議員一名。在各區之內所餘剩無用之票，得在聯邦總加起來，再依上述的原則，分配代表。最後所餘之票數如在七千五百張以上，亦許得代表一名。』

此制的原意爲：第一，議員名數不因乎人口或選民之數而定，一因乎實際去投票的人數而定；這樣，非至選舉之後，不能計算出將來組成議會的議員有多少名。所以，選民愈多，則議員名數愈多。各區的選票 (tickets)，得在其上級區域加算起來。第一級的

區選票，多餘之數，得在第二級的地方區域的名單上加起來，再分配議席。

這機械制顯然有幾種好處。此制確保各黨佔得議員名額之數恰如其全國票數之所應得。此制使多餘票數可以得到最大可能的效用。這樣，可以免致政府或多數黨對於選區之劃分存着奸狡的不忠實的企圖。而且，候選人中其有特別有國會經驗，佔第一等的政治位置，而不願投入地方的競爭，視競爭為降低國會的人格者，此制亦可以使各黨得給這些候選人以議席。而聯邦的選票許可選民或選舉那些得地方信任熟悉他的選區的需要的人，或選舉那些指揮政黨的領袖。

但這巴敦制當運用起來亦有數種樣式。聯邦政府為給公衆以討論這些樣式的機會，並宣布這件事起見，特於一九二〇年正月公布選舉法的三種詳細計劃；每計劃規定一種特別的樣式。

第一種計劃介紹巴敦制，依照其最單純的樣式。選區的劃分，其範圍約使各區的選民數大抵總够選出議員六名。在各區所餘的票數，總加起來，撥給聯邦選票，再按各區的辦法分配代表名額。

第二種計劃規定選區之範圍爲每區四名。但於區選票與聯邦選票間，設一第三者：卽幾個鄰接的選區，得聯合爲一聯合區（a group of districts），在聯合區內，得提出名單，叫做聯合區選票（tickets of the groups of districts）。所有在各區所多餘的票數，先在聯合區內總加起來，撥給這個聯合區選票。再把各聯合區所多餘之票數，撥給聯邦選票。

第三種計劃，其所規定選區之範圍與聯合區之性質與第二種計劃同。但各政黨在各聯合區內提出名單與否，悉聽自由。如果某黨在某聯合區內已提出一候選人名單，則該黨於該聯合區之各區中，不能再提出區名單。這項規定的用意如下：如某選民團體，其爲數在初級這一區或那一區內不夠得到一議席或數議席者，可就鄰接諸區聯合本黨爲幾組，提出一共通選票（a ticket in common）——稱聯合區票——該票得適用於全聯合區，或祇適用於聯合區內的數區。大的政黨，爲免掉麻煩及不便起見，大抵逐區提出一候選人名單。小的政黨則祇能聯合數區提出一名單，這樣，纔能夠得到議席，否則不會勝利。

內閣在一九二〇年三月二日所提交聯邦參議院的選舉法計劃，乃採用第三種的。

內閣說明他的意思如下：選民與他們的代表之間，祇在小區內纔能維持其離不開的親切。多名候選人的長名單，常令人驚訝不快，祇依小的選區纔能夠免掉。如果選區縮小為每區不得過四名，如第三種計劃之所定，則每張名單上的第一名候選人，通常會有最好的機會膺選；這樣，常會確保一區內的最聰明的選民們得到代表。至於那種反對聯邦選票的批評，謂聯邦選票上的議員不是由人民直接選舉，但由政黨的執行委員會指派到國會的。此層，如果就第三種計劃與第一種計劃比較起來，則第三種計劃已減小到最低度，因第三種計劃設有聯合區的選票之故。這樣，由聯邦選票選出來的議員名數可以減少，而政黨執行委員會的勢力低減，注重地方組織的勢力了。

在別一方面，第二種計劃有不能令人贊成的地方。就三級逐級編列，審查，公布，各項名單以分配議席，很為煩難，使選舉的籌備，時間縮到很短。依照憲法第六十三條，立法部期滿或聯邦議會被解散後，至遲六十天須舉行選舉。選舉機關除非拼命趕速的

辦理，不能確保於這樣短的時間內籌備三級選舉。而且，第二種制度尙有一層不便，在能預知初兩級每級會有多少候選人當選之先，總得要預備幾個候選人。但此層也有一種便利之處，就是使聯邦選票上的候選人數減少到最低度。

最後，第三種計劃使選民團體選擇或逐區提出區選票，抑或聯合數區爲一組，提出共通的選票；這樣，最能適合政黨的需要，使能在各區之內最有效的安排其勢力。可以說，使政黨能依照他們的計劃及他們的特別需要以聯合諸選區。

這就是政府規劃並提交與聯邦參議院的選舉制度的一個大綱。但在聯邦參議院審查完畢之先，一九二〇年三月之事爆發，政局完全變動，使普通選舉不能不在六月舉行。國民會議亦不能照原意澈底審查政府所提交的計劃，三月二十七日審議這計劃，不能不趕快投票。政府亦沒有什麼特別堅持的維護其計劃。內務總長可克說明政府最注重的就是機械制之原則以及總加各區所餘票數撥給聯邦選票。至於劃分德國領土爲新的選舉區，比國民會議的選舉區範圍較小較平等，而數區亦得聯合爲聯合區，這都是有趣味的革新之點。但如果想這樣實行，一定要併採國民會議所用的

數計劃。而政黨的組織是否能在短促的時間內適合於這樣根本的區劃變更，同時也是一個問題。內務總長指出這問題聽議員們自己解答，因他們與其黨的組織接觸較密切。國民會議決定大體上保存日前他們選舉時的選區，所變更的幾點，就是那些從前分配上不完滿不得不改的。

國民會議既否決選區的重新分配，自然否決以聯合區選票代替區選票的制度。他遂再回到第一種計劃的制度——選區固定，各黨一樣，各區所多餘票數撥給聯邦選票。

這種聯邦選票，後來因有重大不便之點，復有數點提出變更原則。其最不便之點，就是下面所說：如果依照第一種計劃所規定的制度而試行比例選民們所投國民會議的票，則可見得聯邦議會議員會有百分之十八——就是差不多五分之一——由聯邦選票上選出。大家以為將來聯邦議會的選舉上如得這樣的結果，與憲法直接選舉之原則祇有一點兒相符罷了。因此，聯合區選票制雖被否決，而仍然決定創立聯合區。各政黨得預先聲明於聯合區內聯合他們的各區選票之全部或一部，使所投這些

區選票的票數及餘剩無效用的票數一併撥給得最多票數的那幾張區選票。所以要等到這第二次再分配之後，其餘票數纔撥給聯邦選票。此制的目的，在免掉大的政黨因將所餘票數撥給『聯合的』選票並撥給聯邦選票而受損失，令小的選民團體占便宜，蓋這些小團體在無論那一區之內不能得到有價值的票數的。

因此，後來採用以下的兩重分配法。政黨不能依聯合他的區選票而獲一議席，除非該黨有一張區選票得投票在三萬張以上——選出議員一名所必需的票數之一半。聯邦選票所承受撥給的議員名數，不能超過該黨在各區的區選票上所選出來的議員名數。

(二) 選舉資格與被選資格

在原則上，所有德人年滿二十歲者爲選民，無男女之別。

剝奪個人的選舉權的各種情形，減少到最低度。無選舉權者祇是被監護人及那些被法庭判決剝奪公權的人。破產人及貧民保有選舉權，與戰前情形不同。曾經參與國民會議選舉的兵士，在當兵時期內，其選舉權再受剝奪。最後，因精神病受看管的，

監禁的（包括拘留的），停止其選舉權的行使，但依法律特別規定，因政治的理由受監禁的人，得要求法律許可其行使選舉權。

人民到了得爲選民的年齡，如果想去投票，一定要登記入選舉名單（electoral list）或選舉名簿（electoral roll）或領取一張選舉證書（electoral certificate）。後兩種制度在法國沒有的，須說明一下。

德國不知道永久選舉名單的道理。革命前，選舉名單在原則上於每次選舉聯邦議會時修改一次。但此後婦女既有選舉權，選民人數倍加；而事實上此後聯邦選民不祇每四年投一次聯邦議會的票，而且選舉總統，及憲法上規定之公民票決，公民動議等等，使保存從前純粹的簡單的制度愈增困難。

此外，有數種提議想把這種制度完全廢止，並以一種完全不要選舉名單的方法去代替這種制度。就是給每個選民以一張選舉執照（electoral passport）或公民憑單（citizenship card），卽以此執照或憑單去投票。但這些提案被否決，因爲執照或憑單的費用大，而依此方案須給一切選民以真正的相片，技術上也困難；而且，有些投票，

如公民票決及公民動議，一定要先知道有選舉權的人數，這樣，依此提案，也是困難。

另外一個提議較爲有效，就是選舉憑單制 (electoral cards)。這制度的內容如下：選舉名單不由行政機關造就，乃由選民自己製好。由各鄉以憑單給與選民，該憑單有三聯。選民填寫好他的憑單，交還與鄉局，鄉局證實該憑單並爲填好一切後，將這憑單送至選舉區辦事處，並編定號數。於是分開三聯。第一聯成爲選舉名單，第二聯成爲副本，第三聯交還與選民。最後這一聯乃選民的一種憑證，於選舉事務所之前，證明他已登記選舉名簿，並編定樣式及號數於名簿上。這就是他的投票憑單。

這種制度，就其不用編造字母的名單及把一部分事務放在選民身上而言，誠屬簡單。但雖有這些便利，然未爲完全採用。依選舉法的規定，各區於每次選舉之前須造具選民的名單；至於造具這名單的方法，或依照慣例採選舉名單制或依照選舉憑單制，任由各區自定。

選民登記於所住之區之名單上，理論上當他在那裏投票。但這條通例有一例外；如果他在選舉之日不在家，或因事使他不得不在選舉時旅行，或因到衛生的處所必

需離家，或因在選舉之前不得不遷移住所，則他可以請求一張選舉證書，該證書許可他在聯邦的任何選區投票。

這種改革，似乎危險少一點，因為在新的選舉制度裏面，一黨絕不能在一區之內佔得票較別的區爲多之利益。

一切選民，具備下列兩條件者，有被選資格作聯邦議會的候選人：第一，在選舉之日他是二十五歲；第二，他至少有一年爲歸化的德民。此外，他一定要照例登記候選人名單上。

我們會記得在國民會議時一切選民有被選資格；一個人可於二十歲被選爲議員。雖然，事實上最年輕的當選者爲二十七歲。新選舉法再回到從前聯邦議會所依照的原則，定最小的年齡爲二十五歲。

我們須注意，凡非受永遠剝奪選舉權，祇因某幾種特別的情形，或當兵或監禁，或因過錯未得列入選舉名單而被停止投票者，亦有被選的資格。同樣，僕役亦有被選資格。德國法律不曉得有相對的無被選資格，如同法國公法之所設。

(二) 選舉的籌備

在一個六千萬住民的國家，過半數是選民，並去投票的，更且採用比例代表制，則選舉的籌備，自然是特別的重要了。一定要規定一種組織，這組織許可各選民得行使他的權利，並盡量的使他容易於行使。

德國法律對於這個目的，規定一更複雜的制度。第一，規定聯邦領土劃分為三十區，第二，規定所有選區聯合為十七個聯合區。

於是設立一些機關，由行政部任命，監察選舉程序之適當的舉行。這些機關是：

一，選舉委員會，其職務是查察候選人名單，歸併選票，彙齊選舉的結果，以為聯邦議會議席各級的分配。每區有一選舉委員會，每聯合區亦有，聯邦亦有一委員會。二，選舉監督，監督選舉委員會；關於各級議席的分配，選舉監督的職務是磋商各黨的代表，接收候選人名單，並接收各黨關於聯合他們的選票的宣言，或關於聯合成一張聯邦選票的宣言；並揭示其決定。三，選舉事務所的主席，他在事務所裏面監督選舉的舉行。四，選舉事務所裏面除主席外尚有三個所員及六個幫辦，他們監督投票，並審定票紙。

的效力。五、政黨信託人，乃政黨與行政機關間的居間人。六、選舉區之分配人，等等。

選舉法上面很明白的規定候選人名單怎樣編列，怎樣提出。每黨有，或可以有，各區的選票及聯邦的選票。但不能有聯合區的選票。這些票上須祇列有被選資格的候選人；候選人的被選資格由選舉委員會審查。這些名單，依其為區選票或聯邦選票，須有五十個或二十個選民署名。一候選人可列入數區的選票上，但在同一票之內不能重見。

各黨可以聯合他的選票；這個選票的聯合與國民會議選舉時所許可的『票的合併』不同。票的合併，是異黨的選票——兩張或數張——的署名者之間一種契約，意在使這些選票在計算票數之時作為同一張票，以對抗別的選票。所以，票的合併乃同一選區之內異黨之間一種選舉的同盟。這種票的合併，如上面所說，現在已經禁止。在別一方面，新選舉法規定選票得聯合，就是說，在異選區之內同一黨的選票可以聯合起來，使所投的多餘票數得到最大的效用。這種聯合，須就同一聯合區之內同一黨的名單之間為之——就是說，就同一的聯邦選票聯合——方始有效。

(四) 議席的分配

議席按所投選票分配。

每張區選票，如在該區內有六萬張投票的，得一議席。所以，當選人數不復因乎選民或住民的數目，但因乎去投票的人有多少。

凡票數如在六萬以下不能計算的，如果未曾與同一聯合區內別的選票聯合，或未曾在聯邦的選票上聯合，則這些票數便是多餘無效用。否則這些票數因乎下列情形而算法不同：

(一) 如果一黨聲明將各區的選票就聯合區內聯合起來，則將其所餘票數相加，按其總數有幾個六萬，則該黨便多得幾個議席。這些議席撥給得最大餘數的那張區選票，但該選票至少須得三萬張的投票。此項的目的，就是為免掉那些小政團在任何區內不能夠得到選出聯邦議會的議員一名所必需之票數之半，而得依聯合他們的名單，獲一議席。但如果末項條件不具備，則多餘票數便無效。

(二) 如果一黨沒有聲明聯合各區選票，則所有在各區多餘的票數，直接撥給聯

邦選票，在聯邦分配議席。

(三)聯邦選票，以六萬張投票得一議員。如分配後餘票數超過三萬張，則作為等於六萬張。但從聯邦選票所得議席，不能多過從各區選票所得議席的總數。此處的目的，也是使小政團不能從聯邦選票多得名額，超過他們從各區直接投票所得的名額。至於同一選票上的各候選人之間，其議席的分配，甚為簡單，因此制不許選異名單的候選人，並不許合併選票。當選人乃依照選票上的名次而指定，選民的意思不能參預此事。

(五)選舉法實際的運用

上述選舉制度，於一九二〇年六月六日選舉德意志共和國第一屆聯邦議會時起首適用。從純粹技術上看，似乎運用得很滿人意。最有趣味的，就是研究在這選舉中兩點主要的革新怎樣運用起來：婦女普選與機械制分配議席。

(一)在一九一九年一月國民會議選舉時婦女已經去投票。他們去投票的很多。有選舉權的婦女有百分之八十三去投票。男子的百分數八十二·四，差不多與婦女

相同，但如果我們按照投票人的年齡來觀察這個比例，則沒有這樣的平均二十歲的男選民中，祇有百分之五九·六去投票；而同年齡的婦女有百分之八〇·五去投票。所以青年的婦女倍覺熱心行使這個新的權利。從二十一歲到二十五歲的選民，男子百分之七〇，女子百分之八〇·九去投票。但若就年紀高的看起來，則這統計就不同了。過了二十五歲的，男子投票的百分之八四·八，婦女祇得百分之八二·六。

一九二一年六月的選舉，婦女投票的似比前年少，此時則男子投票的比例數大了。

但在一九二〇年有數區試行婦女選舉，而在一九一九年時則沒有施行。這些區的男子與婦女分開投票所來投票，藉覘他們在各黨中的勢力。我們且引兩個例，這兩個例乃從不同的政治情形中得來的。

在哥隆，試行婦女選舉諸區中男子有一一九·二六三人投票，婦女有一一〇·三六四人投票。投票分配如下：

黨 名

男

子

婦

女

中央黨	三三·九六四	四九·一五四
社會民主黨	三六·二九五	二四·一三四
人民黨	一七·七六八	一五·九四四
獨立黨	一八·二四五	八·九七三
民主黨	六·五五四	四·六七七
德意志國民黨	三·一九〇	三·四二二

在史盤刀 (Spandau) 男子有二三·二九四人投票，婦女有二三·三五九人投票。於每百名男子與每百名婦女之中，各黨得以下的比例：

黨名	男子	婦女
獨立黨	三五·四	三二·六
社會民主黨	二一·三	一九·三
德意志國民黨	一一·八	一六·七
人民黨	一一·五	一四·五

民主黨	八·三	七·五
共產黨	六·三	四·二
中央黨	三·二	五·〇
別的黨	·二	·二

故在這兩區中，婦女較多投中央黨及諸右黨的票。

獨立社會黨的投票總數中百分之三十三是婦女。在社會民主黨之中，這比例率升高到百分之四十。在諸右黨，百分數為五十二。而在中央黨婦女佔了百分之六十。

諸右黨的報紙，很注意一句『歷史的反語』，就是得婦女贊助最力的黨，正是常常反對婦女選舉權的黨。

(二)機械制的應用，有幾點有趣的結果。

全德國共投有二六·〇一七·五六〇張票。這個，給聯邦議會以四百六十六名議員。票數與議席分配如下：

黨名	票數	名額
----	----	----

社會民主黨	五·六一四·四五六	一一二
中央黨	三·五四〇·八三〇	六八
民主黨	二·二〇二·三九四	四五
德意志國民黨	三·七三六·七七八	六六
人民黨	三·六〇六·三一六	六二
獨立黨	四·八九五·三一七	八一
共產黨	·四四一·九九五	二
巴威農民大同盟	·二一八·八八四	四
歸爾甫 (Guelphs)	·三一九·一〇〇	五
基督教同盟	一·一七一·七二二	二一

共產黨以四四一·九九五票而祇得兩議席，我們會詫異起來。這個可以一件事實說明之：他們雖然嘗在各區聯合他們的選票，但他們除了在刻姆尼斯 (Chemnitz) 之外，在無論那一區不能得到六萬張票以上——此乃選出議員一名的法定票數。他

們把在各區所得的票數，連同在刻姆尼斯所得的六萬過外的餘票數，一併撥給他們的聯邦選票。但他們在聯邦所得的名額祇得一席者，因為依照法律所規定，從聯邦選票所得的議席不能超過該黨從各區直接所得的議員名數之故。

當選的議員中有三百二十九名直接由各選區選出，四十二名由聯合區選出，五十二名由聯邦選票選出，其餘四十二名由諸特別區以公民投票選派。這些特別區沒有參預此次選舉，仍舊保有在國民會議選舉時所得的代表，至新制施行時為止。

最後須注意的，就是無效用的餘票數絕對的少，這是選舉法所能預料並希冀的。各黨所棄去的最小的零星票數，人民黨有八·八五一票，其次就是獨立黨的九·八七二票，社會黨的一一·四五七票等等。

其因餘票數在三萬張以上而作為等於六萬張，得多佔一席者，有民主黨，德意志國民黨，基督教同盟。

三 直接的政治

普通選舉是民主國中握有主權的人民來表示意思的方法。選舉一完畢，就任由

人民所選出來的代表們以人民的名義自由指揮國事。這就是代議政治制 (the system of representative government)。同時，人民祇以有限的職權給與代表們，而於某幾種特別重要的事項，他們自己保留決定權。這樣，就是直接的政治 (direct government)。這種制度顯然是民治觀念的直接應用；可以說，凡憲法愈注重直接政治的，那憲法愈是民治的。

國民會議把直接政治的原則採入憲法之內，並沒有什麼困難。依柏呂斯的表示，直接政治在今日乃『民主政治的一種假設，』社會民主黨的花克 (Quarck) 加上一句道直接政治乃『民主政治的要素；按照公法上已經成立的原則，可以說今日已經替民主政治找得一種實證的實際的並科學的體制了。』

但從這種體制不祇找得國民主權這原則之邏輯的結論，並且在這種體制上找出許多利益來。

第一，人民直接參與處理公務，這件事有教育的價值在裏面。雖然在已經施行這種體制的國家當中，有時見得人民的決斷不特離進步很遠，並且在實際上，即不致於

退步，亦至少也顯出爲社會立法的發達上或甚至爲普通政策的事件上之障礙。可是，以種種努力來說服人民，使人民回轉來從根本上着想，這實在是最好的公民教育，給人民以政治的經驗，這種價值在民治國中確是如此的。在立法上政治生活上人民一級一級的通力合作，則憲法的原理便可深入他們心中。而在一國之內，大凡一種制度經過慘酷的鬭爭或屢次的失敗之後纔成立的，則此種制度以後便成爲差不多牢不可破的了，非經十分的艱難不能廢棄之。

而且，直接政治實爲人民監督國家機關之一種最好的制度。在一民治國之內，定立數重監督制，須要小心，因爲民主政治實質上爲一種信託政治（the reign of trust）。所以，國家的命運不應專靠議會。我們會贊成議會的政治，而我們還恐怕一個大勢力的多數會成爲實際的專政，並壓迫少數；或由偶然聯合而成的多數，會表現無能，徒延擱人民渴望的法規的制定。

因此，德國給直接政治以一位置。但其範圍有多廣呢？初時，這範圍似乎很有限。柏呂斯在他的憲法草案裏面祇略爲採用。他以爲直接政治最便宜於小國，但在一大國

之中，如德國，無論用多少方法以施行此制，他總是懷疑。但雖有這種意見，然直接政治制漸漸得到地盤，在最後的憲文上佔據一片很大的地方。我們在憲法上不祇見得憲法的及立法的公民動議，公民票決，如瑞士美國所沿用的；我們並且見得直接政治之一些新的應用。

人民不祇在法律的條文上表示他們的意思。他們並且是政治的大裁判官，最高無上的仲裁，一切國家重要的難題，一定要提付他們。人民給與他們所選出來的一些機關以立法權及統治權；但如果這些機關之間發生爭議，或如果這些機關一受推舉之後不遵照人民的意思，人民便可以因一機關的申訴或自己的意思而出來干涉。所以，國民代表的機關之間發生衝突時，或代表與國民本身之間發生衝突時，直接政治便表現出來。在這兩種事件上，裁決爭議者就是人民。

第一，國民代表的機關之間會發生爭議。這些機關甚多，故爭議之訴諸人民解決的亦有數種：

(一)聯邦兩立法院之間發生的衝突。如果聯邦議會與聯邦參議院對於一法案

不能一致時，則聯邦總統因其情節可以，或必須，把該案提付人民票決。至於這個人民票決在什麼情形之下發生，因乎所爭的法案之爲憲法案或尋常法案而異。

如果所爭的法案乃關於憲法的修正，假定（第七十六條）這修正案已經通過了聯邦議會，但爲聯邦參院所拒回。此時，如聯邦議會對於這拒回不肯讓步而堅持原議時，或聯邦議會修改原議，但不完全與聯邦參院的法案相合時，則聯邦參院得要求將該案提付公民票決，大總統須命令舉行。

在別一方面，如果所爭的是尋常法案，再假定聯邦參院拒回聯邦議會所議決的法案，而聯邦議會不理這拒回時，大總統得決定或保持原狀——就是說，提議的法案不施行——或將兩院間的爭議提付公民票決。此外須注意的就是，這些提付公民票決的事件，須將其範圍縮小到兩院間所發生的爭點所在，使人民或贊成這院的法案或贊成那院的法案。雖然，如果聯邦議會有三分二的多數再開會反對聯邦參院的拒回時，則大總統的決定權要受限制；他祇能或公布這法律或提付公民票決。

（二）國會與總統間發生的衝突。這個，可以有兩種完全不同的情形。

第一種的衝突，就是兩院對於一法案一致，而總統不批准。在這樣的事件，除非總統將兩院所通過的法律公布，否則他必須將該案提付公民票決（第七十三條第二項）。實際上此乃給總統以一種極強的駁覆權，當時許可總統有此權，並沒經過什麼困難。獨立黨根據他們的總統無用之原則，雖不願就這樣的事情給總統以訴諸人民之權，除非給與一個負責任的總長。德意志人民黨的議員亦反對許可總統以此權，謂此乃總統的二重解散國會權。雖然，國民會議不對他們表同意。

德意志國民黨見得此項乃增加總統權力的新機會，亦不肯輕易放過。在別一方面，諸混合黨見得賦與總統這些權，不過是邏輯的適用民主政治的原則。他們覺得把這種特定的事件提付公民票決，不是增加總統的權力，毋寧是總統權力太大的一種糾正。就他們說，一個民治國如果許可行政部有權把爭議的事件提付公民票決，則設立一個強有力的行政部也沒有多大危險；因為公民票決便是使人民能處理爭議的事件。在別一方面，贊成分權之原則的人們也贊成採用這公民票決，他們覺得公民票決之符合他們的原則，較過於解散聯邦議會權之符合他們的原則。

聯邦議會與總統間會起的第二種衝突，不祇是一個立法的問題，並且有時是一般政策的問題。依第四十三條第二項，大總統得依聯邦議會之提議，人民之投票罷免之。這項規定，沒有討論即通過，其見諸德國憲法上甚為顯明。國民會議想設立一個強有力的總統，而事實上亦已經給與總統差不多絕對的權力。他是一個受人民委託的人，與聯邦議會及內閣通力合作。但如果他有負委託時，除了人民自身之外誰來決定呢？又如果他維持得住人民的信任，則當他被帶到人民跟前聽候裁決時又怎樣呢？第四十三條再特別規定，聯邦議會議決將罷免總統這問題提付公決時，須有投票三分之二之多數。最後，同條依論理再規定，如人民對於這樣的事件反對總統去職時，則聯邦議會因而解散，因為在這樣的情形，顯見聯邦議會不與人民親切。

(二) 聯邦議會自己內部發生的衝突。依第七十三條第二項，一法案因聯邦議會三分之一以上之請求而延遲公布者，如有選民二十分之一請願，則該法案須提付人民票決。

這種手續，實使立法者的工作格外煩複起來。德意志人民黨議員海持博士很着

力的申辯道：一種法律的提案，由內閣經聯邦參議院之同意咨送到聯邦議會，聯邦議會議決的條文與之不同。這條文再回到聯邦參議院，聯邦參議院拒回。聯邦議會再審議該條文後得到大多數的同意，一如實際的法案之大多數。可是聯邦議會裏面往往有小數不同意的，他們因而提議暫緩公布該法律，以之提付公民票決。這種提議，須有聯邦選民二十分之一之贊成，方能有效。如得到此數時，該法案不得不舉行公衆票決。這種手續，非常複雜，往往有危險。因為往往聯邦議會有三分之一議員受背後的政黨或政團強迫，會覺得自己不得不提議將該案交付人民票決。即使聯邦議會與聯邦參院已經很滿意的得到了一種同意，他們仍還不肯干休。這樣便是於兩院同意之中勉強插進一種公民票決了。

這種批評，雖然是有，然該項法文卒之通過。因為德國的內閣往往由數黨混合組成；這種規定，可以使現存的混合延長壽命，而爭議亦得有解決之道，可以免致混合之分裂及聯邦議會之解散。

(四)最後，聯邦政府與邦政府間對於邦境問題，發生的衝突。此種問題，也許是聯

邦國中會發生的一種最重大的問題。假定問題的發生或因變更一邦的境界，或因建立新邦。如果有關係諸邦中有一邦不同意，便徵求人民的意思由人民決定。

此外還有一種衝突，也許比上面所說的更重大。這就是人民與其代表間所發生的衝突。我們假定後者不遵行法規或人民的命令。在這樣的事件，人民便把事情拿到自己手裏，無論有無代表贊助；人民便把自己的意思加諸代表們之上。這種手續，就是公民動議。

但此處亦有幾種情形，須要分別的：

(一) 例如，人民希望一種法律，他們的代表不給他們。那嗎，人民自己有權拿出那種法律來施行嗎？

國民會議中諸右黨盡力贊成這問題的反面。他們以為給人民以這種直接立法之權，就是定立一條原則，不信託那國民代表的合法機關。這些機關一經選出，他們對於他們的決議於國民耳目之下負其責任，國民須給他們以自由行事。如果把代表們提到人民不斷的監督之下，那便是一種太過的民主政治了。更進一步，如果聯邦議會

不通過人民所要求的法律，則受國民委託的大總統祇有解散聯邦議會。而且，近代的法律太複雜，人民不能夠就喜歡決斷的各事提供一種合格的決斷。

贊成這種公民動議的人回答道，這種監督國會，不能完全聽任聯邦總統一人。往往總統與聯邦議會同違背輿論的，這樣，人民必須出來說話了。而且，一切大政治的社會的思想，最初時實為極小的團體的產物，不過漸漸的印入羣衆，這是經驗上的真理。公民動議不過是這種進化的一種特定的方式。而且尚有一層好處，就是給民衆運動以集中於一個特定的重要的問題上之機會，不致散在許多興趣不同利害不同的問題中，如在尋常選舉那麼樣。最後，瑞士的例很可令人興奮起來。在那裏，可以找得證據證明人民往往觀察得明白過政府，並證明公民動議是禦防極端派侵入之一種最好的保障。分析到最後，公民動議可以使政府的政治活動格外靈敏，並影響到各公衆機關，含有很滿意的民主政治的意味。

後來，立法的公民動議已經採入憲法裏面（第七十三條第三項），但有數條件：須要提出一詳細的案，免致叫人民僅僅就普通原理上決斷。討論普通的原理，很容易

生出人爲的糾紛。憲法規定須有全國選民十分一贊成該提案。這項贊成一經得到，則內閣於說明他自己對於此案的態度之後，須提出法案於聯邦議會。於是聯邦議會或承認該案，因而滿足人民的願望；或修改，或拒回；這樣，於是訴諸公民票決，人民爲最後的決斷。

(二)第二種情形就是，人民與其代表全體或一部分之間發生衝突，如在上述的事件，而有聯邦議會議員三分一請求暫緩公布該法律。我們會記得，在這樣的事件，如有全國選民二十分一贊成這些議員的請求時，須舉行公民票決。此中併有公民動議與公民票決。聯邦議會少數議員之所爲，如想得到提付公民票決時，須有全國選民相當的人數贊助之。

但須注意的就是——我們所講的兩種公民動議都適用——依照第七十三條第四項，有些法律不許公民動議，因而亦不許公民票決的。這些法律因其有財的性質足引起選民一種很強的利益心，他們行使主權以個人的私利爲重。這些法律就是關於預算，租稅，及文官的俸給的法律。

(三)最後尚有一件事，公民動議可以運用的。這就是第十八條第四項所規定，住民想邦政府與聯邦政府進行變更邦領土或創立新邦。如有住民三分一請求，聯邦內閣須命令公民票決。

這些就是憲法規定在聯邦之內施行直接政治的各種情形及限制。憲法規定須施行一種法律規定這些原則的詳細適用，但一直到現在，這法律還未施行。雖然，內閣已經提出關於此事的法案了。

依政府的提議，凡國家機關間發生爭議時，就是說，發生爭議的諸機關之一訴諸人民時，適用選舉法所規定的程序，其必須改易者改易之。

公民動議，因為包含有兩件事，自然手續很複雜。一部分人民直接動議，徵求贊成人。如果贊成人得到憲法上所規定的人數時，則舉行公民票決。所以，公民動議往往跟着有公民票決，除非動議人中途得到別的滿足。

所難的就是，在一個平均三千萬選民去投票的國家之中，把這程序的第一步好的組織起來，使發起這公民動議的，的確是公民動議。在瑞士的州(Canton)及在美

國，公民動議的發起，由連署請願。在瑞士，這樣的選民連署，往往須蓋章證明；但這樣很困難，因為選民常委託別人署名的。在美國各州，行使公民動議的情形各州不同。往往徵集連署請願書的人能證明署名者是合格的選民便得。

在德國，大家以為這樣的一種制度，不能採用，而須另外想一種方法，這方法由區署備辦一些名單，選民去登記其上。並且登記名單的手續須先經審查，看是否具備憲法上所規定的發起公民動議的諸條件。這項規定的目的，就是為免掉那些認為顯然不能成立的動議。這項規定許可區署於承納動議的原則時正式宣布該動議成立，使一般人民有機會參與此事。

一件直接動議案之受核准，至少須有五千選民請求。當發起動議案的提議受核准時，一切選民於一期間內——平常約三十天——可以投此案的票。這種投票，於區署監督下行之。彙集並計算連署人的任務，委託區署，作為區署正式的任務之一。

如這樣徵集的連署人足數時，又如決定公民票決時，則依照上述的規定——與選舉的程序相同——舉行公民票決。

第四章 議會政治

民主國家，尤其是人口爲七千萬的民主國家，其實行直接政治的程度無論到怎樣大，然總不能用直接的方法統治的。他必須選出代表以處理公衆的事務。按照定義來說，民主政治以代議政治爲其先行的條件。

但這種政治可以具種種形式，而共和政治——共和政治是民主政治的通常形式，此層我們已經知道，——又可按照三種不同的原理來組成。

按照政治制度的樣式來說，有一種總統制的共和政治 (Presidential republic)，如美國就是。這種政治，趨於盡量的實行三權分立，總統由國民選舉，總長或部長由總統任命，對議會不負責任。其次有一種委員會制的共和政治 (Collegiate republic)，如瑞士及漢撒諸市 (Hanseatic cities) 是。這種政治，以委員會代替總統，委員會與議會並立，同爲國民主權的機關，行使行政權。委員會由國民代表機關選出，且倚靠這個機關。最後，有一種議會制的共和政治 (Parliamentary republic)，如法國現行的政治就是。

議會政治由何而成，我們已經知道。在這種制度裏面，立法權和行政權是分立的，且於某程度內，也是各自獨立的。可是這兩種權力，除了通力合作的時候，就不能執行其職務。這兩種權力，一方面有多少分立，他方面有多少合作，即兩種分離的和獨立的權力通力合作起來。這種制度的運行，由一種極簡單的方法確保之。總統指定他的總長，可是這些總長若不得國民代表機關之信任，就不能上臺行使職權，或不能保留總長的地位。總長失去議會的信任時，必須辭職。所以，議會不祇行使立法權，他同時又監督行政，國家元首推薦他的總長，但沒有委任之之自由。他須請議會的大多數任命這些總長，若他們為議會所排斥，則須棄而不用。

德國新憲法所採的就是三種中之最末一種制度。於此，或者有人會覺得奇怪，因為素來嘲笑議會政治為呆板的，豈不是以德國為口實嗎？雖然，德國現在也採用起議會政治來了。用聯邦議會議員可克的話來說，『表示民主政治精神之最好的形式就是議會政治。我們不見得有別種形式較善於他，因此我們卒決定把議會政治作為新建築物的一種基礎。』

憲法上所規定的，和議會政治所必須依之以運行的各種機關，與別國比起來，其數較多且較為複雜，這或者是因為德國為聯邦的原故，不然就是因為他建設聯邦時所引進之新理想的原故。這些機關是聯邦議會，大總統，內閣，聯邦參議院，和經濟會議。經濟會議將於書中專講關於經濟的憲法一節內研究之。本章專研究其餘四種機關，且研究這些機關，於什麼程度內能夠確保，並實在確保，德國所採用的議會政治。

第一節 聯邦議會

於一八七一年的舊制度之下，聯邦議會已經存在。但他的權力現已大為擴張，因為現在的聯邦議會乃是主權所從出的人民之主要的代表。他是國民主權之主要的掌握者。依照議會政治的原理，他制定法律和監督內閣。所以其組織和權限的規定，應該使他能完全履行這兩重的任務。

一 聯邦議會的特權和保障

聯邦議會有表示民意之責，必須能自由表示之。他有監督內閣之責，必須受保護以反抗後者之橫加干涉。因這種目的，憲法中包含許多規定，對於聯邦議會全體和其

議員個人，給與許多保障以確保他們對內閣完全獨立。

(一) 聯邦議會全體所具有之特權和保障，比舊時的聯邦議會多了許多，且與別的自由國之國會普通所具有的頗為相像。因這種目的，德國憲法就包含幾種特色。

我們知道，議會規定議員資格及選舉法規之權，乃其相沿的諸特權中之一種，這種特權，是議會所最堅持的。因為當行政部濫用權力和壓制選舉的時候，議會就以這種權力為抵抗行政權的武器。又許多民主的國家把審查選舉及決定選舉是否有效之權委之國會。這特別是法國的制度；這也是德國一九一九年以前所通行的制度。但新憲法廢除這種相沿的制度，不把選舉的爭議交聯邦議會自身來處決，却把他委之於一種與聯邦議會平行的特別裁判機關：就是選舉裁判委員會 (Wahlprüfungsausschuss)。雖然，這種計劃並非欲限制聯邦議會的權力，乃因政治上的原故而起的。舊聯邦議會，當核准其選舉的時候，不是純出於法律上的動機，却常常為政治上的原故所左右。核准選舉，其本身是一種裁判行為，一個政治的議會，不適宜於履行這種職務。英國國會把裁判選舉權委之另一裁判機關，就是因為這種原故。德國新憲法不如英國之

甚，他把選舉的爭議者，交一混合裁判所裁判，該裁判所含有聯邦議會的議員，並為確保公平的適用法律起見，又含有裁判專員。

選舉裁判委員會由聯邦議會全體所選出之議員及行政裁判所的裁判官組織之；於行政裁判所未成立之前，則由聯邦議會的議員及聯邦大理院（Reichsgericht）的裁判官組織之。選舉裁判委員會中之行政裁判所的裁判官，由該委員會的委員長提出，聯邦總統委任。為進行有效起見，該委員會的組織如下：以裁判官五人組成之，其中三人須為聯邦議會的議員，其餘二人須為裁判官。該委員會的進行政序，由總統指定一委員指揮之。這個委員特別負責審查之責。在德國，因採用比例選舉制的結果，選舉的爭議，可望從前較為少些；又該委員會之選舉的裁判，對於各政黨，其重要的程度，比之從前，可望較為減輕些。

聯邦議會一經選出，且其選舉一經核准之後，就能自由集會和隨意存續嗎？換句話說，他能永久存在嗎？即他自己有權規定其開會的日期和期間嗎？於此，可以有兩面的危險。創立永久的議會，這不是給議會以一種危險的優勢嗎？但若將議會的集會，延

會，及停會之無限的權給與行政部，這不是給他以一種爲民主國所不容且危害其制度之特權嗎？

在舊制度之下，聯邦議會非經德皇召集開會，則不能集會或開始工作。雖然，憲法上規定聯邦議會每年至少必須召集一次。但德皇有權使聯邦議會停會；聯邦議會無權違反德皇的意思來開會和繼續其工作。於這一點上，德皇的權力祇有一個限制：聯邦議會的停會，如非經其同意，不能過三十天，又於同一會期內不能有兩次的停會。於他方，國會非經國皇的許可不能閉會。他祇能休會。

新憲法給聯邦議會以自行召集和自行開會之權。聯邦議會自行決定他集會的日期和開會的期間。他既非由聯邦總統所召集，又不爲他所延會。按照韋瑪的憲法，聯邦議會第一次須於選舉後三十日內集會。且每年要於十一月的第一個禮拜三日在政府所在的地方開會。聯邦議會又自行決定閉會和再行開會的日期。雖然，於憲法上所規定每年開會的日期或聯邦議會所決定再行開會的日期之前，有兩種情形使大總統要召集聯邦議會的：（一）聯邦大總統要求時，（二）聯邦議會至少三分一的議員

有這種要求時。

聯邦議會雖對內閣獨立，然仍須確保他的權力能自由討論，而無受騷擾和包圍之憂。關於這點，許多政府沒有特別的立法來規定的。他們都委派特種衛隊給議會，給議會以自行保衛之權。雖然，極左派的革命黨，或極右派的革命黨在柏林隨時可佔據街市，成爲『街市之主人翁』，此種事情亦經見過。故須制定格外有實效的法律，應比各地施行者爲更有效。因此，國民會議於一九二〇年五月八日通過一法律，以『保護聯邦議會的和聯邦議會的議場』。此法律規定於這些議場的周圍築一條保衛界，武裝軍隊不準入內，又規定許多方法，使這些議場得完全免於革命黨人所時起的大膽妄爲之患。

(二) 聯邦議會議員個人，像聯邦議會全體一樣，享有能確保其獨立所必需之各種特權和保障。關於這點，他們的地位，很像旁的民主國家之下院議員的地位。他們接受薪金（註）。他們是『不負責任的，且神聖不可侵犯的。』

註：俾斯麥是常時反對給聯邦議院議員以薪金的。他希望如此而後可以使政治不變爲一種職業。聯邦

議會的議員從一九〇六年起，已經接受薪金了，初時定為每年三千馬克，其後於一九一八年增加到五千馬克。國民會議議員每月得一千馬克。新聯邦議會於第一會期之某次開會時決定（一）議員的薪金每月為一千五百馬克；（二）議員於聯邦議會不開會的期間內而在委員會辦公者，每日應受五十馬克。而且聯邦議會的議員，有於國內各鐵路旅行不須給費的權利。

二 聯邦議會的規則

聯邦議會的議員既經受保護能對內閣獨立，能免於擾亂之患，又能反抗圖謀破壞他們的獨立的人，則他們大可以，而且必須，用一種可以確保其工作之最大效率的方法，自行組織起來了。多數黨得行其意志，而少數黨的權利亦不因之而犧牲，這是最重要的。為得到這種效果起見，第二十六條規定道：「聯邦議會選舉議長，副議長，及祕書，並自行規定其議事程序。」

國民會議採用舊聯邦議會的議事程序，而新聯邦議會也就彷彿是接續舊聯邦議會了。

同時，國民會議採用一種很重要的變更。從前，聯邦議會用拈鬮的方法，分爲幾

『組』(Bureaus) 由組選舉各種委員會。現在沒有『組』而議會依之以行其職務之重要的機關就是『團』(Group) 或『系』(Fraction) 每團或系由一切屬於同黨的聯邦議會議員組成。

依照聯邦議會的議事程序，不够十五個議員的黨，不能組成這樣的『團』。現在按照比例代表法來任命議會中各種委員會的，就是這類的團(註)。德國這種政團，比法國較為重要，因政黨之謹嚴的紀律，厲行於這些政團裏面之故。每當聯邦議會有新問題待決之際，各政團皆召集黨員，討論應採的態度，和全體投票的方針。當着有極重要問題的時候，則政團與政團之間開聯合會議。開聯合會議的時候，或集齊某政團的一切黨員，或僅召集這些政團的代表或領袖。有時兩個或兩個以上接近的政團聯合開會；有時多數黨中的政團聯合開會。故無論政團單獨開會也好，或聯合開會也好，各政團事前都決定應採的行動；及至問題交議會討論時，各事已早經決定了。議會之開大會，祇不過為一種說明，於開會時，各黨普通都出一人登壇報告，說明他自身的政團所以決定採取這麼一種態度的動機，請大家發表意見。這樣一來，像戲劇般的興趣，自

然消失了一部分，可是澈底的考慮，與熟思的決定，或能免掉許多驚疑。

註：從前有六個重要的常設委員會，即：程序委員會，請願委員會，工商委員會，財政及租稅委員會，司法委員會及預算委員會。新憲法再增設外交委員會，及當議會不開會時保護議員權利的委員會。至於聯邦議會之得特設各種委員會，以辦理其所決定的各種職務，這可不用說。

其次就舉行投票。不許委任代表來投票，祇有出席的人纔能投票，投票方法在學理上以『坐下』和『起立』行之。

若有疑義時，則請各議員離開議場，且復行入內，贊成的由一門入內，反對的另由一門入內。如有十五個議員要求，並得全體同意時，亦得用記名投票法。記名投票時，將顏色不同的票紙分發與各議員，於票上記明議員的名字，或寫贊成，或寫反對，或寫保留。於投票的時候，各政團的領袖將其票高舉於頭上，各政團的團員立即跟着爲同一動作。於是投票的人把票交與院內的祕書，再由祕書將票投入票櫃裏面。投票時，推舉數人來監督，以免出席的代不出席的議員來投票。這種程序有三重利益：第一，使保留票維持其真正的意思；第二，維持政團內之嚴厲的紀律；第三，使不出席的議員不能投

票。

三 聯邦議會的任期

議員任期的問題，是個極難的問題。在德國，這個問題無論在委員會裏面和在大會裏，都惹起很強烈的爭論。

在舊帝國之下，聯邦議會的任期起初爲三年。自從一八八八年以後，改爲五年。這任期應該不應該仍舊呢？

在左黨方面，獨立黨以爲一八八八年變更議會任期的動機（即怕到選舉太覺煩煩）是不值得考慮的。他們以爲德國人民缺乏政治的教育，必須快快的給與他們，又以爲常時舉行選舉爲給人民以政治教育之最善的方法。他們宣言：在真正的民主國家裏面，必須使人民常常有發表意見的機會。

右黨回駁道：在一切議會裏面，因爲要下一番預備的工夫，又因爲舊的和新的議員必須熟習於彼此協同工作後，其努力始能得有價值的效力，故跟着選舉後之頭一年，都是白白過去的。

柏呂斯道：現在要解決的問題，就是要議會政治不要。議會的任期愈短，則議會愈沒有效力。在美國，衆議院確是兩年一任，但他不是權力的中心，且又不是國會權力的中心。參議院的權力比衆議院較大，而參議院是六年一任的。又在美國，議會不能解散。如果規定任期爲兩年，如果承認有解散之權，（解散權的本身已可爲任期太長的補救了）則議會政治的發展，因此就極爲困難了。

最後，這案當三讀會的時候，國民會議採取一種不失之過長亦不失之過短的任期。聯邦議會議員的任期，定爲四年。

四 聯邦議會的權限

聯邦議會爲國民主權之主要的掌握者。因其如此，故他爲國民代表之最重要的機關。他的活動於種種形式之下表現出來。與舊憲法比較起來，其活動的範圍，已經大爲增加了。雖則他特別爲一個立法機關，然他亦不斷的行使行政的權力。

（一）聯邦議會爲主權之主要的掌握者

聯邦議院既然爲人民之主要的代表，則於國家之國內的或國際的生活中，每當

有轉達或表示國民意思之必要的時候，聯邦議會自然要出來說話。各民主國家所給與議會的就是這種任務，德國憲法給與聯邦議會的也就是這種任務。聯邦議會代表人民來說話的情形爲下列三種：

(一)大赦。大赦是一種具普通性質的法規，主權者爲一般的和平起見，依此以宣布某種犯罪在法律上是可恕免的。在德國憲法裏面，大赦須依法律的形式宣布，須經普通的立法程序。

(二)宣戰及媾和。這種宣布亦同樣要以法律的形式出之。

(三)盟約及國際條約。理論上，這兩種條約均由聯邦大總統締結。但當這種條約與旁的問題有關，而該問題爲，且僅能爲，聯邦法律所規定時，則除了經聯邦議會承認之外，這種條約是無效的（憲法第四十五條）。故此，這種情形與上述兩種不同。在那兩種情形，須以法律的形式行之，就是說，聯邦參議院有抗議之權，而大總統祇能準備法案並執行聯邦議會的議決，其職權範圍祇如準備別種聯邦法案一樣。至於締結條約的時候則不然，所須要的爲聯邦議會和大總統意見一致。即使國際的條約亦要經

他們意見一致纔能發生效力。但他們的意見若得一致就夠了，聯邦參議院對於締結條約或沒有抗議之權。（註）

註：故此條約有三種：（一）由聯邦的法律締結的，（二）由大總統和聯邦議會意見一致而締結的，（三）單由大總統締結的。

（二）立法權

一八七一年的舊憲法，把立法權分配於聯邦參議院和聯邦議會之間，但與前者以優勢，新憲法則與之相反，關於立法，他給聯邦議會以大權。立法權顯然在聯邦議會手中。『關於全國的法律，由聯邦議會制定』（第六十八條）。但聯邦議會這種基本的權利，爲憲法上授與聯邦參議院的大總統的，和國民的重要權力所限制。

從立法上的觀察點看來，與聯邦議會協同立法之主要的合作者就是聯邦參議院。至少從理論上說來，德國爲聯邦國，憲法將協同立法之權，給與聯邦參議院——關於全國的立法和行政，該院代表各邦，但這種權利不如舊帝國參議院的那麼大。

這條規定所含的意義是：法案如未先經聯邦參議院受納的，不能提交聯邦議會。

雖然，這項規定不像從前之成爲絕對的限制。若聯邦參議院不贊成內閣所提出的法案時，這種法案可以不經聯邦參議院之同意，而提交聯邦議會。遇到這種情形，內閣祇須於將法案提交聯邦議會時把聯邦參議院的反對意見一并提交便得（第六十九條）。

聯邦參議院對於聯邦議會所立的法有抗議權，於此可以表明聯邦參議院之協同立法的權力。在理論上，法律的制定必須聯邦參議院之明示的或默示的承認，但這條規定不是絕對的。若法律案經聯邦參議院抗議之後，此團體與聯邦議會之間，不能一致，則大總統有權來決定：或把這條法案取銷，或反乎聯邦參議院的議決，而將這條法案交公民票決。若果這條法案在聯邦議會得三分二的多數贊助，則雖有聯邦參議院的抗議，而大總統有權把他公布爲法律，不用更交聯邦議會投票決定了。但，若果他對於聯邦議會和聯邦參議院的衝突不願負解決的責任時，則他又可以不把法案公布爲法律，而把他提交國民票決。

故有兩種方法可以打破聯邦參議院的反對：或交公民票決，或得聯邦議會三分

二的贊助和大總統的承認。

於他方面，當着在聯邦議會裏不能得三分二的多數時，聯邦參議院的反對，有兩種方法，可以成爲有效。第一，聯邦參議院抗議之後，大總統忍受不動，就是說，不交公民票決。聯邦議會既不能集合三分二的多數以贊助此法案，當此之時，聯邦參議院和大總統之協同立法的權利，就比聯邦議會的決定較爲重要了。聯邦參議院的抗議能變爲有效之另一方法就是：公民票決贊助聯邦參議院的反對，而否決聯邦議會所通過的法案。

其次，聯邦議會的立法權，爲大總統的權力所限制。大總統對於聯邦議會所通過的法律有駁覆權。按照憲法第七十三條，大總統不一定要公布已經通過的法律，且可於一個月之內把他交付公民票決。若果大總統深信經聯邦議會所通過和經聯邦參議院承認的法案與人民的福利相反，若果對於這條法案有別種嚴重的反對，若果他相信這條法案與人民所抱的思想不相合，則他以國民主權之獨立機關的地位，有權將該法案交付公民票決，同時亦有交付之義務。此外，憲法（第七十二條）並給大總

統特權，使他對於聯邦議會三分之一議員之要求將聯邦議會所通過和經聯邦參議院所承認的法律延遲公布，可以置之不理。故當聯邦議會和聯邦參議院宣言所通過的法律是急迫的時候，大總統得立即公布施行。

又，聯邦議會的立法權須受國民自己所保留的決定權和直接提案權限制。這些就是憲法上所規定之公民動議和公民票決。

最後，我們須注意到經濟會議，經濟會議為第四個立法機關，他的權力雖然不能為聯邦議會的立法權之一種限制，然他得與後者協同準備法案。

以上各種，是參預立法的機關。我們現在須研究他們用何種方法運行，並在這種混雜的機關裏面，法律案怎樣通過。

在下面所列各種情形之下，都可以提出法律案：

(一) 聯邦政府，即內閣，首先有法律的提案權。在理論上，內閣提案須經聯邦參議院的同意；但當聯邦參議院不同意的時候，內閣得將該法案連同聯邦參議院之反對的意見提交聯邦議會（第六十九條）。

(二) 聯邦議會議員亦得提出法律案 (第六十八條)。

(三) 聯邦參議院亦有提案之權。在理論上，他的提案要經內閣的同意。但如果內閣不同意，則聯邦參議院仍可將該案連同內閣之反對意見提交聯邦議會 (第六十九條)。

(四) 人民自身可以提出法律案 (第七十三條)。

(五) 最後，關於社會的和經濟的政策，全國的經濟會議亦有提案權；但仍須得內閣的同意。雖然，若果內閣不同意，則經濟會議得將該案連同內閣之反對意見一并提交聯邦議會。

法案既經提出之後，怎樣票決和通過呢？於此，再要分出幾種不同的情形：

(一) 通常的程序就是由聯邦議會投票通過，並經聯邦參議院之同意。法案也許由內閣提出，經聯邦參議院同意而不加修改，復由聯邦議會照原樣通過。或聯邦參議院的修改為聯邦議會所贊同。或聯邦議會所通過的法案，雖經聯邦參議院的反對，然聯邦議會將此法案再行考慮之後，兩院意見一致。

(二)若果聯邦議會與聯邦參議院的意見不能一致，就是說，若果聯邦參議院對於聯邦議會所通過的法案加以反對，而後者將該法案再行考慮之後，兩院的意見仍不能一致，此時內閣可採用別種途徑。大總統得斷定聯邦議會和聯邦參議院之間終不能一致，因而或將該法案擱置不施行，或將兩院意見衝突的問題交付公民票決。如公民票決擁護聯邦議會的議決時，則該法案便實行。

(三)如於聯邦議會和聯邦參議院意見不一致時，聯邦議會不理聯邦參議院的抗議而堅持原案，且投票的人復有三分二以上的多數維持原案，則此時大總統有兩種途徑可採：或不理聯邦參議院的抗議，而竟將該法案公布為法律，或將他提付公民票決。大總統究竟採取何種途徑，須於聯邦議會議決之後三個月內決定。於這種情形之下，有兩種方法可使法律見諸實行：或由聯邦議會通過，復經大總統贊同，或經聯邦議會通過而為公民票決所維護。

(四)當聯邦議會和聯邦參議院一致通過一法案時，大總統得行使他的駁覆權；就是說，他可毋須公布該法案，但當以之交付公民票決。在這種情形之下，除非公民票

決維持聯邦議會的議決，則該法案不能見諸實行。若公民票決反對該案，則該法案確定否決。在這種情形之下，大總統能否將該法案加以修改，再提付公民票決，憲法沒有明言，因而我們須斷定他不能這樣做。

(五) 如有選民二十分之一要求將既經通過於聯邦議會的法案交付公民票決，又同時，若果聯邦議會有三分之一的議員要求將該法案延遲公布，則該法案除了爲公民票決所贊成之外，斷不能見諸實行。若果公民票決反對該案，則該案便被打銷。但若聯邦參議院和聯邦議會宣言該法案係急迫時，則大總統可不理延遲公布的要求，而竟將該案公布爲法律。

(六) 最後，有一種例外的情形，十分一的選民得依公民動議提出法案。於這種情形之下，無論該法案爲聯邦議會所照樣通過也好，或經他修改一過也好，或甚而至於爲他所否決也好，但如果該法案爲公民票決所贊成，則該法案可見諸實行。

於此可見：某問題若非先經聯邦議會票決，則絕沒有提交公民票決的。故人民的決斷顯然是聯邦議會的決斷之一種監督和防制。

以上所講的程序，是制定一切尋常法律所必須遵守的（註）。

註：德國與許多實行議會政治的國家的政習相反，尋常法律與關於財政的法律，其間沒有區別，這層須要注意。關於財政上的法律，尤其是預算、會計法、公債，與尋常法律依同樣的程序制定。這因為德國事實上不是採兩院制，與許多實行議會政治的國家不同。

以上所講的程序，在理論上亦適用於憲法的法律，即依照憲法上所規定，必須依憲法的形式制定的法律。但制定這種法律，程序上稍有不同。

於舊憲法之下，可用修改尋常法律的方法來修改憲法。新憲法對於憲法加以特別的保障，要得到某一定的大多數，纔能修改憲法。聯邦議會之決定修改憲法，若沒有法定人數三分二的議員出席，和沒有出席議員三分二的贊成，則為無效。同樣，聯邦參議院之議決修改憲法，必須得所投各票之三分二的贊成，纔能有效。

至於依人民動議而修改憲法，憲法上有特別的規定。於這種情形之下，至少要有半選民贊成修改纔行。這種特別的多數，以下面的原因為條件：即公民所動議之憲法的修改，為聯邦議會所否決時，始適用之。人民反對聯邦議會之不贊成修改憲法，而

自決定修改憲法時，爲使其決定能見諸實行起見，至少必須得一半人民的贊助。雖然，當聯邦議會贊成修改憲法的時候，若果選民有大多數參加公民票決大會來投票，則能得投票者多數所贊成，那就夠了。因之，若果聯邦議會以三分二的多數贊成修改憲法，若果大總統把這種修改交公民票決，又若果一半選民參加票決而大多數反對這種修改，則可以取消聯邦議會的修改憲法案。換句話來說，若果聯邦議會贊成修改憲法，欲由公民票決以定之，則僅得多數的贊同，那就夠了。但，若果取消聯邦議會這種的決議，則必要有特定的大多數贊同纔行。

關於憲法上的事項，聯邦議會和聯邦參議院意見分歧時，憲法上另有一種規定。普通當聯邦議會不願聯邦參議院的抗議，有三分二的議決維持其原案時，大總統有權選擇；或不願聯邦參議院的抗議而竟行公布聯邦議會所議決的法案，或以之提交公民票決。於修改憲法的事項上，因爲欲提高聯邦參議院的地位起見，大總統的選擇權須受限制。在這種情形中，若果聯邦參議院要求交公民票決，則此法案雖經聯邦議會三分之二議員通過，大總統亦不能把他公布爲法律。此種要求須於聯邦議會通過該

法案一個月內提出。若於此期間內，聯邦參議院不行使此種權，則大總統回復他的權利來決定或公布或交公民票決。

(二) 監督行政權

於議會制裏面，議會對於內閣的行動，加以不斷的監督，這種監督包含閣員的責任在內。在德國，這種監督怎樣組成，利用那種方法實行呢？

第一須注意的是：除聯邦議會之外，憲法並沒有將監督內閣之權給與任何機關。閣員僅對聯邦議會負政治上的責任。憲法上所設立之其他的議會，特別的說，聯邦參議院，沒有這種權。從他方面說，內閣必須得聯邦議會的信任。若果聯邦議會對於行政部或某一閣員沒有信任，尤其是若果他表示不信任，則行政部或某一閣員必須辭職（第五十四條）。憲法為確保聯邦議會的議決能完全實行起見，特規定：聯邦議會得向聯邦最高法院控告大總統與內閣，並得要求人民撤退大總統（第四十三條）。

在德國，聯邦議會監督內閣的方法，除了程序上有些微細的差異之外，與許多實行議會政治的國家相同。

第一，聯邦議會，無論於開大會的時候或開委員會的時候，得要求內閣總理或閣員出席。內閣總理，閣員，和行政委員，有出席於聯邦議會及其各種委員會之權。內閣的代表有自行要求出席聯邦議會宣布意見之權，雖反乎議事日程的次序，亦得行之。內閣的代表，須受大總統訓令權的限制。

聯邦議會議員得向內閣提出探詢 (question)。探詢須用文書提出，內閣若經提出者之同意，得用文書答覆。於他方面，除於星期二，或星期五，起初議事的時候之外，不能於聯邦議會開會時提出探詢。提出者把探詢書念一遍，被探詢的閣員或內閣所委派的人答覆之。但於答覆後，不能因此立即舉行討論或有所動議。祇有提出的人於閣員答覆之後可以發言以補足或改正他的探詢。於提出探詢之後，自然不能跟着立即就行票決，又不許如法國一樣將探詢變為質問 (interpellation)。

若果把德國的議會提出探詢的手續與法國比較一下，則覺得議會的探詢在德國遠不如其在英國或甚而至於在法國之重要。當聯邦議會成立的頭六個月內，他向內閣提過二百八十次探詢，其中許多是於開大會時提出的。許多探詢多於星期二和

星期五初開會的時候提出。有幾次於星期二和星期五初開會時，其所提出的探詢多至十五起至二十起。

憲法上對於質問比對於探詢不多說一個字；但前者是議會制的主要行爲。於舊制度之下，他較少實行。於新制度之下，必須把他保存，並且使他發展。

質問書須有十三個議員的連署。故提出質問的不復爲個人，而爲政黨，個人不過爲政黨說話罷了。當質問已經提出的時候，內閣或聲明立即答覆，或經議長的同意另定日期答覆。在理論上，須於兩星期內答覆。憲法雖仍然規定內閣總理和各部總長對於質問有可以不答覆或不另定日期答覆之權，但他們不行使此種權，與帝國時代之首相不同。

質問列入議會議事日程裏面。代提出質問那黨說話的人和內閣的代表說完之後，如非有出席議員五十人以上之要求，則不予討論。於這種情形之中，凡出席的議員皆可輪流登壇發言。當各發言的人講完的時候，出席的議員宣告討論終止，並循例通過，須毋投票，再議議事日程上次一問題。

雖然，憲法上規定當議會正在討論和質問的時候，得由出席議員三十人以上聯名動議，要求議會宣布內閣對於那被質問的事件所取的態度是否與聯邦議會的意見確相符合，於是就舉行投票。但如有出席議員三十人以上要求延遲到下次開會時投票，則此種投票亦能遲延行之。

雖然，在實際上，上面的規定很少實行，質問亦很少以投票終結的；因為以投票終結，其目的是在於更換總長。更換總長的情形，與此全然不同，這一層我們看後面就可以知道。所以質問不過僅用來給政黨以機會，使對於因目下的政治情形所引起的問題發表意見罷了。

由此，發生兩種結果：第一，質問之在德國遠少於法國。在聯邦議會成立之頭六個月內，祇討論過十宗質問案。第二，因為很少以撤換閣員為其直接的原因，故質問對於政界及輿論界刺激較小，因此議會得更客觀的討論質問裏面所涵的問題。

聯邦議會對於內閣的監督，又可藉議會的審查委員會行之。於德國公法中，這是個新設的機關。在憲法最初的草案裏面，原定計劃，除於內閣的行爲發生誠實或法律

問題時，不設立審查委員會。但國民會議更進一步，除了聯邦議會不信任內閣的時候之外，聯邦議會有委任審查委員會之權，不受限制。這些委員會可以設來審查經濟的和別的重要問題。

若有五十個議員之要求，聯邦議會必須委任一審查委員會。審查委員會所依以進行的程序，則並沒有規定。憲法上僅僅說：若果審查委員會自身或提起審查的人認為必要時，則該委員會的會議可以公開。但委員會中三分二的多數可以決定不將他的會議公開。法庭及行政官廳均須依該委員會之請求供給證據。若有請求的時候，則此種官廳的文件，任該委員會參考。

聯邦議會再委任兩種常設委員會。其一就是外交委員會。其目的就是使內閣的外交政策，常受人民代表的監督。該委員會於聯邦議會閉會，滿期，或解散之後，其勢力仍然存在，直至議會再行召集時為止。在理論上，他的會議不是公開的。然會員三分二的大多數可以要求他公開。他與審查委員會有同樣的權力。

當討論憲法的計劃時，對於外交委員會的制度，曾起激烈的反對。反對的議論是：

這個委員會是不信任內閣之預先的表示；且如監督機關一樣，將必予外交政策以特別煩擾的影響。贊成的議論答道：於設立外交委員會的國家裏面，沒有發生不良結果的證據。而且，這個委員會不專爲一種監督委員會，乃使聯邦議會中有政治經驗的人得於外交政策上影響外交專家之一種組織。

憲法上所設立之第二種常設委員會，其目的在於當聯邦議會不開會的時候——即於聯邦議會閉會和再行開會的期間內——監督內閣的行動。

此種委員會是依照革命前巴敦的制度組織的，於聯邦議會不開會的期間內用來保護人民代表的權利，以對抗聯邦內閣。委員會須不斷的注意行政是否依照法律，是否依照聯邦議會的決議和人民的意思以運行。他於聯邦議會不開會的時候，纔可以開會。他的權力亦與審查委員會相同。

當討論憲法的時候（此時這種委員會未經採用），這種委員會亦受很激烈的反對。有人主張：當內閣得聯邦議會信任時，無需這種特別的監督機關。這種委員會的設立，不過是基於假定內閣與人民代表相反對之觀念。故這種委員會與那基於內閣

與議會相調協之議會政治的原則是不相容的。但在別一方面，國民會議的大多數以爲這個委員會在性質上完全與聯邦議會相同，同爲一種監督機關，並與內閣所倚賴的信任及好感，亦相一致。

第二節 聯邦大總統

議會制於民選的議會之外，設立一個有行政權的，自己不負政治上的責任而爲要負責任的總長所襄助的元首，他與國會協同處理國家一切事務。德國憲法既根據議會政治的原理，故於聯邦之上設一大總統，他的地位大致與採用議會制各國的元首的地位相同。憲法又欲於議會制之一般的組織中創設一個新式的元首。所以對於這種規定之主要的性質，詳加研究，是件重要的事情。

一 强有力的總統的必要

當制憲會議規定關於大總統的職權時，他們的重要觀念是德意志議會制的共和國要求有一强有力的大總統。

大總統是必需有的。獨立黨主張不設大總統，哈實說：『大總統或是按照議會政

治的原則，嚴守他的職權範圍，不稍踰越；於這種情形中，行使他的職權的人，乃是各總長。因之他祇居虛位，而無實效，德意志共和國不必供給這樣的人。若不然，他或是踰越職權，使內閣服從其專制之下。爲國家的政府計，設立一與人民代表協洽的行政部，那就夠了。』

這種觀念，沒有流行的機會。柏呂斯於委員會內，力駁此說。他以爲：大總統可以用兩種方法來代替：或用由人民選出的，或用由議會選出的執政來代替。執政自行任命各總長。這樣組成的內閣，必定是不能作事和沒有決斷的，將使拿破侖的專制復現。對議會負責的總長，其權力實際上已被剝奪，而只能監督總長的議會，其權力亦將自行減殺。下面的制度亦要考慮：議會可以直接選出委員會，會中各員自行掌理各部；就是說，總長不由大總統任命，而由議會選舉。這是瑞士制。但這種內閣祇能行於小邦，而不能行於德國，因爲閣席的分配，不能僅依邏輯的前提，而須按照聯邦議會中各黨之比較的實力的。這樣組成的行政部，必不能一致行動。總之，所最需要的就是一個在憲法上爲確定的中心之人物。委員會越多，選舉越多，則更需有一定點以維繫憲法的網中

之各種繩索。所以大總統必需有的。

這個大總統必須是强有力的。德國人民喜歡被治，在德國須有强有力的元首。聯邦現正值革命的時期，强有力的元首尤為必要。必須有一大總統足以代表國民的，並具有一切必要的威權足以表現出一國及聯邦的人格。又，欲使大總統做事足與國會平衡，則大總統必須有强有力的；沒有他，則議會將成為萬能的了。

這就是聯邦大總統必須不像法蘭西共和國的大總統的原因。法國的大總統，由國會選舉，致發生憲法上極不適合的情形。他徒擁虛號，議會已經取得與真正民主主義正相反對之絕對的萬能地位。德國所需要的議會政治，是由國民監督的議會政治；而不是把大總統的權力削減到不能行事而僅向議會恭維的議會政治。憲法會議的會員引拉斯羅之說，贊成這種對於法制的貶詞（此種貶詞在德國是一致的），依拉氏之說，議會政治在法國，實完全被姦污了。

但聯邦大總統，亦不須像美國的大總統。於一九一八年之末和一九一九年之初的時候，德國確有許多欲得一具有如威爾遜一樣獨立和權力的人以為國家元首。

但這種思想似乎沒有流行。憲法會議每事都欲在德國創設一種議會政治。然在美國，參議院祇有立法權，行政權完全在大總統手中。憲法會議決定給聯邦議會以協同行政和監督行政之權。又美國大總統不管其閣員能否得議會信任，而自行任命；閣員對議會是不負責任的。大總統有一種爲議會制所不容的，危險的，萬能權力。故此，美國制亦像法國制一樣，必須擯棄。

現存的共和政體，沒有一種完全適合德意志共和國的；必須創設一種新元首給他。第一，須要創設一種真正議會政治，以異乎法蘭西之不完全的議會政治。法蘭西的議會政治就是議會萬能，議會四年不受人民的監督而自由行動。於每回選舉之後，民主政治就沒有用。雖然，於真正的議會政治裏面，議會不是萬能的；他須受一種民主的勢力監督；這種民主的勢力，在德國須爲大總統。

故現在的問題是，於共和國內，設立一種現在僅爲實行議會政治的君主國所獨有的制度，即設立一個元首，其權力足與議會抗衡，用人民的名義監督議會；但同時又不使元首的權力足以支配一切，或剷滅議會的權利，而建立成一種反民主的制度。我

們試看德國憲法怎樣解決這個問題。

二 大總統的選舉和任期

爲給聯邦大總統以必要的權力和獨立起見，國民會議確保他有一種很強有力的個人的地位。

爲達到這個目的起見，憲法就首先宣言大總統由德國全體人民選舉（第四十一條）；即由國民投票選舉。大總統爲選舉議會的選民所選出；故大總統與聯邦議會同出一源，同出於純粹的國民意思。故這兩個機關中，若有一機關不取或違背國民所希望的意向，則他一機關確能馬上施以必要的糾正。大總統能够與聯邦議會的權力抗衡，因爲他確是爲人民所信之人，人民委他與聯邦議會協同統治的。

這種制度並不是沒有危險。其危險我已於一九二〇年三月在德國自身見之。斯時謠言遍布，謂興登堡大將（Marshal Hindenburg）將爲聯邦大總統的候選人——他是個爲廢帝所公然贊同的候選人，是似乎要預備復辟的候選人。因此社會民主黨宣言道：大總統民選制僅在表面上爲共和的；其實此制之爲君主的遠多於爲共和的；

民選的大總統可以僭攬大權於一身；規定總統民選制，將使總統受制於爭議和攻擊，致大損其尊嚴。社會民主黨預知可以維持他們於討論憲法時所提出而後經撤回的提議——按照該提議，大總統須由聯邦議會選舉。民主黨因恐聯邦議會和民選的總統之間發生衝突，彷彿亦預備着維持這種提議。中央黨對於此事沒有決定。但沒有中央黨就不能成事，因為這是一種修改憲法的事情，國民會議中三分二的大多數的贊成，是不可少的；然沒有中央黨，則不能得這樣的大多數。卡勃和呂威池的暴動，同時對於這些討論，與以一種影響。民主黨由此斷定：此後以軍人爲候補者之各種企圖必歸失敗；國民必不推舉或擁護執政官；故憲法上關於這點，無復有修改之必要。

凡年滿三十五歲之德國人民皆有被選之權。委員會的提議和第二讀會的憲法正文皆宣言德前皇的家族絕對沒有被選之權。這條規定，於三讀會時爲大多數——包含德意志國民黨，德意志人民黨和中央黨——所刪去。這些黨的代表所發表的理由是：這條規定將造成一種最可恥的，違背憲法原理的，例外的法律；這種規定自行暴露出弱點，並顯出對於革命勝利所得的利益無共享其賜之心。

但大總統怎樣選舉呢？經長時期的討論之後，國民會議決定：大總統的選舉不以憲法規定，而以尋常法律定之。國民會議不能決定或採取內閣的提議抑或採取憲法委員會的提議。內閣的提議採一般的選舉法；若果頭一次沒有一個候選人能得大多數，則舉行第二次投票；在第二次投票時，祇有前次得票最多的兩個人能夠競爭；於這兩個候選人之中，得大多數的為當選。

這個提議，於憲法委員會中引起激烈的反對。反對的論調以為：政黨很多，在第一次競爭的時候，也許有許多候選人提出來，因而在第二次投票時所剩的那二個候選人，有時會都不能得全體國民中多數贊助的。在別一方面，於第一次投票之前，各黨很難聯合共同提出一候選人，因為於此時以前，各政團都不知道他自己的候選人究竟能否當選。故此無論如何，大總統的地位一定很弱，因為大多數選舉他的人，並非因表同情於他而選他，乃是欲抵抗那更不得他們信任的人，使之不能當選，然後選他的。所有對於依從前選舉法選舉的批評，都可以於這裏適用，且有增加的勢力，因為大總統的選舉，乃是聯邦中具有最尊嚴的人物的選舉。

憲法委員會認這種提議爲不適用之後，採用一種自己覺得與以上那種最爲相反的提議：於第一次投票得最多票（比較的大多數）的候選人爲當選。這種制度可免去第二次投票的不便，但對於前面提議的反對說，亦可用來反對他，且有較大的勢力。卽就現在的政黨這樣分立，得比較的少數人民擁護的人，也可以爲國家的元首了。

依照第三個提議，第二次投票可以用以下的方法免掉。於第一次投票時，許選民指定第二個人，若果第一個候選人不能得到必需的票數，則把他的票給他所指定的第二個。這種提議的意思是：相接近的黨如知道僅依該本黨的投票其候選人必落選，可用這種方法，先行聯絡好來投票。如此可得免掉第二次投票的好處。但這種制度並非沒有危險，因爲第一他乏缺簡單性，第二，不見得選民因此就遵從他的黨與別黨的協商。於有訓練的政黨中，選民遵從其黨魁與別黨所訂的協約，若依此種制度，與其他全無訓練的政黨相較，實屬吃虧。若採用這種提議，會有一種危險，就是選舉的結果不真是表示人民的真正意思，祇靠政黨的戰略和訓練。

上面三種提議均未採用。可以行的祇有一種程序。這種程序是要有兩回投票，但

第二次投票不限於兩個候選人，以得票數最多的爲當選。這樣一來，各政團毋須自己拋棄其有勝利希望的候選人。各候選人在第一次投票時測清楚他們自己的勢力之後，於是各黨得根據精確的結果自由與別黨協商。這種協商亦毋須單純根據第一次投票所得票數爲比例。幾個政黨可以協同贊成一個未嘗在第一次投票時提出的候選人。如此，政治的情形可望由第一次投票稍爲廓清一點；候選人的數目，可望大爲減少；結果，當選的大總統會得投票總數的大多數；或至少他所得的票數，比之他如於第一次投票時依比較的多數當選，較爲多了許多。候選人這樣得到的票，是由人民自由選擇來投與他的；他由這樣選出，其得人民之信任，比之用投票的程序限定由兩人中選出一人來束縛人民，其信任程度大得多了。但如果想刪去第二次投票，同時就會失了廓清之功；民衆的意思，須依廓清表示的。

這種制度於一九二〇年三月四日最後被採爲大總統選舉法。依照該法第四條的條文，以得過半有效的票的人爲當選。若沒有人得這種大多數，則舉行第二次投票；第二次得票多數的候選人作爲當選。若有幾個候選人得同樣的票數時，則以抽籤法

決定之。

大總統任期爲七年，可以連任。選擇這麼長的任期和可以連任，實密合當時盛行的理想。依當時盛行的理想，大總統應於憲法的運行中作個固定的和永久的一點。柏呂斯說：『即使憲法所設立的制度，盡量深深的印入民主的性質，然爲全個建築物鞏固起見，最好他內面有某部分是個耐久和堅定的結構。』社會民主黨以爲：大總統的任期越長，則換人越爲困難，而結果終身總統的危險亦越大。他們提議定大總統任期爲五年，不能連任。但這個提議不能通過。

憲法既經規定大總統的任期，則他必須規定於任期未滿之前，大總統停止職權，或因故障不能行使職權的情形。憲法不欲如美國一樣，設立一副總統。副總統爲大總統之永遠的代表和可能的繼任人，用柏呂斯的話來說，他具有『共和的王子』的地位。德憲所採用的規定，更爲柔順得多。

當大總統於任期未滿之前，停止職務，就是說，當死亡，辭職，或彈劾的時候，新選舉就立即舉行。

當他因故不能行使職權的時候，必須按照他的不能行使職權是短期的或長期的來分別。在第一種情形，即當因微恙，或短期的旅行，或當可以延長的病症之初發的頭幾天，或於大總統死亡和選舉繼任者的期間內，則聯邦總理代理大總統。在第二種情形，即有大病或癲狂時，或當聯邦議會通過大總統彈劾案時，或有人向全國最高法院對大總統提起刑事訴訟時，憲法決定任尋常的法律明白決定由誰人充當他的位置。這個法律可以按照情形，或設一個臨時副總統，或將大總統的職權暫由聯邦總理行使，至大總統能行使職權時為止，或把他的任期終了。

三 大總統的權力

憲法所委任於聯邦大總統的權力，大致與實行議會制的國家之元首的權力相同。聯邦議會於其純粹的立法權之外，再有監督內閣及其行政之權；同樣，——若果是實行議會制的原理的話——大總統必須於其嚴格的行政權之外，再有與聯邦議會協同立法，且有監督聯邦議會的本身之權。

其實憲法所規定的，就是這樣。聯邦大總統有行政權。他任命總長；於對外的關係

上，代表聯邦；任命一切文武官吏；爲海陸軍大元帥。他有大赦和發布行政命令之權（註）。他又有立法權。祇有他有公布已經通過的法律之權。他對於這種法律有駁覆權。又當遇值我們上面已經講過的複雜情形時，他可以斟酌情形，或阻止一法案不使實行，或以之提交公民票決。最後，他稍稍有一點監督聯邦議會之權。他可以命令聯邦議會議長於法定的日期之前，召集開會。他任命選舉委員會中之司法人員以解決聯邦議會的選舉之爭執。他可以解散聯邦議會，等等。

註：聯邦大總統沒有如法國所謂發布法規命令（le pouvoir réglementaire）之權，即沒有發布能夠拘束一切公民的命令之權。除了憲法或尋常的法律賦與他以特權之外，他不能發布這種命令。於這種情形中，他或由一個總長副署（憲法第四十八條，四十九條，五十一條，五十九條）或須先得聯邦議會的同意，然後發布命令。

於以上各種情形之中，大總統非得一個總長的贊助和副署，則不能行使其權力，這可不用說；這是議會制的要件。

爲使大總統的行動有力和給他一種真正優越的地位起見，憲法給他以某種權

力。這些權力，我們必須特別注意；因為這些權力或為德國大總統所特有，給德國大總統以一種特別的性质。

大總統有監督聯邦議會立法的大權。當法律已被通過的時候，他可以於公布之先，以之提交公民票決。當聯邦議會和聯邦參議院宣言其所通過的法律為緊急的時候，雖有聯邦議會中有三分一的議員要求延遲公布，而大總統可以立刻公布之（第七十二條）。要求延遲公布之目的，在於給反對此法律的人以預備和舉行公民票決的機會。大總統之有不延遲公布，和立即公布法律，使他實行之權，給他以免去這種公民票決的機會。當聯邦議會和聯邦參議院對於法律不能一致的時候，大總統亦有權決定這條法律沒有效力，不使實行，或決定交公民票決。最後，當聯邦議會中有三分之二的大多數，不願聯邦參議院的抗議，通過法律的時候，大總統可以自由決定把該法律公布；若他不願負這個責任，亦可以把聯邦議會和聯邦參議院不相一致的問題，交付公民票決。

大總統指揮聯邦中一切海陸軍。從這點看來，他就是德皇之直接的繼任者。所以

他有一種權叫做 *Reichsrecursion* (聯邦的強制執行權) 就是說當各邦不履行憲法或聯邦法律所賦與之各種責任時，大總統有藉兵力以強制其履行之權。最要的大總統有宣布戒嚴之權。

這是德國憲法的一個特點；然在法國非用法律不能宣布戒嚴，在德國，祇用大總統的命令就够了。憲法第四十八條給他以一種權力，當安寧和秩序大受影響的時候，他可以發布為恢復安寧和秩序所必要的教令；又遇必要時，可以用兵力達其目的。但須要安寧秩序大受影響時，他方可發布例外的教令。至於安寧秩序是否受大影響，和何時大受影響，祇有他有權來決定。同樣，對於什麼樣的教令是恢復秩序所必需的，亦祇有他有決定之權。他可以特別——憲法明白的給他以這種權力，但大概的給他——停止個人的自由。關於此事的詳細，憲法上規定另行通過一條普通的法律以詳行規定；但這條法律仍未制定。各人都一致承認：於這條法律未通過以前，關於這點，大總統的權力仍然是沒有限制的。所以，他不獨可以發布一切他自以為應付事變所必需的教令，且又可以用命令來頒行一般的和永久的教令。他可以設立罰則或增加刑

法法典的內容。他又可以設立特別法庭。這實在是一種狄克推多制。

大總統把這種大權用得最廣。德國現時確是正當經歷一特別紛擾的時期，又大總統之發布許多的戒嚴令，這種權力要負其咎。有幾處地方，尤其魯爾，差不多時常戒嚴。於一九二〇年的時候，柏林從正月十三日到五月二十八日都在戒嚴狀態中。

實行這些行政的大權的方法，變化極爲無常，因情形之不同，教令對個人的權利之損害，或深或淺。在情形險惡的時候，一切權力都在陸軍總長之手，他可以自行行使此種權力，或委任其屬僚行使。關於民事的行政，由內閣委員 (Commissioner of the

cabinet) 襄助辦理。制定罰則；凡放火，亂用炸藥，決河放水，損壞鐵路，於暴動時反抗合法的官吏，皆處死刑。此外並設立非常的軍事法庭，且委之以大權。甚而至於軍閥都可組織軍事法庭，法官由鎮壓騷亂的軍隊中的指揮官委任，且由該軍隊的長官監督。於情形不大險惡的時候，境內的權力都歸內務總長所任民政官之手。個人的自由被停止，但仍留有些少的保障。定立監禁的判詞和罰金的條例。於這兩種極端的戒嚴狀態之間，尚有許多規定，寬嚴不齊；差不多每日都有新命令，於這個地方宣布戒嚴，於那個

地方加緊戒嚴於這裏緩弛戒嚴於那裏取消戒嚴有許多已經戒嚴的地方不見實行壓制；這祇不過是政府方面之一種防患於未然的教令罷了。然亦有許多地方受壓制得非常慘酷。

對於行政權之這種萬能的權力，憲法上所規定之唯一的限制就是：大總統依據憲法第四十八條所發布之一切教令，必須咨照聯邦議會，聯邦議會有要求大總統收回這些教令之權。因為這種要求，內閣於一九二〇年五月二十八日迫得除魯爾之外取消全國的戒嚴，容許六月六日的選舉於尋常狀態之下來舉行。

諸右黨以為所給與大總統的權力仍然不夠，仍然要給他以別種權力，即不用一個總長的副署而可以命令開公民票決大會，或解散聯邦議會之權。他們以為：大總統對於解散聯邦議會，或反乎該議會的議決而訴之於國民，必不能得總理的副署，因為總長之作官的生命，是倚靠聯邦議會對他們之信任的。於這種情形之下，大總統必須設一個新內閣來副署他的命令。但若果選民不贊成大總統之所為，則他必須令前任的內閣復職。這種巡環的辦法有什麼用處呢？

但柏呂斯極力辯護副署之必要——副署是共和的民主政治和議會政治之原則上所必要的。

柏呂斯先批評公民票決說。他說，於這種情形之下，不外乎發生下面兩種情形。或者，大總統和總長都一致贊同開公民票決大會；在這種情形之中，總長會拒絕副署嗎？總長如拒絕副署，那是反乎大總統和總長間尋常的關係；而且公民票決大會之舉行，在憲法上有某種條件規定的，這些條件，必須遵守，若違反之，必須負責，總長尤不能拒絕副署。或者，在別一方面，總長反對開公民票決大會；他們決定不讓這種政治上重要的行爲，反乎他們的良好判斷而實行。在這種情形之中，內閣要馬上辭職，而大總統，因爲不能沒有內閣，即要組織一個新的。所以，這種開公民票決大會的命令，無論要不要有一個總長的副署，而內閣終於要更換。但就尋常說，若果大總統要實行一種反乎內閣政策的行爲，他大率另組一個代他負這種行爲之責的新內閣。

關於聯邦議會的解散，情形很爲相同。若果大總統解散聯邦議會，且欲戰勝議會的大多數，則他必不能維持那爲議會大多數所擁護的內閣。聯邦議會的解散是由於

大總統欲依新選舉將大多數變爲少數，且將少數變爲大多數的。因此，他必須用下面的問題來問問自己。我能够用什麼的政治聯合呢？若果大總統非經一個總長的副署就不能解散聯邦議會，則上面這種計量必須要顧及的。大總統不是絕對受制於大多數的；他可以希圖於訴諸人民的時候，由少數變而爲大多數；但在這種情形之中，他必須把那些負這種企圖之責的政治家引入這個少數裏面。

所以，大總統可以命令開公民票決大會和解散聯邦議會。但這兩種決定，如其他的決定一樣，須經一總長之副署。

於我們剛才所說的各種權力——所有此等權力皆爲憲法所明白規定的——之外，大總統仍有別種因實行議會制度所必定隨之而生的權力。他確有權要求總長報告各事，和報告處理各種事項的消息於他。他又有出席閣議之權；他於閣議席上雖無票決權，但他可以隨時出席，且可以爲內閣的主席。

四 大總統的責任

責任產生權力，無責任則無權力。憲法無論給元首以什麼權力都好，若果他不能

親自負責來行使之，則這些權力，僅爲具文而已。美國的大總統是這樣負責的，故他確是統治一切。在議會制裏面，元首是不負責任的；其弱點就由此而生。但德國憲法希望同時有議會制而且又有一個強有力的大總統。所以必須找尋一個根據把兩者聯合起來。

(一)在理論上，聯邦大總統是不負政治上的責任的。就是說，他不能由聯邦議會投不信任票來推翻的。他一切命令必須一個總長的副署；對於這些命令負責的是總長，而單獨擔當其結果的亦是總長。

雖然，大總統之不負政治上的責任，亦有限制。若果大總統與聯邦議會間的衝突，確是不能調和，則大總統可以把這種衝突交國民公決。按照憲法第四十三條，聯邦議會經三分之二的大多數議決，可以要求人民對於彈劾大總統案票決。若人民贊同，則大總統停止職權；於此，大總統負政治上的責任。

(二)聯邦大總統負刑事上的責任。下面兩種假定必須考慮：

(a)假定大總統所犯之罪屬於尋常刑律的範圍。他能够像普通個人一樣被人

向普通的法庭告訴嗎？這個問題在憲法委員會中辯論頗激烈。他們不欲大總統免除一切刑事上的責任。但於他方面，又同樣不欲將大總統的身分弄到如常人一樣，因為可以向尋常的法庭告訴他，就是使他的地位比之憲法上所賦與聯邦議會議員的較為低了。其後決定：大總統於在職期內，像聯邦議會議員一樣，除了聯邦議會允許之外，不受刑事上的告訴。

(b)或假定大總統犯破壞憲法或聯邦法律之罪。於這種情形中，憲法第五十九條規定：聯邦議會可以向最高法院告訴他。彈劾大總統的提議至少必須有一百個議員的連署，且須有三分之二的大多數贊同。但這裏必須特別聲明：這種是法律的程序，這種告訴祇能以破壞憲法上或法律上一定的規定為根據。於聯邦議會和大總統間僅僅政見不合的時候，大總統祇就那件事負政治的責任，聯邦議會可取的途徑就是提出大總統彈劾案請人民贊助。

大總統若經判定為有罪時，最高法院能够科以什麼刑罰呢？憲法會議起初規定最高法院祇能宣布罷免大總統或停止他的職權。然後來把這個問題任法院編制法

中規定之。

但大總統的行爲可以同時觸犯刑法和破壞憲法，然則先經那種法院審理呢？——先經普通的法院呢？抑或先經最高法院呢？經過長時期的斟酌之後，憲法會議又決定把這個問題任將來關於最高法院的法律來解決。

(三)最後，大總統負民事上損害賠償之責。依文官一詞之實際的意義說，大總統雖則實際上不是一個文官，然關於損害賠償這一層，他與聯邦中的文官皆受同樣的法律所規定。

第三節 聯邦內閣

於議會政治裏面，內閣爲連絡議會和國家元首的帶子。在德國，內閣的地位更爲重要，因爲聯邦議會和大總統兩者都由人民選出，且在理論上有同樣的權力。故兩者之間必需有一協作的和平衡的機關。

但這個機關極爲巧妙。內閣的地位，常甚煩雜，他多半是根據於歷史的傳說及在職諸人之境况而來的。總統與內閣總理之間，及內閣總理與閣員之間應該要有什麼

一種關係；閣員對於內閣總理應該要服從至何種程度？內閣對於國會，確處於何種地位？內閣是指導國會的呢，或僅奉行國會的議決案就算完事呢？凡此種種，皆為程度的問題，因國之不同，而各有差異。

對於以上諸問題，為完全及詳細之決定，此事縱非不可，然已屬困難。英國憲法，關於內閣應如何運用，並無明文規定。法國憲法，關於此點，僅有數條空泛而不完備的規定。至於德國新憲法，則定立一般通則以為內閣政治所遵循。

柏呂斯所擬的計劃，並沒有將此點包含在內。他所提出的計劃，僅僅詳述內閣政治的原理。此種缺漏之點，為國會中委員會及大會所指謫。前任總長達爾博呂批評柏呂斯的計劃，謂其不能充分確保政府機關使遵循特定之式樣及所期望之方向以行發展。他說重要的政府機關，如內閣，不應使之一聽偶然的機會以為進展，至少須定立大綱，使有所循依，以行發展。他於是提出幾條原理，這些原理後來採入於憲法之中。

國民會議於此確曾作過一種重要的嘗試，由這樣設立之規定，我們將加以研究，且更考求此種規定於實際上怎樣施行。

一 憲法上的國務總理和總長

韋瑪會議稱內閣爲國民內閣。憲法第五十二條說：『國民內閣以國務總理及各總長組成之。』此乃明言國務總理與各總長之地位的差別——於德國制裏面，此種差別，是根本的差別。

我們在這裏試一追述帝國時代的內閣怎樣組成。正當的說，從前的聯邦首相爲唯一無二的閣員；各部部长贊襄或代表首相，僅爲高級的員役，絕對服屬於首相。各部長絕沒有集議公務；各部長對於本部事務自由決定並執行之。但各部間對於法律或行政法規遇有異議發生時，則部長須稟詢首相。此項異議之討論常遷延數月而不決，因爲首相之職責並非遇事發表意見或對難題予以解決的。這種就是『官僚制』(Bureaucratic system)。

因爲此種制度甚爲不便，故達爾博呂提議組織一種『委員制』(Collegiate system)。內閣由各總長組成，凡關於一般政策或與各部皆有關係之諸問題，皆提交內閣討論。內閣總理僅居閣員中之首位；議決則由全體閣員行之，一切責任由全體閣員

負之。

憲法會議於官僚制與委員制之間，採一種折衷的制度。其所採的爲『限制的委員制』。聯邦總理不復爲唯一無二的閣員；他僅爲閣員中之一，其稱號與其他閣員無殊，但其性質則與其他閣員迥異。他並非居於其他閣員之上，他的地位與其他閣員同等，且其所享某種權利復與其他閣員的一樣。

聯邦總理與各總長爲政府中之兩要素，憲法會議對於他們所設定的區別，可於以下三點表現出來，即：（一）閣員的委任，（二）總長與總理的特權，及（三）他們的責任。

（一）各閣員的任命，彼此不同。聯邦總理是由聯邦總統依政情的向背而委任的。聯邦總統必須按照政治的情勢，委任聯邦議會中多數黨的黨魁爲總理，若議會中無絕對的多數黨，僅可由數小黨聯合以占多數，則總統須於此數小黨之首領中，選任其一爲總理。內閣中各總長，雖亦爲總統所任命，然其任命，乃出於聯邦總理之推薦，事實上聯邦總統常依其推薦而加委任的。聯邦總理，除自行辭職，或爲聯邦議會之多數所推倒外，不能罷免。各閣員則不然，皆可罷免，且其罷免之決定，復可由總理提議由總統

行之。

(二)聯邦總理與閣員的權力，復有更深切的差異。憲法上所採的主義是：聯邦總理決定，且獨自決定，內閣政策之一的方針。其餘閣員，均遵循總理所決定的方針以處理各該部的事務（憲法第五十六條）。換句話說，德國新憲法雖未明言，然內裏卻彷彿要把『統治』（governing）和『行政』（administering）加以區別的：聯邦總理統治，其餘閣員行政。此種重要的區別，於憲法中規定閣員權力的各條內，說得頗為明顯。

閣員最重要的職務，為行使聯邦大總統的權力。總統的教令由他們預備和副署。但各閣員皆可以毫無分別的對於一切命令副署嗎？又各閣員對於聯邦總統的一切決定，皆可副署嗎？不。聯邦總理對於與內閣一般政策有關的命令副署，且對於其他命令，亦有副署之權。閣員僅對於與各該部有關的命令副署。由此遂生以下之結果：當總統的命令僅為一閣員所副署時，則人必以為內閣視此命令為純粹行政事項。政治上頗為重要的事項，或僅由聯邦總理副署，或由聯邦總理和其所掌之部與此有關的總長共同副署。又各總長亦各自有其權力。他們為一般的及單獨的決定，自行副署。此

種決定分兩類：其一須經國務會議討論和決定的，其他則由各閣員單獨決定之。

閣員於國務會議時，更能行使權力，憲法中所規定之混合的性質於此更屬明瞭。聯邦總理的優越地位，是因以下的事實而來的，即：聯邦大總統不出席時，他為國務會議的主席；國務會議表決，可否同數，相持不下之時，他有最終之決定權。下列的問題，常可引起疑問：閣員能否不逢迎聯邦總理之意見而使他陷於少數？若總理果陷於少數，則其結果是怎樣？從理論上說來，若按照委員制的原則，則多數的決定，常須實行。但閣員似不能拂逆聯邦總理之意以行事，蓋聯邦總理有獨自決定一般政策之權，且常能以辭職為恫嚇，因總理一辭職，則全體閣員必因之而倒的。國務會議自有其議事日程，此種議事日程須經大總統的允許。

於別一方面，憲法將應屬於閣員之最重要的權力，賦與國務會議。從憲法上此類條文的全體看來，委員制之適用很廣。聯邦總理對於政府所執行之政策，僅決定大綱，而閣員則須留心處理，使各部的政策皆按照此大綱以為行使，又須使各部的政策不與他部的政策或利益相牴觸。憲法自身又復列舉種種事項須經國務會議始能處理；

且明文規定，此類事項，可由尋常法律擴充其數目和性質的。此類事項是：

一、一切法律計劃。關於此點，德制與法制相反。在法制，國家元首對於法律有創議權；在德制，則創議法律之權，屬於國務會議。由內閣提交之一切法律案，於未送交聯邦議會之前，須經國務會議討論及起草。

二、與各閣員的權力範圍有關而各閣員間不能私相協議的一切事項。

三、發布命令的權力。在德國，沒有一種機關具有發布一切命令的權力。各機關所發布的命令，僅為屬於其範圍以內，和為達憲法及普通法律所賦與他的目的。總統是這樣，內閣也是這樣。聯邦內閣可以發布下列三種命令：

(a) 聯邦內閣有時可單獨發布命令。當內閣須發布普通行政法規以為執行法律之用時，尤其如此。(憲法第七十七條)

(b) 有時內閣須經聯邦參議院的同意，始能發布命令。若遇新憲法第二章第十八、九十一、七十七，各條的情形，尤其如此。

(c) 最後，『因值過渡時代，關於經濟事項的立法，所用單簡的手續，』一九一九

年四月十七日的法律，給聯邦內閣以權力，使於某種情形之下，用行政命令頒布各種適合現情的法律。依此法（一九一九年四月十七日的法律）內閣可以發布有法律的效力之行政命令；其結果，此種命令，若經聯邦參議院及國民會議所委派的由二十八人組成的委員會之同意，甚且可以更改從前所制定的法律。最後，閣員各自有其獨立行使之權力；此種權力，從理論上說來，純為行政的權力。

（二）聯邦總理及總長之地位上的差別，復可於其政治的責任上現出來。因為他們的地位各不相同，故他們的責任亦彼此互異，這是合乎邏輯的。

聯邦總理及總長均須對聯邦議會負責任。憲法第五十四條規定：『總理及總長之在職，須得聯邦議會的信任。若聯邦議會對某閣員投不信任票，則他必須辭職。』若按照這條的字義來說，德內閣的責任，並非連帶的責任，祇有為人投不信任票的閣員須行引退。雖然，憲法第五十四條之真意似並非如此。若將第五十四條與第五十六條比較來看，則其真意之確非如此，更屬明瞭。這兩條合攏起來，規定以下的事項：聯邦總理與總長對於聯邦議會同樣的負責，但其責任的範圍不同。聯邦總理對於一般的政

策負責，即除行政法規之外，對於大規模的政策和計劃負責。而在他方面，閣員對於一般的政策並不負責，而對於各該部的辦事情形卻負責任。此外，各閣員對於國務會議的議決，皆須負政治上的責任。

關於民刑事的責任，聯邦總理和總長立於同一的地位，而對於民事及刑事的犯罪，他們亦皆與聯邦大總統一樣須負責任的。

二 憲法的運用；內閣怎樣組成，運行，及解散

制憲諸人於憲法中採用議會政治的規定。議會政治在德國從未實行，故憲法保障此種政制將循預定之途徑以行發展。研究德國政治家自憲法成立到現在怎樣遵循此種規定以行事，是件有趣味的事情。欲達此目的，最好將內閣怎樣組成，怎樣運用，及怎樣解散，敘述一下。

(一) 依德國憲法的規定，通常於組織新閣的時候，元首將組閣及指導內閣事務之責委於政黨首領。受命組閣的首領，復選與己政見相同者或能與己妥協以實現某項特殊政策者為閣員。內閣既成，則提出國會徵其同意；內閣政見亦提交國會。若國會

通過，則內閣即行視事，否則引退。無論如何，內閣產生的難關，總可於數日間自行解決。在德國，組閣是件最複雜的事情。平常議會政治之理想的條件或歷來的情形，乃是兩大政黨對立的。在德國，則政黨之數，不僅爲二；國中有五六小政黨，其中無一能在國會中佔大多數。且內閣的困難，又幾莫可解決。參加組閣的政黨，一行使政權，即冒危險。各黨之間，非以友愛之情，互相幫忙，以共渡此危險；反常取自利的態度，互相攻擊，而不負重履險，共行任事。凡真正的政黨，皆有所信仰的黨綱，欲實現其黨綱，莫妙於手握政權。而德國政黨，對於黨綱，尠有深信；於未實現自黨黨綱之先，皆徘徊觀望，直至他黨黨綱先被證明不適用而後已。

每值內閣產生的難關，各黨間同時必有一時期的協商。各政團集會討論應取的态度，決定參加組閣與否。後一個問題大都依其他政團是否參加組閣而定。此問題決定之後，各黨領袖集合起來，以謀妥協之道。聯邦大總統自然與這種協商會接近；有時這種協商會於大總統之前舉行。未來內閣的政策，於此會議中討論。閣員人選，亦於此處議及。各領袖間若能妥協，則聯邦大總統即任命閣員。雖然，有一種情形，組閣極爲困

難。此種情形就是在一千九百二十年六月的選舉以後。這場選舉的結果，使各黨無論怎樣聯合，都不能得着大多數。各政團集合，爭論，但終不能妥協。大總統於是任命中央黨的黨員，不是命他組閣，而是命他斡旋於各黨之間，使之妥協。斡旋之結果，遂產生法蘭拔內閣。故內閣的組成，不是由大總統的自由決定，而是由各政黨間的協調。

因此，遂生下列兩種結果：

第一，內閣產生的難關，為時甚久。法蘭拔內閣的產生，須費九十日的光陰。像德國處境的困難，經這樣長久的時期沒有內閣，而全任政客與政客間於此期內商量討議，這顯然是一件可悲憫的事情。

第二種結果是：閣員之間，非特不是屬於一黨一系，（這是聯邦議會中無一黨能佔大多數議席之必然的結果），而且是屬於異黨異系的。要組織內閣，必須遵循一條三重的定例。第一，閣員須由參加組閣之各政黨派出；充斯任者，由黨員中選出，若非為聯邦會議議員，則須選其為之。第二，各黨所出閣員之數，一依各該黨在聯邦議會中議席之多寡而定。此定例之唯一的例外是：某黨在新閣中所得閣員之數，須與其在前閣

所得者相同；若有閣員辭職，其缺應由同黨黨員繼任。若因特別情形，其缺由別黨繼任，則別黨須另讓一閣席於此黨，以爲賠償。第三，當議會開會期限內，內閣不能改組。

第一任內閣乃於一九一九年二月國民會議集會之後組成，施特曼爲總理，此外復有七閣員，分長七部，更有不理部務之閣員二人。此次組織混合內閣之政黨爲：社會民主黨（該黨於聯邦議會中占一百六十三席），民主黨（占七十四席）及中央黨（占八十九席）。社會民主黨在議會中所占議席之數，恰與其餘兩黨之合共數相當。故於由十四閣員組成之內閣中，社會民主黨得七閣席，內閣總理亦屬於此黨。其餘閣席，則由他兩黨瓜分；民主黨得四席，中央黨得三席。於國民會議期中，除了一九一九年夏季的三個月，民主黨因不願副署和約而自願完全不參加閣事之外，內閣雖有改組，閣員雖有更動，然各黨間閣席的分配事實上並未更變。國民會議期中之最末一任的內閣，即穆拉內閣，由十一閣員組成，其中有一閣員不理部務。後來復加任三閣員以完成該內閣。初時，於此十一閣席之中，社會民主黨五人，民主黨三人，中央黨三人。於一九二十年選舉後第一任內閣中，中央黨閣員五人，法蘭拔在內，德意志人民黨閣員三人，民主黨

閣員二人，閣員分配之數目，恰與各該黨在聯邦議會之勢力相當。中央黨占議席六十八，德意志人民黨占議席六十二，民主黨占議席四十五。（註）

註：此外尚有外交及交通兩總長，不隸屬於任何黨派。

閣員人數，大都是沒有一定的。各部的數目，並非依照事務之合理的分配而定，而是爲滿足這政團那政團的要求以行興廢的。施特曼內閣有財政總長一缺，而波爾，穆拉，及法蘭拔各內閣，則於財政總長之外，復設度支部長（Minister of Treasury）。於另一方面，施特曼內閣中有經濟部長（Minister of Economy），威索爾，及糧食總長（Minister of Food Supply）斯密特（Schmidt）。此兩總長於一九一九年六月組成之波爾內中仍在職。威索爾旋與其他閣員意見不合，辭職。但他所遺之缺，並非由他人繼任，而是將內閣中之兩缺，合而爲一。然此兩缺於穆拉及法蘭拔內閣中復分爲二，且具獨特之名稱。不管部務閣員之地位，與此相同，其數目亦無一定。

有時各黨間雖經妥協聯合，組織能指揮大多數的混合內閣，然其間的意見，仍不能一致。某黨某派雖不願加入組閣，然鑒於內閣之終須組織，故對於率爾參加組閣之

政黨或予以贊助，或保持中立。法蘭拔之成立，外無黨援，於四百六十六人之議會中，僅能指揮二百議員。但社會民主黨答應於新選舉之前，不推倒法蘭拔內閣，故其結果，內閣一切措施，實際上非純出己意，而對社會民主黨之主張，不能不稍為讓步。但在他方面，社會民主黨雖不願參加組閣，然於其容認內閣存立之期間中，對於內閣之行爲，則間接負責。

具有相當人數足以組閣之各政黨間，其意見若一致，則內閣必出現於聯邦議會之前，宣讀其宣言及政策；軒然大波之政治的辯論，由是而起。但內閣的政策預先提交各政團徵求同意，有時甚且於各政團開聯合會議時修改過或全部不要而另行提出的。內閣確能知道他的政策必得到大多數的贊助，議會中的討論，祇不過各政黨明白宣言他們爲什麼維持或反對現閣罷了。

(二)實際上，議會政治有兩種：其一爲內閣政治，其一爲國會政治。取內閣政治制，則國務會議實行統治，國家大政方針，由此產出。內閣領袖並監督議會。取國會政治制，則內閣祇限於執行議會的決議，對於議會的創議，奉命唯謹。

在德國，雖不能說聯邦議會對內閣有多大的權力，然閣員彷彿都是無所創議，而常樂於聽從議會之指揮的。這是組織內閣時的協定，內閣繼續遵守，當爲一種政策。閣員或爲政黨的黨魁，卽不然，亦爲政黨所派充。如此，叫他們如何能完全自立呢？各項重要的計劃，都預先由政府與各政團磋商，非得到在議會中有大多數的政團之同意，不敢有所動作。內閣不是領袖議會中大多數的議員，不是覺得某項政策須行卽行，自身負責，而反與議會中大多數的議員謀諒解。或者不能說內閣純受議會中多數黨所指揮；但無論如何，若內閣事先沒有把握能得議會中多數議員的贊助，則他必不敢有所作爲。又或者在此吹毛求疵的狀態之下，而政團又是這麼組織，若非如此，就沒有別的辦法。國家元首因欲實行某項政策而任命內閣總理，若此項政策的本身可以引起大多數的贊助，則內閣總理可以獨立行事。此項政策縱使不能號召固定的大多數，亦可以倚靠數多小數黨，以湊足大多數。若措施盡善，則無人能吹毛求疵，若所爲成功，則可以箝制敵黨之口，使不敢反對。然而德國的政情，並非如此；內閣之行動，爲組閣時各黨間之契約所束縛，無可或移。

(三) 凡上所言，足以證明以下之事實：德國自設立議會政治以來，內閣從沒有爲聯邦議會所推倒。內閣之所云爲，悉依各黨之協定，其重大的決斷，亦必先得大多數的贊助，而後敢行；叫他怎樣會爲議會推倒呢？不然，若他的決斷未得大多數的贊助，且又不容納多數黨所希冀的政策，則他就要及早辭職；爲什麼還要出現於議會之前，來從事於早經失敗的政戰呢？

故德國的內閣是絕不會倒的；他祇有退避，或更正確點說，他並不是退避，而是改組。够得上組閣的人員，極其有限，新閣的閣員，與前閣的閣員，幾乎常是相同的。若能知道那幾個政黨參加組閣，則對於某人某人將來入閣，可預先有幾分知道。且院中各政黨之互相連合，亦極有一定。從一九一九年二月起，祇有四個政黨參加組閣，於一九二十年六月以後，此四黨之中，參加組閣者，祇有德意志人民黨。故於每個新結合之中，至少必有舊結合中之兩個政團留存着，爲新結合之分子。而留存於新結合中的政黨，亦都很自然的任黨中前任閣員蟬聯下去。故前閣之重要部分，皆存留於新閣之中。

一九一九年六月，由社會民主黨，民主黨，及中央黨所組成之施特曼內閣，爲波爾

內閣所接替。在此新閣之中，僅有中央黨及社會民主黨參加。此兩黨中前任施特曼內閣之閣員，在波爾內閣亦蟬聯下去。新閣之組織，僅將施特曼及民主黨所遺之缺，由此兩黨之黨員補充起來就夠了。一九一九年十月，社會黨參加波爾內閣，該內閣於一九二〇年三月卡勃政變後，欲從新改組。由聯邦總統，各總長，各黨代表開會，討論那位閣員當留，那位閣員當去。

討論歷時愈久，則閣員之留任者愈多。但各政團聯合出而干涉，要求全體閣員退職。波爾從其請，遂由穆拉另組新閣。然於新閣中，前任閣員，亦有幾位留而不去，最顯著者為穆拉本身及波爾；穆拉由外交總長而為內閣總理，波爾則由內閣總理而為度支總長。法蘭拔內閣之組織，其經歷之情形，與此正同。當時希望於選舉之後，政情丕變，且社會民主黨去而德意志人民黨來，於此時所組之閣，其人選之變更，當較尋常為更大。然不料於十三位閣員之中，竟有五位是前閣的閣員。

由此看來，憲法對於內閣政治的運用，雖盡力嚴加規律，然對於議會政治的實施上，卻彷彿沒有若何有價值的影響。德國的出發點，為久經實行議會政治的國家所得

不到，縱能得到，亦頗困難。權力集中的內閣，爲共和干城的內閣，過渡的內閣——凡此種種，是議會政治之偶然的缺憾呢，還是議會政治所必須趨向的形式呢？我們在德國聽見人說：此類政習，顯然與議會政治的概念和憲法的規定不相同，他可以革命的情形來解釋，若德國他日能恢復平定，則此類政習將歸消滅，而另讓憲法的規定正確的及完全的實行。

第四節 聯邦參議院

憲法將聯邦參議院與聯邦議會，總統及內閣並列，其職務在於代表聯邦中各邦的立法行政事宜。

一 聯邦參議院的普通性質

聯邦參議院爲聯邦與各邦合作之一種連絡機關。德意志全體人民的意思由聯邦議會表現，各邦的意思由聯邦參議院表現。

聯邦參議院在國中爲聯邦主義的代表。他在國內爲聯邦黨的機關。在此種任務上，他把各單一的機關 (unitary organs) 聯合和補足起來。

聯邦參議院乃臨時憲法上之各邦委員會，及舊憲法中之帝國參議院的後繼。然因統一的觀念大為發達，故憲法賦與聯邦議會之權，比之舊憲所賦與於帝國參議院者大為減小。帝國參議院為代表聯邦各政府之總機關，在帝國中為主權之所在。於他一方面，因新憲法將主權賦與德國人民，故聯邦參議院僅為各邦政府的機關，各邦政府由此機關參與國家之立法行政的事務。其權力極屬有限，不比前帝國參議院的權力能與聯邦議會相匹，或且駕乎其上。

不以聯邦參議院為各邦的代表機關，僅代表各邦之政府，而以之代表各邦之人民，如此辦法，是否較善？此問題曾經熱烈的辯論。柏呂斯卒提出以下的解決辦法：聯邦參議院乃代表各邦的機關，由各邦的代表組成之。代表得由各邦的議會選派，亦得由各邦人民中選出。在原則上，各邦按每百萬人民出一代表之比例，以選派代表。

這個機關，是統一黨的理想之特殊的適用。然一般人以為：這樣辦法，將於聯邦議會之外，更添設一代表人民的機關；而對於須設立機關以代表各邦一點，反未之顧及。若果對於國內之聯邦組織，不欲完全壓制，使德國純然成為單一的國家；則實際上所

需要者爲：務使全國之呼聲和需要與各邦之呼聲和需要各得其平，毋使稍有偏畸。聯邦參議院須不顧政黨的理想和政策，而包含專門的代表，以代表各邦政府的利益。這就是說，聯邦參議院之中，不僅須有政治的代表，且須有代表各邦政府的代表。國民會議議決，聯邦參議院仿帝國參議院的組織，爲各邦政府的代表機關，且對其權力大爲削減。

關於權力一項，聯邦參議院與舊日的帝國參議院大不相同。帝國參議院之爲主權所在的機關之性質，在聯邦參議院中完全喪失；甚且連發布行政命令之權而亦無之。發布行政命令之權，實已由聯邦參議院轉移到內閣。與聯邦議會比較起來，聯邦參議院的權力，實屬不逮，不能成其爲立法的機關；祇能襄助聯邦議會以行立法罷了。故此種制度，實將歷史的傳習與國家之實在的政情，兼容並包。同時，此制對於國家統一更爲強固之一點上，顯示出一種進步；且對於單一制的觀念將來必能使之容易得到新的發展。

二 聯邦參議院的組織及其連行

憲法第四章第六十一條規定：於聯邦參議院中，各邦至少應得一投票權。其在較大之邦，則按照人口百萬出一代表之比例，以選派代表。若於百萬之外仍有多餘，且其多餘之人數，與最小邦之人數相等時，則作百萬計，多增一投票權。無論何邦，其代表之數不得超過全體票數五分之二以上。

起初的提議，預定於憲法實行三年之後，將人口不及百萬的小邦之選派代表出席聯邦參議院之權取消。此種提議的目的，顯然欲用間接的方法強迫各小邦，使其互相聯合，且欲另建新邦，而免除劃分領土之無謂的手續。雖然，此種計劃卒不為憲法委員會所採納。憲法委員會與國民會議卒決定：關於小邦聯合之事，由政府居中斡旋，以期其實現。（註）

註：憲法第六十一條復規定：於奧大利復行與德意志聯邦合併之後，奧國有按照人口之數選派代表出席聯邦參議院之權。於未合併之前，奧國代表祇有出席討論權而無表決權。這種規定，在條文上和精神上皆與凡爾塞和約（Peace Treaty）第八十條相牴觸，致引起協約國的抗議。一九一九年九月二日協約

國照會德國，要求其於兩星期內，修改憲法，將與和約牴觸之條項刪去。德國政府於九月五日答覆協約國

說德國憲法不能與和約有所抵觸；因為該憲法第二節第七十八條明白規定不許憲法內容與和約有所抵觸的。協約國方面認此種答覆爲不滿意。德憲法第二節第七十八條之規定誠爲提醒憲法起草員勿使憲法與和約抵觸之良法。然協約國九月二日照會中所指出憲法與和約抵觸之點，甚屬顯明，並非出於偶然的錯誤。故協約國要求德政府用外交文書解釋該政府九月五日之答覆。因此德國內閣遂起草下列之補足的宣言，提交聯邦議會批准：

「德國政府承認且宣言：一九一九年八月十一日德國新憲法，其中之規定，若有與一九一九年六月二十八簽定之凡爾塞和約抵觸者，概爲無效。但國際聯盟若不依照和約第八十條之規定，實行更改奧大利之國際地位，則德憲中允許奧國選派代表出席聯邦參議院之規定，亦照樣保留有效，不受此宣言之拘束。此宣言於和約發生效力兩星期內，須經合法機關之批准。」

憲法制定之後，聯邦參議院的議席即按照第六十一條之規定以行分配，於全數六十三席之中以二十五席予普魯士。然於一九二十年五月以後，德國中部有七小邦合併爲紹倫吉亞邦，居民一百五十八萬四千三百二十四人，得兩議席。這樣一來，聯邦參議院中，非普魯士之議席減少了五個，而普魯士之議席亦由二十五個減到二十二

個。德意志聯邦內的地域狀態若沒有新變動，則聯邦參議院議席之分配必如下：普魯士得二十二席；巴威得七席；薩克森得五席；瓦敦堡得三席；巴敦得三席；黑森得兩席；紹倫吉亞得兩席；其餘諸邦，各得一席。議席的總數爲五十五。

各邦在聯邦參議院內以各該邦之閣員代表之。這樣辦法，與舊制相同。然新舊兩制之間亦有重大的差異：新制中，各邦內閣地位之能以維持，僅恃由普通選舉而來之邦議會的信任。時至今日，支配德意志諸邦的，爲民衆的輿論，不復爲一意孤行的獨裁政府的意思。各邦的閣員，親自出席於聯邦參議院也罷，或不親自出席而委其他文官代表其出席也罷，各邦政府對於其代表在聯邦參議院中依其訓令以行事的態度，是要對各該邦的議會負責的。舊憲法中，關於各邦政府所授帝國參議院中全權代表之訓令，及確保每邦之各代表，均取同一步驟以投票之種種規定，已成無用；新憲法中，未經採入。

雖然，新憲法中，各邦在聯邦參議院內，由各該邦之內閣代表之的規定，有一點，曾經更改。憲法第六十三條特別規定：普魯士在聯邦參議院的議席，半由普魯士邦政府

委派代表，半由普魯士中各省的省政府委派代表。制憲會議對於普魯士的劃分沒有權力直接實行，且兩年來，對於此種企圖已經擱下，今欲由此條之規定，重行此種改革。此條之規定彷彿可生以下的結果：若果普魯士邦中各省所得的自治權漸大，若果賦與各省的權力能與各邦逐漸減少的權力相埒，這樣一來，則普魯士諸省，因能如各邦一樣，直接委派代表出席聯邦參議院之事實，更容易且更迅速的同化於普魯士以外各邦。各省將必能在聯邦參議院中維護本省的特別利益——此種特別利益或與別省不同。各省對於本省的權利必能維護，本省的利益若有與普魯士邦的利益牴觸時，各省必能主張其利益。這樣一來，普魯士之優越的中央集權之勢，將被打破了。

這種解決法，不十分完滿，因為各邦地域之再行劃分合併，須依社會的及經濟的理由以鼓舞之；劃分合併之目的，須在於創立能自行發展且有生產力之自治團體。欲完成此種事業，必須不顧各邦之歷史上的疆界；因為此種疆界是因滿足一朝一姓之利益，或為結束勝利之戰爭而定立的。德意志各邦是如此，普魯士也是如此。普魯士中各省，並非自然的組織，為他們自身的利益計，應該能創設和發展出一種政治生活來。

因憲法中關於此點無別項規定，第六十三條的規定已爲進步。然此種規定，彷彿仍未能見諸實行。其實，此條規定：普魯士各省出席聯邦參議院的代表，須依普魯士邦法律的規定以行分配。憲法第一百六十八條又復規定：此類邦法律未頒布以前，普魯士在聯邦參議院的全部投票權，得由邦政府人員代理，但其期限不得超過一年以上。此種邦法律應該已經頒布和實行。然普魯士卒未舉辦，其政府請求和實行不依第一百六十八條之規定，以延長其代理各省在聯邦參議院中之投票權，直至一九二一年七月一日，始頒布此種邦法律。欲維持此種要求起見，普魯士謂他在聯邦參議院的投票權，其全數已被減爲二十二，以此數分配於各省，益覺困難。雖然，在實際上，普魯士政府在共和政體之下，仍保持其歷來之傳統的政策，以最頑固的惰性來反抗一切發達和進步。普魯士在聯邦參議院中之二十二個投票權，爲普魯士邦政府人員或其所選派的代表所代理，直至派選出席代表之新狀態確立之後而後已。

聯邦參議院有組織委員會之權。(註)但以前某某等邦，尤其是普魯士，在帝國參議院的委員會中所享有的特權，已被刪去；因各邦以後在無論那種委員會中僅有一

投票權（憲法第六十二條）聯邦參議院與聯邦議會相反，不能自行召集，而須由聯邦政府召集。但經其三分之一之會員要求時，則聯邦參議院有自行召集之權。內閣對於聯邦參議院及其委員會的事務，指揮一切，但無表決之權。聯邦參議院有要求聯邦內閣閣員出席，或出席於其委員會之權。他可以要請聯邦總理及閣員出席，閣員不能拒絕其要請。被要請之閣員，可以隨時出席布告。這樣一來，聯邦參議院可以參與聯邦的政策。他究能發生怎樣的影響，憲法中無切實的擔保。他將來究能行使何種權力，一依其工作之性質與各邦之代表人選之人格而定。聯邦內閣與聯邦參議院議員相同，皆有向聯邦參議院提案之權。聯邦參議院與聯邦議會相反，其大會在理論上須為公開的；其委員會則否。議案由出席會員之大多數決定。

註：聯邦參議院中之委員會，其數凡十有一，每委員會由委員九人組成。即：外交委員會，政治經濟委員會，內務行政委員會，商務及審計委員會，稅收委員會，司法委員會，憲法和內務法規委員會，陸軍委員會，海軍委員會，及和約執行委員會等。

三 聯邦參議院的權力

舊憲法中之帝國參議院，其立法權與聯邦議會相等。加之，他復具有重要的行政權；他因執行帝國法律之故，有發布一般行政法規之權。關於稅收事項，他是中央執行機關。他有權解決憲法上的衝突，及糾正司法上的弊端。因為欲注重國家統一，及主權在民的觀念之故，德國新憲法遂將聯邦參議院的權力大加限制。然新憲法對於聯邦參議院亦給與某種權力，使參與立法及行政事項。

前面已經說過，於立法事項上，凡內閣所提出的法案，須先提交聯邦參議院。在理論上，須經該院承認，然後提交聯邦議會。但此種承認，並非不可少的，政府可以不顧他承認與不承認，而竟把法案提交聯邦議會。又聯邦參議院對於聯邦議會所通過的法律有抗議之權；但於某某種情形之下，此種抗議，可被人置之不理。

聯邦參議院已經用過此種抗議權。他之行使此種權利，實於郵寄公函須由寄者出費一案提出之時。當時國民會議行使聯邦議會的職權通過一種法案，凡公函由郵政寄發者，郵費不復由收函人給付，而須由發函人給付。普魯士巴威及薩克森在聯邦參議院的代表，批評此種法案，更於國民會議裏面運動三十八人之大多數以為己助。

聯邦參議院遂於一九二〇年四月二十九日對於此種法案提出抗議。於是這條法案復退回國民會議。但此種衝突，卒由兩者互相讓步，作爲了結，而未經憲法所規定之程序以行解決。

聯邦參議院尙具有若干行政權。於一方面，憲法及法律常規定：聯邦內閣所發布的行政法規，須經聯邦參議院批准，方始有效。於他方面，一九一九年四月十七日的法律，『對於經濟事項，因欲立法形式之單簡，』遂規定：凡內閣所發布關於經濟事項的行政法規，須經聯邦參議院及聯邦議會中由二十八人組成之委員會所認許。於此情形之下，聯邦參議院的權力與聯邦議會中委員會的權力，絕對相等。最後，憲法第六十七條規定：行政部須將處理國家事務之情形，報告聯邦參議院。

第五章 德人的基本權利與義務

韋瑪憲法第二部，是完全關於德人之權利與義務的。這是新德國的權利宣言書。除了幾條是專關於聯邦經濟的組織之外，這部分的五章，裏面很長的列舉出許與德人的或加諸德人的權利與義務。如果想把這些詳細講來，那就要研究德國的公法與私法全部。但提挈其主要的觀念，也是必要。

一 基本權利義務的法律方面與政治方面

當討論憲法草案之時，關於基本的權利義務各條，意見極爲紛歧。把這些規定插入憲法裏面，是否必要，是否有用，成爲一個問題。而且，這些規定逐條都有爭論。一八七一年俾斯麥的憲法裏面，沒有權利宣言的。在別一方面，一八四九年的憲法起草員所提議的基本權利如此之多，並經營這些權利如是之興高采烈，致令那時的憲法會議不能引人注意，而且這着失敗不免大有影響於權利的全部。

內閣最初的提案，根據一八四九年提議的遺意，及法國革命的權利宣言，及美國、

比利時、普魯士的憲法，於數段之中列舉幾條主要的法理，並聲明幾項基本的信條，這些信條乃一百年來所有文明國所視為自明的真理的。但在憲法委員會裏面，討論範圍遠軼出這些大綱之外。憲法委員會的委員，為創造一種學理的背景作司法與行政的方針起見，為提供一些原則，以處理重大立法事項的指導起見，並為供給德國人民的法律素養以一種很穩厚的基礎起見，特組織一分委員會，以預備一新草案，草案中之規定已見於內閣的草案，並私人的各種提案，及巴敦五敦堡的新憲法之中。這新草案的草就，中央黨的委員格耶佔重要的位置。

在分委員會中，在委員會中，及在大會中，討論的經過，表現出三派來。有些人想一劑就瀉去聯邦憲法中的一切權利宣言；因為他們見得這些原則當中沒有穩當的系統，不過彙齊一些宣言，而附以一些法律的原則罷了，而此種原則已具於別的法律之中的。有些人想保留內閣草案所包括的系統，然加之以一些規定，以確保宗教派別所需的權利。第三派以諾曼 (Frederick Naumann) 為主要人物，以為內閣的草案即使這樣的擴充，然而總是退化的，並且與德國文化的實際發達不相應。他們要求代之以

一種基本權利的宣言，這宣言承認爲德國文化最近發達之特質的那些主要的觀念。憲法委員會及其後的國民會議，採納一條中庸之道。諾曼的提案全部被否決。議決不完全鄭重的承認現在及將來的主要觀念，不以無法律內容之政治語句規定於憲法之中。但是，亦要有一些政治的定律及政略的觀念插進憲法裏面。杜靈卓謂，憲法會議如此做法，是欲給現存的法律教育以一種基礎，給德人的司法生活以借鏡，同時作將來的司法發達的一種計劃。並且，所採決的各項原則，須置諸憲法的明白保障之下，因而成爲聯邦根本大法之一部，最後，國民會議希望這些規定有多少教育的功用，會成爲國民之公民教育及政治教育的基礎。基本權利不但須爲『建立國家的樞石，亦須爲憲法生存的要素。』

這是一個偉大的計劃，不幸實行難。關於其實行方法的那些嚴重的批評，似頗允當。

關於基本權利義務的條文，當其草就之時，國民會議的議員自然各分黨派受政黨指揮，即在票決法律哲學的問題之時，亦是如此。這些『基本的權利』當中，有些是由

政黨的黨綱及小冊子裏面抽撮出來的。在別一方面，起草員自然把討論時國會裏面以及輿論上最熱烈的問題放在前面。結果，憲法第二部是規定當日的問題，不是規定將來的問題，是因乎種種情勢而為規定，不是主張基本的權利。

雖然，如果有一大黨能够把自己的種種原則規入憲法裏面，不受牽制，不感困難，則上面所說，還不要緊。即使有兩三黨，理想相同，對於基本的權利能一致，也不要緊。至少也要有一種權利宣言與多數黨的理想相同纔行。但國民會議裏面沒有這樣的多數黨。雖然有多數贊同民主的憲法，但對於學校，教會，家庭，經濟的與農業的改革等問題——這些問題為規定基本的權利所不能不涉及的——在國民會議裏面及各多數黨裏面，意見如此之紛歧，故不能組成什麼合論理的一貫的系統。並且，我們一讀關於基本權利的各項規定，就可以猜出那一黨提議上半句，那一黨提議下半句。例如，關於財產，則有『財產權受憲法保障。財產權的性質與範圍以法律定之之規定。』或，如第一百五十二條，有一句說道，『人民在法律規定的範圍內有經濟的自由。』無論個人的理想怎樣，或看重上半句或看重下半句，人人總會覺得自己很為滿意的。這種就

政治理想大不相同之各政黨間所得到之顯然的協定，國民會議議員可克特別注重的指示出來，他謂基本權利的特質就是『各黨間混合的政略。』

從法律上看起來，這種政畧的失敗不爲不重大。欲知這些基本的權利有什麼權力與意義，此事雖非不可能，然亦極感困難。如第一百零九條謂『特權或優待之基於出生或官銜而爲法律所承認者，一律廢止之。』此語究竟含有什麼意義呢？又如一百一十五條所規定，『一切德人的住所，乃他的安身之處，不得侵入。』是不是不許管理房屋的委員爲救濟房屋恐慌起見劃分廣大的住所呢？

還有更可惜的，就是憲法絕沒有特別規定這些基本權利有或沒有法律的效力到什麼程度。一切從前頒行的法律，與憲法上基本權利抵觸的，是不是於憲法施行之日即失其效力呢？抑或祇適用於憲法制定後所頒布的法律，並祇及於那些與憲法抵觸的規定呢？又抑或這些基本的權利並沒有別的重要，不過祇限制立法部須使現行法律受這些權利所要求的原則拘束，並須制定適合這些原則的法律呢？最後，這些基本權利豈不是光是一些普通的意向祇能希望對於立法部有道德的效力嗎？

討論到這一部分時，意見極其龐雜，有人想弄清楚一點。最初有一種提議：無論何人，基本權利被侵害時，有陳訴於裁判所之權。此項提議被拒回；因為，如果這樣，則中等階級中無論何人可以根據第一百六十四條的規定——『獨立的……中等階級須受保育』——而陳訴此項規定已失其效力。雖然，在初讀會時，有一項規定提付票決，按照該項規定，基本權利應作爲『聯邦及各邦立法行政司法的一種方向及一個範圍。』這句話可以增加基本權利的直接的法律效力，而沒有什麼疑義。但是在二讀會時被打消，因爲這句話，除非對於有實際內容的規定，不能應用的；並且，這句話的本身祇有一種抽象原則的性質。因此，決定不以任何方法特別規定憲法上關於基本權利義務各條之法律的意義。將來分別解釋各條，一任諸立法者，法官，及官吏，並依其解釋之結果遵照而行。雖然，如欲得知其解釋，則這些條文，由其法律的效力觀之，似可分爲三類。

(一)有法律的效力的。這一類的規定，實在立刻創出一些新法律，因而取消舊法之相抵觸的規定。例如，第一百零九條第六項，『德人不得接受外國政府的銜頭及命

令。』

(二)第二類祇是指示聯邦及各邦的立法者一種方向，他們將來須遵照這方向而行，並規定他們須制定的各種法律。但這一類的規定，其自身不是法律，所以在實際上不能取消舊法之相抵觸的規定。如第一百四十五條裏面的原則，『學費及學校用品……一概免費』是這項規定，不能立刻就廢止各校學生繳納校給用品的費金。若非由一特別法明白規定，這條公家給與之原則不能施行，這是無可疑的。

(三)第三類規定，表示一些普通的定理，乃尋常法律哲學上的陳言，其正確的意義在憲法條文上很難摸捉。例如，婚姻須受憲法特別保護，這句話在憲法上有何特殊的意義，很難知道。

起草基本權利時意見雖是紛歧；且這些基本權利，從法律上看，無論表現出怎樣的不確定，然而就韋瑪憲法第二部全部觀之，亦可於這些條文中發現出一些共同的特質，並可顯現出來一些曾經鼓舞憲法會議中多數會員之根本觀念。

國民會議之基本權利義務觀，與法國、美國，甚至於德國以前的權利宣言的作者

之基本權利義務觀完全不同，這是顯而易見的。諸國的宣言，乃受純粹個人主義所鼓舞。人是天生自由獨立的；他有種種權利，這些權利的限度祇求不妨害他人享受同樣的權利便得。由此發生兩種結果。第一，他於自己的權利範圍以內，可以自由行動。在這些權利範圍以內，他的確是個主權者，國家不能侵害他，加任何義務於他身上。在另一方面，國家對於個人的利益，不負積極的義務，亦不須助長之。國家須停止一切干涉，許可他個人自由活動。國家對個人不負任何責任，個人對國家亦不能有所要求。

這種思想，德國新憲法上沒有。韋瑪的國民會議，以另外一種觀念代替之。按照國民會議的觀念，人雖然還是享有一些個人的特權，但須拿這些特權為社會服務。這個主要的觀念——個人之社會的機能（the social function of man）——在凡關於適當的所謂自由，財產，生產方法，個人知識的發達等等，隨處均可見之。個人的自由，本身不復是一個目的，亦不復是單獨有其好處。個人的自由，應以個人負通力合作的義務。謀社會的幸福與發達為限度，為條件。個人的自由，本身沒有價值的；除非於完盡社會的義務的範圍內，不受保護。

二 一個人的基本權利與義務

憲法劈頭就盡量的列舉種種個人的自由，一如歷史上許多權利宣言裏面所列舉的；且比其所列舉的有加無減，其所加的爲：男女至少在理論上平等；保護少數電報電話的祕密權；意見自由推廣到由電影發表思想，等等。

所以，我們可以拿經典上的個人自由表給德人應用。

第一，身分的平等。廢止出生或階級的利益。貴族的頭銜，除作爲名字之一部分外，沒有別的价值。銜頭除非表示一種職務或機能的，不得頒給。國家不復能授爵位或榮譽的勳章；德人亦不能接受外國政府的頭銜或命令。

其次，爲個人的自由。個人不祇有來往之權，並有在聯邦任何部分定住之權，移住外國之權。受保護不以訴訟及處罰之故，引渡於外國政府之權。受保障不受無理逮捕，幽禁，及別的懲罰。住宅及通信不受侵犯。

第三，行動自由之權。從事工作或工商業的自由。信仰與良心的自由。實踐宗教的自由。教育自由。以文字，言語，印刷品，圖畫，影片，或其他方法向公衆發表個人思想的自

由。集會結社的自由。

第四，個人財產的自由。財產，非以公共的福利，法律的規定，並受賠償，不得沒收之。權利義務之列舉，很爲完備，但其採用的觀念，與從前各種權利宣言的作者的觀念不同。承認個人的種種自由，其目的不是保護個人抵抗國家，特使個人最有效的通力合作以謀全體的福利罷了。

這樣，對於個人的自由，自然有一些前所沒有的限制。在別一方面，國家亦有一些新的義務，其義務之履行，就給個人以一些新的權利。

一、個人的權利，爲公共利益之故，須受新的限制——個人不祇是有權作工，工作亦是他的義務。這種義務規定於一九一九年三月二十三日社會共有法第一條第一項，後來成爲憲法第一百六十三條第一項。『一切德人於不妨害其個人的自由之範圍內有用其智力體力以應社會福利之要求之道德的義務。』

所以，個人的自由是附有條件的。內閣所提出之社會共有法草案沒有這些條件。社會民主黨之閣員假薩爾於國民會議開會時公然反對此種個人自由之原則。社會

民主黨和獨立黨亦同樣提出修正案。照該案，個人之唯一的自由就是選擇職業，這種權利一經享用過，則個人的自由便算完了，以後的行爲，務須適合社會的需要。但社會黨的議案提出後，反對社會主義派的中等階級諸政黨聯合起來，將僱傭自由的原則規入於一九一九年三月二十三日的法律中，後來並規入憲法裏面。

所以，除了個人的自由之外，作工亦爲各人之道德的義務。就是說，各人須按自己的體力智力以從事於經濟的工作，且此種工作並須合於一特定的條件，即須爲『社會福利的要求』。

在德國有許多入以此項規定爲法律的中心點，以爲此點就是從舊世界轉移到新世界一種真正的過渡。從前德人於法律保護之下，可以自由擇業，祇求達其自利的目的，如果僅就法律的外形觀之，則他可以不顧他人或社會的利益，隨意在『死屍上走過』，亦不致違犯何項法律的規定。就大體看來，在這個經濟的自由主義的世紀，無限制的個人自利主義實宰制一切。社會共有法就把此種情形根本變動。自此以後，一切德人有各盡所能以謀全體福利的義務，並須免除一切足以妨害公共福利的行爲。

經濟的自利主義以後祇能在這個範圍內進行。

雖然，這種新的作工義務，祇不過是一種『道德的義務』。這句話在內閣的最初草案上是沒有的，後來由憲法委員會加入，獨立黨總想把他刪去，但終歸失敗。然贊成此項規定的多數，也未嘗給此項規定以一明白無訛的意義。但有一事是很明瞭的，就是憲法想分別出道德的義務與積極的法律義務；法律義務的履行，可以公然強制的。但此項規定也許可以解釋爲：違反工作義務者會引起法律的結果，此種結果將使國家對於違反義務人行使間接強制權。不工作者或作工自利者，不復有權要求法律保護，不能要求國家保護其工作。或者可以更进一步訴諸民法，依民法之規定，一切法律行爲違反善良道德的，無效；並主張此項規定適用於違反社會共有法上及憲法上道德義務的行爲及契約。同樣民法第八百二十六條也許亦可以適用；依該條，無論何人以違反善良道德的行爲故意損害他人者，須負損害賠償之責。自利的行爲或契約，也許適用民法此項規定，須對社會負損害賠償之責。

人民既有作工的義務，但他能否支配其工作的產品呢？他可以自由任意處分其

財產嗎？不能。人民須以其財產供社會用益。正如他的工作一樣。限制人民工作自由的觀念，引用到財產權上，『財產權涵有財產義務』（第一百五十二條）。這些限制，有以下數種：

第一，公用徵收。公用徵收在個人主義時代雖然已承認，但個人主義把國家的公用徵收權，限於一小範圍內，須嚴格依法律的規定，通常並須依法律規定給付相當賠償。但在德國新憲法上財產所有人這兩種保障顯然被減少。一方面，公用徵收須依社會福利行之之原則，雖然保持，但社會福利這個觀念有伸縮性。故依第一百五十五條，國家於住宅恐慌時，屯墾時，改良農業時，得行公用徵收。故依社會共有法及憲法第一百五十六條，國家得將適宜於社會共有的私企業收歸公有。別一方面，相當賠償的原則似亦受有限制。祇有一件事，其賠償爲憲法所保障，即聯邦徵收『各邦，各自治團體，及各公益團體的財產』是。此外均適用第一百五十三條的限制；公用徵收『於中央法令所許可之範圍內』給付賠償。

公用徵收之外，憲法對於財產權尙規定別的限制：

土地所有人須培植利用其土地，但沒有關於違反這義務的規定。承繼權受保障，但國家依聯邦法律之所定，特別是財政法，得收取遺產之一部。土地價值增長之不由於勞力或資本的，歸屬於社會全體的利益。

廢止特傳財產制 (Entailments)。這一項規定，乃以一種義務加諸各邦的立法機關，強制其廢止特傳財產制 (此種法律的制定權，乃由民法賦予與各邦的)。所謂特傳財產制，乃一種法制，依此種法制，遺產——特別是土地——的出售權須受限制；誰人繼承，則由遺囑爲之規定處分。這種制度，足使土地漸漸入於少數人的手裏，究應廢止與否，久已成爲問題。反對這種制度的，以爲社會不能許可所有人的私人遺囑有永久效力；且這種制度在土地分配上有不好的結果，將來會吞併了小宗財產及中人財產。所以在民主主義的觀念勝利時，及在力求劃分土地的潮流當中，這種制度是一定要廢止的。可是，憲法祇適用其所本的民治主義，至於廢止的程序則由各邦自定。

二、國家亦須爲個人的利益盡一些義務——舊個人主義對於國家的權利雖有**限制**，然絕沒有以**任何積極的役務**加諸國家的，國家對於人民的利益，不負任何義務。

國家一定要避免一些干涉，但除此以外，個人對國家不能更作何種要求。德國新憲法則不然，另採一種概念。憲法雖為社會的利益而限制個人的權利，但同時亦令社會對於個人的利益負相當義務。由此，個人按其對社會所受之限制而享受一些新的權利。個人負工作的義務，但國家對他負給與工作機會的義務，須保護他的工作，並須按情形供給他以生活的必需品。由此，個人得到工作權，工作保護權，和生存權。

國家須給個人工作，這種義務甚容易解釋。如果個人得自由隨意使用他的勞力，就是說，如果他得自由工作為純粹自利的目的，不受他人干涉，那麼，他一定也要有權去找尋此等工作，並得隨地隨意使用他的勞力。而社會則因工作之無直接利益，甚且有害，遂不免於渙散。但如果社會要求個人祇致力於與全體有利的工作，並禁止他從事於祇利個人的事業，則社會自然要想種種方法保障他有充分報酬的工作。所以第一百六十三條第二項規定道：『一切德人應有靠其經濟的勞力謀生之機會。』

國家這種義務，內容怎樣？這的確不是一種法律的義務，給人民有權於裁判所前要求這種允諾的履行。這不過是憲法的允諾，如果國家設定一般的計劃，公布工作上

一切有利的可能性，則這種允諾便算完盡。個人祇能問何種工作最有利，並有何機會去求得罷了。社會共有法的提案，規定人民應得到與能力相當的工作。但最後的條文，與憲法的條文一樣，祇規定人民須有靠其經濟的勞力謀生之機會，就是說，其勞力能盡量利用工作上有利的情形而生產，且對於個人的報酬，須要夠足其生活。

國家並須保護勞力。社會共有法認勞力為最寶貴的經濟物，國家有保護勞力之法律的義務。韋瑪憲法於第一百五十七條上採用三月二十三日法律之規定，但刪去『最寶貴的經濟物』一語。憲法並把國家關於此之義務擴充起來，組織起來。在第一百五十八條上明白的把這個義務擴大規定道：『精神的勞動亦受國家特別保護。』至於保護勞動的法規，有些由國內法規定，有些由國際法規定。在聯邦以內，憲法規定須制定一致的勞動法規。憲法並且保障個人及各種職業得自由組織團體以維護發達勞動狀況和經濟生活的狀況，又給各勞動者以必要的自由時間，去盡各種公民義務和公共職務。最後，憲法又允許設立一種完全的社會保險制度以維持勞動者的健康和和生活標準。在國際關係上，憲法再給聯邦一種義務，就是須保護在外國之德國的科

學產品，美術產品，和技術產品，並對於勞動者的地位須設法成立一種國際的法規。

最後，國家須維持失業者的生活。國家這種義務也是由憲法這部分所本的原則而來。國家既以祇為社會福利而工作之義務加諸人民，則國家對於人民勞動的能力——撇開人道上和財政上不說——自然要維持到愈久愈好，愈高度愈好。此所以社會共有法和憲法不以僅保護人民勞動的能力為滿足，更進一步規定人民喪失適當的工作時亦須得到生活上的必需品。（第一百六十二條。）

社會共有法草案規定這種國家的義務以人民無找尋工作能力時為條件。最後法文及為憲法所採用者祇規定人民無工作機會時國家須盡此種義務。

因此個人祇存一種純粹消極的態度，也足以享受公家救濟。在別一方面，國家如祇隨便給個人以一種工作，仍不能說已完盡其一切義務。因個人所就工作若不適當，則於社會福利無補。故國家務宜供給一種適合個人心力、體力、能力的工作。如國家做此事失敗，則須供給個人以生活的必需品。

憲法所採這些原則，如實行起來，尚需各種法規，如工作供給法，勞動保護法，失業

者救濟法等。這些法規，尙未制定。然在聯邦方面，則已通過一些命令以開始實行這些新義務。

第一，關於工作供給的各種條例。一九一八年十二月九日命令，各地方團體須設立公共無偏之職業介紹所，一九二〇年五月五日復命令設立聯邦職業介紹所。聯邦職業介紹所的職務是調查職業市場，將市場情形刊印公報，以確立各地方各職業供求之均衡。

關於保護勞動的條例亦有多種。最初創立統一勞動法規的爲一九一九年正月二十四日的臨時命令。此命令補充民法，規定農業上林業上的勞動。一九一一年七月帝國法律中所規定的社會保險法，如疾病、意外、廢疾、死亡等，亦爲各種規定所補充，特別是一九一九年十二月二十九日的法律保護妊娠的婦人。

最後，關於供給失業者以生活的必需品，亦頒有命令多種，此等命令統括於一九二〇年正月二十六日的命令中。依此等命令，關於供給失業者以需要品事宜，由各市設立機關辦理，此種機關須勿帶慈善性質。所需經費，聯邦政府補助十二分之六，邦政

府補助十二分之四。如果政府所供給的工作合於該失業者的身體能力，而該失業者拒絕承受時，則雖該種工作不適於該失業者的職業或須離家從事，市政府亦應拒絕其救濟。獨工作酬金於該地方情形之下確不足以供給個人及其家屬時，始得根據此種理由，而拒絕政府所供給的工作。

國家既因限制人民勞動的自由遂發生關於個人工作上的種種義務，同樣，國家亦因限制私有財產權而發生一些義務，即確保各人如不能有最低度的財產，亦應有最低度的幸福。

憲法保障個人的財產，但土地的分配及利用須要得當。這項規定的目的是，『確保各人得一適合衛生的居所及適合需要的家宅』（第一五五條）。為達這種目的，須獎勵墾殖，增進農業的發達及土地的利用，並須測量全國的礦源及一切經濟上有用的自然力。

憲法會議按照其對於國家義務所存的概念而擬定一種農業政策及社會政策的大綱，並制定一些法律為實行這計劃的初步及為將來立法的指導。

聯邦爲確保各人有一居所及家宅起見，首於一九一九年七月三十一日頒布『小家園及小田莊條例』，按照該條例，凡不能用以生利的空地，行政機關須按專家估定租率，出租與人，爲小家園。所定租率以後可以酌減。

一九一九年四月十一日制定墾殖法。依該法，各邦須創立邦內殖民地及小企業。爲達這目的起見，邦有土地須出售與墾殖企業公司；並須依公用徵收的辦法徵收一切澤地荒地以補助這些企業。這些企業對於二十五法畝以下荒地之出售，有優先收買權。在別一方面，爲推廣墾殖的空地計，凡一地方區劃如其耕種地有百分之十以上是在於大地主之手的，就是，每地主有百法畝以上的，須組織一些『空地供給組合』。這些組合，由諸大地主聯合組成，如因墾殖企業公司的要求，須從其大地產中取出多少空地，依相當價格任由墾殖公司處分。但如所供與墾殖公司之地已達其所有大地產的有用益的面積之三分之一時，或大地產的總面積不能超過該區面積百分之十時，大地主們得解除這種義務。墾殖企業公司對於大地產的優先收買權，經由這些空地供給組合行使之。在有急需時，這些組合得採公用徵收手段。

最後，爲確保各人得一居所起見，於房屋恐慌時，聯邦須採用種種方法。在革命前，一九一八年九月二十三日已有命令一道授權市政府，使規定禁止房屋之拆毀及充住居以外其他目的之用。市政府經『住所分配處』的居間，得反乎房屋所有人的意思，制定租用房屋條例，並徵收一切無用的房屋以作住居之用。及後於一九一八年十一月七日復頒發命令一道，規定得設立市團體以防禦房屋的恐慌。革命以後，於一九一九年正月十五日復有一新命令，內容有更重要的規定，應付房屋恐慌時迫切的需要。各邦的邦務院 (State Cabinets) 須設立『房屋委員會』，以照料無住所的家屬及建設小的一般的適宜住所爲職務。爲達這目的起見，房屋委員會有種種權限。若認爲必要時，得依簡括的程序徵收無人住居的房屋，或使這些房屋建築於政府有權租用至三十年之久之土地上。房屋委員會因急速建築房屋的必要，得省略法律所規定的條件，徵收磚瓦及其他建築材料，並得收取建築的木料，禁止不要緊的起造。房屋委員會的事務，由聯邦勞動部長監督之。

最後，爲保護住客起見，一九一八年九月二十三日及一九一九年六月二十二日

兩命令，及其後一九二〇年五月十一日認可並補充這兩命令的法律，均限制所有人處分其房屋之權，並授與『住所分配處』很大的權限，使其對於房屋的出租及租期皆有權過問。依一九二〇年的法律，如果因住所缺少致發生大不便的情形，邦政府得經聯邦部長的許可制定，或授權或強制市政府制定，各種法規，如果這些法規顯然為應付房屋恐慌或制止恐慌之必要的，則雖侵害人民居住的自由及違背住宅不受侵犯之原則，亦得為之。該法並特別規定：關於禦防房屋缺乏之決定，得依行政的強制執行之。

三 團體的基本權利與義務

憲法會議不限制自己祇定立一些關於個人的權利義務的細目，其對於社會所存的概念，使他於規定個人的權利義務之後，更進一步，對於其所認為在社會上佔特別重要位置的種種團體，也規定種種權利義務。這些團體為：家庭、會社、地方團體、及文官。

一、家庭 家庭是一切有秩序的國家生活中之自然的基礎，其見諸近代國家的

權利宣言中的，以此爲第一次。韋瑪憲法列舉出一些原則，這些原則爲制定關於婚姻、兒童保育、父母的教育義務等法規時所必須注重的。

第一百一十九條把婚姻置諸憲法特別保護之下。婚姻乃家庭生活的基礎，國家人口增加之所繫，茲以之建築在男女平權之上。婚姻與家庭被看作社會生活所依倚的基礎，及發展風化的根源。因此在第一百一十九條上明示一條於社會上政治上很重要的立法的路。這條規定維持家庭的清潔、衛生、及其在社會上的進步，爲邦政府及市政府的義務。兒女衆多的家庭，得要求平等的扶助。產婦有受國家保護的權利。

當討論憲法草案時，有人提議增進私生子的幸福，他們想從家庭權利的觀察點上，消除私生子與嫡子的界限。國民會議大多數見得私權問題很難於憲法上規定，因決定將這事俟他日以法律詳細規定，此時祇定立數條大原則。法律須確保私生子與嫡子共同享有身體上、道德上、及社會上的發展之同一的要件。但國民會議認此事有立法的改革之必要，因議決應從速依立法的程序制定關於私生子之法律上社會上的地位之新法律。

關於教育，第一百二十條祇規定父母有教育子女的權利及義務。『子女的體育、智育、德育乃父母的最高義務，並為其天然權利。』但國家不應將此事完全委諸父母，袖手旁觀，而須處於監督之地位，以政治的團體監督為親者的義務的履行。

此外，國家復把保護少年作為一種義務。兒童及少年的保護，乃在於聯邦立法權之下。第一百二十二條為定一完盡這義務的指針計，特別規定少年應受保護，不受賤削，不受身體上精神上的遺棄。

二、會社 集會結社權，於一九〇八年四月十九日的法律中，已有規定；此外民法上關於公民權的取得亦有一些規定。憲法採用上述各法的原則，但對現行法有數點更改。

關於集會自由，第一百二十三條仍採從前的規定：『一切德人有依和平不攜帶凶器集會之權，毋須呈報或特許。』廢止從前關於公共集會須預先呈報官廳的限制。更進一步，一九〇八年的法律規定屋外集會及在公共道路或場所散放傳單須預先經警察的許可——這種許可，至少須於二十四小時前請求——反之，憲法規定這種

集會^①在理論上^②是自由的^③，毋須經許可。雖然，憲法再加工一句：爲維持公共安寧秩序的^④利益起見，集會的自由得依法律限制之，這限制的內容，不是須經許可，祇須預先呈報警察。

關於結社自由，憲法仍採用一九〇八年法律的原則。『一切德人爲達其不與刑法抵觸的目的，有結社權。這種權利不能以禁止法規限制之。』（第一百二十四條。）會社得依民法所規定取得一種法律的地位。以前，依民法的規定，行政機關對於有政治性質，社會性質，或宗教性質的會社，有拒絕請求法律地位之權。拒絕的結果，使請求法律地位的會社不能註冊，因而不能取得法律的地位。這種限制，與近代集會自由不受限制的原則抵觸，遂爲憲法所取消。結果，明白的規定如下：一切會社有依據民法取得法人資格之權。無論何種會社，不能因其持政治的，社會政治的，或宗教的目的而致此種權受否認。

三、地方團體 第一百二十七條規定：『地方團體及地方團體的聯合有自治權』。故可見地方分權的原則已採入基本權利章中。

憲法並聲明這種自治權須於『法律範圍內』行使之。

四、文官 最後，憲法對於文官，有六條規定。

憲法施行前，帝國文官的地位由一八七三年三月三十一日文官法規定之，後經一九〇七年五月十八日法律修正。新憲法沒有把這法律修改，但加上一些通則，內中有些採自從前適用於帝國文官的各種法律的。這些通則，今後適用於一切德國文官，以及各邦和各公共機關的文官。

這些原則中與舊日之文官法最不同的爲：(一)文官不是爲握政權黨做事，乃爲社會做事，(二)所以，終身忠於社會的文官，有終身任職之權，並受保障得到一種財務上充裕的境况，(三)最後，一切文官，於職務外與其他公民無異。這些原則，憲法把他定入下列各種規定中：一、一切公民得自由就公職，二、文官在政治上的自由，三、財政上的責任。

(二)憲法第一百二十八條規定，一切德人有按其能力事務依法膺任公職之權，無何種差別。故他日各邦在用人上不復要以該邦人民爲條件。因爲憲法上明白規定

凡屬德人，皆得任公職，並無差別。而且，第一百一十條第二項正式聲明一切德人在聯邦內各邦有與該邦人民同等之權利義務。在別一方面，第十六條規定：凡直接辦理聯邦政務由聯邦委任到各邦的官吏，原則上須為該邦人民。由此得一結論，各邦的官吏，原則上得由該邦人民充當而不致於違反憲法的精神。

婦女就任公職，在從前的各種法律上，我們已經不見得有什麼法律的限制。憲法同時更聲明：『廢止對於婦女就任公職的種種區別。』這項規定，是第一百零九條男女在原則上有同樣的公民權利義務之當然的結論。由此，婦女不能與男子平等就任邦職之一切限制，也都廢止。

(二)文官在原則上為終身職。但他日對於文官的立法有反對的規定時，或現仍有效之帝國文官法及各邦文官法上有不同的規定時，不在此限。獨立黨提議文官須經選舉，亦須依此而喪失其憲法上及法律上的保障，但此案為大多數所否決。文官的既得權利，不受侵犯。其有金錢上的請求時有陳訴於裁判所之權。文官之褫職、停職、降職，除依法律上所規定的條件及形式外，不能僅依簡單的強制的行政法規行之。

文官對於懲戒令得提出抗議，或提起損害賠償的訴訟。而且，廢止對於文官的密告制度。文官對於與他有關之紀載有查閱權，非經其答辯不能爲辱蔑之記入。

(二) 文官乃爲國家服務爲社會服務並非爲一黨或握政權黨服務。因此，他保有政治信仰的自由，及政治結社的自由。日後聯邦須有一種法律，規定代表文官的機關，這機關對於與文官有關的一切問題的立法有參預權。勞工與書記等得依工廠勞工會議的形式，對於與他們有關之立法有參預權，此種觀念也適用於文官，給文官有權參預與他有關之諸種事務。

(四) 最後，憲法採全國一律的方式替各邦的文官及公共團體的職員規定其財政責任的限度。

文官的責任，規定於民法第八百八十三條。『一切雇員，因故意或過失，違背其職務上之責任致損害第三人時，須負賠償損失之責。』至於賠償的方式，民法委任各邦的議會決定。有許多邦行使這種委任權，自己單獨規定由邦負責，不由文官負責，於文官責任限度內，公庫任損害賠償之責，但公庫對於文官保有提起訴訟權。普魯士在一

九〇九年四月一日的法律上採用這種制度。帝國在一九一〇年五月二十二日的法律上對於帝國的雇員也採用這種制度。雖然，仍有些邦，如薩克森，不採用此制，文官對於受其損害之任何人直接負責。

憲法在第一百三十一條上採多數邦及聯邦所行的制度，規定文官在行使法律所授與職權時對第三人不能盡其職務上的義務者，賠償責任由其所在服務之邦或公共團體負之。但仍保留對於文官的要求補償權。

四 宗教與教會

權利宣言上通常包涵有關於宗教自由及信條履行自由之原則，然其範圍亦第以此爲止。但韋瑪憲法對於此點不能限制自己祇及於這些相沿的通則。教會與國家之關係之問題，是中央黨綱及社會民主黨綱中主要的一條。但他們的解決彷彿是自相矛盾的。中央黨要求於國家內保障教會有特別優越的地位。在別一方面，耶爾福 (Erfurt) 的黨綱宣言宗教是純粹私人的事體，不贊成以公共收入補助宗教的需要。但在那時候，這兩黨連同民主黨混合當國。因這兩個互相衝突的觀念無一足以

制勝，故此這兩說的爭執最後由一種協定解決，這種協定經過艱難締結纔得成就。

憲法首先聲明信仰及良心自由之原則，及宗教履行自由之原則，這些自由，由憲法明白置諸國家保護之下。這些自由受保障，得對抗從任何方面而來的侵犯。但國家的普通法律不在此限，宗教自由得依維持公共安寧秩序的一般規定限制之。宗教自由如行使失當，須受尋常法律處分。公民的權利義務，不受宗教自由行使的限制，亦不以宗教自由行使為條件。公民權利的享有及公職的就任，與其所信的宗教無關。無論何人無表白他的宗教信仰於任何機關之前之義務。除非其人的權利義務乃因乎宗教而取得——如教會捐，或關於監護，及教育等事項——或依法有搜集統計材料之必要時，官廳不得行使詰問人民屬於何教之權。無論何人不受強迫參與任何教會典禮或參與任何宗教履行。無論何人不受強迫舉行舊時民法上所規定之任何宗教的宣誓。如舉行宣誓時，宣誓人祇宣言『我宣誓！』便得，無須何種宗教的格式。

在別一方面，憲法上有幾項規定是關於宗教的履行的。星期及法定放假日仍受法律保障作為休息日及精神修養日。

上面說的幾項原則已經採用，但是還剩有一困難問題，就是教會與國家的關係。結果採用以下的解決：教會與國家也不是完全分離，也不是密切聯合。教會脫離了國家，可是教會享有一些特別權利。

教會是自由的。沒有國立的教會。從前教會與國家間的聯合，如在普魯士及其他多數邦裏面之邦與福音教會間的聯合，已不復存在。而宗教事務依靠國家之原則，亦已消滅。

這種教會的自由，可以從數點表示出來。第一，宗教團體及派別，自由創立。第二，宗教團體在聯邦內聯合，不受什麼限制。若就教會對於國家的關係說，也可以表見出教會的完全獨立。一切宗教團體如遵照一般法律，得自由處理其事務。宗教團體之處理其事務，無須國家或地方之協助。故此種制度得實現宗教事務脫離世俗的監督。國家既不能發布關於信仰的法令，也不能任命什麼人去辦理宗教的事務；宗教職員的任命，也無須經國家的同意。

雖然，憲法對於教會與國家分離之原則，也沒有盡量施行，至於祇賦予宗教團體

以個人私權那個地步。因憲法承認教會在公共生活上有社會的勢力及重要，故特許教會享有與公法人相同的利益。凡在憲法制定時已經存在之宗教團體，仍認為公法人。至於其他同樣的組織，如其組織及人數能保證有永久存續的性質，亦得因邦政府的動議賦予同樣的權利。對於小的宗教團體及派別，既已承認其在理論上得與大的教會享有同一的權利，然又設上述之制限者，其目的蓋在於免令朝聚夕散的組織也。能夠取得公法人的地位。

公法人的權利內容怎樣，憲法沒有明白規定，因為這些權利因乎各邦的法規而定。雖然，就普通說，公法人除了私法所賦予的地位之外，得受國家特別保護。他們的組織是個間接的公共機關，有課稅權。這種權實際上是公法人所享有的各種權利中之最重要的，在憲法上明白地注重並保障。

宗教團體，既為公法人，故有依照公民賦稅所訂立之稅目課稅之權。然此種課稅之權，原則上祇能及於其會員。然有時因例外的事件，經該邦法律的許可，得就別的團體——特別是組合及股分公司等——徵收與會員同等之稅。

如果幾個宗教團體聯合爲一，則這個聯合團體毋須經特別核准，亦成爲一公法人。這項規定很重要，經詳細討論後始投票，蓋因各邦的福音教會，一直到這個時候，是分離獨立，無所聯絡的，此時舊帝國既傾覆，爲各該教會主持之各邦元首不復存在，因此這些教會，須聯合起來，成爲一個德意志的宗教組織。

宗教團體的財政，規定於第一百三十八條。宗教團體及其聯合，因維持他們的文
 化上、教育上、慈善上的種種制度所需之財產，其他權利，基金及其他占有，悉受憲法保障。又因教會與國家分離之結果，憲法特規定從前各邦之擔任教會用費的義務，不復存在。但在這一點上，憲法也爲一種妥協規定。各邦因法律或法律上的權利名義（*Legal title*）對於教會所負之給付義務，須依聯邦所定之原則，依邦法律給付之。但在聯邦定立此種原則之前，各邦不能做這件事。聯邦一經定立此原則，各邦便須繼續給付。（第一百三十八條及一百七十九條。）

各邦這種給付義務，不祇限於因法律或條約之所定，其因特別法律的契約，特別是因習慣法或相沿慣例，亦須給付。

至於在關於教會的新規定上，各邦對於教會是否仍有什麼特別監督權，這問題不能爲一致的回答。妥當的說，各邦沒有什麼監督權。但各邦爲維持公共安寧秩序起見得對教會行使與對於公法人相同的監督權。

五 教育與學校

憲法會議既經規定教會與國家的關係後，再論到教育問題。對於這個問題，也本着關於基本權利義務的規定所具之精神。憲法會議在這裏也鼓舞自己給其工作以一種很顯明的社會性質，此事有大部分成功。

雖然，憲法上關於學校的各條，在委員會中及在憲法會議大會中曾經過長期的審議與活躍的討論。在討論學校時，討論教會與國家的關係時，及討論學校與教會的關係時，有兩種互相衝突的概念表示出來。中央黨及諸右黨大旨主張宗教的學校 (religious schools)，而社會民主黨則主張世俗的學校 (secular schools)。這兩種顯然不相容的主義須經長期間的協商始能得到一種妥協。

憲法在最後的法文上包含有關於公教育的規定，及關於私教育的規定，並有得

適用於兩者的規定。

一、公教育須組成一個『有機的全體』就是說，公教育的內容，不要祇爲一些不同的學校的集合，其間並沒有什麼邏輯的骨骼。反之，公教育須爲有系統的組織，根據合理的計劃，以達一定的目的，使每一種學校成爲一個諧協的全體中之一部分。這種教育的系統，須由聯邦，及公共團體的協作完成之。

但這樣組織須本着什麼原理去做呢？其目的應該是怎樣呢？憲法會議的社會的精神就在這裏再表現出來。公教育其詳細的組織由尋常法律規定，但須表現出幾點特質，這些特質均由同一觀念來，即確保各人得到大量的發展，使能依最有效的方法通力合作以謀社會的福利。

(一)在教育系統的底層，有普通的或初級的學校(Grundschule)。這些學校，從年期及教材上看，是給一切兒童以同等教育的。這就是學校一律之原則。但這不是說各邦各地的公立學校須依一定的模範組織。所謂『一律』不過是說這些公立學校設立的主旨是相同的，他們在各方面唯受相同的民主主義所掖進的，教育內容也沒

有什麼不同，兒童受教育的權利，不因其父母之經濟的社會的地位及宗教的信仰，而有所區別的。

(二)普通學校之上有中學及高等學校。這些學校怎樣組織，憲法沒有說及。祇指示一觀念以作立法者擬定教育系統時的南針。國家雖無須遷就個人的意志和願望，但國家不得不首先要因乎兒童的嗜好和興趣。

(三)一切兒童自然不是一定要經過全部教育課程，但有受最低度教育的義務。教育的義務在憲法上比前大為擴充。入學是一種義務，這種義務的履行，以入小學至少要在八年以上，並繼續升學，至滿十八歲為止。從前的入學義務，祇入公立學校七年。故此補習學校成爲全國公教育的主要部分。

(四)教育是免費的，至少在小學及補習學校裏是如此。這是強迫教育必然的結果。中學及高等學校在理論上不是免費的，但『爲使貧民容易進入中學及高等學校起見，聯邦、邦及公共團體，須設定公家補助——特別是補助那些有受中學及高等學校訓練資格之兒童之父母——至其訓練完成時爲止。』

(五)公立學校裏面的教育，除有些少例外，仍然是宗教的。關於此點，有最極激烈的爭論。但公立學校免除地方牧師的監督，使此後公教育全部祇受國家的監督，顯然是一種進步無疑。而且，國家也得令地方團體參預這種監督事務。這項規定，許可聯邦將來的教育法規及各邦的行政法規授與地方團體以監督教育之權——不祇監督學校的工作，並亦監督辦學的精神。為父母者亦得協同監督；教師對於管理上亦得置喙。聯邦對於學校的監督，此後專由文官司之，文官將以監督學校為其主要任務，並將因此特別目的而任命。

但公立學校雖受國家的監督，而在教授上究竟應該是中立的呢，抑或應該仍舊是宗教的呢，實為主要的問題。

當時有三種制度提出。第一種為凡俗學校制 (the system of the secular school)，在學校裏面，不授宗教的教育。第二種為混合學校制，屬於各種宗教信仰的兒童，均得入學，並無分別；由為父的表明是否願意其子受宗教的教育，如願意，願受何種。第三種為教派學校制 (the denominational system)，公立學校依宗教派別分立，每一宗教

派別有他自己的學校，兒童受各該派的宗教教育。

對於這問題的討論，就從這三面着想。初時，大家對於以下的計劃差不多同意：即在理論上採用混合學校制，但對於教派學校制亦不完全擯棄；因法律得因父兄的提議許可設立祇收一個教派兒童的學校。

但這種協定不能夠完全滿足中央黨之意，中央黨用他的勢力變更原案，因此採用一新的計劃。這新的計劃將教派學校制定入憲法裏面。依這計劃，一間學校究竟是凡俗的，混合的，或教派的，統由父兄的願望決定。父兄有自由抉擇權，但求訓練出好秩序的學生便得。諸左黨對此，反對甚烈。他們所提起的最嚴重的反對以爲如此做法結果將使已經法定採用混合學校制之邦如巴敦和黑森須再行廢止他們的制度。因此，再得到一種新的協定，這協定依新的方式卒成爲最後的憲文。依這協定，教派的學校及凡俗的學校及一種例外，非因家長的要求及好秩序的學生的需要，不得設立。至於其餘的教育問題，須由法律規定，大綱由聯邦教育法規定之，細則由各邦之法定之。故此，在原則上公立學校是採混合制一切兒童，無論屬於那一教派，均得入公立

學校，宗教教育爲學校課程之一部（第一四九條）。在學校裏面教授宗教教育，須於一般教育法規之範圍內爲之。換句話說，布施教育的不是教會，乃是國家。國家須把宗教教育的組織拿到手裏。宗教教育在課程上應佔什麼位置，應由國家決定。至於宗教教育的內容應與所屬宗教社會的原則符合，這可不用說。依一四九條第二項，不能強迫教師教授宗教教育或參加宗教實習。同樣，不能強迫學生受宗教教育或參加教會慶典節。唯父兄有決定兒童的宗教教育之權，除非父兄表示其願望，兒童不受強迫。

但真正的所謂公立凡俗學校及公立教派學校亦可以繼續存在，並受憲法保障。這些學校，名稱與混合學校相同，亦稱爲初級學校；初級學校之上，亦得設立中等學校及高等學校。但此種學校除於某種特定情形之下不能在城市間設立。第一，須有足數家長的正式要求。第二，所要求設立之學校其組織須符合高的教育標準。由以上種種，可得結論如下：第一，學校系統的統一及學級的遞升，不能抵觸。第二，本着種種不同的職業需要而施設學校，也可以的。最後，公共教育不要受無效用的，不必設立的學校的妨害。家長的願望，應依上述的條件盡量的尊重；他們的提議，應予採納。至於詳細問題，

如何者爲家長，須有多少家長，方能要求在城市間設立教派的學校或凡俗的學校，須設立多少學校，須設立何種學校，凡此等等，均須由聯邦的教育法規及各邦的教育法規解決，邦的教育法規須遵照聯邦的教育法規。

二、私立學校亦得設立（第一四二條）。但對於認作公立學校的輔助的私立學校，則其設立自由須受種種重要的限制（第一四七條）。

就普通說，私立學校的設立，無論其爲何級學校，祇能依國家的許可爲之。國家的許可，須受下列條件限制：第一，私立學校的課程及設備不要在公立學校的課程及設備之下。第二，私立學校教員的學問程度須與公立學校的教員同等。第三，私立學校教員的經濟上及法律上的地位須受保障。最後，私立學校不能變成爲一階級的學校。

依憲法，私立初級學校須受數種特別情形限制。如在城市之內對於少數家長沒有屬於他們的教派的公立學校，或沒有合於他們的倫理系統的公立學校，則須尊重他們的需要，許可設立初級學校。如教育當局對於少數家長的要求認爲有特別教育利益時，此種學校亦得設立。憲法上關於課程及自由教授的規定亦適用於私立初級

學校。

私立預備學校廢止之。

最後，對於非作公立學校輔助的私立學校，如商業學校及職業學校等，概依照舊時法律辦理。

三、憲法上含有許多關於教育的規定，公立的與私立的。憲法規定職業教育，道德教育，及公民教育等，應作爲一切學校課程之一部。依職業教育，須使兒童知道爲個人及爲社會全體做工的重要。公民教育須使兒童知道公民的權利義務，知道德國的組織，並知道德人的公共生活。爲達這個目的起見，凡習完強迫教育的課程的學生應得一本憲法。

這些就是關於學校教育的規定。與從前的情形比較起來，變更不小。但這些規定除非依聯邦及各邦許多法規不能施行有效，總要經過長久時日方能做得到。

雖然，在一九二〇年四月，關於教育的第一道法律已由國民會議通過。這是關於初級學校的法律。依這法律，初級學校的組織須使頭四年同時可作中等學校之預備。

兒童在初級學校最高班學成畢業之後，須有立即進入中等學校之充分準備。廢止公立預備學校及公立預備班。至於私立預備學校，其禁止祇能於充分長期展緩之後行之；在一九二九年至一九三〇年學年開始以前，不能完全廢止，一來，因為經濟的困難足為早日廢止這些學校的障礙；二來，須為私立預備學校的教員設法，蓋彼等將必因學校之停辦而失業的。私立學校非依特定的情事不許設立；其為公立學校的輔助，亦祇能於特殊的情形為之。這法律不提及補助班裏面的教授及訓練亦不提及身體上或精神上有病的兒童的教育。

此外，尚有一些有趣的革新之點規入法律裏面。這些規定其目的在使父兄及學生參預學校管理。一方面，在中等學校裏面組織學生會議。會議由三級高級學生組成，定期集會，討論教育問題，如教授事項，四季報告，紀律，義務，等等。教員得到會，無表決權。到現在，這些會議祇有提議改革權，尚無權實行其改革案。在別一方面，每間學校選舉一父兄會議，每會員代表五十個學生。這個會議大都討論分班，試驗，及紀律等事情。如一學生犯了過失須開除出校時，則由此會議決定。教員有時得參預討論，但無表決權。

第六章 經濟的憲法與社會共有

德國憲法規定各人有作工的義務。在近代的國家，尤其是戰敗的國家，光是人去作工，還是不夠的，除非這種工作有一定的精神指揮之，依着一定的計劃，並朝着一定的目的進行。在憲法上後一章的規定中，憲法會議爲下述一個根本觀念所鼓舞：德國公私的經濟制度之全部，已爲大戰爭所破壞所毀滅。苟非實行立刻的和根本的改革，決難夢想將來有興復之日。德國須完全改造從前的經濟制度。全國須成爲一偉大的企業，以一種有意識的志願，一定的目標，指揮之。國內一切的勢力，鞏固的組織起來，並用科學的方法利用之，其管理之道，須使可以確保達到生產的最大量。

對於這個目的，有兩種改革案提出考量。這兩種改革案，總而言之，一爲勞工會議制，二爲社會經濟制。一則，提議制定一種經濟的憲法，經濟的憲法上各種機關，與政治的憲法上各種機關逐級平行。一則，提議於生產和分配的組織中，實施一種介乎私經濟制與純粹社會主義制的經濟制度。

雖然，現在還未有得到一種有系統的辦法。基礎是新的，無舊章可循。各種新制度的理想家爲此次革命所驚嚇，還沒決定他們的計劃，也沒有想出完全的一貫的方策來。他方面，國民會議的大多數，是由各黨混合組成，他們的經濟上的意見，比政治上的意見更爲分歧。這種缺乏確定的計劃和意見的分歧，遂危及一切有效的解決。但是改革的必要，已經覺得勢所難免，而經濟的困難，又這樣的重大與緊迫，所以他們的解決，不能無期的等待。而且若政府猶豫不決，久不實行改革，以饜人民改善命運的願望，便會有許多人民桀傲不馴，毅然訴之同盟罷工，甚至於革命。因此，我們不能夠於下面所研究的各規定中找出一種通盤的計劃，或合論理的次序來。有許多規定，其爲國民會議所採用也，即國民會議自己亦不知怎樣做好，不過匆遽間從事制定，服從外力的壓迫罷了。

第一節 經濟的憲法

經濟的憲法，完全是本着勞工會議制的觀念的。我們會記得，勞工會議制即使依雇主與雇工均等之原則，如主張職業國會者所願望的，終不獲規定於政治的憲法之

內，祇規定於經濟的憲法裏面，為構成經濟憲法的一種大綱。

一 勞工會議制之採入憲法

據社會主義者和職工組合主義者所說，德國在革命以前，政治上的自治權和經濟上的自治權都沒有的。從人民的政治生活來說，他們都是為貴族黨和官僚所統治的。從人民的經濟生活來說，他們都是絕對的處於廠主的勢力之下的。這種資本家的貴族政治，在法律上表現於以下的事實，就是：工作的條件，僅由雇主規定。雖然，雇主的權力萬能，可以由雇主與職工組合間所訂立的共同協定限制之。這些協定或合同，雖沒有法律的保障，然而幸有工人的組織，得藉這些協定而制定一種契約的，平等的，工人權利。

一九一八年的革命，已輪進政治的民主主義於德國。共和政府成立後，且更進一步，沿着經濟的民主主義路上走。例如，許可完全自由組織，取消關於工資的法令，並取消對於農工的特別法律，保護工人及支薪的雇員，以免被雇主任意解職，凡此種種改革，的確顯出重要的進步。

國民會議既做到這一點，但一般社會主義者以爲這些改革不過是預備性質。真正的經濟民主主義不能以僅承認工人的組織及共同的協定爲滿足。苟非勞動階級於生產上得行使其勢力，則經濟的民主主義不能確立，因而經濟的和社會的改造不能實現。所以必須制定一種組織，許可工人對於決定職業與企業之目的和職務有權自動的參預；使工人與資本家通力合作。在各區，各邦，和在聯邦，須創設一個經濟的代表機關。在這機關裏面，工人與雇員於他們的雇主旁邊，亦有代表，並彼此立於平等的地位，共同商訂一切經濟的問題。這就是一個大綱；我們將來會看見一切努力，一切格鬪，就集中於兩問題，就是給勞動階級以共同商訂權，並把這種權組織起來。但一直到現在，除了定立幾條空洞的原則及草訂實現這些原則的一些首要方案之外，還沒有做到一點事情。

這兩問題，不是新近發生出來的。在歐戰以前，一八九一年的法律裏面，已經規定在工廠內設立工人委員會（Committees of Workers）的辦法，委員會得磋商關於工廠規則的規定。但這種委員會的組成，全賴雇主的善意，故工人對於這種組織，不大表

示同情。在事業上，有數千工廠都設立這種委員會，但是他的活動的範圍，限於管理罰金的收入，和設定福利的工作罷了。

當歐戰的時候，工人的位置越加重要。一切強制工人爲國家服務的法律，凡有剝奪其工作的自由的，都有補償。因此，一切企業，凡用人在五十名以上的，皆設立工人委員會，由工人自行選舉，而執行一定的職務。此外還有聯合仲裁委員會（Joint Arbitration Committee）以解決雇主與雇員間的衝突。也有設立裁決委員會（Committee on Decision）以處決爲國服務法所發生的其他種種問題。這種種機關，即時在經濟生活中占有重要的地位。

及革命爆發後，職工組合很容易的就達到一些改革，這些改革，他們久已力爭，並成爲他們直接的要求。

十一月十五日，職工組合與雇主聯合會締結一協定，該協定遂成爲重要的發展之基礎，從那一天起，成立一勞動局（Arbeitsgemeinschaft）。勞動局於歐戰告終前幾個月出現，但已經在德國的新經濟組織中佔了很重要的位置。

勞動局就是雇主的大聯合會和工人的大聯合會之一種聯席會，規定雇主和工人間相互的關係，並共同解決實業上勞動上一切經濟的和社會的問題。

勞動局之主要的原則，就是雇主與雇工均等。於十一月十五日的協定裏面，承認職工組合爲工人的職業代表，並許可完全自由組織。該協定特別規定以下各項爲其實際的事務：退伍軍人的供養，分配原料，共同規定勞工爭議。此外並設立一特別委員會，由雇主與工人各半組成，以解決一切懸而未決的問題。

後數日，即一九一八年十二月四日，德國雇員勞動局法草就。將全國的工廠分爲許多組，設有公共機關，其辦事人員，雇主與工人各占一半，由雇主公會及工會分別選出之。此外尚有一中央會議，即爲勞動局，由全德國工廠的雇主及有組織的工人組成。勞動局的局員由各組人員選舉之。局員更選舉一中央委員會，以執行中央會議的決議。

一切這些機關——此點必須注重——都是由一半雇主和一半工人組成。均等之原則乃勞動局的全部組織的基礎。因此，一切關於工業及勞動之經濟的和社會的

問題，皆由委員會管理。此種委員會，由雇主聯合會及職工組合各派半數的人員組織之。從這裏看來，勞動局乃是一種和平的條約。

一九一八年十二月二十三日，人民委員發布一道命令，關於『共同協定，工人及雇主委員會，和勞動爭議的仲裁』的。這道命令，維持那些因戰時為國服務法而設立的工人委員會，並且增加委員會的權力。而這全部的機關，也是根據於均等之原則的。按照這命令，凡一切工廠，行政團體，和辦事處，所任用的工人或雇員在二十名以上者，皆須設立工人和雇主的委員會。這些委員會的任務是：保護工人和雇員之經濟的利益，抵抗各工廠，行政團體，和辦事處的雇主。委員會和工頭須共同監督共同協定內所規定的各款之實行，若遇沒有訂立共同協定的工廠，則委員會協同工人及雇員的經濟的代表公訂勞動者的工資及其他諸條件。此外，維持各工人間的及工人與雇主間的親睦的關係，亦是委員會的任務。

我們會覺得，從這樣着手改進，總可以平穩的繼續下去，沒有什麼困難。而改造德國所發生的經濟的和社會的問題，從此亦可以由勞動局規定，就是說，由雇主聯合會

和職工組合間直接的協商。但俄國的革命思想一輸入德國，驟然瀰漫全境，於是此問題特別複雜起來了。蘇維埃制度，根本上和上述的委員會不同的。在這種委員會裏面，雇主和雇員皆立於平等的條件之下，而委員會的本身，成爲一種純粹的經濟組織。至於蘇維埃，就俄人的概念看來，是一種政治的組織；他的目的是消滅雇主，建立無產階級專政的。所以，蘇維埃必須把國家一切政治的和經濟的權力握在自己的手上。

我們已經知道，勞工會議有政治的萬能權力，這種概念，即於革命的次日就碰到有力的反對。而社會民主黨從一九一九年正月驅逐獨立黨後，握有全權。雖然，我們知道，這種鬥爭還是繼續下去。我們並記得，獨立黨準備什麼的組織，並希望設立成，以確保勞工會議握有所要求之政治的主權。社會民主黨與獨立黨間這種政治的鬥爭之外，在經濟方面，還有職工組合與勞工會議間的鬥爭。他們對於勞動階級究應要求何種的改革，固覺得互相衝突，並且對於雙方在鬥爭以求承認其要求上各方應佔的位置，亦覺得互相衝突。

職工組合宣言對於與雇主所已締結的協定，及一九一八年十二月二十三日的

命令（這個命令，勞動同盟總會會長李詹稱爲勞動大憲章）很爲滿意。他們深信此後再沒有別的事情可作，祇是靜待時機，合理的並和平的發展。一九一八年命令上所規定的勞動局和委員會的位置而已。他們不信勞工會議在此進步的程途中能佔何等的位置。他們以爲自來在經濟的問題上佔唯一的位置的，祇有職工組合。他們不能允許一些特殊團體在各個工廠裏面活動，攘奪了他們相沿的職權。尤其是李詹不愛聽人談到勞工會議。他覺得勞工會議不能躡入勞動組織及勞動機關的實際系統之中。他反對對於勞工會議制爲任何讓步。並宣言唯一的機關居維護勞動階級之經濟的利益者，就是職工組合。

但勞動階級中有一部分漸漸重要起來的，爲主張勞工會議制的理論家之熱心宣傳所吸引，肉體上和精神上又爲愁苦和失業所壓迫，又爲內閣的謬誤所刺激，及因韋瑪國民會議的懦弱無能而失意，於是羣趨向勞工會議制的學說。他們再不相信職工組合能指揮鬥爭，確保工人在經濟事情上佔應有之優越的位置。職工組合在戰時嘗與帝國的軍閥和官僚合作，表示出他們常常準備妥協。職工組合實際上爲官僚所

指揮，這些官僚的全部事業伸張於職工組合的行政之內，他們沒有代表勞動階級的資格。爲確保勞動階級的需要起見，他們的請求，必須握於直接由工人產生的機關——此種機關須採軍事的組織，其地位就是指揮一種靈敏的有實力的鬥爭——之手。這種機關就是勞工會議。勞工會議的地位必須處於職工組合之上。作戰計劃的決定權，亦應屬於勞工會議。

在這兩種相反的思想中間，發生一種折衷說。折衷派的職工組合主義者和基督教職工組合主義者，他們雖極力反對勞工會議握有一切經濟的專權，然而他們也說在這些論調當中亦有公允和合法之點。季斯伯是在基督教職工組合裏面占有重要地位的，嘗爲郵政總長，他在四月間曾發表過一篇文章，裏面有一段說：勞工會議制的思想裏面所含穩當的真理之程度，我們還沒有充分理會。而尤要的，我們認清楚得太遲了。其原因就是，這種觀念是從俄國傳來的，是一種政治的觀念。又因這種觀念之來，同時帶着俄國革命的一切悲慘的現象。如果勞工會議能確保工人有權更完全的參與經濟生活上的組織和發展，那嗎，這種制度，如果做得得法，當有所貢獻於愛工作心

的引起，並建立一種雇主與雇員間利害關係密切的社會。

至於內閣方面，亦宣言自始即已反對勞工會議制，並於一九一九年二月二十六日的正式的公布中，國務總理施特曼宣言內閣絕無介紹勞工會議制於德國之意；並謂勞工會議制如有可採之處，祇於雇主與雇員間的設立一種擺渡，就在這一點而已。但不久內閣和職工組合不能再維持這種差不多完全消極的地位了。因為共同商訂權（Mitbestimmungsrecht）之爭，此時已經不是僅為理論家間的辯論而已。三月初，冶金業的工人在柏林宣布總罷工；四月間，中部德意志的礦工工人亦繼起而為同一的運動。

內閣此時覺得自己不能不變更其意見。國務總理施特曼在韋瑪接見一罷工工人的代表，這位代表是來投遞一最後通牒與他的，施氏即取消二月二十六日的宣言，並簽字答允實行於憲法上承認勞工會議制的原則。一個月之後，施氏遂踐行前諾。四月五日，又發表一新通告，表明內閣於什麼的條件之下，於什麼的範圍之內，可以承認組織勞工會議，利用勞工會議。施氏提議於憲法上載入一條，就一般規定工人有權與

雇主共同平等參預，定立關於工資和工作的問題，並就公共經濟的利益上發展生產力。於特別的勞工會議之外，更設立聯合會議，有一般的經濟權。

在職工組合方面，也覺得他們自己不得不找尋一個工作的基地，遂亦決定承認在德國經濟的生活中採用勞工會議制，但須就一方面工廠勞工會議和經濟會議的權力，及他方面職工組合本身的權力之間，劃分清楚。其他的條件是：須給職工組合保證，勞工會議行事須經職工組合之同意。在一九一九年七月努連堡大會，職工組合決用全力於各種工業裏面替工人和雇員爭得共同商訂權，並援助工廠勞工會議，使之居於有勢力的地位。

二 憲法上關於會議制的規定

於是，一致承認工資的勞動者和薪水的雇員有共同處理實業之權，各黨對於全國的生產組織，必須共同合作，以處理關於經濟的問題。這個觀念，引伸在第一百六十五條，並且有一部分實現於該條，這條規定，乃將來經濟憲法的基礎。

經濟憲法立定以下一個觀念：即國家的經濟組織須循着兩條不同的路徑進行，

所以要有兩個不同的機關——即勞工會議 (Workers Councils) 和經濟會議 (Economic Councils)。這種雙重的組織是根據於國民會議議員新賽麻於七月二十一日在國民議會開會時所發表的意見而成立的。新賽麻的意見如下：在經濟生活裏面，有一種利害的衝突，亦有一種利害的共同。存在於吾人經濟生活中，而不能漠然不顧的那種利害衝突，就是資本與勞動的衝突。因為雇主方面已經公然的派代表出席於商會等機關，所以工人方面，亦須有特別的公共的代表，這種代表，須包括工資的工人和薪水的雇員。這種代表的任務，應以一種有組織的形式，由一個公共的代表的機關，表示勞動階級的一切利益。此公共的代表機關，即為勞工會議。勞工會議是一方面的利益的代表。他的目的在於增進和實現勞動階級之經濟的勢力，但在經濟生活中，不是光有一種利害衝突，亦有一種利害的共同。這種利害共同，乃在於雇主和雇員雙方在生產上的共同利益。經濟會議的任務，與勞工會議的任務不同，在乎實現這種共同的生產義務；這種義務，雇主與雇員須平均負擔的。經濟會議須滿足一切生產上的利益，使所有參與生產的分子，共同合作，以從事於生產，使生產增加，使生產的消耗減少，並

從社會的利益上着想，而盡力處理之。

所謂勞工會議，就是：(一)工廠勞工會議 (Factory Workers Councils) 就各種企業組織之，(二)全區勞工會議 (District Workers Councils) 就每個經濟區組織之，(三)全國勞工會議 (National Workers Councils) 統轄德國全境。此等會議的任務，即爲保護工人之社會的和經濟的利益。

經濟會議，依地方的區域組織之，含有全區經濟會議 (District Economic Councils) 和全國經濟會議 (National Economic Councils)。全區經濟會議包含全區勞工會議，及全區雇主的代表，與其他利害相關的階級的代表。全國經濟會議包含全國勞工會議，及全國雇主的代表，與其他利害相關的階級的代表。憲法上沒有明白的說明所謂『利害相關的階級』一語，作何解釋。在憲法委員會裏面，曾經一致贊成消費者須特別的派代表參與經濟會議。這種種會議的設立，是必須的，立法者須受憲法拘束，制定施行細則。

此外，並得設立『自治的團體』(autonomous bodies) (第一百五十六條第二項)

自治團體之行政，由經濟會議執行，這種經濟會議不是按區域組織，乃是按工業組織的。這種自治的團體之創設，和區域的經濟會議不同，僅是隨意的，正如憲法內所載，一定要『於必要時』方始組織的。

憲法內臚列將來的經濟會議的權力，比之對於勞工會議更詳細些。經濟會議除擔負一般的經濟義務之外，以協力執行關於社會共有的法律爲目的。此外，自治團體的經濟會議，其職務就是管理公有的企業，如煤炭，輕養化鉀等等。

最後，全國經濟會議要有一些政治的任務，因而憲法容受主張設立經濟國會的人的意見。所採用的解決辦法，就是一種折衷法，介乎經濟國會制與純粹形式的民主政治制之間。憲法賦與全國經濟會議以某種政治的勢力，但不絕對的與以何種執行的權力。全國經濟會議對於一切關於社會的和經濟的性質的法案，於未由內閣提交聯邦議會之前，有參預之權。此外，他本身有提出關於社會及經濟事件的法律之權，此種法律，內閣雖然不表贊同，亦有提出於聯邦議會的義務。內閣僅可發表其與經濟會議相反的意見。最後，經濟會議由本會議人員選派代表一名，將提案提出於聯邦議會。

經濟會議的地位，全部在於社會的和經濟的範圍內，與聯邦參議院的範圍，極相類似。至於職業的自由結合——即工人和雇主的組合——其存在和活動，不受此種勞工會議制影響。憲法第一部第一百六十五條明白的承認工人和雇主之職業的組織。在理論上說，各勞工會議和此種組織所活動的範圍，是顯然有別的。而其中的差異，自然是由這兩種組織的目的之差異而來。這種雇員和工人的組合，好像從前一樣，按照憲法，藉共同協定的幫助，以規定勞動的條件和工資爲其職務。而勞工會議和經濟會議，除關於勞動條件和工資之契約上的決定外，且得參預各種問題。但我們不久就會知道，在實際上，這種分別是很難保持的。我們並且會知道，這種分別使各種會議和各種組合間發生重大的困難。

三 工廠勞工會議

一、憲法上所規定的各種組織，那一個應該最先設立呢？

有些人主張從上面起的。他們要求先組織全國經濟會議，而立即執行憲法上重要的任務。因爲於現在的德國的狀況中，這種權力，若沒有名義上的指揮，則不能維持

的。他們也期望全國經濟會議籌備和提出一些法案爲組織下級會議所必需的。換句話說，就是要求全國經濟會議成爲憲法會議，以制定將來的經濟憲法。

其他的人也有要求由下面起，然後漸進而建築大廈，於下面的基礎沒有弄好以前，不去建築上層的樓房。

這種意見最爲通行。一九一九年八月九日內閣宣布一個法案，組織工廠勞工會議。內閣聲言，這種會議須趕速首先設立，因爲有許多企業已經設立勞工會議的，其中有些是由於共同合同規定，有些是由於工人的意願（這種意願於革命的時候纔覺得的）而設立的，但這種勞工會議，都完全缺乏一種法律的地位。

那法案是表明以下的理想：從來給與雇員和工人的委員會的權力，以後應移交於工廠勞工會議，但此種權力，須特別的擴充起來。此法案乃一種混合內閣的法案，除社會民主黨之外，尚有中央黨和民主黨共同協作的。此法案的理想，就是各種職工組合主義者之經濟的和社會的理想，是進化的理想，而非革命的理想。

但右黨和左黨皆極力的攻擊此法案。

在雇主方面，承認於各實業及企業中有組設工人的代表機關之必要，並允創設勞工會議，由雇主和工人共同派代表參與，討論工作和工資的問題，監督執行共同的合同，並作為工人工頭間的一種居間。但他們極力反對一切工人有權監督生產或管理企業的法規，以為商人和廠主必須首先有經營的自由。他們極力的反抗以下一切的規定，即使勞工會議有權參與業務的管理，及雇用和辭退的問題。他們又反對以下的提議：允許工人參加研究新的工業方法，雇主須向工人出示年結，報告贏餘或損失的總額，且允許工人得為行政會議 (Administrative Council) 的會員。

他方面，主張勞工會議制的純粹理論的人，其批評內閣的提案與前者相反。因為該項提案不是組織真正的工人代表機關，僅設立雇主與工人有同等權力的勞工會議。他們說：勞動與資本是不能調和的；因為此兩者的合作，其結果必致工人為雇主所宰制。勞工會議必須絕對的由工人組成，而工人又須有管理生產之絕對的權利。至於法案中所給予勞工會議的權力，是虛幻的；這些勞工會議，不過僅是一些小組合罷了。關於生產的管理，仍舊一樣。勞工會議雖得每年考查一次各該行的年結，然不能監督

業務之管理，買賣，或紅利。真正的利益，祇有討論雇用和辭退的問題罷了。

此法案受這樣的攻擊和批駁，經過激烈的討論，和許多重要的修改之後，然後於正月十九日以二百十三票對六十四票通過。這就是一九二〇年二月四日的法律。

二、工廠勞工會議的組織，必須充分的柔和，俾工廠勞工會議可以盡其任務，無論工廠如何的重要，或具如何的形式。工廠勞工會議不可太小，也不可過於繁重。必須包含雇主和雇員，而這兩部分必須處於保護其特殊利益的地位。選舉權必須完全是民主主義的，小數者必須保有其代表，於是不能不設比例代表制。被選派的人，須常受其為代表的責任所指揮。因為代表須常受其代表的責任所指揮，故必須規定選舉會有撤銷對於代表的擁護及召回代表之權。這種條件的一大部分，由二月四日的法律而使之實現。

工廠勞工會議可採的形式，異常複雜。

第一種，真正的所謂『工廠勞工會議』於各種工商業及一切公私機關凡有工人二十名以上者設立之。

工廠勞工會議中的工人份子，組織一個勞工會議 (Workers Council)，而薪水的職員份子，則組織一個職員會議 (Employé Council)。如果工廠勞工會議有會員九人以上，則按比例代表的原則，選舉一個五人的工廠委員會 (Factory Committee)。如果工廠勞工會議包含工人和職員的代表，則此兩部分皆須派代表出席於工廠委員會。凡同類的企業，設於同一的地方，或設於相毗連的地方，而屬於同一的所有人的，若經各工場的工廠勞工會議的決定，則須創設『工廠勞工會議總會』 (General Factory Workers Council) 此種組織，可與各工場的工廠勞工會議並立，或可代替之。

凡工廠店鋪雇用人員在二十名以下，而其中有五人以上有選舉權者，則須選舉一『鋪主』 (Shop Chairman) 以代工廠勞工會議。

最後，則有『工廠會議』 (Factory Assembly)，由工廠內一切常任的職員組織而成。由工廠會議主席召集。若有雇主或至少四分之一工人的請求時，主席即須召集之。

三、工廠勞工會議的權力，分爲兩種：社會的權力與經濟的權力。除有一二例外之外，各種權力都屬純粹審議性質。

(一) 社會的權力

(a) 工作的條件

(一) 工廠勞工會議監督法令之執行，共同協定之執行，及利於工人的公斷之執行。其由共同協定以訂立工作條件，仍舊為職業組合的主要任務。工廠勞工會議不能取消這些職工組合的協定，而以另一種規定代替之，以干涉特定工廠的工人，和該廠的管理；因為勞動的條件，尤其是關於工資的等級，決不是僅依通行於任何單獨的工廠的條件而規定，還要依着該工業之一般的情形而定。在他方面，工廠勞工會議須注意於嚴格的施行廠主組合和勞動組織所訂立的工作條件，并裁決條件實行上所發生的種種爭議。勞工會議對於裁決之執行，及對於有關工人狀況之法規之執行，也須盡同樣的任務。

(二) 於工資及其他工作條件等問題，共同的協定未能解決時，則工廠勞工會議應助其解決。但即使在此種情事之下，工廠勞工會議的行動，須經有關係的職工組合之同意。

(三)工廠勞工會議與雇主們合作，依照現行的共同協定的大綱，制定工廠規則。

(四)工廠勞工會議審查關於受傷的退伍軍人的恤金，和因工作而受傷的工人的賠償等問題。

(五)工廠勞工會議經雇主之同意，制定關於雇用工人和職員的章程，且有反對雇主辭退工人和職員之權。關於前一點，法律上特別規定雇傭章程內不得規定工人的雇用須受其政治的，軍事的，宗教的，或職工組合的，活動之影響。如果章程內有此種規定，則工廠勞工會議之關於雇用工人的權力即時消失，以後便由工頭或其代表來決定各特定的雇傭事件。但工頭或其代表如違背合同的規定時，則勞工會議或職員會議可以提出抗議。如工頭與會議間不能妥協，則提付該管公斷委員會(Arbitration Committee)為最後的決定。在他方面，關於辭退問題，二月九日的法律予被革工人以上訴於勞工會議之權。如於勞工會議中不能妥協，則凡有以下情形之一者，即可上訴於公斷委員會：(一)被革的原因，由於以下的事實者：因該工人參預於某種政治的，軍事的，黨派的，或職工組合的事件，或因隸屬或不隸屬於此種或彼種之政治的，黨派的，

或勞動的組織；(二)無故被革；(三)因拒絕做未經訂明的額外工作而被革；(四)此種辭退過於苛刻，而為工人的態度和工業上的情形所不許的。

(b) 雇主和工人間的爭議

工廠勞工會議維持工人間及工人與雇主間的和睦，確保工人裏面的組織的自由，協力免除一切足以使雇主和工人間發生困難的騷擾或混亂。

工廠勞工會議對於經濟的爭論，不袒護任何派。他是無論那一種工業的工人全體之機關，並須許可任何勞動組織，無論其屬於什麼派，使能享受一切權利，及其應有的監督權。

(c) 工人的健康

(一) 工廠勞工會議須免除職業上的意外和疾病的危險。

(二) 工廠勞工會議須協力籌設恤金，建築工人的家屋，和工廠內其他關於健康的機關。

(二) 經濟的權力

(二)工廠勞工會議依技術上的建議幫助雇主，使工廠得到一種最高的經濟效率，並協力介紹新的工作方法於工廠。工廠勞工會議的這種合作，須要雇主許其知道工業上的情形，及與工業上最重要的事項。故工廠勞工會議得要求雇主提示一切關於工作及工人狀況之必要的報告於工廠委員會或勞工會議，並得要求雇主出示工資清冊，以便查對共同契約上所協定的表冊，並出示其他一切文件之爲監督共同協定之執行所必需的。這種查察權有兩層限制：一方面，工廠勞工會議僅能查察關於工廠內經濟情形的記載，不能查察一切政治的、組合的、軍閥主義的、黨派的、科學的，或其他的。他方面，法律特別規定此種查察權之行使，不能探入工廠內或商務上的秘密。至於何者爲工廠內或商務上的秘密，此問題還未解決。這種問題，須由司法裁決之。起初就有許多批評二月四日的法律的人，主張關於商業契約，贏虧報告，工資清冊，純費預算，原料買價等問題，皆不宜禁止工廠勞工會議查察。此外，雇主至少須每季有一次報告工廠之一般的情形和進步，工廠的產額，及將來關於工人的需要等。最後，工廠勞工會議可要求每年將工廠結算表，及上年贏利與虧損的報告，提出於工廠委員會；

若無工廠委員會時，則提出於工廠勞工會議。

(二)於設有行政會議的工廠內，(此等企業，即股份公司，股份有限公司，保險公司，及有限公司等。)工人和雇員派遣一名或兩名代表出席。工人的代表可出席於行政會議，此層曾引起雇主激烈的反對。內閣的計劃，是規定行政會議中工人的代表，與其他代表有同樣的權利與義務的。但國民會議關於這點，不按照內閣的計劃，把行政會議中，工人代表的權力，加以限制；祇許其說明工人的利益和要求，執行工人的投票，和關於工廠組織的種種願望而已。此外，這種代表又須依一特殊的法律規定，在此種法律制定以前，二月四日的法律祇能規定工人的代表在行政會議的一切集會中，皆可出席，並有發言權，但該代表等除出席會議所費時間的代價外，並無何種報酬。該代表在行政會議各次集會所與聞之事，有嚴守秘密的義務。至關於希望工人代表出席於行政會議之根本的精神，可述之如下：『此種大權——即改變勞動階級的共同考慮權而為共同決定權——的賦與，乃由於以下的信念：欲增加工人之好工作心，責任心，和工業的出產，莫善於予工人以權力，使他們於自己責任之下，共同參與工廠的最

高管理。」

我們研究工廠勞工會議的經濟權力，對於在社會共有的進程中之工廠勞工會議的共同合作的問題，不能無一字道及，即爾終結。那些贊成勞工會議制的人，常極力主張勞工會議共同合作，辯明於可能的限度內，授與最高的權力於工廠勞工會的必要。但二月四日的法律，對於經濟的事件，僅予工廠勞工會議以考慮權，連解決權都沒有；並且，除關於贊襄和協助雇主從事工廠的事業的權力外，不授與該會議以任何的特權。因此，凡工廠勞工會議方面一切直接足以影響於使工廠成爲社會共有的行動，概行否認。二月四日的法律，似乎是含着反對社會共有的見解的。

社會共有是絕對屬於國家和立法的事業，不能夠包含在工廠的工人代表的使命裏面。社會共有即改變經濟的組織，和財產的權利，這種的改變，唯有依法律纔可施行。而且，斷沒有特殊的工廠，能夠把自己變爲社會共有，換言之，即把自己變爲社會的財產的。社會共有的事業，必須由全體的工業去實行。成就這種事業的，不是工廠勞工會議，僅爲由全體人民選舉出來的國會代表。

雖然有一部分主張勞工會議的人，希望此種會議能夠讓工人受一種社會主義的教育，使他們有參加於經濟事務的機會。他們相信，因為勞工會議，結果將來組成一個勞動階級，在社會主義的國家內履行一切行政的義務。依他們的說法，工廠勞工會議就變為社會主義的學校了。

四 職工組合和勞工會議

以上就是一九二〇年二月四日的法律的一個大概。工廠勞工會議第一次選舉即在是年五月舉行。當時職工組合和主張勞工會議制的人，立刻發生爭議和競爭，其激烈較前更甚。他們所爭的，就是工廠勞工會議所應盡的重任，尤其是關於勞工會議和職工組合間的關係。

職工組合的領袖，要求維持他們相沿的政策，聯合委員會的工資政策，和勞動局。他們主張經濟的和社會的改革，僅能漸次進行，而使經濟的現象，趨於複雜。他們並且相信：藉勞動局內雇主與雇員的組織之共同合作，即自然發生必要的進化。

自從革命以來，這些組織的發展，似乎是贊助他們的意見的。勞動局根據一九一

八年十二月所締結的協定的基礎，大加擴張。後來一九一八年十二月四日的法令所規定的組織，也漸漸的創立和發展起來。不單是於雇主和雇員的組織間設了單獨的勞動局，而且這些機關更組成較大的團體。例如，魯爾煤礦勞動局，和沙爾，薩克森，上西利西亞，等的勞動局，聯合而為一中央勞動局，代表德國全部煤礦工業的利益。中央勞動局由中央會議管理，此會議由雇主和工人的代表組織而成，代表的數目，彼此相等。有許多別的工業，亦照同樣的模型組織；他們亦在地方的機關上頭，組織一個代表一般職業的利益的中央會議。最後，各工業的中央委員會聯合起來，在一九一九年十二月十二日創立一個中央勞動局。這個中央勞動局為最高的組織，更有以下的責任：即由雇主和雇員間之直接的協定，根據平等的基礎，解決一切與德國工業和貿易的生命有關的問題。這個組織裏面，再分為以下十四個職業團體：鋼鐵，糧食，建築，織物，棉布，紙張，皮革，運輸，玻璃與陶器，化學，油料與膏油，深林與土地工人，礦山，木料等。由雇主和工人中各舉二十三人組織一中央執行委員會。此外並設立其他的委員會，分擔中央委員會一部分的工作。這種委員會業已組成的，共有七個，研究以下的事情：工資，勞動

立法，經濟政策，原料，煤料與運輸，關稅，執行勞動局的和平條約及內部的規則。

據職工組合說，一切這種運動，可表現確實的進步。因為有這種運動，雇主和雇員的不相容的利益遂變為全體的職業的利益，而於同職業的雇主和工人裏面，創造一種屬於他們的利益之團體的意識，而且在各種工業中，產生一種有效的競爭。所以，如果把各工業的勞動局聯合起來，則相衝突的利益，皆可使之均衡，而變為中立化，所存者，僅國家利益之公共意識而已。

工廠勞工會議如果不加入已存在的組織，而由職工組合指揮，幫助發展這些組織，他有什麼事情可作呢？換言之，工廠勞工會議應該為各工廠內之職工組合的代表，監督實行職工組合和雇主聯合會所締結的協定。此外，如果工廠勞工會議背後沒有職工組合之強固組織的權力，他們有什麼事情可作呢？一個工廠勞工會議，如果不能靠着一個強固的組合的援助，決不能作何種有效的活動，僅成爲雇主手中的軟蠟而已。工廠勞工會議雖然是由工廠工人中直接產生出來，如果他作有效的事業，一定要使自己作爲職工組合的機關，他們須與職工組合攜手前進，方能盡一種重要的責

任。

工廠勞工會議之附屬於職工組合，有兩個理由。其一，因工廠勞工會議沒有接濟，而職工組合則富有資財，前者非得後者的援助，甚麼事情也不能作。但如果工廠勞工會議不服從職工組合的指揮，自然不能得到此種援助。他方面，欲與雇主適當的討論屬於工廠勞工會議權力範圍內的困難問題，須有一種預備的教育，而這種教育為工人所無，除非他在職工組合生活中有悠久的經驗。工人常常缺乏智識和經驗，而這兩種東西，非慢慢的和在職工組合的學校裏面，是不能得到的。因為這個原故，所以工廠勞工會議應該聽職工組合的指揮。主張勞工會議制的人，不承認工廠勞工會議服從職工組合。他們宣言，這兩種組織中有一種重要的差別。職工組合以下的職務為其特有的使命：於資本主義的生產制度之下，準備和指揮關於工資和工作條件的爭議。工廠勞工會議則從事奮爭一種新的生產制度。他的使命是：準備使勞動階級把指揮生產的權力握於自己的掌中。工廠勞工會議的組織之所以必須離職工組合而獨立，和必須在職工組合的組織以外發展，就是這個原故。

工廠勞工會議之必須成就的，和必須作爲將來一切活動的基礎的事業，即從事造成全體勞動階級的全部的統一。職工組合對於這種根本的改革，仍沒有着手。現時許多工人，仍分布於差不多五十個職工組合裏面；而這些組合，更分爲許多區分和支部。雖然其中至於極小的勞動團體，亦有許多共同契約、稅則和工資的協定；但這個決不能改善勞動階級的經濟狀況。

我以爲有一件東西一定要立刻取消的，那就是指勞動局，因爲他與階級鬥爭的學說相衝突，並且因爲他藉辭共同合作，而擔保資本家對於工人的管轄。

至於主張勞工會議制的人，亦承認工廠勞工會議雖然所抱的方策彼此不同，亦須與職工組合維持親密的關係。但必須實行一種必要的改革。由各種職工而結合的組織，須代以由各種工業或工廠而結合的組織。換言之，即在同一工業，同一時間做事的一切職業，必須集合在同一的組織裏面。再拿別的話說，即須免去工資的工人聯合會和薪水的雇員聯合會的分離。而凡屬於同一工業之手工的和智識的工人，必須聯合起來，共同努力於一個公共的目的上。

最後，主張勞工會議制的人，宣言凡各種工業中的工廠勞工會議，不能再維持彼此不相聞問的態度。祇有依以下的辦法，纔可以履行其職務；即由各工廠勞工會議聯合為各區的會議，然後再依這個方法，組織一個工廠勞工會議的中央執行機關，以指揮全國的工廠勞工會議。

這種理論，對於職工組合的領袖，頗有影響。他們仍然主張以下的原則：工廠勞工會議必須加入職工組合的組織內，而且仍為職工組合的一個機關。但他們宣言對於批評家所要求的種種改革，預備容納一大部分。

此外，勞動同盟總會 (The General Federation of Labour) 和薪水雇員同盟總會 (The General Federation of Salaried Employes) 組織一個工廠勞工會議中央聯合會，他的目的是聯合工廠勞工會議和工資工人與薪水雇員聯合會，並把他們混合於全部的職工組合的組織裏面。他們為達此目的起見，從事建設一個工廠勞工會議之完全的地方組織。職工組合的各區委員會首先進行把工廠勞工會議再分為十五個工業團體。各工業團體獨立的決定其在本團體內關於職業上的事件。團體會議

應包含一個屬於職工組合或相當的薪水雇員聯合會的份子。此種由各團體結合而成的組織，目的在確保工廠勞工會議的共同合作，並欲藉此以應付主張勞工會議制的人的批評。在各工業團體之上，設有三個機關，爲工廠勞工會議的全體的代表。那三個機關就是：各工廠勞工會議的總會，中央會議，和中央委員會。

工廠勞工會議之職工組合的組織的使命，即使工廠勞工會議獲得職工組合的指揮和發展，聯合一切經濟上社會上有效的勢力於工廠裏面，更利用之以保護一切工人的公共利益。這樣一來，則於職工組合的支部和其地方委員會之相沿的使命間，彼此可以分工，其特別屬於職工組合的組織之義務，仍由職工組合的支部及地方委員會擔負，而關於一般的，社會的，和經濟政策的問題，則提交中央工廠勞工會議。總之，這兩個平行的組織，必須共同合作，並且彼此磋商一切問題，然後纔可免除一切衝突。

這就是職工組合所苦心經營的計劃，現時提交工廠勞工會議和德國職業聯合會共同討論的。我們自然不能預言這種討論的結果。現在可以說的，就是：工廠勞工會議的分子，幾乎完全是在職工組合內活動之工資工人和薪水雇員選舉出來，所

以，工廠勞工會議加入職工組合的概念，似乎是出於自然的結果的。

五 臨時經濟會議

因爲這種種討論，種種翻覆，和種種困難，遂使德國政府除憲法所規定的工廠勞工會議外，到現在還未提出其他必要的法律的計劃，以創設和組織種種會議。在一九二〇年五月的時候，曾經有一種提議設立關於『地方勞工會議』(Local Workers Councils)的法律。但政府方面宣言謂：對於工廠勞工會議，將來的經濟會議，及雇主的組織，三者的關係，仍未得到一種明瞭的概念，現時仍須繼續研究他的關係。

政府因鑒於繼續由下面建築之不可能，於是決定變更方法，回復到上年所廢棄的制度，再由上面繼續進行。因此遂創設一個『臨時經濟會議』(Provisional Economic Council)。

這個會議必須爲臨時的性質，其組織的手續，頗引起種種困難，茲略述如下：

(一) 這個會議必須包含一切關於經濟，農業，商業，和工業的利益的代表。第一個問題，即各種職業所派代表的人數的規定。各職業皆力爭多派代表，於是發生劇烈的

衝突。而內閣方面，既不按各種職業在德國經濟生活中的重要而行分配，又不堅持這種分配的辦法，於是一任各職業關於多派代表的要求，而增加經濟會議的分子的總數；其結果，代表的數目，原定是一百名的，就增加到二百八十名，最後又增加到三百二十六名。照這個代表的數目之最後分配看來，顯然是於農業有利，而於工業和中等階級有害的。

對於消費者的代表，亦予以一個地位；這種辦法，有些批評家以為是很不好。但在經濟會議裏面，一切工業和職業，都按照規定而派代表的；在一種工業內的生產者，即為其他一切工業的消費者，所以不必另外增加消費者的代表，以代表消費者的利益。經濟會議的會員分配如下：

農業及森林代表六十八人

市場工業及漁業代表六人

一般的工業代表六十八人

商業銀行及保險業代表四十四人

運輸企業代表三十四人

小商業及小工業代表三十六人

消費者(包含消費者聯合會及婦女聯合會等)代表三十人

文官及專家代表十六人

其他由政府指派者二十四人

(二)其次爲怎樣選舉各團體代表的問題。卽這些代表究竟應按職業選舉，抑或應按地域選舉。凡雇主和工人同在一家的地方，自然帶着均等的原則。例如，農業應該有四十四個代表，則地主應派二十二名，農業的工人派二十二名。在他方面，代表工人的一切團體，其推舉代表的方法，發生的問題也很少，因爲在工廠勞工會議聯合起來，按地域組織，普通全國以前，唯一的勞動組織，就是職工組合；換言之，這種組織，差不多是絕對屬於職業的，而出席經濟會議的勞動代表，僅可以由此種組織內選舉出來。但講到雇主及財產所有人的選舉，則問題更加複雜。以他們除了工業聯合會之外，還有種種地域代表的機關——如商會，農會，貿易局等。他們的代表應該完全由地方機關

選舉呢，抑由聯合會選舉呢？聯邦參議院說，應該由商會選舉；而聯邦議會則宣言應由聯合會選舉。

主張由商會選舉代表的人，則謂按照現在的立法，此種商會是公法上之唯一的工商業的代表；從職業上和地域上看來，他是包括一切工商界，構成一個選舉的團體，比較純粹以職業為基礎的組織，更為完備；而且，商會又與聯合會不同，商會是由一般登記在商業冊上的製造家和商人選舉出來的。

主張由聯合會選舉代表的人則回答說，商會所作的職務，與地方的和區域的會社一樣，在德國的公共經濟中，無論如何，差不多沒有地位的。商會對於經濟的管理，實際上沒有影響，僅於遇有新法律計劃的事件時，對於無結果的決議案，加以票決罷了。至於特殊的商業聯合會，雖然在公法上沒有正式的地位，但在德國公共經濟裏面，日趨重要。現在最重要的事務，即由各種工業的領袖組織經濟會議，不論自西自東，自南自北。

其後所採的解決辦法，不見得十分適當。因為在六十八名的工業代表裏面，有四

十八名是代表各職業的區分，二十名是代表地域的團體的。而在四十八名各職業區分的代表裏面，有四十二名由德國雇主及工業工人所組織的勞動局所指派（雇主和工人各占二十一名）；其他的六名，則代表煤炭會議和鈹輕養會議。於地域代表裏面，由商會和農會指派雇主二十名，由中央勞動局的勞動分子中指派工人二十名。

(二) 臨時經濟會議的權力，和憲法上所規定之最後的經濟會議的權力，很不相同。

臨時經濟會議之重要的使命，即定立將來的經濟會議的組織大綱，及決定選舉經濟會議代表的方法。因此他不能不先行組織與工廠勞工會議分離的勞工會議，和各地方經濟會議；這種會議，按照憲法上規定，乃組織全國經濟會議所不可少的。

此外，臨時經濟會議，必須審查一切屬於經濟的和社會的性質之重要法律的計劃。此種計劃，內閣於未提出國會之前，須交臨時經濟會議考慮。臨時經濟會議審查關於法令和重要規則的提議。其本身亦有提出關於法律的建議之權。

這些權力，與後來的經濟會議所規定的一樣。但這兩個會議間有一個重要的差

別。按照憲法規定，經濟會議若與內閣意見不一致時，得由會議派代表一人，向聯邦議會提出經濟會議的意見；而臨時經濟會議，則因憲法上的理由，不承認其有同樣的權力。

雖然，當時一般人都把臨時經濟會議看作已經成爲一個經濟議會，在他初次集會的時候，一般的報界都是這樣看待的。

臨時經濟會議不應得這個名字，因爲他沒有決定權。他不過是一個專門的會議，關於重要的經濟問題，向內閣提出意見罷了。他與尋常的專門會議不同，尋常的專門會議是指派的，而臨時會議大部分的人是選舉出來的。所以我們不能拿形式的民主主義的眼光去批評他，如批評按均等原則組成的任何議會一樣說法，謂其中每個雇主義員所代表的選舉人，少於工人議員所代表的選舉人。因爲此處的經濟會議乃一種專家會議，最要的就是集合全國最有資格的專家。而在現時的情形，這種專家，向雇主裏面找尋，比較在工人裏面容易。在臨時經濟會議裏面，雇主與工人之相對的比例，沒有多少關係，因爲決定權是絕對操諸由普選而成的議會之手。

雖然，同時經濟會議所能盡的職務之重要，亦不可輕視。就該會議現在的組織分子而言，差不多收買所有現在德國視爲於經濟事情最有經驗和訓練的人，這一層是不能否認的。我們亦不可忽視以下的事情，就是大部分這種人，除了他們的個人的重要之外，背後還有一種極有勢力的職業的和經濟的聯合會（他們就是由這種會選舉出來的）爲之援助。

有一種直接的危險，大足以危害經濟會議的。這種危險，就是組成經濟會議的人，對於所審查的專門問題，將爲本黨的意見所左右。經濟會議自然可分爲雇主的團體，工人的團體，和農人，工業家及商人的團體。但如果他表現出係一個保守黨，民主黨，天主教，和社會黨的議會，那一定無結果的了。

雖然，如果經濟會議欲免去此種危險，則首先須廓清本身的政治的空氣。會議中的分子，依法僅保護其所代表的利益。照這種方法，則經濟團體可以毋需由政治代表的居間機關而爲間接的行動。他們可以明白的發表意見，直接主張他們的利益。而各政黨因此也得着好處，因爲他們可免去一切利益上的考慮，而且對於專門的問題不

復抱着他們的一般的政治概念，而使之趨於複雜。至關於所賦予經濟會議的權力，則完全因乎他的本身，因乎他將來是被取銷呢，抑或是優越一切呢，而定；他的將來，是在自己手中的。達爾博呂在國民會議中演說，講及依憲法組成的經濟會議，而仍以臨時經濟會議爲他的前驅，謂經濟會議與聯邦議會和聯邦參議院並立而爲第三立法議會，是毫無疑義。因爲這種議會，『考慮國民生活中最重要的問題，他將來必定有擴張其權力之一種自然的趨勢。我們現在的確遇到聯邦議會和聯邦參議院兩者與經濟會議處於平衡地位的時期。我們應該注意於這種全新的政治的進化。將來總有一天，經濟會議變爲聯邦參議院的繼承者，而代替他的地位的。』

這種預言，能夠實現的嗎？如果經濟會議能夠對政府和國民盡了他們所希望於他的職務，則這種預言將來可以實現。如果他不能得政府和人民的注意，或不知怎樣使本身爲人注意，則這種預言，將來是不能實現的了。

第二節 社會共有

欲重建德國因戰爭和革命而被毀滅之公共和私人的經濟，僅給予生產者以一

種共同處理經濟問題的特權，和特別承認勞動階級有共同考慮決定此種事件之權，那還是不行的。一般人都希望這種手段將來可以增加生產。但是，使生產不致受有損失，和把所有生產盡量的利用之於社會，這也是必要的。所以我們要研究盛行於資本主義的制度下之生產和財富的分配的制度，即使改良了，是否能達到這樣的一個目的；並且研究改換一種擔保生產有利於全社會的新制度（社會主義的或非社會主義的）是否不甚適宜。

我們須研究國民議會對於此問題的態度和所採用的解決辦法。

一 社會共有問題

革命的次日，一切權力，完全歸於社會黨的手裏；換言之，即歸於以下列主張爲其黨綱的人們的手裏：取消私有財產，由國家管理一切資本家的生產工具。

獨立黨自然會立刻着手實行這種黨綱。但我們知道，他們得勢的期間是很短的。而社會民主黨則似乎不急急於謹守他們的允諾。

當時的政治革命，已足吸奪社會民主黨的活動力而有餘，所以他們對於經濟革

命，也就延擱下去了。他們宣言：一種工業非至成熟之後，不能實行社會共有，但他們又宣言：一種工業的成熟與否，不能由國會的投票，或由人民的大多數的決定，而忽然使之實現的。他是一種迂緩的社會的發展之產物，固然可以由大多數投票表白，但不能藉此催促他的實現的。老實說，社會民主黨因種種事情，已經被迫到牆底下去了，他們已經知道他們向來所認為滿意的空泛的理論，怎樣的難以實行了。他們不但認定解決由社會共有而引起的種種經濟問題是異常困難，而且深信於未進行各種試驗之前，須首先鞏固德國經濟生活的原素。所以他們決定於未實行社會共有的制度之前，深切的研究社會共有的種種問題。因為這個原故，他們於一九一八年十一月創設一個『社會共有問題委員會』，這個並非官廳的機關，不過是一個自由的科學的委員會，他的責任是起草關於社會共有問題的報告和提議。委員會內共有委員十一人，以考茨基 (Kautsky) 爲主席。

但一般羣衆，急不及待，不許社會黨內閣遷延。那些數年來已被允許取銷私有的資本家財產的人，和以爲實行社會黨政綱，即可免除因戰爭和革命所遭際的悲慘境

遇的人，遂採用直接的手段。一九一九年三月，柏林發生同盟罷工，當時的內閣，遂承認將勞工會議制採入憲法裏面；並趕緊準備兩種法律上的計劃——一種是關於社會共有的，其他一種是關於管理煤炭工業的——這兩種計劃，於幾天之內，即為國民會議所採用。這兩道法律，於一九一九年三月二十二日施行。第一道法律在德國叫做 *Blanket Law*，或叫做 *Skeleton Law*。此法律說明私人企業可以實行歸社會共有之各種形式，和沒收這些劃歸社會共有的企業之條件。第二道法律即直接應用這些原則於煤炭工業。此外，尚有其他依同一原則管理輕養化鉀工業的法律，於數日後，即於一九一九年四月二十九日票決的。

社會共有問題委員會委員憤恨他們的事業常為內閣所掣肘，而其所提出的種種建設，又復置之不顧，遂於一九一九年四月七日提出辭職。

在他方面，社會民主黨員公共經濟總長威索爾鑒於內閣對社會共有問題所採用或提議的辦法，太怯懦和不適當，乃於五月七日向內閣會議提出條陳，這個條陳發表之後，立刻引起全國極大的反響。

威索爾說：內閣所施的政策是前後矛盾的，是不統一的。在內閣會議裏面，極力避免對於根本問題的決定，以免使內閣的聯合陷於危險，而所採用的少數的辦法，不過是因必要而成的調協罷了。

同時德國的經濟形勢，已陷於幾乎絕望的狀態，而這種危迫的災禍，祇有把和平時代所盛行的生產制度完全改變，纔可免除。威索爾宣言他並不是說要實行公用徵收，因為這種辦法，不過僅把私有的資本主義變為國家的資本主義，換言之，即以一股削者代替另一股削者罷了。但他所談的是：限制不合法的利益，規定物價和管理利益的分配。生產和消費必須按照一種平等的計劃組織起來，使各種企業，乃為公共利益而沒收，非為某種人專享的利益而沒收。進行方法，須從解決全部打算，不可一點一滴的做去。

威索爾要求立刻採用的主要方法如下：

(一) 先依一種特別的法律組織勞工會議制，不必待憲法制定之後。勞工會議必須包含工人和雇員的各種組織（地域的和職業的）。這些組織，是根據勞動共同團

體的平等的原則，以管理他們所代表的職業中之經濟爲其使命。此外並須設一經濟會議，爲全國的社會經濟之最高機關。

(二) 其他生產的支部，須按已施行於煤炭及輕養化鉀工業的規則管理。其次應該這樣管理的，爲電氣和五穀。

(三) 國家對於工業的企業上之職務和利益，須佔極重要的地位。國家須徵收遺產稅和資本稅，使大部分的工業財產入於國家之手。國家徵收這種稅，毋須收取現款或發行戰事公債，須以合股的形式而作爲企業的一部分之所有主。

(四) 國家工業機關的股票和債票，不歸內閣某部管理，而由國家銀行管理，國家銀行按純粹經濟的規則，以指導其營業，免去一切政治上的考慮。

(五) 籌集基金數十億馬克，由一種與職業的經濟組織有密切關係的機關管理，而且指定作爲德國工人謀職業之用。

(六) 德國所必須輸入之必需品之費用，遠過於國內貨物之費用，如此則不能不增加工資，工資一增加，生活費亦隨而增加，而貨幣的價值遂低減。所以須由財政家和

國家極力開拓信用。

(七) 於某種與德國經濟有重大關係的工業裏面，罷工的權利，暫時加以限制。須經該項工業所雇用人員十分之九投票決定，方有停止工作之權。

(八) 爲實行此種政綱起見，關於管理經濟問題的閣員，須減爲三名。此等閣員，在內閣中組織「經濟委員會」，經濟委員會的一切指揮，政治的閣員須絕對的履行之。

這種計劃的全部，目的在造成一個介乎資本主義和社會主義間的國家。

擁護此計劃的，僅社會黨裏面一小部分的理論家，而同時反對此計劃的，則有獨立黨，中等階級的各黨，和社會民主黨。獨立黨所以反對，因爲此計劃允許資本存在。中等社會的各黨所以反對，因爲被監督的經濟，足以阻礙經濟要素的自由活動，且使創制權陷於麻木不仁的狀態。社會民主黨所以反對，因爲恐怕使中央黨和民主黨不滿意，而這兩黨，是他們所欲藉以維持自己的權力的。威索爾的計劃，特別的和內閣中糧食總長斯密特的職工組合的觀念相衝突。斯密特提出一種折衷的計劃，此計劃包括政府中社會黨所反對社會主義的理論家的議論的。他們說，社會共有制的工作，必須

慢慢的進行。欲把一種工業實行歸社會共有，必須要等到那種工業充分的成熟方可。這種觀念當時很流行。威索爾遂於一九一九年七月辭職。於是公共經濟總長和糧食總長的職務合併起來，由斯密特兼任。

所以社會共有制的進行的遲緩，是可以預料的。其實，八月間的憲法，有幾個地方是規定和擴充二月二十三日社會共有的法律之原則的；而數月以來，僅有一種關於電氣社會共有的法律——即一九一九年十二月三十一日的法律——是按照這些原則制定的。

但一般人民，又復出而干預。上面已經說過，自卡勃政變以後，職工組合向內閣提出協定『八點』，其中有一項規定：社會共有問題委員會須立刻重行召集，該委員會加入職業聯合會的代表，凡新工業均歸社會共有，而已經指定歸社會共有的工業，應即實行。

內閣爲履行此種協定起見，於一九二〇年五月初，向聯邦議會提出一種法律的計劃，規定：某種工業上的企業，歸地方管理；並重行召集社會共有問題委員會。委員會

的委員，得增加原有數目，但不得超過三十名以上。委員會負兩重的使命：第一，研究和分析社會主義的根本原則，以決定變更資本制度之一的方針。其次則提出由社會經濟的法律所鼓舞之具體的和直接的議案，允許國家直接利用自然的資產和權力的泉源。委員會並研究已經歸社會共有的工業，怎樣的呈其效用，已獲得怎樣的結果，和於必要時，提議一切必要的改革。

二 社會的經濟

所有以上關於社會共有問題的種種經營，種種研究，種種討論，祇得到一個結果。就是表現出：社會主義這個概念，即使在社會主義者當中，亦極之含混。社會主義一名詞，後面可以隱藏着兩種極端相反的經濟制度。在資本主義制度和完全的社會主義之間，可以有無數種樣式，差不多不能爲人辨別得清楚的。

憲法立定以下的原則：經濟的組織，須不復從私人利益上着想，以後須專從公共利益上着想。私人的利益，務須附屬於公共的利益。現在的經濟制度，是以私有爲基礎的，必須替以一種新制度，以共有 (Gemeinwirtschaft) 爲基礎。社會共有是什麼意義

呢？

從最廣的意義來說，『社會的經濟』(collective economy) 乃國家經濟制度的一種組織，依着預定的計劃，其目的，一方面想聯合與經濟有關的一切勢力，以期獲得大量的生產；他方面，想把生產的適當部分，提供於社會，或社會之生產的分子。因此，社會經濟的制度，即於私人企業中增加公共勢力的制度，而有以下的情形，就是：這種制度，結果必發生公平的管理與分配，尤其是在已經組織成託辣斯 (Trust) 或卡鐵兒 (cartel) 的獨占工業之時。

在實施上，社會經濟的原則，可以依三種不同的形式應用起來：

(一) 凡國家指定歸社會共有的各種工業，其所有權立即完全由國家接受，已經沒收的工業，則由國家自行管理，或由文官的襄助，以行管理。這是完全的社會共有。

(二) 國家可隨意參與某種私人企業的所有權。例如，國家可以占有某公司一部份的股份。在這種情形，國家並不辦理企業的全部，但對於業務方針，有共同決定權。這是部分的社會共有。

(三)最後，凡國家指定須受社會經濟的原則支配的各種企業，其所有權國家可放任於個人之手。但國家把屬於同一工業或同類工業（如化學，煤炭，冶金等）的種種企業聯合起來（必需時，得強制執行）。聯合起之後，這種種企業由一公共機關管理。這機關裏面，由所有與該企業有關係的人——如所有人，工人職工組合人員，消費者等等——派代表參與。這機關辦理該企業的方針，須首以國家之一般的利益為重。這是社會的經濟，或可稱為國有。(nationalization)

關於最後的那一種社會經濟的形式，可以說是特別重要的。因為，一方面，他可免除與社會主義相反的官僚政治和暴斂；他方面，他顧及現時勞動階級的重要要求，承認工人有參與業務管理的權利。

憲法並不從這三種不同的方法中明白的選擇其一，他宣言三種方法均屬可行，任尋常法律定之。無論何時，如欲規律一種工業使為公共利益，其應如何規定，及應採何種制度，得依尋常的法律規定。

(一)結果，依憲法第一百五十六條，聯邦政府得將私人的企業轉為公有，換言之，

即將私人的財產，移歸聯邦政府，或邦政府或地方團體接管。

(二) 聯邦政府本身得參預，或由各邦或各地方團體參預管理此種企業；或依某種方式確保對於這些企業有決定權。

(三) 或者，聯邦政府不收取這些企業之全部或一部，亦得依自治之基礎或按社會經濟的原則規定生產和財富的分配。

關於達最後這一層，憲法特別規定凡受國有法支配的各種企業，應組織一個『自治團體』(autonomous body)。這種自治團體在公法中乃一個新的形式，有些像尋常的公共團體。他設有必要的機關，處理其事務，並且享有很大的獨立權，但仍須受邦政府的監督。憲法第二部第一百五十六條特別規定：立法部規定以某種工業歸社會共有，並組織自治團體時，則必須設立此團體的管理機關，以確保人民中所有生產分子的合作，并使薪水的雇員和工資的勞動者參預其管理，使生產和分配得以首先滿足國家的利益。

這些機關，構成上面所說的工業的經濟會議。現在舉一個例來說明。譬如，立法部

決定將化學工業歸社會經濟制度支配。於是，將所有製造化學產品的工廠聯合起來，成爲一種強制的卡鐵兒 (cartel)。這些製造廠的聯合，或疎或密，因乎情形而不同。至於以『自治團體』管理企業的制度，須設立一個或數個機關（如化學工業的經濟會議），在機關裏面，所有有關係之個人，各種聯合會，和各種會議，均派代表參預；所有德國的化學工業之全部，悉由該機關管理。這樣一來，化學工業遂成爲一個自治團體，換句話說，即構成一種公共團體，受國家監督。此外這個新的法律名詞的特質，現在不能確定。我們必須等到立法部已經組織成許多自治團體之後，方能確切的述明自治團體的通性，並於公法上的共同組織中給他一個位置。至於自治團體會發生什麼的經濟結果，此刻自然更難預料了。

雖然，憲法並不賦予尋常的立法者以絕對的自由，使之能隨意依着他的理想以制定關於社會共有的法規。所以憲法對於其所授與立法部的權力之行使，規定以下幾種限制。

(一) 唯聯邦立法部得制定關於社會共有的法規。

(一)一切工業，非至『完全成熟，可收爲社會共有』時，不得收爲社會共有。

(二)立法者非至迫切需要時，不得反乎企業者之意思將企業組織爲『自治團體』。

以上最後的兩種限制，似乎是非常重要的。但實際上，純然是一種虛擬的限制；因爲無論何時，立法部欲收一種工業爲社會共有，而對於該工業之是否成熟，或當時情形是否迫切需要，他本身就是一個唯一的裁判者。

(四)最後，還有賠償的問題。在討論關於社會共有的法律的計劃時，和考慮憲法的計劃時，這個問題，發生很激烈的辯論，我們很容易推想得到。社會黨要求於法律或憲法的本文內，不要提及這個問題。而中等階級的各黨，則要求至少於實行完全收歸社會共有時，國家絕對負賠償之義務。這是不能夠妥協的。所以憲法雖然載入賠償的原則，仍使立法部於制定特別的法律以施行社會共有時，決定是否應給予賠償，或賠償至如何程度。

一部分的工業，已經按着上面的規定，被置於公有的制度之下，此等工業將會發

生變化。

對於煤炭，輕養化鉀，和鐵器工業，一九一九年三月二十三日及四月二十九日的法律，和一九二〇年四月一日的條例，已經採用公有制度。換句話說，煤炭，輕養化鉀，和冶金業已組織成許多自治團體，於聯邦政府監督之下自行管理。

至於電力，一九一九年十二月三十一日的法律規定：一切重要的電氣器械，應作為聯邦政府的財產，但聯邦政府予以相當的賠償。

最後，關於市有法之計劃，亦規定市政府經聯邦政府之許可，得將私人企業之供地方公共需要者轉為公有。市政府對一切關於運輸，水，煤氣，電影，劇場，埋葬，浴室等，有充分的權力。這些企業，得完全由市政府接收，作為市政府的財產；或組織為自治團體。在原則上，市政府對於這些事情，應給予補償。

我們不能在這裏詳細的考究這些法律。但因鑒於現時煤炭工業的重要，所以用一種極概括的方法，敘述他的變化的系統，也是要緊的。

三 煤鑛業的管理

煤業的危機，在今日幾乎已經遍佈世界各國，使各國政府，不能不設各種防禦或減少這種危機的方法。大概說起來，煤礦雖然仍為私人經濟所把持，但關於分配一層，已經多少完全變為社會經濟的範圍了。各國所採的分配的制度，有種種的不同。他們按着當時的情形，於三種可行的社會經濟的方法中，選擇其中的一種。在法國，關於開採的或輸入的煤礦之分配，由國家自行辦理。在德國，則由一些團體管理，這些團體，由人民中各種有利害關係的分子派代表參預，但暫時礦業所有人占勢力。

我們願明白煤礦業的變遷，最好先研究煤礦業中現存的制度。

(一) 依一九一九年三月二十三日的法律，和同年八月二十一日的法令，煤礦業的組織，包含三個機關，即坑夫聯合會 (The Colliers Association)，全國聯合會 (The National Association)，和全國煤業會議 (The National Coal Council)。

德國聯邦分為若干煤礦區。每區之內，所有礦業所有人聯合會必須組織一個坑夫聯合會。如果礦業所有人不願意設立，則由公經濟部長以法令宣布組織之。各坑夫聯合會須設一行政會議 (Council of Administration)，在行政會議裏面，工人須得派

代表參預。此外，於五個最大的聯合會之行政會議中，須允許薪水的雇員派代表參預。行政會議的權力，有如商法上所給與股分公司的行政會議的權力；會議自行選舉主席。同樣，從事於出產焦炭的煤氣業的所有人，亦就全國聯合起來，依照坑夫聯合會的模範，組織一個煤氣製造者聯合會。

坑夫聯合會，煤氣製造者聯合會，和德國各邦之因有煤礦，而加入坑夫聯合會者，統統聯合起來，組織一個全國煤業聯合會（The National Coal Association）。此會設有行政會議，會議中必須包含有三個工資勞動者，和三個薪水的雇員，和消費者的代表一名。

全國煤業會議由六十名會員組成——包含各邦的代表，鑛業所有人的團體的代表，工資勞動者的代表，職員的代表，和消費者的代表等等（註）會議的召集，因情形的需要而定，但至少每六個月召集一次。若有會員十人以上，或中央政府公共經濟部長之要求，即須召集會議。會議中一切議案皆以多數採決。會議內設立三個專門委員會，即：煤鑛構成經濟委員會（The Economic Committee on Mining Construction），利

用燃料經濟委員會 (The Economic Committee for the Utilization of Combustibles) 和礦山社會委員會 (The Social Committee of the Mines) 全國煤業會議的會員，各人必須屬於一個委員會。全國煤業會議及各委員會的行政經費，由全國坑夫聯合會負擔。

註：全國煤業會議中的分子六十名，其分配如下：

各邦的代表	三人
坑夫團體的代表	十五人
煤礦工人的代表	十五人
煤氣業的雇員和工人	各一人
煤礦專門事務雇員	二人
煤礦商業事務雇員	二人
煤商	五人
煤鑛躉賣業雇員	一人

使用煤炭的工業的雇員和工人

各二人

消費者會社的代表

二人

都會中和鄉村中的用煤者

各一人

使用煤炭的小工業的代表

二人

鐵路上的用煤者

一人

海上航行的用煤者

一人

江河航行的用煤者

一人

煤鑛與汽鍋專家

三人

此等機關，各自有其特殊的權力。

全國煤業會議於國會監督之下，依社會經濟的原則，管理關於燃料的經濟，包括燃料的進口和出口各種事項。坑夫聯合會和全國煤業聯合會的組織章程，須經他的認可。全國煤業會議對於燃料的管理，尤其是對於取銷無生產的企業，和對於消費者
的保護，得決定一般的政策。他要求全國煤業聯合會和煤業會議專門委員會，依相同

的原則，聯絡進行他們的工作。他對於凡參與燃料工業的任何機關，得要求提出報告；而各機關的當局和委員會，對於他的要求，有予以幫助的義務。專門委員會則搜集一切實際上及經驗上的材料，研究一切屬於該會範圍內的重要事件，並代全國煤業會議準備種種決議。

全國煤業聯合會監督全國煤業會議所頒佈之一般政策和決議的實施，並規定其施行細則。坑夫聯合會的交付煤炭條件，須經聯合會認可。聯合會並規定和公佈燃料的賣價，考慮各組合的提議和消費者的利益。全國煤業聯合會須確保消費者會社和躉賣者受同樣的待遇，並確保各消費者無論是在礦山整車的取煤，抑在交付地點取煤，均得依給付現款的先定條件而取得燃料。最後，全國煤業聯合會並且有權參與關於煤炭的進口和出口的問題。

坑夫聯合會對於由全國煤業會議及全國煤業聯合會所發出的命令，監督其施行，並於此等命令的範圍內，規定其會員之生產，利用，和消費。煤汽工人聯合會的權力，亦與此相同。

採礦公司得對於其所屬之聯合會提出要求，或抗議其規定，得上訴於全國煤業聯合會，並得訴諸全國煤業會議。

如果全國煤業會議，全國煤業聯合會，或坑夫聯合會違反所賦與的權利，則受損害之個人或聯合會有權要求損害賠償。此種損害賠償，得向尋常的法庭請求之。

依一九一九年八月的命令所規定，中央政府，各邦及市政府的權力如下：

中央政府由公共經濟部長之居間對於燃料的經濟，行使一般的監督權。公共經濟部長得特別減低全國煤業聯合會所定的煤價，並得組織一燃料消費者代表團，代表團有權規定煤炭的零售價格。中央政府為執行管理煤炭之法律，其所需費用，應由全國煤業聯合會負擔，每年至少二十萬馬克。

各邦由聯邦參議院裏面的工商委員會代表，有權參與全國煤業會議及其各種委員會，討論各種問題，但僅有建議權，財政當局得要求全國煤業會議及其委員會，及全國煤業聯合會，坑夫聯合會等，提出報告。

滿一萬人之市，及市的聯合依商人和消費者的要求，並按全國煤業聯合會所規

定的躉賣煤價，得自定該區域內的零賣煤價。

(二)上述規定，殊不完滿。消費者和社會主義者都加以攻擊。社會主義者攻擊他不是充分的沿着國有的道路進行。在別一方面，消費者則反對由煤業主占大多數的會議（即全國煤業聯合會）規定煤炭的價格，其他利益關係者不能充分發表意見。此種制度的結果，煤炭生產者往往同意於妨礙消費者，並且常常增加煤炭的價格。

在一九一九年三月二十三日的法律所確立的制度裏面，社會經濟的原則所以能極經濟的應用起來，不能不歸功於社會黨。於各種會議當中，雇主和工人之間，處於同等的地位者，僅有全國煤業會議，但這個會議的地位，已被減到最低度了。煤業的真正監督者和管理者，是坑夫聯合會和全國煤業聯合會。至於全國煤業會議，是沒有什麼實力的。再就內閣方面來說，公共經濟部長對於全國煤業聯合會所採的方策之否認權，尤其關於依法律減少該聯合會所規定的價格的權力，就社會黨看來，亦殊不充分，因為煤礦主可與煤炭商人聯合反對他。

一九二〇年五月，內閣草定一種法案，規定取銷全國煤業聯合會，並將該會的權

力，移交於全國煤業會議；此外並增加消費者的勢力於全國煤炭會議中。後因憲法會議延會，這計劃卒不能提出審查。

同時，復實行一種變更。即於一九二〇年五月底大家協定以後全國煤業聯合會的決議案非經全國煤業會議的『大委員會』（Great Commission）的同意，不能認為有效。若遇事件不能得一致同意時，則須提付全國煤業會議，該會議的決定，有拘束全國煤業聯合會的效力。

（三）但這種改革還不够，於是以完全改革煤業問題提付社會共有委員會審查。在委員會裏面，有一件事係大家一致同意的，即現存的制度不能再繼續施行。於是臨時經濟會議於七月二十四日開會時，及聯邦內閣於八月五日聯邦議會開會時，會同社會共有委員會宣言數事：一、此後煤業須完全依照社會經濟的原則；二、此種工業內之負責指揮者須有工資的勞動者和薪水的雇員；三、對於私人資本之鑛業所征收得之利益，須大為減少。

至於實現此等建議的實際方法，社會共有委員會不能得到一致的意見，因提出

兩種不同的擬議。

第一種擬議，由列特勒 (Lederer) 提出，連署者十人，（全部委員共二十一人），內容要求立即將一切礦山收歸國有。對於礦主，給以定額利息的債券，作為補償，嗣後礦山的所有權移歸於一自治團體，稱為『德國煤業公團』 (The German Coal Corporation)。公共受全國煤業會議管轄，由會議委派一理事會 (Directorate) 以管理一切事務。關於委派工業領袖的權利，和開發礦山的責任，統歸全國煤業會議和理事會。所有出產的紅利，分給各理事，及薪水的雇員和工人。

這提議的起草人，力言他們並非對於一切礦山，施行國家社會主義，致有發生財政上和官僚政治上的危險之虞。他們為鄭重表明他們的目的起見，提議將現時歸中央政府及各邦所有的礦山完全收回，移交於德國煤業公團。

煤炭的價格，由中央政府規定。所得的利益，亦歸入於中央政府的預算案之內；但事實上一定是損失的。

第二種提議由羅拉忒諾 (Rathenau) 提出，連署者十一人。此提議並不主張礦

山國有。其內容規定礦主得暫時保有其財產，但對於財產的權利則大為減小。關於出產的分配和發售不由全國煤業聯合會擔保，而委之於全國煤業會議和理事會。理事會由五人組成，其中四人由煤業會議選舉，其第五人即理事長，則由公共經濟部長委任。

這個提議的主旨如下：從前煤炭出售，是依個人開採的，按照這個計劃，則每個礦山的全部出產統移歸全國煤業會議，並平均煤炭的實價。所以全國煤業會議對於躉賣煤炭，有獨占權，並且規定煤炭的賣價。全國煤業會議對於礦山發行債券，除關於採礦之純淨費用外，並擔負下列各種費用：（一）轉運費，及債券之還本付息費；（二）新的投資之還本付息費；（三）開礦所用之流動資本之常年利息；（四）產額增加時的酬金，及產額減少時的虧損。

全國煤業會議得要求舉辦種種新計劃，企業家經煤業會議的同意亦得提議種種改良辦法，但全國煤業會議或企業家須籌備必需的款項。最後，企業家如欲保持私企業的自由經營，得不經全國煤業會議之許可而自行投資，不過這種投資須自冒危

險。

依這些規定，企業家完全失掉煤炭加價的利益，因為這樣一來，他對於煤炭的交易和交易上的利益，皆被剝奪了。而且，想把煤炭的實價定高一點，也是無論如何不行的，因為他的帳簿須受全國煤業會議的稽核員檢查的。因此，企業家如欲獲得大利，唯一的方法，即以經濟的和社會的眼光，去改良他的利息或利潤，仍保存其從前的形式，但現在若非為公共的福利，則利息或利潤不復能運用靈通了。經理的地位，將來亦全靠客觀的經濟的成功，如同今日一樣。

聯邦內閣宣布其有意即將羅拉忒諾的提議作一個大綱，草訂法案，便提出訂論。各鑛業所有人亦已在報上討論鑛山成熟問題，及估計生產費的方法。但此刻在私人利益之上還有公共的利益，故社會共有委員會及內閣所提議的制度究竟於社會有利，或有害，將成爲一個問題。

第七章 結論

在上面各篇中我們已分析德國憲法上的主要規定。其中尚有許多規定，並未加以分析，或因這些規定亦見於他國的憲法，如一百零二條中所規定法官是獨立的原則是，這都是不足以表明德國憲法的特質的；或在他方面，因為這些規定，是為解決由特別情形所引起的問題而立的，如第八十八條以下，關於郵政，鐵路，水道等的規定是。此等規定，由一般的憲法眼光看來，僅可值得些微的注意罷了。

從一九一九年憲法的最後草案看來，其中留着各黨間許多協調的痕跡；此種協調，憲法會議裏面各黨對於每問題實不得不如此。憲法會議所須解決的各問題，大都由利害衝突主張衝突的各黨間互相調協的。如果我們把這個憲法的條文逐條的考究起來，我們可以列出每黨的損益表，並且可知其勝利及和解之點。譬如社會民主黨要以單一制代替聯邦制，因而中央黨（社會民主黨如要維持其勢力須與中央黨合作的）遂維護聯邦派的主張。最後的結果，顯然社會民主黨獲得勝利。但關於教會與

國家的關係之問題，所得到的解決，中央黨則較社會民主黨爲滿意了。有時候，那些與憲法無關的問題，也混在憲法上。例如，社會民主黨之所以得中央黨簽押凡爾賽和約，祇因社會民主黨對於教育的條款表示讓步。

然而這些磋商和調停的結果，卒之得到一種產品；這種產品的主要特質，上面已經充分明白的述及，而其勇敢的大綱，似爲一切憲法所需要。

從立法的技術看來，韋瑪憲法的全部，都編制得很好。編制這個憲法的人，很忠實的並且按着科學方法研究外國的憲法，而加以極嚴厲的批評，更拿德國的種種特殊情形，和人民的特質，來實驗各國的憲法，這裏模倣一點，那裏創造一點。他們自然難免於國人的批評，選擇，和偏見。但從德國的觀察點看來，或者以這樣爲好。這個憲法很明顯的表現德國人的特性。他是含有合理，精細，勇敢，複雜，而有時曖昧的性質，經過苦心的考慮，然後堅固構成的。

但是一種法文無論他能夠表現出怎麼造詣，如果不適應於實在，或沒有充分力量能夠抵抗和制馭外力的襲擊，也是無用的。韋瑪憲法果能够抵禦一切不可避免的襲

擊嗎？對於德國的人民，果能夠保證他們得到有秩序的公共生活和鞏固的政府嗎？

德國憲法所依據的基礎，我們都知道的：政治上，就是單一制，議會的民主政治，共和政體；經濟上，就是勞動階級參預工業的管理，及把國民生活上最占重要的產業收歸國有。德國所採用的政治制度，他國亦嘗於多少不同的形式之下試行之，不見得有什麼不滿意。究竟這些政治制度將來對於德國的人民會有同樣的成功嗎？德國所採的經濟制度，完全是新的，他將來的價值又怎麼樣呢？

這個問題是很重大的，因為這個建築物是這樣的依論理的方法構成，各部分互相倚靠的，如果各部分不鞏固則全部也是不能持久。無論那一部分頹坍，其他部分也必隨着頹坍。如果經濟的制度不能確保工商業興盛，則政治制度亦不能盡他的機能。如果政府傾覆，不能夠完成他的使命，則經濟制度，亦將必掃蕩無餘。

憲法一起首即欲盡量的把德國造成單一國家，而不完全抹煞聯邦制度的痕跡。但同時亦有種種很強的離心傾向。在普魯士，有幾省要求另行組邦。全國之中，有數邦要求如果實際上做不到完全與德意志聯邦分離，亦要回復歸從前的純粹聯邦制度。

這些趨勢，如果實際上不致弄到德國分裂，會使德國統一的維繫鬆解嗎？譬如，天主教的，農民的，和保守派的巴威，不能與新教的巴威相合，工業的普魯士，不能與社會主義的普魯士相合，此層我們上面已經說過。各邦不難於容忍一個勝利的，有權力的，和興盛的普魯士握大權，因他們藉此亦可獲得利益。但是普魯士此時已削弱不堪，而又公認為應負戰敗的責任，若還要各邦仍受其羈絆，並且藉口於統一，而謀合併聯邦，則各邦自然不能容忍了。各邦不能容忍的情感如此之強，就因為德國的前途很是黑暗。各邦覺得普魯士已經受過致命的打擊，不宜將自己本身的利益，與他的利益結合的太密切。

可是，德意志的命運，是握在普魯士的掌中的。如果普魯士拋棄他自革命以來所持的態度，允許一部分省區改變為邦，或者給與一種自治權，使之實際上與邦無異，那嗎，聯邦派或分離派的趨勢，也許會失掉很大的力量，而憲法所希望的單一制也許維持得住，或且發展起來。但是，如果普魯士靠着自己的力量，和威望，不問各邦願意與否，堅要把其他各邦合攏起來，受自己支配，那嗎，聯邦派或分離派的趨勢，將必遍布全國。

的。

德國的政治制度，盡量包含民主政治的思想。大多數的人民，就是主權者。但同時亦有小數的人民，趨於右黨和左黨，而渴望獨裁政治的。然此外的企圖，如卡勃與呂威池所存的，較之獨裁政治的企圖，恐怕更難成功，至少要人民的政治傾向一旦間完全變動纔行。在別一方面，獨立黨雖然有暴動的本領（即使在柏林），卻曉得如此做法會有大多數人民反對，因此他們的領袖公然宣言時機未至。在民主主義之下如須作何種變動，其表現之形式大概是明白給予經濟的結合等以一種權利（或更擴充至生產者）使能行使一種特殊的直接的勢力於政府之上。如果臨時經濟會議成功，德國也許會推廣其實驗，試驗真正的經濟議會。

議會政治已經被採用，但不能得信任。復制定多種法規如公民票決，公民動議，人民推舉總統及彈劾總統等。這些法規，不特按論理適用民主政治的原則，並且確保免除議會政治的誤用。這是信任民主政治的一種充分證據。至於究竟能證明其正當與否，要待將來纔能說。

至於公民票決和公民動議，尙須待法律組織起來。在一個大國之中如德意志，這些制度將來發生什麼結果呢？很容易見得到，這些制度將來一定很顯明的增加政府機關的負擔；究竟這些制度將來能否不碰到危險致完全喪失其機能，還是個問題。這些制度如果要成功，我們必須假定民衆須有充分穩厚的政治教育和智慧，民衆須要曉得自己的願望，並曉得怎樣遂其願望，國會與內閣又要很能幹的認識國民的願望，並能降心相從。因爲不信任議會政治之故，決定總統直接由人民選舉。由國民賦予總統以權力，並置諸聯邦議會近旁，俾得監督聯邦議會。但如此做法，總統會不致到太大權嗎？會不致到總統濫用權力，損害人民自由及民主政治本身嗎？現在的總統是由國民會議選舉的。憲法所賦與總統的權力雖大，但實際上他是世界各國元首中權力最小的。假使他由全民選舉，事情會不同嗎？他將來會很强，或太强嗎？

這個不怕全民投票的民主國，已經明白的廢除君主政體——聯邦及各邦。然而在這裏或在那裏還有君政的陰謀，尤其是在巴威。憲法對此，會有充分的實力使其服從嗎？在現在，君政復辟不像會有什麼成功的大機會，無論僭竊者係什麼朝姓。因爲除

非事勢變遷，勞動階級——他們會承認由他們自己專政的——也許反對一切回復已廢制度的企圖。

經濟的憲法與舊制所差之遠，遠過於政治的憲法與舊制所差之遠。

勞。工。會。議。制。的。觀。念。也許是歐戰以來各國公法上真正唯一最新的觀念。德國法律已經賦予這個觀念以莊重的供奉，並載之憲法之中。但一直到現在，祇把這觀念最限制的適用。工廠勞工會議還沒有真正運用，而勞動階級對於運用法律所賦予的權力的方式，還沒有何種明白的意想。

勞工會議制的理論，其結論自然歸到國有經濟勢力 (economic forces) 的自由活動，不復爲人所提倡。無論在那個地方，均認舊自由主義已成過去。在近代各國中，經濟的狀況這樣的極端不適宜，如果想改良他，非放任自由所能爲功。就現在想起來，放任自由適足以弄到破產。從前的原則，認私有財產權，勞動權，商業自由，契約自由等等爲絕對的，現在的人不復相信了。在今日，大家以爲這些權利應受一般的福利限制，個人行使這些權利，應就全體的利益行之。

原則既經定立之後，祇有實施問題。有些工業已經有幾分變為國有或社會共有，將來定必日益加甚。歸國有或社會共有之工業，種類亦必日多。現在所須討論的，似乎祇有實施的方式；如：工業成熟之必要程度，究竟這種或那種工業曾否成熟，估計生產費的方法，贏利分紅等等。

國有的原則，亦如勞工會議制一觀念一樣，似乎一天一天的得人贊成：德國從此可得到什麼結果呢？他國跟着這條路走的，又將得到什麼結果呢？這些新方案豈不是一日間戰敗的結果嗎？這些新方案將來會由實際試驗證明因而得到很明確的載入於各民族的經濟組織裏面嗎？他國採用這些新方案的，將自召覆亡呢？抑或得到經濟的興盛與社會的和平呢？所有這些事情，我們祇能寫一個疑問符號。然而無論如何，我們要以極大的興趣來跟着德國的實驗。

附錄德國新憲法條文（一千九百十九年八月十一日）

德意志人民，各族聯合，一致興起，決心改造，並強固其國家。臻於自由正誼，維持內外和平，促進社會進步，採用以下之憲法。

第一部 聯邦之組織及其事權

第一章 聯邦及各邦

第一條 德意志聯邦乃一共和國。

國權由人民而來。

第二條 聯邦領土包括德意志各邦之領土，至於其他土地，若其人民，行使自決權，願合併於德國時，得依聯邦法律編為德國領土。

第三條 國旗為黑紅金三色。商船旗為黑白紅三色，其上部左端，附以國旗。

第四條 國際法上一般所共認之原則，承納為德國國法之一部。

第五條 國權之關於聯邦事件者，由聯邦政府，依聯邦憲法行使之。國權之關於各邦事件者，由各邦政府，依邦憲法行使之。

第六條 左列事項之立法權，專屬聯邦。

(一) 對外關係。

(二) 殖民事務。

(三) 國籍，旅行及定住之自由，入國，出國，及罪人引渡。

(四) 國防之組織。

(五) 鑄造。

(六) 關稅制度，包括關稅區及貿易區之統一及自由交易貨物。

(七) 郵電，包括電話制度。

第七條 左列事項，聯邦有立法權。

(一) 民法。

(二) 刑法。

(三) 司法制度，包括刑之執行，及執行機關間事務之聯絡。

(四) 護照及居留人之監視。

(五) 救貧制度，及游民管理。

(六) 出版，結社，及集會。

(七) 人口政策，產婦乳兒幼童及少年之保護制度。

(八) 公共衛生。獸疫之預防。保護植物。免傳染及瘟疫。

(九) 勞働者之權利，社會保險，勞働者被僱者之保護，職業介紹。

(十) 國家職業代表機關之設立。

(十一) 退伍軍人及其遺族之保護。

(十二) 公用徵收法。

(十三) 天然財源及大企業之社會共有，及公用的經濟物之生產，供給，分配，及定價。

(十四) 商法。度量衡制度。紙幣之發行。銀行制度。交易所制度。

(十五) 食料品嗜好品及日用品之買賣。

(十六) 工業及鑛業。

(十七) 保險制度。

(十八) 航海。大洋及沿岸漁業。

(十九) 鐵道。國內河川航路。水上陸上空自動機之交通。及關於一般交通及國防之道路修築。

(二十) 劇場及電影場。

第八條 凡租稅及其他各種收入，有用全部或其一部以充國費者，則聯邦對此亦有立法權。至從前專屬於各邦之租稅及其他各種收入，今欲移作聯邦收入者，當顧慮各邦因此可得維持存立與否而決定之。

第九條 有制定統一法規之必要時，聯邦對於左列事項，亦有立法權。

(一) 幸福之增進。

(二) 公共秩序及安寧之維持。

第十條 聯邦對於左列事項，得依立法定其原則。

(一) 宗教團體之權利義務。

(二) 學校制度，包括高等教育及學術的圖書館制度。

(三) 各種公共團體之職員法。

(四) 土地法，土地分配法，居住地及家園制度，地產之限制，住宅制度，及人口分配。

(五) 埋葬法。

第十一條 聯邦對於各邦之租稅，公課，及其徵收方法，為免下列諸弊，或為維持公共利益之必要時，得依立法權之作用，定其原則。

(一) 妨害國家收入或通商。

(二) 二重課稅。

(三) 對於公共道路及其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費。

(四) 各邦間及各地方間之交通，因保護其產物對於輸入商品，為不利之課稅。

(五)輸出獎勵金。

第十二條 除立法權專屬聯邦之事項外，凡聯邦未曾立法之時，或不爲立法之事，各邦有立法權。各邦法律之關於第七條第三項所揭事項，若有害及全國一般福利者，聯邦有抗議權。

第十三條 聯辦法規之效力，在各邦法規之上。

各邦法規對於聯辦法規有無牴觸，如有疑義或爭執時，則聯邦之適當機關或該邦之中央官廳，得根據聯辦法律要求聯邦最高法院判決之。

第十四條 聯辦法律除聯辦法律有特別規定外，由各邦官廳執行之。

第十五條 凡事項之立法權屬於聯邦者，聯邦政府有監督權。

各邦官廳執行聯辦法律之時，聯邦政府得發一般訓令。聯邦政府以監督聯辦法律執行之故，對於各邦之中央官廳及其下級官廳得派遣委員；但派遣委員於各邦之下級官廳，須經該邦中央官廳之同意。

各邦政府負有應聯邦政府之要求除去聯辦法律執行時所生之缺陷之義務。二者意見如有爭執，則聯邦政府或邦政府，除聯辦法律別有指定裁判所外，得要求聯邦最高法院判決之。

第十六條 各邦中執行聯邦直接行政之官吏，以任用該本邦人民爲原則。

聯邦行政上之文官，雇員，勞働者，若與其教育及職務上所需之條件不相衝突時，務從其人願望，用之於其本籍地。

第十七條 各邦當採用共和憲法。人民代表須從普通平等直接祕密之選舉，并從比例代表之原則，由一切德意志人民之男女選出之。各邦政府，當得人民代表之信任。

選舉人民代表之原則，亦適用於地方團體之選舉。但各邦得以邦法律規定一年以下之住居爲地方團體之選舉資格。

第十八條 聯邦之分爲各邦，當從該地人民意思，并當適合於國民之經濟上文化上最大利益而後可。凡變更各邦領土或設立新邦於國內者，當依修改憲法之程序行之。但直接有關係之各邦如同意時，祇依聯邦之尋常法律亦得行之。

直接有關係之各邦，雖不同意，然此領土之變更，新邦之設立，出於住民願望，聯邦重大利害之要求，則聯邦尋常法律亦得行之。

住民之意思，依公民票決定之。凡領土之欲分離者，若其住民中有聯邦議會議員選舉權者三分之一要求時，聯邦政府須命令公民票決。

領土之變更，或新邦之設立，須有人民投票數五分三以上，並多數爲有資格的選民。普魯士巴威之縣，及其他各邦內相當行政區域中，如祇有一部份想分離時亦當徵求全區住民之意思。但如果想分離之部分，與其所屬之區域無地理上關係者，則依聯邦特別法律得宣布該部分之住民之意思便可分離。住民表決之後，聯邦政府當提出執行案於聯邦議會。

合併及分離之際，對於財政處分，如有爭執時，可由當事者一方之要求，付與聯邦最高法院判決之。

第十九條 關於邦之內部之憲法爭議，在該邦內如無解決此爭議之裁判所者，可由當事者一方之要求，付與聯邦最高法院判決之。各邦相互之間，或聯邦與邦之間，發生爭執，而此爭執不為私法上問題者，亦可由當事者一方之要求，付與聯邦最高法院判決之。但事件屬於聯邦他種裁判所之權限者，不在此限。

聯邦最高法院之判決，由聯邦大總統執行之。

第二章 聯邦會議

第二十條 聯邦議會以德國人民所選舉之議員組織之。

第二十一條 議員為人民全體之代表，惟從自己良心行動，不受委任拘束。

第二十二條 議員依普通平等直接秘密之原則選舉，並從比例代表之原則，由年齡滿二十歲之男子女子選舉之。選舉日當在星期日，或公共休息日。

細則由聯邦選舉法定之。

第二十三條 聯邦會議每四年選舉一次，任滿後六十日內，當施行新選舉。

聯邦議會選舉後三十日內，當召集第一次會議。

第二十四條 聯邦議會於每年十一月第一水曜日，集會於聯邦政府所在地。

但有聯邦大總統或聯邦議會議員三分之一以上之要求時，聯邦議會議長，當提前召集議會。

聯邦議會得自定其閉會期及再集會日期。

第二十五條 聯邦大總統得解散聯邦議會，但解散若出同一原因者，則解散不得超過一次。

新選舉於解散後六十日內行之。

第二十六條 聯邦議會自選議長，副議長，及祕書。并自行規定其議事程序。

第二十七條 在二會期及二選舉期之中間，最終會期之議長及副議長。繼行其職務。

第二十八條 議院內之家宅權，警察權，由議長執行之。議院行政屬於議長。議長依聯邦預算，管理議院之收支。

議長對於議院行政有關係之各種法律行為及訴訟行為代表聯邦。

第二十九條 聯邦議會之議事須公開之；但有議員五十名之要求，并得三分二以上之多數同意時，得改爲秘密會。

第三十條 關於在聯邦議會各邦議會及其委員會公開議事之真實報告，不生責任。

第三十一條 聯邦議會置選舉審查裁判所，議員資格有疑義時，亦由選舉審查裁判所決定之。

選舉審查裁判所，以聯邦議會所互選之議員，及聯邦大總統所任命之裁判官組織之。議會所互選之議員，其任期與該議員在議會中之任期相同。大總統所任命之裁判官，乃大總統依聯邦行政裁判所長官所推薦。由聯邦行政裁判所裁判官中任命之。

選舉審查裁判所爲議會議員三名裁判官二名之會議裁判。其判決本公開之口頭辯論行之。

除在選舉審查裁判所口頭辯論之外，一切訴訟手續，皆由聯邦大總統所任命之委員執行之，此外則訴訟手續，由選舉審查裁判所規定之。

第三十二條 聯邦議會之表決，除憲法有特別規定外，皆以過半數爲準。聯邦議會內所行之選舉，得依議事細則，特別規定之。

議決時所必要之人數，由議事細則定之。

第三十三條 聯邦議會及其委員會，得要求聯邦之國務總理及各國務員出席。

聯邦之國務總理國務員及其任命之政府委員，均得出席聯邦議會及其委員會，各邦亦得派遣全權委員，臨蒞是會，宣明該邦政府對於該會討論之事件之意見。

政府代表在會議時，無論何時，皆可要求發言。聯邦政府之代表，於議事日程之外，亦可要求發言。

政府代表當服從議長之議事整理權。

第三十四條 聯邦議會如有議員五分之一之要求，必須設立審理委員會；審理委員會當公開其議事。審查本委員會或要求設立委員會者認爲必要之證據。審理委員會如有委員三分之二同意時，得停止公開。委員會之審理手續及委員人數，從議事章程所定。

裁判所及行政官廳當從審理委員會之要求，助其調查證據；官廳亦當從審理委員會之要求，提出公文書。

關於委員會及受委員會要求之官廳之審理證據，得準用刑事訴訟法之規定，但信書郵信電報電話之祕密

不得侵害。

第三十五條 聯邦議會置外交常任委員會。外交委員會於議會閉會之時，議會滿任之時，或議會解散新議會尚未召集之時，仍得開會。外交委員會之議事，不必公開；但委員三分之二以上決議公開者，不在此限。

前項委員會外，聯邦議會於其閉會及滿任之時，得以對於聯邦政府保護國民代表權利之故，設立常任委員會。

前項之委員會，其權利與審理委員會相同。

第三十六條 聯邦議會及各邦議會之議員，在院內之表決及職務執行上之發言，無論何時，皆不受職務上裁判上之追訴，又，對於院外，不負責任。

第三十七條 聯邦議會及各邦議會之議員，非得其本院許可，凡在會期之中，不得以犯罪行為受審問，被逮捕；但在現行犯逮捕或至遲亦於行為之翌日追捕之者，不在此限。

凡拘束議員自由而害及其職務者，亦須得前項之許可。

聯邦議會及各邦議會之議員，其一切刑事訴訟手續，一切拘留，並一切可以妨害其自由之拘束，若有議院請求者，當於會期中停止執行。

第三十八條 聯邦議會及各邦議會之議員，以議員資格，從他人聞知事實，或執行職務之時，洩事實於他人者，對於該人及該事實，有拒絕作證之權利。關於沒收文書之事，議員權利，亦與拒絕法律上作證之權利相同。

搜索及沒收，若行於聯邦議會及各邦議會之內者，非得議長之許可，不得執行之。

第三十九條 凡官吏軍人，欲執行聯邦議會及各邦議會之議員職務者，不必告假。

官吏軍人之爲議員選舉候補人者，當與以一定休假，使其準備選舉。

第四十條 聯邦議會議員，得在德國全國鐵道搭乘火車，不納車費；又有依據聯邦法律，領受報償之權利。

第三章 聯邦大總統及聯邦政府

第四十一條 聯邦大總統由德國人民全體選出之。

德國人民凡年滿三十五歲以上者，皆有被選舉權。選舉細則用聯邦法律定之。

第四十二條 聯邦大總統就任之際，對於聯邦議會，作下列宣誓：

余誓爲德國人民盡余微力，與利除害，遵守憲法，服從法律，從余良心，盡余義務，對於萬民，皆行正義。

宣誓時，卽附加宗教上之誓詞亦可。

第四十三條 聯邦大總統任期七年，但可連任。

任期末滿之前，可由聯邦議會之決議，舉行國民投票以罷免之；聯邦議會之決議，以三分二以上之同意爲準。

表決之時，聯邦大總統停止職務，若國民投票否定罷免大總統時，則視爲新選舉，聯邦議會當然解散。

聯邦大總統，除聯邦議會同意外，不受刑事追訴。

第四十四條 聯邦大總統，不得同時爲聯邦議會之議員。

第四十五條 聯邦大總統在國際法上代表國家，得用國家之名，與他國締結同盟，訂立條約，受授使節。宣戰媾和，用聯邦法律行之。

同盟條約，若屬於聯邦立法範圍者，須得聯邦議會之同意。

第四十六條 聯邦大總統，除法律有特別規定外，得任免聯邦之文職員；又得委托其他官應行使此任免權。

第四十七條 聯邦大總統對於聯邦軍隊全體，有最高命令權。

第四十八條 各邦中，如有不肯實行聯邦憲法，及法律所賦與之義務者，聯邦大總統得用兵力強制之；德國國內之公共安寧秩序，如發生重大障害，或有發生重大障害之虞者，聯邦大總統得爲回復公安秩序必要之處置；若萬不得已，又得應用兵力；欲達此種目的，大總統可暫時停止第一百十四條，第一百十五條，第一百十七條，第一百十八條，第一百二十三條，第一百二十四條，第一百五十三條所定基本權之全部及其一部。

本條第一項第二項所規定之處置，聯邦大總統當立時報告聯邦議會。聯邦議會，如有要求取消時，則其處置消失效力。

凡事情急迫之際，各邦政府，亦得於其領域之內，執行第二項所規定之處置；但此處置，若有聯邦大總統及聯邦議會請求取消者，則失效力。

詳細處用聯邦法律定之。

第四十九條 聯邦大總統得代國家行使恩赦權。

聯邦大赦，當用聯邦法律行之。

第五十條 聯邦大總統之一切命令及一切處分，必須國務總理或主任國務員之副署，始生效力。軍事亦然，由副署而生責任。

第五十一條 聯邦大總統如有因故不能視事，則用國務總理代理之；事故太久，則從聯邦法律定其代理。

大總統任期未滿去職，新選舉復未終之時，其辦法亦照前項。

第五十二條 聯邦政府以國務總理及國務員組織之。

第五十三條 國務總理由大總統任免之。國務員由國務總理推薦，由大總統任免之。

第五十四條 國務總理及國務員在職之時，須得聯邦議會之信任。聯邦議會用明示表決不信任時，國務總理及國務員當去職。

第五十五條 國務總理為聯邦政府之議長，依議事規程，執行職務；議事規程，由聯邦政府制定，由大總統認可。

第五十六條 國務總理，決定政治大綱，對聯邦議會負責。此大綱之內，各國務員對其主任事務，獨立執行職務，對於聯邦議會，自負責任。

第五十七條 國務員可將一切法案，及憲法法律所定為政府應當議定之事項，並關於國務員二人以上之主任事務，意見不能一致之問題，提出政府，求其評議并決定。

第五十八條 聯邦政府之表決，以過半數為準，可否同數，取決於議長。

第五十九條 聯邦議會對於聯邦大總統國務總理國務員之背反聯邦憲法及法律者，得起訴於國事裁判所；起訴之建議，須有議員百人以上之連署，其議決所必要之同意人數，與憲法改正時相同。其詳用國事裁判所法定之。

第四章 聯邦參議院

第六十條 爲代表德國各邦參與聯邦立法及聯邦行政，設立聯邦參議院。

第六十一條 各邦於參議院中，至少亦有一投票權；邦之大者，每人口一百萬，有一投票權；人口有不及百萬之殘數之時，其殘數如等於最小國人口之數或且過之，則以百萬計算；但無論何邦，不得有總投票數五分二以上之投票權。

德系與太利，若合併於德國時，亦取得與其住民人口相當之投票權，參加參議院；未合併時，德系與太利，僅有發言權，而無投票權。

投票權之數，每於國勢調查時，由參議院改定之。

第六十二條 參議院委員會，由其議員中組織之，各邦之於委員會，皆不得有一票以上之投票權。

第六十三條 各邦以其政府之閣員爲參議院之代表，但普魯士投票權之半，可依據該邦法律，由普魯士各州之行政廳任命之。

各邦有派遣與其投票權之數相等之代表於參議院之權利。

第六十四條 聯邦政府，若經參議院議員三分之一要求，須召集參議院。

第六十五條 參議院及其委員會，以聯邦閣員為議長。聯邦閣員，有參加參議院及其委員會之議事及表決之權利。請求之時，尤有參加之義務。聯邦閣員，在會議中，無論何時，皆得發言。

第六十六條 聯邦政府及參議院各議員，在參議院中，有提議之權利。

參議院依議事規程，定其議事程序。

參議院之會議皆公開之，但依議事規程，凡會議之關於特別事件者，得停止公開。表決以投票之過半數為準。

第六十七條 參議院各部，關於處理聯邦政務，由聯邦時時接受報告，至於重大事件，聯邦內閣各部，得招集參議院之適當委員會，付其討論。

第五章 聯邦立法

第六十八條 法律案由聯邦政府及議會提出之。

聯邦法律由聯邦議會議決之。

第六十九條 聯邦政府提出法案時，須得參議院同意，政府與參議院意見不一致時，政府亦得提出法案；但此時須將參議院之意見，一并交聯邦議會。

參議院表決政府不同意之法案時，政府當添附己意，提出該法案於議會。

第七十條 大總統當編制依據憲法所成立之法律，且當於一月之內，用聯邦官報公布之。

第七十一條 法律除有特別規定外，於聯邦官報，在國都發行之日始，經過十四日後，即生效力。

第七十二條 法律之公布，若有聯邦議會議員三分之一之請求時，當於二個月內，延期公布；但聯邦議會及參議院認為緊急之法律，則雖有此要求，大總統亦得公布之。

第七十三條 議會表決之法律，若於一個月內，有大總統命令者，則公布之前，當付公民票決。

法律因議會議員三分之一以上之請求而延期公布者，可由選舉有權者十分之一之請求，付與人民投票。選舉有權者十分之一請願提出法案時，亦當付與國民投票。國民請願，當具精細之法案。政府又當附以己意。提出聯邦議會，若議會不加更改而可決之者，則不必再行國民投票。

預算、租稅法、薪俸法，除據大總統命令外，不得提交國民投票。

國民投票及國民請願之手續，由聯邦法律定之。

第七十四條 參議院對於聯邦議會議決之法律有抗辯權。

抗辯當於議會最終表決後二禮拜內，提出聯邦政府，再於二禮拜內，提出抗辯理由。

有抗辯之時，該法律交還議會重議，設此時議會與參議院意見不能一致者，大總統得於三個月內，將該事件提交國民投票；大總統不行使此權時，則法律不能成立。若議會雖有參議院之抗辯，然仍以三分之二以上之多數表決之者，則大總統在三個月內，必當公布該法案，或提交國民投票。

第七十五條 國民投票，欲令議會決議歸於無效者，需有權者過半數參加投票。

第七十六條 憲法得依立法以修改之。但議會欲議決修改憲法者，須有總議會三分之二以上之出席，出席議員三分之二以上之同意。參議院決議修改憲法時，亦須有投票數三分之二以上之多數。若由國民請願而用國民投票以議決修改憲法者，須有有權者過半數之同意。議會雖得參議院之抗議，然仍表決修改憲法，而參議院復於二禮拜內要求付與國民投票者，大總統不得公布此法律。

第七十七條 聯邦法律執行時所必要之一般行政規則，除法律有特別規定外，由聯邦政府發布之。聯邦法律之執行，若屬於各邦之官廳者，則聯邦政府當得參議院同意，始得發布執行規則。

第六章 聯邦行政

第七十八條 外交事務，專屬聯邦政府。

凡事件，據各邦立法各邦可得規定之者，則各邦對此事件，得與外國締結條約。但此條約，當得聯邦同意。

聯邦政府若與外國協定國境之變更者，當得有關係之邦之同意，而後始得締結。國境變更，除整理漠無人煙之單純境界外，當依聯邦法律行之。

為確保各邦對於外國之特別經濟關係，及其接壤關係所生之利益之代表，聯邦政府當得有關係之邦同意，為必要之施設及處置。

第七十九條 國土防衛，為聯邦事務。德國國民之兵役制度，當斟酌各地之特別情形，用聯邦法律統一的規定。

之。

第八十條 殖民地行政，專屬聯邦政府。

第八十一條 一切德國商船，組織單一之商船隊。

第八十二條 德國設單一之關稅通商區域，有共同之關稅境界。

關稅境界，與國界同。其在海上，則以大陸及屬於國家領土之島嶼之海岸線作關稅境界。但在海上及他種水域之關稅境界，得特別規定之。

得依國際條約及國際協商編入外國領土全部或其一部於關稅區域之內。

特別必要時，得由關稅區域之內除其一部。但自由港非依憲法改正之法律者，不得廢止此項除外。關稅除外區域，得依國際條約及國際協商編為外國之關稅區域。

一切天然產品，工業品，美術品，在於國內認為交易自由者，得越過各邦及公共團體之境界，或輸出或輸輪或通過。但得根據法律設立特別規定。

第八十三條 關稅及消費稅，由聯邦政府之官廳管理之。

聯邦官廳管理國稅之時，當令各邦施設種種設備，用以保護其農商工業之特別利益。

第八十四條 左列事項，依聯邦法律定之。

(一) 國家稅法須統一的平等的執行時，規定各邦稅務官廳之組織。

(二)官廳有監督國家稅法執行之權者，定其組織及權限。

(三)規定與各邦之計算。

(四)規定國家稅法執行時必要的行政費之賠償。

第八十五條 每會計年度，當預測聯邦之總收入及總支出，編為預算。

預算於會計年度開始前，用法律定之。

對於支出之同意，以一年為原則。但特別之時，即對於稍長期間，與以同意，亦無不可。此外凡超越會計年度，及無關於聯邦之收支及其管理者，不得規定於預算法上。

議會非得參議院同意，不得增加支出之金額，或新設費目於預算案中。

參議院不同意時，可依第七十四條之規定，代其同意。

第八十六條 財政總長對於聯邦總收支之用途，當於下次會計年度，提出決算於參議院及聯邦議會，要求解除聯邦政府之責任。決算之審查，用聯邦法律定之。

第八十七條 國債惟在急迫必要之時，且務必以充為生產的事業經費之用，始得募集。募集國債，及承受歸聯邦負擔之擔保，惟依聯邦法律始得為之。

第八十八條 郵政電報及電話之事業，專屬聯邦。

郵票全國劃一。

聯邦政府若得參議院同意，得制定關於交通機關利用之規則及其租金，以命令發表之。聯邦政府得參議院同意，可委任此權限於交通總長。

聯邦政府若得參議院同意，得置顧問會，以審議郵政電報電話事業及其費率。關於與外國交通之條約，惟聯邦能締結之。

第八十九條 一般交通所用之鐵道，移為國有，並以為統一的交通設備而管理之者，屬於聯邦任務。各邦收買私設鐵道之權，如經聯邦要求，當讓與聯邦。

第九十條 鐵道移為聯邦所有時，關於鐵道之公用徵收權，及其他公權，亦歸屬聯邦，對於此等權利之範圍，若有爭執，則由聯邦最高法院判決之。

第九十一條 聯邦政府若得參議院同意，可發布關於鐵道之建築經營及其交通之命令。聯邦政府若得參議院同意，可委任此權限於該管國務員。

第九十二條 聯邦所有鐵道之預算及決算，雖為聯邦總預算及總決算之一部，但鐵道當視為獨立的經濟企業而管理之。鐵道經費，當合鐵道公債之償金及利息，由其自己收入中支付之。并當設立鐵道公積金。償金及公積金之額，並公積金之用途，以特別法律定之。

第九十三條 聯邦政府若得參議院同意，可為國有鐵道置顧問會，以審議關於鐵道交通及其運費之事項。

第九十四條 特定區域之內，一般交通所用之鐵道若歸為聯邦所有時，則該區域之內，欲新設一般交通所用

之鐵道者，惟聯邦及聯邦所許可之人，始得建築之。新聯邦所有鐵道之敷設，現在聯邦所有鐵道路線之變更，若觸及各邦警察權者，則聯邦之鐵道官廳在未決定前，當詢問邦官廳之意見。鐵道未歸聯邦管理之地，聯邦可根據聯邦法律，用聯邦經費，敷設一般交通所必要或國防所必要之鐵道，有時又可令他人敷設之。必要之時，且可與以公用徵收權。鐵道所通過之邦，不得抗議。但邦之統治權，不得侵害。

各鐵道管理者，當許他鐵道自出經費，與其鐵道相接。

第九十五條 一般交通所用之鐵道不歸聯邦管理者，當服從聯邦監督。

在聯邦監督下之鐵道，其建設及設備，當從聯邦所定原則，且當維持之於營業上安全狀態，並應交通之需要而擴張之。旅客及貨物之運送，當適合需要，完備其施設。

運費當均一低廉。

第九十六條 凡鐵道未供一般交通之用者，亦得以國防必要之故，從聯邦要求，歸為聯邦使用。

第九十七條 一般交通所用之水路，移為國有而管理之者，為聯邦之任務。移為國有之後，則一般交通所用之水路，惟聯邦或聯邦所許可之人，始得建設擴張之。

水路之管理擴張及新設，當與有關係之邦諮詢，以謀適合地方文化及水利之需要。至於增進此等利益，亦當考慮。

各水路管理者，當許他條國內水路，用其企業者之費用，與己水路相接。內國水路與鐵道之連絡，亦然。

水路移爲國有時，公用徵收權，規費徵收權，水上及船舶警察權，亦歸屬於聯邦。

第九十八條 爲審議水路事件，對於聯邦水路，可依聯邦政府所定之規則；並經參議院同意，置顧問會。

第九十九條 自然水路，欲課以使用金者，惟限於爲增進交通便利而施設之工事，建築物及其他設備。設備若出於公設者，則其使用費不得超過建築及維持所必要之費用。設備非專爲交通便利之故，尙有其他種目的者，則其建設費維持費，惟限於相當之金額內，始得徵收通航稅，充其費用。建設費之利息及償金金額，爲建設費之一部前項規定，可準用於人工水路，及其附屬設備，并港所徵收之使用費。

國內水路之通航費，得以全水路全流域或水路網之總費用爲計算基礎。

流水之在可航之水路者，亦適用上列三項規定。

對於外國船舶及其貨物，惟聯邦始得加以與德國船舶及德國貨物不同之規費，或較多之規費。

德國之水路網之維持費，修築費，除前項所定外，又得依聯邦法律，使航行關係者用他種方法分擔之。

第一百條 國內水路關係二個以上之邦，或聯邦負擔其設備費時，對於非由航行而由設堰受利益者，亦得依據聯邦法律，使其分擔維持費及建築費。

第一百一條 燈臺，燈臺船，浮標，瓶浮標，礁標，及其他一切航路標識，移爲國有而管理之者，爲聯邦任務。移爲國有之後，航路標識，惟聯邦及聯邦許可之人，始得設置修築之。

第七章 聯邦司法

第二百二條 法官獨立，唯服從法律。

第二百三條 通常裁判權，由聯邦最高法院及邦法院行之。

第二百四條 通常法院之法官爲終身官，非依裁判判決，或法律所定之理由及形式者，不得反其意思，令其免職，調任，及退職。法官應當退職之年齡，得以法律定之。依法暫時停職，不在此限。

法院之改組，及司法區域變更時，各邦之司法行政廳，得違反法官之意，令其轉職於他法院，又可令其退職，但當給以薪俸全額。

本條規定，不適用於商事裁判官，參審員，及陪審員。

第二百五條 特別法庭，不得設置。無論何人，皆不能剝奪其受合法法官裁判之權。關於軍法裁判所之法律，不在此限。高級軍官裁判所亦廢止之。

第二百六條 軍法裁判，除戰時及軍艦內外，皆廢止之。細則由聯邦法律定之。

第二百七條 對於行政廳之命令及其處分，聯邦及各邦得依法，設立行政裁判所，以保護個人。

第二百八條 聯邦最高法院依聯邦法律設立之。

第二部 德人之基本權及基本權利

第一章 個人

第百九條 德國人民，在法律前，一律平等。

男子及女子，原則上皆有同一之公民的權利及義務。公法上之特權及不利益之基於出生及身分者，一律廢止之。貴族稱號，唯為姓氏一部而存在，將來不得付與。

稱號惟限於表示官職及職業者始得付與，學位不在此限。聯邦不得付與勳章及榮譽記章。德人不得受領外國政府之稱號及勳章。

第百十條 聯邦及各邦之國籍得喪要件，以聯邦法律定之。凡有邦之國籍者，同時亦有聯邦國籍。

一切德國人民，在國內各邦，其權利義務，與該邦之土著人民相同。

第百十一條 一切德國人民，在國內有移轉之自由。無論何人，皆得隨意滯留或定住國內各地。又得獲取土地及為各種營業。對此欲加限制者，當依聯邦法律。

第百十二條 一切德國人民，有移住於國外之權。移住外國，惟依聯邦法律，始得限制之。

一切德國人民，無論其在國內國外，皆有要求國家保護之權利。

一切德國人民，不以訴訟及處罰之故，引渡於外國政府。

第百十三條 人民在國內以外國語為其國語者，斷不至以立法行政之故而阻害其民族的發達。至於教育，內政，司法，亦得用其母國語。

第百十四條 人身自由，不得侵害。凡用公權傷害人身自由或剝奪之者，唯從法律所定，始得行之。

剝奪自由時，至遲當於翌日通知剝奪之理由及下剝奪命令之官廳於其人，使其有抗辯機會。

第一百十五條 一切德國人民之住所，爲其安身之地，不得侵害。對此例外，當從法律所定。

第一百十六條 無論何種行為，非用法律預定其罰則者，不得科以刑罰。

第一百十七條 信書之祕密，郵件電報電話之祕密，不得侵害。其例外，惟依聯邦法律始得定之。

第一百十八條 一切德國人民，在法律限制之內，得用言語文書出版圖畫及其他方法，自由發表意見。無論何種勞働及雇傭之關係，皆不得妨害此權利。對此權利之行使，無論何人皆不得阻害之。

不設檢閱之制。但電影得依法律設立特別規定。關於有害風俗之文書圖畫之取締，及公開之觀覽物與演藝，得以保護少年之故，依據法律，與以適當規定。

第二章 共同生活

第一百十九條 婚姻爲家族生活，民族維持，生殖增加之基礎，受憲法特別保護。婚姻以男女有同等權利爲基本。維持家族之清淨及其健康，并助其社會的發展者，爲聯邦，邦，及公共團體之任務。家族之有多數兒童者，有要求相當扶助之權利。

產婦有要求聯邦及邦保護扶助之權利。

第一百二十條 養育子弟，使其肉體精神及社會的能力可以完全發達者，爲雙親之最高義務，且爲其自然權利。其實行，由聯邦，邦，及公共團體，監督之。

第二百一十一條 私生子之肉體的精神的及社會的能力之發育，亦依據法律，與以嫡子同等之保護。

第二百二十二條 對於少年之過勞，及道德上精神上肉體上之怠棄，當加以保護。聯邦，邦，公共團體，對此當爲必要之措置。

保護處分之出於強制者，非依據法律，不得執行。

第二百二十三條 一切德國人民若平穩安靜且不攜帶凶器者，可不必報告官廳，不必受特別許可，皆有集會之權利。

屋外集會，則據國法有報告之義務。若集會直接有害公共安寧者，得禁止之。

第二百二十四條 一切德國人民，若其目的無犯刑法者，有組織社團及法人之權利，此權利不得用鎮壓手段以限制之。宗教上之社團及法人，亦可適用此條規定。

一切社團，得依民法規定，取得權利能力。社團斷不至以實行政治上，社會政策上，及宗教上，目的之故，被拒而不能取得權利能力。

第二百二十五條 選舉之自由及選舉之祕密，當保障之。細則依選舉法定之。

第二百二十六條 一切德國人民，有用文書請願或訴願於有權限之官廳及議會之權利。此權利或一人或多數人共同行之。

第二百二十七條 共同團體及共同團體之聯合體，在法律限制之內，有自治權利。

第二百二十八條 一切德國人民，得從法律所定，應其材能及其役務而就公職。

對於女性官吏之例外規定，一律廢止。

關於官吏關係之基本原則，用聯邦法律定之。

第二百二十九條 官吏任命，除法律有特別規定外，皆爲終身。恩給及遺族扶養費，用法律定之。官吏既得之權利，不得侵害。官吏對其財產上之請求權，有付訴權。官吏非依法定條件及手續者，不得令其一時免職，或休職，或退職，或轉任於薪俸較少之他職。

一切職務上之懲罰，許其抗辯，并開再審之途。檢查官吏身分，如有不利於官吏之事實而欲揭載之者，當先使該官吏對此事實有發言機會，而後始得揭載。官吏身分之檢查書，當使官吏閱覽之。

既得之權利，不得侵害。財政上之請求權，亦有訴權。此二者對於專務職軍人，亦特別保障之。此外專務職軍人之地位，則用聯邦法律定之。

第三百十條 官吏爲全國體之用人，非一黨一派之用人。一切官吏有宣吐其政治上意見之自由，及結社之自由。官吏可依據聯邦法律設立特別之官吏代表機關。

第三百十一條 官吏行使其職務上公權時，對於第三者若違反其職務上義務者，則賠償責任，原則上本屬於使用該官吏之聯邦，及公共團體。但第三者又可求償於該官吏。本條規定之賠償，對於起訴於普通法院之權利，不生妨害。細則從有權限之立法所定。

第三百二十二條 一切德國人民，有依據法律就任名譽職之義務。

第三百二十三條 一切公民，有依據法律，為聯邦、邦、公共團體，服勞役之義務。

兵役義務，用聯邦兵役法定之。凡欲限制軍人之基本權利，使其得盡義務及維持軍紀者，其限制限度亦用兵役法定之。

第三百二十四條 一切公民，應其資力，依據法律，分任一切公共負擔。

第三章 宗教及宗教團體

第三百三十五條 國內一切住民，有完全宗教自由及良心自由。宗教上之行為之安全行使，憲法加以保障，聯邦、邦，與以保護，但一般法律不受本條拘束。

第三百三十六條 私人及公民之權利義務，不以信教自由之行使為條件，亦不至由此而受限制。

享有私人及公民之權利，并就任公職，與宗教上信仰不有關係。

無論何人，皆無表白宗教上信仰之義務。但以屬於特定宗教團體而生特別權利義務時，或法定統計上調查所必要時，官廳得向人民問其屬於何種宗教團體。

無論何人，皆不得強其參加教會之集會儀式并宗教上行為，又不得強其用宗教上宣誓之形式。

第三百三十七條 不立國教。

宗教團體設立之自由，享有保障。國內宗教團體之聯合，不受限制。

一切宗教團體，於其所適用之法律之範圍內，得獨立規定事務，管理事務。宗教團體之任命職員，亦不受聯邦，公共團體所干涉。

宗教團體，得依據民法規定，取得權利能力。

從來公法人之宗教團體，仍爲公法人。其他宗教團體，若據其組織及其人數，有確能永久繼續之希望者，亦得依其請求，使爲公法人。公法人之宗教團體，由二團體以上聯合爲一團體者，則此聯合體亦爲公法人。公法人之宗教團體，得依據邦法律所定，從公共徵稅名簿，徵收租稅。

凡結社以養育共同世界觀爲目的者，皆視爲宗教團體。

本條規定執行時所必要之細則，從各邦法律所定。

第三百三十八條 各邦根據法律，契約，及其他特別法律原因，對於宗教團體所有之補助義務，用各邦法律廢止之。但其一般原則，由聯邦定之。

宗教團體及宗教法人，對其禮拜、教育、慈善目的之營造物，並財團及其他財產所有之所有權，及他種權利，聯邦保護之。

第三百三十九條 星期日及公定之紀念日爲安息日及精神修養日，法律上加以保護。

第四百十條 隸屬軍隊之人，當與以實行宗教上義務所必要之時間。

第四百十一條 軍隊病院監獄及其他公共營造物，如有祈禱及精神修養之必要者，可令宗教團體實行宗教

上行爲，但不得用強制手段。

第四章 教育及學校

第一百四十二條 藝術、學問及其教授，一律自由，聯邦、邦加以保護，助其發達。

第一百四十三條 少年之教育，當設置公共營造物。至其設備，則由聯邦、邦公共團體，協力爲之。

關於教員養成之規定，依一般高等教育所適用之原則，全國統一的規定之。公立學校教員，有聯邦、邦之官吏的權利及義務。

第一百四十四條 一切學校，在聯邦、邦監督之下，但可令公共團體參與之。

擔當監督學校之官吏，以監督學校爲其主職務，其人常有專門知識。

第一百四十五條 就學爲一般義務。就學義務之履行，以有八學年以上之小學，並小學卒業之後，至滿十八歲爲止，再入補習學校修學爲原則。小學校及補習學校不收學費，并發給學校用品。

第一百四十六條 公立學校制度，當保持上下連絡。國民教育之基礎的學校之上，置中等及高等諸學校。此等學校之構成，皆以適應各種職業之需要爲標準。兒童要否進入特定學校，專視兒童之性質及其嗜好，不得由其父母之經濟上社會上之地位及宗教上之信仰定之。

但市鄉村內，兒童保護者若要求設立特定宗教或世界觀之小學校，而此事復無害前項所言之上下連絡者，得設立之。此時兒童保護者之意見，亦當尊重。細則依聯邦法律所定之原則，由各邦法律定之。

聯邦，及公共團體，當施設公共方法，使無資之人，得入中等及高等學校。又兒童認為適合於中等高等學校之教育者，聯邦，及公共團體，對其父母，尤當補助學資，至其卒業為止。

第一百四十七條 為公共學校補助之私立學校，當經官廳許可，并當依據各邦法律，始得設立。私立學校教育之目的及其設備，並其教員之才學，不得劣於公立學校。且其待遇學生，一律平等，不至以學生父母之貧富而軒輊其間者，始許其設立。若教員之經濟上法律上之地位保障不完全者，當拒絕其設立。

私立小學校，唯限於市鄉村中對於少數之兒童保護者（依第一百四十六條第二項之規定，彼等之意思應當尊重）未設彼等所屬之宗教或其世界觀之學校時，或教育行政廳認為有特別教育上利益時，始得設立。私立預備學校，廢止之。

非為公立學校補助之私立學校，仍從現行法規。

第一百四十八條 各學校當以德國國民性及國際的協調為精神，使學生之道德的修養，公民的思想，人格，及專門材能，可以完全成就。

公民學校之教育，當設法使意見不同之人不至害其感想。

公民教育及勞動教育，為學校功課之一門。學生就學義務終了時，皆授以憲法印本。
國民教育及國民高等教育，由聯邦，及公共團體，完成之。

第一百四十九條 宗教教育，除無宗教之學校外，用為學校之普通功課。關於宗教教育之實施規定，由學校規則

定之。宗教教育從該宗教團體之教義定之，但官廳可加以監督。宗教教育之實施，教會設備之利用，由教員定之。宗教教育之課程，及參與教會儀式並其他行爲，由指定兒童之宗教的修養之人定之。

大學之神學科，仍繼續存在。

第五十條 美術歷史及自然之紀念品，並名勝風景，受國家保護。

防止德國美術品輸出外國者，爲聯邦任務。

第五章 經濟生活

第五十一條 經濟生活之秩序，當使各人得營人類相當的生活爲目的，並當適合於正義之原則。各人之經濟上自由，在此界限內，皆受保護。

法律上強制，除防衛權利之侵害及保護公共福利外，一律禁止。

通商及營業之自由，依聯邦法律所定保障之。

第五十二條 經濟上之交易，依據法律所定，適用契約自由之原則。

禁止高利。違反善良風俗之法律行爲，一概無效。

第五十三條 所有權受憲法保障。其內容及界限，用法律定之。

公用徵收，唯以公共福利之故，並根據法律所定，始得行之。公用徵收，除聯邦法律有特別規定外，當給與相當

之賠償。賠償金額若有爭執時，除聯邦法律有特別規定外，得訴願於通常法院。聯邦對於邦、公共團體，及公益上之團體而行公用徵收者，必當給與賠償。

所有權負有義務。所有權之行使，同時又當增進公共福利。

第一百五十四條 繼承權依民法規定保障之。

對於繼承財產，聯邦，所應得之部分，用法律定之。

第一百五十五條 土地之分配及其利用，聯邦，當加以監督，防其濫用。一切德國人民，皆給以適合於健康之住居。一切德國家族，當設法使其有相當之住居，及相當之家產，足以供其需用。而家族之有多數子女者，尤當設法令其如是。將來應當制定之家產法，對於出征軍人，當特別加以考慮。

土地所有權，若以住居之故，獎勵拓植開墾之故，或發達農業之故，得徵收之。世襲財產，廢止之。

開拓土地，利用土地，爲土地所有者對於社會之義務。土地價格之增加，不由於勞力資本者，當爲社會利用之。一切土地之埋藏物，及經濟上可得利用之一切自然力，由聯邦，監督之。私的特權，得依法律移爲公有。

第一百五十六條 凡私人經濟的企業，適於社會的經營者，聯邦得依據法律，準用公用徵收之規定，與以賠償，移爲公有。各邦及公共團體得參加經濟的企業及團體之管理，又得用他種方法，對此加以支配力。

聯邦以公共經濟目的之故，認爲緊要時，得依據法律，使經濟的企業及團體之立於自治基礎下者，互相結合，用以確保國民中一切生產階級之協力，又可令勞動者被僱者參與其事。至於經濟的貨物之生產，製造，分配，

消費、價格、輸出、輸入、聯邦亦得依公共經濟原則，加以規律。

生產組合、經濟組合、及其聯合體，得從其要求，並考慮其組織及其特性，認為公共經濟之一部。

第一百五十七條 勞動力受國家特別保護。

聯邦定統一的勞動法。

第一百五十八條 精神的勞動、著作家、發明家、美術家、之權利，受國家保護。

德國之學術品、藝術品、技術品、在於外國，得依國際條約，享受有效的保護。

第一百五十九條 凡結社以維持或改善勞動條件及交易條件為目的者，無論對於何人及對於何種職業，皆保障其自由。凡定合同或處置，有限制此自由，或妨害此自由者，一律禁止。

第一百六十條 薪水的職員與工資的工人，為行使其公民的權利，有請假權。並於無大妨害其執行職務之範圍內，若委託其人以公共團體之名譽職者，其人可要求必要時間之自由，用以執行其名譽職。對此賠償之請求權，依法律所定。

第一百六十一條 以維持健康及勞動能力，並保護產婦，防衛經濟上結果之原於年齡病弱生活變化者，聯邦可設概括的之保險制度。保險制度當令被保險者有參與及支配之力。

第一百六十二條 為使世界勞動階級全體享得最少限度之一般社會的權利，依國際法規規定勞動者之法律關係，聯邦亦贊許之。

第六十三條 一切德國人民，負有以其精神的肉體的之力爲公共福利勞作之道德的義務，但不可害及其人之身自由。

一切德國人民，當與以機會，使其從事經濟的勞動，獲取生活資料。不有適當之勞動機會者，亦支給必要生活費，細則用特別聯邦法律定之。

第六十四條 農工商業之獨立中流階級，由立法行政獎勵之，防其負擔過重，爲他人所合併。

第六十五條 工資的工人與薪水的職員得以同等權利與雇主共同規定工資及勞動條件，並得參與生產力之全經濟的發展。二者各可組織團體，及聯合團體。

工人與職員爲保護其社會上利益之故，得就地方上每種職業組織工廠勞工會議，並就每個經濟區域組織全區勞工會議，及全國勞工會議，以爲其法律之代表。

全區勞工會議及全國勞工會議，爲協力實行其經濟的任務，並執行社會共有法之故，得與雇主及其他利害相關的階級之代表相合，組織全區經濟會議及全國經濟會議。凡一切重要職業團體，皆得按其經濟上及社會上相當之地位選派代表於全區經濟會議及全國經濟會議。

凡法律案之關於社會政策經濟政策而規定其基本原則者，聯邦政府當未提出聯邦議會之前，須提交全國經濟會議討論。全國經濟會議對於此種法案，亦有自行提議之權。聯邦政府即不同意，亦當添附己見，提出聯邦議會。全國經濟會議得派遣其議員一人於議會，代表其提案。

監督權及行政權得按其區域委任於勞工會議及經濟會議。

規定勞工會議經濟會議之組織及其職務，並規定此等會議對於他種社會的自由團體之關係，專屬聯邦。

暫行條例及附則

第六十六條 聯邦行政裁判所未設置前，對於選舉審查裁判所之組織，用聯邦大理院代之。

第六十七條 第十八條第三項至第六項之規定，至憲法公布後二年，始生效力。

第六十八條 第六十三條所定之邦法律未發布前，聯邦參議院內之普魯士全投票，得用其關員行之，但不

得越過一年。

第六十九條 第八十三條第一項之規定之施行日期，由聯邦政府定之。

經過適當時期後，關稅及消費稅之徵收及其管理，得從各邦希望，使各邦執行之。

第七十條 巴威及瓦敦堡之郵務電信行政，至一千九百二十一年四月一日止，移為聯邦經營。

關於移轉條件，若至一千九百二十年十月一日尚無解決者，則由聯邦最高法院判決之。

移轉之前，巴威及瓦敦堡從來之權利義務，仍有效力。至於與隣接外國郵信電報之交通，則由聯邦定之。

第七十一條 邦鐵道水路及航路標識，於一千九百二十一年四月一日移為聯邦經營。

移轉條件，若至一千九百二十年十月一日尚無解決者，則由聯邦最高法院判決之。

七十二條 關於最高法院之聯邦法律未施行前，其權限由七人組成之裁判所行之。七人中四人由聯邦

議會選出，三人由聯邦大理院選出。裁判所之訴訟手續，由裁判所自定之。

第一百七十三條 第一百三十八條所指之聯邦法律未發布前，各邦根據法律、契約及其他特別法律原因，對於宗教團體之補助義務，仍有效力。

第一百七十四條 第四百十六條第二項所指之聯邦法律未發布前，現在之法律狀態，仍繼續之。此法律對於不依宗教派別之學校之法律上存立地域，當特別考慮之。

第一百七十五條 第九條之規定，不得適用於因一千九百十四年至一千九百十九年戰役軍功應當付與之勳章及榮譽章。

第一百七十六條 一切官吏及軍人，當對此憲法宣誓。細則以大總統命令定之。

第一百七十七條 現行法律雖有規定宣誓時常用宗教上宣誓形式，但宣誓者可不用之。僅曰『余誓』亦為有效。此外則法律所定之宣誓內容，仍有效力。

第一百七十八條 一千八百七十一年四月十六日之德意志帝國憲法及一千九百十九年二月十日之臨時政府法律，一律廢止。

此外帝國法律及命令若無牴觸本憲法者，仍有效力。一千九百十九年六月二十八日在凡爾賽簽字之和約，不至由本憲法失其效力。

根據以前法律，合法的發布之官廳命令，未曾用他命令及法律廢止之者，皆有效力。

第七十九條 法律及命令所定之規定及機關，因此憲法而廢止者，則用憲法所定之相當規定及機關代之。國民會議用聯邦議會代之。聯邦委員會用聯邦參議院代之。臨時政府選舉之大總統，用此憲法所選舉之大總統代之。

以前定為屬於聯邦委員會之命令發布權，今改屬聯邦政府。聯邦政府發布命令之時，當依憲法規定，要求參議院同意。

第八十條 第一次聯邦議會未成立前，以國民會議代之。第一次大總統未就任前，其職務由依據臨時政府之法律所選舉之大總統代之。

第八十一條 德國國民由其國民會議決定本憲法。本憲法自公布之日施行。