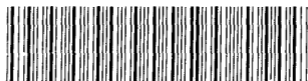


評述法憲新洲歐

種七十第庫文方東

商務印書館發行
雜誌社編印

上海图书馆藏书



A541 212 0005 9061B

歐洲新憲法述評



東方雜誌二十
週年紀念刊物

~~1585992~~

目次

歐洲的新憲法·····	一
歐洲四新興國憲法之比較觀·····	二三
德意志之新憲法·····	三九
普魯士新憲法述評·····	五五
波蘭共和國憲法述評·····	七五

歐洲的新憲法

張慰慈著

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

比較的研究，所以其餘的新憲法也得約略述及。

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

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

「我們，捷克斯洛伐克民族，因欲組織一個永久的聯合，維持這共和國中的

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

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

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

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

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

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

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

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

捷克斯洛伐克的地方自治機關是另由法律規定的。波蘭的地方制度共分爲三級：就是地方自治區域，縣，城市或鄉村。每級中的各區域均可以舉出一個議會，各地方的行政事務處均由民選的人員組織的，不過中央政府的代表也能出席

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

還可以不犧牲統一。

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

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

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

這幾種憲法中關於立法部的一部份是大致相同的。選舉權的範圍也是很廣

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

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

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

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

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

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

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

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

的一定時期內，必須召集人民重新選舉新議會。在波蘭，總統須先得到五分之三的上議員同意，然後能解散下議院。在捷克斯洛伐克，總統不能於任期最後之六個月內解散下議院。在巨哥斯拉夫，解散議會的命令須由全體國務員副署。在波蘭，下議院如與政府發生衝突的時候，能以三分之二的同意票自行解散，請選民在選舉時候解決。在捷克斯洛伐克，如國會否決政府所提出之議案，政府能召集一個人民複決投票大會，決定該議案的去取。照德國的憲法，這複決投票有好幾種用處：（一）總統的七年任期未滿以前，下議院能以三分之二的同意票，召集人民複決投票大會，罷免總統。（二）總統能於一個月之內，將下議院所通過之議案交人民投票複決。（三）如有十分之一的合格選民提出一種議案，請立法部規定為法律，那種議案也可以交人民投票決定去取。（四）如上議院和下議院發生了衝突的時候，總統也能將此問題交人民投票解決。

這種人民複決的方法實在是勝過議會政府所通行的特別選舉方法。在議會

政府之中，凡內閣所提出之重要議案不能得國會之同意的時候，就作為國會對於內閣的不信任表示，內閣就能解散國會，使人民重行選舉新國會。凡在那種特別選舉的時候，選民往往因有別種關係，或者贊成，或者反對，當時的內閣，把選舉時候的特別問題，反而置之不理。但是在複決投票時候，人民所須注意的就是那個特別問題。人民的意志當然較容易確定。內閣也可以不必因一個問題而辭職，國會也可以不必因一個問題而解散。

但是同時內閣對於議院負責在憲法上又有極明確的規定。捷克斯洛伐克憲法的條文如下：

『第七十五條 政府是對於下議院負責，下議院對於政府能有不信任的宣告。惟下議院宣告不信任政府時，須有多數議員出席，並有出席議員多數投票贊同。』

『第七十六條 宣告不信任政府的動議至少須有一百個下議員署名，並須

交付審查會，審查會須於八天之內將審查的結果報告議會。

『第七十七條 政府可以請下議院投票，表示信任。這樣的動議無須交付審查會，須立即付表決。』

『第七十八條 如下議院對於政府有不信任的宣告，如下議院否決了政府所提出那表示信任的動議，政府須向總統辭職，總統可以選擇人員暫時執行一切職權，至下次新政府組成時為止。』

波蘭憲法中關於內閣負責的條文較簡單，但是也同樣的確定。第五十八條說：『閣員對於議會負責，可由下議院多數議員執行之。下議院可以要求內閣全體，或閣員個人辭職。』

照這種規定，政府就有一種正式方法可以確定他究竟是否得下議院的信任。這種方法和上述的人民複決投票方法，確能免去內閣制度的缺點。內閣制最大的缺點就是議會不能否決內閣所提出的議案而同時不推翻內閣。這樣的制度

在歐洲均發生出極不幸的結果。比方在英國，內閣所提出的議案如被下議院否決以後，內閣就須辭職，或解散議會。這樣的情形就發生出許多極重要的結果，其中有三種結果是特別重要：（一）這就是一種極重大的原因，把政權從議會移到內閣手裏；（二）近幾年來，倒閣的原因大大的增加了，因為立法問題的範圍推廣了，當然有許多由內閣提出的議案，不能得立法部的贊同，但是議案否決了，內閣也得要倒，而議員自己的地位也不能安固，所以議員對於內閣的提案往往勉強通過，而內閣就能因之保持他們的職位；（三）議員對於各種重要議案，實在不能根據於自己的意見，或各該案的性質而投票。在捷克斯洛伐克和波蘭，內閣可以不必因議會否決了他們所提出的議案而辭職，祇須議會有了不信任的宣告，內閣纔辭職，這樣的制度確是勝過於英國法國的內閣制。

普通的議會政府還有一個自相矛盾的地方：在形式上，一切政權是在人民手裏，不過在實際上，當議會閉會的時候，幾個國務員有完全的自由權。比方在法國，

總統如果解散下議院，國會於一年之內萬不能開五個月以上的會議。在議會閉會的時候，國務員對於政府事務可以自由行動，不受議會的節制。因欲免去這種弊端，有幾種新憲法採用一種極重要的方法。這是一種議會的常設委員會，在議會閉會的時候，監督政府執行一切職務。在捷克斯洛伐克，這委員會叫做二十四人委員會，由十六個下議員和八個上議員組織的；選舉的方法也是根據於比例代表制度。凡關於緊急的事務，這委員會有處置的權力。凡議會的立法和行政權，除出四項之外，這委員會均能代理執行；這委員會不能執行的就是：（一）選舉總統或其代表，（二）修改根本法律，（三）增加國民的新的或永久的擔負，或賣去國家產業，（四）宣戰。這個委員會的議決案暫時有法律的效力，但是議會開會時須交議會追認，如於二個月之內，未經議會認可，就作為無效。德國的憲法之中也有同樣的條文。

關於行政部的條文，這幾種憲法所規定的是和歐洲幾個舊國的憲法大致相

同的。不多時前，美國有一個大學校長說：美國對於政治方面貢獻一種政府組織，那種組織歐洲各國將來勢必至採用。現在歐洲幾個新國家已經制定了憲法，但是他們並沒有採用美國式的總統制。波蘭、德國、捷克斯洛伐克均有總統，德國的總統是由人民選舉的，其餘兩國的總統是由立法部選舉的，不過他們的總統不是美國式，却是法國式的總統。行政首領是不負責任的。凡行政首領的命令須有一個或幾個國務員副署負責。波蘭和捷克斯洛伐克的總統與國務員可由下議院彈劾。巨哥斯拉夫的國王是不能彈劾的；他的地位是和英國國王有些相同。在波蘭和捷克斯洛伐克，所謂『政府』是政府機關中一個分立的，特別的，差不多是獨立的部份，其職權是總統所沒有的。總統的職權是在政府中所列舉的，其餘一切行政職權均歸『政府』。

在波蘭和捷克斯洛伐克的憲法之中，國務院的組織，國務院和總統的關係規定在憲法之內。在捷克斯洛伐克，祇有總統或代理總統，和多數國務員出席，『政

府」纔合格行使職權，政府命令須由總統或代理總統，執行該項命令之國務員，和其餘國務員中之半數署名。總統能出席於國務院，並能做國務會議的主席。他並能諮詢國務院或其會員關於他們職務的各項意見。他又能和國務院或其會員商議各項事務。波蘭的憲法雖則沒有這一類的詳細規定，不過關於總統和國務院的關係，和國務院的職權，波蘭也不採用歐洲各舊國家的方法，憲法內有一條說：國務院的額數，職權，他們互相的關係，及國務院的職權，另由法律規定之。在歐洲實行內閣制的國家，閣員的職權差不多是沒有法律規定，完全根據於習慣，所以往往不能確定，容易發生出誤會衝突等事。在這幾個新共和國中，國務院的地位和職權是規定了，承認了，有了憲法上的保障了。這就是那幾種新憲法的優點。

關於司法一部份，我們可以約略說幾句。這幾種憲法均設立兩種法庭：普通法庭和行政法庭。司法獨立也有憲法上的保障，就是行政和立法兩部均不得干涉

法官執行職務。

其餘關於社會立法方面，勞動的保護，財政的管理，這幾種憲法規定得很詳細。波蘭和巨哥斯拉夫均規定一種預算制度，並設立一個獨立的審計處。

從我們外邊人的眼光看起來，這幾種憲法的特點就是：所規定的政體還是根據於代議的民治制度，並不是這幾年來人家所提倡的那一種新式的制度。這幾種憲法和歐洲的舊憲法比較起來，在民治方面未必見得有什麼進步。但是從制度方面看起來，這幾種憲法確是進步的表示，因為內閣制度中的種種習慣現在已經確確實實規定在憲法的條文之內了。由法律承認名義上的和實際上的行政首領的實在關係，把行政首領的地位放在美國總統和英國國王之間，明確規定『政府』對於議院負責任的方法，設立經濟的議會參與立法事務，全國財政行政採用最新的方法，凡此種種均是這幾種憲法的特點，並且又是歐洲政治方面的新趨勢。末了，我們還得要注意一個重大要點。這幾國規定他們的憲法時候，於

無意之中，表示那美國式的總統制和聯邦制的缺點；執行法律者的不負責任，和沒有效力；行政權和立法權時常發生衝突；上議院的特殊勢力。

歐洲四新興國憲法之比較觀

狄侃譯

此篇原名 *The New Democracies of Europe* 爲美國 Raymond Leslie Buell 所著，載 *Current History* 一九二二年二月號。所研究者爲德意志 (Germany)、波蘭 (Poland)、捷克斯洛伐克 (Czechoslovakia) 及南斯拉夫 (Jugoslavia) 四國之新憲法。譯文較原作微有增損。 譯者誌

一

前美國某著名大學校長公然聲稱：美國曾貢獻政制於世界，他日歐洲諸國苟

一旦對於所謂大陸政制有所不滿，必羣起倣效此美國之政制。但就大戰後歐洲諸新興國所制定之憲法觀之，殊未足以證明此自誇的預言之可靠。蓋在德意志、波蘭、捷克斯洛伐克、南斯拉夫等四國之新憲法中，從未採用美國之總統制也。

在此四國中，除南斯拉夫外，俱各有總統。德意志之總統係由人民直接選舉。波蘭及捷克斯洛伐克之總統係由立法機關所選舉。彼等所有之權力，與現法總統所具者相似，絕不若美總統所掌握者之大。設僅就此點言，實一法國制之雛形也。不論德、波、捷三國之總統或南斯拉夫之國王之命令，非經過各該國閣員之副署，不能有效。閣員係對立法部負責。此立法部在任何時期，得用投反對票之方法，使閣員去職。是以除經受代表國民之國會所監督之內閣同意外，其行政首長（即指總統或國王）幾無一事可行。立法權監督法律之執行，有如董事部董理一公司之事務。

此新憲法之所以足稱適合於民治主義者，不僅因其政府常受國民之監督，且

因其在可能之範圍內，曾將選舉權擴充至最大限度。德國之選舉年齡爲二十歲以上。波蘭及南斯拉夫之選舉年齡爲二十一歲以上。在捷克則下院之選舉年齡爲二十一歲以上；上院之選舉年齡爲二十六歲以上。除南斯拉夫外，其他三國之女子亦有同等之選舉權。且在此諸憲法中，於比例代表制（Proportional representation）亦有相當之規定。

二

在此等新憲法中，於基爾特社會主義者等所主張之職業代表制，殊未見多所採用。蓋仍以分區代表制爲主。德國之參政院（National Council）係由各州之代表組織之。波蘭之上議院係由各自治區（Local self-governing districts）之代表組織之。捷克斯洛伐克之上議院其組織之分子與下議院（Chamber of Deputies）相同，不過人數祇居其半。

在德國本有人主張造成一容納職業代表之第二國會，賦予否決立法 (To veto legislation) 請求對於立法部通過的法律之複決 (Referendum) 及提出關於經濟問題之法案等權力。使其與通常國會立於對等地位。前者可稱曰職業代表的國會 (Professional Parliament)；後者可稱曰政治代表的國會 (Political Parliament)。

但此等主張者之能力微嫌薄弱，其結果祇能使彼等理論之一部份見諸實行。彼包含僱主及工人代表之全國經濟參事會 (National Economic Council) 即由此產生。此機關之權力，大抵係顧問性質。雖政府所有關於經濟的法律草案必須提交此會，此會且能在國會 (Reichstag) 提出此項性質的法案，縱與政府之意見相違亦屬不妨。但自身却無立法權耳。

波蘭憲法亦有關於經濟事務之特別規定，彼國有一高等經濟參事會 (Supreme Economic Council)，係由農會商會工會及其他勞工團體之代表所組成，

與政府各機關通力合作。俾在法律規定之範圍內，以指導全國之經濟生活。在南斯拉夫國之憲法中關於經濟參政院亦有相當之規定。但與彼改造家所抱之職業代表之意見相去猶遠。此等政制固不免受人譏評。然所謂之職業代表制，現在歐洲各新興國中，除勞農俄國外，幾絕無將此新政制加以試驗者。經驗之詔告吾人者，常較理想為精確，故此等之政制之作用究為功為罪，實無庸僅憑理想加以軒輊。

三

使第二議院（意指上院）與下院有並駕齊驅之權力，那一種事實，在採用新式政制之國家，都不以此為然。南斯拉夫之憲法對於上院從未提及。至德意志、波蘭及捷克斯洛伐克三國之憲法，雖曾有上院之規定，但彼所謂上院，並非用以代表社會的或實質的權利（Social or material privilege），不過視作一區域

(Geographic division) 代表，並不與下院握有同等之立法權也。

按照捷克斯洛伐克之憲法，除關於預算或軍隊者外，上院能與下院同樣的提出立法案。但凡上院不同意之案，苟經下院五分之三之可決，即可成立。在波蘭凡經下院通過之案，須提交上院加以考慮，若三十日內上院對此未表示反對，即可成爲法律。若上院對於原案有所修改，仍應轉至下院重加討論。憲法中雖未明定於下院不贊同上院之修改案時應如何處置，但吾人可以推知在此情形之下，下院之決定實至高無上。德國之參政院對於下院所通過之法律有否決權。若下院不能承認此項否決，在三月內總統得將此案用複決 (Referendum) 法訴諸國民以求公判。若總統不訴諸複決法，而此案之否決苟有下院三分之二之多數加以反抗者，此否決爲無效，而此案即成爲法律。

複決制一物，在德國尚有合於民本主義之其他功用。因倘有下院三分之二以上人數之請求得用此制以取消總統資格於七年任期末滿之前。總統得將經下院

所通過之任何法律於一月內用此法求國民之討論。苟有十分之一之選民之同意共起主張制定某法，亦可要求訴之國民之複決。倘下院能如其所願以製定該法，則複決法可以中止。至下院與參政院苟有所不浹洽處，亦可由總統將此事訴諸國民之公決。在捷克斯洛伐克憲法中亦會規定複決制。

複決者，較在國會政治 (Parliamentary government) 用以取決議會與內閣之爭持之特別選舉為更進一步之辦法。因在取特別選舉制時公民之投票，幾為無量數之事務所影響，其從違頗不易定，甚至將所以舉行特別選舉之一問題或反不甚注意。至用複決制時，所應考慮者，祇此應加複決之一問題。國民可注全力以定其從違，國會不致輕被搖動。同時復可免去不得多數贊同之內閣繼續把持政權之危險。因憲法曾明白規定，苟閣員不得下院之信任時即應辭職也。

四

在議會政治之國家，苟內閣於國會閉會時，有處理政務之完全自由權，實與國民監督之原理（Theory of popular control）相背馳。例如法國非有總統之特許，一年中國國會會期不得過五閱月。在國會休會期中，內閣對於政治上之一切舉措無議會加以監督。現三新興國之憲法欲救此弊，特規定組織一國會委員會（The Standing Parliamentary Committee），於國會休會期中，繼續集會，以監督政府之各種行動。在捷克斯洛伐克此委員會名曰二十四人委員會（Committee of Twenty-four）。蓋由下議院中所舉出之代表十六人及上議院中所舉出之代表八人共同組織之。除選舉總統，修改憲法，設定常稅，增加兵役，及宣戰外，該會有監督一切立法行政及其他臨時發生之重要事項之權。在德亦有相類之委員名曰國會集會外之委員會（Committee of Outside Affairs）。凡國會休會時間及改選雖已告成而新會尚未召集之時，一切立法及監督事宜，概由此會承乏。

在此數國中對於異種小邦之各問題，殊不易解決。因促成諸小邦之訂約，曾以擔保其獲得相當之政治權 (Civil rights)。但就理論言，欲諸小邦對於政府發生關係，使彼等深為滿足者，莫如採聯邦制。因在此等制度之下，各邦對於各該邦之內政，俱有統治權也。然若波蘭，若捷克斯洛伐克，若南斯拉夫，俱未採用此制。就實際言，已有多數小邦之立法權被捷克憲法加以蹂躪矣。惟頗有特別法 (Special laws) 承認各地之自治團體。

五

彼數國因思避免過分集權之統一政府之缺點，特採用分權制。就波蘭論，一國中分作道縣市鄉諸區別，每區各得選舉一參事員以加入此以董理政事為職之參事會。其中亦有中央政府之代表列席。中央之官吏在高等自治政府各部以管理一切地方的活動。在南斯拉夫，曾有少數人極力主張採用聯邦政府之形式，迨

後終未實行。現所採用者，爲分區主義 (Regionalism)。此等區域，蓋按照經濟的與地理的關係經法律所規定者。每區之居民至多不得超過八十萬人。每區中有一由國王委任之總督 (Joupan) 管理政務。至該區之財政、預算、公共工作、衛生、交通、經濟組織、社會事業等概由區議會 (Regional Assembly) 主持。所有自治團體之議決案，苟與憲法及其他法律不合者，總監得否認之。但彼之否認權，應受參政院 (Council of the State) 之裁制。此參政院乃彼國中最高之行政機關也。斯等制度，實足以調和於自治政府及統一主義之間，故久爲法人所鼓吹。且在新造之國家，既時有內訌外患之相乘，全國之統一實甚重要。卽在以聯邦名之德國，亦時露趨於統一之傾向。當帝國時代普魯士實握大權，國皇及總理二職俱出於普魯士。在聯邦議會五十八票權中普魯士居十七權。凡憲法之修改及關於海陸軍及國稅之法律俱可加以操縱。然俾士麥固早經承認利害不同之各州之難於連合也。因予其他二十四州以應屬於聯邦政府之權利，以爲交換條件。由是聯

邦政府之權力，不過係一純粹委托的性質，甚至聯邦法律之執行，幾多數須經各州官吏之手。此法曾在美國試驗而不幸失敗者。且德國各州俱得各置軍隊及外交官。普魯士既握有特權，其他各州同時復得保持地方權力，實爲往日德意志帝國政治之特色。

六

此等情形目下已大變遷。普魯士之優越勢力，將完全不能存在。蘇根教授(Professor Schucking) 近在國會(National Assembly) 宣稱：『一八六七年以前普魯士與帝國相反抗。從一八六七至一九一八普魯士統御帝國。自今以往，帝國將駕普魯士而上之。新憲法之促成此傾向也，第一係允許普魯士土地之分裂。現各州之疆界，可以一政府之法律變更之。倘一定地域之多數選民願將該地屬諸他州者，下議院得不問該地域原屬之州之意見如何，而允許其主張。以此之故，

中德之七地得以另組一土寧其亞州 (State of Thuringia) 而卡波 (Coburg) 亦因投票之結果加入巴威略 (Bavaria) 將來普魯士之土地或將因之失去一部分，亦未可知。復次，往日普魯士之君主即德意志之君主，今則去位矣。往日普魯士在政治會議所有之大權，今則消滅矣。此後德意志將為代表全德意志人民之國家。但普魯士在現德意志，尚有一種法律上的優勝勢力，因普魯士之人口佔全德意志七分之四也。

德意志新憲法於消滅屬地主義之一點亦甚注意。所有軍隊及各州中之鐵路，郵政，電報等亦由聯邦政府管理。一九二〇年四月曾將各州之路政，取歸聯邦政府管轄。即各州之財政，亦受聯邦政府之指揮。緣現在各州之政費俱由柏林之聯邦政府支出也。至聯邦法律之執行，大概猶委諸各州官吏之手，惟遇僅聯邦政府有絕對立法權之事項始由聯邦政府之官吏執行之。在憲法中曾規定州政府所定法律應受聯邦政府所定之法律之裁制，若州政府怠於行使憲法或法律所規

定之責任，聯邦總統得用武力強迫其履行。是以聯邦政府與州政府常相聯絡也。

七

此數憲法中尚有一重要狀況應加注意者，即規定行政裁判所 (Administrative Court) 是也。凡各官吏有濫用職權等事之控告時，俱歸此裁判所受理。

關於社會事情之法規，如土地制之改定等，在德意志及南斯拉夫共和國之憲法中幾各佔大部分。迥不若舊式憲法之偏重政治問題而輕社會事業也。

至宗教問題，在此四國中波蘭承認羅馬加特力教 (Roman Catholicism) 爲國教 (Official Religion)。但於不違背公共安寧及道德之範圍內，亦保護信教之自由。德國對於各教一任其自由處置，不加偏倚。各教得向自己之信徒收取費用。至前次政府對於建設教堂應擔負之補助費，業已取消。在捷克斯洛伐克及南斯拉夫，以希臘正教 (Greek Orthodox) 及羅馬加特力教爲最占多數，所謂國教

云云，殊無發生之可能。南斯拉夫憲法有信教自由之規定。對於政府之資助宗教雖未明白禁止，但曾經聲明，倘有此項之津貼，必就國內所有之宗教，按照人數之多寡及需要之緩急以爲分攤。其信徒在法律範圍內得與教主有所往還。在捷克斯洛伐克之憲法中，亦有各宗教在法律上一律平等及信教自由之規定。無人可被迫以從事任何宗教之儀式。

上述諸端，爲歐洲新憲法顯著之色彩。此蓋因欲造成一既適合於最善之政治思想，復能尊重國民公意之政府，始若是規定一國之組織。在此諸國中，無一國之憲法採用美國之政制。彼所以不取總統制者，必係深知其缺點孔多之故。至彼歐洲諸新憲之出世，頗足以使人於無意中感着北美合衆國政制之不適用。如執行法律者之不負責及少效果 (The inefficiency and irresponsibility of those who enforce the law) 如立法部與行政部之隔膜 (The deadlocks between

executive and legislative power) 如上議院之阻撓力 (The overshadowing influence) 等，其尤著者也。美國人苟欲獲有一於國民有益之政制，而不甘落人後者，則對前陳各點似非嚴加注意不可也。

此页空白

德意志之新憲法

程學愉著

一九一八年十一月九日，霹靂一聲，德國革命軍起事，德皇威廉第二逃往荷蘭，社會民主黨的領袖弗勒得烈愛倍爾（Frederic Ebert）被推為國民委員會主席，統持政務。德皇既逃，各邦君主見大勢已去，也就相繼遜位，保全首領，德意志軍閥炙手可熱的氣燄，算是一朝打破。

十一月三十日，國民委員會下令，宣佈憲法會議的選舉法，和召集日期。選舉法中確立了普及，直接，秘密，平等的選舉（註一）和比例代表制的原則；德國國民年在二十歲以上者，無論男女都有選舉權，兵士也可以投票，在德國居住的德種與國

人，也許他投票。全國共分爲三十八區，憲法會議的代表共四百三十三個，約每十五萬人有代表一個；其後數目略有變更，代表的總數減爲四百二十三。選舉日期本定在一九一九年二月十六，後來因爲時局不靖，提前在一月十九日舉行。

選舉的結果，社會民主黨佔了一百六十五席，中央黨（即天主教黨）佔了九十席，德意志民主黨佔七十五席，德意志國性民黨（German National People's Party）四十二席，德意志國民黨（German People's Party）和獨立社會民主黨各二十二席，巴威略農夫團（Bavarian Peasants' Union）四席，德意志漢諾威黨二席，餘一席則爲無所屬，代表中有女子三十七人，多數屬於社會民主黨。各黨派中社會民主黨，獨立社會民主黨，和巴威略農夫團都是左黨，多少帶有社會主義的色彩。中央黨和德意志民主黨，比較的緩和。德意志國性民黨，係由從前保守黨嬗化而來。德意志國民黨，係代表大商家和銀行界，以及德意志漢諾威黨，都偏於守舊一方面。德國的憲法會議，總可算一個五花八門的混合品。代表中有許多

曾做過帝國下議院的議員，以職業分起來，則工團的職員，新聞家和律師最占多數；從前的官僚和軍人，却非常的少。

一九一九年二月六日，憲法會議開會於韋馬（Weimar）。其所以不在柏林而用韋馬的緣故：一方面可以避去政潮的牽制，各代表得以安心制憲；一方面因為韋馬是哥德（Goethe）和須勒（Schiller）的故鄉，是德意志國家觀念和共和思想的出產地，各代表受了環境的感觸，自然會發生為國家謀福利的意思。憲法會議開會四日，就通過一種臨時約法，規定憲法未成前政府的組織大綱；其中有許多點成為後來憲法的藍本。到七月三十一日全部憲法纔最後通過，同年八月十一日用政府命令公布，發生效力。德意志的新憲法——也是歐戰後第一部憲法，遂完全出世了。

德國新憲法給世界政治學者和一班研究政治的人，很大的興趣。因為歐戰前德國是歐美列強中最專制的國家，現在照憲法的規定講，却變成最自由最進步

的了。而且裏面有許多條文是戰後政治思想變遷的結果，戰前的憲法是從來沒有的。至於我國人對於這個憲法尤其應該注意研究。因為一來德國是由專制改為共和的，與我國相同。二來德國是聯邦國家，我國現在思想界也有由統一而趨向聯省自治之勢。我國共和十年，憲法尙未制定，固是一大缺憾；却是經了此次空前大戰，有許多新事物新思想新主義來供我們的參考，資我們的借鏡，又未始不是一個大幸福呢。

德國的新憲法，是匆忙中制成的；憲法會議自開幕以至憲法告成，不過六個月，而且那時候，大戰停了，革命初成，什麼賠款問題，割地問題，和約問題，及皇黨革命問題，都是關係國家生死存亡。全國人都聚精會神在那裏討論，對於國家的根本大法，反無暇去理會，無暇去十分研究，新憲法自然不免有許多缺點。此憲法非常冗長，全文共有兩部十二章一百六十五節，加上附則十六節，共一百八十一節，較美國憲法有兩倍之多。有許多地方太瑣碎了，不必規定在憲法裏面，有些地方，

前面講了，後面又重複——如第一章第六節將中央政府的特權列舉了一遍，到第六章國家行政裏面又逐次複述。而且一方面太詳細，另一方面有些地方却又太不完備——如第七章司法行政統共只得七節，關於法院的權限，完全沒有弄清楚。但是儘管有這些缺點，德國新憲法仍然不失為歐戰後一部大法令。德國的憲法會議，當國家危疑震撼的時候，在這樣短時期內，能够制成這樣一部憲法，其毅力也就令人佩服了。

憲法第一部為聯邦之組織及職司，第二部為德國國民之根本權利及義務。將此兩部對峙並立，實是憲法史中的創例。第一部中所規定，如立法，行政，司法之權限，是各國憲法中普通有的。第二部則除論個人之一章外，如團體生活，宗教，教育，及經濟生活各章，都是從前的憲法所沒有的，或雖有而非常簡單的。附則十六節，大都是規定憲法初頒行時的措施。

德國是聯邦國，所以憲法開始即規定聯邦政府和各州政府之權限。第六節規

定屬於聯邦政府之特權的事項，爲外交，殖民事項，國籍，旅行和居住的自由，移民出入和引渡，國防的組織，幣制，關稅，郵政，電報，電話等。底下一節，又規定聯邦政府有權去管理民刑法，裁判手續，外國人的護照等等，列舉了二十條。第十和第十一兩節，也是規定聯邦可做的事。凡聯邦不行使的職權，都歸州政府行使，但是屬於聯邦政府的特權，則不在此限。每州必須採用共和政體，各州法律有與聯邦法律抵觸時，即爲無效，如此點有疑義，或聯邦政府與州政府衝突時，得控訴於大理院，聽其判決。由此看來，德國雖仍是個聯邦國，但是中央政府在憲法上的權力，却較美國的中央政府大得多了。而且第九節上說，當有制定全國一致之規條之必要時，凡一切增進社會福利，保持公衆安寧的事，皆得由聯邦主持。有這一節的規定，中央無論擴充權力到什麼地方，州政府也無法可想了。

德國從前的制度，立法權是分操於衆議院（Reichstag）和參議院（Bundesrat）的。衆議院代表人民，參議院代表各邦。立憲國的通例，下院權力總超過上

院的，但是德國從前却適得其反。因為當時參議院是由各邦內閣裏的人出席，極便於聯邦政府之操縱。至於衆議院則由民間選出，多少有點反抗政府的性質，所以特別縮小他的權力。現在新憲法却反過來了，立法權幾乎完全在衆議院手裏，參議院 (Reichsrat) (註二) 雖則仍舊有提出議案的權，實際上已成爲一種顧問機關。憲法中規定衆議院議員由人民用普及、直接、平等、秘密方法選舉，男女年滿二十歲者，均得投票，且規定選舉日必爲星期日，或者休假日，使得全國人民都可以參預。衆議員任期四年。議員所享特權，如經鐵路不收費，在院內言論在院外不負責，在職期內非依院法不受逮捕等，多與他國相同。衆議院議事公開，有時亦得秘密。國務總理和其他國務員，都可以出席於衆議院。大總統可以解散衆院，但是爲同一的理由，祇能解散一次，而且解散後六十日內必須新選舉。現役軍人或官吏都可以當選爲衆議員，而且當選後不必辭去本來職務，這是與美國三權分立的原則完全相反的。德國衆議院還有一種特權，就是可以組織兩種常任委員會：

一種管外交事務，一種保障議員本身的權利。這兩種委員會都可離本院而獨立，議院休會期內或解散後，他們依然存在。有這兩種常駐機關，人民代表的權力自然增加不少。

德國的參議院雖則改了名稱，依舊沿襲舊制，和普通立憲國的上院很不相同。參議院代表不是選舉的，是由各州政府指派的；而且各州祇有一定的票數，沒有一定的代表數：每州(Land)註三至少有一票，大州每人口百萬加增一票，但頂大的州的票數，不能超過總票數五分之一，這是預防一州的專制。每州有幾票就可以送幾個代表，但是祇送一個也可以。投票時由一人盡投所有的票數；代表亦不限一定的人，今年可以派這個，明年可以派那個，不過要是各州內閣的閣員，每州票數雖不同，可是在各委員會中，一州祇有一票。議院中議事多半須經過委員會，這一來實際上各州權力差不多平等了。參議院和其他各委員會的議長，都由聯邦政府的國務員充任，有這一項規定，參議院依然完全可以由聯邦政府操縱了。

聯邦政府和衆議院議員都可以提出議案，但是法律案却祇有衆議員纔能提出。政府提案時，須經參議院同意。倘參議院不同意時，也可以提交衆院，但須敘述參院不同意的理由。參議院的議案與聯邦內閣意見不一致時，也可以聲敘理由，提交衆議院。人民對於立法有創制權和複決權。如有投票權的公民十分之一以上提出議案請求制定時，聯邦政府即須付衆議院審議。如衆議院照原案通過，自無問題，倘有修正或否決，則須付全體人民投票表決。衆院通過的法律，大總統認爲不適當，可付人民複決。衆院通過的法律，參院可以反對，由政府交衆院覆議。但覆議結果與參院不同，大總統可交人民投票。倘大總統不交付總投票，此法律不生效力。但衆議院如有三分之二以上維持原案，則大總統必須頒布此法律，或交人民投票。憲法的修改也可由衆院行使，但須有三分之二以上的出席，出席人數三分之二以上的可決，倘參院不贊同，總統可付人民投票，人民對於憲法也可以自動的修改。

聯邦政府之組織，採內閣制，與法國相似。總統在行政上不負責任。總統任期七年，并得連任，直接由人民選出。選舉方法在憲法中却未規定。總統任期尚未滿，倘有大過失，衆議院得用三分之二以上的表決，請求人民取消他的職位。倘人民多數贊成，總統便須去職；如人民反對，總統等於新當選，任期再繼續七年，同時衆議院便須解散另選。這種條文用來調劑行政立法的權力是很好的，但是實行起來恐怕很不容易。總統特權與其他共和國大半相同，惟宣戰媾和大赦須照法律的規定。內閣中有國務總理 (Reichskanzler) 和各總長 (Reichsminister)；總理由大總統任命，各部總長由總理推薦請大總統任命。國家大政皆由內閣會議決定，總理爲內閣主席，開議時取決於多數。憲法中祇有大總統不得爲衆議員的規定，國務員是否可兼衆議員，却無明文，看他的趨勢大有採取英國合立法行政爲一的情形。國務員皆對衆議員負責，如有不信任的決議，便須辭職。德國無副總統，大總統因故去職時，便由國務總理暫攝，等候改選。大總統或國務員有違法行爲時，衆

議員得以上百人以上的連署，提出彈劾，由大理院審判。

德國憲法關於司法的規定，祇有寥寥七節：祇講司法完全獨立，法官的任用或罷免都用法律詳細規定，軍事裁判除戰時及軍艦上外不能復用，行政法庭（Administrative Court）仍舊設立，專審理人民與行政官吏的訴訟，大理院有裁判各州與聯邦政府爭執的權。

憲法第二部開首就是個人的權利和義務。關於這一項有一個特色，就是男女界限完全破除，一切權利都平等：從前貴族的特權和勳位勳章爵號等，都一概取消，德國人并不得受外國政府贈授勳章或爵號。個人的自由絕對不能侵犯：各人的住宅非依法律絕對不能侵入，言論通信出版皆有法律內的自由，除電影外一切郵件電信都不受檢查；德國人中用外國語言的，立法或行政官廳都不得干涉。憲法對於社會生活，宗教和教育都有詳細的規定。教養子女是父母的權利，也是義務，由國家監督，婚嫁和母職，因為是社會的基礎，都受國家特別的保護。私生

的子女，受國家同等的教養。國家對於青年的體智德三項，都注重發展。社會生活一章裏內還包含得有人民有結社集會之權，有被任爲文官之權，文官之任命罷免遷調等都要照法律規定。

人民信仰上有絕對的自由。憲法規定不得有國教，各教的產業都受國家同等的保障。人民的政治權利，不因信仰那一種宗教而被剝奪。美術科學等都完全解放。教育事業，由聯邦政府，各州，及各市，聯絡進行。人民至少須受八年的強迫教育；天才可以造就而家計困乏不能入高等學校的，由國家設法補助。各公立學校的教員與各州的官吏有同等的權利和義務。學校對於公民責任特別注意，學生受滿八年強迫教育後，即每人發給憲法一本，使他了解共和意義。歷史上美術上及天然的各種紀念品，都受國家特別保護。

在經濟生活一章裏，憲法對於財產權完全承認，獨立的農工商中產階級，都受國家的保護。但是同時又說土地的使用和支配，受國家的監督，使得每一個德國

人都有適宜的地宅，戰後退伍軍人在這一點特別受國家優待。凡地價的增漲，由於地主的勞力和資本而來的，則歸公家。各種礦產和天然力都歸國家管轄。聯邦政府爲實業的社會化起見，得將私人營業收歸國有，并可合併各項營業，使得人民生產分子能够同力合作；使得僱主和勞動者同享營業管理權。聯邦政府得依集產原則，管理一切經濟品的生產，分配，使用，定價，和進出口。

勞動受聯邦特別的保護。每個德國人都有用勞力去求生活的權利，倘有人不能找得工作時，國家設法供給他的生活。聯邦政府並想法在國際上確定世界勞動者最低限度的權利。工人對於工資和工作情形都有權過問，與僱主協同進行。每工廠的工人得組織一勞工協會；一地方的工人組織地方勞工協會；各地方勞工協會再併而爲全國勞工協會（Reichsarbeiterrat），維持工人的利益。地方勞工協會得與資本家的組織聯絡組織地方經濟協會，全國勞工協會得與資本家的總組織聯絡，組成全國經濟協會（Reichswirtschaftsrat）監視各種社會經濟

制度的實現，社會化的發展。聯邦內閣如提出關係全國經濟政策的議案，須先交全國經濟協會審查；全國經濟協會亦可自提議案，倘不得內閣贊同，須附述不贊同的理由，一併送交衆議院。

德國新憲法的要點，大約如上面所述。我們可以看出三種特色：第一是民治主義的進步。新憲法中民治精神的表現，如大總統由人民直接選舉，如人民的創制複決回招權，不特較帝國憲法高得多，即較並世最進步國家的憲法，也無愧色。至於男女有同等的投票權，則除美國外，諸強國都不及；英國雖規定女子也有投票權，却是年齡的限制要比男子高十歲呢。第二是國家社會主義的色彩。國家社會主義的傾向，現在漸漸傳播於歐美諸強國；如鐵路國有，工人保險金，用法律限制作工時刻，工廠情形等，都逐漸實行。德國便更進一步，規定政府有實施實業的社會化之權力；工人對於工廠和僱主有同等的權力；土地的使用，分配，國家有特權；以至國家擔任使人人有工作之義務，都是極鮮明的國家社會主義。第三是注重

政治外的社會和經濟生活。向來各國的憲法都是注重政治上的組織及人民政治上的權利和義務。德國新憲法却將人民的個人生活，團體生活，經濟生活，以及教育宗教等事業，詳細規定。經濟生活尤其詳備，國家確認人人的生存權，勞動權，都是舊憲法中所不會有的。全國經濟協會的組織，使勞動者得參與決定國家經濟政策，尤為特點。

本來世界上的事總是後來居上。德國歐戰後制定的憲法，自然要比法美在百年前或數十年前所定的憲法進步得多。我國現在制憲的聲浪又甚囂塵上，請國人將這部新憲法仔細研究一下，做一個他山之石！

註一 普及，直接，祕密，平等的選舉 (Universal, direct, secret and equal suffrage) 係政治上一種術語；普及指無何種限制，直接指單選制，祕密指投票時無人知票之內容，所以免除惡影響，平等指男女均有投票權。

註二 Reichsrat 英譯為 National Council 本可譯為顧問院或樞密院；因為他依然含有立

法性質，所以仍用參議院的名稱。

註三 德國的 Land 和美國的 State 是平等的。德國的 Land 從前有些是王國有些是公國或侯國，有些却祇是自由市，所以有人譯他做邦，現在既然各個 Land 都要採用共和政體譯做州似較確切一點。

普魯士新憲法述評

法國 Robert Redslob 著
王 敦 常 譯

普魯士新憲法，成立於一九二〇年十一月三十日，經國會議決通過。今試先述其制度，然後撮其綱要而討論之。

制度

(一) 人民之職務 一九二〇年憲法曰：人民操持國權，其行使職權之法，或由人民自行服職，或以餘他職務，用選舉法付託他人掌之。(憲文第二第三條)

直接行動 人民有自動權，得倡議修訂憲法，或提議有關立法各問題，且可依

國民總投票之方式，請求解散議會。

人民建議事項，呈達政府，政府加具意見，交付議會取決。（第六條）

議會對人民建議否決時，應由國民總投票解決。議會與參議院因法律草案相爭執時，議會亦得以其事交付國民總投票。（第六條十四條四十二條）

選舉職權 人民選舉，係採用普通平等無記名式直接投票法。（第四條）

議會選舉，由一九二〇年十二月三日選舉法規定，係採比例投票制，其法如左：
選舉劃分三範圍：一為部，二為同盟部，三為通國。每區範圍，由法律規定之。選舉人編造選舉戶口冊，先將每部人員列入，名曰市區選舉冊。若以同屬之各部，蟬聯列入，則成同盟選舉冊，又有通國選舉冊者，附列於市區選舉冊。由是以觀，各區之選舉冊，彼此互繫而復與通國選舉冊一貫相維焉。請言其實：

每部選舉冊，額定四萬票得舉一人。至其餘票之處置，如此部與他部相聯屬者，綜其餘票合計之，亦例以四萬選一之成規將所得員額分配於部區之有最多餘

數者。如各部爾我不相屬者，餘票歸諸相附之通國選舉冊內，前項分配餘賸之票數亦如之。然法律規定，惟各部之附屬通國選舉冊者，方得互相聯絡，所以使第二次之餘數，得歸諸一致也。應歸通國選舉冊內之票數結核後，再將員額分配一次。餘數之超過二萬者，作四萬計，得一額。

此種簡捷靈敏之方法，其目的惟在於通國人民內，徵求最確實之政治力代表耳。藉此三級相圍之選舉法，某黨之弱者，對於分部之法定額數，雖有不足，仍得於通國或同盟部配置額中，佔領一席；某黨之強者，亦有充用其餘票之利益，其法顧不美哉！舉例如左：

甲乙丙三部，同屬於戊同盟部。

甲部 自由黨七萬五千票。 保守黨五萬票。

乙部 自由黨五萬五千票。 保守黨六萬票。

丙部 自由黨三萬五千票。 保守黨二萬五千票。

今設自由黨互相聯絡，保守黨只相附於通國冊內，則其結果如左：

甲乙部自由黨各占一席，綜其餘尙得八萬五千票。（甲部餘三萬五千票，乙部餘一萬五千票，再加丙部之未足額三萬五千票。）甲丙部各得一席外，尙餘五千票，歸入通國冊內。

甲乙部保守黨各占一席，尙餘五萬五千票。（甲部餘一萬票，乙部餘二萬票，再加丙部之二萬五千票。）復將別部保守黨餘額加入，試以二十二萬五千總數計之，通國選舉冊得占六席，因餘數二萬五千票，應作四萬全額計也。

選舉手續，須經委員會審查，方生效力。委員會由三衆議院議員，二高等行政法院院員組織之。蓋普魯士憲法，意在折衷二說而行之。二說者：一爲賦表決權於議院，不容第三者之參加審議；一爲保護判決案之價值起見，主尊重司法權之意見者也。

（二）議會之地位 議會每年開常會一次，於十一月第二星期二日自行召集。

閉會期及下屆開會期，均由議會規定。（第十七條）

制憲權屬諸議會，得以大多數同意表決，變更憲文。（第三十條）議會有立法權，國家預算，亦應由彼取決。（第二十九、三十條）

議會猶有外交職權焉：國際條約之入於立法範圍，非預有法律明文，不能生效力者，議會得操否決之權。議會既有條約批准之權，政府與議會對於條約承認問題之衝突，因可免矣。以國際法論，條約惟經院部議會同時承受後，始生效力。是則普魯士議會，適與美國參議院處同等地位也。

議會在行政權上，亦占勢力：行政之綱領，由彼創之，綱領之施行，由彼監視之。設有五分之一以上議員請求，得組織行政調查委員會。（第二十五、二十九條）監督行政方針。議會未召集時，設有常年委員會，代理其監督政府之職權。（第二十六條）

解散議會之法有三道：曰自行宣告解散，曰由議長閣揆參議院長之議決，曰由

自行或參議院召集之國民總投票表決。(第十四條)人民既操解散之權，得扶助將倒之閣員，或攻擊倚恃議會之政府。質言之，人民得自由監察政策也。然則憲法第五十七條規定，以國人信任權付諸議會之原則，不免爲具文矣。

(三)參議院之地位 參議院由各省代表組織之，若東普魯士、白郎特波、柏林郡、包梅拉尼、西普魯士及巴斯拿尼疆、下西里西亞、上西里西亞、賽克斯史來斯會、霍爾斯登、亞腦凡爾、凡斯德發里、爾來拿納及哀斯納沙省等是。(第二十二條)五萬戶及二萬五千戶以上，得舉一代表。每省至少得舉三人，霍爾蜀倫舉一人。

參議院議員，由各省議會選出；柏林郡則由鄉議會選之；霍爾蜀倫與西普魯士、巴斯拿尼疆省，由市政會選之。各地選舉均採比例制，惟霍爾蜀倫僅得舉一人，不在此例之內。(第三十二、三十三條)

參議院議決事項，應以國家利益爲前提，不受任何機關之節制。(第三十四條)
參議院於每屆選舉後，由部院召集一次；必要時，如有五分之一以上之議員，或

全省代表及部院請求時，亦得由院長臨時召集之。（第三十八條）

參議院之職務有三：

參議院顧問法院也，在立法上有建議及否決之權。

（一）部院建議法律草案於議會時，須得參議院之同意。設有意見異同時，參議院得以書面轉咨其意見於議院。

部院於頒發行政上通行條例，施行全國或普魯士法律時，應徵參議院之同意。

（第四十條）

（二）參議院得由部院之間接，建議法律草案於議會。（第四十條）

（三）參議院得反對法律之成立而否認之。否認時應再付議會表決，設有法定三分之二多數追認，法律始為確定；不足法定多數時，非經由議會請求召集之國民會議通過，法律應歸無效。（第四十二條）

若議會所決預算，超過院部預定或允許之數額時，參議院之批准，為不可少之

手續；否則惟院部贊定之數得爲預算準額。是參議院對預算有絕對之否認權也。
(第四十二條)

(四) 部院之地位 議會選舉國務總理，總理選任各部長。(第四十五條)
政府內部職權，鼎足而分。

(一) 國務院得規定各部未經法律明定之職權，惟須經議院之認可。
各部發生爭執，由國務院解決之。

(二) 國務總理規劃行政方針。

(三) 每部總長總理部內事務。(第四十六七條)

政府政治責任，由憲法明定。各部總長對各部事務，負有個人責任。總理有向議會宣布政策之責。部長對部內事務有過失時，得被議會排斥。若總理見斥，各部長應共同辭職。此節憲法內雖不明言，然總理既有指導政策之明文，首領不存，身將焉附？總辭職之理由，蓋以此歟。(第四十六條)

依憲法明文，政府惟恃人民之信任而存立，至人民之信任心，以議會之態度爲表示。（第五十七條）

政府重要政策，議會若行否認，是爲不信任之默示。憲法固有投票不信任之表決方法，惟非可猝然行也，須有議員總額過半數以上之贊同，方爲有效。然若人民請願解散議會，則不信任投票，無舉行之餘地。蓋部院問題之決定，全視神聖之民意爲從違也。閣員之不見信任者辭退。若閣揆不見信任，彼得施行最後之自衛方法。其法爲何？曰，請求三人委員會解散議會是矣，而閣揆亦列爲委員之一焉。（第五十七條）

議會對部長違背法律時，得控之於最高法院。（第五十八條）

部院爲行政權所寄託，在立法上僅行使其形式之職權，若公佈法律，及保證法律之合於憲法是矣。行政權受法律行政原則（議會所規定者）及預算之制裁。當預算未成立時，憲法予政府於下列各項以動用國帑之權：

(一) 保持合法制度，或施行經法律認可之行爲；

(二) 履行國家在法律上應行之義務；

(三) 繼續或維持各種建築補助費，或上年預算內列入之應付款項，如國幣不敷，得發行國庫券以濟其急。(第六十四條)

預算惟當有緊急不及料之事情發生時，得超過其定額，但須取得財政部之同意，及議會之追認。(第六十七條)

中央政府之權力，應視各省自治力之逐漸擴充而縮小其範圍。(第七十二條)
此亦普魯士憲法中應行注意之點也。

評論

試以上述制度，稍稍討論之。

(一) 單獨議院制 新普魯士議院，僅一而已。至參議院之地位，不與國會並行，

故不得謂有執行第二議院之資格；惟有規範立法之權，否認法律之成立，使制法者，同受法定人數與夫民意之羈制，是參議院者，監視立法動力之樞軸而已耳。

(二)行政議會 議院非具立法權而已也，行政綱領亦應由議院規定之。故普魯士議院，非若英法衆議院之僅處行政監督地位也，政府行政方針，亦由議會促進之。由此以觀，普魯士制度與希臘諸國總宰制，相近而不相遠矣。彼邦立法機關，爲政治之先驅，不啻箝制行政之動作，而使之惟命是聽也。普魯士議院之行政上活動，牴牾立憲精神之代議制固矣。蓋依立憲國體制，政府應行之政策政府自主之，向使議院對於行政，有發縱指使之權，政府寧不爲傀儡乎？

(三)參議院 參議院者，各省之代表議會，傳達民意之機關也。參議院之組織，與昔日之聯邦國務院，及北美之參議院制，有相似，有相異也。聯邦院員由各邦邦主任命之，美國參議院員由人民選舉之，普魯士參議院員則由各省議會指定之。考希臘諸邦參議院之一部，由市議會選出，此殆與普魯士參議院制，最相近似。

矣。

普魯士參議院，猶北美參議院，瑞士參議院，不受他機關之節制，迥異於戰前之聯邦議會矣。

(四)部院之構造 普魯士政府，基於『統權』『分權』『聯權』三主義而成。統權主義者，以國務總理爲行政首領，其他部長受命焉，階級等威之政府也。爾理爾事，我理我事，職有所司，分有所定，此則分權主義也。各部長得召集行政會議，然僅爲討論之集合，非實有所議決也，所謂聯權主義者，視國務院爲神聖最高機關，各部職員，均有服從之義務是也。

依統權主義，總理確定政治之綱領，爲各部之領袖，各部有受訓命之義務。惟若事務之專屬某部者，該部長得便宜行事（分權主義）。至問題之有關各部管轄範圍，與夫各部發生爭執時，各部長共同討論而解決之（聯權主義）。

由是觀之，此非一三合奇異之主義，爲憲法中別開生面者乎。國務院無赫赫之

權，非若議院制之英吉利然也。分權之勢不立，非若大戰前之普魯士及德之各聯邦然也。總理不得一手攬盡國家政權，非若昔日之德意志帝國然也。一九二〇年普魯士憲法，不過將此三制度鎔諸一爐耳。

此混合制度，能存諸永久耶？曰：政治之趨勢，不免將使鼎足複雜之制度，轉變於簡單純一，而總理之勢力，龐然尊大也。總理為議院所選，有任擇閣員之權，其為政府之中堅固矣。政治之方針，與夫政治之屬專門者，二者間之界限，既無一定，總理常可曲解憲法所賦職權之文義，以擴張其權力，亦勢所必然也。是則總理恃所處之地位，得指示各部之行動，余得而言曰：普魯士部院制度，偏重於統權主義，若符於戰前之皇室總宰制也。

普魯士憲法之變遷，猶有故焉：設國無首揆以節制部長，則分權制度，殊無謂也。行政權豈可無首領以統一之哉？大戰前德之各邦，雖乏首揆之節制，然有君主聽政，總攬國務，各部有受命之責焉。今日之普魯士，既無君主，又無總統，不將為漫散

無統之國乎？是以設總理救濟之。

(五)預算 普魯士之預算主義若何？試稍言之。以法國論，預算者具預料允許性質，先估下年國家總支之總額而預定之，若私人之善理家政然也，術屬專門。然非有法律之允許，政府不能擅行歛收。動支國稅須經法律認可，未爲是也；用度之適合法律行爲，（若支發官員薪俸等）未爲是也；政府須得預算表中完全確定之明文焉。

德國之預算具特性焉，昔猶今也，僅有預估之性質，爲理財之所必需，而缺乏允許之手續。各部長擅置財政之權，法律認爲應收應支者，得放手爲之，無掣肘之虞。用度之出於非常者，僅對政治上負責任耳。

普魯士新憲法與此主義，實相符合。蓋預算未製成前，部長對於法律認可之款，及爲履行法律應盡之義務，得自由支取，而不爲違法。且憲法允許政府於萬急不料之事，得經財政部之認可，逾越預算之定額。故政府對國帑，實有自行配置之權。

設有超越預算定額，惟須對議院陳明事實之不容得已。非可以違憲罪加諸其身也。

上述之預算主義，於立法行政權上，生絕大之影響。政府雖無預算之決定，仍得繼續其政策，故預算之否決，非若法國爲阻止行政之利器。普魯士部長若不得議院信任而不退職，事之有背憲法者也。惟若議院爲復讎計，不將預算通過，則政府得繼續其不合法之行政，不致財政上生非常處分，而國事更形糾紛也。

(六)普魯士憲法之型範 茲請將普魯士憲法，列於現今各國憲法中而論別之。

綜全球憲法而觀察之，共得四大類；各類之區別，在乎立法與行政間之關係一點而已。

考英國議院制，內閣不得衆院信任，應拱手而退；然得借重民意，解散議院，而重行召集選舉，爲最後之自衛方法。於是立法行政之均勢立焉；人民執仲裁之權，二

者不得互相牽制。至考北美合衆國制，則分權甚嚴，政府對於議院，不負政治上之責任。瑞士制則行政機關屬於立法院，彼此生衝突時，政府無退職之義務，惟應隨議院之意旨而改易其方針。歐戰前猶有所謂德國憲制者，外雖具國務院負責之形式，實則君主大權獨攬，視議院如無物，蓋亦數百年歷史，全國人心理，有以促成之也。

法國之憲制奚若耶？介乎英吉利瑞士之間。部院與議會生衝突，內閣應即辭職，此採英國制也。然政府終不得利用其解散議院之權，而取決於民意，故議院對政府，得左右自如，而不受其桎梏也。立法操無上之職權，發言爲法律之根據，處神聖不可侵犯地位，此實近於希臘之憲制也。

各國憲制之大綱，已稍論之矣。然則一九二〇年之普魯士憲法，專宗上述憲制之一乎？抑折衷諸說而取其所長乎？曰：近諸英憲，部長對議院負政治責任，然政府得以民意之扶助，而解散議會，惟解散之程式，有不同耳。

英國院部得請求國王下解散議院令，國王不得不許；然解散之權，惟國王操之。普魯士則不然，議會之解散，須經國務總理議會長參議院長所組之委員會議決，或由參議院及自行召集之國民總投票表決，或出議會之自行裁決。

由是觀之，總理無獨行解散立法機關之權，故非與議長或參議院長意見相同，使於三人委員會中佔得多數，終無制勝議會之希望。然國民常得以大會之請願，扶持將倒之政府，此其所以補救行政之弱點也。

普魯士議會，可自行解散也。此蓋非有純潔高尚之思想者，不能得此。然三人委員會與人民，既操解散議會之權，則議會於外部受攻擊之後，何樂而不作城下之盟，稍留聲譽於將來歟？

將此部院之責任，與夫解散議會之方法，細細觀察，於是知普魯士之憲法，兩持其平。不偏於行政，亦不袒於立法也。

前論不爲虛語也，議院之召集，純出自動，不由政府之主張；散會後，設有常年委

員會以代其職權。是政府終無脫離議會監督之日，而議會之立法權，因之鞏固多多矣。

夫依憲法之要義，議院有明定行政原則之權，是議院之勢力，有增無已。且也議院得單獨變更憲法，則政府之運命，不啻操諸其掌也。不僅此也，總理由議會選出，非若英法首相之由元首特任也。被舉者權屬選舉者之手，此心理學之公例所不可逃者也。授我以位者，我必德之，亦人情之當然。部院權力不因之而減損耶？

然則直謂晉魯士憲法右府而左院，破二者之均勢乎？曰：是又不然。余只論其機關之組織，未及於憲法之精神也。要知憲法之性質，在運用之若何而定耳。法國一八七五年憲法，賦予政府以解散議院之權，而政府甘自棄之，強制部院於議院權力之下，庸非一證耶？

深諳日耳曼歷史民情者，當知此中有一理由在焉。蓋昔日帝國諸侯，習於君憲之制度，行政權巍巍乎獨大也。普魯士及德之人民，久懾於君主之聲威，其視議院，

不過諮詢機關而已。人民與議院，受治於人者久矣，君主不存，君威猶在，若望其能措置裕如，不爲威勢所怵惕乎？然人民感於世界之潮流，勃然興起，把持行政立法而主宰之，順彼者存，逆彼者亡，亦固事有所必至，理有所固然者也。

普魯士一九二〇年憲法，合各國憲文而成者也。其組織大綱，有合於英吉利制，而其相異者，則在乎國無行政首領，部院不得獨擅解散議會之權。至參議院之停止否認權，則有同於元老院之否決權；又憲法予人民以自動解散議會之權，此則有合於北美合衆國及中歐瑞士之制者也。議會之選任總理，有若希臘國會之推選合衆院。議會握行政之高權，彷彿瑞士之總宰制。彼行政部仍於實際上主持國家大法，則曩日帝國制度之餘音也。

考立憲議院制，政府操行政之特權，議會負監督行政之責任。普魯士憲法，乃予議會以指示行政之權能，此爲普魯士憲法與立憲議院制原則相背之點也。

憲法中尙有數點微瑕，足阻政治之行動者。議會之解散也，須經三方之決定；部

院之組織也，根據三主義之結合，不其紛繁而沉滯乎？矧國民得以大會式參預制法，國是將愈現臃腫之象。且依普魯士憲義，人人應信任首揆，予以全權，但一旦有違民意，則得以他人代之。此亦有所牴觸於議院制之大綱者也。考議院制著於英，法律建議權，操諸政府，不得屬於衆院。然則於政府外，再與人民以同參制法之權，實大背議院制之精神矣。

一言以蔽之，普魯士制憲家，實缺乏共和制之經驗與參考，遂將各國風馬牛不相及之憲法，冶於一爐，斯不免削足適履之誚。然非謂新憲之不能久存也，惟應以政治上經歷，使參差龐雜之主義歸於一，若者視爲國治之樞紐，若者視爲憲文之具式，大政有所歸，國權有所主，其庶幾乎？

波蘭共和國憲法述評

法國 J. Plociszewski 著
江顯之 譯

一 政體與國家的組織

一九二一年三月十七日的波蘭憲法，是一篇序與一百二十六條條文做成的，此一百二十六條又分爲六章。第一章（第一至二條）論共和國；第二章（第三至三十八條）論立法權；第三章（第三十九至七十三條）論行政權；第四章（第七十四至八十六條）論司法權；第五章（第八十七至一百二十四條）論國民的權利與義務；第六章（第一百二十五至一百二十六條）述若干概則。波蘭憲法宣佈

人民主權的原則，是很明白的。序上說：『我們波蘭人，在波蘭共和國的立法國會中，選舉，議決，現在的憲法。』第二條上又說：『在波蘭共和國中，最高的權是屬於國民的。』

再興的波蘭，追隨現在的潮流，組織共和政體，並且在聯邦與中央集權的兩個制度中，選取了第二個，又把自治推廣以緩和集權的偏弊。不過現在單是規定了原則與大綱罷了。第三條上說：『波蘭共和國的組織，是根本於廣泛的地方自治主義，關於行政文化經濟事項之權限，當委託於自治團體之代表機關，其詳細用國家法律定之。』

波蘭憲法尊重立法，行政與司法三權分立的老規矩，自不待說。我們應當注意的，是在述國家的組織的部分。第一章是很簡單的，關於共和國（指波蘭）的徽章表記與夫國境國都等事並沒有說到，這是和其他戰後新興國憲法不同的處所。當時的情勢，使之不得不如此；加之嚴格說起來，波蘭並不是一個新國，幾條通常

法規即可恢復昔日的傳習。媾和條件上並沒有講明波蘭的疆界，憲法上自不便拘束將來的事，他祇在序上說國民統一的再造和母國自由的再見罷了。

二 立法權

現在大半的立憲國，皆是用兩院制的。有許多緣故，我們能說的：立法上的利益，國家代表的正確，議院政治的均衡，各機關的相互監督，都是說要依兩院制以達到的。波蘭之用這種制度，當時國會中有許多阻當。雖後來到底制勝；然而急進黨方面對於那制度的適用，不感多大的趣味。

照一九二一年三月十七日的憲法，立法權在波蘭是屬於國會與元老院的。然而照事實上看起來，他實在是屬於國會的，上議院不過是備員罷了。

『國家立法權，包括各種公法與私法的決定和施行。法律的效力，要得着國會的同意。』照以上兩種原則看起來，第三條上明明白白承認國會的無上立法權，

因爲法律的效力不必定求元老院的同意。

國會不但有此種一般的權力；而且憲法規定幾種事項，祇能依立法方法規定，即無異說非經國會同意，不能規定。例如：國家豫算，軍隊額數與徵兵召集的決定，發行公債，徵課租稅，設立專賣制，關稅率，決定幣制。若無法律的准許，國家不能讓賣，交換，抵押國家的不動產業，亦不能承認財政上的擔保。

除了此種立法權限以外，國會還有監督國家財政和公債的權。他還有與政府共享法律提案的權，至於元老院就沒有此種權能了。

國會有質問政府的權，各部總長對於他當負責任。如國會要求，他們當辭職。國會能彈劾各部總長和民國總統。他可決定維持或取消政府命令的戒嚴。

末了，他和元老院集會，爲國民議會，可以選舉大總統或修改憲法。

憲法上越是將國會的權限弄大，就越將元老院冷落了。第二條上宣佈在立法範圍內，國家最高機關是國會與元老院後，憲法祇特別爲元老院設有二條，而僅

聲明（第二十七條內）其他十七條於彼一同適用，但是這些條文不過述人民代表之法律的條件或其權利和義務。所以應該從事於精細的探求，到底這虛名的元老院的權限是怎樣的。憲法第三十五條說：『凡國會所議決的法案，應該送元老院審查。』如果元老院沒有什麼異議，大總統就當頒布這法律。頒布的日期是三十日以內，但是如有元老院的發議，日期可以縮短。

然而元老亦可以改正或否決法案。在這兩種事情內，如果國會決意如此，那手續完全是理想上的，因為國會如不同意，可以把法案再付第二次表決，而且祇要二十分之十一的多數同意即可採定。第三十五條又說：『如果元老院決定改正或否決法律案，應該將此議決在三十日內通告國會，而至遲當於再三十日內，將該案附以修正案送還國會。』

至於次條，亦是關於元老院的，（這是第三十六條）在後面當再述，但是這條也祇說元老院的組織，選舉的方式，開會的期限罷了。

那麼，我們的結論，就不能不說元老院的立法任務，他在法律制定上的勢力，他對於國會的監督，是最小的。他對於法律案之修正意見，必定要得國會承認，纔能有效。雖然憲法上說：法律須經元老院的審查，方能算完全，但是這種審查，沒有實效的時候居其大半。一個國民代表的機關，職權不能再縮小了。

除些微的立法權限以外，元老院別的憲法上的權限，還有什麼呢？

照第三十七條的規定上，元老院如同國會一樣，亦有質問權；他可協同國會選舉大總統和修正憲法；大總統解散國會必需他的同意（第二十六條）他並沒有詰問政府的政治行為把內閣弄成少數地位之權。這個議院的幽暗，不過是權力上的幽暗。

在組織上說，憲法把國會和元老院放在差不多一樣的地位。此兩個議院，皆出自普通，秘密，直接，平等，比例的選舉（第十一與三十六條）然而做國會的選舉人，當在二十一歲以上，並且在選舉區內至少住過一日的；至於做元老院的選舉人，

當在三十歲以上，除去幾個例外，在選舉區內至少要住過一年的，如同各國的立憲，凡無能力者，受過刑罰宣告者，現役軍人，皆無選舉的權利。（第十二與十三條）

國會和元老院的被選舉資格的條件也是不同的。國會裏，凡年齡在二十五歲以上者，皆能被選舉；元老院裏，年齡在四十歲以上者，方能被選舉。並沒有住所的條件。（第十三與三十六條）軍人雖沒有選舉的資格，却能被選舉。行政機關，財政機關，司法機關的官吏，在他的職守的選舉區內，不能被選舉，但是中央機關的長官，不在此限。（第十五條）

至於選舉的資格，和被選舉的資格是一樣，在波蘭憲法上，是不分男女的。（第十二條）

一九二一年三月十七日的憲法，並未指定國會議員的數目，所以如此，是因為從和局成立後到現在，已有兩年半，而波蘭的疆界還沒有劃定。至於元老院議員，依第三十六條所定其議員數應比國會議員的數小四倍。一人不得同時兼任國

會議員，及元老院議員。

立法的任期是五年，從第一次開會的日期算起，兩院當同時開會。

國民會議開會的時候，應由國會議長主席。（第二十九條）

國會議員與元老院議員，享受議員的免責特典；不收受命令的委託；有受報賞的權利；乘國家的車船等可以免費；就職之初應在議長面前宣誓；不能收買或借貸國家的田地；不能承辦國家的物品供給事務或公共工事；不能接受國家的特許或別樣特權；除了得軍事勳章以外，不能收受政府的榮銜；末了，不能做負責任的新聞主筆。我們還可以說，如果他們得着國家的任命做有給的官吏，就失却本職；他們如果犯了罪，喪失政治上的權利，也是一樣的結果。（第十四，十六，十七，二十，二十二，二十四，二十七條。）

三 行政權

民國大總統經國務員輔佐，行使行政權。國務員對於國會負責。第三十九條上說：『大總統的任期七年，由國會與元老院集合組成的國民會議的大多數選出。』此條與一八七五年二月十五日的法國法律第二條是相同的。元老院是在國會後舉出的。此一層要注意，因為我們可以知道元老院與國會的地位，相形見絀了。許多草案上都主張：『大總統應該是波蘭共和國的公民，或是波蘭人且屬於舊教的，年齡至少要在四十歲以上。』現在的憲法上，並不提起這些條件。他祇在第五十三條上說：總統不能兼別的職務，也不能當國會與元老院的議員。

當就職時，總統應當在國民議會前宣誓。

依據憲法，總統握有行政權，但是因為他自己並不對國會負責任，他的權力，祇能經由隸屬於他的各國務員行使。

大總統召集兩院，對於兩院，宣告開會延會，或閉會，並且如果得着元老院的同意，可解散國會。就此層說，大總統是參與立法權的。然而他沒有否認權，亦沒有像

法國大總統所有的提案權，也不能像法國總統能把他不贊同之法案退還兩院再議一番。但是他能簡接的影響立法上的事情，或召集兩院開特別會議，或於法律沒有確定期限的時候，竟不召集，或延長會期。在立法上，他還可以參與閣議，發表他的意見。以外，法律由他署名，他頒布法律，並將法律公表於民國法律日報上。他最後可用強力，保證法律的執行，並且根據立法的規定，可以頒布政府命令。

(第四十四條)

如果大總統的行爲，沒有國務總理與主務總長的副署，就爲無效。(第四十四條)

大總統以政府首領的資格，任免國務總理。并經國務總理的提議，任免負責任的國務員。未了，任命文武百官。(第四十五條)

大總統是海陸軍的大統領，但是憲法上並不承認他在戰爭的時候做總司令官。憲法上祇說在國務會議經陸軍總長提出戰時總司令，由大總統任命，陸軍總

長對於這種總司令任命和其他一切軍事問題，對於國會負完全責任（第四十七條）

總統有特赦權，減輕罪名的權，並且在一定的事情可以取除刑罰宣告的效果。然而對於被國會起訴而判定大逆罪的國務員，他就不能行使此權了。如同法國的憲法規定，祇有依法律始許行大赦。（第四十八條）

在幾個重大的事情上，國務會議下令宣告戒嚴，質言之即一時停止公民的權利，須得大總統的裁可。

在對外關係上，大總統的特權同法國總統的是一樣。

第四十八條上說：『大總統對外代表國家，接派外交使節，他訂結并批准條約。』這一層，如同法國的憲法，有許多分別在內。照原則上說，總統雖沒有國會的同意，與列強所訂的約章是有效的，不過報告國會罷了。然而照第四十九條第二節說，凡商業條約，關係波蘭國家的財政的條約，及有對於公民發生義務的法律的條

項，或變更國境的條約，以及同盟條約，皆要有國會的同意，纔能有效。至於宣戰，此項同意亦是必要的。（第五十條）

大總統在執行職務上所成就的行爲，對於議會內，或在民事上，均不負責；然而他如果犯了大逆罪，犯了違背憲法的罪，或犯了通常法律上的罪過，就負有憲法的責任。

我們曉得在法國，大總統只犯了大逆罪纔負責，他只能被衆議院起訴，元老院審問的。

照波蘭的憲法，大總統是可由國會起訴的，而國會決定這事至少要有半數議員出席，而以出席議員五分之三多數可決。審問大總統，有特別法廷，叫做『國事法廷』，是憲法所設立的。

這個法廷是由大理院院長（即爲此法廷的廷長）和十二個判官組成的，這十二個判官，八個是國會選舉的，四個是元老院選舉的，其人均取自院外。（第六十

四條

自被訴後，大總統的職任就停止。

照法國的憲法，如大總統因病出缺，或別種原故失職後，兩院就當集合選舉新總統。中間由國務院代行總統職權。

波蘭憲法，大致相同，但是中間乃由國會議長代行總統職權的，國會議長立刻召集國民議會，選舉新總統。如果當總統職任停頓時，國會已解散，該議長即行下令舉行兩院選舉。（第四十與四十一條）

第四十二條上有一條規則，是法國憲法上沒有的：如大總統三月內，因故不行使職權，國會議長立刻召集國會，當以五分之三多數（至少要有半數議員出席）決定總統一職是否出缺。第五十二條上說：大總統領受一定的年俸，其額以法律定之。至於再選舉一層，憲法上並未言及。但是在委員會草案上，曾說及再選一層而認為可行。

關於國務員方面，並無什麼特別可記的。國務員由元首任命與免職的，他們組一個國務院，屬於國務總理之下。他們不論是國務院全體抑或是個人對於國會負有議會的憲法的責任；但對於元老院不負責任。關於政治的全體，他們連帶負責。（第五十六條）關於他們各自職守上的行爲，單獨負責。除此以外，他們對於大總統的政治行爲，或連帶或單獨的負責。（第五十八條）

就議會上說，他們可被國會反對，陷於少數地位，而不得不辭職。就憲法上說，他們可由國會彈劾；在這一層，已有總統起訴審問的規則可以適用。國務員不能因此辭職，而卸去憲法上的責任。（第五十九條）

四 行政的自治

舊憲法上大概是無論國家行政的組織的。新憲法則不然。但是像一九二一年三月十七日的憲法規定的那樣詳密，也是很少的了。我們已知道波蘭共和國的

行政組織，是根本於最廣的自治的。第三條是述這個原則，我們已知道了；第六十五與七十三條是論他的實用。

在行政的下面，法律分波蘭國爲省，州，城邑或鄉邑。這行政的分割同時又爲組織地方自治的單位。地方又可以互相聯合，去辦他們權限內的事，不過須經一個特別法律方具公共性質。（第六十五條）

國家行政的組織，本於兩種原則：地方分治的原則與公民共助的理則。在每地方的區劃中，國家行政的機關務合爲一個中心，而由一人長管。選出的公民，在律所定的範圍內，參與其事。（第六十六條）

由選舉而出的參事會，對於自治區域內一切事務，有議決的權。至於此等事務的執行權在省與州內，是屬於由人民代表機關舉出委員組成的特別機關，與國家行政權委出的官吏。後者有首席的權。（第六十七條）

地域的自治體以外，還有特別法律，設立關於各種經濟生活的自治機關，即農

會，商會，工業會，職業工會，職業會等。這些會團合組一個最高經濟會，協同政府，在法定的範圍內，辦理社會公益事宜。（第六十八條）

國家設特別機關，監督自治權的運用，有時自治機關的議決，須得國務員的認可，關於此項例外的處所由法律定之。

五 司法權

波蘭憲法確實宣佈法官的獨立地位。除治安判官以外，全是總統任命的。他們行使職務完全是獨立的，他們的判決是不能由立法行政二權更改的。他們只能由司法判決，而且在法律所定的事件上，始能免職，停職，或轉任。他們非經法定裁判所的認可，不得令其負刑事上責任或奪其自由。

以上所述的並不特別。唯一的創始的規定，就是第七十六條；那就是規定治安判官由人民舉出。

此後當另以法律規定陪審官的設立，普通裁判所，大理院及權限爭議特別裁判所的組織，權限與訴訟手續。權限爭議裁判所就是處理行政機關和裁判所彼此此的權限衝突問題的。（第七十四至八十六條）

憲法但將各種原理和規則大致訂定，其餘組織的細則，讓通常立法去詳定。

六 國民的權利與義務

第八十七條定了一個大原則：凡一波蘭國民同時不能再隸屬別國。

第八十八條規定：凡取得波蘭的國籍者，或由出生於波蘭籍父母，或由有權的官廳的決議。關於國籍的得喪的他種詳則，別以法律定之。

第八十九條規定：產業是社會組織與法律秩序的一個主要基礎。所以波蘭共和國正式承認財產權，不論財產究係個人的，或共有的，或是屬於公民、社團、自治團體、公私機關，甚或是屬於國家自己的，一律保護。

因爲受了蘇維埃俄國的影響，與畏懼共產主義的經驗，第九十九條的規定，表現波蘭住民的農業性質，準備實行農民階級所熱望的農業改革；在波蘭國會中，農民階級的代表很多，當然有這項規定。

在一九一九年六月二十八日的凡爾賽和約第七至第十一條中，波蘭擔任保護民族上，教派上居於少數的人種，此項國家義務，在憲法上第一百〇九、一百一十、一百一十一、一百一十五條中，表現得很明白。

這些規定，在自由的德謨克拉西國中，是當然必有的。這不過是把憲法上所認定的自由和保障推及到一切人民罷了。然而保護少數人種的原則，在凡爾賽條約，聖日耳曼條約，路意條約，特利亞倫條約，巴黎條約，綏佛爾條約，次第和波蘭，奧大利，捷克斯洛伐克，南斯拉夫，保加利亞，匈牙利，羅馬尼亞，希臘，阿美尼亞都訂得有的。我們以爲這是一個錯誤，並且是一宗危險。

這原則是一個錯誤，因爲他有在國中樹國的傾向，因爲他並不能使享此規定

利益的人和他人平等，反把他們造成一個特權階級，自成一體社會，而不和全體社會融化。如此別成一團的少數人種，實就是民族的國家破裂分子。

這原理是一個危險，因為他激勵享受利益的少數人種，只知要求他人應享受的利益，對於給與利益的國家沒有一點報效，尤其是人民對國家應有的忠愛，也不能從他們得來。

這是一樁危險，因為少數人特有國際條約的保護，遂乘間挑起國家的困難。他們不把他們的苦處告訴本地的官廳，倒反起訴於國外的機關，這機關就是媾和條約設在國際聯盟的執行部的。因為如此，國家常和那個聯盟執行部發生衝突，國內主權又常被外人干涉，那麼，國家對於這一部分搗亂的人民又作何感想呢？我們不妨想想看。像和約規定對於這少數人的保護，並沒有維持社會的和平次序，徒然構成民族軋轢仇恨的醞釀物罷了。

關於國家與舊教教會的關係，憲法上已經採入了委員會草案所定的原則。第

一百十四條規定：『羅馬舊教派，是大多數國民所信奉，他在別的平等教派中占有第一位。羅馬舊教由他固有的法律管治。國家與舊教的關係，以國家和教皇所立的協定爲基礎，此協定應經國會批准。』我們須知，此兩種權力的關係仍應由法律規定，此法律即基於國家與教皇的協定而制定。國會的批准，并非批准那協定，而是批准這法律。

三月十七日的憲法宣佈國民的義務教育，這是限於初等小學，自不待言。對於此事，第一百十九條立有一奇異的原則：『在國立或自治團體設立的學校中，教育是不取費的。』此層猶以爲不足，第二節上再說：『對於貧而天分好的學生，國家補貼他們中等與高等教育的費用。』

對於衆人皆不取費，窮人更加津貼，這樣的寬待，自然加增國家的負擔。

國民應盡忠於國家，而且服從合法的權力。他們應謹守憲法及法律，應盡國民兵役，應擔負公共費用，應對兒童施教育，應履行公共義務。（第八十九，九十，九十

一，九十二，九十三，九十四條）

人民一律平等，可就一切公職，自士卒以至大將均無除外，自不待言。第九十五條上說：『波蘭共和國對於領土內住民的生命，自由，產業，一律保護，並不分來原，國籍，語言，種族或宗教。』

國民有受法廷保護的權利，如果因文武官吏的不法行爲，受有損害，有要求賠償之權。他們有請願權，有居住與移住的自由，但受法律上的限制；不在他們可自由選擇手藝，職業，與遷移財產。出版與言論的自由，概行保障。他們且有個人的自由，居所的不可侵犯，書信秘密，集會與結社的權利。

但出於公安的動機，後節所述這些保障，及出版自由，可以停止。（戒嚴，宣戰。）此等自由，不論在何民主國中，都是尊重的，所以此處沒有詳論的必要。

七 概則

概則中所規定的，是關於憲法的修正及其實施。

憲法是不能完全的，是必須增加或修改的。所以要增加，是因為一次不能將憲法所欲調節滿足的政治或社會的利益完全規定出來；所以要修改，是因為從前所訂的規定，有些不能實行或已陳腐，不能適應國民的需要。

憲法原文之增加可由後來的組織法行之，此項組織法亦常即先定在憲法內。至於憲法原文，則非經憲法修改手續，不能加以修正。

每二十五年，改訂憲法，這是強制的。改訂憲法由國會與元老院組成的國民會議決定之；國民會議的決議，以通常多數取決。

在其他時候，改訂憲法是隨意的，而在這時候，須有國會議員與元老院議員至少半數出席，投票至少要有三分之二之多數，然後可以決定。

末了，還有一個例外的修正，就是基於一九二一年三月十七日的憲法的次屆國會，可以從事修改憲法。此舉可以獨立舉辦，與元老院無干，在這時候至少要法

定數的一半國會議員出席，而以投票五分之三多數議決。（第一百二十五條）
最末，第一百二十六條上說：憲法從公布日起實行。至於那些規定，還需另立補充的法律，而後能實行者，則待至此等法律公布日起實行。

我們上面所剖論的憲法，係在極困難的情勢中制出：值一大戰後，在又一戰爭慘狀中，在一疆界未定的國家，將來的命運不定，人民深感外寇侵入的痛苦，百物缺乏，而外來過激的宣傳，搖動人心；這種種情形，豈不是把制憲的事業弄得很困難麼？

以上的種種緣故，對於三月十七日的憲法，當然有大影響。我們知道憲法是幾種不同的，且有時相矛盾的傾向調和而成的。這也很易於看見的。

在這立法事業上，第一令人注意的，就是在國家的各種機關相互間缺乏均衡。關於立法呢？國會握有種種權能，可以侵犯各種權力，自己不受一點監督。元老

院不過徒居上院的虛名，是一個流產的機體，沒有甚麼權威；這真是一個無權能無實用的機關。至於行政呢？大總統對於各國務員毫無支配力量，他沒有法律的提案權，不過做個無益的公布法律與簽押命令的機械罷了。國務院完全依賴國會，所謂分權制度等於幻想了。加之，統觀全體而論，國民主權因為普通選舉，充滿各種制度，結果不過把本來的宗旨性質弄錯。

如此看來，三月十七日的憲法確實是受了自由和寬大的思想的支配。他所立定的地方分治地方自治的原則，或可得着豐美的結果。對於保護少數人種的規定，所以使此等人種及自任保護的列強滿意。凡由凡爾賽和約解放的國家，再沒有這樣寬大的對付異種異教的人民的煽動家的要求概行拒斥了，產業的合法，國民受社會保護的權是堂堂皇皇宣布的；個人的保障與根本的自由，一樣都不缺的。這些倒是好處。然而究竟最重要的，還是那憲法本身的存在。疑難的時期已過了，國家找着了正軌去行動；雖然是有許多阻礙在前，但是終久達到祖國獨立

的目的。憲法預定了許多修正方式：波蘭人不能將各事做得有頭緒，好的改革擴充，壞的除去，是無疑的。總之一切憲法的好壞，還要看他們的應用如何，纔能決定咧。

上海图书馆藏书



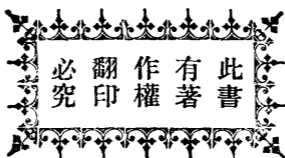
A541 212 0005 9061B

A Critical Survey of New European Constitutions

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十三年
九月初版



（東方文庫）
歐州新憲法述評（一冊）

（每冊定價大洋壹角）

（外埠酌加運費匯費）

編纂者 東方雜誌社

發行者 商務印書館

上海北河南路北首寶山路

印刷所 商務印書館

上海棋盤街中市

總發行所 商務印書館

北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封鄭州西安南京
杭州蘭谿安慶蕪湖南昌漢口

分售處 商務印書館分館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽張家口新嘉坡

東方文庫目錄

〔1〕辛亥革命史

〔2〕帝制運動始末記

〔3〕壬戌政變記

〔4〕歐戰發生史

〔5〕大戰雜話

〔6〕戰後新興國研究(二冊)

〔7〕華盛頓會議

〔8〕俄國大革命記略

〔9〕勞農俄國之考察

〔10〕蒙古調查記

〔11〕西藏調查記

〔12〕世界之秘密結社

〔13〕世界風俗談

〔14〕日本民族性研究

〔15〕中國改造問題

〔16〕代議政治

〔17〕歐洲新憲法述評

〔18〕領事裁判權

〔19〕新村市

〔20〕貨幣制度

〔21〕社會政策

〔22〕合作制度

〔23〕農荒豫防策

〔24〕近代社會主義

〔25〕馬克思主義與唯物史觀

〔26〕社會主義神髓

〔27〕婦女運動(二冊)

〔28〕婦女職業與母性論

〔29〕家庭與婚姻

〔30〕新聞事業

〔31〕東西文化批評(二冊)

〔32〕中國社會文化

〔33〕哲學問題

〔34〕現代哲學一櫛

〔35〕西洋倫理主義述評

〔36〕心理學論叢

〔37〕名學稽古

〔38〕近代哲學家

〔39〕柏格遜與歐根

〔40〕克魯泡特金

〔43〕處世哲學

〔46〕科學基礎

〔49〕新曆法

〔52〕笑與夢

〔55〕石炭

〔58〕科學雜俎(四冊)

〔61〕寫實主義與浪漫主義

〔64〕近代俄國文學家論

〔67〕美與人生

〔70〕國際語運動

〔73〕元也里可溫考

〔76〕近代法國小說集(二冊)

〔79〕近代日本小說集

〔82〕現代獨幕劇(三冊)

〔41〕甘地主義

〔44〕羅素論文集(二冊)

〔47〕宇宙與物質

〔50〕進化論與善種學

〔53〕催眠術與心靈現象

〔56〕鑄錠

〔59〕近代文學概觀(二冊)

〔62〕近代文學與社會改造

〔65〕但底與哥德

〔68〕藝術談概

〔71〕考古學零簡

〔74〕東方創作集(二冊)

〔77〕近代俄國小說集(五冊)

〔80〕太戈爾短篇小說集

〔42〕戰爭哲學

〔45〕究元決疑論

〔48〕相對性原理

〔51〕迷信與科學

〔54〕食物與衛生

〔57〕飛行學要義

〔60〕文學批評與批評家

〔63〕近代戲劇家論

〔66〕莫泊三傳

〔69〕近代西洋繪畫(二冊)

〔72〕開封一賜樂業教考

〔75〕近代英美小說集

〔78〕歐洲大陸小說集(二冊)

〔81〕枯葉雜記

980/12