



德國憲法集權之趨勢

章淵若

一 德國聯邦制度動搖之原因

愚嘗言之：「從政治社會演進之趨勢而觀，則國家之發展，爲由小而大，由分而合。人類之結合，先圖騰而部落，而市府，乃至今日之民族國家。徵諸東西諸國發展之歷史，無不如此。」「聯邦國之始，其中央政府之權，皆甚薄弱，各邦政府，多保留其重要外交權；甚至中央命令，僅能及於邦政府，而不能及於各邦人民；及至今日，此類現象，大抵皆集中化，各邦界限，已不若昔日之森嚴。」「當今民族主義盛行之時，一切政治組織，當以民族團體爲本位。此固有其理論事實之基礎。」（註一）而觀乎戰後德國憲法之精神，益可無疑！

95901 德國聯邦制度之動搖，已有悠久之歷史；自第八世紀加爾大帝即位之初，卽有此種傾向。蓋德國聯邦制度，在事實上，誠有諸種不合理與不經濟之缺陷。以六千七百餘萬之人口，四十六萬九千平方基羅面積

之國家，而中央政府與議會之外，猶有十七邦政府與議會之存在。不特政治機構過多，政令易涉紛繁；且政費支出，數額奇高，徒增人民負擔，不合經濟原則，一也。既有民選之議會，又有各邦政府代表所組織之聯邦會議，於中央政府立法行政，動多牽掣，易釀糾紛，二也。各邦政府於派遣代表參加聯邦會議之外，並任命公使駐劄柏林，凡遇比較重大事件，輒以外交手續辦理，地方分權過甚，形成尾大不掉之勢，三也。邦與中央間之政策，有時不能協調，或則執權者之政見黨籍，根本不同，如前年中央政府已在民社黨勢力範圍之下，而普魯士內閣總理猶爲社會民主黨人，一切舉措，悉含反中央之意味，致中央政府不能任命普魯士行政首長，以爲救濟；而普魯士竟控告中央政府於大理院焉，四也。（註二）

二 各邦地位之變更

歐戰以後，德國慘敗，財政困難，經濟凋敝，而各處分離派又復不顧

95902 大局，乘機蠢動，以致全局鼎沸，國本飄搖，忠誠護國之士，觀此險象，以為非極力減少各邦權力，集權中央，使全國一致努力，不致浪費，而發揮其最大之效用，實無以救德國之危機。（註三）

當一九一八年十一月間，德國各地，有一強烈的分離運動，一般民衆，以為德國之敗，乃一般王公與普魯士莫大之咎；民怨沸騰，『推倒王公』、『脫離普魯士』之呼聲，乃隨民衆失望之情緒而盈揚全國；德國聯邦制度崩潰之機，實潛伏於此。此時德國人民，以為推倒普魯士霸權之後，唯一有效的救國大計，厥為創立一單一共和國，以樹民族發展之始基。

故革命的韋瑪憲法之第一特徵，厥為關於各邦領土地位規定之變更。在聯邦制度之下，中央政府，對於各邦領土，不能強之變更或交換；各邦領域，均受一八七一年各邦元首簽訂之聯邦約章之保障，絕不能強之分合，此為德意志革命前之基本立國原則。然革命以後，各邦疆域，不復如此之根深蒂固，牢不可破；韋瑪憲法，一方面對於各邦境界，既規定伸縮之原則；同時，各邦在一八七一年憲法上規定之名位，亦大致不復存在，而改稱 Linder，蓋與普通單一國家之地方並稱矣。即昔日唯我獨尊的普魯士之地位，亦大有今昔之感。普魯士已不能再享普王為德皇之一切權利；其在立法上，軍事上，財務上，所享之種種特權，亦已消滅無餘。故許金教授（Prof. Schücking）曾有言曰：『全部德國歷史可作如是觀：一八六七年以前，普魯士反對聯邦；自一八六七年

至一九一八年，普魯士駕凌聯邦；自是以後，則聯邦駕凌普魯士之上矣！』（註四）

是以韋瑪憲法，關於各邦領土之規定，其重要精神，乃在依照經濟的文化的利益，以及人民之意見，重行作領土之分配，以鞏固國基，而促進統一之關係。故今日德國之邦，實均變為德意志共和國之有機的成份，不復有其以前絕對的本身的價值，而須以德意志共和國全體最大福利為本。故在整個國家福利之發展上，以及維持各邦利益之均衡關係上，各邦境界可以伸縮，而德意志整個主權，亦唯操於聯邦而不復分屬於各邦。各邦領土之變更，無論其為合併，為分裂，為創立新邦，如未經聯邦制定法律，均屬無效。

德國憲法第十八條，關於各邦領土地位之規定如下：

聯邦區分各邦，應顧慮各該地人民之意見，以求發展其最高經濟及文化能力為目的。在聯邦內變更各邦領土及組織新邦，應依照聯邦法律，修正憲法之手續行之。

如直接有關係之各邦均同意時，得依照極簡單之聯邦法律行之。如有關係之一邦，對於各邦領土變更或組織新邦不同意時，得由民意之要求，或因對於聯邦有極大利益，仍得依照極簡單之法律行之。

民意以投票方法徵實之。如行將劃分區域之居民，其有聯邦國會選舉權者三分之一以上要求時，聯邦政府應即下令舉行人民投票。對於領土變更或組織新邦之決議，應有五分之三之投票，並代表有選舉權者已過半數之贊同，始得決定之。其僅關於普魯士行政區之一部份，巴威亞邦之一部份，或其他各邦相當行政區之一部份之劃分，亦須徵求各

該區全部人民意見。劃分之區域若與全區域不相關連者，得依照特別聯邦法律，根據劃分區域居民之意思行之。

人民表決之後，聯邦政府應提出各該法案於聯邦國會解決。

領土之合併或分裂，對於財產分割有爭執時，得由當事者一方之動議請求德意志

聯邦高等法院裁判之。（註五）

德憲第七十八條復規定曰：

關於與外國協定變更聯邦國境事件，須得有關係之各邦之同意，由聯邦締結之。國

境變更，除限於整理無居民地方之境界外，須依聯邦法律行之。

各邦與外國有經濟上特殊關係或壤地相接關係而發生利益問題者，關於此項利

益之保護，聯邦政府得各邦之同意，應採取一切必要之處置。（註六）

三 各邦立法權之限制

德國一八七一年舊帝國憲法，對於各邦制憲權，絕不加以限制；非但各邦憲法內容之如何互歧，不加過問，即各邦之政體如何，亦聽其自決。然而革命後之新憲法，對於各邦各自為政，漫無限制之制憲權，已不復承認。關於共和政體民治原則，尤須遵照聯邦憲法，以求統一。

其次，各邦立法權，亦大受聯邦之限制。當制憲之時，對於此項限制，曾引起甚多之爭執。一派主張維持各邦個體之存在；一派則力主聯邦的單一化。結果後者之主張佔得優勢，憲法之規定，即在不絕對妨害各邦存在之精神中，注重集權之傾向。（註七）

三為由聯邦規定原則者。

聯邦與各邦權限之劃分，共分三種：一為聯邦專有者；二為共有者；

一、聯邦專有者，唯聯邦有立法權；舉凡有關聯邦權限之事件，各邦均不得制定法律。此種

事項，即為

(一) 外交；

(二) 殖民制度；

(三) 國籍，自由移住，移民，引渡；

(四) 兵役法；

(五) 貨幣制度；

(六) 關稅制度，關稅及貿易區域之劃分，暨貨物流通之自由；

(七) 郵政，電報，及電話制度。（註八）

二、聯邦與各邦共有者，其立法之優先權，屬於聯邦；各邦僅得於聯邦不行使其立法權時，

保留其立法權。此種事項，憲法規定如次：

(甲) 聯邦對於左列各項有立法權：

(一) 民法；

(二) 刑法；

(三) 訴訟法暨刑罰執行，又官署間之互助法；

(四) 護照制度及外事警察；

(五) 救貧制度及遊民之救護；

(六) 出版，結社，集會制度；

(七) 人口政策, 孕婦, 嬰兒, 幼童及青年之保護;

(八) 公共衛生制度, 獸醫制度, 暨對於植物之被害及摧殘之保護;

(九) 勞工法, 工人及傭工之保險及保護與職業介紹;

(十) 全國職業代表機關之設立;

(十一) 參戰人員及其家屬之保護;

(十二) 公用徵收法;

(十三) 天然寶藏, 經濟企業之社會化, 及公共經濟貨物之生產, 供給, 分配, 定價, 與其按照集產主義之組織;

(十四) 商業, 度量衡制度, 發行紙幣, 暨銀行及交易所制度;

(十五) 飲食, 享樂品, 及日用必需品之交易;

(十六) 營業法及礦業法;

(十七) 保險制度;

(十八) 航海法, 大海及沿海之漁業法;

(十九) 鐵路, 內河航業, 陸上, 水上, 空中, 自動機交通, 及關於普通交通及國防道路之建築;

(二十) 戲院及影戲制度。(註九)

(乙) 聯邦除上述之立法權外, 對於租稅以及其他之全部或一部為充國費而取得之收入, 有立法權。(註十)

(丙) 在有發佈統一法規之必要限度內, 聯邦對於左列各項有立法權:

(一) 公共福利之維護;

(二) 公共秩序及安寧之保護。(註十一)

三、聯邦規定原則之立法權, 其細則由各邦制定施行, 此類事項, 憲法之規定如下:

(甲) 聯邦對於左列各事項, 得以立法手續規定其章則:

(一) 宗教團體之權利與義務;

(二) 學校制度, 包含高等學校制度及學術圖書館制度;

(三) 各種公共團體之公務員法規;

(四) 土地法, 土地分配, 居住地及家園制度, 土地所有權之拘束, 住宅制度及人口分配;

(五) 埋葬制度。(註十二)

(乙) 聯邦對於各邦賦稅之徵課及徵收之種類, 如認為必要時, 得以立法手續, 以章則規定其性質及徵收方法, 俾得保持重要之社會利益及免除左列弊病:

(一) 有害於聯邦稅源或聯邦商業者;

(二) 兩重賦稅;

(三) 苛稅, 或使用公共交通孔道, 及足以增加運輸負擔之不當捐稅;

(四) 各邦間或同邦各地間貿易之捐稅, 其足以使輸入貨品較土製貨品難銷售者;

(五) 輸出獎勵金。(註十三)

綜上各條之規定, 可見其與舊憲之精神不可同日而語矣。不但此也, 聯邦法律復得廢止各邦法律。各邦法律與聯邦法律發生疑義, 或有衝突時, 聯邦或各邦之中央該管官署, 得依照聯邦法律之詳細規定, 請聯邦

最高法院判決之。(註十四)

四 聯邦權力之擴大

革命以前，聯邦在原則上，並無所謂專有之行政。聯邦法律之執行，通常係由各邦官吏在聯邦監督下行之。新憲法之精神，則異是。依德憲第六條之規定，舉凡關於外交、軍事、財政、郵電，均為聯邦所專有；而集中於中央矣。

復次，聯邦監督各邦行政之權，亦視前大增。如聯邦不組織其自己的行政，或委諸各邦，聯邦亦並不因此減少其事權。照憲法第十五條之規定，聯邦政府對於聯邦有立法權之事項，行使監督權。此意所指，謂聯邦監督權不僅及於立法之事項；且可及其尚未行使立法權之事項焉。至於行使監督權之方法，復有多種：

- (一) 訓令——因執行聯邦法律，發至各邦政府之訓令，有強制各邦政府之力。
- (二) 派員——聯邦政府可派遣專員赴各邦監督聯邦法律之執行。此種專員，如經各邦政府之同意，復可分赴各邦下級官廳；於此種情形之下，聯邦且有權調閱各邦之文件；並經邦政府之同意，得搜查證據，並在邦從事測量。
- (三) 去弊——各邦政府對於執行聯邦法律有缺點時，經聯邦政府之請求，有除

去此缺點之義務。如發生異議時，則由聯邦最高法院判決之。

95905 觀此，與舊憲有不同者二點：(一) 以前所派之專員不能分赴各邦之下級機關；(二) 以前各邦執行法律發生缺點時，其爭議裁判之權，係

屬於各邦代表所組織的機關，今則屬於聯邦法院矣。此顯係中央權力擴大之趨勢也。(註十五)

同時，新憲法復設立一最高司法機關，權限甚大，由憲法規定包含聯邦內一切重要事項，舉凡邦憲法之疑義，以及各邦領土分離變更時所起之爭議，均歸其裁判，此亦德國集權之一種有力元素也。

自民社黨秉政以還，集權之勢，與日俱增；其領袖希特勒氏，才氣雄偉，處事果斷，不願忍受牽制束縛。自任總理以來，議會早成告朔之餼羊，民主徒成表面之形式。更以興登堡總統一再授權之故，其今日之權力，殆已超越並世任何政府之上。故聯邦制度一日存在，則其手腕之發揮，政策之運用，必苦不能得心應手，施展自如。且希氏之目的，在打破一切外力之桎梏，求得自由平等之地位，其所採方法，為團結全國人民，聽令指揮，集中全國力量，準備使用，而聯邦制度之存在，則一方面增加中央政府施政之阻力，一方永留各邦人民畛域之觀念，於團結人民，集中力量，在在發生不良影響，故今年一月三十日毅然以迅雷不及掩耳之手段，提出再建法案，當日三讀通過，撤廢聯邦制度。(註十六) 則今後德國之政制，其必日趨於中央集權也，殆可必矣。(註十七)

(註一) 參看拙著：近代公法學之改造，東方雜誌第二十八卷。

(註二) 參看二十三年二月三日大公報德國取消聯邦制之意義。

(註三) Brunet: La Constitution Allemande, chap. II

二十三年二月上海

(註四) Ibid: chap. II, § III

(註五) 立法院各國憲法彙編, 第二輯二〇五頁。

(頁六) 同上二一六頁。

(註七) Brunet: La Constitution Allemangne, chap. II, § II

(註八) 同註五, 第二〇一——〇二頁。

(註九) 同上第七條。

(註十) 同上第八條。

(註十一) 同上第九條。

(註十二) 同上第十條。

(註十三) 同上第十一條。

(註十四) 同上第十三條。

(註十五) Brunet: La Constitution Allemangne, chap. II, § II

(註十六) 大公報二十三年二月三日。

(註十七) 另詳拙著現代法制概論第十六章德國議會制度之改造——待刊本。

新介紹刊

一、一年來中國經濟概況 本書為中國經濟情報社錢、姜、房三君所合著, 內分: (1) 導言, (2) 對外貿易底檢討, (3) 重要工業的狀況, (4) 農村恐慌, (5) 金融市場的動向與 (6) 結論六章, 論述過去一年間之中國經濟情形頗為詳實可靠, 書由申報月刊社發行, 定價四角。

二、贛皖湘鄂視察記 本書為中山文化教育館陳廣雅君實地調查之紀錄, 曾陸續發表於申報上, 舉凡贛皖湘鄂四省之匪區經濟政治及軍事實況均有詳細記述, 為留心內地農村情形者之良好讀物。末附華北抗日戰地通訊。發行處所同前, 售價六角。