

東德新憲法的理論與實際

蘇俊雄

近數年以來，尤其是一九六六年底以基辛格為首的新聯合內閣執政之後，西德聯邦政府正致力於開拓「東歐政策」(Ostpolitik)的新途徑，在國際政治關係發展上，頗受學術觀察界的重視。(註一)在這項政策下，西德對東歐的國際政治，企圖透過一項「和緩政策」(Entspannungspolitik)，以及「歐洲共同安全體系」(Das Kollektive Sicherheitssystem)的發展，並參取聯合國區域性共同發展之精神，去打破對東歐國家的政治僵局，並且藉此去尋求德國再統一的新契機。

如此，政府不但協助個人前往東歐國家旅行觀光，並且致力於促進經濟文化交流的工作。期使藉着自由法治理念的內涵動力，去接觸鐵幕內的民衆，以啓發、感應他們的理性良知。在外交上，則着眼於建立一項共同發展的基礎，從區域性的民生安全及共同文化關係中，去謀求德國本身和平統一的客觀條件。這種「和緩政策」，有異於「妥協主義」或「姑息政治」，乃是積極在找機會向鐵幕專政下的民衆及執政者，激發他們的理性，消弭人爲的敵對性，而謀求或改善各體系合理的發展。西方幾個自由法治國家，數年來

民生、社會的進步，早爲東歐及東德的百姓們所期慕。西歐人民藉着旅行度假的機會，打破了與鐵幕內人民的隔膜，引起他們尋求合理化、民主化的運動。在東歐的幾個國家，除南斯拉夫以外，諸如羅馬尼亞、捷克斯拉夫、波蘭等，也開始在民主化之要求中，逐漸脫離蘇俄的紅色控制，尋拓自己的發展途徑。在史達林鐵幕政策下形成的東歐衛星集團(Ostblock)，其概念也因而發生動搖。學者們分析東歐政治、文化、經濟、法律結構之結果，咸認爲這個集團在今日，雖在政治、經濟以及理論上，尚具有其連繫意義，但在「國際合作的方式」及「發展途徑」上，顯然已經與蘇聯的影響，發生分歧。(註二)

在烏布利希政權領導下的東德(註三)，是二次世界大戰後，在史達林勢力下扶成的政權。雖然在一九四九年十月七日，東德曾經公佈了一部「德國民主共和國憲法」，但由於當時蘇俄的對德觀望政策的緣故，該部憲法，仍舊保存不少德國一九一九年威瑪憲法的格調。當時史達林的對德政策，希望德國發展成一個弱小而中立的統一國家，並以蘇俄勢力輔助下的東德爲基礎，擴展社會主義的政治勢力，然後建立一個所謂「人民民主國家」，做爲社會主義國家集團對西歐的前哨。(七頁)(註四)

然而，西德在前艾德諾總理的政策下，採取反共立場，並且參加北大西洋公約組織，迫使蘇俄不得不繼續加強東德的赤化，支持烏布利希的政權擴張，並在國際政治上製造兩個德國的事實(十頁)。緊針對着西德的東歐政策，東德政府也極力擴建其統治體系，企圖透過共黨(在東德稱爲：德國社會主義統一黨，簡稱SED)之專政，改變憲法的實質結構，以圖維持其延續。一九六八年四月間，東德新憲法——全稱：「德國民主共和國社會主義憲法」的公佈，也不外是這種對立政策的表現之一。

原來一九四九年的東德憲法，是以全體「德國人民」(Das Deutsche Volk)爲名義(第一條)，而在法律體系及國籍法上，也採統一性——即所謂「法律統一性」(Rechtseinheit)，與德國國籍統一性(Einheitliche Deutsche Staatsangehörigkeit)，而無東西德之分。(註五)但是，在近年以來，東德在國際法及行政上，則在謀求確認「兩個德國」的理論。在新憲法中，已不再以全體「德國人民」，而僅以「東德人民」名義爲依歸。

早在一九六七年二月二十日，東德已宣佈放棄以前一九一三年以來適用的德國國籍法，而單獨制定一部東德國籍法。從此以後，居留於西德及西柏林的居民，已不再於東德享有國民的權利義務。(註六)一九六八年六月，當西德聯邦議會通過國家的「緊急法」(Notstandsgesetz)之際，東德政府也隨即宣佈一項措施，要求所有來往西德與柏林之間的旅行及運輸交通，一

律均需持領外交護照及簽證，以為對抗，致引起今夏的柏林政治熱潮。（註七）

以上就東歐國際政治以及東德政權體系之發展經過，先綜合說明，以供一般研究東歐政情及比較憲法者之參考。

註一：西方國家所謂「東歐政策」，除包括蘇俄及東歐國家的政策問題以及德國再統一的問題以外，也兼理中共、外蒙以及東亞共產勢力國家的政策問題。在學術上，為研究這些地域之文物、法制及政情，自一九二五年起，德國曾發行有專門性學術專刊：“Osteuropa”。對於這領域之研究，學界上也有一個廣義的名詞，稱為「東方學術研究」（Ostforschung）。關於目前西德的東歐政策，參照：施啓揚著：西德新聯合內閣外交政策的檢討與展望，刊於「問題與研究」，民國五七年第五期第三一八頁以下。至於「歐洲共同安全體系」的政策，聯邦政府內閣總理辦公室，正委託科倫大學東方法律研究所（Institut fuer Ostrecht），從事法理之研究中，將來待其具體公佈，再容詳細介紹。

註二：參照：Osteuropa, 1967, P. 74: "Aus der Ostforschung".

註三：東德正式名稱是：「德國民主共和國」，德文簡稱為：DDR。根據一九四五年的波茨坦宣言，該地域為蘇聯佔領區，所以在西德，官方多半稱之為：「蘇聯佔領區」（Sowjetische Besatzungszone）簡稱 SBZ 或（Sowjetzone），一般則因地域關係稱之為「東部地區」（Ostzone）；指連同奧得、奈塞河以東的德國舊地而言，東德地區亦稱為「中部德國」（Mitteldeutschland）。

註四：在本文插弧中所示頁數，係指所評原著頁數。

註五：有關東、西德二域間法律體系統一性之問題，參照：Jens Hacker: Die Zerstoerung der deutschen Rechtseinheit, in: SBZ-Archiv, No. 5, 1967 Pp. 66-68.

註六：至於西德聯邦政府，對於東德居民，則仍視為具有德國國籍，隨時容許他們自由遷居入境。

註七：見一九六八年六月十二日「新德國」日報（Neues Deutschland）。

關於柏林交通之新危機，參見：

Perter Probst: Neue DDR-Massnahmen im innendeutschen Reiseverkehr, in: Deutschland Archiv, July 1968, Pp. 434

11

本文所據以論述的專著「烏布利希政權之基本法」（Ulbrichts Grundgesetz-Die Sozialistische Verfassung der DDR）為穆拉羅馬博士（Dr. Mueller-Roemer）所寫，他是德國「東方法律研究」界（Ostrecht-forschung）著名的學者。其一九六五年出版的「東德的基本人權」一書（註八），屢為學術界所推重。現任科倫大學東方法律研究所研究員，並受聯邦政府全德事務部與外交部之委託，主持「東德法制」研究部門。就上敘東德新制定的「社會主義憲法」，著者除從法律批判眼光，予以探照以外，更就政治、社會、以及經濟秩序之重點，對東德多年來的實質憲法生活，精要評述。全書一二頁，包括該部憲法條文的列示及與憲法發展有關的重要事例表，使一般讀者容易就該部憲法之結構，及東德政權的統治行政系統與司法生活，得到簡單明瞭的認識。原著係以大眾化的讀冊形式由科倫著名的「科學暨政治」出版社出版。（註九）該書未分章目，其內容則以下列重題為主要結構：

- ① 共產國家的德國政策以及東德政權的成立。
 - ② 東德憲法的發展過程。
 - ③ 新憲法的政治理論背景。
 - ④ 所謂「社會主義憲法」的制定經過。
 - ⑤ 新憲法上的政治指導原理。
 - ⑥ 經濟秩序。
 - ⑦ 權力暨行政機構。
 - ⑧ 社會主義的司法制度。
 - ⑨ 基本民權。
- 在原著敘述中，以下諸點，自比較憲法學的觀點，更有加以闡述討論的價值：

甲 在一九四九年公佈的憲法，如上所敘，仍採威瑪憲法的體裁成份為多。雖然東德的政權，由蘇俄扶持下的共黨執掌，但該部

憲法仍顧及各黨派的協議(十二頁)。對於傳統的地方自治制度，以及基本民權的保障，乃保留相當法治國家的憲法形式。然而，在極權政權的統治下，憲法與法律祇是統治者的典型工具而已，並不像在民主法治國家(der Rechtsstaat)裏，被崇奉為立國行政的根本規範。在極權國家的人民憲法生活中，最重要的基本民權與參政選舉權，也常受到專政的漠視，而失去其真確性。其中著作曾經以人民的遷居自由為例，敘述烏布利希如何運用政權，改變憲法精神，使其本來旨趣，而直把素以維護人民權益的法律，變化為箝制工具。例如，一九五五年曾有申請移民西德地域的案件，東德人民警察均以「西德並非外國」因此不適用「移民」性質為理由，而做不受理的決定。就法理而言，假如像該行政裁決所示，西德並非外國，則憲法設有明文，規定人民在國內有遷居的自由。那麼，東德政權高建柏林圍牆，阻止人民前往西德的舉措，實為違憲。然而如上所敘，憲法在共黨專政下，僅僅是政治工具。黨的決定，具有改變憲法的威力(十四頁)。原憲法就中央與地方政府權限的劃分規定，到一九五二年已盪然失去意義。實際上透過共黨專政，已形成中央集權的專制政府。在中央政治機構上，也有未經修憲即行改變權力組織的明例。到目前為止，烏布利希可謂集國家政權與黨權於一手，黨的意志，更可不經由法律程序，直接傳達於國家行政機構。綜此觀察，所謂「東德社會主義憲法」，對於素來的東德行政及法律體系，並無新穎的意義。蓋早在多年以來，實際上東德政權已實行蘇俄式的政體。此次新憲法的公佈，可說祇是在事後補行形式，藉以對執政者的專權，尋找宣傳式的正當化根據而已。

「社會主義憲法」的概念，是源於列寧的國家政治學說。他認為所謂「社會主義」的革命建設，在取得政權以後，猶可分為幾個過渡階段。按此，國家的形態，最初階段應為：「人民民主國家」或「人民國家」(Volksstaat)。組織這種形態的國家任務，概在謀求融合社會中遺存的小資產階級，以及其他非對抗性的政治黨派，組織「統一戰線」。其次為「社會主義國家」，這種國家的組織，以社會上就無產階級的執政，已無阻力存在為條件，而進一步實施共產制政體的基礎工作(十八頁)。一九三八年史達林公佈蘇俄社會主義憲法以後，捷克斯拉夫在一九六〇年，羅馬尼亞在一九六五年，也繼而公佈這種形態的憲法。一九六三年南斯拉夫雖也

公佈了聯邦社會主義憲法，但未為莫斯科領導階級所確認。因此，東德的新憲法，可謂是莫斯科門派下的第三部複本。

丙

「憲法是政治意志的形成產物」，學理上說來，東西皆然。所不同者是，在極權國家政治意識的形成，並非發於民，而是以職業性的專政共黨的意思為依歸。人民只有附合的義務，而無創見的權利。東德新憲法的制定，從一九六七年十一月開始起草準備，到一九六八年四月間通過，前後僅歷數個月。雖然在一九六八年三月間，該部憲法草案也按其所謂「人民民主」國家的立法例式，舉行一項徵求「民眾意見」(Volksausprache)的程序(註十)，並在憲法正式通過以前，舉行「公民投票」(Volksentscheid)，可是實際上的制憲工作以及憲法內容，均由共黨主政人員所控制。上敘的徵求民意，以及公民投票的程序，祇不過在於向其他國家做宣傳，以「民主」的外貌做為烟幕而已。(二十九—三十頁)。蓋在「權力獨佔」(Machtmonopol)的政權下，人民以及其他社團或政黨，僅能在不違反專政黨的獨佔原則下，從事附隨性的政治行為，絕無發表反對政見的自由(三十三頁)。

從東歐國家政情的發展觀察，除了現在與毛共結夥的阿爾巴尼亞以外，烏布利希政權可說是，史達林統治門派下，在歐洲最後出現的一個。原著特別指出，何以東德政權在短短的數月中，急於制定這部蘇俄式的憲法。其政治原因，不外有鑑於最近東歐諸國，尤其是捷克斯拉夫與羅馬尼亞等民主化運動，正在人民之間擴展中；如果東德政權不及早制定一部有利於共黨統治的根本法，做為極權專制政權發號施令的名義依據，將來人民渴求民主化、合理化的結果，必使專政的共黨，失去其箝制的統治工具。

原著中除了憲法生活動態的觀察以外，對於社會主義國家體系下的憲法本質與作用，國家機構及行政體系，及所謂社會主義國家司法的形態，以及基本人權的問題，均有重點的分析，堪為學術研究的參考。就不同思想體系的法律暨政治制度的評判，常有各種不同立場的看法。本書的批判，可謂是以西方「法治國家」(Rechtsstaat)的價值觀念與法律邏輯，做為其比較的尺度。然而，所謂「極權國家」，在其「總體主義」(Totalitarismus)政治思想下，其「民主」與「法律」的概念與價值，自然與前者有異。在政治鬥爭上，也另有一套辯證邏輯，與認識論做為其理論的根據。馬列主義專政

理論的錯誤，窮其極而言，實種根於哲學、理念以及方法上的本身矛盾之中。這些根本理論的批判，已涉及法律哲學的範疇，自非本書篇幅所能及者。

然而，法律的「實存性」以及其做為定分止爭、衡權量理尺度的作用，在團體生活中，自有其科學、理論上的「需要性」(die Notwendigkeit der Rechtswissenschaft)。在「總體主義」的國家，雖常以一個獨佔的政治主義理論，貫徹於所有國家機體。但是，法律既然被公認是傳達政治意識的必然工具，那麼，合理的政治實舍法弗由。(註十一)就是在政治上講究「權術」的法家，也認為，「法」與「治」不能分開，即所謂「巧匠目意中繩，然必先以規矩為度」(註十二)。從東德政權的法律理論中得以推見，不履行憲法法治的政權，也終喪失其維繫秩序的作用，自取亡途。公理正義，終勝極權專政。

註八：Die Grundrechte in Mitteleuropa, Koeln 1965.

第四國際之分裂

畢英賢

壹 前言

防範它的滲入。本此目的，特對第四國際作一簡要介紹。

貳 成立經過

第四國際 (The Fourth International) 又名世界社會主義革命黨 (The Socialist Revolution World Party) · 俗稱托派 (Trotskyist) · 由俄共左派反對派演變而成，也是托洛斯基和史達林權力鬥爭的產品。俄共指第四國際是「結合了各色各樣的托派團體，以及一九二八—三八年間因反列寧活動而被共產國際開除的、各別的修正主義份子組織而成的。」(註一)

因此，第四國際就是托洛斯基用以對付史達林當時所控制的第三國際 (即共產國際) 的工具。第四國際成立至今已三十餘年，但由於其內部紛爭不已，故進展有限。目前，它的組織力量不足以掀起危害世界的風暴；但在思想方面它仍有某種程度的影響力。在共產集團的宣傳上，對托派思想的攻擊向來是猛烈和尖銳的；但對第四國際的活動情形則諱而不談。然而，第四國際終歸是一個有思想背景的國際組織，決不能予以忽視，必須加以瞭解，進而

註九：原文及出版處為：Ulbrichts Grundgesetz-Die Sozialistische Verfassung der DDR, Verlag Wissenschaft und Politik, Koeln 1968

註十：據一九六八年三月二十七日東德「新德國」日報載，曾有七五〇〇〇〇的機關單位，以及一千一百萬民衆，參加附議。

註十一：關於法律傳達國家意志的意義參見：C. J. Friedrich: Totalitäre Diktatur, 1957 P.15; H. C. Roeglin: Die Herrschaft des Gesetzes, ihre Politischen Voraussetzungen und Konsequenzen, Diss. Hamburg, 1960.

註十二：韓非子，有度篇。

民國五十七年八月於西德科倫

東方法律研究所

列寧死後，托洛斯基與史達林展開奪權鬥爭，托洛斯基組織左派反對派相對抗。這一左派反對派就是後來的托洛斯基主義第四國際的前驅。一九二八年起，史達林不斷以開除、放逐等手段對付左派反對派。一九二九年，托洛斯基及其家屬(子留俄，後為史達林所殺)被逐出國後，其影響力反而向世界各共產黨內部深入。

一九三四年，國際共產主義聯盟(即國際左派反對派之前身)、荷蘭獨立社會主義黨與荷蘭社會主義革命黨(後來，這兩個黨合併為一)、和德國社會主義工人黨四個組織簽訂了建立第四國際的公約。

關於第四國際的宗旨，「新國際」雜誌(托派刊物)在一九三四年七月號的社論中寫得很具體，它說：「第四國際嗎？這不是一句沒意義的詞句。